



大会

Distr.: General
1 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 23(a)

消除贫穷和其他发展问题

联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 [68/226](#) 号决议提交的,大会在该决议中请秘书长向其第六十九届会议提交一份关于该决议执行情况的报告。本报告使用极端收入贫穷作为主要分析单位,讨论了消除贫穷方面取得的进展和面临的挑战,并提出了一些政策考虑。本报告还重点介绍了联合国系统在这一领域开展的最新活动,并提出了一些供大会审议的建议。

* [A/69/150](#)。



一. 导言

1. 大会在 2007 年 12 月 19 日通过的第 62/205 号决议中宣布了《联合国第二个消除贫穷十年》(2008-2017)，以便支持落实与消除贫穷有关的国际商定发展目标，包括千年发展目标。构想这个十年是出于担心：在各区域内和区域间，减少贫穷方面进展参差不齐，有些国家的穷人数目继续增加。在概述执行十年战略时，制定了联合国全系统行动计划，其中强调“全体人民充分就业并享有体面工作”，以增强联合国全系统在就业和体面工作领域的那些旨在消除贫穷的活动中的一致性和协同增效作用。

2. 本报告在第二个十年的各项目标以及相关的全系统行动计划背景下介绍了消除贫穷方面取得的进展和面临的挑战。虽然本报告重点关注以每天 1.25 美元衡量的赤贫，但注意到贫穷的复杂性，特别是在应对消除贫穷所面临的各种挑战及其消除战略方面的复杂性。因此，该报告在结束时得出结论，强调一系列混合政策措施，这些措施业已证明，它们在通过采取一种多层面的办法来减少贫穷中很有效。本报告还概述了联合国各机构、基金和方案近期为执行第二个十年全系统行动计划而开展的活动。

二. 消除贫穷方面的当前进展情况

3. 在全球一级，世界已经实现了 2015 年将极端贫困人口减半的千年发展目标。1990 年，世界人口有近一半生活在极端贫穷中；到 2010 年，这一比例已降至 22%。¹ 但是，进展依然不平衡。了解趋势和造成贫穷的重要因素很重要，有助于实现更广泛的成功，并避免任何可能的逆转。

4. 1981 年至 2015 年期间，发展中地区按 1.25 美元贫困线计算的贫困人口比率所显示的贫穷率的变化(和预测)，见下图所示。中国带头，1981 年-2010 年期间东亚和太平洋取得了减贫方面的最大成果。在这一期间，该地区贫困人口比率减少了近 65 个百分点。² 中国取得的显著进展要归功于富有成效的制造业和服务业部门迅速、持续、多就业机会的经济增长。虽然在 2000 年代许多发展中国家也目睹了持续的经济增长，但很少看到中国实现的增长水平，经历中国那些吸收劳动力部门的生长的情况就更少见了。

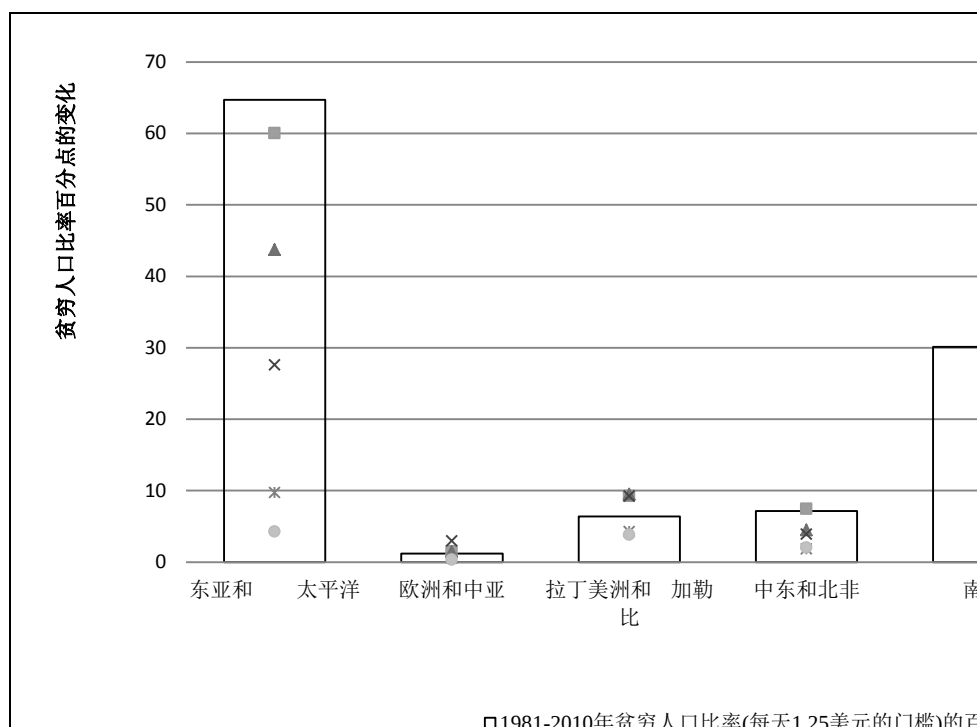
5. 南亚在减少贫穷率方面也取得了重大进展，在 1981 年至 2010 年期间，贫困人口比率降低了 30 个百分点。预期该地区将实现千年发展目标 1，预计 2015 年贫困人口比例为 23%左右，而 1990 年为 54%。虽然在撒哈拉以南非洲取得了一些进展，但那里的贫困人口比率一直是发展中区域最高的，1990 年至 2010 年期

¹ 联合国，《2014 年千年发展目标报告》(纽约，2014 年)。

² 世界银行，《2014 年世界发展指标》(2014 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

间从 56.5%降至 48.5%。不过，世界银行预测该区域减少贫穷的速度会略有加快。从 2010 年至 2015 年，预期撒哈拉沙漠以南非洲的贫穷人口比例将再减少 6 个百分点，达到区域较低比例 42%。²

1981 年-2015 年贫穷人口比率变化



来源：世界银行 PovcalNet 和《2014 年世界发展指标》。

6. 尽管全球一级在减少贫穷率方面取得了令人印象深刻的进展，但在减少生活极端贫穷者的人数进展方面，形势一直较为严峻。¹ 1990 年至 2010 年期间，生活贫穷的人数从 19 亿降至 12 亿，中国的减少人数占这一减少的绝大多数。² 尽管在减少在撒哈拉以南非洲贫穷率方面取得了进展，但生活贫穷的人数仍在继续增加，2010 年达到了很高的 4.14 亿。然而，随着预计该地区减贫的加速，预测 2015 年生活贫穷的人数会减至 4.08 亿。

7. 2010 年，世界上生活极端贫穷的三分之二以上人口生活在五个人口众多的国家：孟加拉国、中国、刚果民主共和国、印度和尼日利亚，其中仅印度就占近三分之一。¹ 这五个国家中的三个国家，即印度、中国和尼日利亚在过去几十年里经历了非常积极的经济增长，它们现在是中等收入国家，是国际经济中日益吃重的角色。这一现象，加上经济增长的撒哈拉以南非洲减贫速度比较缓慢，要求更加关注贫穷的多层面性质和动态性质。

8. 了解贫穷的动态及其多层面对有效和持续减少贫穷很重要。除了促进经济增长外，消除贫穷的努力必须侧重于建设个人和社区一级的能力和通过改进诸如教

育、保健和环境卫生等领域来确保机会平等。因此，获得体面的工作，在促成取得的进展中一直并将继续发挥重要作用，加强所有社会群体中的人力资源发展也将发挥重要作用。这需要确保公平获得优质教育、保健、就业、社会保护和生产性资产、信贷和实现个人和集体权利的机会。

三. 消除贫穷面临的挑战

A. 就业挑战

9. 就业是消除贫穷的一个重要驱动力。然而，全球金融和经济危机的长期影响以及全球经济缓慢和不均衡的复苏继续对许多国家的劳动市场产生不利影响。尽管发达国家有一些令人鼓舞的经济增长迹象，但发展中国家继续受到国际贸易增长缓慢和获得国际融资机会限制更多的影响。全球经济最近的起色不足以克服主要劳动力市场近几年来积累的不平衡。在发达国家，目前创造就业机会的速度过于乏力，难以大幅减少失业，因此，求职者依然较长时间无业。因此，失业者和失望的工人仍在继续增长。同样，非洲和其他较不发达地区缺少结构转型，无法扩大劳动力密集型制造业和服务业部门的就业机会。

10. 国际劳工组织(劳工组织)最近的估计表明，全球失业率保持在 6%，与 2012 年保持不变。³ 全世界无业人数达到 2.02 亿，比上一年增加 500 万。就业增长不够快，不足以吸纳日益增加的劳动力。全球失业的增加大部分在东亚和南亚，约占新增求职者的 45%左右，其次是撒哈拉以南非洲和欧洲。在全球失业人数中，拉丁美洲新增失业人口不到 5 万。

11. 2013 年，在发达经济体和欧洲联盟，8.6%的劳动力失业，比危机前高 3%。最高的失业率仍然在北非和中东，分别为 12.2%和 10.9%，没有显示出与前一年有重大变化。

12. 总体而言，全球每年职位与人口增长间的差距继续扩大。2013 年，这一差距达到 6 200 万，到 2018 年，世界上另有 1 300 万人有可能步入失业者行列。此外，在许多发达国家，尤其是在欧元区，长期失业加剧。长期失业对劳动力市场复苏速度产生不利影响，因为长期失业人员在寻找工作中面临更大困难。这也给有失业福利金的国家的公共预算带来了额外压力。

13. 虽然高失业率一直是发达国家面临的较大的就业挑战，但就业不足和非正规就业继续挑战发展中国家的消除贫穷努力。尽管在减少在业贫穷方面取得了一些进展，但其程度仍高得令人无法接受。2013 年，约有 3.75 亿工人与家人每天生活费不足 1.25 美元，而 2000 年代初期这一数字是 6 亿。2013 年，约 8.39 亿工人每天的生活费不到 2 美元。³ 自 2007 年以来，在中欧、东南欧和独立国家联合体

³ 劳工组织，2014 年全球就业趋势：是否存在不增加就业机会的复苏的风险？(2014 年，日内瓦)。

以及东南亚和拉丁美洲和加勒比区域，减少在业贫穷的进展放缓。在撒哈拉以南非洲，在业穷人的人数一直继续增加。2013 年，全球而言，极端贫穷工人的人数仅下降 2.7%。

14. 弱势就业和非正规就业是在业贫穷的根源。2013 年，弱势就业人数增加了大约 1%，远高于金融危机前几年 0.2% 的增长率。非正式就业在发展中国家仍然十分普遍，就业质量改善缓慢，这意味着较少人摆脱在业贫穷。

15. 要改善工作条件和创造各国政府加强社会福利制度所需的税收，让更多的工人脱离非正规经济是当务之急。实现进一步的改善需要让工人脱离非正式、脆弱的工作和确保其享有体面的工作条件。这对以可持续方式消除贫穷，特别是在发展中区域消除贫穷很重要。

16. 除了对个人福祉的直接影响外，这些就业挑战结合起来，就会削弱全球消费需求，并对全球市场的增长产生负面影响。这将使减贫更加困难。

B. 青年失业

17. 青年人继续不成比例地受到不断增加的失业的影响。2013 年，7 450 万左右的青年没有工作，比 2012 年多出近 100 万。2013 年，全球青年失业率为 13%，是全球总体失业率的两倍，比成年人失业率高三倍。

18. 几乎在世界每一个地区，青年人的就业前景恶化。在中东，青年失业率最高，2013 年，那里 27.2% 的年轻人失业。在中欧和东欧、独立国家联合体、东南亚和北非以及拉丁美洲和加勒比及南欧部分地区，青年失业率也有相当程度的上升。在 2007 年至 2012 年期间，发达经济体和欧洲联盟的青年失业率增加最多，2013 年，青年劳动力失业率进一步增加，达 18.3%。³

19. 许多年轻人找工作面临困难，因为他们的教育和劳动力市场要求不匹配。青年人，因就业前景有限而失望，继续退出劳动力市场。他们被迫寻找低于其技能水平的其他机会，接受工资低的就业机会，很少或根本没有升职机会，缺乏就业稳定。这一趋势可以进一步延迟劳动力市场复苏，破坏消除贫穷方面取得进一步进展。

C. 日益加剧的不平等

20. 各国内部和国家之间日益严重的不平等对消除贫穷构成重大威胁。虽然人们接受，一定程度的不平等是经济效率所需的，但长期严重的不平等或日益加剧的不平等已证明对消除贫穷和整体的经济发展有破坏作用。严重的不平等使得更加难以维持高增长率。此外，收入和社会福祉的这种高度不平等程度会牺牲经济增长对减贫的影响。

21. 不受控制的收入不平等也可助长和(或)造成社会和经济不公正，造成贫困陷阱，使社会有的整个阶层几代都处于不利地位。欧洲、亚洲、北美洲和拉丁美洲等

22 个国家的证据表明,某一时点的收入不平等现象越多,下代人之间的收入流动性就越低。在巴西、中国和秘鲁等收入不平等程度最高的一些国家(以基尼系数衡量),孩子父母的收入水平决定着其本人一半以上的收入。相比之下,在丹麦、芬兰和挪威这三个收入分配最平等的国家,据估计,父母收入对子女收入的影响不足 20%。⁴ 这种世代相传的经济地位说明一个重要结论。在高度不平等的国家,成果的不平等限制了下一代的机会。因此,非常需要打破贫穷和不平等世代相传的政策。

22. 然而,日益严重的经济不平等已成为国家一级普遍和持续存在的趋势。1990 年至 2012 年,在 44 个有数据可查的发达经济体中,30 个经济体的收入不平等上升(68%),86 个发展中经济体中的 35 个经济体的收入不平等上升(40%)。相类似的是,虽然在有数据的发达国家中,18%的国家显示该期间的收入不平等呈下降趋势,但是 50%的发展中国家显示了下降趋势。⁵ 这些趋势既是威胁,也是希望。先进经济体日益增长的不平等可能危及全球市场的增长和稳定,从而破坏全球的减贫。另一方面,发展中国家日益减少的不平等表明,正是在那些贫穷构成更大挑战的地区实施的政策和方案中,可以找到消除贫穷的部分解决办法。

23. 教育方面的不平等继续对消除贫穷构成严重挑战。教育成就是人类发展的一个重要组成部分,有助于增强个人权能,更充分地参与社会和经济生活。教育对个人今后的经济能力产生重大影响。教育本身以及通过其与就业和收入的联系,还影响着健康以及个人福祉和生活机会等其他方面。就全球平均水平而言,据估计,接受一年教育可增加 10%的收入;如果所有妇女都能完成中等教育,5 岁以下儿童的死亡率将下降 49%。更直接的结果是,如果低收入国家的所有学生离校时具备基本阅读技能,全球贫穷率可降低 12%。⁶

24. 国家之间和国家内部依然存在获得教育机会和学习成果方面很大的不平等。在学人数和毕业方面,城市富裕人群占优势,学前教育以及中等和高等教育方面的差距尤其大。⁷

25. 过去三十年,受教育机会已大为改善。1999 年至 2011 年,失学儿童人数减少了近 50%,即使 2008 年以后的下降速度减缓。性别、残疾、财富和地点是教育成就脆弱性的关键标志,贫困农村女童在这一不利处境中首当其冲,在低收入发展中国家尤其如此。以初中教育完成率为例,在低收入国家,2010 年最贫穷的

⁴ Miles Corak 著,“Inequality from generation to generation: the United States in comparison”, in *The Economics of Inequality, Poverty, and Discrimination in the 21st Century*, Robert Rycroft, ed.(Santa Barbara, California, ABC-CLIO, LLC, 2013)。

⁵ 《不平等事关重大: 2013 年世界社会状况报告》(联合国出版物,出售品编号 13.IV.2)。

⁶ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)《2013-2014 年全民教育全球监测报告: 实现面向所有人的优质教学》,(2014 年,巴黎)。

⁷ 见《2014 年世界发展指标》、《2014 年千年发展目标报告》以及《实现面向所有人的优质教学》中有关教育成就差距的讨论。

五分之一的人群的完成率仅达 14%，而最富裕的五分之一的人群的完成率达到 61%。同样，到 2010 年，低收入国家 20-24 岁最富裕的城市青年男子受教育的平均时间为 9.5 年，中低收入国家的这一数字是平均 12 年。相比之下，低收入和中低收入国家最贫穷的农村年轻妇女的平均受教育时间总计不到 3 年。⁶

26. 成人文盲率的问题未得到适当解决，增加了对教育成就及其对减贫影响的挑战。目前大约有 7.74 亿成人文盲，十多年来该比率仅下降了 1%。性别、财富和地点再次成为增加复杂性的因素，撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚的贫穷农村妇女的处境最不利。⁶

D. 气候变化与贫穷

27. 气候变化给全球的贫困人口造成严重后果。生态系统退化、诸如干旱、洪水和沿海风暴等极端气候事件的可能性增加以及农业生产力丧失尤其给贫穷国家和社区带来威胁。穷人的生计已经受到下列气候变化的影响：例如干旱导致作物歉收；低洼地区农田的盐度增加，影响作物产量；台风、飓风和暴涨的洪水等重大天候更加频繁，破坏其他脆弱的收入来源。穷困的人防备和应对气候危机的能力最差。因此，生活贫困的人面临的以下状况尤其严重：因空气和水污染造成的健康状况不佳；作物歉收导致的粮食不安全和饥饿；重大天候导致的受伤或死亡。这种脆弱性以及面临的气候变化和生态系统退化相关风险进一步限制了社区和国家维持减贫成果的能力。

28. 实现可持续发展和消除贫穷将日益受到所预测的气候变化的威胁。《2013 年人类发展报告》⁸ 审查了若干可能的情景，并估计，到 2050 年，环境退化的增加将导致处于极端收入贫穷的人口增加 19 亿，还有 8 亿人无法摆脱极端的收入贫穷。这一估计的依据是“环境灾难”假设，其中考虑到了全球变暖对农业生产、获得清洁饮水和改善环境卫生以及对污染的预计不利影响。气候变化已经对社会经济福祉产生了很大影响。仅 2011 年，与地震、海啸、山崩和地面下沉有关的自然灾害造成 20 000 多人死亡，损失总额超过 3 650 亿美元，大约一百万人失去家园。为应对这些影响，对全球气候变化影响最小的较贫穷家庭往往被迫变卖资产，吃的更少、更便宜而且更不营养，以高成本借贷，从而进一步损害其长期繁荣。

四. 政策优先事项

29. 尽管持续存在挑战，成功国家的经验表明，只要有适当的政策组合，消除贫穷是可能的。增长对消除贫穷的努力很重要，但仅有增长还不够。经济增长需要是持续、公平和包容性的增长。这种增长将为所有社会各阶层创造体面工作，支持改善人类发展的机会，遏制环境退化及其影响。

⁸ 联合国开发计划署(开发署)，《南方的崛起——多元化世界中的人类进步》(2013 年，纽约)。

A. 促进包容性、创造大量就业机会的增长

30. 包容、公平和可持续的经济增长是减少贫穷和不平等的必要条件，构成重大的政策挑战。这种增长首先需要促进结构转型，从而为迅速增长的劳动力创造足够的就业机会。过分强调经济自由化的发展战略不足以实现上述目标。经济增长可自动转化为就业、收入和福祉方面的共享收益这一假设越来越多地受到反驳。发展战略的关键目标应该是提高生活标准，包括消除贫穷。促进经济各部门(包括工业、服务业和农村经济)更高生产力的结构变化是发展中国家持续和包容性增长、创造就业和减贫的主要驱动因素。因此，促进生产转型和结构变革的政策至关重要。

31. 虽然没有哪一项政策办法可确保向更包容、公平和可持续的增长模式过渡，但是保持经济和社会政策目标的一致性表明是有效办法。促进这些目标需要改进政策一致性，即整合宏观经济政策和发展工业政策，争取创造体面工作。对这些努力必须辅之以强有力的社会保护措施和对人力资源发展的适当投资，以便消除造成贫穷、不平等和排斥的主要驱动因素。

B. 社会保护最低标准和人类发展投资

32. 经证明，社会保护政策可有效减少贫穷和不平等。社会保护政策包括或结合了劳动市场干预、社会保险和(或)现金或实物形式的社会援助，可以在促进长期的包容性、可持续增长方面发挥变革性作用，同时提高面对灾害以及经济和社会危机的复原力。据估计，发达国家的贫困和不平等程度是如果没有这些援助的情况下的一半。在一些发展中经济体，社会保护方案结合了对穷人和弱势群体的收入支持以及加强获得社会服务，尤其是保健、教育和营养领域的机会，显示出减少贫穷的类似潜力；在收入转移覆盖面大的国家，这些方案也有助于减少不平等。在很短时间内，此类方案已扩大到 30 多个国家，正在促进人民脱贫。⁹

33. 尽管迅速采用了现金转移方案，扩大基本社会保护仍然是许多国家今后几年的一个重大发展挑战。在全世界人口中，大约 80% 没有获得全面社会保护的机会，近三分之一没有或无法获得适当的保健设施或医疗卫生服务。¹⁰ 在非正规就业率高的国家，基于缴费办法的社会保护制度未普及到最弱势群体。因此，继续投资于普遍的社会保护制度以及公共提供社会服务至关重要。

34. 许多中低收入国家扩大社会保护的经验和¹¹ 表明，任何经济发展阶段实际上都负担得起基本社会保护。¹² 许多低收入国家已经采取步骤，力争建立社会保

⁹ 最近，巴西、中国、印度、墨西哥和南非等国增加了现有转移的规模；而埃塞俄比亚、马拉维和菲律宾等其他国家扩大了现有方案的覆盖范围。

¹⁰ Michael Cichon 著，“The social protection floors recommendation, 2012(No.202): can a six-page document change the course of social history?”《国际社会保障评论》，第 66 卷，第 3-4 期，(2013 年 7-12 月)，第 21-43 页。

¹¹ 劳工组织和开发署，分享创新经验：成功的社会保护最低标准经验(2011 年，纽约)。

¹² 劳工组织，“低收入国家负担得起基本社会保障吗？”(2008 年，日内瓦)。

护最低标准或扩大现有社会保障计划，同时辅之以增加用于社会服务和基础设施的公共资源。例如，通过重新分配公共开支，莫桑比克使用因逐步取消燃料补贴而产生的节余来资助社会保护最低标准。蒙古利用铜出口税为普及儿童福利供资，玻利维亚利用天然气生产税来资助普及养老金。巴西和中国也同样通过增加一般税收扩大了农村养老金的覆盖面。莱索托、纳米比亚、南非和泰国等其他国家已通过增加社会保障缴款扩大了其社会保护方案。¹³

35. 情况表明，旨在通过社会保护来普及保健、教育和收入保障的发展政策能使人民更健康、更具生产力，使社会更公平。社会保护是对一国人类发展的投资，有助于加速经济结构转型。定期的收入转移也有助于促进生产性创业能力，提高劳动力市场的参与，¹⁴ 促进地方发展和创造就业机会。¹⁵

36. 除了社会保护最低标准之外，投资于各级优质教育一直对人类发展和消除贫穷至关重要。已在公共部门提供初级教育方面进行重大投资，在很大程度上改善了受教育的机会。但是，必须为提高教育质量进行更多投资。世界上不会读、写或基础数学的儿童中有一半以上在学校。⁶ 必须投资于教师培训，以扩大合格的教育者队伍。确保儿童获得营养食品，有机会获得学习用品也很重要。对学校基础设施进行战略投资，包括确保女童和最边缘化群体都能上学也至关重要。这意味着，所提供的设施必须满足女童、青年妇女和残疾人需要，这就需要无障碍教室和教学方法，并确保适当的环境卫生设施。

C. 劳动力市场政策

37. 虽然增加对优质教育和培训的投资有助于减少工资不平等，但规定适当的最低工资、保护集体议价机构、减少非正规工作、提供就业保护和失业救济金都证明有利于减少工资不平等和贫穷。

38. 确保可维持生计的最低工资能有助于遏制在业贫穷。最佳的最低工资取决于国家和地方的具体情况，只能通过相关利益攸关方之间的适当社会对话与谈判来有效确定。

39. 活跃的工会和其他形式集体谈判往往会提高平均工资和减少工资不平等。相反，在一些国家，工会化率下降加剧了工资不平等，特别是男子之间的工资不平等。不过，当许多工人不在正规部门工作时，集体讨价还价和工会化无济于事。

40. 因此，减少非正规就业是确保充分就业和体面工作促进减少贫穷的一个关键因素。技能发展可以大大减少非正规就业，因为这加强在正规部门就业的能力。

¹³ 劳工组织政策简报，“2015年后议程中的社会保护最低标准：具体目标和指标”，(2014年，日内瓦)。

¹⁴ 劳工组织工作文件，“发展中国家不自缴保费的社会转移方案的影响：简编”(2010年，日内瓦)。

¹⁵ Michael Samson 著，“The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries”，in *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, Peter Townsend, ed. (2009年，日内瓦，劳工组织)。

支持中小企业创业与发展的有利监管环境也会吸引工人离开非正规部门和农业部门。¹⁶ 然而，尽管减少非正规就业是最终目标，但必须做更多工作确保在此期间保护非正规工人。设法将自营职业者和依附性劳动者纳入与就业相关的福利计划很重要。

41. 就业保护是可以帮助人们超过贫穷线的另一个收入保障要素。就业保护立法规定了雇用和解雇员工规则，以减少任意做法。发放失业补救金也是在停职后的一段时间内的收入保障，使工人能够过渡到新的工作，而不经受否则会遭遇的经济困难。

D. 应对不可持续的生产和消费模式

42. 向更可持续的生产和消费模式过渡，是有效和包容性减贫的一个重要组成部分。不解决我们的星球满足人类需求和维持经济活动的能力问题，世界上最穷人口将日益遭受气候变化对其生活和生计造成的影响。例如，目前的农业生产技术加剧了供水压力。最近的估计表明，农产品用水占全球淡水足迹的 92%。因此，现有以农业为主的生产模式的任何变化都将对全球供水状况及贫困社区获取可靠淡水来源的能力产生重大影响。

43. 结构改革，如鼓励使用可再生能源；推动向资源密集程度较低的生产方法过渡，包括采取环境税改革及逐步取消有害环境的补贴等各种措施；奖励无害环境技术研发与传播，就是各国政府可在很大程度上消除不可持续的生产和消费模式的一些方法。积极的社会政策可以在这一过渡中发挥有力的支持作用。例如，教育消费者和提高其认识(特别是在年轻人中间)，可以通过消费者回收、减少粮食废物和浪费性包装，以及增加使用更无害环境的产品，帮助转向更可持续的生活方式。应当扶植和促进注重发展无害环境技术新技能的教育方案，为劳动者提供所需技能，以较低的环境成本更有效地为更多人提供关键服务。最后，在社区一级促进更可持续的生态系统管理为改变有害消费模式带来更多机会，同时也创造新的就业。巴西的 Bolsa Verde(绿色赠款)等方案试图调整对经常与脆弱生态系统互动的社区的奖励结构，以转向更可持续的生产和消费模式，支持而不是破坏其长期繁荣。

五. 联合国第二个消除贫穷十年机构间行动计划的执行情况

44. 执行上文讨论的政策要求在国家和国际两级作出重大努力。为此目的，为促进执行第二个十年而制定的全系统行动计划已帮助协调联合国系统向会员国提供咨询和方案支助的工作。在整个系统，这些工作继续侧重于创造就业、解决青年失业问题、促进绿色就业机会、确保劳动力市场中的平等。

¹⁶ 劳工组织报告五(1)，“从非正规经济向正规经济过渡”(2013 年，日内瓦)。

A. 促进提高对就业和体面工作作为有效减贫发展战略的认识

45. 通过支持政府间机构、报告和研究报告，联合国系统着重突出了就业和体面工作对消除贫穷的重要作用。

46. 社会发展委员会在其第五十二届会议上举行了关于“促进增强人的权能以消除贫穷、实现社会融合以及充分就业和人人都有体面工作”优先专题的小组讨论。小组讨论会为所有利益攸关方提供了一次参与对话的机会，以加深了解增强权能对减贫和促进人人有体面工作的作用。利益攸关方分享了实施包容性政策和战略使弱势人民、社区及社会群体能够增强权能和参与的经验。

47. 经济和社会事务部在《不平等事关重大：2013 年世界社会状况报告》中警告，日趋严重的不平等对创造大量就业、包容性的经济增长和可持续发展构成威胁。该报告强调指出，减少不平等以及促进生产性就业和人人有体面工作，应是宏观经济政策和社会政策的目标。在《2013 年世界经济和社会概览：可持续发展挑战》中，也讨论了在城市地区创造就业问题，它是可持续发展的一个组成部分。一个结论是，对绿色工业变革进行投资可以提供很大机会，在世界各地，特别是为青年人增加就业机会。

48. 2014 年 5 月，大会主席召开了一次大会高级别会议，包括在第二个消除贫穷十年框架内的专家小组讨论。讨论的重点是第二个十年的主题，即通过充分就业和人人有体面工作来实现消除贫穷，并在 2015 年后发展议程的范围内探讨了这些问题。

49. 世界银行编制的《2013 年世界发展报告：就业》提供了分析证据，说明工作作为经济和社会发展基石的作用。根据该报告，虽然人们通过工作摆脱贫穷，但工作不仅仅是所产生的收入；除了挣钱外，工作改变我们的为人处事。该报告还强调，一些工作因其产生的社会和经济惠益对发展特别有利。在广泛传播这些创新性信息的同时，世界银行还编写并广泛散发了一些有专题或区域重点的姐妹篇。

50. 《2014 年工作世界报告：在工作中发展》和《2014 年全球就业趋势》这两份劳工组织报告显示，全球劳动力市场状况仍是不平衡和脆弱的，在减少在业贫穷及诸如非正规就业和未申报工作等脆弱形式就业方面进展甚微。两份报告都强调有必要制定战略，使有利于就业的宏观经济和劳动力市场政策等短期措施与解决长期不平衡问题的进一步行动相结合。

51. 在 2013 年，劳工组织阿拉伯国家区域办事处和开发署阿拉伯国家区域局联合发起了一份题为《重新思考经济增长：迈向生产性和包容性阿拉伯社会》的报告。该报告审查了 2011 年“阿拉伯之春”以前 20 年的阿拉伯劳动力市场趋势，并向该区域各国政府、工人和雇主提出了一套政策建议。报告确认创造体面就业对可持续和公平发展很关键。

52. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)编制了个案研究、研究指导文件及信息材料和录像,以提高人们对体面农村就业的重要性的认识。粮农组织也在支持非洲发展新伙伴关系及其非洲农业发展综合方案,通过在非洲各国发展可持续乡村企业,推动为青年人创造体面绿色就业,并改善粮食安全。

B. 加强能力建设

53. 联合国人类住区规划署(人居署)协调了关于“在拉丁美洲、非洲、中东和亚洲加强地方政府培训机构”专题的一系列次区域讲习班。这些讲习班分享最佳做法,加强网络,鼓励地方政府采取联合议程应对城市贫困等当今城市问题。人居署最近还公布了一份题为《将街道作为城市贫民窟改造的工具:街道主导的全市贫民窟升级办法》的报告,促进非正规穷人小区更好地融入城市有形结构,使穷人区能够更好地利用其城市的正规经济和社会结构。

54. 在联合国亚洲及太平洋经济社会委员会和亚洲住房权利联盟的支持下,人居署还为决策者制定了一系列关于在亚洲为穷人提供住房的快速指南,以帮助身在城市的国家和地方官员为穷人作出知情的住房决策。由于后来的需求,还编制了一系列类似的关于在非洲为穷人提供住房的指南。

55. 2013年,粮农组织发表了其《在粮农组织国家活动中如何解决体面农村就业问题指南》第二版,并与劳工组织发表了题为《关于处理渔业和水产养殖中的童工问题的准则》的报告。

56. 在2013年12月联合国工业发展组织第十五届大会上,会员国通过了关于实现包容性和可持续工业发展的《利马宣言》,重申它们致力于工发组织及其活动,支持将工业化作为一种发展战略,并在其中纳入工业化是要提供社会包容机会,包括增强妇女和青年权能的概念。2013年,工发组织还发表了题为《扶贫价值链发展》的从业者指南,用于农产品加工业项目的设计和执​​行。该指南以对亚洲及太平洋区域价值链发展项目共同做法的审查为基础,分享从若干个案研究和与外地专家协商汲取的经验。

57. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)与劳工组织协作,在多米尼加共和国、哥斯达黎加、萨尔瓦多、尼加拉瓜和巴拿马实施了“加强体面工作指标制定和分析能力”项目。该项目旨在通过促进改善国家机构之间的协作以及为政府对应部门提供技术培训,推动和衡量体面就业。拉加经委会驻墨西哥次区域总部还开展了分析工作,以加强各国政府采取旨在创造和促进体面工作的政策的能力。

58. 由世界银行管理的就业知识平台是从业人员和决策者的新目的地,可帮助寻找对世界各地就业挑战的切实可行、多部门和循证解决办法。该平台有助于建立和扶持南南和北南伙伴关系,支持拉丁美洲、亚洲和非洲与就业有关的区域网络,并创建一个将带头对就业议程采取多层面办法的个人和组织社区。

59. 世界银行还加强了创造就业机会能力建设，通过全球青年就业伙伴关系建设并传播证据，介绍青年就业成果以及应对青年人向工作过渡时面临的挑战的有效方案。该伙伴关系汇集了国家和国际利益攸关方，包括决策者、双边和多边捐助者、私营部门、非政府组织和青年协商小组。伙伴关系支持为地方政府提供技术援助、创新性试点项目以及广泛利益攸关方的能力建设工作，重点是非洲和中东这些需要促进青年就业有效办法的更好证据的区域。

60. 联合国促进残疾人权利伙伴关系¹⁷ 为增加残疾人就业机会的国家工作队项目提供了财政和技术支持。第一轮获得资助的项目位于巴勒斯坦被占领土、突尼斯和太平洋岛屿国家，第二轮的提案目前正在审查中。

C. 在国家与国际两级共享促进就业和体面工作方面的最佳做法

61. 由世界银行、德国经济合作与发展部、美洲开发银行和劳工组织创建的青年就业资料库是提供有关世界各地对青年就业采取干预行动方面的比较资料的第一个综合数据库。该资料库涵盖来自 90 个国家的 600 多个青年就业方案，记载了方案的设计、执行情况及取得的成果，大力帮助了更好地评估青年就业干预行动的影响，及加强了基于证据的项目规划、管理和监测的依据。

62. 加勒比绿色经济区域网络的建立是 2013 年 6 月在圣卢西亚举行的关于“作为加勒比地区可持续发展和消除贫穷手段的绿色经济”主题的会议的一项关键产出。会议由圣卢西亚可持续发展部和联合国环境规划署(环境署)联合主持。新的区域网络将成为交流国家经验、进一步加强加勒比内部和小岛屿发展中国家之间就绿色经济问题开展合作的平台。拉加经委会和劳工组织还发布了一份关于拉丁美洲和加勒比地区就业形势的联合报告，分析了劳工培训方面的挑战和创新，并特别注重该区域的培训机构如何利用技术的转变来满足更多样化的劳动力市场的需求。

D. 支持将体面工作和消除贫穷纳入国家和国际政策和方案

63. 粮农组织在国际农业童工问题合作伙伴关系和筹备世界无童工日事宜上与劳工组织协作。也在柬埔寨、马拉维、马里、尼日尔、老挝和坦桑尼亚联合共和国开展了国家一级的联合行动，包括为支持有关童工的国家行动计划而开展的研究、政策支助和工作规划。粮农组织协助制订和执行了于 2013 年 4 月核准的全系统青年行动计划。它也属于机构间青年发展网络的一个部分，而经济和社会事务部是网络的常任共同主席。粮农组织还与联合国教育、科学及文化组织协作，筹办定于 2014 年 11 月举行的关于农业和粮食安全问题的世界教育促进可持续发展会议。

¹⁷ 参加伙伴关系的实体是劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、经济和社会事务部、开发署、联合国儿童基金会和世界卫生组织。开发署扶贫小组是伙伴关系的技术秘书处。

64. 开发署和环境署贫穷与环境问题联合倡议在 2013-2017 年期间开始了一个新的阶段，该倡议一直支持在 25 个国家将社会、经济和环境目标纳入国家政策和预算框架。该倡议通过开发署国家办事处开展工作，并与诸如联合国促进性别平等和增强妇女权能署、人居署和绿色经济行动伙伴关系等其他机构和倡议协作，以确保对减贫和可持续自然资源管理(包括正规和非正规部门创造绿色就业)的公共和私人投资有更好的质量和数量。

65. 环境署和开发署还成功地完成了联合的气候变化适应与发展倡议方案，该方案在 11 个非洲国家刺激了地方经济，促进了围绕基于生态系统的适应性和养护性农业而提供的生计和收入，包括专门为妇女和没有土地的青年创造了许多就业机会。

66. 开发署继续积极参与联合国全系统的青年行动计划，特别是其青年就业和创业小组的工作，并牵头开展旨在扶持帮助青年创业的有利环境，包括获得市场准入、财政和其他资源的体制性改革。

67. 工发组织与会员国(包括不丹、莫桑比克、尼日利亚和卢旺达)密切合作，以确保将体面就业切实纳入政策框架。这些方案包括加强就业能力和创业精神的教育部门能力建设；支持农村人口的职业培训；分析青年就业市场；举办人才招聘会，提供用于解决青年失业问题的政策讨论平台。

68. 2013 年 8 月，拉加经委会与乌拉圭政府和联合国人口基金在蒙得维的亚一起组织了拉丁美洲和加勒比人口与发展问题区域会议的第一届会议。会议核可了《人口与发展问题蒙得维的亚共识》，各国在该共识中承诺：执行国际人口与发展会议行动纲领，包括对体面就业政策和青年专门培训方案进行投资；促进劳工市场平等的公共政策，例如承认无报酬的家务和护理工作的生产价值；并根据《关于所有移徙工人及其家庭成员的权利的国际公约》向所有移徙者提供援助和保护，无论其移民身份如何。

69. 2013 年 10 月，巴西政府和劳工组织举行了第三次全球童工问题会议。与会者通过了《巴西利亚童工问题宣言》，提倡采取综合办法，重点解决童工问题的社会经济根源，以此消除童工现象。

70. 世界银行建立了一个关于就业机会的多部门业务单位，其主要职责是加强将就业议程纳入国家和国际发展政策及战略的工作，以及为这一领域的切实决策工作建设全球能力。此外，还为政府机构高级决策人员、技术人员和来自学术组织、培训机构、工会、雇主团体和涉及劳动力和就业问题的非政府组织的研究人员，举办了其年度劳动力市场课程。

71. 随着实现千年发展目标的最后期限渐近，许多国家通过了千年发展目标加速框架，重点努力实现就业目标。除了持续在亚美尼亚、不丹、哥斯达黎加、坦桑尼亚联合共和国进行的工作外，还在多米尼加共和国和赞比亚启动了重点关注就业问题的加速框架进程。多米尼加共和国的进程重点关注多种多样的体面工作问

题，包括社会保障、最低工资、技术培训和支助中小型企业，而在赞比亚的工作则十分侧重于青年和农村生计能力问题。

72. 劳工组织和工发组织对约旦和黎巴嫩境内的叙利亚难民危机采取了行动，其中重点关注就业和生计问题，以维护国家层面的社会和经济稳定。劳工组织阿拉伯国家区域办事处 2014 年出版了两份报告，分别题为《评估黎巴嫩境内的叙利亚难民的影响及其就业状况》和《叙利亚难民危机对约旦劳工市场的影响：初步分析》，含有改进难民及收容难民社区的就业和生计机会的建议。工发组织与接纳叙利亚难民的约旦社区合作，提供生计的支助和创业培训，其中特别关注妇女和青年。

E. 促进社会保护

73. 2014 年 3 月，联合国发展集团和劳工组织的负责人联合致函各驻地协调员，敦促他们支持制定和实施由国家主导的社会保护最低标准倡议。这封信鼓励各国工作队支持设计和执行社会保护最低标准展开全国对话，支持评估社会保护的需求和差距，在联合国发展援助框架内将社会保护最低标准作为包容性和可持续发展的手段加以推广，并努力改进关于社会保护最低标准的数据收集。开发署还完成了 2013 年贫穷问题专题信托基金下的各社会保护项目的赠款工作。该基金专门划拨出 200 万美元为 18 个国家项目供资，此外还拨出 60 万美元，支持开发署区域服务中心减贫工作领导人牵头的区域倡议。

74. 2014 年 5 月劳工组织举办了一个为期三天的区域研讨会，题为“在不断变化的阿拉伯地区重新思考社会保护”，与会代表同意采取措施，以期在整个中东和北非地区实现社会保障的普及。2013 年，劳工组织还出版了第一份世界童工问题报告，题为“经济上的脆弱性、社会保护和反对童工的斗争”。研究报告汇集了关于童工和社会保护问题的研究资料，提倡挖掘社会保护的潜力，以解决童工问题。该报告还讨论了与贫穷有关的经济脆弱因素(经济冲击、疾病和老龄)在使家庭易受童工之害方面的作用，并探讨了现金转移、公共就业方案、社会保障和其他社会保护举措对童工的影响。

六. 结论和建议

75. 虽然在某些地区和国家减贫进展十分显著，但各地区之间和各国内部进展的不平衡仍是一个令人关切的重大问题。仍需开展很多工作，以确保将消除贫穷的目标与所有决策层面的社会、经济和环境政策拟订工作挂钩。要消除赤贫，国家以下各级、国家、区域和全球各级的政策工作就必须超出治标方式，为持续开展扶贫工作建设必要的物质、社会、经济和政治的基础结构。宏观经济政策必须与其他政策配套，以应对社会和环境的现实情况，成为实现包容、公平和可持续的增长的共同努力之一部分，争取提供体面、创造实际价值的就业机会。公共开支应优先考虑投资于人的发展，改善获得社会服务的机会和建立普及社会保护制度。

76. 正在进行的关于可持续发展目标和 2015 年后发展议程的讨论为修正推行发展议程的方式，在国家和国际一级促进更平衡和更具包容性的进展提供了一个可喜的机会。在 2015 年后发展议程的制定中应当充分体现贫穷的多层面性质。充分就业和人人有体面的工作是这一综合方式中业经证明的基本要素。

77. 在顾及不同国情的同时，各国在努力消除贫穷时不妨考虑以下建议：

（a）制定国家战略，以便全体人民，特别是妇女、青年、残疾人、土著人民和其他边缘化群体和弱势群体实现充分的生产性就业并享有体面工作；

（b）继续追求持续、包容和公平的经济增长，支持逐步实现经济的结构转型，逐渐提高所有部门和活动的生产率，包括采取通过建立复原力来扩大社会保护和促进非正规经济部门的活动和就业等手段；

（c）减少社会群体和人口群体之间的机会和成果的不平等，包括经济、社会和环境不平等，并建立复原能力，特别是通过促进社会和经济包容，和增强处于社会边缘的群体和弱势人群的权能，并通过加强适合本国国情的社会保护措施，特别是社会保护最低标准来建立复原能力；

（d）确保全体人民，包括处于弱势的人和边缘化的社会群体，特别是残疾人、土著人民、青年和妇女，通过获得符合劳动力市场需求的优质教育、技能发展和职业培训来增强权能，并确保所有学校和其他教育机构能为所有人提供安全、健康、非歧视和赋予权能的学习环境；

（e）创造一种可持续生活方式文化，办法包括提高消费者的意识、税率奖励和其他改变行为的政策。