



第七十一届会议

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 [70/218](#) 号决议提交的。在第二个消除贫穷十年(2008-2017)还剩不到一年之际,本报告审查了联合国系统在执行第二个十年各项目标方面取得的进展以及仍然面临的挑战。本报告最后提出一些关键建议供大会审议。

* [A/71/150](#)。



一. 引言

1. 各会员国在通过《2030年可持续发展议程》时重申致力于消除贫穷，承诺在未来15年消除贫穷。这一承诺建立在千年发展目标成功的基础上，同时也认识到可持续发展的经济、社会和环境层面的联系。大会通过了题为“联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)”的第70/218号决议，其中要求秘书长向大会第七十一届会议报告在消除一切形式和表现的贫穷、包括消除极端贫穷方面的进展。大会还要求审查联合国系统各机构、基金和方案在执行第二个十年各项目标方面取得的进展。本报告是根据这项决议提交的。
2. 第二个十年的目标是以高效、协调一致的方式支持贯彻落实与消除贫穷有关的国际商定发展目标，包括《2030年议程》确定的可持续发展目标和千年发展目标的未竟事业，并为此目的协调国际支持。制定了强调充分就业和人人有体面工作的联合国全系统行动计划，加强联合国系统内的协调。
3. 应结合充满挑战的全球背景来审视第二个十年开始以来在消除贫穷和饥饿以及在创造充分就业和人人有体面工作机会方面取得的进展。第二个十年开始时，世界尚未从全球重大经济金融危机以及粮食和能源危机的余震中恢复。这些危机造成了严重的社会经济动荡，大量失业时有发生，粮食不安全加剧且公共服务锐减。2008年粮食价格激增，导致营养不良者人数增加了约6300万。同样，2010年粮食价格暴涨对生活贫穷者造成了严重影响。6800万名农村和城市粮食净购买者跌到贫穷线以下，相比之下，2400万名粮食净出售者摆脱了贫穷。这些分配影响导致贫穷人口净增加了4400万。¹ 若干国家尽管过去数十年间不平等有所缓解，但在第二个十年期间，收入、财富和机会方面的不平等依然严重甚至加剧。
4. 目前，世界上的民间动乱和冲突使人们的苦难和人道主义需求达到了前所未有的水平。自然灾害因气候变化的影响而变本加厉，受影响的人数创下新高，这侵蚀了发展成果并危及社会凝聚力和各国整体稳定性。严重疾病爆发也对一些国家的消除贫穷工作产生了负面影响，全球经济疲软则导致许多发展中和转型期经济体(特别是商品出口数量和价格下跌的国家)就业率下降。

¹ 世界银行，《应对世界粮食价格上涨和波动加剧》，68420-GLB号报告(2012年，华盛顿特区)。

二. 在消除贫穷、减少不平等和促进包容性发展方面取得的进展

A. 消除贫穷和饥饿

全球收入和非收入贫穷

5. 在第二个十年期间，贫穷率继续下降。按 2005 年购买力平价计算每天生活费不到 1.25 美元的人口比例从 2008 年的 21.8% 降至 2011 年的 16.9%。所有地区的贫穷率都在下降，但速度不一。东亚和太平洋地区的极端贫穷率从 2008 年的 13.7% 降至 2011 年的 7.9%。南亚的极端贫穷率从 34% 降至 24.5%。撒哈拉以南非洲的进展不太明显，同期该地区的贫穷率从 49.7% 降至 46.9%。拉丁美洲和加勒比地区的贫穷率维持低位，2008 年为 5.4%，2011 年为 4.6%。同样，中东和北非的贫穷率也维持低位，2008 年为 2.1%，2011 年为 1.7%。欧洲和中亚的极端贫穷率仍然很低且维持不变，2008 年和 2011 年都为 0.5%。

6. 2008 年约有 12.5 亿人每天生活费不到 1.25 美元，2011 年则有 10.1 亿人。在撒哈拉以南非洲，这一人数从 2008 年的 4.034 亿增至 2011 年的 4.158 亿。南亚的这一人数从 5.403 亿降至 3.989 亿。拉丁美洲和加勒比及中东地区这方面的绝对人数出现下降，但欧洲和中亚地区基本维持不变。²

7. 如果采用贫穷的相对定义，即收入低于收入中位数的 60%，则发达国家、特别是欧洲的贫穷人口增多。2012 年，发达国家估计有超过 3 亿人生活贫穷。³ 2008 年以来的儿童贫穷趋势也仍然令人关切。使用以 2008 年相对贫穷线为基础的贫穷线，经济合作与发展组织(经合组织)23 个成员国的贫穷儿童人口 2008 年后增多。2014 年，41 个最富裕国家中有近 7 700 万名儿童生活贫穷。⁴ 5 个国家的儿童贫穷率上升了 50% 以上。欧洲联盟的儿童贫穷率高于成人贫穷率。此外，2013 年欧洲联盟有大约 750 万名不读书、不就业也不接受培训的青年，比 2008 年增加近 100 万人。在中低收入国家，每天生活费不到 1.90 美元的人口中有 46% 是 17 岁及以下儿童。⁵

² 2008 年，撒哈拉以南非洲约有 3.915 亿人每天生活费不到 1.90 美元。2011 年的这一数字增至 3.935 亿，2012 年降至 3.888 亿。使用这一标准，南亚 2008 年的贫穷人口为 5.015 亿，2012 年为 3.092 亿。在东亚和太平洋地区，这一人数从 2008 年的 2.969 亿降至 2012 年的 1.472 亿。在拉丁美洲和加勒比地区，这一人数从 2008 年的 4 110 万降至 2012 年的 3 370 万。

³ 国际劳工组织(劳工组织)。《2016 年世界就业与社会展望——转变就业以终结贫困》(2016 年，日内瓦)。

⁴ 联合国儿童基金会(儿基会)因诺琴蒂研究室，《经济衰退时期的儿童：经济危机对富裕国家儿童福祉的影响》，因诺琴蒂报告单 12(2014 年，意大利，佛罗伦萨，儿基会)。

⁵ 儿基会，《世界儿童状况报告：为每个儿童提供公平机会》(2016 年，纽约)。

8. 总体而言，中等收入国家人口众多，那里生活着世界上四分之三的极端贫困者。例如，2011 年中国和印度每天生活费不到 1.25 美元的人口数分别为 8 410 万和 3.013 亿。

9. 在减少非货币贫穷方面也取得了进展。多层面措施是应对贫穷的另一种办法，涵盖了影响人们机会和生活机遇的各个方面和匮乏。根据多维贫穷指数，⁶ 2015 年有 16 亿人生活在多维贫穷状态下。⁷ 其中 54% 的人生活在南亚，31% 在撒哈拉以南非洲。不过，在减少饥饿和营养不良方面取得了显著进步。在联合国粮食及农业组织(粮农组织)监测的 129 个国家中，有 72 个国家实现了千年发展目标关于到 2015 年营养不良人口比例减半的具体目标。然而，整个发展中地区距离该具体目标仍有些许差距，长期营养不良者仍然很多，2016 年为 7.95 亿，2009 年为 8.67 亿。⁸ 这部分人绝大多数生活在发展中国家的农村地区，收入主要来自生计农业。

非洲和最不发达国家的收入及非收入贫穷

10. 贫穷仍是非洲和最不发达国家面临的一项艰巨挑战。在实现可持续发展目标过程中，为实现消除贫穷和不落下任何人的总体目标，必须特别重视这些国家的情况。

11. 尽管历经二十年的经济高速发展和外国投资增长，但只有少数几个非洲国家和一些最不发达国家得以持续减贫。非洲的极端贫穷率从 1990 年的 46.6% 和第二个十年开始的 41.8% 降至 2011 年的 39.6%。撒哈拉以南非洲的极端贫穷率从 1990 年的 56.8% 和 2008 年的 49.7% 降至 2011 年的 46.9%。尽管如此，但在 1990 年至 2011 年间，撒哈拉以南非洲生活贫穷的人数却增加了超过 1 亿。到 2030 年，预计撒哈拉以南非洲约有 1.56 亿名儿童每天生活费不到 1.90 美元，占全球极端贫穷人口的近一半。⁵

12. 最不发达国家的极端贫穷率从 1990 年的 65.9% 和 2008 年的 48.9% 降至 2011 年的 44.8%。2011 年，14 个最不发达国家的极端贫穷率超过 50% (其中 6 个国家超过 70%)，相比 2008 年有 15 个国家 (其中 4 个国家超过 70%)。

13. 结构变革步伐缓慢是失业率居高不下、弱势就业和贫穷的关键因素，特别是在最不发达国家。就业密集型部门一直不是埃塞俄比亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等快速增长的最不发达国家的成长来源。同样，资源丰富国家的采掘业也没有创造足够多良好的就业机会。

⁶ 多维贫穷指数考虑了保健、教育和生活水平方面的重叠缺失，对贫穷的货币计量加以补充。

⁷ Sabina Alkire and others, "Global Multidimensional Poverty Index 2015", Oxford Poverty and Human Development Initiative, June 2015.

⁸ 粮农组织，《粮食和农业状况：社会保护与农业——打破农村贫穷循环》(2015 年，罗马)。

14. 在同一期间，非洲和最不发达国家的非收入性减贫措施继续改进，不过各国的表现参差不齐。许多非洲国家的卫生和教育指标出现了改善。1990年以来，非洲在儿童存活方面取得了显著进展，不过全球儿童死亡有一半发生在非洲。由于其他地区的进步更快，因此，非洲的5岁以下儿童死亡率仍是全球最高。最不发达国家的儿童死亡率也居高不下，2012年，在所有5岁以下儿童死亡病例中最不发达国家占36%。小学入学率提高，但在减少失学儿童方面的进展却慢得多。特别令人关切的是，最不发达国家有2 400多万名小学年龄儿童失学。

B. 实现包容性增长，减少贫穷和不平等——体面工作的作用

15. 总体而言，现有证据表明，从各国不同时期的经验来看，可持续的快速经济增长有助于减少贫穷。然而，狭隘的经济增长对减贫的影响有限，而且常常会加剧收入不平等。世界银行估计，如果各国在今后15年维持过去10年的增长率，那么到2030年，全球极端贫穷率将降至4%。⁹ 平均而言，自1990年以来，发展中世界的饥饿人口因经济增长而大大减少。例如，加纳的年均增长率为3.3%，促使饥饿发生率从1990年的47%降至2014年的5%。极端贫穷率从1990年的50.5%降至2011年的18.0%。⁹

16. 各国贫穷率因经济增长而下降的幅度存在显著差异。一些国家最近的增长经验表明，增长对贫穷的影响有利有弊。利比里亚、马拉维和莫桑比克等国家的国内生产总值大幅增长，但贫穷率却出现上升。与此相反，塞拉利昂和斯威士兰等高增长国家却成功减少了贫穷。依赖自然资源和初级商品出口的国家进步最小，这是由于资源采掘是资本密集性活动，创造的体面工作很少。大规模的非正规经济和农村经济进一步削弱了开采自然资源和减少贫穷之间的联系。在亚太区域，从减贫速度放缓和不平等程度加剧可以看出，近年来的经济增长给生活贫穷者带来的福利较少。

近期全球和区域就业趋势

17. 由于增长放缓，全球劳动力市场依然脆弱且波动不断。2015年，全球经济增长速度比最初预期慢得多，主要原因是大型新兴经济体的经济增长放缓。这些国家增长疲软并持续放缓，将对今后几年的全球劳动力市场产生影响。经济疲弱导致2015年的失业人数增至1.971亿人。这比危机前的失业人数增加了2 700多万。2008年的全球失业人数为1.77亿。在今后两年，预计失业人数将增加340多万。¹⁰ 在劳动参与方面，2015年没有参加劳动力市场的工作年龄人口超过20亿人，其中多数为妇女，在全球范围内，只有半数妇女参加劳动力市场，而男子的这一比例为四分之三。

⁹ 世界银行，《2016年世界发展指标》(2016年，华盛顿特区)。

¹⁰ 劳工组织，《2016年世界就业与社会展望》(2016年，日内瓦)。

18. 劳动力市场疲弱对青年、特别是青年妇女造成了严重影响。2008年，全球青年失业人数为7 600万，在全球衰退谷底时达到7 660万。2014年，有7 330万名青年失业。下降趋势表明，全球一级的青年失业危机正在逐步缓解。¹¹ 全球青年失业率从2008年的12.1%升至2009年的13.4%，2015年则降至近11%。青年妇女的失业率高于青年男子。在区域一级，北非的青年失业率全球最高，2015年约为30%。

19. 就业者的贫穷率也居高不下。2015年，约有9.67亿名工人处于贫穷边缘或中度贫穷，另有3.27亿名工人极端贫穷。不过，极端贫穷工人(每天生活费不到1.90美元)占新兴国家和发展中国家雇用总人数的比例大幅下降，从2005年的22.2%降至2015年的12%。同样，2015年，新兴区域和发展中区域有27.9%的就业人口被视为中度贫穷(每天生活费不到3.10美元)，而2005年的这一比例为44.7%。在同一期间，非洲就业人口的极端贫穷率从40%降至29.8%，中度贫穷率从69.0%降至57.8%。亚洲和太平洋地区的就业者贫穷率也很高；在同一期间，极端贫穷率从23.2%降至10.4%，中度贫穷率从48.8%降至26.4%，³ 同一区域各个国家所取得的进展差异很大。并非所有国家都通过体面工作减少了贫穷。

1. 非正规就业、中小和微型企业与消除贫穷

20. 在许多发展中和新兴经济体中，非正规就业人数比非农就业人数多一半以上，各区域和各国的非正规就业比例不尽相同。在撒哈拉以南非洲，非正规经济占国内生产总值的50%至80%、就业人数的60%至80%和新岗位的90%。¹² 非正规经济为南亚贡献了约82%的就业机会，东亚和东南亚(不包括中国)的这一数字为65%，拉丁美洲和加勒比地区为47%。在东欧和独立国家联合体国家，非正规就业占就业总人数的20%以上，中欧和东南欧(非欧洲联盟)及中东的这一数字在15%至30%之间。¹³ 在大多数地区，妇女占非正规部门工人的很大比例，她们往往高度集中在非正规就业的最低收入群体。

21. 由于非正规部门工作的生产力低下，报酬很低，而且很少提供或完全不提供社会保护，因而如此高的非正规就业比例对消除贫穷工作构成了挑战。因此，为了消除贫穷，需要增加非正规经济的收入并降低其风险。增加工作穷人的收入可以为个人及其家庭带来转机，但为此需要改变大多数国家非正规部门所处的法律和监管环境。为了提高生产力和收入，需要向中小和微型企业提供技能培训以及金融和商业发展服务。此外，为消除贫穷，必须减少和消除性别分类和两性收入

¹¹ 劳工组织，《2015年全球青年就业趋势：加大对青年体面就业的投资》(2015年，日内瓦)。

¹² Nancy Benjamin 和 Ahmadou Aly Mbaye，《非洲的非正规部门、增长与发展》，发展经济学所工作文件，第52号(2014年，赫尔辛基，联合国大学——世界发展经济学研究所)。

¹³ 劳工组织，《2014年全球就业趋势：失业复苏的风险?》(2014年，日内瓦)。

差距，并推出和解政策，帮助妇女平衡工作与家庭责任，从而纠正性别不平等现象。为此，需要改变社会规范以及非正规和正规经济中的人力资源管理做法。

22. 大多数非正规就业和弱势就业发生在中小和微型企业。有证据表明，在中小和微型企业，融资渠道和就业增长之间存在高度正相关性。能够获得贷款的企业就业增长率比没有融资渠道的企业高出 1 至 3 个百分点。更重要的是，能获得贷款的中小和微型企业的就业增长率比不能获得贷款的企业高出 1 至 4 个百分点。¹⁴ 不过，这些企业创造的并不都是有助于消除贫穷的体面生产性工作。非正规就业的特点是收入低、工作条件差，而且很少提供或完全不提供正式社会保护。消除贫穷的关键在于，确保能够生存和增长并提供社会保护的生产性企业创造体面的就业机会。

农业与体面农村就业

23. 农村地区仍然人口众多且聚集了最贫穷和粮食无保障的人。全球约 80% 的极端贫穷人口生活在农村地区，其中大部分人依赖农业生存。农业也是低收入国家的最大就业来源，平均而言，非洲 68% 的就业来自农业，最不发达国家的这一比例则为 60%。¹⁵ 在发展中国家，妇女平均占农业劳动力的 40% 左右，拉丁美洲的这一比例为 20%，非洲和亚洲部分地区则达到 50% 或更高。¹⁶

24. 可持续地提高农业生产力和实现农村工业化对消除贫穷至关重要。该部门的增长、包括创造体面的农村非农工作将是消除贫穷的关键驱动因素。虽然 2008 年以来，发展中国家(特别是非洲)在提高农业投资率方面取得了一些进展，但这些投资仍然不足以大幅减少农村贫穷、失业和弱势就业。例如，越南在 1990 年代还是农业经济，它用了 20 年时间成功转型为最大的农产品出口国之一。在此过程中，贫穷人口大幅减少，农业和非农就业增加。

25. 若想消除农村贫穷，就需要使人们能更容易获得优质教育和保健服务、清洁水和卫生以及交通和通讯服务。若缺乏这些公共产品和服务，农村人口就更有可能跌入贫穷陷阱。妇女、儿童、青年、残疾人、土著群体、老年人和移民等特定的农村群体继续面临特定的不平等和歧视。例如，童工现象十分普遍，对消除农村贫穷构成了重大挑战。近 60% 的童工(9 800 万名儿童)从事农业工作。¹⁷ 童工务农会妨碍儿童教育，并对他们今后获得体面和生产性就业机会的能力产生长期影响，因此，从事农业对儿童有害，并使农村贫穷长期无法消除。

¹⁴ Meghanna Ayyagari 等人，《融资渠道与就业增长：发展中国家公司一级的证据》，政策研究工作报告，第 7604 号(2016 年，华盛顿特区，世界银行)。

¹⁵ 《2015 年最不发达国家报告：农村经济转型》(联合国出版物，出售品编号：E.15.II.D.7)。

¹⁶ 粮农组织，《粮食及农业状况：农业中的女性——填性别鸿沟促农业发展》(2011 年，罗马)。

¹⁷ 劳工组织，《务农的童工》，可查阅 www.ilo.org/ipec/areas/Agriculture/lang--en/index.htm。

26. 同样，相比男子，农村妇女从体面农村就业中得到的益处依然更少。她们在获得土地、信贷、推广服务和社会保护领域面临的限制比男子更多。她们还在农村劳动力市场受到工资歧视，在家庭农场工作往往没有报酬。在农村地区，工作穷人和弱势就业人口中的青年比例也很高。

结构转型、工作与消除贫穷

27. 各国经验表明，实现包容性增长的一个重要途径是为妇女和男子都创造充分就业和体面工作机会。提供体面生活工资和基本社会保护的生产性工作能够促进消费和储蓄，从而刺激投资，形成良性循环，创造更多公共和私人资源以满足社会需求，因此这些工作是实现包容性和可持续增长与发展的基础。

28. 结构转型(涉及从农业逐步向工业、继而向服务转型)是发达国家用于减少贫穷和创造良好工作的主要战略。同样，在中国、印度尼西亚和大韩民国等大型新兴经济体，通过工业化完成的结构转型在经济增长和提高生活水平方面发挥了重要作用。

29. 尽管过去数十年中经济稳步增长、消费群体不断扩大且出口表现强劲，但缺乏结构转型仍在制约大多数发展中国家有效消除贫穷和提高生活水平的能力。严重依赖初级商品出口的经济增长模式导致了无就业增长、社会排斥，数以百万计的人无法摆脱贫穷。因此，发展中国家、特别是非洲发展中国家和最不发达国家必须重点促进附加值较高和生产性部门的的增长。这种转型将提高劳动生产率、创造生产性就业机会及降低从事农业和非正规活动的工作穷人比例，从而增加就业和其他经济活动的收入。此外，更具生产性的活动以及更完善的税收管理系统有望提高公共财政收入，其中部分收入可用于投资教育、保健和基础设施，或通过社会保护制度转移给最需要的人。

C. 社会发展

教育

30. 教育是包容性可持续发展的基础，是消除贫穷、减少不平等、实现其他有利社会的结果(如降低妇幼死亡率)的有力工具。教育为个人提供了加强技能以获得良好工作和更高工资的机会，还能刺激国家增长。上学时间每增加一年，个人年收入就能提高约 10%。¹⁸ 研究表明，为实现更大的收益，教育投资必须从幼儿时期开始。为确保教育能促进经济增长和消除贫穷，国家需要提供更多机会，包括在农村和偏远地区提供机会。考虑到超过 1.3 亿名儿童到四年级仍不识字，还应重视提高教育质量。¹⁹

¹⁸ Claudia E. Montenegro 和 Harry Patrinos,《全球受教育回报率的估计》，政策研究报告，第 7020 号(2014 年，华盛顿特区，世界银行)。

¹⁹ 联合国,《2015 年千年发展目标报告》(2015 年，纽约)。

31. 全球在实现全民教育目标方面取得了重大进展。2012年，约1.84亿名儿童接受了学前教育，比1999年增加了近67%。小学净入学率从1999年的84%上升至2015年的93%。17个国家的小学净入学率上升了至少20个百分点，其中11个国家在撒哈拉以南非洲。在小学一级，到2015年，69%的国家达到了性别均等，17个国家的文盲率减半。全球范围内，小学完成率从1990年的81%升至2013年的92%，小学年龄儿童失学人数从2000年的1亿人降至2015年的5 700万人。¹⁹

32. 然而，挑战依然存在。近年来，在小学和初中两级一直停滞不前，各区域的进展参差不齐，贫穷和富裕儿童之间也存在差异。2015年，中低收入国家分别有六分之一的儿童和三分之一的青少年没有完成小学和初中教育。有5 700万名小学年龄儿童失学，其中55%是女童，3 300万人在撒哈拉以南非洲。造成这些糟糕结果的原因包括冲突、歧视、暴力、童婚和入学方面的问题，如距离、残疾状况和费用。

保健

33. 全球在增加获得优质保健服务机会方面取得了前所未有的进展，这促进了经济增长和消除贫穷。目前，能够获得必要保健服务的人数达到了历史最高水平。到2013年，84%的1岁儿童接种了白喉、破伤风和百日咳疫苗，76%的妇女报告称，她们通过现代避孕方法满足了计划生育需求。²⁰ 孕产妇死亡率从1990年每10万例活产死亡385人降至2015年每10万例活产死亡216人。有熟练助产士在场的分娩比例从2000年的60%升至2011年的68%。1990年至2015年期间，5岁以下幼儿死亡率降低了53%。2000年至2013年期间，全球高危人口的疟疾发病率和死亡率分别降至30%和47%。结核病例减少，艾滋病毒抗体阴性的结核病患者死亡数也在下降。新增艾滋病毒感染者从2001年的340万降至2013年的210万。

34. 然而，各区域之间和各国内部的健康保障仍存在很大差距。例如，在贫穷国家，只有一半的分娩有熟练专业人士在场，只有37%的艾滋病毒感染者接受抗逆转录病毒疗法。此外，全球36%的人口，即近25亿人没有用上改良卫生设施。疾病负担严重影响生活贫穷者和边缘群体，这往往是他们陷入贫穷的原因。对37个国家进行的一项研究发现，6%的人口因自费支付保健服务而陷入极端贫穷(每天生活费不到1.25美元)。这些国家中每天生活费不到2美元的人口中有17%因支付保健费用而致贫。²⁰

²⁰ 世界卫生组织(世卫组织)和世界银行，《跟踪全民健康保障：第一份全球监测报告》(2015年，日内瓦，世卫组织)。

性别平等和增强妇女权能

35. 致力于积极增加妇女和女童获得优质教育和卫生保健、体面就业和生产性资源途径的国家提高了增长的质量和速度，减少了贫穷和不平等现象。拉丁美洲几个国家的妇女，特别是贫穷妇女的就业途径增多促进减少了贫穷和不平等现象。²¹ 对 100 多个国家三十多年情况进行研究的一份报告发现，受过中学教育的成年妇女比例每提高 1 个百分点，人均收入就会增加 0.3 个百分点。²²

36. 促进性别平等、赋权妇女也可以大幅提高儿童的福祉，包括可以打破贫穷的代际循环。事实证明，受教育程度更高妇女做出的决定和采取的做法，如提高生育间隔时间、少生孩子、在投资于儿童的教育和保健方面做出更好的决定以及采用改良的卫生做法，都可以降低婴儿和儿童死亡率。

37. 各地区在促进性别平等和妇女赋权方面继续取得显著进展。与十年前相比，上学的女童增多，发展中国家整体上实现了消除小学、中学和大学教育中性别差距的千年发展目标。1991 年至 2015 年，弱势就业的妇女比例下降了 13 个百分点。2015 年，妇女占农业部门以外有薪工人的 41%，比 1990 年的 35% 有所提高。1990 年以来，议会中的妇女比例在有此类数据的 174 个国家中增加了近 90%。妇女在获得就业机会、拥有和继承财产方面也获得了更多法律权利。

38. 尽管取得了这些成绩，但生活贫困的妇女比男子多，而且大衰退之后，如果说她们的劳动参与率没有恶化，也是停滞不前。劳动参与率方面的性别差距仍然很高，为 27 个百分点。非正规就业的妇女比例过高，工作条件差，有时甚至很危险，缺乏社会保护，而且薪酬低。这种歧视剥夺了妇女适当养活自己和养活家人的能力，使她们无法享有适足的生活水准。歧视性做法还限制了妇女获得资产和资源，如土地、信息和知识、技术和信贷。金融排斥仍是妇女面临的一个长期制约因素，在发展中国家尤其如此。

39. 应对这些挑战需要制订各项政策，如提供带薪产假和育儿假，使妇女和男子能够兼顾家庭与工作责任。需要投资建设基础设施，如水、卫生设施和电力，特别是在农村地区，同时提供公共保健服务，特别是儿童保育，使更多妇女，尤其是贫穷妇女能够就业。

²¹ Joana Costa, Elydia Silva and Fábio Vaz, “The role of gender inequalities in explaining income growth, poverty and inequality: evidence from Latin American countries”, Working Paper, No.52(Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009)。

²² David Dollar 和 Roberta Gatti, 《性别不平等、收入与增长：好时代对妇女而言真的好吗？》，性别与发展政策研究报告，工作文件系列，第 1 号(1999 年，世界银行，华盛顿特区)。

三. 社会保护和消除贫穷

40. 社会保护制度在减少贫穷、饥饿和营养不良现象，改善保健和教育成果方面继续发挥重要作用，在儿童当中的作用尤其明显。2013 年，社会保护帮助大约 1.5 亿人摆脱了极端贫穷。⁸

41. 若干国家大幅扩大了社会保护的覆盖范围。逐步扩大社会保护的覆盖范围提高了人民的福祉，促进了人力资本的形成，帮助减少了不平等现象。例如，有条件的现金转移已成为社会政策和消除贫穷战略中的重要机制。在整个拉丁美洲和加勒比地区，有条件的现金转移已占到贫穷受益人收入的 20% 以上。若没有这些现金转移，贫穷人口还会高得多。转移也有助于消除障碍，使穷人能够融入生产活动。

42. 然而，世界约 50% 的人没有获得任何社会保护措施。只有 27% 的全球人口获得了全面的社会保障。余下 73% 的人口或者部分获得了社会保障或没有任何保障。最不发达国家的覆盖率低于 10%，中等收入国家的覆盖率在 20% 至 60% 之间。²³

四. 将消除贫穷和创造就业列为优先政策

43. 消除贫穷的所有多种形式需要各项政策和战略确保经济收益能促进实现共同繁荣，创造体面的就业机会，减少不平等现象。需要战略干预措施，同时充分利用新型且不断扩大的“绿色”市场，激励私营部门，使其能够在最穷的人生活和工作的行业和社区创造更多、更好的就业机会。全面的社会保护制度必须给予人民今后投资和取得成功所需要的稳定和安全。人民需要成为实现包容性增长的核心。只有投资于人民促进了人力资本增长，各国才能意识到，需要创新和生产力创造消除贫穷必需的体面工作和包容、可持续的增长。

44. 经济和社会政策的协调框架能改善就业数量和质量，最有助于通过体面工作消除贫穷。对许多国家和地区而言，当务之急是摆脱当前经济增长放缓情况。此外，正如最近的研究显示，减少不平等和贫困有助于实现更快增长。²⁴ 因此，政策重点应放在推动能创造大量就业机会、包容性的更快增长。宏观经济政策通过充分提供公共服务，创造、维持和升级有形基础设施和社会基础设施，使更多人能够获得人力资源和高质量的公共服务，特别是在农村地区或出现赤字地区，促进创造就业机会和消除贫穷。

²³ 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保护情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014 年，日内瓦）。

²⁴ Jonathan D. Ostry、Andrew Berg 和 Charalambos G. Tsangarides，“再分配、不平等与增长”，国际货币基金组织讨论说明，SDN/14/02（2014 年 2 月）。

45. 各国还应促进和管理结构转型。许多发展中国家通过经济多样化和结构转型获得了相当大的进一步增长潜力。支持结构转型的政策和措施包括发展一个龙头行业或通过工业和部门政策实现经济多样化；支持发展可持续的企业，提高非正式经济部门，特别是微型、小型和中型企业工人的技术和技能；为满足当前和今后对工人的需求，加强技能发展方面的教育和培训。

46. 为提高能促进就业增长和消除贫穷的有成效的新企业数以及微型、小型和中型企业的存活率，需要一系列政策措施克服结构性的增长制约因素，创造所有微型、小型和中型企业都能发展的平等机会。其中包括创造体面工作条件，提供高质量的教育和培训，提供更多获取市场信息的途径，放宽获得信贷和高质量基础设施的条件以及通过商业和劳工条例营造一个平等的竞争环境。

47. 成功将青年和妇女带入劳动力市场也可以加快结构转型。年轻人流动性更大，通常受教育程度比上一代人更高，更能从新工作中经历中学到更多。就业政策应通过从数量和质量上估计当前和今后投资对工人和技能的需求，向教育和培训机构以及青年通报此类可能的需求以及向年轻人提供就业咨询和劳动力市场指导，支持年轻人获得体面工作。通过制订各项政策，使妇女能够公平地获得教育和培训机会及生产资源，促进重新分配无酬照护工作，使妇女能公平参与有收益的经济活动并从中受益，从而充分释放妇女尚未开发的潜力。

48. 为改善教育成果，各国需提高入学率，让那些失学儿童、最贫穷、受排斥和处于不利地位的儿童能重返校园，同时降低辍学率。拨出适当资源，侧重提高教育的数量和质量以及合格教师的留用和报酬也非常重要。还需要特别注意受冲突影响地区的儿童。

49. 为提供更多获得优质保健服务的途径，需要强有力的政治承诺和全球伙伴关系，包括增加卫生融资，确保平等获得保健和服务，改善备灾和流行病、冲突、人道主义危机和灾害等紧急情况的管理。

五. 包容性发展筹资

50. 《亚的斯亚贝巴行动议程》概述了执行《2030年可持续发展议程》的若干资金来源。对许多发展中国家而言，官方发展援助仍然非常关键。2015年，发展援助总额为1 316亿美元，按实际价值计算比2014年增加6.9%，提供给收容国难民的援助翻了一番还多，实际价值达到120亿美元。排除用于难民的资金，按实际价值计算援助资金仍增长了1.7%。²⁵

²⁵ 经济合作与发展组织，“发展援助2015年再次增加，花在难民身上的资金翻番”，2015年4月13日，可查阅 www.oecd.org/development/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm。

51. 《行动议程》还强调调动国内资源促进发展的重要性。发展中国家的国内资源远远大于所有的外部资金来源。发展中国家正在越来越多地依赖税收资助发展方案。尽管全球范围内的税收有所增加，但税收收入依然很低。对撒哈拉以南非洲和拉丁美洲的绝大多数国家而言，税收占国内生产总值的比例实际上已经停滞或下降。贸易条件，特别是初级商品的贸易条件恶化，更加剧了这种情况。税收竞争也使得征税很难。为确保发展努力的可持续性，发展中国家及其发展伙伴必须把重点放在利用国内资源促进发展上。

52. 《行动议程》还强调，重要的是如何利用这些财政资源，包括将这些资源与可持续发展联系起来。需要努力提高资金使用效率，将现有资源用于教育、卫生和农业等关键领域。国际发展议程上还必须将解决非法资金流动继续列为重点问题，因为非法资金流动会损害贫穷国家的发展努力。

六. 审查联合国系统第二个十年的执行情况

53. 根据与联合国各机构、基金和方案以及各区域委员会的磋商情况，第二个十年的审查得出结论认为，已奠定坚实的基础，确保消除贫困仍是新的全球发展议程和联合国系统最重要的优先事项。第二个十年促进提高了认识，分享了消除贫穷的有效战略，并影响了政策。联合国系统内的相关组织在各自任务和资源范围内通过向会员国提供咨询和方案支助落实了第二个十年的目标。各机构为支持第二个十年开展的一些活动如下。

54. 国际劳工组织(劳工组织)在战略目标和预期成果中增加了农村经济中体面工作、非正规经济正规化以及防止工人接受不可接受的工作形式等关键主题。2014至2015年，劳工组织启动标准制定进程，并最终通过了关于从非正规经济过渡到正规经济的第204号建议。劳工组织确保将“全球供应链中的体面工作”专题列入第105届国际劳工大会议程，旨在确定全球供应链在包容性发展和创造就业机会中的作用。此外，劳工组织还设立了若干百年倡议，包括一项关于未来工作的倡议和一项关于消除贫穷的倡议。

55. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)将支持农村体面就业列为其审查的战略框架中的优先事项。粮农组织在就业方面的工作包括在国家、区域和全球各级制订和执行各项政策、战略和方案，创造体面的农村就业机会、提供政策咨询、能力发展和技术支助，将国际劳工标准的适用范围扩大到农村地区以及支持完善关于农村体面就业的信息系统和知识。粮农组织提高了体面工作在当前有关有效的渔业管理和负责任的水产养殖的全球对话中的知名度。粮农组织还促进农村地区获得社会保护的机会，并将体面工作纳入了其项目、方案规划框架和准则的主流。粮农组织积极参加联合国机构间青年发展网络，并直接推动了联合国全系统青年行动计划的发展。粮农组织是青年体面工作全球倡议及其相关战略的一部分。此

外，粮农组织正在与非洲联盟以及联合国一些机构合作，设计非洲联盟在就业、消除贫穷和包容性发展方面的第一个五年优先方案。

56. 为支持消除贫穷，联合国开发计划署(开发署)组织起来帮助各国克服制约减少贫穷的三大制约因素：增长缓慢且不创造就业；冲突和脆弱性；不平等和排斥现象。充分就业和体面工作是贯穿这些努力的一个目标。开发署促进加强对体面工作议程的认识，认为体面工作是消除贫穷的发展战略的一个有效要素，并继续在所有各级倡导和宣传其 2015 年《人类发展报告》中提出的建议。开发署在国家和国际两级共享促进就业和体面工作方面的最佳做法。开发署支持将体面工作和消除贫穷纳入国家和国际政策和方案。

57. 通过制定和执行支持促进包容、可持续的工业发展战略，联合国工业发展组织(工发组织)在通过创造就业机会应对消除贫穷挑战方面发挥着关键作用。为消除贫困，创造就业，工发组织正在积极参与提高各国的生产能力。工发组织向各国政府提供技术援助，帮助确定具有高增长和创造就业潜力的集群、战略部门和工业价值链，完善各国向现有企业家和有志成为创业者提供的金融和非金融服务，包括满足青年和妇女企业家需要的各种服务。工发组织还提供服务，提高工作年龄人口，特别是青年和妇女的就业能力，支持当地社区营造创业文化，使各利益攸关方开展对话，使人们更加认识到促进青年和妇女创业的好处。

58. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)继续通过其在国家一级的方案处理妇女获得资金渠道问题。2015 年，妇女署支持 76 个国家在制订规划和编制预算时考虑性别平等。妇女署还帮助 21 个国家制定和实施关于性别平等的国家行动计划，支持在 18 个国家制订追踪性别平等情况系统。2013 年以来，共有 30 个国家制订了追踪性别平等情况系统，并将追踪结果公之于众。2015 年，妇女署牵头倡导在政治上支持为性别平等筹集更多资金。在筹备在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议时，妇女署开展的宣传工作和进行的实质性投入使得在成果文件中写入了改变筹资模式，促进性别平等方面具体的优先事项。亚的斯亚贝巴会议期间，妇女署还牵头发起了《为促进性别平等和赋权妇女进行变革性筹资的亚的斯亚贝巴行动计划》。

59. 联合国人口基金(人口基金)通过侧重普遍享有性健康和生殖健康以及生殖权利，推动通过综合解决办法解决导致贫穷的主要原因，包括特别关注妇女和青年的能力、权利和前景。在过去两年里，人口基金又帮助 5 300 万人获得了现代计划生育方法，使 2 300 万青少年获得了性健康和生殖健康综合服务。这些干预措施避免了约 63 342 例孕产妇死亡和 2 300 万次意外怀孕。人口基金支持各国制定法律和政策，终止童婚，实现人口红利，人口红利是消除贫穷的一个主要因素。人口基金的工作重点是提高国家对人口变化、人口政策和倍增效应进行战略评估的能力以及提高人的能力和伙伴关系，制订和执行以数据为依据的综合政策。此外，人口基金还向 130 个国家的数据收集工作提供支助。

60. 联合国儿童基金(儿基会)倡导将儿童贫穷视为全球和各国一个优先问题。需要通过提供新证据,完善儿童贫困数据的可得性以及与合作伙伴解决儿童贫困的所有方面,消除儿童贫穷问题。儿基会扩大了社会保护方案帮扶的儿童和家庭数,确保这些方案能最大限度地给儿童带来积极成果。在全球层面,儿基会已通过可持续发展目标各项指标机构间专家组促进制定和完善了《2030年议程》监测框架。儿基会目前正在与其伙伴合作,提高全球和各国关于儿童贫穷数据的可及性。此外,儿基会向各国统计机构收集和分析儿童贫困数据提供技术支助,还支持各国政府逐步实现所有女孩和男孩,包括最边缘化群体的12年基础教育。儿基会还努力将童工问题纳入国家政策和教育计划,并使社会保护制度考虑儿童的需求。

61. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)正在通过其分析和技术合作工作,提高其成员国消除贫穷和减少不平等现象的能力。亚太经社会开发了一个在线互动工具箱,提高人们对扩大和加强社会保护重要性的认识并加强这方面的知识基础。²⁶ 亚太经社会与劳工组织合作,最近发布了亚太区域协调机制/联合国发展集团青年专题工作组题为《追赶时代的潮流:青年是亚洲及太平洋可持续发展的核心》的报告。此外,亚太经社会对选定国家老年人收入保障的现行系统进行分析,将分析结果用于技术合作,为决策者提供政策备选方案,使所有老年人的收入都能有保障。

62. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)积极帮助其成员国制定循证政策和衡量多层次贫穷的框架。西亚经社会与阿拉伯国家联盟协作,举办培训讲习班,提高成员国在衡量贫穷方面的能力。西亚经社会还制定了适合阿拉伯地区的衡量多层次贫穷的新工具。西亚经社会还开发了一个适用于各国的家庭调查方法的一致工具,并与阿拉伯城市发展研究所联合开发了一个多层次的、以家庭为基础的城市贫困指数,可以利用该指数衡量城市层面的贫穷和匮乏情况。西亚经社会还与其他区域委员会建立伙伴关系,提高成员国在衡量贫穷和不平等方面的统计能力。

七. 结论和建议

63. 广泛的经济和社会政策是消除贫穷的必要条件。经济增长很重要,但光靠经济增长还不足以消除贫困,实现包容性发展。虽然一些政策旨在促进包容性增长,提高收入,减少不平等现象,而另一些政策则侧重消除到目前为止被抛在后面的人民和群体所面临的障碍。其中主要是积极的劳动力市场政策,这些政策可以促进创造就业机会,开发人力资源,提高穷人的能力,重新分配资源和扩大社会保护,促进性别平等和赋权妇女,并投资于农业、农村发展和基础设施。虽然私营部门必须是促进就业增长的主要动力,但在促进公平和包容性经济和社会政策方

²⁶ 见亚洲及太平洋经济社会委员会,“社会保护工具箱”,可查阅 www.socialprotection-toolbox.org。

面，公共政策必须发挥明确的作用。第二个十年期间的经验表明，消除贫穷主要是国家决策中的一个政治优先事项。在支持国家主导的消除贫穷战略和执行《2030年议程》方面，联合国机构也要发挥明确的作用。

64. 大会不妨审议以下建议：

(a) 在联合国系统和其他国际合作伙伴的支持下，以资源承诺为后盾，制定注重包容性和可持续发展的政策工具和机制，帮助落在最后面的人；

(b) 执行各项经济和社会政策，促进包容性增长、创造就业、消除贫穷及减少不平等现象；

(c) 加大教育投资，包括投资于儿童早期教育、发展和保健，以提高劳动队伍的生产力，利用人口红利促进消除贫穷；

(d) 促进妇女的经济赋权，使妇女和青年能获得体面就业、技能发展机会和生产性资源，提高他们对各项工作权利的认识。此外，还应努力缩小劳动力市场相当大的劳动力差距，保护移徙工人；

(e) 促进和管理结构变革，促进经济可持续增长，确保创造更多、更好的就业机会，消除贫穷。最不发达国家迫切需要持续的农业投资，特别是在提高小户农民生产力方面的投资；

(f) 加强社会保护措施，降低工人及其家庭受意外冲击的脆弱性，减少结构变革必然产生的调整成本；

(g) 从执行第二个十年和千年发展目标中吸取经验教训，特别是关于以下方面的经验教训：改善数据和监测系统，利用伙伴关系，促进全球交流想法和经验，展示可消除贫困、创造体面就业机会的创新、有效的举措和战略以及营造执行《2030年议程》的势头。

65. 具体而言，联合国系统应当：

(a) 通过加强在消除贫穷、创造就业机会、人力资源开发投资、减少不平等和保护地球等领域的协调、一致和协同作用，支持会员国落实第二个十年和《2030年议程》的各项目标；

(b) 协助各国消除政策和执行能力之间的差距，包括协助它们建立与社会经济发展核心问题相联系的社会和宏观经济政策框架。通过这一框架提供一个平台，供利益攸关方评估政策措施是否奏效，各国政府应明确承诺改善就业，加强扶贫，同时定期为国家监测和评价目的收集分类数据。