



第七十三届会议

临时议程* 项目 24(a)

消除贫穷和其他发展问题

联合国第三个消除贫穷十年(2018-2027)的执行情况

秘书长的报告¹

摘要

本份秘书长报告根据大会第 [72/233](#) 号决议提交大会。该报告是与联合国系统合作编写的,介绍了联合国系统对联合国第三个消除贫穷十年(2018-2027)主题的响应情况,以及协调联合国系统各项努力的机构间全系统消除贫穷行动计划。该报告还载有一些建议,以使第三个十年切实有效,支持与消除贫穷有关的国际商定发展目标,包括可持续发展目标。

* [A/73/150](#)。

¹ 本文件迟交是因为从秘书长办公厅收到的批准延迟。



一. 引言

1. 大会第 72/233 号决议宣布了联合国第三个消除贫穷十年(2018-2027)。大会还认定第三个十年的主题应是符合《2030 年可持续发展议程》的“加快全球行动，实现没有贫穷的世界”，该主题将供大会第七十三届会议审查。本报告的核心内容包括一项协调联合国系统各项努力的机构间、全系统消除贫穷行动计划，以及关于如何使第三个十年切实有效的建议。²

二. 在消除一切形式和表现的贫穷方面取得的进展

2. 在国际社会开始第三个消除贫穷十年之际，2013 年据估计有 7.83 亿人每天的生活费不足 1.90 美元，而 1990 年有 18.67 亿人每天的生活费不足 1.90 美元。自 2000 年以来，发展中国家的经济增长令人瞩目，人均国内生产总值(国内总产值)增速高于发达国家。经济增长促进减贫，推动生活水平提高。在创造就业、性别平等、教育医疗、社会保障措施、农业与农村发展以及适应和减缓气候变化等领域也取得了成就。

3. 然而，非洲多国和最不发达国家的贫穷率仍然居高不下。2013 年，在 7.83 亿极端贫穷人口中，一半以上生活在撒哈拉以南非洲，近三分之一生活在南亚。中等收入和高收入国家也受到零星贫穷现象的影响。2017 年，极端工作贫穷仍然普遍，新兴和发展中国家有 3 亿多工人的人均家庭收入或消费低于每天 1.90 美元。在许多高收入国家，工作贫穷现象同样严重，且有上升之势。2013 年，经济合作与发展组织(经合组织)国家平均约 11%的工人生活贫穷，此处贫穷定义为每个国家可支配收入中位数的 50% 以下。2007 年至 2011 年间，经合组织国家生活在金融危机前贫穷线以下的人口有所增加。贫穷的年龄分布也发生了变化，年轻人取代老年人成为最有可能陷入贫穷的群体。儿童特别是青年的贫穷率有所上升，但老年人贫穷率有所下降。³ 此外，50.3%的贫穷人口是妇女。⁴

4. 除收入贫穷外，2016 年据估计有 8.15 亿人遭受饥饿，而 2015 年为 7.77 亿人。在这 8.15 亿人中，超过 4.89 亿人(即 60%)生活在受冲突、干旱和灾害影响的国家。粮食价格波动加剧也助长了与粮食有关的紧急状况。2016 年，26 个国家的一般粮食价格高昂或偏高，其中大部分是撒哈拉以南非洲国家。⁵ 此外，8.44 亿人缺乏基本供水服务，45 亿人缺乏经安全管理的环境卫生设施，8.92 亿人仍在

² 详细行动计划见 www.un.org/esa/socdev/poverty/documents/3UNPovertyDecadeSWAPNarrative.pdf。

³ Organization for Economic Cooperation and development (OECD), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (Paris, 2015), 可查阅 <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>。

⁴ World Bank, “Gender Differences in Poverty and Household Composition through the Life-cycle”, Policy Research Working Paper 8360 (March 2018), 可查阅 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29426/WPS8360.pdf?sequence=1&isAllowed=y>。

⁵ 见 E/2018/64, 第 20 段。

露天如厕。近 10 亿人目前无电可用。30 亿人无法清洁烹饪，暴露在程度危险的室内空气污染中，每年约 400 万人因此死亡。⁶

5. 此外，最贫穷的人口面临贫穷和不平等的双重困境。根据全球多维贫穷指数，2017 年，104 个国家的 14.6 亿人被列为穷人。其中，6.89 亿人是 0 至 17 岁之间的儿童。

三. 加快全球行动，实现没有贫穷的世界：联合国系统的响应

6. 考虑到目前的人口增长率，如果要在 2030 年前消除贫穷，每年需要将日生活费低于 1.90 美元的人口减少 1.1 亿左右。⁷ 联合国系统在迎接这一全球性挑战方面发挥着重要作用。本节重点介绍联合国系统响应工作的优先领域，这是为有效执行《2030 年议程》采取全球行动的有机组成部分。虽然联合国系统的支持是必要的，但如果各国按会员国通过的有关决议所确认的那样，借助有利国际环境的支持，在地方、国家和区域各级制定正确的消除贫穷综合政策，联合国系统的支持将发挥出最大影响。

A. 《2030 年议程》统计能力建设

7. 及时收集和分析相关数据，对于加快全球行动、实现没有贫穷的世界至关重要。国家以下各级和国家一级的分类数据使各国政府能够了解贫穷的动态，特别是确定贫穷人口和可能返贫人口，从而不让任何一个人掉队。在这方面，联合国系统优先加强国家统计系统，支持各国执行可持续发展目标的计划。能力发展举措涵盖高质量数据和统计的收集、制作、传播、分析和使用。举措还包括加强国家统计系统的机构能力，改善数据和统计的覆盖面、质量和频率。

8. 由于可持续发展目标的明确意图是以人为本，改善生活，因此它们必须考虑到人口动态。只有先了解人口数量、生活地点、年龄和这些变量的未来变化，才能了解人口特征，满足他们的需求。

B. 加快全球行动，争取实现人人有体面的工作

9. 据估计，在 2030 年之前，光是为了跟上全球劳动年龄人口增长的脚步，就需要创造 6 亿个新就业岗位，而促进可持续、包容、持续、公平的经济增长，包括转向更绿色的经济，对于创造这些就业岗位而言至关重要。此外，改善 7.8 亿贫穷劳动者的条件也是一个优先事项，这样才能使他们自己和家人摆脱每天 2 美元生活费的贫穷处境。

10. 成功国家的经验表明，消除贫穷最重要的驱动因素是强有力的经济增长，同时体面就业和劳动收入增加，非正规就业减少。在过去十年贫穷显著下降的 16 个

⁶ 见联合国《2018 年可持续发展目标报告》(纽约, 2018 年), 可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-EN.pdf>。

⁷ World Bank, “Grow, Invest, Insure: a game plan to end extreme poverty by 2030”, Policy Research Working Paper 7892 (November 2016), 可查阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/92411479240600559/pdf/WPS7892.pdf>。

发展中国家中，就业和劳动收入增长的综合影响为减少贫穷作出了 50% 以上的贡献。⁸ 因此，创造体面就业机会是在第三个十年期间需要加快采取的关键全球行动之一，特别是对青年男女而言。国家政策应促进农业、制造业和基础设施发展等部门的劳动密集型增长。

C. 通过工业化促进结构转型

11. 《2030 年议程》确认，通过结构转型加速包容和可持续发展，可以成为可持续经济增长、创造就业和消除贫穷的关键驱动力，特别是对低收入发展中国家而言。通过工业化成功实现经济转型的区域和国家能够显著减少贫穷，特别是在经济增长迅速且属于劳动密集型的情况下。1990 至 2013 年期间，专注于工业化的东亚国家得以将生活在赤贫中的人数从约 10 亿人减少到 7 100 万人。⁹

12. 根据《2030 年议程》，必须支持各国克服工业能力或技术匮乏和生产力低下等挑战，并吸引投资。此外，这类全球行动需要协助各国发展和资助工业基础设施，如工业园区、运输和贸易物流，并协助制定政策、战略以及体制和监管框架，以便利市场准入，吸引外国直接投资，促进技术转让并确保环境可持续性。

D. 支持农村农业和非农业经济

13. 《2030 年议程》高度依赖于农村地区的转型，因为大多数穷人和饥饿人口生活在农村地区。三分之二的赤贫人口生活在农村地区，依靠农业、渔业或森林资源维持生计。大多数生活在贫穷中的人口难以获得：(a) 生产性资源；(b) 基本服务，如健康、教育和社会保障；(c) 基本基础设施，如公路、水电；(d) 非农业就业。此外，农村妇女和女童在大多数发展指标上远远落后，更有可能遭受各种形式的营养不良，并且更容易受到气候变化的影响。

14. 因此，一项关键的行动领域是联合国系统提供支助，帮助许多发展中国家促进农业生产力迅速增长，推动农村发展。投资于农业和相关的农村非农业活动可以促进包容性经济增长。对农业和农村发展的关键支持包括：改善信贷供给和市场准入，促进农业机械化，振兴农业技术推广系统，加强土地保有权，确保供应合同的公平性，加强小规模生产者组织，特别是制定和执行对性别问题有敏感认识的农业和农村发展政策。

E. 提高国家生产能力，促进就业增长，消除贫穷

15. 为了打破贫穷和欠发达的循环，有必要确定哪些部门既具备立即创造就业的潜力，又拥有长期可持续发展的可能性。然而，各国政府、特别是低收入国家的政府资源有限，往往缺乏必要的能力，因此需要优先实施提高生产能力的政策，以实现持续的经济增长和长期转型，并实现更广泛的国家发展目标。建设生产能

⁸ World Bank, “Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction?”, Policy Research Working Paper 6414 (April 2013), 可查阅 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15552/wps6414.pdf?sequence=1&isAllowed=y>。

⁹ H. Haraguchi and K. Kitaoka, “Industrialization in the 2030 Agenda for Sustainable Development”, in *Development*, vol. 58, iss.4, pp. 452-462。

力和实现结构转型的工作包括，将资源和政策重点从生产率低和技术水平低的传统部门和活动转移到生产率较高和技术更尖端的新部门和活动。

16. 许多国家，特别是非洲国家、最不发达国家和其他脆弱国家，经济结构薄弱，生产能力有限，这制约了它们高效生产的能力。因此，在农业、制造业和服务业建立起达到关键规模的具有生存力和竞争力的生产能力是至关重要的，只有这样，这些国家才能从进一步融入全球经济中受益，增强抵御冲击的能力，维持包容和公平的增长，消除贫穷，实现结构转型，创造充分的生产性就业。

F. 根据国家优先目标执行社会保障最低标准

17. 尽管社会保障制度在预防和减少贫穷、脆弱性、不平等和社会排斥方面发挥关键作用，但社会保障制度和最低标准所覆盖的人口比例仍然很低。根据国际劳工组织(劳工组织)的统计，世界人口中只有 45.2% 至少享有一项社会保障福利，29% 的人享有全面的社会保障。这意味着 55% 的人(即 40 亿人)享受不到任何社会保障。

18. 区域间差异仍然巨大。生活在非洲的人口 80% 以上没有任何社会保障，而欧洲和中亚为 16%，亚洲及太平洋为 61%，美洲为 32%。不同社会群体之间的覆盖率也存在天壤之别。只有 41.1% 的新生儿母亲享有产妇福利，8 300 万新生儿母亲仍然享受不到。总体而言，全世界 68% 的老年人领取老年养老金，而只有 35% 的儿童和 28% 的残疾人获得保障。¹⁰ 因此，提高覆盖率是一项全球优先事项。57 个低收入和中低收入国家提供全套福利的成本为国内总产值的 0.3% 至 9.8% 不等，平均成本为国内总产值的 4.2%。

G. 利用创新和互联互通创造就业机会和消除贫穷

19. 创新和互联互通步伐加快，将对人类进步和发展产生重要影响，有可能对生产力增长和收入提高以及金融普惠、医疗、教育和环境作出贡献。然而，鉴于技术变革往往节省劳动力，人们也愈发担心，技术创新可能导致失业上升、工资被压缩和不平等加剧。联合国系统可以帮助各国制定正确的政策组合和体制安排，确保创新带来的惠益得到广泛分享，并为实现可持续发展目标作出贡献。¹¹

20. 为了在“前沿问题”领域更好地支持会员国，秘书长呼吁联合国研究和业务机构广泛接触新技术，以便将其益处应用于加快实现可持续发展目标，并减轻这些技术的风险。通过规范和分析工作，联合国系统还在关注新技术浪潮将如何影响劳动力市场和收入分配，以及国家和全球两级现有机构和政策的作用。关注的重点是，最弱势群体如何受到快速技术发展和互联互通的影响，以及如何能从中受益。

¹⁰ 劳工组织，《世界社会保障报告》，可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_605078.pdf。

¹¹ 经济和社会事务部，“技术革命对劳动力市场和收入分配的影响”(2017 年 7 月 31 日)，可查阅 www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2017_Aug_Frontier-Issues-1.pdf。

H. 投资教育、技能发展和就业促进

21. 成功的消除贫穷战略的重点是扩大教育和生产部门。生产部门的扩大和转型解决了体面工作匮乏的问题，而教育的扩大则确保有足量受过教育的劳动力来满足这些工作的需要。因此，全球消除贫穷行动应与教育和技能发展政策齐头并进，并大力关注为所有人提供全面的小学至高等教育。熟练劳动力的逐步改善是与体面工作促进可持续发展密切相关的一大特点，而这反过来又要求教育和培训系统向所有人提供终身学习的机会。在这方面，联合国系统已在与会员国合作，确保每个儿童都能接受终身受用的高质量教育。向青年提供日新月异的劳动力市场所需的技能，以及继续学习机会和职业资源，也是优先事项。

22. 通过《仁川宣言》，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)正在领导和协调 2030 年教育议程和行动框架，其合作伙伴通过协调开展政策咨询、技术援助、能力发展和监测全球、区域和国家各级进展情况提供支持。

I. 促进全民健康保障和公平获得优质医疗服务的机会

23. 良好的健康对经济和社会持续发展和减少贫穷至关重要。这就需要有强有力的保健制度为基础，实施全民健康保障，保护人们不因医疗费用陷入贫穷。这是一项需要扶持的投资，而投资回报十分可观。据估计，2000 年至 2011 年间，低收入和中等收入国家的全收入经济增长中，约有四分之一可归因于健康状况的改善。医疗卫生部门也在逐渐提供更多就业岗位。2000 至 2014 年期间，经合组织国家医疗和社会部门的就业增加了 48%，而工业和农业就业减少。此外，由于全球医疗工作者有 70% 为女性，在医疗部门创造就业即是对增强妇女权能和性别平等投资。另外，投资建设强健、有复原力的医疗系统，可以防范可能产生灾难性社会和经济后果的卫生紧急情况。世界卫生组织(世卫组织)的估计表明，在 67 个低收入和中等收入国家中，可以利用国内资源支付实现可持续发展目标健康相关具体目标 85% 的费用，尽管世界上 32 个最贫穷的国家将面临巨大的资源缺口，并将继续需要外部援助。因此，全民健康保障成为许多国家医疗改革的主要目标以及世卫组织和联合国的优先目标。

J. 推动持久解决流离失所人口问题，包容流离失所人口

24. 消除贫穷的举措应包括推动持久解决流离失所人口问题和包容流离失所人口。2017 年，全球约有 6 850 万人因冲突、迫害和暴力事件被迫流离失所。¹² 流离失所给个人和集体造成了巨大代价。大约 150 万难民儿童无法接受教育，200 万难民青少年没有上中学。¹³ 冲突及其对包容性发展和消除贫穷工作的破坏性影响主要影响到发展中国家。低收入和中等收入国家承担着收容难民和流离失所人口的责任，给有限的国家财政空间带来了巨大压力。作为个人，难民、境内流

¹² 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《2017 年流离失所问题全球趋势》(日内瓦，2018 年)，可查阅 www.unhcr.org/5b27be547.pdf。

¹³ www.unhcr.org/59b696f44.pdf。

离失所者、回返者和无国籍者被忽视，因此不在国家发展方案和计划之列。这些群体还面临有偿就业方面的法律障碍，获得基本服务的机会有限。

25. 为此，联合国系统促进自愿回返、重新安置和融入当地社会，作为难民和境内流离失所者问题持久解决办法的一部分。将这些群体纳入国家发展计划的努力也在进行中。

K. 加快行动，应对气候变化及其影响

26. 气候变化引发的频繁和严重的威胁和灾害，如干旱、洪水、海平面上升和其他极端气候事件，日益影响《2030年议程》的实现。¹⁴ 2017年，与气候有关的灾害造成约3 200亿美元的经济损失，是造成经济损失最多的一年。¹⁵ 2017年大西洋飓风季具有破坏性的社会经济影响，令数十年的发展付之东流。同样，2017年南亚4 100万人受到季风洪水的影响，非洲有近90万人受到严重干旱的影响。¹⁶ 这些灾害对生活在贫穷中的人、特别是生计易受气候影响的人造成了特别严重的影响，并对妇女造成了与男性不同且更为严重的影响。因此，关于气候变化的《巴黎协定》和《2030年议程》优先注重减缓和适应气候变化，将其作为消除贫穷的关键要素。联合国系统站在第一线，推动实施《巴黎协定》，这是其支持各项可持续发展目标的重要一部分。联合国各实体正在努力加强发展中国家抵御气候变化影响的复原力。

L. 伙伴关系和资源调动促进发展

27. 伙伴关系和筹资对实现可持续发展目标至关重要。联合国已将建设会员国调动国内资源的能力作为优先事项，重点关注税务改革、善治和创造有利于投资和创业的环境。¹⁷ 为私营部门高效参与经济提供有利环境是至关重要的。长期承诺的官方发展援助也是许多最不发达国家的重要收入来源。2017年，官方发展援助达到1 466亿美元，比2016年减少0.6%，部分原因是捐助国境内用于收容和处理难民的资金减少。¹⁸ 为扩大消除贫穷努力，应当维持或提高官方发展援助水平，同时应当加强债务减免举措。还必须刻意作出努力，鼓励制造业等部门的外国直接投资以及推动包容性增长和创造就业的活动。还需要加大努力，打击非法资金流动、逃税和洗钱。

¹⁴ <https://unfccc.int/news/last-three-years-were-hottest-on-record-wmo>。

¹⁵ <https://unfccc.int/news/damage-from-natural-disasters-almost-doubled-in-2017-compared-to-2016>。

¹⁶ <https://unfccc.int/news/climate-chaos-to-continue-in-2018-un-secretary-general-warns>。

¹⁷ 联合国，《2018年发展筹资：进展与前景》。发展筹资问题机构间工作队报告(纽约，2018年)，可查阅：https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF_2018.pdf。

¹⁸ www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm。

四. 联合国第三个消除贫穷十年(2018-2027)全系统行动计划

28. 本节提出一项协调联合国系统各项努力的机构间、全系统行动计划。

A. 目标

29. 虽然国家政策是会员国应对消除各地一切形式贫穷这项巨大而复杂挑战的主要手段，但联合国系统可以向各国当局和民间社会提供重要支持。此外，鼓励全球范围采取集体行动，实现倍增效应，可以促进所有国家在消除贫穷方面取得进展。鉴于联合国系统各实体已经开展或计划开展一系列针对贫穷的行动，包括作为《2030年议程》综合后续行动的一部分，因此必须在行动手段和成果方面仔细确定第三个十年全系统计划的目标，从而最大程度地提高成效和避免重复。

30. 第三个十年行动计划重点关注一些问题，联合国系统加强在这些问题上的业务和政策统筹，可以改善对会员国优先事项的支持以及寻求实现体制和政策连贯性的能力。在这方面，建议重点关注促进联合国系统各方面的合作，处理应着重采取统筹办法并且触及发展进程改革关键问题的政策问题。现有全系统行动计划的经验可为确定机构间协作行动的关键目标和核心原则提供信息。

31. 首要的主题是建立政策框架，从低生产率工作向高生产率工作转变，加速对持续减贫的包容性增长进行投资。然而，十年期间将出现新的问题，个别会员国可能要求在体现各自优先事项的不同议题上提供全系统的综合支助。

32. 正如《2030年议程》反复强调的那样，转变目前的增长道路是实现消除贫穷和所有其他可持续发展目标的必要条件。这种转变需要在国家和国际层面采取统筹协调的政策框架。加快全球行动、实现没有贫穷的世界的全系统行动计划，其主要业务目标是促进联合国系统开展综合方案，支持会员国将发展轨道推向持续和可持续的减贫增长道路。这些方案使得联合国各组织不同领域的专门知识能够结合起来，从而成倍扩大影响力。例如，在为青年创造体面工作机会全球倡议中，由劳工组织牵头的23个联合国组织组成了一个平台，促进以实证研究为基础的伙伴关系、协作和协调工作。¹⁹

B. 制定全系统综合行动框架，加快消除贫穷

1. 原则

33. 行动计划以十项基本原则为基础，这些原则将指导联合国系统的集体工作和联合国系统实体各自的贡献：

- (a) 贫穷的形式及其根源是多方面的，新的形式正在出现；
- (b) 需要在国家和国际两级制定综合的经济、社会和环境政策；
- (c) 必须实现持续、包容的经济增长，缩小不平等现象，为此需要实施结构转型，实现充分的生产性就业和人人获得体面工作；

¹⁹ www.decentjobsforyouth.org/。

- (d) 尊重国际公认的人权是行动的重要基础；
- (e) 性别平等主流化对政策设计和执行至关重要；
- (f) 歧视、边缘化和排斥是贫穷的主要原因，也是穷人和处境脆弱者充分参与社会和经济的障碍，必须予以消除；
- (g) 包容落在后面的人并赋予其权能是优先事项，帮助落在最后面的人；
- (h) 联合国的作用是，借助高质量的研究，通过促进善治、人权和法治，支持国家自主制定的战略，加强实现国际商定发展目标和具体目标、包括可持续发展目标的能力；
- (i) 联合国发展系统各组织将汇集其专门知识和政策组合，侧重于全系统的综合行动，以提高效率、一致性、影响和对新趋势的适应能力；
- (j) 基于这些原则的包容性战略伙伴关系将汇集资源，在全球、区域、国家和地方各级采取行动。

2. 行动手段

34. 在制定行动计划时，从过去的政策整合经验和新出现的计划、包括《2030年议程》的执行工作中吸取了重要的教训，以加强联合国系统的行动手段。这包括：

- (a) **联合研究。**关于教育程度、健康状况和参与生产性就业之间联系的证据，可为医疗、教育和毕业就业方面的综合战略提供依据。同样，对“绿色就业”减贫可能性的研究可为转向环境上可持续的发展提供坚实依据；
- (b) **监测和报告消除贫穷相关目标的各项指标。**该行动计划将帮助会员国监测执行《2030年议程》和可持续发展目标方面取得的进展；
- (c) **传播资料。**建立一个系统门户，提供关于研究和综合消除贫穷方案及其影响的信息，将有助于会员国和联合国各组织更充分地实现跨政策领域合作的潜力。还将鼓励各组织同样在各自的网站上建立消除贫穷专题页面，汇集关于支持第三个十年的活动信息；
- (d) **推广综合方案。**除促进现有的综合方案外，该计划还将以研究和经验为基础，协助确定进一步综合方案的范围并促进制定这些方案；
- (e) **系统协调人。**每个组织提名一名协调人，与其他协调人协作执行计划。系统协调人小组将由经济和社会事务部协调；
- (f) **能力建设。**改进对国家官员和联合国工作人员的综合政策制定和执行培训；
- (g) **激励综合方案规划。**该行动计划将激励联合国系统各实体协作执行综合方案。

3. 政策重点领域

35. 行动计划有七个专题政策领域，这些领域侧重于通过采取行动，为实现持续、包容和减少贫穷的增长推动必要的结构转型。

(a) 全球形势变化下的结构转型、生产性就业和体面工作

36. 生产性就业和体面工作仍是个人、社区和社会摆脱贫穷的基本和可持续途径。充分的生产性就业可增加消费和储蓄，推动投资，从而促进持续增长。收入增加使得税基扩大，这样便可筹措资金，对人的能力以及社会和有形基础设施、包括发展绿色经济进行公共投资。但就业不足、失业、非正规工作、低质量就业、弱势就业和工作贫穷仍是新兴国家和发展中国家的主要关切，阻碍了消除贫穷的努力。²⁰

37. 数字技术、人工智能和机器人技术的创新浪潮正在为工作领域带来深刻变化，并与人口变化和持续全球化的影响一道，改变着增长和发展模式。这波新的创新浪潮有可能创造新的和更好的就业机会。不过，生产力增长带来的效益预计无法平等分配，除非加强包容性就业政策，否则非技术工人和妇女等劳动力市场边缘群体受益的可能性最小。因此，联合国系统必须通过执行可持续发展目标，以及支持有助于社会学习和变革性结构改革的公共政策，帮助各国为今后的这些情况做好准备。联合国系统可协助各国促进劳动者从旧工作向新工作过渡，公平分享技术变革带来的生产力增益。联合国系统应继续倡导加强功能和实质层面的政策一致性，倡导采取综合办法，促进所有人拥有体面工作。

38. 在工作领域发生深刻变化的总体背景下，联合国系统各实体正在作出贡献，对消除贫穷的目标产生了不尽相同的影响。主要的行动手段是基于知识产品、国际劳工标准和其他人权文书的研究、咨询服务、技术支助和能力建设。

39. 行动计划将促进和支持将体面工作和消除贫穷纳入国家和国际政策、战略和方案。必须特别关注那些面临掉队风险的群体，为此应采取措施，使就业正规化，施行或强化最低工资，确保尊重结社自由和集体谈判权利，打击一切形式的就业歧视，消除童工和强迫劳动现象，包括在农业领域和农村地区。此类措施还将有助于各国利用新兴技术的潜力并减少其带来的挑战，同时减少向低碳经济的过渡对就业、工资和收入分配、劳动者保护以及社会保障制度带来的挑战。绿色经济行动伙伴关系²¹ 和贫穷与环境倡议²² 可在这一领域提供宝贵的综合支助。

40. 行动计划将努力加强各国制定和执行战略的能力，使世界各地的青年男女真正有机会找到体面和生产性的工作。为青年创造体面工作机会全球倡议是促进青年就业的全系统伙伴关系。²³ 行动计划还将通过制定和执行部门政策，协助提

²⁰ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2018年趋势》(日内瓦，2018年)，可查阅 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf。

²¹ www.un-page.org/home。

²² www.unpei.org。

²³ www.decentjobsforyouth.org/。

供经济转型所需的生产能力和体面工作机会，实现可持续发展目标。世卫组织、劳工组织和经合组织最近设立的“努力增进健康”方案是在对消除贫穷具有关键意义的部门设立的重要综合方案，旨在通过扩大和变革全球卫生和社会工作者队伍，加快实现全民健康保障、全球卫生安全和《2030年议程》的进展。²⁴

41. 行动计划将制定和执行有助于农业和非农业部门创造就业的农村发展以及农业、渔业和林业政策。联合国粮食及农业组织(粮农组织)和劳工组织积极处理这些问题，并有长期合作协议。行动计划还将加强包括贸易政策在内的经济政策，实现包容和可持续的工业化，以促进创造体面就业和减少贫穷。此外，该计划还将评估人口变化与经济变化之间的关联，包括对劳动力市场和社会保障制度的影响。

(b) 扩大社会保障制度，支持包容和减少贫穷的发展

42. 社会保障制度不仅是帮助人们摆脱贫穷的基础，也是防止他们再次陷入贫穷的基础。这些制度是减少整个生命周期内的脆弱性、缩小不平等和促进包容性增长的有力手段。正如一系列国际法律文书以及劳工组织公约和建议所确认的那样，社会保障对于充分实现所有人的经济和社会权利具有基础性作用。

43. 社会保障政策和方案对于应对人口变化带来的挑战尤为关键。随着世界上许多国家的老年人口持续增加，保障老年人福祉和收入的必要性日益迫切。此外，还需要扩大社会保障制度，以确保收入有保障，促进包括不稳定和非正规就业者在内的各群体获得保健服务、教育和体面就业。社会保障对性别平等的贡献至关重要。在重新分配护理责任以及承认和重视无酬工作方面，社会保障制度可与公共护理服务和基础设施的提供一道发挥重要作用。

44. 联合国若干组织将共同努力，扩大社会保障制度，支持可持续和消除贫穷的发展。一条重要的合作渠道是由社会保障最低标准联合基金窗口支持的全联合国社会保障最低标准倡议。²⁵ 其他合作平台包括：**(a)** 社会保障问题机构间合作委员会，该委员会负责促进社会保障问题方面的机构间协调和宣传，包括针对由各国需求驱动的行动；²⁶ **(b)** 全民社会保障全球伙伴关系。²⁷ 主要的行动手段是技术支助、政策研究、咨询和宣传、能力发展和培训，以及专家会议。

45. 行动将侧重于支持各国执行符合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准，目标是到2030年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体。在这一领域，主要的关注重点是面临掉队风险的群体，包括农村贫民、残疾人和从事非正规工作的女工。他们通常收入不高，从事低质量工作，普遍为临时工，工作条件恶劣，无法作为有组织的劳动者，集体发声或发挥集体能动性。设想开展联合分析工作，研究如何为扩大社会保障奠定经济基础。在这方面，将通过农业和营养政策等方

²⁴ www.who.int/hrh/com-heeg/action-plan-annexes/en/。

²⁵ www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2767。

²⁶ www.ilo.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm。

²⁷ www.social-protection.org/gimi/gess/NewYork.action?id=34。

式，对促进社会保障与广泛的减贫和发展战略协调一致的问题予以特别关注。加强整个生命周期内的综合社会保障制度，以满足老年人的需求，并向照顾家中老人的家庭提供援助，这正在成为许多国家面临的紧迫问题。

(c) **人的能力发展：应对非收入形式的贫穷**

46. 消除贫穷不仅关乎人们的收入，还关乎他们能否满足基本需求，如获得优质教育和保健服务、清洁饮水和环境卫生、体面住房以及安全。如果教育和卫生得到改善，所有可持续发展目标都将加速实现。要实现可持续发展，就必须打破缺乏良好教育或无法接受教育、不健康和收入低下的恶性循环。消除收入贫穷在改善健康方面也发挥着关键作用，因为穷人在获取所需保健服务方面面临巨大的经济障碍，在真正获得这些服务时往往面临其他的文化和社会障碍。反过来，健康在减少贫穷方面发挥着关键作用，因为健康能够提高个人的劳动生产率、教育水平和收入。同样，改善教育能使人们过上更加健康的生活，在工作中学习新技能，从而获得更高收入。

47. 就贫穷的非收入层面而言，首要目标是推动采用综合办法和政策框架，应对多维贫穷问题。联合国发展系统内有若干组织负有专门任务，负责处理消除贫穷工作中非收入层面的问题。此外，还有若干伙伴关系方案可为会员国提供支助。全民健康保障国际卫生伙伴关系为促进各国和全球范围内就加强卫生系统开展协作提供了多利益攸关方平台。行动计划倡导加强对全民健康保障的政治承诺，促进知识共享。²⁸ 教科文组织领导的 2030 年教育行动框架还涉及联合国另外七个机构以及其他许多民间社会组织和政府间组织。²⁹ 该框架旨在通过执行目标 4(包容和公平的优质教育)，确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世卫组织以及世界银行集团组成了“H6 伙伴关系”，支持执行“每个妇女、每个儿童”运动《全球妇女、儿童和青少年健康战略(2016-2030)》，实现与健康有关的可持续发展目标项下各项具体目标。³⁰ 联合国水机制的作用是发挥协调功能，确保联合国系统采取“一体行动”，应对与水有关的挑战。³¹

(d) **粮食和可持续农业的未来**

48. 可持续农业在消除贫穷和实现可持续发展目标项下几乎所有具体目标方面发挥至关重要的作用。《2030 年议程》有赖于农业和农村地区的转型，因为大多数贫穷和饥饿人口生活在农村地区。自 1990 年代以来，农村转型使超过 7.5 亿农村人口脱离了贫穷线，但进展情况参差不齐。

²⁸ www.uhc2030.org。

²⁹ <https://en.unesco.org/education2030-sdg4>。

³⁰ www.everywomaneverychild.org/about/ewec-ecosystem/#sect6。

³¹ www.unwater.org/。

49. 农业发展带动生产力大幅提高,使得日益增长的全球人口能够满足自身需求,但这并没有为所有人带来粮食安全和收入保障。许多国家仍需大幅增加粮食生产,才能养活不断膨胀的人口。为使农村转型具有包容性,确保不让任何一个人掉队,世界需要利用粮食系统尚未开发的巨大潜力,推动农工业发展,提高小规模农民的生产力和收入,在粮食供应链和价值链中不断扩张的环节创造非农就业。国家发展战略需要投资于人,特别是农村贫民,他们在向可持续农业和粮食系统过渡的过程中将居于核心位置。

50. 有三个主要因素将影响农村转型是否具有包容性。首先是城市粮食市场不断增长和变化的需求,即使在农村人口众多的国家,城市粮食市场也会消耗高达70%的粮食供应。第二,在今后数年,许多小规模农民可能离开农业,大多数人将无法在生产力普遍低下的农村经济中找到体面工作。第三,必须加强小城市中心与周边农村地区在有形空间、社会经济和政治方面的联系。小城镇为小农销售农产品创造了更多机会,是扩大服务部门的枢纽。

51. 本专题旨在提高各国执行包容性农村发展综合方案的能力,以克服消除极端贫穷以及消除饥饿和一切形式营养不良方面的挑战。行动计划将侧重于那些最有可能被农村转型抛在后面的人群,如妇女和其他边缘化群体,包括土著人民。

52. 联合国系统各实体提供技术支助和政策咨询、能力建设、研究和分析以及宣传。与小农组织和农村工人组织以及地方当局的伙伴关系是联合国系统为农村综合发展采取行动的一个特点。

(e) 减少不平等

53. 不平等有多种形式,是消除贫穷和实现可持续发展的巨大障碍。包括性别不平等在内的不平等现象对消除贫穷有不利影响,这突出说明,必须进行结构转型,以实现包容和可持续的工业化,促进创造就业和减少贫穷。若要减少贫穷,特别是首先帮助落在最后面的人,就需要以平等为导向的政策。不平等现象包括但不限于收入不平等,其根源在于权利行使上的不均衡、机遇和能力发展机会不平等以及由此导致的结果不平等。推动增进平等不仅有助于保障所有妇女和男子、女童和男童的经济、社会及文化权利,还能促进增长、发展和社会凝聚力的提升。《2030年议程》反映了一种共识,即需要迈向更加平等、更有凝聚力、更以团结为基础的社会,实现包容的经济增长。

54. 行动计划将打击多种形式、相互交错的不平等现象,如社会经济状况、性别、领土、族裔/种族、年龄、残疾状况、生命周期等方面的不平等,因为这些不平等涉及能否获得教育、保健服务、经济资源(包括土地)、社会保障、就业和文化生活,涉及参与所有各级(家庭、社区和国家)决策的机会,以及被认为与各国国情相关的其他层面。该计划将进一步分析不平等的多个层面及其与可持续发展的经济、社会和环境支柱的联系,以及收入不平等、贫穷和经济增长之间的联系。重点关注的一个特殊领域是增强妇女特别是农村妇女的经济权能。减少获得保健服务、健康状况和接受教育方面的不平等也是关键。

55. 联合国系统各实体计划就本专题采取积极行动。打击不平等现象的一个重要手段是在卫生、教育和农村发展等问题上采取综合、包容的办法，例如，可为此运用性别分析与民间社会团体开展政策对话。研究造成不同形式不平等的原因以及旨在减少不平等的政策有何影响，对制定有影响力的方案至关重要。

(f) 应对气候变化和自然灾害的加剧

56. 无论是从经济还是人类生命的角度来看，气候变化和自然灾害都可能给可持续发展造成高昂代价，带来损失严重的风险，加剧贫穷和不平等的许多层面。有必要通过减缓和预防措施克服这些挑战，直接应对气候变化和自然灾害。必须确保气候变化不会严重阻碍消除贫穷，特别是要防止气候变化对依靠自然资源维持生计的家庭、妇女、儿童、青年以及其他弱势和边缘化群体产生影响。减缓、适应和减少灾害风险的措施还可大大有助于消除贫穷。因此，必须将减缓和适应气候变化以及减少灾害风险纳入联合国系统的各项努力当中，支持包括可持续发展目标在内的、与消除贫穷有关的国际商定发展目标，支持实现气候公正。

57. 在本专题下，联合国各组织将致力于加强各国抵御长期危机、灾害和极端天气事件的能力。各组织将推动制定并支持实施包括社会保障在内的综合政策办法，在国家与国际两级减缓和适应气候变化。有待采取行动的一个关键问题是降低穷人、特别是生活在农村地区并依赖自然资源的穷人遭受灾害的概率和易受影响程度。

58. 联合国环境规划署(环境署)、联合国开发计划署(开发署)、世卫组织、劳工组织、粮农组织、世界粮食计划署(粮食署)、妇女署、教科文组织和各区域委员会正在就本专题开展协作，提供研究和分析、政策咨询、技术支助、能力建设以及培训。充分利用开发署-环境署的贫穷-环境行动倡议，促进消除贫穷与气候变化政策协调一致，是这项工作的一大重点。³²

(g) 在脆弱和需要人道主义援助的情况下消除贫穷

59. 各国在《2030年议程》中承诺增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度。此类冲击不仅会引发对食物、住所和医疗保健服务的紧急人道主义需求，还会在较长时间内严重阻碍消除贫穷，尤其是增加所有方面的脆弱性，妨碍所有人全年获取安全、营养和充足的食物。若要在特殊处境国家和长期冲突中消除贫穷和饥饿，就需要应对一系列具体挑战，这些挑战涉及自然资源不足或退化、因物流障碍导致难以获得食物以及冲突等问题。必须在包容的多利益攸关方治理机制、伙伴关系和国际合作支持下，制定全面综合、由国家驱动且针对具体国家的政策和方案。

60. 在许多需要人道主义援助的情况下，行动的首要目标是消除脆弱、冲突以及社会和经济不稳定的根源，为此应在政策和实务层面推动解决方案，通过提高弱势和边缘化群体的技能以及转让知识和技术，投资于他们作为人的潜力，从而创造稳定的就业和收入机会。在危机局势中消除贫穷的一个关键问题是向境内流离

³² www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/sustainable_landmanagement/pei.html。

失所者和难民提供支助，确保他们能够更好地获得生计机会、资金、有保有权保障的适当住房和基本服务，包括社会援助。同样重要的是，通过加强创收机会和风险管理干预措施，包括通过提供社会保障和促进性别平等，支持东道社区。关于本专题的行动计划将旨在加强各国能力，使各国能够更好地防止受危机影响群体对食物、医疗保健服务、住所和就业产生迫切需求，为此类需求做好准备并加以应对。

61. 联合国下列组织在脆弱和需要人道主义援助的情况下推动解决贫穷问题：粮食署、粮农组织、世卫组织、儿基会、劳工组织、人居署、开发署、教科文组织和联合国工业发展组织。一个关键的合作机构是机构间常设委员会，该委员会是在针对复杂和重大紧急情况提供人道主义援助方面开展机构间协调的主要机制。³³ 第三个十年期间的行动将侧重于通过政策咨询、培训和研究，为防止或减轻危机局势及其对消除贫穷工作的损害而进行能力建设。

4. 交付模式：创造势头、跟踪进展、吸取经验教训、确定新出现的问题并调整行动

62. 若要消除一切形式的贫穷，实现《2030 年议程》的所有宏伟目标，就需要多行为体联盟、联合体和伙伴关系在全球范围内发起大规模运动，启动必要的经济、社会和环境转型。因此，联合国系统应当利用这个十年开展一场持续的 10 年运动，以此表明，尽管消除贫穷是一项巨大挑战，但如果会员国在联合国发展系统的支持下采取坚定的集体行动，包容、公平和可持续的未来仍有可能实现。每年 10 月 17 日，国际消除贫穷日都会为这场运动提供应当关注的重点议题。

63. 因此，全系统行动的核心特征是制定一项战略，将分散在联合国系统各处的丰富知识和专长汇集起来，并集中于实际的综合政策，以支持会员国作出同样协调一致的努力。联合国各组织的网站上已经提供了关于一切形式的贫穷和减贫政策的大量信息。在联合国系统一级设立门户网站，将有助于会员国、联合国系统本身和广大公众获取这一宝贵资源，促进全系统综合方案。该门户网站还将有助于确定联合国系统在到 2027 年的连续方案拟订周期内还可在哪些范围内采取综合行动。

64. 若要加强各国执行《2030 年议程》的能力，就需要及时、系统、适当和优质的统计信息。许多国家报告称，在编制具有相关性、准确性和可比性的分类数据方面存在严重制约。因此，行动计划将在整个联合国为执行《2030 年议程》努力改进数据来源的基础上，致力加强国家统计能力和监测系统，确保能够获取关于贫穷的多层面数据。目标是拥有优质、可查阅、及时、可靠而且按收入、性别、年龄、种族、族裔、移徙状况、残疾情况和地理位置以及与国情相关的其他特征分列的数据。

65. 行动计划将充分利用可持续发展目标的各项指标，跟踪世界各地消除一切形式贫穷的进展情况。将根据对贫穷相关指标所示趋势进行的分析，每两年编写一份行动计划进展报告。

³³ <https://interagencystandingcommittee.org/>。

66. 行动计划还将促进联合国各组织对不同形式贫穷之间的联系开展联合研究和分析。此类研究将有可能确定消除贫穷方面新出现的问题，例如技术变革对发展模式的影响和适当的政策反应。

67. 以政策为导向的研究将旨在支持会员国制定和执行消除贫穷综合战略的能力，尤其是在预算规划机制和方案制定方面。

68. 为实现综合的政策制定和执行，联合国及其会员国的官员必须提高技能。因此，行动计划将与联合国各培训机构合作，制定培训模块，纳入工作人员发展方案。

69. 联合国各组织将提名第三个十年的协调人，他们将在经济和社会事务部主持的在线磋商论坛上开展工作，管理这个十年的各项活动。每两年将审查一次行动计划的内容，以评估吸取的经验教训，并在必要时根据新出现的趋势和不断变化的优先事项，调整行动手段和政策重点专题。

70. 本纲要概述了在第三个十年加快全球行动、实现没有贫穷的世界的全系统行动计划，请大会审查本纲要并就此提供指导。

五. 关于使第三个十年取得成效的建议

71. 为确保联合国第三个消除贫穷十年(2018-2027)为促进和支持消除贫穷的努力提供有效框架，会员国不妨审议下列可在全球、区域和国家各级实施的建议：

(a) 大会作为唯一能够在全全球一级就《2030年可持续发展议程》的首要目标与所有利益攸关方沟通的全球机构，应专门设立关于在第三个十年内消除贫穷的议程项目，协助促进全球对话，为全球评估提供平台，跟踪并评价进展，从成功行动中吸取经验教训，确定哪些群体需要得到更多关注。为国家计划建立有效的监测和评价机制对于确保政策产生预期效果至关重要；

(b) 在全球一级，联合国系统应通过可持续发展目标的宣传和执行机制，包括可持续发展问题高级别政治论坛和消除贫穷全系统行动计划，使第三个十年取得成效；³⁴

(c) 在区域一级，联合国系统应通过各区域委员会和其他区域机制，巩固和加强现有的区域协调，改进区域合作，使《2030年议程》与已经通过的区域和次区域发展框架协调一致；

(d) 在国家一级，联合国系统可通过联合国发展援助框架使第三个十年取得成效。应加强联合国系统为各国应对贫穷问题提供的支助，具体方式包括：提高政策研究和知识产品的质量；提高技术援助的质量，加强国家能力；继续加强该系统的能力，使其能够更好地就促进消除贫穷综合战略提供相关和有效的国家政

³⁴ 联合国发展集团，“兑现承诺：关于联合国为促进执行《2030年议程》开展宣传工作的实务指南”（2017年）。

策咨询，包括将可持续发展目标纳入国家计划和治理结构，确定各项行动的优先次序和顺序；

(e) 联合国相关组织应通过向会员国提供咨询和方案支助，实现这个十年的目标。联合国系统应在行动计划的框架内，促进各国分享经验、相互学习，展示不同区域和国家情况下的创新办法和战略。联合国系统还应处理不利于消除贫穷工作的新问题和正在出现的问题；

(f) 会员国及其发展伙伴应继续凝聚必要的政治意愿，开展必要的高级别宣传，以制定、资助和执行有助于包容性增长、为社会各阶层扩大机会和社会保障覆盖范围以及保护地球的国家政策；

(g) 应在消除贫穷以及支持和加强青年男女及其他代表性不足群体参与国家发展活动的过程中，将性别视角纳入主流；

(h) 联合国发展系统相关实体应在国家和地方两级联合拟订方案，促进全系统协调一致，减少重复和不成体系现象；

(i) 会员国应深化与民间社会组织、非政府组织、私营部门和慈善组织之间真正、包容和有意义的伙伴关系与合作，为执行可持续发展目标作出贡献。