



大会

Distr.: General
26 July 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

临时议程* 项目 22(a)

消除贫困和其他发展问题

联合国第三个消除贫困十年(2018-2027)的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会第 [77/179](#) 号决议提交。报告审查了在一系列严重和相互强化的危机背景下,在执行联合国第三个消除贫困十年(2018-2027 年)方面取得的进展以及存在的差距和挑战:冠状病毒病(COVID-19)大流行、乌克兰战争、粮食和能源危机、通胀上升及气候变化。报告讨论了包容和可持续复苏的政策,并提出建议供大会审议。

* [A/78/150](#)。



一. 引言

1. 联合国第三个消除贫困十年(2018-2027)及其机构间全系统行动计划的目标是加快全球行动以建设一个没有贫困的世界。联合国第三个消除贫困十年执行五年来,世界正面临一系列相互强化的危机所带来的前所未有的挑战:冠状病毒病(COVID-19)大流行、乌克兰战争、粮食和能源危机、通胀上升及气候变化。本报告审查了第三个十年执行工作中的差距、挑战和进展,并审查了联合国系统根据行动计划开展的活动。报告还讨论了处理贫困问题的创新数据方法,以及为减轻当前多重危机的影响和建立抵御冲击的能力而提出的社会和财政政策建议。报告最后提出了一整套重要建议供大会审议。

二. 消除贫困的进展和多重重叠危机的影响

A. 收入贫困

1. 世界

2. 根据世界银行新的国际贫困线,1990年至2019年,全球贫困水平稳步下降,尽管从2014年开始下降速度有所放缓。¹ 2019年,全球极端贫困人口依然居高不下:全球有8.5%的人口,即6.59亿人生活在极端贫困中。² 2020年,COVID-19疫情造成的破坏导致极端贫困在二十多年来首次增加。自那时以来,乌克兰战争引发复杂的生活费危机和相关的通货膨胀冲击,进一步阻碍了全世界在消除贫困方面的进展。据估计,2022年约有6.7亿人生活在极端贫困中,比疫情前的预测增加了7 000万。³ 如果当前的趋势继续下去,到2030年仍将有5.75亿人生活在极端贫困中,而且只有三分之一的国家的贫困率会比2015年减少一半(见A/78/80-E/2023/64)。

2. 非洲和冲突中国家

3. 2019年,撒哈拉以南非洲35.1%的人口生活在极端贫困中,这是所有地区中最高。这一比率相当于3.91亿人,约占世界极端贫困人口60%。⁴ 据估计,与疫情前的预测相比,最近重叠的危机在2019年至2022年使撒哈拉以南非洲地区的极端贫困人口增加了3 000万人。⁵ 到2030年,预计撒哈拉以南非洲30%的

¹ 世界银行于2022年9月根据2017年购买力平价更新了国际贫困线。2.15美元的贫困线被用来衡量极端贫困的程度,而3.65美元和6.85美元的较高贫困线则分别被用来衡量中低收入和中高收入国家的贫困程度。

² 见Samuel Kofi Tetteh Baah等,“世界银行2023年3月全球贫困更新:估计疫情中贫困的挑战”,世界银行,2023年3月29日。

³ 见世界银行,《2022年贫困与共同繁荣:走上正轨》(华盛顿特区,2022年)。

⁴ 见“世界银行2023年3月全球贫困更新:估计疫情中贫困的挑战的挑战”。

⁵ 见Daniel Gerszon Mahler等,“疫情、价格和贫困”,世界银行,2022年4月13日。

人口仍将生活在极端贫困中。⁶ 根据世界银行资料，要在该次区域消除极端贫困，就需要每个国家从 2023 年起的人均国内生产总值年增长率达到 9%。这是一项挑战，因为在疫情之前的这十年中，这些国家的经济平均年增长率仅为 1.2%。⁷

4. 2019 年，长期经历脆弱和冲突的国家也拥有了世界上最高的极端贫困率，在 40%至 50%之间。自 2007 年以来，全世界生活在冲突附近的人数几乎翻了一番，约占 2019 年世界人口的 10%。因此到 2020 年底，生活在受脆弱和冲突影响的经济体中的极端贫困人口(占世界贫困人口的近 40%)超过了所有其他环境中贫困人口的和。

B. 非收入贫困⁸

5. 在冠状病毒病疫情暴发前的几年，有 72 个国家的多维贫困显著减少。印度在 15 年时间里使大约 4.15 亿人摆脱了多维贫困，促成了南亚的贫困度的下降。然而，这一疫情逆转了已取得的进展。有估计数表明，这一疫情可能使减少多维贫困方面的进展倒退多达 10 年。

6. 根据最近一份关于全球多维贫困指数的报告，到 2023 年，接受调查的 110 个国家中有 11 亿人(占 61 亿人口的 18%)生活在多维贫困中。六分之五的多维贫困人口居住在撒哈拉以南非洲(5.34 亿，即 48%)或南亚(3.89 亿，即 35%)。其中绝大多数(84%，即 9.64 亿人)生活在农村地区，其中一半(5.66 亿人)是 18 岁以下儿童。虽然世界上大多数穷人生活在中等收入国家，但多维贫困对低收入国家的影响尤其严重。

7. 2022 年，全世界有 6.9 亿至 7.83 亿人面临饥饿，比疫情前增加了 1.22 亿。此外，24 亿人处于中度或严重粮食不安全状态；也就是说，他们得不到足够的食物。此外，有 1.48 亿 5 岁以下儿童发育不良，4 500 万儿童消瘦，3 700 万儿童人超重。随着经济从疫情中复苏，2022 年遭受饥饿的人数比 2021 年减少了约 380 万，但国际社会应避免自满，因为饥饿现象在整个非洲、西亚和加勒比地区继续加剧。事实上，预计到 2030 年仍将有近 6 亿人面临饥饿。

8. 食品成本对贫困有着巨大影响。据估计，粮食价格每上涨 1%，就会使 1 000 多万人陷入极端贫困。在 COVID-19 疫情期间，2020 年面临中度至异常高食品价格的国家比例达到创纪录的 48%。随着 COVID-19 限制的解除，2021 年面临食品价

⁶ 见 Marta Schoch 等，“要消除极端贫困，回到冠状病毒病前的减少率是不够的”，世界银行，2022 年 11 月 30 日。

⁷ 见世界银行，“全球在减少极端贫困方面的进展陷入停滞”，2022 年 10 月 5 日。

⁸ 本节资料来源如下：联合国开发计划署(开发署)和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《2023 年全球多维贫困指数：处理全球贫困——高影响力行动的数据》(纽约，2023 年)；联合国粮食及农业组织等，《2023 年世界粮食安全和营养状况：农村-城市连续体的城市化，农业食品系统转型和健康饮食》(罗马，2023 年)；A/78/80-E/2023/64；世界银行，“世界银行集团、国际货币基金组织、世界粮食计划署和世界贸易组织负责人呼吁就粮食安全采取紧急协调行动的联合声明”，2023 年 4 月 13 日。

格挑战的国家比例下降至 21.5%，但仍远高于 2015-2019 年 15% 的平均水平。在撒哈拉以南非洲和最不发达国家中，2021 年面临高粮价的国家比例连续第二年上升。

9. 2022 年，有 22 亿人缺乏安全管理的饮用水，34 亿人无法获得安全管理的卫生服务，19 亿人缺乏基本个人卫生服务。此外，2021 年约有 6.75 亿人无法获得电力，23 亿人无法获得清洁烹饪燃料。

C. 不平等情况⁹

10. 在冠状病毒病疫情之前，由于各国平均收入趋同，全球不平等现象出现下降（即，国家间的不平等减少）。中国经济的快速增长使 10 亿多人从全球收入分配的最底层上升到中间层，在贫困下降中发挥了关键作用。2003 年至 2013 年，全球基尼系数每年下降约 0.5 个百分点，反映出中产阶级收入的稳步增长。2014 年至 2019 年也出现了类似的下降。然而最近的估计表明，疫情造成了自第二次世界大战以来全球不平等的最大年度增长。全球基尼系数从 2019 年的 62.0 上升到 2020 年的 62.6。全球不平等的逆转主要是由于印度等人口较多的国家收入损失较大。

11. 1980 年至 2020 年，以收入最高的 10% 人口与收入最低的 50% 人口的平均收入之比衡量的国内不平等几乎翻了一番（从 8.6% 增至 15.1%）。疫情期间的国内不平等加剧是由于低技能工人、低收入家庭、非正规工人和妇女的工作和收入的严重损失。从疫情、气候危机和乌克兰战争中恢复的不平衡，进一步加深了一些非货币的不平等现象，进一步威胁到长期的社会和经济的发展，包括消除贫困。

D. 气候变化和自然灾害¹⁰

12. 不加控制的气候变化可能会加剧贫困，在未来 10 年内将另外 1.3 亿人推向贫困，而到 2050 年将有 2 亿多人被迫在自己国内迁移或流离失所。与此同时，贫困使人们极易受到气候变化的影响，包括饥饿、粮食无保障、健康和生存方面的影响，因为生活贫困的人往往依赖自然资源维持生计，他们应对气候变化带来的极端天气事件、自然灾害和环境退化的能力有限。

13. 因此，应对气候变化是拯救生命、减少贫困和不平等的一个优先事项。这不仅需要减缓并适应气候变化的努力，还需要全球声援最易受气候变化影响的人民、社区和国家，支持公正的能源转型，包括跨越利益集团和边界的协作和知识共享，

⁹ 本节资料来源如下：世界银行，《2022 年贫困与共享繁荣》（华盛顿特区，2022 年）；《2023 年全球可持续发展报告》（联合国出版物，即将发布）。Lucas Chancel 等，《2022 年世界不平等报告》（世界不平等实验室，2021 年）。世界银行，《全球经济展望》，2022 年 1 月（华盛顿特区，2022 年）。

¹⁰ 本节资料来源如下：Akihiko Nishio，“当贫困遇到气候变化：一个需要跨领域解决方案的关键挑战”，世界银行，2021 年 11 月 5 日；《2023 年可持续发展筹资报告：可持续转型筹资》（联合国出版物，2023 年）；Amar Bhattacharya、Homi Kharas 和 John W. McArthur，“发展中国家是气候行动的关键”，布鲁金斯学会，2023 年 3 月 3 日；Margaret Oduk，“进展、差距和挑战：走向绿色经济的途径”，在联合国第三个消除贫穷十年执行情况机构间专家组会议上的发言，亚的斯亚贝巴，2023 年 5 月；Lydie Kouame，“在脆弱和人道主义背景下消除贫困和建设复原力的进展、差距和挑战”，在联合国第三个消除贫穷十年执行情况机构间专家组会议上提交的论文，亚的斯亚贝巴，2023 年 5 月。

以及气候融资。2020 年，全球 1 000 亿美元气候融资承诺仅兑现了 833 亿美元。发展中国家应开始发挥关键作用，帮助制定国际议程，确定应对本国气候和发展挑战的战略和项目。

14. 贫困的普遍程度也与相关区域各国面临的脆弱程度和长期人道主义挑战呈正相关性。2022 年，主要在非洲和中东的脆弱环境占全世界极端贫困人口 73%。即使不考虑乌克兰战争对生计和稳定的影响，预计到 2030 年这一数字将增加到 86%。

三. 消除农村贫困的差距和挑战

A. 经济增长和结构转型¹¹

15. 结构性经济转型是创造更有活力和竞争力的经济的关键驱动力，可产生更高的经济增长率，并为所有人提供可持续生计，特别是在发展中国家。

16. 从历史看，制造业引领了经济转型，并与减贫和减少收入不平等有关。然而在非洲，正在出现一种新的结构转型模式，其主导者是基于信息和通信技术的服务、农产工业、旅游业和运输业。

17. 尽管以服务业为基础的经济增长有望实现经济多样化和结构转型，但只有少数非洲国家，包括北非国家以及埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、毛里求斯、卢旺达和南非接受了这种增长。绝大多数非洲国家(45 个国家)仍然依赖农业、采矿和采掘业初级产品的出口。经济缺乏多样性削弱了进一步工业化和人力资本发展的前景，从长远来看，对包容性增长产生不利影响。

18. 生产能力对于结构转型以及可持续和包容性经济增长至关重要。生产能力对于建立抵御 COVID-19 危机等外部冲击的社会经济能力也至关重要。因此，提高发展中国家的生产能力，特别是生产能力指数平均得分在所有区域中最低的非洲最不发达国家的生产能力，有助于消除贫困的努力。

B. 创造就业¹²

19. 生产性就业和体面工作是消除贫困的主要解药。COVID-19 疫情的持续影响及经济危机的叠加影响继续对劳动力市场造成影响。虽然在创造就业方面有所恢复，但这在很大程度上是由非正规就业推动的。

20. 2022 年，约有 20 亿工人从事非正规就业。估计还有 2.14 亿工人生活在极端贫困之中。虽然预计 2023 年世界经济将增长 2.3%，但这一增长率仍远低于疫情

¹¹ 本节资料来源如下：《2022 年非洲经济发展报告：重新思考非洲出口多样化的基础——工商业和金融服务的催化作用》(联合国出版物，2022 年)。Patrick Osakwe，“提高生产能力和减轻贫困的协调一致战略”，在联合国第三个消除贫困十年执行情况机构间专家组会议上的发言，亚的斯亚贝巴，2023 年 5 月。

¹² 本节资料来源如下：国际劳工组织(劳工组织)，《世界就业与社会展望：2023 年趋势》(日内瓦，2023 年)；E/2023/80。

前二十年 3.1%的平均水平，因此对创造就业产生负面影响。预计全球失业人数将增加约 300 万人，到 2023 年达到 2.08 亿人，失业率为 5.8%。

21. 劳动力市场参与方面的差距继续有增无减。2022 年，妇女劳动力参与率为 47.4%，男子为 72.3%，超过五分之一的年轻人没有就业、教育或培训。预计 2022 年至 2023 年全球青年失业人数将增加 100 万，并在 2024 年保持稳定。最值得注意的是，过去几年，每个工人的总工作时间持续下降。在低收入国家，每个工人的工作时数较低与缺乏体面工作机会以及非正规就业、就业不足和在业贫困率上升直接相关。

C. 教育¹³

22. 获得相关的优质教育对消除贫困和代际贫困陷阱有着深远的影响。疫情对儿童教育产生重大影响，其中对最弱势群体的影响最大，包括生活在贫困以及农村和偏远地区的儿童。预计需要几年时间才能恢复疫情前的获得学习机会和学习质量的水平。

23. 2020 年至 2022 年，近 1.47 亿儿童错过了一半以上的实体课教育。一项覆盖全球 34%儿童的研究显示，2015 年至 2019 年，在小学结束时的阅读水平方面，在全球学习方面并未取得任何进展。在进行这类研究的五个国家中，有四个国家记录了因与疫情有关的学校关闭而造成的学习损失。据估计，由于疫情，2020 年 1 至 8 年级的学生中低于最低阅读能力水平的人数增加了 1 亿多。这一挫折相当于过去 20 年在教育方面取得的进展。在全球范围内，自 2015 年以来，正式小学入学年龄前一年的有组织学习参与率一直停滞在 75%左右。

24. 此外，到 2020 年，约 50%的学生无法使用计算机设施或适合残疾人的基础设施。按照目前的进展速度，到 2030 年，约有 8 400 万儿童和青年失学，3 亿学生将没有基本的算术和识字技能。

D. 健康和卫生保健¹⁴

25. 全民健康覆盖可以拯救生命，使人们更健康，更有生产力。它还防止人们和家庭陷入贫困。冠状病毒病疫情逆转了自 1950 年代至 2019 年所看到的存活率上升，导致 2020 年和 2021 年多死亡 1 490 万人及寿命损失 3.368 亿年。COVID-19 不成比例地导致中年和老年人死亡，64%的超额死亡发生在 65 岁及以上的人群中，近 31%发生在 45 至 64 岁的人群中。这一疫情对男子的影响往往多于妇女，每个年龄组的男子超额死亡率始终较高。

¹³ 本节资料来源如下：世界银行、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国儿童基金会(儿基会)，《全球教育危机状况：恢复之路》(华盛顿特区，2021 年)；A/78/80-E/2023/64；儿基会，《儿童真的在学习吗？在学习危机中探索基础技能》(2022 年)。

¹⁴ 本节资料来源如下：世界卫生组织，《2023 年世界卫生统计：为实现可持续发展目标而监测卫生》(2023 年，日内瓦)；劳工组织，《2020-22 年世界社会保障报告：处于十字路口的社会保障——追求更美好的未来》(2021 年，日内瓦)。

26. 这一疫情病扰乱了所有国家的基本保健服务，导致许多与健康有关的指标进一步偏离轨道。疫情还加剧了国家内部和国家之间的不平等，突出了主要是低收入人口和农村居民在获得保健服务方面面临的障碍，其形式为：自费保健；保健服务的范围、质量、可接受性和实际可得性方面的限制；等待时间较长；机会成本，如损失的工作时间。自费保健可能是经济困难的一个来源，并已被证明将生活在贫困线或接近贫困线的人推向或进一步推向极端贫困。疫情突出表明，需要减少自付费用，并提供足够的福利以消除贫困。集体筹资是支持所有人有效获得医疗保健以应对冲击的一项关键原则。

E. 性别平等¹⁵

27. 在全球范围内，妇女和女童继续面临性别歧视和过多的不平等现象，使她们更容易陷入贫困，包括无法平等获得保健、教育、技术和经济机会，同时在决策方面面临系统性障碍。与男子相比，妇女的劳动力参与率较低，从事非正规工作的比例较高，并且从事类似工作的报酬较低。与 2019 年相比，2022 年有 169 个国家和地区的妇女劳动力参与率低于疫情前水平，114 个国家和地区的性别差距有所扩大。2022 年，劳动力之外的劳动年龄妇女人数超过男子 7.5 亿。

28. 男子继续在立法者、高级官员和管理职业等决策职位中占主导地位。就业妇女每周的带薪工作时间比男子少约 7 小时，按平均每小时收入计算，性别工资差距中位数约为 14%。此外，妇女在获得体面工作和其他形式收入方面仍然普遍存在歧视、性别暴力、不平等和剥削，使妇女更容易遭受贫困和饥饿。到 2022 年底，预计约有 3.83 亿妇女和女童生活在极端贫困中，而男子和男童则为 3.68 亿。

29. 从 119 个国家收集的数据显示，55% 的国家并无禁止直接和间接歧视妇女的法律，60% 的国家并未根据同意原则从法律上界定强奸，45% 的国家并未规定同工同酬。尽管在法律改革方面取得了进展，但根据目前的变化速度，填补法律保护方面的差距和消除歧视性法律可能需要长达 286 年的时间。

F. 社会保障¹⁶

30. 有充分证据表明，社会保障可减少不平等和防止贫困，减轻社会经济危机的影响，并起到经济稳定器的作用。在南非等低收入和中等收入国家，非缴款性现金转移方案有助于减少贫困和收入不平等，对卫生、教育和劳动力市场的成功产生了总体的积极影响。

¹⁵ 本节资料来源如下：《2022 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E.22.I.2)；Ginette Azcona 等，《可持续发展目标的进展情况：2022 年性别快照》(纽约，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国经济和社会事务部统计司，2022 年)；[A/78/80-E/2023/64](#)。

¹⁶ 本节资料来源如下：劳工组织，2021 年，《2020-22 年世界社会保障报告：社会保障处于十字路口——追求更加美好的未来》(日内瓦，2021 年)。开发署，《开发署的社会保障提议 2.0》(纽约，2021 年)；Mira Bierbaum 和 Valérie Schmitt，“加大对全民社会保障的投资：通过国内资源调动和国际支持与协调，填补资金缺口”，劳工组织工作文件，第 44 号(日内瓦，劳工组织，2022 年)。

31. 然而，当 COVID-19 疫情来袭时，40 亿人(超过世界人口的一半)无法获得任何形式的社会保障，其中包括非正规经济中的 20 亿工人。在这一疫情造成前所未有的失业和生计损失之后，他们的收入无保障状况进一步加剧。社会保障覆盖率最低的主要是非洲和最不发达国家。

32. 疫情暴露出社会保障覆盖面存在重大差距，社会保障制度治理薄弱，现有社会保障机制无力应对冲击。设有牢靠社会保障制度的国家能够比其他国家更快和更好地采取应对行动，处理冲击和生活急事。其他国家也调动资源，临时向传统上未覆盖的群体提供新的福利或扩大现有福利。这些措施有助于缓解疫情的负面影响，但由于增长和贸易放缓造成收入下降，导致社会保障的资金缺口至少增加了 30%。此外，低收入和中等收入国家现在受到债务螺旋上升的制约，损害了它们增加关键公共投资以克服危机的能力和实现可持续发展的机会。

33. 需要更多的投资，以便到 2030 年为所有人提供充分有效的惠益。即使在低收入国家，也可以通过扩大税基、建立公平和累进税制以及打击逃税等方式，可持续地增加社会保障的财政空间。国家社会保障制度的资金应主要来自国内资源，可辅之以国际财政资源和对国内财政能力有限的国家的技术援助。

G. 数据¹⁷

34. 收集全国住户数据对于制定政策和指导政策面向最有效的措施、领域和人群至关重要。COVID-19 疫情对国家统计系统构成严重威胁。由于封锁措施，约 96% 的国家在 2020 年完全或部分停止了实体数据收集。在所有国家中，有一半国家的数据收集中断持续到 2021 年年中。疫情增加了对及时和分类数据的需求，因为各国政府试图确定受影响最严重和最需要社会保障服务的人口群体，恰恰在这个时候出现了数据收集中断。

35. 疫情的影响依然存在，由于缺乏人力和财力，许多国家统计局还在执行过期的战略计划。这些计划可能无法充分涵盖不断变化的发展目标和对及时和分类数据的新需求。用于数据和统计的国际资金从 2018 年的 6.97 亿美元减少到 2020 年的 5.42 亿美元，部分原因可能是与疫情相关的资金和政策变化。

36. 在监测可持续发展目标的数据可用性方面，尽管纳入全球可持续发展目标指标数据库的指标数量从 2016 年的 115 个增加到 2022 年的 225 个，但在地理覆盖范围、及时性和分类等方面仍存在重大差距。自 2015 年以来，在 193 个国家或地区中，只有大约一半的国家或地区为 17 个目标中的 9 个提供了国际可比数据，并且只有 21% 的国家或地区掌握了关于气候行动的目标 13 的数据。

¹⁷ 本节资料来源如下：《2022 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E.22.I.2)；[A/78/80-E/2023/64](#)。

四. 减轻多重危机的影响，建立抵御冲击能力的社会和财政政策¹⁸

37. 关于社会政策，应努力促进有助于创造生产性就业和体面工作的政策。当前的危机还突出表明，必须采取反周期政策，以稳定经济和劳动力市场的成果，防止活动的暂时收缩变成低增长陷阱。教育政策应促进教育和劳动技能，包括终身学习，特别是对妇女和女童以及弱势群体而言。

38. 此外，需要利用过去的教训和其他国家的经验，重新调整社会保障措施，以便能够减轻危机对弱势群体造成的最严重后果，并建立抵御冲击的能力。数据系统还应与社会保障服务的提供和获取相联系，以提高社会保障方案的透明度、效率和效力。冠状病毒病疫情清楚地表明，建设包容的数字社会和普及连通的重要性，让贫困人口获得有效的连通性。

39. 需要通过分配更多的财政资源和扩大国内税收制度，包括通过解决漏洞和非法资金流动，加强公共预算。除了增加支出以改善发展成果外，各国还需要解决支出效率低下的问题。研究表明，各国通过提高效率的努力可以节省的费用与通过税收改革节省的费用大致相同。各国政府还需要将税收系统数字化，以便建立强有力的国内资源调动系统。还必须努力加强国内资源调动，并使国家预算和战略更好地与可持续发展目标保持一致。

40. 一再发生的危机的综合影响缩小了发展中国家的财政空间。财政政策对于实现可持续发展目标十分重要，特别是那些与投资于消除贫困、减少饥饿以及人力、社会和实物资本有关的目标，因为它们为筹集国内公共资源、创造财政空间和促进有效公共支出的关键。

41. 迫切需要社会政策来减轻危机的影响，回到正轨并建立复原力。例如，印度和尼日利亚在后疫情时期采用了优先部门贷款方法，表明政策工具与创新金融相结合可以保护关键经济部门免受严重外部冲击并推动结构转型。因此，应扩大财政政策的范围，在法律和经济上承认大量从事非正规和不稳定工作安排的工人，增加所有人获得社会保障和社会服务的机会，并进一步努力改善性别平等和包容弱势群体，包括妇女、青年、土著人民、老年人和残疾人。各国政府和国际社会需要更好地了解这些问题和适当的解决办法。

42. 各国需要制定全面和综合的计划，预测危机并列出必要的应对措施。这些计划应优先考虑保健、教育和基础设施等关键部门，并应定期更新，以反映不断变化的情况。需要优先考虑基础设施发展，增加住房、电力和交通等关键部门的支

¹⁸ 本节资料来源如下：农业和粮食体系促进营养全球专家组，《未来粮食系统：为了人类、我们的地球和繁荣》（伦敦，2020年）；联合国第三个消除贫困十年执行情况机构间专家组会议上的演讲和提交的论文，亚的斯亚贝巴，2023年5月；Vitor Gaspar等，“财政政策与发展：为实现可持续发展目标进行人力、社会 and 实物投资”，基金组织工作人员讨论说明，编号 SDN/19/03（2019）。可查阅 www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/01/18/Fiscal-Policy-and-Development-Human-Social-and-Physical-Investments-for-the-SDGs-46444。

出。还必须促进外国投资，支持中小微企业，以创造就业。投资于教育和技能发展对于培养未来职业的劳动力至关重要。

43. 同样重要的是制定和执行产业政策，这涉及政府对经济的干预，以鼓励工业化和多样化。税收优惠和补贴可用于刺激制造业和技术等目标部门的发展，这将创造新的就业，支持包容性经济增长。成功的转型需要在经济的各个层面进行创新和利用数字技术。

44. 政府还应利用财政政策提高互联网普及率，将信通技术服务扩大到城乡地区服务不足的社区，并建设信通技术方面的人力资源能力。财政政策还应支持对数字基础设施的投资以及数据的收集和使用。

45. 由于通货膨胀压力上升，饥饿和粮食不安全状况加剧，这也要求各国政府制定财政政策，提高农业生产力。这些政策应：有助于对农业基础设施的投资；向农民提供充足和负担得起的农业投入和信贷；支持食品供应链的创新，以减少粮食损失和浪费；提高食品质量和安全；降低消费者成本；支持整个食品系统的就业增长和生计改善。

五. 为消贫努力筹集资金¹⁹

46. 虽然发达国家能够以极低的利率借入创纪录的资金来支持其 COVID-19 大流行的复苏，但最贫困的国家却花费了数十亿美元来偿还债务，使他们无法投资于可持续发展。最不发达国家将其收入的 14% 用于支付债务利息，而发达国家仅支付 3.5%。资金鸿沟如果不加以解决，将转化为持久的可持续发展鸿沟。

47. 作为国内融资主要来源之一的税收收入在疫情期间下降，且尚未以统一的速度恢复。2021 年，40% 的非洲国家的税收占国内生产总值的比例低于 2020 年的水平。在最不发达国家，只有平均不到 50% 的个人和公司按时提交了所得税申报表，妨碍了财政管理。

48. 其他大量国内发展资金来源，如国内储蓄、股票市场份额、养恤基金和侨民汇款和储蓄，在非洲仍然没有得到充分利用。例如 2010-2020 年，非洲的国内储蓄平均仅占国内生产总值的 20% 左右，而东亚为 35%，太平洋和南亚为 28%。非法资金流动对国内资源调动构成严重挑战，特别是在非洲，因为这些资金远远超过外国直接投资和官方发展援助的年度资金流入。

49. 自 2022 年初以来，外国直接投资有所下降。2020 年衰退后的复苏仍然脆弱：项目增加了 3%，但其价值略有下降。2022 年官方发展援助为 2 040 亿美元，按实际价值计算比 2021 年增长 13.6%。增加的主要原因是捐助难民费用和对乌克兰

¹⁹ 本节资料来源如下：《2023 年可持续发展筹资报告：为可持续转型筹资》(联合国出版物，2023 年)；经济合作与发展组织，2022 年官方发展援助水平：初步数据——具体概要说明(巴黎，2023 年)。可查阅 www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf。

兰的援助。不包括捐助国难民成本，2022 年官方发展援助增长 4.6%，占捐助国国民总收入的 0.36%，略高于 2021 年，但低于联合国 0.7% 的目标。

50. 与 2021 年相比，2022 年流向最不发达国家的双边官方发展援助净额按实值计算减少 0.7%，为 320 亿美元。流入非洲的官方发展援助也减少了 7.4%，为 340 亿美元。在这一总额中，流入撒哈拉以南非洲的官方发展援助净额为 290 亿美元，按实际价值计算下降了 7.8%。

六. 消除贫困的创新数据方法²⁰

51. 为了有效减少贫困，准确和及时的数据对于查明生活贫困的人和估算贫困程度至关重要。传统上，这类贫困数据是从人口普查和住户调查中获得，但这不仅费用高昂、耗时，而且可能受到疫情、战争和冲突的阻碍。

52. 越来越多的研究表明，将卫星图像数据和大数据，特别是移动电话数据与传统数据结合使用，有可能改进贫困估计和地图绘制。这一发现证实了官方统计使用大数据和数据科学专家委员会监督下的移动电话数据工作组的结论。该结论表明，移动电话数据可用作传统数据来源的补充甚至替代，用于编制流离失所和灾害、移民和旅游等领域的统计数据，因为传统数据来源往往缺乏及时性、频率和粒度。对各国统计局在官方统计中使用大数据的准备情况进行的评估表明，这些统计局所面临的主要挑战是与政府以外的大数据来源所有者的合作，其次是人力资源和立法问题。与公众信任和方法有关的隐私问题构成了中等级别的挑战。

53. 为了通过使用新数据帮助加快消除贫困的全球行动，必须支持各国统计局培训其工作人员，不断获取新的数据集，扩大其数字基础设施，以推广新的方法，将大数据和机器学习纳入贫困统计和报告可持续发展目标。官方统计使用大数据和数据科学专家委员会以技术指导和培训的形式提供这种支持，由其监督的几个工作队提供，其中一个工作队侧重于大数据和可持续发展目标。为协助各国统计局建设用于统计编制的数字科学技能，委员会建立了大数据和数据科学区域和部门中心，以开展项目和培训活动。

54. 数字解决办法还可以用于更好地识别生活贫困的人，这些解决办法包括：(a) 将主要在公共行政内的现有模拟程序转变为数字程序，包括在提供服务时获取数字数据(例如卫生设施、学校和公民登记处)；(b) 民事登记和人口动态统计等基础系统的数字化，其中纳入了与提供和获得社会保障服务有关的数据系统；(c) 建设国家和国家以下各级电子政务基础设施。数字化转型要可持续，就必须获得各国政府的承诺，促进国家对所有基础设施的自主权和管理。

²⁰ 本节资料来源如下：Neeti Pokhriyal，“通过结合卫星和移动电话数据绘制多维贫困图：挑战和机遇”，在联合国第三个消除贫困十年执行情况机构间专家组会议上提交的文件，亚的斯亚贝巴，2023 年 5 月；Martha Getachew Bekele，“识别贫困人口和消除贫困的数据和数字解决方案”，在联合国第三个消除贫困十年执行情况机构间专家组会议上提交的论文，亚的斯亚贝巴，2023 年 5 月；E/CN.3/2023/17；E/CN.3/2020/24。

七. 联合国系统采取行动，共同推进和加速执行全系统行动计划²¹

55. 本节介绍联合国系统在执行全系统行动计划方面取得的进展。该计划聚焦各项重点问题，通过强化业务和政策一体化处理这些问题，可以更好地支持会员国处理优先事项，加强会员国实现体制和政策一致性的能力。

56. 经济和社会事务部继续编制着眼于行动的政策简报，及时向会员国提供分析和政策咨询，以支持制定改进的复原战略，这些战略也有助于处理全系统行动计划的许多优先事项。经社部还继续支持社会发展委员会，包括于 2022 年 12 月编写秘书处关于通过全面落实《2030 年可持续发展议程》应对多方面危机的社会影响以加快从冠状病毒病大流行的持续影响中恢复的实质性说明(E/CN.5/2023/4)。

A. 支持结构转型、生产性就业和体面工作

57. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)为几个国家提供政策和方案支持，帮助它们设计并实施在应对冠状病毒疫情和恢复过程中促进体面青年就业、绿色工作和返乡移民重新融入农业食品系统的举措。国际劳工组织(劳工组织)发表了三份报告。²² 作为在联合国发展账户第十二批启动的非洲最不发达国家生产能力发展协调战略项目的计划活动的一部分，联合国贸易和发展会议组织了关于发展生产能力以消除贫困的国家和地区讲习班。

58. 作为 2022 年 2 月劳工组织和联合国开发计划署(开发署)发布的以人为本的 COVID-19 复苏联合声明的后续行动，并根据促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器的优先事项，劳工组织和开发署制定了一项关于促进正规化途径的联合方案，其目的是扩大促进性别平等的社会保障，提高非正规企业的生产力和复原力，同时促进向正规企业的过渡。2022 年，联合国人类住区规划署(人居署)与挪威水研究所发布了一份规范性指南：《不让一个人掉队：结束塑料污染的全球文书如何能够为非正式收集和回收废物的人们带来公正的过渡》。该报告探讨了可采取哪些措施，以支持地方、国家和国际各级非正规废物处理工人的公正过渡。

59. 作为第三个非洲工业发展十年(2016-2025 年)的牵头执行机构，联合国工业发展组织(工发组织)与 30 多个联合国实体一道，通过各种项目和方案协调加速执行该十年。

B. 扩大社会保障体系，支持包容性减贫发展

60. 经济和社会事务部在秘书长关于解决无家可归问题的包容性政策和方案的报告中，就可能的社会保障指标提出建议，以应对弱势社会群体面临的无家可归

²¹ 关于联合国系统采取的详细干预措施以及有关行动计划的更多信息，见 www.un.org/development/desa/socialperspectiveondevelopment/united-nations-decade-for-the-eradication-of-poverty/swap3rd.html。

²² 见《2023 年世界就业和社会展望：基本工作的价值》；《2022-23 年全球工资报告：通货膨胀和 COVID-19 对工资和购买力的影响》；《2022 年社会对话报告：为实现包容、可持续和有韧性的复苏而进行集体谈判》。

挑战。经社部还与劳工组织合作开展一个能力发展项目，旨在通过全球南方国家的数字化转型，加快普及社会保障，以实现可持续发展目标和消除贫困。

61. 劳工组织继续监测“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”的执行情况。在这方面，与开发署和联合国儿童基金会(儿基会)于 2023 年 4 月组织了一次高级别政策和融资对话。实施全球加速器的开拓国和发展伙伴部长级圆桌会议强调了全球加速器执行战略中提到的政策整合、融资联系和利益攸关方协调的增值作用。联合国各实体、会员国和国际金融机构重申，全球加速器所概述的发展道路为抵御冲击和实现包容和可持续的经济和社会提供了蓝图。

62. 各区域委员会制作了知识和信息产品，开发了在线培训模块，并提供了社会保障方面的技术援助，供会员国使用。例如，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)创建了一个社会保障在线工具，作为在线一站式社会保障平台，并有一个微观模拟模型，可估计扩大社会保障覆盖面对贫困、消费和不平等的影响。西亚经济社会委员会(西亚经社会)正在编制全面的国家社会保障制度和改革国情简介。这是一种分析和咨询工具，也是一种标准化方法，可为决策者提供其社会保障制度在设计、交付机制和组织结构方面的详细而全面的基线，以便确定改革需求和备选方案。非洲经济委员会(非洲经委会)将与西亚经社会合作，支持成员国利用上述工具，为改进非洲的社会保障政策创造知识。

63. 开发署实施了社会保障提议 2.0，这是多层脆弱性背景下保护穷人和弱势群体的新一代方案，其重点是负责任的治理、复原力和环境可持续性。通过这些方案，全球加速器可在 2022 年支持超过 45 个国家改善社会保障服务和制度。开发署还扩大了对促进性别平等的社会保障的支持，从 2019 年的 20 个国家增加到 2022 年的 70 多个国家。

C. 人的能力发展：消除非收入形式的贫困

64. 粮农组织继续通过其“手拉手”倡议提供技术支持，从多个层面减少贫困和消除饥饿。开发署启动了非洲微型电网方案，2022 年覆盖 21 个国家，包括 19 个最不发达国家。该方案有可能为近 2.65 亿人提供清洁能源，并为医疗保健、教育和企业带来共同利益。

65. 通过非洲经济委员会与主要国际和区域机构的宣传努力，一些非洲国家发展了疫苗和药品制造能力，在创造就业和减少贫困方面具有巨大潜力。欧洲经济委员会(欧洲经委会)制定了《欧洲经委会区域非正规住区冠状病毒病恢复行动计划》，以应对先前存在的挑战和冠状病毒病疫情带来的挑战。西亚经社会向成员国提供区域支持，帮助它们努力计量和监测货币贫困和多维贫困。西亚经社会于 2022 年推出了多维贫困指数辅助工具。这是一个便于使用的工具，使各国能够根据其具体挑战和脆弱性制定国家多维贫困指标。联合国人口基金与儿基会合作，通过促进少女的权利，实施了一项消除童婚现象全球方案，以避免童婚和怀孕，并使她们能够通过教育和其他途径实现自己的愿望。

66. 人居署支持水运营商伙伴关系。这些伙伴关系建立了 21 个新的水和卫生运营厂，为 6 100 多万最终用户提供服务，并正在建设经改善的可持续供水服务的

能力。约有 3.563 亿 5 岁以下儿童比以往任何时候都更多地受益于儿基会预防一切形式营养不良的方案，1.824 亿儿童受益于早期发现和治疗消瘦的方案。联合国南南合作办公室在全球南南发展中心项目下与中国国际经济技术交流中心举办了能力建设和知识交流讲习班，重点是中非在稻米价值链、气候变化、灾害管理和服务贸易方面的合作。世界卫生组织(世卫组织)加大了处理种族歧视的工作力度。种族歧视助长了卫生不平等和侵犯健康权的行为。

D. 粮食和可持续农业的未来

67. 粮农组织与国际农业发展基金和其他联合国实体一道，继续支持各国加强面向较贫困和较边缘化群体的土地保有权政策、增强社区权能和农村妇女机构，以及制定加强家庭农业的政策。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与粮农组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署(粮食署)合作实施《加快在增强农村妇女经济权能方面取得进展的联合方案》，采用行之有效的综合办法，在可持续发展背景下确保农村妇女的生计、权利和复原力，包括改善粮食安全和营养。

68. 联合国贸易和发展会议发表了一份题为“双重负担：粮食价格上涨和货币贬值对粮食进口账单的影响”的文件，审查了全球小麦价格高企和美元对其他货币升值对某些发展中国家进口账单的影响。该文件的研究结果为粮食价格波动对实现可持续发展目标 1 的影响提供了有益的见解。开发署与联合国环境规划署和粮农组织一道，编写了《重新思考我们的粮食系统：多利益相关方合作指南》，以帮助粮食系统各级利益相关方实施粮食系统转型的国家途径。

69. 应格鲁吉亚政府的请求，欧洲经委会评估了 2022 年和 2023 年农村地区小企业的能源消耗，并提出了降低能源成本和提高能源效率的建议。为进一步支持粮食系统转型议程，工发组织和粮农组织正在 2023 年 3 月启动的农业粮食系统转型加速器联合方案下开展合作。该全球方案旨在帮助各国使其粮食系统更具包容性、可持续性和复原力。粮食署计划在 2023 年采取干预措施，以便建立可持续的粮食系统，提高小户农民的生产力和收入，预计分别融资 10 亿美元和 4.25 亿美元。世卫组织一直在促进一揽子改变粮食系统游戏规则的行动措施，以创造更健康的粮食环境，包括对不健康的食品和饮料征税和补贴健康食品和饮料等措施。

E. 减少不平等

70. 欧洲经委会开展计量贫困的工作，将贫困视为一种多维现象，包括通过欧洲经委会计量贫困和不平等问题专家组进行计量。过去一年审议的专题包括社会政策和数据、基于资产的贫困和不平等、主观贫困、使用替代数据来源、全球冲击对贫困和不平等的影响以及传播贫困和不平等统计数据战略。

71. 亚太经社会开发了一个基于机器学习的在线平台，以确定被落在最后面的群体。该平台支持决策者更好地了解不同情况如何相互作用并导致获得基本机会的不平等。

72. 根据妇女署 2022-2025 年战略计划，以气候行动、绿色和蓝色经济以及性别平等为重点的加速器旨在促进以性别平等的方式公正转型到可持续绿色和蓝色经济，为今世后代保护人民和地球，确保妇女的平等参与、领导作用和利益。

73. 世卫组织健康不平等数据库于 2023 年 4 月启动，将提供从公开来源获取的全球最大的健康和健康决定因素分类数据集，以支持各级的不平等监测。该数据库将包括来自 15 个公开来源的 1 090 万个数据点，其中包括 59 个数据集和 2 000 多个指标，按不平等的 22 个方面进行细分。

F. 应对气候变化和日趋严重的自然危害

74. 粮农组织开发了第一个数据库，用于计量气候冲击对 22 个国家农村人口的社会经济影响。粮农组织举办了多利益攸关方磋商，并制定了一个关于从农村生计角度将人口流动纳入气候行动和政策进程的全球指南和工具包。

75. 欧洲经委会、人居署和住房欧洲在一项国际联合倡议下，于 2021 年发布了题为《#2030 年住房：联合国欧洲经委会区域经济适用房有效政策》。报告汇集了许多有用的住房政策工具，以促进更负担得起、包容和具备气候抵御力的住房成果。

76. 开发署和联合国环境规划署的贫困-环境行动促进可持续发展目标项目(2018-2022 年)旨在将环境可持续性和消除贫困的气候目标纳入：发展规划、预算编制和监测系统；公共和私人融资；投资。该项目向目标国家提供支持，以便贫困-环境和气候变化目标在国家发展计划中占据突出地位，并被纳入部门和国家以下各级的计划。

77. 人居署通过开发支持社区和基础设施适应气候变化的工具来解决与气候有关的贫困。例如，在马拉维和马达加斯加，人居署的支持帮助恢复红树林、修复河床和稳定斜坡，以提高非正规住区社区的气候适应能力。社区参与发展地方治理结构，提高公民对自然恢复作为应对气候变化影响的解决办法的认识。

78. 工发组织利用小水电这一可再生能源帮助发展中国家克服贫困和实现可持续发展。工发组织提供了有用的资源，如《2022 年世界小水电发展报告》和小水电技术准则。此外，技术合作项目帮助各国释放小水电的潜力。例如，工发组织支持布隆迪、中国、马达加斯加和尼日利亚等国，展示小规模水电如何有助于减贫和经济增长。这些项目亦通过促进当地产业及加强社区复原力，支持疫情后的复苏。

79. 粮食署一直在与各国政府合作建立应对冲击的系统，包括在马里、毛里塔尼亚和尼日尔等萨赫勒国家。粮食署使用多层次的共同警报系统，通过实时监测和先进的灾害分析和绘图，进行早期预警和早期行动。粮食署还支持非洲联盟实施其气候变化和韧性发展战略和行动计划(2022-2032 年)。

80. 世卫组织支持各国评估和应对气候变化带来的健康风险，加强卫生系统的气候适应能力，并最大限度地扩大污染最严重部门的减缓措施对健康的共同惠益。

它通过世卫组织健康与气候变化全球调查，监测国家卫生部门对气候相关风险的应对措施。

G. 在脆弱环境和人道主义工作中消除贫困

81. 粮农组织为实施社会保障干预措施提供了技术支持，以满足受危机影响民众的迫切需要。粮农组织就社会保障在脆弱和人道主义环境中的作用提供了有力证据，为政策和方案支助提供了信息。国际移民组织和开发署实施了一项关于使移民为可持续发展服务的联合方案。该方案将移民考虑因素纳入关键政策领域，并帮助设计旨在确保所有人都能参与的新政策。

82. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署国家工作队与艾滋病病毒/艾滋病感染者网络、各国卫生部和政府机构合作，主张按照世卫组织的有关准则，立即实施数月分发抗逆转录病毒药物的做法。共有 55 个国家报告已启动或改进了数月药品分发，以确保在 COVID-19 限制期间及之后的服务连续性。

83. 妇女署与全球粮食、能源和金融危机应对小组一道，发布了一份题为“乌克兰危机对能源获取以及粮食安全和营养的全球性别影响”的政策文件，其中呼吁采取紧急行动，应对这些挑战并转变粮食系统。自 2022 年以来，至少有 1 100 万受危机影响的人在开发署援助下获得了工作并改善了生计。大约 550 万逃离危机的人通过一揽子综合基本服务找到了安全和保护。开发署和联合国难民事务高级专员公署于 2022 年通过的《2023-2025 年包容和解决方案全球合作框架》为协调行动和改善成果提供了平台，以应对当前和今后的流离失所危机。

84. 2022 年，儿基会与各国政府和其他伙伴合作，通过政府交付系统、儿基会管理的平行系统或两者的结合，向流离失所者提供人道主义现金转移。参与国家包括了阿富汗、伯利兹、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、约旦、黎巴嫩、摩尔多瓦共和国和土耳其。粮食署在 2022 年向大约 1.6 亿人提供了粮食、现金和营养服务，预计到 2023 年将达到 1.72 亿人。世卫组织和牛津大学贫困与人类发展研究中心合作，利用多维贫困和脆弱性指数，为卫生紧急情况下的公平政策和干预措施提供信息。

八. 结论和建议

85. 正在冲击世界的多重危机所造成的负面的社会和经济后果，要求我们制定注重综合、包容和可持续措施的政策，不让任何一个人掉队，实现快速和可持续的复苏。为加快消除贫困和执行《2030 年可持续发展议程》的进展，大会和会员国不妨考虑以下建议：

(a) 增加对农业和粮食系统转型的公共和私人投资，使主食和营养丰富的食物广泛供应、可获得、负担得起并可持续地生产，以确保所有人的粮食安全和健康饮食；

(b) 开发人力资本，使人们，包括儿童、青年、妇女、老年人、土著人民、农村居民、非正规工人、移民、境内流离失所者和无家可归者等弱势群体，能够

发挥其作为社会生产成员的潜力，并通过投资于负担得起的全民医保，促进发展中经济体的结构转型；普及优质教育和培训，包括数字技能培训；普及社会保护；

(c) 投资于清洁能源、生态系统恢复和采取包容性气候行动，以增加小规模生产者获得气候融资的机会，包括用于适应努力的融资；

(d) 查明现有的公共数据差距、数据使用障碍和改进数据的模式，并改进数据治理，包括为此促进支持性政策、程序和政府结构，以促进数据的使用；

(e) 加强多部门国内资源调动，使国家预算、公共支出和战略更好地与可持续发展目标保持一致，覆盖与部门有关的发展层面，如粮食生产、饥饿、健康状况不佳、无家可归和无法满足人类基本需求；

(f) 采用各种工具，防止和打击非法资金流动，投资于改进税收管理，以改善国内资源调动，通过对个人收入、财产和财富征收累进税改革税收结构，并堵塞逃税漏洞；

(g) 敦促发达国家尽快履行其气候融资承诺，并鼓励国际社会增加低成本资金的可获得性；

(h) 努力改革国际金融结构，通过考虑贫困、不平等、脆弱性和受气候变化影响等方面，而不仅仅是收入水平，使各国更好地受益；

(i) 建立并加强与各级政府、合作伙伴、民间社会组织和地方行为体的伙伴关系，并向它们提供支持，包括在人道主义和脆弱的情况下，以消除贫困并从危机中复原。