



经济及社会理事会

Distr.: General
8 May 2017
Chinese
Original: English

2017 年届会

2016 年 7 月 28 日至 2017 年 7 月 27 日

议程项目 5

高级别部分

超出国内生产总值之外：多维贫穷与可持续发展目标

秘书长的报告

摘要

大会第 61/16 号决议决定，经济及社会理事会应继续促进全球对话，包括就经济、社会和有关领域的某个专题进行专题讨论，以秘书长提交的一份报告作为讨论基础。根据经济及社会理事会 2017 年届会关于通过促进可持续发展、扩大机遇和应对相关挑战来消除一切形式和表现的贫穷的主题，为支持 2017 年届会举行专题讨论，本报告重点谈及在可持续发展目标背景下解决多维贫穷问题。

《2030 年可持续发展议程》呼吁消除一切形式和表现的贫穷，反映了生活贫穷的人所面临的多方面挑战。人们普遍认为贫穷具有多维性质，反映出在一系列广泛维度上的缺失。本报告重点介绍了应对多维贫穷方面现有的国家方法，这些方法独立发展而成，注重贫穷的具体维度，反映了各国的具体国情和优先事项。大多数国家的方法中所解决的贫穷的共同维度包括健康、教育和生活水准。本报告强调，各国有余地进一步发展、采用和改编现有方法，以适应国情。也有就多维贫穷开展集体工作的空间，以便利用国家做法的共性，并将这些共性与各国落实《2030 年议程》的工作联系起来。



一. 引言

1. 贫穷以多维方式呈现出来。各国国家元首和政府首脑在《2030 年可持续发展议程》中确认，消除一切形式和表现的贫穷，包括消除极端贫穷，是最大的全球性挑战，也是实现可持续发展的一个必然条件。他们还借助有关在全世界消除一切形式的贫穷的可持续发展目标 1 和到 2030 年，按各国标准界定的陷入各种形式贫穷的各年龄段男女和儿童至少减半的具体指标 1.2 强调了这一挑战。他们还致力于追求普遍发展道路，不让任何人掉队——这是 2030 年议程的一个中心前提。

2. 影响为实现 2030 年议程和消除一切形式和表现的贫穷所作努力的广泛全球格局正在发生相当大的变化。在不平等日益加剧的背景下，贫穷的性质不断演变。对更具包容性和公平的发展的需求增加，与此同时要求更大程度地为所有公民实行问责制，并涌现出新的发展行为体，国际关系中的权力平衡正在转变。在受冲突影响环境中，危机旷日持久的性质表明，通过预防冲突、人道主义行动和可持续发展同时解决多维贫穷日益重要。气候变化仍然是一项明确的威胁。此类趋势和挑战对减少多维贫穷和对后世后代人民的福祉有着影响。

3. 为了应对这些挑战并实现消除一切形式和表现的贫穷，必须用多维方法来解决贫穷问题。可持续发展目标及其具体目标和指标作为一个整体为在普遍性原则内解决贫穷和福祉问题提供了现行框架。通过重点关注诸如消除极端贫穷、消除饥饿和强调可持续性的核心问题，最近订正的全球可持续发展目标的指标(见 [E/CN.3/2017/2](#)，附件三)提供了评估和协助进展的手段。使用指标和反映国情的多维贫穷分析可以在评估进展情况中相互支持。

4. 生活贫穷的人的体验超出了缺少收入。从更广的角度来审议缺失问题可了解总体进展情况，支持以一种整体方法来消除一切形式和表现的贫穷。虽然有一个共同认识，贫穷是一种多维度的挑战，但在分析、衡量和决策中要考虑哪些维度，以及如何定义多维贫穷等有着不同意见。与此同时，人们继续注重消除贫穷和福祉后果的质量，要通过强调自治、能力、选择和人权的方法来实现目标。

5. 提交本报告是为了向经济及社会理事会 2017 年届会的专题讨论提供资料。本报告是对在 2030 年议程及其目标背景下减少多维贫穷的现有方法的讨论。这一讨论探讨了多维贫穷的概念、国家和区域两级的规范方法和经验的演化，以分析、衡量和解决不同形式和表现的贫穷问题。本报告还强调指出，必须采取各种全面方法处理福祉和增长问题，这些方法要将减少多维贫穷战略纳入更广泛的发展战略之中。

6. 应连同秘书长关于经济及社会理事会 2017 年届会的主要主题的报告“通过促进可持续发展、扩大机遇和应对相关挑战来消除一切形式和表现的贫穷”(E/2017/64)一并阅读本报告。

二. 减少多维贫穷是一项核心政策目标

A. 贫穷与《2030 年议程》

7. 大会于 2015 年 9 月通过《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标，这标志着全球发展模式的转变(见第 70/1 号决议)。该议程的首要目标是消除贫穷和完成千年发展目标的未竟工作，同时推动可持续发展。该议程把消除贫穷和可持续发展的三个维度即经济、社会和环境结合起来，纳入一个统一的全球发展框架中。

8. 在可持续发展目标的背景中，要高度整合战胜共同和集体发展挑战的努力。在各个方面消除贫穷是一个贯穿各领域的问题，也是一个单独的目标。目标 1 呼吁在全世界消除一切形式的贫穷，一个主要重点是消除极端贫穷，即具体目标 1.1 规定的每天 1.25 美元的门槛值(后来世界银行于 2015 年 10 月更新为每天 1.90 美元，以反映最新的价格数据)。

9. 正如目标 1 及其具体目标所强调的那样，消除贫穷的努力也必须超越侧重于将家庭收入提升到超过每天 1.25 美元的门槛值。正如目标 1 规定的那样，国际社会承诺到 2030 年，按各国标准界定的陷入各种形式贫穷的各年龄段男女和儿童至少减半(具体目标 1.2)并执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施(具体目标 1.3)。目标 1 还要求确保所有男女，特别是穷人和弱势群体，享有平等获取经济资源的权利(具体目标 1.4)以及采取全球行动，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冲击和灾害的概率和易受影响程度(具体目标 1.5)。因此，采取行动，减轻和适应气候变化也是实现目标 1 的一部分，因为生活贫穷的人最易遭受气候变化之害，但他们很少或没有在造成气候变化中起过任何作用。

10. 为了衡量和分析可持续发展目标的实现情况，统计委员会最近通过了全球指标框架。该框架包括目标 1 的各项指标，反映消除贫穷的多维度挑战。例如，指标 1.2.2 审查各国按其标准界定的陷入各种形式贫穷的不同年龄段男女和儿童所占比例，指标 1.4.1 衡量其家庭可获得基本服务的人口比例，指标 1.a.2 衡量用于基本服务(教育、保健和社会护)的开支在政府总开支中的百分比。

B. 多维贫穷的概念

11. 多维贫穷的概念反映了对低于收入的贫穷的全面理解。虽然如《2030 年议程》所反映的那样在贫穷的多维性质上有着广泛的一致意见，但目前对应纳入解决多维贫穷的各种方法中的贫穷定义或维度没有共同理解。常提到的非收入维度包括在诸如粮食和营养、健康、教育、生活水准和就业等领域的缺失。

12. 人们普遍认为，收入或其他货币维度是必要和重要的，但不足以衡量贫穷。其他维度的缺失也需要加以考虑；面临几种缺失的家庭所处状况可能比收入贫穷

衡量所显示的更糟糕。¹ 例如，面临一种或更多种缺失的个人可能有着超过每天 1.90 美元赤贫门槛的收入。在一些地区，市场可能运作不完善，家庭可能无法享有其他相同收入的家庭获得同一篮子货物和服务的机会。

13. 通过优先考虑将减少多维贫穷作为一项政策目标，就能以更加全面和综合的方式来应对贫穷和福祉的许多方面。解决贫穷的一个多维度方法可支持努力，更好地查明面临缺失的人，包括那些身为弱势或边缘化群体的缺失之人。关于贫穷与性别方面，非收入衡量可能会更好地反映妇女和女性户主家庭的相对福利状况。同样，土著人民面临着与收入有关的缺失之外的多重缺失，如无法获得基本服务以及参与社会和政治的机会。残疾人面临多重缺失的风险更高，尤其是在获得就业和公共服务的机会方面。儿童越来越多地遭受诸如营养、健康、教育、保护和庇护等领域的贫穷。应对缺失并查明正遭受缺失的人对于打破贫穷的恶性循环很关键。

三. 解决多维贫穷的方法和工具

14. 随着时间的推移，应对多维贫穷的规范方法工作一直在演化，因为各国已设法执行有效的反贫穷政策和措施。在学术研究、政府间进程以及民间社会和私营部门发挥的作用越来越大的基础上，已开发出几种方法。这些方法是相互关联的，在某些方面是相辅相成的，有若干共同点，但也有差异。一直在努力让这些方法可操作化，促成开发出分析和衡量工具。

A. 各种方法的演变

15. 自二十世纪初以来，对贫穷的衡量中一直主要使用个人或家庭收入来确定穷人。在 1950 年代，经济增长和宏观经济政策主导着发展问题的话语权，很少关注生活贫穷的人所面临的困难。这种情况在 1970 年代中期开始改变，当时提出了“基本需求”方法，即对发展方面的关切应注重满足人民的基本需求。

基于能力的方法

16. 自 1980 年代以来，广泛的研究显示，收入作为一种对贫穷的衡量并不一定反映出非货币方面的缺失。阿马蒂亚·森在 1980 年代开发出的基于能力的方法对此进行了阐述。该方法关注评价人民的福祉和提高人们作出选择的能力，而这些选择对于提高他们的能力，扩大他们的机会和消除社会、文化或政治上的障碍很重要。重点关注人们“实现他们注重和有理由注重的成果”的能力。² 能力方面的缺失限制了人们的选择，并损害了人的发展；因此，可将贫穷理解为能力的缺失。

¹ 联合国开发计划署，2010 年人类发展报告：国家的真正财富：人类发展之路(纽约，Palgrave Macmillan 出版社，2010 年)，第 94 页。

² 阿马蒂亚·森，发展是自由(Development as Freedom)(纽约，Alfred A. Knopf 出版社，1999 年)，第 291 页。

17. 1990 年，联合国开发计划署(开发署)，利用基于能力的方法的理论基础，通过开发出人类发展指数率先推出了一种多维方法来分析福祉。努力的重点是超越经济指标，强调必须考虑并优先重视生活水准而不是收入。

18. 该指数反映了构成一套的三种基本能力：绵长而健康的生命(预期寿命)；有知识并能够参与社区和社会生活(受教育)；获得达到体面的生活水准所需的资源(收入)。第三个方面在能力方法中有着不同的地位——它是实现其他目的一种手段，并有助于获得其他能力，以扩大人们在生活中的选择。

19. 为以一种更全面的方式进一步说明人类发展，开发署还开发了按性别开列的人类发展指数，介绍妇女与男子在健康、知识和生活水准等方面的差距。其他方法包括发展政策委员会的经济脆弱程度指数。

20. 人类发展指数所代表的这种转变在 1995 年 3 月于哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议上得到了反映。在那次首脑会议上，各国元首和政府首脑保证将人放在发展的中心位置，并将消除贫穷、充分就业和社会融合作为首要目标。大会和经济及社会理事会负责执行和审查与《社会发展问题哥本哈根宣言》和《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》所载的人类福祉有关的这些和其他保证。

立足人权的方法

21. 大约在同一时间，1990 年代头五年的一系列联合国会议将民主、人权、可持续发展和社会发展作为相互依存的变量联系在一起。1993 年在维也纳举行的世界人权会议提出了对人权与发展之间的联系之阐述。《维也纳宣言和行动纲领》支持对发展进行立足人权的理解，重点是民主、人权和发展之间的相互依存和相互加强。

22. 支撑采取一种人权方法背后的想法是，减贫政策和机构应明确以国际人权法，特别是《世界人权宣言》中所载的规范和价值为基础。国际人权得到普遍公认的价值观念的支持，并为法律义务所加强，给制订国家和国际政策，包括减贫战略提供了一个规范性框架。

千年发展目标和迈向综合方法

23. 自 2000 年以来，随着《联合国千年宣言》和千年发展目标的通过，国际社会强调，必须按照目标 1 的规定减少极端贫穷，必须在更广泛的联合国发展议程内执行这些目标。在 2007 和 2015 年期间，经济及社会理事会年度部长级审查审查了这些目标，促成加深了对贫穷与联合国各次主要会议和首脑会议达成的其他全球发展成果之间的相互联系的重视。

24. 千年发展目标的各项具体目标体现出用来衡量人类缺失，包括与饥饿、健康、教育和性别平等有关的缺失的新方法的发展。发展行为体发现，设法更好地了解个人是否面临多重缺失有着日益增加的价值。

25. 大会宣布的 1997-2006 年联合国第一个消除贫穷十年和 2008-2017 年第二个十年，给以整体方法消除贫穷带来了进一步的势头。大会在宣布这两个十年时强

调了与体面工作议程、社会保障、保健、教育和其他发展目标有关的方面，呼吁采取综合和多维政策方法在国家、区域和全球各级消除贫穷。

26. 在将贫穷定义为一个多维并与发展成果相互关联的概念方面，《2030 年议程》是一个近期的里程碑。消除贫穷被完全纳入由多个不可分割的可持续发展目标构成的网络中，只能以综合方式实现这一目标。

B. 规范方法中的共同点和差异

27. 几种方法超越了狭隘的人类福祉观点，通过不同的角度来处理这一问题。这些方法，包括基于能力的翻翻和立足人权的方法，提出了消除贫穷的不同理由，但在某些方面这些方法也是相辅相成的。这两种方法在适用性和可操作性方面也有局限性。

28. 基于能力的方法所提供的用于替代消费的替代品是以能力的形式呈现出来的。这一处理发展问题的方法的目的是扩大人们的能力，拓宽人们的选择，以便他们能过他们想要的生活。同样，立足人权的方法会补充减少贫穷和可持续发展方法，不仅光看资源，而且还看享有适当生活水准和其他基本权利需要哪些。

29. 与基于能力的方法形成对照的是，立足人权的方法主要承认个人的权利和各国政府在更广泛地促进权利和可持续发展中的法律义务。由于人权的普遍性，人权可以作为发展政策框架；这一方法所体现的基本需要指的是实现基本的经济和社会权利，特别是食物、医疗保健和教育权。立足人权的方法带来的主要变化是，一个人的基本需要是一种权利，而不是慈善事宜。这一方法还超越了个人的福祉，提供了一个加强弱势群体权利的框架。

30. 立足人权方法的一个重要限制一直是需要详细说明一种共同理解，即在不同背景下这一方法需要决策怎么做。由于所有人权都是平等的优先事项，难以将立足人权的方法的不可分割的目标与生活贫穷的人的具体经历挂钩。

31. 在政策方案拟订中，已经广泛落实立足人权的方法，尤其是在联合国儿童基金会(儿基会)和开发署等一系列联合国系统实体中。这一方法可以支持更加透明和增加问责的政策拟订。立足人权的方法可以帮助拟订政策，确定需要解决的具体人权。

32. 相比之下，基于能力的方法的关键限制是将其落实和应用到决策和贫穷计量中。对福祉很重要的各种能力的甄选和加权各不相同，因为这些取决于个人的价值观，且难以量化。有几种方法，包括人类发展指数，力求通过确定和量化特定和有限的一套能力来让此类方法可操作化。

C. 衡量工具和挑战

33. 在设法实施解决多维贫穷的各种方法时，开发了若干工具和技巧。一种方法是综合指数方法，将专题指标转化为一个单一数目，如人类发展指数。其他方法包括看板方法，这就需要跟踪和分析各种不同的贫穷指标，以及统计方面的技术措施。

34. 专门为更好地监测多维贫穷而制定的措施，包括开发署开发出来的多维贫穷指数，以及儿基会开发出来的多种重叠缺失分析方法。正如下文第四节所重点介绍的那样，这些多维度措施一直用于为制定国家方针提供资料。

多维贫穷指数

35. 多维贫穷指数是 2010 年推出的，目的是考虑同时遭受的各种缺失，以补充对贫穷的货币衡量。在国家一级，该指数确定家庭在保健、教育和生活水准方面的缺失，这些是人类发展指数衡量的相同的三个维度。然而，在多维贫穷指数中，生活水准往往是由获取诸如水、保健和电力等特定货物和服务的机会来反映的，而不是由收入反映的。

36. 在国家一级，多维贫穷指数所依据的是国家家庭数据调查。一个家庭的每个成员依据该家庭经历的各种缺失的数目被列为贫穷的人或非贫穷的人。如果遭受三分之一或更多的指标方面的缺失，就通常被定义为多维贫穷的人。调查结果通常汇总为国家衡量。该指数还可以按区域、族裔和其他群组分列。有几个国家通过选择特定的指标和加权，让这一指数适应其具体国情。

37. 对使用多维贫穷指数来作为衡量多维贫穷的一种手段所面临的各种挑战，一直有争论。一直有人强调对指标和加权的定性选择需要进一步阐述，包括促进利益攸关方的参与，以确保指标和加权准确地反映生活贫穷的人所面临的各种缺失。

38. 此外，多维贫穷指数没有把家庭内部不平等的衡量纳入其中，这种不平等可能在贫穷家庭中很严重，需要家庭内部的进一步数据分类。目前的方法，根据家庭一级的调查数据，没有提供说明家庭的每名成员，尤其是妇女和儿童所经历的多维贫穷的资料，或者有关无报酬护理工作和相关问题的资料。

多种重叠缺失分析

39. 多种重叠缺失分析是一种对多维儿童贫穷的衡量，意在获取儿童的各种缺失情况。这种分析说明重叠缺失儿童身在何处，他们生活在哪里，他们缺失儿童福祉的哪些方面。这一分析依赖于人口、健康和其他调查，以选定的儿童而不是家庭作为分析单位，因为儿童经历的贫穷与成年人不同。

40. 这一分析采用一种立足人权的方法，反映国际公认的标准，如《儿童权利公约》，作为建立一套核心维度和对任何儿童的发展都很重要的阈值的指导原则，而不论其居住国、社会经济地位或文化如何。

四. 国家和区域战略

41. 在国家和区域两级拟订了减少多维贫穷的战略、政策和措施。可以通过分析已在日益增多的国家实施的应对多维贫穷的现有方法和经验得出教训，以便为在其他国家执行这类方法提供资料。《2030 年议程》的目标和具体目标全球指标框架具体规定了有关多维贫穷的几项指标(见 [E/CN.3/2017/2](#)，附件三)，也可为此类国家战略提供资料。

A. 各国的经验

42. 正在根据各国的界定，在国家发展计划中独立拟订和执行各种措施和政策。越来越多的国家已经通过了一项正式的国家多维贫穷指数，以便为指导新政策提供资料。尚未制定针对具体国情的多维贫穷指数的其他国家正在使用现有的原型。

43. 尽管有相当多的国家已采用多维贫穷计量，但大部分尚未将这一分析全面运用到政策拟订中。运用这一分析包括将多维面贫穷评估的结果转化为具体的注重行动的政策方法，例如使用多维衡量作为国家发展计划中的规划工具。以下分析显示，一些国家政府已经采取哪些措施来分析、衡量和处理多维贫穷，重点介绍了早先采用各种方法在其各自区域中应对多维贫穷问题的国家的经验。

哥伦比亚

44. 2011 年，哥伦比亚宣布了一项以减贫为重点的新的国家发展计划。该发展计划是规划部制定的，其特点是使用了一个国家多维贫穷指数来规定具体的目标和使用家庭作为分析单位来跟踪进展情况。同时根据所有家庭成员的状况，来考虑家庭成员是否面临各种缺失。例如，如果任何一名家庭成员缺失识字能力，那么全家的人就被认定为缺失识字能力。

45. 2015 年国家发展计划特别关注这一新开发的指数，包括减少多维贫穷的具体目标，以及收入贫穷和不平等。该计划对指数中所列的每个维度和指标也都有具体目标。

46. 哥伦比亚的国家指数依据了五个维度：教育、儿童和青年条件、工作、健康以及公共服务和住房。该指数使用加权结构，每个维度有相同的权重(20%)。在考虑过其他权重结构的协商进程的基础上，选择了这套加权，以反映作为生活质量的一个重要组成部分的每个维度的同等重要性。贫穷的底线，也就是一个人在这些维度中缺失多大份额才能被视为多维贫穷，定为加权维度的三分之一。

47. 对过去十年的指标的分析凸显，城市和农村均在减少贫穷方面取得了重大进展，城市和农村均在 1997 年和 2000 年之间见证了多维贫穷的减少。2014 年，哥伦比亚基于国家指数的多维贫穷为 21.9%，目标是在 2018 年年底之前将这一数字减至 17.8%。

48. 可以对哥伦比亚的指数细分，以显示每个指标对总体贫困水平的促成情况，并可以对特定群体或地区中的贫穷进行分析。在使用这一指数来形成政策的过程中，通过“需要更多行动的家庭”方案，在使用这一指数时，在地理区域上瞄准 250 万个家庭。在选定家庭的成员的教育成果有改进时，该家庭会收到直接现金转移。正在使用这一指数来调整方案的覆盖面、执行情况和总货币价值，以满足每个地理区域的特定需要。

墨西哥

49. 墨西哥推出了一项全面和综合的战略来解决贫穷的收入和非收入维度问题。2004 年社会发展总法要求设立一个评估社会发展政策的国家委员会，任务是衡量

多维贫穷并提出对策。该法规定，对贫穷的衡量需要将社会方案与减贫战略联系起来，增强那些处于社会和经济上被边缘化条件的人的权能。

50. 为了将收入和多维度战略纳入一项全面方法，该委员会制定了下文图一所示的一个贫穷计量和分析模式。该模式将纵坐标上所显示的贫穷的收入方面与横坐标上所显示的多维缺失结合起来，形成横跨所有维度的一个综合图，包括收入和非收入维度。

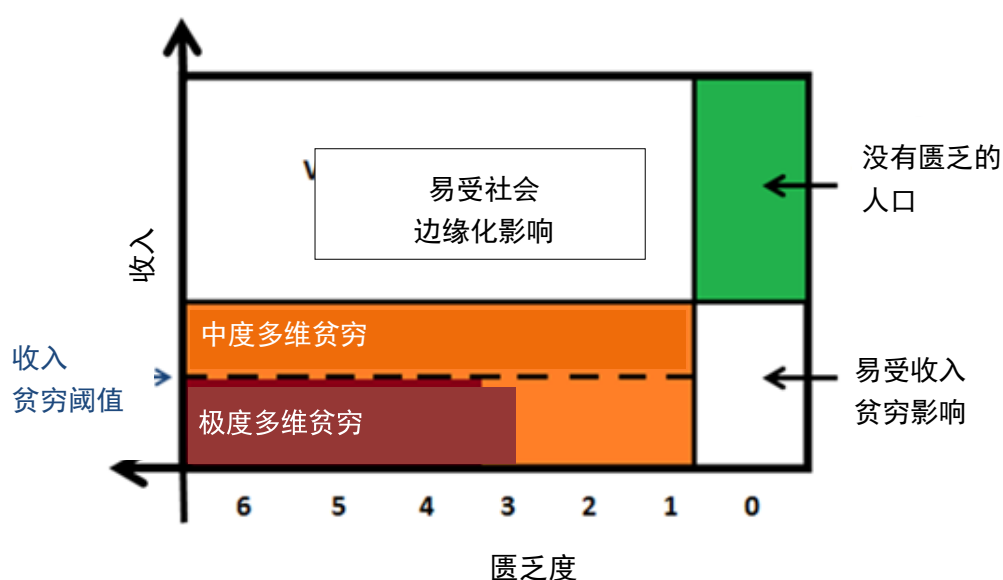
51. 作为该模式的一部分而加以评估的 6 种缺失是教育滞后(界定为缺失此人的年龄组的必要教育水平)、获得保健服务、粮食、水电、社会保障和优质住房的机会。如图一所示，那些收入低于贫困线，并面临 3 个以上缺失的个人被视为生活在极端多维贫穷中；那些刚刚超过了收入阈值的人被视为生活在温和的多维贫穷中。该理事会收集 6 个缺失类别的每个类别的资料，利用土著人民、青年和老年人的分类数据，将决策瞄准那些最需要帮助的人。

52. 这一方法一直是建立墨西哥两大社会保障战略的一个基本工具：国家消除饥饿运动和全民养恤金制度。国家消除饥饿运动的重点是消除极端多维贫穷，向 700 多万人提供获得食物的机会。全民养恤金制度保障超过 65 岁的所有墨西哥人有最低收入。

53. 墨西哥国政府 2013-2018 年国家发展计划的主要目标之一是通过确保有效获得“宪法”所赋予的社会权利来建立一个“包容性的墨西哥”。该计划包括基于国家应对多维贫穷办法所阐述的贫穷的不同维度的各项指标和目标。

图一

墨西哥社会发展政策评价国家理事会拟订的全面消除贫穷方针



资料来源：改编自社会发展政策评价国家理事会(2015)。

莫桑比克

54. 在莫桑比克，经济和财政部与联合国系统的合作伙伴合作，领导开展计量和解决多维贫穷的工作。莫桑比克提出了多维贫穷国家度量，并已将其用于一份关

于贫穷和福祉的国家报告。其国家指数是依据四个方面计算得出的：教育、健康(包括获得卫生基础设施和水)、生活条件和耐用品。

55. 通过将指标细分到国以下各级，该指数使决策者得以处理国内不同地区的具体发展挑战。在农村和城市背景下对多维贫穷的计量强调了这些地区之间长期存在的差距。政策目标选择可实现对不同维度的贫穷采取量身定制的做法，并可查清贫穷随时间推移演变的情况，表明 1996 年至 2015 年之间在减少多维贫穷方面取得重大进展。

菲律宾

56. 菲律宾政府将一个官方多维贫穷度量纳入更新的菲律宾发展计划(2011 年-2016 年)。多维贫穷指标根据国家具体情况和优先事项做了调整。该度量已被用来制定一项减贫目标，以确保包容性增长和生活质量改善。

57. 该发展计划是政府制定政策和执行实现包容性经济增长的方案的总体指导和框架。关于减少多维贫穷的目标已经纳入该计划，目标是将多维贫穷的比例从 2008 年的 28.2%降至 2016 年的 18%。该计划最新更新强调了多维减贫工作继续取得进展，多维贫穷减少的速度超过了收入贫穷。

南非

58. 南非基于健康、教育、生活水准和经济活动这四个维度制定了多维贫穷指数，并将失业作为一个指标。该指数旨在补充已在该国使用的以收入为重点的度量，其中包括粮食贫穷线。

59. 南非利用 2001 年和 2011 年收集的人口普查数据来计算该指数，以便分析多维贫穷程度随着时间推移的变化。该分析表明十年中多维贫穷程度有了重大改进，从 2001 年的 17.9%降至 2011 年的 8%。

越南

60. 2014 年，越南胡志明市启动了第一个全市范围的多维贫穷指数。这一经验突出展示了怎样在国以下各级利用多维贫穷指数确定生活在贫穷之中的个人。胡志明市的这个指数被用来确定扶贫和其他社会方案目标，特别是用来制订具体政策和方案。该指数的结果将作为投入，供该市用来制定其可持续减少多维贫穷方案。

B. 现有国家做法的共同性

61. 从已接受多维贫穷评估的国家数目可以看出，拟订并采用综合办法解决收入以外的贫穷问题是大势所趋。在计量和政策分析方面，可以看到国家一级做法明显具有共同性。大多数已采取措施解决多维贫穷问题的国家均引入了一套核心的共同维度，在这些维度上计量、分析并处理多维贫穷问题。

62. 在几乎所有采用这种办法的国家中，都可以发现教育、健康和生活标准这三个维度。这几个维度是国家指数以及决策过程中的度量的一个组成部分。哥伦比亚和墨西哥等中等收入国家以及其他几个发展中国家已将这些维度的各方面纳入其国家减少多维贫穷战略。

63. 所有接受多维度办法的国家都认为，教育是减少多维贫穷的一个关键维度。教育被普遍认为不仅是一个能防止人一生收入贫穷的因素，而且是一项基本权利，剥夺这项权利将使人无法过上有尊严的社会、政治和经济生活。

64. 各国对待教育的方法的突出特点是在重点领域的相似之处。如图二所示，所分析的 8 个选定国家中，7 个国家都重视教育滞后问题，6 个国家重视教育援助。

65. 若干个国家采取了全面的教育方法，不仅限于儿童教育。如图二所示，8 个国家中的 7 个引入了成人教育和文盲指标。例如，厄瓜多尔考虑了教育的 4 个领域：基础教育、滞后儿童教育、未接受完整教育和成人文盲率。前两个指标的重点是 5 岁至 17 岁的青少年，后两个指标的重点则是成年人口。关于成人文盲率的指标侧重于 65 岁及以上的人。

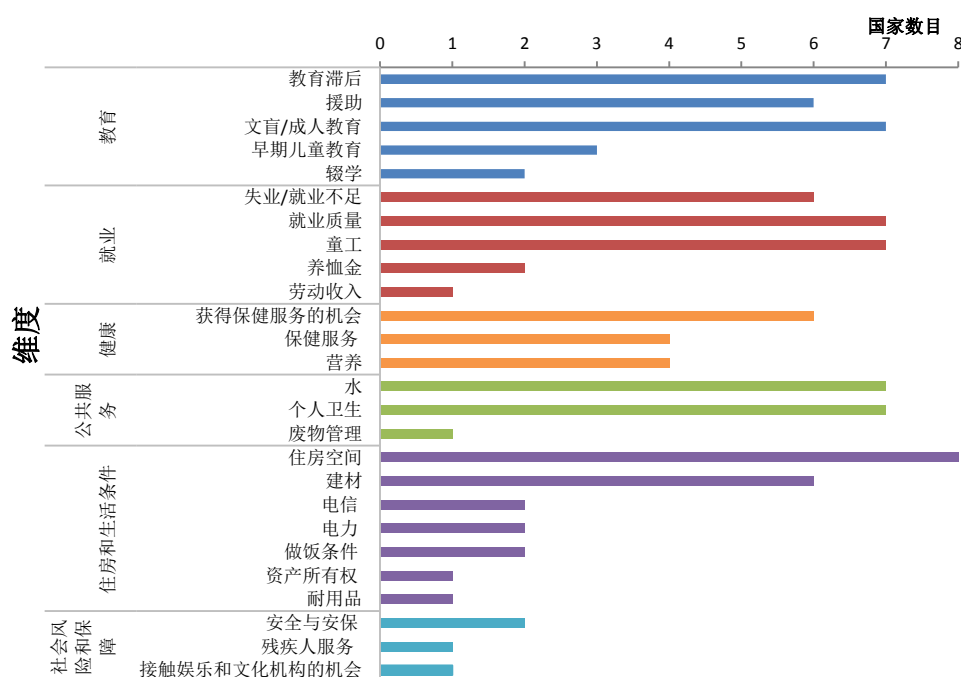
66. 健康是另一个得到广泛接受的维度。获得医疗服务和健康保险这两个领域属于各国重点强调的优先领域。几个国家已将重点放在获得保健服务的机会，这一点也体现在全球可持续发展目标指标框架中制定的指标，该框架旨在评估基本保健服务的覆盖面(指标 3.8.1)和卫生工作者密度与分布(3.c.1)。

67. 生活水准也被广泛认为是一个核心维度。生活水准反映若干方面的福祉，各国根据本国情况选择具体指标。共同的方面包括住房和获得建材的机会。如图二所示，一些国家还认为获得电力和耐用品的机会以及财产所有权是关键指标。

68. 还有几个国家选择了就业和工作相关问题。就业指标包括失业、童工和正规与非正规劳动类别。例如，萨尔瓦多评估就业领域的四个重点领域：失业、就业不足、劳动力的稳定性和获取社会保障的情况。

图二

有详细数据可查的八个选定国家采取的多维贫穷办法维度和重点领域



国家：智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥和巴拉圭。

69. 各国做法在计量方面也有共同点。若干国家，尤其是若干中等收入国家，在过去五年里编制了国家多维贫穷指数，调整了各维度和指标。由于各种工具适应国家具体情况的能力，多维贫穷计量已成为这些国家扶贫努力的一个重要方面。

70. 特别是，地理定位和测绘成为计量的一个关键组成部分。若干国家已采用多维贫穷计量，以反映广泛类别所有维度的贫穷状况，包括按地区、地理区域、性别和年龄分列以及按具体贫穷状况分类的贫穷状况。对贫穷指标进行分类和测绘使各国得以将政策重点放在需要加强关注的特定地区和状况，以确保不让任何一个人掉队。如上文所述，在哥伦比亚，反映教育领域多维贫穷状况，有助于更有针对性地交付“家庭在行动+”方案。

71. 在努力测绘和定位生活在贫穷中的人时，消除贫穷的国家努力效仿了在可持续发展目标指标框架背景下促进按地理位置、性别和年龄进行数据分类的努力。例如，指标 1.3.1 旨在计量社会保护最低标准/系统覆盖的人口比例，按性别分列并区分儿童、失业者、老年人、残疾人、孕妇、新生儿、工伤受害者、穷人和弱势者。几个国家多维贫穷战略采取了类似做法，在对福祉的一系列分类度量方面计量了所有维度的贫穷状况，包括社会保障制度所覆盖的人。

72. 在消除多维贫穷战略适应国家具体情况方面，也可以看到共同点。在厄瓜多尔，建立一个消除多维贫穷的国家做法遵循的是立足人权的方针和“美好生活”理念，该理念已纳入该国《宪法》。已对各维度进行了修改，以使各项方针符合《宪法》，包括在维度选择和指标加权方面符合《宪法》(关于“美好生活”相关理念，另见下文第 89、95 和 96 段)。

73. 墨西哥的消除多维贫穷战略也立足于立足人权的方针，使贫穷计量与《宪法》和《社会发展一般法》规定的任务保持一致。这一方针为处理方法问题提供了指导，包括关于维度选择和指标加权的方法问题。由于所有的社会权利被视为同样重要，分配给所有社会维度的权数相等。

国家多维贫穷指数的主要特点(根据现有资料选择的国家)

国家	指数中包括的维度	负责单位	引入年份
不丹	教育、健康和生活水准	国家统计局	2010
智利	教育、健康、劳动和社会保障、住房和本地环境、网络和社会凝聚力	社会发展部	2015
哥伦比亚	教育、儿童和青年条件、工作、健康、公共服务和住房	社会繁荣部	2011
哥斯达黎加	教育、健康、住房、就业、社会保障和公平	社会包容和人类发展部和国家统计局和人口普查研究所	2015
厄瓜多尔	教育、工作和社会保障、健康、水和食品、生境、住房和健康的环境	国家统计局和人口普查研究所、社会发展协调部与规划与发展国务秘书	2016
萨尔瓦多	儿童和青少年、住房、工作机会、健康和粮食安全、生境	总统府	2015

国家	指数中包括的维度	负责单位	引入年份
洪都拉斯	健康、教育、就业和生活标准	政府协调部	2016
伊拉克	教育、营养和健康、生活水准、就业和基本服务	计划部	2013
马来西亚	教育、健康和基本生活水准	总理府经济规划股	2015
墨西哥	收入、教育落后、有关获得保健服务、社会保障、住房质量和空间、住户使用公用事业和获得粮食的机会方面的匮乏情况	国家社会发展政策评价理事会和社会发展秘书处	2010
莫桑比克	教育、健康、生活条件和耐用品	经济和财政部	2016
尼日利亚	教育、健康和基本生活水准	国家统计局	2012
巴基斯坦	教育、健康和基本生活水准	国家经济发展署	2016
菲律宾	教育、健康和基本生活水准	国家经济发展署	2013
南非	健康、教育、生活水准和经济活动	南非统计局	2014
越南 (胡志明市)	收入、资产、教育、健康和获得社会服务的机会	劳动荣军与社会部	2014

资料来源：牛津贫穷和人类发展倡议，经济和社会事务部。

74. 各国做法之间也存在显著差异。大多数国家已适应本国国情和优先发展重点，调整了其方法。如上表所示，正如重点指出的那样，各国根据具体情况和本国穷人的实际情况选择了不同的维度。如图二所示，一些指标是各国办法特有的，包括废物管理、资产所有权和向残疾人提供的服务，这些在样本中都只有一个国家采用。

75. 在图中所示国家中，八个抽样国家中有两个国家采用了关于社会风险和个人保障的方面，这体现了这些国家特别重视这些方面的福祉。一个抽样国家(墨西哥)将收入纳入国家做法。

76. 还可以注意到体制责任的不同。如上表所述，各国牵头领导多维贫穷计量工作的部委和其他利益攸关方各不相同，其中包括各国统计局。

77. 各国之间的数据分列工作也各不相同。有些国家把重点放在按人口群体和年龄分类，还有些国家则采用地理位置来衡量区域差异并显示城乡差距。胡志明市的例子及其将指数作为市镇一级衡量工具的做法表明，可以调整做法以适应该地情况，反映国家以下各级和地方发展挑战。

C. 跨国网络和区域经验

78. 人们还在国家一级以外作出了努力，以推动对多维贫穷的了解并制定解决办法。由于各国已独立制定并实施各种办法，因此有足够的空间进行政府间讨论和交流经验，以及采取集体办法来研究如何在技术方面分析、计量和处理多维贫穷。已开始在跨国家和区域一级开展其中几个努力。

多维贫穷问题同侪网络

79. 多维贫穷问题同侪网络是一个平台，各国可在其中讨论制定国家多维贫穷战略的情况。该网络支持决策者制定减少多维贫穷措施，并根据国家发展优先事项使其适应国家具体情况。目前，有 53 个国家是该网络的成员。³

80. 该网络旨在设计和制订有效的政策，以减少所有维度的贫穷。该网络使这些措施的早期采用者得以通过南南交流直接与其他国家的决策者分享经验和教训，包括关于设计措施和维持这些措施的政治进程和体制安排的经验教训。

81. 该网络中的国家数目反应出各国对发展和制定国家解决多维贫穷的办法和战略的强烈兴趣。对于尚未制定减少多维贫穷国家战略的参与该网络国家，仍有实施这种做法的空间。对全球可持续发展目标指标框架进行商定的修订，可以进一步推动国家努力，以计量并解决所有维度的贫穷。

东加勒比国家组织

82. 加勒比地区的几个发展伙伴，包括东加勒比国家组织和开发署，合作制定和实施一项年度多维贫穷指数，作为扩大该分区域措施的更广泛努力的一部分。2014 年，除了该地区多维贫穷指数的维度和指标外，还概述并商定了一个试点进程。

83. 基本指数包括四个维度——生活水准、就业、教育和健康——计算的依据是来自在该分区域几个国家进行的劳动力调查的数据。该计量包括了大多数国家一级多维贫穷做法和计量工具中所体现的这四个维度。

拉丁美洲和加勒比经济委员会

84. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)和儿基会拉丁美洲和加勒比区域办事处制定了一项多维儿童贫穷度量，以缩小许多把重点放在家庭一级的方法造成的空白，因为儿童贫穷问题被视为需要专门关注，并需要专用工具来揭示儿童面临的匮乏。自 2010 年以来，拉加经委会和儿基会制订了一项儿童贫穷估算指南，以便为各国提供评估儿童多维贫穷的理论和方法框架，以及辅助计量的实际案例与做法。

85. 拉加经委会和儿基会联合方法采用的这套指标通过适足营养、清洁水、可接受的卫生设施和保健以及获得住房、教育和信息技术的机会等维度，维护儿童的主要权利。虽然一些国家的减少多维贫穷战略中也采用了这些维度，但该办法特别将重点放在儿童，以计量儿童遭受匮乏的程度。

³ 阿富汗、安哥拉、安提瓜和巴布达、阿根廷、孟加拉国、不丹、玻利维亚多民族国、博茨瓦纳、巴西、布基纳法索、乍得、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、吉布提、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、洪都拉斯、印度、伊拉克、牙买加、马来西亚、墨西哥、蒙古、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、卢旺达、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、塞舌尔、南非、苏丹、塔吉克斯坦、突尼斯、土耳其、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南。

五. 全面的增长和福祉战略和方法

86. 在采取以多维贫穷为重点的综合办法的同时，还制定了战略，采取更宽泛的福祉观，综合处理多重社会、环境和经济方面。上述方法力图超越狭义的国内生产总值(国内总产值)的货币度量，制定评估一国社会和经济福祉的度量。

87. 法国政府于 2008 年设立经济业绩和社会进步计量委员会，这是一个力求推动对这一问题认识的倡议。该委员会的任务是查明国内生产总值的限制，以采用更多的社会进步相关指标，并评估使用其他衡量工具的可行性。其主要结论包括，需要将衡量办法重点从衡量经济生产转向衡量人民的福祉，对福祉的计量应放在可持续性的背景下。⁴ 委员会还强调指出，福祉计量必须是多维的，包括诸如保健、教育、环境和就业等维度，从而反映出若干多维贫穷做法使用的维度。

88. 在 2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会的成果文件中，国际社会也呼吁制订更宽泛的进展计量办法，作为对国内生产总值的补充，以更好地为决策提供信息(见大会第 66/288 号决议，附件)。在《2030 年可持续发展议程》中，国际社会重申承诺制定更广泛的衡量进展的方法，对国内生产总值这一指标进行补充。

89. 在国家一级，若干国家已制定了规范框架和战略，以从整体上解决人类发展、福祉和参与制定国家战略和制定优先次序问题。在各国国家发展计划中发挥了不可或缺作用的具体战略包括不丹率先采用的国民幸福总值做法和几个拉丁美洲国家的“美好生活”规范框架。

国民幸福总值

90. 编制不丹国民幸福总值指数，是为了用比国内生产总值等货币计量方式更准确的方式反映不丹人的幸福度和普遍福祉。该指数显示了不丹目前的人类满足度及其如何随地区和时间不同而变化。政府制定政策时也参考了该指数。

91. 政府的不丹研究和国民幸福总值研究中心于 2008 年发布了国民幸福总值指数，并于 2011 年进行了修订和更新。其基础是四个支柱：环境保护；善治；维护和促进文化；可持续和公平的社会经济发展。这四大支柱进一步细分为 9 个领域和 33 项指标。各领域包含该指数的各种详细要素，构成了计量、指数和筛选工具的基础。这些领域是：心理福祉；生活水准；善治；健康；教育；社区的活力；文化多样性和复原力；时间的利用；生态多样性和复原力。

92. 该指数对这 9 个要素赋予同样权重。国家的福祉是通过每个人在每个指标上取得的成就直接计量的。它利用分级的幸福临界值确定了四个群体——不幸福、略有幸福感、有广泛的幸福感和深感幸福。

93. 项目筛选和政策筛选工具被用于系统地评估拟议活动对国民幸福总值的潜在影响。这项政策观点要求在政策执行之前审议其对所有相关方面的影响。该指

⁴ Joseph F. Stiglitz, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi, “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress” (2009)。

数的结果也加以长期跟踪，以评价干预措施。一项重要的创新是跟踪各地区成果的能力。公开宣布的目标是，所有的政府项目和政策共同努力，最大限度地提高国民幸福总值。

94. 不丹的多维贫穷做法类似于“国民幸福总值”理念，自 2012 年以来已利用国家多维贫穷指数计量贫穷。国家多维贫穷指数包括教育、健康和生活水准这三个主要方面，由不同权重的 13 项指标代表。政府的目标是将多维贫穷从 2010 年的 25.8% 减少到 2018 年的不到 10%。

“美好生活”

95. “美好生活”是一种发展做法，该做法认定追求人类发展是实现经济和社会发展的优先政策目标。这些目标包括促进平等、加强公民的能力、提高生活质量、保障主权与和平并支持政治参与。侧重于“美好生活”的发展计划包含满足人类发展目标的平台，包括减少贫穷和不平等现象、加强人的能力、改善人民的生活质量和教育，以及建立和加强公共空间。

96. 玻利维亚多民族国和厄瓜多尔这两个国家的“美好生活”发展模式已得到充分发展和应用，将“美好生活”纳入了决策和立法与宪法框架。“美好生活”的要素也已被引入其他几个拉丁美洲国家并得到实施。该办法已成为许多国家发展计划的一个组成部分，指导了有关人类发展和福祉的决策。实行“美好生活”政策的国家之间继续交流从国家经验中汲取的经验教训(关于“美好生活”相关概念，另见上文第 72 段)。

经济合作与发展组织包容性增长框架

97. 经济合作与发展组织包容性增长框架是一个规范性和分析框架，概念化了福祉和经济增长的多维方面。它确定了政策并提供了切实可行的建议，以改善包容性增长措施，并利用它们来监测和衡量各国业绩。它还强调了公共政策建议，并阐述了现行政策对增长和包容性的影响。作为对公共政策的这种强调的一部分，该框架将政策与多维成果联系起来，建模并评估政策对多维福祉的影响。

98. 该框架包括一项多维生活水准计量措施，以跟踪社会福利并分析某一国家的增长在特定时间内在多大程度上转化为人民福祉的改善。该框架包括一个收入维度，用家庭平均实际可支配收入减去不平等来计量。它还包括非收入维度的健康和失业，选择的依据是关于主观幸福感最重要决定因素的实证工作。

六. 主要结果

99. 实现《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标是消除一切形式和维度的贫穷并促进所有人的福祉的关键所在。

100. 越来越多的国家已将消除多维贫穷战略纳入国家发展计划，并调整了现有方法使其适应国情和优先发展重点。这导致了各国在国家一级计量、分析和处理多维贫穷的做法各不相同，包括在所考虑贫穷维度和政策优先事项方面的不同，以及机构责任的不同。

101. 虽然人们广泛认同多维贫穷作为一种发展挑战的重要性，但对其定义以及应将哪些贫穷维度纳入处理一切形式和维度贫穷问题的做法，目前众说纷纭。
102. 虽然各国制定了不同的办法，但可以观察到一些共同之处，特别是各国普遍确定了三个维度——健康、教育和生活水准——作为国家战略的关键内容。另外一个共同点是，若干国家依据国家立法情况调整了减贫战略，以确保符合国家法律和宪法。
103. 各国仍有余地进一步发展、采用和调整现有方法，以适应国情。对贫穷的多维理解已是大势所趋，可支持传播此类多维办法来消除贫穷。
104. 也有针对多维贫穷开展集体工作的空间和必要性，以便利用各国做法的共性，并将这些做法与各国落实《2030 年议程》的努力和战略联系起来。
105. 最近修订的全球可持续发展目标指标和反映国情的多维贫穷分析可以在评估进展情况时相互支持。
106. 联合国发展系统的进一步分析工作可以帮助缩小将多维贫穷计量和分析转化为关于目标 1 和其他可持续发展目标的具体政策行动方面的差距。
107. 交流经验、教训和想法的国际平台可协助指导国家一级决策，以及制定多维贫穷计量的最佳做法，包括有关按人口群体、年龄、性别、地理位置和与国情相关的其它特点分类的数据收集和分类。
108. 最近获得统计委员会认可的全球可持续发展目标指标框架可对多维贫穷计量做出宝贵贡献，因为其中保健和教育等关键维度与指标框架相似。
109. 联合国系统和其他发展伙伴应向各国提供支助，以加强发展统计能力，包括改善数据的可得性、质量、及时性和分类，来衡量实现可持续发展目标和多维贫穷方面取得的进展。
110. 现有的试图超越国内生产总值的国家福祉办法已成功地将处理贫穷的多维度办法纳入更广泛的发展战略，并着重指出了消除贫穷的努力与更广泛的福祉、经济增长和可持续发展办法的互补性。
-