



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
11 November 2011  
Chinese  
Original: English

### 社会发展委员会

#### 第五十届会议

2012年2月1日至10日

临时议程\* 项目3(a)

社会发展问题世界首脑会议和大会  
第二十四届特别会议的后续行动

## 消除贫穷

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据经济及社会理事会第2010/10号决议编写的,其中理事会决定,2011-2012年审查和政策周期的优先主题是消除贫穷,同时考虑到其与社会融合、充分就业和人人有体面的工作的关系。本报告讨论消除贫穷遇到的主要挑战,以及为消除贫穷采取的主要政策措施。它认为,经济增长要有助于减少贫困,宏观经济和社会政策就应当着眼于创造就业机会、减少不平等和提供社会保障。就增进粮食安全和减少贫困而言,还必须对农业、农村发展及适应和缓解气候变化的措施进行投资。

\* E/CN.5/2012/1, 待印发。



## 一. 引言

1. 1995 年社会发展问题世界首脑会议以来，消除贫困仍然是各国和国际发展努力的首要目标。作为实现这一目标的重要一步，联合国千年宣言(见大会第 55/2 号决议)确定了 1990 年至 2015 年把每天生活不到 1 美元的人口比例减半的目标。尽管多重全球性危机造成了挫折，在全球一级预期会实现该目标，但一些区域可能实现不了。

2. 减少极端贫穷工作的进展，一多半是在东亚(尤其是中国)取得的，在其他区域则没有如此的成绩：撒哈拉以南非洲仍未走上达到收入贫穷指标的轨道。世界银行最近预计，到 2015 年 36%的撒哈拉以南非洲人口生活在每日 1.25 美元的贫困线之下，未能达到 29%的指标。<sup>1</sup> 如果全球衰退和粮食及能源危机的影响比预期持久，2000 年以来取得的微薄成就将损失殆尽。

3. 达到贫困指标，只是迈向在 1995 年社会发展问题世界首脑会议上作出的承诺的第一步。按照 1990 年至 2005 年间观察到的下降速度(这一时期，每天生活费不到 1.25 美元的人数从 18 亿下降到 14 亿)，还需要 88 年才能消除赤贫。<sup>2</sup> 此外，许多人刚刚超过每天 1.25 美元的贫困线，把贫困线提高到每天 2 美元以上一点点，贫穷人口就会增加 10 亿。

4. 尽管全球收入贫穷下降，但联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计，营养不良人数从 1990 至 1992 年的 8.17 亿增加到 2009 年的 10 亿以上。这一数字在 2010 年稍有下降，为 9.25 亿人。但这一数字仍高于粮食和经济危机前；2010 年年底以来粮食价格再度上涨，该数字也是水涨船高。

5. 此外，许多国家已成功地减少收入贫困，现在又面临收入不平等增加方面的重要挑战。人们知道，非货币性的生产资源和一般财富的分配，比收入分配更不平等。在获得教育和保健方面，不平等现象也很显著，而且往往更持久。

6. 在 2010 年 9 月举行的大会第六十五届会议关于千年发展目标的高级别全体会议上，各国政府提出了路径图，显示到 2015 年实现诸项目标需要做些什么。它们承诺采取前瞻性经济政策，产生持续、包容各方和公平的经济增长以及可持续发展，增加就业机会，促进农业发展并减少贫穷。各国政府还承诺以全球就业契约为总框架，调整经济增长方向，使之面向创造就业。各国政府重申，它们深为关切多重的相互关联的金融及经济危机和粮食安全危机，以及气候变化带来的日益严重的挑战。

<sup>1</sup> 世界银行，《2011 年全球监测报告：改进实现千年发展目标的可能性》(美国首都华盛顿，2011 年)。

<sup>2</sup> 国际劳工组织，局长报告，《一个社会正义的新时代》(第 100 届国际劳工大会(国际劳工局，2011 年，日内瓦))。

7. 到2015年目标日期剩下不到四年时间,在减少贫困工作滞后、社会和经济.不平等情况依然严重的区域,尤其亟需采取行动,借鉴以往的成功,总结经验教训,以加快进度。

## 二. 经济和社会不平等与减贫

8. 国际社会对各国内及各国内持续存在不平等深表关切,承认在所有各级减少不平等对于对所有人争取更加繁荣和可持续的未来而言至关重要。收入不平等在过去25年前有了增加,在全世界都对减少贫穷和社会融合构成了严重障碍。1990年至2015年间,有数据可查的国家中,大约有三分之二中出现了收入不平等增加的情况,而70%的国家,赚取收入者中最富裕的10%和最贫穷的10%之间的收入差距加大。<sup>3、4</sup>今天,世界人口最富裕的1%获得全球收入的14%,而最贫穷的20%只得到1%多一点。原住民、其他少数族裔和人口的其余部分之间的差距也随着时间推移而加大。<sup>5</sup>在拉丁美洲,原住民的贫穷率比非原住民要高出许多:在巴拉圭,原住民的贫穷率比其他居民高出近7倍,在巴拿马高出近5倍,在墨西哥高出近2倍。<sup>6</sup>残疾人面临类似的困境。涵盖13个发展中国家的一项研究发现,残疾者沦为人口最贫穷之40%的可能性往往要高出10%。<sup>7</sup>如此严重的不平等阻碍增长,助长了金融不稳定。人们越来越多地认识到,经济不平等是当前经济危机的一项成因。<sup>8</sup>

9. 不平等现象增加有好几个起因,包括工会权力下降、全球化收益分配不均、边缘化群体(如年青人)处境日益不利,以及体制框架和政策(如再分配政策)的不足等等。金融和经济危机、能源和食品价格动荡,以及气候变化和生物多样性丧失带来的日益严重的挑战——这些问题加重了脆弱性和不平等,对发展成果产生不利影响,特别是在发展中国家。

10. 直到最近、人们以为在发展的初级阶段,不平等现象会增加,随着各国的进步,不平等则会减少。最近各国的经验并没有证明这一看法。很清楚,增长的裨

<sup>3</sup> 国际劳工研究所,《2008年劳工世界报告:金融自由化时代的收入不平等》(日内瓦国际劳工组织(劳工组织),2008年)。

<sup>4</sup> Francisco H. G. Ferreira和Martin Ravallion,“Global poverty and inequality: a review of the evidence”,载于政策研究文件汇编,第4623号(世界银行,美国首都华盛顿,2008年)。

<sup>5</sup> 《2011年全球监测报告》,上文脚注1。

<sup>6</sup> 《世界土著人民状况报告》(联合国出版物,出售品编号E.07.II.C.1)。

<sup>7</sup> Deon Filmer,“Disability, poverty, and schooling in developing countries: results from 14 household surveys”,《世界银行经济评论》,第22卷,第1号(2008),第141至163页。

<sup>8</sup> Raghuram Rajan, Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy(普林斯顿大学出版社,2010年5月)。

益没有得到公正分享。在危机前的高增长期间，1990年代初期至2000年代中期，高收入群体比中低收入群体获益更多；最高收入者和最低收入者之间的收入差距加大。<sup>9</sup>许多发达国家虽然出现增长，但不平等情况继续加剧。增长快的发展中国家(如中国、印度和越南)也出现了不平等现象增加的情况。

11. 政府的干预能够帮助稳定或减少不平等。累进税收、社会转移和获得社会服务(特别是优质教育)的机会增多，可以对不平等现象日益加剧的趋势产生抵消作用。通过税收和转移进行再分配的减贫战略同有争议的政治选择联系在一起，如：公共政策所提供的支助之性质和程度以及决定最低薪水的方式，或确定能申领公共经费的行政门槛。然而，鉴于经济危机正在持续，正在呈现奉行减少不平等政策的机会。

### 三. 社会包容和减少贫穷

12. 包容性社会是实现社会一体化的手段，对于培养稳定、安全、和谐、和平和公正的社会而言至关重要。然而，在许多国家，群体与区域之间的不平等仍然是令人严重关注的问题。男女老少之间的不平等、以及原住民和残疾人的边缘化，不仅是族裔方面的挑战，而且也对实现国际商定发展目标(包括消除贫穷和饥饿)构成了障碍。这种横向的不平等也会导致社会冲突。

13. 由于纵向和横向的不平等加剧，在全世界范围社会不稳定情况都有增加。经济危机对就业(尤其是青年就业)产生影响；粮食危机和能源危机；采取紧缩措施以及人们认为为满足边缘化群体需求而采取的政治对策不充分——所有这些因素，都加剧了人们对不平等的公正性的认识。

14. 社会包容政策争取满足被排斥群体的需求，会有助于避免政治不稳定，为减少贫穷和饥饿创造有利条件。具体而言，保障获得社会转移和基本社会服务(如基本保健和教育)的机会，获得清洁饮水和卫生的机会，以及照顾失业、老年和体弱者的社会转移过程并非同正规部门就业相连，也构成社会保护最低标准——这些乃是创造包容性社会的既定手段。

15. 根据国家和区域背景等因素的不同，就边缘化社会群体和遭排斥社会群体而言，不同群体的经验和需求差异也很大，贫穷会加剧其他不平等(如教育入学率和获得教育)，这就把积累性的不利条件代代相传，形成贫穷陷阱。世界在同既定的排斥鸿沟作斗争，而新的挑战则继续涌现。数码鸿沟，即在获得现代信息技术方面的差距，正在变得日益显著。大家越来越多地认识到，获得此种技术，乃是改善被排斥群体处境的重要手段——它能减少贫穷、增进保健、减缓地处偏僻

<sup>9</sup> 《2008年劳工世界报告》，上文注3。

的影响。最近在东亚进行的一项研究认定，获得此种技术的机会，尤其是移动电话和上网，有助于最贫穷的人口减少贫穷。<sup>10</sup>

#### 四. 持续、包容性、公平的增长和创造就业

16. 快速增长是减少贫穷的必要条件。在中国、马来西亚、泰国和越南，过去 20 年的强劲增长帮助大大减少了贫穷。在最不发达国家，低且浮动的增长与停滞的程度不一的贫困并行不悖。

17. 不过，甚至收入水平相近和经济增长率可比的 国家之间，贫穷程度也不一。例如，在最不发达国家，2005 年估计收入贫穷在毛里塔尼亚是 13.1%，在利比里亚则为 86.1%。赞比亚的贫穷人口比例(65%)是冈比亚(31%)的两倍以上，而这两个国家的人均国内总产值都接近 350 美元。<sup>11</sup>

18. 增长对减少贫穷的影响取决于增长的组成及增长收益如何在不同社会阶层之间分配。在一些国家，穷人被排斥在经济增长过程之外或陷于低生产力就业，增长收益不成比例地被已经比较富裕的人获得。日趋严重的不平等使那些已经无法获取生产性资源和资产(如保健和教育)的人更难摆脱贫穷。

19. 此外，经历强劲增长的国家往往不能维持增长。商品出口导向型增长容易受到外部冲击和压力，特别不稳定。甚至在全球衰退之前，依赖少数出口商品也没有导致农业生产率大大提高、资本形成或生产能力发展(使依赖这种出口的国家发展更能抵御冲击)。在资源出口国，石油和其他开采业的扩大，除了对就业的微弱影响，常常导致实际汇率提高，即所谓的“荷兰疾病”。这降低有关经济体其他部门竞争力。事实上，2000 年至 2008 年期间，最不发达国家的粮食出口依赖性明显增加，同一时期，其中 27 个国家，主要是非洲国家，制造业产值占国内总产值的比重有所下降。<sup>12</sup>

20. 就业是实现包容性和公正的经济增长的关键渠道，是实现社会一体化的重要手段。就业要有效地促进可持续增长和减少贫穷，就业机会就必须带来充分的报酬和收入保障。此外，工人必须得到国际劳工标准的保护。

21. 经济危机之前扩张时期的就业增长不足以吸纳不断扩大的劳动力大军：全球失业人数从 1996 年的 1.6 亿增至 2007 年的约 1.77 亿。<sup>13</sup> 此外，就业增长的同

<sup>10</sup> Julian May 和 Edith Adera, “The ICT/Poverty Nexus”, 《联合国记事》，第四十八卷，第 3 期(2011)。

<sup>11</sup> 人均国内总产值以 2 000 年美元不变值计算。来源：世界发展指标数据库，<http://data.worldbank.org/indicator>，2011 年 5 月 27 日查阅。

<sup>12</sup> 《2010 年最不发达国家报告：建立支援最不发达国家的新国际发展架构》(联合国出版物，出售品编号 C.10.II.D.5)，可在 [www.unctad.org](http://www.unctad.org) 查阅。

<sup>13</sup> 劳工组织，《2008 年全球就业趋势》(国际劳工局，2008 年，日内瓦)。

时收入进行了再分配，却与劳工渐行渐远。工资在全部国内生产总值中所占的份额在拉丁美洲和加勒比地区降幅最大，1990至2007年期间下降了13个百分点，其次是亚洲和太平洋地区（-10个百分点）和发达国家（-9个百分点）。<sup>14</sup>

22. 经济危机造成了就业锐减，从全球来说，2010年失业人数达到2.05亿，比2007年后增加了2800万。<sup>15</sup> 仅在经济合作与发展组织国家，2011年7月，就仍有4450万人失业，比危机前约多出1340万人。<sup>16</sup> 2010年以来，日趋长期的失业与实际国内总产值和其他主要宏观经济指数的全球复苏形成对照，继续令人担忧复苏可能不增加就业。

23. 不过，失业边缘化并不反映危机对工人和家庭的全部影响。在穷国，从正规部门下岗的工人转向非正规经济部门，但往往那里的工资比较低，工作条件比较差。2008至2009年，在拉丁美洲和加勒比、北非、南亚和撒哈拉以南非洲，危机前原本渐减的从事脆弱就业的工人人数有了增加。<sup>17</sup> 经济衰退已经使得非正规部门工人的收入更低，因为需求减少，非正规就业的竞争加剧。结果，减少在业贫穷的进展放慢。每日生活费不到1.25美元的工人估计人数从2007年的6.60亿下降到2009年的6.31亿。如果贫穷继续按危机前速度下降，2009年在业穷人人数会再减少4000万。<sup>18</sup> 非洲及拉丁美洲和加勒比的在业穷人人数增加了。

24. 青年不成比例地受失业影响，在非正规部门和在业穷人中人数过多。2010年，青年人（15至24岁）失业率为12.6%，而成人失业率为4.8%，1.52亿青年人每日生活费不足1.25美元。在许多国家，沮丧的青年工人人数剧增；他们不积极寻求就业，所以不列入失业者行列。早年劳动力市场经历往往有力地预测青年未来的收入潜力，而对于今世后代青年人的福祉而言，这一预测不妙。无事可做的青年人劳动技能及动力，以及身心健康，会退步，而且人的潜力和生产潜力丧失，有损于社会凝聚力和稳定。劳动力市场不景气持续越长，工人受影响就越大，其家庭和社区有长期困于贫穷的危险。

25. 总体来说，许多国家所走的经济道路，没有带来生产性就业和体面工作的持续改善。在就业增长的地方，工作没有成为收入保障的可靠基础。被低生产率和人口压力挤出农业的工人往往从事低附加值的活动，主要是在城市非正规部门，那里持续的生产率增长和向上流动的范围有限，而在许多农村地区，农业生产率仍然停滞不前。在一些非洲国家，估计90%的工人在非正规部门，在业妇女

<sup>14</sup> 《2008年劳工世界报告》，上文注3。

<sup>15</sup> 劳工组织，《2011年全球就业趋势：恢复就业的挑战》（国际劳工局，2011年，日内瓦）。

<sup>16</sup> 经济合作与发展组织《2011年就业展望》（2011年，巴黎）。

<sup>17</sup> 《2011年全球就业趋势》，上文注15。

<sup>18</sup> 同上。

和青年的百分比高于 90%。<sup>19</sup> 在印度，90%的劳动人口属于非正规部门，尽管一些高附加值服务最近几年有增长。

## 五. 消除贫穷的政策方针

26. 社会思考贫困的方式对于消除贫穷政策具有重要意义。过去三十年中，由于未能认识到贫穷的多层面性以及经济政策对社会的影响，在部分上对减贫工作之所以不足做了解释。放松管制、自由化、私有化和许多国家根据国际金融机构的意见施行的限制性宏观经济政策未能消除贫困的根源，也未能阐明他们与不平等的关系。这些不足之处又因全球化收益的不平等分配和削减公共的社会服务而进一步加剧。不平等的社会关系以及经济、社会和政治上的排斥和边缘化进程加剧了許多人面临的贫困困境。

27. 依靠穷人更加努力地工作使他们摆脱困境的公共政策，以及那些专门针对最贫穷者的公共政策，不会消除让众人陷于贫困的结构性因素。各国政府及其发展伙伴要有效帮助人民永久摆脱贫困和饥饿，则必须承认存在阻碍消除贫穷的结构性障碍。这将有利于制订和实施不仅会刺激经济增长而且会建设穷人能力和扩大穷人的资产基础且为众人、特别是最弱势者提供机会的政策。

28. 全球经济震荡的影响以及劳动力市场的全球化表明，由国际协调的政策干预措施在减少不平等、促进包容性和消除贫困方面一定会发挥重要作用。具体说来，国际金融市场监管会减少经济危机的风险。坚持国际劳工标准将有助于保护劳工，并确保在实现充分就业和体面工作方面取得进展，这对减少不平等、贫穷和饥饿至关重要。

### A. 实现包容各方和平等的经济增长以促进减贫

29. 实现基础广泛和包容各方的经济增长是减少贫穷的必要条件，是对政策的一个重大挑战，特别是对于穷国来说。这要求为快速扩大的劳动大军创造充分的生产性就业和生计，还要求采取各种战略来促进经济多样化，改善获取市场、信贷和其他生产性资源的机会。

30. 在经历过持续经济增长的国家，减贫进展较快，其经济增长伴随着农业生产力的提高、制造业的增长和城乡地区体面工作的持续增加。这些国家得益于经济和社会部门的政策互补，同时，政府促进工业发展且大量投资于发展基础设施、社会保护和社会服务，这有助于提高生产力和减少脆弱性。特别是，缩小基础设施差距，可以对发展中国家穷人的收入产生很大影响。应当承认，发展中国家的基础设施需求很大，要满足这些需求，则必须调动国内资源且需要大量国际援助。

<sup>19</sup> 劳工组织，《最不发达国家的增长、就业和体面工作》（国际劳工局，2011年，日内瓦）。

没有基本的基础设施、社会稳定和社会转移计划以促进获取保健和适当水平的营养，一国便无法发掘其全部生产潜力。

31. 旨在把通货膨胀抑制在很低的水平和控制财政赤字的宏观经济稳定政策增加了实体经济和劳动力市场的波动。放宽国际资本流动的限制进一步增加了这种波动性，造成实际汇率失衡，使生产性投资、资本形成和就业不稳定。强调平衡公共预算，往往导致社会支出减少和对基础设施、技术和人力资本的公共投资下降，而所有这些对包容各方的持续增长至关重要。

32. 保持经济增长和减少贫困需要把宏观经济政策面向创造更多和更好的就业机会。总体上，在经济周期中表现较佳、减少了产出、投资和就业波动的国家能够实施协调一致的反周期财政政策和货币政策，在经济衰退期增加支出，加强对资本流动的监管且控制汇率波动。

33. 针对经济危机的早期政策应对表明有把社会目标纳入恢复经济战略的政治意愿。大多数国家政府实施了扩张政策，所有财政刺激资金约有四分之一分配用于社会保护方案。但是，几个国家目前紧缩财政的行动表明，危机没有被用作审查现有宏观经济框架是否适当的机会。虽然在这个早期阶段认为有必要减少公共债务以加强经济增长和创造就业机会，但对财政整顿方案的历史性分析表明，按1%的国内生产总值削减预算赤字，通常会使需求减少1%，使国内生产总值在两年内下降大约0.5%，而失业率增加0.3个百分点。<sup>20</sup> 这种削减会造成工资收入的长期下降，而利润下降则相对较小且时间更短。<sup>21</sup>

## B. 促进创造就业和体面工作

34. 由于危机前的就业增长不足以吸收不断增加的劳动力，因此，就业目标应在高于危机前的水平。然而，危机前在收入和获得体面工作方面的日益不平等情况表明，经济政策本身可能不足以确保为所有人创造生产性就业。

35. 提供最低工资和就业保障等劳动力市场政策可作为公平分配生产性机会和包容性增长的重要工具。例如，自危机开始以来得以保持较低失业率的国家，在就业危机开始时对劳动力市场计划的支出高于劳动力市场受到重创的国家。在许多国家，失业救济和其他社会保护措施辅之以临时扩展的“最后手段”措施。危机期间采用了特别是公共就业方案，旨在解决几个国家的失业和就业不足问题。然而，这些方案有许多被过早取消。蒙受基础设施及其他商品和服务短缺之苦的

<sup>20</sup> 国际货币基金组织（基金组织），“2010年10月世界经济展望：复苏、风险与重新平衡”，（2010年，哥伦比亚特区华盛顿）。

<sup>21</sup> Prakash Loungani, “Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity”, 为联合国-劳工组织关于创造就业争取可持续恢复之挑战的专家组会议（2011年6月24日和25日，日内瓦）编写的文件。

发展中国家的经验表明，延长保障就业方案可成为促进包容性经济增长的有效战略。

36. 应对危机对劳动力市场影响的战略侧重于正规部门的就业危机，而很少关注非正规经济。如果经济增长没有伴之以争取体面工作的行动，且脱离了非正规部门，则增长对减贫的影响将会微不足道。越来越多的国家不断削减社会支出，这只会增加脆弱性和在业贫穷。

37. 必须从促进非正规部门劳工长期、竞争性的生产能力和改善其收入保障和工作条件的角度应对非正规部门所面临的挑战，具体做法除其他外还可扩大社会保护的覆盖范围。在发展中国家，中小型企业雇用了很大部分的城市和农村劳动力，这些企业往往是非正规经营，特点是工资低、收入无保障和缺乏福利。通过建设管理能力、改善获取信贷和技术援助、简化创办企业和监管的程序、平衡保障和改善保护劳工的需要以提高这类企业创造体面工作的能力，可在减贫中发挥巨大作用。

38. 还需要做更多工作，解决某些群体、特别是青年被排斥在劳动力市场之外的问题。关于青年人缺乏就业机会的结构问题的应对政策通常侧重于增加他们的就业能力，提高正规教育的质量和数量，提供学徒和其他职业培训方案，且减少所获得的技能和劳动力市场所需技能之间的不匹配情况。在危机期间，实施求职援助方案和临时扩展社会安全网也证明对防止失业青年的贫困至关重要。

39. 虽然培训和中介服务是青年就业战略的一个重要组成部分，但可持续的解决方案则需要为青年人创造更多的体面就业机会。为青年创造更多、更好的工作的第一步是消除他们的就业障碍，特别是在年轻人仍然被困在低端工作的高度分割的劳动力市场。这样做将要求改变对青年的态度，把青年看作是发展过程中的积极参与者。鉴于青年人失业及就业不足对社会的高成本问题，各国政府应该奉行促进结构性变化且投资于维护和扩展物质和人力基础设施的宏观经济政策，制订以青年为重点的公共就业保障方案。

### C. 提高农业生产力的减贫措施

40. 各国在继续努力养活不断增长的人口，特别是严重依赖粮食进口的国家，因此，农业在减少极端贫困、饥饿和营养不良中的作用重新获得了政策上的关注。全球粮食市场的价格波动仍然很高，原因是各种因素错综交织在一起，其中包括干旱引起的歉收，对生物燃料原料的需求不断增长，能源价格上涨，快速增长的经济体对谷物、肉类和奶制品的需求增加。近期全球粮食价格激增因一些国家为控制国内食品成本禁止出口以及重大投资者对农产品的金融投机而进一步加剧。这些事态发展，再加上几十年对农业的投资不足，造成 2007-2008 年间农产品价格上涨和近期食品价格上涨。

41. 自 2008 年以来，油和奶制品等商品的国际价格显著下降，但各项指标显示，食品价格再次攀升。2011 年 8 月，粮农组织食品价格指数较 2010 年 8 月高出 26%，主要是由于水稻和玉米的国际价格上升。价格已接近 2008 年的高峰水平。虽然食品的整体供应有所改善，但仍然存在不确定性，因为全球和国内粮食价格持续波动。引发 2007-2008 年粮食价格危机的同样因素也是造成目前上涨的因素。

42. 食品价格飞涨和全球粮食不安全再次激起对贫穷和饥饿加剧的关注。由于穷人的大部分收入花费在食品上，即使短暂涨价也会给其实际收入水平造成很大影响。所以，粮食涨价时贫困往往加剧。世界银行估计，由于 2010 年 6 月至 12 月粮价上涨，可能有 4 400 万人陷入贫穷。<sup>22</sup> 粮农组织警告，2010 年估计有 9.25 亿人在长期挨饿，这个人数可能会因粮食涨价而再次提高。

43. 为了确保穷国实现粮食安全且能更好地消除赤贫、饥饿和营养不良问题，2009 年在意大利拉奎拉八国集团首脑会议上承诺支持粮食安全的国家必须履行自己的承诺。应该加大工作力度，改善农产品衍生品市场的运作，以平稳价格波动。

44. 各国应制定和执行政策，将粮食安全与改善农业生产系统、消除贫困及适应和减缓气候变化相联系。其中的关键是提高产出，确保农民可更好地获取高产作物品种、肥料、信贷、市场和农村基础设施。农业高度依赖雨水灌溉系统，因此，需要努力改善灌溉系统，并促进更好的节水技术。

45. 一些国家为加强粮食安全采取措施，把土地出让给主权财富基金和其他投资者。但几乎没有几个国家落实到位了适当的机制，以保护贫困农民的土地和用水权利，更重要的是确保生产的粮食以实惠的价格在国内销售，且粮食作物不会被高利润的经济作物所取代。这些农场工人的工资应该过得去，可以帮助家庭摆脱贫困。

46. 为突出粮食安全、贫困和气候变化之间的密切联系，非洲国家呼吁采取行动，以适应气候的农业为重点。这种做法的目的是整合绿色增长、粮食安全、适应和减缓气候变化。<sup>23</sup> 其中一些关键组成部分包括的做法是，增加有机质，提高土壤的保水能力，使收益更具弹性，减少水土流失，且促进缓解气候变化。

47. 还应投资于其他农村、非农业部门，因为就农村地区贫困人口的可行性生计而言，农业这一基础日益不足。各国应探索小企业和合作社等提高非农业活动的方式，创造就业机会，并允许农村家庭有其他收入来源。除了让更多的家庭摆脱贫困外，这些活动往往在年轻人中更受欢迎，而在许多国家，年轻人越来越没有

<sup>22</sup> 世界银行，《粮食价格观察》，2011 年 2 月。

<sup>23</sup> 非洲部长级适应气候的农业会议商定的约翰内斯堡公报：“非洲：行动呼吁”，2011 年 9 月 14 日。

兴趣把农业作为一种职业生涯。这些政策要取得成功则需要政治承诺，还需要对研究和开发、农村基础设施和服务以及咨询服务进行公共投资，帮助提高生产力和保障贫困农民的土地和用水的权利。

48. 国家的作用对确保长期支持农业至关重要。一方面，在过去几十年中，大多数发展中国家对农业的公共支持有所下降，另一方面，国际支持和私人投资没有极大提高农业生产力。因此，建设道路和桥梁、研发投资及扩大获取信贷和市场准入不能让私营部门经管。然而，国家所作工作不应不予考虑吸引和促进民营资本流入农业的政策。事实上，对公共品的投资应旨在使私人对农村经济的投资在财政上是可行的。

49. 还需要制订一个养活农村贫困妇女和男子、包括青年在内的全面政策议程。还有必要制订政策措施，以减轻农村贫困人口面临的风险，减少他们的脆弱性，加强粮食和营养安全和安全网。这种转变需要各个职能部委、各级政府和利益攸关方群体采取联合行动，需要把重点放在农业上，但大背景是改善农村地区的经济和社会环境，减轻风险和加强农村贫困人口的能力，以便利用农业内的机会和农业以外的机会。

#### D. 社会保护

50. 采取社会保护措施，可使个人和家庭抵御经济冲击以及社会和经济变化，提高人们管理和克服影响其福祉的问题的能力。因此，这些措施对于减少脆弱性、防止生活条件恶化是至关重要的。从长远来看，社会保护可帮助个人和家庭建立人与社会资本，改善其生计前景，从而解决贫穷的一些根本原因并释放劳动力的生产潜力。

51. 大体来讲，成功减少贫穷现象并大规模改善社会条件的国家，都已制定覆盖大多数人口的综合、全面的社会保护政策。社会保护方案因其设计和执行程度不同，效果也各不相同。但是世界各地的情况、包括高收入国家的实际情况显示了这些方案在减少贫穷和不平等现象及刺激经济增长方面的潜力。对于某一特定收入水平的国家而言，如果社会保护支出较高，贫穷情况就较少。<sup>24</sup>

52. 全世界人口中，约 75% 没有被足够的社会保障网所覆盖。制定社会保险方案的情况一直不均衡，这在发展中国家尤为明显。失业福利、养老金和其他福利即便存在，也只能覆盖正规部门中某些类别的工人，而非正规经济的工人则没有得到任何保护。

53. 虽然整个发展中世界仍缺乏普遍的社会保护，但许多国家通过提供有针对性的社会援助，已能够减少收入贫穷并改善社会条件。以接受教育、保健和其他人

<sup>24</sup> R. Holzmann, D. A. Robalino 和 N. Takayama 编辑，《弥合保障差距：社会养老金和其他退休收入转移的作用》(2009 年)。

力资本投入为条件的现金转移方案，例如巴西的“家庭补助方案”、墨西哥的“机会方案”、哥伦比亚的“家庭行动方案”；和以工作为条件的现金转移方案，例如印度《圣雄甘地全国就业保障法》和埃塞俄比亚的《生产保护网计划》，现已颇为普及，在多个国家覆盖的人口比例很大。在纳米比亚和南非，社会补助金也已成为重要的脱贫工具。仅在南非，受益人数就从 1994 年 290 万人猛增至 2009 年的 1 340 万人。

54. 在过去 30 年中，社会保护概念常常让位于一整套特定的无需缴款、但往往是过渡性的转账概念。在确定资助目标时注重资格条件，因此，通过经济情况调查，来确定谁可以成为受益人。针对特定群体的这一做法的有效性和合法性一直受到质疑。人们发现，确定目标群体需要具备强有力的行政能力，在确定包括哪些人和覆盖面时，势必会产生严重的差错，在非正规就业和贫穷状况广为存在的情况下，尤其如此。此外，由于贫穷不是某一固定群体的属性，而是每个人在某个时点上都可能遭遇的风险情况。因此，重点关注某一特定群体可能会忽视贫穷、失业和其他生命周期及与工作有关紧急情况的动态特征。社会保障权要求逐步变成全民社会保护，以确保所有人的基本福祉，而无论其在哪里工作、生活，也无论其经济状况如何。

55. 2009 年 4 月，联合国系统行政首长协调理事会赞同将《社会保护最低标准倡议》作为联合国全系统共同应对危机的 9 项举措之一。社会保护倡议主张将国家社会保护的一贯愿景作为国家发展战略的重要组成部分，力求支持各国查明并弥补保护方面的重要差距。虽然缓解当前危机的社会后果是社会保护举措的目标之一，但是社会保护目标的作用并不是过渡性的，其目标是随时为所有居民提供以权利为基础的、系统的和终生的脱贫“保险”。

56. 社会保护最低标准咨询小组的报告<sup>25</sup>指出，在大多数国家，逐步执行社会保护最低标准是可以负担得起的。对亚洲和非洲的研究表明，基本的社会转移一揽子方案的最初年度费用毛额(不包括获得基本保健服务)占国内总产值的 2.2% 到 5.7% 之间不等。<sup>26</sup> 如果单看个别内容，似乎更加经济实惠。例如，据估计，提供普遍的基本养老和伤残抚恤金的年度费用占这些被审查国家国内总产值的 0.6% 至 1.5% 不等。如果执行广泛的、有针对性和有条件的现金转移方案，如“家庭补助金”，仅占国内总产值约 0.5%，而在纳米比亚、尼泊尔和毛里求斯的全民退休金计划，可以占国内总产值约 1% 到 1.5% 的数额供资。

<sup>25</sup> 国际劳工组织，《为实现公平和包容的全球化而执行社会保护最低标准》(日内瓦，国际劳工局，2011 年)。

<sup>26</sup> 国际劳工组织，《全面普及社会保障——应对各种挑战和各种备选办法指南》(日内瓦，国际劳工局，2010 年)。

## E. 社会转型期的社会政策

57. 投资于民，并保护人民免受冲击，应成为社会政策的主要目标。贫穷、饥饿、广泛的收入不平等和社会排斥现象的增加，突出说明必须制定确保在教育、保健和提供社会保护方面进行可持续公共投资的社会政策。这种投资可提高生产力，从而也提高收入。

58. 因此，大多数国家政府面临的主要政策问题是：如何确保不断增长的人口获得的技能和教育，使他们走出农业或非正规经济部门、而参与到正规经济部门中来？在大多数情况下，获得这些技能和教育需要花钱，而这往往超出穷人和其他边缘化群体的能力。最近一些国家作出努力，免除了学费，这突出表明这些国家重视的程度，以确保通过让每个人都参与发展进程，实现成功发展和消除贫穷的长远目标。扩大教育除了可不断缩小人口中从农业部门赚取非技术工资的人口外，还有助于通过其对提高妇女地位公认的影响，来实现扶贫。女性受教育已表明，可降低生育率、提高妇女劳动力的参与率，提高她们在更大范围掌控和使用家庭资源的能力。在许多情况下，女性受教育可改善子女的教育和健康成果。

59. 因此，把工人从低技术工种转移到技术部门并为他们提供基本卫生保健的过程不能仅靠市场。国家有责任确保那些没有足够资源支付教育或保健服务的社会阶层，能得到某种形式的公共援助。尽管不是每个人都能跻身于技术熟练的类别，但扩大教育机会和在技能和教育方面进行投资，可确保社会更广泛参与经济增长，并从中获益。在加强公营和私营部门之间的伙伴关系，增加对供应方的投资，改善教育设施和教学质量等方面还应做出更大的努力。在需求方面，这种公私部门的伙伴关系可侧重于提供奖学金、艰苦条件津贴、学校膳食和类似计划，以便让来自较为贫穷或边缘化背景的学生有机会入学并最终毕业。要想在这方面取得成功，私营部门应该具有企业社会责任，而公共投资的目标应是教育或保健领域，这两个领域特别缺乏私人投资，而且出于社会正义和公平的原因，有必要加以促进。

60. 此外，如果社会政策是为了解决造成贫穷并使贫穷永久化、包括消除全社会的不平等和歧视模式的原因，就必须成为更广泛发展战略的组成部分。尽管普遍获得基本社会保护和社会服务对于打破贫穷代代相传、维持社会凝聚力和加强社会契约是必要的，但社会保护措施必须辅之以更广泛的干预措施，这些措施必须能解决资源及其再分配的问题。确保贫穷男女获得土地、信贷、教育和其他生产资源、公平的继承权和具有诉诸司法的权利，对于消除贫穷至关重要。加强金融团结机制，包括累进税，也是必不可少的。

61. 为确保各国政府满足社会需要，包括穷人的需要，全体社会成员参与社会、经济和政治生活十分重要。如果对一些个人和社会群体的歧视妨碍了他们的参与，即使在改善获取资源及其分配机会方面取得进展，也不可能成功地消除贫穷。

社会运动历来让穷人和受排斥群体发出更强有力的呼喊，并在表达其利益时具有更多的代表性。社会运动也有能力让政府和其他行动者负起责任来。对于平衡不公平的权力分配状况、促进参与并推进社会发展议程而言，为社会运动创造有利环境，采取公共行动以消除歧视极其重要。

## F. 通过缓解和适应气候变化来减少贫穷的措施

62. 气候变化是对经济持续增长、农业生产率和消除贫穷的努力的极大威胁，在发展中国家尤为如此。穷人和弱势群体大都居住在深受气候变化和极端天气影响的地区，这些地区干旱和洪水频仍，往往削弱了小规模耕作的农民的复原力和资产基础，而他们全部仰赖依赖雨水的农业、饲养牲畜以及开采自然资源。这些农民对外部冲击的适应能力往往很差。因此，气候变化带来的负面影响很可能会极大地冲击穷人和其他弱势群体。

63. 例如，在印度安得拉邦，旱地农民的收入有可能随着作物产量预计下降的趋势，减少 20%。<sup>27</sup> 在非洲之角，饥荒和人道主义危机使超过 1 300 万人民忍饥挨饿，其部分原因就是干旱。据粮农组织估计，这场危机除了造成该地区粮食价格提高外，已导致自 2011 年 5 月以来，还导致 30 000 万多名儿童死亡。营养不良的儿童出现发育障碍，认知发展受损，可能进一步损害了该地区未来繁荣的前景。干旱也严重影响到俄罗斯和澳大利亚等主要粮食生产国，从而推动全球粮食价格大幅度上涨。在其他几个国家，由于与粮食有关的社会动乱破坏了社会凝聚力和政治稳定。

64. 因此，国际社会面临的一个关键挑战是，采取可持续发展政策以及适应和减缓措施，从而应对气候变化所带来的诸多挑战。减贫努力应在气候变化措施方面进行投资，特别是低成本的适应措施和减少风险的技术。这些措施包括采用抗旱作物品种，更好地保护土地和水资源，增加灌溉以及改变耕作系统，即更改种植日期等。必须考虑对靠天吃饭的作物和牲畜设立保险。对于减少直接依赖对气候敏感的旱地和湿地农业系统的人数及收入份额而言，还务必促进农村非农业经济活动。

65. 应将有效的适应政策纳入所有发展活动以及消除贫穷战略的主流。如果发展中国家要想跨越与温室气体排放率高相联系的不洁能源技术阶段，同样重要的是，在促进体制转型的同时，采取促进绿色经济，创造绿色就业机会的措施。

66. 鉴于贫穷国家对于气候变化带来的许多挑战没有适应能力和资源，国际发展伙伴应通过资金援助和转让适当技术，来协助他们的努力。应加强在能力建设、知识生成、政策和监管改革等方面的技术合作活动。

<sup>27</sup> 世界银行，“气候变化对遭受旱灾洪灾地区的影响：印度的个案研究”，第 43946-IN 号文件，2008 年。

## 五. 治理、国家能力和减贫

67. 虽然许多国家已能够扩大其财政空间，执行各种旨在减贫的政策，但在消除贫穷方面，进展一直有限。部分原因在于国家实现发展目标的能力薄弱，未能动员必要的政治意愿和物质支持。薄弱的体制机构也阻碍了穷国执行以知识为基础的发展战略、或应对全球化带来的挑战的能力。

68. 国家能力薄弱，无法刺激基础广泛的增长，也无法在广泛的人力资本积累方面进行投资。这往往体现在扶贫战略的设计不足，重新分配土地的努力无效，未能提供基本服务，例如向贫穷和服务不足的地区提供教育机会，或通过公共工程计划创造就业机会。

69. 尽管国家能力薄弱、产权不稳、缺乏问责性和透明度、公共资源配置效率差以及腐败问题往往与发展受到制约相关，但一些主要新兴经济体已经能够在没有建立强有力的善政体制下，实现了强劲的增长并减少了贫穷现象。这些国家的重点放在改善治理能力，增强国家直接解决市场失灵问题的能力，并制定和执行具体的政策。

70. 因此，在发展中国家应继续致力于善治的同时，还必须在选定的治理领域实现渐进式改进，这些领域可直接促进包容性增长、创造就业机会并减少贫穷。促进增长的政策的选择应遵循每个国家的发展优先顺序和独特国情。与此同时，国家必须具有远见卓识、领导才能和战略规划，以加强国家机构和服务交付方案的共同利益取向。

71. 许多新兴经济体的经验表明，在推动长期经济发展方面，国家可发挥积极作用。各国政府必须积极务实，不要排挤或取代市场在发展进程中的地位。目前存在着可调节市场的活动范围，并为私营部门投资和创造就业机会提供必要的鼓励架构。在危机期间，各国政府可通过执行反周期的政策措施来刺激需求。

## 六. 结论和建议

72. 消除贫穷和确保可持续复苏，需要采取协调一致的回应措施，即实现持续的、包容的和公平的增长。在这方面，促进创造体面工作、支持加强社会保护的宏观经济和社会政策是至关重要的。在农业、农村发展和适应和缓解气候变化方面的措施，对于改善粮食安全和减少贫穷也是必要的。危机的出现也要求持续增加社会支出。为应对债务危机而趋向紧缩的做法，如果不加以扭转，将加剧不平等和排斥现象，并最终影响经济复苏的前景。如果没有基本的社会转移计划，即促进获得教育、医疗保健和足够的营养的机会，各国就不可能发挥其生产潜力。社会支出是对未来增长必不可少的投资。

73. 在许多情况下，消除贫穷所需的投资规模超过了许多国家政府、民间社会组织或私营部门各自单枪匹马开展工作的能力。所有利益攸关方必须成为解决方案的一部分。在制定和执行发展计划时，真正转型的公私部门伙伴关系变得越来越重要。除了营造更大力度的接受和支持外，所有合作伙伴的参与还提高了政策和战略的质量，并促进其执行。伙伴关系还加强向各国政府提供的财政和技术资源。

74. 社会发展委员会不妨考虑以下建议：

- 创造充分和生产性就业和人人有体面工作，应处于持续、包容各方和公平增长的政策框架的核心位置。在这方面，鼓励各国执行《全球就业契约》的原则和目标，调整宏观经济政策，即创造更多更好的就业机会并消除贫穷，而不是只注重通货膨胀或预算赤字；
- 农业规模较大的国家，应侧重于以可持续的方式提高小农的农业生产率和产出质量。提高小农的生产力，就必须使他们能获得化肥、高产种子、基础设施、信息和市场。此外，促进中小企业，特别是农村中小企业，可以促进农业向其他农村活动多样化发展，从而消除贫穷；
- 认识到普及基本社会保护是要打破贫穷循环和减少不平等现象所必须的，各国政府不妨考虑执行符合国家优先事项和国情的国家社会保护最低标准；
- 在加强社会保护制度，减少贫穷代代相传方面，各国政府应积极推行以家庭为主的社会转移方案，要特别注意妇女、儿童、老人、残疾人和土著群体；
- 各国必须通过确保贫穷男女获得土地、信贷和其他生产型资源、住房、实现公平继承权并伸张正义等措施，以及确保社会所有阶层都参与决策进程，来解决整个社会的社会和经济不平等和歧视；
- 国际社会应通过创造有利的国际环境，确保宏观经济、贸易和社会政策之间更加协调一致，来支持各国消除贫穷的努力。