



社会发展委员会

第五十五届会议

2017年2月1日-10日

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

消除贫穷以实现惠及所有人的可持续发展的战略

秘书长的报告

摘要

本报告根据第 2016/6 号决议提交，经济及社会理事会在决议中请秘书长在社会发展委员会第五十五届会议上提交一份报告，审查消除贫穷和实现所有人的可持续发展战略。本报告审查了在消除贫困方面迄今所取得的进展，及各国已实施的各种战略。报告并特别指出了遇到的挑战，同时包含了加速消除一切形式的贫穷、包括极端贫穷的建议。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在其 2016/6 号决议中决定，社会发展委员会 2017-2018 年度审查和政策周期的优先主题为“消除贫穷以实现所有人的可持续发展”。因此，本报告系为委员会两年工作周期中的审查年而编写。该项决议并重申，委员会将在其现有的任务范围内，支持可持续发展问题高级别政治论坛对于可持续发展目标的审查工作，以此协助对于《2030 年可持续发展议程》的后续行动。为此，预计社会发展委员会将向 2017 年高级别政治论坛提供实质性投入，该次会议的主题是“在不断变化的世界中消除贫穷，促进繁荣”。经社理事会并重申，委员会应当继续审查涉及到《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》¹ 的后续与执行工作的各项问题，并就此向经社理事会提供咨询意见。

二. 在《2030 年可持续发展议程》背景下消除贫穷

2. 《2030 年议程》确认，消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是最大的全球性挑战，也是实现可持续发展的必然条件。《议程》将消除贫穷放在中心位置，并承诺“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”，据此提出了宏大的愿景，就是要以普遍尊重人权和人的尊严、法治、公正、平等和不歧视为基础，争取创建一个和平及包容的社会。《议程》确保无论何种背景的所有人都能在生活中发挥潜力，在健康的环境里过上象样的、有尊严和有裨益的生活。

3. 《议程》旨在以更加连贯、整体性和系统性的方式处理贫穷问题。《议程》力图对各种日益复杂和相互交织的全球性挑战找到解决办法。《议程》以落实《千年发展目标》中获得的经验教训为借鉴，强调指出在所有领域都需要对政策的确立、实施、监督和评估采取连贯协调的方式。这一方式能发现并整合相互冲突的优先事项、利弊取舍和相互矛盾的措施，并在社会、经济和环境方面形成协同效应，从而加强决策者制定连贯统一的战略，实现可持续发展。此外并特别指出了建立多种利益攸关方伙伴关系的重要性，据此是社会各阶层能有效推动可持续发展目标的落实工作。

4. 《2030 年议程》对消除贫穷工作的各个方面设定了目标和具体目标，旨在以此消除世界各地一切形式的贫穷。此外，消除贫穷已作为总体性的首要目标纳入所有其他的目标和具体目标之中。在每一目标和具体目标下确定的指标，尤其是多用途指标可以切实有效的应对目标 1 和其他目标之间的关联性问题。可持续发

¹ 《社会发展问题世界首脑会议的报告，1995 年 3 月 6 日至 12 日，哥本哈根》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.8)，第一章，决议 1，附件一和四。

展目标的指标酌情地按收入、性别、年龄、种族、移民身份、残疾状况和地理位置分门别类地分列开来，据此就能够查明生活贫穷的人群所在的地点和状况特征，从而满足他们的特定需要。

5. 解决一切形式的贫穷、包括赤贫，需要新的政策方针和战略。维持政策现状就无法完成任务，尤其是确保不让任何人掉队的原则。鉴于发达国家、发展中国家和最不发达国家的国情各不相同，为所有人实现可持续发展的消除贫穷的战略就不能采取一刀切的方式。相反，各种政策应当反映不同的国情、重点、能力和财政方面的制约因素。社会，经济和环境政策与战略在全球伙伴关系的配合下争取实现大幅减少极端贫困和饥饿，以及减少贫穷的其他方面状况。这方面的证据彰显了政治意愿、体制、施政的重要性，和将相辅相成的政策和战略结合在一起的重要性。政策的连贯性和统一性，政策措施的有序性也有助于推进消除一切形式的贫穷。一些战略的成功在于查明了增长的来源、扶贫增长的具体障碍，刺激了持续的和包容性的增长，推进了经济题的能动性结构改革，对人力资本的形成作出了投资，确保了粮食和营养的安全，创造了正当的就业机会，提供了社会保护。这种战略并认为社会发展是长期经济增长和繁荣的极重要的因素，而不是增长带来的结果。

6. 此外，应将消除一切形式的贫困放在国家和国际促进社会、经济和环境方面的进展的战略背景下加以考虑。在这个框架内，国际发展合作如果能作为一项内容而融合到某一特定国家所采取的国家发展战略之中，就能发挥更加有效和持续的作用。因此，如果国家消除贫穷战略能在国际支持下实现整合统一和连贯一致，就可产生更大的影响力。为此需要避免对所有国家确定一套完全相同的行动。由于国情不同，每一国家、以及一个国家的不同地区和地方都需要制定根据其独特需求、要务和历史背景来制定政策和战略。

7. 各国的经验也表明，强大的政治、体制和政府能力对消除贫穷及打击非法资金流动、腐败和逃税等，都具有至关重要的意义。包容性的体制机构使公民能更直接地参与影响其日常生活的决定和集体行动，例如在获得高质量的教育和保健服务方面就是如此。在一些国家，那种促进分权、区域化、灵活性和行政效率的改革支撑了国家争取的发展努力、包括消除贫穷的工作。另一些国家坚决强调了发展型国家在指导国家发展努力和监管市场方面的作用。同样，更有其他国家允许市场在提供公共产品和服务(如高质量的教育和卫生保健服务方面)发挥更重大的作用。一些国家还力图加强民间社会、非政府组织和私营部门在国家发展工作中的作用。因此，权力集团之间达成的共识、对利弊的权衡、建立联盟、政治背景和历史等都会影响到国家自主地掌握为所有人实现可持续发展而消除贫穷的战略，也影响到战略的效果。

8. 然而，尽管各国应促进为社会所有成员消除贫穷，但需要优先考虑那些落在最后面的人，特别是妇女，残疾人，青年，老年人和土著人民。同样，国际社会

的努力应侧重于比其他国家要落后的国家，特别是撒哈拉以南非洲、最不发达国家和小岛屿发展中国家。其中许多国家与贫困作斗争的资源和生产能力有限。

三. 消除贫穷方面的进展

9. 全世界在制止贫穷方面取得了巨大的进展。2013年是已有相关数据的最近一个年头，该年，有7.67亿人(全球人口的10.7%)生活在每天不到1.90美元的贫困线以下，比1990年减少11亿人。² 全球贫穷人口的比例与2012年相比下降了1.7%。极端贫困人口持续减少主要是因为东亚和太平洋地区取得了进展，在该地区，2013年的贫困人口由2012年的7.1%下降到3.5%，此外南亚地区也取得了进展(贫穷率从17.5%下降到15.1%)。在撒哈拉以南的非洲，贫穷率从2012年的42.6%降至2013年的41.0%，显示减少了400万人。在欧洲和中亚地区，贫困人口从2012年的2.4%减少到2013年的2.2%。在拉丁美洲和加勒比，这一比率从5.6%降至5.4%。在最不发达国家，贫困率仍然居高不下，这类地区的进展要缓慢得多，而且困难最大。在中东和北非地区，近年来贫穷有所扩大，特别是在受武装冲突和不稳定影响的国家。³

10. 如果按相对的定义确定贫穷，即收入不到中位数收入的60%，则发达国家的贫穷率增加了，特别是在欧洲。2012年，估计发达国家有3亿多人生活在贫困中。然而，美国人的贫穷率自2006年起第一次有所下降。2013年，生活在贫穷线以下的人口估计占14.5%，低于2012年的15%。2008年以来儿童贫困率方面的趋势仍然是个问题，在23个经合组织国家，2008年以来的相对儿童贫穷率有所增加。2014年，在41个最富裕国家，估计有7700万儿童生活在贫困中。

11. 在减少营养不足情况方面取得了一些进展，据此营养不足的人数从1990-1992年期间的10亿减少到2014-2016年期间的7.8亿，尽管如此，消除饥饿的目标尚未实现，尤其在撒哈拉以南非洲地区和南亚仍很严重。⁴ 此外，近20亿人患有微营养素缺乏症，1.56亿五岁以下的儿童发育迟缓，4200万儿童超重，2015年并有5000万这一年龄段的儿童病态性消瘦。^{5、6}

² 世界银行。2016年。Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality。华盛顿特区：世界银行

³ 西亚经社会和环境署。2015年。阿拉伯可持续发展报告。第一版。[E/ESCWA/SDPD/2015/3](#)。

⁴ 粮农组织，农发基金和粮食计划署。2015年。The State of Food Insecurity in the World: Meeting the 2015 International Hunger Targets: Taking Stock of Uneven Progress。

⁵ 病态性消瘦系指儿童对于其身高相比过于消瘦。

⁶ 儿基会，世卫组织和世界银行集团。2016年。Levels and trends in child malnutrition: joint child malnutrition estimates。

四. 消除贫穷方面的战略

A. 通过促进包容性和公平的经济增长消除贫穷

1. 综合的社会和经济政策以促进包容性和扶贫性的增长

12. 从历史上看，任何国家，无论是发达国家还是发展中国家，都从未在没有经济增长的情况下迅速而可持续地减少了极端贫穷的现象。经济增长一直是消除赤贫方面取得增长的主要原动力，因为经济增长为在教育、卫生、基础设施、社会保护方面增加公共投资和其他关键性投资提供了资源。1980年代和1990年代的多国证据表明，减少赤贫的推动因素中至少三分之二来自于基础广泛的经济增长。⁷ 如果对经济增长辅之以确保广泛分享增长红利的策略，那么增长对改变贫穷情况产生的影响就会更加显著。

13. 然而，经济增长不足以确保减少贫穷得以持续。减贫工作很大程度上有赖于经济增长的模式和来源，以及分配这一增长红利的方式。如果原来的不平等程度非常严重，那么经济增长对减贫的影响往往较弱。如果出现更加平等的趋势，增长对改变贫穷的影响往往较大。增长红利必须广泛分享，包括影响到那些最落伍的人的收入和福利。⁸ 这一战略在东亚取得很好的收效，因为东亚增长红利的分享包括了增加公共开支，以扩大小学教育的普及，及免费的基本保健、基础设施，并推展土地改革。

14. 如能维持2000年以来发展中国家所经历的高增长率、同时又避免总体不平等现象的加剧，就有可能在2030年前帮助10亿人摆脱极端的赤贫。⁹ 为实现这样的成就，需要开展有成效的行动，为持续而快速的扶贫增长创造条件，据此创造更多赚取收入的机会，使生活贫困的人们得以从事创造财富而收益不错的工作。更重要的是，经济增长不应与穷人擦肩而过，增长的同时不应伴随着不平等的加剧。还应当对扶贫战略和政策配备有效和包容性的公共体制机构，并提供面向社会各界层的优质的服务，包括面向生活贫穷、处境困难和身处社会边缘的群体，以及农村和边远地区。

15. 行之有效的行动包括实施减贫经济改革，确保市场的运作有利于生活贫困的人们。这类行动并要求确保生活贫困的人们能够参与并充分享受到增长的利益。经济增长并应当公平地为以下人群提供更多机会并帮助他们发挥其创造财富的

⁷ Aart Kraay, "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries," *Journal of Development Economics*, vol. 80, Issue 1 (June 2006), pp. 198-227.

⁸ Ostry, J.D., A. Tsangarides and G. Charalambos. *Redistribution, Inequality and Growth*. IMF Staff Discussion Note 14/02. 华盛顿特区：国际货币基金组织。

⁹ Ravallion, M. 2013年。“How long will it take to lift one billion people out of poverty?”, *World Bank Research Observer* 28(2):139-158.

潜能，这些人群是妇女、老年人、青年、残疾人士、土著群体和其他最落伍的人群。¹⁰ 要在这些方面取得成功，生活贫困的人们就需要有机会获得优质的教育和保健护理服务、有劳工市场内的就业、有创造财富的资产和经济资源。此外，是否取得成功还有赖于避免重大的财政、经济和农业-气候方面的危机。

16. 为实现进一步的扶贫增长，还需要加大力度，消除在对于教育和卫生、税收、贸易和管制方面公共开支中对生活贫困者的不公正；促进农业及农村发展；投资于贫穷、农村和边远地区的地方公共物质和服务；消除对移民的限制；增加城市（尤其是中小城镇）经济中对劳工的吸收。人们认为，印度农村贫穷程度大幅减少得益于对农村基础设施、农业研究、教育和卫生的公共开支。¹¹

17. 为了使经济增长具有包容性并能扶贫，在经济增长同时必须创造就业机会，因为就业机会是增长与消除贫穷两者之间的纽带。在这一氛围下，为满劳工日益增长的需求而创造正当的就业机会能起主导作用，同样重要的是要增加生活贫穷的人们实际收入，减少收入不平等并提供社会保护。正是那些在实现高增长率的同时遵循就业密集型战略的国家在大幅减少贫穷方面取得成功的国家。那些重视在生活贫穷者集中的部门中推动正当就业机会的战略在减贫方面往往比侧重资本密集部门的战略更为有效。如果在农业和劳力密集型制造业一类的部门中实现增长，处于收入分配底层的人群在收入方面的增长速度也更快。

18. 印度尼西亚在 1970 年代和 1980 年代经历的增长模式导致了就业机会创造率的提高和减贫。每天生活开支低于 1.90 美元的人群比率从 1981 年的 83.4% 降低到 2013 年的 9.8%。同样，乌干达和越南在 1990 年代的高经济增长率推动了大幅实现减贫。同一期间，越南的极端贫穷人群比率从 82% 降低到 3.2%，乌干达的穷人比率则从 87% 降低到 34.6%。这些国家支持小农户农业，提高农业劳动者的产量和实际工资，以此推行了扶贫增长战略。乌干达并经历了家庭企业的大规模增长，对家庭收入产生了积极影响。¹² 巴西也维持了较高的经济增长率，并确保国家的行动有助于改善生活贫穷者的生活，据此实现减贫。2001-2006 年期间，巴西最贫穷的 10% 的人群在收入方面取得了 57% 的实际增加率，与此相比，最富裕的 10% 的人群收入方面累计的实际增长仅为 57%。国家的行动包括扩大有条件的现金转移，以减少贫穷和不平等现象，并促进人力资源的发展。在整个区域内也采取了类似的战略，从而推动了减贫和减少不平等现象。¹³

¹⁰ 联合国。2000 年。人人享有更美好的世界。实现国际发展目标进展情况。纽约。

¹¹ Fan, S., P. Hazell 和 S. Thorat。2000。“Government spending, growth and poverty in rural India”, *American Journal of Agricultural Economics*, 82(4):1038-1051。

¹² Fox, L. 和 O. Pimhidzai。2011 年。Is informality welfare-enhancing structural transformation? Evidence from Uganda. 政策研究工作文件 5866。华盛顿特区：世界银行

¹³ Trebat, T. 2007 年。Is Brazil starting to grow faster and more equitably, and, if so, who should get the credit?, *Latin America Economonitor*, rgemonitor.com, 10 月 5 日。

2. 为减贫对农业和农村发展作出投资

19. 农业和农村经济活动是发展中国家的一个主要就业机会来源。发展中国家的极端贫穷和饥饿问题主要是农村的现象，而农业是大多数农村地区居民的核心生计。因此，对农业和农村发展的投资是这些国家在消除贫穷方面取得成功的关键。世界银行在审查非洲国家 1990 年代的经验时发现，那些重视提高农业生产力、尤其是小农的生产力、同时重视改善农村非农经济的国家得以在减少贫穷方面表现的速度最快。¹⁴ 因此，为了加快消除贫困的行动，并为了加强粮食安全和营养，有必要制定战略，更适当地帮助穷人居住的地区，以及穷人获得生计的活动。有效的农业战略还包括部门改革和宏观的经济改革，由此纠正使国内和官方发展援助脱离农业部门的扭曲的分配方式。1980 年代和 1990 年代初结构调整期间国际金融机构减少了对农业和农村发展资助的参与甚至退出了这项资助，从而忽视了农业，这一情况被列举为发展中国家持续存在贫穷的一个主要原因。¹⁵ 资源分配方面的扭曲造成了公共部门在农业方面的作用大量减少，而在提供信贷、补贴、扩大和研究方面尤其如此。

20. 在巴西，农村信贷的订约在 1990 年仅为 60 亿美元，而 1980 年高达大约 250 亿美元。在墨西哥，农业补贴从 1980 年代初在农业国内生产总值中所占的 22% 下降该十年末不到这一水平的四分之一。¹⁶ 在整个发展中世界里，类似的削减损害了农业生产、特别是小农。那些尽力扭转了这种趋势的国家得以提高农业对经济增长和消除贫穷的贡献。加强金融包容性和增加对农业和农村经济的公共投资具有极端的重要性。

21. 发展中国家的经验表明，对土地、特别是肥沃而得到灌溉的土地的使用权，以及加强产权是提高农耕和非农耕收入的关键的手段。如果农民能获得推广服务，以此促进有效利用土地并增加使用种子、化肥、灌溉系统和道路的机会，那么农业收入就能得到进一步的提升。尽管土地和农业改革对消除贫穷和扩大农耕以外的其他创收活动而言十分重要性，但对土地的使用权依然是许多国家未能解决的问题，特别是在土地使用权方面还遗留着高度不平等现象的国家，这更是一个问题。一些外国政府和公司面对高度动荡的商品市场而急切希望获得价格不高的食物生产资源，引起最近对大片肥沃土地的收购激增，从而使土地使用权和消除贫穷问题也受到更多的关注。这些收购土地的行动将农村居民推出其父辈遗留的土地，并限制其使用水、牧场、林业和渔业的机会，受到人们的关注。

¹⁴ 世界银行集团.2005.Pro-poor growth in the 1990s: lessons and insights from 14 countries.华盛顿特区：世界银行

¹⁵ 联合国。2009 年。《对贫穷的反思：2010 年世界社会状况报告：纽约：联合国

¹⁶ Spoor, M. 2000. Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean. Serie Reformas Economicas 56.

22. 一些拉丁美洲和加勒比国家的经历表明，将家庭农业问题列入政治议程并在国家机构中建立专门负责家庭农业问题的机构，有助于促进这些农场的生产力。这些机构提供技术援助、协助农民融入市场，并提供信息意见的投入和资金。这一领域里最具创新性的办法是将家庭农业纳入部门间的政策框架。这就使家庭农业产品在政府公共采购方案中得到优惠性的接纳，而这些产品然后又用来改善学校供餐的质量。

23. 鉴于发展中国家仅能维持生存的农业和农业有薪就业的有限性，农村的非农经济已成为脱贫的一条有效的出路。因此，大多数农村家庭脱贫的可能出路是多种方式的结合，包括面向市场的小农农耕、农业企业的非农耕活动、制造业和服务业，以及农村向城市的移徙。在最不发达国家里，来自非农业活动的收入在家庭收入通常比来自农业劳动的工资收入高出三至四倍。¹⁷ 要增加农村非农业活动对创造就业和增加收入的贡献，就需要改善农村基础设施，包括交通、能源、通讯和销售和储存设施。

24. 中国的经验提供了有力的证据显示，农村非农业经济可在创造就业、增加收入和减少贫困方面发挥积极的作用。政府积极支持乡镇企业，以实现农业现代化，从农业中吸收剩余劳动力并减少贫困。1980年至1995年间，这类企业创造了1亿个新的农村就业机会。¹⁸

25. 政府经营的公共工程计划向穷人或农业工人提供有保障的就业，在许多国家也日益受到欢迎。这包括世界上最大的公共工作方案，即印度的《圣雄甘地国家农村就业保障法》。2008年以来，该方案向5 000多万农村家庭提供了就业，在2004-2005年及2011-2012年间使贫困人口减少32%，并防止1 400万人陷入贫困。¹⁹ 该方案还在改善营养状况、减少童工和改善儿童教育收效方面起了作用。在一些国家，消除贫穷的农业战略已经超越促进生产和对道路和灌溉网络的投资，而进入改善市场准入和分配。2008年，埃塞俄比亚启动了一个商品交易所，为小农户和小贸易商服务。²⁰ 交易所开业后不到四年，在作物出口价格中农民收入所占的比例增加了一倍，达到70%，从而增加了农民的收入。此外，交易所中12%的成员是农民合作社，代表了240万个小农户。交易所确保小农户能够通过交易所获得当前的价格信息，从而增强了小农户的权能。

¹⁷ 贸发会议。2015年。《2015年最不发达国家报告。改造农村经济》。

¹⁸ 世界银行集团。1996年1996年世界发展报告 From Plan to Market. 牛津大学出版社。

¹⁹ Desai, Sonalde, Prem Vashishtha and Omkar Joshi. 2015年《圣雄甘地国家农村就业保障法》农村转型的催化剂。新德里：National Council of Applied Economic Research。

²⁰ Gabre-Madhin, E. 2012. A Market for Abdu: Creating a Commodity Exchange in Ethiopia. 华盛顿特区：国际食物政策研究所

3. 通过结构转型和基础设施投资消除贫穷

26. 通过工业化实行结构转型仍是消除大规模绝对贫困并确保不断改进生活水平的最有效的战略。当今的富国和主要的新兴经济体的经验表明，通过工业化、技术创新和产业升级促进和实现经济的结构转型是社会和经济进步的最有效的条件。将工人从初级部门低生产力的工作岗位提升到生产力较高的第二和第三产业部门内薪资较高的就业岗位，是将结构转型或总体生产率的提高转化为减贫的主要渠道。因此，实现结构转型通常是随着农业的巨大改善及对人力资本形成的投资而发生的。

27. 历史及一些国家不久前的经验教训表明，改革经济结构以促进可持续增长和减少贫困是有可能的。诸如地理位置、面积和自然资源方面的局限性等因素并不足以制约一个国家改变其经济的结构的能力。尽管毛里求斯和新加坡的自然资源很少，但这两国向世界展示，仍有可能利用现有的相对优势，并挖掘新兴经济体潜在的优势，以实现工业化、提高生活水平。²¹ 因此，各国应积极发现各自的相对优势，例如拥有丰富的自然资源或能吸引劳动力密集型轻工业的廉价劳动力，以推动新产业的发展。各国还可以利用拥有熟练劳工而吸引有较高附加值的制造业。新兴国家的优势在于效仿先进国家的成功经验。中国、印度和巴西是成功执行这一战略的新兴经济体，据此这些国家得以取得快速增长、创造就业机会和大幅度减少贫困。对资源丰富的国家，结构转型战略往往就是要推行以初级商品为基础的工业化。对一些发展中国家而言，计划周密的农产工业发展推动了减贫。

28. 只有当经济体的结构改革过程能刺激经济快速增长、具有包容性、能创造就业机会并确保工人因生产力的提高得到裨益之时，这一过程才能大力推动减贫。此外，还需要促进符合经济转型需要的工业和社会政策，尤其是需要那些促进多样化、创造好的就业、减少贫穷和不平等现象的政策。例如，将教育体制与在职培训和学徒培训相结合的政策和战略能培养出转型所需的技能。鼓励创业和创新也很重要。必须注意到，要使结构转型创造出充分的就业机会并促进减贫，就必须在转型的同时采取一些支持性措施，包括利用劳力密集的生产程序，和加强各项活动与各部门之间后向和前向的关联性。改革导致生产力所取得的一些提高必须与工人分享，从而促进进一步的需求，由此带来就业。此外，国家需要解决对创造就业的制约因素，例如基础设施瓶颈和劳工技能的不足。促进农村的发展也应成为结构转型方案的一个环节。

B. 通过协调一致的社会政策框架，确保不让任何人掉队

29. 必须采取行动，加强人们应对可能失败的能力，以完善有效的除贫政策和战略。储蓄或资产有限的人在面临健康风险或经济、社会和环境冲击时难以为继，

²¹ Lin, J.Y. 2011. From flying geese to leading dragons: new opportunities and strategies for structural transformation in developing countries. WIDER Lecture. 莫桑比克马普托，5月4日。

往往陷入贫穷。研究表明，20%至60%的脱贫者往往在4到10年内再次陷入贫穷。这表明，应采用不同的战略，解决赤贫问题、防止贫穷发生并帮助摆脱赤贫者维持脱贫状态。

30. 由于人们一生都会受到风险影响，要消除贫穷，就需要实施普遍的包容性扶贫政策，同时满足赤贫者的具体需求。这包括确定穷人的生活地及穷人的特点。这就需要分门别类的准确而可靠的数据。此外，在监测消除贫穷工作的进展时，应注重贫穷的一切形式和方面，包括收入问题、饥饿、基本服务欠佳、缺乏社会保护和缺少体面工作。

1. 加强人力建设并促进赋权

31. 事实证明，教育可有效地消除贫穷，特别是消除在业贫穷现象，而这涉及到低收入国家中近90%的劳工。教育还能改善健康和营养状况，增强妇女权能，降低生育率。此外，教育能够为开展绿色创新和提高农业生产提供所需的技能。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)估计，如果10个最近加入欧洲联盟的成员国进一步普及高等教育，就可以将面临贫穷风险的人数减少370万。尽管过去几十年里取得了显著的进展，但许多儿童和青少年仍然无法接受教育。2014年，全球有2.63亿儿童、青少年和青年无法上学。²² 据估计，失学青年(15-17岁)达1.42亿，其中21%生活在撒哈拉以南的非洲。2014年，近2150万小学适龄儿童生活在受冲突影响的国家，占失学儿童总数的35%。教育普及方面也依然存在巨大差距。最贫穷的20%家庭的儿童失学的可能性是最富裕的20%家庭的儿童的四倍以上。此外，性别差距也仍然存在，在中学教育中尤甚。

32. 许多在校儿童未必能取得预期的学习成果。尽管入学率创下了历史新高，但至少仍有2.5亿儿童缺乏最基本的阅读、写作和算术技能。2013年，约有7.57亿成年人(15岁及以上)无法读写，其中三分之二是女性。侧重于基本技能并根据儿童实际学习水平开展教学的教育方案可帮助解决这些障碍。

33. 此外，还需要制定一项广泛的战略，对社会基础设施、人力资源开发和教育系统作出投资，以增加机会。必须安排好充足的资源，满足边缘化或弱势群体的具体需求，包括通过提供儿童早期教育和照料、母语教育以及终身学习的机会。此类投资是促进包容性经济增长并保障增加教育和卫生方面的回报的成本低而效益高的战略。

34. 教科文组织估计，2016年至2030年间，需要征聘约6900万名小学和中学教师，以实现各项教育目标。此外，还迫切需要训练有素、薪资优厚的教师，而在撒哈拉以南非洲和最不发达国家需求特别大。

²² 教科文组织，《2016年全球教育监测报告——教育造福人类和地球：为所有人创造可持续未来》(巴黎，2016年)。

35. 除了改善教育成果之外，卫生领域的投资也能通过改善家庭层面的健康状况，取得短期和长期的经济收效，从而大大推动减贫工作。例如，针对艾滋病毒的抗逆转录病毒疗法能够大大提高劳工市场参与率，增加艾滋病毒/艾滋病感染者的工作时间。这种疗法还对未感染的家庭成员具有显著的溢出效应。此外，疟疾治疗能够对幼童的认知和教育水平产生积极影响，提高劳动者生产力。提供清洁饮用水和卫生设施也能大力帮助改善穷人的健康状况和生活质量。例如，事实表明，可直接安装在社区水源处的使用点氯剂缓释器在没有清洁水或没有接水到家管道的地区可有效解决问题。

36. 1990年至2015年间，全球孕产妇死亡率下降了44%，这方面虽然取得了进展，但目前每10万例活产中的死亡人数仍高达216人，这是不应该的。同样，尽管1990年至2015年间，全球5岁以下儿童死亡率下降了一半以上，但据估计，2015年有590万5岁以下儿童死亡，其中大多数儿童死于可以预防的原因。许多低收入国家约一半的死亡由传染病造成，而中等收入和高收入国家里，三分之二以上的死亡由非传染性疾病引起。

37. 全球有4亿人无法获得一项或几项基本保健服务。²³ 由于需要自付保健服务的费用，每年约有1亿人陷入贫穷，1.5亿人倾家荡产。还有许多人过于贫穷，看不起医生。要确保世界各地的所有人都能获得优质保健服务而无需被迫陷入贫穷，就必须提供全民健康保障。为此，30多个中等收入国家正在实施全民健保方案，还有许多国家正在考虑启动类似方案。这类方案是否成功将取决于充足的卫生筹资和金融风险保护。因此，值得一提，世界银行已承诺在今后五年提供150亿美元，进一步普及全民保健。此外，世界银行与全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金已承诺在今后三到五年对非洲投资240亿美元，以支持卫生改革。

38. 供水或卫生设施不足仍是导致不健康和死亡、学习成果不佳以及生产力低下的一个主因。虽然占全球人口91%的66亿人能获得经纯净处理的饮用水源，但据估计，2015年有6.63亿人仍在饮用未经处理的水源或地表水。2012年，估计还有18亿人在饮用不安全的饮用水，这是造成腹泻疾病的主因之一。世卫组织估计，安全饮用水可防止140万儿童死于腹泻、防止86万儿童死于营养不良。2015年，约有24亿人无法使用改良的卫生设施，有9.46亿人依然随地便溺。人类活动产生的废水中有80%以上未经任何去污处理便排入河流或海洋。要解决这个问题，就必须持续进行基础设施投资并消除巨大的城乡差距。

39. 为了珍惜清洁水，必须作出根本性的转变。由于气候模式改变、过度或以难以为继方式使用水资源、污染以及快速城市化，清洁水越来越稀缺。此外，还应创造有利环境，支持创新筹资机制、促进技术转让的伙伴关系、国际合作、机构改革以及能力建设。尽管最近对水和环境卫生项目的援助有所增加(2010-2011年

²³ 世卫组织和世界银行，《跟踪全民健康保障：第一次全球监测报告》(2015年)。

为 76 亿美元), 但资金仍不能满足现有需求, 特别是撒哈拉以南非洲和最不发达国家的需求。

2 解决不平等问题

40. 严重不平等对除贫和可持续发展构成重大挑战。《2030 年议程》承诺减少不平等, 不让任何人掉队, 从而让世界各地的所有人都能享有在生活中充分发挥潜力的平等机会。鉴于对不平等现象的程度和影响已有更多的证据, 发达国家和发展中国家都普遍认识到, 有必要进行有效的政策干预, 包括制定更加平等的再分配战略。减少不平等与更快和更持久的增长两者之间存在密切相关。²⁴

41. 1990 年代, 各国内部的平均收入不平等程度有所上升, 但近年来一直在下降。²⁵ 虽然拉丁美洲和加勒比地区仍然是不平等最严重的区域, 但过去 10 到 15 年, 该区域已成功减少了收入不平等, 推进了全球收入不平等和贫穷的减少。然而, 近年来全球不平等现象的减少主要起源于新兴国家的收入增加。此外, 某些国家内部收入不平等仍然严重, 另一些国家的收入不平等也有所增加。最富有者和最贫穷者之间的财富不平等也达到历史新高。根据凯捷和加拿大皇家银行财富管理公司发布的出版物《2015 年世界财富报告》, 过去 20 年, 全球高资产净值个人的财富增加了四倍, 在 2015 年达到 58.7 万亿美元, 预计将在 2025 年之前超过 100 万亿美元。财富如此高度的集中造成了社会和政治紧张, 并导致经济效率低下。

42. 其他层面的不平等, 如土地所有权分配不平等、机遇的差距以及获取教育和卫生服务的机会及结果不平等, 都对减贫工作产生重大影响。许多国家在出生时预期寿命、儿童发病率和死亡率以及入学率和学业完成率方面仍有显著差距。²⁶ 同样, 环境危害, 包括与气候有关的事件, 对贫穷和弱势群体及社区会产生不同影响。

3. 通过体面就业消除贫穷

43. 人们已充分认识到, 就业和体面工作是消除贫穷的核心。就业可以提供收入保障及获得社会保护的机会。然而, 仅仅是有工作未必就能脱贫。国际劳工组织(劳工组织)估计, 2015 年有 3.27 亿就业人口处于赤贫状态(每天不足 1.90 美元), 有 9.67 亿就业人口处于中度贫穷状态或贫穷边缘。新兴国家和发展中国家有近三分之一的赤贫或中度贫穷者是有工作的。然而, 他们从事的是低技能职业, 有时还是无偿工作, 工作条件不良而且不安全, 缺乏社会保护。与男子相比, 妇女面

²⁴ Ostry and others, 见上文脚注 8。

²⁵ Christoph Lakner and others, “Inequality in the typical country in the last 25 years—a strong increase followed by a recent decline”, World Bank blogs, 17 October 2016, 可查阅: PovcalNet。

²⁶ 《不平等问题事关重大: 2013 年世界社会状况报告》(联合国出版物, 销售品编号 13.IV.2)。

临的就业无保障的风险更高。甚至在发达国家，80%以上的工作穷人拥有支付工资和薪金的就业，但工作很不稳定。

44. 今后三年，新兴国家的弱势就业人数预计将增加约 2 500 万。南亚和撒哈拉以南非洲 70% 以上的劳动者处于有风险的就业状态。据估计，在撒哈拉以南非洲，每十名工人中有九人处于无保障就业状态。这些弱势的劳动者往往在家庭农场、微型企业和家庭企业工作。

45. 由于大多数贫穷的劳工深陷与低技能、低收入、生产力低下的就业，通过提供职业技能培训和升级提高他们的技能水平，是提升其生产力和帮助其进入劳动力市场的关键。与此同时，有必要提升和改善弱势就业的质量，方式可包括通过正式承认非正规部门并制定相关政策，以及逐步将社会保险的覆盖面扩大到非正规经济。例如，2008 年，中国通过执行劳动合同法，大大增加了书面合同的覆盖面。南非的最低工资法也提升了家政工人的工资，而菲律宾则将拾荒者纳入回收利用链，为他们发放稳定的工资。

46. 由于大多数工作穷人生活在农村地区，而且近三分之二处于赤贫状态的工作穷人受雇于农业和非正规经济部门，扩大农村地区体面的农业和非农就业机会并减少非正规就业成为有效的减贫战略。为此，有必要让经济逐步转向生产力较高的部门，并在新兴部门创造体面的就业机会；促进中小型和微型企业从提供非正规就业向提供正规就业过渡；扩大进入市场的机会；推广普惠金融；弥合数字鸿沟。此外，如果在农村地区创造绿色行业的就业机会，如森林养护和恢复、可持续农业、水处理以及可再生能源方面的就业机会，也可以提高收入、减少贫穷并解决自然资源枯竭和环境退化问题。

47. 弱势劳工，特别是来自弱势社会群体的弱势劳工往往难以行使结社自由和集体谈判的权利，而这些权利对于确保获得体面工资和可持续生计至关重要。有必要在各级加强机构能力，包括有效的劳工管理和监察，以确保遵守国际劳工标准并执行法治和条例。例如，印度尼西亚通过推行法律改革和批准劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)，将工会数量从 1997 年的 1 个增加到 2006 年的 87 个。巴西的农业劳工法律改革承认了农场工人，1988 年的宪法改革则赋予城市和农村劳动者平等的权利，这项改革保护劳动者免受不公平解雇，规定了最长工时，并保证劳动者能够获得最低工资、带薪年假、社会保障、安全工作条件和集体谈判权。

48. 包容性的企业倡议和公私伙伴关系也可在改善贫穷劳工的生计方面发挥重要作用。这些倡议和举措可以促进资源转让，从而启动并升级创业活动。金融服务应与更广泛的商业发展服务相关联。例如，荷兰合作银行基金会开展“价值链融资”服务，向小农以及粮食和农业企业合作社提供补助金、短期贷款和长期贷款。对于某些风险，或许更宜由各国政府或承包耕作公司等信息整合机构购买保

险，让贫穷劳动者受益，墨西哥的气象指数保险便是一例。保险普及倡议是一个与保险监管机构合作的全球伙伴关系，可帮助世界各地的低收入人群获得保险。

4. 通过社会保护减少脆弱性并建立承受力

49. 社会保护是消除贫穷和投资于人力资源开发的必要政策工具。社会保护经逐渐的变化，如今已包含一套广泛的政策，这些政策旨在应对脆弱性、风险和匮乏，并加强人们、特别是贫穷和弱势群体的能力和韧性。

50. 虽然各国普遍认为社会保护制度是处理贫穷和缺衣少食问题诸多方面的主要手段，但世界绝大多数人口仍未实现获得社会保障的基本人权。全球只有 27% 的人享有全面的社会保障制度，73% 的人能够获得部分社会保障或没有任何社会保障。尽管存在这些问题，但 30 多个低收入和中等收入国家已拥有全民或接近全民的社会保护方案，有 100 多个国家正在扩大社会保护并将新的人口群体纳入受益范围。若干中等收入国家已大幅扩大社会保护制度的各个方面，2000 年代初以来特别显著。低收入国家的社会保护范围往往较小，即提供临时的小规模社会保护，而且仅限于某些地区或人群。虽然这些社会援助措施能够有效帮助人们脱贫，但脱贫者很有可能重新陷入贫穷。1999 年至 2009 年间，埃塞俄比亚农村只有 40% 的脱贫者能够维持在贫困线以上。越南有约三分之一的脱贫家庭重新陷入贫穷。²⁷

51. 社会转移支付措施，包括现金转移方案，成功地在非洲、亚洲、中东欧和拉丁美洲减少了贫穷，其见效速度可能超过经济政策的涓滴效应。南非的非分摊式补助金使得贫穷差距缩小了三分之一以上，墨西哥的“机遇”方案将穷人数量减少了 10%，吉尔吉斯斯坦的社会保护方案使赤贫人口减少了 24%。大多数欧洲国家通过社会转移支付和税收将贫穷人口减少了 50% 以上，而美国通过扩大粮食援助，将赤贫家庭的数量减少了一半。²⁸

52. 截至 2012 年，拥有社会援助方案的发展中国家数量已经从 1990 年的不到 20 个增加到 160 多个。²⁹ 一些新兴经济体推出了失业福利方案，以确保失业劳动者能获得收入保障并帮助他们在正规经济中求职。最近，脱贫方案越来越普遍，这些有时限的方案旨在让最穷的人能够以可持续的方式维持脱贫状态并避免再次陷入贫穷，方案的组成部分包括转让资产、通过现金转移支持消费、保健、储蓄以及社区一级的社会融合。其中，孟加拉国改善农村状况委员会在 12 个国家

²⁷ Andrew Shepherd and others, “What policy lessons can be learnt from cases of pro-poorest growth?” (London, Overseas Development Institute, 2016)。

²⁸ 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》(日内瓦，2014 年)。

²⁹ 发展研究学院、国际社会科学理事会和教科文组织，《2016 年世界社会科学报告——严峻的不平等问题：通往公正世界的道路》(巴黎，教科文组织，2016 年)。

开展脱贫方案，服务对象多达 1.38 亿人。这一办法利用参与式选择，对象是最穷的人群，当家庭的经济和社会状况在一段时间内得到改善时，他们便可以脱贫。对该方案的评价显示，大多数有数据的国家在经济和非经济福祉的关键层面都有广泛改善。现有证据表明，该方案的长期效益超过前期费用。

53. 越来越多的国家还推出了全民老年养恤金方案，大力推动了减贫工作。其他国家正在扩大残疾和产假补助金的覆盖范围以及对贫穷家庭儿童的现金转移。世界上近七分之一的国家向全民提供非分摊式的儿童福利金，这些国家主要为欧洲国家和其他几个经合组织国家。蒙古的儿童福利金方案是发展中国家唯一一个帮助所有 18 岁以下儿童的全民儿童补助金方案。南非的全民残疾补助金是唯一一个覆盖残疾人和慢性病患者(如感染艾滋病毒/艾滋病者)的非分摊式津贴。玻利维亚多民族国的老年养恤金(Renta Dignidad)是拉丁美洲第一个全民养恤金方案，成功地将贫穷人口减少了 14%、降低了童工发生率并将入学率提高到接近 100%。

54. 要逐步实现全民覆盖，就需要加强旨在建立全面社会保护制度的国家政策和战略，并设置、改革或扩大社会援助措施，为穷人和最弱势群体提供最低限度的保障。《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》(见大会第 69/313 号决议，附件)通过之后，各国承诺为所有人提供财政上可持续和适合本国国情的社会保护制度及措施，包括最低标准，重点关注低于贫困线最多者和弱势群体。

五. 执行手段：调动资源和伙伴关系消除贫穷

55. 要消除一切形式和层面的贫穷，包括赤贫，就需要各种财政资源和非财政政策及条例，例如为减缓和适应气候变化进行技术创新和转让、人和机构的能力建设、包容性的全球化、公平贸易以及在国家和国际两级创造有利环境。

56. 预计发展中国家的很大一部分财政资源将来自本国，以官方发展援助和私人资金作为补充资源。本国公共财政是为可持续发展议程筹资的中心内容，将在社会发展筹资中发挥至关重要的作用。为强化国内公共财政，各国可改进税收和执法体系、打击腐败并减少非法资金流动，同时加强国际税务合作。《亚的斯亚贝巴议程》还强调必须使政府支出与可持续发展相协调，例如重申承诺合理调整低效化石燃料补贴，同时最大限度地减少可能产生的发展影响并保护穷人及受影响社区。

57. 包容、公平和可持续的发展还能从振兴和加强全球伙伴关系中受益。2014 年至 2015 年间，经合组织发展援助委员会成员的官方发展援助按实际价值计算增加了 6.9%，达到 1 316 亿美元。对最贫穷国家的双边援助按实际价值计算也增加了 4%。2015 年，对最不发达国家的双边援助按实际价值计算，在 2014 年的基础上增加了 4%，达到 250 亿美元。初步的官方发展援助数据显示，2014 年，发展援助委员会成员对最不发达国家的官方发展援助总额为 410 亿美元，占国民总收入的 0.09%，大大低于联合国 0.15%至 0.20%的目标。根据经合组织的数据，

2014 年对社会基础设施(包括治理、教育、人口、保健以及水和环境卫生)的官方发展援助达到 632 亿美元,相当于官方发展援助总额的 38.2%。

58. 私人投资对于实现可持续发展目标也至关重要。然而,私人融资和投资并不总是分配给可持续发展所需的领域。关于外国直接投资,流入发展中国家的外国直接投资总额预计将从 2015 年的 7 650 亿美元降至 2016 年的 6 750 亿美元,但预计将于 2018 年达到 8 180 亿美元。³⁰ 这些资金可以补充国内的私营部门活动,为成功的经济增长作出贡献,而如果这些资金促进基础广泛的劳动力密集型增长、就业、收入增加和减贫工作。贡献就更大。各国应充分利用一切可用资源,并制定国家可持续发展筹资战略,阐明目前有哪些可用资源以及这些资源可如何用于实现可持续发展。然后,此类国家战略可以根据国情确定优先投资的领域,重点是消除一切形式和层面的贫穷,同时不让任何人掉队。

六. 结论和建议

59. 要消除一切形式和层面的贫穷、包括赤贫,就需要在国家及国际层面作出更大努力,以利用在执行千年发展目标等国际商定的发展目标过程中取得的成果和经验教训。这将确保充分执行可持续发展目标。要为可持续除贫创造条件,必须执行一套广泛而且相辅相成的社会和经济政策及战略,并借用两者之间的协同增效作用。高度优先领域包括促进结构转型、包容性和扶贫性增长、创造体面就业、投资于教育和卫生、农业和农村发展、基础设施发展、增强人民权能以及提供全民社会保护。对这些领域作出投资还应辅之以补充措施,从而制止日益严重的不平等现象并创造有利的国际环境,包括提供官方发展援助、加强公共机构并使其更加透明和更具包容性、建立广泛的政策联盟以及促进各项政策的协调整合。

60. 鉴于上述优先领域,社会发展委员会不妨审议以下建议:

(a) 优先制定和执行全面、综合、协调的办法,以实现可持续除贫。为此,必须解决导致贫穷的结构性原因,包括严重而且不断加剧的不平等现象、不充分的再分配政策、公共开支、税务和贸易中对穷人的偏见,以及社会排斥;

(b) 优先划拨并确认提供充足资源,投资于教育、保健、安全饮用水和环境卫生,以提高人的能力。鼓励各国逐步实现全民社会保护,包括制定最低标准,同时扩大社会转移支付措施的覆盖面,向最弱势群体提供最低限度的保障;

(c) 优先划拨并确认提供充足资源,增加穷人的资产和实物资产,确保信贷、土地和劳动力市场更好地为穷人服务。应更多地关注促进妇女和土著群体获得土地和土地权利这一问题;

³⁰ 联合国贸易和发展会议,《全球投资趋势监测》,第 24 期(2016 年 10 月 6 日)。

(d) 促进经济结构转型，以提供创造财富的经济机会并提高生活水平和收入；创造体面就业；扩大税基，使公共财政收入能够支付用于社会支出和基础设施发展的经常性开支，方式包括支持中小和微型企业等创收活动；

(e) 增加农业和农村基础设施方面的公共开支，增加人们获得信贷和进入市场的机会，并通过发展农村非农经济促进农村经济转型；

(f) 继续与发展伙伴合作，为包容性的多利益攸关方伙伴关系创造有利环境。
