



经济及社会理事会

Distr.: General
21 November 2017
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十六届会议

2018年1月29日至2月7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：优先主题：消除贫困以实现人人享有的可持续发展的战略

消除贫困以实现人人享有的可持续发展的战略

秘书长的报告

摘要

本报告根据 2016/6 号决议提交，审查了迄今在消除贫困方面取得的进展以及各国所实施的各项战略，并就加速消除一切形式的贫困、包括极端贫困提出了建议。

* E/CN.5/2018/1。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在其第 2016/6 号决议中决定，社会发展委员会 2017-2018 年审查和政策周期的优先主题为“消除贫困以实现人人享有的可持续发展的战略”。本报告为委员会两年工作周期中的政策年而编写。
2. 消除贫困是《2030 年可持续发展议程》的首要目标，也是社会发展问题世界首脑会议的核心目标之一。根据社会发展委员会过去在消除贫困方面所做的工作，并作为促进执行《2030 年议程》特别是落实可持续发展目标 1 的努力的一部分，本报告审查了各国为所有地区人民实施的消除极端贫困战略和政策。
3. 从许多国家进展中得到的经验教训来看，实现这一目标不仅需要政治承诺，需要现实、坚定的社会经济决策和政策执行，而且需要充分的执行手段，持久的和平与安全，要打击日益严重的不平等现象，减缓和适应气候变化，确保包容性全球化，并利用技术变革和不断增强的互联互通所带来的机会。社会发展问题世界首脑会议和《2030 年议程》认识到，在消除全球贫困的过程中，必须特别注意支持非洲和最不发达国家的发展努力。为此，在消除极端贫困的“最后一英里”中，要求各国促进结构转型，创造适足的体面就业机会，确保粮食安全和营养，维护和平，并建立更强大的伙伴关系。

二. 消除贫困方面的进展和挑战

4. 《2030 年议程》的目标是消除世界一切形式的贫困，在千年发展目标成就的基础上继续完成千年发展目标的未竟事业。全世界已经实现将 1990 年贫困水平降低一半的目标，比千年发展目标规定期限提前了五年。全球减贫工作取得了巨大进展，但是区域之间和国家内部的重大差距仍然存在。
5. 全球范围内，1990 至 2013 年有 11 亿人摆脱了极端贫困。然而，最近的估计显示，2013 年仍有 7.685 亿人(占世界人口 10.7%)每天的收入不足 1.90 美元。¹ 其中，3.902 亿人生活在撒哈拉以南非洲，2.491 亿人生活在南亚。此外，还有大约 24 亿人每天的收入不足 2 美元，其中一半生活在印度和中国。
6. 在撒哈拉以南非洲，减贫速度缓慢，1990 至 2013 年贫困水平仅下降 13%，3.902 亿人仍然生活在极端贫困中。到 2013 年，南亚已将 1990 年贫困率降低了至少三分之二(45%降至 14.7%)。东亚和太平洋地区减贫取得长足进展，在中国的带动下，贫困人口从 1990 年的 9.66 亿(占人口 60%)减少到 2013 年的 7 100 万(占人口 3.7%)。其他两个地区也成功地把贫困率降至 5% 以下：拉丁美洲和加勒比(4.9%)、中东和北非(2.3%)。然而，尽管取得了这一成绩，近年来中东和北非地区的贫困人口又出现增加，受武装冲突和不稳定影响国家的情况尤为严重。在最

¹ 世界银行，Povcalnet 数据分析工具，可查阅：<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx> (2017 年 10 月 10 日最近更新)。

不发达国家,面临的挑战最大,进展十分缓慢,贫困率居高不下。据估计,2013年其总人口中至少有50%(大约4亿)仍然生活在极端贫困中。²

7. 2012年,估计发达国家有3亿人生活在相对贫困中(家庭收入低于国民收入中位数的60%)。在欧洲联盟,相对贫困率2008年以前长期稳定在16.5%,但在2014年上升至17.2%。³ 在高收入国家,妇女和儿童受贫困影响最大。平均而言,18岁以下儿童有20%生活在贫困中,丹麦、冰岛、挪威为10%,以色列、罗马尼亚为33%。⁴

8. 除了消除收入贫穷,《2030年可持续发展议程》另一关键目标是要消除饥饿和一切形式的营养不良。在全球范围内,长期营养不良的人口数量在2016年有所增加。全世界遭受饥饿的绝对人数在保持下降趋势近几十年后有所上升。据估计,长期营养不良人数在2016年达到8.15亿,2015年则为7.77亿。全世界营养不良不足症发病率也从2015年的10.6%上升到2016年的11%。⁵ 部分原因是南苏丹发生饥荒,以及尼日利亚东北部、南苏丹、索马里、也门和其他受异常天气模式、冲突和暴力影响的地区粮食安全状况恶化。东南亚和西亚的粮食安全状况也有恶化。此外,经济衰退,特别是依赖大宗商品国家的经济衰退,减少了出口和财政收入,对贫困人口获得粮食造成负面影响。

9. 要进一步消除消除贫穷,就必须从各个方面解决不平等问题。国家之间的收入不平等有所减少,全球基尼系数指数从1988年的69.7下降到2013年的62.5,但仍然很高。⁶ 在许多国家,国内的不平等现象有所加剧,使得减贫步伐放缓,甚至出现停顿。高度不平等通过多种渠道对增长及其可持续性产生负面影响。不平等剥夺了低收入家庭保持健康以及积累物质和人力资本的能力,从而降低了劳动生产力和社会流动性。人们就更难阻止贫困的世代传递。当人口的大部分陷入贫困,消费和总需求就会减少,经济增长也会放缓。

三. 消除一切形式贫困的社会政策和战略

A. 体面工作和生产性就业

10. 要消除贫困、实现可持续发展目标,就必须为所有人创造充分就业和体面工作。据国际劳工组织统计,预计全球失业水平和失业率在短期内将保持高位;全

² 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室,《2017年最不发达国家状况:伊斯坦布尔最不发达国家行动纲领执行情况的后续行动》(2017年)。

³ 国际劳工组织,《世界就业与社会展望:2016年趋势》(日内瓦,2016年)。

⁴ 联合国儿童基金会研究室-因诺琴蒂,《建设未来:富裕国家儿童与可持续发展目标》,因诺琴蒂第14号报告单(意大利佛罗伦萨,2017年)。

⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织,《2017年世界粮食安全和营养状况:建设复原力促进和平与粮食安全》(罗马,粮农组织,2017年)。

⁶ 世界银行,《2016年贫困与共享繁荣:应对不平等》(华盛顿,国际复兴开发银行和世界银行,2016年)。

球失业率将从 2016 年的 5.7% 微升至 2017 年的 5.8%，从而使 2017 年的总失业人数略高于 2.01 亿人，而 2016 年为 1.977 亿人。在全球金融危机之后的近十年中，全球经济低位运行，就业创造停滞不前，因此解决这一问题已经成为许多国家的紧迫挑战。全球金融危机的长期影响改变了所有国家的就业形势。预计 2017 年和 2018 年全球经济分别增长 2.7% 和 2.9%，而同期最不发达国家则将分别增长 4.7% 和 5.3%，远低于 GDP 至少增长 7% 的可持续发展目标。⁷ 按这样的速度，恢复大衰退期间失去的所有就业岗位仍然是一项严峻挑战，而人口增长和工作场所迅猛技术变革造成的工作岗位损失则进一步加剧了这种形势。

11. 为了跟上全球劳动人口的增长，2015 年到 2030 年需要提供超过 6 亿个新的工作机会，亦即每年增加 4 000 万个新的就业机会。还必须解决全世界普遍存在的就业质量低下问题，尤其是在发展中经济体。大约 7.8 亿人处于就业但收入不足无法使自己和家庭成员摆脱每天 2 美元贫困的困境，而且一些人口群体存在很大差异。这些情况使得各国面临的贫困和就业挑战进一步加剧。在就业机会方面性别差异很大，青年失业和就业不足居高不下的问题继续存在。妇女更有可能挣更低的工资、进入脆弱的工作岗位、成为有工作的穷人。

12. 应对这些挑战需要综合各种政策，包括加强、重新思考和调整现有的劳动力市场政策。成功减贫的当今发达国家和主要新兴经济体的经验表明，生产和体面就业机会的持续增长有助于加强除贫。在发展中国家，私营部门提供了 90% 的就业机会。各国政府应维护和平与安全，保持宏观经济稳定，投资教育、卫生和基础设施，以此营造有利环境，支持私营部门在创造就业机会方面发挥作用。还需要根据国家的具体需要和优先事项制定就业政策，并将其纳入宏观经济政策综合框架。

13. 为了增加就业和体面工作的数量并提高质量，各国根据各自国情采取了不同战略，如制订宏观经济战略，刺激总体就业水平，具体措施有政府招聘和采购、降低利率鼓励私人投资、转移支付和提供税收优惠等。各国积极推动创造绿色就业机会，并通过培训和提高技能提高工人的生产力，建立企业孵化器，提供有补贴的低成本赠款、贷款及小企业融资等措施为中小微企业提供支持。

14. 各国政府已在进行介入，充当可最后可靠雇主的关键角色，特别是在发生结构性失业时。在 2008 年全球金融危机期间，政府雇用公职人员并进行采购活动，帮助创造就业机会。对基础设施的公共投资也是一个创造就业机会的宝贵的反周期手段。同样重要的是，要落实旨在刺激劳动力需求和加速就业复苏的措施。在许多发展中国家，劳动力密集型公共工程方案已成为一项重要政策工具，在发生大量季节性失业或就业不足的情况下创造短期就业。这些方案还缩小了经济机会方面的性别差距，并最大限度地减少了生活贫困者和其他弱势群体在发生干旱和饥荒等危机时的收入和消费不足的问题。方案中主要有印度的“圣雄甘地全国农

⁷ 联合国，《2017 年世界经济形势与展望》。

村就业保证机制”、南非的“扩大公共工程方案”和埃塞俄比亚的“生产安全网方案”。在欧洲，一些国家用短期补偿方案补充失业保险。在德国，采取了 2007 至 2010 年间工作时间账户和短期工作政策，使失业率从 7.6% 下降到了 6.4%。

15. 今后，各国必须落实政策，避免低生产率陷阱，促进非正规就业向正规就业过渡，并处理不稳定因素。在东欧和中亚，估计有三分之一劳动力(3 700 万人)就业很不稳定。⁸ 非正规经济向正规经济过渡，是拉丁美洲消除贫困、减少不平等现象的一个有效途径。在该地区，劳动力市场的改善，特别是最低工资的正式确立和加强，是 2000 年以来减少不平等和贫困的主要驱动力。其他地区可以把这种措施作为国家发展战略的一个核心目标。应采取综合办法实现非正规经济的正规化，比如同时促进工人和经济单位从非正规经济转向正规经济，推动正规经济内企业和体面就业机会的创建、维护和可持续发展，促进宏观经济、就业、社会保障和其他社会政策的协调一致。

16. 要解决青年失业问题，各国要更有效地解决就业机会的质量和数量问题。这些政策应包含宏观经济政策、对技能发展和就业能力的投资、积极的劳动力市场政策和对创业精神的支持这样的组合。为增加教育投资，还要努力解决教育和劳动力市场需求不匹配的问题。

17. 各国还必须解决劳动力市场中的性别歧视问题，发掘性别平等的生产潜力。大多数女工处于就业脆弱和在业贫穷境地。因此，任何旨在实现包容性增长和消除贫困的战略，都必须明确解决劳动力市场的性别不平等现象，而在许多国家就需要解决增长模式问题。一些国家进入了劳动力密集外向型生产，许多妇女也进入这些部门，但工资低下，而且没有社会保障。各国还应着力消除妇女参与经济活动的结构性障碍，帮助妇女腾出时间来利用新的就业机会。要加强妇女的就业能力和技能，促进妇女获得资金，推动更加平等的家庭关系。对社会关怀和有形基础设施的公共投资，既能为妇女创造体面的就业机会，又能减轻她们的无偿工作负担。

B. 教育

18. 普及公平、包容的优质教育是消除一切形式贫困的关键。在这方面，要实现持续除贫，目前这代儿童和青年应获得必要的教育和技能，避免今后陷入贫困。这就要求为所有人，特别是弱势、脆弱的儿童和青年，普及小学和中学教育。2015 年，全世界估计有 2.643 亿儿童、青少年和青年失学。其中，小学、初中、高中年龄段分别为 6 100 万(占总数的 23%)、6 200 万(23%)和 1.41 亿(53%)。尽管 15 年来失学率有所下降，但 2008 年以来却止步不前，撒哈拉以南非洲继续保持失学率第一的位置，其次是中亚和南亚。

⁸ 联合国开发计划署，《2016 年区域人类发展报告：进展遭遇风险——东欧、土耳其和中亚的不平等现象与人类发展》(伊斯坦布尔，2016 年)。

19. 满足失学儿童的教育需要、消除区域和国家内部的巨大差异，对于消除贫困有着重大影响。联合国教育、科学及文化组织估计，普及小学和中学教育可帮助 4.2 亿人摆脱贫困，而让所有成年人完成中学教育将使全球贫困率减少一半。各国还应投资教育、技能发展和健康来利用人口红利。从 2011 年到 2030 年，通过改善教育实现非洲技术人口占比翻番(从 25% 提高到 50%)，到 2030 年非洲经济将增长 22%，贫困人口进一步减少 5 100 万。⁹

20. 为了减少贫困和防止贫困的代际传递，各国一直在实施各种教育战略，如通过建设学校、提供免费教育、提供课本和校服等投入、减少每班学生人数和培训更多教师来增加入学人数。拉丁美洲国家率先实施有条件的现金转移支付方案，为有子女入学的家长提供补助。对这些方案的实效性进行了严格评价，充分证明这些方案成功提高了入学率。不仅如此，在哥伦比亚、墨西哥、尼加拉瓜等国，预防性医疗和家庭消费等方面出现了改善。同样，20 世纪 90 年代初孟加拉国政府实施女性补助金方案和中学女生援助方案，女童入学率得到提高，女生继续就读的情况有了改善。这些方案给父母提供补助，供其女儿继续上学，从而降低了教育费用。女孩入学率原来只有男孩入学率的一半，现在已经超过了男孩入学率。中学女生援助方案还把妇女受教育的年数增加了 1.6 年到 2 年，妇女的结婚年龄提高了 1.4 岁到 2.3 岁。已婚妇女的就业比例也有提高，特别是在服装业，雇用的工人中女工占 85% 以上。孟加拉国兴办服装业以来，女童入学的可能性增加了 13.3%。

21. 要加大教育对除贫的贡献，各国必须解决缺乏平等机会的问题，消除对女童的文化偏见，提高教育质量，建设教育基础设施，投资师资培养，还要提供更多、更有效、更公平的教育经费。近年来，全球教育资金明显下降，资金缺口严重。¹⁰ 教育系统应该为青年提供正确的知识和经验，为他们成为活跃的公民做好准备。

C. 卫生

22. 为全世界民众改善卫生、增进福祉，是《2030 年议程》的一个基本目标，也是实现与消除一切形式贫困有关的发展目标的一种手段。为了减少疾病负担、改善公民健康状况，各国执行了一系列战略，包括扩大全民健保覆盖，提供清洁用水和卫生条件，扩大儿童免疫接种覆盖，扩大艾滋病病毒/艾滋病和结核病治疗方案，开展消灭疟疾运动，提倡使用生殖健康和计划生育服务，改善营养，减少贫民窟。阿富汗、孟加拉国、中国、埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、尼日尔、巴基斯坦、秘鲁和坦桑尼亚联合共和国，在生殖健康、孕产妇健康、新生儿健康和儿童健康方面取得了进展，探讨进展促成因素的国家案例研究发现，在卫生系统较低级别

⁹ Amer Ahmed and others, “How significant is Africa’s demographic dividend for its future growth and poverty reduction?”, Policy Research Working Paper No. WPS7134 (World Bank Group, December 2014).

¹⁰ 联合国教育、科学及文化组织，《2016 年全球教育监测报告：教育改善生活，教育提升环境——实现惠及全民的可持续发展》(巴黎，2016 年)。

实施的免疫接种和驱虫蚊帐等干预措施，覆盖范围增幅最大。这些干预措施也得到了有力的政治和资金支持。¹¹ 在采取有效社区措施的国家，特别是覆盖范围更加公平的国家，5岁以下儿童死亡率的降幅更为明显。

23. 各国还把降低孕产妇和儿童死亡率列为优先事项。埃塞俄比亚制订跨部门政策，把儿童生存和发育障碍目标纳入旨在减少贫困、提高农业生产力、改善粮食安全、清洁水供应和卫生条件的宏观政策和方案，取得了惊人成绩。5岁以下儿童死亡率从2000年的每千个活产儿166例死亡，减少到2016年的67例死亡。存活儿童中的一半归功于儿童营养得到改善。2000年至2014年，儿童免疫接种的覆盖范围从21%增至80%，儿童发育迟缓率从60%下降到40%，接受产前护理妇女的比例从10%提高到32%。由于保健投入增加，建立了创新型社区服务体系，保健基础设施和人员队伍迅速扩大。¹²

24. 各国还提高了家庭、贫困者、残疾人、老年人和其他弱势群体的基本收入补贴标准，增加他们获得适足住房和营养等健康基本保障所必需的经济资源。许多发展中国家通过普及初级医疗，或作为社会保障措施的一部分落实这些措施，使民众健康得到大幅改善，疾病负担及其对贫困的影响有所减轻。研究表明，试图改变贫困者保健做法的有条件现金转移支付，起到了减少贫困、减少不平等的作用，使得医疗服务使用增加，营养和发育迟缓等人体生长结果得到改善。¹³ 各国应扩大覆盖，增加福利，改进服务质量，使现金转移支付进一步发挥减少贫困和不平等的作用。

25. 然而，尽管在减少疾病流行、提高预期寿命以及改善生殖健康、新生儿健康、孕产妇健康和儿童健康方面取得了重大进展，但是必须进一步改善健康的各个方面，改善总人口和个人(包括贫困、脆弱或弱势人口或地区)的保健全覆盖，为消除贫困作出贡献。每年有1亿人因为直接医疗费用而陷入贫困。¹⁴ 因此，各国应逐步实现全民健保，使全体民众和社区得到所需服务而不造成财政困难。然而，2005至2015年的现有数据显示，40%以上的国家每千人只有不到1名医生，约一半的国家每千人只有不到3名护士或助产士。在几乎所有最不发达国家，上述两种情况同时存在。

¹¹ Corrina Moucheraud and others, “Countdown to 2015 country case studies: what have we learned about processes and progress towards MDGs 4 and 5?”, *BMC Public Health*, vol. 16, suppl. 2 (12 September 2016), pp. 33–49.

¹² Jenny Ruducha and others, “How Ethiopia achieved Millennium Development Goal 4 through multisectoral interventions: a countdown to 2015 case study”, *The Lancet Global Health*, vol. 5, No. 11 (November 2017), pp. e1142–1151.

¹³ Mylene Lagarde, Andy Haines and Natasha Palmer, “Conditional cash transfers for improving uptake of health interventions in low- and middle-income countries: a systematic review”, *JAMA*, vol. 298, No. 16 (24/31 October 2007), pp. 1900–1910.

¹⁴ 世界卫生组织(世卫组织), 《世界卫生报告: 卫生系统融资——努力实现全覆盖》(日内瓦, 世卫组织, 2010年)。

26. 从 2016 到 2030 年，实现全民健保和其他可持续发展目标的具体健康目标，可以在 67 个抽样的个中低收入国家避免 9 700 万人过早死亡，将预期寿命最多提高 8.4 岁。实现目标需要大量投资。此外，各国实现各项全球具体目标的进展受到健康系统假设吸纳能力的制约，因此到 2030 年每年都需要追加 2 740 亿美元保健支出，才能在实现可持续发展目标 3 方面取得进展。如果大胆假设大多数国家能够实现各项全球具体目标，则还需要追加 3 710 亿美元。无论如何，保健系统的投资，包括增加保健人员、建造运营新的诊所、医院和实验室以及购买医疗设备等，将占投资总额的 75%。¹⁵

D. 社会保障

27. 在利用社保措施和计划以及精心设计的再分配方案，减少贫困和不平等，促进体面工作，改善健康和教育成果，改善粮食供应和改善营养方面，世界各国取得了重大进展。研究表明，由于实施了社保计划，目前有 1.5 亿人没有陷入贫困。¹⁶ 社保计划也有助于减少不平等现象。在中亚和东欧，社保计划将基尼系数降低了近 16 个百分点。在拉丁美洲的智利、墨西哥、巴西，公共现金转移支付分别将基尼系数降低了 28%、26% 和 20%。虽然现金转移支付已遍及整个发展中世界，但在大多数国家，占比不到 GDP 的 0.25%，对贫困和不平等现象的影响因此受到了限制。

28. 《2017 年世界社会状况报告》审查了来自世界各地的证据，显示社保制度可以防止贫困，减少不平等现象，促进社会融合。报告指出，全民享有基本社会保障是一项基本人权，社会保障和社会服务一道，是制止贫困代际相传和促进包容的必要条件。但是，如果同时部采取更广泛干预措施，解决资源获取及再分配问题，消除排斥和歧视的驱动因素，社会保障将只能对解决包容问题产生有限影响。报告强调，为了不让任何人掉队，社保制度必须在各地普遍建立和使用，并提供充足的福利。

29. 较发达地区普遍建立了全面的社保制度，在较不发达地区，越来越多的国家正在扩大社保计划或落实新的计划。尽管如此，2016 年至少得到一项社保计划有效覆盖的仅占世界人口的 45%。即使在社保受法律保证的国家，有效覆盖率也因年龄、性别、族裔、残疾状况和移民身份而出现巨大差异。因此，社保并没有为全体民众提供有效保障。歧视、社会经济劣势以及政策的设计和实施方式，使得部分个人和群体无法获得社会保障。

30. 为了加强社保计划对除贫的贡献，应加强社保和就业的协同效应，包括在多部门公共就业和现金转移支付的互补性证明能够有效减少收入和非收入贫困和

¹⁵ Karin Stenberg and others, “Financing transformative health systems towards achievement of the health Sustainable Development Goals: a model for projected resource needs in 67 low-income and middle-income countries”, *The Lancet Global Health*, vol. 5, No. 9 (September 2017), pp. e875–887.

¹⁶ Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur and Ruslan Yemtsov, “Social protection and poverty reduction: global patterns and some targets”, *World Development*, vol. 61 (September 2014), pp. 167-177.

不平等现象的领域。这些方案产生长期的积极影响，不仅创造所需的基础设施、社区资产和服务，还使受益人能够投资于人力资本的形成并提高他们长期赚取更高收入的能力，从而实现持续脱贫。不过，如果没有医疗和教育服务质量的改善，仅靠现金转移支付不可能减少不平等，或对收入产生很大影响。作为社保一部分的公共就业是否有效，取决于社保计划的设计、覆盖对象和落实方法。此外，社会保障还产生重要的社会和经济影响；但是，仅靠社会保障不能使人们持续脱困。需要采取综合办法，使社会保障与农业、就业和普惠金融等其他方案挂钩。

31. 社会保障要扩大和提升，包容性是关键，要确保农村居民和小农户得到有效覆盖，他们的多重脆弱性得到有效解决。现金转移支付也可提供重要资源，资助寻找工作，支持高质量培训和技能发展，增加获得信贷的机会，并加强小农户在维持生产方面的应对能力。在亚洲、非洲、拉丁美洲，许多国家开发了社保措施与劳动力市场政策和服务相协调的方法，增加了失业人员重返劳动力市场的机会。例如，拉丁美洲现金转移支付方案的许多成人参与者和南非类似计划的受益者，通过对培训和就业服务的简单投资和参与，就业能力得到提高，经济活跃程度也有所提高。

32. 民间社会组织也在实施针对最贫困人口的创新方案。孟加拉国农村发展委员会的“深度贫困者”毕业方案，已经扩大到亚洲和非洲的 11 个国家。毕业方案协助掉队严重的人们获得基本社会服务，提高他们的能力，使其参与市场和所在社区，从而摆脱极端贫困。¹⁷ 毕业方案通过执行针对当地需要的干预措施，在增加收入和自营职业机会、减少粮食不安全、增加资产和储蓄、提高就业安置率、提升入学率和毕业率、降低童婚流行率方面，取得了一个又一个成果。

四. 促进包容公平经济增长推动消除贫困的政策

33. 增长是减贫的主要驱动力。展望未来，到 2030 年实现除贫目标，就必须实现包容性结构转型和强劲增长，创造就业机会，减少不平等现象。在一些国家，除贫不会自动实现，因为剩余的贫困人口对增长不敏感，也是覆盖的死角。多年来，不平等现象日益加剧，增长的包容性有所减弱，失去了其在减少贫困和创造充分就业方面的效力。

A. 实现结构转型，促进扶贫增长

34. 实现消除一切形式贫困这一可持续发展目标，是一项涉及各国的全球性挑战。要实现这一目标，不让任何人掉队，最不发达国家和非洲要走上发展快车道，同时解决一些发达国家贫困人口日益增加的问题。当今发达国家的历史经验以及东亚和太平洋等减贫工作进展较大地区的历史经验清楚表明，必须在经济增长的同时，大幅增加制造业就业比例，并增加制造业增加值在经济中的比例。而减贫

¹⁷ “孟加拉国改善农村状况委员会的极端贫困者毕业方案：在我们的有生之年结束极端贫穷”。可查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/genericdocument/wcms_494535.pdf。

工作进展较小、较慢的地区，如非洲和最不发达国家，在经济增长的同时，制造业就业比例和制造业增加值在经济中的比例停滞不前，甚至出现了下降。在这些地区，经济增长基本靠大宗商品拉动，没有同时进行可持续的包容性重大结构转型，也没有大量创造就业机会。在发展中国家，制造业的增长更有效地维持了普惠减贫，而其他部门创造就业和技术升级较少，长期增长也不稳定。制造业的工作往往效力更大，因此创造的资金要高于农业和服务业等部门。联合国工业发展组织估计，制造业每年在全球范围内增加超过 5 亿个工作机会，而且由于行业倍增效应，制造业的每一份工作可为其他部门创造 2.2 个工作机会。

35. 然而，在发达国家，就业总量中制造业的占比及其工作岗位绝对数量都在普遍下降，导致一些国家对经济的焦虑感不断上升，贫困人口增加，收入不平等加剧。在发达国家，对人力资本的大力投资和高科技行业技术创新的快速发展，推动了工业化水平的提升，可能会吸收制造业失去的很大一部分就业机会。

36. 在发展中国家，确定促进可持续包容性结构转型的政策和战略是关键所在。就非洲而言，需要加大努力，扭转始于 20 世纪 70 年代末的去工业化进程。需要制订广泛的工业政策，其中包括新兴工业的学习，重视具有高增长潜力的部门(如劳动力密集型轻工制造业、农产品加工业和服务业)产业和技术创新以及收购政策；还应促进创业精神，特别是创建有增长潜力和就业潜力的初创企业和中小企业的精神。埃塞俄比亚、肯尼亚、毛里求斯和南非等国，利用产业政策促进增长和减少贫穷的作用已经显现。

37. 此外，发展中国家政府必须促进农业和农村非农经济的生产力增长，以此刺激结构转型。在这些国家，农业部门仍然是最大的雇主，贫困人口也基本生活在农村地区。印度尼西亚、日本、马来西亚、大韩民国和泰国，都采取农业发展推动工业化的做法。在中国，经济转型和减贫也是从提高农业生产力和支持乡镇企业开始起步。

B. 促进普惠金融的政策

38. 贫困和不平等是一个涉及多方面的挑战，需要采取多种办法予以应对。创新普惠金融就是这样的解决方案之一，创新普惠金融旨在促进以合理费用普及针对个人和中小微企业的广泛金融服务。一项涵盖 37 个亚洲国家的研究发现，覆盖较大的金融普惠是大力帮助减少贫困和降低收入不平等的有效工具。¹⁸ 普惠金融不是帮助人民摆脱贫困、减少不平等的灵丹妙药，但是在创造就业、增加收入和储蓄缓冲方面发挥着关键作用。它帮助个人和中小企业做出长期的消费和投资决定，参加生产性活动，应对意外冲击。世界各国正在利用创新普惠金融消除贫困，使用移动电话增加贫困者、妇女、农村居民和中小企业获得金融服务的机会。低

¹⁸ Cyn-Young Park and Rogelio V. Mercado, Jr., "Financial inclusion, poverty and income inequality in developing Asia", Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 426 (January 2015).

收入家庭和弱势群体越来越多地利用汇款平台，扩大社交网络，分散风险，增强意外负面冲击的应对能力。

39. 为减少困和打击不平等，各国政府必须实施政策，消除普惠金融面临的障碍，特别是妇女、青年和其他弱势群体面临的障碍。肯尼亚实施创新型普惠金融方案的经验表明，充分实现普惠金融的潜力，需要创新和积极主动的领导，还需要政府、私营部门、发展伙伴和消费者协调持续的努力。¹⁹ 监管机构必须积极了解新出现的创新做法、潜在风险和监管手段。这样，决策者就能够认真考虑监管技术的新办法，确保采用必要的保障措施来减缓创新金融模式和解决方案的潜在风险，以便加以促进而不是扼杀。更重要的是，普惠金融领域内的所有行为体要深刻了解穷人和低收入人群的财务活动，包括他们获得、管理和使用金钱的方法；这样，行为体就能够制定适合他们独特需求的适当框架和产品，并赋能后者更好地管理财务活动。

C. 发展基础设施

40. 人们陷入贫困背后有一些具有广泛性的要素，只能通过采取公共或集体行动在足够大的地区范围予以解决。要素之一就是基础设施的公共投资，应优先考虑社会经济包容、无障碍环境、促进互联互通、贸易和区域一体化、满足穷人和弱势地区对清洁用水和卫生、农村道路、灌溉和电气化等的需求。城市保障住房和公共交通系统也会产生重大的减贫影响。这种投资需要国家能力，也需要适合负责在足够大的地区范围进行规划、调动资源以及监督和管理投资的行政单位。还有一些要素最好在地方乡村一级解决，如建设和管理当地灌溉系统和农村道路网络，进行农田整合，投资和管理当地学校和医疗诊所，促进当地技术推广等。

41. 基础设施至关重要，有助于改善人民获得公共产品和服务的机会并将其纳入社会，促进人类发展。据估计，如果撒哈拉以南非洲能够填补一年 500 亿美元的基础设施资金缺口，那么该地区的 GDP 的实际增长率每年可以提高 1-2 个百分点。在中国，道路建设提高了农业生产力和非农就业机会，使贫困大幅度减少。农村道路每投资 10 000 元人民币，可使 3.2 人摆脱贫困。²⁰ 在印度尼西亚，道路建设促进经济增长，并为减贫作出了贡献。在道路良好的省份，GDP 每增长 1%，贫困发生率就下降 0.33%，而在道路较差的省份，贫困发生率仅下降 0.09%。²¹ 修建省级道路使贫困者工资增加、就业得到改善。除农村道路外，投资建设灌溉网

¹⁹ Matu Mugo and Evelyne Kilonzo, “Community-level impacts of financial inclusion in Kenya with particular focus on poverty eradication and employment creation”. Available from www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2017/04/Matu-Mugo-and-Evelyne-Kilonzo-UN-SDGs-Paper5May2017-Kenya-Financial-Inclusion.pdf.

²⁰ Shenggen Fan, Linxiu Zhang and Xiaobo Zhang, *Growth, Inequality and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments*, Research Report No. 125 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2002).

²¹ Eunkyung Kwon, “Infrastructure, growth and poverty reduction in Indonesia: a cross-sectional analysis” (Asian Development Bank, 2000).

络也有很大的减贫作用。在印度、菲律宾、泰国和越南，灌溉地区的贫困水平远远低于非灌溉地区。²² 总体而言，投资农村基础设施有助于提高农业和非农业生产力，增加体面就业和提高收入的机会，因此有助于消除贫困。

42. 为了促进扶贫性增长，各国还必须消除基础设施方面扼制中小微企业扩张和提高生产力的瓶颈。不仅要改善现有非农企业的营商环境，还要消除基础设施瓶颈，推动家庭作坊向企业转变，为创造体面就业、减少贫困和当地经济发展做出更大贡献。

五. 农业增长、农村发展和消除贫困

43. 平均而言，农业 GDP 增长的减贫作用至少是非农 GDP 的两倍。这种增长从提高农民收入、创造就业机会、降低粮食价格这三个方面减少贫困。因此，在大多数发展中国家，消除各种形式的贫困需要制定政策和战略，振兴并再投资占发展中世界农村家庭收入 35% 到 50% 的小农户和农村非农经济。在最不发达国家，农业的 GDP 占比很大，农业生产力低下，极端贫困普遍存在，更要做好振兴和再投资工作。这种投资包括加大公共和私营部门对农业研究和推广服务、开展小规模机械化、增加使用高产种子和肥料、改善基础设施和市场准入等方面的投资。各国政府必须制定更有效的战略，向当地农民转让易于适应的技术。

44. 提高农业生产力还需要应对气候变化，提高农业工人的实际工资水平，并提供充分的社会保障。国家向小农提供的直接补助，加上促进农村非农经济和提高农业工人工资的平衡包容性农村发展，在这方面发挥至关重要的作用。研究表明，制定刺激扩大农村非农经济的政策，加强对小农的支持，农村就会出现有利于最贫困人口的最强劲增长。农村非农经济扩大农产品加工企业和中小微企业的体面就业机会，有助于收入增长。加强合作社和生产者组织也是一项有效战略，有助于赋能农村贫困人口，使农村经济更有成效。

45. 虽然确定哪些部门对除贫工作影响最大与国情有关，但研究表明，在撒哈拉以南非洲和南亚，农业增长影响最大。孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚和菲律宾等国，在提高农业生产力方面取得了巨大进展，他们从生产力增长的各个方面着手，在绿色革命中采用现代技术，实现了粮食自给自足，减少了极端贫困。在印度，85% 的减贫归功于农业增长。在绿色革命中采用现代技术，提高农业生产力，改善粮食安全和福利，降低粮食价格，使食品支出比例较高的贫困家庭和城市消费者受益。现代技术也提高了农村收入，使农村家庭得以投资子女的教育和健康，并在这一过程中解决贫困世代相传的问题。同样，越南农业的快速增长在减贫工作中发挥了重大作用，而卢旺达在 1999 至 2011 年期间的强劲经济表现，则得益于农业部门生产力的提高。秘鲁扩建灌溉系统并改进技术，提高和改善贫

²² Madhusudan Bhattarai, R. Sakthivadivel and Intizar Hussain, "Irrigation impacts on income inequality and poverty alleviation: policy issues and options for improved management of irrigation systems", Working Paper No. 39 (Colombo, International Water Management Institute, 2002).

困地区农业经济的业绩，解决弱势地区极端贫困人口大量集中的问题。其结果是，农作物的密集程度大幅提高，许多农民改种市场价值较高的作物。

46. 在农业方面纳入性别平等和顺应青年的政策和方案也很重要。如果生产性投入分配问题得到考虑，农业生产力的性别差距就会完全消失。在一些国家，消除贫困和不平等还需要制定综合土地政策，涉及土地再分配、土地民主控制制度化、消除性别、世代、种族和经济排斥等排斥形式、制定顺应民需的公平土地管理制度等诸多方面。同样重要的是，必须减少无土地现象的发生，缓和土地集中更加突出的趋势，并加强对土地掠夺的公共控制。社区失去土地和其他自然资源的获取机会，往往会产生更多生计方面的冲突和更大的不平等。地方农业社区，特别是土著人口的权益常常遭到剥夺，既没有事先进行协商，也没有事后的充分赔偿。

六. 气候变化和自然灾害

47. 气候变化不利影响的频率和强度对穷人和弱势群体产生了重大影响，给除贫工作带来更大挑战。自然灾害频发国家很难实现持续经济增长，长期快速增长和减贫难度更大。因此，有必要为防灾、应灾、灾后恢复重建、建设应对能力、扩大就业机会和社会保障拨出转款。只有降低城乡低收入和弱势群体的风险和脆弱性，消除贫困和不让任何人掉队的目标才能实现。

48. 根据预测，因受气候变化影响，发达国家和发展中国家的贫困人数将会增加，撒哈拉以南非洲和东南亚的城市地区和部分农村地区的情况更为严重。这将加剧最不发达国家和中低收入国家现有的贫困。²³ 影响贫困人口的许多事件涉及天气，如短时间的极端气温和降雨量的轻微变化等，但许多低收入国家并未认识到这种关联。

49. 气候变化影响农村和城市的贫困家庭，但方式不同。在农村地区，预计气候变化趋势将使农村生计从作物向作物畜牧业兼顾转变，或向城市就业赚取劳动工资转变。这些转变可能增加农村人口向城市的流动，加大对城市有形基础设施和社会基础设施的压力。气候变化还将在中上收入和高收入国家产生新的贫困群体，而这些国家的不平等现象正在加剧。农村和城市地区靠工作赚取收入的贫困家庭是食物的净购买者，受粮食价格上涨的影响特别突出，存在粮食高度不安全和不平等现象严重的地区尤其如此。

50. 贫困人口更容易受到气候的冲击。他们资产有限，社会保障、资金和适应性技术不足。他们从自然灾害中恢复的能力有限，对极端天气事件往往缺乏准备，只得从相对贫困走向绝对贫困，或陷入世代贫困。因此，气候方面的脆弱性应很

²³ Lennart Olsson and others, "Livelihoods and poverty" in Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Christopher Field and others, eds. (Cambridge, United Kingdom, and New York, Cambridge University Press, 2014), chap. 13.

好地纳入国家发展计划以及消除贫困和减少不平等战略。各国应加大对安全用水、环境卫生、可负担电力等减少风险服务的投资，并加强地方政府有效应对自然灾害影响等方面的能力。应制定具体战略，使地方社区更加了解气候信息，如开展全面的脆弱性评估，制定抵御能力建设计划，将不确定性纳入抵御能力规划，包括将弱势群体和贫困社区纳入决策进程，监测和评估适应方案，确定有效做法，推广成功的适应措施。

51. 近年来，为了开辟抵御气候变化的发展道路，已开始考虑社会保障、减少灾害风险和获取能源之间的相互联系。包括现金转移支付方案在内的社会保障可以成为一种有效工具，帮助贫困家庭减少气候风险，并在灾后复苏期间保护资产。

“适应性社会保障”已经出现，目的是加强弱势群体抵御冲击的能力。一般而言，社会保障并不加强地方政府减少风险的能力(如提供用水、环境卫生、应急服务)，也无意提高当地应对气候风险的集体能力，因此或许应该找到列入这些要素的空间。

七. 执行手段

52. 《亚的斯亚贝巴行动议程》为可持续发展筹资提供了一个全球框架，是《2030年可持续发展议程》不可分割的一部分。然而，在2017年经济及社会理事会发展筹资论坛后续行动中，后续落实和审查发展筹资成果和《2030年议程》执行手段时，会员国关切地注意到，宏观经济条件困难、大宗商品价格走低、贸易增长低迷、资本流动不稳定、自然灾害、气候变化、环境退化、人道主义危机和冲突，对各国执行《亚的斯亚贝巴行动议程》的努力产生了重大影响。会员国还表示担心，按照当前的全球趋势，到2030年消除一切形式和层面的贫困的目标将无法实现。²⁴

53. 为了加快除贫努力，各国必须通过税收筹集充足的国内资源，并有效使用这些资源，促进包容性发展。各国必须解决税务政策和行政管理、治理和非正规经济比例过高等问题。在这方面，发展中国家已经加紧国内资源的筹集工作。近年来，许多非洲国家的国内收入呈现上升趋势，但税收仍然是国内资金最重要的来源。官方发展援助、外国直接投资、汇款、债务减免、贸易援助、打击非法资金流动以及来自慈善组织的资金，对实现《2030年议程》也至关重要。经济合作与发展组织发展援助委员会成员提供官方发展援助，净额创1 426亿美元新高，按实际价值计算，比2015年的1 316亿美元增加了8.9%。捐助国增加了难民专项援助，因此提升了2016年的援助总额。但是，2015至2016年间，对最不发达国家的双边官方发展援助净额减少了3.9%，2016年为240亿美元。对非洲的官方发展援助净额也下降了0.5%，2016年为270亿美元，其中对撒哈拉以南非洲援助240亿美元，按实际价值计算减少了0.7%。²⁵

²⁴ 见 E/FFDF/2017/3。

²⁵ 经济合作与发展组织，“Development aid rises again in 2016” (11 April 2017)，可查阅：www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf。

54. 许多国家已经取得显著成绩，但由于税务政策和行政管理、治理和非正规经济比例过高等方面的持续挑战，国内税收基础依然亟待拓展。发展中国家的非法资金外流继续增加，损害了通过投资基本服务、教育和医疗卫生、农业和基础设施减少贫困的努力。²⁶

八. 结论和建议

55. 全球减贫取得了显著成就，但各区域的进展参差不齐。非洲和最不发达国家的极端贫困率居高不下，发达国家的相对贫困也在增加。各国必须充分发挥社会、宏观经济和环境政策对贫困的影响，按照《2030年议程》和可持续发展目标，确保政策连贯，加强部门协调。我们需要强有力的政治承诺和执行能力，使各级的利益攸关方对除贫政策进行协调。各国在制定政策和措施时，应借鉴现有经验，注重采用适合不同国情、不同发展阶段的战略组合。随着各国实施促进包容性增长、消除贫困、减少不平等和保护环境的各种政策和战略，分享发展经验并向其他国家学习变得更为重要。政策制定者应大胆尝试循证型创新办法，并与其他国家分享经验教训。在分析和国家经验的基础上，社会发展委员会不妨审议以下建议：

(a) 各国应推行包容性社会和经济政策，鼓励经济结构转型，实现第二和第三产业的生产性就业，促进非正式就业向正式就业过渡，提高留在非正规就业领域人员的生产能力，解决收入和非收入不平等现象(包括城乡差距)，并促进社会包容和金融普惠；

(b) 各国应促进积极的劳动力市场政策，使贫困者、妇女、青年和其他弱势群体更容易获得体面就业，使工人更容易公平分享结构转型和贸易带来的生产力增长惠益。在推行这种政策的同时，必须采取其他措施，消除经济、政治和文化障碍，实现社会包容，使妇女、儿童、青年、土著人民、地方社区、老年人、残疾人、移民、难民和境内流离失所者等贫困人口和脆弱群体充分参与社会的各个方面；

(c) 各国应优先投资人力资本、农村平衡发展和基础设施，以反映贫困、弱势地区的需求。投资领域还应包括扩大提供优质教育和医疗服务、清洁用水和卫生、可负担能源以及应对气候变化的能力建设；

(d) 各国应逐步实现全民社会保障与全民健康保障，减少贫困和不平等现象；

(e) 各国应进行投资，更经常地制作性别分类数据，更好地利用行政数据，并利用大数据为制定政策、规划、实施除贫方案和战略提供信息。

²⁶ 全球财政健全组织，“Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014” (Washington, D.C., April 2017)。