



经济及社会理事会

Distr.: General
23 November 2021
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第六十届会议

2022年2月7日至16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

从 COVID-19 中包容各方地顽强复苏，促进所有人的可持续 生计、福祉和尊严：消除一切形式和层面的贫困和饥饿以实现 2030 年议程

秘书长的报告

摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2021/8 号决议提交。报告分析了冠状病毒病(COVID-19)对全球、区域和国家各级贫困和饥饿的影响以及应对 COVID-19 危机的对策。报告重点指出了消除贫困和饥饿的有效战略，以更好地恢复和实现《2030 年可持续发展议程》，包括对基本服务(特别是优质教育和医疗保健)、全面的社会保护体系和粮食体系进行投资。报告最后就各国如何进一步取得进展从而实现《2030 年议程》提出了建议。

* E/CN.5/2022/1。



一. 导言

1. 在社会发展问题世界首脑会议上，世界各国领导人确认社会发展和全人类福祉的重大意义，并承诺消除贫困，促进充分的生产性就业，推动社会融合和包容，以实现全人类的稳定、安全和公正的社会。¹
2. 在 2015 年联合国可持续发展首脑会议上通过的《2030 年可持续发展议程》中，各国领导人认识到，消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是世界最大的挑战，也是实现可持续发展必不可少的要求。会员国承诺在执行《议程》时不让任何一个人掉队，首先尽力帮助落在最后面的人。
3. 在距离实现可持续发展目标不到 10 年之时，冠状病毒病(COVID-19)危机扰乱了到 2030 年实现多个可持续发展目标的努力，包括目标 1(在全世界消除一切形式的贫困)和目标 2(消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)。COVID-19 危机加剧了先前存在的不平等和多种形式的匮乏，并扰乱了农产食品体系，极大地缩减了经济活动，对城乡生计和数以百万计民众的福祉造成毁灭性影响。
4. 许多国家迅速作出反应，试图对抗疫情的社会经济影响，但全球而言复苏依然参差不齐。复苏战略为建设抵御未来冲击的韧性并使社会能够公正地过渡到可持续发展提供了机会。应该制定综合政策框架，同步减少贫困、饥饿和不平等，并增进民众的能力和福祉。这类框架应该促进公平获得基本服务和社会保护，投资建设基本的基础设施、创造体面的工作机会、保障所有人的经济安全和包容各方的农产食品体系。对贫困和饥饿进行多维分析应该为长期复苏战略提供信息，而且这种战略应该得到可持续的资金支持。

二. COVID-19 对贫困和饥饿的影响

5. COVID-19 危机导致了大萧条(1929-1939 年)以来最严重的衰退，严重影响人们的就业和生计。小企业和低薪工人尤其受到当前经济下滑的影响。2021 年全球工作时数将比大流行前水平(与 2019 年第四季度相比)低 4.3%，相当于损失 1.25 亿个全职工作岗位。² 缺乏生机和失业水平增加尤其影响到年轻人，特别是青年妇女。

¹ 大会 S-24/2 号决议。

² 国际劳工组织(劳工组织)，“国际劳工组织监测报告第八版：2019 冠状病毒病与劳动世界：最新估计和分析”(2021 年 10 月)。

A. 多维贫困恶化

6. 本节内容综合多方面资料。³ 由于不平等加剧、气候变化和冲突的综合影响，减贫速度在 2014-2015 年开始放缓。COVID-19 则可能进一步导致减贫工作“失去十年”时光。

7. 2020 年全球经济增长大幅放缓，使消除贫困更难取得进展。在许多国家，刺激计划、提供疫苗和放宽流动限制的综合效应使经济引擎得以重新启动，但许多国家的经济复苏预计缓慢。经济和社会事务部预计，发展中经济体要到 2022 年或 2023 年才能恢复到大流行病之前的水平，一些国家的增长依然脆弱。国际货币基金组织(基金组织)预测，2021 年全球经济增长率为 5.9%，2022 年为 4.9%。与此同时，美利坚合众国和一些新兴市场经济体的通货膨胀率上升，使人们关切这可能导致宏观经济政策调整，从而降低增长预期。

8. 据 COVID-19 大流行之前的预计，2021 年陷入极端贫困(每天 1.90 美元)的人数将为 6.13 亿，而大流行病使这一数字增加到 7.11 亿(截至 2021 年 6 月)。照目前的减贫速度，全世界无法如期到 2030 年消除极端贫困。如果不果断采取行动，预计 2030 年陷入极端贫困的人数将达 6 亿(全球贫困率 7%)。

9. 上述情形没有考虑高度不平等对减贫的负面影响。2015 年左右，高度不平等开始使减贫速度放缓。COVID-19 期间，高度不平等进一步加剧。如果当前的高度不平等程度加剧，则全球贫困率会进一步上升。世界银行估计，如果增长率保持不变，则每个国家的基尼系数每增加 1%，就会使陷入极端贫困的人增加 1 900 万，每增加 2%，就会增加 3 400 万穷人。

10. COVID-19 危机不仅制造了“新的贫困人口”，而且使已经陷入贫困的人更加贫困。危机爆发以来，陷入极端贫困的人数和处于全球贫困线以上(每天收入 1.90 美元至 3 美元)的人数都增加了。许多工作穷人和世界上 20 亿非正规工人中的许多人(占有所有工人的 61%)在贫困中陷得更深。较富裕家庭受到的影响很小，甚至获得资金收益，但最贫困和最脆弱的家庭，包括妇女、儿童、老年人、残疾人和土著人民，一直并继续在挣扎维生。

11. 绝大多数收入贫民在教育、卫生以及包括无法获得安全饮用水、环卫设施、电力、住房、信贷和烹饪燃料在内的一系列生活标准领域遭受多种形式的匮乏。这也使贫困无休止地世代相传。这些匮乏紧密交织、互为表里，其中许多因

³ 资料来源：联合国，经济和社会事务部(2021 年)，“2021 年中期世界经济形势与展望”(2021 年)；国际货币基金组织，《世界经济展望：疫情期间的经济复苏——健康问题、供给扰动和价格压力》(2021 年，华盛顿特区)；Daniel Gerszon-Mahler 等人，“Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: turning the corner on the pandemic in 2021?”，世界银行博客，2021 年 6 月 24 日；联合国，经济和社会事务部，《2021 年可持续发展目标报告》(可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/>)；世界银行，COVID-19(冠状病毒)对贫困影响的预测(2020 年 6 月)；劳工组织，《非正规经济部门中的男女》(2018 年，日内瓦)；D. Bordi 等人，2021 年，“Assessing the impacts of the COVID-19 pandemic on livelihoods of rural people: a review of the evidence”(2021)；联合国粮食及农业组织(粮农组织)，“COVID-19 与农村贫困：在大流行病时期支持和保护农村贫困人口”，政策简报，2020 年。

COVID-19 危机而加剧。学校关闭对最贫困和最易受害的儿童及其家庭的打击最大。许多人因为被迫步入童婚或童工行列而可能永远不会回校接受教育。他们失去了获得学校供餐的机会。这对许多人来说，是能吃到的最重要的一餐。COVID-19 使低于起码阅读能力门槛的儿童增加了 1.01 亿(其中 9%在小学和初中)，导致 20 年的教育成果丧失殆尽。2020 年，生活在收入贫困家庭的儿童增加 1.42 亿，使贫困儿童总数达到 7.25 亿人。⁴ 到 2022 年底，由于 COVID-19 导致的贫困加剧问题，可能再会有 890 万名儿童当童工，使总数达到 1.689 亿人(其中 70%在农业部门)。大流行病使获得医疗保健方面的进展停滞或逆转。十年来在生殖健康、孕产妇保健和儿童保健方面取得的进展有可能停滞或逆转，因为 2020 年全球三分之一的国家上述保健服务被打乱。许多家庭的收入下降，使自掏腰包支付医疗费用比以往任何时候都困难。

12. 农村人口遭受这场危机的沉重打击。COVID-19 危机之前有 7.34 亿极端贫困人口，其中 80%生活在农村地区。农村地区的工人在非正规部门就业(80%)的可能性是城市工人(44%)的两倍，因此基本上享受不到社会保护，包括医疗保险和失业补助。⁵

13. 许多农村人口很少或根本没有储蓄或流动资产用以减轻危机的影响。为了增加收入，降低初级农业生产的相关风险，农村居民还经常依赖多样化的收入来源，包括雇用劳动和非农业活动、季节性移民和汇款。然而，这些多样化的生计策略并不足以减轻来自多方面的危机造成的不利影响。

14. 农村居民面临各种形式的匮乏和获得基本服务的困难，其中许多因大流行病而加剧。与城市居民相比，农村居民获得适当环卫设施、医疗服务、教育和社会保护的机会少得多。他们更可能没有正式身份证明，而这往往是获得公共服务的先决条件。农村人口在享有电力、道路、互联网和通信技术等公共基础设施方面也面临更多的障碍。

15. 残疾人尤其受到行动限制和所需服务中断的影响。

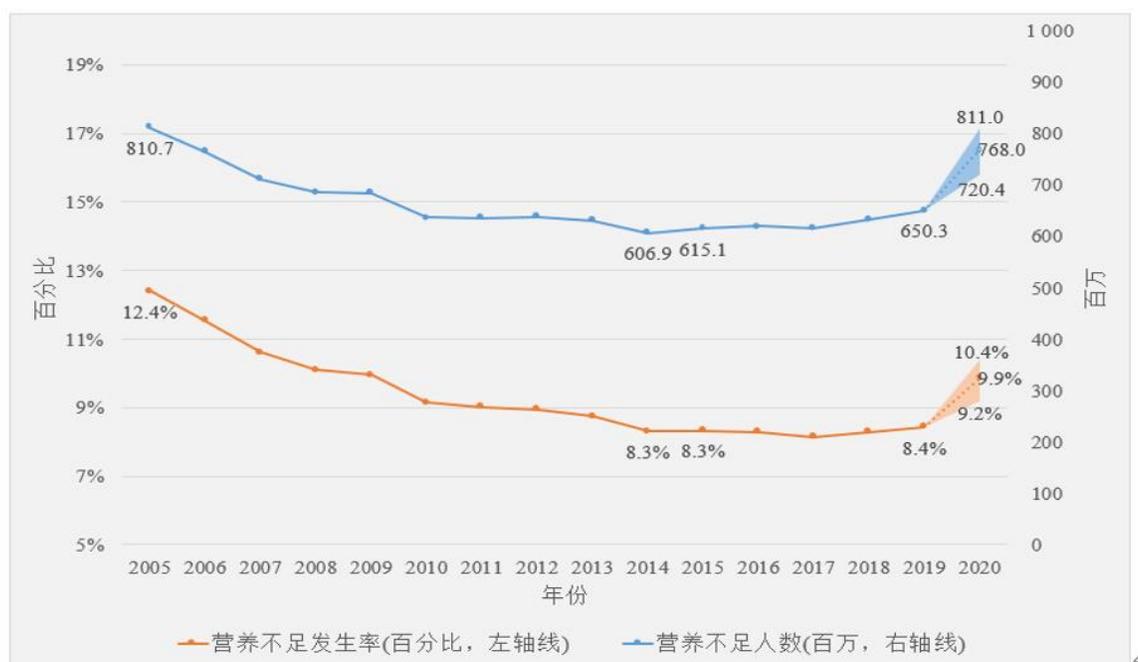
⁴ 劳工组织和联合国儿童基金会(儿基会)，《童工：2020 年全球估计、趋势和前进道路》(2021 年，纽约)。

⁵ 劳工组织和粮农组织，《将社会保护扩展到农村人口：粮农组织和劳工组织的共同视角》(2021 年，日内瓦)。

B. 粮食不安全加剧

16. 本节内容综合多方面资料。⁶ 如果不解决粮食安全威胁, 就不可能可持续地消除贫困。COVID-19 使得到 2030 年消除饥饿和实现粮食安全的目标更充满挑战。

17. 全球营养不足人口在 2005 年至 2014 年稳步下降之后, 又从 2014 年的 6.07 亿增加到 2019 年的 6.50 亿, 致使到 2030 年实现可持续发展目标 2 的前景变得渺茫。2020 年大流行病爆发以来, 这一数字预计已跃升 7.20 亿至 8.11 亿之间。取这一极差的中点, 相当于增加 1.18 亿人, 使 2005 年以来取得的进展大多付之东流(见图)。



注: 图中 2020 年的预测值以虚线表示。阴影区域显示估计范围的上下限(资料来源, 粮农组织)。

18. 此外, 联合国粮食及农业组织(粮农组织)粮食不安全经历分级表估计, 2015 年至 2020 年, 粮食不安全增加 41%。在全球范围, 2015 年有 22.8% 的人(约 17 亿)经历中度或严重的粮食不安全(没有粮食或饮食无法经常健康均衡)。2020 年, 这一比例升至 30.4%(24 亿人, 比 2019 年增加 3.18 亿)。

⁶ 资料来源: 粮农组织、国际农业发展基金、儿基会、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织), 《2021 年世界粮食安全和营养状况: 实现粮食体系转型, 保障粮食安全, 改善营养, 确保人人可负担健康膳食》(2021 年, 罗马, 粮农组织); 粮食安全信息网和全球应对粮食危机网络, 《2021 年全球粮食危机报告: 联合分析, 完善决策》(2021 年, 罗马)(可查阅 www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2021); 联合国减少灾害风险办公室, 《减少灾害风险全球评估报告 2021 年干旱特别报告》(2021 年, 日内瓦)和《2019 年减少灾害风险全球评估报告》(2019 年, 日内瓦); 粮农组织, 国情简介可查阅(www.fao.org/2019-ncov/resources/country-profiles/en/)。儿基会, “今年可能新增 670 万因 COVID-19 而面临消瘦问题的五岁以下儿童”, 2020 年 7 月 27 日新闻稿; John Hoddinott “Achieving the SDG2 ending hunger and food insecurity” (未出版, 2021 年)。

19. 2020 年，55 个国家的 1.55 亿人面临危机或更严重的重度粮食不安全，比 2019 年增加 2 000 万人。冲突和(或)不安全、经济冲击(包括 COVID-19 造成的冲击)以及极端天气是主要而且往往并存的驱动因素。更多家庭被迫定量进食，导致儿童发育迟缓情况增加，对儿童的健康、福祉和充分实现其天赋的能力产生长期的负面影响。估计可避免的儿童死亡人数每月增加 10 000 左右。

20. 饥饿和粮食不安全加剧并非因为全球粮食不够。即便在大流行病期间，尽管一开始有所担忧，但全球粮食生产并未受到影响，只是局部存在供应减少的情况，特别是在已经遭受干旱和洪水等气候相关灾害影响的地区。

21. 之所以加剧是粮食获取不公平的问题，也是全球和国内粮食供应链受挫的问题，后者导致 2021 年粮食价格上涨，使低收入家庭更难获得粮食。这些家庭因收入下降而难以满足粮食需求。全球粮食生产相对未受影响。与 2007-2008 年全球粮食价格危机时不同，各国在大流行期间采取的贸易限制措施通常有限，而且短暂，农产食品市场和贸易得以保持开放。尽管如此，这场危机影响了整个农产食品体系，暴露了农产食品体系的脆弱性和不足之处。受流动限制和相关劳动力短缺影响最大的是农产食品体系中非正规工人和妇女较为集中的部门(餐饮服务、食品加工和配送)。这场危机还扰乱了粮食运输，导致运输成本上涨，进而助长粮食价格的上涨。

22. 粮食不安全加剧的其他原因是冲突发生率增加，自然灾害的频率和强度增加以及经济放缓和下滑。2010 年至 2014 年，低收入和中等收入国家平均每年记录到的冲突超过 500 起(国家内部和国家之间的都包括在内)。2015 年至 2019 年，这一数字升至每年 750 起冲突。在此期间，全世界的难民人数几乎翻番，到 2020 年达到 8 000 万，其中大多数人遭受中度到严重的粮食不安全。2000 年至 2004 年以及 2015 年至 2020 年，经历极端天气事件的低收入和中等收入国家的比例从 76% 升至 98%。2015-2020 年期间，52% 的国家面临三种或四种自然灾害(高温、干旱、洪水或风暴)，而 2000-2004 年期间，这一比例为 11%。

23. 这些因素的综合效应和级联效应导致全世界 30 多亿人无法负担健康饮食。近三分之一的育龄妇女贫血，部分原因是缺乏营养。COVID-19 大流行加剧了各种形式的营养不良，特别是儿童的营养不良。2020 年，22% 的 5 岁以下儿童(1.492 亿)发育迟缓，6.7% 的 5 岁以下儿童(4 540 万)消瘦。粮食体系和卫生系统被打乱可能导致 2020 年至 2022 年增加 930 万消瘦儿童(自 2019 年增加 20%)，并使发育迟缓儿童人数在全球发育迟缓人数下降 20 年之后再度增加。危机造成的营养不良对儿童的全部影响可能需要数年才会显现。

24. 虽然粮食的实际供应没有受到重大影响，但收入下降加上粮食价格上涨使许多贫困的农村家庭难以满足粮食需求，特别是对有营养的副食品的需求。这一趋势在撒哈拉以南非洲尤其令人担忧。由于社会保护覆盖面有限，许多农村家庭正在采取有害的应对策略，包括出售自己的生产性资产，如农具和牲畜，以减轻危机对他们眼前需求的影响，并且减少饮食量、餐数和营养价值。这种应对策略威胁日后的生产能力，并有可能将他们推入低度均势的贫困陷阱。收入下降还威胁到农民对帮助提高生产力所需的农场改良和技术进行投资。

三. 应对 COVID-19——区域趋势

25. 本节内容综合多方面资料。⁷ 虽然所有区域均受危机波及，但危机对贫困和饥饿的影响以及通过财政刺激方案的方式作出应对的能力各不相同。全世界一半以上的营养不足者在亚洲(4.18 亿人)，三分之一以上在非洲(2.82 亿人)。虽然粮食不安全情况在亚洲增加缓慢，而且在许多发达经济体保持不变，但拉丁美洲和加勒比的粮食不安全情况增加最多，2018 年至 2020 年发生率上升 9.2%。然而，发生率最高的是非洲。2020 年，非洲近 60% 的人粮食不安全。全球而言，妇女比男子更可能缺乏粮食安全。大流行爆发以来，这一性别差距扩大。

26. 危机之前，非洲的贫困率在缓慢下降，贫困人口绝对数在增加。如今，贫困已经增加。非洲国家采取了财政刺激措施，以缓解 COVID-19 的不利影响。2020 年，51 个非洲国家总共推出 227 项社会保护措施，其中 82% 是非缴费计划，三分之二是新措施。然而，迄今花费的 60 亿美元不足以满足现有需求。人们正在采取不可取的应对策略，诸如动用储蓄，减少粮食消费，从营养食物转向基本主食，让子女辍学去当童工，或出售资产，从而进一步阻碍了他们脱贫的机会。虽然大多数措施是一次性支付或者是为期 3 至 6 个月的短期措施，但有些非洲国家已经开始进行变革，以建立更强大、更全面的社会保护制度。

27. 亚太区域一半人口无法获得社会保护。为了应对危机，许多国家已向卫生部门额外注入财政资源，扩大失业补助(提高补助额度、延长补助期和放宽资格要求)和疾病补助，并将现金补助扩大到非正规工人。有必要利用富有创意的应对措施，对国家的社会保护系统进行结构性变革，并久而久之缩小覆盖缺口。应对措施展现了交付系统提供补助的能力。各国应利用已有的交付能力。社会保护的基本福利计划将花费国内生产总值(GDP)的 2% 至 6%。这是大多数国家负担得起的。这种一揽子计划归根结底是政治优先事项问题，而非能否承受的问题。

28. 在阿拉伯区域，预计有 1 600 万人因这场危机而陷入贫困(根据国家贫困线计算)，另有 900 万人降至国际极端贫困线以下。COVID-19 的影响加剧了冲突、政治不稳定和被迫流离失所等先前存在的挑战的影响。即便在大流行病之前，解决贫困问题的努力也不曾充分解决多重匮乏、城乡差距和国家以下各级的差距问题以及某些社会群体脆弱性加剧的问题。2021 年缩小贫困差距的费用估计为 450 亿

⁷ 资料来源：粮农组织、国际农业发展基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2021 年世界粮食安全和营养状况》；劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来》(2021 年，日内瓦)；劳工组织社会保护平台(www.social-protection.org)；经济和社会事务部，政策简报第 93 号，“后 COVID-19 时代建设更美好非洲的社会政策和社会保护措施”；联合国减少灾害风险办公室，《对灾害作出灵敏反应的社会保护》，亚太 COVID-19 简报，2020 年 7 月 16 日；西亚经济社会委员会(西亚经社会)，“COVID-19 对阿拉伯国家以货币计量的贫困的影响”(2020 年 6 月)；拉丁美洲和加勒比经济委员会，“拉丁美洲和加勒比地区的复苏悖论：在持续存在的结构性问题中实现增长——不平等、贫困以及投资和生产力低下”，第 11 号特别报告，“COVID-19”(2021 年)；经济合作与发展组织(经合组织)，“在 COVID-19 危机期间支持生计：缩小安全网差距”，经合组织应对冠状病毒病(COVID-19)的政策(2020 年 5 月)。

美元。这相当于顶层十分之一财富中的一小部分。在该区域的中等收入国家，财富税等政策措施也许是一个可行的政策选项。

29. 危机之前，拉丁美洲和加勒比国家面临与气候变化、自然灾害、移民和社会动荡相关的多重挑战。低增长、贫困率上升、非正规程度高以及持续的粮食不安全和营养不良加剧了该区域特有的挑战和结构性不平等。2020年，区域贫困率估计达到33.7%，极端贫困率达到12.5%。从绝对值看，2.09亿人陷入贫困(比2019年增加2 200万)，7 800万人陷入极端贫困(比2019年增加800万)。2019年至2020年，区域失业率增加2.5个百分点，尤其影响女性、青年和非正规工人。2020年，该区域的平均基尼指数上升2.9%。如果没有社会保护紧急措施，这些影响可能更大。32个国家的政府制定了297项针对最弱势民众的税收资助措施以及旨在保护就业及延长失业和疾病保险的缴费措施。

30. 经济合作与发展组织(经合组织)国家为应对COVID-19大流行病，推出了规模空前的一揽子应急计划，其中包括注资、贷款和债务担保，以支持中小企业、自营职业者、就业保留计划、延长失业保险、或向弱势民众进行新一轮普遍或有针对性的现金转移支付。这些措施在很大程度上缓和了疫情对生计的冲击，但诸多阶层民众在危机中首当其冲。单亲家庭(6个儿童中就有1个)和移民家庭中的儿童尤其受到COVID-19危机的影响，部分原因是缺乏敏感关注儿童的社会保护措施(仅占应对总支出的2%左右)，不足以防止儿童贫困的加剧。单亲家庭(30%)比双亲家庭(10%)更可能陷入贫困。同样，2020年期间，年轻人中的贫困人数不成比例地增加。

四. 消除一切形式和表现的贫困和饥饿从而更好地复苏并实现《2030年可持续发展议程》的有效战略

31. 本节内容综合多方面资料。⁸许多国家在COVID-19爆发之初采取了紧急应对措施，以防出现大流行病最严重的影响。各国在从临时措施转向长期复苏战略时，应该将促进包容性增长的综合政策框架包括在其中，同时针对贫困、粮食不安全和不平等的多个层面。必须将COVID-19大流行的新经验教训纳入所有部门的复苏战略、经济模式、发展政策和公私投资决策。应该制定或修订国家减少灾害风险的战略，并提供适当资金，同时将气候变化等多种相互关联的风险包括在内。

A. 消除贫困和饥饿并更好地复苏从而实现《2030年议程》的关键行动领域

1. 保障可持续生计

32. 如果人们不能从生计中获得经济安全，生计就不可持续。必须解决低收入个人和家庭经历的经济不安全问题。由于缺乏足够的资产或储蓄，这些个人和家庭

⁸ 资料来源：联合国减少灾害风险办公室，《增强全球抵御系统性风险的能力：COVID-19大流行的新经验教训》(2021年，日内瓦)；西亚经社会、儿基会和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《阿拉伯多维贫困报告》(2017年，贝鲁特)。

在面对冲击时非常脆弱。为了确保所有人的可持续生计，创造体面工作和(或)创收机会应该成为优先事项，包括在绿色经济和照护经济等增长部门这样做。此外，随着助长非常规工作形式的数字化转型步伐的加快，有必要将社会保护推广到所有工人，无论其就业安排如何。这需要投资建设普遍社会保护系统，包括社保底线在内，并投资提供终身学习机会，使工人掌握多技能和学习新技能。普遍社会保护意味着确保所有人一生的可持续、适当和全面保护。设计一个综合的就业和社会保护政策框架可产生更多具备适当社会保护、收入水准和保护程度都更高的体面就业。

2. 增进福祉，使人们能够有尊严地生活

33. 减少贫困和饥饿的任何努力都必须以增进所有人一生的福祉为核心，并成为包容各方地顽强复苏的一个重要组成部分。提供基本的卫生设施和个人卫生将防止过早死亡和疾病，提高生活质量，并为长期发展创造一支有生产力的员工队伍。增加获得健康饮食的机会将改善 5 岁以下儿童的福祉，有助于减少发育迟缓和消瘦，这是提高他们的学习能力和改善他们的生活前景、提高适龄劳动者的生产力从而实现富裕、并确保老年人长寿和活跃的关键。建立高效、包容各方、有韧性和可持续的农产食品体系对保障粮食安全和确保所有人都有安全、营养和充足的食物至关重要。

34. 了解贫困并找到消除贫困的解决办法必须建立在尊严和尊重个人及其权利的方针基础上。除其他外，尊严意味着公民登记和获得合法身份，也意味着不遭受基于任何理由的歧视。贫困经常与公开和隐蔽的歧视性做法相互交织。最后，尊严意味着最弱势的群体参与直接影响他们生活的决策并增强他们的权能。贫困人口的需求在决策过程中往往得不到充分反映。贫困人口及其代表切实参与设计、实施和监测从 COVID-19 中复苏的计划至关重要。

3. 改进数据、新的衡量工具和伙伴关系

35. 由于封锁期间对进行家庭调查受到限制，并由于没有系统记录为应对危机而采取的政策和方案举措，因此优质数据很少，最不发达国家、中低收入国家和低收入国家尤其如此。即便在社会保护这一有较多数据的领域，⁹ 也缺乏关于有效覆盖面的分类数据。COVID-19 的社会和经济影响还在挑战统计和衡量贫困的许多传统方法的效用。

36. 需要制定新的衡量工具，使之更好地针对多维匮乏和脆弱性，并在其中反映对人们陷入和摆脱贫困过程的更深刻的理解。越来越多的国家正在使用多维分析工具，包括多维贫困指数，以便抓住各种匮乏彼此关联的性质，并以一体化方式提供支持。国家多维贫困指数可有助于理解贫困的动态并制定政策。同样，区域多维贫困指数可帮助反映当地的价值观并鼓励开展区域合作，正如目前在阿拉伯区域所制定的。在西亚经济社会委员会(西亚经社会)区域，多维贫困指数援助工

⁹ 见 www.ugogentilini.net/。

具使各国能够利用先进的诊断方法和国家的官方统计数据构建适当的国家多维贫困指数，使各国能够更好地精准采取、协调和监测减贫措施，并模拟冲击的影响，从而更好地防止民众陷入贫困。

37. 有效的减贫政策需要国家政府、地方政府与民间社会组织之间建立伙伴关系。在消除贫困和饥饿的斗争中，民间社会组织可以发挥代表社区利益的宝贵作用。它们可以帮助监测弱势群体的需求，并使人们关注掉队的人。民间社会组织还可以协助识别弱势群体和个人，与他们取得联系并进行沟通。

B. 更好地进行复苏和实现《2030 年可持续发展议程》的综合政策框架

38. 根据与贫困和饥饿作长期斗争的经验，包括从 COVID-19 应对行动中吸取的教训，需要建立综合政策框架，以更好地从危机中复苏，并加快实现可持续发展目标的进度。

1. 投资于人力资源和基础设施

39. 本节内容综合多方面资料。¹⁰ 确保普遍获得基本服务和基础设施，对于实现包容各方和公平的复苏至关重要，也是消除贫困和饥饿的关键因素。这包括获得安全管理的饮用水和卫生设施、优质教育、公共交通、优质医疗服务(民众可以从中受益而不会遭遇财政困难)、负担得起的住房以及可靠和负担得起的互联网。提供服务的目标应该是逐步实现普及，同时特别关注弱势群体和社区的需求。例如，缩小数字鸿沟不仅需要提供负担得起的互联网接入，还需要确保处于不利地位的个人和家庭能够负担得起数字设备，拥有数字技能，了解互联网以及信息和通信技术(信通技术)的益处，并且能够以当地语言获取相关内容。

40. 对人的能力进行投资对于各个社会培养一支健康、熟练和富有生产力的劳动力是必要的，也是实现广泛增长所必需的，并帮助个人改善生计和福祉，增强抵御未来冲击的能力，充分发挥生活潜力。平等获得优质教育和终身学习机会、保健服务、职业和技能培训以及提高信通技术技能的机会，可帮助工作者提高抵御冲击的能力和适应技术变革的能力。弥补 COVID-19 期间的学习损失是必要的，因为在低、中收入国家，至少 8 000 万学生不具备远程学习条件。需要提供负担得起的优质教育，扩大对家庭的线上和线下支持，特别关注最脆弱的儿童。各国的教育部和社会保护部必须共同努力，通过现金转移或带有教育内容的儿童福利，例如防止辍学来支持处境不利的儿童，特别是女童和残疾儿童。对幼儿保育和教育进行投资大大有助于减少儿童贫困和打破代际贫困循环。提供生育福利、普惠型儿童福利、父母培训和负担得起、容易获得的托儿设施有助于解决儿童贫困问题，缩小弱势儿童与较富裕同龄人之间的差距。

41. 投资于强有力、有韧性的卫生系统，确保获得负担得起、高质量的初级卫生保健，是抗击贫困和不平等作的基石。各国应继续加强国家卫生系统，实现全民健康覆盖，以确保所有人在其一生中都能获得所需的医疗保健，而不会遭遇财政

¹⁰ 资料来源：联合国，经济和社会事务部，《2021 年可持续发展目标报告》(见脚注 3)；世界卫生组织，“全民健康覆盖”，概况介绍(2021 年 4 月 1 日)。

困难。尽管 2000 年到 2017 年所有地区和收入群体的覆盖面都有所提高，全民健康服务覆盖指数从 45(满分 100 分)上升到 66，但世界各地仍有许多人的基本医疗需求难以得到满足。心理健康对于人们过上具有生产力的生活的能力至关重要，但往往被忽视。有必要投资于卫生部门的人力资源，因为到 2030 年，世界需要新增 1 800 多万名卫生工作者，在低收入和中低收入国家尤其如此。此外，应该加强社会保护和卫生政策之间的联系，通过加强社会保护制度，特别是设置国家确定的社会保护最低标准，确保普遍获得基本医疗保健和基本收入保障。

2. 促进经济安全，强化社会保护制度，包括最低标准

42. 本节内容综合多方面资料。¹¹ COVID-19 危机暴露了社会保护在覆盖面、全面性和充足性方面的重大差距，但同时也清楚地展示了社会保护系统在整个生命周期预防和解决贫困、饥饿和不平等的能力。到 2020 年，只有 46.9% 的全球人口得到了至少一项社会保护福利的覆盖，多达 40 亿人得不到保障。¹² 国与国之间也存在严重的不平等。高收入国家的大多数人口(85.4%)至少得到了一项社会保护福利的有效覆盖，而低收入国家的这一比例为 13.4%。对那些被视为弱势群体的覆盖差距更大，在低收入国家，他们中只有 7.8% 得到了社会救助。

43. 从 COVID-19 危机中复苏为各国提供了一个政策窗口，通过加强危机应对措施，在实现普遍、充足、全面和可持续的社会保护制度方面取得进展，以解决社会保护覆盖方面的重大差距。这些制度，包括国家确定的社会保护最低标准，将确保个人终生获得基本收入保障，包括子女津贴、生育福利、疾病福利、残疾福利、失业补助和养老金。与此同时，他们必须找出并缩小覆盖差距，特别是特别脆弱的非正规工人、移民和无偿照顾者所面临的差距。

44. 为了实现全民覆盖，不论他们的就业状况(受雇、自营职业、失业或在劳动力市场之外)以及就业类型和形式(正规、非正规、零工等)，社会保护制度需要找到缴费计划和非缴费计划(税收资助的)的适当组合，以便所有人终生都受到保护，不受未来冲击的影响。¹³ 社会保护制度还需要适应不同的情况和需求。例如，改善非正规工人利用社会保护制度的机会，包括推出促进向正规经济转型的政策，通过提高福利水平和对非正规工人进行覆盖来扩大和升级现有的社会救助方案，以及改革缴费型社会保护制度，使其更包容非正规工人，包括农村地区的季节工和临时工。

45. 这场危机表明，如果有政治意愿，各国政府则可以有效、高效和迅速地做出反应，并找到扩大社会保护的财政空间。许多国家通过将现有机制扩大到迄今未受保护的群体，扩大了社会保护的覆盖面，创设了新的福利，提高了福利水平，

¹¹ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。劳工组织，国际劳工大会，关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议，2021 年 6 月 19 日通过(ILC.109/决议 III)；劳工组织社会保护平台，“社会保护应对 COVID-19 危机”(www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62)。

¹² 不包括卫生保健和疾病福利。见劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。

¹³ 见劳工组织，国际劳工大会，关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议。

利用数字技术实现了行政和交付流程的现代化，并筹集了更多资金。包括低收入发展中国家在内的许多国家都将社会保护福利扩大到了非正规工人。然而，在2020年宣布的应对危机的1600项社会保护措施中(涉及209个国家和地区)，几乎所有措施(94.7%)都是短期措施。有的国家已经具备大规模方案，以及社会保护系统的核心基础，如社会登记、适当的支付和交付机制以及强大的管理信息系统，能够更快地扩大覆盖面和受益面，从而更好地应对危机。这突显了在正常时期(而不仅仅是在危机来袭时)通过进行投资长期加强社会保护系统来提高防备能力和冲击应对能力的必要性。

46. 政府必须利用这些社会保护应急措施，对国家社会保护制度进行结构性改革，从长远来看，通过逐步增加社会保护福利的覆盖面、充足性和及时性，缩小覆盖面、充足性和全面性方面的差距。由于现金转移，特别是一次性赠款不足以建立人们的复原力，因而需要采取补充措施，例如提高创业技能，推动市场准入和金融服务。

47. 在大流行应对措施中几乎没有对性别敏感的措施。尽管如此，有明确证据表明社会保护措施可以促进妇女经济赋权，从而对家庭、儿童和社会的健康、营养、教育和整体福祉产生影响。关键是要进一步将性别平等视角和其他弱势群体的观点纳入社会保护制度的设计和实施中，以促进所有人的经济安全。

3. 解决粮食不安全问题 and 实现农产食品体系转型

48. 本节内容综合多方面资料。¹⁴ 农产食品体系应该是高效、包容各方、有韧性和可持续的，为所有人提供有营养、负担得起的食品。粮农组织、国际农业发展基金、儿基会、粮食署和世卫组织在《2021年世界粮食安全和营养状况》中阐明了实现农产食品体系转型的六条途径：在面临饥饿和粮食不安全严重风险的受冲突影响地区统筹实行人道主义、发展和建设和平政策；提高农产食品体系的气候适应能力；增强最易受经济逆境影响的人的应对能力；对整个食品供应链进行干预，以降低有营养的食品的费用；解决贫困和结构性不平等问题，确保干预措施有利于穷人并包容各方；改善食品环境，改变消费者行为，促进具有积极影响的饮食模式。

49. 要转变农产食品体系，政府应该增加对农业发展领域的科技创新投入。包括数字创新在内的创新可以提高农业生产率、韧性和可持续性，并促进更可持续的消费习惯。这要求农业技术适应当地环境，包括小规模生产者和农户的需要和要求，立足传统和本土知识体系并从中受益，维护环境和社会的可持续性，更有效地利用自然资源。农户、小规模生产者以及弱势群体和边缘群体应作为解决方案的共同制定者，积极参与关于研发和创新的决策。

¹⁴ 资料来源：粮农组织、国际农业发展基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2021年世界粮食安全和营养状况》；A/76/227；联合国国际粮食损失和浪费问题宣传日；经济和社会事务部，《2021年可持续发展展望：痛下决心》(2021年)；粮农组织，“加强部门政策以改善粮食安全和营养成果：贸易”，政策指导说明9(2017年)；粮农组织，《社会保护框架：促进人人共享的农村发展》(2017年，罗马)；粮食署，《世界粮食计划署社会保护支持战略》(2021年，罗马)。

50. 同样,增加研发投入,改善粮食的储存和加工,有助于防止粮食损失和浪费。在全球范围内,大约 14%的粮食产量在收获和零售之间的食物链中流失,估计全球粮食产量的 17%被浪费。在这方面,提高消费者意识仍然至关重要。通过采用农业生态学、农林业、保护性耕作、气候智能型农业和其他创新办法,在减少对自然资源、生物多样性和温室气体排放的压力的同时,可以获得健康饮食,支持向更可持续的农产食品体系的转变。

51. 这场危机表明,社会保护与农业、粮食安全和营养之间的协同效应还有提升空间。确保一年四季都能广泛获得充足的食物和健康的饮食,意味着要在两条战线上做出努力,即支持粮食安全和营养专项方案,包括通过在青黄不接季节提供救助或实物粮食援助。作为大流行紧急应对措施的一部分,许多国家加大了在这方面的力度。例如,在拉丁美洲和加勒比地区,许多国家根据情况调整了学校供餐方案,直接向家庭提供食品篮。印度利用公共分配系统覆盖了 8 亿人口,迅速扩大了粮食的分配,2020 年 4 月到 11 月数量几乎翻了一番。同时,需要加大力度,支持对粮食安全和营养敏感的做法,确保在设计和实施社会保护措施时考虑到粮食安全和营养问题。例如,将营养脆弱群体确定为目标人群,或计算现金转移价值,以确保受益人能够负担得起足够数量的健康食品。

4. 投资农村,重点是基础设施、社会保护和包容各方的农村转型

52. 本节内容综合多方面资料。¹⁵ 消除危机对农村人口的影响并应对他们所面临的长期结构性挑战,对于实现更加公平和包容各方的复苏至关重要。需要在几个领域采取政策举措。首先,迫切需要建立适应农村人口需求而且包容各方的社会保护制度。由于许多农村居民没有(与正规就业挂钩的)缴费型社会保险计划,因此必须向他们提供可预测的社会救助(无论是现金、代金券还是实物),或在发生伤害、疾病或怀孕时提供基于居住地的按照统一标准发放的福利,这些福利由农村居民按照统一标准缴纳的费用或税收和医疗保险提供。这就要求政府投资建设覆盖农村人口的社会保护制度。这种援助有助于减少对有害应对策略的依赖,并鼓励对农业活动进行投资。

53. 第二,发展农村非农企业是农村转型和减贫的关键要素。其中许多企业都是非正规企业,无法获得正规信贷。获得信贷和生产性资源具有挑战性,对农村地区的青年男女而言尤其如此。需要利用当地小额信贷系统和其他机制(包括对较正规企业的税收抵免)提供赠款和低息贷款的创新工具,支持这些企业度过危机并在危机过后继续提供支持,以实现这些企业的正规化转型。

54. 第三,有关政策应解决农村地区粮食安全领域的多方面问题。干预措施应支持农村家庭获得更有营养和多样化的饮食,并刺激当地生产和销售这些产品。同样,以地区为单位改善粮食安全有赖于促进更强有力的地方和区域农产食品体系,

¹⁵ 资料来源:劳工组织和粮农组织,2021年,《将社会保护扩展到农村人口:粮农组织和劳工组织的共同视角》(2021年,日内瓦)。

鼓励缩短供应链，加强城乡联系，支持小规模农民进入市场，并为城市人口提供更多样化和更有营养的饮食。

55. 第四，需要通过因地制宜的多部门战略支持农业发展，加强小规模生产者和农户的复原力和适应性。这一战略的内容包括：加强农村咨询服务和机构，支持小规模生产者(包括鼓励小规模生产者和农户增加和拓展生产、提高质量和确定有利可图的价格)；推进公平、可持续、包容各方的土地保有制度改革；采取风险最小化和缓解措施；支持社区资产的修复和建设(便于市场准入的小规模基础设施，如仓库和干燥区)；鼓励小规模生产者和农户组织起来，成立农民组织和合作社，以便以更好的价格出售产品；通过收获后管理、食品加工和支持商业化，鼓励价值链发展，包括打开市场，加强小规模生产者和农户与农业综合企业之间的联系，促进社会经济和团结经济，以此作为经济发展的模式。必须设计政策框架和干预措施，以应对大流行对农户的多重影响，并进行推动，将他们作为关键行为者纳入中期恢复战略。政策应具有性别敏感性，因为妇女作为食品生产者和消费者面临结构性和规范性障碍。需要采取进一步行动，确保妇女享有平等的保有权以及获得土地、信贷、延伸服务和收入的机会，以增加她们所掌控的资源并增强她们在家庭中的决策权。

56. 最后，投资于互联互通基础设施有助于振兴农村经济，支持减贫。道路连通有助于打开市场，也有助于民众使用卫生和教育设施。公共当局可以通过国家宽带计划、有利的监管环境和促进数字技能，在缩小城乡数字鸿沟方面发挥重要作用。在未来实现电气化的过程中，必须克服挑战，惠及未获服务的人口，包括那些流离失所或生活在偏远社区的人。

5. 填补资金缺口

57. 本节内容综合多方面资料。¹⁶ 社会保护覆盖方面的差距在很大程度上是由于对社会保护系统的投资严重不足。在全球范围内，各国平均将国内生产总值的12.9%用于社会保护(不包括健康)，用于提供个人终生收入保障，包括子女津贴、生育福利、疾病福利、残疾福利、失业补助和养老金。然而，各国之间存在着重大差异。高收入国家的平均支出为16.4%，是中等偏上收入国家(8%)的两倍，是中等偏下收入国家(2.5%)的6倍，是低收入国家(1.1%)的15倍。考虑到国内生产总值的差异，投入到社会保护的财政资源的差异甚至超过了这一比例。

58. 自 COVID-19 危机爆发以来，建立社会保护最低标准的资金缺口增加了约30%，原因是国内生产总值减少导致国内收入下降，同时对医疗服务和收入支持

¹⁶ 资料来源：劳工组织，《2020-2022年世界社会保护报告》；世界银行，《全民健康覆盖高绩效卫生筹资：推动21世纪的可持续、包容性增长》(2019年，华盛顿特区)；基金组织，“基金组织社会支出参与战略”，基金组织政策文件(2019年6月)；联合国，经济和社会事务部，《2021年可持续发展目标报告》；呼吁做出反应：设立全球社会保护基金的建议，2020年12月15日(www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/global-fund-social-protection.aspx)；联合国，“投资于可持续发展目标的流动性和债务解决方案：必须立即行动”，政策简报，2021年3月；联合国，“债务与COVID-19：全球团结抗疫”，2020年4月17日；经合组织，www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm。

的需求也随之增加。劳工组织的最新估计显示，鉴于 COVID-19 危机的影响，要建立全国性的社会保护下限，中等偏下收入国家每年需要额外投资 3 629 亿美元，中等偏上收入国家每年需要额外投资 7 508 亿美元，分别相当于国内生产总值的 5.1% 和 3.1%。低收入国家将需要额外投资 779 亿美元，相当于其国内生产总值的 15.9%，才能弥合社会保护的年度资金缺口。

59. 虽然在确保获得医疗保健方面取得了进展(世界上近三分之二的人口受到某项计划的保护)，但仍需要进一步投资来克服剩余的障碍，包括自付费用高、与保健设施距离远以及服务范围和质量存在不足等。今天，世界上三分之二的人口受到某种形式的医疗保健计划的保护。在疫情爆发之前，世界银行估计，到 2030 年，在拥有 15 亿人口的 54 个最贫困国家实现全民健康覆盖的资金缺口每年约为 1 760 亿美元。

60. COVID-19 大流行也加大了实现普及教育的资金缺口。¹⁷ 根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的数据，在 2030 年之前，低收入和中等偏下收入国家实现可持续发展目标 4 的资金缺口为 1 480 亿美元。COVID-19 造成的学校关闭带来的额外费用可能会使这一资金缺口增加三分之一，达到每年 2 000 亿美元。现在投资于补救和重新注册项目可以将这一额外费用减少 75%；然而，许多国家未能采取行动。估计 65% 的低收入和中等偏下收入国家，以及 35% 的中等偏上收入和高收入国家，自疫情开始以来就削减了教育经费。

61. 国内和国际努力必须齐头并进，以填补资金缺口，创造必要的财政空间，从而捍卫发展成果，实现更包容各方和更具韧性的复苏。政府要保障社会支出，确保卫生、教育、社会保护等方面财力充足。在国家层面，一些国家的政府正在研究如何调整政府支出的优先次序，增加分配给社会部门的份额。各国政府还应加倍努力打击导致大量公共收入流失的避税和逃税行为，在几个方面采取行动：促进合规、实施税收政策改革(例如堵塞漏洞)和加强执法机制。推行累进税制改革可以在缩小资金缺口方面发挥重要作用。对于许多发展中国家而言，这涉及到从依赖间接税(如销售税和增值税)转向对收入和财富征收直接税。间接税往往更具累退性。还涉及提高奢侈品增值税。社会保护缴费对于以符合团结原则的方式填补社会保护系统的资金缺口至关重要。

62. 团结原则在国家层面国际层面都应该占上风。在国家预算紧张的情况下，许多低收入国家将无法仅依靠国家层面的资源调动来填补这些资金缺口。利用国际融资体系的杠杆作用有赖于多管齐下的方法。

63. 2020 年，许多国家大幅增加了官方发展援助，导致 2019 年实际净增长 7%。继续优先考虑官方发展援助，而不是屈服于国家层面的财政压力进行削减，对于支持包容各方的全球复苏至关重要。用于支持在全球设立国家级社会保护最低标准的专项资金包括一项设立全球社会保护基金的提议。要满足各国的融资需求，就需要扩大优惠融资规模，这正是缓解 COVID-19 经济影响的基金以及流动性和

¹⁷ 见 <https://en.unesco.org/news/unesco-warns-funding-gap-reach-sdg4-poorer-countries-risks-increasing-us-200-billion-annually>。

可持续性融资机制等建议背后的担忧。2021年8月，基金组织批准发行6500亿美元新增特别提款权，这将补充成员国的国际储备。目前正在讨论是否可能将特别提款权(包括新发行和未使用的储备)从拥有强大外部储备的国家输送到最需要的国家。同样，扩大国际税务合作也是打击避税和逃税的核心，例如防止跨国企业通过税基侵蚀和利润转移避税。实施2021年10月达成的在所有国家征收15%最低企业税率的协议，将是朝这一方向迈出的重要一步。更公平、更有效的债务危机解决机制，以及更负责任的借贷，也将帮助低收入国家创造更多财政空间。虽然20国集团在2020年4月达成的暂缓偿债倡议以及后来的暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架是朝着正确方向迈出的一步，但需要做更多工作来支持债务减免。进一步的努力可能包括探索通过G20共同框架减免公共部门债务、债务气候互换倡议和回购、或有债务工具，以及建立一个独立创建的债务管理机构，以监督多边债务重组机制。

五. 结论和政策建议

64. COVID-19大流行逆转了最近在减少贫困和饥饿方面取得的成果，加剧了先前存在的不平等，并加剧了许多边缘和弱势群体的脆弱性。现在距离实现《2030年议程》的目标日期还有不到10年，这是实现人人共享的可持续发展的最大挫折。从COVID-19中复苏是为实现可持续发展目标制定综合长期政策框架的契机。这些框架的目标应该是同时减少贫困、饥饿和不平等，提高民众的能力和福祉，并确保所有人的可持续生计。应该通过对贫困和饥饿进行多层面分析为这些复苏战略提供信息。

有鉴于此，鼓励会员国：

(a) 制定长期、考虑到风险因素和着眼于预防的复苏计划，通过投资于社会服务和基础设施，包括基本的学校基础设施、互联互通和医疗保健服务、安全饮用水和卫生设施、经济适用住房、确保体面就业、适当的社会保护覆盖以及可靠和负担得起的互联网，改善民众的能力和福祉。提供服务的目标应是逐步实现普及，同时特别关注弱势群体和社区的需求。

(b) 消除贫困、饥饿和不平等的多重根源，创造体面工作和其他创收机会，包括通过公共采购和其他方案支持当地生产以及从小规模生产者和农户那里进行采购；增强韧性；加强社会保护与农业政策的一致性；促进数字和金融普惠；确保机会平等和获得健康饮食、优质教育和终身学习(包括技能发展和职业培训)；打击歧视；增强人们的能力，促进弱势群体和边缘群体的社会包容和参与；优先投资幼儿教育、营养和护理，以打破代际贫困；

(c) 加快建设适合本国国情的充足、全面和可持续的普遍社会保护制度，包括国家确定的社会保护最低标准，以确保人人至少享有基本的社会保护，解决终身处境贫弱问题，改善粮食安全和营养成果，实现全民健康覆盖，增强抵御冲击和应激源的能力。只有通过适当的混合缴费计划和非缴费计划来覆盖所有人口，包括儿童、妇女、自给农民、非正规工人或其他未得到覆盖或未得到充分覆盖的

群体，同时促进企业和工作者从非正规经济向正规经济转型，才能实现普遍社会保护计划，同时满足最弱势群体的需要；

(d) 加强农产食品体系，使其更有效率、更包容各方、更有韧性和更可持续，通过实施包容各方的农产食品体系转型的国家路径，包括联合国粮食系统首脑会议提出的路径，提供健康的饮食，以结束饥饿并改善粮食安全和营养；投资于科学、技术和创新，以提高农业生产率、韧性和可持续性，降低灾害风险；加强负责社会保护、农业、粮食安全、营养的部委之间的政策衔接和协调；在受冲突影响和易受冲击地区建立多层面、社区驱动的增加灾害风险和复原力方案；

(e) 应对 COVID-19 冲击，迎接农村人口面临的长期结构性挑战，建立包容各方和适应农村人口的普遍社会保护制度；支持农村非农企业发展；解决农村地区粮食不安全的多方面问题；投资于农业发展，制定多部门政策和国家行动计划，以加强小规模生产者和农户的复原力和适应性；

(f) 弥合社会保护和基本服务普及方面的资金缺口，调整政府支出优先顺序；打击国内避税和逃税行为；支持累进税制改革。国际社会和发展伙伴应加强多国合作；履行官方发展援助承诺；为包容各方的复苏调动资源，包括设立全球社会保护基金；扩大优惠融资规模；发挥特别提款权的作用；加强国际税务合作；探索公平高效的债务危机解决机制。