



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

通过促进可持续发展、扩大机会和应对相关挑战而消除一切
形式和表现的贫困

秘书长的报告

摘要

尽管近几十年来赤贫的普遍程度稳步下降，但赤贫人口总数仍然高得令人无法接受。工作贫困以及缺乏体面工作、基本保健服务和自然资源所造成的非收入层面的贫困和匮乏仍然普遍存在。许多过去 15 年中脱贫的人们依然徘徊在贫困线附近，许多国家的不平等现象增加。

本报告依据经济及社会理事会第 2017/208 号决定以及大会第 61/16 号决议和第 68/1 号决议提出，结合《2030 年可持续发展议程》以及一体而不可分割的可持续发展目标讨论这些挑战。本报告明确当前与实现目标 1 有关的趋势，同时还依据应对多层面对贫困的综合办法，探讨了目标 1 与其他目标和具体目标之间的相互关联。本报告还分析了从经济、社会和环境层面发挥协同作用消除贫困的可能性，同时确认对面临不同发展挑战的国家需要采取不同的战略。

国家一级的努力需要有一个强大的多边系统相配合。这一系统应能指导国际社会合作应对系统性挑战和机遇。经济及社会理事会系统有众多的附属机构和专家机构、部门和论坛提供分析和规范方面的专门知识，同时具备强大的多利益攸关方地位，正是开展此类国际协调的平台。



一. 引言

1. 数十年来，赤贫的普遍程度持续下降。2000年至2015年期间，逾10亿人摆脱赤贫，包括世界上一些最贫困国家中的居民。这是人类历史上全球减贫的最快速度之一。

2. 然而，赤贫人口总数仍然高得令人无法接受。2013年，赤贫人口总数超过7.67亿。¹ 全世界八分之一的人每天生活费不足1.90美元(见E/2016/75)。贫困也日益集中在某些地区。在那里，贫困的深度和广度仍是压倒一切的挑战。虽然收入贫困减少，但非收入层面(如获得优质教育或基本保健服务)的贫困和匮乏仍然普遍存在。贫困人数、没有均衡实现共同繁荣以及发展在非收入层面的一贯差异挥之不去。

3. 消除一切形式和表现的贫困，包括消除赤贫，是全世界最大的挑战，也是实现可持续发展必不可少的要求。《2030年可持续发展议程》体现了这一点，并将其作为核心要素。该议程与《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》以及《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》为消除贫困和推动可持续发展提供了全面的全球框架。

4. 消除贫困是《2030年议程》的首要总体目标。世界各国元首和政府首脑凭借所通过的《2030年议程》，决心使人类摆脱贫困的枷锁，让地球治愈创伤并得到保护。可持续发展目标1是“在全世界消除一切形式的贫困”。七个相关目标除其他外，包括在全球所有人口中消除极端贫困、将陷入贫困的各年龄段男女和儿童至少减半以及执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施。

5. 为了支持消除贫困和实现《2030年议程》，经济及社会理事会2017年届会的主题是“通过促进可持续发展、扩大机会和应对相关挑战而消除一切形式和表现的贫困”。作为议程的执行、后续落实和评估的一部分，经社理事会选择了一个年度主题，以通过该主题推动可持续发展三个层面的统筹兼顾。

6. 经济及社会理事会确保年度主题与其主持的高级别政治论坛的相应年度专题一致，以彼此呼应。2017年高级别政治论坛的主题是“在不断变化的世界中消除贫穷，促进繁荣”。论坛还将讨论一套可持续发展目标及其相互关联，以期促进对进展情况的深入审查。2017年将审查的目标是目标1、2、3、5、9和14。经社理事会2017年届会的高潮是2017年7月，届时将召开由经社理事会主持的高级别政治论坛，经社理事会高级别部分，并通过高级别部分和高级别政治论坛的部长级联合宣言。

7. 本报告介绍经济及社会理事会2017年的主题，明确当前与实现可持续发展目标1相关的趋势、机遇和挑战，作为全面执行《2030年议程》的一部分。报告还分析在经济、社会和环境层面采取行动以协同消除贫困的可能性，同时强调面

¹ 依据世界银行的数据，见 www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview。

临不同国情和挑战的国家可采取的不同战略。在全球层面，本报告指出了需加强国际合作和行动的 systemic 挑战和机会。

8. 本报告参考借鉴了经社理事会 2017 年届会的筹备进程，并综合了经社理事会系统和联合国发展系统的分析性成果，以及参与经社理事会各部分和论坛以及与经社理事会系统合作的利益攸关方的投入。根据经社理事会 2017 年届会期间说明理事会围绕主题所开展的实务工作信息，还将突出介绍最近在消贫方面的创新。

9. 阅读本报告时应同时参阅秘书长为经社理事会 2017 年届会专题讨论会提交的报告“除国内生产总值以外：多层面贫困和可持续发展目标”(E/2017/69)。

二. 《2030 年议程》背景下的贫困问题

A. 未竟的减贫事业

10. 尽管减贫工作有所成就，但进展并不均衡，不平等现象依然存在。2000 年至 2015 年期间，在努力实现千年发展目标的过程中，许多超越国际赤贫线的人之前就在国际赤贫线之下。经济增长或政府转让带来的小幅收入增长往往就足以使这些家庭超越国际赤贫线。

11. 在可持续发展目标的框架内，各方需协同努力，才能使其余人口摆脱赤贫。在仍然生活在国际赤贫线以下的人中，就在国际赤贫线以下的人数比以往要少得多，而且他们更加贫困，扶贫难度更大。

12. 过去 15 年来脱贫的许多人仍然在贫困线附近徘徊，容易受到冲击而再次陷入贫困。全球紧密关联使人们日益受到这些冲击的影响，特别是动荡的资本流动、全球市场波动和气候模式的影响以及致命的自然灾害、冲突和由此引发的流离失所的影响。

13. 阻碍实现可持续发展目标的另一根本挑战是日益扩大的不平等。关键指标显示，许多社会在财富、收入和成果方面的差距日益扩大。即使在千年发展目标框架内减贫成果显著的国家，不平等也是一大挑战。发展中国家 75% 以上人口生活在 2010 年收入分配比 1990 年更加不平等的社会中。² 这一期间，发达国家也普遍存在日益加剧的不平等现象。

14. 根深蒂固的不平等会使消贫工作变得更加困难。最近一项比较世界上最平等和最不平等的国家的研究发现，在平等程度较低的国家，收入每增长 1%，贫困率下降 0.6%，而在平等程度较高的国家，收入每增长 1%，贫困率下降 4.3%。³

² 联合国开发计划署(开发署)《被分割的人类：迎战发展中国家的不平等》，2014 年。

³ 见开发署，“到 2030 年消除贫困：开发计划署的观点和作用”，问题简报(2016 年 3 月)，和 Martin Ravallion，“How long will it take to lift one billion people out of poverty?”，世界银行研究观察，第 28 卷，第 2 期(2013 年 8 月)，第 139-158 页。

B. 可持续发展目标的协同增效和统筹执行

15. 扩大发展议程，包括通过可持续发展目标，是全球发展政策的重大转变。旨在消除贫穷和实现可持续发展的各项行动相互依存，需要采取综合对策，从而最大限度地利用协同增效机会，平衡利弊。

16. 因此，对政策统筹的需求显著增加。统筹是可持续发展的核心；再也不能在经济、社会和环境层面孤立地作出决策了。部门内部和部门之间都需开展政策统筹，同时辅之以国家、区域和全球各级发展努力的政策协调和一致。

17. 例如，通过扩大教育、确保性别平等和加强妇女就业消除贫困的努力就存在协同增效的作用。加入劳动队伍的妇女已显示会将自身收入再投资于改善家庭成员的营养、健康和教育，从而提高生活水平并减少非收入性贫困。顾及性别平等问题的综合就业政策所产生的社会收益包括改善营养以及降低婴儿、儿童和孕产妇死亡率。

18. 在可持续发展目标中，目标 1 与其他 10 个目标直接相关。这种关联为产生协同效应和统筹各种相关政策创造了可能性。2017 年可持续发展高级别政治论坛将详细讨论政策统筹问题，特别是如何以最佳方式实现目标 1、2(消除饥饿)、3(健康和福祉)、5(性别平等)、9(工业、创新和基础设施)和 14(海洋资源)之间的协同增效作用。

19. 这种相互关联表明，可持续发展目标的政策统筹比千年发展目标的政策统筹更为复杂。例如，实现可持续粮食生产需要一系列关联活动，如用以提高产量的农艺学措施，对农村基础设施的投资，提高用水效率，在将更多的土地用于农业生产方面作出更好的选择。可持续城市化、保护生物多样性和转向低碳能源体系等其他发展挑战也需要同样复杂的统筹政策和方法。

20. 所有行为体和利益攸关方也需努力进行政策统筹。一个重要的难题是确保日益多样化的发展行为体所作的努力有效配合政策统筹，包括在重振可持续发展全球伙伴关系中做到这一点。政府间的南南合作已作为发展的重要力量脱颖而出，参与发展的公共和私营行为体的数量和类型也可能继续增长。

C. 贫困的动态性质

21. 在许多人的贫困经历中，贫困具有动态性质。影响家庭收入和支出的各种冲击导致家庭陷入和摆脱贫困。在一些国家，反复、短暂地掉到贫困线以下是广大社会阶层的经历。

22. 遭遇贫困和其他匮乏的可能性以及摆脱贫困的能力不仅取决于影响个人或家庭的冲击性质，而且取决于家庭当初在资产和收入以及获得物资和社保方面的状况。储蓄或资产有限的人在面临健康风险或其他冲击时，可能难以对付，而且往往陷入贫困之中。这在发展中国家和发达国家中都可以看到。

23. 据估计，20%至 60%的脱贫人口在 4 到 10 年内往往再次陷入贫困；全世界近 9 亿人口可能因财务、自然或其他危机而陷入贫困(见 [E/CN.5/2017/3](#))。此外，

根据收入标准脱贫的人可能在当地或因健康、教育和生活水平方面的严重匮乏而依然处于相对贫困的境地。

24. 这些数据表明，应采取不同的战略解决赤贫问题，防止贫困发生，并帮助摆脱赤贫者保持取得的进展。根据贫困情况的暂时或永久性质实施不同的政策对任何消除贫困的国家计划都至关重要。最好是综合使用多种办法使人免受冲击，改善家庭境况，包括扩大机会，帮助人们永久脱贫。

25. 表明贫困动态性质的另一例子是粮食和粮食安全。为抵御与粮食有关的冲击，必须向小农、家庭农民、农村妇女、土著社区、青年以及弱势或边缘群体提供支持。要迟于 2030 年消除饥饿和帮助人们摆脱贫困，就需要对可持续农业、农村发展和社会保障措施进行一系列有利于穷人的投资，减轻粮食冲击。

26. 人口趋势可对消贫产生重大影响，影响可能致使人们陷入或摆脱贫困的收入和结构。人口增长、年龄结构和城乡分布等人口动态与贫困两者之间可以相互影响。

D. 贫困的社会分布和地域分布

27. 虽然贫困可以是动态的，但实施千年发展目标的经验显示，贫困也可集中在特定的社会群体和地理区域内。了解哪些人贫困、在哪里生活是消除贫困的关键因素。

28. 具体而言，全球贫困人口中有两大类人尤其可能被消贫工作所忽略。第一类是那些生活在赤贫“角落”并因市场或治理失败、排斥或歧视而掉队的人。这一类人大多数生活在减贫进展平均速度较快的中等收入国家。许多人生活在偏远社区，与社会基本脱节，或属于面临多重歧视的边缘群体。

29. 第二类风险人口是生活在最贫困国家的人，其中大部分被甩在全球化之外。最近一项研究确定了 24 个赤贫率高和减贫成绩不佳的国家，发现在这些国家中，2.65 亿人处于赤贫状态。这些国家没有牢固的伙伴关系和充分有效的发展合作。在实现可持续发展目标的道路上，它们面临着掉队的极大风险。赤贫也越来越多地集中在受冲突影响的地区。在这 24 个国家中，13 个国家境内曾在 2005 年至 2015 年期间部署过维和行动。⁴

30. 全世界近 80% 的赤贫人口生活在农村，从事农业劳动。由于生产力低下、基础设施薄弱以及社会服务和社会保障机会有限等各种因素，农业劳动者与其他经济部门的就业者相比，更可能陷入贫困，机率高出 4 倍以上，妇女尤其如此。农村贫困的劳动者及其家属占饥饿和营养不良人口的比例很高。此外，气候变化和移民等全球性挑战也往往影响农村地区。

31. 与此同时，贫困日益变得城市化；截至 2014 年，全球共有 8.81 亿城市居民生活在贫民窟。他们获得住房、基本城市服务和社会设施的渠道有限甚至完全不存在。

⁴ Laurence Chandy, Hiroshi Kato and Homi Kharas, eds., *The Last Mile in Ending Extreme Poverty* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2015)。

32. 儿童比成年人更可能贫困。2013 年，18 岁以下儿童占全球贫困人口的一半，总共将近 3.85 亿名儿童。在发展中国家，儿童生活在赤贫家庭中的可能性是成年人的 2 倍以上，估计 19.5% 的儿童每天生活费不足 1.90 美元，而成人的这一比例为 9.2%。年纪最小的儿童境况最差。发展中国家 5 岁以下的所有儿童中，逾 20% 生活在赤贫家庭。他们集中在发展中世界的部分地区，即撒哈拉以南非洲和南亚。⁵

33. 贫困也是老年人安康的主要威胁之一。在发展中国家，老年贫困的风险更为显著。老年妇女比老年男性的风险要高得多。在发达国家和发展中国家，以老年妇女为户主的家庭比以老年男子为户主的家庭更可能陷入贫困。

34. 在上述所有贫困情形中，来自少数群体的人数明显偏高，包括残疾人、族裔和语言少数群体以及土著居民。在 33 个发展中国家中，三分之二以上的教育和保健方面的贫困情形见于户主是少数民族的家庭。在 16 个国家中，最有可能被抛在教育和保健进展后面的是处境不利的族裔群体中最贫困的妇女。⁶

35. 发达国家也普遍存在贫困的“角落”。在最富有的国家，尽管平均生活水平改善，但仍有群体面临被科学、技术和创新方面的最新进展甩在后面的高风险。例如，2016 年，欧盟国家 80% 的罗姆人面临贫困风险。⁷

E. 评估特定国家集团的消贫挑战

36. 随着全球赤贫的减少，区域贫困状况在改变。这是进展情况参差不齐的直接结果，撒哈拉以南非洲最明显。世界银行的分析显示，该地区拥有世界 41% 的贫困人口，相当于 3.89 亿人。如果撒哈拉以南非洲目前的减贫趋势不加快，目标 1 就极其不可能实现。⁸

37. 在最不发达国家，由于出口增长和消费者基数不断扩大，许多国家的国内生产总值有所上升。然而，它们的出口增长往往以初级商品为基础。这使它们有可能遭受全球商品市场的冲击，并限制了它们将出口导向型增长转化为消贫和可持续发展的选择。要实现经济绩效多样化并实现结构转型以创造包容性增长，必须建设制造业和贸易方面的能力。

38. 内陆发展中国家面临独特挑战。这些国家依赖其他国家的国际贸易过境系统，更加重了它们在发展产业和更好地融入区域和全球价值链方面所面临的挑战。内陆发展中国家需要在过境基础设施问题上寻找新的合作机会，加强与邻国和区域伙伴的关系。

⁵ 联合国儿童基金会和世界银行集团，“消除极端贫困：关注儿童”，简报，2016 年 10 月。

⁶ Tanvi Bhatkal, Emma Samman and Elizabeth Stuart, “Leave no one behind: the real bottom billion”, ODI Briefing (London, Overseas Development Institute, 2015)。

⁷ 这一数字实际上指的是欧洲联盟所用相对贫穷计量(人均收入水平低于全国中位数 60% 的人)。见 European Union Agency for Fundamental Rights, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Roma-Selected findings* (卢森堡，欧洲联盟新闻办公室，2016 年)。

⁸ 世界银行集团, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*(华盛顿特区，世界银行，2016 年)。

39. 小岛屿发展中国家面临的难题包括易受经济冲击而且自然灾害风险特别高。用社会支出占比表示,大面积灾害对低收入国家造成的年度损失预计比高收入国家多出 5 倍。对小岛屿发展中国家来说,未来自然灾害的威胁是一种生存威胁。

40. 据世界银行估计,如今有 20 亿人生活在冲突和暴力危害发展成果的国家境内。随着世界其他地区向前迈进,赤贫将越来越多地集中在受冲突影响的地区,从目前占全球的 17% 升至 2030 年的近 50%。⁹ 解决冲突是战略上的优先事项,对结束赤贫和促进共同繁荣至关重要。这在全球社会致力于执行关于和平、司法和强健机构的可持续发展目标 16 之时,也同样重要。

41. 贫困在中等收入国家的全球分布发生了重大转变。1990 年,全球 93% 的穷人生活在低收入国家。现在,世界 70% 以上的穷人生活在中等收入国家,主要是撒哈拉以南非洲和南亚。如今,世界上最贫困人口大多数生活在 1999 年以后从低收入跨入中等收入行列的国家。

42. 发达国家也出现了贫困加剧的情况。据估计,2012 年,发达国家有 3 亿多人生活在贫困之中,其相对定义是收入不足中位数的 60%。¹⁰

F. 利用数据和数据革命

43. 要确保不让任何一个人掉队,就必须知道最弱势的人是谁。这类数据对扩大人们的机会和提供可持续发展的途径至关重要。《2030 年议程》明确指出需要高质量、易获取而且及时的数据。这些数据是作出明智决策的依据。实现千年发展目标的努力表明,可靠的统计指标对跟踪实现具体和有时限的目标进展情况至关重要。实现这些目标的过程也显示,利用数据调动发展努力、实施有针对性的干预措施并改进问责的价值。因此,《2030 年议程》强调,必须加大努力,更多地生成和使用发展数据。

44. 数据的质量和提供尽管有所改进,但仍存在巨大差距。最贫困和最弱势的人往往没有列入数据。在贫困最严重的撒哈拉以南非洲,约 60% 的国家缺乏监测贫困趋势的足够数据。全球范围内,据估计,近 2.30 亿 5 岁以下儿童从未进行出生登记,约占 5 岁以下儿童总数的四分之一。出生时未登记或缺乏身份文件的儿童往往无法享受教育、医疗保健和其他基本服务。

45. 实现千年发展目标的工作显示,全国平均数有时会掩盖差异。因此,只要可能和适合,就应按性别、年龄、种族和衡量弱势的其他标准(包括地理位置)分列各项指标的数据。

46. 大多数国家缺乏分类数据,导致落伍群体的资料不足。例如,由于关于减贫的千年发展目标 1 缺乏分类数据,监测性别平等进展的工作困难重重,因为在计算衡量收入贫困的标准时,往往假设家庭资源在家庭成员中平均分配。这种衡量

⁹ 依据世界银行的数据,见 www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview#1。

¹⁰ 国际劳工组织,“2016 年世界就业与社会展望:改变就业机会,以消除贫困”(日内瓦,国际劳工局,2016 年)。

标准不显示贫困的性别层面，例如不平等地享有家庭资源或不平等地获得公共服务的情况。国家统计系统也往往无法提供监测贫困风险和无法获得体面就业或社会保障制度的风险所需的数据。

47. 要监测消贫和可持续发展方面的进展，就需要开展一场数据革命，为此要投资数据工作，加强统计能力，特别是加强发展中国家的国家统计系统。这种革命是政府、国际和区域组织、私营部门和民间社会的共同责任。加强国家统计系统、区域和国际组织以及民间社会、学术界和工商界的利益攸关方之间的协调与合作，对加强地方、国家和国际各级能力以促进《2030 年议程》的后续落实和评估工作至关重要。随着新技术数据与传统数据的结合，应采用新的数据来源，更详细、更频繁地生成相关的高质量信息，以促进和监测可持续发展。

三. 消贫方面的政策行动

A. 经济机会

追求基础广泛的包容型增长，为所有人提供机会

48. 在《2030 年议程》的框架内消贫将需要高速而且持续的经济增长(可持续发展目标 8)以及可持续工业化(目标 9)，特别是在最不发达国家。顽固存在的贫困加上严重而且日益扩大的不平等现象，可能破坏未来发展的前景，削弱增长对消贫的成效。

49. 千年发展目标框架提供的一个经验教训是，需要在国家一级采取协调一致的战略，支持基础广泛的包容型增长。还需要开展具体行动，帮助穷人管控风险，以便改善增长的包容性，扶持有利于穷人的贸易和投资。

50. 宏观经济政策能够促进经济增长和提供宏观经济稳定，从而减少经济冲击的影响，是消贫的重要组成部分。从绝对意义上说，负面冲击对贫穷的影响更大。

51. 投资加强经济和贸易基础的多元化将增强发展中国家、特别是最不发达国家和其他处境特殊的国家的应对能力。私营部门可以成为变革伙伴，共同减少贫困和不平等，并确保可持续管理自然资源以实现可持续发展目标。私营部门可以创造体面的工作机会，提供技能培训，增加收入，并提供知识、技术和创新机会。

创造就业和体面劳动

52. 消贫工作的核心是为所有人创造体面工作，如可持续发展目标 8 所述。在《2030 年议程》框架内，经济转型的基础将是增加生产性工作机会，确保工人能够在实现自身潜力的同时享有尊严和尊重。这将促进以消贫为导向的增长，提高生产能力，增加收入，扩大私营部门投资，加强政府税收，增加对社会服务和物质基础设施的公共投资。技术变革是所设想的经济转型的关键因素，为支持包容性劳动力市场提供了机遇，也带来了挑战。

53. 劳动力市场的不平等和排斥性是消贫难题的核心。这是因为就业机会薄弱或有限减损收入，在许多情况下影响人们获得社会保障，其中很多社会保障计划与

正规劳动力市场挂钩。因此，缺乏体面工作的人更可能陷于贫困、弱势和受到社会排斥。在劳动力市场上地位不平等的人，包括妇女、青年、移民、残疾人、长期失业者和少数民族和其他少数群体等，特别容易遭受这些风险。

54. 2016 年，新兴和发展中国家 30% 的在职妇女和男子(约为 7.83 亿人)无法赚取足够的薪水，使自己和家属超越每天 3.10 美元的中度贫困线。年青人(15 岁至 24 岁)在就业穷人所占的比例过高。照目前的增长趋势，2017 年和 2018 年的工作贫困率将下降，但比过去 25 年的速度要慢。

55. 在发展中国家，非正规经济占总就业的 35% 至 90%。非正规工作反映了全世界极为不同的工资和自营职业现实。对工人而言，非正规就业往往意味着工资低，并意味着获得法律及社会保障和资源的渠道有限。

56. 农村贫困普遍存在，特别是在南亚和非洲。可持续发展目标 2 呼吁转变农村工作，以提供可持续的生计并结束饥饿。为此，政府不同部门之间需要开展政策战略统筹和协调。此外还需要强化和增加地方政府(包括农村地区的地方政府)的扶贫攻坚任务，尤其需要重点创造就业机会。

B. 社会保障制度，包括社会保障最低标准

57. 可持续发展目标的具体目标 1.3 指出，社会保障制度，包括社会保障最低标准，能减少经济不安全和排斥，对消贫具有根本的作用。因此，社会保障有助于维持长久发展，减少经济波动的影响。

58. 据国际劳工组织估计，世界 73% 的人口缺乏足够的社会保障。¹¹ 社会保障支出是对人力和社会基础设施的投资，能补充物质基础设施和合适的部门政策，建设和扩大生产能力，同时超越经济周期，从结构上拉动收入和国内需求。

社会保障最低标准

59. 社会保障制度提供的收入保障改善了各收入群体许多人的生计和应对冲击的能力，并为教育、地域流动、就业开辟了机会，从而为当前和未来的收入前景开辟了机会。

60. 确保普及社会保障，包括酌情制定和保持国家确定的社会保障最低标准，不仅对帮助生活在贫困中或可能陷入贫困的人们至关重要，而且是有助于稳定经济并维持和提升就业能力的一个因素。

61. 联合国大学专家的研究表明，以社会保障形式出现的具体政策不仅因为直接帮助减贫而在短期内奏效，而且因为能使家庭投资于人力资本和生产资产的间接效果而长期奏效。此外，随着人们的收入逐渐上涨，不平等现象可减少。社会保障政策是肯定有收益的。¹²

¹¹ 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保护情况报告：加强经济复苏、包容性发展和社会公正》(日内瓦，国际劳工局，2014 年)。

¹² 例如，见联合国大学专家撰写的如下文章：Franziska Gassmann, Andrés Mideros and Pierre Mohnen, “Estimation of rates of return on social protection: ex ante microsimulation of social transfers in Cambodia”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 8, No. 1 (2016), pp. 67-86.

62. 人们日益重视提供普遍或无条件的基本收入，作为支持人类满足基本需要和有尊严生活的一种方式。鉴于技术的迅速革新以及劳动力市场可能受到的相关干扰，这些措施可在促进应对能力方面发挥至关重要的作用。不少国家已经或正在开展若干试点项目，包括芬兰目前正在开展的计划，以及印度、蒙古和纳米比亚以往的经验。

确保基本的保健服务

63. 确保基本的保健服务能减轻疾病负担，并有助于消除贫困。保健措施有助于从多个方面减少贫困，包括降低儿童和成人死亡率，提高受教育水平，增加成人劳动力供应、生产率和效率，增加获得优质保健服务的渠道。预期寿命增加还可使个人和家庭更有动力投资于教育和技能培训，从而促进长期经济增长和减贫工作。

64. 减轻疾病负担可大大节省公共保健支出，腾出资金用于其他关键领域，如基础设施发展或农业等。贫困程度下降应有助于促进健康，从而促进增长。

65. 为减少贫困，各国应确保持续投资于初级保健和公共卫生措施，并提供大规模儿童接种、眼科护理以及治疗慢性非传染性疾病、疟疾和艾滋病毒/艾滋病等保健服务。这些措施有助于消除健康原因造成的代际贫困陷阱。这一陷阱削弱儿童上学率和参与率，或影响成年人加入劳动力队伍和赚取收入。

66. 国际经验还证明，人均收入上升对改善保健成果(例如与儿童死亡率和预期寿命有关的成果)非常重要。¹³ 其他影响贫困和保健成果的重要而且因国而异的因素包括收入分配模式、低成本保健技术和措施的传播、能否获得清洁水和卫生设施、受教育水平和妇女地位等。

67. 全球近 40% 的人没有任何形式的法定健康保障。可持续发展目标的具体目标 3.8 责成会员国实现全民健康保障，包括提供经济风险保护，人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗。具体目标 3.c 还责成各国大幅加强发展中国家尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家的卫生筹资，增加其卫生工作者的招聘、培养、培训和留用。

支持获得教育和学习的机会和渠道

68. 教育对消贫具有重要作用。接受教育能提高生产率，提高个人收入潜力和整体生活水平。随着教育程度的上升，个人陷入贫困的可能性显著下降；缺乏教育是收入和非收入贫困的关键决定因素。

69. 各国已实施各种战略，解决教育水平低和教育机会不足的多重根源问题。这些战略包括解决与教育有关的经济和非经济方面的制约因素，扩大获取渠道，提高教育质量，建设教育和交通基础设施，投资师资建设。

¹³ Lant Pritchett and Lawrence H. Summers, “Wealthier is healthier”, *Journal of Human Resources*, vol. 31, No. 4 (1996), pp. 841-868.

70. 一些国家力求通过提供免费教育确保机会平等。布隆迪、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维和莫桑比克等国免除学费的做法已取得预期效果，大大增加了受教育机会。

71. 各国仍需优先重视促进性别平等及女童和妇女的教育，以促进妇女和女童的机会。具体而言，研究科学、技术、工程和数学或从事需要信息和通信技术技能的工作(比如计算机科学家、计算机工程师、以及软件、网站和移动应用程序开发人员)的女性人数远远少于男性。

72. 除了增进妇女和女童的机会外，文化和语言上的适当教育也有助于克服歧视和有关社会问题。

C. 环境资源和应对能力

73. 在处于贫困线以下的 7.67 亿人中，70%在很大程度上依赖自然资源维持生计。对土地和水的压力日益增加，导致自然资源空前退化，对穷人造成破坏性的经济和社会影响。

确保获得土地的权利

74. 消贫与管理地球陆地生态系统及其提供的物质和服务有直接关系。这直接涉及确保更公平地获得土地和自然资源的工作。可持续的土地管理有助于统筹土地、水、生物多样性和环境管理，同时持久维持生态系统服务和生计。

75. 耕地退化损害了农业为消贫和可持续发展作贡献的潜力。为满足世界不断增长的人口的粮食安全需要，必须努力遏制土地退化，恢复已经失去或退化的土地。耕地和牧场的获取和利用还面临各种环境和社会压力，包括森林砍伐、生物多样性丧失、农药和化学品使用以及气候变化。

76. 妇女平等获得和控制土地等资源的情况差异很大。许多土著人民享有祖传土地的权利，但在行使权利方面经常面临挑战。

77. 可持续发展目标的具体目标 1.4 在确保平等获取经济资源权利的一部分承诺中大致确认了上述许多挑战。可持续土地管理也是实现许多目标的关键，包括目标 2(粮食安全)、目标 5(性别平等)、目标 11(建设包容的人类住区和城市)和目标 15(陆地生态系统)。

78. 必须在个人、机构和系统层面加强可持续管理和恢复土地的能力。成功的可持续土地管理要求积极主动地促进本国粮食生产，兼容并蓄创造就业和生计的生产能力，减少与生产性用地相冲突的土地用途。

79. 推行不造成土地退化的经济发展模式是今后可能采取的一种选择。不造成土地退化这一目标要求采取可持续的土地管理政策和做法，尽量减少现有的土地退化，避免未来的土地退化，并恢复退化和遗弃的土地。这样做可有效增加可用土地资源，同时减少环境退化对健康、生计和福祉造成的有害影响。

减少遭受与气候相关的极端事件和其他灾害的可能性

80. 气候变化和迅速加剧的脆弱性以及灾害风险给世界带来了前所未有的挑战。对许多发展中国家而言，挑战尤其严重。这些国家非但缺乏足够的应付日益严重的影响，而且更可能受到影响。它们面临各种自然灾害可能造成的严重损失，从地震和海啸到严重的洪水、风暴和干旱。数十年的发展进展可能前功尽弃，贫困可能愈演愈烈。与此同时，气候变化影响农业、健康、能源和水资源各个部门。

81. 灾害的实际影响虽与自然危害相关联，但也与加剧脆弱性并使民众和社区面临风险的能力缺陷和发展选择相关。在灾害易发地区，灾害日益成为贫困陷阱。在那里，顽固存在的贫困和日益扩大的收入差距减弱了社区的凝聚力、复原力和应对能力。

82. 必须促进有利于穷人和有利于增长的适应举措和减少灾害风险的举措，鼓励兼顾气候和灾害风险的发展和生计。这意味着支持各国将气候相关风险和机遇纳入国家规划和减贫，同时满足更多弱势群体的需求。发展能力是有效适应气候变化的核心。

D. 参与决策

83. 消贫努力要取得成功，就必须立足于包容各方的原则。利益攸关方有效参与政策和方案的制定和实施可显著提高消贫措施的效力。

84. 有工作成效的机构是利益攸关方参与决策支持消贫的关键途径之一。因此，有必要发展让各机构支持利益攸关方参与的能力。同样重要的是，各国应让利益攸关方参与对政策或措施进行有效的后续落实和评估工作，以确保政策一体化并取得成果。

E. 系统性的挑战和机会

85. 在执行《2030年议程》的第二年，国际社会面临着一系列极为不同的发展挑战。如今在执行议程时，全球环境正在转变，各国持续面临粮食、能源、金融、健康和环境挑战。这些因素加剧了可能对所有国家和地方社区造成深远后果的全球系统性风险。

86. 在这方面，国际合作可以促使不同的消贫战略和活动彼此协调一致，促进包容性的跨部门伙伴关系并提供能力支持。其中可包括确保改善发展、和平与人道主义援助之间的联系，并促进系统地投资建立国家和社区的应对能力。

国家自主权

87. 国家自主权和政府领导力对有效执行至关重要。国家消贫政策需要反映政府整体做法，让全社会发挥自主性，通过制度化的参与，让议会和民间社会组织等所有利益攸关方都参与其中。

88. 实现真正的国家自主权和协调一致将需要过程和行为的重大转变。基于方案的长期政策可将消贫与国家可持续发展战略结合起来，从而促进国家自主权。

全球消贫政策框架

89. 《2030 年议程》是制订政策的全球框架，从而消除一切形式和表现的贫困。该议程责成国际社会在力求消除贫困的过程中，将全球团结、国际合作和集体行动推向新的高度。

90. 对国家一级政策的影响涉及以消贫为重点的转型，针对掉队最远的群体，并调整机构和政策以支持国家的优先事项和体系。对国际政策的影响涉及促进不同发展议程和活动之间的协调一致，促进包容性跨部门伙伴关系，并为政策一致性提供能力支持。

91. 后续落实和评估是 2030 年议程框架的组成部分。所有利益攸关方对目标 1 进展的后续落实和评估工作负有集体责任，非常强调相互学习和知识共享，以取得更好的成果。政府对公众的问责为有效后续落实和评估各级进展情况奠定了基础，应进一步加强问责，包括加大力度收集数据。

国际贸易

92. 扩大国际贸易对减贫至关重要。由于贸易壁垒降低，贸易成本因技术发展而下降，商品和服务市场日益整合。通过贸易开放融入全球市场有助于减贫。必须持续努力，深化经济一体化，降低贸易成本。为了消除贫困，需要在国家一级实现强有力的经济增长，通过贸易拉动增长，为穷人开辟新的、更好的工作机会。虽然国际社会在降低贸易成本和将低收入国家纳入全球经济方面取得了进展，但还需做更多的工作，确保低收入国家获得这一进展带来的发展惠益。

用于消贫的资源

93. 利益攸关方正在推动共同协调执行《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》。这两套承诺确定了消贫的财政资源和最重要的执行手段，例如能力建设、技术开发和转让、政策变革和多利益攸关方伙伴关系。增加公共投资不仅是消贫的直接手段，也是加强私营部门活动的先决条件。

94. 要消除贫困，就需要从所有来源筹集资金，包括国内和国际公共财政以及符合可持续发展的私人投资。这些资金流动相辅相成，而非互相取代。因此，优惠的国际公共财政对发展中国家至关重要。目前，发展中国家尚无法在国内筹集足够的资金，特别是最不发达国家。

95. 因此，消除贫困将需要作出新的投资选择和加大投资规模，提供更为长期的预算支持，扩大各级的多利益攸关方伙伴关系。同时，执行伙伴之间的关系质量也很重要。

96. 不让任何一个人掉队意味着对资源最少、能力最弱的社区和国家(如最不发达国家)实施有针对性的援助，并提供足够的资源和支持。各国必须兑现现有的官方发展援助承诺。尽管 2015 年官方发展援助有所增加，但许多捐助者仍然远未兑现承诺。经济合作与发展组织发展援助委员会成员提供的官方发展援助在 2015 年平均为国民总收入的 0.30%，与 2014 年持平，大大低于 0.7% 的目标。

97. 2015 年对最不发达国家的官方发展援助平均为国民总收入的 0.09%，未达到联合国目标的下限 0.15%，但比 2014 年实际增长了 8%，兑现了在亚的斯亚贝巴作出的承诺，即扭转对最不发达国家提供的官方发展援助下降的趋势。对捐助者直到 2019 年的支出计划调查进一步表明，2017 年至 2019 年流向最不发达国家的资金将继续上升。官方发展援助在资金分配方面应进一步突出轻重缓急，使其更有效地用于直接惠及掉队最远的国家。

98. 官方发展援助也可成为发展中国家筹集国内资源、加强统计能力和动员公私伙伴关系等方面的重要工具。应密切监测使用官方发展援助产生的促进作用，即衡量其为消贫和可持续发展带来积极成果方面的成效，而非仅仅关注资金增加量。发展合作可极大地有助于帮助国家应对市场失灵和发展机遇不对称的问题，并支持国家的可持续发展战略。

99. 此外还应进一步加强南南合作和三角合作与日俱增的互补贡献。南南合作消除贫困为发展中国家提供了更多的资源和能力，并保留了政策和财政空间。南南合作的长期概念框架是不指手画脚，遵循尊重国家主权、国家主导以及独立、平等、无条件、不干涉内政和互惠的原则。凭借这一方法，南南合作能够协调利益攸关者之间的各种优先事项，并确保共享自主权和进程。例如，南方新的开发银行和基础设施银行明显体现了这些特征，值得进一步研究，以便为所有消贫行为体提供相关经验和知识。

100. 南南合作在减少消贫机会的不对称性并直接满足当地需求方面潜力巨大。南南合作的经验表明，在交流知识的基础上采取新的政策大大有助于消除贫困。通过这一方式和其他方式，南南合作可帮助拓宽政策空间。南南合作还认识到，必须将全球目标(例如目标 1)本地化，以符合当地具体要求和能力水平，从而解决当地的问题。因此，在民间社会的积极参与下，南南合作还能为营造基于多方利益攸关方伙伴关系的有利环境发挥促进作用。

101. 私营部门应更为战略性地参与有利于发展中国家的发展合作，包括科学技术和创新的开发和转让。私营部门要有效参与消贫，首先应在加深相互了解的基础上，建立公私部门之间的真正联盟。私营部门应把目标 1 作为反思消贫和可持续发展方针的机会，使企业与其所在社会的优先事项保持一致。

四. 旨在有效消贫的关键政策信息

102. 经济及社会理事会在整个 2017 年届会期间，通过其职司委员会和其他专家机构等，提供了广泛的政策信息。会上分享的经验表明，消除贫困是建立团结、和平与可持续社会的先决条件。社会发展委员会的优先主题是“消除贫困以实现惠及所有人的可持续发展的战略”，重点关注消贫问题。

103. 妇女地位委员会重点关注对消贫至关重要的妇女就业问题。人口与发展委员会指出处理移民和社会保障问题对消除贫困的重要性。土著问题常设论坛特别着重土著人民在贫困和边缘化问题上面临的挑战。土著问题常设论坛指出，需改

进指标、家庭调查和其他数据收集工具，以更好地反映土著人民的境况。统计委员会提出了加强贫困计量的相关见解，特别是要进一步完善全球指标框架。

104. 发展政策委员会分析了从最不发达国家类别毕业和提高发展中国家经济生产力的问题。这对在国家一级有效消贫至关重要。公共行政专家委员会根据自身关于机构责任的专门知识，就如何建立强健、负责的机构以有效支持《2030年议程》和消贫总体目标提出了建议。联合国森林论坛讨论了森林对消除贫困的多方面作用。麻醉药品委员会采取步骤，使2016年举行的关于世界毒品问题的大会特别会议题为“我们对有效处理和应对世界毒品问题的共同承诺”的成果(大会第S-30/1号决议)与可持续发展目标1等目标保持一致。科学和技术促进发展委员会以粮食安全和新的创新为优先主题，审议了消贫的主要议题。

105. 各国在2017年届会期间，确定了消贫和扶贫原则是国家议程或国家长期战略的主要目标之一。许多国家一直在执行全面综合的消贫战略。另一些国家设立了整体治理机制，以协调和建立各部委之间的协同增效作用，其中一些国家采取了将消贫方案纳入一个部委的战略。一些国家在国家发展计划中纳入了消贫的多层面做法。

106. 为解决青年失业和就业不足问题，许多国家采取了全面的多维度战略。投资于青年被视为消除贫困和改善福祉的有效途径。创业计划可帮助弱势青年脱贫，而公共工程计划可提供短期创收机会。

107. 消贫工作需要政府各部门共同努力，制定一套广泛的相辅相成的政策和战略，并利用它们之间的协同增效作用。应该在各部门之间采取更为统筹的办法。国家的消贫努力还须辅之以有利的国际环境，在国际一级，包括在联合国的框架内，制定支助措施。

108. 经济及社会理事会系统在促进全球一级的支助措施、帮助国家实现可持续发展目标的方面，可发挥重要作用。通过经社理事会各部门和论坛、委员会和其他专家机构的规范工作和分析工作，经社理事会为各国和发展伙伴提供了各方汇聚一堂的全面平台，合力应对当前和新出现的消贫和可持续发展挑战。

五. 结论和建议

109. 以下主要结论和政策建议提交经济及社会理事会审议：

(a) 《2030年议程》确认，贫困具有多种表现，形式各异；实现相互关联的可持续发展目标及其具体目标将取决于各国及其发展伙伴在执行议程时利用相互关联特性的能力和意愿；

(b) 需要改善和加强数据收集、传播和使用工作以及定性和定量研究，以确保充分了解贫困的社会和地理分布情况，并指导基于证据和数据的消贫工作，将数据分类作为这一工作的重要组成部分；

(c) 需要在国家一级制定一套连贯政策，以支持广泛的包容性经济增长，特别需要通过政策加强基础设施和人力；促进可持续工业化，加强劳动力市场和竞争政策；使贸易、投资和经济一体化成为更有效的减贫手段；

(d) 必须利用社会保障推动和补充包容各方的广泛增长，并推广社会保障手段，以支持可持续发展，减少经济波动和环境风险的影响，因为如具体目标 1.3 所示，社会保障能减少经济不安全和排斥，对消除贫困有着根本作用；

(e) 作为消贫工作的一部分，应采取具体措施加强包容，包括为此建立参与性进程和制度化的公众参与途径，这些措施有助于共同了解贫困者需求并最大限度地发挥减贫政策的效果；

(f) 应实行可持续土地管理政策，统筹管理土地、水、生物多样性和环境，并在必要时解决获得土地的权利和土地保有权保障问题，满足日益增长的粮食需求，同时维持生态系统服务和生计；

(g) 国家行动、发展合作和多利益攸关方伙伴关系可有助于发展适应和减缓气候变化的能力，推动进步和创新，支持应急准备和应对能力，并从应对危机过渡到复原；

(h) 国际合作应旨在促进不同消贫战略和活动之间的协调，推动包容性的跨部门伙伴关系，并提供能力支持；

(i) 不让任何人掉队意味着向资源最少、能力最弱的国家和社区实施有针对性的援助，并提供充足的资源和支持；

(j) 经济及社会理事会应为联合国发展系统等等提供明确的方向并发挥领导作用，包括建立和调整奖励措施，促进消贫工作中的协同增效与合作；

(k) 经社理事会还应促进南南合作和三角合作等发展合作方面的对话和知识分享，并推动执行《2030 年议程》所需的融资新模式、伙伴关系和其他关键手段。