联合国 A/74/210

大 会

Distr.: General
22 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 22(a)

消除贫困和其他发展问题

联合国第三个消除贫困十年(2018-2027)的执行情况

秘书长的报告

摘要

在根据大会第 73/246 号决议提交的本报告中，秘书长审查了在消除贫困方面取得的进展，包括联合国系统对第三个联合国消除贫困十年(2018-2027 年)这一主题做出的回应。该报告还载有一些建议，说明如何使第三个十年切实有效，以支持与消除贫困有关的国际商定发展目标，包括可持续发展目标。

* A/74/150。

19-12494 (C) 190819 270819

请回收

一. 导言

1. 大会第 73/246 号决议宣布了联合国第三个消除贫困十年(2018-2027 年)。大会还决定第三个十年的主题是符合《2030 年可持续发展议程》的“加快全球行动，实现没有贫困的世界”。在本报告中，秘书长审查了在消除贫困方面取得的进展，概要介绍了联合国系统在执行机构间、全系统消除贫困行动计划方面取得的进展，并提出了使第三个十年切实有效的建议。

二. 在消除贫困和减少不平等方面取得的进展

A. 消除贫困

2. 1990 年，36%的世界人口每天的生活费不足 1.90 美元(按 2011 年购买力平价计算)。25 年后，这一比例已经降至 10.0%。根据世界银行 2018 年的“即时测报”，贫困比例自那时以来已下降到 8.6%。[1] 然而，尽管取得了显著进展，但整个世界无法如《2030 年议程》的可持续发展目标 1 所要求的那样，到 2030 年消除极端贫困。近年来，由于全球经济放缓、冲突和易受气候变化和灾害的影响等原因，发展中国家、包括一些中等收入国家的减贫工作开始停滞不前。随着贸易方面的国际政策不确定性加剧和全球增长疲软，许多区域的人均国内生产总值增长率大大低于消除贫困所需的速度。那些掉队的人越来越难以得到帮助，生活在农村地区的人以及属于弱势和边缘化社会群体的人更是如此。

3. 局势脆弱或受冲突影响的国家的极端贫困率从 2011 年的 34.4%上升到 2015 年的 35.9%。最近的增长跟随在 2005 年至 2011 年期间出现的急剧下降之后，这些国家在全球贫困人口中的比例稳步上升，2015 年达到 23.0%。中东和北非是 2013 年至 2015 年期间贫困人数和生活费低于 1.90 美元的绝对人数都有所增加的唯一区域。贫困人数所占比例从 2013 年的 2.6%上升到 2015 年的 5.0%。政治不稳定、冲突以及经济、社会和环境挑战继续加剧贫困和脆弱性的严重性和复杂性。

4. 在拉丁美洲和加勒比地区，自 2000 年初以来，许多人已经摆脱了贫困。2002 年至 2014 年间，生活贫困的人口比例下降了三分之一以上，极端贫困比例下降了四分之一以上。然而，最近不断恶化的经济状况导致贫困率在 2015 年攀升了 1.2 个百分点，2016 年又攀升了 1.1 个百分点，然后在 2018 年下降了 0.6 个百分点。按绝对值计算，2015 年以来又有 1 800 万人生活在国家贫困线以下，使 2018 年该区域总数达到 1.86 亿人，占总人口的 29.6%。极端贫困自 2015 年以来也有所增加。又有 1 700 万人加入了极端贫困的行列，使该区域总数达到 6 300 万人，占总人口的 10.2%。这些区域趋势的主要推动因素是厄瓜多尔、萨尔瓦多和巴拉圭的贫困增加以及巴西、墨西哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的经济表现。[2] 贫困

[1] 世界银行，《2018 年贫困与共享繁荣：贫困拼图》(2018 年，华盛顿特区)。

[2] 经济合作与发展组织(经合组织)和其他机构，《2019 年拉丁美洲经济展望：转型中的发展》(巴黎，经合组织出版社，2019 年)。

和极端贫困的比率在儿童、青少年和青年、妇女、农村人口、土著人民和非洲裔人中较高。

5. 在亚洲，快速的经济增长帮助大大减少了贫困。东亚和太平洋区域的贫困率从 2013 年的 3.6%降到了 2015 年的 2.3%。在南亚，贫困率和贫困人数都在下降，贫困率从 2013 年的 16.2%下降到了 2015 年的 12.4%。

6. 在欧洲联盟 28 个成员国中，2017 年有 5 350 万人生活在面临收入贫困的家庭中，1 380 万人经历了严重的物质匮乏。然而，2016 年至 2017 年，面临贫困风险的比例从 23.5%下降到了 22.4%(510 万人)。社会转移支付之前的面临贫困风险的比例从 25.9%略微下降到 25.6%，而在同一时期，社会转移支付之后的比例则从 17.3%下降到 16.9%。[3] 这意味着 2017 年有 16.9%的人口的可支配收入低于国家贫困风险门槛。在经济合作与发展组织(经合组织)的成员国家，贫困也仍然是一个挑战，因为中产阶级家庭用停滞不涨的收入勉强生活，无法跟上不断上涨的住房和教育费用。从 2007 年到 2015 年，中等收入家庭在一年内陷入贫困的比例平均为 2.1%，但在澳大利亚、希腊和拉脱维亚则达到了 4.0%。[4]

7. 在减少贫困的非收入层面问题方面取得的进展也令人担忧。在十多年的稳步下降之后，全球饥饿再次上升，2018 年影响到 8.216 亿人，高于 2015 年的 7.854 亿人。冲突、干旱和洪水等局面加剧了撒哈拉以南非洲、东南亚和西亚部分地区的粮食不安全局势。营养不良的发生率在非洲最高(超过 2.56 亿人)。在全球范围内，儿童营养不良的程度仍然特别高，2018 年，每 5 名 5 岁以下儿童中就有 1 名(1.49 亿)出现发育迟缓。2018 年，还有 4 950 万儿童受消瘦影响，另有 4 000 万儿童超重。[5] 在全球范围内，估计有 16 亿人无法获得适当的住房，而世界上 25%的城市人口生活在非正规住区，全世界每个区域的无家可归问题都在上升。

8. 当用多维衡量标准来考察贫困时，2018 年的全球多维贫困指数显示，在那一年期间，全世界有 13 亿贫困人口。其中 83%生活在撒哈拉以南非洲(5.6 亿)和南亚(5.46 亿)。在其他主要区域，东亚和太平洋地区有 1.18 亿人生活在多维贫困中，阿拉伯国家有 6 600 万人，拉丁美洲和加勒比地区有 3 200 万人，欧洲和中亚有 400 万人。三分之二的多维贫困人口生活在中等收入国家，半数多维贫困人口是儿童。

B. 在非洲和最不发达国家取得的进展

9. 非洲的极端贫困正在减少，但如果非洲国家要实现可持续发展目标 1，即到 2030 年消除极端贫困，进展的速度还不够快。2018 年，只有赤道几内亚、加蓬、

[3] 见欧统局，“People at risk of poverty or social exclusion”，可查阅：https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Number_of_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion。

[4] 经合组织。Under Pressure: The Squeezed Middle Class(巴黎，经合组织出版社，2019 年)。

[5] 联合国粮食及农业组织等机构，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防止经济放缓和下滑》(罗马，2019 年)。

毛里求斯和塞舌尔估计极端贫困率低于 3.0%。在撒哈拉以南非洲最大的经济体中，2018 年尼日利亚的极端贫困率为 53.5%，安哥拉为 30.1%，南非为 18.9%。[6] 撒哈拉以南非洲的贫困人数略有下降，从 2013 年的 42.4%下降到 2015 年的 41.1%。然而，生活在极端贫困中的人数在同一时期从 4.051 亿人增加到了 4.133 亿人。在人口众多的国家，如刚果民主共和国和尼日利亚，人口快速增长是贫困人口绝对数增加的原因。在 2015 年每天生活费低于 1.90 美元的 4.133 亿撒哈拉以南非洲人中，33.9%生活在刚果民主共和国和尼日利亚。2013 年，在该区域生活极端贫困中 4.051 亿人中，49.2%生活在这两个国家。由于这种增长，2015 年全世界一半以上的极端贫困人口生活在撒哈拉以南非洲；到 2030 年，这一比例可能高达 87.0%。自 2014 年以来，刚果民主共和国、莫桑比克和尼日利亚生活在极端贫困中的总人数显著增加。

10. 极端贫困在最不发达国家集团中也仍然是一个挑战。2018 年，布隆迪、刚果民主共和国、马达加斯加、马拉维和南苏丹的极端贫困率超过 70%，而中非共和国、几内亚比绍和莫桑比克的极端贫困率超过 60%。[7] 海地的极端贫困率略有下降，从 2013 年的 23.8%下降到 2015 年的 23.5%。同样，在东帝汶和巴布亚新几内亚，极端贫困率略有下降，在同一时期分别从 34.3%下降到 32.3%和从 35.9%下降到 29.2%。埃塞俄比亚是人口最多的最不发达国家之一，在减少贫困方面继续取得显著进展，贫困率从 2013 年的 29.7%下降到 2018 年的 27.3%。然而，一些最不发达国家以前取得的进展出现了逆转；例如，乌干达的贫困率从 2013 年的 36.9%上升到了 2018 年的 41.7%。

C. 减少不平等

11. 高度不平等的社会在减少贫困方面成效较差。虽然国家之间的不平等已经缩小，但在许多国家，特别是各个社会和收入群体之间以及农村和城市地区之间，国家内部的不平等有所增加。在全球范围内，收入和财富日益集中在收入分配的顶端，导致顶端与其他人口之间的差距不断扩大。由于包容性较低的增长和高度的不平等，过去 30 年在提高社会最贫穷成员的消费底线方面进展甚微。[8] 1988 年至 2011 年间，最贫穷的 10%的人的收入每年增长不到 3 美元，而最富有的 1%的人的收入则增长了 182 倍，在这种情况下，消除贫困是很困难的。[9]

12. 在经合组织国家，收入分配中最底层的 40%仅占总财富的 3%，而收入最高的 10%几乎占到了财富的一半。[10] 在亚洲和太平洋区域，增长对贫困的潜在影响因不平等恶化而受到抑制。按照每天 1.90 美元的贫困线计算，估计有 1.451 亿人

[6] 世界银行集团，《撒哈拉以南非洲宏观贫困展望：发展中世界的逐国分析和预测——2019 年春季会议》(2019 年 4 月)。

[7] 同上。

[8] Martin Ravallion，“Are the world’ s poorest being left behind?”《经济增长期刊》，第 21 卷，第 2 号(2016 年)，第 139-164 页。

[9] 乐施会，“An economy for the 99%”,《乐施会简报文件》(2017 年 1 月)。

[10] 经合组织，Under Pressure: The Squeezed Middle Class。

本可以脱贫，但由于不平等加剧而没有脱贫。如果按照每天 3.20 美元的贫困线计算，这个数字就会跃升到 2.484 亿。[11] 事实上，因经济增长而整体贫困的减少效果比较明显的国家，特别是在孟加拉国、中国、印度和印度尼西亚，不平等问题也在恶化。在印度，最富有的 10%的人拥有该国总财富的 81%左右。[12] 在拉丁美洲和加勒比地区，虽然贫困和不平等有所减少，但收入不平等自 2016 年以来有所加剧。在撒哈拉以南非洲，特别是在安哥拉和南非等高度不平等的社会，不平等在增长放缓和减少贫困方面的代价也在上升。

D. 创造就业

13. 生产性就业和体面工作是摆脱贫困的关键途径。然而，在全球范围内，2018 年约有 1.72 亿人失业，失业率为 5%。预计 2019 年和 2020 年的失业率将保持同样的水平，而由于劳动力不断增加，失业人数预计每年将增加约 100 万，到 2020 年将达到 1.74 亿。此外，2018 年约有 7 亿工人生活在极端或中等贫困中，其中大多数生活在撒哈拉以南非洲。1993 年，全世界生活在极端或中等贫困(意味着按购买力平价计算的每天生活费不到 3.20 美元)中的工人人数为 13 亿人。虽然在减少工作穷人人数方面取得的巨大进展预计将继续，到 2023 年再减少 5 500 万，但下降的速度正在放缓，因为中上收入国家已经比较低的工作穷人比例更难以实现进一步下降。[13] 非正规就业也仍然无处不在。2016 年，20 亿工人，即全球劳动力的 61%，从事非正规就业。

14. 妇女、15-24 岁青年和残疾人就业的可能性依然低得多；2018 年，超过五分之一的青年人既没有就业，也没有参加教育或培训方案。青年人失业的可能性是成年人的 3 倍。这些青年人未来就业的可能性很低，因为他们目前没有获得快速变化的劳动力市场所需的技能。令人担忧的是，2016 年估计有 1.14 亿 5 至 14 岁的儿童就业。

E. 教育和卫生

15. 尽管在确保包容型和公平的优质教育方面已经取得相当大的进展，但 2017 年约有 2.62 亿 6 至 17 岁的儿童和青少年失学。在许多国家，残疾儿童、土著儿童和女孩在获得教育、学习成就和继续接受教育方面面临着特别的挑战。例如，尽管在缩小教育中的性别差距方面取得了进展，但除了拉丁美洲和加勒比的几个国家外，女孩比男孩更有可能辍学。大约 1 600 万女孩将永远没有机会入学。[14] 此外，在 7.5 亿没有基本识字技能的成年人中，三分之二是妇女。教育方面性别差距的持续存在是由于多种因素的综合作用，其中包括贫困、生活在农村和边远

---

[11] Wan Guanghua 和 Wang Chen, Poverty and Inequality in Asia 1965-2014，世界发展经济研究所工作文件系列，第 2018/121 号(赫尔辛基，2018 年)。

[12] Tajamul Haque 和 D.Narashima Reddy 主编，India Social Development Report 2018: Rising Inequalities in India(新德里，牛津大学出版社，2019 年)。

[13] 国际劳工组织(劳工组织)：《世界就业和社会展望——2019 年趋势》(日内瓦，2019 年)。

[14] 联合国教育、科学及文化组织统计研究所，《可持续发展目标数据》，可查阅：http://uis.unesco.org/。

地区、残疾和少数群体地位、早婚和怀孕，以及关于妇女在社会中的地位和角色的根深蒂固的传统观念。

16. 此外，超过 50%的儿童和青少年在阅读和数学方面没有达到最低能力标准。2016 年，儿童早期和初等教育参与率为 70%，撒哈拉以南非洲、北非和西亚的入学率最低。[15] 此外，2016 年全世界约 7.5 亿成年人(其中 67%是妇女)是文盲。其中一半生活在南亚，四分之一生活在撒哈拉以南非洲。教师和学校基础设施的质量是影响教育成果的重要因素。受过培训的小学教师的比例在全球范围内停滞不前，自 2015 年以来一直是 85%，撒哈拉以南非洲的比例最低。在撒哈拉以南非洲，只有不到一半的学校能够获得饮用水、电力、计算机和互联网。

17. 在确保健康生活和促进所有年龄段的福祉方面，在改善数百万人的健康成果方面已经取得相当大的进展。然而，在其他领域，进展已经停滞，而且有人担心，鉴于埃博拉等持续存在的全球健康风险和发展中国家脆弱的卫生系统，已经取得的一些成果可能很容易丧失。在延长预期寿命、降低孕产妇和儿童死亡率以及防治传染病方面取得了进展。2000 年至 2015 年期间，孕产妇死亡率下降了 37%。尽管如此，2015 年仍有 30 多万名妇女死于妊娠和分娩。2000 年至 2017 年，5 岁以下儿童死亡率也下降了 49%，但 2017 年仍有 540 万儿童在五岁生日前死亡。新生儿死亡率在同一时期下降了 41%，但 2017 年仍有 250 万不满月的儿童在出生后死亡。新感染艾滋病毒的发病率在同一时期也下降了 49%。[16]

F. 性别平等和增强妇女权能

18. 在实现性别平等以及增强妇女和女孩的权能方面已经取得许多进展。在越来越多国家，妇女越来越能够在其家庭和社会中发挥作用和发声。早婚率正在下降，第一胎年龄在上升，有更多妇女正在获得生殖保健服务。这些进展正在推动每个妇女所生育孩子的平均数量下降。此外，女孩和妇女的在学率和劳动力参与率也在上升。[17]

19. 尽管如此，性别不平等依然存在，进展也太慢，在获得经济和生产性资源以及参与社会、文化和政治领域方面更是如此。除性别外，许多妇女还面临基于其身份各个方面的多种形式的歧视。在全球范围内，妇女拥有的议会席位的比例只有 24%，而在 2010 年至 2019 年期间，妇女在国家议会中的代表性确实增加了 19%。劳动力参与比例和净收入方面的性别差距仍然很大。2018 年，妇女的劳动力参与率为 48%，而男子则为 75%。62 个国家提供的最近数据还表明，男女每小时工资的中位数差距约为 12%，管理和专业职业的差距超过 20%。每三名妇女和女孩中有一人在其一生中曾遭受人身暴力和(或)性暴力。此外，有 7.5 亿妇女和女孩在 18 岁之前结婚，30 个国家中至少有 2 亿妇女和女孩接受了女性生殖器切

[15] 《2018 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E.18.I.6)。

[16] 世界卫生组织，《2019 年世界卫生统计：监测卫生状况促进可持续发展目标》(日内瓦，2019 年)。

[17] 联合国促进性别平等和增强妇女权能署，《2019-2020 年世界妇女的进步：正在变化的世界中的家庭》(2019 年)。

割。妇女承担的家务和无偿护理工作是男子的 2.3 倍。因此，消除贫困女性化的努力应侧重于消除阻碍妇女和女孩充分实现其潜力的障碍和有害的传统习俗。

G. 社会保障

20. 社会保障已经证明在减少贫困和不平等方面行之有效。虽然许多国家已经发展并正在扩大提供社会保障体系，如非缴费型社会保障方案和现金转移，但在贫困率最高的国家，覆盖率仍然极低。例如，虽然印度占全球贫困人口的近四分之一(1.76 亿贫困人口)，但在 2015 年 13 亿人口中，只有不到五分之一的人口得到了某种形式的社会保障。在世界范围内，有 55%的人口(或 40 亿人)、包括 13 亿儿童在 2016 年没有被任何社会保障体系覆盖。在欧洲和北美洲，大约 86%的人被覆盖，而撒哈拉以南非洲只有 13%的人被覆盖。此外，全球只有 22%的失业人口获得失业现金福利，有 28%的严重残疾人获得残疾现金福利。总体而言，有 41%的分娩妇女获得产妇现金福利。[18] 社会保障的覆盖范围还继续将大多数自营职业者和非正规经济部门的人员排除在外。

21. 一些国家已经取得显著进展。中国和泰国已经采用了全民养老金和健康保险，蒙古采用了全民儿童福利计划。这些努力导致大约 63%的中国人口和 72%的蒙古人口得到某种形式的社会保障。[19] 在拉丁美洲和加勒比，低收入家庭工资和公共资金转移带来的收入增长是促成 2000 年代初以来贫困减少的主要来源。

三. 联合国系统提供的支持，旨在加快全球行动、实现没有贫困的世界

22. 本节概述通过执行机构间全系统消除贫困行动计划来协调联合国系统的努力，在加快全球行动、实现没有贫困的世界方面取得的进展。该行动计划有七个专题政策领域，这些领域侧重于通过采取行动，推动对于实现持续、包容和减少贫困的增长必不可少的结构转型。除这些政策重点领域外，联合国系统还从事循证政策分析，并收集按收入、性别、年龄、种族、族裔、移民身份、残疾、地理位置和其他与国家背景相关的特征分类的数据，以支持有效消除贫困。关于联合国系统相关举措的更完整细节，见第三个十年的网页，可从秘书处经济和社会事务部网站查阅。[20]

A. 弥补政策和数据差距

23. 加快全球行动、实现没有贫困的世界的一个关键当务之急，是为循证决策和弥补数据差距提供支持。在这方面，联合国系统积极参与加强其研究和分析工作，以及帮助各国加强自己的统计能力。

---

[18] 劳工组织，《2017-19 年世界社会保障报告：全民社保以实现可持续发展目标》(日内瓦，2017 年)。

[19] 劳工组织，《世界就业与社会展望》。

[20] 见 www.un.org/development/desa/socialperspectiveondevelopment/united-nations-decade-for-the-eradication-of-poverty/third.html。

24. 经济和社会事务部继续加强研究和数据并增加人们对此的了解，以加快全球行动，实现没有贫困的世界。经社部监测并分析全球社会和经济趋势以及与消除贫穷、不平等、就业和社会包容有关的新问题，特别是各社会群体中出现的新问题。经社部还通过政策咨询、技术支持和能力发展活动支持会员国，是重要数据和统计资料的主要提供者，以使国际社会能够就发展问题作出知情决定。经社部与国家统计局密切合作，力求加强统计能力，确保把所有人都计算在内。经社部与合作伙伴一道，支持超过 75 个国家制定综合、循证、包容和资金充足的国家战略和计划，以实现可持续发展目标。该部还努力为实现这些目标调动资金。

25. 联合国开发计划署(开发署)正在通过与牛津大学合作开发并经重新审视的多维贫困指数，努力改进数据用于消除贫困的方式。更新以后的指数着眼于收入之外，衡量和加快可持续发展目标 1 的进展。这种办法正在影响各国收集和使用数据来做出决策的方式。在西巴尔干国家，开发署与世界银行和欧洲联盟基本权利局一起，对罗姆人的多维贫困开展社会经济调查，为社会包容政策提供依据。同样，西亚经济社会委员会(西亚经社会)在阿拉伯区域率先提出了多维不平等的概念，并一直通过规范性工作、能力建设和技术咨询工作推广这一概念。

26. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)与国际农业发展基金(农发基金)和世界银行一起开发了农村生计信息系统，使决策者能够更有效地制定有区别的政策，并监测与可持续发展目标 1 和 2 有关的指标。粮农组织还与世界银行和农发基金合作采取一项联合举措，将农业和农村发展研究和投资的重点放在实现这些目标上。该举措旨在加强研究和数据并增加人们对此的了解，以支持伙伴机构内以及决策者、民间社会和私营部门对农业和农村地区的扶贫投资。

27. 欧洲经济委员会(欧洲经委会)一直在研究几个关键的方法问题，其中包括制定创新战略和调查设计，以覆盖难以帮助到的人群；以及收集和分析良好做法，以改进对贫困的理解。欧洲经委会还一直在支持东欧、高加索地区和中亚国家制定统一的贫困指标。同样，联合国人类住区规划署(人居署)向各国提供技术援助，重点是建设本国国家统计局的机构能力，以便统一收集人类住区统计数据的体系。这类援助还包括进行例行的人类住区相关统计调查，以便收集按相关因素分类的关于贫民窟、基本服务的获得、土地保有权保障、城市治理和公民参与等方面的数据。

28. 为了支持处境脆弱的人，并首先帮助掉队最远的人，联合国难民事务高级专员公署(难民署)已大幅增加了与世界银行集团就数据及其分析采取的联合举措的规模和范围。正在建立一个关于强迫流离失所问题的联合数据中心，以加强利益攸关方作出及时和有实证依据的的决定的能力，改善受影响人群的生活，同时把重点放在家庭一级的社会经济数据上。为了回应对关于人道主义局势下贩运人口的准确数据的需求，国际移民组织(移民组织)使用其流离失所跟踪信息总库，收集关于在危机、流离失所和大规模移民等局势下贩运人口以及移民受到剥削和虐待及其脆弱性问题的可靠基线数据。移民组织及其合作伙伴还开发了“打击贩运数据协作中心”，这是第一个关于人口贩运的全球开放存取数据中心。

B. 在正发生变化的全球形势下支持结构转型、生产性就业和体面工作

29. 联合国工业发展组织(工发组织)通过其国家伙伴关系方案及其国别方案，支持各国推进包容及可持续工业发展。国家伙伴关系方案侧重于对某一国家的发展议程至关重要的优先工业部门或领域，特别是那些具有强大经济增长和创造就业潜力的部门或领域。各国正在贸易能力建设、农业企业价值链发展和加强生产能力等领域获得支持。目前，工发组织正在与联合国其他实体合作，在 29 个国家实施 33 个联合方案。工发组织还在支持非洲国家实施第三个非洲工业发展十年(2016-2025 年)。

30. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)正在帮助发展中国家解决制约其发展能力的有限生产能力问题。重点是在农业、制造业和服务业建立一批具有生存能力和竞争力的关键生产能力。这些领域的成功将确保发展中国家能够实现结构转型，以此从更大程度地融入全球经济中受益，提高面对冲击的复原力，并保持包容型和公平的增长及消除贫困努力。在这方面，贸发会议与各种组织合作，支持非洲国家制定战略，加强出口多样化对创造就业和技能发展的贡献。2018 年，贸发会议协助不丹、哈萨克斯坦、蒙古和土库曼斯坦确定了具有新出口潜力的部门，以及可促进出口多样化的政策和措施。

31. 开发署致力于创造更可持续的生计和就业机会。25 个国家中有近 400 万人生活在危机中或正在从危机中恢复，其中苏丹约 30 万人、阿拉伯叙利亚共和国 42 000 人和海地 38 000 人，他们在开发署的支持下找到了工作或改善了生计。在也门，开发署与世界银行合作，为 344 550 多人创造了应急就业机会。增强青年人的创业技能和机会也继续受到特别关注。开发署及其合作伙伴还在通过 YouthConnekt 方案解决非洲正规就业市场的糟糕状况，该方案支持年轻企业家建立企业和创造就业机会。

32. 粮农组织正在未雨绸缪地支持各国制定政策和方案，这些政策和方案可以创造更多体面的农业和非农就业机会，并促进对农业、粮食系统和农产品价值链的促进就业和负责任的投资。粮农组织还在帮助各国改善工作条件，促进在农村环境中实行劳工标准。粮农组织与国际劳工组织(劳工组织)、工发组织和私营部门合作，在 2018 年请 200 多名非洲青年企业家参与确定解决粮食和农业相关挑战的创新办法。所建议的主要解决方案包括为青年人建立分享信息和知识的平台，让青年人更多地参与政策对话，以及加强青年人的辅导方案和孵化中心。

33. 世界卫生组织(世卫组织)、劳工组织和经合组织联合制定了一个部门间工作方案，即 2017-2021 年期间促进卫生领域就业和包容型经济增长的努力增进健康五年行动计划。根据这一计划，正在努力积聚全球势头，以处理“卫生保健人力资源”议程并提高国别能力。“努力增进健康”方案及其多伙伴信托基金正在向会员国提供政策咨询、技术援助和能力加强支助，以加快实现可持续发展目标 3、4、5 和 8 的进展。约有 26 个国家已经请求根据该方案提供援助。

34. 欧洲经委会正在支持其成员国利用经济绿化进程来提供新的就业机会。《2016-2030 年期间泛欧绿化经济战略框架》是由欧洲经委会环境政策委员会在

联合国环境规划署(环境署)和其他主要合作伙伴的支持下制定的。该框架的目标之一是改善人类福祉和社会公平。绿化经济和支持日益繁荣的经济也需要适当的基础设施。在这方面，欧洲经委会一直在建立新的公私伙伴关系模式，确保这些模式与社会目标保持一致，以便这些伙伴关系能够为减少贫困作出有效贡献。

35. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)积极支持其成员国增强妇女的经济权能和创业精神，以此作为促进减少贫困、社会福祉和可持续经济增长的战略。亚太经社会正在执行 2018-2023 年期间题为“催化妇女创业：创建促进性别平等的创业生态系统”的五年期区域方案。该举措推动在经济上增强妇女的权能并帮助在该区域消除贫困，为此增加妇女企业家获得资本及利用商业发展服务和金融技术的机会，以及支持制定促进性别平等的商业发展及投资政策和方案。受惠国包括孟加拉国、柬埔寨、斐济、尼泊尔、萨摩亚和越南。

C. 扩大社会保障体系，支持包容型和减少贫困的发展

36. 经济和社会事务部通过参与社会保障问题机构间合作委员会、其分析工作和能力发展活动，继续促进社会保障，将其作为减少贫困和不平等的政策工具。2018 年版《世界社会状况报告》的重点是社会保障在促进包容方面的作用。经社部还与劳工组织合作开展能力发展活动，帮助发展中国家加强其国家社会保障体系。

37. 开发署作为社会保障最低标准倡议的成员，正在帮助各国将社会保障纳入发展战略。开发署正在支持拉丁美洲和加勒比国家开展对性别敏感的社会保障评估，包括计算社会保障机制中对性别敏感的干预措施的成本。开发署还在协助各国提高社会保障机制的成效，为此使用更好的多维贫困衡量标准以及将社会保障措施纳入适应气候变化和减少灾害风险的工作。开发署还积极在受危机影响的国家为工作干预措施提供现金，这通常与支持包容型生计、就业和地方经济发展挂钩，以有利于加速恢复和长期的复原力。

38. 粮农组织正在支持各国建立和加强国家拥有的社会保障体系，这些体系被纳入了更广泛的促进生计和农村发展战略。粮农组织作为建立全民社会保障以实现可持续发展目标全球伙伴关系和社会保障问题机构间合作委员会的积极成员，支持各国政府从投资和经济两个角度加强扩大社会保障体系的理由；提高人们对农村地区居民的了解，并需要调整社会保障方案的设计，以更好地解决他们面临的多重脆弱性，同时确保他们得到足够的覆盖；并促进社会保障与包括农业和自然资源管理在内的经济业绩之间在循证政策和方案两个方面的一致性。粮农组织还支持加强国家和地方两级政府在设计和扩大农村地区社会保障方案方面的能力，这类方案包括现金转移和家庭种植学校供餐方案。

39. 联合国儿童基金会(儿基会)正在通过扩大社会保障方案和改善公共支出的公平性，帮助各国解决儿童贫困问题。正在将重点放在迅速扩大儿童福利和家庭福利上，包括逐步实现普遍儿童赠款。2018 年，有 3 840 万儿童受益于此类干预措施。为了加强机构间的衔接和协作，儿基会、海外发展研究所和劳工组织于 2019 年组织了一次关于普遍儿童赠款的高级别会议，各国政府、政策执行人员和其他利益攸关方出席了这次会议。儿基会还是社会保障问题机构间合作委员会以及世

界银行集团和劳工组织的全民社会保障倡议的积极成员，该倡议旨在促进和倡导实现全民社会保障，重点是普遍儿童福利。

40. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)正在通过知识的生成和能力建设帮助其成员国更好地设计社会保障干预措施。拉加经委会还继续更新其关于拉丁美洲和加勒比非缴费社会保障方案的在线数据库。该数据库中有关于现金转移方案、养恤金和劳工以及有利生产的包容等方案的信息。拉加经委会还在非洲经济委员会(非洲经委会)于 2019 年在亚的斯亚贝巴组织的关于更好地监测社会投资的区域协商会议上，与非洲国家分享了其在社会保障方面的区域经验。

41. 亚太经社会正在加强其成员国的国家能力，通过开发分析产品和实施能力建设举措，建立覆盖所有人的全面社会保障体系。这些产品和举措包括社会保障工具箱，这个平台载有下列内容：社会保障良好做法；关于设计、实施社会保障体系和为之供资的一系列单元；以及即将推出的社会保障模拟工具，该工具将使政策制定者能够估计社会保障政策选项对贫困和不平等的影响，同时衡量这些选项的财政成本和负担能力。亚太经社会还设立了一个专家组，由成员国提名的代表组成，以制定加强社会保障方面区域合作的方式。

42. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在全球推动社会保障方案，主要通过提供社会安全网、全民医疗保健和非缴费养恤金计划，减轻妇女的贫困，防止她们陷入贫困。妇女署在社会保障方面向会员国提供的支助一直侧重于能力发展。在这方面，妇女署与芬兰政府国家卫生和福利研究所合作，与经合组织和劳工组织一道，于 2018 年在肯尼亚举办了关于在非洲建立和管理社会保障最低标准的区域培训班。在多米尼加共和国，妇女署与劳工组织和开发署合作，向政府提供综合政策咨询服务，以促进将人权和性别平等观点纳入国家社会保障体系。

43. 世界粮食计划署(粮食署)向 70 多个国家提供了技术支持，以加强国家一级社会保障体系的能力，改善贫困和脆弱家庭获得粮食的机会。技术支持包括帮助制定社会保障政策，就在脆弱和被迫流离失所的情形下部署社会保障方案提供指导，加强受益人信息管理系统，以及改进支付和交付系统。2018 年，粮食署在肯尼亚完成了学校供餐方案向国家自主的过渡。该方案为 120 万儿童提供新鲜膳食。在孟加拉国，粮食署正在支持政府实施可持续并由国家自主的学校供餐方案。在不丹，粮食署侧重于系统建设、政策咨询、技术援助和能力加强支持，以确保政府能够充分管理和实施学校供餐方案。

44. 西亚经社会通过有针对性的研究和政策咨询、技术支持和能力建设，以及通过加强区域合作和经验交流，支持和刺激阿拉伯国家的包容型社会保障改革。

D. 人的能力发展：应对非收入形式的贫困

45. 人居署正在通过《全球住房战略》并根据《新城市议程》，支持尽力消除城市贫困。到 2018 年底，人居署已经支持 40 个国家实施经过改进的住房政策。人居署还通过其参与式贫民窟改造方案，为消除贫困作出贡献。正在支持各个国家和地方政府改善非正规住区的土地保有权保障，使 20 多万户家庭获得了土地保有权保障。通过城市基本服务信托基金，已经向市、大区和国家当局提供支持，以

制定和执行增加公平获得城市基本服务和改善城市穷人生活水平的政策。到 2018 年底，通过人居署支持的项目，约有 270 万人因获得水和环境卫生服务的机会得到改善而受益。

46. 儿基会与许多联合国机构合作，解决贫困的非收入相关层面问题，诸如健康、营养、水、环境卫生和教育。在医疗卫生领域，儿基会牵头开展了建立机构间接种疫苗接受和需求中心的进程，以促进合作伙伴、捐助者和主要方案利益攸关方更严格、更有实证依据和更全面地了解接种疫苗需求。欧洲经委会正在帮助各国制作指导文件，以便他们能够更好地了解和应对现有挑战，以确保公平获得水和环境卫生服务。从对现有情况的评估中汲取的教训之一是，目前的治理框架往往是无视公平的。开发署已经支持孟加拉国的数字中心将金融服务扩展到 300 万没有银行账户的农村居民，并将这一创新在斐济和索马里加以复制。在阿根廷，开发署通过一个国家支持平台帮助六个部委实施综合除贫方案，从而使医疗覆盖范围扩大到 100 万没有公共卫生保险的人员。粮食署支持学校供餐方案，为 1 640 万学童提供食物，导致女生和男生的保留率提高，并成为促进社区复原力、社会凝聚力和稳定的平台。

E. 确保粮食和可持续农业的未来

47. 粮农组织帮助各国制定和实施基础广泛的多部门办法，其中包括多种脱贫途径的选择。特别重视农村转型，加强各国帮助农村地区所有弱势群体的能力，以及考虑消除贫困与可持续发展之间的更广泛联系。

48. 粮食署建立了各种模式，将广泛的伙伴关系、创新的解决方案和针对具体情况的对小农及其国家级政府的支持结合起来，对农业价值链和更广泛的粮食系统产生了系统性影响。这些努力包括注重市场准入的小农农业市场支助、农场到市场联盟和虚拟农民市场等倡议，注重生计的增加资产粮食援助举措以及收获后减少损失的努力，以加强粮食供应链。2018 年，粮食署实施了资产创造和相关培训方案，惠及 55 个国家的 1 000 万人。粮食署及其合作伙伴还帮助开展了由国家牵头的、多个利益攸关方和协商式的零饥饿战略审查，帮助 70 个国家确定到 2030 年实现零饥饿的优先行动。

49. 消除饥饿和营养不良的目标要求对当前的粮食系统和农业做法进行真正的转型式改革，以确保所有人都能获得营养、安全、负担得起和可持续的饮食。在这方面，世卫组织与粮农组织共同领导联合国营养问题行动十年(2016-2025 年)，并正在通过开发支持履行在第二届国际营养大会上所作承诺的规范性产品来支持各个国家。

50. 由妇女署、粮农组织、农发基金和粮食署实施的题为“加快在增强农村妇女经济权能方面取得进展”的联合方案，直接让埃塞俄比亚、危地马拉、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼泊尔、尼日尔和卢旺达的 50 000 名农村妇女参与。该方案旨在改善粮食安全和营养、创收和收入保障，以及妇女在公共领域的参与情况和领导力。该方案还加强了促进性别平等的农村发展的政策环境。2017 年至 2018 年期间，所选定的农村妇女农民将她们的生产力提高了 34%，同时加强了她们对合

作社的参与，这些合作社的收入总共增加了大约 100 万美元。总体而言，该方案惠及七个方案国家的至少 315 000 名妇女、男子和儿童。

F. 减少不平等

51. 妇女署正在帮助各国制定和执行促进性别平等的经济政策，包括关于体面工作、社会保护、无酬照护工作、采购、有气候适应能力的农业和土地的经济政策。妇女署正在牵头努力促进制定政策，根据这些政策，承认、减少和重新分配无酬照护工作，为此将照护定位为一种社会和集体责任，方法除其他措施外，包括改善妇女获得免费或负担得起的儿童保育服务的机会。妇女署制定了一种方法，用于计算儿童保育投资的成本以及对妇女就业和公共收入的积极影响，这种方法已经在吉尔吉斯斯坦、南非、土耳其和乌拉圭得到采用。此外，妇女署加强了妇女的创业精神，导致 25 个国家的 23 000 多名妇女通过妇女署的支持获得了金融服务并改善了业务。

52. 儿基会通过其儿童公共财政方案，设法影响及支持调集、分配和使用国家财政资源，以实现更大、更公平和可持续的有利于儿童的成果。2018 年加快了这些努力，其中包括正在进行分析并倡导为儿童相关政策和服务分配足够资源的国家数量有所增加。

53. 开发署作为全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金赠款的主要接收机构，帮助在 35 个国家提供最后一英里的卫生保健服务。通过开发署与全球基金之间的伙伴关系，140 万人获得了艾滋病毒治疗，630 万人接受了艾滋病毒检测和/或咨询，97 000 名孕妇接受抗逆转录病毒治疗，以预防母婴传播艾滋病毒。约 760 万例疟疾病例得到治疗，分发蚊帐近 2 000 万张，比 2017 年增长了 12%。该伙伴关系使 7 个国家得以实现抗疟药物 100%全覆盖。开发署还更加关注残疾人的机会，推出了关于如何支持残疾人融入的新指南。并且在开发署及其合作伙伴支持下，2018 年有超过 400 万名妇女获得了包括金融服务和非金融资产在内的基本服务，有 1 720 万名妇女登记投票。

54. 粮农组织正在支持各国加快性别平等和增强农村妇女的经济权能。其关于性别平等的政策优先考虑妇女和男子在农村机构中以及在制定法律、政策和方案方面的平等参与和决策；并优先考虑平等获得和控制生产资源、服务、收入、市场和体面就业，以及减轻妇女的工作负担。

55. 拉加经委会正在支持其成员国执行反歧视政策，包括针对土著人民和非洲裔人的平权行动措施；以及解决社会排斥的原因。拉加经委会还协调编写了题为《促进平等：区域间视角》的报告，这是非洲经委会、拉加经委会、亚太经社会和西亚经社会共同努力的结果，重点是平等问题和能够促进平等的公共政策。拉加经委会制定了衡量能力建设方面不平等程度的工具箱。该工具箱分析用于衡量社会经济不平等的不同指标，并提供用于分析直接税收以及实物和现金公共资金转移的再分配影响的要素。

56. 亚太经社会正在加强政策制定者关于不平等趋势和减少不平等的建议的知识库。亚太经社会还制定和完善了衡量机会不平等程度的创新方法，以便更准确

地查明掉队最远的人。亚太经社会还正在开发一个关于不平等问题的在线平台，该平台将托管一个关于不平等及其推动因素的多个层面的互动在线评估工具，以及一个良好做法数据库。同样，西亚经社会开展的规范性工作推出了一个新的框架，通过将结果、机会和自主权的不平等挂钩，来衡量和应对多层面的不平等问题。这些努力将确保采取更具包容性的办法制定政策。

G. 应对气候变化和自然灾害的加剧

57. 环境署-开发署的贫困与环境联合倡议是一个全球方案，支持国家主导开展努力，通过将贫困和环境目标纳入国家和国家以下各级从政策制定到预算编制、实施和监测等发展规划的主流，将扶贫和有利于环境的的目标置于政府行动的中心。到 2018 年底，共有 24 项国家及 4 214 项地方政策和计划、93 项部门政策和计划及 84 项预算编制和支出流程被纳入主流，并建立了 56 个监测和评价制度。环境署和开发署还发起了题为“贫困和环境行动促进可持续发展目标(2018-2022 年)”的联合项目，以防止特别损害穷人和弱势群体的环境退化。

58. 开发署通过其以适应为导向的办法，把面临气候变化的风险最大的人和社区作为目标。在越南，森林、红树林和湿地管理方面的改善使得超过 330 000 名以林为生的人的收入得到提高。在柬埔寨和斯里兰卡，5 500 个住户的农业生计通过更好的水管理变得更有复原力。在日本政府和其他伙伴的支持下，开发署还帮助各国将灾害和气候风险纳入规划和投资决策。在亚洲和太平洋的 18 个国家，海啸多发地区有 115 所学校现在有了应对海啸袭击的行动计划。开发计划署还支持六个加勒比国家加强预警系统。

59. 贸发会议成功地加强了小岛屿发展中国家政策制定者、运输规划者和运输基础设施管理人员的能力，以了解气候变化对沿海运输基础设施的影响，并采取适当的适应应对措施。关键项目成果包括评估牙买加和圣卢西亚在不同气候情景下对气候的多变性和变化的潜在脆弱性，以及协助适应措施规划的可转让方法。

60. 世卫组织在马里和毛里塔尼亚试行了“非洲抗风险能力复制”举措。这一举措的目的是增加抗旱主权保险所覆盖的人数，并通过相关技术援助支持国家机构。它还制定了一套全面的环境和社会标准以及相关的风险筛选工具，后者旨在确保在活动设计过程中查明环境和社会风险，并充分避免、减少或减轻风险。本组织还开始与绿色气候基金建立新的战略伙伴关系，以加强各国获得气候融资的机会，并支持吉尔吉斯斯坦、塞内加尔和塔吉克斯坦调集大约 2 800 万美元气候资金，以加强这些国家的粮食系统对气候变化的复原力。

61. 西亚经社会根据“评估气候变化对阿拉伯区域水资源和社会经济脆弱性的影响的区域倡议”，正在通过应用综合区域评估模型，努力确定气候变化对淡水资源和相关脆弱性热点的预期影响。妇女署正在通过弥合土地权和保有权保障、气候资料以及采用气候智能技术和做法等方面的性别差距，在牵头整合农民妇女的气候复原力。

H. 在脆弱和需要人道主义援助的情况下消除贫困

62. 难民署与世界银行的经济包容伙伴关系和几个非政府组织合作，在五年内减轻了 32 个国家的 50 万名难民和收容社区家庭的贫困。难民署还在加强与粮农组织的伙伴关系，使难民和东道国社区更多地参与基于农业的活动，以增加难民的粮食安全和收入机会。粮农组织还是全球抗击粮食危机网络的主要参与者，建立该网络的目的是从人道主义和发展的角度抗击粮食危机，并解决其根本原因。

63. 工发组织通过其在培训和教育、价值链、技术转让和机构能力建设等方面的工作，支持难民、移民、寻求庇护者、妇女、青年人和其他弱势群体。由于这些努力，工发组织帮助创造了新的就业机会，提高了就业能力，改善了流离失所者和收容社区之间的社会凝聚力。在土耳其，工发组织及其合作伙伴向难民提供技能，使他们能够充分参与社会。

64. 儿基会一直积极管理联合分析和规划活动，并向国家工作队提供支助，以解决脆弱和需要人道主义援助情况下的贫困问题，包括为此加强现金转移方案。同样，人居署通过提供负担得起和安全的住房等基本服务，支持处于危机局势中的境内流离失所者和难民。贸发会议与国际移民组织和难民署协作，为东道国及发展和人道主义伙伴制定政策指导方针，说明如何最好地确保难民和移民利用他们的技能和能力建立生计，同时为东道国社区及其经济作出贡献。

65. 世卫组织满足了面临冲突或反复发生的冲击的国家的紧急需求，并建设其复原力。55 个国家共有 1 000 万人受益于资产创造和相关培训方案。世卫组织还扩大了萨赫勒区域的复原力建设方案，该区域反复发生的气候冲击、对发展与和平议程的投资不足等问题相互交叉。移民组织关于移民、环境和气候变化的能力建设方案已经使 57 个国家的政策制定者受益。移民组织还与人道主义界一道努力，确保从人道主义应急阶段一开始，就减轻和解决人口贩运的风险。

四. 结论和建议

66. 为了加快全球行动，实现没有贫困的世界，会员国不妨考虑以下建议：

(a) 各国应优先消除各种形式和层面的贫困，重新注重不让任何一个人掉队，首先帮助掉队最远的人，包括妇女和儿童、残疾人、老年人和土著人民。应该分配足够的资源来达到这一目标；

(b) 各国应做好充分准备，应对由技术创新、人口结构趋势、气候变化和全球化驱动的工作领域的挑战。需要采取扶贫和以人为中心的办法，将工人权利以及所有人的需要、愿望和权利置于经济、社会和环境政策的核心，以便制定通过体面工作消除贫困的综合政策，包括为此促进包容农村的就业政策和支持非正规经济的正规化；

(c) 需要对农业、特别是小农农业进行持续投资。刺激持续和包容型的经济增长，从农业开始，对农村穷人的就业和劳动收入产生直接影响，是消除极端贫困的推动因素；

(d) 各国政府应扩大获得包容型和公平教育、全民保健覆盖、培训、技能提升和高质量公共服务的机会；

(e) 公共政策应加强卫生体系，特别是为此扩大全民健康覆盖面，以改善生活贫困的人的健康，防止人们因卫生保健费用而陷入贫困，并消除社会群体之间及各群体内的保健不平等现象；

(f) 各国政府应通过实施有利于所有人的适合本国的社会保障体系，扩大充分的社会保障覆盖面。此外，应消除条件不利群体和弱势群体在获得社会保障方面遇到的障碍。

67. 联合国系统及其组织本身则可以通过以下方式加强第三个十年的执行工作：

(a) 在联合国发展援助框架和其他规划进程背景下，优先联合制定和执行消除贫困战略；

(b) 支持国家统计体系建设、数据分析、政策制定和将可持续发展目标纳入国家发展计划和战略的主流等领域的能力发展；

(c) 继续支持加强国家机构，以加强政策一致性和多部门协调，有效消除贫困和饥饿，包括加强粮食安全、营养、社会保障和农业之间的政策一致性，并实施领土发展办法，以减少农村和城市地区之间的不平等，加强资源的可持续利用，并促进农村地区和城市之间的协同作用；

(d) 让政府、处境不利的社会群体和脆弱局面下的群体、民间社会、私营部门、学术界和其他利益攸关方参与制定可采取行动的解决方案，并查明和解决对于加快全球行动、实现没有贫困的世界至关重要的执行工作中的系统性差距；

(e) 在保健人力资源、服务提供、卫生筹资、卫生信息系统、治理和保健产品等关键的系统领域，支持各国政府在国家卫生政策、战略、计划和方案中加强对公平、性别平等和各项权利的重视；

(f) 推进规范性工具和办法，召开全球、区域和国家等级的专家组、论坛和伙伴关系，讨论各种形式和层面的贫困问题，并报告全球、区域和国家等级消除贫困的情况和趋势。