



经济及社会理事会

Distr.: General
23 November 2010
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第四十九届会议

2011年2月9日至18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

消除贫穷

秘书长的报告

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第2010/10号决议编写的,其中理事会决定,2011-2012年审查和政策周期的优先主题是消除贫穷,同时考虑到其与社会融合、充分就业和人人有体面的工作的关系。本报告介绍目前贫穷的趋势,并概述消除贫穷遇到的主要挑战。

* E/CN.5/2011/1, 尚未印发。



一. 引言

1. 自社会发展问题世界首脑会议于 1995 年举行以来，消除贫穷已成为发展的首要目标。作为实现这一目标的重要一步，千年宣言确定了目标，在 1990 年至 2015 年期间把每天生活费不到一美元的人口比例减少一半。

2. 虽然这个目标预计将在全球范围内实现，但一些地区和国家有可能功亏一篑。2010 年 9 月 20 至 22 日，在纽约举行关于千年发展目标的大会高级别全体会议，各国政府认识到，尽管遇到挫折，仍然正在取得进展，包括消除贫穷在内，但也表示关注，生活在极端贫穷和饥饿中的人口超过十亿(见第 65/1 号决议)。距离 2015 年的目标日期只剩下五年不到，在消除贫穷的步伐落后、社会和经济不平等现象依然严重的那些地区，尤其迫切需要总结成功和失败的经验，采取行动加快进度。

3. 本报告介绍目前的贫穷趋势，并概述消除贫穷遇到的主要挑战。¹ 本报告应该与以下几份报告一起阅读：2010 年千年发展目标报告，² 秘书长题为“履行诺言：促进到 2015 年实现千年发展目标商定行动议程的前瞻性审查”的报告(A/64/665)，秘书长题为“联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)的执行情况的报告”(A/65/230)，以及“反思贫穷问题：2010 年世界社会状况报告”。³

二. 消除贫穷的进展情况

A. 收入贫穷

4. 减少极端贫穷和提高生活水平的大部分进展出现在东亚，特别是在中国。其他地区的成绩比较差一些：如表 1 所示，撒哈拉以南非洲以及东欧和中亚的一部分目前无法如期实现减贫目标。在撒哈拉以南非洲，贫穷率自 1990 年代以来就迅速下降，尽管出现目前的经济和财政危机，预计仍然会继续减少，不过该地区仍然有很长的路要走。撒哈拉以南非洲一半以上的人口在 2005 年的生活仍然极端贫穷，该地区许多极端贫穷的人低于贫穷线的生活程度，比其他地区更严重。虽然南亚预计到 2015 年将达到减贫目标，但该地区消除贫穷的步伐必须加快，从 1990-2005 年记录的年平均 1.6%增加到 2005-2015 年的年平均 4.4%。

¹ 本报告考虑到了非政府组织社会发展委员会提供的投入。

² 联合国出版物，出售品编号 E.10.I.7。可查阅 www.un.org/millenniumgoals。

³ 联合国出版物，出售品编号 E.09.IV.10。可查阅 www.un.org/esa/socdev/rwss/2010_media.html。

表 1
每日生活费不到 1.25 美元的人口所占百分比、2015 年目标以及预计的 2015 年百分比

区域	每日生活费不到 1.25 美元的百分比		2015 目标	预计 2015 年 百分比(危机后 设想的情况) ^a
	1990	2005		
东亚和太平洋	54.7	16.8	27.4	5.9
东欧和中亚	2.0	3.7	1.0	1.7
拉丁美洲和加勒比	11.3	8.2	5.7	5.0
中东和北非	4.3	3.6	2.2	1.8
南亚	51.7	40.3	25.9	22.8
撒哈拉以南非洲	57.6	50.9	28.8	38.0
共计	41.7	25.2	20.9	15.0

资料来源：2010 年全球监测报告：危机之后的千年发展目标(华盛顿特区，国际货币基金组织和世界银行)。

^a 世界银行设想了三个减贫情况，按区域分列，时间到 2015 年及以后(2020 年)：危机后、危机前和低增长情况。危机后的情况假设在 2010 年的经济复苏较快，以后也会继续强劲增长。

5. 虽然收入贫穷将在全球和区域一级下降的预测令人鼓舞，但在许多国家贫穷仍然普遍存在，而且问题棘手。达到千年发展减贫目标只是朝着社会发展问题世界首脑会议关于消除贫穷的承诺跨出了一步。例如，在印度，到 2015 年仍然有 3 亿人生活在极端贫穷中，即使该国符合预期达到了减贫的目标。在撒哈拉以南非洲，超过三分之一的人口预计到 2015 年将生活在贫困中。此外，许多人仅仅生活在官方贫穷线之上，一点小小经济冲击就会把他们推向贫穷。例如，如果使用世界银行每日二美元的贫穷线，发展中国家的贫穷人口比例将会大幅度增加(2005 年有 25 亿人生活在贫穷线下)。

6. 全球贫穷趋势掩盖了区域之间各不相同的情况，而区域的趋势又掩盖了国家之间非常不同的情况，甚至收入水平相近的国家之间也是如此。在撒哈拉以南非洲的低收入国家，2005 年的估计收入贫穷在毛里塔尼亚是 13.1%，在利比里亚是 86.1%。几内亚的的贫穷人口比例(70%)几乎是多哥(39%)的两倍，而这两个国家的人均收入都是 350 美元。⁴ 2008 年，安哥拉的人均收入是埃塞俄比亚的五倍，但埃塞俄比亚儿童在学校的时间(平均 8.4 年)比安哥拉(4.4 年)长得多，预期寿命也比较长(56.1 岁，安哥拉是 48.1 岁)。⁵

⁴ 世界银行世界发展指标数据库，可见 <http://data.worldbank.org/indicator>。2010 年 10 月 29 日检索。

⁵ 联合国开发计划署，2010 年人类发展报告。国家的真正财富：人类发展之路。可查阅 www.undp.org/publications/hdr2010。

B. 在收入贫穷之外

7. 虽然千年发展目标的减贫目标是以收入为根据，但极端贫穷不仅是收入不足的问题。生活贫穷的人遭受到的是多方面匮乏、机会限制和社会排斥。社会发展问题世界首脑会议行动纲领指出：⁶ “贫穷有各种不同的表现形式，其中包括缺乏足以确保可持续生计的收入和生产性资源；饥饿和营养不良；健康状况不佳；获得教育和其他基本服务的机会有限或者没有这种机会；发病率和生病死亡率增加；无家可归和住房不足；不安全的环境；以及社会歧视和排斥。无法参与决策和参与公民、社会及文化生活也是它的一个特征”（第二章，第 19 段）。

8. 众所周知，非货币性生产资源和一般性财富的分配，都比收入分配更不平等。获得教育和健康的机会也显然不平等，往往更为持久。许多国家已经成功地减少了收入贫穷，但仍然面临着其他方面的机会遭到剥夺的重要挑战。

饥饿

9. 营养不良人口从 1990-1992 年的 8.17 亿增加到 2009 年的 10 亿，估计在 2010 年已经下降到 9.25 亿。⁷ 虽然预计在 2010 年总体粮食保障会有改善，但饥饿的绝对人数仍然高于在粮食和经济危机之前的人数。营养不良人口的比例在撒哈拉以南非洲仍然最高，2010 年达 30%，但在国家一级的进展差别很大：加纳、马里、尼日利亚和刚果共和国已达到千年发展目标 1 的目标 3（把饥饿人口减少一半）；但在刚果民主共和国，营养不良人口的比例已上升到 69%，而在 1990-1992 年是 29%。

10. 收入贫穷的人数与遭受饥饿的人数不同，这就表明除了收入之外，还要其他因素造成营养不良状况，例如孕产妇保健和教育、喂养和卫生习惯。然而，在一些非洲国家，包括刚果、埃塞俄比亚、肯尼亚和尼日利亚，估计极端贫穷收入的人数少于营养不良的人数。鉴于收入贫穷线的定义是个人或家庭满足基本需求所需的收入，主要是为了避免挨饿所需的食量，这两种人数之间的差异令人怀疑所用的计量标准是否准确。

保健与教育

11. 获得保健与教育对于打破贫穷的循环和防止其代代相传至关重要。然而，生活在贫困中的人在获得医疗保健和正规教育方面遇到种种障碍，并且过早死亡，死因往往是很容易预防的健康。另一方面，疾病可以使弱势家庭陷入贫困。这些

⁶ 《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，决议一，附件一和二。

⁷ 联合国粮食及农业组织，2010 年世界粮食无保障状况。解决持久性危机中的粮食无保障问题。可查阅 www.fao.org/publications。

因素之间的联系突出显示，收入贫穷、健康状况不佳和低教育程度之间存在着恶性循环关系。

12. 穷国在提高小学入学率方面取得了很大进展，但它们仍然有很大的差距需要弥补。2008年，在所有撒哈拉以南非洲国家，小学学龄儿童中每四个至少有一个、初中学龄儿童中每三个至少有一个，没有入学。⁸ 同样，发展中国家由于传染性疾病、包括艾滋病毒、产妇及围产期情况造成的保健负担有所下降，但67个儿童死亡率高的国家中只有10个能够如期实现有关儿童生存的千年发展目标，在撒哈拉以南非洲和南亚，只有不到一半的妇女在分娩时有熟练保健人员照顾。²

13. 已经采取几种办法，把保健、教育和其他因素纳入贫穷的计量标准。联合国开发计划署(开发署)推出一个新的计量贫穷标准，多层面贫穷指数，其中考虑到在保健、教育和生活水平方面的重叠剥夺情况。根据指数的标准，大约17亿人生活在多层面贫穷中。⁵ 这个数字超过了在这些国家每天生活费不到1.25美元有13亿人的估计人数。在这些国家中，60%以上的多层面贫穷率高于收入贫穷率。南亚国家的差异尤其明显，那里的多层面贫穷指数由于营养不良而普遍偏高。也就是说，一些国家在减少收入贫穷方面取得成功，但仍然面临着确保获得教育、保健和粮食以及基本服务的重要挑战，特别是清洁的厨用燃料。⁹

三. 消除贫穷面临的挑战

14. 各国要实现消除贫穷，面临不同的经济、社会和政治挑战，最重要的挑战包括缺乏持续和可持续的经济增长。经济增长但没有生产性就业、社会和经济不平等、经济冲击、环境灾害和冲突等等。

A. 持续的包容性增长的挑战

15. 经济的快速增长和宏观经济稳定是持续减贫的必要条件。中国和其他一些东亚和东南亚国家，例如马来西亚、泰国和越南，过去二十年来增长强劲，已成功地大幅度减少贫穷。但是，只靠经济增长是不够的。穷人往往被排斥在经济增长过程外，特别是在高度不平等的社会，在那里他们可能无法获得生产性资源，包

⁸ 联合国教育、科学及文化组织，涵盖边缘化群体：2010年全民教育全球监测报告。可查阅 <http://unesdoc.unesco.org>。

⁹ 使用一个单一的多层面计量标准，其中合并多种贫穷标准，是否适当，已经有人质疑(见 Martin Ravallion, "Mashup Indices for Development", *Policy Research Working Paper* no. 5432, The World Bank Development Research Group, September 2010)。这里使用该计量标准，只是为了说明，如果考虑到收入以外的其他方面的贫穷，贫穷率将会增加。

括土地、市场或运输和通信基础设施。在大多数国家，收入和财富越来越不平等的现象已经限制了经济增长对于减少贫穷的作用。¹⁰

16. 一般情况下，在平均收入增长最快的国家，在初期不平等现象最低的国家，在经济增长最具包容性的国家，即增长与不平等现象下降相结合的国家，贫穷减少的速度最快。还有证据表明，初期高度不平等会阻碍经济增长，而再分配政策对经济增长的影响，取决于所采取措施的类型。贫穷，尤其是它的非收入方面，也已显示出会成为经济增长的障碍。一定水平的经济增长的结构组成也是很重要的：劳动力密集型比较重的增长模式能够更快地减少贫穷。

17. 然而，在许多低收入国家，经济增长速度缓慢是减少贫穷的主要障碍。如果没有足够的经济增长的速度来提高平均收入的水平，贫穷国家进行再分配的机会就有限。非洲在危机前的经验充分说明，经济增长是减少贫穷的必要条件，但不是充分条件。以拉丁美洲为例，过去二十年里相对疲弱的经济增长和持续的高度贫困和不平等也清楚证明，持续的包容性经济增长是减少贫穷所必需的。¹¹

B. 创造就业机会的挑战

18. 就业是使得收入增长得到普遍分享的一个重要的渠道，是社会融合的必要手段。报酬充分的工作提供收入保障和社会保障，改善保健和教育状况，最终摆脱贫穷。如果增长已经产生和持续地增加足够的生产性就业机会，这种好处会得到更公平的分配。

19. 在目前的危机之前的经济扩张时期，大多数地区的就业都在增长。1990 至 2007 年期间，全球就业增长约 30%。但是，这种增长并不足以吸纳不断增长的劳动力大军：记录显示，失业率从 1996 年的 1.6 亿增加到 2007 年的约 1.9 亿，整个时期的失业率维持在 6%。¹² 此外，就业增长并没有向劳工再分配收入。工资在总收入中所占的份额，拉丁美洲和加勒比地区下降最大，在 1990 至 2007 年期间下降了 13 个百分点，其次是亚洲和太平洋地区（-10 个百分点）和发达国家（-9 个百分点）。¹³ 在这些份额下降的同时，全世界组织工会的活动减少，贸易和金融的管制日益放宽。

¹⁰ See Stephan Klasen, "Economic growth and poverty reduction: measurement and policy issues". OECD Development Center Working Paper No.246. (Paris, September 2005).

¹¹ Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney and Luis Servén, "Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles" (Washington, D.C., The World Bank, 2006).

¹² 国际劳工组织，全球就业趋势(2008年)。

¹³ 国际劳工组织，2008年工作世界报告：金融全球化时代的收入不平等(日内瓦，国际劳工研究所，2008年)。

20. 经济危机迄今已导致就业和工资急剧下降。在全球范围内，失业人数到 2010 年中期估计已达 2.1 亿，而 2007 年是 1.78 亿。¹⁴ 但是，在高度贫穷和社会保障系统不健全的国家，大多数工人经不起长期失业。从正规部门下岗的工人转向非正规经济部门，但往往那里的工资比较低，工作条件比较差。经济衰退已经使得非正规部门工人的收入更低，因为需求减少，价格下降，非正规就业的竞争加剧。因此，2008 至 2009 年期间，关于全世界在业贫穷的估计表明，高达 2.15 亿的工人可能已经加入了每日生活费不到 1.25 美元的行列，使得多年来在减少体面工作不足方面取得的进展出现倒退。¹⁵ 虽然融入全球经济程度较低的贫穷国家迄今较少受到危机的影响，但它们也比较缺乏韧性，比较无法应对这些影响。农业部门的增长小幅下降实际上可能造成贫穷不成比例地增加。

21. 劳动力市场困境的持续时间越长，受影响的工人、他们的家庭和他们的社区越可能陷于长期贫穷之中。在这方面，令人关注的一个主要问题是危机对青年的影响，他们的失业率不成比例地高，在非正规部门低工资就业的比例过多。在劳动力市场的早期经验影响到青年未来的收入潜力，影响到当代和后代青年的教育程度和健康状况。

22. 总体而言，许多发展中国家的经济发展道路并没有导致生产性就业持续改善。如果就业增加，就业也没有带来社会保障和收入保障。从农业迁出的工人往往从事低附加值的活动，主要集中在城市的非正规部门，那里的持续生产率增长和向上流动的范围是有限的，而在许多农村地区，农业生产率仍然停滞不前。

23. 宏观经济政策的目标一般不是为了促进生产性就业和体面工作。相反，许多国家在 80 年代和 90 年代实施的宏观经济稳定措施，导致在基础设施、技术和人力资源方面的公共投资减少，而这些对于提高生产率和减少脆弱性至关重要。只有少数几个国家在经济和社会领域成功实施了配套政策，通过提高农业生产力和进行土地改革，迅速启动增长进程，并通过大力投资于教育、研究和基础设施的发展，支持在工业和服务行业的发展。东亚和东南亚一些国家就是很好的例子。

24. 与此相反，许多撒哈拉以南非洲国家在国际金融机构施加通货紧缩和自由化政策之后，放弃了早期的国家为主导的工业化战略。它们的经济仍然以农业为主，非农业就业极少，非正规部门庞大，工业和出口部门有限。大多数拉丁美洲国家和其他一些中等收入国家，如菲律宾和南非，劳动力市场具有高度二元性，提供体面工作的正规工业部门与非正规部门并存。即使在印度，90%的劳动人口属于

¹⁴ 国际劳工组织，就业复苏疲弱，失业率和体面就业不足居高不下。20 国集团的就业和劳动市场最新趋势。2010 年 11 月 11 日至 12 日在首尔举行的 20 国集团首脑会议上发布的报告。

¹⁵ 国际劳工组织，2010 年全球就业趋势(日内瓦，国际劳工局，2010 年)。

非正规部门，尽管一些高增值服务业在最近几年已经起飞。¹⁶ 经济变更没有能够提供持续、包容和公平的经济增长，为减少贫穷创造必要条件。

25. 针对目前经济危机采取的措施表明，最近的政治势头倾向于投资于社会保护和改善社会服务。其中一个原因是许多发展中国家，尤其是在亚洲和拉丁美洲和加勒比地区，在危机发生前的经济扩张时期成功地避免了巨额经常账户赤字和改善了债务比率，从而保持了稳固的财政基础。另一个原因是认识到创造就业和支持工人是恢复总需求的必要条件，对于走向更具持续性和包容性的经济增长道路至关重要。然而，危机制约了政府持续花费的能力。此外，宏观经济政策的目标仍然集中在财政整顿。总的来说，贫穷国家实施或宣布的措施很少表明，将会借着这场危机来检讨社会保护计划的不足或建立最低限度的社会保护。

C. 不平等的挑战

26. 经济和社会不平等影响到经济增长对减贫的作用。穷人不仅被经济增长过程摒弃，往往还被排除在社会和政治生活之外。包括收入、保健和教育在内的贫穷的多层面不平等往往与其他特点重叠，包括性别和地区，助长了一些群体的制度性不利条件，加重了机会的不平等。

收入不平等

27. 1990 年以来，越来越多的国家趋向于不平等。1990 至 2005 年期间，大约三分之二收集有数据的国家的不平等现象增加，在 70% 的这些国家中，最富有 10% 的收入者与最贫穷 10% 的收入者之间的收入差距扩大。^{13, 17}

28. 劳动和资本占收入的相对份额是不平等和贫穷的重要标志。由于大部分收入记入资本，因此，一般而言记入社会最富有的成员，小部分收入属于要工作才有收入的大多数人民。1990 年以来，在 60% 的这些国家中，记入劳动的收入所占份额都在下降。¹⁸

29. 金融自由化，累退税制，监管不力情况下的私有化，土地和信贷之类生产性资产的不平等分配，都助长越来越不平等的现象。劳动力市场的一些政策允许更多不稳定的工作增加，最低工资侵蚀，以及工会的议价能力减弱，也促成了贫富差距日益扩大。

¹⁶ 消除贫穷和不平等。结构改变、社会政策和政治。(联合国社会发展研究所出版，2010 年，出售品编号 E.10.III.Y.1)。

¹⁷ Francisco H. G. Ferreira and Martin Ravallion, "Global Poverty and Inequality: A review of the evidence", in *Policy Research Working Paper Series*, no. 4623 (Washington, D. C., World Bank, 2008)。

¹⁸ 联合国开发计划署，国家的真正财富：人类发展之路，2010 年人类发展报告 (New York, Palgrave Macmillan, 2010)。

30. 工资在国内生产总值(GDP)所占份额增长,或收入分配改变,使生活贫穷的人分配到更大份额,都使得贫穷率下降。此外,经济增长与减少贫穷之间的差距,至少部分归因于收入的不平等。例如,博茨瓦纳收入大幅增长,但贫穷只稍微减少,加纳增长不大,却导致贫穷大量减少。两者之间的差别大部分可以用不平等来解释。¹⁹

人力资本不平等

31. 收入贫穷阻碍了人力资本的积累,并可能导致恶性的贫穷陷阱。保健指标良好和教育水平较高的国家往往总体不平等的情况比较低。在所有国家,人口中比较穷的阶层不太可能获得高质量的医疗保健和教育。穷人得到的公共服务往往质量低于提供给较富裕群体的服务。

32. 贫穷和不平等常常从一个世代传递到下一个,儿童在出生时和在整个童年时期受到剥夺,往往到成年时也受到类似的限制。在收入分配比额表较低端的家庭的儿童往往健康较差,预期寿命较短,教育程度较低,导致成年时收入较低。

33. 位于财富分配较低端的人,婴儿和儿童死亡率比较高,预期寿命比较短。虽然在发展中世界每四个孩子中有一个是体重不足,最贫穷的10%的家庭中五岁以下体重不足儿童所占比例是最富有10%家庭的两倍。²在东亚和太平洋地区、阿拉伯国家以及拉丁美洲和加勒比地区,最富有的五分之一家庭的婴儿死亡率还不到最贫穷五分之一家庭的一半。贫穷限制了教育,特别是对女孩。在最贫穷的20%的家庭中女孩的失学几率是最富有的20%家庭中男孩的四倍。²保健不佳和缺乏教育,进而限制了生产性工作的能力,减少终身收入的潜力,从而导致跨代贫穷的恶性循环。

两性不平等

34. 虽然过去三十年在减少两性不平等方面出现了长足的进步,妇女相对于男子来说在大部分生活领域仍然处于不利地位。两性不平等反映了社会结构、文化和价值观,这些层面体现在女童和妇女的机会和结果的不平等。传统的性别角色助长贬低妇女的能力和贡献。妇女对于无偿的护理工作要负起更大的责任,这限制了她们从事正式工作的机会,在很多情况下限制了她们进一步受教育的能力。

35. 妇女往往集中在弱势就业,更有可能成为在业穷人,在农业部门的人数过多。她们更可能属于低收入、低生产率和低工作保障群体。在发展中地区,弱势就业

¹⁹ Augustin Kwasi Fosu, "Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence", paper prepared for the Expert Group Meeting on Poverty Eradication held from 15-17 September 2010 in Addis Ababa. Available from www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Fosu%20Longpaper.pdf.

占妇女总就业人数的 65%，占男子的 57%。² 弱势就业的性别差距在亚洲和非洲地区最高。¹⁵ 在经合组织国家，女性的收入平均比男子少 17.6%；而在所有的国家，这种性别差距在工资收入最高的人中更高，只有少数几个国家例外。

36. 计量家庭的贫穷和收入水平可能掩盖两性不平等现象。虽然家庭可能不穷，但女性成员不太可能控制家庭资源，并可能在财务保障方面依赖男性。在家庭内的资源分配可能不平均，与女性相比，男性家庭成员更可能获得数量较多和质量更好的食物，更可能被送到学校和继续就读，更可能在需要时获得医疗保健。

城乡不平等

37. 虽然贫穷率在城市的增加速度快于农村地区，农村地区的贫穷率仍然比较高。在全世界各地，城市和农村居民的福利差距都很大。城市地区于农村地区相比，工资比较高，就业更可能是在工业或服务行业。城乡差距不仅仅表现在工资上。在大多数国家的公共服务中，城市的医疗保健和教育都更方便、更优质。在发展中地区，差不多 70%的城市人口的卫生条件得到改善，而在农村地区只占人口的 40%。² 农村儿童失学的几率是城市儿童的两倍。

38. 在工资和其他机会方面的城乡差距是推动和拉动农村向城市迁移的不变因素。大多数发展中国家创造的就业机会，无法持续吸收向城市地区不断迁移的人口。这是造成贫民窟数量和城市不平等快速增长的原因。秘书长为 2010 年首脑会议提出的千年发展目标报告指出，千年发展目标 7 关于改善至少 1 亿贫民窟居民生活的目标（目标 7），已被证明设想太低，远不足以扭转贫民窟居民的人数不断增加的趋势。这些挑战只会变得更加严重，除非采取适当的纠正措施，例如良好的城市规划。归根结底，更平衡的增长，包括农村发展，是解决日益增加的城市不平等和日益扩大的城乡差距的唯一长远办法。

D. 冲击、气候变化和冲突的挑战

39. 大多数生活在贫穷线以上的人口仍然很容易陷入贫穷。经济冲击有许多形式，可以毫无预警地把人推向贫穷，或使得穷人变得更穷。

40. 贫穷的家庭通常收入不规则，储蓄极少，无法在困难时期提供缓冲。储蓄可能不是现金，而是牲畜或其他资产，不容易转换成现金。失业、家人生病或作物疾病等突发事件可能消耗家庭资源，并导致家庭贫困。自然灾害、冲突和宏观经济的变化是大规模经济冲击的形式。有时候，家庭可以在短期内复原。有时候，冲击能制造长期的贫困陷阱。

41. 冲突和气候变化与贫穷具有重大的、动态的关系。生活在贫穷中的人或容易陷入贫穷的人往往没有能力来避免贫穷的发生，往往受到贫穷的影响最大。

贫穷与冲突

42. 人均收入低的国家最有可能发生武装冲突。贫穷可以导致冲突，因为它造成条件差异，又无力提供解决办法。收入不平等和就业机会有限，特别是对青年人，加上社会分裂和排斥，使得社会紧张局势加剧，爆发冲突。

43. 冲突需要付出经济和人类发展的巨大代价。据估计，内战每年使经济增长至少减少 2%。因此，一个典型的七年战争使国家的财富减少 16%。²⁰ 受冲突影响的国家往往大量资本外逃，公共资源可能从社会和其他开支转用于军事开支。

44. 冲突破坏家园和必要的基础设施，如道路和医院，并影响保健和教育以及粮食和其他消费品的运送渠道等公共服务。不安全可能进一步使得成年人和儿童无法工作和入学，从而降低生产率和收入，造成年轻人无法弥补的学习差距。主要由于非战斗人员的损伤和疾病，人力资本进一步减少。与冲突有关的死亡中，90% 不是因为暴力，而是因为疾病和营养不良。²¹ 社会资本也在冲突中恶化，因为家庭和社区分散或流离失所。

45. 妇女尤其受到冲突的影响。她们常常遭受性暴力，而且生殖保健不足。由于法治崩溃，犯罪者逍遥法外，其他各种对妇女的暴力，例如家庭暴力，往往变得更加频繁。由于妇女通常承担家务，她们必须找出其他方法来养家糊口，并照顾儿童和老人。

46. 在脆弱的受冲突影响的国家，实现千年发展目标的进度最慢。冲突前的收入水平和社会发展措施需要许多年才能恢复。此外，曾经发生冲突的国家最有可能再爆发冲突，使得可持续安全和可持续减贫的工作更为困难。

贫穷与气候变化

47. 在接下来的二十年里，气候变化的影响可以使撒哈拉以南非洲更容易爆发内战。研究发现，在该地区的作物对轻微的温度变化高度敏感，非洲的大多数穷人都依赖这些作物维持生计。1980 至 2002 年期间，任何一年中如果气温上升一摄氏度，发生冲突的几率就增加 50%。目前的预测表明，到 2030 年该地区的气温将上升一摄氏度多一点。²²

²⁰ Paul Collier. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It*, (New York, New York, Oxford University Press, 2007)。

²¹ Gareth Evans. “*Conflict and poverty*” paper prepared for the keynote Address to the Plenary Session on Tackling Conflict, Fragility and Insecurity: Creating the Conditions for Effective Poverty Reduction, at the Conference on the Future of International Development, Department for International Development London, March 2009. 可查阅 www.dfid.gov.uk/wp2009/speeches/dfid-conf-gareth-evans.pdf。

²² Stanford University Programme on Food Security and the Environment. “*Study finds climate change could boost incidence of civil war in Africa*”. Press Release, 23 November. 可查阅 http://foodsecurity.stanford.edu/news/fse_study_finds_climate_change_could_boost_incidence_of_civil_war_in_africa_20091123/。

48. 尽管发达国家的温室气体排放量比较高，但发展中国家更容易受到气候变化的影响。气候变化将严重影响到世界上数以百万计的贫穷人口，阻挠减少极端贫穷的努力。如果没有足够的手段来调整适应，贫穷的个人和社区将会陷入贫穷陷阱。

49. 生活在贫穷中的人民，尤其是在边缘环境和农业生产力低地区的人，直接依赖遗传、物种和生态系统的多样性来支持他们的生计。因此，气候变化对自然系统的影响威胁到他们的福祉。气温和降雨模式的变化对发展中国家农业的影响已经有目共睹；农作物歉收和家畜死亡造成的经济损失，造成食品价格上涨，日益破坏粮食保障，特别是在撒哈拉以南非洲的部分地区。

50. 与此同时，迅速增加的人口对粮食的需求不断增加。据估计，由于气候变化对农业影响的结果，到 2080 年，高达 6 亿以上的人可能面临营养不良。到同一年，还有 18 亿人可能生活中缺水。²³ 自然灾害的频率和严重程度增加可能使数以百万计的人流离失所。与此同时，以农业为主导的减贫战略，由于重点放在增加农村收入和就业，可能会受到影响。

51. 气候变化还预计将对健康产生负面影响，因为重大疾病的范围扩大，引进新的疾病，增加已经不胜负荷的卫生系统的负担。世界卫生组织估计，由于全球变暖对营养不良、腹泻病、疟疾和洪水的影响，每年死亡人数增加了 14 万人。由于贫穷国家受到的冲击更严重，气候变化使现有的健康差距扩大。²⁴ 气候变化还预计会加剧城市环境问题，例如空气污染增加及其有关的健康后果。

52. 气候变化对社会群体的影响各不相同。脆弱性和适应能力受到性别、年龄、教育、种族、地理和语言等因素的影响。比如，儿童更容易饥饿和害病。老年人的免疫系统减弱，使他们更容易受到疾病和天气变化的影响，特别是热浪，而且他们行动也比较慢。妇女和儿童与灾害相关的死亡率是男子的 14 倍，妇女在社会中享有的社会经济权利比较少，因此更容易受到灾害影响。²⁵

53. 消除贫穷、和平与安全以及环境监管之间是相辅相成的。社会发展政策的重点是可持续性、包容性增长、体面的工作和减轻冲击的社会保护，可以加强生活在贫穷中的人或容易陷入贫穷的人的韧性。对绿色就业的投资是一个重要的缓解策略，通过创造就业机会也有可能减少贫穷和建立社会稳定。绿色就业包括那些

²³ 联合国开发计划署，2007/2008 年人类发展报告：应对气候变化：分化世界中的人类团结 (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2007)。可查阅 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>。

²⁴ World Health Organization, *Protecting health from climate change: connecting science, policy and people*. Geneva, 2009。可查阅 www.who.int/globalexchange/publications/reports。

²⁵ Ariana Araujo, and Andrea Quesada-Aguilar. “*Gender equality and adaptation*”. Fact sheet, Women’s Environment and Development Organization and The World Conservation Union. Available from <http://www.gender-climate.org/pdfs/FactsheetAdaptation.pdf>。

降低能源、水和原材料消耗以及降低温室气体排放的工作。到 2020 年，无害环境的产品和服务的全球市场预计将增加一倍，从 13.7 亿增加到 27 亿美元，因此就业为减少贫穷提出了一个切实可行和可持续的解决办法。²⁶

四. 主要的政策挑战

A. 经济增长与就业

54. 保持宏观经济稳定的政策用抑制通货膨胀和控制财政赤字的办法来维持短期稳定，在实体经济和劳动力市场造成波动。为了强调平衡公共预算，往往导致对基础设施、技术和人力资本的公共投资下降，而这些都对经济增长和创造就业至关重要。特别是农业公共支出，在 1980 年至 21 世纪初期间下跌，非洲从 1980 年占总开支 6.4% 下降到 2004 年的 5%，亚洲从 14.8% 下降到 7.4%，拉丁美洲和加勒比在同一时期从 8% 下降到 2.7%。¹³

55. 但是，农业仍然是贫穷妇女和男子生计的主要来源。小型和中等规模的农场为发展中国家的大多数人口提供就业机会。尽管很多人认为，出口生产是最有利可图的选择，大型商业农场能够更有效地进入国际市场，但大部分的证据表明，在一些国家，国内的城市市场是推动农业生产力的关键因素，小而灵活的家庭农场为这些市场提供了更好的服务，只要它们连接到本地的贸易网络并得到非农业收入来源的支持。²⁷ 在具有庞大农业部门的国家，如果着重使少量土地所有者获得更多的投入（主要是化肥和高产种子）、基础设施、信息和市场，从而提高他们的农场和非农场生产力，就会看到农业产出显著增加。

56. 许多国家的中小型企业雇用了很大部分的城市和农村劳动力。在发展中国家，这些企业往往是非正式经营，工资低，收入无保障，缺乏福利。要提高这类企业创造体面工作的能力，必须提供给它们信贷、技术援助，管理能力和信息建设。此外，还必须简化企业的形成和监管程序，在保障和改善工人的保护之间取得平衡。

B. 社会保护的作用

57. 社会保护措施使人免于各种冲击，提高人的管理和克服各种情况的能力，以免他们的福祉受到影响，这些是减少脆弱性和防止生活条件恶化所必不可少的。在发生经济危机的时候，社会保护制度发挥了稳定社会和经济的重要作用。从长

²⁶ 联合国环境规划署，绿色就业：可持续低碳世界中的体面工作。内罗毕，2008 年。可查阅 http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf。

²⁷ 见“Links between urban and rural development in Africa and Asia”，Cecilia Tacoli，in “*Proceedings of the Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development*”，United Nations，New York，21–23 January 2008。

远来看，社会保护能够帮助个人和家庭建设人力资本，改善他们的生活前景，从而解决贫穷的根本原因。

58. 家庭和其他非正式的社会保护机制在低收入国家仍然重要，但它们的作用受到一些趋势的限制，例如城市化、家庭结构的改变和资源基础薄弱。同时，在许多国家，正规的社会保护制度的覆盖范围仍然有限。国际劳工组织估计，全世界工作年龄人口中只有 20%的人和他们的家庭能够得到全面的社会保护制度。²⁸

59. 特别是，发展中国家建立的社会保险计划并不一致，这种计划通常必须缴费，对失业、疾病、年老和其他紧急情况提供保护。与此相反，社会援助旨在减轻贫困和社会排斥，已经成为发展中国家的社会保护的重要组成部分，那里的非正规性很常见，公共服务很有限。现金转移支付以教育和其他人力资本投资为条件——例如巴西的 Bolsa Familia，墨西哥的 Oportunidades，或哥伦比亚的 Familias en Accion，以及现金转移支付以工作为条件——例如印度的国家就业保障法，或者埃塞俄比亚的生产安全网计划——现在在亚洲和拉丁美洲一些国家广泛实施，覆盖的人口比例很大。无条件现金转移支付计划，无论是绝对的，如南非的儿童支助赠款，受益人超过 400 万，或是普遍的，例如赞比亚的卡洛莫社会转移支付试办计划，在过去二十年也日益普遍。

60. 总体而言，成功地减少了收入贫穷并普遍改善社会条件的国家已经制定了全面的社会保护政策，覆盖了大多数人口。在社会保护制度最弱的国家，经济危机的社会后果最为严重。来自世界各地的证据显示，社会保护计划有可能减少贫穷和不平等。在收入达到一定水平的国家，增加社会保护支出与降低贫穷水平具有相关性。²⁹ 国际劳工组织估计，在大多数欧洲联盟国家，非养老金现金转移减少了陷入贫穷的风险 20%以上，在丹麦、芬兰、法国、匈牙利、荷兰和瑞典等国，甚至减少了 50%以上。³⁰ 世界银行估计，社会保护可以把短期贫穷减半，从而把穷人总数至少减少 5%到 10%。³¹ 在墨西哥，Progresa(现在改名Oportunidades)可能使其受益者的贫穷率下降了 36%。³² 巴西指出，Bolsa Familia的扩充，加上最低工资提高，是提前实现千年目标目标 1 的原因。³³

²⁸ 2010/11 年世界社会安全报告: *Providing coverage in times of crisis and beyond*(Geneva, International Labour office, 2010)。

²⁹ Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction”, Background paper commissioned for the UNRISD Report “*Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*”。

³⁰ 见 *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*, pp.107-108 and figure 8.9。

³¹ 社会保护对千年发展目标的贡献, (Washington, D.C., 2003 年), 第 8 页。

³² Rolf Künneemann and Ralf Leonhard “*A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals*”, Stuttgart, Brot für die Welt, 2008。

³³ *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007, p.26。

61. 虽然社会保护体系的结构应该视各国具体情况而异，但也有一些普遍的指导原则。在缺乏社会保护制度的国家，一个全面的社会保护体系的第一块基石，应该包括一个基本的、必要的、适合具体情况的社会转移支付和获得基本服务，包括医疗保健、教育和适当营养的基本设施。这种转让或社会保护的基本设置如果逐步落实，即使在最贫穷的国家也是负担得起的。国际劳工组织在 12 个亚洲和撒哈拉以南非洲国家的一系列研究表明，在 2010 年，一个基本的社会保护计划的初始年度费用总额将占国内生产总值的 2.2%到 5.7%。³⁴ 个别项目看起来更加负担得起：在大多数作了研究的国家中，提供基本的儿童福利的费用不到国内总产值的 3%；社会援助的费用，包括穷人 100 天的就业计划，比国内生产总值的 1% 少的多；普及基本医疗保健的费用，在作了研究的亚洲国家，估计占国内生产总值的 1.5%，在布基纳法索，占国内生产总值的 5.5%。如果考虑到不对社会保护投资的潜在后果，这些费用实在微不足道。

62. 社会保护计划要取得成功，关键因素是可持续的资金。国际劳工大会 2009 年 6 月通过的全球就业契约呼吁，“国际社会提供发展援助，包括预算支持，建立在国家基础上的最低限度的社会保护”。³⁵ 目前，撒哈拉以南非洲的低收入国家的社会援助方案强烈依赖国际援助。从长远来看，各国必须确保必要的财政空间，才能保证最低限度的社会保护的可持续性。事实上，相近收入水平的国家对于公共开支以及分配给社会支出的公共资源份额，有相当程度的自由裁量权，这表明承受能力主要是一个政治意愿的问题。

63. 加强社会保护体系需要甄别政策选择，以避免把最需要支持的群体排斥在外。通常，采取的措施没有考虑到妇女和女性为户主的家庭的特殊要求。例如，与就业状况挂钩的保护方式，往往对妇女不利，因为妇女的经济活动大部分是无报酬的，她们在劳动力市场的参与与男子相比更为时断时续。然而，解决两性不平等和妇女的需要会带来很大的利益。例如，据估计，在相当数目的撒哈拉以南非洲国家，如果提供给妇女农民与男子一样多的投入、信贷和技术援助，农业生产率将提高 10%到 15%。³⁶

C. 社会政策与结构改造

64. 经济已在增长，农业生产率提高，农村和城市地区都在持续增加体面工作，这样的国家在减少贫穷方面进展最快。这些国家在经济和社会领域也实施配套政

³⁴ 国际劳工组织 *Extending social security to all. A guide through challenges and options*, (Geneva, International Labour Office, 2010)。

³⁵ *Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact*, (Geneva, International Labour Office, 2009), para. 22(9)。可查阅 <http://www.ilo.org> (accessed on 9 November 2010)。

³⁶ C. Mark Blackden and Chitra Bhanu, “Gender, growth and poverty reduction”, World Bank technical paper no. 428 (Washington D.C., World Bank, 1999)。

策，政府投资于基础设施发展和社会服务，对提高生产力和减少脆弱性具有关键作用。

65. 减贫的成功案例表明，要解决造成和延续贫穷的根本原因，社会政策必须是整个发展战略的一个组成部分。为缓解市场或机构的失败和为暂时缓和冲击而采取的补救措施，不会带来结构性改造，无法减少社会和经济不平等，也无法促进包容的、公平的经济增长。

66. 贫穷是整个社会不平等和歧视造成的结果。普遍享有基本社会保护和社会服务，特别是保健和教育，是打破贫穷世代循环、维持社会凝聚力和加强社会契约的必要条件。但是，如果这些条件没有更广泛的干预措施加以配合，解决资源的提供和再分配问题，它们对贫穷和脆弱性的影响仍然有限。例如，确保获得土地、信贷和其他生产性资源，公平的继承权，贫穷妇女和男子具有充分的法律行为能力和获得司法救助，这些措施对于消除贫穷至关重要。巩固财政的机制，包括累进税，也是必要的。

67. 所有社会成员参与社会、经济和政治生活非常重要，这样才能确保政府的应对措施符合社会的需要，包括穷人的需要。然而，对个人和社会群体的歧视使他们无法参与。社会运动历来为穷人和受排斥群体发声，阐明他们的利益。他们也有能力让政府和其他人承担责任。为社会运动创造一个有利的环境和针对歧视采取公共行动，对于平衡不公平的权力分配、促进参与、从而促进社会融合十分重要。

68. 要为解决贫穷的根本原因采取适当的政策措施，需要就收入贫穷和其他层面的匮乏的层次、期限和严重程度获得详尽的信息。特别是在贫穷国家，必须加强统计能力，以产生和传播可靠的数据，才能改进扶贫政策和方案的制定和评价。

五. 结论

69. 尽管发生金融危机，世界仍然在按计划把每日生活费不到 1.25 美元的人口比例到 2015 年减少一半。但是，实现千年发展目标的减贫目标只不过是向着社会发展问题世界首脑会议关于消除贫穷的承诺跨出了一步。即使达到了这个目标，到 2015 年仍然差不多有 9 亿人生活在极端贫穷之中。而且，即使在那些已经成功地减少了收入贫穷的国家，在确保获得教育、保健、粮食和其他基本商品和服务方面仍然面临重要挑战。

70. 区域贫穷趋势掩盖了国家之间的不同经验，甚至在收入水平相近的国家之间也是如此。持续的经济增长，生产性就业和体面工作有足够增加，使得一些国家的贫穷快速下降。但是，在许多其他国家，工作还不能提供收入保障和社会保护。经济变革并没有带来减少贫穷所必要的持续、包容和公平的增长。收入不平等日

增，加上性别不平等和其他形式的边缘化和社会排斥，进一步限制了经济增长在减少贫穷方面的作用。冲突、与天气有关的灾害和其他气候变化的影响使得受到危害的国家更加缺乏经济机会。

71. 这种冲击的社会后果在社会保护系统最弱的国家最为严重。一般而言，成功地大规模减少收入贫穷和改善社会条件的国家已经制定全面的社会保护制度，覆盖了大多数人口。现有证据表明，一个最低限度的社会保护是负担得起的，不投资于社会保护的后果是严重的。一个国家如果没有基本的社会转移支付计划，促进获得医疗保健、适当水平的营养和社会稳定，就不能解放它的生产潜力。对于最近的经济危机的反应表明，现在出现了对社会保护投资和改善社会服务的政治势头。应作出努力保护社会开支。

72. 经济增长、农业生产率提高、体面工作在持续增加的国家，在减少贫穷方面取得的进展最快。特别是，具有庞大农业部门的国家，通过增加投入、基础设施、信息和市场，着重提高小型土地所有者的农场和非农场生产力，都使得农业产出显著增加，农村和城市的贫穷下降。

73. 减贫的成功案例表明，要解决造成和延续贫穷的原因，社会政策必须成为整个发展战略的一个组成部分。普遍享有基本社会保护和社会服务，特别是健康和教育，是打破贫穷世代循环、维持社会凝聚力和加强社会契约的必要条件。但是，如果没有更广泛的干预措施加以配合，解决歧视、获得资源及其再分配的问题，它们对贫穷和脆弱性的影响有限。
