



大会

Distr.: General
21 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程* 项目 22(e)

消除贫困和其他发展问题

消除农村贫困以执行《2030 年可持续发展议程》

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 [76/219](#) 号决议提交的，其中考察了农村贫困、特别是发展中国家农村贫困的现状，并为应对各种差距和挑战提出政策建议，特别侧重于贫困和不平等之间的联系。

* [A/77/150](#)。



一. 解决日益严重的不平等问题，以便加快消除农村贫困，实现《2030 年可持续发展议程》

1. 本报告按照大会第 76/219 号决议的要求，考察目前农村地区实现可持续发展目标 1 的进展情况。
2. 据估计，2020 年，冠状病毒病(COVID-19)疫情使极端贫困人口增加 9 000 多万。¹ 此外，额外粮食价格冲击可能会使更多的人陷入贫困。² 对农村地区的直接影响往往是由最贫困的人承受。³
3. 20 多年来，全球收入不平等首次加剧。⁴ 没有把日益严重的收入不平等考虑在内的贫困预测，很可能低估了疫情对全球极端贫困问题的影响。⁵
4. 疫情对社会和经济方面处于弱势地位的民众，特别是妇女、年轻人和最贫困的家庭造成异常严重的影响，^{6, 7} 农村地区和城市地区都是如此。^{8, 9} 最贫困和处境脆弱的民众(其中大多数生活在农村地区)恢复收入和重新获得工作的速度低于最富有的人。¹⁰

¹ Daniel Gerszon Mahler 等人，“疫情、价格和贫困”，世界银行，2022 年 4 月 13 日。

² 同上。

³ Sonia Akter and Syed Abul Basher, “The impacts of food price and income shocks on household food security and economic well-being: evidence from rural Bangladesh”, *Global Environmental Change*, vol. 25 (2014).

⁴ 世界银行，《全球经济展望》(世界银行，2022 年，华盛顿特区)。

⁵ Ambar Narayan 等人，“COVID-19 与经济不平等：短期影响和长期后果”，政策研究工作文件，第 9902 号，世界银行，2022 年，华盛顿特区。

⁶ Maurice Kugler 等人，“COVID-19 危机如何影响发展中国家不同类型的工人？”，政策研究工作文件，第 60 号，世界银行，2021 年，华盛顿特区。

⁷ Tom Bundervoet, Maria E. Dávalos 和 Natalia Garcia, “COVID-19 疫情对发展中国家住户的短期影响：基于高频调查统一数据集的概述”，《世界开发》，第 153 卷(2022 年)。

⁸ Mywish K. Maredia and others, “COVID-19’s impacts on incomes and food consumption in urban and rural areas are surprisingly similar: evidence from five African countries”, *Global Food Security*, vol. 33 (June 2022).

⁹ James Hammond and others, “Perceived effects of COVID-19 restrictions on smallholder farmers: evidence from seven lower- and middle-income countries”, *Agricultural Systems*, vol. 198, issue C (April 2022).

¹⁰ Carolina Sánchez-Páramo 等人，“COVID-19 遗留下了贫困率上升和不平等加剧问题”，世界银行，2021 年 10 月。

5. 有证据表明,解决国家内部和国家之间的收入和财富不平等问题,是消除极端贫困的首要任务。在不平等程度较高的情况下,经济增长在减贫方面的效力较弱。^{11、12、13}

6. 为了在农村地区实现可持续发展目标 1,必须提振雄心,重新评估各项战略。根据《我们的共同议程》、联合国系统关于平等和不歧视的共同行动框架以及联合国粮食体系峰会的后续文件,特别是根据促进公平生计、体面工作和增强社区权能以及建设抵御脆弱性、冲击和压力的能力的需要,¹⁴ 秘书长在本报告中呼吁关注多个维度的不平等日益加剧对消除农村贫困构成的威胁。

二. 农村贫困的现状:已经取得的进展和面临的紧迫挑战

7. 1990 年至 2018 年,极端贫困发生率从占全球人口的 35.9%降至 8.6%(从 19 亿人减少到 6.59 亿人)。¹⁵ 然而,各区域的进展情况并不均衡,世界上近 90%的极端贫困人口目前生活在撒哈拉以南非洲和南亚。在同一时期,由于阿拉伯叙利亚共和国和也门境内的冲突,中东和北非的极端贫困发生率从 2.1%升至 7.1%。

8. 这场疫情使全球范围内来之不易的减贫成果发生逆转。2021 年,全球极端贫困率飙升至 9.1%,¹⁶ 其中大部分新增极端贫困人口生活在中东和北非以及撒哈拉以南非洲。¹⁷ 另有 1.63 亿人因疫情影响而每天生活费不足 5.50 美元,极易陷入极端贫困。¹⁸ 工人中的极端贫困比例从 2019 年的 6.7%升至 2020 年的 7.2%。¹⁹ 最新预测表明,由于疫情影响和复苏不稳定,加上粮食价格高涨以及乌克兰战争的影响,2022 年极端贫困人口数将增加 7 500 万到 9 500 万。²⁰

¹¹ Augustin Kwasi Fosu, “Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: recent global evidence”, *Research in Economics*, vol. 71, No. 2 (2017).

¹² Katy Bergstrom, “不平等在减贫方面的作用”, 政策研究工作文件, 第 9409 号, 世界银行, 2020 年, 华盛顿特区。

¹³ Christoph Lakner and others, “How much does reducing inequality matter for global poverty?”, *The Journal of Economic Inequality*, 2022。

¹⁴ 联合国, “秘书长关于联合国粮食体系峰会的主席摘要和行动声明”, 2021 年 9 月 23 日。

¹⁵ 世界银行, 贫困和不平等数据平台。可查阅 <https://pip.worldbank.org/#home>。

¹⁶ 根据 Sánchez-Páramo 等人的预测, “COVID-19 遗留下了贫困率上升和不平等加剧问题”。

¹⁷ Daniel Gerszon-Mahler 等人, “COVID-19 对全球贫困影响程度的最新评估: 2021 年能否扭转不利局面?”, 世界银行, 2021 年 6 月 24 日。

¹⁸ Sánchez-Páramo 等人, “COVID-19 遗留下了贫困率上升和不平等加剧问题”。

¹⁹ 国际劳工组织(劳工组织), 《世界就业和社会展望: 2022 年趋势》(2022 年, 日内瓦)。

²⁰ Mahler 等人, “疫情、价格和贫困”。

9. 极端贫困现象绝大多数发生在农村。在全球范围内，世界上 80% 以上的极端贫困人口(每天生活费不足 1.90 美元的人)和 84% 的重度多维贫困人口生活在农村地区。²¹

10. 在疫情暴发之前，贫困问题日渐集中在农村地区。2015 年至 2018 年，农村贫困人口占贫困人口总数的比例上升两个多百分点，²² 这突出表明，即使在疫情和近期发生的各种危机之前，消除农村贫困的工作就已经失败。

11. 在所有区域，农村地区的多维贫困发生率和强度²³ 都始终高于城市地区。²⁴ 农村贫困人口面临社会排斥，生活地点位置偏远，拥有的资产很少，获得生产资源的机会不足，受教育水平低，健康和营养水平不足。²⁵ 例如，39% 的农村贫困成年人没有受过教育，这是城市贫困成年人没有受过教育比例的两倍多。²⁶ 农村妇女的处境尤为不利。根据 2013-2018 年期间的数据，在 20 个国家(主要是撒哈拉以南非洲国家)，完成高中学业的农村贫困年轻妇女不到 1%。²⁷

12. 大多数农村贫困人口是农户、自给型生产者和农业工人，其中包括渔民、牧民和以林为生的人。90% 以上的极端贫困人口，包括土著人民、少数族裔和无地农民，在获得食物、饲料、住所、能源、药品和收入方面严重依赖森林。²⁸ 农业粮食体系和自然资源对这些人的生计至关重要，但他们越来越多地受到自然资源过度开发和气候变化的影响。

13. 儿童和年轻人在贫困人口中所占比例很高。²⁹ 在重度多维贫困人口中，约有一半是 18 岁以下的儿童。³⁰

²¹ 联合国开发计划署(开发署)和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《2021 年全球多维贫困指数：揭示族裔、种姓和性别差异》(开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，2021 年)。

²² 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣：运势逆转》(国际复兴开发银行和世界银行，2020 年，华盛顿特区)。

²³ 贫困发生率是指贫困人口的百分比；强度是贫困人口处于匮乏状态的指标加权后获得的平均比例。

²⁴ 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《2021 年全球多维贫困指数》。

²⁵ 联合国儿童基金会(儿基会)，儿基会，“优势还是悖论？在城市中成长对儿童和年轻人的挑战”，2018 年 11 月。

²⁶ 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

²⁷ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。《2020 年全球教育监测报告：包容与教育：覆盖全民，缺一不可》(教科文组织，2020 年，巴黎)。

²⁸ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国环境规划署(环境署)，《2020 年世界森林状况：森林、生物多样性与人类》(粮农组织，2020 年，罗马)。

²⁹ 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

³⁰ 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《2021 年全球多维贫困指数》。

14. 在全球范围内和大多数区域，妇女和女童在贫困人口中所占比例也很高，女童的情况尤其严重。^{31、32}

三. 消除农村贫困的主要挑战

15. 多个维度上的不平等程度加剧对消除农村贫困构成重大挑战，因为这些不平等现象直接阻碍消除贫困的努力，使日益严重的收入和财富不平等更加严重。

A. 数据

16. 尽管在按农村和城市地区分列多维贫困数据方面有所改进，^{33、34} 但要监测农村减贫和不平等方面的进展情况，仍然困难重重。在对 133 个国家的 673 项住户调查进行的考察中，只有 70% 的调查收集了按城市或农村居住地分列的数据，58% 的调查收集了按财富水平分列的数据。³⁵ 各国对农村地区没有统一的定义，³⁶ 而且缺乏按农村地区和城市地区分列的价格数据，限制了生活费调整的准确性。

17. 通过传统的住户调查来计量农村地区的就业、工作和收入是很复杂的，因为农村生计涵盖多种多样的活动，包括自营职业和有薪就业、家内工作在一系列农业价值链和非农企业中的贡献，以及无酬家务和照护工作。国家住户调查往往只提供关于农业部门的有限数据。

18. 往往没有收集关于基于性别、年龄、土著身份、残疾状况、族裔或种族、宗教和缺乏合法身份³⁷ 等个人背景的歧视、脆弱性、边缘化和不平等的的数据，其中缺乏合法身份是加剧一系列领域不平等现象的催化因素，或者在编制统计数据时没有利用这些数据。

19. 尽管全球各地确实有关于不平等问题的各种数据库，³⁸ 但各国政府并不定期公布不平等统计数据。

³¹ 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

³² 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《COVID-19 疫情之后：促进可持续性和社会正义的女性主义计划》(妇女署，2021 年)。

³³ 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《2021 年全球多维贫困指数》。

³⁴ 粮农组织和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《用多维办法计量农村贫困：农村多维贫困指数》，粮农组织统计发展丛书，第 19 号(粮农组织，2022 年，罗马)。

³⁵ 世界卫生组织(世卫组织)《卫生数据 SCORE 技术包：2020 年全球卫生数据系统和能力报告》(世卫组织，2021 年，日内瓦)。

³⁶ Ayala Wineman, Didier Yégnissè Alia and C. Leigh Anderson, “Definitions of ‘rural’ and ‘urban’ and understandings of economic transformation: evidence from Tanzania”, *Journal of Rural Studies*, vol. 79 (October 2020).

³⁷ 世界银行，《用数字说明全球身份证件覆盖率、障碍和使用情况：对 2017 年 ID4D-Index 调查的深入研究》(世界银行，2019 年，华盛顿特区)。

³⁸ 例如，世界发展经济学研究所的世界收入不平等数据库、世界银行的 PovcalNet 工具和卢森堡收入研究组织。

20. 疫情减少了数据的可用性，加剧了数据方面的不平等。³⁹ 2020 年和 2021 年开展住户调查的国家相对较少。⁴⁰ 虽然 COVID-19 疫情推动电话调查和大数据等非常规数据收集方法得到推广，但这些是对更全面的住户调查的补充，而不是替代。

B. 教育

21. COVID-19 疫情在全球范围内造成了前所未有的学业损失。一项涵盖 157 个国家的研究报告指出，据估计，根据学习质量进行调整后，这场疫情可能导致接受学校教育的年限减少 0.3 至 0.9 年。⁴¹ 学业损失与学校关闭的时长成正比，在低收入国家尤其严重，这些国家的数字鸿沟往往较大，即使在疫情暴发之前就有一半以上的儿童面临学习贫困。⁴²

22. 电话调查取得的证据显示，在最贫困的人和农村地区儿童中，与学校关闭有关的人力资本损失最大，⁴³⁻⁴⁴⁻⁴⁵ 因此从中长期来看有损于减贫努力。对来自 31 个国家的高频调查数据进行的分析表明，与父母受教育程度较低的儿童和生活在农村地区的儿童相比，父母受过中等教育的儿童和生活在城市地区的儿童在学校关闭期间继续学习的可能性分别高出 6 和 7 个百分点。⁴⁶

23. 学校关闭还与童工、早婚和剥削现象增加等其他意外不利后果有关。在 8 个西非国家进行的一项调查中，许多儿童报告说，参加工作是因为无学可上。⁴⁷ 在 5 个非洲国家进行的一项研究中，71% 的成年人和 52% 的青年受访者报告说，由

³⁹ 傅海珊和 Stefan Schweinfest, “COVID-19 疫情拉大了全球数据不平等鸿沟，各国统计局加紧满足新的数据需求”，世界银行，2020 年 6 月 5 日。

⁴⁰ 世界银行，“贫困和不平等数据平台：最新情况”，全球贫困监测技术说明，世界银行，2022 年 4 月，华盛顿特区。

⁴¹ João Pedro Azevedo 等人，“模拟 COVID-19 疫情造成学校关闭对学校教育和学习成果的潜在影响：一组全球估计数”，《世界银行研究观察》，第 36 卷，第 1 号(2021 年)。

⁴² 世界银行、教科文组织和儿基会，《全球教育危机状况：通往复苏之路》(世界银行、教科文组织和儿基会；2021 年；华盛顿特区，巴黎和纽约)。

⁴³ Janice Kim and others, “Learning inequalities widen following COVID-19 school closures in Ethiopia”, RISE Programme, 4 May 2021.

⁴⁴ Arden Finn 和 Andrew Zadel, “监测 COVID-19 疫情对赞比亚住户的影响，第 1 号报告：高频住户电话调查的结果”，为世界银行编写的知识说明，2020 年，华盛顿特区。

⁴⁵ Gbemisola Oseni Siwatu 等人，“COVID-19 疫情对尼日利亚住户的影响：基线结果”，为世界银行编写的文件，2020 年 5 月，华盛顿特区，可查阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/781421591886886760/Baseline-Results>。

⁴⁶ Bundervoet, Dávalos and Garcia, “COVID-19 疫情对发展中国家住户的短期影响”。

⁴⁷ Rebekkah Bernheim and Karina Padilla, Act Now: Experiences and Recommendations of Girls and Boys in West Africa during COVID-19 (World Vision International, 2020).

于学校关闭和学校供餐计划结束，农村和非正规住区以粮食为交换条件对女童实施经济剥削和性剥削的行为增多。⁴⁸ 儿童一旦离开学校，就很难继续学业。⁴⁹

C. 医疗卫生

24. 造成农村/城市医疗卫生方面不公平现象的原因是农村地区医疗卫生系统薄弱，社会经济和环境条件不佳。

25. 据估计，全世界有 20 亿生活在农村地区的人无法适当获得基本医疗卫生服务。⁵⁰ 据估计，全球农村人口中有 56% 得不到健康覆盖，而城市人口中的这一比例是 22%，非洲农村人口在健康覆盖方面的处境最为不利。⁵¹ 在全球范围内，由于农村地区缺乏医护人员，一半的农村人口无法获得紧急医疗照护。⁵² COVID-19 疫情暴露并放大了农村困难地区医疗卫生系统长期投资不足的问题。⁵³ 在最贫困的人、受教育程度最低的人和农村地区人口中，生殖、孕产妇、新生儿和儿童健康综合覆盖指数往往较低。⁵⁴ 来自最贫困家庭、受教育程度较低的家庭和农村家庭的幼儿在感染疟疾后就医的比例较低⁵⁵

26. 医疗卫生与生产力和增长密切相关，⁵⁶ 保护对医疗卫生的投资，包括在经济危机时期保护此类投资，在经济上具有倍增效应。⁵⁷ 缺乏对医疗卫生方面不平等问题关注，将使农村/城市之间的差距随着时间的推移而不断扩大。

⁴⁸ MIET Africa, *The Impact of COVID-19 on Adolescents and Young People in the Southern African Development Community Region* (Durban, South Africa, 2021).

⁴⁹ Sylvian Dessy and others, “COVID-19 and children’s school resilience: evidence from Nigeria”, GLO Discussion Paper, No. 952 (Essen, Germany, Global Labour Organization, 2021).

⁵⁰ 世卫组织,《世卫组织关于农村和偏远地区医疗卫生人力发展、吸引、征聘和留用的指南》(2021 年,日内瓦)。

⁵¹ Xenia Scheil-Adlung,《关于农村健康保护不平等的全球证据: 174 个国家农村健康覆盖不足的新数据》,《扩大社会保障》系列文件,第 47 号(劳工组织,2015 年,日内瓦)。

⁵² 同上。

⁵³ 联合国,“解决公共服务覆盖面不平等: 为农村贫困人口‘建设更美好未来’: 方案问题高级别委员会不平等任务小组的政策简报”,2021 年。

⁵⁴ 世卫组织和世界银行,《跟踪全民健康覆盖: 2021 年全球监测报告》(世卫组织,2021 年,日内瓦)。

⁵⁵ 世卫组织和全球基金,《不平等状况: 艾滋病、结核病和疟疾》(世卫组织,2021 年,日内瓦)。

⁵⁶ 例如, Seema Narayan, Paresh Kumar Narayan and Sagarika Mishra, “Investigating the relationship between health and economic growth: empirical evidence from a panel of 5 Asian countries”, *Journal of Asian Economics*, vol. 21, No. 4 (August 2010).

⁵⁷ David Stuckler, Aaron Reeves and Martin McKee, “Social and economic multipliers: what they are and why they are important for health policy in Europe”, *Scandinavian Journal of Public Health*, vol. 45, supplement 18 (2017).

D. 粮食安全与营养

27.与极端贫困人口预计增加相一致的是，全球营养不足发生率从 2019 年的 8.0% 升至 2020 年的 9.3%，2021 年又升至 9.8%。预测显示，2021 年有 7.02 亿至 8.28 亿人遭受饥饿，比 2019 年多出约 1.50 亿人。⁵⁸

28. 全球中度或重度粮食不安全发生率从 2019 年的 25.4% 升至 2020 年的 29.5%，自 2016 年以来持续走高。2021 年，重度粮食不安全发生率达到 11.7%，自疫情开始以来，受影响人数增加了 2.07 亿。在粮食安全和营养方面，农村和城市地区之间以及不同财富状况的人之间存在明显的不平等。发育迟缓的儿童更有可能生活在低收入国家或中等偏下收入国家，更有可能居住在农村地区。2019 年，30% 的育龄妇女受贫血症影响，而贫血症患者更有可能居住在农村环境和贫困家庭中，更有可能没有受过正规教育。⁵⁹

29. 为所有人实现适足食物权的工作受到严重影响。2017 年至 2020 年，在全球范围内，健康膳食的成本增加 6.7%。2020 年，约有 31 亿人负担不起健康膳食，其中包括 80% 的非洲人口和 44% 的亚洲人口。⁶⁰ 最贫困的人在粮食上的支出占收入的比例较大，这意味着即使是粮价的小幅上涨，也可能带来严重影响。⁶¹ 早在 2020 年 4 月，许多国家的农村家庭就被迫减少每天吃饭的次数或缩减饭食分量，以应对危机。⁶²

30. 持续的供应链问题、气候相关灾害和冲突(包括涉及世界上两大农产商品生产国的乌克兰战争)，对粮食价格造成更多压力，从而使粮食价格更加难以负担，联合国粮食及农业组织(粮农组织)食品价格指数达到历史高位，就证明了这一点。⁶³ 这种情况增加了更多人遭受饥饿和不平等的风险。即使是作为净卖方的小规模农民

⁵⁸ 粮农组织等，《2022 年世界粮食安全和营养状况：调整粮食和农业政策，提升健康膳食可负担性》(粮农组织，2022 年，罗马)。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ Albert Zezza and others, “The impact of rising food prices on the poor”, paper presented at the International Agricultural Economists Conference, Beijing, August 2009.

⁶² Dennis Egger and others, “Falling living standards during the COVID-19 crisis: quantitative evidence from nine developing countries”, *Science Advances*, vol. 7, No. 6 (February 2021).

⁶³ 粮农组织，“粮农组织食品价格指数”，世界粮食状况数据库。可查阅 www.fao.org/worldfoodsituation/en/ (2022 年 6 月 17 日访问)。

也可能难以从粮食价格上涨中获益，原因是这些农民在价值链中的议价地位较弱，^{64、65} 投入成本不断增加，因而面临价格的大幅波动。⁶⁶

31. 营养不足，特别是儿童早期营养不足，与人的发展和经济成果方面的终身损失有关，^{67、68} 可能对经济增长和平等产生长期不利影响。

E. 性别、土著人民和包容

32. 贫困和性别密切相关。在全球三分之二多维贫困人口(8.36 亿人)所在的家庭中，没有女童或妇女完成至少 6 年学校教育。⁶⁹

33. 歧视性的性别规范和法律框架，以及在控制生产资源、进入市场和利用技术方面的性别不平等现象，限制了增强农村妇女经济权能的工作。⁷⁰ 除少数例外情况外，在所有提供按性别分列数据的国家中，报告享有土地所有权的妇女人数少于男子。对 36 个国家进行的考察证实，法律框架对妇女的平等土地权利(包括通过继承获得土地的权利)只提供了低至中等程度的保障。女性小规模生产者的平均生产率与男子相当，但收入却普遍较低。⁷¹ 此外，由于 COVID-19 疫情，妇女和男子在粮食安全方面的差距也在扩大。⁷²

34. 妇女，尤其是年轻妇女，是受疫情影响最严重的群体之一，恢复速度最慢。⁷³ 此外，妇女，特别是生活在农村地区的妇女，在无酬照护和家务劳动方面承受异常

⁶⁴ Jeffrey Alwang and George W. Norton, “What types of safety nets would be most efficient and effective for protecting small farmers and the poor against volatile food prices?”, *Food Security*, vol. 3, supplement 1 (February 2011).

⁶⁵ 《2019 年全球可持续发展报告：未来即现在——科学促进可持续发展》(联合国出版物, 2019 年)。

⁶⁶ Sonia Akter and Syed Abul Basher, “The impacts of food price and income shocks on household food security and economic well-being: evidence from rural Bangladesh”, *Global Environmental Change*, vol. 25 (March 2014).

⁶⁷ Arindam Nandi 等人, “儿童早期营养干预措施在人力资本和生产方面的效益”, 载于《儿童和青少年健康与发展》, 疾病控制优先事项, 第 3 版, Donald A.P. Bundy 等人编(世界银行, 2017 年, 华盛顿特区)。

⁶⁸ Mark E. McGovern and others, “A review of the evidence linking child stunting to economic outcomes”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 46, No. 4 (August 2017).

⁶⁹ 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心, 《2021 年全球多维贫困指数》。

⁷⁰ 劳工组织, 《在农村经济中增强妇女权能》, 2019 年 11 月 19 日。

⁷¹ 粮农组织, 《2021 年粮食及农业相关可持续发展目标指标进展跟踪：关于粮农组织所监管指标的报告》(2021 年, 罗马)。

⁷² 粮农组织等, 《2022 年世界粮食安全和营养状况》。

⁷³ 劳工组织, 《世界就业与社会展望》。

沉重的负担。^{74、75} 在 COVID-19 疫情期间，这种负担加重，进一步限制了她们的能力、能动性和在农村经济中获得体面就业机会的渠道。^{76、77}

35. 由于土著人民的独特权利一贯得不到承认，特别是自决权，对土地、领地和资源的集体保有权，以及自由、事先和知情同意等权利，土著人民处于脆弱、贫困、冲突和粮食不安全的境地。根据占全球土著人口 83% 的 23 个国家的数据计算，土著人民占人口总数的 9.3%，但占极端贫困人口的近 19%。全球土著人口的 73.4% 以上生活在农村地区。⁷⁸ 土著人民在从事传统职业以及获得体面工作机会、教育和社会保护方面面临严重障碍，而 COVID-19 疫情带来的危机使这种状况更加严重。⁷⁹

36. 少数族裔、移民和非定居者是农村地区最脆弱的群体。来自 41 个国家的多维贫困统计数字显示，70% 或更多的族裔群体人口处于多维贫困状态。⁸⁰

F. 社会保护

37. 获得社会保护与消除贫困和减少不平等都有正向关系，^{81、82} 因为社会保护可以减少整个生命历程中的脆弱性，减缓遭受冲击时采取的消极应对策略(例如减少消费、出售资产、从事童工劳工和非自发移民)，提高人的能力，促进生产性投资。^{83、84}

38. 在亚洲及太平洋地区，最弱势民众往往生活在农村地区，难以获得社会保护。⁸⁵ 实现全民社会保护的主要挑战之一是将这种保护扩大到农村地区工人，⁸⁶ 至少部

⁷⁴ 妇女署，“谁在花时间提供照护？COVID-19 疫情期间的无酬照护和家务劳动”，2020 年。

⁷⁵ 粮农组织，《数据概况：利用按性别分列的数据更好地了解农业中的性别差距》，2022 年。

⁷⁶ 劳工组织，《世界就业与社会展望》；劳工组织，《在农村经济中增强妇女权能》；劳工组织，“COVID-19 疫后复苏不均衡，性别之间不平等：2021 年性别和就业趋势最新情况”，2021 年 10 月。

⁷⁷ 妇女署，《COVID-19 疫情之后：促进可持续性和社会正义的女性主义计划》(2021 年，纽约)。

⁷⁸ 劳工组织，《落实劳工组织《土著和部落人民公约》(第 169 号)：迈向包容、可持续、公正的未来》(2019 年，日内瓦)。

⁷⁹ 劳工组织，“土著和部落人民在农村经济中的体面工作”，2019 年 11 月 19 日。

⁸⁰ 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《2021 年全球多维贫困指数》。

⁸¹ 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)。

⁸² 世界银行，《2018 年社会安全网状况》(2018 年，华盛顿特区)。

⁸³ Silvio Daidone and others, “The household and individual-level productive impacts of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 101, No. 5 (October 2019).

⁸⁴ 劳工组织和儿基会，《社会保护在消除童工现象方面的作用：证据审查和政策影响》(2022 年，日内瓦)。

⁸⁵ 《我们想要的保护：亚洲及太平洋地区社会展望》(联合国出版物，2021 年)。

⁸⁶ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。

分原因是农村地区有着独特的法律、财政、行政和体制障碍。⁸⁷ 例如，在全球范围内，农村工人从事非正规就业的可能性(80%)是城市工人(44%)的两倍，农业中的非正规就业率可高达 93.6%。⁸⁸ 农村工人的缴费能力较低，因而难以获得健康保险。⁸⁹

39. 2020 年，全球只有 46.9%的人口享有至少一项社会保护福利(不包括医疗保健和疾病福利)，各区域之间以及低收入国家和高收入国家之间存在重大差距。在全球范围内，只有 28.9%被视为弱势群体的人(所有儿童以及没有参加缴费型社会保险计划或领取缴费型福利的成年人)得到社会保护，而在撒哈拉以南非洲，只有 7.1%的弱势群体人口的得到社会保护。⁹⁰

40. 为应对 COVID-19 疫情造成的危机，截至 2022 年 2 月，223 个国家或领土计划实施或已经实施总共 3 856 项社会保护措施。⁹¹ 如果没有这些临时社会保护措施，贫困的增加幅度会更大。在拉丁美洲和加勒比，社会保护帮助防止 2 100 万人陷入贫困，还帮助防止 2 000 万人陷入极端贫困。^{92、93} 然而，这些措施不足以弥合社会保护覆盖面、包容性和适当性方面的重大差距，因为这些措施大部分是短期的，⁹⁴ 数额往往太低，或需要很长时间才能到位。⁹⁵ 那些在 COVID-19 疫情暴发之前就拥有强大社会保护体系的国家，能够采取覆盖面广、包容、适当和全面的应对措施。^{96、97}

⁸⁷ 劳工组织和粮农组织，《将社会保护扩大到农村人口：粮农组织和劳工组织共同办法视角》(2021 年，日内瓦)。

⁸⁸ 劳工组织，《非正规经济部门中的男女：统计情况》，第 3 版(2018 年，日内瓦)。

⁸⁹ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。

⁹⁰ 同上。

⁹¹ Ugo Gentilini 等人，《从社会保护和就业角度应对 COVID-19 疫情：对国家措施的实时考察》，2022 年 2 月 2 日第 16 版(世界银行，2022 年，华盛顿特区)。

⁹² 《2020 年拉丁美洲社会全景》(联合国出版物，2020 年)。

⁹³ 贫困和极端贫困的计量标准详见《收入贫困计量：最新方法和结果》(联合国出版物，2019 年)。

⁹⁴ Liliana Marcos Barba, Hilde van Regenmortel and Ellen Ehmke, *Shelter from the Storm: The Global Need for Universal Social Protection in Times of COVID-19* (London, Oxfam Great Britain, 2020).

⁹⁵ Rodolfo Beazley, Marta Marzi and Rachael Steller, “Drivers of timely and large-scale cash responses to COVID-19: what does the data say?”, *Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service Series*, May 2021.

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ Keetie Roelen and Becky Carter, *Social Assistance in Response to COVID-19: Reaching the Furthest Behind First?*, CSP Working Paper, No. 21 (Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Institute of Development Studies, 2022).

G. 农业发展和农村生计

41. 农业粮食体系和自然资源对发展中国家的农村就业、特别是妇女就业至关重要。^{98、99、100} 撒哈拉以南非洲的总就业人口中约有 60% 与农业粮食体系有关。¹⁰¹ 三分之二的极端贫困人口从事农业。¹⁰²

42. 妇女、移民、年轻人、小规模生产者和贫困者在获得和拥有生产性资产(特别是土地和水)方面持续面临不平等,在农场收入、劳动条件和工作负担方面也存在差距。

43. 农业用地集中在大型农场,在全球范围内,面积排名前 1% 的农场(50 公顷以上)经营着世界上 70% 以上的农田,而占世界农场总数 84% 的小规模家庭农场(2 公顷或以下)只经营着世界上 12% 的农田。¹⁰³ 按质量调整后,土地分配更加不平等,低收入群体获得的往往是利润微薄的土地。^{104、105} 在大多数国家,大规模粮食生产者的年收入平均是小规模生产者的 2 至 3 倍,在一些国家甚至高达 7 至 8 倍。¹⁰⁶

44. 有证据表明,投资于农业粮食体系比投资于农业以外的领域在减贫方面更有效果,投资于农业对社会贫困成员的益处最大,在较贫困的国家和文盲率高的国家尤其如此。¹⁰⁷

H. 体面工作

45. 法律和政策框架不足和薄弱,加上非正规就业和劳动力市场机构功能失调,助长了不平等现象,使农村工人无法得到保护和平等获得机会,限制了农村企业

⁹⁸ Thomas Allen, Philipp Heinrigs and Inhoi Heo, “Agriculture, food and jobs in West Africa”, West African Papers, No. 14 (Paris, OECD Publishing, 2018).

⁹⁹ 世界银行,“农业女性就业人员(占女性就业的百分比)(劳工组织的模拟估计)”,世界发展指标数据库。可查阅 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.FE.ZS?end=2019&start=1991&view=chart>。

¹⁰⁰ Andrés Castañeda 等人,“全球贫困人口新概况”,《世界开发》,第 101 卷(2018 年 1 月)。

¹⁰¹ R. Ambikapathi 等人,“估算农业粮食体系中全球和国家一级就业情况的新方法”,为粮农组织编写的文件,2022 年即将出版。

¹⁰² 劳工组织,《2016 年世界就业与社会展望:变革就业以终结贫困》(2016 年,日内瓦),第 9 页。

¹⁰³ Sarah K. Lowder、Marco V. Sánchez 和 Raffaele Bertini,“哪些农场为世界提供了粮食?农田是否变得更加集中?”《世界开发》,第 142 卷(2021 年 6 月)。

¹⁰⁴ Luis Bauluz、Yajna Govind 和 Filip Novokment,“全球土地不平等”,世界不平等数据库工作文件,第 2020/10 号(2020 年)。

¹⁰⁵ Luca Montanarella and others, eds., *The Assessment Report on Land Degradation and Restoration* (Bonn, Germany, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2018).

¹⁰⁶ 粮农组织,《2021 年粮食及农业相关可持续发展目标指标进展跟踪》。

¹⁰⁷ Luc Christiaensen 和 Will Martin,“农业、结构转型和减贫:八个新见解”,《世界开发》,第 109 卷(2018 年 9 月)。

的发展。¹⁰⁸ 农村地区非农工作岗位稀缺，农业生产和食品加工具有季节性，这些都增加了创造农村体面就业机会的难度。例如，在非洲区域，未充分就业率和在职贫困率很高，这表明在自给农业和生产率低下的自营职业(往往是在非正规部门)之外，工作岗位增长情况不佳。¹⁰⁹

46. 在许多发展中国家，农村打工者的薪酬最低，而且往往由于权力可能得不到实现或执行而处境脆弱。^{110、111}

47. 农村年轻人面临特殊挑战。2019 年，农村年轻人的劳动参与率低于农村成年人(43%对 68%)，劳动力利用不足率更高。¹¹² 农村年轻人签合同就业的可能性只有城市年轻人的三分之一，在没有签订合同的情况下临时打工的可能性比城市年轻人高出 40%。¹¹³

48. 虽然农村生计多样化对于减贫和增强复原力十分重要，但农业仍然是农村地区就业的重要来源，改善农业部门的生产力、可持续力和工作条件仍然是关键。农业的另一个特点是童工现象发生率很高；70%的童工(全世界有 1.12 亿名男童和女童)从事农业。¹¹⁴

I. 气候变化

49. 大约有 33 亿至 36 亿人因生活环境而极易受到气候变化的影响，全球热点地区分布在撒哈拉以南非洲、亚洲、中美洲和南美洲、小岛屿和北极地区。¹¹⁵ 气候变化对最贫困和最脆弱的人产生异常严重的影响，从而加剧不平等，对适应妇女和女童产生差异化影响，因为她们的适应能力有差异(见 E/CN.6/2022/3)。据估计，仅在今后 10 年，气候变化就将使 3 200 万至 1.32 亿人陷入极端贫困。¹¹⁶

50. 农村社区严重依赖农业、渔业和旅游业等直接面临气候风险和天气相关灾害的部门。过去 50 年来，气候变化使全球农业增长放缓。在非洲，由于气候变化，

¹⁰⁸ 劳工组织关于不平等和劳动世界的决议(ILC.109/决议 XVI)，2021 年 12 月 11 日通过。

¹⁰⁹ 劳工组织，《世界就业与社会展望》。

¹¹⁰ Paul Winters and others, “Rural wage employment in developing countries”, 18 August 2008.

¹¹¹ 劳工组织，《让农村工人拥有发言权：关于结社权和农村工人组织权文书的一般性调查》，ILC.104/III/1B(2015 年，日内瓦)。

¹¹² 劳工组织，“农村和城市劳动力市场：促进体面工作的不同挑战”，《聚焦劳动统计》，第 11 期，2020 年 10 月。

¹¹³ 劳工组织，《2017 年全球青年就业趋势：通往更美好劳动未来之路》(2017 年，日内瓦)。

¹¹⁴ 劳工组织和儿基会，《童工劳动：2020 年全球估计、趋势和前进之路》(2021 年，纽约)。

¹¹⁵ Hans-O. Pörtner 等人编，《气候变化 2022：影响、适应和脆弱性——第二工作组提交政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的资料》(剑桥大学出版社，2022 年)。

¹¹⁶ 同上。

农业生产率自 1961 年以来下降 34%。¹¹⁷ 预计到 2050 年，将有超过 2 亿人将因气候变化而在本国境内迁移，¹¹⁸ 其中包括土著人民。¹¹⁹

51. 预测表明，升温幅度增大将加剧国家之间和国家内部的不平等。¹²⁰ 迫切需要实施适应和减缓气候变化的政策，但如果在贫困、腐败、经济社会不平等程度较高的环境中实施这些政策，有可能对社会造成不利后果。¹²¹ 解决贫困和不平等问题也可以促进适应。¹²²

52. 为确保公平分担政策成本和分享政策惠益，需要在政策拟定和实施过程中，包括在劳动力市场中关注分配正义和程序正义问题。¹²³ 气候公正和立足人权的方针是以更包容、公平的方式适应和缓解气候变化的重要原则。

J. 基础设施

53. 基础设施方面的巨大差距加剧了农村地区的不平等和经济劣势。¹²⁴

54. 农村住户在充分获得安全饮用水、使用经改善的卫生设施和住房方面的严重匮乏现象十分突出。在纳入农村多维贫困指数试点项目的农村住户中，¹²⁵ 70%以上的住户居住的房屋材料不足，70%以上的住户无法获得清洁的烹饪燃料、电力或太阳能。¹²⁶

55. 利用基础设施的机会不足影响到对作物的选择、小规模生产者融入全球价值链和高价值链、生计多样化以及农村和农业的整体转型，从而影响到最贫困的人从农业粮食体系转型中获益的能力。

56. 数字技术将推动未来的农村转型进程，然而如果不采取具体行动，这些技术可能会进一步拉大收入和财富不平等。¹²⁷ 在全球范围内，近四分之三的城市家庭

¹¹⁷ 同上。

¹¹⁸ Akihiko Nishio, “当贫困与气候变化相遇：一个需要采取跨领域解决办法的重大挑战”，世界银行：发展与气候变化博客，2021 年 11 月 5 日。

¹¹⁹ Hans-O. Pörtner 等人编，《气候变化 2022》。

¹²⁰ Brian O. Neill 等人编，“跨部门和区域的关键风险”，载于《气候变化 2022》，Pörtner 等人编。

¹²¹ Sanna Markkanen and Annela Anger-Kraavi, “Social impacts of climate change mitigation policies and their implications for inequality”, *Climate Policy*, vol. 19, No. 7 (2019).

¹²² Pörtner 等人编，“决策者摘要”，载于《气候变化 2022》，第 28 页。

¹²³ William F. Lamb and others, “What are the social outcomes of climate policies? A systematic map and review of the ex-post literature”, *Environmental Research Letters*, vol. 15, No. 11 (2020).

¹²⁴ 《2021 年世界社会报告：重新思考农村发展》(联合国出版物，2021 年)。

¹²⁵ 在埃塞俄比亚、马拉维、尼日尔和尼日利亚开展农村多维贫困指数试点项目。

¹²⁶ 粮农组织和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《用多维办法计量农村贫困》。

¹²⁷ Henri Njangang and others, “Do ICTs drive wealth inequality? Evidence from a dynamic panel analysis”, *Telecommunications Policy*, vol. 46, No. 2 (March 2022).

可以在家里上网，这一比例几乎是农村家庭的两倍。¹²⁸ 在低收入国家和中等收入国家，妇女使用移动互联网的可能性比男子低 16%。¹²⁹ 农村地区的农户和小规模企业很难像大企业利用平台和市场那样从数字技术中获益。

K. 金融普惠

57. 妇女、贫困人口和农村地区的人在金融普惠方面仍然落后。在全球范围内，74%的妇女拥有金融账户，而男子的这一比例为 78%。在发展中国家，财富排名前 60%的人口和贫困程度排名前 40%的人口在账户拥有率方面的差距是 15 个百分点，而高收入国家的这一差距是 6 个百分点，农村地区人口与城市地区人口相比，在使用金融工具方面处于更不利的地位。¹³⁰

58. 移动货币账户有助于缩小金融普惠差距，特别是在非洲地区。在撒哈拉以南非洲，33%的成年人拥有移动货币账户，而全球范围内的这一比例是 10%。世界上有 11 个国家的成年人中只拥有一个移动货币账户的人所占比例高于只拥有一个金融机构账户的人，而这些国家全部位于撒哈拉以南非洲。¹³¹

59. 金融普惠可以帮助贫困者实现平滑消费，管控风险，投资于教育和工商业，从而帮助减少贫困和不平等。¹³² 虽然一些研究发现，金融发展、金融自由化和银行业危机会加剧不平等，¹³³ 但事实证明金融普惠能够减少贫困和不平等，¹³⁴ 并随着时间的推移缩小城市/农村的收入差距。¹³⁵ 根据 140 个国家的数据进行的一项研究发现，新的金融科技更具普惠性，因而非常有助于减少收入不平等。¹³⁶ 金融科技促进了农村创业，已证明能够缩小城市/农村收入差距。¹³⁷

¹²⁸ 联合国，“解决公共服务覆盖面不平等问题”。

¹²⁹ 电信联盟，《2019 年世界电信/信通技术指标数据库》，第 23 版(2019 年，日内瓦)。

¹³⁰ Asli Demirgüç-Kunt 等人，《2021 年全球普惠金融数据库：COVID-19 疫情时期的金融普惠、数字支付和复原力》(世界银行，2022 年，华盛顿特区)

¹³¹ 同上。

¹³² 同上。

¹³³ Jakob de Haan and Jan-Egbert Sturm, “Finance and income inequality: a review and new evidence”, *European Journal of Political Economy*, vol. 50, issue C (2017).

¹³⁴ Md Abdullah Omar and Kazuo Inaba, “Does financial inclusion reduce poverty and income inequality in developing countries? A panel data analysis”, *Journal of Economic Structures*, vol. 9, No. 1 (December 2020).

¹³⁵ Youxing Huang and Yan Zhang, “Financial inclusion and urban–rural income inequality: long-run and short-run relationships”, *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 56, No. 2 (2020).

¹³⁶ Ayse Demir and others, “Fintech, financial inclusion and income inequality: a quantile regression approach”, *The European Journal of Finance*, vol. 28, No. 1 (2022).

¹³⁷ Xun Zhang, Jia Jia Zhang and Zongyue He, “Is FinTech inclusive? Evidence from China’s household survey data”, paper presented at the 35th general conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Copenhagen, August 2018.

L. 农村机构

60. 在许多发展中国家，特别是在偏远和农村地区，公共服务的覆盖面有很大缺口。这些缺口往往由不同的行为体和服务提供者填补。^{138、139} 生产者组织和合作社等农村机构对于加强男子和妇女的经济、社会和政治机会从而减少贫困至关重要。¹⁴⁰

61. 在日益分散的治理体系中，农村地区的政府机构往往缺乏必要的技能、资金和技术能力，无法拟定和实施方案并提供服务。如果在不提供必要推动因素的情况下实行分散，可能会加剧不平等，拉大中央政府与农村地区地方机构之间的鸿沟。¹⁴¹

四. 在采取行动实现可持续发展目标十年框架内消除农村贫困

62. 消除一切形式的贫困，需要针对农村地区紧急采取目标高远的行动，因为世界上大多数贫困人口生活在农村地区。日益严重的收入和财富不平等不仅威胁到消除农村贫困的工作，而且威胁到整个《2030 年议程》，因为这些问题会对经济增长、粮食安全和营养、性别平等、体面工作和环境雄心产生不利影响。

63. 在从衰退和经济冲击(例如疫情和当前乌克兰战争造成的经济冲击)中复苏的过程中，如果在拟定措施时考虑到弱势群体的具体情况，可能会起到减少不平等的效果。¹⁴² 在秘书长推出的《促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器》框架内提出的各项具体建议为实现包容、可持续、有复原力的复苏指明了方向。

64. 各国政府需要将不让任何一个人掉队的承诺纳入关于可持续发展目标的战略、计划和预算。这包括生成以人为中心的数据和监测系统，拟定以权利为基础的循证政策和法律，推动构建善治和包容、透明、顺应需要、负责任的机构，落实社会保护，以便实现获得资源和利用服务的机会平等，增强抵御冲击的能力。¹⁴³

¹³⁸ 粮农组织，“多元服务体系：以市场为导向的农村减贫服务——概念框架”，2017 年。

¹³⁹ Verena Bitzer 等人，《走向包容多元服务体系：激发创新思维的见解》(粮农组织，2017 年，罗马)。

¹⁴⁰ Frederick O. Wanyama, Patrick Develtere and Ignace Pollet, “Encountering the evidence: cooperatives and poverty reduction in Africa”, Working Papers on Social and Cooperative Entrepreneurship, No. 08-02 (2008).

¹⁴¹ 教科文组织，《2020 年全球教育监测报告：包容与教育：覆盖全民，缺一不可》(2020 年，巴黎)。

¹⁴² Nora Lustig, ed., *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2018).

¹⁴³ 同上。

65. 以往危机的经验表明，紧缩措施往往紧随在扩张性财政和社会保护应对举措之后，可能对社会产生广泛的不利影响。¹⁴⁴ 保护对社会部门的投资，尤其是对农村地区的投资，是所有国家的重要优先事项。

66. 需要采取立足人权的办法，保护那些因基本权利受到侵犯以及歧视性政策、法律框架和社会规范而处境脆弱的人(见 [A/76/237](#))。

67. 促进公平生计、体面工作和增强社区权能被确定为联合国粮食体系峰会进程的一个行动领域，并将由粮食体系协调中心负责审议，该中心的任务是汇集来自不同群体的粮食体系知识和专长，以便协助各国根据国家优先事项在可持续发展目标方面取得进展。¹⁴⁵ 据估计，目前全球粮食体系和土地农业系统在环境和公共卫生方面造成的隐性成本很高，其中包括对农村福利的不利影响。¹⁴⁶

68. 发展中国家三分之一的农村人口生活在退化的农业用地上。¹⁴⁷ 有针对性地投资于恢复生产性陆上景观和海上景观，可以增加产出，提高农村贫困人口的创收能力和复原力，并在气候和环境效益方面获得大量回报。¹⁴⁸ 例如，2007 年至 2020 年，撒哈拉和萨赫勒地区 400 万公顷得到恢复的土地为农村人口带来了约 9 000 万美元的收入，并创造了 335 000 个多工作岗位。¹⁴⁹ 联合国生态系统恢复十年(2021-2030)提供了一个平台，可借此加快恢复行动，兑现关于在未来十年恢复 10 亿公顷退化土地的现有承诺，同时为海洋和沿海地区作出类似承诺。¹⁵⁰

69. 通过包容、可持续的农业粮食发展和更广泛的工业发展实现收入机会多样化，是农村减贫的一个手段。事实表明，制造业工作为提升技能以及改善就业保障和福利提供了机会，特别是对妇女和年轻人而言，因此在实现可持续发展目标中关于减少不平等的具体目标方面发挥了重要作用。¹⁵¹

¹⁴⁴ Nyasha Tirivayi 等人，“快速考察从经济政策和社会保护方面应对卫生和经济危机的举措及其对儿童的影响：从 COVID-19 疫情应对举措中得到的经验教训”，研究室——因诺琴蒂工作文件，第 2020-02 号(儿基会，2020 年，意大利佛罗伦萨)。

¹⁴⁵ 关于联合国粮食体系峰会的更多信息，可查阅 www.un.org/en/food-systems-summit。

¹⁴⁶ 粮农组织、开发署和环境署，《价值数千亿美元的机遇：转变农业支持用途，促进粮食体系转型——概要》(2021 年，罗马)。

¹⁴⁷ Edward B. Barbier and Jacob P. Hochard, “Land degradation and poverty”, *Nature Sustainability*, vol. 1, No. 11 (November 2018).

¹⁴⁸ 粮农组织，《2022 年世界森林状况：有助于促进绿色恢复和建设包容、有韧性的可持续经济的森林途径》(2022 年，罗马)。

¹⁴⁹ Climatekos, *The Great Green Wall Implementation Status and Way Ahead to 2030* (2020).

¹⁵⁰ 见 www.decadeonrestoration.org。

¹⁵¹ 联合国工业发展组织(工发组织)，“工业发展理事会为 2019 年高级别政治论坛提供的资料”，2019 年。

70. 在免费优质教育方面采取干预措施和进行投资，¹⁵² 特别是以儿童为重点的干预措施和投资，¹⁵³ 对于减少多个维度的不平等至关重要，教育变革峰会将就就此进行讨论。在全球范围内，政府一揽子刺激计划中只有不到 3% 分配给教育；在低收入国家和中等偏下收入国家，这一比例低于 1%。不到一半的国家正在实施恢复学业计划。¹⁵⁴

71. 在农村地区推广应用数字技术和相关基础设施方面进行投资，有助于缓解医护人员短缺的问题。¹⁵⁵ 推进药品和其他医疗保健技术的本地生产和公平获取，直接有利于民众的健康，同时减少对国际供应链和捐赠的依赖。

72. 改善在低收入国家弱势家庭和市场之间牵线搭桥的农村基础设施，包括实现数字化，有助于减少贫困和不平等。^{156、157、158} 部署农工业园区可以促进包容各方的农村转型，因为此类园区有可能在农村地区为年轻人、特别是年轻妇女创造就业机会，并在农工业和农户之间接通关系。¹⁵⁹

73. 清洁能源系统(例如可再生能源微型电网)比碳密集型技术的供电成本更低，到 2050 年可以在农村和城市地区创造 4 000 万个工作岗位。¹⁶⁰

74. 提高农村地区对年轻人的吸引力，确保提供体面的农村就业机会，对于消除贫困和减少不平等非常重要。在这方面，循环经济商业模式和可再生能源发电往往属于劳动密集型，有可能创造工作岗位。¹⁶¹ 在马达加斯加，关于促进农村地区体面工作的国家行动计划提供了一个统筹办法，通过发挥农村年轻人体面工作的潜力，振兴农村经济。

75. 投资于覆盖全民、促进性别平等的社会保障体系，是消除农村贫困和减少不平等的关键。要将社会保护覆盖面扩大到农村居民，就必须调整法律框架、筹资机制和行政流程，适应农村居民的具体需要，例如在缴费计划中考虑到季节波动，

¹⁵² Daniele Checchi and Herman G. van de Werfhorst, “Educational policies and income inequality”, discussion paper prepared for IZA Institute of Labor Economics, Bonn, Germany, May 2014.

¹⁵³ 儿基会，“为造福儿童的包容复苏筹集资金：行动呼吁”，2021 年 7 月。

¹⁵⁴ 教科文组织，“不到一半的国家正在大规模实施恢复学业战略，帮助儿童补习”，2022 年 3 月 30 日。

¹⁵⁵ Mojtaba Nouhi and others, “Telemedicine and its potential impacts on reducing inequalities in access to health manpower”, *Telemedicine and e-Health*, vol. 18, No. 8 (October 2012).

¹⁵⁶ Linda C. Charlery, Matin Qaim and Carsten Smith-Hall, “Impact of infrastructure on rural household income and inequality in Nepal”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 8, No. 2 (2016).

¹⁵⁷ Santanu Chatterjee and Stephen J. Turnovsky, “Infrastructure and inequality”, *European Economic Review*, vol. 56, No. 8 (November 2012).

¹⁵⁸ 世界银行，《全球发展展望》(2022 年，华盛顿特区)；另见报告方框 4.2。

¹⁵⁹ 工发组织，《2021 年年度报告》(2022 年，维也纳)。

¹⁶⁰ 工发组织，《2020 年年度报告》(2021 年，维也纳)。

¹⁶¹ John A. Mathews, “Greening industrial policy”, in *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, Arkebe Oqubay and others, eds. (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2020).

通过一站式服务点便利登记，提高认识。¹⁶² 扩大社会保护的战略可与就业正规化战略相结合，从而处理更广泛的体面工作不足问题。^{163、164}

76. 农村生产者组织可以充当自营农业工人和社会保障机构之间的中介方，还可与社会保险计划签订集体协议。在哥斯达黎加，这种集体保险协议确保农民可以与其他部门的工人一样参加社会保险。¹⁶⁵

77. 支持独立、有效、包容的生产者、农村工人和雇主组织，是使农村社区能够参与经济社会发展的先决条件，也是确保在制定和执行影响到农村工人工作和生活条件的法律、政策和危机对策时能够听取农村工人意见的先决条件。^{166、167}

78. 金融普惠对于农村减贫起到重要作用。例如，在肯尼亚，使用移动货币的渠道得到改善，从而减少了极端贫困，对妇女等弱势群体产生较大影响，这些群体能够攒下积蓄，逐步增强金融复原力，并从农业就业转向工商业。¹⁶⁸ 印度的一项大规模研究证实，金融普惠有助于减贫。¹⁶⁹

79. 解决农村贫困问题需要政策协调一致，避免各项公共政策(包括卫生、教育、粮食和营养、社会保障和就业等方面政策)和法律框架之间的矛盾。这就需要使国家政策目标与国际商定目标相协调，在经济、社会和环境政策之间形成合力，提供适当的资金。对农业生产者的支持目前约占全球农业总产值的 15%，往往偏重于造成扭曲后果、分配不均、对环境和人类健康有害的措施。¹⁷⁰ 多边和区域政策对话和办法仍然很重要。在这方面，非洲许多最不发达国家和几个中亚经济体尚未加入世界贸易组织，融入全球经济的程度仍然有限。

五. 结论和建议

80. 消除农村贫困需要紧急关注不平等问题，全球经济危机、紧缩政策和气候变化及相关冲击都加剧了这些问题。需要立即采取行动，防止民众在短期内陷入贫

¹⁶² 劳工组织和粮农组织，《将社会保护扩大到农村居民》。

¹⁶³ 这符合劳工组织关于社会保护底线的第 202 号建议书(2012 年)和劳工组织关于从非正规经济向正规经济转型的第 204 号建议书(2015 年)。另见劳工组织关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议(ILC.109/决议 III)，2021 年 6 月 19 日通过。

¹⁶⁴ 另见劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。

¹⁶⁵ 劳工组织，《将社会保障覆盖面扩大到非正规经济中的工人：国际经验教训》，第 2 版(2021 年，日内瓦)。

¹⁶⁶ 劳工组织，《在农村经济中促进社会对话》，2019 年 11 月 19 日。

¹⁶⁷ 劳工组织，“COVID-19 疫情及其对农业和粮食安全的影响”，2020 年 4 月 17 日。

¹⁶⁸ Tavneet Suri and William Jack, “The long-run poverty and gender impacts of mobile money”, *Science*, vol. 354, No. 6317 (2016).

¹⁶⁹ Sefa Awaworyi Churchill and Vijaya Bhaskar Marisetty, “Financial inclusion and poverty: a tale of forty-five thousand households”, *Applied Economics*, vol. 52, No. 16 (2020).

¹⁷⁰ 粮农组织、开发署和环境署，《价值数千亿美元的机遇》。

困，同时实行长期、以权利为基础的多部门经济和环境政策，解决结构性不平等和农村贫困问题。会员国不妨考虑以下建议：

(a) 采取应急措施，维护农村贫困人口和弱势群体获得粮食和谋生机会的权利。这包括扩大社会保护的覆盖面和适足性，同时支持小规模家庭农业以及国家粮食生产和分配，避免采取限制性贸易措施和造成扭曲后果、对环境和社会有害的应对举措；

(b) 推广包容、多部门、可持续的政策途径，在农村地区培育生产性就业和体面工作机会，促进获得社会保护、优质教育和医疗保健服务及利用基本基础设施(包括信息和通信技术基础设施)，同时消除数字鸿沟；

(c) 变革整个农村/城市连续体的农业粮食体系，将最贫困的人涵盖在内，以使民众能够公平地获得土地、水资源、市场和金融服务，并根据当地减缓和适应气候变化的优先事项扩展价值链。这包括对二线城镇进行投资，¹⁷¹ 利用私营部门的潜力；

(d) 推广包容、可持续的低排放工业化途径，重点是绿色、循环、包容、有复原力、高质量的基础设施；

(e) 确保气候行动具有包容性，并把有利于农村减贫的手段(包括适应气候变化的措施)涵盖在内，同时增加农村贫困者获得气候资金的机会；

(f) 承认并加强土著人民对公有土地、领地和自然资源的权利，保护土著人民的传统粮食体系和生计；

(g) 确保农村利益攸关方(特别是小规模生产者和农户、贫困者和无地者、妇女、年轻人、移民和土著人民)参与政策的拟定和执行，并增强这些人的能动性；

(h) 收集并传播按农村和城市地区、性别、年龄和其他社会经济类别分列的数据，以便更好地为拟定政策提供参考，并监测在减少不平等和农村贫困方面取得的进展。

¹⁷¹ Christiaensen and Martin, “Agriculture, structural transformation and poverty reduction”.