



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

危险的消除贫困现状

极端贫困与人权问题特别报告员的报告*

概要

本报告由极端贫困与人权问题特别报告员菲利普·阿尔斯顿根据人权理事会第35/19号决议提交。世界正处于事关生死存亡的十字路口，被传染病大流行、深度经济衰退、毁灭性的气候变化、极端的的不平等以及反对种族主义政策的暴动所席卷。贯穿所有这些挑战的，是许多政府、经济学家和人权倡导者长期以来对极端贫困的忽视。

国际社会一门心思地关注世界银行有缺陷的国际贫困线，结果错误地衡量了消除贫困的进展，采用的参照系是悲惨生存的标准，而不是最起码的适足生活水准。这反过来又极大地浮夸了有关消除极端贫困胜利在望的说法，而且淡化了数十亿人仍在其中勉强生存的危险贫困状态。

虽然可持续发展目标取得了很大成就，但就消除贫困、经济平等、性别平等和气候变化等领域的关键目标而言，它们是失败的。可持续发展目标需要重新调整，以应对冠状病毒病(COVID-19)、随之而来的经济衰退和正在加速的全球变暖。

贫困是一种政治选择，消除贫困需要：(a) 重新构思经济增长与消除贫困之间的关系；(b) 解决不平等并接受再分配；(c) 促进税收公正；(d) 实行全民社会保障；(e) 以政府角色为中心；(f) 拥抱参与式治理；(g) 调整国际贫困衡量标准。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 极端贫困并非正在消除	3
A. 对世界银行国际贫困线的错误依赖	4
B. 世界银行的回应	8
C. 消除贫困的失败	9
D. COVID-19: 贫困大流行	10
三. 调整可持续发展目标	11
A. 缺乏适足性和影响力	11
B. 未能发挥的变革潜力	13
C. 2030 年议程的再思考	15
四. 迈向终结贫困的步骤	15
A. 重新构思经济增长与消除贫困之间的关系	16
B. 解决不平等并接受再分配	17
C. 超越援助争论, 促进税收公正	18
D. 实行全民社会保障	19
E. 以政府角色为中心	20
F. 实行参与式治理	21
G. 调整国际贫困衡量标准	21
五. 结论	21

一. 导言¹

1. 世界正处在事关生死存亡的十字路口，被传染病大流行、严重的经济衰退、毁灭性的气候变化、极端的不平等以及一场对许多国家盛行的种族主义提出挑战的运动所席卷。贯穿所有这些挑战并加剧其后果的一个共同主线是，许多政府、经济学家和人权倡导者戏剧性地、长期地忽视了极端贫困问题，并系统地淡化了这个问题。

2. 预计冠状病毒病(COVID-19)将使极端贫困的人口增加 7000 多万，数亿人陷入失业和贫困。² 超过 2.5 亿人面临严重饥饿的风险。³ 穷人和边缘化群体在几乎每个国家都受到最沉重的打击，无论是在病毒面前的脆弱性还是其经济后果方面。暂时从媒体头版淡出的气候变化也在精准地加剧“气候隔离”现象，确保在为了保护现状而制定的不合情理的气候政策之下，首当其冲是低收入人群。政府继续为镇压行为和监狱系统大把撒钱，同时剥夺贫困社区的基本权利，如体面的医疗保健、住房和教育。虽然没有灵丹妙药，但认真对待极端贫困将能解决这些问题的主要原因和后果之一。

3. 本报告第一部分批评这场传染病大流行之前流行的极端贫困已近消除的主流凯旋论。事实证明，这种说法是没有道理的，会产生不恰当的政策结论，助长自满情绪。它在很大程度上依赖于世界银行对极端贫困的衡量，这种衡量被挪用到了一个从未打算用于的目的上。更准确的数据显示，在过去 30 年里，生活贫困的人数仅略有下降。现实是，数十亿人面临着极少的机会、无数的侮辱、不必要的饥饿和可预防的死亡，并且始终太穷，享受不到基本人权。

4. 第二部分提出，国际社会通过可持续发展目标对贫穷作出主要政策反应的框架不完善，存在缺陷，需要重振。第三部分呼吁彻底重新思考消除贫困的现有方法。

二. 极端贫困并非正在消除

5. 过去的两个世纪当中，在改善数十亿人的生活质量方面取得了巨大的进步，但并不能因此就说“极端贫困正在被消除”。⁴ 许多世界领导人、经济学家和权威人士热情地宣扬一种自我陶醉的信息，宣称在消除贫困方面取得的进展是“我们这个时代人类最伟大的成就之一”，⁵ 并将绝对贫困率降至不到 10% 的水

¹ 巴萨姆·哈瓦贾和丽贝卡·里德尔以及维多利亚·阿德尔曼特为本报告从事了出色的研究和分析。马丁·拉瓦利安、桑杰·雷迪和世界银行官员提供了非常宝贵的建议，但对最终内容不负任何责任。

² 国际劳工组织，“随着失业升级，全球近一半的劳动力面临失去生计的风险”，2020 年 4 月 29 日；丹尼尔·马勒等人，“新冠肺炎对全球贫困影响的最新估计”，世界银行博客，2020 年 6 月 8 日。

³ 世界粮食计划署，“除非采取迅速行动，否则 COVID-19 会使面临粮食危机的人数增加一倍”，2020 年 4 月 21 日。

⁴ 史蒂文·平克，“现在的启蒙：理性、科学、人文主义和进步的案例”(2018 年)，第 117 页 (Kindle 版)。

⁵ 世界银行，“全球极端贫困的下降仍在继续，但已放缓”，2018 年 9 月 19 日。

平形容为“一项巨大的成就”。⁶ 其他一些人则赞美经济增长和资本主义在帮助 10 亿人“摆脱赤贫，某种程度上正在迈向体面的生活水准”方面所起的作用。⁷

6. 但这些实在过于乐观的评估引发了许多问题。对于这类评估引以为据的最显赫的全球贫困衡量尺度提出严肃质疑会有哪些影响？有如此之多的其他指标描绘了一幅远为令人不安的画面，我们如何才能将这两者调和起来呢？这一“巨大成就”真的像吹捧的那样有意义吗？它能经受住 COVID-19 和气候变化的冲击以及极端不平等的影响吗？如果不能，关于进展有多么岌岌可危它告诉了我们些什么？与利用巨大财富本来可以取得的成就相比，取得的进展究竟如何？

A. 对世界银行国际贫困线的错误依赖

7. 几乎所有这些欢庆的说法都以这样或那样的方式依赖于世界银行的国际贫困线，在这条线下，极端贫困人口从 1990 年的 18.95 亿人下降到 2015 年的 7.36 亿人，从而从占世界人口的约 36% 下降到 10%。⁸ 联合国将国际贫困线奉为千年发展目标和可持续发展目标的主要参照点，确保了它作为主要基准的地位。此外，出于世界银行在金融和智力方面的影响力，几乎所有最令人振奋的进步记述都使用了世界银行的国际贫困线统计数据。

8. 的确，这条线是一个非常令人钦佩的倡议，在提高意识和培养集体意图方面，它可能比任何其他单一的努力做得更多。然而，它提供的画面还远远不完整，认识到它的主要局限性十分重要。⁹ 其中许多局限都得到了世界银行官员、世界银行指定的专家组，甚至是负责制定现代国际贫困线的经济学家的认可。然而，尽管如此，这些局限本身就是对一门心思专注于这条划线，以及对许多评论人士——还有世界银行的强烈抨击，他们利用这条线支撑了一幅误导性的减贫进展画面。

9. 国际贫困线到底是什么？目前的贫困线是根据世界上一些最贫穷的国家，主要是撒哈拉以南非洲国家采用的平均国家贫困线得出的。¹⁰ 与许多国家的贫困线不同的是，它不是基于对基本需求成本的任何直接评估。它是一条价值恒定的绝对线，使用购买力平价美元计算和表达，而购买力平价的本意是以市场汇率无法做到的方式调整不同国家的商品成本(尽管购买力平价的有效性面临许多质疑)。根据世界银行的说法，这条线是一个与全球相关的尺度，便于每个国家满足同样的微薄需求。

⁶ 马丁·沃尔夫，“理智的全球主义的理由依然充分”，英国“金融时报”，2019年7月16日。

⁷ 阿比吉特·V·班纳吉和埃丝特·迪弗洛，“贫困是如何终结的：通往进步的多种道路——以及它们可能无法继续下去的原因”，“外交事务”(2020年1月/2月)，“美国的贫困”，大于5，TRT World，视频段节点16:20。可观看 <https://www.trtworld.com/video/bigger-than-five/poverty-in-america/5e031e03b53db8001717e81a>。

⁸ 世界银行，《2018年贫困与共享繁荣：贫困之谜的拼图》(2018年)，第2页。

⁹ 本报告范围以外的问题包括对购买力平价汇率的批评、推算以前国际贫困线的方法和转变方法的后果，以及单一货币计量办法的问题。包括萨比娜·阿尔基尔、安格斯·迪顿和桑贾伊·雷迪在内的学者对这些问题做了大量论述。

¹⁰ 弗朗西斯科·费雷拉等人，“2012年全球极端贫困人口统计：数据问题、方法和初步结果”(世界银行，2015年10月)，第39页。

10. 目前的每天 1.90 美元的 2011 年购买力平价线¹¹ 代表着这一数额 2011 年在美利坚合众国可以买到的东西。以现有的最近几年当地货币计算，这条线折合为在智利每天的生活费为 910.15 比索，在中国为 7.49 元，在印度为 36.27 卢比，在墨西哥为 22.49 比索，在尼日利亚为 355.18 奈拉，在葡萄牙为 1.41 欧元，在俄罗斯联邦为 50.83 卢布。¹² 当然，国际贫困线远低于大多数国家的国家贫困线，因此大为减少了贫困人数。例如，根据现有的最新比较，泰国的贫困率是国际贫困线以下的 0.0%，但在国家贫困线以下的贫困率为 9.9%，¹³ 美国的前者为 1.2%，后者为 12.7%，¹⁴ 南非前者为 18.9%，后者为 55%，¹⁵ 墨西哥前者为 1.7%，后者为 41.9%¹⁶。

11. 本节述评国际贫困线的许多主要缺点，这反映在围绕这一贫困线展开的“激烈的技术辩论”中。¹⁷ 无论其优点如何，都不应将国际贫困线作为确定国际社会是否正在消除极端贫困的首要依据，更不应将其作为关于贫困的可持续发展目标 1 的基准。这条线设定得如此之低和如此武断，是为了保证一个积极的结果，并使联合国、世界银行和许多评论家能够宣布一场代价惨重的胜利。

可耻的缺乏雄心

12. 国际贫困线的明确设计意图是要反映令人震惊的低生活水平，这种水平远远低于任何有尊严生活的合理概念。按照这一衡量尺度，一个人即使没有任何收入能接近实现适足生活水准(包括获得医疗保健和教育)所必需达到的水平，照样可以“摆脱”贫困。这一标准与人权法所规定并体现在《联合国宪章》中的标准截然不同。

13. 一些替代方案说明，可以采用一种十分不同的方法。例如，大卫·伍德沃德提出了一条“基于权利的贫困线”，与道德上可接受的最低生活水平保持一致。他发现，要想在 2010 年达到某种全球平均婴儿死亡率，所需要使用的贫困线比世界银行当时使用的国际贫困线高 4.2 倍。¹⁸ 2006 年，彼得·爱德华提出了一条使人们能够达到人类平均预期寿命的“道德贫困线”，按照这条线计算得出的全球贫困人口比当时的国际贫困线高出约三倍。¹⁹

¹¹ 除非特别注明，贫困线以 2011 年购买力平价美元表示。

¹² 世界银行于 2020 年 3 月 25 日通过电子邮件提供的当地货币兑换率。兑换年份为：2018 年，俄罗斯卢布、墨西哥比索、尼日利亚奈拉和泰铢；2017 年，在葡萄牙使用的欧元和智利比索；2016 年，人民币；2014 年，南非兰特和印度卢比。

¹³ 2018 年的数据。见世界银行，“贫困与公平简报：泰国”，2020 年 4 月。

¹⁴ 2016 年的数据。美国人口普查局，《美国的收入和贫困：2016 年》，2017 年 9 月；世界银行，“按每天 1.90 美元(2011 年购买力平价)计算的贫困人口比率(占人口的百分比)”。

¹⁵ 2014 年的数据。见世界银行，“贫困与公平简报：南非”，2020 年 4 月。

¹⁶ 2018 年的数据。见世界银行，“贫困与公平简报：墨西哥”，2020 年 4 月。

¹⁷ 亚历克斯·科巴姆，“未统计的人”(2020 年)，第 31 页。

¹⁸ 大卫·伍德沃德，多穷才算“穷”？走向以权利为基础的贫困线(2010 年)，第 38 页。

¹⁹ 彼得·爱德华，“伦理贫困线：绝对贫困的道德量化”，“第三世界季刊”，第 27 卷，第 2 期(2006 年)，第 388-389 页。

省无可省

14. 尽管世界银行为国际贫困线提出的辩护理由是，它的用意是涵盖刻意微薄的一系列基本需求，但批评人士质疑这条线如何竟能涵盖这些需求。罗伯特·艾伦批评这条贫困线依赖于 15 个主要是热带的国家，而不是使用任何对基本需求的直接评估，这样就忽视了在寒冷国家的燃料和服装以及富裕国家的住房等必需品上的较高支出。他使用一种紧缩度日的方法来确定 2100 卡路里均衡饮食的可能最低成本，并留出了 3 平方米的居住空间，由此计算出发展中国家的最低成本为 2.63 美元，高收入国家为 3.96 美元。²⁰ 他的研究算出的贫困人数是世界银行标准的 1.5 倍，并表明，在某些国家，仅仅满足这一标准下的食品或住房成本可能就极其困难，如果不是不可能的话。²¹

15. 桑贾伊·雷迪长期以来一直争论说，世界银行的方法既没有意义，也不可靠，部分原因是它与基本需求的成本没有直接挂钩，也没有反映“任何普通语言中的贫困概念”。²² 他提请注意美国政府计算的 2011 年每天 5.04 美元的最低食品成本数字，这远远超过了按照世界银行的说法在美国应能使人摆脱极端贫困的 1.90 美元。²³

社会差异

16. 其他一些人则认为，国际贫困线没有考虑到不同的社会标准。虽然购买力平价原则上会根据不同国家相同商品的不同价格进行调整，但它们并没有反映出脱贫所需的基本商品的差异。在低收入国家工作，手机或交通费用可能不是不可或缺的，但在高收入国家却是必不可少的。马丁·拉瓦利安是世界银行 1990 年“每天一美元”绝对贫困线的主要设计者，自那时以来他一直认为，真正的从全球视角看待贫困实际上需要一种相对的方法。他建议用一条“弱相对”线来计算富裕国家的社会融合成本。²⁴

17. 桑贾伊·雷迪倡导一种针对具体情况的方法，它具有固定的“一套参照能力(实现特定存在和行动的自由)，一个人必须被认为能够拥有这些能力才能成为非穷人”。²⁵ 只要确定下这套能力的当地价格，就将不再需要单一的全球贫困线，同时可以进行国际比较，并可消除购买力平价带来的不确定性。

²⁰ 罗伯特·艾伦，“绝对贫困：当需要取代欲望”，《美国经济评论》，第 107 卷(2017)，第 3713 页。

²¹ 同上，第 3716-3717 页。

²² 桑贾伊·雷迪和拉胡尔·拉霍蒂，“每天 1.9 美元：这说明了什么？”，(新社会研究学院，2015)，第 11 页。另见桑贾伊·雷迪和詹姆斯·伯格，“如何不计算穷人”，见苏迪尔·阿南德、保罗·斯加尔和约瑟夫·斯蒂格利茨合编的“关于衡量全球贫困的辩论”(牛津奖学金在线，2010 年)。

²³ 雷迪和拉霍蒂，“每天 1.9 美元”，第 12 页。

²⁴ 马丁·拉瓦利安，“贫困经济学”(牛津大学出版社，2016 年)，第 340 页；马丁·拉瓦利安和陈少华，“相对收入重要时的全球贫困衡量”，《公共经济学杂志》，第 177 卷(2019 年)，第 10 页。

²⁵ 雷迪和拉霍蒂，第 12 页。

性别不平等

18. 众所周知，衡量贫困的主流方法掩盖了性别差异，因为它对人均消费的估计假设所有资源在家庭内部平等分享，而来自中国²⁶、非洲²⁷ 和其他地方的研究显示，女性和男性在资源分配和消费方面存在广泛差异。²⁸ 其影响是巨大的，因为 2015 年有近 1 亿人的生活水准仅比贫困线多 10 美分。即便是轻微的系统性失衡就可能意味着数百万生活在水世界银行贫困线下的妇女被排除在全球贫困数据之外。

19. 当然，这是一个根本的数据收集问题，超出了世界银行的范畴。²⁹ 值得称道的是，世界银行欣然承认其数据忽视了家庭内部的不平等，³⁰ 最近强调了这一现象，并正在探索了解个人贫困的创新方法。³¹

被忽视的群体

20. 减贫取得成功的叙事还掩盖了数亿在调查数据中不见踪影或严重代表不足的人的处境。³² 他们往往来自受贫困影响不成比例的群体，包括无家可归者、牧民、移民工人、难民和流离失所者、受武装冲突影响的人、居住在家庭中但不被视为成员的人(例如家庭工人)以及非正式住区的人。³³

中国的超大贡献

21. 按照世界银行贫困线反映出的进展，在很大程度上不是由于任何全球趋势，而是由于中国的超常发展才取得的。1990 年至 2015 年，中国低于国际贫困线的人数从 7.5 亿多人下降到 1000 万人，³⁴ 占同期 10 亿人“脱贫”的很大比例。如果采用较高的贫困线，这一点就更加明显。如果没有中国，1990 年至 2012 年间，

²⁶ 世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 134 页。

²⁷ 凯特琳·布朗、马丁·拉瓦利安和多米尼克·冯·沃勒说：“贫穷的人主要是在贫穷的家庭中发现的吗？使用非洲营养数据的证据”，世界银行政策研究工作文件第 8001 号(2017 年 3 月)，第 22-23 页。

²⁸ 世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 125-149 页。伊希斯·加迪斯和多米尼克·冯·沃勒，“数据差距：穷人典型家庭调查失误”，世界银行博客，2016 年 1 月 25 日。

²⁹ 卡罗琳·克雷塔斯-佩雷斯，“看不见的女人：为男人设计的世界中的数据偏见” (Chatto & Winds, 2019 年)，第 113-118 页。

³⁰ 保罗·罗默、安娜·雷文加和弗朗西斯科·费雷拉，“监测全球贫困：全球贫困委员会报告的封面说明” (2016 年 10 月 18 日)，第 3 页。

³¹ 世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 144 页。

³² 亚历克斯·科伯姆估计，超过 3.5 亿人“被系统地排除在调查和人口普查数据之外”。 (“未统计的人”，第 157 页。)另见安东尼·阿特金森，“衡量世界各地的贫困”(普林斯顿大学出版社，2019 年)，第 128 页。

³³ 阿特金森，“衡量贫困”，第 129-130 页；联合国环境规划署，“将可持续牧业列入全球议程”，2017 年 6 月 23 日；联合国，“难民”，可查阅 www.un.org/en/sections/issues-depth/refugees/；国际移民组织，“全球移民趋势”，可查阅 www.iom.int/global-migration-trends。

³⁴ 世界银行，“贫困和权益数据门户”，可查阅 <https://povertydata.worldbank.org/poverty/country/CHN>。

2.50 美元线以下的全球贫困人数就几乎没有变化。³⁵ 如果没有东亚和太平洋地区，1990 年至 2015 年间，在 5.5 美元线下，这一数字将从 20.2 亿增加到 26.8 亿。³⁶

B. 世界银行的回应

22. 世界银行对国际贫困线批评者的回应绝对是相互矛盾的。它接受了许多批评的正确性，承认了某些不足之处，并认识到贫困和人类发展的多种指标的必要性。然而，它继续在其信息传递、大部分研究以及最引人注目的全球趋势分析中对这条贫困线给予最高的评价。尽管世界银行具备各种慎重的素养，但它明确表示，它的重点仍然是帮助人们走出这条线。³⁷

23. 2015 年，世界银行任命了一个由安东尼·阿特金森领导的 24 名成员的全球贫困委员会，就如何最佳衡量和监测全球贫困问题征求意见。随后，它接受了该委员会报告的 21 项建议中的多项建议，例如，关于它的标准是否太低，乃至于不足以在所有国家将个人定义为穷人，世界银行承认存在合理的问题。³⁸ 2018 年，世界银行实行了一条相对于各国消费水平的“社会贫困线”，按照这条线，贫困人口数量 25 年来几乎一成不变。³⁹ 世界银行还报告了两条被其视为中下收入国家和中上收入国家典型的较高价值线：分别为 3.20 美元和 5.50 美元。⁴⁰

24. 尽管该委员会敦促世界银行制定一个基于基本需求的估计，而不是依赖于世界上 15 个最贫穷国家选择的标准，但世界银行坚持认为，“质疑这些国家的选择将是家长式的，是不尊重的”。⁴¹ 这种极不寻常的敬重，与世行想要影响各种其他国内政策选择的决心，以及对中国⁴²、印度⁴³ 和马来西亚⁴⁴ 等国的国家贫困线提出的强势担忧，放在一起是不协调的。2019 年，世界银行一位重要官员承认，“贫困是一个复杂的、多方面的现象”，“需要一个更丰富的贫困指标菜单”。⁴⁵

³⁵ 彼得·爱德华和安迪·萨姆纳，“冷战以来的全球不平等和全球贫困：乐观的说法有多有力？”，全球挑战工作文件系列第一卷(2017)，图 6-9。

³⁶ 世界银行，“使用 2011 年购买力平价和 1.9 美元/日贫困线的区域综合数据”，可查阅 iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx。

³⁷ 世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 3 页。

³⁸ 同上，第 3 和 8 页。

³⁹ 同上，第 7-8 页。

⁴⁰ 同上，第 7 页。

⁴¹ 罗默、雷文加和费雷拉，“监测全球贫困：一份承保单”，第 7 页。

⁴² 安德鲁·马丁·费舍尔，“作为意识形态的贫困：从全球发展议程中拯救社会正义” (Zed Books, 2018 年)，第 74 页。

⁴³ 安格斯·迪顿，“印度物价趋势及其对衡量贫困的影响”，“经济与政治周刊”，第 43 卷，第 6 期(2008 年 2 月 9 日)。

⁴⁴ 肯尼斯·希姆莱，“一个时机已到的想法——提高马来西亚的贫困线”，“世行博客”，2019 年 10 月 15 日。

⁴⁵ 弗朗西斯科·费雷拉，“在世界银行衡量和监测全球贫困：简要概述”，在世界银行总部发表，2019 年 3 月 5 日，第 22 页。

25. 总而言之，世界银行的应对措施未能充分解决人们对于某些国家的贫困线太低，甚至都达不到省吃俭用的生活水准的担忧。它回避了关于购买力平价的有效性、关于用热带和城市化程度较低国家作为参照组的风险、以及关于国际贫困线是否真的达到了它声称的目标等等这些棘手的问题。

26. 此外，世界银行继续将国际贫困线描述为衡量进展的“关键途径”，⁴⁶ 各国继续以此为基础开出关键的政策处方。这使得世行得出结论，以为世界上大多数地区的极端贫困正在消失。世界银行工作人员可能会强调使用某些替代贫困线和国家定义开展的工作，以此淡化国际贫困线的分量，但这样做就会掩盖这条贫困线在公众意识中的突出地位，它在塑造世界银行、联合国和其他机构倡导的成功叙事方面的作用，以及它对过去 30 年国际政策制定的影响。虽然追求单一的一条“真正的”贫困线可能是徒劳的，但这并不意味着所有的贫困线都同样站得住脚。令人遗憾的是，世界银行的方法不足以作为就贫困取得的进展达成共同理解的基础。

C. 消除贫困的失败

27. 使用一条更合乎情理的贫困线，会产生一种关于减贫进展的截然不同的理解。即使按照世界银行的标准，这些数字也是可怕的：有七亿人生活在每天 1.9 美元以下，这令人深恶痛绝。可是，使用更现实的衡量标准，全球贫困程度要高得多，而且趋势令人沮丧。

28. 与 10 亿人脱贫和全球贫困人口比例从 36% 降至 10% 相反，许多贫困线显示，贫困率只有小幅下降，人数几乎毫无变化。1990 年至 2015 年，生活在 5.5 美元线以下的人数大致保持稳定，从 35 亿人下降到 34 亿人，而贫困率从 67% 下降到 46%。⁴⁷ 用马丁·拉瓦利安的弱相对线衡量，1990 年至 2013 年间，贫困人口从 25.5 亿人略微下降到 23 亿人，贫困率从 48% 下降到 32%。⁴⁸ 按照世界银行的社会贫困线，1990 至 2015 年间，贫困人口从 23.5 亿人下降到 21 亿人，贫困率从 44.5% 下降到 28.5%。⁴⁹ 当前，按照覆盖 101 个发展中国家的“多维贫困指数”这一主要的全球非货币贫困衡量标准，贫困率为 23%。⁵⁰

29. 即使按照世界银行的贫困线衡量，某些地区的趋势也令人深感不安。1990 年至 2015 年间，撒哈拉以南非洲和中东地区生活在这条线下的人数增加了约 1.4 亿人。⁵¹ 令人错愕的是，世界上最贫穷的、仅靠世界银行紧缩标准的一半勉强生存的人，其生活水平在 30 年的时间里仅有很小的提高。⁵²

⁴⁶ 世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 3 页。

⁴⁷ 同上，第 83 页。

⁴⁸ 马丁·拉瓦利安，“关于衡量全球贫困的问题”，国家经济研究局工作论文 26211 号(2019 年)，第 22-23 页。

⁴⁹ 埃斯彭·比尔·普里兹和迪安·乔利弗，“社会贫困：相对贫困的全球衡量标准”(世界银行，2019 年 9 月 11 日)；世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 77 页。

⁵⁰ 联合国开发计划署(开发署)，《2019 年人类发展报告》，第 68 页。

⁵¹ 世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 42 页。

⁵² 马丁·拉瓦利安，“世界上最贫穷的人被甩在后面了吗？”“经济增长杂志”，第 21 卷(2016 年)，第 162 页。

30. 世界甚至连接近于结束贫困都还没有做到。虽然可持续发展目标 1 要求到 2030 年国际贫困线以下的比率为零，但即使按照这条线，世界银行也没有预测贫困会终止。假设每个国家都像 2005 年至 2015 年那样增长(这是值得怀疑的)，世界银行预计 2030 年的贫困率为 6%。⁵³ 按照 5.04 美元的贫困线，预测显示到 2030 年，世界上 28% 的人，即 23.5 亿人处于贫困之中。⁵⁴ 随着 COVID-19 继续肆虐各国经济和公共卫生，这些预测将大幅恶化。

31. 此外，气候变化将使这些预测成为笑柄，因为很少有政府采取必要的激进措施来解决排放问题或其对贫困的影响。截至 2016 年的预计是，到 2030 年，气候变化将使 1 亿人降至国际贫困线以下。⁵⁵ 如果使用更现实的贫困线预测，并充分计入碳排放的反作用影响，未来看起来会更加严峻。

32. 尽管拥有巨大的资源，但按照国家尺度衡量，许多高收入国家未能认真降低贫困率，贫困率往往达到两位数。在某些情况下，随着无家可归、饥饿和债务的增加，贫困也在增加。1984 年至 2014 年间，澳大利亚、爱尔兰、新西兰和大不列颠及北爱尔兰等国的贫困率上升。⁵⁶ 在经济合作与发展组织(经合组织)国家中，每七个儿童中就有一个生活在收入贫困中，其中近三分之二的国家近年来儿童贫困率上升。⁵⁷ 当人们谈到“日益壮大的中产阶级”时，这一群体中大多数人的生活处于高度不稳定的状态，生活水平低于与永久摆脱贫困相联的每天 10 美元标准。⁵⁸

D. COVID-19: 贫困大流行

33. COVID-19 的影响将是长期的，但亟需的结构性回应一直严重缺位。根据世界银行的说法，这场疫情将抹去过去三年取得的所有减贫进展，并将使 1.76 亿人陷入 3.20 美元贫困线以下的贫困。⁵⁹ 许多国家政府没有下决心去解决公共卫生和社会保障体系的不足，而是把 COVID-19 看作一个需要熬过去的短暂挑战，忽视了大规模经济和社会转型的必要性。其他一些政府则以此为契机，破坏或限制人权。大多数行为者不承认“终结贫困”的努力有多么糟糕，也不承认这场流行病残酷地暴露了这一事实，而是抱着显然失败的现有方法更加起劲。

34. 公共卫生界应对 COVID-19 的口号概括了对贫困人口的系统性忽视。“呆在家里，社交距离，洗手，发烧就看医生”的精辟建议突显了无数不会做这些事情的人的困境。他们没有栖身住所，没有粮食储备，生活在拥挤和不卫生的条件下，无法获得清洁用水或负担得起的医疗服务。COVID-19 非但不是“巨型均衡器”，反而是一场贫困大流行，暴露了世界各地低收入或贫困人口社会保障网的危险状态。穷人接触到这种病毒的可能性更大，得到病毒防护的可能性最低。他们经历

⁵³ 世界银行，“贫穷与共同繁荣”，第 24 页。

⁵⁴ 桑贾伊·雷迪，“全球绝对贫困：终结的开始？”(2020 年 2 月 10 日)，表 8-9。

⁵⁵ 史蒂芬·哈勒盖特等人，“冲击波：管理气候变化对贫穷的影响”，(世界银行，2016 年)。

⁵⁶ 阿特金森，《衡量贫困》，第 199 页。

⁵⁷ 经合组织，“富裕国家的贫困儿童：我们为什么需要政策行动”(2018 年 10 月)。

⁵⁸ 彼得·爱德华和安迪·萨姆纳，“贫困的终结：全球视角下的不平等和增长”(Palgrave Pivot, 2019 年)，第 40 页。

⁵⁹ 马勒和其他人，“最新的估计”。

的停工、裁员和关闭的影响要剧烈得多。大多数“基本工人”工资低，保护差，得不到紧急援助的支持。急于重启经济可以理解，但在这样的情况下，他们有可能成为被牺牲的羔羊。

35. 扭曲得令人瞠目的疾病和死亡率，跟踪并暴露了种族和阶级鸿沟。在世界上最富裕的一些国家，医疗保健系统已被证明严重不足，种族、性别、宗教和阶级歧视以产生截然不同的结果的方式扭曲了人们获得住房、食品、教育和技术的机会。日益扩大的南北差距暴露了出来。许多国家和地方政府受到紧缩政策的限制，缺乏有效介入的意愿、资源和行政能力。与此同时，多边主义受到严重伤害，除了少数例外，国际团结的缺失显而易见。

36. 如果社会保障最低标准已经到位，那些得不到医疗、足够的食物、住房和基本保障的数亿人本来是能够免于一些最糟糕后果的。相反，推动财政整顿的无尽压力，特别是在过去十年里，把社会保障体系推向了 19 世纪的模式，而不是 20 世纪末的抱负。当与后 COVID-19 时代的下一代紧缩政策结合在一起时，过去 40 年特有的经济和政治权力向富裕精英的戏剧性转移将会加速，届时全球贫困的深度和广度在政治上将更加难以维持，更具爆炸性。

三. 调整可持续发展目标

37. 可持续发展目标和《2030 年可持续发展议程》的目的，是为我们描绘一幅和平与繁荣的共同蓝图。⁶⁰ 它们于 2015 年 9 月大张旗鼓地获得通过，是在全球一级构建消除贫穷努力和发展政策的主导框架。但五年过后的此时此刻应该承认，提供“极其雄心勃勃和变革性愿景”的抱负在关键方面正在遭到失败。⁶¹

38. 这一批评承认，可持续发展目标进程在一些重要的方面改变了游戏规则，并在许多情况下取得了很好的效果。⁶² 这些目标对提高认识、激发支持和围绕减贫展开更广泛的辩论做出了非常重要的贡献。就为讨论有争议的问题提供唯一可用的切入点而言，它们尤其宝贵。然而，鉴于迄今的结果令人深感失望，又出现了一系列新的挑战，现在到了重新评价的时候了。

A. 缺乏适足性和影响力

39. 关于贫困，可持续发展目标 1 首先呼吁在世界各地结束一切形式的贫困。然而，设定的目标实际上并没有寻求消除贫困。⁶³ 第一个具体目标是争取结束以世界银行的国际贫困线衡量的贫困，这充其量只是一个勉强维持生计的目标，即使实现，也将留下数十亿人面临严重的贫困。第二个具体目标是将国家衡量标准下的贫困人口比例减少一半，在一个空前富裕和不平等的时期，这是个缺乏胆识的目标。第三个具体目标关系到社会保障，显然没有对社会保障的最低限度设定一个有意义的要求，提出的只不过是模糊不清且实质意义相差甚远的执行“制度”（其中可能包括最低标准），以及“较大程度”的而不是普遍性的覆盖。

⁶⁰ 见 <https://sdgs.un.org/goals>。

⁶¹ 《2030 年议程》，第 7 段。

⁶² 芭芭拉·亚当斯，“民主的全球治理：不挑战权力就不是民主”，“2019 年可持续发展聚焦”（纽约，经济和社会权利中心，2019 年），第 36 页；马库斯·卡尔登伯恩马库斯·克拉杰斯基和海克·库恩主编，“可持续发展目标和人权”（Springer Open, 2019 年）。

⁶³ 雷迪，“全球绝对贫困”。

40. 简而言之，目标 1 的具体目标显然不足以真正结束贫困，实现这些目标的前景正在迅速消退。联合国的官方报告承认，甚至在 COVID-19 之前，全球减贫步伐就在减速，可持续发展目标的具体目标 1.1 到 2030 年是无法实现的。⁶⁴

41. 关于不平等，可持续发展目标 10 要求减少国家内部和国家之间的不平等，可持续发展目标的战斗口号是：“不让任何人掉队。”可事实上，正如乐施会所指出的那样，“经济不平等已经失控”。⁶⁵ 虽然秘书长注意到不平等正在“飙升”，⁶⁶ 联合国各实体对不平等进行了精辟的分析，⁶⁷ 但年度可持续发展目标报告只把不平等视为又一个需要勾选的方框。报告指出，“尽管在某些领域取得了进展，但国家内部和国家之间的不平等一直令人担忧”。⁶⁸ 这种肤浅的表述集中反映了可持续发展目标进程未能有意义地处理不平等问题的大面积失败。对自愿国家审查的分析表明，可持续发展目标 10 在各国政府的关注度方面得分也很低。⁶⁹

42. 部分问题在于，尽管目标崇高，但为实现可持续发展目标 10 提出的具体目标和指标在设计上是薄弱的。其中提出了“共享繁荣”的议程，重点是包容性增长，而不是实际减少不平等。⁷⁰ 例如，目标 10.1 完全侧重最底层 40% 人口的收入增长率，而忽略了最富有人群的情况。这很方便地回避了围绕财富再分配、精英阶层获取经济收益、通过碳排放实现增长以及不公平的财政政策等必要问题。它将减少不平等视为一个需要通过整体收入增长来解决的问题，这与近期的历史背道而驰，从 COVID-19 和气候变化的影响看，这一立场存在的问题甚至更加严重。尽管解决性别不平等很重要，可按照目前的经济增长速度，弥合经济机会中的性别差距估计得用 257 年。⁷¹

43. 关于气候变化，可持续发展目标 13 要求采取紧急行动应对气候变化及其影响。秘书长在 2020 年关于实现可持续发展目标进展情况的报告中指出，“全球社会在实现《巴黎协定》所要求的 1.5 或 2 摄氏度目标方面严重偏离轨道”。⁷² 尽管秘书长自己开展了协调一致的运动，但可持续发展目标在减缓全球变暖方面收效甚微。事实上，这些目标把重点放在经济增长上，没有适当考虑经济增长对环境造成的影响或者目前与排放和采掘相挂钩的程度，这是非常成问题的。

⁶⁴ E/2020/57, 第 9 段。

⁶⁵ 乐施会，“关爱的时候到了：无偿和低薪的关爱工作与全球不平等危机”（2020），第 9 页。

⁶⁶ 《2020 年可持续发展筹资报告》（联合国出版物，出售品编号 E.20.I.4），第 3 页。

⁶⁷ 开发计划署，“应对社会规范：两性不平等的游戏规则改变者”（2020 年）；《2020 年世界社会报告：剧变世界中的不平等》（联合国出版物，出售品编号：E.20.IV.1）；及“可持续发展融资”。

⁶⁸ 《可持续发展目标报告》（联合国出版物，出售品编号 E.19.I.6），第 42 页。

⁶⁹ 福田崎子—帕尔和其他人的“自愿国家审查报告——它们(不)告诉我们什么？”，发展政策委员会编写的文件(2019 年)，第 4 页。

⁷⁰ 福田崎子—帕尔，“将极端不平等排除在可持续发展目标议程之外：指标的政治”，“全球政策”，第 10 卷，增刊 1(2019 年 1 月)，第 61 页；伊格纳西奥·塞兹和凯特·唐纳德，“通过可持续发展目标解决不平等：实践中的人权”，“国际人权杂志”，第 21 卷，第 8 期(2017 年)，第 1032-1033 页。

⁷¹ 开发计划署，“处理社会规范”，第 1 页。

⁷² E/2020/57, 第 112 段。

B. 未能发挥的变革潜力

44. 除非伴随着变革理论，否则有关变革的讨论都是空洞的。就可持续发展目标而言，任何可行理论的关键组成部分——赋权、资金、伙伴关系和问责——每一个都被边缘化了。

增强权能

45. 可持续发展目标充满了关于变革、赋权、协作和包容的提法。但是，如果人们不能行使自己的人权，这些概念就是虚幻的。尽管文本中几乎 20 次提到人权，但没有一次提到任何具体的公民权利和政治权利，人权总体上仍然处于边缘地位，在整个可持续发展目标背景下往往不见踪影。此外，许多目标即使得以实现，也还是达不到符合现有人权义务的程度。在国家一级，许多政府将权利放在一边，甚至拒绝将权利纳入其可持续发展目标规划。

46. 联合国和世界银行的可持续发展目标报告，大多数都很少关注权利，只有性别问题是个例外。⁷³ 这些报告很少实质性地讨论歧视的影响、缺乏尊重权利的体制决策结构、或者是甚至严重侵犯人权行为对发展造成的后果。当前民间社会在世界许多国家持续受到攻击，有意义的民主参与空间急剧缩小的，在这样的時候，经济和社会事务部在 2020 年的一份报告中有气无力地说，“一些国家正在向非国家行为者提供支持，以建设它们参与《2030 年议程》的能力，建立筹资机制，以增强它们的行动和参与能力”。⁷⁴ 令人遗憾，可持续发展目标报告总是倾向于说杯子的五分之一是满的，而不说五分之四是空的。

筹资及伙伴关系

47. 可持续发展目标的成功在很大程度上取决于充足的资金，但正如发展筹资问题机构间工作队得出的结论，“国际经济和金融体系不仅未能实现”可持续发展目标，而且“在关键行动领域还出现了重大倒退”。⁷⁵ 有鉴于 COVID-19 造成的衰退、官方发展援助不足、债务不断增加、贸易战和气候变化，前景更加糟糕。此外，“贫穷、腐败和逃税限制了发展中国家的国内资源”。⁷⁶

48. 国际社会的反应是越来越严重地依赖私营部门的资金，而私营部门的资金越来越强烈地被认为唯一可行的前进道路。秘书长表示，企业必须“更进一步、更快地发展...以实现全球目标”。他认为，“对在一个健康的地球上创造一个和平、稳定和繁荣的未来，企业领导力可以起到至关重要的作用”。⁷⁷ 企业一直热衷于展示自己对可持续发展目标的拥护，尽管这很大程度上是表面上的，比如吹嘘女性劳动力的参与。⁷⁸

⁷³ 见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，将承诺转化为行动：2030 年可持续发展议程(2018 年)中的性别平等。

⁷⁴ 经济和社会事务部，“2030 年议程执行中的多方利益攸关方参与：自愿国家审查报告述评(2016-2019 年)”(2020 年)，第 6 页。

⁷⁵ “可持续发展融资”，第 xvii 页。

⁷⁶ 联合国，“30 位商业巨头加入联合国推动扩大私营部门投资以促进可持续发展”，新闻稿，2019 年 10 月 16 日。

⁷⁷ “可持续发展进展严重脱轨”，英国《金融时报》，2019 年 11 月 4 日。

⁷⁸ 例如，见私募股权国际，“可持续发展目标为何能改变游戏规则”，2018 年 2 月 14 日。

49. 核心战略是“更加节约地使用公共资金，(并)确保更好地调动私人资本”。⁷⁹ 但这种方法存在很多问题。首先，它回避了一个关键问题，即各种形式的私有化是否能够实现许多可持续发展目标，特别是对于最脆弱的群体，因为纳入这些目标可能无利可图。有充分的理由对此表示怀疑。⁸⁰ 第二，它将整个可持续发展目标事业重塑为一个主要专注于基础设施建设的事业，并将有利的商业环境置于赋权于人民之上。第三，政府的作用被淡化，往往沦为替私人投资提供保险。第四，在促进调动国内财税收入方面做得太少，留下了破坏性的财政政策、系统性的避税战略以及加剧贫困和不平等的非法资金外流。第五，《2030 年议程》中关于“振兴全球伙伴关系”，促进“声援最贫穷的人和处境脆弱的人”的承诺走进了迷雾，消失在对记录堪忧的公私伙伴关系的压倒性关注之中。⁸¹

问责制

50. 《2030 年议程》的起草者在设计可持续发展目标的后续行动和审查程序时，明确拒绝监测和问责的概念。由此产生的制度的特点是自愿性质，尊重国家选择，以及将持续审查的机会降至最低的制度安排。⁸² 主要机制是关于可持续发展的高级别政治论坛，每年举行 8 天的会议，吸引了大量利益攸关方参加。2020 年，预期花费 23 个小时审议各国提交的 47 项自愿国家审查。⁸³ 它的主要成果是一份部长级宣言，基本上是事先协商好的。

51. 已经提出了多项改革建议，用以回应人们的种种关切，诸如审查过程肤浅、民间社会边缘化、产出的形式主义以及在国家一级缺乏对自愿国家审查的切实参与。一位密切观察人士将高级别政治论坛描述为“一个欢迎所有人、不挑战任何人的平台”，批评利益攸关方的“挑剔、自我推销和自我定位”，并强调有必要增加“高质量和独立的监督，以及强有力的问责”。⁸⁴

52. 国家问责机制的情况也好不到哪里去。虽然进行了极少数独立评估，但现有的报告并不令人鼓舞。⁸⁵ 考虑到在整个这番事业中投入的资源 and 精力，可以而且应该做更多事情对政府和其他利益攸关方问责。

53. 围绕可持续发展目标进程，有太多的精力未能放在促进赋权、资金、伙伴关系和问责上，而是用来制作门户网站、仪表板、利益攸关方参与计划、平淡无奇的报告和五颜六色的海报。官方评估很少具有批判性或针对性，而且往往隐藏在行话后面。

⁷⁹ 杰尼巴·多姆比亚和莫滕·莱克·劳里德森，“弥合 SDG 融资缺口——趋势和数据”，EM Compass Note No.73(国际金融公司，2019 年 10 月)，第 3 页。

⁸⁰ A/73/396；以及亚历山德拉·塞帕鲁洛、朱塞佩·尤塞普和路易莎·朱里托，“公私伙伴关系和财政幻觉：系统性评论”，“基础设施、政策和发展杂志”，第 3 卷，第 2 期(2019 年)，第 288 页。

⁸¹ 见欧洲债务与发展网络，“历史的重演：公私伙伴关系如何失败”(2018 年)。

⁸² 凯特·唐纳德和萨莉-安妮·韦，“可持续发展目标的责任：失去的机会？”“伦理与国际事务”，第 30 卷，第 2 期(2016)，第 206 页。

⁸³ 见 <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>。

⁸⁴ 亚当斯，“民主全球治理”。

⁸⁵ 汉娜·比肯科特等人，“一个多重脱节的故事：为什么 2030 年议程还没有(?)为推动德国人性别平等奋斗前行作出贡献”(妇女署，2019 年)；卡梅伦·艾伦等人，“评估各国在可持续发展目标(SDGs)方面的进展和优先事项：来自澳大利亚的经验”，“可持续科学”(2019 年)。

C. 《2030 年议程》的再思考

54. COVID-19 导致的贫困人口大幅增加，以及随之而来的经济崩溃，应该会为重新审视《2030 年议程》提供动力。到目前为止，官方的回应是“必须维护《2030 年议程》”，必须实现可持续发展目标。⁸⁶ 但在一种不充分且日益过时的方法上加倍努力就更成问题。首先，最不发达国家每年国内生产总值至少增长 7% 的承诺很可能无法实现，而且与传统增长模式面临的新挑战不相称。⁸⁷ 中低收入国家快速增长的债务，以及在 COVID-19 一揽子支持计划之后开展财政整顿的要求，也需要纳入一个新的等式。

55. 其次，过去五年使人们更加广泛地认识到气候变化的危险，并需要为整个发展进程注入新的环境紧迫性。尽管 COVID-19 的紧急状况带来了机遇，但大多数国家仍在抵制经济增长与化石燃料脱钩，这使得可持续发展目标的增长指标几乎不可能实现，除非大大突破《巴黎协定》规定的到 2100 年全球变暖不超过 2 摄氏度的不充分限制。⁸⁸ 气候变化已经在加剧贫困，并有可能毁掉过去 50 年来在发展和减贫方面取得的进展。⁸⁹ 过度依赖排放密集型经济活动来消除贫困只能适得其反。⁹⁰

56. 第三，可持续发展目标的制定没有反映数字技术在许多关键发展部门改变游戏规则潜在影响的潜在影响。这一点现在得到了发展筹资问题机构间工作队的承认，也是世界银行和其他机构广泛分析的议题。⁹¹ 在毋庸置疑的好处与许多潜在的滥用和加剧边缘化、不平等和排斥的风险之间，需要非常仔细地权衡利弊。⁹²

57. 可持续发展目标不应该被抛弃，但现状也不应该是一成不变的。迫在眉睫的挑战是思考如何重塑和补充包括目标和指标在内的整个一揽子计划，以实现否则看起来注定会失败的关键目标。一切照旧不应该是一种选择。

四. 迈向终结贫困的步骤

58. 全球持续的大规模贫困与享有适足生活水准的人权不相容，与同有尊严地生活的权利相并行的生命权不相容。未能采取必要措施消除这一现象是一种政治选择，它顽固地保留了基于性别、地位、种族和宗教的歧视性做法，目的是让某些群体优先于其他群体。⁹³

59. 在重新调整可持续发展目标，开展真正消除一切形式贫困的持续运动方面，以下步骤至关重要。

⁸⁶ 联合国，“联合国对新冠肺炎的即时社会经济反应框架”（2020 年），第 3 页。

⁸⁷ 萨姆·阿德尔曼，“可持续发展目标、人类中心主义和新自由主义”，载于邓肯·弗伦奇和路易斯·J·科泽主编，“可持续发展目标：法律理论和实施”（Edward Elgar Publishing, 2018 年），第 34 页。

⁸⁸ 杰森·希科尔，“可持续发展目标的矛盾：有限星球上的增长与生态”，“可持续发展”，第 27 卷，第 5 期（2019 年 9 月/10 月），第 873 页。

⁸⁹ A/HRC/41/39。

⁹⁰ 国际能源署，“可持续复苏”（2020 年）。

⁹¹ “可持续发展筹资”，第 15-36 页；www.worldbank.org/en/publication/wdr2021/overview。

⁹² A/74/493。

⁹³ 托马斯·皮凯蒂，“资本论与意识形态”（2020），第 2 页。

A. 重新构思经济增长与消除贫困之间的关系

60. 经济增长是可持续发展目标的核心，是使人们摆脱贫困的引擎。尽管对“增长有益于穷人”⁹⁴这一简单化的正统说法受到了令人信服的批评，⁹⁵但主流经济学家和领先的国际组织一直不愿采取更平衡的方法。⁹⁶

61. 承诺的增长好处要么没有实现，要么没有分享，这种例子太多了。经历资源繁荣的国家往往看不到该部门以外的好处。⁹⁷自然资源开采雇佣的人相对较少，实际上可能降低其他部门的减贫影响。⁹⁸与非水电国家相比，主要水电国家的贫困差距有所扩大。⁹⁹农商业、采矿和其他土地密集型产业导致世界各地的社群大量流离失所，¹⁰⁰使人们与自己赖以获得食物、住所和生计的土地隔绝开来，并导致贫困。¹⁰¹跨国公司的工业开采往往大大降低了粮食安全，¹⁰²取代了人工采矿的工作岗位。¹⁰³

62. 认为以市场为主导的政策能自动惠及穷人的观点也与事实不符。传统的促进增长政策，如降低公司税率、劳动力“改革”、放松管制、紧缩驱动的服务削减以及私有化，可能会对穷人的福祉和国家减贫能力产生毁灭性影响。除非仔细调整，否则缩减公共服务、贸易自由化和放松劳力市场管制可能会伤害工人。¹⁰⁴服务私有化对穷人造成了不成比例的伤害，往往会导致更高的使用费和工资削减，以追求投资者不成比例的高额利润。¹⁰⁵

⁹⁴ 大卫·多勒尔，塔蒂亚娜·克莱伯和塔特·克拉伊，“增长仍然有利于穷人”，世界银行政策研究工作论文第 6568 号(2013 年 8 月)。

⁹⁵ 约瑟夫·斯蒂格利茨等人，“衡量什么重要：全球福祉运动”(2019 年)；杰森·希克尔和乔治·卡利斯，“绿色增长可能吗”，“新政治经济学”，第 25 卷，第 4 期(2020 年)；凯特·拉沃斯，“甜甜圈经济学”(2017)。

⁹⁶ 试行步骤见“可持续发展筹资”，第 179-180 页。

⁹⁷ 安德鲁·华纳，“现代自然资源的繁荣：诅咒还在吗？”，国际货币基金组织工作文件 WP/15/237(2015)，第 32-33 页。

⁹⁸ 露克·克里斯蒂安娜莱昂纳尔·迪米特里和杰瑟普·科尔，“农业在减贫中的(演变)作用：实证视角”，“发展经济学杂志”，第 96 卷，第 2 期(2011 年 11 月)，第 252 页。

⁹⁹ 本杰明·索瓦库尔和戈特·沃尔特，“水电政治经济学的国际化：水电国家的安全、发展和可持续性”，“国际政治经济学评论”，第 26 卷，第 1 期(2019 年)，第 68 页。

¹⁰⁰ 例如，见乐施会等人，“共同点：保障土地权和保护地球”(2016)。

¹⁰¹ 例如，见克利斯朵夫·吉隆德和吉尔达·森蒂丝·波尔蒂利亚，“从落后到失利：柬埔寨和老挝的家庭经济和大规模土地收购”，见克利斯朵夫·吉伦特、克利斯朵夫·戈莱和彼得·梅瑟利合编的“大规模土地收购：聚焦于东南亚(2015)”，第 189-190 页。

¹⁰² 蒂姆·韦格纳斯特和朱尔·贝克，“采矿、农村生计和粮食安全：撒哈拉以南非洲的分类分析”，“世界发展”，第 130 卷(2020 年 6 月)，第 7 页。

¹⁰³ 本·雷德利，“刚果采矿业手工和工业工资水平与支出的分配分析”，“发展研究杂志”，第 56 卷，第 10 期(2020 年)，第 1 页。

¹⁰⁴ 罗伯特·布兰顿和杜森·佩克森，“经济自由化、市场制度和劳工权利”，“欧洲政治研究杂志”，第 55 卷(2016)，第 482 页。

¹⁰⁵ 为了公共利益，“私有化如何增加不平等”(2016)。

63. 国际货币基金组织(货币基金组织)和其他一些组织数十年来推动的财政整顿方案一直与更差的劳动条件¹⁰⁶、更弱的劳工权利¹⁰⁷、更低的国家能力¹⁰⁸、更少的保健机会和更高的新生儿死亡率联系在一起。¹⁰⁹ 尽管国际货币基金组织最近试图与这一遗产保持距离，但其主要处方几乎没有变化，其社会保障倡议似乎是要平息批评，而不是保护穷人。¹¹⁰

B. 解决不平等并接受再分配

64. 有多种方法可以减少极端的不平等，但再分配是一个必不可少的因素。自冷战结束以来，全球经济翻了一番，¹¹¹ 可世界上半的人每天生活在 5.5 美元以下，这主要是因为增长的好处基本上流向了最富有的人。1980 年至 2016 年，收入最高的 1% 人群获得了实际收入增长总值的 27%，¹¹² 2017 年更是获得了新增财富的 82%。¹¹³ 与此同时，最贫穷人群的收入增速远远低于全球 GDP 增速。¹¹⁴ 目前，最底层的 50% 人群拥有的财富不到全球总财富的 1%，而最富有的 1% 人群拥有总财富的 45%。¹¹⁵

65. 如果采用历史增长率计算，扣除气候变化的任何负面影响(这是一种不可能的情景)，按照世界银行的国际贫困线几乎需要 100 年的时间才能消除贫困，而按照每天 5 美元贫困线，就需要 200 年的时间(2230 议程!)。这还需要全球 GDP 分别增长 15 倍或 173 倍。¹¹⁶

¹⁰⁶ 内森·马丁和大卫·布雷迪，“欠发达世界的工人团结在一起？欠发达国家工会的多层次分析”“美国社会学评论”，第 72 卷，第 4 期(2007 年)，第 562 页。

¹⁰⁷ 罗伯特·布兰顿、香农·林赛·布兰顿和杜森·佩克森，“国际货币基金组织和世界银行计划对劳工权利的影响”，“政治研究季刊”，第 68 卷，第 2 期(2015)，第 324 页。

¹⁰⁸ 伯恩哈德·雷恩斯贝格等人，“世界体系和国家能力的空心化：结构调整计划如何影响发展中国家的官僚质量”，“美国社会学杂志”，第 124 卷，第 4 期(2019 年)，第 1222 页。

¹⁰⁹ 丁满·福斯特等人，“全球化与健康公平：结构调整方案对发展中国家的影响”，《社会科学》与医学(2019 年)。

¹¹⁰ 比较国际工会联合会，国际货币基金组织的新一轮供给侧推动：四十年的结构调整和紧缩条件(2020 年)，以及国际货币基金组织，“国际货币基金组织参与社会支出的战略”，第 19/016 号政策文件(2019 年 6 月 14 日)。

¹¹¹ 爱德华和萨姆纳，“贫困的终结”，第 3 页。

¹¹² 法库多·阿尔瓦拉多等人，“世界不平等报告”(世界不平等实验室，2018 年)，第 46 页。

¹¹³ 乐施会，“最富有的 1% 人囊括了去年创造的财富的 82%，而人类最贫穷的一半人什么也得不到”，2018 年 1 月 22 日。

¹¹⁴ 大卫·伍德沃德，“增长与荒谬：碳限制世界中的全球增长、不平等和消除贫困”，“世界社会和经济评论当代政策问题”，第 4 卷(2015 年)，第 50 页和第 58 页。

¹¹⁵ 瑞士信贷研究所，“2019 年全球财富报告”，第 2 页。

¹¹⁶ 伍德沃德，“Incrementum ad Absurdum”，第 58 页。

66. 重要的再分配是必不可少的。“有利于穷人”的增长方案对全球 GDP 增长幅度的要求小得多，消除贫困的速度也快得多。¹¹⁷ 如果每个国家每年将基尼指数降低 1%，对全球贫困的影响将大于每个国家的年增长率比当前预测水平高出 1 个百分点。¹¹⁸

C. 超越援助争论，促进税收公正

67. 自 20 世纪 50 年代以来，关于公正国际秩序的辩论主要集中在从北方到全球南方的官方发展援助上。2019 年，近 30 个经合组织国家以赠款或低息贷款的形式提供了 1528 亿美元。¹¹⁹ 尽管这类资金至关重要，但与整体资产负债表相比，它们的重要性相形见绌。低收入和中等收入国家每年支付 7560 亿美元的本金偿还和 2130 亿美元的利息，外债总额为 7.8 万亿美元。¹²⁰ 在经历了几个世纪的殖民剥削之后，发展中国家仍然是世界其他地区的资源净提供者。¹²¹ 大规模的债务减免是必要的，尤其是在 COVID-19 之后。

68. 财政体系是体现社会正义承诺最好的地方，减少大规模避税和逃税的协调全球税收改革将至为关键。公正和公平的税收可以为一个尊重和促进所有人福祉的社会奠定基础。然而，“税收”和“财政”这两个词在《2030 年议程》中各只出现过一次。人们似乎认为，这些问题只与融资挑战有关。但是，税收既是团结和分担负担的象征，也是更深层次价值观的反映，在任何一套消除贫困的政策中都必须处于最显著的位置。无论是在国家层面还是国际层面，国际政策都远远没有强化哪怕是一个微弱的税收正义概念。在许多非洲国家，收入最低的 40% 的个人缴纳税款超过了他们通过补贴和直接转让获得的现金福利。¹²²

69. 低税收阻碍了政府实施再分配政策的能力。¹²³ 2015 年，跨国公司将近 40% 的利润转移到避税天堂，¹²⁴ 全球企业税率已从 1980 年的平均 40.38% 降至 2019 年的 24.18%。¹²⁵ 目前全世界有数十万个避税天堂，¹²⁶ 使各国因跨国公司避税而失去的收入高达 6500 亿美元，发展中国家因此损失的税收总额估计为 6% 至 13%。¹²⁷

¹¹⁷ 同上，第 60 页。

¹¹⁸ 克里斯托夫·拉克纳等人，“减少不平等对全球贫困有多重要”，世界银行政策研究工作论文 8869 号(2019 年)，第 14 页。

¹¹⁹ 经合组织，“2019 年发援会成员国的援助增加，向最贫穷国家提供更多援助”(2020)。

¹²⁰ 世界银行，“2020 年国际债务统计”，第 17 页。

¹²¹ “全球金融诚信、金融流动和避税天堂：联合起来限制数十亿人的生活”(2015)，第 15 页。

¹²² 凯瑟琳·比格尔和吕克·克里斯汀森主编，《加速非洲减贫》(世界银行，2019 年)，第 260 页。

¹²³ 伊曼纽尔·赛兹和加布里埃尔·祖克曼，“不公正的胜利：富人如何征税以及如何让他们付出代价”(W.W. Norton & Company, 2019 年)。

¹²⁴ 托马斯·托勒索夫、路德维格·威尔和加布里埃尔·祖克曼，“国家缺失的利润”，国家经济研究局，国家经济研究局工作论文 24701 号(2020 年 4 月)，第 27 页。

¹²⁵ 税务基金会，“2019 年全球企业税率”，第 2 页。

¹²⁶ 赛兹和祖克曼，“不公正的胜利”，第 64 页。

¹²⁷ 亚历克斯·科巴姆和彼得·扬斯基，“企业避税收入损失的全球分布：重估和国别结果”，“国际发展杂志”，第 30 卷，第 2 期(2018 年)，第 207 和 221 页。

70. 在过去的 40 年里，美国在降低公司税、个人税和遗产税方面一直是全球潮流的引领者，推广了能够实现大规模避税的技术，促进了全球避税天堂的扩散。其结果是，美国许多亿万富翁支付的总体税率比其他任何人都低。¹²⁸

71. 国际合作和税制改革是必要的，但关键的第一步是透明度。在下次修订国民账户体系时，应优先考虑一套共同的收入和财富跟踪指标。各国政府应该公布最高收入者的收入、财富和有效税率，并要求跨国公司公布按照国家逐个分列的报告数据。

D. 实行全民社会保障

72. 无数报道都把社会保障称之为减贫和实现可持续发展目标不可或缺的基础。然而，大多数政府在很大程度上仍然对劝告无动于衷。因此，在托马斯·潘恩令人信服地主张社会应当在疾病、残疾、失业和老年方面保护每个人免于伤害的 230 年后，¹²⁹ 占世界人口一半以上的 40 亿人没有享受到这种最起码水平的支持。¹³⁰ 这是对全球抗击极端贫困斗争非同寻常的控诉。

73. 这场失败有五个原因。首先是缺乏必要的规范基础。例如，世界银行、经合组织和国际货币基金组织坚决避免以任何方式将他们的努力与存在着获得社会保障的人权联系起来。充其量，这最多只是另一个政策选项。其次，很少有政府把社会保障放在优先位置，至少在大规模抗议活动引发更深层次的反思之前是这样。¹³¹ 第三，尽管进行了一系列研究和抗议，但关键的机构行为者国际货币基金组织对社会保障采取了不冷不热和有很大保留的立场。第四，塑造国际金融经济体制总体方向的新自由主义政策处方，与优先解决社会保障是根本不相容的。第五，紧缩政策没有给社会保障留下多少空间，这种政策自 2010 年以来在很大程度上主导着形势，而且很可能在后 COVID-19 时期出现新一轮浪潮。¹³²

74. 现在已经到了认真对待社会保障的时候了，无论是作为一项人权，还是作为任何消除贫困战略中真正不可或缺的因素。

¹²⁸ 伊曼纽尔·赛兹和加布里埃尔·祖克曼，“如何通过征税重回正义”，“纽约时报”，2019 年 10 月 11 日。

¹²⁹ 托马斯·潘恩，“人权的权利”（1791）。

¹³⁰ 通过社会保障促进包容(联合国出版物，出售品编号：E.17.IV.2)，第 9 页。

¹³¹ 2010 年至 2014 年间，有 122 个国家降低了社会保障的支出占国内生产总值的百分比(促进包容性，第 9 页)。大多数经合组织国家在 2015 年至 2018 年期间减少了社会支出(经合组织，社会支出(2020 年)，可查阅 <https://data.oecd.org/chart/67Gk>)。

¹³² 伊莎贝尔·奥尔蒂斯和马修·康明斯，“紧缩：新常态，2010-24 年新的华盛顿共识”(Initiative for Policy Dialog and Other, 2019 年 10 月)；阿曼达·什里威斯，亚历山大·E·肯特凯莱尼斯和大卫·斯塔克勒，“世界冠军社会保障：只是说说而已？”“发展社会学”，第 6 卷，第 1 期(2020 年)。

E. 以政府角色为中心

75. 正如私有化议程在可持续发展目标方面获得了过高的地位一样，慈善事业也会危及各国政府确定优先事项、提供资金和实施方案的能力。大约 2000 名亿万富翁现在拥有的财富超过了全球人口 60% 所拥有的财富，¹³³ 其中许多人的家产超过了整个国家的国内生产总值(GDP)。虽然有些人为福祉做出了重要贡献，放大了贫困人口的声音，但总体形势构成了严峻挑战。

76. 亿万富翁能够积累这样的财富，要归功于对劳动力征税高于对资本征税的政策，以及便利避税或最少纳税的政策。随着税率的下调(通常是在密集的说教之后)，教育和医疗等关键服务的资金减少，政府更多地依赖私人捐赠。¹³⁴ 然后，这些捐款将通过税收激励从公共财政中获得奖励。¹³⁵ 一些捐赠者在他们先前敦促政府削减开支的领域捐款，使社会支助从公共领域转移到私人领域。¹³⁶ 其结果是，公共系统被削弱，最富有的人扮演掌握权能的角色，权利的拥有者反倒要依赖“慷慨”和施舍。¹³⁷ 尽管声称私营部门的效率更高，但数以万计的基金会几乎没有效率可言，每个基金会都有人浮于事的员工和日常开支，都争先恐后地寻找和实施有价值的项目。¹³⁸

77. 慈善事业不太可能揭露和解决不公正的基础结构。一些慈善家从许多本身就导致贫困的模式中获利，包括劳动力保护和稳定就业受到的侵蚀，低收入住区房地产价格的上涨，以及税收减免。¹³⁹ 脸书、谷歌和苹果等大公司在兜售慈善举措的同时都在大规模避税，使政府受到的损失高达数十亿美元，而预算削减又危害了社会保障方案。¹⁴⁰

78. 慈善捐赠不是一个民主或透明的过程，而是在关闭的大门背后运作减贫努力。它是私人政治权力的一种形式，在这种形式下，财富可以决定政策，而不受监管或问责。¹⁴¹ 最重要的是，它代替不了实现所有人的人权并致力于消除极端贫困的公平税收制度或强有力的公共资助方案。¹⁴²

¹³³ 乐施会，“世界亿万富翁的财富超过 46 亿人”，2020 年 1 月 20 日。

¹³⁴ 恰拉·科代利，“修复性正义和可自由支配慈善的道德极限”，载于罗布·赖克、恰拉·科代利和露西·伯恩霍尔兹合编的“民主社会中的慈善：历史、制度、价值观”（芝加哥大学出版社，2016），第 244 页。

¹³⁵ 亚历克·麦吉利斯，“亿万富翁的漏洞”，“纽约客”，2016 年 3 月 7 日。

¹³⁶ 大卫·卡拉汉，“赐予者：新镀金时代的财富、权力和慈善”（Knopf, 2017），第 241-243 页。

¹³⁷ 瑞安·佩夫尼克，“慈善和民主理想”，收录于赖克、科代利和伯恩霍尔兹，“民主社会中的慈善”，第 226 页。

¹³⁸ 卡拉汉，赐予者，第 26 页。

¹³⁹ 安德鲁·卡内基，“财富的福音”（1889年），可查阅 www.carnegie.org/about/our-history/gospelofwealth/；阿南德·吉里达斯，“赢家通吃：改变世界的精英猜谜游戏”（Knopf, 2018 年），第 165 页。

¹⁴⁰ 卡拉汉，赐予者，第 49 页；杰西·德鲁克和西蒙·鲍尔斯，“在一次税收打击之后，苹果为其利润找到了新的避难所”，“纽约时报”，2017 年 11 月 6 日。

¹⁴¹ 赖克、科代利和伯恩霍尔兹，“民主社会中的慈善事业”，第 2、68-69 和 72 页。

¹⁴² 例如，见蒂姆·施瓦布，“比尔·盖茨的慈善悖论”，The Nation, 2020 年 3 月 17 日。

F. 实行参与式治理

79. 对于所有关于参与和伙伴关系的讨论，经历过贫困的人在很大程度上被拒之于政策制定过程之外。当他们反对表面上旨在帮助他们的政策时，他们被置之不理。相反，意识形态争论、错误信息、刻板印象和轶事被用来打着减贫的幌子推进强者的目标。¹⁴³ 政策制定人总是将穷人的处境归咎于穷人本身，忽视系统性因素，如无法获得体面的工作、负担不起的生活成本、不利的制度安排，以及政策制定者本身的一意孤行。各国政府需要更认真地倾听，并为制订消除贫困和提高所有人的适足生活水平的政策促进真正的公众讨论。

G. 调整国际贫困衡量标准

80. 目前的国际贫困线不应当成为国际社会描述全球贫困程度的主要焦点。联合国应当优先考虑自己的措施，因为这些措施往往更有意义地反映了贫困。世界银行应当探索与满足基本需求和能力明确挂钩的措施。世界银行至少应该在其出版物和研究中突出那些能够更全面地反映情况的措施，比如社会贫困线或更高的货币线，尽管这样做并不能解决核心的批评。

81. 一个重要的起点是生成关键数据。这包括关于家庭内部不平等的信息，以及在调查中代表性不足和被排除在调查以外的群体的信息。尽管更现实的全球人数统计是有价值的，但没有任何一个衡量标准可以取代多维指标的综合归纳，这些多维指标反映着摆脱贫困生活的现代期望，并与人权保障保持一致。

五. 结论

82. 在评价消除贫困的成败时，国际社会不应再躲在使用悲惨生存标准的国际贫困线后面。联合国应勇于坚持自己的信念，承认自己的指标和报告更准确地反映了全球贫困的规模。

83. 可持续发展目标的支持者应当承认，目前困境的根源，在于严重缺乏政治动机，除其他外，消除贫困、经济不平等、性别不平等和气候变化等领域的关键目标远未实现。为了避免在抛出没完没了的乏味报告的同时梦游般走向注定的失败，需要新的战略、真正的动员、赋权和问责。针对发生了根本变化的情况重新调整可持续发展目标框架本身，是紧迫的第一步。

84. 想要更多地依靠私营部门战胜全球贫困，无论是通过购买力平价还是慈善事业，都是一条绝路。企业没有履行系统化外包给它们的许多基本公共职能的动力、管理、授权或激励。这种走势代表着各国政府和国际组织对责任的推卸。

85. 极端贫困就是而且必须理解为对人权的侵犯。鉴于许多政府坚决拒绝采取公正的财政政策、制止逃税和遏制腐败，有关资源不足的辩解完全没有说服力。贫困是一种政治选择，它将一直伴随着我们，直到我们把消除贫困重新看待为一个社会正义问题。只有当实现适足生活水准的人权这一目标取代世界银行的悲惨生存线时，国际社会才能走上消除极端贫困的轨道。

¹⁴³ 拉瓦利安，“贫困经济学”，第5-6页。