



大会

Distr.: General
27 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 23(b)

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 [75/232](#) 号决议提交的，其中载有对农村贫困状况的评估以及克服众多差距和挑战的政策建议；农村的贫困状况、特别是发展中国家的贫困状况，已经因 2019 冠状病毒病大流行疫情而恶化。

* [A/76/150](#)。



一. 促进包容式和可持续的复苏，以遏制在消除农村贫困方面出现逆转，并实现《2030 年可持续发展议程》

1. 2019 年 9 月，秘书长启动了可持续发展目标行动十年，敦促各国、发展伙伴和全社会加大行动力度，到 2030 年实现各项目标。本报告按照大会第 75/232 号决议的要求，审查了农村地区实现可持续发展目标 1 的现状。¹
2. 2019 冠状病毒病大流行疫情造成的破坏性社会经济影响自 1990 年以来首次逆转了全球减少贫困方面的趋势。据估计，在经历了数十年的极端贫困持续下降之后，2020 年，这场大流行疫情又导致 9 700 万人陷入极端贫困。² 因此，除非采取紧急和变革性的行动，否则目标 1 将无法实现。³
3. 要消除全球贫困，现在比以往任何时候都更需要更加关注农村地区。在全球范围内，约 80% 的极端贫困人口和 75% 以上的中等贫困人口生活在农村地区。⁴ 这场大流行疫情可能会在 2021 年和未来几年加剧农村的极端贫困。
4. 鉴于全世界城乡之间的联系日益密切，⁵ 这场大流行疫情造成的经济冲击已迅速蔓延到农村地区；⁶ 因此，解决农村贫困问题对实现目标 1 以及大多数其他目标至关重要，其中 70% 的具体目标都需要在农村地区采取行动。⁷
5. 消除农村地区贫困的目标离不开气候行动和粮食系统变革议程。农村贫民将直接受到实施这些议程带来的机遇和挑战的影响。因此，当务之急是两个议程都必须把它们的主要贡献者、即生活在农村地区的人们放在中心位置。⁸

¹ 本报告由联合国粮食及农业组织(粮农组织)秘书处与秘书处经济和社会事务部密切协作编写，并纳入了拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、国际移民组织、国际劳工组织(劳工组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国贸易和发展会议、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人类住区规划署(人居署)和世界卫生组织(世卫组织)提供的材料。

² 2021 年，全球生活极端贫困人口预计将减少 2 100 万。见 Daniel Gerszon-Mahler 等人，“Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: turning the corner on the pandemic in 2021?”，世界银行数据博客，2021 年 6 月 24 日。

³ 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯，“应对不平等大流行：新时代的新社会契约”，纳尔逊·曼德拉讲座(已发表)，2020 年 6 月 18 日。

⁴ 世界银行，《2020 年贫困和共享繁荣：财富逆转》(2020 年，华盛顿哥伦比亚特区)。

⁵ Jawoo Koo 等人，“Rural populations face heightened COVID-19 risks”，国际粮食政策研究所博客：研究帖子，2021 年 5 月 12 日。

⁶ Andrea Cattaneo, Andrew Nelson and Theresa McMenomy, “Global mapping of urban-rural catchment areas reveals unequal access to services”，《美国国家科学院院刊》，第 118 卷，第 2 期(2021 年 1 月)。

⁷ Carolina Trivelli and Julio A. Berdegú, *Rural Transformation: Looking Towards the Future of Latin America and the Caribbean, 2030*, 拉丁美洲和加勒比的粮食、农业和农村发展，第 1 号文件(粮农组织，2019 年，圣地亚哥)。

⁸ Benjamin Davis, Leslie Lipper and Paul Winters, “Do not transform food systems on the backs of the rural poor” (即将发布)。

二. 农村贫困的状况：所取得的进展和紧迫的挑战

6. 在 1990 年后的三十年间，全球极端贫困人口大幅减少。1990 至 2017 年间，生活在每天 1.9 美元国际极端贫困线以下的人数(和比例)从 19 亿人(占总人口的 36%)降至 6.96 亿人(占总人口的 9.3%)。⁹

7. 近些年来，甚至在这场大流行疫情之前，减贫的步伐就已经放慢了。在撒哈拉以南非洲，极端贫困发生率在 2013 年至 2018 年间从 43.9%降至 40.4%。¹⁰ 同一时期，在阿拉伯叙利亚共和国和也门的冲突的推动下，中东和北非的极端贫困率从 2.1%增加到 7%，¹¹ 而在拉丁美洲和加勒比区域，极端贫困率连续第六年保持在 4%左右。¹² 2014 年，南亚的极端贫困发生率估计为 15.2%，但预计 2017 年的发生率将低于 10%。^{13、14}

8. 东亚和太平洋区域以及欧洲和中亚的趋势更令人鼓舞，这些区域的极端贫困率在这场大流行疫情爆发前继续下降，2019 年影响到约 1%的人口。¹⁵

9. 近年来，减少处于较高贫困线的贫困的速度慢于在减少极端贫困方面看到的进展；¹⁶ 因此，世界上很大一部分人口面临着在另一场冲击来临时重新陷入极端贫困的风险。

10. 2018 年，大约 80%的极端贫困人口生活在农村地区，尽管农村人口仅占全世界人口的 48%。2015 年至 2018 年，全球极端贫困人口集中在农村地区的比例增加了两个百分点以上。¹⁷ 这一增长反映了撒哈拉以南非洲和南亚极端贫困人口的日益集中问题，这些区域的农村地区人口比例大大高于世界其他区域。2018 年，这两个区域居住着全球近 90%的极端贫困人口。¹⁸

11. 在所有发展中区域，生活极端贫困的人口中的绝大多数过多地居住在农村地区。在南亚和撒哈拉以南非洲，分别有 89%和 83%的极端贫困人口生活在农村地区。在东亚和太平洋、中东和北非以及欧洲和中亚，分别有 70%、76%和 73%的

⁹ 世界银行，PovcalNet，可查阅 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx> (2021 年 5 月登录)。

¹⁰ 世界银行，世界银行发展指标数据库，可查阅 <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>。

¹¹ 同上。

¹² 同上。

¹³ 南亚大流行疫情爆发前的趋势更加不确定，这是因为缺乏来自印度的最新数据，而印度是该区域人口众多的国家。

¹⁴ 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

¹⁵ 世界银行，世界银行发展指标数据库。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

¹⁸ 同上。

极端贫困人口是农村人口。拉丁美洲和加勒比是极端贫困的农村人口比例过高的区域，因为 59% 的极端贫困人口生活在农村地区，而生活在农村地区的人口仅占总人口的大约 20%。¹⁹

12. 据估计，在这场大流行疫情之前属于多维贫困人口的全世界 13 亿人中，84.2% 生活在农村地区。²⁰ 在每个区域，农村地区的多维贫困发生率都高于城市地区，从撒哈拉以南非洲区域的三倍到拉丁美洲和加勒比区域的六倍多不等。²¹

13. 由于 2019 冠状病毒病，据估计在 2030 年，极端贫困将影响全世界 6.7% 至 7% 的人口，是这场大流行疫情爆发前预测的两倍多。²² 这场危机还可能使多维贫困水平倒退 9.1 年，2020 年还会有 4.9 亿人陷入多维贫困。²³

14. 这场大流行疫情将使全世界本已具有挑战性的农村贫困状况进一步恶化，在许多国家经济危机加深的情况下更是如此。尽管“2019 冠状病毒病造成的新贫困人口”与危机前已有的贫困人口相比据估计相对更多集中在城市，但危机产生的新贫困人口在农村地区的数量更大。²⁴

15. 在这场大流行疫情开始时，人们假设农村地区在贫困方面受到的打击相对较小。然而，关于 2019 冠状病毒病如何以不同的方式影响城市和农村地区的证据仍在不断涌现。在 2019 冠状病毒病危机后已经发布关于货币贫困的官方信息的几个拉丁美洲国家的结果好坏不一。

16. 在 2020 年期间，哥伦比亚、多米尼加共和国、哥斯达黎加和巴拉圭农村地区的贫困水平几乎保持不变，而城市地区的贫困水平有所上升。在乌拉圭，农村贫困人口略有增加，但低于城市地区。在秘鲁和厄瓜多尔，农村地区的贫困大幅增加，但程度低于城市地区。多民族玻利维亚国是个例外，农村地区的贫困增加，但城市地区的贫困几乎保持不变。²⁵

17. 另一方面，世界银行在不同区域的 27 个国家收集的高频率电话调查结果显示，自这场大流行疫情开始以来，报告收入下降的住户在农村和城市地区的平均比例为 62%(见图一)。²⁶

¹⁹ 同上。

²⁰ 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，《2020 年全球多维贫困指数：绘制摆脱多维贫困的道路——实现可持续发展目标》，2020 年。

²¹ 同上。

²² 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

²³ 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，《2020 年全球多维贫困指数》。

²⁴ Minh Cong Nguyen 等人，“Profiles of the new poor due to the COVID-19 pandemic”，2020 年 8 月 6 日。造成这些结果是由于，与那些已经生活在贫困中的人相比，在这场大流行疫情之前生活水平刚刚超过贫困线的人平均而言更多集中在城市。

²⁵ 联合国根据官方国家数据计算得出的结果。

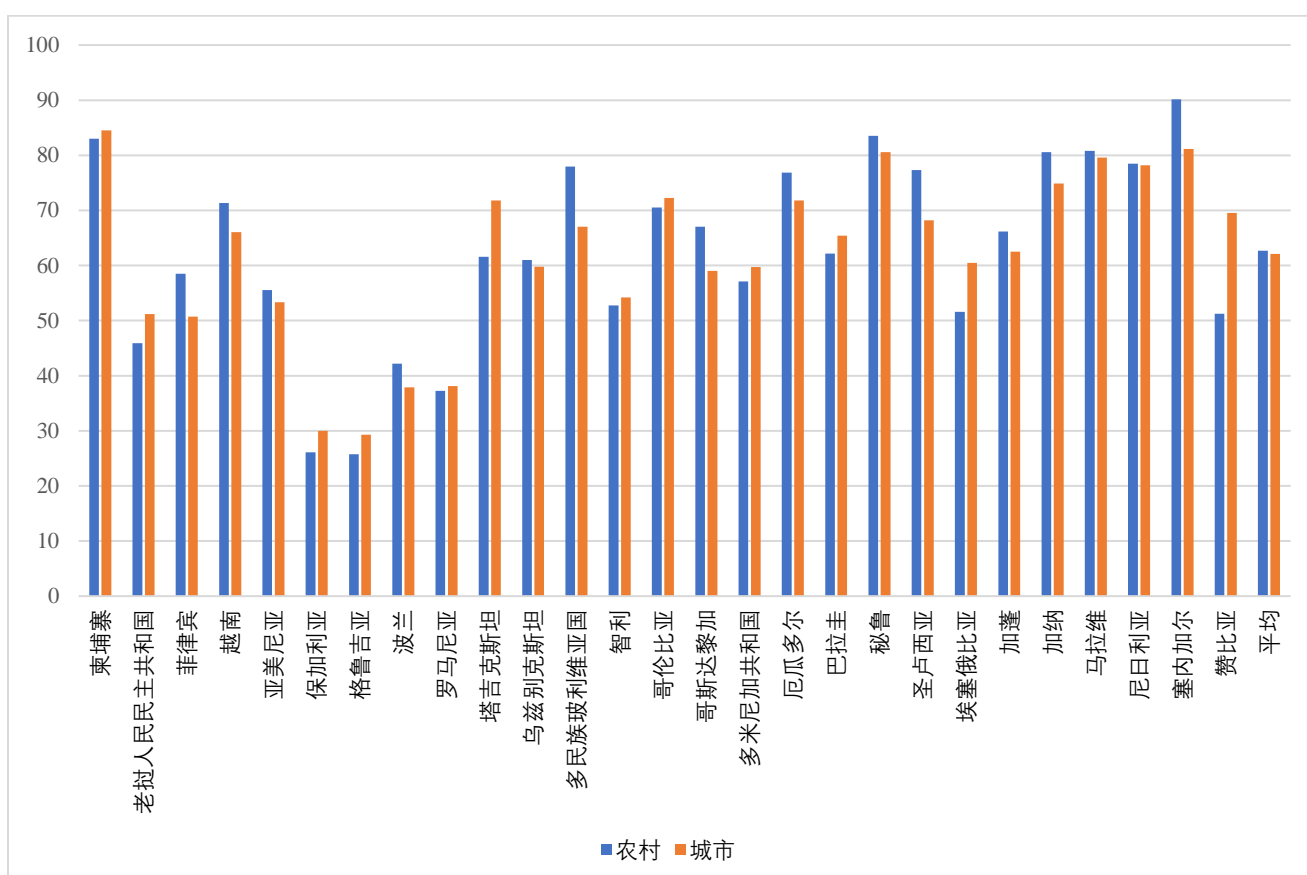
²⁶ 联合国根据世界银行计算得出的结果，2019 冠状病毒病住户监测看板，可查阅 www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard。

18. 非农家庭企业一直是自大流行疫情开始以来报告收入减少的比例最高农村住户的收入来源，其次是家庭农业、汇款和有薪就业。²⁷

19. 同样，在有失业数据的 40 个国家中，农村地区报告在大流行疫情开始后已经停止工作的人的平均比例为 29%，而城市地区为 31%(见图二)。²⁸ 报告在大流行疫情期间收入下降或失业的住户出现粮食不安全问题可能性要大得多。^{29、30}

图一

自大流行疫情开始以来总收入下降的住户百分比



资料来源：联合国根据世界银行计算得出的结果，2019 冠状病毒病住户监测看板。

注：对于每个国家，百分比值是指在该国进行第一波高频率电话调查的月份。因此，这些值指的是不同的时间点。几乎所有的值都指的是 2020 年 4 月至 8 月这段时间。唯一的例外是格鲁吉亚，在该国的第一波调查是在 2020 年 12 月进行的。

²⁷ 同上。

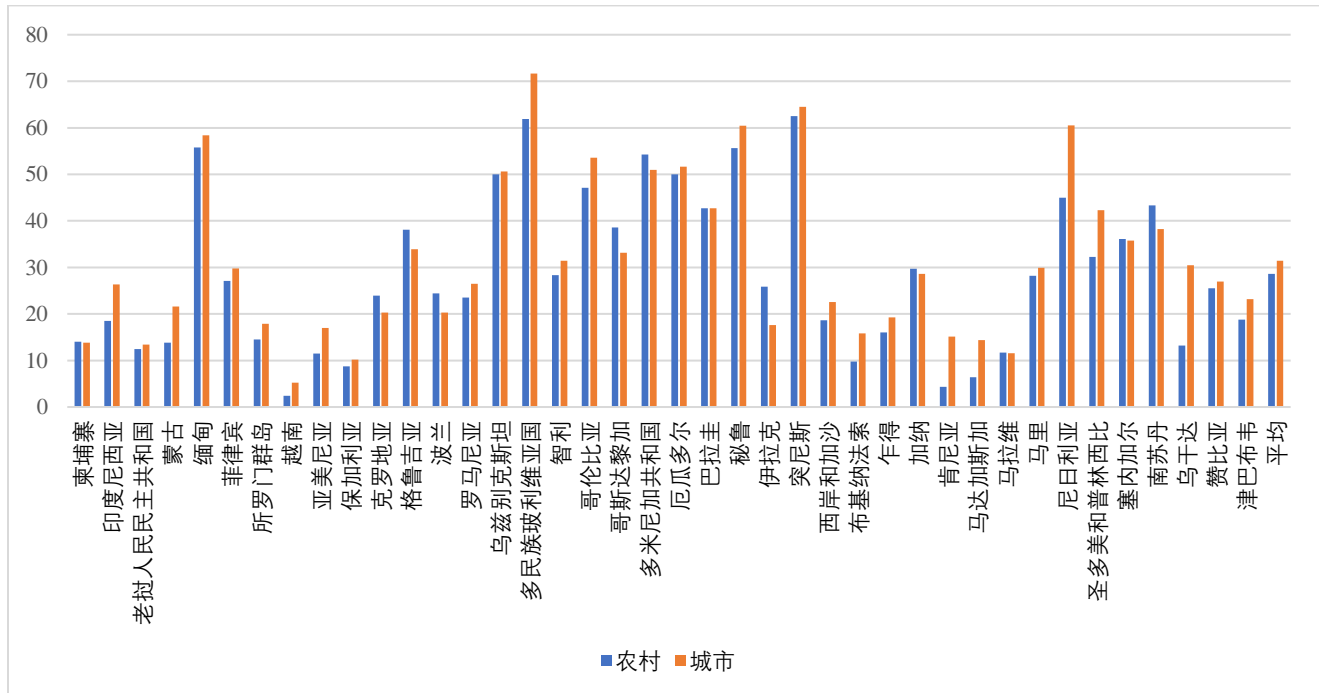
²⁸ 同上。

²⁹ Tom Bundervoet、Marie E. Dávalos 和 Natalia Garcia, “The short-term impacts of COVID-19 on households in developing countries: an overview based on a harmonized data set of high-frequency surveys”, 政策研究工作文件, 第 9582 号(世界银行, 华盛顿特区, 2021 年)。

³⁰ Dennis Egger 等人, “Falling living standards during the COVID-19 crisis: quantitative evidence from nine developing countries”, 《科学进步》, 第 7 卷, 第 6 期(2021 年)。

图二

2019 冠状病毒病爆发后已经停止工作的受访者百分比



资料来源：联合国根据世界银行计算得出的结果，2019 冠状病毒病住户监测看板。

注：对于每个国家，百分比值是指在 该国进行第一波高频率电话调查的月份。因此，这些值指的是不同的时间点。几乎所有的值都指的是 2020 年 4 月至 8 月这段时间。唯一的例外是格鲁吉亚，在该国的第一波调查是在 2020 年 12 月进行的。

三. 致力于消除农村贫困：主要差距和挑战

A. 数据

20. 关于全球农村贫困情况的统一信息仍然是一项挑战,因为各国对农村的定义没有可比性,而且缺乏按农村/城市分列的价格信息。2019 冠状病毒病大流行疫情使数据收集工作进一步复杂化。³¹ 在国家一级,贫困估计数和概况往往没有按城市和农村居住地分列。

21. 需要在住户调查或农业普查中定期收集特定农村分部门、包括从事牧业、渔业和林业的农户的代表性贫困数据，以便能够更具体地监测农村人口和弱势群体以及他们在获得服务和就业方面的进展情况。

22. 进一步细分与农业粮食系统的经济分部门和就业类型(包括正规和非正规)有关的男女劳动参与率的数据,将使全球能够更准确地估计农业粮食系统在农村减贫和增强农村妇女经济权能方面的作用。

³¹ 联合国, 经济和社会事务部, 《2019 冠状病毒病: 数据和统计界如何应对新的挑战》, 《政策简报》, 第 96 期(2021 年 3 月)。

23. 积极的一面是，数据生成和创造性使用数据方面的进步正在缩小重要的数据差距。³² 结合住户调查数据和遥感数据来概述贫困情况的方法正变得越来越容易获得，并越来越多地被各国政府用来针对各种干预措施。应对 2019 冠状病毒病的措施也在加速采用先进的预测技术，而这些技术则使用非常规的数据来源(例如空间特征和电话数据)。

B. 教育

24. 农村贫民的受教育程度低于城市地区的贫民，³³ 并且由于地理位置、性别不平等和族裔等原因而遭到排斥、无法接受教育的情况依然存在。在撒哈拉以南非洲，农村女孩完成学业的可能性比不贫穷的城市男孩低 7 倍。³⁴ 这场大流行疫情很可能会加剧这些趋势，因为当出现冲击时，女孩更有可能被要求辍学。此外，关于这场大流行疫情期间少女怀孕增加的报道非常令人担忧。³⁵

25. 2020 年期间，全球教育系统遭受的扰乱是史无前例的；据估计，仅仅由于这场大流行疫情，2021 年就有大约 2 380 万儿童和青年可能辍学或无法上学。³⁶ 据估计，这样的扰乱可能会给全球经济造成 10 万亿美元的损失，受影响一代人的学生一生中会损失 1.6 万美元的收入。³⁷ 农村地区的在学人数尤其受到影响，儿童继续学习的可能性较小，³⁸ 部分原因是他们利用电视和互联网的机会更少。^{39、40}

26. 教育是经济转型的支柱，但低收入国家的供资数额极低。⁴¹ 在这场大流行疫情爆发之前，教育领域的资金缺口就已经很大了，低收入和中等收入国家每年面临 1 480 亿美元的缺口，而 2019 冠状病毒病危机可能会将缺口扩大三分之一。⁴²

³² 世界银行，《2021 年世界发展报告：利用数据建设更美好的生活》(2021 年，华盛顿特区)。

³³ 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

³⁴ 世界银行，《2018 年世界发展报告：学习兑现教育承诺》(2018 年，华盛顿特区)。

³⁵ 世卫组织，《学校关闭和少女怀孕》，《世界卫生组织月报》，第 99 卷，第 1 期(2021 年 1 月)。

³⁶ 联合国，《政策简报：2019 冠状病毒病期间及以后的教育》，2020 年 8 月。

³⁷ 世界银行，《2019 冠状病毒病可能造成永久性的学习损失和数万亿美元的收入损失》，2020 年 6 月 18 日。

³⁸ Bundervoet 等人，《2019 冠状病毒病的短期影响》。

³⁹ 在掌握数据的 88 个国家中，有 40 个国家的城市住户电视拥有率是农村住户的两倍多，差距最大的是撒哈拉以南非洲区域。

⁴⁰ 在全球互联网接入方面，2019 年，城市地区约有 72% 的住户能够在家中上网，而农村地区只有 38% 的住户能够这样。在撒哈拉以南非洲，只有 6.3% 的农村住户有互联网接入。见国际电信联盟(国际电联)，《衡量数字化发展：2019 年信通技术价格趋势》，(2020 年，日内瓦)。

⁴¹ 儿基会，《准备好学习的世界。高质量的幼儿教育先行》(2020 年，纽约)。

⁴² 联合国，《政策简报：2019 冠状病毒病期间及以后的教育》。

C. 医疗卫生

27. 农村贫民过多地受到热带病的影响，⁴³ 他们处于人与动物交互作用的中心，而人畜共患病是人类疾病的主要风险因素。^{44、45} 此外，在所有具备数据的国家中，近四分之一国家的农业在致命职业伤害的比例方面似乎位居比例最高的三个部门之列。⁴⁶

28. 农村地区医疗卫生系统薄弱的特点是下列方面存在不足：医疗卫生人力资源（例如，只有 36% 的护士部署在农村地区）、^{47、48} 卫生服务的可获得性和就绪情况、医疗卫生信息系统、对医疗卫生的供资、基本药物的可获得性和治理。⁴⁹ 2019 年，全球农村地区仍有 9% 的卫生保健设施没有供水服务，这削弱了开展关键感染预防和控制做法的能力。⁵⁰

29. 2019 冠状病毒病暴露并放大了农村贫困地区医疗卫生系统长期投资不足的问题。⁵¹ 新出现的证据表明，农村贫困社区包括儿童保健和艾滋病病毒检测在内的其他服务的覆盖情况也受到了这场大流行疫情的影响。⁵² 全球在分发 2019 冠状病毒病疫苗方面的不公平，即大部分疫苗过多地被高收入国家获得，进一步危及农村贫民的健康。

⁴³ Jens Aagaard-Hansen 和 Claire Lise Chagnat, “Neglected tropical diseases: equity and social determinants”, in *Equity, Social Determinants and Public Health Programmes*, Erik Blas and Anand Sivasankara Kurup, eds. (世卫组织, 2010 年, 日内瓦)。

⁴⁴ 粮农组织, 《世界畜牧业: 通过可持续发展目标改造畜牧业》(2018 年, 罗马)。

⁴⁵ 粮农组织等, 《应对人畜共患病的出现和传播的新国际专家小组》, 联合新闻稿, 2021 年 5 月 20 日。

⁴⁶ 劳工组织, 《职业安全与健康统计数据的来源和使用快速指南》(2020 年, 日内瓦)。

⁴⁷ 世卫组织, 《2020 年世界护理状况: 投资于教育、就业和领导力》(2020 年, 日内瓦)。

⁴⁸ 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)。

⁴⁹ Theodora Koller, “Rural poverty and health services: challenges and gaps”, 在消除农村贫困以执行《2030 年可持续发展议程》专家组会议上的演讲, 亚的斯亚贝巴, 2019 年 3 月。

⁵⁰ 世卫组织和儿基会, 《卫生保健设施中的水卫项目全球进展报告: 基本原则优先》(世卫组织, 2020 年, 日内瓦)。

⁵¹ 例如, 见 Amjad Ali, Mumtaz Ahmed 和 Nazia Hassan, “Socioeconomic impact of COVID-19 pandemic: evidence from rural mountain community in Pakistan”, 《公共事务学刊》, 文章号: e2355(2020 年); Mark J. Siedner 等人, “Access to primary healthcare during lockdown measures for COVID-19 in rural South Africa: an interrupted time series analysis”, *BMJ Open*, 第 10 卷, 第 10 期(2020 年); 以及 Kavita Singh 等人, “Health, psychosocial, and economic impacts of the COVID-19 pandemic on people with chronic conditions in India: a mixed methods study”, *BMC Public Health*, 第 21 卷, 第 685 期(2021 年)。

⁵² 例如, 见 Ali、Ahmed 和 Hassan, “Socioeconomic impact of COVID-19 pandemic”; 以及 Siedner 等人, “Access to primary healthcare during lockdown measures”。

D. 粮食安全与营养

30. 在全球一级，农村地区的粮食不安全程度往往更高。⁵³ 在农村地区和最贫穷的住户中，发育迟缓的患病率也更高。⁵⁴ 无论是在发达国家还是发展中国家，最贫穷的住户中的肥胖症比例也更高；在全球范围内，超重率自 1975 年以来增加了两倍。⁵⁵

31. 在大流行疫情之前，世界就已经偏离了实现可持续发展目标 2 的轨道。⁵⁶ 然而，这场大流行疫情导致营养不足发生率在短短一年内上升了约 1.5 个百分点。据预测，2020 年，全世界将有 7.2 亿至 8.11 亿人面临饥饿。⁵⁷ 除饥饿外，2020 年，世界上近三分之一的人无法获得足够的食物。⁵⁸

32. 在全球范围内，这场大流行疫情还导致粮食不安全方面的性别差距扩大；2020 年，女性中的中度和严重粮食不安全的发生率比男性高 10%。

33. 在一些区域，由于隔离、偏远、封锁、食品价值链受到扰乱和赚取收入活动暂停的综合影响，土著人民已将饥饿确定为 2019 冠状病毒病危机的主要影响。⁵⁹

34. 由于学校停课，数百万儿童失去了学校用餐的机会。⁶⁰ 据估计，由于这场大流行疫情，难以获得教育或医疗卫生服务的儿童比例将从 47% 增加到 56%，即增加 1.5 亿儿童。⁶¹

35. 仅靠消除贫困并不能让每个人都负担得起健康饮食。就营养而言，全球约 40% 的人口负担不起健康饮食，而大约 20% 的人口甚至负担不起仅达到所需必要营养素水平的饮食。⁶² 在所有区域，健康饮食的成本都远远高于每天 1.9 美元的国际极端贫困线(按购买力平价计算)，每天的成本在 3.27 美元到 4.57 美元之间。⁶³

⁵³ Michael D. Smith、Matthew P. Rabbitt 和 Alisha Coleman-Jensen, “Who are the world’s food insecure? New evidence from the Food and Agriculture Organization’s food insecurity experience scale”, 《世界开发》，第 93 卷 (2017 年 5 月)。

⁵⁴ 粮农组织和其他组织，《世界粮食安全和营养状况：变革粮食体系，实现负担得起的健康饮食》(粮农组织，2020 年，罗马)。

⁵⁵ 见 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight。

⁵⁶ 粮农组织和其他组织，《世界粮食安全和营养状况：变革粮食体系，促进粮食安全，改善营养以及使每个人都能负担得起健康饮食》(粮农组织，2021 年，罗马)。

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 粮农组织，《2019 冠状病毒病与土著人民》，2020 年 8 月 9 日。

⁶⁰ 拉加经委会，《2019 冠状病毒病时代的社会挑战》，《特别报告：2019 冠状病毒病》，第 3 期(2020 年 5 月)。

⁶¹ 儿基会和救助儿童会，《技术说明：2019 冠状病毒病对儿童贫困的影响》，2020 年 9 月。

⁶² Anna Herforth 等人, *Cost and Affordability of Healthy Diets across and within Countries: Background Paper for The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, 《粮农组织农业发展经济学技术研究》，第 9 期 (粮农组织，2020 年，罗马)。

⁶³ 同上。

E. 性别平等与土著人民的包容

36. 2019 冠状病毒病大流行疫情将拉大性别贫困差距，女性陷入极端贫困的人数将超过男性，特别是在 25 岁至 34 岁的人群中，因为这一时期正处于生产和成立家庭的高峰期。⁶⁴ 由于这场大流行疫情，女性更有可能停止工作，在所分析的 34 个国家中，42% 的女性已经停止工作，而男性的这一比例为 31%。⁶⁵

37. 与应对 2019 冠状病毒病相关的无偿护理需求突然增加，加剧了性别不平等的问题。这场大流行疫情还加剧了家庭暴力，使农村妇女和女孩面临更多的遭遇暴力的风险。⁶⁶

38. 农村的妇女农民因各种危机以及获得基本服务的渠道和创收机会被扰乱而受到的影响过大，对家庭和社区的粮食安全和营养产生了不利影响。⁶⁷

39. 土著人民面对 2019 冠状病毒病特别脆弱。⁶⁸ 许多土著群落很容易患上新的疾病。⁶⁹ 关于传染病和预防措施的相关信息没有土著语言版本，预防办法往往缺乏多文化敏感性，土著人民获得水和卫生服务的机会少于非土著人民。⁷⁰

40. 采掘业(采矿、化石燃料和农业产业)对土著土地的侵占在过去十年中已经加剧。⁷¹ 这场大流行疫情造成的不稳定损害了各国政府控制非法入侵他们领地的努力。⁷²

F. 农村社会保障制度和保障措施

41. 这场大流行疫情爆发之前做出的估计显示，全球人口中只有 44% 的人有至少一种形式的社会保障，⁷³ 全球享有全面社会保障的人口只占 29%。⁷⁴ 就国家层面的社会援助而言，在拉丁美洲和加勒比，最贫穷的五分之一人口中有 76% 能够获得社会援助，而在撒哈拉以南非洲，只有三分之一的同类人口(主要是农村人口)

⁶⁴ Ginette Azcona 等人，*From Insight to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19* (妇女署，2020 年，纽约)。

⁶⁵ Bundervoet 等人，《2019 冠状病毒病的短期影响》。

⁶⁶ 妇女署，《2019 冠状病毒病与消除暴力侵害妇女和女童行为》，2020 年。

⁶⁷ 例如，见粮农组织，《2019 冠状病毒病对不同性别的影响以及农业、粮食安全和营养领域的公平政策应对措施》，2020 年 5 月 15 日；以及 Azcona 等人，《化远见为行动》。

⁶⁸ 联合国，经济和社会事务部，《2019 冠状病毒病对土著人民的影响》，第 70 号政策简报(2020 年 5 月)。

⁶⁹ 《2019 冠状病毒病对拉丁美洲土著人民(Abya Yala)的影响：在被忽视和集体抵抗之间》(联合国出版物，2020 年)。

⁷⁰ 同上。

⁷¹ Gretchen Walters 等人，“COVID-19, indigenous peoples, local communities and natural resource governance”，*PARKS*，第 27 卷，2019 冠状病毒病特刊 (2021 年 3 月)。

⁷² 《2020 年拉丁美洲社会全景》(联合国出版物，2021 年)。

⁷³ 世界银行，《2018 年社会安全网状况》(2018 年，华盛顿特区)。

⁷⁴ 劳工组织，《将社会保障推广到农村经济》，2019 年 11 月 19 日。

得到了至少一项社会援助措施的覆盖。⁷⁵ 在农村地区，由于具体的物理、法律、财政和行政障碍损害着这些地区社会保障方案和服务的影响范围，社会保障覆盖面依然滞后。⁷⁶

42. 全球范围内社会保障方案的扩展⁷⁷ 在减轻 2019 冠状病毒病对穷人和弱势群体生计的直接影响方面发挥了关键作用，^{78、79} 包括在紧急现金转移期间减少了巴西的贫困。⁸⁰ 至关重要的是，必须解决这些努力的可持续性问题的，包括通过适当的法律和融资框架，以抵消这场大流行疫情的影响，特别是在低收入国家产生的影响。

43. 在全球范围内，农村地区超过一半的人口缺乏医疗保险，而城市人口的这一比例为五分之一。⁸¹ 农业保险仍然有限，发展中国家只有 19% 的小规模生产者投保了保，而超过 2.18 亿农民仍然没有保险。⁸² 在撒哈拉以南非洲，农业保险覆盖率不到 3%。

G. 农业发展和农村生计

44. 全球约有 27 亿人(占全球人口的三分之一以上)靠小规模粮食生产谋生。⁸³ 他们中的大多数人是贫困或极端贫困的，76% 的农村极端贫困工人受雇于农业部门，这是他们的主要活动。⁸⁴ 更大比例的土著人民受雇于该部门，约 55% 的受雇土著人民从事农业工作，而非土著人民的这一比例为 27%。⁸⁵

45. 全球约 40% 的农村极端贫困人口生活在森林和热带草原，⁸⁶ 其中约三分之二生活在非洲。在拉丁美洲，以林为生的人约占该区域农村极端贫困人口

⁷⁵ 世界银行，《2018 年社会安全网状况》。

⁷⁶ 劳工组织和粮农组织，《将社会保障推广到乡村居民》。《粮农组织和劳工组织共同办法展望》(2021 年，日内瓦)。

⁷⁷ Ugo Gentilini 等人，*Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures* (世界银行，2020 年，华盛顿特区)。

⁷⁸ 国际包容性增长政策中心，“What's next for social protection in light of COVID-19: country responses”。《政策聚焦》，第 19 卷，第 1 期 (2021 年 3 月)。

⁷⁹ 粮农组织，《社会保障在渔业和水产养殖消除 2019 冠状病毒病的影响实现恢复方面的作用》，2021 年 2 月。

⁸⁰ 世界银行，《拉丁美洲和加勒比中产阶级的逐渐崛起和迅速衰落》(2021 年，华盛顿特区)。

⁸¹ 劳工组织，《将社会保障推广到农村经济》。

⁸² ISF Advisors, “Protecting growing prosperity: agricultural insurance in the developing world”, 2018 年 9 月。

⁸³ Jim Woodhill、Saher Hasnain 和 Alison Griffith, *Farmers and Food Systems: What Future for Small-Scale Agriculture* (牛津大学环境变化研究所，2020 年，牛津)。

⁸⁴ Andrés Castañeda 等人，“A new profile of the global poor”，《世界开发》，第 101 卷，C 期(2018 年)。

⁸⁵ 劳工组织，《为了更加美好的未来而工作：劳动世界的未来全球委员会》(2019 年，日内瓦)。

⁸⁶ 粮农组织，《2018 年世界森林状况：森林通向可持续发展》(2018 年，罗马)。

的 82%。⁸⁷ 此外，据估计，大约 85% 的牧民和 75% 的农牧民生活在极端贫困线以下，全世界的这类人口在 2 亿到 5 亿之间，绝大多数生活在撒哈拉以南非洲。⁸⁸

46. 一些区域耕地分布严重不均，并且日益集中。⁸⁹ 小农场(2 公顷或以下)占世界农场总数的 84%，但它们只经营农业用地总面积的 12%。相比之下，最大的 1% 的农场(50 公顷或以上的农场)经营着 70% 以上的农田。⁹⁰

47. 农业食品供应链的全球化极大地改变了农业食品系统，其中包括小规模生产者发挥的作用及其代理机构。⁹¹ 全球化农业食品供应链的力量朝着有利于全球买家而不是生产者的方向发生了重大转变，部分原因是结构调整后政府能力减弱，以及农业食品跨国公司流入生产国。⁹²

48. 农场规模、结构性障碍、不平等和力量失衡正在限制小规模生产者参与现代粮食市场和全球价值链，因为参与这些价值链所需的大量固定成本往往超出了他们的承受能力。⁹³

H. 正当职业

49. 农村地区的打工者通常是工资最低的。⁹⁴ 农业工人尤其要面临农业生产和食品加工的季节性问题。那些作为自营职业者或有偿劳动者从事农业的人往往需要寻找其他创收活动来维持其生计。⁹⁵ 农业的非正规比例在所有区域都是最高的。⁹⁶

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ Cornelis De Haan 主编，《非洲旱地畜牧业生计前景》(世界银行，2016 年，华盛顿特区)。

⁸⁹ Sarah K. Lowder、Marco V. Sánchez 和 Raffaele Bertini, “Which farms feed the world and has farmland become more concentrated?”, 《世界开发》，第 142 卷(2021 年 6 月)。

⁹⁰ 同上。

⁹¹ Joonkoo Lee、Gary Gereffi 和 Janet Beauvais, “Global value chains and agrifood standards: challenges and possibilities for smallholders in developing countries”, 《美利坚合众国国家科学院院刊》，第 109 卷，第 31 期(2021 年 7 月); Thomas Reardon 和 C. Peter Timmer, “The economics of the food system revolution”, 《资源经济学年度评论》，第 4 卷(2012 年); 以及 Thomas Reardon 等人, “Rapid transformation of food systems in developing regions: highlighting the role of agricultural research and innovations”, 《农业系统》，第 172 卷(2019 年 6 月)。

⁹² Lee、Gereffi 和 Beauvais, “Global value chains and agrifood standards”。

⁹³ 粮农组织，《2020 年农产商品市场状况：农产品市场和可持续发展——全球价值链、小户农民和数字创新》(2020 年，罗马)。

⁹⁴ Paul Winters 等人, “Rural wage employment in developing countries”, 2008 年 8 月 18 日。

⁹⁵ Benjamin Davis、Stefania Di Giuseppe 和 Alberto Zezza, “Are African households (not) leaving agriculture? Patterns of households’ income sources in rural sub-Saharan Africa”, 《粮食政策》，第 67 卷 (2017 年 2 月)。

⁹⁶ 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)。

50. 技术可以提高生产力，减少辛苦乏味的工作和时间负担，改善发展中经济体中农民的生计，并在农村地区创造新的就业机会。制造、维护和租赁技术设备及信息和通信技术和数字化所产生的非农业活动，可以为农村人口提供更有吸引力的非农业就业机会。⁹⁷

51. 然而，自动化和机械可能对农业工人不利，因为农业劳动力丰富，人们由于缺乏教育和技术技能而难以转向其他部门，即使对社会有积极的整体效益也是如此。⁹⁸

I. 金融普惠

52. 在发展中经济体，农村地区的银行账户拥有率比城市地区低得多，大多数农村人口，特别是妇女，依靠非正规资金来源，⁹⁹ 很大程度上仍然“没有银行账户”，没有在金融机构或通过手机货币提供者开设账户。¹⁰⁰ 由于缺乏基础设施和农业的风险性质，商业银行往往不愿在农村地区开展任何业务。¹⁰¹

53. 数字金融有助于提高农村地区的金融普惠程度；然而，最不发达国家和内陆发展中国家约四分之一的人口和小岛屿发展中国家约 15% 的人口无法接入移动宽带网络。在最不发达国家，17% 的农村人口完全没有移动覆盖，19% 的农村人口只有 2G 网络覆盖。¹⁰²

J. 气候变化

54. 气候变化的影响，加上自然资源退化，继续日益影响农村贫民的生计。预计到 2050 年代，非洲和亚洲的作物产量将下降 8%，从而影响到数百万小规模生产者的生计以及粮食和营养安全。¹⁰³

55. 减缓和适应气候变化的代价将是高昂的，对农民和乡村居民来说更是如此。然而，越来越令人关切的是，由气候融资供资的项目经常给本已脆弱的群体造成了更多的脆弱性，¹⁰⁴ 所涉及的几个因素包括：利益攸关方参与方面的不平等、自上而下的设计方法以及捐助者和政府对发展议程的“改造”等。

⁹⁷ Santiago Santos Valle 和 Josef Kienzle, *Agriculture 4.0: Agricultural Robotics and Automated Equipment for Sustainable Crop Production*, 《作物综合管理》，第 24 卷(粮农组织，2020 年，罗马)。

⁹⁸ Zachariah Rutledge 和 J. Edward Taylor, “Economic and societal aspects”, 摘自《果园和葡萄园的高级自动化》，G. Vougioukas 和 Q. Zhang 主编(即将发布)。

⁹⁹ Asli Demirgüç-Kunt 等人, *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution* (世界银行，2017 年，华盛顿特区)

¹⁰⁰ 同上。

¹⁰¹ 国际农业发展基金(农发基金)，《为穷人提供普惠金融服务：综合评价》(2019 年，罗马)。

¹⁰² 非洲和独立国家联合体国家这两个区域面临的差距最大，分别有 23% 和 11% 的人口无法接入移动宽带网络。见国际电联，《衡量数字发展》。

¹⁰³ Tim Wheeler 和 Joachim von Braun, “Climate change impacts on global food security”, 《科学》，第 341 卷，第 6145 期(2013 年 8 月)。

¹⁰⁴ Siri Eriksen 等人, “Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: help, hindrance or irrelevance?”, 《世界开发》，第 141 卷(2021 年 5 月)。

56. 适应项目往往不能创造必要的社会和经济激励措施，促使社区采用气候智能型做法或促进恢复投资的可持续性，包括为此在恢复以后的生计与经济其他部分之间建立强有力的前向和后向联系。¹⁰⁵

57. 这些项目没有充分解决农户受到的制约，包括在他们的总体生计选项中使用的时间和资源，以及受其风险管理战略影响的决定。与农民获得生产资源、适足生活条件、基础设施、社会保障以及额外的支持和奖励有关的初始条件，将决定农民在多大程度上能够适应新的做法、实现生计多样化和承担风险。

K. 农村机构

58. 农村组织在提供服务、表达需求以及在政策对话和发展进程中代表其社区和成员方面发挥着多重作用。然而，这些组织的参与往往受到内部治理薄弱以及缺乏有效履行这些职能所需的能力和技能的制约。评估当地行为体的能力并确定组织发展需要和技能差距，应该是建设相关机构、增强穷人的权能和发展有效参与的能力的起点。

59. 农村组织、合作社、生产者协会和自助小组，这些都是改善向其成员和社区提供服务的机构的范例。他们还建立起对解决当地挑战方案的自主权和所有权，并加强了参与、联络和性别平等。¹⁰⁶

L. 消除农村贫困的政策一致性与资金筹措

60. 债务减免或暂停可以为各国增加社会投资创造巨大的公共财政空间。然而，在这场大流行疫情爆发前的 2019 年，25 个国家的偿债支出占政府总支出的比例已经高于社会保障、医疗卫生和教育支出的总和。¹⁰⁷

61. 农业食品系统转型大体上仍然资金不足。支持小规模生产者的投资每年需要达到约 2 400 亿美元，才能满足小规模农民的生产需求，并支付非农业支出。¹⁰⁸

62. 农村地区的一个重要资金来源是针对农业、林业和土地使用的气候融资，但这笔融资在 2017 年和 2018 年仅达到每年 200 亿美元，仅占可以跟踪的同期全球气候融资总额的 3%。¹⁰⁹ 其中，小规模农业获得了大约一半的资金，接近 100 亿美元，占气候融资总额的 1.7%。

¹⁰⁵ Rachid Serraj 和 Prabhu Pingali 主编，《直到 2050 年的农业和粮食系统：全球趋势、挑战和机遇》（世界科学出版社，2018 年，新加坡）。

¹⁰⁶ 粮农组织，《加强农村机构和增强人民的权能，以减少贫困和不平等》，2018 年。

¹⁰⁷ 儿基会，《2019 冠状病毒病与日益逼近的债务危机：保护和转变社会支出以实现包容式恢复》，《因诺琴蒂政策简报系列》，第 2021-01 期（2021 年 4 月）。

¹⁰⁸ Matt Shakhovskoy、Clara Colina 和 Mikael Clason Höök，*Pathways to Prosperity. Rural and Agricultural Finance State of the Sector* (ISF Advisors 和万事达卡基金会农村和农业融资学习实验室，2019 年，华盛顿特区)。

¹⁰⁹ Daniela Chiriac 和 Baysa Naran，*Examining the Climate Finance Gap for Small-Scale Agriculture* (气候政策倡议和农发基金，2020 年)。

63. 农村地区在发展工业和解决数字鸿沟所需的基本服务和基础设施方面仍然缺乏重大投资。需要建立一个有利的监管环境来解决数字鸿沟，并为农业食品系统的数字化提供社会经济理由，以利用潜在的私营部门投资者和初创企业。¹¹⁰

64. 农村地区的道路基础设施以及提供相关的安全和负担得起的运输服务，对社会和经济发展、减少贫困、提高粮食安全和生产力以及减少饥饿经历，产生了积极影响。^{111、112、113} 然而，近 10 亿农村居民，约占世界农村人口的 68%，仍然无法全天候使用公路网。¹¹⁴

65. 当数字技术具有包容性时，对数字技术的投资可以便利获得社会保障和基本服务，¹¹⁵ 以及市场和就业机会。¹¹⁶

四. 在秘书长的可持续发展目标行动十年框架内消除农村贫困

66. 必须采取大胆行动，才能实现可持续发展目标 1。当务之急是，各国政府必须在民间社会、私营部门和筹资伙伴的支持和参与下，继续投资于扩大社会保障系统，同时实施以创造就业、获得服务和在农村地区建设基本基础设施为重点的政策。

67. 在农村地区扩大社会保障是确保最低收入、使贫困住户能够管理风险的关键，也是促进粮食安全和经济包容的关键。为应对 2019 冠状病毒病，南非、菲律宾、巴西和秘鲁等国家¹¹⁷ 通过支出的重新分配，或利用国家储备，或在国际金融机构的支持下，成功地扩大了社会保障计划。¹¹⁸

¹¹⁰ Nikola M. Trendov、Samuel Varas 和 Meng Zeng, “Digital technologies in agriculture and rural areas: briefing paper”, 2019 年。

¹¹¹ 亚洲开发银行,《农村公路对减少贫困的影响:基于个案研究的分析》,IES: REG 2002-15(2002 年)。

¹¹² Atushi Iimi 等人, “New Rural Access Index: main determinants and correlation to poverty”, 政策研究工作文件, 第 7876 号(世界银行, 2016 年, 华盛顿特区)。

¹¹³ 非洲社区进出方案, *Rural Logistics for Smallholder Farmers to Meet New Agricultural Market Demands: A Planning Framework for Improving the Efficiency of Transport Services in the High Value Agricultural Sub-Sector; Replicable in Other Value Chains*, 项目 AFCAP/GEN/060: 工作包 3(交付成果 5)报告(2013 年)。

¹¹⁴ Iimi 等人, “New Rural Access Index”。

¹¹⁵ 联合国,《政策简报: 2019 冠状病毒病期间及以后的教育》。

¹¹⁶ Trendov、Varas 和 Zeng, “Digital technologies in agriculture and rural areas”。

¹¹⁷ 《拉丁美洲社会全景》, 2020 年。

¹¹⁸ Mohamed Almenfi 等人, “Where is the money coming from? Ten stylized facts on financing social protection responses to COVID-19”, 《社会保障与就业政策和技术说明》, 第 23 期(世界银行, 2020 年, 华盛顿特区)。

68. 需要优先投资于在收入受到严重冲击时能够提供快速支持的社会保障系统。¹¹⁹ 此外，社会保障系统适应农村职业的不同风险和性质，包括渔民、以林为生的社区、牧民和外来务工人员的工作条件，是扩大在农村地区的覆盖面的关键。¹²⁰

69. 投资于身份识别系统是确保贫困的人和极端贫困的人获得包括社会保障在内的社会和经济服务的核心，但重大差距仍然存在，包括在出生登记方面。¹²¹

70. 金融普惠开启了发展机会，改善了生活，特别是农村贫民的生活。¹²² 金融技术创新为农村地区的居民获得金融服务开辟了新的途径。¹²³ 所有这些选项都需要农村地区有强大的信通技术基础设施、适当的监管、消费者保护和高水平的数字素养。

71. 虽然数字技术有可能通过提高农业生产力、成本效率和市场机会带来经济效益，但农村数字鸿沟必须在接入、内容和能力方面加以解决。^{124、125}

72. 包括大韩民国、中国、越南和泰国在内的国家在消除贫困方面的成功经验，突出表明了投资于教育和健康等人力资本资产和确保平等获得这类人力资本资产的根本作用。普及优质教育和卫生保健服务提高了土地和劳动力的回报率，而土地和劳动力往往是农村地区贫困居民的主要资产。¹²⁶

73. 教育不仅对个人的就业能力和生产力有直接影响，¹²⁷ 而且对加强粮食安全和营养也有直接影响。¹²⁸ 投资于教育通过扩大非农业部门的创收机会来促进可

¹¹⁹ Thomas Bowen 等人，*Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks* (世界银行，2020 年，华盛顿特区)。

¹²⁰ Andrew Mundalo Allieu 和 Ana Ocampo，*On the Path to Universal Coverage for Rural Populations: Removing Barriers of Access to Social Protection* (粮农组织，2019，罗马)。

¹²¹ 见 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/>。

¹²² 联合国，秘书长包容性金融促进发展问题特别倡导者，《金融普惠——不仅要获取和使用，更要质量》，2020 年 9 月。

¹²³ Niclas Benni，*“Digital Finance and Inclusion in the Time of COVID-19: Lessons, Experiences and Proposals”* (粮农组织，2021 年，罗马)。

¹²⁴ Sophie Treinen 和 Alice Van der Elstraeten，*Gender and ICTs: Mainstreaming Gender in the Use of Information and Communication Technologies (ICTs) for Agriculture and Rural Development* (粮农组织，2018 年，罗马)。

¹²⁵ 拉加经委会，《普及数字技术以应对 2019 冠状病毒病的后果》，《特别报告：2019 冠状病毒病》，第 7 期(2020 年 8 月)。

¹²⁶ Eric Oduro-Ofori 等人，“Effects of education on the agricultural productivity of farmers in the Offinso municipality”，《国际发展研究学刊》，第 4 卷，第 9 期(2014 年 9 月)。

¹²⁷ 儿基会，《从投资角度看教育和公平的重要性》(2015 年，纽约)。

¹²⁸ 儿基会，《2019 年世界儿童状况——儿童、食物与营养：在变迁的世界中健康成长》(2019 年，纽约)。

持续的脱贫过渡，是消除童工问题的核心，¹²⁹ 而童工问题在全球范围内集中在农业部门。¹³⁰

74. 投资于关键的社区卫生决定因素，诸如安全的烹饪燃料、经过改善的水和环境卫生以及经过改善的灌溉系统，有助于建设农村经济，同时改善卫生，包括为此预防未来的疾病暴发。蒙古国对基础社会基础设施的早期投资，对该国成功应对 2019 冠状病毒病起到了关键作用。¹³¹

75. 经济包容方案将社会安全网、生计和就业干预措施以及金融普惠结合在一起，对收入、储蓄和资产产生了积极影响。¹³² 此类方案在覆盖面和扩大规模的潜力等方面与国家优先事项和计划挂钩时最为成功。¹³³

76. 各国应努力确保农村地区最低限度的基础设施覆盖面，以刺激住户的生计。¹³⁴ 正如南非公共工程扩大方案所证明的那样，¹³⁵ 通过创建针对弱势农村地区的公共工程进行刺激规划，可以在短期和长期内增加就业，解决获得服务和基础设施方面的不平等问题，并产生社会经济收益增值作用。

77. 互联网接入和拥有移动电话等通信技术，对于农村地区的人们在经济冲击发生时减少孤立无援问题及利用家庭团结，以及增加获得信息和服务的机会都至关重要。获得这些服务还可以帮助那些生活在农村地区的人找到工作，并带来更广泛的公民参与民主进程。

78. 消除农村地区贫困的目标离不开缓解和适应气候变化的努力，也离不开粮食系统变革议程。¹³⁶ 确保公平的市场，使小户农民能够参与粮食系统，特别是参与小规模生产者具有比较优势的价值链，这对粮食系统的可持续性和减少农村地区的贫困将继续非常重要。¹³⁷

¹²⁹ 粮农组织，《粮农组织关于消除农业中童工问题的框架》(2020 年，罗马)。

¹³⁰ Javier Bóez、Alan Fuchs 和 Carlos Rodríguez-Castelán, “Shaking Up Economic Progress: Aggregate Shocks in Latin America and the Caribbean” (世界银行, 2017 年, 华盛顿特区)。劳工组织对童工问题的新全球估计定于 2021 年 6 月发布。

¹³¹ Mariana Mazzucato 等人, *COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: An International Comparison* (开发署, 2021 年, 纽约)。

¹³² Colin Andrews 等人, *The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale* (世界银行, 2021 年, 华盛顿特区)。

¹³³ 同上。

¹³⁴ Ricardo Fort, “Infraestructura rural mínima para prosperar”, 2030-Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe”, 第 21 号, (粮农组织, 2019 年, 圣地亚哥)。

¹³⁵ 粮农组织,《2019 冠状病毒病时代的公共就业方案》, 2020 年 8 月 25 日。

¹³⁶ 国际粮食政策研究所,《2021 年全球粮食政策报告: 在 2019 冠状病毒病之后转变粮食系统》(2021 年, 华盛顿特区)。

¹³⁷ 粮农组织,《2020 年农产品市场状况》。

79. 加强小户农民参与农业市场的一种方式是通过承包耕作。社会福利将具体取决于承包计划的性质，以及农民达成这些合同的讨价还价能力。^{138、139} 因此，确保持续参与承包耕作和其他新兴价值链计划，对于减少农村贫困是必要的。

80. 土地再分配政策在中国、越南和泰国等国减少贫困和经济增长方面发挥了根本作用。¹⁴⁰

81. 不过，遵循同样的道路可能会证明是比较困难的。城市化以及缓解气候变化和生物多样性丧失的需要正在加剧土地利用方面的竞争。有利于穷人的信贷改革可以改善比较贫穷的小规模生产者获得资本的机会，减少获得资产方面的不平等，并带来类似的影响，诸如土地再分配。¹⁴¹ 增加土地保有权保障可以通过降低风险来促进小农场投资于生产。^{142、143}

82. 旨在提高生态系统效益和当地知识的以环境为重点的干预措施为边缘化社区、特别是那些依赖小规模农业活动的社区提供了重要机会，因为这些社区在很大程度上将被排除在工业化程度更高的农业系统之外。¹⁴⁴

83. 与气候有关的干预措施还应该创造必要的社会和经济激励措施，促使社区采用气候智能型做法或促进恢复投资的可持续性，包括为此在恢复以后的生计与经济其他部分之间建立强有力的前向和后向联系。¹⁴⁵

84. 涉及多次重复使用材料和产品的循环经济战略^{146、147} 可产生重要的经济、环境和社会成果，包括降低生产成本、创造新的投资和就业机会，同时减少排放和温室气体等。¹⁴⁸

¹³⁸ 同上。

¹³⁹ 同上。

¹⁴⁰ Indermit S. Gill、Ana Revenga 和 Christian Zeballos, “Grow, invest, insure: a game plan to end extreme poverty by 2030”, 政策研究工作文件, 第 7892 号(世界银行, 2016 年, 华盛顿特区)。

¹⁴¹ Mark W. Rosegrant、Shenggen Fan 和 Keijiro Otsuka, “Global issues in agricultural development”, in *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*, Keirhiro Otsuka 和 Shenggen Fan 主编(国际粮食政策研究所, 2021 年, 华盛顿特区)。

¹⁴² Timothy Besley, “Property rights and investment incentives: theory and evidence from Ghana”, 《政治经济学学刊》, 第 103 卷, 第 5 期(1995 年 10 月)。

¹⁴³ Gershon Feder、Tongroj Onchan 和 Yongyuth Chalamwong, “Land policies and farm performance in Thailand’s forest reserve areas”, 《经济发展和文化变革》, 第 36 卷, 第 3 期(1988 年 4 月)。

¹⁴⁴ Edward Barbier, “Is green rural transformation possible in developing countries?”, 《世界开发》, 第 131 卷, C 期(2020 年)。

¹⁴⁵ Serraj 和 Pingali 主编, 《直到 2050 年的农业和粮食系统》。

¹⁴⁶ 工发组织, 《循环经济》, 2017 年。

¹⁴⁷ 工发组织, 《工业资源效率与循环经济》, 2019 年。

¹⁴⁸ 工发组织, 《循环经济和蒙特利尔议定书》, 2019 年。

85. 性别平等和增强妇女权能是实现农村经济发展的根本；敏感对待性别问题的社会和经济政策应该侧重于妇女包括在就业机会方面仍然面临的结构性制约因素和造成排斥的主要驱动因素，¹⁴⁹ 并侧重于设计敏感对待性别问题的社会保障¹⁵⁰ 和确保获得金融服务。

86. 需要采取促进性别关系变革的办法来制定政策和发展计划，以解决性别不平等的根源，包括权力失衡以及性别角色、动态和规范。着力收集和分析按性别分列的数据，对于更好地评估和了解基于性别的脆弱性和不平等，以便更好地为政策提供信息依据并解决这种不平等问题，也具有重要意义。¹⁵¹

87. 支持土著粮食系统对于确保包容型多文化饮食和对粮食的多种看法非常重要。例如，土著粮食指南可以帮助重新发现土著粮食系统以及相关的知识和观点，并有助于改善当前和未来的粮食安全。¹⁵² 土著人民已经拥有非常有用的传统粮食系统，并在养护自然资源方面发挥着重要作用。¹⁵³

五. 结论和建议

88. 消除农村贫困和投资于农业是实现可持续发展目标 1 的关键。消除农村贫困需要系统的社会和经济变革以及能够解决结构性不平等多部门政策。向更具包容性和可持续的粮食系统转型，是在 2019 冠状病毒病之后重建得更好以及实现《2030 年可持续发展议程》的核心。会员国不妨考虑：

(a) 加强各级政府在制定和实施旨在消除农村贫困的变革型多部门政策方面的作用和为此采取的行动。各国应制定包容型农村投资计划，确保体面就业和创收机会、获得社会保障、优质服务、利用公共机构和基础设施、适当的城乡联系以及公平利用和可持续地管理自然资源；

(b) 增加对人力和社会资本的投资，以解决结构性不平等、包括性别不平等，以便消除贫困和童工；¹⁵⁴

(c) 扩大农村地区的社会保障范围。各国应将扩展社会保障纳入政策和法律框架，以确保各方案的可持续性和对各方案的政治承诺，并以对民事登记的投资为支撑，确保每个人都有身份证明。建立社会保障与农业政策之间的一致性，并

¹⁴⁹ 劳工组织，《就业中的性别差距：是什么在阻碍女性？》，2018 年 3 月。

¹⁵⁰ 粮农组织，《粮农组织技术指南 1：制定敏感对待性别问题的社会保障方案以消除农村贫困问题简介——为什么它很重要？它意味着什么？》（2018 年，罗马）。

¹⁵¹ Azcona 等人，《化远见为行动》。

¹⁵² Taylor Wilson 和 Shailesh Shukla, “Pathways to revitalization of indigenous food systems: decolonizing diets through indigenous-focused food guides”, 《农业、粮食系统和社区发展学刊》，第 9 卷，第 4 期(2020 年)。

¹⁵³ 粮农组织，《2019 冠状病毒病与土著人民》。

¹⁵⁴ 见大会第 73/327 号决议。

将社会保障工具与生计干预措施及获得服务和融资结合起来，可以进一步促进农村贫民的经济包容：

(d) 重新努力实现更具包容性和更可持续的农业食品系统。处理经济增长与营养和可持续性关切之间的潜在权衡问题，加强可以支持小规模生产者参与农业食品系统价值链并获得生产服务的政策，特别是在地区一级，这一点至关重要：

(e) 通过解决可持续性关切和地方治理优先事项，包括纳入社区的权利和需求，在农村地区建设基础设施：

(f) 设计敏感对待性别问题和儿童问题的社会和经济政策，侧重于妇女仍然面临的结构性制约因素和造成排斥的主要驱动因素，包括在就业机会、获得教育和保健以及获得金融服务等方面，并创造优质照护工作机会，以解决无酬照护工作的不平等问题：

(g) 利用私营部门(从跨国公司到中小企业、协会和小生产者)对农村发展的贡献：

(h) 承认和加强土著人民的共有土地权和自然资源权以及他们在养护自然资源和促进可持续粮食系统方面的核心作用。
