



大会

Distr.: General
25 July 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 24(a)

消除贫穷和其他发展问题

联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会关于联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)的第 66/215 号决议提交的,其中大会请秘书长在“充分就业和人人有体面的工作”专题下,提交一份关于该决议执行情况的报告。本报告审查了有关消除贫穷的趋势和挑战,并重点关注生产性就业和体面工作、青年就业危机和持续的农村贫穷挑战。本报告还审查了联合国系统有关组织为响应第二个十年的行动计划所采取的最新活动和联合倡议,并在最后提出了一套建议。

* A/67/150。



一. 引言

1. 联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017 年)的目标是以协调一致的方式支持贯彻落实与消除贫穷有关的国际商定发展目标,包括千年发展目标。生产性就业和人人有体面的工作是消除贫穷、实现千年发展目标以及公平、包容和可持续发展的中心环节。2012 年经济及社会理事会年度部长级审查重点关注“促进生产能力、就业和体面工作,以便结合在各级实现包容、可持续和公平的经济增长,消除贫穷,实现千年发展目标”主题。年度部长级审查为就促进创造就业、人人有体面的工作、生产能力以及公平、包容和可持续发展等方面的关键政策达成一致提供了机会。此次部长级审查还强调了为实现粮食安全解决青年失业问题、加强社会保护和促进农村地区的体面工作的重要性。

2. 本报告谈及消除贫穷的趋势和挑战,并介绍了减少贫穷方面取得的进展和前景,重点介绍第二个十年的当前主题:体面和生产性就业。本报告还审查了当前的青年就业危机和农村贫穷的持续挑战。本报告概述了联合国系统为执行第二个十年全系统行动计划所采取的措施,并在结束时提出了供大会审议的建议。

二. 消除贫穷的趋势和挑战

A. 当前趋势

贫穷

3. 在全球一级,尽管金融和经济危机所带来了挑战,且 2008 年以来经历了食品和燃料价格的波动,但赤贫持续下降。据世界银行估计,2010 年年底,即比目标日期提前五年,世界上已实现 1990 年至 2015 年期间将生活赤贫的人口比例减少一半的全球目标。¹ 然而,这一全球性的成就掩盖了大多数发展中国家面临的消除贫穷的持续挑战。

4. 全球一级赤贫的下降绝大多数发生在东亚和太平洋区域。1990 年,世界上近一半生活在赤贫中的人口,位于东亚和太平洋区域,仅中国就超过三分之一。2008 年,中国仅占生活在赤贫中的人口的 13.5%,其贫穷人口比已从 1990 年的 60.2%降至 2008 年的 13.1%。在此期间,生活赤贫的人数由 6.832 亿减至 1.729 亿。当前,最多的赤贫人口生活在南亚(45%),而撒哈拉以南非洲地区有着最高的贫穷人口比(48%)。²

5. 尽管所有发展中地区的赤贫率已下降,但许多国家的下降率不够,没有减少生活赤贫的绝对人数。在撒哈拉以南非洲,1990 年近 2.90 亿人生活赤贫,但 2008 年这一数字已增加至 3.86 亿。²

¹ 见世界银行,《2012 年世界发展指标》(哥伦比亚特区华盛顿,2012 年)。

² 依据源于世界银行,《2012 年世界发展指标》(哥伦比亚特区华盛顿,2012 年)的资料计算的。

6. 同样令人关切的是，在减少在赤贫边缘徘徊的人数方面，特别是在南亚和撒哈拉以南非洲，进展更小。从 1990 年至 2008 年，每日生活费在 1.25 美元至 2 美元之间的人数在撒哈拉以南非洲增加了约 7 700 万，在南亚增加了 2.12 亿。在这些区域，每天生活费低于 2 美元门槛值的贫穷人口比分别为 69%和 71%。即使在减少贫穷最成功的东亚和太平洋区域，2008 年超过三分之一的人口仍然生活在每天 2 美元门槛值以下。²

就业与消除贫穷

7. 虽然不可否认的是，持续和快速的经济增长，一直是许多国家减少贫穷取得成功的一个关键因素，但这一增长对就业和生产力的影响，在确定经济增长对贫穷的影响方面尤为重要。

8. 那些贫穷率快速下降的发展中区域也目睹了长期的高速增长，再加上最低的失业率和各区域中较高的就业——人口比例。在东亚和太平洋区域，除了 20 世纪 90 年代末的下滑外，自 1991 年以来国内生产总值增长一直保持在每年 7%或以上，2007 年达到高峰，近 12%。² 同时，自 2000 年以来东亚的失业率保持在 4%左右，是同一时期世界上最低的平均失业率，只有南亚超过该区域。自 2000 年以来，该区域的就业——人口比例一直远高于世界平均水平超过 70%，虽然东亚年度就业增长速度与其他区域相比一直是平均水平，但每个工人的产出增长一直比任何其他区域要快。³ 新的研究指出，劳动力的供应从农村地区转向不断增长的城市部门，是该区域总体贫穷减少的一个关键要素。⁴

9. 南亚经历了劳动力分配方面有类似的转移，虽然这一转移不如东亚那么明显。在遭遇危机之前，这个区域的就业从 2001 年到 2007 年有着显著增长，从 2001 年到 2006 年平均每年增长 2.5%，2007 年增长 2.4%。³ 此外，每位工人的产出增长远高于这一时期的世界平均水平，仅次于东亚。

10. 尽管南亚在减少赤贫方面取得显著进展，但工作贫穷给该区域的努力带来了重大挑战。根据国际劳工局(劳工局)的估计，南亚 35%以上的工人与家庭每人每天生活费低于 1.25 美元，以每天 2 美元的大关计算，这一比例几乎翻了一番，达到 67%。³

11. 尽管撒哈拉以南非洲地区近 10 年每年增长接近或超过 4%，并在 2007 年达到近 7%的高峰，但该区域减少贫穷人数的努力被证明是困难的。¹ 这一期间失业率保持在约 9%，在弱势就业行业中就业工人的比例近 80%。此外，劳动力分布的转移有限，就业的劳动力 60%以上在农业部门工作。尽管如此，过去十年，劳动力

³ 见国际劳工局，《2012 年全球就业趋势：预防更深的就业危机》（日内瓦，2012 年）。

⁴ 见 Martin. Ravallion，《巴西、中国和印度减少贫穷比较》。政策研究工作文件第 5080 号（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2009 年）。

从农业到服务业轻微转移。因此，工作贫穷仍然是这一区域一个明显的挑战，只有中东国家在减少工作穷人份额方面进展较慢。虽然每天生活费不到 1.25 美元的工作穷人的份额和数量有了一些减少，但每天低于 2 美元的人的数量从 2000 年到 2011 年实际增加了。

12. 从 2000 年到 2011 年，就业者中在弱势就业行业工作的人数是就业-贫穷关系中的一个重要因素，世界上在脆弱就业行业工作的人的份额下降了不到 4 个百分点，这一转变速度太慢，无法减少实际人数。据劳工局的估计，自 2000 年以来在弱势就业行业工作的人数增加了差不多 1.36 亿，在 2011 年超过 15 亿。除中东欧和独立国家联合体国家外，在所有其他发展中地区，在脆弱就业行业工作的人数均增加。³ 南亚和东亚仍占世界上在脆弱就业行业工作人员的最大比例，尽管东亚的这一数字下降了约 2 900 万。

13. 工作贫穷和脆弱就业是减少贫穷的特别挑战，因为在这些职类工作的人特别易受害于经济冲击和其他社会经济挑战。在大多数情况下，穷人依赖作为唯一收入来源的就业。如果他们自己的生产能力，或现有的就业形式，无法让他们改善自己和家人的福祉，他们就一直被困在工作贫穷的周期中。

消除贫穷面临的额外挑战

14. 失业和就业不足的增加可能意味着获得基本社会服务的机会和其他机会的减少，特别是在不提供收入支持的国家。在许多发展中国家，经济困难之际事实证明在危机之后。获得保健较困难，在一些国家收入降低和政府减少开支增加了贫穷家庭的经济负担，导致辍学率上升。⁵ 在拉丁美洲和加勒比，对这些非经济因素的关注缓冲了危机对减贫的负面影响，在某些情况下，尽管经济增长较小，但得以大幅和持续地减少贫穷。在危机期间，该区域许多国家通过诸如有条件的现金转移等收入支持措施得以维持减少贫穷。⁶

15. 近年来，不断上涨的食品价格也对减少贫穷带来了挑战。穷人收入中的最大比例 (50-70%) 用于食品，因此，在适应食品价格上涨中穷人承担了不成比例的负担。不仅世界银行食品价格指数在 2011 年达到峰值，超过 2008 年的水平，而且国际价格的上涨也比 2008 年更广泛蔓延。尽管实际上食品价格暴涨对消除贫穷的整体影响要取决于世界上是净买家的穷人的比例是否超过是净卖家的穷人的比例，但对 2008 年价格高涨的分析揭示，涨价对贫穷有较大的负面影响。⁷ 因此，应努力减少目前的波动。

⁵ 见国际劳工研究所，《2012 年全球工作报告：更好的工作有利于改善经济》（日内瓦，国际劳工局，2012 年）。

⁶ 见拉丁美洲和加勒比经济委员会，《拉丁美洲社会概览》（智利圣地亚哥，2011 年）。

⁷ 见世界银行和国际货币基金组织，《2012 年全球监测报告：粮食价格、营养和千年发展目标》（哥伦比亚特区华盛顿，2012 年）。

16. 除了全球贫穷集中度方面不断增长的地域转移外，穷人集中度也横跨各经济类国家发生了一些转移。许多大的发展中国家经济快速增长，占世界穷人比例大的国家已经毕业，进入中等收入地位。因此，贫穷不再集中在低收入国家。然而，在低收入国家，贫穷下降的速度继续较慢。

政策与消除贫穷

17. 短期内，迄今给减少贫穷提供动力的增长仍然受到进一步的经济衰退的威胁。世界好象处于二次衰退的边缘。2011 年增长缓慢，预计 2012 年和 2013 年甚至更慢，这主要是先进经济体的表现不佳造成的。⁸ 这次衰退对就业和减少贫穷的影响可能较严重，特别是如果发达国家目前的政策立场不朝着解决持续的就业危机的方向转变的话。

18. 第二次衰退将通过贸易和金融的影响对发展中国家的业绩产生负面影响。由于经济增长微弱，特别是发达国家增长微弱，世界贸易已经放缓，并将继续减缓。虽然南南贸易和其他经济关系出现了一些增加，但发展中经济体和转型经济体仍然容易受到发达国家经济状况的变化的影响。例如，如果出现第二次衰退，商品价格的持续波动可能会挑战高度依赖商品出口的发展中国家的增长。⁸

19. 要在这种环境中继续减少贫穷，需要特别注意再分配和结构转型，以确保弱势群体不太可能从缝隙中滑落。就象本报告所述期间拉丁美洲出现的情况，应该重点关注收入支持和获得诸如保健和教育等基本社会服务。贸易条件和控制商品价格也是确保世界上许多穷人获得食品的重要因素。

20. 虽然横跨世界所有地区未来减少赤贫的长期前景仍然相当积极，但短期内有重大挑战。世界银行《2012 年全球监测报告：粮食价格、营养和千年发展目标》表明，除东亚和太平洋区域外，世界所有区域减少贫穷步伐将加快。东亚和太平洋区域穷人的集中和目前减少贫穷的速度将减缓全球的进展。然而，世界银行估计，到 2015 年底以前，将只有 16% 的世界人口的生活费每天低于 1.25 美元，东欧和中亚接近消除这种情况，有关比例低于 1%。⁷

21. 最近的研究预测显示进展将要乐观得多，在 2015 年全球贫穷率将为 10% 左右。⁹ 虽然对其他区域的这些估计相当接近世界银行的估计，但对东亚和太平洋区域以及南亚的估计比世界银行的低 3 倍。造成对这两个区域预测结果的巨大差异的原因是布鲁金斯研究所方法中的一个细微之处，尽管该方法也强调今天和未来消除贫穷面临的主要挑战之一，即不平等的增长。

⁸ 见《2012 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.2))。

⁹ 见 Laurence Chandy 和 Geoffrey Gertz 著, Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005, to 2015, Global Views Series, No. 18. (Washington, D.C, The Brookings Institution, 2011)。

22. 但在布鲁金斯预测中，其假设是到 2015 年收入分配将恒定不变，但最近的证据表明，在世界增长最快的东亚和南亚经济体，不平等也日益增长，不平等破坏了增长给穷人带来的利益。具有讽刺意味的是，推动这些区域快速增长的相同要素，即技术变革、全球化和以市场为导向的改革，助长了亚洲日益增长的不平等。正如亚洲开发银行在《2012 年亚洲发展展望：面对亚洲日益增加的不平等》中强调的那样，如果任其发展，这些势力往往会偏向资本，而不是劳动力；偏向城市，而不是农村；偏向高技能工作者，而不是低技能工人。再加上劳动力赚取收入的能力和建立人力资本方面的系统性不平等、体制上的弱点和市场的不公平，为社会内的不平等差距打开了大门。

23. 为了确保这些和其他区域继续在减少贫穷方面取得进展，需要作出努力，通过解决经济和非经济不平等问题政策干预措施来阻止这些不利影响。这一关注在拉丁美洲已被证明有效，自从 1990 年代末以来那里的不平等现象一直在减退，尽管只有温和的增长，但减少贫穷得以持续。

24. 关于政策方面，消除贫穷和促进就业需要国家和国际各级协调的对策，促成持续、包容性和公平经济增长。紧急的政策优先事项包括让宏观经济和社会政策摆脱紧缩措施，以促进创造就业机会、体面工作和扩大社会保护计划。此外，全球性危机，包括金融和经济危机以及食品和燃料价格波动的影响，突出显示需要对国际金融市场进行监管，减少经济危机的风险。

25. 没有促进获得教育、保健和适当营养水平的基本社会转移支付计划，各国就不能解放其生产潜力和确保可持续的经济复苏。社会保护已被证明是减少贫穷和不平等现象的一个有力工具，也是一项抵御危机的措施。其基本贡献是保护人们和增强其权能、加速恢复，是持续、包容性和公平经济增长的基础。然而，80% 左右的全球人口无法获得全面的社会保护。联合国系统在 2009 年推出的社会保护最低标准倡议认识到社会保护作为一项全面发展战略的必要组成部分的重要性，该战略要解决贫穷、不平等和社会排斥，并同时寻求对人进行投资，作为一个可持续发展和公平分享经济增长的一个前提条件。¹⁰ 促进普遍获得社会服务和提供社会保护最低标准能够对公平增长作出重要贡献。

B. 青年就业危机

26. 一半不到的全球青年人积极参与劳动力市场，大多数发展中国家的年轻人在非正规经济中就业，世界正经历着一场青年就业危机。金融和经济危机，尤其是发达国家的这一危机，加重了青年失业和就业不足的持续挑战。越来越多的国家转向财政紧缩和削减社会开支、裁员和要求劳动力市场实行更大的灵活性，这增加了青年受害于失业、就业不足和工作贫穷的脆弱性，增加了社会动荡。

¹⁰ 2012 年 6 月举行的国际劳工大会一项新的“关于建设国家社会保护最低标准的建议”，其目的是通过填补社会支持系统中的空白来减少贫穷。该建议要求各国在其国家发展进程中尽早执行其国家社会保护最低标准。

危机的程度

27. 青年男女占全球 2 亿失业人员的 40%，失业的可能性是成年人的近三倍。年轻人长期在失业中占着不成比例的份额，但在 2008 年经济危机之后，形势恶化了。在金融和经济危机的高峰期 2008 年至 2009 年期间，全球青年失业率从 11.9% 升至 12.9%，这是有全球估计数的 20 多年来青年失业率年度增长最大的一年。¹¹ 2011 年，7 480 万年轻人(12.7%)仍然失业，估计有 640 万气馁的年轻人整个退出了劳动力市场。从 2000 年到 2011 年之间，全球青年劳动力参与率从 52.9 降至 48.7%，这表明 15 至 24 岁的青少年中只有不到一半的人在积极参与劳动力市场。³

28. 在世界所有区域，年轻人不成比例地遭受失业之苦。2011 年，区域青年失业率最高的是北非(27.1%)和中东(26.2%)，那里青年人失业的可能性比成年人的四倍还多。³ 在一些中东国家，失业主要是青年的一种现象：在沙特阿拉伯，2011 年，青年失业率为 30.8%，而成人失业率为 3.1%。¹² 从 2007 年至 2012 年 3 月期间经济合作与发展组织(经合组织)国家经历了青年失业率最大的增加，从 12.8% 增至 17.1%。欧洲联盟增幅更大，从 15.1% 增至 22.6%。¹³ 在诸如西班牙和希腊等受影响最大的一些国家，在所述期间内青年失业率翻了一番多，目前处于令人震惊的 51.1% 和 51.2%。¹⁴ 这些数字显示，在一些发达国家青年失业的危机造成了灾难性的后果，其年轻劳动力超过一半失业。

29. 然而，在许多发展中国家，面临的主要挑战不一定是青年失业问题，而是在向年轻人提供体面工作机会方面的赤字以及工作贫穷。在这些国家中，青年人挣扎着让钱够用，经常需要依靠在非正规部门工作、或依靠没有足够工资、社会保护或工作条件的自营活动来赚取收入。在可提供数据的 52 个国家，年轻人占工作穷人总数的 23.5%，但只占不贫穷的工作人员的 18.6%，这表明年轻人比成年人更有可能属于工作穷人的行列。¹⁵

30. 而且，年轻妇女和来自社会弱势群体的人不成比例地受害于体面工作赤字和失业，迫使他们依靠低质量的就业和非正规就业市场。年轻女性也更有可能失业：2011 年，在北非，妇女的失业率为 19%，年轻妇女的失业率为惊人的 41%。³ 来自土著人民、少数民族以及残疾人等社会弱势群体的年轻人，在找到一份体面的工作方面特别不利，他们在穷人中所占比例过高。

¹¹ 见国际劳工局，《报告五：青年就业危机：是行动的时候了》，国际劳工大会第 101 届会议(日内瓦，2012 年)。

¹² 2006-2010 年平均数。见：劳工局，关于阿拉伯国家和领土以及北非国家的统计更新(2011 年)。可查阅 http://laborsta.ilo.org/sti/FILES/20110525_Arab_States.pdf。

¹³ 见国际劳工局，2011 年出版的《全球青年就业趋势》(日内瓦，2011 年)。

¹⁴ 数据，见：经合组织的青年失业率，2007 年 12 月至 2012 年 3 月(巴黎，2012 年)。

¹⁵ 见国际劳工局，《劳工市场关键指标》，第 7 版(日内瓦，2011 年)。

解决青年就业

31. 要为年轻人创造更多、更好的职位，各国政府需要实施综合性的青年就业政策和方案，解决劳动力市场供需双方的问题以及体面工作赤字。在发展中国家，年轻人往往就业不足和在非正规部门工作。政府需要提高给他们的就业选择的质量和生产率。

32. 经济政策应侧重于创造就业机会，特别是为青年人和弱势群体创造就业机会，他们承担着持续的就业危机最沉重的负担。这需要一个连贯的政策框架，以及扶持性的宏观政策，面向持续、包容性和公平的具有很多就业机会的增长，要明确注重创造就业机会。

33. 在解决青年就业问题方面，各国政府的政策必须解决劳动力市场高度分割以及非正规部门就业问题。青年人在灵活工作安排和在非正规经济中所占比例过高，使他们在经济衰退期间出现失业时首当其冲，而在劳动力市场较受保护的部门，工资几乎没有调整。各国政府必须采取政策措施，逐渐实行劳动力市场的风险和收益的分配更加公平，废除歧视雇用青年人的政策。也需要通过实施劳动标准和扩大向他们提供的社会保护的覆盖面，改善非正规工人的收入保障和工作条件。

34. 解决青年就业危机的一个综合办法还需要包括支持年轻人发展他们的技能、解决技能不匹配问题、寻找就业和创造自营职业和创业的机会。积极的劳动力市场政策很重要，以协助青年人找到合适的工作，支持失业青年重新就业，向弱势青年提供教育、培训和支持。各国政府也应积极支持企业的发展方案，特别是中小型企业的发展方案，为年轻人提供自营职业的机会。

35. 在所有这些进程中，必须确保年轻人参与政策的规划和实施。促进青年就业的国家行动计划和战略可能是有用的，但这些计划都需要得到强有力的支持，并必须以广泛参与为基础。

36. 在国际一级，认识到解决青年问题的紧迫性和重要性，秘书长已将与年轻人合作和为他们服务作为他五年行动议程中的优先事项。在这方面，他呼吁联合国深化现有方案中对青年的关注，除其他外，要特别关注就业、创业和教育。¹⁶ 为了推进这一议程，联合国系统将拟订和实施一项行动计划；在联合国志愿人员的伞下创建一个青年志愿者方案；并任命一名秘书长青年问题特别顾问。

37. 最近国际劳工组织国际劳工大会还讨论了青年就业危机问题，并呼吁采取创新办法来应对年轻人所面临的各种挑战。

¹⁶ 见秘书长五年行动议程，2012 年 1 月 25 日，可查阅：http://www.un.org/sg/priorities/sg_agenda_2012.pdf。

C. 农村贫穷和体面工作

38. 相当数量的农村人口属于工作穷人之列，贫穷仍然是不成比例地发生在农村的一种现象。城乡之间的各种差距，特别是在就业方面的差距，导致农村妇女和男子无法充分对国家经济发展作出贡献。为了解决农村贫穷问题，需要一种立足体面工作的农村发展办法。

关注农村的工作穷人

39. 全世界的极端贫穷人口中至少有 70%生活在农村地区。过去 20 年，农村贫穷现象显著减少。然而，如同在减少贫穷方面取得的总体进展情况一样，这一减少主要归因于东亚的农村贫穷大量减少，目前东亚的农村赤贫率估计为 15%。在其他发展中区域，特别是南亚和撒哈拉以南非洲，农村贫穷的减少速度较慢，目前这两个区域的农村贫穷率分别为 45%和 60%。即使在区域内部，进展情况也参差不齐。例如，在撒哈拉以南非洲，在东非和西非的大部分地区，农村贫穷有所减少，但在中部非洲却有所增加；农村贫穷现象在北非减少，但在中东却增加。¹⁷

40. 就业不足问题及其相关的不利影响在农村环境下尤其具有挑战性。例如，大约 40%的世界人口以及大多数农村居民都是在农业部门就业，这一行业的许多工作是非正式的，报酬低且有季节性，是自营职业或无报酬的家庭工作。¹⁷ 农村地区的穷人获得生产性资产和社会保护的机会有限，往往只能靠自己的劳动来谋生。虽然贫穷经常与失业有关，但在发展中国家的农村地区，贫穷主要是一个就业质量差的问题，这导致就业不足和报酬微薄的工人比例很高，劳动生产率水平低下。

通过体面工作促进农村发展

41. 立足就业和体面工作的农村和农业发展办法对可持续地抗击贫穷至关重要。迫切需要解决农村地区就业机会质量差和量少的两方面问题。农村地区体面工作面临的重大挑战包括：报酬低、工作不正式、工作条件差、社会保护不足和缺乏代表性。另一些挑战包括对妇女、青年人和其他弱势群体的不平等待遇以及农村地区工作前景暗淡导致越来越多的人向城市流动。考虑到这些挑战涉及性别平等、弱势群体和青年人等关键问题，必须将体面工作议程纳入农业和农村发展之中。

42. 农村发展对粮食安全和减少贫穷很关键，它是许多发展中国家经济增长的引擎。在联合国可持续发展大会(里约+20)上，秘书长发起了“零饥饿挑战”，激励所有利益攸关方努力消除全球饥饿，包括为此向为世界生产大部分粮食的小农户提供支持。国际农业发展基金(农发基金)估计，到 2050 年，要养活全球略超

¹⁷ 国际农业发展基金，《2011 年农村贫穷报告：明天的一代的新现实、新挑战、新机遇》(罗马，Ugo Quintily, 2011 年)。

90 亿的人口，全球粮食产量必须增加 70%。这不仅需要在农业生产力方面进行广泛投资，也需要对小农户的支持，以及解决农村贫穷人口的关切问题的措施。

43. 为了发掘农村发展潜力，必须让农村穷人有机会充分参与社会和经济生活。必须增强他们的能力，解决造成他们脆弱性的根源问题，以便他们能够更有保障的生计。这就需要综合采取短期和长期行动，以支持农村发展，其中包括在农业生产率和农村基础设施方面进行投资；加强提供优质教育、培训和医疗保健；改善和执行劳工法，以及为农村地区制定社会保护计划，以解决体面工作方面的赤字。

44. 还需要为私营部门、特别是小农户创造有利环境，改善他们获得信贷、农业投入品和农业信息的机会；平衡国际贸易和国内市场发展政策；支持农村企业发展，特别是通过发展合作社和其他生产者组织，增加小农户的利益。此外，还迫切需要从事本领域工作的国家和国际行动者之间进行协调与合作，保持行动的一致性。

三. 联合国第二个消除贫穷十年 (2008-2017) 联合国全系统行动计划：活动及合作倡议

45. 一些机构、基金和方案以及各区域委员会借助促进所有人的充分就业和体面工作。开展了各种活动并共同努力，实施联合国第二个消除贫穷十年 (2008-2017) 联合国全系统行动计划。根据从联合国各组织收到的投入，将下文所述活动归类为各专题领域。¹⁸

A. 提高对就业和体面工作作为减少贫穷的有效发展战略的认识

46. 在整个联合国系统，越来越多地强调就业和体面工作在社会和经济发展中的重要性。在各级工作中均强调这一重点，用其指导政府间审议，并贯穿区域和国家一级的干预行动。

47. 2012 年经济及社会理事会年度部长级审查提供了一个机会，借此推动就有关发展中国家的生产能力和促进包容性和可持续经济增长的关键政策达成共识。它也能够对实现与就业有关的各项目标和承诺的进展情况进行评估；强调了就业、减少贫穷和实现千年发展目标以及其他国际商定发展目标之间的积极协同作用。该审查的审议工作对实现与就业有关的目标和承诺起到了催化剂的作用。为筹备 2012 年审查，在国家、区域和全球各级开展了一些活动。

48. 为支持 2012 年年度部长级审查和其他政府间进程，经济和社会事务部将其分析工作的重心放在就业和减少贫穷问题上。其《2011 年世界社会状况报告：全

¹⁸ 详情见 <http://social.un.org/index/Poverty/UNDecadefortheEradicationofPoverty/SecondUNDecadefortheEradicationofPoverty.aspx>。

球社会危机》重点探讨了 2008-2009 年全球经济和金融危机的负面社会影响，特别是失业、脆弱性、贫穷和粮食不安全等日趋严重。该报告着重强调了各国应对全球危机的重要经验教训、包容性社会政策的重要性和普及社会保护的必要性。该报告的主要结论是，各国需要以连贯一致的方式采取反周期政策。

49. 经济及社会事务部在其《2012 年世界经济形势与展望》报告中讨论了包括青年高失业率等全球就业危机问题，以及避免二次衰退的几个政策方向，包括优化财政政策设计，以刺激在基础设施、能效、可持续能源供应和粮食安全等方面更直接的创造就业并进行投资。它还讨论了向发展中国家提供足够支持问题，以应对危机带来的后果，并在国际一级协调政策措施。

50. 联合国系统对年度部长级审查及解决就业和体面工作问题的其他政府间进程提供了强有力的支持。

51. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)与劳工组织、农发基金、经济及社会事务部和世界粮食计划署(粮食署)合作组织了主题为“促进农村地区的体面工作，实现粮食安全”的会边活动，从而为 2012 年的年度部长级审查做出了贡献。

52. 联合国开发计划署(开发署)与经济及社会事务部和劳工组织密切合作，在 2012 年年度部长级审查之前开展了若干活动。关于就业、体面工作和包容性增长的一场电子讨论吸引了来自 90 个国家的 148 份投稿，并为该审查拟订政策信息提供了契机。开发署还参加了由经济及社会事务部组织的有关包容性增长和就业问题的若干专家小组。开发署与粮农组织和劳工组织一道，根据要求开展了有关就业、体面工作和社会保护措施的案例研究。

53. 劳工组织继续开展有关体面工作和就业问题的分析工作。其 2012 年《劳工世界：更好的工作有利于改善经济》报告¹⁹讨论了全球经济和金融危机对贫穷和收入不平等的影响。该报告强调，当前全球经济危机的社会影响是多方面的，失业率上升和收入下降进一步加剧了贫穷，恶化了不平等。劳工组织还向 2011 年在土耳其伊斯坦布尔召开的第四次联合国最不发达国家问题会议提交了一份报告，题为“最不发达国家的增长、就业和体面工作”。²⁰该报告对最不发达国家的政策挑战进行了部门分析，审查了国内生产总值增长、生产性就业和体面工作之间的关系，并分析了最不发达国家本国确定的社会保护最低标准在财政和行政上的可行性。

54. 同样，粮农组织 2011 年《粮食及农业状况：农业中的妇女——消除性别差距促进农业发展》报告侧重于从事农业劳动的妇女，着重分析了农村劳动力市场中的性别不平等，指出必须解决这些不平等问题，以改善农业部门的业绩。

¹⁹ 查阅 http://www.ilo.org/global/publications/books/world-of-work/WCMS_179453/lang-en/index.htm。

²⁰ 查阅 http://www.ilo.org/empelm/info/docs/WCMS_153868/lang-en/index.htm。

55. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)与其成员国合作,促进该区域的体面工作和消除贫穷。西亚经社会完成了关于积极的劳动力市场政策、劳动力市场结构和挑战、经济政策及其对就业的影响等几项研究。《2010-2011 年西亚经社会区域经济和社会发展状况调查》反映了该区域的近期发生的变化,回顾了过去的社会和经济政策。该报告用一章专门讨论社会政策问题,重点是卫生、教育、劳动力市场和社会保护的发展趋势。西亚经社会也组织了几次研讨会和专家小组会议,讨论劳动力市场、社会保护和减少贫穷等问题。

B. 加强能力建设

56. 本组织继续强调培训、技能发展和知识共享,以支持能力建设,以消除贫穷和促进人人有体面工作。

57. 在联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)全系统第二个十年行动计划的框架内,经社部与劳工组织、农发基金和粮农组织合作,于 2011 年 11 月在罗马联合举办了一次专家和机构间会议,讨论如何加强协调与合作,通过就业和体面工作促进农村发展。与会者确定了具体合作领域以及各机构将联合开展的一系列新举措,以通过就业和体面工作,释放农村发展潜力。

58. 经济及社会事务部还于 2011 年 6 月在日内瓦举行了关于“为实现可持续经济复苏创造就业面临的挑战”专家小组会议。与会者审查了关于全球就业危机的国家和区域观点,确定了保持现有职位和创造新的就业机会的良好做法,并讨论了经验教训。他们还审议了在经济复苏期间国家和国际一级创造生产性就业的种种战略,以此作为消除贫穷和社会融合的核心战略,从而协助各国采取符合全球就业契约的政策。

59. 粮农组织通过各种伙伴关系和方案,就促进农村体面就业开展了若干能力建设和技术支持活动。粮农组织通过技术合作项目,为提高青年的可就业性和创业能力提供技术支持;并通过青年农民田间和生活学校技能建设方案,促进农村青年就业。它还与劳工组织一起,在柬埔寨、马拉维、马里和坦桑尼亚联合共和国,为高级技术人员和其他国家利益攸关者开展能力建设活动。

60. 劳工组织在国家一级开展工作,加强青年人的能力建设,并支持秘鲁执行“2009-2012 年青年就业行动计划”。公共就业服务局实行了简化申请程序,并实施了一个青年培训方案,使大约 37 万年轻人受益;还为年轻移民提供信息和指导服务。在塞尔维亚,劳工组织支持执行一项青年就业战略,包括为 3 500 多名弱势年轻人提供积极的劳动力市场服务;其中 85%获得了全日制就业,其中有一半在其接受培训的企业工作。

61. 国际货币基金(基金组织)提供财政援助,并且在其政策建议中着重强调多就业机会型增长。基金组织向低收入国家提供财政援助,支持其采取保护社会支出和强调保护弱势群体的反周期政策。它与劳工组织合作,进一步强调采取促进多

就业机会型增长的政策，并推动开展有效的社会对话，以达成应对调整带来的挑战所需的。在此背景下，基金组织建立了一个就业和增长问题工作组，就基金组织如何帮助成员国实现更具包容性的增长拟定建议。

62. 在创业和自营职业方面，开发署支持微型、小型和中型企业发展商业技能和获得资金，并帮这些企业与现有市场建立联系。例如，开发署帮助在蒙古建立了一个针对中小企业的金融信贷机制，以特殊利率向开发署援助的中小型企业家提供贷款。

63. 开发署按照联合国全系统青年行动计划，制订了自己的总体青年战略，重点是青年人的就业和参与。在国家一级，开发署重点关注弥合劳动力的供需差距，并帮助低技术工人提高技能。在格鲁吉亚，它帮助改革了过时的职业教育培训课程，从而使 70% 的课程参与者获得了就业。开发署还帮助一些国家政府设计、实施和监督公共工程方案，为低技术工人提供就业机会，或减轻危机的影响。

64. 在安哥拉、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达、乌干达、坦桑尼亚联合共和国等一些非洲国家和东帝汶，实施了联合国工业发展组织(工发组织)的创业课程方案。2010 年，工发组织还推出了名为《使私营标准为你所用》的实用指南。此外，在阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克、索马里和苏丹实施的方案帮助发展了多个部门的技能，提高青年人的可就业性并促进农村地区的创业。与在安哥拉、佛得角和莫桑比克，成功实施了正规课程发展举措。

65. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)向成员国提供技术合作，开展时间使用情况调查和实施卫星账户，以衡量无偿工作。使用者——生产者战略促进国家统计局和提高妇女地位国家机制之间发展积极的协同增效。拉加经委会还向各国提供技术援助，以改革它们的儿童和老年人公共照料政策(例如在哥斯达黎加和乌拉圭)，并分析了有条件的现金转移方案，了解其是否改善了妇女获得经济资源的机会。

66. 西亚经社会协助各国确保粮食安全、缓解贫穷和改善生计。委员会与合作伙伴一道协作举行了各种磋商，以更有效地执行政策；建立了一个区域知识平台；制订了粮食和水安全战略方针；拟定创造就业、特别是在农村地区创造就业的举措。

C. 在国家和国际一级分享促进就业和体面工作的最佳做法

67. 在整个联合国系统中，强调了提高对就业和体面工作的认识和信息共享的重要性。

68. 粮农组织在农村体面就业方面开展了提高认识活动，并分享了农村体面就业方面的良好做法，特别侧重于防止农业领域的童工现象、促进青年就业、性别平等

和农村就业等领域。粮农组织与劳工组织在农村体面就业领域密切合作，粮农组织-劳工组织联合网站“粮食、农业和体面工作”介绍了它们在这一领域的工作。²¹

69. 开发署减少贫穷网络支持国家办事处就包括就业在内的各种与贫穷有关的议题进行知识共享和推广良好做法。最近讨论的重点是青年就业(马来西亚、苏丹和突尼斯)、公共工程方案(孟加拉国和印度)和国家就业战略(马尔代夫)。

70. 联合国环境规划署(环境署)与劳工组织联合发起了一个称为绿色就业方案的倡议，作为“绿色经济行动纲领”的一部分。这一倡议表明，全球向低碳和可持续的绿色经济过渡可以促进在许多领域创造就业机会，并推进减少贫穷努力。环境署-劳工组织的研究报告努力实现可持续发展——绿色经济中的体面工作机会和社会包容在全球范围内提高了对体面工作议程的认识。

71. 环境署通过其绿色经济咨询服务工作，针对各国的具体情况，对向绿色经济过渡的关键政策和投资选择进行评估，从而就资源效率和具有社会包容性的绿色经济提供经济和政策评估及建议。环境署还通过联合开展绿色就业方案，推动在全球一级分享促进就业和体面工作的良好做法，支持将通过促进体面工作消除贫穷纳入国家和国际政策和方案之中。

72. 工发组织主要通过在一些国家开展农村、妇女和青年创业方案，继续促进性别平等和增强妇女和青年人的权能，其重点是提供创业培训，以帮助为私营部门的发展建立一个可持续的基础。

D. 支持将体面工作和消除贫穷纳入国家和国际政策和方案

73. 各个组织支持将体面工作和消除贫穷纳入国家和国际方案。

74. 2010年和2011年，在劳工组织的支持下，29个国家进行了政策和监管改革，以改善人民获得生产性就业、体面工作和收入的机会。劳工组织开展的合作活动协助波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、伊拉克、约旦、毛里求斯、尼泊尔和越南及其他国家将就业问题放在国家发展战略的核心位置。

75. 劳工组织和基金组织继续协同努力，促进制订就业和体面工作政策，并选定赞比亚作为开展合作的“试验国”。在2012年5月的全国会议上，赞比亚政府、工会和雇主同意与劳工组织和基金组织协作，促进实施一项有关就业、体面工作和发展的新战略，包括实施社会保护最低标准。

76. 工发组织致力于通过其最不发达国家综合战略和2012-2020年行动计划向各国提供高层次的支持，重点之一是促进各个领域的就业。2011年，工发组织还发起了发展农业企业、促进非洲繁荣活动，以作为宣传农业企业发展是非洲的繁荣之路运动的一部分。

²¹ www.fao-ilo.org。

77. 作为里约+20 的筹备活动的一部分，西亚经社会与利益攸关者举行磋商，统一立场，商定该区域实现绿色经济的适当路径。就绿色职位、绿色金融、绿色产业以及生物多样性战略等方面进行了磋商。

78. 拉加经委会巴西利亚办事处参加了技术委员会，就联邦政府的“巴西无贫穷”方案提供咨询意见，该方案的目的是通过补充“家庭津贴”收入转移方案，消除赤贫。

E. 促进社会保护

79. 联合国系统继续在减少贫穷努力中强调社会保护。

80. 题为“为公平和包容性的全球化实现社会保护最低标准”的社会保护最低标准咨询小组的报告²²指出，社会保护最低标准所依据的观念是，每个人都应享有由社会转移所保证的基本收入保障，并普遍获得基本服务，其中包括保健、教育、粮食安全和根据国家优先事项确定的其他服务。该报告显示，提供社会保护在减轻人们的贫穷和匮乏方面可以发挥举足轻重的作用。此外，它还可以帮助人们调整自身技能，以克服阻碍其充分参与不断变化的经济和社会生活的各种制约因素，从而有助于改善人力资本发展，并刺激开展更多的生产活动。该报告还显示了社会保护如何有助于在危机时期稳定总需求，提高抵御经济震荡的能力。

81. 基金组织和劳工组织在社会保护最低标准倡议下，在三个国家(萨尔瓦多、莫桑比克和越南)试点开展协作，上文所提的关于社会保护最低标准问题的报告和劳工组织和基金组织为 2012 年 5 月在墨西哥召开的 20 国集团劳工和就业部长会议编写的初步报告介绍了试点合作的成果。基金组织还与联合国儿童基金会(儿基会)就涉及财政空间和社会政策的问题开展合作，其中涉及在 13 个试点国家的总部一级开展对话和信息共享，并在评估各国利用财政空间的情况方面加强协作，以更有针对性地采取促进有利于穷人的经济增长和减少贫穷的政策。

82. 开发署在 50 个国家开展社会保护计划工作，确保将妇女、青年人和弱势群体纳入其中。开发署通过其促进包容性增长国际政策中心，努力开发有关社会保护计划方面的知识产品，并在世界各地对这些计划进行评估。

四. 结论和建议

83. 全球金融和经济危机的广泛后果继续影响就业和体面工作，特别是青年人，并进一步加剧贫穷和不平等。迫切需要采取政策行动，让宏观经济政策和社会政策摆脱紧缩措施，以促进创造就业、体面工作和扩大社会保护计划。没有基本的社会保护，各国无法保持在减少贫穷方面取得的进展，也不能确保实现具有社会

²² 查阅 http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_165750/lang--en/index.htm。

可持续性的经济复苏。还必须通过有效的政策措施，解决严重的青年就业危机，并通过立足体面工作的方法，解决农村贫穷这一持续挑战。

84. 联合国消除贫穷第二个十年(2008–2017 年)提供了一个重要的行动框架，可以此为基础，加强联合国系统在消除贫穷方面的各项活动之间的连贯性，特别是通过促进充分就业和人人有体面工作来消除贫穷，支持就国际商定发展目标的执行工作统筹采取后续行动。第二个十年行动计划提供了一个重要工具，会员国和联合国系统可借此更有效地应对通过促进就业和体面工作消除贫穷这一全球优先事项。

85. 大会不妨考虑以下建议：

(a) 鼓励各会员国加快努力，消除贫穷并促进增强穷人和弱势群体的权能，为此要特别制定政策，以提高生产能力，支持为所有人创造生产性就业和体面工作，并提供社会保护；

(b) 鉴于为所有人创造充分的生产性就业和体面工作应该是包容性和可持续发展政策框架的核心之所在，鼓励会员国在其发展战略中优先重视创造体面和生产性工作，特别是为青年人创造工作，并实施就业政策和方案，解决包括年轻人和其他弱势群体在内的劳动力的就业质量问题，为此特别需要实施积极的劳动力市场政策和适当的劳动保护；

(c) 确认普及基本社会保护可对减少贫穷和不平等以及实现包容性和公平增长作出重要贡献，促请各会员国应建立国家确定的社会保护最低标准；

(d) 认识到不平等对消除贫穷的努力产生负面影响，鼓励各会员国优先重视减少不平等现象，包括为此加强提供优质教育、保健和社会保护；

(e) 关切农村地区的贫穷问题长期存在，鼓励各会员国执行促进农村发展政策，增加投资和提高生产率，促进就业机会；

(f) 鉴于就业、体面工作和社会保护应在 2015 年后的发展议程中占据更加突出的位置，第二个联合国消除贫穷十年(2008–2017 年)可通过对话和伙伴关系，为该进程作出贡献；在此背景下，联合国系统各相关组织应与会员国和所有其他利益攸关方合作，继续优先执行全系统的第二个十年行动计划。