



大 会

Distr.: General
30 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 22(d)

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

本报告系根据大会第 [73/244](#) 号决议提交，其中审查了农村贫困的现状以及消除贫困的差距和挑战，特别是在发展中国家，提出了克服众多差距和挑战的建议。

* [A/74/150](#)。



一. 导言

1. 由于全球努力消除贫困，生活极端贫困人口比例从 2013 年的 11.2%，下降到 2015 年的 10%(按每日 1.90 美元的购买力平价计算)。尽管取得了这些进展，但生活在农村地区的人们仍然落在后面，许多人继续面临极度贫困。世界人口约 54% 生活在农村地区，2015 年，农村地区的全球贫困率为 17.2%，而同年城市地区贫困率为 5.3%。更令人担忧的是，2015 年，79% 的极端贫困人口生活在农村地区。¹ 2013 年，这一比例约为 80%。²
2. 农村贫困不仅仅是收入贫困，还包括饥饿和营养不良、能力低下、资产持有不足、作用有限、社会排斥和边缘化。全球范围内，2017 年估计有 8.21 亿人营养不良，2015 年为 7.84 亿人。非洲仍是营养不良率最高的大陆，影响到五分之一的人口，农村地区不成比例地承受着这一负担。
3. 从多方面衡量，2013 年 83.5% 的贫困人口是在农村。³ 虽然大部分贫困集中在南亚和撒哈拉以南非洲，但农村贫困也是其他发展中地区的一个重要问题。在发达国家，农村人口的贫困率也高于大城市。因此，实现可持续发展目标 1 和 2，关键取决于战胜农村贫困。
4. 农村穷人是一个非常多样化的群体，包括家庭农民、自给生产者、无地农业工人、渔民、牧民和以林为生的人。⁴ 大约三分之二的农村极端贫困人口是农业工人，而大约 40% 生活在森林和热带草原。⁵ 大约三分之一的农村穷人也是土著人民，即使他们占全球穷人的 10%，占全球人口的 5%。⁶ 45% 以上的极端贫困人口不足 15 岁，60% 的极端贫困人口生活在至少有三个孩子的家庭中。⁷
5. 消除农村贫困方面的主要差距包括：缺乏足够的数据为政策提供信息，特别是按相关因素分列的数据；农业和农村发展投资不足；与农村生计相关的人力资本形成较低和不足；非农创收机会很少；缺乏生产能力和农业转型以及更广泛的可持续农村转型；持续的性别不平等；缺乏社会保护；基础设施和服务不足；缺乏或很少有应对气候变化和灾害不利影响的适应能力和复原力；缺乏有效的农村机构和足够的资源。此外，经济增长继续让农村居民落在后面，许多穷人仍然被困在消费底层。农村穷人也无法积累持续脱贫所需的生产性资产。

¹ 世界银行，《2018 年贫困与共享繁荣：贫困拼图》(华盛顿特区，世界银行，2018 年)。

² Andrés Castañeda and others, “A new profile of the global poor”, *World Development*, vol. 101(January 2018)。

³ 世界银行，《2018 年贫困与共享繁荣》。

⁴ 联合国粮食及农业组织(粮农组织),“结束农村极端贫困：持续生计，无人掉队”(罗马，粮农组织，2018 年)。见 www.fao.org/3/CA1908EN/ca1908en.pdf。

⁵ 粮农组织，“2018 年世界森林状况：森林通向可持续发展”(罗马，粮农组织，2018 年)。见 www.fao.org/3/a-i9535en.pdf。

⁶ Gillette Hall and Harry Anthony Patrinos, eds., reprint edition, *Indigenous Peoples, Poverty and Development* (Cambridge University Press, 2014)。

⁷ Castañeda and others, “A new profile of the global poor”。

6. 生活在农村地区也增加了个人遭受贫困和匮乏的可能。农村地区可是空间贫困陷阱，生活在这陷阱中的人面临着复杂的不利条件，包括投资回报低、部分融入分散的市场、无法充分获得公共服务以及社会和政治排斥。农村生活与其他形式的边缘化和不平等交织在一起，如性别、残疾状况和种族，这些往往通过社会边缘化和排斥表现出来。此外，土地掠夺和越来越不容易获得和控制自然资源以及土地和水资源权利，损害了农村生计，特别是土著群体的生计，而他们有时又因占主导地位的发展方式而进一步边缘化。同样，农村人民赖以生存的自然资源退化，进一步加剧了贫困。很大一部分生活在农村贫困中的人也生活在脆弱和受冲突影响的环境中，很少或没有社会保障。根深蒂固的歧视性社会规范和性别陈规定型观念限制了农村妇女发表意见或参与地方组织，以及拥有生产性资产，特别是土地的能力。消除农村贫困的挑战也不仅仅是让生活在农村地区的人拥有资产，或拥有农村地区本身的当地资源。在穷人应对各种冲击的能力较低的情况下，农村家庭往往要应对市场和国家失灵以及高风险带来的制约。⁸

二. 农村贫困状况

A. 发展中国家的农村贫困

7. 在发展中国家，贫困仍然主要集中在农村地区，特别是最不发达国家、撒哈拉以南非洲和南亚。图一显示 2010 年至 2015 年期间一些最不发达国家国家贫困线上农村贫困人口比例。图二和三显示内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的相同比例。布隆迪、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、莱索托、塞拉利昂和多哥的农村贫困人口比例超过 70%。在小岛屿发展中国家，几内亚比绍、海地和多米尼加共和国的农村贫困率超过 50%。

8. 在撒哈拉以南非洲，2015 年，41% 的人口每天生活费不到 1.9 美元，70% 以上的穷人生活在农村地区。撒哈拉以南非洲是极端贫困人口从 1990 年的 2.76 亿增加到 2015 年的 4.13 亿的唯一主要区域，预计贫困将继续主要集中在农村地区。由于冲突和自然灾害，也门和乌干达等国的农村贫困也有所增加。在乌干达，自 2016 年以来，由于干旱和虫害造成作物损失，农村贫困加剧。在马里，极端贫困集中在农村地区，原因是冲突、资源稀缺、高生育率和受抚养人比率以及易受干旱影响。在南亚，生活在农村地区的贫困人口总数仍然很大，尽管极端贫困率大幅下降。印度 2011-2012 年期间的全国贫困估计显示，该国约 80% 的穷人生活在农村地区。⁹ 同样，2014 年，巴基斯坦 80% 的穷人生活在农村地区。¹⁰

⁸ 世界银行，《2008 年世界发展报告：以农业促发展》(世界银行，华盛顿特区，2007 年)。

⁹ India, “Eliminating poverty: creating jobs and strengthening social programs”, Occasional Paper No.2, 21 March 2016.

¹⁰ 世界银行，“水患：供水状况分析报告”，“巴基斯坦卫生贫困及对儿童发育迟缓的影响”(世界银行，华盛顿特区，2018 年)。见

<http://documents.worldbank.org/curated/en/649341541535842288/pdf/131860-WP-P150794-PakistanWASHPovertyDiagnostic.pdf>。

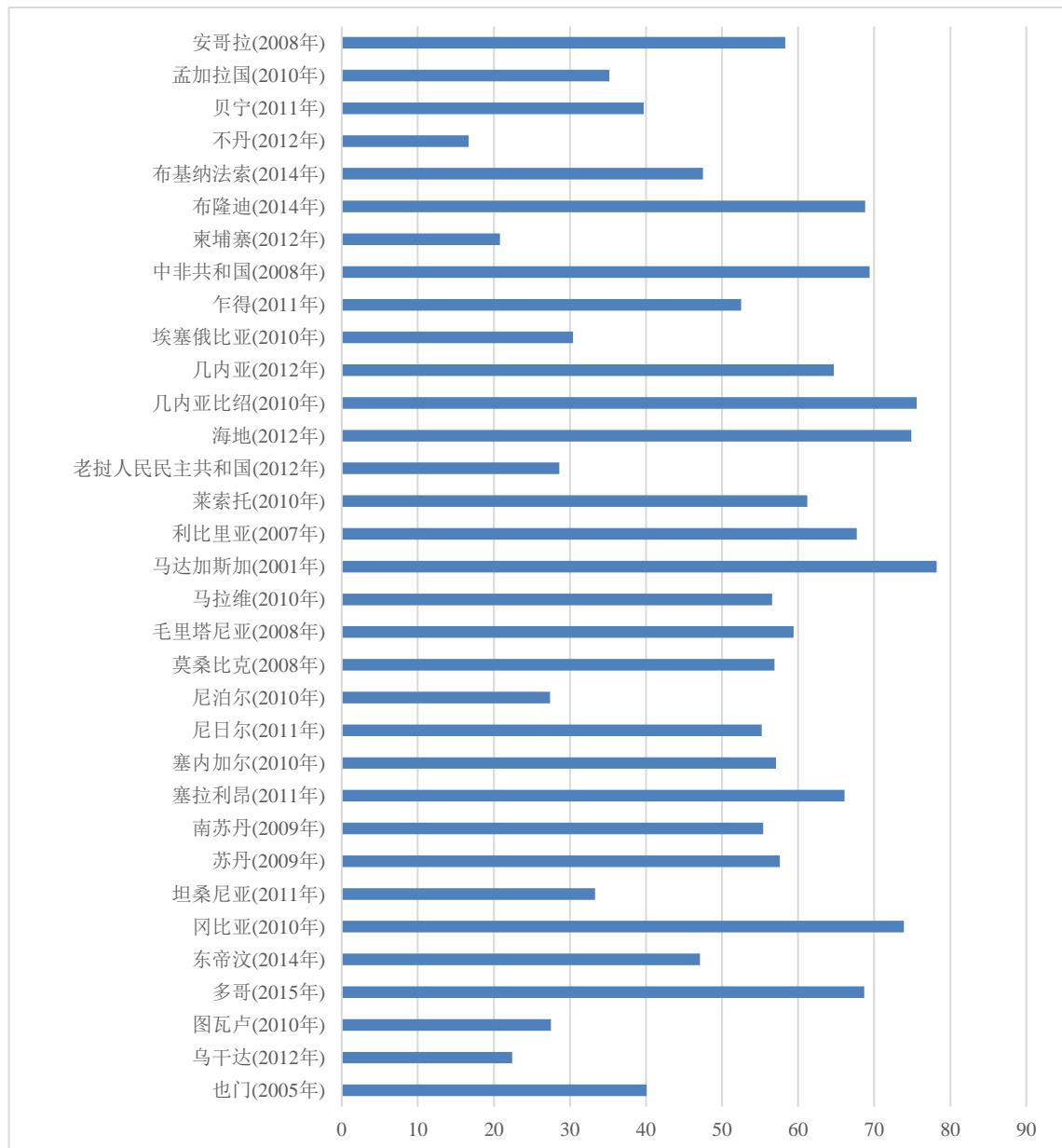
9. 在中东和北非，贫困水平普遍较低，但农村地区存在严重贫困。在东亚和太平洋地区，贫困迅速减少，其中包括农村地区的进步。在中国，2017 年有 1 289 万农村人口脱贫，农村贫困率降到 3.1%。尽管取得显著进展，但人口变化导致受扶养人比率上升和劳动力减少，这是消除农村剩余贫困地区的重大挑战。经历这种变化的国家很可能会出现家庭储蓄下降。农村人口老龄化也给农村扶贫带来挑战，因为其进一步加大了公共资金转移对社会保障覆盖面和医疗保健的压力。

10. 在拉丁美洲和加勒比，农村地区的长期贫困率高于城市地区，尽管一些城市地区的长期贫困人口更多。¹¹ 尽管该区域极端贫困率仍然相对较低，但农村贫困率十年来首次上升，逆转了先前的增长。在最近的增长之前，农村贫困率从 1990 年的 65% 下降到 2014 年的 46%。然而，在 2014 年至 2016 年期间，有 200 万人陷入贫困，总数达到 5 900 万人，占农村人口的 48.6%。其中许多人是土著群体成员、妇女、自给农和无地劳工。¹² 该区域上一次遭遇如此大规模的挫折是因为 2008-2009 年的衰退。

¹¹ Renos Vakis and others, *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*(华盛顿特区，世界银行，2015 年)。

¹² 粮农组织，*Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*(粮农组织，圣地亚哥，2018 年)(仅有西班牙文)。

图一
最不发达国家国家贫困线的农村贫困人口比例



来源：<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.RUHC?view=map>。

注：2010-2015年期间最新数值；农村人口百分比。

图二

内陆发展中国家国家贫困线的农村贫困人口比例

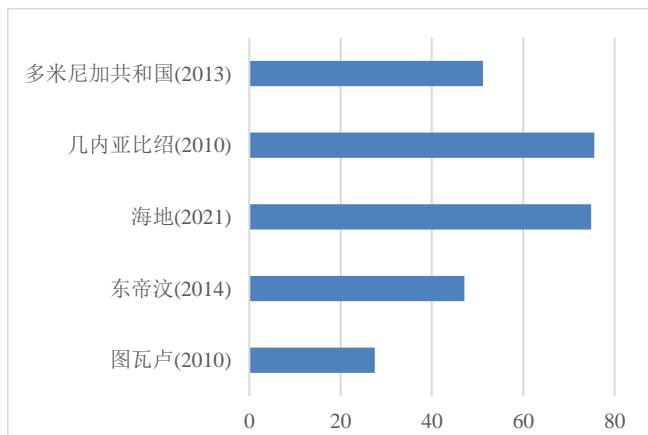


来源：<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.RUHC?view=map>。

注：2010-2015年期间最新数值；农村人口百分比。

图三

小岛屿发展中国家国家贫困线的农村贫困人口比例



B. 发达国家的农村贫困

11. 在发达国家，农村贫困人口占所有贫困人口的比例正在下降。然而，仍然有一些生活在农村和农村地区的人落在了后面。这包括土著农村人口，他们在收入、就业、卫生、住房和教育等各种贫穷层面中处于底部或接近底部。发达国家的农村贫困与去工业化和人口变化有关，体面工作消失以及农村社区衰退和老龄化是其中的因素。社会排斥、偏远、教育水平较低、社会保障覆盖面和机构能力薄弱、缺乏适足住房和医疗保健、获得信息和通信技术的机会较低以及基础设施质量下降，这些都凸显了发达国家的农村贫困。关于农村人口生计的数据和分析有限，其政治发言权很弱——这都使其在政策进程中被忽略和忽视，相对而言，城市贫困则受到关注。¹³

¹³ European Commission, “Report of the Conference on combating poverty and social exclusion in rural areas, held in Budapest on 11 and 12 June 2009” issued by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

12. 在美利坚合众国，2016 年官方农村贫困率为 16.9%，城市地区为 13.6%。美国在 1960 年代中期发起“脱贫之战”时，农村贫困率为 25%。然而，减少农村贫困的挑战依然存在。例如，近四分之一的农村医院濒临关闭。鉴于卫生保健是农村地区的一个关键经济部门和主要就业来源，除了农村居民获得卫生服务的情况恶化之外，医院关闭可能导致人均农村收入下降和农村失业率上升。¹⁴ 在欧洲联盟，生活在农村地区面临贫困或社会排斥风险的人数从 2014 年的 27.2% 下降到 2016 年的 25.5%。¹⁵ 在俄罗斯联邦，农村地区的贫困和失业水平是城市地区的两倍。生活在农村地区的人口占俄罗斯贫困线以下的人口的 40.4%。¹⁶ 欧洲农村贫困的另一个重要方面是各国之间存在巨大差异。与城市地区相比，保加利亚、马耳他和罗马尼亚农村地区的贫困率最高。在东欧，吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国和塔吉克斯坦的农村居民占全国贫困人口的大多数。

三. 消除农村贫困面临的差距和挑战

13. 本节审查各国，特别是发展中国家消除农村贫困必须克服的差距和挑战。

A. 全球增长放缓

14. 经济增长有助于减少贫困。然而，由于全球经济放缓，到 2030 年，将有约 3 800 万人进入不了摆脱极端贫困的行列。在最贫穷的国家，预计农户的贫困率将急剧上升，2030 年超过 4% 的农业人口陷入绝对贫困。全球增长放缓还使中等收入国家的农户面临更大风险，陷入贫困的农业人口比此前估计的多 1.5%。¹⁷ 此外，增长并不具有包容性。尽管发展中世界的平均消费增长率很高，同时生活在极端贫困中的人数也有所下降，但在过去三十年，在提高最贫困家庭的最低消费水平方面进展甚微。¹⁸

B. 数据差距和挑战

15. 缺乏按相关因素分列的数据为政策提供信息，是消除农村贫困的一个主要挑战，许多发展中国家缺乏关于农村贫困的统一信息和对农村贫困进行多维测量所需的数据。这些挑战是撒哈拉以南非洲、最不发达国家、小岛屿国家和刚刚摆脱冲突的国家非常关切的问题。虽然跟踪非收入贫困数据的可用性、可比性和质量有所提高，但 2012 年，48 个非洲国家中只有 27 个国家在 1990 年至 2012 年期间至少进行了两次消费调查，使决策者能够跟踪贫困趋势。然而，随着时间的推移，其中

¹⁴ David Mosley and Daniel DeBehnke, “Rural hospital sustainability: new analysis shows worsening situation for rural hospitals, residents”, paper prepared by NavigantConsulting, February 2019.

¹⁵ European Union, “Poverty and social exclusion in rural areas: final study report” (Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008).

¹⁶ Olga Lisova and others, “Challenges to sustainable rural development in Russia: social issues and regional divergences”, *Applied Studies in Agribusiness and Commerce*, vol. 10, No. 1.

¹⁷ David Laborde Debucquet and Will Martin, “Implications of the global growth slowdown for rural poverty”, *Agricultural Economics*, vol. 48, No. 3.

¹⁸ Martin Ravallion, “Are the world’s poorest being left behind?”, *Journal of Economic Growth*, vol. 21, No. 2.

许多调查是不可比的。¹⁹ 在官方统计中，弱势和边缘化群体也基本上看不见。民事登记和人口动态统计系统很弱，导致农村和贫困儿童被系统性地排除在外，领取不到出生证相关福利。²⁰ 监测《2030 年可持续发展议程》中有性别区分的内容所需的指标中，只有不到四分之一提供了按性别分列的信息(见 E/CN.6/2018/3)。发展中国家与数据可用性相关的挑战因统计能力有限和发展统计系统的融资挑战而加重。

C. 包容性社会政策，给农村人赋权

16. 消除农村贫困的政策和战略应旨在投资于教育和保健、技能和社会保障方案，针对农村贫困人口居住的地区进行更广泛的投资。本节探讨与提高生活在农村地区的人的能力和赋权相关的一些差距和挑战。

1. 教育

17. 在发展中国家，农村地区人口比城市地区多，因此大多数儿童在农村学校接受教育。然而，尽管在提高小学入学率方面取得了相当大的进展，农村地区儿童，尤其是农村女童，仍然不太可能上学。因此，如要消除农村贫困，就必须解决农村教育面临的差距和挑战。这些挑战包括农村和城市地区在教育机会、参与和成果方面的巨大差距。农村学校还缺乏训练有素的教师、基础设施和提供有效学习环境的设施。这些挑战往往是相互关联和多方面的，还加上非包容性的增长进程以及贫困、不平等、忽视农村、基于性别和其他缘由的歧视和冲突等问题。

18. 因此，2017 年，2.62 亿失学人口中的绝大多数生活在农村地区，²¹ 自 2007 年以来，减少这一数字的进展一直停滞不前。农村地区(16%)的失学人口平均是城市地区(8%)的两倍。在许多低收入和中等收入国家，与城市同龄人相比，农村学生完成高中教育的机会只有一半。土著群体、农业劳工、渔民和牧民的受教育水平尤其糟糕。例如，2015 年，索马里 6 岁以上的游牧儿童中只有 16% 入学。这还不到全国平均水平的一半。²²

19. 为提高农村地区的入学率和学习成绩，应努力提高教师能力，扩大接受基础教育的机会，让来自不同背景的儿童有平等的成功机会。需要有针对性的干预措施，确保来自贫困家庭的儿童不仅入学，而且继续接受教育，因为仅仅初等教育很少足以确保获得就业。

2. 保健

20. 尽管取得了重大进展，农村和城市地区之间的保健差距仍然存在。消除这些差距是消除贫困和实现其他可持续发展目标的手段。此外，改善农村居民的保健

¹⁹ Kathleen Beegle and others, *Poverty in a Rising Africa*(World Bank, Washington, D.C., 2016)。

²⁰ Amiya Bhatia and others, “Who and where are the uncounted children? Inequalities in birth certificate coverage among children under five years in 94 countries using nationally representative household surveys”, *International Journal for Equity in Health*, vol 16(2017).

²¹ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织),《全球教育监测报告, 2019 年: 移民、流离失所与教育: 修桥, 不要建墙》, (教科文组织, 巴黎, 2018 年)。

²² 同上。

状况本身就是目的，对于不让任何一个人掉队至关重要。在大多数国家，农村保健不平等表现在风险因素的不同暴露程度和脆弱性、在整个护理过程中获得高质量保健服务的不同机会、以及不同的卫生结果和后果，如因利用保健服务而导致贫困。虽然许多国家的保健指标存在差异，但现有证据表明，农村和贫困人口面临巨大的保健不平等。造成保健不平等的原因是，农村地区保健系统通常较弱，农村穷人保健含有不利的社会和环境决定因素。

21. 在许多国家，生活在农村地区和贫困社区的妇女的孕产妇死亡率更高。²³ 农村地区五岁以下儿童死亡的可能性是城市地区的 1.5 倍。²⁴ 在低收入和中等收入国家，生活在城市地区的儿童比生活在农村地区的儿童不太可能发育迟缓和体重不足。与城市相比，农村儿童的消瘦率通常较高，最贫穷的五分之一家庭的消瘦率则高于最富有的五分之一家庭。²⁵ 非传染性疾病在农村地区以惊人的速度增加，被忽视的热带疾病也不成比例地影响到农村穷人。农村地区缺少 700 万名熟练保健工作者来提供高质量的保健服务，而城市地区缺少 300 万名保健工作者，农村地区的人均保健支出赤字是城市地区的两倍，这都加剧了这些挑战。

22. 农村穷人获得保健和其他社会服务的一个关键障碍是没有出生证。由于不利的社会决定因素、较差的卫生系统、获得服务的地理距离更远、以及农村地区交通服务不发达，农村老年人的健康状况也比城市老年人差。可能需要保健和社会护理服务的人，如丧失行动能力或认知功能，就更难获得这些服务。

23. 农村穷人往往面临职业安全和保健方面的挑战，以及与就业相关的享受服务的权利受到限制。农业工人在工作中死亡的风险是其他部门工人的两倍，²⁶ 这就要求极大地改善农村和农业工人获得基本干预和基本职业保健服务的机会。

24. 因此，在综合转型农村发展计划背景下加强农村保健系统和采取部门间保健行动，可以有助于农村减贫。特别是，应促进全民保健覆盖，满足农村贫困人口的需求。

3. 妇女赋权与性别平等

25. 农村妇女和女童面临的挑战严重阻碍了结束农村贫困和饥饿的目标，以及不让任何一个人掉队的承诺。基于性别的权力不平衡以及歧视性政策和法律框架加剧了农村妇女面临的制约，导致在就业机会、土地所有权、生产力和农村工资等方面持续性别不平等。农村妇女和女童在上学、保健和社会保障方案，以及在家庭决策和地方社区治理中被边缘化方面，也经历多种形式的歧视和不平等。交叉形式的歧视，例如对土著或残疾的歧视，进一步加剧了他们面临的挑战。

²³ 世界卫生组织(世卫组织),“事实介绍：孕产妇死亡率”，2018 年，见 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality。

²⁴ 联合国儿童基金会，《儿童死亡率报告中的程度和趋势》，2018 年。(儿童死亡率估算机构间小组，2018 年)。

²⁵ 粮农组织，“世界粮食安全和营养，2018 年：建设气候复原力，促进粮食安全和营养”(粮农组织，罗马，2018 年)。

²⁶ 国际劳工组织(劳工组织),“以职业安全和健康促农村发展”农村政策文件，2013 年。

26. 性别不平等对农村贫困妇女的健康产生负面影响，致其难以摆脱贫困，而贫困则是健康的社会决定因素。农村妇女和女童还面临不成比例的无偿家务和护理工作负担，直接影响到她们的福祉和从事其他活动的能力，如获得教育或有偿就业。性别规范、角色和关系也可能导致男女在面临健康不良风险因素、易受这些风险因素影响、获得服务方面的不平等，例如在妇女必须征得男子同意才能去保健设施，或动用家庭财政资源获得治疗。

27. 妇女约占农业劳动力的一半，是变革的推动者和复原力的建设者，但粮食和农业领域的性别差距仍然很大。农村妇女比农村男子更可能缺乏粮食安全。作为生产者，她们在获得生产性资产、投入、推广服务、技术和市场方面面临比男性同行更大的限制。获得这些服务的不平等是许多发展中国家农业部门表现不佳的原因之一，给农业部门、更广泛的经济和社会以及妇女带来了高昂的成本。如果农村地区妇女能够像男子一样获得农业资产、教育和市场，饥饿人口数量可以减少 1 亿至 1.5 亿。²⁷

28. 增强农村妇女和女童的权能，需要在许多方面采取行动，包括增加她们接受教育和培训、上学和学校供餐及交通方案的机会。应对挑战，提供可持续能源、水和卫生、交通、信息和通信技术及其他基本服务，也将有助于加快消除贫困的进展。

29. 在农村地区，平等提供服务和基础设施有助于妇女获得教育和生产资源，使她们能够扩大知识、技能和能力。需要更加努力，增加妇女在地方机构和治理机制中的代表，让她们参与家庭和社区决策。还需要更加重视旨在克服她们不平等的护理工作负担、承认她们的重要贡献、确保同酬、工作条件和福利的努力。这需要解决贫困农村妇女因性别偏见的社会文化规范和做法而被边缘化的问题，将性别观点纳入农业和粮食系统的政策、方案和投资。

4. 扩大社会保障范围

30. 2016 年，55%的世界人口被完全排除在社会保障范围之外，使得贫困家庭没有最低收入或有效管理风险和冲击的机制。在医疗保险方面，农村地区 56%的人口缺乏医疗保险，城市地区为 22%。大多数没有任何社会保障的人生活在非洲和亚洲农村地区。农村居民通常没有或没有足够的社会保障覆盖，原因是农村地区社会和保健服务的提供、廉价、便捷和质量面临障碍。²⁸ 发展中国家在资助非缴费性社会援助方案方面也面临挑战，如公共最低养老金、儿童补助金方案、现金或以工换粮方案、资产转移和技能培训方案，这些方案涵盖小农、农业劳动者、临时工、渔民、林业工作者和牧民。

31. 在农村地区，缴费型社会保障覆盖面的扩大很慢，农业工人及其家庭往往生活在不稳定和脆弱的境况中，无力支付定期的社会保障缴款。即使社会保障确实

²⁷ 粮农组织，“粮食和农业状况 2010-2011 年：妇女参与农业：消除性别鸿沟，促进发展”（粮农组织，罗马，2011 年）。

²⁸ Andre Allieu and others, “Removing barriers to access social protection in rural areas: a core priority to achieve Sustainable Development Goal 1.3”, *Policy in Focus*, vol. 16, No. 1.

覆盖农村地区时，保障系统也很少有效应对农村地区额外的具体脆弱性。在许多社会保障政策方案的设计中，农村妇女和其他弱势群体的需求也一直被系统性地忽视。需要调整社会保险，这可以通过满足参与者需求的一揽子福利，组织与其缴费能力和收入模式相称的登记和缴费机制来实现。设计和实施有效的社会保障最低标准也应是根除农村贫困的核心战略。

32. 为实现全民覆盖，必须解决农村人口获得社会保障服务和福利的具体障碍；其包括如下：具体方案的设计；排除农村人口，特别是农业工人获得或参与社会保障方案的法律障碍；财政空间有限和参与者缴费能力低造成的财政障碍；行政和体制障碍，如注册手续繁琐的行政程序，首先是要求提供身份证件；农村地区缺乏获得服务的机会，包括地出偏远、信息差距和对社会保障系统缺乏信任。社会保障体系的结构也可能与农业就业的不稳定性和(或)季节性不相容。在农村地区实现普遍社会保障面临的另一个挑战是，政府支出中对社会保障的重视程度较低，这又因针对社会保障措施的财政巩固措施而加剧。这些措施削减了福利，削弱了其防止人们陷入贫困的能力。

33. 为将社会保障普及到农村地区，必须考虑农村生活和工作条件，扩大和调整社会保障的法律框架，纳入农村人口，调整行政和业务流程，确保有效的外联，将农村人口的缴费能力纳入考虑，并提高各国在农村地区实施社会保障方案的能力。扩大目前分配给社会保障覆盖面的财政空间也至关重要。

D. 农村就业和体面工作

34. 创造就业机会，消除农村贫困，这取决于农业生产转型和农村非农经济结构转型推动的持续、公平和包容经济增长。²⁹ 农业就业占撒哈拉以南非洲就业的 55%，南亚为 44%，东亚和太平洋 26%，拉丁美洲和加勒比 14%，中东和北非 17%，欧洲和中亚 9%。³⁰ 大多数农村人口依靠粮食系统内的活动谋生，其中最突出的是初级生产。小农户农业系统通常是发展中国家农村经济的基石，还有辅助农村经济的农业粮食系统内的非农活动。因此，消除农村贫困的政策和投资的大部分重点，必须与支持粮食系统内的就业机会和相关经济活动密切相关。与农村基础设施相结合，这些努力将增加农村经济体面工作的机会，以期消除农村贫困。此外，有利于地方小农的增长连锁效应也为农村经济创造了更广泛的利益，创造了新的商机。农业或注重营养的农业的多样化，也能改善营养，从而提高每个人的健康和生产力。还有，在小农发展中提高的生产力和增长的知识，可以转移到地方农村其他部门的活动中。

35. 农村妇女在农业劳动力中占重要份额。她们占世界农业劳动力的 41%，在低收入国家占 49%。农村妇女参与农村有薪就业的可能远低于男子，她们在非正规农村经济中更加活跃，集中在低技能、低生产率和无报酬的工作中，工作时间长，工作条件危险，社会保障有限。她们还承担了不成比例的无偿护理和家务劳动，

²⁹ 国际农业发展基金，《农村发展报告，2016 年：促进农村包容转型》(Quintily, 罗马, 2016 年)。

³⁰ 世界银行数据，“农业就业(占总就业的百分比)(模拟劳工组织估算)”。见 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>。

这些既没有得到认可，也没有报酬。农村妇女从事有偿工作时，较可能从事兼职、季节性、时间和劳动密集型活动。农村地区薪酬性别差距也高达 40%。³¹

36. 在大多数发展中国家，农业转型和农村经济多样化进展有限，导致包容性较低和就业不足的增长。几乎没有创造就业机会来吸收农村剩余劳动力。许多国家，特别是最不发达国家，仍然缺乏必要的生产能力来改造其国民经济，包括农村经济。这些国家缺乏生产资源、创业和机构能力以及生产联通。转型的起点必须是特定地区能够高效和有竞争力地生产具体产品。这一过程是通过扩大对物质、人力、社会和环境资本的投资，获得适当技术和发展创新来实现的。长远来看，随着农村非农部门就业机会的增加，这些领域的进展将促成大幅度减贫。

E. 农业与农村包容发展

37. 发展中国家 75% 的人口生活在农村地区，其中大多数是以农业和相关活动为生的农户和家庭农民。因为大多数农村贫困人口参与农业部门，而且参与程度大于城市地区的贫困人口，所以提高小农农业生产力可以对贫困和营养产生更大的影响。在低收入国家，源自农业的增长比非农业部门的增长更有效地减少了 2 到 4 倍的贫困。³² 尽管面临越来越大的压力，但在维持复杂和可持续的自然资源系统和环境服务方面，他们往往也是至关重要的社区。

38. 小农农业尽管有其潜力，但也面临多方面和多种多样的挑战，削弱了其对家庭脱贫的潜在贡献。其中包括继续依赖低产品种和传统耕作方式、土地拥有量小、土地保有权缺乏保障、灌溉基础设施短缺、病虫害流行、化肥使用量低、商品价格波动以及农业公共和私人投资不足。他们还往往依赖更脆弱的自然资源和更边缘的土地，如森林和山区、干旱土地和偏远的沿海资源，这使他们更容易受到气候多变、气候变化和其他灾害的影响。此外，小农，特别是女农民，获得农业投入、推广服务、信贷和保险以及社会保障的机会有限，原因往往是地理位置较偏远。对土地、水、捕鱼和放牧等自然资源缺乏权利和(或)未得到承认的权利，加剧了小农的困境。

39. 农业改革缺乏进展或进展不佳，以及缺乏有利于私人投资的政策环境也是主要挑战，而极端天气事件的频率和强度增加，正在损害农业生产力。发展中国家面临的另一个挑战是，农业往往没有很好地融入消除贫穷战略，或者在政策优先次序和公共资源承诺或投资方面没有得到应有的重视。加强集约化和商业化的政策可能也不认可小规模和边缘生产者采用的复杂、综合和往往更可持续的农业系统。尽管根据可持续发展目标 2 下呼吁各国政府增加对粮食和营养安全的投资，但农业导向指数——衡量政府预算优先农业支出的程度——近年来在所有发展中国家都在下降。³³

³¹ 劳工组织，“农村女工：弥补差距”，概况介绍，2018 年 3 月 6 日。见 www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/publications/WCMS_619691/lang--en/index.htm。

³² 世界银行，《世界发展报告》2008 年。

³³ Geoffrey Gertz and others, “When will things change? Looking for signs of progress on ending rural hunger”, Brookings Policy Brief, October 2017.

40. 因此，解决农村贫困问题需要综合、跨部门、多利益攸关方和针对具体情况的干预措施，重点是可持续的粮食和农业系统。这包括以扶贫为重点的土地改革政策和方案，特别是除农业支助服务、进入市场、水、信贷、推广服务以及可持续生产系统的知识和创新之外，为自给农民提供性别平等的土地保有权保障。土地改革应激励农民投资于自己的土地，并应与改善获得农业服务和市场的机会相联系。为适应气候变化，应强调采用气候智能型和环境可持续的农业做法，提高农村生计和农业系统的复原力。自然资源和生物多样性的保护、恢复和振兴应直接惠及农村贫困人口，特别是生活在偏远边缘地区的贫困人口，这可能需要激励和支持，让小农户保持和进一步采用这种做法。还需要努力将农民与市场联系起来，加强农业价值链。面向市场的支持系统应考虑妇女和男子在农业价值链中的不同和不断变化的作用。

F. 金融包容

41. 2017 年，全球估计有 17 亿成年人没有银行账户，其中许多人生活在发展中国家的农村和偏远地区，约 56% 是妇女。在高加索和中亚，只有 45% 的成年人有银行账户。这比其他新兴市场的平均水平低 20%。在撒哈拉以南非洲，尽管移动货币账户在 2014 年至 2017 年间翻了一番，占成年人的 21%，是世界上比例最高的区域，但农村地区获得银行和金融服务的机会仍然很少。因此，需要努力推广肯尼亚移动货币平台的成功，通过该平台，近 97% 的人获得金融服务。在中国，尽管使用技术平台进行支付的数量有所增加，但仍有 2 亿农村成年人处在正规金融体系之外。³⁴ 限制农村地区大规模金融普惠的一个主要挑战是基础设施成本。

42. 获得金融服务的机会有限，损害了对农业和微型、小型和中型企业的投资，而这些投资有助于农村地区消除贫穷和创造就业。有几个因素继续阻碍农村地区活跃金融市场的发展，包括人口分散和基础设施不足造成的高交易成本。在非洲，三分之二的潜在小额金融客户也面临识字挑战，许多人可能不会说本国的主要语言。发展中国家的大多数农村穷人也是小农，他们面临高风险；因此，他们高度重视为他们提供灵活、熟悉和有形的支持，确保他们能够使用自己喜欢的办法来提高自己的复原力。为有此优先要求、但支付能力低的客户设计合适的金融服务，可以使可持续的商业模式具有包容性。此外，与银行相距较远，是基本金融普惠的常见障碍。关于融入更复杂的信贷市场，融资差距在妇女中最为严重，她们仅受益于发放给小农的 10% 的信贷，发放给农业部门的不到 1% 的信贷总额。

G. 缩小基础设施和基本服务的差距

43. 获得基础设施和基本服务对于消除贫困、减少不平等和促进社会包容至关重要。可靠和高质量的农村基础设施有助于提高农业和农村企业，包括微型、小型和中型企业的生产力。还可吸引农村地区的私人投资，促进国内市场一体化。教育、卫生、水、电和卫生等基本服务提高了人力资本和劳动生产率。在南非，向农村家庭大规模供电显著提高了妇女就业率，使其不再从事家庭生产，并扶持微

³⁴ Asli Demirguc-Kunt and others, *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*(世界银行，华盛顿特区，2018 年)。

型企业。³⁵ 在孟加拉国，灌溉、铺设道路、电力和获得信贷的机会的扩大，促成了农村和非农业收入的增加。³⁶

44. 尽管这些对消除贫穷的贡献由来已久，但农村基础设施投资仍落后于城市地区的基础设施投资。生活在农村地区的人更有可能获得较低水平的清洁水和卫生设施、电力以及信息和通信技术。只有约 41% 的农村居民有自来水，80% 的农村居民获得了基本饮用水服务，而城市居民的比例分别为 83% 和 95%。³⁷ 在撒哈拉以南非洲，2014 年，只有 19% 的农村人口能够用上电，而城市人口是 63%。在最不发达国家，60% 以上的人口用不上电，相比之下，其他发展中国家约有 10% 的人口用不上电。农村贫困人口、妇女、青年、老年人、残疾人和土著群体的拥有率更低。缺乏足够的基础设施也阻碍了小农充分参与地方、区域和国家市场的能力，而偏远农村社区则成本较高，普遍缺乏运输基础设施。这些基础设施的不足转化为生产率的下降，食品、能源和其他基本服务成本的上升。消除农村贫困需要增加投资，来减少这些赤字。

H. 填补数字鸿沟

45. 在当今高度全球化的世界，国家之间和国家内部联接信息和通信技术的差别是发展中国家发展的主要障碍，也加剧了贫困和不平等的持续存在。过去十年，国家之间和国家内部的数字鸿沟在不断缩小，包括固定电话线路、移动电话用户和互联网用户的数量。2018 年，世界人口的一半以上(39 亿人)在线，相比之下，最不发达国家为 20%，发展中国家为 45%，发达国家为 80% 以上。此外，约 90% 的世界人口现在生活在 3G 或更高质量的网络范围内(见 E/2019/68)。撒哈拉以南非洲面临最大挑战，在信息和通信技术的可获得、可负担和使用方面落在后面。2017 年，非洲信息和通信技术发展指数排名最低，平均值为 2.64 分。在亚洲及太平洋，2000 年至 2015 年期间，在 47 个报告经济体中，有 45 个经济体的宽带互联网用户有所增加，但该区域 58% 的人口仍然没有连接。³⁸ 在拉丁美洲，57% 的人口连接到互联网。

46. 扩大农村地区宽带接入面临的主要挑战包括，由于地处偏远、人口稀少以及某些地方地形所致，提供服务的成本很高。数字鸿沟也因性别和社会经济地位不同而存在，贫穷的农村妇女、学校、卫生设施和工商业最不可能获得信息和通信技术。这些服务在数据驱动型经济中发挥着越来越重要的作用，在这种经济中，移动服务和数字交易变得越来越重要。为缩小数字鸿沟，各国应迎接有形基础设施和服务提供不佳带来的挑战。应扩大提供负担得起的服务，同时在农村地区普及使用信息和通信技术，提高质量，并在农村地区建立宽带连接。应鼓励国内电信市场的竞争，

³⁵ Taryn Dinkelmann, “The effects of rural electrification on employment: new evidence from South Africa”, *American Economic Review*, vol. 101, No. 7.

³⁶ Shahidur R. Khandker and Gayatri B. Koolwal, “How infrastructure and financial institutions affect rural income and poverty: evidence from Bangladesh”, *Journal of Development Studies*, vol. 46, No. 6.

³⁷ 世卫组织，“饮水、卫生和个人卫生进展：2017 年最新情况和可持续发展基线(世卫组织，日内瓦，2017 年)。见 www.who.int/water_sanitation_health/publications/jmp-2017。

³⁸ 亚洲开发银行，2016 年亚洲太平洋关键指标(亚洲开发银行，马尼拉，2018 年)。

降低接入费用，扩大信息基础设施，通过多种语言和地方语言推广数字内容。这些领域的进展将缩小农村社区的经济、社会和政治边缘化。然而，大多数发展中国家缺乏解决这些差距所需的能力和资金，因此需要国际支持来补充国家努力。

I. 气候变化、灾害与冲突

47. 气候变化、自然灾害、干旱、火灾和冲突对生活贫困的农村社区产生了不成比例的巨大影响，特别是那些缺乏资源和应对气候压力和冲击影响的适应能力低的社区。由于气候变化和(或)冲突，约 59% 的赤贫人口生活在脆弱环境中，经不起冲击。易受气候变化影响导致高度的粮食不安全和自然资源冲突。例如，在非洲之角，干旱是唯一最具破坏性的与气候相关的自然灾害，也是部族间持续不断争夺土地、放牧区和淡水的主要原因。

48. 气候变化的影响也减少了农业对经济增长的贡献，因为农产品出口下降，家庭遭受重大经济损失。现在，2亿多人可能因更频繁和更严重的气候灾害而流离失所，如现在不采取行动，那么，到 2030 年，气候变化可能会再造成 1 亿以上的人生活贫困。疟疾、腹泻、热应激和营养不良也可能再导致每年 25 万人死亡。³⁹ 在拉丁美洲，气候变化正在推高农村贫困水平。这也是农业产量下降和农村人口迁移的主要原因。由于干旱，埃塞俄比亚在 1991 年至 2008 年期间损失了 13% 以上的农业产出。⁴⁰

49. 如不系统地评估和确定因气候变化相关灾害，特别是干旱和洪水而更容易受到极端天气事件影响的地区，气候变化对农村贫困的影响就有可能扩大。缺乏脆弱性评估和衡量缓解和适应能力的共同框架，导致了消除贫困战略的差距。还需要加强合作，在区域一级整合国家预警系统，提高其缓解气候变化潜在影响的效力。

50. 因此，各国应把消除贫困纳入气候议程的主流，进行气候脆弱评估，以及缓解和适应办法影响评估，更好地了解贫困和气候弱势群体的需求和优先事项，以及缓解和适应政策和做法如何影响他们。还应消除农村极端贫困者在适应气候变化或生计方式多样化方面面临的障碍。就冲突而言，需要更加重视了解获得资源、排斥、贫困和冲突之间的关系。

J. 机构

51. 消除农村贫困还取决于加强机构，特别是公共机构和农村组织设计执行农业和农村发展政策的能力。各机构应具备足够能力，为小农和私人投资者提供有利环境，为所有农村人口提供高质量的公共服务，包括社会保障。然而，在大多数发展中国家，缺乏高质量公共部门机构、能力薄弱、效率低下和包容性不足等挑战，阻碍了消除农村贫困的努力。在某些情况下，农村机构和政策往往歧视农业和农村部门，包括农村妇女、青年、残疾人、老年人和土著群体成员。各机构也常常不承认每个公民的平等，导致一些社会群体丧失基本权利、法律身份和平等机会。

³⁹ 联合国开发计划署，《2016 年人类发展报告：人人享有人类发展》(Lowe-Martin Group, 加拿大渥太华, 2016 年)。

⁴⁰ Emerta Asaminew Aragie, “Climate change, growth and poverty in Ethiopia”, Climate Change and African Political Stability Working Paper No.3, June 2013.

52. 由于缺乏管理多部门协调机制、制定实施政策和战略的能力，以及预算不足，机构往往无法提供公共产品和服务。这些挑战往往是缺乏包括农村穷人在内的共同或协调的信息系统和登记册造成的。因此，各部委之间缺乏政策协调一致，长期造成农业、营养、环境和社会保护干预措施与广泛的农村发展战略之间的脱节。各职能部门之间需要更好的协调，确保它们的干预措施相互补充，产生协同作用。采用能够促进机构间联系的全政府方法时，可能会遇到与城乡数字鸿沟有关的挑战。

53. 国家机构是农村地区转型的主要驱动力，但农村发展也是一个地方进程。由于未能让包括妇女团体在内的地方组织和农村社区充分参与直接影响其生活的决策，穷人的基本需求往往没有得到更精确的解决。在许多发展中国家，地方机构影响社会、政治和经济交流以及来自国家政府、民间社会组织和发展伙伴的资源流动。它们还管理获得土地和水等生产资源的机会，在提供公共产品和服务以及确保农村社区参与和赋权，包括建设农村社区抵御各种冲击的能力方面发挥关键作用。因此，地方机构必须加强，获得必要的财政和人力资源能力，才能发挥效力。

K. 为消除农村贫困筹资

54. 消除农村贫困，执行《2030 年议程》的挑战规模大、紧迫性高，需要调动国内公共资源、国内和国际私人资金以及国际官方发展援助。尽管在调动资源方面取得了进展，但各国内部和国家之间并没有平均分享这一进展。缺乏足够的资源来建设和扩大生产能力，为农村地区的投资提供资金，以满足农村地区人民的需求，这削弱了消除农村贫困的努力，特别是在撒哈拉以南非洲和最不发达国家。债务和债务可持续性也仍然是一个挑战，大约 30 个最不发达国家和其他脆弱国家或者受债务困扰，或者面临债务困扰的高风险，阻碍了为实现可持续发展目标进行投资的能力。⁴¹

55. 为消除农村贫困，投资应导向教育和保健、农业和基础设施等影响更大的部门。然而，这些部门的融资缺口仍然很大。2015-2030 年期间，低收入和中低收入国家在普及优质学前教育、小学和中学教育方面每年面临 390 亿美元的资金缺口。⁴² 为满足预计到 2050 年将增长 70% 的粮食需求，每年至少需要 800 亿美元的投资。⁴³ 减缓和适应气候变化所需的投资也仍然资金不足。

56. 缩小农村融资差距，需要国内支出，并得到私人投资、公私伙伴关系和官方发展援助的补充。各国还应利用南北、南南和三角合作创造有助于消除贫困的机会。

四. 结论和建议

57. 战胜农村贫困，将决定是否实现消除各地一切形式和层面的贫困，这一《2030 年议程》的首要目标。农村贫困深深植根于结构性偏见和复杂的政策挑战，需要

⁴¹ 2019 年可持续发展融资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.I.7)。

⁴² 教科文组织，“教育权的定价：到 2030 年实现新目标的成本”，政策文件第 18 号，2015 年 7 月 18 日。

⁴³ 世界银行，“农业金融和农业保险：关键信息”，政策简报，2018 年 2 月 2 日。见 www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/agriculture-finance。

政治承诺、专门和综合的行动、以及协调、多部门的政策框架，消除许多阻碍农村发展并使人们陷入人力资本低、生产率低和贫困循环的差距和挑战。会员国不妨考虑以下建议：

- (a) 各国应促进专门协调的社会、经济、农业和农村发展政策。社会政策应力求提高农村地区的人力资本，确保足够的社会保障。宏观经济政策应通过创造就业促进更具包容性的增长。农业政策的目标应是提高农业生产率，而农村发展政策的目标应是改善农村基础设施和基本服务的获取和质量，增加非农就业机会；
- (b) 各国应注重投资，提高生产能力，促进农村经济的结构转型，扩大农村非农经济的经济机会，提高农村微型、小型和中型企业的竞争力。为改善教育和卫生成果，提高农村人力资本，应努力减少获得教育和卫生保健机会的不平等。应更加注重提高学习成绩，而非单纯的入学率，同时加强持续的终身技能发展举措。减少农村疾病负担和城乡保健不平等，应是加强农村保健系统和农村保健部门间行动的目标；
- (c) 各国应增加对农业的投资，设计相互支持的扶贫发展战略和方案，解决贫困农村家庭面临的结构性制约因素，包括获得有保障的土地保有权，改善获得、控制和可持续管理自然资源，提供农村咨询和推广服务，进入市场，创新技术和为农村人民，特别是妇女和青年提供包容性融资；
- (d) 各国应消除数字鸿沟，投资基础设施，让农村人口更多地获得负担得起的技术设备和服务，提高使用这些设备所需的技能和培训，培养创新文化，克服性别和其他偏见。这种努力应包括利用技术带动的金融服务来促进金融普惠。各项行动可以包括加强金融知识和能力，以及消费者保护和监管，颁发有效身份证件，促进金融机构调整金融产品，适应农村穷人的需求；
- (e) 各国应扩大社会保障覆盖面，包括社会保障最低标准，加强设计和实施适当方案的机构能力，增加投资，消除准入障碍，包括取消明确排除农村人口的立法；
- (f) 为缩小农村妇女的差距，各国应采取综合全面的办法，重点是创造有利环境，让妇女获得经济繁荣，包括提供平等获得和控制土地和金融服务等生产资源的机会，确保将妇女更多的投入和参与及代表性纳入造福农村妇女的决策过程；
- (g) 为摆脱空间贫困陷阱，各国应考虑采取以农村为重点的消除贫困战略和措施，包括在贫困农村地区，特别是自然资源有限或面临极端生态条件的农村地区消除集中贫困时，吸引对农村部门的投资。