



大会

Distr.: General  
20 July 2020  
Chinese  
Original: English

第七十五届会议

临时议程\* 项目 23(c)

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

本报告根据大会第 [74/237](#) 号决议提交，其中审查了农村贫困的现状以及在消除贫困方面的差距和挑战，特别是在发展中国家，提出了克服众多差距和挑战的政策建议。

\* [A/75/150](#)。



## 一. 导言：把解决农村贫困问题作为实现《2030 年可持续发展议程》的关键杠杆

1. 2019 年 9 月，秘书长启动了到 2030 年实现可持续发展目标行动十年。<sup>1</sup> 敦促各国和各发展伙伴提高最低限度投资，将此作为消除极端贫困的先决条件。呼吁所有行为体掌握对可持续发展目标的主导权，并紧急做出雄心勃勃的应对努力。
2. 新型冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的社会经济影响使采取行动、交付可持续发展目标以及消除贫困的呼吁变得更加紧迫，特别是在农村地区。
3. 考虑到约 80%的极端贫困人口生活在农村地区，<sup>2</sup> 可持续发展目标约 70%的具体目标涉及农村地区，<sup>3</sup> 实现《2030 年可持续发展议程》需要更加重视农村发展。因此，大会第 74/237 号决议重申，迫切需要加快消除农村贫困的步伐，并请秘书长向大会第七十五届会议提交一份报告，说明本决议的执行情况和后续行动，查明取得的进展、面临的差距和解决问题的执行手段。<sup>4</sup>

## 二. 农村贫困状况和取得的进展

4. 虽然全球减贫取得了显著进展，但距离消除贫困还有很长的路要走。全球生活极端贫困(按 2011 年购买力平价计算，每天生活费不足 1.9 美元)的人口所占比例从 1990 年的 36%降至 2015 年的 10%，<sup>5</sup> 但 2015 年仍有 7.367 亿人生活极端贫困。<sup>6</sup> 若考虑到贫困的其他非货币层面，那么发展中国家约 10.5%的人口生活在严重的多维贫困中。<sup>7</sup>
5. 根据每天 1.9 美元的国际贫困线，发展中国家生活极端贫困人口中农村居民所占比例比城市居民所占比例高 3 倍。<sup>8</sup> 若将中度贫困考虑其中，全球农村人口中超过 46%是穷人，而全球城市人口中的穷人比例约为 16%。<sup>9</sup>

<sup>1</sup> 见 [www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/)。

<sup>2</sup> Andrés Castañeda and others, “Who are the poor in the developing world?”, Policy Research Working Paper, No. 7844 (2016 年，世界银行，华盛顿特区)。

<sup>3</sup> Carolina Trivelli and Julio A. Berdegúe, Rural Transformation: Looking Towards the Future of Latin America and the Caribbean, 2030: Food, Agriculture and Rural Development in Latin America and the Caribbean, Document No. 1 (联合国粮食及农业组织(粮农组织)，2019 年，圣地亚哥)。

<sup>4</sup> 本报告由粮农组织秘书处与秘书处经济和社会事务部密切合作编写，世界卫生组织(世卫组织)、国际移民组织(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和联合国工业发展组织为报告的编写提供了资料。

<sup>5</sup> 世界银行将于 2020 年 9 月发布最新数据。

<sup>6</sup> 世界银行，《2018 年贫困与共享繁荣：贫困拼图》(2018 年，华盛顿特区)。

<sup>7</sup> 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，《2019 年全球多维贫困指数：透视不平等》，2019 年。在总共 101 个接受调查的国家中，23.1%的人口生活在多维贫困中(包括重度和中度贫困)。

<sup>8</sup> 发展中国家超过 18%的农村居民生活极端贫困，而城市居民的这一比例几乎为 6%(Castañeda and others, “Who are the poor in the developing world?”)。

<sup>9</sup> Castañeda and others, “Who are the poor in the developing world?”。

6. 在最不发达国家，绝大多数穷人生活在农村地区。根据各国的贫困线，超过80%的穷人生活在阿富汗、莱索托、马达加斯加、缅甸、尼日尔、尼泊尔和赞比亚的农村地区。<sup>10</sup>

7. 当前的疫情阻碍了实现可持续发展目标 1 各项具体目标的前景，逆转了近年来取得的进展。2020 年 6 月，世界银行预测 2020 年全球国内生产总值将收缩 5.2% 至 8%。<sup>11</sup> 根据这些预测情况，世界银行估计，2020 年，COVID-19 可能会再使 7 100 万至 1 亿人陷入极端贫困，导致世界上每日生活费不足 1.9 美元的人口所占比例自 1998 年以来首次增加。<sup>12</sup>

8. 尽管到目前为止，较发达国家的经济萎缩幅度更大，但较不发达国家生活贫困或生活在贫困边缘的人更多，这意味着低、中收入国家在贫困人口增加方面受到的打击将会最大。世界银行估计，南亚将有 3 200 万至 4 200 万人陷入贫困，撒哈拉以南非洲将有 2 600 万至 3 900 万人陷入贫困。

9. 虽然 COVID-19 最初冲击的是大多数国家的城市地区，但农村地区立即感受到了经济影响。<sup>13</sup> 旅行和运输限制从农业生产、粮食供应链和劳动力流动方面扰乱了经济活动和粮食体系。许多国家的生产者在获得投入和进入市场方面遇到了困难。季节性工人和移民工人的流动受到限制，导致劳动力短缺，农业打工工人失去收入，这也对他们的家庭和社区产生了连锁反应。

10. 近 13 亿人在粮食体系行业正式就业，另有近 32 亿人，包括自营职业者和非正式工人、移民工人和季节性工人，依靠粮食体系维持生计。由于 COVID-19，粮食体系行业约 35% 的正式工作和与粮食体系有关的 34% 的生计面临风险。<sup>14</sup> 旅游业已受到重创，该行业是农村穷人的重要收入来源，为当地出产的食品创造了需求。

11. 图一至图四说明了有数据可查的所有最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及拉丁美洲生活在国家贫困线下的最新农村贫困率。本报告单独提到拉丁美洲，是因为该区域大多数国家都发布了最新的农村贫困人口统计数据。由于 COVID-19，一些国家的数字可能会有很大变化。

12. 布隆迪、乍得、刚果、洪都拉斯、莱索托、马拉维、墨西哥、莫桑比克和尼日尔的全国农村贫困率超过 50%，吉布提、海地、赞比亚和津巴布韦全国农村贫困率过 70%。

13. 2016 年以来，埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里和撒哈拉以南非洲的其他国家一直深受极端干旱的影响，现在又面临着沙漠蝗虫造成的粮食安全紧急情况，这些情况加上当前的 COVID-19 疫情，可能会使更多人变得更穷。在撒哈拉以南非洲的其他几个国家，包括乍得、马里和尼日尔，农村地区的极端贫困是冲突、资源稀缺、易受气候变化影响以及高生育率和人口抚养比造成的。

<sup>10</sup> 基于各国的统计数据。

<sup>11</sup> 世界银行，《全球经济展望》：2020 年 6 月(2020 年，华盛顿特区)。

<sup>12</sup> Daniel Gerszon Mahler and others, “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty”, 世界银行，2020 年 6 月 8 日。

<sup>13</sup> 粮农组织，“COVID-19 与农村贫困：疫情时期支持和保护农村贫困人口”，政策简报，2020 年 4 月 28 日，罗马。

<sup>14</sup> 联合国，“政策简报：COVID-19 对粮食安全和营养的影响”，2020 年 6 月。

14. 在亚洲, 尽管极端贫困显著减少, 但生活贫困的农村人口所占比例仍然很高。根据各国贫困人口统计, 阿富汗、老挝人民民主共和国、蒙古和尼泊尔约有三分之一的农村人口生活贫困(见图一和图三)。印度 2011-2012 年的全国贫困估计数显示, 小村庄 27%是穷人, 大村庄 19%是穷人。<sup>15</sup>

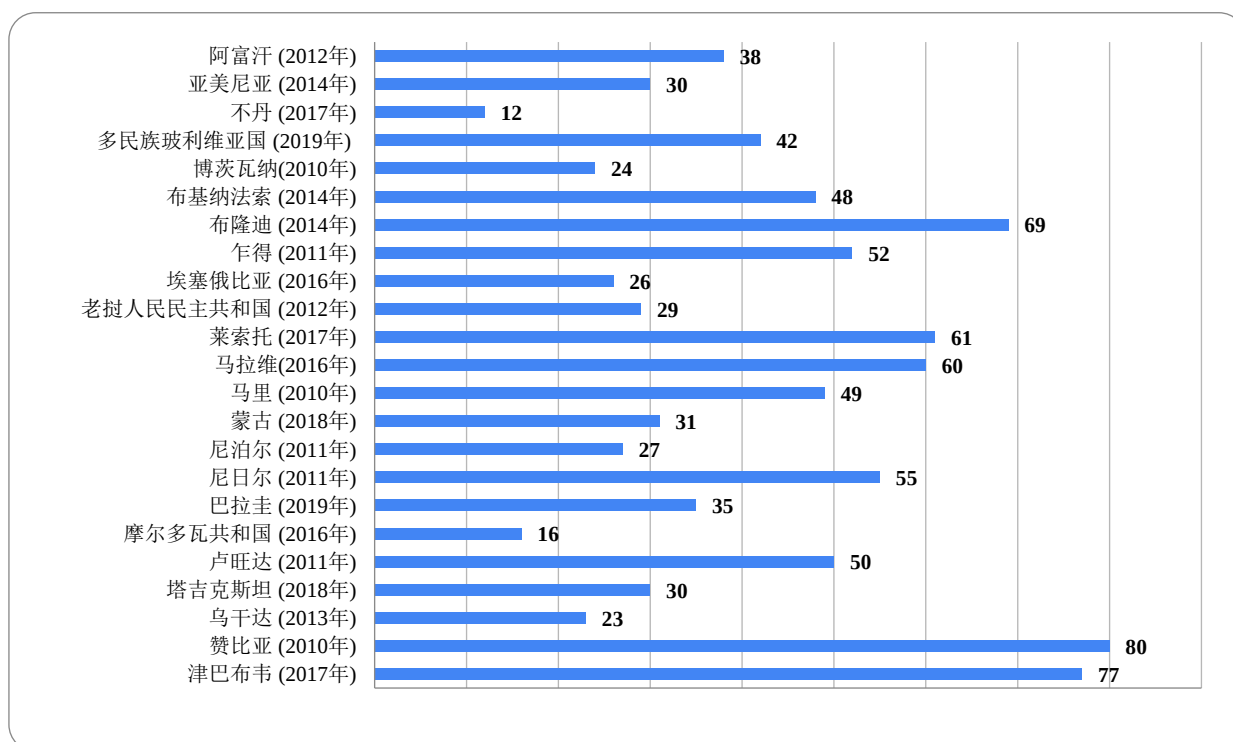
15. 在中东和北非区域, 穷人所占比例普遍较低, 但农村地区有大量贫困人口, 而且该区域是 2011 年至 2015 年间贫困率上升的唯一地区。<sup>16</sup>

16. 关于小岛屿发展中国家, 特别是农村人口较多的国家的贫困信息很少。海地是世界上 poorest 的国家之一, 绝大多数农村人口都是穷人。科摩罗一半的农村人口是穷人, 东帝汶几乎一半的农村人口是穷人(见图二)。

17. 拉丁美洲的减贫工作(包括在农村地区)过去几年停滞不前。厄瓜多尔和巴拉圭的农村极端贫困人口一直在增加。<sup>17</sup> 农村极端贫困人口最多的国家包括多民族玻利维亚国、洪都拉斯和墨西哥。这三个国家加上厄瓜多尔、巴拿马和秘鲁的农村中度贫困率超过 40%(见图四)。

图一

内陆国家处于国家贫困线的农村贫困率



资料来源: 各国统计局。

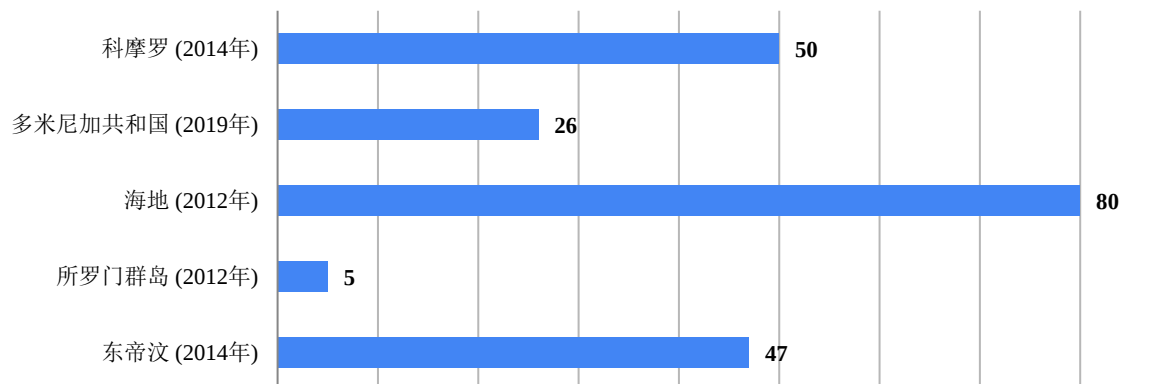
注: 数字反映 COVID-19 影响前的人数比例。

<sup>15</sup> 印度统计和方案执行部。

<sup>16</sup> Aziz Atamanov and Sharad Tandon, “Measuring regional poverty in MENA: update and remaining challenges”, 世界银行, 2018 年 11 月 27 日。

<sup>17</sup> 根据各家统计局的数据使用各国极端贫困线计算得出。

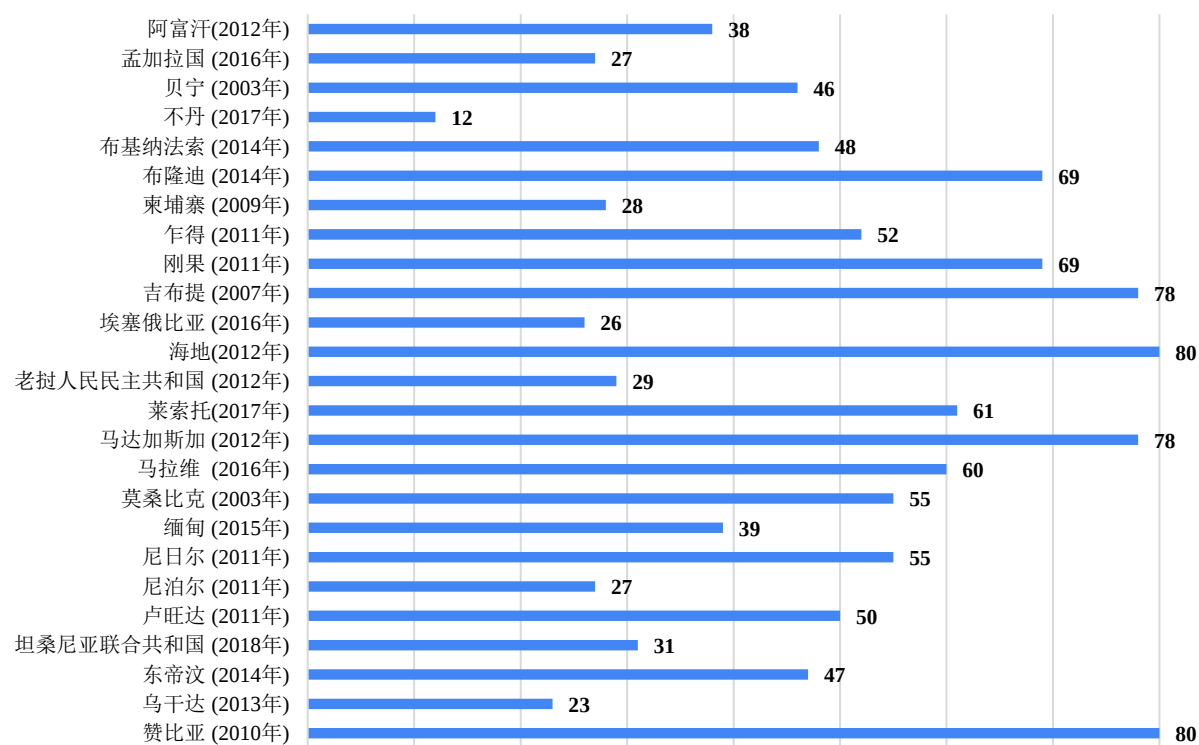
图二  
小岛屿发展中国家处于国家贫困线的农村贫困率



资料来源：各国统计局。

注：数字反映 COVID-19 影响前的人数比例。

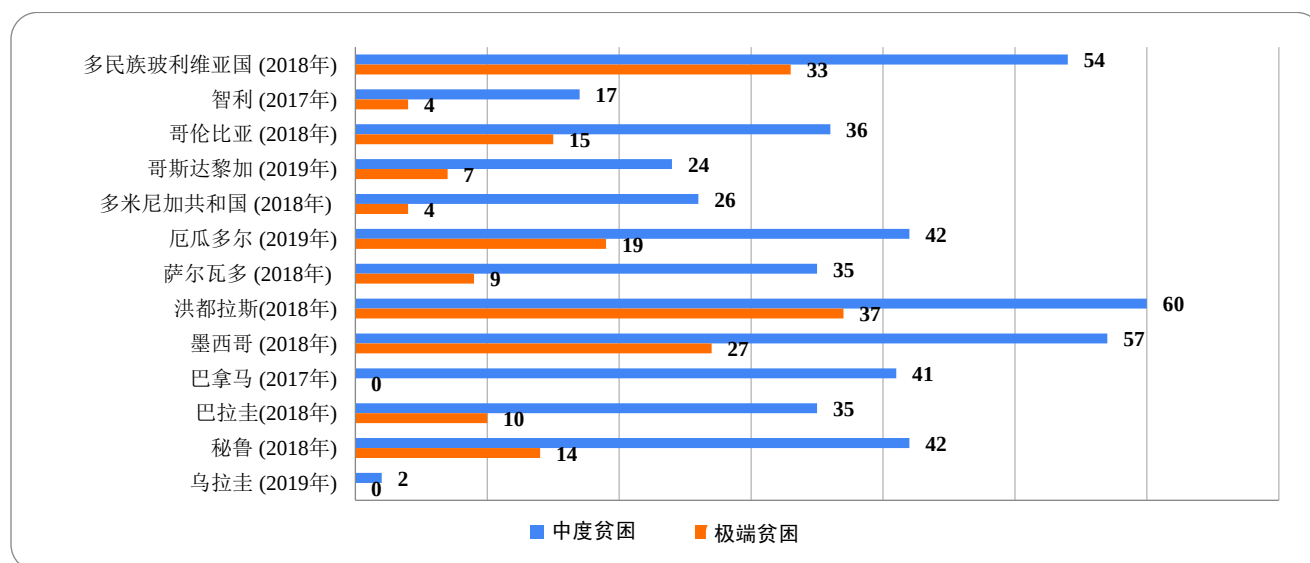
图三  
最不发达国家处于国家贫困线的农村贫困率



资料来源：各国统计局。

注：数字反映 COVID-19 影响前的人数比例。

图四  
拉丁美洲国家处于国家贫困线的农村贫困率



资料来源：各国统计局。

注：数字反映 COVID-19 影响前的人数比例。

### 三. 除农村贫困方面的主要差距和挑战

#### A. 数据差距

18. 统一关于全球农村贫困情况的信息仍然是一项挑战。要获得可比较的全球估计数存在许多障碍。例如，城市和农村的官方定义因国家而异，因此很难对各国的农村贫困状况进行比较。

19. 在国家一级，贫困估计数往往没有按城市和农村居住地分列。更具体衡量农村贫困状况所需的许多数据往往没有和/或没有足够有规律地收集。要想充分涵盖特定的分行业，包括从事牧业、渔业和林业的农户，就需要在住户调查或农业普查中收集这些行业的代表性数据。

20. 全国住户调查很少下到第一个行政级别之外(例如，一个国家内的一个州)，因此，无法估计更小区域的贫困水平，另外这也与各地农村在农业气候特征和生计方面的不同有关，从而限制了消除贫困措施的针对性。这些挑战可以通过更系统地使用统计技术来克服，这些技术结合了不同的数据来源，包括非传统的数据来源和大数据来源(如移动电话和卫星数据)。

21. 关于农村人口的行政数据的系统收集工作也往往非常缺乏。身份证系统是使生活贫困的人能够接触各种方案的有力工具，但低收入国家近 40% 的成年人没有某种形式的身份证明，妇女和生活贫困的人更不太可能有身份证明。<sup>18</sup> 全球约 10

<sup>18</sup> 世界银行，《用数字说明全球身份证覆盖率、障碍和使用情况：来自 ID4D-Findex 调查的见解》。

亿人没有合法身份证明，全球每年约有 5 000 万新生儿没有登记，因此没有合法身份证明。<sup>19</sup>

22. 社会登记册也很有限，即使有，也往往缺乏经济包容性干预措施所需的必要信息。

## B. 教育

23. 过去 50 年间，学校教育急剧扩张。1950 年到 2010 年间，发展中国家成年人平均完成的受教育年限增加了 3 倍多——从 2 年增加到了 7.2 年。<sup>20</sup> 以前被边缘化的群体，尤其是女童，现在更有可能上小学；然而，在一些国家，完成学业的可能性仍然很低。<sup>21</sup> 贫困、性别、族裔、残疾和所在地导致的无学可上情况依然存在。在撒哈拉以南非洲，农村贫困女童完成学业的可能性只是城市非贫困男童的 1/7，这些女童中有望完成中学学业的比例不到 1/20。<sup>22</sup> 其他障碍包括缺乏残疾学生所需的无障碍设施和全纳教育，以及缺乏包括土著语言的语言无障碍。

24. 受教育程度低，加上缺乏掌握特定工作技能和在职培训的机会，继续限制许多寻找生产性工作的农村人的就业机会。在撒哈拉以南非洲，受教育程度低和教育质量差是结构转型步伐缓慢的关键因素。<sup>23</sup> 与非洲城市青年相比，非洲农村青年仍然不太可能完成高等级教育，更不用说与其他大陆的同龄人相比了。<sup>24</sup> 缺乏面向工作的技能培训，特别是针对青年的技能培训，无法帮助将农村人口与新出现的收入机会(包括那些与不断变化的农业食品工业体系相关的机会)对接。<sup>25</sup>

25. 需要采取紧急行动来弥合城乡数字鸿沟。由于 COVID-19，导致发达国家和发展中国家都关闭了学校，但这导致农村学生更加落后于城市学生。事实上，39 亿离线人口中的大多数生活在农村地区，更加贫穷，受教育程度更低，而且往往是妇女和女童(E/CN.6/2018/3)。

26. 农村交通和道路在推动获得包括教育和卫生在内的基本服务以及进入市场和获得创收机会方面发挥着重要作用。农村交通不便的地方贫困率高，而撒哈拉以南非洲国家的交通最不便。<sup>26</sup>

<sup>19</sup> 联合国，统计委员会，《联合国法律身份议程概览》，委员会第五十一届会议背景文件，2020 年 3 月，纽约。

<sup>20</sup> 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)。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> Athur Mabiso and Rui Benfica, *The Narrative on Rural Youth and Economic Opportunities in Africa: Facts, Myths and Gaps*, 国际农业发展研究基金丛书，第 61 期(国际农业发展基金(农发基金)，2019 年，罗马)。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 世界银行，《世界衡量农村准入：2017/18 年最新数据》，2019 年 2 月，华盛顿特区。

## C. 医疗卫生

27. 卫生系统薄弱加上对健康不利的各种因素导致农村人口更受疾病的困扰。农村人口背负着包括疟疾在内的被忽视的热带疾病的最沉重负担。<sup>27</sup> 在所研究的 47 个低收入和中等收入国家中，三分之一国家五岁以下儿童死亡率是农村地区每 1 000 名活产儿死亡人数比城市地区多 20 例。<sup>28</sup>

28. 此外，农村贫民遭遇职业健康相关伤害的风险要高得多；农业工人因工死亡的风险是其他行业工人的两倍。<sup>29</sup> 他们特别容易感染人畜共患病。<sup>30</sup>

29. 农村贫民在获得保健服务方面面临的挑战更大，<sup>31</sup> 特别是在发展中国家。与城市地区相比，农村地区的适当初级保健服务更少，转诊系统更弱，包括医生<sup>32</sup> 和护士<sup>33</sup> 在内的有经验的合格卫生专业人员人数不足，公共卫生工作人员的工作条件更差，社会保障不足，实验室网络不够，支持卫生工作的部门间行动不发达，这些都损害了农村贫民的健康，<sup>34</sup> 其中包括居住在偏远地区的土著人民。

30. 就健康的关键决定因素而言，全世界缺乏基本饮用水服务的人中 10 个人中有 8 个生活在农村地区，缺乏基本卫生服务的人中 10 个人中有 7 个也是生活在农村地区。<sup>35</sup>

## D. 粮食安全与营养

31. 贫困和饥饿密不可分。贫困使穷人难以获得安全、营养和健康的饮食，贫困也是造成长期饥饿、粮食不安全和营养不良的主要因素。饥饿和营养不良与极端贫困共生，降低了劳动生产率，迫使家庭只能关注眼前的生存问题，而不是长期战略。

32. 饥饿造成儿童学习困难、身体弱、发育不良，从而影响儿童的未来，这可能会降低他们一生的生产力和收入。最贫困家庭的儿童受发育迟缓的影响更大，<sup>36</sup>

<sup>27</sup> Jens Aagaard-Hansen and Claire Lise Chaignat, “Neglected tropical diseases: equity and social determinants”, in *Equity, Social Determinants and Public Health Programmes*, Erik Blas and Anand Sivasankara Kurup, eds. (世界卫生组织, 2010 年, 日内瓦)。

<sup>28</sup> 世卫组织, 《2020 年世界卫生统计: 为可持续发展目标监测健康》(2020 年, 日内瓦)。

<sup>29</sup> 劳工组织, “以职业安全和健康促农村发展”, 农村政策简报, 2013 年, 日内瓦。

<sup>30</sup> Delia Grace and others, *Mapping of Poverty and Likely Zoonoses Hotspots: Zoonoses Project 4 – Report to the Department for International Development, United Kingdom (Kenya, International Livestock Research Institute, 2012)*。

<sup>31</sup> Isolde Sommer and others, “Socioeconomic inequalities in non-communicable diseases and their risk factors: an overview of systematic reviews”, *BioMed Central Public Health*, vol. 15, No. 914 (2015)。

<sup>32</sup> 世卫组织, 《通过留住更多医护人员使偏僻农村地区看病不再难: 全球政策建议》(2010 年, 日内瓦)。

<sup>33</sup> 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)。

<sup>34</sup> 劳工组织, 《关于农村卫生保障不平等的全球证据: 174 个国家农村卫生覆盖不足的新数据》, 扩大社会保障系列文件第 47 号, Xenia Scheil-Adlung 主编。(2015 年, 日内瓦)。

<sup>35</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)和世卫组织, 《2000-2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生方面进展状况: 特别关注不平等问题》(2019 年, 纽约)。

<sup>36</sup> Ambar Narayan and others, *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World* (世界银行, 2018 年, 华盛顿特区)。

而发育迟缓是代际经济流动的障碍。农业工人，无论是打工工人还是自营职业者，虽然负责养活整个世界，但却往往是最贫穷、最没有粮食保障的群体之一，这真是一个悖论。<sup>37</sup>

33. 营养不足发生率经过几十年的稳步下降，却随着越来越多的人饿肚子在 2015 年反弹到了略低于 11% 的水平。<sup>38</sup> 由于 COVID-19 和相关的经济放缓，预计吃不饱饭的人数将继续增加。联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计，在所有国家的国内生产总值增长率下降 2 至 10 个百分点的情况下，粮食净进口国的营养不足人数将增加 1 440 万至 8 030 万，其中大部分增加人数出现在低收入国家。<sup>39</sup>

## E. 包容处境脆弱群体

34. 农村妇女在教育、获得医疗保健、拥有和控制资产、劳动参与和获得工资、获得服务和技术以及参与决策等方面的处境最不平等，处于最劣势。农村公共服务和基础设施的质量差，加上歧视性的社会和文化规范，阻碍了农村妇女充分发挥其作为社会经济变革推动者的潜力。当前的疫情也使暴力侵害妇女情况恶化。

35. 农村妇女经常无偿工作——在家无偿照顾孩子和老人，在田地无偿劳作。她们对经济的多重贡献往往没有上报。减少获得生产性资源(包括土地、信贷和其他资产)以及护理工作方面的性别不平等，除了能帮助农村女童获得保健和教育机会外，还是消除农村贫困的关键政策。

36. 土著人民占全球人口的 9.3%，却占世界赤贫人口的 18.7%。从全球来看，在农村地区，土著人民陷入极端贫困的可能性比非土著人口高出一倍以上。<sup>40</sup> 在世界各地，由于童年成长过程中的巨大不平等、社会歧视、暴力、教育和卫生系统中的同化政策、语言障碍、土地和土地权利被剥夺，土著人民往往处于非常不利的地位。<sup>41</sup>

37. 包括季节性工人在内的农村移民工人和难民是最弱势的乡村居民，在国家统计和政策中往往被无视。全球大约 11% 的移民工人务农。<sup>42</sup> 许多移民，特别是农村地区的移民，工作属于非正式或临时安排，容易受到剥削，往往无法获得医疗保健、无社会保障，收入也无保障。

<sup>37</sup> 劳工组织，《2016 年世界就业和社会展望：变革工作以结束贫困》(2016 年，日内瓦)，第 15 页。

<sup>38</sup> 粮农组织、世卫组织、儿基会、农发基金和世界粮食计划署，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防范经济减速》(粮农组织，2019 年，罗马)。

<sup>39</sup> 粮农组织，“COVID-19 与全球经济衰退：必须将避免挨饿置于经济刺激方案的中心位置”，政策简报，2020 年 4 月 24 日，罗马。

<sup>40</sup> 劳工组织，执行劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约：迈向包容、可持续和公正的未来》(2019 年，日内瓦)。

<sup>41</sup> 《不让任何一个人掉队：包容性发展的必要性——2016 年世界社会状况报告》(联合国出版物，出售品编号：E.16.IV.1)。

<sup>42</sup> 劳工组织，《劳工组织全球移民工人估计：结果与方法，特别关注移民家政工人》，(2015 年，日内瓦)。

## F. 农业发展和农村生计

38. 全球约 76%的极端贫困农村工人和 60%的中度贫困农村工人务农。<sup>43</sup> 农业是农村经济的支柱，特别是在低收入国家，是减少农村贫困的主要经济行业。然而，农业能发挥多大作用取决于各国及各国领土的特点，<sup>44</sup> 取决于为最穷的人创造就业机会的能力，取决于穷人在该行业提高其资产(如土地和劳动力)回报率的能力。

39. 许多农村贫民以牧业、林业或渔业为生。尽管在一些非洲国家，畜牧业占国内农业生产总值的 80%，但由于畜牧业几十年来被政策和投资决策进程边缘化、加上暴力、流离失所以及保有权和使用权无保障，牧民生计已受到损害。<sup>45</sup>

40. 以林为生的人(其中许多是土著人民)通常住在偏远、交通不便的农村地区，这些地区的特点是人口密度低、市场发展水平低、获得公共产品和社会服务的机会不足。他们还承受土地被不断侵占之苦。粮农组织估计，农村地区约 40%的赤贫人口生活在森林和大草原地区。<sup>46</sup> 此外，在全世界从事渔业的 1.2 亿人中，约 90%是小规模渔民和渔业工人。<sup>47</sup> 渔民的就业风险高，就业条件差，休渔期往往无社会保障或社会扶持。

41. 依赖少数农业初级商品出口的国家，与经济中其他方面的联系有限，往往较少投资于人力资本，限制了农村工人从低生产率行业向高生产率行业的过渡。此外，政策需要解决贫困农民面临的市场失灵问题，包括在获得农村/农业服务、进入市场、获得信贷和保险、道路畅通、联网和基础设施完备等方面的市场失灵问题，这些问题限制了他们的生产能力。

42. 农业食品工业的价值链中并不一定包括穷人。农业食品工业价值链有潜力创造体面的有薪就业(例如，在劳动密集型商品的加工和包装方面，如园艺)，或创造出对贫困农民的产品和/或服务的需求；但是，往往需要明确的规定来促进穷人的参与。风险管理支持以及向贫困生产者转让资产和技能往往是价值链发展中所缺乏的。价值链发展带来的技术创新并不总是中性的，也不总是劳动密集型的，不足以包容所有人。<sup>48</sup> 此外，订单农业往往使有能力适应质量和生产要求的非贫困农民受益。

<sup>43</sup> Castañeda and others, “Who are the poor in the developing world?”。

<sup>44</sup> Stefan Dercon, “Rural poverty: old challenges in new contexts”, 《世界银行研究观察家》，第 24 卷，第 1 期(2009 年 2 月)。

<sup>45</sup> 国际自然保护联盟，《游牧有益经济，新研究展》，2007 年 2 月 6 日。可查阅：[www.iucn.org/content/nomadism-benefits-economy-new-study-shows](http://www.iucn.org/content/nomadism-benefits-economy-new-study-shows)。

<sup>46</sup> Ana Paula de la O Campos and others, Ending Extreme Poverty in Rural Areas: Sustaining Livelihoods to Leave No One Behind (粮农组织，2018 年，罗马)。

<sup>47</sup> 世界银行，《隐蔽收获：捕捞渔业的全球贡献——经济与部门调研》，第 66469-GLB 号报告(2012 年)。

<sup>48</sup> Dercon, “Rural poverty: old challenges in new contexts”。

## G. 体面就业与非农经济

43. 低收入和中等收入国家的农村贫民往往在非正规、低生产率行业就业，获得体面工作的机会有限。经济转型进程很少重视促进从非正规工作向正规工作过渡的政策和法规，导致非正规就业率高。

44. 农村人非正规就业的可能性几乎是城市居民的两倍。据估计，农业中的非正规就业率超过 90%。<sup>49</sup> 农村青年签合同就业的可能性只有城市青年的三分之一，从事无合同临时工作的可能性却比城市青年高出 40%。<sup>50</sup> 许多非正规工人很穷，但还没有穷到有资格获得社会援助的地步。

45. 全世界 70% 以上的童工务农，<sup>51</sup> 危及到儿童的健康、教育和未来的经济前景。由于优质教育、学校供餐方案和公共服务、人力资本投资激励措施以及对劳动力不足家庭的财政补助等缺乏，导致消除农村地区童工现象的工作受挫。

46. 农村贫民也从事非农活动。大约四分之一的极端贫困农村工人和五分之一的中度贫困农村工人从事非农工作。<sup>52</sup> 农村消除贫穷战略没有充分强调，通过促进与城市地区建立市场联系等途径，支持在农村地区开展非农活动的政策。对粮食体系、自然资源管理、环境和旅游业的发展采取地域办法可以创造更多的就业机会，包括为贫困妇女和青年创造就业机会。

## H. 农村社会保障制度和保障措施

47. 大多数农村人很少有或根本没有获得社会保障的途径，<sup>53</sup> 而社会保障使贫困家庭能够管理风险，建立危机时的复原力，能投资农业生产，提高他们的经济包容性和获得服务的机会，是关键减贫和预防陷入贫困机制。

48. 尽管全球在社会保障覆盖面方面取得了进展，但 COVID-19 之前的估计显示，全球只有 44% 的人有至少一种形式的社会保障，<sup>54</sup> 全球享有全面社会保障的人口只占 29%。<sup>55</sup> 在农村地区，由于具体的物理障碍以及法律、财政和行政障碍仍然影响着社会保障方案和服务的覆盖面，社会保障覆盖面依然滞后。<sup>56</sup>

49. COVID-19 大流行促使社会保障制度大规模扩大覆盖面，以缓冲危机的影响。截至 2020 年 4 月 23 日，195 个国家为应对危机共采取了 1 024 项社会保障

<sup>49</sup> 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)。

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 劳工组织，《全球童工估计数：2012-2016 年结果和趋势》(2017 年，日内瓦)。

<sup>52</sup> Castañeda and others, “Who are the poor in the developing world?”。

<sup>53</sup> 劳工组织，“将社会保障延伸至农村经济：农村经济中的体面工作——政策指导说明”(2019 年，日内瓦)。

<sup>54</sup> 世界银行，社会保护面面观——复原力和公平指标(ASPIRE)数据库。可查阅：<https://www.ochaopt.org/data/demolition>(2020 年 3 月 31 日查阅过)。

<sup>55</sup> 国际劳工组织，《普及社会保障促进人类尊严、社会正义和可持续发展》(2019 年，日内瓦)。

<sup>56</sup> 粮农组织，《粮食及农业状况：社会保障与农业--打破农村贫困循环》(2015 年，罗马)。

措施。<sup>57</sup> 很多国家已采纳社会保险措施或已将社会保险措施扩大到超出其通常覆盖范围，包括覆盖非正规工人。<sup>58</sup>

50. 尽管最近取得了进展，但发展中国家的大多数社会保障计划仍未纳入立法。即使能纳入立法，这些保障计划也主要涉及社会保险福利，而这些福利往往将农业工人、渔民、林业工作者和临时工等非正规劳动者排除在外。<sup>59</sup> 阻碍社会保障在农村推广的其他障碍包括工人缴费能力低、保障制度不完善、与农业工作的季节性和多变性不兼容，以及对社会保障制度总体缺乏认识和了解。<sup>60</sup> 农村地区需要更充分、更适应农村地区不同风险和农村职业性质的社会保障。<sup>61</sup>

## I. 金融普惠

51. 农村贫民无法获得信贷或保险，往往意味着他们只能从事风险更低但回报也更低的经济活动，或者选择消极的应对策略，包括资产枯竭和人力资本投资不足。为了既能获得流动资金，又能管理风险，穷人从非正规渠道借款以及打零工。对许多农村家庭而言，移民也是一种管理风险和提高生活水平的生计战略。<sup>62</sup>

52. 农业本身就是一个有风险的行业，这种风险随着气候变化而增加。在撒哈拉以南非洲，遇到歉收或牲畜大量死亡时，大多数农户只能自己承担所有经济风险。<sup>63</sup> 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。<sup>64</sup> 在撒哈拉以南非洲，农业保险覆盖率不到 3%。<sup>65</sup>

53. 金融普惠机制除了能提供社会保障，还能帮助穷人更好地管理风险。然而，与农村社区相比，城市人口能获得的金融渠道更多，而农村人口在很大程度上仍然“没有银行账户”，既没有金融机构的账户，也没有移动货币提供商的账户，而这些账户本可以有助于农村人获得社会保障和信贷支持。<sup>66</sup> 农村妇女在获得金融服务方面尤其受限。<sup>67</sup>

<sup>57</sup> Ugo Gentilini and others, “Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures”, 第 11 版, 2020 年 6 月 12 日(世界银行)。

<sup>58</sup> 同上。

<sup>59</sup> Andrew Mundalo Allieu and Ana Ocampo, *On the Path to Universal Coverage: Identifying and Lifting Barriers of Access to Social Protection for Rural Populations* (即将出版)。

<sup>60</sup> 同上。

<sup>61</sup> 同上。

<sup>62</sup> 信息来自国际移民组织-粮农组织关于将移民纳入农村发展计划、政策和方案的联合指南，该指南是在一个将移民纳入国际合作与发展主流的项目下制订的。

<sup>63</sup> Asli Demirgüç-Kunt and others, *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution* (世界银行, 2018 年, 华盛顿特区)。

<sup>64</sup> ISF Advisors, “Protecting growing prosperity: agricultural insurance in the developing world”, 2018 年 9 月。

<sup>65</sup> 同上。

<sup>66</sup> 2017 年, 约有 17 亿成年人仍未开户(Asli Demirgüç-Kunt and others, *The Global Findex Database 2017*)。

<sup>67</sup> 粮农组织, 《妇女获得农村金融的渠道: 挑战和机遇》, 2019 年, 罗马。

## J. 极端天气事件与气候变化

54. 极端天气事件对农村贫民的影响尤其大，因为大多数农村贫民赖以生存的农业活动靠的是自然资源和有利且可预测的气候。极端天气和其他自然冲击也影响健康、供水和粮食安全，并通过破坏基础设施和动物种群以及侵蚀自然资源和生态系统，导致已经很少的天赋资源流失。

55. 气候变化可能会对最不发达国家造成不成比例的影响，撒哈拉以南非洲尤其令人担忧。气候变化给小规模经营农民和家庭农民、牧民和以林为生的人带来巨大挑战，<sup>68</sup> 并影响到渔民和渔业社区。<sup>69</sup> 由于多样化或采用耐气候技术的投资能力有限，农村贫民在适应气候变化方面也面临更多困难。

56. 气候变化行动和消除贫困之间的协同作用和权衡<sup>70</sup> 需要更多关注。应对气候变化的全球倡议要求农业和粮食体系进行重大变革。这些变革将影响依赖农业和粮食体系为生的农村贫民(包括土著人民)的生计以及他们消费的粮食价格。

## K. 农村机构

57. 国家和地区一级强有力的机构，包括公共和私营部门、小规模生产者组织和民间社会，对消除农村贫困至关重要。这些机构能够提供服务，加强自然资源的管理和获取，提供信息和知识，方便获得投入和进入市场(例如通过汇总)，并支持不同农村人口组别参与决策。<sup>71</sup>

58. 强有力的制度——公平、民主、透明、包容和高效——往往在最需要它们的地方缺失。政策和投资往往是由上至下，未能满足当地人民的需求。地方机构薄弱和权力失衡阻碍了地方组织和农村社区及农村人作为权利持有人的有效参与。<sup>72</sup> 政府和发展伙伴对地方组织决定自身发展道路和转型变革能力的投资仍然不足。

59. 在加强实地机构方面需要做的工作更多；对有待解决的问题进行战略分析，建立有效机制追究决策者的责任，提供正确的数据和信息，这些可以推动利益攸关方之间共同努力，解决政策缺乏一致性和协调性问题。<sup>73</sup>

## L. 为消除农村贫困及政策连贯性筹措资金

60. 消除农村贫困，执行《2030 年议程》的挑战规模大，紧迫性强，需要调动国内和国际公共资源、国内和国际私人资金以及国际官方发展援助。缺乏足够的资源来建设和扩大生产能力，无法满足人民具体需求的投资提供资金，往往会破坏为消除农村贫困所做的努力。

<sup>68</sup> Anthony Charles, Daniela Kalikoski and Alison Macnaughton, *Addressing the Climate Change and Poverty Nexus: A Coordinated Approach in the Context of the 2030 Agenda and the Paris Agreement* (粮农组织，2019 年，罗马)。

<sup>69</sup> 同上。

<sup>70</sup> 同上。

<sup>71</sup> 粮农组织、农发基金和法国农业、食品、渔业、农村事务和空间规划部，《建设创新农村机构以加强粮食安全的良好做法：案例研究》(2012 年，罗马)。

<sup>72</sup> 同上。

<sup>73</sup> 粮农组织，《包容性多元化服务体系的新方向：粮农组织专家协商报告》(2016 年，罗马)。

61. 教育、卫生、农业、基础设施和获得资金渠道方面的资金缺口仍然很大，所有这些领域都是对消除农村贫困影响最大的行业。到 2030 年，低收入和中等偏下收入国家提供适足的学前教育每年将需要 440 亿美元。<sup>74</sup> 为满足预计到 2050 年将增长 70% 的粮食需求，每年至少需要 830 亿美元的投资。<sup>75</sup> 减缓和适应气候变化所需的投资也仍然资金不足。

62. 债务可持续性仍然是一个挑战，大约 33 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，<sup>76</sup> 阻碍了它们为实现可持续发展目标进行投资的能力。各国还应利用南北合作、南南合作和三角合作，创造有助于消除贫困的机会，并参与多利益攸关方伙伴关系，以获得更多资金、知识和资源，从而使其干预措施产生更大、更可持续的影响。

#### 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

63. 行动十年是一个机会，可以确保《2030 年议程》兑现不让任何一个人掉队和治愈地球的承诺。衡量能否成功标准将是能否切实改善包括农村和偏远地区在内的人民生活，并建立防止人们重新陷入贫困的可持续机制。

64. 鉴于 COVID-19 大流行造成的空前破坏，联合国系统迫切需要建立一个社会经济框架，共同加大努力，帮助会员国和社会更好地恢复，建设一个更健康、更公平、更可持续和更具韧性的世界。<sup>77</sup>

65. 脱贫攻坚战需要共同努力。公共部门负责设计和协调具有明确愿景和目标的创新和包容性政策，调动资金和利益攸关方，与包括私营部门在内的所有发展行为体结成伙伴关系，发展更公平、更可持续的市场，并确保尊重人权。

66. 应加强各国政府、联合国系统、发展伙伴和非国家行为体之间的协调努力，面向落实包容性国家政策和目标，树立转型、繁荣和可持续的长期观点。虽然需要立即行动，但重大胜利可能会在中长期实现。长期专注于开展努力和提供支持对于不让任何一个人掉队至关重要。联合国各实体需要共同努力，重新把重点放在农村地区，认识到农村人民及其组织参与和促进可持续发展的潜力。

67. 人道主义部门将需要扶持生计和促进地方增长，尽可能将其对建设地方机构、基础设施、农村中小微企业和合作社以及基本服务技能和能力的援助与国家一级能力建设的发展努力更好地对接。因此，应促进和加强促进人道主义-发展-和平三者关系的伙伴关系。

68. 生成和分析高质量的相关数据是加强全球对农村地区特殊性的了解的关键，特别是在农业生态和人口特征方面。数据生成、汇编和分析方面的技术创新将是关键。

<sup>74</sup> 儿基会，《每个儿童都能学习：儿基会 2019-2030 年教育战略》(2019 年 9 月，纽约)。

<sup>75</sup> 粮农组织，《2050 年如何养活世界》，2009 年，罗马。

<sup>76</sup> 国际货币基金组织有资格获得减贫和增长信托基金的低收入国家债务可持续性分析清单。可查阅：[www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf](http://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf)。

<sup>77</sup> 联合国，《联合国对冠状病毒病作出及时社会经济反应框架》(2020 年 4 月)。

69. 应认识到消除贫穷挑战的难度，并从根源上紧急解决这一问题。通常从农业开始的持续、包容和公平的经济增长仍然是消除贫困的支柱，特别是当扶贫能够实现创收、自给自足、创造就业和提高农村贫民的劳动生产率时。巴西农村减贫战略是农村减贫综合办法方面一个很好的例子。该战略的内容包括通过扩大信贷向家庭农民提供支持，向农村工人和家庭农民提供社会保障，以及投资于基本供水基础设施。增加正规就业和提高实际最低工资也是消除贫困的关键因素。<sup>78</sup>

70. COVID-19 大流行造成的前所未有的危机增加了消除贫困和消除不平等挑战的难度。此次疫情已指明，从包容性、韧性和可持续性方面而言，经济有哪些最弱的关键领域。随着全球和地方经济重建其“增长引擎”，它们将不得不权衡“速赢”投资和长期解决方案，其中包括一套最低限度投资，以确保不让任何一个人掉队。

71. 此次疫情毫不掩饰地揭示了不平等如何造成脆弱性，危机如何加深不平等。疫情也为各国提供了一个机会，使各国能够以更可持续、更包容方式重新思考其农村发展议程。

72. 疫情之后，可持续粮食体系的恢复和进一步发展将是增长的一个基本行业，如果该行业具有包容性，将促进可持续经济增长，帮助加快农村地区消除贫困。城市化进程将继续在国内和国际市场产生对高价值食品的需求。消费者可能会继续需求有机产品和公平贸易产品，再加上消费者对更多本地种植(和更安全)食品偏好的潜在变化，这些趋势为消除贫困提供了机会。

73. 在联合国家家庭农业十年(2019-2028 年)的基础上，公共和私营部门将需要在这些困难时期重点加强小规模生产者和生产者组织、加工商和分销商的能力和参与。在肯尼亚，政府设立了一个特别委员会，以加强与农业合作社在实施和监测 COVID-19 缓解措施方面的合作，并倡导制订满足农民需求的解决方案。

74. 为提高生产率和获利能力，对贫困农民的技术支持需要不仅狭隘地关注于技术转让。从扶持生产到商业和市场支持的全面、包容性方法应与具体的政策变动挂钩，其中包括通过公私伙伴关系等方式向大多数农民提供优质服务的农业推广系统。一个例子是，菲律宾成功地将农业商学院的方法纳入了其推广和咨询服务系统，促进市场导向和农业企业化。<sup>79</sup>

75. 提供资产和服务以提高商业、营销和创业技能也应成为价值链发展努力的一部分，其中特别关注妇女、青年和土著人民，他们往往获得这些资源的途径更少。农业生产、加工和销售方面的就业机会也是将无土地者或最贫困者纳入发展进程的重要渠道。随着企业生产力和竞争力的提高，穷人和最穷的人也将从食品价格下降中受益。

<sup>78</sup> Pedro H. G. Ferreira de Souza, *Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995–2009*. Working Paper No. 87 (Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, February 2012)。

<sup>79</sup> 粮农组织关于小农户在创业发展和市场准入方面能力建设的 TCP/PHI/3402 项目完成情况声明(内部文件); Christine Cudis, “More farmers graduate from DAR-sponsored biz school”, 菲律宾通讯社, 2019 年 11 月 19 日。

76. 巴西和厄瓜多尔等国在为小规模生产者的农产品发展包容性价值链和本土市场开发方面有成功的经验，做法包括通过使用公共采购机制和家庭农业标签。<sup>80</sup> 公立学校、医院和其他公共机构或旅游部门和城市中心对当地食品的需求可能是有利于减贫的强大市场。

77. 推广特产作物和价值链能对消除贫困产生更大的影响，同时还能产生营养效益。小规模生产者可以提供更多样化的产品选择，并在水果、蔬菜和特产作物等高价值、劳动密集型产品方面具有比较优势。<sup>81</sup> 居住在更偏远地区的农村人往往对市场上忽视且未充分利用的地方特产有更深入的了解。<sup>82</sup> 对特产的认可可以促进旅游业等其他行业的就业。

78. 中国、泰国和越南等国在消除贫困方面的成功经验，强调了以平等方式投资于各地区和各人群的人力资本资产的重要性，惠及了农村贫民和赤贫者。普及优质教育和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穷人的主要资产。<sup>83</sup> 确保有保障的土地保有权，承认土著人民和妇女对土地和其他自然资源的权利，并尽可能重新分配或提供关键资产(如土地和其他生产性资产)，对于减少继续阻碍包容性发展的不平等很有必要。

79. 虽然农业部门的技术推动改善了工作条件，可以吸引更多的农村妇女和农村青年从事农业工作，但由于受教育程度和技能较低，最贫的人往往在获得新工作方面处于不利地位。技术也可以减少对劳动力的需求，特别是对非技术工人的需求，如果其他部门不能吸收这些工人，就有可能阻碍减贫。

80. 卫生部门的就业机会可能是农村地区当前和今后就业的主要来源，特别是对占全球保健劳动力 70% 的妇女而言。<sup>84</sup> 预计到 2030 年，全球保健就业将出现前所未有的 4 000 万个新工作岗位。<sup>85</sup>

81. 要接触到最贫穷、最脆弱的人群，就需要有个人身份识别系统，通过社会方案登记册等途径，使农村贫民能够获得基本权利，了解专门的政策。巴西、肯尼亚、黎巴嫩和菲律宾建立了农民登记册，帮助贫困农民了解惠及小户农民的政策。社会登记册有助于识别风险群体，以及在整个生命周期需要特别扶持和保护群体。

82. 扩大社会保障制度，使其能覆盖乡村居民，将是消除农村极端贫困的支柱。这些制度通过提供现金和实物转移以及对人力资本形成的投资来保护农村贫民，而且还支持他们管理风险和促进经济包容。然而，这些措施的实施应着眼于扩大全民覆盖和支持国家社会保障战略。蒙古通过由社会保险、社会福利和积极的劳动力市场政策组成的制度，在将社会保障扩大到全民覆盖方面取得了显著进展。

<sup>80</sup> Pedro Arias and others, *Smallholder Integration in Changing Food Markets*(粮农组织，2013 年，罗马)。

<sup>81</sup> André Devaux and others, “Agricultural innovation and inclusive value-chain development: a review”, *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies*, vol. 8, No. 1(2018 年 3 月)。

<sup>82</sup> 同上。

<sup>83</sup> Javier E. Báez, Alan Fuchs and 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)。

<sup>84</sup> Mathieu Boniol and others, “Gender equity in the health workforce: analysis of 104 countries”, 第 1 号工作文件，世卫组织，2019 年 3 月，日内瓦。

<sup>85</sup> 同上。

83. 社会援助和缴费型社会保障都必须惠及每个人，包括生活在偏远地区的人们，并应更好地适应农村生计的性质和特点，包括渔民、以林为生的社区、牧民、土著人民和移民工人的工作条件。对于缴费型计划，采用混合供资机制至关重要。对收入少的工人实行补贴或费用共摊已显示参保人数增加，例如农业保险和健康保险参保人数增加。<sup>86</sup>

84. 社会保障制度还迫切需要通过整合早期预警系统，将与气候有关的事件以及流行病和自然灾害等其他危机的影响降至最低等途径，了解风险和应对冲击。

85. 发展中国家通过将私营保险的效率与国家有针对性的资金资助相结合的公私伙伴关系途径提供主要出现在高收入国家的农业保险。非营利机构(非政府组织、小额信贷组织和农民团体)在向贫困农民提供保险方面的作用一直在加强，他们通常是与私营保险公司合作。

86. 农业支付数字化能帮助更多农民开户和生成信用记录，使发展中国家约 2.35 亿无银行账户的成年人能获得现金农业付款。<sup>87</sup> 例如，通过移动电话进行数字化支付可以将莫桑比克、尼日利亚和越南等国的无银行账户的成年人数量减少四分之一或更多，可以将布基纳法索和塞拉利昂无银行账户的成年人数量减少大约三分之一，可以将埃塞俄比亚无银行账户的成年人数量减少一半或更多。

87. 气候变化政策将需要支持农村贫民的收入和风险管理战略，特别是如果出现了气候行动减少对农村劳动力的需求，或者需要采用新的农业做法来适应或减缓气候变化，或者如果获取自然资源受到限制等情况。社会保障计划、信贷和保险相结合，以及发展采用新技术或从事不同就业所需的技能和能力，将必须成为任何适应和缓解气候变化全球战略的一部分。

88. 经济包容和社会包容齐头并进。优先增强妇女和包括土著人民、移民和残疾人等其他弱势群体的权能，需要有针对性的行动，并且必须将此作为减贫工作的核心内容。通过与政府和其他部门的有效参与式进程和平台加强地方组织，可以促进解决瓶颈和政策问题。地方组织变得更强大将使得可以在实地更好地执行国家政策。

89. 可持续增长过程中的高劳动强度对于消除贫困和确保向环境可持续经济的公正过渡至关重要。各项政策需要为农村地区的穷人找到体面的工作机会。有机耕作和通过加工增加当地价值等做法可以为穷人提供收入机会。社会保障可以支持这些进程。但是，一些可持续做法需要具有更高技能的劳动力，这需要通过公共行动和提供相关多元服务来培养。

90. 需要明确承认农村妇女对经济的多重贡献，包括她们对家庭福祉和无报酬经济活动的贡献。改善农村基础设施和提高服务质量——道路、水、能源、教育、卫生和保健——是妇女融入经济的基本先决条件。获得土地等生产性资源以及获得对家庭和社区资源的决策权对于满足妇女的需求和实现她们的愿望至关重要。

<sup>86</sup> Mundalo Allieu and Ocampo, *On the Path to Universal Coverage* (即将出版)。

<sup>87</sup> 同上。

## 五. 结论和建议

91. 作为行动十年的一部分，呼吁各国政府、民间社会、私营部门和发展伙伴加紧努力，实现可持续发展目标。COVID-19 疫情使这一呼吁变得更加紧迫，同时也给系统变革带来了机会。消除一切形式的贫困，需要更加重视农村贫困问题。消除农村贫困需要多部门政策，在包容和可持续的农村发展政策议程中解决这些不平等问题。会员国不妨考虑：

(a) 在国家和地方各级加强政府为消除农村贫困所开展的行动。各国应致力于农村地区的经济转型，提高生产力，同时确保适当的就业数量和质量、公平分配收入、财富和资源、提供优质公共服务，建立可靠的社会保障制度，同时保护环境；

(b) 采取包容、可持续、健康饮食为导向的粮食体系方法促进农村发展，促进农村消除贫困。这一方法应解决促进经济增长和穷人融入经济之间的权衡问题，同时确保粮食安全、营养和环境可持续性。地方一级扶持贫困农民和小规模生产者的政策至关重要；

(c) 努力保证对农村地区的最低限度投资，这些投资应更好地针对农村贫民和赤贫者，面向无障碍基础设施、基本服务、农村道路和电信，以及危机准备规划。与所有发展行为体，包括私营部门、社区组织、生产者协会、民间社会组织以及国家和国际发展机构建立伙伴关系，对于筹集资源和扩大此类投资的覆盖面至关重要；

(d) 加强农村地区的就业机会和工人权利，包括季节性农业工人、移民、返乡移民和难民的就业机会和工人权利。制定和实施移民问题善政对于帮助他们获得体面工作至关重要。各国政府应为获得可持续生计所需的资产、资源、培训和服务提供便利，并保证农村工人能够有诉诸预防和解决纠纷的程序；

(e) 重新努力扩大农村地区社会保障制度的覆盖面，消除参保障碍，将立法扩大到农村人口，并向食物链中的贫困农村参与者提供支持，其中包括促进赚取的社会福利可跨境转移。社会保障是保护生计的关键，也是扩大生计的关键。这需要结合社会保障措施，保障收入，防止消极的应对战略和政策，扶持整个农业粮食体系的经济包容性和自然资源管理；

(f) 明确承认和解决农村妇女，特别是土著妇女在保健、教育和护理服务、粮食安全和营养、获得生产资源(包括土地、资金和技术)和体面就业机会方面面临的具体限制；

(g) 保护土著人民和包括牧民在内的传统人群的生计体系和专门知识。应通过他们自己的机构，就涉及他们生活和生计的政策与他们协商，在通过和执行可能影响他们的立法或行政措施之前，应获得他们的自由、事先和知情同意。<sup>88</sup>

<sup>88</sup> 《联合国土著人民权利宣言》。