



环境署

## 通过包容性的绿色经济消除贫困

当可持续的经济发展、社会保障、环境健康和管理工作被综合考虑时，贫困问题才可能得以解决。通过智慧的、可持续的及包容性的增长模式，包括赋予自然资本和生态系统服务合理的价值、修复并改善自然资产、保证公平地获取自然资源和可持续的基本（生态）服务、推动绿色与创新的财税政策和投资以及利用新指标的跟踪体系，是永久性解决贫困问题的动力之一。

### 贫困的驱动力

无论在发达国家还是发展中国家，贫困问题都是一个挑战。有证据表明，近几十年的全球经济增长和贸易自由化在很大程度上帮助人们摆脱贫困，但是在许多地区，推动公平和可持续发展的成绩十分有限<sup>1</sup>。据估算，到2015年，将有十亿人生活在极度贫困线（即每日收入在1.25美元）以下，而这些人绝大多数是来自发展中或经济转型国家<sup>2</sup>。在美国，约4百万人每个月依靠不到60美元生存<sup>3</sup>。全球总体贫困水平的下降是因为一部分国家的低收入情况减少<sup>4</sup>。但这种情况并不是长期的，很多时候这些问题是因为忽略或低估了环境外部性而造成的。例如，1994至2004年期间，在埃塞俄比亚和印度，摆脱贫困的人数和新增加的贫困人口几乎是一样的<sup>5</sup>。农村和城市地区的贫困模式也在不断变化。迅速且无序的城市化进程是全球的另一大挑战，造成2001年约有61%非洲城市家庭、40%的亚洲城市家庭和32%的拉美和加勒比海地区城市家庭居住在贫民窟<sup>6</sup>。在肯尼亚，城市的贫困问题比农村地区更加显著<sup>7</sup>。贫困人口的城市化速率甚至比整体人口城市化速率还要高；在1993-2002年之间，农村地区“每日收入1美元”的贫困人口减少了1.5亿，但这一数据在城市地区却增长了5千万<sup>8</sup>。

然而，这种趋势远比这些表面的数字意义更加深远，因为以收入为指标的测量方法无法体现贫困的所有表现形式。贫困是一个多维度的概念，它包括社会、经济和环境因素的短缺。若没有足够的社会设施，如教育、健康、卫生、水、庇护所和安全设施等，社会（资源）短缺问题就会发生<sup>9</sup>。超过13亿人仍旧生活在没有电力供应的条件中，还有26亿人没有清洁的烹饪设备——他们中的大多数生活在撒哈拉以南的非洲国家和亚洲发展中国家<sup>10</sup>。约7.83亿人在没有供水系统的地方生活，还有25亿人没有条件使用公共卫生设备<sup>11</sup>。因此，如果把非货币化因素也纳入考虑的话，贫困人口的数量将会明显增多。比如，2005年，有大约39%埃塞俄比亚的人口每天依赖于1.25美元（或以下）生存。但是，如果用涵盖社会因素的多维度贫困指数来衡量，大约90%的埃塞俄比亚人口都生活在贫困的状态中<sup>12</sup>。

环境短缺是指自然资源的限制性获取，以及面对气候变化、生态系统退化及污染等不同的脆弱性。大多数极度贫困的人群仍生活在农村地区，农业是他们的主要经济来源<sup>13</sup>。生态系统服务和其他未市场化的资源占农村贫困家庭所有生计来源（“贫困人口GDP”）的50-90%<sup>14</sup>。在印度，公共财产资源为农村贫困家庭一年提供了50亿美元作为收入，是其全国收入的12%<sup>15</sup>。在几乎所有撒哈拉以南的非洲国家，自然资源管理所产生的生态系统服务是非常重要的资产构成部分。2005年，自然资本几乎占到低收入国家全部财富的30%<sup>17</sup>。

因此，持续的自然资本退化造成了贫困问题的延续。根据2005年千年生态系统评估的结果，由于遭到破坏或不可持续的利用，大约有60%的生态系统服务正在发生改变，如淡水资源、捕捞渔业、大气和水资源调控和区域气候管理、自然灾害和虫害，而这些自然资产不仅仅是贫困人口在使用<sup>18</sup>。从事农业的人口数量越来越少，农村和城市的流动人口仍在增加，特别是在亚洲地区<sup>19</sup>。据国际资源专家委员会估算，到2050年，自然资源的消耗总量将是当前的三倍<sup>20</sup>。世界人口的持续增长将会为贫困人口提供基本服务造成更多困难<sup>21</sup>。

### 综合的解决方案

经济和金融的全球化进程所发生的深远变化、迅速的贫困人口城市化、各国国内日益增长的不平等及自然环境和环境的退化造成前所未有的对人类发展与安全的威胁，这些都需要向可持续发展规划的模式转型。国家为发展绿色经济（有时也称生态文明；或绿色、包容性或低碳经济；或气候抵御型经济或循环经济）所采取的行动传递了这样一个信息，多达70万亿美元的全球经济总量需要一次重新调整。环境署定义绿色经济是“改善人类福祉和社会公平，极大地减少环境风险和生态匮乏”的成果。因为自然资本是重要的经济资产和公共福利的来源，所以发展途径应对其进行保持和加强，有必要时还应重建自然资本。人权和环境也是密不可分的，因为每一个公民都有获得有生产能力的、健康清洁的环境的权利。UNEP Post 2015 Note #6: Eradicating Poverty through an Inclusive Green Economy



这些全新的措施须对可持续发展进程有相当的理解。新的指标应着眼于传统经济和发展标准指数之外（如国内生产总值和人类发展指数），不仅应对当前的环境进展进行评估，还要对后代的福祉有所考虑。例如，包容性财富指数（IWI）涵盖不同资产的所有范畴，如生产资本、人力资本和自然资本。这一指数可以表示国家财富的真正情况和其增长模式的可持续性<sup>22</sup>。多维度的视角可以使得消除贫困的方案更加多样化。

公平地获取自然资源、土地和所有权将会增加收入、改善生计，还可以提高贫困人群和包括妇女的边缘化群体的社会参与水平。自然资源的过度开采、贫困人口收入与生计的损失都和缺乏自然资源和生资料的安全获取渠道和利益共享机制都有很大关系，土地侵占、不可持续的土地利用、薄弱的治理以及法治的缺失和腐败问题都促使问题有所恶化。以大规模的农业和采掘工业为目的的土地侵占现象通常发生在有食物短缺问题的国家，投资者出口粮食产品，而小规模的贫困农户往往在没有公平的待遇和补偿的情况下被驱逐出自己的家园<sup>23</sup>。倾斜的贸易条约和不合理的价格结构同样也对贫困人群造成众多影响。以公平、负责任、透明的方式来分配与使用土地和自然资源，减少农村无土地人口的比例，保护当地民众，向受影响最大的当地社群分配福利，才是综合解决问题的方案。

对生态系统服务和生态系统修复进行付费的倡议已经在近几年得到了发展和改善，收益的公平和解决贫困人群的需求已经获得了更多的关注。新型的以市场为基础的措施，如生物多样性补偿、湿地银行和可交易的许可证，能够带来更有效的解决办法<sup>24</sup>。例如，自1997年起，哥斯达黎加就曾将近100公顷的森林被纳入到生物系统服务付费计划。这期间，其森林覆盖面积占全国陆地总面积之比从八十年代的20%增加到了如今的50%以上<sup>25</sup>。在美国的俄勒冈州，政府投入到生态修复中的每1美元，在经济活动周期中都会产生1.7-2.6倍的效益<sup>26</sup>。Natura 2000，是欧盟境内生态保护区的一个网络平台，据估算，其每年所投入的58亿欧元的成本能够产生3000亿欧元左右的效益。2006年-2008年间，Natura 2000还提供了相当于1200万个全职工作岗位<sup>27</sup>。

那些能够对依赖于自然资源的经济活动产生影响的绿色的财政政策和投资，与贫困人民的福祉有着直接的关联。例如，最近的一项在坦桑尼亚展开的调查表明，投资可持续的林业，拓展林木产品和服务的供应能力，可以提高农村贫困人口和城市贫困人口的收入<sup>8</sup>。绿色农业能够使得农业生产率提高59-179%，并可产生多方面的效益<sup>29</sup>。若能完善管理，绿色财政措施可以鼓励有尊严的、长期的就业并提供社会保障，从而提高处于财富金字塔底层人群的人均收入。将贫困和环境目标相整合为国家、地区和部门水平的发展规划，是财政改革的必要元素<sup>30</sup>。

体制、供应链和技术创新，对实现绿色经济和为贫困人群提供更多可持续的基础服务的双重目标是至关重要的。我们可以举出很多例子说明用于城市和农村基础服务的技术是低成本、低碳和易维护的，如房屋、能源、饮用水、卫生和废物处理服务<sup>31</sup>。同样的，一些和环境效益正相关的小规模金融服务，能够将社会与环境议程相关联，为贫困群体创造可持续的收入和积蓄。统筹金融体系，特别是使得总资产达到225万亿美元的私营部门金融资本为全球提供可持续的基础服务，将有益于开拓宏观和微观金融的工具和业务、建立创新实验室，并创造数百万中小型企业，为全世界提供工作机会，这也会在减少贫困人口和改善人民生活环境的同时，为经济发展提供其十分需要的推动力。

总而言之，绿化社会经济政策措施将为消除贫困、实现经济发展和环境风险最小化提供可选方案。



如有任何建议或问题请发邮件至：  
unep.post2015@unep.org

[www.unep.org](http://www.unep.org)