

将儿童置于首位：加快实现可持续发展目标

中国与可持续发展目标

中国提前14年实现了2015千年发展目标（MDG）中的第一个目标。通过帮助6亿人口脱贫，中国将贫困发生率降低了一半¹。在实现卫生和教育目标方面，中国也取得了令人瞩目的进步，成果惠及广大儿童。在实现千年发展目标的过程中，中国政府一贯实施的经济增长政策和市场化改革，以及提高农民收入、改革义务教育、扩大免疫人群和社会保护的政策等共同促进了人类发展。

包括中国在内的国际社会从千年发展目标工作中获得的经验是：不要局限于国家平均数，因为它常常掩盖差异和不平等。为了巩固千年发展目标并弥合差距，联合国《2030可持续发展议程》明确提出要解决不平等问题，所有目标都以公平为核心。议程中，世界各国政府承诺“不丢下一个人。……我们会尽力帮助最多的人²”。

可持续发展目标 1:

在所有地方消除所有形式的贫困

具体目标 1.1

截至2030年，在所有地方消除极端贫困。目前，每天生活费不足1.25美元即被定义为极端贫困。

具体目标 1.2

截至2030，所有年龄，在所有维度（以国家标准为准）上处于贫困的男性、女性和儿童人口至少减半。

习近平主席指出农村贫困是实现“小康社会”的最大障碍。中国政府承诺到2020年帮助所有国民脱贫并确保他们可以获得最基本的服务。

二十国集团工商峰会主旨发言
杭州，2016年9月3日



© 联合国儿童基金会驻中国办事处

在积极实现可持续发展议程消除贫困方面，中国政府继续彰显其令人瞩目的领导力。中国是第一批将2030议程中的17个可持续发展目标及其169个具体目标纳入国家行动方案的国家之一。可持续发展议程与中国通过可持续、公平和公民满意度创建和谐社会的首要目标相契合。尽管最近经济增速放缓，人口迁移和城市化进程加快，以及人口老龄化带来的挑战和不平等现象仍然存在，中国仍坚定承诺实现可持续发展议程，特别着重实现可持续发展议程的目标1和消除贫困。

可持续发展议程中的目标1 表明对贫困的测量不能局限于经济指标，还应考虑多维度的匮乏。同样重要地，具体目标1.2特别提到儿童，认为他们的贫困也应得到测量。

在中国，国家政策关注偏远和生态脆弱地区的减贫，这些地方的家庭大部分处于赤贫，其中很大一部分是贫困儿童。在中国2.79亿（全部人口的21%）儿童中，25%生活在最贫困和偏远的农村地区³。瞄准这些区域可以帮助最多的贫困儿童，并可能弥合农村最贫困青年与其他地区青年在公平方面面临的差距。帮助儿童脱贫及弥合公平方面的差距需要一种可以识别所有社区中最贫困脆弱儿童的方法。这样，除了用家庭收入衡量贫困，通过跟踪多维度贫困儿童获取的严格证据也很重要。

儿童贫困影响重大

中国最贫困农村地区的儿童在许多方面落后于其他儿童，例如健康状况、接受或完成义务教育以及获得安全的饮用水和卫生设施等。此外，随着气候变化的影响不断加大，也可能会损害儿童生存和发展方面的许多成果。儿童首当其冲地承受气候条件改变的影响，这让已有的不平等问题更加严峻⁴。经历过贫困的儿童将遭受身体和认知方面的终生损害。一些无法逆转的影响可以让几代人陷入贫困的恶性循环⁵。

世界各国在努力消除极端贫困时将儿童置于首位，以及在可持续发展议程方面确保以最快的速度改善最弱势儿童的状况，这将有助于实现在所有地方消除所有形式贫困的承诺（目标1）。

本概要将介绍一些“试验性”干预措施，具体说明综合儿童发展项目如何满足最贫困儿童的多重需求并加强家庭与社区建设。这些措施可以作为提高家庭收入的针对性政策的补充

作为一个规范性框架，《儿童权利公约》确保儿童发挥最大潜能，有一个最佳的人生开局、接受高质量教育、免受暴力和虐待并茁壮成长。创造机会，促进、保护和实现最受排斥儿童的权利不仅有助于实现可持续发展议程的第一个目标，也可以让习近平主席的愿景得以实现。

不仅是收入问题：多维度儿童贫困

鉴于儿童的年龄和他们对其照顾者的依赖性，儿童面临贫困时尤其脆弱。甚至短期的多重匮乏也属于独特的脆弱性，会对儿童和成人贫困产生影响，例如营养不良、缺乏医疗保健、辍学和遭受暴力或忽视。将儿童置于国家减贫工作的首位，是打破这一循环以及帮助儿童成长并发挥最大潜能的最有效方式。

贫困地区的儿童最有可能贫困。政府实施针对贫困家庭的精准扶贫政策，努力加强对高质量基本公共服务的公平获得，这都可能为最贫困儿童提供帮助。大约97%⁶的中国贫困家庭生活农村地区。

儿童贫困是多维的。家庭收入不足是儿童贫困的一个重要原因。但贫困也是儿童在不同时期和生活的不同方面遭受的多重匮乏。许多遭受多重匮乏的儿童并不生活在收入贫困的家庭，他们经历贫困的方式不同，例如无法上学、无法获取医疗保健服务、或无法获得安全的饮用水和卫生设施⁷。



联合国儿童基金会协助开展的湖北省四片区儿童贫困研究（见下文文本框）提供了依据，让政策制定者得以了解哪些女童和男童面临陷入多维贫困的最大风险，他们面临何种匮乏，以及根据他们需求制定的干预措施在哪个年龄实施最为有效。对儿童贫困的分析还可确保合理制定更广泛的项目和干预措施以为照顾者、家庭和社区提供支持。

儿童贫困研究的广泛应用以及在全国范围对儿童贫困进行测量有助于确保所有儿童都被考虑在内，并可以根据可持续发展议程的目标1跟踪儿童贫困。儿童贫困研究是跨领域解决儿童贫困问题的基础，可以正确锁定儿童贫困原因并确保所有女童和男童都得到帮助。

湖北多维度分析：儿童经历的贫困

为了更好地理解儿童贫困的多重维度，国务院扶贫办邀请联合国儿童基金会在湖北省协助开展一项创新性研究。研究在四个最贫困偏远的农村地区进行，旨在调查这些地区儿童贫困的特点和原因。研究人员明确了匮乏的8个维度：营养、健康、教育、信息、水、卫生、住房及保护。调查结果显示87%的儿童面临至少一种匮乏，最大的匮乏在卫生设施、儿童期营养、学前儿童入学率、获取安全饮用水方面。特别是5岁以下儿童和留守儿童的多维贫困现象最为严重。这项研究对设计制定湖北儿童减贫项目十分关键。

信息来源：中国国际扶贫中心，联合国儿童基金会，《多维视角下湖北省连片贫困地区儿童贫困状况研究》，联合国儿童基金会，北京，2015

从依据到实践

跨领域的干预方法提供了许多针对不同年龄儿童需要的干预措施，促进儿童发展并确保没有一个儿童被“丢下”。这需要涵盖各个领域充足的资金保障，以及高质量的干预措施，这样才能弥合贫困地区女童与男童发展机会和成果方面的差距。中国已经开展了几个儿童减贫实验项目（包括本文介绍的几个项目），作为消除极端贫困综合措施的一部分。

现金转移支付项目改善母婴健康

中国政府与联合国儿童基金会合作，在云南、甘肃和四川的15个县开展一项有条件现金转移支付项目，作为母婴健康综合项目的一部分。其目标是增加家庭用于儿童的花费，并加强产前、产中、产后和新生儿护理以及儿童看护服务相关的医疗卫生服务利用率。现金转移支付与卫生服务质量提高、以及改善信息获得相结合，帮助家庭解决更多正在面临的脆弱性问题⁸。

昭觉县是母婴死亡率最高的地区之一，2010年住院分娩率28%，实施涵盖有条件现金转移的综合母婴健康项目后，2014年住院分娩率上升到82%。

通过儿童早期综合发展对年龄最小的儿童进行投资能够取得最大的产出⁹

早干预可以有效打破贫困的代际传递，解决社会排斥问题，为人的发展能力奠定基础。在一些最贫困的县试点的



儿童早期综合发展项目，内容包括：（1）针对贫困农村地区和受人口迁移影响的城镇地区的3岁以下儿童（包括3岁）建立基于社区的儿童早期发展中心；（2）社区儿童早期发展志愿者走访幼儿父母和照料者，尤其是那些不能获得儿童早期发展中心服务的家庭；（3）流动服务车提供早期儿童发展服务。

能够享受儿童早期发展中心服务的儿童比例从2007年的45%增加到2015年的75%。截至2015年共有4300万儿童进入22.4万幼儿园。



跨部门互为补充的投资有利于各项服务在学校的整合

中国三分之一的学校没有适当的水和卫生设施。2006年，政府和联合国儿童基金会合作在五个贫困县试点了“学校水、环境卫生和个人卫生”项目。该项目通过面向儿童、教师和社区的宣传活动改善水和环境卫生设施，开展活动倡导个人卫生，并提高意识。

截至2014年，水、环境卫生和个人卫生指南被纳入教育部《义务教育学校管理标准》，并纳入《国家全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件指南》。

“赤脚社工”计划为中国最被排斥在外的儿童弥补了服务的空白¹⁰

即便在基本公共服务覆盖的地区，仍会有一些儿童不能获得这些服务。交通不便、资金有限、缺少父母照料、语言障碍、照料者教育水平较低或缺少信息等原因使得一些儿童被排除在所需服务之外。2010年，政府在联合国儿童基金会的支持下，在河南、四川、山西、新疆和云南的120个村启动了“赤脚社工”计划，帮助当地儿童获得基本公

共服务。每一名“赤脚社工”负责200–1000名儿童。他们帮助儿童获得基本服务，包括教育、社会救助和卫生保健。

截至2012年，未进行出生登记的儿童比例从5.3%降至1.8%。残疾儿童入学率从59.4%上升到84.5%。16岁以下儿童离家打工比例从4%降至2%。童婚儿童比例由3%降至1.2%。

结论

最根本的是要在国家扶贫战略中将儿童放在首位。随着经济增速放缓，政策选择变得更加艰难。政府承诺实施跨部门国家级项目，优先覆盖最贫困儿童。这样的项目可以确保中国实现现阶段的扶贫和减少不平等的目标，同时能够发掘每一位儿童的潜力，有利于未来实现可持续的经济增长。



关键信息

将儿童放在首位是消除贫困、减少不平等并实现可持续经济增长的最佳途径。

《可持续发展议程》呼吁测量并追踪儿童状况。这意味着每一位儿童必须得到登记和统计，并在国家层面上追踪儿童货币和非货币贫困。

孤立地关注一个“可持续发展议程”中的目标是无法实现预期结果的。通过综合手段同时实现针对不同问题的可持续发展议程的目标才能实现针对儿童的最佳结果。

儿童贫困分析可以提供坚实的证据基础，用来帮助决策者们制定政策和计划，决定何时、何地以及如何最有效地对儿童进行投资。

儿童贫困分析可以发现贫困的驱动因素，覆盖到最被排斥和最脆弱的儿童，因而有助于更好地瞄准目标群体，更有效地利用资源。

儿童减贫计划补充了收入减贫计划，因为它能够直接覆盖到儿童，解决更广泛的照料者、家庭和社区的脆弱性问题。

中国已经开展了很多经过证明有效的儿童减贫计划，实地示范了如何将干预措施进行整合，并在国家扶贫战略框架下进行推广。

¹世界银行，“世界银行数据”，<data.worldbank.org>，2016年9月20日获取。

²联合国，《改变我们的世界：2030可持续发展规划》，联合国，纽约，2015年。

³中国国家统计局，《普查数据中的中国儿童：事实和数据2013》，中国政府，北京，2013年。

⁴联合国儿童基金会，《除非我们现在行动：气候变化对儿童的影响》，联合国儿童基金会，纽约，2015年。

⁵联合国儿童基金会，《衡量儿童贫困的多维度方法》，联合国儿童基金会，纽约，2011年。

⁶世界银行，《从贫困地区到贫困人民：中国的渐进减贫规划》，世界银行，华盛顿特区，2009年。

⁷联合国儿童基金会，《世界儿童状况》，联合国儿童基金会，纽约，2016年。

⁸商务部和联合国儿童基金会，《有条件现金转移》，2011–2018，联合国儿童基金会，北京，2011年。

⁹联合国儿童基金会驻中国办事处，《0–3岁儿童早期发展综合方式》，联合国儿童基金会，北京，2015年。

¹⁰联合国儿童基金会驻中国办事处，《中国“赤脚社工：创新为儿童——创新为公平”，联合国儿童基金会，2015年。



关于联合国儿童基金会：联合国儿童基金会致力于促进每一名儿童的权利和福祉。我们携手合作伙伴，在190个国家和地区将承诺转化为实际行动，重点关注最弱势和受排斥的儿童，以所有儿童的利益为出发点，不论他们身处何地。有关联合国儿童基金会及其工作的更多信息，可访问：www.unicef.org

访问联合国儿童基金会驻中国办事处网站：www.unicef.cn

关注我们：新浪微博 <http://weibo.com/unicefchina> 腾讯微博 <http://t.qq.com/unicef>

微信：[unicefchina](https://www.unicefchina.org)

欲了解更多信息，请联系：Shantha Bloemen，联合国儿童基金会驻中国办事处，+8610 85312610，sbloemen@unicef.org 或刘莉，联合国儿童基金会驻中国办事处，+8610 85312612，liliu@unicef.org