



2014 年届会

临时议程** 项目 5

高级别部分

2014 年世界经济和社会概览：减少不平等，促进可持续发展 概述

摘要

《2014 年世界经济和社会概览》指出，近几十年来，国家内部的不平等现象显著增加。在世界上大多数人口居住的国家，2010 年的不平等程度高于 1980 年。本《概览》使用的标准更新指标表明，亚洲的不平等现象增加，已经达到与拉丁美洲相近的水平，而拉丁美洲是迄今为止世界上不平等程度最高的区域。1990 年代期间，欧洲国家(包括俄罗斯联邦和东欧转型经济体)不平等现象急剧增加，而北美和大洋洲国家自 1980 年代起，不平等现象显著增加。

在积极方面，有两个区域，即拉丁美洲和非洲，国家内部的不平等现象减少，尽管在非洲，由于数据质量差，在不平等趋势方面仍然存在相当大的不确定性。但是，总体而言，这些区域不平等现象下降程度不足以抵消其它地区不平等现象上升程度。

各国政府和其他利益攸关方采取的公共政策行动特别能够对国家内部的不平等现象产生影响，因此，对于解决和减少不平等现象来说，这是一个重要的出发点。《概览》指出，应当根据各国具体情况设计和执行旨在减少不平等现象的政策框架。结合可持续发展来减少不平等现象，这可能需要以下必要条件：支持体面工作的综合就业框架；增加税收制度的累进性；对不可持续的生产和消费模式所产生的负面外差征税；如同在其他可持续发展领域一样，增加妇女在管理公共资源方面的权能；有发展中国家参与的国际税务合作。

* 由于技术原因于 2014 年 6 月 11 日重发。

** E/2014/1/Rev.1，附件二。



导言

在拟定 2015 年后发展议程过程中，对不平等问题进行了讨论。力求在全球一级进一步实现平等和公平，这符合会员国在《联合国千年宣言》¹ 中承认的原则之一。《概览》讨论了不平等现象演变的目前趋势，讨论了减少不平等现象的可选择途径，力求通过这些讨论对目前正在进行的辩论作出贡献。《概览》寻求提供资料，借以展开讨论，探讨政府和其他利益攸关方如何能够减少不平等现象；可以拟定哪些文书；在减少不平等现象方面有哪些历史和最近的成功案例，使我们能够得到启示，了解在范围广大的国家和不同背景中开展减少不平等现象这项工作的规模和挑战。《概览》强调指出，应当根据各国具体情况设计和执行旨在减少不平等现象的政策框架。

严重的不平等现象长时期持续存在，会使经济增长更加难以持久。实证研究表明，不平等现象越严重的国家其增长期可能会越短。无论是在发达经济体，还是在发展中经济体，不断增长的不平等现象还同由负债支撑的过度消费和投资模式有关，而这种模式又有可能促成金融和经济危机。此外，对人力资本投资较低（特别是教育和保健），往往会产生严重的不平等，从而使经济增长更加难以持久。日趋严重的不平等现象还会减少经济增长对减贫的影响。再者，资产的集中会造成资源分配欠佳，致使对生产部门的投资不足。

最近题为“不平等问题的重大”的《2013 年世界社会状况报告》² 强调指出，国家内部持续严重的不平等现象对各国的经济、社会和政治稳定构成了严重挑战，不仅仅影响到那些处于收入分配底端的人们的福祉，而且也会影响到那些处于收入分配顶端的人们的福祉。不平等现象限制了社会流动的机会，包括代际流动。此外，有累积证据表明，群体或横向不平等与丧失社会凝聚力相关，成为滋生政治动乱和民间动乱、不稳定并致使人类不安全状态加剧的肥沃土壤。

不平等可能会妨碍环境可持续性，而环境退化又可能加剧不平等。例如在气候变化方面，有确凿证据表明，较为贫穷的人民和较为贫穷的国家，他们在带来排放从而造成全球变暖不断恶化方面的责任微乎其微，但却遭受不成比例的巨大后果，与较为富裕的人民和国家相比，他们所受气候变化的影响更为严重。反过来，如政府间气候变化专门委员会(气候专委会)强调指出，气候变化可能对不平等现象产生影响。气候专委会认为，“在大多数发展中国家，气候变化造成的影

¹ 大会第 55/2 号决议。

² 联合国出版物，出售品编号：13.IV.2，第 21 至 24 页。

响可能会使贫穷更形恶化，同时会在那些不平等现象日益严重的国家造成新的贫民区，无论是发达国家还是发展中国家。”³

在这方面，《概览》将重点放在四个关键领域，在这些领域中，政策可以在减少不平等现象方面发挥重要作用，这些领域是：环境；就业；再分配政策；影响气候变化、税务和移徙的全球举措。一方面，不平等现象对可持续发展的经济和社会层面的影响，对于这一问题已经进行了广泛的研究，但另一方面，对不平等现象同环境之间的联系却缺乏关注。《概览》试图查明不平等现象如何对环境产生影响。

通过任何旨在改善收入分配的政策框架，都必须要有坚定的国家自主权，要有有效、合法的代表与包容进程，包括非政府利益攸关方和民间社会力量。

《概览》使用收入不平等，借以宽泛地取代许多其他类型的不平等，尽管毫无疑问，就那些左右可持续发展的不平等现象诸多层面而言，收入并不是一个完美的指标。对于这些不平等现象诸多层面，联合国最近的报告，包括联合国社会发展研究所(社发所)2010年的报告以及联合国开发计划署(开发署)2013年的报告作了深入研究。⁴特别是，2013年世界社会状况报告讨论了福祉若干层面的差异，包括出生时预期寿命、儿童生存、营养和教育程度等。该报告还阐述了城乡差距以及处境不利、边缘化社会群体所面临的种种挑战。然而，分析不平等现象的所有层面，则超出了本《概览》的范畴。

《概览》重点放在国家内部的不平等现象，并提供了更为广泛的全球背景，借以参照。造成国家内部不平等现象的许多原因与各种全球进程相关，包括技术发展和人口、货物、服务和金融国际流动，对环境可持续性造成的威胁以及气候变化等。任何指导国家行动的政策框架都需要有全球支持作为支撑，需要在诸如贸易、金融、环境和人口流动等关键领域采取国际集体行动。

全球范围内的收入不平等

收入不平等可以在三个不同层次予以衡量。国家内部不平等衡量的是在单一国家内住户收入差距；国家之间的不平等衡量的是各国间人均国民总收入的不平等，而不考虑国内收入分配情况；全球不平等包含全世界所有人口，不分国界，将世界视为单一国家。这三种衡量方法中的每一种都可以使用诸如基尼系数等统计指标来加以计算，采用这种方法可以列出从零(绝对平等)到1(绝对不平等，包括单一个人和家庭的全部应计收入)的单一数字，显示收入分配状况。⁵

³ 政府间气候变化专门委员会，“Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability-Summary for Policy Makers” (2014年，日内瓦)，第21页，可查阅 http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf。

⁴ 联合国社会发展研究所，Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics, (联合国出版物，出售品编号：E.10.III.Y.1)，和联合国开发计划署，《被分割的人类：迎战发展中国家的不平等》(2013年，纽约)。

⁵ 为简便起见，《概览》通篇采用百分点显示基尼系数，从零(绝对平等)到100(绝对不平等)。

如《概览》所示，总体来看，国家内部不平等在 1980 年代中期开始变得严重，在近几年中趋于稳定(见图 0.1)。⁶ 国家之间的不平等按人均收入计算，自 2000 年以来一直在下降。全球不平等一直保持高位稳定。

更多人在本国经历日趋严重的不平等

《概览》表明，过去几十年来，国家内部的不平等程度显著增加：在 73% 的世界人口居住的国家，2010 年的不平等程度高于 1980 年。

《概览》提供证据表明，1990 年代期间，一些国家不平等现象急剧增加，也有一些国家最近出现减少不平等现象的“片段”，特别是在拉丁美洲。如果我们采用区域平均数，⁷ 我们就可以看到自 2002 年以来，拉丁美洲不平等现象大幅度下降，有越来越多的研究工作证明了这一点，这些研究工作记录表明，该区域各国采取旨在减少不平等现象的政策获得了成功。⁸

1990 年代期间，亚洲国家不平等现象大幅度增加，而近期十年来一直居高不下。《概览》提供证据表明，自 2007 年以来，亚洲国家内部不平等现象，按可支配收入水平计算，已达到拉丁美洲的高水平。1990 年代期间，欧洲国家(包括俄罗斯联邦和东欧转型经济体)不平等现象急剧增加，而北美和大洋洲国家自 1980 年代起，不平等现象显著增加。

据报告，非洲国家不平等现象按总体平均数计算有所下降，但由于数据质量不高，因此具有相当大的不确定性。过去 15 年来非洲进行住户调查的国家所涉人口只占整个区域人口的 75%，与其他区域的 93% 相去甚远。

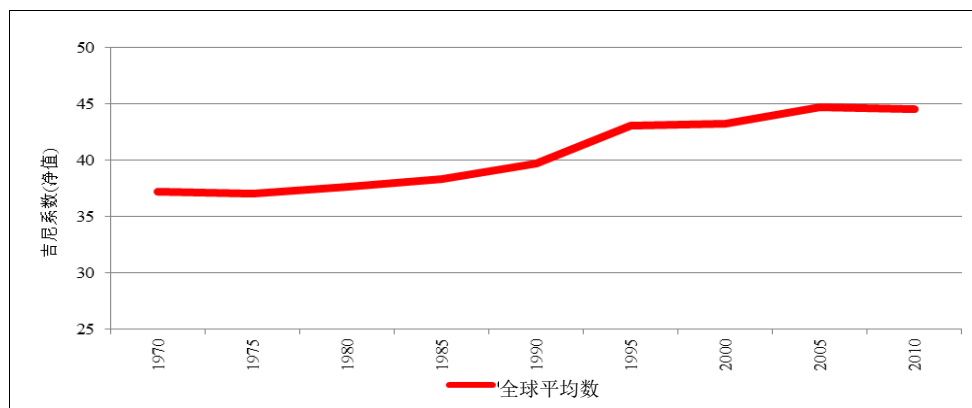
⁶ 世界收入不平等数据库由联合国大学世界发展经济学研究所(发展经济学所)开发并维护。该数据库收集基尼估计数，采用 20 多种不同定义计算，一些衡量收入，另一些以支出为依据。因此，不同国家和不同时期的基尼系数可比性是研究和分析不平等现象的重大障碍。世界收入不平等标准化数据库试图通过对包括世界收入不平等数据库在内的不同来源提供的基尼系数进行标准化，以此来解决不同国家不同时期的数据可比性问题。世界收入不平等标准化数据库提供了一组有关市场和净/可支配收入分配的可比标准化估计数，这些估计数采用 LIS(原卢森堡收入研究)估计数作为基准，通过标准化通常做法形成，然后进一步优先采用较为可靠的数据，淘汰较不可靠的数据。世界收入不平等标准化数据库还提供标准化过程中产生的基尼估计数误差。对于那些数据最不可靠但又必须予以考虑的国家来说，这些标准误差可能很大。(又见《概览》技术附件)。

⁷ 区域分类符合联合国标准用法。

⁸ 见联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，《平等契约：建立一个可持续的未来》(圣地亚哥，2014 年 4 月)；联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，《结构变革促进平等：统筹发展办法》(圣地亚哥，2012 年 7 月)；联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，《争取平等的时机已到：消除差距，开辟道路》(圣地亚哥，2010 年)；以及 Giovanni Andrea Cornia, (ed.), *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, 联合国大学世界发展经济学研究所发展经济学研究, (Oxford, Oxford University Press, 2014)。

图 O.1
1970 年至 2010 年国家内部不平等

(全球人口加权平均净可支配收入基尼系数)



来源：联合国/经社部，依据世界收入不平等标准化数据库 4.1 版。可查阅：<http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.edu>。

注：本图表显示净可支配收入分布情况基尼系数，即扣除直接税和转移支付之后。选择 1970 年为起始日期，以确保有数量众多的国家具有基于调查的关于不平均现象的数据，并确保内插数据不至改变整体状况。该数据涵盖 166 个国家，占世界人口的 97%。

国家间不平等开始下降

国家间不平等起点本来已经很高，1950 年至 2000 年期间，特别是自 1980 年代以来，这种不平等继续增长。换言之，许多发展中国家在 1980 年至 2000 年期间人均收入加速增长造成国家间平均收入水平差距扩大。不过，2000 年后出现了一个转折点，各国间平均收入差距不再扩大，甚至开始缩小。对这一现象产生影响的是发达经济体最近人均收入增长放缓，而在 2001 年至 2012 年期间，若干发展中国家和转型经济体持续快速增长。2014 至 2015 年短期增长前景也表明，平均收入差距继续缩小，欧洲联盟(欧盟)、日本和美利坚合众国预计国内生产总值增长率在每年 1.2% 和 3.2% 之间，而巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖五国)预期年增长率在 2.9% 和 7.3% 之间。⁹ 一些国家与发达国家的最高收入水平差距缩小，而另一些国家则差距继续扩大，不过总体趋势是国家间不平等在下降。

全球不平等仍然十分严重

国家间不平等加上国家内部不平等构成全球不平等，全球不平等仍然十分严重。Milanovic 发明了汇总各种调查的方法(2005 年)，这种方法以住户

⁹ 《2014 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.C.2)，表 I.1，“世界产出增长，2007 年-2015 年”。

收入调查为依据，仍然是评估全球不平等问题的最精确方法。¹⁰ 将第一次估计(1988年)同最近一次估计(2008年)相比较，可以发现全球不平等现象略有上升趋势。¹¹ 不过在此期间，不平等现象的发展模式并非统一不变：1993年至1998年期间以及2002年高峰过后，都略有下降。2002年，全球不平等达到最高纪录，基尼系数超过70个百分点。自2002年之后，全球不平等现象一直居高不下，很少改变。

实际上，大多数全球收入不平等现象可以从国家间不平等现象得到解释：国家间不平等这一构成部分占2000年全球不平等现象的三分之二。但如上所述，二十多年来，在许多发达国家和发展中国家，国家内部不平等现象一直在上升。而各国政府和其他利益攸关方所采取的公共政策行动正是对国家内部不平等这一构成部分产生影响，因此，对于解决和减少不平等现象来说，这是一个重要的起始点。

任何对不平等现象所作分析都要考虑到体制背景，要考虑到此种现象存在的历史、经济、社会和生态空间。在某一国家可能对不平等现象产生影响或使之减少的方法在另外一个国家未必能够产生同样效果，因具体情况而定。对五个区域15个国家363个高级政策制定者进行的观念调查表明，他们中间的大多数现在认识到不平等“可能与长期发展目标不相容”。¹² 《概览》借鉴各国经验，介绍各国政府为减少不平等现象而执行的一系列就业、社会保护和财政政策。作为对辩论的贡献，《概览》就此类文献进行了全面审查，提供一个分析框架，借以探讨不平等现象与环境之间的关系。

不平等与环境可持续性

上述文献到目前为止主要侧重于不平等现象对可持续发展的经济和社会层面所产生的影响。与此形成对照的是，不平等现象对环境产生的影响却没有得到足够的调查。本《概览》特别专注不平等与环境可持续性之间的联系。

不平等与环境可持续性之间联系的证据

在专门文献中，有证据表明不平等与环境之间存在负面联系。一些研究者使用了跨国数据，显示不平等与生物多样性的丧失之间肯定存在关联，从而正式确定了不平等与环境之间存在的负面联系。其他研究表明，即使在那些人均收入水平相近

¹⁰ Branko Milanovic, *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005)。

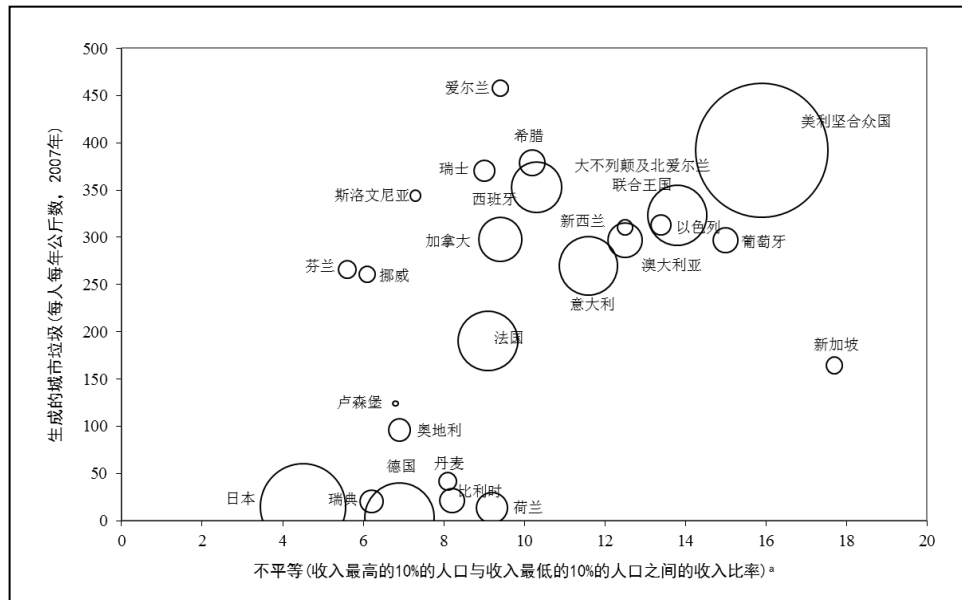
¹¹ 全球收入不平等基尼系数从1988年的68.2增至2008年的69.6。

¹² 联合国开发计划署，《被分割的人类》。

的国家，不平等程度较高的国家往往人均资源消费程度较高，垃圾生成量也较高。¹³ 例如，在日本，收入最高的 10% 的人口，其收入比收入最低的 10% 的人口高 4.5 倍，人均水消费量为 3.2 立方米；在美利坚合众国，收入差别比例为 16，人均水消费量增至 6.8 立方米。同样，在瑞典，不平等比例为 6，人均每年垃圾生成量为 20.5 公斤，而在瑞士，不平等比例为 9，人均每年垃圾生成量则为 370.6 公斤(见图 0.2)。

图 0.2

不平等与各国生成的城市垃圾，2007 年



来源：Danny Dorling, “Is more equal more green? exploring inequality and sustainability at GCSE and A level” (Sheffield, United Kingdom, Geographical Association 2010)。可查阅：[http://www.geography.org.uk/resources/is more equal more green/](http://www.geography.org.uk/resources/is%20more%20equal%20more%20green/)。

注：圆圈大小与国家人口规模相符。

^a 如联合国开发计划署所报告的情况，《2009 年人类发展报告：克服障碍——人的流动与发展》(Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2009)，统计附件，表 M。

这一例证和其他证据表明，不平等显然对环境、资源消费和垃圾量的生成造成额外影响，已经超出人均收入的差距范围。

¹³ 见 Danny Dorling, “Is more equal more green? exploring inequality and sustainability at GCSE and A level” (Sheffield, United Kingdom, Geographical Association 2010); Danny Dorling, “Opinion: Social Inequality and Environmental Justice—an unequal society is a more unjust society”, *Environmental Scientist*, vol.19, No.3 (December 2010), pp.9-13; 和 Danny Dorling, Anna Barford 和 Ben Wheeler, “Health Impacts of an environmental disaster: a polemic”, *Environmental Research Letters*, vol.2, No.4 (October-December 2007)。

不平等对环境产生影响的四条途径

定性分析表明，不平等通过四条途径对环境产生影响：个人、社区、国家和国际。这些途径并非相互独立，它们往往相互重叠，所产生的总影响取决于它们相互作用的总和。同时，环境也会对不平等现象产生反馈效应。例如，森林枯竭和鱼类资源因开放式捕捞而枯竭可能会削弱穷人的资源基础，减少他们的实际收入，从而加剧不平等现象。因此，可能会出现恶性循环，由不平等造成环境破坏，而环境破坏又反过来加剧不平等现象。

个人途径

不平等通过消费和生产(投资)行为等个人渠道产生影响。有证据表明，在国家内部，属于高收入阶层的人与较低收入群体的人相比较，他们消费更多的资源，生成更多的垃圾。在发展中国家，不同收入阶层的生态足迹也显然存在差异，收入较高群体往往攀比非生物降解材料含量高的消费模式，从而对环境造成破坏。

生活贫穷的人往往不得已采取不可持续的自然资源使用方式，以满足基本需求(如砍伐树木作为燃料等)，这种现象表明，为照顾穷人而对收入进行再分配，可能会对环境产生更多的有利影响。再分配政策对环境所产生的实际影响取决于生态足迹、收入水平及拟议采取的再分配措施的规模和具体情况之间关系的具体性质。此外，必须在其他各种途径产生影响的综合框架内以动态来看待这一问题。

社区途径

通过社区减少不平等，发挥此种作用的途径是帮助动员必要的集体力量，以保护由社区拥有和控制的环境资源，这种资源通常称为共同财产资源。哈丁(1968年)提出了“公共物的悲剧”这一说法，意思是说共同财产资源很快枯竭，原因是每个人都最大限度地攫取此种资源，而不顾这种做法如被他人竞相效仿将会导致资源枯竭。¹⁴ 一些研究者起初认为可以通过共同财产资源私有化来解决这一问题。但是，诺贝尔奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆和其他经济学家认为，社区只要动员起必要的集体努力，就可以保护在其控制下的环境资源。¹⁵ 推动这些努力的因素之一是社区成员实现平等。他们发现更为平等的社区更有能力保护在其控制下的环境资源。因此，平等有助于保护环境资源。

这一发现结果在气候变化方面具有更大的价值。减少和适应环境变化往往需要社区做出积极努力。即使有序的移徙也需要协调有致、计划妥当的集体努力。因此，减少社区内部的不平等有助于在气候变化的情况下求生存。

国家途径

个人和社区层面的各种努力对于环境可持续性来说非常重要，但是，国家一级的努力更为重要。一方面，国家一级的政策可以影响个人和社区层面的走向。

¹⁴ 见加勒特·哈丁，“公共物的悲剧”，《科学》，第 162 卷，第 3859 号(12 月 13 日)，第 1243 至 1248 页。DOI: 10.1126/science.162.3859.1243。

¹⁵ 埃莉诺·奥斯特罗姆，“Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges”，《科学》，第 284 卷，第 5412 号，1999 年 4 月 9 日，第 278 - 282 页。

另一方面，国家政策可以决定全球走向，因为是各国政府联合在一起来确定国际政策，也是各国政府负责在各自国家实行这些政策。

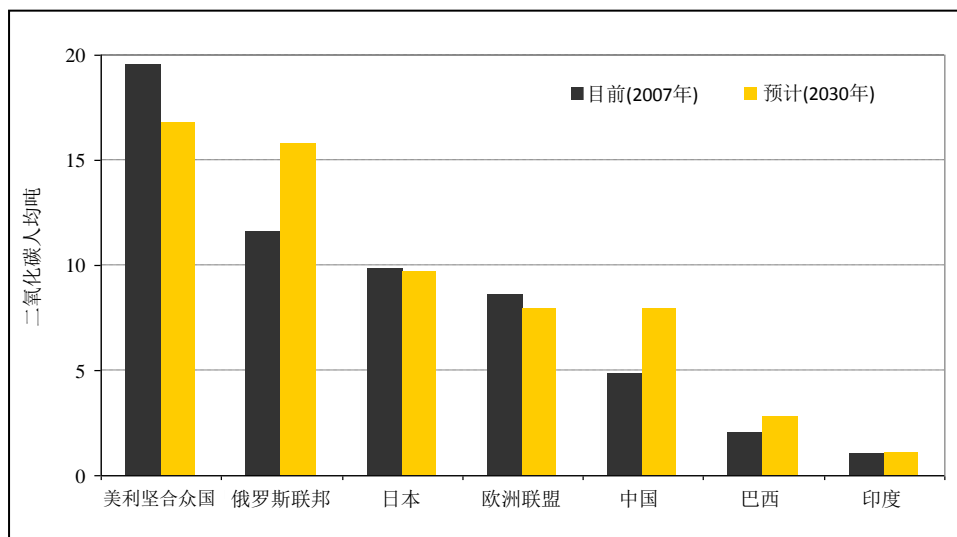
可持续发展需要可持续消费模式。减少不平等现象可以提供帮助的一个重要途径是通过国家政策指导在社会所有层面促进可持续消费。一个社会如果在收入和财产分配方面更为平等，那么这个社会就会更为容易地通过对环境更为友好的政策。减少不平等现象可以影响不同收入级别的个人消费和生产行为，使之更有利于可持续性。

国际途径

在国际层面，各国经济和政治利益存在巨大差异，使得国际社会很难采取必要措施保护包括大气层和海洋在内的全球公域。《概览》注意到世界正在变化的一种途径：一些公益物正在变成共同财产资源。换言之，全球共享的资源，如大气层和海洋，曾经被认为是无穷无尽的，而现在却变得更加污染、拥挤、退化，一方对这些资源的使用则限制了他方的潜在使用。就大气层来说，曾经是公益物的典型范例，一人或一个国家的使用，并不影响他人和其他国家的使用，现在却成了上述变化的有力见证。安全碳含量限度可能已经达到，或许已经超过，一个国家的碳排放挤掉了其他尚未超过安全限度的国家生成可允许的碳排放空间。(见图 0.3)。

图 0.3

各国和欧洲联盟目前(2007年)和预计(2030年)温室气体排放



来源：世界资源研究所，可查阅 www.wri.org。

海洋是全球公益物的另一个典型范例，在这方面也出现了类似情况。工业化捕鱼使海洋许多地方的鱼类资源枯竭，造成的结果是，现在一国捕获鱼类就意味着其他国家少捕获。大气层碳浓度增加是海洋温度增加、冰川消退的一个重要原因，造成水量增加，海平面上升，地势低洼的海岛和国家被淹没。

全球不平等与气候变化

政府间气候变化专门委员会 2014 年报告强调指出，气候变化带来了各种严重的风险，包括沿海和内陆地区遭受水灾；基础设施网络出现故障；粮食系统和粮食安全受到威胁；农村生计和收入丧失；生态系统和生物多样性丧失等。¹⁶ 这些风险将随着地球所经历的全球变暖的程度相应增加，并会尤为严重地影响到最不发达国家和脆弱社区，因为这些国家和社区应对此类风险后果的能力最为薄弱，这就意味着不平等状况将会加剧。

不平等和气候变化之间的双向关系将造成恶性循环：不平等导致气候变化，而气候变化的影响反过来又往往会加剧不平等，因为最贫困的国家和人民所承受的冲击最大。因此，从发展与不平等以及环境可持续性的角度出发，当务之急是必须确保达成一项旨在将全球碳排放限制在可持续水平的有约束力的全球协议，同时确保发展不会受到影响。

性别不平等加剧环境恶化

在造成环境恶化的诸多不平等因素中，收入和财富的不平等并不是唯一的维度。特别是性别平等对于保护环境具有重要作用。《概览》根据共同财产资源文献指出，加大妇女在社区决策机构的参与程度，有利于更好地保护共同财产资源。社区森林研究提供了这方面的有力证据。¹⁷

更广义而言，除传统规范的影响之外，性别不平等往往是植根于收入和财富分配不均的权力不平等状况的体现。因此，减少收入不平等和性别不平等的努力之间可能存在协同作用。可以利用这种协同作用，通过不同的渠道来促成环境可持续性目标。因此，《概览》主张减少两性之间的不平等，作为实现环境可持续性的一个重要步骤。

展望未来

越来越多的实证证据和有利的理论论据表明，减少不平等有助于促进环境的可持续性。问题在于是否以及如何能够减少不平等现象。在这方面主要是在国家一级采取行动。然而，在各国间减少不平等现象是一项更具挑战性的任务。国际社会所面临的任务是设计出能够处理全球环境可持续性问题的机制。缩小国家之间的差距将有助于世界各国之间更平等地分配经济实力，提供一个可持续地利用全球公域的机会。世界各国必须出于对自身利益的明智考虑，在国际层面开展集体努力应对全球环境挑战。

下一节将讨论在改善就业状况领域的国家政策挑战以及近年来证明在减少不平等方面行之有效的国家经验。

¹⁶ 政府间气候变化专门委员会，“Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability”。

¹⁷ 例如，参见 Bina Agarwal，“Gender inequality, cooperation, and environmental sustainability”，in *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability*, Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan and Samuel Bowles, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2007), pp. 274-313; and Bina Agarwal, *Gender and Green Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2010)。

就业和减少不平等

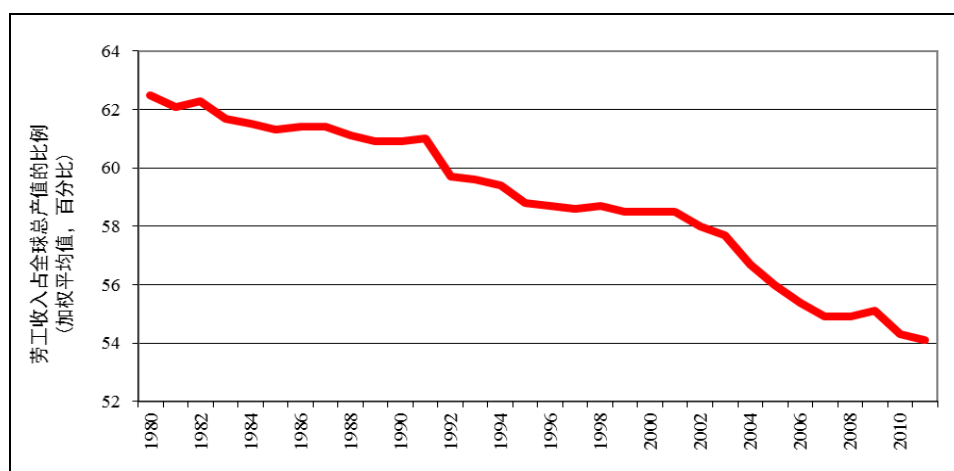
在过去二十年中，创造就业方面停滞不前。¹⁸ 与此同时，就业质量有所恶化。在许多发展中国家(最近在发达国家)，就业增长越来越多地出现在签订非正规合同、低收入和工作条件往往不安全的职业领域。对经济合作与发展组织(经合组织)成员国的研究显示，在具有积极的劳动力市场方案和强劲的劳动力市场体制(包括最低工资法、失业保险及其他强制性福利和集体谈判)的国家，低工资工作的市场份额往往较低。¹⁹ 最近的证据表明，这些政策和机构也可以对发展中国家和新兴经济体的就业数量和质量产生积极影响。

工资比重下降和不平等现象的加剧

在许多发展中国家和发达国家，工资占总收入的比重在过去三十年间一直在急剧下降(见图 O.4)。

图 O.4

全球劳工收入占全球总产值的比例，1980 年-2011 年



数据来源：联合国贸易和发展会议，《2013 年，贸易和发展报告：针对不断变化的世界经济动态作出调整》(联合国出版物，出售品编号：E.13.II.D.37，图 1.4)。

1980 年，包括所谓的“混合收入”(来自自营职业和自营就业者的收入)在内的劳动力总收入约占全球生产总值的 62%，但到 2011 年，这一比例已下降至 54%。就其定义而言，这种全球范围内的劳动收入衰退现象会反映在资本收入收益占世界国内总产值的份额的相应增长上。由于资本收入的主要部分被居于前 10% 的高

¹⁸ 参见世界银行《2013 年世界发展报告：就业》(华盛顿特区，2012 年)。

¹⁹ 见 J'éôme Gauthier 和 John Schmitt, eds., *Low-Wage Work in the Wealthy World* (New York, Russell Sage Foundation, 2010)。

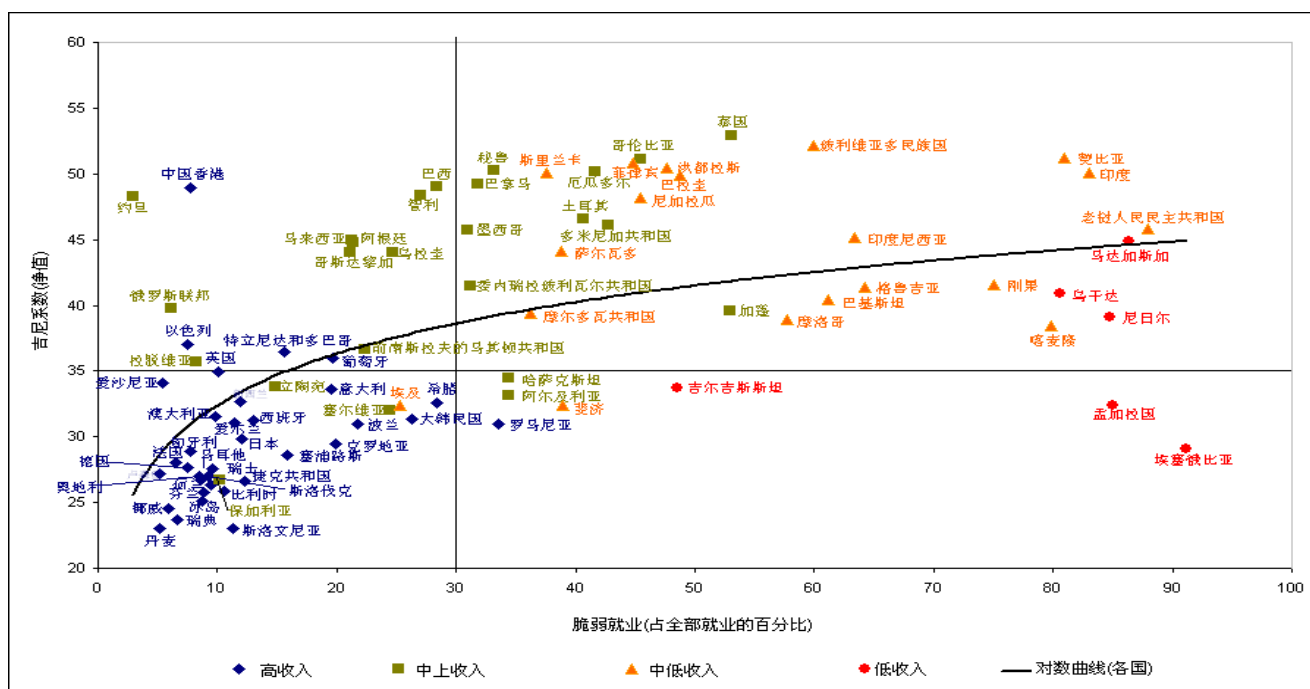
收入者尽收囊中，收益出现了远离劳工阶层、流向资本收入的转变，从而加剧了不同家庭和个人的收入不等。

脆弱就业和不平等现象

脆弱就业，即缺少或完全没有社会保障或稳定收入的工作，是造成劳动收入分配巨大差距的一个关键因素，也是造成总体上收入不平等的因素之一。2013年，脆弱就业占总就业的比重为48%。²⁰ 脆弱就业仍然是发展中国家就业的一个重要组成部分。图 O.5 描述了脆弱就业和收入不等之间的相互关联。

图 O.5

2005 年收入不平等与脆弱就业状况 (87 个国家和地区)



数据来源：联合国/经社部根据世界收入不平等标准化数据库第 4.1 版(2013 年)和国际劳工组织《劳动力市场主要指标》第 7 版(国际劳工局，2011 年，日内瓦)提供的数据计算。

注：在 35 百分点上的基尼系数(净值)水平线代表着所涉样本的收入不平等中位数。

^a 对数曲线适用所有国家。

显而易见，上图显示大多数高收入国家的脆弱就业水平低，而收入不平等程度低(西南象限)。较高比例的脆弱就业，往往会与较高的收入不平等程度相关联。本图中很有趣的现象是各国之间的分散度很高：不同程度的收入不平等与脆弱就

²⁰ 见国际劳工组织，《2014 年全球就业趋势：不创造就业机会的复苏的风险？》(国际劳工局，2014 年，日内瓦)。

业的相似水平相关联。另一方面，本图中各国状况的高分散度同样证明了减少收入不等的国家政策的重要性。

《概览》指出，以下方面有助于改善住户收入和减少不平等现象：精心设计的工资设定机制和最低工资法律；扩大弱势群体的劳动机会的就业保障计划；集体谈判和组建工会以及引入社会保护政策，包括非缴费型养老金制度、全民医保、有条件的现金转移支付、食品援助和廉租房等。还应特别强调提高工人在弱势就业中的生产率。

《概览》指出，在促进妇女就业并采取措施提高她们收入的同时，还应采取措施增加妇女接受高等教育的机会，并加大对社会服务的投资，以减少妇女的负担(如日托中心和共同育儿假计划)。

然而，仅靠社会政策和劳动力市场体制，无法引起创造体面就业并促进包容性和公平的经济增长所需的结构转变。如要创造有利于创造更多更好的就业的政策环境，必须实行以此为目标的宏观经济政策。还必须实行旨在促进工业发展和经济多样化以及基础设施投资的配套政策。各国还应加强政策协调，特别是在贸易、移民和外国直接投资等领域。

下一节将分析再分配政策对减少不平等现象的影响，以及在不平等现象日益严重的背景下如何谋求更大的公平。

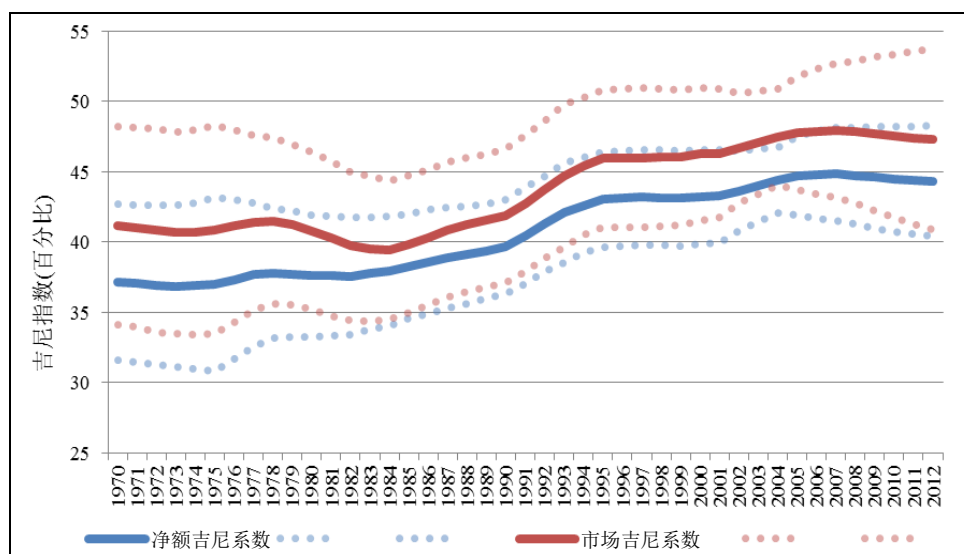
再分配政策

再分配政策是塑造收入分配和创收资产(如人力资本和实物资产，包括土地、产业资本和金融资本等)的强大政策工具之一。除在减少不平等方面具有强大的潜力之外，再分配政策也能够在促进可持续发展方面发挥关键作用，例如可以通过对不可持续的生产和消费模式所产生的负面外部因素征税，或者提供激励手段鼓励生产性投资、金融稳定性或环境的可持续性。

再分配政策的影响

评估再分配政策对收入分配的影响的一种办法是对直接税和转移支付前后的收入分配进行比较(即在市场和可支配收入净额方面的收入不平等)。图 O.6 说明了 1970 年至 2012 年期间国内市场和可支配收入净额方面的全球吉尼系数人口加权平均值的演变。这两个指数在 1970 年代一直保持稳定，之后有所增长。从 1980 年代初至 2012 年期间，市场方面的人口加权吉尼系数平均值上升了 7 个百分点，2012 年达到 47.7%，而可支配收入净额方面的吉尼系数增长了 7 个百分点，2012 年达到 43.3%。虚线表示 95% 的置信区间；这些表明对收入不平等程度的估计仍有很大不确定性。

图 O.6
1970 年至 2012 年全球一级的国内收入不平等程度加剧



资料来源：联合国/经社部，基于世界收入不平等标准化数据库 4.1 版和联合国/经社部人口司提供的数据。

注：所有变量均为人口加权数值。2012 年数据来自 166 个国家，涵盖 97% 的世界人口。

《联合国千年宣言》² 通过后，不平等现象似乎在 2000 年后趋于稳定，进而对公共社会支出进行了调整，使之转向减少赤贫工作，包括增加社会保护。

在发达国家，直接税和转移支付的再分配影响显著。基础广泛的社会保护措施²¹ 稳定了最弱势个人和社会群体的收入，保护他们免受极端贫穷。例如，在西欧和北欧，仅靠直接税和转移支付就将收入不平等降低了约 15 个基尼点，是全球影响程度平均水平的四倍。与此对照，在发展中国家，占主导地位的农村和非正规经济结构、薄弱的税收管理及狭窄的政治联盟往往阻碍先进税收管理机构的发展，²² 从而导致形成更不平等的社会。

与健康或教育不同，社会保护未在千年发展目标议程中明确提及，但联合国系统行政首长协调理事会(行政首长理事会)在 2009 年通过了社会保护最低标准

²¹ 社会保护包括通过缴费(社会保险)或非缴费(社会救助)方案供资的直接收入转移支付。虽然社会保险通常仅覆盖参与正规就业部门的个人，但社会救助可以涵盖全部人口，并且是减少极端贫穷的基本手段。社会保护不仅包括养恤金、工伤和残疾福利、病假工资、产假、失业补助、儿童和家庭津贴、(无)有条件现金转移支付和粮食或现金换工作等转移支付，而且还包括粮食或住房等补贴物资。

²² Mick Moore, *Increasing Tax Revenues in Low Income Countries*, 信息和通信技术促进发展第 15 号工作文件(Brighton, United Kingdom, International Centre for Tax and Development, 2013 年 12 月)。可查阅以下网址：<http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP15.pdf>。

倡议，提高了对发展中国家加强社会保护的重要性的认识。²³ 总体而言，公共收入调动不足已对可供资的各种社会保护方案及其质量和覆盖范围形成压力。自2000年以来，拉丁美洲逐渐转向对包括社会保护在内的社会开支采取更加基于权利的方法。这一原则形成了一些新的倡议，例如阿根廷的普遍子女津贴、玻利维亚多民族国的普遍老年养恤金及巴西的老年养恤、残疾、疾病和产假福利。同时，一些国家已出台有关减贫和再分配问题的关键社会政策文件，包括涉及有条件现金转移支付。在一般性社会救助，特别是有条件现金转移支付方面的非缴费支出似乎有效保护了最贫穷的社会阶层，²⁴ 使再分配政策的总体效果更具累进性。

然而，大多数发展中国家的公共社会支出仍然缺乏资源。在中非、东非和西非，一些社会保护方案的资金大多来自官方发展援助，而且在许多情况下，反映了国际组织的影响以及捐助方的优先事项从紧急和人道主义援助向社会保护的转变。

由于侧重增加公共社会开支，却轻视通过对收入和财富进行累进征税，以公平方式筹集收入，大多数国家未能建立再分配政策的坚实基础。正如二十国集团确认，许多发展中国家的收入调动不足以资助在实现千年发展目标方面取得进展；²⁵ 因此，可能需要在执行2015年后发展议程方面付出很大的额外努力。所以，在公平和可持续发展方面取得进展的条件是建立机构和制订政策，以便加强收入调动，并对收入和创收资产进行累进式再分配。如果不能取得上述发展，发展努力仍将依赖国际发展援助和(或)累退式债务融资。

在贸易自由化后，发展中国家的税务改革通常可能包括累退式效果，让中等收入群体以及有时候的低收入群体承担不成比例的税负，并将此作为取代不断减少的贸易税收的手段，其结果有好有坏，特别是在低收入国家。设立侧重征收增值的半自治税收机构等快速解决方案使一些发展中国家得以迅速获取收入，然而这些国家未能以累进方式采取上述做法，并进一步局限于不利于充分和累进地调动收入及发展现代综合公共行政的行政结构，而这些是国家建设和可持续发展所需要的。

寻求增强税务公平

一些国家在过去十年已采取步骤，制定支持减少不平等和促进可持续发展的再分配政策，特别是在拉丁美洲。该区域采取新办法是受到寻求增强税务公平及

²³ 可在以下网址查阅关于该倡议的讨论情况：<http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/unceb2009-gfc-un.pdf> 及 <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>。

²⁴ Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*.

²⁵ 二十国集团，“支持建立更有效的税收制度”，向基金组织、经合组织、联合国和世界银行组成的6.20发展工作组提交的报告(2011年)，可查阅 <http://www.oecd.org/g20/topics/development/48993634.pdf>。

“财政交换”原则的启发，²⁶根据该原则，各国政府在涨税的同时应提高向广大民众所提供服务的数量和质量。²⁷

拉丁美洲的增值税率基本未变，但一些国家提高了奢侈品的消费税。许多国家更加重视累进所得税制。还有许多国家更加重视累进式收入调动，并为此采用累进个人所得税(如乌拉圭)或企业最低税额(如墨西哥)，或降低适用最高直接边际税率的人均收入标准。大多数国家政府取消了对跨国公司有利的一长串豁免、扣减和免税期清单，这些吸引外国投资的措施在 1980 年代和 1990 年代推出，却未产生预期效果。

鉴于税收管理机构无法确定潜在纳税人的资产和收入，还加强了推定征税，即税务机关根据总收入的客观指标(例如资产、雇员人数和电力消耗)计算出个人或公司收入估计数，并据此征税。对自营职业纳税人的征税也有所简化。此外，若干拉丁美洲国家征收金融交易税，并由此贡献了 0.3%到 1.9%的国内生产总值；例如，巴西 2011 年征收的环境税在国内生产总值中所占份额超过了除土耳其之外的二十国集团内其他任何国家。

在全球一级，财富仍然高度集中，占人口 1%的最富有人群拥有全球财富的 40%，²⁸ 85 名首富的财产净值估计数相当于最贫穷的世界一半人口的净值。在国内一级，财富同样集中，许多国家的最富裕阶层控制了国家财富总额的 70%至 90%。²⁹

在大多数国家，目前仅对固定资本征收财富税，主要采用住宅物业税的方式。然而，高净值财富主要集中在金融资产，这些资产往往被建立在避税地和境外金融中心的不透明所有制结构掩盖，国内税收管理机构鞭长莫及。虽然国内监管机构可提高包括对流动资金征收的财富税，但如果不开展国际协调对金融保密进行全面打击，总会有部分目标税基逃离监管机构的权限。因此，自动信息交换及建立披露信托和其他法律结构实际所有人的登记册等现行举措至关重要，有助于各国政府通过挖掘对财富征税的巨大潜力来支持可持续发展。

为促进可持续发展减少不平等的国际层面

鉴于全球化和日趋严重的全球性环境挑战(最显著的是气候变化)，可持续发展必须是全球化的进程，而所有国家的国家发展道路都是该进程的组成部分。

²⁶ 反映在拉丁美洲和加勒比经济委员会多年来的政策建议和出版物中。

²⁷ Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*.

²⁸ 联合国开发计划署，《被分割的人类》。

²⁹ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2014)。

经济全球化程度的明显不对称——在全球一级，资本流动性极强，高技能工人具有部分流动性，而非熟练劳动力流动性更为有限——成为全球不平等日益加剧的驱动力。低收入国家和最不发达国家中最稀缺的金融资本和人力资本外流使这一问题雪上加霜。

移徙、不平等和可持续性

各国正在日益促进高技能人才的流动，试验循环迁移方案，并推动劳动力在区域合作机制内的自由流动。然而，低技能工人的流动在很大程度上仍缺乏管制，原因包括最近金融危机的阻碍，以及越来越多的国家的仇外情绪加剧。人口贩运十分猖獗，移民遭到虐待和剥削，而本地工人在劳动力市场面临不公平竞争。

关于国际移徙，来自国外家人的汇款用于投资教育和健康，提高人力资本，促进实现发展目标。同时，应通过合作、正当招聘和发展本国劳动力来消除发展中国家高技能工人移民出境的负面影响。

由于迁移和流动是全球化的重要组成部分，政府应制定计划，促进安全、有序、正规的迁移流动，尊重移民权利，反对歧视、剥削和虐待。为利用迁移促进发展，并解决其挑战，各国政府应加强合作，发展新的伙伴关系，并将迁移问题纳入本国发展战略和 2015 年后发展议程。

国际税务合作

资本的国际流动等因素阻碍了对资本收益征税，从而对国家再分配机制形成重要制约，进而限制了公共资源和征税累进性。

处理这一问题的可能措施包括减少给予外国投资者的税收优惠；提高国际金融交易的透明度，包括增强与保密管辖区和转让错误定价有关的透明度，并加大全球和区域税务合作。正在进行的国际政策讨论也正在考虑其他方法，如统一税收以及如何确保现有方法更适合于发展中国家的实际需求。

从全球不平等角度来看，特别重要的是确保低收入和最不发达国家从国际税务合作进展中充分受益。这也将有助于为提高受援国的税收行政管理能力而分配更多的官方发展援助，从而确保通过援助降低而非增强财政依赖性。

全球决策

在全球及国家一级，经济不平等和政治不平等紧密相联。全球经济治理体系的特点是某些特性和结构在不同程度上促进或允许具备最强经济实力的国家主导决策，并将其制度化。这些因素在很大程度上造成持续无力应对气候变化或无

法在全球一级建立有效的税务合作。正如发展政策委员会在其第十六届会议的报告中所述：³⁰

决策和流程覆盖的不对称对结果的不对称产生重要影响。国内或国家不平等具有国际维度。虽然各国内部的不平等主要属于各国政府的工作范畴，但有些例子表明，全球规则的存在或缺失会加剧上述不平等或制约在国家一级采取减少不平等的政府行动。例如，促进发展中国家采取国际商定的最低社会标准的各项倡议获得了国际合作所提供的财政和技术资源支助。疫苗的开发及热带疾病和艾滋病毒/艾滋病等全球大流行病的医疗进步极大协助各国改善了民众福祉。与此同时，严格的专利保护增加了发展中国家基本药物费用，使其更难改善其民众的健康状况，尤其对低收入和贫穷阶层而言。缺乏国际财政合作为跨国公司和富人的避税行为提供了便利，并减少了各国政府可用来执行减贫和分配政策的资源总量。不受管制的资本流动导致发展中国家就业和产出波动性加剧，往往影响到最弱势的社会阶层。

全球金融危机爆发后，虽然新兴市场经济国家的声音有所增强，但最不发达国家和许多其他发展中国家的声音仍然多被屏蔽。为应对全球不平等及全球可持续发展等相互关联的挑战，必须建立或加强包容和民主的结构，让所有区域和国家组别在平等基础上有效参与和承担问责，同时提高透明度，并对各国政府及其代表的人民承担起更强和更平等的问责。

结论和建议

在过去三十年里，各国内部的不平等呈上升之势。各国政府和其他利益攸关方采取的公共政策行动可发挥作用，因此是解决和减少不平等的重要起点。《概览》提出结论和建议如下：

- 需要根据国家具体情况设计和实施减少不平等的政策框架。
- 支持最低生活工资的综合就业框架及广泛获得优质社会保护和社会服务已被证明可有效减少收入不平等。
- 减少不平等的综合就业框架必须得到宏观经济政策的支持，这些政策应提供激励措施，鼓励对就业密集型部门进行生产性投资及扩大有形和社会基础设施。
- 其他相关政策包括增强税务制度的累进性、提高直接征税的份额、改进税务征收、实施最低工资政策及降低利率。

³⁰ 见《经济及社会理事会正式记录，2014年，补编第33号》(E/2014/33)，第二章，第20段。

-
- 再分配政策也可成为促进可持续发展的关键手段，例如，对不可持续的生产和消费模式引发的负面外差因素征税，或为生产性投资、金融稳定性或环境可持续性提供激励措施。
 - 增强妇女权能有助于更好地保护共同财产资源；因此，在共同财产资源管理方面扩大性别平等对于实现环境可持续性是一种手段，也是一项成果。
 - 从减少全球不平等的角度出发，特别重要的是确保低收入和最不发达国家以及其他国家都从国际税务合作进展中充分受益。
 - 应在发展中国家提高综合住户收入和支出调查的频率、质量和覆盖面，以便评估在减少不平等及其他人类福祉指标方面取得的进展。
-