



贸易和发展理事会

第六十一届会议

2014年9月15日至26日，日内瓦

临时议程项目3

高级别会议部分：通过贸易与发展消除不平等：

2015年后的挑战

在 2015 年后发展议程中通过贸易与发展消除不平等

贸发会议秘书处的说明

内容提要

随着国际社会对 2015 年后发展议程的讨论，目前，人们已经很清楚，不平等问题将构成可持续发展目标的不可或缺的组成部分。实证证据表明，1980 年代初以来世界经济的一个特点即是收入不平等的日益加剧。目前的全球收入分配模式在国家间和国家内极度不平等。在某种程度上，由于中国的迅猛增长，国家间的不平等近来有所缓解。但如果不把中国考虑在内，则国家间的不平等在今天要甚于 1980 年。国内的不平等在大多数国家都恶化了，这是由于工资在总产出中所占比例持续下降，以及采取累进程度较低的税制，而社会转移支付也不再那么慷慨。其他形式的不平等，例如财富分配、两性差异和受教育机会上的差异也很重要，因为它们可能严重损害机会平等和社会流动性。



虽然增长与不平等之间的关系很复杂，但近来的研究表明，严重不平等可能妨碍社会实现包容性和可持续发展。全球金融危机尤其促使人们深刻认识到不平等的日益加剧、不受监管的金融市场的兴起以及经济和社会安全面临冲击和危局之间的联系。不平等的加剧，既非妥善的经济增长的必要条件，也非其自然结果，因此可以通过积极的经济和社会政策加以改变。不建立综合性政策框架，并以促进增长和创造就业机会的宏观经济政策和立足发展的产业政策为其支柱，就无法实现包容性和可持续增长。为增加发展中国家赶上发达国家的机会，进而缩小全球不平等，需要推行协调一致，相辅相成的宏观经济、产业、贸易、环境和社会政策。国家一级的政策协调应辅之以国际一级的政策协调，为各国提供必要的政策空间，借以执行其国家发展战略，实现可持续发展目标。

一. 不平等问题重回国际议程

1. 近几十年来，经济不平等问题在国际社会议程中往往缺失，如今又再度成为一个重大关注。国家之内和国家之间，财富与收入日渐分化的趋势，不仅引起专家们的重视，而且引起更广泛的社会阶层，尤其是决策者的重视。以往对不平等的关注主要是在道德和伦理层面，而新近的共识则是，现存的不平等状况还可能造成破坏性的经济和政治后果。

2. 2000 年通过的《千年发展目标》激励了国际社会在减贫方面的政治意愿和努力。这些努力引发了大量关于贫穷问题的研究，伴随而来的目标聚焦了世界对极端形式的社会剥夺的关注，主要是在贫穷、营养、卫生和教育方面。

3. 在不平等问题上，似乎也在发生侧重点和政策立场的类似转变。随着国际社会对 2015 年后发展议程的讨论，目前，人们已经很清楚，不平等问题将构成可持续发展目标的不可或缺的组成部分。实际上，目前关于准备到 2030 年达成的 17 个目标的清单即包括缩小国内和国家间的不平等。¹

4. 因此，通过贸易和发展消除不平等是追求 2015 年后更具可持续性和包容性发展的不可或缺的组成部分。这特别涉及彻底反思不平等有利于增长的传统看法。这还涉及改变过去三十年来在决策方面的因循守旧方针，正是这种方针，导致不平等程度日趋严重。最后，还需要有一种国家和国际政策协同一致地处理发达国家和发展中国家面临的紧迫问题的世界眼光。

二. 国家间经济不平等的最近趋势

5. 由于缺乏数据，全球不平等的规模及其演进很难加以测量。不过，所有的研究报告都表明，目前的全球收入分配模式极其不平等。例如，按照最广泛使用的不平等指标(基尼系数)计算，世界的收入分配为 0.67，比最不平等国家还要不平等。以帕尔玛指数作为另一种标准，测量人口中最富裕的 10%与最贫穷的 40%的总收入之比，也得出了类似的图景。就世界整体而言，2005 年的帕尔玛指数为 13.5。在大多数国家，该指数低于 2，仅在牙买加，该指数高于世界水平。

6. 大多数的研究报告还表明，总体不平等仍然主要源于国家间的不平等，约占 60%到 90%。一份最近的研究报告估计，全球不平等的 85%源于国家平均收入的差异，只有 15%可归因于国家内的变量。²就统计学而言，地理位置较之其他因素，更有可能决定个体在全球收入分配中的地位。这是由于，生产能力在世界范围的空间分配非常不均衡，仍然明显地向先进的工业化国家倾斜。

¹ 可持续发展目标不限成员名额工作组，2014 年，成果文件，7 月 19 日。

² B Milanovic, 2012 年，“全球不平等，从阶级到地理位置，从无产阶级到移民”，《全球政策》，3(2)125-134。

7. 比较过去几十年来最富裕的 15 个国家与最贫穷的 15 个国家的人均收入，突出显示了差距究竟有多大。1980 年代，这些最富裕的国家的平均收入为最贫穷国家的 44 倍，1990 年代为 52 倍，2000 年代为 60 倍。进入新千年以来，许多发展中国家的经济迅速增长，多少缩小了这一差距，使二者之比由 2000 年的 62.3 降低到 55.8。

8. 在更一般的意义上，过去三十年来，国家间的不平等是沿着同样的轨线演化的。按照以美元购买力平价计的各国人均国内生产总值衡量，国家间收入不平等的基尼系数自 1970 年代末不断上升，到 2000 年代初达到 0.58。这其中的主要原因是 1980 年代的债务危机导致许多拉丁美洲和非洲国家的增长停滞和 1990 年代大多数转型期经济体的增长崩溃。进入新千年后，随着许多发展和转型期经济体的增长率再度大幅度上升，国家间的收入差距在一定程度上缩小了，基尼系数下降到 0.56。

9. 在测量全球不平等时一个经常碰到的欠缺是没有考虑到生活在不同国家的民众的人数。如果关于国家间不平等的数据按人口加权，图景就会大为改变。首先，它表明，直到上一个十年的最后一年，国家间的人口加权收入不平等明显高于按第一个定义得出的结果。这反映了两个人口大国(中国和印度)长期以来始终是低收入国家的事实。第二，人口加权收入不平等的演化更准确地反映了这两个大国的增长绩效。当这两个国家的增长率超越世界其他国家时，国家间的经济不平等开始缩小。

10. 数据表明，加权基尼系数从 1980 年到 2010 年降低了 10 多个百分点，下降主要是源于中国的迅速增长。如果不把中国考虑在内，则国家间不平等的加权和加权基尼系数在 2010 年都要高于 1980 年。因此，尽管有最近的一些改善，但国际不平等仍然很严重。即使国家间的不平等相对而言缩小了，但其绝对值仍在升高，因为富国与穷国之间的平均收入差距已从 1980 年的 18 525 美元增加到 2010 年的 32 000 美元。

三. 国内经济不平等的最近趋势

11. 全球不平等的全景必须考虑到国家间和国内的收入不平等。国内的经济不平等是由于决定了收入的初次和二次分配的种种因素的相互作用。初次分配，又称功能性分配，是指生产要素(劳动力、土地和资本)之间的收入构成。二次分配，往往称为个人收入分配，来自政府政策(税收、补贴、社会转移支付等等)对初次分配结果的修正。

12. 近来的趋势动摇了主流经济学家对长期稳定的功能性收入分配的信念。1980 年以来，工资在许多发达国家和发展中国家中所占比例一直在明显和持续下降。世界总产出中的劳动收入比例从 1980 年的 62.5% 下降到 2010 年的 54%。这表明了与世界产出增长相比，劳动收入增长缓慢，与利润比例的增加相对应。

13. 这一趋势在发展中国家表现得尤其明显。例如，据经济合作与发展组织(经合组织)称，1990 年到 2009 年之间，在有数据可查的 30 个发达经济体中，有 26 个经济体的劳动报酬在国民收入中所占比例下降了，在这些国家，劳动报酬在国民收入中所占比例的中间值从 66.1%大幅度降至 61.7%。1980 年以来，奥地利、大国、爱尔兰、新西兰和葡萄牙的下降均超过了 10 个百分点。战后关于工资增长与生产力提高保持同步的社会共识的崩解，以及金融部门日益高踞实体经济部门之上，是发达国家功能性收入分配发生变化的主要原因。³

14. 在发展和转型期经济体，功能性收入分配也发生了一些深刻变化。尤其是在 1990 年代初社会主义中央计划体制崩溃后，转型期经济体的工资比例急剧下降。在该一时期，亚美尼亚、阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和乌克兰的工资比例跌落了 15 到 23 个百分点。尽管近年来一些转型期经济体有所复苏，但其平均比例仍然大大低于 1980 年代。

15. 许多发展中国家的功能性收入分配状况动荡不定。总的说来，工资所占比例趋于下降，虽然各国之间有很大不同。反复出现的衰退、断续的高通货膨胀、外部冲击和政治变化强烈影响就业和工资，有时导致了这些变数的巨大摆动。尤其是，1980 年代的债务危机造成大多数拉丁美洲国家的工资在国内生产总值中所占比例下降。尽管 2000 年代有所改善，但工资比例始终没有回到以往的最高点。

16. 在亚洲和非洲，自谋职业者仍然构成劳动力的很大一部分，因此，有时相互抵牾的因素的相互作用就导致了功能性收入分配的变化。例如，从农村到城市的迁徙可增加工薪阶层在总就业中的比例，而劳动力供应过剩将倾向压低实际工资。因而，虽然工资比例一般会随着整体收入增长而提高，但近来这一联系不断减弱。在一些情况下，收入中工资比例的提高要慢于人均国内生产总值的增长，在另一些情况下，这一比例甚至下降了。

17. 在印度，生产要素收入的走势显示了强化不平等的趋势，因为工资比例从 1990 年代占国民总收入的 40%降低到了 2010 年仅占 34%。在中国，国内生产总值的迅速增长并没有相应带来工资的类似增长。如此一来，工资在国内生产总值中所占比例就由 1990 年的 62%降低到了 2008 年的 47%。

18. 功能性收入分配的这些趋势如何影响家庭可支配收入，在很大程度上取决于政府的再分配措施。因此，收入的初次分配由政府政策作出一定程度的修正，产生个人收入分配。各国的修正程度互有不同，但总的来说，在发达国家更为广泛。在福利方案规模更大，财政再分配更多的国家，不平等程度一般较低。

19. 发达国家的一个突出特点是源自功能性收入分配与个人收入分配的缩小不平等措施之间的巨大差异。2000 年代，发达国家的这一差异平均达到 13 个百分点。在发展和转型期经济体，政府的行动对初次收入分配产生较小程度的修

³ 经合组织，2012 年，《经合组织 2012 年就业展望》，经合组织出版社。

正，差异分别仅达 2 个和 4 个百分点。因此，许多发达国家主要是由于公共部门规模巨大，收入不平等要低于世界其他国家。

20. 过去三十年来，收入不平等在许多发达国家和转型期经济体，以及亚洲发展中国家明显扩大了。1980 年代和 1990 年代，收入不平等在拉丁美洲和非洲也有所扩大，但在 2000 年代则急剧缩小。由于人们对这些地区性趋势的认识，可因人口大国的变化产生偏差，必须基于具体的国家经验来审查这些趋势，以得出完整的图像。

21. 1980 年到 2010 年之间，大多数发达国家的个人收入分配不平等加剧了。资本收入增加了其在总收入中所占比例，压制了劳动力收入，受益者是少数资本拥有者。此外，工资和薪酬分配中的不平等加剧，工资较高的工人的收入要比工资较低者增加得更多。最后，再分配措施在修正初次收入分配方面的效果减弱，反映了许多发达国家转向累进程度较低的税制，同时社会转移支付也不再那么慷慨。

22. 在转型期经济体，1990 年代的经济崩溃对工薪阶层产生了不成比例的严重影响，政府的财政危机导致了削减社会转移支付。仓促和不透明的国家资产私有化在许多国家中造成财富集中，将不平等程度推向新高。在此情况下，许多 1970 年代和 1980 年代不平等程度最低的国家，到 2000 年代初进入了最不平等国家行列。

23. 在拉丁美洲，1980 年代和 1990 年代不平等的加剧是与企业和公共部门削减正规工作机会同时发生的，在大多数情况下，都有其增长缓慢和投资率下降的背景。相形之下，2000 年代初以来，收入差距缩小了，这部分是由于持续的经济复苏，但也是由于推行了一系列进步的政策措施。2002 到 2010 年之间，地区平均基尼系数下降了 4 个百分点，南美一些国家则下降得更多。新的政策方针包括反周期财政政策，增加税收制度的累进程度，最低工资管制和增加在各种社会支助方案中的政府开支。

24. 非洲与拉丁美洲一道，是世界上最不平等的地区。2010 年，世界上 10 个收入分配最不平等的国家，有 6 个是在撒哈拉以南非洲。然而，各国之间，收入分布存在巨大不同。例如，最高十分之一的人群与最低十分之一的人群，二者收入之比，在坦桑尼亚联合共和国为 10.5 倍，在南非则为 44.2 倍。趋势表明，1980 年代和 1990 年代，除北非之外，所有次区域的不平等都扩大了。在 2000 年代，不平等在南部非洲缩小，西非也有程度较低的缩小，但其他次区域少有变化，甚至扩大了。这些消极趋势的一个原因是在许多自然资源丰富的国家，地方精英，连同外国资本，能够占有不断增长的自然资源租金。

25. 在亚洲，不平等趋势不那么明显，因为不平等在一些国家扩大了，在另一些国家则缩小了。然而，考虑到收入差距扩大的国家是一些人口最多的国家，整体说来，1980 年代以来，该地区的不平等大大加剧。在南亚，伴随全球化进程而来的是所有国家的不平等加大，只有巴基斯坦例外，该国整体上处于稳定状态。在东亚和东南亚，若干经历了结构性转型的国家，其不平等扩大了，因为技

术变革的加速为收入较高阶层的更熟练工人创造了新的就业机会。此外，经济和财政自由化收窄了再分配政策的余地，增加了来自金融活动的收入。不过，亚洲危机之后，马来西亚、菲律宾、大韩民国和泰国因大力投资于公共教育和加强再分配政策，其基尼系数下降了。

26. 在中国，基尼系数从 1984 年 0.27 的低位跃升至 2009 年的 0.47。政策改革，尤其是 1985 年以来的改革，急速扩大了城乡收入差别。这些政策改革还导致了技能溢价的上涨和公司利润的增加，加剧了农村内和城镇内的不平等。贸易和产业政策偏向在沿海地区创办经济特区、出口导向公司和资本密集部门，而忽视了小企业。公共政策不能抵销功能性收入分配的恶化，因为财政分权政策导致在 1990 年代中期，国家税收对国内生产总值之比降低到仅达 10.2%。最近宣布的调整，转向了内需拉动增长的模式，有可能扭转中国收入分配中的此类一些趋势。

四. 其他也很重要的经济不平等形式

27. 经济不平等有若干相互关联的层面，其中最突出的是收入不平等。然而，经济不平等也是财富分配不均以及受教育和获取基本服务的机会不同带来的结果，这反过来又常常是由社会、种族和性别因素决定的。这些因素可以严重破坏机会的平等和社会流动性，造成严重的经济、社会乃至政治后果。更有甚之，高度的经济不平等往往因财富的日益集中而固化，而财富的日益集中产生了一个二元社会，在这个社会中，一部分人口能够付得起优质的私人教育、卫生和基本服务，其他人却因公共服务不足而只能得到劣质服务。

28. 收入的分配与财富的分配密切相连。一般说来，财富的集中往往超过收入的集中，因为财富代表了多年积累和代代相传的金融和实物资产。一般来说，总财产的一大部分集中在最富有的百分之一的手中。在提供数据的国家，最顶层的百分之一在总财富中所占份额，大大超过底层的百分之五十。例如在美利坚合众国，最顶层的百分之一人口拥有 33.8% 的财富，而底层的 50% 只拥有 2.5%。法国的数字为 24% 和 4%，印度尼西亚为 28.7% 和 5.1%。

29. 在有数据可查的几个发达国家，战后时期财富与收入之比相对稳定，约为 4。1980 年代时开始增加，到前一个十年结束时达到 7。这一增加反映出资产价格强劲上升，主要产生了金融财富。在几个发达国家(加拿大、荷兰、瑞士和美国)，金融财富所占份额实际上超过了实物资产所占份额。

30. 发展中国家的财富与收入之比往往低于发达国家，通常只是后者数字的一半。但非金融财富在总财富中所占份额往往远高于发达国家，因为在发展中国家，土地和住房更加重要，而金融市场则欠发达。因此，在许多发展中国家，土地所有权的分配不平等是不平等状况的一个特别重要的组成部分。土地集中的情况在拉丁美洲国家最严重，其基尼系数为 0.81，其次是西亚和北非(0.66)、东欧

(0.62)、南亚(0.59)、经合组织国家(0.56)、东亚(0.51)和撒哈拉以南非洲(0.49)。因此，土地所有权的平等在全世界大大高于收入的不平等。⁴

31. 两性不平等是经济不平等的一个重要和不可分割的一部分，具有多种形态和形式。关于劳动力市场，具有同等资格、做同样工作的妇女，其报酬一般少于男子。拥有公司、担任高层管理职务或从事全职工作的妇女比例较低，这也表明多数妇女在劳动力市场的地位低下。即便具有类似的资格，妇女更可能从事不稳定、低报酬或无报酬的工作，难以获得报酬丰厚的工作。最后，她们从事大都无法无报酬的家务工作。尽管与性别有关的收入不平等属于经济不平等最普遍的形式之一，它在汇总统计数据中最不明显。

32. 受教育的机会是促成机会平等的一个关键因素。如果受教育的机会限于高收入群体，将使现存的社会分层和收入不平等永久化，并阻碍社会的流动性。受教育的机会已经大大改善，这在很大程度上是由于一致努力实现千年发展目标。因此，与过去任何时候相比，如今都有更多的人获得受教育的机会。然而，低收入仍是阻碍各级教育的主要障碍。例如，在拉丁美洲，来自最底层五分之一人口的五个儿童中，只有一人上完中学。在撒哈拉以南非洲，只有 17.5%的儿童入学前班，而在高收入国家，则为 85%。总体上来说，受教育的直接费用越高，越可能吓退较穷家庭，或给其造成沉重负担。

五. 不平等与全球化

33. 根据现有数据，不平等是在十九世纪末、二十世纪初的全球化最初阶段明显加剧。其后，先是在 1914 年至 1945 年的大规模经济和政治动荡之后，然后是随着福利国家的兴起，这种现象在所有发达国家都减弱了。根据这些趋势，Simon Kuznets 得出以下结论，即不平等在资本主义发展的早期阶段增加，然后趋于减少。后来经济学界普遍接受这一反向的 U 字型曲线，认为它是所有国家都会经历的普遍格局。对发展中国家来说，这似乎意味着，较高等度的不平等是初期发展努力必然要支付的代价，然后在收入增加时会回到较能容忍的水平。

34. 这些思想是在资本主义黄金时代形成的。在那个时代，产出经历了速度最快、时间最长的扩展。从第二次世界大战结束，到 1970 年代初第一次石油危机，发达国家和发展中国家的年平均增长率约为 5%。紧接着是基础广泛的繁荣，但这不是难以管理的结构压力和市场力量的结果，而是由于战后重建欧洲经济的努力、慎重的充分就业增长政策，以及在国内和国际两级对金融市场的严格管控。

⁴ 贸发会议，2012 年，《2012 年贸易与发展报告：包容和平衡增长政策》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

35. 反对这些政策和规章制度的意识形态潮流始于 1970 年代中期，并贯穿最近的金融危机，这恰好与日益严重的收入不平等时期相对应。吊诡的是，就在收入分配开始发生显著变化时，关于经济不平等问题研究却开始遭受冷落。不过，前面谈及的趋势最近已在发达国家和发展中国家引发对这一专题的新的研究。

36. 尽管 Kuznets 的理论不足以解释最近的事态发展，但几个重要的问题却亟需答案。不平等在全球化最初阶段与第二阶段之间的缩小，是否仅是对大趋势的暂时背离？实际上，如果此种大趋势存在，是否资本主义经济的自然倾向就是导向愈来愈不平等的分配结果？⁵ 造成这一不平等的原因何在？不平等加剧对增长与就业等经济变数、社会流动性和稳定性等社会变数以及权力集中和民主制度方面的政治结果有何影响？最后，如果经济不平等将导致经济、社会和政治领域的严重后果，则如何确定缓解这些后果的公共政策的范围？尽管目前这类许多问题都没有明确答案，但最近的研究在一定程度上揭示了不平等对经济、社会和政治变数的影响。

37. 教科书上关于增长与平等之间的交换理论非常注意贸易或技术是否是全球化与收入不平等之间的主要联系，以及普遍的(效率)提高是否抵销了当地代价(就收入或就业损失而言)，如果是这样，如何以最好的方式补偿“损失者”。但这一讨论迄今没有得出结论，这部分是因为，鉴于全球化这些不同方面的时间和范围，这一权衡很难与各国的广泛经验相契合。⁶

38. 传统的观点是全球化将促进发展中国家收入的更大平等，其依据是假定，一个国家如有开放的市场，在生产和交易产品时就可最大限度地利用其充裕的生产要素。由于发展中国家最充裕的要素是非熟练劳动力，在自由贸易的情况下，他们的生产应集中在需要非熟练劳动力的农产品和工业制成品上。因此这将增加对非熟练劳动力的相对需求，使工资在国内收入中的份额提高，世界范围的工资不平等缩小。

39. 然而，在贸易自由化和不平等趋势方面，许多发展中国家，尤其是非洲和拉丁美洲国家，却有不同的经验。在这些国家，有许多不是专门生产需要非熟练劳动力的产品，而是专门生产一般而言资本更为密集的初级商品。其结果是这两个大陆的经济体的去工业化。例如在非洲，1970 年代到 1990 年代后期，制造业在国内生产总值中所占份额一直在 14% 左右浮动，而到 1990 年代后期开始下降。2012 年，制造业在非洲的增值总额中仅占 9.1%。由于正规部门的就业机会随着去工业化减少，初级商品生产和出口的专业化又没有产生新的就业机会，经济不平等随之加剧。这与东亚新兴工业化经济体的情况形成鲜明对比。在东亚，贸易自由化是在成功推行了产业政策之后开始的，取消保护和支持在很大程度上是因为不再需要这样做。

⁵ 例如，T Piketty, 2014 年，《二十一世纪的资本》，哈佛大学出版社，坎布里奇，马萨诸塞，美国。

⁶ 贸发会议，1995 年，《1995 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

40. 然而，如贸发会议的几项研究报告中所讨论，贸易并不是形成当代全球化进程的主导经济力量。证明它是日益不平等的来源的证据似乎更有说服力。在多数国家，收入顶层(有时仅为人口的 1%)从经济繁荣中获益最大(有时是惟一的获益者)，他们通过资本收益和利息支付获得的放款利息收入之高，在更严格管制的金融结构下是不可能的，或者说在几乎不到一代人之前，甚至是不可想像的。资本的流动性，使得对其征税变得更加困难，降低了劳动力的谈判能力，增加了国家对累退税制和证券市场的依赖，进一步放大了金融主导的全球化在分配方面的负面影响。⁷ 越来越多的研究开始把目前危机的规模与这些不平等联系起来，指向它们对需求构成的扭曲，促使重金融投资、轻实体投资的激励措施，以及它们与日益脆弱的债务驱动增长模式的联系。

41. 已经确定收入不平等可通过四个途径对经济增长和稳定造成负面影响。第一个途径是对总需求的水平和构成造成影响，第二个是不平等与社会政治不稳定之间的关系，第三个有关高度不平等的政治经济影响，第四个有关不完美的资本市场和对教育的投资。

42. 需求水平和构成是决定增长的重要因素。一般说来，企业家根据对其产品未来需求的预期来作出投资和雇佣决定。如果一国的工资较高(不平等程度较低)，未来的需求就会较高。因此，不平等程度较低将对需求的水平和构成具有积极影响，从而刺激投资、就业和增长。相反，工资萎缩将对这些变数产生不利影响。

43. 收入不平等还可能影响一国的社会和政治稳定。经济不平等可能导致犯罪率升高，有组织犯罪严重，腐败猖獗，产权受到侵蚀，交易和安全成本增加，这一切都将使投资者产生不确定感，并压制经济增长。在极端情况下，日益严重的不平等可能最终引发社会和政治动荡。

44. 政治经济模式强调在政治领域中不平等与增长之间的联系。基于所确定的不同模式，中位选民将要求增加或减少再分配，以改变市场造成的功能性分配的结果。然而，由于收入和财富的集中加强了，较富有的人更有可能影响政治结果，进而操控有利于他们的倾斜性政策。如果社会的较富有成员对经济政策有更大的影响力，其结果对于增长可能是有害的，例如，采取有利于在金融部门而不是在实体部门投资的政策。因此，日益严重的不平等，如果不受控制，势将破坏民主制度。⁸

45. 第四个途径强调收入不平等、不完美的资本市场与教育投资之间的相互作用。由于教育费用昂贵，社会的较穷成员无法达到从社会的角度来看的最佳教育水平。因此，在人力资本是经济增长的主要驱动力时，由于贷款方面的限制可以限制总的人力资本积累，不平等就可能对经济增长产生负面作用。此外，资本市

⁷ A Jayadev, 2007 年，“资本项目开放与收入中的劳动份额”，《剑桥经济杂志》，31(3): 423-443。

⁸ J Stiglitz, 2012 年，《不平等的代价》，W.W. 诺顿出版公司，纽约和伦敦。

场的不完美导致穷人没有能力投资，甚至在项目的回报率很高时也是如此。由于高度的不平等剥夺了許多人获得教育和贷款的机会，它阻碍了国内市场的扩展。换言之，资本市场不完美的造成缺少获得贷款的机会，进而拉低了经济的增长率。

46. 后两个途径还可能对 2008 年全球金融危机的爆发起到推波助澜的作用。在某些发达国家，付给公司经理人和金融代理人的报酬极高，导致追求短期利润和股东分红的极大风险。其结果是不透明的金融交易盛行，而危机的本质即在于此。相形之下，工资僵滞意味着，工薪阶层为维持生活水平被迫举债。因此，收入的过度集中是导致全球危机的因素之一，因为它会对顶层收入获取者的反常的激励措施，而其他收入群体则债台高筑。

47. 政府应对全球金融危机的方式进一步推高了经济的不平等。由政府出资解救私营金融机构，等于是劫贫济富，因为通过私人损失社会化的过程，危机解决办法的财政代价是由整个社会来承担的。通过对不那么富裕者具有直接影响的增税和减少公共开支来为这些累退式转移提供资金。其后，通过财政紧缩、放宽对劳动力市场的管制和私有化而强制实施的传统式稳定方案，进一步扩大了不平等。自 2008 年危机爆发以来，这一时期最持久的特点之一，是以高失业形式表现出的对现有资源的严重利用不足。

48. 全球金融危机使人们日益认识到，日趋严重的不平等、不受管制的金融市场以及动荡和危机对经济和社会安全的威胁之间有密切的联系。这意味着，高度的不平等不仅阻碍社会实现包容性的增长，而且可能阻碍它们实现可持续的经济增长。

49. 此外，经济不平等可能还通过其他途径对经济增长造成不利影响。资本主义经济若想高效运作，就必须提供数量充足和质量上乘的公共产品。鉴于它们的外部性特点，要达到这些产品的社会最佳供应，只有通过政府的干预。然而，社会在收入和财富方面的分裂越严重，富人就越不愿在共同需要上花钱。结果是在基础设施、基础研究、教育和其他公共产品方面投资不足，降低了经济的效率。

50. 寻租是经济不平等对经济有效运作造成有害影响的的另一个途径。最简单的寻租形式是收入从社会其他群体向寻租者的再分配。它们导致对资源的实际浪费，这种浪费降低了国家的生产力，扭曲了资源的分配，并削弱了经济。垄断势力和对特殊利益集团的税收优待是寻租的一些形式，对经济具有负面影响。当垄断势力产生租金时，价格就会过高，导致其他群体的收入向垄断者转移。收入和财富越集中，就越有可能发生垄断势力和其他形式的寻租。

六. 解决不平等的政策

51. 过去 30 年里，不平等加剧、发展不均衡和增长不稳定成为全球经济的持久特点。人们日益认识到这个问题，不仅对其经济性质，而且对其社会和政治性质给予了越来越多的关注。这些趋势有可能不仅威胁到资本主义赖以奠定的社会契

约，而且威胁到民主制度本身。因此，经济不平等和如何解决这个问题，正在成为我们时代的主要挑战之一。

52. 尤其是认为效率与增长的交换可能不可避免的理念已被彻底动摇，其更原始的扩展，即“涓滴理论”，已经证明是错误的。最近的研究以及发展中国家和发达国家的经济增长经历和不平等趋势，都指向相反的结论：高度不平等有害于增长，还可能对社会和政治稳定造成不利影响。日渐流行的理论是，社会越平等，经济就越趋稳定、包容、可持续和民主。在亚洲几个“小虎”经济体，以及在其之前的斯堪的纳维亚国家，收入和财富相对平等的分配，都表明平等与强劲的经济绩效相关联。⁹

53. 把不平等与增长相连的途径很多，也很复杂。然而，由于 1980 年代推行的政策变革促使不平等加剧，有理由认为，不同的政策会可能减轻甚至扭转这些有害的影响。如果不平等的代价超过它们给整个社会带来的益处，缩小不平等就应该是公共政策的合理目标。

54. 过去 15 年的经验表明，有一种宏观经济方针是与缩小不平等相一致的。如果一个政策框架的目标是把发展生产能力与创造就业机会挂钩，以减少不平等现象，那么财政政策就在这个政策框架中获得主要地位。公共开支和税收是形成一个经济中购买力分布的关键工具，以此加强资本积累过程，从而使经济走上就业机会多多的增长道路。它们也可成为有效工具，帮助建立现代部门企业与其他部分的联系，从而使结构改革进程更具活力，并转向正确的方向。它们可以帮助加快经济活动的多样性，推动对国家发展具有重要战略意义的部门。

55. 若想扩大现有的财政空间，需要公共部门的资金来源多样化和加强国内资源的筹措，这方面的途径是扩大税基，改进税收制度，提高税收制度的累进性。减少或取消免征和税收漏洞，以及吸引更多企业加入正规部门，是极大地拓展税基。

56. 能源和矿产资源丰富的发展中国家，尤其可通过改进资源租金的获取采和再分配，来实现国内的资源调动。资源丰富的国家可改变目前为对在农业和矿业投资的外国人提供极优惠条件的做法，增加其财政收入。在农业方面，这意味着对租赁给大规模投资项目的土地征税，或提高现行的土地税，以及修正对这些项目所开展活动的征税。在采矿方面，政府可通过提高税额、特许权使用费、所得税或在具体情况下提高出口税，来增加收入。这些税收可直接用于加强人力资本形成和扩大基础设施，从而为经济多样性提供长期基础。由于产生这些租金的资源是可耗尽的，这一点特别重要。

57. 发展中国家而言，最近的教训之一，是需要避免经济的金融化。此外，必须限制外债并调动国内资源。对外国来源的依赖应当是有选择性和可持续的，以避免严重限制政策空间的高额外债。应通过发展严格监管的银行网络来调动国内

⁹ 贸发会议，2011 年，《贸发会议秘书长提交贸发十三大的报告：发展主导型全球化：达成可持续和包容性发展的道路》（纽约和日内瓦，联合国出版物，UNCTAD (XIII)/1）。

资源，从而积累资本。它还意味着提高开发银行的作用。开发银行可采取反周期行动，为对国民经济具有重要战略意义的部门提供贷款。

58. 外国投机资本的大量流入可能对国民经济产生有害影响。它使得当地货币估价过高，因而惩罚出口，刺激进口。它还导致当地资产升值，产生早晚会破灭的泡沫。被外国资本流入和流出助燃的这一繁荣与萧条模式，危害国民经济，应不惜一切代价加以避免。它使经济处于长期萧条，对穷人产生持久的后果，直接增加了不平等。为限制投机资本的大量流入和流出，应采取不同措施来管控资本。

59. 在管控资本的同时，发展中国家应选择中间汇率制度，以尽量缩小货币危机的风险。这些制度可指向一个稳定且具有竞争性的汇率，它是启动增长的关键因素，可促成经济多样化，并使不平等保持在合理的范围内。

60. 应对贸易自由化进行管理，以防止受到进口竞争的部门垮台。在许多发展中国家，尤其是在非洲和拉丁美洲，不加选择的大规模自由化已导致过早的去工业化。这一过程消灭了正规部门成千上万的体面工作，加剧了经济不平等。如果贸易自由化通过技术现代化促进了增长，它就应该在任何可能的情况下，都伴有补偿方案和积极的劳动力市场政策，以减少对工资不平等的影响。

61. 货币政策如果目的不仅在于低通货膨胀，而且在于充分利用资源，也可有助于减轻经济不平等。可采取别一种货币政策，不是旨在实现一位数低通货膨胀，而是针对具体国家的重要实际变数推行某种宏观经济战略。这些可以包括复合增长、生产性投资、创造就业机会或减少贫穷。货币政策必须是针对这些目标的总体宏观政策的一部分，而不是在只针对货币变数的单独轨道上运作。它应该与财政和汇率政策保持协调和一致。由于必须在其他限制因素内实现选择的目标，利率管理还不够，中央银行应使用其他工具，包括直接贷款。政策制定者应避免对任何一个目标持过分僵死的态度，应准备根据形势变化的要求灵活调整目标和工具。

62. 此外，贷款可以是比货币供应量更重要的变数。从这一角度看，贷款额是比其他工具更有效的货币政策工具。在发展中国家，这一点可能尤其重要，因为那里的货币市场和资本市场都不发达。不发达的结果，是很少有家庭和企业能够为消费和投资借到钱。这对微型企业以及小型企业和农场尤其重要，它们不能为贷款提供担保，因此被银行部门认为是不可信任的。为应对这一状况，中央银行可促进向对经济具有重要意义的部门和活动提供贷款。可使用的政策工具包括利息补贴、为某种贷款提供担保，由公共金融机构(例如开发银行)提供贷款，或为商业贷款再融资。

63. 为避免重复全球金融危机对增长、就业和公共财政造成损害，进而加剧不平等，对银行和金融部门进行监管特别重要。一些可能采用的措施包括增加银行的资本总额，加强对它们的监督，采取更严格的审慎管制，加强大银行的风险评估机制，并让国家开发银行在国内资源调动和为经济活动供资方面发挥更大的作用。

64. 努力加强劳工机构往往会减少收入的不平等。可伴随生产力的增长稳步提高最低工资，同时采取减少工资分散的措施来促进包容性增长。失业保险、再培训计划 and 自我确定目标的公共工程计划，也可有效减少不平等。需要加强过去三十年来在多数国家被大大削弱的工资谈判体制。可以大幅度增加体面工作和减少不平等的一个措施，是帮助中小企业成长和发展，从而实现就业的正规化，在最不发达国家尤其如此，因为那里的非正规部门提供多达 80% 的就业机会。

65. 鉴于收入的功能性分配在过去三十年中持续恶化，解决不平等不能只限于采取措施，改善个人收入分配。事实上，要想扭转不平等日益加剧的趋势，需要解决功能性收入分配的问题。总工资份额在这方面有三个相互关联的要素，政策必须关照所有这三个要素。它们是就业水平、工资与生产力增长的关系和自谋职业者的薪酬，在许多国家，后者在工人中所占比例日益增加。

66. 在许多发展中国家和发达国家，经济增长不能产生保量保质(体面)的工作以满足劳动力的需求，是问题的一个关键所在。要想减少不平等，需要采取政策，促进有活力的结构变革，尤其是在这一进程已停滞不前的最不发达国家。¹⁰ 将创造就业机会和充分就业置于经济政策的中心，虽然是解决这一问题的第一步，但却是必不可少的一步。

67. 工资在国内生产总值中所占比例下降的一个重要原因，是在许多经济体中，工资没有与劳动生产率同步增加。这就是为什么除了支持就业和增长的宏观经济政策外，适当的收入政策可发挥重要作用，将收入不平等保持在社会可接受的程度，同时产生创造就业需求的增长。

68. 任何收入政策的一个主要特点，都应是确保平均实际工资与平均生产率同步增长。此外，名义工资的调整应考虑到通货膨胀指标。如果经济中工资与生产率的平均增长加通货膨胀指标同步增加，工资在国内生产总值中所占比例就应保持不变，且整个经济产生数量充足的需求，以充分利用其生产能力。集体谈判机制可有助于收入政策的成功。

69. 为解决国家间的不平等问题，应加强发展中国家的发展前景。更快实现一致性的前提，是国际一级关注发展的游戏规则。尤其应解决对国际金融流入重新实施监管的问题。此外，应通过劳动力的流动来平衡资本的流动性，以推动可导致各国收入趋同的力量。就最不发达国家而言，要想扭转在世界经济中被边缘化的趋势，需要建立新的国际发展架构。¹¹

¹⁰ 贸发会议，2013 年，《2013 年最不发达国家报告：创造就业机会的增长，以实现包容性和可持续发展》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

¹¹ 尤其见贸发会议，2010 年，《2010 年最不发达国家报告：建立支援最不发达国家的新的国际发展架构》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

70. 总之，如果没有一个以促进增长和创造就业机会的宏观经济政策和注重发展的产业政策作为主要支柱的综合政策框架，就不可能实现包容性和可持续发展。更广义地说，为增加发展中国家赶上发达国家的机会，应执行协调的、相辅相成的宏观经济、产业、贸易、环境和社会政策。国家一级的政策协调必须辅之以国际一级的政策协调，为各国执行其国家发展战略和实现可持续发展目标提供所需的政策空间。
