



贸易和发展理事会

第六十六届会议

2019年6月24日至28日，日内瓦

临时议程项目2(a)

实现可持续发展目标 10 的手段

贸发会议秘书处的说明*

执行摘要

本说明是为贸易和发展理事会高级别会议编写的。本说明以会员国提出的一系列指导性问题的出发点，讨论实现可持续发展目标 10 的手段问题，即减少国家内部和国家之间不平等的问题。本说明简要概述了经济不平等方面的各种趋势，并讨论了造成不平等加剧的长期趋势的更广泛因素。报告还简要讨论了对平等和对发展中国家的发展成果特别有害的非法资金流动问题。最后，本说明提出了执行局不妨在审议期间加以考虑的政策建议。

* 因提交方无法控制的情况，本文件定于在标准发布日期之后发布。



一. 引言

1. 不平等是一个复杂和多层面的现象，无论是其表现形式还是其根本原因，都是如此。它存在于经济、社会和政治领域，以及纵向(收入和财富)和横向(性别、种族、族裔、种姓等)层面。本说明侧重于经济方面的不平等，因为它们是可可持续发展目标 10 的重要组成部分。其他可持续发展目标则涉及了其他不平等，尤其是性别、教育和卫生方面的不平等，因此减少不平等的多种表现形式是《2030 年可持续发展议程》的核心原则之一。

2. 几十年来，主流经济学大多不考虑经济不平等问题。然而，在过去二十年里，这种情况发生了显著变化。来自国际货币基金组织研究人员的以下引言能够说明问题：

日益扩大的收入不平等是我们这个时代的决定性挑战。在发达经济体，贫富差距达到几十年来的最高水平。新兴市场和发展中国家的不平等趋势更加复杂，一些国家的不平等程度正在下降，但在获得教育、医疗保健和金融方面仍然存在普遍的不平等。毫不奇怪，不平等的程度、不平等的驱动因素以及如何应对，已经成为决策者和研究人员争论最激烈的问题。¹

二. 经济不平等方面的各种趋势

3. 由于数据严重不足，评估国家间经济不平等的趋势并非易事。找到适当的计量单位是另一个困难，因为结果有很大差异，取决于数据是否按人口加权，如果使用家庭调查、税收数据或国民账户，查看的是名义还是实际数字，以及将名义数据转换成实际数据所使用的方法。例如，如果仅使用国内生产总值数据作为衡量标准，在过去 30 年中，国家间的不平等大幅下降。然而，这一衡量标准并没有表明，这种趋同在很大程度上可以用少数大型经济体的快速增长加上富国和穷国之间的人口移动来解释。

4. 如果使用人均国内生产总值来衡量，趋势就大不相同了。根据贸发会议的计算，从 1980 年代初至 2002 年，国家之间的不平等加剧，这一时期的特点是大多数发展中世界出现债务危机、结构改革和经济不稳定。自 2003 年以来，全球经济的快速增长扭转了这一趋势，因此不平等开始慢慢减少。然而，从 2015 年起，国家间的不平等又开始加剧。这表明需要通过使用几个指标来更全面地了解全球趋势，并对国家之间和国家内部的不平等进行综合分析，从而仔细分析和解释数据。

5. 在对不平等进行综合分析方面，一个可能的指标是所谓的“大象曲线”，它描述了全球的不平等和增长。它显示，从 1980 年到 2016 年，世界收入最高的 1% 的人获得了世界经济总增长的 27%，而最低的 50% 的人仅获得了总增长的

¹ E Dabla-Noris, K Kochhar, N Suphaphiphat, F Ricka and E Tsounta, 2015, Causes and consequences of income inequality: A global perspective, Staff Discussion Note, International Monetary Fund.

12%。² 同样，2018 年，世界亿万富翁的财富增加了 9,000 亿美元，即每天 25 亿美元，而世界人口中较贫穷的一半，即 38 亿人的财富减少了 11%。³

6. 国家内部的收入不平等是两个主要决定因素造成的。市场在劳动力和资本之间进行初级分配或功能性分配。二次分配或个人收入分配是国家试图通过税收、社会转移支付等手段来修正一次分配。过去四十年来，发达国家中的不平等趋势明显恶化，而发展中国家和经济转型国家的情况喜忧参半。一些拉丁美洲国家能够通过累进税和社会方案等手段减少了收入的不平等。1990 年代，转型经济体国家工资在国民总收入中所占份额急剧下降(职能分配恶化)，随后在过去 15 年中有所改善。亚洲的趋势不太明朗，一些国家的不平等加剧，另一些国家的不平等减少。然而，在全球一级，工资在总收入中所占份额从 1980 年的 60% 稳步下降到 2015 年的 54.5%。⁴

三. 了解对确保实施可持续发展目标 10 所需手段的制约因素

7. 在这一背景下，对确保实施可持续发展目标 10 所需各种手段的主要制约因素，包括没有充分了解不平等加剧的原因和渠道，以及解决这些问题的政治意愿。这也影响到各国政府和国际社会为实现减少不平等的目标而采取的政策。实际上，可持续发展目标 10 的具体目标和指标仅仅提供了不平等的部分情况。

8. 随着 1970 年代布雷顿森林体系的崩溃和 1980 年代向华盛顿共识政策的转变，私人资本已变得更具流动性，资本的谈判能力与劳工的这一能力相比有了很大提高。大公司能够压缩工资，且生产率的增长速度快于劳工的收入。此外，金融市场通过金融服务提供、知识产权、投资等方面的新规则，获得了对实体经济前所未有的控制权。与此同时，市场集中程度显著提高，这在很大程度上是因为各国忽视了它们在监管市场和确保竞争和公平条件方面的作用。市场集中和缺乏监管使得寻租活动比创新更有利可图，导致了“赢家通吃”的分配结果。这种情况在数字经济中尤为突出。⁵

9. 随着家庭和政府承担更多的债务来满足其支出需求，劳工收入的滞后和税收的减少通过借贷得到部分补偿。从 1980 年到 2016 年，家庭和政府的债务存量飙升了 14 倍，而世界国内生产总值的增幅不到 7 倍。因此，今天的债务是 1980 年的两倍多。债务加剧了经济周期繁荣和萧条阶段的不平等。繁荣时期，不断上涨的资产价格和公司利润推高了顶层的收入，迫使家庭和政府承担更多债务来满足

² World Inequality Lab, 2017, *World Inequality Report 2018*, available at <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.

³ Oxfam International, 2019, *Public good or private wealth?*, Oxfam Briefing Paper, January.

⁴ A Izurieta, P Kohler and J Pizarro, 2018, *Financialization, trade and investment agreements: through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy?* Global Development Environment Institute, Working Paper 18-02, Tufts University, United States of America.

⁵ 分析依据的是 PK Gallagher and R Kozul-Wright, 2019, *A new multilateralism for shared prosperity: Geneva principles for a global Green New Deal*, Global Development Policy Center, Boston University (United States of America), and UNCTAD.

消费需求。危机之后，银行得到救助，而就业、工资和公共服务受到冲击。此外，财政紧缩加剧了这一问题，而财政紧缩已成为应对危机的默认政策。

10. 随着这些力量推动经济不平等的加剧，实现可持续发展目标 10 的手段，如官方发展援助和私人资金流动，已不足以扭转这些不利的趋势，或者使之变得更糟。2015 年，发展援助委员会国家的官方发展援助占国民总收入的 0.3%，2016 年增加到 0.32%，但在 2017 年又下降到 0.31%。⁶ 对照占国民总收入 0.7% 的长期承诺，这一缺口对于发展中国家的更快发展和实现可持续发展目标 10 来说，并不是好兆头。除了增加官方发展援助外，经济合作与发展组织发展援助委员会呼吁采取更明智和更有效的办法。⁷

11. 关于资金流动，发展中国家受到不符合其国家发展需求的全球金融周期的制约。相反，全球金融周期是由几个具有系统重要性的经济体的货币政策决定的。随着后者利率的下降，私人资本涌入发展中国家寻求更高的收益率。而当货币政策变得限制性时，私人资本则会逆向而行。由此产生的繁荣和萧条周期已在文献中得到广泛的分析和记录。⁸

12. 这些周期还限制了发展中国的政策空间。《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年可持续发展议程》将调动国内资源确定为实现可持续发展目标所需的核心支柱之一。重点是提高国内税收和其他政府收入的能力。然而，由于资本不受限制的流动和非法资金流动的大量存在，提供社会支持措施以纠正市场驱动的不平等现象所需的可靠税收即使不是不可能，也是很难实现。

13. 非法资金流动是指源于非法活动的跨境经济和金融交易，这些非法活动源于腐败，以及源于在合法市场上运营的大型跨国企业滥用税收和利润转移做法。后者是迄今为止最大的部分，约占所有非法资金流动的 70%。非法资金流动可能成为恶性循环的一部分，因为被削弱的政府发现难以控制它们，反过来又受到这些流动的进一步破坏。此外，税收为医疗保健和教育等公共服务提供核心资金，这两项都是《2030 年议程》的明确目标。税收政策除了为基本公共服务提供资金外，还可以通过再分配性的税收设计和向穷人转移方案，成为减轻收入不平等和促进包容性发展的一个重要工具。出于所有这些原因，非法资金流动对发展中国家的包容性发展前景极为不利。⁹

⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, 2019, "Net [official development assistance] ODA" (indicator), available at <https://doi.org/10.1787/33346549-en> (accessed 24 April 2019).

⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, *Development Cooperation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*, Paris.

⁸ 例如，见贸发会议，2015 年，《2015 年贸易和发展报告：使国际金融架构为发展服务》(联合国出版物，出售品编号：E.15.II.D.4，纽约和日内瓦)和贸发会议，2017 年，《2017 年贸易和发展报告：走出紧缩——迈向全球新政》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.D.5，纽约和日内瓦)。

⁹ 关于非法资金流动对不平等加剧的影响，见 A Cobham, W Davis, G Ibrahim and A Sumner, 2016, *Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions?* *Journal of Globalization and Development*, 7(2):1-18, 和 A Alstadsaeter, N Johannesen and G Zucman, 2017, *Tax evasion and inequality*, 可查阅 <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf>.

14. 显然，非法资金流动的估计数字很难得出，因此这些数字差异很大。然而，粗略地看一下某些估计，表明这些数字非常大。据拉丁美洲和加勒比经济委员会估计，2004年至2013年期间，非法资金流动总额达到7,650亿美元，相当于该区域国内生产总值的1.8%。非洲非法资金外流问题高级别小组的报告¹⁰表明，非洲大陆的非法资金流动每年达300亿至600亿美元，并在过去十年中迅速增加。公司利润转移和避税造成的全球损失估计每年在1,500亿至5,000亿美元之间。因此，与实施可持续发展目标10的其他手段相比，遏制这些流动可以为各国提供更多的资源来消除不平等。

15. 一切照旧不是实现可持续发展目标10或整个《2030年可持续发展议程》的方法。更大的经济不平等根源于超全球化的系统性力量，这些力量因政治利益和游说，特别是企业利益而强化了，正如一位诺贝尔经济学奖得主所说，它“操纵”了经济游戏的规则。可能需要一种全面和整体的办法，按照“绿色新政”的思路，寻求解决经济、社会和环境崩溃背后的系统性原因，包括国家和国际各级的政策和规章。¹¹

四. 政策建议

16. 贸易和发展理事会不妨考虑以下政策建议：

(a) 有必要更全面地了解推动经济不平等加剧的各种因素，如经济过度金融化、谈判能力向资本倾斜、市场集中和食利主义、避税和逃税、有利于资本而损害劳工的政策等。

(b) 虽然有许多试图解决这些相互关联问题的单独努力，但那些认识到这些挑战的系统性的努力，将是最有效的努力。

(c) 为扭转这些趋势的协调一致的国际行动，将需要为增长和分配目标制订不同的优先次序，以提高所有国家大多数人的生活水平。

¹⁰ 非洲联盟和联合国，非洲经济委员会，2015年，《非法资金流动：非洲非法资金流动问题高级别小组的报告》，可查阅

https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf。

¹¹ J Stiglitz, 2019, *People, Power and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, W. Norton, New York, and Gallagher and Kozul-Wright, 2019, *A new multilateralism*。