



经济及社会理事会

Distr.: General
20 November 2018
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十七届会议

2019年2月11日至21日

临时议程* 项目3

社会发展问题世界首脑会议和大会

第二十四届特别会议的后续行动

通过财政、薪资和社会保障政策解决不平等问题和社会包容 面临的挑战

秘书长的报告

摘要

本报告按照经济及社会理事会第 E/2018/3 号决议的规定提交。报告概述了全球、跨国和国家内部不平等现象的最新趋势，并重点指出了各国如何运用财政、薪资和社会保障政策来减少不平等现象和应对社会包容方面的挑战。报告还载有关于各国如何在这些问题上取得更大进展的建议。

* E/CN.5/2019/1。



一. 导言

1. 收入高度不平等有损于长期增长的速度和可持续性，因为它由于对教育和保健的投资非为最佳而损害了经济的生产力和活力。¹ 收入不平等加剧与代际流动性下降有关，降低了增长对减贫的效力。它还损害了社会凝聚力和对社会政治制度的信任。在全球化、自由化和经济增长进程使一些人口组别落在后面的国家，也引发了深度的社会失望和政治不稳。市场失灵、特别是 2008 年全球衰退后的抗争和大规模抗议运动，使公平、缺乏平等机会和发言权、持续失业和包容等问题成为公众关注的焦点。² 收入和财富不平等的加剧促成了日益强烈的全球共识，即必须打击不断上升的不平等现象和解决社会排斥问题。

二. 不平等对社会包容和人人享有可持续发展构成挑战

A. 收入和财富不平等的趋势

2. 全球不平等程度尽管最近急剧下降，但仍然很高。³ 同样，自 1990 年以来，国家之间的收入不平等也一直在下降。然而，世界许多地区的平均国内不平等程度一直呈上升趋势。⁴ 自 1980 年以来，几乎所有地区的收入不平等都有所增加，国家内部日益加剧的高度不平等导致全球收入最高的 1% 的人获得的全球收入增长是 50% 最贫困者的两倍。⁵ 尽管世界上最底层的 50% 人口的收入有所增长，但在 1980 年至 2016 年间，其收入仅占总增长额的 12%，而最顶层的 1% 则占 27%。在此期间，全球底层 50% 人口的收入份额也停滞在 9% 左右。2008 年的全球衰退加剧了收入不平等的上升，尤其是在产出和就业损失更为明显的国家。⁶

3. 就财富不平等而言，世界前 1% 人口的财富份额从 1980 年的 28% 上升到 2016 年的 33%。如果世界要遵循中国、欧洲和美利坚合众国的经验，则最富有的 1% 人口有望到 2050 年拥有世界财富的 39%，而 2016 年为 33%。⁷ 2017 年创造的财富的 82% 流向了前 1% 人口，而占世界最贫困人口一半的 37 亿人的财富却没有增加。⁸

¹ J. Ostry, A. Berg and C. Tsangarides, “Redistribution, inequality, and growth”, 基金组织工作人员讨论说明 14/02(2014 年 2 月)。

² 《2013 年世界社会状况报告：不平等现象事关重大》(联合国出版物，出售品编号：13.IV.2)。

³ “全球不平等”一词指世界上不论居住在何处的所有人之间的相对收入不平等。

⁴ Christoph Lakner and Branko Milanovic, “Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the great recession”, World Bank Economic Review, 第 30 卷, 第 2 号, 第 203-232 页。

⁵ Facundo Alvaredo and others, World Inequality Report 2018(World Inequality Lab, 2017)。见 <https://wir2018.wid.world/download.html>。

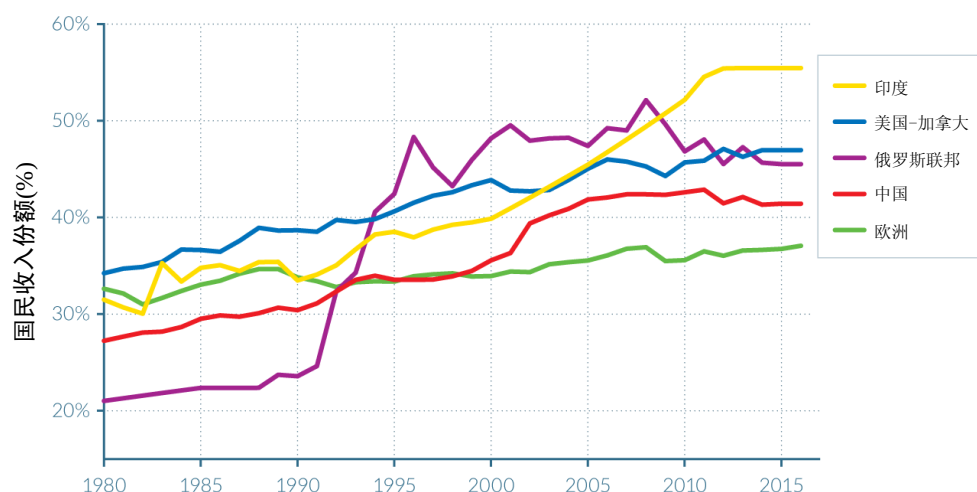
⁶ 国际货币基金组织(基金组织)。《世界经济展望：稳步增长的挑战》(2018 年 10 月)。

⁷ Facundo Alvaredo and others, 上文脚注 5。

⁸ 国际乐施会, Reward Work, Not Wealth(牛津, 2018 年 1 月)。

4. 全球收入不平等加剧的速度在不同地区有很大差异。自 1980 年以来，欧洲的增长适度。相比之下，北美洲和亚洲的收入不平等急剧上升，而拉丁美洲、中东和撒哈拉以南非洲保持着世界上最高的收入不平等水平，⁹ 尽管 17 个撒哈拉以南非洲国家的不平等在 1991-2011 年期间有所下降。¹⁰ 中东已取代拉丁美洲和加勒比地区成为世界上最不平等的地区。下图显示不平等在各地一直呈上升趋势，但速度不一。

1980-2016 年世界各地前 10% 的收入份额



资料来源：Facundo Alvaredo and others, World Inequality Report 2018 (World Inequality Lab, 2017 年)。

5. 自 1980 年以来，跨国不平等现象有所增加，但在 2000 年后开始趋于下降。总体而言，各国之间的收入不平等在发达国家和发展中国家之间正趋于相同。¹¹ 这种趋同主要是由于亚洲的快速增长，尤其是中国和印度，以及西欧的缓慢增长。中国和印度的快速增长导致了全球最贫困的一半人口的强劲收入增长。此外，自 1980 年以来，撒哈拉以南非洲和拉丁美洲的平均国民收入低于世界平均值。

6. 虽然全球不平等程度可能已经下降，但许多国家的国内收入不平等程度有所上升，尽管总体情况因时间段和所用指标而各异。收入不平等加剧的速度不同，北美、中国、印度和俄罗斯联邦的速度属于 1980 年以来最快的。¹² 在一些国家，随着经济不景气地区的出现以及城市和城镇的不平等现象集中，跨区域的空间不平等变得更加明显。

⁹ Facundo Alvaredo and others, 上文脚注 5。

¹⁰ 联合国开发计划署(开发署), Income Inequality Trends in sub-Saharan Africa (纽约, 2017 年)。见 http://www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/undp-rba_Income%20Inequality%20in%20SSA_Chapter%201.pdf。

¹¹ François Bourguignon, The Globalization of Inequality (普林斯顿, 普林斯顿大学出版社, 2015 年)。

¹² Facundo Alvaredo and others, 上文脚注 5。及世界银行, Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle (华盛顿特区, 2018 年), 见 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>。

B. 非收入不平等的趋势

7. 收入不平等只是不平等的几个方面之一，其中包括在教育、保健服务、生产性资产、金融服务的获取和机会方面以及在政治代表权方面的不平等。这些不平等相互关联和相互强化，导致不同群体的总体福祉和终生收入等各种结局存在显著差异。例如，与健康的工作者相比，健康不佳者从事有酬就业的年数更少，收入更少，终生收入也更低。健康状况不佳使低教育程度男性的终生收入减少了33%，相比之下，高教育程度男性的终生收入减少了17%。¹³

8. 尽管全世界的健康状况有了显著改善，但这些不平等现象依然存在。全球总体趋势显示，出生时预期寿命、儿童死亡率和平均受教育年数等结果趋于一致。平均而言，人们的寿命更长，出生时的预期寿命从1970-1975年的58.1岁增加到2010-2015年的70.8岁。较发达地区和欠发达地区之间出生时预期寿命的差距从1970-1975年的16.4岁缩小到2010-2015年的9.3岁。尽管取得了这些健康成果，但仍然存在重大差距。出生在撒哈拉以南非洲的儿童比出生在世界其他主要地区的儿童面临更高的5岁前死亡的概率。在国家内部，个人和群体之间也存在健康方面的差异。在许多国家，一个人生活在哪里也对其寿命产生很大的影响，尤其是当这个人是穷人的时候。

9. 全世界接受教育的情况比以往任何时候都好。各国的平均受教育程度稳步提高，发展中国家的就学水平大幅提高。在全球15岁以上人口中，平均受教育年数从1970年的4.39年增加到2010年的7.89年。发达国家和发展中国家之间的差距也有所缩小，但平均受教育年数差距仍然很大(2010年为4.1年)，自1950年以来缩小了不到1年。在发展中国家，平均受教育年数从1970年的3.35年增加到2010年的7.2年。在发达国家，平均受教育年数从1970年的7.64年跃升至2010年的11.30年。¹⁴ 此外，基于年龄组别的不平等现象仍然是国家内部不平等的一个重要方面。在印度，来自贫困农村家庭的20至24岁女性失学的可能性是来自富裕的城市家庭的女性的21.8倍，18岁前结婚的可能性为5.1倍。¹⁵ 另外还有很大的代沟和性别差距。在南亚，2010年女性与男性的受教育年数比率为68.6%，相比之下，撒哈拉以南非洲为80.0%，欧洲和中亚为98.3%。

10. 为了扩大和深化对有史以来没有得到服务或得到的服务不足的人口群体和地区的金融普惠，许多国家正在促进手机货币的使用，并扩大银行的覆盖面。¹⁶

¹³ 经合组织，Preventing Ageing Unequally(巴黎，2017年)。见 https://www.oecd-ilibrary.org/employment/preventing-ageing-unequally_9789264279087-en。

¹⁴ www.barrolee.com/data/yrsch.htm。

¹⁵ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development(美国，2018年)。

¹⁶ 世界银行集团，Toward Universal Financial Inclusion in China: Models, Challenges, and Global Lessons (2018)。见 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29336/FinancialInclusionChinaP158554.pdf?sequence=9>。

三. 不平等、社会包容和财政政策

A. 税收和支出政策对不平等和社会包容的影响

11. 财政政策主要被认为是政府对税收及其支出和福利制度的管理，包括转移支付和补贴。当这些政策具有包容性时，就可以成为减少收入不平等和促进包容性增长的有力工具。财政政策也可以通过使个人和群体参与社会的机会或条件平等来应对社会包容面临的挑战。这包括提高人们的能力，促进教育、保健和就业机会平等，改善获得优质基础设施的机会。这还需要消除获得金融服务的障碍。要取得效果，决策者应该一并而不是孤立地研究税收和支出措施的效果。他们应确保用于社会支出的政府总开支的规模和构成有利于穷人、面向平等，并针对有效的方案。同样重要的是所有税收的累进性。

12. 在 2018 年对 29 个从 2010 年左右开始追踪的低、中收入国家的研究中，发现在所有情况中财政制度减少了收入不平等现象，但在一些情况中却增加了贫困。由于税收、补贴和社会支出，任何国家的不平等都没有增加。然而，埃塞俄比亚、坦桑尼亚联合共和国、加纳、尼加拉瓜、乌干达和危地马拉的极端贫困人口比例在税后和转移支付后比以前高。这是因为生活贫困者是财政制度的净支付者，因此因消费税而贫困。¹⁷ 财政制度设计的首要原则应该是确保穷人最终不会成为净支付者。对基本物品征收高额消费税会导致这种累退的结果。因此，为了减少货物和服务税的累退率，可能需要对低收入家庭所依赖的基本物品免税或设定较低的税率，同时对主要是富裕家庭消费的奢侈品设定较高的税率。

13. 在发达国家，财政政策通过转移支付减少了不平等，改善了教育和保健成果。在经济合作与发展组织(经合组织)国家，2008 年大衰退前的证据表明，收入不平等减少近四分之三是由于现金转移，其余部分是由于直接税。¹⁸ 同样，在欧洲联盟，政府通过税收和福利制度进行的再分配减少了近三分之一的不平等现象。收入不平等显著减少的主要原因是 1980 年至 2014 年期间在教育和保健以及疾病、残疾、家庭和儿童福利方面的支出。然而，由于行为反应和宏观经济效应，财政政策对减少不平等的总效果小于其直接效果。

14. 发达国家的经验也表明，财政政策在整个经济周期对收入和消费产生了稳定作用，防止在经济下滑期间出现贫困。一些消费被储蓄行为所吸收。因此，转移支付可以确保人们迅速从经济困境中恢复过来。税收和福利制度的累进度越高，稳定效果就越高。在美国，收入所得税抵免等财政转移支付措施是一项重要的扶贫方案。除了向有工作的穷人提供收入支助外，该方案还通过鼓励低收入成年人进入劳动力市场来促进社会包容。此外，该方案减少了不平等现象，因为它对孕

¹⁷ Nora Lustig, “Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in low and middle income countries”, 全球发展中心 448 号工作文件(2017 年 1 月, 2018 年 7 月更新)。见 www.cgdev.org/sites/default/files/fiscal-policy-income-redistribution-and-poverty-reduction-july-2018-revision.pdf。

¹⁸ Isabelle Joumard, Mauru Pisu and Debbie Bloch, “Tackling income inequality: The role of taxes and transfers”, 《经合组织期刊: 经济研究》, 第 1 卷(2012 年), 第 37-70 页。见 www.oecd.org/eco/public-finance/TacklingincomeinequalityTheroleoftaxesandtransfers.pdf。

产妇和儿童健康及对儿童发展产生了长期的效果，如改进在校成绩、终生健康和成年后的收入。¹⁹

15. 各国为影响收入分配而采用的财政政策工具的选择和规模受到几个因素的影响，包括行政能力、社会内部对再分配的喜爱程度、国家的预期作用以及具体国家的政治经济因素。然而，应在两者之间取得平衡，以确保税收和支出政策不会阻碍对工作的奖励，也不会阻碍家庭和企业投资于教育和创业活动的决定。当工人收入增加但税后收入增加较少时，他们工作的积极性通常会下降。这通常是由于收入和薪金税增加或福利下降。

16. 决策者需要研究提高税收对劳动收入和社会保障缴款对工作积极性的影响。此外，经过家计调查的社会转移支付会抑制失业的低技能工人、老年工人和第二收入者寻找工作。有针对性的税收改革，如采用工作税额抵免以及为年轻和老年工人提供年龄优惠，有可能刺激这些群体的劳动力参与率，有助于减少潜在福利受益人的数量。此外，对雇员实行财政奖励，例如暂时减少雇员的社会保障缴款，可以降低雇用失业工人的成本。²⁰

B. 公共开支对不平等和社会包容的影响

17. 教育和保健支出和社会保障福利等旨在减少机会不平等的高度再分配社会转移支付，具有重大的长期影响。对基本的基础设施的投资也有类似的效果。这些转移支付措施和投资也减少了贫困并促进社会包容。过去 15 年来，用于扩大获得教育和医疗保健的机会的社会支出，由于减少了教育和保健方面的不平等以及扩大中产阶级的队伍，减少了新兴国家和发展中国家的收入不平等。在拉丁美洲，高等教育支出是收入不平等下降趋势的最重要驱动力。²¹ 在亚洲，教育和保健方面的社会支出帮助大幅减少了收入不平等。²²

18. 另一方面，社会政策措施的改变，特别是减少政府在社会保障方案上的开支、降低福利程度和更严格的资格标准，导致发达国家和发展中国家收入分配普遍恶化。²³ 1980 年代和 1990 年代中期，在大不列颠及北爱尔兰联合王国和荷兰，伴随失业和残疾抚恤金等转移支付措施的幅度减少及资格标准更加严格，收入不平

¹⁹ Hilary Hoynes, “The earned income tax credit: a key policy to support families facing wage stagnation” (加州伯克利劳动和就业研究所, 2017 年 1 月)。见 <http://irle.berkeley.edu/files/2017/IRLE-The-Earned-Income-Tax-Credit.pdf>。

²⁰ 经合组织,《税收和就业》。经合组织税务政策研究第 21 号(2011 年)。

²¹ E. Tsounta and A.I. Osueke, What is Behind Latin America’s Declining Income Inequality?, 基金组织工作文件 WP/14/124(2014 年)。

²² Seok-Kyun Hur, Government Spending and Inclusive Growth in Developing Asia, 亚洲开发银行经济学工作文件第 415 号(2014 年 11 月)。见 <https://ssrn.com/abstract=2558893>。

²³ 劳工组织,《2017-2019 年全球社会保护报告：普及社会保护以实现可持续发展目标》(日内瓦,国际劳工局, 2017 年)。

等急剧增加。尽管这些削减成功地遏制了政府支出的增长，但许多受益者的实际可支配收入却大幅下降。²⁴

19. 教育被认为是一种实现平等和包容的手段。在发展中国家，学前、小学和中学教育支出证明有利于穷人。²⁵ 教育方面的社会支出还促进性别平等并增强妇女权能，有助于改善劳动力队伍的状况和妇幼健康。为了实现这些目标，财政政策通过补贴各级教育和技能投资来影响个人或家庭的决策。因此，发展中国家和发达国家的教育通常都得到大量补贴。在经合组织国家，教育方面的公共支出平均约占国内生产总值的 6%。²⁶ 在发展中国家，财富不平等随着中等或高等教育的增加而减少。在非洲，私人的高等教育回报也高于初等教育的回报。²⁷ 此外，与高等教育相关的终生收入加额在世界范围内有所上升，反映出对受过大学教育工作者的需求更高。在美国，拥有四年学士学位的全职工作者的年收入中位数比只有高中文凭的工作者的收入中位数高出 79%。²⁸ 然而，随着接受高等教育机会的层次越来越多，进入顶级大学的机会越来越取决于社会经济地位，高等教育的扩大可能会加剧不平等。一个相关的问题是，虽然教育补贴鼓励对教育和技能进行更多投资，但这种政策可能是累退的，因为它们可能会不成比例地惠及富裕和信息更灵通家庭的学生。

20. 在许多国家，政策制定者力求通过增加政府教育支出的份额，来减少收入和非收入不平等现象，迎接社会包容挑战，例如青年高失业率。2015 年，全球公共教育支出占世界国内生产总值的 4.7%，占公共支出总额的 14.1%。²⁹ 公共教育开支包括提供免费或给予补贴的学校教育、教师、教室和教材。世界各地教育不平等现象减少，主要是由于许多发展中国家政府的教育支出占国民收入的比例增加。因此，通过教育消除不平等和解决社会排斥问题需要增加公共开支，提高入学率和毕业率，特别是女童、残疾儿童、族裔和宗教少数群体、贫困儿童，以及偏远贫困农村地区和城市贫民窟的儿童入学率和毕业率。可是为这些儿童拨出的支出不多。2013 年，据估计，政府支出和捐助供资水平必须

²⁴ Koen Caminada and. Kees Goudswaard, “International trends in income inequality and social policy”, 《国际税收和公共财务》，第 8 卷，第 4 号，第 395-415 页。

²⁵ Nora Lustig, “The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project”, Commitment to Equity Project Working Paper No.30(2015 年 3 月)。见 http://www.commitmenttoequity.org/publications_files/Comparative/CEQWPNo30%20RedisImpactGovntSpendEducHealth%20March%202015.pdf。

²⁶ Robert A. J. Dur and Coen N. Teulings, “Are education subsidies an efficient redistributive device?”, in Jonas Agell, Michael Keen and Alfons J. Weichenrieder(eds.), Labour Market Institutions and Public Regulation(马萨诸塞州剑桥，麻省理工学院出版社，2004 年)，第 123-161 页。

²⁷ Abebe Shimeles, “Can higher education reduce inequality in developing countries?”, IZA World of Labor, 2016 年 7 月，见 <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.273>。

²⁸ Sandy Baum, Higher Education Earnings Premium: Value, Variation, and Trends(华盛顿特区，城市研究所，2017 年 2 月)。

²⁹ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，《2017/18 年全球教育监测报告：教育问责制-履行我们的承诺》(巴黎，2017 年)。见 <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf>。

每年增加 260 亿美元，才能实现到 2015 年为 46 个中低收入国家的所有儿童提供基础教育的目标。³⁰ 从 2015 年到 2030 年，估计每年需要 3 400 亿美元(相比之下，2012 年为 1.49 亿美元)，来确保低收入和中等偏下收入国家的每个儿童和少年都有机会接受从学前到高中的优质教育。³¹

21. 政策制定者还把学生贷款、助学金和学费与父母收入挂钩，力求解决阻碍低收入学生接受高等教育的信贷限制。这些政策有助于低收入学生获得更高水平的教育。不过，旨在为所有人提供平等受教育机会的学生贷款，给一些国家的中低收入学生带来了沉重的债务负担，加剧了收入和财富不平等。

22. 扭转这一趋势，需要高等教育获得更多公共支持，费用更易负担。女性也往往不成比例地受到学生债务的影响，因为她们需要更长时间才能还清债务，其中部分原因是性别工资差异。一些证据还表明，在发达经济体，教育的扩大与收入不平等的净增加有关。³² 在这组国家，受教育水平提高造成的收入不平等增加的影响，抵消了在教育不平等较低层面上减少教育不平等带来的相对较小的影响。在童工现象普遍的发展中国家，对依赖儿童劳力从事家务、农业或其他创收活动的家庭来说，上学要付出机会成本。³³ 在没有义务教育法或禁止童工法的情况下，增加公共教育支出反而会加剧利用教育机会改善的儿童和没有利用教育机会改善的儿童之间的不平等。

23. 政府用于扩大负担得起的优质医疗保健和服务的总支出所占比例，说明了政府致力于消除不平等和机会均等。2010 年左右，政府保健支出的占各国国内总产值的百分比如下：印度尼西亚为 0.9%，埃塞俄比亚 1.3%，巴西 5.2%。³⁴ 在公共保健系统普及或公共社会支出高的国家，与收入相关的保健不平等程度就较低。³⁵ 在欧洲，社会支出对拉平各国保健状况产生积极影响。³⁶ 肯尼亚的情况表明，儿童期驱虫治疗可以减少缺课现象，同时成年期平均工资也提高

³⁰ 教科文组织“Education for all is affordable-by 2015 and beyond”，《全民教育全球监测报告》，政策文件 06 号，2013 年 2 月。见 <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002199/219998E.pdf>。

³¹ http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf。

³² David Coady 和 Allan Dizioli, *Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity, and Heterogeneity*, 货币基金组织工作文件, WP/17/126 号(2017 年)。

³³ Martin Ravallion 和 Quentin Wodon, “Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy”, 《经济学期刊》, 第 110 卷, 第 462 号(2000 年 3 月), C158-C175 页。

³⁴ Nora Lustig, 上文脚注 25。

³⁵ Javiera Alvarez-Galvez 及其他作者, “The impact of socio-economic status on self-rated health: Study of 29 countries using European social surveys (2002-2008)”。*International Journal of Environmental Research and Public Health*, 第 10 卷(2013 年 3 月), 第 747-761 页。

³⁶ Javier Álvarez-Gálvez 和 Antonio M. Jaime-Castillo, “The impact of social expenditure on health inequalities in Europe” 《社会科学与医学》, 第 200 卷(2018 年 3 月), 第 9-18 页。

了 21%至 29%。³⁷ 增加政府医疗保健系统支出的份额，可以直接改善儿童、青少年和孕产妇的健康状况，提高代际经济流动性。而且，新兴国家和低收入国家如果消除基本保健覆盖上的不平等，同时保持支出水平不变，其人口出生时预期寿命可以平均提高 1.3 岁。³⁸

24. 然而，还须指出，各国仅仅靠增加政府保健支出，无法解决保健状况和保健系统的不平等现象，也无法改善健康。例如，个人的医疗保健支出可能会加剧收入不平等和贫困，因为与富人相比，穷人把更大部分收入用于医疗保健。在宏观层面，医疗保健支出会挤掉其他投资资源，如教育或环境保护支出。

25. 除教育、保健和社会保障的公共支出外，改善道路、电力、安全饮水和卫生等优质基础设施服务的财政措施，特别是在农村和偏远地区，也减少收入不平等，促进社会包容。³⁹ 这种支出促进这些方面的收入增长，从而减少地域不平等。获得基础设施，消除了获得教育和医疗服务甚至就业的实体障碍，有助于减少不平等和社会排斥。许多国家还实行能源补贴，帮助贫困人口和低收入家庭，以此作为减少不平等和排斥现象的财政手段。不过，发展中国家的经验是，最上层 20% 的家庭平均获得的能源补贴，多达下层 20%家庭的 7 倍，这就加剧了不平等。⁴⁰

26. 在中东和北非，许多国家依靠包括燃料、食品和住房在内的消费补贴来减少不平等。2011 年，该区域各国此类补贴的支出占区域内国内生产总值的 8.6%，占政府支出的 22%。⁴¹ 在马来西亚，能源补贴约占其国内生产总值的 5%。虽然这种补贴在许多国家是社会契约的一部分，但也会导致经济效率低下，扶助贫困人口的效率低下。然而，取消补贴又会提高商品价格、家庭的能源和交通支出，加剧总的不平等，特别是在城市地区。

27. 更重要的是，在公共债务高和中期融资需求大的国家，公共预算面临压力，可能需要减少公共服务或福利，或者扭转最近的减税做法。情况表明，这种削减增加了收入不平等和贫困。1978-2009 年期间，17 个经合组织国家的财政整顿加剧了收入不平等、长期失业，减少了工资收入所占份额。⁴²

³⁷ Sarah Baird 及其他作者，“Worms at work: long-run impacts of child health gains” (2011(2011 年)。见 www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/events/KLPS-Labor_2011-05-16-Circulate.pdf。

³⁸ 货币基金组织，“Tackling inequality”, *Fiscal Monitor* 2017 年 10 月)。见 www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017。

³⁹ 亚洲开发银行，*Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia* (2017 年)。见 www.adb.org/sites/default/files/publication/29823/infrastructure-supporting-inclusive-growth.pdf。

⁴⁰ David Coady, Valentina Flamini and Louis Sears, “The unequal benefits of fuel subsidies revisited: evidence for developing countries”, in Benedict Clements and others (eds.), *Inequality and Fiscal Policy*(华盛顿特区，国际货币基金组织，2015 年)。

⁴¹ Carlo Sdravovich and others, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead* (华盛顿特区，货币基金组织，2014 年)。

⁴² Laurence Ball and others, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, 货币基金组织工作文件，WP/13/151 号(2013 年 6 月)。

四. 不平等、社会包容和工资政策

28. 来自发达国家、新兴国家和低收入国家的证据显示,工资可以占到家庭总收入的 70%。因此,劳动力市场上工资和就业机会的分配是许多国家总体收入不平等趋势的关键决定因素。2006 年至 2010 年,收入不平等变化受到工资不平等变化的显著影响,控制了家庭中其他收入来源的影响,也控制了就业影响。中等收入工人的工资影响更大。⁴³ 对妇女、青年、老年工人、残疾人、土著群体和移民工人的工资歧视使这些群体损失了工资,减少了养老金和社会保障福利。消除歧视应是减少不平等的总体战略的一环,特别要解决基于群体的不平等和境况不佳的弱势群体受社会排斥等问题。工资增长也是摆脱贫困和依赖公共转移支付的途径。

29. 工资增长停滞是另一个令人担忧的原因。尽管自大萧条以来,全球经济中的失业率一直下降,但工资增长却裹足不前。根据国际劳工组织(劳工组织)估计,在失业率上升三年后,全球失业率一直保持稳定。失业率预计从 2017 年的 5.6% 下降到 2018 年的 5.5%。然而,预计 2018 年失业总人数将保持稳定,超过 1.92 亿人。而且,2017 年有 14 亿工人处于弱势就业。⁴⁴ 在发达国家,预计 2018 年失业率将降至危机前水平以下,达到 5.5%。与 2016 年相比,新兴国家和发展中国家的就业增长也有所改善。然而,就业增长预计将低于劳动力增长。就融入劳动力市场而言,妇女、青年、残疾人和老年人更有可能失业,或处于弱势就业。

30. 工资增长是许多国家经济复苏中缺失的一部分。几十年来,工人工资跟不上生产力的发展,生活费用上升也拖累了工人的购买力。世界各地的工资增长在 2015 年放缓至 1.7%,而 2012 年为 2.5%,尚未赶上危机前约 3.0% 的增长率。如果不包括中国,全球工资增长率从 2012 年的 1.6%,下降到 2015 年的 0.9%。20 国集团发达国家的工资增长率从 2012 年的 0.2% 上升到 2015 年的 1.7%。这是十年来最高的比率。相比之下,2015 年 20 国集团的新兴和发展中国家的实际工资增长率从 2012 年的 6.6% 降至 2015 年的 2.5%。

31. 在欧洲,危机后几年实际工资增长率从负增长趋势回升,但自 2015 年以来,一直相当缓慢。如不包括东欧,实际工资增长率从 2015 年的 1.6% 下降到 2016 年的 1.3%,2017 年进一步降至零左右。在美国,实际工资增长率从 2015 年的 2.2% 下降到 2016 年和 2017 年的 0.7%。⁴⁵ 2017 年 10 月至 2018 年 10 月,实际平均每周收入增长了 0.9%。⁴⁶ 亚洲和太平洋地区的工资增长率保持在 4.0%。然而,最近数据显示,亚洲工人预计在 2018 年引领全球工资增长;中国、印度和越南的工资增长强劲。中亚和西亚的工资增长率也下降到 3.4%,阿拉伯国家为 2.1%,非洲为 2.0%。拉丁美洲和加勒比以及东欧的实际工资分别下降了 1.3%

⁴³ 劳工组织, *Global Wage Report 2014/15: Wages and Income Inequality* (日内瓦,国际劳工局,2015 年)。

⁴⁴ 劳工组织《世界就业和社会展望:2018 年趋势》(日内瓦,国际劳工局,2018 年)。

⁴⁵ 劳工组织《2018/19 年全球工资报告:性别工资差异的背后》(日内瓦,国际劳工局,2018 年)。

⁴⁶ 美国劳工统计局,“Real earnings-October 2018”,2018 年 11 月 14 日新闻稿。见 www.bls.gov/news.release/pdf/realer.pdf。

和 5.2%。⁴⁷ 然而,较高的平均工资增长可能不会自动平等地惠及所有员工,从而抑制工资增长对不平等的影响。

32. 的确,在大多数国家,工资分配偏向于高收入人群。在 2010 年的欧洲,薪资最高的 10%的员工平均占有所有员工工资总额的 25.5%,而薪资最低的 50%的员工则占工资总额的 29.1%。在巴西,2015 年薪资最高的 10%占有的份额为 35.0%,印度和南非分别为 42.7%和 49.2%。在大多数国家,妇女的工资不平等更严重。在欧洲,2015 年薪资最高的 1%的工薪阶层的性别工资差异约为 45%。相比之下,每小时性别工资总差异约为 20%。⁴⁸

33. 为减少工资不平等,政策制定者可以选择各种政策,包括最低工资、加强集体谈判体制、消除性别工资差异,例如促进同工同酬,消除不同工人群体之间工资不平等现象。最低工资对底层工人工资的积极影响,大于对工资分配顶端的影响,起着一种促进平等的作用。极低的工资必须辅以转移支付,以减少不平等和贫困。⁴⁹

34. 通过工资政策消除不平等现象,需要让劳动力市场政策注重就业的数量和质量,以及劳动力市场的包容。劳动力市场需要更加包容,消除阻碍就业率较低的群体充分参与的障碍,特别是就妇女、青年、老年工人、残疾人、移民和土著群体而言。再者,需要促进体面工作、让工作更有保障和报酬丰足、避免临时和永久就业之间的不平等待遇,以及解决非正规性(非正规就业)问题,来提高就业质量。此外,投资教育,特别是高等教育和技能培训,对改善劳动力市场成果和缩小工资差距至关重要,尽管在高收入国家,在高端技能和收入分配层面,性别工资差异最大。在巴西,1995 年至 2012 年,劳动收入的基尼系数从 0.50 降至 0.41,主要原因是教育费用下降。性别、种族、非正规性和城乡工资差距的缩小也导致了这一下降。⁵⁰

35. 许多国家力求设定法定最低工资额,以消除劳动力市场的工资不平等现象,具体帮助工资分配中的后一半人。来自发达国家的证据表明,最低工资相对于工资中位数的削弱,与总体不平等的加剧密切相关。⁵¹ 证据还表明,最低工资如定在适当水平,也会对包容性产生影响,主要是影响劳动力市场的参与。

36. 尽管以往证据表明,最低工资如果设定正确,不会对总体就业产生不利影响,但对于最低工资给就业需求带来的影响,人们尚有争议;大部分争议的中心是,提高最低工资是否会增加雇主的劳动和生产成本,导致就业的流失和非正规性,

⁴⁷ 劳工组织《2016/17 年全球工资报告:工作场所的工资不平等》(日内瓦,国际劳工局,2017 年)。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ www.statista.com/chart/12407/wage-growth-around-the-world-in-2018/。

⁵⁰ Francisco H. G. Ferreira、Sergio P. Firpo F.H.G.、Firpo, S.P.和 Julián Messina, “Ageing poorly?: Accounting for the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012”, 世界银行政策研究工作文件, 8018 号, 2017 年 3 月。

⁵¹ Florence Jaumotte 和 Carolina Osorio, “Inequality and labor market institutions”, 货币基金组织工作人员讨论文件, SDN/1514 号。

以及这种结果的程度有多大。一个相关问题是，提高最低工资是否会增加低工资工人相对于其他投入的成本，比如自动化和高生产率和技能更高的工人。这可能会促使雇主这种另类投入，来替代低工资工人。

37. 关于最低工资对新兴经济体就业需求的影响的数量激增的文献显示，总体而言，最低工资对就业的影响很小，或者没有影响。这些发现与更发达国家的证据相一致，后者也显示最低工资上涨对就业的影响非常小，或没有影响。在巴西、中国、印度、墨西哥、俄罗斯联邦和南非等 14 个主要新兴经济体，研究结果表明，最低工资对就业的影响很小或没有影响。然而，其对青年、低薪工人和低技能工人的影响往往是负面的，不过很小。此外，几乎没有证据表明，提高最低工资会导致更多的非正规就业。⁵² 在亚洲，最低工资对就业的影响有好有坏。在泰国，人们观察到，其对壮年男性工资有很大的积极影响；但对女性、老年人和受教育程度较低的工人的失业率影响很小。⁵³ 在撒哈拉以南非洲，与其他区域相比，领取最低工资的工人比例相对较小，这反映了生计农业和城市非正规就业中工人的比例很大。⁵⁴ 尽管如此，采用或提高最低工资的就业效应与全球调查结果是一致的。一些证据表明，提高最低工资对就业有很小的负面影响，但总体而言，大多数调查结果显示，提高最低工资不一定就减少就业。

38. 同样，1997 年至 2013 年，在 19 个经合组织国家，最低工资率对低技能就业、女性低技能就业和青年就业的影响微乎其微。⁵⁵ 在美国，最近的证据也表明，最低工资对餐馆工作人员和年轻工作者就业能力的影响有限或没有影响。⁵⁶ 更为重要的是，提高最低工资与增加许多低工资劳动者的家庭收入有关。然而，一些过去的研究发现，提高最低工资对挣最低工资赚取者特别是年轻人的就业产生不利影响。⁵⁷

39. 国别经验表明，要使最低工资产生效果，必须根据每个国家的具体需要因地制宜制订政策。鉴于每个国家的具体情况和政策目标不同，建议使最低工资保持“必要的复杂程度，但尽可能简单”，并避免不同劳动者群体之间并非基于教育目标、工作经验或技能等客观有效理由的工资差异。一些国家实行统一的最低工资率(可能存在地区差异)，而另一些国家则建立了可能因部门和职业而异的更为

⁵² Stijn Broecke、Alessia Forti 和 Marieke Vandeweyer, “The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis”, 《牛津发展研究》, 第 45 卷, 第 3 号(2016 年), 第 366-391 页。

⁵³ Ximena Del Carpio、Julián Messina 和 Anna Sanz-de-Galdeano, “Minimum wage: does it improve welfare in Thailand?”, 讨论文件第 7911 号(德国波恩, 劳工研究所, 2014 年)。

⁵⁴ Haroon Bhorat、Ravi Kanbur 和 Benjamin Stanwix, “Minimum wages in sub-Saharan Africa: a primer”. 世界银行研究观察, 第 32 卷, 第 1 号(2017 年 2 月), 第 21-74 页

⁵⁵ Simon Sturn, “Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment”, 《劳资关系评论》, 第 71 卷, 第 3 号(2018 年 5 月), 第 647-675 页。

⁵⁶ Sylvia Allegretto and others, “Credible research designs for minimum wage studies: A response to Neumark, Salas and Wascher”, 《劳资关系评论》, 第 70 卷, 第 3 号(2017 年 5 月), 第 559-592 页。

⁵⁷ David Neumark, J.M. Ian Salas and William Wascher, “More on recent evidence on the effects of minimum wages in the United States”, *IZA Journal of Labor Policy*, 第 3 卷(2014 年)。

复杂的工资制度。这两种办法各有千秋，但过于复杂的工资制度在成效方面可能会打一些折扣。法律的例外情形应保持在最低限度，注意不要把家政工作者和农业工作者等特别弱势的劳动者排除在外。在必要时，应与社会合作伙伴充分协商并请专家参与，以平衡循证的办法确定最低工资水平。此外，最低工资制度应通过集体谈判确定工资留出空间。应考虑到生活费用、劳动者及其家庭的需要以及经济需求(包括但不限于劳动生产率和就业趋势)，不时调整最低工资水平(或适用情形下的若干最低工资水平)。必须监测最低工资对劳动者及其家庭的工资和收入的影响，对就业、企业可持续性和非正规经济部门的影响，以及对政府财政(公共部门工资总额)的影响。确保最低工资有效执行的措施也应落实到位。这些措施包括开展劳工检查、适当的处罚手段、对雇主和劳动者开展宣传和能力建设活动。如果“理想的”最低工资超出了眼前的经济能力，则可采用中期战略。⁵⁸

40. 消除性别不平等和男女工资差距对减少不平等现象至关重要。为了消除性别不平等和缩小男女工资差距，各国应投资于女童和妇女，并推动确保为妇女提供更多更好就业机会和同工同酬的各项政策。增加生产性资产、金融服务和基本基础设施的获取途径和控制措施也很关键。各国还应制定跨越法律、经济、社会和劳动各部门的综合政策框架，消除性别歧视，并确保工资平等、工资级别透明、职务评价制度不带性别色彩。其他重要措施包括制定工资结构最低标准和扩大现有的同工同酬权利。此外，需要加强社会政策和支持，包括休假规定、儿童保育支持、有助于工作与生活平衡的弹性工作安排、无偿照护工作和对儿童的社会支持。

五. 消除不平等、促进社会包容和加强社会保障的政策

A. 社会保障促进社会包容和减少不平等⁵⁹

41. 社会保障已成为同时减少不平等和贫困的关键政策工具之一，并且促进了包容性增长。社会保障有助于通过三个主要渠道减少不平等现象。首先，社会保障通过提供现金或实物转移支付和促进获得保健和其他服务来减少贫困和收入不平等。其次，社会保障通过减少不平等机会和保证获得教育、保健和营养等基本服务以及通过政府资助的低技能贫困农村工作者就业保障计划提供就业机会，解决弱势群体遭到排斥的问题并提供一条摆脱贫困的道路。第三，社会保障提供风险防范并在发生冲击时帮助理顺家庭收入和消费，从而抵消与外部冲击相关的不可逆转的资产损耗。

42. 尽管各国日益认识到社会保障在促进包容性发展方面的重要意义，但覆盖面方面的重大差距仍然存在。全球人口中只有 45.2% 享有至少一项社保福利，这意味着 54.8% 的人口(即 40 亿人)享受不到任何社会保障。至少享有一项福利的人口比例在全球各地不等：非洲为 17.8%，亚洲和太平洋地区为 38.9%，南北美洲为

⁵⁸ 《国际劳工组织 2016 年最低工资政策指南》(见 www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--en/index.htm)。

⁵⁹ 对社会保障在减少不平等和促进包容方面作用的全面审查见《通过社会保障促进包容：2018 年世界社会状况报告》(联合国出版物，销售编号 E.17.IV.2)。

67.6%，欧洲和中亚为 84.1%。此外，全球只有 29%的人口享有包括全套福利的综合社会保障制度。全世界有近 13 亿儿童享受不到社会保障，只有 21.8%的失业工人领取失业救济金。⁶⁰

43. 为了加强社会保障在减少不平等方面的作用，应努力缩小覆盖面差距，增加福利的适足性，向所有需要社保的劳动者、包括处境不利或易受伤害的群体提供社会保障，并将现有的支离破碎的社会保障计划简化为适合本国国情的社会保障体系，包括社保最低标准。这些保障包括缴费型社会保障、社会服务和社会援助。

44. 社会保障战略应该为所有人提供有效保障，并向目前未享有保障的人们包括“缺失的中间群体”提供保障，该群体指的是那些既没有获得针对最贫困者的社会转移支付、也享受不到社会保险的群体。非正规经济部门的许多劳动者、有工作的穷人和处于脆弱就业状态的劳动者尽管面临更大的失业、疾病、伤害或残疾风险，却无法获得适足的社会保障。在全球范围内，约 20 亿人在非正规经济部门工作，占全球就业总人数的 61%，如不包括农业则占 50%。⁶¹ 在撒哈拉以南非洲和南亚，10 个劳动者中有 9 个在非正规经济部门就业；而在东南亚和太平洋地区，10 个劳动者中有 7 个以上在非正规经济部门就业。因此，各国应将社会保障扩展至非正规经济部门的劳动者。在非洲，非洲联盟通过了“为非正规经济部门和农村经济中的劳动者提供社会保障”战略，以促进为非正规经济部门和农村的劳动者及其家庭提供最起码的社会保障套餐。

45. 过去几十年来，低收入和中等收入国家已经扩大对儿童的现金转移支付，但许多国家的覆盖率和福利水平仍然不足。联合国儿童基金会(儿基会)和国际劳工组织正在审视普及儿童补助金是否可能成为确保所有儿童发挥潜力并减少不平等和贫困现象的重要实用政策工具。这种对儿童的投资具有多重长期效益。此外，这种补助金的普及有助于减少与确定目标人群相关的行政费用和技术复杂性，同时避免排除错误以及与贫困相关的污名化。

B. 社会保障制度，包括最低社保标准

46. 《2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议)呼吁普及社会保障，把保证所有人获得最低标准的社会保障纳入社会保障制度。目前，已有 187 个国家承诺将设立这种最低标准，以提供一套国家界定的基本社会保障措施，并通过采纳 2012 年《国际劳工组织最低社保标准建议书》(第 202 号)，逐步建立全面的社会保障制度。⁶² 社会保障的最低标准至少要确保所有需要社保的人在其整个生命周期内都能获得基本医疗保健(包括孕产妇保健)，不会面临陷入困境的风险和更大的贫困风险，并且在其整个生命过程(包括孕产、疾病、残疾、工伤和老年期间)

⁶⁰ 国际劳工组织，《2017-2019 年全球社会保护报告》，见上文脚注 23。

⁶¹ 国际劳工组织，《非正规经济中的女性和男子：统计情况》，第 3 版(日内瓦，国际劳工局，2018 年)，见 www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm。

⁶² 国际劳工组织，《2017-2019 年全球社会保护报告》，见上文脚注 23 和“Promoting social protection floors for all: time for action”(宣传手册，见 http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/documents/publication/wcms_348663.pdf)。

中获得基本收入保障。大多数低收入国家负担得起最低标准的社会保障，许多发展中国家已经至少在一个部分实现了全面覆盖。57 个低收入和中低收入国家提供全套现金福利的成本占国内总产值的比例从蒙古的 0.3% 到塞拉利昂的 9.8% 不等，平均成本为国内总产值的 4.2%。这些成本包括为 3.64 亿儿童、8 100 万孕妇、1.03 亿严重残疾者和 1.53 亿老年人提供的普遍福利。⁶³ 覆盖面不足和充足性不够与对社会保障的公共投资不充分有关。为儿童提供的社会保障只占全球国内生产总值的 1.1%，而分配给老年人的福利占全球国内生产总值的 6.9%。此外，由于紧缩政策或财政资金削减的负面影响，公共投资正在萎缩。

47. 扩大社会保障、特别是在低收入和中等收入国家扩大社会保障的一大关键挑战是能否获得充足的资金。为了满足起码的最低社保标准，尚未制定这种最低标准的低收入和中等收入国家必须增加公共开支，增加的平均幅度分别为其国内生产总值的 5% 和 2%。⁶⁴ 为了给社会保障制度提供资金，各国政府必须扩大税基并引入或加强累进税制。这就需要加强国家税收制度，减少非正规经济并打击避税行为。为了确保财政的可持续性，各国可以重新分配公共支出，将公共支出从燃料补贴等不太适当的用途转给社会保障。他们还可以扩大缴费计划的覆盖范围，更好地管理债务，并采用更加宽松的宏观经济框架。⁶⁵ 各国政府可考虑通过自然资源或探索创新型的发展融资来源来增加财政资源。

C. 加大社会保障投资所产生的影响

48. 社会保障福利在减少贫困和不平等方面发挥重要作用。税收和转移支付的综合影响可以大大减少收入不平等。在一些经合组织国家，税收和转移支付的综合效应将收入不平等现象减少了 40% 以上。⁶⁶ ⁶⁷ 向脆弱家庭进行现金转移支付对减少贫困和不平等的影响也已充分记录在案。在许多拉丁美洲国家，有证据表明，针对生活贫困家庭的现金转移支付产生了显著的重新分配效果，促进了不平等现象的减少。墨西哥和巴西的现金转移支付计划在 1990 年代中期至 2000 年代中期这段时间中将收入不平等现象减少了 21%，是减少不平等方面仅次于劳动收入的

⁶³ Isabel Ortiz and others, *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, Extension of Social Security Working Paper No. 58 (日内瓦, 国际劳工局, 2017 年)。

⁶⁴ www.adb.org/news/events/strategies-for-financing-social-protection-to-achieve-the-sdgs。

⁶⁵ Isabel Ortiz, Matthew Cummins and Kalaivani Karunanethy, *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, Extension of Social Security Working Paper No. 48 (日内瓦, 国际劳工局, 2017 年)。

⁶⁶ 经合组织, 《2016 年社会概览: 经合组织社会指标》(巴黎, 2016 年)。

⁶⁷ 经合组织, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (巴黎, 2015 年)。见 www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf。

第二大推动力。⁶⁸ 现金转移支付还大幅度提高了学校入学率、农业投入和利用方面的支出、对资产的投资和牲畜的积累，并对就业产生了积极的总体影响。

49. 然而，单靠现金转移支付不足以帮助人们永久摆脱贫困，因为社会保障对贫困的积极影响很容易因为累退税制度而付诸东流。转移支付要产生有意义的影响，就必须定期进行、可预测、最好数量可观、至少涵盖 25%至 30%的平均消费需求，而且应当辅之以促进劳动力市场准入和提高生产率的各项措施。需要在包括减贫战略的更广泛的社会经济政策框架内把社会现金转移支付方案设计为国家社会保障制度的一部分。

六. 建议

50. 日趋严重的不平等现象既不可取，也并非不可避免。如果有一套适当的政策和体制，则各种形式的不平等都能得到遏止。因此，为了应对不平等现象和社会包容所面临的挑战，委员会不妨考虑以下建议：

(a) 各国应加强财政政策在解决机会和结果不平等方面的作用，并通过扩大和维持财政空间促进社会包容。这意味着需要增加收入而不是削减生产性社会支出，同时需要改善税收公平，减少非正规经济，提高税收累进性，合理进行豁免并实施行政改革以遏制逃税和非法资金流动。各国还应通过减少波动和加强持续增长来实现收入来源的多样化；

(b) 为了同时解决不平等和贫困问题，各国政府应谨慎选择扩大财政空间的备选方案，特别是要认真评估紧缩型财政可能对不平等、贫困和社会包容产生的不利影响。需要考虑到各种潜在的有害间接影响，精心设计财政政策，以平衡公平、稳定和效率问题。在这种情形下，各国政府应制定税收和转移支付制度，以确保生活在贫困中的人、有工作的穷人和准穷人最终不会成为净付款人。这些群体的税后和转移支付后收入不应低于其在财政干预前的家庭税前总收入；

(c) 加强为所有劳动者、特别是最弱势群体提供适足劳动保护和最低工资的机构的劳动力市场政策应纳入促进绝大多数劳动者收入增长的政策。为解决非正规问题，发展中国家还应实施企业准入改革，降低合规成本，并制定支持小企业的激励措施，确保其向正规经济转型；

(d) 为了确保妇女获得就业和收入有助于遏制不平等现象，各国应当实施政策，支持女性参与劳动力队伍，促进同工同酬，并将性别平等因素纳入所有政策制定；

(e) 政策制定者必须解决女性、青年、老年劳动者、残疾人、移民工人以及临时和非全时工作者在就业方面所处的不利地位。可能的举措包括设定最低工资；扩大最低工资的覆盖面以惠及所有群体；改善获得优质中等和高等教育的机会，

⁶⁸ Sergei Soares and others, “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, *Estudios Económicos* (特刊, 2009 年), 第 207-224 页。见 <https://pdfs.semanticscholar.org/4367/a7279d6f7e82281f9705e0ad9cb54517ea58.pdf>。

以便在比较长的时间内建设人力资本和提升技能；通过提供就业服务帮助年轻人进入劳动力队伍、帮助失业者重新进入劳动力市场，并消除雇用和留住老年劳动者所面临的障碍。临时和非全时工作者不应因其职业地位而被扣减工资，并应获得按比例给予的带薪年假、家庭事假和病假，以确保其获得与全时工作者平等的待遇；

(f) 公共支出确保全民获得医疗保险、高质量医疗保健、以公平包容的包括幼儿教育在内的各级优质教育，对于实现所有人机会均等和解决人力资本方面的差距至关重要。各国应增加投资，扩大公共部门提供的此类基本服务，增加对基础设施的公共支出、特别是对农村地区基础设施的公共支出；

(g) 各国应建立全国社会保障制度，包括涵盖所有人整个生命周期的最低社保标准，保证所有人有机会获得基本物品和服务，减少贫困人口和受社会排斥的群体所面临的机会不平等现象。社会保障制度的设计还应确保福利促进性别平等、不挫伤工作积极性。各国应把普及全民儿童补助金纳入最低社保标准，因为对儿童的投资会产生多方面的长期效益；

(h) 各国应更好地协调社会保障政策和措施与减贫方案和普遍社会政策，以避免将非正规就业人员或工作不稳定人员排除在外。