



## 第七十四届会议

暂定项目表\* 项目 25 (a)

社会发展：社会发展问题世界首脑会议和  
大会第二十四届特别会议成果的执行情况

# 2019 年世界社会状况：不平等未来的形成

## 秘书处的说明

### 摘要

本说明的重点是主要全球趋势、特别是技术创新、气候变化、城市化和国际移民对不平等的影响。审查内容，包括关于如何公平管理这些趋势的政策建议，包含即将发表的《世界社会报告》的主要结论。<sup>a</sup>

<sup>a</sup> 题为《世界社会状况报告》的旗舰出版物已经更名。从 2019 年版开始，该出版物将作为《世界社会报告》发行。

\* [A/74/50](#)。



## 一. 引言

1. 《2005 年世界社会状况报告》警告说，不平等日益加剧的困境将对实现国际商定的发展目标构成挑战。<sup>1</sup> 自发表该报告以来，不平等成为政策辩论焦点。实际上，确保“不让任何一个人掉队”构成《2030 年可持续发展议程》的核心承诺，<sup>2</sup> 包括可持续发展目标。目标 10，即减少国家内部和国家之间的不平等，显然符合这一承诺。

2. 延续不公正的制度和政策导致不平等现象日益增多。强大的经济、社会和环境全球力量也助长了不平等趋势的形成。这些全球力量——或大趋势——的影响广泛而多样。有些可有助于机会均等，而另一些则主要通过对劳动力市场的影响，对收入不平等施加向上的压力。因此，必须向前看，以期预测其对执行《2030 年议程》可能产生的影响。

3. 本说明中审查了四大趋势，即技术创新、气候变化、城市化和国际移民，对不平等的影响。技术变革推动经济增长，可以改善获得保健和教育的机会，但也可能加剧工资不平等，并取代工人。气候变化是人类面临的最大的系统性风险，也给最贫穷的国家和群体造成了最大的损失，最直接地影响到农村人口的生计。城市化为减贫带来了巨大机遇，因为在发达国家和发展中国家，农村人口在获得服务、就业和收入方面普遍处于弱势；但城市地区比农村地区更不平等，而且世界各地城市的不平等正在加剧。国际移民使数以百万计的人能够寻求新的机会，并可帮助缩小全球差距，但必须在有序和安全的条件下移民。

4. 《2030 年议程》确认，主要挑战和承诺相互关联，需要采取综合办法。在此方面，如果不采取必要的果断行动，公平管理每一个大趋势，世界将目睹不平等扩大。<sup>3</sup> 此外，现在解决不平等将有助于抓住上述变革带来的机遇，还有助于保护生活贫困者和其他弱势群体免受这些变革的负面影响。

## 二. 不平等趋势的起伏及其对发展的影响

5. 不平等遍及人类福祉的各个层面。根据可持续发展目标 10，《2030 年议程》明确呼吁采取行动，减少基于收入的不平等，这是国际商定发展目标框架内的第一个目标。<sup>4</sup> 目标 10 体现了增强社会所有成员权能和促进他们社会、经济和政治包容的愿望，提请注意可能导致被排斥和处于不利地位的情况和属性，即年龄、性别、残疾、种族、族裔、出身、宗教及经济和其他形式的状况。此外，目标 10

<sup>1</sup> 《2005 年世界社会状况报告：不平等的困境》(联合国出版物，出售品编号 E.05.IV.5)。

<sup>2</sup> 大会第 70/1 号决议(大会于 2015 年 9 月 25 日通过)，第 4 段。

<sup>3</sup> 虽然所审查的四个大趋势以多种方式相互作用，而且同样，虽然旨在管理一个全球趋势的政策可能会影响其他趋势，但本说明的重点仅在于每个大趋势的分布影响。它们之间的其他影响或相互作用超出了本说明的范围。

<sup>4</sup> 可持续发展目标具体 10.1 旨在到 2030 年，逐步实现和维持最底层 40% 人口的收入增长，并确保其增长率高于全国平均水平。

包括确保平等机会，并强调旨在实现更大平等的具体政策，即财政、薪资和社会保护政策。

## A. 经济不平等

6. 自 1990 年以来，大多数发达国家和包括中国和印度在内的一些中等收入国家的收入不平等加剧。然而，日益加剧的不平等并不是一种普遍趋势。

7. 尽管拉丁美洲和加勒比仍然是收入不平等程度最高的区域，但根据对该区域自 1990 年以来有足够数据的国家的审查，19 个国家中有 17 个国家的基尼系数已经下降。<sup>5</sup> 其中包括巴西，该国不平等程度历来非常高。许多非洲国家的收入差距也有所缩小，尽管有些国家的收入差距仍然很大。尽管南非经济持续增长，社会保护扩大，但在后种族隔离时期以及至少到 2000 年代中期，收入不平等继续加剧；目前该国基尼系数是世界最高。

8. 尽管出现这些积极趋势，收入和财富日益集中在高层。根据 1990 年至 2015 年数据，在 38 个国家和地区中，29 个国家和地区最富有的 1% 人口拥有的收入份额有所增加。<sup>6</sup> 2015 年，在巴西、哥伦比亚、印度和美国等国，最富有的 1% 的收入在全部收入中占 20% 以上。与此同时，有数据的 92 个国家中，底层 40% 的人口收入不到全部收入的 25%。

9. 在一些国家，不平等趋势近年来已经逆转。自 2008 年经济和金融危机爆发以来，用基尼系数衡量的收入不平等在许多发达国家已经停止增长，尽管大多数发达国家在减少相对贫困方面进展甚微。相比之下，最近的估计表明，在拉丁美洲的一些国家，包括巴西和墨西哥，不平等现象再次加剧。

10. 虽然许多国家内部经济不平等加剧，但国家之间的不平等正在减少。中国和亚洲其他新兴经济体强劲的经济增长是这种下降的主要驱动力。然而，不同国家和区域的差异仍然很大。2017 年，撒哈拉以南非洲居民收入平均比欧洲联盟居民低 11 倍，比北美居民低 16 倍。<sup>7</sup>

## B. 基于群体的不平等

11. 尽管严重且日益增多的不平等的许多方面使各国政治辩论两极化，但人们一致认为需要为每个人提供平等机会，而且获得机会不应取决于性别、年龄、种族、族裔、移民地位、社会经济状况或是否残疾等其他个人特征。遗憾的是，与这些特征相关的不平等在发达国家和发展中国家都很普遍。

<sup>5</sup> 根据 2018 年 12 月发布的联合国大学世界发展经济学研究所(发展经济学所)世界收入不平等数据库第 4 版数据(WIID4)计算。可查阅：  
[www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4](http://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4)。

<sup>6</sup> 根据世界不平等数据库(WID.world)的数据计算。可查阅：<https://wid.world>。

<sup>7</sup> 计算基于按购买力平价汇率(2011 年不变美元)计算的人均国民总收入。可查阅：  
<https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>。

12. 例如，土著人民占世界贫困人口的比例在 10% 以上，但他们仅占全球人口的 4% 左右。<sup>8</sup> 少数民族、土著人民、移民和残疾人也经历了更深层次的贫困，而且比其他群体更有可能生活在长期贫困中。属于其中任何一个群体对妇女的贫困影响通常比男子更大。<sup>9</sup>

13. 在实现改善儿童健康和完成初等教育等重要目标方面的重大进展有助于减少群体之间的不平等。然而，有证据表明，在更先进成就方面的差距没有缩小。例如，平均而言，自 1990 年代以来，有数据的发展中国家在按族裔群体划分的中学入学率、收入的五分之一和户主教育水平方面的差距有所扩大。<sup>10</sup> 学习成绩的差距也持续存在；例如，2015 年经济合作与发展组织(经合组织)成员国中有移民背景的学生在标准化的 600 分数学测试中得分比本土学生低 39 分，在阅读测试中得分比本土学生低 43 分。<sup>11</sup>

14. 这些不平等有其历史根源，但即使产生这些不平等的条件发生变化之后依然存在。例如，即使在特别努力促进少数民族融入的国家，少数民族仍然处于明显的不利境况。过去遭受偏见和歧视的群体起初比其他群体拥有更少的资产，社会资本水平更低。尽管偏见和歧视在全球受到谴责，但它们仍然是平等机会的普遍障碍。

### C. 日益加剧的高度不平等影响每个人

15. 不平等阻碍了实现可持续发展目标的进展。例如，高度不平等社会的减贫效力比不上低度不平等社会。前者增长速度更慢，在长期维持经济增长方面也不太成功。如果生活贫困的人失业或被困在低生产率的工作岗位上，则增长收益大多流向已经更富裕的人。

16. 健康、教育和人类发展其他方面的差异使人们更难打破贫穷的循环，并导致不利处境代代相传。实际上，来自经济或社会处境不利家庭的儿童难以获得将会增强其人力资本的优质服务，并且他们比其他人口更有可能生活在贫困之中。

17. 不平等会导致政治影响力集中在更富裕阶层，因此往往会保持或甚至加强机会不平等，除非建立适当制度防止这种情况发生。富裕阶层中日益增长的政治影响力影响了对政府满足大多数人需求能力的信任。缺乏信任反过来会破坏政治制度稳定，阻碍民主运作。如今，即使在已经完全从 2008 年金融和经济危机中恢复过来并正在稳步增长的国家，民众的不满情绪也很高。

<sup>8</sup> Gillette H. Hall 和 Harry Anthony. Patrinos 编著，“*Indigenous Peoples, Poverty and Development*” (联合王国剑桥，剑桥大学出版社，2012 年)。

<sup>9</sup> 《2016 年世界社会状况报告：不让任何一个人掉队——势在必行的包容性发展》(联合国出版物，出售品编号 E.16.IV.1)。

<sup>10</sup> 根据 57 个发展中国家的人口与健康调查和多指标类集调查的数据计算。

<sup>11</sup> 根据国际学生评估方案的数据计算。可查阅：<http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa>。

18. 然而，日益加剧的不平等并不是命运。甚至在发展水平相似且同样受到贸易、技术创新甚至气候变化影响的国家，不平等的程度和趋势也有所不同。显然，国家政策和制度的确非常重要。

### 三. 技术变革：管理承诺和陷阱

19. 技术进步推动经济增长，并能提高生活水平。当前的突破速度很快，事实上在许多方面都是革命性的。生物学和遗传学、机器人学和人工智能以及 3D 打印和其他数字技术的进步正在改变经济和社会。

20. 然而，尽管希望巨大，但技术变革创造了赢家和输家，其当前步伐带来了新的政策挑战。然而，其结果并非预先确定。实际上，各国政府和国际机构有很大的空间处理分配问题，最大限度地利用新技术可以带来的好处和机会。

21. 在工作领域，一直强调技术变革破坏就业的潜在影响。对面临自动化风险的工作所占比例的估计差异很大，从不到 10%到超过 70%。<sup>12</sup> 然而，技术通常取代特定的任务，而不是整个工作。此外，常被忽视的事实是，新技术也产生了新的工作和任务，包括帮助使用和监督使用新设备所需的工作和任务。从历史上看，技术变革提高了生产率，最终也提高了需求，从而推动了总就业人数的上升。

22. 目前，各国在如何重新设计工作和将任务重新组合成新的或现有的工作方面存在重大差异。任务自动化是否必然导致工作岗位的消失，这既是技术问题，也是制度问题。法规和制度对以下方面产生影响：将若干任务重组为一份工作是否盈利；工人能否足够快速提升技能以便能够承担一系列修改后的职责。

23. 迄今为止，高技能工人从新技术中获益最多。工作中断，有时甚至被摧毁，主要影响从事日常手工和认知工作的中低技能工人，尤其是在当前的自动化和人工智能浪潮中。此外，在许多国家，少数主导公司获得新技术带来的高生产力。这些趋势如不改变，可继续加剧就业两极分化，使工资更加不平等。

24. 传统上与标准就业合同相关的中等技能工作往往被非标准就业形式所取代，例如，临时和兼职合同以及自营工作。虽然非标准工作安排增加了灵活性，或许甚至还增加了就业机会，但导致一些工人不安全感增大，工资和工作条件更加不平等。

25. 总体而言，目前没有确凿证据表明，最近的技术变革已经导致失业人数大幅增加，或者将会使工作过时。新技术主要通过对工作两极分化和非标准工作安排增加的影响，推动工资和收入不平等加剧。

<sup>12</sup> Thereza Balliester 和 Adam Elsheikh, “劳动世界的未来：文献综述”，国际劳工组织研究部第 29 号工作文件(日内瓦，国际劳工局，2018 年 3 月)。另见 Matthias Bruckner、Marcelo LaFleur 和 Ingo Pitterle, “技术革命对劳动力市场和收入分配的影响”，前沿问题(联合国秘书处经济和社会事务部)，2018 年 7 月 31 日是。可查阅：  
[www.un.org/development/desa/dpad/publication/frontier-issues-artificial-intelligence-and-other-technologies-will-define-the-future-of-jobs-and-incomes/](http://www.un.org/development/desa/dpad/publication/frontier-issues-artificial-intelligence-and-other-technologies-will-define-the-future-of-jobs-and-incomes/)。

26. 除劳动力市场外，数字技术和人工智能为教育、卫生和农业等部门带来了机遇，但产生了与不平等相关的重要影响。由数字技术驱动的技术变革通常导致可负担得起的设备，以及广泛用户可获得的通信得到改进。例如，互联网和移动电话的使用有利于提高发展中国家小农生产力，增加妇女和穷人获得金融服务的机会。开放的在线课程有助于使接受教育民主化。移动保健应用程序使得得不到充分服务的地区和人口可以使用保健提供和监测系统。新技术带来数据生产和数据可用性的改善，可以加强治理和促进参与，这使个人和团体能够表达自己的意见，并协助他们为了共同事业组织起来。

27. 然而，只有每个人都能获得新技术，才能实现新技术促进可持续发展的潜力。今天，新技术正在创造新形式的不平等，有例为证，国家之间和国家内部存在巨大的数字鸿沟。发达国家每 100 人有 111 个移动宽带活动用户，但发展中国家只有 61 个，最不发达国家平均 28 个。<sup>13</sup> 发达国家 85% 以上的家庭有互联网接入，而最不发达国家为 18%。<sup>14</sup> 虽然发达区域和发展中区域在获得移动电话等基本技术方面的不平等正在缩小，但互联网接入和计算机使用方面的差距却没有缩小。新技术对年轻人而言具有特别广泛的潜力，但同时可以扩大年轻人和老年人之间的差距。

28. 传播的速度很重要。鉴于“先行者”在许多新技术相关部门的比较优势，获取方面持续存在的差距会使较贫穷国家和弱势群体进一步处于不利境况。如果通常设在发达国家的领先公司阻止发展中国家获得新技术并找办法避免这些技术的传播，发展中国家可能得不到新技术中将会带来的许多好处。

29. 即使在广泛普及的情况下，新技术的部署也可能加剧而不是减少不平等。例如，如果与没有接受初等教育的儿童相比，新技术更有利于接受高等教育的人，或如果新技术极大改进了更富裕家庭儿童的学习成果，则教育差距就会扩大。

30. 最近移动设备和其他信息和通信技术(信通技术)相关产品和服务的价格下跌令人乐观。随着许多发展中国家广泛使用在网和离网能源，越来越多的人现在通过移动设备和宽带互联网建立金融账户，为他们提供了储蓄和转账以及接受贷款的机会。同样，一些保健技术正在推动减少保健不平等，因为保健更加负担得起或更容易使用。例如，更多人使用  $\beta$  受体阻滞剂(一种抗高血压药物)，有助于减少不同收入群体之间的保健不平等。

31. 总之，正如任何快速结构改革的过程一样，最近的技术创新可成为一种颠覆性的力量。另一方面，不应认为技术创新的效力是预先确定。需要积极的政策和支持性制度，以确保广泛分享技术红利。

32. 应在三个关键领域采取关键的政策干预措施。首先，应加强努力，弥合国家内部和国家之间的技术鸿沟。这需要扩大必要的扶持性基础设施，促进新技术的使用，包括通过培训，并确保技术满足包括残疾人和老年人在内的所有用户的需求。

<sup>13</sup> 国际电联统计(国际电信联盟)。可查阅：[www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx)。

<sup>14</sup> 同上。

求。鉴于促进发展的技术往往在发达国家获得专利，国际社会必须帮助发展中国家获得这些技术并推广其使用。第二，应投资于人们的技能和支持工人，以使他们能够执行新的任务。从小开始接受一劳永逸的教育已经不够。还必须确保终身学习有助于机会均等，而不是加剧不平等。第三，应支持人们正视工作和生活过渡，包括普及社会保障。由于新技术在许多方面挑战国家劳动力市场政策和制度的有效性，所以要促进包容性发展，就必须解决劳动力市场条例与劳动世界现实之间日益脱节的问题。

#### 四. 气候变化是日益贫困和不平等的引擎

33. 全球平均温度比工业化前高 1 摄氏度，并且还在继续上升；气候变化正在加速环境退化，并增加极端天气事件的频率和强度。各国或不同人口群体并不一致地感受到突如其来的冲击和逐渐环境退化的影响，无论是对基础设施、人民生计、资源或健康的影响，还是以失去生命和家园来衡量的影响。

34. 气温上升使减少国家间不平等的速度放缓，并构成实现消除贫困目标的主要障碍。事实上，据估计，1961 年至 2010 年期间，全球人口中最富有的 10%和最贫穷的 10%的收入比没有全球变暖的世界高出 25%，<sup>15</sup> 主要原因是气温上升对温暖国家的经济增长产生了负面影响，与更温和气候带的国家相比，这些国家往往更贫穷。换言之，气温上升使世界上最贫穷国家更加贫穷。如果得不到解决，气候变化甚至可能逆转当前在减少国家间不平等方面的进展。

35. 在国家内部，贫困人口和其他弱势群体——包括土著人民和小土地所有者——面临气候变化的风险极大。大多数人生活在农村地区，高度依赖农业、渔业和其他与生态系统相关的收入。贫困人口也更容易受到传染病和呼吸道疾病的影响，而气候变化加剧了这些疾病。由于住房质量差，资产多样化程度低，他们也比生活在同一地区的非穷人更容易受到气候变化的损害。他们用于应对和恢复的资源更少，搬迁到更安全地区或建造抗灾能力更强的房屋的能力有限，而且不太可能有保险和获得贷款，也不太可能可以指望家人和其他非正式网络的支持。此外，妇女缺乏资产控制权，这使她们特别容易受到伤害。

36. 气候变化正在影响贫困的普遍和严重程度，加剧了不平等。气候变化使人们更难摆脱贫困，更容易陷入贫困。农业生产突然变化、自然灾害和环境引发的健康问题造成的价格冲击正在增加贫困的脆弱性。据估计，在以成功的强有力缓解和适应战略为特征的低影响情景下，到 2030 年，将有 300 万至 1 600 万人因气候变化而陷入贫困；在高影响情景下，3 500 万至 1.22 亿人将陷入贫困。<sup>16</sup> 总体而

<sup>15</sup> Noah S. Diffenbaugh 和 Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality”, 《美利坚合众国国家科学院学报》，第 116 卷，第 20 期(2019 年 5 月 14 日)，第 9808 至 9813 页。

<sup>16</sup> Stéphane Hallegatte 等, “Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty” (华盛顿哥伦比亚特区, 世界银行, 2016 年)。

言，对发展中国家而言，底层 40% 人口收入与气候相关的下降幅度将比平均人口收入下降幅度大 70%，从而减小实现可持续发展目标下具体目标 10.1 的进展。<sup>17</sup>

37. 气候变化也在影响代际间不平等。气候变化的影响可能会减少子孙后代的生计机会，特别是在受影响最严重的国家，并加剧代际向下流动。

38. 气候行动和向绿色经济过渡为减少贫困和不平等带来了机遇，但与任何结构转型进程一样，同时也带来了挑战。通过精心制定的适应战略，到 2030 年经济绿化带来的经济结构调整可以在全世界创造 2 400 万个新的就业机会。<sup>18</sup> 与此同时，至少将失去 600 万个工作岗位，包括碳密集型行业的许多低技能岗位。<sup>19</sup> 采取可持续做法，包括混合能源的变化、预计电动汽车的使用增加以及现有和未来建筑能效的提高，应导致全球就业岗位净增加约 1 800 万个。另一方面，目前绿色技术相关部门女雇员相对少于男雇员；此外，与其他部门相比，这些部门的女雇员比男雇员少。因此，如果不考虑社会影响，向绿色经济过渡可能会对妇女就业产生负面影响。

39. 要以公正和促进平等的方式过渡到绿色经济，就必须将气候行动与宏观经济、劳工和社会政策相结合，这些政策旨在创造就业、发展技能以及为将受到负面影响的人提供充分支持。确保缓解技术得到广泛传播和采用也至关重要。此外，旨在减少贫穷和不平等的政策可有助于减少气候变化的负面影响，并提供低收入家庭获得环境可持续生计的手段。

## 五. 城市化：机会更多，鸿沟不断扩大

40. 人们出生和生活的地方对他们生活中的机会有着持久的影响。获得安全饮用水、电力、医疗保健、好学校和体面工作及落实《2030 年议程》中设想的其他目标具有明确的空间维度。事实上，国内的地区不平等往往大于国家之间的不平等。

41. 农村和城市地区之间的差距尤其值得注意。城乡差距在一些国家正在缩小，但在另一些国家仍在扩大。例如，自 1990 年代以来，在有数据的 53 个发展中国家中，35 个国家缩小了农村和城市地区之间发育迟缓程度的差距，而在其余 18 个国家则有所扩大。<sup>20</sup> 在有数据的 55 个国家中，23 个国家的城乡用电差距有所扩大。

42. 历史上第一次，现在住在城市的人比住在农村的人多。2018 年，世界人口的 55% 生活在城市；未来 30 年，预计世界人口增长将全部发生在城市地区，还将通

<sup>17</sup> Stéphane Hallegatte 和 Julie Rozenberg, “Climate change through a poverty lens”, *Nature Climate Change*, vol. 7, No. 4 (2017 年 4 月), 第 250 至 256 页。

<sup>18</sup> 国际劳工组织, 《2018 年世界就业与社会展望：绿色就业》(日内瓦, 国际劳工局, 2018 年)。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 根据人口和保健调查和多指标类集调查的数据计算。



过移民吸引一些农村人口。在发达国家以及拉丁美洲和加勒比国家，很大一部分人口居住在城市地区。非洲和亚洲仍以农村为主，城市化速度将比其他区域更快。

43. 这种转变对可持续发展的各个方面都有影响，包括减少不平等。城市是经济增长、创新和有偿就业的催化剂；城市居民一般比农村居民更容易获得教育、保健和其他基本服务。然而，城市地区比农村地区更不平等。事实上，在大多数城镇中，以高财富和现代基础设施为特征的地区与以严重匮乏和缺乏服务为特征的地区共存，有时非常接近但形成鲜明对比。

44. 城市差距具有经济、社会和空间层面。在经济层面，在大多数发达国家和发展中国家，城市的收入基尼系数大于农村地区的基尼系数。<sup>21</sup> 在社会层面，快速城市化导致人们愈发担忧正在恶化的健康状况；例如，城市贫民窟和城市其他贫困社区的妇幼保健状况有时比农村地区更差。<sup>22</sup> 不受监管的土地和住房市场以及城市规划不善导致弱势群体集中在特定地点，并导致弱势群体被排斥和边缘化的恶性循环。在分裂的城市中，弱势群体被排斥的最明显表现是贫民窟。2016年，四分之一的城市居民，即超过10亿人，生活在贫民窟。<sup>23</sup>

45. 在城市中，大城市的不平等程度往往高于小城镇。大城市吸引了更多的高技能工人和生产率更高的公司；生产率不断提高和其他因素导致对高技能工人的需求增加，促进了人口从农村流向城市。然而，尽管大城市的不平等程度更高，但小城镇的贫困往往更普遍且更严重，这主要是因为较大的城市具有更好的社会服务和基础设施。

46. 然而，即使在一个国家内部，不同城市间的不平等程度和贫困程度也存在很大差异。尽管基于收入、种族、移民状况或其他因素的空间隔离和排斥在许多城市地区很常见，但不同城市的情况不同。在一些城市，不平等现象随着城市规模的扩大和城市发展而增加，但在另一些城市，不平等现象有所减少。

47. 在日益城市化的世界中，妥善管理城市对于减少不平等和实现所有其他发展目标至关重要。目前城市化的速度，特别是在穷国，使得城市治理和适当规划日益紧迫。政府往往只是在城市化过程中出现的不平衡变得过于严重之后才对城市化做出反应。

48. 减少不平等和促进包容性城市的成功政策方法包括四个要素：(a) 至关重要的是保障穷人土地权，重点是满足他们的土地和住房需求，并且公平地提供公共

<sup>21</sup> 见城市繁荣倡议数据库，可查阅：<http://cpi.unhabitat.org/download-raw-data>。直到最近，中国一直是该模式的一个重要例外。1990年，农村地区的基尼系数为30.6，城市地区为25.6(见世界银行世界发展指标数据库，可查阅：<http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>)。但自2013年以来，城市地区的收入不平等程度更高(见世界发展经济研究所的世界收入不平等数据库，第4版)，可查阅：<https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4>)。

<sup>22</sup> 例如，参见 Isabel Günther and Kenneth Harttgen, “Deadly cities? spatial inequalities in mortality in sub-Saharan Africa”, 《人口与发展评论》，第38卷，第3号(2012年9月)，第469至486页；Mark R. Montgomery, “发展中国家的城市贫困和健康”，《人口公报》，第64卷，第2号(2009年6月)。

<sup>23</sup> 《2019年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.I.6)。

服务；(b) 减少不平等现象，需要通过在住宅区和商业区之间开设便利的交通线路来改善空间连通性，并促进公共交通；(c) 当务之急是促进提供体面、正式的就业机会；(d) 第四，解决城市不平等要求加强地方政府的施政能力和管理能力，使其能迅速应对日益复杂的挑战，包括与气候变化有关的挑战，而这就需要提高地方政府收集和使用数据的能力，也需要加强它们和国家政府之间的协调。

49. 除了城市之外，城市化带来的机遇和挑战对国家和地方层面的可持续发展产生了影响。城市化可以促进农村发展，有助于缩小城乡差距，但其总体效果取决于具体背景。例如，在城市获得的非农活动收入对农村家庭和小规模农业活动至关重要；移民从城市向农村的汇款对村庄和小城镇的经济产生了重要影响；国内城市市场比出口市场更加稳定，并刺激小农户进行生产。但与此同时，城市的无序扩张经常侵占宝贵的农业用地。地方治理体系将发挥关键作用，使城市化为农村经济带来的潜在利益最大化。

## 六. 国际移民：促进其积极影响，减少不均衡风险

50. 国际移民有力说明工资、机会和生活方式等方面的全球不平等现象。每年数百万人为了学习、寻求更好的工作机会、与家人团聚或者逃离冲突或自然灾害而移居到其他国家和大洲。在世界范围内，国际移民人数从 2000 年估计的 1.73 亿人增加到 2017 年的 2.58 亿人。

51. 然而，移民的原因不仅仅是 不平等或发展受挫。中等收入国家向国外输送的移民人数多于低收入国家。一般而言，一旦国家开始增长和发展，移民潮也随之到来。工业化和城市化进程传统上伴随着大量人口的迁移，主要是从农村流向城市，但也包括移居国外。更好的教育和更多的信息渠道增加了人们移民的愿望和机会。随着国家的发展，更多人可以承担移民的费用。

52. 国际移民有风险，但从长远来看，移居他国使大多数移民受益，他们的来源国和目的地国也是如此。然而，各国之间以及国家内部不同人口群体之间分担的成本和分享的利益并不均衡。

53. 来源国感受到移民的影响，大部分是通过海外移民社区成员的汇款和其他转移。2018 年官方记录的汇款额达到 6 890 亿美元；<sup>24</sup> 其中低收入国家和中等收入国家收到的汇款占 75% 以上。汇款有助于减少这些国家的贫困规模和严重程度，从而有助于减少国家之间的不平等。然而，就汇款对国内不平等的影响进行的研究并未得出定论。较富裕移民和高技能移民的汇款频率低于低技能移民，但较富裕移民的汇款数额更大。低收入家庭受到高额汇款手续费的影响更大。此外，由于目的地国限制低技能工人移民的政策，汇款未产生减少不平等现象的潜在影响。

54. 在目的地国，移民对劳动力市场的影响是公众辩论的核心问题。有人认为移民与本地出生的工人直接竞争，继而担心移民对工资产生负面影响。相反，移民工人可以补充或者只与本地劳动力中的特定部分竞争。低技能移民工人通常接受

<sup>24</sup> 世界银行，“移民和汇款：近期发展和展望”，《移民与发展简报》第 31 号，2019 年 4 月。

非移民不愿从事的工作，包括农业、采矿、建筑和家政工作。在移民与技能较低的本地人竞争时，移民可能确实会给已经很低的工资带来下行压力，促使不平等加剧。另一方面，在移民提供短缺的技能和非移民不愿提供的服务时，移民可能有助于劳动力市场的顺利运作，甚至可能对就业产生积极影响。

55. 在发展中地区，技术工人移民至其他国家是一个令人关切的问题。截至 2010 年，几乎六分之一的国家(包括非洲和加勒比的许多国家)中，超过 20%的本国有受过高等教育的人口移民国外。<sup>25</sup> 然而，虽然技术工人移民他国可能阻碍经济增长，并导致教师、医生和护士等具有关键技能的专业人员短缺，但这也可能具有积极的反馈效果。移民海外者和归国人员可以带来知识的交流、外国直接投资和贸易。例如，在中国、印度和大韩民国，移民海外者和归国人员一直是软件业和其他高科技制造业增长的驱动力。总体而言，技术工人移民他国是净收益还是净损失，这取决于来源国。概括技术移民对国与国之间不平等的影响这一问题并非易事。

56. 《2030 年议程》强调了移民在减少不平等方面可以发挥的作用。然而，移民能够产生的积极影响远远无法保证。移民能使发展中国家以及移民本身获益多少，在很大程度上取决于移民行为发生的条件。

57. 大多数发达地区的目的地国都为高技能移民入境提供便利，而为低技能或受教育程度较低的移民提供的合法入境途径却很少。然而，为受教育程度较低的工人开辟合法的移民渠道可以使发达国家和发展中国家双方受益。建立正式承认在国外获得的教育证书的渠道，将有助于增加移民的经济贡献。目的地国政府也可以考虑为来源国的培训提供资金，以此填补具体的工作缺口。

58. 目前，许多发展中国家的政府都设有专门负责与侨民打交道的办事处甚至部委。虽然其中许多机构为移民提供服务，但大多数都侧重于鼓励移民向来源国汇款和投资。长期而言，通过与侨民合作促进贸易并帮助来源国加入全球知识网络，可以实现更大的收益。

59. 汇款成本高昂使生活贫困者无法享受移民的惠益。到 2030 年实现可持续发展目标的具体目标 10.c，将移民汇款的手续费降至 3% 以下，并取消收费高于 5% 的汇款渠道，这一切可有助于减少各国之间和各国内部的不平等。

## 七. 将平等和社会公正置于可持续发展的中心位置

### A. 将平等的视角应用于政策制定

60. 日益加剧的不平等阻碍了在消除贫困和其他目标方面取得进展，导致社会紧张和政治不稳定。然而，本说明中分析研究的大趋势，包括技术变革、城市化和国际移民，正在对减少不平等和实现所有其他可持续发展目标产生影响，有广泛证据表明阻止这些趋势既不可能也不可取。这些大趋势对未来的影响仍然无法预

<sup>25</sup> Zobanga L.Kone 和 Çağlar Özden, “人才外流, 收益和流通”, 移民与发展全球知识伙伴关系, 第 19 号工作文件, 2017 年 3 月。

先确定，但可以在国家和全球两级予以管控，以确保社会更加公平和公正。短期内也不能阻止或逆转气候变化，但随着各国向绿色经济转型，社会方面的考量可以成为适应和缓解政策的一部分。

61. 本说明主张将平等的视角应用于政策制定，以确保广泛分享全球趋势的惠益，并确保没有资源应对和恢复的人不会过分承担全球趋势负面影响的负担。平等视角要求制定利用新技术潜力来减少贫困和创造就业的政策法规，确保现有的技术鸿沟问题得到解决；还需要制定的政策侧重建立生活贫困者和其他弱势群体应对气候变化的能力。此外，应用平等视角还需要解决城市内部的空间、经济和社会鸿沟问题，使城市化更具包容性，并确保农村地区不会落后。平等视角还需要促进国际移民的积极影响。

62. 政府应用平等视角进行决策时，还有责任重新考虑加剧上述趋势有害影响的政策。例如，虽然技术变革可能引起了工作的两极分化并加剧了工资不平等，但在一些国家，金融市场和劳动力市场放松管制、所得税累进税率下降和社会保障遭削弱等其他因素也导致了不平等的加剧。

63. 最后，应用平等视角要求加倍努力解决现在不平等的根本原因。

## B. 减少各国内部和各国之间不平等的最佳做法<sup>26</sup>

64. 减少国家内部不平等的努力显然成败参半，这要求重新思考实现这一目标的战略，包括评估在不同环境下哪些因素发挥或没发挥作用。

65. 各国政府向可持续发展高级别政治论坛提交自愿国别评估，其中分享的经验强化了人们的看法，即没有一套政策适用于所有国家和所有情况。相反，本说明强调，减少不平等的连贯的综合政策战略具有三个基本组成部分：(a) 促进机会平等，以此消除导致不平等的根本原因；(b) 有利于实现减少不平等目标的政策环境需要以这一目标为导向的宏观经济政策；(c) 各国解决偏见和歧视问题，以实现这一目标。

66. 确保普及优质教育是消除导致不平等的根本原因、增加人们机会和促进能力更平等分配的关键所在。帮助人们实现潜力还需要促进充分就业和体面工作。

67. 虽然全世界在提高入学率、特别是初等教育入学率方面取得了成功，但在各国内部和各国之间，在获得优质教育方面仍然存在巨大差距。在许多地方，所提供的教育和其他基本服务依然不成体系且具有排他性。例如，城市和农村儿童接受教育的质量存在巨大差异。公共教育的资金有时被削减，而私立学校和高收费学校提供的选择越来越多。因此，教育制度起到了加剧不平等的作用，而不是有助于公平竞争。

<sup>26</sup> 本节中的结果和结论是对 2017 年 12 月 19 日大会第 72/141 号决议的回应，大会在该决议中鼓励秘书长在《2019 年世界社会状况报告》中列入与减少各个国家内和各个国家之间的不平等有关的最佳做法(第 71 段)。如上文说明摘要中所述，《世界社会状况报告》已更名为《世界社会报告》。

68. 总体而言，确保为扩大优质初等教育、实施义务教育以及普及学前教育提供资金的工作很有成效，有助于促进公平接受教育。许多发展中国家以初等和中等教育经费为代价，将高等教育作为提供资金的重点，这加剧了经济不平等。除了扩大接受教育的机会外，在改善全民学习成果方面取得进展的国家还投资于培训教师，增加了他们的工资，并努力在各地区之间公平地分配教师。这些国家包括澳大利亚、芬兰、日本和瑞典等发达区域的国家，以及巴西、中国和大韩民国等发展中区域的国家。<sup>27</sup>

69. 如果从学校到工作的过渡不成功，教育的改进不会有什么效果。劳动世界的未来全球委员会在其 2019 年报告中指出，劳动世界正在发生的变革与各国政府和国际社会为管控这些变化所作的准备之间存在明显差距。<sup>28</sup> 解决这种脱节问题的第一步需要增加对劳动力市场机制和政策的投资，包括促进从非正式工作向正式工作转变的战略，帮助人们应对更频繁更换工作挑战的积极的劳动力市场政策，以及保障工人权利的法规，而不论他们工作的合同安排类型如何。还需要找到新的集体代表形式，因为围绕传统的雇主-雇员关系组织的工会往往无法帮助持非标准合同或在正式部门之外工作的人发声。

70. 宏观经济和社会政策有时对创造体面工作机会——更广泛而言社会和经济包容——产生相反的影响。财政和货币政策影响不平等，不仅因为它们直接影响收入分配，而且还通过它们发挥作用，为社会政策(包括社会保障)调动资源。现在，全球已就需要加强政策一致性达成一致。<sup>29</sup>

71. 财政政策通过社会转移支付和税收的水平 and 构成影响收入和财富的分配。营业税等间接税有时对生活贫困者收入的负面影响可能比公共转移支付和服务的积极影响更大。<sup>30</sup> 财政政策在缩小发达国家内部收入差距方面发挥了重要作用，但这一影响还不足以抵消大多数发达国家内部不平等加剧的趋势。在经济合作与发展组织(经合组织)国家，平均可支配收入的基尼系数从 1995 年的 28 增加到 2007 年的 30。<sup>31</sup>

<sup>27</sup> 参见 Ruth Chung Wei, Alethea Andree and Linda Darling-Hammond, “How nations invest in teachers: high-achieving nations treat their teachers as professionals”, *Educational Leadership*, vol. 66, No. 5 (January 2009), pp. 28-33; and Global Campaign for Education and Education International, *Closing the Trained Teacher Gap* (Johannesburg, South Africa, Global Campaign for Education, 2012)。

<sup>28</sup> 国际劳工组织，《为更光明的未来而努力——劳动世界的未来全球委员会》(日内瓦，2019 年，劳工局)。

<sup>29</sup> 可持续发展目标具体目标 17.13 是加强全球宏观经济稳定，包括为此加强政策协调和政策一致性；具体目标 17.14，旨在加强可持续发展政策的一致性。

<sup>30</sup> Nora Lustig, “Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries”. *Commitment to Equity (CEQ) Working Paper*, No. 54(路易斯安那州新奥尔良市杜兰大学经济系，2017 年)。

<sup>31</sup> Orsetta Causa and Mikkel Hermansen, “Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1453(经济合作与发展组织，2018 年 6 月 18 日，巴黎)。

72. 有明确证据表明，提供普遍的社会保障对减少不平等非常必要。至少提供失业和残疾津贴、儿童福利、养老金和医疗保健的社会保障制度，在生命周期的各个阶段提供实际上的基本收入，并最大限度地减少陷入贫困的风险。虽然许多社会保障计划都需要缴费，但社会保障制度必须保证具有一套最低限度的普遍税收资助计划。这些计划的实施确保社会保护系统满足不同人口的需求。还必须确保人们获得的转移支付足以保证基本的收入保障。

73. 尽管社会保障很重要，但 2017 年只有 29% 的世界人口享有全覆盖。<sup>32</sup> 欧洲近 90% 的人口参加了至少一个社会保障计划，但拉丁美洲和加勒比只有 60% 左右，撒哈拉以南非洲仅有不到 15%。

74. 近几十年来，普遍的社会保障计划经常让位于有针对性的转移支付。有人建议以特定群体为目标，从而在实现社会目标的同时减少开支。然而，以特定群体为目标也具有自身的挑战。事实上，家计调查所需的高水平行政能力、高昂的交易成本以及被精英阶层或最富有地区政治劫持的风险已有详细记录。在实践中，社会保障制度很少基于纯粹的普遍性或纯粹的针对性。可能需要采取有针对性或特别的措施帮助一些弱势群体，包括残疾人、少数族裔或儿童，以克服他们面临的挑战。

75. 族裔、种族和性别等任何特征都不应成为个人实现其目标或确保自身福祉的权力的决定因素。如果社会继续实行基于这些特征的歧视，那么这些政策将不会对消除不平等产生多少影响。虽然在法律上消除根深蒂固的歧视方面取得了一些进展，但偏见、陈规定型观念和人际交往中的歧视依然存在。

76. 消除偏见和歧视是一个长期的过程。这需要改革体制和影响行为，还需要修改宪法，修订具有歧视性的法律和政策，同时通过防止歧视并增进被排斥群体福祉所需的法律。在短期内，有必要开展公民教育和公众宣传运动，以改变歧视性态度。为基层社会运动和地方协会创造有利环境也能有所帮助，因为这些运动和协会在传统上可让被排斥的群体发声。

77. 各国政府还采取了特别措施，特别是平权行动措施，以纠正歧视的影响，为此增加弱势群体在教育系统、劳动力市场或决策者中的代表。发达国家和发展中国家都有效开展了平权行动运动。

78. 可能难以动员各界支持许多旨在减少不平等的对策。根据其拟定和实施情况，这些对策通常会挑战特定个人和群体的利益。核心问题是减少不平等的努力影响了权力均衡。

79. 一般而言，基于普遍性的政策框架比只侧重于解决贫困表象或弱势群体权利的政策框架得到的支持更广。本说明认为，虽然可能需要针对特定人口群体的措

<sup>32</sup> 劳工组织，《2017-19 世界社会保障报告：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）。

施满足他们的特殊需求，以减少不平等现象，但必须制定一个普遍性政策框架，以解决不平等的根本原因，并确保政策得到民众的持续支持。

80. 虽然政府和其他国内利益攸关方的作用仍是关键，但各国内部和各国之间的高度不平等是一个全球性问题，本说明中分析研究的其他全球趋势也是如此。一个国家在气候变化或国际移民问题上的行动会使其他国家付出代价和享受到好处。在这方面，例如，温室气体排放量最多的国家和受气候变化影响最严重的国家之间的不平衡情况已有详细记录。这些问题都不能单方面解决。还需要采取协调一致的行动，解决影响各国内部和各国之间不平等的其他挑战，如逃税、跨境资金流动、国际贸易或知识产权等。

81. 人们日益认识到减少不平等对于促进社会和经济以及保护环境的重要性。然而，这种认识尚未转化为必要的规范变化。相反，由于过度依赖市场作为实现社会正义的工具的能力和不等加剧，社会契约在许多国家受到威胁。实现《2030年议程》中提出的愿景不仅紧急加快行动，需要重新考虑造成社会经济不平等和不安全性长期存在的政策优先事项。

---