



第六十七届会议

议程项目 16

联合国在促进全球人类
新秩序方面的作用

联合国在促进全球人类新秩序方面的作用和评估不平等对发展的影响

秘书长的报告

摘要

本报告主题为联合国在促进全球人类新秩序方面的作用和评估不平等对发展的影响，是根据大会第 65/120 号决议提交的。报告借鉴目前关于不平等原因的分析 and 实证研究，论述了近来不平等方面的趋势及其对经济与社会发展的影响。报告结尾部分提出了在各级尤其是在联合国框架内解决不平等问题的若干建议，以促进当前为实现千年发展目标等国际商定发展目标所作的努力。



一. 引言

1. 1995年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议上,首次提出了建立全球人类新秩序的提议。建立全球人类新秩序的目标是促进以多边方式解决全球性问题。重点是促进人类发展和缩小各国之间和各国内部富人与穷人之间的差距。这一重点也体现在千年发展目标中心愿景之中,特别是体现在2015年后联合国发展议程之中。该议程着重指出,制定解决不平等问题的明确目标、保障公平而可持续的社会与经济发展具有重要意义。实际上,收入、土地分配、获得社会服务与基础设施方面的不平等仍然给实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标造成重大障碍。然而,为实现这些目标所作的努力往往未充分考虑到不平等对经济与社会发展的影响。

2. 本报告简要评估了不平等对可持续发展的影响。报告论述了近来不平等方面的趋势,分析了各国之间和各国内部不平等的原因及其对经济与社会发展的影响。报告还回顾,人们日益关切顽固而巨大的贫富差距及其对促进全世界人类发展造成的不利影响,对此,联合国系统两年来为解决不平等开展了各种工作。报告结尾部分就如何在各级尤其是在联合国框架内解决不平等提出若干建议,以促进当前为实现千年发展目标等国际商定发展目标所作的努力。

二. 不平等方面的趋势

3. 30年来,全世界在减少绝对收入贫穷方面取得了重大进展。尽管人口不断增长,但日均生活费低于1.25美元的人数已从1981年的19亿人减至2008年的13亿人,全球日均生活费低于1.25美元者所占百分比同期也从52%降至22%。¹但是,减贫的进展参差不齐,取得成功的国家集中于东亚,中国进展尤为显著。在撒哈拉以南非洲和冲突国家等世界其他地区,进展则尤为不平均。1981至2008年,东亚穷人比例每年下降6.2%,而撒哈拉以南非洲穷人比例每年仅下降0.3%。如此看来,收入分配阶梯最底层人口的收入和消费水平有所上升,但上升幅度存在差异。

4. 许多发达国家的贫穷线定为国民收入均值或中位数的百分比,这些国家的贫穷人口比率有所上升。将贫穷线定为平均收入的百分比显示收入不平等程度日益上升。在经济合作与发展组织(经合组织)成员国,1980年代中期至2000年代中期,收入不到收入中位数50%者增加了1.2个百分点。²在欧洲联盟大多数国家,社会转移支付后收入不到收入中位数60%者所占比例有所上升,原因是危机后失业率居高不下。³

¹ 世界银行网上贫穷分析工具(PovcalNet)。

² 经济合作与发展组织:《不平等程度上升?经合组织国家的收入分配与贫穷问题》(巴黎,2008年)。

³ 欧统局统计数据库的贫困风险数据趋势(收入、社会包容性、生活条件)。

5. 个人间不平等的一个重要决定因素是其住在哪个国家，因为各国的人均收入差别很大。整个 20 世纪，国民人均收入不平等程度日益上升。⁴ 各国间的收入差距在 1980 至 2000 年迅速加大，但 2000 年后因发展中国家经济增长出现起色而有所缩小。然而，即便 2000 年后不平等程度有所下降，2010 年的各国间不平等程度基尼系数仍高于 1980 年代。

6. 尽管全世界绝对贫穷程度有所下降，但许多国家的收入不平等现象一直在加重。1990 年至 2000 年代末，在 116 个国家中，62 个国家的可支配收入(即税后和转移支付后收入)不平等程度有所上升。⁵ 这些国家几乎占世界总人口的三分之二。绝大多数发达国家的平等问题有所加重，若干较大新兴经济体亦然。在大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等不平等程度已经很高的发达国家，贫富差距有所加大。不仅如此，在北欧国家和德国等若干以往不平等程度较低的国家，情况也是如此。东欧和向市场经济转型各国收入不平等程度的上升速度最快。

7. 墨西哥和另外 8 个拉丁美洲国家的收入不平等程度 1990 年代有所上升，但 2000 年以来迅速下降。⁶ 大部分非洲国家的贫富差距有所下降，其中包括博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰等不平等现象十分严重的南部非洲国家，只有南非例外。在种族隔离结束后时期，尽管南非经济不断增长，社会援助方案不断扩大，但贫富差距仍持续迅速加大。⁷

8. 以往在各发展中区域中，亚洲的不平等程度较低。然而 1990 年至 2000 年代末，亚洲 28 个国家中 20 个国家的不平等程度有所上升。其中最明显的是中国。尽管该国经济增长强劲，且实现大幅度减贫，但其基尼系数却从 1990 年的 32.2 升至 2008 年的 43.4。同期，印度的不平等也有所加重。马来西亚、菲律宾、泰国等若干东南亚国家自 1990 年代中期以来降低了不平等程度。

9. 总之，在 1990 年不平等程度相对较低的一些国家和地区，收入不平等情况有所加重，而若干曾存在和仍存在严重不平等状况的国家，其程度有所下降。然

⁴ Branko Milanovic: 《有产者与无产者: 独特的全球不平等简史》(纽约, 基本书籍出版社, 2010 年)。

⁵ 为尽可能扩大数据涵盖范围和提高数据可靠性, 关于近来区域不平等趋势的描述以 1990 年至 2000 年代后期为时段。例如, 1990 年以前, 中亚和东欧前共产主义国家普遍没有不平等指标; 即便有, 估算值的错误率也相对较高。更多有关资料见 Frederick Solt: 《世界收入不平等数据库标准化》, 《社会科学季刊》, 第 90 卷第 2 号(2009 年 6 月)。数据可在网址 www.siuc.edu/~fsolt/swiid/swiid.html 查阅。

⁶ 墨西哥的基尼系数从 2000 年的 49.1 降至 2010 年的 43.7, 逆转了 1980 年代至 1994 年不平等程度上升状况。下降原因是工资差别缩小和提供社会援助(主要是通过 Progresas/Oportunidades 方案提供公共转移支付)。此外, 国外汇款也在较小程度上发挥了作用。

⁷ Murray Leibbrandt 等人: 《南非自种族隔离制度垮台以来的收入分配与贫穷状况趋势》, 经合组织社会、就业和迁徙工作文件, 第 101 号(巴黎, 经合组织, 2010 年)。

而，不平等程度上升的国家多于下降的国家。此外，收入不平等加重的主要原因是富者更富，而最穷群体的相对状况未有改善。

10. 就大多数国家而言，国际不平等程度仍高于国内不平等程度。全球收入不平等基尼系数从 1988 年的 68.4 升至 2005 年的 70.7，显示国际不平等程度高于任何国家国内的不平等程度。同期，世界最富裕的 10% 人口占全球收入的比例从大约 51.5% 升至 55.5%。⁸ 尽管低收入国家的增长率高于高收入国家，且国际不平等程度一直在下降，但两类国家的国民人均收入绝对差距从 1980 年的 18 525 美元扩大到 2007 年的将近 32 900 美元，此后稍有缩小，2010 年缩至 32 000 美元。⁹ 尚不清楚的是全球危机的后果将如何影响这一新近趋势。同一时期，低收入国家与中高等收入国家的人均收入绝对差距有所扩大，从 1980 年的近 3 000 美元扩大到 2010 年的 7 600 美元。

11. 全球财富差距一直大于收入差距。Davies 等人¹⁰ 花费很大力气收集了各国的可比较数据，估算出 2000 年世界财富基尼系数为 80 (采用购买力平价调整汇率)。¹¹ 这一时期，世界最富裕的 10% 人口拥有财富总量的 71% (拥有收入总量的 55.5%)，而最富裕的 1% 人口拥有财富总量的 32%。最富裕的 1% 人口中近 90% 的成年人住在发达国家，其中住在美国的就有 37%。2000 年，美国人口占世界总人口的 5%。财富最少的 10% 人口有近 30% 住在非洲，而该区域占世界总人口的 13%。

12. 总之，30 年来绝对收入贫穷程度有所下降，但下降幅度参差不齐，而相对贫穷 (收入不平等) 程度却有所上升。高收入国家和低收入国家的绝对收入差距有所扩大，但根据按人口加权的各国收入，各国间的相对差距却有所缩小。各国之间的收入差距和财富差距大于国内内部的差距，且目前未呈现下降趋势。

三. 不平等的原因

13. 近几十年来，直到 2007 年经济和金融危机发生前，全球经济日益一体化，推动经济强劲增长，使许多国家获得更多机会和收益。但是，虽然贸易全球化与

⁸ Branco Milanovic: 《重新计算和更新全球不平等数据：依据购买力平价重新估算全球不平等数据的影响与 2005 年估算值》，《经济不平等期刊》，第 10 卷第 1 号 (2012 年 3 月)。

⁹ 自我计算，采用世界发展指标数据库的人均国内总产值数据 (按购买力平价调整，以 2005 年不贬值国际元为单位)，可在网址 <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> 查阅 (2012 年 7 月 19 日查阅)。

¹⁰ James B. Davies 等人: 《全世界住户财富分配状况》 (国际收入和财富分析协会，2006 年)。

¹¹ 同上，表 11b。估计值为美元财富，与 Milanovic 以国际元为单位的收入基尼系数不完全可比。此外，尽管 Davies 等人后来的论文 (2007 和 2008 年) 是迄今为止最新和最全面的研究，但其数据来源 (有些来自住户调查，有些来自税务记录)、所分析的经济单元 (因国而异，可能为住户、个人或成人) 以及数据质量影响了估计值的质量，特别是影响了基尼系数的质量，因为保证数据质量需要获得所有财富阶层的数据。作者承认低估了最富群体所占的比例。

收入不平等程度下降相关联，但金融全球化，特别是外国直接投资，却与收入不平等程度上升相关联。近年来，金融管制放松和国际资本流动快速增加成为促成全球经济一体化的主要因素。金融市场和金融机构已成为实体经济的主人而非仆人，对贸易和投资产生了扭曲作用，加重了不平等状况，给经济稳定带来系统性的威胁。¹² 这一时期的全球化由金融推动，特征是经济有增长，但就业机会未增加。在发达国家金融部门迅速增长的同时，经济增长往往并不伴有预期的相应就业增长。相反，许多就业人员仍从事非正式工作，且更多从事非定期工作，参加工会人数不断减少，而且在全球竞相吸引资本的环境下，劳动法规和劳工讲价地位也遭到削弱。

14. 有证据表明，金融全球化部分助长了收入差距的扩大，原因是风险的增加导致危机增多。冲击通过贸易、投资和金融流动的减少而传播，加重了不平等现象，给社会成果带来不利影响。此外，在危机后的复苏期，雇主和工人更有可能重新谈判就业条件。危机的发生往往使雇主谈判地位增强，更容易压低工资。复苏的程度也参差不齐，工人和小企业承担了成本负担，大公司在危机中成为赢家。¹³ 除危机给就业和收入造成不利影响外，30年来为保持极低的通货膨胀而实行限制性很强、顺周期的宏观经济政策，所带来的后果也使情况雪上加霜。由于缺乏充分的社会保护，也加重了经济不安全和不平等。

15. 技术进步也助长了收入不平等现象，因为拥有较高级技能者的溢价升高，同时全球化又压低了非技术工人的工资。这种情况突出表明亟需发展教育和培训，促进技术转让，以解决日益严重的不平等问题。就发展中国家而言，技术进步对亚洲的影响强于对拉丁美洲的影响，因为技术密集型制造业更多集中于亚洲。亚洲技术工人和非技术工人的工资差距面临很强的扩大压力。在亚洲发展中国家，劳动力丰富程度高于资本丰富程度，因此工资被压低，也部分导致劳工收入所占比例下降。资本分配平等程度的降低加重了不平等状况。在许多国家，收入不平等总量的多达25%至35%来源于人力资源和技能方面的差异。¹⁴ 国际劳工组织(劳工组织)进行的一项研究¹⁵表明，不平等的增加与若干经济因素有关，如：技术引起的对技术工人的需求转型、外国直接投资、关税自由化。该研究发现的重要一点是，以受教育年数衡量的人力资源具有减少不平等的作用。

16. 一方面通过社会保护和人力资本投资使人们有能力充分参与全球经济，避免受危机影响，一方面通过执行积极的劳动力市场政策促进充分就业和体面工作，

¹² 联合国贸易和发展会议：贸发会议秘书长在第十三届贸发大会上关于以发展为主导的全球化的报告：走上可持续和包容性发展之路(UNCTAD(XIII)/1)。

¹³ Joseph E. Stiglitz：《不平等的代价：当今的社会分裂如何危及我们的未来》(纽约，诺顿出版公司，2012年)。

¹⁴ 亚洲开发银行：《2012年亚洲发展展望：应对亚洲日益严重的不平等问题》(马尼拉，2012年)。

¹⁵ 劳工组织：《2008年就业状况报告：金融全球化时代的收入不平等》(日内瓦，2008年)。

将有助于解决某些造成不平等的根本原因。通过投资于农业发展和促进技术转让，增加发展中国家的高生产率就业机会，可有助于进一步缩小技能造成的收入差距。此外，事实证明采取再分配政策和累进税制能减少不平等。最后，提高各国宏观经济政策的一致性，具体而言就是解决金融监管问题和以反周期政策取代顺周期政策，将有助于解决造成不平等的结构性原因。

四. 不平等对经济和社会发展的影响

17. 高度的收入不平等削弱了经济增长对减贫的影响，而且还会削弱社会凝聚力，削弱信任，增加不稳定和冲突风险。收入不平等使穷人更难以参与经济、社会和政治生活。除非决心在国家和国际一级解决不平等问题，否则发展要么只给部分人带来好处，要么整体放缓。

18. 不平等对社会和经济发展造成影响，其中一个重要途径是弱势困境世代相传。大量研究表明，一个人家庭社会经济背景与其日后状况密切相关。弱势困境妨碍了较弱群体的能力，使之无法抓住机遇，而较富裕的群体则可以保护他们的地位，并将这种地位传给下一代。在高度不平等的地方，富裕群体更有能力投资于其子女的教育，并凭借在政治和机构进程中的影响力，左右奖赏制度，使其子女受益。

19. 家庭背景对一个人成就的影响也许由许多因素促成，其中包括歧视、父母抚养和投资、社会资本和教育等。成功、富裕并受过良好教育的父母更有能力确保其子女接受最好的教育，或许是花钱上私立学校，或许是居住在有最好学校的社区。而另一方面，比较贫穷的家庭对子女的投资，无论是钱还是社会资本，都力有不逮。空间上的隔离也有关系，居住在偏远或农村地区的比较贫穷的家庭在享有优质卫生保健和教育服务、清洁饮水和卫生设施以及获得有酬就业机会等方面，则面临更多的困难。

20. 高度的收入不平等还阻碍了低收入父母的子女的能力，使他们难以在日后攀登收入的阶梯。有关代际收入流动性的研究表明，不断增长的收入不平等造成代际经济流动性下滑。现有数据表明，代际收入弹性，其幅度为 0（全流动：父母的收入和子女的收入之间没有任何关系）至 1（无流动：子女的收入取决于父母的收入），较低的丹麦为 0.15，较高的秘鲁为 0.67。在发达国家中，代际收入弹性最低的是北欧国家，最高的是意大利、联合王国和美国。¹⁶ 在发展中国家，数据有限，但这些有限的的数据表明，代际收入弹性往往比发达国家高得多。

¹⁶ Miles Corak, "Inequality from generation to generation: the United States in comparison", in *The Economics of Inequality, Poverty, and Discrimination in the 21st Century*, Robert Rycroft, ed. (ABC-CLIO, 即将出版)。

21. 不平等程度较高的国家往往流动性较低。¹⁷ 总体发展水平至少是这一关系的一部分，因为经济发展可以生成教育和就业机会。此外，如果低收入家庭和高收入家庭之间的差距较大，那么不平等本身就会给流动性造成更大的困难。再有，在不平等较为严重的社会中，富人更有动力和机会来保护他们的地位，而采用的手段可能是利用他们的财富对政策施加影响，使之有利于自己，从而使处于弱势困境的群体更难以流动。

22. 在较为发达的区域，有关社会经济流动方面的研究十分广泛而且细致，而在发展中国家，对代际流动却知之甚少。不过在若干国家，从经验上确定了父母的社会经济地位与子女之间的紧密联系。¹⁸ 造成国家内和国家间在流动方面的差异有各种因素，包括在获得教育和教育质量方面存在的差别，¹⁹ 不平等现象的结构，²⁰ 与工业化相关的技能差距，在群体方面的歧视以及公共政策方面的差异，特别是在对儿童的投资方面。²¹

23. 代际流动的一个因素是各群体之间巨大而顽固的差距。最贫穷、最边缘化的人口很少有机会通过提高教育地位来改善其社会经济地位，这表明亟须为处于弱势困境的群体提供额外支持。例如，城乡之间的巨大差距和群体之间的差异造成了社会经济流动的不足。在印度进行的一项有关教育流动性的研究²² 表明，对于弱势和受排斥的群体来说，其代际教育流动性比其他群体要低很多。在南非，

¹⁷ Dan Andrews and Andrew Leigh, "More inequality, less social mobility", *Applied Economics Letters*, vol.16, No.15(2009)。

¹⁸ 见 Christopher E.Dunn, "The intergenerational transmission of lifetime earnings: evidence from Brazil", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol.7, No.2(2007); Javier I.Nunez and Leslie Miranda, "Intergenerational income mobility in a less developed, high-inequality context: the case of Chile", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol.10, No.1(2010); Nathan Grawe, "Intergenerational mobility for whom? The experience of high- and low-earning sons in international perspective", in *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Miles Corak, ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2004); and Florencia Torche and Carlos Costa-Ribeiro, "Parental wealth and children's outcomes over the life-course in Brazil: a propensity score matching analysis", *Research in Social Stratification and Mobility*, vol.30, No.1(2012)。

¹⁹ Tom Hertz and others, "The inheritance of educational inequality: international comparisons and fifty-year trends", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol.7, No.2(2007)。

²⁰ Anna Cristina d'Addio, "Intergenerational transmission of disadvantage: mobility or immobility across generations? A review of the evidence for OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.52 (Paris, OECD, 2007)。

²¹ Miles Corak, Lori J.Curtis and Shelley Phipps, "Economic mobility, family background, and the well-being of children in the United States and Canada", in *Persistence, Privilege, and Parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*, Timothy M. Smeeding, Robert Erikson and Markus Jäntti, eds. (New York, Russell Sage Foundation, 2011)。

²² Jhilar Ray and Rajarshi Majumder, "Educational and occupational mobility across generations in India: social and regional dimensions" (University Library of Munich, 2010)。

一项研究²³发现，非洲黑人的代际流动要低于非洲白人，而最贫穷的群体其代际流动水平最低。

24. 扩大教育机会，防止歧视，投资于早期儿童卫生保健和教育，增加就业机会，通过这些方法可以减少弱势困境代际转移，进而减少贫穷和不平等。削减或取消卫生保健和教育方面的费用，改进基础设施和卫生，以此从人生早期就使经济困境与经济成果脱离开来，这样就可以使那些处境较为艰难的儿童获得更多的机会。经验表明，政府拨款用于造福儿童的方案可以增加机会。

25. 增加机会的一个重要因素是青年人应能通过教育和培训公平地获得进入劳动力市场所需的必要技能；另外一个关键因素是掌握了关键技能的人能在劳动力市场上得到回报。旨在支持体面工作机会的政策对于增加代际流动来说至关重要。政策应当促进基于个人能力获得工作，要限制家庭关系、歧视或裙带关系在分配工作方面的作用。

26. 不公平还会削弱社会凝聚力，特别是如果人们认为利益分配不公平，情况尤为如此。如果人们认为不平等是不公平的，过分的，就会产生抗议和社会动乱，此种事件近年来在世界各地时有发生。在一些国家，不平等与行凶杀人之间有相互联系，一项对33个国家的调查研究表明，在不平等的社会相互信任水平较低，这是一个十分重要的介入性变数。²⁴在美国的一项研究发现，继实行火器管控后，按社会信任和群体成员资格衡量的社会凝聚力成为一个十分重要的调解因素。²⁵在欧洲，由于不平等现象不断恶化，金融危机持续存在，致使自杀率有所上扬。²⁶

27. 最近一项采取空间分析法的研究发现，在高度不平等的社会中，富裕群体和贫穷群体与那些其财富接近于国家平等水平的群体相比，更经常地参与暴力冲突。此外，政治上相关的族裔群体和国家间横向的不平等会促成族裔民族主义冲突。²⁷

28. 再分配政策可以减少不公平。收入分配最公平的发达国家往往有最强有力的再分配政策，而那些最不平等的国家其收入分配政策则最弱。提供社会服务可以

²³ Alain-Désiré Nimubona and Désiré Vencatachellum, "Intergenerational education mobility of black and white South Africans", *Journal of Population Economics*, vol. 20, No. 1 (February 2007).

²⁴ Frank J. Elgar and Nicole Aitken, "Income inequality, trust and homicide in 33 countries", *The European Journal of Public Health*, vol. 21, No. 2 (April 2011).

²⁵ B. P. Kennedy and others, "Social capital, income inequality, and firearm violent crime", *Social Science & Medicine*, vol. 47, No. 1 (July 1998).

²⁶ 见 Ariana Eunjung Cha, "'Economic suicides' shake Europe as financial crisis takes toll on mental health", *Washington Post*, 14 August 2012.

²⁷ Lars-Erik Cederman, Nils B. Weidmann and Kristian Skrede Gleditsch, "Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war: a global comparison", *American Political Science Review*, vol. 105, No. 3 (August 2011).

提高那些最贫困人们的生活水平，从而增强社会包容，因此具有维护和平、减少冤情的潜力。普及社会服务可以赢得人口中那些无权无势者的支持，减少不平等，从而促进社会凝聚力和和平。最近一项各国时间序列研究发现，政府在教育、卫生保健和社会安全方面的投资增加，爆发国内冲突的可能性就会大大减少。²⁸ 另一项有关中国城镇的研究表明，被排除在社会服务之外就会造成社会不满，而普及社会服务则是减缓冤情的最有效的政策。²⁹

29. 2012 年千年发展目标报告指出，尽管在许多领域取得了令人瞩目的成就，但在许多关键领域，不平等损害了进步，阻碍了前进步伐。例如，在撒哈拉以南非洲，人口中获得改良水源的比例有所增加，从 1990 年的 49% 增加到 2010 年的 61%，但是这一进步却存在着按收入划分的差距。一项对撒哈拉以南非洲 35 个国家的分析表明，在获得改良水源方面存在差异，城镇地区最富裕的 20% 人口中有 94% 可获得改良水源，而农村地区最贫穷的 20% 人口中则有 34% 可获得改良水源。此外，最富裕的城市人口享用改良水的比率已接近世界较发达地区的水平，而最贫穷的城市人口享用改良水的比率只接近发展中地区的总体水平。³⁰

五. 在联合国框架内解决不平等问题

30. 自最近一次于 2010 年讨论全球人类新秩序以来，若干联合国会议和其他机构，还有联合国系统本身，都在进一步推动对有关不断增长的不平等现象这一议题的研究、对话和行动，将这一议题放在全球发展议程的显著地位。在最近刚刚结束的联合国可持续发展大会发表成果文件中，强调了减少不平等对实现可持续发展的重要性。

31. 经济及社会理事会通过其部长级年度审查会议确定了可促进创造就业机会而且是可持续、包容和公平的经济增长的模式。国际劳工大会加强了有关社会保护的共识，为此通过了一项新的国际劳工标准，其中呼吁为所有人提供基本的社会保护最低标准。对于这些以及其他方面的各种贡献，下文将予以讨论。

1. 联合国可持续发展大会和可持续发展目标

32. 近年来，减少不平等已经成为国际发展议程上的一个重要议题。2012 年 6 月 20 日至 22 日，各国元首和政府首脑在联合国可持续发展大会上聚集一堂，再次承诺实现可持续发展，确保促进创造经济、社会、环境可持续的未来。在题为

²⁸ Zeynep Taydas and Dursun Peksen, "Can States buy peace? Social welfare spending and civil conflicts", *Journal of Peace Research*, vol. 49, No. 2 (2012)。

²⁹ Lina Song and Simon Appleton, "Inequality and instability: an empirical investigation into social discontent in urban China", University of Nottingham Research Paper, No. 2006/45 (2006)。

³⁰ 《2012 年千年发展目标报告》(联合国出版物, 出售品编号: C. 12. I. 4)。

“我们希望的将来”的大会成果文件(大会第 66/288 号决议, 附件)中, 世界领导人重申, 消除贫穷是当今世界面临的最大的全球挑战, 也是可持续发展不可或缺的要求。他们还重申, 必须通过以下等途径实现可持续发展: 促进持续、包容和公平的经济增长, 为所有人创造更多机会, 减少不平等现象, 推动公平社会发展和包容。世界领导人认识到, 人民是可持续发展的中心, 决心共同奋斗, 促进包容性的持续经济增长、社会发展、环境保护。

33. 在这次大会上, 世界领导人还确认, 国内和国际民主、善治和法治对于可持续发展, 包括包容性的持续经济增长, 至关重要。有效、接受问责、透明、民主的机构对于实现可持续发展目标来说, 必不可少。与会者还再次承诺加强国际合作, 应对持久存在的各种挑战, 为所有人实现发展, 并重申必须促进社会公平。

34. 国家间的不平等也是全球发展议程上的一个重要议题。在成果文件中, 世界领导人认识到必须加速弥合发达国家与发展中国家的发展差距, 加强国际合作, 并使所有国家充分、有效参与全球决策。确定了国际合作的关键领域, 其中包括金融、债务、贸易和技术转让、革新、创业、能力建设、透明度和问责制等。

35. 在成果文件中, 还从工作这一角度对不平等进行了进一步探讨。世界领导人认识到, 许多人, 特别是穷人, 直接依赖生态系统维持生计, 为了更好地满足他们的需求, 促进可持续利用自然资源, 至关重要的是要创造体面就业机会和收入, 缩小收入差距。

36. 在成果文件中, 社会包容也占据了显著地位。文件强调可持续发展必须具有包容性, 必须以人为本, 并且认识到广泛的公众参与对于推动可持续发展目标, 对于确保这些目标造福于全体人民, 包括青年和儿童、土著人民、老年人和残疾人, 都至关重要。

2. 经济及社会理事会年度部长级审查

37. 2012 年度部长级审查于 2012 年在联合国总部举行的经济及社会理事会实质性会议高级别部分进行, 重点关注“促进生产能力、就业和体面工作, 以便结合在各级实现包容、可持续和公平的经济增长, 消除贫穷, 实现千年发展目标”这一主题。体面工作和促进生产能力对消除贫穷、实现千年发展目标以及公平、包容和可持续的发展至关重要。全球经济和金融危机进一步加剧了发展中国家和发达国家在实现充分就业和体面工作方面原本就存在的挑战。因此, 2012 年度部长级审查为理事会提供了一个重要机会, 使其能够展现促进就业机会以及推动可持续、包容和公平经济发展的模式, 这些模式应能适应各国的具体需要, 同时促进社会保护和工作权利。

38. 高级别部分通过的部长级宣言强调, 促进可持续、包容和公平的经济增长虽然对加快实现千年发展目标和促进可持续发展至关重要, 但依然不够, 增长应该使每个人, 特别是穷人, 都能分享经济机会并从中获益, 最终能够创造就业和收

入，并应该有配套的有效经济政策。宣言强调不仅应该向所有社会成员提供社会保护，而且应该促进增长、复原力、社会正义和凝聚力，并将不在正规经济部门就业的人包括在内。

39. 此外还举行了区域会议，作为配合年度部长级审查的筹备活动的一部分。³¹ 例如，2012年4月27日在蒙得维的亚举行了拉丁美洲和加勒比区域会议，主题是“生产力、就业和社会保护”。该会议的成果包括克服区域劳工挑战的建议，制定社会保护最低标准，解决不平等问题。

3. 2015 年后的发展议程

40. 继大会关于千年发展目标的高级别全体会议成果文件(大会第 65/1 号决议)之后，秘书长在其题为“加快实现千年发展目标：持续和包容性增长的可选办法以及在 2015 年后推进联合国发展议程的问题”(A/66/126)的报告中表示，解决不平等问题是《千年宣言》的重要内容，但未得到足够重视。他表示，减少性别、地点、族裔和收入群体的不平等必须成为包容性发展议程的核心。2015 年后的发展框架有必要考虑建立有效机制，减少不平等。

4. 社会保护最低标准倡议

42. 社会保护最低标准倡议于 2009 年提出，是联合国应对危机联合倡议之一。该倡议促使人们认识到社会保护是减少贫穷和不平等的一种手段。由于认识到社会安全、就业、保健、教育、营养、住房和环境卫生之间的重要联系，国家的社会保护最低标准加快了实现国际商定的发展目标(包括千年发展目标)方面的进展。各项研究表明，社会转移最低标准对于处于经济发展各个阶段的所有国家来说都负担得起，但最不发达国家最初可能需要捐助界的援助。

43. 实践证明，扩大社会保护对国情不同的发展中国家和发达国家减少不平等和贫穷都具有重要意义。2012 年 6 月，国际劳工大会通过了一项新的国际劳工标准，要求提供保健和收入保障，从而为所有人提供基本的社会保护最低标准。劳工组织大会在关于国家社会保护最低标准的劳工组织第 202 号建议中，确认社会保障对防止和减少贫穷、不平等和社会排斥的重要意义，并确认社会保障制度在危机时刻能发挥自动稳定的作用。该建议为国家建立和维持社会保障最低标准以此作为国家社会安全制度的要素提供了指导。

5. 联合国全系统的研究

44. 鉴于不平等具有越来越重要的意义，许多联合国机构和伙伴对此开展分析和实证研究。这方面的主要成果概述如下。

³¹ 关于区域活动成果的进一步资料见：<http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/amrregional2012.shtml>。

45. 联合国贸易和发展会议最重要的报告《贸易和发展报告》在 2012 年的报告中专门讨论政策促进包容各方和均衡发展的问题。
46. 2008 年的《劳工世界报告》着重全球化环境中的收入不平等。为了落实劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》，总干事向 2011 年国际劳工大会提交了关于工作中的平等情况报告。
47. 联合国社会发展研究所在其工作方案中，将研究社会政策促进包容各方和可持续发展作为其中的一项重要内容，并且在 2010 年发表重要报告《消除贫穷与不平等》。研究所在该报告中，力求说明人们为什么贫穷和不平等为什么存在的问题，并说明可以采取什么行动纠正这种不公正。
48. 世界银行用其在线贫穷分析工具 PovcalNet 提供贫穷和不平等的全球数据，此外，最近还重点开展关于机会不平等的工作。新研发的人的机会指数可显示儿童的个人环境如何决定其今后人生机遇的情况。世界银行还两次在《世界发展报告》中，专门阐述不平等与发展(2006 年)和性别平等与发展(2012 年)的问题。
49. 非洲进展小组在 2012 年的《非洲进展报告》中，专门讨论工作、正义和平等的问题，并警告说，不平等正在威胁非洲的增长。
50. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在跟踪全民教育目标的 2009 年《全民教育全球监测报告》中，重点讨论为什么治理对克服不平等举足轻重的问题。教科文组织还研发了全民教育不平等指标，并开始跟踪国内的教育不平等情况。
51. 联合国儿童基金会(儿基会)在工作和研究中越来越认识到，为了使儿童有一个更为公平的世界，必须消除悬殊的差距。2010 年 9 月，儿基会出版了《儿童进展情况：公平地实现千年发展目标》这份报告。报告以令人信服的证据，说明在力求实现千年发展目标的同时，必须进一步注重儿童的公平问题。儿基会在 2010 年出版的另一项研究中发现，以注重公平的方式解决儿童生存和发展问题是实现千年发展目标内儿童保健具体目标的一个最切合实际而又最具成本效益的方法。
52. 2012 年 8 月，联合国人类住区规划署发表报告，表示拉丁美洲许多国家的穷富差距在扩大。报告表示，人口中最富裕的 20%比最贫穷的 20%平均收入高出 20 倍。
53. 联合国开发计划署(开发署)在其 2010 年的《人类发展报告》中，包括了一个调整不平等后的人类发展指数。该调整用于说明人类发展指数每个层面的不平等程度；开发署一向用调整性别差异后的人类发展指数评估性别不平等。2005 年的《人类发展报告》指出，各国之间和各国内部存在的极端不平等问题是阻碍实现千年发展目标的主要障碍。
54. 秘书处的经济和社会事务部 2005 年出版了《世界社会状况报告》，主题是“不平等的困境”。关于不平等的第二卷定于 2013 年出版。

六. 结论和建议

55. 在努力减少贫穷和不平等并推动包容性社会和经济发展过程中，必须特别关注促进社会全体成员参与和增强其权能的问题。政府应该解决不平等、歧视和排斥的根本原因，并采取措施，使人民(特别是处境不利的社会群体)能够参与决策进程。

56. 生产性就业和体面工作是减少贫穷和不平等的主要途径，也是实现包容、公平和可持续经济增长的主要方式。宏观经济政策和社会政策应该注重创造生产性就业和体面工作。政府应该根据国情，将更多的资源用于为边缘化的社会群体和低端收入的人创造就业机会。缺乏生产性就业和体面工作对他们的打击尤为严重。

57. 累进税政策可以发挥重要作用，解决不平等和贫穷问题。政府不妨考虑采取累进税和高度再分配转移并行的措施，减少收入不平等及其对社会发展的影响。支持穷人和低端收入的人获得资金的政策将有助于增加经济流动和减少不平等的机会。政府不妨考虑扩大包容性融资途径，例如支持促进扶贫借贷的机构，以帮助改善收入分配情况。

58. 鉴于普及社会保护对减少贫穷和不平等十分重要，政府应该考虑实施社会保护最低标准或扩大现有社会保护方案的规模。这种方案有可能确保未来的经济增长更具包容性，更加公平。为了帮助实现社会保障的权利，应该实行扩大社会保障的国家战略，包括制定国家社会保护最低标准，其中应该至少包括起码的收入保障和人人都能有效获得保健的途径，尤其对处境不利的社会群体而言。

59. 在国际一级，公正和公平的全球化要求在发展中国家促进创造有利于包容各方的增长与发展的国际环境。应该支持发展中国家的能力建设，使其能够从全球化带来的机会中获益，同时管理好风险和不稳定因素。鉴于金融推动的全球化对不平等的影响，应该优先关注现有国际金融架构的监管和改革问题。此外，未能完成以发展为导向的多哈回合贸易谈判依然是建立公平贸易机制的主要障碍。为了使发展中国家获益，迫切需要完成多哈回合。

60. 增加农业生产力在改善发展中国家的收入分配方面发挥着重要作用。因此，持续对农业进行投资，特别对小农进行投资，对确保农业部门的强劲发展至关重要。在进行投资的同时，应该改善现有市场的准入情况。

61. 可以考虑在大会议程中设立一个题为“增强人民和国家权能，减少贫穷和不平等”的常设项目。这将有助于制定一致和互补的政策、将这方面的工作纳入联合国机构和方案的活动之中、并更有效地与可持续发展的三大支柱相结合。在制定 2015 年后的发展议程的整个协商过程中，应该继续将减少不平等作为核心考虑事项，其中应考虑各种手段和机制，用以评估和监测各种社会和经济政策对不平等的影响。

(删除附件)