

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

社会发展委员会

第三届会议

2014年8月18日至20日，曼谷

临时议程* 项目2

**在 2015 年后发展议程的背景下审议社会发展方面的
趋势和挑战****在 2015 年后发展议程的背景下审议社会发展方面
的趋势和挑战****秘书处的说明****内容提要**

随着 2015 年后发展议程日益成形，人们愈发认识到不平等问题是统筹兼顾经济增长、社会包容和环境可持续性的一大障碍。尽管持续取得较高的经济增长率，而且在消除贫困方面取得了长足的进展，但不平等现象在亚太区域仍持续存在，在一些情况下男性与女性、男童与女童、城市与农村、不同年龄和族群之间的不平等在加剧。尽管随着时间的推移，穷人和富人都可能改善，但在本区域许多国家中他们之间的差距正不断拉大。多种形式的的不平等现象互为因果，造成“不平等陷阱”，过多地影响到妇女以及穷人、青年、残疾人、移徙者和老人等最弱势的社会成员。

本文件分析了亚太区域不平等问题的不同形式和发展轨迹。并提出仅靠以市场为主导的增长不足以实现包容的可持续发展。此外进一步提出应当采取综合措施，以减少在落实成果和利用机会中的不平等现象。这些措施包括：强化社会保护，促进生产性就业和体面工作，采用累进税收制度，开展更多和更好的研究和数据收集以加强循证政策制定。

请委员会审查本文件中的各项议题和所提出的政策建议，尤其在考虑到 2015 年后发展议程的情况下，就秘书处今后开展应对不平等（包括缩小两性差距）的工作向秘书处提供指导。

* E/ESCAP/CSD(3)/L.1/Rev.1。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 为什么不平等问题事关重大?	3
三. 不平等现象的推手是什么?	4
四. 不平等现象的表现形式是什么?	5
A. 收入不平等仍居高不下	5
B. 难以获取医疗服务也加剧了不平等的程度	8
C. 缺少接受教育的机会进一步加剧了不平等	11
D. 主要人口群体之间长期存在不平等现象, 尤其是对妇女和女童	14
五. 如何应对不平等?	15
A. 加强社会保护	16
B. 推动生产性体面就业	17
C. 加强再分配政策	19
D. 支持循证政策制定	19
六. 结论	20
图	
1. 10%最富裕人群的收入是 40%的最贫穷人群收入的两倍: 1994-2010 年若干亚太国家的帕尔马比值	6
2. 男女工资差距仍然很高, 但在一些经济体中这一差距在缩小	7
3. 在三分之一的亚太国家中自付医疗费用仍然高昂	9
4. 由熟练助产护理人员提供服务的分娩数随着人们收入的 增长而明显增长	10
5. 入学率与国民收入水平密切相关	12
表	
接受教育的时间随着家庭收入的增长而增加	13
附件	
示意图	21

一. 引言

1. 随着 2015 年后发展议程日益成形，国际社会愈发认识到不平等现象对可持续发展的巨大破坏作用。联合国可持续发展大会的成果文件和秘书长 2015 年后发展议程高级别知名人士小组均强调应对不平等的重要性。¹ 此外，可持续发展目标开放工作组指出不平等既是一项单独的议题，又是一项交叉性的问题。² 在过去举行的若干论坛中，包括在最近刚刚结束的亚太可持续发展问题论坛上，政府代表团和各利益攸关方特别将亚太区域如何应对不平等现象视作一大优先领域。³

2. 尽管持续取得较高的经济增长率，而且在消除贫困方面取得了长足的进展，但亚太区域不平等现象仍持续存在，在一些情况下男性与女性、男童与女童、城市与农村、不同年龄和族群之间的不平等在不断加剧。⁴ 多种形式的的不平等互为因果，造成“不平等陷阱”，过多地影响到妇女以及穷人、青年、残疾人、移徙者和老人等最弱势的社会成员。

3. 亚太地区作为一个整体，已在实现千年发展目标方面取得可观的成就，尤其是在降低贫困程度方面。⁵ 然而，千年发展目标框架并未充分解决各种形式的的不平等问题，也没解决其结构性的基础条件。⁶

4. 在这种情况下，本文件旨在审查不平等现象的不同形式和发展轨迹，及其对亚太可持续发展的影响。本文件还提出了各国不妨审议的旨在减少不平等现象的主要政策措施。由于亚太经社会社会发展委员会第三届会议担任“亚洲及太平洋两性平等和妇女赋权：北京+20 审评大会”的筹备机构(2014 年 11 月 17 日至 20 日)，因此文件对不平等问题两性层面给予了特别的关注。

二. 为什么不平等问题事关重大？

5. **不平等是减贫的障碍。** 不平等程度较高使各国更难通过经济增长的做法而实现减贫。⁷ 例如，据估计，2008 年如果中国的收入不平等没有加剧，那

¹ 2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会标题为“我们希望的将来”的成果文件(大会第 66/288 号决议，附件)；2015 年后发展议程高级别知名人士小组，《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》。可查询：www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf。见第 16-17 页。

² 可持续发展目标开放工作组，“为 2015 年后发展议程引入有关可持续发展的拟议目标”，第零稿。可查询：<http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>。

³ 亚太可持续发展问题论坛“主席摘要”，泰国帕塔亚，2014 年 5 月 19 日至 21 日。会议详情请见 www.unescap.org/events/apfsd。

⁴ 亚洲及太平洋经济和社会委员会、亚洲开发银行和联合国开发计划署，《亚太愿景：有关 2015 年后发展议程的观点》。《2012-2013 年亚太区域千年发展目标报告》。可查询：www.unescap.org/sites/default/files/MDG-Reports2012-2013%28lowres%29_0.pdf。

⁵ 同上。

⁶ 见《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)。

⁷ 《消除贫穷和不平等：结构改变、社会政策和政治》。(联合国出版物，出售品编号：E.10.III.Y.1)。

么贫困人口率(根据每天 1.25 美元的贫困线标准)本可降至 5%，而非停留在 13%的水平。与此相似的是，印度的贫困率本可降至 30%，而非保持在 33%的水平；印度尼西亚的贫困率本可降至 6%，而非 16%。⁸ 换句话说，以绝对数计算的话，如果不平等程度没有加剧，那么中国还有 1.28 亿人口本来是可以摆脱贫困的。在印度这个数字是 2400 万，印度尼西亚将 3700 万。⁹

6. **不平等对经济增长产生不利影响。**不平等的社会制约了穷人的生产能力，从而制约其对增长的潜在贡献。在不平等程度较高的社会中，穷人更有可能陷于仅能维持生存的经济中，并且用于购买制成品的可支配收入有限。这种动态降低了经济体的有效总需求，限制了国内市场的规模。¹⁰

7. **不平等程度较高还会造成社会不稳定。**贫富之间不断加大的鸿沟会削弱了信任和用以维系团结的纽带，¹¹ 往往造成犯罪率的不断上升和社会动荡的加剧。在某些情况下，不平等也可能导致政治不稳定。在极端情况下，特别是当族群间出现不平等时，它可能会导致冲突和国家失败。¹²

8. **不平等问题会破坏环境可持续性。**在社会凝聚力水平较高的平等社会中，人们往往进行合作，保护包括环境在内的全球公益品。相比之下，在充斥着不平等现象的社会中，对个人利益或团体利益的追逐超出了对集体行动的关注。在这种社会中，公众对于旨在保护环境和“共有资源管理”的各项政策就支持较少。¹³

三. 不平等现象的推手是什么？

9. **一些分析家认为技术变革和全球化是本区域快速增长的主要驱动力，也是不平等现象日益加剧背后的基本推手。**¹⁴ 技术变革和全球化偏好熟练的劳动力而不是非技术工人，资本而非劳动力，城市和沿海地区而非农村和内陆地区。这一相互关系的一种表现是，经济增长并未创造足够的、体面的生产性就业机会，正如许多国家中农业部门规模庞大、生产力不足，以及工人在非正规经济中比例大的现象所证明的那样。¹⁵ 另一种表现是，人们无法平等

⁸ 亚洲开发银行，《2012 年亚洲发展展望：应对亚洲不断加剧的不平等现象》（马尼拉，亚行，2012 年，第 41 页）。

⁹ 亚太经社会的计算结果。

¹⁰ 《不平等现象事关重大：世界社会状况报告》（联合国出版物，出售品编号：13.IV.2）；《2012 年亚洲发展展望》。

¹¹ Sameer Khatiwada 著，“社会动荡指数：概览”，国际劳工研究所讨论文件，第 215 号，即将发布。

¹² 《消除贫穷和不平等：结构改变、社会政策和政治》。（联合国出版物，出售品编号：E.10.III.Y.1）。

¹³ Joseph Stiglitz 著，“不平等与环境政策”，资源 2020 讲座，2012 年 10 月 5 日（华盛顿特区）；Elinor Ostrom 著，“共同资源管理：集体行动制度的演变”（纽约，剑桥大学出版社，1990 年）。

¹⁴ 亚洲开发银行，《2012 年亚洲发展前景》（马尼拉，亚行，2012 年）。

¹⁵ 《2013 年亚洲及太平洋经济和社会概览》（联合国出版物，出售品编号 E.13.II.F.2）。

地利用科学、技术和创新。这种情况的例子是“数码鸿沟”，它存在于本区域各国之间和各国国内。¹⁶

10. **一些自二十世纪 80 年代以来在发展议程中占主要地位的政策加剧了本区域不平等现象。**¹⁷ 这些政策本来旨在通过采取市场激励措施开启一场“效率竞赛”，但在某些情况下却造成了“逐底竞赛”。这类政策包括：金融自由化，递减税，监管薄弱背景下的私有化，在危机或调整期间无法保护穷人的公共开支政策，以及导致就业岌岌可危的劳动力市场政策。

11. **基于性别、族裔、种族和语言的歧视性政治、法律和社会文化习俗，也造成不平等现象持续下去。**这些歧视性结构对妇女和弱势群体造成了过度的影响，使其被排除在公民和政治生活之外，削弱了其获取土地、资产所有权、信贷、教育、医疗服务的机会，并且使其难以获得为过上卓有成效的生活而需要的其他资源。¹⁸

四. 不平等现象的表现形式是什么？

12. 为了充分揭示不平等问题的多方面性质，应当考虑不平等问题的许多表现形式和发展轨迹。可分成以下四大类：

- (a) 收入不平等；
- (b) 医疗服务机会的不平等；
- (c) 接受教育机会的不平等；
- (d) 主要人口群体之间的不平等。

A. 收入不平等仍居高不下

13. 根据帕尔马比值衡量的结果，¹⁹ 在过去 20 年间孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、蒙古和斯里兰卡的收入不平等有所加剧(见图 1)。相反，在亚美尼亚、柬埔寨、巴基斯坦、哈萨克斯坦、马来西亚、俄罗斯联邦、泰国和土耳其收入不平等则有所降低。应当指出的是，在

¹⁶ 请参考亚洲及太平洋信息及通信技术促发展培训中心开展的工作，这是亚太经社会设在大韩民国仁川市的区域机构，见 www.unapcict.org。

¹⁷ 《消除贫穷和不平等：结构改变、社会政策和政治》。(联合国出版物，出售品编号：E.10.III.Y.1)。

¹⁸ 《不平等问题的重大：2013 年世界社会状况报告》(联合国出版物，出售品编号：13.IV.2)。

¹⁹ 基尼系数目前是最常用的反映收入分配不平等程度的指标。最近，出现了支持采用替代性措施——“帕尔马比值”的观点，以衡量一国人口中 10% 的最高收入人口的收入比例与 40% 的最低收入人口的收入比例间的比值。帕尔马比值是一种可更直观理解收入不平等的方法。如果帕尔马比值升高，或者可以通过提高 40% 的最贫穷人口的国民收入比例的办法，或者通过降低 10% 的最高收入人口的国民收入比例，才可缩小贫富差距。请见 Alex Cobham 和 Andy Summer 著“把基尼系数重新放进瓶子中？”帕尔马’作为应对不平等问题的政策相关措施”，国王国际发展研究所(伦敦，国王学院，2013 年)。还请见，José G. Palma 著，“同质的中产者相对于异质的尾端群体，倒 U 型的末端：一切关于富人所占的比例”，《发展与变化》，第 42 卷，第 1 号(2011 年 1 月)，第 87 页至 153 页。

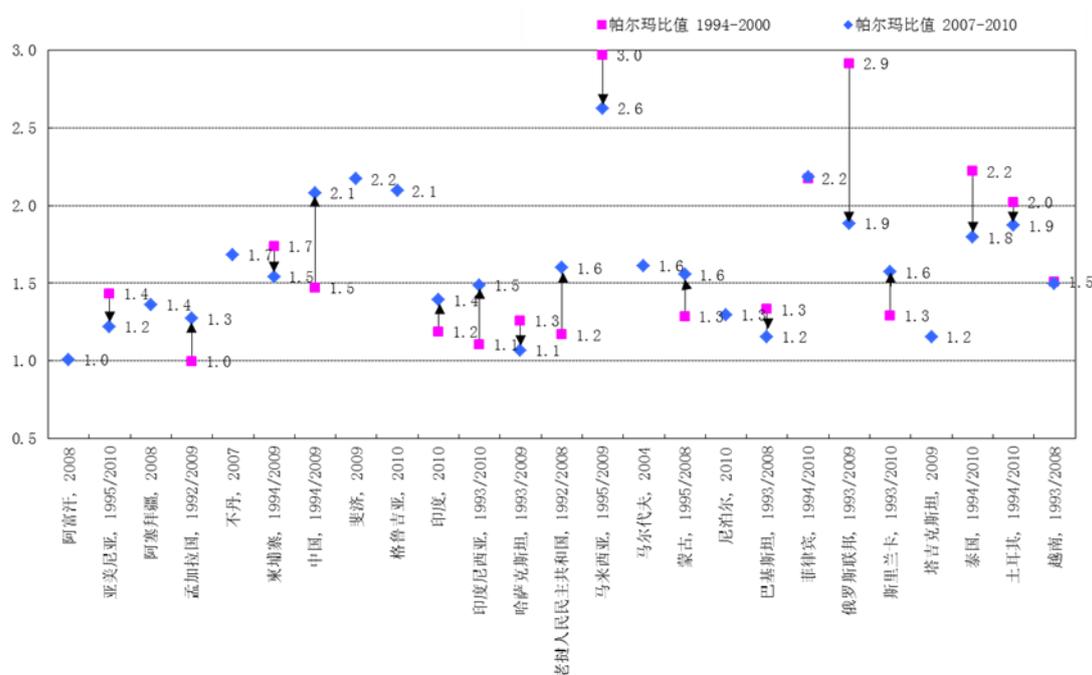
二十世纪 90 年代间中国和斯里兰卡的收入不平等程度显著加剧，但斯里兰卡自 2000 年以来、而中国则自 2004 年以来，收入不平等稍有下降。尤其在中国，旨在提高穷人收入的社会保护政策有助于这一趋势的逆转。²⁰

14. 对一段时间内各个收入十分位的分析结果确认了帕尔马比值的基本概念，即变化通常发生在收入最高群体和收入最低群体的五分位人口中，而在大多数国家中，中等收入群体五分位人口的比例仍然相对稳定。这就表明，随着时间的推移，穷人和富人都可能更为富裕；但由于富人过于富裕，贫富间的差距不断拉大。附件中有关中国的数据表明，二十世纪 90 年代期间，中国最高收入十分位的收入比例是如何明显增长的，与此同时，最低收入十分位的收入比例则有所下降。相比之下，中产阶级的收入比例仍然相对稳定。

15. 然而，有一些明显的例子说明，收入不平等程度的变化可能是由于中产阶级的崛起而造成的。在泰国，随着时间的推移不平等的总程度有所降低，但自从大约 2000 年以来最高收入十分位的收入比例有所下降，这就为中产阶级和低收入群体的上升提供了空间。相似的是，在柬埔寨，尤其是最高收入十分位的收入比例自 2007 年以来明显下降；第五个和第六个收入十分位的比例(即中产阶级)有所上升，而最贫穷人群的比例仍然相对稳定。

图 1

10%最富裕人群的收入是 40%的最贫穷人群收入的两倍：1994-2010 年若干亚太国家的帕尔马比值



资料来源：依照世界银行在线贫困分析工具 PovCalNet，亚太经社会的计算结果。

²⁰ 国际劳工组织，《2014 年世界就业报告：发展与就业并进》（日内瓦，2014 年）。

16. 用以解释造成持续不断且有时加剧的贫富差距现象的结构性因素是：在过去几十年间本区域主要经济体中，资本所有者的收入增长比工人的收入增长更为迅速。其结果是，劳动收入的比例有所下降。例如，尽管过去十年间中国人口的工资大约涨了 2 倍，但 GDP 的增长比工资总额的增长更为迅速，这就造成劳动收入比例的下降。在大韩民国和土耳其也出现了类似的趋势。²¹

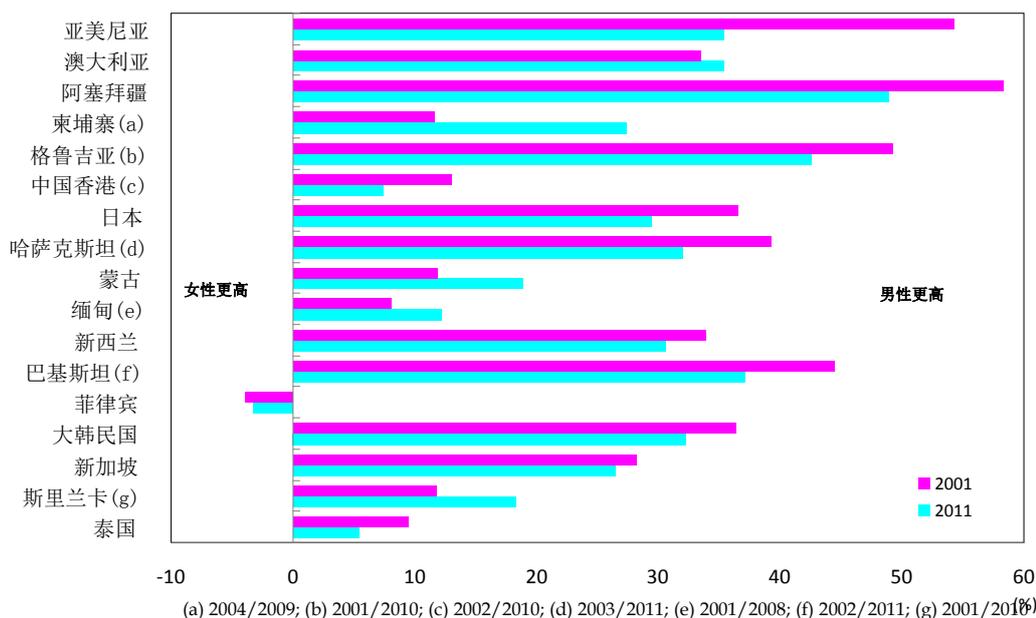
17. 特别是农业工资的增长比其他部门工资的增长更慢，这就助长甚至加剧了城乡之间的不平等。例如中国农业部门的工资增长远远低于工资增长的总体水平(包括工业部门的工资水平)。此外，在本区域许多国家中从事农业的劳动力比例与农业部门在 GDP 中所占比例并不相符。²² 这就意味着农业的生产率和工资水平较低。例如，印度和尼泊尔一半以上的劳动力在农业部门中就业，而农业占 GDP 的比例则分别为 14%和 35%。在巴布亚新几内亚大约 90%的劳动力在农村地区工作，而农业部门仅占 GDP 的 36%。

18. 亚太区域充斥着男女之间严重收入不平等的现象。图 2 显示，过去十年间在缩小本区域两性之间的工资差距方面取得的进展并不均衡。在阿塞拜疆、格鲁吉亚和巴基斯坦，两性之间的工资差距尤其巨大。相比之下，在菲律宾，两性之间的差距为负，即妇女的平均收入高于男性。此外，尽管在亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、中国香港和泰国等经济体中这一差距有所缩小，但在其它已提供数据的经济体中，这一差距却有所拉大或者没有变化。

图 2

男女工资差距仍然很高，但在一些经济体中这一差距在缩小

2001 年和 2011 年若干亚太经济体的情况



资料来源：亚太经社会在线统计数据库。

²¹ 国际劳工组织，《2012-2013 年全球工资报告：工资与公平增长》(日内瓦，2013 年)，第 42 页。

²² 《2013 年亚洲及太平洋经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号 E.13.II.F.2)，第 159 页。

19. 男女工资差距持续存在，在一定程度上这是由于与男性相比，妇女可能处于弱势就业：东亚 52.7% 的妇女从事弱势就业，而男性的比例则为 45.4%；在东南亚和太平洋地区，相应的百分比为 65.9% 和 58.5%；在南亚地区，相应的数据分别为 83.8% 和 75.5%。²³ 此外，女性需要兼顾工作和照料子女，这通常使其不得不从事非正规部门中未受保障的工作。还应当指出的是，2012 年亚太区域中 28.9% 的妇女从事家政工作，而男性的比例为 9.2%。²⁴

20. 本区域若干国家业已采取措施应对不断加剧的收入不平等现象，为此它们采取措施面向穷人和其他弱势群体提供现金转移。例如，为了推动本国经济从计划经济向市场经济过渡，中国设立了最低生活保障制度(低保制度)，这是根据收入调查结果，为那些生活水平处于规定的最低生活标准以下的人们提供现金转移；印度根据圣雄甘地国家农村就业保障计划设立了一个机制，这一机制保证在一个财年中，为成年家庭成员愿意从事非技术性体力工作的农村家庭提供 100 天的薪酬就业机会。²⁵

B. 难以获取医疗服务也加剧了不平等的程度

21. 除了收入不平等之外，还有由于获取资源机会不均所造成的不平等现象，而这些资源正是维持和改善生计和过上有意义生活所必须的。此类不平等现象的主要表现形式是，获取医疗服务和教育资源的机会不平等。

22. 提供和获取负担得起的医疗服务是决定福利水平是否平等的主要因素。有时在某些领域并未提供此类服务，即使对于那些可负担得起的人们也没有提供此类服务。在其他情况下，可能提供了此类服务，但绝大多数人们无力负担这些服务。还有这样一些情况，即社会文化习俗可能在不同的人群和收入群体间有所差别，这就限制了对医疗服务的利用。

23. 在本区域许多国家中，农村——偏远山区——的医疗服务水平非常有限。例如，2006 年在老挝人民民主共和国，农村地区较之城市地区熟练助产护理服务的水平相差 6 倍。²⁶ 缺乏这一服务所产生的不利影响又由于交通运输和通信基础设施的欠发达状况而雪上加霜，这样农村居民在获取那些往往集中于城市地区的服务时就面临一大挑战。在为《国际人口与发展会议行动纲领》区域审查所开展的调查中，各国将这些挑战视作根本挑战。²⁷

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_5248

