

**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。<sup>1</sup> 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。<sup>2</sup> 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。<sup>3</sup>

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。<sup>4</sup> 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。<sup>5</sup> 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。<sup>6</sup>

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。<sup>7</sup> 例如，据估计，2008 年如果中国的收入不平等没有加剧，那

<sup>1</sup> 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](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf)。见第 16-17 页。

<sup>2</sup> 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>。

<sup>3</sup> 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](http://www.unescap.org/events/apfsd)。

<sup>4</sup> 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](http://www.unescap.org/sites/default/files/MDG-Reports2012-2013%28lowres%29_0.pdf)。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 见《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)。

<sup>7</sup> 《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%。<sup>8</sup> 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。<sup>9</sup>

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。<sup>10</sup>

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，<sup>11</sup> 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。<sup>12</sup>

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。<sup>13</sup>

### 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。**<sup>14</sup> 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。<sup>15</sup> 另一种表现是，人们无法平等

<sup>8</sup> 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）。

<sup>9</sup> 亚太经社会的计算结果。

<sup>10</sup> 《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》。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 《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）。

<sup>13</sup> 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）。

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

<sup>15</sup> 《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。<sup>16</sup>

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。**<sup>17</sup> 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。<sup>18</sup>

#### 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，<sup>19</sup> 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

<sup>16</sup> 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](http://www.unapcict.org)。

<sup>17</sup> 《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)。

<sup>18</sup> 《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)。

<sup>19</sup> 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。

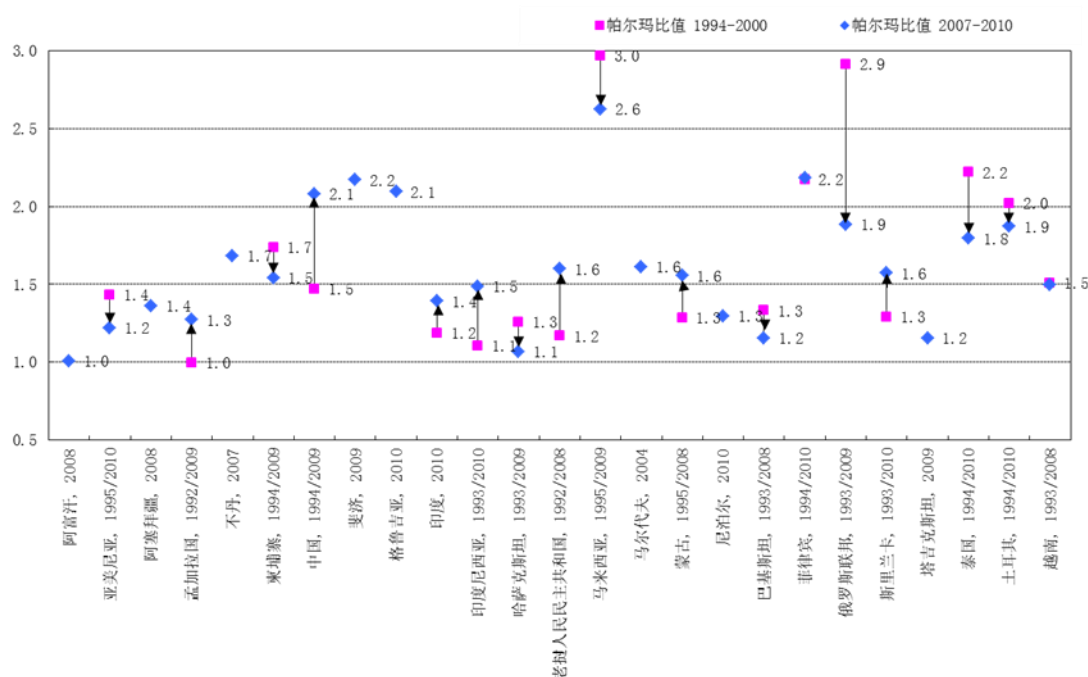
二十世纪 90 年代间中国和斯里兰卡的收入不平等程度显著加剧，但斯里兰卡自 2000 年以来、而中国则自 2004 年以来，收入不平等稍有下降。尤其在中国，旨在提高穷人收入的社会保护政策有助于这一趋势的逆转。<sup>20</sup>

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。

<sup>20</sup> 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。<sup>21</sup>

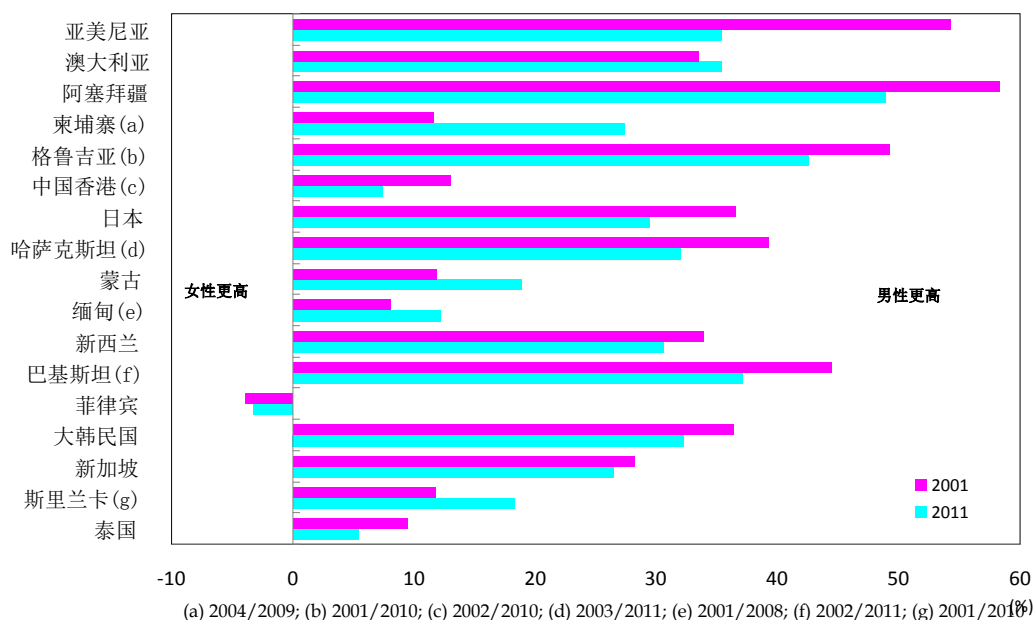
17. 特别是农业工资的增长比其他部门工资的增长更慢，这就助长甚至加剧了城乡之间的不平等。例如中国农业部门的工资增长远远低于工资增长的总体水平(包括工业部门的工资水平)。此外，在本区域许多国家中从事农业的劳动力比例与农业部门在 GDP 中所占比例并不相符。<sup>22</sup> 这就意味着农业的生产率和工资水平较低。例如，印度和尼泊尔一半以上的劳动力在农业部门中就业，而农业占 GDP 的比例则分别为 14%和 35%。在巴布亚新几内亚大约 90%的劳动力在农村地区工作，而农业部门仅占 GDP 的 36%。

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。

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 《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%。<sup>23</sup> 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%。<sup>24</sup>

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问题，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。<sup>25</sup>

## 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。<sup>26</sup> 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。<sup>27</sup>

<sup>23</sup> 国际劳工组织，《2012 年全球就业趋势：防止深层次的就业危机》(日内瓦，2012 年)，第 11 页。

<sup>24</sup> 《2013 年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物，出售品编号 E.13.II.F.1)，第 147 页。

<sup>25</sup> 关于这些措施和其他收入支助计划的更为详尽的介绍，请见亚洲及太平洋经济和社会委员会《亚洲及太平洋收入支助》(曼谷，亚太经社会，即将发布)。

<sup>26</sup> 世界卫生组织，全球卫生观察站——资源。可查询：<http://apps.who.int/gho/data/node.resources>(于 2014 年 6 月 5 日查询)。

<sup>27</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会与国际人口与发展大会 2014 年后后续行动，《亚洲及太平洋区域维持人口与发展方面的进展：国际人口与发展大会之后 20 年》(ST/ESCAP/2670)(曼谷，亚太经社会与国际人口与发展大会 2014 年后后续行动，2014 年)。



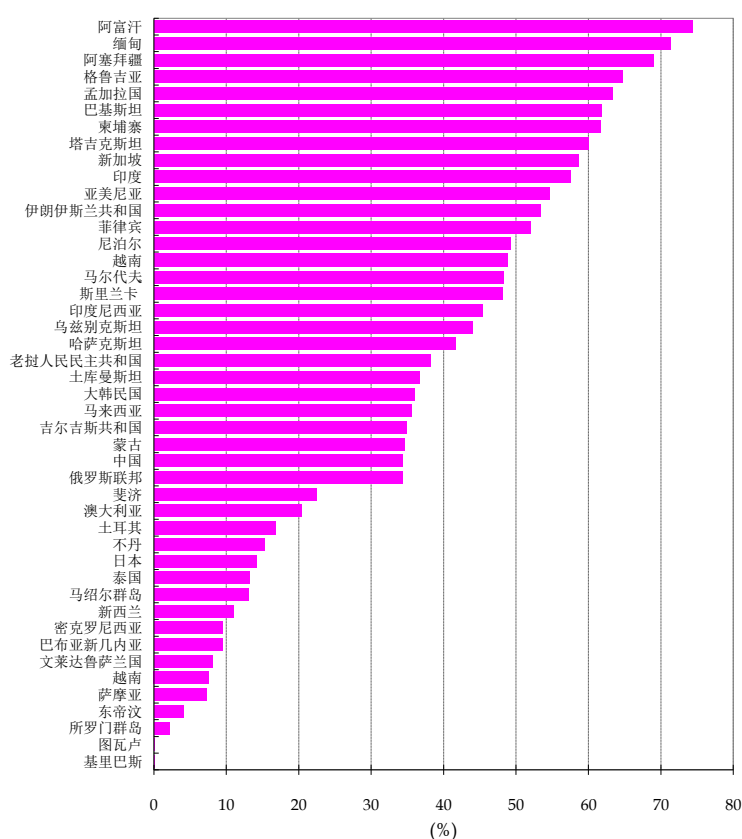
24. 用以衡量是否负担得起医疗服务的一项指标是，自付费用占医疗费用总开支的百分比。当自付费用超过某一阈值时，它们就限制人们获取医疗服务的机会。更为贫穷的家庭往往必须削减教育和营养等其他开支，并因此造成有害影响的情况下，才可能获取此类服务。此外，由于高昂的自付费用，人们在需要时可能会放弃求医。

25. 在本区域若干国家中，一半以上的医疗费用总开支是由私人家庭承担的。在阿富汗、阿塞拜疆和缅甸，私人家庭甚至要承担三分之二以上的医疗费用总开支，这就使较低收入的人群很难负担得起医疗保健(图 3)。

图 3

### 在三分之一的亚太国家中自付医疗费用仍然高昂

2012 年医疗费用占总开支的百分比



\* 2011 年。

资料来源：世界卫生组织国民健康账户数据库。

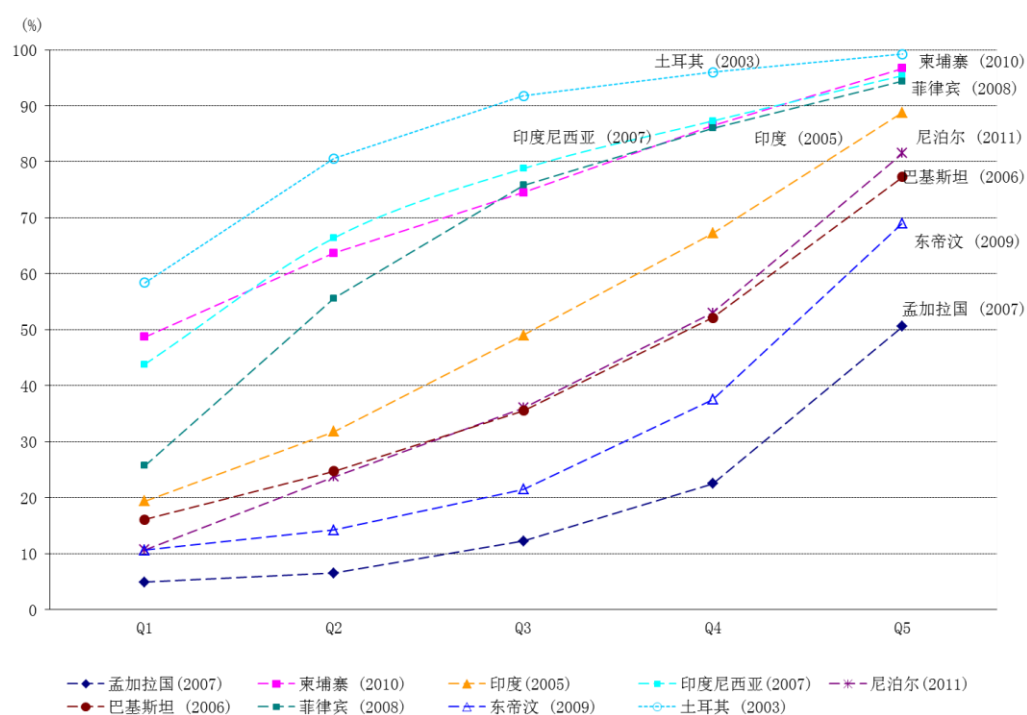
26. 在若干国家中，收入似乎是决定是否可以获得生殖健康服务的一个强有力的因素。例如，印度熟练助产护理服务的百分比几乎随着人们收入的增长成比例地增长。在孟加拉国和尼泊尔等国家中，在收入最低的四个五分位人口中，熟练助产护理服务仍然稀少，在第四个至第五个五分位人口间这一服务明显增长(见图 4)。在这两个国家中，主要在最高收入的五分位人口中不断获得改进。例如，1996 年孟加拉国最低收入的五分位人口中，1.8%的分娩获

得熟练助产护理服务，而在最高收入的五分位人口中这一数字为 29.7%。2011 年这些数字分别增至 4.9%和 50.6%。在菲律宾和土耳其等其他国家中，妇女分娩时缺乏熟练助产护理服务似乎仅在最低收入的五分位人口中非常普遍。<sup>28</sup>

27. 此外，社会文化和语言方面的障碍也是造成人们无法获取医疗服务的另一原因。对上述“国际与人口发展会议”的调查提供答复的国家指出，“有限的文化可接受性”是一大障碍，尤其是在涉及利用性健康和生殖健康服务时更是如此。<sup>29</sup> 关于越南少数民族利用医疗服务的一项研究表明，这些人群通常认为公共医疗中心并不适合其需求，并且他们面临着来自医疗工作人员的消极态度。<sup>30</sup>

图 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

在拥有可用的最近数据的年份中，若干国家各个收入五分位人口在分娩总数中所占百分比



28. 为了减少不平等现象，本区域中国、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国和泰国等国以及一些最不发达国家正不断普及全民医疗服务。一些国家已选择通

<sup>28</sup> S. M. Abul Bashar 著，“孟加拉国孕妇分娩时是否使用熟练助产护理服务的决定因素”，硕士学位论文，瑞典 Umea 大学公共卫生和临床医学系，2012 年。

<sup>29</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会与国际人口与发展大会 2014 年后后续行动，《在亚洲及太平洋区域维持人口与发展方面的进展：国际人口与发展大会之后 20 年》(ST/ESCAP/2670) (曼谷，亚太经社会与国际人口与发展大会 2014 年后后续行动，2014 年)。

<sup>30</sup> Bettina Schwind 著，“越南穷人和少数民族裔在获取医疗服务时所面临的障碍”，有关社会保护问题的讨论文件，第 2 号(德国技术合作公司，2010 年)。

过公共支出提供这些服务，而其他国家则采取公共保险或其他筹资选项。例如在所罗门群岛，自付费用属于本区域最低的，这是因为它设立了一个公共医疗服务提供体系，其中所有的普通门诊服务和住院治疗都是免费的。不丹也力图通过不丹医疗信托基金实现医疗服务的全民普及，仅对那些非基本医疗服务进行收费。<sup>31</sup> 通过创新的医疗股权基金，柬埔寨设立全民医保体系的努力不断取得进展，目前柬埔寨的医保服务已覆盖至贫困线以下居民中四分之三的人口。<sup>32</sup>

29. 此外，本区域各国正采取行动，努力扩大包括性健康和生殖健康服务在内的医疗服务在农村地区的普及程度。对国际人口与发展大会调查进行回复的国家中大多数国家注重于扩大服务的提供范围，而 45% 的国家则寻求通过现金转移刺激需求。<sup>33</sup> 例如，孟加拉国政府最近推出了一个需求方筹资制度，为那些进行产检的妇女提供代金券。<sup>34</sup>

### C. 缺少接受教育的机会进一步加剧了不平等

30. 尽管在改善总体的教育普及水平方面已取得长足的进展，但仍有多达 1800 万的小学适龄儿童没有上学。此外，世界上辍学人数最多的前五位国家中本区域就有三个国家：即巴基斯坦(2011 年为 540 万人)；印度(2010 年为 170 万人)；菲律宾(2009 年为 150 万人)。那些饱受战争之苦的儿童、居住在与世隔绝社区的儿童、少数族裔儿童或残疾儿童往往缺乏接受教育的机会。<sup>35</sup>

31. 本区域各国尤其在初等教育质量方面差距悬殊。例如，2011 年对全球 52 种学校教育制度的研究表明，四年级数学科目成绩最好的四个国家均来自亚太区域：即中国、中国香港、大韩民国和新加坡。这些学校教育制度中绝大多数四年级学生达到“高分线”。相比之下，在本区域的一些国家中，高达五分之一的学生无法达到“低分数线”。这些国家包括亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国和泰国。<sup>36</sup>

32. 各国国内教育机会的不平等问题在中等教育和高等教育方面更为明显。在本区域仍有若干国家，其中一半以上的儿童或青年没上中学。总体而言，

<sup>31</sup> 不丹，“国家卫生政策”，不丹王国政府卫生部。可查询：[www.nationalplanningcycles.org/sites/default/files/country\\_docs/Bhutan/pages.pdf](http://www.nationalplanningcycles.org/sites/default/files/country_docs/Bhutan/pages.pdf)。(于 2014 年 5 月 27 日查询)。

<sup>32</sup> Mathieu Noirhomme 等著，“为最贫穷的人口改善医疗服务机会：医疗股权基金”，蒙特利尔大学，2009 年 7 月。

<sup>33</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会与国际人口与发展大会 2014 年后后续行动，《在亚洲及太平洋区域维持人口与发展方面的进展：国际人口与发展大会之后 20 年》(ST/ESCAP/2670) (曼谷，亚太经社会与国际人口与发展大会 2014 年后后续行动，2014 年)。

<sup>34</sup> S. M. Abul. Bashar 著，“孟加拉国孕妇分娩时是否使用熟练助产护理服务的决定因素”，硕士学位论文，瑞典 Umea 大学公共卫生和临床医学系，2012 年。

<sup>35</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会、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-Report2012-2013%28lowres%29\\_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/MDG-Report2012-2013%28lowres%29_0.pdf)，第 34 页。

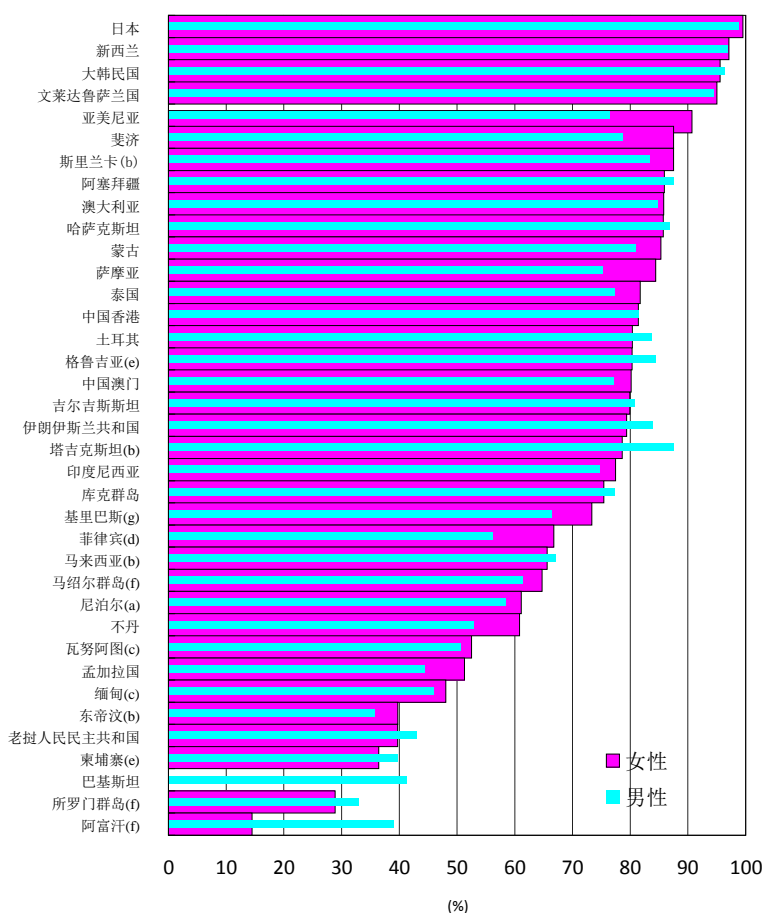
<sup>36</sup> 同上，第 34-35 页。

在那些中学入学水平较高的国家中，也消除了男女差距。相反地，在中学入学水平较低的若干国家中，男女差距相对较大。

图 5

### 入学率与国民收入水平密切相关

中等教育，2012 年



(a) 数据指 2013 年；(b) 2011；(c) 2010；(d) 2009；(e) 2008；(f) 2007；(g) 2005

资料来源：教科文组织统计研究所数据库

33. 本区域在亚美尼亚、孟加拉国、不丹、斐济、蒙古、萨摩亚、菲律宾和泰国(见图 5)等若干经济体中，中等教育中女生的入学人数远远多于男生人数(见图 5)。在孟加拉国，尤其在农村地区女生人数超过男生。<sup>37</sup> 孟加拉国的女童助学方案旨在促进农村地区的女童接受中等教育，这也是形成女生人数超过男生这一反向两性差距的原因之一。<sup>38</sup>

34. 农村地区的中学女童入学率相差迥异，这一数字远远低于男童的入学率和城市地区的女童入学率。例如，2001 年尼泊尔的调查表明，农村地区 11 岁

<sup>37</sup> ICF 国际咨询公司，人口和保健调查方案与统计数字汇编。可查询：[www.statcompiler.com](http://www.statcompiler.com)(于 2014 年 5 月 25 日查询)。

<sup>38</sup> Shahidur Khandker、Mark Pitt 和 Nobuhuko Fuwa 著，“促进女童接受中等教育的补贴—孟加拉国的女童助学方案”，慕尼黑个人经济学文献档案馆第 23688 号文件，2013 年 3 月。

至 15 岁的女童中仅有 59% 的女生上学，而农村地区男童的这一数字为 80.2%，城市地区女童的这一数字为 81.3%。<sup>39</sup>

35. 低收入群体完成学业的水平往往较低，尤其是在危机时期，贫穷家庭由于经济拮据往往被迫要求子女辍学。下文表格显示，对于本区域的多数国家而言，接受教育的平均时间往往随着收入水平的增长而增加。此外，在一些国家中低收入五分位的人口在受教育的平均时间方面存在明显的两性差距，但是在收入较高的五分位人口中这一两性差距则有所缩小。

表  
接受教育的时间随着家庭收入的增长而增加

2005 年若干国家情况

	第一五分位 (最低)		第二五分位		第三五分位		第四五分位		第五五分位 (最高)	
	女童	男童	女童	男童	女童	男童	女童	男童	女童	男童
阿富汗	8.3	8.1	8.8	9.2	9.3	9.0	9.5	9.6	9.6	10.1
阿塞拜疆	9.4	10.1	10.1	10.3	10.4	11.0	10.9	11.1	11.4	11.4
孟加拉国	3.5	3.8	4.5	4.8	5.6	5.6	6.6	6.8	8.1	8.0
柬埔寨	2.8	4.0	3.7	4.9	4.7	5.8	5.8	6.9	7.8	8.7
格鲁吉亚	10.6	10.2	11.2	11.0	11.3	11.4	12.0	11.7	12.7	12.4
印度	3.0	5.7	5.0	7.2	7.3	8.4	9.2	9.5	11.2	11.1
印度尼西亚	6.7	6.6	7.9	7.8	9.0	9.0	10.0	10.0	11.0	11.3
哈萨克斯坦	11.6	11.2	12.1	11.4	12.4	11.9	12.8	12.5	13.4	13.1
吉尔吉斯斯坦	10.5	10.4	10.6	10.4	10.6	10.4	10.7	10.4	11.0	10.8
老挝人民民主邦	4.5	7.4	8.6	9.0	8.3	9.0	7.6	9.0	8.2	8.0
缅甸	3.4	3.8	4.5	4.9	5.5	5.6	6.6	6.5	7.7	7.7
尼泊尔	2.4	5.0	3.3	5.6	4.3	6.4	5.9	7.4	8.2	9.3
巴基斯坦	1.1	3.8	2.3	5.0	4.4	6.2	6.4	7.3	8.8	9.1
菲律宾	7.1	5.8	8.9	7.7	9.9	9.0	10.9	9.9	11.0	11.0
塔吉克斯坦	8.6	9.8	8.6	10.1	9.2	10.1	9.2	10.3	10.3	11.3
土耳其	5.2	7.4	7.4	9.0	8.4	9.2	7.4	8.7	8.9	9.4
越南	5.2	5.3	7.8	7.8	8.5	8.8	9.5	9.2	10.2	10.7

资料来源：联合国教科文组织，教育贫困与边缘化数据库。

36. 一个国家不同地区之间在学业完成情况方面也相差迥异。在欠发达地区和外围地区教育完成情况明显低于更为发达的地区。<sup>40</sup>

37. 社会不平等往往导致教育机会的不均等，从而降低教育成果，进而又降低了收入，最终使收入不均等和机会不均等之间的循环牢不可破。这些因素呈现着互为促进的趋势。为了减少这些不平等现象，需要特别关注改善社会弱势群体接受高质量教育的机会。

<sup>39</sup> ICF 国际咨询公司，人口和保健调查方案与统计数字汇编。可查询：[www.statcompiler.com](http://www.statcompiler.com) (于 2014 年 5 月 25 日查询)。

<sup>40</sup> 亚洲开发银行和联合国儿童基金会，《面向穷人所提供教育中的非国家提供者与公私伙伴关系》(亚行和儿基会，2011 年)，第 9 页。

38. 许多国家已经做出努力提高女性就学率，比如提供以家庭中女孩入学为条件的现金转拨等。若干国家已经提高了总体教育质量。例如，经济合作与发展组织国际学生评估方案 2009 年开展的一项衡量中学生数学、阅读和理科技能的研究显示，印度尼西亚被定为自 2000 年以来取得进步最大的国家之一。这些整体的改进在很大程度上归功于在最低收入群体方面所作的改进。<sup>41</sup> 此外，新西兰在改进毛利儿童早期儿童教育方面取得了进展，让毛利社区参与课程设置，并且让会说毛利语的人参与教学，从而更好地满足土著儿童的需求。<sup>42</sup>

#### 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

39. 个人所属的社会群体所具有的特点(包括性别、年龄、民族、残疾或移民身份)也对其福祉和经济状况产生相当大的影响。<sup>43</sup>

40. 这些群体性或者说横向的不平等现象又因为缺乏发言权和权力而加剧，并且阻碍了所有人充分地参与公民和政治生活。这一点又反过来损害了善政以及全民参与可持续发展的能力。除了个人受排斥之外，权力、发言权和参与方面的不平等现象会削弱社会纽带、破坏环境可持续性并且滋生分离和异见，从而威胁到经济增长和国家的稳定。

41. 解决横向的不平等现象非常重要，因为这些现象是各国内部总体不平等现象中的一个重要部分。在本区域，妇女和女童、青年、老年人、残疾人和国际移民特别容易受到社会排斥。本节接下来还将详细讨论妇女和女童在众多亚太国家中所面临的不利的局面。

42. 虽然情况各不相同，但在整个亚洲及太平洋区域，妇女和女童普遍遭遇到不平等、歧视以及压迫性的性别成见。由于男女之间不平等的权力分配以及由此认为男性比女性拥有更大社会文化价值的观点，性别不平等现象普遍存在。

43. 从经济权力和参与情况来看，性别导致的机会和结果的不平等现象司空见惯。女性在谋生的过程中遭受了直接和间接的歧视，这一点反映在妇女的失业率更高，劳动力参与度更低(比如在东南亚和太平洋地区，妇女为 67.7%，而成年男性为 89.5%)，妇女的就业与人口之比低于男性(例如在南亚，妇女的比例为 30.4%，而男性为 78.5%)，<sup>44</sup> 以及上述提到的长期存在

<sup>41</sup> 经济合作与发展组织，《国际学生评估方案 2009 年结果：学习趋势——自 2000 年以来的学生成绩变化》(巴黎，经合发组织，2010 年)。

<sup>42</sup> 联合国教育、科学和文化组织，《向边缘群体伸出手：2010 年全民教育全球监测报告》(牛津和巴黎，牛津大学出版社和联合国教科文组织，2010 年)。

<sup>43</sup> 《不平等现象：世界社会状况报告》(联合国出版物，销售品编号 13.IV.2)。

<sup>44</sup> 国际劳工组织，《全球妇女就业趋势》(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)。

男女工资差距。<sup>45</sup> 此外，对女性个体户而言，不平等现象表现在获得财产、资产和信贷的机会受到限制，或者要有一名男性担保人为条件。<sup>46</sup>

44. 由于传统的、限制性的两性角色导致的职业分隔，女性主要从事弱势的就业，其特点是低工资、低生产率、有限的职业选择而且几乎没有社会保护。<sup>47</sup> 歧视性和压迫性的性别成见以及社会文化习俗使妇女局限于餐饮、护理、收银、文秘和清洁工作，而法律上的歧视加剧了男女之间的不平等。例如，表现在政策和/或立法将妇女作为未成年人对待，从而否认了她们合法的财产权和继承权；<sup>48</sup> 立法缺乏生育保护措施；<sup>49</sup> 而且立法也没有把以妇女为多数的劳动者群体涵盖在内；也缺少针对性骚扰以及其它暴力形式的立法保护。<sup>50</sup>

45. 然而令人欣慰的是，人们已经认识到了性别方面的不平等现象，而且全亚太区域都有了消除这些不平等现象的承诺。《消除各种形式对妇女歧视公约》几乎在全球获得批准，《儿童权利公约》获得全球性批准，为实现男女之间的平等奠定了基础。两性平等也因现有的行动议程而得到增进，其中最重要的就是《北京宣言和行动纲要》以及 2012 年联合国可持续发展大会的成果文件。

## 五. 如何应对不平等？

46. 消除不平等现象的措施往往是从两个不同的视角来制定的：第一个视角主要涉及人类福祉物质方面的成果不平等现象，如收入水平或受教育的程度；第二个视角主要涉及机会的不平等，如获得就业、教育或参与政治进程机会的不平等。<sup>51</sup>

47. 这两种视角基于对结果和机会之间关系的不同理解。高收入是否能改善机会，或者说更好的机会是否会改善结果？政策的目标是否应该对收入进行再分配，或者是建立一个更加公平的竞争平台？但是以这种方式来进行讨论其基础是伪二分法，因为结果和机遇实际上是互相依存的：没有平等的机会就不可能实现平等的结果，而不平等的起点是不可能实现机会均等的。

<sup>45</sup> 国际劳工组织，“就业平等：持续的挑战”，总干事的报告，国际劳工大会，第一百届会议，日内瓦，2011年6月1日至17日。

<sup>46</sup> 经济学人信息社“2012年妇女的经济机会：全球指数和排名”（伦敦，经济学人信息社，2012年）。

<sup>47</sup> 国际劳工组织，《全球妇女就业趋势》（日内瓦，国际劳工组织，2012年）。

<sup>48</sup> Silvia Chant 和 Carolyn Pedwell 著，妇女、两性和非正规经济：国际劳工组织研究评估以及未来道路的建议（日内瓦，劳工组织，2008年）。

<sup>49</sup> 国际劳工组织，“就业平等：持续的挑战”，总干事的报告，国际劳工大会，第一百届会议，日内瓦，2011年6月1日至17日。

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 联合国开发计划署，《人类的分化：面对发展中国家的不平等》（纽约，开发计划署，2014年）

48. 因此需要设计一套广泛而全面的社会和经济政策来解决结果和机会的不平等。为此，谨提出三项政策措施供委员会审议：即，加强社会保护；通过税收制度强化再分配政策；以及确保提供体面的生产性工作。此外，鼓励委员会考虑加强研究并改进数据收集，从而支持以减少不平等现象为目标的循证政策制定。

#### A. 加强社会保护

49. 过去十年中，社会保护成为亚洲及太平洋区域一项重要的发展工具。最初人们仅从减贫的角度来理解社会保护，如今社会保护正被纳入更加广泛的国家经济和社会发展政策之中。对社会保护的定位是人人享有社会保障以及自身及家人的身心健康所需的生活标准的普遍权利。除了满足基本权利之外，社会保护也是对未来的一项投资。通过创造抵御能力、公平和机会，社会保护将为社会和经济的发展奠定坚实的基础，因此它是包容性和可持续发展的一个基本支柱。社会保护不仅要解决贫困和不平等的症状，而且也要解决其背后的一些结构性根源，将对实现长期包容性和可持续发展发挥变革性的作用。

50. 通过减少贫困和匮乏，社会保护能够改善国家和地方层面的平等，对在非正规部门工作的人群以及包括妇女和女童、移民和残疾人在内的重点人群提供大力支持。同样重要的是，通过解决整个人口群体和几代人的社会和经济不平等，社会保护有利于各国国内社会和政治上的稳定。因此，社会保护是社会整合的一个源泉，它以团结为基础，所遵循的原则是：社会作为一个整体来承担向那些需求最迫切的人们提供基本福利和服务。

51. 社会保护为提高民众的生产力和收入增加了机遇，从而有利于维护和建设民众的人力资本，增加就业机会和收入，帮助他们摆脱贫困。<sup>52</sup> 有了较为稳固的基础以及较强的抵御失败风险的能力，除了保障基本的经济生存能力以满足自身及其所抚养者的基本需求之外，个人和家庭还可以对自己的未来进行投资，并有更大的信心从事经济活动。<sup>53</sup> 通过增加机会和收入，社会保护能够在经济衰退时通过提供替代性收入来改善消费，从而稳定经济，也可以防止因消费者信心崩溃及其对国内需求的负面效应而导致的进一步衰退。<sup>54</sup>

52. 鉴于社会保护在经济和社会发展中的核心作用，亚太各国在加强社会保护方面已取得了显著进展。以印度尼西亚为例，该国于 2002 年通过宪法修正案确立了以权利为本的社会保护制度。泰国目前有一套全民医疗保健制度，确保所有的泰国人都可以享有免费医疗。中国的医保范围正在迅速扩大，政府在向每个公民提供医疗保健方面取得了长足的进步。在斯里兰卡，中小学教育是免费的义务教育。在菲律宾，儿童的营养水平提高了。印度为贫困线

<sup>52</sup> 世界银行，《抵御能力、均等和机遇：社会保护和劳动力战略》（纽约，2013 年）。

<sup>53</sup> 《保护的前景：亚洲及太平洋区域的社会保护和发展》（联合国出版物，销售品编号 E. 11. II. F. 5）。

<sup>54</sup> 国际劳工组织，“社会保护是一种生产性因素”，就业和社会政策委员会，劳工组织，日内瓦，2005 年 11 月。



以下的工作年龄群体保证每年提供高达 100 天的就业天数；而在马尔代夫和萨摩亚，所有老年人现在可以享有非缴费型养老金。<sup>55</sup>

53. 尽管已经取得了不少进展，社会保护覆盖面的严重缺口依然存在。财政空间的不足导致社会公共服务的不足和质量低下以及社会保护福利水平低下。此外，人口结构和社会的变化以及日益频繁和严重的自然和经济危机给社会保护制度的生存带来了挑战。超过退休年龄的人口中只有 30% 能够领到养老金；失业人口中只有 10% 能够享受某种福利；所有残疾人中只有 30% 能够有足够的收入养活自己。此外，超过十亿人在非正规部门就业，缺乏基本的社会保护，大部分移民的情况也是如此。此外，80% 的人口享受不到医疗保健协助服务。这些覆盖面缺口为亚太各国加强社会保护体系提供了重大机遇。<sup>56</sup>

54. 实施社会保护最低标准倡议是努力扩大和加强社会保护覆盖面的一项行之有效的战略。社会保护最低标准框架有一套相应的措施，确保所有人在任何地方都享有基本的社会服务和收入保障，从而确保各项人权条约中的权利得以实现。社会保护最低标准框架的各个构件(人一生所需的基本社会服务和收入保障)确保所有所需者都能享有保健领域的社会服务，都能获得收入保障。

55. 在 2011 年 5 月举行的经社会第六十七届会议上，亚太经社会成员和准成员通过了一项关于“增强亚洲及太平洋社会保护体系”的决议，核准了社会保护最低标准。该决议呼吁各成员国“为建立社会保护体系进行投资，以此为“社会保护最低标准”奠定可能的基础，从而使所有人都能安全地获得最低标准的基本服务和收入，并以此为基础，根据本国的远大目标和具体国情，进一步提高扩大服务涵盖范围的能力”。<sup>57</sup>

56. 社会保护最低标准标志着社会保护从支离破碎走向系统化。社会保护最低标准框架有助于确保全民基本社会保护计划得到实施，应该优先于那些针对不同条件和人群临时增设的新方案。按照以权利为本的做法，这些基本保障应建立在宪法和法律框架的基础之上。

57. 在这样一个框架下，社会保护可以被视为综合性、整体化发展政策的核心，而非单纯的危机应对办法。反过来，贫困和脆弱不再作为孤立而静态的问题来处理，而是成为多方位、相互依存的体验。

## B. 推动生产性体面就业

58. 亚太地区仍然存在长期不平等的原因之一是经济增长未能产生足够的生产性体面就业。这是由许多国家的增长性质以及劳动者从农业转向低生产力

<sup>55</sup> 见亚太经社会有关社会保护良好实践的数据库。可登陆 [www.socialprotection-toolbox.org](http://www.socialprotection-toolbox.org)。

<sup>56</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会，《为未来再接再厉：亚洲及太平洋加强社会保护方面的经验》(曼谷，即将出版)。

<sup>57</sup> 经社会第 67/8 号决议。

的服务业这一结构变化的格局造成的。其后果是，很多人被陷在脆弱的就业状况中，经济无保障与快速增长一起攀升。<sup>58</sup>

59. 普遍的脆弱和就业不足加剧了收入不平等和城乡不平等，从而阻碍了增长和发展。生产力水平低下、劳动标准低下以及国家的劳动力利用不足往往说明其增长潜力未能得到充分开发。此外，劳动力队伍中有大量的人没有能力获得安全而体面的生计，这就限制了他们积累储蓄的能力，导致可用于投资的资金水平低，从而进一步阻碍了发展。这种情况也限制了人们对子女教育进行投资的能力，因此不仅加剧了这一代人的脆弱性，而且还将加剧子孙后代的脆弱性。

60. 虽然社会保险和社会救助形式的社会保护能够减少风险并为穷人和边缘化人群补充收入，但它并未涉及导致这种脆弱性的一个重要决定因素。包括技能开发和培训举措在内的积极的劳动力市场方案、特别工作计划以及工资和就业补贴在亚太区域尚不普遍。用于此类方案的支出占社会保护总支出的5%左右。尽管劳动力市场方案在一些国家(尤其是南亚)中的地位越来越突出，但是这些国家的数量还不多。<sup>59</sup>

61. 劳动力市场方案旨在重塑和提升穷人和弱势群体的核心资产，即他们的劳动力。这些方案还能够使失业和就业不足的人员得以开发技能并充实其人力资本。提高就业能力能够降低劳动力市场的结构性失衡，使劳动者与市场需求更好地进行匹配。这种良性循环有助于将人力资本从生产率较低的传统行业(如农业)转向生产率较高的行业。

62. 积极的劳动力市场方案对个人和家庭的积极影响能够在社区层面产生积极的溢出效应。阿富汗的“工作换粮食”方案说明，让家庭参与生产性的公共工程(如建设当地的基础设施)以换取现金或食物定量，可直接为社区创造资产。这些资产不仅给每个家庭而且也为整个社区带来回报，具有多方面的互补性，包括刺激需求，使当地社区与更大的劳动力市场联系起来以及防止环境退化。<sup>60</sup>

63. 此外，劳动力市场方案还可以在宏观层面创造积极的外部条件。这些方案带来的收入和资产会推动消费、税收和投资，从而刺激经济。与此同时，目前参与不足的群体提高劳动力参与率和劳动生产率，将有助于改善整体的资源配置，是推动经济增长的强大动力。<sup>61</sup>

<sup>58</sup> 《2013年亚洲及太平洋经济社会概览》(联合国出版物，销售品编号E.13.II.F.2)。

<sup>59</sup> 亚洲开发银行，《社会保护指数：评估亚太各项成果》(马尼拉，亚行，2013年)，第61页。

<sup>60</sup> Harold Alderman 和 Ruslan Yemtsov 著，“安全网的生产性作用”，讨论文件第1203号(华盛顿特区，世界银行，2012年)。

<sup>61</sup> Andrea Bassanini 和 Danielle Venn 著，“劳动力市场政策对经合发组织国家生产力的影响”，《国际生产力监测》，第17卷，(2008年)，第3-15段。

## C. 加强再分配政策

64. 虽然现金转拨有助于减少不平等，关键在于转拨款项的融资方。具有明确再分配目标的累进税制是减少收入不平等(包括男女不平等)的一个重要工具。这意味着从通常比较容易获得的消费税转向征收个人所得税和资本利得税。消费税通常是递减税，不利于穷人，因为通常采用固定税率或少数几种不同税率，而低收入群体的消费税所占比例往往高于较高收入群体。由于女性常常属于低收入群体，消费税和固定税率也更容易造成两性的收入差距。<sup>62</sup> 此外，税收制度应基于个人收入，而非家庭总收入，因为后者往往影响了妇女加入劳动力队伍的积极性。

65. 税收改革也需要建立一个履约框架，其中包括更严格的执法以及宣传方面的举措。有研究表明，累进税制能够大力推动减少不平等。<sup>63</sup> 然而，在逃税情况严重的环境中，这种减少不平等现象的效应会减弱，而在执法机制强大的国家中，这种效应会增强。<sup>64</sup> 原因在于，较高收入群体的逃税现象对其上缴国家的收入(以及因此对收入分配的潜力)比非正规部门上缴的税收产生更大的效应。因此，需要加强法治并提高认识，让人们认识到，逃税不仅是一种犯罪，而且也违反了社会合约，从而加强税收征管和税收执法。政府也有责任在税收收入的使用方面表现出透明度和问责制，以确保累进税制得到公众支持。

66. 亚太区域已有若干国家采取措施解决逃税问题。例如，菲律宾发起了一场提高税款透明度和鼓励人们自觉正确纳税的运动。<sup>65</sup> 这项运动特别针对高收入群体。在最近的一项倡议中，全世界 47 个国家(其中 9 个在亚太区域)签署了一项协议，通过共享银行数据来打击逃税。

## D. 支持循证政策制定

67. 制定有效的政策必须以证据为基础。为此，需加强对不平等现象的研究。具体而言，研究范围须超越收入差距这一方面，目的是对多种不平等形式的途径和交叉点的认识上升到理论高度。此外，需要对造成不平等的动力以及某些政策对减少不平等的有效性进行更加详细的分析。亚太经社会等区域平台在支持各国推行这一议程方面可以发挥推动作用。

68. 要支持对不平等现象开展循证研究，需要获得更多更好的数据。需要采取的步骤包括收集有关收入和工资方面更详细的、按性别分列的数据，收集有关享有保健服务和其它社会服务(如高质量教育，按性别分列)、收入和居

<sup>62</sup> Irene van Staveren 著，“金融领域的两性偏见”，《两性与发展》，第 9 卷，第 1 册(2010 年)，第 9-17 段。

<sup>63</sup> Isabelle Joumard 等著，“应对收入不平等现象”，讨论文件系列，zur Zukunft der Arbeit，(第 6910 册，2012 年)。

<sup>64</sup> Denvil Duncan 和 Klara Sabirianova Peter 著，“不均衡的不平等现象：累进式税收制度是否能减少收入的不平等？”，第 6910 号讨论文件，10 月(波恩，德国，IZA，2012 年)。

<sup>65</sup> 菲律宾，“税收瞭望：一场提高透明度和责任心的运动”。可登陆网址 [www.gov.ph/2013/07/31/tax-watch-a-campaign-for-transparency-and-conscientiousness](http://www.gov.ph/2013/07/31/tax-watch-a-campaign-for-transparency-and-conscientiousness) (accessed 26 May 2014)。

住地区的详细数据。还需要获得有关弱势群体(如残疾人、老年人、青年和移民)及其享有社会服务和政治参与方面更加详细的数据。

## 六. 结论

69. 本区域不平等现象的长期存在说明, 单凭市场主导的经济增长不足以实现包容性和可持续发展。此外, 本文件显示, 不平等有多个层次, 它们之间互为因果, 形成“不平等陷阱”, 严重影响了妇女、女童和弱势群体, 包括青年、老年人、移民和残疾人。虽然收入不平等是导致得不到教育和保健机会的一个重要原因, 但在有些情况下, 某些群体的社会边缘化或地理位置也会导致类似的结果, 反过来又推动收入的不平等。

70. 本区域若干国家收入不平等的现象有所加剧, 在很大程度上是受工业的快速增长所驱动。在收入不平等加剧的大多数国家中, 收入最高的10%的人群比其他收入群体更加受惠于经济增长, 而最底层的10%的人群的收入比例反而下降了。与此同时, 中产阶级的收入比例大多保持相对稳定。即使在那些过去十年不平等现象减少的国家中, 这一比例仍然维持在相对较高的水平。本区域过去几十年的经验也表明, 宏观经济稳定、社会保护和再分配政策相结合可以有效减少不平等现象。

71. 尽管在健康和领域有所改善, 但本区域在获得社会服务的机会方面仍然存在着被剥夺的现象。在一些国家, 与高收入群体相比, 低收入群体只能获得有限的保健服务和教育机会。城乡之间以及男女童之间在获得保健服务和教育机会(尤其是中学教育)方面存在着明显差异。由于社会归属造成的排斥, 某些群体很难获得基本的社会服务。例如, 移民工人和老年人往往在获得医疗保健服务方面受到限制。

72. 不平等现象危及社会的凝聚力和稳定性。“不平等陷阱”的风险是加剧社会排斥并形成“最底层的十亿人”群体, 在各国收获全球和区域一体化带来的好处的同时, 这个群体却被抛弃了。弱势群体更容易沦为这“最底层的十亿人”中的一员。将这些个人和群体弃之不顾可能对亚太区域的长远发展产生负面影响, 因为这意味着这些国家并没有充分利用他们的经济和社会潜力。

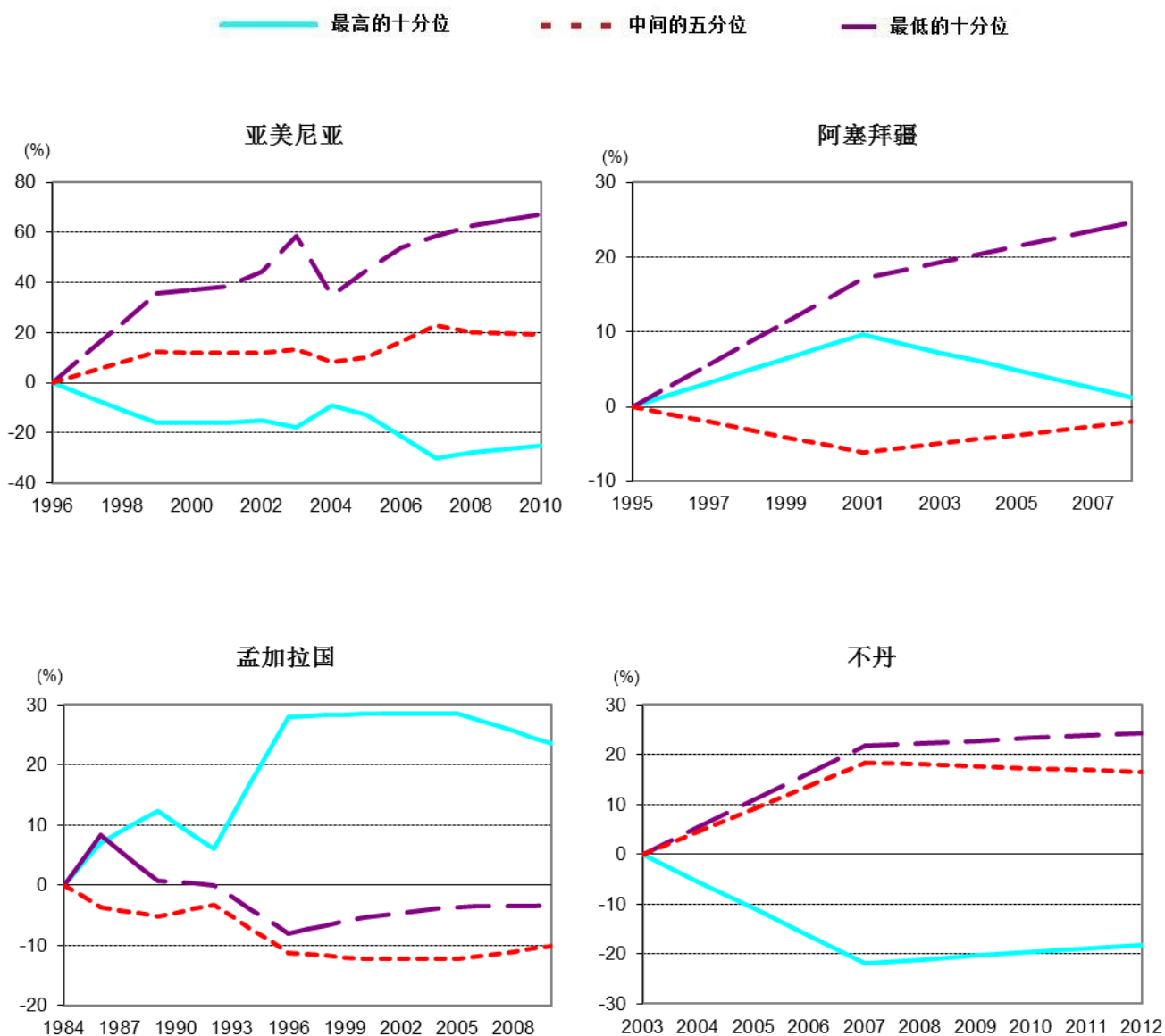
73. 鉴于本文件中提出的各种问题, 委员会不妨审议以下四个问题:

- (a) 面对长期的不平等, 如何加强社会保护, 以支持最弱势群体?
- (b) 在体面就业议程下, 需要采取哪些政策措施, 以创造就业富集型增长?
- (c) 要对收入进行再分配并为基本社会服务提供资金, 最适用的税收政策有哪些?
- (d) 有关不平等方面的研究和数据的主要缺口有哪些, 如何缩小这些缺口?

## 附件

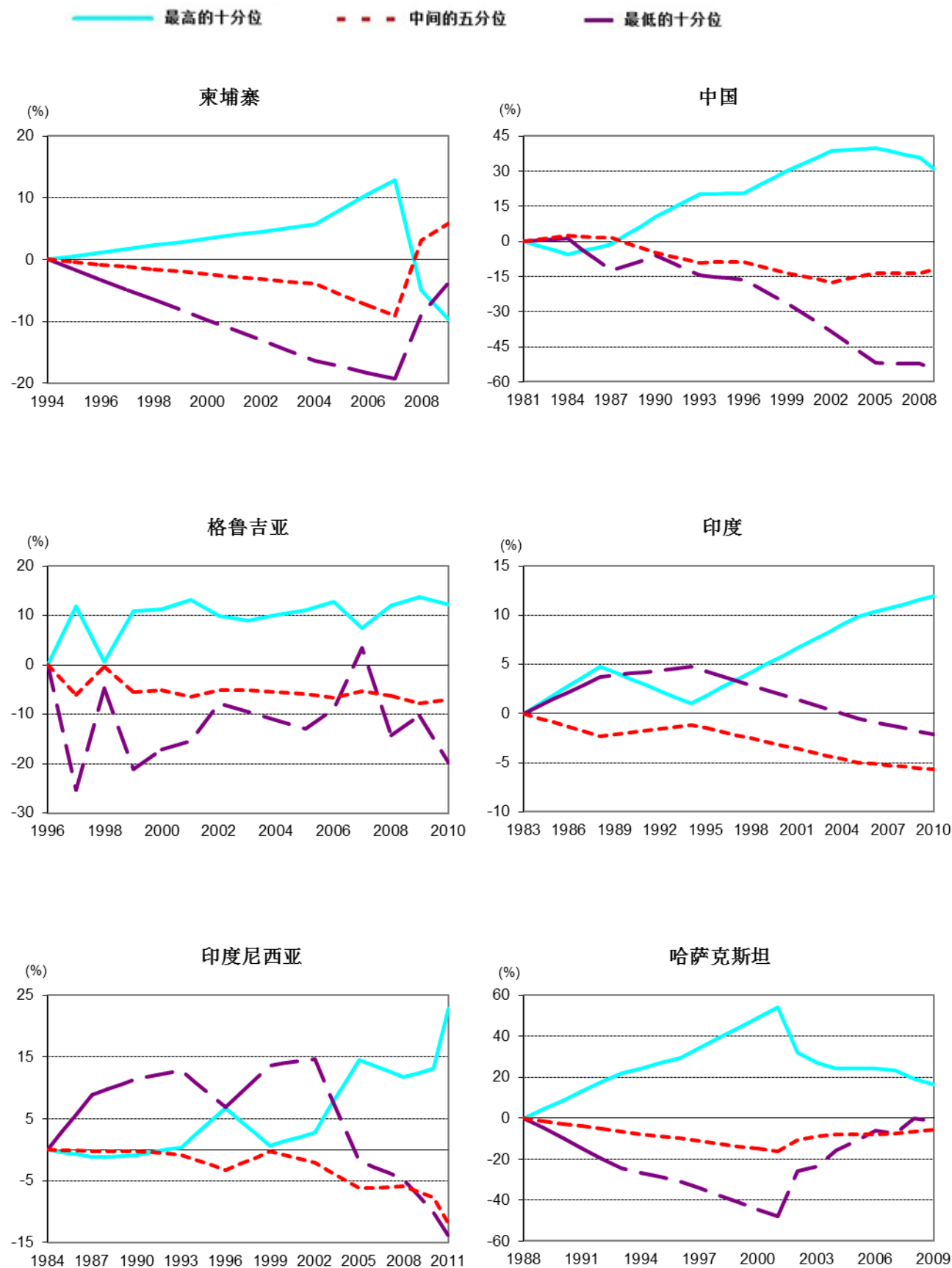
## 示意图\*

在大多数国家，富人收入的增长是以底层人群为代价的。图表显示了所选国家收入比例的变化(与有数据的第一年挂钩)



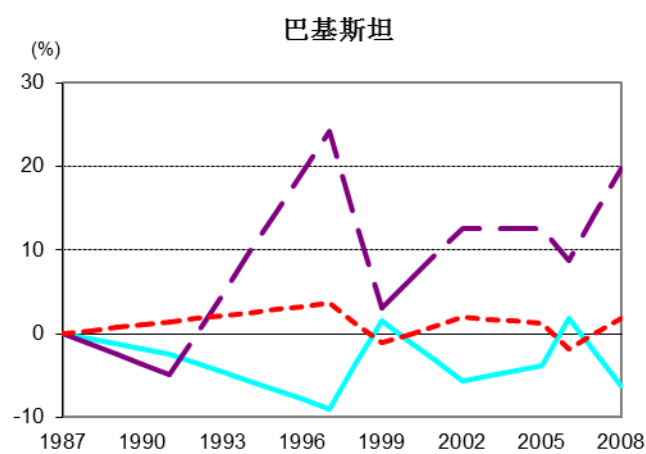
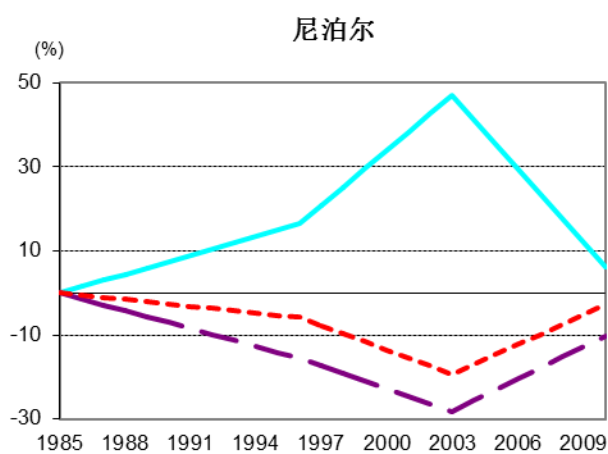
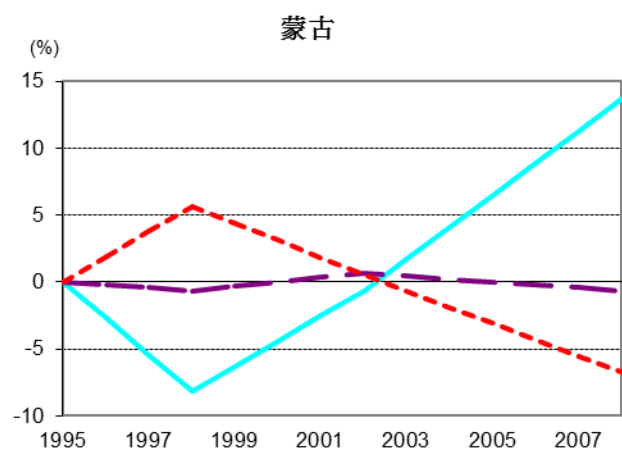
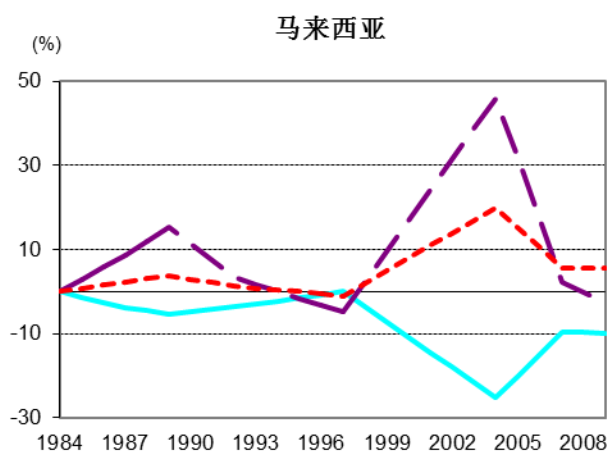
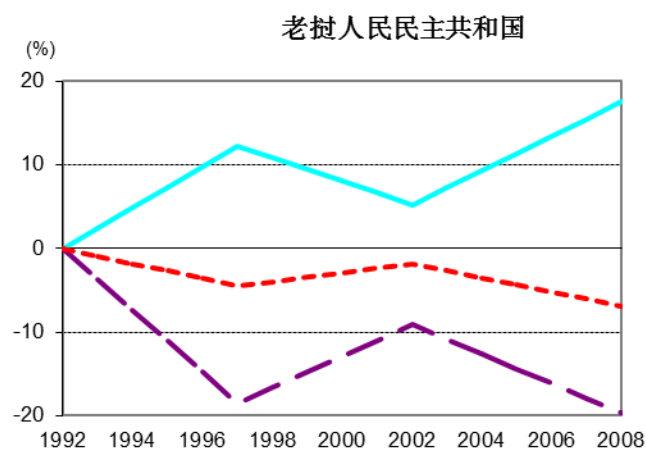
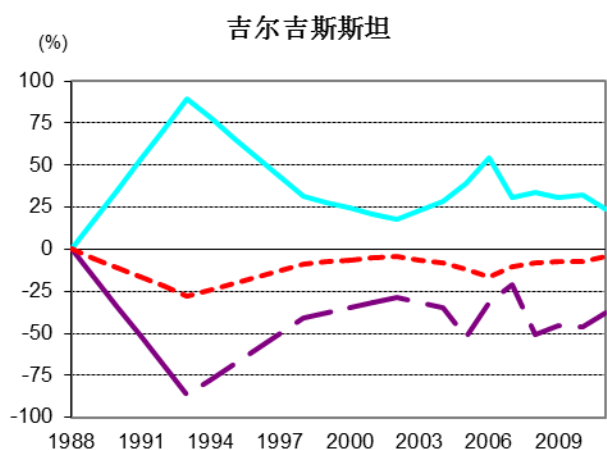
\* 本附件中提供的 25 个国家别示意图跟踪显示富人(上端的十分位)、穷人(下端的十分位)和中产阶级(中间的五分位)之间的收入分配相对于有可用数据的第一年发生的变化。例如，在孟加拉国(上图)，2009 年富人的收入比例与 1984 年相比增长了近 25%，相比之下，穷人的收入比例下降了 5%左右，而中产阶层的收入比例下降了 10%。

示意图(续)



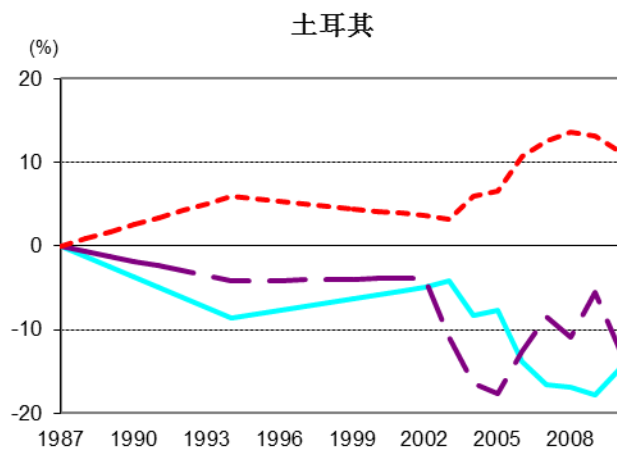
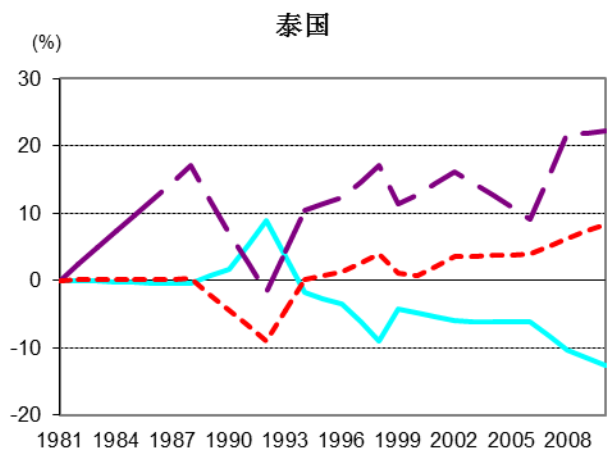
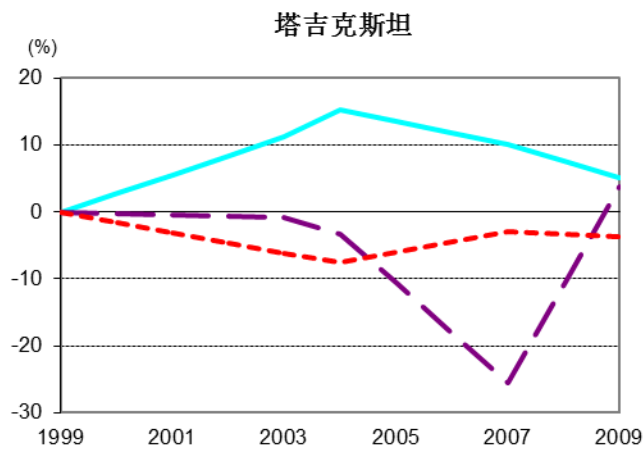
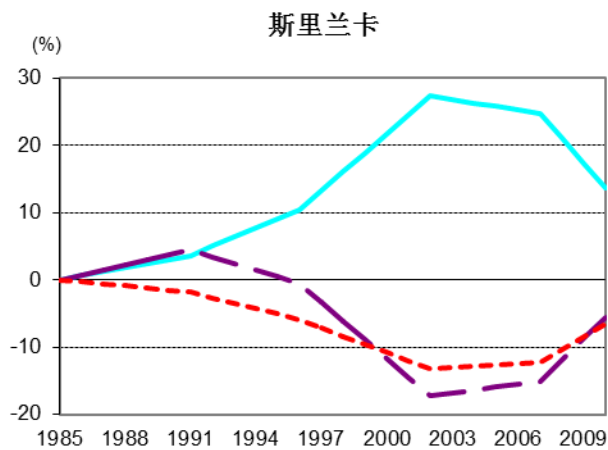
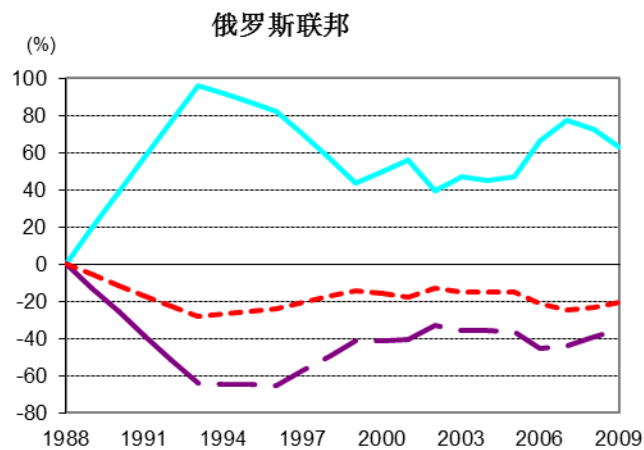
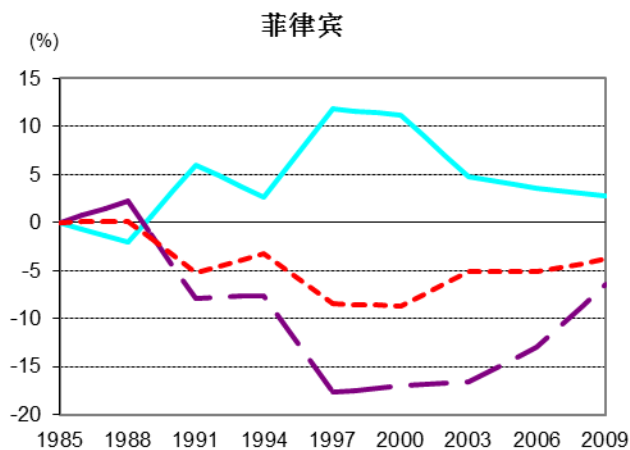
示意图(续)

—— 最高的十分位      - - - 中间的五分位      —— 最低的十分位



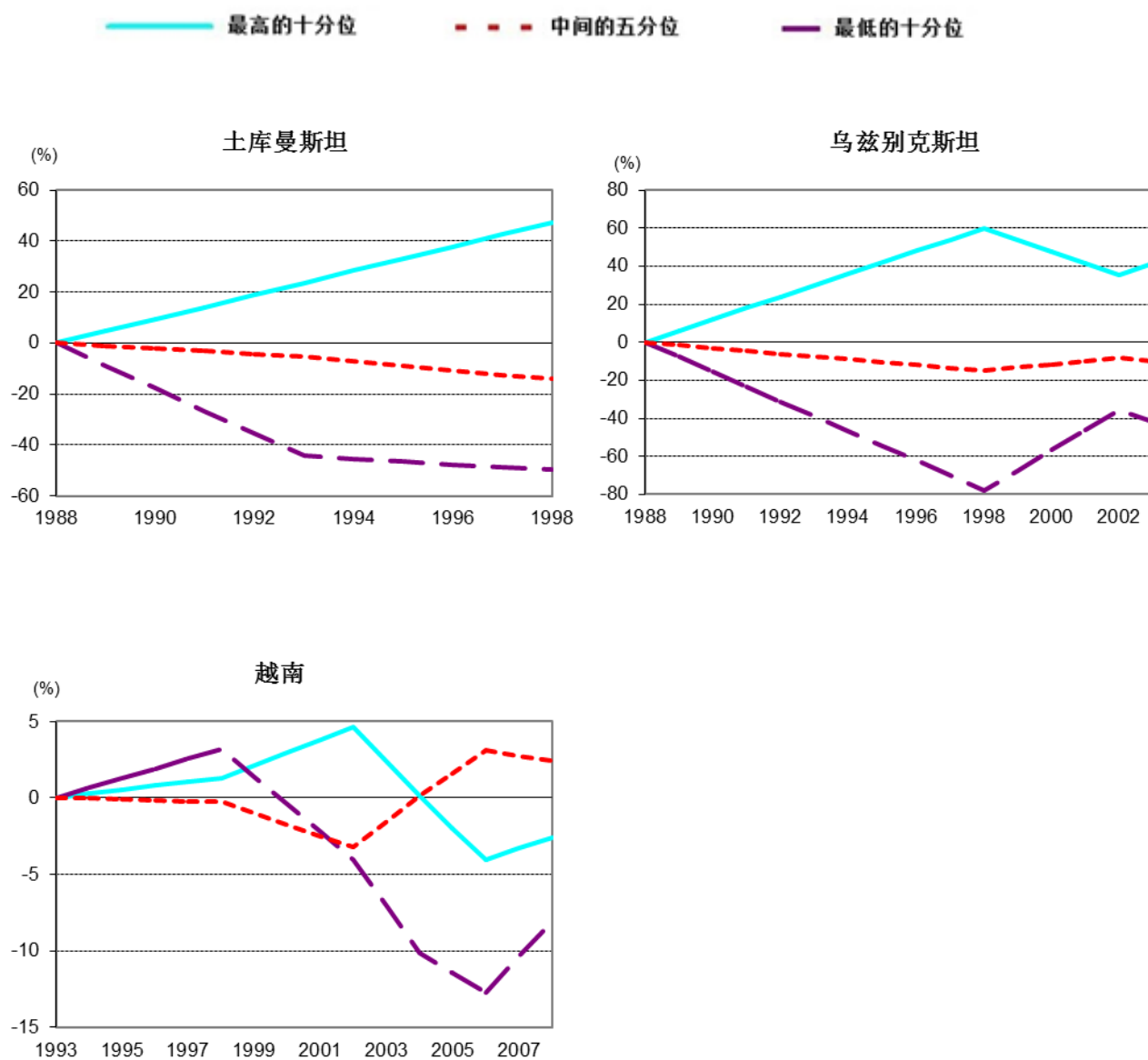
示意图(续)

—— 最高的十分位      - - - 中间的五分位      —— 最低的十分位





示意图(续)



资料来源：世界银行，世界发展指标数据库。