



第六十八届会议

临时议程* 项目 27(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

2013 年世界社会状况：不平等事关重大

秘书处的说明**

一. 引言

1. 《联合国千年宣言》是一项创造更加均等世界的誓言，世界领导人在《宣言》中认识到，平等和团结对于二十一世纪的国际关系具有根本意义。千年首脑会议召开后 13 年，关于日益严重的不平等及其对实现国际商定的发展目标所产生的影响已受到决策者以及社会公众的重视。过去几十年里，收入的不平等在许多国家有所加剧。教育、保健和其他人类发展领域内缩小不平等方面取得了一些进展，但是依然差距存在严重。社会上许多群体依然不公平地遭受体现在收入方面的贫穷和取得保健和交易的机会有限等情况，总体上，这些群体与社会其他人群之间的差距随时间有所扩大。

2. 正当国际社会对 2015 年以后的发展议程形成愿景之时，必须强调指出，解决不平等不仅是必须履行的道义使命，而且对于每一国家人民充分发挥潜力是发展走在可持续道路上的必要前提。的确，有越来越多的证据表明、而且有越来越多的人认识到，不平等对于减贫、社会的和谐和稳定，以及对国家发展的经济、社会和环境方面可持续性都会产生严重和破坏性的影响。

* A/68/150。

** 本文件含有对《2013 年世界社会状况报告》的概览，并提出一些结论的建议。报告全文将在今年稍后作为联合国销售出版物印发。



3. 有鉴于经济危机及其后果，解决不平等问题就更为紧迫。财政紧缩方案仍然主宰着许多发展中国家，而且越来越多的发展中国家正在削减公共开支。大众的不满与日俱增，对政府的信任越来越少，人们一天天地更加感到自己的权益受到剥夺。有鉴于当前的政治背景，很有必要强调指出一次性削减公共开支的有害影响，尤其是涉及到劳动大军以及社会指数的合理化方面开支。这种削减对于收入分配及不平等的其他方面都有进一步的影响。有些国家尽管面临全球不确定的经济前景却仍能够减少不平等，这些国家很值得学习。

4. 《2005 年世界社会状况报告》¹ 阐述了各国内部和各国之间的不平等日益加重，本摘要在这项报告基础上审视近年来不平等的趋势并分析其广泛的影响。报告显示，不平等不仅影响到生活贫穷的人们，而且有证据表明，在严重不平等的社会里，增长速度往往低于收入不平等程度不严重的社会，而且保持长期增长的成功率较低，同时从经济回落中恢复的速度也比较慢。不平等造成社会关系紧张、政治不稳定，甚至冲突。犯罪、疾病和环境问题都会因不平等而更加恶化。

5. 不平等的一个最令人不安的特点是它往往会随时间长久持续下去。收入的不平等导致获得保健服务及教育的机会不均等，据此又导致经济和社会机会方面不平等状况代代相传。但是，不平等并非注定会随时间加剧的，政府的政策确实能产生影响。

二. 近年来不平等的趋势

A. 收入的不平等

6. 1990 年以来，尽管经济增长强劲，但有可查数据的所有国家中一半以上都经历了收入不平等的加剧，不过这一趋势依国家和地区不同而不同。

7. 尽管拉丁美洲和加勒比和非洲一样仍然是收入不平等程度最高的地区，但是 1990 年至 2010 年，在 20 个有可查数据的国家里，有 12 个的基尼系数有所下降，其中包括传统上存在严重不平等的巴西。² 根据所掌握的资料，许多非洲国家的贫富差距也有所减少，包括不平等程度很高的国家，例如博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰，但是在消除种族隔离之后的南非，尽管取得持续的经济增长、社会援助方案也有所扩大，贫富差距却相对增加得比较快。2008 年，南非的基尼系数在 70 左右。³

¹ 《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）。

² Frederick Solt, Standardized World Income Inequality Database, version 3.1, released December 2011, available from: <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html>。

³ 世界银行，《南非经济最新情况：注重机会不平等》。（Washington, D.C., 2012）。

8. 历史上看，亚洲社会的不平等低于其他发展中地区。但是，尽管取得了非凡的增长而且赤贫状况有了令人瞩目的减少，这一地区在国家层面上、以及城乡两种地区的收入不平等却都普遍加深。1990 年与 2010 年之间，在有可查数据的 28 个国家里，20 个国家的收入不平等有所上升，涉及到这一地区人口的 90% 左右。在中国，城镇地区(1990 年的基尼系数为 25.6，2008 年上升到 35.2)和农村地区(由 30.6 上升到 39.4)的不平等都有所增加，而农村比城镇地区更加不平等，这不同于多数发展中国家的状况。⁴

9. 许多发达国家的收入不平等有所加剧，包括以前不平等程度很低的北欧国家。这一加剧是在取得了一段时间里持续的经济和就业增长情况下发生的。收入不平等在东欧国家、美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国的加剧特别严重。

10. 尽管各国内部收入不平等相当严重，而各国之间收入中间数的差距更加大，这一情况占据全球收入不平等的三分之一。但是，近年来由于发达国家和发展中国家两者的中间数相对接近，尤其是由于中国经济的快速增长，国际上收入不平等的情况有所减少。进入新的千年以来印度和其他新兴国家的经济增长也帮助加速了国际收入不平等的减缓。

11. 尽管低收入国家的增长速度超过高收入国家，而且国际上的不平等正在降低，但是这两类国家的人均国民收入中间数值之间绝对差距却由 1980 年的 18 525 美元上升到 2007 年的 32 900 美元，随后于 2010 年稍稍回落到 32 000 美元。⁵ 全球危机将如何影响这一最近的下滑趋势尚不明确。

12. 迄今，最近经济和金融危机对发达国家内部产生的影响并不均等。根据得到的数据，2007 年和 2010 年之间，在经济合作与发展组织(经合组织)30 个成员国中，20 个国家的市场收入基尼系数有所上升。⁶ 在这一组国家里，收入最高的 10% 的人口所掌握的平均可支配收入并没有减少。相反收入最低的 10% 的人口年收入减少了 2%。这些国家的中等收入阶层受到失业的冲击最大，而工资差距持续扩大。与此形成对照，2007 年和 2010 年之间，多数发展中国家的贫穷率持续下降。但是，仔细审视可以发现，这一改善并不坚实。许多家庭刚刚超越了国家或国际贫困线，仍然很可能回落到贫穷的境况。尽管每天生活开支不到 1.25 美元的人

⁴ 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》(2012 年)。

⁵ 计算的依据是世界银行世界发展指标数据库人均国民生产总值方面的数据，可在以下网页查看：<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> (2013 年 7 月 8 日查)。

⁶ 见经济合作与发展组织(经合组织)关于收入分配和贫穷情况的资料，可在以下网页查看 www.oecd.org/social/inequality.htm (2013 年 7 月 19 日查)。

数快速减少，2010年为12亿人，但仍然有24亿人的每天生活开支不到2美元，而将人们从这一稍高水平进一步提升的进展却缓慢得多。⁷

13. 最初，政府的公共资金转移还缓解了危机的一部分影响，尤其是在采取财政刺激方案的国家里。但是，许多国家过早地趋向于财政紧缩方式长期看可能会导致更严重的不平等。的确，对历史性财政稳固方案进行的分析表明，削减预算赤字的努力通常会抑制需求、增加失业率，对不平等会产生持久的影响。财政紧缩阶段在短期(经济整合阶段之后的一年里)会引起基尼系数上升0.1个百分点左右，中期里上升大约1点(整合阶段后八年内)，随后影响逐渐减少。⁸ 因此，发达国家和发展中国家最近危机的长期影响很大程度要依靠现行的政策。

14. 国家之间的收入差距很大，但个人之间的差距也很惊人。例如，阿尔巴尼亚居民(7 216美元)或俄国居民(13 505美元)的中间数收入低于瑞典收入分布状况中收入最低10%的个人(14 838美元)，后者的收入且接近阿尔巴尼亚收入最低10%者的六倍，也是玻利维亚最低层10%的人收入的80多倍。收入差距很大的国家的穷人生活水平低于收入中间数较低、但收入差异较小的国家的穷人(例如，美国底层10%的人群收入低于瑞典；而巴西的这一人群收入低于印度或印度尼西亚；南非的这一人群收入低于埃及同类人群)。属于美国收入底层10%的人的平均收入低于在南非或巴西收入相当于这两个国家中间数收入的人。同时，美国收入最高层10%的收入中间数是巴西收入最高层10%者收入的八倍，也是瑞典收入最高10%的人收入的两倍。⁹

B. 除收入以外其他方面的不平等

15. 各国间人民福祉的其他指标(即预期寿命和教育水平)方面的差距有所缩小。总之，发展中地区的预期寿命增长速度比发达地区要快，因而各国从出生时计算的平均预期寿命日趋接近。出生时算起的预期寿命接近的原因可归咎于生活水平和营养的长期改善，教育水平提高(尤其是妇女和女童的教育)，以及公共卫生、保健护理技术及基础设施的改善。

16. 在全球初级教育扩大以后，教育方面的差距已经缩小，尤其是在发展中国家。在发达国家，尤其是在欧洲，教育不平等情况的减少可能主要是由于中等和高等教育的扩大。由于许多国家政府继续优先增加上小学的机会，各国之间教育水平的不平等将会继续缩小，尤其是在中小学层面。但是，在中学以后及高等教育层

⁷ 见世界银行在线贫穷分析工具，可在以下网页查看：<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm> (2013年7月23日查)。

⁸ Laurence Ball, Davide Furceri, Daniel Leigh and Prakash Loungani, "The distributional effects of fiscal austerity" (2013), 可在以下网页查看：www.un.org/en/development/desa/working-papers/working-papers-2013.html。

⁹ 见<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> (2012年7月19日)。

面可能仍然会存在严重差距，因为穷国对高等教育的供资以及接受高质量中学后教育的机会仍然很受限制。

17. 尽管各国之间的情况接近了，但是各国内部接受教育的机会仍然存在巨大差距，即男童与女童之间的差距。尽管撒哈拉以南的非洲地区在缩小教育中的性别差距方面取得了一些惊人成就，但这一地区仍然落后于全世界发展中地区取得的平均水平。在撒哈拉以南非洲地区学生上学的平均年数方面，性别比率(女性对男性)从1990年的67.2%上升到2010年的80%。在拉丁美洲和加勒比地区，1990年的性别比率为97.2%，2010年为98.4%。在欧洲和中亚地区，性别比率由91.4%上升到98.4%，在东亚和太平洋地区，性别比率由1990年的88.3%上升到2010年的88.5%。¹⁰

18. 此外，撒哈拉以南非洲的失学儿童人数高得离谱，而注册入学过迟是一个持续的问题。在利比里亚和加纳，估计进入一年级的学生中分别有87%和53%超过官方入学年龄两岁。入学过迟的主要原因是贫穷。2008年，马达加斯加来自社会最贫穷的五分之一家庭的学生中有62%入学时年龄比官方规定的至少要高两年。相比之下，来自最富裕的五分之一家庭的学生中仅有32%人入学年龄过高。

19. 其他“千年发展目标”方面也存在不平等。例如，农村地区的儿童体重过轻的几率超过城镇儿童的一倍。在亚洲南部，1995年至2009年之间，最富裕的20%家庭中儿童体重过轻的情况减少了将近三分之一，而来自最贫穷家庭的儿童似乎没有任何改善。¹¹ 平均而言，收入最低的20%的家庭中儿童得到训练有素的保健专业人员接生的几率比稍富裕家庭的儿童的这一几率低三倍，体重过轻的几率是后者的将近三倍，而且在五岁生日前死亡的几率要高一倍。26亿以上的人(其中19.8亿人居住在农村地区)仍然无法用上安全的卫生设施。¹² 残疾人沦落为人口中最贫穷的五分之一群体的几率仍然超过平均。

三. 不平等的各个方面和后果

20. 社会方面的弱势，例如涉及到教育和技能水平、健康状况、性别、种族和/或族裔、残疾情况、年龄和地点的弱势不可避免地成为劳工市场上的劣势，由此导致收入低下。其结果表现在收入不平等。

21. 收入的不平等确定了对财政资源控制的情况，并且确定其投资于增加人的资本的活动、及利用这些活动的的能力。此外，收入的不平等常常不仅影响不同收入

¹⁰ Robert J. Barro and Jong-Wha Lee, “A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010” (2012 修订)。

¹¹ 联合国, 《2011 年千年发展目标报告》(纽约, 2011 年)。

¹² 世界银行, 2011 年监测报告: 改进实现千年发展目标的可能性(华盛顿特区, 2011 年)。

阶层获得服务的数量、而且还影响到质量。更有甚者，当经济不平等被认为不是有回报的裨益和成就，人们就可能减少对自己和子女的教育及成长作出的投资。其综合的结果就是人的资本投资减少、成就减少、生产率降低，社会贫穷者的薪酬降低。

22. 总之，社会不平等，即除收入以外其他方面的不平等会加强经济不平等。而这又反过来限制经济上弱势人群的能力，使之难以投资于增加人的资本的机会，而且难以利用信息机会，从而使社会排斥现象长期延续下去。政策上的挑战是要扶持民众在社会经济方面的流动性，来打破社会和经济不平等的循环现象。

23. 一般来说，经济不平等更为严重的国家流动性也往往较少，而缺乏社会流动性会使不平等持久延续。收入、教育和健康的持久不平等会表现为代代相传的不平等。这是因为较贫穷的家庭投资于子女的经济和社会资源也较少。这在公共教育的资金与地方税收相联系、从公共资金拨款用于地方教育有限或很少的国家尤其严重。地理上的分隔也起到一定作用，因为贫穷的家庭通常居住在难以接触到较好就业和教育机会的地点。这就尤其彰显了能扭转不平等的自我加剧、恶性循环的公共政策极为重要。

24. 但是，当经济不平等和社会排斥重叠的时候，通过包容性的社会政策来增加流动性的机会可能特别困难。例如，在存在大量少数族裔或少数民族的社会里，如果生活贫穷的人大都是少数群体，主流多数人群体不太可能支持改变资源分配的政策。同时，在近年来许多国家收入不平等加剧的同时，支持重新分配资源的政策也变得无力。

25. 尽管存在这些难题，经验表明，社会政策可以形成增加流动性和减少不平等的机会。例如，拉丁美洲的许多国家近年来不平等现象有所减少。受教育的机会迅速增加、并得到社会政策的支持、正规就业和劳工市场收入的增加，以及诸如有条件的现金拨款等社会资源再分配，突出地表现为推动这一转变的一些主要因素。

B. 促进社会流动性

26. 教育是实现社会经济方面流动性的重要渠道。改善社会边缘群体获得教育的机会可加强权能，促进国家内各社会群体之间的社会和谐。

27. 事实证明，高等教育是实现向上流动的重要机制。早期幼儿教育也非常重要，一些研究表明，成就历程很大程度上取决于儿童甚至在上小学前的认知发展水平。

28. 在现实中，贫困家庭和社会经济上处于弱势的儿童提升教育水平会遇到更多障碍，他们可能需要选择退学、加入劳动大军来提高家庭收入，他们的父母常常无法支付学费，他们还可能无法进入高质量的学校。

29. 因此，对教育特别是早期幼儿教育进行公共投资是实现机会均等、打断贫穷和不平等世代相传的重要政策工具。

30. 然而，教育程度提高并不一定能转化为就业结果的改善。这就彰显了采用包容、协调一致的办法的必要性，使教育与劳动力市场的政策和方案结合起来，从而在社会上有效促进流动。

31. 良好的健康状况是发展其他能力(如发展教育和劳动生产力)的重要前提，以此促进社会经济的流动。保健服务方面的不平等对教育、工作和收入上的不平等造成影响。

32. 健康状况不佳会限制个人的社会经济前景，使收入和收入以外其他方面不平等的状况持续甚至加剧。健康状况不佳的儿童往往在学校的表现更差，成长为健康状况不佳的成年人。健康状况不佳的成年人更难找到或保持好的职业，或可能无法以相同的效率与健康的同辈人工作同样长的时间。因此，他们赚取的工资也更低。

33. 关于贫穷对人的健康所造成的影响存在很多文献记载。贫穷与更可能出现健康状况不佳、认知能力发展欠佳进而导致在学校表现更差、成年后就业所得工资更低的情况之间存在着明显的联系。¹³

34. 因此，在任何促进社会经济方面流动性的战略中，增加保健投资的政策都是重要的组成部分。与增加对教育的公共投资一样，需要调动更多的公共资源，使人人都有机会获得高质量的保健服务。可通过社会经济再分配政策来实现社会经济的流动性。

35. 处理不平等问题的政策措施(特别是涉及资源再分配的政策措施)所得到的支持与人们对不平等的既定看法密切相关。人的社会经济地位及其看待社会流动机会均等的态度是影响此类看法的因素。个人对于怎样的薪酬差别为“公平”的意见触及到当下不平等状况会如何影响到社会的和谐、政治的稳定以及解决不平等问题的政策能得到的支持。

36. 媒体对好恶观念的形成发挥着重要作用。在收入不平等程度更高、获取信息更自由的国家，人们对眼前的不平等怀有较大的不满。事实上，民主社会的媒体自由程度与保健和教育支出及总体的发展水平呈正比关系。

C. 不平等造成的政治、社会和环境的影响

37. 不平等抑制流动性，削弱社会和谐和社会稳定。严重的不平等会影响包容性的政治参与和有效的施政。犯罪、疾病和环境问题均会因不平等而加剧。

38. 虽然实际关系十分复杂，但有证据表明，不平等现象在某些情况下会导致社会动荡和破坏社会信任，在贫富差距大且继续拉大的情况下破坏性更大。

¹³ 联合国儿童基金会(儿基会)，《被遗忘的儿童：世界富裕国家儿童健康不平等状况排名》(意大利佛罗伦萨，儿基会因诺琴蒂研究中心，2010年)。

39. 如果人们认为他们所处的社会高度不平等，提高自身社会经济地位的机会有限，回报不是按成就而是其他外部因素分配，他们自然会变得灰心丧气。这为抗议甚至是冲突制造了有利条件。例如，在许多阿拉伯国家，日益加深的的不平等被认为是引发这些国家内抗议运动的关键因素。

40. 收入不平等与社会冲突之间的关系是复杂的。穷国经历的冲突往往比富国要更多。此外，不同族裔群体和区域之间的横向不平等也可能导致冲突。¹⁴ 绝对收入数值低的地区(即使国家的人均国内生产总值不一定很低)或与全国平均水平有很大差距的地区爆发国内冲突的可能性就较大。¹⁵

41. 提供公平和充足的社会服务有助于维持和平和减少怨愤。随着政府对教育、卫生和社会保障的投资增加，发生国内冲突的可能性会大大降低。¹⁶

42. 在不平等程度较高的社会中，经济发展的利益集中在小部分人手中，政治参与也往往不平等。如果没有适当的机构和政策来防止或减缓不平等，则政治影响力常常会集中在更富有的人手中。这种影响力常被用来制造或保持机会不平等的状况，富人可利用其资源和控制力来影响多种政策领域的政治，包括所得税政策、财政支出拨款和教育政策，使之对自己有利。

43. 大会 2012 年 7 月 27 日第 66/288 号决议通过的联合国可持续发展大会题为《我们希望的未来》的成果文件强调，要实现可持续发展，减轻不平等状况是不可或缺的。不平等催生了不可持续的生产和消费形态，从而加剧了环境问题。应通过人类发展和环境管理确保社区面对环境退化的适应能力，对遏制贫穷和不平等现象、减轻危机的影响至关重要。

四. 不平等、经济增长和减少贫穷

A. 不平等阻碍经济增长

44. 不平等可通过多种方式造成不稳定、低效的经济体系，扼杀经济增长，阻碍社会所有成员在劳动力市场中的参与。¹⁷

¹⁴ 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 (2011).

¹⁵ Halvard Buhaug, Kristian Skrede Gleditsch, Helge Holtermann, Gudrun Østby and Andreas Forø Tollefsen, “It’s the Local Economy, Stupid! Geographic Wealth Dispersion and Conflict Outbreak Location”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, No. 5 (October 2011), pp. 814-840.

¹⁶ Zeynep Taydas and Dursun Peksen, “Can states buy peace? Social welfare spending and civil conflicts”, *Journal of Peace Research*, vol. 49, No. 2 (March 2012), pp. 273-287.

¹⁷ Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality* (W. W. Norton and Company, New York, 2012).

45. 首先，不平等遏制对实物资本和人力资源开发的投资，特别是对穷人和边缘群体的投资，从而破坏了信贷市场的有效运作，进而破坏了经济体的增长潜力，而正是对此类领域的投资才能确保中低收入家庭同样得到强健的收入增长，进而为持续经济增长奠定基础。

46. 其次，由于不平等影响着收入的代际流动，不平等现象不利于增长。财富集中的程度过强会使底层民众难以提高收入，转变为中产阶级或处于收入分配顶层的人口。关于加强收入的代际流动的研究着重指出，必须对保健和教育领域进行持续的高水平公共投资，包括支持低收入学生、农村居民和生活在贫困城市地区的儿童获得早期幼儿教育 and 中学后教育。

47. 第三，多项研究表明，当权力和决策权集中在少数人手中时，不平等对增长的影响力往往会放大，从而进一步降低国家的经济效率和长期增长前景。

48. 最后，不平等往往与金融危机有关。关于 1930 年代大萧条和 2007-2008 年经济衰退根源的研究表明，这两次重大经济危机发生的前几年中都出现了不平等加深和家庭债务增加的情况。¹⁸

B. 不平等减慢减贫步伐

49. 在更加平等的国家或不平等程度开始较低、随后出现持续快速增长的国家，减贫的速度往往要快得多。在不平等程度较高、增长减弱或社会保护方案不足的国家，减贫工作往往举步维艰。如果不增加社会方案开支、保护弱势群体不致陷于贫困线以下，那么不断扩大的不平等可能会加深贫困。

50. 收入增长和不平等方面如果出现积极的变化，可以大幅减少贫穷。另外，即使在不平等加深的情况下，足够高的收入增长也可以大幅削减贫穷。在东亚和太平洋地区就是如此，尽管不平等现象迅速增加，但令人瞩目的经济增长导致贫穷现象空前减少，例如在柬埔寨、中国、印度尼西亚、蒙古和越南。

51. 各国这些不同的模式突出了增长、不平等和减贫之间的复杂关系。这些模式反映了各国为刺激增长、促进结构改革、创造就业机会、扩大获得教育、保健和职业培训的基本机会、加强提供社会服务而实施的不同宏观经济和社会政策。这反映出，原始条件和经济增长转化为减少贫穷和不平等的速度皆十分重要。

52. 研究表明，收入和收入以外其他方面的不平等会以一些方式影响减贫工作。社会经济不平等可削弱经济增长对减贫的影响，使生活贫困人们无法分享增长带来的利益。不平等还会破坏经济增长进程。如果不平等加深的原因是对教育和保健等机会的投资不足(这些机会对减贫和增强穷人力量至关重要)，那么不平等将

¹⁸ James K. Galbraith, *Inequality and Instability: a study of the world economy just before the great crisis* (Oxford University Press, New York, 2012)。

削弱经济增长的前景，遏制社会和经济流动性。如果不断加深或长期的高度不平等状况是由无法平等获得农业用地等生产性资产造成的，则农村地区的贫困农民将无法充分分享经济增长的利益。这种发展可能会降低未来的增长。

五. 对社会群体的关注

53. 在大多数社会中，收入以外其他方面的不平等和收入不平等的最普遍标志之一是群体归属，即根据性别、年龄、族裔、民族血统或身体状况等个人特征进行社会群体分配。由于正式和非正式歧视及其他形式的结构性排斥，特定社会群体的成员更难在社会中提升自身的社会经济和(或)政治地位。在很多情况下，一个人一生中的机会在很大程度上取决于他们属于哪个社会群体，以及该群体和个人如何与公共机构和劳动力市场互动。

54. 在任何特定情况下，属于某一社会群体的身份与较低水平的人力资本、人力资本的投资回报较低、缺乏或难以获得资源和服务、被剥夺政治发言权的情况有着交叉的关系。这些相互交织的不利因素往往使弱势群体一代代面临贫穷和排斥。

55. 性别和族裔仍然是弱势处境的两个最普遍标志。这两个标志与其他社会群体身份相重叠，如青年、老年人、¹⁹ 残疾人、土著人民和移民，通过群体内部和不同群体之间的不平等加剧了不利地位。

A. 青年与不平等

56. 作为人口的一个群体，青年几乎普遍处于不利境地：青年不再被视为儿童，但尚未被视为成年人，他们往往面临体制机构和文化上的障碍，无法充分参与经济、社会和政治生活，这导致了长期的不平等状况。事实表明，就业对青年来说尤其是一项挑战，青年失业和就业不足造成了收入不稳定、家庭生活破坏和其他社会发展方面的多重挑战。

57. 由于实际情况的限制和歧视造成的限制，青年人一直面临着就业危机。青年失业的几率接近成年人的3倍。国际劳工组织(劳工组织)估计，2013年有7300多万青年失业，失业率预计为12.6%。

58. 尽管世界各地的青年都面临着超越常情的失业率，但一些地区的失业情况更加严重。中东和北非的青年失业率尤高，估计分别为29%和24%，是该地区一般失业平均水平的两倍以上。这些地区的年轻妇女尤其面临就业难题，女青年的失

¹⁹ 出于统计目的，联合国将青年的范畴定为年龄在15到24岁之间的人。但在实践中，不同国家规定的年龄范围各不相同。联合国将老年人定义为年龄在60岁及以上的人。在很多发展中国家，老年人一词指65岁及以上的人。

业率几乎是区域平均数的 4 倍。事实上，除了在发达经济体、欧洲联盟和东亚，几乎所有地区的年轻妇女都面临更严峻的失业问题。

59. 在 2008 年发生的经济危机中，发达经济体的青年人受到的打击最大。据劳工组织统计，预计 2013 年发达经济体和欧洲联盟的青年失业率为 17.9%，比 2008 年增加 4.6 个百分点。中东和北非的青年也受到影响，失业率分别增加 3.8 和 3.6 个百分点。虽然在发达经济体青年男子受到的影响更严重，但在阿拉伯世界中青年妇女受到的影响更大。

60. 非正规就业、无保障就业和在职贫穷是发展中世界年轻人目前的巨大挑战。他们往往从事无报酬的家庭企业或农场工作，即使是有报酬的工作，工资也往往比成年人低。在发展中地区，非正式和不稳定的工作、低工资就业不仅仅是青年面临的挑战。据劳工组织估计，在有数据可查的国家，青年平均占贫困工人的 23.5%，占非贫穷工人的 18.6%。

61. 除了失业和就业不足的问题外，世界银行估计有 6.21 亿年轻人既没有就业也不寻找就业。其中一些青年可能从事其他创收活动，但那些无所事事的失业青年并不发展自身的人力资本，因此更容易遭受贫困和社会排斥的长期影响。人们认为此类年轻人尤其容易在怂恿下参与社会动乱和危险犯罪活动。

62. 除了失业问题，青年还更容易受到特定健康风险的影响，尤其是年轻妇女。例如，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和世界卫生组织(世卫组织)报告说，年轻人在全球所有新近成人艾滋病病毒感染中约占 40%，其中年轻妇女受到更为严重的影响。对年轻妇女的性暴力、早孕及相关风险仍然是人们关切的重大问题。年轻人(年龄在 10-29 岁之间)在全球所有凶杀案受害者中约占 41%。

B. 老年人与不平等

63. 与年轻人相似，老年人由于个人的困难以及常常对所属年龄群体的歧视而在福祉和社会流动性方面面临多种多样的挑战。虽然世界各地许多老年人都能够继续参与社会的各个方面，但发达国家及发展中国家的其他许多老年人却遭遇收入无保障、超越常情的贫困，而且无法充分获得医疗保健，及资金帮助和无障碍交通等其他优质服务的问题。

64. 各国之间老年人的贫穷率有显著差异，在某些情况下，老年人实际上生活更优裕。然而，平均而言，老年人较之整个人口生活可能更加贫困。经合组织国家的证据显示，尽管老年人收入与社会其他阶层相比有所增加，但相较于总体的人口而言贫困的几率更高。同样，发展中国家的“人口和保健调查方案”的调查证据表明，老年人为户主的家庭往往较贫困。

65. 老年人所经历的贫困和不平等程度往往与社会保护计划的质量有关联。如果制定了有效的社会保护计划，特别是非缴费型养老金和充分的卫生保健服务，则老年人往往能更充分地融入社会。

66. 就业和就业不足问题是老年人面临的巨大障碍，因为老年人在招聘、培训和留任方面遭遇到年龄歧视。因此，与青年和年富力壮的员工相比，老年人的长期失业率更高，即使返聘，也会比年轻的工人承受更多的工资损失。

67. 获取保健机会方面也显示出问题重重。用户费和药物费用、缺乏有关老年人的数据和对老年人的了解、服务所在的地点和缺乏适合老年人的服务和设施是老年人保健中一些常见的、甚至是随处可见的困难因素。

68. 身为女性或土著在实际中显示会加剧这些挑战。一些国家的老年妇女往往处于弱势，在财产、继承、就业、获取服务和其他因素方面一辈子受到体制和文化上的歧视。这些不利因素让他们进入老龄后没有能在社会和经济上受到包容的生活所需的人类、社会和经济资本。

C. 残障人面临的不平等

69. 在世界各地，遏制残疾人社会和经济福祉的歧视性看法加剧了体制结构和基础设施上的限制。残疾人在最贫困人口中的比例超过平均。世卫组织估计，世界上最贫困者中 20%为残疾人士。由于残疾状况把人排斥在教育和工作环境之外，面临贫困的风险便会增加。反过来，贫困又可能因为营养不良以及恶劣的生活和工作条件而加剧健康问题，据此增加残疾的可能性。

70. 目前还没有足够的数据作出区域或全球范围的概述，但各地区越来越多的证据表明，残疾人与一般人群相比完成全部小学或中学教育的几率较低，而获得高等学历的几率就更小。相较于普通人，无论发达国家还是发展中国家的残疾人往往就业率较低。就业不足是一个重大问题，因为残疾人往往工资较低，工作更不稳定。

71. 在许多情况下，残疾人获取适当的卫生保健也很困难，造成残疾的特殊健康状况使之面临的发病率和死亡率风险比较高。护理者或保健专业人员的忽视、虐待和歧视行为加剧了残疾人的困境。

D. 土著人面临的不平等

72. 在记载土著人社会经济状况的地方，证据表明他们相与非土著人相比面临着许多社会经济上的不利因素。

73. 尽管人力资本发展方面的缺失可能在土著人处于相对收入劣势中起到重要作用，但歧视等无形因素也加剧了这一问题。在几乎所有情况下，土著人的贫困

率高于非土著人。估计有三分之一的土著人是穷人，土著人估计约占全球贫困人口 10%。这样的贫困水平又因教育程度较低和劳动市场的排斥而难以摆脱。

74. 在撒哈拉以南非洲地区，一些土著群体的识字率比全国水平低四至五倍，同样，澳大利亚和新西兰的例证表明，土著失业率是非土著人口的两倍和三倍。

75. 保健方面的障碍使土著人更有可能遭受收入以外其他方面不平等的负面影响。土著群体在发病率和死亡率上都处于劣势，这大多与营养不良和缺少取得优质医疗保健服务的机会有关。营养不良和妇幼死亡率往往高于非土著群体，在一些国家，两个群体之间的预期寿命差高达 20 年。

76. 虽然劣势状况是世界各地土著群体的总体面貌，但某些情况下差异并不大得惊人，特别是在贫困率高的国家。此外，各国内部土著群体之间往往也有差异，有些群体较比其他土著更为困难。在一些罕见的个例中，如秘鲁的艾马拉人和玻利维亚的瓜拉尼人，一些土著群体的社会处境超过了普通人口的处境。

77. 土地权利和环境退化对土著群体的福祉和社会经济流动性尤其带来挑战。在许多情况下，土著人与自然共处，利用其传统知识和专业知识有效地和可持续地管理自己的资源。被迫流离失所以及全球化和气候变化的影响加剧了他们的社会边缘化和劣势。公私机构强占属于土著人民的公共土地对土地掌管权和使用肥沃土地的机会造成了紧张局面，对土著人口的社会经济和文化持续性产生了负面影响。许多负责制定政策和项目的人群不与土著人民协商，往往导致物质生存和文化生存所需资源的枯竭、自然环境的污染和破坏以及社会和社区的瓦解。在某些情况下，土著人民已成为环境难民，被迫面对迁移和重新定居的进一步难题。

E. 移徙者和不平等

78. 移徙者难以获得良好的教育和卫生保健，缺乏政治发言权，在非正规经济部门从事工作，加之移徙政策以及根深蒂固的社会和种族障碍，凡此种种往往限制了移徙者的机会，造成普遍不平等。

79. 在大多数情况下，移徙者离开原居地寻求更好的社会、经济或政治地位，因此，他们往往比留在原地的人过得好。然而，移徙者往往在迁移的目的地面临敌意和歧视，常常丧失公民和选举权利。

80. 相较于非移徙者，即使教育水平相当的情况下，国际移徙者也往往从事危险和非正式的工作，失业率较高，收入较低。这些问题起因有不承认外国学历、使用东道国的语言技能差、临时或不合法的法律地位以及歧视和其他社会障碍等因素。由于其身份地位，移徙者获取失业救济金和其他社会资源转送等方面社会保障的机会往往有限。

81. 这种不平等往往延续几代人。虽然移徙者的子女在教育、劳工市场情况和收入方面往往胜过父母，但他们无法达到非移民背景的儿童所及的水平。这往

往涉及到他们生长的社会经济状况，这业经证明会影响教育成就以及社会和经济表现。

F. 应对持久不平等时了解交汇情况

82. 应对社会群体面临的不平等时认真考虑背景十分重要。一方面，各社会团体往往重叠，而使身陷这种社会身份重叠交汇者所面临的不平等进一步加深。群体特征的这种交汇重叠还会导致各组内部的分化。空间分化也与物质和文化特点重叠，构成群体的脆弱性，例如，依靠农村生计的群体面临的脆弱性更大。

83. 因此，了解任一环境所处的文化和社会背景对制定政策妥善应对持久不平等的根源有重要意义。例如，目前的讨论表明，受教育程度是影响各种社会团体的社会劣势的一个主要因素，而且往往突显出，身为女性是一个不利因素。然而，在一半以上中等教育中男女比例存在差异的国家，就学女性多于男性。同样，在就业方面，在全球范围内，尽管作为一个年轻女性在就业上往往处于最大的劣势，但有些地区的男性，尤其是年轻男子，受危机的影响最严重。关于土著人的讨论也表明有些不同寻常的情况，即，一些土著群体相较于一般人群享有更多福祉。

84. 一般而言，解决不平等对特定社会群体负面影响的政策需要把重点放在增强全体社会成员建设人力资本和社会资本的权能方面。他们必须把重点放在扩大获取基本服务方面，并确保所提供的服务可有效响应社会中所有社会和文化群体的需求。这样做的时候必须清楚和透彻了解首先集体地造成不利地位的各种社会、政治和文化规范，以确保歧视以及社会、政治和经济排斥的根源得到解决和消除。

六. 解决不平等的政策问题：今后的方向

85. 使不平等问题在国家和国际政策议程中占有突出地位的缘由显而易见。有证据表明，日益严重的不平等带来了严峻的经济、社会和政治后果。不平等阻碍了消除贫困工作的进展，削弱社会凝聚力，且威胁社会稳定。越来越严重的不平等可能在最近发生的经济和金融危机中起了一定作用，并使受其影响的国家更难从危机中恢复。

86. 不平等的趋势远非一模一样的。一般而言，许多国家和地区的国内经济不平等在过去的二十年中有所增加，这些国家和地区 1990 年的不平等水平相对较低。然而，在收入依然高度不平等的一些拉丁美洲和非洲国家，不平等水平有所下降。空间差异程度居高不下，教育和医疗保健的不平等也一样很大，但这种差距并非在所有国家都有所增加。社会群体之间的不平等仍然是国家内部总体不平等的一大成分，相较于个人之间的经济不平等，群体间的不平等时间上更加持久。尽管如此，也有一些成功的例子，一些国家和地区得以打破其中这样一些群体所面临的障碍，并推动他们参与经济、社会和政治生活。不平等现象得到减少的成功事例彰显了政策和体制的重要性。

87. 正如许多发展中国家所表明的那样，解决不平等问题需要结合促进增长的宏观经济政策和社会再分配政策。例如，在拉丁美洲和加勒比地区，阿根廷、巴西和墨西哥等国曾试图通过加强劳动力市场政策和扩大社会转移减少贫困和不平等。

88. 经验表明，为了有效地解决不平等问题，必须采取全面的政策办法。这种办法在社会和经济上应该是可持续的，并在发展工作中做到以人为本。国家一旦成功减少了不平等，也就解决了社会差距及其社会、经济和政治根源。有鉴于存在的挑战，旨在解决贫穷的基本表象的狭隘的、选择性投资将不足以确保减少不平等或贫困的持久性。世界上大多数穷人在社会中处于极为不利的地位，且把握机会的能力有限。

89. 社会和经济政策需要进行调整，以实现促进包容性增长和正当就业的目标，以减少不平等。财政政策可以通过累进税制和再分配的社会资源转移减少经济和社会差距，特别是政府应当确保生活贫困者和弱势群体从公共支出中获益最多。提高能力及扩大生产和金融资产不仅涉及弥合获取社会服务机会方面的差距，还要缩小这类服务质量方面的差异。有明确的证据表明，持续投资于社会服务，特别是卫生、教育和基础设施建设，可提高生产率，降低脆弱性，对需求具有很强的乘数效应，且降低社会和经济不平等。

90. 必须紧急行动，确保由社会设置一个基本的社会保护底基，并扩大其覆盖范围、提高其廉价的特性。还需加强那些能确保正当工作条件并允许工人发出集体呼声的劳动力市场政策和机构，包括创新机构(如个体劳动者协会)和另类的商业模式(如合作社)。

91. 然而，仅有社会政策和劳动力市场机构并不会带来人人享有体面工作、促进包容和公平的经济增长及减少不平等所需的结构性转变。有利于创造更多更好的就业机会的政策环境需要着眼于这样一个目标的宏观经济政策。在维持增长和减少不平等方面表现较佳的国家能够实施打破循环的始终如一的财政和货币政策，在经济下滑期间增加开支(而不是过早地撤资)，加强对资本流动的监管并控制汇率波动。旨在促进工业发展和经济多样化的配套政策经证明也至关重要。

92. 税收和社会资源转移在许多发达国家产生了重大的再分配效应，在丹麦、德国和瑞典等国，税收和转移后的收入方面基尼系数下跌了 20 点以上。然而，资源再分配的程度历史上不足以纠正不平等上升的趋势。相反，各国政府实施的非常激烈的财政紧缩方案对不平等却产生了持久的负面影响。在私人需求受制于高失业率和薪资停滞不前的时候，只有增加公共开支才能帮助重新增加收入和就业。扩张性经济政策方面的证据十分明显。现在是扭转航向的时候了。

93. 经济和社会政策必须以更广泛的干预措施来辅助，以应对获取资源的机会及参与社会、经济和政治进程的问题。其中一项是迫切需要采取有效措施，消除对

个人和社会群体的歧视。确保贫困男女和弱势社会群体的人们有机会获得土地、信贷和其他生产资源，并保障他们获得住房、公平继承权、完全的法律能力和诉诸司法等措施，也对平衡不公的权力分配和促进参与至关重要。

94. 虽然国家内的不平等日益加剧十分令人关注，但生活中的机会很大程度上取决于人居住在哪个国家。在过去几十年中，各国经济不平等以及医疗保健和教育差距在一定程度有所下降，但在多数情况下仍大于个别国家内部的不平等程度。此外，信息和通信技术方面的改进正在提高对国际不平等的认识。

95. 解决不平等需要扩大全球发展伙伴关系的范围。国际贸易议程必须支持能实现均衡参与全球市场机会的措施，贸易协定应该与社会发展方面的其他多边协议协调一致，从而形成一个更加连贯综合的方式。最近的危机要求各国设置更有效监管国际金融市场的制度。各国在移民和外国直接投资等其他领域还有进一步开展政策协调的空间。总体而言，在日益全球化的经济中，必须注重利益的公平分配以及预防和掌控金融和经济危机。必须采取行动，促进所有国家和人民民主地参与支配国际关系的决策进程。

96. 在国际社会为 2015 年及以后确定愿景之际，应该考虑到，把减少不平等纳入全球发展议程将能使之与《千年宣言》原本的构想保持一致，还将能责成各国政府扶持包容、公正和非歧视的发展。不平等需要专诚地去解决，否则发展进展将继续朝着仅仅有利于部分人的方向走，或者整体进展步伐甚至可能放慢。实现目标的设定方式应使之以全体民众共同进步为条件，并制定减少不平等的具体行动。