

再分配促增长？ 收入不平等和经济复苏

Redistribution for Growth?
Income Inequality and Economic Recovery



主编：鲁道夫·特劳普-梅茨
Rudolf Traub-Merz (eds.)

再分配促增长？
收入不平等与经济复苏

鲁道夫·特劳伯·梅茨 主编

版本说明

再分配促增长？收入不平等与经济复苏

主编：鲁道夫·特劳伯-梅茨

弗里德里希·艾伯特基金会 国际合作项目上海协调办公室

再分配促增长？收入不平等与经济复苏

主编：鲁道夫·特劳伯-梅茨

封面设计：周燕来

出版方：弗里德里希·艾伯特基金会

国际合作项目上海协调办公室

上海市延安中路829号达安广场东楼7A

上海

电话：+ 86-21-6247-2529 邮编：200040

<http://www.fes-china.org>

印刷：上海闻欣企业形象设计有限公司

出版日期：2012年2月

© 弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室版权所有，
未经出版方同意不得翻印本出版物的任何部分。

前言

有关收入分配的研究报告通常只是指向一个方向：工资增长停滞或负增长，城乡收入差别在扩大，基尼系数在攀升，收入差别的其他指标也在恶化。在大多数国家，贫富差在迅速扩大。只有很少的国家似乎能够抵抗乃至扭转这一趋势。新兴经济体的经济增长可能就为减少绝对贫困筹措资金而言是重要的，但是，无论在发达国家还是新兴经济体，伴随着经济增长的是不平等状况的增加。

当前，一场新的世界经济危机正在迫近，人们日益担心世界经济步入了一个结构性停滞的阶段，以及进一步的经济增长受到了现有的不平等水平的阻碍。除了基于公正原则对收入不平等提出批评之外，人们也提出了宏观经济方面的考虑，要求实施一种基于均衡的往来账户和家庭消费增加的新经济增长模式。

上海社会科学院与德国弗里德里希·艾伯特基金会（上海协调项目办公室）在2011年5月10日-11日联合举办了一场以“增长再分配？新兴经济体的收入不平等与需求主导型经济增长模式”为主题的国际研讨会，以讨论经济增长、收入不平等以及必要的再分配政策之间的相互作用关系。国别报告聚焦新兴经济体（巴西、中国、印度、墨西哥、南非），但出于国与国之间的比较，也收录了有关发达国家（德国、韩国、美国）的报告。

受到对此次会议召开的赞誉以及非常好的讨论发言的鼓舞，德国弗里德里希·艾伯特基金会决定以中英文两个版本出版这些（大多经过了修改的）论文。

上海社会科学院与德国弗里德里希·艾伯特基金会想借此感谢所有参与本论文集的作者提供了有价值的论文。

最后，没有翻译的努力，本双语的论文集是无法顺利出版的。吴晓真女士把所有中文撰写的文章翻译成了英语；郑春荣教授、张海冰副研究员和薛磊博士把英语的文章翻译成了中文；詹姆斯·帕特森为出版需要对所有的英语文章进行了修改润色。他们的专业工作理应得到我们的赞赏。

我们希望本论文集将引起大家的阅读兴趣。

上海，2012年1月

鲁道夫·特劳普-梅茨博士
德国弗里德里希·艾伯特基金会
上海协调项目办公室主任

权衡研究员
上海社会科学院经济研究所

目 录

前言	1
第一部分：概论	
I. 收入不平等与促进增长的再分配.....	1
<i>鲁道夫·特劳伯·梅茨</i>	
II. 增长与社会政策：走向包容性发展	12
<i>杨·奈德维恩·皮特斯</i>	
III. 全球危机时期的收入分配与经济增长：以印度为参考的宏观经济分析.....	23
<i>阿隆·库玛</i>	
IV. 通过所有人共享的社会保障平台减少不平等状况和促进增长	33
<i>维罗尼卡·沃德萨克</i>	
第二部分：国别研究 - 新兴经济体	
V. 中国收入分配：问题、原因与政策选择.....	41
<i>李实</i>	
VI. 中国“十二五”：以民富优先为导向的发展转型	48
<i>迟福林</i>	
VII. 巴西收入不平等的逐步下降.....	55
<i>马塞洛·内里</i>	
VIII. 收入分配与增长：墨西哥的案例	64
<i>罗兰多·科德拉·坎波斯</i>	

IX.	增长与再分配：印度农村公共就业计划	70
	<i>希曼苏</i>	
X.	南非的不平等与经济增长	80
	<i>约瑟费尔达·诺库胡塔拉·何鲁夫</i>	

第三部分：国别研究 – 经合组织国家

XI.	1979年以来的美国经济发展与不平衡：政策推动的不平衡	90
	<i>约翰·施密特</i>	
XII.	为了增长的分配？新兴经济体的收入不均和需求拉动的经济增长 – 德国经验 ...	98
	<i>西蒙·沃特</i>	
XIII.	韩国收入分配与增长	104
	<i>金云</i>	
	作者简介	110

I

收入不平等与促进增长的再分配

鲁道夫·特劳伯-梅兹 (Rudolf Traub-Merz)

许多国家中存在的收入不平等的程度和朝向更多不平等的收入分配的可预见的趋势，已成为各国政治和社会争论中一个关键议题。2007年到2008年全球金融危机爆发之后，曾经长期被新自由主义所主导的这一争论又重新开始活跃。关于经济增长的条件和收入不平等的新观点不断涌现，而有关经济政策治理制度的旧有的争论又重新焕发生机。最近发生的全球经济危机的社会效应已经使得现有全球经济秩序的捍卫者受到质疑。不仅是就增长和社会正义进行公共辩论日显紧迫，而且在许多国家里抗议活动也以其改变社会和政治议程的诉求而赢得更多的政治影响力。

.....

收入不平等具有多种涵义，其中三种具有特殊的重要性：

1、*道德层面*，这将我们导向有关人权的讨论。出于何种原因一个社会应该接受不平等的出现或存在，以及社会成员之间多大程度的不平等能够与每个人享有人的尊严的权利相适应？

2、第二个层面 *将不平等与政治稳定* 相联系。在大量社会成员开始摒弃现有分配模式并要求重大变革之前，该社会能承受多大程度的不平等？在收入分配形式异常僵化的社会中，这将很容易引发公众抗议，即使是非暴力的。而政府机构将面临以镇压或改革来对抗议这样的抉择。在存在有关收入协商和谈判的灵活机制的社会中，可能会有更为平稳的转变机制。

3、第三个层面——在许多情况下是社会争论中的主导模式——*将不平等与经济绩效* 相联系。取得更大成就并表现更好的人们有权利获得更高的收入。如果每个人都被赋予同等待

遇，那么总体上的工作意愿将下降。这一观点还考虑到技能的稀缺性。社会需要提供激励以确保才能和教育被分配到最需要的就业岗位。很少有人质疑这些论点一般而言的准确性——但是没有人能说明如何正确地衡量绩效以及如何找到客观的方式将其与收入分配的通行水平相联系。不平等是必要的——在一定程度上——但是没人知道多大程度才是有益的。¹

对发达国家和新兴国家中收入分配的发展趋势进行考察可以给我们一些启示。尽管在一些国家里不平等程度一直在下降，但多数国家经历了急剧上升的过程。在其最近发布的报告中，经合组织指出，过去二十年里基尼系数，收入不平等的标准衡量指标，“在22个经合组织成员国中的17个国家里呈现上升趋势，其长期数据序列可以说明这一点”（经合组织，2011年，第22页），而仅有两个国家出现小幅下降的情况。

就新兴经济体而言，该报告的结论也显示出相似的结果。尽管多数国家在截止2008年的二十年间在降低绝对贫困程度方面取得巨大成就——这种下降在巴西、中国及印度尼西亚表现得特别明显——但它们的高经济增长率很大程度上与收入不平等的持续扩大相伴随。在金砖国家中，南非最为突出，作为曾经历过种族隔离制度下严重的收入不均的国家，它在黑人政府执政后的情况更加恶化（参见本卷中Hlope的论文）；中国是一个特殊案例，它在过去三十年里从收入最为平均化的国家之一转

变为今天的收入不均程度最严重的国家之一（参见本卷中李的文章）；而巴西则是一个正面的例外，它是这一集团中唯一在过去十年里持续降低基尼系数的成员，尽管其初始水平较高（参见本卷中内里的论文）。

如果不平等扩大的趋势在经合组织成员国和新兴经济体中都呈现持久性和主导性状态，那么我们为什么还需要就现在降低不平等程度的必要性进行广泛的公共辩论呢？原因有几个，但最主要的论点是，社会危机是改变主导性话语的最好时机，因为此时原有的解释模式被认为已经过时。全球金融危机及其后果就提供了这种新基础。

全球金融危机所爆发的产业部门——同样也包括劳动力市场——在过去几年甚至几十年经历了最大程度的放松市场管制。公共话语被以下表述所主导，例如“市场是配置稀缺资源的最优途径”以及“政府干预通常会导导致资源配置扭曲”。在劳动经济学中，主流范式用所需技能的稀缺和所有权来解释工资差距；而股票分析师、金融经济学家或者银行经理都表现得像具备有关市场如何运作的最专业的传教士阶层，同时用这些理由来说明其高收入的正当性。然而，危机的爆发使得这一职业的多数人蒙羞：很少有经济学家声称曾经预测到2007年到2008年的市场崩溃以及目前世界所处于的动荡状况。作为拯救资本主义的一种努力，政治家和经济学家在短时间内一起转向一种解决方案，而过去几十年里这往往被认为是

1 在一个基于分工的工作流程中，不可能量化总收入中的个人贡献，也不可能确定不同个人贡献之间的差别。薪酬差距最终只是之前进行的协商的结果，它反映得更多是权力而非能力。

问题所在：凯恩斯主义。这一公共政策的转向引入（再次）有关市场经济基本要素的新话语与关于缺乏有效规则的市场是——或者至少可能是——破坏性的，以及市场在未来和收入分配方面是盲目的这样一些认识。它可能达到某种资源分配的帕累托均衡——但这不能与收入分配中的正义或公平相混淆。这需要整个社会通过政治手段以确定该社会需要的收入结构的比例。

但是有关收入分配的新争论主要的动力看来是源自于宏观经济政策辩论以及与全球经济失衡的联系。无可置疑的是，2008年全球金融危机已经表明，当前主流的新自由主义经济增长模式走到了尽头。目前存在一种无法持续的国际贸易体系，其中一些国家的消费超过其生产，并通过家庭和公共预算债务的增加来弥补其赤字（进口盈余），而另一些国家则通过维持低水平国内消费，特别是低工资政策，使得其生产超过消费（出口盈余）。债务驱动的消费集团（美国、英国、希腊、西班牙以及其它国家）必须调整其国内总支出占国民收入的比例，并从债务融资的消费（无论是私人部门还是公共部门）转向更多的生产和出口。出口驱动的重商主义经济体（澳大利亚、德国、荷兰、瑞典、日本、中国以及其它国家）所要做的正好相反，要通过工资驱动的战略和收入不平等的全面下降实现从出口生产向更多国内消费的转向。

在这场争论中中国和德国都有其利益所在。它们都被指责为——也包括日本——通过

经常账户盈余而扩大了全球失衡，并被要求做同样的事情：通过降低收入不平等的措施以增加国内消费并进而实现其对外账户的平衡。换句话说，就是要增加工资、增加对利润征税、增加公共产品供给以及增加福利支出。全球经济要回复到增长路径之上，就必须降低收入不平等。

•••••

从1945年到1973/75年的这段时期有时也被称为“资本主义的黄金时代”，政治上而言这一时期有一种凯恩斯共识。与供应面导向的经济学理论和政策不同，凯恩斯宏观经济规划强调与充分（或接近充分）就业相对应的有效需求水平。由于单靠市场本身难以实现充分就业，所以政府必须通过公共支出以弥补这一差距，并监管市场失败的情况（参见库玛在本卷中的论文）。凯恩斯共识具有国内导向的特点，并强调工资的二元特性：即它们同时涵盖了生产成本和消费者需求两方面，任何一方面的变化总会影响到另一方面。由于相对于穷人而言，富人的消费只占其收入较小的一部分，所以更高收入也就意味着消费倾向在下降，从而当不平等上升时总体消费也就会放缓。在凯恩斯共识的这些时期里，许多发达国家中的工资政策是基于工会、雇主协会及政府之间达成的全国性协议来加以规制的，其所遵循的一般准则是通过实施生产率导向的实际工资增长来维持现有的收入在工资和利润之间的功能性分配模式。

所有这些都已经成为历史。自此之后，许多经合组织成员国经历了国家从经济中逐步退出的过程，政府放松了管制，其征税能力也有所削弱，而其关注也从预防失业转向防止通胀。总之，我们所看到的是反向的再分配和大规模的财富再集中（经合组织，2011年；阿特金森、皮克提和萨伊兹，2011年）。劳工的收入比重在下降，而利润和高级管理人员的薪酬（包括奖金和公司福利）急剧上升；在整个经济中，金融类公司相对非金融类公司已取得主导地位，这也就是有时被称为“资本金融化”的发展过程。

目前的全球增长与不平等危机所产生的新话语²包含各种政策必须遵循的三个主导原则：必须对金融部门进行再管制，以防止其聚焦于高回报的投机性业务，而是重新承担起为用于投资的生产性资本提供融资的主要任务；矫正全球失衡必须要通过在主要经济体中推行平衡对外贸易以及避免其经常账户结构性盈余或赤字的各种政策；以及是必须通过积极的再分配政策来应对收入不平等。

•••••

欧盟内部的主权债务危机2010年春季在希腊爆发，此后则蔓延到葡萄牙、西班牙和意大利，这也是长期结构性失衡在一些年中第二次成为关注的议题。公共财政危机与欧盟成员国之间的贸易失衡密切相关，而其主要原因是工资成本的偏离。德国是这一问题的中心，因为它一直努力通过低工资政策来增加其相对于欧盟贸易伙伴的价格竞争力³。这压低了国内通胀率，并导致私人部门需求的停滞，同时使得进口远远落后于出口，后者的增长达到创纪录的水平。债务危机则在上述等式另一端的国家逐步形成：高额的经常项目赤字和国家债务的增长。

欧盟关于通过严格的缩减支出来解决债务危机的争论是将病症当做了病因，而忽视了经常账户再平衡的紧迫需要。不成熟的财政巩固与集体紧缩措施⁴将使危机恶化，特别是那些需要出口增长以支付其对外债务的国家。由于欧元区国家不能运用名义货币贬值措施，降低工资成本就成为改善国家竞争力的唯一途径。

2 这一话语的变种包括所谓的包容性增长、包容性发展（参见Nederveen Pieterse在本卷中的论文）、体面的资本主义（Dullien, Herr and Kellermann, 2011年）或者凯恩斯主义新政（Hein, 2011年）。

3 在2000年到2010年期间，德国是唯一出现实际工资下降的国家（负5%）。作为衡量一国经济竞争力的最有效指标，单位劳动成本（2000-2010年）的发展趋势也显示出欧元区出现三个集团：（1）法国、荷兰、比利时、芬兰和奥地利与平均水平相当；（2）出现外债危机的国家如希腊、葡萄牙、爱尔兰、意大利和西班牙的单位劳动成本则高于平均水平；而（3）只有德国表现出大幅低于平均水平的增长（Niechoj, Stein, Stephan and Zwiener, 2011年，第12页）。

4 2011年11月，27个欧盟成员国中的26个就针对政府赤字高于3%的国家设立自动惩罚机制达成协议，这是一件奇怪的事情，因为——除了如卢森堡或爱沙尼亚这样的小经济体是例外情况——所有成员国都背负高额债务，因而应当立刻受到惩罚，但由于必须实施缩减开支措施，它们可能没钱支付。

然而，只要德国的劳动力成本不上升，那么上述措施也无法达到目的。克服当前债务危机的关键在于运用配套政策刺激德国的国内需求，首要措施是增加工资（参见IMK）。

•••••

通常来说，用来推进收入再分配的政策有三种主要的干预工具。它们可以影响劳动力市场社会伙伴的谈判能力，通过累进税制减小市场收入的差距，以及向那些难以从事市场活动或者领取低市场收入而需要支持的人们提供融资手段。

国家主权的一个核心属性是征税权。这不仅对于提供公共产品至关重要，同时也是再分配政策的主要工具。市场收入往往比净收入在分配方面要更为不平等，而税收则可以用来实现政治上和社会上都可以接受的收入分配。

在过去的二三十年里，许多经合组织成员国使用税收推行再分配的能力大为削弱。这部分归结于为了扩大税基而自愿减税的政策，源于通过降低公司固定成本而创造更多投资激励的新自由主义政策策略⁵，或者是全球化时代税收竞争的结果，在这一背景下一国的减税措施迫使其它国家也采取跟随行动，以避免其自身的税基萎缩。⁶

1995年到2008年期间，经合组织成员国的所有税收收入占国内生产总值的比例保持不变（经合组织，2011年，第62页），但是资料来源也显示出，出现了几个结构性变化，所有这些变化都在削弱税收的再分配特性。当跨国公司将其名义利润⁷转移到低税收国家，甚至是避税港，产业部门所承受的负担就主要落在那些国内经营的企业；当对资产和房地产的税收减少时，税收负担还从非市场向市场收入转移。⁸当按比例看工薪阶层负担更高的税率时，同样的转移也在资本所有者和劳动力之间出现。

需要特别关注的是将税基从收入转向消费的趋势。这甚至也发生在经合组织成员国，但是在新兴经济体中表现得特别明显。尽管许多国家的总税基由于其过去这些年的高经济增长率而得到加强，或者是它们能够依靠石油租金和特许费用获取高收入，但是其税收来源与经合组织成员国的重大差距在于消费税是其主要来源（经合组织，2011年，第62页）。消费税具有累退效应，对穷人施加的负担要高于富人，同时比例性资本税所造成的累进个人收入税作用减小也有效地抵消或逆转了再分配政策的效果，上述两方面的相互作用导致整个税收体制成为扩大不平等的累退性制度。

5 对于处于边际利润水平和在具有充分需求的市场部门经营的公司而言，这一观点可能有些价值。而对于产业部门总体面临过剩产能和低迷需求的情况来说，低税收不可能产生普遍性的高投资（参见库玛在本卷中的论文）。

6 在“新自由主义循环”中，当公司盈利率和企业设立数量增加时，“名义公司税率实际上在全球层面上从1975年的平均50%左右下降到2005年的平均30%以下”（Rixen，第449页）。

7 参见Rixen（2011年）所提出的关于对跨国公司征税以阻止其将名义利润转移至避税港的建议。

8 德国的房地产税收占总税收的比例从1980年的3.3%下降至2008年的2.3%。

中国就是一个很好的例子。其一半税收收入来自于消费税（2008年达到51%；参见经合组织，2011年，第63页），并且其累退特性并未能通过个人收入的累进税而得到补偿。在2006年农业税被废除之前，其农村税收制度设计的结果甚至使得收入最低的十分之一人口所支付的平均税率要高于最高的十分之一人口6到10倍（王和皮瑟，2009年，表一；参见李在本卷中的论文）。1980年实施了针对城市人口的个人所得税，但是由于免税收入设定的水平很高，所以只覆盖到2%的应税收入人群。而通过在相当长一段时期里维持这些标准（第一次调整出现在1996年），因而名义收入的增加使得更多的应税收入人群被纳入进来，到了2008年，个人所得税占到总税收收入的5%，覆盖到28%的工薪阶层。最近的税收制度改革——与要求增加实际工资的公众呼声相伴——将免税收入从2000元人民币调整到3500元人民币，从而将应税工薪人群的覆盖率降低到7.7%（中国日报，2011年7月1日）。从再分配角度看，这一改革可能产生相反的效果。它对于多数人口没有作用，而是减轻了许多城市中产阶级成员的税收负担⁹，也使得整个税收体制甚至更加依赖消费税。而将免税收入水平维持不变，累进式增加税收，避免高收入人群的逃税行为，以及降低消费税以缓解穷人的压力，这些才是朝向再分配的改革。通过边缘化个人所得税，政府实际上放弃了降低不平等程度的最好工具之一。

•••••

当税收在降低市场收入不平等方面发挥较小作用或根本毫无作用之时，公共现金转移支付和社会保障贡献就成为关键性手段。福利国家一般在两方面进行再分配：在个人生命周期的不同阶段以及在不同个人之间。很多情况下社会保障制度被设计为平衡生命周期中收入差别的保险机制。基于其比例性缴纳要求以及与此相关的收益获取制度，所以其所产生的不同个人之间的再分配效应是微乎其微的。（关于德国的情况，参见Bartels，2011年）

社会保险体制则可以在两方面都具备再分配特征，这取决于其制度设计。如果其覆盖率较高，并且保险收益具有一致性，而与费用缴纳无关，那么它就会具备自上而下的分配效应。当其仅仅针对正规部门就业的城市工薪人群，而又要求非受益方的农民工人群承担负担时，它就会产生相反的效果，这也就是2011年中国社会保险改革之前所发生的情况。

在发达国家中，缴纳式社会保险体制是主要的社会保障制度，在新兴经济体中它们也占到公共开支的一大部分（经合组织，2011年）。然而，二者的覆盖率非常不同，在新兴经济体中通常是相当有限的¹⁰。长期贫困的人群很难指望通过“社会保险”来为其养老金提供融资。提供社会保障的唯一可行的选择是政府税收支持的非缴纳式体制。

9 2011年东部沿海地区多数城市的最低工资在每月1000元到1200元人民币之间。

10 劳动人口对养老金和/或医疗保险缴纳的份额从印度和印度尼西亚的10%逐步上升到巴西和南非得50-60%（经合组织，2011年）。

最近一些年里，有条件的和有选择的现金转移支付在许多新兴经济体中日益显著。国际劳工组织就倡导在所有国家中实施“服务所有人的基本社会平台”，并强调其在减贫和劳动生产率提升方面对经济的正面效应。（参见沃德萨克在本卷中的论文）。其中一个著名的项目是巴西的“波尔萨家庭项目”，它总共覆盖了1100万家庭和4400万人口。现金转移支付对于巴西降低不平等程度的效果的确是非常巨大的。统计数据表明，在2001年到2008年期间，它们与社会保险体制在降低收入不平等方面具有相似的影响（17%与15%），但是在现金转移支付方面的公共支出较低，其成本—收益比率也要比社会保险体制的费用高出384%（参见内里在本卷中的论文）。“波尔萨家庭项目”以及类似的项目所传达的信息是明确的：现金转移支付能够发挥作用。它们可以直接针对弱势群体，而不必担心会被地方精英所利用；它们可以为社会群体重新参与生产性经济活动架设桥梁；它们是降低不平等的主要干预策略；同时它们也不会成为政府预算的过于沉重的负担（参见沃德萨克在本卷中的论文）。

.....

无论是有关收入不平等的所有讨论，还是对收入分化增长原因的解，以及矫正这种情况的政策设计，劳动力市场都处于讨论的中心，而它必须面对两大主要趋势所产生的驱动力：在许多国家中工资占总收入的比重在下

降，同时工资差距在扩大，高收入阶层工资快速增长，而中低收入阶层的工资则处于停滞或下降状态（国际劳工组织，2010年；经合组织，2011年，第86-88页）。

“全球化”与“节省劳动力”或“技能偏好”的技术进步通常被用来解释工资比重的下降和工资收入之间的日益分化。随着全球市场的整合，劳动力的供给和需求也发生变化，教育程度高和迁徙性强的劳动力拥有更好的收入机会，而受教育程度较低的劳工则面临就业前景黯淡和收入停滞（斯宾塞，2011年，第29页）。毫无疑问的是，发达国家可贸易部门中的低技能劳动力被置于与新兴国家低工资的工人的竞争之中，许多公司重新进行了地域选择。但是这无法解释为什么许多低工资的工作出现在国民经济中的不可贸易部门，这些部门中工资的下降压力并非来自于全球化。

尽管乍看上去上述观点中的一部分是可行的，但它们并没有就以下问题给出令人信服的答案，即为什么几乎所有的收入及工资的增长都被位于收入阶梯最上层的很少一部分人群所垄断，而这些人主要是由高级管理人员和银行家所组成。全球化、技术进步或者市场整合加深的赢家并非收入最高的30%、20%或者10%：在许多国家里，大学学位获得者、专家或者中低层管理人员所获得的收入——就相对数据而言——几乎并没有高于其几十年前的收入。

在其有关最高收入群体的研究中¹¹，阿特金森、皮克提和萨伊兹（2011年）指出，在过

11 还可参见有关最高收入阶层的数据库，阿尔瓦雷多、法肯多、安东尼·B·阿特金森、托马斯·皮克提和伊曼纽尔·萨伊兹：“世界最高收入阶层数据库”，<http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>（最近查询日期为2011年12月24日）。

去三十年里，收入最高的1%人群的收入比重急剧上升，特别是以英语为官方语言的西方国家（美国、加拿大、英国、爱尔兰、澳大利亚和新西兰），还有中国和印度，而其它国家中虽然变化也很巨大，但都相对落后。¹²

还有两个结论也特别重要：收入向最高的1%人口的集中并没有（或者几乎没有）惠及最高的2-10%人口，并且“工资和薪水现在较之以往在最高收入人群的收入中占到更高的比例”（阿特金森、皮克提和萨伊兹，2011年，第7页）。依据技能的供给和需求来解释劳动力收入的分配并不能说明这种极端垄断的情况：劳动力市场制度、权力关系的变化以及新的“赢家全得”的心态都是更为充分的解释。

资本和劳动力之间的分配关系和就业竞争的程度可能被转化为更大的工资差距，这取决于工人的相对谈判力量和工会的影响。最近几十年由新自由主义革命所产生的许多制度变革都是以劳动力市场放松管制和削弱工人的谈判力量为目标（参见施密特在本卷中有关美国的论文）。许多经合组织成员国的就业保护立法的严格程度有所降低，而法定最低工资即使存在，相对于平均工资往往也处于下降趋势。各

国政府积极致力于建立低工资产业部门，但并未能阻止就业不稳定成为其经济的特征之一。工会的密集度在下降，其组织能力也在萎缩。在许多国家里，工资议价覆盖率也许已经通过延伸协议而得以稳定，但是谈判模式却变得越来越分散和缺乏协调，从全国范围或产业部门范围转向公司协议。国际劳工组织的工资报告清楚地表明，工会的影响与工资比重和较小的工资差距具有正相关关系，而这些因素的弱化可以说明为什么它们无法推动生产率工资¹³和稳定的家庭消费。

在许多国家里，工会无法使得工资比重恢复到以前的水平，而雇主们当然不会为了增加消费而提高工资。因而我们需要降低工资方面竞争压力的政策干预来支持工会的谈判力量。将谈判范围扩展到更多的公司和产业部门的延伸政策是重要的，同时还包括积极的就业促进措施。最重要的干预措施应当是法定最低工资，其设定的水平应适用于低工资产业部门¹⁴，并应依据总体收入加上预期通胀率所得出的生产率提升而每年予以增加。

最低工资制度目前已经在“世界上约90%的国家中”实施（国际劳工组织，2010年，第

12 收入最高的1%人口的财富集中度在南部和北部欧洲国家中有小幅增加。欧洲大陆相对处于落后地位，但这一群体的数据一般并没有包含2000年之后的时间，而之后这些年里如德国这样的国家不平等程度也在上升。

13 国际劳工组织在其《全球工资报告2008/09》中指出，在1995年到2007年期间，“在具备更高的集体议价覆盖范围的国家，年度国内生产总值每增长1%，就会带来0.87%的平均工资增长，而在覆盖范围较低的国家，工资增长只有0.65%”（国际劳工组织，2010年，第56页）。强大的工会仍旧对分配拥有正面影响，但是在所考察的期间它们也不再能够获得生产率工资。

14 为了达到降低就业对工资的压力和给予工会足够的集体议价空间的目的，设定为平均工资50%的法定最低工资可以被认为是合理的。

64页），但是在许多国家里，由于低执行率的存在，最低工资在减少低工资方面的潜力没能得到发挥。如果存在虚弱的执行机制或者存在允许大范围缩减的广泛的豁免条款，关于最低工资的立法也是毫无意义的。一个经常提出的观点是，“发展中国家中的最低工资通常在正规部门中比非正规部门更为有效，因为非正规部门中监督更困难，同时还存在大量的缺乏管理的临时性工作”（国际劳工组织，2010年，第70页）。

作为整个经济的约90%为非正规部门的国家，印度可能已经找到了解决实施问题的答案，那就是其新的全国农村就业保障计划。全国农村就业保障计划是农村地区最大的公共就业创造项目，覆盖了约5250万家庭或者是10%的劳动力。它的成功并非来自于其重要性，而是源自其设计，这使得它成为有效的工资指导性机制。它是权利导向和需求驱动的，即赋予农村中的每个家庭以官方最低工资获得最高100天的公共部门工作的权利，这一工资水平比私营部门中临时性工作的收入要更高（参见Himanshu在本卷中的论文）。这一全国性项目实施的期间还很短，但是已经有可靠的证据说明全国农村就业保障计划提供了稳定的工资基础，它产生一种向上的工资压力，工人们则可以将其用作一种议价工具（参见Himanshu的论文）。

中国看来也正在出现类似的进程，但是它并不是以就业保障计划为基础，而是人口因素。随着其人口的迅速老龄化，城市劳动力市

场中的无限农民工供给即将走向尽头。劳动力短缺正在改变权力关系，农民工开始运用其增强的谈判地位来争取更高的工资。这一过程通常并不是由工会领导的有序的集体谈判进程，而是通过罢工，因为工会并不被认为是工人权益的合法代表。新的调整模式可能已经开始运作，也即工资变化是通过劳工冲突和最低工资增加二者之间的辩证互动而达成的。只要工人们感觉他们的工资太低，他们就可能举行提高工资的罢工；只要负责制定最低工资的地方政府感到罢工的次数太高，它们就可能增加最低工资（特劳伯—梅兹，2011年）。冲突或者对冲突的恐惧成为工资变化的驱动力量。

•••••

2007年到2008年的危机促使二十国集团进程获得动力，各国政府需要应对“当代人所面临的世界经济的最大挑战”（二十国集团匹兹堡峰会声明前言，2009年9月），而为了拯救各国经济免于崩溃，各国实施了“有史以来最大规模和最具协调性的财政和货币刺激措施”（前言）。但是它们关于“跨越过去不负责任的年代，并实施一系列政策、规制及改革以因应二十一世纪全球经济的要求”（前言）这一承诺却并未持久。

目前世界经济再次处于关键时刻，但二十国集团很大程度上处于无效状态。全球性协调的动力似乎已经消退，并且还屈服于各国国内利益集团的反对呼声。对于公共债务可持续性的担忧日益上升，这些债务由于为刺激经济措

施提供融资而迅速增加，而在美国和欧盟中关于通过财政紧缩措施实现财政巩固和债务降低的讨论再次盛行。而这种措施无法使得任何人走出危机：拥有足够财政空间的国家应当实施增长政策，以帮助其它国家不至于陷入更大的麻烦（菲特希与斯蒂格利茨，2011年）。

欧盟是当前最重要的例证。它并没有对外赤字，而货币联盟也拥有足够的储蓄以解决其成员国的债务问题。关键问题是两个分配问题：“阿尔卑斯山以北的国家拥有过剩储蓄，但是北部欧洲国家的储蓄者并不愿意为如意大利、西班牙和希腊这样的南部欧洲重债国提供融资”（格罗斯，2011年）；而各国政府则担负着对其富裕人群的债务。它们从富人那里借款，从而造成公共债务积聚，而不是对富人的财富和收入征税。

对金融市场进行重新管制以使其回复到原先的规模，也即服务于实体经济，这是国际社会面临的最为紧迫的改革之一。然而，迄今为止这一改革并未取得很大成效。同时还有分配政策。必须降低高度的收入不平等以克服全球总需求不足的问题。二十一世纪全球经济的需求使得收入分配的新政策成为必要，以实现复苏和增长在经济层面和社会层面的可持续性。

作为一项持续降低不平等的规划，再分配只有通过赋权于那些由此获益的人们才能够发挥作用。它必须是以权利为基础的，并基于那些足以捍卫这些（新近获取的）法律权利的组织能力，无论这些权利何时受到挑战。收入的再分配隐含着政治权力的再平衡。现金转移支

付或者其它形式的捐助是不够的，只有通过法律和政治意义上的赋权，为工人们提供机会和手段来争取其参与创造的财富之中的更大份额。

参考文献:

- Atkinson, Anthony B. & Thomas Piketty & Emmanuel Saez (2011), Top Incomes in the Long Run of History. In: *Journal of Economic Literature*, 49 (1).
- Bartels, Charlotte (2011), *Redistribution and insurance in the German welfare state*. SOEP papers on multidisciplinary panel data research, No. 419.
- Dullien, Sebastian & Hansjörg Herr & Christian Kellermann (2011), *Decent Capitalism. A Blueprint for Reforming our Economies*, translated by James Patterson. London: Pluto Press.
- Fitoussi, Jean-Paul & Joseph E. Stiglitz & the Paris Group (2011), *The G20 and Recovery and Beyond. An Agenda for Global Governance for the Twenty-first Century*. Columbia University, LUISS and OFCE, February.
- Gros, Daniel (2011), Europe Can and Should Fix Its Own Debt Problem. In: *South-China Morning Post*, 9 December.
- Hein, Eckhard (2011), Redistribution, Global Imbalances and the Financial and Economic Crisis – The Case for a Keynesian New Deal. In: *International Journal of Labour Research*, 3(1).
- ILO (2010), *Global Wage Report 2010/11*. Geneva: International Labour Office.
- Krever, Richard, & Hui Zhang (2011), Progressive Income Taxation and Urban Individual Income Inequality. In: *Asia-Pacific Tax Bulletin* (May/June).
- Niechoj, Torsten & Ulrike Stein & Sabine Stephan & Rudolf Zwiener (2011), *Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum. Auswertung der Eurostat-Statistik für 2010*. IMK Report 68 (December).
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD Publishing. Online at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- Rixen, Thomas (2011), Tax Competition and Inequality: The Case for Global Tax Governance. In: *Global Governance*, No. 17.
- Spence, Michael (2011), The Impact of Globalization on Income and Employment. The Downside of Integrating Markets. In: *Foreign Affairs* (July/August).
- Traub-Merz, Rudolf (2011), *Wage Strikes and Trade Unions in China – End of the Low-wage Policy?* Friedrich-Ebert-Stiftung: International Policy Analysis.
- Wang, Xiaobing & Jenifer Piesse (2009), *Welfare Effects of Regressive Taxation and Subsidies in China*. Brooks World Poverty Institute: BWPI Working Paper 108, November.

II

增长与社会政策：走向包容性发展

杨·奈德维恩·皮特斯 (Jan Nederveen Pieterse) *

一、简介

进入二十一世纪以来，许多发展中国家比过去几十年更为繁荣，并开始推行大规模的社会政策。过去欠缺或非常薄弱的福利政策现在得到显著的提升。然而，通常而言它们是与经济政策毫不关联的。负责经济事务的部委和负责社会事务的部委并不相互交流，或者即使进行交流他们也并不使用同一种话语体系。多数经济学家接受的是新古典经济学派的训练，还有一些接受的是芝加哥供给经济学派的思想；而负责社会事务的部委所使用的话语体系则强调社会凝聚力和稳定。因此，积累与福利、增长与社会政策之间并没有逻辑上的联系。这种政策上的相互漠视并非偶然现象。它反映出经济学与社会学领域之间长期存在的分歧。从国际层面上看，它则折射出总部位于华盛顿的国际金融机构与联合国机构之间长期存在的相互疏离。

作为二战之后凯恩斯共识的一部分，社会政策曾经发挥了核心作用。但它们在新自由主义全球化进程中被边缘化。2008年危机之后它们又开始发挥新的作用。同时社会政策还由于发展与发达经济学、社会市场与新自由主义经济学之间存在的分歧而遭到进一步的扭曲。

本文首先讨论了社会政策与经济增长之间相互关系的问题：社会政策是对增长的善意的反思，还是增长战略的一部分？同时，再分配是一个可行的政策框架吗？此后本文则转向讨论全球化、信息技术、金融化以及出口驱动的增长等因素造成的影响。随着形成中的多极世界与2008年危机的出现，各种模式又再次发生变革。鉴于世界贸易增速减缓以及许多发展中国家对出口的高度依赖，增长战略的社会政策转型将成为从出口驱动走向国内需求拉动增长的一个关键因素。本文讨论的范围涵盖全球，同时侧重于分析发展中国家与新兴社会。

* 感谢鲁道夫·特劳伯—梅兹对本文的评论。

二、增长与再分配

一般而言，增长与社会政策或者是被视为处于各自不同的发展路径，或者是存在增长第一、再分配随后的一种先后次序。其核心思想是如果没有增长，分享财富只能意味着共同贫困。尽管就广义而言这有些道理，但是也正由于它过于宽泛，因而难以令人信服——似乎任何形式的增长都是值得欢迎的，而增长的质量并不重要。实际上这是对“增长高于一切”理念的重复，并且忽视了社会和环境成本。此外，这一先后次序实际上意味着“滴漏效应”；其主导地位使得利益集团和相关政策产生出其自身的路径依赖。最重要的是，它掩盖了作为增长的关键要素之一的人力资本的重要性。

一直都有学者认为，“再分配与增长”是一种比仅仅增长更为有效的减少贫困的政策。

(Dagdeviren等，2002年)，这种观点是正确的，但同时也是一种简单的观点。增长与再分配之间是否构成一个公式，从而我们可以再次加以运用，还是它仅仅属于过去的时代？20世纪70年代有关增长与再分配的文献(Chenery, 1974年)是在凯恩斯共识开始消退的时候出现的。作为一种理念和政策框架，再分配有以下几个局限性。再分配假定存在一个稳定的政治中心和有效的财政及税收征管的政策。值得注意的是，在美国没有一项此类条件得到满足：由于每两年或四年的选举，政治中心并不稳定；由于公司游说集团和律师不断

制造或寻找税收制度的漏洞，财政政策也并非如此有效；而在主要政治势力反对增加税收的情况下，税收征管也是个困难的问题。

再分配还假设存在一项稳定的社会契约及社会共识，而这在严重分化的社会中是不存在的——例如印度、巴基斯坦以及多数东南亚国家等存在“极度不平等”的结构性状况的社会；还有如美国这样由移民构成的异质性社会。在一些经济低迷时期移民增加的社会中它也面临着一些问题，例如在欧洲的一些国家。由此可见，正是在那些最需要进行再分配的社会中，其社会基础与政治联盟却使得再分配得以实现的可能性降到最低。在美国，“再分配”并不是有效的推动力，它还被视为是代表社会主义（以及“大政府”）的丑陋词汇。20世纪70年代开始，在美国所发生的恰恰是一种反向的再分配，结果是财富和权力大规模的再集中，这也使得美国的贫富差距状况重返20世纪20年代，从而抵消了罗斯福新政的改革效应。在欧洲大陆，再分配是较为通常的现象，但是移民问题却凸显出社会契约的局限性。在地中海欧洲国家中，福利制度表现为松弛的国家监督，而欧元区当前面临的危机也暴露出欧盟发展过程中的制度设计问题。在发展中国家中，大规模福利政策还是一种新的趋势，关于它们将如何发展还存在很多争议，这也是本文讨论的中心问题。

再分配假定存在有效的分配政策和高效的地方政府，这在许多发展中国家中都是有问题的，包括中国和印度在内。社会转移支付可能

在地方层次上被精英们所掌控。作为一种话语而言，再分配是一个弹性的概念，它受制于狭义或广义的解释，对于不同政策制定者具有不同的含义，所以作为一种政策框架它是不稳定的。而且再分配本身忽视了总体的增长模式，或者认为它是恒定不变的。增长与再分配被视为处于相互隔离的领域，或者在另一种情况下，其隐含的假定是凯恩斯政策框架。此外，再分配忽视宏观经济的动态变化。它隐含着凯恩斯学派所谓“国民经济”的偏好，也即较低程度的全球化，并且还到难以预料的经济波动的影响。

20世纪70年代和80年代的经济衰退改变了时代发展的潮流，在世界银行中，华盛顿共识回避了再分配与增长的范式。在发展研究中，人类发展范式取代了增长与再分配。到了20世纪90年代，许多争论集中到增长与公平的相互替代上。人类发展范式所主张的不单纯是增长，而是有质量的增长，同时也并不倡导再分配，而是能力的培养。

三、社会政策

托马斯·波吉(Thomas Pogge, 1999)曾指出所谓“极端不平等”状况：即处于底层人群的生活状况在绝对意义上迅速恶化；相对意义上看其生活状况也在迅速恶化；因而这种不平等具有持久性和扩散性，但也是可以避免的。在一些国家中，某些极端不平等状况已经

逐渐消失。随着新兴市场中出现社会力量和新兴近享有权利的阶层，它们也演变成为新兴社会。政治上的要求越来越强烈，政府的财政收入也日益增多，而社会政策也更加雄心勃勃——但是用怎样的政治经济学理论来解释正在进行的转型呢？

社会改革也同样具备了再分配政策的局限性，例如现金转移支付（如墨西哥的公平机会项目和巴西的博尔萨家庭项目）、工作规划（如印度的全国农村就业保障法）、小额信贷（如格莱珉银行）以及社会保障规定（如泰国的医疗和养老金计划与尼泊尔的儿童医疗支持计划）。只要被认为是与增长自身的逻辑相背离，它们就很容易受到政治变动和经济波动的影响。

2011年7月举行的泰国选举说明了这一两难状况。英拉（被推翻并流亡国外的前任总理他信的妹妹）所领导的泰爱泰党因其倡导的包含主要社会福利的项目¹而赢得压倒性的胜利，而这与他信原先执行的政策具有同样的民粹主义色彩。经济学家和企业家警告说，这些政策将导致通货膨胀、高利率以及私营企业的高成本（曼谷通讯，“2011年大选”，第6页）。大选胜利象征着泰国社会契约的重新审视，而这是在“政治派别相互争斗、五年的街头抗争及强力的军事镇压”等政治危机背景下进行的。这包括了长期被忽视的乡村地区，特别是东北部地区。一份报告指出：“与以往

1 增加最低工资（至300泰铢），增加公务员薪水，降低个人所得税（从30%到23%），向每个省拨款1亿泰铢用以为妇女设立基金，老年人的收入也有所上升，农民获得信用卡，出租车司机获得能源卡，而每个一年级学生都获得一个平板电脑。

的消极和顺从命运不同，村民们现在受到更好的教育，流动性更强，依赖性则更弱，从而在政治上也有更多的要求。……在原先的社会契约中，权力集中于曼谷及其政治机构，其形成有赖于泰国乡村地区的默许，但是今天这一架构已经崩溃。……村民们近些年来展现出一种民主觉醒的姿态，他们不再愿意接受这样一种‘曼谷知晓一切’的威权体制。”（富勒，2011年）因此，乡村中发生的结构性变化和“‘从农民向全球性村民’转型”（引自富勒的著作）以及日益增加的社会压力，都构成了当前政治变革的基础性因素。

根据泰爱泰党的表述，社会政策将刺激经济增长，并引领国家摆脱依赖于出口的状况。其《愿景2020》则援引了《东盟愿景2020》。但这些政策组合中缺少了土地改革与拓宽教育提供的途径。对此通常的疑问在于，社会政策是再分配性质的财富转移，还是被视为增长模式中的一部分。社会政策是不是出于总体增长而给予较为贫困阶层的奖励，作为一种成本较低的赢得社会安宁和减少犯罪的途径（例如自卡多索和卢拉总统执政以来的巴西）？社会政策是一种市场导向型的（例如使得穷人可以通过信贷而购买商品的信贷计划），还是内嵌于包括集体议价这样的扩展的劳工权利之中（例如德国经协调的社会市场经济；本卷中沃特的论文）？它们是偶然性的再分配，还是反映出一种增长的社会视角和不同的增长路径？很明显，上述问题是经济问题，同样也是政治问题。

如十九世纪平价饭店那样的精英监护与施舍是一种与增长政策相隔离的社会政策。它们通常是短期的，受到市场和政治变动的影 响，其作用是降低社会紧张度。还有一些社会政策目的在于修复过往造成的损害，例如西班牙、葡萄牙和希腊在独裁统治终止后的情况，还有1994年之后的“新南非”。作为一种修复性政策，它们并没有形成一个新的社会契约。然而，有些致力于享有基本食物和粮食安全的慈善活动可以回溯到封地领主的义务，而随着时间的流逝它们成为一种权利。如果社会政策是一种基于权利的权益，例如印度的工作权利项目，那么它们就超越了财富转移。印度的全国农民就业保障行动就改变了乡村的权力结构和长老会中种姓制度的影响，因为它提供了乡村之外的收入来源。由此可见，真正有效和可持续的社会政策应当成为整体增长模式的一部分，同时顾及宏观经济失衡问题。整合增长与社会政策的主要途径有需求方和供给方两种方式。就需求方而言，没有消费的生产，以及高度社会不平等和财富集中都是不可持续的。不平等的增长，正如马克思有关贫困化的文献所指出的，将会减少大众需求，凯恩斯、加尔布雷雷斯以及近来的罗伯特·瑞奇和保罗·克鲁格曼都强调过这一点。

就供给方而言，关键因素是能力培养。社会政策提升了在增长中的广泛社会参与；而人力资本的增长——通过教育、医疗和住房政策得以维持——促进了生产率和可雇佣性，扩大了税基，从而形成了一种良性循环。在北欧国

家中，这体现为福利增进的生产率模式，也称为社会生产主义，正如冈纳尔·缪尔达尔的经典著作（1968年）所指出的那样。在德国的莱茵河流域模式中，则体现为福利政策、学徒资格、共同决议以及政府、雇主和工会的伙伴关系等方面的结合。在东亚地区，类似的政策组合是对人类发展模式的一种促进。这已经远远超越了再分配；它包括了重组增长模式与改变政治议程。它也比人类发展模式更进一步。它并不仅仅包含人类发展指数中所包含的个人属性，而是更为关注社会制度的建设，所以这是一种社会发展模式。正如威尔金森和皮科特（2009年）在其引人瞩目的研究中所指出的，为什么更为平等的社会总是有更佳的表现，社会所有人都受益于社会平等，这也包括富人，因为犯罪在减少，疾病率在降低，社会安全和稳定都得到提升。近期成立的斯宾塞委员会关于共享性增长与包容性发展的论述则将此提升到新的水平（增长委员会2010年）。表一总结了阐述社会政策和增长的方式。

上述各种关系中的一些已经在全球化与信息技术加速的背景下不复存在。发达国家目前

受困于后福特主义、离岸与外包经济以及服务行业中低薪岗位的产生。2008年危机之后，目前的问题是如何重新推行社会政策和重新阐述其理念。

四、全球化、信息技术、金融化与出口驱动的增长

20世纪70年代和80年代的经济衰退与全球化、技术变革以及金融化加速等相互作用，最终导致了凯恩斯共识的破灭。福特主义将生产率增长与工资增加再加上通胀率相对应。20世纪80年代，技术变革催生了后福特主义，灵活生产方式、自动化、远洋航运集装箱化、以及永不休市（每星期7天，每天24小时）的全球金融，从而也促成企业和经济跨越国家边界的更紧密的结合。全球性竞争、技术投资的需求以及营销和争取全球市场份额，都进一步增强了朝向低成本地区离岸发展的趋势。同时，东欧和中国向国际市场打开大门，这为全球劳动力市场提供了一个巨大的劳动力供给来源。

上述变化共同促成了议价力量从劳工向资

表一：阐述社会政策和增长

需求方	创造社会需求和维持国内市场。
供给方	能力培养：促进增长中广泛的社会参与；通过教育、医疗和住房政策维持能力的提升，促进可雇佣性和扩大税基。 社会投资：在生产率和社会凝聚力方面；教育和妇女及少数族群的赋权方面。 社会发展：能力培养和制度建设。

Source: Author's compilation.

本的重大转变，同时还伴随着对于增长的不同理解，以及由资本主导所导致的股东资本主义。美国社会也陷入一种赋予商业较之于过去的美苏霸权时期以及其他社会更高地位的文化，由此也导致社会中一个所谓美国南方的巨大区域的形成，这里的税收、劳工及规制等各方面的标准都远远落后于美国的其他地方。南方资本主义带来了美国的新自由主义转向（奈德维恩·皮特斯，2004年）。国际货币基金组织和世界银行这两个总部位于华盛顿的国际金融机构成为这一思潮的工具，这也就是华盛顿共识。

20世纪80年代，这两个华盛顿的国际金融机构将出口驱动的增长成为主导性的发展模式，并将其与贸易自由化、放松管制及私有化相结合。然而即使是这一模式的成功典范，亚洲四小虎经济体，也都是以积极的政府干预为特征的。出口驱动的增长与美国公司的投资推动了一些亚洲经济体的快速工业化。冷战与美国在该地区进行的战争（朝鲜战争、越南战争）也提供了刺激经济的因素。对韩国和台湾而言，邻近日本也是很重要的因素。而一些发展中国家经历的出口驱动的增长和工业化正好反映出一些经合组织成员国出现的去工业化进程，特别是英国和美国。

随之而来的是太平洋经济体之间的复杂的相互依赖关系。简言之，美国制造业和服务员就业岗位的减少将引发亚洲的工资上升。自从20世纪70年代以来，美国的劳动生产率急速上升，公司利润增加，但工资却广泛地处于停滞

状态。由于美国公司从劳动生产率提升和离岸经济中获利丰厚，所以利润、道琼斯指数以及公司总裁的报酬都在上升。来自亚洲的廉价进口弥补了美国工资水平的停滞，但是不久之后新兴经济体中出现的工资上涨和技能短缺将会增加进口的成本，并使得在这些地区发展离岸经济不再那么具有吸引力。

20世纪80年代以来，这一增长模式通过以美国为世界经济的领导者和私人消费为主要动力（从1980年占美国实际国内生产总值的64%上升至2007年的72%）而得以维持。由于工资依然处于停滞状态，因而消费水平的保持是通过更长的工作时间、双职工家庭以及信用扩张（延迟支付、信用卡以及家庭股权融资）实现的，而信用扩张则得益于低利率和对外借款。信用扩张同时促进了经济的金融化；金融产业成为美国经济最大的产业，拥有20%的就业人口，并创造40%的公司利润。这进一步深化了不平等状况（金融领域的报酬率远远高于其它产业部门）。放松管制再加上新的金融工具，其中一些具有神秘色彩（信用违约互换、证券化），一些则属于欺诈行为（次级抵押贷款），白领犯罪也在上升，上述这些因素都造成金融不稳定和危机（2008年达到顶峰并持续至今）。

由此看来，“全球化”只是同步发生的一揽子变革的一个概括，是相互作用的力量形成的一个漩涡。20世纪90年代，“全球化”成为一个用来减少政府干预的流行词汇，其依据是竞争及资本向低成本和管制水平较低地区的外

流。全球性假象的全球化与发动机资本主义相结合，从而促成社会和利益相关者资本主义转型为“效率优先资本主义”（在荷兰使用的用语）。然而，在特定阶段，全球化的形式并不等同于全球化的趋势。其次，全球化力量更为复杂，它所指向的方向要比霸权国家们所规划的路径更多些。第三，霸权国家难以持久。第四，2008年危机及其所揭示的全球失衡出现之后，新自由主义的转向，虽然还没有消失，但已经过了它作为意识形态的巅峰，而且在制度上难以再持续下去。

五、转折点

上述发展变化现在处于一个十字路口，因为经合组织成员国的经济在衰退，而这将产生社会力量，比如泰国，现有的社会结构很难容纳这股力量。上述因素之间的关系并不稳定，因为美国的贸易和经常项目赤字不可能无限期地增加。转折点包括了对美国购买力的约束（就停滞的工资、严重的不平等以及危机而言）、美国债务以及不稳定的美元。

在目前的阶段，无论是美国进口加借款的模式，还是中国出口加贷款的模式，都是难以持续的。“如果进口加消费的商业模式消亡，那么出口加储蓄模式也会遭受同样命运”（金融时报社论，2009年）。据托马斯·佩里所言，“经由出口驱动的增长而获得全球发展的可能性现在已经被耗尽了”。他所指出的关键问题包括，发达经济体中疲弱的消费市场；新兴市场的出口阻碍了工业化国家经济的复苏；

其它新兴市场的出口被挤出；南南竞争的日益增强；制造业产品价格的下落；以及跨国公司向低成本国家转移生产的能力（佩里，2011年，第4-5页）。

而美国的一个关键问题是私营部门投资不足。20世纪80年代对外投资的上升恰好与美国霸权的巅峰时期相契合。美国公司的离岸发展和对外投资是美国政府政策所促成的（商务部和进出口银行），这也是美国霸权介入的一部分。在德国、欧盟和日本，离岸发展总体而言被对内投资和创新所平衡，而美国国内的去工业化和金融化则走的更远（英国也是同样，因为它依赖伦敦金融城的金融中心地位）。因此，在二十年时间里，美国制造业出口变成进口，其代价是美国的就业岗位及贸易和外部赤字。当现阶段美国试图实现经济复苏，却发现其滞后的对内投资和创新已经损害到美国产品的全球竞争力，只有一些产业可以例外（例如军工产业和软件）；绿色科技是一个最好的例子，美国公司在所有领域都处于落后地位——风力发电机组、太阳能电板、能源效率以及生物燃料（奈德维恩·皮特斯，2009年）。

欧洲也出现了出口被国内需求所替代的情况：“一般认为，解决有效需求问题的方案首要的是实现贸易盈余……从资本主义制度和企业出发的这种观点……将国内层面的就业和工资置于相对于外部扩张的一种从属性地位。从净出口中获取的利润降低了企业对于相对较小或增长缓慢的国内市场的依赖程度，而欧洲的盈余国家清楚地意识到，如果没有它们的出口

战略，那么国内投资、利润及就业将会低得多”（Bellefiore等，2011年，第120页）。

脱钩效应（新兴市场变得独立于西方的需求）并没有得以实现；所有主导经济体共同出现的低增长已经成为一个问题。亚洲和新兴市场产品的替代性市场——亚洲（东盟加6）、东亚经济体与南方国家的贸易以及国内市场——正在形成中，但是其上升速度要比经合组织成员国需求下降的速度要慢得多。如果所有国家都依赖出口驱动的增长——那么谁来进口？出口驱动的增长同严重的不平等一起促成了这一过度生产—消费不足的总体的动态关系。

上述难题的一部分源于金融化趋势在全球层面上的发展。亚洲金融危机（1997年至1998年）发生后，发展中国家积聚了大量金融储备以作为应对经济动荡的缓冲力量。由此，有几股力量在全球层面推进金融化：进口依赖的国家中的信用扩张（特别是美国）；出口国的储蓄、贸易及财政盈余；发展中国家设立缓冲基金以低于金融动荡；发达国家通过救助、刺激措施及“量化宽松”来实施危机管理。量化宽松还是一种输出通胀的政策，它已经造成大宗商品和粮食价格的高企，从而增加了新兴市场的通胀风险。巴西的财政部长就曾经将美联储的政策称为“货币战争”。

在新兴市场产业中的金融投资使得西方养老金基金和机构投资者得以确保足以维持养老金领取者收入的金融回报。反过来看，出口经济体将其盈余和储蓄投向购买美国财政部国

债，这也增强了世界经济金融化的趋势。中国将其辛苦挣得的美元投向美国，这实际上推动了实际价值更低的美元的赤字膨胀。由此，中国劳工就通过低工资劳动力、廉价产品、购买美国国债从而压低美国利率、以及使得美国养老金领取者得以获取收入的投资回报等途径为美国经济提供补贴。资本管制、预防通胀的保障措施、房地产市场泡沫、以及对国际金融的限制等都是新兴市场议程中的重要问题。

六、欢迎来到多极世界：重新审视社会政策

2008年的危机开启了资本主义变动中的一个新阶段。华盛顿共识虽然从20世纪90年代的危机中生存下来，但也已支离破碎。2008年危机之后，我们更已将其残余势力完全抛弃。问题是，替代的模式是什么——是莱茵河领域模式，德国模式，东亚模式，还是“北京共识”？2008年危机之后，社会政策与增长的问题在每个资本主义的主要地区中都呈现出不同的内容。

新兴市场现在已成为世界经济的驱动力，东亚地区则被广泛视为当代全球化中的主要“赢家”。2000年到2007年期间，世界贸易达到有史以来最快的增长速度，2007年亚洲发展中国家出口占国内生产总值的比率从36%上升到47%。因此，东亚地区取得了领导地位——但是却受到泡沫散去的世界经济。

东亚发展中国家的经验包括参与全球竞争和强调科学、创新及设计；从价格竞争转向质量及品牌竞争；从工业到服务业以及从可贸易品到不可贸易品。向绿色经济和降低资源消耗转变是一个新的挑战。而以区域性和南方国家之间的需求来取代对美国和欧盟的出口则是一个长期的任务。在当前的节点，新兴市场与亚洲发展中国家面临的风险在于，当全球贸易趋弱时还寄希望于出口驱动的增长，在英美大银行处于统治地位时进入全球金融市场，以及追求经济增长顶峰但忽视社会基础。对于新兴国家而言，必须在全球竞争力和建设国内市场之间有所取舍；过度倾向于任何一方面都将威胁到二者的平衡。这实际上关系到平衡高峰和低谷的问题。投资于高峰——科学、技术、设计、金融——是维持全球竞争力所必需的；而投资于低谷——社会保障、拓宽受教育的渠道、减少储蓄的需求、向农业投资以及促进消费的政策——是促进国内需求和建设或维系民主所必需的。而减少对出口的依赖，从供给驱动转向由国内需求推动的需求拉动的增长，是最为关键的一点。

这也是关于增长模式和社会政策的理论发挥作用的地方。在新兴国家中，社会政策维持了广泛的有效需求，从而与摒弃出口驱动的增长相呼应。而社会保障平台（由国际劳工组织所倡导；参见沃德萨克本卷中论文）也会抵消经济衰退的冲击。然而，对于全球竞争的一贯强调是保持低工资和价格水平的动力。因此，韩国最重要的社会问题是正规和非正规工人之

间日益增加的二元化，后者的收入非常低，劳动条件也很恶劣（Lee与Jeong，2011年）。

在金砖国家和新兴国家中，中国在将社会政策融入其增长道路的新走向方面是走在最前列的。胡锦涛的“科学发展观”与温家宝指出的中国经济的“五大不平衡”为“十二·五规划”（2011年 - 2015年）奠定了基础。其致力于建设广泛的社会安全，减少储蓄的需求，从而推进国内消费，使经济摆脱出口依赖（李，2012年，罗奇，2009年）。其目标是最终使中国的国际收支账户达到平衡，因此中国将在出口的同时增加进口。用温家宝（2011年）的话说就是，“我们在建设覆盖城乡地区的社会保障体系方面已经取得突破性进展。我们实施了农村养老保险计划，今年它将覆盖中国60%的乡镇。基本城市医疗保险和农村合作医疗计划现在也覆盖了超过90%的中国人口。”关键问题是“转变发展模式”。对于世界第二大经济体来说，许多方面都很重要。实施以上措施可能降低增长率，并触及强大的出口利益集团，因此它是一个长期的过程。

再来看看发达国家，正如科文（2011年）所声称的，它们已经有很长时间处于一个技术高原上。20世纪90年代是经济停滞的时期，它是通过金融扩张而得以度过的，而后一时期的主要标志就是过度杠杆化和不平等的急速增长。预防的堤坝在2008年危机中被摧毁。而对银行的救助则将银行的债务社会化，也开启了危机的第二阶段，即主权债务危机。而且不但没有增强监管，反而是金融产业得到进一步巩

固，在美国则留下了六个巨型银行，显得更为突出。

当前处于一个去杠杆化的时期，经济在收缩，政治也磕磕绊绊。在美国这就意味着政治僵局和国会的分裂，正如关于债务上限的争论所表现的那样。在欧元区，欧盟的设计问题则暴露无遗（货币联盟但缺乏财政政策的一致性；民主赤字和复杂的投票体制）。它还暴露出欧洲不同经济体之间的矛盾，欧洲西北部国家投资于工业、技术与基础设施，地中海欧洲国家则投资于房地产和投机性资产（西班牙）或者扩展政府的监控范围（希腊），或者还有的建立了类似于狂野西部的金融体制（冰岛、爱尔兰）。

托马斯·佩里提出了一种国内需求拉动的战略——与之相伴的是社会安全网、工资上升、劳工保护得到改善以及工会的集体议价；公共基础设施投资；投资于医疗和教育；财税改革以建立更具累进特性的税收体制（2011年，第5-6页）。但是在新自由主义在制度方面占据统治地位的经济体中，这就很难行得通。艾兹奥尼（2011年）指出，道德资本和政治资本的供给都是有限的，而且比很多人所想象的还要有限，因此他主张所谓“政策最小主义”是一种美德。对一些国家而言这也许是必需的。在就业、财政稳健及平等之间进行平衡的难题（艾弗森和沃仁，1998年）在不同的资本主义国家中得到的结果也不相同。新自由主义、社会民主党以及基督教民主社会在面对这些难题时选择不同的方式（伊姆，2007年）。

不平等程度在世界范围内都在上升，而在美国和英国特别显著。美国和英国的增长由金融产业所带动，因而促进了奢侈消费，而一般民众阶层则逐步走向破产，由此也产生了一个沙漏型社会。全球范围而言，500个亿万富翁拥有的财富相当于世界人口一半所拥有的财产。随着极端资本主义产生出极端的不平等，它也逐步侵蚀了其自身的可持续性。在美国，巨型公司仍在向离岸和外包方向发展；金融化仍在延续，巨型银行则是美国霸权的最后阶段。银行获得巨额救助而人民则必须承受紧缩措施的程式已经到了一个临界点；我们已经见证了“占领华尔街运动”和英国针对严苛的紧缩措施所发生的骚乱。“占领华尔街运动”是愤怒的全球化的一部分；对白领犯罪和金融腐败的豁免也到了转折点。最终的底线是，如果国家不为未来而投资，则其必定陷入衰退。

投资于制造业、技术、基础设施及教育的社会主义市场经济可以度过这场危机；这可能适用于日本、德国及北欧国家（对后者而言，其前提条件是欧元区的危机能够被加以控制）。它们可能经历较低的增长，然而随着老年人口的增加，增长并非最为重要的。

总而言之，社会政策对于新兴国家（降低对出口的依赖）、发展中国家（面向包容性发展的能力培养）以及经合组织成员国确保共享式增长方面都具有高度的重要性。

参考文献：

- Bangkok Post, Election 2011, July 5 2011, p. 6.
- Bellofiore, R. & F. Garibaldi & J. Halevi (2011), The global crisis and the crisis of European neomerchantism. In: *Socialist Register*, pp. 120–146.
- Chenery, H. et al. (1974), *Redistribution with Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Commission on Growth and Development (2010), *The Growth Report: Strategies for sustained growth and inclusive development*. Washington DC: World Bank.
- Cowen, Tyler (2011), *The great stagnation*. New York: Dutton/ Penguin.
- Dagdeviren, H. & R. van der Hoeven & J. Weeks (2002), Poverty reduction with growth and redistribution. In: *Development and Change* 33(3), pp. 383–413.
- Etzioni, Amitai (2011), Less is more: The moral virtue of policy minimalism. In: *Journal of Global Studies* 2, 1, pp. 15–21.
- Financial Times editorial (2009), *America's fate is not in its hands*. April 16 2009, 8.
- Fuller, Thomas (2011), Empowered, rural voters transform Thai politics. In: *New York Times*, 2 July.
- Im, Hyug Baeg (ed.) (2007), *The social economy and social enterprise*. Seoul: Songjeong Press.
- Iverson, T. & A. Wren (1998), Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma of the service economy. In: *World Politics*, 50, 4.
- Lee, Byeong-Cheon & Jun Ho Jeong (2011), *Dynamics of dualisation in Korea: from developmental dualisation to exclusive dualisation*. Paper presented at Seoul National University Asia Center Conference, Global challenges in Asia.
- Li, Peilin (2012), China's new development stage after the crisis. In: J. Nederveen Pieterse and J. Kim (eds), *Globalisation and development in East Asia*. New York: Routledge.
- Nederveen Pieterse, J. 2010 Innovate, innovate! Here comes American rebirth. In: Daniel Araya and Michael A. Peters (eds.), *Education in the Creative Economy*. New York, Peter Lang, 401-419
- Nederveen Pieterse, J. (2004), *Globalisation or Empire?* New York: Routledge.
- Palley, Thomas (2011), *The end of export-led growth: Implications for emerging markets and the global economy*. Shanghai: Friedrich Ebert Stiftung Shanghai Briefing Paper 6.
- Pogge, Thomas W. (1999), A global resources dividend. In: D. Crocker & T. Linden, (eds), *Ethics of consumption*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.
- Roach, Stephen S. (2009). *The next Asia: opportunities and challenges for a new globalisation*. Hoboken, NJ: John Wiley.
- Wen Jiabao (2011), How China plans to reinforce the global recovery. In: *Financial Times* 24 June, 9.
- Wilkinson, Richard & Kate Pickett (2009), *The spirit level: why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.

III

全球危机时期的收入分配与经济增长： 以印度为参考的宏观经济分析

阿隆·库玛 (Arun Kumar)

一、2011年兴起的全球危机

欧洲国家中的一些富人要求政府对他们课征更多的税赋。这也呼应了沃伦·巴菲特在美国有关富人缴纳更多税收的呼吁。其动机还是出于自利：拯救经济免于进一步下滑和陷入二次衰退，避免对现有的财富创造模式恒久性的挑战，例如来自于年轻人的暴力行为，正如最近发生在欧洲几个国家的暴力事件那样。目前逐渐显现的经济衰退（如果说世界还没有陷入衰退）将比前一轮的危机更加难以应付。这一次更多的原因在于政治层面，而非如2007年下半年开始的全球性衰退那样集中于金融领域。

正如库玛（2009年）所指出的，2007年到2008年，专家和分析师们“反应迟于经济变动”，并否认经济出现衰退。国际货币基金组织直到2008年下半年才承认衰退的存在，几乎

比它的开始晚了一年。美国联邦储备委员会主席本·伯南克直到2008年二月宣布第一批1600亿美元刺激措施时才承认问题的存在。甚至当美国联邦住房抵押贷款公司（“房地美”）和联邦国民抵押贷款协会（“房利美”）这两大美国房地产抵押行业的巨头即将倒闭时，美国财政部长还不承认金融部门存在的基本问题。

全球而言，面临严重危机的各国政府被迫使用凯恩斯学派创造赤字的方式来刺激需求。美国的预算赤字从国内生产总值的3%上升到12%。同样的事情也发生在印度。中国则实施了6000亿美元的基础设施建设投资。日本和欧洲多数国家也增加其预算赤字以刺激其内部需求。然而，国际劳工组织报告指出，全球范围失业率急剧上升。美国的失业率达到9.6%。¹在印度，2007年其出口增长35%，2008年则急剧下跌，从而导致其劳动密集产业出现大规模

1 所有主要经济体中只有德国通过包括“短期工作”在内的危机干预战略而达到其劳动力市场的稳定。

失业，例如纺织行业、珠宝业以及装饰品行业。许多服务性产业陷入低谷，例如交通运输业、金融业以及房地产业。

全球复苏表现不佳的原因在于刺激措施难以达到所需要的程度，无法在增加就业和拉动经济方面起到决定性作用（只有中国是一个例外）。因此，当2010年上半年主要经济体开始走出衰退时，其对就业的影响却微乎其微。

此后，在全球范围内，政治因素在危机中的影响开始上升。特别是安格鲁—撒克逊人国度中的保守党开始推动新古典经济学倡导的对富人减税以及平衡预算。复苏疲软的状况被作为借口，以说明凯恩斯学派刺激经济的政策措施没有效果。而保守党有关对富人减税的计划将使税收收入减少，从而促使赤字进一步增长。但是既然需要平衡预算，那就不得不缩减政府开支——这正好与经济走出危机所需要的相反。英国刚执政的保守党政府就在缩减开支，并计划将公共部门的就业人数减少五十万。

在美国，随着民主党人在2010年中期选举中蒙受重大损失，巴拉克·奥巴马总统难以继续推行其政府支出计划，并被迫与共和党人达成妥协方案。2011年八月初，美国政府几乎由于这两大政治势力的对峙而陷入停摆状态。这也导致市场陷入一片恐慌。

世界经济正面临由政治原因而引发的严重危机。对于重新掌控世界主要经济体国内的政治权力的各国保守党来说，这可不是好消息。

印度也毫无例外地卷入这种保守主义思潮中，印度政府现在也在讨论不同阶段平衡预算的问题。

二、需求不足与资本主义经济循环

1、卡莱奇关于资本主义经济中需求的论述

卡莱奇（1971年：第146-155页）说明在通常情况下，资本主义经济中的需求为何会陷入不足。他认为资本家是个体性决策者，因而其投资决策并不会自动等同于实现充分就业所需的投资水平。他也对卢森堡关于出口通过为资本家提供新的市场从而克服国内需求不足的观点进行了批评。他还进而否定了巴拉诺夫斯基的观点，即纯粹出于机器设备本身原因而进行的投资可以产生需求并从而克服需求不足。卡莱奇认为，补充国内市场的外部市场并非仅仅由出口而产生，而是出口盈余，同时对机器设备的投资不能无止尽地增长。

他指出，资本主义经济增长的关键动力是投资、出口盈余以及政府赤字。就投资而言，由于投资者的个体性决策与全球范围为达到充分就业所需投资水平政策协调的欠缺，全球投资也受到制约。就出口盈余而言，一个国家的盈余就是另一个国家的赤字，因而世界作为整体是不能拥有盈余的。因此，全球来看并不存在盈余，而作为整体的世界也不可能通过出口盈余来刺激经济。然而，每个国家的政府可以有预算赤字，所以各国经济可以通过预算赤字

而增加需求。在开放经济中，需求会溢出到其他国家，但是所有国家会共同获利。简而言之，卡莱奇的论点是，在全球危机时期，通过政府赤字来创造需求比对资本家投资做出让步更为可靠。由于存在着过剩生产能力与需求疲弱，所以经济中的加速效应也无法运作。

卡莱奇的方案并未受到资本家的青睐，因为他们不喜欢充分就业（卡莱奇1971年：第138-145页）。他指出，正是基于对充分就业的这种摒弃的态度，因而各国经济现在所经历的不再是之前那种直接的经济周期，而是政治性的经济周期。资本家不喜欢政府干预的增加，因为其中具有反资本的因素²。新古典正统经济学反映了这一立场，倡导国家减少对经济的干预。20世纪80年代兴起的华盛顿共识³就是以这一经济政策范式为基础，而自从1991年印度实施新经济政策（NEP）之后也一直在印度发挥着影响（参见凯利和德·索萨，2010年）。

2、七十年代晚期的里根主义和撒切尔主义、 华盛顿共识与市场化的深化

整个世界的全球化已经有很长时间，但是它所表现的形式却不断地在发生变化。1750年殖民化开始之后，全球化一直以一种单向的模式在发展（库玛2001年：第24页）。大部分的影响集中在一个方向：从西方到现在的发展中世界。这种单向全球化也经历了不同阶段。最

近的一个阶段开始于撒切尔夫人1979年之后在英国的执政期和1980年之后罗纳德·里根的总统任期。他们推动了整个世界向市场化方向发展。全球经济治理的机构，例如国际货币基金组织和世界银行，也在这方面发挥了先导作用。（参见凯利和德·索萨，2010年）

全球性的战略变化也使得市场化成为可能，随着20世纪70年代中期苏联的衰弱和毛泽东之后的中国在经济政策领域的180度大转弯，政治空间的开放促成这一战略变化。同样明显的变化还有发达资本主义国家在当时还称为关贸总协定中的谈判立场，这推动了发展中国家在20世纪80年代早期同意引入新的议题：农产品贸易、服务贸易、与贸易相关的知识产权、与贸易相关的投资措施，如此等等。在1986年开始的乌拉圭回合谈判中，它们成功地将这些议题引入关贸总协定谈判，并在1995年将关贸总协定变为世界贸易组织，而所有这些新议题都成为这一新组织的一部分和一揽子内容。

另一个重大的变化与援助有关。发展中国家从发达国家获取援助一般是基于减让性条件。其潜在的用意是帮助它们发展。从20世纪90年代开始，以上这些变成以市场利率标价的资本流动。发展中国家不得不通过承诺适当条件和让步以吸引资本。关注的焦点现在转移到外国直接投资（FDI）和外国机构投资（FII）的流入以及跨国公司的统治地位。

2 欧盟债务危机就是最好的例子。欧盟中几家大银行强烈反对政治家们提出的一项建议，即增强其资本基础，从而在出现希腊违约的情况下增进其抵御其冲击的能力。德意志银行主席甚至提出宁愿出售银行资产，也不愿接受政府资助。

3 约翰·威廉姆斯对“华盛顿共识”的概念进行了界定（威廉姆斯，2004年）。

市场化不仅是经济理念，还是社会理念。它已经导致市场化原则渗透进入社会和政治机构中。人们越来越被视为仅仅是“经济人”的个体表现，他们只受利润和亏损这些经济考虑的支配。而人的存在中包含的社会和政治方面越来越显得无关紧要。人们都被作为“理性人”，致力于实现收益最大化。即使是婚姻或抚养子女也是从个体收益角度来加以衡量，很少有其它考虑。

在市场化框架内，经济增长就意味着与市场相关的人类活动，无论其是否与人类福利相关联。这也导致各国采取了一种“不惜代价获得增长”的方式。而这种盲目增长狂热的代价则由环境和社会中拥有很少或没有发言权的被边缘化的群体来承担。在这种模式之下，分配几乎不起作用，而不平等则在全球范围内迅速增长，包括美国、德国、韩国、印度以及中国。⁴单纯为了增加投资而不负责任地扩大投资，而并不考虑长期影响。基于其对社会福利的影响以及日益增长的社会和政治不稳定，这一战略对长期增长形成了制约，但这一点目前看来还很少有人关心。

3、分配、不平等和增长

正如以上所指出的那样，自从20世纪70年代以来，收入分配已经很难再成为经济政策的考虑因素之一，这也造成世界范围内的不平等日益上升。这也影响到消费，因为相对于穷人来说，富人的消费只占其收入的很小一部分。由此消费倾向也在下降，并已对投资产生负面影响。这导致经济中出现需求不足的趋势。除

非能够创造外部需求，例如我们已经讨论过得出口货刺激性投资，否则经济就将逐步放缓。

以日本和中国为例，我们都可以看到这种情况。两国的储蓄率迅速上升，经济则依赖于出口市场和投资的快速增加来维持增长。但是这两个国家的巨额出口盈余造成了国内和国际性不平衡和不稳定。因此这种战略存在局限性，不能长期加以运用。

4、世界经济中的自由贸易、收入差距上升及其对需求的影响

从1995年1月开始，全球经济就处于世界贸易组织体制之下。由此，发展中国家在低技术和中等技术产品向国际市场销售方面的相互竞争也开始加剧。发达国家则维持着其对先进技术产品的垄断和对价格的控制。通过相互之间的竞争，发展中国家所销售产品的价格进一步降低。因此，贸易条件也朝着不利于发展中国家而有利于发达国家的方向发展。

为了维持低价格，发展中国家不得限制工资的增长。工人的地位在全球范围内都受到损害，因为资本的国际流动性使得它获得了优势。但是这种地位下降的状况在发展中国家甚至更为严重。劳工们已经失去了二战以来通过争取获得的许多权利。例如，印度法庭就推翻了一些赋予工人们权利的早期判决。再如，在印度的呼叫中心 and 办公服务外包产业中，甚至连工会都不允许成立。

这两种全球性趋势（对先进技术的垄断和劳工谈判力量的削弱）使得不同国家之间和一

4 关于这些国家，参见本卷中相关国别研究中有关不平等上升的数字。

国之内的收入差距状况更为恶化。如上所述，这正在导致全球需求不足的趋势。

5、地下经济、全球性非法资金流动和不平等

造成全球性不平等日益上升的另一个重要因素是许多国家中地下经济的增长。一般来说，地下经济是被已经拥有财富的人们手中的，他们试图通过非法手段增加其收入。同时他们将这部分收入的一部分与社会中的其它精英阶层进行分享，包括政客、官僚、警察以及司法人员，印度就是一个例子（库玛，1999年）。这是以损害人口中被边缘化的群体为代价的，而他们构成发展中国家的多数人口。而且，随着发展中国家非法行为的增加，地下经济的规模也在不断扩大。而地下经济增长的一个后果就是造成一国内部和国家之间的不平等状况的恶化。

从全球层面来看，那些创造这种非法（“黑色”）收入的人们利用避税港一方面使其资本逃离国界，另一方面又使其回流到原有的国家（参见贝克尔，2005年；库玛，1999年）。避税港还被公司用来将其利润汇出发展中国家，即通过转移价格或对出口和进口的低或高报价。

印度的地下经济增长也很迅速，目前已占到国内生产总值的50%。它集中在至多占人口3%的群体手中（库玛，1999年：第75-78页）。因此，随着地下经济的增长，收入阶梯顶端的3%人群和其他人群之间的收入差距也迅速扩大。

地下经济增长的后果之一就是使得国内和全球层面的需求问题更为恶化（库玛，2009年）。

三、20世纪70年代以来日益增长的全球性不稳定

1、全球范围内储蓄者和消费者日益两极分化

全球来看，过去40年里收入分配处于不断恶化过程⁵。但是与此形成对比的是，一些国家——例如中国和新兴工业化国家群体——获得迅速的增长，从而缩小了与发达国家的差距。因此，国家之间的差距可能显示出下降的状况，但是，在一国内部，贫富差距却一直在上升。因而从全球来看，在精英群体和其他人之间的差距看来是在扩大。

这可能产生全球范围的需求短缺。虽然对个别国家而言（例如中国），出口可以创造额外的需求，但从整个世界范围来看，出口无法解决需求不足的问题，因为不会存在全球性贸易盈余。

全球需求不足的趋势受到以下两个因素的制约，即亚洲经济体内部投资水平的日益扩大和最大经济体美国消费水平的日益上升。

从20世纪80年代以来，美国的储蓄率一直处于下降过程中。其消费水平则被资产价格上升所造成的财富效应所推动。股票市场和其它市场持续上涨，其结果是无形的财富增加，而从中受益的富人和中产阶级则受到激励来提升消费水平。日益易于获取的消费信贷也刺激了

5 例如，参见联合国发展规划署《人类发展报告》（2005年）。

消费的增加。这推动了世界其他经济体的需求增长。在里根总统执政期间，美国大幅增加军事开支，这也导致预算赤字的产生，并推动全球需求的增加。

各国国内政策差异化的结果就是，一方面，储蓄率与投资率在日本、中国、新兴工业化国家以及印度等国家持续上升，另一方面，美国的储蓄和投资率却持续下降。所以中国、日本及新兴工业化国家就拥有经常项目盈余，而美国和其他国家则产生赤字。其结果是整个世界的储蓄者和消费者日益两极分化。

2、美元化、世界经济中的需求与不确定性

自从20世纪80年代以来，世界经济（其中重要部分）的美元化导致持续性的全球失衡。世界各地的大投资者更愿意持有美元和美国国债。因而美国经常项目和预算的赤字可以通过从盈余国家回流的资本而得以维持。中国和日本所增加的大量储备都投资于美国财政部债券。

除了对美国拥有经常账户盈余的国家之外，由美国向俄罗斯、中亚共和国以及拉丁美洲国家输出美元也成为可能，因为这些一般被视为较为稳定的投资。美元已经成为全球性储备货币——世界其他国家愿意持有的安全货币。因此，美国可以用美元支付其过剩的进口。世界上没有其它国家可以这样做。

美元在世界上的这种环流使得最大经济体得以维持其消费的增长，并进而对其它国家产

生需求的溢出效应。这引发了世界范围的需求增加以及出口盈余经济体中的投资增长，后者进一步刺激了需求。

如上所述，全球性的需求还得益于资产价格的上升，包括股票、房地产以及其他金融工具。这些无形的收益使得人们的富裕感增加，从而消费得更多。然而，资产价格的上升实际上产生了泡沫。

简言之，世界经济中有两种不稳定性在逐渐积累：全球储蓄/投资在不同国家之间的失衡以及资产泡沫。长期来看这些失衡都是不可持续的。例如，只有在其货币持续对美元保持低估的情况下，中国和日本出口的增长才可以继续。适度的干预确保了其储备的增加不会带动其货币币值的上升。

海外持有美元数量的上升和外国实体持有美国国债数量的增长只有在以下情形存在时才是可行的，即对美国经济的信心持续存在以及美元持续保有其储备货币的地位。与此相似，资产泡沫的增长得以维持也必须依赖于其持续上升以及投机产生的利润能够继续被投资于同一资产上。随着时间流逝，这种模式日益成为一种不稳定的体系，最终泡沫还是破灭了（参见另类调查集团，2009年）。⁶

3、2008年以来新的需求问题

2008年危机改变了全球宏观经济形势。随着资产价格下跌、失业增加以及金融危机的爆发，消费占美国国内生产总值的比重开始下

⁶ 当然，如前所述，还存在其它原因，包括次贷危机和大宗商品投机，但是所有这些也都与全球失衡和全球范围收入差距的扩大相关联。

降。而由于未利用工业生产能力的增长，投资也在下降；同时金融部门的危机意味着新增贷款减少，这进而增加了小企业运营的困难。美国政府通过将其预算赤字从国内生产总值的3%增至12%（2008年）以应对私人消费的下降。美联储对经济注入大量的流动性以维持金融市场，同时将利率降低到接近于零来刺激投资，但是这些都没有任何作用。整个经济似乎陷入了流动性陷阱。因此，世界需求的主要来源，美国消费已经下降。

这种模式在世界范围被不断复制：欧元区、日本、英国、中国以及印度。尽管有中央银行的大规模干预和政府赤字的上升，需求还是在下降。而如中国和日本这样拥有大量出口盈余的国家已经面临出口和盈余的减少，这将进一步使其经济增长放缓。

目前欧元区存在自己的主权债务危机，由于欧洲经济的表现疲弱，保守主义思潮开始占据上风。许多国家采取了财政紧缩措施，以促使其债务负担过重以及过度消费的经济走向平衡。这进一步缩减了需求，并引发对主权违约的担忧。简言之，目前存在这样一种需求减少和全球危机恶化的恶性循环，这也引发了对于二次衰退的担忧。

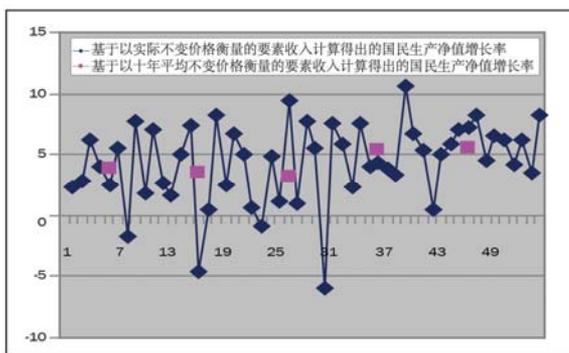
主要经济体在面临危机时很可能走向保护主义，因为一种存在这样一种默契。并且由于对债务违约的担忧上升，金融部门正面临新一轮危机，这将影响到世界所有国家。在这一背景下，亚洲经济体如果要保护其自身利益，就必须寻求创造国内需求。

四、印度的情况：收入差距扩大和不稳定

在1991年推出新经济政策之后，印度经济开始大幅度对外开放。1991年其出口和进口占国内生产总值的比例只有7%左右（这大致也是美国、日本及中国当时的比率），目前这一数值已经增加到20%左右。

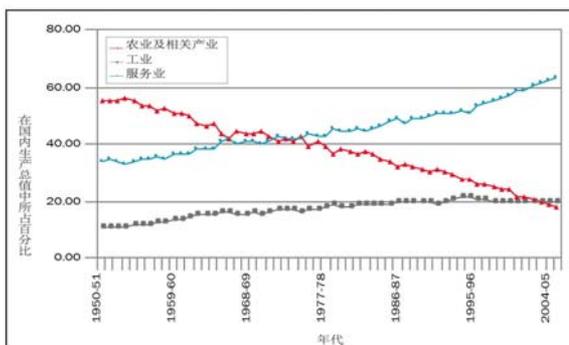
新经济政策引发了政策措施中的范式变化。以前公共部门要对个人的问题负责（例如

图一：国民收入增长率的年度和十年期数据，印度，1950/1951-2003/2004



资料来源：印度储备银行《统计手册》中的数据。

图二：国内生产总值中不同产业部门的比例（按照1999-2000年价格），印度，1950/1951-2008/2009



资料来源：印度储备银行《统计手册》中的数据。

贫困、文盲、健康及就业），而现在个人需要对其自身问题负责，国家则在一定程度上退出。市场已经取代国家的地位，并在增长进程中发挥着主导作用。这意味着向私人资本做出让步，以及忽视市场活动和政策所造成的分配效应。

20世纪90年代，在新经济政策实施之后，经济增长率与80年代基本处于相同水平（图一表明这个十年的增长率没有发生变化）。由于增长高度依赖于服务产业，其比重已经占到国内生产总值的60%以上（见图二），所以由此也产生部门不平衡的上升。这一不平衡的产生源于农业部门相对缓慢的增长和服务部门的快速增长。这也是经济中收入差距上升的来源。

虽然农业部门还拥有50%以上的劳动人口，但是其国内生产总值的比重只有17%。与此相比，服务产业雇佣了30%的劳动人口，但贡献了超过60%的国内生产总值。因此，在农业部门就业的占多数，但在国民收入方面却处于边缘地位。因为农业集中于农村地区，而服务业在城市，所以这种差距又导致城乡差距的扩大。同时，由于经济落后的邦多数是以农业为主，所以它们的发展滞后于经济较发达的邦，后者的经济中服务业的贡献占据重要比重。最后，由于农业部门雇佣的工人大多是非正规就业，所以在非正规和正规就业之间的差距也在扩大。

收入差距的上升还源于1991年后资源向私营企业部门的集中，其投资主要投向经济较发

达的邦之中的正规就业部门。所以农业仅获得2%的投资（占劳动人口的50%），其劳动生产率和工资也相对落后。它也很难创造出新的就业岗位。与此相对照，企业部门一般投资于资本密集型部门，因而实际上通过减少就业岗位造成了无就业的增长。因此，总体来看，只有很少的就业岗位得以产生，这导致就业不足的上升（库玛，2006a）。

在就业创造和收入差距方面问题的不断增加造成印度政治和社会不稳定的上升。针对项目建设所需土地收购和经济特区的设立，已经发生过很多起暴力抗议事件。其它关于环境保护和社会扶助行动的争论也日趋激烈，而政府往往被视为毫无反应或者偏向公司。腐败行为的增加也进一步损害到政府的形象：看上去它不是为穷人而是在为富人的利益服务。（参见库玛，1999年）

为了改善形象，政府不得不实施一些支持穷人的项目，例如农村就业创造项目⁷、获得食物的权利、受教育的权利、校园午餐项目、贫穷农民贷款豁免等等。以上一些项目的实施和其它方面支出的增加也与2007年到2009年期间增加财政刺激措施的需求相呼应。这些措施增加了农村地区的购买力，从而防止需求过快的下降。这也是印度的增长率下降幅度远低于世界其它经济体的原因。而且由于这种需求不是集中于进口，所以它也不会溢出到其它经济。

7 参见Himanshu在本卷中的论文。

印度收入差距上升和地下经济的影响体现为2000年到2001年储蓄率的急剧上升，以及直接税占国内生产总值比率的同步上升。这两者都说明富裕人群已经获得国民收入中更大的份额（库玛，2007年）。然而，正如图一所显示的，过去二十年里增长的急剧上升只是短期现象。以往的经历给我们的启示是，印度的国内需求非常重要。对于其它发展中国家这可能同样适用。

增长是真实的吗？

一些新兴市场经济体的快速增长是以大规模损毁环境为低价的，因而需要重新加以评估（库玛2006b：第29-44页）。经济增长应与社会福利改进相伴，但是环境损害和相关的污染及气候变化正在导致异常严重的后果，特别是那些被边缘化的社会群体最容易受到这些变化的影响。气候变化对农作物收获造成影响，从而对农业带来不利冲击，而这一部门拥有大量的贫困人口。这进而导致粮食价格的不稳定，并同样对穷人造成最大冲击。

新化学产品导致新疾病的出现，目前还没有解决方案，这也同样对穷人造成最大冲击，因为他们是最为脆弱的群体。他们从事绝大多数的高风险工作，例如喷洒杀虫剂或者回收危险废品（电脑部件、船只、塑料或铅酸废品）。尽管收入已经有显著的增加，但是在医疗方面支出的增加正在使得许多家庭陷入贫困状态。因此这种增长并没有改善社会福利。

与此相类似，增长经常是建立在毁坏过去所创造的财产的基础上。工厂、道路和机场通

常都是在原先富饶的农地上拔地而起。因此，新投资就需要为了过去资产的损坏而做出调整。同样，由这些投资而产生的新产出也需要针对原有的不再生产的产出而做出调整。也就是说，过去的资产被毁坏得越多，经济实际上增长的幅度就越小。因此，增长率需要通过纳入更大幅度的折旧来加以调整。

在印度，这种调整将会使产出和增长率降低25%。从这种意义上来说，在多数发展中国家中，增长部分上是虚假的。当前的增长是以未来的增长为代价，因为环境日益恶化，人民的健康也受到不利影响。

五、结论

2007年开始出现的全球性经济问题还在延续，但是在2010年有一个短期的恢复期。正如我们都已经看到的，这是过去三十年全球需求失衡的结果，突出表现在储蓄者和消费者的两极分化。这种失衡可以持续这么长的时间主要是基于以下原因，即世界经济的美元化和由金融资本推动资产价格上涨所带来的财富效应。

由于许多国家实施了以市场化和富裕人群日益增长的消费主义为基础的“不计成本的增长”战略，所以一国内部以及不同国家集团之间的收入差距也在扩大，这使得全球失衡扩大的问题进一步恶化。就全球范围而言，这是通过权力向资本而非劳工的转移而加以维持的。20世纪70年代之后原苏联和中国发生的巨变也对这种转变起到了推动作用。

目前世界面临着二次衰退的危险，所有主要经济体的经济都在放缓。这正在影响每一个人，包括中国和印度。如何才能使得这一酝酿中的危机的冲击最小化？从印度在2007年到2010年期间的经历来看，主要的经验是政府应当为促进穷人和被边缘化群体利益而进行大幅度干预。这将会产生国内需求，它不会溢出而且还可以降低不平等程度。其它发展中国家也需要增加国内需求以及降低不平等程度。需要明确的是，促进增长必须聚焦于具有更少对外联系和较低的需求溢出可能性的产业部门。也就是说，全球化必须让位于国内需求。在这一背景下，必须允许实际工资上升，即使这会影响到出口。

必须明白的是，市场无法解决当前的全球问题，因为它们无法改善分配。它们所提供的更高增长率是以更大程度的全球不稳定和未来为代价的。而且考虑到全球性危机、各国政府间协调的欠缺以及多数发达国家中保守主义思潮的兴起，单个国家的政府对于形势的掌控能力非常有限。单靠发展中国家无法帮助发达国家走出危机，因为它们的经济也会由此而放缓。因此，发展中国家没有其它选择，只能眼光更加向内和保护其经济，特别是被边缘化的部门。目前政府干预已经成为发展中国家稳定增长的关键。

参考文献：

Alternative Survey Group (ed.) (2009), *Global Economic Crisis: A People's Perspective on the Fiasco of Neoliberalism*. Delhi: Daanish Books.

Baker, R. (2005), *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, New Jersey: John Wiley.

Kalecki, M. (1971), *Selected Essays on the Dynamics of Capitalist Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kelly, M. & D. D'Souza (eds) (2010), *The World Bank in India: Undermining Sovereignty, Distorting Development*. N. Delhi: Orient Black Swan.

Krugman, P. (2009), Double dip warning. In: *The New York Times*, 1 December.

Kumar, A. (1999), *The Black Economy in India*. New Delhi: Penguin (India).

— (2001), The Macro View. In: *Alternative Economic Survey 2000–2001*. New Delhi: Rainbow Publishers Limited, Lokayan and Azadi Bachao Andolan, pp. 20–27.

— (2006a), Factors Underlying Jobless Growth in India and the Need for a New Development Paradigm. In: *Bhartiya Samajik Chintan*, Vol. 3, No. 4 (January–March 2005), pp. 215–229.

— (2006b), The Flawed Macro Statistics: Overestimated Growth and Underestimated Inflation. In: Alternative Economic Survey Group (ed.), *Alternative Economic Survey, India 2005–2006: Disempowering the Masses*. New Delhi: Daanish Books, pp. 29–44.

— (2007), The Macro Overview. In: Alternative Economic Survey Group (ed.), *Alternative Economic Survey, India 2006–2007: Pampering Corporates, Pauperizing Masses*. New Delhi: Daanish Books, pp. 37–46.

— (2009), Global Financial Crisis and Government Intervention: Surplus Generation, Gearing Ratio, Asymmetry of Financial Multiplier and Other Considerations'. In: *Accountancy Business and the Public Interest*, Vol. 8, No. 1 (3 February). Online at: <http://visar.csustan.edu/aaba/aabajourVol8-No1.html>.

Reserve Bank of India (various years), *Handbook of Statistics*.

UNDP (2005), *Human Development Report*.

Williamson, J. (2004), *A Short History of the Washington Consensus*, presented at the conference »From the Washington Consensus towards a new Global Governance«, Barcelona.

IV

通过所有人共享的社会保障平台 减少不平等状况和促进增长

维罗尼卡·沃德萨克 (Veronika Wodsak)

一、简介

联合国体系行政首长协调理事会提出的社会保障平台倡议是减少不平等状况以及促进需求驱动的增长方面一项重要的政策方案。社会保障倡议发起于2009年4月，是联合国针对金融及经济危机所提出的九项倡议中的一项，该倡议由国际劳工组织和世界卫生组织共同牵头，它在动员及协调专业人才及资源以倡导和支持各国政府发展国家社会保障平台方面已经发挥了催化作用。国家社会保障平台保证其人民享有

- **关键性社会权利和转移支付**的基本系列，通过现金或实物支付，为贫穷和弱势群体提供最低收入和生活的保障，并便利其获取关键性服务，例如健康医疗。（这看上去似乎是下一要点的重复？）
- **获取关键性服务**的地域和金融途径，例如健康、水资源和卫生检疫、教育以及社会工作。

国际劳工组织长期以来一直致力于倡导这一基本的社会保障系列，并于2001年发起了“将社会保障和覆盖面延伸至所有人”的相关运动。2001年6月，在国际劳工大会第100届会议上，一项关于社会保障的决议和结论（国际劳工组织，2011a）得以通过，这代表了国际劳工组织183个成员国的政府、雇主及职员代表在社会保障方面达成的全球性三方共识。

该结论呼吁在以下两方面延伸社会保障：

- 各国政府应致力于通过一个至少提供最低保障水平的平台以实现普遍覆盖（水平层面），
- 以国际劳工组织定期更新的社会保障标准为指引，逐步达到更高的保障水平（垂直层面）。

在水平层面上应侧重国家社会保障平台的迅速推进，以确保从生命周期角度看所有具有需求的人都可以负担并获取关键性医疗服务，同时至少在国家界定的最低水平上获得收入保

障。需要特别强调的是，并不存在“放诸四海而皆准”的标准。各国应当从其国情和容纳社会合作者广泛参与后所确立的优先议题出发，来设计和实施国家社会保障的承诺。

该决议和结论还要求国际劳工大会在2012年6月召开的第101届会议上讨论有关社会保障平台的可行建议。作为现行国际劳工组织社会保障标准的补充¹，这一建议²将为成员国提供灵活但有意义的指引，以协助其在现有全面性社会保障体系中建设国家社会保障平台。作为国家社会保障延伸战略的指引，该建议还将支持国家社会、经济及就业政策战略，并为减少贫困与非正规就业正规化做出贡献。

二、保障人民及确保包容性增长 的社会保障平台

社会保障平台是一个危机管理和社会—经济发展的概念。通过将民众首先置于一个可持续发展战略之下，就为经济增长创造了坚实的基础。

社会保障平台概念倡导有保证的途径以获取各国确定的关键性商品、服务以及收入转移，以此来确保民众不会受到饥饿与可预防疾病的威胁，可以接受教育，不必依赖不安全的水源以及不会无家可归。当民众对基本系列的

商品、服务及转移支付拥有有保证的获取途径，他们就得以避免或脱离贫困和弱势的状况，从而成为积极的公民和对经济更具建设性的贡献者。

“承诺”这一词汇意味着获取资助的途径是基于有效的法律赋权，同时也说明尽管这一概念是结果导向的，但它也为各国的适应和调整提供了最大程度的灵活性。每个承诺所包含的资助水平和覆盖的人群都应由相关国家来加以界定，但是资助水平和现金及实物转移支付的实际组合不得低于最低水平线，因为这一水平线确保了享有食品及其它关键性商品和服务的途径。

该平台被界定为由其组成部分构成的具有一致性的集合，这在资源稀缺情况下基于优先序而分阶段引入提供了可能性，同时也不会忽略总体目标以及由某一承诺优先于其它承诺而带来的机会成本。

至少有三方面理由可以说明为什么社会保障平台概念需要加以倡导：社会保障平台体现了社会、政治和经济上的必需。最低限度的收入保障为家庭和居民户的运转提供了物质基础，这进而又奠定了对社会、国家及市场运转具有关键作用的社会一致性的基础。

1 1952年《社会保障（最低标准）公约》（第102号）包含了最为全面的国际劳工组织标准。它为社会保障的所有九个分类都规定了有关人口覆盖率、资助水平、可持续性以及良治等方面的最低标准。其它社会保障公约则针对特定议题（1962年《公平待遇（社会保障）公约》（第118号）；1964年《雇工伤害补偿公约》（1980年对附件1进行了修订）（第121号）；1967年《残疾、年老及幸存者补偿公约》（第128号）；1969年《医疗服务与疾病补偿公约》（第130号）；1982年《维护社会保障权利公约》（第157号）；1988年《就业促进与预防失业公约》（第168号）；以及2000年《母婴保护公约》（第183号））。此外还有几个建议为成员国提供进一步的指导意见。

2 与公约相比，建议不具有约束力，并且也不需要成员国批准。

三、所有人共享的社会保障平台是和社会和政治的必需。

大量证据都说明国家社会保障体系可以有效地减少贫困与不平等状况，并进而培育社会凝聚力与安宁，降低犯罪率与不稳定因素。社会保障体系还提升了政府被认可的合法性与国民对国家的认同。这些证据有的来自欧洲国家，但也有如巴西、墨西哥以及南非等发展中国家，这些国家都已引入了社会保障体系的若干元素。例如，1997年到1999年间，就贫困度³和贫困人口比率⁴而言，在墨西哥推行转移支付制度⁵的地区，这两个指标分别下降了30%和17%。在巴西，研究表明博尔萨家庭项目⁶对于近期极端贫困状况减少的贡献率达到16%。经过研究三十个国家基本社会转移支付的影响，其结论说明这一政策不仅对减少贫困和不平等状况具有重大影响，而且也有助于改善社会发展指标，包括学校就读率、健康及营养状况以及儿童劳工等（ILO2011b：第110页）。在一些国家中，通过增强妇女在家庭和社区中的社会地位，现金转移支付还有助于促进性别平等

（ILO2011c：第60页）。关于转移支付对于减少不平等状况的重要性——还包括特定国家中完备的税收体系以为转移支付提供融资，图一中就展示了一些最新的可用数据。

四、所有人共享的社会保障平台是一种经济必需品。

在基本社会保障平台方面的投资是开发社会全部生产性潜力以及实现可持续增长所必需的。正统的发展与现代化理论假定各国需要首先达到一定的经济发展水平，然后才能够负担在其社会保障体系方面的投资。近期以来，无论是理论性辩论还是实证性证据，都说明在社会保障方面的先期投资可能是国家实现经济增长的必要条件（世界银行2000年：第8章；Cichon与Scholz，2009年）。

其所基于的发展逻辑是这样的：在社会保障方面的投资将有助于使得所有人民都享有必要的健康、营养及教育程度，从而能够从事创业活动和创造性就业，以及有效的社会参与。确保工人得以实现其生产性潜力则有助于人们摆脱贫困陷阱，同时从非正规经济部门转向正

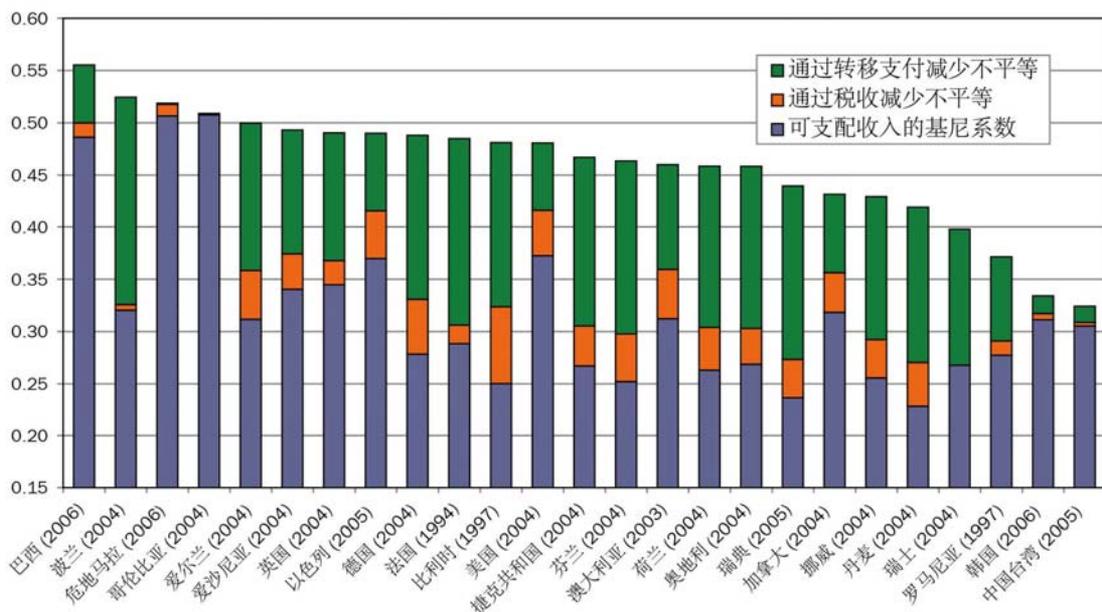
3 贫困度反映贫困人口距离贫困线的平均差距。它是衡量贫困强度的指标。

4 贫困人口比率指贫困人口在总人口中所占的比例，说明有多少人处于贫困状态。

5 进步项目创立于1997年，它向贫困家庭提供有条件的现金转移支付，从2002年起改名为公平机会项目而继续存在。该项目资助的获取取决于正常学校就读人数、医疗诊所就医人数以及营养改善等方面。2010年，有580万个家庭获得了此项资助，约占总人口的30%。该项目的预算为57亿墨西哥比索，约相当于4.6亿美元。

6 巴西博尔萨家庭项目是世界上规模最大的社会援助项目之一。2008年，它覆盖了4700万人口，约占到巴西总人口的四分之一，其支出水平达到国内生产总值的0.4%，达到联邦政府预算的1.8%。该项目致力于（1）通过向极度贫困家庭提供最低水平收入来减少现有的贫困和不平等状况；以及（2）通过要求其转移支付的受益者遵循所谓“人类发展”标准（儿童入学率、诊所免疫参与率以及进行孕前检查等），从而打破贫困的代际转移。

图一：税收和转移支付对于收入不平等的影响



来源：国际劳工组织，2011d。

规经济部门，这也就意味着从低劳动生产率和生计经济向以纳税人和贡献者身份参与经济的方向转变。由此经济得以增长，而收入也随后可以通过纳税为社会保障体系融资，从而达到更高的福利和增长水平。因此，基本社会保障平台是成功战胜持续的低劳动生产率和非正规经济的必要条件。一旦人们得以进入正规的就业市场，其所关联的更高的社会保障水平将为这些人留在正规就业市场提供必要的激励，同样，财务方面的保证也使得人们能够通过培训和再培训来适应技术变革和经济转型。

各国的经验也支持这一由社会保障和人类发展方面的先期投资而促成的良性循环的发展逻辑。在其有关人类发展与经济增长二者关系的研究中，苏里等学者对79个国家在过去41年

里的发展模式进行了调研 (Suri et al. 2011)。他们的结论是，人类发展与经济增长经常会以先后次序出现，但是“有明显证据表明在初始人类发展水平与国家增长路径二者之间具有很强的正相关关系，这意味着前期提升人类发展水平是导致增长加速的重要因素之一。” (第516页)。就顺序而言，他们强调“在实现高于平均水平的经济增长方面人类发展先期或同步改善的必要性”，这“与新古典经济学关于增长进程中不同要素投入同对人的投资相互替代的观点正好相反” (第512和513页)。

当然，对人类发展的投资并不是实现经济增长的充分条件。然而，一些样本中的国家在没有经济增长的情况下也维持了人类发展水平

的提升，但没有一个国家能够在没有人类发展的前提下维持经济增长。许多国家陷入了低水平人类发展和低经济增长的恶性循环中，而有几个国家则得以步入人类发展提升与经济增长的良性循环。该分析还表明基尼系数和贫困人口比率与经济增长存在负相关关系，这说明不平等和贫困会产生对经济发展的阻碍。（Suri et al. 2011：第512页）。

在对有关国家个体经验和转移支付项目进行更为详细的研究后，有更多的证据支持再分配和社会保障政策的正向经济效应。这主要与以下因素相关，即风险管理的改进、对生产性资产的投资或保护、获取信用的途径、人力资本发展、进入就业市场的途径、以及宏观经济效应如经济下行期稳定总需求等。

就风险管理的改进而言，针对低中收入人群的研究表明，绝大多数居民户都遭受到如洪水或干旱以及家庭成员过世或重病等外部冲击的巨大影响。基于风险的不确定性和外部冲击不知何时发生，贫穷的居民户通常会采取风险规避的生活策略，从而陷入低风险—低回报的活动之中；由此也放弃了潜在的更具赢利性的机会。而确保最低收入保障的社会保障平台就可以鼓励居民户承担更具赢利性投资的风险，并在出现不利结果时确保其满足自身基本消费需求的能力。例如，参与就业保证计划的印度马哈拉施特拉邦的农民，较之于邻近各邦不享有该计划利益的农民，其投资更多地投向更高产出的作物和化肥（英国国际发展部，2011年：第35页）。

有大量证据表明，转移支付使得居民户得以积累生产性资产，并且当发生短期冲击时也不会放弃这些资产。在墨西哥，进步/公平机会项目之下的转移支付平均有12%是投向生产性活动，例如微型企业和平均回报率达到了18%的农业生产。在巴拉圭，受益的居民户向农业生产多投入了45%至50%。在赞比亚，转移支付项目使得拥有山羊的居民户由8.5%上升到41.7%（英国国际发展部，2011年：第36页）。现金转移支付也同样具有平衡资本市场失败的潜力。穷人通常在获取信用方面受到很大约束。在巴西，“农村公积金”社会养老金项目使得受益者得以从银行借到贷款，他们只需出示其养老金参与证明，这引发了创业活动的增加。

研究表明学校就读率的提升和获取健康服务途径也可以提供大量证据，然而，就学习条件和健康状况的改善而言，有关其结果的证据显示出正反两种趋向，这也说明向有质量的服务投资的必要以及谨慎规划资助项目的重要性（Fiszbein, 2009年）。尽管在欧洲传统的福利国家中，有关转移支付项目的讨论更多集中于对于社会援助项目造成的参与劳动力市场的负面效应的关切，但是来自中低收入国家的证据表明，通过承担居民户寻找工作的成本，转移支付扩展了进入劳动力市场的途径。在巴西和南非，领取现金转移支付的居民户寻找工作时在广度和密度上有显著增强，从而在获得就业方面成功率也更高，其结果是这

些居民户中更高的就业参与率（Samson，2009年：第134页）。

最后，近来的危机已经明显说明，具备社会保障体系的国家能够更为从容应对危机造成的负面的社会和经济后果。失业救济和职位保留政策使得各国得以维持一定水平的总需求，从而可以更快地走向复苏。由于低收入家庭将其收入相对较高比例的部分用于购买国内食品和服务，因此他们收入的增加将有利于国内生产（Behrendt等，2011年）。⁷

四、结论

总体而言，如果不能确保以民众享有的更高水平社会保障表现出的最低限度的社会回报，那么很难期待全球社会能够获取全球化市场的潜在收益。否则人民就不会接受由于结构性变革而对全球生产体系以及相应的劳动力市场造成的难以避免的新的不安全。全球市场日益增加的相互关联性使得经济和金融危机更加具有传染性，同时也减损了单个行为体应对相关危机的能力。因此，需要建立增强型的国家、地区及全球框架以保护民众免于外部冲击以及生命周期风险。在向尽可能多的民众提供有效保护方面，包括处于非正规经济部门的工人，在新兴经济体中近来发展出最为重要的创新模式。巴西、印度、中国、韩国、泰国、南非、墨西哥以及阿根廷等国的经验都说明，只要存在实际履行的政治意愿，那么建立国家社会保障平台——或者其一部分——在技术层面和财政层面都是可行的。

越来越多的低收入国家开始学习这些榜样，加纳、赞比亚、莫桑比克、尼泊尔以及卢旺达等国正在建立各自模式的有条件现金转移支付、就业保证计划、社会养老金项目或者医疗保险项目。2012年国际劳工大会上计划进行的关于国际劳工组织社会保障平台建议的讨论，将为这些正在逐步建设其国家社会保障平台的国家提供及时的支持和指导。这一概念同样也在国际上引发了极大的热情：2009年4月该倡议签署时只包括了少部分联合国机构、联合国区域委员会以及布雷顿森林机构，现在它已发展成为成员广泛的联盟，包括联合国机构、捐助国政府、非政府组织、发展银行、区域性合作伙伴（亚洲、非洲、拉丁美洲和中美洲）以及其他合作伙伴，包括国际工会联盟，其作用就是支持各国建设自己的国家社会保障平台。

与此相关的争论中的核心在于这种社会保障政策的可承受性问题。本文的论述表明，社会保障平台的成本实际上是一种投资，而不是政府预算中的纯粹支出项目。作为更为广泛的社会保障体系的一部分，无论是在促进包容性增长，实现从低劳动生产率和生计经济向更具生产性且体面的工作转变，还是在就业、金融和经济政策之间实现积极协同方面，社会保障平台都是一个关键性因素。同时，世界一些地区发生的社会动乱也说明，未能遏止不可接受的贫困和不平等水平也可能是代价非常高的。然而，同样明显的是，如果无法确保足够

7 参见，例如Behrendt等：“社会保障：全球性危机的三个教训”，国际劳工组织，2011年 http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/rc_confdownload/christina.pdf。

水平的财政资源，要创立一个可持续的社会保障体系也是不可能的。中低收入国家在为推进社会保障而寻求和提供财政资源方面就面临着特别的挑战。但是，众多国家的经验也说明，即使对财政约束很强的国家而言，在广泛的社会保障体系中逐步扩展国家社会保障平台也是可能的。⁸

参考文献:

Behrendt C. et al. (2011), *Social Security: Three lessons from the global crisis*. ILO. Online at: http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/rc_confdownload/christina.pdf

Cichon, M. & W. Scholz (2009), *Social Security, Social Impact and Economic Performance: a Farewell to Three Famous Myths*". In: Peter Townsend (ed.), *Building decent societies: rethinking the role of social security in development*, ILO and Palgrave Macmillan.

DFID (2011), *Cash Transfers Evidence Paper*, Policy Division.

Fiszbein, A. (2009), *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C.: World Bank, pp. 16-21.

ILO (2008), *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security?* Social Security Policy Briefings 3, Geneva: International Labour Organization. Online at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf>

ILO (2011), *Resolution concerning the recurrent discussion on social protection (social security), adopted at the 100th Session of the International Labour Conference*. PR No. 24 - Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection, Geneva: International Labour Organization. Online at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157820.pdf

ILO (2011b), *Social protection floors for social justice and a fair globalization*. Report IV(1), 101th Session of the International Labour Conference 2012, Geneva: International Labour Office. Online at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160210.pdf

ILO (2011c), *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva: International Labour Office. Online at: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=25842>

ILO (2011d), *The impact of Transfers and Taxes on Inequality*. Travail Policy Brief No. 4, Geneva: International Labour Organizations. Online at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_160436.pdf

Samson, M. (2009), *The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries*. In: Peter Townsend (ed.), *Building decent societies: rethinking the role of social security in development*, ILO and Palgrave Macmillan.

Suri, T. et al (2011), *Paths to Success: The Relationship between Human Development and Economic Growth*. In: *World Development*, Vol. 39(4), pp. 505-522.

8 国际劳工组织及其它机构从事的成本预测表明，即使是在低收入国家，国家社会保障平台的逐步发展也是可能的。例如，国际劳工组织成本研究对于12个非洲和亚洲国家设立基本社会保障系列（排除医疗保健）的预测是达到其国内生产总值的2.2%到5.7%（国际劳工组织，2008年）。联合国儿童基金会（2009年）对5个西非和中非国家设立儿童福利和社会养老金的预测则提供多重的成本选项。世界卫生组织的预测表明，到2015年确保获取关键性医疗服务的成本对低收入国家平均而言是每人60美元，同时对东亚和太平洋低收入国家而言，提升其医疗保险覆盖率的成本平均为其国内生产总值的0.8%左右。（世界卫生组织，2010a，2010b）。

UNICEF (2009), *Fiscal space for strengthened social protection: West and Central Africa*, Dakar: UNICEF Regional Office for West and Central Africa. Online at: http://www.unicef.org/wcaro/wcaro_UNICEF_ODI_2_Fiscal_Space.pdf

World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001 – Attacking Poverty*. Washington DC: The World Bank.

WHO (2010a), *The world health report: Health systems financing: The path to universal coverage*. Geneva: WHO. Online at: <http://www.who.int/whr/2010/en/index.html>

WHO (2010b), *Constraints to scaling up the health Millennium Development Goals: Costing and financial gap analysis, background document for the Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems*. Geneva: WHO. Online at: http://www.who.int/choice/publications/d_ScalingUp_MDGs_WHO_finalreport.pdf

V

中国收入分配：问题，原因与政策选择

李实

一、介绍

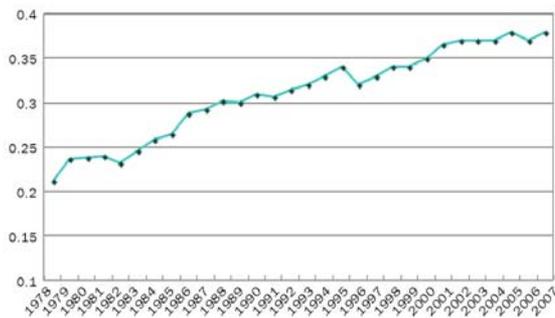
关于中国收入分配问题，首先谈谈中国收入差距变动的一般趋势。这里讲一些基本的事实，比如中国收入差距到底有多大？对于收入差距扩大有不同的解释，有一个比较重要的解释，就是认为中国的经济增长是导致收入差距扩大的主要原因，对于这样的解释我们如何加以判断？接下来讲导致收入差距变动的一些主要因素，以及中国收入分配的主要问题在哪里？最后讲讲解决收入差距和分配不公的政策问题。

二、收入差距的一般趋势

我们先看一下中国收入差距变动的一般趋势，分成农村内部的收入差距变动，城镇内部收入差距的变动，全国收入差距的变动几个层面。第一个层面是农村内部的收入差距的变

动。从1978年改革开放以来中国农村内部收入差距基本处在不断扩大的趋势当中，用基尼系数衡量，在改革开放初期的时候，农村内部收入差距的基尼系数大概是0.22左右。随着时间的进程，农村内部收入差距在不断地扩大，到了2007年基尼系数达到了0.38左右(见图1)。这是农村内部的收入差距变动趋势。

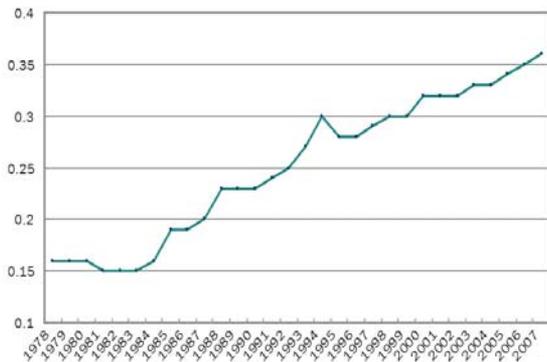
图1：中国农村内部收入差距变动



资料来源：张东生（主编）《中国居民收入分配年度报告(2010)》，经济科学出版社。

再来看看城市内部收入差距变动的趋势。在改革开放初期，中国城市内部收入差距比较低，基尼系数只有0.15左右。和其他很多国家相比，中国城市内部收入差距是很低的，但是从80年代中期开始，收入差距开始不断扩大，到了2007年的时候收入差距的基尼系数是0.36（见图2）。对于这样一个估计结果，很多人认为有一个低估的问题，其原因是做住户抽样调查的时候，很多高收入人群的收入一般不太容易调查到，高收入人群样本偏低，造成城市内部收入差距低估。对此，我们做了新的估计，如果对样本偏差问题加以修正，那么中国城市内部的收入差距大约达到0.42，比现有的估计结果高出5-6个百分点。

图2：中国城镇内部收入差距变动

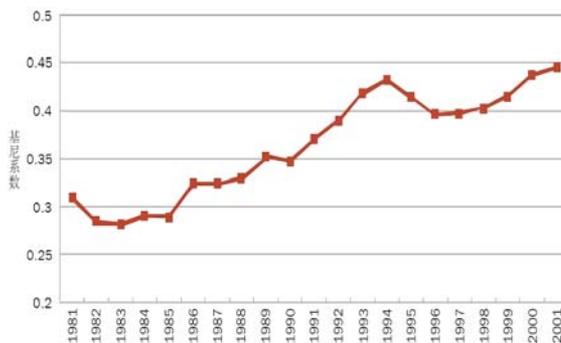


来源：张东生（主编）《中国居民收入分配年度报告（2010）》，经济科学出版社。

下面看一下全国的收入差距变动趋势。图3是世界银行利用国家统计局农村和城市的调查样本做出的估计，显示1981年-2001年全国收入差距的变动趋势。大家可以看出，在1981年全国收入差距的基尼系数为0.30，1982

年是0.28，但是到了2001年的时候接近0.45。在此之后很少有比较权威的估计结果，我们利用最新的数据做了新的估计。2007年全国收入差距的基尼系数大概是0.48，这个估计结果比较可靠的，现在很多的媒体很多的研究机构，包括相关文献基本引用这个结果。这个结果考虑了各种各样的误差因素，包括地区间生活之间的差异作了修正，样本也作了权重调整，得出这样的结果。

图3：全国收入差距的基尼系数



来源：Martin Ravallion and Shaohua Chen, "China's (Uneven) Progress Against Poverty", World Bank, June

三、收入差距和经济增长的联系——无法验证库兹涅茨假说

从数据上来看收入差距的扩大和经济增长几乎是同步的现象，然而是不是经济增长可以解释这样的收入差距的变化？大家可能知道，有一个库茨涅茨“倒U假说”。该假说认为，对于发展中国家来说，收入差距变化处于一种倒U型的变化趋势，在经济发展的初期阶段，

收入差距比较小，当经济开始进入快速增长阶段，收入差距开始扩大，当经济进入到一个成熟发展阶段后收入差距开始下降，出现了一个拐点。这样一个过程形成了一个倒U型的变化轨迹。一些学者认为，中国的经济还没有达到收入差距开始缩小的拐点，到达拐点的时间可能需要10年左右的时间，认为中国收入差距的扩大很大程度上由于经济增长推动。对于这种倒U型假说，我们作了经验验证，它到底能不能解释中国收入差距的变化？按照倒U型假说，收入差距可以用基尼系数来表示，与收入

水平，以及收入水平的平方以及其他相关变量的关系可以表示为以下公式：

$$I_i = b_0 + b_1 \log Y_i + b_2 (\log Y_i)^2 + b_3 Unem_i + b_4 MIGR_i + b_5 MIGR_i^2 + b_6 MYR_i + e_i$$

（ I_i =第*i*个地区（国家）的基尼系数， Y_i =第*i*个地区（国家）的收入， $Unem$ =失业率， $MIGR$ =外来人口比例， MYR =外来人口与当地人的收入比例）

利用上述公式，我们对倒U型假说作了相关经验验证，使用数据来自于 2005年全国1%人口抽样调查的数据。利用该数据分别计算出300多个城市的上述指标，形成一个分城市的数

表1：库茨涅兹假说的经验验证结果

被解释变量： 基尼系数	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5
b_0	2.20*** (3.28)	0.95* (1.70)	2.04*** (3.06)	0.75 (1.35)	4.205*** (-3.57)
b_1	-0.54*** (-2.72)	-0.25 (-1.53)	-0.48** (-2.38)	-0.17 (-1.05)	-1.19*** (-3.57)
b_2	0.04*** (2.70)	0.02* (1.89)	0.03** (2.22)	0.02 (1.25)	0.09*** (3.67)
b_3		0.79*** (12.86)		0.79*** (13.15)	0.78*** (13.0)
b_4			0.18*** (3.30)	0.16*** (3.56)	0.20*** (4.43)
b_5			-0.19** (2.41)	-0.15** (2.32)	-0.20*** (-3.07)
b_6					0.02** (2.55)
Adj-R ²	0.016	0.336	0.049	0.369	0.401
城市样本量	344	344	344	344	342

注：***， **， *分别表示该系数估计值在1%， 5%和10%水平统计上显著的。

资料来源：李实、李婷（2009）。

数据库，从而可以做城市层面的经验分析，看看不同城市 收入水平，比如这是收入变量，在多大程度上对收入差距产生影响？估计的结果到底和库茨涅兹的“倒U型”假说有多程度的吻合？根据估计结果预测出的收入差距变动轨迹是否像库茨涅兹假说预期的那样，出现了先上升后下降的趋势？而实际上估计的结果并不支持库茨涅兹的“倒U型”假说，收入差距并不是先上升后下降，而是先下降后上升（见表1）。估计结果还显示，城市的失业对收入差距的影响非常明显，不管引进不同的控制变量，最后发现失业都对收入差距产生很大的影响。一个地方失业率越高收入差距越大，这是我们经验分析得出的基本结论。

四、收入差距增长的原因

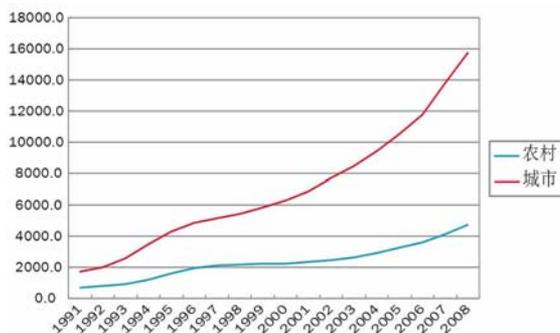
中国收入差距变化有其自身的原因。如城乡之间收入差距，很大程度上反映了体制上的问题，政策上的问题，公共服务上的问题，我们城乡之间收入差异很大程度上反映了城乡之间，公共服务水平上的差别。也体现了政府在城乡之间发展战略上的差别。收入差距扩大也反映了垄断部门和竞争部门之间的差距，还反映了税收制度在很大程度上没有起到调节收入分配的作用，还反映了受教育机会不公平的问题。

1、城乡收入差距

我简单说一下几个方面的原因，比如城乡之间的收入差距，应该说在上世纪90年代以来，基本处在不断扩大的趋势，图4是城乡之

间绝对收入差距，在90年代初期二者之间人均收入的绝对差距为900元左右，到了2008年扩大到11000元左右。

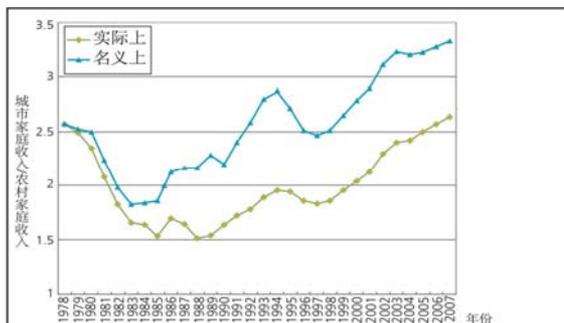
图4：中国城乡之间收入差距变动趋势（绝对差距）



来源：作者根据《中国统计摘要2010》中相关年份的城乡居民人均收入数据绘制而成。

我们再看一下城乡之间相对收入差距，见图5。同样地，城乡之间相对收入差距也很明显，特别是从90年代中期开始，相对收入差距也是在不断扩大，按照不同的测量方法，应该到了2007年、2008年已经达到历史上的最高点水平。城乡之间的差距，在很大程度上影响

图5：1978-2007年城乡家庭收入差异



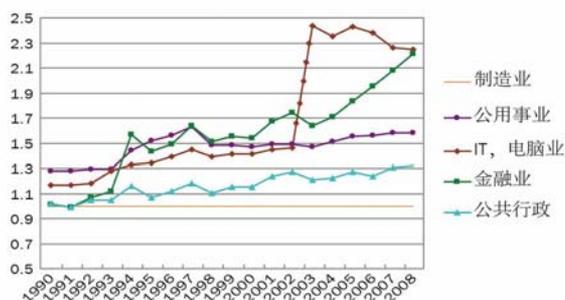
来源：作者根据《中国统计摘要2010》中相关年份的城乡居民人均收入数据绘制而成。

全国收入差距，全国收入差距变动很大程度上由城乡之间的差距主导，如果做分解分析，在1988年城乡之间是37%，1995年是41%，2007年解释51%，全国一半左右来自于城乡之间的收入差距，城乡之间的收入差距是中国收入差距扩大的非常重要的一个方面。

2、垄断部门和竞争部门

还有，部门之间的收入差距也是大家非常关心的问题，部门之间的收入差距主要反映了垄断部门和竞争部门的收入差距，这种收入差距也在不断地扩大。在90年代初期的时候，几个垄断部门，电力、通信、银行、金融等行业，和以竞争部门如制造业相比，收入差距不是很大，只有30%左右。也就是说，在1990年电力部门职工平均工资比制造业高出30%左右，而金融部门职工平均工资与制造业几乎持平（见图6）。但是，到了2008年几个垄断部门与制造业之间的工资差距扩大到2倍、3倍，甚至更高。如果部门细分，那么收入最高部门的平均收入是最低部门的10多倍，主要还是垄断部门和竞争部门之间的收入差距。也许有人会认为垄断部门高工资来自于其员工的较高人力资本。对此，我们做了相关分析，其结果表明，垄断部门人力资本的因素，只能大概解释垄断部门和竞争部门收入差距的三分之一左右，大概有三分之二来自于垄断部门的垄断利润或者垄断地位带来的高收入。

图 6: 垄断和竞争部门之间的工资差异



来源：作者根据《中国统计摘要2010》中相关年份的城乡居民人均收入数据绘制而成。

3、税收

此外，中国的税收调节确实存在很多问题。在很多其他国家来说，税收基本都是起到调节收入分配和减少收入差距的作用，特别是个人所得税。但是中国的税负没有起到调节收入分配的作用，不具有累进税的特点，而是一种累退税，穷人负担的税率比富人高，也就是说低收入人群负担税率比高收入人群税率高，起到扩大收入差距的作用。在农村同样如此，特别是在90年代的时候，在农村税负非常高的情况下，收入最低的10%的人群，负担的税率是14%左右，最高的人群只有3%左右¹，最近几年由于农业税陆续取消以后这种情况有所改变，但是在过去很长时间内我们农村税负，也是起到了扩大收入差距的作用。如果要计算一下九十年代末的农村的税前的收入和税后的收入基尼系数，税后的基尼系数比税前的经济

1 见佐藤宏、李实、岳希明“中国农村税赋的再分配效应”，载李实、史泰丽、古斯塔夫森主编《中国居民收入分配研究III》，北京师范大学出版社，2008年。

系数还要高²，说明税收具有累退性，起到扩大收入差距的作用。

4、教育

收入差距扩大的另一个重要原因就是不同人群受教育机会不均等的问题。我们知道在过去20年中，中国特别是城镇内部，个人教育的收益率在不断上升，这是一个市场化的自然的结果。90年代初期城镇个人教育收益率低于3%，到了2002年上升8%左右，现在进一步上升到10%左右。教育收益率上升无疑拉大了高学历人群和低学历人群的收入差距。然而，如果随着教育收益率扩大，教育机会变得越来越公平，在一定程度上抵消教育收益率上升带来的收入差距扩大的影响。因此，我们需要进一步考察教育机会均等化的问题，计算了不同时期居民受教育年限的差别，计算结果显示，在很长一段时期居民受教育机会均等化程度没有改进，比如1995-2002年居民受教育年限的差距几乎没有变化。同时，我们要注意到，不同人群受教育的质量的差别变得非常明显，特别是城市教育和农村的教育，在义务教育层面上质量有明显差别，对于农村孩子来说现在上大学比例越来越低，很大原因农村受教育质量和城市相比差别非常大。

5、收入流动性

接下来讲讲增加收入流动性的问题。过去几年和90年代相比，中国收入流动性不断下降，因为不同收入阶层的稳定性变得越来越

强，今年是穷人，10年以后还是穷人，今年是富人10年以后还是富人的可能性不断增加，这就是收入流动性的问题。如果收入流动性不断降低，使得穷人看不到其收入地位的改善的希望，那么社会就会出现大问题，会变得很不稳定。

五、解决收入差距的政策

应该说，中国现在收入分配问题是一个全局性的问题，面临很多的问题，解决收入分配问题，不可能通过一项简单的政策。在这种情况下要有比较完整收入分配和收入再分配政策体系，来全面解决收入差距问题和分配不公问题。相关的收入分配政策可以分几个方面，第一类是初次分配政策，就是我们讲的一次分配政策。在这类政策中有很多选择，比如制定最低工资制度，建立工资谈判机制，提高农产品价格，为什么在这里提出要提高农产品价格？因为在过去30年当中，很多情况下收入差距缩小，是由农产品价格提高带来的，农产品价格提高缩小了城乡之间的差距，也缩小了农村内部的差距。它对城市居民生活产生不利影响，可以通过物价补贴等政策加以修正。

另外提高就业数量和质量，从而使得工资有较快的增长，提高劳动报酬的比例，达到缩小收入差距的作用。扩大就业要作为优先选择战略，更重要的是提高就业的质量，对低技能工人，特别是农民工给予更多培训，提高他

2 见佐藤宏、李实、岳希明“中国农村税赋的再分配效应”，载李实、史泰丽、古斯塔夫森主编《中国居民收入分配研究III》，北京师范大学出版社，2008年。

们的技能，使他们有更强的竞争力，提高劳动回报。还有，改变增长方式，增加劳动力市场流动性，消除对外来劳动力的歧视，消除对女性劳动力的歧视。提高资本市场竞争性，重点要打破垄断，垄断部门收入高于很多竞争部门收入，很大程度上由于垄断利润带来的，如果垄断不根本消除，要遏制垄断部门工资过快增长基本是不可能的。

关于收入再分配政策，有这样几个层面的问题。一个改革个人所得税，现在个人所得税是分项税，不是综合税，它对于调节收入差距起到的作用非常有限。还要实行财产税和遗产税，增加对低收入人群转移支付力度，特别是对农村贫困人群，完善社会保障，加大扶贫力度，对落后地区进行财转移支付，提高教育的质量。

需要指出的是，上述那些政策可能还不够，中国的收入分配问题还有一个比较奇特的现象，就是由于腐败所带来的收入差距扩大，这是很多国家不太重要的问题，但是在中国非常重要的。在这种情况下，我们还需要引入一些相关的配套政策，首先，需要完善收入监管，因为我们现在的收入的监管环节非常薄弱，包括税务部门，包括很多的统计部门，对很多高收入的收入监管是做不到。其次，税收监管问题，为什么高收入人群的税率反而低于低收入人群？很大程度上税收监管不到位。再次，对政府权力加以监督。政府官员收入、财产公布制度很重要，这个问题说了很多年但是还没有真正实现，现在仅仅是政府官员报告制

度，这个报告是内部报告，不是公开，对遏制腐败，限制灰色收入起的作用非常有限的。还有改革资源价格，进行土地制度改革。总之，这些改革措施和政策在一定程度上对于抑制收入差距的扩大，解决收入分配不公的问题都会起到很大作用。

VI

中国“十二五”： 以民富优先为导向的发展转型

迟福林

* 引言

中国目前有一个关于将经济增长模式从以出口和投资为导向转变为以需求为导向的必要性的广泛讨论。中国寻求需求驱动型的增长，关键和重点何在？我的看法是，中国在“十二五”时期能不能初步实现由投资主导向消费主导的转型，既决定转变经济发展方式的成败，也是改革攻坚的重点所在；既影响短期宏观经济稳定，又决定长期可持续发展。

从现实来看，中国确实到了从改变生产关系、做大经济总量转向改变经济结构、建设消费大国的历史拐点。这既是“十二五”转型与改革的突出特点，也是二次转型与改革的历史任务。

一、确立民富优先的发展方向

这些年来，中国经济发展面临的突出矛盾

是：GDP增速很快，消费率不升反降。产生这个问题的深层次原因在于：以做大GDP、国富优先发展为主要特征的政府主导型经济增长方式，使国家生产能力的增长快于居民消费能力的增长，并不断拉大贫富差距。应当说，改变投资-消费失衡，的确有一个转变发展导向的问题，即要从追求GDP总量导向转向国民收入导向，从国富优先的发展导向转向民富优先的发展导向。

1、中国的发展有国富优先的明显特征

(1) GDP增长快于居民收入增长。“十一五”时期(2006-2010)，中国GDP年均增长11.2%。而城镇居民人均可支配收入年均增长9.7%，农村居民人均纯收入年均增长8.9%。“十二五”时期(2011-2015)城乡居民收入增速是历史上最高的5年，但和GDP的增速相比还有很大差距。

(2) 国家财政收入增长快于GDP增长。2010年，中国财政增长率为20.88%，GDP增长率为10.3%。

(3) 国有资本扩张快于GDP增长。2005~2009年，国有企业资产总额从25.4万亿元增加到53.5万亿元，年均增长20.5%，既快于GDP增长，也远远快于民间资本的扩张速度。

(4) 政府控制大量资源，政府主导的特点突出。

2、新阶段国富优先发展面临的突出矛盾。

为了迅速做大经济总量、尽快解决普遍贫穷的问题，中国采取了国富优先导向的发展方式。这是在短缺经济背景下的历史选择。问题在于，国富优先的增长走到今天，开始面临着突出的矛盾。

(1) 偏好于做大经济总量，经济社会发展失衡。

- 经济总量、财政实力不断增强，“蛋糕”迅速做大；
- 社会建设和发展滞后，社会矛盾日益突出。

(2) 偏好投资出口，投资消费结构失衡。

- 消费率不断走低，投资消费明显失衡。中国投资率长年居高不下，而消费率持续走低。尤其在过去10多年经济快速增长的过程中，消费率仍然在下降。1978年，中国的最终消费率为62.1%，2008年降至48.6%，为改革开放以来的最低水平。其中居民消费率下降尤为明显，1978年居民消费率为48.8%，2008年下降到历史最低点35.3%，其中7亿农民的消费仅占8个百分点。

- 投资出口带来被动的货币超发，影响宏观经济稳定。有数字指出，中国货币存量超过10万亿美元，货币存量与GDP的比重达到200%，这是宏观经济波动的深层次原因。

- 投资出口主导的经济增长过于依赖外部市场，受外部市场波动的影响明显。2009年，中国进出口总额15万亿人民币，占当年GDP的43.66%。

(3) 偏好重化工业，产业结构失衡。

- 经济增长过于依赖重化工业投资。2009年，重化工业新增投资占新增城镇固定资产投资总额的46.6%。
- 服务业占比长期在低水平上徘徊。中国服务业的比重长期徘徊在40%左右，2009年最高，但也仅为43.36%，低于中等收入国家的平均水平10个百分点左右（2008年为53%），不及低收入国家在2000年的平均水平（44%）。

(4) 国民收入分配格局的失衡。中国在财富分配上偏向于企业和政府，居民收入占比持续下降。

- 企业和政府收入占比持续上升。企业、政府在初次分配中的占比从90年代中期的16%左右，上升到目前的20%以上。
- 居民收入占比持续下降。居民收入占比从90年代中期的65%左右下降到目前的60%以内。

2009年，中国人均GDP在世界排名第99位，而中国的最低工资在世界183个国家和地区中排在第158位¹。国民收入分配格局的失衡，是消费主导格局难以形成、收入差距不断扩大的重要因素。

1 刘植榕，国外工资状况概览——世界工资研究报告，人民网，2011年4月20日。

3、发展导向从国富优先走向民富优先的现实需求。

(1) 解决经济社会失衡问题。

民富优先增加老百姓的收入，并且政府加大对社会领域的投入，大部分支出用于解决教育、医疗、基本住房保障等问题，政府加大社会领域的投入，从而走出一条经济社会均衡发展的道路。

(2) 解决投资消费失衡问题。

现行发展方式最突出的矛盾就是国家的生产能力增长长期快于老百姓的消费能力的增长，民富优先将带来民众消费能力的提升，扩大社会总需求，使经济增长由过度依赖投资出口向消费、投资、出口协调拉动转变，促进经济可持续增长，形成内生增长动力。

(3) 解决产业结构失衡问题。

产业结构失衡最突出的表现是服务业比重偏低。民富优先提高老百姓的消费能力，在现阶段这将明显拉动生产型、消费型服务业发展，扭转产业结构失衡。例如，文化消费严重不足制约了文化产业发展，而文化消费不足的主要原因在于居民消费能力不足、消费结构不合理，不适应消费需求的变化。如果这些问题能够得以解决，文化产业增加值占GDP比重由目前的2.5%左右上升为5%以上是有可能的。

(4) 解决国民收入分配格局失衡问题。

以民富优先为导向的改革的实质是建立“藏富于民”的制度基础，加大对居民收入分

配的倾斜力度，扭转收入分配格局失衡的局面。

1990年12月，邓小平在一次谈话中指出，“共同富裕，我们从改革一开始就讲，将来总有一天要成为中心课题”。²1993年9月，他又指出，“怎样实现富裕，富裕起来以后财富怎样分配，这都是大问题。题目已经出来了，解决这个问题比解决发展起来的问题还困难。分配的问题大得很”。³现在看来，以民富优先为目标导向的转型与改革，已成为当下中国的中心课题。从国富优先走向民富优先是发展方式转变的战略选择，是发展导向变化的基本趋势。从追求GDP总量的发展导向转变为国民收入的发展导向，其实质是国富优先转向民富优先，其根本在于由物的追求转向对人的自身发展的追求。以科学发展为主题的“十二五”规划，适应了这个阶段性变化、是在内外环境变化的过程中做出的发展战略的历史选择。

二、初步实现投资主导到消费主导的历史转型

消费水平的高低，既是衡量民富优先发展以及民生水平的重要指标，也是实现公平与可持续发展的关键因素。这些年来，中国消费率持续走低，主要原因在于现行的以投资出口为主导的增长方式。未来5年，中国的需求结构将发生重要变化，由投资出口拉动为主的需求结构向消费拉动为主的需求结构转变将是一个基本趋势。为此，“十二五”中国经济发展方

2 邓小平，“善于利用时机解决发展问题”1990年，《邓小平文选》第364页，1995年。

3 邓小平，“收入差距问题发展下去总有一天会出问题”1993年，《邓小平文选》，1995年。

式转变的成败在于，能不能初步实现投资主导向消费主导的转型。

1、投资-消费失衡成为经济生活和经济运行的突出矛盾。

造成失衡的原因包括：收入分配制度改革滞后，中低收入者的消费能力难以得到有效提升；公共服务体制建设滞后，广大社会成员在教育、医疗等方面个人支出过大，影响了消费预期，挤压了私人产品消费。尽管“十一五”期间(2006-2010)中国社会零售总额规模年均增长18.1%，但投资增长速度更快，导致消费率持续下降。虽然最近一两年消费率有所回升，但当前实际消费增速又出现了回落迹象，居民消费倾向尚未明显改善。从央行发布的2011年一季度储户问卷调查显示，城镇居民消费倾向降至1999年调查以来最低点。消费率的不断下降，使经济增长被迫更加依赖于投资出口，进一步强化了原有的增长方式，进一步增大了经济生活和宏观经济运行的矛盾。

2、以拉动消费为重点推进政策调整

总体说，如果相关政策和改革到位，“十二五”中国有可能初步实现从投资主导向消费主导的转型，即力争用五年左右的时间把消费率从48%提高到55%左右，把居民消费率从35%提高到45%左右，初步形成消费主导的基本格局。

(1) 提高居民消费能力。

居民实际收入水平偏低限制了其消费能力

的提升。中国劳动者报酬占比从1994年的51.2%持续下降到2007年的39.7%。这样十余年持续下降的情况，并不多见。

(2) 改善居民消费倾向。

由于历史欠账比较大，尽管这些年国家明显加大了基本公共服务均等化的投入，但仍然不能满足社会需求，导致城乡居民的消费预期不稳、边际消费倾向下降。

(3) 提升消费结构。

从发展趋势看，中国社会消费结构发生重大变化，发展型需求全面快速增长。不少大中城市家庭子女教育支出的比重已占家庭总收入的近三分之一；住房保障成为迫切的公共需求，但供给短缺。由此，要提振居民消费预期、提高居民消费率，提升消费结构，需要提供基本而有保障的公共服务以满足人们日益增长的公共需求。

(4) 优化消费环境。

近年来，食品安全等问题频发，消费环境有明显恶化的趋势，这对消费者的消费信心产生了直接的负面影响。这不仅在于企业缺乏道德自律，更在于当前监管体制的内在缺陷，即“多头管理、职能交叉、管理效率低下”的问题还相当突出。

3、以拉动消费为重点的改革建议。

“十二五”时期，拉动居民消费重在推进相关改革。主要建议是：

(1) 年内尽快出台收入分配改革方案。

这项改革，不仅社会各方面期盼非常大，而且对拉动消费具有决定性影响。建议上半年尽快征求社会意见，年内出台收入分配改革方案。

- 中国劳动报酬占比下降已经到了一个历史拐点，应当进一步完善劳资协商机制，适当提高劳动者报酬占比和最低工资标准。
- 确立“十二五”城乡差距、行业差距等收入分配差距控制目标，以及扩大中等收入者比例目标。
- 进一步规范收入分配秩序，采取措施治理灰色收入，实现财政预算和国有资产管理透明化，为中长期收入分配治理奠定重要基础。

(2) “十二五”有条件初步实现城乡基本公共服务均等化。

“十一五”以来，中央加大了公共服务领域的投资，广东等省已明确提出基本公共服务均等化的时间表。“十二五”规划也明确提出建立健全基本公共服务体系。总体来看，“十二五”有条件初步实现城乡基本公共服务均等化。这样，不仅有利于改变消费预期，对化解社会矛盾也具有重要影响。

- 建议年内出台“十二五”基本公共服务均等化全国性规划。
- 明确中央与地方政府在基本公共服务均等化中的供给责任，继续加大基本公共服务投入力度。根据我们的测算，未来5年，要初步实现基本公共服务均等化，中央及地方财政大概需要投入15万亿到20万亿元。

- 重点推进教育医疗体制改革，尤其是要加快公立医院改革。
- 以公益性为目标推进事业单位改革。事业单位是公共服务供给的主体，要把事业单位改革与基本公共服务体系建设相结合，统筹考虑。

(3) 加快推进农民工市民化。

今年的政府工作报告明确指出：“把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工，逐步转为城镇居民”⁴。长三角、珠三角、重庆等地区已经开始着手解决农民工问题，估计在2-3年内会有一定的突破。“十二五”全面解决有条件农民工市民化问题的时机成熟、条件具备，建议尽快出台国家层面的行动方案，促进这项改革的突破。这对扩大消费、缓解收入分配差距、化解社会矛盾、促进城乡一体化具有多方面的意义。

——尽快出台全国统一的农民工基本公共服务相关政策，保障农民工无论在什么地区就业，都能享受到与该地区户籍居民大致相同的基本公共服务。

——积极创造条件，将农民工纳入城镇住房保障体系，把政府土地收益的一部分用于解决农民工基本住房保障。

(4) 加快城镇基本住房保障体系建设。

政府工作报告指出，今年再开工建设保障性住房、棚户区改造住房共1000万套，改造农村危房150万户，“十二五”全国城镇保障性住房覆盖面达到20%左右。在当前房价比较高的情况下，加大保障性住房建设不仅可以拉

4 2011年政府工作报告，新华社，2011年3月15日电。

3 邓小平，“收入差距问题发展下去总有一天会出问题”1993年，《邓小平文选》，1995年。

动内需，加快转变经济发展方式，也是改善民生、维护社会稳定的重大工程，社会对此有很高的期待。

- 基本保障性住房建设中要明确土地、政府投资等约束性指标，加强监督监察。
- 防止基本住房保障体系建设走形变样，以及由此引发新的社会矛盾。
- 研究出台基本保障性住房相关管理制度，包括后期管理、政府监管等。

三、着力解决拉动消费的中长期转型与改革问题

解决投资-消费失衡，拉动居民消费，既需要解决某些紧迫的问题，也需要研究解决深层次的重大改革问题。

1、关于推进以扩大消费为重点的财税体制改革

总体上看，从扩大消费需求、加快转变经济发展方式的要求看，当前宏观税负偏高，财税体制改革仍然滞后。回过头来看，1994年分税制改革以来形成的财税体制在激励做大经济总量上的效应明显，但在调节收入分配上的作用不足。实施民富优先的发展，需要使财税体制在收入分配调节中扮演重要角色。建议在“十二五”头两年内，尽快出台并启动新一轮以民富优先为目标的财税体制改革。按照基本公共服务均等化的要求调整中央与地方的财税关系，努力到“十二五”末期实现各级政府事权与财力的基本平衡。

2、关于以公益性为重要目标、优化国有资源配置的改革

一段时期以来，中国推进了国有资本的分类改革，提出国有资本有进有退⁵的目标思路。从“十一五”的实践看，国有资本在竞争性领域进多退少，国有垄断行业扩张的速度快于GDP增长。这不仅不利于加快改善民生，而且挤占了民营经济发展的空间，加大了收入分配不合理的因素，使垄断行业改革难上加难。

当前，公共产品短缺已经取代私人产品短缺成为中国经济社会发展的突出矛盾。在这个特定背景下，不能继续把国有资源更多地用在做大GDP上，应把一部分国有资本配置在公共服务领域。“十二五”头两年，应在加快研究的基础上，尽快出台进一步优化国有资本配置的改革方案。同时，加大对国有垄断行业收租分红的力度，用于补充基本公共服务投资。

3、尽快适度开放教育、医疗、文化市场

在确立政府主体地位和主导作用的同时，为吸引社会投资，适应多元公共服务需求，建议尽快适度开放教育、医疗、文化市场。

(1) 适度放宽教育、医疗、文化的市场准入，调动包括企业、社会组织在内的社会力量扩大供给。

(2) 政府要采取公共服务外包等多种形式促进形成基本公共服务多元供给体系。

(3) 选择有条件的地区率先放开教育、医疗、文化市场，进行试点探索。

5 国有资本有退，是指国有资本要退出一般性、竞争性的行业，进入关系国家经济命脉的关键行业。

4、关于以政府转型为主线的行政体制改革

“十一五”时期，行政体制改革在大部门体制改革等方面有一定进展，但与加快转变经济发展方式、形成内需和消费驱动的格局的要求还有明显差距：第一，经济运行中的政府主导特征有明显强化的趋势，市场在资源配置中的基础性作用受到一定程度的削弱，这也是投资消费失衡的深层次原因；第二，市场监管体制和市场流通体制改革滞后，反映出政府市场监管中的责任缺位、监管体制的低效率，以及市场流通环节的某些秩序混乱，这也是消费环境恶化的重要原因；第三，政府自身利益倾向日趋突出，行政成本膨胀等问题不仅有禁无止，而且有进一步扩大的势头，这也是造成国民收入分配格局失衡的一个重要因素。

加快以政府转型为主线的行政体制改革，是“十二五”加快转变经济发展方式和改革攻坚的关键和重点。对此建议：

(2) 加快建立中央地方公共职责分工体系，进一步加强中央对地方的行政问责。

(2) 按照十七届二中全会的要求，努力建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力运行机制，有效地规范与约束部门利益。

(3) 切实加强政府自身建设与改革，尽快在公车改革、削减行政支出等方面取得实质性突破，提升社会各方面对行政体制改革的信心。

参考文献：

- [1] 迟福林. 第二次改革[M]. 北京：中国经济出版社，2010.
- [2] 迟福林主编. 第二次转型[M]. 北京：中国经济出版社，2010.
- [3] 迟福林主编. 民富优先——二次转型与改革走向[M]. 北京：中国经济出版社，2011.
- [4] 迟福林. 中国：历史转型的“十二五”[M]. 北京：中国经济出版社，2011.
- [5] 迟福林. 以发展方式转型为主线的第二次转型与改革[J]. 中国井冈山学院学报，2010
- [6] 邓小平，“善于利用时机解决发展问题”1990年，《邓小平文选》，1995年。

VII

巴西收入不平等的逐步下降

马塞洛·内里 (Marcelo Neri)

一、简介

如果有人在上一个十年开始时对巴西的不平等状况进行研究，那肯定是有些单调的事情，因为它就像大自然一样恒定不变。然而，从2001年开始，通过基尼系数衡量的不平等状况却每年都在下降。本文将对过去10年中巴西的贫困和不平等状况的演变做一分析。

以下列出了本章中所讨论的主要问题：

- 在21世纪第一个十年里巴西的贫困和不平等状况发生了什么变化？
- 个人收入分配是如何变化的？
- 哪些人从经济增长中获益最多？
- 为什么会发生这些变化？
- 教育和劳动力市场的成果发挥了怎样的作用？

对以上这些问题的回答不仅仅是为了辨析变化的原因，而且还有助于评估收入再分配的可持续性。

二、研究方法 with 范围

考察不平等在长期、中期、短期和极短期的发展趋势需要使用补充性数据库。人口数据来自于巴西国家统计局（IBGE）对2010年人口普查所作的研究，还有一些数据来自于1960年的普查，其它的则源于1872年的调查¹。来自全国家庭收入调查（PNAD）的数据是分析巴西收入水平的主要来源，因为这项调查每年都会举行，调查表中列举了很多问题，最重要的是，从1992年开始，有关收入水平的问题清单就一直保持不变。然而，在1994年、2000年和2010年这几个关键年份，却没有进行全国家庭收入调查，而这几年正是区分费尔南多·恩里

1 自1872年以来巴西定期进行一次人口普查。

克·卡多索（1994–2002年）、卢拉（2002–2010年）和迪尔玛·罗塞夫（2011年开始）三位总统任期的关键年份。

为了填补这些空缺，我们用就业状况月度调查（PME）的月度统计数据来补充全国家庭收入调查的数据。就业状况月度调查在地域范围方面更受限制，同时也使用了不同的收入概念。就业状况月度调查只收集六个大城市地区的劳工收入数据。然而，劳工收入占到人民收入的75%，其中的不平等状况几乎完全与总体的收入不平等程度相对应。由于全国家庭收入调查的数据是在九月份收集的，所以为了使就业状况月度调查和全国家庭收入调查的数据可进行比较，我们就用全国家庭收入调查的数据来与就业状况月度调查中九月份的数据进行对比。

通过运用不同家庭调查中得到的微观数据，我们的分析对于广义的收入分配的演变进行了评估，包括不平等状况和平均收入，还有贫困状况。除了考察垂直不平等之外——覆盖了全体人口——我们还通过对于巴西社会不同层次之间的收入差距加以评估来探讨水平不平等，例如男性和女性、文盲和大学生、黑人、黄种人或白人，城市和农村居民如此等等。

此外，怎样解释这些阶层平均收入的差

距？收入不平等是与来自国家的收入（例如转移支付）还是劳动收入相关联？收入和不平等在多大程度上与劳动力市场、失业和劳动人口就业率、工作时间和人口变化或者不同阶层之间教育的不平等相联系？

三、消除贫困的目标是否就在眼前？

1994年至2010年期间巴西在减少贫困²方面取得重大成果。在费尔南多·恩里克·卡多索（1995年1月1日至2002年12月31日）和路易斯·伊纳西奥·卢拉·德·席尔瓦（2003年1月1日至2010年12月31日）这两届政府的领导下，整个国家经历了社会转型。2010年的巴西与1994年相比发生了巨大的变化。

如果将卡多索执政初期与其执政末期加以联系会出现一些问题，因为此前巴西面临着严重的通货膨胀，其终结的标志是1994年7月1日新货币里尔的产生，这正处于伊它玛尔·佛朗哥担任总统期间，而费尔南多·恩里克·卡多索时任巴西财政部长。

在将1993年或1994年就业状况月度统计数据与1995年第一次收集的全国家庭收入调查中的收入数据进行对比时，季节性因素被忽略，而且这一对比也不能充分反映该期间严重通货膨胀和里尔的发行所造成的分配效应。³

2 此处使用了费雷拉、兰忱和内里（2003年）的论文和加图立奥·瓦尔加斯基金会社会政策中心所定义的贫困概念。其中已纳入影响购买力的生活成本地区差别的最新数据。2011年获得博尔萨家庭项目资助的收入门槛是每个家庭每月137里尔，相对而言这与加图立奥·瓦尔加斯基金会社会政策中心经过区域差距调整后的贫困线比较接近。

3 根据就业状况月度统计数据，1993年9月至1994年9月和1994年9月至1995年9月期间，贫困程度分别增加6.6%和16.9%。如果将里尔发行的即时降低效应考虑进来，即表现为对穷人有特别影响的“通货膨胀税”，由此得出的结果是，1994年9月至1995年9月期间贫困程度增加幅度达到22%。

1993年至1995年期间，最大幅度的贫困降低——13.9%——是在费尔南多·恩里克·卡多索执政时发生的。其后则发生国际危机，而在这一期间贫困程度又降低了7%，也就是说，到卡多索执政结束时，贫困程度总共降低了21%。如果我们将计算的期间改为里尔发行（1994年7月）到2002年，那么贫困程度的减少可以达到31.9%。

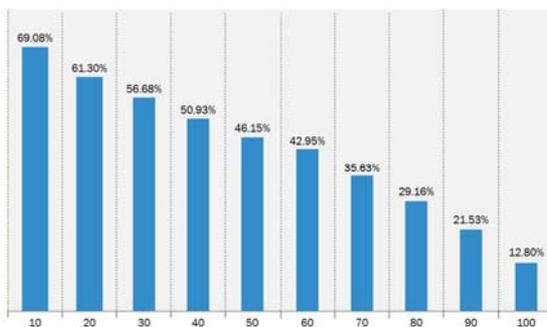
为了评估卢拉政府在减少贫困方面的贡献，我们需要考察2002年12月到2009年12月的就业状况月度统计数据——其结果显示贫困程度降低达到50.64%——并用全国家庭收入调查的统计加以补充。综合就业状况月度统计和全国家庭收入调查的结果，在卢拉政府执政期间贫困程度下降了51.9%。⁴

四、不平等状况的反映

21世纪头十年可以被成为不平等程度下降的十年。2001年之后，用基尼系数衡量的不平等程度每年都在下降。

如果我们运用全国家庭收入调查统计得出的人均家庭收入，并将全国的居民户根据收入水平分成十组，然后再来比较这些年里收入的变化，那么我们就获得有关不平等程度降低的清晰图像。2001年到2009年期间⁵，最贫困的十分之一家庭的人均收入增加了69.08%，而最富有的十分之一家庭的人均收入仅增加了12.8%（参见图一）。

图一：人均平均收入的变动，巴西（按照收入水平将人口十等分；全国家庭收入调查2009年/2001年）



来源：加图立奥·瓦尔加斯基金会社会政策中心，基于巴西国家统计局的全国家庭收入调查所获得的微观数据。

如果将五个最贫穷的十分之一家庭人口收入变化与最富有的十分之一家庭相比较，我们可以发现，在2001年到2009年期间，⁵全国最贫穷的一半人口的收入增长率比最富有的十分之一人口高出311%（52.59%比12.80%）。这是对不平等演变的一种最直接的衡量方式。

如果将2000年12月到2001年9月和2009年9月到2010年12月的就业状况月度统计结果整合到全国家庭收入调查数据中——后者只涵盖了2001年9月到2009年9月的时期——那么我们就可以了解有关整个十年之中不平等变化情况。就业状况月度统计的数据序列表明，2000年到2010年整个十年期间，最富裕的十分之一人口的新增收入增长率维持在10.03%，而同期最贫穷的一半全国人口的收入增长率达到

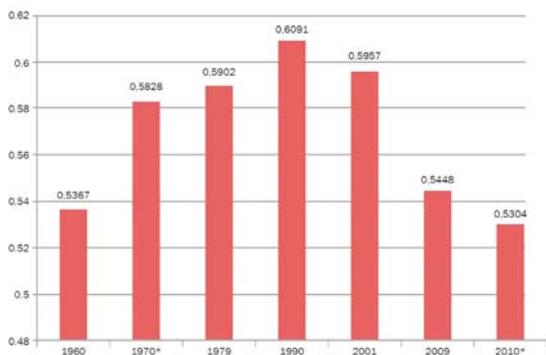
4 需要指出的是，联合国关于25年内（1990年和2015年之间）将贫困程度降低50%的首个千年目标在巴西只用了八年时间就得以实现。

5 在进行人口普查的2000年和2010年，没有进行全国家庭收入调查所需的实地调查。所以全国家庭收入调查的统计数据只能告诉我们这个十年中其它八年所发生的情况。

67.93%。后者的增长率比最富裕十分之一人口的收入增长高出577%。基于以上这些增长率差别，这两组人口平均收入的差距——一种衡量不平等程度的方式——从2000年12月的18.12下降到2010年12月的9.76。

2000年之后第一个十年收入不平等的演变与以往的十年相比会怎样呢？我们对巴西收入不平等的研究可以回溯到半个世纪之前。这始于1960年人口普查。但是1960年的人口普查数据不能直接加以运用，因为我们无法从每个家庭的收入推算出人均收入。由于存在这一限制，我们就用不同的衡量方法来对变化进行比较。卡洛斯·兰格尼在其1973年的杰出著作（兰格尼，1973年）中使用的概念是个人收入。令人惊讶的是，无论是从方法论还是结论来看，兰格尼的著作当前仍旧具有价值⁶，只要我们用最近期的数据对其加以转换。

图二：不平等的长期变化趋势（基尼系数）



注释：*就业状况月度统计和巴西国家统计局进行的全国人口普查以及兰格尼1973年著作。

来源：加图立奥·瓦尔加斯基金会社会政策中心，基于全国家庭收入调查的微观数据。

图二描述了1960年到2010年期间基尼系数的变化情况。在第一个十年（1960年—1970年），最富裕的十分之一人口的收入增加了66.87%，而最贫穷的全国一半人口的收入则仅增加15.26%。令人关注的是，最近十年（2000年—2010年）的发展正好与此相反：全国一半的最贫困人口获得类似的67.93%的收入增长，而最富裕十分之一人口的收入则仅增长10.03%。在最近这十年结束的时候，不平等程度正好与半个世纪前的水平差不多相当。

5、摆脱过去：不同群体之间的不平等

根据全国家庭人口调查的数据，2001年到2009年期间，实际人均收入增加23.7%。如果剔除通货膨胀和人口增长的影响，巴西平均的增长绩效还远不能被称为杰出。

然而，运用人均平均收入所隐藏的问题与其揭示的一样多，这主要出于以下两个原因：

（1）就统计方法而言，它赋予收入较高组别的变化以更高的权重。这一时期中巴西最贫穷的十分之一人口的收入增长69.08%。随着我们逐步接近收入分配的顶层，收入增长率也逐渐变得越来越小，到最富裕的十分之一人口时只有12.8%。富裕人口的收入增长率较之于贫穷人口而言更接近平均增长率。

（2）根据其定义，家庭人均收入的概念就已经掩盖了家庭中不同成员之间的不平等状况。例如，根据假定在一个家庭里，如果妻子

6 我有幸在兰格尼著作第三版的序言中就此做过评论，该书由加图立奥·瓦尔加斯基金会于2005年出版。

的收入低于丈夫，那么她的损失就会被其丈夫的收益所抵消。所以从人均收入角度来看，妇女与男性之间的不平等是被低估的，这也同样适用于社会中其它群体或部分之间的不平等状况。

为了从水平层面更好地了解不平等状况，我们可以将2001年到2009年期间的不同群体人均收入相互加以比较。

性别：从2001年到2009年，女性人均实际收入增长38%。这远远高于男性收入的增长，后者仅为16%。收入比从0.49（也就是说，妇女的收入是男性收入的49%）上升至0.58。

种族：对于那些自身认同为黑人或有色人种（具有非洲和欧亚人种混合血统人群的官方称谓）来说，其实际收入分别增长了43.1%和48.5%，与之相比，白种人的收入仅增长20.1%。具有巴西—非洲混合血统人群与欧亚人种群体的收入比则从0.53上升至0.62。

教育：未接受过正规教育人群的实际收入增长46.7%，这与曾经在大学就读人群收入下降17.5%形成鲜明对比。在文盲作为一家之主的情况下，收入增长了53.5%，与那些接受过12年或更长时间正规教育的家庭收入下降9%形成对照。尽管这两个群体之间的收入差距仍然很高，但这种反向发展的趋势已经使得收入比由0.1上升到0.17。

地域：巴西东北部地区居民的收入增长41.8%，而东南部地区只增长15.8%。这两个地区的收入比从0.43上升为0.53。Maranhao原来是最贫穷的州，其收入增长46.8%，而圣保罗作为最富裕的州，其收入仅增长7.2%。Sergipe的收入也增长了58%。

再看看各地方的首府，最高的增长率出现在Terensina（56.2%），而巴西大城市郊区中表现最好的是Fortaleza（52.3%）。与此相比，圣保罗的首府和都市郊区的收入仅分别增长2.3%和13.1%。在巴西九个都市区域中，有七个出现了这种郊区⁷增长快于都市的模式。与此相似的是，较为贫困的乡村地区收入增长较快（49.1%），超过了都市区域（16%）和其他城市（26.8%）。而绩效超越平均水平的产业部门中就包括了最贫穷群体工作的部门，例如家庭服务业、农业和建筑业。

总体来看，传统上被边缘化的群体，如非洲—巴西混合血统人群、文盲、妇女和居住在东北部地区的居民，还有居住在大城市郊区、乡下和建筑工地的人们，他们的收入增长在二十一世纪超过了平均水平。这一趋势与我们看到的发达国家以及其它金砖国家成员国的情况正好相反，这些国家中不平等状况显著增加。因此，与其说它是一个进入新千年的未来国家，巴西——西半球最后一个废除奴隶制的国家——应当被视为一个开始从过去的束缚中获得自由的国度。

7 需要补充的是，巴西与一些国家一样，“郊区”所居住的更多是穷人，而非富人。

六、减少收入不平等状况：政策与工具

是什么样的政策导致不平等状况的减少？在判定影响不平等状况减少的因素时，我们应当同时考察非劳动收入和劳动收入。

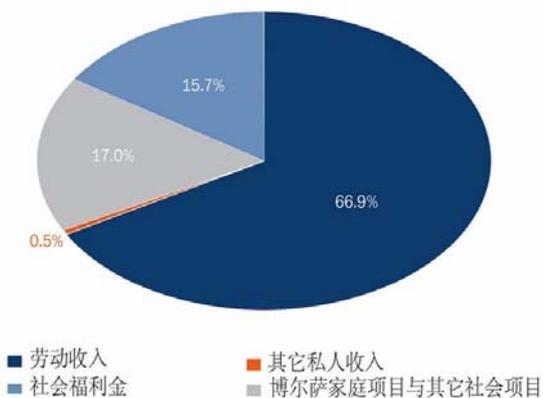
就非劳动收入而言，我们必须特别关注社会政策所直接影响的收入，例如社会福利金和其它非劳动收入，包括源于社会项目的现金转移支付以及资本收益。

社会福利是巴西社会收入的主要组成部分，在全国家庭收入调查中，它是所有收入来源中仅次于劳动收入的来源。2008年，它占到所有收入来源的19.64%。社会福利金包括具有缴纳义务的“退休时获得支付”的老年人养老金体系以及非缴纳义务的收益，二者都会受到收入政策变化的影响。目前巴西是拉丁美洲地区向老年人的收入转移占国内生产总值比例最高的国家。其中一个关键性政策变量是累进性差别化的社会福利调整制度，这也就意味着较高收入阶层所获得的实际收益反而较低。

就降低不平等的短期方面而言，在巴西出现了新一代的社会政策，它们比以往所实施的政策更为关注也更能有效推行收入再分配。其中也包括由政府推行的收入转移政策，如“博尔萨家庭项目”和最低工资调整。然而，问题在于巴西在努力降低不平等和增进福利过程中保留了其它一些较为低效的收入转移政策。巴西政府同时选择了新的和旧的政策，有针对性的和较少针对性的政策。

不平等状况是如何减少的？在2001年至2008年期间内，通过将基尼变量分解为不同收入来源的方法，我们发现这一时期内66.86%的不平等状况的减少源于劳动收入的变化，其次则是各种社会项目，特别是博尔萨家庭项目、博尔萨学校项目以及其它社会转移支付（非社会福利系列），其比例达到17%（参见图三）。其后则是社会福利金所占的15.7%，而剩余的其它收入来源合起来仅占到1%。

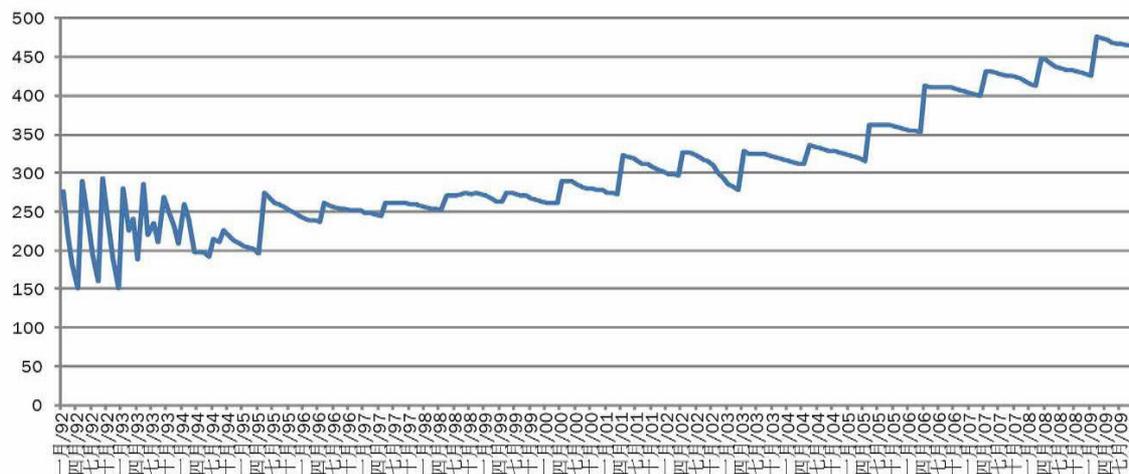
图三：不同收入来源对于不平等状况（基尼系数）减少的贡献，巴西，2001-2008



来源：加图立奥·瓦尔加斯基金会社会政策中心，基于全国家庭收入调查的微观数据。

通过这一分析，我们还可以计算出两类社会项目在成本—收益比率方面的差别。虽然两类政策在减少不平等状况方面具有相似的效果，但是通过公共开支所获资金的效率却有着很大差别。对于博尔萨家庭项目以及其它转移支付项目的公共资金支持要比社会福利项目支

图四：1992年以来的实际最低工资变化趋势，巴西



来源：劳工部以及巴西国家统计局发布的全国消费者物价指数。

付所需资金要低4-5倍。这也就意味着，2001年至2008年期间，就其对财政预算所带来的额外成本而言，不平等状况每下降一个百分点，通过社会福利金发放的方式要比通过博尔萨家庭项目以及其它社会转移支付项目的成本高出384.4%。

劳动力市场成为降低收入不平等的主要手段。这源于多重原因，例如扩大就业、劳动力从非正规部门转向正规部门、以及通过增加最低工资降低劳动力内部的收入不平等（参见图四）。

内里（1997年）的论文指出，在20世纪90年代中期，最低工资的上升对于与劳动力市场相关的贫穷和不平等具有重要影响。然而，随着最低工资的持续上升，其所产生的这些效应也逐渐消退（内里，1997年）。在巴西，最

低工资上升最为重要的贡献在于，通过其与社会福利项目缴纳义务的联系影响非劳动收入。

七、结论：可持续的包容性增长？

法国总统设立过一个高级别委员会，并指定两位诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨和阿玛提亚·森以及J·P·费图希为其领导。该委员会发布的报告已经成书出版，书名是《错误估量我们的生活》。我们可以将其主要结论用在巴西近来的发展变化中（内里，2012年）。

国内生产总值与全国家庭收入调查。斯蒂格利茨—森—费图希报告强调对经济绩效衡量方法加以改进的必要性。应当用收入和家庭消费方法来补充基于国内生产总值的指标，以此来衡量平均物质生活水平。虽然从长期来看，

涵盖国民收入账户的国内生产总值与巴西全国家庭收入调查中获取的收入数据这两类总量数据的演变将呈现出相似的趋势，但是在2003年到2009年期间它们之间却出现重大的偏离，全国家庭收入调查的平均收入的增长比国内生产总值要高出11.3%。这说明平均生活水平的提高要高于国内生产总值所显示的程度。正如斯蒂格利茨—森—费图希报告所指出的那样，相反的情况发生在多数其它国家中，它们的全国家庭收入调查显示出较之于国内生产总值更低的增长率。

可持续性。资产存量和环境因素也必须被纳入这一分析中，以此来考察各种绩效指标在长期中的可持续性。只有这样我们才能知道当前的福利水平是否可以维持到下一代。环境变量超出了本文讨论的范围，但是需要提及一个以全国家庭收入调查所获数据为基础的可持续性指标。尽管公共社会转移支付，包括社会福利金和家庭赠与项目（博尔萨家庭项目），是贫穷人群收入增长的主要贡献因素，但是在解释当前的转型方面，教育与正规就业的增长（虽然还非常不确定）相对而言更为重要，因为它们显示出增长进程中的可持续性。

包容性。收入、消费以及财富的衡量都必须伴之以反映其分配的指标。在巴西这样的国家中——有时候也被冠之以比利印（比利时和印度的结合）——这种考虑至关重要，因为平均数所隐藏的远多于其揭示的。从2001年到2009年，根据全国家庭收入调查的数据，最贫穷的十分之一人口的实际人均收入增长达到

69%，而向上则呈现单向递减的趋势，到最富裕的十分之一人口时这一指标是12.8%。对于穷人而言，这是异乎寻常的增长，比最顶层的十分之一人口要高出577%。巴西也经历了中国的增长速度，但仅仅是对穷人而言。无论是在如美国和英国这样的发达国家，还是如中国和印度这样的新兴国家，我们所看到的都是相反的情况：不平等状况正在增加。

参考文献：

- Bacha, E. L. & L. Taylor (1978), Brazilian Income Distribution in the 1960s: Tacts Model Results and the Controversy. In: *Journal of Development Studies* 14 (3), pp. 271–297.
- Barros, R.P. de & R. Mendonça (1992), *A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960*. Rio de Janeiro: IPEA. (Texto para discussão, No. 286).
- Barros, R.P. & M.N. Foguel & G. Ulyssea (eds) (2007), *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Ferreira, F. & P. Lanjouw & M. Neri (2003), A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources. In: *Revista Brasileira de Economia* 57 (1), pp. 59-92.
- Fishlow, A. (1972), *Brazilian Size Distribution of Income*. American Economic Association: Papers and Proceedings 1972, pp. 391–402.
- Kakwani, N. & M. Neri & H. Son (2010), Linkages between Pro-poor Growth, Social Programmes and the Labour Market: The Recent Brazilian Experience. In: *World Development* 38, pp. 881–884.
- Langoni, C. (2005 [1973]), *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 3rd edition edição.
- Neri, M. (2007), O Reajuste do Salário Mínimo de Maio de 1995. In: *Anais do XIX Encontro da Sociedade Brasileira de Econometria 1997*, 2, pp. 645–666, Recife.

— (ed.) (2008), *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAMIGO*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

— (2012), *A Nova Classe Média: o Lado Brilhante da Base da Pirâmide*. São Paulo: Editora Saraiva.

Neri, M. & J. Camargo (2001), Distributive Effects of Brazilian Structural Reforms. In R. Baumann (ed.), *Brazil in the 1990s: A Decade in Transition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Neri, M. & C.P. Considera (1996), Crescimento, desigualdade e pobreza: o impacto da estabilização. In: *Economia Brasileira em Perspectiva*, vol. 1, pp. 49–82. Rio de Janeiro: IPEA.

Neri, M. & C. Considera & A. Pinto (1999), *A evolução da pobreza e da desigualdade brasileiras ao longo da década de 90*. *Revista Economia Aplicada*, series 3, vol. 3 (July–September), pp. 384–406.

Stiglitz, J. & A. Sen & J.P. Fitoussi (2011), *Mismeasuring Our Lives*. New York: The New Press. Online at: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/overview-eng.pdf>

VIII

收入分配与增长：墨西哥的案例*

罗兰多·科德拉·坎波斯 (Rolando Cordera Campos)

一、从“墨西哥奇迹”到结构性调整

墨西哥在增长与财富及收入分配方面的经历可以作为发展不协调的一个研究案例。得益于20世纪30年代到80年代的快速和持续的经济增长，墨西哥得以应付20世纪初自西班牙统治下独立之后所面临的结构性大规模贫困以及收入和财富集中的状况。这一时期中出现某种程度的再分配，人民总体的生活水平获得很大程度的提升，人口数量与城市化水平都经历了较快的增长速度。这也就是所谓的“墨西哥奇迹”发生的时期，而从20世纪50年代中期直至60年代末期将近二十年的时间里，墨西哥一直推行着一种兼顾稳定与发展的战略。“国家推动的工业化”也是这一时期的特征之一，但在

1982年源自墨西哥的国际债务危机的开始时宣告终止。

紧随着“墨西哥奇迹”而来的是一次严重的经济危机。当时墨西哥试图对其国际收支进行重大调整，结果承受了收入水平和增长率的大幅下降。到80年代末，墨西哥对其整个政治经济体制实施了一次重大改革，这一雄心勃勃的结构性变革计划促使墨西哥迅速适应了冷战结束和苏联解体之后的全球化的新形势。

墨西哥经历了一次“大转型”，从以贸易保护和普遍性补贴为特征的国家推动的工业化战略转向出口驱动的增长战略。这一模式在过去和现在都要受到北美自由贸易协定（NAFTA）与其它自由贸易协定的约束。在不到二十年时间里，墨西哥成为重要的制造业产品出口国，其中主要是汽车及其零部件、电子

* 与纳赫利·奥尔蒂兹合作撰写。

设备以及其它制造业产品，这也改变了墨西哥作为准单一石油出口国的传统形象。然而，尽管取得以上这些成就，但是其总出口中的几乎一半出口仍基本上是在其传统的“出口加工”体制下生产的，这些产品的国内附加值极低，与国内经济也没有很大的关联度。迄今为止，在出口部门飞速增长与其它经济部门的总体收入和就业增长率之间仍不存在显著的相关性。

在过去三十年里，墨西哥对其整个政治经济体制进行了改革。其中大部分是对原有发展战略进行明确修正的结果。其目的是通过贸易自由化与国有企业的私营化加速融入全球化进程。这一全球化战略引入新的社会政策以应对强烈的新社会需求以及八十年代经济危机所形成的挑战。该战略引领墨西哥走向新世纪并见证了其革命循环的终结。分配问题不再是新发展议程的一部分。尽管许多变革得以产生，其中一些较为激进并带来希望。但是这些变革无论单独还是加以叠加，都未能解决伴随墨西哥历史发展的经济高度不平等问题的。¹

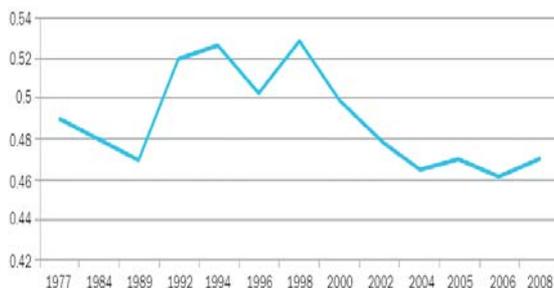
二、不平等与贫穷

墨西哥是一个收入分配严重不均的国家。在所有经合组织成员国中，墨西哥的基尼系数为0.48，在最差国家中排名第二，仅次于智利（0.5）（经合组织，2011年）。

图一展示了1977年到2008年间货币收入分配的概况。在这一时期中，基尼系数在0.46

到0.53之间的狭窄区间中波动，显示出停滞于极高不平等水平的强劲趋势。小幅度的波动则反映出发展模式的差异。1977年后的早期还属于“墨西哥奇迹”的时期，由国家推动的工业化进程为正式部门提供了就业增长与稳定的工资上升。此后基尼系数的上升则与转向出口主导的经济相呼应，因为低工资成为赢得出口市场更大份额的决定因素。从2000年左右开始，在教育和医疗方面的公共社会开支有所增加，同时也出现更多的向极度贫穷家庭的转移支付。

图一：基尼指数，墨西哥1977-2008



来源：墨西哥国家统计和地理研究所（INEGI）。

表一验证了高收入集中度的情况，其中列出每十分之一不同水平家庭货币收入所占的相对份额。尽管在某些年份，如1984年和2004年，贫穷家庭和富裕家庭的相对份额出现一些变化，但主导性趋势是停滞的状况。最贫穷的10%的家庭只拥有总收入的不到1.5%，而最富裕的10%家庭的收入则超过了40%。

1 拜伦·冯·洪堡将1803年的新西班牙王国描述为：“不平等之地”。

表一：墨西哥每十分之一人口货币收入所占百分比，1977-2008

组别	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008
I	1	1.4	1.1	1	1	1.1	0.9	1.1	1.3	1.2	1.1	1.4	1.2
II	2	2.5	2.3	2.1	2.1	2.3	2	2.1	2.4	2.6	2.5	2.6	2.4
III	2.9	3.6	3.3	3.1	3	3.2	3	3.1	3.4	3.6	3.4	3.6	3.4
IV	4	4.6	4.4	4	3.9	4.1	4	4.1	4.4	4.5	4.4	4.5	4.4
V	5.2	5.8	5.5	5.1	4.9	5.2	5.2	5.2	5.5	5.6	5.6	5.6	5.5
VI	6.6	7.3	6.7	6.3	6.2	6.5	6.5	6.6	6.8	6.9	6.9	6.9	6.9
VII	8.5	9.2	8.5	8.1	8	8.2	8.2	8.3	8.5	8.6	8.6	8.5	8.7
VIII	11.6	12	11	10.8	10.5	10.9	10.9	10.8	11.1	11.1	11	10.9	11.2
IX	17.1	16.8	15.6	15.9	15.6	15.6	16	15.9	16.1	15.9	15.8	15.8	15.9
X	41.2	36.8	41.6	43.6	44.7	42.8	43.3	42.7	40.5	39.9	40.7	40.1	40.3

来源：墨西哥国家统计和地理研究所（INEGI）。个别年份数据。

如果要了解经过二十多年结构性市场改革之后墨西哥的社会状况及发展趋势，联合国发展规划署就墨西哥人类发展指数（HDI）最新发布报告是一个很好的总结。（联合国发展规划署，2011：43）

这一人类发展指数综合了健康、教育及收入方面的三组指标，2000年到2008年它从0.742上升到0.758，表明在社会生活水平和降低不平等程度方面有所改善。然而，2006年到2008年，该指数从0.759小幅下降到0.758，说明此后并没有更多的改进。

收入指数（与基尼系数不同）也具有相似的发展趋势：从2000年的0.714提升到2006年的0.731。但是2008年它又回落到0.716，从而终止了前些年的增长。

生活水平在2000年到2006年之间得到改善与医疗和教育方面的支出持续增加有关，这一时期公共社会支出持续增长，目的在于救济

极端贫困人群的有条件的转移支付也在不断增长。然而，很难将上述这些增长与多数墨西哥民众总体生活条件的有效且持久的改善相联系。我们需要考虑到大多数墨西哥家庭的基本需求是通过市场得以满足的，同时在政策设定和公共开支管理的体制中，存在着强大的机制阻止实施自上而下的大规模的再分配。

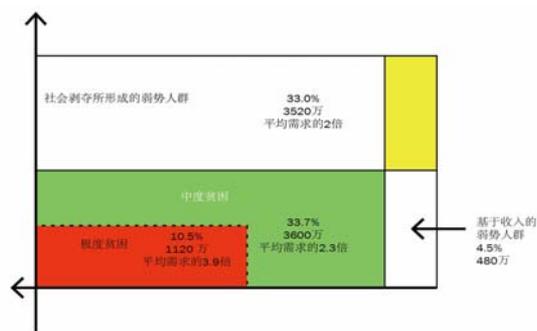
上述报告还指出，过去十年中社会金字塔的底层和顶层的距离在缩短：2000年最富裕的十分之一家庭的人类发展指数高出最贫穷家庭49%。到2008年这一差距降低到40%。我们可以再次用在医疗和基础教育方面的公共社会支出的显著增加来基本上解释这种差距的缩小；然而，2008年货币收入指数并未改善，反而跌回到2000年的水平，这说明未出现针对社会最贫穷人群的大幅度收入再分配。

贫穷

墨西哥是一个兼具高度不平等和大部分人

口处于极端贫困状态这两种特征的国家。社会发展政策评估全国委员会最近的数据（社会发展政策评估全国委员会，2011:1）显示，大约5200万墨西哥人生活在贫困状态中，同时约2000万墨西哥人处于饥饿状态。在总人口中，47.4%的人民无法获得足够满足其基本需求的收入。

图二：2008年墨西哥的多维度贫困



来源：社会发展政策评估全国委员会，2011年。

三、低工资与需求低迷的国内市场

造成贫困和不平等的一个关键原因在于墨西哥劳动力市场结构以及劳工所获得的报酬。劳动力市场在正式和非正式部门之间几乎各占一半，非正式部门中没有任何社会甚至法律保护，它极度不稳定，并且平均而言收入水平非常之低。而在正式部门中，其成员就可以享有社会保障、劳动合同、养老金、附加福利等等。然而，事实是平均工资实际上一直处于停滞状态，近几年就实际收入而言只有小幅度的增加，而最低实际工资从上世纪八十年代开始

就大幅减少。上述这些趋势的叠加效果就是工资在国内生产总值中所占份额下降，随后就出现大宗消费需求极低的增长率，而这占到国内市场的70%到80%。20世纪引入的出口驱动增长模式使得墨西哥经济陷入非常脆弱的境地，它非常依赖于世界经济周期，特别是美国经济周期。全球金融危机爆发后，国内市场的脆弱性日趋明显，其结果是整个经济缺乏内部防御机制。其直接结果是2009年总产出水平约6%的急剧下降。

在收入分配未获改善的情况下，由国内市场推动的经济增长是不大可能出现的。对全球市场的依赖只能带来总产出的低增长、不稳定和缺乏保障的就业以及严重的外部脆弱性。

四、人口结构变化与年轻人失业

墨西哥正在经历一次人口结构变化过程，向青年和年龄较低的成年人为主的国家转变，这与20世纪下半叶以所谓“儿童的国度”作为社会主要特征恰恰形成一种对比。与人口结构变化相伴而来的是强劲的城市化进程。人口集中于大都市和中等城市，当然仍有相当数量人口分散居住在小村庄里，这已经成为社会和发展政策的重大障碍。

城市化与人口结构变化造成劳动力市场面临的现状，即停滞的经济无法提供新生劳动力所需要的就业岗位。无论是经济还是国家都还没有准备好或者具备相应能力，以创造出推进并扩大高等和中等教育体制和机构所需要的额外价值。青年人（“既不工作也不学习”）已

经成为一个定时炸弹，它超越现实的政治结构，并威胁到整个社会凝聚力的稳定性，而这是与20世纪末为加快墨西哥全球化进程而实施的结构性变革相伴而生的。

墨西哥是一个贫穷的国家。但它拥有令人吃惊的达到工作年龄并且比其父母接受更多正规教育的青年人的储备；它也是一个正在走向老龄化的国家，却缺乏足够的退休基金，但同时也存在着大幅增加就业劳动人口以补充退休基金的可能性。

如果一切照常发展，依旧没有足够的基础设施，公共健康系统也几乎没有准备好应对由人口老龄化而催生的新需求的汇集，那么对墨西哥的未来可以做如下的概括：从一个贫穷但年轻的国家走向一个贫穷但老龄化的国家。它将难以为任何人提供最低程度的保护。

五、结论

墨西哥需要面对国家制度性重建问题，并发展和倡导面向普世性基本权利的新形式的社会保障。它还必须争取民众必要的政治和社会支持，以推进增长复苏和生产扩张战略，其背后则是一个雄心勃勃的通过经济和社会再分配促进平等及社会凝聚力的远景规划。

劳动人口所占据的比重（全部人口的68%），为追寻平等和民主的新变革之路提供了机遇。这一机遇只有在墨西哥经济有能力创造出所需要的就业岗位时才能成为现实。否则机遇就将成为冲突、社会骚乱以及对民主的挑

战：反对意见不仅存在于民主体制之内，而且也针对民主制度本身，这将是我們所能想象的墨西哥未来最糟糕的政治人口构成。

创造一项新的发展议程，及时脱离衰退的泥沼，以及创新和更新制度，这些都应该是—个试图具备包容性和社会凝聚力的多元民主政体的中心任务。

结果并不就在眼前，但就现实性而言，尽管其目前的民主政治存在诸多问题，墨西哥还是可以将其作为一种途径，以抛弃在全球倒退的时代中获得公众关注的教条。

重新创造促进公平且具有可信度的社会合作；国家和市场之间创造性的联系以保障人、物质和制度方面的基本素质，同时赋予新经济活动的出现以高附加值特征，使对外开放的收益内在化。对于以经济成果再分配更加公平这一基本承诺为基石的新政治经济学而言，这些方面将成为其主要构成向量。

发展等式的主要内容将不再是争论我们是否需要容忍不平等以换取增长。目前的重要问题在于：人民可以承受多大程度和多长时间的不平等，并于此同时获得经济增长和发展。

就这点而言，发展必须源于增长与收入再分配的复杂和动态的结合。

这也是生产率和结构性差异相汇合的领域，而传统经济学的主要定理和理论将可能崩溃。如果不引入权力和国家的问题，我们将不可能超越库茨涅兹和刘易斯的理论框架，而这正是我们必须做的。

收入和财富的集中带来不好的结果，现在这些越来越被视为是不必要的。但是我们应该怎样在不放弃经济增长的前提下形成资本积累与收入再分配的有机结合？如果目前我们的确拥有所谓社会政策和就业政策，那么以上问题将是这些政策所面临的主要挑战。

有时做得很好却并不一定意味着结果就会很好，在这方面，墨西哥的情况是一个典型的实例。

尽管有些人坚持将其时间浪费在局部的、聚焦的、而最终是毫无结果的一个个项目上，但是新兴大国的民众则在考虑什么才是维持稳定和快速增长轨迹的再分配的最佳途径。

不要再寻求虚幻的途径以逃离全球化，我们更应该努力使其国内化，将其置于评判标准之下以确定其是否符合名副其实的国家利益。不要再追寻逝去的时间，我们更加需要的是重新建设未来。

参考文献：

CONEVAL (2011), *National Council for the Evaluation of Social Development Policy*. Press Release. Online at: http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf

Cortés, Fernando (1999), Kuznets y la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso, *Las tendencias en México*. In: *Revista Argumentos* (32).

De la Torre, Rodolfo (2005), Ingreso y gasto en la medición de la pobreza. In: Miguel Székely (ed.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México: SEDESOL/CIDE/ANUIES/M.A. Porrúa, pp. 699-734.

Hernández Laos, Enrique (2008), *Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006)*, México.

Levy, Santiago & Michael Walton (2009), Equity Competition and Growth in Mexico: An Overview. In: Santiago Levy and Michael Walton (eds), *No Growth without Equity? Inequality, Interest, and Competition in Mexico*. Washington: Palgrave Macmillan and the World Bank, pp. 1-42.

Mexico National Institute of Statistics and Geography (INEGI) (various years), *National Survey of Income and Household Spending* (ENIGH).

OECD (2011), *Social Indicators*. Online at: www.oecd.org/els/social/indicators/SAG

PNUD (2011) *Human Development Index Report: Mexico*. United Nations Development Programme. Online at: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe_sobre_Desarrollo_Humano_en_Mexico_2011-2.pdf

IX

增长与再分配：印度的农村公共就业计划

希曼苏 (Himanshu)

一、引言

在过去10年里，印度经济每年平均增长7%，增长率仅低于中国。印度的经济增长和中国的经济增长一起吸引了国际范围的关注。关注的议题不只是印度经济增长从长远来看的可持续性，还有经济增长如何为各种职业群体、社会与宗教群体所共享。在这些议题上的最近证据反映出人们日益增加的担心，即经济增长可能导致了几乎在所有维度上的不平等状况的增加。不仅城市的增长率超过了农村的增长率，而且，即使在农村区域内，农民和农业劳动力家庭从中的受益似乎要比其他职业群体少得多。家庭不平等状况的测量指数，诸如家庭消费支出的基尼系数，也在1993年以来显现出一个日益增长的趋势。临时工的收入经历的是1999/2000年和2004/2005年间工资增幅的

减速，在同期，固定工人的实际工资收入甚至下降了。

经济增长的不平等效应也被政界所认识到，随之政策关注点从单单关注经济增长转向包容式增长。鉴于大量存在的贫困状况以及人均收入的适度增长，只是推行更为有效的再分配体系或只是依赖于扩散效应，这在印度的背景里是不够的。因此，伴随着主要是外来造成的人口增长，通向更高的长期经济增长率就变得必不可少。这两个目标之间的平衡更容易在有着更高就业容量的经济增长模式中实现。这是因为，一方面迅速扩张的就业及其产出降低了通过国家干预实现再分配公正的负担，另一方面，倘若这一就业是“赚钱的”，它也为国民生产总值做出了贡献，使得经济增长以及再分配公正的任务变得更易于实现。

无论如何，在印度背景里，创造就业是再分配增长的最佳途径这一认识并不是新的。印度有着悠久的、公共就业计划的历史，这些计划也被普遍认为对减贫和减少不公正具有显著影响。大量文献（Sen and Ghosh, 1993; Sen, 1996; Bhalla, 1997; Fan, Hazell and Thorat, 2000）证明了公共支出、尤其是那些旨在创造就业的公共支出的作用，它们在20世纪80年代为大幅减贫做出了贡献。但是，在1991年以来的时期，人们观察到的是公共支出驱动的就就业创造计划的回撤，这也反映在不断增长的不平等状况上，包括农村的增长逐渐落后于城市的增长，以及（属于最脆弱职业群体之一的）农业劳动者未能共享经济的增长。

正是这一背景促成了印度议会颁布了《圣雄甘地国家农村就业保证法》。该法令与此前通过公共支出提供就业的努力不同的是政府提供的法律保证，即若需要，提供给任何家庭100天的就业。该法令于2005年9月通过，先是从2006年2月开始在200个区（次国家行政单位）实施。但是，这个计划取得的成功导致在该法令颁布的三年内扩展到全国。虽然该计划仅仅自2006年开始实施，但是，其对农村收入和分配的影响被认为对国家的经济增长很关键。无论如何，该计划也引起了批评人士对计划实施中漏洞及其对农村农业影响的关注。

当印度在讨论为食品安全制定类似里程碑式法律框架的时候（《国家食品安全法》），是时候评估这一先是在200个最贫困区启动、然后在2008年扩张到所有农村区域的法律的运

作情况。本文分析《国家农村就业保证法》在过去四年里的表现。第一部分概述印度经济的增长与分配因素。第二部分考察工资与收入的发展趋势。最后一部分评估《国家农村就业保证法》的表现。

二、增长、就业与贫困的最新发展趋势

对印度国内生产总值的最新测算表明，该国经济在2004年至2010年间每年增长8%以上，虽然在过去两年里，由于全球经济衰退以及通货膨胀等国内因素，经济增长率有所放缓。但是，隐含在这一高经济增长率背后的是这样一个现实，即就各个产业的增长表现而言，这一增长率是高度不平等的。表1显示了在过去三十年里增长率的产业分布情况。

农业仍然雇佣近50%的总人口、近三分之二的农村人口，未显现任何大的经济增长加速的现象，虽然它从1999/2000年到2004/2005年的低增长率中有所恢复。尽管如此，但是，国内生产总值的总增长率明显高于以前的各个阶段。农业增长率对总的经济增长率的影响的减弱，主要是农业在国内生产总值中占比不断下降的结果，它从1950/1951年的约55%，下降到1983/1984年的37%和2004/2005年的约20%。但是，农业劳动力在总劳动力中份额的下降慢于农业产值在国内生产总值中比例的下降，甚至于直到今天，农业劳动力占总劳动力的近50%。因此，农业劳动力和非农劳动力之间的人均劳动生产率缺口急剧拉大。

表1：以不变价格计算的国民收入增长率

	1983-1994年	1993-2000年	1999-2005年	2004-2010年
农业	3.76	3.31	1.59	3.05
矿业	6.44	5.20	4.67	4.11
制造业	5.97	6.90	6.46	9.50
电力业等	9.43	6.98	4.14	7.18
建筑业	5.43	6.36	8.79	9.23
贸易业与宾馆业	6.12	9.29	8.05	9.07
运输与通信业	6.54	8.66	12.63	12.77
不动产与商业服务业	10.10	7.78	6.71	12.04
社区与私人服务业	6.25	7.83	5.22	8.19
第二产业	6.17	6.62	6.63	8.75
第三产业	7.16	8.35	7.65	10.31
非农产业总计	6.79	7.74	7.31	9.78
国内生产总值总计	5.78	6.51	5.99	8.62
人口	2.34	1.94	1.72	1.45
人均国内生产总值	3.36	4.48	4.20	7.08

来源：国家账目统计,中央统计组织,各个类目。

印度政府的计划委员会公布了印度最新的贫困状况评估报告(Ahluwalia, 2011)。如今可以获取这些使用了新的贫困线的测算数值¹。国家样本调查组织(NSSO) 2009/2010年的最新一轮消费支出调查(报告编号: KI (66/1.0)) 使我们追踪过去数年里家庭支出的不平等状况。它们显示出以下特点: 不平等状况在整个农村区域增加了, 但是比城市区域的增长要快得多。尽管增长率在加速, 不平等状况增长到其20世纪80年代以来的最高水平(参见表3), 但是, 在1991年开始的改革进

程的最初10年经历一段挫折之后, 最近的阶段似乎是一个贫困适度减少的阶段(参见表2)。

表2：贫困人口比例（基于官方贫困线）

	农村	城市	总计
1993-94年	50.1	31.8	45.3
2004-05年	41.8	25.7	37.2
2009-10年	36.0	22.3	32.1

来源：Planning Commission, 2010 and Ahluwalia

1 计划委员会任命了一个由苏雷什·坦度尔卡担任组长的专家小组, 旨在就修正印度政府使用的贫困线的方法提出建议。计划委员会后来接受了这个专家小组的报告。专家小组建议把基于现有官方贫困线的城市贫困的测算值作为起始点, 只是重新测算了物价指数, 以便为空间价格差异做出调整。新的贫困线不和任何具体的商品篮子挂钩, 但是, 专家们努力证明有关教育、卫生和食品最低标准的贫困线是正当的。

表3：农村与城市区域的基尼系数

	农村	城市	总计
1993-94年	25.8	31.9	30.1
2004-05年	28.1	36.4	34.6
2009-10年	28.8	38.3	36.2

来源：国家样本调查组织（NSSO）的消费支出调查

除了贫困与不平等状况的测算值，有关就业和失业的测算值如今也可获取。正如从表4可以清楚看出的是，过去5年里的国内生产总值的高增长率未能创造就业。在1999/2000年和2004/2005年间创造了6000万个额外的就业岗位，而在过去5年里根据可获取的数据仅仅创造了200万个额外的就业岗位。考虑到之前1999/2000年和2004/2005年间的阶段显示的就业增长率不仅高于劳动力的增长率，而且也是过去40年里最高的增长率，这似乎尤其令人不安。

表4：就业的增长

年份	农村		城市		总计
	男	女	男	女	
<i>就业的工人 (单位: 百万)</i>					
93-94	188	105	65	17	374
99-00	199	106	75	18	398
04-05	219	124	90	25	458
09-10	232	105	100	23	460
<i>增长率</i>					
93-00	0.94	0.15	2.61	0.94	1.02
99-04	1.96	3.24	3.71	6.23	2.85
04-10	1.20	-3.30	2.07	-1.42	0.10

来源：基于国家样本调查组织（NSSO）的就业测算值

与1999/2000年至2004/2005年相比较，2004/2005年和2009/2010年间的时间段表明，就业增长率在经常状态下每年仅为0.1%，但是在每日状态下略高，为每年1%。2007/2008年就业调查证实了就业增长缓慢的趋势，但它也证实了之前提到的、在就业状态和产业分布方面的其他趋势。过去五年里创造的就业的大部分是在低劳动生产率的建筑业。此外，数据也表明劳动力被日益转为雇佣临时工制，与之相伴的是在非正式部门里的就业膨胀。非农多样化发展的趋势与前几个阶段相比，也未显现任何加速。

对近期就业测算值的初步解读表明，就业增长缓慢主要是由于女性劳动力参与的急剧下降，而在2005年和2010年间，男性工人实际上增长了足足2200万。人们提出的理由是，干旱以及全球衰退部分要对经济中就业的缓慢增长负责。第三个因素，至少从2008年3月以来，是两位数的通货膨胀，特别是在食品项目上。

尽管就业增长率低，但是，2009/2010年数据也表明在2005年和2010年间临时的实际工资率的增长，农村男性每年为4%，农村女性每年则为5%，这表明，那些最易受通货膨胀、干旱和衰退冲击的人如今受到了好得多的保护。例如，2009/2010年数据显示，公共就业参与人数比2004/2005年数据多8倍，《国家农村就业保证法》的影响是非常显著的。更为普遍的是，金融危机的影响是趋缓的，原因

在于财政刺激，它既包括公共部门建造活动的显著递增，也包括对农民的债务减轻措施。如果考虑到农村地区在迈向2009年大选过程中也经历了资源的显著流动，那么，所有这一切意味着外部冲击固然重要，但是没有严重到重现过去那样持续贫困的状况。尽管这些措施被看做是减轻外部冲击影响的重要干预手段，但是它们在扭转近10年里导致失业增长和不等状况增加的结构性因素方面并不那么成功。

尽管数据是与这样一个事实吻合的，即2005年以后的阶段，人们可以看到严重的农村贫困有了相当大的减少，但这些数据并未提供证据来反驳这一阶段是一个失业增长阶段的论点。国内生产总值从平均增长6%到2005年后的8%，并未伴随相应的体面就业的创造。事实上，创造正规就业的步伐，在1993年到2005年之间为每年约200万，在2005年至2010年之间近乎减半了，在2007/2008年之后创造的这类工作少于100万。当然，在私人组织的部门的就业情况有些好转，它导致了增长的兴旺（2009/2010年针对城市男性的调查数据反映了这一点），但是这被所有其他部门（主要是未组织起来的部门）的正规就业的停滞乃至减少而彻底淹没了。此外，鉴于80%以上新创建的工作岗位是临时工，其中绝大部分又是在建筑业，存在着经济增长过程能否可持续地创造就业作为包容性增长基石的严重问题。

三、工资与收入

无论如何，与1999年以后就业的激增相伴的不是工资率更高的增长，而是工资率的停滞，这一事实使得情况变得复杂。下表5汇总了以1999/2000年不变价格计算的全印度工资增长趋势。从表中可以看出，趋势是临时工实际工资增长的显著减速，虽然它在最近一个时期里得到了复苏。换言之，在1999/2000年到2004/2005年阶段，所有工人的实际工资增长减速明显，之后再次加速到先前的水平。这一点无论对于农村还是城市、无论农业人口还是非农人口、无论是男性还是女性以及对受不同教育水平的人均是适用的。

表5：临时工实际工资增长率（年龄15岁至59岁）（以1999年/2000年价格计算）

	93-94年 至 99-00年	99-00年 至 04-05年	04-05年 至 09-10年
男性	4.06	1.80	3.65
女性	3.66	1.44	4.97
全部	4.03	1.89	4.18

来源：根据国家样本调查组织（NSSO）的就业与失业调查计算而得

尽管临时工的工资率增长回复到了相当可观的增长率，但是同期就业增长的减速意味着临时工作作为一个类别，从中的获益要少于前面几年。国民核算中的初步证据也证明了工资在国民经济中比重的下降。这附带也为产业数据年度调查所证实，这些数据表明工资占净附加值比例的持续下降。图1表明了工资与盈利在产业部门的净附加值中的占比。在20世纪80年

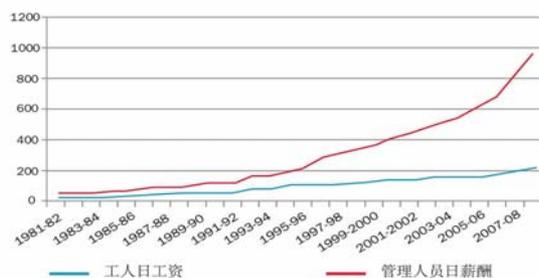
代初，工资占比为30%，到20世纪90年代末下降到20%，在过去10年结束的时候进一步降低到仅约10%。另一方面，盈利在净附加值中的份额同期也在缩放。此外，虽然一直到1993/1994年，盈利的比例低于工资的比例，但它如今几乎是工资比例的6倍。这发生在工资增长重新恢复的阶段，这一事实是与工资比例下降的总体趋势相符的。图2也清楚表明工资的大部分增长为白领工人所垄断，管理人员日薪酬比工人工资增长快得多。这连同这样一个事实，即最近一个阶段创造的就业很少，意味着在印度经济最快速增长的阶段里工人议价实力和福利的变差。

图1：工资与盈利在净附加值中的比例



来源：各产业年度调查

图2：工人日工资与管理人员日薪酬



来源：各产业年度调查

四、就业保证作为社会政策

到目前为止明显的是，最近几年经济增长率的加速既未有助于减少不平等状况，也未导致社会中最脆弱人员、也就是临时工的收入增长。这一发展态势的大部分原因在于劳动力市场的迟滞反应。虽然对于发展中国家背景里的就业产出联系的有效性存在有根据的批评，尤其是在一个有着大量农村就业人口的经济体，但是，印度的经验表明了就业创造作为一种再分配手段的作用。这一对就业创造作为包容性增长基石的认识，在2006年颁布《国家农村就业保证法》颁布过程中起到了推动作用。

在印度的背景里，通过公共就业创造就业，这不是新鲜事物。早在20世纪70年代的时候，这就被认可为增长再分配的一种重要工具。虽然公共就业作为一项再分配措施的作用在文献中获得了承认 (Sen and Ghosh, 1993; Sen, 1996; Bhalla, 1997; Fan, Hazell and Thorat, 2000)，但是，它们大部分仍然作为在危机期间和紧急状况下触发的救济措施。大量文献已经指出，在20世纪80年代见证的大幅减贫实际上是农村地区公共支出驱动型就业创造的结果。无论如何，《国家农村就业保证法》是首次对于公共就业能够作为经济政策组成部分的一种再分配机制的官方认可。

使得《国家农村就业保证法》与其他就业创造计划区分开来的基本特征在于这样一个事实，即它是得到了立法机构的支持的，而且它比一个公共就业计划更接近于一项就业权。它在本质上使得农村地区的每户家庭有权获得最

长达100天的公共工作方面的就业。无论如何，它提供给家庭获取这类工作的权利，即家庭可以在任何它们觉得需要这些工作的时候要求该工作。与此前取决于国家提供就业意愿的这类计划相比，《国家农村就业保证法》的需求驱动特征是该法令的一个显著的区别性特征。但是，该法也把实施该计划的责任强加给了家庭。第三个区别性特征在于设置在该计划里的透明度和监督保证。第四个特征在于有关失业补贴的规定，包括政府不能在规定时间内提供就业的罚金。最后一个特征是，支付给《国家农村就业保证法》所提供就业的工资是官方最低工资（它一般比私人的临时工工资要高）。

该法令于2006年2月生效，仅仅涵盖印度200个最贫困的区，从2008年4月起，扩大到覆盖印度的所有农村地区。根据农村发展部提供的统计数据，该法令是全世界范围提供就业给农村地区的最大型计划。根据官方统计数据，在2009年4月至2010年3月间，在获签发工作卡的1.132亿户家庭中，有5250万户从该法令中获益了。在2009年至2010年间，创造了总计2.83万亿就业人次天数，其中，有51.2%的就业人次天数属于表列种姓和表列部落家庭²。在所创造的就业人次天数中，妇女的比例达到49%。这从任何标准来衡量，均是令人印象深刻的。尽管如此，这一切仍然需要通过独立的证据来验证和交叉核实。

尽管有大量的田野调查和微观研究成果可供利用，但是有关《国家农村就业保证法》运作的大规模调查非常少。例外的是国家样本调查组织（NSSO）决定把它列为其官方就业与失业调查数据（EUS）的一部分。国家样本调查组织如今为所有那些作为《国家农村就业保证法》雇佣劳动者工作的人引入了一个单独的活动代码⁴²。国家样本调查组织最近的测算数据包括2007/2008年以及2009/2010年。2007/2008年的调查轮次的规模足以提供有关《国家农村就业保证法》框架下工作的可靠数据，不仅包括全国层面的数据，还有各邦层面的数据。这些数据事实上是完全可以与在《国家农村就业保证法》颁布前最后一次、即2004/2005年的调查轮次相比拟。

首要的显著结果是：根据国家样本调查组织的数据，2007/2008年公共就业计划创造的就业总量为1.02万亿人次天数，与之可比较的是官方统计得出的1.436万亿就业人次天数。鉴于每天的平均工资率为78.91卢比，这也意味着总的工资清单为80.40万亿卢比，而官方测算数据为107.38万亿卢比。在就业人次天数方面，国家样本调查组织测算的人次天数是官方统计数据的71%，其工资支出的测算数据为官方统计数据的74%。对应于人们通常抱怨只有大约15%的政府资金惠及百姓的断言而言，这些数据显然是一种改进。但是，即使《国家农村就业保证法》的工资支出（与官方统计相

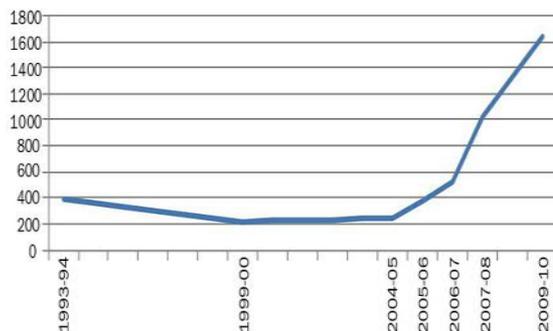
2 表列种姓和表列部落是最贫穷的种姓群体和部落群体，它们被印度宪法确认为平权运动的受益人。他们是农村地区最脆弱的家庭，与其他种姓和部落相比，他们的贫困程度显著要高。

比的)缺口只有25%，这也是一个值得关切的原因。根据国家样本调查组织的数据，2009/2010年期间创造的就业总量为1.64万亿人次天数，而官方声称这一数字为2.8万亿。

但是，若与该法颁布前的情况相比较，状况又如何呢？在2004/2005年，公共就业计划创造的就业为2.4亿人次天数。这意味着，2007/2008年创造的就业与2004/2005年相比增加了4.2倍。在2009/2010年，这个比率甚至增长了近7倍。图3表明了公共就业计划创造的就业人次天数。但是，增长的比率在各邦和各区情况各异。

这个增长率也根据该法令在具体区里运行有多久而变化。这是因为，相关的区是首先开始实施该法令的区（它们也是最贫困的区），与最后阶段加入实施该法令的区相比，创造的就业的增幅最高。第一个阶段实施该法令的区（即最贫困的200个区）以及第二个阶段实施该法令的区（2007年扩展了130个区）里的就业人次天数增幅为5.4倍多。另一方面，公共就业创造方面的扩张在第三个阶段（那些在最后阶段加入的区）仅为1.9倍³。考虑到第一个阶段和第二个阶段实施该法令的区是其中最贫困的区，这也意味着，创造的就业中最大的扩展是发生在这些最贫困的区。由于这些区也是这个计划最初启动的区，因此，随着时间的推移，这可能也代表着分配体系的增强。

图三：公共工作中创造的就业人次天数（单位：百万）



来源：国家样本调查组织（NSSO）的就业与失业调查，不同年份数据

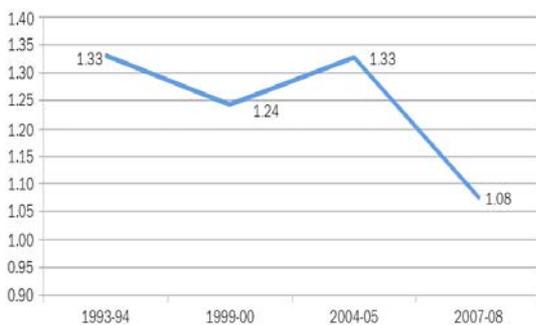
但是，男女性别和各邦在表现方面仍然有相当大的差异。与官方声称就业总量中女性比例达到43%相对，国家样本调查组织数据显示，就业总量中只有38%为女性占有。但是，女性在就业中的比例在最贫困的200个区从2004/2005年的28%增长到2007/2008年的36%，这个比例在第三个阶段加入的区那里实际上是下降的。但是，在家庭总数中利用了该法令就业的表列种姓和表列部落家庭的比例方面，国家样本调查组织报告的数据与官方统计数据相似。

此外，正如所预期的，也存在对其他领域的溢出作用，尤其是在农村地区的工资方面。不仅临时工的工资在2004/2005年和2009/2010年间扣除物价因素每年增长4.5%，而且，它也导致了临时工工资男女性别差的缩小。正如国家样本调查组织所报告的，在公共

3 正如前面提到的，《国家农村就业保证法》最初是于2006年在印度的200个最贫困的区实施，在2007年4月，又增加了130个区。在2008年4月，覆盖面再次扩大，包括印度的所有（580个）区。

就业中性别差微不足道，即使在其他工作的临时就业方面，男性工资在2007/2008年仅高出50%，而在2004/2005年还高出58%。图4说明了公共工作工资方面的性别差。出现工资上调压力和性别差缩小的原因部分在于，《国家农村就业保证法》保证工资在规定的最低工资水平，该最低工资水平一般要高于私人支付的工资，而且该最低工资对于男性和女性是相同的。

图四：公共工作工资方面的性别差（男女工资比）



来源：国家样本调查组织（NSSO）的就业与失业调查，不同年份数据

显然，在短短5年不到的时间里，《国家农村就业保证法》表现得比怀疑人士所想像的要好得多。这不仅是指缺口的程度，也是指诸如妇女、表列种姓和表列部落家庭等弱势群体以及较贫困的区进入该计划的可能性。这些反映了这个计划的巨大潜力，但是，正如安德拉邦的做法所表明的，这个计划依赖于制度结构

以及计划所提供的创新性⁴。各邦在实施该法令上的巨大缺口部分是治理的一个结果，但它同时也是政治意志的一个反映。但是，即使怀疑论者也赞同这样的观点，即近年来的通货膨胀和干旱未导致大面积的抗议行动，部分是因为农村人口通过进入相当于安全网的《国家农村就业保证法》的措施，而与消极影响隔离开来。

但是，《国家农村就业保证法》在农村地区的重要性，超出了其在创造公共就业方面及其对工资影响方面的成功。该法令对振兴农村地区的劳动力市场起到了更大的作用。这是显而易见的，这不仅反映在前述为次级数据所证明的成功上，诸如临时雇佣工人的工资率的增长、工资支付上性别差的减少以及公共就业工资与私人临时就业工资缺口的减小，而且也为田野调查的轶事证据所证实（参见Khosla 2011, Adhikari and Bhatia, 2010; Khera and Nayak, 2009）。它不仅导致了一个使用《国家农村就业保证法》作为安全网的工人阶层的形成，而且，这些工人也能够把它作为一种议价工具，以榨取更高的工资。虽然至今为止的证据是有限的，难以推断农村地区工资的普遍上涨是由《国家农村就业保证法》推动的，但至少大家接受的观点是，它可能通过对工资施加上调压力以及收紧市场上临时工的供给而直接起了影响，并通过对邦政府施加增加最低工资的压力而间接发挥了作用。《国家农村就业保证法》的成功也导致大量农民在政治上组织起

4 安德拉邦政府引入了若干创新措施，诸如定期的社会审核、由银行和邮局支付工资以及引入信息技术对所从事的工作进行实时监督等。

来，以反对该法令，这一事实是这个计划能够对私人工资产生压力的又一证据。至于农村到城市的移民的减缓及其对城市工资的影响，类似的证据则至今尚不明确。

Sen, Abhijit & Jayati Ghosh (1993), *Trends in Rural Employment and the Poverty Employment Linkages*. ARTEP, ILO, New Delhi.

Sen, Amartya (1996), Economic Reforms, Employment and Poverty: Trends and Options. In: *Economic And Political Weekly*, Special Number, September 1996.

参考文献：

Adhikari, Anindita & Kartika Bhatia (2010), NREGA Wage Payments: Can We Bank on the Banks? In: *Economic and Political Weekly*, 2 January 2010, Vol. 45, No. 1.

Ahluwalia, Montek (2011), Prospects and Policy Challenges in the Twelfth Plan. In: *Economic and Political Weekly*, 21 May 2011, Vol. 46, No. 21.

Bhalla, Sheila (1997), Trends in Poverty, Wages and Employment in India. In: *Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 40, No. 2.

Fan, Shengen & P. Hazell & Sukhdev Thorat (2000), Impact of Public Expenditure on Poverty in Rural India. In: *Economic and Political Weekly*, September 2000.

Government of India (various years), Summary Reports on Annual Survey of Industries, annual publication.

Khera, Reetika & Nandini Nayak (2009), Women Workers and Perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act. In: *Economic and Political Weekly*, 24 October 2009, Vol. 44, No. 43.

Khosla Rishabh (2011), Caste, Politics and Public Goods Distribution in India: Evidence from NREGS in Andhra Pradesh. In: *Economic and Political Weekly*, 19 March 2011, Vol. 46, No. 12.

National Sample Survey Organisation (NSSO) (Various years), *Report on Employment and Unemployment*. Kolkata: NSSO.

National Sample Survey Organisation (NSSO) (Various years), *Report on Consumption Expenditure*. Kolkata: NSSO.

Planning Commission (2010), Report of the Expert Group to Review the Methodology for Estimation of Poverty. Online at: www.planningcommission.gov.in (accessed March 2010).

X

南非的不平等与经济增长

约瑟费尔达·诺库胡塔拉·何鲁夫
(Josephilda Nokukhuthala Hlope)

一、引言

当南非在1994年接受普遍公民权的时候，它面对的是经济停滞，年增长率仅为0.1%，且负债水平高（负债占国内生产总值的44%），不同种族间的收入分配非常倾斜（Hirsch 2005）。

2000年至2008年是国内生产总值良好增长的时期之一，增长率为3%至5%。南非其后受到2008/2009年全球金融危机的冲击，危机影响了南非所有的部门、尤其是出口部门。国内生产总值下降了1.8%。南非在2009年第三季度从衰退中走出来，并在2010年第二季度增长3.2%。人均国民生产总值在2010年增长到5万兰特，而在1995年，该数值为39400兰特（以2010年价格计算）（The Presidency 2010）。

南非被列为中等偏上收入国家，但是人均国民生产总值的数值是毫无意义的，因为南非的收入不平等水平是全世界最高的。

二、不平等

1、不平等在增加

1995年，最贫困的20%人口挣得的收入仅占国民收入的2.3%，而最富有的20%人口挣得的收入却占国民收入的72%。基尼系数为0.672。在2005年，南非最富有的20%人口获得了近80%的国民收入，基尼系数也攀升至0.72 (The Presidency 2010)。实际上，各种研究结果表明，南非的经济增长促成了贫困的减少，但是造成了不平等的大幅加剧。波拉特等学者证实，富人在其人均收入上的增长要快于穷人。基尼系数大幅增长的事实也证明了这是一种特别不公平的增长方式 (Bhorat et al. 2009)。

2、不平等、信任与发展

在对一个社会的社会与政治再生产的其他负面影响以外，高度不平等——尤其在与贫困结合的情况下——以不同的方式给公共政策、商业行为和总体经济增长带来消极影响。例如，伴随着高度不平等会出现以下情况：

(1) 少数富人能够选择不参加公共服务的提供，这类公共服务例如包括卫生保健、教育、安全和用于支付由私人提供这些服务的资金。这把资源和愿望从公共供给中移除了。例如，在卫生保健方面，85%的卫生保健资源由15%的人消费。之所以会出现这种情况，是因为穷人负担不起私人医疗保险。

(2) 犯罪活动（包括腐败）在有着大面积不平等的国家里以及在公民觉得自己无需做良好公民的地方滋生。在南非，对犯罪活动的恐惧导致有门禁的社区的显著增加。这又导致了社会排斥，并给不同种族、文化和阶级的人员之间的互动设置了障碍。根据全国计划诊断文

件的信息，腐败在1994年下降后，如今又在上升过程中。

(3) 南非的信任指数处在低位，为20% (Kotze and Harris 2007)。跨国研究、一国国内的研究以及其他研究结果均表明，经济的不平等对信任具有消极影响。在没有信任的情况下，人们更喜欢消费，而不是投资，原因是领导们不能可信地承诺未来可以从值得做的长期投资中获益 (Knack and Keefer 1997)。此外，若没有信任，会出现以下情况：

- 实施财产权/协议变得非常昂贵（每件事情必须书面写下来，并精心制作应变计划）；
- 需要增强资源以防腐，这是因为由于贿赂款、私人保障体系、巨大的官僚机构、偷盗行为等的存在，较少资源被用于保护个人；
- 创新将减少，原因在于企业家要花时间监督可能的渎职行为；
- 经济增长受阻，原因在于雇佣的决定将受到“关系”的影响，而不是以卓越为标准。

1 这通过各种法律来实施，这些法律包括：

1913年的《国土法》：该法留出13%的土地给占87%的南非黑人。外加给予白人农民大量商业性农业生产国家补贴，他们具体获得了税收补贴、铁路运输补贴、特别信贷措施和补助金以及诸如兽医和园艺服务等扩展服务。

1950年的《族群住区法》：该法把黑人拥有公司限定在城镇的特定区域，后来的条例阻止黑人企业家拥有一种以上的业务、建立公司或伙伴关系，或哪怕在黑人聚集区域拥有商业楼宇。

1951年的《班图人管理机构法》用于建立黑人故乡和地区管理机构，目的是在黑人故乡实现更大的自治，彻底废除土著代表理事会。其后，1958年的《黑人自治促进法》设立了这些“故乡”，它们由在南非的一些最荒芜之地上建立的微型城邦拼接而成。为这些荒芜之地划出的边界剔除了任何有活力的经济区域。1971年的《黑人故乡公民身份法》改变了故乡居民的地位，以至于他们要么不再是南非的公民，要么拥有全部公民权。

1953年的《班图人教育法》：它确保黑人非洲孩子获得差的教育。后来的民主政府继承了这样一种教育体制，在其中，国家为白人孩子的教育的花费比给予黑人孩子的多四倍。

(4) 两极分化阻碍了发展、变革乃至政策的执行取得共识。之所以不能达成共识，是因为在政策的颁布与否以及具体政策实施与否方面，不同的群体之间就成本与收益的信息处于不对称状态。

3、种族方面的不平等

在南非，不平等问题是这样一个事实构成的：数十年的种族隔离把财富和资源集中在了的一端，而把贫困、排斥、边缘化与社会异化集中在了另一端¹。黑人过渡到民主时代时只有很少乃至没有资产、技能等。由于种族隔离政策，不平等在过去乃至直到今天在很大程度上其实质仍然是种族歧视。

这些法律（参见脚注1）以及其他相关法律的影响是：

(1) 发展结果是朝着不利于非洲男性的方向扭曲的，例如白人男性的预期寿命比非洲男性的预期寿命约长17岁 (StatsSA 2010a)。

(2) 在不同种族间固化贫困与不平等；以2005年的情况为例，白人家庭平均每年挣得的收入为69680兰特，而非洲人为6979兰特，有色人种为13213兰特以及亚洲人为24707兰特 (Bhorat and Van der Westhuizen 2011)。白人2010年的失业率为5.1%，非洲人为29.8%，有色人种为22.3%，亚洲人则为8.6% (StatsSA 2010b)。

(3) 对黑人实行去田地均分，并通过迫使人们离开土地、进入城市劳动力市场，来创建一个农村边缘人群，也就是一个劳动力储备

大军，由此如今只有农村最贫穷的4%的人从农业中获取收入。

(4) 限制人力资本的形成：5.2%的黑人受过高等教育，而白人的这个比例为28.8% (StatsSA 2008b)。教育方面积压的落后是如此巨大，以至于虽然在1994年以后进行了大量投资，只有1%的非洲学校在中学证书成绩方面达到顶级水平 (The Presidency 2011)。

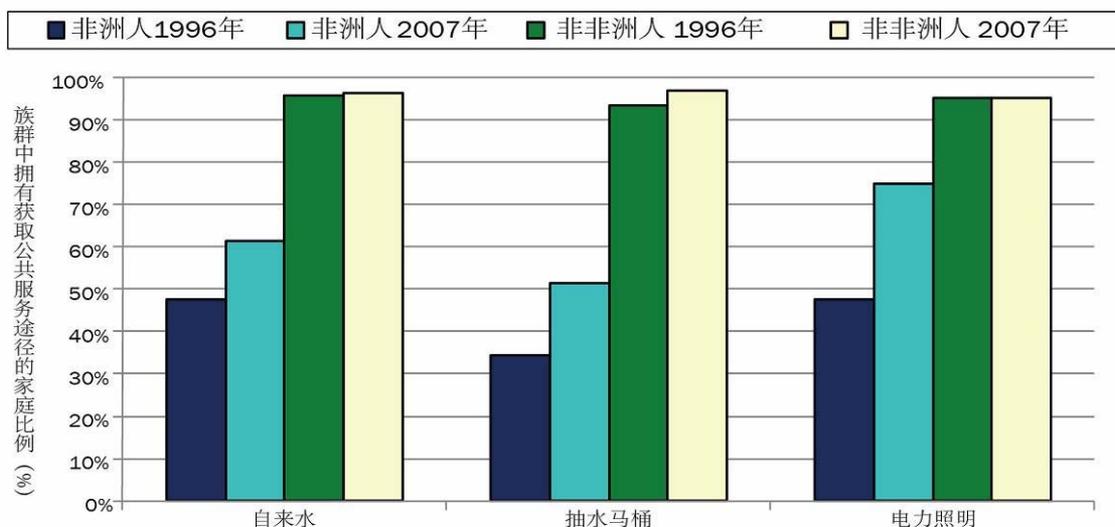
4、服务的提供以及机会不均等

总体上，非洲人在服务的提供和机会均等方面仍然落在后面（参见图1）。

同一调查的数据还表明，城市地区的基础设施优于农村地区的基础设施。例如，豪登省艾古莱尼大都市区只有1%的家庭没有基本的供水服务，而东开普省的农村比扎纳镇的这个比例则为95.5%。总之，在东开普和凌波波省的前故乡区域的积压的落后差距是最大的，虽然在别的地方也有零星问题存在（2007 Household Survey）。

这一糟糕的遗产意味着，巨大的不平等进一步续存在不同种族之间。但是，也必须看到了某些变化。自从1994年以来，主要由于2000年《就业公平法》、2003年的《黑人经济振兴法》等法律，黑人中产阶级在2005年增长了30%。这使得南非中等收入阶层新增了42.1万名黑人成年人，并使得黑人占中产阶级的比例几乎达到三分之一 (The Presidency 2011)。

图1：根据种族划分的家庭基础设施



来源：StatsSA (1996 and 2007), General Household Survey.

三、减贫

民主国家体制采取了若干措施来跨所有种族地减少贫困。在1995年和2005年之间，贫富差距比²在非洲人方面从32%降低到了25%，在有色人种方面从15%降低到了14%，在白人方面则从0.2%降低到了0.1%(Bhorat et al. 2009)。

贫困的减少主要是由于相对全面的社会福利工资和社会保障体制的建立，它们是有关免费基本用水和用电、孕妇和7岁以下儿童的免费卫生保健、免费住房、子女抚养补助金、照顾补助金、残疾补助金、国家养老金以及退伍军人补助金等的规定。

宪法第27条落实了社会保障体制：“人人有权享有社会保障，包括在他们不能赡养自己和家属情况下的适当的社会救助”（《南非共和国1966年宪法》第27条第1c款）。南非开发了两种社会保障方案：

- 基于保险费缴纳的社会保障计划：法定的保险计划，包括失业保险金、补偿金以及交通事故金³；非强制的保险计划是指医疗补助金和退休金；
- 一个税收融资的再分配计划。

主要基于经济情况调查的补助体系的目的是扶持弱势人群以及那些预期不参与劳动力市场的人，也就是老年人、残疾人和那些太过年轻而未达到工作年龄的人。那些有资格获得这

2 贫富差距被定义为贫困家庭平均支出低于贫困线的数值。

3 失业保险金补贴周期不超过失业后的6个月。最后两个月是一次性给付。

表1：南非的补助体系⁴

补助金名称	领取资格 (全部基于经济情况调查)	每月金额 (按1美元兑7兰特计算)
国家养老金	生活在收入少于约500美元家庭中的、60岁以上的男性和女性	130美元
子女抚养补助金	生活在收入少于约500美元家庭中的、18岁以下的孩子	贫困家庭的孩子每人30美元
残疾补助金	生活在收入少于约500美元家庭中的残疾成年人	130美元
养子养女补助金 (不做经济情况调查)	18岁以下的养子养女	贫困家庭中每个养子养女90美元
照顾依靠补助金	家中有18岁以下残疾孩子且收入少于约500美元的家庭	贫困家庭中每个残疾孩子130美元

来源：Department of Social Development (2011).

些补助金的人几乎是普遍覆盖的。共有13026104人从社会救助体系中受益，这使国家每年花费约78亿美元。社会发展部门估计，政府大约每月向最贫困的40%家庭每户支付大约100美元的社会福利工资，包括社会补贴。社会救助的支出（不包括行政管理费用）如今占到国内生产总值的3.2%，在2000/2001年时还为1.9%。

补助体系在某种程度上为不平等程度的减少做出了贡献。据估计，2005年若没有这些补助金，基尼系数将测定为0.77(Bhorat et al. 2009)。补助体系实际上是再分配性的，但是，其更多影响的是贫困，而非不平等。对于一个发展中国家而言，南非的社会保障体制是

慷慨的，但是可以证实，它使得不平等的高增长模式得到了维持。Seekings and Nattrass (2005)认为，在民主体制建立以来的年份里，在穷人、劳动者和大企业之间形成了一份默认契约，据此，南非奉行一种高增长、低就业的发展模式，同时从经济增长中获得的税收收入的一部分，由国家用于资助一个相对慷慨的社会补助体系。

但是，对补助体系的主要批评是针对这样一种假设，即认为存在着可供利用的工作岗位，以至于健全的人能够工作谋生，由此18岁以上、60岁以下的健全的人除了参与公共就业计划外，不需要从国家领取任何形式的社会救助。

4 “不是由雇员缴费的社会养老金是1928年为未覆盖在职业养老保险体制下的白人和有色人种创立的。……1944年，史末资政府把社会养老金扩大到非洲人，虽然福利水平连白人福利水平的十分之一都不到。……1992年的《社会救助法》最终废除了所有歧视规定，由此，建立来用于保护白人的社会养老金和补助金逐步将其资格规定扩展到包括所有南非人 (Woolard and Leibbrandt 2011: 6)。

四、民主政府为何无法减少不平等？

工资收入是收入高度不平等的主要动因。工资方面的收入不平等从1995年的61%增长到2006年的近76%。高技能的工人得到高工资回报，而低技能或非熟练工要么薪酬很低，要么找不到工作（参见Bhorat et al. 2009）。这主要是由于以下两个原因：

（1）技能的匮乏意味着那些拥有这些技能的人拥有技能奖；

（2）经济界未创造足够数量的工作，而且创造的工作不是针对当前的劳动力（主要是非熟练工或半熟练工），由此，南非有工作的人太少。

这一就业模式的出现有着若干原因：

在供给方面：工作年龄段人口（16岁至64岁的人数）从1995年的2300万人，增长到2008年的2900万人。与此同时，劳动力参与率从49%上升到55%（The Presidency 2010）。很少技能的人的参与率的增长最为显著，这是因为非洲女性开始进入种族隔离后的劳动力市场，提高了她们在种族隔离年份里非常低的参与率。这两个增强因素导致了在这段时期里新增500万进入劳动力市场的人。

在需求方面：经济变得以技能为导向。高技能的工作增长了50%，而低技能的工作减少了

20%。这大体上可以通过这样几个事实来解释：一是国际贸易的增加使得南非能够获得新技术，并采用削减非熟练工的技术（Wood and Ridao 1994）；二是1993年和1997年之间的政府政策与投资补贴加剧了业已是资本密集型的生产结构。1953年颁布的、旨在降低黑人受教育程度的《班图人教育法》的遗产，意味着劳动力市场变得以技术为导向，许多非洲非熟练工找不到工作。这可能是为何1994年后南非白人的平均工资增长高于非洲人的原因。在1995年和2005年间，扣除物价因素，白人平均收入增长了41%，而非洲人的平均收入减少了约2%（Bhorat et al. 2009）。

经济界未创造所需的工作岗位量、质和类型，其原因在于：

（1）南非存在着对矿物和能源密集型经济活动的高度依赖，这些活动还未垂直融入到经济体制中。

（2）南非由于多数人收入低而市场规模小。基本上，贫困人群仅购买有限数量的消费品，而且购买的消费品的大多数（仍然）是在核心经济部门中大批生产的，在规模上使之难以在价格上进行竞争，甚至于考虑到距离的成本亦是如此。正式经济体制中的现有分配体系的效率足以通达偏远地区。

（3）不存在繁荣的中小企业部门、尤其是黑人所有的中小企业部门⁵。

5 1950年颁布的《族群住区法》把黑人的企业所有权明确限制在城镇的特定区域，主要由于这部法律，黑人企业家阶层事实上是不存在的。后来的规定则阻止黑人企业家拥有一项以上的业务、设立公司或伙伴关系，或哪怕在黑人聚居区域拥有商业楼宇。

(4) 存在着高度集中以及高进入壁垒的情况。在许多经济部门，种族隔离政府给予垄断性特许权，以便在条件被认为不适合竞争的情况下，支持破坏性竞争/合理化的“终止”。企业被允许分配市场，以便运作合法的卡特尔等。

(5) 贫困国家农村发展以及改善农场收入的传统方法是通过扶持农业加工形式，来帮助农民升级价值链。但是，在南非，针对每种关键的大宗产品已经存在着高度集中且纵向一体化的农业加工部门，这些价值链趋向于排斥小型、新的或黑人生产商。

(6) 大农场模式变得日益资本密集型。这一主要负责全国层面食品保障的模式承担99%以上南非正式市场化的农产品。尽管农业单位的数量在下降，但是商业性农业生产的产出持续增长，这意味着生产效率提高了。

此外，由于空间上的种族隔离的存在，求职的成本高昂⁶。有证据表明，在求职的广度和时间长度这两方面，旅行成本严重限制了求职。网络关系在求职方面扮演着主要角色。大约有三分之一的人通过一名家庭成员或朋友找到一份工作，在失业率非常高的社区里，许多失业人员认识的受雇工作的人很少，由此网络关系就失效了。

五、开发一项更为包容和更为平等的议程

重要的是要注意到，拥有一项包容式议程是从机会均等的努力开始的。机会均等是指调整人们的行为场地，以至于生活中的成绩取决于人们的选择、努力和天赋，而不是取决于他们出生时的环境，如种族、空间和性别。黑人在过去所遭受到的歧视严重影响了他们今天的生活机遇(Habib and Bentley 2010: 337)。

1、社会福利工资

南非背景下机遇的均等化必须从确保每个人无论在哪里都应能够获得保证质量的基本服务与教育开始。幸运的是，宪法尤其通过责任条款奠定了生活机遇均等化的基础。其中宪法第26条表示，人人有权享有适当的住房；第27条表示，人人有权获得医疗服务，并继续表示：“国家必须在其可支配的资源范围内，采取适当的立法措施和其他措施，以逐步实现这些权利”；而且，第29条表示，人人有权获得基础教育。

这意味着，政府必须持续提供基础工资或社会福利工资⁷。

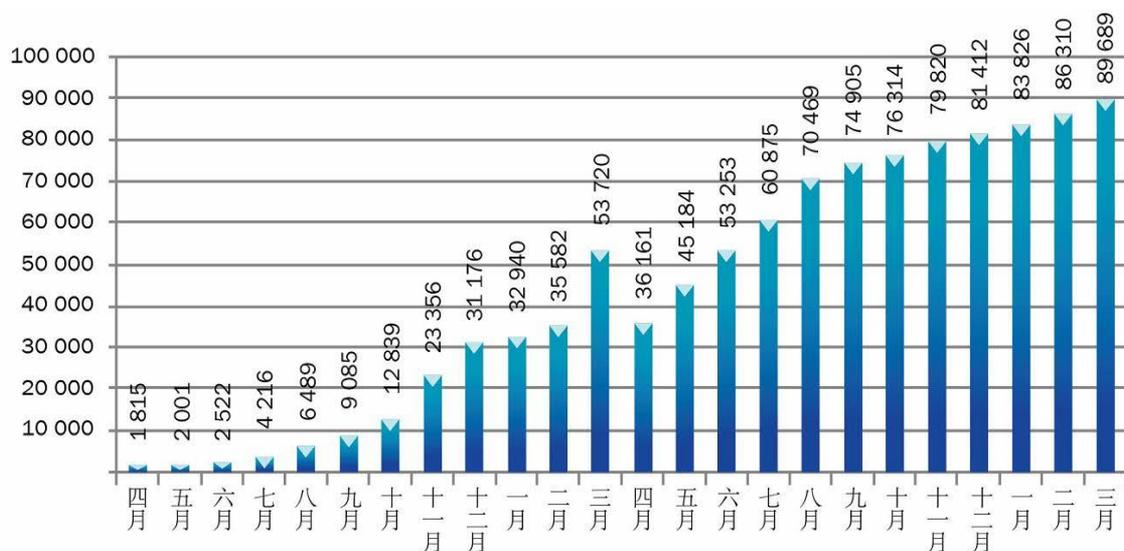
2、扩大社区工作计划使之容纳100万人

连同社会福利工资，政府必须提供各种手

6 非洲工人把5%的收入花费在交通上，而白人家庭为此仅支出其收入的0.5%。

7 社会福利工资由政府给予穷人的各项转移支付组成，具体形式是免费基本用水（每户每月6000升水）、免费基本用电（通过国家电气化计划连接的输电网输电，每月每户50千瓦）、由公共初级卫生保健诊所和社会卫生保健中心提供的免费健康服务、免学费的中小学校的引入，以及根据收入水平按比例减免学校学费，而且所有公交费用中有大约35%由政府补贴。

图2： 社区工作计划：2009年4月至2011年3月的参与情况



来源：Department of Social Development (2011) CWP Annual Report 2010–2011.

段，以使健全的失业人员/不能受雇的人员变得有生产能力。这样的手段之一就是社区工作计划。源于总统第二个经济战略项目的临时发现，名为社区工作计划（CWP）的一个试点项目于2007年后期启动。该项目的目标是为边缘化人群建立一个保障网，是对“最低就业保障”理念的运用。社区工作计划是一个以地区为基础的地方项目，它给予既定的地方区域里的失业人员或未充分就业的人员最低水平的正规工作，通常是在区或市镇层面，针对的是那些在不久的将来不大可能以所要求的规模创造基于市场的就业机会的边缘化地区。它是一个就业保障网，并非是针对参与者的一个持久的就业解决方案。其目的是确保那些没有其他选择可能性的人拥有最低水平的正规工作：每周2天工作，或一个月的时间里同等数量的工

作。这意味着对失业人员现有谋生战略的补充，而不是替代。社区工作计划在地方层面上运作，由于参与者的需求在变化，他们随时在进入或退出该计划，但是，这个计划提供了一个地方层面的恒定的保障网，在收入保障方面提供了一个基准线。社区工作计划在地方层面持续地确认“有用工作”的机会。这使得该计划能瞄准空间上的贫困陷阱，并随着时间的推移，提供一种收入来源。所履行的工作通过社区咨询过程加以确认和排列优先顺序，它们必须有助于公益事业。各个社区通常确认的有用的工作包括道路养护、水土流失与降解修复、泉水与河流保护、固定教室、给食物园筑围墙、建造水箱、为孤儿与弱势儿童绘图、提供劳动力支持以使弱势家庭获得食品保障，以及对社会挑战作出响应，诸如减少对女性的暴力

行为，具体做法包括通过提供强奸多发地点的马路护卫而使之转换成“工作”，以及割除邻近小路的长草。社区工作计划成倍地扩张，超出了其设定的目标：至2011年3月的12个月里，89689人参与了该计划，投入了5449376个工作日，实现了原来设定目标的141%（参见图2）。

所从事的工作涉及多个部门。一个典型的社区工作计划的场所应在规模上能够提供最低目标（每周/每个周期1000人）的正规工作。现实中，存在着大量的参与需求。现在，社区工作计划在全部9个省中实施，受益者主要是年轻女性（在2010/2011年期间，73%的参与者为女性）。从这个计划实施的一开始，此计划总是有更高比例的女性参与者。

在2011年3月，有约9万人参与这个计划。内阁下令通过在上述已经确认的有用工作以外创造额外的工作机会，以便使参与者增加到约100万名。这些新的工作将包括：

（1）一项学校支持战略，在与学校管理部门合作下，在该国的每一所中小学校安置12名教育助理，目标是为322400名失业的年轻毕业生创造就业机会，并辅以激励性的扶持计划。

（2）在自然资源管理计划与社区工作计划之间的一项伙伴关系，以便在14个河流集水区展开一个流域服务计划，这个计划对于水质与水量具有显著的公益影响。

3、实施新的增长路径

在新的增长路径中，政府针对社会中的战略群组，建议了一份内容广泛的发展公约。关键的议题之一是减少工资不平等，以及向低工资劳动者提供更多工作。政府建议把以下内容纳入到协议中：

- 给予每月挣3000兰特至2万兰特的工人以适当的实际工资增长；给予那些每月挣2万兰特以上的人与通货膨胀水平相应的工资增长；
- 对年收入超过55万兰特的高级经理人和高管们的薪酬和奖金进行封顶；
- 适度的价格增长，尤其是针对输入品和工资品；
- 就确保就业创造中可测定的改善情况的方式和途径达成一致意见。

新的增长路径的细节是在社会对话论坛，即全国经济发展与劳动理事会（NEDLAC）上讨论的。

六、结论

南非的估算基尼系数大约为0.72，由此南非的收入不平等程度是全世界最高的。劳动力市场状况和工资收入状况大体上说明了所有种族族群的收入不平等问题：高技能的工人得到高工资回报，而低技能的工人和非熟练工要么低薪，要么无法找到工作。

减少不平等的诸项战略需要多层面的方案。这些战略必须能够使所有南非人实现他们的潜能。

经济体制必须能够创造工作。其中，它能够通过像社区工作计划这样的公共工作计划使得南非人有工作和改善他们的社区。

南非全国计划委员会把减少不平等和消除贫困确认为政府和所有经济界代理人的两个主要目标。它涉及扭转种族隔离的遗产、机会均等化和能力建设，以及实现南非共和国宪法中所包含的前景：建立一个无种族主义、无性别歧视的民主而又繁荣的社会。

参考文献：

- Bhorat, H. & C. Van der Westhuizen (2011), *Pro-poor Growth and Social Protection in South Africa: Exploring the Interactions*. South Africa: University of Cape Town.
- Bhorat H. & C. Van der Westhuizen & T. Jacobs (2009), *Income and Non-Income Inequality in Post-Apartheid South Africa: What Are the Drivers and Possible Policy Interventions?* South Africa: University of Cape Town.
- Constitution of the Republic of South Africa (1996), Act No. 108 of 1996. South Africa.
- Department of Cooperative Governance (2010), *Community Work Programme*. Annual Report 2010/2011. Pretoria, South Africa.
- Department of Social Development (2011), *Annual Report 2010/2011*. Pretoria, South Africa.
- Department of Economic Development (2010), *The New Growth Path*. Pretoria, South Africa.
- Habib, A. & K. Bentely (2008), *Racial Redress and Citizenship in South Africa*. Cape Town: HSRC Press.
- Hirsch, A. (2005), *Season of Hope. Economic Reform under Mandela and Mbeki*. South Africa: University of KwaZulu-Natal Press IDRC.
- Kotze, H. & M. Harris (2007), *World Values Survey*. Stellenbosch: University of Stellenbosch.
- Kivilu, J. (eds) (2010), *South African Social Attitudes Survey*. Human Science Research Council, South Africa.
- Knack, S. & P. Keefer (1997), Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation. In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112 (4).
- Landman, K. (2002), *Gated Communities in South Africa: Building Bridges or Barriers?* International Conference on Private Urban Governance, Mainz, Germany.
- Makgetla, N. (2010), *Review of the Status of South African Rural Areas*. Conference on Rural Development for Brazil, India, China and South Africa.
- Phillips, K. (2011), *Inequality and Economic Marginalisation. Implications for Nation-Building*. Pretoria, South Africa.
- Seekings, J. & N. Nattrass (2005), *Class, Race and Inequality in South Africa*. New Haven: Yale University Press.
- StatsSA (1996), *General Household Survey 1995*. Statistics South Africa, Pretoria.
- StatsSA (2008), *General Household Survey 2007*. Statistics South Africa, Pretoria.
- StatsSA (2010a), *Census Mid-year estimates 2010*. Statistics South Africa, Pretoria.
- StatsSA (2010b), *Quarterly Labour Force 2010*. Statistics South Africa, Pretoria.
- The Presidency (2008a), *Asgisa Annual Report 2008*. Pretoria.
- The Presidency (2008b), *Macro Social Report*. Pretoria.
- The Presidency (2009), *Second Economic Strategy: Addressing Inequality and Economic Marginalisation*. Pretoria: Government Printers.
- The Presidency (2010), *Development of National Indicators*. Pretoria, South Africa.
- The Presidency (2011), *Diagnostic Overview*. National Planning Commission Pretoria, South Africa.
- Wood, A. & C. Ridao (1994), *Skill, Trade and International Inequality*. Online at: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/ids/wp47.pdf> (accessed 12 August 2011).
- Woorlard, I. & M. Leibbrandt (2011), *The Role of Cash Transfers in Reducing Poverty and Inequality in South Africa over the Post-apartheid Period*. South Africa: University of Cape Town.

XI

1979年以来的美国经济发展与不平衡： 政策推动的不平衡 *

约翰·施密特 (John Schmitt)

一、简介

从20世纪70年代开始，美国的经济不平等出现大幅度扩大。尽管美国一直是世界发达经济体中最为不平等的国家，但是20世纪70年代肇始的经济和社会剧变却是对大萧条以来朝向更平等社会运动的显著背离，该运动在二战期间得以延续，并成为二战后第一个30年的主要特点之一。

本文致力于对美国的战后时期进行分析，特别是过去的三十年。笔者的观点是，一系列首要目的在于扩大不平等的政策设计是造成美国目前存在并日益加剧的不平等现象的直接原因。进而言之，上述政策根源于政治势力向反

劳工而亲雇主立场的转变，这一转变开始于20世纪70年代，并持续至今。

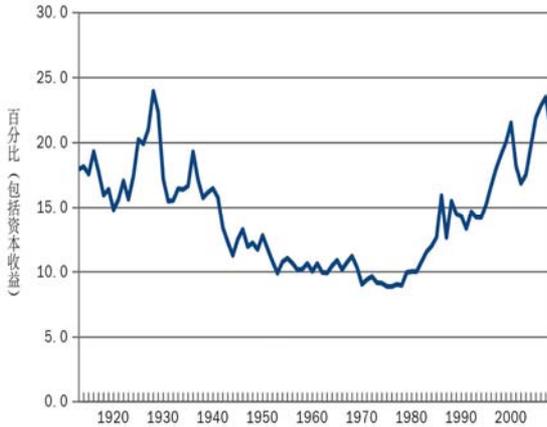
本文的第一部分简要叙述了美国不平等程度增加所达到的规模，并将这一变化置于美国历史变迁背景之下。第二部分则对如何解释不平等扩大现象加以概述，这是一个迥异于根深蒂固的观念并且缺乏系统论述的视角，它一直隐藏于美国主流政治话语的表面之下。

二、不平等的扩大

正如经济学家托马斯·皮克提 (Thomas Piketty) 和伊曼纽尔·萨伊兹 (Emmanuel Saez) 所详细阐述的那样，在20世纪的大多数时间里，美国的经济不平等是处于下降或持平

* 本文是“政策推动的不平等：1979年以来的美国”一文的修订和更新版本，该文最初作为经济与政策研究中心简报发表，并重印于《真实世界经济学评论》。本文作者感谢弗里德里希·艾伯特基金会 (FES) 以及参加该基金会与上海社会科学院共同举办的“促进增长的再分配”研讨会的学者所提出的许多有益的建议。

表一：最富裕1% 阶层收入占总收入的比例
美国，1913-2008



来源：皮克提和萨伊兹

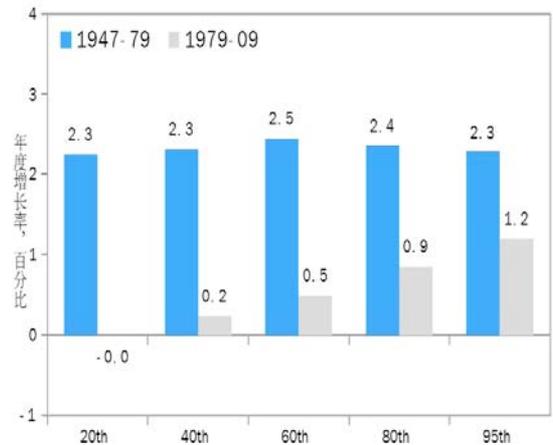
状态。¹（参见表一）。过去30年出现的经济集中度上升现象只是例外情况，而并非上世纪美国经济发展的一般规律。

从1929年股市崩溃之前达到的高峰一直到20世纪50年代早期，广义上来看，工资和收入不平等持续处于下降状态。从20世纪50年代早期到70年代晚期，不平等处于持平状态，或者甚至出现小幅下降态势。然而，从70年代晚期开始，不平等程度出现大幅度增加，又回升到20年代所呈现的情形。例如，1979年，美国所有纳税人中收入最高的百分之一获得了约8%的国民收入；2007年，这百分之一的人群获得超过18%的国民收入。如果我们将源自资本收益的收入也计算进来，那么这种不平等加剧的状况将更加严重，1979年收入最高的百分之一人

群获得所有收入的10%，2007年这一比例则超过23%。

皮克提和萨伊兹的数据只是对过去三十年美国经济不平等扩大的最为简单的展示。还有独立调查数据表明，在近几十年里，尽管家庭收入不平等程度急剧增加，但是几乎所有阶层的家庭收入增长率都在下降（参见表二）。由经济政策研究所每两年发布的《美国劳工状况》全面论述了增长的两极分化在众多领域的表现，包括涉及教育水平、性别、种族及地区等不同阶层之间（以及同一阶层内部）²。然而，皮克提和萨伊兹的数据已经足以说明现代美国历史上前所未有的经济集中度的大幅增加，从其规模和持续时间看，这大约都两倍于上世纪20年代的不平等程度。

表二：实际家庭收入增长，美国，1947-2010



来源：美国人口统计署

1 参见伊曼纽尔·萨伊兹的个人主页<http://elsa.berkeley.edu/~saez/>和<http://elsa.berkeley.edu/~saez/TabFig2008.xls>，以及托马斯·皮克提和伊曼纽尔·萨伊兹（2003）：《美国的收入不平等，1913-1998》，《经济学季刊》，第118卷，第1期，第1-39页；2011年版本更新到2008年数据。

2 参见<http://www.stateofworkingamerica.org>。

三、政策推动的不平等：变化中的权势关系

在较早些时期，美国许多持保守立场的学者连篇累牍地驳斥不平等扩大的观点，这看来是一项异常艰巨的任务，因为有关工资、报酬、收入以及甚或资产净值的许多调查和官方数据都表明不平等程度的急剧增加。然而，从80年代晚期开始，主流经济学家开始将其关注点转向如何解释不平等的扩大。多数经济学家很快就聚焦在两个具备可能性的因素：“偏好技能的技术变革”与谈论较少些的“全球化”。

按照第一个解释，80年代早期出现的计算机及其相关技术的传播，导致对具有一定技能的劳工的需求相对于欠缺技能的劳工而言稳步增加。其结果是造成教育程度较高的劳工的工资和收入上升，而教育程度较低的劳工的工资和收入则下降。从政治角度看，偏好技能的技术变革观点具有几方面的便利之处。从其表面看来，它与各种数据具有广泛的一致性（尽管包括大卫·赫维尔和劳伦斯·米歇尔在内的左派经济学家，以及包括大卫·卡德、约翰·迪纳尔多、艾伦·曼宁及其他学者在内的更多的主流经济学家都提出过严厉的批评）。同时，至少同样重要的是，通过将经济集中度上升归结为“技术进步”这一人们难以抗拒的力量，技术论观点从有关不平等的讨论中去除了政策、政治及权力等因素。偏好技能的技术变革观点还为政策争论设定了重要界限：美国劳工人口中四分之三没有大学学历或者是由于拒绝

接受足够教育的错误的个人决定，或者至多说明，我们这个社会需要在教育方面进行更多的投资。

第二个关于不平等扩大的标准解释，尽管不那么受到青睐，关系到“全球化”这一令人捉摸不定的概念。根据最通行的观点，全球化使得教育程度较低的劳工与全世界的低工资劳工进行直接竞争，从而将降低其劳动报酬。这种竞争对工资形成压力是通过商品和服务的国际贸易；通过转移或威胁转移生产设施至海外地点；通过本地劳动力市场中与移民的竞争；以及通过其它途径。

全球化观点在主流的政治话语中不太受到青睐，这并不是因为它未能从表面上对不平等扩大提供合乎逻辑的解释，真正的理由是，如果承认市场一体化程度增加所附带的社会成本，这种观点就可能威胁到精英阶层所进行的一项重要经济规划。在20世纪80、90年代，经济学家和政治家花费了大量时间来论证贸易的扩展是国家繁荣的唯一途径。在这一背景下，将不平等的扩大归咎于本应使我们更加富裕的同一个全球化进程，就会令人感到非常尴尬。

然而，以全球化作为不平等扩大的原因之一，其主要问题还在于，进行此类讨论的通行方式掩盖了全球化事实上造成不平等的潜在过程。与技术进步一样，主流观点也将全球化作为一种外生变量，即我们不得不面对的事实。实际上全球化是资本、商品及劳动力市场一体化的一个复杂过程，因而几乎所有这些新近经

历一体化过程的市场特性都是，或者应当是，有关政治和规制辩论的主题。

主流观点将全球化视为没有国家可以逃避或甚至试图加以塑造的事件，恰恰与之相反，我们能够对于整合不同国家资本、商品及劳动力市场的条件进行选择。在过去的30年里，我们的确已经为美国“选择”了一种特殊形式的全球化——它使得公司及其所有者获益，其代价则是劳工阶层及其社区。然而，如果我们当初选择了基于不同条件的全球化，经济一体化就不会造成不平等的扩大。另一种全球化是可能的。

为了反驳以上两种解释近些年不平等扩大现象的主流观点，笔者将提供一种替代观点，这一观点将不平等作为权力的一项职能，并通过政治制度加以维持，通过政策加以实施。根据这一替代观点，能够解释过去三十年工资、收入及财富集中度增加的因素，既非技术进步，也非不可阻挡的全球化步伐，而是资本和雇主相对于劳工的力量急剧变化。

自上世纪20年代末起始直至70年代末的不平等程度的缩小——皮克提和萨伊兹的图表中有明显的展示——正是同一时期一系列社会运动的结果，这些运动致力于降低经济和社会不平等。美国劳工运动在30年代开始增多，最初还只是在地理位置和产业部门两方面都较为分散的小股势力，但到了50年代中期已经发展成为代表超过三分之一美国私营部门劳工的组织。20世纪50年代和60年代的民权运动要求给予黑人政治、社会和经济的平等权利。60年代

和70年代的妇女运动则为妇女的社会和经济平等权利而斗争。劳工运动、民权运动、妇女运动分别，但同时又结合在一起，改变了美国公司的经营模式。

所有工人的工资和收益都有所增加，无论他们加入还是未加入工会。法律和社会道义禁止雇主们对少数族裔和妇女劳工支付的工资低于从事同样工作的白人。此后还有60年代和70年代的环境保护和消费者权益运动，致力于限制美国公司从事危害环境和消费者的活动。这些社会运动的结果是增加了处于底层人群的收入，同时降低了处于顶层人群的收入（通过增加其经营成本）。

在这一时期中，雇主们一直极力抗拒每一次运动（劳工、民权、妇女、环境以及消费者）。这些经济精英虽然最终得以与所有这些运动的社会目标较好地共处，但是他们几乎一致反对与之相伴随的立法，包括：为组织工会提供便利；保障劳工的健康和安全；禁止在劳动力市场以及其它如住房和信贷市场上对少数族裔和妇女实行歧视待遇；保护国家的空气和水资源；以及保证消费品安全等。从20世纪30年代直至70年代，资本总体上看是输掉了战争，它可以塑造和限制各种社会运动所衍生的特定政策，但最终未能阻止一系列政策的制定和执行，这些政策极大程度地限制了雇主们的直接经济利益。

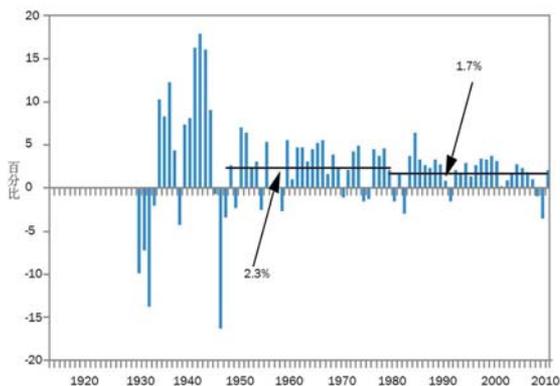
然而，到20世纪70年代末期，雇主们的反对力量联合到一起，而70年代末期的两次石油危机所造成的经济动荡也为资本和雇主们提供

了一次政治机遇。即使在民主党总统吉米·卡特还在任之时，美国政治就已经出现了一个微妙但重要的变化——这一转变背离了民主党的核心构成团体（劳工、妇女、少数族裔以及环保主义者）——朝着偏向雇主利益的方向发展。1980年，罗纳德·里根战胜卡特赢得总统大选，此时企业界对于过去近五十年社会进步的不满得以充分释放。

这种不满是以应对70年代经济危机为借口而提出的，其焦点完全集中于增进美国经济效率，而当时的美国经济被描述为（今天仍有许多右派人士如此认为）僵化、过度工会化以及过度管制。（极大的讽刺是，正如表三所描述的，经济增长在战后早期阶段要比70年代中期之后更为迅速。）在过去三十年里，所有重大政策倡议都自称具备巨大的效率优势。最低工资剔除通胀因素后的价值的长期下降被认为可以矫正低工资劳动力市场的扭曲状况。航空业、货物运输、铁路、金融以及电信业的放松管制（更确切地说，再管制）被认为可以降低这些市场中的消费者价格。由一系列双边和多边贸易协定所推进的对外贸易自由化进程也同样被认为有助于降低进口产品的消费者价格。许多联邦、州及地方政府职能的私有化——从校车驾驶员到社会保险资金的管理甚至再到美国在伊拉克和阿富汗进行的战争的许多环节——被认为可以降低政府运作的成本。私营部门中由政策推动的对工会化的逐步削弱——从20世纪50年代的三分之一劳工到目前的约百分之八——被认为有助于改善美国企业的竞争力。

然而，这些宣称可以提升国民经济效率的政策都还具有另一个共同点。它们都削弱了劳工相对于其雇主的议价力量。在许多情况下，所宣称的效率提升并未实现。但是，所有情况下劳工所受到的负面影响却是明显和巨大的。较之于20世纪60年代的峰值，今天最低工资剔

表三：人均实际国内生产总值变动率，美国，1930-2010



来源：美国经济分析局和人口统计署数据

除通胀因素后的价值下降了约30%。被放松管制的产业的工人——航空运输业和公路运输业最为明显——获得的工资和福利出现停滞和下降。即使是许多主流经济学家也承认，公司导向的国际贸易和商业协议在压低教育程度较低劳工的工资方面发挥了重要作用，这些工人不得不在世界市场上与远低于美国工资水平的制造业工人进行竞争。私有化对于赢得政府合同的企业是一次机遇，但其效率提升主要来自向未加入工会的私营部门劳工支付低于拥有工会组织的公共部门雇员的工资。私营部门工会化程度的大幅度下降已经对美国工人阶级造成了

极大损害，正是依靠工会集体协商达成的工资和福利，他们才得以维持中产阶级的生活水平。

总而言之，上述这些政策——较低并持续降低的最低工资水平；主要产业的放松管制或再管制；公司导向的国际资本、商品及劳动力市场的自由化；许多政府部门职能的私有化；工会化程度的降低；以及其它密切相关的政策——是导致不平等程度上升的主要原因。当然，其潜在原因是，经历了近五十年劳工及其它社会运动地位上升的时期之后，到70年代末期经济和政治力量均衡出现了变化。

笔者并非简单地主张不平等的急剧扩大是上述政策实施的副作用。相反，笔者认为，不平等的急剧扩大——实际上也就是将70年代末期以来经济增长的大部分利益向上层进行再分配——正是上述政策的目的。而其所宣称的效率提升，在某些情况下的确实现了，其它情况下则没有实现，则只是一种转移政治焦点的手段。

四、问题不仅仅在于工资和收入

迄今为止，笔者一直致力于论证工资和收入不平等的扩大以及解释其原因。然而，美国劳工面临的主要问题并不能仅仅通过更快或者是更加公平的实际工资增长而得以解决。

美国劳工面临的一个重大挑战是就业安全问题。在美国，除了极少数例外情况，工人们

大多属于美国法律中规定的“被动意志雇员”——也就是说，雇员是从属于雇主的意志而工作的，他们对其工作或者在被解雇时相应的离职补偿没有法律上的申诉权利³。更加清晰的表述是，在绝大多数情况下，美国雇主们可以不需要理由或事先通知就解雇工人，同时他们也不承担支付离职补偿的法律义务。这种状况的主要例外情形存在于参与工会组织的13%的劳工群体以及高层次职员中，例如可以与雇主单独议定雇佣公司的公司管理人员。民权运动和妇女运动的成就之一就是禁止雇主由于种族、民族、性别、宗教信仰或者某些其他特征而解雇员工；但是雇主可以因为其他任何情形而在未事先通知情况下解雇员工：上班迟到、拒绝加班、与上司就日程变更进行争辩、或者实质上任何理由，不论合理与否，只要其中不包含歧视因素。“被动意志雇佣”原则在绝大多数未加入工会的劳工群体与其雇主之间形成了一种复杂的结构性力量失衡。

另一个挑战是全面而可靠的社会安全网的缺失。例如，从历史上来看，只有约40%的失业劳工领取了失业保险金，与国际标准相比这个数字是非常低的。

大多数的美国劳工还需要依靠其工作（或其配偶的工作）以获取健康保险。典型的雇主负担的健康保险计划每年须为个人投保花费5000美元，为家庭投保花费13000美元，因此，仅有更高的工资并不能完全确保有质量的

3 关于相关美国劳工法律的评论，可参见国际劳工组织网站：
<http://www.ilo.int/public/english/dialogue/ifpdial/info/termination/countries/usa.htm>。

健康保险，特别是对于中低收入的人们而言更是如此。

所有以上这些非工资问题——缺乏法律保障的工作、社会安全网未能覆盖多数失业人员、雇员在健康保险方面对其雇主的严重依赖、以及包括如缺乏关于带薪休假的法律规定等其它事项——是几乎所有工资水平的劳工面临的主要挑战。但是这些问题对于低工资劳工而言尤为突出，因为他们不仅是报酬最低的人群，同时也是得到工会支持可能性最低、获得雇主负担的健康保险可能性最低（或者任何种类的保险）、以及拥有任何形式带薪休假的可能性最低的劳工群体。

五、结论

不平等的扩大已经造成家庭负债的大幅度增加。在劳工工资及其家庭收入所承受压力日益增加的情况下，许多家庭选择了更高的负债水平以为其消费提供融资。1979年，家庭成员的负债约占到其家庭收入的75%。而在最近一次经济周期的巅峰时期，负债已经超过了家庭收入的135%。房地产泡沫则与这种负债程度上升的现象密不可分，也正是房地产市场的崩溃才引发了这一场大衰退。约6万亿美元资产从房地产行业较为迅速地流失，这已经对美国家庭消费造成毁灭性的打击。

在主流新古典主义经济学理论架构中，低工资仅仅是低水平技能的结果。然而，工资水平还是以下各种因素的函数，即工会化比例；

最低工资水平；有关雇佣条款和条件的整个规制制度，从就业安全立法到带薪假期；公共部门的规模和范围；国内和国际商品市场上的竞争程度；以及其他基础性的政治议题，所有这些都与劳工的技能没有或很少关联。

过去30年内美国经济不平等急剧且持续的扩大并非对于不平等的国民偏好的反映（往往是以更为中性的“灵活性”来加以讨论），而且也不是自1776年至今不平等程度扩大趋势的延续。实际上，过去30年是对朝向更高层次的经济和社会平等的五十年发展趋势的一次严重背离。真正发生变化的并非对具有一定技能劳工的需求，而是劳工与其雇主之间的力量均衡。

加以改进的途径是清楚的，但是看来却基本上被政治领域的斗争所阻碍。在短期内，联邦政府必须运用财政政策以弥补私人消费和投资的缺失。而中长期内的经济政策则必须为工资和收入主导的增长奠定基础。这要求政策上的大幅度反转。能够在生产率提高和实际工资增加之间重新确立关联关系的政策也许就是最重要的，其中包括：提高最低工资水平；扩大工会参与率；建立现代社会保障体系以应对目前劳工群体的需要，包括普遍推广的儿童看护服务、对带薪病假的保障、由社会资助的对因家庭原因的请假提供补偿、以及法律规定的带薪节假日；扩大现有社会保险的覆盖范围，例如失业保险、健康保险及养老金；在初级、中级和高级教育阶段促进获取高质量教育的比例。

参考文献：

Baker, Dean (2007), *The United States Since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bivens, Josh (2008), *Everybody Wins, Except for Most of Us: What Economics Teaches About Globalization*. Washington, DC: Economic Policy Institute.

Bowles, Samuel & David Gordon & Thomas Weisskopf (1984), *Beyond the Wasteland: A Democratic Alternative to Economic Decline*. New York: Doubleday.

Card, David & John DiNardo (2002), *Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8779 (February).

Goos, Maarten & Alan Manning (2007), Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain. In: *Review of Economics and Statistics*, vol. 89, no. 1 (February), pp.118–133.

Greenstein, Robert & Chad Stone (2007), *Addressing Longstanding Gaps in Unemployment Insurance Coverage*. Center for Budget and Policy Priorities, August 2007. Online at: <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=517>

Hacker, Jacob & Paul Pierson (2010), Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. In: *Politics & Society*, vol. 38, no. 2, pp. 152-204.

Howell, David (1999), Theory-Driven Facts and the Growth in Earnings Inequality. In: *Review of Radical Political Economics*, vol. 31, no. 1 (October), pp. 54-86.

Kaiser Family Foundation & Health Research & Educational Trust (2009), *Employer Health Benefits Survey*, p. 24. Online at: <http://ehbs.kff.org/pdf/2009/7936.pdf>

Mishel, Lawrence & Jared Bernstein & Heidi Shierholz (2009), *The State of Working America*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Piketty, Thomas & Emmanuel Saez (2003), Income Inequality in the United States, 1913-1998. In: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, no. 1, pp. 1-39.

XII

为了增长的再分配？ 新兴经济体的收入不均和需求拉动的 经济增长——德国经验

西蒙·沃特 (Simon Vaut)

我认为社会市场经济和福利国家属于欧洲最伟大的成就之列，否则，20世纪会糟糕不已。

*但是，二者均需要维护和修缮。
这是我们这个时代最紧要的任务之一。*

——赫尔穆特·施密特（德国前总理）

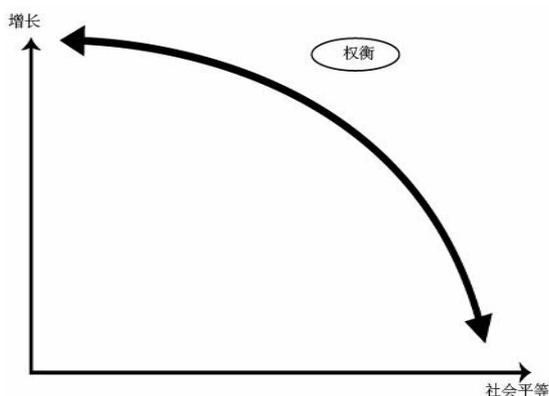
一、一个社会民主框架——为什么 社会平等重回议程

为什么中国国家主席胡锦涛、德国社会民主党主席西格玛·加布里尔、英国首相大卫·卡梅伦及美国投资家沃伦·巴菲特均英雄所见略同？他们均对全球各个社会不断增长的 inequality 现象充满担忧。这些政治领袖均表达了对不平

等和贫富分化加剧的忧虑，最近被《经济学家》予以引用。¹最近的世界经济危机进一步使得社会不平等的认识问题重新受到决策者们的关注。社会正义问题日益被视为不仅仅事关公正与否，而且对经济连续、稳定和可持续增长至关重要。这一认识标志着政界看法的根本性改变，此前大家对社会不平等加剧的态度缺乏紧迫感。英国前首相托尼·布莱尔说只要能

1 “胡先生将改善收入不均，尤其是中国城市精英与农村贫困人口之间的不平等，置于建设‘和谐社会’的中心位置”。卡梅伦先生说，‘几乎所有的生活质量指标’表明，社会越不平等，发展会越差。巴菲特先生则十分坚定地主张美国应提高遗产税，认为美国若不这样做，便具有有陷入财阀统治的风险。” (THE ECONOMIST: Jan 20th 2011: p. 6) 更高的社会流动性和平等性是加布里尔先生的战略核心，助其重新赢得2009年社会民主党失去的政府。

图1：保守主义范式

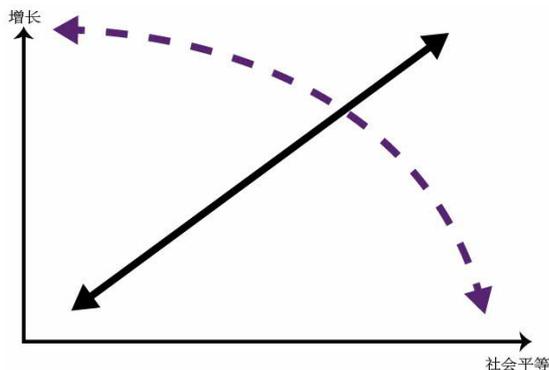


来源：作者图示。

降低儿童贫困，他不介意银行经理人挣多少钱。过去20年间，受所谓“华盛顿共识”和新自由主义思潮的主宰，社会平等主要被视为会牺牲增长。

如今，越来越多的研究人员和决策者相信，社会平等是可持续和稳步经济增长的关键基础。如图2所示，增长与社会平等已被视为是相互加强的关系。

图2：社会民主范式



来源：作者图示。

二、为什么社会均衡具有重要意义

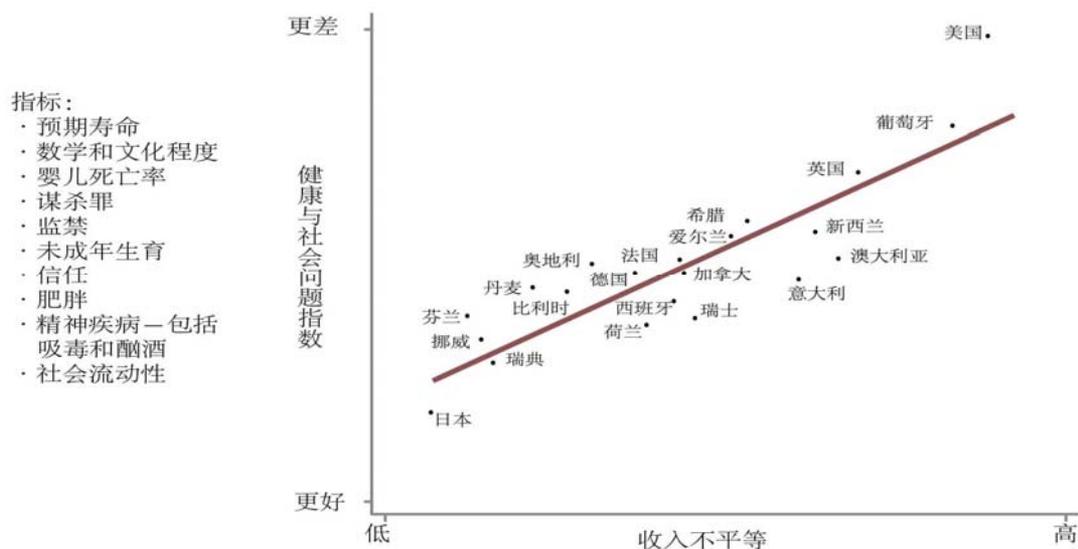
理查德·威尔金森和凯特·皮克特两位研究人员所做的研究《精神层面——为什么平等的社会几乎总是表现更好》（2009）具有里程碑式的意义，其中以广泛的数据分析为基础，强调了社会均衡的重要性。威尔金森和皮克特认为，不平等对社会具有不利影响，如侵蚀对公共制度的信任及催生更多的犯罪和疾病。他们揭示了OECD国家平等程度与社会流动性、预期寿命及文化程度等一系列社会指标之间具有的强的正相关性。德国（及不久后的中国）发现自身处于一个转折点，达到了一个临界点，即人均收入的进一步增加不会自然带来总体福利的上升。进步越来越取决于公平的社会分配和经济平衡。因此，如今政治应更少地关注GDP的最大化，更多地关注收入分配、社会均衡和可持续，打造一个和谐社会。

三、德国社会失衡的加剧

德国社会平等和增长有什么经验？战后几十年来，德国社会市场经济在实现GDP平稳增长的同时，又保持了高水平的社会均衡和平等。德国的协调社会市场经济的“魔方”在于如下几点：

- 融入世界市场、开放经济中的动态市场力量；
- 强有力的福利国家制度和社会规制，以减轻贫困、创造稳定需求和确保和谐社会；

图3：不平等国家的健康问题



来源：Wilkinson & Pickett, *The Spirit Level* (2009)

- 联盟集体谈判、雇员参与与共同决策，使雇员能够从生产率提高和工资上涨中受益，确保股东利益和人力资本在公司治理中获得共识；
- 宏观经济规制，以防止经济危机和确保稳定需求。

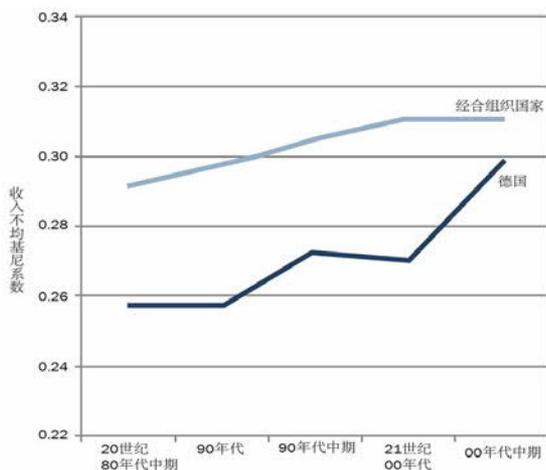
20世纪80年代之前德国较一般OECD国家更为平等。此后德国开始遵循“华盛顿共识”理念慢慢发生转型，虽然其速度不及玛格丽特·撒切尔时期的英国或罗纳德·里根时期的美国那么迅速。随着全球资本主义的发展，股东价值开始主宰公司治理。福利国家受到削弱，很多部门——比如服务业——贸易联盟的谈判力量下降，福利国家经历改组和遭到削弱。虽然中产阶级净收入没有增长，富裕阶层却获益于几项税制改革：最高档的所得税率由53%降至42%，

遗产税下调，财产税被取缔。宏观经济规制减少，权力转移至欧洲央行，战后使德国受益无穷的凯恩斯政策被摒弃。

由“福利资本主义的黄金时代”向日益信奉新自由主义“华盛顿共识”的经济政策转型的后果是什么？据OECD报告“不平等的加剧”（2008），过去20年间德国的贫富差距呈上升趋势（图4和5）。实际上，由于20世纪80年代以来德国关于协调社会主义市场经济共识的弱化，德国的收入不平等扩大的速度快于其他任何欧洲国家。1985年以来，贫困率（按低于中等收入的人口所占比例界定）由6%升至11%，几乎翻番。

基尼系数（收入不平等的指数）由0.25升至0.29，稍低于OECD的平均水平0.32。更多的

图4：基尼系数发展

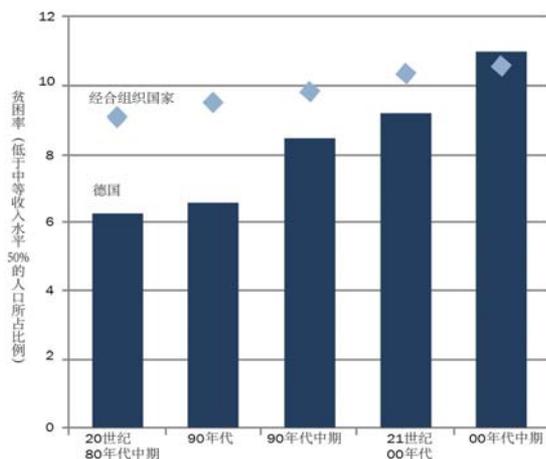


来源: Gowing Unequal? OECD 2008

人沦为中等收入以下。1995至2009年期间，低收入部门所占比重甚至上升得更快，由15%升至23%(Vaut and Schroeder 2011)。

与许多其他国家一样，1%的最富裕人群的收入出现了显著的增长。过去20年间，高级经

图5：贫困率的发展



来源: Gowing Unequal? OECD 2008

理人的收入增长了650%，而普通工人的生活水准却原地踏步，自20世纪80年代以来仅仅增长了50%(Vaut and Schroeder 2011: 9)。

回到保守主义范式（增长与社会平等相互抵消）与社会民主范式（增长与社会平等相互加强）问题，德国经验提供了部分社会民主范式的例证。在此收入不平等加剧的期间，GDP平均增长率为3.2%，而德国社会更为均衡的时代平均增长率为4.8%。

表1：德国平均增长与失业率，1951-73与1981-2008

	“黄金时代” 1951-1973	“华盛顿共识”时期 1981-2008
年均增长率	4.8%	3.2%
平均失业率	3.1%	7.5%

来源: Skidelsky (2009).

四、国内需求低迷，对外盈余的糟糕投资

德国当前增长与平等的情况如何？2011年德国的发展速度为过去20年来最快，3.5%的增速快于大多数其他OECD国家。2011年失业率仅为6.6%，为G7国家中第2低（Economist 2011）。

然而，再看看德国的出口依赖，上述美好图景便打了折扣：该国2010年的经常项目盈余占其GDP的5%。大部分的高增长由出口驱动，因此在当今不稳定的世界经济环境下具有相当的脆弱性。过去十年间，净出口增加对德国

GDP增长的贡献不少于三分之二，远远高于其他任何OECD国家。然而，10年来德国内部需求一直在萎缩。国际劳工组织《全球工资报告2010/2011》披露，2000至2009年间实际工资水平下降了4.5%。相比而言，挪威在这一时期的实际工资上涨了25%(ILO 2011)。

这不是可持续的增长引擎。德国的贸易盈余要象过去一样对GDP作出这样大的贡献，必须保持每年不断上升。这会使德国越来越容易受到其他地区衰退和保护主义逆流风险的冲击。德国贸易盈余的增加仅仅部分损害到其他发达国家的利益：过去十年内五分之一的增长发生在德国与新兴经济体之间。实际上，其与美国的盈余占美国GDP的比重在过去十年出现了下降。但是德国的确与欧盟其他成员国具有较大规模的盈余，而此部分需求由于欧元危机在未来若干年将会大大削弱(Economist 2011)。

德国的外部盈余既表明其长期以来内部需求的不足，亦同样程度地表明其具有强大的外部竞争力。受制于最高工资限制延长和家庭高储蓄率，过去10年间消费者支出年均增长率仅为0.3%。德国外部盈余的投资甚是糟糕，被投向从美国次贷债券到希腊政府债券的各个领域。

未来若干年德国要保持增长，需要刺激国内需求。好消息是最近看来出现了国内支出增加的趋势：商业投资上升，2010年第四季度消费者支出较2009年几乎增长了2%。有理由保持

乐观，1992年以来的最低失业率会推动工资上涨，鼓励更多的消费者支出。

五、更高的社会均衡议程

已有观点指出，社会均衡不仅规范上是好的(Wilkinson and Pickett)，而且对于创造更多的国内需求以刺激增长和降低出口依赖至关重要。因此决策者们需要持续关注贫富差距扩大的解决问题。此处从德国经验出发提出几点建议，或许对其他国家同样适用。

最低工资、福利利益及累进税制。德国约800,000雇员申请了工资之外的福利利益，因为其全职工作不能提供一份生活工资。然而，工作必须有报酬；这既是公平问题，亦是经济常识。因此，最低工资必须确保，全职工作的人们能够得以谋生。虽然一些福利改革帮助失业人群回到工作岗位，一些福利开支的削减项目必须修改。对于中等收入者而言，税收越来越是一种负担，而在德国和其他OECD国家最近若干年来却对高收入人群实行了大规模的减税。因此，必须考虑使税收体制变得更为公平、更为进步、更少漏洞。

加强贸易联盟的谈判力量、共同决策和雇员参与。联盟力量较强的德国公司，如汽车制造商(宝马、大众、戴姆勒等等)具有很强的竞争力，原因在于其职工队伍生产率高、富有创新力和灵活性。同时，他们又为其职工提供一份不错的薪水。共同决策和工作委员会确保雇员的经验和知识在公司治理中得到考虑。危机期间，共同决策和工作委员会特别有意义，使得管理层和雇员迅速达成共识，以对危机做

出调适，如在全球需求收缩期间的一段特定时间内削减工作小时和降低工资。这是德国在2010年大大早于其他国家走出世界经济危机的主要原因。然而，在德国经济的其他部门—如服务部门—联盟力量较弱，必须得到加强以确保生产率和公平报酬。

衡量经济成功不仅要看GDP，还应具有同时包含社会（及环境）可持续性的指标。最后但绝非最不重要的是，应讨论如何以一种超越GDP、兼顾社会均衡和可持续性的方法衡量经济和社会进步的问题。著名的经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨和阿马蒂亚·森为法国政府提出了一个衡量经济和社会进步的指标。2010年以来，德国联邦议院（议会）接受一个专家委员会（所谓 Enquete-Kommission）提供的咨询服务，该委员会对社会均衡和可持续性进行研究并将提出衡量该领域进步的指标。

有了这些政策，德国及其他国家的社会和经济增长便能够得到促进便实现可持续发展。

参考文献：

- Bundestag (2010), *Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt*. Enquête-Kommission, Berlin.
- The Economist (2011), *The rich and the rest*. 20 January, London.
- The Economist (2011), *Vorsprung durch exports*. 3 February, London.
- International Labour Organization (2011), *The Global Wage Report 2010/2011*, Geneva.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris.
- Skidelsky, Robert (2009), *Keynes: The return of the Master*. Allen Lane, pp. 116–126.
- Stiglitz, Joseph E. & Amartya et al Sen (2010), *Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris.
- Schroeder, Wolfgang & Simon Vaut (2011): *Wirtschaft und Demokratie – Report 2011*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schroeder, Wolfgang (2010), *Sozialpartnerschaft: Von der Konfrontation über die Normalisierung hin zur wechselseitigen Stützung in der Weltwirtschaftskrise*. In: C. Egle et al. (eds), *Die zweite Große Koalition*. Wiesbaden: VS Verlag, pp. 180–202.
- Vaut, Simon et al. (2008): *Wirtschaft und Soziale Demokratie*. Bonn: Friedrich-Ebert-Foundation.
- Wilkinson, Richard & Kate Pickett (2009), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Penguin.

XIII

韩国收入分配与增长

金云 (Ky Won Kim)

一、韩国是发达国家吗？

2010年韩国人均GDP（购买力平价法）约为\$30,000，称得上发达国家。美国、瑞典、德国、法国、日本、意大利及新西兰的相应数据分别为 \$47,000, \$39,000, \$36,000, \$34,000, \$33,000, \$30,000 and \$28,000。据IMF统计数据，按照人均GDP衡量，韩国在183个国家中位居第25位。

过去50年中，韩国的产业结构发生了巨大变化(表1)：其当前的产业结构与发达国家相

差无几。并且，韩国的一些重要的工业产品在世界市场占据相当的份额，如记忆芯片、手机、汽车、船舶、石化等等。因此，并不奇怪韩国成为G20成员之一。

然而，按生活质量衡量，韩国仍然面临许多问题。韩国依然有许多暴力事件，通常与收入不均有关。

二、经济增长

1945年韩国摆脱日本35年的殖民主义统

表1：韩国产业结构, 1956–2009 (按附加值; %)

	1956	1970	1979	1986	1997	2009
农业和渔业	49	33	21	11	5	3
制造业和采矿业	7	17	31	24	25	28
SOC及服务业	44	50	48	65	69	69

来源：韩国银行，经济统计年鉴。

表2 年均增速，韩国 (%)

	1954-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-2000	2001-2010
增长率	3.8	8.4	7.2	8.7	6.2	4.2

来源：KDI (1997), 韩国经济1945-1995, p. 129; <http://kostat.go.kr>

治，然而却沦落为南北分治。二者间的冲突带来了1950-1953年的朝鲜战争，给韩国经济造成巨大的创伤。战争结束后，韩国寻求借助外援实现进口替代工业化。

20世纪60年代以来，韩国经历了高速增长，如表2所示。20世纪60和70年代，年均增长率为8%。这持续到80年代和90年代，直至1997年金融危机爆发。其后，增长率跌至5%以下，但韩国依然是20世纪60年代以来发展最快的国家之一。

1961年，韩国发生军事政变，军政府推动了国家引领的工业化，实施经济计划，将一些重要的银行进行国有化。政府控制金融资源的分配，将其用于为大型工业化投资提供融资。此外，出口导向的劳动密集型工业化进程启动。

20世纪70年代，政府更为重视重工业和化工业而不是劳动密集型产业的发展，寻求产业结构升级，同时加强了专政和对不断上升的学

生和劳工运动的镇压。至于农业，政府尝试通过提高谷物价格及所谓“新村运动”（新社区发展项目）改善农民处境。

重工业和化工业的过渡投资带来20世纪80年代的投资重组。新的军政府致力于强行推动产能过剩的大公司合并。政府还引进了一些立法，限制那些控制韩国经济的财阀（韩国大企业集团）的权力。

20世纪60年代以来，韩国政府的“增长优先、分配其次”战略遭到越来越多的反对。1987年，韩国人民对专政政权的不满爆发，军政权宣布结束，民主化得到迅速发展。

随着政治民主化的发展，工人要求实现经济民主化。1987年发生了大量的工人罢工，许多民主工会建立。为此，实际工资大规模上涨，于1987年后的10年间实现翻番。这带来支出结构的相应改变。表3揭示了20世纪90年代国内消费相对于出口的重要性的明显上升。

表3 GDP构成，1973-2009: 支出结构 (%)

	1973	1986	1996	2009
私人消费	70	55	60	53
投资	24	28	39	24
出口	30	38	15	40

来源: <http://kosis.kr>.

1997年金融危机的爆发使得这一支出结构发生剧烈变化。危机是由几家重要的财阀和金融机构破产引起的。随着危机的发展，失业率由1997年的2.5%迅速上升至1998年的6.8%。1998年实际工资下降了9%。正式员工占全部工薪阶层的比重亦出现下降。

韩国通过大规模的结构重组相对较快地走出了危机，并重新引进出口导向的增长战略。如表3所示，出口重新获得其重要性，而消费的地位下降。增长率下滑至5%以下，原有高速增长成为历史。

三、收入分配

第一，应认识到的重要一点是，缺乏可靠的综合性数据。大多数的收入分配数据是基于家庭访谈，1977年前高收入和低收入阶层的人群被排除在外。自20世纪80年代以来，访谈样本扩大到这两大阶层，但仍然不尽如人意。认识到该局限性，我们描述一下20世纪60年代工业化以来收入分配发生了怎样的变化。

表4指出了1965-1976年间出现的两大趋势。收入分配首先于60年代获得改善，但于70年代再次恶化（表4）。这可能归因于如下事实：70年代政府推动资本密集型产业化及其相关政策发展，对大型企业有利。70年加剧的通胀问题是收入分配恶化的另一个原因。

据一些研究，20世纪80和90年代，收入分配出现改善。然而，另一些研究得出不同结论。但是，有一点共识是，1988年民主化以来

表4 韩国收入分配：基尼系数，1965，1970及1976

	全国	农业	非农业
1965	0.344	0.285	0.417
1970	0.332	0.295	0.346
1976	0.391	0.327	0.412

来源: KDI (2000), 韩国经济改革议程, p. 285.

工人间的收入不均下降。

1997年危机后该趋势突然改变（见表5）。经济危机倒逼的结构重组使收入不均恶化。甚至在危机过后收入不均现象亦未出现改

表5：收入不均的变化（1997年危机前后）

	贫困人口比例	基尼系数
1982	11.0	0.316
1985	11.2	0.312
1990	7.6	0.273
1997	9.9	0.274
1998	12.4	0.310
2003	12.3	0.299
2007	14.4	0.325

来源: Joung-Woo Lee (2010), Economics of Inequality, Humanitas, p. 478.

善。高速增长结束是一个决定性的因素。通过促进出口实现经济复苏亦意味着，韩国出口导向与国内经济之间出现分化，渗漏效应（trickle-down effect）弱化。全球化与信息技术革命对收入分配具有负面影响。一些人调适得较好，而另一些人未能做到。

四、通过公共财政的在分配

在很多国家，国家充当再分配的代理人，通过累进税制及社会政策减轻收入不均。2007年，OECD国家运用公共财政使收入不均降低了30%以上，然而在韩国，该效果仅仅达到8%（OECD 2008）。该差距的原因之一是老年人口所占比例。然而，即使将该因素扣除，韩国与OECD国家之间仍然存在较大差距。这意味着，有必要增加公共财政的作用，以缓解韩国的收入不均。

关于税收，韩国税收收入占其GDP的比重约为20%，较OECD国家平均值低8%。所得税等直接税特别低，使得通过公共财政改善收入分配较为困难。此外，避税现象十分严重，且大公司享有税收优惠。

韩国政府寻求实施与社会开支相结合的福利政策，但其重要性过去以来发生了变化。在20世纪60和70年代的高增长时期，政府几乎没有用福利开支处理收入分配问题。政府致力于通过高增长不断创造就业来缓解绝对贫困和降低失业率。

但是，20世纪60年代政府实施了一些小型的社会保障项目。公共救助制度启动，以提高贫困人群的生活水平，包括对经营成本、谷物供应和孤儿院的补助。一些社会保险项目，如政府雇员退休金，军人抚恤金及工伤事故保险，亦产生于该时期。

全国性的福利退休金制度原定于1974年生效，然而其实施由于政治动荡和石油危机而

推迟。相反，500名及以上雇员的企业医疗保险制度启动。为极度贫困人群提供医疗救助的项目亦开始实施。

20世纪80年代以来，由于弱势群体对收入不均扩大的不满日益上升，社会福利问题受到越来越多的关注。为此，政府制订了《1982-1986年第五个经济和社会发展五年计划》，其中明确提出与前一个五年计划明显不同的社会发展概念。社会发展的目标是减轻过去高速增长积淀下来的负面效应，有效应对不断提升的公众对社会福利的需求。

然而，1987年民主化之前并未真正实施什么新的措施。社会发展的口号不过是说说而已，因为政府仍然是沿袭以前专政体制的军事独裁。只有政治民主化实现之后，政府才启动和扩大了几项重要的福利制度。

社会福利制度结构经历了三次根本性的突破：全国退休金计划的实施；全国医疗保险制度的实施；及最低工资法的生效。这三大项目的实施朝向社会福利迈出了重要一步。

20世纪90年代，1997年危机爆发之前，政府实施了劳动保险法。该法保证工人失业后一段固定期限的部分收入。通过引进劳动保险制度，韩国开始具备社会福利所具备的全部核心要素——至少形式上如此——除儿童津贴之外。当然，各项社会福利要素的数量和质量仍然比不上其他发达国家。

1997年经济危机爆发之后，韩国不得不处理其带来的不良社会后果：失业率的迅速上

升，工资和收入的下降；绝对贫困的增长，收入分配的恶化，及犯罪和暴力的上升。因此，政府启动了积极的政策措施以降低此负面社会后果，包括扩大失业保险、公共事业项目、最低生活标准保障立法等等。

1997年金融危机后，失业保险经历了一系列的扩大。该项目起初仅仅包括30名及以上雇员以上的企业，其后扩大到10名及以上正式职员的公司。后来，雇佣五名以下正式员工甚至是非正式工的所有企业均有义务承担失业保险。失业工人享有福利的数额和期限均获得提高。

随着1998年失业率的提高，政府为贫困的失业人群实施了广泛的公共事业项目。地方政府提供了包括街道清扫、交通协管、树木修剪等等临时工种，后来又增加了诸如计算机和信息技术工程之类适合女性和白领职工的公共事业。

《最低生活标准保障法》于1999年通过，以响应改革原有《生活保护法》的社会需求。后一立法不适用于被界定为有能力工作的失业人群。该合格性限制成为社会安全网的一个缺口。随着新法的实施，政府寻求确保让所有生活在最低生存线以下的人群在诸如食品、衣着、住房、教育及医疗等方面的基本需求均能得到满足。

当前，韩国社会保障包括社会保险、公共救助及社会福利服务。社会保险包括公共退休金制度、全国医疗保险及工伤事故保险。公共

救助包括最低生活水平保障、医疗帮困及灾难救助。社会福利服务包括为老年人、残疾人和儿童提供的服务。

五、未来任务

形式上看，韩国社会保障体系已经具备除儿童津贴之外的核心制度。然而，就其内容而言，韩国社会保障制度仍然不够充分，具有若干差距。韩国仍然需要走一段较长的路才能赶上西方国家的福利水平。

为改善收入不均和福利水平，韩国必须得降低大公司与中小公司之间的差距，以及正式职员和非正式职员之间的差距。韩国必须扩大社会开支，消除各种差距。

1997年金融危机之前，20世纪80和90年代，韩国出口占GDP的比重是10-20%。危机之后该比重急剧上升，如今为40%左右。相反，私人消费所占比重由60%左右降至50%左右。这意味着韩国的经济增长是由外部需求而不是国内需求带动。收入分配的恶化源自这一需求结构。因此，处理此恶化问题会改变此需求结构和增长战略。

参考文献:

Cha, Dong-Se & Kwang Suk Kim & Dwight H. Perkins (eds) (1997), *The Korean Economy 1945-1995*. Seoul: Korea Development Institute (KDI).

Lee, Joung-Woo (2010), *Economics of Inequality*. Humanitas.

KDI (1997), *The Korean Economy 1945-1995*.
Online at: <http://kostat.go.kr>

KDI (2000), *An Agenda for Economic Reform in Korea*.

Judd, Kenneth L. & Young Ki Lee (eds) (2000), *An Agenda for Economic Reform in Korea*. Stanford, California: Hoover Institution Press.

Choi, Kwang & Chin-Seung Chung (eds) (2006), *Economic Development and Economic Policy in Korea*. Seoul: KDI School of Public Policy and Management.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.

Lee, Sang-Hyop & Andrew Mason & Kwang-Eon Sul (eds) (2008), *Social Policy at a Crossroads*. Seoul: Korea Development Institute.

The Bank of Korea (Various years), *Economic Statistics Yearbook*.

作者简介

迟福林 中国（海南）发展改革研究院院长，教授

罗兰多·科德拉·坎波斯 墨西哥国立大学经济系教授

希曼苏 印度尼赫鲁大学地区发展研究中心助理教授

约瑟费尔达·诺库胡塔拉·何鲁夫 南非国家计划委员会秘书

金云 韩国国立开放大学经济系教授

阿隆·库玛 印度尼赫鲁大学经济研究与规划中心主席，教授

李实 北京师范大学经济与工商管理学院教授

马塞洛·内里 巴西社会政策中心首席经济学家，瓦格斯基金会教授

杨·奈德维恩·皮特斯 美国加州大学圣巴巴拉分校全球学与社会学教授

约翰·施密特 美国经济与政策研究中心

鲁道夫·特劳伯-梅茨 弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室主任

西蒙·沃特 德国波茨坦大学研究员

维罗尼卡·沃德萨克 国际劳工组织社会保障部门

OTHER BRIEFING PAPERS

No. 12

Gender Budgeting – An Equality Policy Strategy*by Elisabeth Klatzer and Barbara Stiegler*

No. 11

At a Snail's Pace: From Female Suffrage to a Policy of Equality in Germany*by Beatrix Bouvier*

No. 10

Europe's Emissions Trading System: An Effective and Efficient Instrument for a Low-Carbon Economy*by Hans-Joachim Ziesing*

No. 9

The Earnings Penalty for Motherhood in Urban China during the Economic Transition*by Jia Nan and Dong Xiao-yuan*

No. 8

The End of Nuclear Power? Time to Rethink International Energy Policy*by Nina Netzer*

(Chinese version published in Shanghai; the original English version is published by FES Berlin as part of the "Dialogue on Globalization" series)

No. 7

Political Parties, Membership Mobilisation and Power Management - The Example of the Federal Republic of Germany*by Gerd Mielke*

No. 6

The End of Export-led Growth: Implications for Emerging Markets and the Global Economy*by Thomas I. Palley*

No. 5

The Historical Evolution of China's Administrative Compensation System and its Recent Amendments*by YANG Yin*

No. 4

Housing Policy in Germany - A Best Practice Model?*by Bjoern Egner*

No. 3

Singapore: A Depoliticized Civil Society in a Dominant-Party System?*by Kenneth Paul Tan*

No. 2

Global Union Federations and the Challenges of Globalisation*by Torsten Mueller, Hans-Wolfgang Platzer and Stefan Rueb*

No. 1

The G-20: A New Global Governance Framework for Sustainable Development?*by Thomas Fues*

**Briefing Paper Special Issue 2
Think Tanks in Policy Making—Do They Matter?***September 2011***Briefing Paper Special Issue 1
Protection for Domestic Workers -
Challenges and Prospects***May 2011*

OTHER FES-PUBLICATIONS**Participatory Budgeting in Asia and Europe — Key Challenges of Participation***Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz and Zhang Junhua (eds.)*

Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2011

China, the EU and Latin America: Current Issues and Future Cooperation*Birte Klemm and Niu Haibin (eds.),*

Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2011

Altenpflege und Pflegeversicherung. Modelle und Beispiele aus China, Deutschland und Japan*Susanne Langsdorf, Rudolf Traub-Merz and Chun Ding (eds.),*

Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2010

Comparative Industrial Relations: China, South-Korea and Germany/Europe*Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang (eds.),*

Beijing: China Social Sciences Press, 2010

Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany*Ping Liu and Rudolf Traub-Merz (eds.),*

Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2009

China-Europe-Africa Cooperation: Chances and Challenges.

Proceedings of the Sixth Shanghai Workshop on Global Governance.

Yan Yu (ed.),

Shanghai: FES and Shanghai Institutes for International Studies, 2008

Current Situation and Future Prospects of Asia-Europe Security Cooperation.

Proceedings of the Fifth Shanghai Workshop on Global Governance.

Katharina Hofmann, Katja Meyer and Yan Yu (eds.),

Shanghai: FES and Shanghai Institutes for International Studies, 2007

About Friedrich-Ebert-Stiftung

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism. Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: www.fes.deLearn more about FES China: www.fes-china.org**Contact**

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xin Dong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China

Briefing Paper

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to:

subscribe@fes-shanghai.org

To unsubscribe send an e-mail to:

unsubscribe@fes-shanghai.org

The opinion voiced in this publication is that of the authors and does not necessarily reflect the opinion of FES.

Imprint: Redistribution for Growth? Income Inequality and Economic Recovery. Shanghai: FES-Shanghai Office, 2012.

Responsible: Dr. Rudolf Traub-Merz, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation 113