

金砖国家 不平等报告集

乐施会◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

www.oxfam.org.hk
☎ [010] 6553 5331



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

金砖国家 不平等报告集

乐施会◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

@ 本出版物受版权保护，但文章内容在注明出处的情况下，可无偿用于倡导、教育、研究等目的。

@ This publication is copyright but the text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full.

序

这本有关金砖国家的不平等报告集，在经历了收集、翻译和校对不同阶段后，终于面世了！

本报告集汇总了由欧盟委员会和乐施会共同支持和开展的有关金砖国家^①不平等现状和政策建议的部分简报和专题报告，其中包括对于全球不平等问题报告、金砖国家不平等整体问题的研究报告，以及不同的金砖国家所面临的不平等现状和挑战的报告。

对全球和金砖国家不平等状况进行的研究，以及对巴西、中国、俄罗斯、印度、南非等国的国别调查和研究，都反映出一个严酷的现实，即尽管这些国家在过去三十年有着辉煌的经济成就，在减少世界贫困人口方面也做出了重要的贡献，但 2008 年金融危机不仅使欧美国家深陷债务危机，也导致迅猛崛起金砖国家的经济在短暂的繁荣后陷入疲软。金融危机带来的更为严重的后果就是在全世界各国，无论是发达国家还是发展中国家，贫富差距和不平等的问题都日益凸显，并愈演愈烈。

金砖各国家的不平等报告从不同的维度，对贫困和不平等议题进行了讨论。中国不平等报告以人类发展视角（Human Development Perspective）的理论为基础，运用可行能力方法（Capability Approach）对中国在收入分配、财产分配、经济机会、收入贫困等经济不平等问题和教育、健康、社会保障等社会和环境不平等问题进行了深入分析。俄罗斯不平等问题讨论反映了从国家社会主义到资本主义市场经济过渡期间，以及 2000 年后的显著经济增

^① 需要说明的是，有些国家，如印尼和墨西哥，虽然不属于金砖国家，但其面临的有关问题与金砖国家类似，因而我们也将相关研究报告一并收入了本书。书中报告多发表于 2013 年前。

长，对贫困、收入和财富分配带来的影响。该讨论的结论显示，“尽管 2000 年后的贫困水平也明显下降，收入不均仍然处于高水平并逐步加大。在这些因素和变化的影响下，卫生服务、教育、住房、就业和法律可及性方面的不平等也在加剧”。各国的研究报告对贫富差距和不平等现状进行了定量分析，无论是城乡差距或区域差距，还是在不断恶化的收入和财富差距，都让我们意识到，在过去三十年发展主义高歌猛进的时代，从以实现“平等”为重要目标的视角观察，我们似乎并未取得应有的成果，各维度的不平等依然存在，而且在不断蔓延和恶化。

有关金砖各国的不平等报告还对经济与社会发展不平等的成因进行了分析，认为经济发展模式、社会制度安排等因素造成的机会不平等、分配不平等和能力差距是贫富分化和差距扩大的主要原因。《印度：全球化背景下印度的不平等和“包容性增长”》报告对 20 世纪 90 年代以来印度各邦经济不平等的趋势和模式进行了分析，对 2003 ~ 2004 年启动的包容性增长和区域平衡发展策略进行了解读。报告指出，印度区域之间的不平衡是经济增长的驱动力之一，然而采取包容性增长和区域平衡发展的策略却并未有效遏制区域间不平等趋势的扩大，这说明经济发展不是解决与医疗、教育和其他基本服务有关不平等问题的唯一途径。中国的城乡二元结构、印度的种姓制度，都是造成收入不平等、城乡和地区间在教育与健康结果上的差距，以及养老、医疗、教育等各项基本公共服务上巨大差距的原因。

《21 世纪资本论》作者皮克迪通过翔实的、无可辩驳的细节分析，证明了在过去两个世纪，财富与收入两者间的社会不平等是如何演变的，资本的回报率 (r) 始终超过收入的增长率 (g)。资本在其整个历史中，趋向于产生程度越来越大的不平等。皮克迪认为，资本过去一直是“核心矛盾”所在，现在也是问题的症结所在。他提出的解决方法是采取遗产税、累进税制和全球财富税等措施，来应对财富和权力的进一步集中。但当权力遇上资本，乐施会《构筑公平世界》和《少数人的天下：政治操控和不平等》等一系列报告都揭示了造成极端不平等的两大原因：第一，市场原教旨主义导致市场监管放松，推动财富聚集；第二，精英把持政治和权力，使得政府政策更有利于富人而不是大众。

严重的经济和社会发展不平等，不仅威胁着社会关于公正的观念，还制

约着经济和社会发展的若干关键方面结果。解决不平等问题需要有综合的政策战略，并应将诸多因素纳入考虑。巴西的不平等报告指出，巴西在解决本国贫困问题中取得的主要经验即将不平等和公共政策置于核心地位。而《平等、不平等和公平：它们在贫困问题讨论中的位置》一文对全球不平等状况和驱动因素做了深刻分析：以制造和服务为核心基础的经济体制转型，让具备良好的教育背景的劳动力得到偏爱，并逐步抛弃最贫困的国家和人群。同时，全球农业贸易自由化也埋没了最贫困国家的小农户。这些都加剧了国内和国家间的不平等。作者进一步指出，现有对抗不平等的手段绕开引发不平等的政治因素，却更多着眼于技术路线和微调。因此，作者提出的解决措施和手段是，在国家层面的改革应在土地再分配、基础服务的可及性、税收改革和政治参与改革方面下功夫。在国际层面则必须进行惠贫贸易改革。

在我们进入可持续发展目标实施（SDGs）的第一个年头之际，希望这本关于不平等问题报告合集能够促进各方充分意识到不平等问题的重要性，并引发进一步的关注和讨论。正如清华大学汪晖教授所言：“我们迫切需要对平等这个价值、命题本身做出再界定，丰富和深化这个概念，并将之与我们思考社会发展模式的问题结合起来，不仅停留在机会均等、分配公正和能力平等的维度，而是要放在‘齐物平等’的观念上。”我认为，这个角度和国家的生态文明战略相吻合。

最后，我们要特别感谢在翻译、校对和梳理报告过程中给予支持和帮助的所有人员。全球消除贫困联盟中国办公室的项目负责人王曼、项目协调员耿华、时任乐施会中国与发展中国家项目助理倡导官员李羽榕努力收集各国报告、认真组织翻译和校对工作；乐施会中国与发展中国家项目倡导官员李艾对报告进行了全面的编辑梳理，从而将报告更加清晰地呈现给读者。在此，也感谢社会科学文献出版社对报告出版的支持，使中国的读者能够看到全球范围内和新兴经济体国家内存在的不平等问题，并引起大家的深入思考。

张兰英

梁漱溟乡村建设中心主任

西南大学中国乡村建设学院执行副院长

社会资源研究所高级政策顾问

目 录

序 / 1

- 平等、不平等和公平：它们在贫困问题讨论中的位置 / 1
- 构筑公平世界 / 14
- 金砖国家面临的不平等问题 / 48
 - 金砖国家第一轮峰会：重点回顾 / 49
 - 金砖国家的不平等城市 / 65
 - 金砖国家在创新领域的公共支出 / 89
 - 金砖国家社会—环境可持续性 / 111
- 金砖国家不平等状况简介 / 147
- 巴西：贫困与不平等——去向何方？ / 164
- 俄罗斯：平等以后 / 182
- 印度：迈向人人可享的平等机会 / 216
- 印度：全球化背景下印度的不平等和“包容性增长” / 236
- 中国的不平等挑战：回顾与对策 / 265
- 南非：“小心空隙”：对南非不平等趋势特征的评价和抗击不平等的国家政策的分析 / 292
- 墨西哥：贫困与不平等报告 / 337
- 印尼：“所有人的富裕？”：对印度尼西亚不平等现象的再讨论 / 373

从贫困到权力

平等、不平等和公平：它们在贫困问题讨论中的位置*

邓肯·格林

发展决策者们越来越意识到，极端不平等对经济发展和社会稳定是有害的，其影响会世代相传。本文对全球不平等状况进行回顾，并分析不平等的驱动因素。以制造和服务为核心的经济结构转型，偏爱有良好教育背景的劳动力，因而远离了最贫困的国家和劳动者。同时，全球农业贸易自由化也损害了最贫困国家的小农户的利益。这些都加剧了国内和国家间的不平等。笔者认为，现有对抗不平等的手段绕开了引发不公正的根本政治因素，倾向于依靠技术专家和小修小补，而不是根本的政治解决方案，即在国家层面进行土地再分配、基础服务的普及、税收改革和政治参与的改革，在国际层面进行惠贫贸易改革。

英国首相托尼·布莱尔在 2001 年竞选期间，当被追问关于不平等和再分配方面的观点时，他遮遮掩掩地回答：“我最迫切的政治愿望，并不是为了让贝克汉姆收入减少。”^① 多年以来，不平等和再分配已经不是富裕国家决策者的流行话题，仅仅在千年发展目标^②中稍有提及。然而，2005 年，世界银

* 本文专为国际乐施会 2008 年《从贫困到权力：积极的公民和有效的国家如何改变世界》系列所撰写，以广泛分享研究成果和项目经验。本文只代表作者观点，与作者所属机构和乐施会的观点无关。

① 《卫报》2005 年 12 月 23 日，<http://politics.guardian.co.uk.conservatives/story/0,9061,1673455.00.html>。

② 教育在不同性别之间存在的差距是千年发展目标中唯一明确提出的不平等议题。

行《世界发展报告》(2005)、联合国《人类发展报告》(2005)和《全球社会状况报告》(RWSS)(2005)等一系列报告都表达了明确的立场,即对抗不平等是这个时代最迫切的任务之一。

对不平等的再次关注有几个原因。其一,相信“水涨众船高”能快速减少贫困并实现千年发展目标的华盛顿共识的失败。新证据表明,极度不平等会阻碍经济增长。其二,恐怖主义战争的政治根源重新引起人们的关注。正如美国前总统布什所说:“富裕和贫困之间、机会和穷困之间逐渐扩大的鸿沟,既是对我们同情心的挑战,也是不稳定的原因之一。”(摘自《人类发展报告》,2005,第75页)

但是,这并不意味着这些多边机构摇身一变,成了热血的倡导再分配的社会主义者。它们只关心不平等会损害经济增长和减贫,却不关心其本质的不公正。世界银行为机会平等而呼吁(例如教育可及性、免受歧视以及法律公正),而在推动结果平等上,仅仅扮演了很小的角色——避免绝对赤贫。无论是累进税制还是土地改革,多边机构对这类再分配改革的态度慎之又慎,并一再强调风险。

世界银行的分析强调,不平等远不只与收入有关,贫困人群的生活几乎在所有方面都不断被弱小和强大之间的不平等折磨着:从清洁饮用水的可及性,到面对犯罪、冲突和自然灾害时的脆弱性。而政策讨论通常只停留在收入不平等和少数基础服务方面(即健康、清洁用水和卫生)。

尽管过去学术界曾强调收入不平等对鼓励“财富创造者”进行创新和促进增长有积极作用,但如今,不平等会损害经济增长和减贫的观点已在学界兴起。这些争论可以概括为以下论点。

- 不平等造成人才浪费。如果女性被排斥在高级别工作之外,全国一半的人才会被浪费,对经济产生负面作用。如果银行拒绝向贫困人群提供贷款,许多好的经济机会也会流失。

- 不平等给社会和社会建制带来损害。在一个不平等的社会中,精英群体很容易“操控”政府和其他组织,并以此为他们自身谋取狭隘的利益,从而牺牲整体经济利益。

- 不平等破坏社会和谐。个人之间的“纵向不平等”与犯罪增加有关,而像不同种族之间的“横向不平等”,会加大发生冲突的可能性,使国家倒退

几十年，使人们遭受苦难。

- 不平等阻碍减贫的增长。观察贫困人群从经济“餐桌”上获得的残羹冷炙可以看出，不平等会减少减贫带来的经济增长，在平等社会中，整体经济每增长百分之一给贫困人群带来的利益要大于不平等社会。

- 不平等让贫困代代相传。母亲的贫困将会影响其子女的一生。由于母亲怀孕期间营养不良，全球每年有约三千万婴儿存在出生缺陷。体重过轻的新生儿更容易夭折，也更容易在婴儿时期出现发育不良和体重不达标，这加大了他们在儿童时期的健康不佳和死亡的可能，即使能够生存下来，他们也将一辈子受到病痛和贫困的困扰（《长期贫困报告》，2005，第21页）。

尽管世界银行对机会平等的强调初看起来有些遮遮掩掩，类似美国梦加上点社会保障机制，却留出了更为激进的诠释空间。首先，机会和结果之间的区分是人为的，因为今天的结果必会带来明天的机会。即使进入同一学校，或者生活在同一个区域，生活境遇和/或受教育更好的儿童未来会发展得更好，即为了实现真正的机会平等需要通过公众行动来确保印度低种姓阶层的农村女孩和德里富裕家庭的男孩，在同等付出的条件下，获得同等的教育结果。要实现这个目标，需要政府采取有力措施，通过补偿女孩所面临的多重起点劣势，打破不平等的怪圈。这种诠释异于传统，传统讨论将机会平等诠释为“我们都是平等的，因为我们都有在高级餐厅进餐的权利”。

权力和权利——缺失的要素

不平等不仅仅是阻碍增长或者减贫的技术障碍。公元前500年，柏拉图曾经警告雅典的立法者，要警惕极端不平等引致的道德仇恨，他说：“世界上不应该存在极端贫困或极端富有，因为这两者都会产生巨大的邪恶。”（摘自《人类发展报告》，2005，第51页）

极端不平等会导致暴戾和怨声载道，往往与人权的方方面面紧密联系。“所有人，无论他们身处何处，都应该享有某些基本权利”的想法越来越具有影响力，这不仅通过联合国所建立的国际人权框架来实现，还要求各国政府做出承诺，保障最基本的、平等的公民和政治权利，并最终逐步实现经济、

社会和文化权利。^①

一旦将重点从贫困转移到不平等问题，就无法回避政治。不平等就是一些人拥有的多于其他人，包括政治权利。不平等和政治息息相关：有权力的人群利用他们对机构、个人的政治控制，甚至是武力，来确保自己获利，而这些利益通常是以他人的牺牲为代价。

对于那些主宰发展理念的多边机构来说，这就带来了一个困境。理论上来说，这些机构应保持中立，以技术为核心。然而，他们所做出的分析报告，往往把自身引入政治雷区。世界银行 2006 年发布的《世界发展报告》中承认了这一点：

很明显，对已有发展经验的分析证明了政治条件在发展中的核心地位，从而支持其近年来对治理和赋权的重视。但是，对政治设计相关议题的指导，既不是世界银行的使命，也不是其比较优势所在。（《世界发展报告》，2006，第 10 页）

正如以上摘抄的内容所暗示的，世界银行和类似机构试图绕过政治，转而讨论“治理”（有的时候被讽刺为“被挖走政治性的政府”）和“赋权”。这些概念包括在政府和议会及司法之间的权力分割、法治、政府的透明和问责，加强公民社会组织的作用，但是明显绕开了政治本身。批评的声音认为，企图避开政治来解决这些问题，会把我们带入认识和发展的盲区（参见 Lockwood, 2005）。如果不挑战他们的权力，从现有不平等和不公正中获利的政治精英们，就会一直阻挠改革。

不平等有多极端？

不平等同时存在于国家内和国家间。国家之间的不平等程度令人咋舌，就像是在玩“邮编抽奖”的游戏一样，你的人生在很大程度上取决于你出生的随机结果：你在哪里出生（富裕或贫困的国家，城市或者村庄），你的身份、性别、民族、残障，或者你母亲的健康状况，尤其是在怀孕期间。

^① 来自 Edward Anderson 和 Tammie O'neil 的发言，2006 年 3 月 31 日海外发展研究所（ODI）新的平等议题圆桌会议。

收入和生活质量的巨大鸿沟，将富足者和贫困者彻底分开。保守估计，福布斯榜上全球最富裕的 500 人的收入虽然还不到其资产的 5%，但已超过了全球 4.16 亿最贫困人口的收入总和。尼日利亚女性面临的生育死亡风险比生活在加拿大的女性高出 418 倍。在贫困国家中，育龄妇女 30% 的死亡与生育有关，而这个比例在工业化国家仅仅不到 1%（《全球社会状况报告》，2005，第 68 页）。

国家间机会和供给的不平等导致结果不平等。发达国家人均医疗花费超过 3000 美元，而存在着最高健康风险的低收入国家却仅有 78 美元，最贫困国家的水平就更低（《人类发展报告》，2005，第 26 页）。即使生活在发展较好的国家，不平等也会让贫困人群的利益降低。在严重不平等和中等收入的巴西，人均收入是轻度不平等和低收入越南的三倍，但是，巴西最贫困的 10% 人口的收入，比越南最贫困的 10% 人口的收入还要低。而如果对巴西最富裕的 20% 人口收入的 5% 进行再分配，就可以使该国的贫困比例从 22% 降低到 7%（《人类发展报告》，2005，第 665 页）。

从地区上看，拉丁美洲的不平等以广泛、深入和反复的特点著称。该地区最富裕人群拥有国家财富的绝对多数。研究表明，非洲的不平等状况，在收入方面是与拉美相似的，对于那些想当然地认为非洲各国贫困水平相当而相对平等的人们来说，这一发现会令他们大吃一惊。亚洲既有低度不平等的地区和国家（比如中国台湾地区和越南），也有不平等水平正在快速接近拉美和非洲水平的国家，例如中国（ODI，2006a，第 3 页）。

国家内部的不平等状况也非常离谱。巴西里约热内卢贫民窟里被边缘化的贫困人群（大部分为黑人）挤在山坡上，看着对面的百万富翁们（通常为白人）享受豪华公寓和沙滩游乐场。在拉丁美洲土著人和非洲人聚居的国家，例如玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、危地马拉和秘鲁，这些人的收入仅是他们白人同胞收入的一半（世界银行，2003，第 8 页）。

在贫困国家中，生活机会与收入水平的不平等都极其严重。在加纳和塞内加尔，出生于最贫困的 20% 家庭的婴儿，五岁前死亡的可能性要比出生于最富裕的 20% 家庭的婴儿高 2~3 倍。在不平等问题中，最直观的不公平当数“失踪女性”，一些社会中的选择性堕胎表明，对女童和女性的歧视在其出生前就存在，从而导致全球女性人口比例低于正常水平。据最新估计，全球失

踪女性总数达 1.013 亿，其中有 8000 万出现在中国和印度，分别占中国女性总人口数的 6.7% 和印度女性总人口数的 7.9%（《长期贫困报告》，2005，第 22 页；《人类发展报告》，2005，第 153 页）。

平等和不平等的水平在上升还是在下降？

对不平等趋势的讨论各执一词，经济学家们已经花费大量时间来证明不平等水平在上升、下降或者保持不变。各方都能为自己的立场提供学术证据，其差异重点集中在测量方法的不同上，即如何使用平均数，或者讨论的是国内还是国家间的不平等。

如果比较不同国家的人均 GDP 水平，不对人口数进行加权，不平等水平似乎在上升。1990 年美国人均比坦桑尼亚人富有 38 倍，而现在这种差异加大为 61 倍（《人类发展报告》，2005，第 37 页）。但是，如果对人口数进行加权，不平等水平似乎又在下降。其原因主要是中国和印度的高速发展（使用国家人均 GDP 而忽略了国家内部逐渐上升的不平等）。对比全球收入，选择不同的统计方法和参考年份，将决定关于不平等水平的结论是上升还是下降。

采用百分比而非美元作为指针，掩盖了不平等的外延。以全球收入水平两个极端的国家为例，如果卢森堡和尼加拉瓜在未来 25 年中，人均收入都以每年 2% 的速度增长，那么两国间的差异应被视作保持现有状态。但是，卢森堡的人均年收入将从 17228 美元（经购买力平价调整）上升到 28264 美元，而尼加拉瓜人均年收入同期却仅从 375 美元上升到 940 美元（《世界发展报告》，2006，第 63 页）。

联合国认为，国家内部的整体收入不平等在上升：

在 73 个可获取足够可靠数据的国家中，有 48 个国家的国内收入不平等在 20 世纪 50 年代到 20 世纪 90 年代间扩大。这 48 个国家的人口占 73 个样本国家的 59%；有 16 个国家的国内收入不平等水平基本保持不变（尽管有数据表明，它们中有 3 个国家的情况过去几年出现恶化），仅有 9 个国家在 20 世纪 50 年代到 20 世纪 90 年代间，收入不平等水平下降，其中包括巴哈马群岛、法国、德国、洪都拉斯、牙买加、

马来西亚、菲律宾、韩国和突尼斯。（《全球社会状况报告》，2005，第 52 页）

在非收入类别的不平等方面，可以持有谨慎乐观的态度。20 世纪 70 年代，世界上多数成年人不具备读写能力，现在多数人都可以读写。自 20 世纪 60 年代起，低收入国家的平均寿命从 48 岁提高到 63 岁（DFID，2006，第 57 页），这项进步要归功于健康技术在全球的普及以及在死亡率最高的地区实施的基本公共健康保障措施。然而，从 1990 年起，艾滋病、社会和经济紊乱逆转了一些转型经济体所取得的成就。自 1970 年以来，俄罗斯的平均寿命减少了 4 年，其中男性减少了 7 年。自 1970 年以来，艾滋病使博茨瓦纳的平均寿命降低了 20 年（《人类发展报告》，2005）。

不平等加剧的动因

不平等加剧的最核心因素是就业问题。贫困人群可利用的资产无非是靠他们的双手去获得工作酬劳，而工作的形式决定了他们是否能够摆脱贫困，或者一直陷在辛苦的体力劳动中永远不得翻身。科菲·安南认为：“最好的减贫项目是提供就业，而实现经济赋权和社会福祉的最佳路径也在于体面的工作。”（摘自《全球社会状况报告》，2005，第 130 页）。

经济结构倚重农业、制造业或服务业，对不平等问题有决定性的影响。尽管城镇化一直在持续，农村地区的贫困状况仍非常普遍。农业所带来的就业机会高于其他行业，尤其是小农户农业比资本密集型农业所提供的就业会更多，以小农户为基础的农业增长是减少不平等的最佳方法之一（DFID，2005 年）。

然而，全球的经济和就业机会正在从农业转到制造业，进而转向服务业，特别是零售和金融业。工作性质的变化越来越快。经济结果越来越倚重于技术和知识集约型的工种，受教育程度高的人群就会获得相对更高的收入。教育背景每多一年，工人的平均工资就会提升 5%（Goldin 和 Rienert，2006，第 129 页），工资差距还在逐渐加大，因为巨大数量的低技术工人在全球化的过程中进入了像中国这样的世界工厂中。在制造业向服务业转型的大潮中，制造业本身因趋向小型生产单位、“非正式”企业和女性劳动力，相比传统以男

性为主导的工会，制造业中工人组织起来争取薪酬和良好工作条件变得更加艰难。

政治决策也会加剧技术和商业模式变化带来的不平等。在全球范围内，政府（通常在世界银行和其他出资方的鼓励下）将劳动法规变得更加灵活，削弱工会的力量，降低最低工资水平，并让雇用和解雇变得更加容易。全球范围内缺乏能够给年轻人提供稳定和良好收入的工作机会，这个问题在未来更不乐观。

国际政治决策也使全球经济治理不利于最贫困国家，并拉大了国家间的差距。强权国家一边坚持要求南方国家开放资本和商品市场，以满足其跨国公司的利益，一边通过更加严格的移民法律和知识产权法律来限制能给贫困国家带来显著利益的移民和知识流动。发达国家继续给本国农户提供农业补贴，并保护国内市场免受来自发展中国家的商品的冲击。美国政府每年为该国 25000 个棉花种植户提供高达 40 亿美元的补贴，由此引发的生产过剩和美国棉花产品在国际市场的倾销，让西非和其他依赖种植和销售棉花的农户陷入困境。欧洲的农业一体化政策也带来了类似的影响。

国际货币基金组织、世界银行和其他多边和双边机构推崇的贸易和投资自由化体系与历史经验背道而驰（Chang, 2001）。世界银行和其他机构认为，贫穷国家可以通过开放其贸易和资本市场刺激自身发展，而从美国、德国到中国和越南的成功经验都表明，自由化只可能在经济体规模和复杂程度达到一定水平时才会出现。华盛顿共识带来的休克疗法，让东欧国家经历了大量的“休克”，获得的“治疗”却少之又少，非洲和拉丁美洲的经历也或多或少类似于东欧。

尽管世界银行为其近十年来改革的大方向做了大量的辩护，但它也勉强承认，贸易自由化加剧了不平等。世行还承认，拉丁美洲的一些设计粗糙的私有化项目在初始阶段确实改善了一些社会指标（例如婴儿死亡率），然而，商业机构的介入产生的“吸脂效应”把利润微薄的领域留给了公共部门，导致政府的成本反而增加了，对公共事业补贴的减少则使“贫困的消费者无力支付公共服务”（《世界发展报告》，2006，第 171 页）。

减少国内不平等

越来越多的人赞成采取措施扩大机会平等，但对于实施再分配的必要性 and 如何实现结果平等尚未达成广泛的共识。正如本文开头时的引述，决策者们就是否增加贝克汉姆的税赋，以给贫困人群建立学校和医院的问题尚未达成一致。世界银行强调高收入者个人所得税或激进的土地改革对经济的潜在破坏，但是，其他理论认为，应该采取累进的资产再分配措施，以触发包容性发展的良性循环。

国家政府可以采用以下方法来应对不平等：

- 保证对基本社会服务和基础设施的可及性，包括资产（例如土地）的再分配；
- 为公众全面参与公共治理和土地、劳动力和商品市场建立保障机制；
- 打破不平等的恶性循环，例如征收遗产税和财产税、实施平权法案、扶助弱势群体克服社会劣势。^①

最重要的是，减少不平等的任何尝试都必须打破政治的壁垒。世界银行认为，要“打破权力和不平等的恶性循环”就必须意识到“富裕的国家之所以繁荣，是因为它们的政治权力分配更加平等，而贫穷的社会往往饱受分配不平衡的困扰”（《世界发展报告》，2006，第108页）。因此，权力再分配是首要的，其他方面则会随之而动。

如何实现这样的政治变革呢？地位牢固的精英阶层不是一直在阻挠对人民赋权吗？在一些亚洲国家和地区，精英阶层把追求平等作为长期事业，无论是在防止社会割裂还是在建设国家经济繁荣方面。越南和中国台湾地区将经济快速发展和社会公平高度融合在一起，而印度尼西亚和马来西亚政府则通过再分配和创造就业机会，着眼于远期减少不平等（《全球社会状况报告》，2005，第25页）。然而，中国正在快速成为“亚洲的拉美国家”，急剧增长的不平等给支撑减贫的持续发展能力带来了巨大的阻碍。

在后种族隔离时代的南非和近期的巴西，公民运动已经与商业精英携手，

^① 来自 Francisco Ferreira 的发言，2006 年 3 月 31 日，伦敦，海外发展研究所（ODI）新的平等议题圆桌会议。

在极度不平等的社会中，尝试财富和机会再分配（ODI，2004，第2页）。^①巴西不平等的状况已经从全球第二位降低到第十位，这是通过良好的经济管理（如控制对最贫困人群影响最大的通货膨胀）和多种促进收入再分配的公共计划实现的，如为保证子女入学的贫困家庭提供补助的“助学金计划”（Ferreira 等，2006）。

是什么让精英阶层如此严肃地对待贫困问题呢？一份调查报告（Reis 和 Moore，2005）展示了发展中国家精英阶层对贫困的看法：没人觉得贫困是一种严重的威胁。尽管很担心犯罪问题，但他们并不认为犯罪和贫困有着紧密的联系，而是更加担心有组织的帮派；在共产主义阵营垮台后，他们已经不再担心有组织的革命运动了。奇怪的是，精英们也不觉得贫困与疾病有关——富人们认为隔离居住和现代医药技术能保护他们免受疾病困扰。

尽管如此，这项调查的作者仍对更多积极的变革力量持乐观态度。从历史来看，在向积极驱动力（对公共利益的诉求）和国家利他论点（如民族自豪感）等一系列思想转变的过程中，民主的传播扮演着至关重要的角色。这一点在教育中得到了证明，虽然精英们对为贫困人群提供教育初衷不同。有的认为机会平等本身是件好事，有的认为教育能纠正穷人的坏习惯、守旧思想和偏见。

历史证明，改革和再分配总是发生在动荡之后，包括战争或者内乱。例如，二战后东亚地区的土地改革为韩国和中国台湾等国家和地区的腾飞奠定了基础。大萧条后，美国的罗斯福新政也是一个例子。一些情况下，改革是由开明的精英发起的，而也有一些改革是由草根自下而上推动的，如由被遣散士兵发起的英国“英雄之地”运动，最终推动战后英国成为福利国家。

这是否意味着希望一定是在灾难后才会出现呢？幸运的是，并不尽然。例如，越南（也许还有中国——如果政府真的能关注到不平等问题）在灾难和危机出现之前就实施了改革。再往回看，在许多非立即对资产进行再分配的领域里，一些进步的取得是由精英阶层在没有出现社会动荡的情况下发起的，如女性参政权利、教育普及、提高最低工资水平、废除奴隶制度等，以

^① 关于13个国家平等促进的措施案例的简报，请见 ODI，2006b。