



联合国社会发展研究所

# COMBATING POVERTY AND INEQUALITY

Structural Change,  
Social Policy and Politics

## 社会政策在解决贫困和不平等问题中的作用

联合国社会发展研究所

Sarah Cook

北京2010年10月17日减贫与发展论坛

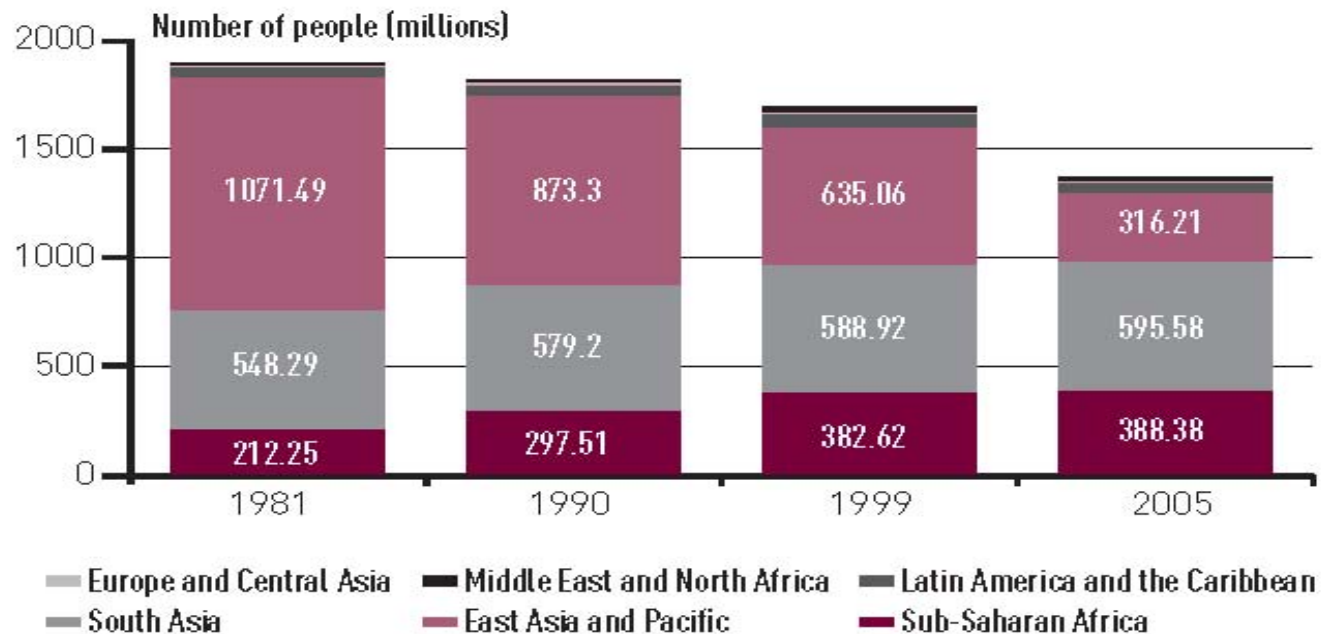


UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE  
FOR SOCIAL DEVELOPMENT

# 全球贫困趋势

**FIGURE 0.1: Global and regional trends in extreme poverty, 1981–2005**

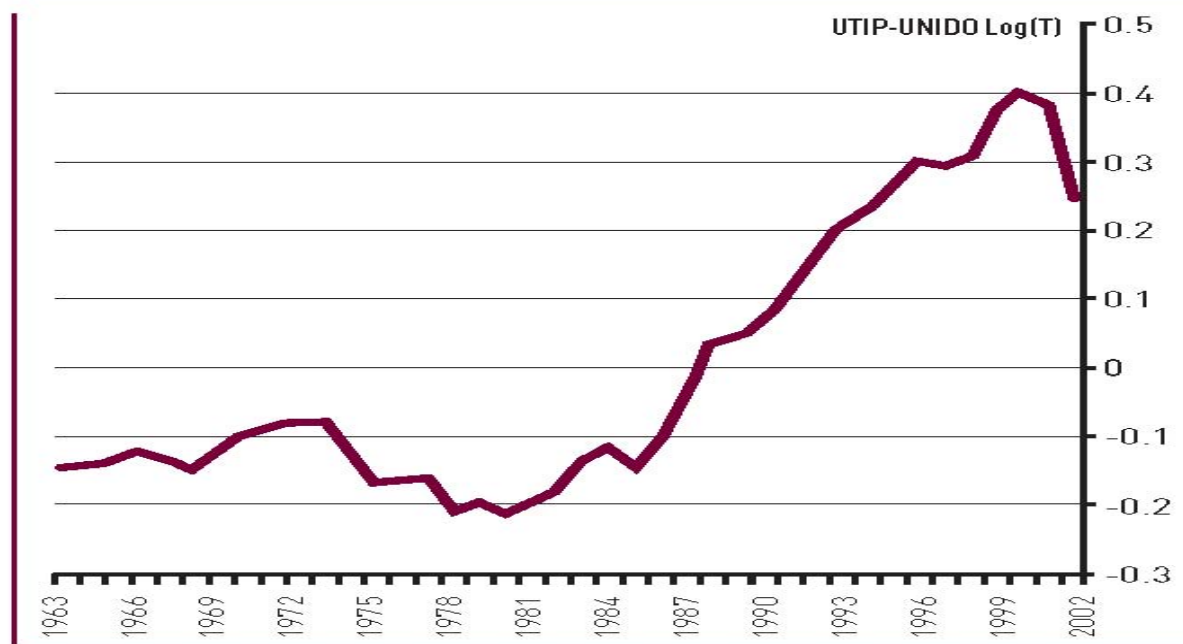
A: Number of people living on less than \$1.25 a day



# 不平等加剧

➤ 在多数国家，收入和财富不平等已升级

**FIGURE 2.3: Global patterns of inequality over time, 1963–2002**



Source: Kum 2008.



# 应对贫困和不平等：关键问题

- 在对减轻贫困的关注已上升到政策高度的情况下，是什么使贫困得以继续存在？
- 为什么一些国家在减轻贫困和不平等方面比其它国家更卓有成效？
- 如何减轻贫困和不平等，尤其是对于低收入国家？



# 五条关键消息

1. 减轻贫困需要发展和创造就业的社会结构
2. 高度不平等会阻碍贫困减轻
3. 综合性的社会政策对于成功减轻贫困十分重要
4. 减轻贫困的有效国家能力和政治原因
5. 当经济和社会政策、制度以及政治安排相互促动，贫困即得以减轻。



# 不平等和贫困的相互联系

1. 贫困与基于阶级，性别和种族的不平等密切相关
  2. 此类不平等往往相互联系并阻碍发展
  3. 一些国家尽管实现了很好的发展，民族和性别不平等却依然存在
  4. 贫困和不平等必须作为同一个问题的一部分加以对待。
- 高度不平等会阻碍减轻贫困



# 不平等是一个障碍

不平等... ..

- 使得穷人更难融入发展过程；
- 限制国内市场规模以及可持续增长前景；
- 可能会引起犯罪、社会不安定以及冲突；
- 鼓励使穷人困在贫困陷阱中的制度的出现



# 解决不平等

国家可采纳若干重新分配政策来应对各种程度的贫困，例如：

- ✓ 向穷人提供更多的生产资产和信贷；
- ✓ 强化法定权利（如不动产占有使用权）；
- ✓ 在通用框架内推行反歧视行动政策
- ✓ 投资社会基础设施，以减轻家务劳动的辛苦程度；
- ✓ 鼓励农村基础设施投资和制定公共工程计划；
- ✓ 完善税收管理、防止偷税漏税并限制反对累进课税；
- ✓ 创造稳定的全球经济环境，以适应低收入国家的需求。



# 社会政策的作用

综合性的社会政策对于成功减轻贫困十分重要。

- 随着综合性的社会政策日益广泛的推行，一些国家在减轻贫困的行动中已获得巨大成功。
- 普遍性的社会政策可行并且也是低收入国家所能够承受的。



# 分段实施的社会政策

- 随着服务和社会援助开销（如低保）的增多，财政支出越来越多地用于扶贫。
- 但社会保护干预明显地倾向于以穷人为对象。
- 重点仍在于服务的私有化或商业化
- 因此，社会政策分段实施，这就产生了覆盖面不足和高额成本
- 倾向于普遍化的综合体系具有更高的社会包容性并且有利于安全和社会凝聚力。

# 推行社会政策的不同途径

- 推行社会政策的一般途径  
经济可持续、社会包容性  
以及民主支柱
  - 普遍性
  - 成果均等化
  - 社会政策的宏观影响：
    - 经济稳定
    - 社会凝聚力
    - 政治合法化
- 《后华盛顿共识》社会政策：
  - 社会政策构筑若干安全网、致力于减轻贫困并且作为风险管理成套工具的一部分
  - 目标设定
  - 机会均等
  - 社会政策的微观影响
    - 不利的诱因
    - 市场扭曲
    - 行为

# 效果取决于社会政策

TABLE 5.1: Inequality and poverty by welfare state regimes

	Inequality among working-age population			Poverty among working-age population		
	Pre-tax and transfers Gini	Post-tax and transfers Gini	Reduction in Gini due to taxes and transfers (%)	Pre-tax and transfers (%)	Post-tax and transfers (%)	Reduction in poverty due to taxes and transfers (%)
Social democratic welfare states <sup>a</sup>	0.35	0.21	40.0	18.8	4.0	77.8
Christian-democratic welfare states <sup>b</sup>	0.35	0.26	26.0	15.6	7.0	51.6
Liberal welfare states <sup>c</sup>	0.42	0.32	24.4	20.5	12.0	39.5
Grand mean	0.37	0.26	30.1	18.3	7.7	56.3

Notes: Mean values. <sup>a</sup> Data refer to 1995 for Sweden, Norway and Finland, and to 1992 for Denmark. <sup>b</sup> Data refer to 1992 for Belgium and Switzerland; 1994 for the Netherlands and France; 1989 for Germany. <sup>c</sup> Data refer to 1994 for Australia, Canada and the United States; 1995 for Ireland and the United Kingdom. Source: Adapted from Stephens (2007).

# 拉丁美洲的有条件社会救济

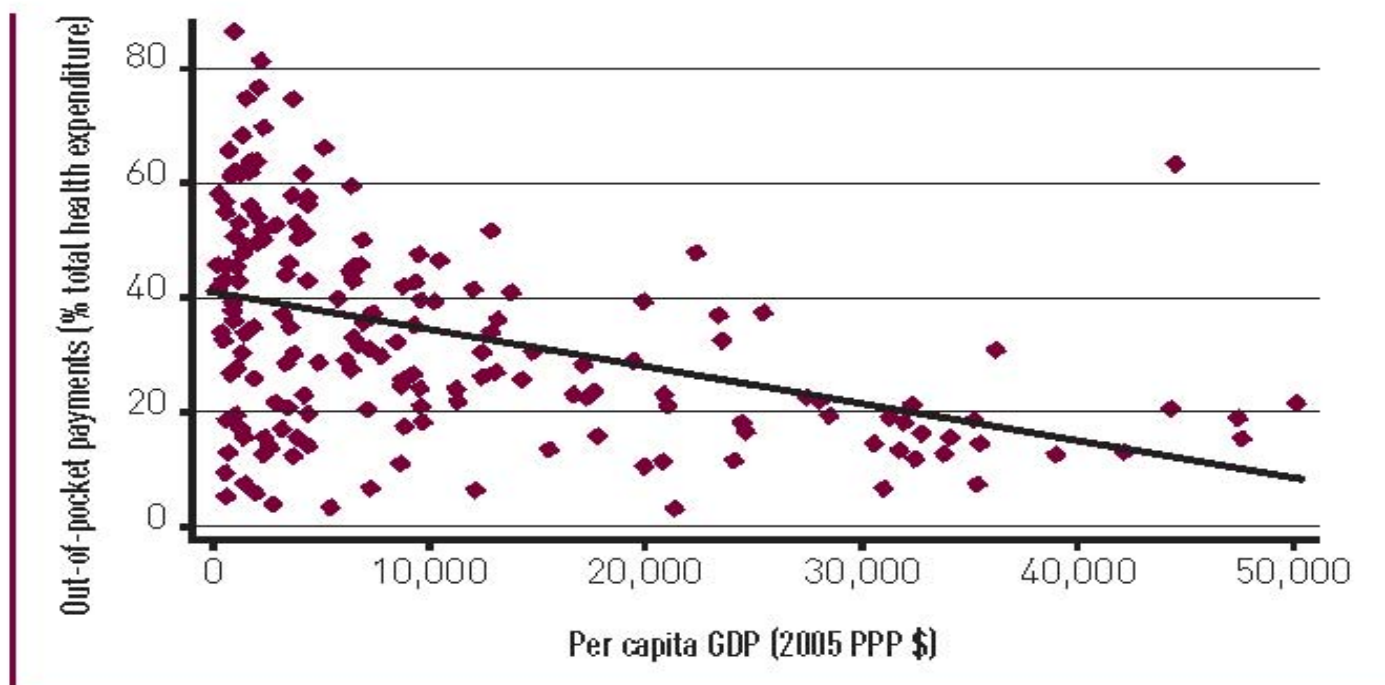
**TABLE 5.5: Costs, benefits and number of households reached by conditional cash transfer programmes in Brazil and Mexico**

	Per capita GDP in 2006 (PPP \$)	Population below national poverty line (%)	Poverty headcount ratio at PPP \$1.25 a day (% of population)	Budget (\$)	Coverage (households)	Monthly monetary benefits in 2008 (\$)	Administrative costs (% of programme budget)
<b>Brazil:</b> Bolsa Familia	8,949	21.5 (2003)	11 (in 2000) 5 (in 2007)	\$5 billion in 2005 (0.36% of GDP)	11.1 million (2006)	\$35 per extremely poor family  \$11 (variable) per child, up to 3 children  \$17 (variable) per adolescent, up to 2 adolescents	4
<b>Mexico:</b> Progreso/Oportunidades	12,176	17.6 (2004)	5 (in 2000) 2 (in 2007)	\$3.1 billion in 2006 (0.4% of GDP)	5 million (of which 3.5 million were rural)	Education: \$12–\$77 per child (variable by school level/gender); \$2 per child for school supplies  Nutrition: \$18 per child  Pension: \$25 per elderly  Energy and food: \$16 per family  Youth: \$3–\$27 per young person	9

Sources: UNRISD compilation based on data from ECLAC (2009), World Bank (2009a), United Nations Millennium Development Goals Indicators 2009.

# 商业化成本

**FIGURE 6.6: Out-of-pocket health expenditure as a percentage of total health expenditure and per capita GDP, 2005–2006**



Source: World Development Indicators 2009.



# 转变型的社会政策

- 致力于下列目标的社会政策是否基于普遍权利：
  - ✓ 提升个人、群体和社区的生产能力；
  - ✓ 增强经济政策的累进重新分配效果；
  - ✓ 减轻社会发展和再生产的负担，包括有关护理的工作；
  - ✓ 保护人们免受收入损失以及避免承担有关失业、妊娠、生病或残疾以及高龄无助



# 社会保险扩展和改革

- 劳动力市场是关键因素：
  - “正式经济”的税收资助计划
  - 有着高度的非正规性就业的国家面临的挑战
  - 采取针对无法覆盖的人群的措施
  - 提高当前体制的效率和平等性
- 再论私有化：缺少有关下列各项的记录
  - 覆盖范围、贫困减轻、重新分配
  - 社会机构经历经济、金融危机的适应力
  - 稳定宏观经济
  - 性别平等



# 建议

- 在资助、管理和调节社会保障计划和制度中，国家需要承担关键责任。
- 当救助项目成为综合的社会保护政策的长期组成部分，它是最有效的。
- 避免目标人群确定和条件限制的复杂机制。
- 普遍社会政策更容易获得有支付能力和政治影响力的群体的广泛支持。
- 战略性联合、社会契约和社会对话对于达成国家一致意见十分重要。
- 社会政策必须成为就业密集型发展规划的一部分，以此来支持更为平等和有凝聚力的社会。



# 减轻贫困的多种途径

当经济和社会政策、制度以及政治安排相互促动，贫困即得以减轻。

应对贫困和不平等不仅仅意味着有“正确的”经济政策，还意味着推行综合社会政策以及旨在提高穷人在国家政策中的利益。

# 报告详情

应对贫困和不平等

结构改造、社会政策和政治

联合国社会发展研究所2010年旗舰报告

下载地址：[www.unrisd.org/publications/cpi](http://www.unrisd.org/publications/cpi)

eldiscommunity

You Tube™

twitter

facebook