



2012 年全球发展前景：转变中世界的社会凝聚力

中文概要

- 从新的千年开始以来，世界已经发生了显著的变化。“财富迁移”显示了这样一个现象：世界经济重心正逐渐从西向东，从北向南转移，导致了新的增长格局。新的情况为创建凝聚力的社会提供了一些重大的机会和挑战。
- 本报告探讨了快速增长的发展中国家的社会凝聚力，并向决策者建议几个增强凝聚力的方式。一个有凝聚力的社会致力于社会中所有成员的福祉，抵制排他性和边缘化，创造一种归属感，促进信任，并向成员提供上升流动的机会。本报告从三个不同但同样重要的角度考察了社会凝聚力：社会包容性、社会资本和社会流动性。
- 本报告认为，社会凝聚力本身是一个宝贵的目标，它有助于保持长期的经济增长。一个社会如果存在严重的不平等、排他性问题，不容异见声音，是难以为继的。本报告强调，需要在财政和税务规划、就业、社会保障、民间参与、教育、性别和人口流动等方面制定协调的政策。由于这些领域的政策都相互关联，对社会产生作用，因此在制定每一个政策时都需要兼顾其它政策。

财富迁移为社会凝聚力带来机会

在错过了 20 年发展机会，经济表现不尽人意之后，发展中国家过去十年的经济在整体上有了显著改观。过去几十年中，较贫穷的发展中国家在 2000 年代的增长第一次超出高收入经济体。在 2000 年代，有 83 个发展中国家的人均增长率超出了经合组织国家人均增长率（“2010 年全球发展展望”中用来定义“趋同国家”（converging countries）的衡量标准）的两倍，而在 1990 年代只有 12 个国家。但是，由于发达国家的增长在从经济危机复苏的过程中重又陷入停顿，2010 年代开始的全球经济增长势头比 2000 年代较为黯淡。由于经济增长的国际环境不如以往，新的十年势必会考验增长新引擎的力量和财富迁移的可持续性。

在 2000 年代，大约有 50 个发展中和新兴经济体的平均人均年增长率超出 3.5%。如今，在全世界 20 亿每天生活费在 10-100 美元之间（全球的中产阶级）的人中，近 10 亿人生活在趋同国家。这一数字到 2030 年预计将超过 30 亿。鉴于新兴中产阶级的期望及其对社会凝聚力的贡献，高增长率带来了新的资源，可用来促进更具包容性的增长过程并为此提供资金。

.....但也提出了新的挑战

政府必须处理高速增长经济和社会转型所产生的新的压力和张力的挑战。挑战包括了日益增加的收入不平等、结构性转型、满足公民对生活水平和机会不断提高的期望。生活在快速增长经济体中的公民希望分享增长的好处，他们对目前和未来的生活水平有着更高的期待。由于新兴中产阶级更多地将自己和发达国家的人相比，他们的消费形式和对优质服务的需求也会发生变化。正如泰国和突尼斯等高增长国家人民的生活满意度下降所示，更高的收入，更好的健康和教育水平并不会自动转化为对生活的较高满意度。政府不应忽视这些新兴中产阶级的辛劳，也不应低估他们动员人民，对政府施加压力，要求它更加开放、透明，或要求提高服务水平的能力。

在这种情况下，加强社会凝聚力就成为一个主要的政策目标。政府如果忽视社会凝聚力，就可能面临社会不稳定的局面，其政策干预也不会有效。从 2010 年的泰国争取民主的运动到今年的阿拉伯之春，最近的事件都证明了这一理论：如果忽略人民对于包容性政治程序的希冀，仅仅运用技术健全的政策框架是不够的。

政策可以产生明显效果

有力的增长对趋同国家提出了新的挑战，不过充分的证据表明，公共政策可以产生明显效果。再分配政策就是有力的例子。原来的高收入、不平等的经合组织国家通过税务和转让对收入进行再分配，而许多发展中国家（如在拉丁美洲），税务和转让政策对收入分配的影响则较为有限。

加强社会凝聚力需要长期眼光和承诺。虽然有些政策干预或改革可能会相对较快地产生效果，其它政策则需要一定时间才会见效。例如，建立一个较具包容性的，提高弱势群体的教育水平和平均教育水平的教育体制，就需要几年时间才能提高它的代际社会流动性。这种政策的长期眼光和承诺还需要一个稳定的宏观经济环境。

各个领域之间的政策协调可能会具有较大的挑战。促进协调的工具包括跨部委的小组或委员会、法律预期影响评估以及基于主题的水平式预算。例如，根据性别制定的预算通过确定解决产业中性别之间的差距所需的干预措施和地方政府的政策、规划和预算，推动性别之间的平等。

对社会凝聚力至关重要的政策领域

财政政策

较大的财政空间使发展中国家有机会发展并建立更加牢固的社会凝聚力。为实现这些机会，需要改革财政政策。财富迁移所产生的大量收益和资源对资助社会项目极为有用。但它们本身还不够：这些项目应该支付得起，并可持续。在这一方面，关键的问题是确保社会项目的长期经济可持续性；在财政收入取决于波动的大宗商品价格 and 不可再生天然资源终将枯竭的不定情况下，经济的长期可持续性是一个难以确定的目标。趋同国家的平均财政收入从 2000 年 GDP 的 20% 占比逐渐提高到 2008 年的 27%。不过，高收入经合组织国家的

财政收入高达 GDP 的 35% 以上，与此相比，趋同国家的平均财政收入仍然较低，税务改革还有空间扩大税务基础或提高税率。

然而，人们对如何收税和财政收入如何支出的信任度较低，这种较低信任度经常会影响到那些孤立地使税务与互补性开支和机构改革相脱离的改革措施的效果。一些社会因素显著地影响了国家合法性较低，尤其是财政政策信任度较低的情况。这可以体现为较低水平的财政收入和财政政策，而后者在解决不平等问题和创造向上社会流动性的机会方面一般效果欠佳。此外，即使有正规的民主制度，如果普通大众被排除在政治过程之外，或只能有限地使用影响政策的集体机制，财政政策也倾向于反映精英阶层和强势游说团体的利益。

一些经济和财政机构使开支脱离当前财政收入的波动性，这种机构是确保社会凝聚力政策持续获得资金的关键。宏观经济的财政政策的一个重要作用是为足够的、可预测的财政空间创造条件，资助与社会凝聚力相关的发展支出的重点项目，无论它们是社会养老金、失业补助、教育，还是青年就业项目。财政规则要求政府在好年景有所结余，以便在年景不佳时保持公共投资，因此财政规则可以起重要的作用。同样，主权财富基金也可以帮助不可再生的大宗商品出口商跨年代、长时间地扩大与资源相关的收入。

税务管理改革是提高发展中国家的公平性、透明度和纳税道德的另一个有力方式。为做到有效，改革必须成为协调工作的一部分，才能加强社会契约。各项改革，如制定半自主性的税务收取机构，如果与支出政策的改革相结合，将会产生更大的影响。更好、更透明的收税必须与更好的公共服务相连。这一财政交换手段，即纳税与享受服务相连，是创造遵守税务制度和提供服务之间良性循环的关键。

就业与社会保障

财富迁移带来的深层转型需要有能够促进劳动力市场发挥其制定工资、分布和分配等作用的劳动力市场机构。为工人和集体谈判系统制定保证条款的改革可以开始建立一些机构，这些机构将协助市场根据新的劳动力市场机制更有效地调整工资，同时确保工资能够反映生产力的提高。保护工人不必意味着保护工作岗位。确实，有着成熟的社会保障制度的发展中国家可以促进这样一个议程：它致力于通过使失业者和老人获得失业保险、补助及收入补助以及一系列包括保健医疗在内的公共服务这种社会保障而不是通过就业安全实现收入安全。

在短期内，较为传统的劳动力市场调节手段，尤其是最低工资，在政策辩论中扮演着主要的角色，这包括撒哈拉非洲的低收入国家和拉丁美洲一些较贫困的国家。即使在遵守规定有限的情况下，最低工资也是处理工作贫困的有用的工具。确实，最低工资增加的情况也延伸到非正规的产业，导致整个经济体的工资增加。有些国家，如巴西，已经广泛使用最低工资的做法来提高工人的生活水平。但这不是有针对性的手段，一般会产生广泛的副作用：大幅提高最低工资可能成本很高，或在使用不当时导致负面的就业效果。此外，提高最低工资的效果在工人中也不平衡，这取决于执行程度和劳动力市场细分。因此，我们不应用积极提高最低工资，增加收入的做法来取代有效的社会政策，也不应用它来取代劳动力市场机构所发挥的有效制定价格的作用。

劳动力市场机构和社会保障系统的工作不仅应该以其效率，而且应根据它们防止或减少两重性和分化的能力来衡量。社会保障领域最近的创新（扩大有条件和无条件的现金转账、社会养老金、新的保健计划）有利于减少社会保障方面的涵盖差距。不过，这些措施往往导致两种系统：最贫困者由社会补助覆盖，而富有者则由贡献金或私人保险来覆盖。这就形成一个显著的差距——大批非正式中等收入工人中“失踪的中间”覆盖。若要在极少矛盾的情况下取得公平的结果，这些机构将需要改进工作，更好地反映劳动力市场的现实。全民权利使社会保障与工作状况脱钩，具有最好的覆盖前景，并为劳动力市场提供激励结构。

全民享受基本社会服务可能无法在短时间或中期实现，但政府仍然可以采取一些支付得起的措施。例如，通过针对性的现金转账，扩大的社会服务就相对支付得起。巴西、印尼和墨西哥开展的项目用了不到 1% GDP 就实现了对近三分之一人口的覆盖。以拉丁美洲国家推行的失业保险储蓄账户为例，政府放宽了基于贡献金的保险制度，使之对没有保险的工人开放。

通过社会服务和其它项目加强社会凝聚力既取决于适当资源的可得性，也要视公共支出的效率提高程度而定。关于政府无法支付加强社会保障的资金一说，我们可以根据事实来回答，即政府经常进行大规模的补贴或支付，而受益于这些补贴的往往不是穷人。例如，燃料和食品补贴可能就是十分昂贵和随意性的。燃料补贴尤其如此，因为它是倒退性的。

教育

由于教育结果影响到社会凝聚力三角的所有三个层面，因此它是社会凝聚力议程的重要部分。在全民能够获得平等的受教育机会时，教育就成为有力的机会均衡手段，使弱势群体看到上升流动的前景。提高教育水平是趋同国家从长计议，减少工作收入不平等的重要方式，在教育回报随着财富迁移发生变化的情况下尤其

如此。除了注册入学之外，需要注意教育质量，使增加了的教育产出能够有效地转化为更大的生产力、更好的增长前景以及劳动力市场上更好的机会。

确保具有任何社会和经济背景的儿童有平等的机会建立自己的人力资本是加强社会凝聚力工作面临的主要挑战。一些干预措施将有助于减少家庭背景的影响，鼓励来自所有阶层，包括最弱势的学生获得更多的教育。应该把减少个人受益于正规教育的能力方面的差异作为一个主要目标。非学校的投入，如幼年营养项目和学前项目在这里起着重要的作用：估计有 2 亿儿童因为发育不良和缺铁缺碘而未能实现发展潜能。

同样，降低继续教育的机会成本也能够提高教育水平。降低学校教育成本是鼓励学生完成中学学习，进入高等教育的重要的第一步。有条件的现金转账和教育食品补助计划据认为是提高就学的有效措施。

减少受教育的性别差距尤其重要，因为除了规定男女儿童平等接受教育以外，这一工作还有助于打破代代相传的贫困状态。的确，实际的教育对儿童的健康和未来发展起着积极的作用。注意性别平等的学校政策和设施确实加强了社会的一体化。

上学本身也影响到社会凝聚力，因为它传播并引导作为社会资本和包容性支柱的共同价值观。教育儿童的方式对于建立他们的社会归属感非常重要。应该对学校教育进行适当的组织，使之提高弱势群体儿童的参与，从而使教育更具包容性。提高教学技能，制定有利于多元化并提高系统内和社会上他人的积极看法的教学大纲也可以取得更好的包容性。这尤其适用于将少数民族整合到教育中。一般而言，在学校包容性较好的国家，社会上不同群体之间的相互信任度也较高。此外，包容性的学校教育在学习成绩方面也比分割式的学校做得好。

性别

尽管经济在过去 20 年里有了快速增长，许多国家还没有在提高性别平等方面取得真正的进展。文化积淀和社会习俗处于现有权力关系根源这一事实使得对歧视性的社会习俗的挑战困难重重。因此，促进变革的激励机制至为重要。应该通过提高妇女获得信贷和科技，并提供有条件的针对改变歧视性的社会习俗（如包办婚姻和早婚）的现金转账，在就业、教育和创业等方面启动变革。

解决性别平等方面的习俗瓶颈的主要出发点是通过保证妇女的财产权和继承权，提高妇女的生产活动。由于难以获得资源，妇女和青年女性产生可持续收入的能力受到限制，这可能导致她们从事工资较低的或没有保障的工作。此外，由于无法获得及控制土地，家庭的食物保障也可能受到负面影响，使妇女更容易面临贫困或暴力，阻止她们获得银行贷款或金融服务，降低她们的决定权。

迁移

南南迁移，即发展中国家之间的迁移，在过去 20 年有了显著的增加，出现了多元化态势，这一趋势在将来可能会加剧。但移民的融入这一挑战不仅出现在富有国家，贫穷国家也是如此。新兴经济体的经历体现了世界各地移民国家面临的融合挑战。虽然移民与原国民面临着同样的挑战，但他们也经常被剥夺了体面的公共服务。鉴于新移民目的地国家的资源有限，人们可能担心会针对移民制定排他性的具体措施，但经合组织国家移民的融合历史似乎表明，各国越早处理这一问题，政策干预更能取得成功。

与迁移相关的社会凝聚力必然会超出反歧视措施的范围。顺利的融合过程尤其应该包括一套完整的社会、就业、教育和住房措施。应该注意提高原地出生国民对移民的看法。政策应该在以下方面着手：防止并转变对移民的社会排他性，后者仍然是完全融入过程中最大的一个障碍；加强移民和当地人们的积极关系；最后，通过提高劳动力市场流动、促进创业、更好的技能匹配和鼓励教育，促进移民的社会流动性。

制定并实施社会凝聚力政策

民间参与——一个包容性的政策议程

创造一个可持续的，具有凝聚力的社会的关键是允许不同意见。为使增长发展不至于脱轨，必须改善民间参与和政治反馈机制。在财富迁移的背景下，这一点尤其正确，因为快速的经济增长和更多的社会错位都需要创新的回应。对于打造社会凝聚力，制定政策的过程与政策本身同样重要。社会凝聚力将因包容性的，协调一致的决策过程而得到提高。

包容性的决策汇集了从政策实施者到最后受益人在内的所有利益相关方的意见。这一过程所产生的政策具有更多的合法性并能得到更多的支持，而这是最终决定政策效果的两大因素。促进民间参与和地方化可能

被实践证明为改进服务的有力手段，而它们本身也值得重视。同样，妇女也是变革的重要因素，因此促进她们全面参与民主生活是一个重要的政策目标。

实施社会凝聚力政策议程需要多个政策层面的有效管理和协调。强有力的机构和优质公共服务是公共活动成功的基础。首先，各国应通过改进公共就业部门的人力资源管理，贯彻“基于预算的绩效”评估机制等方式，注重加强公民服务和监管质量。其次，由于各干预措施的效力具有相互关联性，各部委需要开展水平式的合作。第三，许多新兴和发展中国家在进行权力分散和地方能力建设，以加强其公共机构的能力，但这并非立竿见影。为确保落实责任制，政府不同层次的多方参与需要协商，议定不同的作用。总而言之，政策各领域的关系错综复杂，需要垂直和水平式的协调工具，中央政府必须积极承担管理职责。机构建设需要时间，因此贯彻社会凝聚力议程也需要长期承诺。

更好的数据，更好的评估，更好的政策

决策还需要更多地基于证据。为加强实际的社会凝聚力，经济和社会政策需要一个对政策影响进行事先和事后评估的框架：它们造成了更多还是较少的社会排他性？它们是否增强了信任和民间参与？它们是否有助于提高社会流动？社会凝聚力政策能够回答这些问题，但对这些政策的监测和评估则需要新的数据。正如经济表现和社会进步衡量委员会（Sen-Stiglitz-Fitoussi Commission）在其 2009 年报告中所倡导的那样，衡量进步应该包括 GDP 增长之外的指标，以获得人民福祉的其它层面。衡量进步的相对及客观的方法应以相对和主观的衡量作为补充，才能取得更有效的评估。

为计算这些衡量方法而开展的数据收集工作目前注重于发达国家，并大部分由私营机构进行。如果国家统计局（也能）收集这些数据，就能提高数据的可比性、可得性和质量。然而，如果 1) 有收集数据的国际标准，2) 各国根据需要推动统计能力建设，3) 尽量公布数据，就能够全面发挥数据的潜力。

前景：面向长期、可持续增长的社会凝聚力

各经济体汇入世界经济所带来的结构转型为加强社会凝聚力提供了各种前所未有的可能。更多可得的政策资源可以被用来发展更全面的社会保障系统，保护整个国家的所有阶层。在改变歧视妇女的习俗方面取得成功的一些国家应能激励其它国家。在一个更加融洽的经济体中，必须制定一个有助于社会上升流动的教育模式。

促进社会凝聚力不等于促进一个面临社会挑战却不关心政治的远景。只有在一个社会的所有利益相关方——执政当局、商业组织和公民社会团体——都参与其中，积极共同努力并采取集体行动，才能实现这一整体目标。捐赠国可以提供支持，帮助发展一个人们能够积极参与并发表意见，而且政府承担明确职责的环境。许多趋同国家正在经历的转型过程可能会是曲折、动荡的。然而，如果管理得当，它将使我们有机会解决历史遗留下来的不平等问题，制定更具包容性的社会保障制度，使人民产生归属感，进而强化可持续发展的，长期增长的潜力。

© OECD

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店免费提供 www.oecd.org/bookshop

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系 rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30。

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights

