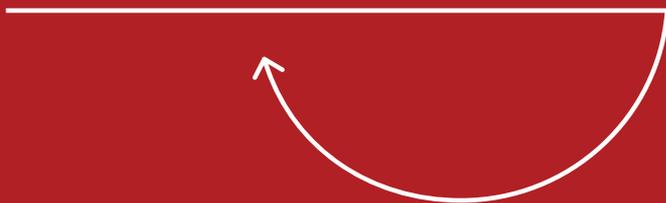


不平等就是低效率



拉丁美洲和加勒比经济委员会第三十七届会议

2018

哈瓦那，五月 7 至11日



UNITED NATIONS

ECLAC



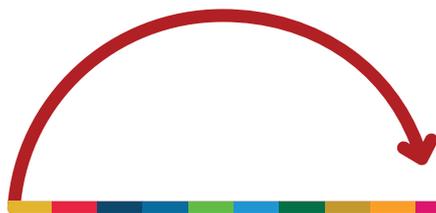
Thank you for your interest in this ECLAC publication



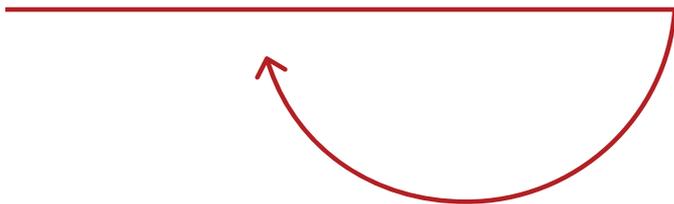
Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



www.cepal.org/en/suscripciones



不平等就是低效率



拉丁美洲和加勒比经济委员会第三十七届会议

2018

哈瓦那，五月 7 至11日



阿丽西亚·巴尔塞纳

执行秘书

马力欧·齐莫里

副执行秘书

劳尔·贾西亚-布恰卡

项目管理与分析副执行秘书

里卡尔多·佩雷斯

出版物与网页服务部主任

本文件由拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC) 执行秘书阿丽西亚·巴尔塞纳负责协调，由副执行秘书马力欧·齐莫里协助。

本文编写团队成员为拉加经委会马丁·亚贝雷斯、维诺妮卡·亚玛郎特、西蒙妮·瑟琪妮、威尔森·裴瑞斯、伊斯特邦·佩雷斯、嘉布瑞尔·波其雷、何西路易斯·萨玛尼耶哥和巴布罗·亚内斯。拉加经委会前官员马丁·荷彭议，并由希耶罗·摩拉雷斯、珍奈特·桑契斯、罗曼·兹威、薇安卡·亚莉亚加、薇拉·奇斯合作完成。

拉加经委会各事务部、次区域总部及国家办事处负责人合作编写了本文件：经济发展部主任丹尼尔·提特曼、统计部主任巴斯夸尔·格尔斯腾菲尔德、拉丁美洲和加勒比人口中心 (CELADE) - 拉加经委会人口部主任包乌罗·萨亚德、拉丁美洲和加勒比经济与社会规划研究所 (ILPES) 所长希耶罗·摩拉雷斯、社会发展部主任拉仪丝·亚布拉摩、可持续发展和人类住区部主任何西路易斯·萨玛尼耶哥、自然资源和基础设施部主任珍奈特·桑契斯、性别事务部主任妮耶薇丝·黎克、CEPAL杂志编辑委员会主席欧斯瓦尔多·森可尔，拉加经委会墨西哥次区域总部主任乌格·贝特塔、拉加经委会加勒比次区域总部主任黛安·夸尔雷斯，拉加经委会驻波哥大办事处处长胡安卡罗斯·拉密雷斯、拉加经委会巴西利亚办事处主任卡罗斯·穆希，及拉加经委会驻华盛顿特区办事处主任伊奈丝·布斯蒂佑。

特别感谢以下拉加经委会官员的协助：何西·艾督瓦尔多·亚拉特瑞、安德烈斯·亚洛尤、大卫·巴利欧、巴布罗·修维特，马丁·切尔卡斯基、罗德里格·孔特瑞拉斯、菲力裴·可瑞亚、马尼洛·柯维耶尤、卡罗斯德米盖尔·厄尔内斯多·艾斯皮洛拉、吉米·费瑞尔、谭妮亚·贾西亚-米扬、赛巴斯提安·艾瑞洛斯，劳马尔·侯尔兹、亚兹哈尔·贾伊姆尔契纳，瓦蕾莉雅·荷尔丹、安德烈伊·尤拉夫雷夫、路易斯费南多·葛利格尔梅立科、珍奈特·拉尔德、莫黎修·雷昂、卡丽娜·马丁内兹、安东尼奥·马丁斯、路易斯·孟德兹、贝雅翠丝·莫拉雷斯、嘉布瑞尔·培雷兹、玛丽亚塞西莉亚·普乐提耶、薇诺妮卡·吉洛兹、路易斯·立弗、亚德利安·罗德里格兹、爱德文费南多·罗哈斯、蜜莉安·萨亚德、里加尔多·桑契斯、希尔婉娜·桑契斯、伦奇雅·萨波利托、露西亚·思古洛、瓦蕾莉雅·多雷斯、丹尼耶拉·特路可、海蒂·乌尔曼、乌格·文特拉及婁蕾姐·维亚法婁。

其他拉加经委会咨询顾问：乌格·亚尔特蒙特、拉斐尔·亚拉蒙迪斯、贝尔南多·亚督伊斯塔、马丁·布鲁姆·费朵拉、卡尔巴哈尔·玛伊拉·柯拉奇、妮可儿·法布荷-内格隆、诺耶咪·裘沙兹娃娃亚、比拉尔·曼琪、萨巴斯提安·瓦尔德康特斯、胡安巴布罗·瓦伦苏艾拉及艾督瓦尔多·A. 瓦思康瑟尤斯。

感谢克里斯多巴尔·布德内维奇、法昆多·格利伯格及亚莉希雅·昆塔协助。

同时感谢德国、西班牙、法国、挪威和大韩民国政府及欧洲委员会与拉加经委会合作，对本会各项工作给予支持，为本文编写提供了分析资料与建议。

注释

- 三点 (...) 表示数据欠缺，未单独列出或无数据。
- 破折号 (-) 表示数量为零或忽略不计。
- 逗号 (,) 用于分隔小数。
- 除非另有说明，否则“元”指美元。
- 年份之间的斜线 (/) (例如，2013/2014) 说明信息对应12个月，但与日历年不一致。
- 由于某些数字四舍五入，图表中部分数据与百分比之和，可能与合计不一致。

引用请注明：拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC)，《不平等就是低效率—摘要》(LC / SES. 37 / 4)，圣地亚哥，2018。

应向拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC) 出版物和网络服务部 PUBLICACIONES@CEPAL.ORG 申请授权，方可复制本文全部或部分內容。联合国成员国及其政府机构可以未经事先批准复制本文，仅须通知拉加经委会 (ECLAC) 注明出处和转载事宜即可。

目录

I.	位于发展中心的平等.....	5
II.	国际局势具有不确定性.....	9
	A. 全球化紧张局势加剧.....	9
	B. 数字革命增加了不确定性.....	11
III.	外部的脆弱性.....	13
	A. 增长和外部限制.....	13
	B. 金融化和外部的脆弱性.....	15
IV.	不平等：提高生产力的障碍.....	17
V.	不平等造成领土分裂和环境恶化.....	21
	A. 不平等区域.....	21
	B. 基础设施和领土区块化.....	23
	C. 城市的隔离.....	24
	D. 城市交通：不平等，低效率和环境成本的结合.....	27
	E. 不平等和环境成本.....	29
VI.	制度和特权文化.....	33
	A. 平等和效率需要更多更好的公共产品.....	33
	B. 根深蒂固的特权文化.....	35
	C. 暴力和民主.....	38
VII.	战略指引.....	41
	参考书目.....	49

I. 位于发展中心的平等

拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）成立七十年以来，不断提出发展战略方向。自2010年，委员会的职责中特别强调平等，过去四届会议上提交给该区域各国审议的主要文件中均表达了这一观点。因此，近十年来，拉加经委会将平等作为发展的基本价值及不可简化的道德原则，同时，平等成为公民诉求及政策辩论中日益重要的议题。

平等成为发展核心的原因有二。首先，“平等”作为现代化最珍贵的传承，对民权的关注，对人性的召唤，为政策制订提供了新的基础。其次，迈向创新与学习为重点的发展模式，平等也是条件之一，推动生产力、经济和环境的可持续发展、知识社会理念传播并促进民主及公民权的建设。

平等是指方法、机会、能力及认同平等（拉加经委会，2014）。平等的方法可解释为更公平的收入和财富分配，产品中工资占比更高。在取得社会、经济或政治地位时没有任何形式的歧视。获得技能的途径平等是指个人获得知识与能力，并运用于个人珍视的人生内容中。另一方面，相互认同的平等表现在不同行为者福利、工作和权力上的平等，当代和后代之间成本和收益的分配，以及群体认同的可见性和肯定性。

在本文中，以平等的定义作为起始点，讨论其作为经济效率驱动力的作用。经济效率是从动态的角度衡量创新、吸收世界各地成果、缩小技术差距、在生产领域应用成果的速度，通过这些方式，提高生产力，开辟可持续的新投资空间。这些产品和生产力增长，是以充分

利用资源和发挥最佳技术学习潜力为基础的，同时保护环境。有人认为，不平等不仅仅是结果，也是经济运行的关键制约因素，限制了经济参与者获得能力和机会，使游戏规则和激励机制固化。这种舆论所传递的核心信息就是，不平等大大增加效率成本，克服不平等，是发展的必要条件。支持平等的政策不仅在社会福利方面产生正面作用，也促进学习、创新，提高生产率，更利于经济体系发展。

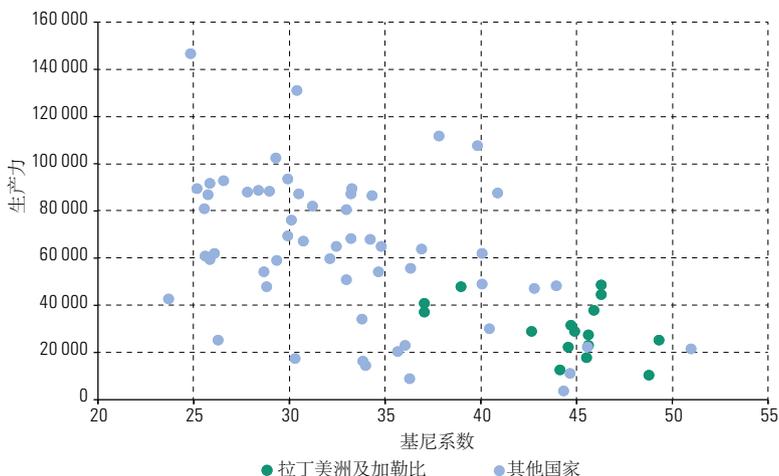
历史学家阿尔弗雷德·柯班（Alfred Cobban）（1965）一针见血地指出法国政府在20世纪50及60年代初期采取的经济发展改革政策起因：贫困导致效率低下。然而长久以来，经济学家的主流观点恰恰相反，认为效率和平等是对立的，奥肯（Okun, 1975）将两者之间的关系称为《重大取舍》（the big tradeoff）。可以理解为，经济低速增长是社会为减少市场竞争引起的不平等必须付出的代价。此观点在经济文献中受到越来越多的质疑（参考文献如：Acemoglu等人，2013；奥斯特里、伯格、（Ostry, Berg & Tsangarides）2014），因此出现了一种新的共识，不平等被视为发展的障碍。《不平等的新经济和再分配》（鲍尔斯（Bowles），2012）正是研究了供给侧不同机制，通过这些机制，不平等对创新和投资产生了阻碍。

以创新与建设能力为先的政策体制提高动态效率，平等是必要条件之一。由于技术革命的影响，从这个视角来看，平等在当今比过去更具意义，能力建设和缩小差距变成一项更加紧急、必要的任务。当前增长模式的不可持续性加剧了这种急迫性，促使人们利用技术革命，能源模式转型，将生产过程直接引入低碳路径，为保护下一代的环境及生产力服务。因果关系与效率之间运行机制，是通过教育和技能在社会中广泛传播，消除创造力和歧视壁垒，福利国家提供社会保险，使从业者在更大程度上接受创新内在的风险，克服特权政治经济文化对新从业者、新行业、新想法的阻碍，因为这些可能引发经济改革，并挑战固有优势或政治特权的租借行为。

图1显示了诸多国家不平等与生产率之间的反比关系。这种关联并不意味着两个变量之间存在单一的因果关系，相反地，正如全文所述，因果关系不仅来自不平等，也来自生产力等复杂因素。

平等对供应效率起到的作用，促进需求效率增长。收入的分配可能有助于在生产结构多样化并具竞争力的国家中扩大需求。因此，传统凯恩斯主义关于分配和需求效率的观点，与熊彼特对创新和能力的看法是相辅相成的。

图 1
生产力与基尼系数，2014
(美元购买力平价 (PPA) 并按百分比计算)



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC)，以格罗宁根大学，佩恩世界表 [在线数据] 为依据 <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>，及哈佛大学，Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [在线数据] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7927/H4TJ1992>。

注：基尼系数以百分比表示。生产率以每位职工2011年美元产品购买力平价 (PPA) 表示。

从平等的角度来看，此观点与能力建设要求趋同，《2030年可持续发展议程》和《可持续发展目标》强调了该主题，对各国内部政策中所显示出高度不平等的担忧日益增加，这与2015年国际社会所达成的共识具有外部关联。因此，平等被认为是国际稳定和减少冲突的关键因素。确保实现《2030年议程》“不让任何一个人掉队”的目标，明确反映出这一普世共同的使命。

国际社会的共识不仅源于技术分析，也来自政府、国际组织与民间社会对话。其中之一，是2017年4月在墨西哥城举行的拉丁美洲和加勒比国家论坛第一次会议针对可持续发展的一场讨论。与会政府当局、国际组织、学术团体和民间社会组织审核了该区域在平等和实施《2030年议程》方面所取得的进展。2018年4月在圣地亚哥举行的论坛第二次会议对上述目标进行了持续讨论。

II. 国际局势具有不确定性

近期国际局势经历了深刻的经济、技术和地缘政治变革，在环境可持续性框架内寻求平等和效率已变得尤为迫切。虽然这些变革拓展了投资与知识领域，但却凸显了不确定性，可能加剧本区域技术落后。

A. 全球化紧张局势加剧

全球金融危机爆发近十年来，三大经济体（美国，欧洲和东亚）首次同时增长，虽然增长的步调差异很大。同时，由于自然资源价格的回升，促成发展中国家经济增长。另一方面，由于全球数字平台的发展以及数字服务已覆盖世界近三分之二的人口，网络经济重要性日益增长，数字革命正在加速发展，对危机的不同反应、中国持续增长以及控制数字经济神经中枢的斗争，导致地缘政治的紧张局势意想不到的加剧。

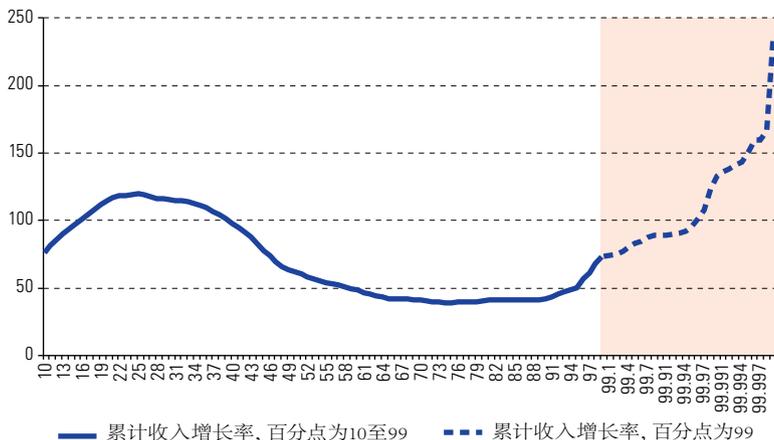
由于国际贸易自由化和外国直接投资(FDI)流动政策，所有国家，尤其是处于转型期的经济体，均受到世界市场竞争导致的全球化影响，同时得益于技术进步，尤其是与数字技术进步，交易成本降低，全球产业链得到发展。一些发展中经济体（特别是中国和东亚）的全球化和高增长显著拉近了各国之间收入差距。然而并非所有人都从全球化中受益。尽管经济增长了，但在许多国家，收入分配不平等程度从20世纪80年代初到2010年中期仍不断加剧，不但引起了越来越多的担忧，围绕收入和财富集中问题，也引发了国际争论。

尽管各国之间的不平等程度都有所下降，但在最发达的地区，内部不平等正处于几十年来最高水平，基尼系数（最常用的不平等

指标)几乎在世界所有地区都有所增加。在经济合作与发展组织(OECD)成员国,该指数在2014年达到了32,这是自二十世纪80年代以来的最高值。在中国,该指数从二十世纪八十年代的28.6增加到2012年的48(最新数据)。拉丁美洲是这一趋势的唯一例外。在过去十年中,即使拉丁美洲的不平等情况在世界上仍处在最高水平,但在收入集中情况却下降到历史最低水平。

根据《2018年世界不平等报告》(阿尔巴莱多(Alvaredo)等,2018)数据,图2显示了1980-2016年间全球收入分配每个百分点的平均收入的累积增长¹。由此可见,全球化和市场开放促进了所有国家人均实际收入的显著增长。然而,该图证实了全球收入以不同的速度增长,产生了赢家和输家。可将人均实际收入平均增长20%到60%定义为赢家——大部分来自中国或印度,这些经济体在过去30年中出现史无前例的增长率。平均收入在第99百分点左右的人,他们是世界上最富有的1%。人均收入全球分布在第70百分点和第90百分点之间的相对落后,大多数是属于最发达国家中的(旧)中产阶级。

图 2
全球分布中每位成年人每百分点收入的实际增长, 1980-2016
(百分比值)



来源:拉丁美洲和加勒比经济委员会(ECLAC),根据F.阿尔巴莱多(Alvaredo)等《世界不平等报告2018》,世界不平等实验室,2018 [在线] <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>。

从分析中可明显看出全球化两极化使最富裕阶层受益。世界上最富有的1%人群占1980至2016年收入增长总量的27%,而50%的人群仅占增长总量12%(阿尔巴莱多等,2018)。大多数国家中最富有的1%阶层收入持续增加。

¹ 每位成年人的收入来自每位成年人的国民总收入分配(Alvaredo等,2018)。

虽然很难凭经验分离出经济体系中不同力量相互作用的影响，但阿尔巴莱多等人(Alvaredo et al., 2018)和米拉诺维奇(Milanovic, 2016)的结论，以及上述关于通过十分位数收入演变的分析，有助于理解发达国家对全球化的质疑。收入的两极化降低了中产阶级的工资，导致家庭需要借债维持生活舒适水平。与此同时，收入增长的受益者增加了对金融资产的投资，而不是投入于生产活动。中产阶级负债的不断增加，加上金融资产的不成比例增加，导致次级抵押贷款证券市场崩盘，这正是2008年金融危机的决定性原因。高度的不平等，无法刺激工资增长，抑制了消费者需求，阻碍了全球经济复苏。

B. 数字革命增加了不确定性

技术领域自身动态及对模拟活动的影响也具很大程度不确定性。十年增长缓慢带来了不确定性，但是与宏观经济现实不同的是，是数字领域的不确定性却是其成功发展的结果。新技术的发展加速，其影响在经济和社会中横向扩大。

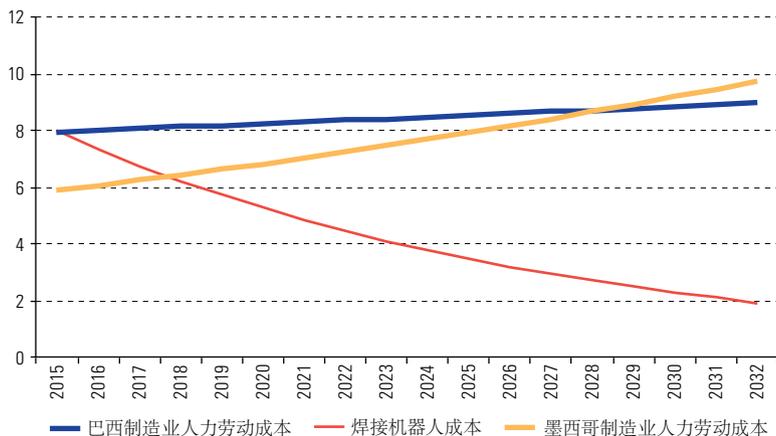
分析跨境带宽的装机容量所测量的数据流量时，技术变革的加速是显而易见的。在国际贸易商品与服务、外国直接投资和融资强烈波动背景下，从2007年开始，这种加速发展呈现出指数动力学趋势，特别是在全球金融危机之后(马伊卡(Manyika)等, 2016)。由于处理、传输和存储容量的增加，总体上，数字扩张并未受到资本形成、增长和就业问题的影响。

从多个指标中可观察到变革的速度，其中与互联网接入、移动技术使用相关指标变革尤为突出。在尖端技术领域，变革尤为显著。不到十年的时间里与云计算和大数据分析相关技术应用已在消费者和企业中快速的成倍增长，尤其是大中型企业。此外，不到两年的时间里，机器人和人工智能开辟了新的行业，技术已经发展了数十年，制定政策时，也通常考虑该行业的潜在影响。

数字经济和社会发展的影响是多方面的，其中三方面对制定政策具有特殊意义。首先，由于数字技术的扩展，商品生产部门与服务部门之间的界限已经模糊。传统的成本竞争优势变得难以识别并应用，因为实体物品的使用越来越依赖与“产品云”的联系。其次，重新开始讨论索罗(Solow)悖论(“除了无法统计生产力，其他领域计算机无处不在”)。关于平台经济对生产力影响的讨论变得更加激烈，但结论仍遥遥无期。特别指出测量误差和实施滞后以及互补性产生的衍生问题(迈克菲(McAfee)与布吕诺尔夫松(Brynjolfsson), 2017)。

第三个影响是与政策决策最紧密相关的，也可能是最不确定的。新技术的影响，特别是机器人和人工智能对就业水平和质量的影响，将在从补偿受害产业机制到重新进行教育规划中可以观察。2013年后的估计结果差异很大。然而，无论如何，影响却很深远，尤其在就业增长缓慢或劳动年龄人口强劲增长的状况下。机器人成本的快速下降及其更强大的功能很快的被不同工业部门和各个国家采用。技术进步制造出尺寸便于操作并容易纳入生产结构中的机器人，从工业机器人到仓储机器人，甚至为呼叫中心(call centers)提供服务。加上成本下降，机器人加速融入生产过程。2015年，焊接机器人的成本为每小时8美元，相当于巴西同工种工人劳动成本。估计到2018年，这种等效性也将出现在墨西哥的制造业部门（见图3）。

图 3
巴西和墨西哥：焊接机器人和制造业人力劳动平均成本演变，2015-2032
(每小时美元计)



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC)。

就劳动者迁移而言，新技术对劳动市场的影响取决于当时职业结构，因国家而异。还取决于引入的新技术——包括购置、调试、安装、培训、维护和升级成本——基础设施环境要求有可能导致从技术转变为经济上可行的替代，在拉丁美洲和加勒比国家，比发达国家更为复杂（韦勒 (Weller)，2017）。此外，受社会与政治所限，这些技术在不同地区与国家的普及时间可能差别极大。

III. 外部的脆弱性

A. 增长和外部限制

2010、2011年国际金融危机经济复苏期过后，该区域各经济体增长放缓。2012年至2017年间平均增长率为2.3%²，低于2000至2008年（3.8%）。这一结果远低于同期东南亚（5.3%）、北非（3.1%）和欧洲大型新兴经济体（2.8%）等地区的纪录³。

为了维持就业、正规且较高工资份额，经济增长必须伴随劳动力供给增长。在经济活力最强劲的年代（2009年之前），就业机会密集，部分源于较快的增长节奏，而且就业产品弹性也异常的高（ECLAC，2017a）。在此期间内，经济增长超越人口增长阈值，失业率显著下降⁴。本区域整体阈值约为2.5%，南美洲为2.4%，中美洲和墨西哥为2.5%，加勒比地区为2.7%⁵。直到2014年，该区域的增长仍然高于上述阈值，但增长速度很难抵消人口增长并维持就业率。随后，该区域的平均增长率降到临界值以下，失业率上升，2016年失业率为2015年相比增加了1.6个百分点，自2014年以来累计增长了2.0个百分点⁶。

将维持就业所需增长率与外部均衡增长率进行对比很重要。经济增长可能周期波动，但长远来看，这比率不能远离平衡的外部计算。为了

² 拉丁美洲和加勒比国家2017年的数据符合拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）《2017年拉丁美洲和加勒比经济体初步概览》中的预测（ECLAC，2018）。

³ 2017年东南亚国家、北非国家和欧洲最大的新兴经济体数据与国际货币基金组织（IMF）预测相符。

⁴ 增长阈值的计算为人口增长与就业与产品弹性之间的商数。据此可估算经济增长应该是多少，以便符合就业总数与人口增长步调，就业率来保持稳定。

⁵ 在过去16年中，该阈值被认为是1.2%的平均营养生长增长率和0.48的就业产品与弹性。

⁶ 2014年的失业率是过去20年来的最低水平。

分析增长的外部可持续性，通常会估计出口世界收入弹性和进口国内收入弹性。瑟尔沃尔（Thirlwall）定律（1979）指出，考虑到贸易伙伴的增长率，一个国家长期的外部均衡相应的经济增长取决于出口和进口弹性之间的商数。次区域分析显示，南美洲近年来其弹性商数或瑟尔沃尔状况显著恶化，这通常是由于出口收入弹性下降所致⁷。相反地，中美洲和墨西哥小组中，在大多数情况下，由于出口收入弹性的增加，瑟尔沃尔状况有所改善。

外贸弹性动态揭示了技术差距带来的结构性问题仍然存在，专业化的特征以及其他变量则影响该区域各国整体竞争力（ECLAC，2007和2010）。在世界需求波动较大（凯恩斯效率）并且技术成分较多（熊彼特效率）的生产专业经济体中，对世界生产增长的贡献是指日可待的，与本地经常账户中的余额增长是相符的⁸。南美洲出口收入弹性下滑与出口中初级产品份额增加有关。另一方面，在中美洲和墨西哥，中等技术的出口份额增加，出口篮子趋于多样化。在加勒比地区，对原材料和加工原料的依赖程度依然很高，但出口产品出现了更高程度多样化⁹。

抵消人口增长所需的最低增长阈值和长期外部均衡相符的最高增长边界之间的接近程度反映出结构主义观点的有效性，因为就业的产生最终受到外部增长的限制，也就是说，生产专业化情况。从图4中可以看出，在该区域中的许多国家（位于45°线以下的国家），抵消人口增长的最低增长阈值（横轴）高于长期外部可持续增长最高边界（纵轴）。

技术革命背景下，结构问题以及外部脆弱性问题趋向加剧。如果远远落后于技术前沿，新产业和知识传播滞后，该区域将更加难以参与世界上最具活力的市场，难以提高增长率。生产过程自动化和数字化日益增加使工作需求减少，失业问题变得更加棘手。

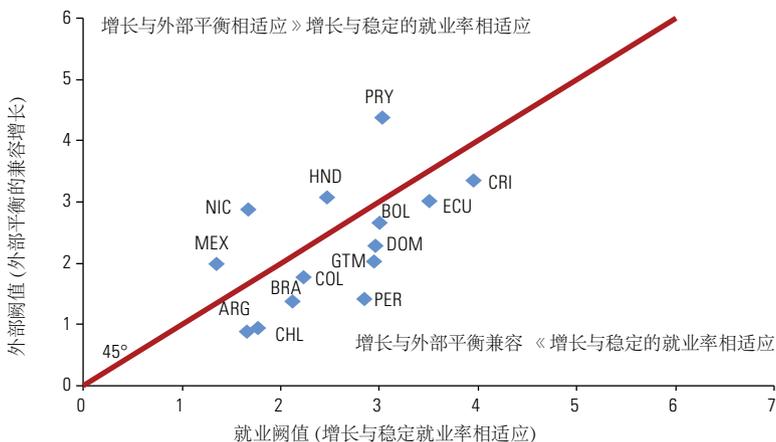
⁷ 唯一的例外是巴拉圭，采用大豆生产新技术改善甚微，而阿根廷、巴西和乌拉圭早已广泛并固定采用新技术。

⁸ 拉丁美洲不重视技术密集型产品出口，反映了上述技术滞后情况。该区域参与世界高科技制成品出口的比例从2000年的8%下降到2015年的5%（ECLAC，2016c）。

⁹ ECLAC根据赫尔芬-达尔-赫希曼指数（Herfindahl-Hirschman）计算，中美洲，墨西哥和加勒比地区向世界出口商品量，在2000年至2016年期间下降。

图 4

拉丁美洲（14个国家）：增长与外部平衡、与稳定就业率之间的关系，2000-2016（百分比）



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）。

注： 瑟尔沃尔条件定义为 $y^* = \frac{\phi_1 \varepsilon z}{\pi}$ ，其中 ε 是出口收入弹性， π 是进口收入弹性， z 是商业伙伴增长， ϕ_1 是出口和进口之间关系， y^* 是国内经济增长与长期经常账户平衡相适应。假定贸易伙伴增长率为2%。

B. 金融化和外部的脆弱性

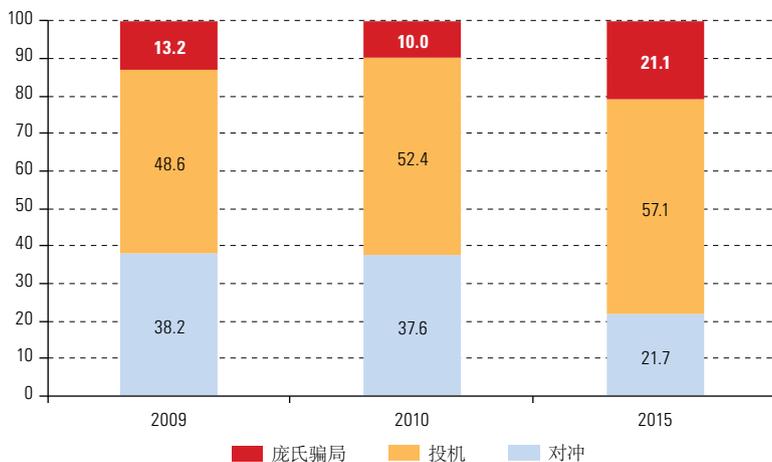
在外围金融化的背景下，金融账户的无限制开放意味着国际流动性（大多来自货币政策和对核心国家普遍存在的风险厌恶）实际上是在没有限制的情况下向外围传播的，成为短期经济动态的基本决定因素。近几十年来，由于该区域加强金融开放，这种相互依存的关系日益加剧。

2008年危机之后，全球债券市场大幅增长。新兴经济体积极的参与了这一进程，国际股票发行总量从2000年的约5000亿美元增加到2016年的约7万亿美元。与此相反，发达经济体大都降低了上期的负债水平。此债务进程的一个新特点是，与政府产业相比，发展中地区私营部门成为国际证券重要发行者。

非金融企业部门的高额负债对该区域带来三个宏观经济后果。首先，在某些债务阈值之上，公司获得的资金没有投入生产。第二，国际收支金融账户构成发生变化，特别是与投资组合现金流有关账户。自全球金融危机以来，与债券投资相关的累计年度现金流（对外部环境变化更为敏感的）超过与贷款业务相关现金流。

第三个影响是金融脆弱性加剧。根据明斯基（Minsky）方法区分覆盖（对冲）、投机和庞氏骗局融资结构，其中后两者隐含着更大的脆弱性，证据显示，在发行国际债券市场最活跃的公司，此类金融构成增加（见图5）。在国际债券市场发行公司总数中，2009至2015年期间处于庞氏骗局情况的公司比例从13.2%增至21.1%，而投机者从48.6%上升到57.1%。这种增长是该地区未来投资和增长率不确定性的另一个因素。

图 5
在国际债券市场处于庞氏骗局、投机或对冲情况下的公司比例， 2009-2015
(百分比)



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），来源于 R·穆里根（R. Mulligan）“A sectoral analysis of the financial instability hypothesis”，The Quarterly Review of Economics and Finance, vol. 53, Nº 4, 阿姆斯特丹, Elsevier, 2013; E. Torres Filho, N. Martins y C. Miaguti, “Minsky’s financial fragility: an empirical analysis of electricity distribution companies in Brazil (2007-15)”，Working Paper, Nº 896, Annandale-on-Hudson, Levy Economics Institute, 2017。

IV. 不平等：提高生产力的障碍

教育与医疗不平等，不但减少了技能和机会，也损害了创新和生产力提高。一个人在完成小学或中学教育之前辍学，他余生生产潜力将会受到影响。同样条件下，以接受过多年正规教育的职工为标杆，提早结束学业的人损失了工资、生产力与生活福利。长期下来，这种损失规模巨大。社会成本不仅限于辍学人群的未来收入损失，而且，受高水平教育的人之间交流具有正向外部性。换句话说，投资教育的社会效益远远超出了个人利益。当不平等阻碍了接受教育时，其影响不是局部的，而是广泛扩散的，影响整个经济体系。

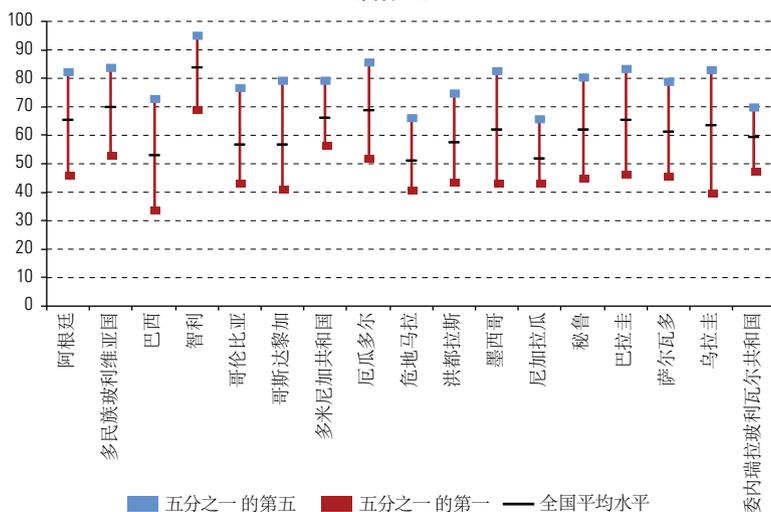
在拉丁美洲，18岁以上的人口中有相当大比例未完成第二阶段中学教育，并且在最低和最高收入的五分之一人口之间，差异显著（见图6）。另一方面，不同国家情况有别。极端情况是危地马拉，18岁以上人口中只有50%达到第一阶段的中学教育水平。另一端是智利，该数字则超过80%。

活跃人口教育积累不足，是对生产能力造成不良后果的重要限制因素之一。一种粗略估算方式是，计算教育水平低的家庭实际收入，与应达到而未达到最低教育水平的个人收入之间差异。在个人达到最低教育水平情况下，收入无变化。在每个国家均套用了Mincer公式，根据一组协变量数来解释25至55岁之间就业人口（不包括在教育系统内的）收入的对数值。

全部国家数据中，所有完成第一阶段中学教育的25至55岁劳动者，其模拟收入高于目前家庭收入（见图7）。在差距较大的国家：危地马拉和洪都拉斯，其家庭收入的变化约为25%，而在另一端的智利和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，其变化则低于5%。

图6

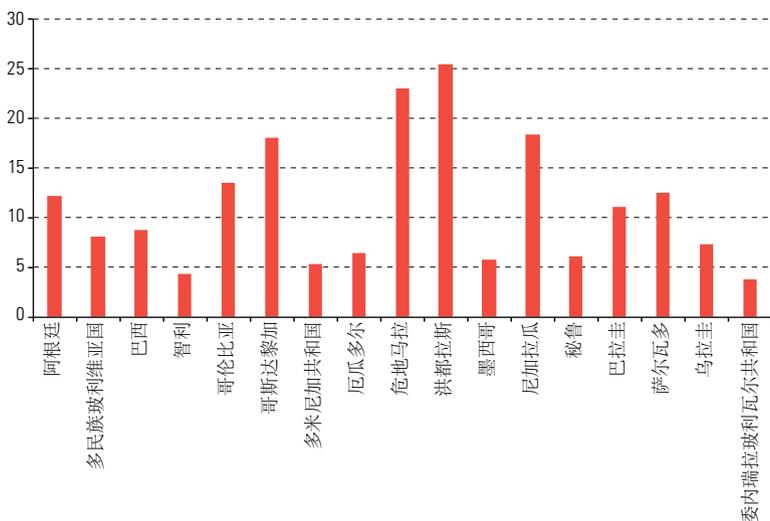
拉丁美洲（17个国家）：18岁以上，五分之一收入占比且完成第一阶段的中学教育，2016 年左右（百分比）



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），以各国家庭调查为基础。

图7

拉丁美洲（17个国家）：如果完成了第一阶段的中学教育，家庭收入增加的情形，2016 年左右（百分比）



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），以各国家庭调查为基础。

上述计算中，假设劳动力的最高供给是按现行工资纳入劳动市场的。这种简化方式，并未考虑劳动市场吸收高技能劳动者的能力，也未考虑一般均衡的影响和正在进行的技术变革。因此，计算的价值不是预测，而是来阐明了不平等的代价。

在极度不平等社会中，提早辍学的决定不仅反映出天赋或努力的差异，同时反映出缺乏获得教育的机会。例如，缺乏资金，社区或地区中缺乏优质教育中心，或者有必要尽早进入劳动市场。父母和子女几代人达到的教育水平之间的相关性反映出这种不平等：在拉丁美洲和加勒比地区不平等经济体中，比在平等社会严重得多。如果社会在起跑点时就提供了相同的教育机会，那么这种相关性就不具理由。教育方面的不平等是能力和机会不平等的代际传导带，也是低生产率长期存在的重要原因。

达武德（Daude）与罗巴诺（Robano）（2015）根据来自Latinobarómetro公司的信息，评估了孩子与父母的教育成就，并对该区域的18个国家进行了比较。将拉丁美洲估算结果与世界上其他结果进行比较时，发现拉丁美洲父母的教育水平与儿童的教育水平之间的相关系数显著高于其他地区及国家，如亚洲、非洲、欧洲和美国。此外，该区域不同国家的估计数字显著不同：在哥斯达黎加，父母的教育每增加了4年，对儿童的教育就增加了1.6年。而在危地马拉，这一数字则提高到3.4年。

但这不仅仅源于获得教育的公平性。即使所有人在一出生都能平等的获得技能，但歧视仍有可能影响对就业机会的期望。在以性别或种族状况歧视为特征的社会中，受歧视的人知道他们会面临职业天花板，或者至少与其他性别或种族的同龄人相比，将处于不利地位。图8 显示了非洲裔¹⁰ 和土著人民的平均受教育年限较少，而且比其他种族人民工作收入显著偏低。这限制了妇女、非洲裔和土著人民发展，尽管他们取得了教育成就，但在劳动市场上并没有更好的前景。任何对学习的抑制都是对创新和生产力的障碍，不仅增加直接、立即显现的损失，也意味着会耽误一位有才之人。

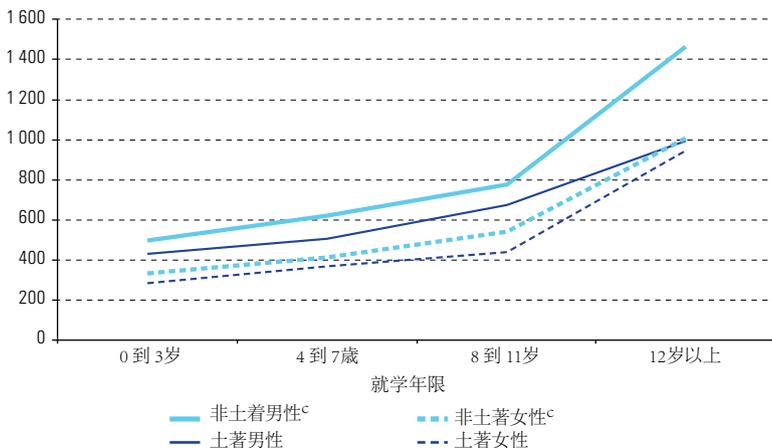
纠正不平等并不是只有高收入水平国家才能负担得起的好处，也是落后国家要追上发达国家生产力水平的必要条件。

¹⁰ “非洲裔”一词被某些国家接受，但在其他国家则被驳斥。拉加经委会承认争议，并认为此概念并未得到普遍接受。

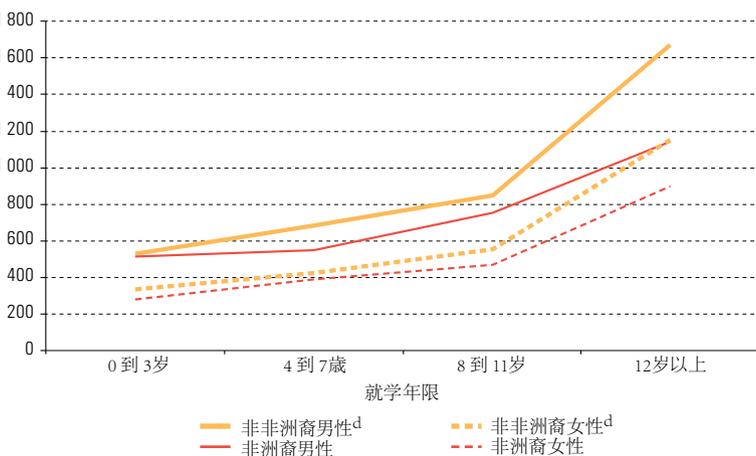
图 8

2015 拉丁美洲（选定国家）：根据性别，种族和受教育年限，全国总人口中15岁及以上就业人口月平均劳动收入，2015年左右（2010年美元的购买力平价）

A. 九个国家，根据族裔（土著或非土著）^a



B. 四个国家，根据种族出身（非洲裔或非非洲裔）^b



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），以住户调查数据库（HSDB）为依据。

^a 包括：多民族玻利维亚国（2015年），巴西（2015年），智利（2015年），厄瓜多尔（2016年），危地马拉（2014年），墨西哥（2016年），尼加拉瓜（2014年），秘鲁（2016年）和乌拉圭（2016年）。

^b 包括：巴西（2015年），厄瓜多尔（2016年），秘鲁（2016年）和乌拉圭（2016年）。

^c 不包括非洲裔人口。

^d 不包括土著人口。

V. 不平等造成领土分裂和环境恶化

从其他方面研究不平等造成的后果，其中之一是领土问题，因为贫困或低水平的发展集中在某些地区。无论是城市本身还是与农村的关系，城市是这种领土变化的一部分，往往在空间上集中发展并产生两极分化。另一种型态的不平等与环境恶化有关，低收入的群体遭受严重的城市地区污染负面影响，贫困农民必须在最落后的农村生态系统中工作。另一方面，现有的基础设施和投资模式加强，不断产生领土和环境不平等。以整体的方式对这些不平等现象加以分析，能够辨识出当前模式的局限性，讨论符合《2030年可持续发展议程》新模式依据，承认环境和自然资源的作用是“经济过程物质、生态系统、环境和能源基础”（桑克尔（Sunkel），1996）。

A. 不平等区域

长期传统研究表明，收入和能力空间集中是区域经济变化的关键。现代区域经济核心理论不是徒劳无功的，而是一个中心——边缘模式，其主要变量（增加收益、专业化模式和本地化技术传播）是拉加经委会和发展理论先驱当时所推崇的。

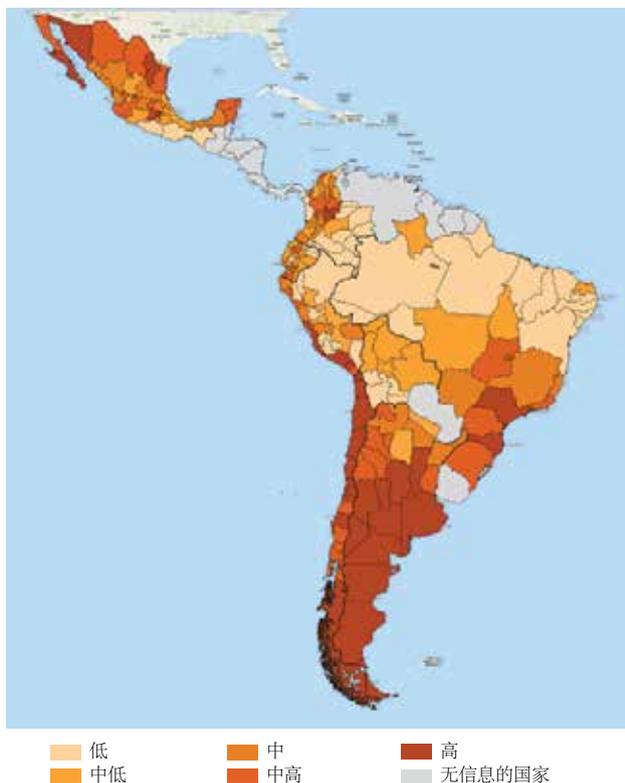
拉加经委会编制的2015年拉丁美洲区域发展指数（RDI）为地域不平等提供了广泛的视角。与每个国家平均值作为参考标准的领土差异传统分析法不同，RDI将拉丁美洲8个国家的175个地区相对发展水平与该区域平均值进行了比较（见地图1）¹¹。此专注点包括人均国内生

¹¹ RDI是一个综合指数，根据十个变量（农村人口百分比、就业率、非采掘业人均GDP、文盲率、高等教育人口、婴幼儿死亡率、预期寿命、凶杀率无室内用水住房、有电脑家庭/住房）、8个国家和175个一级政治行政区（区域，州，省和分区）进行分析，以2015年及前后时期为参考。将变量进行标准化操作，产生一个得分，根据该得分，将各发展程度用五分位数进行分组：高、中高、中、中低和低发展程度。在175个地区中也存在很高的异质性。参见拉加经委会（2017b，附件1）中的方法说明。

产总值(GDP)的其他方面，如医疗、教育和住房服务的取得。2015年的RDI辨识出了经济社会发展中相对最滞后的宏观区域，其中包括巴西东北部、墨西哥西南部以及多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁的安第斯、亚马逊地区。相反的是，结果最好的地区通常是首都或最大的都市区。

如果根据该指标将这些地区划分为五个发展层次，可以观察到，居住在RDI水平中低水平和低水平的地区人口超过8700万人，约占分析国家总人口的18%，GDP份额仅占9%。高发展水平人口总数达1.58亿，占八个国家总人口的32%，占GDP的47%。在预期寿命、婴幼儿死亡率、文盲和获得饮用水等社会指标中，各阶层之间的差异也非常明显。例如，与高RDI相比，在RDI较低的地区其婴幼儿死亡率则翻倍。

地图 1
拉丁美洲（8个国家）：区域发展指数（RDI）2015^a



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），《2015年拉丁美洲和加勒比地区发展全景》（LC/W.671），圣地亚哥，2015。

注：本地图上的界限和名称并不意味着获得联合国的官方支持或接受。

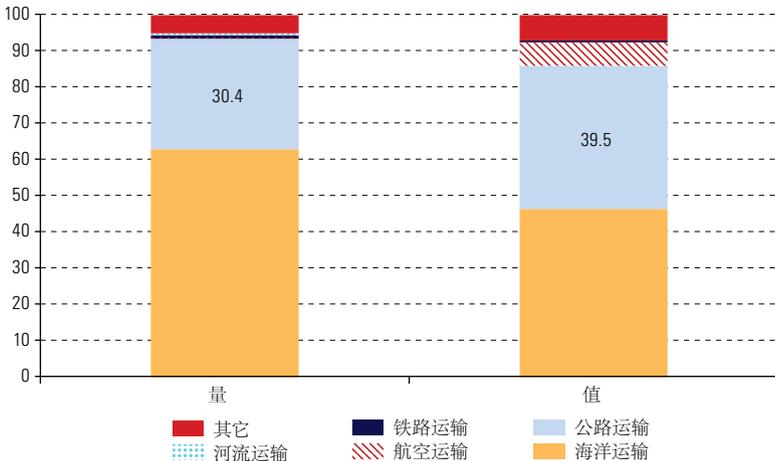
^a 分析的国家是阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥和秘鲁。

B. 基础设施和领土区块化

基础设施投资主导模式增加了区域差异。该区域的基础设施一般保持了飞地特点（穆聂思（Muñoz）与佩雷斯（Pérez），2017），主要为了将矿产和农产品运输到港口出口。基础设施节点仍然与采掘自然资源和出口相关。久而久之，运输网络进行了容量与质量更新，但每个国家或整个地区连通性仍然不足。

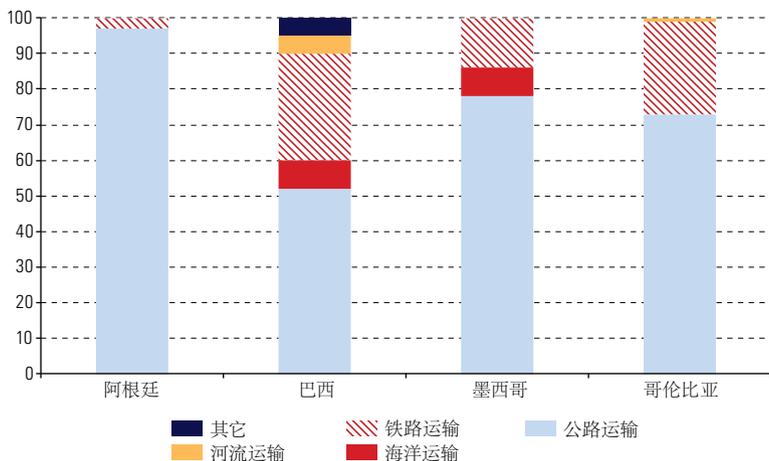
该区域的内部联系、国与国之间的联系不仅支离破碎，而且经济和环境运行效率极低。根据2013年数据，南美洲区域内贸易的主要运输方式是海运，占总量63%，占总值46.3%，其余以公路运输为主，分别占运输量、总值30.4%、39.5%。关于各国的国内运输，总运营量86%依靠公路。国家级别数据显示，国内货物运输均使用相同的方式，公路运输占主导地位，即使在拥有铁路或河流网络的国家，如阿根廷、巴西、哥伦比亚或墨西哥（见图9和10）也是如此。

图 9
南美洲：区域内贸易模式的分布，2013
(量和值的百分比)



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），国际运输数据库（ITB）。

图 10
拉丁美洲（4个国家）：内部模式的分布，2013
(以每公里运输的吨数百分比计算)



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），根据2013年国家统计局数据。

注：有关哥伦比亚的信息以吨计。

运输模式造成大量能源效率损失以及高碳排放非再生能源消耗。因此，河流和铁路运输方式互补性及其能源使用优势在该区域内未得到充分利用¹²。

基础设施的政策性公共投资空间尚未得到合适及充分的利用。陆地交通连通性不足，取得基本服务与先进基础设施方式不平等，以及环境不可持续性模式揭示了该区域传统公共投资政策的局限性。

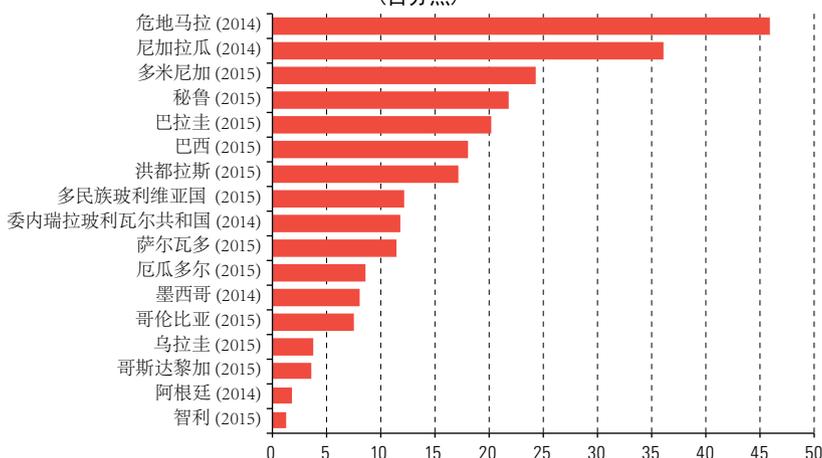
C. 城市的隔离

许多情况下，中心——边缘的互动反映在乡村与城市不对称变化中，某些城市地区有贫困集中的问题，这些地区欠缺国家应提供的商品和服务。例如，在获得基本饮用水和卫生基础设施方面存在内部差距，农村和城市之间差距被放大。收入最高的五分之一的家庭，卫生覆盖范围比最低的五分之一家庭更广（见图11），农村地区差距远大于城市。同时电力供应也存在很大差距。

¹² 1,000辆卡车运输的30,000公吨可用驳船或24列火车运输。如果载重量为1吨的卡车使用相同数量的柴油（1吨）来行驶241公里，那么驳船可以行驶该距离的四倍以上（991公里），火车则可行驶三倍以上（769公里）（普拉塔流域常设运输委员会，2015）。

图 11

拉丁美洲和加勒比地区（17个国家）：最高收入和最低的五分之一城市家庭卫生设施覆盖差异（百分点）



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），以住户调查数据库（HSDB）为依据。

克服针对新农村的不对称性，恢复农村对新一代的吸引力是至关重要的。农村以复杂多变的方式与城市互动，在两者之间产生出多领域融合。尤其必须承认农村长期以来的社会文化变革，包括妇女、青年人、土著居民和非洲裔人口的新角色及重要性。

差距是根深蒂固的。在一些低收入家庭中，通过技术解决方案所提供的饮水或卫生设施的质量无法确保与高收入家庭相同（例如，距离房屋一定距离的公共水池或水源、水井或分送车，与富裕家庭的饮用水网络，或厕所、化粪池与富裕家庭污水网络无法比拟）。此外，供水通常是间歇性的，由于干旱或其他原因经常造成中断。

公共服务提供的差距与贫民窟¹³的持续存在有关，贫民窟居民经常面临及暴露在严重传染病、环境污染和自然灾害风险中。另一方面，公共政策成本很高，因为铲除规范城市内的贫民区，成本昂贵。1990年至2014年期间，本区域中生活在贫民窟的人口比例从34%下降到21%。如果考虑绝对值，虽然已有200万人离开了贫民窟，但仍有超过1亿人居住在这样的定居点。

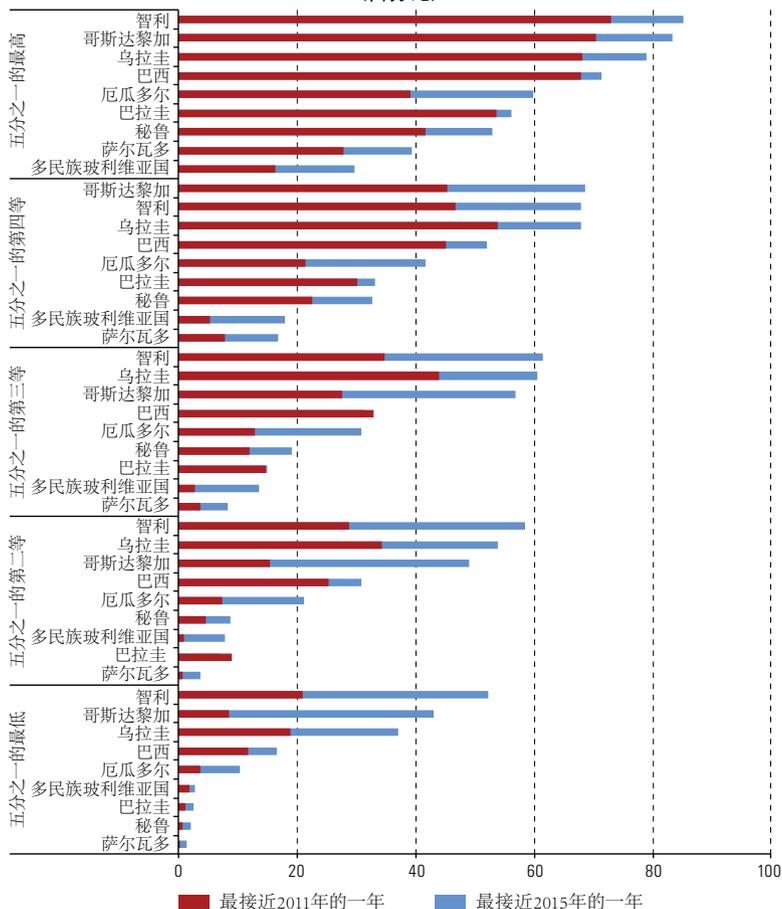
不仅在基本服务方面，在获取数字技术等更先进服务方面，因收入水平不同，仍存在巨大差距（见图12）。尽管近年来几乎所有五分之一收入人口中的互联网接入都有所增加，但在最高和最低收入五分之一的家庭中，获得这种技术的家庭数量之间存在的差异（最低与最

¹³ “贫民窟”一词在各个国家有不同用词，如：“苦难庄”、“青年镇”、“营地”、“回收区”、“棚户区”等。

高五分之一相比) 仍然明显。在智利和哥斯达黎加几乎是4倍, 在乌拉圭, 厄瓜多尔和巴西, 是8到9倍, 多民族玻利维亚国21倍, 秘鲁则是45倍。这阻碍了在线获取医疗、教育和政府的相关服务, 并对拉丁美洲国家的电子商务产生了负面影响, 电子商务是成为区域一体化的工具, 特别是在数字商品和服务的领域。需要高质量的基础设施和接入手段, 提供所有这些服务和应用程序, 。

图 12

拉丁美洲 (9个国家): 按收入的五分之一拥有一网络的家庭, 2011年及2015年左右 (百分比)



来源: 拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC), 区域宽带观察站 (OBRA), 根据住户调查。

注: 家庭人均收入的计算方法在所包含的期间内曾被修改。不同国家/区域中的互联网连接类型如下: 巴拉圭, 有线或无线互联网和USB调制解调器互联网。厄瓜多尔电话接入、专线、有线调制解调器和移动宽带。乌拉圭固定宽带、移动宽带和专线。在智利, 除移动电话或其他移动设备外, 固定宽带和移动宽带合约和预付费。在哥斯达黎加, 以住房楼层进行调查咨询, 可能包括一个以上的家庭。

2017年第一季度，该区域中的18个国家的3G网络覆盖率超过90%，4G网络的覆盖率则接近70%。然而与需求相关的差距仍然很大（覆盖率减服务的有效需求），因为平均用户数仅占覆盖人口的53%。

D. 城市交通：不平等，低效率和环境成本的结合

城市交通情况结合了不平等、生产和能源效率低下以及环境恶化等问题。虽然该区域有60%的大都市区人口步行、骑自行车或搭乘公共交通工具，但社会在私人车辆上的花费是集体运输系统的三倍¹⁴。一辆车所占据的空间比使用公交车的人多30倍，比使用自行车的多5倍（拉加经委会，2017c）。与此同时，加上公交车的通勤时间比汽车多50%至220%，导致空间隔离和公共交通系统有利于高收入人口（CAF，2016）。

有足够空间增加清洁公共交通方式的参与。根据拉丁美洲开发银行城市交通观察站（CAF）2015年的数据，56.4%的日常交通是通过公共交通进行的，其中电动火车和地铁的覆盖率约为16%。地铁和火车线路是交通可持续性的成熟解决方案，不但构成了重要的投资机会，也可加强社会包容性、经济和环境效率，满足城市交通需求，提高竞争力和活力。虽然拉丁美洲有几个城市在这方面有一些具价值的举措，但主流趋势（见图13）却表明了类似于美国（汽车使用率为80%）和挪威（汽车使用率为60%）的轨迹。

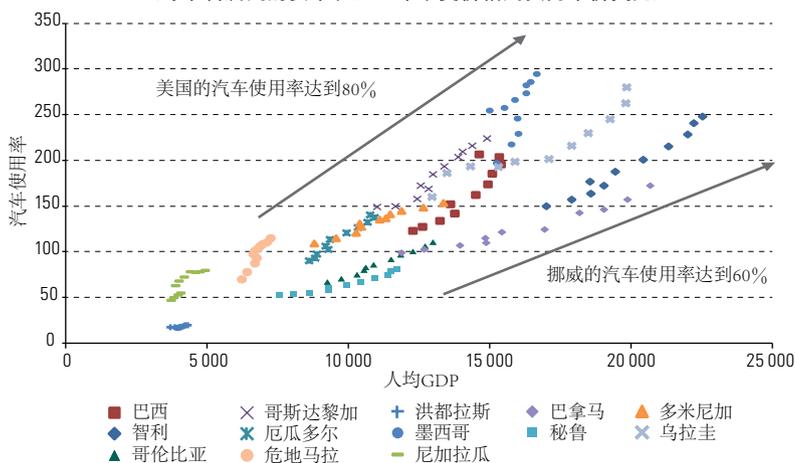
在实施适当的公共系统时，空间隔离、拥堵和滞后会增加通勤时间并促进用户逃离这些服务（见图14）¹⁵。如同教育、医疗、安全以及饮用水问题，类似决定因素会让用户从公共服务转移到私人服务。

¹⁴ 根据CAF（2009），“社会投入了庞大的资金来建造道路和交通系统，并购买运输车辆。最大的投资是私人车辆（63%）和城市道路（17%）。对集体运输系统（铁路和公交车辆）的投资相当于总额的20%”。

¹⁵ 包括蒙得维的亚、基多、圣地亚哥和圣保罗（巴西）在内的拉丁美洲城市样本中显示出公共交通的参与与总交通的情况有所减少（CAF，2016）。

图 13

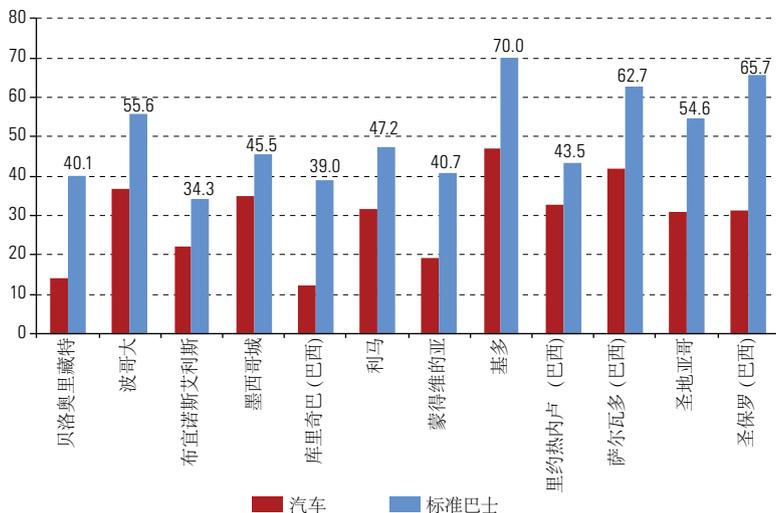
拉丁美洲（13个国家）：汽车使用率，人均GDP和与美国、挪威趋势比较，2005-2015
(每千名居民的费率和2011年不变价格购买力平价美元)



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），根据国际汽车制造商组织（OICA）及世界银行，世界发展指标提供的信息。

图 14

拉丁美洲（12个大都市区）：私家车和公交车的通勤时间，2014
(通勤分钟数)



来源：拉丁美洲开发银行（CAF），《城市交通观察站》，2016 [在线] <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/>。

除了通勤时间成本之外，该区域内的城市交通主导模式低效率也影响着能源消费模式，造成城市污染，危害人民健康。事实上，每辆私人车辆的二氧化碳排放量是公交车一位乘客的二氧化碳排放量的2.5倍，比地铁乘客排放量高出5倍（拉加经委会，2017c）。

2014年，该区域中的29个大城市所使用的个人车辆（汽车和摩托车）消耗了所有运输使用能源的66%，公交车消耗了30%，有轨车辆是4%。大约94%的运输使用化石能源（Enerdata，2015），减缓了能源模型的脱碳进程。虽然智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔和乌拉圭等一些国家在发电脱碳方面取得了进展，但尚未发现对运输的重大影响¹⁶。

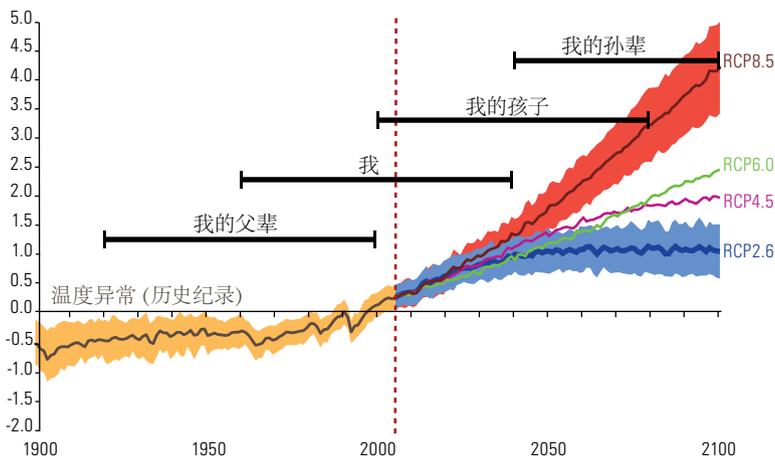
私人运输不仅能源使用效率低下，也造成污染。除了氮氧化物（NO_x）以外，私人运输是污染物排放的主要来源。总体而言，城市交通是该区域温室气体排放的重要来源，燃烧化石燃料所产生的二氧化碳排放量占38%，发电行业占21%，工业占17%（联合国人居署，2012）。尽管全球城市运输所产生出的悬浮细颗粒物（PM_{2.5}）占25%（卡拉古里亚纳（Karaguliana）等人，2015），这一数字在巴西增加到34%，该区域其它地区为30%。在悬浮颗粒达10微米（PM₁₀）的情况下，运输占其排放量的38%。相对而言，该区域的城市交通污染程度高于世界的平均水平。

E. 不平等和环境成本

应当将环境可持续性作为代际公正问题进行分析，这一问题并不会因为未来消费贴现率而减少（贝尔特拉蒂（Beltratti），齐切尔尼斯基（Chichilnisky）和希尔（Heal），1993）。有一种增长轨迹，使后代有权享受与当代人一样的福祉，这一权利与生态系统的破坏程度息息相关。在这种破坏和全球平均气温升高超过预期的情况下（见图15），代际平等的必要性是刻不容缓的。

¹⁶ 运输电气化会降低能量基质的碳含量，但除了燃烧的黑碳之外，粗颗粒（MP₁₀）的排放不会显著降低，因为它们也来自车辆的损耗。

图 15
1986-2005年平均相对全球1900-2100年每年表面温度异常
(摄氏度)



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会(ECLAC)，根据政府间气候变化专门委员会(IPCC) Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, V. R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014, y D. Weston, "State of the planet, Kyoto and technical fixes", The Political Economy of Global Warming: The Terminal Crisis, Londres, Routledge, 2013.

注：RCP：代表特许集中轨迹，RCP2.6：缓解情况，被动辐射极低，RCP4.5和RCP6.0：稳定情况，RCP8.5：温室气体排放量极高情况。

世代之间的不平等会造成未来生产力的成本也会减少生态系统的生产性服务。同时，不平等也会影响当代人的环境和生产力。例如，所使用的交通工具在城市所排放污染物对健康产生明显影响。在环境问题中没有代际公正（相应的福利和生产力的成本）的情况下，每个收入领域用不成比例的方式对环境造成的污染，都会增加每一代所受到影响。

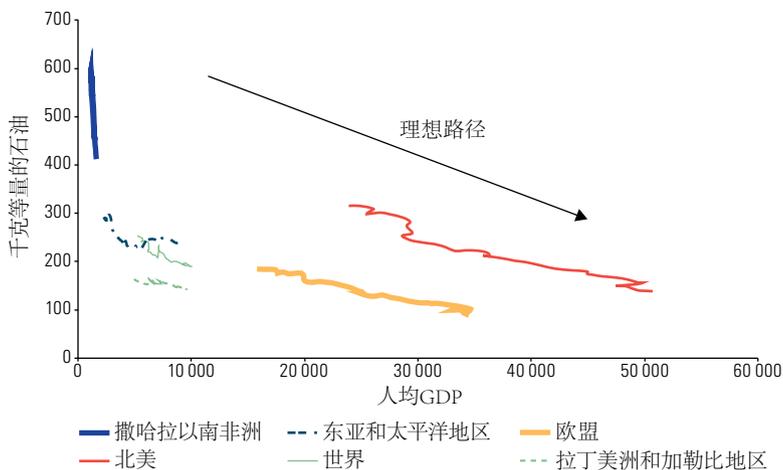
荒漠化是不可持续农业活动的另一个后果。联合国开发计划署(UNDP) (2015) 估计该区域约有60%的干旱土地。另一方面，超过3亿公顷的土地是荒漠化的农田，相当于可耕作土地约20%。国际农业发展基金(IFAD)估计，到2050年会有50%的生产性土地荒漠化(IFAD, 2010)。贫瘠土壤出现退化，有机碳化合物损失。

土壤退化，肥料大量使用，用于补偿自然资源的损失。与此同时，杀菌剂、除草剂和杀虫剂等农药的使用强度更大了，对人们的健康和环境构成威胁。通过分析土地生产力变化趋势：《全球地球展望报告》(联合国防治荒漠化公约, 2017) 显示出世界植被土地表面的土壤生产力下降了约20%的证据。受影响最严重的地区是南美洲和非洲，分别占27%和22%。

二氧化碳排放量与人均收入之间的关系显著下降，而在亚洲的经济体中，这一比率随着这些国家的工业化而增加，符合库兹涅茨（Kuznets）环境曲线预测。但是，撒哈拉以南非洲、中东或北非等经济体并未跟随相同模式。在拉丁美洲和加勒比地区，这种关系保持不变。库兹涅茨环境曲线的假设并不总是实际情况，污染与人均收入之间的关系并不像最初考虑的那么直接。这是因为该曲线的两个决定力（结构变化和技术变化）取决于加速或阻止污染的政策和制度。

需要进行长远的技术改造使该区域能够实现碳排放量减少。一方面必须减少每单位能源消耗的污染排放，另一方面则必须减少每单位人均收入的能源消耗。图16显示了每单位收入所消耗的能源，说明进展不大。目前的排放和能源效率水平远远低于可持续发展的理想水平和世界其他地区已达到的水平。如果这种趋势继续发生，将违反《巴黎协定》和《可持续发展目标》所订定的气候目标。中长期来看，这是一条不可持续的道路。

图16
人均GDP与经济能源强度之间关系的演变，1971-2014
(每千美元GDP的千克石油等量和2010年的美元平价)



来源：世界银行，《世界发展指标》，2017 [在线] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>。

该区域的经济增长与其能源需求之间并未实际脱钩。这与欧盟的努力形成对比，欧盟已将能源强度降低到拉丁美洲和加勒比地区之下，甚至比美国和加拿大的能源强度还低，这突显了有效利用能源和能源供应多样化的政策重要性。

VI. 制度和特权文化

A. 平等和效率需要更多更好的公共产品

不平等所造成问题的共同决定因素是与安全、教育、医疗和环境相关的公共产品和外部服务缺乏或质量低，缺乏保证机会均等的规则制度。国家提供的主要公共事业（今日仍是其能力建设的强大动力）是国防。居领导地位的企业在其市场中所应用的多项创新均起源于国防目的的研究，或者受到其重大的影响。与此同时，发达国家的政府越来越转向生产福利国家所要求的公共产品，但不意味着远离技术前沿（以其生产力水平评估）。普遍存在的政治制度是公共产品生产的一个重要决定因素，如果各国收入水平的影响受到控制，民主与公共产品供给之间则存在正向且统计上稳健的关系（迪肯（Deacon），2009）¹⁷。

与国家层面的情况类似，国际体系中收入和权力的不平等，阻碍了向更多、更全面公共产品新模式转型。就此而言，超全球化——全面商业与金融自由化，除了最大限度减少国家间交易成本必要的规则外，无其他规则——与民族国家和民主的同时存在是不相容的（罗德里克（Rodrik），2011）。这是因为超全球化减少了本该由国家居民决定的开放问题。在超全球化背景下，各国逐渐减少管理，为了使市场规则合法化（“别无他法”的观点）。特别是由于金融市场能够在各国之间快速灵活地转移资源，不仅可以在不同货币的利润率和债券收益率之间进行裁决，还在政策之间进行裁决。这些效应——通常与经济的基本变量无

¹⁷ 阿莱西纳（Alesina），莱克（Reich）和里伯尼（Ribboni）（2017）主张，向所有人口大规模扩大公共物品的供应是各国实现有效发展军事力量的方式。分配公平和政治哲学观点见卡尔霍夫（Kallhoff）（2011）。另参考阿西墨格鲁（Acemoglu）等（2013）。

明显关联——关系到货币价值、负债能力以及信贷扩张或收缩，对政府决策甚至发布公告，产生强烈影响。转述戴高乐时期一位部长所言，这是国际体系赋予一小部分金融投资者“过度特权”。这种流动性降低了各国征税能力，应征收的税负由避税天堂系统性规避¹⁸。从这个意义而言，特权文化也在国际体系的游戏规则中得到充分的体现。

发达国家与发展中国家的区别之一是，社会结构中，提供公共产品和产生外部效应的网络及公共和私人组织的传播种类和程度不同（诺斯（North），瓦里斯（Wallis）和维格斯特（Weingast），2009）。公共产品具有生产成本并产生分配影响。即使公共产品的提供导致经济的新形态使效率和福利水平提升，朝向新均衡的过渡也会产生某种冲突，将从业者的收入和权力的重新分配联系起来。当前配置中处于更有利地位的人群倾向于投入资源并努力阻碍或避免这种转变。通过增加市场进入机会，加强生产部门创新和变革，公共产品的提供为新社会和商业行为者竞争打开了大门，威胁到已形成的利润。民主和政治平等开辟的空间有利于平衡更多公共产品供给同盟。

因此，可从不同角度分析国家、市场和社会之间的关系（拉加经委会，2014）。公共产品生产效率高国家与高度组织化、多样化公民社会密切相关，市场则通过创新和竞争来补充合作。传统经济文献往往认为尊重产权是唯一重要的制度，一般来说，这意味着国家在经济活动中减少存在和份额（张（Chang），2006）。但是，越是尊重私人合同的国家征税越高（贝斯利（Besley）和佩尔松（Persson），2010）。因为税收不但为国家提供建设资金，也是公共产品生产的关键。如果缺少这种能力，市场活力减少，或受到周期性增长的影响，公共产品缺乏或不平等引起的社会冲突，对增长造成影响，因缺乏有效的监管制度而加剧。

不平等与制度之间的关系持续。贫困的代际传承反映并加强了排斥制度引发的代际传承。其中原因之一是，不平等被纳入社会文化，这种文化认为某些群体享有其他人无法享受的权利是理所当然的。因此形成了一种特权文化，这种文化被特权群体和被排斥群体默默接受。

总之，不平等对学习和技能的直接影响可能不太明显，但却非常重要：国家能力和公共政策有效性被削弱。不平等的政治经济下，社会管理关系和文化阻碍生产力提高，限制了公共产品供应市场竞争及

¹⁸ 近期避税天堂帐户文件泄露事件，被称为“巴拿马文件”和“天堂文件”，均揭示了这些特权的延伸。

从业者创新。将消除不平等与贫困的斗争，视为对效率的牺牲，忽视不平等才是社会关系中和不平等经济生产结构的起因。反之，在民主社会中，公共物品是平等的，带来归属感¹⁹。

B. 根深蒂固的特权文化

在拉丁美洲和加勒比地区，特权文化使不平等深深扎根并不断复制。特权文化起源自征服和殖民，难以辨认，土著人民被迫劳动，非洲裔被奴役，财产和资源被掠夺，信仰和价值观被禁止，人民遭受了系统性的虐待，公民身份也被剥夺。这种否定他人的文化伴随着与先天或半先天的经济、政治和社会特权，表现在种族和民族状况、性别、原著地文化、语言和宗教（卡尔德隆（Calderón），霍庞海因（Hopenhayn）和奥托内（Ottone），1994和1996）方面，构成了特权文化的历史基础，这种文化具有不同的表达方式和等级，至今依然如此。

否认他人不仅应用于殖民时代的土著和非洲裔，而且还延续到欧洲和美洲土著混血儿，非裔和土著混血儿和妇女，共和国建立后，这种文化扩大到移民、农民、文盲、贫民窟居民和家庭佣人群体。殖民建立这种统治标志，通过这种标志，强加差异阶层占了上风，也同时分化出层级化的差异：征服者、殖民者、在拉美出生的欧洲裔、土地所有者、达官贵人、贵族、政治家。

特权文化可以从三个基本特征理解，这些特征可以追溯到殖民逻辑，并在共和历史中不但被变形、被保留。首先是不平等差异。先天或半先天的条件是证明产权、权力、生活水平、资产获取、影响力网络和公民身份地位不平等因素。将这种不同和不平等成为精英和主流群体阶级常识，也就是说，被认为是一种自然而然的条件。这种统治形式霸权特征正好建立在历史建构中（种族、性别、民族或人口等级制度），被内化为一种近乎自然的现实。

特权文化中的第二个特征是建立这种等级制度的人不是公正的法官，而是利益追求者，同时扮演裁判和球员。这类人由于阶级或血统起源、社会经济地位、种族或性别归属、家世、文化或权力精英的归属性，或所有权利的组合，而获得特权地位。

¹⁹ 公共物品的提供（如公众可以取得的产品），不仅是团结的明显标志，也是为每位公民提供为产生集体成就的共同承诺。公共产品制度基本上概括了社会的进步程度（Kallhoff, 2014）。

特权文化的第三个特征是为了使特权有效并延续下去，等级制度必须通过行为制度、规则和实践进行传播。这样一方面建立了一种辩证法，将差异化为不平等，另一方面，通过社会结构和制度，将不平等进行复制。在这种辩证法中，特权文化为群体生活中多项领域的不对称提供了保障，例如获得商业和金融领域的特权地位、决定权或审议权，在媒体中不经意曝光特权思想、意识形态和政治议程，假公济私，制定特别司法和税收条件，获得更好的工作和服务，并可以轻松取得最适合居住、出行、受教育、富足和福利好的地方。

通过特权文化，过去的的不平等在当代被传播和再现。例如，其祖先被奴役并被强迫劳动的非洲裔继续遭受更高度贫困、较低的教育水平，必须接受领土隔离的负面影响，在劳动市场中，从事最不稳定的职业。土著和非洲裔人口的贫困率高于其他人口，收入分配不均，说明了种族与社会不平等之间的关系，非洲裔和土著在本区域的比例相当高，是最穷的五分之一人口。（拉加经委会，2016b）。

监狱中的非洲裔人数过多是不平等的另一个例子，监狱人口居世界最高的国家，如美国和巴西，这是现状。2005年至2012年期间，在巴西被监禁者人数增加了74%，被捕的非洲裔人数相当于被捕白人人数的1.5倍²⁰。

从平等发展的角度来看，特权文化是关键，制约了社会结构和所在地可取得的教育、医疗、工作、安全和可居住性之间的自然关系。这种变化在多个领域中传播，在结构与制度因素的配合下，不平等的秩序被固化或重新创造，如税收、自然资源或融资费用，对政治权力的封锁，领土隔离和基础设施建设、城市生活质量细节、大众为环境退化和气候变化所付出的代价、代际社会流动性僵化、或根据先天因素或种族起源造成的能力分隔和福利获得。

该区域的税收制度显示出这种特权文化。在拉丁美洲和加勒比地区，豁免、漏税和逃税等税负特权依然存在。大部分的税收负担是间接的，落在消费上，而所得税的税负低于经合组织国家的平均水平。该区域的平均税负是欧盟15个国家平均水平的一半，这差异主要集中在个人所得税上。在该区域，虽然大部分税收来自消费税并具有回归效应，在2014年，十分位数第十位收入的有效税率达到4.8%，相对于欧盟国家中21.3%的平均水平。

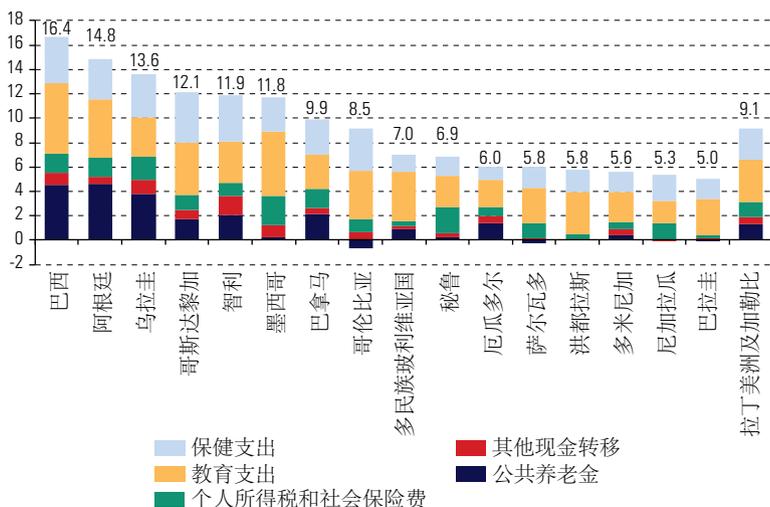
²⁰ 参阅巴西，共和国总统秘书处（2014）。

拉丁美洲和加勒比国家财政政策的重新分配权与发达经济体的财政政策之间的巨大差异体现在现金转移和直接税负中，因为教育和保健的支出分布导致基尼系数下降。在两个地区中的情况相似。平均而言，该区域的基尼系数在直接财政支出后仅下降了3个百分点，而公共教育和医疗服务则使指数额外降低了6个百分点。相反地，在欧洲国家和其他经合组织的经济体中，货币转移和个人所得税的联合再分配效应分别平均为19和17个百分点，而通过公共实体支出所实施的再分配则在6到7个百分点之间。图17强调，在该区域减少不平等的财政政策工具的有效性差异很大。

税收的再分配效应是微薄的，无论是税收组成还是税务，缺乏有效的税务控制以及现行的特许权使用费，都是特权制度的一部分，在这种制度中，收入更多的人没有通过缴税来履行社会承诺，未对共同利益作出贡献。相反地，通过税收实现明显的再分配效应，被视为一种社会规范，不仅对促进平等至关重要，也关系到平等权利的沟通和提高认识。

图 17

拉丁美洲和加勒比地区（16个国家）：根据通过财政政策工具衡量不平等程度的基尼系数，2011年左右（百分点）



来源：M. Hanni, R. Martner和A. Podestá, 《拉丁美洲财政行动的再分配影响：税收和公共转移的影响》，拉丁美洲和欧盟财政政策再分配的影响，研究丛书，N° 8, 马德里，EUROSociAL项目，2014。
注：住户调查中提供的信息无法估计洪都拉斯公共货币转移的再分配效应。

总之，不平等不仅会带来经济后果，还会带来政治、社会和文化后果，造成社会支离破碎，降低社会互动与互惠互信，归属感薄弱，难以形成一致观点，合作、珍惜并保护公共产品意愿不高。这些表现在社会关系各个领域，例如暴力和支持民主，都反映了该区域社会中排斥制度和分裂力量。

C. 暴力和民主

在战争或武装冲突地区，以每10万居民凶杀率衡量，拉丁美洲和加勒比地区不仅是世界上最不平等也是最暴力的地区。虽然这是一个和平的区域，国与国之间没有战争，国内武装冲突也已经通过政治谈判结束，但故意杀人的案件数远远超过经济、政治和社会发展程度应有的数量。

2015年，全球凶杀率为每10万居民8.3人，这一数字与2010年相比略有下降（见图18）。在此背景下，拉丁美洲和加勒比地区中所有次区域的凶杀率均有所提高，但异质性很大。中美洲和墨西哥情况最糟糕，是全球平均水平的五倍，同时加勒比国家达到每10万居民25人的比率，意味着这些地方暴力最严重，占据世界第三位。南美洲的平均值是两种不同情况的结果：阿根廷，智利和乌拉圭的比率低于全球平均水平，巴西、哥伦比亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国是平均值3到7倍。在南锥地区恶化较严重，增加了60%以上。

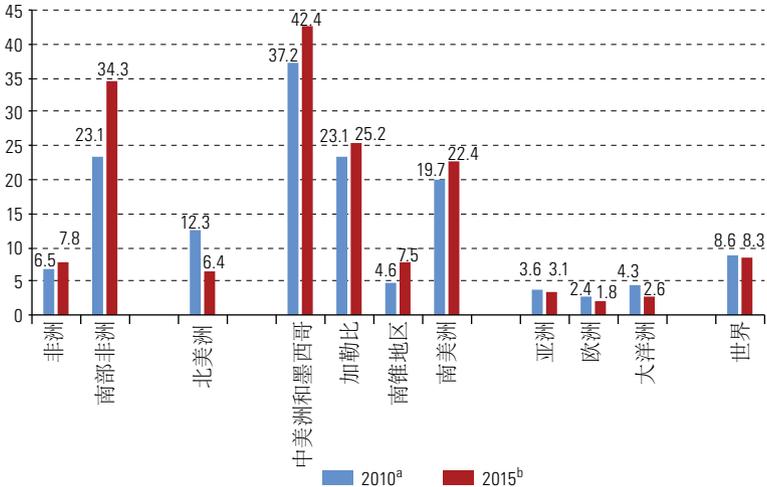
在美洲大陆，特别是拉丁美洲和加勒比地区，暴力和高凶杀率并非新现象。虽然自20世纪50年代以来高凶杀率在二十世纪后期有所下降，但在本世纪的前二十年间，特别是在墨西哥、中美洲的北三角和一些加勒比国家，不但无改善甚至明显恶化。

对整个地区而言，暴力起源可能从政治动机转变到与普通犯罪和有组织犯罪相关原因。在此背景下，杀害妇女引起曝光，使这一现象逐渐被唾弃，这是性别关系中不平等的极端表现，也是保护妇女无暴力生活权利未达成的目标。特别是在中美洲北部的三角地区和多米尼加共和国，性别暴力密集，严重程度一直持续着。

制度排除也反映在该区域的民主价值观念中。拉丁美洲最重要的进步之一是终结上个世纪频繁发生的严重侵犯人权的政权和军事独裁政权。虽然差异很大，但选举仍定期举行，使政治民主得到巩固。这些成就并非没有风险和挫折。正式尊重合法程序与民主削弱共存，是一种充分发挥权利和有效分权的政治秩序。

图18

全球凶杀案发生率，按地区和次区域以每10万居民计算，2010 和 2015



来源：拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC），根据联合国毒品和犯罪问题办事处(UNODC)统计数据，Statistics [在线] <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html>, 2017。

^a 2010年，次区域的简单平均数包括：非洲（47个国家），南部非洲（5个国家），北美洲（4个国家），中美洲和墨西哥（8个国家），加勒比（16个国家），南锥地区（3）国家：阿根廷，智利和乌拉圭），南美洲（9个国家），亚洲（49个国家），欧洲（42个国家），大洋洲（11个国家），世界（110个国家）。

^b 2015年，次区域的简单平均数包括：非洲（31个国家），南部非洲（1个国家），北美洲（4个国家），中美洲和墨西哥（5个国家），加勒比（4个国家），南锥地区（3）国家：阿根廷，智利和乌拉圭），南美洲（7个国家），亚洲（22个国家），欧洲（33个国家），大洋洲（3个国家），世界（110个国家）。

尽管有局限性，但民主的恢复与正常化，是非常重要的文明进程。但是，民主并没有伴随经济与社会权利完全平等。民主政权的再分配效应有限。一个重要的警示标志是，1995年至2016年期间，认为民主优于任何其他政府形式的人口百分比不超过60%。此外，有20%的人认为在某些情况下，专制政府更为可取，另有20%的人对民主政权和专制政权均漠不关心。

上述情况表明大部分人民对民主的结果并不满意，民主在减少不平等方面的效率不高，国家机构不完善，公务员不可信，权力和利益集团占领公共机构风险高。民主作为一种政权和公共利益，得不到充分支持，原因不能机械性的归于该区域不平等的持续存在，还有政治、社会和文化因素的作用。然而可以推测不平等程度及其对政治的持续作用，造成该地区公民对政治生活的冷漠与分裂。

民主的加强使特权文化处于紧张状态。但是，同时出现了新问题，即象征性的进步与民主向平等权利的实质进步之间的协调性。象征性的进步是指民主制度和开放的审议空间，在群体想象中形成了公民权利平等的社区观念。实质进步是指将这种意识转化为促进平等、制裁特权的有效工具。为了实现这两个方面的统一，有必要引入制度变革，通过社会平等协议来扭转特权文化，正如拉加经委会在第三十五届会议上向成员国提出的立场文件中所阐述的（拉加经委会，2014）。协议既是目的也是手段：支持平等、学习民主以及审议程序，本身既是过程也是目的，是有利于平等政策连续性和渐进性的公共政策手段。在建立盟约和制度过程中，集体学习必然产生。在这种过程中，权利平等文化在群体意识中开辟了道路，限制了特权文化的空间。

VII. 战略指引

特权文化和当前的发展方式增加了中心和外围之间的差异，同时产生了收入不可持续的两极化。为应对这些变化，需要在全球，区域和国家层面，应用多边方法并由所有相关行为者参与，来制定合作战略。在此框架内，拉加经委会重申其论点，即拉丁美洲和加勒比国家应根据巨大的环境变革来启动新的发展模式。技术革命和环境危机减少了干预的时间范围。当前这一代人是首批不能否认这些变化的重要一代，也可能是奠定基础并启动新经济社会政治制度、促进经济增长更加公平、更关心环境的最后一代。面对这一议题，《2030年可持续发展议程》强调了新模式的三个行动方向：促进宏观经济发展，建设权利与生产力提高的福利国家，经济与社会脱碳。

宏观经济学方面，以此重申必须采取以发展为导向的政策，除了控制通货膨胀外，还应加强反周期工具，明确金融稳定、生产转型和改善收入分配的目标（拉加经委会，2010）。在社会政策方面，对权利的关注、对实质性平等的追求，应被视为新福利制度的轴心，以使经济体系的平等和效率发挥相互之间的协同作用。在环境问题上，应聚焦在脱碳的三大支柱上，其中包括社会和生产数字化，特别是微型和中小型企业，这些企业对于创造就业、工资发放方面极其重要，以及可持续的城市发展和对可再生能源的重视。

促进发展的宏观经济学

促进发展的宏观经济学是指通过保护公共投资的反周期作用，保持真正的稳定和金融稳定。通过减少投资进行宏观经济调整，会加剧结构性问题，导致长期更强的不稳定性。在该区域各国普遍存在的顺周期

行为，削弱了投资项目的能力，延长了经济放缓的强度和持续时间，使恢复宏观经济平衡变得困难。

维持金融稳定需要采取宏观审慎的政策，避免脆弱的金融结构积累，防止资产和信贷泡沫化。此外，利用这种稳定性假设作为必要条件，保护经济免受国际金融周期变幻冲击。金融市场具有更大金融深度和流动性的经济体，可吸引更多资本但也更容易受到金融市场突然变化影响（Eichengreen和Gupta，2014）。即使国际金融周期不是由短期投资驱动的，也与金融流动的突然逆转无关，但国际信贷市场的波动仍会造成金融和现状严重扭曲。在发展中国家，非常规货币政策（量化宽松）对汇率波动和原料价格的影响凸显了这种动态。

因此，国际货币基金组织（IMF）等国际组织参与了拉加经委会的历史性建议，即管理跨境资本流动，以此作为维持稳定的一种方式，以及实施反周期政策的条件。特别是这一规定对于管理汇率和竞争力是至关重要的。国际金融流动的典型顺周期动态经常影响这些价格，导致在繁荣（或危机）中的强烈升值（或贬值），经常帐户失衡。

福利国家

社会政策不仅在保护权利上发挥着核心作用，也激励着生产力。生产结构和福利制度之间的新关系是缺一不可的，因为两者是相互依存的。包容性的社会发展政策，为敏感的不同阶层提供优质服务和福利，可提高工人的生产力，使社会更关注环境，增强自然灾害复原力（拉加经委会，2017d）。

21世纪的平等与教育问题密切相关。全球应对自动化对就业可能产生的冲击，主要政策之一是对教育的投资，将创新作为教学策略的轴心，并培养儿童在未来社会中互动的技能（OECD，2016）。生产系统快速技术变革与自动化，不仅对学校系统提出挑战，也使高等教育和持续培训系统面临挑战。鉴于技术变革的快速性，必须开发劳动市场所要求的新技能，优先考虑：i）在学校系统中定期接受科学、技术、工程和数学（STEM学科）的培训。ii）社会和行为、领导和管理技能发展，因为感知力、复杂问题处理能力、智慧创造力和社会智力难以被自动化替代。iii）必须发展批判性思维、解决问题能力和创造力发展，如好奇心、想象力和关键能力等。iv）数字化世界操作技能。v）增加公司和工作场所的培训时间和经验，以及vi）终身积极学习的能力。

另一个行动领域是建立或加强关怀体系，从权利角度看，需要一种新的社会再生产逻辑，推动公共产品和服务合理供给，使无薪妇女日常工作显现出来，并社会化。建立关怀体系的迫切性如下：i) 为女孩和男孩、老年人、慢性病患者和残疾者提供更好的生活环境，更大的发展可能性和更高水平的福祉。ii) 社会生产工作去女性化并社会化，释放妇女时间，利于女性进入劳动市场发展人生规划，以及iii) 改变性别角色，实现男女之间更加公平的家庭照料分工。

在发达国家和发展中国家，为了应对贫困和不平等持续存在的情况，作为社会关怀制度的补充和加强，并应对技术变革带来的不确定性，对于最低收入保障的讨论越来越激烈。最低收入是国家给予该国居民满足基本需要的条件，以现金、定期方式发放。

在拉丁美洲和加勒比地区，对最低收入的讨论，来源于近期的非缴费型社会福利扩展。从权利角度看，最低收入的实施，是过去20年来货币限制并集中转移的演变。随着时间的推移，现金转移已合法化——或在某些情况下，权利——可能收入与资产所有权或就业无关。

在该区域各国中，最低收入保障可循序渐进，逐步并长期实施。实施方式多种多样（按年龄组、按地区、按收入水平划分），将此作为消除贫困的工具，按照每个国家的条件，最低收入保障目标是可以实现的。

脱碳三主轴：数字化，可持续城市和可再生能源

平等、可持续发展新模式的战略中心，是通过巨大的环境推动力，引导结构变革。罗森斯坦·罗丹（Rosenstein-Rodan）（1960）提出的大推进理论（big push）是指，经济增长需要大量投资，而这些投资必须在协调过程中由不同部门同时进行，并由公共投资来驱动²¹。在多重投资框架内，必须同时拥有广阔市场，整体投资的效果取决于投资之间的互补性。由于这些投资发生在信息不完善的市场中，市场价格不是投资决策的唯一基础。因此，公共政策的指导和协调功能是必要的。

为了在《2030年可持续发展议程》、《巴黎协定》和《新城市议程》的框架内促进巨大的环境推动力，应实施政策，建立并加强管理，促使经济飞跃，实现结构多样化，在不违反生命延续的生态限制的情

²¹ “创造想取得成功，对投入发展的最低资源是有要求的。[...]。推动一个国家实现自给自足的增长就像飞机起飞一样。在飞机升起之前必须超过跑道上的临界速度[...]。一步一步地进行就不会达到同时投入总和的效果。最小投资量是成功的必要条件（尽管不够）”（罗森斯坦·罗丹，1960，第67页）。

况下，更加有效地管理自然遗产。工业和技术政策是实现这些目标的基础，因为发展取决于新技术、新材料和商业模式的发展。这些政策必须与其他领域的行动协调，例如税收、监管、公共投资、融资、基础设施和教育。政策工具的层级和协调执行是巨大的环境推动力的本质。

生产转型的新机会来源于数字技术应用、新技术和密集的能源工业结构。一些例子如智慧城市管理、扩大公共交通运输能力、生物多样性管理、农村地区复苏、淡水管理与持续利用、生物材料发展及可再生能源生产，同时发展其价值链。这些活动中的每一项都是在变革议程中，实现生产多样化的一种选择，这为社会包容创造了物质条件，同时也将投资引入低碳增长的轨道。

技术之间的整合对于减少数字化环境影响、开发可再生能源也是必要的。关于数字技术，特别是大型数据中心对电力的需求，在总能源需求中举足轻重，并且越来越重要，其环境影响的范围，取决于使用何种类型资源满足需求。另一方面，可再生能源的开发取决于其生产系统和长短距离传输网络的数字化进展。区域的数字产业政策应优先考虑三个发展领域：

- 固定和移动宽带基础设施，达到接近经合组织中等收入国家普及水平，速度和延迟方面接近国际标准质量，服务价格具有竞争力。
- 信息技术产业（硬件、平台、应用程序或数据）提高企业数字现代化产品和服务供应商质量。
- 商业、产品和服务模式数字化转型业务能力。

该产业政策必须确保政府计划（国家、地方和区域）之间的协同作用，促进公私伙伴关系，并保证投资、创新和监管透明度以及完善评估及问责机制。制度的挑战包括：

- 扩大数字发展战略（数字议程），采用转型和专业生产化政策，关注微型和中小企业人力资源培训和技术创新。
- 向监管模式转变，采用激励措施，满足网络投资新需求，并考虑布局、操作兼容性、安全性、数据和隐私保护等互联网特征。
- 通过区域和国家法规协调，建设可利用规模和网络经济的区域性数字市场。

政策建议涉及国际参与、基础设施和监管，以及供需行业。国际参与政策将该区域与国际技术网络相连，并许可设备、高速网络、数字平台和市场一体化等领域知识技能转让。通过国际合作工具、人力资源培训、技术转让，吸引投资和网络创新，吸引优先专业化方案实施所需新技术与商业能力。

基础设施和监管政策的主要目标是创造条件，增加对基础设施的投资，提高固定和移动宽带普及率与质量。在数据流量持续增长的情况下，新一代网络投资过缓可能导致网络饱和。在互联互通环境中，政策应保证投资、竞争与创新兼容。

供应政策——互联网创造生产和需求的技术能力——和企业数字化能力的发展必须紧密结合，该区域的政策实施经常失败，是因为供需支持工具之间缺乏协调。提案指向两个方向：一方面，通过研究中心和技术型公司的推广，加强技术能力，及另一方面，在微型和中小型企业中发展能力并促进生产领域数字化创新。

面对当前不可持续的能源消耗和污染模式，新兴技术和产业为克服城市问题提供了机会，城市可持续性成为脱碳和生产多样化政策的核心之一。城市中浪费现象不断增长，生活质量、社会包容及公共服务改善方面面临挑战，为城市政策、《新城市议程》和《可持续发展目标》带来投资契机。城市可以成为创新和投资基础，发展方式转向特定部门和地区巨大的环境推动力推动的渐进式结构变革。

城市可持续性从能源、汽车、建筑和数字化行业技术进步中受益。公共政策应通过城市商品和服务质量及绩效标准，引导并加速创新。法规、部门的公共政策、私人投资和技术创新的协调及应用可改变生产模式。不仅如此，土地使用和城市包容的政策可加强新技术积极影响。

城市交通对二氧化碳排放、空气污染以及通勤质量和时间有很大影响，应成为管理焦点。实施城市交通脱碳策略时，必须优先考虑公共运输工具的电气化和多模式联合。除了推进系统创新之外，还必须促进接驳车辆改变人员和货物流，及最终因为自驾车和消费模式的变化，促进共享交通（汽车共享和共乘）的快速增长，使汽车保有量下降。

通过并用合理方式利用城市资源、提高服务质量、加强参与过程，并支持城市政策与生产转型，数字技术发挥了重要作用。作为促进脱碳的战略工具，智能电网(smart grids)脱颖而出，这是通过数字技术整合的电网。

关于大规模公共服务脱碳、城市地区技术变革问题，提出以下建议：

- 改善对公共服务的环境绩效和城市车辆排放量的监管，加速生产部门的创新，特别是在交通和建设方面。
- 在合理利用城市领土的基础上，加强地方财政，使生产活动脱碳并减少不平等。

- 推动数字技术的使用，通过虚拟化，改善城市运营，随之改善通勤需求，各类服务更加便捷，优化公共服务（包括登记和地籍纪录）和地方财政。数字化还必须加强和深化知情权，保证及时参与关键决策，指导发展方式。
- 制定国家城市政策，并在各级政府中制定工业和技术政策。

实现能源模式多样化政策，必须使法规有利于刺激设备和服务生产，开发可再生能源和能源效率更高的投资项目，包括建立存储系统用于可再生资源周期性产生的大量能源，利用该区域内丰富的自然资源，创造与其生产和技术应用相关的生产链。这些存储系统将扩展到水库、车辆与建筑物，使行业边界模糊。

能源模式脱碳（不同于液体化石燃料能量模型），即增加可再生能源在发电中的应用，实施以下指南是很重要的：

- 协调地区整体法规——目前仅适用于阿根廷、巴西、智利和墨西哥——允许按照时间分区竞标，在黑暗时间内无需提供可再生能源——特别是太阳能——，增加企业盈利能力。这种协调必须由能源部与私营部门进行对话。
- 替代生产链中的进口。至今，通过交钥匙工程实现了非常规可再生能源普及。巴西经验说明，促进零部件生产本地化工业政策具有潜力。风能、太阳能及其他能源，如地热能源、生物柴油和潮汐能源，或为公共交通系统提供车辆，是该区域国家制造业有经验的领域，尚有很大创新空间。由此可见，在转型过程中，跨拉丁美洲企业对公共交通车队电气化提供车辆，是可行的。这一责任应由能源、科学和技术部、大学和企业共同努力承担。
- 逐步将实际社会成本纳入经济成本，除采取其他行动，还需要逐渐取消对化石燃料的补贴，评估排放量，为二氧化碳分配价格，或反过来，奖励可再生能源投资。
- 逐步披露高碳轨迹的系统性风险——物理、技术和声誉损害等因素——，将金融资产转化为金融负债（未实现资产或搁浅资产）。这些资产可能会受到“气候泡沫”的影响。例如，在气候变化不利影响地区过度投资（例如农业将面临风险），或者技术进步改变生产或消费模式（例如，投入越来越多的电动汽车或船，而非使用化石能源、变得无法销售或无法支付的车辆）。中央银行、银行业、保险公司和公共部门的购买，是促进此类政策实施的核心。
- 通过协调风险和机遇，平衡学习曲线回报率，使可再生能源领域银行融资规范化或标准化。

在这些努力中，该区域各国之间的互补性可以促进大规模投资。使用风能和太阳能的项目小于使用化石燃料的项目，地理上分散，对环境的影响较小，更容易获得许可，并且施工时间更短，增加了施工灵活性，是为偏远社区提供电力的最佳解决方案。

提高机构透明度与信任度

要迈向可持续发展，需要加强国际和多边机构合作。在国际贸易中，顺差国家采用扩张性财政政策（连同促进低碳发展投资）将有助于平衡这种贸易，而不会对逆差国家就业和增长造成不良后果，同时提升全球增长和可持续性。多边合作使各国政府恢复协调行动的能力，稳定全球财政，控制全球金融对国家经济的影响，避免投机泡沫和经济周期深化对就业造成严重后果。

同样地，国际劳工权利协议及福利国家降低掠夺性竞争风险，工资是增加出口和吸引外国资本的主要调整变量。开放多边贸易体系中国，生产和技术不对称减少，有利于最不发达国家创造就业机会，并减少与移民相关的政治紧张局势。只有通过发展中国家创造就业和机会，才能减少向发达国家的移民。大量移民是许多发展中国家的收入和财富不平等、人口迅速增长所致。

在公共政策中，促进环境巨变，需要以支持公民合法性为基础。透明度、问责制、对政策和计划影响的评估、民众参与决策以及承认信息和权力的不对称，是环境变化的关键因素。在拉丁美洲和加勒比地区，改善环境问题信息获取途径、参与和诉诸司法的举措，是推动实施《2030年议程》和《可持续发展目标》努力的一部分。

就此而言，巨大的环境推动力有助于扩大社会政策的作用和意义。至今社会政策只关注两部分福利：民众收入和社会保障制度，忽视公共服务中集体消费的重要性，这种消费，是家庭间接收入的一部分，并促进公民身份和归属感。

精英所标明的消费模式，相反地，却为公共服务退化提供了便利，加速环境恶化。公共教育和卫生服务大规模转向私人服务。低质量和低安全服务，刺激了利用私人资源的流动，如大幅度放弃公共交通，购物中心取代了公共空间，私人保安服务的增长，自我隔离的社区，甚至饮用水的歧视，都是这一过程的表现。这些现象的累积效应侵蚀了政治共同体的归属感和公共领域的公民均等化。

总之，提供优质的公共服务，使其运作规则吸引资源最丰富的行业，不歧视最贫困群体，是重建公民共存、民主信任、包容和过渡的关键，可达到环境影响较低，福祉较高的发展模式。发达国家意指富人使用公共交通工具，到公立学校受教育，饮用自来水，这也是不同收入群体之间社会差距不大的地方。集体安全权利处于新福利制度辩论中心，也是巨大环境推动力的重要部分。

发展的新风格

民主的质量不仅取决于促进平等权利的机构，也取决于具有社会归属感的共存方式。具有最低碳足迹和能量模型变化的技术替代方案，应同时寻求加强这种集体归属感。因此，战略和政策重点向更可持续的生产、居住和消费方式的过渡，提供更高质量的公共产品和服务。通过这种方式，就有可能迈向一种新的发展方式，减少社会差距和空间隔离，并在创新和清洁技术传播基础上实现增长。

创新和数字革命的传播速度是呈指数增长的，渗透到生活各层面，拉丁美洲和加勒比地区绝对不能掉队。利用技术创新领域的时候到了，这些领域可以成为巨大环境推动工具，包括城市管理和运输、生物多样性管理与保护、水循环与利用、社会关怀系统质量与获得机会、为新一代培养新工作领域、生物材料开发和可再生能源生产等战略能力。

就此而言，巨大的环境推动力与宏观经济，生产，社会和环境的选择不息息相关。由于这种相互依存的关系，该区域面临着延续恶性循环的风险。在这种恶性循环中，低生产率、不稳定增长，高度不平等和严重的环境成本是相辅相成的，利用积极的宏观经济，低碳生产和能源模型以及更高生活质量之间的协同作用，可走向良性循环。

在本文件中，拉加经委会不仅评估了巨大环境推动力的规模，也评估了诸多挑战的重要性和紧迫性。意识到所有发展领域都是日益相互依存的，这种规模更是显而易见。紧迫性如达摩克利斯之剑，关系到气候变化以及技术变革速度所衍生的机遇和风险。这不是推迟平等时间的问题，而是承认提高平等效率，实现更稳健增长、加强生产基础并确保子孙后代可持续的未来。

参考书目

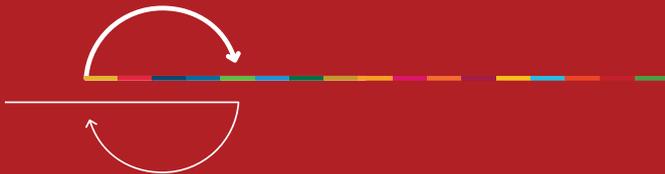
- Abbate, J. (1999), *Inventing the Internet*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Acemoglu, D. y otros (2013), “Democracy, redistribution and inequality”, *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper*, N° 19746, Cambridge, Massachusetts, diciembre [en línea] <http://www.nber.org/papers/w19746>.
- Alesina, A., B. Reich y A. Ribboni (2017), “Nation-building, nationalism and wars”, *Working Paper*, N° 23435, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo [en línea] <http://www.nber.org/papers/w23435>.
- Alvaredo, F. y otros (coords.) (2018), *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab [en línea] <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.
- Beltratti, A., G. Chichilnisky y G. Heal (1993), “Sustainable growth and the green golden rule”, *NBER Working Paper*, N° 4430, National Bureau of Economic Research, agosto [en línea] <http://www.nber.org/papers/w4430>.
- Besley, T. y T. Persson (2010), “State capacity, conflict and development”, *Econometrica*, vol. 78, N° 1, The Econometric Society, enero.
- Bowles, S. (2012), *The New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Brasil, Secretaría General de la Presidencia de la República (2014), *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*, Brasilia.

- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), “Observatorio de Movilidad Urbana” [en línea] <http://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos>.
- (2015), “Observatorio de Movilidad Urbana” [en línea] <http://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos>.
- (2009), *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina: información para mejores políticas y mejores ciudades*, Río de Janeiro.
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), *Esa esquiwa modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- (1994), “Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2017 (LC/PUB.2017/28-P), Santiago.
- (2017a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2017 (LC/PUB.2017/17-P), Santiago.
- (2017b), “Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.671). Santiago.
- (2017c), “Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/67), Santiago.
- (2017d), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- (2016c), *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe* (LC/ G.2685(CCITIC.2/3)), Santiago, septiembre.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.

- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- _____(2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.136), Santiago, octubre.
- Chang, H. J. (2006), “Understanding the relationship between institutions and economic development: some key theoretical issues”, *Discussion Paper*, N° 2006/05, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER), julio.
- Cobban, A. (1965), *A History of Modern France. Volume 3: 1871-1962*, Harmondsworth Penguin Books, enero.
- Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata (2015), “Hidro vía Paraná Paraguay: camino clave para el desarrollo de la región” [en línea] http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/jornadas_congresos/_archivos/000101_2017/000100_Infraestructura%20y%20Log%C3%ADstica/000104_Hidro%C3%ADa%20Paran%C3%A1%20Paraguay.pdf.
- Daude, C. y V. Robano (2015), “On intergenerational (im)mobility in Latin America”, *Latin American Economic Review*, vol. 24, N° 9, Berlín, Springer, diciembre.
- Deacon, R. (2009), “Public good provision under dictatorship and democracy”, *Public Choice*, vol. 139, N° 1-2, abril [en línea] <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-008-9391-x>.
- Eichengreen, B. y P. Gupta (2014), “Tapering talk: the impact of expectations of reduced federal reserve security purchases on emerging markets”, *Emerging Markets Review*, vol. 25, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Enerdata (2015), *Research on Energy Efficiency, CO₂ Emissions, Energy Consumption, Forecast*.
- Esping-Andersen, G. y otros (2003), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, noviembre [en línea] <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256438.001.0001/acprof-9780199256433>.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2010), “Desertification”, Roma.
- Kallhoff, A. (2014), “Why societies need public goods”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 17, N° 6, abril.

- (2011), *Why Democracy Needs Public Goods*, Plymouth, Lexington Books.
- Karaguliana, F. y otros (2015), “Contributions to cities’ ambient particulate matter (PM): A systematic review of local source contributions at global level”, *Atmospheric Environment*, vol. 120, Elsevier, noviembre.
- Manyika, J. y otros (2016), *Digital Globalization: The New Era of Global Flows* [en línea] <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>.
- McAfee, A. y E. Brynjolfsson (2017), *Machine, Platform, Crowd: Harnessing our Digital Future*, Nueva York, W.W. Norton & Company, junio.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, abril.
- Muñoz, C. y G. Pérez (2017), “Reflexiones sobre el rol de la logística en la explotación sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”, *Boletín EAL*, N° 357, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- North, D., J. J. Wallis y B. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, febrero.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills*, París, OECD Publishing.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, Nairobi.
- Ostry, J., A. Berg y C. Tsangarides (2014), “Redistribution, inequality, and growth”, *IMF Staff Discussion Note*, N° SDN/14/02, Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015), *Chile: instrumentos y estrategias para combatir la desertificación*, Santiago, diciembre.
- Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton & Company, febrero.

- Rosenstein-Rodan, P. (1960), “Notas sobre la teoría del ‘gran impulso’”, *El desarrollo económico y América Latina*, H. S. Ellis y H. C. Wallich (eds.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (comp.) (1996), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Thirlwall, A. (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of the international growth rate differences”, *PSL Quarterly Review*, vol. 32, N° 128, Roma.
- Tocqueville, A. (2007), *La democracia en América*, Madrid, Ediciones Akal.
- UNCCD (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África) (2017), *Perspectiva Global de la Tierra*, Bonn.
- Weller, J. (2017), “Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.



不平等是低效率的，不但阻碍学习，也阻碍生产力提升、创新和增长。平等不仅是发展的固有道德原则，也是促进发展的关键工具。

延续拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）自2010年以来一直致力于强调的平等，并延续《2030年可持续发展议程》中《绝不让一个人掉队》的主旨，本文分析了导致拉丁美洲和加勒比经济体动态效率降低的不平等机制。分析及衡量了医疗与教育不平等，对生产率和收入的影响，以及性别、族群和种族歧视造成的机会不平等后果。本文研究这些不平等在领土、基础设施和城市动态中的表现，不仅对生产力，也对能源效率低下和环境恶化产生影响，殃及当代和后代发展机会。

创新和创造力的不平等带来的限制则更加激烈，在参与者的文化中被内化，产生一种特权文化，其中许多公共产品和权利是不客观的，众多无法享用，削弱了人们对社会互动和民主制度的信赖。

在本文件中，拉美经委会提出了在平等的基础上提高拉丁美洲和加勒比经济体动态效率的战略指导方针。能力的发展和福利国家的建设是新发展模式的核心组件。其中，技术革命将为低碳和技术密集型增长作出贡献。在这种背景下，提高公共及私人对巨大环境推动力的投资，借此增加生产结构多样化，降低结构的异质性。改变全球经济转型速度，减少随之而来的不确定性，这是一项紧迫的任务。

