联合国 A/HRC/31/60

大 会

Distr.: General
12 January 2016
Chinese
Original: English

人权理事会
第三十一届会议
议程项目 3
增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告

秘书处的说明

秘书处谨向理事会转呈“国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家”胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基根据理事会第 25/16 号决议编写的主题报告。

在报告当中，独立专家探讨了收入和财富不平等与金融危机之间的相互联系及其对享有人权的影响。他阐明了不平等水平的扩大何以能促使主权债务增多，进而恶化为金融危机的。此外，他通过评估金融危机对分配的影响，审视了二者之间的反向关系，并指出对享有人权所产生的严重不利影响。最后，他将经济不平等作为一个迫在眉睫的人权问题和一个金融危机的促成因素，对症下药，提出了一套政策建议。

国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告

目录

页次

一. 导言 3

二. 为什么必须从人权角度看待不平等？ 3

三. 解决核心问题：不平等和债务危机之间是如何互相影响的？ 7

A. 不平等作为主权债务增多和危机的一大原因 7

B. 金融危机和主权债务危机对不平等的影响 13

四. 结论和建议 17

A. 结论 17

B. 建议 18

一. 导言

1. 严重的经济不平等屡屡影响着人们享有特定的公民权利、政治权利或是社会、经济及文化权利，也影响着载于所有国际人权条约的不歧视原则。人权法规定各国在解决影响享有人权的经济不平等方面必须承担某些法律义务，并为缩小不平等提供了有效的指导，其中包括把握该领域各项政策性对策的轻重缓急。因此，各人权机制近来愈加关注经济不平等和人权问题。[1]

2. 此外，近来对经济不平等的加剧给社会发展造成的负面影响有了更加透彻的理解。举例来说，各国已将减少国家内部和国家之间的不平等确立为“可持续发展目标”的目标 10,其中不仅包括不论年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或其他地位，促进所有人融入社会、经济和政治生活，也包括采取财政、薪资和社会政策，逐步实现更大的平等，以及改善对全球金融市场和金融机构的监管。

3. 然而，不平等有一个特定方面却一直被屡屡忽视，即经济不平等、金融危机和人权之间的联系问题。人们普遍承认，金融危机以及为应对金融危机而采取的调整方案不仅有损一国的总体经济表现，而且常常会加剧不平等，并对社会经济成果产生负面影响，尤其会殃及弱势群体。不过，不平等还可能是金融危机的一个重要致成因素，这一观念只有在近来才得到更加广泛的关注。在本报告中，“国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家”会对两个方面进行反思，并探寻以下问题的答案：不平等是否会加重金融动荡？金融动荡是否会加剧不平等？不平等的加剧对人权有何影响？最后，人权法为解决不平等问题提供了何种指导？

4. 为此，本报告将专门讨论人权与经济不平等之间的关系问题，尤其是收入和财富方面的不平等。因此，本报告所用“不平等”一词，除非另有限定，应理解为指代上述类型的不平等。[2]

二. 为什么必须从人权角度看待不平等？

5. 数年以来，不断扩大的收入不平等和贫富不平等越来越引起人们的注意。在这一背景下，自二十世纪 80 年代开始，主要在发达国家，但也包括诸如印度和中国等新兴经济体内，最高收入显著增加。[3] 除了通过继承而转手的财富外，最高工资

[1] 例子见赤贫与人权问题特别报告员的报告(A/HRC/29/31)。

[2] 此外，收入不平等和财富不平等均与经济差距有关，但二者之间存在着重要的区别。财富方面的不平等问题在很多国家和整个世界似乎都更为显著。旨在解决财富不平等问题的政策对策与旨在解决收入不平等问题的政策对策可能有所不同。因此，本报告在必要情况下会明确区分上述两种形式的不平等。但是，若未如此明确区分，则“不平等”一词包含两种形式的经济不平等。

[3] See A.B. Atkinson, T. Piketty and E. Saez, “Top income in the long run history”，*Journal of Economic Literature*, vol. 49, No. 1, pp. 3-71。

已显著增高，增幅超过平均工资增幅的数倍，从而导致财富史无前例地聚集到人数不多但却颇具影响力的精英阶层手中。[4]

6. 目前，全球不平等程度极其高，且在进一步加大。据联合国开发计划署(开发署)报道，全世界人口最富裕的 8%的收入占全球总收入的一半，而其余的 92%人口收入则占另外一半。[5] 在过去的二十年间，发达国家的收入不平等增加了 9%，而发展中国家的收入不平等则增加了 11%。[6] 2015 年，全世界人口当中最富裕的 1%拥有不止 50%的全球财富，较之 2010 年的 44%有所上升。[7] 此外，80 位最富裕的个人目前拥有的财富和全球总人口当中底层 50%的人拥有的财富一样多。[8]

7. 国际人权法从多个层面解决不平等问题。首先，经济权利和社会权利明确承认各国有义务解决和(或)防止对实现人权构成威胁的不平等。这其中包括工人的基本权利——尤其是组建及加入工会的权利和获得公平报酬的权利，以及社会权利——尤其是受教育权、健康权和社会保障权。[9]

8. 此外，不歧视原则和平等原则适用于社会经济劣势的情况。所有的国际性和区域性人权条约均包含内涵广泛的不歧视原则。[10] 该原则既涵盖基于法律或官方政策文件禁止的理由所发生的形式歧视，也包括实质性歧视，即实际做法和结果方面的歧视。举例来说，在确保平等获得医疗卫生服务、适足住房以及水和卫生设施方面，各国承担着某些义务。[11] 对歧视的禁止不仅只针对《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第二款明文列举的歧视理由，比如种族、肤色、性别或宗教信仰，也针对完全基于经济地位和社会地位的歧视理由。[12]

9. 人权法不一定隐含收入和财富要完全平等分配之意，但它确实要求创造可充分行使权利的条件。因此，需要对资源进行一定程度的分配，以确保个人可平等地享受基本权利的实现，而不会造成歧视性结果。[13] 当收入不平等产生歧视性结果时，它就变成了一个人权问题。各国可通过确保全体社会成员机会平等而为克服歧视作

[4] See T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century,*(Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014)。

[5] 见开发署《分化的人类：直面发展中国家的不平等》(纽约，2013 年)。

[6] 同上，第 7 页，采用基尼系数。

[7] See “Global wealth report”，Credit Suisse Research Institute, pp. 19 and 21 (2015)。

[8] See “Wealth：having it all and wanting more”，Oxfam issue briefing, pp. 2 and 3 (2015)。

[9] 见经济、社会及文化权利委员会第 13 号一般性意见，第 6(b)(三)小段；第 14 号一般性意见，第 19 段；第 19 号一般性意见，第 16 段和第 25 段。

[10] 例子见《公民权利和政治权利国际公约》第二条第一款或《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第二款；《欧洲保护人权与基本自由公约》第 14 条；《美洲人权公约》第 1 条第 1 款。

[11] 除其它一般性意见外，见经济、社会及文化权利委员会关于经济、社会及文化权利方面的不歧视问题的第 20 号一般性意见(2009 年)。

[12] 同上，第 35 段。

[13] See R. Balakrishnan, J. Heintz and D. Elson, “What does inequality have to do with human rights？”，Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 392 (2015)，p. 16。

出重要贡献。但是，机会平等这一概念在很多国家中和很多情境下形同虚设，而世界上有很多人并不具备克服社会经济障碍所需的起码条件。[14]

10. 当一个社会中有相当数量的个人无法享有《公约》所列各项权利的最低限度基本水平，而该社会中的其他人拥有的资源除了足以确保基本享有上述权利以外还绰绰有余时，不平等就意味着《公约》所蕴含的权利遭到了侵犯。这种对权利的侵犯表现在两个方面：相关国家也许未能履行其最低限度的核心义务和最大限度地调动现有资源以逐步实现各项权利。下文将予以说明。

11. 社会、经济和文化权利委员会的观点认为，当某缔约国国内有相当数量的个人被剥夺了必不可少的食物、基本的初级医疗保健、基本的栖身之所或最不可或缺的教育形式，便可初步推定该国未能履行《公约》规定的义务。[15] 应当注意的是，享受这种基本水平的经济、社会及文化权利所需的最低收入可能会因人而异——一个高龄病患有可能比一个健康的年轻人需要更多的资源来切实获得适当的医疗保健和药物治疗，也可能会因国而异。说到底，国际人权规范要求各国确保居住在其领土内的所有人均能有条件过上有尊严的生活。

12. 此外，各国有义务最大限度地利用现有资源，逐步实现经济、社会和文化权利。逐步实现意味着各国必须首先确保在不歧视的基础上，使人人得享最低限度基本水平的权利，且不会开倒车。独立专家的观点认为，如果各国疏于作出适当的努力，确保国内收入的产生和再分配，藉此解决有悖人权的收入不平等问题，比如，某国未能通过适当的税收或社会政策解决不平等问题，那么它们也未能最大限度地利用现有资源。[16]

13. 将“最大限度的现有资源”概念简化为仅指国库资产负债表上的那些资源，会与《公约》和《世界人权宣言》的初衷背道而驰。《世界人权宣言》保障人人皆可有尊严地活着，且免于恐惧，免于匮乏。最大限度的现有资源也包括一国可以通过向个人和企业充分、适当且合理地征税，或通过征收关税而合理生成的那些资源。

14. 此外，应当注意的是，《公约》第二条第一款明文谈及那些可通过国际援助与合作而提供的资源——尤其是经济和技术援助。它还进一步谈及营造一个有助于在全世界实现人权的有利国际环境的义务。这一国际范畴包括双边和多边贸易、投资、税收、金融、环境保护与发展合作。换言之，人权法要求在国家内部和国家之间根据现有实力对资源和资助进行一定程度的再分配。这其中包括以防止和杜绝极端贫困的方式，组织本土和全球的经济。[17] 违反这一原则的情况比

[14] J.E. Stiglitz, The Price of Inequality：How Today’s Divided Society Endangers Our Future (New York, W.W. Norton and Company, 2012)，p. 18。

[15] 见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质问题的第 3 号一般性意见，第 10 段。

[16] See “Política fiscal y derechos humanos en las Américas：movilizar los recursos para garantizar los derechos”，thematic report submitted by civil society organizations to the Inter-American Commission on Human Rights, October 2015. Available in Spanish from www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf。

[17] 见《关于国家在经济、社会及文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》第 29 条原则。

比皆是：全世界有七亿九千五百万人口营养不良，地球上至少有九分之一的人口目前无法享有最低限度基本水平的食物权。[18] 据联合国人类住区规划署估计，近十亿人口目前没有适足的住房，而是常常居住在发展中国家的非正规住区当中。[19] 国家内部和国家之间的不平等是这些令人不安的情况产生的一个重要促成因素。不平等既是大规模侵犯经济、社会和文化权利现象产生的一大根源，也是该现象的一大表征。

15. 此外，当经济不平等转化为其它方面的不平等时，从人权角度讲，经济不平等也会成为一个重要问题。对人权的享有不仅仅取决于获得生存所必需的最低限度的商品与服务。个人较之他人获得资源的情况也具有至关重要的意义。数据显示，高水平的相对不平等也可能给人权实践造成实质性的负面影响。据观察发现，在非常不平等的社会里，低收入家庭可能比较为平等的社会里的同等收入水平家庭的境况更差。[20] 这一模式在很多领域都显而易见，包括法律代理、教育、政治影响、医疗卫生、住房，以及可升级为冲突的社会歧视。

16. 举例说明：一个贫困的家政工人可能无法起诉他(她)的雇主，控告对方单方面不公平地强行减薪，因为劳工权利在该国可能尚未制度化，也因为付不起法律代理费。继续在不公平的条件下工作或是辞工不做，可能是唯一可行的选择，而这一选择可招致压迫，尤其是在失业率高企的市场条件使更换员工易如反掌的情况下。

17. 同样，贫困人群由于学费过度高昂，急需收入而必须工作，无力脱离非技术岗位，因此可能付不起高等教育的费用，而这又可能成为好几代人都无法摆脱的困境。[21]

18. 还有一种常见现象是，人口当中较为贫困的阶层在政治进程中被边缘化，甚至被实实在在地排斥在外。正如赤贫与人权问题特别报告员菲利浦·奥尔斯顿所指出的那样，“当较高收入者或其家庭成员比较低收入者享有更多的政治权利或更好的教育机会时”，经济不平等和社会不平等往往会相辅相成、彼此强化。[22] 若不能认识到社会不平等与经济不平等之间的联系，就会出现以下风险：经济精英在政治上把持政治制度，从而有效地削弱选举权和民主原则。

---

[18] 见联合国粮食及农业组织(粮农组织)《世界粮食不安全状况—实现 2015 年饥饿相关国际目标：进展不一》(罗马，2015 年)，第 8 页。粮农组织采用了营养不良的狭义定义，因其掩盖了饥饿问题的严重性而备受诟病。See F.M. Lappé et al.，“How we count hunger matters”，Ethics and International Affairs, vol. 27 No. 3 (2013)，pp. 251-259。

[19] See http://mirror.unhabitat.org/content.asp？cid=11848&catid=746&typeid=24&subMenuId=0.。

[20] See R. Balakrishnan, J. Heintz and D. Elson, “What does inequality have to do with human rights？”, Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 392 (2015). See also R. Wilkinson and K. Pickett, *The Spirit Level：Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009)。

[21] 关于收入不平等对受教育权产生的负面影响问题，更多资料见赤贫与人权问题特别报告员的报告(A/HRC/29/31,第 30 段)。

[22] 同上，第 6 段。

19. 同样重要的是，在收入和财富分化现象中处于高端的那些人对公共商品和服务的依赖程度越来越低，因为他们有条件购买私人化的替代品。与此同时，穷人则越来越依赖公共服务，因为他们越来越负担不起私人化的替代品。一旦社会当中较为富裕、较有势力的群体不再依赖公共商品和服务，国家投资公共的、集体性商品的可能性就会越来越小，从而导致公共商品和服务退化的恶性循环。

20. 此外，较之国内生产总值相差不多的其它国家，备受高不平等水平困扰的国家医疗卫生状况更差。[23] 例如，在发展水平相去不远的国家之间，儿童死亡率和不平等之间存在着明显的正相关关系。再者，不平等现象还可能会减少低收入家庭获得适足住房的机会。[24]

21. 不平等往往会致使某些群体和个人被社会排斥在外或边缘化。此外，如果不平等沿着区域、宗教、种族或族裔的分界线导致社会裂痕不可愈合，社会动荡和国内暴力冲突就会更加频发。[25] 近年有人指出，“当穷人来自某一种族、族裔、区域或宗教，而富人来自另一种族、族裔、区域或宗教时，往往会出现一种致命的不稳定动态。”[26] 不平等不仅可以增大侵犯经济权利和社会权利的风险，而且可以增加严重侵犯公民权利和政治权利的可能性。[27]

三. 解决核心问题：不平等和债务危机之间是如何互相影响的？[28]

A. 不平等作为主权债务增多和危机的一大原因

22. 不平等既可以直接又可以间接地影响主权债务。简而言之，直接影响来自不平等对课税基础的“侵蚀”作用，也来自它通过债务违约而对再分配需求产生的强化作用。至于间接影响，充当不平等与主权债务之间交界面的主要是私人债务。不平等的加剧可能导致私人过度借贷和过度放贷。因之而产生的私募杠杆率过高问题可

[23] See R. Wilkinson and K. Pickett, *The Spirit Level：Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009)。

[24] See J. Matlack and J. Vigor, “Do rising tides lift all prices？Income inequality and housing affordability”，*Journal of Housing Economics*, vol. 17, No. 3 (2008)，pp. 212-224。

[25] See L.E. Cederman, N.B. Weidmann and K. Skrede Gleditsch, “Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war：a global comparison”，*American Political Science Review*, vol. 105, No. 3 (2011)，pp. 487-89。

[26] See M.W. Doyle and J.E. Stiglitz, “Eliminating extreme inequality： a sustainable development goal, 2015-2030”，*Ethics and International Affairs*, vol. 28, No. 1 (2014)。

[27] See T. Landman and M. Larizza, “Inequality and human rights： who controls what, when, and how”，*International Studies Quarterly*, vol. 53, No. 3 (2009)，pp. 715-736。

[28] 关于不平等与金融危机之间的相互关系问题，详细概述见 R. Bazillier and J. Hericourt in “The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis”，Laboratoire d’Économie d’Orléans, (University of Orleans, 2015)。独立专家希望感谢该文各位作者为本报告撰写了一篇背景研究论文。

以累积多年，破坏金融体制的稳定性[29]，甚至成为经济当中如此具有爆炸力的因素，以至于使债务问题引发银行危机，既造成产出损失，也造成巨额的政府救市成本。此外，如果涉及外债问题，直接影响渠道和间接影响渠道可同时引发货币危机。

1. 不平等作为主权债务增多和危机的一大直接原因

23. 不平等可能对政府收入和支出的结构和水平产生重大的直接影响。不平等程度高企还意味着相关国家的所得税课税基础相当小，至少在所得税制不采用累进税率的情况下必是如此。这会减少国家收入，从而使国家更加依赖借债。正因如此，不平等在很多情况下会成为主权债务的致成因素，最终可能导致主权债务违约和金融危机。越来越多的证据证明了这一传导过程。

24. 实证研究表明，不平等、所得税基和主权债务之间显然存在着联系。一项研究采用了 50 个国家在 2007 年、2009 年和 2011 年的数据，结果发现收入不平等与税基之间负相关，而与主权债务之间正相关。[30] 经济合作与发展组织(经合组织)对一组 17 个国家 1974-2005 年的情况进行了分析，结果发现 1%最富裕人口的收入占比(收入占比是一个广泛采用的收入不平等指标)与财政赤字之间正相关。[31] 不平等加剧后对所得税基产生的侵蚀作用还可能影响税收结构。若不想经历财政赤字，就得增收其它类型的税，比如进出口关税以及间接税或公司税。但是，这会导致收入波动加剧，从而增大主权债务危机的风险。

25. 还发现不平等加剧也是主权债务恶化为主权债务危机的因素之一。若干研究表明，高度不平等会显著增加债务违约的可能性。[32] 一份研究论文当中强调称，不平等程度骤然暴增尤其可能大幅度增加主权债务违约的风险。论文作者们明确指出，这种“不平等冲击”远比同等规模的国内生产崩盘更有可能导致债务违约。[33] 几位作者还认定，累进制所得税可减少收入不平等，能降低债务违约的风险。[34]

---

[29] See M. Kumhof, R. Rancière and P. Winant, “Inequality, leverage and crises”，*American Economic Review*, vol. 105, No. 3 (2015)，pp. 1217-1245。

[30] See J. Aizenman and Y. Jinjarak, “Income Inequality, Tax Base and Sovereign Spreads”，*FinanzArchiv：Public Finance Analysis*, vol. 68, No. 4 (2012)，pp. 431-444。

[31] See S. Milasi, “Top income shares and budget deficits”，Centre for Economic and International Studies, Research Paper Series, vol. 10, issue 11, No. 249 (August 2013)。

[32] See A. Berg and J. Sachs, “The debt crisis structural explanations of country performance”，*Journal of Development Economics*, vol. 29, No. 3 (1988)，pp. 271-306；J. Sachs, “The debt overhang of developing countries”，*Debt, Stabilization and Development：Essays in Memory of Carlos Diaz Alejandro* (Oxford, 1989) and the papers referred to in footnotes 33-37.。

[33] See K. Jeon and Z. Kabukcuoglu, “Income inequality and sovereign default”，working paper (University of Pittsburgh, 2015)。

[34] Ibid.；see also A. Ferriere, “Sovereign default, inequality and progressive taxation”，job market paper (New York University, 2014)。

26. 对上述联系的一种解释重点着眼于政府获得债务违约带来的短期收益这一动机。通过债务违约，政府可以重获财政自由(即使这种自由可能是昙花一现)，使之可以减税或增加支出，从而惠及穷人。有人认为，在不平等情况更严重、低收入家庭更多的社会里，这些好处更为明显。[35] 与此同时，鉴于高度不平等国家的政府决定债务违约的可能性更大，债权方在急剧提高利率甚或拒绝提供更多信贷之前，可能只会接受较低水平的债务总额。[36] 据某些作者称，债权方可以接受的债务水平因内债和外债而有所不同，后者明显低得多。[37] 这表明外债本身就是可能导致主权债务违约的一个重要因素。

27. 不过，长远来看，债务违约通常意味着未来成本，因为相关国家被(暂时)排斥在金融市场之外。由于再也不能用债务来平滑税收，政府被迫通过调整税收收入来应对短期的波动。此举导致的税制多变问题尤其会殃及较为贫困的家庭。这些家庭的数量越多，债务违约导致的未来成本就因之而越高。然而，在高度不平等的社会里，债务违约的动机往往会占未来成本的上风；由此看来，税制更累进的经济体债务违约的动机更弱。

2. 不平等作为主权债务增多和危机的一大间接原因

28. 不平等还可能间接助长主权债务的增多，从而对主权债务危机起促成作用。至少有两条渠道可以导致这样的结果：(a) 高度不平等可显著助长私人债务的产生和增长，而私人债务过高、主权债务以及金融危机三者之间密切相关；(b) 不平等对社会和政治的稳定有负面影响，从而阻碍增长并最终对政府的收入和支出均造成影响。

私人债务、主权债务以及金融危机之间的相互关系

29. 通常认为，私人债务的激增比主权债务的数量或增长更能准确地预示金融动荡之兆。[38] 不过，取决于具体情况，主权债务可能是引发或恶化金融危机的一个主要因素。例如，某些国家过高的主权债务是近期全球金融危机的一个显要的致成因素。公共债务和私人债务在很多方面联系在一起，往往会彼此强化对方的负面影响。这可以被描述为二者之间的一个恶性循环圈。[39] 即便在金融

[35] See A. Ferriere, ibid.；and Y.K. Kim, “Inequality and sovereign default under democracy”，*European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 6, No. 1 (2013)，pp. 5-40.值得注意的是，债务违约本身并不意味着给民众带来消极后果。负面影响人民人权的主要是债务违约之后出现的财政紧缩——因为政府无法继续从金融市场上借债。

[36] See A. Dovis, M. Golosov and A. Shourideh, “Political economy of sovereign debt：cycles of debt crisis and inequality overhang”，mimeo (2015)。

[37] See C.M. Reinhart, K.S. Rogoff and M.A. Savastano, “Debt intolerance”，*Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 34, No. 1 (Brookings Institution, 2003)，pp. 1-74.

[38] See M. Schularik and A.M. Taylor, “Credit booms gone bust：monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870-2008”，*American Economic Review*, vol. 102, No. 2 (2012)，pp. 1029-1061。

[39] See M. Brunnermeier et al, “European Safe Bonds” (Euro-nomics group, 2011)。

危机不一定由公共债务推动产生之时，公共债务对危机的余波依然有影响，导致经济衰退期迁延更久。[40]

30. 金融危机给公共财政造成的后果是巨大的。私人债务的国有化，再加上给银行系统的救市和再注资成本，已对主权债务的激增发挥了促进作用。一般来说，造成主权债务累积更重要的因素有：生产下滑、课税基础连连萎缩，以及旨在抗击衰退的反周期政策导致政府支出增加。正如国际货币基金组织(基金组织)近来所承认的那样，如果相关国家转而采用整合政策来减少债务，那么结果往往会适得其反，因为政府支出的缩减会对经济增长和就业造成负面影响。[41]

31. 不平等可通过几条渠道对私人债务和金融危机产生影响。首先值得注意的是，家庭债务与最高收入占比(不平等的一个标准指标)之间密切相关：在很多国家，家庭债务和最高收入占比多年以来同时增长且同步增长。[42] 近期的研究重点针对信贷的需求和供给渠道，以解释私人债务与收入不平等之间的联系。

32. 按照信贷需求这条推论思路，当家庭在不平等加大情况下试图保持某种绝对或相对的消费水平时，私人债务就增加了。[43] 换句话说，人们借更多的钱，以保持其绝对或相对的生活水准。收集到的美利坚合众国的数据确认了这种解释：2006 年开展的一项研究显示，此前的 25 年间，美国的收入不平等有所扩大，但随之并未出现消费不平等扩大的情况。[44] 有些人把这解释为人们更多花费临时性收入导致的结果，但持久性收入发生的巨大变化在这个问题上发挥的作用似乎更加显要。[45] 尤其是，1983 年到 2007 年间，收入顶端的 5%家庭和底端的 95%家庭在债务和收入比上发生了戏剧性的反转，这一观察发现支持了后一种观点。[29] 此外，对 16 个国家进行的抽样分析发现，收入不平等和社会流动性之间负相关。[46] 就众多的发展中国家和发达国家而言，研究还显示不平等的扩大主要是由群体间不平等的扩大造

[40] See O. Jordà, M. Schularick and A.M. Taylor, “Sovereigns versus banks：credit, crises and consequences”，working paper No. 19506 (National Bureau of Economic Research, 2013)。

[41] See IMF, *World ECONOMIC Outlook 2012：Coping with High Debt and Sluggish Growth*, World Economic and Financial Surveys (Washington, D.C.， 2012)；and N. Batini, L. Eyraud, L. Forni and A. Weber, “Fiscal multipliers： size, determinants and use in macroeconomic projections”，IMF technical notes and manuals No. 14) (Washington, D.C.，2014)。

[42] See Bazillier and Hericourt, “The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis” (footnote 28)。

[43] See J.K. Galbraith, Inequality and Instability, A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis (Oxford, 2012)。

[44] See D. Krueger and F. Peri, “Does income inequality lead to consumption inequality? Evidence and theory”，*Review of Economic Studies*, vol. 73, No. 1 (2006)，pp. 163-193。

[45] See R.A. Moffitt and P. Gottschalk, “Trends in the transitory variance of male earnings in the United States, 1970-2004”，working paper No. 16833 (National Bureau of Economic Research, 2011)；and M. Iacoviello, “Household debt and income inequality, 1963-2003”，*Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, No. 5 (2008)，pp. 929-965。

[46] See D. Andrews and A. Leigh, “More inequality, less social mobility”，Applied Economics Letters, vol. 16, No. 15 (2009)，pp. 1489-1492。

成的——这表明，受到冲击的是持久性收入。[47] 在相对收入假说的几个变异理论当中可以找到对于以下现象的解释：尽管收入不平等不断扩大，但中低收入家庭仍不断举债。根据相对收入假说理论，一个家庭的消费取决于该家庭在收入分配中的位置以及其历史消费水平。[48]

33. 另一个理论将不平等、信贷需求和货币政策联系在一起。该理论认为，高度不平等的收入分配格局会导致对投资和奢侈品消费的过度依赖。这可能不足以保持可持续的经济产出水平，会引发低利率，而低利率本身会让私人债务的增长超出可持续水平。[49]

34. 反过来，最富裕阶层收入的提高也会增加他们的储蓄，从而导致个人财富的巨额积累。这种资金供给的增多呼唤更多的投资机会，并因此而增加了信贷供给，甚至对风险较大的债务人也不例外。[50] 此外，这种个人财富的积累可能产生的一个后果是，在债权人主导下开展游说活动，支持可能导致银行发放高风险贷款且最终导致向低收入人士大量发放次级抵押贷款的政策。有人曾提出如下论点："在美国，收入不平等不断加大……导致发放更多房贷的政治压力"，最终"使金融领域的贷款发生扭曲"。[51]

35. 信贷需求和信贷供给渠道貌似很可能是被同时激活的。其它因素也起着重要作用。[52] 向激进的自由市场路线全面转轨、[53] 流行的由金融主导的增长模式以及随之对金融部门监管的放松，似乎更是解释 2007 年始发的全球金融与经济危机的主要原因——这次危机往往被冠以"大衰退"的称号。[54] 因劳动力市场的弹性和限制涨薪的作法而导致工人的议价能力减弱，可能也是造成上文所述的需求一面的因素

---

[47] Ibid；see also R. Kanbur, C. Rhee and J. Zhuang, "Rising inequality in Asia and policy implications"，macroeconomics working paper No. 23973 (East Asian Bureau of Economic Research, 2014)。

[48] See T. van Treeck, "Did inequality cause the United States financial crisis？"，*Journal of Economic Survey,* vol. 28 No. 3 (2014)，pp. 421-448；and R.H. Frank, A.S. Levine and O. Dijk, "Expenditure cascades"，*Review of Behavioral Economics,* vol. 1, Nos. 1 and 2 (2014)，pp. 55-73。

[49] See J.-P. Fitousso and F. Saraceno, "How deep is a crisis？Policy responses and structural factors behind diverging performances"working document No.2009-31 (Observatoire français des conjonctures économiques, 2009)；and A.B. Atkinson and S. Morelli, "Economic crises and inequality"，Human Development Research Paper No. 2011/06, (United Nations Development Programme, 2011) 。

[50] See P. Lysandrou,"Global inequality, wealth concentration and the subprime crisis：a Marxian commodity theory analysis"，*Development and Change,* vol. 42, No. 1 (2011)，pp. 183-208. See also M. Kumhof et al, "Inequality, leverage and crises" (footnote 29)。

[51] See R.G. Rajan, Fault Lines：How hidden fractures still threaten the world economy, (Princeton, 2010)；see also Galbraith, *Inequality and Instability* (footnote 43).

[52] See Bazillier and Hericourt, "The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis" (footnote 28)。

[53] See P. Krugman, "Inequality and Crises"，New York Times blog "The Conscience of a liberal"，(June 2010)，http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/06/28/inequality-and-crises。

[54] See Galbraith, *Inequality and Instability* (footnote 4343. He also identifies mainly financial forces as the source of growing inequality。

之一。除了最富裕阶层日益增涨的财富外，金融自由化和放松监管也能说明信贷供给增多的原因。[55]

36. 对 18 个经合组织成员国 1970-2007 年间的情况进行的细致分析显示，收入不平等与信贷增长之间正相关。用上文的理论见解来看，这并不奇怪。[56] 此外，1980-2010 年间的绝大多数银行危机在爆发之前，都发生过收入不平等程度长期居高不下的情况。[57] 专就美国而言，针对 1980-2003 年间进行的一项调查研究发现，“收入不平等对于家庭债务占可支配收入的比重以及家庭债务的组成(按揭贷款、循环债务(如信用卡债务)和非循环债务(如汽车贷款)，有着明显的正向影响”。[58] 应当注意的是，尽管这些结果似乎能确证上文的理论观点，但还是需要开展更多的实证研究。

不平等对社会和政治的稳定以及增长造成的影响

37. 不平等还可能降低社会和政治的稳定性。它会制造抑制投资的因素，引起商业活动中断，导致不团结，[59] 使财产受到威胁，产生政策上的不确定性，甚至可能增加发生政变和大规模暴力行为的可能性。导致的结果是增长水平更低，因而引发更高的债务水平。不平等现象、政治动荡与投资之间的联系已被针对 70 个国家 1960-1985 年间情况开展的一项实证研究确证了。[60]

38. 近期的跨国证据支持了不平等会减缓经济增长这一看法。货币基金组织 2014 年根据经合组织成员国以及新兴国家的大量数据开展的一项研究充分证明，较低的不平等程度与更快速、更持久的增长紧密相关。[61] 货币基金组织进一步对 159 个发

[55] See P. Tridico, “Financial crisis and global imbalances：its labor market origins and the aftermath”，*Cambridge Journal of Economics,* vol. 36, No. 1 (2012)，pp. 17-42。

[56] See C. Perugini, J. Hölscher and S. Collie, “Inequality, credit and financial crises”，*Cambridge Journal of Economics* (2015)，available from http://cje.oxfordjournals.org/content/early/2015/01/05/cje.beu075.full.。

[57] See G. Bellettini and F. Delbono, “Persistence of high income inequality and banking crises：1980-2010”，working paper No. 885 (University of Bologna, Department of Economics, 2013). 相比之下，A.B. Atkinson 和 S. Morelli 的论文却得出了不确定的结论，在不平等的加剧问题和程度问题上均如此；see “Income inequality and banking crisis：a first look”，report prepared for the Global Labor Forum 2011(International Labour Organization(ILO)，Turin, 2010) and “Inequality and crises revisited”，working paper No. 387 (Centre for Studies in Economics and Finance, University of Naples, 2015). 他们还为自己的研究结果提供了具有可能性的解释，尤其是不平等测量指标的选择问题，以及因全球化而导致的各国经济之间的传染问题。

[58] See M. Christen and R. Morgan, “Keeping up with the Joneses：analyzing the effect of income inequality on consumer borrowing”，*Quantitative Marketing and Economics,* vol. 3, No. 2 (2005)，pp. 145-173, at 148。

[59] See K.H. Park, “Income inequality and economic progress：an empirical test of the institutionalist approach”，*American Journal of Economics and Sociology,* vol. 55 No. 1 (1996)，pp. 87-97.

[60] See A. Alesina and R. Perotti, “Income distribution, political instability, and investment”，*European Economic Review,* vol. 40 No. 6 (1996)，pp. 1203-1228。

[61] See J. Ostry, J. Berg and C.G. Tsangarides, “Redistribution, inequality and growth”，IMF staff discussion note No. 14/02 (2014)。

达、新兴和发展中经济体进行的一项抽样研究支持了上述结论。作者们结论认为，收入分配本身对增长具有重要意义。具体来说，如果 20%最高收入者的收入占比增高，那么中期内的国内生产总值增长实际上会下降。这说明好处并不会通过涓滴效应惠及穷人。相反，20%最低收入者收入占比的增高却和国内生产总值的增长联系在一起。[62]

B. 金融危机和主权债务危机对不平等的影响

39. 一般来说，金融危机会对分配产生极大的影响，而这些影响源自几大因素。

1. 经济产出的减少

40. 首先，金融危机可能极大地阻碍经济增长，这主要是因为信贷紧缩导致生产投资下滑。银行危机通常会使产量显著下降。实际人均国内生产总值的降幅通常可达9%以上，而恢复期要有两年。[63] 一项把银行危机和货币危机均考虑在内的针对金融危机的分析显示，平均产出损失是国内生产总值的 20%，恢复期要三到四年。[64] 不过，单纯的货币危机就其本身而言，可能产生混合效应：货币危机通常会催高进口商品的价格，导致现有信贷收缩，从而严重拖累经济增长。但与此同时，货币危机也可能让一国的出口部门得益。

41. 主权债务危机给经济增长造成的后果难以单独分析，因为它们往往会紧随银行危机之后或与银行危机同时发生。但是，在极端水平的主权债务或主权债务违约与增长之间，存在着明显的负相关关系。举例来说，一项研究发现，危机导致显著而持久的产出损失，在八年之后会让产出下降约 10%。[65]

2. 通货膨胀、失业和劳动收入占比

42. 除了经济活动的放缓外，金融危机还可通过其它几条渠道影响收入和财富分配。货币危机通过导致相对价格变化、财政紧缩以及资产变动，施加其影响。[66] 货币贬

---

[62] See E. Dabla-Norris et al, “Causes and consequences of income inequality：a global perspective”，IMF staff discussion note No. 15/13 (2015)。

[63] See C.M. Reinhart and K.S. Rogoff, “The aftermath of financial crises”，*American Economic Review,* vol. 99 No. 2 (2009)，pp. 466-72。

[64] See M.D. Bordo et al, “Is the crisis problem growing more severe？”，*Economic Policy* Vvl. 16 No. 32 (2001)，pp. 51-82.作者们还论证了，二十世纪最后的二十五年间，银行危机和货币危机更加频发。

[65] See D. Furceri and A. Zdzienicka, “How costly are debt crises？”，*Journal of International Money and Finance,* vol. 31, No. 4 (2012)，pp. 726-742； see also F. Sturzenegger, “Toolkit for the analysis of debt problems”，*Journal of Restructuring Finance,* vol. 1 No. 1 (2004)，pp. 201-03；and B. De Paoli, and G. Hoggarth, “Costs of sovereign default”，*Bank of England Quarterly Bulletin,* (Q3, 2006)。上述论文发现主权债务违约与增长之间负相关。尽管某些研究人员将主权债务违约解读为经济复苏的开始，例如 E. Levy Yeyati and U. Panizza, “The elusive costs of sovereign defaults”，*Journal of Development Economics,* vol. 94 No. 1 (2011)，pp. 95-105,但这与主权债务的高增长水平可能阻碍经济增长这一研究发现并不矛盾，因为“对债务违约的预期会导致低增长”(同上)。

[66] See E. Baldacci, L. de Mello and G. Inchauste, “Financial crises, poverty and income distribution”，IMF working paper No. 02/4 (2002)。

值可导致上文谈到的非贸易部门就业人员收入下降，但却能扩大出口需求，因而可能惠及出口领域内的就业和收入。穷人也可能受到进口商品价格上涨的影响，尤其是食品价格。财政紧缩和公共开支的削减可能会影响社会救助支出，从而使危机给穷人造成的后果进一步扩大。最后，资产价值发生的变化对收入分配也有影响，因为利率、资产以及房地产价格的变化更有可能影响富裕阶层的财富。

43. 在银行危机的余波当中，相关失业率一般会上升大约 7 个百分点，历时会超过四年。[67] 货币危机还会影响劳动收入占比。[68] 劳动收入占比是一国收入分配情况的一个关键指标，它显示国民收入当中有多少分配给了劳方，又有多少分配给了资方。货币危机导致劳动收入占比的大幅下降，而其降幅在随后的几年当中只能在部分程度上得到弥补。即使是几十年来见到的劳动收入占比的长期下滑趋势，也可以至少在部分程度上用金融危机来解释。这意味着收入不平等在一直在日益拉大，因为劳动收入占比的下降意味着增长惠益当中越来越大的份额聚积到了资本所有者的手中。这一情况在发展中国家可能更为明显因为那里的资本有很大一部分掌握在外国人手里。[69]

3. 贫困的加剧

44. 总的来说，货币危机对贫穷的蔓延和不平等均有扩大效应。根据基尼系数开展的一项特定研究发现，不平等程度较之危机爆发前一年上升了 0.63%。此外，当危机之后发生平均收入损失时，危机与收入分配/贫穷之间的关联便更加紧密。这种收入的下降可以解释贫困和不平等指标当中 15%到 30%的变化。研究还发现，五分之一最低收入人群的收入占比不成比例地下降，而五分之一最高收入人群的收入占比则有所上升。[70] 另一项研究得出结论，在货币危机之后的两年间，不平等程度平均提高 16.2%，而在没有危机的年份，升幅则是 3.2%。[71] 对于“大衰退”，最准确的描述是一场系统性的银行危机，其后债务危机接踵而来，尤其是在欧洲联盟。“大衰退”已导致不平等程度大幅暴涨。采用“90：10 比率”来代表不平等程度，在 2007 年和 2011 年之间，美国的收入不平等上升了 11%。[72]

---

[67] See C.M. Reinhart and K.S. Rogoff, “The aftermath of financial crises”，*American Economic Review,* vol. 99 No. 2 (2009)，pp. 466-72。

[68] See R. Bazillier and B. Najman, “Labour and Financial Crises：Is Labour paying the price of the crisis？”，mimeo (2012)。

[69] See I. Diwan,“Debt as sweat：labor, financial crises, and the globalization of capital”， mimeo (Washington, D.C.，World Bank, 2001)；and P. Maarek and E. Orgiazzi, “Currency crises and the labor share”，*Economica* vol. 80, No. 319 (2013) pp. 566-588.。

[70] See Baldacci et al, “Financial crises, poverty and income distribution”，(footnote 66) 。

[71] See J.K. Galbraith and L. Jiaquing, “Inequality and financial crises：some early findings”，working paper No. 9 (University of Texas, 1999)，using the Theil Index, another inequality indicator。

[72] See B.D. Meyer and J.X. Sullivan, “Consumption and income inequality and the great recession”，*American Economic Review,* vol. 103, No. 3 (2013)，pp. 178-83。

45. 在评估金融危机对不平等的影响时，有必要牢记有可能对结果造成歪曲的两方面问题：首先，贫困率可能只是贫困问题幅度的一个有限的显示指标，因为同一时期陷入贫困和脱离贫困的人数有可能激增，导致贫困深度加深，但贫困率却保持稳定；第二，最高收入者可能因危机之故而经历短期内的收入下降，因为他们高度依赖资本收入。这也许可以解释为什么危机对分配的影响在极短期内并非总是一目了然。

4. 结构因素缓解社会影响，劳动法规和安全网

46. 不过，其它因素对金融危机的影响大小发挥着重大的作用。举例来说，似乎在监管最松的劳动力市场，危机拉大收入不平等的幅度更大。金融危机对拉丁美洲工人的影响比对亚洲工人的影响更恶劣，而对亚洲工人的不利影响又比对北方经济体有组织的工人的不利影响更强烈。[73] 这一发现表明，在劳动力市场的制度和金融危机的具体影响之间，存在着至关重要的相互影响。

47. 我们还应当注意，危机对不平等的影响取决于一国之内现有的社会保护制度，也取决于公共支出水平，后者在经济衰退期间自动充当着稳定因素。经合组织内部的经验支持这一看法：2007-2009 年间，在经合组织内，家庭部门总体来说似乎得到了很好的保护，免受衰退的冲击。之所以能做到这一点，是因为在多数国家政府通过税收和福利制度进行了干预。[74] 不过，2010 年后施行的整合政策对收入分配产生的影响很可能更大。[75]

5. 政府危机应对之策的影响(财政整顿)

48. 在多数国家，继金融危机爆发之后会进行财政整顿，而财政整顿也可能对分配产生强烈的影响。针对经合组织成员国以及其它的新兴和发达经济体开展的几项研究显示，财政整顿往往跟不平等加大、劳动收入占比下降以及长期失业率上升联系在一起。[76] 一项研究得出结论，继财政整顿之后出现的不平等加大幅度当中有 15%到 20%可以用失业率的上升来解释。[77] 社会支出的削减是不平等不断加大的另一个重大成因。社会支出每减少 1%，不平等便相应地加大 0.2%到 0.7%。[78] 危机通常会对社会支出产生强烈影响，而最低收入国家更有可能在危机期间削减社会支出。[79] 例如，“大衰退”已广泛导致了社保支出的大幅度削减。[80]

---

[73] 同上，第 7 页。

[74] See S.P. Jenkins et al, *The Great Recession and the Distribution of Household Income* (Oxford, Oxford University Press, 2013)。

[75] 同上。

[76] See L. Ball et al, “The distributional effects of fiscal consolidation”，IMF working paper No. 13/151 (Washington, D.C.，2013)；J. Woo et al, “Distributional effects of fiscal consolidation and the role of fiscal policy what do the data say？” IMF working paper 13/195 (Washington, D.C.，2013)。

[77] J. Woo et al, “Distributional effects of fiscal consolidation (footnote 76)。

[78] 同上。

[79] See M. Lewis and M. Verhoeven ，“Financial crises and social spending： the impact of the 2008-2009 crisis”，Other Operational Studies No. 12965 (Washington, D.C.，World Bank, 2010)。

49. 至于债务危机，将债务违约的具体影响从稳定政策(比如发展中国家继货币基金组织的干预措施后倾向于采取的那些稳定政策)的具体影响当中剥离出来并不容易。有一点似乎很清楚：在货币基金组织项目实施之前外部失衡水平高的国家，货币基金组织的项目伴随着收入分配的恶化和最贫困人口收入的降低。只有在外部失衡不那么严重的情况下，上述项目才可能缩小收入不平等。[81]

50. 二十世纪 80 年代拉丁美洲的不平等动态对深入了解债务危机可能对分配造成的影响很有启发。针对该地区那十年的情况开展的一项研究提供了有力的证据，确认收入不平等“反映了经济周期，并在经济衰退期间加剧”。[82] 危机的成本并未均摊 [83]，而多数调整方案的结果是“矫枉过正”，导致贫困和不平等问题不必要(且不合法)地加剧。[84]

6. 金融危机的社会影响

51. 金融危机以及为应对金融危机而采取的紧缩措施还会对社会产生沉重的负面影响，而这种社会影响反过来又会让不平等问题长期存在或变本加厉。“明爱”组织总结道，欧洲很多家庭的状况“依然严峻，因为贫困和社会排斥问题在多数成员国日益严重。劳动年龄人口首当其冲，从而使儿童亦受其殃。劳动力市场的排斥严重影响了年轻人——欧洲联盟近四分之一经济上活跃的年轻人处于失业状态。”[85] 经合组织在一项研究中指出，“在希腊、爱尔兰和西班牙，留居家中而没有任何工作收入的人数已经翻番。低收入群体最受重创，年轻人和有孩子的家庭亦是如此。”[86] 该研究还指出，“大衰退”对家庭、生育能力和健康造成了长期的不利影响。已发现生育率有所下降。家庭削减了基本开支，使其当前和未来的福祉遭到损害。此外，尽管评估对健康的总体影响还为时尚早，但众所周知，失业及与之相关的经济困难会增加健康问题，包括引发精神疾病。社会保护的减少也很可能增加健康问题。举例来说，据乐施会报告，里斯本有 20%的药店顾客因价格上涨

[80] See F. Bonnet, E. Ehmke and K. Hagemejer, “Social security in times of crisis” *International Social Security Review,* vol. 63, No. 2 (2010)，pp. 47-70, at. 48。

[81] See M. Pastor, “The effects of IMF programs in the third world：debate and evidence from Latin America”, *World Development,* vol. 15, No. 2 (1987)，pp. 249-262；and G. Garuda, “The distributional effects of IMF programs：a cross-country analysis”，*World Development*, vol. 28 No.6 (2000)，pp. 1031-1051。

[82] See G. Psacharopoulos et al, “Poverty and income inequality in Latin America during the 1980s”，*Review of Income and Wealth*, vol. 41 No. 3 (1995)， pp. 245-264。

[83] See N. Lustig, “The 1982 debt crisis, Chiapas, NAFTA, and Mexico’s poor”，*Challenge*, pp. 45-50 (1995)。

[84] See L. Gasparini and A. L. Lustig, “The rise and fall of income inequality in Latin America”， working paper of the Center for Distributive, Labor and Social Studies (2011)。

[85] “Poverty and inequality on the rise”，Caritas crisis monitoring report 2015, p. 29。

[86] 见经合组织《2014 年社会概览：经合组织社会指标》(巴黎，2014 年)。可在以下网站查阅 http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en。

而未能完成整个处方疗程。[87] 在针对希腊的一项案例研究中，乐施会报告称，贫困和不平等的加剧对犯罪率和自杀率产生了强烈的影响。[88] 与此同时，在西班牙，一套严苛的紧缩措施已导致诸如穷人的医疗卫生需求得不到满足、工资朝不保夕、收入不平等以及贫困等问题的严重程度急剧上升，而儿童受到的冲击尤为严重。[89]

52. 同样，几家联合国机构已发现债务危机及相关的结构调整方案会产生社会影响。[90] 联合国儿童基金会(儿基会)开展的研究显示，偿债义务导致现金从社会福利项目中流失，对人的发展产生了不利后果。[91] 正如联合国人权事务高级专员办事处 2013 年的一份报告当中用纪实材料描述的那样，紧缩措施加剧了给诸如妇女、儿童、残疾人、老年人、艾滋病毒/艾滋病携带者、土著民族、少数民族、移民、难民和失业人员等弱势群体造成的负面社会影响。[92] 总而言之，事实证明，不含一以贯之的债务减免内容的调整计划对于人的发展和人权是有害的，至少在短期之内如此。反之，大幅度的债务减免已使某些目标国家得以增加“减贫”支出。[93]

四. 结论和建议

A. 结论

53. 本报告显示，在不平等、私人债务和主权债务与金融危机的发生之间，存在着多重联系。尽管经济研究只有在近年才转向这一领域，且很多方面尚待仔细研究，但若干重要结论在当前阶段似乎已经确立。首先，有明显的迹象显示，不平等可能是金融危机出现及其发展过程中的重大促成因素和恶化因素，尽管其它因素(尤其是放松金融监管)显然也发挥着关键作用。不平等侵蚀着各国的课税基础，因而影响主权收入。不平等似乎还推动个人债务水平上升，而个人债务水平的上升反过来可能对主权债务和金融市场的稳定造成不利影响。这一现象主要可以用不断增长的信贷需求和信贷供给来说明。累积的消费不足问题，伴以相应而生的低利率货币政策，可能是信贷供给增加的一大促成因素。

---

[87] See T. Cavero and K. Poinsasamy, “A cautionary tale：he true cost of austerity and inequality in Europe”, Oxfam briefing paper (2013)。

[88] See G. Cavero, “The true cost of austerity and inequality in Europe – Greek case study”, Oxfam case study (2013)。

[89] See “Visualizing rights：a snapshot of relevant statistics on Spain”, Centre for Economic and Social Rights fact sheet No. 14 (2015)。

[90] 见 E/C.12/ESP/CO/5；E/C.12/GRC/CO/2；E/C.12/PRT/CO/4；A/HRC/25/Add.1；儿基会工作文件《紧缩措施危及儿童和贫困家庭》(2011 年 9 月)；儿基会《经济衰退中的儿童：经济危机对富国儿童福祉带来的冲击》(纽约，2014 年)；劳工组织《2014/15 年度全球社会保护报告》(日内瓦，2014 年)。

[91] See G.A. Cordia, R. Jolly and F. Stewart, *Adjustment with a Human Face, Vol. II,* (Clarendon Press, Oxford, 1988)。

[92] E/2013/82。

[93] 见 A/HRC/23/37。

54. 其次，根据多数研究，金融危机以及随后通常实行的旨在缓解危机后果的政策措施(例如财政紧缩和稳定政策)会拉大不平等，并带来灾难性的社会后果。债务危机可能对产出造成巨大的抑制作用，进而影响不平等水平。多数研究还同意，金融危机导致收入不平等加大。继主权债务超额后进行的财政整顿也可能直接和间接地对分配产生严重的后果，例如通过失业率的上升和社会支出的削减。危机的社会影响往往是灾难性的，且尤其会殃及最弱势群体。仅举几个常见的问题——贫困蔓延、出现健康问题、失业率上升。

55. 报告追溯了不平等问题众多的社会层面和人权层面，并概述了各国相应的人权义务。不平等可能促成金融危机发生的因素之一，而金融危机反过来又会加剧不均，并对人权产生不利影响，这一研究发现具有深远的政策意义和法律意义。它突显了人权、社会问题和经济问题之间不可分割的交错关系，并要求从整体入手来防范和直面金融危机。报告表明，防范金融危机，可能离不开解决助长金融危机的人权短板，包括那些与不平等问题有关的人权短板。这同样适用于危机的应对措施——针对金融危机作出的任何反应若忽略危机对人权和不平等问题的影响，则不仅有悖人权义务与责任，且有一而再再而三制造同样问题的风险，从而使任何经济上可持续的未来都无法实现。这使体现在“可持续发展目标”目标 10 当中的国际社会减少不平等的承诺愈发迫在眉睫。

B. 建议

56. 有鉴于此，防范和应对金融危机与抗击不平等问题，二者必须齐头并进。正因如此，政策制定者们必须确保在直接解决不平等问题时，着手处理金融领域破坏稳定的危险进展。

1. 金融市场监管

57. 各国以及国际社会应刻不容缓实行金融市场的改革，以抗击和防范金融动荡、债务过高以及金融危机等问题。基本上不受监管的全球金融市场目前所拥有的特权，不仅会在很多国家内部，也会在国际市场上导致动荡，从而大大增加发生金融危机的可能性。这些特权削弱问责，也危及民主代议制。政策制定者们应采用多种工具相结合，确保对全球金融市场和国内金融市场实行妥善的监管，以期遏制信贷的过度增长。相结合的多种工具应包括审慎监管措施、债务可持续性分析以及资本管制。为了更好地履行对政策制定的指导功能，债务可持续性分析应将不平等作为一个关键因素纳入其中，确保债务国能够实现“可持续发展目标”并履行其人权义务。

2. 劳工政策

58. 劳动力市场制度规定了增进税前收入平等的强有力工具，应予以广泛应用。在大力进行工资立法的问题上，各国不应回避稳健的工资立法(包括推行最低工资或提高最低工资)和确保两性同酬的立法。此外，保障工人有足够的议价能力，这一点至关重要。有鉴于此，各国应确保强大的集体议价机制落实到位，且可以在不受干扰的情况下加以利用。各国还应将遵守最起码的工资和工作条件作为有资格向公

共机构提供商品或服务的一个先决条件。[94] 除此之外，为了持之以恒地抗击贫富差距加大的问题，各国应制定并加强鼓励和支持小额储蓄的框架。

3. 财政政策

59. 不平等可以通过税收和转让来缩小，后者包括现金转让和实物转让。[95] 税收领域存在着诸多解决不平等问题的途径。[16] 首先，要更多依赖直接税而非间接税，这一点至关重要，因为后者往往是累退或与收入成比例的。[96] 就消费税和特许权税而言，情况尤其如此。[97]

60. 征收所得税应遵循若干原则。首先，税额累进是一个增进平等的重要因素，因而应当成为征收所得税的一项突出的指导原则。最近几十年减少累进级次的趋势已极大地助长了财富和收入差距的扩大。此外，税额累进可降低发生金融危机和债务违约的可能性。正因如此，最高边际所得税率应远远高于目前常见的水平。[98] 最低可征税收入必须始终高于贫困线。

61. 一般来说，各国应注意的是，相比于劳动收入，资本收入不应享受特权待遇，而这恰恰是很多国家目前普遍存在的情况。显然，这种情况可能意味着适用的税法应予以修正，但是对相关国家法律制度中的其它内容进行改动也可能有助于结束资本收入的特殊地位。下文予以详述。

62. 增进平等的另一个重要举措应当是逐步淘汰适用于某些收入来源和部门的某些税收减免以及过度的、不合理的税收优惠。此类特权通常会让高收入者过分受益，并因而搅乱累进税制。

63. 推行财富税是各国应当考虑的另一项措施。在不平等扩大的背景下，财富税近来再获关注[99]，有可能为在增加税收的同时也增进平等另辟一条蹊径。各国还应当

---

[94] See A. B. Atkinsons, *Inequality：What can be done？* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015)，pp. 147-153。

[95] 见秘书长关于联合国在促进全球人类新秩序方面的作用和评估不平等对发展的影响的报告(A/67/394)第 56 段。在该段当中，秘书长告诫各国政府“不妨考虑采取累进税和高度再分配转移并行的措施，减少收入不平等及其对社会发展的影响”。

[96] See “Fiscal policy and income”，IMF policy paper (January 2014)，p. 18；C. O’Donoaghue, M. Baldini, and D. Mantovani, “Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe： an application of EUROMOD”，Euromod working paper No. EM7/01 (Colchester, University of Essex, 2004)； and S. Cnossen, *Theory and Practice of Excise Taxation：Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving* (Oxford, Oxford University Press, 2005)。

[97] See IMF, “Fiscal policy and income” (footnote 96)。

[98] 在 J. Stiglitz, *The Price of Inequality：How Today’s Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012) pp. 273 ff 当中，作者表示，最高边际所得税率应大大高于 50%，貌似可高于 70%；在 A.B. Atkinson, in “Inequality：What can be done？” (footnote 94)，pp. 179 ff 当中，作者提倡最高边际所得税率为 65%。

[99] See Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (footnote 4)。

重新评估其它形式的财产税，包括资产转让在内。通过这一手段扩大税基，并弥补税法当中的漏洞，具有提高效率且增进平等的效益。[100]

64. 此外，各国应着重打击逃税和避税。[101] 富人和跨国公司所利用的税收漏洞必须堵死。公司税最小化策略亟需予以处理。为了产生足够的效果，也为了避免给作出此类努力的国家带来不利的结果，该领域的工作在范围上必须是国际性的，一如上文讨论的其它领域工作。

65. 与此同时，根据报告的结论，需要推行可确保与各国的人权义务完全相符的一以贯之的公共开支政策。此类政策必须首先确保最贫困、最弱势人口的人权得到尊重、保护和落实，还必须包含努力扭转国家内部和国家之间不平等拉大趋势的果断措施。

66. 各国应按照《社会保护底线倡议》、劳工组织的《关于国家社会保护底线的建议书》(第 202 号建议书)以及“可持续发展目标”目标 1.3,提供社会保护底限并逐步扩大其覆盖范围，这一点至关重要。[102] 这至少要做到“凡有需求者，皆可获得基本的医疗保健服务和基本的收入保障”，[103] 尤其是社会地位劣势群体。不过，各国有义务最大限度地利用现有资源，努力逐步全面落实经济、社会和文化权利。正因如此，若资源允许，各国必须继续进一步发展并扩大其社会制度。只有在绝对必要的情况下，在极其认真仔细地考虑了所有替代方案(替代方案可包括税制改革[16])之后，且只有在充分利用缔约国可获得的最大资源的背景下参照《公约》规定的整体权利而恰当确定合理的情况下(不倒退义务)，方可削减社会支出，尤其是用于社会保障和失业救济的社会支出。[104]

67. 公共支出在结构设置上必须主要惠及困难人士和困难群体。尽管许多国家以及国际社会付出了极大的努力，但再分配政策往往厚富人而薄穷人，拉大了收入差距和财富差距，且使财政资源的利用极其低效。[105]

4. 其它措施

68. 针对不平等问题除了采取较为直接的行动外，各国还应着眼于有着中长期效应的措施。对教育和技能培养的投资应当是重中之重，因其对机会平等、社会流动以及长期增长有着强烈而显著的积极影响。[100] 此外，确保人人享有平等的、负担

---

100 See F. Cingano, “Trends in income inequality and its impact on economic growth”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163 (2014), para. 58。

101 见独立专家的报告(A/HRC/31/61)。

102 见赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿的报告(A/69/297)，其中透彻地分析了社会保护与人权之间的联系问题。另见人权理事会第 25/11 号决议。

103 劳工组织 2012 年《关于国家社会保护底线的建议书》(第 202 号建议书)第 4 条。

104 见经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见，第 9 段。

105 See A. Nieto Ramos, *El efecto de las pensiones sobre la desiguadad de ingresos en Colombia* (Bogotá, Universidad de los Andes, 2014). See also “Política fiscal y derechos humanos en las Américas” (footnote 16), p. 21。

得起的诉诸法庭、获得法律咨询和代理的机会，设立低成本的争端解决机制，制定关于政党融资和促进多元化大众媒体系统的立法，建立强大的消费者保护机制，以上种种均应放到议程上去。

69. 最后，各国及国际社会应当探寻其它途径，改革其法律制度当中似有错误地偏袒资本所有者和富裕阶层倾向的内容。[106] 对现有结构作出调整，可能是一条实现必要变革的有效途径，它也不会遇到诸如征缴新税等等措施那样程度的阻力。

5. 危机对策

70. 针对金融危机（尤其是主权债务危机）采取的任何应对之策均必须完全符合人权法，这一点再频频强调也不为过。前人权与赤贫问题独立专家玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡蒙纳在她的报告当中已就这种符合人权的危机应对之策给出了非常详实的建议。[107] 有鉴于此，本报告仅重点强调不平等和金融危机这一范畴内的少许几个重要相关问题。财政稳定和国内生产总值不得成为调整工作的唯一目标，也不得推翻、中止或稀释现有的人权义务和责任。必须确保对经济、社会和文化权利加以保护，包括工作权、社会保障权、健康权、住房权和受教育权。[108] 在实施危机应对措施时，必须充分考虑社会经济不平等。一定的开支削减可能暂时必要，但相关国家必须始终尊重不倒退义务所设立的界限。它们必须尽可能确保社会支出受影响最晚最小。与削减社会支出相反，相关国家应大力着重寻找和创造逐步增加收入的方法。对弱势群体的保护必须是重中之重，这就需要采取诸如免予削减甚或实施新的社会保护方案等措施。冰岛近来的经验证明，此法符合现实，可以结出丰硕的成果。[109]

71. 危机应对之策（包括债权国与债务国之间的任何协定）均应遵循透明、问责和参与原则。结构调整措施在实施之前须进行缜密的人权影响评估，在实施之后亦须定期进行缜密的人权影响评估。债权国和债务国双方在应对债务危机时，均必须履行自己的人权义务和责任。这可能包括达成债务减免协议，以避免侵犯人权和加剧不平等。

---

106 See S-L Hsu, “The rise and rise of the one per cent： considering legal causes of wealth inequality”, *Emory Law Journal Online*, vol. 64, pp. 2043-2072 (2015)。

107 见 A/HRC/17/34。

108 见独立专家对希腊的访问结束之际发表的声明(2015 年 12 月 8 日)。可在以下网站查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx？NewsID=16852&LangID=E。

109 见独立专家关于对冰岛的访问的报告(A/HRC/28/59/Add.1)。