

发展研究专题

绿色增长和可持续福利对发展中国家可持续发展的作用： 基于智利案例的研究

何丙姿

内容提要：鉴于全球经济前景的不确定性、人口老龄化和增长、不断升级的气候变迁以及技术垄断、竞争和局限性，如何提升发展中国家可持续发展能力以及缩小与发达国家之间的差距已成为亟待解决的问题。主流的绿色增长和新兴的可持续福利成为福利国家可采取的两个主要的解决生态危机、推进可持续发展变革路径。本文通过分析在智利的气候融资计划和全民保障养老金对于该国增长—福利—环境之间关系的作用方式，探讨外部援助与内部福利调整对于该国可持续发展的影响，从而思考绿色增长和可持续福利共同促进发展中国家可持续发展的可能性。研究发现，全球气候融资计划不仅偏离了其再分配的初衷，还凸显了新自由主义的逻辑。全民保障养老金虽然有利于缓解智利老年贫困等问题，但或由于政府未知晓其在环境保护方面的优势，并没有发挥其作用，而且在短期内或将进一步加剧该国环境的不可持续。本文指出，全球气候融资计划应从源头加强关注发展中国家福利供应以及减轻福利制度对增长的依赖性问题，即帮助欠发达国家构建一个独立、包容和可持续的福利制度。绿色增长和可持续福利对于发展中国家的可持续发展并不完全是“竞争”关系，也可以发挥“互补”作用。

关键词：可持续发展 绿色增长 可持续福利 气候融资 全民基本收入

作者简介：何丙姿，社会政策学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员。

中图分类号：K14 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2024) 01 - 0123 - 24

人类社会针对可持续发展方面的研究历史悠久，但时至今日可持续发展仍是许多发展中国家“遥远”的希望。^① 根据联合国《2023 年可持续发展筹资报告：为可持续转型筹资》指出，可持续发展前景在发达国家和发展中国家间存在显著差异。^② 党的二十大报告明确指出，中国式现代化是“人口规模巨大的现代化、是全体人民共同富裕的现代化、是物质文明和精神文明相协调的现代化、是人与自然和谐共生的现代化、是走和平发展道路的现代化”。这意味着，中国式现代化发展包含了可持续发展的理念，推进中国式现代化发展需要优化增长、福利与环境之间的关系。

在大多数关于国家以及地区间发展差异的文献中，制度质量往往被认为是最关键因素。主流的绿色增长和新兴的可持续福利是福利国家可采取的两个主要的可持续发展变革路径，用以解决生态危机问题。学界关于两者的研究已取得了重要成果，但仍存在以下三个方面问题。一是研究主要围绕绿色发展或可持续福利单一路径的论述，鲜有文献探讨两者之间的关系，以及它们是否和如何能够共同助力国家可持续发展。二是由于新兴的可持续福利概念主要源于对 20 世纪 70 年代起对全球北方福利资本主义发展忽视环境的批评^③，因此，多数研究主要关注西方发达国家情况，忽略了对发展中国家的讨论。三是现有研究虽然指出经济增长有助于发达国家绿色增长，但对于发展中国家的作用并不是十分显著。^④ 而且，国际化阻碍了发展中国家的绿色增长。^⑤ 上述文献表明，关于发展中国家可持续发展的研究仍存在理论、知识和证据等方面的不足。因此，探讨发展中国家如何完善可持续发展转型机制不仅具有重要的理论意义，更具有重大的实践和现实价值。

本文致力于回答一个核心问题：发展中国家如何更高效地促进可持续发

① Patrick Brandful Cobbinah, Michael Odei Erdiaw-Kwasie, and Paul Amoateng, “Rethinking Sustainable Development within the Framework of Poverty and Urbanisation in Developing Countries”, in *Environmental Development*, Vol. 13, 2015, pp. 18-32.

② United Nations, *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations*, New York: United Nations, 2023. <https://developmentfinance.un.org/fsdr2023>. 2023. [2023-04-08]

③ Tuuli Hirvilampi and Max Koch, “Sustainable Welfare beyond Growth”, in *Sustainability*, Vol. 12, No. 5, 2020, pp. 1824-1832.

④ Vincent Tawiah, Abdurashheed Zakari, and Festus Fatai Adedoyin, “Determinants of Green Growth in Developed and Developing Countries”, in *Environmental Science and Pollution Research*, Vol. 28, 2021, pp. 39227-39242.

⑤ Vincent Tawiah, Abdurashheed Zakari, and Festus Fatai Adedoyin, “Determinants of Green Growth in Developed and Developing Countries”, in *Environmental Science and Pollution Research*, Vol. 28, No. 29, 2021, pp. 39227-39242.

展？本文主要采用定性的方式分析在智利的全球气候融资和全民保障养老金计划，以此为案例从资金和工具的角度探讨绿色增长和可持续福利能否共同促进发展中国家可持续发展？一方面，资金投入往往是技术发展和践行绿色增长路径的直接推动力。气候融资计划作为西方发达国家对发展中国家的绿色补偿，其利益驱动的目的和有效性受到越来越多质疑。另一方面，贫困和不平等已成为 21 世纪最受发展中国家关注的问题。智利于 2022 年出台的针对老年贫困问题的“全民保障养老金计划”（PGU），可以视为可持续福利路径下全民基本收入的一种现实应用。

虽然本文重点关注绿色增长和可持续福利间的争论，但本研究的目标并不是衡量这两者的效用，而是为这两种理论在发展中国家文本下提供一个真实、可对话的桥梁。绿色发展和可持续福利作为两个规范性概念，包含多种策略、实施手段、资金保障机制和评估机制。虽然绿色增长正处于快速实践发展阶段，但是数据的有限性限制了学界对其进行全面且系统地评估。而且，可持续福利仍处于对西方发达国家文本的理论讨论阶段，即使一些发达和发展中国家正有意识地实验或无意识地采用相关工具。由于两者不同的发展和研究进程（包括数据），因此，本文也并非从“数据”的角度进行对比分析，而是从“意义”的角度思考两者的有效性，进而回答研究问题。研究结果一方面填补现有的理论、知识和证据空白并且为未来的评估和调查提供重要的探索方向，另一方面也为其他发展中国家可持续发展的制度建设提供宝贵经验。

本文首先简述可持续发展概念的演变和当下发展中国家可持续发展面临的挑战，从而揭示研究的背景和重要性。同时，重点梳理了绿色增长和可持续福利的研究现状，并且从增长—福利—环境关系这一分析框架理论性地比较两者制度的异同。其次，介绍研究策略，包括案例选择、研究方式和局限性。通过反思在智利的气候融资计划和全民保障养老金新政对于国家经济、社会和环境目标兼容性的影响，包括成本、挑战、优势以及所带来的机会，思考该国如何能够以更加积极和主动的方式促进可持续转型，并提出未来研究方向。最后，在总结全文的基础上，指出对于发展中国家可持续发展转型实践和研究的启示。

一 文献综述

目前关于可持续发展的文献不仅质疑传统的经济增长逻辑，还从（国际）

社会发展和可持续性相互作用的角度讨论更加有效的转型路径和方式。下面对绿色增长和可持续福利相关的理论和研究进行梳理，并归纳总结它们实现可持续发展目标的异同与利弊。

(一) 可持续发展概念演变和发展中国家面临的挑战

可持续发展的定义最初来源于1987年的《布伦特兰报告》(The Brundtland Report)，即“既满足当代人的需求又不损害后代人满足自身需求能力的发展”。^①其核心是经济、社会和环境目标之间的兼容性^②，即平衡经济增长、公民福祉和环境保护间的关系。^③该定义并没有表明经济增长与社会和环境领域之间是否存在紧张关系。然而，这三者间的矛盾关系日益显著，主要体现在福利国家的历史：即体现了扩大公民权利的现代化发展，又与工业资本主义以及同步增长的生产和消费模式紧密相关。特别是，西方富裕国家的经济及其福利体系是建基于对前殖民地资源的开采。在过去的50年里，由于1970—2000年间人口增长和之后20年间全球中产阶级队伍壮大，全球物质足迹、国内生产总值和温室气体排放量迅速增加。而且，福利国家的发展也暗含了富国和穷国对化石能源的不平等使用和碳排放。^④自1750年以来，23个富裕国家，包括美国、英国、日本和西欧的大部分国家，目前仅占全球人口的12%，但化石燃料和工业释放的二氧化碳排放量占全球的50%以上。^⑤虽然在后工业化时期，发达国家开始有计划地管理环境和社会—环境之间的问题，向“环境国家”转型^⑥，但在实践中，发达国家通常向中国等发展中国家外包制造业，减少本国碳足迹。^⑦这致使发展中国家仍面临严重的环境问题。

① United Nations, *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, New York: United Nations, 1987, p. 27

② Deželan, Tomaž, Alem Maksuti, and Matjaž Uršič, “The Potentials of Normative Sustainability: An Analysis of Sustainable Development Strategies on Global, Supranational and National Levels”, in *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, Vol. 3, No. 2, 2014, pp. 34–49.

③ Matteo Mandelli, “Understanding Eco – Social Policies: A Proposed Definition and Typology”, in *Transfer – European Review of Labour and Research*, Vol. 28, No. 3, 2022, pp. 333–348.

④ Tuuli Hirvilampi and Max Koch, “Sustainable Welfare beyond Growth”, in *Sustainability*, Vol. 12, No. 5, 2020, pp. 1824–1832.

⑤ “Who Has the Most Historical Responsibility for Climate Change?”, *The New York Times*, November 12, 2021. <https://www.nytimes.com/interactive/2021/11/12/climate/cop26-emissions-compensation.html>. [2022-09-10]

⑥ Andreas Duit, “The Four Faces of the Environmental State: Environmental Governance Regimes in 28 Countries”, in *Environmental Politics*, Vol. 25, No. 1, 2016, pp. 69–91.

⑦ Daniel Hausknost and Marit Hammond, “Beyond the Environmental State? The Political Prospects of a Sustainability Transformation”, in *Environmental Politics*, Vol. 29, No. 1, 2020, pp. 1–16.

为了全人类和地球的健康和可持续性，许多学者呼吁要从根本上转变福利供应和消费模式，特别是西方发达国家的福利扩张。例如，图利·希尔维拉米提出了“植根于生态崩溃恶性循环中的福利国家的良性循环”分析框架，解释了资本主义国家福利体制如何嵌入国家和经济体系并依赖持续的经济增长维持其功能，批判资本主义福利国家主要服务于经济增长和财政可持续性而不是社会再生产和生态可持续性。^① 一些学者也通过衡量一个国家或地区将自然消耗转化为福利水平的能力，从而思考各国非可持续发展的情况以及如何解决全球生态赤字等问题。例如，诸大建和张帅经定性分析后发现，不同于西方富裕国家的“高福利和高消耗”，大多数发展中国家通常都属于“低福利和低消耗，以及低福利和高消费”^②。换句话说，发展中国家往往依赖其资源，以环境为代价获得经济发展，进而维持福利支出和社会稳定（见图1）。关于自然资源能否被人造资本完全替代，成为划分强可持续发展（不能完全替代）和弱可持续发展（可以被完全替代）的标准。^③ 这也意味着，在面临全球资源约束的情况下，伴随着当下人口的增长和老龄化，除非技术能够实现弱可持续发展，否则国家间的福利供应和消费将此起彼落。

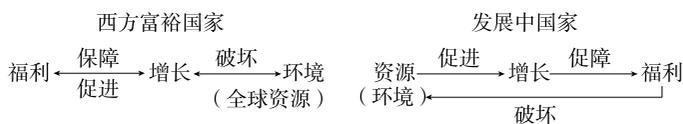


图1 发达国家和发展中国家福利—增长—环境关系

资料来源：笔者绘制。

此外，当下发展中国家还面临全球经济发展不确定性和气候变迁等新的挑战。虽然历史上不断增长的经济更容易使福利国家解决社会和环境的问题，公民也较少会提出（再）分配等问题。但是，在过去的50年里，全球经济增长逐步放缓，从20世纪70年代平均每年3.83%的增速下降到21世纪头10年的平均2.39%（见图2）。根据2021年政府间气候变化专门委员会报告，

^① Tuuli Hirvilammi, “The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea”, in *Sustainability*, Vol. 12, No. 1, 2020, pp. 391–406.

^② 诸大建、张帅：《生态福利绩效与深化可持续发展的研究》，载《同济大学学报》（社会科学版），2014年第5期，第106–115页。

^③ 诸大建、张帅：《生态福利绩效与深化可持续发展的研究》，载《同济大学学报》（社会科学版），2014年第5期，第106–115页；肖黎明、张仙鹏：《强可持续理念下绿色创新效率与生态福利绩效耦合协调的时空特征》，载《自然资源学报》，2019年第34期，第312–324页。

未来20年全球平均温度预计将升高 1.5°C 。^① 发展中国家和世界较贫穷阶层往往在气候危机中首当其冲。^② 这些都意味着，未来许多发展中国家不仅要扶持受气候灾害影响的企业和个人，同样还要致力于减少碳排放，若在没有持续的经济增长或有效的技术支持下，福利国家的可持续性将越发严重，这也将危及国家安定。

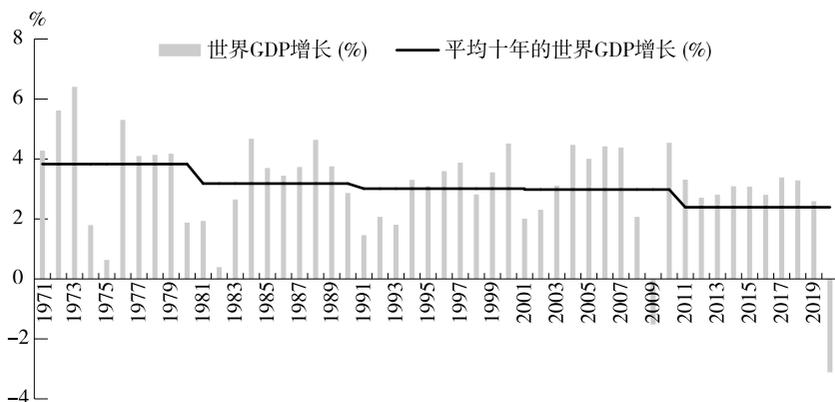


图2 世界GDP增长情况 (1971—2020年)

资料来源：基于世界银行数据计算整理。

(二) 可持续发展路径研究现状：从绿色增长到可持续福利

揭示发展中国家在践行绿色增长和可持续福利这两条理论路径所面临的机遇与挑战，对于国际社会“重塑和引导”可持续发展方向和应对转型过程中的问题具有重要意义。

首先，绿色增长主要指的是通过更高效的技术和可再生能源使经济扩张与资源使用脱钩，实现生态现代化。该概念源于1972年罗马俱乐部出版的《增长的极限》一书。该书引起了人们对于经济增长和生态约束之间的讨论，并指出人口增长、工业发展、环境污染、粮食生产和资源消耗这五个因素及其相互关系是影响经济增长的关键。在其后续报告的影响下，联合国出台了2030年全球可持续发展倡议，指出绿色增长作为全球解决可持续性问题的主要方式。^③

^① The Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change Widespread, Rapid, and Intensifying – IPCC”. <https://www.ipcc.ch/2021/08/09/ar6-wg1-20210809-pr/>. [2022-12-13]

^② Valérie Masson-Delmotte, et al., “Climate Change 2021: The Physical Science Basis”, Contribution of working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2021.

^③ Francesco Laruffa, “The Dilemma of ‘Sustainable Welfare’ and the Problem of the Future in Capacitating Social Policy”, in *Sustainability: Science, Practice and Policy*, Vol. 18, No. 1, 2022, pp. 822–836.

然而，绿色增长真的能够有效应对气候变化、改善生态环境并实现经济增长和环境可持续性的兼容，进而确保公民福祉吗？^① 越来越多的证据显示，技术并不能在短短数十年间解决人口变化和气候变迁所带来的问题。例如，哥本哈根因其提出的“绿色倡议”，被誉为世界上最环保的城市之一，但该城却在2022年8月放弃了在2050年前实现“碳中和”的计划，其中一个主要原因在于碳捕获等技术的成熟。哥本哈根的案例也暗示着其他正在努力实现“净零”排放国家或也面临相似的问题。此外，当下倡导的循环/绿色经济这一理念正逐渐凸显其局限性。^②

其次，可持续福利（Sustainable welfare）是从生态角度定义福祉，旨在使地球有限的资源满足每个人需求。^③ 在此视角下，凯特·拉沃思提出（地球）行星边界框架理论，强调资源的使用需要限制在能够充分满足人类基本需求且不超过行星边界这样一种安全和生态可持续的空间内，即经济和社会在“甜甜圈形状的空间”内发展，也称为“甜甜圈经济学”。^④ 结合凯特·拉沃思的行星边界框架和人类需求理论，马克斯·科赫将可持续福利定义为在地球边界内满足每个人需求的福利或社会政策体系，并提出四个准则：一是行星边界的兼容性；二是人类需求满意度；三是公平分配；四是民主治理。^⑤ 由于可持续福利被认为是社会和环境政策及目标的统一结合，因此，“社会生态国家”（social-ecological state）和“生态社会政策”（eco-social policy）等概念往往也被纳入其中讨论。^⑥

① Jason Hickel and Giorgos Kallis, “Is Green Growth Possible?”, in *New Political Economy*, Vol. 25, No. 4, 2020, pp. 469–486; Francesco Laruffa, “The Dilemma of ‘Sustainable Welfare’ and the Problem of the Future in Capacitating Social Policy”, in *Sustainability: Science, Practice and Policy*, Vol. 18, No. 1, 2022, pp. 822–836.

② Jouni Korhonen, Antero Honkasalo, and Jyri Seppälä, “Circular Economy: The Concept and Its Limitations”, in *Ecological Economics*, Vol. 143, 2018, pp. 37–46.

③ Max Koch, “Social Policy without Growth: Moving towards Sustainable Welfare States”, in *Social Policy and Society*, Vol. 21, No. 3, 2022, pp. 447–459; Tuuli Hirvilampi and Max Koch, “Sustainable Welfare beyond Growth”, in *Sustainability*, Vol. 12, No. 5, 2020, pp. 1824–1832.

④ Kate Raworth, *Doughnut Economics: Seven Ways to Think like a 21st-Century Economist*, Vermont: Chelsea Green Publishing, 2017, pp. 39–42.

⑤ Max Koch, “Social Policy without Growth: Moving towards Sustainable Welfare States”, in *Social Policy and Society*, Vol. 21, No. 3, 2022, pp. 447–459.

⑥ Tuuli Hirvilampi and Max Koch, “Sustainable Welfare beyond Growth”, in *Sustainability*, Vol. 12, No. 5, 2020, pp. 1824–1832.

由于西方发达国家福利资本主义对环境破坏招致的批评推动了可持续福利概念的缘起，因此，有批评者进一步指出可持续福利思想能否适用于发展中国家的的问题。一方面，可持续福利思想本身体现在一些发展中国家，如拉美地区尊重自然权利和保障土著居民权利等“美好生活”（Buen viva 或 Viva buena）理想的探讨中。^①玻利维亚和厄瓜多尔都在其宪法、国家发展计划和公共政策中引入了“美好生活”的概念，以重建政治、经济、社会和文化等。尽管这些国家在保护环境和社会包容等方面取得了一定的成就，但仍面临诸多政治和经济问题。^②另一方面，现有研究指出未来如中国和印度等亚洲国家在人口老龄化和人均食品、能源和其他自然资源消耗不断上涨的情况下，也会如欧洲国家一样致力于可持续福利发展，但方式可能不同。^③

（三）比较绿色增长和可持续福利制度差异

综上所述，探讨发展中国家能否更高效地利用绿色增长和可持续福利的策略、资金、技术和工具等促进可持续发展是十分重要的。通过总结现有国内外文献，发现可从以下六个方面比较绿色增长和可持续福利的制度异同（见表1）。

首先，绿色增长核心观点认为，伴随着技术进步，经济扩张能够在不损害环境的情况下进行，即著名的“脱钩”理念。换句话说，绿色增长并没有质疑资本主义生产模式及其福利政策对于促进经济增长的目的。政府的责任主要在于促使公民及其社会政策适应和服务于绿色增长。因此，福利国家主要的角色就是通过教育和培训等手段让人们适应绿色经济的需求；促进个人融入劳动力市场，如从事“绿色工作”；在向绿色转型过程中为低技能员工以及高污染企业提供社会保护和支持，以避免因不平等而对增长造成的负面影

^① Arturo Escobar, “Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-Liberalism, or Post-Development?”, in *Cultural Studies*, Vol. 24, No. 1, 2010, pp. 1-65; Ulrich Brand, Tobias Boos, and Alina Brad, “Degrowth and Post-Extractivism: Two Debates with Suggestions for the Inclusive Development Framework”, in *Current Opinión in Environmental Sustainability*, Vol. 24, 2017, pp. 36-41; Cletus Gregor Barié, “Nuevas Narrativas Constitucionales en Bolivia y Ecuador: El Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza”, en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Vol. 59, 2014, pp. 9-40.

^② Eija Maria Ranta, “Toward a Decolonial Alternative to Development? The Emergence and Shortcomings of Vivir Bien as State Policy in Bolivia in the Era of Globalization”, in *Globalizations*, Vol. 13, No. 4, 2016, pp. 425-439.

^③ Yoshinori Hiroi, “Visions of the Sustainable Welfare Society: Extending Social Quality into an Asian/Developmental Context”, in *The International Journal of Social Quality*, Vol. 1, No. 1, 2011, pp. 19-31.

响；惠及所有人（特别是低收入群体），实现包容性增长等。^①

绿色增长技术/工具的开发为世界注入了新发展动力，但仍存在以下三个方面的问题。第一，绿色技术的应用往往需要投入更多能量和矿物，并没有实现其预想的“绿色”，而且有可能带来其他未知的负面影响。例如，《美国国家科学院院刊》上的一项新研究认为，在2000—2019年间，工业采矿与全球1200多平方英里热带森林的损失有关。^②第二，由于发达国家和发展中国家在基础设施建设、技术、资金等多方面存在差异，绿色增长在世界范围内发展不平等，特别是绿色技术专利多出自历史排放量较高的国家。例如，美国持有20.2%的清洁能源发电技术专利，日本持有19.8%。^③气候缓解技术的垄断间接地阻碍全球南方研发进程，这本身是一个气候正义问题。第三，在国家之间，脱碳目标不仅面临着技术有效性的问题，还带来一种不正当的政治、军事和市场的激励机制。^④

从国际合作的角度来看，全球气候融资是西方发达国家对发展中国家绿色损失的重要补偿。该计划旨在帮助发展中国家通过绿色转型减少碳排放和改善生态，但其目标、方式、获取、工具有效性和合理性等不断受到质疑。例如，根据经合组织（OECD）的报告，2013—2020年间，发达国家未能兑现每年向发展中国家调动1000亿美元的气候融资的承诺，而且大多数资金是以贷款的形式投入到能够创收的气候缓解项目，而非那些真正应对气候问题的适应项目中。^⑤不能带来收益的气候适应项目也并非总是支持气候正义的目

① Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, Paris: OECD, 2018. <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/opportunities-for-all9789264301665-en>. [2023-06-12]; Francesco Laruffa, “The Dilemma of ‘Sustainable Welfare’ and the Problem of the Future in Capacitating Social policy”, in *Sustainability: Science, Practice and Policy*, Vol. 18, No. 1, 2022, pp. 822-836.

② Stefan Giljum, et al., “A Pantropical Assessment of Deforestation Caused by Industrial Mining”, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 119, No. 38, 2022.

③ Martin Khor, “Climate Change, Technology and Intellectual Property Rights: Context and Recent Negotiations”, in *Research Paper*, No. 45, 2012, p. 6.

④ Ryan Hanna and David G. Victor, “Marking the Decarbonization Revolutions”, in *Nature Energy*, Vol. 6, No. 6, 2022, pp. 568-571.

⑤ United Nation Climate Change, “Introduction to Climate Finance”. <https://unfccc.int/topics>. [2022-07-10]

标。^① 气候融资计划在获取方面也存在一定问题，如很少考虑较小规模的项目。^② 即便是获得气候融资资助的项目也很难拥有地方决策权。^③ 出于对信息不对称、在国际层面完美执行合同的不可行性以及接收方能力和结果的不确定性等多种考虑，发达国家通常将气候融资委托给在受援国实施和监测项目的双边和多边组织，而非直接转移给发展中国家。此间接实施方式不仅会增加交易成本（包括行政成本），还可能产生机会成本，给受援国带来额外的负担。^④

表 1 比较绿色增长和可持续福利制度差异

	绿色增长	可持续福利
1. 实现可持续的方式	注重增长，通过技术实现经济、社会和环境目标的兼容性	增长不再作为首要目标，应该侧重于社会（福利）和环境可持续
2. 图示		
3. 政府的角色	让公民及其背后的社会政策适应和服务于绿色经济	调整嵌入于经济体系的社会政策，使其支持社会生态发展
4. 财政体系	主要依赖于经济增长的财政体系	通过福利国家紧缩；构建受经济波动影响较小的财政体系（土地税、环境税和财富税等）
5. 技术/工具	主要通过科学技术（如新能源技术），实现增长与资源（环境）脱钩	预防型的社会保障体系；社会生态友好政策（例如全民基本收入、全民基本服务、财富税、肉类的消费税、最高收入限制和工作时间减少等），以实现福利与增长脱钩。
6. 国际合作（再分配）	技术分享；改善全球气候融资计划的目的、有效性、获取等方面机制	西方发达国家“去增长”；促使发展中国家在为全球经济提供劳动力和资源时获得更公平的价格

资料来源：笔者自制。

^① Sam Barrett, “Subnational Climate Justice? Adaptation Finance Distribution and Climate Vulnerability”, in *World Development*, Vol. 58, 2014, pp. 130 – 142.

^② United Nations, “Accessing Climate Finance: Challenges and Opportunities for Small Island Developing States”, 2022. [https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files.\[2023-01-18\]](https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files.[2023-01-18])

^③ Tamara Coger, et al., “Tracking and Reporting Finance for Locally Led Adaptation to Climate Change”, Washington, DC: World Resources Institute, 2021. [https://doi.org/10.46830/wriwp.20.00100.\[2022-11-23\]](https://doi.org/10.46830/wriwp.20.00100.[2022-11-23])

^④ Matthias Garschagen and Deepal Doshi, “Does Funds-Based Adaptation Finance Reach the most Vulnerable Countries?”, in *Global Environmental Change*, Vol. 73, 2022, pp. 102450 – 102460.

其次，可持续福利概念仍处于发展阶段，其现实应用还很有限。该理念主要认为经济增长不应再作为国家的首要目标，而是应该侧重于社会（福利）和环境可持续。由此，与绿色增长的主张不同，经济可能仅有较少甚至没有增长。但是，可持续福利并没有强调对绿色技术的排斥。在此体系中，国家通过调整嵌入于经济体系的社会政策（教育和劳动力市场政策等领域），支持社会生态发展，并寻求福利与增长脱钩。因此，为减少福利对增长的依赖，可以通过受经济波动影响较小的资产税、土地税、遗产税和环境税等制度设计，为福利支出提供资金来源。^① 国家也可以通过一段时间的福利紧缩积累转型资金。^② 但是，现有研究指出，由于技术的有限性、人口增长以及中产阶级的扩大，长久和绝对的全球脱钩可能难以实现。^③

目前关于可持续福利路径的研究主要针对发达国家情况，但仍可以对发展中国家提供一些经验借鉴。例如，预防型的社会保障体系（如医疗）和对社会生态友好的政策（全民基本收入、全民基本服务、财富税、肉类消费税、限制最高收入以及减少工作时间等）。^④ 不过，这些工具仍主要处于理论探讨中，现实应用较少。成功的可持续福利政策或政策体系取决于具体的地区和社会情况。^⑤

在上述工具中，曾作为解决贫困和不平等等问题的全民基本收入（universal basic income）概念引起政界和学界的广泛讨论。^⑥ 全民基本收入指的是定期无条件向所有人支付一笔适当的金额，最早可以追溯到1516年《乌

① Milena Büchs, “Sustainable Welfare: Independence between Growth and Welfare has to Go Both Ways”, in *Global Social Policy*, Vol. 21, No. 2, 2021, pp. 323 – 327.

② Christine Corlet Walker, Angela Druckman, and Tim Jackson, “Welfare Systems without Economic Growth: A Review of the Challenges and Next Steps for the Field”, in *Ecological Economics*, Vol. 186, 2021, pp. 107066 – 107078.

③ European Environment Agency, “Growth without Economic Growth”, 2021. <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth>. [2022 – 12 – 02]

④ Christine Corlet, Walker Angela Druckman, and Tim Jackson, “Welfare Systems without Economic Growth: A Review of the Challenges and Next Steps for the Field”, in *Ecological Economics*, Vol. 186, 2021, pp. 107066 – 107078; Max Koch, “Social Policy without Growth: Moving Towards Sustainable Welfare States”, in *Social Policy and Society*, Vol. 21, No. 3, 2022, pp. 447 – 459.

⑤ Katharina Bohnenberger, “Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits”, in *Sustainability*, Vol. 12, No. 2, 2020, pp. 596 – 626.

⑥ Roberto Merrill, Catarina Neves, and Bru Lain, *Basic Income Experiments: A Critical Examination of Their Goals, Contexts, and Methods*, London: Palgrave Macmillan Cham, 2021, pp. 1 – 229.

托邦》。^① 现有研究发现该概念或有助于可持续发展。例如，米莱娜·布克斯在理论上检验了该工具对于促进可持续福利的积极和消极作用^②，她认为，全民基本收入可以通过减轻人们对就业收入的依赖，从而减少（老龄）劳动生产和消费背后的物质足迹。但是这种全民基本收入或使得公民面临市场提供社会服务的风险，而且，难以知晓全民基本收入接受者真实的消费和使用形式，例如购买环境不友好产品等与理念期望相悖的行为。因此，由于不确定对劳动供应和消费的影响，全民基本收入也可能提高经济效益，并导致材料吞吐量增长。但是，她指出全民基本收入主要解决的消费方面的问题可以与侧重于生产/配置的全民基本服务相互补充，从而促进可持续福利发展。马克斯·科赫通过调查公民偏好，发现全民基本收入可能更适用于自由福利体制的国家（如英国^③等）^④，对于瑞典等社会民主主义福利体制的国家，普遍的福利水平已经很高，全民基本收入能够发挥的作用相对较小。

在现实情况下，全民基本收入主要有三种应用。第一种是有条件的现金转移计划。新冠疫情期间，英、美、加、日、韩等发达国家实施了以收入/工作等为约束条件的现金援助计划。联合国拉美经委会曾提议将向最弱势群体提供的临时现金转移计划长期永久化，作为迈向全民基本收入的一步。第二种是体现全民性的计划。例如，智利的全民保障养老金是一项由公共财政支持的非缴费型福利，按月支付给除10%最富有群体以外的所有65岁及以上的长期居民，无论他们是否继续工作还是从任何养老金计划中领取养老金（国防和警察部门的养老金除外）。^⑤ 第三种是根据特定情况、条件和行为提供给特定人群的现金支持。^⑥ 例如，巴西的绿色补贴金计划（Bolsa Verde）向环境保护区的家庭提供资金，条件是他们必须参加环境培训活动，从事森林复兴

^① Roberto Merrill, Catarina Neves, and Bru Lain, *Basic Income Experiments: A Critical Examination of Their Goals, Contexts, and Methods*, London: Palgrave Macmillan Cham, 2021, pp. 1 – 2; Carrie Arnold, “Pandemic Speeds Major Test of Universal Basic Income”, in *Nature*, Vol 58, No. 7817, 2020, pp. 502 – 503.

^② Milena Büchs, “Sustainable Welfare: How do Universal Basic Income and Universal Basic Services Compare?”, in *Ecological Economics*, Vol. 189, 2021, pp. 107152 – 107161.

^③ 英国正在就全民基本收入在改善英国民众福祉和减轻贫困问题上的作用进行试点。

^④ Max Koch, “Social Policy without Growth: Moving towards Sustainable Welfare States”, in *Social Policy and Society*, Vol. 21, No. 3, 2022, pp. 447 – 459.

^⑤ “¿Qué Es la Pensión Garantizada Universal (PGU)?”, Chile Atiende, 2022. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102063-que-es-la-pension-garantizada-universal-pgu>. [2022 – 10 – 29]

^⑥ Katharina Bohnenberger, “Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits”, in *Sustainability*, Vol. 12, No. 2, 2020, pp. 596 – 626.

项目，避免破坏环境的活动。^①

从国际合作的角度，“去增长”被视为一个重要的全球再分配工具，指的是“通过生产和消费的公平降级以在短期和长期内增加人类福祉并改善地方和全球的生态条件”^②。该理念主要强调全球北方高收入国家需要减少经济活动，特别是在那些大幅超过人均世界资源份额的国家。^③ 在全球北方的去增长发展过程中，全球南方经济体不仅能够获得更多的发展空间，而且在摆脱殖民化和依赖性的同时，还能在为全球经济提供劳动力和资源中获得更加公平的价格。^④

综上所述，国家如何优化可持续转型策略，是当今国际社会需要面对和解决的一大难题。虽然有学者表示可持续福利在应对可持续发展问题上优于绿色增长路径，但由于长久以来经济增长是政治的核心，可持续福利或将对国家政治体制带来更大的挑战，因此也更难实现。^⑤ 理论上，绿色增长和可持续福利对于实现经济、社会和环境目标之间兼容性的方式不同，并且对增长持相反的态度，因此，有理由怀疑这两种变革路径是不兼容的。结合上文发展中国家可持续发展面临的多重挑战，包括全球经济前景的不确定性、人口老龄化和增长、不断升级的气候变迁以及技术垄断、竞争和局限性等，深入理解绿色增长和可持续福利对于发展中国家经济、社会和环境兼容性的影响，并探讨两者之间的关系，有助于提高国家可持续发展能力，并且为转型所需的事前投入和调整做好准备。

二 研究策略

本文主要通过分析在智利的气候融资计划和全民保障养老金对于该国增长—福利—环境间关系的作用方式，考察外部援助与内部福利调整对于该国可持续发展的影响，进而探讨绿色增长和可持续福利共同促进发展中国家可

^① Timothy MacNeill and Amber Vibert, “Universal Basic Income and the Natural Environment: Theory and Policy”, in *Basic Income Studies*, Vol. 14, No. 1, 2019.

^② Schneider François, Giorgos Kallis, and Joan Martinez - Alier, “Crisis or Opportunity? Economic Degrowth for Social Equity and Ecological Sustainability. Introduction to this Special Issue”, in *Journal of Cleaner Production*, Vol. 18, No. 6, 2010, pp. 511 - 518.

^{③④} Jason Hickel, “Is it Possible to Achieve a Good Life for all within Planetary Boundaries?”, in *Third World Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 2019, pp. 18 - 35.

^⑤ Francesco Laruffa, “The Dilemma of ‘Sustainable Welfare’ and the Problem of the Future in Capacitating Social Policy”, in *Sustainability: Science, Practice and Policy*, Vol. 18, No. 1, 2022, pp. 822 - 836.

持续发展的可能性。智利一直积极推进联合国 2030 年可持续发展目标。根据《2023 年可持续发展报告》，智利在报告涉及的 160 个国家和地区中排名第 30 位，居拉美国家之首，并超过美国（39）、澳大利亚（40）、中国（63）以及新加坡（64）等经济大国。^① 其次，智利的情况也具有一定的代表性和象征性。反思在智利的全球气候融资和全民基本收入计划所凸显的问题，一方面可以映射出其他发展中国家在采用相同或相似制度和工具时所面临的困境，另一方面，对于国际社会探寻有效的可持续转型方式具有重要的借鉴和警示意义。具体如下。

从全球气候行动角度，智利在 2009 年哥本哈根气候峰会上做出了减排承诺，并且在 2015 年《巴黎协定》签署之前就递交了预期的国家自主贡献。较于其他清洁能源丰富的拉美国家（如阿根廷和巴西），智利主要依靠传统化石能源（石油和煤炭）。该国于 2015 年签署《巴黎协议》后，便致力于发展绿色能源，承诺在 2040 年全面淘汰煤炭生产和促进包容性绿色增长。但是，这个曾被认为该地区最为稳定的典范，在 2019 年爆发了由学生领导的抗议公共交通价格上涨的街头抗议活动。而此抗议迅速扩展到更为广泛的公民对社会平等和社会保护（如教育、养老金和医疗）的诉求，以及煤炭等工会和环保组织对国家向清洁能源转型过程中实现公平过渡和保障社会正义的要求。2020 年左翼上台执政后，新宪法提案重点关注社会问题（如建议免费教育、医疗保健、养老保障和住房等权利）和性别均等，强调该国土著居民的权利，并将环境和气候变化置于世界顶级铜生产国以及“未来能源”锂矿储量大国的中心位置。虽然此次宪法改革未能成功，但这些议题反映出可持续福利（满足公民需求并且将发展对环境的影响降至最低）对智利的重要意义。2020 年智利更新其国家自主贡献，并且承诺该国做出的每一项气候承诺都必须保障公正的过渡，并致力于实现联合国可持续发展目标，特别关注水安全、性别平等、消除贫困和成本效益。此外，2022 年 7 月，智利也出台了《气候变迁法》（Ley Marco de Cambio Climático）以推进实现 2050 年碳中和目标。

公平过渡不仅是智利也是许多发展中以及发达国家公民的诉求。然而，有限的气候融资计划数据阻碍了学界对其作用机制和有效性的深入研究。除

^① Jeffrey D. Sachs, et al., “Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023”, Dublin: Dublin University Press, 2023. <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2023>. [2023-06-17]

少量公开的绿色气候融资^①支持的活动外，如对拉美地区投资较多的德国和英国等双边以及多边气候融资信息鲜有披露。^② 因此，以智利为例，研究气候融资计划对受援国社会、经济和环境所带来的影响，有助于理解和深刻反思现有的国际合作和再分配方式，从而促进世界更加包容、公正和可持续发展。而且，理论上，若公共财政作为支持国家绿色增长和转型的资金来源，政府往往会根据自身需求以及财政和行政能力等情况做出“最优”决定。

从人口变化与贫困的角度，智利在 20 世纪 80 年代就实施了结构性的养老保险制度改革，是拉美地区第一个提高退休年龄的国家，对中国等其他发展中国家的人口老龄化与养老保障改革具有借鉴意义。此外，自 20 世纪 90 年代开始，除了效仿“智利的养老金资本化模式”，拉美许多国家也相继出台延迟退休政策，如阿根廷、秘鲁、哥伦比亚、乌拉圭、墨西哥和玻利维亚等。20 世纪 80 年代以来，对拉美国家延迟退休计划与人口老龄化关系的研究很少，但根据智利、阿根廷和秘鲁等国的早期养老金改革背景以及当时人口结构和出生率等推断，这些改革的主要目的是解决养老金制度的不公平以及资金管理效率低下等问题，而非应对人口老龄化。尽管现阶段，相较于西方发达国家，发展中国家总体上老龄化程度较低，但是不同国家情况各异。拉美正处于快速老龄化阶段。预计到 2100 年，拉美将成为老年人口比重最高的地区（32%），高于发达经济体（27%）。^③ 理论上和实践上，人口老龄化对国家经济、劳动力市场、政府税收和支出以及企业发展都将产生影响。如果未来经济增长继续放缓甚至没有增长，除非政府增加税收或公共支出给福利的比例，否则养老金、医疗保健和老年人护理等福利部门将无法满足不同国家的需求。这将阻碍发展中国家兼顾经济、社会和环境的平衡，并进一步扩大与发达国家可持续发展之间的差距。

此外，值得注意的是，自 20 世纪 80 年代以来，大多数拉美国家法定的最低退休年龄（男性 65 岁，女性 60 ~ 65 岁）或已达到当下该地区公民可接受的最高年龄。例如，2015 年智利曾计划将女性的最低退休年龄从 60 岁提高

^① 绿色气候基金是全球气候融资计划的一部分，目前是世界上最大的专用多边气候基金，也是支持发展中国家减少温室气体排放和提高应对气候变化能力的主要多边融资机制。

^② Charlene Watson and Liane Schalatek, *Climate Finance Regional Briefing: Latin America*, Heinrich Boll Stiftung Washington, 2021. <https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2021/03>. [2023 - 07 - 12]

^③ Lorenzo U. Figliuol, et al., *Growing Pains: Is Latin America Prepared for Population Aging?*, International Monetary Fund, 2018, pp. 11 - 13.

到 65 岁，但遭到 100 万公民的游行反对，最终未能出台。以上这些也意味着，拉美以及其他类似经历国家或将出台符合自身情况的“全民保障养老金”以应对老年贫困问题。例如，阿根廷就已提高养老金以缓解老年经济状况。综上所述，智利的情况并不是个案，研究结果将实现分析的普遍性。

本文主要通过二手资料评估全球气候融资计划和全民保障养老金计划对于智利增长—福利—环境关系的影响，采用谷歌学术（Google Scholar）和 SciELO（主要是西语）文献数据库以及中国知网作为英语、西语和汉语等多源文献和资料，全面深入地分析智利案例。同时，本文也通过世界银行、联合国、拉美经委会等国际组织和智利大学等国际知名高校的研究报告作为可靠资料，以确保研究的可靠性和客观性。

三 案例研究

下面介绍智利的可持续发展情况，结合表 1 比较绿色增长和可持续福利制度差异，考察全球气候融资和全民保障养老金制度的政策效果及其改进空间，探讨绿色增长和可持续福利共同促进发展中国家可持续发展的可能性。

（一）可持续发展情况

作为一个服务经济体，智利近年来的增长主要是以矿业商品市场推动的。从经济可持续性角度来看，截至 2020 年，智利服务业创造的增加值占国内生产总值（GDP）的 56.5% 和就业的 68.8%，但以采矿业为主的工业提供的增加值占国内生产总值的 31.4% 和就业的 22.8%，农业也贡献了 3.9% 的增加值和 9.6% 的就业。^① 从社会可持续性角度分析，随着 21 世纪起大宗商品的繁荣，智利经济快速增长，该国抓住时机大力减贫，使贫困率从 2000 年的 36% 降至 2017 年的 8.6%，至 2020 年回升至 10.8%。^② 此外，老龄贫困问题也越发凸显。在过去不到 10 年的时间里 65 岁以上的老龄劳工占工人的比重从

^① The World Bank Group, *Climate Risk Country Profile Chile*, 2021. <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-07>. [2023-01-22]

^② “Poverty Headcount Ratio at National Poverty Lines (% of Population) - Chile”, The World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=CL>. [2022-11-17]

4.3% 升至 6.2%。^①这也带来了老龄劳工健康与保障等问题。此外，该国不平等现象十分严重。以环境可持续为视角，智利位属“环太平洋火山带”，极易受到地震、火山活动和海啸等多种自然灾害的影响，以及可能因气候影响而引发的连带灾害，例如野火、洪水、山体滑坡和干旱。环境问题和气候变迁给智利带来了巨大的经济损失。在 1990—2020 年间，智利遭受了 84 次自然灾害。^②在此期间发生的两次旱灾，每次损失均超过 10 亿美元。^③该国的渔业和水产养殖业、林业、农业、畜牧业以及水资源等部门被定义为脆弱部门。此外，根据 2021 年美洲晴雨表调查数据，超过 2/3 的拉美居民支持增加公共支出以减少灾害风险^④，其中海地（90%）、多米尼加（82%）和智利（78%）的支持度最高。^⑤

（二）全球气候融资和全民基本养老金在可持续转型中的角色

气候融资计划和全民保障养老金在促进智利等发展中国家可持续发展方面以及对经济和社会具有不同的影响（见表 2）。气候融资计划是帮助发展中国家采取绿色增长方式实现可持续发展的重要外部资金。然而，2015—2019 年间，大部分气候融资资金是以债务的形式用于能够产生利润的气候缓解项目。^⑥而且，西方富裕国家正逐渐将其责任转移到私人部门。截止到 2021 年 5 月，智利共收到绿色气候融资资金 1.94 亿美元和 12.04 亿美元的共同融资（智利的共同融资比率为 6.2）。几乎整个共同融资都是由私营部门基金（PSF）提供杠杆，并主要关注能源、森林以及土地等领域（见表 3）。绿色气候融资资金，没有如其承诺的一样，致力于将其 50% 的资源用于缓解和 50% 用于赠款等值的适应项目。^⑦它的气候缓解和适应项目资金几乎全部用于森林和土地适用等缓解项目，仅有极少私营部门基金用于智利最需要和亟待改善的健康、食物、水资源安全等居民和社会生活领域。这凸显了其利益驱动的属性，而且不利于智利 2020 年国家自主贡献中特别强调的水安全、消除贫困

^① “Las Condiciones Laborales a las que Se Enfrentan las Personas Mayores”, Universidad de Chile, 29 de abril de 2022. <https://www.uchile.cl/noticias/185971>. [2022 - 10 - 23]

^{②③} The World Bank Group, *Climate Risk Country Profile Chile*, 2021. <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-07>. [2023 - 01 - 22]

^{④⑤} Noam Lupu, Mariana Rodriguez, and Elizabeth J. Zechmeister (eds.), *Pulse of Democracy*, Nashville, TN: LAPOP, 2021, p. 100. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021>. [2023 - 01 - 22]

^⑥ Independent Evaluation Unit, “Country Brief - Chile”, 2021. <https://ieu.greenclimate.fund/sites/default/files/evaluation/priv-country-brief-chile.pdf>. [2023 - 03 - 01]

^⑦ Green Climate Fund, “About Green Climate Fund”. <https://www.greenclimate.fund/about>. [2023 - 01 - 04]

和成本效益等可持续发展承诺的兑现。

表 2 全球气候融资与全民保障养老金的特点

	全球气候融资	全民保障养老金
特点	破坏性/颠覆性：通过调整和取代现有的能源及结构等方式来促进可持续发展	非破坏性：通过创造现有减贫以外的新应用（如保护环境）空间来促进可持续发展
利益相关者	赢家：改革者和消费者 输家：受影响的组织、员工及其地区	赢家：公民 输家：不明显
经济—社会成本 和 影响	随着时间的推移，绿色增长带来的净增长是积极的；短期发展伴随着因工厂/企业关闭、失业以及受影响的社区所带来的社会痛苦和高昂的社会调整成本	减少贫困的初衷：积极的，没有社会痛苦，也没有明显的社会调整成本。依赖于国家经济发展，从长期角度看可能影响经济发展

资料来源：笔者自制。

表 3 截至 2021 年智利绿色气候基金的资金流向项目和主题

(单位：万美元)

气候缓解	气候缓解和适应项目资金	私营部门基金	气候适应	气候缓解和适应项目资金	私营部门基金
建筑、城市、工业、应用	0	1200	生态系统和生态系统服务	0	0
能源生产和获取	0	10830	卫生、粮食和水安全	0	50
森林和土地利用	6360	920	基础设施及建筑环境	0	0
运输	0	0	人民和社区的生计	0	30

资料来源：Independent Evaluation Unit, “Country Brief – Chile”, 2021. <https://ieu.greenclimate.fund/sites/default/files/evaluation/priv-country-brief-chile.pdf>. [2023-03-01]

虽然一些专家、学者以及国际组织等强调了全球气候融资计划对于智利绿色转型的重要性，如可再生能源行业的发展及其相关技术的创新^①，但很少有研究强调对传统部门的负面影响。有研究估计，从 2018 年开始，智利能源部门将创造 10500 个新就业机会，其中 7500 个来自可再生能源和大型水电项

^① Government of Chile, *Green Growth Opportunities for the Decarbonization Goal for Chile*, 2020. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/968161596832092399/pdf>. [2023-07-12]

目。^①然而，据调查显示，2019年燃煤发电提供了4391个直接就业机会和9505个间接工作岗位，占智利总就业人数的0.17%。^②由于煤电企业的区域属性，关闭现有工厂将会影响整个区域的发展，而且专业性的知识和技能限制了煤炭工人在其他部门找到工作。^③实际上，大多数关闭工厂的工人被转移到那些即将终止或重新转换的工厂。结合表1中绿色增长路径下政府的角色来看，智利并没有使其公民特别是背后的社会政策适应和服务于绿色经济和转型。而且，鲜有信息披露气候融资计划是否在受援国向低碳经济转变过程中保护了传统化石能源工人的利益，包括受影响的工人如何再就业以及再就业前的社会保障和经济支持等。

因此，发展中国家不应仅考虑这种“具有破坏性的”绿色增长机制对于经济和环境的影响，更应从增长—福利—环境角度全面审视其作用机制，特别要考虑事前投入和调整，避免绿色转型影响工人、企业和地区的社会经济，避免失业加剧和非正式就业等结构性问题，进而保障社会稳定。不仅如此，在举债减排的同时，受援国要思考外部资本在支持该国气候变迁战略实施中所扮演的角色及其利益偏好。

从内部福利转型的角度，2022年智利出台了由政府财政支持的非缴费型全民保障养老金制度，确保所有退休人员的收入都高于国家贫困线。^④该计划取代2008年覆盖60%贫困人口的团结养老金制度，从2022年8月由负责管理机构社会福利协会（IPS）全面执行。2022年全民保障养老金的总成本约为64.47亿美元，占国内生产总值的2.7%。^⑤2023年，智利将继续增加4.2%

① Shahriyar Nasirov, et al., “Expansion of Renewable Energy in Chile: Analysis of the Effects on Employment”, in *Energy*, Vol. 226, 2021, p. 120410.

② Alicia Viteri Andrade, “Impacto Económico y Laboral del Retiro y/o Reconversion de Unidades a Carbo en Chile, Banco Interamericano de Desarrollo”, 2019. [https://energia.gob.cl/sites/default/files.\[2022-11-06\]](https://energia.gob.cl/sites/default/files/[2022-11-06])

③ Adrien Vogt-Schilb and Kuishuang Feng, *The Labor Impact of Coal Phase Down Scenarios in Chile*, Inter-American Development Bank, 2019.

④ “¿Qué Es la Pensión Garantizada Universal (PGU)?”, Chile Atiende, 28 de septiembre de 2022. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102063-que-es-la-pension-garantizada-universal-pgu>. [2022-11-13]

⑤ “Informe Final ‘Beneficios, Estimación de Costos y Alternativas de Financiamiento para Establecer una Pensión Básica Universal de Vejez en el Sistema de Pensiones’”, Universidad de Chile, 2019-2020. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/documentos-de-trabajo/2019-2020>. [2022-11-27]

的公共预算以加强经济复苏、公民安全和社会保护。^① 这其中的 60% 将用于提高全民保障养老金的福利金额，并确保覆盖率达到 90%。

全民保障养老金对于缓解智利老年贫困问题扮演了重要角色。智利老龄化和少子化趋势严重^②，并且过早推出的延迟退休计划提前透支了“未来养老金”。虽然理论上，智利或可以通过有效的工作制度设计来充分利用老年员工的知识和经验，保障老年人的健康和权利，缓解老龄化对经济发展和公共财政的负面影响^③，但是由于智利长期缺乏充分就业，这种经济效应可能收效甚微。自 2020 年中旬以来，大约每两个新工作中就有一个是非正式就业。^④ 因此，根据表 1 中可持续福利路径下政府的角色来看，全民保障养老金政策凸显了智利政府正逐渐将养老政策与经济系统脱钩，以解决日益恶化的老年贫困问题。目前关于全民保障养老金对环境方面的影响的调查较少。这可能是由于该国没有意识到作为全民基本收入概念的一种应用，全民保障养老金在环境保护方面的积极效应。

根据智利大学的研究，全民保障养老金在劳动力市场方面不一定会对养老储蓄产生负面影响，也不会阻碍正规劳动力市场的发展。^⑤ 特别是，如果通过当前的体制框架向缴费者表明，将他们收入的一小部分进行储蓄，将来他们可以获得更高的养老金，并获得国家保证的最低限度，这将激励人们进行储蓄。^⑥ 此研究结果也支持当下的观点，即全民基本收入能够对不平等和福祉产生积极影响，而且对劳动力供应的影响可能是温和的，最终可能会导致资本和总生产增长。^⑦ 这或将缓解智利未来老龄社会养老金支出压力。

① “Gobierno Chileno Propone un Presupuesto Público que Crecerá 42% en 2022”, DF SUD, 2022. <https://dfsud.com/chile>. [2023-01-07]

② OECD, “Old-age Dependency Ratio”, in *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, Paris: OECD Publishing, 2017, p. 123.

③ Diego Wachs, et al., “Dependency Ratios in Healthy Ageing”, in *BMJ Global Health*, Vol. 5, No. 4, 2020, p. e002117.

④ Roxana Maurizio, “Employment and Informality in Latin America and the Caribbean: An Insufficient and Unequal Recovery”, in *Labour Overview Series Latin America and the Caribbean 2021*, 2021.

⑤⑤ “Informe Final ‘Beneficios, Estimación de Costos y Alternativas de Financiamiento para Establecer una Pensión Básica Universal de Vejez en el Sistema de Pensiones’”, Universidad de Chile, 2019 – 2020. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/documentos-de-trabajo/2019-2020>. [2022-11-27]

⑥ Doherty Ludovice and André Victor, “The Macroeconomic Effects of Universal Basic Income Programs”, in *FRB of Cleveland Working Paper*, No. 21, September 28, 2021. <https://ssrn.com/abstract=3932568>. [2023-02-19]

虽然扩大的全民保障养老金或会进一步刺激消费，但是长久实行此政策或降低整体的公共/社会服务以及基础建设水平，抑制投资，降低市场灵活性。而且，以累进税和采掘业相关税收来支持全民保障养老金或是不可持续的，特别是随着绿色技术的突破（如钠电池等新能源的发展）和锂矿、铜矿等商品机遇性的消退。虽然政府曾在 2022 年提出涉及财富税和矿业特许权等方面的税收改革，这将有助于构建一个相对独立的福利财政系统，但是政治上的可行性需要时间的检验。尽管未来智利或可以依赖主权债务进行新的福利支出，但是，政治环境可能会限制可接受的债务和税收水平。

此外，在出台了全民保障养老金计划的情况下，2022 年智利公共财政盈余约为国内生产总值的 1.6%^①，这是自 2012 年盈余（占国内生产总值的 0.6%）以来的最佳表现，主要受到税收增长 6.3%（如增加的个人所得税和与锂矿、铜矿产业相关的税收）和公共支出下降 23.1%^②的影响。但是这种积极的财政表现并不代表着智利正摆脱贫困走向一个更好的发展。为应对新冠疫情，在强劲的财政支持下，加之大规模的疫苗接种，虽然智利的国内生产总值在 2021 年增长了 11.7%，但是 2020 年有 100 多万个工作岗位流失，在 2021 年仅恢复了约 60%。^③这也进一步削弱了该国脆弱的中产阶级。由于公共支出高企，2021 年智利财政赤字达到国内生产总值的 7.7%，并且在大量使用公共储蓄资金后，公共债务也达到了国内生产总值的 37%。^④财政赤字和公共债务均达到 30 年来的最高水平。因此，有理由推测，未来社会对福利的需求依然很大，福利国家难以紧缩、减轻对增长的依赖。

综上所述，未来智利或可以通过如外部的气候融资计划 and 自我投资的绿色基础设施、产业及相关经济的发展，提高就业率，获得短期的繁荣。但短期内智利仍需依赖甚至增加自然资源来驱动经济增长，偿还外债（包括气候融资资金），发展创新和科技，维持福利支出（如全民保障养老金以应对老龄贫困问题）以及缓解绿色增长转型中的社会风险，而这也将进一步危及环境系统（见图 3）。有研究表明，虽然发展中国家能够依赖自然资源获得快速经

^① “Gobierno Logra Superávit Fiscal Tras una Década: Ajuste del Gasto y Crecimiento de Ingresos”, Radio Splendida FM, 31 de enero de 2023. <https://splendidafm.cl/gobierno-logra-superavit-fiscal-tras-una-decada-ajuste-del-gasto-y-crecimiento-de-ingresos/>. [2023-01-27]

^② 2021 年疫情期间，普遍的紧急家庭支持支出导致比较基数较高。

^{③④} The World Bank, “The World Bank in Chile”. <https://www.worldbank.org/en/country/chile/overview>. [2023-02-01]

经济增长，但由于其过度利用资源，经济增长对绿色增长（经济扩张和资源使用脱钩）的积极效应是微不足道的。^① 这意味着，即便是在绿色增长路径下，像智利那样依赖于资源发展的福利国家也面临环境不可持续问题。

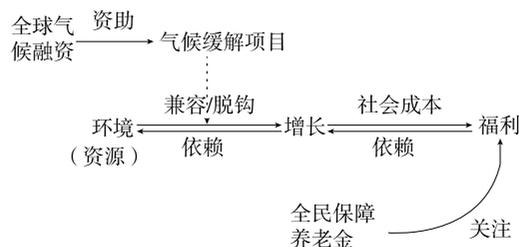


图3 智利的全球气候融资和全民保障养老金对增长—福利—环境的影响

资料来源：笔者自制。

（三）讨论：绿色增长和可持续福利能否促进智利可持续发展

上述案例研究发现全球气候融资计划的来源已扩展到受市场影响的混合融资方式，这种融资方式体现了将权力转移给市场参与者的新自由主义逻辑。^② 许多学者也呼吁气候融资系统需要根据发展中国家国内优先事项，协调战略目标，为最需要的地区和国家提供支持。^③ 《巴黎协定》也明确承认消除贫困的重要性。因此，本文指出，全球气候融资计划应从源头加强关注发展中国家福利供应以及减轻福利制度对增长的依赖性问题，即帮助欠发达国家构建一个独立、包容和可持续性的福利制度。这是因为，一个国家对经济增长的过度关注往往源于并且伴随着国家内部先前对增长的依赖性。这也意味着，如果不解决国家内部问题，如依赖于增长的福利制度，对外部的依赖性也难以解决。

此外，智利的全民保障养老金计划对于减少老年贫困和相关问题发挥了重要作用。鉴于未来 20 年全球气温快速上升从而导致该国面临更高的自然灾害发生率，以及更加高昂的环境损失和灾害支出，未来政府也可以通过该计划，从消费的角度引导和激励公民绿色环保行为，增加环保意识，并建立对

^① Vincent Tawiah, Abdulrasheed Zakari, and Festus Fatai Adedoyin, “Determinants of Green Growth in Developed and Developing Countries”, in *Environmental Science and Pollution Research*, Vol. 28, 2021, pp. 39227 – 39242.

^② Sarah Bracking and Benjamin Leffel, “Climate Finance Governance: Fit for Purpose?”, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol. 12, No. 4, 2021, p. e709.

^③ Roberts J. Timmons, et al., “Rebooting a Failed Promise of Climate Finance”, 2021, pp. 180 – 182. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-00990-2>. [2023-02-02]

山火和洪水等自然灾害的预防机制。这种“自下而上”的环境监督和保护的参与机制，不仅有助于降低环境领域的财政支出，发挥与绿色增长的协同作用，促进可持续发展；还将防止该国以及其他欠发达地区为了经济发展过度开发资源，进而陷入“贫困—无节制资源消费—生态破坏—贫困”的恶性循环之中。^①

换句话说，虽然理论上绿色增长与可持续福利对于增长持相反的立场，但是，发展中国家可以利用两者在资金和工具等方面的优势，发挥“互补”作用，即通过绿色增长发展经济为公民提供充足的福利和保护，并为可持续福利转型和构建提供经济基础，同时充分发挥可持续福利在生态现代化方面的潜力，减少在环境保护方面的成本（见图4）。因此，未来应探究有效的政策工具以及工具组合（见表1），对绿色投资和全民基本收入的优劣势进行量化研究，加快发展中国家可持续发展能力，缩小与西方国家之间的差距。

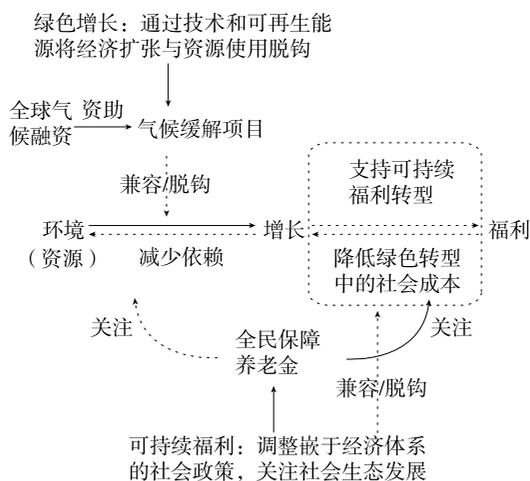


图4 迈向可持续发展：理想的绿色增长与可持续福利的关系

资料来源：笔者自制。

四 结论

如何提升发展中国家可持续发展能力以及缩小与发达国家之间的差距，

^① 苏芳等：《可持续消费、人类福利与环境影响：进展与问题》，载《地球环境学报》，2020年第11期，第463-474页。

已成为一个重要的国际政治和经济议题。本文从理论和现实文本两方面审视了主流的绿色增长和新兴的可持续福利理念在促进发展中国家可持续发展过程中所扮演的角色、特点和有效性，并且通过分析在智利的全球气候融资计划和全民保障养老金这一代表性案例，来阐述两者共同促进发展中国家转型的可能性。

上述研究发现，作为历史排放量较少的发展中国家正举债来减少碳排放，即便它们的主要需求是气候适应资金。作为拉美地区快速增长的经济体以及经合组织成员国的智利，似乎也并没有如想象的一样在绿色发展路径以及气候弥补机制中获得包容性、可持续发展的机会。同时，研究表明，除促进经济增长和环境改善外，全球气候融资计划需要将发展中国家福利供应纳入其目标。受援国也应联合起来，在联合国气候变化大会及相关会议和商贸活动中，促使气候融资计划回归其绿色补偿和气候公正的初衷。

反思全文，本文总结出以下建议，值得包括中国在内的发展中国家思考。

首先，在过去的 20 多年间，改革一直是拉美国家以及世界许多国家发展的口号。然而，改革并不总是意味着“颠覆性”的创新和改变，如绿色增长通过调整和取代现有的能源及结构来实现可持续发展。发展中国家也可以通过将当下满足公民需求的社会、经济和环境制度与未来可持续发展转型路径相结合，如利用全民基本收入等非破坏性方式创造现有减贫以外的新应用（如保护环境）空间，来实现转型目标。这也意味着，发展中国家不应忽视已为当下人口需求做出的制度调整及其对未来的潜在影响，从而以更少的成本实现更高效的转型。

其次，虽然联合国倡导的绿色增长理论或能够很好地引导全球/某些国家某一阶段或领域的可持续发展转型，但是并不代表其自然会成为一个普遍有效的治理和发展理论。而且，传统上，在福利资本主义的治理逻辑下，国家往往担心针对低收入家庭的社会计划最终会削弱工作/劳动激励，并造成贫困阶层的固化。这在经济学上也被称为“收入效应”，即当政府提供福利时，个人可能会决定减少工作/劳动。同样，接受者如果担心他们赚得更多就会失去领取福利或政府补贴的资格，他们可能会放弃工作或付出。这种道德风险可能导致人们继续贫困并无限期地依赖政府福利。但是在现实世界中，这在很大程度上取决于政策在实践中如何设计和实施。因此，需要抛开个人依赖性和懒惰的假设，从激励等角度重新构建减贫、环境保护和可持续发展系统。

（责任编辑 徐睿）