

共同富裕专题

# 可持续发展目标下拉美地区减少不平等的表面性成就与结构性矛盾

张盈华

**内容提要：**在联合国千年发展目标阶段，经济繁荣促进拉美地区不平等问题的改善，但进入可持续发展目标阶段以来，拉美减少不平等的进程有所放缓甚至倒退。从表象上看，过去20多年里，拉美地区贫困率的降低对基尼系数下降起到积极作用，整体上看收入分布向中间收敛，性别差距也有所缩小。但进一步分析发现，这一表面性成就背后隐藏着结构性矛盾：拉美地区减少收入不平等和缩小性别差距的努力并未显著改善低收入、低学历群体境况，基尼系数的下降也并非主要与弱势群体减贫和低收入群体失业率下降相关；政府教育投入更有利于能上私立中学并有更多机会上大学的较富裕家庭；女性劳动参与率提高但就业集中在低生产率部门的局面并未扭转，男性劳动参与降低和教育提升停滞推进性别差距“低质量”缩小。这些结构性矛盾反映出拉美地区减少不平等的表面性成就背后可能是“好的变差”更多作用的结果。由此得到的启示是，实现可持续发展目标应是系统协同过程，且需要高效的国家治理能力。

**关键词：**可持续发展目标 拉美 贫困率 基尼系数  
收入差距 性别差距

**作者简介：**张盈华，中国社会科学院中国式现代化研究院副研究员。

中图分类号：D773；F173 文章标识码：A  
文章编号：1002-6649(2025)01-0107-21

进入 21 世纪以来，联合国先后倡导“千年发展目标”和“可持续发展目标”。其中，千年发展目标面向发展中国家，可持续发展目标面向全球和更广泛领域，通过设置具体目标，试图为各国可持续发展指点方向。联合国《2030 年可持续发展议程》（简称“2030 议程”）设定的第十个目标是“改善国内及国与国之间的不平等”，其核心宗旨是以人为本，促进平等、凝聚、团结的可持续发展模式，力图在发展道路上“不让任何一个人掉队”。

拉丁美洲和加勒比地区（简称“拉美地区”）国家长期以来一直致力于减少不平等，但面临的挑战依旧不小。联合国拉美经委会持续跟踪该地区“2030 议程”进展，从其公布的数据看，1990—2014 年间该地区的不平等问题有所改善，但近十年来减少不平等的进程明显放缓，甚至出现倒退。这既与该地区经济增长减速、新冠疫情蔓延等因素影响有关，又受其经济结构痼疾难除、社会改革难以推进的掣肘。

减少不平等始终是拉美研究的重要主题。拉美地区的社会不平等根源于殖民时期的大地产制及由此固化的土地所有权集中制<sup>①</sup>；经济长期停滞、通货膨胀严重，不平等难以根除，甚至与经济波动相互关联、互为因果<sup>②</sup>；生产活动过度集中于与收入高度不平等相关的产品，例如原油、铜和咖啡豆<sup>③</sup>；政治腐败、政局动荡，特权文化盛行，减少不平等的政策效率不高<sup>④</sup>。从大历史观看，拉美地区严重的不平等问题并非偶然，新自由主义及其拥趸虽然给拉美地区局部带来短暂繁荣，但经济不独立、政治不稳定、社会不团结的痼疾仍在，减少不平等的成效存在反复，难以根本性扭转。在过去的 20 年里，拉美地区的贫困人口减少了近一半，中产阶级规模扩大，虽然 2014—2019 年期间经济减速，叠加新冠疫情蔓延对整个地区的生活和福利水平的负

① 董敏杰、梁泳梅：《“拉美模式”历史根源和不平等的长期影响》，载《改革》，2014 年第 10 期，第 46—53 页。

② Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *The Inefficiency of Inequality*, Summary (LC/SES.37/4), Santiago de Chile, 2018.

③ Dominik Hartmann, Cristian Jara - Figueroa, et al., “The Structural Constraints of Income Inequality in Latin America”, ARXIV - Q - FIN. GN, 2017. [https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/Hartmann\\_structural\\_constraints\\_LAC\\_June2016.pdf](https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/Hartmann_structural_constraints_LAC_June2016.pdf). [2024 - 12 - 31]

④ 沈安：《透视拉美社会政治危机》，新华网，2016 年 01 月 19 日。 [http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/19/c\\_128638426.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/19/c_128638426.htm). [2024 - 08 - 02]

面影响，地区国家基尼系数下降速度减缓，但仍保持了下降趋势，性别差距不断缩小，减少不平等的努力取得不错成效。自2015年联合国可持续发展目标启动以来，地区各国依据目标制定了行动计划并持续推进，但拉美经委会对该地区能否如期实现目标并不乐观。

本研究旨在考察拉美地区可持续发展目标的推进情况，解析近十年来拉美地区在减少不平等道路上的表面性成就与问题，分析其内部结构性矛盾并以此为鉴。研究发现：其一，该地区收入不平等有所缓解，但结构性矛盾依旧突出；其二，虽然教育、收入等方面的性别差距缩小，但这种成效在很大程度上是缘于“好的变差”而非“差的变好”。需要说明的是，本文集中讨论可持续发展目标的第十项即减少不平等，聚焦拉美国家的“国内不平等”问题，不讨论“国与国之间的不平等”。本文从能够明显观察到结构性的收入不平等和性别差距两个方面进行阐释。本文研究不足与有待进一步讨论的方面在于：其一，文章以拉美地区不平等为研究对象，没有对国别差异加以分析，下一步设想可将“表面性成就—结构性矛盾”的分析框架用于研究个别国家；其二，受数据可得性所限，文章量化分析部分舍去了对可持续发展目标10.3的讨论。

## 一 可持续发展目标下拉美地区减少不平等的量化展现

2015年9月25日，联合国可持续发展峰会在纽约总部召开，193个成员在峰会上正式通过17个可持续发展目标，这些目标旨在从2015—2030年间全面解决社会、经济和环境三个维度的发展问题，转向可持续发展道路。“减少不平等”是联合国可持续发展目标的第十项，包括10个子目标和14项指标，其中衡量国内不平等的因素包括底层群体收入增长（目标编号10.1），经济、社会和政治包容性（10.2），促进机会平等和消除歧视的政策（10.3），以及促进公平性的分配和再分配政策（10.4）等4个目标共5项指标（见表1）。

依据拉美经委会统计数据库<sup>①</sup>，笔者测算了上述4个目标共5项指标的推进情况，结果如下。

---

<sup>①</sup> 参见UN, “Regional Data Bank for Statistical Follow-up to the SDGs in Latin America and the Caribbean”. [https://agenda2030lac.org/estadisticas/regional-data-bank-statistical-follow-up-sdg-1.html?lang=en&goal\\_id=10](https://agenda2030lac.org/estadisticas/regional-data-bank-statistical-follow-up-sdg-1.html?lang=en&goal_id=10). [2024-07-17]

表 1 联合国可持续发展目标关于减少不平等（国内部分）的内容和指标

编号	目标描述	衡量指标
10.1	到 2030 年，逐步实现和维持底层 40% 人口的人均收入增长率高于全国平均水平	底层 40% 人口和总人口的家庭支出或人均收入增长率
10.2	到 2030 年，增强和促进所有人（不论其年龄、性别、残疾、种族、族裔、出身、宗教、经济或其他地位）的社会、经济和政治包容性	按照性别、年龄和残疾人身份划分，生活在收入中位数 50% 以下的人口比重
10.3	确保机会平等，减少结果不平等，消除歧视性法律、政策和做法，促进这方面的适当立法、政策和行动	在过去 12 个月内亲身感受到歧视或骚扰的人口比重
10.4	采取公共政策，特别是财政、工资和社会保障政策，逐步实现更大程度的平等	劳动收入占 GDP 比重 政策干预后的基尼系数

资料来源：“2030 Agenda in Latin America and the Caribbean”. <https://agenda2030lac.org/en>. [2024-08-02]

目标 10.1。在拉美经委会统计库里，有 16 个国家“底层 40% 人口人均收入增长率”的数据可得。分析显示，在所统计的最新年份中，尼加拉瓜（2014 年）、智利（2020 年）、哥伦比亚（2021 年）、厄瓜多尔（2021 年）在相应年份的全国人均收入增长率分别是 6.5%、2.5%、-1.6%、-0.8%，底层 40% 人口人均收入增长率依次是 5.6%、1.9%、-2.4%、-1.4%。<sup>①</sup>可见，地区经济上升期的尼加拉瓜和下行期的智利都面临底层民众收入增速更慢的问题，哥伦比亚和厄瓜多尔则是在经济下行期底层民众收入下降更快，这些都反映出低收入群体的脆弱性，其经济向好时未能平等共享经济发展成果，在经济下行时又缺乏足够抵抗外部冲击的能力。底层 40% 人口人均收入增长率低于全国平均水平，拖累这些国家减少不平等目标的实现。

目标 10.2。在拉美经委会统计库里，有 14 个国家指定年份的“生活在收入中位数 50% 以下人口比重”数据完整可得。分析显示，在 2000—2015 年千年发展目标阶段，除哥斯达黎加之外，其余国家“生活在收入中位数 50% 以下人口比重”均有所降低，最多下降 3.9 个百分点（萨尔瓦多），反映出地区经济繁荣促进各国在该项指标上取得成绩。但进入可持续发展目标阶段后，随着经济增长停滞，低收入群体人口比重反弹。到 2019 年，即使还未受到新冠疫情影响，萨尔瓦多、巴西、厄瓜多尔、阿根廷、洪都拉斯、哥伦比亚、巴拿马、哥斯达黎加生活在收入中位数 50% 以下人口的比重就出现不同程度上升，最多增加了 4.1 个百分点（萨尔瓦多）；秘鲁这一指标虽保持下降，但

<sup>①</sup> 括弧中为可得数据的最新年份。

降幅明显缩小；尼加拉瓜的低收入群体比重由升转降，情况略有好转；玻利维亚、多米尼加、巴拉圭的该项指标保持下降，但幅度不大。

目标 10.3。受数据可得性所限，无法全景展示该地区“在过去 12 个月内亲身感受到歧视或骚扰的人口比重”，但从个别国家的调查数据能看出问题。根据拉美经委会统计，2021—2023 年间哥伦比亚报告该国有关身体残疾状况、家庭婚姻状况、宗教信仰、性别和性取向等方面的歧视有所改善，但在年龄、族裔、移民身份、居住地、政治观点、社会经济地位等方面自报受歧视的人口比重有所提高。其他国家调查数据显示：秘鲁在 2015—2019 年间各方面的歧视现象均有所改观；玻利维亚在 2019—2021 年间各方面的歧视现象都有不同程度加重；墨西哥在 2017—2022 年间在性别和社会经济地位方面的歧视有所加重，其他方面的歧视有所改善。由此大致可以得出如下两个判断。一是反对种族歧视、抵制对性少数群体的仇视等被视为具有革命性和现代性，社会对这种文化自我革新的包容度较高，容易在政党、社会组织、社会成员之间获得普遍认同。因此，随着时间推进，各国在种族、亚文化群体方面的歧视问题都得到明显改观。但从经济、社会、政治地位等方面看仍普遍存在歧视的情况看，社会对低收入群体、政治和经济地位弱势群体的包容度并不高，对其歧视并未消除，映射着社会阶层固化、社会流动困难等问题依旧，各国消除歧视的努力仍未触及根本。二是近年来的经济停滞叠加新冠疫情冲击，加重了该地区的社会矛盾，离散了社会成员之间的团结，经济和就业状况的持续恶化加重了社会成员的被排斥感。

目标 10.4。“劳动收入占 GDP 比重”反映初次分配结果。智利该项指标不仅在拉美地区遥遥领先，在 OECD 国家中也名列前茅。<sup>①</sup> 拉美经委会有 18 个国家统计了相应年份的“劳动收入占 GDP 比重”，总体上看，该地区此项指标在 50% 附近。除了巴拿马、墨西哥和委内瑞拉之外，拉美地区的劳动收入占 GDP 比重与欧洲老牌资本主义国家接近。从两个目标阶段的变化趋势看，国与国之间的异质性较高。2004—2015 年间，阿根廷的这一指标上升约 20 个百分点，厄瓜多尔、乌拉圭、多米尼加、智利、哥伦比亚、巴西、哥斯达黎加这一指标也明显上升，升幅在 3~7 个百分点之间，秘鲁小幅上升 0.2 个百分点，而巴拿马、委内瑞拉、墨西哥、巴拉圭、玻利维亚、洪都拉斯、危地

<sup>①</sup> OECD 国家数据参见 OECD, “Labour Income Shares”, Paris, 2019. <https://doi.org/10.1787/a3498d1b-en>. [2024-07-17]

马拉、尼加拉瓜这一指标则明显下降，降幅在 2~12 个百分点之间，萨尔瓦多小幅下降 0.2 个百分点。2015—2019 年，很多国家情况发生逆转，巴西、多米尼加、哥伦比亚、哥斯达黎加的劳动收入占 GDP 比重由升转降，阿根廷下降了 5.4 个百分点，巴拿马、玻利维亚、洪都拉斯、萨尔瓦多由降转升，其中巴拿马增加 3.4 个百分点。不少国家保持了上一阶段的发展态势，智利、乌拉圭、秘鲁、厄瓜多尔的劳动收入占 GDP 比重继续上升，而巴拉圭、墨西哥、尼加拉瓜、危地马拉这一指标则继续下降。其中，受石油价格暴跌和国内恶性通货膨胀影响，委内瑞拉这一指标大幅下降 21.2 个百分点。劳动收入比重降低反映出劳动者经济地位下降，弱势群体需要公共政策二次分配的支持。“政策干预后的基尼系数”反映二次分配的平等性。从表 2 可以看出，通过政策干预，拉美地区各国的基尼系数都有不同程度下降。但是，政策干预的影响有限，未触及不平等的根本，该地区基尼系数仍普遍高于 0.4 的国际警戒线。

表 2 拉美地区减少不平等目标的进度情况

国家	人均收入增长率 (%)		生活在收入中位数 50% 以下人口比重 (%)			劳动收入/GDP			基尼系数	
	底层 40% 人口	全国人口	2010 年	2015 年	2019 年	比重 (%)	变化 (百分点)		政策干预前	政策干预后
							2004—2015 年	2015—2019 年		
阿根廷	-2.2	-2.5	21.6	19.9 <sup>a</sup>	20.3	53.6	20.1	-5.4	0.477 <sup>f</sup>	0.418 <sup>f</sup>
巴拉圭	1.7	-1.2	21.5	20.2	18.6	46.0	-5.5	-1.3	0.522 <sup>a</sup>	0.513 <sup>a</sup>
巴拿马	0.5	0.0	23.2	22.6	22.8	34.5	-11.7	3.4	0.557 <sup>g</sup>	0.534 <sup>g</sup>
巴西	-0.9	-1.2	23.4 <sup>i</sup>	22.5	24.0	63.1	5.4	-0.8	0.585 <sup>g</sup>	0.521 <sup>g</sup>
玻利维亚	4.4	0.7	23.2 <sup>i</sup>	21.3	17.8	54.9	-6.1	2.4	0.462 <sup>h</sup>	0.451 <sup>h</sup>
多米尼加	0.9	-1.3	19.4	17.6	14.2	47.7	6.9	-1.4	n. a.	n. a.
厄瓜多尔	-1.4	-0.8	20.1	19.0	20.3	55.7	8.8	2.0	n. a.	n. a.
哥伦比亚	-2.4	-1.6	22.0	21.1	21.2	59.1	5.4	-0.5	0.543 <sup>d</sup>	0.508
哥斯达黎加	-0.4	-0.4	18.3	18.6	19.1	53.9	3.8	-1.4	0.504 <sup>e</sup>	0.458 <sup>e</sup>
洪都拉斯	1.0	0.6	24.5	24.0	25.1	60.1	-6.5	0.2	0.495 <sup>b</sup>	0.491 <sup>b</sup>



秘鲁	0.4 <sup>c</sup>	-2.2 <sup>e</sup>	21.6	19.5	18.7	45.2	0.2	0.7	0.435 <sup>b</sup>	0.420 <sup>b</sup>
墨西哥	0.7	-0.7	16.9 <sup>j</sup>	18.6 <sup>g</sup>	n. a.	35.2	-3.7	-0.6	0.428 <sup>c</sup>	0.418 <sup>c</sup>
尼加拉瓜	5.6 <sup>a</sup>	6.5 <sup>a</sup>	16.7 <sup>i</sup>	18.3 <sup>a</sup>	18.0 <sup>k</sup>	48.4	-2.0	-2.1	n. a.	n. a.
萨尔瓦多	3.4	3.4	18.3	14.4	14.6	54.2	-0.2	0.8	0.400 <sup>f</sup>	0.384 <sup>f</sup>
乌拉圭	0.3 <sup>b</sup>	0 <sup>b</sup>	19.0	18.2	17.4	58.2	9.2	0.2	0.461 <sup>f</sup>	0.428 <sup>f</sup>
智利	1.9 <sup>c</sup>	2.5 <sup>c</sup>	15.8 <sup>i</sup>	14.5	n. a.	65.0	5.7	3.8	0.480 <sup>e</sup>	0.451 <sup>e</sup>
危地马拉	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	46.2	-4.3	-2.0	0.476 <sup>a</sup>	0.463 <sup>a</sup>
委内瑞拉	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	10.2	-8.3	-21.1	n. a.	n. a.

注：人口增长率除特殊说明外都是2021年数据；n. a. 为数据不可得；上标代表数据不同年份，分别是 a. 2014 年、b. 2019 年、c. 2020 年、d. 2021 年、e. 2022 年、f. 2017 年、g. 2016 年、h. 2015 年、i. 2009 年、j. 2012 年、k. 2018 年。

资料来源：UN, “SDGs in Latin America and the Caribbean: Statistical Knowledge Management Hub”.  
<https://agenda2030lac.org/estadisticas>. [2024-07-17]

进入 21 世纪以来，拉美地区先经历了 50 年来最显著的一轮经济增长（2003—2007 年），后又跌入 70 年来经济增长最迟缓的十年（2014—2023 年）。<sup>①</sup> 这两个时期恰好分别处于联合国千年发展目标阶段和可持续发展目标阶段，经济下滑及由此引发的社会波动影响了拉美地区减少不平等目标的实现进程。根据拉美经委会在 2022 年对可持续发展目标推进情况的评估，目标实现率为 68%，有近 1/4（22%）的目标在 2020 年新冠疫情暴发后发生倒退<sup>②</sup>；按照现行进度，预计目标 10.2 可如期实现，但其他目标推进过缓，到 2030 年难以如期达成<sup>③</sup>。

## 二 拉美地区减少不平等的表面性成就

拉美是全球收入不平等较严重的地区，在全球基尼系数最高的 20 个国家

① 王鹏：《“新发展三角”框架下的拉美：发展困境与国家能力》，载《拉丁美洲研究》，2023 年第 6 期，第 40—62 页。

② Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *A Decade of Action for a Change of Era*, (LC/FDS.5/3), Santiago de Chile, 2022.

③ 参见 Cepal, “The 2030 Agenda: Are Latin America and the Caribbean on Track to Achieve the Sustainable Development Goals by 2030?”, 2023. <https://www.cepal.org/en/notes/2030-agenda-are-latin-america-and-caribbean-track-achieve-sustainable-development-goals-2030>. [2024-09-09]

里，拉美国家超过半数。经过千年发展目标阶段的 15 年和可持续发展目标阶段的近 10 年，拉美地区减少收入不平等取得了阶段性成果。2001—2022 年间，该地区基尼系数从 0.534 降至 0.454；受 2013 年以来拉美地区经济低迷和 2020 年新冠疫情对全球经济冲击的影响，基尼系数短暂小幅反弹而后迅速恢复下降趋势。从国别看，2000—2021 年间，欧洲许多国家的基尼系数变化不大，大多在 0.35 上下。与之相比，2000 年玻利维亚、哥伦比亚、巴拿马、厄瓜多尔、智利、墨西哥、多米尼加、萨尔瓦多、阿根廷的基尼系数都在 0.50 之上；到 2021 年，玻利维亚降至 0.409，阿根廷降至 0.424，其他国家（除了哥伦比亚 0.551）的基尼系数也都明显降低，与欧洲国家的差距不断缩小，拉美地区在减少不平等方面取得明显成效。<sup>①</sup>

#### （一）弱势群体的贫困率持续下降

进入 21 世纪后，拉美经济迎来了快速增长，私人部门就业增加与公共部门支出规模扩大，合力推动该地区贫困率大幅下降。在 2001—2015 年的千年发展目标阶段，该地区贫困率下降 15.2 个百分点，基尼系数由 0.534 降至 0.466。在这段时期里，拉美各国政府增加社会投资，扩大社会保障覆盖面，特别是为保护青少年、老年、妇女、移民等弱势群体福利，消除对这些群体的歧视而出台多项政策，加之多国引入有条件的现金转移支付计划和非缴费型养老金制度，促进弱势群体的贫困率降低。<sup>②</sup>

2013 年之后，随着区域经济增速下滑，拉美地区告别十年繁荣，经济步入低迷甚至衰退，政府支出的顺周期问题再次暴露，财政转移支付减少。因此，2015 年之后该地区贫困率有所反弹，叠加 2020 年开始的新冠疫情影响，贫困率进一步上升，但总体上升幅度不大，且疫情过后很快恢复下降趋势。2001—2022 年间，拉美地区老年人、少年儿童、失业者、土著人等弱势群体和有子女家庭的贫困率都有两位数的降低。与基尼系数显著正相关，土著人的贫困率下降最明显，2001—2022 年间降低了 21.1 个百分点。尤其是进入可持续发展目标阶段以来，在其他群体贫困率改善速度明显放缓的情况下，土著人贫困率继续降低了 7.3 个百分点。贫困率下降意味着底层人口的收入占比上升，有助于缩小最富裕人口与最贫穷人口之间的收入极差，改善拉美地

<sup>①</sup> 数据来源于世界银行数据库。https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2023&skipRedirection=true&start=2023&view=bar.[2024-09-09]

<sup>②</sup> Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Social Panorama of Latin America and the Caribbean*, (LC/PUB.2022/15-P), Santiago de Chile, 2022.



区收入不平等状况（见表3）。

表3 拉美地区的贫困率与基尼系数

	基尼系数	贫困率（%）						
		总人口	有子女家庭	失业者	0~14岁	65岁及以上	土著人	
2001年	0.534	44.1	46.4	54.0	58.0	29.4	64.2	
2015年	0.466	28.9	31.4	38.3	43.5	15.8	50.4	
2019年	0.462	30.2	31.7	39.6	44.5	16.6	51.3	
2020年	0.464	32.8	34.0	42.4	46.4	17.3	49.1	
2022年	0.454	29.0	30.7	41.6	43.3	15.1	43.1	
差值	2001—2015年	-0.068	-15.2	-15.0	-15.7	-14.5	-13.6	-13.8
	2015—2019年	-0.004	1.3	0.3	1.3	1.0	0.8	0.9
	2015—2022年	-0.012	0.1	-0.7	3.3	-0.2	-0.7	-7.3
相关系数	1.00	0.90	0.93	0.85	0.92	0.94	0.97	

注：表中“相关系数”衡量各类群体贫困率与拉美地区基尼系数的相关性，按照2001—2022年各年数据计算得出。

资料来源：CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>. [2024-08-02]

## （二）收入分布持续向中间收敛

分析拉美经委会统计数据可发现，进入21世纪以来，拉美地区的收入分布呈现“提低，降高，向中间收敛”的特征，且两个目标阶段变化幅度不同。2001—2015年间，最富10%人口（D10）的收入占比下降13.6%，最穷10%人口（D1）的收入占比由1.1%提高至1.6%，升幅为58.3%，次穷10%人口（D2）的收入占比增长30.9%。可见，收入越低的组群收入增幅越大，促使贫富群体之间的收入极差缩小。但是，进入可持续发展阶段以来，收入差距收敛速度明显减缓，尤其是D1的收入占比增幅小于D2—D5这一中间群体。这反映出最贫穷人口受经济下滑和疫情的影响更大，这些群体再就业和收入恢复能力有限，又没有得到足够扶助以应对外部冲击，因而掣肘该地区收入不平等状况的改善。

在收入分布图谱两端，2001—2022年间最富1/5人口（Q5）与最穷1/5人口（Q1）之间、最富10%人口（D10）与最穷40%人口（D1—D4）之间的收入差距倍数持续缩小，尤其是在千年发展目标阶段降幅更明显，反映出

收入分配向中间集中的趋势。从表象上，该地区的收入不平等状况得到了改善，但调查显示，受访者的感受却不尽然。在经济繁荣的千年发展目标阶段，人们对收入差距改善的认可度高，认为收入分配不公的受访者比重从 88.9% 降至 75.1%；但在经济低迷的可持续发展目标阶段，即使基尼系数持续下降，收入极差继续缩小，但认为收入分配不公的受访者比重明显上升，2022 年反弹至 81.3%。这从侧面反映出人们对经济现状的不满和对经济前景的悲观（见表 4）。

表 4 拉美地区的收入分布及其变化

		数值				变化率 (%)		
		2001 年	2015 年	2019 年	2022 年	2001—2015 年	2015—2019 年	2015—2022 年
十等分组收入占比 (%)	D1	1.0	1.6	1.7	1.7	58.3	2.6	2.6
	D2	2.2	2.9	3.0	3.1	30.9	1.9	5.4
	D5	5.3	6.1	6.2	6.3	15.8	0.8	2.7
	D9	16.1	16.1	16.0	16.1	-0.4	-0.5	0.0
	D10	41.5	35.8	35.6	34.8	-13.6	-0.8	-2.9
D10 / (D1 - D4) 人均收入 (倍)		18.2	11.9	11.7	11.3	-34.6	-1.7	-5.0
Q5/Q1 平均收入 (倍)		22.0	12.9	12.9	12.8	-41.4	0.0	-0.8
认为收入分配不公人数占比 (%)		88.9	75.1	83.2	81.3	-15.5	10.8	8.2

资料来源：CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>. [2024-08-02]

### （三）就业和教育的性别差距持续收窄

在拉美传统文化中，劳动分工有着明显的“男主外，女主内”特点。泛美开发银行（IDB）的研究显示，该地区女性从事家务劳动和无偿护理工作的时间是男性的两倍。<sup>①</sup>正是由于这种传统分工，女性在劳动力市场处于次要地位，就业往往与经济周期反向联动：在经济增长期，作为主要劳动力的男性收入增加，作为次要劳动力的女性会推迟进入或退出劳动力市场；而在经济

<sup>①</sup> Veronica Frisncho, Moneerrat Bustelo, and Mariana Viollaz, *What Is the Labor Market Like for Women in Latin America and the Caribbean?*, Inter-American Development Bank, 2023. <http://dx.doi.org/10.18235/0005341>. [2024-09-09]

下行期，男性就业收入下降，为弥补家庭收入，女性会增加劳动力供给和重返就业。在这种情况下，拉美地区女性的就业率会比男性低，非正规就业也比男性更普遍。

为增进性别平等，拉美国家出台了公共政策或完善法律以推动女性就业，例如发展幼儿日托、提供配偶生育假、抵制性别歧视等，并取得一定成效。<sup>①</sup>从就业平等性看，2000—2022年间该地区女性劳动参与率上升4.5个百分点，与男性劳动参与率的差距缩小，其中底层20%女性的劳动参与率上升3.4个百分点，性别差距缩小更明显；从就业分布看，2000—2022年间女性在高生产率部门的就业比重从5%提高至8.7%，上升幅度明显，这是因为女性教育年限延长和受高等教育比重明显上升；从就业正规性看，女性从事家务劳动的比重下降了18.2%，受雇就业比重上升了12.2%，女性劳动参与和正规就业都有明显改善，社保参保率也相应提高（见表5）。<sup>②</sup>

表5 拉美地区15岁及以上女性教育和就业情况及其与男性差距变化（%）

		劳动参与率		不同生产率部门占比			就业率	受教育年限占比		大学毛入学率
		全部	Q1	低	中	高	15~24岁	10年以下	13年及以上	
数值	2000	47.4	36.7	78.5	16.2	5.0	32.0	65.9	12.6	25.1
	2010	49.9	37.9	79.1	14.5	6.2	31.0	57.4	17.2	46.3
	2015	50.7	38.3	79.0	13.9	6.9	29.6	52.1	20.2	54.4
	2019	52.5	41.2	78.7	13.3	7.9	29.9	49.3	22.0	60.6
	2022	51.9	40.1	78.2	13.0	8.7	30.3	45.9	24.0	65.7
	变化 (百分点)	4.5	3.4	-0.3	-3.2	3.7	-1.7	-20.0	11.4	40.6
性别差距	2000	-33.1	-44.1	16.6	-15.4	-1.2	-24.7	-0.3	0.0	3.9
	2010	-29.6	-40.2	19.8	-18.5	-1.2	-23.4	-1.1	1.6	10.3
	2015	-28.2	-38.2	21.0	-19.7	-1.4	-22.7	-1.6	2.6	12.3
	2019	-26.3	-34.9	21.2	-19.9	-1.2	-21.8	-1.5	2.9	14.6
	2022	-25.8	-33.1	21.9	-20.9	-0.9	-18.7	-1.2	3.4	18.2

注：“性别差距”为女性某项指标的数值减去男性同一指标数值的差。

资料来源：CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>. [2024-08-02]

① 林华：《拉美国家的性别分层变化及其后果研究——基于对劳动力市场的考察》，载《拉丁美洲研究》，2019年第6期，第50-62页。

② 这里未在表5中展示的数据均来自：CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>. [2024-09-09]

除了劳动就业的性别不平等得到改善之外，近年来，拉美地区教育方面的性别差距缩小更明显。进入 21 世纪以来，女性受高等教育的比重超过了男性，而且差距越来越大。2022 年，拉美地区 15 岁及以上女性受高等教育（教育年限在 13 年及以上）的比重从 2000 年的 12.6% 提高至 24%，几乎翻了一番，较男性高 3.4 个百分点。同期，女性的大学毛入学率由 25.1% 上升至 65.7%，提高了近 1.62 倍，毛入学率较男性高出约 18.2 个百分点。20 年前，该地区 15 岁及以上女性每 7 人中有 1 人上过大学（受教育年限在 13 年及以上），2022 年发展到每 4 人中有 1 人上过大学，高等教育水平的性别不平等改善明显。由于女性大学入学率提高，2000—2022 年间 15~24 岁青年女性的就业率下降了 1.7 个百分点。总体上，20 年来拉美地区女性受教育年限不断拉长，人力资本持续积累，就业正规性和收入都有所提升。

### 三 拉美地区减少不平等的结构性矛盾

随着贫困率下降、女性受教育程度和劳动参与率上升，拉美地区在收入、性别、族裔、教育等方面的不平等程度持续下降。那么，这是否意味着该地区能够顺利推进并如期实现联合国可持续发展目标？这需要对结构性问题做进一步分析。

#### （一）收入差距的影响因素及其相关性

基尼系数是衡量收入平等性的常用指标。笔者统计了 2001—2022 年拉美地区可能与基尼系数相关的经济社会发展数据，分别考察了贫困率、中央财政支出、失业率、劳动就业、收入性别差距等五类指标，以及赤贫率、国内生产总值（GDP）、消费者物价指数（CPI）等三个单项指标与基尼系数的相关性。这里做如下两点说明。其一，贫困率、赤贫率、失业率、消费者物价指数属于“同向指标”，中央财政支出、劳动就业、收入、GDP 属于“反向指标”。这样分类的考虑在于，经济向好时，贫困率、赤贫率、失业率下降，劳动参与率和就业率上升，则穷人的境遇好转，收入差距缩小；但如果在这种情况下收入差距扩大，则说明经济增长成果没有得到平等分享且分配有利于富人，可认为出现结构性问题。相反，经济衰退时，贫困率、赤贫率、失业率上升，劳动参与率和就业率下降，则穷人的境遇恶化，收入差距拉大；但如果在这种情况下收入差距缩小，说明富人受损失更大，同样也被认为出现结构性问题。此外，无论经济上行还是下行，消费者物价指数上升都对穷

人不利。为改善收入不平等，消费者物价指数应越低越好。其二，“相关强度”的分类方式为：相关系数 0.9（含）~ 1，则强度最高，记为“正\*\*\*\*”，对应区间的负值记为“负\*\*\*\*”；相关系数 0.8（含）~ 0.9，则强度较高，记为“正\*\*\*”，对应区间的负值记为“负\*\*\*”；以下区间依次为相关系数 0.6（含）~ 0.8、0.4（含）~ 0.6 和 0（含）~ 0.4，分别记为“正\*\*”“正\*”和“正”，对应区间的负值分别记为“负\*\*”“负\*”和“负”。计算结果保留相关强度和可用于分析结构性矛盾的若干指标（见表 6）。

表 6 拉美部分经济社会发展指标与基尼系数的相关性

指标		相关系数	相关强度	指标	相关系数	相关强度	
贫困率	全部人口	0.90	正****	劳动就业	男性高生产率部门就业比重	-0.96	负****
	有子女家庭	0.93	正****		女性高生产率部门就业比重	-0.94	负****
	65+岁	0.92	正****		15+岁女性劳动力参与率	-0.90	负****
	0~14岁	0.92	正****		15+岁女性受雇就业占比	-0.88	负***
	35~44岁	0.90	正****		男性低生产率部门就业比重	0.96	正****
	无子女家庭	0.85	正***		女性中生产率部门就业比重	0.94	正****
	失业者	0.85	正***		贫困男性劳动力参与率	0.94	正****
	受雇就业者	0.84	正***		15+岁男性劳动力参与率	0.83	正***
	45~54岁	0.82	正***		女性低生产率部门就业比重	0.40	正*
赤贫率		0.10	正	15+岁男性受雇就业占比	0.39	正	
中央财政支出占 GDP 的比重	社会支出	-0.87	负***	收入性别差距	贫困女性劳动力参与率	0.01	正
	教育	-0.95	负****		13+年教育女性/男性收入比	-0.96	负****
	医疗卫生	-0.83	负***		城市女性雇员平均收入	-0.94	负****
失业率	社会保障	-0.71	负**		45~54岁女性/男性收入比	-0.92	负****
	Q5	0.83	正***		35~44岁女性/男性收入比	-0.89	负***
GDP	Q1	0.11	正		0~5年教育女性/男性收入比	-0.80	负***
		-0.89	负***		女性自雇就业者平均收入	-0.75	负**
CPI	-0.11	负	15~24岁女性/男性收入比		0.87	正***	

注：“65+”表示 65 岁及以上，“15+”表示 15 岁及以上，“13+年”表示 13 年及以上。

资料来源：根据 CEPALSTAT 数据计算。https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=en.[2024-08-02]

从统计结果可以得出如下结论。（1）贫困率与基尼系数有很强的正相关性，失业者、受雇就业者的贫困率与基尼系数的相关性差别不大，有子女家

庭、65 岁及以上老年群体和 0 ~ 14 岁青少年的贫困率与基尼系数的正相关性强度较高。在劳动年龄人口中，35 ~ 44 岁群体贫困率与基尼系数的正相关性强度最高，45 ~ 54 岁群体也呈现正相关性，但强度低一些；赤贫率与基尼系数之间是正相关，相关性非常弱。(2) 中央财政的社会支出占 GDP 比重与基尼系数之间有较强负相关性，其中，教育支出的负相关强度最高，医疗卫生支出的相关性较高，社会保障支出的相关性不高。(3) 最富 1/5 群体 (Q5) 的失业率与基尼系数有较强正相关性，其他收入群体的相关性一般或较弱，收入越低群体的正相关性越弱，最穷 1/5 群体 (Q1) 失业率的变化几乎与基尼系数变化无关。(4) GDP 与基尼系数有较强负相关，消费者物价指数虽为负相关，但相关强度非常低。(5) 劳动年龄人口在高生产率部门的就业比重提高，男性在低生产率部门就业比重下降，这两项指标一反一正的变化都与基尼系数的下降高度相关；女性劳动参与率上升，受雇就业比重提高，在中生产率部门就业比重降低，而男性尤其是贫困男性的劳动参与率降低，这些指标的变化都与基尼系数下降有很强或较强的相关性；女性在低生产率部门就业比重下降，男性受雇就业比重下降，这两项指标的下降与基尼系数降低的相关性都不高；贫困女性劳动参与率的变化与基尼系数几乎没有关系。(6) 在受过高等教育（教育年限在 13 年及以上）的群体中，女性与男性的平均收入之比与基尼系数高度负相关，相关强度高于其他教育水平人群；在仅受过小学教育的群体中，女性与男性的平均收入差距也在不断缩小，二者之比与基尼系数也存在负相关性，不过相关强度低得多。受雇就业者平均收入与基尼系数的负相关强度很高，自雇就业者的负相关性弱得多，在这一点上，女性比男性表现得更突出；不同年龄段女性与男性平均收入之比与基尼系数相关性差别很大，45 ~ 54 岁年龄组的负相关性最强，35 ~ 44 岁年龄组次之，而 15 ~ 24 岁年龄组则呈较高的正相关性。

综合来看，拉美地区基尼系数下降，收入差距缩小，但在表象的背后仍存在着结构性矛盾。

第一，20 多年来，在面向“一老一小”弱势群体和有子女家庭的公共政策支持下，拉美地区贫困率持续下降，对改善地区收入不平等起到积极作用。但在公共政策之外，弱势群体的经济地位并未根本扭转。在基尼系数下降的同时，大龄就业者、失业者等群体的贫困率没有同步下降，赤贫率与基尼系数的相关性很低。可以判断，该地区收入差距缩小与大龄就业者、失业者、极贫者的减贫关联度不高。



第二，女性劳动参与率提高，但女性在低生产率部门的就业比重并未与基尼系数同步降低，说明低人力资本的女性就业质量并未提高。不仅如此，贫困女性劳动参与率与基尼系数和 GDP 的关联性都不强，在基尼系数下降和 GDP 增长背景下，贫困女性的就业弱势地位并未改观。男性正规就业比重下降与收入差距缩小关联度不高，但男性尤其是贫困男性劳动参与减少，与收入差距缩小高度相关。可见，收入性别差距缩小很可能是“好的变差”的结果，跟男性正规就业减少关系不大，主要是男性劳动力供给减少所致。

第三，就业和收入持续上升对基尼系数下降产生积极影响，但低学历者收入的性别差距并没有同步缩小，且就业收入对基尼系数的影响主要体现在受雇就业（正规就业）而非自雇就业（非正规就业）。在拉美地区存在高比重非正规就业的环境下，就业收入提高主要带来高生产率部门就业者和正规就业者群体的收入差距缩小。对于大部分低收入群体来说，收入增加的获得感并不强。从前文表 4 中可以看出，2001—2022 年间最穷 10% 人口的收入占比虽然提高了 70%，但实际占比只增加了 0.7 个百分点，贫富极差缩小主要是由于最富群体收入下降更多所致。

第四，中央政府对教育的大量投入推高了人力资本水平，高生产率部门就业比重上升，与基尼系数下降高度相关，这是积极的一面。然而，这并没有显著改善贫困群体和低学历群体的性别不平等，大量的教育支出给了有机会上大学的女性，这些人大多有经济能力在昂贵的私立学校完成初等教育。女性劳动参与率虽然有所提高，但仍保持较高的低生产率部门就业比重，说明女性就业质量并未同步提高。此外，社保支出与基尼系数的相关性不是很强，原因是支出主要用于公共养老金，而享受公共养老金的大多是正规就业的退休群体，社保的“特权”特征并未改观。

第五，消费者价格指数与基尼系数之间的关联度不高。从整体上看，该地区贫穷群体并没有因物价原因受到比富裕群体更大的收入冲击。这是因为 20 世纪 90 年代中期之前，拉美地区长期处于高通胀和物价大幅波动的不稳定状态，直到 1997 年消费者价格指数的年增长率才降到 10% 以内并且波动率明显降低。新冠疫情暴发以来物价波动情况有所反弹，2022 年回到 1996 年水平。即便如此，到 2023 年消费者价格指数增长率仍未达到 1996 年之前水平。因此，就地区整体而言，消费者价格指数上涨没有造成大规模贫困和由此带来的贫富差距拉大问题。但 GDP 与基尼系数高度相关，千年目标阶段的经济

繁荣对减少收入不平等发挥很大作用，低收入群体从经济增长成果中获得了更多分配，使得贫富差距缩小。然而，在可持续发展目标阶段，经济下行使穷人收入减少，而富人收入下降幅度更大，从而使得基尼系数保持了下降趋势，即所谓“好的变差”带来收入不平等的改善。

## (二) 性别差距缩小的结构不平衡

在减少性别不平等上，拉美地区呈现“两端异质性”特征。一方面，受过高等教育的女性人数增加，从事金融等知识密集型就业的比重与男性的差距已经变得很小，显示出不同性别群体在高人力资本就业领域已经趋于平等；另一方面，在中低收入群体中，女性比男性的劳动参与率低，且就业更多集中在劳动密集型的服务行业，性别不平等未得到有效改善。

第一，经过不断增加教育投入和增强教育公平性，拉美地区女性受教育程度明显提升，各收入阶层的女性入学率持续升高。从发展态势上看，拉美地区高等教育毛入学率从 1994 年的 17.2% 提高至 2022 年的 56.4%；女性更是达到 65.7%，较 2000 年提高了 40.6 个百分点。在 15 岁及以上人口中，2000—2022 年间男性受教育年限在 0~5 年之间的比重下降了 13.3 个百分点，女性下降 14.2 个百分点，男性和女性受教育年限在 6~9 年之间的比重分别下降了 5.8 个和 6 个百分点。这说明低学历所占比重在男性和女性群体中都明显降低，且降幅相近。但在中等及以上学历层面，男性受教育年限在 10~12 年之间的比重提高了 11.1 个百分点，女性这一比重提高了 8.6 个百分点；男性教育年限在 13 年及以上的比重提高了 8 个百分点，女性则提高了 11.4 个百分点。可见，女性教育水平提高更多表现在大学学历比重的上升，而男性则更多表现在高中学历比重的上升。男性在学历推高方面不如女性，教育程度发展相对滞后，这可能成为该地区教育方面性别不平等的新问题（见表 7）。

表 7 拉美地区 15 岁及以上男女不同教育年限人口比重及其变化 (%)

	0~5 年		6~9 年		10~12 年		13 年及以上	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
2000 年	31.0	33.5	35.2	32.5	21.2	21.5	12.6	12.6
2022 年	17.7	19.3	29.4	26.5	32.3	30.1	20.6	24.0
变化 (百分点)	-13.3	-14.2	-5.8	-6.0	11.1	8.6	8.0	11.4

资料来源：CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=en>  
[2024-08-02]

第二，尽管女性受高等教育的机会增多，劳动参与率和就业率也有所提高，但女性的就业质量依旧低于男性。从前文表 5 可以看到，2000—2022 年间女性就业群体中高生产率部门就业比重从 5% 提高至 8.7%，同期男性的这一比重从 6.2% 升至 9.6%，性别之间差距不大。但这 20 多年里，近八成就业女性在低生产率部门工作的状况基本维持不变，而就业男性从低生产率部门向上流动的趋势比较明显，分布在中高生产率部门的比重都有上升。2000 年就业女性在低生产率部门的比重比男性高 16.6 个百分点，到 2022 年扩大到 21.9 个百分点，就业质量上的性别差距拉大。为什么女性与男性之间的教育水平差距缩小而在低生产率部门就业比重的差距却扩大了？这与教育质量和就业环境有很大关系。研究显示，在拉美国家的教育体系中，虽然女性的高中和大学毕业生率更高，但女性就读理工科专业比重很小，导致“高学历、低就业”的问题。<sup>①</sup>

第三，底层女性的就业弱势局面并未扭转，其劳动参与率与男性的差距依旧很大。2000 年，最穷 1/5 (Q1) 女性的劳动参与率是 36.7%，比男性低 44.1 个百分点，差距大于全部女性与全部男性的差距；到 2022 年这一差距缩小到 33.1 个百分点，但仍大于全部劳动力的性别差距。在收入方面，拉美地区较高收入阶层的性别差距在缩小，但中低收入阶层的性别差距还在拉大。2000—2015 年间女性中位收入与男性中位收入之比从 75% 提高至 80%，2022 年提高至 83%，总体上不同性别的收入差距在缩小。但是，中低收入女性的就业集中在服务和贸易行业，所谓贸易也多为小买卖。2000 年、2015 年和 2022 年，女性从事服务和贸易行业工作的比重合计分别是 67.8%、69.6% 和 68.7%，而男性分别是 34%、35% 和 35%，女性几乎是男性的 2 倍。很多女性需要一边工作一边照顾小孩，有小孩的女性比没小孩女性的周工作时间短一小时左右，这种差距 20 多年来变化不大。与男性相比，处于收入底层的女性就业率更低、就业时间更短，这种情况在两个目标阶段都未发生根本性变化，使缩小性别不平等的成效打了折扣（见表 8）。

<sup>①</sup> Inés Berniell, Raquel Fernández, and Sonya Krutikova, “Gender Inequality in Latin America and the Caribbean”, in *IDB Working Paper Series*, No. IDB - WP - 01553, 2023. <http://dx.doi.org/10.18235/0005328>. [2024 - 09 - 09]

表 8 拉美地区男女就业行业分布 (%)

	男性			女性		
	2000	2015	2022	2000	2015	2022
农业	27.9	23.0	21.9	10.6	9.5	9.4
建筑业	10.0	12.1	12.2	0.5	0.7	0.7
金融服务业	4.8	6.5	7.5	4.6	6.4	7.8
制造业	13.8	12.4	11.9	14.2	11.1	10.7
其他服务业	14.4	14.8	14.5	36.7	37.7	36.5
贸易	19.6	20.2	20.5	31.1	31.9	32.2
运输业	7.7	9.2	9.4	1.6	2.1	1.9
电、煤气和水，矿业	1.4	1.9	1.8	0.4	0.5	0.6

资料来源：CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=en>.  
[2024-09-05]

#### 四 结论和启示

进入 21 世纪以来，拉美地区在减少不平等上取得成效，基尼系数下降，收入差距和性别差距都有明显缩小。在减缓收入不平等方面，千年发展目标阶段的经济增长有力地推动拉美地区基尼系数大幅下降；进入可持续发展目标阶段后，尽管遭遇经济增速下滑和新冠疫情影响，该地区的基尼系数依旧保持了下降趋势。在减缓性别不平等方面，随着地区各国政府对教育的投入增加，女性大学入学率显著提高，其教育水平提高的速度快于男性；高人力资本推动女性在高生产率部门的就业比重随之上升，与男性在教育、就业收入等方面的性别差距明显缩小。然而，在成绩表象的背后仍存在着内部结构性矛盾，对拉美地区实现减少不平等的可持续发展目标形成阻力。

##### （一）主要结论

从拉美各国报告可持续发展目标 10.1 - 10.4 的执行情况看，国别异质性明显，一些人口大国完成度较差，制约整个地区可持续发展目标的推进。拉美地区人口最多的几个国家都出现了与目标相悖的情况：哥伦比亚和厄瓜多尔底层 40% 人口的家庭支出或人均收入增长率（目标 10.1）低于全国平均水

平，巴西、哥伦比亚、阿根廷、厄瓜多尔生活在收入中位数 50% 以下人口的比重（目标 10.2）有所上升，玻利维亚各方面的歧视问题（目标 10.3）有不同程度加重，哥伦比亚在年龄、族裔、社会经济地位等重点方面受歧视人口比重（目标 10.3）提高，玻利维亚劳动收入占 GDP 的比重（目标 10.4）有所下降。从整个拉美地区来看，大多数国家的基尼系数（目标 10.4）持续下降，但仍高于国际警戒线。

尽管如此，从表面上看拉美地区在减少不平等上还是取得了成效。首先，少儿、老年人、失业者、土著人等弱势群体和有子女家庭的贫困率明显下降，推动基尼系数持续降低。其次，20 多年来，低收入群体的收入占比提高、高收入群体的收入占比降低，推动该地区的收入分布向中间收敛，收入不平等状况得到改善。最后，女性劳动参与增加，正规就业比重提高，受教育水平提升，人力资本不断积累，在就业、教育和收入方面与男性的差距明显缩小，性别不平等问题得到缓解。

然而，从成效的内部结构看，仍存在不少矛盾。第一，拉美地区的赤贫率和低学历人口的贫困率虽有明显降低，但与基尼系数下降之间的关联度不高。贫困、低人力资本且处于收入图谱“最差”位置的群体对收入差距缩小的感受不强烈，贫富极差缩小主要还是因为最富群体收入下降更多所致。第二，女性劳动参与率提高和男性劳动参与率降低同时发生，2001—2022 年间 15 岁及以上男性劳动参与率从 80.7% 降至 77.7%，同期 15 岁及以上女性劳动参与率从 48.2% 提高至 51.9%；贫困男性劳动参与率从 80.5% 降至 72.3%，贫困女性劳动参与率则从 40.3% 提高至 40.8%。<sup>①</sup> 可见，男性劳动参与率下降幅度大于女性劳动参与率上升幅度，就业上性别差距的缩小实质上是“好的变差”与“差的变好”同时作用且前者幅度更大的结果。第三，拉美地区持续增加教育投入，推高女性受教育水平。经过两个目标阶段，女性的高等学历比重增幅最快，而男性则是中等学历比重增幅最快，教育方面性别差距的缩小在一定程度上是男性教育程度提高迟缓的结果。第四，就业收入的性别差距缩小主要发生在知识密集型行业和高学历群体中。虽然女性就业率提高，却更多地向低生产率部门集中，就业质量的性别差距更大了。可以推断，从结构上看，拉美地区不平等程度的减轻在很大程度上是“逐底

<sup>①</sup> 参见 CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=en>. [2024-09-09]

竞争”的结果，即“好的变差”带来的差距缩小。

## （二）启示

拉美地区按照联合国可持续发展目标推进社会不平等状况改善，拉美经委会也通过统计各项指标来追踪目标的进度。在内部结构平衡的情况下，通过总量指标可以观察到目标实现进程；但对于内部结构不平衡的地区，总量指标仅能反映表面性成就，从中很难观察到问题的实质所在。通过对内部结构性矛盾的分析发现，尽管经过千年发展目标阶段和可持续发展目标阶段 20 多年的努力，拉美地区整体出现收入差距缩小、性别差距改善的趋势，但实质上是“差的变好”与“好的变差”共同作用的结果，甚至在一些指标上“好的变差”的幅度更大。这不仅削弱了拉美地区千年发展目标的实质成效，也阻滞了可持续发展目标的有效推进。近年来，拉美主要国家在推进减少不平等目标上出现停滞甚至倒退，与其底层民众相对较差的境况未得到显著改善有关。

近年来，拉美经委会在推进实现可持续发展目标上提出很多建议，包括倡导通过改善教育质量，提高该地区的人力资本和劳动生产率；构建完整产业链，摆脱对初级产品出口的过度依赖，增强经济的自我修复能力；通过政策支持，引导弱势群体就业和增加收入，消除社会流动障碍。<sup>①</sup>但在实践中，这些建议的采纳和落实往往受限于国家治理能力和利益集团阻力；过早去工业化也制约生产率提高，使得产业政策无法提升产业结构，生产和就业在低效率水平徘徊。<sup>②</sup>例如，尽管拉美地区绝大多数国家（除了古巴）制订了最低工资标准并由政府强制实行，但遵从率并不高。一方面是因为该地区就业人员中有 38% 从事非正规就业，因而未被纳入最低工资保障，即使正规就业也因政策遵从率低而未得到实质保障；另一方面是因为拉美地区的劳动力市场多为“买方垄断”，最低工资越高，核心劳动力越受益，而边缘劳动力缺乏工会组织的集体议价能力，要求最低工资保障只能导致失业，由此造成的损失更大。结果，该地区的收入不平等不仅没有因最低工资制度而得到改善，

---

<sup>①</sup> M. Duda - Nyczak, “Demographic Transition and Achieving the SDGs in Latin America and the Caribbean: A Regional Overview of the National Transfer Accounts”, in Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Population and Development Series*, No. 135 (LC/TS.2021/146), Santiago de Chile, 2021.

<sup>②</sup> 张勇：《拉美地区宏观经济政策实践及对宏观治理的启示》，载《价格理论与实践》，2024 年第 7 期，第 59 - 65 页。



反而更加恶化。<sup>①</sup> 再例如，泛美开发银行（IDB）对阿根廷、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和乌拉圭的调查发现，富裕家庭更多选择使用私立医疗和私立教育，中产阶级也更倾向于将孩子送到私立学校就读。富裕阶层往往在政治上更有话语权，会鼓动政府削减对公共卫生和公立中学的投入，导致中低收入家庭落入“不平等陷阱”。<sup>②</sup>

由此可见，推进落实减少不平等的可持续发展目标不应是逐个目标孤立实现的过程，而应是各个目标系统协同推进的过程，这个过程离不开国家治理能力的提升。从 20 多年来拉美地区减少不平等的实质进展看，需要打破底层群体在低生产率部门集中就业的“就业贫困陷阱”，扭转教育支出过多流向有更多机会接受高等教育的优势群体的不平等局面，推动女性尤其是低收入、需要抚养子女的女性充分就业，在促进男性增加劳动力供给和正规就业的同时以更快速度提高女性相关占比，从而高质量实现减少不平等的目标。

（责任编辑 王 帅）

---

<sup>①</sup> Lucas Ronconi T. H. Gindling, “Minimum Wage Policy and Inequality in Latin America and the Caribbean”, in *IDB Working Paper Series*, No. IDB - WP - 01486, 2023. <https://econpapers.repec.org/paper/idbbriks/12931.htm>. [2024 - 12 - 31]

<sup>②</sup> Ana De la O, Cecilia Rossel, and Pilar Manzi, “Opting out from Public Services and the Social Contract in Latin America”, in *IDB Working Paper Series*, No. IDB - WP - 01552, 2023. <http://dx.doi.org/10.18235/0005329>. [2024 - 09 - 09]