

社会发展遭遇阻力 社会政策面临挑战

·刘纪新

一 社会形势的两个基本特点

(一) 社会指标延续改善态势，但幅度减缓

2008年，拉美和加勒比地区（以下简称拉美）经济继续保持中速增长，但国内生产总值和人均国内生产总值的增幅均低于2007年，是2003年以来表现最差的一年。拉美经委会认为，尽管2008年拉美经济持续增长延续到第6个年头，但它也标志着“这个拉美历史上罕见的经济增长周期的终结”。受全球金融危机的影响，2009年拉美经济将出现持续减速下滑。与经济趋势相吻合，2008年拉美社会指标也延续了改善的态势，但幅度减缓，个别项目略有反弹，持续改善的趋势遭遇阻力。

在减贫方面。2008年贫困程度继续下降的态势依旧，但减贫速度低于往年。拉美经委会的分析表明，由于2007年和2008年上半年粮食价格上涨的影响，约400万有可能脱贫的人未能摆脱贫困和赤贫状况。据估计，2008年贫困率为33.2%，比2007年仅降低不到1个百分点，贫困人口为1.82亿，比2007年减少200万人；而赤贫程度则有所提高，赤贫率为12.9%，比2007年提高0.3个百分点，300万人重新成为赤贫人口，使拉美地区赤贫人口总数返回2006年水平（7100万人）。从目前情况看，2009年拉美地区的减贫形势不容乐观，贫困率可能有所回升。尽管如此，基于到2007年为止拉美在减贫方面取得的进展，拉美经委会认为，多数国家可以完成千年目标，地区总体而言亦不成问题。不过，地区发展不平衡仍是客观现实，少数国家与目标相距甚远，如果2009年开始的萧条期比较长，就有可能使这些国家因缺乏经济增长的推动而难以达标。

在收入分配方面。拉美收入分配不公、贫富悬殊、两极分化的现象仍然非常严重。10%最富有家庭与40%最贫困家庭的人均家庭收入相差近17倍，20%最富有家庭与20%最贫困家庭的人均收

入差距为20倍。近两年，拉美收入分配不公继续保持改善的趋势，在18国中，9个国家的贫困家庭收入在总收入中的比重和最富有家庭在总收入中的比重之间的差距有所缩小。另外9国中，有5个国家的贫富差距没有明显变化，还有3个国家的贫富差距有所扩大。总体而言，2007年拉美基尼系数为1990年以来最低，1990年地区平均为0.532，2007年为0.515，下降约3%。但拉美基尼系数的下降主要不是收入分配方式变化引起，而是劳动收入增加的结果。因此，改善收入分配和其他财富的分配，将是今后几年拉美面临的最重要的任务之一。

在就业方面。2008年上半年拉美的就业率提高了0.3%，失业率下降了0.4%；下半年经济增长减速，导致就业创造减少。根据前3季度的情况估计，2008年的公开失业率为7.5%，延续了2003年以来持续下降的趋势。而2009年，失业率将出现上升，估计为7.8%~8.1%；非正规部门将有所扩大。此外，就业中的不平等现象亦非常突出，一方面表现为穷人、妇女和青年的失业率高，另一方面表现为贫困家庭和富有家庭的失业率相差悬殊，最贫困家庭的失业率比最富有家庭高20%以上。另外，近几年就业质量差和实际工资增长速度慢的状况没有明显变化，2006年城市地区非正规就业为44.9%，未受到社会保障制度有效覆盖的人口不到经济自立人口的一半，2008年实际工资只增加了1.2%。

(二) 社会冲突的激烈程度有所减弱，但社会稳定的基础依旧脆弱

与2007年的情况大致相同，2008年拉美地区发生的社会冲突均为“低烈度”冲突，只有个别国家的社会冲突产生了比较大的影响，对政局和社会造成一定程度的冲击。总体而言，拉美社会局势显现出近几年少见的“平静”。2008年发生的社会冲突，仍然以大规模示威游行和罢工等社会抗议活动、反政府武装力量和游击队与政府之间的武装冲突、有组织犯罪集团与执行反击行动的政府军和警

察之间发生的冲突、土地纠纷以及政治派别之间的对立与冲突为主。这些社会冲突具有长期性和持久性，是拉美地区复杂而深刻的社会矛盾的反映，是影响拉美社会稳定和发展的长期因素。如果贫困问题不能得到根本解决，土著人权利不能得到真正保护，社会不公不能得到明显改善，社会排斥不能得到有效消除，那么拉美地区的社会稳定就只能是短暂现象，社会稳定的基础就不可能坚固。

在 2008 年发生的社会冲突中，比较有影响的包括 3 种类型：其一是政治力量之间的矛盾和对立，玻利维亚的国内冲突和尼加拉瓜的市政选举冲突是此类冲突的典型；其二是对政府政策的抗议，阿根廷持续了 3 个多月的农业部门危机为此类冲突的代表，是 2008 年拉美地区影响最大的社会冲突；其三是公共部门对提高工资的要求，哥伦比亚司法系统罢工可谓此类冲突的典型。上述 3 种不同类型的冲突表现出相同的特点：冲突双方均努力寻求通过对话和谈判解决矛盾，最后均以一方或双方妥协而结束冲突。冲突方保持克制，以对话和谈判为解决矛盾的主要手段，冲突方作出必要让步，这对于“低烈度”社会冲突不致演变为社会危机，引发大规模社会震动至关重要。

二 地区性社会议程中关注的三个问题

2008 年，在拉美地区性社会议事日程中，有 3 个问题引起拉美国家和国际社会的共同关注，不但在各国政府公共议程中占据了重要地位，也成为地区和国际会议的重要问题。这 3 个议题是：暴力犯罪，特别是有组织的暴力犯罪及其引发的社会治安恶化；粮食价格上涨及其对低收入群体的影响；气候变化与相关自然灾害及其产生的破坏性结果。

（一）暴力犯罪问题

暴力犯罪问题一直是拉美最严重的社会问题之一。拉美被认为是世界上暴力最严重的地区，凶杀率高居全球榜首。2005 年的数据显示，世界凶杀率为平均每 10 万居民中 9.2 人，而拉美地区高达 25.6 人。近几年，拉美地区凶杀率居高不下，有组织犯罪极其猖獗，一些国家的犯罪案件逐年增加，社会治安形势呈现恶化趋势。在社会冲突相对弱化的背景下，暴力犯罪和社会治安问题对社会稳定的影响突显出来，成为 2008 年最主要的不稳定因素。除巴西、哥伦比亚等暴力犯罪问题一直非常严重的国家之外，墨西哥、中美洲和加勒比地区也

非常突出。2008 年墨西哥发生了一系列震动全国的凶杀事件，有 5 000 多人死于有组织的暴力犯罪事件，绑架案件可能超过 1 000 起，创历史新高。中美洲国家以洪都拉斯的情况最为严重，据 2007 年 5 月公布的调查，其凶杀率高达 64 人，为世界之最。危地马拉、多米尼加、牙买加、特立尼达和多巴哥的暴力犯罪案件也呈上升趋势。在拉美地区非常严重的社会暴力问题中，青少年暴力问题和安全问题日益凸显出来，受到广泛关注。根据拉美技术信息网 11 月发布的研究报告，拉美 15~24 岁的青年每 10 万人中有 36.6 人被杀害，是世界上青年被杀害指数最高的地区；拉美青年成为凶杀受害者的可能性是欧洲的 30 倍，是希腊、匈牙利、英国、澳大利亚、日本、荷兰等国的 70 倍。

暴力对社会产生严重影响，不仅导致社会环境恶化，也有巨大经济代价。暴力犯罪和治安形势恶化，已引起民众的强烈不满。据 2008 年拉美晴雨表年度民调报告，犯罪和社会治安问题跃居拉美第一大问题，在 7 个国家的受访者中，分别有 1/2、1/3 和 1/5 的人将此列为最严重问题。自 1995 年拉美晴雨表发布报告以来，犯罪和社会治安问题第一次排在拉美民众最关注的问题之首。

拉美地区的暴力犯罪，包括对青少年和妇女的伤害，引起国际社会和拉美国家的高度关注。7 月伊比利亚美洲国家组织召开关于公民安全、暴力和公共政策论坛，讨论解决这个问题的对策。10 月召开的第 18 届伊比利亚美洲国家首脑会议也将此问题列入会议议题。在拉美经委会 2008 年社会报告中，青年暴力问题是本年度的主题之一。10 月 7~8 日，美洲国家组织举行关于公共安全问题的部长级会议，这是该组织第一次举行以此为主题的高级别会议。这次会议被称作西半球“承诺预防与与犯罪、暴力及不安全作斗争的一个里程碑”。2009 年和 2010 年还将举行第二次和第三次会议。

一些拉美国家近几年采取的以镇压为主的公共安全政策，受到民众的批评。以武制暴是一种无奈选择，却不能从根本上解决问题。产生暴力犯罪的原因是多方面的，因此，解决暴力犯罪也需要采取综合性政策：促进经济、社会和文化发展，增加就业，消除社会不公，消除贫困；把预防和镇压结合起来，从不同领域打击暴力行为和犯罪；需要政府与公民社会之间通力合作，并且加强国际合作。伊比利亚美洲国家组织秘书长伊格莱西亚斯在公民安全、暴力和公共政策论坛上提出警告说，如果拉美

国家不能采取有效措施对暴力活动和暴力犯罪加以治理, 估计到 2030 年拉美地区凶杀案的发生率将达到平均每 10 万居民中 30 人。

(二) 粮价上涨问题

2007 年和 2008 年上半年, 全球粮食价格和石油价格迅速上涨, 加上飓风导致农作物减产, 给拉美地区造成重大影响。美洲开发银行的报告显示, 2006 年 1 月到 2008 年 3 月世界粮食价格平均上涨了 68%, 拉美 19 个国家受到影响, 特别是作为粮食净进口国的中美洲和加勒比地区, 是风险最大的地区。据联合国世界粮食计划署的调查报告, 粮价上涨直接带动了肉类、禽蛋和蔬菜类等价格上涨, 对贫困人群的生活影响巨大, 中美洲国家贫困人口数量在过去 18 个月中增加了约 100 万。拉美经委会 2008 年社会报告估计, 由于粮食价格上涨的影响, 使得约 400 万可能脱贫的人未能摆脱贫困和赤贫状况, 300 万人重新成为赤贫人口。12 月 10 日联合国粮农组织公布的《2008 年世界粮食不安全状况报告》认为, 粮价上涨、金融危机和世界经济下滑, 导致拉美过去十多年减贫成果付诸东流。拉美地区 2005 年营养不良人口曾达到历史最低水平 (4 500 万), 但 2008 年增至 5 300 万, 退回到 1990 年的水平。

为了应对这个危机, 拉美国家纷纷采取对策。哥斯达黎加、尼加拉瓜、巴西等先后宣布“国家食品计划”、“种子计划”和“收获更多粮食计划”, 由政府提供资金, 鼓励农业生产者的生产积极性, 以提高生产能力, 促进粮食生产, 减少食品价格上涨对贫困群体的影响, 缓解日益严重的粮食危机。与此同时, 地区和国际组织也多次召开会议, 共商对策, 加强合作, 制订综合战略来应对粮食危机。拉美 15 国召开“粮食安全与主权首脑会议”, 商讨制定粮食安全战略, 以应对世界粮食危机对拉美和加勒比地区的冲击。拉美经济体系和加勒比石油计划成员国农业部长委员会也积极寻求通过地区合作, 促进农业的可持续发展, 从根本上解决粮食安全问题的对策。

(三) 自然灾害问题

气候变化及其对拉美的不利影响在 2008 年表现得非常明显。2008 年大西洋北部的飓风极具破坏力, 受影响最大的是海地和古巴; 暴雨遍及多数拉美国家, 巴西、哥伦比亚、委内瑞拉和巴拿马损失惨重。据统计, 在拉美和加勒比地区, 自然灾害平均每年造成 5 000 人死亡, 400 多万人受灾。世

界银行拉美可持续发展部主任劳拉·塔克的研究报告称, 与气候有关的自然灾害, 如风暴、干旱和洪水, 每年对拉美国家造成的影响平均为国内生产总值的 0.6%。如果自然灾害的发生频率从每 4 年一次增加到每 3 年一次, 该地区每 10 年人均国内生产总值会下降 2 个百分点。到 2050 年, 仅加勒比地区的旅游、海岸保护、制药和渔业部门的损失就会达到 60 亿美元。另据世界银行 2008 年 10 月公布的一份研究报告, 虽然拉美在全球引起气候变化的温室气体排放中只占 6%, 但到 2020 年拉美地区约有 7 700 万人将面临无法获得饮用水的问题。

为了加强拉美地区应对气候变化及其不利影响的能力, 拉美国家采取了更加积极的姿态, 参与应对全球气候危机的努力, 除各国政府积极参加全球气候大会外, 在地区性社会日程中也更为关注这个问题。2007 年第一次举行有关气候问题的地区性会议后, 2008 年 11 月 21~23 日举行的美洲国家议会议员大会, 也将气候问题列为两大议题之一, 来自美洲各国的 77 名议员参加了气候变化论坛。这是来自美洲地区的政治家第一次共同商讨应对气候变化的措施。12 月初, 由 22 个拉美国家和加勒比共同体组成的里约集团发出呼吁, 要求拉美国家携手努力, 加强合作, 以应对全球气候变化带来的气象灾害等后果。除地区日程外, 一些国家也采取了行动计划, 例如 12 月 5 日, 智利政府公布了《2008~2012 年全国气候变化行动计划》, 其中的措施主要针对水资源、生物多样性、人的卫生和沿海基础设施, 以及解决林业、农业、矿业和渔业领域的问题。除具体措施外, 该行动计划还宣布, 要设计更专门的全国计划以适应气候变化和减少排放。总统巴切莱特表示, 发展中国家在气候问题上也负有责任, “我们必须采取更多行动使我们能够发展低碳经济”。

三 2009 年拉美社会政策面临的两大挑战

受全球金融危机的影响, 从 2008 年第三季度开始, 拉美经济增长已经出现减速, 就业增长幅度和失业下降幅度都已放缓, 减贫步伐也已放慢。2009 年, 金融危机的负面影响将会进一步显现和扩展。如果拉美国家政府和国际社会不采取充分和有效的反应, 就会产生非常严重的社会影响, 脆弱群体、贫困群体和边缘化群体将受到最严重伤害。

(下转第 26 页)

国和巴西签署了总值 86 亿欧元的军火协议，法国将帮助巴西建造 4 艘“鲉鱼”级常规潜艇和 1 艘核潜艇并转让相关技术。同时，巴西和德国在空间技术上的合作获得进展。

但欧拉关系仍存在着问题，多边政治对话在水平上和质量上仍显不足。6 月 18 日，欧盟新通过的移民法引起拉美国家的不满。此外，阿根廷与英国在开采马岛大陆架石油方面存在争端。

（四）拉美与印度的关系

拉美资源丰富，市场潜力巨大，印度积极推动与拉美的关系。拉美国家也把印度的崛起看作是机遇。2008 年 4 月 12 ~ 24 日，印度总统普拉蒂巴·帕蒂尔访问了墨西哥、巴西和智利。近年，许多拉美国家在印度设立使馆及领馆。即使像萨尔瓦多这样的小国也认为“印度是一个新兴大国，有成为战略伙伴的巨大潜力”。

2008 年，印度与拉美的能源合作继续成为发展关系的重点。2 月 19 日，委内瑞拉公布了委内瑞拉国有石油公司与印度油气公司成立合资公司的决定。同时，拉美与印度的军事合作也逐步展开。7 月，厄瓜多尔购买了 7 架印度直升机。巴西、墨西哥等国与印度的合作领域更宽泛，涉及能源、科技、信息、航空以及人员培训等诸多方面。10 月 15 日，印度、巴西、南非 3 国首脑会议在印度新德里举行，重点讨论了全球金融危机、食品安全和能源价格等问题。

（五）拉美与亚太国家的关系

近年，拉美国家的亚太意识日益增强，积极通过多边或双边协议发展与亚太国家的关系。第 16 届亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议以“亚太发展的新承诺”为主题，于 11 月 22 ~ 23 日在秘鲁首都利马举行。鉴于拉美与东亚经贸关系发展迅速，在 APEC 框架内，强化拉美的跨太平洋合作的时机日益成熟。2008 年 10 月，在第 18 届伊比利亚美洲国家首脑会议期间，拉美国家共同签署了建立“太平洋之桥”的论坛宣言，试图增进拉美与 APEC 成员的合作。

拉美国家与亚太国家的领导人互访频繁，政治经贸合作不断扩大。2008 年 3 月，秘鲁总统加西亚访问日本，两国签署 3 亿美元的贷款协定。7 月，巴西总统卢拉访问了越南、印度尼西亚。11 月，中国、韩国、日本等亚太国家首脑利用参加 APEC 首脑会议的机会访问拉美国家。此外，印尼总统苏西洛访问墨西哥，讨论了两国石油公司的合作问题。越南国家主席阮明哲访问委内瑞拉，两国签署 15 项工业和能源领域的合作协议。

拉美与亚太国家继续推动双边自由贸易协定的谈判。2008 年 5 月 29 日，秘鲁与新加坡和加拿大签署自由贸易协定。7 月 30 日智利同澳大利亚签署自贸协定。APEC 会议期间，中秘两国宣布成功完成自贸协定谈判；中国与哥斯达黎加宣布启动自由贸易谈判。同时，秘鲁与中国、日本签署了促进投资和保护协定。

（责任编辑 黄念）

（上接第 22 页）

一些前几年刚刚摆脱贫困的人可能会重新陷入贫困状态，近几年有所缓解的社会问题也有可能再度恶化，长期没有得到根本解决的社会矛盾可能会更为突出。正如美洲开发银行行长莫雷诺所言，全球金融危机“已使拉美地区的经济和社会进步处于危险之中”。因此，积极应对金融危机的冲击，有效利用连年经济增长创造的较宽松的经济和社会环境，制定反周期的经济和社会政策，将应对当前危机与长期社会发展目标结合起来，成为当前拉美国家政府和国际社会关注的重点。

2009 年，拉美国家的社会政策面临着失业压力增大和反贫任务艰巨两大挑战。各国政府必须采取积极措施，促进投资，刺激经济增长，最大限度地创造就业机会，缓解失业压力；采取有效措施，

增加公共社会开支，保证为紧急社会救助计划提供资金支持，扶持贫困群体，帮助他们渡过难关。此外，拉美国家在实施应急性措施的同时，还应加强机制体制建设，推动社会保障制度和社会保护体系建设，以增强应对危机冲击的能力。全球金融危机爆发后，一些拉美国家已采取积极的姿态，加强国家干预，应对危机冲击，预防可能引发的社会影响。

到目前为止，全球金融危机尚未触底，对拉美经济和社会的影响程度到底有多深还是个未知数。随着危机的发展，拉美国家会推出更多应对之策。全球金融危机及其对拉美经济与社会的影响，拉美国家应对危机的措施及其成效，是 2009 年需要继续跟踪和关注的一个重要课题。

（责任编辑 黄念）

Abstracts

The Comparative Studies on Social Security in China and Latin America: Traditional Culture and Institutional Arrangement

——From the Point View of Enlarging the Coverage (pp. 3 - 12)

There are differences in Culture and social security reform path among Europe, Latin America and China. Compared with Europe, Latin America and China share more similarities than differences, i.e. lower development, funded scheme oriented reform and the introduction of individual accounts; the results of reform have been shared in many respects, too, the most striking is lower coverage and compliance. The reason why the coverage is lower in both China and Latin America is that there exists a big difference in their traditional culture: in Latin America that lacks in savings culture which has weakened the effects of the equivalence principle in enlarging their lower coverage and compliance compared with their pre-reform days; however when analyzing in details the Housing Provident Fund in China the authors found that with the savings culture background, China social security system lacks in the equivalence principle elements, so its coverage is still lower. The paper argues that if the combination of social pooling with individual account (hereafter IA) would have been reformed into NDC in which all the employee's and employer's contributions come into IA, the equivalence principle would come into effect that the coverage and compliance would have been enlarged to a ideal extent (Zheng Bingwen, John Williamson, Esteban Calvo)

Latin America in 2008 (pp. 13 - 26)

Latin America and the Caribbean (LAC) gained an economic growth at a medium rate in 2008 which is obviously slower than that of the previous years. The year of 2008 marks the end of a booming period which has very few precedents in the economic history of the region. Affected by global slowdown caused by the ongoing U. S. financial crisis, the regional economies began to face more and more uncertainties and might fall into another round of adjustment. It is expected that the economic growth of the region will decline remarkably in 2009.

With more factors in favor of the political institution, LAC succeeded in 2008 in maintaining political stability. However, there still exist various potential risks of triggering political unrest. In most of the LAC countries, bi-party or multiparty competitions were further strengthened. The leftwing governments consolidated their power, while still facing a series of deeply-rooted problems. The worsening economic situation means that the regional governments will have rising political risks in 2009.

Thanks to the economic growth in 2008, the social indicators in LAC kept on improving, although at a slower rate. Social tensions were moderated to a certain degree, but there still lacked social stability in the region. In 2009 unemployment and poverty will be the top priority for the regional countries to deal with.

The United States continued to maintain its dominant position in the Western Hemisphere, while had a waning influence over LAC. The intra-regional unity and cooperation within LAC were developed, but they were heavily restricted by a variety of intrinsic problems. Russia rose to be a major alternative for the regional leftwing

governments, so as to counterbalance the influence of the United States. The E.U. sought to enhance the ties with the emerging powers in the region. In addition, the LAC-Asia Pacific relations were deepened by achieving a number of bilateral or multilateral agreements (Wu Guoping, Yuan Dongzhen, Liu Jixin, He Shuangrong)

The Cuban Revolution: Significance and Achievements (pp. 27 - 31)

The Cuban Revolution is of international and historical significance as it represents the Cuban national identity, spirits of political and social changes and its pursuit of ethnic values. History ever since also have manifest Cuba's experience of socialist experiments, fulfillments of its international obligations and independent developments, as evidenced in its major achievements in economic growth, institutional improvements and well-recognized progresses in the fields of education, science, health and medical care (Song Xiaoping)

The Cuban-U. S. Relations in the Last Half Century: Four Major Issues

(pp. 32 - 38)

The Cuban Revolution was the turning point in the history of Cuban-U. S. relations. The U. S. stance toward Cuba since 1959 reflected the U. S. international strategies during the Cold War. The Cold War mode still dominates the ongoing U. S. policies toward Cuba despite the end of the Cold War. The U. S. government continues to follow a unilateral and ideological line in dealing with Cuba. The involvement of U. S. interest groups tends to complicate the bilateral relations (Zhang Fan)

The Socialist Economic Construction in Cuba (pp. 39 - 43)

Cuba turned to developing the socialist economy since the Cuban revolution succeeded in 1959 and attained a remarkable progress economically in spite of the decades-long economic blockade imposed by the United States. Following the collapse the Soviet bloc in the late 1980s, Cuba was plunged into a profound economic crisis. It was not until 1994 that the Cuban economy began to take a turn for the better. Currently Cuba's is on the way from the centrally planned economy to the socialist economy with Cuban characteristics (Liu Weiguang)

Studies on Cuba's Foreign Policies since 1959 (pp. 44 - 49)

Basically Cuba's foreign policies since 1959 fell into two phases. During the Phase One from 1959 to the late 1980s, Cuba followed a foreign policy under the guidance of proletarian internationalism and maintained strong economic and political ties to the Soviet bloc. During the Phase Two from the late 1980s to the present, Cuba seeks to secure favorable external conditions by following multi-faceted diplomacy and enhancing relations with the socialist countries like China and Vietnam as well as developing countries (Yang Jianmin)

The Argentinean Mode and the Rise of Nuevo Desarrollo (pp. 50 - 57)

Since the outbreak the financial and economic crisis in 2001, the Argentinean government has denied the neo-liberal mode and started to conduct a series of major reform measures which have led to the emergence of a new development mode distinct from neo-liberalism or desarrollo. It is called the Argentinean Mode or Kirchner Mode, which is viewed by some people as the rise of nuevo desarrollo. No matter the newly formed mode attains success or not, it should be regarded as a significant attempt for Argentina as well as other Latin American countries to seek a path of self-sustainment (Shen An)

—Translated by Wang Peng