

主编郑秉文简介

郑秉文，男，现任中国社科院拉丁美洲研究所研究员，博士生导师，学术专长为社会福利、社会保障等，曾在法国做过访问学者，现在近10所大学任兼职教授或客座教授；曾在中国社科院研究生院和欧洲所工作。

## 序

2009年3月，中国社会科学院国际合作局&国际学部、经济合作与发展组织（OECD）主办、中国社会科学院拉丁美洲研究所承办、中国石油天然气集团公司协办的第五届拉美形势国际研讨会《中国社会科学院国际学术论坛——2008-2009年拉丁美洲和加勒比：社会凝聚与全球金融危机的新挑战》在京召开。本书是中方主办方向大会提供的专题年度报告。作为第二主办方，OECD提供的专题研究报告是以拉美财政政策和公共支出为主要研究内容的《2009年拉丁美洲经济展望》（世界知识出版社，2009年2月）和《中国在拉美的有形之手》（世界知识出版社，2009年2月）。

本专题年度报告的课题组负责人是袁东振研究员。本书是在该专题年度报告的基础上扩充而来的，是中国社会科学院拉丁美洲研究所的一个集体研究项目。

第一章《拉美“增长性贫困”与社会保障的减困功能》的作者是郑秉文研究员。该章在考察1980~2008年拉美增长与贫困的基础上，对拉美一个比较特殊的社会经济现象做了分析：一方面经济呈增长状态（虽然增幅很小），但另一方面贫困率却也呈持续上升趋势，只有当增长率超过3%时贫困率才开始下降。作者将拉美这个特殊现象称之为“增长性贫困”和“3%拐点假说”。作者引入了索罗—斯旺增长模型，在理论上检验了增长可以减困和“3%拐点假说”的“增长性贫困”存在的依据。作者在估算中发现，拉美地区社保制度的减困幅度和减困系数都远远小于欧盟和美国，并发现拉美地区社保制度的减困效果之所以会出现这个差距，之所以出现“增长性贫困”，除初次分配不公和初始贫困率较高等其他因素之外，与拉美社保制度在改革之后存在一些问题存在高度相关：在缺乏再分配作用的同时，个人缴费率较高，对参保人遵缴率和缴费密度的要求较高，参保人难以满足，导致替代率逐年下降；导致未参保人预期低下，制度覆盖面不但不能扩大，反而比改革前还要低。拉美式“半覆盖”社保制度却使其“合法性”逐渐开始演变成一个“政治问题”：2008年11月阿根廷私有化社保制度的“国有化事件”和2007年前厄瓜多尔私有化社保的“骚乱事件”可视为颠覆其“合法性”

的开端，由此看出，拉美私有化社保模式将面临严峻考验。

第二章《拉美国家的财政政策与社会凝聚》的作者是吴国平研究员。该章认为，在 20 世纪 90 年代以来的结构性经济改革进程中，拉美国家同时也进行了财政改革，以期探索在市场机制主导的开放的经济中，逐渐建立和完善政府与市场互相补充的机制。拉美国家的财政改革包括：从制度上严格财政纪律，减少财政波动，实行财政分级管理，推进税收体制改革。经过近 20 年的改革，拉美国家的财政政策发生了很大的变化，政府的政策目标、治理能力和效率都有不同程度的改善，逐步完善财政政策对宏观经济、市场、消费和社会的导向功能、协调功能、控制功能和稳定功能。这些变化，对拉美国家在保持宏观经济稳定的条件下实现增长以及改善收入分配、就业、贫困化、教育和医疗等方面都起到了积极的作用，并在一定程度上对拉美国家的社会凝聚产生了重要影响。但是，拉美国家的财政改革同样还存在着某些不足，其财政政策在全球金融危机的冲击下面临严峻的新挑战。未来，拉美国家还需要通过深化财政改革，进一步解决财政政策反周期、财政结构更合理并可持续增长、税收政策更有利于社会公正等问题，探索一条有利于社会凝聚不断加强、经济发展成果更广泛地惠及全体民众，政府、市场和社会关系和谐的可持续发展的道路。

第三章《拉美社会凝聚：一个新的政策理念》的作者是刘纪新研究员。该章的贡献在于对社会凝聚这一新的政策理念做了深入分析。社会凝聚是近几年拉美地区公共议程中最热门的话题之一。增强社会凝聚已作为一个崭新的政策理念进入拉美国家决策者的视野，正在逐渐转化为一些拉美国家政府的政治意愿和自觉实践。社会凝聚理念在拉美的传播，与国际组织在对拉美政策中取得的共识和共同努力密切相关。拉美学界和政界对社会凝聚的概念尚未形成共识，特别是对社会凝聚理念内涵的理解并不一致，但在其核心含义或现实目标上已有共识。拉美社会凝聚理念本身需要一个不断调整、修正、丰富和完善的过程。其间，对话、交流、争论和磋商，是不可或缺的；其最终能在多大程度上和多大范围内为拉美国家接受并真正转化为政策实践，有待时间的检验。社会凝聚理念之所以能在拉美得到广泛传播，有其特定的时代背景和条件。拉美之所以会出现对作为政策理念的社会凝聚的质疑之声，一个重要原因是不少拉美人对西方国家推行的理论或理念存有戒心。经历过深刻反思的拉美民众和决策者，在面对新的外来政策理念时，能够更加从容地思考自己的需要和国情，而不是重蹈旧辙。

第四章《拉美国家的可治理性与社会凝聚》的作者是袁东振研究员。自 20 世纪 70 年代出现“可治理性”这个概念之后，这一概念逐渐成为国际学界使用频率较高的术语。拉美国家可治理性研究是一个崭新的领域。该章通过对拉美国家可治理性问题的分析，辨析了可治理性概念的释义，探讨了可治理性与社会凝聚的关系，特别是分析了拉美国家可治理性对社会凝聚的影响，阐述了可治理性

及其与社会凝聚的关系，对拉美国家可治理性现状做了基本评估，并对可治理性的不同实现程度和衡量标准做了解析。总体上看，拉美国家的可治理性始终处于缓慢持续提高的过程，可治理性持续改善的制度基础、体制条件、政策条件和民众基础均有所改善。但是，拉美国家在可治理性方面仍有许多难题，远未实现理想的可治理性。随着民主化进程的深化和经济转型的实现，拉美国家的可治理性缺陷更加明显，在体制、制度和政策设计，政府执政能力和执政水平，经济和社会权利等各个方面均有所体现。可治理性缺陷加剧了社会矛盾，损害了社会环境，降低了民众的认同感和对未来的预期，损害了社会凝聚。拉美国家社会凝聚的增强，在一定程度上有赖于可治理性程度的进一步改善。该章认为，可治理性与社会凝聚有较密切的关系：二者相互影响，相互融合，相互促进，有明显的正相关关系。一般说来，可治理性实现程度越高，社会凝聚越有保障；社会凝聚的增强也有助于可治理性程度的提高。反之亦然，可治理性程度实现程度越低，社会凝聚面临的困难越多；社会凝聚缺失也会加大可治理性缺失和危机的风险。

第五章《拉丁美洲：政治发展与社会凝聚》的作者是张凡研究员。拉丁美洲历来被视为政治发展模式的实验场，自独立以来的近两个世纪中，各种政治理念、体制都可以在拉美国家中找到自己的代言人和践行者。与此同时，拉美的经济、社会发展又带有自己鲜明的特色，发展中世界的进步与落后、潜力与顽疾都在拉美国家的发展进程中有着非常具体的体现。政治发展与社会凝聚之间存在着密切的关系。从政治发展的角度出发，民主政治显然是拉美国家政治发展的主题和重要目标，而社会凝聚则是民主化进程中无法绕过的一道门槛。质言之，社会凝聚是拉美国家民主体制巩固所不可或缺的重要条件，也是民主政治发展的最终归宿之一。20世纪70年代末以来，拉丁美洲的政治民主化和经济改革已经彻底改变了二次大战后形成的政治、经济发展路径和格局。在30余年的时间里，民主政治取代了威权体制，并使频繁的军事政变乃至战乱告一段落。在拉美历史上，人口的绝大多数，不分阶级、种族、性别，第一次成为政治发展进程的参与者，其中包括各种色彩的政治力量特别是左翼力量。然而，拉美民主政治的质量以及民主体制下社会的治理状况却是千差万别和极不平衡的。拉美的未来发展面临着极其严峻的难题和挑战，这既来自民主政治本身，也取决于经济、社会生活中的一系列痼疾。政治发展进程不仅与民主的类型和程度相关，而且也与经济发展模式和社会整合方式密不可分。世纪之交的拉丁美洲比以往任何时期都更加突显了政治、经济和社会发展之间的联系。

第六章《拉美就业形势、劳动力市场政策与社会凝聚》的作者是林华副研究员。该章认为，在研究拉美的社会凝聚问题时，各种社会歧视、排斥和不平等现象、现存的社会融入政策以及人们对上述客观现实的主观评价及其社会归属感，都需要着重考虑。就业作为最主要的社会融入机制之一，对社会凝聚的提升起着

至关重要的作用。但是自 20 世纪 90 年代以来，拉美国家的就业形势不断恶化，劳动力市场的歧视和排斥现象日益突出，因此就业未能成为实现社会融入、加强社会凝聚的有效手段。劳动力市场政策通过控制失业、减少失业带来的影响、改善就业质量等手段，有助于推动社会凝聚的提升。但拉美国家的劳动力市场政策覆盖面较小，因此对社会凝聚的影响程度还有待提高。近 20 年来，原本就存在的结构性失业、就业的非正规化、劳动者缺乏社会保护、收入待遇低下等问题不仅没有得到有效解决，还有进一步加剧的趋势。虽然 2003 年以来，经济形势的好转带动了就业的增加，但这并不意味着劳动力市场的形势得到了实质性的改善。

第七章《拉丁美洲的教育融入政策——历史与现状》的作者是宋霞副研究员。该章认为，教育融入是拉美社会融入的重要组成部分：教育是拉美其它社会融入政策的基础：只有重建拉美目前的教育体系，教育才能真正起到反社会排斥的作用，社会融入政策才能真正有成效。在现代社会，知识成为财富的主要来源，对于受歧视的穷人和边缘人群来说，被剥夺了受教育的权利就是被剥夺了生活资源。贫困和无知是相伴生的。拉美大部分国家纷纷出台综合性的教育发展规划，将教育政策的重点放在减少社会排斥，增强民族凝聚力方面，让各类被排斥人群代代养成受教育的习惯，避免贫穷的代际相传，使知识成为社会融入的基础，如 2007 年被称为“历史上最全面、最具革命性”的巴西全国教育发展规划（PDE），墨西哥 2001~2006 年的全国教育计划，以及被称为“教育革命”的哥伦比亚“教育发展行动计划”等。

第八章《增强社会凝聚力：拉美社会保障制度的改革与完善》的作者是房连泉研究员。社会保障是实现社会凝聚的重要支柱。作为现代社会的“安全网”和“减震器”，社会保障制度是应对社会风险、维护社会公平、增强社会融入感的一项重要制度安排。历史上，拉美是全球社会矛盾最为突出的地区之一。进入 21 世纪，拉美国家开始越来越重视社会问题的应对和处理，社会政策的重要地位日益显现。随着执政理念的转变，“反对社会排斥、增强社会融入、实现社会凝聚”成为新一轮的社会政策目标。该章简要回顾了拉美国家社会保障制度的发展历史，从制度覆盖面、分层结构以及再分配作用三个方面，分析了社保体系在实现社会凝聚中的局限性，并对拉美社保制度的改革趋势作出评价。

中国社会科学院拉美所

郑秉文 袁东振

2010 年 1 月 12 日