

庇隆时期的社会政策

——兼论阿根廷福利民粹主义传统的影响

房连泉

阿根廷是拉美地区陷入中等收入陷阱时间跨度最长的国家之一。庇隆执政时期（1943—1955年）出台了养老金、医疗、住房及社会救助等一系列社会政策。庇隆主义被视为拉美民粹主义盛行的起源，对拉美地区有着深远影响。在不同的历史阶段，阿根廷的民粹主义以不同的形式出现在福利政策制定和执行过程中，历经周期性的左右摇摆和轮回，其最终结果是福利国家体制的失败，并带来严重的社会问题。

关键词：中等收入陷阱 福利民粹主义 阿根廷

从福利民粹主义视角诠释阿根廷中等收入陷阱成因

（一）阿根廷百年发展悖论

阿根廷是落入中等收入陷阱的典型国家。20世纪初该国曾有着辉煌的发展历史，以人均GDP衡量，1890年阿根廷为世界第六。^[1]在1914年之前的43年期间，阿根廷经济年均增长率高达6%，是当时世界上增长最快的国家。然而，在随后的百年发展历程中，该国先后经历了六次军事政变（分别在1930、1943、1955、1962、1966和1976年）和多次重大经济危机（如1970—1980年的经济衰退、1989—1990年的超高通胀和2001年的经济危机等）。至2014年，阿根廷仍未走出中等收入阶段，并正在面临新一轮的债务危机考验。^[2]作为世界上唯一一个

房连泉系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。

[1] Felipe de la Balze, *Remaking the Argentine Economy*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1995.

[2] “The Tragedy of Argentina: A Century of Decline”, *The Economist*, <http://www.economist.com/news/briefing/21596582-one-hundred-years-ago-argentina-was-future-what-went-wrong-century-decline>.

实现了“向不发达转变”的国家，阿根廷悖论（the Argentina paradox）引起了学界的普遍关注，其中的研究视角之一是从民粹主义角度分析其经济社会发展的深层成因。1940年代和1950年代出现的庇隆主义可以说是阿根廷历史上的一个转折点：庇隆于1943年登上国家政治舞台，在此之后的31年内（1974年庇隆死亡），三次当选阿根廷总统，分别为1946—1951年、1951—1955年（连任）以及1973—1974年。阿根廷经济社会发展留下了深深的庇隆主义烙印，并对此后的发展道路产生久远影响。

（二）福利民粹主义界定

民粹主义本身是一个颇具争议性的概念。英文原词“Populism”可翻译为“民众主义”，但在大部分中文文献中则引申为民粹主义。该词最早在1878年于俄国以“Narodnichestvo”（中文通译为“民粹主义”）出现，用来描述当时的反智主义的农民政治运动，后来又以“Populism”被翻译成其他欧洲语言。1950年之后，民众主义一词开始被学者广泛采用，其含义越来越泛化，尤其是过去20年来，该词越来越流行，大量人物、事物和现象都被贴上了相应的民众主义标签。^[1]民众与民粹一字之差，在中文中体现的含义色彩却大相径庭。民众是一个中性词汇，在翻译上更贴近于英文词根Popu，民粹则具有更多的贬义色彩。按照大多中文翻译习惯和一般理解，本文沿用民粹主义概念。

关于民粹主义的研究文献浩如烟海，可以从政治、经济、意识形态、社会文化等多角度对该概念进行诠释。按照通常的理解，政治上的民粹主义是指国家或政党领导人利用自下而上的社会网络，动员社会成员，从而达到获取选票及其他政治利益的目的；经济上的民粹主义则通常强调增长速度和收入分配，忽视财政和外部环境约束，采取偏激的经济政策。本文引入福利民粹主义（Welfare Populism）的概念，将其界定为“民粹主义对国家福利政策的影响”，它是政府（政党或个人领袖）采取的一种政治策略，以宣扬高福利和再分配主义为导向，通过国家干预，在特定阶段实施扩张性福利政策（通常是阶段性或短期性的），从而达到赢取社会支持、政治联盟以及其他社会目标的做法。这种策略实施起来简便易行，成本较低，容易“捕获”人心，赢得支持，因而在历史上经久不衰，不断以新的面孔在社会政策中轮回出现。

发展面向大众的社会福利是现代社会进步的基本目标之一。按照马克思主义

[1] Ezequiel Adamovsky, “Populism is Out of Control”, <http://www.telesurtv.net/english/opinion/Populism-is-Out-of-Control-20150603-0042.html>.

的分析,历史上资产阶级为了镇压工人运动,缓解社会矛盾,出台了针对工人的社会保护项目,用于补偿劳动力的再生产。在现代福利国家的研究中,社会福利被进一步确定为社会权利的体现,是一种社会契约安排,是国家治理体系的一个组成部分。按照艾斯平-安德森著名的三分法,福利国家按“商品化”程度可划分为自由主义、保守主义和社会民主主义三种基本类型。^[1]民粹主义与上述三种福利体制并没有直接关联。一般来说,自由主义体制强调市场和工作福利,中产阶级和上层靠市场,下层靠国家救助;在保守主义体制下,收入关联的社会保险占主导地位,公民福利权利与就业相关;而社会民主主义具有全民普享式福利计划,社会再分配程度最高。因此,民粹主义所宣扬的社会公平目标似乎与社会民主主义福利体制更为贴近,但事实上,我们很少听到北欧国家具有民粹主义的说法。如上文所言,民粹主义的本质并非是单纯的福利目标,而是讲一种服务手段或工具,它是对理性化福利国家制度安排的一种偏离。

(三) 问题的提出

庇隆主义可以被看作拉美民粹主义盛行的起源,它成为工人运动和福利赶超的代名词,对拉美地区有着深远影响。本文以下考察庇隆时期阿根廷社会政策的实际制定和形成过程,并分析其对阿根廷福利体制发展的路径影响。关于民粹主义和福利体制二者关系的研究是一个争议性话题,在本文以下分析中试图对如下隐含的问题进行探讨:其一,阿根廷等拉美国家是否存在“福利赶超现象”?即在人均GDP没有达到应有水平的条件下,“过早”地建立起普及性的福利体系,这种现象与民粹主义有多大关系?^[2]其二,民粹主义能够带来真正的社会公平吗?拉美的福利民粹与社会贫困和两极分化现象之间是否存在悖论?其三,在1940年代背景下,阿根廷的福利体制建设为什么没有走上英美式“统一体制”的发展道路?其四,福利民粹主义为什么不断地经历着政策周期轮回?它对阿根廷等拉美国家长期的经济社会发展带来何种影响后果?

庇隆时期的社会福利政策

胡安·多明戈·庇隆 (Juan Domingo Perón) 的政治生涯开始于1940年代初。

[1] 关于福利国家体制的划分参见: [丹麦]考斯塔·艾斯平-安德森著,郑秉文译:《福利资本主义的三个世界》,法律出版社,2003年。

[2] 关于拉美福利赶超现象的分析,请参见樊纲、张晓晶:“‘福利赶超’与‘增长陷阱’:拉美的教训”,www.neri.org.cn/special/200801fg.pdf。

1943年5月的政变后，庇隆于当年10月开始担任劳工福利部（Secretaría de Trabajo y Previsión, STP）部长。尽管该部门在当时是一个弱势政府部门，掌握的资源有限，但庇隆将其作为一个平台，为广泛发动工人运动奠定了基础。庇隆上台后的劳工政策在很大程度上与1930年代他在意大利等欧洲国家的学习经历有关，当时他深受意大利墨索里尼政府工人运动思想的影响。在1944—1946两年的任职期内，庇隆制定了一系列劳工保护法规和制度，其中包括：建立劳工仲裁法庭，对劳资冲突进行裁决；引入定期调整的社会最低工资制度；出台工人带薪休假制度；规定工人享有退休金和医疗保险以及强制性的年薪附加奖励等等。1945年劳工福利部出台职业工会法，规定该部门有发起设立新工会组织的权力。经过系列立法后，阿根廷成为劳工保护方面的领先国家，很多立法在当时已超前于欧洲。1946年底隆当选总统后，开始推行强有力的国家干预主义。在经济政策上，庇隆政府大力推进进口替代工业化战略，强调生产自给自足，铁路、电信和基础设施等部门相继被国有化，政府从国外公司获得大量收入。在政治策略上，工人阶级的支持是庇隆执政的保障条件，因此，对工会组织的控制处于核心地位。工业化战略极大地促进了城市工人阶级的发展。庇隆执政后，阿根廷工会会员数量迅速增长，1946年工会会员数量为88万人，到1950年时激增至200万，1954年进一步增至250万。在工资政策上，1947和1948年连续两年工人社会年均工资增长达到了25%，到1950年时，工资收入已超过了GDP的50%，工资GDP占比四年内上升了5个百分点。^[1]在就业政策方面，庇隆政府执行全就业保护政策。工资就业的双重保护使庇隆在工人阶级得到广泛拥护和支持，执政基础得到高度加强。

以下考察庇隆执政时期（1943—1955年）养老金、医疗、住房及社会救助等社会政策出台的背景以及福利体制的前后变化。

（一）养老保障：建立统一养老金体制的努力

阿根廷历史上的养老金计划受到法国立法的影响。在20世纪初，一些部门已建立了养老金计划，但这些计划大都是行业性的。早期的养老金计划缴费水平较低，待遇慷慨，领取年龄非常早，缺乏精算调查，各计划规则不同，在缴费率

[1] 值得说明的是，阿根廷国内的社会平均工资较高有着历史原因。在1930年代之前，阿根廷土地经营以大庄园形式存在，农业工业数量较少，因此工资水平一直较高，并吸引了大量外国劳工移民。随着30年代以来工业的快速发展，劳动力需求进一步上升，由于缺乏农业劳动大军的蓄水池，工人阶层的工资水平进一步抬高。

和待遇水平等方面存在明显差别。在庇隆革命之前，阿根廷国内已有大量主张建立统一社会养老金制度的声音。改革派指出二战后同盟国社会保障制度的改革应是阿根廷的借鉴方向。1942年11月，英国的贝弗里奇计划在国会公布后，很快被翻译成西文，于1943年在阿根廷首都得到出版，带来重要影响，成为阿根廷社保改革派接下来几年宣传的蓝本，结合战后《大西洋宪章》宣称的“自由的需要”，以及加拿大出台的马什社会保障计划（Marsh Plan），进一步调动了阿根廷在国内建立统一社保制度的改革热情。

1943年底隆革命之后，11月劳工福利部的成立使社会保障职能得到加强。1944年劳工福利部成立了“国家社会福利委员会”（Consejo Nacional de Prevision Social），负责研究建立统一社保体系的方案。在此阶段，劳工福利部有着明确的目标对各行业养老基金进行统一，进行大幅度改革。不过，与此同时，庇隆领导的劳工福利部以及工会力量仍然比较薄弱，双方只有团结起来相互支持才能获益。虽然劳工福利部倾向于建立统一的基金体制，引入更广范围的社会保障项目，但不能忽视工会的意见。国家社会福利委员会成立后不久，新闻工作者工会也要求建立部门性的养老基金，劳工福利部对之给予了确认，同时铁路工会关于提高提前退休权利的要求也被通过。1945年国家社会保障局（Instituto Nacional de Previsión Social，以下简称INPS）成立后，两任局长先后提出建立统一养老基金管理体制的建议报告，但都遭到工会和雇主代表的普遍反对。庇隆本人在当时的意见是：独立于争论，应建立统一性和集中性更强的社管理理体制，社保计划不仅要扩展到商业部门，还要扩展到制造业部门，但前提是不应损害之前的工会养老基金。总体来看，在庇隆当选总统之前，阿根廷国内的社会福利发展理念已发生了变化：社会普遍认为，基于职业分层和人群划分的传统社会保险基金是不合理的；社保制度应基于普享主义，包含各个风险项目。然而，真正的改革仍未发生，实际的改革仅是对工会主义者有利的小幅改革。

1946年10月，庇隆向国会提交了第一个五年发展计划（FFYP）。该计划的制定者是庇隆的助手和技术顾问何塞·菲格罗拉（Jose Figueraola），他曾在西班牙国家劳工部工作，主张国家干预解决劳资冲突，在政府庇护下成立工人联盟，通过工会保障劳资双方，避免各自的狭隘利益。第一个五年计划提出了一些原则性的建议，例如要求所有人都加入社会保险，缴费率要适中，各省和地区也要对社保改革做出贡献等等。这些建议得到了政府技术官僚和改革派的认同，但此时的政治氛围已进一步发生了变化。工会主义者支持庇隆当选总统，他们的进一步支

持是必要的，庇隆需要权力的扩展，部分代价就是继续维持和扩张目前工人已获得的社会权利。在第一个五年计划公布后的几个小时，庇隆就在新闻发布会上宣布：保障工人利益的社保基金没有危险，新计划将扩展，而不是替代已有的社会福利，新计划是实验性的，为此参保成员不必担心。1947年，铁路工会和商业工会举行大罢工，坚决反对第一个五年计划的改革建议。当时，即使在INPS内部，也存在着不同改革意见。对INPS官员来说，庇隆会见工会代表意味着对传统养老基金体制的认可。到1947年，INPS提出的改革计划还没有实施就宣告失败，全国仅有一个省份实施了统一养老保障制度的改革方案。此后，劳工福利部下的社保监督委员会公布了自己的改革计划，它继续强调各基金的自主性，建议成立12个社保基金，包括公务员、铁路、公共服务、银行、商人、演员、记者、商业、产业、自雇者、家庭雇员和农村等部门；每个部门都管理自己的基金，但缴费率需要统一。从1948年开始，INPS的职权开始被削弱，待遇发放出现大量积压，政府开始将基金管理权力返回给工会控制的基金。之后，INPS的渐进式改革思路让位于维持现状。1954年针对家庭雇员、农业工人和自由职业者的三个社保基金相继宣告成立。自此之后，大部分养老基金的融资开始从积累转向现收现付。

1952年底隆政府开始的第二个五年计划乏善可陈，基本上是维持现有的养老基金体制。政策制定者认为政府在发展福利的管理作用是协调性的，而不是中心性的，应将权力归于各个基金。此时，工会管理的养老基金组织大都有自己的财权和行政管理权，建立各自的社保制度管理规范 and 待遇标准，并负责基金投资、确认个人房屋贷款等事项。每个基金的管理层由工会代表组成，相比庇隆之前的养老基金管理体制，工会获得了更大的自主权。

（二）健康保障：国家卫生计划的失败

在20世纪前，阿根廷的健康保障（Health Care）主要由私人组织来承担责任，国家提供的医疗保障资源不足。早期的医疗保障主要局限于少数工会组织发展的医疗保险计划。1943年底隆上任劳工福利部部长后，加强了健康保障计划的统一管理，1943年国家卫生和社会救助办公室（Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, DNSAS）成立后，开始将部分民间慈善互助会的医疗资源进行整合。1944年INPS开始负责协调工会管理的医疗保险制度，并推进国家健康保障计划，规定政府每年出台预算，向退休计划参保者提供一系列健康服务，除了工伤和残障保险服务外，还为参保人提供体检服务，对生病的工人

或出现疾病兆头的工人要强制进行治疗。同时，劳工福利部还鼓励工会建立医疗机构为参保者提供医疗服务。

1946年拉蒙·卡里罗（Ramon Carrillo）开始担任卫生部部长，他是庇隆全民健康保障计划的主要执行者，直到1954年辞职，其八年主政反映了当时健康保障计划的发展设想。在庇隆政府的各位部长之中，可以说，他所实施的国家卫生计划最接近于庇隆主义所宣扬的“社会公正”。1946年卫生部制定了国家健康保障行动计划。该计划描述的国家卫生职责包括：1) 组建全国公共卫生体系；2) 统一医疗和社会救助体系，所有居民都有权享受免费医疗服务；3) 在全国范围内实施疾病控制措施，消除传染病；4) 与省级政府签订协议，处理地方与国家的卫生问题冲突。该计划的一部分被纳入了第一个五年计划，并附带提出了大规模的国家卫生服务设施建设项目。当1947年该计划提交国会时，反对者认为该计划是贝弗里奇计划的一个“恶性”版本，内容篇幅过长，脱离阿根廷实际；由于未能体现地方的权利，该计划是违宪的；特别是针对药品的半国有化措施难以实施；大规模的项目建设也缺乏具体计划，资金难以保障。^[1]尽管该计划未在国会通过，但从1946年卡里罗开始着手推进医疗资源的国家集中化。国家卫生部面临的阻力来自三个方面：一是私人慈善机构组织的医疗服务；二是省和地方部门；三是INPS为工人建立的医院。在随后两年内，卫生部加强了对私人医疗机构的干预，降低补贴水平，并在全国范围内建立分支管理机构，一些全国性的卫生设施项目建设也得到了推进。

自1951年开始，卫生部提出的第一个五年计划开始面临挫折，失败的主要原因在于资金短缺。伴随经济下滑，政府在医疗卫生方面的支出开始捉襟见肘，许多地方卫生管理分支机构面临资金瓶颈。1946年，卫生部曾提出建立全国统一社会医疗保险基金（FNSAS）的计划，通过工人缴费，为医疗保险计划融资。然而该计划遭到工会主义者和私人医疗机构的普遍反对，尤其是铁路部门工会、医疗卫生行业的从业人员和部分省市医疗卫生的管理机构。工会管理层往往对医疗保险持矛盾态度：一方面统一的保险政策有利于工人团结和社会公平；另一方面，工会控制的医疗保险基金是一笔非常有利的资源。对于政府来说，工会掌握大部分医疗保险基金成为其实施怀柔政策的一个便利渠道，例如政府可以通过对基金的补贴水平和待遇调整政策等手段，来对工会施压；与此同时，工会领导人

[1] Peter Ross, *Policy formation and implementation of social welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales, 1988.

也可以将工人保险权利作为筹码，与政府谈判，从而获得基层会员的支持。当时，在工会控制的医疗保险基金内部，由于缺乏统一管制，医疗资源滥用非常普遍。从庇隆时代起，控制医疗保险基金即成为各工会的主要目标之一，这对以后医疗保险体制的发展产生了重要影响。

（三）住房政策：国家住房银行的历史作用

从19世纪末开始，阿根廷出现住房短缺问题。在快速的城市化进程中，大规模的人口聚集造成了大城市尤其是首都地区居住拥挤、饮用水缺乏、环境脏乱以及疾病传染等问题。由于城市中心环境条件差，大部分富人搬到郊区居住，市中心有限的住房租给穷人居住。这些住房类似于多户居住的“大杂院”（Conventillos）。早期的住房政策非常薄弱，1886年成立的国家住房银行（BHN）负责向低收入工人建房提供住房抵押贷款，但其服务对象主要是中产阶级和富人，普通收入者很难加入。到1930年代时，国内人口大规模流向城市，进一步加重住房短缺问题。受经济危机的影响，由于房价和租金过高，许多工人开始放弃租房，建设非正规性的自建房，城市贫民窟开始大量出现。

1943年底隆上任劳工福利部部长后，住房政策开始得到重视，政府很快出台规定，禁止房屋超员居住，并采取了一系列限制措施，包括冻结房租、禁止房主赶走租客等等。1944年4月，政府拨款600万比索在首都建设第一个工人公寓（villa Concepción）。随后，劳工福利部发布公共住房计划：一是政府投入廉价房建设；二是出台政府准则，引导国家和私人信贷机构执行住房政策。庇隆声称劳工福利部当时的建房计划仅是解决住房危机的一个试点阶段，而长期内政府还要投入更多。但事实上，在此阶段除了工人公寓项目外，其他建设项目进展都比较缓慢。1945年之后，公共建房热情进一步升温，年初庇隆宣布住房试点阶段结束。为进一步促进公私合作，加大建房规模，庇隆成立了一个住房建设自治机构：国家住房管理局（Administración Nacional de Vivienda, ANV），该机构的职责包括直接建房，向地方、国有企业和社团等拨款，进行合同安排和技术援助，在不同地区进行资源调配、城镇规划等等。由于诸多政府机构参与住房建设，ANV很难进行协调，最大困难源于经费限制。在庇隆政府欢呼成绩的同时，住房短缺问题依然严重。^[1]

在ANV难以有效发挥住房建设职能的情况下，国家住房银行的职能开始增

[1] Peter Ross, *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales, 1988.

强。1946年，阿根廷国内银行业改革启动，政府获得权力可将银行资金集中于国家经济建设，BHN被获准可通过发行抵押债券，获得中央银行的资金注入，向工人提供住房低息贷款。1947年中央银行购买了BHN之前发行的15亿比索债券，BHN开始大幅提高住房贷款规模。为履行社会住房目标，BHN出台了一系列优惠政策，包括取消贷款佣金（一般为贷款额的0.5%~0.7%），贷款总额上限可高达房屋价值的100%、延长贷款还款期等等。总体来看，BHN在住房政策中的作用越来越突出，占据了主导地位。^[1]在第二个五年计划中，庇隆政府宣布了30万套新建房的目标，并开始强调城市发展的协调规划和农村住房问题。在农村住房建设上，政府强调各地根据实际情况从事住房自主开发，可以获得长期低息贷款政策优惠，该政策由阿根廷国家银行实施。尽管在1952年之后，经济形势逐步下滑，但国家的住房信贷规模并未缩减，在随后两年的贷款数量仍有所增长，此时的住房信贷计划在执行时进一步降低了门槛，可以向工人打包出售，以使他们更容易获得贷款。在农村住房信贷政策上，1952年，BHN出台了一个针对农村低收入工人的特别住房项目，称为埃娃·庇隆（Eva Peron）计划。该计划由BHN提供低息长期贷款，并为农村居民提供技术援助，地方政府减免各种税费，以促进农村低成本住房建设。

总之，庇隆执政期间大大提高了住房投资和政府干预。在1947—1955年期间，BHN的贷款项目达到30万笔，省级机构贷款项目1.3万笔，INPS贷款有1.7万笔。此外，联邦和省政府直接建房有1.45万套。所有这些项目汇总起来，庇隆政府干预下的住房建设达到34.5万套。这些建设项目取得了一定成效，在1947—1960年期间，阿根廷人自有住房率从37.3%上升到57.5%，尤其是在首都区，自住房比例从17.6%上升到45.6%。庇隆住房政策两个最大的受益群体：一是属于工会组织的工人，1954年获得了30%的贷款；另一部分是埃娃·庇隆计划下的农村非技术工人，1954年其贷款申请人数占全部人数的35%。此外，租金冻结政策也一直存在于庇隆执政时期，该政策也对工人有利。1943—1955年期间，阿根廷国内房租水平仅上升了27.8%，而生活成本上升了7倍之多。^[2]此外，政府还要求房主不得赶走住户，这些都体现庇隆时期国家对工人住房的干预性保护政策。

[1] Peter Ross, *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales, 1988.

[2] 同[1]。

(四) 社会救助：埃娃基金填补空白

在20世纪之前，阿根廷的社会救助计划非常薄弱，并未纳入政府重要议程，私人慈善会提供的救济项目缺乏统一的规划和管理，由于运营资金上的困难，这些组织在很大程度上靠政府拨款生存。1943年底隆革命后，社会救助政策有所加强，劳工福利部接管了住房和社会救助方面的职责。此时，关于社会救助的提供方式，阿根廷社会出现了两股争论声音，传统派认为社会救助应由民间组织提供，社会保障主要是发展面向工人的社会保险计划，以免浪费国家资源；改革派则认为政府应加强对社会救助的干预，学习英国贝弗里奇计划，建立统一的救助体制。庇隆作为劳工福利部部长，认为应从社会正义的角度出发，放弃民间慈善组织，但与此同时，他仍强调合作组织、工会和个人努力在社会福利中的作用。然而实施整合性的社会救助制度谈何容易，在庇隆执政初期，社会救助政策并没有多大起色，当时的政策重点是改革劳工制度和社会保险计划，在第一个五年计划中社会救助甚至没有被提起。

1948年劳工福利部下属的国家社会救助局（Dirección Nacional de Asistencia Social，以下简称DNAS）成立，其主要职责是在全国范围内为儿童、缺乏保护的母亲、失能老人等群体提供救助保护，并监督全国慈善组织，为它们提供补贴。从1952年开始，经济的萎缩进一步造成DNAS的经费困难，许多计划中的项目被迫放弃。庇隆政府在减贫政策上开始推卸责任，一方面政府部门继续谴责社会贫困现象，另一方面承诺解决方案已在手边，即将实施，但实质性的措施却鲜有出台。在第二个五年计划中，政府关于社会救助的目标进一步模棱两可，大部分社会救助职能又退回到1943年之前的管理体制中去。总体来看，庇隆时期的社会救助政策与劳工改革是脱离的，与劳工社会保险大幅发展的事实相比，社会救助制度踏步不前。

埃娃·庇隆是庇隆的第二任妻子，对庇隆执政起到了重要的辅助作用。1944年，她参与地震救灾款募捐活动，之后两年内继续筹资，到1946年时捐建了4000个学校食堂，从此她在阿根廷社会慈善活动中声名鹊起。据统计，仅在1948年5月，发给埃娃的民间求助信平均每天高达1.2万封，为此劳工福利部专门成立了一个内部机构来处理这些问题。^[1]1948年7月埃娃·庇隆基金（Fundación María Perón，以下简称埃娃基金）的成立标志着埃娃的慈善活动达到

[1] Manual.F. Fernandez, *La Unión Ferroviaria a través de tiempo 1922-1947*, Talleres Graficos Dordoni Hrms, Buenos Aires, 1948.

一个新的历史高度，使其在国内外声名远扬。

埃娃基金成立后得到了国家各部门、省和地方的大量现金、土地和物品捐助，还有权从国家赌场、赛马和彩票等行业按一定比例抽取资金。在管理上，该基金内部缺乏严格的审核程序，通常申请人可以通过写信或与埃娃本人见面等方式，来申请救助项目，之后由埃娃本人直接批准。在资金来源上，除了政府投入外，埃娃基金主要的来源渠道还包括社会捐款、工人缴费以及部分运营收入，这些资金全部免税，其中工人缴费大约占到了60%。到1955年，埃娃基金的资产达到了29亿比索。^[1]在1948年之前，除了住房建设项目外，该基金的主要活动是向外分发现金、家具、衣服、玩具、缝纫机、药品和医疗设备等物品。1948年之后，基金的主要工作转向了健康、教育、旅游中心、老年人公寓和住房等福利设施建设，直接的物品派送减少。

从实施效果上看，尽管埃娃基金是私人性质的救助组织，但它对庇隆获得民意支持所起到的宣传作用功不可没。埃娃成为庇隆政府与大众之间的一个桥梁，受到大众的追捧，她被宣传为社会正义的化身，甚至在天主教堂被描绘为阿根廷人的圣母。1952年，埃娃因病死亡。之后伴随经济的下滑和资金来源的短缺，埃娃基金逐步衰落，到1955年庇隆下台时被迫停止。可以说埃娃基金的出现有其独特的历史背景，它填补了庇隆执政后期政府社会救助政策的空白。由于当时政府没有能力提供社会救助，埃娃基金的介入为庇隆政府提供了一个低成本、社会公关效应突出，从而赢得人心的有效途径，将庇隆夫妇作为“克里斯玛”（Charisma）式领袖人物的魅力色彩推向顶峰。^[2]

（五）总结评价：庇隆时期福利民粹主义的特点

总结庇隆时期（1943—1955年）养老金、健康保障、住房和社会救助政策的发展历程，可以看出其民粹主义福利政策的主要特征如下。

1. 福利民粹主义以宣传社会正义和公平公正为出发点，实施扩张性福利，但根本目的是政治需要

庇隆的上台有着深厚的历史背景。在阿根廷国内，20世纪初经济的快速发展和工业化、城镇化进程，造就了大规模城市工人阶级的产生，建立社会保障制度是当时的一个历史需求；在国际上，以英、美为代表的西方福利资本主义处于一

[1] Peter Ross, *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales, 1988.

[2] Charisma是指拉美个人魅力型的领导风格。

个快速扩张期。经过1943年革命后，庇隆担任国家劳工福利部部长，这为其提供了施展政治抱负的舞台，随后两年工人运动的高涨，使其步入总统职位。民粹主义的一个重要特征即是演讲政治，而福利恰恰是最好的争取民众的演讲内容。正如庇隆夫人埃娃所言：庇隆是一个天生领袖，他具有吸引大众的一切条件——英俊的相貌，雄辩的口才，出色的公众演讲能力，掌握大众心理学，还具有一般独裁者不具备的幽默感。他以自己的名字创造了一项阿根廷运动，得到这个国家城市工人阶级强有力的政治支持。^[1]庇隆政府的福利扩张效果是非常明显的。以养老金计划为例，在覆盖面上，1943年时退休金计划的覆盖人数仅为48万，到1954年时已上升到468万，11年期间增长了近9倍。^[2]以健康保障计划和住房计划为例，国家统一的卫生保障计划和政府直接建房、住房信贷政策的大规模实施，确实大幅提高了工人阶级的生活水平。不过分析庇隆时期社会政策的实际出台和执行过程，可以看出其决策过程更多的是出于政治需要，反映了利益集团和政府部门博弈的结果。最明显的例子是养老金和医疗保险计划，早期的政府技术官僚主张实行全国统一的体制，但工会组织坚持反对，担心失去既得利益。在庇隆与工会的关系上，二者可以说是相互利用、相互制约的关系。一方面工会是庇隆政府的票仓来源，是其上台和执政的基础；另一方面工人运动也是社会稳定的潜在威胁。因此，庇隆对工会通常采取收买与压制相结合的“胡萝卜加大棒”式控制策略，在此过程中，工资福利政策成为双方讨价还价的一个有效工具，也成为庇隆政府对各派利益集团实行合作与分化战略的一个重要政治手段。总体来看，庇隆政府在对工会的策略上，显示出相当大的政策灵活性，控制、妥协与让步相结合。庇隆政权的一个核心特点存在于他本人一个短语：“政治决定”。

2. 民粹主义福利政策具有周期性特征，忽视经济规律和财政约束，缺乏长期建设目标

庇隆时期的福利政策体现了典型的周期性特征：早期计划雄心勃勃，中期受到经济财政条件限制，最终政策大都以失败告终。庇隆执政早期（1946—1948年）的社会政策反映了政府建设福利国家的强大愿望，尤其是在第一个五年计划

[1] Eva Duarte Perón, *Evita by Evita: Eva Duarte Perón Tells Her Own Story* (London and New York: Proteus, 1978), from Appendix I newspaper obituary article “President Juan Peron: Flamboyant Creator of Modern Argentina”.

[2] Peter Ross, *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales, 1988.

中，政府部门提出了建设统一养老金体制、国家卫生制度和公共建房等目标，但这些计划通常停留在口头宣传和规划中。从实施进程看，虽然有部分项目和计划得到落实，但由于条件限制，脱离实际，大部分项目处于夭折状态，甚至从未付诸实施。可以说，在庇隆执政的前两年，福利扩张的政绩是突出的，但这些政策的出台过于乐观，忽视了经济和财政条件的约束。到1949年经济开始下滑后，后续政策难以为继，由于出现赤字，政府开始冻结工资，并削减福利计划。此外，庇隆时期福利政策难以有效实施的另一个原因在于：政府部门间缺乏协调管理机制，部门冲突造成政出多门。在养老金计划上，主要的问题来自政府职能部门与工会之间的矛盾；在健康保障计划上，存在着国家卫生部与INPS之间的职能交叉；在社会救助计划上，政府多部门参与不同的救助项目造成管理混乱，埃娃基金的参与只是民间补充性的；在住房政策上，INPS等政府部门与后来的BHN也存在着职能分割不清的问题。以上问题都说明，庇隆时期的福利政策执行缺乏国家统一的协调规划，政策制定处于摇摆之中，缺乏明确的福利体制发展目标 and 实施计划的决心意愿。

3. 民粹主义造成福利体制畸形发展，阿根廷错失贝弗里奇模式发展机遇

大部分学者对庇隆时期社会福利的主要关注点集中于其福利赶超策略上，即在经济发展尚未达到既定阶段的条件下，过早地建立起了普享型的福利体制。^[1]然而，从制度模式变革的视角分析，本文认为庇隆执政前后碎片式的福利模式并没有发生多大变化。以工会控制的养老基金为例，它是当时阿根廷工人福利体系的基础，由此派生出医疗、工伤、住房等待遇。在庇隆执政的十年期间，政府所做的只是通过“打补丁”的方式不停地扩展养老金覆盖面，基于工会主导的碎片化养老金体制并未得到整合；相反，到庇隆执政后期，养老基金的自治性更进一步加强。在健康保障、住房、社会救助政策上，庇隆政府的主要成绩体现在覆盖面的扩展和待遇水平的提高，在体制建设上并没有取得实质性进步。

以上分析有助于回答上文提出的一个问题：为什么在1940年代，在同样的发展水平和国际环境条件下，阿根廷没有走上英国式的贝弗里奇发展模式？从历史进程看，在庇隆革命之前，受西方国家的影响，阿根廷社会已意识到了建立英美式统一体制的必要性；庇隆执政后政府社保部门的技术官僚也提出了建立统一计划的改革建议，并试图付诸实施。但这些计划在实施中都遇到了不同程度的障

[1] 樊纲、张晓晶：“‘福利赶超’与‘增长陷阱’：拉美的教训”，www.neri.org.cn/special/200801fg.pdf。

碍，在当时民粹主义的执政环境下，政府更注重的是短期阶段性的目标需求。如上文所述，庇隆和工人运动之间是一种“俘虏”和“被俘虏”的关系，庇隆首先是一个政治家，他不会因为福利国家目标而放弃工人阶级的支持。

4. 民粹主义所宣扬的社会公正目标难以实现，社会再分配呈逆向效果

社会公平和再分配是庇隆主义的一面旗帜，也是获取工人阶级支持的重要法宝。毫无疑问，庇隆时期扩张性社会保障政策的最大受益者为工人阶级。然而，分析庇隆时期社会保障政策的再分配机制，事实上存在着以下几个问题。一是部门间的再分配转移问题。庇隆实行进口替代工业化战略，通过农产品低价控制，实施国家工业化战略，这是对农业部门的一种剥夺。二是许多人认为庇隆时期阿根廷发展起了全民福利，但事实并非如此。庇隆政府从未将正规部门之外的社会弱势群体纳入社会保障范围。这一点可以说是阿根廷社会福利体制的最大弊端之一，即公民的社会保障权利与身份、社会地位与所在部门、行业的势力强弱挂钩，形成了逆向的再分配。庇隆时期养老金和医疗保险政策的最显著特点就是工会成员享受高额福利待遇和国家补贴，而真正需要保障的弱势群体被排除在外。庇隆时期的社会救助政策基本处于空白，埃娃基金的出现作为一种非正式制度安排，只是昙花一现，担负不起国家救助责任。三是庇隆执政期间，社会保险缴费由16%上升到35%，这对工人阶级来说也是一种沉重负担。^[1]从工人阶级内部来讲，工会组织的保险基金众多，各行业间社保制度规则存在着千差万别，即使同一行业内部不同身份人员之间社保待遇也存着差别，再加上管理上的低效和高成本问题，造成工人之间的不平等。

庇隆之后的阿根廷福利体制变革过程

（一）1955—1983年的政治动荡期：福利危机开始显现

1955年庇隆下台后被流放出国。1955—1976年为阿根廷的政治动荡期，期间先后组建过12个政府，军人和文人政府交替执政，政治危机不断。不过此时期的福利体制发展却相对稳定，在延续庇隆时期基本政策的同时，继续得到扩张。福利的扩张与政治上的不稳定形成了鲜明对比，其主要原因源于庇隆主义的深厚影响，庇隆的工人运动策略使得正义党（Partido Justicialista，简称PJ）获得

[1] Peter Ross, *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales, 1988.

了绝对数量优势，在1946—1983年的37年时间内，在所有自由选举中，正义党从未失手即是一个例证。即使在多任军事独裁政府期间，政府也不得不对强大的工人运动做出妥协，否则社会稳定就会出现危机。在这种情况下，社会保障政策就成为政府抵制工人运动的一个关键工具。1955年军事政府上台后，埃娃基金随即被取消，政府的社会救助政策减少到最低限度，统一的国家卫生计划也停滞下来。不过随后的社会保险计划仍获得了快速成长。1957年的宪法修订加强了对工人社会权利的保护，随着家庭佣工的加入，各个职业群体基本上都已纳入了社会养老金计划。在工会的影响力下，1958年政府进一步将养老金替代率设定为退休工资的82%，各行业工会可以通过集体谈判来协商工人工资，养老金待遇随工资增长进行调整。

在养老基金的收支方面，1960年代之前由于参保人口结构较为年轻，养老金出现大量结余，这些结余经常被用于其他公共支出。但1960年代之后，由于养老金替代率过高、制度赡养率上升等因素，基金结余停止增长。从1968年开始，政府不得不对养老金待遇政策进行微调，替代率下调至70%~82%。^[1]同年，政府将碎片化的养老金制度整合成三个基金：国家公务员计划、私营部门雇员计划以及自雇者计划，但部分特权阶层在退休年龄、缴费水平和替代率上仍享受优惠政策。在医疗保障计划上，1955年之后国家医疗保障计划发展受到抑制，医疗保险仍占主导地位，医疗保险基金成为各届政府和工会之间谈判的一个核心条款。1970年胡安·卡洛斯·翁加尼亚（Juan Carlos Onganía）军事政府出台立法，强制要求所有工薪阶层都要加入社会医疗保险计划，并将缴费率固定下来，但同时也赋予工会更大的医疗保险基金控制权。

1973年正义党被允许参加选举，庇隆回国后随即第三次当选总统。此时的正义党已分裂为左右两派，执政者为庇隆主导的右派。至1974年死亡，庇隆第三任期间鲜有作为。历史环境在1976年之后发生了很大变化，新执政的军事政府开始了第一波经济自由化改革，阿根廷开始融入国际市场，传统的进口替代工业化战略被逐步放弃，由此带来了之后一系列经济社会的转型变化，表现在工业部门就业下降、劳动力市场非正规化、失业率上升、工资收入差距加大以及贫困人口增加等等，这些都对传统福利体制提出了挑战。在社会阶层结构上，庇隆主义

[1] Barbeito, Alberto, Gasto público social y retracción del estado de bienestar; in: Lo Vuolo, Rubén/Barbeito, Alberto (eds): La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador; Buenos Aires - Madrid, 1998.

传统依赖的工人阶级联盟开始弱化和分散，失业和非正规就业的大量产生，使工人阶级开始寻求新的社会保护方式。此时，庇隆主义运动和工会组织的内在缺陷却开始显现出来。虽然正义党党员规模庞大，但其内部组织松散，党员流动性强，面对经济社会形势的变化组织结构调整很难适应；在工会内部，同样存在着缺乏民主性的问题，大多数工会在管理上类似官僚机构，工会领袖的选举通常流于形式，大部分工会领袖脱离会员，他们对外部环境以及工人阶级的利益变化缺乏敏感性。在这种情况下，工会难以做出适应性的福利调整政策。在庇隆时期，这种结构性缺陷得到了掩饰，当时工会领袖和工人都可以在庇隆的奖励政策下受益。但在1975年之后，社会环境的变化使得工人阶级的权益也难以复制之前的保障水平。在这种情况下，社会救助体系的重要性更加显现出来，但如上文所言，针对低收入、失业和其他弱势群体的社会救助项目，从来都未纳入阿根廷政府福利政策的重点内容，在政治动荡期的20年期间却被进一步削弱，使得此阶段阿根廷薄弱的社会福利体系雪上加霜。

（二）1990年代梅内姆政府的新自由主义改革：福利体制转型的局限性

1983年阿根廷恢复民主政府，在随后六年期间，经济全面恶化，通胀不断上升，外债高筑。从1980年开始，政府决定免除养老保险和住房基金的雇主缴费部分，以增强企业竞争力。这造成社保基金赤字进一步上升，为此政府不得不提高雇员缴费率，并通过其他新税种为养老金融资。与此同时，通胀的大幅上升造成养老金缩水贬值。1989年，正义党领袖梅内姆当选总统，尽管在选举中承诺实施提高工资水平和扩大福利支出的社会政策，但他在就职后即开始了一系列激进的新自由主义经济改革。作为整个经济体制改革的配套举措，阿根廷的福利体制也经历了向自由主义转型的历程。在社会保障制度改革上，梅内姆强调要优化政府支出、精简国家部门工作人员、医疗和教育的管理权力向地方市级政府分散以及加强目标定位型的扶贫政策等等。总结起来，1990年代重大的社会保障改革举措表现在以下三个方面。

一是养老保险制度的部分私有化改革。1993年10月，梅内姆政府出台养老金制度改革方案（24241号法令），引入个人账户养老金计划。新引入的积累制账户是可选择性的，雇员既可选择私有化账户，也可保留在传统养老保险体制内。该政策出台可以说是一个妥协的结果，私有化改革方案遭到了工会和反对党的强烈反对，政府不得不做出相应的让步。

二是增强医疗保险计划的竞争性。历史上，医疗保险计划一直是工会控制的

核心堡垒，由于运营上的封闭性和碎片化分布，制度存在缺乏竞争、便携性差以及高管理成本等弊端。1997年，政府出台一项改革法令，允许参保者可以在各个医疗保险基金之间进行转移，目的在于通过增加参保者的选择权，加强医疗保险基金间的竞争。作为政府与工会谈判的结果，这种保险计划的转移仅仅限于工会组织的各社会保险计划之间，私人部门提供的医疗保险被排除在外。同时，该法令还赋予工会领导人在接受或拒绝外来参保人员上有一定的裁决权。

三是引入失业保险计划。在1990年代之前，阿根廷一直没有出台统一的失业保险制度。1991年阿根廷修订就业法，开始引入失业保险计划。1991年和1995年劳动法的修订对短期劳动合同、灵活就业等形式做出规定。可以说，为应对自由主义经济改革带来的大规模失业人群，失业保险制度是梅内姆政府不得已采取的举措。

梅内姆政府执政时期通常被视为阿根廷的第二波民粹主义浪潮，称为政治上的民粹主义和经济上的新自由主义。在福利政策上，与传统庇隆主义的扩张政策相左，和当时许多采取新自由主义改革的拉美国家一样，梅内姆政府实行紧缩性的福利改革，福利体制有向自由主义体制转型的倾向。不过，相比经济领域的激进化改革，此时期的福利改革是非常缓和的，养老金的部分私有化和医疗保险计划的选择性加入都说明了改革的不彻底性。其中的主要原因在于传统庇隆主义带来的影响已根深蒂固，社会福利改革不同于经济政策，福利增长具有刚性，福利的削弱势必遭遇既得利益群体的抵制。从改革效果分析，梅内姆时期的福利改革，虽然引入了市场机制，在一定程度上缓解了政府负担，但新自由主义改革将工人福利推向市场，社会分配不公问题变得更为突出。到90年代末，福利体制面临的问题进一步深化，一方面传统福利体制（主要针对正规部门就业）的维持出现困难，另一方面，劳动力市场日趋灵活化，大量弱势社会群体面临新的社会风险。因此，90年代福利体制的转型失败进一步带来了相应的社会矛盾和问题。

（三）2003年以来基什内尔夫妇执政期：福利民粹主义回归

21世纪初，阿根廷经济经历了一个危机期，债务违约使这个国家声誉扫地。2003年传统庇隆党的基什内尔上台，阿根廷经济开始恢复。自2007年开始，基什内尔的妻子克里斯蒂娜连续两届执政。基什内尔夫妇近十几年来的执政被看作是阿根廷的第三波民粹主义，区别于1990年代梅内姆时期的新自由主义，基什内尔夫妇的政策与传统庇隆主义有诸多相似之处，同样强调国家干预经济以及社会政策重要性，只不过在21世纪环境下已很难达到庇隆时期的国家干预高度。

在过去十几年期间，基什内尔夫妇能够连续执政在很大程度上得益于对中下阶层的社会政策。例如，对城市水电、煤气、电信等公共事业价格的控制和补贴政策，使基什内尔政府获得民众广泛的拥护。与传统庇隆主义政府忽视社会救助计划的做法不同，基什内尔夫妇开始重视转移支付手段在社会福利中的作用，以赢取广大中下阶层的支持。据阿根廷自由与进步基金会的报告披露，2014年阿根廷政府管理的社会转移支付计划有60个之多，覆盖约1800万人，受益人口高达总人口的42%，当年预算约为1200亿比索。然而，这些社会救助计划大都是碎片式的，布局没有统一规划，项目存在重复交叉，在管理上缺乏职业化，反映了政府短期化的政策倾向。^[1]

在执政方针上，基什内尔夫妇仍采用了传统庇隆主义采用的“合作与分化”策略，其民意基础主要来自三个群体：一是传统的工会组织，但当下工会势力已大幅削弱；二是社会下层的贫困群体；三是不断上升的非正规部门，这部分群体已占到全部就业人口的一半以上，成为越来越重要的政治力量。从90年代下半期开始，部分失业人员开始建立集体组织，通常被称为“拦路者”（Piqueteros）运动，他们通过街头罢工形式来争取社会权利，主要目标是获得“工作计划”（Work Program）。由于这些组织一般挂靠在全国性的大工会之下，得到工会领袖的支持，因此与政府的谈判能力越来越强。在与“拦路者”运动组织的合作关系上，基什内尔夫妇政府与庇隆时期的“收买”策略非常相似。

在养老金政策上，基什内尔夫妇2003年之后的改革举措充分体现了政府对非正规部门和中下阶层的倾斜，主要表现在以下几个方面：一是2003年养老金延期支付（pension moratorium）计划的引入，使大约200万老年贫困人口获得养老金待遇；二是近十年来，政府多次调高最低养老金标准，该政策有利于非正规部门；三是2008年10月，阿根廷将私人养老基金进行再国有化改革，运营14年之久的个人账户养老金被并入社会保险传统体制。^[2]这项改革既有利于低收入的参保缴费者，也得到了工会的广泛支持，政府也因而获得了一大笔基金收入，因此在国会很容易就获得通过。以基什内尔夫妇的养老金制度改革为例，它很好地反映了其社会福利政策制定的动因，来自工会、非正规就业以及贫困阶层的支持

[1] Libertad y Progreso, “Las fallas de las políticas asistenciales para reducir la pobreza”, <http://www.google.com.hk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad>.

[2] 关于阿根廷私营养老金的再国有化改革请参见，郑秉文、房连泉：“阿根廷私有化社保制度‘国有化再改革’的过程、内容与动因”，《拉丁美洲研究》，2009年第2期，<http://ilias.cass.cn/u/fanglianquan/%7B0F5C4B9C-E0CC-4EE5-B3D7-FC9B2123BC54%7D.pdf>.

是其执政的基础。这种社会环境为他们提供了一个施展福利“收买”策略的窗口期，相比其他经济和社会发展策略而言，这种办法简单易行，成本较低，容易获得政治收益，在历史上已被证明屡试不爽。

总结评价：阿根廷福利民粹主义传统的历史影响

庇隆时期的民粹主义传统对阿根廷 70 多年来的福利体制变革具有深厚影响：1940 年代至 50 年代，阿根廷错失贝弗里奇模式发展机遇；60 年代至 70 年代的福利体制仍然延续了庇隆时期的扩张性政策，危机开始显现；90 年代的新自由主义改革试图打破传统体制，但收效甚微；而近十年来，阿根廷又在一定程度上回归庇隆时期的福利发展策略。这说明阿根廷始终没有摆脱福利民粹主义传统：80 年代的民主恢复并没有带来福利体制的变化，90 年代的新自由主义改革也难以触及传统福利体制的根本。正如本文开头所述，福利民粹主义的本质不在于福利权利，而在于政治需要，它是为政治目的服务的一个工具。在阿根廷，我们看到的是，在不同的历史阶段，民粹主义以不同的形式出现在福利政策制定和执行过程中，历经周期性的左右摇摆和轮回，其最终结果是福利国家体制的失败，带来了严重的经济社会后果。

（一）社会贫困率居高不下，两极分化现象突出

从庇隆之后的 1960 年代开始，阿根廷经济发展陷入不断的危机周期起伏之中，经济增长无法保持稳定，社会贫困率随之不断上升。在 1970 年代时，首都地区贫困线以下的人口仅为 5%，到 1990 年时上升到 40%，到 21 世纪初的债务危机时期贫困率一度攀升至 50%，虽然在此后 10 年内有所下降，但至 2009 年仍高达 23%。从反映收入不平等的基尼系数看，它与贫困率变化趋势高度一致，1975 年时，基尼系数为 0.35，1990 年时接近 0.5，2002 年达到峰值 0.54，说明在贫困现象加重的同时，两极分化随之加剧。^[1]

居高不下的社会贫困和再分配不公现象说明阿根廷的福利制度并没有起到应有的再分配作用。首先，社会救助制度薄弱，大部分贫困人口被排除在社会保险体系之外；其次，作为社会保险中两个最大的项目养老金和医疗保险，都是按职

[1] 数据来源：Titel der Diplomarbeit, *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 - 2010*, 2011, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf.

业群体划分的，待遇计发通常呈现逆向再分配效果；最后，参加社会保障的群体在覆盖面上存在着巨大差距，带来保障的不平等。以养老金为例，图1说明1992—2006年期间，各收入群体（按5分位划分）参保覆盖面的差距。在1992年养老金计划未实施私有化改革之前，覆盖面差别不大，各群体都处于50%~60%之间；之后，3分位以下人群的覆盖面逐年下降，到2003年时，1分位人群覆盖面已降到10%的水平上，这充分说明了养老金制度覆盖带来的不平等问题。

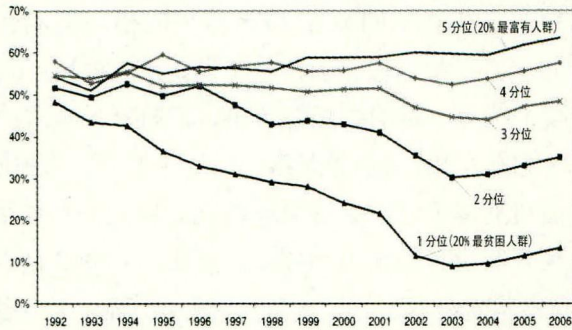


图1 1992—2006年期间 各收入群体养老金覆盖面情况

注：按5分位法划分，1分位为最贫困20%人群；5分位为最富有20%人群。

资料来源：Titel der Diplomarbeit, *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 - 2010*, 2011, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf.

（二）社保制度财务可持续性差，带来沉重财政负担

民粹主义福利政策的一个重要特征是忽视财政约束条件。从阿根廷历届政府的社会支出情况看，公共社会支出水平与财政约束条件基本没有关系。在1975至1983年军事政府期间，阿根廷社会支出GDP占比从14.6%降至11.1%；从1983年恢复民主以来，支出水平逐渐上升，到2009年上升至23.5%。在此期间，尽管阿根廷经济经历过几次危机衰退，但社会支出的增长并未停止，即使在90年代自由主义改革时期，支出水平也是上升的。事实上，在此阶段内，支出上涨最快的时期恰恰是经济最糟糕的阿方辛（Alfonsín）政府时期，1983—1989年，人均GDP下降了11.8%，平均每年的税收仅为GDP的15.1%，但社会支出却增加了47%，GDP占比从11.1%上升到16.2%。^[1]这说明在阿根廷的民粹主义执政环境

[1] 数据来源：Titel der Diplomarbeit, *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 - 2010*, 2011, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf.

下，财政约束从未成为社会政策制定的考量因素，执政的核心并不在于增加财政收入总量，而是如何将资源进行分配，通常情况下这种再分配有利于强势的利益集团。

社会保障支出的不断增长给阿根廷财政带来沉重负担。从1980年代开始，养老金开始大幅亏损，90年代的私有化使财政负担有所减轻，但随着近20年养老金覆盖面和制度收入能力的下降，来自财政补贴的比例越来越大，到2005年时甚至高达50%，这可以说是2007年私有化养老金制度破产并被收归国有的重要原因。

（三）社保制度形成碎片化格局，造成劳动力市场分割

受南欧国家福利制度的历史影响，拉美国家社保制度存在着突出的碎片化问题，建立社保制度越早的国家，包括智利、阿根廷、巴西等，碎片化情况越严重。以阿根廷为例，庇隆时期的社会保障计划是按不同行业建立起来的，国家试图统一时遭到了工会组织的强烈反对。虽然到1970年代之后，养老金和医疗保险制度碎片化有所整合，但事实上各个保险基金仍由工会控制。这种碎片式的社保制度带来两方面的劳动力市场分割问题：一是“局内人”与“局外人”的社会排斥现象，正规部门有着优厚的社会保障待遇，但进入门槛高，大量非正规部门就业人员难以加入；二是即使在社会保险计划内部，不同部门、行业之间也存在着社会保障的分层和待遇差别，基金由不同的部门管理（尤为突出的是医疗保险计划）。随着70年代阿根廷劳动力市场环境的变化，非正规部门就业占比越来越高，妇女就业参与率也逐步上升。传统庇隆体制下以家庭男性“供养人”（Breadwinner）为中心的社会保障模式已难以适应形势的变化。在这种情况下，阿根廷的福利体制并没有做出及时的调整变化，由此带来的失业率高、就业收入不稳定等社会问题越来越突出。

（四）造就养懒汉文化，影响企业竞争力

随着中拉之间经济贸易合作的扩大，大量中国企业赴拉美投资，面临的一个突出难题就是劳工问题，高额福利成本和就业保护问题给企业经营带来种种障碍。在1980年代时，阿根廷的社会保障缴费率曾一度高达工资的50%左右，至今仍高于40%。^[1]高福利成本很大程度上与历史上的民粹主义福利思想相关联，

[1] 数据来源：Titel der Diplomarbeit, *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 - 2010*, 2011, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf.

庇隆时期的高福利和全就业的双重保护模式对社会就业模式有深远影响。高福利造就了养懒汉文化，而民粹主义政府的福利“收买”策略进一步助长了这种文化倾向。在这种文化下，积极的工作福利让位于消极的社会福利，社会保障的缴费义务与待遇权益错配，制度缺乏吸引力和参保激励性，“食之者众，生之者寡”，造成制度负担越来越沉重。

（五）带来社会信任危机，社会冲突和矛盾难以有效治理

在成熟的福利国家体制下，福利权利源于社会权利，是一种制度化的社会契约安排，国家、雇主和雇员三方之间形成社会共识，福利制度模式形成路径依赖。而在拉美国家，社会保障从未发展成为“社会权利”，事实上，在民粹主义政治体制下，政府和工会领袖并没有动力去发展全民普享型的福利计划，因为那意味着他们个人经济和政治资源控制权的丧失，对工人短期化的、恩惠式的福利拉拢恰恰是获得支持的最有效手段。关于拉美的这种福利政治生态，有人将之称为裙带主义，它源于拉美历史上的社会庇护文化，社会政策并不属于公民权利，而是庇护者“考迪罗”给予的一个“礼物”。^[1]

不断轮回的民粹主义政策周期带来的是社会信任危机。在阿根廷历史上，福利承诺在不断加码中经历着破产，真正的社会权利难以实现，公民对国家机器的保护没有预期，社会信任和共识难以形成，各阶层之间相互攀比，一遇风吹草动，罢工游行和示威活动此起彼伏。例如，1984—1988年期间，阿根廷国内年均发生的罢工数量高达462次，也就是说平均每天要发生1.2次以上的罢工活动，社会冲突可见一斑。^[2]当工人运动和街头政治成为一种社会常态时，一个国家的治理体系就会陷入不断的危机之中，各种社会矛盾难以有效化解。■

[1] “考迪罗”通常指一个军人或一个地主，凭借个人的威信和被统治者的绝对忠诚，在一个国家或地区占统治地位。

[2] James W. McGuire, “The Causes of Strikes In Argentina, 1984-1991”, IRLE Working Paper No. 49-92, 1992, <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/49-92.pdf>.

countries used to actively adopt structuralism and succeed in increasing their incomes. China's government intervention and fostering of strategic industries have greatly pushed its economic growth, but government intervention may also lead to the problem of path dependence. Therefore, to successfully restructure its economy, China should reform its interventionist approach in managing its economy and prevent external financial shocks to encourage innovation and push stable economic growth.

Social Policies in the Peron Era: Analysis of Welfare Populism Tradition in Argentina and its Historical Implications

Fang Lianquan

55

Argentina is one of the Latin American countries that have been in the middle income trap for the longest duration. During the Juan Peron period (1943–1955), a series of social policies, such as pension, health care, housing and social aid policies, were implemented. Peronism, which is seen as the origin of populism in Latin America, had become a symbol of labor movement and welfare catch-up and had a profound impact on that region. Populism had emerged in various forms in Argentina's making and implementation of welfare policies in different stages. It swung back and forth periodically, ultimately leading to failure of the welfare State system and serious social problems, such as hovering poverty rates, big wealth gap, unsustainable social security finance, heavy fiscal burden, fragmented social security system with divided labor market, fostering of a "sluggard-raising" culture, low corporate competitiveness, social trust crisis, social conflict and lack of effective governance of social problems.

Income Inequality in Argentina: Re-interpreting Populism

Qi Chuanjun

77

Income inequality in Argentina, in essence, has a profound and solid historical and cultural basis, with the long existence of populism being a main cause. First, personality cult is more prevalent in the country where people always welcome a political figure that is paramount and widely admired when social problems emerge. Second, nationalism is the most widely-shared value in the country where the economic recession or social unrest are attributed to external factors while their own problems are ignored. Third, mass movement is very popular in the country where, when their economic rights change, people pay more attention to their own political rights while ignoring their social rights. Fourth, nationalism has been widely recognized in the country where people are more willing to believe in the government, not the market. Fifth, the economic development model is subject to political purposes. As a result, the populism leads to income inequality in three ways: economic stagnation caused by populism