

拉美社会政策专题

南美洲贫困与反贫困政策 发展演化探析*

高庆波

内容提要：近20多年来南美洲国家长期存在的贫困问题有了明显的改观，但最近开始出现贫困下降速度减缓甚至反弹的迹象。本文分析了南美洲国家贫困问题发展进程与反贫困政策的发展演变，并分析其特征与成因，最后在总结各国政策的基础上，探讨南美洲国家联盟的作用与局限性。南美洲反贫困动力主要来自于三个方面：一是经济增长，二是社会保护与社会福利政策，三是一体化组织的努力。南美洲贫困进程呈现出与经济高度相关的特征，随着时间的推移，社会福利政策发挥了越来越大的作用。南美洲反贫困政策的发展演变验证了南美洲国家区域一体化仍处于以经贸为主的阶段这一判断，社会政策并未形成统一的公共政策框架。随着社会问题重要性的日益凸显，以及非缴费型养老金、家庭福利等现金转移计划的普遍实施，社会政策因素开始从区域一体化的制约因素向促进合作因素转化。

关键词：南美国家联盟 贫困 社会政策 现金转移计划 区域一体化

作者简介：高庆波，管理学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化研究室研究人员。

中图分类号：F177 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 03-0031-21

* 本文是国家社科基金重大项目“中拉关系及对拉战略研究”（项目编号：ZDA067）和中国社会科学院拉丁美洲研究所创新项目“拉丁美洲社会治理的经验教训”（项目编号：GJ052016SCX1783）的阶段性成果。

截至2014年,南美洲所有国家组成的南美国家联盟(UNASUR)共有人口4.12亿,占拉美总人口的65%^①,不过,在南美洲经贸一体化组织高速发展的同时,其社会政策领域却呈现高度碎片化。这个早早步入中等收入阶段的区域曾寄望于通过经济增长的“涓滴效应”提高社会发展水平。遗憾的是,南美洲经济没能获得预期的成功,却导致了忽视社会发展所带来的收入极度不平等与贫困问题。经济和社会政策长期背离的结果是:南美洲各国实现社会发展目标困难重重,社会凝聚与融合难度极大,施行基于家计调查项目的社会政策并不容易。而且,虽然各国均是南美国家联盟的一员,但各国发展并不平衡,这使得社会政策区域合作难度极大。在这样的条件下,南美国家联盟的社会发展策略,事实上采用了以国家为主、区域联合为辅的办法,致力于解决重点问题。

一 南美洲贫困发展历程与贫困测度方法的演化

在南美洲社会发展中,贫困既是现实中一个非常重要的问题,也是一个历史悠久的课题。为了厘清南美洲贫困率变化中各个因素的实际作用,需要对贫困的测度方法进行分析,因为贫困测度既是探讨贫困问题的起点,也是了解南美洲反贫困政策复杂性的窗口。

(一) 南美洲贫困发展历程

在20世纪“失去的十年”中,南美洲经济恶化,只注重经济增长而忽视社会发展的后果被急剧放大,困扰南美洲各国的恶性通胀与频发的债务危机、金融危机、货币危机等因素一起,共同造成了大面积贫困。1990年,南美洲国家贫困率为46.4%,赤贫人口为21.2%,贫困成为南美洲国家最重要的社会问题之一。从20世纪90年代起,南美洲各国纷纷加大了贫困治理的力度,经过20余年的努力,贫困现象得到了极大的改善,截至2013年,南美洲贫困率为21%,赤贫率下降到7.3%^②。

^① UNASUR, *Un Espacio de Cooperación e Integración para el Desarrollo*, noviembre de 2014, p. 9. <http://www.unasursg.org/en/regional-figures>. [2016-03-20]

^② 数据源自UNASUR, *Un Espacio de Cooperación e Integración para el Desarrollo*, noviembre de 2014, p. 9. <http://www.unasursg.org/en/regional-figures>. [2016-03-20]。需要说明的是,关于拉美贫困探析的文章数量极多,对贫困的定义并不尽相同,为了便于比较,本文以拉美经委会和世界银行基于贫困线法的相关统计数据为基础进行探讨。

将南美洲贫困率的变化与南美洲同期经济增长情况相结合,容易得出一个直观的推断:南美洲贫困与经济增长(尤其是外部冲击)相关^①。从时间序列的角度来看,1994—1995年,墨西哥遭遇金融危机,再加上亚洲金融危机的冲击,使得南美洲贫困率在1997年达到阶段底部后开始迅速反弹;1999年,巴西发生金融危机;2001—2002年,阿根廷爆发了由债务危机引致的包括金融、银行、经济在内的全口径危机。时值互联网泡沫破裂,南美洲贫困率于2003年攀升至43%,赤贫率也回升到18.4%;此后,南美洲经济恢复增长并走向繁荣,贫困率持续快速下降;在“次贷”危机尤其是“欧债”危机之后,南美洲经济增长乏力,贫困率下降缓慢,并开始出现反弹迹象。详情参见图1。

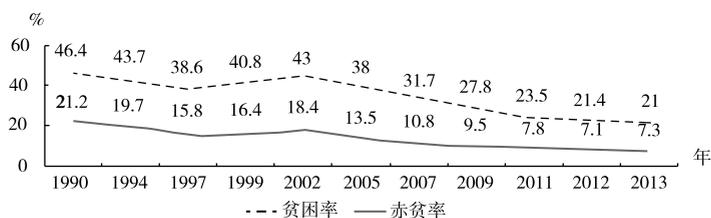


图1 1990—2013年南美国家联盟(十国)贫困率与赤贫率

注:不包括圭亚那和苏里南(缺乏数据)。

资料来源:作者根据以下资料绘制:CEPALSTAT; UNASUR, *Fostering South American Integration through Development and Cooperation*, Santiago de Chile, November 2014.

拉美地区反贫困进程与南美洲反贫困历程相近,均呈现出贫困状况与经济相关的特征。拉美地区与南美洲之间贫困状况差异有二:一是南美洲贫困率始终低于拉美平均水平;二是拉美贫困曲线相对更为平滑,无论是下降幅度还是在经受冲击的时刻。这表明,更大的区域合作有助于平滑外部冲击,共同应对冲击也是区域一体化的基本动因之一。详情参见图2。

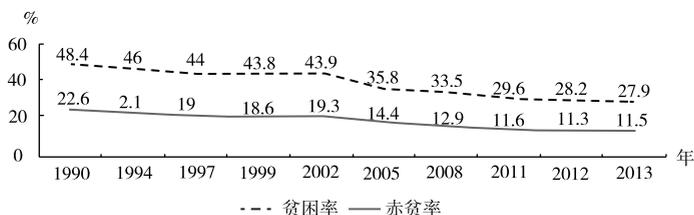


图2 1990—2013年拉美19国贫困率与赤贫率

资料来源:作者根据CEPAL, *Panorama Social de América Latina* 历年数据整理绘制。http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/PublicacionesEstadisticas.asp?idioma=i. [2016-04-15].

^① 关于该推断的详细阐述,参见后文对于贫困测度的探讨。

(二) 南美洲贫困测度方法的演化

尽管各界公认贫困是最重要的经济社会发展问题之一，但对如何界定贫困却并未达成共识，关于贫困测度的争论与探讨已持续多年且论争还在继续。文章第一部分所采用的南美洲贫困数据是依据联合国拉美经委会（CEPAL）统计数据整理得来，通过系统梳理 CEPAL 贫困统计数据发现，CEPAL 的贫困指标是在不断变化的。多年前有学者曾论述道：贫困是一种高度名义化的概念，并不存在一种独特的、确定的定义或者方法可以界定贫困。^①

虽然 CEPAL 贫困统计使用的指标与方法一直处于改变、调整的进程中，但还是有共性可循——CEPAL 贫困测度多以贫困线法（Poor Line）为基准，即采用以人均收入低于特定的“篮子”项目来确定贫困的标准。具体操作分为两步：第一步确定“篮子”到底包括哪些内容，第二步确定低于特定“篮子”对应的收入多少才被统计为贫困。

问题在于，贫困线法是一个与经济高度相关的指标。无论是“篮子”所对应的收入，还是经过各种变形调整后的“篮子”，达到相关的标准并不意味着没有陷入贫困（例如：假定某人收入刚好超过贫困线，但如其突患重病且无保障，按照贫困线法，他并不会被统计为贫困，而这正是典型的“因病致贫”）。贫困测度指标应具备三个基本特性：单调性，即收入减少必然导致贫困指标数值上升；转移性，如果收入从贫困者转移到富裕者，贫困指标数值必然上升；加性分解，即贫困人口总量可以通过拆分为赤贫人口等各层级指标并汇总而来。基于该理念的表达式为：

$$FTG_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^{\alpha} \quad \text{当 } \alpha > 0 \text{ 时}$$

其中： z 表示贫困线收入， n 表示总人口， y_q 表示收入低于 z 的人口，该表达式由福斯特等提出。^②

当 $\alpha = 0$ 时，表达式简化为 $H = \frac{q}{n}$ ，这就是被广泛采用的贫困率指标，也是 CEPAL 测度贫困的基础。显然，该指标并不符合单调性和转移性要求，采用该指标分析贫困将无法避免偏差产生，这是南美洲贫困与经济高度关联的重要原因所在（事实上所有应用贫困线法测度贫困的分析均存在类似情况）。结合南美洲统计实践来看，贫困线法（尤其是在采用“标准食物篮子”

^{①②} James Foster, Joel Greer, and Erik Thorbecke, “A Class of Decomposable Poverty Measures”, in *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, May 1984, pp. 761 - 766.

的情况下)对赤贫情况的测度偏差相对较小,但对贫困的测度则存在着一定程度的偏差,偏差的方向与程度由不同国家的社会政策所决定。

在贫困的测度当中,还有一种被广为采用的方法,被称为基本需求法(UBN)。基本需求法以确定一组基本需求为基础,并对基本需求的每一项都规定最低标准,只要有一项需要(或多项)没有得到满足,即认为被调查对象(个人或者家庭)为贫困。这两种广泛采用的方法的差异在于:贫困线法以收入为基准,而基本需求法以消费为基准^①。

对基本需求法的界定,除了探讨哪些需求构成贫困指标之外,还需探讨满足基本需求的途径。博特威尼克(Julio Boltvinik)在阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)的研究基础上,认为个人或家庭基本需求的满足有六种来源:一是经常性收入,二是获得免费(补贴)的公共服务与财产权利,三是享有基本消费的权利,四是教育程度、技能或能力,五是可用于满足教育、娱乐及家务等需求的时间,六是资产(包括借贷能力)。这些来源可以互相替代。^②基本需求理论是南美洲采用社会福利政策应对贫困的理论基础之一。

由于基本需求法数据获取过于困难,拉美各国对贫困的测度多采用基于贫困线法的变形方法,其中占据主导地位的是以食物支出为基础界定的“篮子”,被称为标准食物篮子。实践中常以标准食物篮子确定赤贫率,然后赤贫率与恩格尔系数组合形成贫困率。需要再次强调的是,尽管贫困线法在CEPAL贫困统计历史上一直占据重要地位,但在不同时期,CEPAL在其《拉美社会概览》(*Panorama Social de América Latina*)中采用的贫困指标变化很大。

在1990—2000年间,CEPAL的贫困统计包括两组(4个)指标:一组是基于家计调查得出的贫困率,另一组是基于贫困线基准得出的贫困率,它包括三个子指标,实际上就是令公式(1)中 α 分别取值为0、1、2。进入21世纪以后,该指标群组仍在继续发生变化:联合国千年计划提出之后,CEPAL将原有的两组(4个)贫困指标简化为贫困率与赤贫率两个指标(2002年)。此后部分年份又将家计调查得到的人均收入作为标杆,将低于家

^① Quentin Wodon et al., “Poverty in Latin America: Trends (1986 – 1998) and Determinants”, in *Cuadernos de Economía*, Vol. 38, No. 114, 2001; Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, *On the Economics of Poverty and Income Distribution in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, agosto 2001, pp. 127 – 153.

^② Julio Boltvinik, “El Metodo de Medición Integrada de la Pobreza. Una Propuestas para su Desarrollo”, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 4, April 1992, pp. 354 – 365.

计调查人均收入的40%、50%、60%、70%分别作为贫困指标，以此形成贫困指标群组；后来又再次简化为贫困与赤贫率两个指标。

国际比较中另一个广泛使用的贫困指标由世界银行确立，即按照购买力平价确定的贫困线法。显然，世界银行关于贫困的测度方法与CEPAL实质相同（在不同时期，世界银行与CEPAL的贫困标准有一定差异）。当前世界银行对拉美区域使用的贫困标准为每天收入低于4美元，赤贫标准为每天收入低于2.5美元。由于世界银行与CEPAL统计均采用了贫困线法，所以基于世界银行数据得到的贫困曲线与CEPAL并无实质差异，二者均与经济发展情况高度相关。

按照世界银行标准，从区域的角度来看南美洲贫困的发展变化情况，将发现南美洲不同区间反贫困进程的差异^①：安第斯国家反贫从较低速度起步，然后减贫速度不断加快；而巴西和南锥体国家则相反。具体来看：安第斯区域在2003—2008年间，贫困率年均下降5.2个百分点，在2008—2013年间，贫困率年均下降6.7个百分点；南锥体国家在2003—2008年间贫困率年均下降11.1个百分点，2008—2013年期间年均下降9.5个百分点，巴西在这两个期间的贫困率降幅分别为7.6个百分点与7.1个百分点。详情参见图3。

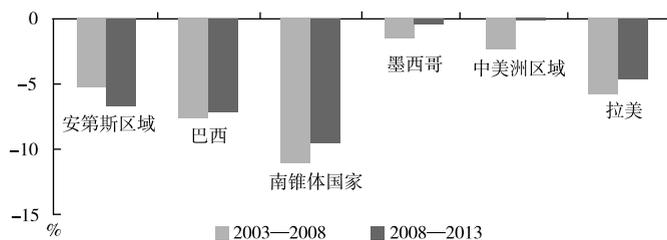


图3 拉美主要区域贫困率年均变化情况

资料来源：根据拉美经济社会数据库（CEDLAS）和世界银行相关资料绘制。

二 南美洲贫困率变动成因解析

在反贫困的各种举措中，经济增长被认为是欠发达地区最有效的举措，也是南美洲长期以来所寄予厚望的。但是，单纯依靠经济发展是不够的，南

^① 安第斯区域包括玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁；南锥体国家包括阿根廷、智利、乌拉圭、巴拉圭。划分基于地理因素和南美洲两个区域组织——安第斯国家共同体以及南方共同市场，并将巴西单独列出。

美洲历史发展进程显示，忽视社会政策不仅会产生严重的社会问题，还要承受社会因素拖累经济增长的后果。

（一）南美洲贫困率下降的经济因素

在南美洲各国 20 余年反贫困历程中，是哪些因素导致了贫困率的大幅下降？这里按照上文中的直观推断，首先探讨经济增长对反贫困的作用。达特等人研究认为，经济增长以两种方式影响贫困率：一是经济增长带来的收入增加，二是经济增长导致的再分配效应。^①

假定贫困率下降源自洛伦茨曲线的变化，同时收入维持不变。令 $P_t(\mu_i, L_i)$ 表示不同时期的贫困，其中 $t = \{1, 2\}$ ，收入为 μ_i ，洛伦茨曲线为 L_i 。那么两期贫困率变化为： $P_2 - P_1 = [P(\mu_2, L_1) - P(\mu_1, L_1)] + [P(\mu_1, L_2) - P(\mu_1, L_1)] + R$ ($r = 1$)，其中 R 表示残差。按照该方法计算，在 2003—2008 年期间，南美洲 73% 的贫困下降源自收入增长因素，27% 来自再分配效应；在 2008—2013 年间，尽管经济增长速度放缓，但经济收入对于贫困的作用却有所上升——77% 的贫困下降源自收入增长，只有 23% 的因素来自再分配效应。^②

基于达特等人的方法测算南美洲不同区域的贫困发展历程，再次体现出区域间的差异：在 2003—2008 年间，安第斯区域的贫困率下降有 9.2 个百分点由收入增长因素导致，2.3 个百分点由再分配政策导致；南锥体国家的贫困下降有 8.4 个百分点由收入增长因素导致，5.4 个百分点由再分配政策导致；巴西两个因素分别减少贫困率 8.8 和 5.1 个百分点。这一组数据在 2008—2013 年间发生了一定的变化，安第斯地区收入增长与再分配政策分别减少贫困率 7.6 和 3.5 个百分点；南锥体地区则为 3.5 和 3.3 个百分点；巴西两个数据分别为 6.5 和 2.4 个百分点。从整体上看，随着经济增长速度的放缓，南美洲贫困减缓的速度较前期有所下降，与整个拉美地区相比呈现出不同趋势：南美洲减贫成效中再分配因素作用提升，而整个拉美地区再分配因素作用有所下降。详情参见表 1。

^① G. Datt and M. Ravallion, “Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s”, in *Journal of Development Economics*, No. 38, 1992, pp. 275–95.

^② World Bank, *Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean: Workers, Jobs, and Wages* Document, No. 97209, June 2015, p. 16. <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0685-8>. [2016-04-10]

表1 拉美贫困率变化中的经济因素与再分配因素 (百分点)

年份	安第斯地区	巴西	南锥体地区	中美洲地区	墨西哥	拉美地区
2003—2008	-9.2, -2.3	-8.8, -5.1	-8.4, -5.4	-4.0, -1.0	-2.6, 0.3	-7.7, -2.8
2008—2013	-7.6, -3.5	-6.5, -2.4	-3.5, -3.3	-1.1, 1.3	0.5, -1.4	-5.0, -1.5

注：每组数据中，逗号前数据表示经济因素导致的贫困率变化，逗号后数据表示再分配效应所导致的贫困率变化。

资料来源：根据以下资料编制：World Bank, *Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean: Workers, Jobs and Wages*, Document No. 97209, June 2015.

达特等人的计算得出一个明显的结论是，南美洲的反贫困成就主要由经济增长带来，但该方法存在着两个严重的缺陷。第一个缺陷是收入维持不变的假定是不正确的。南美洲从20世纪90年代至今的发展历程中，工资这一最为重要的收入要素处于增长最为迅速的时期。以阿根廷为例：进入21世纪以来工资增长率持续保持在两位数，在增长最少的年份2009年，工资增长率也达到了16.7%，因而基于收入不变计算出的结果将会产生巨大的偏差。^①第二个缺陷是，假定贫困率下降源自洛伦茨曲线意味着不平等大幅度下降，但从基尼系数来看，南美洲最近20年来不平等程度虽有所好转，但远没能达到可以支持达特等人结论的程度。不过，即便如此，将南美洲的反贫困进程、基尼系数变化趋势及工资增长变化结合起来，仍可以显示出经济因素在南美洲反贫困进程中发挥了重要作用。

在经济增长的两个因素中，探讨其反贫困作用需要对收入作进一步分解。世界银行的阿塞韦多（Azevedo）等人将收入拆解为劳动收入、非劳动收入以及转移支付3种要素。^②在这3种减贫要素中：安第斯区域2003—2008年劳动收入贡献了5个百分点，非劳动收入与转移支付贡献了5.7个百分点；南锥体国家劳动收入贡献了6.5个百分点，非劳动收入与转移支付贡献了6.4个百分点；巴西劳动收入贡献了6个百分点，非劳动收入与转移支付贡献了7.9个百分点。在2008—2013年期间，安第斯区域劳动收入贡献了5.5个百分点，非劳动收入和转移支付贡献了6.5个百分点，南锥体国家两个数据分别为3.2和3.6个百分点，巴西两个数据分别为-0.2和8.9个百分点。数据显示次区域间各因素作用并不相同：与经济增长高度相关的劳动收入的贡献

^① 参见阿根廷国家统计局（INDEC）网站。http://www.indec.gov.ar/nivel2_default.asp?seccion=S&id_tema=4。[2016-04-11]

^② J. P. Azevedo et al., “ADECOMP: Stata Module to Estimate Shapley Decomposition by Components of a Welfare Measure”, 2012. [http://fmwww.bc.edu/repec/bocode/a/adecomp. ado](http://fmwww.bc.edu/repec/bocode/a/adecomp ado)。[2016-04-11]

在安第斯区域有所加强，而在其他区域呈下降趋势；与社会政策高度相关的非劳动收入和转移支付的贡献在南美洲各国均呈现出不同程度的提升，尤其以巴西增长最为迅猛。详情参见表 2。

表 2 南美洲不同区域收入要素的减贫作用 (百分点)

区域	劳动收入	非劳动收入与转移支付
安第斯区域	-5.0, -5.5	-5.7, -6.5
南锥体	-6.5, -3.2	-6.4, -3.6
巴西	-6.0, 0.2	-7.9, -8.9

注：每组数据中，逗号前为 2003—2008 年数据，逗号后为 2008—2013 年数据。

资料来源：根据以下资料编制：World Bank, *Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean: Workers, Jobs and Wages*, Document No. 97209, June 2015.

(二) 南美洲贫困下降的社会政策因素

众所周知，南美洲是世界上最不平等的地区之一，贫困差距极大，因此基于平均数的统计指标失真问题将难以避免。而且，从上文分析中可知，南美洲国家的贫困下降，即使采用与经济高度关联的贫困线法指标，数据分析的过程中也显示出社会政策发挥了重要作用。因此，下面将聚焦于南美洲社会政策，首先从考察人均调查收入与人均国民总收入（GNI）二者之间的差距开始（探讨偏差）。

通过收集整理玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭等国相关数据发现，基于家计调查得到的实际人均收入与基于统计数据计算出来的人均收入数据相差极大。以巴西为例，1992 年调查收入只有按照 GNI 计算的人均收入的 24.1%，到 2012 年，该数据也只提升到了 39.2%；即使是偏差最小的巴拉圭，1995 年该数据为 70%，2015 年为 73%。其他国家的人均收入统计偏差情况分别是：玻利维亚、厄瓜多尔与哥伦比亚 3 国统计偏差有不同程度的改善，但幅度不大；智利和秘鲁两国统计偏差很大且有小幅加大的趋势；乌拉圭的统计偏差越来越大。详情参见表 3。

通过分析表 3 中数据，得出的结论是：如果单纯基于按贫困线法计算得来的平均数实施反贫困政策，将很可能落入“纸面上的改善”境地。因而，南美洲国家在进入 21 世纪前后纷纷加大了社会政策的力度，提升了对特殊脆弱群体的保护力度，希望借此对抗统计中“看不到的贫困”。这种趋势可以从南美洲边沁福利函数、阿玛蒂亚·森福利函数以及阿特金森指数的变化趋势

中得到验证。^①

表3 南美洲国家人均调查收入与人均 GNI 的比值 (%)

年份	玻利维亚	巴西	智利	哥伦比亚	厄瓜多尔	巴拉圭	秘鲁	乌拉圭
1992	46.5	24.1	36.0					64.4
1993	62.8	29.5						
1995		36.7			29.4	70.0		63.1
1997	71.0	35.8					41.5	54.0
1999	61.4	36.0			30.4	69.8	41.2	
2000	58.7		34.6	29.1			39.3	55.9
2001	61.8	35.7		37.9		79.0	38.4	55.0
2002	61.0	35.9		32.7		64.4	43.0	52.7
2003		34.2	34.3	35.7	35.0	79.0	43.4	45.8
2004		33.5		36.6	34.8	73.3	40.4	44.4
2005	65.5	34.6			37.1	74.1	37.2	41.6
2006	68.2	36.1	34.7		40.0	63.6	40.3	42.1
2007	66.4	35.5		35.8	41.0	62.2	38.9	42.9
2008	66.8	36.2		37.6	36.1	63.0	36.9	44.2
2009	69.0	37.2	34.5	39.2	34.7	68.9	39.0	46.5
2010					37.3	67.8	38.5	43.3
2011	72.4	36.5	32.4	39.4	36.0	72.7	39.7	42.9
2012	72.1	39.2		37.3	36.6	73.0	40.7	41.2

注：空白表格表示数据缺失。

资料来源：根据 SEDLAC 与世界银行的世界发展指数数据整理绘制。

边沁福利函数的表达式为 $W = \sum_{i=1}^n Y_i$ ，在该公式中，增加社会总福利的方法是增加社会总收入水平，而不考虑收入分配情况。显然，在贫困的测度中，该方法并不满足单调性、转移性要求；阿玛蒂亚·森福利函数，表达式为 $W_{Gini} = \bar{Y}(1 - G)$ ，其中 G 为基尼系数；阿特金森指数用于衡量不平等情况，表达式为：

^① 关于各种福利函数的探讨，详情参见 P. Lambert, *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*, Manchester: Manchester University Press, 1993.

$$A_{\varepsilon}(y_1 \cdots y_N) = \begin{cases} 1 - \frac{1}{\mu} \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N y_i^{1-\varepsilon} \right)^{1/(1-\varepsilon)} & \text{for } 0 \leq \varepsilon \neq 1 \\ 1 - \frac{1}{\mu} (\prod_{i=1}^N y_i)^{-1/N} & \text{for } \varepsilon = 1, \end{cases}$$

其中， y 表示个体收入， μ 表示平均收入。

总的来看，边沁福利函数只考虑收入，与贫困线法存在相同的偏差问题；阿玛蒂亚·森福利函数和阿特金森指数考虑了收入不平等情况。不同福利函数得出的几组数据相对大小的变化，可以从侧面验证当时的社会政策和经济政策在反贫困方面的效果大小。从南美洲国家人均福利收入变化数据中可见，各国 20 余年来绝大多数情况是边沁福利函数小，阿玛蒂亚·森福利函数或阿特金森指数大，说明社会福利因素发挥了更积极的作用。详情参见表 4。

表 4 南美洲国家人均福利变化情况

(%)

国家	年份	基于入户调查的人均福利收入				基于国民收入计算的人均福利收入			
		Bentham	Sen	Atk (1)	Atk (2)	Bentham	Sen	Atk (1)	Atk (2)
阿根廷	1992—1998	0.2	-1.4	-1.5	-3.4	3.3	1.6	1.5	-0.4
	1998—2002	-10.1	-11.6	-11.8	-13.4	-5.9	-7.4	-7.6	-9.4
	2002—2007	11.6	14.5	14.4	15.6	7.6	10.4	10.4	11.5
	2007—2011	4.3	6.0	6.1	8.6	5.2	6.9	6.9	9.5
	1992—2011	1.2	1.4	1.3	1.1	2.8	2.9	2.9	2.6
玻利维亚	1997—2001	-2.5	-0.8	0.1	-2.8	-0.1	1.7	2.6	-0.3
	2001—2007	2.7	3.9	4.5	13.6	1.6	2.7	3.3	12.4
	2007—2011	3.9	6.7	6.4	8.9	1.8	4.5	4.2	6.7
	1997—2011	2.1	4.3	4.7	8.7	1.4	3.6	4.0	8.0
巴西	1993—1997	7.4	7.8	7.9	25.8	4.2	4.6	4.7	22.1
	1997—2001	-0.5	-0.1	0.0	0.5	1.8	2.1	2.2	2.7
	2001—2006	2.7	3.8	3.8	4.3	3.1	4.3	4.3	4.8
	2006—2011	3.6	5.0	5.0	5.7	5.2	6.7	6.6	7.4
	1993—2011	3.3	4.1	4.2	8.3	3.6	4.5	4.5	8.7
智利	1990—1996	4.4	5.3	5.3	7.0	9.1	10.1	10.1	11.8
	1996—2003	1.6	1.6	1.6	1.9	3.7	3.8	3.8	4.1
	2003—2011	2.5	3.5	3.5	4.7	6.0	7.0	7.0	8.2
	1990—2011	2.7	3.4	3.4	4.4	6.1	6.8	6.8	7.8

哥伦比亚	2002—2005	1.5	3.4	3.6	5.8	1.5	3.4	3.6	5.8
	2005—2008	3.6	3.1	2.6	-1.4	3.6	3.1	2.6	-1.4
	2008—2011	5.9	7.5	7.7		5.9	7.5	7.7	
	2002—2011	3.6	4.7	4.6		3.6	4.7	4.6	
厄瓜多尔	2003—2007	7.4	7.8	8.0	9.5	3.5	3.8	4.0	5.5
	2007—2011	0.0	4.1	3.9	6.4	3.1	7.3	7.1	9.7
	2003—2011	3.6	5.9	5.9	7.9	3.3	5.6	5.5	7.6
巴拉圭	1997—2001	-2.2	-2.1	-1.5	-2.7	-3.1	-3.1	-2.5	-3.6
	2001—2006	-3.3	-2.8	-2.5	2.8	1.2	1.7	2.0	7.6
	2006—2011	7.3	7.8	7.6	4.6	2.8	3.3	3.1	0.2
	1997—2011	0.7	1.1	1.3	1.8	0.5	0.9	1.1	1.7
秘鲁	1997—2002	0.2	-0.2	0.1	1.6	0.1	-0.3	0.1	1.6
	2002—2006	2.4	5.4	5.5	7.6	4.3	7.3	7.4	9.5
	2006—2011	6.1	7.5	7.2	7.7	5.3	6.6	6.4	6.9
	1997—2011	2.9	4.1	4.2	5.5	3.1	4.3	4.4	5.7
乌拉圭	1992—1997	5.5	4.6	4.7	3.6	3.0	2.1	2.2	1.1
	1997—2001	-0.7	-2.2	-2.0	-2.3	-1.4	-2.9	-2.7	-3.0
	2001—2006	-2.8	-2.1	-2.1	-1.6	3.2	4.0	4.0	4.5
	2006—2011	5.3	6.8	6.6	7.4	0.0	1.5	1.3	2.0
	1992—2011	1.9	1.9	1.9	1.9	1.3	1.3	1.3	1.3
委内瑞拉	1992—1997	-3.2	-5.5	-5.7	-54.4	-0.6	-3.0	-3.1	-53.1
	1997—2002	-4.3	-4.1	-4.0	42.9	-3.5	-3.3	-3.2	44.0
	2002—2007	10.1	12.5	12.5	56.9	5.7	7.9	8.0	50.6
	2007—2011	-1.2	-0.2	-0.4	0.2	-0.5	0.6	0.4	1.0
	1992—2011	0.3	0.5	0.4	0.7	0.2	0.5	0.4	0.6

注：Bentham 表示边沁福利函数；Sen 代表阿玛蒂亚·森福利函数；Atk 表示阿特金森指数。
资料来源：根据 SEDLAC 家计调查数据和世界经济展望数据库相关数据整理绘制。

三 南美洲国家的反贫困福利政策

南美洲经验显示，社会福利政策对反贫困发挥了重要作用。但遗憾的是，南美洲福利统计并不区分缴费型与非缴费型制度，而是把所有的转移支付放到一个大类——社会保障与福利支出。而在探讨反贫困政策时，显然非缴费

的制度作用更大，原因在于：缴费型制度是一种与工资收入关联的制度，其反贫困功能较弱；非缴费型的制度又可分为普惠型与针对特定群体两种主要情况，是反贫困的主要制度载体。因而，对南美洲社会福利政策反贫困作用的探讨，还需要将社会福利政策拆解为更具体的内容。

20余年来，南美洲国家为对抗贫困采取了三种主要举措：一是劳动力市场建设，包括减少童工、增强最低工资立法与减少失业等；二是增强教育，包括技术教育与职业培训；三是加强社会福利，聚焦于赤贫家庭、增强儿童福利以及建立非缴费型养老金制度^①。在这三种举措中，劳动力市场相关内容可被拆分为经济政策和社会政策两部分：积极就业、减少失业与最低工资立法等属于经济范畴，而减少童工（尤其是通过转移支付等手段）属于社会政策，如巴西1996年引入的消除童工计划就是通过对家庭的资助以达到消除童工的目的，因而将其放在社会福利政策中进行探讨。

关于教育与培训制度，经典人力资本理论认为，教育和培训对于提升劳动力素质，进而提升劳动生产率与技术创新能力意义重大。在拉美反贫困理论探讨中，昆廷（Quentin Wodon）等证明，教育（尤其是高等教育）对反贫困具有显著的效果，更重要的是这种减贫效果是持续性的。基于家庭调查的测算显示：如果一个家庭拥有一名接受过高等教育的成员，其家庭收入将比类似家庭高出80%以上；受过初等教育者的家庭收入高21%~26%^②。普莱博（Jennifer Pribble）也在测算中证实：在反贫困效应的回归模型中，教育因素效果显著，甚至大于社会保障开支因素。^③需要说明的是，普莱博所指社会保障与中国通常理解的社会保障不同：中国采用的是大保障概念，其内容包括社会救助、社会福利、社会保险等诸多内容，而拉美传统上的社会保障支出多指代养老金支出。显然，养老金支出的受益对象为参保劳动者，其反贫困作用有限。^④

^① Pauline Stockins, *Good Practices in Monitoring and Reporting on the Millennium Development Goals: National Lessons from Latin America*, ECLAC Statistics Series, Santiago de Chile, August 2013.

^② Quentin Wodon et al., "Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Determinants", in *Cuadernos de Economía*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, On the Economics of Poverty and Income Distribution in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile, Vol. 38, No. 114, agosto 2001, pp. 127-153.

^③ Jennifer Pribble et al., "Politics, Policies, and Poverty in Latin America", in *Comparative Politics*, Vol. 41, No. 4, July 2009, pp. 387-407.

^④ 详情参见：Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou, *Manual de Economía de la Seguridad Social*, Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1998.

教育培训项目在南美洲取得了良好的效果,不仅体现在反贫困领域,更是体现在经济增长领域。以巴西为例,1990年经济活动人口为6000万人,2010年经济活动人口达到1亿,增长66%;同期巴西教育支出从占GNI的4%上升到约5%,在此情况下,巴西劳动者的人均GDP从1万美元增加到了近1.4万美元。可见,稳步提升的教育支出对巴西劳动生产率的提升是决定性的。^①

在社会福利具体政策方面,南美洲国家从20世纪90年代加大了转移支付的力度,进入21世纪后,南美洲国家在坚持完善已有普惠型转移支付制度外,还针对脆弱人群推广有条件现金转移支付制度(CCT),这种制度是该地区反贫困事业最显著的特色,它涵盖了家庭福利、儿童福利、教育培训福利以及非缴费型养老金制度等诸多社会福利政策。下面以“次贷”危机为界,对南美洲国家21世纪以来的社会福利政策进行梳理。^②

(一)“次贷”危机之前的南美洲社会政策

进入21世纪以来,南美洲的社会福利政策可以分为三种类型:一是各种类型的家庭计划,如阿根廷的“家庭计划”(Jefes y Jefas),巴西的“博尔萨家庭计划”(Bolsa Família),哥伦比亚的“家庭行动计划”(Familias en Acción);二是各种综合性计划,如智利的“团结计划”(Solidario),厄瓜多尔的“团结发展计划”(Bono de Desarrollo Humano),秘鲁的“聚合秘鲁计划”(Peru Juntos);三是各种针对特定群体的计划,如巴西在养老金和教育领域、巴拉圭在社会保护领域、乌拉圭在生育领域、秘鲁在教育领域、玻利维亚在老年医疗领域提供的特殊福利政策。

在对南美洲社会政策进行梳理的过程中发现,南美洲国家在相同时期采取的部分社会政策具有高度相似性:不仅名称近似,内容也相当接近,都是在解决赤贫(饥饿)问题的基础上,聚焦于教育、医疗和家庭福利。虽然当时南美洲国家之间并没有统一的社会政策框架,但由于历史渊源和经济发展的相似性,南美洲国家的社会福利政策具备进一步整合的可能性。

21世纪初期的南美洲社会福利政策具有明显的从“需要”出发的特征,从某种程度上,可以把南美洲反贫困举措理解为不同国家针对各自脆弱群体

^① 参见世界银行网站。<http://data.worldbank.org/country/brazil>。[2016-05-01]

^② “次贷”危机对于南美洲而言,其影响远远不止是经济上的冲击。由于突然遭受冲击,南美洲国家公共财政支出也陷入了困局,而公众在冲击之下对社会福利的需求持续上升,在这样的局面下,南美洲国家的社会政策在“次贷”危机前后也有着明显的差异,因而以“次贷”危机为界。

的需要，按照本国实际能力提供相应的社会福利项目。不过，当时南美洲的社会福利项目覆盖范围远不如今天，其原因有二：一是社会政策效应的滞后性，社会福利政策从颁布实施到初见成效需要较长时间；二是当时南美洲国家普遍处于应对冲击的时期，公共财政的支持力度不足。不过，即使如此，当时部分国家的部分社会福利项目已经覆盖了相当数量的贫困家庭。

在 21 世纪初期，南美洲社会福利政策的反贫困效果是比较显著的。如巴西的博尔萨家庭计划支付水平相当于家庭消费水平的 20%，智利的团结计划支付水平相当于贫困线的 18% ~ 50%，秘鲁的聚合秘鲁计划支付水平相当于赤贫线的 88%。^① 显然，这些计划使得受益群体的经济收入有了明显的改善，尤其使得赤贫群体脱离赤贫的可能性极大。这正是南美洲贫困状况自 2003 年来迅速下降的最重要原因。

最后，需要指出的是，在“次贷”危机爆发之前，南美洲的社会福利政策开始呈现出与传统社会保障融合的趋势。当时的社会福利政策改革聚焦于完善已有的社会保障制度，阿根廷、巴西、智利与秘鲁等国纷纷对社会保障制度进行修正。这一态势，在此后外部冲击的作用下，在下一个时期中得到了更为迅速的发展。

（二）近年来的福利政策

2007 年下半年“次贷”危机及随后欧债危机的爆发，对经济处于持续繁荣的南美洲国家带来了持续的高强度冲击；在社会政策领域，受多年来财政支出居高不下的局面以及外部压力的双重影响，南美洲社会政策转向了整合与完善阶段。新时期南美洲社会政策发展的特色有三：一是加强了社会福利与养老金等传统社会保障内容的衔接与整合，二是针对特殊脆弱群体引入了新的有条件现金转移支付计划，三是对已有的日益庞大的家庭福利计划加以整合。这种改良式的发展历程既是对以往发展路径的延续，也体现了当时经济社会因素的影响。

加强对传统社会保障制度的整合力度，主要原因在于南美洲传统社会保障制度存在着三大缺陷：一是覆盖范围过低；二是缺乏再分配效应，尤其是养老金制度最为明显；三是财政负担日益沉重，如阿根廷在 2008 年宣布退出

^① Enrique Valencia Lomelí, “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of Their Contributions and Limitations”, in *Annual Review of Sociology*, Vol. 34, 2008, pp. 475–498.

个人账户制度时，其养老金支出占公共财政支出的份额已经接近一半^①。

传统社会保障制度覆盖范围低，尤其在实行个人账户养老金制度的国家这个问题更加严重，如玻利维亚、阿根廷、哥伦比亚等国覆盖率均在一半以下。为了解决这一问题，个人账户制度的创始国智利在2005年引入了最低养老金保障制度（Guaranteed Pension）以解决老年贫困问题，这一做法随后得到哥伦比亚、秘鲁、厄瓜多尔等多国的仿效。但是，最低养老金制度毕竟是对缴费群体的一种收入再分配制度，无法解决最贫困群体的养老问题。因而，此后各国普遍引入了符合各自国情的非缴费型养老金计划：2007年，玻利维亚引入了体面养老金（Renta Dignidad）；2008年，智利引入了基本老年养老金；2009年，厄瓜多尔引入了最低养老金；2011年，秘鲁引入了针对65岁以上老年人的养老补贴计划（Pensión 65⁺）。这些制度虽然名称各异，但实质内容相同，都是非缴费型的国民养老金制度。

新时期南美洲社会福利政策加强了对特殊脆弱群体的保护，多以有条件现金转移支付项目方式实现，如阿根廷引入了儿童补贴、生育补贴，玻利维亚提供了妇女儿童补贴，这些项目的实施进一步减少了特殊脆弱群体陷入贫困的可能性。最后，南美洲各国开始对日益复杂的家庭福利政策进行整合，如巴西提出了“消灭贫困计划”，该计划整合并替代了众多的博尔萨家庭计划；乌拉圭整合了原有的职工家庭补贴与低收入家庭补贴，合并建立了新的家庭补贴计划。详情参见表5。

最后，需要说明的是，尽管南美洲有条件现金转移支付计划使用数量较多，而且评价多认同其在拉美反贫困实践中的积极作用，但也有学者对这类计划的减贫效果持有不同的看法。如有研究指出，玻利维亚银行体系的反贫困贷款支持计划设定了数量繁多的条件——共设立了以结果为导向的规则115条，整个体系复杂犹如迷宫，结果导致了项目最终失败。^② 该研究表明，有条件现金转移支付计划的成功实施需要良好的制度条件，具体内容有待进一步的探讨。

^① 详情参见高庆波：《阿根廷与中国养老金制度改革比较》，载《拉丁美洲研究》，2011年第5期，第47-59页。

^② Arne Ruckert, "A Decade of Poverty Reduction Strategies in Latin America: Empowering or Disciplining the Poor?", in *Labour, Capital and Society*, Vol. 42, No. 1/2, 2009, Special, pp. 56-81.

表 5 南美洲家庭福利计划概况 (2007 年至今)

国家	项目	性质与内容	受益条件	起始年份
阿根廷	新生育补贴	为怀孕母亲提供补贴 ARS 220 每月 (2011 年)	怀孕 12 周以上, 没有其他社会保障	2011
	儿童补贴	为儿童提供补贴 ARS 220 每月 (2011 年)	未满 18 岁; 儿童所在家庭 收入低于最低工资	2009
玻利维亚	妇女儿童补贴	BOB 1820 每年 (2009 年)	妇女儿童	2009
	体面养老金	国民养老金 (替代 Bonosol 计划), BOB 2400 每年 (2009 年)	60 岁以上本国居民; 有其他养老金, 则发放 75%	2007
巴西	消灭贫困计划	综合反贫困计划, 替代了多 项博尔萨家庭计划	贫困人口	2011
智利	基本老年 养老金	国民养老金	65 岁以上, 无社会保障或养 老金低于最低养老金, 2009 年为 CPL75000	2008
哥伦比亚	家庭夫妇养 老金计划	养老金数额等于法定最低工资	夫妻同时申请, 男 62 岁、 女 57 岁以上; 无社会保障	2012
厄瓜多尔	最低养老金	数额为法定最低工资的 一定比例, 按照通胀率调整。	家计调查	2009
秘鲁	65 岁以上养 老金计划	国民养老金, PEN 250 每月 (2011 年)	65 岁以上, 没有社会保障	2011
	养老金补充 收益计划	最低养老金保障	65 岁以上, 缴费低于 20 年, 养老金低于最低养老金	2007
乌拉圭	新家庭 补贴计划	综合家庭补贴, 替代原有职工 家庭补贴与低收入家庭补贴	脆弱家庭青少年、儿童	2009

资料来源: 根据国际社会保障协会相关资料整理绘制。https://www.issa.int/country-profiles.
[2016-04-30]

四 南美国家联盟等组织的作用

南美洲国家区域一体化的时间可以追溯到 20 世纪 60 年代, 通过对南美洲国家贫困历程及反贫困政策的梳理, 可以发现两种截然不同却又同时存在的现象: 一方面, 各国有着相近的社会福利政策及发展态势, 如家庭福利政策的引进与整合、非缴费型养老金制度的引入、对脆弱群体加强有条件现金转移支付等等; 另一方面, 很多社会福利政策冲突严重, 不同国家养老金制度存在着明显的壁垒, 如智利等国的个人账户制度与巴西等国的传统现收现付制度之间界限分明。下面讨论在南美洲反贫困的进程中区域一体化组织发

挥了什么样的作用，以反贫困措施为代表的南美洲社会政策对区域一体化发展产生了什么样的影响。

首先，从该地区的一体化组织谈起。2004年12月，南美洲国家第三届首脑会议通过《库斯科声明》，宣布成立南美国家共同体（CSN），由南方共同市场5个成员国（阿根廷、巴西、乌拉圭、巴拉圭和委内瑞拉）、安第斯共同体4个成员国（玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁）以及智利、圭亚那和苏里南共12个国家组成，总部设在厄瓜多尔首都基多。^①南方共同市场（简称“南共市”）是依据1991年《亚松森条约》成立，其组织宗旨是通过有效利用资源、保护环境、协调宏观经济政策、加强经济互补、促进成员国科技进步，最终实现经济政治一体化。^②此后，南共市先后接纳智利（1996年）、玻利维亚（1997年）、秘鲁（2003年）、厄瓜多尔（2004年）和哥伦比亚（2004年）为其联系国。安第斯国家共同体成立于1969年，秘鲁、玻利维亚、厄瓜多尔、哥伦比亚和智利签署了《小地区一体化协定》（后称《卡塔赫纳协定》）。^③该组织宗旨是充分利用本地地区的资源，促进成员国之间平衡和协调发展，取消成员国之间的关税壁垒，组成共同市场，加速经济一体化进程。

从南美国家共同体的历史及其两个次区域组织成员的宗旨来看，显然在其更名为南美国家联盟之前，该组织在社会政策领域并未有实质举措。2007年4月，南美国家共同体更名为南美国家联盟（UNASUR）。2008年5月23日，各成员国签署了《南美国家联盟组织条约》；2011年3月11日，条约正式生效。^④南美国家联盟目前设立机构有：南美国家联盟议会，设立于玻利维亚的科恰班巴；南方银行，2009年9月正式成立，总部设在委内瑞拉首都加拉加斯。南美国家联盟的日常管理体系分为四个层级：国家元首和政府首脑委员会、外长委员会、代表委员会与总秘书处。国家元首和政府首脑委员会

① UNASUR, “History”. <http://www.unasursg.org/en/node/179>. [2016-04-11]

② MERCOSUR, “En Pocas Palabras”. <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en-pocas-palabras>. [2016-04-23]

③ 安第斯共同体成员历史上多次更迭：1973年，委内瑞拉加入；1976年，智利退出。1995年，安第斯集团总统理事会第七次会议决定建立安第斯一体化体系。1996年，秘鲁政府宣布全面加入安第斯一体化体系，组织易名为现名。2006年，委内瑞拉退出该组织。详情参见：Comunidad Andina, “Reseña Histórica”. <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>. [2016-03-17]

④ UNASUR, “History”. <http://www.unasursg.org/en/node/179>. [2016-04-15]

是最高管理机构，每年举行一次例会；外长委员会负责筹备国家元首和政府首脑委员会会议并执行其决定，协调成员国在南美洲一体化等重要问题上的立场，每半年召开一次例会；代表委员会由各成员国派一名代表组成，负责筹备外长委员会会议，并执行国家元首和政府首脑委员会会议及外长委员会会议的决定，每两个月召开一次例会。秘书处设在厄瓜多尔首都基多，是南美国家联盟组织和运作的基石。^①

从南美国家联盟的组织机构以及管理方式来看，显然，社会政策在很长时间里未能获得实质性的关注，直到外长委员会下设的各专门理事会逐步成立后，这种情况才有所改观。根据《南美国家联盟组织条约》条款第六条，目前共设立 12 个理事会，其成立进程参见表 6。

表 6 南美国家联盟首脑峰会概况

年份	峰会主题	峰会成果	会议地点
2008	国防安全和卫生	防务理事会，卫生理事会	巴西
2009	国际金融危机，洪都拉斯局势，美国在哥伦比亚设立军事基地问题	反毒理事会，基础设施和计划理事会，教育理事会，社会发展理事会	厄瓜多尔
2010	海地灾后重建	设立 3 亿美元的海地震后重建基金，	厄瓜多尔特别会议
	秘书长选举 南美洲能源战略	阿根廷前总统基什内尔担任联盟首任秘书长	阿根廷特别会议
	地区民主，地区一体化，能源可持续发展，气候变化	经济和金融理事会，签署《民主议定书》	圭亚那
2011	主权、人权、多元化发展		巴拉圭
2012	巴拉圭总统卢戈突遭弹劾	秘鲁临时接替巴拉圭担任轮值主席国	阿根廷特别会议
	一体化与社会融合、地区和平与安全	南美洲公民安全理事会，南美洲司法与打击有组织犯罪理事会，选举理事会，文化理事会，科技、创新委员会	秘鲁
2013	推动南美洲一体化、完善联盟机制建设、叙利亚局势	《帕拉马里博宣言》	苏里南
	包容性增长的可持续解决方案		巴西
2014	完善联盟机制建设、构建南美洲共同身份	《共同宣言》	厄瓜多尔特别会议

资料来源：根据南美国家联盟相关资料整理得来，详情参见：UNASUR, *Un Espacio de Cooperación e Integración para el Desarrollo*, noviembre de 2014. <http://www.unasursg.org/en/regional-figures>. [2016-03-05]

^① UNASUR, “Cómo Funciona Unasur”. <http://www.unasursg.org/es/como-funciona-unasur>. [2016-04-15]

在这12个理事会当中，分管反贫困任务的并不只是预期中的社会发展理事会，还包括经济与金融理事会，这一分工清晰体现出南美国家联盟在反贫困进程中对经济增长与社会福利政策并重的做法。目前，经济与金融理事会职责有四：一是通过社会融合与社会公正，增进社会与人文发展，达到消除贫困、克服区域不平等的目标；二是构建公平、公正、和谐、可持续发展的经济体系；三是克服经济发展不均衡问题，以促进经济增长与发展；四是通过建立成员国间与经济相容的财政政策协调机制，以期达成财政一体化目标。^①

社会发展理事会的主要职责有：一是设定区域社会发展目标，二是协调区域间社会保护体系，三是建立社会发展基金，四是建立南美洲社会观察机构。区域社会发展目标的第一条为：区域社会政策是复杂多样的，目标在于消除贫困和社会脆弱性，克服不平等，促进社会融合，以公正、平等为目标，共同构建可持续的和谐社会。社会发展理事会当前的主要工作有包括举行定期会议，为更高层次会议准备提案，收集汇总各国意见与经验教训。^②

问题在于，南美国家联盟下设理事会的性质只是一个对话论坛，显然，当前理事会的组织和执行能力有限。在南美国家联盟组织条约签订6年之后，该一体化组织才首次提出“构建长期经济社会发展计划”^③。这一进程解释了为什么南美洲国家虽然在整体上存在包括整个区域所有国家在内的一体化组织，但社会政策仍由各国主导、碎片化严重的现实情况。

随着南方银行和社会发展基金的建立，2014年南美国家联盟提出了经济社会一体化发展目标，为未来的社会政策整合带来了切实的推动力量。当前，南美国家联盟设立的特别社会目标中明确提出：在区域内消除贫困及不平等；消除文盲，建立平等享受合格的区域间教育的权利；建立平等享受社会保障和医疗服务的权利；自由的、不受限制的区域劳动权利等。有了目标、机构与资金这三个至关重要的因素，南美洲区域一体化开始有可能跨过经贸合作阶段，走向更深层次的财政、社会政策整合阶段。对于南美洲反贫困事业而

^① UNASUR, “UNASUR Ministerial and Sectoral Councils”. <http://www.unasursg.org/en/node/338>. [2016-04-16]

^② UNASUR, “Estatuto Consejo de Desarrollo Social Suramericano”. <http://www.unasursg.org/images/descargas/estatutos%20consejos%20ministeriales%20sectoriales>. [2016-04-18]

^③ UNASUR, *Un Espacio de Cooperación e Integración para el Desarrollo*, noviembre de 2014. <http://www.unasursg.org/en/regional-figures>. [2016-03-20]

言，也开始有望结束各自为政的局面，迎来区域间合作反贫的新局面。

纵观南美洲的经济社会发展历程，贫困问题和其他问题相互交织，构成日渐复杂的综合征。为了走出恶性循环，南美洲国家在 20 世纪 90 年代以后普遍加强了反贫困的力度，借助于经济增长和社会福利政策双重举措来降低贫困：随着众多普惠型福利以及有条件现金转移支付项目的实施，对脆弱群体的保护程度大幅提升，南美洲国家的人力资本存量随之有所提升。反贫困政策在解决社会问题的同时，还带来了推动经济增长的力量。在这个进程中，包括南美国家联盟在内的区域一体化组织发挥着传递信息、总结经验与协调各国政策的作用。

当前南美洲的反贫困形势仍然面临着严峻的问题和挑战：一是南美洲反贫困政策需要大量的社会福利开支，各国财力能否负担；二是当前南美洲经济形势欠佳，由此导致收入增长有限，在此情况下如何提升劳动者收入；三是虽然各国社会救助政策框架相对容易统一，但区域间反贫困问题由谁来提供资金；四是在社会保障领域，各国政策差异极大，实现政策统一的难度很大。总的来看，要实现南美洲国家的共同愿望，即通过一体化构建统一的市场，实现经济与政治的高度整合，消除贫困，促进各国乃至区域整体经济社会稳定的发展目标，还有待于南美洲国家的共同努力。

(责任编辑 黄念)