

# 论拉丁美洲国家减贫战略新特征

宋霞

(中国社会科学院 拉丁美洲研究所 北京 100007)

**提 要:** 正确认识与衡量绝对贫困和相对贫困是治理贫困问题的前提。新世纪拉丁美洲国家的减贫战略在以往减贫政策的基础上,应用多维和混合方法对绝对贫困和相对贫困加以衡量,将教育、就业、养老、健康、数字融入等社会政策融合协同到减贫大战略中,关注减贫政策的新维度;同时从宪法、法律和机构层面对脱贫权利及与脱贫相关的社会权利提供保障,成立专门负责减贫战略的政府机构,减贫开支亦试图不受政府更迭和经济周期影响,从而体现出融合性和制度性新特征。但无论单维还是多维,无论孤立还是融合协同,仅仅停留在政策层面上的减贫战略无法根除贫困,尤其是相对贫困。

**关键词:** 拉丁美洲; 减贫战略; 新特征

中图分类号: F112.1 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2017)04-0052-06

DOI: 10.13483/j.cnki.kfyj.2017.04.008

贫困是一个与富裕相对的概念,有了不平等的阶级社会,就有了贫困。2015年,诺贝尔经济学奖得主安格斯·迪顿在《逃离不平等》中曾将挣脱贫困与死亡的逃亡说成是人类历史上最伟大的逃亡<sup>[1]</sup>。按照唯物主义观点,贫困在历史中产生,也会在历史中消亡。但这种消亡绝不是一个短期行为,而是需要长期斗争。在资本主义社会制度下,贫困始终是资本主义发展的一个伴生物,因为贫困之根源——不平等是资本主义社会发展的本质。即使发达如美国也同样存在严重的贫困和不平等问题,二战后美国政府提出的“向贫困宣战”(war on poverty)等一系列减贫计划即可为证。拉美等发展中国家属于国际环境中的贫困国家,因而其内部贫困问题就显得异常严重。随着晚期资本主义的发展,贫困问题愈来愈具有复杂性、不确定性和多维性特征,衡量贫困的方法也由一维改多维。但无论用什么方法衡量,用几个维度认识,贫困在本质上都逃不过绝对贫困和相对贫困两大类型。尽管20世纪90年代以来拉美国家的减贫政策以消除绝对贫困同时缓解相对贫困为出发点,试图从教育、健康、就业等多维角度消除贫困,实现可持续发展,但最终减少的仍只是绝对贫困的数量,对相对贫困似乎无能为力,相对贫困像顽疾一样吞噬着拉美社会,使拉美社会长期处于一种分裂状态。拉美的减贫政策也成了“治标不治本”的代名词。

## 一、拉丁美洲贫困的演变与现状

研究贫困遇到的各种概念,如绝对贫困、极端贫困、相对

贫困、单维贫困、混合贫困、多维贫困等,皆源于对贫困认识的角度和程度不同,但最终都归为绝对贫困和相对贫困两大类。

### (一) 绝对贫困与相对贫困——概念与一般衡量方法

#### 1. 绝对贫困的概念与衡量

绝对贫困又称生存贫困,指在一定社会生产方式和生活方式下,依靠劳动所得和其他合法收入无法获得必要的生产资料,难以维持简单再生产,更难以扩大再生产,从而陷入“贫困循环”之中的个人和家庭。在资本主义制度下,贫困和劳动力商品化成为维系资本主义再生产最基本的途径,“一切问题都归结为怎样使工人阶级的饥饿永久化”<sup>[2]</sup>。因此贫困是与资本主义相伴生的。衡量绝对贫困有一个国际通用的指标,即贫困线或贫困标准,是一定时间、空间和社会发展阶段的条件下,维持人们基本生存所必需的物品和服务的最低费用。这是一种单纯依靠“收入”来衡量贫困的单一维度标准。不同国家有不同的绝对贫困线标准,但基本采用单维的收入标准来界定。联合国拉美经委会据此将拉美人口分为四大类:(1)人均收入不足贫困线0.6倍的,被定义为赤贫或高度接近赤贫;(2)人均收入是贫困线0.6~1.2倍的,为贫困或高度接近贫困;(3)收入是贫困线1.2~1.8倍的人口被称为接近贫困的人口;(4)收入是贫困线1.8倍以上的,为非贫困人口<sup>[3]</sup>。

有学者指出,按绝对贫困线标准,只要经济增长,贫困问题即得以缓解<sup>[4]</sup>。但在绝对贫困人口大幅度减少的同时,越

来越多的人无法获得住房、教育、医疗等最基本生活需要。即便满足了这些需要,仍有很多人拥有贫困的感受。因为贫困的本质是社会属性,必须从相对贫困角度更为科学地认识它。

## 2. 相对贫困的概念与衡量

最初的相对贫困亦根据“收入”这一单一维度来认识,指各个社会阶层之间和各阶层内部的收入差异。列宁曾撰文指称,相对贫困就是收入不平等,“工人的相对贫困化,即他们在社会收入中所得份额的减少更加明显。工人在财富迅速增长的资本主义社会中的比重愈来愈小,因为百万富翁的财富增加得愈来愈快了”<sup>[5]</sup>。一个世纪过去了,列宁对贫困的分析依然是客观事实,只是工人阶级更加碎片化,而底层阶级的构成更加复杂化。即使穷人收入增加了,如果富人财富增加得更快更多,收入差距更大,通货膨胀居高不下,那么相对贫困就会绝对存在。

衡量相对贫困标准的方法多种多样,较常用的有基尼系数(Gini coefficient)、泰尔指数(Theil index)和阿特金森指数等。基尼系数综合考察居民间贫富差异程度和判断收入分配公平程度;泰尔指数亦衡量个人或地区间收入差距(或不平等度),但基尼系数对中等收入水平的变化特别敏感,泰尔熵T指数对上层收入水平的变化很明显,泰尔熵L和V指数对底层收入水平的变化敏感;阿特金森指数则是测度收入分配不公平指数中明显带有社会福利规范看法的一个指数。

### (二) 多维贫困——对贫困的综合认识

随着历史的推进,无论绝对贫困还是相对贫困,在认识论上都经历了一个从单维到多维、从单一到混合、从隐性到显性的全面、立体、综合的认识过程。

多维贫困(multidimensional poverty)是对单维(one-dimensional)贫困认识上的升华,指由欠健康、缺教育、少收入、失能力、低生活和工作质量等诸多因素组成的贫困和穷人被剥夺现象,实际是绝对贫困和相对贫困的一些组合因素。较早明确提出从多维角度认识贫困与发展问题的是印度诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森(Amartya Sen),他认为贫困不仅源于物质匮乏,更源于分配机制上的不平等和对底层群众能力的剥夺,即“能力贫困”,而能力建设是消除个体相对贫困的一个有用方法。

按多维贫困理论提出的多维贫困衡量方法结合绝对贫困和相对贫困诸因素,试图全面认识贫困的复杂性。这既是认识论上的进步,亦是方法论上的突破。多维贫困测量方法是目前较为科学和全面的测量方法,最早于20世纪70年代被少数国家采用。牛津大学贫困与人类发展中心(OPHI)主任萨比娜·阿尔凯尔(Sabina Alkire)和经济学家詹姆斯·福斯特(James Foster)共同发表了《衡量多维贫困:世界洞察》一书,设计出新的贫困测量方法——阿尔凯尔—福斯特方法(Alkire Foster method),即“多维贫困指数”。这一方法利用各国国家统计局采集的家庭调查数

据,不仅揭示贫困人口的比例,还能反映贫困人口的贫困程度。按照以前的贫困衡量方法,“在贫富差距很大的国家,由于精英群体拥有的财富数量惊人,因此平均福利或人类发展指数可能会很高,由此掩盖了贫困人口为数众多的事实——富油国家就是例子”<sup>[6]</sup>。而多维贫困方法能够避免这种情况。

拉美的贫困问题错综复杂,交织着阶级、种族、民族、区域等发展不平衡和不平等诸因素。对于拉美贫困的衡量问题,一直是一个历史难题。衡量贫困的标准和方法不同,衡量结果会产生很大差异。如用不同方法对1994年墨西哥的贫困进行衡量,得出的结果是墨西哥的贫困水平处于19.7%和46%之间不等,差距非常大<sup>[7]</sup>。为了更精确地评估和衡量贫困,拉美地区较早采用了阿尔凯尔—福斯特多维贫困衡量方法,墨西哥最早使用。墨西哥社会发展政策评估委员会执行秘书长贡萨洛·利科纳(Gonzalo Licona)称,“这种方法将各种评判标准综合起来——有些人说它太复杂。但我认为更充分的信息有助于我们对政策进行量体裁衣,而这足以弥补复杂性的问题”<sup>[6]</sup>。

### (三) 拉丁美洲贫困的演变与现状

20世纪七八十年代贫困和不平等问题再度加剧之后,拉美国家纷纷将减贫视为国家的优先政策,制定了一系列反贫措施,对贫困问题进行系统而全面的衡量和考察。表1显示了拉美19国1980—2015年间绝对贫困指标的演变情况。如表1所示,拉美地区的贫困率总体呈下降趋势,尤其是2002—2008年期间,下降幅度较大。这一时期不但是拉美经济普遍增长的时期,亦是拉美国家推行有条件现金转移计划最为密集的时期,足以说明拉美在经济顺周期时采纳的减贫政策卓有成效,只是2014年进入经济逆周期之后,贫困率又有所提升,贫困人口有所增加。

表1 1980—2015年拉丁美洲贫困率与赤贫率

年份	赤贫率/%	贫困率/%
1980	18.6	40.5
1990	22.6	48.4
1999	18.6	43.8
2002	19.3	43.9
2008	12.9	33.5
2010	12.1	31.1
2011	11.7	29.7
2012	11.3	28.2
2013	11.9	28.1
2014	11.8	28.2
2015	12.4	29.2

资料来源:拉美经委会(ECLAC),根据拉美19国家庭调查数据。Alicia Bárcena, Antonio Prado, etc., Social Panorama of Latin America 2015, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), United Nations 2016

相对贫困即不平等一直是拉丁美洲比绝对贫困更为严重的问题。拉美是世界上最不平等的地区之一。墨西哥学者卡洛斯·富恩特斯曾无奈地指出拉美国家独立之初即“宣布了自由却忘记了平等”<sup>[8]</sup>。拉美的长期贫困即根源于“超不平等”或“过度不平等”(excess inequality)的存在。代表“新拉美思想”创新理念的厄瓜多尔前总统拉斐尔·科雷亚声称“不平等是导致拉美贫穷的根本原因,而不是资源稀缺。”如果拉美的平等程度与其他具有类似发展率的国家相同,则贫困率将会减半<sup>[7]</sup>。经济增长会降低贫困,但平等增长(egalitarian

growth)从未在拉美存在过。无论经济发展与否,拉美高度不平等的现象均未得到根本改善,即使推行了相对成功的有条件现金转移计划,仍无法消除相对贫困和相对贫困逐渐发展成的绝对贫困,从而陷入所谓的“拉美困境”(Latin American Dilemma)。表2呈现出近1/4个世纪拉美部分国家的收入集中情况。从表中可以看出,进入新世纪以来,拉美国家的基尼系数普遍有所下降,但仍远远高于联合国规定的0.4这一容易引发社会动荡的贫富差距警戒线。其他未列入表中的拉美国家情况类似。

表2 1990—2014年拉美主要国家收入集中指标的变化情况

国家	年份	收入集中指标				
		基尼系数	泰尔指数	阿特金森指数		
				( $\epsilon = 0.5$ )	( $\epsilon = 1.0$ )	( $\epsilon = 1.5$ )
阿根廷	1990	0.501	0.555	0.216	0.360	0.473
	2004	0.578	0.720	0.276	0.452	0.582
	2012	0.475	0.457	0.189	0.332	0.454
玻利维亚	1989	0.537	0.573	0.242	0.426	0.587
	2002	0.614	0.775	0.322	0.553	0.732
	2011	0.472	0.398	0.187	0.359	0.527
巴西	1990	0.627	0.816	0.324	0.528	0.663
	2001	0.639	0.914	0.340	0.536	0.665
	2013	0.553	0.648	0.255	0.425	0.556
智利	1990	0.554	0.644	0.255	0.422	0.546
	2003	0.552	0.674	0.257	0.418	0.535
	2013	0.509	0.537	0.217	0.363	0.475
哥伦比亚	1994	0.601	0.794	0.308	0.517	0.684
	2002	0.567	0.672	0.268	0.447	0.579
	2013	0.536	0.574	0.239	0.410	0.544
哥斯达黎加	1990	0.438	0.328	0.152	0.286	0.412
	2002	0.488	0.440	0.193	0.349	0.491
	2013	0.512	0.487	0.213	0.380	0.520
墨西哥	1989	0.536	0.680	0.248	0.400	0.509
	2002	0.514	0.521	0.218	0.372	0.485
	2012	0.492	0.503	0.203	0.344	0.451
秘鲁	1997	0.532	0.567	0.238	0.414	0.553
	2013	0.444	0.365	0.164	0.300	0.418
委内瑞拉	1990	0.471	0.416	0.183	0.327	0.446
	2002	0.500	0.456	0.201	0.361	0.501
	2013	0.407	0.286	0.131	0.246	0.353

资料来源:笔者自制。根据 Alicia Bárcena ,Antonio Prado ,etc. ,Social Panorama of Latin America2014 ,Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) ,United Nations 2015

二、拉美减贫战略的融合性和制度性新特征

20世纪90年代中期以来,鉴于拉美贫困的层累性和叠加式特征,即旧的贫困问题未解决,新的贫困问题又丛生的现象,拉美部分国家放弃传统的单维反贫战略,改为按多维贫困理念和方法制定多维减贫战略,推进减贫政策的融合性和制度性发展。

(一) 拉美减贫战略的融合性特征

拉美减贫战略的融合性特征是指以“有条件现金转移计划”(以下简称CCT计划)为核心,其他多个领域的社会或经济政策相辅助、交织和配合,形成一个互相协同和相互融合的政策复合体(见图1)。

这一政策复合体专为解决多维贫困而设定,具有开放性

特征,从最初的减贫、教育和健康三位一体逐渐发展成将就业、养老、营养、数字融入等多个领域和目标整合在一起(integration)。当然,减贫是最优先,也是最终目标。由于篇幅问题,文章仅对更具代表性的 CCT 计划、劳动融入计划和数字融入计划加以简要论述。

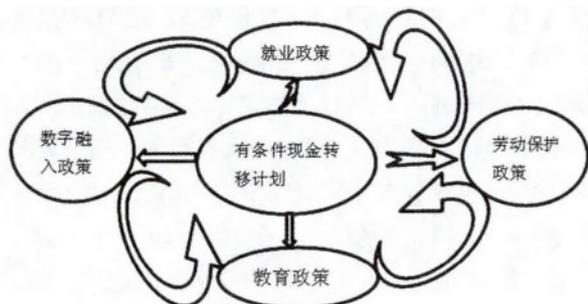


图1 拉美减贫战略的融合性和协同性

### 1. CCT 计划

拉美多数国家减贫政策中最具代表性的当属 CCT 计划。墨西哥 20 世纪 90 年代初提出的“进步”教育计划是世界第一个 CCT 计划。计划规定贫困家庭儿童必须定期上学和采取预防性保健措施,才能得到政府的贫困资助。这是减贫、教育和健康三位一体的减贫计划<sup>[9]</sup>。据世界银行《2015 年社会安全网报告》指出,截至 2014 年,拉美地区一共有 22 个国家实施 CCT 计划,其中规模最大的是巴西家庭补助金计划、墨西哥机会计划和哥伦比亚家庭行动计划。据研究,拉美国家基尼系数降低的 60% 归因于现金转移和公共养老金开支的增加<sup>[10]</sup>。

按照 CCT 计划的逻辑,要可持续地减少多维贫困,就必须同时考察教育、健康、就业、技术融入等指标。因为根据拉美经委会(ECLAC)家庭调查数据显示,拉美失业率最高、劳动收入最少的总是那些最贫困、最脆弱、受教育程度最低的群体。即使在 CCT 计划推行最为密集、成效最显著的 2002—2013 年间,拉美赤贫、贫困和高度接近贫困人群的失业率仍远远高于其他群体和平均水平。2013 年,赤贫或高度接近赤贫人口的失业率达 16.5%, 贫困或高度接近贫困人口的失业率达 8.8%, 高度接近贫困人口的失业率为 7.1%, 而非贫困人口的失业率仅为 3.9%; 受教育年限长的非弱势群体(既不是土著也不是非洲裔男性)的劳动收入最高,为贫困线的 6.6 倍,而受教育年限最低的弱势群体劳动收入还不到贫困线的 1%。2013 年 20~24 岁最富裕阶层人口中约 80% 完成中等教育,最贫困阶层只有 34% 完成。换言之,最底层群体中学学业完成率只相当于最高收入阶层的不到 42%。在高等教育层面,底层人群与最富裕人群之间的差距更大,2013 年有 46% 的最富裕人群完成高等教育,而最贫困人口中只有 4% 完成<sup>[10]</sup>。在技术普及方面也存在极为不平等的情况。由此,进入 21 世纪第二个 10 年之后,拉美国家纷纷制定“劳动融入计划”(La-

bour Inclusion) 和“数字融入计划”(Digital Inclusion),拓展了减贫的政策维度,进一步体现了减贫战略的融合性特征。

### 2. 劳动融入计划

据统计,拉美家庭总收入的约 80% 来自工作收入,因此就业即成为脱贫致富和社会保护的主要途径<sup>[11]</sup>。“劳动融入计划”是目前拉美 21 国正在推行的 58 个劳动力市场融入和创收计划的统称,旨在将教育、就业、社会保障等政策融入有条件现金转移计划和减贫大战略中,力图通过“工作安置服务”实现可持续减贫目标。“劳动融入计划”有双重使命,一是供给侧方面,通过矫正教育(remedial education)和技术职业培训,全面改善和提高青年人和弱势群体的受雇就业能力(employability),提升赤贫、贫困或接近贫困适龄人群获得经济机会和高质量工作岗位的能力,拉美约有 62.1% 的“劳动融入计划”通过技术和职业培训实现“工作安置服务”,最终达到能力减贫和知识减贫的目的,同时减少技术应用带来的新贫困;二是在需求侧领域,将减贫、就业与教育培训政策相结合,建立劳动力市场干预机制,弥补劳动力市场中的就业和收入分裂(income divides)状态,直接和间接创造正规工作岗位,扩大正规劳动力市场就业,鼓励创业,将更多贫困人口融入社会保护体系中(见图 2)。

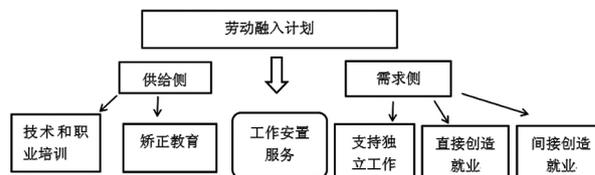


图2 拉美的“劳动融入计划”

资料来源: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) / International Labour Organization (ILO), “Conditional transfer programmes and the labour market”, The Employment Situation in Latin America and the Caribbean, No. 10, Santiago, May 2014.

劳动融入计划的目标人群主要是受教育程度低的失业贫困人口,尤其是女性、残疾人、土著居民等社会底层人群。为鼓励这些人群参与培训课程,拉美地区有 9 个国家为受训者提供现金转移服务;4 个国家提供食物和交通补助;3 个国家提供意外保险;2 个国家提供医疗保健。有的国家还为参加培训人员提供儿童照护服务。为鼓励目标人群完成中学教育,拉美有 13 个就业计划提供防止儿童中学辍学的专门补贴,为已离校的年轻人和成人提供矫正教育。因此“劳动融入计划”又被称为反贫计划的一个衍生体,是有条件现金转移计划的升级、扩充和整合,在精准界定贫困人口和脆弱群体方面效果明显,对于参与者短期收入的提高也有积极作用。

巴西“全国技术教育和就业计划”(pronatec)是拉美地区规模最大的通过技术和职业培训扩大就业减少贫困的计划,2011—2014 年有 810 万人参与该计划,其中非洲裔人口占

53% ,女性占60% 年轻人占64%<sup>[10]</sup>。巴西“小微贷款计划”(Crescer)与“巴西根除极端贫困计划”捆绑在一起,为穷人创办合法化和正规化企业提供必要的贷款优惠,也是劳动融入计划中一个很好的范例。

但就效果和可持续性来看,该计划易受经济增长、生产结构和技术应用等状况制约。如果技术的采用是对大规模就业岗位的替代,或导致更加普遍意义上的“生产摆脱劳动”和就业萎缩、长期失业等状况<sup>[12]</sup>,经济领域无法提供足够的工作机会,则“劳动融入计划”将很难有大的成效。

### 3. 数字融入计划

这是拉美国家新近推出的技术减贫新理念,试图通过缩短数字鸿沟来缩小收入差距缓解不平等。因为“经济上的不平等经常与获得、使用或了解信息和通信技术的差异有关”<sup>[13]</sup>。技术、教育和知识的分配与收入分配一样均存在不平等不均衡的特点。拉美因特网联通与家庭收入呈极大正相关关系。因特网联通的不平等性映射出整个地区收入分配的严重不均。基尼系数较高的国家在因特网联通方面也体现出最大的贫富差距。如墨西哥将近70%的最富裕阶层家庭可以上网,而只有3%最贫困家庭可以联网<sup>[14]</sup>。因此缓解不平等不能少了技术这一层面。

另外,数字融入计划还是拉美国家减贫政策得以顺利推行的必要的技术工具。如执行庞杂的有条件现金转移等减贫计划所需的大量数据与信息的处理,提高部门间交互协调和透明度,精准扶贫和增强减贫效率等,都需要开发和利用电子政府(e-government)、大数据、电子政府云计算(即云政府(G-Cloud))等信息通信技术手段。巴西的家庭补助金计划在互通性原则(interoperability)方面就是很好的例子。巴西国土面积大,又实行分权制,如果利用传统手段来协调和统筹减贫计划是有困难的。信息和通信技术促进和便利了联邦和地方间收入转移计划的互动和协调,提高了各级政府减贫计划的透明度,减少了资源的重复和浪费<sup>[15]</sup>。

信息技术的应用是把双刃剑,它既可能拉大不平等,又可以缩短差距。如果利用得当,信息技术不但可以缩短物质收入的差距,更重要的是,它有助于缩短教育和知识差距,缓解教育贫困和知识贫困,而教育贫困和知识贫困越来越成为更源头的东西,成为缓解收入贫困的前提和基础。CCT理论家曾把教育看作是走出贫困的“永久途径”<sup>[16]</sup>。受教育程度越高,未来就可能从事更高生产率的工作,收入也会更高。而普及信息技术就是为了更均衡地发展教育,缓解教育贫困。

### (二) 拉美减贫战略的制度性(institutionality)特征

制度性发展是拉美近年来减贫战略的一个显著特征。在这里,“制度性”并非指社会制度的变革,而是减贫政策逐渐有了机构和法律的保障,不再受政府更迭的影响,不受意识形态

的制约,体现出连续性和一贯性。它主要表现在以下两个方面。

#### 1. 宪法、法律和机构层面上对脱贫权利的保障

拉美和加勒比一半以上国家在宪法中提到了健康和教育的权利,有12部宪法明确提到了劳工保护和享有社会保障的权利,有15部宪法规定了住房的权利,有21个国家专门制定了关于劳工保护和保障权利的国家立法,有14个国家规定了关于住房权利的立法,11个国家宪法规定了残疾人的权利,9个国家的宪法重点关注了老年人权利,6个国家规定了儿童和青年人的权利,5个国家的宪法文本明确提到女性享受特别权利。从专门立法的层面上看,14个国家制定了专门关于儿童和青少年权力的立法框架,10个国家制定了关于女性权利的立法框架<sup>[10]</sup>。拉美部分国家还有专门针对反贫的法律,如墨西哥2004年“社会发展综合法”为联邦政府的社会计划创建了一个制度性框架,成立了自治的全国社会发展政策评估委员会(CONEVAL),负责衡量贫困和评估反贫计划;2004年,乌拉圭在“平等计划”(equity plan)框架内推出《家庭补助金法》,将现金转移推广到最脆弱家庭;萨尔瓦多2014年通过《发展和社会保护法》,创建了普遍社会保护制度(SP-SU),成为社会计划制度性框架的基础。

到目前为止,拉美已有20个国家成立了社会发展部或社会内阁(social cabinets)等直接对总统、副总统负责的相应机构,旨在优先协调和推行反贫计划和政策,促进社会发展,建设一个普遍覆盖的综合社会保护体系。这些政府机构大多成立于20世纪90年代以后。许多社会发展部最初是为应对当时经济和社会紧急情况以及为打击极端贫困而设立的,之后逐渐发展成常设机构,目的也从打击极端贫困走向更宽泛的社会融入和社会福利。据统计,拉美20多国实行的多种有条件现金转移计划中有10个归社会发展部或对等机构负责;有6个由总统办公室负责,有5个归劳工部、财政部和中央养老金当局等部委的部长负责。

#### 2. 国家减贫开支的逆周期(countercyclical)性

减贫开支不再受制于顺周期(procyclicality)局限,而是呈明显逆周期性,即在经济下滑时开支亦有所增加,体现出减贫的制度性和稳定性特征。

从1991—2014年间拉美多数国家在减贫政策领域的投资中可以看出,整个拉美地区的减贫开支呈系统性增长。2003—2008年是拉美经济持续增长时期,也是减贫开支稳步增加的阶段。即使2008年国际金融危机之后拉美进入逆周期阶段,食品和燃料价格持续低迷,经济增长放缓,但拉美地区社会开支趋势是上升的。2009年增幅反而加大,占GDP的19.6%,这很明显是一个逆周期增长,因为当年拉美地区的GDP下降了1.6%<sup>[17]</sup>。2011—2012年,拉美大多数国家进行财政调整,

总公共开支遭受 2002 年以来的第一次缩减,减少了 2.1% ,但总公共社会开支仍占 GDP 的 19%<sup>[18]</sup>。2013—2014 年度拉美经济持续下滑期,拉美整个社会公共开支又有所回升,据估计,尽管拉美地区的非公共社会开支 2014 年比 2013 年减少了 7.5% ,但公共社会开支却增加了 0.5% ,占地区 GDP 的 19.5%。社会保障和社会援助支出(包括社会服务和现金转移政策的实际开支)占 GDP 的比重增加了 3.5 个百分点<sup>[10]</sup>。

### 三、结语:对拉美减贫战略的再思考

与传统减贫政策相比,上文提及的拉美减贫战略是历史的进步,某种程度上缓解了不平等现象,尤其突破了历史上减贫政策的顺周期窠臼,在短期内对绝对贫困的治理颇有成效。但若纯粹按照贫困线来衡量减贫成效、指导减贫政策,难免会陷入“概念减贫”或“标准减贫”的漩涡。无论是顺周期还是逆周期,绝对贫困可以暂时得以缓解,根深蒂固的相对贫困却难以消除。不平等的社会结构最终使不断产生的相对贫困发展成严重的绝对贫困,使相对贫困成为绝对贫困源源不断的蓄水池。列宁在《资本主义社会的贫困化》中对 20 世纪初德国社会贫困现象做解剖时一针见血地指出,“资本主义社会的财富以难以置信的速度增长着,与此同时工人群众却日益贫困化。一方面,工人的贫困化是绝对的,另一方面,工人在社会收入中所得的份额日益减少,也就是说,工人的相对贫困化更为明显”<sup>[6]</sup>。这一解剖同样适用于当今的拉丁美洲。一个世纪过去了,在地球另一端,拉丁美洲的贫困本质没有改变,只是相对贫困亦如 20 世纪初的德国一样日益明显。只不过贫困人群不仅仅限于工人,而是包括了农民、非正规行业人群、失业人员、没有被登记注册的“隐形人”等各个底层阶级,阶层更加碎片化。

按多维贫困理论和方法推出的系列融合性减贫战略,有协同之意,恐难有协同之实。拉美十几年协同融合的减贫战略,虽努力摆脱经济周期的限制,小有成效,然囿于量的变化,未达质的飞跃。深究下去,盖因没有触动资本主义制度之根本。社会政策不是孤立的,作为社会政策核心的减贫战略亦不能,如果不改变以资本控制生产和消费的经济发展和分配模式,不在生产关系和社会结构层面上做根本变革,那么任何政策,无论是否自诩为可持续性政策,都将无法彻底消除贫困。因此,贫困问题实质不是政策领域所能解决,它涉及的是对整个现行制度的改革。

#### 参考文献:

- [1] 安格斯·迪顿. 逃离不平等——健康、财富及不平等的起源[M]. 崔传刚,译. 北京: 中信出版社, 2014: 1.
- [2] 马克思. 资本论(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2004: 745.
- [3] ECLAC. Social Panorama of Latin America 2009 [M/OL]. (2010-07-26) [2017-05-23]. <http://www.cepal.org/en/publications/1249-social-panorama-latin-america-2009>.

[4] Peter Townsend. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living [M]. NJ: University of California Press, 1979.

[5] 弗·伊·列宁. 列宁专题文集——论资本主义[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 77-78.

[6] Jude Webber. Oxford Economists Draw up System to Reveal More Detailed Picture of Poverty [N/OL]. (2010-07-07) [2017-05-31]. <http://www.ftchinese.com/story/001033429/ce>.

[7] Kelly Hoffman, Miguel Angel Centeno. The Lopsided Continent: Inequality in Latin America [J/OL]. Annual Review of Sociology 2003(29): 365-366. (2015-02-21) [2017-05-31]. <http://www.jstor.org/stable/30036972>.

[8] 卡洛斯·富恩特斯. 墨西哥的五个太阳[M]. 张伟劫,谷佳维,译. 南京: 译林出版社, 2009: 14.

[9] 阿比吉特·班纳吉,埃斯特·迪弗洛. 贫穷的本质——我们为什么摆脱不了贫穷[M]. 景芳,译. 北京: 中信出版社, 2013: 71-72.

[10] Alicia Búrceña, Antonio Prado, Laís Abramo, et al. Social Panorama of Latin America: Briefing Paper 2015 [M/OL]. (2017-02-07) [2017-05-31]. <http://www.cepal.org/en/publications/39964-social-panorama-latin-america-2015>.

[11] ECLAC. Inclusive Social Development: The Next Generation of Policies for Overcoming Poverty and Reducing Inequality in Latin America and the Caribbean [M/OL]. (2016-01-27) [2017-05-31]. <http://www.cepal.org/en/publications/39101-inclusive-social-development-next-generation-policies-overcoming-poverty-and>.

[12] 尼科·斯特尔. 知识社会[M]. 殷晓蓉,译. 上海: 上海译文出版社, 1998: 204-207.

[13] 安东尼·阿特金森. 不平等,我们能做什么[M]. 王海昉,曾鑫,刁琳琳,译. 北京: 中信出版集团, 2016: 109.

[14] Measuring the Information Society Report 2016 [R]. Geneva: ITU, 2016: 188.

[15] Mario Castillo. The Digital Economy for Structural Change and Equality [M/OL]. 2013: 126. (2013-12-26) [2017-05-30]. <http://www.cepal.org/socinfo>.

[16] S. Morley, D. Coady. From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries [M]. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2003: 135.

[17] ECLAC. The Reactions of the Governments of the Americas to the International Crisis: an Overview of Policy Measures up to 31 December 2009 [M/OL]. (2010-01-26) [2017-05-30]. <http://www.cepal.org/en/publications/2923-reactions-governments-americas-international-crisis-overview-policy-measures-31>.

[18] ECLAC. Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2014: Challenges to Sustainable Growth in a New External Context [M/OL]. (2014-08-16) [2017-05-30]. <http://www.cepal.org/en/publications/37033-economic-survey-latin-america-and-caribbean-2014-challenges-sustainable-growth>.

[作者简介] 宋霞(1971—),女,山东潍坊人,中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员,硕士生导师。

责任编辑: 鲁雪峰; 校对: 木梓