

拉美研究丛书
Latin American Studies Series

◆ 2009年拉丁美洲和加勒比专题报告 ◆

社会凝聚： 拉丁美洲的启示

Social Cohesion: Implications Of Latin America

郑秉文 主编



中国社会科学院
拉丁美洲研究所

INSTITUTO DE AMERICA LATINA
ACADEMIA DE CHINA DE CIENCIAS SOCIALES

当代世界出版社

拉美研究丛书

Latin American Studies Series

◆ 2009年拉丁美洲和加勒比专题报告 ◆

社会凝聚： 拉丁美洲的启示

Social Cohesion: Implications Of Latin America

郑秉文 主编



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMERICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES

当代世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会凝聚：拉丁美洲的启示 / 郑秉文主编. —北京：
当代世界出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5090 - 0585 - 9

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会发展—经验—拉丁美洲
IV. ①D773

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 210459 号

书 名：社会凝聚：拉丁美洲的启示
出版发行：当代世界出版社
地 址：北京市复兴路 4 号 (100860)
网 址：<http://www.worldpress.com.cn>
编务电话：(010) 83908403
发行电话：(010) 83908410 (传真)
(010) 83908408
(010) 83908409
(010) 83908423 (邮购)

经 销：新华书店
印 刷：北京才智印刷厂
开 本：880 毫米 × 1230 毫米 1/32
印 张：10
字 数：250 千字
版 次：2010 年 3 月第 1 版
印 次：2010 年 3 月第 1 次
书 号：ISBN 978 - 7 - 5090 - 0585 - 9
定 价：26.00 元

如发现印装质量问题，请与承印厂联系调换。
版权所有，翻印必究；未经许可，不得转载！

《拉美研究丛书》编委会名单

名誉主编：成思危

顾问（按姓氏笔画为序）：

苏振兴	李北海	李金章	陈凤翔	洪国起
原 焘	蒋光化	裘援平	蔡 武	

主 编：郑秉文

编 委（按姓氏笔画为序）：

王 华	王宏强	王晓德	刘纪新	刘承军
杨万明	吴白乙	吴志华	吴国平	吴洪英
沈 安	宋晓平	张 凡	陈笃庆	林被甸
郑秉文	赵雪梅	贺双荣	袁东振	柴 瑜
徐世澄	徐迎真	康学同	曾 钢	韩 琦

学术秘书：刘东山

《拉美研究丛书》总序

拉美和加勒比地区共有 33 个国家，总人口 5 亿多，经济总量高达 1.8 万亿美元，在世界政治和经济中发挥着越来越重要的作用。中国与拉美和加勒比地区虽然相距遥远，但友好交往源远流长，在政治、经济、文化等方面的交流与合作具有广阔的发展前景。拉美和加勒比地区是我国实施和平外交政策的重要对象，也是共同构筑和谐世界的重要伙伴。

我国历代领导人都十分重视发展与拉美和加勒比地区国家的关系。早在 1988 年，邓小平以其深邃的战略家的眼光，对世界发展的前景作出了这样的预言：“人们常讲 21 世纪是太平洋时代……我坚信，那时也会出现一个拉美时代。我希望太平洋时代、大西洋时代和拉美时代同时出现。”他还指出：“中国的政策是要同拉美国家建立和发展良好的关系，使中拉关系成为南南合作的范例。”2004 年，胡锦涛总书记提出了要从战略高度认识拉美的重要指示。2004 年 11 月 12 日，胡锦涛主席在巴西国会作演讲时指出，中拉关系在不远的将来能够实现如下发展目标：（1）政治上相互支持，成为可信赖的全天候朋友；（2）经济上优势互补，成为在新的起点上互利共赢的合作伙伴；（3）文化上密切交流，成为不同文明积极对话的典范。

我国与拉丁美洲和加勒比地区国家在争取民族解放、捍卫国家独立、建设自己国家的事业中有着相似的经历，双方在许多重大国际问题上有着相同或相似的立场。我国高度重视拉美在维护

世界和平、促进共同发展方面所发挥的积极作用；越来越多的拉美国家领导人也认识到中国的重要性，对与中国的交往及合作持积极态度。

作为中国—拉丁美洲友好协会的会长，我非常高兴地看到近年来中拉关系发展迅速。许多拉美国家的国家元首、政府首脑纷纷到中国来访问，中国国家领导人也曾多次访问拉美。特别是2004年11月胡锦涛主席访问了阿根廷、巴西、智利和古巴四国；2005年1月，曾庆红副主席又访问了墨西哥、秘鲁、委内瑞拉、特立尼达和多巴哥以及牙买加。至今中国与委内瑞拉建立了“共同发展的战略伙伴关系”，与巴西、墨西哥和阿根廷建立了“战略伙伴关系”，与智利建立了“全面合作伙伴关系”。我国全国人民代表大会与许多拉美国家的议会都保持着较密切的交往，中国现在已经成为美洲国家组织和拉美议会的观察员，和里约集团、安第斯共同体、加勒比共同体、南方共同市场都有联系。中国与拉美国家在经贸领域中的合作也已全面展开。在1993—2003年的十年中，中拉贸易额增长了近六倍。2005年，中拉贸易额首次超过500亿美元。

中国社会科学院拉丁美洲研究所是国内唯一专门从事拉丁美洲研究的科研机构，成立于1961年。长期以来，该所科研人员完成了大量科研成果，为党和国家的决策做出了一定的贡献。从2006年开始，他们在这些研究成果的基础上，出版一套《拉美研究丛书》，以满足我国外交部门、企业界、高等院校、科研机构、媒体以及公众对拉美知识的需求。我深愿这套丛书的出版能增进中国各界对拉美的了解，也将对促进中国与拉美和加勒比地区的友谊及合作作出应有的贡献。

戚思危

2006年5月2日

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。中方主办方向大会提供了专题年度报告。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月版)和《中国在拉美的有形之手》(世界知识出版社,2009年2月版)。

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。“可治理性”概念自20世纪70年代出现后，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，对拉美国家可治理性现状做了基本评估，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，但仍有许多难

题，远未实现理想的可治理性。随着民主化进程深化和经济转型，可治理性缺陷更加明显，在体制、制度和政策设计，执政能力，经济和社会权利等方面均有体现。可治理性缺陷加剧社会矛盾，损害社会环境，降低民众的认同感和对未来的预期，损害社会凝聚。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。拉美的的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，教育是拉美其他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计划（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》的作者是房连泉副研究员。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

目 录

《拉美研究丛书》总序	1
序	1
第一章 拉美“增长性贫困”与社会保障的减困功能	
——国际比较的背景	1
第一节 问题提出：拉美“增长性贫困”命题 及其表现	2
第二节 理论诠释：拉美“增长性贫困”的 三个结论	8
第三节 欧美比较：拉美“增长性贫困”的几个 相关与经济危机	15
第四节 主题讨论：拉美社保制度覆盖面狭窄及其 内生动因	39
第五节 简单结论：拉美社保面临严峻挑战	59
第二章 拉美国家的财政政策与社会凝聚	70
第一节 拉美国家财政改革及其变化	72
第二节 财政政策变化对拉美社会凝聚的影响	81
第三节 全球金融危机带来的新挑战	94

第三章 拉美社会凝聚：一个新的政策理念	102
第一节 拉美社会凝聚的概念界定、内涵与特点.....	102
第二节 社会凝聚理念在拉美的传播与反应.....	110
第三节 对拉美社会凝聚理念的初步评价.....	117
第四章 拉美国家的可治理性与社会凝聚	125
第一节 可治理性与社会凝聚.....	125
第二节 拉美国家可治理性的持续改善及其标志.....	128
第三节 拉美国家的可治理性缺陷及其根源.....	135
第四节 可治理性缺失对拉美国家社会凝聚的影响.....	144
小 结.....	154
第五章 拉丁美洲：政治发展与社会凝聚	156
第一节 当代拉丁美洲政治发展进程及其问题.....	157
第二节 选举民主、自由民主与社会民主.....	163
第三节 法团主义、新多元主义与社会凝聚.....	174
第四节 民主、公民与社会.....	184
第六章 拉美就业形势、劳动力市场政策与社会凝聚	194
第一节 扩大和改善就业与社会凝聚的重要关系.....	195
第二节 拉美国家劳动力市场存在的问题对社会凝聚 的影响.....	198
第三节 拉美国家的劳动力市场政策对社会凝聚的 提升作用.....	208
小 结.....	220

第七章 拉丁美洲的教育融入政策

——历史与现状····· 224

第一节 教育在社会融入中的作用····· 224

第二节 正规教育领域的融入政策····· 229

第三节 针对特殊弱势群体的教育融入政策····· 242

第四节 利用技术等替代性教学方式促进教育融入
的政策····· 249

第八章 增强社会凝聚力：拉美社会保障制度的改革

与完善····· 261

第一节 社会保障与社会凝聚之间的内在联系····· 261

第二节 拉美社会保障制度发展历史简要回顾····· 265

第三节 实现社会凝聚：拉美社会保障制度面临
的问题····· 276

第四节 拉美国家社会保障制度的改革趋势····· 290

第一章 拉美“增长性贫困” 与社会保障的减困功能^①

——国际比较的背景

本章试图考察两个问题：一是在对时间序列数据的考察中看到拉丁美洲地区一个特有的社会经济现象即“增长性贫困”，二是以拉美“增长性贫困”现象为分析对象，对社会保障制度的反贫困作用进行研究和比较。以往研究贫困的文献汗牛充栋，其研究方法也是多学科多角度的，得出的结论也是多元的，颇有启发。例如，认为缺乏个人技能与资产，社会参与度较低，存在着进入门槛；认为社会资本缺乏，甚至认为是社会文化等存在障碍；还有研究成果直接将增长的要素分为两个，即人力资本和非人力资本，从人力资本来考虑，拉美教育相对落后，不利于减

^① 关于拉美“增长性贫困”与社会保障制度的作用这项研究由来已久，其中个别论述和观点，作者曾在2007-2008年在《上海证券报》和《中国劳动保障》等有关报刊上零星发表过几篇短文，但都不够系统；从这个角度看，本文是作者几年来研究拉美“增长性贫困”的一个阶段性总结和梳理，也是几年来在拉美所工作的结果之一。这里要特别感谢中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员樊明太博士，他在百忙之中为本文第二部分使用的索罗—斯旺模型进行了匡正和把关；感谢中国人民大学唐俊博士最初为该模型的动议和引入作出的努力；特别感谢中国社会科学院拉美所苏振兴研究员和刘纪新研究员指出存在的一些问题。由于赶时间，作者对存在的一些问题没来得及解决，欢迎批评指正。当然，作者文责自负。

困，例如，7~12岁儿童入学率很低，在10个拉美国家里成年人受教育年限不足5年的占20%^①。总之，学界认为导致贫困的原因比较复杂，在许多情况下贫困与其他社会经济现象互为因果。

本章的考察角度主要是社会保障制度与反贫困之间的相关性问题，即从拉美、欧盟和美国等社会保障制度减困效果的比较研究中考察拉美国家社保制度的减困幅度和减困系数，以此说明拉美社保制度对其“增长性贫困”负有相应的责任。

第一节 问题提出： 拉美“增长性贫困”命题及其表现

一、拉美“增长性贫困”的两个表现

正如世界银行前任首席经济学家兼主管发展经济学的高级副行长弗朗索瓦·布吉尼翁所言，“经济增长对于减贫至关重要”，但统计数据显示，世界各地的减贫效果并非完全与其经济增长呈正相关，例如，撒哈拉以南非洲1995~2004年的GDP年均增长率为3.4%，人均0.9%，超过拉丁美洲和加勒比海地区此间的2.1%和人均的0.6%，但是撒哈拉以南非洲2002年的贫困率却高达44%（3亿人口），而2002年拉美地区的贫困率也同样是44%。如果说相对于经济增长来说拉美的减困效果略微好于非洲的话，那么，东亚经济增长对减困发挥的作用就让拉美望尘莫及：2005年东亚赤贫人口（1天消费1美元）仅为12%，

^① ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2005*, Briefing Document (LC/G.2288-P), Santiago, Chile, 2005.