

收入差距和社会公正： 拉美国家社会保障体系的发展及其经验^{*}

林 卡

摘 要: 在对拉美社会保障体系的研究中, 人们的关注大多集中在其九十年代的以私有化为导向的改革中, 而对于其改革成效和晚近发展讨论较少, 对这些体系特点以及社会基础的解释也很不充分。拉美国家社会政策发展的教训警示我们: 城市化和市场化发展未必增进社会全体人民的生活状况, 而会导致社会两极化或强化社会区隔。拉美国家私有化、民营化的经验在增强福利供给的多样性、给人们更多的选择方面起到很大作用, 但其在增进社会保障程度、减少贫困率方面的效应却很弱。这些国际经验对于我们回答中国的社会实践问题可以提供相应的参照系。

关键词: 社会保障; 收入差距; 拉丁美洲; 社会发展; 社会政策

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)10-0062-07

作者简介: 林卡, 浙江大学社会保障和风险管理系教授、博士生导师 (浙江杭州 310027)

从国际比较的视野来谈论社会保障的发展, 拉丁美洲国家的经验具有十分独特的意义。作为发展中国家, 这些国家的城市化水平较高, 例如, 在全球四大两千多万人的都市圈中, 有两个处在拉美地区。根据一份研究拉美人口和城市化的报告, 在拉美有 75% 的人口处在从传统农业社会向工业化/城市化社会全面转型的国家, 15% 的人群处在转型的高级阶段, 只有 10% 的人群处在这一转型的早期和中期阶段^①。其国际比较中, 拉丁美洲和加勒比海地区的人均收入水平也不低^②。尽管就社会保障而言, 各国在社会保障开支方面差异很大, 但其总体水平在发展中国家居于较高地位。但在另一方面, 拉美地区仍存在着 1 亿 8 千多万贫困人口, 占该区域人口总数的 33.2%, 其中, 有 7 千多万 (占 12.9%) 处于绝对贫困中^③。这些国家贫富差距很大, 基尼系数常常高于 0.5。高度城市化与广大的贫困群体共存的情况是拉美模式的一个基本特点。

拉美国家的社会保障体系的发展起步较早。智利、乌拉圭、阿根廷和巴西等国家早在二十世纪二三十年就建立了社保制度, 但迄今为止, 拉美国家尚未进入福利国家的行列。基于其特殊

收稿日期: 2011-06-29

^{*} 本文系国家社科基金项目“社会公正与收入分配: 国际比较与中国经验”(项目编号: 08BSH001) 的阶段性成果。

① Draibe, Sonia and Manuel Riesco. “Social Policy and Development in Latin America: The Long View” *Social Policy & Administration*, vol. 43, No. 4, 2009, pp. 328 - 346.

② 根据世界银行的数据, 在低收入和中等收入国家中, 东亚和太平洋地区国家人均国民总收入为 630 美元, 欧洲和中亚国家为 4143 美元, 拉丁美洲和加勒比海地区国家为 4045 美元, 中东和北非国家为 2198 美元, 南亚国家为 692 美元, 撒哈拉以南非洲国家为 746 美元。参见世界银行《2007 世界发展指标》, 中国财政经济出版社 2008 年版, 第 16 页。

③ Pearce, Jenny. “Beyond Shock: Does Latin America Offer a New ‘Doctrine’?” *Political Economy*, vol. 14, No. 3 2009 pp. 417 - 421.

的经济增长方式和历史文化背景, 这些国家走着不同于欧美福利国家体系的发展道路。例如在这些国家中, 殖民主义的传统和移民文化影响着其社会性质^①, 并对于形成其社保体系的特点也具有重要作用。同时, 在社会保障体系的发展历史中, 这些国家从 20 世纪 20 年代到 80 年代采取以国家为主导的发展主义道路, 但在 80 年代后, 转向以“华盛顿共识”为基础的私有化战略, 进行激进的新自由主义的福利改革, 强调商业和经济发展因素在全球化背景的重要性^②。因此, 研究拉美体系的独特性, 可以有助于我们加深对国际社会保障体系的发展多样性及其历史条件的认识。

一般来说, 当一个社会的基尼系数高于 0.4 的时候, 这个社会就会进入不稳定甚至动荡的阶段。但在拉美国家, 从 60 年代到现在, 其基尼指数通常在 0.5 以上 (尽管各国间有国别差异)。特别是在 1990 年代, 拉美体系从保守 (主义) 的非正式体制向自由 (主义) 的非正式体制转化^③, 强化了社会不平等程度。根据一些学者的观察, 这一转化所导致的巨大的人力成本并不低于前苏联及东欧的转型, 但令人吃惊的是这一转型并没有受到群众很强的抵抗^④。因此, 我们有必要反思在怎样的条件下, 人们会显示出对于收入不平等的容忍。这使拉美体系成为我们研究收入公正和再分配的很好的对象。特别是对于中国来说, 我们也是发展中国家, 也在经历快速城市化进程, 也面临着社会分层化和贫富差距不断增长的压力。研究拉丁美洲社会保障的经验将会给我们研究社会发展战略带来许多启示。

一、体制特点

拉美国家涉及中美和南美的十分广泛的区域, 在这一区域中的各国社会保障制度各有差别。例如 Franzoni 和 Voorend 把这些国家的福利体系划分为以国家为主导的体系 (例如哥斯达黎加、巴西、乌拉圭)、以市场为导向的体系 (包括阿根廷和智利) 以及以家庭为导向的福利体系。也有的学者按各国所沿用的模式和发展路径来进行划分, 包括智利和巴西这些沿着俾斯麦的社会保障模式建立的“保守主义”的社会保障制度; 也有哥斯达黎加、墨西哥、秘鲁等受贝弗里奇思想的影响建立起的具有“普惠性”福利项目的体系。后者在为经济发展优势部门的工作者建立起相应的社保制度的同时, 也能为社会各阶层提供最低的社会保障。这些差异反映了各国工业化和经济发展的不同状况^⑤, 也受到政治意识形态、政党结构、反对党的性质等因素的影响。

尽管如此, 当我们作为一个独特的模式来讨论拉美社会保障制度时, 需要对它进行抽象, 把它作为分析的一个概念框架。在此, 我们可以回顾 Barrientos 提出的观点, 即认为自 80 年代以后, 拉美国家的社会保障制度可以定性为“保守主义的和非正式的” (conservative/informal) 混合体制^⑥。由于在这一体制中只有在正规部门就业的工人才有社会保障, 因而被一些学者称为是“残缺不全” (truncated) 的体系^⑦。在 80 年代以后, 通过采用私营养老金计划以及劳动力市场

① 在此地区, 奴隶贸易在历史上起着重要的作用。例如在巴西, 在殖民主义时期有 40% 的非洲奴隶到达这里。

② Sonia Draibe and Manuel Riesco. "Social Policy and Development in Latin America: The Long View" *Social Policy & Administration* vol. 43, No. 4, 2009, pp. 328 - 346.

③ Hicks, Alex. "Book Reviews" *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions* vol. 20, No. 2, April 2007 pp. 359 - 366.

④ Marti'nez, Juliana, Molyneux Maxine, Sa'ncchez - Ancochea, Diego. "Latin American Capitalism: Economic and Social Policy in Transition" *Economy and Society* vol. 38, No. 1, 2009 pp. 1 - 16.

⑤ 例如在城市化转型高级阶段的国家所具有的人均 GDP 比那些处在早期阶段的国家要高 5 倍, 人均公共开支要高 14 倍。而就社会保障而言, 这一差异有时可达到 30 倍。Sonia Draibe and Manuel Riesco. "Social Policy and Development in Latin America: The Long View" *Social Policy & Administration* vol. 43, No. 4, 2009, pp. 328 - 346.

⑥ Barrientos, A. "Latin America: towards a liberal - informal welfare regime". In I. Gough, G. Wood, A. Barrientos, P. Bevan, P. David & G. Room (eds.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 121 - 168.

⑦ De Ferranti, G. E. Perry, I. S. Gill and L. Servén. *Securing Our Future in A Global Economy*. Viewpoints. Washington, DC: The World Bank, 2000; Fiszbein, A. *Beyond Truncated Welfare States: Quo Vadis Latin America?* Washington, DC: The World Bank, 2005.

自由化和弱化对于正规就业的工人社会保障等措施, 这些体系由“保守主义”的体系向“自由主义和非正式”的体系演进, 从而使这些体系更为接近。由此, 我们可以在较为抽象的意义上对拉美的社会保障模式进行概括。

作为模式特征, 拉美国家的社会保障制度大多以社会保险项目为基础, 特别是在早期, 其社会保险项目常常采取现收现付制。这种状况在发展中国家和不发达国家中并不常见。由于社会保险是与就业或工作岗位相关联的, 因而它覆盖了在正式部门就业的人群。在这一区域的许多国家中, 家庭保障和社区保障并非政策强调的重点, 因而这一模式超越了“残余福利”的水平。但另一方面, 其体系的整合程度并不高。以智利为例, 其养老金体系 96.5% 的缴费者来自工薪阶层; 但在这些人群中, 统计数据表明只有 11% 的人是全年缴费的, 2/3 缴费每年少于 2 个月, 1/3 是每年少于 5 个月, 1/5 的是每年少于 10 个月的^①。

其次, 拉美国家社保制度的碎片化特征非常明显。人们根据其所处的阶层、部门、行业来参加社会保障项目, 从而使个人具有多重选择, 但这种复杂性多样性使体系呈现出碎片化的状况。例如智利具有上百个社会保障基金, 包括 31 个养老保险项目、30 多个生育保险以及 50 多个社会福利项目。其社会保障计划包括公共计划、个人缴费计划、公共账户计划等, 也包括针对军人、警察等群体的专门的养老计划, 或针对省级或市级专业人员的专门项目。在医疗保障方面, 智利有针对穷人和低收入者的公共国民健康基金, 也有针对高收入者的私营医疗社会保险体系。人们可以根据收入情况选择参加哪一类体系。

第三, 处在劳动力市场之外的人群以及一些社会底层人群大多被排斥在社会保障体系之外, 从而导致严重的社会排斥现象。智利的社会保障体系的覆盖率略高于一半, 巴西社会保障项目的缴费者也只有一半多一点, 在阿根廷, 社会保险的缴费者只占所有从事经济活动或者在劳动力市场的人的 1/3。这就促成了 Bertranou 所说的“社会保障的悖论”: 在拉美国家, 那些最需要保障的无工作或非正规就业者常得不到保障, 而面临社会保障风险最小的人群得到最多的社会保障待遇^②。这种情况加剧了社会不公平现象和社会的贫富分化。

第四, 社会保障的给付常常被作为对于利益相关群体的优惠待遇。在多数拉美国家, 社会保障计划的发展首先是由针对军人、公务员和司法人员的专门计划, 发展到针对白领工人和国有企业的职工(如新闻工作者、银行职员、教师、铁路和海港工人、船员等)项目; 并扩展至矿业、公共服务业、制造业。这种制度安排有其政治动因, 形成常常被人们所批评的社会连带(clientalism)的特点。由于政治动荡和社会控制等原因, 拉美国家的当政者常常会把社会保障的给付作为对支持其统治的社会群体的优待。特别是在 20 世纪 60、70 年代, 军政府统治需要拉拢群体的支持, 而政党为了获得更多选民的支持也容易把发展社会保障项目的许诺作为获取政治支持的一种手段。

当然, 在战后的几十年的发展中, 我们也看到拉美国家在现代化进程和经济发展方面所取得的成就, 这为发展其社会保障制度提供了经济基础(特别是在私有化改革前)。在社会保障方面, 80 年代以来的发展曾使一些拉美国家的福利体制呈现出“普惠型”特征; 许多拉美国家强化了平民教育和社会建设事业发展, 帮助农民向城市移民, 给予他们更好的发展环境^③。尽管经过 80 年代的社会保障体系的改革, 许多国家建立了以个人资本化账户为基础的各种私营计划, 但拉美模式的一些基本特征仍然存在。这些体系的设立和发展为拉美国家的社会稳定提供了一个基本的制度框架, 尽管人们常常批评这些国家的社会保障体系的建设缺乏政策连续性和凝聚力。

①③ Sonia Draibe and Manuel Riesco. "Social Policy and Development in Latin America: The Long View" *Social Policy & Administration* vol. 43, No. 4, 2009, pp. 328 - 346.

② Bertranou, Fabio M. and Rofman, Rafael. "Providing Social Security in a Context of Change: Experience and Challenges in Latin America" *International Social Security Review* vol. 55, No. 1 2002, pp. 67 - 82.

二、结构特征: 碎片化和区隔化

拉美社会保障体系碎片化和区隔化结构特征的形成具有深刻的社会历史原因。拉美国家经历了三百多年的殖民主义统治, 其经济结构对欧洲殖民国具有很强的依赖性。这一传统也使这些国家形成了二元化的结构: 一方面是广大农村地区以及与廉价的农产品相关的部门, 另一方面是与城市经济和国际市场相关的经济部门^①。60 年代以来, 拉美政府实行“进口替代工业化”的战略, 但其经济结构单一、对外依赖性严重。这种状况使那些在与国际资本相关的部门和政府部门中工作的人群获得较好的待遇, 但对于普通民众(特别是穷人)的社会救助或社会津贴力度较弱, 不具有很强的为全体民众提供福利保障的父权主义责任。

伴随着高度城市化的同时, 拉美国家的农村十分落后, 形成明显的城乡之间的差别。通过移民, 传统的城乡二元结构的问题逐渐演化成城市中的正式就业与非正式就业部门二元化的问题。目前, 拉美区域农民占总人口的 42%, 这些国家每年有近 300 多万的移民从农村涌向城市^②。这些人群涌入城市大多在非正式部门就业, 使非正式部门的就业在城市中所占的比重接近一半(1990 年为 42.8%, 2003 年为 46.7%)。但是, 这些非正式就业的人群的平均工资水平仅为正式就业的 72%^③, 许多人在劳动力市场中无法就业, 或者缺乏生计来源不得不自我雇佣。对于这些人群, 政府的公共保护政策十分弱甚至几乎不存在, 其结果是经济体系的二元化导致社会生活的严重的二元化。

在就业人群中, 由于殖民主义的影响以及城市产业工人的利益分化, 工人阶级的组织化程度很低。工会组织主要存在于国营企业中, 而在私营部门有工会的只占劳动力的 2% (包括自营业主参加的工会)。由于社会保障体系的发展与左翼力量的强弱和工人阶级的组织状况密切相关, 拉美社会工人阶级的组织力量相对薄弱的状况不利于形成推进社会保障体系发展的阶级力量。劳动力市场的自由化和工会组织的力量薄弱增加了社会的碎片化, 降低了低收入群体的政治影响力^④。作为结果, 政府用于支持在弱势部门就业人群的待遇很少, 未能形成一个涵盖全体工人或一般民众的普遍的社会保障体系。

在社会组织方面, 拉美社会是移民社会。移民形成的社会组织不具有很强的宗族归属感或社会网络的连带性, 因而其由家庭邻里和社区构成的基本社会安全网的作用也十分有限。另一方面, 军政统治、政府更迭、社会冲突、政党轮流上台等使拉美的社会环境一直较不稳定。正如 Marti' nez 等人所说, 拉美国家以体制和政治的不稳定性作为显著的特点^⑤。在此背景下, 社会保障体制成为对不同社会群体的优惠或许诺, 使特殊主义和连带关系的原则流行, 从而强化了其碎片化的特征。民众也认同政府给予特殊利益群体以各种优惠待遇这种传统, 从而为体系的碎片化提供了合法性基础, 也为拉美民众容忍巨大的收入差距的存在提供了一定的解释。

值得一提的是, 处在拉美的官僚集团权力核心的是包括公务员和军事首领的官僚精英。这些官僚集团是推进国家一体化强有力的动力。他们会采取革命的方式来推进社会发展, 例如在 1960 年代到 1980 年代, 军事独裁在拉美区域十分普遍, 也有采取民主政府的形式(如墨西哥)进行社会治理, 特别是在 20 世纪 90 年代后民主政府成为流行的形式^⑥。这些社会精英群体和利

① Frank, André Gunder. *Development and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 1968.

② Sonia Draibe and Manuel Riesco. "Social Policy and Development in Latin America: The Long View" *Social Policy & Administration* vol. 43, No. 4, 2009, pp. 328 - 346.

③ Paunovic, Igor and Moreno Brid, Juan Carlos. "Global Imbalances and Economic Development Economic Policymaking by Leftist Governments in Latin America" *International Journal of Political Economy* vol. 36, No. 4, 2008, pp. 53 - 70.

④⑤ Marti' nez, Juliana, Molyneux Maxine, Sa' nchez - Ancochea, Diego. "Latin American Capitalism: Economic and Social Policy in Transition" *Economy and Society* vol. 38, No. 1, 2009, pp. 1 - 16.

⑥ Marti' nez Franconi, J. and Voorend, K. "Chile, Costa Rica and El Salvador, The Role of Distributional Coalitions in Welfare" *Social Policy & Administration* vol. 43, No. 4, 2009, pp. 364 - 381.

益群体对于推进拉美国家的社会保障体系发展具有重要作用; 但作为一个副产品, 由此发展起来的制度支持了社会连带主义, 助长了体系的碎片化和区隔化的特征。

三、政策发展导向

拉美国家的社会保障体系是在政府和精英集团的推进下逐渐发展起来。在早期, 即从 1950 年到 1980 年间, 拉美国家通过实施进口替代型的工业化发展道路, 在反贫困和缩小不平等方面取得积极进展。在社会保障体系的制度建设方面, 这些国家通过不断地为经济发展中的优势部门建立起相应的社保制度, 逐步扩展社会保障计划的覆盖面。作为成果, 巴西建立起全民免费医疗待遇 (缴费职工只要生病超过 15 天即可领取疾病补助)^①, 智利有针对穷人和低收入者的“公共国民健康基金”, 阿根廷也有被称为“社会工程”的社会保险项目。当然, 各国发展社会保障政策的侧重点会有所区别, 形成了由国家提升市场的作用 (智利)、提升社会政策的作用 (哥斯达黎加和提升家庭的作用 (萨尔瓦多) 等不同路径^②。

但是, 20 世纪 80 年代以来拉美地区爆发了严重的债务危机和经济危机。在 1981—1990 年间, 整个拉美地区的国内生产总值年均增长率仅为 1%, 人均国内生产总值的年均增长率是负 1%。许多拉美国家的社会福利体制陷入危机, 削减传统体制下沉重的财政负担成为改革的首要目标。沉重的债务负担和财政危机迫使许多拉美国家开始以新自由主义政策对经济和社会体制进行改革^③。由此, 以 1981 年智利的养老金私有化改革为起点, 拉美国家开展了以“新自由主义”为导向的社保体制改革。改革倡导将市场机制引入养老基金管理, 把一些原来由政府运作的社会保险项目民营化, 鼓励私营部门的参与。在此改革中, 智利、墨西哥、玻利维亚和萨尔瓦多等国以个人账户计划取代现收现付制, 秘鲁和哥伦比亚把个人账户基金制计划和公共现收现付制计划并存, 采取双轨制; 阿根廷、乌拉圭和哥斯达黎加则把现收现付制和个人账户制合为一体, 投保人可以从两个计划中分别获得基本养老金和补充养老金。

作为结果, 拉美国家建立起多层次、多支柱的复合的模式, 增加了体系运作的可持续性, 使人们在选择社会保障的项目上能具有更大的自主性。但是, 它在降低拉美国家的贫困现象、缓解人们的福利需求方面作用有限。不仅如此, 一些研究表明, 私有化的改革拉大了社会贫富差距, 例如, 1980 年拉美国家的贫困率为 40.5%, 但到 1990 年为 48.3%, 2002 年仍有 44.0%^④。针对这种情况, 拉美国家的政策制定者开始追求“对于改革的改革”, 以降低市场体系的副作用, 设置了许多新型的社会救助项目, 包括现金转移支付、教育培训补贴、卫生保健津贴、食品补贴、儿童津贴、养老救济金等项目。2008 年, 智利修正和改革了养老金方案, 在私营养老金计划的基础上增加了社会基础养老金 (资金来源于公共财政)。此外, 各国自 90 年代以来出台了各种反贫困计划, 如巴西的家庭补贴计划、智利的团结计划、阿根廷的户主计划、墨西哥的“机会”计划、厄瓜多尔的人力发展补助计划、尼加拉瓜的粮食生产计划、玻利维亚的“农村革命”计划, 等等。

由于新自由主义模式在最近 30 年来的失败, 使拉美社会发展的讨论聚焦在如何寻找可替代的发展方向^⑤。目前, 普惠主义以及有关社会和谐的话题, 成为拉美社会保障讨论中新出现的议

① 吕银春 《巴西的社会福利制度》, 载周弘主编 《国外社会福利制度》, 中国社会科学出版社 2002 年版, 第 292 页。

② Martínez Franzoni, J. and Voorend, K. “Chile, Costa Rica and El Salvador, The Role of Distributional Coalitions in Welfare” *Social Policy & Administration*, vol. 43, No. 4, 2009, pp. 364–381.

③ Bertranou, Fabio M. and Rofman, Rafael. “Providing Social Security in a Context of Change: Experience and Challenges in Latin America” *International Social Security Review*, vol. 55, No. 1, 2002, pp. 67–82.

④ Christian Labour Association of Canada *Social Panorama of Latin America* (Santiago, Chile): United Nations Publication, 2008, pp. 50–52.

⑤ Martínez, Juliana, Molyneux Maxine, Sañchez-Ancochea, Diego. “Latin American Capitalism: Economic and Social Policy in Transition” *Economy and Society*, vol. 38, No. 1, 2009, pp. 1–16.

题。这种变化是与这些国家的政治生态“向左转”相关。今天拉丁美洲面临着左翼政府的治理^①, 在社会保障方面, 政府也加大在社会救助方面的投入。在 2002 - 2008 年的“向左转”时期, 其经济增长率达到 3.5%, 有将近 4000 万的民众脱离了贫困^②。然而, 由于新的社会救助项目对于救助穷人的作用还十分有限, 加上社会保险项目的私有化进一步弱化了正式就业部门的保障状况^③, 政府加强社会救助的努力未能有效地达到削减贫困的效应。近年来, 这些国家在发展理念上, 力图把市场发展的政策与社会包容相结合, 倡导发展型社会政策的理念, 并有意识地把发展型社会政策的导向引入国家发展战略中。其强调点也从私有化转向发展型社会政策。它们把救助资格与个人就业、教育培训、医疗服务联系在一起, 致力于提高人力资本素质以达到消除贫困的目标。比如墨西哥的“机会计划”给家庭主妇提供救助金以保证其子女接受教育, 也必须参加各类健康教育学习班以保证其子女能定期接受体检。

四、拉美经验及其对中国的借鉴意义

与其他发展中地区相比, 拉美国家的经济发展、人均收入和社会保障的政府支出都处于较高的水平, 但这并不意味着这些国家具有高水平的社会再分配机制。由于这些体系的破碎片化程度较高, 而且社会保障甚至被看做是对有生活保障群体的额外津贴, 因而在拉美国家, 社会保障常常不是缓解了收入差距而是加剧相对贫困状况。造成这种现象有政治原因——执政者将社会保障政策作为利益分配的手段, 但也受到私有化改革和福利多元化的影响。讨论拉美国家社会保障体系发展的这些经验, 能启发我们对于社会保障体系的性质及其与社会经济政治环境的关联等一系列问题的思考, 并反观中国社会保障体系发展所具有的问题和趋势。

首先, 社会保障的给付是作为公民的福利权力还是作为优势群体的优惠待遇? 拉美许多国家的社会保障体系以社会保险项目为支柱, 主要面向正规就业人员和中产阶级群体。这使社会保障待遇的给付主要基于职业身份而不是基于保障的需要, 很少有基本的收入维持的津贴(如残疾人的津贴)。这一特点在许多福利国家都存在, 但由于拉美国家具有很大的非正式部门(有 40% 的人口处在低收入或者是打零工的状态中), 这就使其与欧美福利国家有很大的不同。由于处在非正式就业市场中的许多劳动者被排斥于社会保障体系之外, 人们会质疑社会保障体系的公平性, 削弱其在维护弱势群体方面所起的效用。中国的社会保障体制也是以社会保险项目作为其支柱的, 中国也面对着如何解决大量流动劳动力和在非正式部门就业人群的社会保障问题。在此, 拉美国家的经验值得我们思考。

其次, 拉美国家存在着城乡二元化、产业结构的二元化、劳动力市场的二元化和社会保障体系的碎片化等特征, 这种二元化结构助长了严重的相对贫困现象和社会区隔和阶层化特征。在拉美国家, 城市的发展伴随着贫民窟的增长, 而政府对于贫困群体的救助十分有限。因此, 我们常常会听到批评声音, 即在拉美模式中, 越是需要保障的人群越没有社会保障, 而那些生活有保障的人群则得到更多的保障待遇。中国也在快速发展, 但其贫富差距也在扩大。我们要通过强化包容性的社会政策, 力图避免通过社会保障体系的给付造成弱势群体反而缺乏保障的现象。

第三, 关于市场化的效应。拉美的社会保障改革以其 90 年代的以私有化为导向的智利模式为典范。这一导向为发展福利体系的多元化和多层次的社会保障体制提供了合理化依据, 缓和了

① Paunovic, Igor and Moreno Brid, Juan Carlos. “Global Imbalances and Economic Development Economic Policymaking by Leftist Governments in Latin America” *International Journal of Political Economy* vol. 36 No. 4 2008 pp. 53 - 70.

② Pearce Jenny. “Beyond Shock: Does Latin America Offer a New ‘Doctrine’?” *Political Economy* vol. 14 No. 3 2009 pp. 417 - 421.

③ Vellinga, Menno. “Social Democracy in Latin America: Toward a New Development Paradigm?” *Journal of Third World Studies*, 2007.

社会保障基金运作的公共财政压力^①。这一改革提高了私营部门的参与积极性,降低了国家的财政负担,相应提高了医疗服务的质量和效率,但也导致参保人口下降、退休金收入差距拉大、医疗服务资源向社会上层集中、公共医疗服务质量下降等问题。目前,拉美民众对于私有化改革的合法性的认同不断下降,并且开始强化社会权力的意识,讨论社会公正和“谁得到什么”等问题。中国社会保障体制的改革在 90 年代也曾受到私有化、民营化理念的影响,其所造成的社会效果在近十年来也常常招致民众的垢病。在此,拉美的经验可以给我们提供了一定的教训。

第四,拉美的经验也表明,人们对政府所该承担的社会保障责任的共识是决定社会保障的发展能走远、这些体制的建设能否快速推进的关键因素。在拉美,由于殖民主义传统,社会保障体系的碎片化以及工人阶级的组织力量十分薄弱,使人们对发展国家福利体系的社会认同十分薄弱。政府在社会保障体制的设计中也缺乏具有能够引导全社会的大的社会目标或制度目标,也未能在政府与公众之间达成有关福利责任的“社会契约”。这些缺陷使拉美国家在进行收入再分配、缩小贫富差别等方面所做的努力十分有限。在中国,我们要在社会保障的发展目标上形成明确的意识,力求达成全民的共识。这将有助于使全体民众知道我们将走向什么目标并为此进行积极的努力,也有助于推进社会保障体系向某些方向发展而不会随着长官意志的变化而变化。

总之,在今天,中国市场经济的发展使我们面临着一些与拉美情况相似的问题:收入差距的拉大、非正式就业的普遍存在、快速的城市化进程、城市贫民窟现象(例如棚户区)等等。在此过程中也产生了如何应对劳动力市场流动性加强、就业非正规化、城乡一体化、户籍制度改革等一系列问题的挑战。拉丁美洲的经验给我们提供了一定的借鉴:在那里,经济的发展使许多人群处于弱势地位,成为社会边缘人群。如果社会保障体系不能很好地应对这些问题,就会形成今天在拉美所见到的贫富差距和社会不稳定现象。这些问题是我们进行社会保障制度建设所要考虑的问题。通过与拉美国家的比较,我们可以更为清晰地认识中国社会保障发展的现实处境。

(责任编辑:薛立勇)

Income Gap and Social Equality: The Development Experience of the Social Security Systems in Latin American Region

Lin Ka

Abstract: In China, studies on the social security systems in Latin America is used to focus on the effects of privatization. There is a lack of evaluation made on the consequences of this reform, neither the explanation on the traits of these systems and their associated social foundations. This article will review these experiences and uncover their social foundation. It explores the structural features and the developmental strategies of these systems, and to disclose the particular features of the systems as well. Such a study may help Chinese readers to understand the discourse of social policy development in that region, the associated conditions, and relations between various actors affecting this process. The study of this kind may inspire Chinese policy-makers to think the options of social security reform, as we can learn from the Latin American experience, a quick expansion of urbanization and marketisation does not necessarily cause an improvement in people's living standards, but likely worsening the extent of social polarization and fragmentation. As in Latin America, the privatization-oriented reform did create a pluralism of welfare provisions and allowing a large space for people's free choices, but on another hand, its effect on poverty reduction is low. Thus, studies about Latin American experiences can provide Chinese readers some reference to think about the Chinese circumstance of social policy development.

Keywords: Social Security; Income Gap; Latin America; Social Development; Social Policy

^① Ruckert, Ame and Bienefeld, Manfred (eds). "A Decade of Poverty Reform at The World Bank" *Special Double Issue of Labor, Capital and Society* vol. 42, No. 1&2, 2009.