

拉美政治

拉丁美洲存在政治趋同吗？

——墨西哥、阿根廷及巴西公共部门社会支出比较

李昊旻

内容提要：拉美政治趋同问题是当前国内外学术界讨论的重要问题，但目前尚无确定结论。本文聚焦于社会保障、医疗和教育等三大领域，对右翼执政的墨西哥（2000—2012年）、激进左翼执政的阿根廷（2003—2015年）以及温和左翼执政的巴西（2003—2015年）三国公共部门的社会支出政策、社会项目及效果进行比较分析。结果显示，在本文比较的时间范围内，阿根廷和巴西不仅在公共部门社会支出规模上远远超过墨西哥，且在制度和政策设计上更加完善，收效也更为显著。十余年之后，左翼执政国家的社会发展水平已经比右翼执政的墨西哥更高。据此，本文认为当前拉美左翼与右翼政府的社会政策导向存在明显差异，左翼政府对社会问题、社会融合的关注程度远高于右翼政府，当前在拉美尚不存在左右翼政治趋同的明显迹象。

关键词：拉美 政治趋同 公共部门 社会支出 社会发展
墨西哥 阿根廷 巴西

作者简介：李昊旻，南开大学拉美研究中心博士研究生。

中图分类号：C913 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2018) 02-0107-19

自20世纪80年代中期以来,拉美国家包括左右翼政府普遍进行了新自由主义导向的经济改革。改革进行10余年后,拉美国家的经济发展态势依然没有改观,经济停滞、金融危机频发、收入分配恶化成为这一时期的主要特征。有鉴于此,拉美各国政府均不同程度增加了公共部门社会支出,以此来缓解严重的社会问题和社会不满情绪。因此,彼得·金斯顿(Peter Kingstone)等一些学者提出了“拉美国家政治趋同”的命题,认为在新自由主义时代,无论执政者是左翼还是右翼,其基本政策导向都是“新自由主义+社会支出”模式。^①但金斯顿等人的研究重点是测度新自由主义改革的程度,其研究时段截至2003年。近年来,对拉美国家公共部门社会支出的研究逐渐增多,但没有与政治趋同问题挂钩。^②与之相比,中国国内的相关研究还不多,并且缺乏数据支撑,尚有进一步验证的余地。从20世纪90年代末到21世纪初期,拉美出现了所谓“粉红色浪潮”,在包括阿根廷、巴西在内的许多国家左翼开始上台执政。与此同时,墨西哥则是右翼连续掌权12年。对阿根廷、巴西的左翼政府与墨西哥右翼政府执政期间的公共部门社会支出政策加以对比,有助于深化对拉美政治趋同问题的认识。

一般而言,拉美左翼政府偏好国家干预和再分配,右翼政府偏好市场机制,二者在社会支出问题上呈现差异。因此,本文以公共部门的社会支出作为分析对象,探讨拉美国家的政治趋同问题。联合国开发计划署(PNUD)将社会支出定义为:政府公共支出中一部分用于社会发展和公民福利的支出,是用来减贫、提高生活质量、促进人类发展的工具^③。根据经合组织

^① 相关观点可参见以下学者的文章: Peter Kingstone and Joseph Young, “Partisanship and Policy Choice: What’s Left for the Left in Latin America?”, in *Political Research Review Quarterly*, Vol. 62, No. 1, March 2009, pp. 9–41; Geoferry Garrett and Peter Lange, “Political Responses to Interdependence: What’s ‘Left’ for the Left”, in *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991, pp. 539–564; 袁东振:《拉美国家执政党的合法性困境与执政难题》,载《拉丁美洲研究》,2014年第4期,第3–9页。

^② 例如 Luis Beccaria y Roxana Maurizio, “Hacia la Protección Social Universal en América Latina, una Contribución al Debate Actual”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 45, No. 177, abril–junio 2014, pp. 37–58; Kristina Pirker y Alberto Serdán, “El Gasto Social en el Gobierno del Cambio – Análisis del Gasto Social y del Gasto para la Superación de la Pobreza en la Administración de Vicente Fox”, en Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa (ed.), *Avances y Retrocesos, una Evaluación Ciudadana del Sexenio 2000–2006*, Centro de Análisis e Investigación, A. C. Mono Comunicación S. A. de C. V., México D. F.: Tizapán San Ángel, 2006, p. 38; Laura Flamand y Carlos Moreno – Jaimes, “La Protección Social en Salud durante el Gobierno de Carderón, Avances y Rezagos en el Diseño y la Implementación del Seguro Popular (2006–2012)”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. 55, No. 1, enero–marzo, 2015, pp. 217–261.

^③ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2003*, Impresión: Editorama, S. A., San Jose, Costa Rica, 2003, p. 46.

(OECD) 的概括，社会支出是公共和私人机构为家庭和个人提供的、用来抵御社会风险的收益。联合国拉美经委会（CEPAL）认为，社会支出包含由国家提供的对各个社会福利项目的支出，如养老保险、医疗保险、失业保险、社会救济和住房补贴等。^① 需要强调的是，社会支出并不是一个一成不变的概念，但总体来看，凡是与社会服务相关的支出都可以纳入社会支出的范畴，其中既包括公共部门的社会支出也包括私人部门的社会支出。拉美经委会将公共部门社会支出定义为国家非营利性公共部门的社会支出。

本文对 21 世纪初期墨西哥、阿根廷和巴西这三个拉美大国在社会保障、教育和医疗三大领域公共部门的社会支出状况和成效进行比较。其中，对墨西哥的研究主要集中在两位右翼总统福克斯（2000—2006 年）和卡尔德龙（2006—2012 年）执政时期，他们都属于右翼的国家行动党，是拉美右翼政府的代表。对阿根廷的研究集中于两位左翼总统即基什内尔夫妇（2003—2015 年）执政时期，他们代表拉美激进左翼政府。对巴西的研究集中于卢拉两任政府（2003—2010 年）及罗塞夫执政的部分时期，他们是拉美温和左翼的代表。

一 墨西哥、阿根廷、巴西公共部门社会支出概况比较

拉美经委会 2012 年的一项研究把拉美和加勒比国家分为三组：严重社会差距组，包括玻利维亚、萨尔瓦多、洪都拉斯、危地马拉、尼加拉瓜、巴拉圭等；较大社会差距组，包括墨西哥、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、多米尼加等；轻微社会差距组，包括阿根廷、巴西、哥斯达黎加、智利、巴拿马、乌拉圭、委内瑞拉等。^② 严重社会差距国家的特点是：低收入，人均国内生产总值低于 2000 美元；高贫困率，通常超过人口的 45%，甚至达到 2/3 的水平；社会保障体系覆盖率低，不到 30%；正规就业率极低，多数劳动力处于非正规就业、就业不足或失业状态。较大社会差距组的特征是，人均国内生产总值约 5000 美元，贫困发生率在 30%~40% 之间，社会保障覆盖率约 35%，正规就业率略高于上一组。轻微社会差距组的人均国内生产总值约 7500 美元，公共社会

^① Rodrigo Martínez y María Paz Collinao, “Gasto Social: Modelo de Medición y Análisis para América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, p. 13, p. 34.

^② Simone Cecchini, Fernando Filgueira y Claudia Robles, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Una Perspectiva Comparada*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W. 508, Santiago de Chile, 2014, p. 21.

支出超过国内生产总值的 20%，贫困发生率约 15%，社会保障覆盖率超过 60%。当然，这些指标都是平均值，存在个别国家偏离本组平均值较大的情况。

根据拉美经委会的数据，2016 年墨西哥和巴西的人均国内生产总值约为 8500 美元，阿根廷约为 12500 美元^①，三国均属于中高收入国家，但只有墨西哥属于较大社会差距组。从表 1 的数据可以发现，墨西哥的社会数据与其经济数据有明显落差，是中高收入国家中社会发展相对落后的国家。

表 1 三组国家经济、社会指标比较（2012 年）

	人均 GDP (按 2005 年 美元价格 计算)	养老金覆盖 率(占 65 岁 及以上 人口的%)	有养老金 的员工* (%)	小学和 中学注 册率(%)	有养老金 的从业者** (%)	有医疗保 险的从业 者(%)	贫困率 (%)
轻微社会差距组	7561	75.7	72.5	86.0	67.1	84.8	15.3
较大社会差距组	4928	25.0	55.4	77.2	35.6	65.6	33.4
严重社会差距组	1880	12.7	37.6	71.7	19.4	25.3	52.0

注：* 指政府部门和国企的员工，国家公职人员社会保险局（ISSSTE）负责其医疗、社会保障等福利。** 指除政府和国企员工之外的正规部门就业人员，如私营企业员工等，墨西哥社会保险局（IMSS）负责其医疗、社会保障等福利。

资料来源：Simone Cecchini, Fernando Filgueira y Claudia Robles, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Una Perspectiva Comparada*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W. 508, Santiago de Chile, 2014, p. 24.

虽然收入水平相近，但墨西哥的社会支出水平比阿根廷和巴西低得多。通过图 1、图 2 的国别数据可以更清楚地看到这一点。

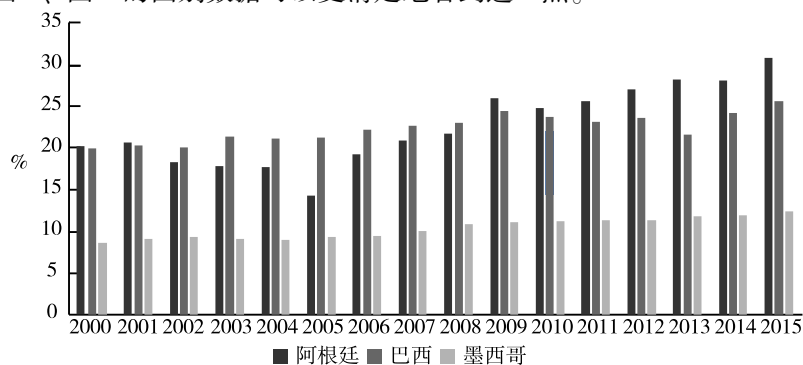


图 1 公共部门社会支出/国内生产总值（2000—2015 年）

资料来源：根据拉美经委会国别数据制作。https://observatoriosocial.cepal.org. [2018-01-18]

① 拉美经委会数据库。http://estadisticas.cepal.org. [2018-01-18]

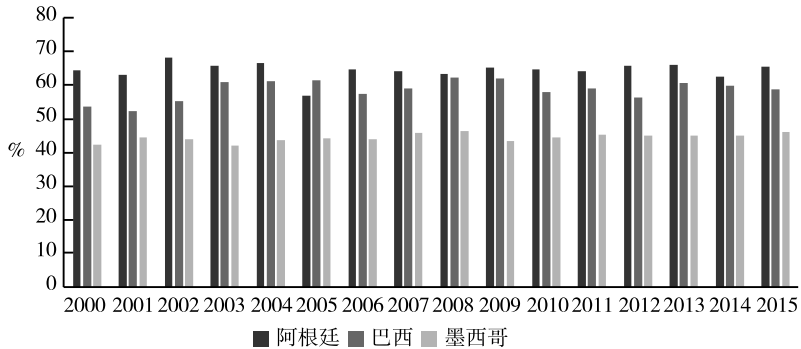


图2 公共部门社会支出/公共部门总支出（2000—2015年）

注：此处的公共部门是指非营利性公共部门所覆盖的国家机构。

资料来源：根据拉美经委会国别数据制作。https://observatoriosocial.cepal.org. [2018-01-18]

根据图1和图2，墨西哥的公共部门社会支出占国内生产总值的比重从2000年的8.59%增加到2012年的11.39%，而阿根廷则从2003年的17.88%增加到2015年的30.85%，巴西也从2003年的21.34%增加到2015年的25.64%。到左翼执政末期，阿根廷的社会支出比重已经是右翼执政的墨西哥的近3倍，巴西则是墨西哥的2倍多。墨西哥比其他两个国家的社会支出比重低得多，并且差距继续拉大，这充分体现了左右翼政府执政的差异。

值得关注的是，左翼政府并不像外界通常认为的那样，靠牺牲财政纪律来盲目扩大社会支出。根据拉美经委会的数据可以看出，在三个国家中，最为激进的阿根廷左翼政府财政赤字占国内生产总值的比重最低，2003—2015年年均不到1%，并在2002—2009年长达8年的时间里保持了财政盈余；右翼执政的墨西哥在2000—2012年同一数据的年均值则达到1.9%，远远高于阿根廷；温和左翼执政的巴西赤字最高，2003—2016年的年均值达到3.2%。^①

二 墨西哥、阿根廷、巴西公共部门社会保障支出比较

墨西哥、阿根廷、巴西的社会保障体系各有特色：墨西哥在20世纪90年代以来坚持了市场化、私营化的新自由主义政策导向；阿根廷则在左翼执

^① 拉美经委会数据库。http://estadisticas.cepal.org. [2018-01-18]

政期间实现了对新自由主义导向的逆转，国家干预主义重新抬头；巴西介于二者之间，但与阿根廷更为接近。下面对这三个国家的社会保障制度设计、支出规模和效果进行比较。

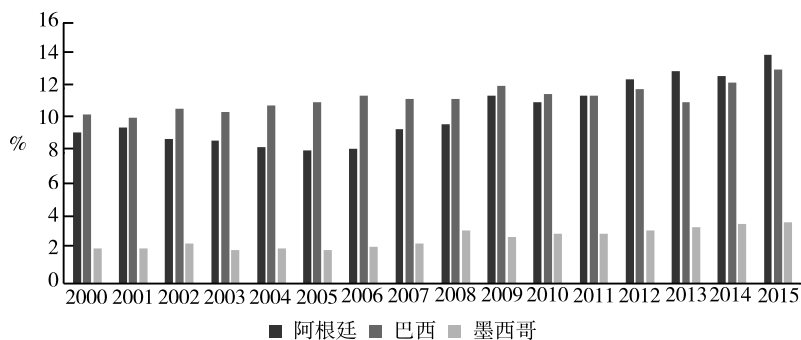


图3 三国公共部门社会保障支出/国内生产总值（2000—2015年）

资料来源：根据拉美经委会国别数据制作。https://observatoriosocial.cepal.org. [2018-01-18]

（一）墨西哥：国家有限参与的社会保障体系

墨西哥的社会保障体系分为两种：缴费型和非缴费型。其中缴费型体系分成四个层次：（1）国家社会保险局（IMSS）负责的退休、养老、残障、工作、疾病和哺乳等保障体系，涵盖合作社工作者、家庭工人、家族企业员工和村社成员等，他们大部分在私营企业工作；（2）国家公职人员社会保险局（ISSSTE）负责的离职、退休、养老、工作和医疗的保障体系，涵盖公共部门就职人员；（3）军队社会保障局（ISSFAM）负责的医疗、退休、住房、社会和文化服务事务的保障体系，包含军队人员；（4）国家石油工人工会（STPMR）负责的国家石油工人的退休、医疗、住房等方面的保障体系。此外，还有针对金融和司法部门高级官员的特殊保障系统。非缴费型体系始于2003年，社会发展部（SEDESOL）出台了几项针对老年人的非缴费型养老保险项目，其中最著名的两项是“联邦区常住老人食品养老金”项目和“机会计划及覆盖联邦70岁以上老年人的现金转移支付”项目。

如图3所示，2000年墨西哥的社会保障支出占国内生产总值的比重只有2%，到2012年该比重超过3%，总体上呈现增长态势，覆盖面扩大，参保人数有所增长。在以上提到的针对老年人、残障人士的支出和其他支出中，养老保险支出是社会保障支出的主要项目。

墨西哥养老金制度改革始于20世纪末。在智利模式的影响下，墨西哥于

1995年开始养老保障制度私有化改革。此后10余年间,以个人账户为基础的社会保障法案历经多次修订。1997年,墨西哥确立单一个人账户制度后,原本由墨西哥社会保险局管理的现收现付计划被终止,新加入者必须参加个人账户计划。参保人可以选择一个养老基金管理公司(AFOREs),由其负责养老金管理、投资运营和发放,其中对养老金资本的运营投资由AFOREs成立的“养老基金专门投资公司”(SIEFOREs)负责。^①虽然社会保险局仍然管理保险制度,对个人账户缴费金额、年限等进行规范,但实际是由养老基金管理公司运营。然而,在投入运转一段时期后,个人账户制暴露出了覆盖率低、制度碎片化、管理运营成本高、投资存在风险等缺陷。

在这种情况下,墨西哥引入了非缴费型养老金体系来弥补养老保险制度的缺陷。从2003年起,一些地方政府开始设立非缴费型养老金项目,如上文提到的“联邦区常住老年人食品养老金”项目。20世纪90年代启动的“机会”项目也得到改进,增加了向老年人的现金转移支付。此外联邦政府还启动了“70岁以上老年人”项目,为70岁以上老年人发放不低于最低工资一半的补贴。2007年,墨西哥政府在2005年家庭普查的基础上,启动了农村老年人福利项目。截至2010年,墨西哥非缴费型养老金项目共覆盖280万人,其中“70岁以上老年人”项目就覆盖了210万人。然而,“70岁以上老年人”项目支出额只占国内生产总值的0.09%,食品养老金项目只占0.035%^②,支出规模非常有限,以至于不能有效缓解社会问题。2008年,墨西哥政府推出“更好生活战略”(la Estrategia Vivir Mejor),主要是帮助贫困居民获得食物、教育、健康和住房等,并涵盖了原有“机会”项目和新增的食品支持项目、牛奶补贴项目和教育医疗补贴等。2008年,一个贫困家庭通过该战略获得的现金转移支付最多可达210美元/月,2010年这一数字增至242美元/月。此外还有幼儿托管项目,让贫困家庭的母亲能够外出工作,增加收入。^③

墨西哥近年来出台的几项社会保障政策都取得了一定成效。前述提到的

^① 高庆波:《墨西哥养老金制度的发展与完善》,载《拉丁美洲研究》,2014年第4期,第41页。

^② Presidencia de la República, *V Informe de Gobierno*, Mexico D.F., 2011. <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/descargas>. [2018-01-18]

^③ 直到2013年,墨西哥的非缴费型养老金制度才正式出台。政府对所有年龄在65岁以上、居住在墨西哥且没有公共养老金的老年人提供一定数量的养老金。这一项目也被称为“65+”项目。该项目提供给老年人的待遇水平是每月580比索(42.59美元),两月一付。2013—2018年,该计划将花费国内生产总值的0.2%,旨在缓解那些在非正规部门就业群体的养老问题。但由于支出规模太小,该项目难以解决实质性问题。详见<http://www.consar.gob.mx>. [2018-01-18]

“机会”项目包括饮食、健康和教育三个方面的内容，规定为每个贫困家庭平均每月发放食物补助60美元，并直接发放到家庭主妇手中。小学三年级到初中三年级的每位学生都有奖学金，女学生尤其受到照顾。此举使学生就读率提高了24%，辍学率下降了6%，同时有效地帮助女学生完成学业。但墨西哥社会保障覆盖率仍然偏低。2000年，缴费型社保体系的参保者为225万人，到2010年也只有360万^①；超过60%的参保者属于高收入群体，只有不足10%的参保者来自低收入群体，分布很不平等；60%以上人口没有加入任何缴费型社会保障体系，65岁以上老年人参保率不足20%。^②

（二）阿根廷：国家大力干预的社会保障体系

与墨西哥相比，阿根廷的社会保障体系具有完全不同的特征。激进左翼执政的阿根廷对此前的新自由主义改革进行了逆转性变革，国家干预主义再度兴起。此前，在新自由主义理念的指导下，1993年的立法对阿根廷养老金体系进行了彻底改革。所有参保者缴纳的资金由私人养老基金进行管理，政府旨在促进非正规就业者、不稳定的正规就业者和低收入者参保。这项改革的目的是扩大家庭储蓄和资本积累，减轻养老基金对国家的依赖。但改革遭到工会组织的激烈反对，最终形成了国家与私人管理机构并行的双轨制模式：既保留了国家社会保障管理局体系内的传统养老机制，同时也建立了私营的退休金和养老基金。这个体系在运转10年后并没有产生预期的效果。政府没能减少对养老金的补贴，私人基金也没能促进储蓄的大幅增长。2001—2002年，经济危机以及政府用养老基金来弥补财政赤字的倾向，对养老金体系产生了不利影响。基什内尔政府上台后对养老金制度进行了进一步改革，与新自由主义导向截然相反，国家干预的色彩增强。2007年的立法给予贫穷的参保者更大的选择自由。2008年10月，政府再度对养老金制度进行彻底改革，以全新的“阿根廷综合保险体系”（SIPA）取代了原有制度，对养老金体制进行“再国有化”，终止了私人养老基金的运行，所有账户资金都移入新成立的“可持续保障基金”（Fondo de Garantía de Sustentabilidad），由国家社会保障管理局负责管理，并接受国会特设委员会的监督。此次改革还建立了一种

^① Presidencia de la República, *V Informe de Gobierno*, Mexico D. F., 2011. <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/descargas>. [2018-01-18]

^② Enrique Valencia Lomelí, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: México*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W.508, Santiago de Chile, 2013, p. 18.

被称为“保险包容计划”（Plan de Inclusión Previsional）的半缴费型养老金体系。在基什内尔夫妇执政期间，该体系将 240 万无力缴纳足额保险基金的退休者纳入进来，扩大了养老金体系的覆盖范围。

除缴费型养老金之外，阿根廷还有非缴费型年金项目（PNC），主要发放给社会弱势群体，包括 70 岁以上的老年人、育有 7 个以上子女的母亲和残疾人等，除此之外他们还可以同时享受联邦健康项目（Programa Federal de Salud）。非缴费型养老金发放额较低，老年人为 148 美元/月，残疾人为 147 美元/月，多子女母亲为 209 美元/月，不会形成沉重的财政负担。在推行了这些改革之后，阿根廷实现了全拉美最高的养老金覆盖率，90% 的适龄老人都能领到某种养老金，而在 1996 年这个比率只有 69%。养老金发放数额在 2009 年为 164 亿美元，次年增至 184 亿美元。2008 年的第 26417 号法律还规定定期提高养老金发放额（每年两次调整）。当年，阿根廷综合保险体系的月度养老金发放额提高了 17%，达到 318 美元。^①

除养老金项目之外，阿根廷还有其他类型的社会项目。儿童分配项目（La Asignación Universal por Hijo, AUH）就是其中重要的组成部分。该项目的受益者为低收入家庭和不享受其他家庭分配计划的未成年人。受益者可按月领取现金津贴，其中 80% 可当场领取，其余 20% 会被延迟，直至受益者完成相应义务后才可领取，如实现卫生达标、适龄儿童入学及免疫接种等。目前，有 180 万个家庭的 367 万未成年人受益于该计划，覆盖了未成年人总数的 91%，约占阿根廷总人口的 8.7%。^② 根据联合国开发计划署的数据，该计划的覆盖率从 1997 年的 37% 提高到了 2010 年的 86%^③。据估计，加入该计划的未成年人中，70% 属于收入最低的 40% 人口，60% 处于贫困状态。该计划对于减轻儿童贫困具有明显效果。据不完全统计，约 65% 的未成年人因此而摆脱赤贫状态，18% 的未成年人因该计划的资助而脱贫。为消除饥饿，政府设立的国家食品安全计划向符合条件的人群发放食品券，并为小菜园建设、社区食堂建设提供技术支持和培训。根据社会发展部的数据，该计划惠及 180

^① E. Casadei y otros, *Informe del Proyecto de Presupuesto 2011*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2010.

^② Fabio Bertranou (coord.), “Una Respuesta Nacional a los Desafíos de la Globalización”, en *Aportes para la Construcción de un Piso de Protección Social en Argentina: El Caso de las Asignaciones Familiares*, Proyecto ARG/06/M01/FRA, Buenos Aires, OIT Argentina, 2010.

^③ PNUD/CNCPS, *República Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Rendición de Cuentas 2010*, Buenos Aires, 2010.

多万个家庭，年支出在3亿~4亿美元之间。^①

此外，基什内尔政府在提供失业保险的同时还设立了众多就业促进项目，力图同时实现加强社会保障、促进经济增长的双重目标。在失业保险方面，被雇主辞退的员工可以每月领到之前月工资一半的救济金，救济金数额最低不得低于250比索（约70美元），最高不能高于400比索（约100美元），领取期不能超过一年，并逐月递减。该项目的财政支出并不多，普通年份不超过2亿美元。2003年开始实施的“创业支持”计划（Plan Manos a la Obra），旨在支持失业者、小创业者和非正规就业者。该计划为小创业者提供培训、技术支持和小额信贷，促进自我雇佣的正规化，年投入约3亿美元。2006年，政府劳工部创立了“培训与就业保险”（SCyE）项目，目的是帮助失业工人再就业、提高技能等。政府于2009年投入的资金接近6000万美元并逐年增加，到2010年增至1.2亿美元，2011年又比上年增长了1/3。该项目除每月向失业者发放56美元津贴外，还提供劳务中介与咨询服务、培训服务及个体创业的技术支持等。2008年，阿政府又设立了“让青年更多更好工作”项目（Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo），凡18~24岁之间、没有完成小学或中学学业、尚无工作的青年都可以加入。参加计划的青年可每月领取37.5~137.5美元不等的津贴，并可享受咨询、培训等服务。2010年该项目的受益者为4万人。2010年，社会发展部创立了“社会收入与就业”项目（Programa de Ingreso Social y Trabajo），目的是通过创造就业和劳动者组织来推动经济发展和社会包容。这个项目共创造了10万个工作岗位，深入1666个合作社，这些合作社大多位于布宜诺斯艾利斯市。合作社成员从养老金项目中领取报酬，每周除参加40小时的劳动（包括维护公共基础设施、环境保护和公共卫生等）外，还要参加5小时的培训。项目预算支出已从2009年的3.75亿美元增加到2011年的8.4亿美元。^②

（三）巴西：国家积极参与社会保障体系

巴西的缴费型社会保障体系始建于20世纪初，但在长时期内只覆盖城市正规就业者中的一部分。根据1988年宪法，社会保障体系需要向全社会推广。目前，巴西的社保体系包括两个部分，一部分是针对公共部门就业者和军人的社会保障体系，称为“社会养老金特殊体系”，不包括私营部门就业

^{①②} Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Argentina*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W.508, Santiago de Chile, 2012, pp. 29-32, p. 31.

者、临时工和政治家，满足缴费年限且年满 70 岁的人可以领取此项养老金。另一部分称为“普遍社会保障制度”，缴费满 35 年的适龄老年人可以领取。此外还有私人养老基金作为这个体系的补充。^①

针对农村劳动力大多属于非正规就业而缺乏社会保障的现实，1991 年国会出台了将农村劳动力纳入社保体系的法律。根据这项法令，即便没有向社保基金缴纳资金，那些收入低于最低工资标准的农村劳动力仍然可以享受养老金。到 2010 年年底，受益于该法令的农村劳动力已经达到 820 万人。到 2011 年，养老金计划共覆盖 2000 万人口，其中 1720 万是养老金受益者，210 万为社会救助计划的受益者。^②

2003 年，卢拉政府推出“零饥饿”计划，目的是保障贫困人口的食物安全、扶持家庭农业并促进社会参与。“零饥饿”计划包含许多社会项目，其中的“家庭救助金计划”（Bolsa Familia）是巴西的标志性社会项目。作为一种有条件的现金转移支付项目，凡拥有 18 岁以下青少年或有孕妇的贫困家庭都有资格参与该计划，但附加条件是要给予孕产妇适当的休息时间、为 0~5 岁的孩子接种疫苗、6~12 岁的孩子要满足学校的最低出勤率。极端贫困家庭无论有没有孩子都可以领取这种现金转移支付。该计划还包含用电补贴，凡年用电量低于 30 千瓦的贫困家庭都可得到用电补贴，还可以享受优惠电价。“食品安全”计划中包括学校食品项目，人民食堂、食品银行建设，以及城市和社区农业、食品与营养体系监控等。此外还有创业支持、培训、社区经济扶持等项目。^③2004 年，卢拉政府设立社会发展和反饥饿部，专门负责设计、实施反饥饿与社会排斥政策，包括转移支付、食品安全、社会救助项目等，反映了左翼政府对社会问题的高度关注。

为了弥补“零饥饿”计划的不足，罗塞夫政府又于 2011 年设立了“消除不幸”计划（Sem Miséria），针对人均收入低于 70 雷亚尔的贫困家庭以消除赤贫。主要措施包括：对贫困家庭给予现金补贴；通过培训、小额信贷、创业支持和中介服务来促进就业，刺激农村地区的生产活动；为贫困家庭接受公共服务提供便利。该计划的受益人群达 1620 万人，约占巴西总人口的 11.7%。计划的重要组成部分是“巴西之爱”（Brasil Carinhoso）项目，专门针对未成年赤贫人口，把现金补贴、教育扶持和医疗卫生措施，如提供维生

^{①②③} Claudia Robles y Vlado Mirosevic, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Brasil*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W.508, Santiago de Chile, 2013, p. 31, p. 33, p. 22.

素 A、抗哮喘药物等结合在一起。到 2012 年,该项目已帮助 200 万个家庭的 860 万名儿童脱离了贫困。“社会救助持续支出福利”项目(BPC)聚焦于 65 岁以上的老年人和残疾人,凡没有任何养老金并且家庭收入低于最低工资 1/4 的老年人和残疾人都可以领取该项现金补贴。到 2011 年,有超过 350 万人领取了补贴,其中包括 160 万老年人和 180 万残疾人。^①

巴西政府在农村地区开展的项目有“绿色篮子”“人人有水”“人人有电”“获得食物”“水窖计划”“农业技术推广与帮助”“种子分配”等。此外还有免费培训计划“下一步”(Proximo Passo),参加者不但可以得到培训和劳务中介服务,还可以获得交通补贴,特别是女性尤其受到关注。针对日益突出的青年问题,政府推出了专门的青年就业项目,为青年提供专业技术培训和中介服务,包括“工厂学校”“青年第一次就业全国促进项目”等。在这些项目中,约一半的参加者为女性,她们当中的绝大多数此前从未接受过任何培训或补贴。

比较三国的社会保障体系,不难发现其中有明显的差异,主要有以下几点。(1)制度层面的不同。墨西哥和巴西均采用双轨制,即私营养老基金管理公司和公共管理机构并存,而阿根廷则完全由公共部门负责。(2)支出规模的差距。墨西哥在社会保障领域的支出比重约为阿根廷和巴西的 1/3(见图 3)。支出比重是说明政策力度和倾向的最直观指标,体现了左右翼政府的差异。(3)政府支持力度的区别。墨西哥的项目比较单一,覆盖面较小。主要的非缴费型项目“机会计划”的资金只占墨西哥所有公共社会支出的 2.3%^②,占国内生产总值的 0.25%,在减贫和降低收入不平等方面的成效有限。但阿根廷和巴西的社会项目较多,既有覆盖面广的重大项目,又有针对不同领域、群体的子项目。在为老年人提供社会保障、减少贫困老年人数量方面,阿根廷与墨西哥呈现天壤之别:阿根廷 90% 的老年人享有养老金,而墨西哥 80% 的老年人没有养老金。作为中高收入国家,墨西哥右翼政府对社会问题的淡漠和无所作为表现得淋漓尽致。

^① Claudia Robles y Vlado Mirosevic, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Brasil*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W.508, Santiago de Chile, 2013, p.17, p.25.

^② CEPAL, *La Hora de la Igualdad, Brechas para Cerrar, Caminos para Abrir*, Santiago de Chile, 2010, p.195.

三 墨西哥、阿根廷、巴西公共部门医疗与教育支出比较

在医疗和教育领域，三个国家同样表现出了明显差异，墨西哥与其他两个国家的差距尤为显著。

（一）三国公共医疗制度、支出规模及效果比较

墨西哥的医疗支出也是公共部门社会支出的大项，但与阿根廷、巴西相比，墨西哥的公共部门医疗支出比重仍有明显差距（如图4）。

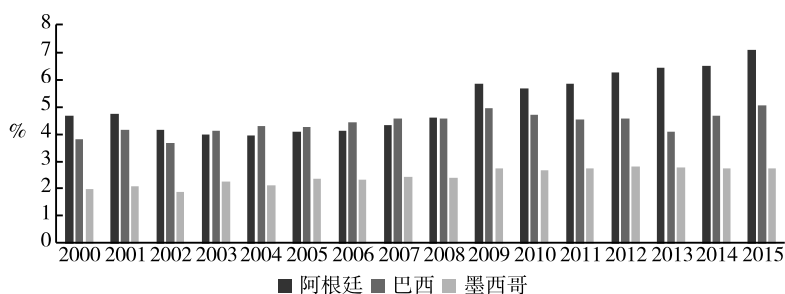


图4 三国公共部门医疗支出占国内生产总值的比重（2000—2015年）

资料来源：根据拉美经委会数据制作。https://observatoriosocial.cepal.org. [2018-01-18]

墨西哥于2004年正式建立健康社会保障制度（Sistema de Protección Social en Salud, SPSS），一方面为加强卫生部的领导作用，包括对整个医疗卫生制度的监督、绩效评估和管理，另一方面引入了大众医疗保险制度（Sistema Popular de Salud, SPS），以扩大社会医疗保险的覆盖面。

墨西哥的医疗卫生制度由三大块组成：公共医疗卫生制度、社会医疗保险制度和私人医疗服务制度。公共医疗卫生制度由政府提供资金，由于预算规模有限，资金来源不稳定，只能向未参保人员提供一些基本医疗服务。社会医疗保险制度项目繁多，主要包括以下内容：一是由墨西哥社会保险局管理的项目，主要覆盖全体正规部门就业人员，融资来源是雇主、雇员和联邦政府三方缴费，是墨西哥传统的社会医疗保险制度；二是由政府保障、社会服务协会管理的计划，主要覆盖全体公务员，融资来源于个人和联邦政府缴费；三是墨西哥石油公司医疗保险计划，主要为墨西哥石油公司职工及其家庭提供医疗卫生服务，融资来源于雇员和联邦政府的缴费；四是墨西哥社会

保险局的“机会”计划^①，由卫生部主导并由联邦财政提供融资，属于带有救助性质的福利保障计划，主要向没有社会医疗保险的偏远农村地区和城市贫困人口提供医疗服务；五是大众医疗保险制度，融资来源于联邦政府、州政府和部分家庭缴费。以上五个部分中，由联邦政府缴费的部分构成了政府的医疗社会支出。除此之外，还有政府为军职人员建立的医疗保险计划等。

墨西哥碎片化的医疗卫生制度导致其运行效率低下，这主要表现为医疗机构和设施重复建设、各个项目资金不能调剂使用及各项服务无法共享等。不同地区之间人均医疗资源可获性差异较大，大城市医疗设施较好，而在一些农村地区几乎没有任何医疗资源。

“机会”计划为广大边远地区人口和城市贫困人口带来了医疗福利。该项目规定，每个贫困妇女和儿童都能够到体检中心做免费健康检查，仅这项措施就使得农村和城市人口发病的天数分别减少18%和25%。该项目不仅给低收入者提供了更多医疗补助，而且扩大了医保覆盖范围，让更多穷人享受到了医疗保险，凸显了医保政策的普遍性和共济性。然而，该计划的资金十分有限。截至2010年，只有34.9%的劳动力拥有接受医疗服务的渠道，比2000年的比重(35.5%)还要低。^②2000年，墨西哥公共部门医疗支出占国内生产总值的1.9%，2012年增加到2.8%，但仍远低于拉美国家的平均水平(3.7%)。^③

阿根廷公共部门在医疗领域的支出占国内生产总值的比重超过10%，远超过拉美国家的平均水平，接近欧洲国家的水平。阿根廷的医疗体系包括公共医疗、社会医疗保障和私人医疗三个部分。公共医疗体系由公立医院和诊所组成，对全社会开放，但在实践中主要针对老年人等社会弱势群体。社会医疗保障体系内吸纳了在正规工作岗位就业的劳动者及其家庭。新自由主义改革曾导致阿公共医疗问题恶化：公共投资下降，医疗服务质量降低，难以满足社会需求；低收入家庭更难获取医疗服务，医疗福利不平等加剧。从2003年起，政府开始进行医疗改革，重新强调国家在医疗领域的作用。2005

^① 维基百科资料。http://es.wikipedia.org/wiki/Programa_Oportunidades_%28M%C3%A9xico%29. [2018-01-15]

^② Enrique Valencia Lomelí, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreaault Weber, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: México*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W.508, Santiago de Chile, 2013, p. 29.

^③ 拉美经委会数据。https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/mexico. [2018-01-18]

年，政府推出“生育”计划（Plan Nacer），向孕妇、幼儿及其医疗机构提供资助。2005—2010年，共有300万人参加该计划。在东北部，该计划覆盖了目标人群的88%，在中部地区覆盖率也接近62%。2011—2015年，该计划的目标人群又进一步扩展，受益者达到1000万人。“生育”计划已经成为中央政府医疗政策的核心支柱之一。此外，为完成联合国千年目标，政府还在2010年推出了“降低母婴死亡率”计划，计划实行一年后新生儿死亡率从16.6‰降至12.5‰，尽管产妇死亡率基本没变。从2009年起，政府增加了对“救助项目”（Remediar）的投入，该项目设立于2002年，宗旨是保障低收入人群的常见病治疗。在该项目的资助下，自2009年起全国有多达6600个诊所可提供常见病治疗，医护人员也得到更多培训。项目受益人数多达1500万人，占全国总人口的41%。其中，94%的受益者来自贫困家庭，71%来自赤贫家庭。事实上，如果没有这项计划，目前85%的受益者无法获得医疗服务。^①

巴西传统的医疗体系以私人医疗为主，公共部门职员、军人等也凭借政府提供的医疗保险在私营医院就医。根据1988年宪法建立的“健康统一体系”（Sistema Unico de Saude, SUS），政府有责任为全社会提供综合、免费的医疗服务。“健康统一体系”是国家主要的药物供应渠道，约120万人通过这个体系购药，并可享受90%的折扣。2007年该体系帮助消灭了麻疹，降低了肺结核、黄热病和艾滋病的死亡率。2008年，有近一半人口得到了免费药物。但即便如此，据世界卫生组织的数据，巴西私营医疗机构仍然发挥着主力作用，公立医疗机构的作用有待进一步加强。^②

通过以上三国比较可以看出如下不同。（1）支出规模的差距。墨西哥公共部门医疗支出占国内生产总值的比重约为其他两个国家的一半。（2）医疗制度和项目的区别。在本文比较的时段，墨西哥的医疗制度项目繁多，看似健全，但除政府、国企等正规就业人员外，其他非正规就业者和农村人口的医疗保障十分脆弱。相比之下，阿根廷的医疗支出比重较高、覆盖面较广，针对老年人、婴幼儿、孕妇、贫困人口等社会弱势群体的项目较多。巴西虽然以私人医疗为主，但“健康统一体系”在消灭疾病、扩大普通民众就医和

^① Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Argentina*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W. 508, Santiago de Chile, 2012, p. 39.

^② Claudia Robles y Vlado Mirosevic, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Brasil*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W. 508, Santiago de Chile, 2013, p. 39.

药物获取等方面比墨西哥的“机会计划”更具针对性，成效也更为显著。

（二）三国公共教育支出比较

如图5所示，长期以来墨西哥公共部门的教育类社会支出占国内生产总值的比重低于阿根廷和巴西，且差距不断拉大。

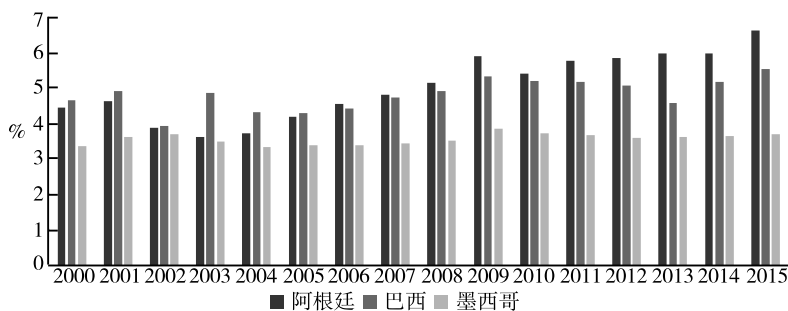


图5 三国公共部门教育支出占国内生产总值的比重 (2000—2015年)

资料来源：根据拉美经委会数据制作。<https://observatoriosocial.cepal.org>。[2018-01-18]

墨西哥的教育体系主要分为三大部分：基础教育、高中教育和高等教育。其中基础教育又分为学前教育、小学教育和初中教育，属于义务教育的范畴。高中教育是指大学预科教育。高等教育包括大学、研究生及以上教育，属于非义务教育阶段。在新自由主义改革盛行时期，联邦政府向地方政府下放教育责任，导致地方政府之间事权和财权不对称，地区间教育不平等加大。墨西哥“2001—2006年国家教育计划”明确指出，教育任务为降低国内的社会不平等水平，为所有人提供平等发展的机会。墨西哥联邦教育法规定，国家实施免费教育，教育服务应向缺乏教育者倾斜，以有助于消除经济、社会不平衡现象^①。墨西哥政府的经费投入还表现在，对义务教育和成人教育实行免费供应课本制度，以促进初等教育的普及，还有一些用来资助教育事业的奖学金计划。^②

然而，墨西哥教育支出占国内生产总值的比重依然较低，在2000—2012年间只从3.38%增加到3.59%，低于拉美国家的平均水平（5%），增长速度也比较慢。^③墨西哥公共教育资金的分配还有基础教育投入不足的倾向，这种

① 高艳贺、黄志成：《墨西哥教育平等：现状、对策与启示》，载《教育科学》，2007年第2期。

② 2012年培尼亚总统的教育改革调整了教育经费投入的方向。尽管大学教育经费增长速度下降，小学教育人均投入增长速度保持稳定，但二者增速基本持平，改革效果不明显。

③ 拉美经委会数据库。<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/perfilesNacionales.html?idioma=spanish>。[2018-01-18]

分配方式限制了教育支出对促进减贫、改善收入分配的积极作用。对基础教育的投入有利于提高贫困人口的素质、降低贫困，而高等教育支出主要使富人受益，因为大部分接受高等教育的学生都是来自中产阶级或者富裕家庭，这种家庭的孩子更有可能完成高中教育。由于基础教育的经费投入增长速度与高等教育的相差无几，所以教育支出的减贫效应仍有待提高。政府向基础教育的投入仍嫌不足，教育不公平现象依然比较突出，文盲仍集中在低收入群体（占26%）和农村地区（占近20%）^①。

阿根廷政府在2005—2006年的改革中统一了全国的教育系统，并将义务教育年限从10年延长到13年。此外，基什内尔政府还制定了中长期教育规划，把教育支出占国内生产总值的比重从2003年的3.62%大幅提高到2015年的6.63%。自2008年起，政府开始实施“社会教育支持计划”（Propuesta de Apoyo Socio Educativo）项目，其主要内容包括：向贫困学生提供奖学金及自行车、校车等便利措施服务；为公立学校提供课本、学习用具、教师培训、技术支持等服务。该计划具有累进性特征，主要体现在向贫困学生倾斜，向土著学生提供专门奖学金，开展消除童工行动，向技校学生发放奖学金等。该计划共覆盖了全国70%的学校。此外，政府还通过“连接平等”（Conectar Igualdad）项目对公立学校进行信息化建设。在2010—2012年间，政府向公立学校提供了300万台手提电脑和50万套其他设备，共支出约7.75亿美元。从2004年政府开始实施“教育平等综合项目”（Programa Integral de Igualdad Educativa），对全部危旧小学和50%的市区学校进行了改造。

目前，阿根廷是拉美入学率最高、文盲率最低的国家之一。学前教育、小学教育和中学教育支出在减轻社会不平等、促进社会发展等方面都起到了积极的推动作用。

巴西教育状况在左翼执政期间也有改善。公共教育投入占国内生产总值的比重在2004—2009年间由4.32%增加到5.33%。^②2009年通过的宪法修正案规定4~17岁为义务教育阶段，延长了义务教育的年限，增加了对基础教育的投入。巴西教育分为学前教育、小学、中学和高等教育四级。学前教育归市级政府管理，小学和中学教育由联邦政府和州政府共同管理，高等教育

^① Enrique Valencia Lomelí, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: México*, Colección de Documento de Proyecto, CEPAL, LC/W. 508, Santiago de Chile, 2013, p. 34.

^② 拉美经委会数据。https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/brasil. [2018-01-18]

由联邦政府统辖。此外，联邦政府还有义务对州、市政府提供技术扶持和其他帮助。至2009年，巴西国内小学注册学生为1750万人，教师77万人，学生/教师比例为23:1。在2001—2009年间，小学入学率从93%增加到95%。中学注册率为82%，注册学生2360万人，教师130万人，二者比例为17:1。中学入学率从2001年的不足40%大幅提高到2009年的51%。同年，高等教育注册率约为26%，学生数量从2003年的400万增加到2009年的610万。^①

三国公共教育领域的主要差异如下。(1) 支出规模的差距。墨西哥在公共教育方面的支出比重明显低于阿根廷和巴西，且多年来墨西哥的公共教育支出基本没有增加，而阿根廷和巴西的增速较快。(2) 教育不平等状况的差异。墨西哥具有轻基础教育、重高等教育的倾向。这导致基础教育质量差，低收入家庭的子女只能上质量不高的公立小学和中学，而高收入家庭的子女则可进入优质的私立学校。在基础教育阶段结束后，后者比前者更容易考入公立大学，享受更多的公共教育资源，这又进一步加剧了教育不平等。阿根廷和巴西在这方面要比墨西哥胜出一筹。

四 结论

对墨西哥、阿根廷和巴西公共部门社会支出的比较表明，左翼和右翼之间存在明显的政策导向差异。无论是阿根廷的激进左翼还是巴西的温和左翼，在公共部门社会支出及其增长速度方面都远远超过了右翼执政的墨西哥。激进左翼执政的阿根廷表现出了明显的反新自由主义倾向，国家干预不仅体现在政策层面，还作为法律条款进入了制度层面，成为席卷拉美的新自由主义浪潮中的一股逆流。墨西哥虽然在经济、社会领域饱尝新自由主义改革的苦果，却表现出了强烈的制度惯性，右翼政府仅采取了象征性的修补政策，社会问题改善不大甚至有所恶化。在巴西，温和左翼执政期间以空前的力度推行了社会融合政策和项目，并取得明显成效，但制度保障仍然薄弱，被逆转的可能性不容忽视。综上所述，从墨西哥、阿根廷和巴西三个大国的情况来看，拉美“政治趋同”的趋势还没有变成现实。

^① IPEA, *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, No 19, 2011b. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap01.pdf. [2018-01-18]

在不同导向的社会政策实施十余年之后，三个国家的社会状况出现明显不同。在左翼执政的阿根廷和巴西，都出现了贫困率和赤贫率的迅速下降，而墨西哥不降反升。在左翼执政初期，阿根廷的贫困率和赤贫率分别为41.5%和18.6%；当左翼政府结束任期时，这两个指标分别降至4.5%和1.9%。巴西的改善幅度不如阿根廷，但也出现了明显好转，贫困率由2003年的35.8%降至2014年的14.3%，同期赤贫率由11.5%降至3.4%。反观墨西哥，贫困率在两任右翼政府期间几乎没有发生变化，一直保持在32.3%，赤贫率则由2000年的6.6%上升至2012年的9.8%。^①这将对三个国家未来的政治发展进程造成深刻影响。当然，这个成绩不能完全归功于政府的社会支出，宏观经济增长状况也发挥了重要作用。^②

从阿根廷和巴西公共部门社会支出的用途也可以发现，左翼政府并不像媒体所渲染的那样倾向于滥发福利，而是把资源投向了亟需帮助的贫困和弱势群体，如极端贫困人口、老年人和残疾人等。如果没有这些社会支出以这些弱势人群每天都要面临饥饿和疾病的威胁，挣扎在社会边缘，根本没有融入社会的能力。在这些国家实际上并不存在所谓的严重“福利赶超”问题，它们的根本问题在于左翼受到的结构性制约。拉美左翼政府虽然可以大幅增加社会支出，改善社会状况，但他们无力改变各自国家的税收和财政结构。以巴西为例，由于间接税具有明显的累退性，由社会支出增长带来的收入分配平等化倾向被抵消，从而对持续减贫和经济发展造成不良影响。^③可以说，这是拉美国家面临的重要结构性制约。对左翼来说，虽然突破这些制约非常困难，但他们没有放弃，并取得了成效。对右翼而言，保持这种结构符合他们的利益，这正是拉美左右翼政策差异的根本原因。

（责任编辑 王帅）

^① 到2014年，这两个数字又分别进一步上升至39.1%和12.2%。见Cepalstat国别数据：<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/perfilesNacionales.html?idioma=spanish>。[2018-01-18]

^② 在本文研究的时期内，墨西哥的年均增长率为2.1%，阿根廷为5.1%，巴西为2.7%。这些数据均来自拉美经委会国别统计。关于公共社会支出与经济增长对改善社会状况的作用，参见Sean Higgins and Claudiney Pereira, “The Effects of Brazil’s Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income”, in *Public Finance Review*, Vol. 42, No. 3, 2014, pp. 346–367; Nora Lustig and Carola Pessino, “Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions”, in *Public Finance Review*, Vol. 42, No. 3, 2014, pp. 304–325.

^③ Sean Higgins and Claudiney Pereira, “The Effects of Brazil’s Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income”, in *Public Finance Review*, Vol. 42, No. 3, 2014, pp. 346–367.