

新千年智利反贫困政策

刘捷 刘学东

内容提要：本文借鉴结构主义的方法考察了智利在新千年消除贫困的实践，重点介绍了“智利团结社会保护体系”减贫项目的产生背景和过程，将其实践的主要特征归纳三个方面：政治正确、政策理论创新和执行中的三个一体化举措。智利历届政府消除贫困的国家意志取得了显著进展，实际中所产生的效果也相对明显。在过去近20时间里，随着经济增长速度稳定以及人均国内生产总值的不断上升，智利在减少贫困方面取得了较大成就，极端贫困人口和中等贫困人口在总人口中所占比重出现下降。尽管如此，目前智利在该领域依然面临多个方面的挑战。首先，自2015年以来智利贫困水平基本陷入了统计上的停滞阶段，如何制定更加有效的减贫政策成为刻不容缓的任务。其次，在消除贫困过程中，农村地区以及城市弱势群体的贫困问题依然突出。最后，在消减贫困过程中，收入分配领域并没有得到同等程度的改善。

关键词：智利团结 收入分配 多维贫困 消除贫困

作者简介：刘捷，西南科技大学拉美研究中心教授，绵阳师范学院教授；刘学东，墨西哥国立自治大学终身教授，西南科技大学拉美研究中心特聘教授。

中图分类号：F173 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2019) 06-0063-12

一 引言

联合国赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿2015年3月在结束对智利的访问后发表的“声明”(以下称“声明”)中指出:“在贫困问题上,智利是一个悖论。一方面,该国在经济增长、总体发展和减贫方面取得了卓越的进步。但与此同时,令人担忧的贫困率和赤贫问题仍然存在,且不平等水平极高。”^①这一结论似乎有点出人意料,因为智利早在2010年就加入了发达国家聚集的经济合作与发展组织(OECD,以下简称“经合组织”)。经合组织又通常被人们称为富国俱乐部,但其成员之间却存在很大的差别,不少成员依然面临较为严峻的贫困和收入分配不均的问题。2013年智利又被世界银行视为高收入经济体,按照部分评判标准(例如人类发展指数)来看,它又可以算作发达国家(2018年的HDI排名第44位)。甚至还有观点认为,智利有望在2020年成为拉丁美洲第一个完全迈入世界发达国家行列的国家。如何认识“声明”中的批评,理解相关的基本共识、定义和划分不仅是有益的,而且是必要的。

在联合国开发计划署国际扶贫中心的定期出版物《关注贫困》2006年12月号的封面上,一张颜色深暗得令人窒息和疏密不一的蜘蛛网犹如一道漏风的破旧门帘,其后是无限深远的黑暗。编辑的封面文字解说充满启发性:这是一张非洲蜘蛛网的照片,展示了生活在贫困或接近贫困条件下的人们生活状况的脆弱性和韧性。网状隐喻也适用于贫困和幸福的各个维度之间的相互联系。^②它的形象叙事是,贫困是各种因素间关系的系统问题,其背后是巨大的政治和社会风险,若听之任之,黑暗的泛滥将吞噬一切。在智利这样的政体中,公共议题在巨大的压力下完全可能变成政治议题,逆转国家的既定发展进程。

自从联合国开发计划署在《1990年人文发展报告》中提出人类发展指数以衡量各成员国经济社会发展水平以来的近30年里,减少和最终消除贫穷已成为国际组织、政府首脑会议更为积极的议题和政策目标。围绕这一目标,

^① 《联合国赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿结束对智利的访问声明》,2015年3月24日。<https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15748&LangID=C>。[2019-11-12]

^② UN International Poverty Centre, *Poverty in Focus*, December 2006.

各层行为体推动国际社会形成了广泛的反贫穷体系，其中最具代表性的是联合国的《千年发展目标》和《2030年可持续发展议程》。后者在17项可持续发展目标中，将“消除贫困”列为第一，凝聚了全球共识和努力方向。

为了实现这一首要目标，有的放矢地采取行动，必须准确、全面地定义“贫穷”。关于贫穷的定义，从不同视角可以得出不同结论，并且各自定义的所指也不相同。绝对贫困、相对贫困、能力剥夺和权利贫困展示了对贫困认识的演变。货币化的贫困线是各国和国际组织普遍采用的衡量标准。世界银行1990年按照购买力平价计算，将贫困线设定在每人日均1美元左右，2005年上调到每人日均1.25美元，2015年再次上调至1.9美元。罗伯特·钱伯斯把贫穷归纳为5类意义：收入贫困或消费贫困；物质匮乏，包括缺乏财富及其他资产；阿马蒂亚·森提出的能力剥夺；从更广泛的多维角度看待贫穷，除了人均收入指标外，还存在其他衡量标准，即社会权利缺乏或者剥夺，譬如享受教育、医疗保险以及其他公共服务项目的权利。^①

关于贫困的深度和广度，有的国际组织，比如联合国，采用人类发展指数（HDI）来划分发达国家和发展中国家，“发达”和“发展中”意味着“富裕”和“贫穷”。世界银行2016年发布的《世界发展指标》（WDI）不再区分“发达国家”和“发展中国家”，而采用收入分类法把各国归入不同组别，这一变化意味着改变了以往从地理上划分贫穷地区和发达地区的做法。

贫穷并不是发展中国家之独有现象，发达国家同样存在。其差别在于，根据不同标准，每个国家的贫穷水平会有所不同；另外，用来度量贫困的各个维度指标也会存在区别。不管怎样，从人类发展的观点来看，其中的逻辑正如世界银行高级经济学家乌马尔·塞拉朱丁说，“千年发展目标的本意主要是为了扶持发展中国家，而可持续发展目标则把每一个国家都看作需要发展的对象。”^②从这个角度来看，具有包容性的社会发展无疑会为可持续的经济增长提供方便条件，但是，如果没有经济持续增长做基础，社会发展就会成为无水之鱼。

本文第二部分考察智利在新千年消除贫困的实践，重点介绍“智利团结社会保护体系”（Sistema de Protección Social Chile Solidario，以下简称“智利

^① Robert Chambers, “What Is Poverty? Who Asks? Who Answers?”, in UN International Poverty Centre, *Poverty in Focus*, December 2006, p. 3.

^② 《世界银行为什么决定不再使用“发展中国家”一词》，2016年5月19日。http://www.sohu.com/a/76185908_362853. [2019-10-25]

团结”)的产生背景和过程,将其实践的主要特征归纳为政治正确、政策理论创新和实施中的三个一体化举措,第三部分是对智利2006—2017年间贫困情况的分析,证明智利多届政府消除贫困的国家意志取得了一定的进展,最后一部分是结语。

二 新千年智利消除贫困的实践

自从1990年回归民主制度以后,智利各届民选政府的社会政策追求的一大目标就是消除贫困,并为此设立了一系列新的公共机构,比如规划部(MIDEPLAN)、国家青年研究所(INJUV)、国家妇女事务办公室(SERNAM)、国家土著人发展公司(CONADI)、国家残疾人基金(FONADIS)、国家团结和社会投资基金(FOSIS)。智利规划部2007年根据国家社会经济特征调查(Casen)发布的统计数据显示,消除贫困工作取得了显著的成绩。根据收入指标,贫困人口占总人口的比重从1990年的38.6%下降到2006年的13.7%,同期极端贫困人口的比重从12.9%下降到3.2%。^①但1998—2000年间减贫出现停滞,贫困人口的比重徘徊在5.7%左右,这一警告信号引起了政府的高度重视。通过调查发现,减贫停滞有两大原因。一是几届民选政府延续了皮诺切特政府的新自由主义经济模式,加大了私人资本在经济增长过程中的作用,但关键社会政策的私有化显示,仅仅依靠市场不可能解决贫困问题。二是扶贫项目设计的碎片化削弱了政府消除贫困战略的效力。比如,1999年智利政府部际工作组提供的方案清单总共确定了134项扶贫服务方案,涉及25个机构,目标是需要优先关怀的群体;另根据2002年跨部门技术委员会的数据,共有142个方案被确定,涉及33个公共部门机构,对象是贫困人口。^②多目标多方案可能改善了分项指标的数据,但它们也可能偏离总体战略的主线,比如,一些方案的目标人群可能是中等贫穷的人,而不是极端贫困的群体,从而浪费了有限的资源,影响了整体效果。数据冲突甚至可能影响新的决策。

^① Gobierno de Chile, MIDEPLAN, “Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2006)”, No. 1, in *La Situación de Pobreza en Chile*, Santiago, junio 2007, p. 3.

^② Gobierno de Chile Ministerio de Planificación y Cooperación, “Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario, Mideplan - Sistema de Protección Social Chile Solidario”. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl>. [2019 - 11 - 12]

因此，制定新的扶贫战略上升为一项紧迫任务。里卡多·拉戈斯总统2000年3月11日正式就职，在其上任的100天内，他拿到了一份按照总统指令提交的新报告：《极端贫困家庭综合行动战略》。该战略的总体目标是，创造各种机会和提供多种资源支持，使极端贫困家庭能够恢复或获得自行解决问题的能力。该战略首先付诸部分试点，即团结与社会投资基金设计的“桥梁计划”（The Puente program）^①，其宗旨是在穷人与其权利之间架起一座“桥梁”，以消除极端贫困^②，其本质特征是强调能力方法。

“桥梁计划”于2001年制定完毕，从2002年1月开始在4个地区进行为期1年的试点。它的核心假设是，那些与现有社会以及援助网络隔绝的极度贫困的人可以通过发展一系列社会技能来获得适当的生活质量。它基本上是一个向贫困家庭提供社会心理支持的方案。^③在启动该计划的同时，政府对社会保护的认识有了显著的提升：针对贫穷和脆弱性的有效反应将直接影响经济和社会发展战略；社会保护是广泛的减贫政策的基础概念，包括保护贫穷和最贫穷家庭基本消费水平的干预措施、促进对人力资本和其他生产性资产的投资、提供摆脱持续和代际贫困的路线、提高他们克服困境的能力。于是，加强对穷人的社会保护，制定一项旨在消除极端贫困的综合性政策，成为智利政府的一项优先任务。智利政府不同部门之间共同努力，尤其是通过学习的环节，最终出台了“智利团结”。进入“桥梁计划”的家庭一旦结束社会心理支持阶段，就进入“智利团结”，继续受到保护。这代表着国家消除贫困战略的转变。

智利政府发布的《智利团结社会保护体系的基本概念》除了“引言”外，还包括三个方面的内容：“智利团结社会保护体系的伦理和政治基础”、“为极端贫困家庭和个人取得有效成果”和“体系管理模型”，以及各方面的15条概念解释。简而言之，“智利团结”目标明确，因果清楚，内容详细，措施全面。“智利团结”的主要特征是政治正确、政策理论的创新以及实施中的三个一体化举措。

^① Julieta Palma and Raúl Urzúa, “Anti – Poverty Policies and Citizenry: The ‘Chile Solidario’ Experience”, Management of Social Transformations, in *Policy Papers*, No. 12, p. 18.

^② Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, “Los Programas de Alivio a la Pobreza Puente y Oportunidades. Una Mirada Desde los Actores”, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago, abril de 2007, p. 15.

^③ Julieta Palma and Raúl Urzúa, “Anti – Poverty Policies and Citizenry: The ‘Chile Solidario’ Experience”, Management of Social Transformations, in *Policy Papers*, No. 12, p. 19.

首先是政治正确。拉戈斯总统2002年5月21日在向国会发表的国情咨文中提出了“智利团结”，他说：“今天，我们能够而且应该为自己确定一个伟大的目标：智利会消除苦难！没有人为了生存而不得求助于他人的慈善事业并由此忍受侮辱和羞辱！……”^①这是一项政治伦理框架宏大的社会政策。儿童、女性、有身心障碍的人、受排斥的土著群体、孤寡老弱者和失业群体都是有尊严的国民，是“智利团结”政策的优先关怀对象。除了总统及其两个咨询小组外，与政府有联系的咨询机构和顾问、反对派、部长、公共服务专家、基金会、非政府组织和世界银行受邀参与制定这项政策计划，庞大的政策制定队伍本身就展现了政治正确的姿态。“智利团结”中的社会公平目标具有高透明度、可监督的高标准。从总统致辞到“智利团结”的政策文本与其说是社会政策改革的宣言书，不如说是政治正确的纲要，它申明了每个人生存和发展的权利。

第二是政策理论的创新。从“桥梁计划”到“智利团结”，回归计量方法的使用发挥了主导思维的作用，并贯穿在各个概念的解释中。智利政府称，“‘智利团结’是该国社会政策发展的一个新阶段”，这宣告了“社会政策发展”的革新由此开始，新阶段必然离不开新理论的指导和支撑。“然而，社会内部仍然存在着重要的分歧，这促使人们反思公共政策重新定位的必要性，以及如何做出贡献，从社会政策到建立更具包容性的社会组织形式，确保所有人都有能力实现自身发展，并获得实现和扩大公民权利的资源。”^②这句话综合了各种关于贫困的理论，包括能力贫困、权利贫困理论。有关资料显示，在拉戈斯总统指示拟订关于社会保护体系的建议时，一场关于社会保护与贫穷的专题讲习活动拉近了各方的立场，这才成就了立法文本。^③如果没有社会保护伦理的传播和广泛接受，新的保护体系找到焦点的时间就可能延后，或者找到的焦点偏离政策目标。此外，新体系兼顾了福利主义和非福利主义的因素，以期实现实施主体与受惠方的互动，降低脆弱性，这同样体现了政策理论的创新。

第三是实施中的三个一体化举措，即目标一体化、标准一体化、实施一体化。新千年之交的一些扶贫计划停留在满足潜在受益者对公共服务的需求

^{①②} Gobierno de Chile Ministerio de Planificación y Cooperación, “Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario, Mideplan – Sistema de Protección Social Chile Solidario”. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl>. [2019-11-12]

^③ Julieta Palma and Raúl Urzúa, “Anti-Poverty Policies and Citizenry: The ‘Chile Solidario’ Experience”, *Management of Social Transformations*, in *Policy Papers*, No. 12, p. 20.

上，只有当受益者进入扶贫机构的联系网络时，政府才会发现其需求，而穷人的孤立恰恰使他们身处这一网络之外，这意味着越贫穷的人可能越难以成为受益者。不同部门独立负责减贫项目，各自设计具体的实施标准，因其各自的业务重点不同，目标不一致或资格标准不一的现象在所难免。任何旨在消除贫困项目的实施都要依靠目标群体所属的地方政府，因此地方政府也可能为了自己的政治利益有意让执行过程偏离既定的方向。为了防止政出多门、执行过程走样甚至半途而废，“智利团结”提出了三个一体化举措，即目标一体化、标准一体化、实施一体化。目标一体化即以全国经济社会特征调查数据为主要基础，统一准入资格和干预单位，准确瞄准最需要社会保护的群体，即极端贫困的家庭；标准一体化即使得自愿申请加入该项目的家庭经过2年的帮扶，达到7个维度和53个最低条件的及格线；实施一体化是为了提高政府对该项政策的执行力，一个有着长期与贫困作斗争经验的国家，其经验在于更加重视实现目标的路径。结果证明，“智利团结”是一种新机制，执行行政和协调工作的秘书处的权威强化了不同机构之间、横向和纵向之间的互补，理顺了国家、地方、委任联络员和受援家庭之间的关系，增强了各个环节的有效性，体现了国家意志和执行能力的统一。

“智利团结”从设计到实施都是一次开创性的实践，引发了广泛的关注。拉戈斯总统在2003年的致辞中说：“在我的政府任期届满时，我们将敲响22.5万个家庭的大门。80万智利人将离开贫困线，他们会有一种国家关心他们的感觉。”^①与此形成呼应的是，2004年6月通过的第19.949号法律在其过渡性条款中规定，到2005年“智利团结”将涵盖22.5万个极端贫困的家庭或个人。智利官方宣布，至少70%参加“桥梁计划”的家庭在24个月内成功毕业。^②

关于“智利团结”实施的成效，观察者们得出了不同的看法。帕尔玛（Julieta Palma）等人的调查发现，选择不参加“智利团结”的家庭仅占5.2%，全国参与家庭的中断率为4.8%，他们认为，根据现有的资料，该项目在帮助智利各地极度贫困家庭方面取得了实际进展，拒绝参与率和中断率较低。^③但卡内基·梅隆大学的博尔祖茨基（Silvia Borzutzky）对此持不同意

^{①②} Gobierno de Chile Ministerio de Planificación y Cooperación, “Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario, Mideplan – Sistema de Protección Social Chile Solidario”. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl>. [2019-11-12]

^③ Julieta Palma and Raúl Urzúa, “Anti-Poverty Policies and Citizenry: The ‘Chile Solidario’ Experience”, *Management of Social Transformations*, in *Policy Papers*, No. 12, p. 26-27.

见，她基于几个方面的观察认为，“智利团结”并不涉及创造新的福利，只是为了改善这些福利的绩效而以不同的方式阐述既有福利和服务的享受条件。她指出，根据现有的有限数据，似乎可以得出这样的结论：“在短期内，‘智利团结’没有实现其消除极端贫困的基本目标”^①。

公开的数据显示，用于“智利团结”的预算增长强劲，从2002年的500万美元增长到2007年的1.4亿美元以上，使用的总资源相当于当年国内生产总值的0.1%。^②相比之下，国际劳工组织认为最低限度的社会保护所需的基金数额，低收入国家应占国内生产总值的2%~3%，发展中国家所需的国内生产总值占比大约为1%~2%。这些数据可能为进一步的评估和讨论打开空间。

当智利消除极端贫困的经验得到国际组织的推荐，成为其他国家学习和借鉴的对象后，智利在这条道路上的努力并没有停止。巴切莱特总统2007年任命著名经济学家帕特里西奥·梅勒担任总统劳工和公平咨询委员会主席，其任务之一是为她提供有关贫困问题的政策选择。

总之，消除贫困及贫困带来的脆弱性是巴切莱特政府和继任政府一贯的既定目标。针对2017年全国经济社会特征调查的数据，皮涅拉总统呼吁在未来10年内将智利建设成一个没有贫困的发达国家：“正是这项崇高、严格和美好的使命在激励和指引着我们（政府），促使我们每天早起并努力工作，目的是提高所有同胞的生活质量，尤其是弱势群体和中产阶级。”^③

三 2006—2017年间智利贫困情况分析

奥尔斯顿先生在2015年3月结束对智利的访问时指出：“该国仍存在对一个OECD成员国而言过高的贫困和不平等水平。”^④ 他的评论切中要害，在

^① Silvia Borzutzky, “Anti-Poverty Politics in Chile: A Preliminary Assessment of the Chile Solidario Program”, in *Poverty & Public Policy*, Vol. 1, Issue 1, pp. 12-13.

^② F. Hoces de la Guardia, A. Hojman, and O. Larranaga, “Evaluating the Chile Solidario Program: Results Using the Chile Solidario Panel and the Administrative Databases”, in *Estudios de Economía*, Vol. 38, No. 1, p. 134.

^③ 《皮涅拉：要在未来10年内让智利变成没有贫困的国家》，2018年8月24日。http://www.chinanews.com/gj/2018/08-24/8609694.shtml. [2019-10-10]

^④ 《联合国赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿结束对智利的访问声明》，2015年3月24日。https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15748&LangID=C. [2019-11-12]

很大程度上客观反映了智利的贫困状况，即贫困不是一个简单的收入问题，而更为严重的是收入分配不平等的事实。经合组织成员中，智利基尼系数最高，甚至高于墨西哥。

（一）按收入水平计算的贫困水平变化

如果仅以收入水平作为评估贫困的标准，那么根据全国经济社会特征调查的人均家庭收入，2006年贫困人口占总人口的29.1%，其中，处于极端贫困的占12.6%，另外16.5%则属于非极端贫困人口。2017年，上述相应数据分别为8.6%、2.3%和6.3%，与11年前相比分别下降了20.5、10.3和10.2个百分点（见图1）。

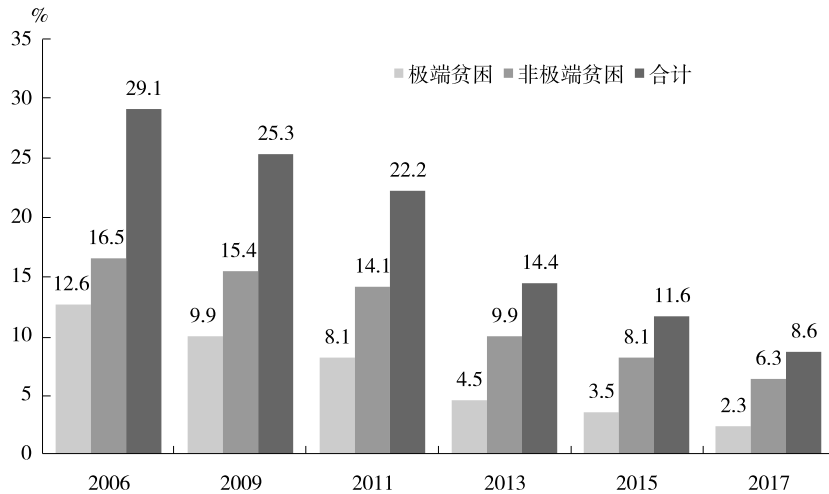


图1 智利贫困人口在总人口中所占的比重（2006—2017年）

注：这是仅仅根据收入标准定义的贫困。2017年11月份，极端贫困人口指人均月收入低于105430比索（按照智利中央银行2017年11月底公布的实际汇率1美元=642.21比索折算，相当于164.2美元）的人，非极端贫困人口则是指月收入低于158145比索（相当于246.3美元）但高于105430比索的人。2018年7月，上述数据分别调整如下：极端贫困为月收入低于107131比索，非极端贫困则为160696比索，按当时汇率1美元=638.79比索折算，分别为167.7美元和251.6美元。

资料来源：Ministro de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile, “Informe del Desarrollo Social 2018”, p. 12. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs.> [2019-11-12]

（二）多维标准之下的贫困水平变化

仅仅按收入水平来衡量贫困水平，很可能导致贫困水平表象低于实际情况。因此，智利政府在使用收入水平作为衡量贫困水平的同时，自2014年开始从多维角度计算贫困水平，包括教育、健康、劳动与社会保险和住宅四个维度，每个维度设计有3个指标，共计12个。在计算多维贫困水平时，赋予

每个指标 8.3% 的相同权重，这样，在上述四个维度中，每个维度的权重为 25%，总数为 100%。2015 年，在四维基础之上，又增加了第五个维度，即网络与社会凝聚力，并赋予其 10% 的权重。其他四个维度的权重从 25% 降至 22.5%，五个维度权重合计 100%。从 2009—2017 年的数据来看，四维计量的贫困水平从 27.4% 下降至 18.6%。但自 2015 年之后，不管从四维还是从五维来看，智利的贫困水平基本保持统计上的零变化。根据四维标准，2015—2017 年贫困人口在总人口中所占比重由 19.1% 降至 18.6%，相差仅 0.5 个百分点；根据五维标准，同期贫困人口在总人口中所占比重由 20.9% 降至 20.7%，相差仅 0.2 个百分点（见图 2）。因此，在 95% 的置信区间，两年间的变化都停留在所设置范围之内，属于统计上的零变化。

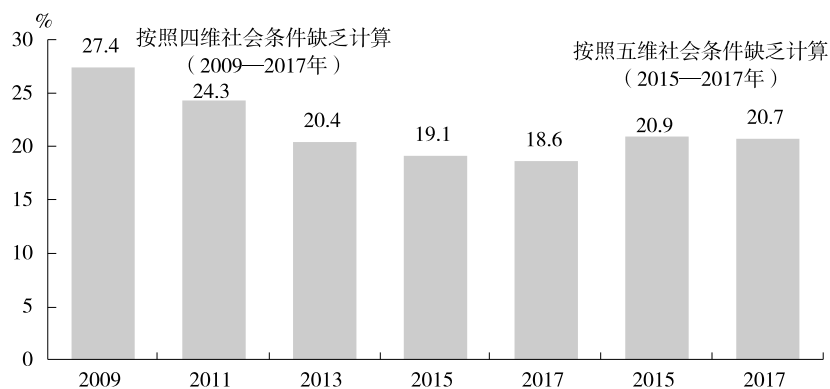


图 2 智利贫困水平的变化（以贫困人口在总人口中的占比衡量）

注：2015 年之前没有五维数据。

资料来源：Ministro de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile, “Informe del Desarrollo Social 2018”, p. 12. [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs.\[2019-11-12\]](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs.[2019-11-12])

（三）城市与农村地区贫困水平比较

按照区域来看，农村地区贫困水平明显高于城市地区。如果仅根据收入水平衡量，2017 年的数据显示，农村和城市贫困率分别为 16.5% 和 7.4%，即农村地区贫困率高于城市地区 9.5 个百分点；根据收入和多维双重标准衡量，农村和城市贫困率差距为 9.1 个百分点。

需要指出的是，城市地区与农村地区贫困水平的差别明显已经超出 95% 的置信区间，从统计来看，城乡之间存在显著的贫困水平差别。同样需要指出的是，在 2015—2017 年期间，不管是农村还是城市，贫困水平统计上的变化并不明显，处于置信区间（见图 3）。

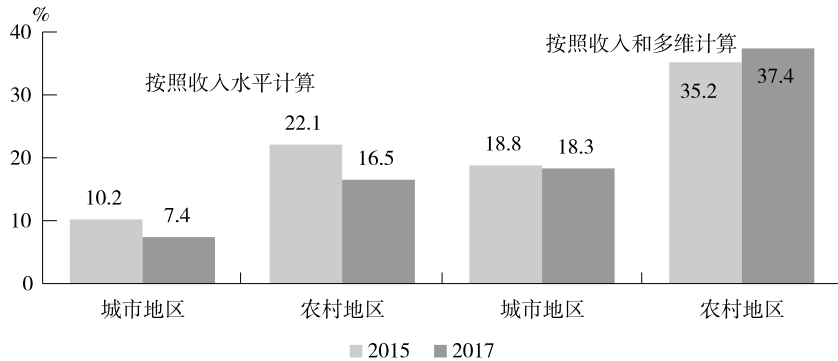


图3 智利城市与农村地区的贫困水平变化

资料来源：Ministro de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile, “Informe del Desarrollo Social 2018”, p. 12. [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs.\[2019-11-12\]](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs.[2019-11-12])

(四) 贫困人口绝对数据的变化

上述分析是贫困水平变化的相对水平比较，即贫困人口在总人口中所占比重的变化。从绝对数值来看，2017年智利贫困人口合计388万，其中，按照收入标准衡量的贫困人口为153万，按照多维标准衡量的贫困人口则为294万；既属于收入贫困又属于多维贫困的人口为59万。2015—2017年期间总贫困人口减少了19万，从2015年的406万下降至2017年的388万。其中，收入贫困人口减少了52万，而多维贫困人口则增加了15万（见表1）。多维贫困人口的小幅增加很大程度上是由于2015—2017年间经济增长乏力，政府财政压力较大，社会福利支出减少造成的。

表1 智利贫困人口变化 (单位：万人)

年份	收入贫困	多维贫困	收入和多维贫困	贫困人数
2015	205	279	77	406
2017	153	294	59	388
变化	-52	15	-18	-19

资料来源：Ministro de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile, “Informe del Desarrollo Social 2018”, p. 12. [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs.\[2019-11-12\]](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs.[2019-11-12])

总之，智利政府在新千年消除贫困的持续实践取得了引人注目的成绩，在推进国家意志方面取得了长足的进步，“智利团结”实践期间的多维减贫成效突出，其后也延续了较好的趋势。

四 结语

近几十年来,随着研究的不断深入,贫穷的能指已经从收入和消费的货币贫困扩大到能力贫困和权利贫困,经合组织甚至采用收入中位线来界定贫困,其所指的范围因此也在扩大。世界的复杂性决定了贫困及其脆弱性的复杂性,这意味着智利反贫困的斗争需要韧性。尽管智利消除贫困的努力赢得了国际和国内社会的认可,但远非尽善尽美。

如果智利政府的开放态度和立场能够支持其持续的反贫努力和实践,那么它就可能正视奥尔斯顿在“声明”中提出的三条建议:(a)须采取具体、综合的计划来解决贫困和赤贫问题;(b)须采用比目前更有效的协调机制;(c)须重新加强关于最低收入衡量方法的讨论。“声明”还强调了智利两个亟待解决且备受诟病的顽疾。一是妇女长期受到歧视,她们从事正规就业的比重很低;二是土著居民的贫困率很高,2013年其收入贫困率高于非土著人口近10个百分点(分别为23.4%和13.5%)。按多维贫困指数衡量,土著居民的贫困人口比重为31.2%,即大约1/3的土著人生活在贫困之中。^①

此外,贫困的城乡差异同样应该得到正视。智利属于世界上城市化程度最高的国家之一,89%以上的人口生活在城市地区,城市化显著改善了穷人的绝对和相对状况。不应忽视的是,虽然智利的农村人口数量相对较小,但农村地区的贫困率明显高于城市地区。

贫困问题是包括智利在内的拉美国家共同面临的挑战。国际社会常常把拉丁美洲视为改革的“试验田”,而智利被认为曾交出了最好的答卷。需要指出的是,尽管在过去近20时间里智利在减少贫困方面取得了较大成就,但城市弱势群体及农村地区的贫困问题依然严峻。另外,在消减贫困的过程中,收入分配的改善没有取得进展,如果这一问题不能得到妥善解决,不仅会影响减贫所取得的成果,而且会影响经济的长期发展。

(责任编辑 黄念)

^① 《联合国赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿结束对智利的访问声明》,2015年3月24日。<https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15748&LangID=C>. [2019-11-12]