

· 国家治理专题 ·

反贫困斗争与政府治理能力 ——巴西案例研究

· 苏振兴

内容提要 收入分配不公和社会两极分化这两大特征一直与拉美国家的现代化进程相伴相随，而巴西是拉美国家中比较突出的，但巴西于20世纪90年代中期率先启动社会领域的改革，形成了一套行之有效的社会政策措施。卡多佐政府在实行全面经济体制改革的同时也实施了一套精心设计的社会发展战略；以卢拉为首的劳工党政府在实施务实经济政策的同时，也推行了以反贫困为目标的积极社会政策。巴西社会政策体现了“包容性发展”的发展观，注重政策的合法性和顶层设计的科学性，政策目标明确，社会参与广泛，取得了显著的减贫成效，体现出较强的社会治理能力。

关键词 巴西 收入分配 反贫困 包容性发展 社会治理

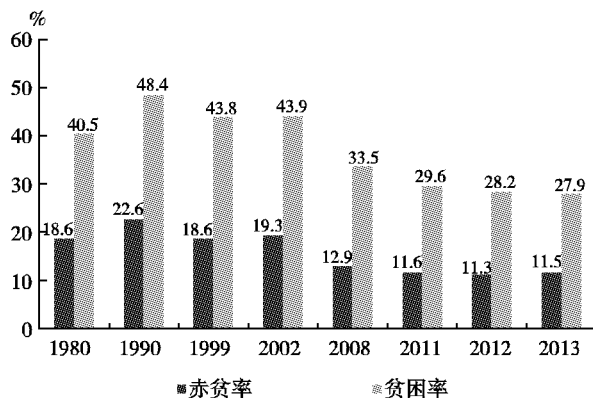
收入分配不公和社会两极分化这两大特征一直与拉美国家的现代化进程相伴相随。严重的社会不平等引起持续的社会冲突与动荡，既成为各国政府的治理难题，也是拉美国家落入“中等收入陷阱”的基本原因之一。

联合国拉美经济委员会最早发布的相关统计数据表明，1970年前后，拉美地区处于贫困线以下的人口占总人口的40%左右。1980年，拉美的贫困率达到40.5%（见图1）；经过80年代“失去的10年”之后，1990年贫困率达到48.4%的历史高点。到2002年，贫困率降为43.9%，但贫困人口的数量达到2.25亿，比1990年增加2100万。上述统计数据说明，2002年以前的30年，拉美的社会贫困现象呈不断加剧的趋势。

2002年以来的10多年间，拉美贫困率与贫困人口数量大幅下降，贫困率由43.9%降至2013年的27.9%，降低了16个百分点；贫困人口由2002年的2.25亿减少到2013年的1.64亿，减少了6100万，其中极端贫困人口由9900万减为6800万，减少了3100万。这一现象受到国际社会的广泛关注，被称为“历史性的变化”“减少社会不平等的10年”，等等。学术界对出现这一重大变化的原因也在进行探讨，论及的主要原因包括：2003~2008年拉美地区强劲的经济扩张；普遍采纳

“包容性发展”的新发展观；“市场原教旨主义”被否定，各国强调恢复国家应有的经济与社会职能，加强国家治理能力，采取积极的社会政策，等等。例如，拉美国家的社会开支占GDP的比重由2000~2001年的15.2%上升到2010~2011年的19.2%；同期，社会开支占政府公共开支的比重由60.5%上升到65.9%。^①

图1 拉丁美洲贫困率与赤贫率的变化



资料来源：CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2013, p. 18.

本文选择巴西作为案例，就反贫困斗争与政府治理能力的关系进行研究。笔者认为，巴西的案例具有某些典型意义。其一，就收入分配不公和贫富分化的严重程度而言，巴西是拉美国家中

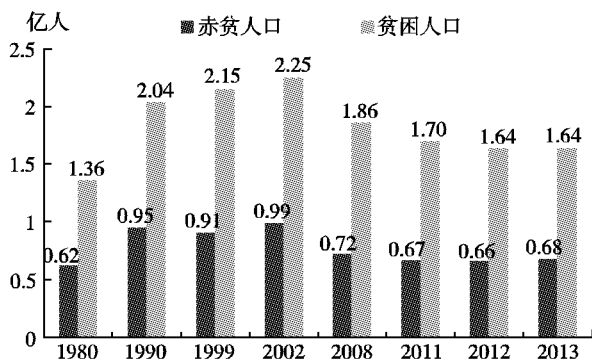
收稿日期：2015-01-05

作者简介：苏振兴，男，中国社会科学院学部委员，拉丁美洲研究所研究员，博士生导师。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

^① CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2013, p. 197.

比较突出的。^①其二,巴西于20世纪90年代中期启动社会领域的改革,比大多数拉美国家要早,并历经卡多佐、卢拉、罗塞夫三任总统五届政府的一以贯之,形成了一套行之有效的社会政策措施。需要顺便指出,有些作者将巴西反贫困斗争的成就都归功于自卢拉以来的劳工党政府,这是不符合事实的。其三,巴西作为拉美第一人口大国,实现脱贫的人口数量也最大,所产生的政治、经济与社会影响也更加值得关注。

图2 拉丁美洲贫困与赤贫人口的变化



资料来源: CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2013, p. 18.

一 卡多佐政府的社会发展战略

20世纪90年代,巴西在卡多佐政府(1995~1998年,1999~2002年)领导下进行了全面性的经济体制改革。这场改革以1994年卡多佐任联邦财政部长时启动“雷亚尔计划”为先导,继而实行贸易开放、金融自由化、国企私有化、银行系统重组等一系列重大措施。经过改革,巴西克服了高达2000%以上的恶性通货膨胀,基本稳定了宏观经济,实现了由内向发展到外向发展的模式转换,由国家主导型经济向市场经济的体制转轨。值得关注的是,卡多佐政府在进行上述经济改革的同时,将社会领域的改革也提上日程,并提出一项“社会发展战略”。

在拉美国家经济改革过程中,社会领域的改革通常被列入“第二代改革”。卡多佐政府为何在经济体制改革刚刚启动并面临恶性通货膨胀的困难形势下,就把社会领域的改革提上日程呢?笔者认为,这可从三个层面来解释。第一,政治因素。巴西1985年恢复文人政权,结束长达21年的军人专制。民主体制的恢复激发起基层民众高涨的政治参

与热情和强烈的变革呼声。在此背景下制定的巴西1988年宪法具有两大突出特点:一是作为对军政府集权体制的否定,强调实行分权制;二是针对严重的社会分化,强调实现社会公平。新宪法第二章全面规定了公民应享有的各项社会权利,将获取社会服务确定为一项普遍性权利。巴西学者鲍曼指出,20世纪90年代初巴西掀起了一股为落实新宪法条文而狂热的立法浪潮。^②这种政治形势促使政府把社会领域的改革尽早提上日程。第二,治国理念。卡多佐作为国际知名的社会学家,对巴西严重的社会分化现象一直持强烈批评态度。当政以后,他自然会力求将实现包容性发展的治国理念付诸实践。第三,社会压力。巴西社会的贫富分化本来就相当严重,而大规模的经济改革又会产生强烈的社会冲击波,如国企私有化或企业关停造成大批职工下岗等。同时期,不少拉美国家都因经济改革引发严重的社会冲突与政局动荡。卡多佐政府将社会领域的改革与经济改革同步推进,意在为整体改革营造一个稳定的社会环境。

卡多佐政府的社会发展战略是一项经过精心设计的战略。第一,阐明了社会发展战略与经济改革之间的关系。政府为经济改革制订了四项总体目标:(1)稳定宏观经济,主要是控制通胀与稳定货币;(2)实施财政紧缩;(3)推进国家改革,国家只能介入其应承担职责的领域,并提高公务员素质与公共部门服务效率;(4)实现经济可持续增长,力争达到高于年均5%的增长率。政府同时强调,社会发展战略与改革总体目标之间是一种互补关系:实现改革的总体目标将为社会发展创造基本条件,积极的社会政策则可为这些基本条件提供保障。

第二,规定了社会发展战略应坚持的四项基本原则:(1)普遍性、互助性及机会均等,同时不可忽略每项社会计划的成本—效益关系;(2)参与性,强调社会政策的设计、执行及评估都应以扩大公共空间为基本前提,使社会参与和公共监控形式多样化;(3)分散化,强调在巴西这样的联邦

^① 据巴西应用经济研究所公布的数据,1977~1979年,巴西贫困人口占总人口的45.7%,其中赤贫人口占总人口的23.8%,1993~1994年,这两个指标分别上升至64.5%和29.8%。巴西的基尼系数1989年为0.639,1999年仍高达0.595。转引自Vilmar E. Faria, “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, agosto de 2002, pp. 11-12.

^② Renato Baumann, “Brasil en los Años Noventa: Una Economía en Transición”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, p. 159.

制大国，社会领域的公共政策必须考虑不同地区的特点，既不能忽视中央政府发挥的再分配作用，也要强调州和市政府承担相应职责；（4）合作，强调政府不可能独自承担社会领域的大量任务，企业、工会、教会、大学及非政府组织等必须履行相应的义务。

第三，提出了社会发展战略的六项基本任务。（1）对基础性公共服务进行改革：使教育、医疗、基本社会保障与城市基础设施覆盖面普遍化，改善服务质量，提高社会开支的效益与再分配效应。（2）增加就业机会和改善就业质量：加大对劳动密集型产业部门的支持；增加人才培养和职业培训投入；修改调节劳动关系的立法，推广集体劳动合同制。（3）对农村实行特殊政策：巴西 25% 的经济自立人口在农业部门就业，并有相当数量移居城市的居民未能以适当形式进入城市生产结构，必须大力支持家庭农业发展，并鼓励农工联合企业采用新的经营方式。（4）增加获取土地、贷款和知识等生产性资产的机会。（5）开发多种专门致力于缓解极端贫困的短期项目计划。（6）建立和完善“收入直接转移支付”计划，主要涉及以下几个方面：受益人数超过 100 万的老年和贫困残疾人最低月收入保障计划，年度支出 35 亿雷亚尔；受益人数超过 600 万的农村劳动者养老金计划，年度支出 120 亿雷亚尔；失业保险与工资补贴计划，年度支出 50 亿雷亚尔；助学金计划，年度支出 25 亿雷亚尔。

第四，强化政府在社会政策领域的统筹与协调功能。（1）在联邦政府内建立各种专门委员会，如经济政策委员会、社会政策委员会、基础设施委员会、国家改革委员会、安全与司法委员会，等等。各委员会由相关各部部长、国家银行及一些自治机构负责人、部分专业人士等组成，负责就特定部门或特定事项进行集体决策，避免部门利益干扰。（2）从 1994 年起，州、市两级政府在社会项目融资方面承担更大责任，联邦政府则加大对地方政府的资金转移支付。实际上，联邦政府减轻了财政负担，地方政府加大了社会职责。^①

据统计，卡多佐政府时期，社会发展战略所包含的具体社会计划多达 50 个左右。联邦政府社会开支由 1993 年的 930 亿雷亚尔增加到 1999 年的 1380 亿雷亚尔，人均社会开支由 628 雷亚尔提高到 779 雷亚尔。2000 年，联邦、州和市三级政府社会总开支占 GDP 的比重达到 22%。巴西在社会事业领域取得了明显的成就与进步。

在教育领域，1990 ~ 1999 年，成人文盲率由 18.3% 降至 13.3%；7 ~ 14 岁儿童入学率由 80.5% 上升到 95.7%；基础教育和中等教育中逃学与留级现象大幅减少；助学金计划资助的儿童为 1000 万，实际涵盖了 600 万个最贫困家庭的所有学龄儿童。在基础教育领域实施了多项补偿性计划，比较重要的有以下三项。（1）全国学生午餐计划。政府每学年至少 200 天为学生提供午餐，覆盖公立小学、幼儿园和私立慈善教育机构的 3600 万学生。（2）全国教材计划。自 1996 年起，政府把为小学 1 ~ 4 年级提供教材的计划扩展至全国 17 万所小学 1 ~ 8 年级全体学生，并由教育部门和巴西邮政电报公司合作负责向全国各地发放，保证教材按时到位。（3）全国最低收入保障计划，也称“所有孩子进学校”计划。凡有学龄儿童的家庭且家庭人均收入低于半个最低工资者，由政府每月提供一定的财政补贴，家长必须保证送孩子上学。到 1999 年年底，该计划已使 1000 多个市 50 多万家庭的近 100 万学龄儿童受益，其中约 40 万儿童由原来的童工返回学校。^②

在医疗卫生领域，巴西抗艾滋病计划受到国际社会赞扬；政府实施了扶持普通药物计划和建立基础药房计划；家庭医生计划已在 3230 个市（全国有近 6000 个市）实行，为 3800 万人口提供医疗服务；社区医疗卫生人员计划是作为家庭医生计划的补充而设立的，已在 4562 个市形成了 14 万多人的专业队伍，为 8200 万居民提供服务；全国性免疫运动持续开展，婴儿死亡率由 1990 年的 47.8‰ 降至 2000 年的 35.3‰。

在土地改革方面，1995 ~ 2000 年，政府征收的土地约为 1800 万公顷，为家庭农业提供贷款超过 70 亿雷亚尔；获得土地的无地农民 46.5 万户。在劳工领域，1995 ~ 2001 年，接受政府职业培训计划培训的劳工达到 1500 多万人；政府每年为该项计划投入的资金超过 10 亿雷亚尔。从总体上讲，联邦政府向家庭及个人的收入直接转移支付（包括农村养老金、失业保险、助学金和食品补贴等）每年超过 200 亿雷亚尔，约占 GDP 的 2.5% 多一点。在雷亚尔计划

① 关于卡多佐政府社会发展战略的基本内容，参见 Vilmar E. Faria, “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, agosto de 2002.

② Paulo Renta Souza, “Educación y Desarrollo en Brasil, 1995 - 2000”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, pp. 71 - 72.

付诸实施后的7年(1994~2000年)间,巴西贫困人口占总人口的比重由43.9%降至31.9%,其中赤贫率由19.5%降至14.5%。^①

二 劳工党政府的社会政策及其成就

巴西劳工党被认为是代表“大城市中有组织的劳工阶级和中产阶级中的进步阶层”的政党。所谓“有组织的劳工阶级”指的是正规就业并加入了工会组织的熟练劳工群体。劳工党领袖卢拉出身贫寒,是一位从长期工会运动中成长起来的政治家。他曾先后4次(1989年、1994年、1998年和2002年)参加总统竞选,前3次均遭失败,主要原因是人们担心卢拉上台执政可能会推行过左的经济政策。因此,卢拉在2002年参选总统时一再安抚投资者,宣称自己已经放弃以往在一些敏感问题(如外债问题)上所持有的极左观点,并最终获得61%的得票率高票当选。卢拉政府推行积极的社会政策当在人们的意料之中,而推行务实的经济政策则出乎许多人的预料。有国际评论指出:“事实与最悲观的华尔街预言恰恰相悖,当选总统卢拉的经济政策惊人地注重实效。他在就任总统之后改变了自己的论调,赞同渐进主义的主流经济政策,要把财政紧缩、严格的货币政策和积极的社会政策结合起来,被人们称为‘卢拉之光’。”^②

劳工党政府的社会政策以“有条件收入转移支付计划”而出名,曾受到联合国相关机构的认可与推介。该计划是以政府“收入转移支付”为基础、为实现某些特定社会目标而制订的专门社会救助计划。卡多佐政府时期曾先后制订过4项有代表性的此类计划:消除童工计划、助学金计划、煤气计划及食品计划。卢拉政府初期(2003年)又制订一项食品卡计划。上述每项计划都针对特定的社会群体和专项内容,如让16岁以下的少年儿童不再做童工;保证6~15岁的学龄儿童都能上学;每月给贫困家庭发放15雷亚尔煤气补贴;消除饥饿,等等。^③所谓“有条件”转移支付是指,接受这些计划资助的家庭必须承担和履行相应的义务,如保证学龄儿童能上学、获得基本的食品与学习用具、按时接种疫苗等等。此外,上述每项计划的实施都由联邦政府的一个部门负责,从而形成责任主体,如消除童工计划由社会救助国务秘书处负责,助学金计划由教育部负责,煤气计划由矿业和能源部负责,食品计划由卫生部负责。2003年,卢拉

政府将上述计划中除消除童工计划以外的其他四项计划加以整合,正式推出“家庭补助金计划”,并成为劳工党政府社会政策中的最大亮点。

巴西有学者把从卢拉到罗塞夫三届劳工党政府的主要社会政策归纳为以下五项:家庭补助金计划、农村退休金政策、终身月收入政策、社会救济金政策、上调最低工资政策。^④

1. 家庭补助金计划(PBF)。这项计划自2004年付诸实施以来,其自身的相关规定或机制经历了一个逐步修订与完善的过程。目前实行的是根据2009年7月30日第6917号法令所确定的救助原则与福利标准。该计划的补助对象为低收入家庭,分为两档:人均月收入不足70雷亚尔的为第一档,70~140雷亚尔之间的为第二档。补助标准分为两类三档。第一类称为“基础福利”,补助金额68雷亚尔;第二类称为“可变福利”,其中又分两档,第一档称儿童可变福利(BV),每份22雷亚尔;第二档称青年可变福利(BVJ),每份33雷亚尔。该计划的发放标准是:人均月收入低于70雷亚尔的家庭享受基础福利,人均月收入在70~140雷亚尔之间的家庭不享受基础福利;这两类家庭中凡有一个15岁以下儿童者,可享受一份儿童可变福利,有两个就享受两份;凡有一个16~17岁青年者可享受一份青年可变福利,有两个就享受两份,依此类推(见表1)。

最近几年,罗塞夫政府对家庭补助金计划作了进一步补充。2011年,政府根据巴西消除极端贫困计划,在家庭补助金计划中增加了孕妇和哺乳期儿童两种可变型保障。2012年,政府又作出决定,若有0~6岁幼儿的家庭在享受家庭补助金计划后其人均收入仍达不到极端贫困线收入水平,政府对其提供补助。

家庭补助金计划2004年仅覆盖650万人,目前,计划的受益者已达到1300万户家庭,共计5000

① 本段所引数据参见 Vilmar E. Faria, “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, agosto de 2002, pp. 21-23.

② [西班牙] 哈维尔·桑蒂索著,高静等译:《拉丁美洲经济政策的务实性》,北京,世界知识出版社,2009年,第93页。

③ Marcela Nogueira Ferrario, “Los Efectos del Programa Bolsa Familia en el Consumo Familiar”, en *Revista de la CEPAL*, No. 112, abril de 2014, p. 153.

④ 参见[巴西]费尔南多·德·奥兰达·巴尔博萨·菲略:《巴西的不平等和经济发展》,载郑秉文等主编:《跨越中等收入陷阱:巴西的经验教训》,北京,经济管理出版社,2013年。

表1 巴西家庭补助金计划：受助家庭获得的转移福利量化情况

(单位：雷亚尔)

15岁以下儿童少年数量	16~17岁青年数量	人均月收入70雷亚尔的家庭	补助金额	人均月收入70~140雷亚尔的家庭	补助金额
0	0	基础福利	68	无基础福利	0
1	0	基础福利+1BV	90	1BV	22
2	0	基础福利+2BV	112	2BV	44
3	0	基础福利+3BV	134	3BV	66
0	1	基础福利+1BVJ	101	1BVJ	33
1	1	基础福利+1BV+1BVJ	123	1BV+1BVJ	55
2	1	基础福利+2BV+1BVJ	145	2BV+1BVJ	77
3	1	基础福利+3BV+1BVJ	167	3BV+1BVJ	99
0	2	基础福利+2BVJ	134	2BVJ	66
1	2	基础福利+1BV+2BVJ	156	1BV+2BVJ	88
2	2	基础福利+2BV+2BVJ	178	2BV+2BVJ	110
3	2	基础福利+3BV+2BVJ	200	3BV+2BVJ	132

资料来源：巴西社会发展与消除饥饿部。本文转引自 Marcela Nogueira Ferrario, “Los Efectos del Programa Bolsa Família en el Consumo Familiar”, en *Revista de la CEPAL*, No. 112, abril de 2014, p. 154.

万人，其中75%属于巴西40%最贫困人口之列；人均受益金额从2004年的23美元增加到2011年的72美元；计划的年度总开支约占国内生产总值的0.5%。^①值得指出的是，在巴西这样一个人口众多、幅员辽阔、地区差异巨大的国家，这项计划从设计到实施是一项复杂的社会工程，需要在全国27个州（含一个联邦区）、6000多个市不断进行工作协调，需要有庞大的基本数据调查统计作为依据，与计划相关的一些标准需要不断调整，等等，表明政府具备较强的决策与实施能力。

2. 农村退休金政策。巴西从20世纪60年代开始对农村劳动者退休金问题进行探索，曾做过多种尝试。1988年宪法对这个问题作出原则性规定，并由政府于1991年颁布相关法律：享受退休金的年龄由男女均为65岁降为男性60岁、女性55岁；退休金数额由最低工资的1/2提高到1倍最低工资；享受农村退休金者由原来只限于户主扩大到符合条件的户主配偶；申请退休金者须证明至少已有180个月的农村劳作经历。由于农村退休金领取者无须缴费，从而需要由城市劳动者社保体系为其提供资金，因此，所谓“农村退休金”实际上属于社会救助计划之列。据巴西学者估算，1991~1995年农村退休金计划已使30万户农村贫困家庭脱贫。到2011年，农村退休金计划已覆盖800多万人。

3. 终身月收入政策。终身月收入是根据1974年第6179号法律建立的一项专门针对失去工作能力的残疾人和70岁以上贫困老年人的救助计划。1988年新宪法生效后，该项计划由新设立的社会救济金取代，受益者能获得一份最低月收入保障。因此，终身月收入计划的救助对象只限于社会救济金设立以

前即接受该项社保的人群，其覆盖面逐年递减，由1994年的125万人减少到2011年的25万多人。

4. 社会救济金政策。这项计划是根据新宪法诞生后通过的社会救助组织法（LOAS，即1993年第8472号法律）建立的。社会救济金的救助对象是人均月收入不足最低工资的1/4、不具备自行谋生能力或其家庭无力赡养的残疾人和老年人；补助标准是每月一份最低工资；享受这项救济的人最低年龄为67岁，不需要缴纳任何费用。事实上，上文所说的终身月收入计划已涵盖在社会救济金计划之内，前者救助的对象逐年减少，直至最终消失。社会救济金计划实际上扩大了救助范围，救助人数大幅增加，自1996年以来增加了9倍，到2011年12月达到360万人。2012年社会救济金总支出达140亿美元。

5. 上调最低工资政策。自1995年以来，巴西采取着重调高最低工资的政策，旨在重点提高低收入阶层的收入水平。统计数据表明，政策实施以来的18年间实际最低工资上涨超过100%，而实际平均工资上涨幅度不足10%，因此最低工资与平均工资的比值几乎翻了一番。其中，2001~2011年最低工资上涨了56%；2010年有32.7%的劳动者收入超过了最低工资水平。

劳工党政府的社会政策当然不限于上述五大政策，还包括面向低收入阶层的住房计划、信贷支持、普及用电、资助非白人族群青年上大学、给无

^① [巴西] 费尔南多·德·奥兰达·巴尔博萨·菲略：《巴西的不平等和经济发展》，载郑秉文等主编：《跨越中等收入陷阱：巴西的经验教训》，北京，经济管理出版社，2013年，第105~106页。

地农民分配土地、扶持家庭农业发展,等等,此处不一一述及。

关于巴西反贫困斗争的成就,各种媒体报道说法不一。其中一种比较流行的说法是“最近10年巴西有4000万人脱贫”,这个说法似乎有所夸大。据巴西学者巴尔博萨·菲略提供的统计数据,2009年与1993年相比,巴西贫困人口减少了1500万,极端贫困人口减少了2100万,两者合计为3600万人。^①这里有两点值得注意:一是时间跨度为1993~2009年,而不是“最近10年”;二是极端贫困人口减少2100万,不等于说这2100万人都已“脱贫”。因此,罗塞夫总统2015年1月1日在其就职演说中说的“我们已经让3600万人摆脱极端贫困”,应是最权威的信息。

从卡多佐政府的社会发展战略到劳工党的社会政策,我们可以归纳出一些共同的特点。其一,注意政策的合法性,总体上以1988年宪法为基本依据,每项重要政策又都有专项立法。其二,注重顶层设计,这一特点从卡多佐政府的社会发展战略和劳工党政府的家庭补助金计划都可以充分体现出来。其三,政策目标的集中性,各项政策都聚焦于社会的最贫困阶层;在扶贫过程中又特别关注保障儿童的营养、健康和受教育水平,力求防止贫困“代际传承”的现象延续。所谓“有条件的”收入转移支付,突出了政府与受助对象双方相互承担义务。其四,强调社会参与,在政策设计与执行中既强调政府部门(包括地方政府)承担主要职责,又广泛争取社会各界的积极参与。

巴西政府在反贫困斗争中所体现出的社会治理能力的增强,一个重要前提是采纳了实现“包容性发展”的发展观。只有正确的发展观才能保证政府的治理沿着正确的方向前进,自觉地使国家承担起提供公共服务和实施收入再分配的职能。巴西在这方面是有深刻历史教训的。有巴西学者指出:“由于担心通过实施再分配政策来缩小不平等会削弱国家经济增长,巴西采纳了‘先做大蛋糕再分配’的论调……1960~1980年,巴西经济年均增长率超过7%,而‘蛋糕’却从来没分过。经济高速增长扩大了对熟练劳动力的需求,熟练劳动者的收入随之快速增长,与非熟练劳动者有着天壤之别。”^②可见,在1960~1980年的20年间,巴西由于发展观的偏差,在经济高速增长的背景下,社会贫富分化反而继续加剧。这一现象被经济学界称为“顺周期的不平等”(desigualdad procíclica)。

三 几个相关问题的辨析

1. 何谓“卢拉主义”?

“卢拉主义”(lulismo)一词最早出现于2006年卢拉竞选连任期间,其含义既指卢拉政府所实行的积极社会政策,也指由这些政策带来的涉及几千万人口的大规模社会流动进程。据巴西学者研究,巴西社会中那些最贫困的阶层原来在政治上与卢拉保持着相当的距离,也并不支持劳工党。他们在从卢拉政府的社会政策中获得了广泛的实惠之后,转而成为劳工党的选民基础。巴西政治学学者安德烈·辛格曾著文指出:“巴西2006年的大选只不过是一次典型的政府换届选举,但它却像1932年美国的罗斯福政府一样,在国内形成了一个‘新多数派’。在以反贫困斗争日程为标志的新政治周期中,卢拉主义成为卢拉与半无产阶级(el subproletariado)的汇合点。”^③这就是说,劳工党执政以来通过积极的社会政策赢得了社会广大下层民众的支持,从而形成了一个强大的“票仓”。正是这个强大的选民基础保障了卢拉2006年的成功连任,并使罗塞夫作为劳工党总统候选人在2010年和2014年两次大选中连续获胜。

2. 巴西的中产阶级规模究竟有多大?

进入21世纪以来的10多年间,拉美国家在贫困人口大幅减少的同时,中产阶级的规模也明显扩大。目前在拉美地区存在一种对中产阶级规模“高估”的现象,巴西就是其中一个例子。一种观点认为,巴西“在2003~2011年有3900多万人进入中产阶级行列”,这部分人即所谓“新中产阶级”;另一种说法是,巴西自2003年以来有4200万人升入中产阶级,目前中产阶级已占巴西总人口的55%。根据上述说法,巴西已经是一个中产阶级社会了。但这些观点在巴西国内外都引起了争论。从争论中各方的观点来看,其中一个关键性的问题是对中产阶级的“门槛”定得过低,或者说,在界定中产阶级时缺乏一种科学的收入“下限”与“上限”标准。

巴西应用经济研究所所长马尔塞洛·内里是巴

^{①②} [巴西] 费尔南多·德·奥兰达·巴尔博萨·菲略:《巴西的不平等和经济发展》,载郑秉文等主编:《跨越中等收入陷阱:巴西的经验教训》,北京,经济管理出版社,2013年,第97页,2013年,第95~96页。

^③ André Singer, *Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador*, Companhia das Letras, San Pablo, 2012, p. 13.

西“2003~2011年有3900多万人进入中产阶级行列”这一观点的提出者。他就此作出的解释是：这些新中产阶级只能从统计学的意义上去理解，即这部分人的收入水平高于最贫穷的人而低于10%最富的人。^①这就是说，他给中产阶级定的最低“门槛”就是其收入水平高于“贫困线”。

有学者提出了反对上述观点的三点理由。第一，把近年来进入社会中等收入水平的人们都纳入新中产阶级范畴是不科学的，因为其中相当大一部分人既没有经济资本，也没有文化资本（如知识、专业技能等），他们依然是受剥削的劳工阶级。第二，强调“新中产阶级”说的人们忽视了不平等是巴西资本主义的一个结构性特征，这个特征还在继续强化。例如，巴西20%最富的人获得了总收入的近60%，10%最富的人的平均收入比10%最穷的人高40倍；在农业部门，4万个地产所有者占有了50%的可耕地；全国有30%的住宅不具备起码的卫生条件，如此等等。第三，在巴西，资本收入从来都是被低估的。富人从来就不申报他们的实际收入，连交纳多少利润税也秘而不宣。^②

墨西哥《经济季刊》2014年4~6月号发表了洛佩斯—卡尔瓦等四位学者合写的文章《中产阶级与返贫脆弱性：源自拉丁美洲的思考》。文章介绍了世界银行就中产阶级问题所进行的广泛研究，以及如何界定中产阶级的基本观点。其一，在当代发展中国家，在贫困阶层与中产阶级之间还存在一个人数众多的“脆弱”群体，这部分人的收入水平还不高，一旦遇到某种不利冲击，就有可能返回贫困状态，即所谓“返贫脆弱性”。因此，“不是贫困者（或“脱贫”者）就属于中产阶级”是不成立的。其二，可将一国的居民划分为四个群体：贫困者，人均每日开支不足4美元；脆弱者，人均每日开支4美元~10美元；中产阶级，人均每日开支10美元~50美元；上层阶级，人均每日开支超过50美元。这里所用的“美元”是按购买力平价调整以后的“国际美元”。^③

根据上述标准，作者们得出如下结论。

其一，进入21世纪以来，拉美18国（不含加勒比13国、古巴和海地）的中产阶级由20世纪90年代徘徊不前转入快速增长态势。2000~2012年，中产阶级人口占总人口比重由21.9%增加到34.3%（地区加权平均数），中产阶级人口数由约1.07亿增加到1.97亿，年均增长率为7%。

其二，2000~2012年，18国的贫困者群体占

总人口的比重由41.7%降至25.3%；2009年，中产阶级占总人口的比重首次超过贫困者所占比重；同期，脆弱者群体占总人口的比重由34.4%增加到37.8%。

其三，由于各国的发展水平差异很大，每个国家内部四个居民群体所占人口比重也相差悬殊。就巴西而言，中产阶级占总人口比重为35%左右，在拉美国家中属于中等水平，这与巴西国内关于中产阶级已占总人口比重55%的说法相去甚远。上述18国中只有乌拉圭、阿根廷两国中产阶级人口占比超过50%。

3. 如何评估社会政策的减贫作用？

笔者在本文中重点分析了巴西政府的社会政策在反贫困斗争中所起的作用。不论是在巴西还是在其他拉美国家，反贫困斗争要取得成效，实施积极的社会政策都是一个十分重要的因素，但绝不是唯一的因素。巴西有学者认为：“巴西不平等缩小、贫困人口减少，是一些因素共同作用的结果，包括实施家庭补助金计划等社会政策、实际最低工资的提高、劳动力市场的根本性改善，等等。总体看，实证研究显示，巴西不平等的缩小约有50%是劳动力市场的根本性改善带来的，15%来自家庭补助金计划，20%来自退休金和养老金计划，剩余的15%来自其他因素。”^④可见，劳动力市场的根本性改善贡献最大。而劳动力市场根本性改善的前提条件是国民经济保持适度、较高的增长，以保证创造出较为充分的就业岗位。这其中当然还包含许多具体条件或政策，如实行贸易开放，扶持劳动密集型产业发展，等等。社会政策本身的一个重要特性是要具有可持续性，主要靠国家财力（即社会支出）来保证。社会支出是刚性很强的开支，通常呈现逐年上升的趋势。因此，社会政策的可持续性最终要靠良好的经济形势和国家财力的不断增长来提供保障。

（责任编辑 黄念）

① Marcelo Neri, *A Nova Classe Média: O Lado Brilhante da Base da Pirâmide*, Saraiva, San Pablo, 2012, pp. 17-20.

② Jean Tible, “Una Nueva Clase Média en Brasil?”, en *Nueva Sociedad*, No. 243, Buenos Aires, Enero-Febrero, pp. 8-10.

③ Luis F. López-Calva, Guillermo Cruces, Samantha Lach y Eduardo Ortiz-Juárez, “Clases Medias y Vulnerabilidad a la Pobreza: Reflexiones desde América Latina”, en *El Trimestre Económico*, Vol. LXXXI (2), No. 322, abril-junio de 2014, México, pp. 281-307.

④ [巴西] 费尔南多·德·奥兰达·巴尔博萨·菲略：《巴西的不平等和经济发展》，载郑秉文等主编：《跨越中等收入陷阱：巴西的经验教训》，北京，经济管理出版社，2013年，第107页。