

拉美国家的社会救助改革及其启示

文/张浩淼

摘要：对发展中国家而言，如何有效地解决或控制贫困与弱势群体问题，关系到经济发展和社会进步，是政府在与完善社会保障体系时需要认真加以考虑的。上世纪90年代中后期以来，拉美国家对社会救助进行了重大的改革与调整，建立了较为完善的社会救助制度以缓解贫困并促进贫困群体的人力资本发展，这已成为拉美各国社会救助改革的总体取向，其改革实践提供了比较丰富的经验和教训，对我国具有一定的启示和借鉴意义。

关键词：拉美国家；社会救助；改革；启示

中图分类号：D57 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2010)04-0089-03

20世纪90年代中后期以来，拉美国家对社会救助进行了重大的改革与调整，建立了较为完善的社会救助制度，其改革实践可以提供比较丰富的经验和教训，对我国具有一定的启示和借鉴意义。

一、拉美国家社会救助改革的背景

在发展中国家中，拉美社会保障的总体水平是最高的，然而，由于拉美社会保障制度的分层化与排斥性，使社会保障一般只面向中产阶级以上的群体和正规就业人员，并造成了社会保障项目发展的不平衡，即主要针对中高收入者的社会保险，尤其是养老保险最具普遍性、覆盖范围最广，而面向贫困群体的社会救助只是边缘性的制度，覆盖范围极为有限，以临时救助为主，带有残补的性质。^[1]

1980年代初，拉美遭遇了严重的经济危机，整个80年代被称为“失去的十年”，这一时期贫困群体的人数大增，拉美经委会的调查数据表明，1990年拉美贫困人口和极端贫困人口比例均创历史记录，达到48.3%和22.5%。^[2]面对大规模的贫困与弱势群体，拉美各国希望通过社会保险来化解贫困群体面对的各种风险，起到预防和缓解贫困的作用。于是，在1990年代初，伴随着拉美经济发展模式的转变与调整，各国社会保障制度在新自由主义思潮的影响下纷纷开始改革，改革主要集中在社会保险，

尤其是养老保险方面，参照物是智利20世纪80年代初的养老保险私有化改革方案，一时间拉美成了以养老保险私有化改革为核心的社会保障制度改革的试验室，希望以此改变原有社会保障制度的排斥性与非公平性，但改革并没有使社会保险的覆盖面有效扩张，反而出现了实际有效覆盖面下降的情况，也就是说，改革仍然把穷人排斥在社会保障制度之外，社会保障的不公平性还在延续，^[3]拉美各国政府寄希望于社会保险制度来接解决贫困问题的愿望落空了。

1990年代中后期，在贫困与弱势群体问题依然十分严峻的状况下，由于社会保险和传统的边缘性社会救助均无力应对以上问题，拉美各国政府不得不寻找解决问题的新思路并尝试改革传统的社会救助，这时刚形成不久的发展型社会政策理论进入了一些拉美政治家的视野，巴西和墨西哥率先实施了社会救助改革并建立了新型的社会救助项目，这些新项目把救助资格与个人就业、教育培训和医疗服务等人力资本发展政策结合在一起，以提高穷人的教育水平和健康状况，以期实现长期内消除贫困和促进社会发展的目的。其后，许多拉美国家纷纷效仿，对传统社会救助进行了改革与调整，建立了一批新型的社会救助项目。

二、拉美国家社会救助改革的特点与内容

拉美各国社会救助改革的措施各

有不同，改革后新型社会救助项目的代表包括墨西哥的机会计划，巴西的家庭补助计划，厄瓜多尔的人力资源发展计划，洪都拉斯的家庭拨款计划等，这些项目为贫困家庭提供现金救助，但要求受助家庭进行人力资本投资，包括保证儿童的营养，送孩子上学，定期到医疗机构接受服务等，以上说明社会救助改革具有共同的取向和特点，即通过有条件的现金转移支付赋予社会救助促进人力资本发展的功能，使社会救助具备“发展”的理念。拉美社会救助改革之所以体现出上述特点，是因为对贫困的认识和价值观发生了根本性的转向，以前拉美各国对贫困的认识是传统的，侧重“收入贫困”，把贫困看成是缺少钱和物，但随着国际社会对贫困研究的深入与拉美各国对社会救助实践的反思，各国开始理解了贫困的多维性与代际传递性，开始从人的全面发展、生活质量等方面来考察、分析和测量贫困问题。正是对贫困认识的转变，使得拉美的社会救助改革更多体现了一种促进人力资本发展的新特点。

拉美社会救助改革的内容主要集中在以下几个方面：

第一，救助方式的改变。拉美传统的社会救助主要是为贫困群体提供直接的现金和食品援助，这种救助方式带有一定的消极性，因为它仅能使救助对象满足最基本的生存以保证社会稳定，不能促使贫困对象进行人力资本积累以彻底摆脱贫困。新型的社会救助项目采取有条件的现金转移支付的方式，救助金的发放带有一定的条件，而这些条件的设定有利于家庭在人力资本方面进行投资，以期实现长期内消除贫困的目标。比如，墨西哥的机会计划规定，家庭主妇领取救助金必须以保证其子女接受教育为条件，此外，还必须参加各类健康教育

的学习班并保证其子女能定期接受体检，机会计划的救助金中最重要的一部分是针对家庭里小学生和中学生的助学金，其数额会随年级的升高而提高，给女生的助学金要多于男生，目的是鼓励女孩子完成学业。^[14]一般来说，大部分拉美国家都有类似于墨西哥的以接受学校教育为条件的救助金，只不过针对的入学程度不同，比如巴西和阿根廷主要面向中学生，因为这个年龄段的孩子在这两个国家失学率最高，洪都拉斯针对小学1~4年级的学生，委内瑞拉则主要针对小学生。^[15]

第二，目标定位的改变。拉美传统的社会救助制度在目标定位方面做得很差，主要采取家计调查的方法，普遍存在腐败、裙带关系等各种问题，使真正的穷人难以获得救助。社会救助改革力图改变过去的情况，通过采用多种目标定位方式以提高瞄准率，把有限的资源使用在最需要的人身上，除传统的家计调查外，还采取了地域定位、代理家计调查、类别定位等多种方法。以墨西哥的机会计划为例，它需要通过三个步骤来最终选定贫困家庭，首先，地域定位，即根据全国调查的情况选出贫困率最高的地区，尤其是落后的农村地区；其次，在选定的地区中根据相应的指标运用代理家计调查方法对家庭的贫困程度进行排序；最后，依据排序选出的最贫困家庭要通过社区的认可。经以上步骤最终选出的家庭每三年需重新评估一次，虽然这种目标定位程序复杂且严格，但是救助的覆盖范围并不窄，2006年机会计划覆盖了500万家庭，约占墨西哥总人口的25%。洪都拉斯家庭拨款计划的目标定位方式与墨西哥极为类似，只不过由于贫困率很高，在选择贫困家庭时是通过选出非贫困家庭再将其排除的方式进行的。^[16]

第三，受助单位的改变。拉美传统的社会救助制度关注的是由弱势个体组成的特定弱势群体，如老年人、儿童、单身母亲等，社会救助的受助单位是弱势个体，这其实忽视了这些弱者其实是生活在各自的家庭中并受家庭状况影响这一事实。社会救助改革使得救助金不再针对个体而是针对家庭发放，制度关注的是家庭，并在注重家庭的同时也注意到了家庭内部

的资源与收入分配问题，许多国家新型社会救助的设计注重加强家庭中弱者的地位，比如墨西哥、智利等国，都是通过母亲来领取救助金，因为她们更会把钱用在家庭食品开支上，而不是像男主人那样用于吸烟与酗酒。^[17]

三、拉美国家社会救助改革的影响与效果

近些年来，拉美对社会救助进行了改革与创新。这次改革最主要的影响在于它改变了社会救助在社会保障体系中残补、边缘的地位，显示了拉美地区社会保障制度关注重心与发展方向的转变，^[18]也就是说，拉美各国开始打破以往关注社会保险而忽视社会救助的固有思路，政府通过社会救助对公民提供最基本社会保障的责任开始加强，建立较为完善、有效的社会救助制度已成为拉美社会保障体系建设中不可或缺的一部分。此外，拉美社会救助改革也具备了一定的国际影响，许多国际机构和学者称赞拉美新型的社会救助项目是发展中国家在减贫方面的典范，其改革甚至开始影响到发达国家的社会救助政策调整，比如美国纽约的机会救助项目其实就是效仿墨西哥的机会计划而设立的，此外，英国政府也在酝酿出台类似的救助项目。^[19]

拉美社会救助改革希望实现双重目标，即通过现金救助来缓解与消除当前贫困和通过设定条件来实现人力资本投资，由此，考察与评估改革的效果也可以从两方面入手，一是新项目在缓解与减少贫困方面的效果，二是新项目在促进人力资本发展方面的效果。一方面，从缓解与减少贫困的效果来看，现金救助无疑会对贫困家庭的收入有所影响，进而对贫困起到一定的缓解作用，但是否能有效减少贫困则取决于目标定位的准确性、家庭的贫困深度以及救助金的水平等多方面因素，总的来看，现有的对拉美新型社会救助项目的各项评估研究表明，新项目在减少贫困方面的效果有限，有待进一步加强。以2006年为例，墨西哥的机会计划确实对受助家庭的贫困状况起到了一定缓解作用，因为受助家庭在食品消费和平均卡路里摄入方面比受助前提高了8%，但是当年内退出计划的受助家庭只有两

万户，仅占有受助家庭的0.4%，这说明该计划因资金来源、救助水平等问题在减少贫困方面的作用十分有限。^[10]另一方面，从促进人力资本发展的效果来看，现有的一些评估和研究表明拉美新型救助项目在入学率和健康预防等方面的效果比较显著。例如，墨西哥的机会计划使母亲参加健康教育学习班的人数大幅增加，并使孩子的健康与身体发育情况得到了明显改善，受助家庭的儿童生病率比受助前降低了12%；^[11]巴西的家庭补助计划在提升入学率方面的效果比较显著，研究表明随着受助时间的延长成效也愈明显，受助一年后入学率会提升2.8%，两年后会增加4.3%，而三年后会进一步提升5.5%。^[12]综上，拉美社会救助改革在为贫困家庭提供保护与减少贫困方面的效果较为有限，但是在促进人力资本发展方面的效果比较明显，贫困家庭中儿童的入学率、健康状况均有较大程度的改善，这就为他们提供了一个相对公平的起点，有助于其潜力的开发，最终长大成为能够自我满足需求的社会成员。

四、拉美国家社会救助改革对中国的启示

中国在社会救助制度改革与建设方面取得了不小的成绩，但同时还面临一些重大挑战。为避免走弯路，从拉美的社会救助改革中，可以获得以下几点启示：

第一，明确社会救助在社会保障体系中的地位和作用。社会救助作为社会保障体系的组成部分，明确其地位和作用对于社会救助制度自身的改革与完善以及整个社会保障体系的发展都是非常重要的。拉美国家以往把社会救助看成是社会保障体系中的边缘制度，只能发挥很有限的、残补的作用，因此，在社会保障体系建设与完善的过程中过度关注社会保险而忽视社会救助，导致贫困与弱势群体问题日益严重，经过反思与吸取教训后，拉美各国开始重视社会救助并将其作为社会保障体系中的重要和基础部分，把有限的福利资源集中于社会底层。对于中国来说，应该从拉美国家的社会救助改革与发展中吸取经验教训，谨防只关注社会保险和社会福利而忽视社会救助的做法。目前，中

国所处的时代是一个对社会救助、社会保险与社会福利有着同等需要的时代，^[13]通过社会救助保障底线公平，通过社会保险化解劳动者面临的各种社会风险和通过社会福利满足人们共享发展的成果，均是构建社会主义和谐社会的重要任务。因此，社会救助应该和社会保险与社会福利并列，在社会保障体系中占据不可或缺的重要地位，由于社会救助旨在保障社会脆弱群体最基本的生活，是维护底线公平的基本手段和社会保障体系中最低层次的子系统，它应该得到充分的重视并具备基础性的地位，以发挥社会保障体系中第一道防线的作用。只有这样，才能有效地解决和控制贫困与弱势群体的问题，保证我国经济社会的协调发展。

第二，以适当的社会救助理念为先导。社会救助是具有一定价值取向的制度安排，也是一种具有建构性的制度实践，作为意识形态领域的理念非常关键，它会影响到乃至决定社会救助的功能定位与制度实践。拉美的社会救助改革受到发展型社会政策理论的影响，确立了“发展”的理念，使制度除具备为贫困家庭提供直接援助的基本功能外，还具备了人力资本投资的功能，并在促进人力资本发展方面取得了较明显的效果。对中国而言，由于社会救助改革伊始是以配合国有企业改革、为失业和下岗职工提供最低生活保障为最重要的目标之一，“补偿”成为了我国社会救助的价值理念，在这种具有一定消极性的理念的指导下，社会救助的基本功能只能是提供托底保障以维持受助者的最低生活，其功能无法得到拓展，受助者的人力资本也难以得到提高和发展。无论从现实国情还是从长远发展的角度来看，因贫困而造成的人力资本损失对于我国国家竞争力和经济社会的协调发展都是一大挑战，在全球化和知识经济的时代，一个国家的竞争力与其人力资本及其社会整体环境的关系十分密切，为此，中国社会救助的理念不能仍选择事后补偿与缺陷修补，而是要具备积极应对、预防贫困的特点，因此需要培育并加强社会救助的“发展”理念，进而拓展社会救助的基本功能，除了让其发挥生计保障的功能外，还要发挥其促进人力资本发

展、帮助社会成员融入社会的基本功能。换言之，我国在对社会救助进行进一步改革的过程中，需要从发展型社会政策的理论和实践中汲取养分，通过以“发展”的理念为先导，使我国的社会救助制度逐步具备促进人力资本发展和帮助社会成员融入社会的功能，以发挥积极应对、预防贫困的作用。

第三，采取合理、有效的制度设计。对贫困的认识与理解对社会救助的制度设计起到至关重要的作用，随着国际社会对贫困研究的深入与拉美国家对社会救助实践的反思，拉美各国逐步认识到了贫困的多维性与代际传递性，并对社会救助的救助方式、目标定位、受助单位等方面内容进行了新的设计，改革调整后的政策更加合理与有效，并产生了较好的影响与效果。目前，我国对贫困的理解仍主要是一种收入短缺的认识，最主要的社会救助制度——最低生活保障属于一种“下游干预”措施，是贫困问题出现后的有限性的事后补救，并不能切断贫困产生的链条，近年来中国已开始出现贫困的代际传递现象。实际上，随着工业化与市场经济的发展，贫困的产生越来越多地表现为因文化水平低、劳动技能差、健康状况差而受到市场与社会的排斥，所以，有必要转变对贫困的认识，从比收入贫困更宽泛的角度来理解贫困，并进行新的适应性制度设计，以使制度更加合理、有效。具体的制度设计方面：首先，可以考虑改变救助方式，在社会救助制度中加入“上游干预”的相关措施，把社会救助与教育、医疗服务等人力资本发展政策更好地结合起来，“上游干预”措施可以消除贫困产生的条件与机制，进而打破贫困的代际循环，^[14]比如在农村可以通过附带条件的现金救助使贫困家庭加强对儿童营养、健康以及教育的投入，当然同时也要提高贫困儿童接受学校教育与医疗服务的可及性；其次，要建立发展就业福利政策，以使低保制度与劳动力市场政策实现衔接与融合，包括把低保金的给付与参加培训及就业有机联系起来，提供正规的、较长期的、高质量的培训，以使贫困群体的人力资本得到积累和发展，发展有针对性的公共就业中介服务，以提高受助者

的就业机会等；再次，要促进医疗救助、教育救助、住房救助等各种专项救助制度的建设与发展，扩大其覆盖面，避免各种救助密集叠加在低保对象身上，而要尽可能向低收入的困难群体扩展；最后，要采用有效的目标定位方式，提高社会救助制度的针对性与有效性，可以借鉴拉美经验考虑综合利用多种目标定位方式，除继续强化与完善家计调查外，还应当增加类别定位和地域定位等方式。

参考文献：

[1][8]Barrientos,A, Santibanez,C. New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America[J]. Journal of Latin America Studies, 2009,41, (1).

[2][5]刘纪新, 闵勤勤. 拉美国家的贫困问题现状 [EB/OL].http://ilas.cass.cn/u/liujixin/%7B9133DA49-68B0-47EE-9C67-D6FA0817F3F2%7D.pdf.

[3]叶晓恬. 经济增长与社会发展：拉美国家的经验与教训 [M]// 谢立中. 经济增长与社会发展：比较研究及其启示. 北京：社会科学文献出版社，2008.108.

[4][6][9]Lloyd-Sherlock, P. Doing a Bit more for the Poor? Social Assistance in Latin America[J].Journal of Social Policy,2008,(4).

[7]徐世澄. 墨西哥的贫困问题和政府的扶贫政策 [M]// 丁玉灵. 世界发展调研：经济与社会. 北京：经济管理出版社，2004.215.

[10][11]Rawlings, L, Rubio,G. Evaluating the impact of conditional cash transfer programs [J]. World Bank Economic Observer, 2005, 20,(1).

[12]Glewwe P., Kassouf A.F.The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer[EB/OL]. www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211140170-.pdf.

[13]郑功成. 科学发展与共享和谐 [M]. 北京：人民出版社，2006.214.

[14]徐月宾, 刘凤芹, 张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思 [J]. 中国社会科学, 2007, (3).

作者简介：

张浩森，南开大学周恩来政府管理学院博士后，天津市，300071。

责任编辑 俞景华