

当前拉美社会问题的特点与发展趋势

袁 东 振

主要观点 拉美的社会问题呈现出一些新的特点: 新旧社会问题相互交织, 各类社会问题互为因果, 解决社会问题的各种努力相互制约。社会问题将得到拉美各国更大程度的关注, 但其在短期内难以得到根本解决。

关键词 拉丁美洲 社会问题 特点与趋势

作者 中国社会科学院拉美研究所副研究员, 社会文化室副主任。(北京 100007)

与 80 年代相比, 90 年代拉美地区的社会形势稍有改善。然而, 社会问题依然相当严重: 社会开支虽在增加, 但仍有一些国家的社会开支状况不尽如人意; 贫困恶性增长的势头虽有减缓, 但贫困现象仍相当严重; 收入分配问题虽备受各界关注, 但仍未出现明显改善的迹象; 失业问题虽在一些国家受到重视, 但整个地区的就业形势仍在持续恶化; 工资收入虽有所增加, 但总体工资水平还没有恢复到 80 年代初的水平; 经济、政治与社会发展的体制化倾向虽在加强, 但不满情绪也在增加; 地区发展不平衡虽开始受到普遍关注, 但地区间差异依然非常严重; 社会改革虽已提上日程, 但面临重重阻力。

当前拉美社会问题的新特点

目前拉美国家的社会问题除具有社会问题的一般特征外, 还呈现出一些新的特点。

一 各类社会问题相互交织。

(一) 必然性的社会问题与偶发性的社会

问题相互交织。如果按其产生的根源划分, 社会问题可分为必然发生的社会问题和偶然发生的社会问题两大类。前者指在社会发展过程中, 在一定条件下不可避免的社会失调现象; 后者是指那些非必然的或并非不可避免的社会失调现象。目前这两类社会问题在拉美国家同时存在且相互交织, 但属于必然发生的社会问题居多, 如社会贫困问题、腐败问题、失业问题、收入分配不公问题和环境问题等。世界各国的现代化进程证明, 在经济和社会发展的一定时期, 特别是在社会发展的转型期, 由于新旧因素的矛盾与冲突, 这些社会问题的出现是不可避免的。拉美国家在经济改革过程中, 由于经济改革与社会改革措施不协调、不配套, 步骤不统一, 特别是由于政策上的失误或错误, 产生一些偶发性的社会问题在所难免。

(二) 新旧社会问题相互交织。拉美国家在 20 世纪二三十年代开始现代化进程之前就普遍存在土地占有严重不合理、各种族和民族高度不平等、公民权利和社会权利极度

贫乏等社会问题。现代化进程虽然极大地推动了拉美国家的社会进步，但是并没有完全化解原有的所有社会问题，在一些部门和领域，社会问题甚至还趋于严重。例如，收入分配不合理现象趋于明显，失业半失业问题趋于严重，贫困人口总体规模趋于扩张，城乡之间、地区之间、部门之间、部门内部（如农业内部）的差距趋于扩大。80~90年代，拉美国家在经历严重危机和初步改革之后，不仅其原有的社会问题没有得到根本治理，反而新的社会问题不断出现。工资收入在剧烈下降后迟迟得不到恢复，中间阶层的社会经济地位受到冲击，非正规部门非正常膨胀，劳资关系出现倒退性的新变化，传统就业的稳定性减弱，暴力和犯罪活动升级，等等。这些与固有社会问题相互交织、相互影响的所谓新社会问题，有不少是旧的社会问题在新形势下的进一步延伸。

（三）可以解决的社会问题与暂时不可能解决的社会问题相互交织。按社会问题解决的条件，我们可以把拉美国家纷繁复杂的各种社会问题归纳为两类。一类是在一定时期内有条件有能力解决的社会问题，如政府通过扶贫措施或其他社会性政策的实施，可以为贫困人口在自来水、生活用电、下水道工程等基础设施方面做一些实事，使其极端恶劣的生活条件得到相对改善。另一类是在一定时期内暂时还没有条件没有能力解决的社会问题，如贫困问题、腐败问题、落后地区与发达地区不和谐发展问题、土著人口问题、收入分配不公问题等。值得指出的是，将来随着经济的不断发展和社会的不断进步，拉美国家会逐步具备解决这些问题的条件和能力。从这个意义上来说，解决社会问题的能力和条件不是一成不变的，不可解决的社会问题在一定条件下是可以转化为可以解决的社会问题的。

二 社会问题形成的原因相互交织

各种社会问题之所以相互交织，最根本

的在于产生社会问题的原因相互交织，而这种相互交织主要体现在以下两方面。

（一）同一原因可同时引发出许多社会问题。例如，始于80年代的经济改革大大推动了拉美国家经济的恢复和发展，但由于改革措施不完备，特别是由于社会领域改革滞后，因而改革过程中出现了失业现象趋于严重、工资收入下降、收入分配形势持续恶化、贫困化加剧、社会不稳定性增强等问题。再如，由于城市地区和农村地区经济和社会发展水平有很大差距，造成农村人口大批地、无序地流入城市，结果给城市地区的就业、交通运输和社会服务带来巨大压力，致使城市贫困现象长期得不到缓解，城乡之间的发展差距进一步扩大。

（二）各种社会问题互为因果。在拉美众多社会问题中，最主要的是收入分配不公、贫困现象突出、失业问题严重和贫困人口文化素质低。这些问题互为因果，已形成一种制约社会发展的恶性循环。

拉美国家的收入分配不公问题在历史上就比其他发展中国家严重得多。80年代的经济危机和改革措施的不完备使这一问题更加严重。世界银行认为，90年代大部分拉美国家的“收入分配更不均了”。90年代后拉美经济的恢复和增长，虽使贫困恶性增长的势头减缓，但并没有缓解收入分配不公问题，10%的最富有家庭在社会总财富中所占的份额仍在增加，而40%的贫困家庭所占的份额仍在下降。

收入分配不公的加剧是工资收入迟迟不能恢复到80年代危机前水平的主要原因之一。到90年代中期，许多拉美国家（如墨西哥、秘鲁、哥斯达黎加和阿根廷）的平均实际工资仍低于1980年的水平。1995年与1980

拉美和加勒比技术部：《80年代拉美的贫困和收入分配》，第17页，1993。

拉美经委会：《平等的差距》，第45页，智利圣地亚哥，1997。

年相比，拉美地区最低工资的购买力下降了28%（只有巴拿马、巴拉圭、哥伦比亚、哥斯达黎加少数几个国家的最低工资高于1980年的水平）。1996年以后，至少有9个国家的实际最低工资再次出现下降的趋势。

由于居民收入下降特别是工资恢复乏力，贫困人口规模不断扩大。90年代前半期，虽然贫困家庭在总家庭中的比重下降了2个百分点，但考虑到人口增长的因素，拉美国家贫困人口的绝对人数仍在增加。1994年拉美贫困人口超过2亿（1980年和1990年分别为1.359亿和1.927亿），其中赤贫人口达到9830万（1980年和1990年分别为6240万和9190万）。

由于拉美地区贫困程度一直较高，贫困人口长期缺少受教育的机会，且不能合理分享教育发展和进步的利益。以80年代末为例，收入最高的20%人口获得了教育补贴的50%，而收入最低的20%人口只获得了5%。在拉美每年900万小学新生中，约有400万在第一学年就辍学，每年有1/3的学生留级，只有一半能够坚持到小学毕业，学生的阅读能力、所掌握的数学和科学知识不仅低于发达国家学生的水平，而且低于国际公认的一般标准。由于接受不到良好教育，贫困阶层的子弟很难被现代经济部门吸纳，容易成为失业人口。他们当中的许多人只能在低收入的非正规部门就业，致使非正规部门膨胀。非正规部门一般是生产率低收入也低的部门，其劳动者的收入通常只及现代部门工人和职员工资的一半。失业和就业质量的下降造成贫困家庭收入的减少和贫困的增加。据拉美经委会研究，在城市地区每10个贫困家庭中，有7个是因收入下降造成的，2个是由家庭某成员失业造成的。

三 为解决社会问题所作出的各种努力相互制约。

拉美社会问题产生的原因异常复杂：既有必然性原因，也有偶然性因素；既有结构

性原因，也有非结构性因素；既有历史文化原因，也有现实原因；既有客观原因，也有主观因素。某一社会问题可能是由多种原因共同促成的，同样，一个共同的原因也可能造成诸多个社会问题，许多社会问题还互为因果。这种情况表明，这些不同层次、不同种类的原因，无论在所有社会问题的社会环境、社会背景中，还是在具体社会问题产生的条件上，都相互联系、相互交织、相互影响、相互渗透、相互包含、相互融合。一个具体社会问题产生的原因通常不是纯粹和单一的，而是呈现异常复杂的状况，并非消除某一个因素即可以解决一种社会问题。例如，贫困问题是拉美国家突出的社会问题之一，而导致拉美国家贫困现象严重的原因既有历史上土地占有制度的不合理、收入分配不公这些宏观的体制性因素，又有劳动者总体收入下降这样的直接原因，同时还与家庭成员失业、家庭养育的人口增多等因素有关。要消除贫困现象，就要从根本上消除上述所有这些原因，而绝不是仅靠消除某一种原因就能奏效的。解决其他社会问题也莫不如此。这就是说，解决社会问题的各种努力是相互制约的，而这种情况又意味着解决社会问题具有艰巨性。因此，导致社会问题的原因越多、越复杂，在短期内消除这些原因的可能性就越小，解决由此引起的社会问题的难度也越大。

拉美国家社会问题的发展趋势

一 社会问题将得到拉美国家更大程度的关注。

80年代末以后特别是90年代以来，越来越多的拉美国家对解决社会问题表现出极大的热情，并为此采取了许多具体措施。之所以如此，绝不完全是政府出于“道德”动机要把民众从社会问题的困扰中解救出来，而是

同书，第57页、110页和30页。

有深刻的理论背景和现实背景的。就当前情况而言,拉美国家在解决社会问题方面的目标远没有完全实现,推进拉美国家关注社会问题的动力依然存在。因此,在今后的发展进程中,社会问题依然会继续受到拉美国家的重视。

促使拉美国家关注社会问题的动力主要表现在以下几方面。

(一)拉美国家接受了新的发展思想。西方理论界过去长期把经济增长等同于发展,认为在经济发展的一定阶段,收入分配不公、收入差距扩大是一种必然的现象,是实现经济增长必须付出的代价。许多拉美国家在发展过程中把上述理论转化为“增长第一,再分配第二”的实践模式,结果是收入分配不公程度加深,两极分化加剧,贫困人口增多,不仅损害了社会发展,也阻碍了经济的正常发展。西方发展理论也在对传统理论反思和对实践的研究中不断发展、完善和更新。70年代以后,西方出现了可持续发展观,认为在发展过程中,既要考虑经济发展,也要考虑社会发展和资源保护,既要考虑当前的发展,也要考虑未来的发展;发展应包括经济发展和社会发展两个方面。80年代,又出现了所谓的“综合发展观”,认为不要仅仅停留在经济和社会发展上,还要突出人口自身的价值和发展,要尊重人的各种权利,发展包括经济发展、社会发展和人的发展三个方面。上述新的发展观已经逐步成为全世界的共识。拉美国家通过总结历史教训,也在一定程度和一定意义上接受和认可了新的发展观,在重视经济增长的同时,也关注社会发展和人的权利。

(二)不关注社会问题就不能实现经济改革的目标。80年代以后严峻的现实使拉美国家的领导人认识到,在进行经济改革的同时,必须对改革过程中日益凸现的严重社会问题予以高度重视,并下大力气加以解决,否则,经济改革就很难进一步深入,经济改革所追求的目标就难以彻底实现,十数载经济改革

的成果就有可能毁于一旦。从这个角度上来看,拉美国家在今后不得不下大力气关注社会问题。

(三)各国际组织和机构也在建议拉美国家重视社会问题。鉴于这些国际组织和机构在拉美经济、社会发展中的地位和作用,其建议和主张不能不对拉美各国政府产生深刻的影响。拉美国家对社会问题的关注,在一定意义上可以视为对这些组织的建议和主张的响应和认同。

(四)关注社会问题已经成为拉美国家政府和政治家赢得民众支持的口号和手段。在社会发展已成为全世界共识的今天,如果政府不重视社会问题,就很难赢得多数民众的支持。因此,政府和政治家即使从赢得选票的角度考虑,也会对社会问题表示关注。

二 社会问题难以在短期内得到根本的解决。

拉美国家社会问题渊源深,范围广,解决起来难度大,各种社会问题仍将在相当长的时间内困扰着拉美国家。

渊源深。拉美国家的许多社会问题是长期历史发展的积淀。80年代以后社会问题不断恶化,这其中又有深刻的现实原因。要解决这样根深蒂固、又不断出现新变化的问题,实非易事。

范围广。社会问题各式各样,旧的社会问题没有得到缓解,新的社会问题又不断产生,新旧社会问题相互交织,错综复杂,多数国家还缺乏解决社会问题的有效手段。

解决的难度大。社会问题的解决需要许多条件,除需要经济持续稳定增长外,还需要彻底执行发展与公平相结合的政策,需要改变传统的收入分配模式,需要建立协调各集团利益的机制,需要实行向贫困阶层适度倾斜的社会政策,需要为提高贫困阶层的文化素质和综合素质提供保障,需要提高扶贫措施的力度和效率,需要克服有关机构的官僚主义和腐败作风,需要国际机构和外国政府

更多的财政支持。但从现实来看,目前几乎所有拉美国家都不完全具备上述条件。因此,拉美国家以贫困和社会不公为核心的社会问题在短期内将难以得到解决。

三 拉美国家在社会问题方面的巨大差距不仅不会消失,而且会持续发展下去。

在贫困问题上,拉美国家间长期以来就存在很大差异。在80年代初,阿根廷和乌拉圭的贫困家庭只占其家庭总数的10%左右(分别为9%和11%),贫困并不构成严重的社会问题;但在另一些拉美国家,贫困家庭的比重接近或超过50%(如危地马拉为65%,秘鲁为46%),贫困问题是这些国家主要甚至是首要的社会问题;多数拉美国家贫困家庭的比重在20%~40%之间。到80年代末90年代初,上述格局没有出现什么变化。90年代中期,在拉美经委会统计的12个拉美国家中,阿根廷和乌拉圭贫困家庭的比重仍然最低(低于15%),巴西、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁等国较高,在30%以上,而玻利维亚和洪都拉斯超过50%,智利、哥斯达黎加和巴拿马处于中等水平,在15%~30%之间。

在收入分配方面,拉美地区比其他地区更不公平。但拉美也不乏收入分配较公平的国家。如乌拉圭和哥斯达黎加,即使按国际标准衡量,其收入分配也算比较公平的。从80年代中期到90年代中期,哥斯达黎加的基尼系数约在0.35~0.36之间。相反,有些拉美国家的收入分配若按国际标准衡量,可称得上极不公平。例如80年代末90年代初,巴西的基尼系数超过0.60,危地马拉、洪都拉斯和巴拿马等国也接近0.60。

在社会开支方面,拉美国家之间也存在不小的差距。根据90年代社会开支水平的高低,我们可把拉美国家分为三类:第一类国家的水平较高,公共社会开支占GDP的比重超过11%,人均超过200美元,这类国家包括阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、墨西哥、巴拿马和乌拉圭,其中乌拉圭、哥斯达黎加和巴

拿马3国的社会开支超过GDP的20%;第二类国家(玻利维亚、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、巴拉圭、秘鲁和多米尼加)的水平较低,人均社会开支不足70美元,社会开支占GDP的比重低于8%,其中危地马拉、玻利维亚和巴拉圭在90年代初还占不到5%;第三类国家介于上述两类国家之间。尽管进入90年代后一些社会开支水平较低的国家也在逐步增加社会开支,但其与支出水平较高国家之间的差距并没有出现缩小的迹象。

在医疗卫生和保健方面,拉美国家间的差距也很大。首先,享受医疗保健人口的比重在各国间差异很大。拉美国家的医疗卫生水平较高,享受医疗保健人口超过国内总人口60%的国家占拉美地区国家总数的3/4;有些国家医疗保健的覆盖率相当高,有1/3的国家超过90%,其中不少国家超过95%。然而也有一些拉美国家的医疗保健十分缺乏,如在玻利维亚,只有34%的人口能够享受到医疗保健,在秘鲁为44%,洪都拉斯为46%,海地为50%。其次,每单位人口所拥有的医生人数差异很大。在一些国家,如阿根廷、乌拉圭和古巴每300人中就有1名医生,医疗卫生服务已经达到甚至超过发达国家的平均水平;而在一些比较落后的国家,每2000人才拥有1名医生。最后,另一个表明拉美国家在医疗保健方面存在巨大差异的指标是专业人员接生比重。在2/5的拉美国家,由专业人员接生的比重达到95%~99%,而有些国家的这一指标极低,在厄瓜多尔只有23%,巴拉圭为27%,危地马拉为28%。

在失业与就业以及教育等方面,拉美国家之间所存在的巨大差异也是不言而喻的。

拉美国家在社会发展方面所表现出来的

《平等的差距》,第46页;《80年代拉美的贫困和收入分配》,第17页。

同书,第16页。

豪尔赫·卡茨,埃内斯托·米兰达:《保健市场》,见《拉美经委会评论》第54期,第10页。

差异或差距是长期历史发展中积累起来的,各国的社会问题均有其各自的历史背景和深刻的社会、政治和经济原因。若不出现社会政策的巨大变革,各国在社会问题上的差距至少在短期内是难以改变的。

四 拉美国家的社会发展面临经济增长的强大制约。

拉美国家社会问题的解决及未来社会发展面临许多制约因素,如观念的彻底转变、国家职能的更新、切实可行的社会发展规划等,但首要的制约因素是能否实现和保持经济的稳定与持续增长。

90年代经济增长的速度尚不足以从根本上缓解社会问题。1991~1996年,在拉美和加勒比32个国家中,年均经济增长率超过5%的国家只有4个,即圭亚那(8.1%)、智利(7.1%)、萨尔瓦多(5.6%)和秘鲁(5.1%);年均增长率在4%~5%的国家有8个,即阿根廷(4.7%)、巴拿马(4.5%)、哥伦比亚(4.4%)、伯利兹和多米尼加(均为4.3%)、圣卢西亚(4.2%)、危地马拉(4.1%)和玻利维亚(4%);年均增长率在3%~4%之间的国家有6个,即乌拉圭、哥斯达黎加、厄瓜多尔、洪都拉斯、圣基茨和尼维斯(3.3%)、圣文森特和格林纳丁斯(3.0%);年均增长率在

1%~3%之间的国家有8个,即巴拉圭(2.9%)、巴西(2.7%)、尼加拉瓜(2.4%)、委内瑞拉(2.4%)、多米尼克(2.1%)、墨西哥(2%)、格林纳达(1.8%)、特立尼达和多巴哥(1.7%);年均增长率低于1%的国家有6个,即牙买加(0.9%)、苏里南(0.9%)、安提瓜和巴布达(0.7%)、巴巴多斯(0.6%)、海地(-0.24%)和古巴。如果按地区平均,1991~1996年整个地区年均增长率为3.1%,属于中速增长,而且增长不稳定,1994年最高时平均达到5.3%,1995年降到0.3%,1996年回升到3.4%,1997年达到5.3%,1998年受亚洲金融危机的影响,下降为2.3%。

拉美经委会认为,为了使“生产发展和公平相结合”的目标得以实现,拉美国家的经济必须保持年均6%左右的增长速度,且这种增长速度在一段时间内(至少连续5年)应该是持续的,因为经济增长的大起大落会阻碍投资和就业的增长,特别是在拉美普遍实行劳动合同灵活化、劳动用工制度灵活化的情况下,经济增长的大起大落所造成的阻碍作用将会更为强烈和明显。显然,拉美国家难以实现拉美经委会所要求的经济增长速度。

(责任编辑 姜成松)

赵振江、毛金里荣获阿根廷骑士级“五月勋章”

【本刊讯】1999年11月30日,阿根廷驻中国大使馆举行隆重仪式,阿根廷驻华大使费德里科·卡洛斯·巴特费尔德代表阿根廷政府授予北京大学西班牙语系教授赵振江和中国社会科学院拉丁美洲研究所教授毛金里阿根廷骑士级“五月勋章”,并将由阿根廷总统梅内姆、外长迪特利亚等签署的证书颁发给赵振江和毛金里两位教授。费德里科大在授勋仪式上说,赵振江教授将何塞·埃尔南德斯写的阿根廷民族史诗《马丁·菲耶罗》翻译并介绍给中国人

民,使这部史诗“走进了中国的文化界”;而毛金里教授则把阿根廷著名作家比奥伊·卡萨雷斯的《英雄梦》等名著翻译并介绍给中国人民,此外,他们两人还为促进中国人民和讲西班牙语的各国人民之间的文化交流和友谊做了大量工作和贡献,“他们对阿根廷所给予的荣誉与承认真是当之无愧的”。

赵振江和毛金里教授在授勋仪式上分别致感谢词。首都各界人士、拉美各国驻华使节百余人参加了仪式和酒会。(黎民)