

拉美经济 ·

拉美国家能实现《千年宣言》的减贫目标吗？

苏振兴

内容提要 社会贫富分化严重，贫困人口比重很高，是拉美国家长期存在的现象。按联合国《千年宣言》规定的到2015年将极端贫困人口比重减少一半的目标来衡量，拉美国家在过去15年完成了51%的任务，今后10年还有将近50%的任务要完成。由于拉美各国人口规模和经济发展水平差异较大，贫困人口在不同国家间的分布也很不平衡，不同国家在今后10年实现减贫目标的难度也存在明显的差异。1991~2005年期间，对绝大多数拉美国家而言，减贫工作取得进展的原因是：增加社会开支，降低通货膨胀，侨汇收入增长，2004年和2005年的经济复苏。同期，拉美国家减贫工作面临的主要制约因素是：经济增长率偏低，就业形势严峻，农村贫困人口比重上升，收入分配不公继续加剧。

关键词 拉丁美洲 《千年宣言》 贫困问题 减贫目标

社会贫富分化严重，贫困人口比重很高，是拉美国家长期存在的现象。联合国千年峰会发表的《千年宣言》提出了“千年发展目标”，其中第一项关于消除极端贫困的目标要求：从1990年到2015年将极端贫困人口比重减少一半。拉美国家对《千年宣言》的各项目标采取积极落实的态度，对减少贫困尤为重视。拉美各国贫困人口比重高低不同，少数国家实现上述目标难度并不大，但就整个地区而言，果真能把减少贫困确立为一项长期发展目标，则不仅有可能扭转社会严重分化的长期趋势，而且一系列经济与社会政策取向也将发生重大变化，从而使经过改革所建立的新的发展模式更加适应自身经济与社会发展的客观要求。

一 过去15年拉美国家减贫工作的进展

具有可比性的统计资料显示，1970年前后拉美地区的贫困人口占总人口的40%左右，其中极端贫困人口约占总人口的19%。20世纪80年代的发展危机导致拉美社会贫困化程度急剧上升，1990年贫困人口和极端贫困人口比重均创历史记录（见表1）。1991~2005年15年间，贫困人口和极端贫困人口比重分别减少7.7和5.7个百分点，按在1990年基础上减半来计算，等于分别减少31%和51%。对于这一进展，可以从三个角度来评价。其

一，就“千年目标”而言，时间过去了3/5，任务只完成1/2；其二，就历史趋势而言，只意味着贫困人口比重从历史高峰降至历史平均水平（40%左右）；其三，就贫困人口绝对数量而言，1990年为2亿，其中极端贫困人口9300万，2005年分别为2.13亿和8800万，即极端贫困人口减少了500万，而贫困人口反而增加了1300万。不过，从国别情况看，上述15年中各国贫困人口与极端贫困人口比重都有所下降，其中智利分别由1990年的38.6%和12.9%降为18.8%和4.7%，成为率先实现“双减半”的拉美国家；巴拿马和巴西贫困人口比重也都减少10个百分点以上。

表1 拉丁美洲：贫困人口和极端贫困人口
占总人口的比重（1980~2005年，%）

年份	贫困人口			极端贫困人口		
	总计	城市	农村	总计	城市	农村
1980	40.5	29.8	59.9	18.6	10.6	32.7
1990	48.3	41.4	65.4	22.5	15.3	40.4
1997	43.5	36.5	63.0	19.0	12.3	37.6
1999	43.8	37.1	63.7	18.5	11.9	38.3
2000	42.5	35.9	62.5	18.1	11.7	37.8
2001	43.2	37.0	62.3	18.5	12.2	38.0
2002	44.0	38.4	61.8	19.4	13.5	37.9
2003	44.3			19.2		
2004	41.7			17.4		
2005	40.6			16.8		

资料来源：CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004, 2005*.

二 减贫取得进展的主要原因

1991~2005年，拉美国家减贫工作面临的总体环境并不好。一方面，80年代的经济萧条给社会领域留下空前沉重的历史包袱，加上激进的改革

收稿日期：2006-01-05

作者简介：苏振兴，男，毕业于北京大学西方语言文学系。曾任中国社会科学院拉丁美洲研究所所长，现任中国拉丁美洲学会会长，中国社会科学院学术咨询委员会委员，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）

进程引起不同社会群体利益关系的急剧变动，社会矛盾非常尖锐。另一方面，经济持续起伏动荡，增长低迷，失业率居高不下，各国政府在社会政策领域的选择余地极小。智利因为经济保持强劲增长而成为拉美国家中的一个特例。1990~2003年，智利人均GDP累积增长62%，年均增长3.8%，比地区平均增长率高出3个百分点。因此，尽管智利社会开支占GDP的比重（16%）在拉美只属于中等水平，但社会开支的实际增幅比其他国家大。在这个前提下，智利政府还设计、实施了一整套社会政策，如扩大就业、提高最低工资、彻底改革社会保障制度、加大人力资本投资、对低收入阶层实行定向扶持，等等。对绝大多数拉美国家而言，减贫工作的进展主要得益于以下4个因素：增加社会开支，降低通货膨胀，侨汇收入增长，2004年和2005年的经济复苏。

增加社会开支是拉美各国具有普遍性的政策选择。其直接目的是力求为改革创造一个相对稳定的社会环境。大规模国企私有化所带来的财政收入也

为增加社会开支提供了资源。据统计，1990~1991年拉美（18国统计数）社会开支占GDP的10.1%，1996~1997年上升到12.1%，2000~2001年上升到13.8%。到2000年前后，拉美国家社会开支占GDP的比重大体可分为3个层次：巴拿马、乌拉圭、阿根廷、巴西、哥斯达黎加和玻利维亚6国在18%~26%之间；智利、哥伦比亚、尼加拉瓜、委内瑞拉、洪都拉斯和墨西哥6国在10%~16%之间；厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、多米尼加、危地马拉和萨尔瓦多6国在4.2%~8.8%之间。此外，各国的社会开支都采取教育和医疗卫生优先的方针。

关于增加社会开支在减贫方面所起的作用，可从巴西和巴拿马的案例中得到验证（见表2）。1991~1997年，巴西、巴拿马两国人均GDP增长速度比智利低得多，但两国减贫的幅度并不小，或者说，其减贫幅度并不完全取决于经济增长率。巴西、巴拿马政府转移支付对提高城乡贫困家庭收入起了重要作用。

表2 巴西、智利和巴拿马：增长指数与贫困（1991~1997年）

	巴 西		智 利		巴 拿 马	
总贫困率减少幅度	从41.4%减至29.9%		从33.3%减至17.8%		从36.2%减至24.2%	
	减幅11%		减幅15%		减幅12%	
城市贫困率减少幅度	10%		16%		13%	
农村贫困率减少幅度	19%		11%		10%	
人均GDP年增长率	1990~1999	0.95%	1990~1998	5.36%	1991~1999	2.40%
转移支付占城市贫困	1990	11.1%	1990	12.4%	1991	12.7%
家庭收入比重	1996	15.1%	1996	12.6%	1997	17.5%
转移支付占农村贫困	1990	8.6%	1990	12.8%	1991	19.7%
家庭收入比重	1996	24.8%	1996	15.8%	1997	23.0%

资料来源：Mario La Fuente y Pedro Sáenz, "Participación de los Pobres en los Frutos del Crecimiento", *Revista de la CEPAL*, No. 75, p. 163.

降低通货膨胀是拉美国家90年代以来坚持实行的政策。1994年以前，拉美地区通货膨胀率保持在3位数，从1995年起持续下降，90年代末期已降至1位数。降低通货膨胀的直接目的是稳定宏观经济，但取得了保护低收入阶层实际购买力的间接效果。

侨汇收入已成为拉美国家减贫的重要因素。越是收入水平低的国家，侨汇所起的作用越大。最新统计数字表明，2004年拉美（23国统计数）侨汇收入达到450亿美元，与当年进入拉美的外国直接投资数量不相上下，超过官方发展援助的数额。在所统计的23国中，侨汇收入在1亿~10亿美元的

有12国；11亿~56亿美元的有10国；墨西哥侨汇收入最多，达166亿美元。侨汇收入在上述各国当年GDP中所占比重高低不一：不到1%的有5国；占1%~10%的有11国；超过10%的有7国，其中海地高达29.1%。2002年，在拉美11个侨汇收入最多（按接收侨汇收入的家庭所得侨汇数计算）的国家，侨汇收入占家庭总收入的32.6%。据估计，拉美有250万人因侨汇收入增加而脱贫。

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005*. 文中所说的11国指玻利维亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、多米尼加和乌拉圭。

拉美经济从 1998 年起经历连续 5 年的衰退, 2003 年开始复苏, 2004 年和 2005 年分别出现 5.5% 和 4.3% 的较高增长。如前所述, 到 2005 年, 拉美极端贫困人口比重比 1990 年减少了 5.7 个百分点, 等于完成极端贫困人口减半目标的 51%。但这个目标到 2003 年年底只完成 29%, 另有 22% 是在近两年内完成的, 可见这两年经济形势好转对减贫所起的重要作用。

三 过去 15 年减贫面临的主要制约因素

1991~2005 年, 拉美国家减贫工作面临的制约因素主要有 4 个: 经济增长率偏低, 就业形势严峻, 农村贫困人口比重上升, 收入分配不公继续加剧。

表 3 拉丁美洲 (6 国) 家庭人均收入增长与总收入增长的关系 (1980~1999 年, %)

国 家	时 段	总收入增长率	10%最贫困者	20%最贫困者	30%最贫困者	40%最贫困者
阿根廷	1980~1999	0.02	- 2.04	- 1.83	- 1.65	- 1.50
巴西	1979~1999	1.27	0.34	0.34	0.45	0.48
哥斯达黎加	1981~1999	0.88	- 0.20	0.10	0.03	0.05
墨西哥	1984~1999	1.04	0.06	- 0.17	- 0.26	- 0.35
巴拿马	1979~1999	1.87	2.97	2.15	1.84	1.69
乌拉圭	1981~1999	0.78	1.29	1.64	1.22	1.19
委内瑞拉	1981~1999	- 2.54	- 6.21	- 4.88	- 4.41	- 4.13

资料来源: Mario La Fuente y Pedro Sáenz, "Participación de los Pobres en los Frutos del Crecimiento", *Revista de la CEPAL*, No. 75, p. 169.

就业是民生之本, 也是经济增长与社会发展之间最基本的联系渠道。正如有的学者指出: "如果没有足够数量的就业岗位为维持劳动者及其家庭的生活提供最起码的保障, 社会政策就会因为要去满足居民的基本需要而变得不堪负担。" 拉美地区经济自立人口增长率由 80 年代的 2.9% 降为 90 年代的 2.5%, 说明劳动力供给在减少, 但就业的困难加大。1990 年拉美 (17 国) 失业率加权平均数为 6.6%, 2000 年上升到 7.2%; 阿根廷等 10 国 2000 年的失业率达到两位数。就业形势恶化固然与经济低迷有直接关系, 但更主要的是受体制改革和产业结构调整等的影响。公共部门因国企私有化和机构精简提供就业的能力下降, 90 年代的就业增长率仅为 0.7%。私营部门成为提供就业的主体, 但不同类型的企业创造就业的活力发生了重大变化。不论是大中型工业企业还是现代农业企业, 都着眼于参与国际竞争而向资本与技术密集型转变, 提供就业的能力不及小型与微型企业, 90 年代上述两类企业的就业增长率分别为 2.3% 和 3.7%。实际上, 在整个国民经济体系中, 服务业

1990~1999 年拉美人均 GDP 增长率仅为 0.9%, 2000~2003 年更降为 -0.2%, 足见其低迷状态。同期贫困人口比重的消长与经济增长率的起伏完全同步, 说明经济增长率的高低对减贫有着直接的、明显的影响。拉美学者的一项研究表明, 社会的低收入群体受经济低迷的影响最大 (见表 3)。以阿根廷为例, 1980~1999 年的 20 年间, 总收入增长率仅为 0.02%, 处于停滞状态, 40% 低收入家庭的收入增长率都低于总收入增长率; 越是底层的人, 其收入增长率离总收入增长率的差距越大。表中 6 国只有乌拉圭是个例外, 因为乌拉圭收入分配相对公平。因此, 当经济长期低迷时, 低收入阶层贫困化就很难避免。

成为提供就业的主体, 而服务业中又以传统服务业为主, 这样就形成所谓就业的 "第三产业化" 与 "非正规化"。1990~1998 年, 拉美地区非正规部门对就业增长的贡献率超过 60%。就业 "非正规化" 通常就意味着 "就业质量下降", 如没有劳动合同, 不享受社会保障待遇, 不受劳工立法监督, 等等。

我们还可以通过 90 年代各经济部门就业增长情况对上述趋势作进一步的分析。显然, 就业领域的某些趋势早就出现, 如农业部门就业减少, 服务业部门就业上升, 制造业部门就业迅速扩张的阶段基本结束, 等等。90 年代的改革进程进一步强化了上述趋势。表 4 的统计数据表明, 90 年代农业对就业增长的贡献率是负数, 制造业与建筑业的贡

Barbara Stallings y Jürgen Weller, "El Empleo en América Latina, Base Fundamental de la Política Social", *Revista de la CEPAL*, No. 75, p. 192.

国际劳工组织, 1999 年。转引自 Barbara Stallings y Jürgen Weller, "El Empleo en América Latina, Base Fundamental de la Política Social", *Revista de la CEPAL*, No. 75, p. 197.

献率均在 8% 左右，服务业却集中了全部新增就业岗位 90% 左右。服务业又可以分为两个部分：一是商业、餐饮、饭店和社会服务，提供全部新增就业岗位的 67%；二是金融、保险、不动产、企业服务，加上电力、煤气、电讯等，提供新增就业岗位的 23%。服务业自身也发生了一些变化：(1) 许多拉美国家的电力与电讯服务私有化的确造成了大量失业，但这个行业同时也经历了一个现代化与扩张过程，也创造了就业；(2) 贸易开放推动了与进出口贸易相关的服务业发展，金融自由化则开拓了新的金融服务领域；(3) 在竞争压力下，企业为了降低成本而广泛实行以往并不发达的劳务分包制，推动了“企业服务”的快速发展。

表 4 拉丁美洲各经济部门就业增长率 (1990~1999 年, %)

部 门	就业 增长率	对总就业 的贡献率
农业	- 0.4	- 4.1
制造业	1.2	8.3
建筑业	2.8	8.0
商业、餐饮、饭店	4.0	32.7
电力、煤气、供水、运输、仓储和通讯	4.4	10.7
金融、保险、不动产和企业服务	6.0	12.3
社会服务、社区和私人服务	2.7	34.8
其他	- 2.3	- 2.7
合计	2.2	100.0

资料来源：Barbara Stallings y Jürgen Weller, “El Empleo en América Latina, Base Fundamental de la Política Social”, *Revista de la CEPAL*, No. 75, p. 197.

农民贫困化依然是许多拉美国家面临的突出问题。尽管拉美地区城市化率高达 75%，但贫困人口的城市、乡村分布很不均衡 (33.8% 66.2%)。城市、乡村贫困人口比重更是相差悬殊，2002 年农村人口中贫困人口比重高达 61.8%，其中农村极端贫困人口所占比重更比城市高 2 倍，分别为 37.9% 和 13.5%。对于那些城市化率较低（通常其社会发展水平也较低）或农村人口数量很大的国家而言，不仅农村减贫的难度极大，而且农村还是新增贫困人口的主要来源。据 1999 年的统计，玻利维亚、厄瓜多尔、海地、洪都拉斯和尼加拉瓜等国，农村人口 75% 以上处于贫困线以下；巴西、墨西哥和哥伦比亚的农村贫困人口分别达到 2 000 万、1 500 万和 650 万，分别占农村人口总数的 56%~65% 之间。另据联合国粮农组织统计，拉美农村贫困人口的构成大体如下：小农占 60% 以上，无地农民和土著居民占 30% 左右，其他社会阶层占 4%。在上述小农中约有 1/3 是从事所谓“生存农

业”，不可能靠农业生产实现脱贫。再加上无地农民和土著居民等，估计农村贫困人口中有 50% 左右不可能靠所获得的农业资源脱贫，而这部分人口的增长率却很高。有关农村居民收入构成的调查也印证了上述看法。1999 年的一项调查表明，13 个拉美国家农村居民收入中，非农业收入占 50% 左右，其中海地和哥斯达黎加分别占 68% 和 59%。

90 年代以来，拉美国家在减少农村贫困方面又出现一些新的不利因素。第一，农村低收入群体难以从经济增长中直接受益。这些群体从经济增长中受益的主要途径是到城市或现代农业部门打工。最近 15 年中，一方面，绝大多数拉美国家的经济处于低迷状态，城市失业率不断上升，农民进城做工或向城市移民的难度加大；另一方面，虽然不少拉美国家从事出口生产的现代农业表现不俗，但这个部门并未带动就业增长。第二，市场开放推动了农产品进出口贸易的发展，进口自由化加剧了农产品的市场竞争，对小农不利。从事出口生产的现代农业企业通过外资加盟、企业并购等方式扩大生产规模，通过机械化、电脑化、国际化等途径提高竞争力，不仅减少了劳动力就业机会，而且抬高了土地价格。“在自由竞争的挑战面前，那些耕种边缘土地，难以获得受教育机会、技术进步、通讯手段和信息资源的小农，就处于不利地位。”第三，体制改革的负面影响。例如，由于国家职能的削弱，许多长期以来为农村和农业提供服务的公共机构被撤销，面向小农的贴息贷款被取消，农业和农村基础设施建设陷于停顿，等等。由市场和私人部门来填补这些“空白”还要经过一个较长的过程。第四，拉美农村贫困人口大多数集中于那些荒漠化和水土流失严重、生态环境非常脆弱的地区，如安第斯山区的山梁或高坡地带，墨西哥和中美洲西部的海岸山脉，巴西东北部干旱地区，等等。这些地区的农业生产潜力已开发殆尽。

收入分配不公是拉美国家长期存在的问题。过去 15 年间，收入分配不公平程度呈现出进一步上升的趋势，包括少数收入分配不公平程度历来较低的国家形势也发生逆转。根据 18 个拉美国家的统计，2003 年拉美的收入分配格局如下：40% 低收入家庭占总收入的 13.6%；30% 较高收入（即第

Rubén G. Echeverría, “Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, No. 70, p. 148.

5、6、7个10%)家庭占23%;20%更高收入(即第8、9个10%)家庭占27.3%;10%最高收入家庭占36.1%(根据世界银行提供的数据,发达国家中10%最高收入家庭约占总收入的25%)。按人均收入平均水平来比较,巴西差别最大,10%最高收入者的收入是40%低收入者的32.2倍;乌拉圭差别最小,前者是后者的9.5倍;其他国家分别在14倍至25倍之间。拉美经济委员会关于1990~2002年上述18个拉美国家基尼系数变动的研究表明:第一,在此期间,大多数国家的基尼系数是上升的,其中阿根廷上升幅度最大,由0.501上升到0.590。第二,一些国家的基尼系数有所下降,但下降的幅度都很小。第三,基于上述变动趋势,到2002年18国的基尼系数都处在高水平上。具体情况是:基尼系数在0.580~1之间的有巴西(0.639)、阿根廷和洪都拉斯3国;在0.520~0.579之间的有尼加拉瓜、哥伦比亚、玻利维亚、智利、多米尼加、危地马拉、萨尔瓦多和秘鲁8国;在0.470~0.519之间的有巴拿马、墨西哥、厄瓜多尔、巴拉圭、委内瑞拉和哥斯达黎加6国;在0~0.469之间的仅有乌拉圭(0.455)1个国家。可见,18国中基尼系数最低的乌拉圭也达到0.455。值得关注的是,如前所述,智利在过去15年中减贫取得出色成就,贫困人口比重和极端贫困人口比重都在1990年的基础上减少一半,但同期智利的基尼系数并没有明显变化,仅由1990年的0.554降为2002年的0.550。这就是说,尽管低收入阶层的收入增加了并实现了较大范围的脱贫,但高收入阶层在收入分配中所占的比重并未减少,收入分配不公的格局并未发生变化。巴西也属于过去15年减贫成绩显著的国家,其基尼系数由1990年的0.627上升到2002年的0.639。

四 未来10年实现减贫目标的前景

按《千年宣言》规定的到2015年将极端贫困人口比重减少一半的目标来衡量,拉美国家在过去15年完成了51%的任务,今后10年还有将近50%的任务要完成,显然是不容易的。不过,拉美各国人口规模和经济发展水平差异比较大,拉美贫困人口在国家间的分布也很不平衡,不同国家在今后10年实现减贫目标的难度也存在明显的差异。表5的统计表明,2002年巴西、墨西哥和哥伦比亚3国集中了全地区贫困人口的57%和极端贫困人口

对于像玻利维亚、厄瓜多尔和中美洲国家这样的小国而言,虽然极端贫困人口在整个拉美地区占的比重很小,但占本国人口的比重却非常高,加之经济发展水平又低,要实现减贫目标同样难度极大。

表5 拉丁美洲:贫困人口和极端贫困人口
在国家间的分布(2002年,%)

国家	贫困人口	极端贫困人口
阿根廷	8	9
玻利维亚	2	3
巴西	30	25
哥伦比亚	10	12
厄瓜多尔	3	3
墨西哥	17	14
秘鲁	6	7
委内瑞拉	5	6
中美洲国家	9	12
其他国家	8	10

说明:表中贫困人口一项合计为98%,极端贫困人口一项合计为101%,原文如此。

资料来源:CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004*, p. 59.

上面分析了过去15年减贫工作面临的4个主要因素。在这4个因素中,经济低迷问题在今后10年可望出现转机。20世纪90年代以来拉美经济低迷的主要原因,一是绝大多数国家还处在由激烈的、互不协调的改革举措引发的经济震荡期;二是国内的积累与投资水平还没有从80年代债务危机的冲击中恢复过来。在改革过程中处于领先地位的智利30年来的经历,对于其他拉美国家或许具有某种示范意义。智利在改革的震荡期基本结束时,恰逢军人政府向文人政府的过渡。新上台的文人政府头脑相当冷静,既坚持了军人政府前期改革的基本方向,又着重于从具体国情出发进行政策调整与体制完善,从而为经济增长创造了条件。对其他拉美国家而言,经过前期的改革,对外开放与国内体制选择已经基本定型,不可能再走回头路。在现有基础上继续深化改革,使各种体制逐步趋于完善,使各方面的政策选择更加理性化,以纠正社会经济生活中的某些失调现象,无疑是最基本的方向选择。最近几年拉美国家所进行的政策调整和经济扩张周期的出现,都证明了这种新的趋势。随

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004*, Anexo Estadístico: cuadro 23.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004*.

着经济增长的加快，就业形势可望有所改善。不过，鉴于拉美国家产业结构的调整和产业优势的发挥还需要一个过程，就业状况在近期内还不可能发生太大的变化。受农村贫困问题困扰的虽然只是一些拉美国家，但这个问题涉及诸多制度层面的限制，在现行发展模式下解决的难度很大。收入分配不公被公认为是拉美国家长期存在的突出问题，但迄今为止，各国的决策者都避开或很难从制度层面上去进行改革，只限于从再分配角度采取某些补救措施。其结果就如上面所指出的，即便低收入阶层的收入有所提高，甚至在减贫方面也取得可观的成效，但基尼系数依旧，或者还在继续恶化。

基于上述背景，拉美经济委员会于2004年对拉美国家实现《千年宣言》减贫目标的前景作过一次预测，其中有几点值得关注。

第一，预测是以假定今后11年拉美国家的收入分配格局继续保持目前状况为前提条件。这就是说，对于拉美国家收入分配制度的变化并不寄予希望。不过，拉美经济委员会强调指出，更公平的收入分配可以使经济增长的效果更好地发挥出来。按预测者根据拉美国家的情况所作的测算，基尼系数每下降1个百分点，就相当于人均GDP多增长

0.2个百分点左右。例如，基尼系数若降低5%，即相当于系数值下降0.025，其效果相当于人均GDP多增长0.8%左右。

第二，根据2004~2015年实现《千年宣言》减贫目标所面临的任务，将拉美国家按贫困人口与极端贫困人口比重的高低分成高、中、低3类，测算出每类国家未来11年实现减贫目标必须达到的经济增长速度（见表6）。测算结果表明，单就将极端贫困人口比重减半而言，高贫困国家要在11年中保持6.7%的GDP增长率和6.5%的人均GDP增长率几乎是不可能的；如果要将贫困人口减半，从而必须在11年中达到8.8%的GDP增长率，那就更不可想象。中等贫困国家为实现极端贫困人口比重减半而在11年中保持4.5%的人均GDP增长率，其可能性也极小，但不排除其中一些国家在取得较高的人均GDP增长速度的同时，社会开支有较大幅度的增加，或收入分配格局也出现较大变化，基尼系数有明显下降，即通过多种因素的综合效应实现减贫目标。对于智利、哥斯达黎加和乌拉圭这3个低贫困国家来说，2015年实现贫困人口和极端贫困人口比重“双减半”的目标都比较容易。

表6 拉丁美洲：实现《千年宣言》减贫目标所要求的经济增长率（2004~2015年）

	实现贫困人口比重减半		实现极端贫困人口比重减半	
	GDP年增长率	人均GDP年增长率	GDP年增长率	人均GDP年增长率
高贫困国家	8.8%	4.4%	6.7%	6.5%
中贫困国家	5.8%	3.1%	4.4%	4.5%
低贫困国家	1.4%	0.4%	1.4%	0.4%
拉丁美洲	5.6%	2.9%	4.3%	4.3%

说明：高贫困国家包括玻利维亚、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拉圭，中贫困国家包括阿根廷、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥、巴拿马、秘鲁和委内瑞拉，低贫困国家包括智利、哥斯达黎加和乌拉圭。

资料来源：拉美经济委员会（2004），根据各国家庭调查报表制表。CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004*.

第三，在社会政策选择方面，预测着重强调收入再分配。具体政策是增加社会投资、扩大社会救助计划、增加生产性就业。显然，其核心问题是继续增加社会开支。目前大多数拉美国家的社会开支占GDP的比重已达15%以上，进一步提高这一比重的空间不是很大。如果经济形势好转，增长速度加快，扩大社会开支的可能性是存在的。不过，学术界普遍认为，90年代以来拉美经济低迷的主要原因之一是公共投资水平过低。因此，在提高公共投资与增加社会开支之间存在某种两难选择。

（责任编辑 刘维广）

主要参考文献

1. CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2002 - 2003, 2004, 2005*.
2. CEPAL, *Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 2003 - 2004*.
3. Barbara Stallings y Jürgen Weller, "El Empleo en América Latina, Base Fundamental de la Política Social", *Revista de la CEPAL*, No. 75.
4. Rubén G. Echeverría, "Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, No. 70.
5. 联合国开发计划署：《2003年人类发展报告》，北京，中国财政经济出版社，2003年。

policies as well as the region's relations with the United States.

(Liu Weiguang)

Can Latin America Realize the Millennium

Development Goal of Reducing Poverty

(pp.16 - 21)

Judged by the United Nations' Millennium Development Goal of cutting poverty by half by 2015, Latin America has realized 51% of the task in the past fifteen years. As different Latin American countries have reached different development levels and populations sizes, the urgency of the problem is varied.

For most of the countries in the region, progress in reducing poverty is the result of increasing social expenditures, cutting inflation, generating more remittance from abroad, and realizing higher growth rate in the years of 2004 and 2005. However, there are still several factors that hinder the further progress of reducing poverty: low economic growth rate, high unemployment rate, more poverty in the rural areas and worsening income distribution.

(Su Zhenxing)

Brazil's land Problem and Economic Development

(pp.28 - 31)

Developing countries are faced with many challenges in their pursuit of transformation from rural societies to industrialization. One of the major challenges is how to deal with the issue of land ownership. The Brazilian experience shows that neglecting agricultural development or paying less attention to the agrarian issue in the process of industrialization would further aggravate social inequality and arrest economic development.

(Liu Ting)

Changes of Brazil's Policy towards Genetically

Modified Bean and Lessons for China

(pp.32 - 34)

Regarding genetically modified (GM) beans, Brazil is advanced in production and scientific research. It has laws and regulations for the production and sales of the GM bean. However, due to lax law enforcement, farmers in Brazil's southern areas smuggled GM bean seeds from Argentina. Monsanto, the American company that holds the patent of GM bean, tolerated the action first, but charged royalties when the farmers became heavily dependent upon the plantation of GM bean. As the fourth largest bean producer and the largest bean consumer in the world, China should learn the Brazilian lesson by strictly implementing the policies regulating GM bean production.

(Chen Zhiwen)

Evolution of Mexico's Presidential System

(pp.42 - 48)

Mexico's presidential system has been witnessing repeated changes since it was created in 1917. These changes are particularly noted in choosing the presidential candidate and dealing with the relations between the president and the congress on the one hand and between the president and the judiciary on the other. At first the presidential candidate was decided without any set rules; then he was hand-picked by the president; and now he was elected by vote. The relations between the president and the congress have evolved from confrontation to dependence and adjustment, whereas the relationship between the president and the Supreme Court has also changed to such an extent that the supreme judges have acquired more power and play a more important role in the nation's legal affairs.

(Zhang Wei)