

社会形势基本稳定 政策调整力度加大

·刘纪新

一 2007年拉美社会形势的特点

(一) 社会指标呈现继续改善的趋势

2007年, 尽管拉美地区减贫的幅度小于前几年, 但仍保持着贫困状况继续改善的趋势。预计2007年贫困率和赤贫率分别从2006年的36.5%和13.4%下降到35.1%和12.7%, 贫困人口和赤贫人口分别减少400万人和200万人。如果这个预计可以实现, 那么拉美地区的贫困率和赤贫率都可以达到20世纪80年代以来的最低点, 而且贫困人口数量也可以达到1990年以来的最低点。鉴于拉美近几年贫困状况持续改善的现实, 国际社会对拉美实现千年目标的进展情况普遍表示乐观。拉美经委会认为, 即使今后几年收入分配状况没有重大变化, 拉美地区年均GDP增长率只需达到1.1%即可实现千年减贫目标。经济持续增长在推动减贫步伐的同时, 也继续促进就业形势的改善。2007年拉美地区劳动人口的就业率提高了0.5个百分点, 失业率下降了0.6个百分点, 过去5年的失业率累积下降了3个百分点, 已接近20世纪90年代初的水平。正规就业迅速增加, 2007年上半年, 拉美有8个国家正规就业的增长率都达到或超过5%。此外, 拉美地区的实际工资增加了1.5%。

(二) “低烈度”是2007年拉美社会冲突的主体表现形态

2007年拉美地区基本上没有发生影响强烈的社会冲突事件和大规模社会抗议活动, 延续了近两年来社会形势总体基本稳定的态势。尽管社会抗议活动和社会冲突事件依然频繁发生, 但大都属于“低烈度”冲突。一般而言, 这种具有“低烈度”性质的社会冲突都处于政府可控制的范围之内, 大多可以通过谈判和对话及时加以解决或者被“冷却”。2007年发生的示威、游行、罢工等常规性的社会抗议和社会反抗活动, 规模和社会影响均不及2006年。一小部分仍在坚持武装斗争的组织, 在本国政府以“反恐”和“打击有组织犯罪”为名进行的军

事行动中受到重创, 它们的活动被限制在一个相对有限的地域范围内, 难以开展重大军事行动。而有组织的犯罪和破坏社会治安在一些国家成为最主要的社会抗拒形式。尽管各国政府都采取过严厉措施打击有组织犯罪, 维护社会治安, 但成效均不明显。

(三) 围绕修改宪法及相关利益分歧而展开的政治斗争成为引发社会不稳定的新因素

自莫拉莱斯和科雷亚在总统大选中获胜上台执政、查韦斯成功连任总统以来, 委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔就先后进入了成立制宪大会—提出修宪方案—进行修宪公投的政治进程。尽管这3个国家在修宪进程中处于不同阶段, 但其共同点是都面临着以修改宪法为代表的政治改革所引发的国内政治社会不稳定的局面。这是拉美政治发展进程中出现的新的不稳定因素。委内瑞拉12月2日修宪公投失败后虽政局如常, 但改革的支持者和反对者之间的利益冲突和矛盾依然非常尖锐, 风平而浪不静。玻利维亚朝野两派立场明显对立, 双方在许多关键问题上都无法达成妥协。2007年11月下旬以来, 朝野两派在召开制宪大会修改宪法问题上的矛盾日趋激化并引发了严重的社会冲突。随后, 4个省宣布自治, 一个省表示反对修宪, 暴力冲突事件多有发生, 全国处于紧急状态。这是莫拉莱斯2005年执政以来所遭遇的最严重挑战。厄瓜多尔刚刚成立制宪大会, 尚未进入修宪阶段, 政治派别之间的矛盾与斗争相对缓和。

(四) 经济持续增长过程中处于隐性状态的社

拉美有4个国家已经超过千年减贫目标的达标进度, 可以“补贴”未达标国家的进度。这4个国家包括巴西和墨西哥, 其人口合计占拉美地区总人口的一半以上。实际上, 对未达到目标进度的国家而言, 今后几年GDP年均增长率需达到4%, 人均GDP年均增长率需达到2.7%。

CEPAL, “Social Panorama of Latin America”, 2007.

CEPAL, “Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean”, 2007.

至2007年底本文截稿时, 玻利维亚政府与反对派仍在对峙, 紧张状态仍未有效缓解。

刘纪新
社会形势基本稳定
政策调整力度加大

Journal of Latin
American Studies

会矛盾有可能显现、加剧，并成为引发社会不稳定的重要因素

拉美一些国家在取得持续经济增长时，尽管政府也都采取了相应的社会政策解决社会问题、缓解社会矛盾，有的国家还取得了比较明显的成效，然而收入分配不公、社会排斥等许多深层次的社会矛盾并没有得到明显缓解。持续的经济增长在带给民众实惠的同时，也提高了他们的心理预期，要求分享经济发展成果的期待与成果分配结果之间的巨大落差，可能会加大他们的不满情绪。这种社会气氛及相关心态非常容易成为激发不稳定因素显性化的条件。近来，智利提供了一个值得关注的典型案例。2006年爆发的学生运动是智利自民主化以来出现的最大规模的社会运动。2007年智利的不稳定现象似乎有增无减，虽然规模和影响程度都未及2006年的学生运动，但涉及面更宽、影响范围更大。除了国营铜业公司工人罢工之外，还发生了2月份因公交系统改革而引发的200多起居民抗议活动、3月29日智利“战斗青年日”学生与警察之间的冲突，以及8月29日智利工会联合会的抗议活动失控后演变为一场骚乱和打砸抢活动。智利政府能否通过加大社会领域的投入和更深刻的社会改革，解决深层次的利益冲突与社会矛盾，弥合不同社会群体存在已久的政治意识和价值理念分歧，缩小公共服务与民众需求之间的差距，消除收入分配长期不公及其他社会不公现象，是今后几年我们需要关注和跟踪研究的。

二 2007年拉美社会领域和社会政策领域的新动向

（一）社会政策调整力度明显加大

近几年，拉美国家越来越重视社会政策在反贫困、保持经济稳步增长和促进政治社会稳定方面的积极作用，继续实行向社会领域倾斜的政策，逐步提高公共社会开支占GDP的比重并调整其构成，将更多的资金优先用于教育、医疗和养老保障计划，增加对反贫困计划的资助力度。据拉美经委会的最新数据，2004~2005年拉美公共社会开支比2002~2003年提高了近10%，人均公共社会开支从615美元增加到658美元；公共社会开支占GDP的比重逐步增加，2004~2005年为15.9%，比20世纪90年代初增加了3个百分点。

随着2006年大选尘埃落定，许多拉美国家的执政者将关注点转向国家治理和政策调整，特别是

一些具有左翼政治倾向、以“社会公正”为竞选纲领的政党上台执政后，把落实竞选诺言和关注民生作为政府工作的重心，进一步推动了拉美地区社会政策调整的力度。2007年，拉美国家的社会政策保持了稳定性和连续性，一些国家还相继推出了一批新的社会政策措施：尼加拉瓜5月5日开始实施的“零饥饿计划”总投资为1.5亿美元，每年将有1.5万个家庭从中受益，5年内受益家庭将扩大到7.5万个。玻利维亚政府制定了向农村和贫困人口倾斜的政策，计划优先向他们提供政府贷款。智利继续加大对社会领域的投入，2007年社会开支在政府预算中的比重达到68%，比2006年增加了11.2%。5月21日智利政府宣布了涉及教育、医疗、养老金、能源与环境等多个领域的新的社会政策。巴西政府于8月3日宣布了一项总额为60亿雷亚尔（约合30亿美元）的投资计划，旨在改善全国12个州和首都地区的贫民区的基础卫生设施。这是巴西历史上对卫生设施最大规模的投资。秘鲁7月开始实施一项名为“增长”的反贫困计划，其目标是将儿童长期营养不良的比重降低5个百分点，将有100万名5岁以下儿童和15万名孕期妇女从中受益。阿根廷政府和墨西哥政府向议会提交的养老保障改革方案都获得议会批准。只是阿根廷的改革方案旨在扩大政府在养老保障中的作用，而墨西哥的改革方案则是通过将公共部门的公共养老计划改为个人账户养老计划，以应对公共部门养老保障计划存在的巨大赤字。

（二）社会领域中的地区合作和国际合作趋势有所增强

2007年在拉美举行的地区性会议和国际会议中，以解决社会问题和讨论社会政策为议题的会议呈现出增多的趋势；与此同时，关注面也更加广泛，既有长期被关注的贫困、土著人权利、社会不公等问题，也逐步扩展到新领域，如气候变化。这个现象，一方面反映出决策者和社会各界对社会问

但国与国之间的差距相当大，最多与最少的差距达15倍之巨。在21个被分析的国家中有12国的人均公共社会开支不足350美元，有6国在550~870美元之间，只有2个国家（阿根廷和乌拉圭）超过1000美元。

CEPAL, "Social Panorama of Latin America", 2007.

<http://www.lapress.org/Article.asp?lanCode=1&artCode=5151>, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=37147>

http://weblogs.eleaming.ubc.ca/lefttums/social_policy/

<http://world.people.com.cn/GB/1029/42358/6079126.html>

<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=38987>

题和社会政策的关注程度大为提高,另一方面也表明拉美各国政府和社会各界正在尝试通过各种层次的合作,共同应对拉美地区面临的诸多挑战,推动经济发展和社会进步。

1. 第17届伊比利亚美洲国家首脑会议大力推进社会政策领域中的地区合作。

伊比利亚美洲国家首脑会议旨在通过领域广泛的地区合作计划,促进22个成员国之间的团结与合作。于11月8~11日在智利首都圣地亚哥举行的第17届会议,以“社会凝聚”(cohesion social)和社会政策为中心议题,通过了《圣地亚哥宣言》和《行动计划》,以促进伊比利亚美洲国家将朝着更加团结公正、更多社会保障和社会救助的方向共同进步。这次会议共取得15项具体成果,主要集中在社会领域,其中包括西班牙将在今后4年中投资15亿美元建立“水基金”,在巴拿马建立“中美洲紧急援助中心”,智利投资100万美元启动儿童基金等。

2. 社会运动和社会组织的地区合作势头不减。

近几年,随着一批左翼政治力量在拉美国家上台执政,圣保罗论坛在扩大政府与民间沟通、寻求政治理念与政策实践相结合方面正在发挥着积极作用。2007年1月在圣萨尔瓦多举行的第13届圣保罗论坛,就深化民主、扩大公共社会政策、进行深刻的结构改革、创造一个替代经济模式和自决等5个议题展开讨论。此外,各种形式的社会论坛也非常活跃。11月8~9日拉美人民友谊和团结峰会就妇女、印第安人、青年、移民和环境等广泛的社会问题展开讨论。会议通过的《圣地亚哥宣言》指出,“尽管存在地理、部族、文化和政治的多样性,但本地区人民有能力实现团结,有能力为这样一个世界设想和制定出其他的解决方案。”

3. 印第安人加强团结、保卫民族权益和争取平等的运动继续发展。

随着世界各国土著人运动的蓬勃发展,国际社会也更加关注土著人民的权益。2007年8月9日被联合国定为“世界土著人民国际日”;9月13日第61届联合国大会通过了《联合国土著人民权利宣言》。在这个世界潮流的推动下,拉美印第安人运动发展得更加迅速。第3届美洲大陆土著人民大会于3月在危地马拉依希姆切举行,议题包括如何推动印第安人的政治和社会参与权、实现民族平等、使印第安人成为国家的一部分,以及建立一个大陆印第安人理事会以加强美洲原住民的团结和推进地区政治合作等。8月在委内瑞拉圣多美举行的

美洲土著人民国际会议,旨在号召拉美土著人民团结起来,反对跨国公司征用土著人的居住地和土地。北美洲印第安人民大会于10月在墨西哥索诺拉州举行,议题包括“资本主义夺取美洲印第安人民的战争”“美洲印第安人民的抵抗”和“保卫故土、我们的土地和我们的文化”。“争取世界印第安人民历史性胜利”大会于10月在玻利维亚举行,世界120多个国家的印第安人代表参加大会,庆祝联合国通过《联合国土著人民权利宣言》。

4. 以“美洲玻利瓦尔替代计划”为旗帜的地区团结进一步加强。

“美洲玻利瓦尔替代计划”以加强成员国之间在政治、经济和社会等各方面的合作、消除贫困、追求社会团结为宗旨。自2004年以来,该计划在推进地区合作方面进展迅速,2007年这个趋势进一步加强。4月28~29日在委内瑞拉举行的第5届美洲玻利瓦尔替代计划国家首脑会议旨在继续加强成员国在教育、贸易、农业、食品和卫生等领域的合作。7月31日~8月4日,拉美和加勒比联盟第6次社会峰会在委内瑞拉首都加拉加斯举行,为制定新的社会协议以便进一步推动和加强美洲玻利瓦尔替代计划献计献策。

5. 加强地区和国际合作共同应对气候变化。

当前,全球气候变化及其带来的不利影响已成为国际社会极为关注的问题。拉美国家也越来越关注气候问题,并寻求加强国家之间的对话和地区与国际合作。11月15~18日,安第斯共同体成员国的代表在瓜亚基尔和基多举行了名为“拉美气候”的会议,这是拉美第一次举行关于气候变化的大型会议。政府官员、科学家和公民社会的代表就全球气候变化对拉美的影响,对安第斯地区的农业、饮用水、沿海城市与海岛的影响,以及地面生态系统的状况等问题进行了讨论。此前举行的第17届伊比利亚美洲国家首脑会议通过的《圣地亚哥宣言》也呼吁,有关国家政府应采取切实措施以保证资源的可持续使用。

6. 采取共同战略与黑帮集团作斗争成为地区合作的重要内容之一。

中美洲的萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯一直深受有组织犯罪的困扰,而黑帮活动非常猖獗的上述3国的北部三角地区已扩大至墨西哥。为了共同

(下转第29页)

印度，这是自 1980 年印度总理拉吉夫·甘地访问墨西哥以来两国最重要的交往。与此同时，印度也积极开拓拉美国家的资源和市场。其中，印度金德尔钢铁公司和印度电力有限公司与玻利维亚国有钢铁公司签署开采穆通铁矿的合同已由莫拉莱斯总统签署生效。10 月 15~17 日，由巴西、印度和南非组成的“3 国（BSA）对话论坛”在南非举行了第二次首脑会议。

2007 年，中拉关系进一步发展。高层互访频繁，中央政治局常委李长春、吴官正，政治局委员王兆国及全国人大副委员长顾秀莲等中国国家领导人访问了古巴等拉美国家。哥斯达黎加总统阿里亚斯（10 月）、厄瓜多尔总统科雷亚（11 月）等拉美国家领导人相继访问中国。6 月 1 日，中国与哥斯达黎加建交。11 月，中国与巴西举行了首次战

略对话。中拉贸易继续保持高速增长，1~10 月，双边贸易额达 821.3 亿美元，比 2006 年同期增长 43.5%。以现在的增长速度，2007 年双边贸易额有望达到 1 000 亿美元。

（四）巴西和委内瑞拉等拉美国家积极推动与非洲国家的合作

目前，巴西和委内瑞拉正积极筹备 2008 年在加拉加斯举行的第二届拉美和非洲首脑会议。6 月，巴西总统卢拉访问摩洛哥。10 月，卢拉总统到南非参加巴西、印度和南非“3 国对话论坛”第二次首脑会议后，还访问了刚果、布吉纳法索、南非和安哥拉。巴西积极推动与非洲国家的生物能源合作，以此作为帮助非洲减贫的方式之一。2 月 26 日，阿根廷外长豪尔赫·塔亚纳访问南非。

（责任编辑 刘维广）

（上接第 25 页）

解决治安问题，2007 年 4 月 10 日在普埃布拉—巴拿马计划（Plan Puebla - Panamá）的首脑会议上，4 国总统一致同意采取统一的反黑帮集团战略，共同对付黑帮集团、有组织犯罪和贩毒活动。

（三）拉美经委会提出以“社会凝聚”为核心的新的社会政策理念

当前，拉美国家正处于探索新的发展模式的过程中，而社会政策无疑应该成为未来社会发展模式的核心之一。因此，提出新的社会政策理念，对于拉美国家的社会政策实践，进而对发展模式的形成，将具有重要影响。在这方面，拉美经委会责无旁贷。2007 年可以被看作是拉美经委会正式提出并大力倡导其新的社会政策理念——“社会凝聚”的一年。“社会凝聚”的概念是从欧洲引进的，来自欧盟社会政策的核心理论——社会排斥理论，其核心理念是，强调贫困以及经济、社会、政治、文化等多方面的不平等皆与社会排斥密切相关。拉美经委会自 2004 年起已开始在各种会议上正式提出“社会凝聚”理念，而后这个政策理念通过各种各样的形式（研讨会、研究报告等）在拉美传播开来。根据拉美经委会的阐述，促进社会凝聚需要从三个政策领域着手：扩大生产机会以抵制非正规就业和不稳定就业，提高民众的教育水平以增强技术发展和个人能力，扩大融入性保护体系以帮助弱势群体抵御社会风险。为了实现社会凝聚与公共资源和社会保护之间的良性互动，拉美经委会提出通过

订立“社会凝聚协议”，对税收负担、反周期公共社会开支及其在部门之间的分配、公共和私营部门在提供公共福利时的定位及相关责任等制定出共同遵守的规则。此外，拉美经委会的报告还强调了充分合法的并能对公共资金进行有效管理的民主机制也是实现社会凝聚的一个重要支柱。

“社会凝聚”的政策理念已经被一些拉美国家的领导人所接受，并且正在引起更多的拉美国家的执政者和政治家的关注和重视。例如，智利总统巴切莱特在第 17 届伊比利亚美洲国家首脑会议上指出，社会凝聚这个题目“是许多追求能够在所有伊比利亚国家和美洲国家实现社会正义、更加公平和自由的社会的人的梦想”。然而，需要指出的是，一方面，我们需要对“社会凝聚”本身作更深入的研究；另一方面，这个政策理念究竟能在多大程度上转化为拉美国家的社会政策实践，需要继续观察。同时，在拉美国家探索新发展模式的过程中出现的其他社会发展理论或政策理念，尤其是拉美国家的学者和执政者根据本国特点提出的本土理论和理念，也需要加以关注。

（责任编辑 刘维广）

CEPAL, “Social Cohesion: Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean”, 2007.

http://www.ahora.cu/modules.php?name=News&file=article&sid=5158