

阿根廷分配不公问题：民众主义再诠释

齐传钧

从根本上讲，阿根廷收入分配不公问题具有深厚的历史和文化基础，其中民众主义的长期存在是一个重要原因。其表现为：一是面对社会问题，总会出现一个至高无上并受到广泛崇拜的政治人物，无论执政与否，都在党内占据主导地位；二是具有极强的民族主义色彩，一旦经济增长和社会稳定出现问题，就会把矛头指向外部因素，而无视自身问题；三是具有极强的群众运动色彩，在经济权利出现改变的时候，人们更重视自身的政治权利，而对社会权利要求或重视不够；四是对政府的要求和信任强过对市场的尊重，表现出极强的国家主义色彩；五是经济发展模式服从政治倾向。因此，民众主义通过以下三个途径导致收入分配不公：民众主义导致的经济停滞使收入分配长期趋于恶化；民众主义采取的经济发展战略使贫困问题日益严重；民众主义对社会权利的漠视导致分配结构代际固化。

关键词：收入分配 阿根廷 民众主义 中等收入陷阱

阿根廷是落入中等收入陷阱的典型代表，也是世界上收入分配最不公平的经济体之一。至少从1970年代中期开始^[1]，几乎所有的收入分配指标都显示出，阿根廷收入分配状况在经历着史无前例的恶化。直到21世纪初，才出现了一段时间的些许改善，就像拉美的其他国家一样，能否持续仍然值得怀疑。^[2]毫无疑问，作为一种长期现象，人们对其成因的探析不能简单地局限于一般的政策选择

齐传钧系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。

[1] 阿根廷在1974年之前没有官方的家庭收入调查数据，因此得不到衡量收入分配状况的准确指标。一些学者通过国民账户的其他指标推算出，阿根廷至少从1950年代起就面临着严重的收入分配不公问题。参见 Richard Weisskoff, "Income Distribution and Economic Growth in Puerto Rico, Argentina, and Mexico", *Review of Income and Wealth*, Volume 16, Issue 4, pages 303 - 332, March 1970.

[2] 齐传钧：“巴西收入分配问题与相关政策评析”，《拉丁美洲研究》，2014年第4期，第27-34页。

或内外部环境制约上，而应该从其制度和思想成因上做进一步的探索。

具体来说，1974年，大布宜诺斯艾利斯地区（该地区人口占阿根廷人口的1/3）的基尼系数为0.345，到1991年便快速提高到0.465；1992—1997年，阿根廷15个主要城市（指人口10万以上的城市，下同）的基尼系数从0.450提高到0.483；^[1]从1998—2002年，阿根廷28个主要城市的基尼系数又迅速由0.501攀升到0.533，达到历史最高水平，从2003年开始，阿根廷主要城市的基尼系数开始明显下降，到2013年，覆盖31个主要城市的基尼系数降低到了0.419，意味着阿根廷收入状况得到初步改善。^[2]

同样，按人口收入份额度量法，1974年大布宜诺斯艾利斯地区收入最高的20%人口所占的收入份额与收入最低的20%人口所占收入份额之比仅为5.9，而到了1992年则上升为10.0；在人口超过10万以上城市的调查中，这一指标则从1992年的10.5提高到了2003年的17.6，此后开始出现下降，到2013年该指标降低到9.6，进一步说明从1970年代中期到21世纪初阿根廷的社会财富持续向富人集中。^[3]

历史上，阿根廷借助其丰富的自然资源和肥沃的广袤耕地，在19世纪后半叶已顺利晋升为世界主要经济体。1890年，阿根廷人均收入排名世界第六，并成为世界第十大贸易国。此后50年，阿根廷的通胀率平均只有1.5%，同时经济保持快速增长。1900—1930年，阿根廷平均经济增长率高达4%，超过美国、澳大利亚和加拿大，成为世界经济增长的模范生，并吸引大量欧洲移民到此定居。直到1950年，阿根廷人均收入与欧洲主要国家不相上下。^[4]

正是因为阿根廷曾经是发达国家的特殊历史，所以研究阿根廷的收入分配问题相比其他拉美国家有着特殊意义。研究拉美地区（包括阿根廷）收入分配状况急剧恶化的文献很多，一般把收入分配状况恶化的原因归结为：宏观经济危机，恶性通货膨胀，严重失业现象，专制独裁统治，贸易自由化，突然加速的资本积累，技术升级和现代化，就业制度缺陷，以及不合意的人口变化等。这些解释一方面难以有效度量且缺乏一致性，另一方面过于表面化，难以揭示出制度和文化

[1] 因为阿根廷的官方调查一直没有覆盖小城市和农村地区，但毫无疑问，如果把这些地区覆盖进来，阿根廷的收入分配不公将更趋严重。

[2] SEDLAC (CEDLAS and The World Bank), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>.

[3] 数据来自 SEDLAC (CEDLAS and The World Bank), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>。

[4] 参见 Rafael Di Tella Ingrid Vogel, "The Argentine Paradox: Economic Growth and the Populist Tradition", *Havard Business School Publishing*, Feb, 2003, p1。

上的缺陷。尤其对阿根廷这样一个有着特殊历史和特殊文化，即民众主义传统的国家而言，更是如此。

收入分配不公的常规化解释

（一）对1953—1961年收入分配不公的解释

对于1950年代阿根廷收入不公的原因，理查德·韦斯科夫给出过具有代表性的分析。^[1]观察阿根廷1953年、1959年和1961年的收入分配状况变化可以发现，这段时间是阿根廷政治革命、经济政策急剧变化，衰退和实际收入略微增长的典型时期。阿根廷人均GDP从1953年的785美元增长到1961年的927美元（按照1960年等价美元计算），只增长了18%，而1959年阿根廷的家庭收入、投资和国民生产这些所有按照实际价格计算的指标都下跌到了1958年的水平。1959年1月1日，阿根廷比索65%的贬值生效，导致了农产品相对价格出现急速转变。1959年的经济衰退加剧了收入不公程度。例如，基尼系数从1953年的0.412上升到了0.463，变异系数也从1.612上升到了1.887。虽然到了1961年，收入分配不公开始缓解，但相比1953年的0.434已经明显提高。根据收入分位法，从1953年到1959年，只有最高10%的收入人群所占收入份额出现了提高，而其他收入组均出现不同程度的下降。到了1961年虽然有所恢复，但相对于1953年，除了最高5%的收入组人群所占收入提高之外，其他所有收入组都出现了90%的下降，也就是说，这八年阿根廷的收入分配进一步向金字塔顶层的少数精英集中。

对于这段时间收入分配状况的恶化，韦斯科夫认为原因有三个方面。一是农业部门和工业部门之间存在的收入分配差距，虽然农业家庭占比从21%下降到16%，但农业工人的平均收入相对于非农工人的收入进一步下降。二是在农业部门内部，不同于一般的假设，即农业部门内部收入分配更为公平，阿根廷农村地区收入分配不公问题更为严重，作者推测是因为消费需求的变化，在小麦种植收缩的同时，牛、羊和奶制品的产量却在上升，前者导致小农经营者和农业技术工人收入份额占比下降，而后者导致农业土地和资本所有者所占收入份额扩大。三是在城市部门内部，收入分配也趋于恶化，一方面农村富余劳动力转移到城市形成新的低收入人群，另一方面工业结构发生变化，即从原来的纺织、食品加工和

[1] 参见 Richard Weisskoff, *Income Distribution and Economic Growth in Puerto Rico, Argentina, and Mexico*, pp.303-332.

木材制品开始转向金属制品、机械设备和化工行业，在不同部门就业的工人收入情况因此发生改变。

韦斯科夫最后总结道，尽管政府也采取了一些缓解收入分配不公的措施，但特定的经济增长机制导致了收入分配不公趋于恶化。为了解决这一问题，必须采取一整套收入分配改进方案，在农村严格限制大农场主的扩张并采取更为全面的土地改革，而在城市发展战略应该更倾向于缩小收入分配差距的生产和服务行业。换句话说，在选择进口替代战略或出口导向战略上更应该把收入分配作为评判标准。进一步，从消费需求和收入分配的关系上来看，收入分配不公的恶化意味着随着时间的推移，消费方式已经不能被已有的生产所满足，而解决这一矛盾可以通过国际贸易、相对价格的变化以及部门间劳动和资本的流动来实现。在当时的社会，如果没有翻天覆地的改革，上述办法都是不可能实现的。显然，从中可以看到，韦斯科夫对阿根廷当时所采取的进口替代政策提出了批评。

（二）对1974年以后收入分配不公的解释

对于1970年代中期以后阿根廷收入分配状况不断恶化，格斯帕里尼和克鲁塞斯给出了相对较为全面的解释，他们认为阿根廷收入分配状况的变化是多种因素相互作用的结果。^[1]为了便于分析，他们把这一阶段分成六个时期，从五个方面加以解释（表1）。其一，1976—1982年，即军人独裁统治时期，阿根廷政府采取了全面的贸易自由化改革，工会地位被极大削弱，几乎发挥不了任何作用，最低工资和劳资谈判等劳动制度遭到了极大破坏，由此导致收入分配状况急剧恶化。其二，从1983年开始，民选总统开始上台执政，采取了更为封闭的经济体制，工会地位得到加强，开始执行最低工资制度和劳资集体谈判制度，劳动制度得以恢复，因此收入分配状况相对稳定。其三，在1980年代后期，阿根廷遭遇了严重的宏观经济危机，因此收入分配状况迅速恶化，但在经济稳定后，收入分配不公问题得到了突然改善。其四，1990年代大部分年份，阿根廷宏观经济相对稳定，比索与美元保持固定汇率，全面深化结构改革，经济更加开放和富有弹性，但却削弱了劳动制度，由此导致了收入分配不公更趋严重。其五，从1990年底后期阿根廷经济开始衰退，随后2001—2002年的宏观危机导致了经济崩溃和货币贬值，因此收入分配状况急剧恶化。其六，2005年以后，阿根廷经济开始从危机中恢复过来，由于前期的货币贬值，贸易条件得到大大改善，同时政府

[1] Gasparini, L. and G. Cruces, "A Distribution in Motion: The Case of Argentina: A Review of the Empirical Evidence", Research for Public Policy, Inclusive Development, ID-06-2009, BLAC-UNDP, New York.

开始强化劳动制度，引入了现金转移计划等福利制度，收入分配状况开始得到持续改善。通过进一步分析，他们认为严重的宏观经济危机和突然且剧烈的经济自由化是导致阿根廷收入分配状况恶化的主要原因。

这些解释过于碎片化，不能揭示出问题的本质，也缺乏指导意义。就连他们也承认这种分阶段多维度的解释具有太多的描述性，很难去评估一些政策的长期一般均衡性影响，有些政策可能短期内会有助于降低贫困和缩小收入分配差距，长期却可能导致经济危机，反而进一步恶化收入分配。因此，这种分析很难给出政策性建议。因此，要想从本质上解释阿根廷收入分配不公问题，就必须考察阿根廷的历史和文化基础，从其长期存在的民众主义问题入手则是一个重要角度。

表1 阿根廷各个时期收入分配影响因素分析

阶段	时期1	时期2	时期3	时期4	时期5	时期6
时代	军人政权	1980年代	恶性通胀	1990年代	危机	后危机
年份	1976-1982	1983-1987	1988-1991	1992-1999	2000-2004	2005-2006
宏观形势	低增长和危机	停滞	危机和恢复	增长	危机和恢复	增长
进口竞争	高(不总是)	低	-	高	-	低
技术变化	低	低	-	高	-	适度
劳动制度	弱	强	-	弱	-	强
社会保护	低	低	低	低	自2002年提高	适度
分配不公	增加	稳定	增加和下降	增加	增加和下降	下降
贫困	稳定	增加	增加和下降	增加	增加和下降	下降

资料来源：Gasparini, L. and G. Cruces, "A Distribution in Motion: The Case of Argentina: A Review of the Empirical Evidence", Research for Public Policy, Inclusive Development, ID-06-2009, BLAC-UNDP, New York, p74, table 3.1。

阿根廷民众主义的形成与表现

(一) 阿根廷民众主义的萌芽

民众主义 (Populism) 不是一个新名词，但对其准确定义却非常困难，需要借助所处的社会背景加以具体分析。一般来说，它包含以下几层意识形态含义：第一，人民作为一个整体是具有善良本质的；第二，人民是至高无上的；第三，

人民的文化和生活方式最具价值；第四，民众主义政党领袖永远和人民在一起。^[1]在阿根廷，民众主义基本等同于庇隆主义，因此探讨阿根廷民众主义就可以从庇隆主义的兴起说起，行文中除非特殊说明也不再对民众主义和庇隆主义加以区分，即庇隆主义等同于阿根廷民众主义。应该说，庇隆主义在阿根廷的出现并非偶然，而是深深根植于19世纪末到20世纪初的特殊历史背景。

具体来说，19世纪末，阿根廷凭借农产品生产价格的绝对优势和不断上升的世界需求，经济快速增长，从一个相对贫困的国家一跃成为拉丁美洲最富有的国家。再加上远离战争，大量来自南欧和东欧的年轻劳动力移居于此，进一步推进了铁路和其他基础设施建设。在经济急剧转型的同时，城市化不断加快，社会结构也随之发生显著变化，人口快速增长，庞大的工人阶级开始快速形成，中产阶级和民族实业家也开始登上历史舞台，这些群体的兴起和壮大必然带来新的利益要求和政治诉求，但此时的阿根廷政府仍然由代表大土地所有者利益的精英阶层所控制，为了能在选举中获胜，欺诈舞弊就成了这些精英阶层继续执政的必然选择，这就更加剧了城市各个社会群体对当时政治体制的不满。

在这种社会背景下，阿根廷第一个现代政党激进公民联盟（Union Civica Radical）在1890年政变中诞生并登上政治舞台，开始呼吁公平选举并以革命相威胁。该党的大多数领导人虽然来自精英阶层，但却代表了中产阶级的政治诉求。经过不懈努力和抗争，1916年来自该党的伊波利托·伊里戈延（Hipolito Yrigoyen）赢得了大选。他虽然资质平平，却懂得利用国家宣传机器把自己树立成激进公民联盟的象征和追随者的希望。另外，为了争取更多的社会团体支持，伊里戈延通过政治庇护和创造工作机会等措施，不断增强国家权力，膨胀官僚结构。同时，他还经常把矛头指向农村的土地寡头，而对中产阶级和工人阶级采取支持态度。

然而，伊里戈延并不支持来自意识形态的罢工，而仅仅是对选票感兴趣，真正关心的是巩固和扩大他的支持基础，这在伊里戈延对工团主义者采用双管齐下的策略中展露无遗。面对工团主义者的罢工，起初他不仅容忍而且给予支持，因为他知道他的权力离不开他们的支持。但是，他对工团运动的支持总是有限度的，一旦严重触动其他社会团体的利益，他就会坚决加以镇压。这也不难理解，毕竟他十分清楚自己的权力也离不开中产阶级和上流社会的支持。1928年伊里

[1] Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell, *Twenty-First Century Populism*, Palgrave Macmillan, 2008, p6.

戈延再次当选阿根廷总统，开始试着恢复他之前的政策，支持某些工团运动并扩大国家的权力，例如试图完成国有石油公司垄断经营。但是，当时正好赶上大萧条，各种问题随之爆发，某些社会群体已经感到了国家权力边界扩张所带来的危险和威胁。因此，在取得相当民意支持下，军人于1930年9月推翻了伊里戈延的统治。

1930年军事政变虽然从表面上暂缓了阿根廷民众主义的发展，但是因为精英阶层的短视，为民众主义的再次复活并掀起波澜壮阔的浪潮创造了条件。1932—1943年，作为保守派的精英阶层为了把工人阶级和中产阶级排斥在权力中心之外，不断采取选举舞弊取得政权。但是，工人阶级却在十年间迅速壮大起来。其中，制造业部门的蓝领工人人数从1935年的41.8万增长到1943年的75.6万，几乎翻倍，不仅精英阶层没有看到这种变化，而且最左翼的社会主义和共产主义政党也没有看到这种变化。工人阶级大量出现，又没有受到当时各种政治势力的重视和支持，一部分工人只能通过工会表达对雇主的不满，而政府只是偶尔介入平息一下工人的不满情绪，政策上缺乏连贯性。总之，工会的政治潜力开始显著上升，到1941年工会成员上升到了44万，从最初的交通部门扩展到制造业部门，比1936年几乎增长了1/5，当然这还只占了经济活动人口的12%。^[1]

显然，从这段历史我们看到以下两点：一是基于当时的阿根廷社会现实，工人阶级和中产阶级已经成为一股不可轻视的政治力量，任何政治人物要在公平选举中取胜都离不开来自后者的支持；二是民众主义已经在伊里戈延执政期间的阿根廷社会开始萌芽，只要一个重要人物在恰当时间出现，这个萌芽就会长成参天大树。所以，庇隆主义的出现并非偶然。

（二）阿根廷民众主义的形成

在社会再次发生动荡之时，军人于1943年6月再次上台执政，不断有工会被关停或被政府接管，虽然工人的罢工受到了极大的打击，但社会分裂却日益严重，社会不安情绪持续高涨。在这种背景下，一部分军官开始选择另外一条道路，即与工会接触，并积极听取并回应他们的诉求，以便在爆发更大的社会动荡之前化解危机。在这个过程中一个有着独特个人魅力的军官脱颖而出，即胡安·多明戈·庇隆上校（Juan Domingo Perón）。他对权力极为迷恋，通过个人努力很快

[1] Joel Horowitz, "Populism and Its Legacies in Argentina", *Populism in Latin America*, edited by Michael L. Conniff, the University of Alabama Press, 2nd edition, pp.27-28.

便成为副总统和陆军部长。需要着重强调的是，1943年10月他当选为劳工部部长。这本来是一个权力有限且不太重要的政府部门，但是对庇隆却很重要。他借助这个职位，很快与工会联系起来，并赢得了工人阶级的拥护。在庇隆的领导下，这个部门权力不断扩大，马上改组成了劳动和社会保障部（Secretariat of Labor and Social Security），他的权力和影响便得到了迅速提升。为了加强对工会的控制，他不仅派驻亲信进驻一些重要行业的工会，而且还提供一些财政支持。其实，在代表保守派的军人政府高压统治下，极左翼政党很难成长起来，工会也难有其他选择，最后不得不寻求当时劳动和社会保障部的支持和帮助。

庇隆对工人阶级的“友好”并不是没有条件的，其政策具有明显的两面性，即对于愿意合作的工会给予资助，对于不合作的工会加以抑制。一方面，政府开始制定法律，保障工人在就业中的权益，促进劳工和雇主之间订立合同，第一次让工人在规则制定上有了话语权。此外，用工合同还包括很多条款，授予劳工和社会保障部仲裁的权力。这一系列政策带来了两个变化：一是劳资双方权力地位开始慢慢向有利于工人一侧转换，工人的工资和待遇开始大幅提高；二是工会组织开始雨后春笋般发展起来，1944年之前政府不允许在布宜诺斯艾利斯地区之外建立工会，而此后这种情况彻底改变，不仅建立工会不再受到限制，而且还得到政府的支持，一些工会领导甚至可以在国家机构中担任重要职位，由此工会开始作为一个特殊势力进入阿根廷的政治舞台。另一方面，对一些不合作的工会，庇隆则让政府直接接管并派驻政府代理人进去。对于工会而言，即使不情愿，但在军人长期高压统治下，这也意味着一个难得的改进自己地位的机会。

庇隆和工人阶级的联合越来越紧密，自然就遭到了社会其他阶层的极力反对。尤其是来自军队内部的很多军官，很快罢免了他的一切职务并将其逮捕。此时，工人和工会领导因为担心已经获得的物质利益和其他权益得而复失，则快速做出反应，一场声势浩大影响全国的大罢工随即展开。人们向总统府集中，并要求恢复庇隆的职务。面对大量庇隆支持者，军人态度开始缓和并释放了庇隆，这也为庇隆参加总统选举铺平了道路。随后的选举中，工人阶级及其工会组织顺利把庇隆推向了总统的宝座，工人们改变了阿根廷的政治过程和结果，这种民众主义行为开始广泛得到认同，而且与庇隆结盟的候选人也占据了参众两院。庇隆当选总统后，借助工人阶级的大力支持，施政空间更加游刃有余，个人权威逐步取代法治权威，开始拒绝向异见者分享他的权力，哪怕是象征性的，因此最终成为一个独裁者。这种体制长期必然招致社会其他阶层的不满，特别是随着1948年

经济形势的恶化，社会气氛越来越紧张。因此，军官于1955年发动政变，推翻了庇隆的统治。然而，庇隆主义已经深入阿根廷社会的骨髓，社会撕裂为支持和反对庇隆主义的两派。庇隆的政治遗产很多，其中，工会既然已经成为社会的重要政治力量，任何政治力量就都不会冒险忽视工会的存在。另外，虽然军人政府采取了一些措施来打击庇隆主义的支持者，但不可改变的是工人和中下层很多人对庇隆主义的认同和支持。

这种民众主义文化一旦形成并取得政治上的胜利，短时间就难以消除。同时也导致了阿根廷社会的严重分裂，一部分支持民众主义，另一部分则反对。另外，还带来了两个明显问题：一是工会成为政治体制的一部分，任何体制反对它都会冒着巨大的风险；二是国家在经济领域的主导作用越来越强，同时形成了一个腐败的官僚阶层。军人接管政权后，虽然积极消除庇隆的影响，例如在公众场合禁止提及庇隆，并禁止出现有关庇隆主义的象征和符号，同时也积极切断工会与庇隆党的联系，但这没有带来多少成效，反而招致来自工人阶级和穷人的抵抗。1958年，阿根廷再次重返民主，但不允许庇隆主义者参加竞选。既然庇隆党是当时最大的政党，拒绝他们参加选举本身就是民主的悖论，因此这种民主必然是一种假民主。

社会继续处于动荡之中，再加上经济形势越来越糟糕，1966年军人重新开始执政，并试图清除腐败，重构经济制度。然而，此时世界范围内，极左翼势力开始兴起，阿根廷动乱不断，流血冲突不断。在军人执政根本无法解决社会冲突后，再一次决定重新返回民主体制，缓解社会暴力。因此，庇隆于1973年再次当选为总统，并提出很多与以前一样的解决方案。一年以后，庇隆去世，他的第三任妻子继任，但是恶性通胀持续，暴力冲突依然不断，1976年军人再次当政，开始暴力镇压。因为在马岛战争中失败以及不断恶化的经济形势，1983年，阿根廷再次还政于民。激进党的劳尔·阿方辛（Raúl Alfonsín）赢得了大选开始执政，但在任上始终没有解决外债危机和随之而来的恶性通胀，在其任期结束之前就把总统的位置交接给新当选的来自庇隆党的卡洛斯·梅内姆（Carlos Menem）。梅内姆竞选中提出了具有民众主义特征的再分配主张，但是当政后却马上开始调转船头，开始实行新自由主义改革。阿根廷经济开始走向开放，并出售了大量国有企业。通货膨胀在1991年也得到了有效控制，臃肿的官僚机构得到压缩，政府已经很难提供更多的就业岗位。同时，政府收入的减少使得公共部门的工资收入低于私人部门，政府也没有更多的资金支持一些社会人群。另外，

工会地位因为经济的开放和国际竞争的加剧，已经大大降低了。需要强调的是，作为长达近一个世纪的文化现象，民众主义的影响必然深远且持久。梅内姆政府虽然在经济战略和收入分配政策上改弦易辙，但并不意味着这是对民众主义的背弃，因为这些战略调整或许只是庇隆主义者为了迎合民众希望结束恶性通胀的愿望超过了要求收入再分配诉求而做出的被动选择。一旦恶性通胀的苦难记忆消失，那么分配不公又将成为社会主要矛盾，历史可能再次重演。

（三）阿根廷民众主义的表现

纵观阿根廷近百年的发展历史，就是一部民众主义历史，而且很多看似不相关的社会问题包括收入分配不公都能从民众主义实践中找到根源。民众主义运动吸引了工人阶级的支持，并帮助其击败其他社会阶层。民众主义者把他们自己定义为民族的救世主，而反对者都是人民的敌人。因此，庇隆主义政治运动以赢得绝对忠诚而排斥敌人的方式展开，但最后因为经济急速恶化和随之而来的大量社会暴力，又不得不陷入一轮又一轮被军人接管的境地。通过对阿根廷民众主义的梳理分析，我们基本可以得到以下几点。一是面对社会问题，阿根廷总会出现一个至高无上并受到广泛崇拜的政治人物，无论执政与否，都在党内占据主导地位。民众主义政党可能经历内部斗争，但一旦确立了领导人，他的权威就不可挑战了。从伊里戈延大搞个人崇拜到庇隆树立权威，分属于不同政党却都具有民众主义的基因，因此从这一点上来看都是一脉相承的。二是阿根廷的民众主义表现出来极强的民族主义色彩，一旦经济增长和社会稳定出现问题，就会把矛头指向外部因素，而无视自身问题，不能与时俱进，延缓制度改革和建设，难以对外部环境变化做出及时反应，经济长期陷入停滞或下降之中，导致政治和社会动荡不止，反而进一步强化了这种视外部为敌人的情绪。三是表现出来极强的群众运动色彩，在经济权利出现改变的时候，人们更重视自身的政治权利，而对社会权利要求或重视不够，一些政客便可以借助于此，通过给一些人提供政治权利，来巩固或提升自己的政治地位，比如对于工会的恩惠，在经济权利重构的时候，而忽视社会权利的建立，其实是对没有政治地位人群的忽视。四是对政府的要求和信任强过对市场的尊重，表现出极强的国家主义色彩。五是经济发展模式服从政治倾向，庇隆在执政时，既联合工会组织和中下层群众，还争取到了民族实业家的支持，而反对的是国内土地寡头和大的垄断私人资本和国外资本。这种为缓解社会矛盾而反映出来的政治倾向，便决定了其经济政策走向。

民众主义旨在改善分配不公的悖论

民众主义者绝非对收入分配不公现象视而不见，而是恰恰相反，他们高度重视收入分配公平问题，并把社会公正和人人平等作为其反对保守派精英的一面旗帜，这在20世纪后半期的阿根廷体现得最为明显。然而，事与愿违，在此期间，阿根廷的收入分配不公问题不仅没有解决，还日趋恶化，这种结果和初衷的不一致就说明了民众主义旨在改善收入分配不公存在严重的悖论。那么阿根廷民众主义如何导致收入分配不公进一步恶化呢？

（一）民众主义导致的经济停滞使收入分配长期趋于恶化

按照正统经济学提出的库兹涅茨倒U字型曲线假说，在经济发展过程中，一个国家的收入分配状况会出现先恶化后改善的现象。换句话说，长期来看，只要经济保持稳定增长，那么收入分配状况将趋于公平。然而阿根廷从二战后一直到21世纪初，在长达半个多世纪里，经济增长却几乎陷入了停滞，成为落入中等收入陷阱的典型代表，收入分配不公问题不仅没有得到解决而且趋于恶化。问题是什么原因导致了其经济增长长期停滞呢？毫无疑问，庇隆主义所认同和支持的进口替代战略难辞其咎。

客观地说，阿根廷选择进口替代战略也是基于一定社会背景做出的。由于1930年代的大萧条，阿根廷传统初级出口产品的贸易条件开始恶化，外汇收入开始下降，经济增长受到限制。为了从根本上解决这一问题，就必须改变贸易产品比较单一的现状，尽快实现工业化就成为必然选择。同时，伴随着农业技术进步，农村对劳动力的需求减少，大量农村富余劳动力涌向城市，再加上欧洲来的移民，为实现工业化提供了丰富的劳动力资源。在工业化的实现途径上，阿根廷做出一个影响深远的选择，即采取了进口替代战略，当然这并非毫无道理。一方面，阿根廷工业基础薄弱，无法与当时欧洲展开竞争，需要政府提供保护；另一方面，阿根廷农村土地集中非常严重，城市精英也都与农村寡头有着千丝万缕的联系，城市经济中充满着各种特权，市场竞争难以展开。因此，国家必须在工业化过程中发挥主导作用。

然而，这一发展模式却有着其自身无法克服的缺陷，表现为三个方面。一是工业保护必然实施较为严格的贸易保护政策，限制工业制成品的进口，但工业化过程却需要进口一些资本品和中间品，因此采取本币汇率高估也是其中的重要手

段，可是这又会进一步导致初级出口产品供给能力和意愿下降，外汇储备下降并最终耗尽，因此最终只能借助国际资本的流入，而国际资本的持续流入是以国民产出能力不断提升为前提的，而产出能力的提升离不开国际竞争，这恰恰与该模式的初衷（通过贸易保护限制国际竞争）背道而驰，其结果只能是外资大规模出逃，爆发外债危机。二是进口替代战略在促进工业增长的同时必然以牺牲农业为前提，最终必然限制来自农业产品的税收增长（或通过有利于城市工人的食品价格管制来抑制农产品的供给）。然而对工业投资进行补贴的政府责任却不能减少，长此以往，政府财政必然赤字运行，货币发行就会无节制，再加上外资出逃，最终恶性通胀就难以避免，爆发货币危机。三是农村土地的集中和经济的衰败，城市化进程的加快，大量富余劳动力进入城市，然而资本密集型制造业却只能吸收一小部分新增劳动力，最后不得不寻求政府雇佣，政府便将基础设施（铁路和电话公司等）国有化，从而雇佣更多的工人，导致机构臃肿，腐败丛生，削弱国家治理能力。

因此，阿根廷陷入经济停滞并非偶然，而是在特殊的国情下选择错误战略的必然结果。而这种战略选择又极具民族主义和国家主义色彩，又符合占人口最多的工人阶级的诉求，无疑体现了阿根廷民众主义的主要特点。这也绝非巧合。所以我们会看到，几乎每一次民众主义者当政，都会过度扩张，而对经济约束（不考虑国际收支平衡和国内生产能力）视而不见，最后不得不终结于恶性通胀，使得经济增长在巨大波动中长期停滞不前，即落入中等收入陷阱。因此也就不可能出现正统经济学所说的收入分配得到改善的那一天。

（二）民众主义采取的经济发展战略使贫困问题日益严重

民众主义把改善收入分配作为其制定各种经济和社会政策的起点，但实际上这些政策只是让一部分有政治话语权的人群获利，真正的穷人不仅没有从中受益，反而其经济状况进一步恶化。在清楚地阐释这种不利于穷人的再分配机制前，本文先对二战后阿根廷的社会阶层情况做一个简单说明。在农村，主要是由大土地所有者和农民构成。大土地所有者借助军队势力和与城市精英阶层千丝万缕的联系，具有一定的政治话语权，只是在民主体制下，这种话语权已经开始弱化，但经济地位还在，因此民众主义者对其的打压只能在一定限度内，否则就会激起军人上台执政；而农民因为人数有限且居住分散，因此几乎处于社会最底层，没有任何政治话语权。在城市，主要是由保守派精英阶层、民族实业家、中产阶级和工人阶级组成。其中，保守派精英阶层借助其在军队的影响力，可以在

关键时刻决定阿根廷的政治格局；而民族实业家和中产阶级凭借其经济地位，在政治上有一定的话语权；而最广大的工人阶级比较特殊，一部分人参加了工会，凭借工会已经有了较多话语权，而没有参加工会的人则相对弱势。更重要的是，虽然庇隆执政后允许并鼓励建立工会，但非正规化就业者仍然占大多数，这些城市中非正规化就业者如同农民一样，因为缺少组织，政治话语权非常有限。总之，农民和城市中的非正规化就业者才是贫困的高发人群，是真正的穷人。如果民众主义政府致力于解决收入分配不公问题，那么就on应该将更多的资源用到这些人身上，但事实却并非如此。

第一，作为进口替代战略的一个重要组成部分，阿根廷民众主义政府操纵着各种商品和要素的价格，使得相对价格更有利于符合这一战略或者拥有更大政治话语权的人群，比如那些有组织、有影响力的现代部门利用自己手中的政治权力来迫使政府提高工人最低工资，获得食物和交通补贴，成为直接受益者，但这种受益总是要有成本的，毫无疑问，只能由农民和城市非正规就业者来承担。第二，虽然正规化部门工人权力在增长，但民族实业家因为得到政府的保护和资助，也从中获益。第三，中产阶级因为公共部门的膨胀，在公共部门有了更多的就业机会、更好的教育资源和官僚体制内的部分决策权，他们也从中受益。其四，尽管农村地区历史上始终面临着更为严重的收入分配不公，但民众主义者很难做出彻底的土地改革，因为大土地所有者仍然可以影响政府和政策决策。同时民众主义者也担心土地改革会以城市食物价格上涨和出口下滑为代价，从而可能导致城市工人对价格上涨的不满和国际收支危机。因此农村的大土地所有者虽然未必从中受益，但受到的不利影响也在一定范围内。第五，需要强调的是，尽管正规化就业的工人、中产阶级和民族实业家等人群表面上从中获益，但随后的经济危机却引起了失业率上升，劳动参与率和实际收入增加的下降，最终可能所有人都会遭受损失。每次经济危机的伴生物——恶性通胀——对穷人的伤害更大，因为他们没有可以保值的资产，银行存款又因为最低门槛限制，无法买到与通胀率挂钩的金融产品而被迫贬值。^[1]

（三）民众主义对社会权利的漠视导致分配结构代际固化

庇隆在1946年当政以后，进一步发展并完善了养老金计划和健康照护等福利制度，但这只是为了巩固和加强他的统治地位，特别是来自工人阶级的支持，

[1] Eliana Cardoso and Ann Helwege, "Populism, Profligacy, and Redistribution", *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, edited by Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, University of Chicago Press, January 1991, p67.

而对于降低收入分配不公收效甚微，甚至适得其反。道理很简单，这些福利项目都是基于俾斯麦模式原则建立的，只有正规部门工人才有资格获得，并以参保者缴费为前提。实际上，这种在发达国家被广泛采用的俾斯麦模式在改善收入分配方面未必适用于发展中国家。因为不像发达国家，发展中国家的正规化就业人数比例一直较低，大多数人是在非正规化部门就业，所以只有少数人能享受到这种福利。因此，在发展中国家，为了更好地体现在非正规部门就业弱势群体的社会权利，就必须大量引入通过财政融资的具有贝弗里奇性质的福利项目。只有这样才能从根本上让穷人受益，特别是不让来自穷人家庭的孩子失去受教育权，避免贫困的代际循环，防止收入分配结构代际固化。

我们可以从最近十年阿根廷政府开始正视并认同社会权利所带来的积极变化中，体会出民众主义对社会权利漠视给收入分配造成的后果。例如，从2005年开始，阿根廷采取的很多措施，在一定程度上将社会保障项目从俾斯麦模式转向了贝弗里奇模式。其中，2009年，政府扩大了社会项目范围，启动了一项有条件的现金转移计划，即“儿童分享计划”（Asignación Universal por Hijo），旨在降低贫困，改善儿童福利。^[1]同时，在2008年“为青年提供更多更好工作项目”（Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo）的基础上，2014年阿根廷推出的“大学生支持项目”（Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos），进一步放宽受益人资格条件，每年财政投入最多106亿比索。其目标有三个：一是通过对低收入年轻人提供金融支持，引入新的社会权利和降低收入分配不公；二是不断提升年轻人的人力资本水平来增强其就业能力；三是借助社会投资所具有的更大累积性，扩大总需求。据预测，通过这一项目，第一期潜在的受益人将达到150万人，相当于18~24岁年龄组人群的51.1%，可以使阿根廷年轻人和全部人口的不公平程度下降32%和14.3%。^[2]

结 语

用民众主义来诠释阿根廷收入分配不公的原因无疑将面临着一个重大挑战，

[1] Mark Weisbrot, Rebecca Ray, Juan A. Montecino, and Sara Kozameh, “The Argentine Success Story and its Implications”, www.cepr.net, October 2011, pp.1-2.

[2] Ana Paula Di Giovambattista, Demian Panigo, “Widening Social Security Coverage. Evaluating Income Distribution Effects of Argentina’s PROG.RES.AR”, *Coyuntura Económica*. Vol. XLIV, No. 2, Diciembre de 2014, pp. 105-126.

即如何界定民众主义？因为民众主义者始终强调大多数的人利益和诉求，据此来批判民众主义起码从出发点上来看是站不住脚的，但是在一定的历史背景或社会条件下，如果政治人物一味迎合民众或者不符合历史潮流的需求，而不管这种迎合是出于善良愿望还是从属于一定的政治动机，其结果必然是灾难性的，阿根廷在20世纪后半叶经济增长停滞且收入分配不公趋于恶化的历史就是鲜活的例证。当然，这种灾难虽然根植于特殊的历史背景（表面上来看强调再分配是不得不做出的政治选择），但与庇隆主义的出现也必然脱不了干系，因为阿根廷在当时的历史条件下应该还有其他选择，或许来自东亚（韩国和中国台湾）的实践为此提供了这种可能。

对此，德国前总理施密特做出了肯定。他于2003年9月17日在华盛顿的德国历史研究院（German Historical Institute in Washington, D.C.）的演讲中强调：“在发展中国家里，只有在经济上实行开明统治而不放弃专制道路的国家才是赢家。”^[1]这当然也是一种冒险抉择，因为即使以后走向民主政治，政治上独裁统治也很可能带来人道主义灾难，这将是几代人都无法抹去的痛苦记忆。但是比较而言（如果允许比较的话），这当然好于阿根廷反复出现的军事独裁统治，因为后者在专制统治的同时并没有给阿根廷经济适用开明药方或者没有坚持到最后。如果跳出这种非此即彼的艰难选择，其实问题不在于政治上独裁统治是否应该，而在于经济上开明统治能否做到和持续时间多长。药方已经摆在那里，即使可以做到开明统治，其实持续时间也不会很长，因为如果不能尽快完成经济转型，这一过程将带来新的利益格局的固化，而不是先进制度的固化。关键是在这有限的时间内要加快改革，经济上不仅要面对国内竞争，还要增强国际竞争能力，经济搞上去了，在世界竞争格局下就业能力提升了，就可以在一定程度上从供给端解决收入分配问题。当然，必须要着重强调的是，市场不是万能的，社会不满情绪也未必能等到库兹涅茨倒U字型曲线发生反转的那一天就可能提前爆发。因此在推行经济开明统治的过程中，还要注重向穷人倾斜的社会权利建设，从需求端积极改善收入分配状况，至少保持在一定限度内不恶化。否则即使经济转型成功，也会培育出民众主义土壤，那时或许就是新的灾难的开始。■

[1] Sidney Weintraub, "Democracy and Development, Issues in International Political Economy", *Center for Strategic and International Studies*, No.47, 2003, pp.1-2.

countries used to actively adopt structuralism and succeed in increasing their incomes. China's government intervention and fostering of strategic industries have greatly pushed its economic growth, but government intervention may also lead to the problem of path dependence. Therefore, to successfully restructure its economy, China should reform its interventionist approach in managing its economy and prevent external financial shocks to encourage innovation and push stable economic growth.

Social Policies in the Peron Era: Analysis of Welfare Populism Tradition in Argentina and its Historical Implications

Fang Lianquan

55

Argentina is one of the Latin American countries that have been in the middle income trap for the longest duration. During the Juan Peron period (1943–1955), a series of social policies, such as pension, health care, housing and social aid policies, were implemented. Peronism, which is seen as the origin of populism in Latin America, had become a symbol of labor movement and welfare catch-up and had a profound impact on that region. Populism had emerged in various forms in Argentina's making and implementation of welfare policies in different stages. It swung back and forth periodically, ultimately leading to failure of the welfare State system and serious social problems, such as hovering poverty rates, big wealth gap, unsustainable social security finance, heavy fiscal burden, fragmented social security system with divided labor market, fostering of a "sluggard-raising" culture, low corporate competitiveness, social trust crisis, social conflict and lack of effective governance of social problems.

Income Inequality in Argentina: Re-interpreting Populism

Qi Chuanjun

77

Income inequality in Argentina, in essence, has a profound and solid historical and cultural basis, with the long existence of populism being a main cause. First, personality cult is more prevalent in the country where people always welcome a political figure that is paramount and widely admired when social problems emerge. Second, nationalism is the most widely-shared value in the country where the economic recession or social unrest are attributed to external factors while their own problems are ignored. Third, mass movement is very popular in the country where, when their economic rights change, people pay more attention to their own political rights while ignoring their social rights. Fourth, nationalism has been widely recognized in the country where people are more willing to believe in the government, not the market. Fifth, the economic development model is subject to political purposes. As a result, the populism leads to income inequality in three ways: economic stagnation caused by populism

worsens income distribution, the economic development strategy adopted by the populists makes poverty increasingly serious, and inter-generational income distribution deteriorates because of ignorance of social rights by the populists.

Debt Crises in Argentina: Origin, Trends and Prospects

Gao Qingbo

92

In the discussion of middle income trap, the foreign debt problem has been seen as a major cause of Argentina's failure to maintain sustainable growth. Argentina encountered two full-blown debt crises in the history — in 1982 and in 2001, leading to slow growth in the following decades. What is the source of the Argentinean crises? How will its problems evolve in the future? This article argues that given Argentina's economic situation and the influence of populism, the country's economic and social policies have mismatched each other, a problem that has exacerbated by voting politics, thus prompting concerned parties to make choices based on their respective interests. Unfortunately, such a scenario goes against the interests of the public. This is the problem that Argentina needs to solve in the long term.

Creation and Evolution of the US National Security Council Mechanism

Xiao He

106

The US National Security Council is a pivotal coordinative institution in the US and has evolved in a clear vein. Although its mechanism changed dramatically in the first 30 years after its establishment, it has finally stabilized after 1987. To understand the changes of the council, we need to rely on a consistent new model to cover the whole time period rather than the traditional “international power competition – domestic power concentration” framework that prevailed in the Cold War era. The “strategic choice” theory is capable of connecting the domestic and international factors in explaining the making of the US national security apparatus and establishing a reliable correlation between international environment and domestic institution, thus having a long-term explanatory capability. From 1945 to 1950, the establishment and reorganization of the national security council mechanism by the Harry Truman Administration are based on its “calculated risk” foreign strategy.

Green Supply Chain Under the APEC Framework: Progress and Prospects

Xie Laihui

132

The green supply chain agenda have become more recognized thanks to the APEC conferences in 2014, although in the long term, it is only the beginning. The breakthrough lies in the consensus the APEC members reached on the principles and norms of green supply chain,