

拉美社会政策专题

拉美国家的脆弱阶层与 反脆弱性政策*

林 华

内容提要：脆弱阶层指介于贫困人群与中产阶级之间的中低收入阶层，目前其数量已经超过贫困人口，成为拉美地区规模最大的群体。进入21世纪以来，脆弱阶层陷入贫困的可能性逐渐降低，这主要得益于良好的宏观经济环境、社会保护网的扩大和侨汇的增加等因素。但脆弱阶层的贫困脆弱性依然存在，未来一段时期经济的不稳定、通货膨胀率的上升、劳动力市场的分化等都有可能对脆弱阶层造成冲击。无论从社会权利的角度出发，还是从脆弱性带来的社会心理视角来看，或是出于巩固前期减贫成果的考虑，反脆弱性政策都是必要的。长期以来，拉美各国实施的反脆弱性政策还存在不少局限性，导致其难以起到应有的作用。实施有效的反脆弱性政策并不需要拉美国家改变目前的基本政策框架，重要的是要将反脆弱性的理念和目标引入相关政策，在政策设计上更多考虑中低收入阶层的诉求和需要，对现有资金、资源进行整合和优化，使社会政策发挥更大的反脆弱性效力，以顺应当前社会阶层结构的变化。

关键词：贫困 脆弱阶层 中低收入阶层 脆弱性 社会流动

作者简介：林华，中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化研究室副研究员，阿根廷研究中心秘书长。

中图分类号：F224 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 03-0001-14

* 本文是国家社科基金重大项目“中拉关系与对拉战略研究”（项目编号：ZDA067）和中国社会科学院拉丁美洲研究所创新项目“拉丁美洲社会治理的经验教训”（项目编号：GJ052016SCX1783）的阶段性成果。

进入21世纪以来,拉美国家的减贫扶贫事业卓有成效,大批低收入阶层摆脱贫困,实现了上升的社会流动。同时,中产阶级队伍的扩大也成为不争的事实。然而,最新的研究表明,在贫困人群与中产阶级之间还存在着一个庞大的中低收入阶层。与贫困阶层相比,中低收入阶层受到的关注度较低,他们不是政府扶贫和社会救济的对象,但与中等收入阶层和中高收入阶层相比,他们又缺乏足够的资金和社会保障去抵抗经济和社会风险,因此很有可能在未来某个时候因各种内部和外部冲击而陷入贫困,因此被世界银行、美洲开发银行等国际机构称为“脆弱阶层”(Clase Vulnerable)。

目前,拉美脆弱阶层的数量已经超过贫困人口和中产阶级,成为拉美地区规模最大的收入群体。这种现象的产生与各阶层社会流动的速度不同有很大关系。一方面,贫困阶层脱贫速度较快,但大多数脱贫人口不会一跃而成为中产阶级,收入水平一般会维持中低程度。另一方面,从中低收入阶层到中等收入阶层的流动速度较慢,只有少部分人群得以升迁到中产阶级,大部分人收入水平停止增长或增长缓慢,短期内难以继续向上流动。

对脆弱阶层及造成其脆弱性的原因进行研究,是贫困研究的一个重要补充。一方面,只有了解了造成贫困的未来风险,才能提高减贫的效果和稳定性,防止返贫现象的发生。另一方面,贫困指的是某个时间节点上的收入状况,贫困研究是相对静态的现状研究;而对脆弱性进行研究则要考虑未来的或潜在的风险因素,属于动态的趋势研究。本文将聚焦这个处于“夹缝”中的脆弱阶层,分析造成其脆弱性的各种外部因素,阐述制定相关社会政策的必要性,并结合拉美国家的实践提出政策设计上的考虑。

一 脆弱阶层与贫困脆弱性

确定脆弱阶层的规模,首先要明确阶层划分的依据。本文采用的是美洲开发银行提供的数据,它以货币收入为标准,将研究对象国人口划分为5个阶层。其中按照购买力平价计算的赤贫线和贫困线分别为日均收入2.5美元和4美元。这个标准高于世界银行2005年设定的1.25美元的全球贫困线^①,

^① 2005年,世界银行将全球15个最贫困国家国内贫困线数值的平均值——日均收入1.25美元确定为全球贫困线。美洲开发银行在确定拉美国国家贫困线时以此为参照。2015年10月,世界银行根据各国通胀情况,将全球贫困线上调至日均收入1.9美元。

主要是考虑到大多数拉美国家已经进入较高的经济发展阶段，人均消费水平和整体物价水平都远高于全球贫困线参考的国家。脆弱阶层指日均收入在4~10美元之间的人群，而日均收入超过10美元但低于50美元的人群被划定为中产阶级，日均收入50美元以上者被划为高收入阶层。将10美元作为脆弱阶层与中产阶级之间的界限，是因为10美元通常被认为是保证经济安全的最低收入。如果日收入水平达到10美元以上，陷入贫困的可能性将大大降低。因此，本文重点研究的脆弱阶层是指处于贫困人群与中产阶级之间、日均收入水平为4~10美元的中低收入者。

按照上述标准划定的5个收入阶层的占比在2000—2013年期间发生了明显变化：贫困阶层占总人口的比重由46%左右下降到不足30%，其中赤贫人口的减少尤为显著；脆弱阶层和中产阶级均大幅增加；高收入阶层变化较小。这说明上升的流动成为这段时期社会流动的主导趋势。从具体数据上看，脆弱阶层已经取代贫困阶层，成为拉美国家最庞大的收入阶层。拉美国家由于经济社会发展程度不一，贫困水平有较大差别，但其共同特点在于脆弱阶层的规模都十分庞大，大部分国家中这一群体人数占到30%~40%的比重。即使像阿根廷、智利、乌拉圭等贫困水平较低的国家也不例外（见图1）。在危地马拉和洪都拉斯，尽管脆弱阶层占比不足30%，但这并非得益于上升的社会流动，而是因为赤贫和贫困人口约占总人口的2/3，导致包括中低收入者在内的3个非贫困阶层占比都明显低于其他国家。

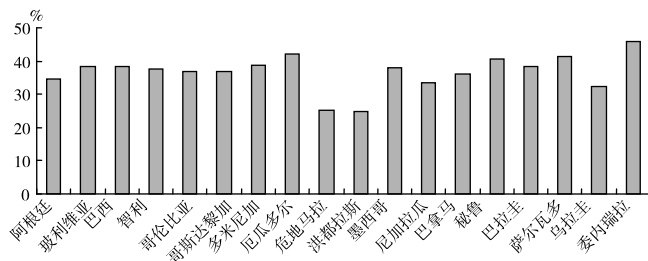


图1 2013年拉美18个国家脆弱阶层比重

资料来源：Marco Stampini et al., *Pobreza, Vulnerabilidad y la Clase Media en América Latina*, BID, mayo de 2015, p. 10.

从地域分布上看，由于近年来拉美国家农村地区的减贫工作取得了很大进展，大量脱贫人口升迁至脆弱阶层，导致农村地区的脆弱阶层比重由2000年的20%提高到2013年的32.5%；相比之下，城市地区脆弱阶层的占比变化

不明显,只增加了2.5个百分点。^①但是,收入阶层的地域分布特点保持不变:贫困人口(特别是赤贫者)主要集中在农村地区,而脆弱阶层和中产阶级主要集中在城市地区。

尽管2000年以后拉美国家社会阶层向上流动的趋势十分明显,但中低收入阶层和中等收入阶层的贫困脆弱性依然存在。世界银行在《2000—2001年世界发展报告:与贫困作斗争》中曾对贫困脆弱性问题进行了专门的研究,书中指出:“脆弱性是福利下降的可能性,引发这种下降的事件通常被视为某种冲击……”^②根据世界银行的分析,中国学者将贫困的脆弱性定义为“家庭或者个人当前面临的在将来遭遇各种可能导致贫困的风险的可能性,包括从不贫困状态进入贫困状态以及继续维持贫困状态”^③。根据这个定义,贫困脆弱性应包含两个层面的含义。但由于本文以脆弱阶层为研究对象,因此下文有关贫困脆弱性的论述主要是指脆弱阶层所面临的由不贫困状态进入贫困状态的未来自来风险。

近10多年来,拉美国家非贫困阶层的贫困脆弱性主要体现在两个方面。首先,向下的社会流动并非个别现象。在2003—2013年的考察时段中,接近10%的脆弱阶层变为贫困阶层,其中约1/5甚至沦为赤贫。中产阶级的地位也不像有的研究显示得那么稳固^④,约21%倒退回脆弱阶层,约1%陷入贫困。^⑤其次,脆弱阶层虽然已经脱贫,但其中大部分人都属于“潜在的贫困群体”。这是指在某个考察时段中曾一次或数次陷入贫困,但在考察时段结束时又返回到非贫困阶层的群体。据统计,在上述10年中,65%的脆弱阶层和14%的中产阶级曾经至少1次陷入贫困。^⑥与城市相比,农村地区中低和中等收入阶层的贫困脆弱性更加突出。

^① Marco Stampini et al., *Pobreza, Vulnerabilidad y la Clase Media en América Latina*, BID, mayo de 2015, p. 17.

^② World Bank, *World Development Report. Attacking Poverty*, Oxford: Oxford University Press, p. 139.

^③ 檀学文、李成贵:《贫困的经济脆弱性与减贫战略述评》,载《中国农村观察》,2010年第5期,第85页。

^④ 世界银行在《拉丁美洲中产阶级的经济流动和增长》一书中对拉美国家1995—2010年的代内流动进行了研究,认为只有2.7%的脆弱阶层和0.5%的中产阶级可能陷入贫困。参见 Francisco H. G. Ferreira et al., *La Movilidad Económica y el Crecimiento de la Clase Media en América Latina*, Banco Mundial, 2013, p. 107.

^{⑤⑥} Marco Stampini et al., *Pobreza, Vulnerabilidad y la Clase Media en América Latina*, BID, mayo de 2015, p. 12, p. 4.

二 影响贫困脆弱性的主要因素

导致脆弱阶层沦为贫困阶层的风险因素很多，有的与个人或家庭的某些变化相关，如患病、失能、无收入来源的家庭成员增加、有收入来源的家庭成员减少、因劳动技能不足而导致的失业等；也有的来自外部环境的改变，如战乱、暴力冲突、经济不景气、自然灾害、农业歉收、侨汇减少等；还有一些是经济制度改革或发展模式变更造成的，如贸易自由化导致的中小企业倒闭、私有化造成的大规模裁员等。

具体到拉美国家，20 世纪八九十年代，频繁的经济危机、经济社会改革、暴力冲突等因素是造成贫困脆弱性加剧的主要原因。80 年代的债务危机和由此带来的经济衰退导致拉美地区的贫困率在 1990 年攀升到 48.4%，几乎占总人口的一半。此后的经济和社会改革不仅没能有效地遏制贫困，反而进一步加剧了贫困的可能性，降低了脆弱群体抵御外部冲击的能力。这个时期，拉美的社会流动以向下流动为主要特征，中产阶级的贫困化成为普遍的社会现象，在阿根廷等国家出现了大量“新穷人”。2002 年，拉美的贫困人口比重虽然下降到 43.9%，但绝对数量达到创纪录的 2.25 亿人。^①

进入 21 世纪后，拉美国家的减贫效果明显，社会流动方向出现反转，向上流动成为主要趋势，收入阶层结构逐渐改善，脆弱阶层陷入贫困的可能性降低。下面将就贫困脆弱性降低的主要原因进行简单梳理，之后将对已经显现或未来可能出现的风险稍做分析。

（一）贫困脆弱性降低的原因

正如前文所述，导致脆弱阶层陷入贫困的原因是多方面的。反过来看，造成脆弱性降低的因素也有很多。但个人和家庭收入的变化归根结底是在环境和制度变化的大背景下发生的，因此本部分仅从宏观角度来解释对整个脆弱阶层产生影响的因素，其中制度或政策的变化、宏观环境的趋好是起决定作用的因素。

首先，大规模制度改革和社会政策失灵对脆弱阶层的冲击已大大降低。从 20 世纪 90 年代末期起，多数拉美国家陆续放弃了新自由主义发展模式，开始加强国家干预，重视社会发展，经济和社会政策以促进发展、改善民生为基本导向。各国不仅加大了专门针对贫困人群的有条件现金转移支付计划

^① CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*, Santiago de Chile, enero de 2013, p. 19.

的资助力度，而且在就业、教育、医疗、社会保障等方面多管齐下，增加社会投入，扩大了社会保护网的覆盖范围。拉美国家社会开支占 GDP 的比重由 2003—2004 年的 16% 提高到 2013—2014 年的 19.5%。^①

其次，良好的宏观经济环境带动了就业形势的改善。2004 年，拉美经济摆脱了此前的低迷和波动，开启了连续 5 年的中高速增长，就业条件也随之改观。这体现在两个方面：一是失业风险降低，从 2005 年起城市地区公开失业率降至个位数水平，此后持续下降；二是正规就业机会增多，整体就业质量提高。2002—2013 年，低生产率部门的就业者比重由 54% 下降到 49.3%，签订正式合同的雇员比重由 53.4% 上升到 57.2%，平均收入水平由贫困线的 4.1 倍提高到 4.9 倍。^②

最后，侨汇收入成为部分拉美家庭重要的外部收入来源。很多脆弱阶层的劳动报酬虽然低于贫困线，但因获得侨汇收入而实现了脱贫。从总量上看，2001—2008 年，拉美和加勒比地区的侨汇收入增长了 3 倍，2009 年受国际金融危机影响，侨汇收入大幅度下降，但此后逐年上升，2014 年达到创纪录的 654 亿美元，惠及约 10% 的家庭。^③ 从重要性上看，并非所有拉美国家的侨汇规模都很大，但侨汇收入对有些国家确实非常重要。在部分中美洲和加勒比国家，侨汇收入占 GDP 的比重超过了 15%。世界银行的一项研究表明，侨汇收入在 GDP 中所占比重每增加 1 个百分点，贫困人口平均可下降 0.4%。^④ 因此，对于这些国家而言，侨汇收入是降低贫困率和贫困风险的重要保障。

（二）脆弱阶层面临的潜在风险

尽管近十几年来拉美国家贫困脆弱性有所降低，但正如本文第一部分已经提及，脆弱阶层陷入贫困的可能性是存在的。未来的风险将来自以下几个方面。

首先，经济的周期性波动不可避免，2004—2008 年的连续中高速增长在短期内已经不可能再次出现。2009 年以来，拉美经济发展不稳定、受外部环境影响大的特点逐渐显现，并有进一步强化的趋势。国际金融危机的爆

^{①②} CEPAL, *Documento Informativo del Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago de Chile, enero de 2016, p. 24, pp. 34 - 39.

^③ R. Maldonado y M. Hayem, *Las Remesas a América Latina y el Caribe Superan su Máximo Histórico en 2014*, Fondo Multilateral de Inversiones, BID, 2015, p. 7.

^④ Pablo Fajnzylber and J. Humberto López, "Close to Home, The Development Impact of Remittances in Latin America", World Bank, 2007, p. x. <http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCE/Resourses/ClosetoHome.pdf>. [2016 - 03 - 15]

发和持续、发达国家的经济低迷、大宗商品价格上涨周期的结束、美联储退出量化宽松政策等，都对拉美经济产生了重要影响，导致拉美经济在 2009 年和 2015 年两次出现负增长。在经济形势缺乏稳定性的情况下，自 2013 年起，拉美地区的贫困人口数量停止了连续 10 年的下降趋势，并出现了自 2003 年以来的第一次反弹：2015 年，拉美贫困率预计将达到 29.2% 的水平，比 2014 年提高 1 个百分点，绝对数量增加 700 万人。^① 因此，考虑到拉美国国家减贫成效与宏观经济形势之间的相关性，经济周期变化将是影响未来贫困脆弱性的重要因素。

其次，通货膨胀的冲击不容忽视。自 2013 年以来，受出口减少、资本外流、汇率下跌、政府扩张性财政和货币政策等因素的影响，部分南美洲国家面临越来越严重的通货膨胀问题，委内瑞拉和阿根廷的通胀率均达到两位数水平，巴西的通胀率在 2015 年也创下 10 年来的新高。通货膨胀导致生活成本的上涨，对低收入、中低收入阶层以及依靠工薪收入生活的中产阶级都产生了很大影响，造成贫困人口增加。以阿根廷为例，如果按照公众舆论和私人机构普遍认同的高达 20% ~ 30% 的通胀率计算，阿根廷的贫困人口比重已经达到数倍于官方统计的水平。^② 很多原本并不贫困的中低收入阶层很可能由于收入水平涨幅不及通胀水平而沦为贫困群体。

最后，劳动力市场的不平等说明脆弱阶层仍然处于相对劣势地位。2013 年，拉美地区非脆弱阶层的失业率仅为 3.9%，而脆弱阶层达到 7.1%；非脆弱阶层中签订劳动合同的比重为 66.7%，而脆弱阶层仅为 49.4%。^③ 这表明，尽管最近十几年来拉美国家的就业形势明显好转，但劳动力市场的分化现象依然十分严重，非正规就业仍然是脆弱阶层获得就业机会的主要途径。如果脆弱阶层的就业质量和稳定性无法得到提高，那么他们的贫困脆弱性将难以下降。一旦经济不景气对就业市场造成冲击，脆弱阶层沦为贫困者的概率将大大增加。

^① CEPAL, *Documento Informativo del Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago de Chile, enero de 2016, p. 10.

^② 根据阿根廷国家统计局公布的数据，2013 年上半年阿根廷贫困率仅为 4.7%。此后阿根廷官方没有再公布这一指标。但根据某些私人机构的测算，阿根廷的贫困人口已经占到总人口的约 1/3。

^③ 此处是按照拉美经委会标准划分的脆弱和非脆弱阶层，分别指收入水平为贫困线的 1.2 ~ 1.8 倍和 1.8 倍以上的群体。参见 CEPAL, *Documento Informativo del Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago de Chile, enero de 2016, pp. 33 - 36.

三 反脆弱性社会政策：顾此失彼？

反脆弱性是一种比较宽泛的政策理念或目标，很多政策都能够体现这种理念或实现这一目标，有些反贫困政策也带有反脆弱性的目的。需要指出的是，拉美国家并没有针对脆弱阶层制定专门的社会政策。但本文为论述方便，将那些从客观上起到降低贫困脆弱性和防范风险的作用、脆弱阶层可从中受益的政策统称为“反脆弱性政策”。

贫困是长期以来拉美国家面临的最主要社会问题之一。20世纪90年代贫困人口的增加以及由此产生的种种社会矛盾，促使各国政府都把反贫困作为主要的社会目标。经过十余年的治理，拉美的贫困问题得到较大程度缓解，贫困率下降到30%左右。然而，在贫困改善的同时，大量脱贫人口继续向上升迁的通道受阻，形成一个庞大的脆弱阶层。对于这部分群体，政府是否应当实施相应的社会政策加以扶助？反脆弱性政策是否与扶贫政策存在冲突？如果将反脆弱性纳入社会政策目标，会不会陷入顾此失彼的困境？要回答上述问题并不困难，但必须树立一种正确的观念和视角才能真正认识到反脆弱性政策的重要性和意义所在。

（一）社会政策应面向全体公民

社会权利是指每个公民都有权享有社会提供的基本生活条件。当社会无法提供或公民面临失去这些条件的风险时，国家就应采取干预措施，保护公民的社会权利免受损害。此外，社会政策除了要保障所有公民的基本生存需要以外，还应体现公平、公正的原则。也就是说，社会政策要起到再分配的作用，保证所有公民都能从经济和社会发展中受益。所以，从社会权利的角度出发，社会政策不应仅针对特定的群体，而应面向全体公民。20世纪90年代拉美国家的教训证明，社会政策不能只关注最贫困人群而把大量中低收入者推向市场。这些群体如果得不到政府的扶助，根本无法承受和抵御市场化改革和经济不景气带来的各种风险。

但以上原则并不意味着所有人都应享受相同和均等的公共服务和保障，而是要根据每个群体不同的特点和需要，提供个性化、差别化的政策支持。社会政策的首要目标是满足特定人群的基本生存需要，但是面向全体公民并兼顾各阶层特殊需要的普享型政策才是最终目标。对于脆弱阶层而言，他们最大的需要是减少贫困的脆弱性，提高抵抗风险的能力。因此，反脆弱性理

念应被纳入社会政策目标。

（二）脆弱性带来的危机感不容忽视

如前文所述，脆弱阶层人数在大部分拉美国家都占到30%~40%的比重，少数国家甚至超过40%。根据有关预测，到2025年，脆弱阶层占比将保持稳定，同时随着农村贫困问题的进一步改善，脆弱阶层也将成为农村地区规模最大的收入群体。鉴于脆弱阶层可观的数量，对这一阶层的社会心理变化及其对社会生活的影响进行研究就显得十分重要了。

“世界价值观调查”2013年对全球5个发展中地区进行的民调显示，拉美地区被调查者的实际经济地位与主观认知的经济地位差距最明显。根据这项调查，自认为属于中产阶级和低收入阶层的受访者分别占53%和43%；而按照实际收入水平，只有31%的受访者属于中产阶级，而真正属于低收入阶层的受访者达到63%。^①为什么大量低收入阶层高估了自身的经济社会地位呢？最主要的原因在于近十几年来无论是低收入阶层还是中低收入阶层的收入水平和社会保障水平都得到了较大的提高，由此产生了消费习惯的改变、诉求的多样化、危机感的增加、对未来预期的提升等一系列社会心理和行为的变化。尽管大量脱贫群体不再为温饱问题而苦恼，但其经济社会地位并不巩固。他们一方面对贫困心有余悸，另一方面又迫切希望继续向中产阶级流动，对公共服务的要求也越来越高。不仅脆弱阶层普遍存在危机感，甚至很多中产阶级对未来也持怀疑态度。如果这些阶层的诉求长期得不到满足，向上流动的渠道不畅，现实与期望之间的落差就可能导致社会不满情绪的积蓄，势必影响社会稳定。近几年来，拉美各国陆续发生的政治和社会危机事件，已经证明了社会阶层结构变化对整个国家政治社会生活的影响。

（三）反脆弱性政策与反贫困政策不是非此即彼的关系

反贫困政策需要大量的资金支持，因此就会产生一个疑问：很多拉美国家在反贫困政策所需资金都无法保证的情况下如何开展反脆弱性政策？对脆弱阶层的关注会不会影响反贫困政策、造成顾此失彼的结果？

首先，从社会开支上看，反脆弱性政策的实施并不意味着要占用反贫困政策的资金，而是应遵循以下原则：在保证反贫困社会开支的前提下，根据各国的经济实力、政府财力、社会需要等合理地安排资金。拉美经委会按照

^① 这项调查只划分了高、中、低三个收入阶层。参见 Michael Penfold y Guillermo Rodríguez Guzmán, “La Creciente pero Vulnerable Clase Media de América Latina. Patrones de Expansión, Valores y Preferencias”, en *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, CAF, No. 17, 2014, p. 27.

社会福利缺口将 17 个拉美国家分为 3 类，第一类包括阿根廷等 6 个缺口较小的国家，第二类包括哥伦比亚等 5 个缺口中等的国家，第三类包括玻利维亚等 6 个缺口较大的国家。如果将现金转移计划扩大到收入水平低于贫困线 1.8 倍且有 15 岁以下子女的脆弱家庭，第一类国家的社会支出将占到 GDP 的 1.4% ~ 2.32%，第二类国家将占到 GDP 的 2.18% ~ 4.39%，第三类国家将占到 GDP 的 4.6% ~ 12.6%。但如果将基本养老金扩大到收入水平低于贫困线 1.8 倍且有 65 岁以上老人的脆弱家庭，第一类国家的社会支出最多只占到 GDP 的 0.3%，第二类国家将占到 GDP 的 0.35% ~ 0.79%，第三类国家将占到 GDP 的 0.64% ~ 1.45%。^① 以上测算表明，针对老年人的基本养老金的覆盖面扩大不会给绝大部分拉美国家增加太大的财政负担，但针对儿童的社会救助计划的扩大在大多数国家不具备可行性，只有少数国家可以量力而行。

其次，从作用上看，反贫困政策旨在解决已经存在的贫困现象，属于事后补救型的政策；而反脆弱性政策旨在对可能出现的收入或福利损失进行干预，尽可能减少其发生的概率，属于前瞻性、预防性的政策。防止贫困不仅不会与治理贫困产生冲突，相反如果能够有效地预防贫困，不仅有助于巩固扶贫成果，而且将极大地降低贫困治理的成本。因此，反脆弱性政策是对扶贫政策的有益补充。

四 反脆弱性政策的主要内容和效果

反脆弱性政策与反贫困政策虽然都与改善收入相关，但目标和内容却有很大差别。反贫困社会政策以贫困者为目标群体，以反贫困和增加收入为主要目的；而反脆弱性社会政策则以减少脆弱性、提高风险抵御能力为主要目的，其目标群体主要是脆弱阶层，但也包括一部分面临贫困风险的中等阶层。

反脆弱性政策应包含两个基本的目标：第一，需要优先考虑的目标是降低陷入贫困的风险、防止向下的社会流动，也就是说至少要使脆弱阶层或中产阶级保持原有的经济社会地位不变；第二，更高等级的目标在于提高收入、推动向上的社会流动。出于这两个目的，加之考虑到脆弱阶层自身的特点及可能面临的风险，反脆弱性政策应以培养和提高目标群体自我抵御风险的能

^① 本段数据全部来自 Simone Cecchini et al. (eds.), *Instrumentos de Protección Social. Caminos Latinoamericanos hacia la Universalización*, CEPAL, julio de 2015, p. 356.

力为最终目的，对此，政府的扶助和支持作用非常重要。

本文按照不同的目标和效果，将相关政策分为三大类。第一类是保障型政策，主要目的是为劳动者提供各种就业保障，防止劳动者因失业、丧失劳动能力、收入下降等而陷入贫困；为退休老年人提供基本养老金，防止因无退休金而陷入贫困。第二类是扶助型政策，目的在于帮助劳动者提高就业质量，获得更大的个人发展机会，从而实现上升的社会流动。第三类政策旨在通过提高受教育水平，使脆弱阶层达到实现社会升迁的目的。

（一）保障型政策

保障型政策包括针对具有劳动能力者的失业保险、失业救济、解雇赔偿、工伤事故保险、最低工资制度、临时就业计划等。^① 其中大部分是为应对失业问题而制定的制度或采取的措施，这主要是因为拉美国家的家庭收入主要来自劳动报酬，因此一旦家庭成员失业将会对整个家庭生活造成很大影响。

保障型政策有的起步很早，但经过多年的实践至今仍然存在一些问题。第一，很多政策只在部分拉美国家推行，普及程度较低。例如，目前只有巴西等6个拉美国家建立了失业保险制度，阿根廷等8个国家则建立了失业保险储蓄账户制度（UISAs）。第二，大多数保障型政策只覆盖正规部门的就业者，这与其缴费型的制度设计有很大关系。在非正规部门，缴费无论对于雇主还是雇员来说都很困难。在建立了失业保险制度的国家中，智利的参保率最高，但2014年也仅达到29.9%，阿根廷和厄瓜多尔的参保率分别只有4.9%和4.2%。^② 第三，政策执行不力。有些政策虽然带有强制性，但并不能按照有关规定得到执行。例如，拉美大多数国家的解雇赔偿金是强制性制度，但最终获得赔偿的被解雇者比重很低。在阿根廷，这一比重仅为32.4%；在墨西哥，只有20%的被解雇者能够立即获得赔偿，39%的人最终一无所获。此外，虽然几乎所有拉美国家都建立了最低工资制度，而且大部分国家的最低工资水平都高于贫困线，但实际上有38%的就业者的劳动报酬并没有达到最低工资标准，在洪都拉斯这一比重甚至高达75%。^③ 第四，政策设计不合理，没有取得预想的效果。例如失业保险能够补偿失业者在失业期间的收入

^① 临时就业计划主要为应对经济危机导致的失业，提供的就业一般是低端的劳动力密集型工作，通常按国家最低工资标准发放报酬。当经济形势好转时，这类计划停止运行。

^② Simone Cecchini et al. (eds.), *Instrumentos de Protección Social. Caminos Latinoamericanos hacia la Universalización*, CEPAL, julio de 2015, p. 192.

^③ Verónica Alaimo et al., *Empleos para Crecer*, BID, septiembre de 2015, p. 142, p. 161.

损失，保证其基本生活，但如果领取条件过于宽松、时间过长、数额过大，就会造成失业者找工作态度不积极、频繁更换工作等问题。

还有一类保障型政策是专门针对老年人的非缴费型养老金制度。2000年以来，所有拉美国家都新建或加强了非缴费型养老金制度，使受益退休人员数量明显增加。2011年，在阿根廷、巴西、智利、乌拉圭4国，65岁以上老人中养老金领取者的比重超过了80%，其中阿根廷达到90.7%。非缴费型养老金制度对缓解老年贫困问题有着显著的效果。据统计，实施非缴费型制度后，巴西65岁以上老人的贫困率由原来的48%下降到3.7%，阿根廷的老年贫困率也由39%下降到4.5%。但在其他拉美国家，非缴费型养老金的覆盖面还比较低，从整个地区来看，2011年65岁以上老人中养老金领取者的比重只有41.9%。^① 这项制度的普及在多数拉美国家还面临着一定的资金困难和财政可持续性的挑战。

（二）扶助型政策

扶助型政策主要针对有劳动能力的群体，包括职业技术培训、劳动中介服务、直接创造就业机会、提供创业资助等，目的在于帮助劳动者提高职业技能和技术熟练程度，从而推动其获得更好的就业机会和收入水平。这些政策的共同之处在于都开展得比较普遍，有些国家经过数十年的实践已经积累了较为丰富的经验，取得了不错的效果。

但是，这些政策在实施过程中也面临着一些局限性。例如，劳动中介服务存在较大的资金缺口。据统计，拉美国家用于劳动中介服务的公共开支只占GDP的0.04%，而经合组织成员国这方面支出可达到GDP的0.17%。^② 职业技术培训虽然得到的资助较多^③，但培训体系的效率、效果和公正性还有待提高。直接创造就业机会的计划大多属于反周期性措施，一般只在经济不景气时作为短期性的应急政策来使用，因此对受益人的筛选往往不够严格，也缺乏必要的监管。总的来看，上述政策存在着两个共同的问题：一是覆盖面比较狭窄，不能满足特殊群体特别是非正规就业者的需要；二是缺乏必要的评估和跟踪机制，无法对政策的实施效果，包括

^① Simone Cecchini et al. (eds.), *Instrumentos de Protección Social. Caminos Latinoamericanos hacia la Universalización*, CEPAL, julio de 2015, p. 236.

^② Verónica Alaimo et al., *Empleos para Crecer*, BID, septiembre de 2015, p. 123.

^③ 2010年，拉美国家用于职业技术培训的公共开支平均占GDP的0.1%以上，哥伦比亚、巴拿马等国达到0.3%，甚至超过了很多发达国家。

不同时期的效果、对不同收入群体的影响等进行有效的评价，从而难以做出必要的改进。

（三）中等职业教育与脆弱阶层的社会升迁

教育对实现社会升迁的作用早已得到证实，但问题是什么样的教育既能够帮助脆弱阶层上升到中产阶级甚至更高阶层，又是切实可行的呢？

研究显示，脆弱阶层和中产阶级在基础教育的入学率上几乎已经没有差别。两者在中等教育入学率上的差别有所显现，但多数国家没有超过 10 个百分点，只有墨西哥略多一些。差别最大的是高等教育入学率，几乎所有国家两个阶层的差距都达到 20 个百分点以上，巴西和哥伦比亚甚至接近或超过 30 个百分点。^① 从以上数据可以看出：只完成基础教育对脆弱阶层的升迁没有多大影响；中等教育虽然不能保证脆弱阶层的升迁，但有一定帮助；高等教育是实现升迁的最有效途径。

但从拉美国家目前的现实情况看，接受高等教育是大多数脆弱群体无法做到的。虽然各国教育部门可以通过设立奖学金、提供软贷款、授课时间灵活化等方式帮助更多的低收入和中低收入群体完成高等教育，但经过多年的努力，高等教育的主要受益者仍然是中高收入以上的群体。相比之下，完成中等教育，特别是高中教育可能对于相当一部分脆弱阶层来说更容易一些。然而，普通的中学教育并不适合脆弱阶层，因为中学毕业生缺乏一技之长，进入劳动力市场后也很难找到收入水平较高的就业岗位。因此，发展中等职业技术教育或在普通高中教育中引入职业培训计划，可能是拉美国家推动中低收入阶层实现社会升迁的一个更加可行的途径。欧洲国家非常重视中等职业教育，在高中的注册学生中约 50% 为职业高中学生。但中等职业教育在拉美国家的发展参差不齐，阿根廷和危地马拉参加职业教育计划的高中学生达到 80% 以上，但巴西只有约 5%，墨西哥也只有 10% 左右（以上数据年份均为 2002 年）。^②

发展中等职业技术教育首先要解决的问题是改变和更新观念。很多国家将职业素质的培养和提高放在高等教育阶段和就业阶段，比较看重对劳动力的职业技术培训，但对中等职业教育却缺乏足够的重视，这是中等职业教育

^① Osvaldo Larrañaga, “Políticas Sociales para las Clases Medias en América Latina”, Documento de Trabajo, Seminario Internacional “Asuntos Emergentes para América Latina 2015 - 2020”, marzo de 2013, p. 8, p. 25.

^② CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile, enero de 2011, p. 119.

在部分拉美国家发展缓慢的原因之一。其次要解决好教学内容的问题。一方面，中等职业教育也要重视文化素质的培养，在课程设置上要与普通高中有所衔接；另一方面，在专业设置上要符合市场需要，要具有前瞻性、创新性。

五 结束语

研究脆弱阶层和反脆弱性政策主要出于三个方面的考虑。首先，最近15年来拉美国家的社会阶层结构发生了重要变化，贫困人口减少，中低收入和中等收入人群增加，社会不平等状况有所改善。这要求拉美国家在社会政策上及时做出调整，以顺应新形势的变化和需要。其次，在贫困问题得到缓解的情况下，拉美国家有必要对前期的减贫成果加以巩固，防止返贫现象的发生。最后，尽管从2004年起拉美经济出现了连续5年的中高速增长，但最近两年经济呈“钟摆式”发展的特点再次显现。拉美各国需要采取措施，警惕和防范经济不景气对中低收入阶层的冲击。

最近十几年来拉美国家社会政策调整的主要方向是扩大社会保护的覆盖面。从政策的实施效果来看，各国取得的成绩值得肯定。但面对社会阶层结构的深刻变化和中低收入阶层的日趋扩大，多数国家尚未在社会政策方面做出新的调整。尽管有些国家已经通过养老金制度的改革保证了脆弱阶层中大部分老年群体的基本生活，但总的来看反脆弱性政策还未能发挥应有的作用。脆弱阶层稳固和提高收入的能力都明显不足，因此需要相关政策加以扶植。

从地区角度看，反脆弱性政策应根据各国国情、实际需要、财政能力等逐步推进。对于贫困问题仍然十分严重的国家，反贫困仍将是中长期内社会治理的主要任务；对于贫困人口已占少数、中低和中等收入群体已占多数的国家，应该将巩固减贫成果、兼顾各阶层利益和诉求、继续推动向上的社会流动作为未来社会政策调整的主要内容。实施反脆弱性政策需要遵循的一个重要原则就在于：首先要进行理念上的更新和普及，只有这样才能做好具体政策的调整。根据这一原则，比较可行的做法是在保持原有的基本政策和制度框架的前提下，将反脆弱性的理念和目标引入相关政策，在政策设计上更多考虑中低收入阶层的诉求和需要，对现有资金、资源的使用进行整合和优化，使社会政策发挥更大的反脆弱性效应，以顺应当前社会阶层结构的变化。

(责任编辑 黄念)