

城市化率达到 50%以后：拉美国家的经济、社会和政治转型

■ 谢文泽 中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员、经济学博士

(上接 02 版)

(2)技术排斥,即农业机械化对农业雇佣劳动力的排斥

农村地区部分无地和少地劳动力作为农业雇佣劳动力在农村经济部门寻找就业机会,农业机械对这部分农业劳动力有较强的替代作用,这可以从农业机械增多、农业人口减少中反映出来。1980~2003 年拉美地区的农用拖拉机保有量由 122 万台增至 209 万台,增长幅度为 71%;农业人口由 1.25 亿人减少至 1 亿人,减少了 2500 万人左右,减少幅度为 18%;这意味着拖拉机保有量每增加 1%,农业人口减少 0.25%。农业机械化提高了农村经济部门的生产力,同时也替代了大量农业劳动力,将其从农村经济部门排斥出来。

(3)市场排斥,即市场竞争对小农户的排斥

拉美地区约有 1850 多万户农户,其中 60%左右是小农户(少于 10 公顷土地),拥有 30%左右的土地;30%左右是中型农户(10~100 公顷土地),拥有 30%的土地;10%左右是大型农户(100 公顷以上土地),却拥有全地区 40%的土地。拉美地区农业的商品化、外向化程度较高,大中型农户能够适应市场竞争,小农户则在投资、贷款以及产品销售等方面处于弱势地位,很难参与市场竞争,农业生产收入仅能满足这部分农户家庭消费的 1/3 左右,不少小农户选择离开农村经济部门。

2. 外资经济部门

2012 年约有 1745 亿美元外资流入拉美地区,占地区 GDP 的 3%左右。2011 年拉美地区对外要素支付(外资的利润和股息、有价证券投资的收益等)约 1372 亿美元,占当年地区 GDP 的 2.4%。从这两个比重看,外资的相对规模似乎较小,但外资的经济参与程度却很高。2011 年拉美地区 500 强企业中国,外资企业、外资控股企业和外资参股企业 262 家,其销售合计约 15200 亿美元,占 500 强企业销售总收入的 62%,相当于地区 GDP 的 27%。

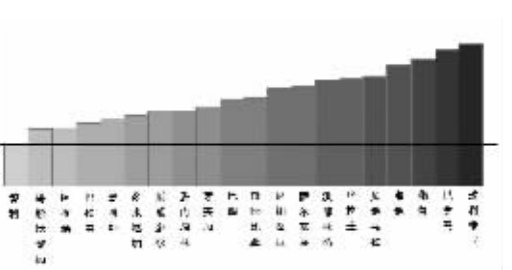
农业、食品加工、矿业、能源、加工制造、零售、电讯、金融等是外资较为集中的行业,像委内瑞拉、厄瓜多尔等石油国有化程度较高的国家,外资石油公司的产量占两国石油产量的四成以上;墨西哥、巴西两国的汽车、电子、家用电器等制造业为外资企业所主导;外资银行、欧美国家的大型连锁超市在拉美地区比比皆是。全球“四大粮商”,美国 ADM、邦基(Bunge)、嘉吉(Cargill)和法国路易达孚(Louis Dreyfus)控制着 80%的世界粮食贸易,在巴西、阿根廷等南美洲国家也建立了规模庞大、体系完整的大豆产业链,以回购为条件向农户、种植企业提供优惠贷款和种子、化肥、农药等生产资料;在大豆主产区密集建造仓库,用于收储大豆;运营铁路和码头,用于运输和出口大豆;投资建设大豆加工厂,加工大豆油等。截止 2008 年,邦基、嘉吉、路易达孚 3 家粮商在阿根廷共有 12 座大豆加工厂,日加工能力 74 850 吨,约占阿根廷大豆加工能力的 51%;四大粮商在巴西共有 27 家大豆加工厂,日加工大豆 59 950 吨,约占巴西大豆加工能力的 42%。

3. 城市非正规经济部门

非正规经济部门约占拉美地区 GDP 的 1/3,如图 2 所示,秘鲁、巴拿马、玻利维亚等 3 国的这一比重超过 60%,巴西、哥伦比亚、尼加拉瓜、萨尔瓦多、洪都拉斯、乌拉圭、危地马拉等 7 国在 40%以上,墨西哥、阿根廷等其他国家在 20%以上。

农村地区也存在一定程度的非正规经济活动,但由于城市化程度高、农村经济部门的 GDP 比重较低,非正规经济活动主要集中在城市地区,因此,称之为“城市非正规经济部门”。

图 2 20 个拉美国家非正规经济部门的 GDP 比重



拉美地区早在 20 世纪 70 年代就开始从就业角度关注非正规经济问题。1989 年秘鲁经济学家埃尔南多·德·索托(Hernando De Soto)提出了一个定义,即:一切不受法律、法规管辖的经济活动,无论是企业的,还是个人的,均属非正规经济活动。不登记注册、不签劳动合同、不照章纳税是非正规经济活动的三个明显特征,具备其中任何两个,就属于非正规经济。不少学者认为,依法从事经济活动的成本较高、税负较重是导致非正规经济的重要原因。

拉美各国关于非正规部门的界定有所不同,如巴西将雇佣人数少于 5 人的企业界定为非正规部门;墨西哥将自我就业者、家务劳动者以及小型和微型企业界定为非正规部门,等等。按照墨西哥的定义,1993~2002 年非正规经济部门占墨西哥 GDP 的比重基本稳定在 10%左右,70%的非正规经济活动集中在服务业,如商业、餐饮、宾馆以及社区、社会和个人服务业等,20%左右集中在制造业,其它部分主要集中在建筑、仓储、运输等行业。

三、城市化与社会转型

2013 年拉美地区 100 名净资产超过 10 亿美元的富豪,其资产合计约 4642 亿美元,相当于 25 个拉美国家的 GDP。墨西哥的卡洛斯·斯利姆·埃卢(Carlos Slim Helu)以 730 亿美元净资产不仅位居拉美地区榜首,而且还是全球首富。在拉美地区收入分配的底端,20%的家庭,其收入合计不足 3000 亿美元,仅占地区 GDP 的 5%。

绝大部分拉美国家已经完成了由农村社会向城市社会的转型,甚至成为都市型社会,如阿根廷、巴西、墨西哥、智利、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等主要拉美国家 50%以上的人口居住在 50 万人以上的大城市。一般情况

下,随着经济发展和城市化水平的提高,收入分配差距会缩小,贫困人口会减少。但在拉美地区,收入分配差距过大和“城市化的贫困”是两个“顽疾”。20 世纪 60 年代初至 2012 年,阿根廷的基尼系数由 0.36 扩大至 0.48,增幅为 33%;巴西由 0.55 扩大至 0.57,智利由 0.47 扩大至 0.52,哥伦比亚由 0.49 扩大至 0.54,等等。2013 年,拉美地区约有 1.64 亿贫困人口,占地区人口总数的 27%,3/4 左右的贫困人口居住在城市。

(一)社会转型的三个支点:工作、住房和社会保障

20 世纪 50、60 年代,巴西、墨西哥等国的主流看法认为,城市不仅代表着现代化,而且还是农村地区的“减压阀”。当时,大部分人口居住在农村,大部分劳动力从事农业生产,如 1950 年和 1960 年农业劳动力占经济活动人口的比重,墨西哥分别为 80.5%和 68.4%,巴西分别为 60.1%和 54.5%,秘鲁分别为 59.7%和 51.3%。在土地私有制占主导地位且土地分配严重不公的情况下,随着农村人口增加,人地矛盾日益尖锐,社会矛盾加剧,因此,不少拉美国家当局认为,农村人口进城能够缓解甚至解决农村地区的土地问题和社会问题。

农村人口(尤其是农村劳动力)流入城市的速度和规模超出了拉美国家政府部门的预期。20 世纪 60~70 年代是拉美许多政府大规模推进进口替代工业化战略的时期,城市正规经济部门的扩张吸收了一部分进城的农村劳动力,同时政府部门也试图解决住房短缺和社会保障问题。但是,城市正规经济部门创造的就业机会远远满足不了就业需求,非正规就业迅猛增加;正规住房的供应量有限,非正规住房(如贫民窟等)问题加重;社会保障主要局限于城市正规经济部门,城市非正规经济部门和农村经济部门被排除在保障体系之外。

80 年代以来,一方面希望市场机制能够有效地解决上述问题,另一方面各国政府也不断调整社会政策,虽然取得了一些成效,但顽疾难除。2010~2012 年拉美地区 58%左右的城市就业为非正规就业,40%左右的家庭居住在非正规住房中,45%的成年人没有养老保险,等等。

1、创造就业成为政府的社会责任

20 世纪 30~70 年代是拉美国家全面实施、完善和强化劳工制度的时期,以宪法和法律的形式确立了劳动合同制度、集体谈判制度、解雇制度、工资制度、社会保障制度、福利制度等,形成了一个重要的社会共识,即:创造就业、保护劳工权益是政府应尽的社会责任和义务。因此,就业成为农村社会向城市社会转型的第一个支点。

70 年代以前,大部分城市就业属正规就业,如 1970 年城市地区 70%左右的就业集中在城市正规经济部门,如政府机构、公共机构、国有企业以及大型企业等。进入 70 年代以后,随着工业化进程推进到重化工业阶段,资本密集型产业创造就业的能力远不如劳动密集型产业,而农村人口继续大量涌入城市,致使新增加的城市劳动力不得不在非正规经济部门寻求就业机会。

80 年代以来,有四个因素促使非正规就业急剧膨胀。一是国企改革裁减了大量国企员工。二是政府机构改革裁减了许多公共雇员。三是劳动市场改革,允许签订临时劳动合同,放宽了解雇条件,以提高劳动市场的灵活性,城市正规经济部门和外资经济部门为了降低劳动力成本,也采用非正规雇佣措施。四是农村人口继续涌入城市。四个因素叠加在一起,使 90 年代中期的非正规就业比重一度高达 2/3 以上。

随着 4 个经济部门的形成,正规就业主要集中在城市正规经济部门和外资经济部门,这两个部门一般要求就业者有较高的学历或是熟练劳动力。非熟练劳动力是非正规就业的主体,主要集中在小型企业、自我雇佣、服务业、出口加工型企业等。非正规就业的突出特点是“一非三低”,即:非熟练劳动力、低生产力水平、低教育水平和低收入水平。20 世纪 60 年代,进城务工意味着提高收入水平和致富,但自 80 年代以来,在城市里当工人则意味着是穷人,如 2009 年巴西专业技术人员占经济活动人口的 8.2%,其平均收入水平为该国贫困线的 8.7 倍;非熟练劳动力占 46.6%,其平均收入水平为该国贫困线的 3.3 倍,其中家政服务人员仅为 1.8 倍。

2、要求非正规住房“正规化”

住房的供需矛盾极为尖锐,公共住房、商品房远远满足不了快速增长的住房需求,一些贫困家庭和低收入家庭只好自建住房。大部分自建住房为非正规住房,即:无产权、无规划、无保障、缺乏基础设施。这类住房是通过侵占公共土地、集体土地和私人土地而自行建造的,政府对这些被侵占的土地事先没有私人住房建设规划,里面的居民大多数在城市非正规经济部门就业,没有社会保障、水、电、道路、通讯等基础设施严重缺乏。在非正规住房大规模出现之初,巴西、墨西哥等国家曾经采取措施,试图消除此类住房,但没有取得成效,非正规住房的数量和规模急剧扩大。2004~1986 年巴西 3/4 的新建住房是非正规住房;1980~1963 年墨西哥全国一半以上的新建住房是非正规住房,2/3 的城市新增人口居住在非正规住房中。1950~1985 年墨西哥城的人口由 300 万人增至 1800 万人,城区面积由 117.5 平方公里扩大至 12500 平方公里,60%的新增面积是由非正规住房区的扩展而引起的。

非正规住房“正规化”成为一个社会共识,即:“我自己建的房子就是我的”,是社会转型的第二个支点。这个共识的结果是拉美地区城市家庭的住房自有率较高,巴西、墨西哥、阿根廷均在 75%以上;非正规住房率最高的尼加拉瓜(78%),其住房自有率也居拉美地区首位,高达 84%。在这个共识的影响下,拉美地区形成了众多的非正规社区组织,通过单个社区的集体行动或多个社区的联合行动,要求政府部门认可自身的正规性,改善基础设施和居住条件,创造就业、提供相应的社会保障等。拉美各国政府由过去的不可、不承认逐渐转变为局部认可和承认,并对部分非正规社区进行改造。以贫民窟为代表的非正规住房,不仅是拉美地区的“城市之癣”,而且是复杂的经济、社会、政治问题。

3、建设保障型社会

建设保障型社会是社会转型的第三个支点,即:由“碎

片式”社会保障转向全面社会保障。

乌拉圭从 19 世纪末开始建立社会保障制度,智利、阿根廷、巴西等国家在 20 世纪 20~30 年代开始建立社会保障制度,其他大部分拉美国家于 40~60 年代陆续建立。80 年代以前,社会保障的突出特点是碎片化,如巴西于 1923 年设立了铁路工人保险基金,30 年代先后为不同行业的工人设立了一系列保险基金,1966 年颁布《社会保障机构法》并成立了社会保障局和公务员社会保障局两个机构,分别负责正规就业人员的社会保障事务和公务员的社会保障事务,非正规就业人员和农村人口没有纳入社会保障体系。墨西哥的养老金保险基金曾经多达 100 多个,分别针对不同行业、不同地区的正规就业人员,而非正规就业人员和农村人口也没有纳入社会保障体系。

80 年代以来,拉美地区的社会保障体制经历了两轮改革。第一轮改革是 80、90 年代的结构性的改革,主要措施有:弱化政府的社会保障责任,削减政府的社会支出;将市场机制应用于公共产品和服务领域,强调个人的社会保障责任;推行养老金私有化;教育、医疗等领域的职责下放给地方政府;对贫困家庭实施温饱型救助措施,等等。在此轮改革中,“会哭的孩子有奶吃”,那些游说能力较强的利益集团和群体,获益较多。在改革过程中,政府的社会支出减少,经济危机不断,经济增长缓慢,失业和非正规就业急剧增加,新的社会保障政策覆盖面变窄且缺乏公正,致使贫困人口有较大幅度增加,收入分配差距有所扩大,大规模社会冲突事件频繁发生,引起了人们对新自由主义改革的强烈不满。

第二轮改革是进入 21 世纪以来的体制性改革,被称作“改革的再改革”,以立法的方式确认公民在教育、医疗、养老、消除贫困等领域享有普遍性权利,本着普遍性、公平性、选择性、高效性等原则,重新确立政府的职责,增加政府的社会保障投入,实施综合治理型扶贫、减贫政策,根据性别、年龄、种族、地域的差异对不同群体实施保障措施,改革或改组社会保障机构,以提高保障能力和效率,等等。

表 3 简单归纳了当前拉美地区的三种基本社会保障模式,即社会发展型、社会保障型和二者的混合型,各类型的侧重点有所不同。从保障项目看,可以分为缴费型保障项目和非缴费型保障项目,前者主要有养老保险、医疗保险等,个人、企业、政府均参与缴费型保障项目,强制缴费保基本,自愿缴费保提高,政府补贴保补充;后者主要有基本医疗、学前和基础教育、减贫、扶贫等,均由政府承担。

表 3 拉美地区现行的三种基本社会保障模式

类型	主要特点	主要国家
社会发展型	非缴费型保障,保障对象是贫困人口,代表性措施是有条件现金转移支付。	厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、巴拉圭、秘鲁、多米尼加共和国、特立尼达和多巴哥等。
社会保障型	以缴费型保障项目为主,如养老、医疗等。同时针对贫困人口和特殊群体实施非缴费型保障项目。加强两类保障项目间的联系,建设综合性社会保障体系。	阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、乌拉圭等。
混合型	以非缴费型保障项目为主,同时完善和加强缴费型保障项目,协调两类保障项目之间的关系。	玻利维亚、哥伦比亚、萨尔瓦多、墨西哥、巴拿马等。

有条件现金转移支付是非缴费型社会保障项目的一个典型,在拉美地区得到广泛推广,该项目在厄瓜多尔、乌拉圭、巴西、墨西哥、哥伦比亚、智利、阿根廷等国家实现了对赤贫人口的全覆盖。巴西政府的“家庭补助金计划(Bolsa Família)”于 2006 年开始实施,受补助的家庭每月可以得到 32 雷亚尔(约 16 美元)至 306 雷亚尔(约 153 美元)的现金补助。截至 2012 年 7 月,有 200 万个家庭因该计划摆脱贫困,有 860 万名儿童得到了补助。2013 年巴西政府用于该计划的预算约为 230 亿雷亚尔(约 100 亿美元),以确保所有受益家庭的人均月收入达到 70 雷亚尔以上。2000~2012 年 21 个拉美国家有条件现金转移支付的覆盖率(受益人占总人口的比例)由 5.7%提高至 20.3%,现金转移支付占 GDP 的比重由 0.06%提高至 0.36%。2002~2011 年拉美地区 15 岁以上就业人员的养老保险参保率由 46.1%提高至 55.4%,医疗保险参保率由 54.4%提高至 66.4%;社会支出占政府支出的比重由

63.4%提高至 65.9%,占 GDP 的比重由 15.6%提高至 19.2%。

(二)社会关系与社会分层

血缘关系和地缘关系是拉美地区农村社会关系的主体,庇护制是规范和管理社会行为的传统习俗。随着绝大部分人口集中到城市,“社缘关系”、“职缘关系”逐渐成为社会关系的主体。

1、两大社会关系:社缘关系和职缘关系

社缘关系是以城市社区为基础的。城市社区人口数量多,社区成员异质性强,社会结构复杂,血缘关系相对淡化,价值观念多元化,社会秩序主要通过正式的法律、法规、制度进行规范和调适,但仍有一些非正规社区,尤其是在一些贫民窟,庇护制仍得以保留。

职缘关系是以劳动分工、职业划分、共同利益为基础的社会关系,不同程度地延续庇护制,工作单位、工会、行业协会、非政府组织、政党等是职缘关系网的重要结点。

拉美地区的社会割裂现象较为突出,社缘关系的横向割裂和职缘关系的纵向割裂是其重要原因。拉美地区普遍实行社区自治,社区严重分化,非正规社区与正规社区之间界限分明,穷人区与富人区相互排斥。利益集团化是职缘关系纵向割裂社会的主要机制,而利益集团主要集中在城市正规经济部门和外资经济部门。

社缘关系和职缘关系是社会角色定位和认同的主要参照系,大部分非正规就业人员主要集中在非正规社区,正规就业人员多选择居住在正规社区,高收入阶层多选择富人区居住,等等。从法律和制度方面看,拉美国家不限制社会流动,也禁止歧视,但社缘关系和职缘关系却在一定程度上阻碍着社会流动,甚至使拉美国家在一定程度上带有身份社会的特征,如拉美地区不少贫民窟已存续了几十年,规模较大的有数十万甚至上百万人口,其中有些家庭经过几代人的积累和发展,其居住条件和收入水平已经达到中等甚至中上收入水平,但他们仍选择继续居住在贫民窟里。

2、三大社会阶层

从社会关系和社会角色的角度看,拉美地区的经济活动人口可以分为非正规阶层、正规阶层和精英阶层。将农村地区的非正规就业也考虑在内,则城乡非正规阶层所占的比重为 60%左右;城市正规经济部门中的中高级公共雇员、大型企业的所有者和中高层管理人员以及外资经济部门中的高层雇员,基本属于精英阶层,如政治精英、商业精英、技术精英等,约占 10%;正规经济部门和非正规经济部门的正规就业人员,约占 30%。

如图 3 所示,拉美地区的社会结构是金字塔型结构。处在底层的是非正规阶层,人数最多,收入水平较低,主要居住在非正规社区,贫困人口较为集中,稳定性较差。中间是正规阶层,主要居住在正规社区,收入水平较高且较为稳定。顶端是精英阶层,控制着大部分经济、政治资源,大多属于高收入阶层。

按照家庭收入水平进行十等分,非正规阶层基本上可以与收入水平较低的第 1~6 个 10%家庭相对应,正规阶层可以与第 7~9 个 10%相对应,而精英阶层则可以与最高的 10%相对应。2011 年,阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等 10 个主要拉美国家,非正规阶层的家庭收入占国民可支配收入的 25%,正规阶层占 36%,精英阶层占 39%。国民可支配收入在三个社会阶层之间的分配呈倒金字塔型。

见图 3: 拉美地区三大社会阶层示意图

(三)社会凝聚与社会管理

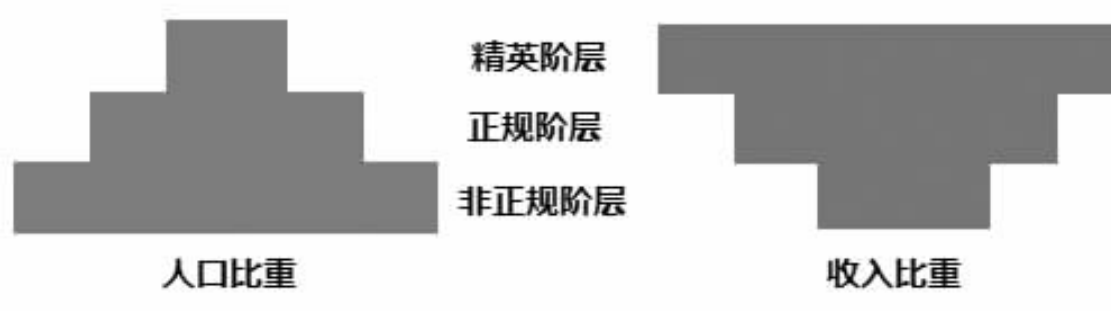
2013 年 6 月巴西发生了以正规阶层为主的大规模游行示威,要求消除腐败,改善教育、医疗、公共交通等基础设施。巴西总统一开始持肯定态度,最后却动用武力予以平息。这一事件反映了公民社会对巴西政府现行政策的不满。近十年来,巴西政府的社会支出不断增加,税收是支出的主要来源,而正规阶层是纳税主体,因此,正规阶层感到税收负担越来越重。巴西的教育、医疗机构质量一直欠佳,原来看不起病、上不起学的非正规阶层,因受益于家庭补助金计划等社会保障政策,现在也能够到公立医院看病,送子女到公立学校上学,结果这些公立机构又人满为患,部分正规阶层被非正规阶层挤出了公共服务体系,花更多的钱,到私立医院就医,送子女去私立学校读书。

1、一对矛盾:国家与社会的对立

巴西的游行示威事件也反映了国家、政府、社会之间的关系。根据西方的公民社会理论,一定地理区域内的公民(自然人和法人)为了自身的利益、安全和处理错综复杂的社会关系,以社会契约的形式组成一个共同体(国家),通过公民选举成立管理机构(政府),代表国家行使管理社会的职能。公民社会理论强调公民利益的多元化、个人的独立性、社会的契约性和市民的高度自治性。由此导出其结论,即国家与社会是对立的。政府位于二者之间,公民和政府共同管理国家是责任的,一部分公民认为,自己选举出来的政府侵害了自己的利益时,有权以结社、游行、示威等方式表达不满,要求政府修正,甚至有权要求重新选举政府等。

(待续)

图 3 拉美地区三大社会阶层示意图



资料来源:根据三个社会阶层的人口比重、收入比重估算数据制作。