

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 030-20151216

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文即将公开发表，如引用，需注明出处并征得中国社科院世界社保研究中心或作者本人的同意——编者的话

福利民粹主义——阿根廷庇隆主义的历史影响（二）

房连泉

中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员

中国社科院世界社保研究中心秘书长

Email: fanglq@cass.org.cn

目录

四、庇隆之后阿根廷福利体制变革及民粹主义历史影响.....	2
(一) 1955 至 1983 年的政治动荡期：福利危机开始显现	2
(二) 90 年代梅内姆政府的新自由主义改革：福利体制转型的局限性	4
(三) 2003 年以来基什内尔夫妇执政期：福利民粹主义回归	5
(三) 总结评价：福利民粹主义传统的历史影响.....	7

四、庇隆之后阿根廷福利体制变革及民粹主义历史影响

(一) 1955 至 1983 年的政治动荡期：福利危机开始显现

1955 庇隆下台后被流放出国。1955 至 1976 年为阿根廷的政治动荡期，期间共有 12 个政府，军人和文人政府交替执政，政治危机不断。但此时期的福利体制发展却相对稳定，在延续庇隆时期基本政策的同时，继续得到了一定程度的扩张。福利的扩张与政治上的不稳定形成了鲜明对比，其主要原因源于庇隆主义的深厚影响，庇隆的工人运动策略使得正义党（Justicialist Party，简称PJ）获得了绝对数量优势，在 1946 至 1983 年的 37 年时间内，在所有自由选举中，正义党从未失手即是一个例证。即使在多任军事独裁政府期间，政府也不得不对强大的工人运动做出妥协，否则社会稳定就会出现危机。在这种情况下，社会保障政策就成为政府抵制工人运动的一个关键工具。1955 年军事政府上台后，Eva 基金随即被取消，政府的社会救助政策减少到最低限度，统一的国家卫生计划也停滞下来。但随后的社会保险计划仍获得了快速成长。在经历过几次大罢工后，1957 年政府出台针对工人的家庭津贴计划，该计划同样基于社会保险原理。1957 年的宪法改革加强了对工人社会权利的保护，随着家庭佣工的加入，各个职业群体基本上都已纳入了社会养老金计划。在工会的影响力下，1958 年政府进一步将养老金替代率设定为退休工资的 82%，各行业工会可以通过集体谈判来协商工人工资，养老金待遇随工资增长进行调整。在基金收支方面，60 年代之前由于参保人口结构较为年轻，养老基金出现大量结余，通常节余经常被用于其他公共支出。但在此之后，由于养老金替代率过高、制度赡养率上升等因素，基金结余停止增长。从 1968 年开始，政府不得不对养老金待遇政策进行微调，替代率下调至 70-82%。¹ 同年，政府将碎片化的养老金制度整合成三个基金：国公务员计划、私营部门雇员计划以自雇者计划，但部分特权阶层在退休年龄、缴费水平和替代率上仍享受优惠政策。

在健康保障计划上，1955 年之后国家健康保障计划发展受到抑制，医疗保险仍主导地位，医疗保险基金成为各界政府和工会之间谈判的一个核心条款。

¹ Barbeito, Alberto (1998): Gasto público social y retracción del estado de bienestar; in: Lo Vuolo, Rubén/Barbeito, Alberto (eds): La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador; Buenos Aires – Madrid

1970 年 Juan Carlos Onganía 军事政府出台立法，强制要求所有工薪阶层都要加入社会医疗保险计划，并将缴费率固定下来，但同时也赋予工会更大的医疗保险基金控制权。1973 年正义党被允许参加选举，庇隆回国后随即第三次当选总统。但此时的正义党已划为左右两派，执政者为庇隆主导的右派。至 1974 年死亡，庇隆第三任期间鲜有作为。

历史环境在 1976 年之后发生了很大变化，新执政的军事政府开始了第一波经济自由化改革，阿根廷开始融入国际市场，传统的进口替代工业化战略被逐步放弃，由此带来了之后一系列经济社会结构的转型变化，表现在工业部门就业下降、劳动力市场非正规化、失业率上升、工资收入差距加大以及贫困人口增加等等，这些都对传统福利体制提出了挑战。在社会结构方面，庇隆主义传统依赖的工人阶级联盟开始弱化和分散，失业和非正规就业的大量产生，使工人阶级开始寻求新的社会保护方式。但此时，庇隆主义运动和工会组织的内在缺陷开始显示出来。虽然正义党党员规模庞大，但其内部组织松散，党员流动性强，面对经济社会形势的变化组织结构调整很难适应；在工会内部，同样存在眷民主问题，大多数工会在管理上类似官僚机构，工会领袖的选举通常流于形式，大部分工会领袖脱离于会员，他们对外部环境以及工人阶级的利益变化缺乏敏感性。在这种情况下，工会难以做出适应性的福利调整政策。在庇隆时期，这种结构性缺陷得到了掩饰，当时工会领袖和工人都可以在庇隆的奖励政策下受益。但在 1975 年之后，社会环境的变化使工人阶级的权益得再也难以复制之前的保障水平。在这种情况下，社会救助体系的重要性更加显示出来，但如上文所言，针对低收入、失业和其他弱势群体的社会救助项目，从来都未纳入阿根廷政府福利政策的重点内容，在政治动荡期的 20 年期间却被进一步削弱，使得此阶段阿根廷薄弱的社会福利体系雪上加霜。

在社保制度的财务收支方面，虽然庇隆时期的社会保障计划缺乏精算支持，但在 40 年代至 60 年代养老金制度处于覆盖面扩展期，可持续性问题的从而得到掩饰。从 1954 年开始，养老金计划开始转入了现收现付，不断提高的待遇水平和较低的退休年龄政策，给财务支付埋下了隐患。从 70 年代开始，扩张性社保政策的后遗症开始显露出来，包括养老保险在内的各个社保项目都开始出现收支赤字，财政不得不介入进行补贴。

(二) 90 年代梅内姆政府的新自由主义改革：福利体制转型的局限性

1983 年阿根廷恢复民主政府，在至 1989 年 6 年期间，经济全面恶化，通胀不断上升，外债高筑。从 1980 年开始，政府决定免除养老保险和住房基金的雇主缴费部分，以增强企业竞争力，造成社保基金赤字进一步上升，为此政府不得不提高雇员缴费率，并通过其它新税种为养老金融资。与此同时，通胀的大幅上升造成养老金缩水贬值。1989 年，正义党领袖梅内姆当选总选，尽管在选举中承诺实施提高工资水平和扩大社会支出的社会政策，但就职后即开始了一系列激进的新自由主义经济改革，包括实行贸易自由化、国有企业私有化改革、放开劳动力市场和资本市场管制，控制通货膨胀等等。作为整个经济体制改革的配套举措，阿根廷的福利体制也经历了向自由主义转型的历程。在社会保障制度改革上，梅内姆强调要优化政府支出、精简国家部门工作人员、医疗和教育的管理权力向地方市级政府分散以及加强目标定位型的扶贫政策等等。总结起来，90 年代重大的社会保障改革举措表现在以下三个方面：

一是养老保险制度的部分私有化改革。1993 年 10 月，梅内姆阿根廷政府出台养老金制度改革方案（24241 号法令），引入个人账户养老金计划。与智利、墨西哥等国家采用的完全积累制模式不同，阿根廷的养老金私有化改革幅度并不大。新引入的积累制账户是可选择性，雇员即可选择加入私有化账户，也可以选择保留在传统养老保险体制内。该政策出台是一个妥协的结果，私有化改革方案遭到了工会和反对党的强烈反对，政府不得不做出相应的让步。

二是增强医疗保险计划的竞争性。历史上，医疗保险计划一直是工会控制的核心堡垒，由于运营上的封闭性和碎片化分布，制度存在着缺乏竞争、便携性差以及高管理成本等弊端。1997 年，政府出台一个改革法令，允许参保者可以在各个医疗保险基金之间进行转移，即通过增加参保者的选择权，加强医疗保险基金间的竞争。作为政府与工会谈判的结果，这种保险计划的转移仅仅限于工会组织的各社会保险计划之间，私人部门提供的医疗保险被排除在外。同时，该法令还赋予工会领导人在接受或拒绝外来参保人员上有一定的裁决权。

三是引入失业保险计划。在 90 年代之前，阿根廷一直没有建立统一的失业保险制度。1991 年阿根廷修订就业法，开始引入失业保险计划。1991 年和 1995 年劳动法的修订对短期劳动合同、灵活就业等形式做出规定。可以说，为应对自

由主义经济改革带来的大规模失业人群，失业保险制度是梅内姆政府不得已采取的举措。

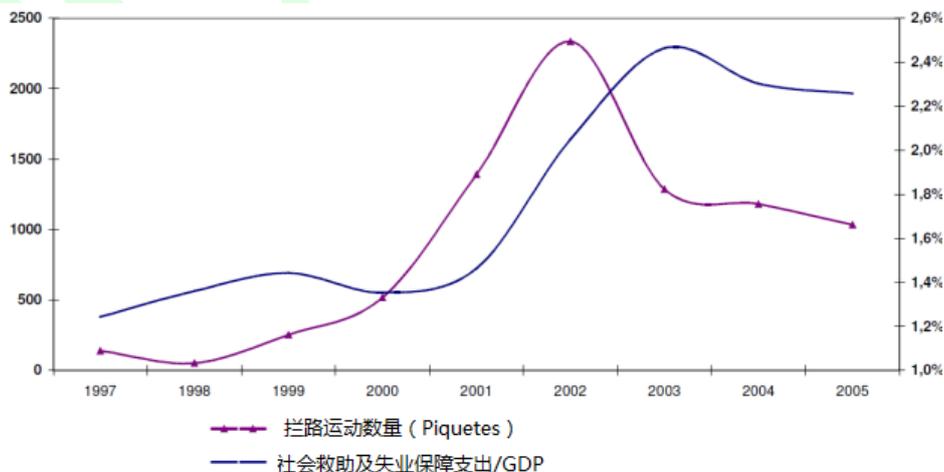
如前文所述，梅内姆政府执政时期为阿根廷的第二波民粹主义浪潮，被称为政治上的民粹主义和经济上的新自由主义。在福利政策上，与传统庇隆主义的扩张政策相左，和当时许多采取新自由主义改革的拉美国家一样，梅内姆政府实行紧缩性的福利改革，福利体制有向自由主义体制转型的倾向。但相比经济领域的激进化改革，此时期的福利改革是非常缓和的，养老金的部分私有化和医疗保险计划的选择性加入都说明了改革的不彻底性。其中的主要原因在于传统庇隆主义带来的影响已根深蒂固，社会福利改革不同于经济政策，其增长具有刚性，福利的削弱势必遭遇既得利益群体的抵制。从改革效果分析，梅内姆时期的福利改革，虽然引入了市场机制，在一定程度上缓解了政府负担，但新自由主义改革将工人福利进一步推向市场，社会分配不公问题更加突出。到 90 年代末期，福利体制面临的问题进一步深化，一方面传统福利计划（主要针对正规部门就业）的维持出现困难；另一方面，劳动力市场日趋灵活化，大量弱势社会群体面临新的社会风险。因此，90 年代福利体制的转型失败进一步带来了相应的社会矛盾和问题。

（三）2003 年以来基什内尔夫妇执政期：福利民粹主义回归

21 世纪初的前几年阿根廷经济陷入了一个危机期，债务违约使这个国家声誉扫地。2003 年传统庇隆党的基什内尔上台，阿根廷经济开始恢复。自 2007 年开始，基什内尔的妻子克里斯蒂娜连续两届执政。基什内尔夫妇近十几年来的执政时期被看作是阿根廷的第三波民粹主义，区别于上世纪 90 年代梅内姆时期的新自由主义，基什内尔夫妇的政策与传统庇隆主义有诸多相似之处，同样强调国家干预经济以及社会政策重要性，只不过在当代环境下已很难达到庇隆时期的国家干预高度。在过去十几年期间，基什内尔夫妇能够连续执政在很大程度上得益于对中下阶层的社会政策。例如，对城市水电、煤气、电信等公共事业价格的控制和补贴政策，使基什内尔政府获得民众广泛的拥护。与传统庇隆主义政府忽视社会救助计划的做法不同，基什内尔夫妇开始重视转移支付手段在社会福利中的作用，以赢取广大中下阶层的支持。据阿根廷自由与进步基金会（*Libertad y Progreso*）的报告披露，2014 年阿根廷政府管理的社会转移支付计划有 60 个

之多，覆盖约 1800 万，受益人口高达总人口的 42%，当年预算约为 1200 亿比索。² 这些社会救助计划大都是碎片式的，布局没有统一规划，项目存在重复交叉，在管理上缺乏职业化，反映了政府短期化的政策倾向。

在执政方针上，基什内尔夫妇仍采用了传统庇隆主义采用的分化与合作战略，其民意基础主要来自三个群体：一是传统的工会组织，但当下工会势力已大幅削弱；二是社会下层的贫困群体；三是不断上升的非正规部门，这部分就业人口已占到全部就业人口的一半以上，成为越来越重要的政治力量。从 90 年代下半期开始，部分失业人员开始建立集体组织，通常被称为“拦路者”（Piqueteros）运动，他们通过街头罢工形式来争取社会权利，主要目标是获得“工作计划”（Work Program）。由于这些组织一般挂靠在全国性的大工会之下，得到工会领袖的支持，因此与政府的谈判能力越来越强。从图 2 中可以看出，90 年代以来社会救助和失业保障两项支出合计与“拦路者”运动数量存在着明显的正向关系，说明该组织对社会政策的影响力日益增强。在与“拦路者”运动组织的合作关系上，基什内尔夫妇政府与庇隆时期的“收买”策略非常相似。在这两个时期，社会保障政策都在政府与工人运动的关系上起着核心作用，工会领袖给予政府的支持越大，工会越得的社会保障条件越为丰厚，工会领袖对基金的控制权利也就越强。这种政治生态造就了一批个人色彩突出的工会领袖人物，例如许多“拦路者”组织领导人的名字要远比其代表的组织更为出名，他们频频出现在阿根廷新闻媒体的宣传报道中。



² Libertad y Progreso, Las fallas de las políticas asistenciales para reducir la pobreza, <http://www.google.com.hk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad>

图2：1997年以来阿根廷“拦路者”运动与社会救助支出

资料来源：Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 – 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

在养老金政策上，基什内尔夫妇 2003 年之后的改革举措充分体现了政府对非正规部门和中下阶层的倾斜，主要表现在以下几个方面：一是 2003 年养老金延期支付 (pension moratorium) 计划的引入，使大约 200 万老年贫困人口获得养老金待遇；二是近 10 年来，政府多次提高社会最低养老金标准，该政策有利非正规部门；三是 2008 年 10 月，阿根廷将私人养老基金进行再国有化改革，运营 14 年之久的个人账户养老金被并入社会保险传统体制。³ 这项改革既有利于低收入参保缴费者，也得到了工会的广泛支持，政府也因而获得了一大笔基金收入，因此在国会很容易就获得通过。以基什内尔夫妇的养老金政策为例，它很好地反映了其社会福利政策制定的动因，来自工会、非正规就业以及贫困阶层的支持是其执政的基础。这种社会环境为他们提供了一个施展福利“收买”策略的窗口期，相比其他经济和社会发展策略而言，这种办法简单易行，成本降低，容易获得政治收益，它在历史上已被证明屡试不爽。

(三) 总结评价：福利民粹主义传统的历史影响

庇隆时期的民粹主义传统对阿根廷 70 多年来的福利体制变革具有深厚影响：40 年代至 50 年代，阿根廷错失贝弗里奇模式；60 年代至 70 年代的福利体制仍然延续了庇隆时期的扩张性政策，危机开始显示；90 年代的新自由主义改革试图打破传统体制，但收效甚微；而近 10 年以来，阿根廷又在一定程度回上归庇隆时期的福利发展策略。这说明阿根廷始终没有摆脱福利民粹主义传统，80 年代民主国家的恢复并没有带来福利体制的变化，90 年代的新自由主义改革也难以触及传统福利体制的根本。正如本文开头所述，福利民粹主义的本质不在于“福利”权利，而在于“政治”需要，它是为政治目的服务的一个工具。在阿根廷，我们看到的是，在不同的历史阶段，民粹主义以不同的形式体现在福利政策制定和执行过程中，历经周期性的左右摇摆和政策轮回（见表 4），其最终结

³ 关于阿根廷私营养老金的再国有化改革请参见：郑秉文、房连泉，《阿根廷私有化社保制度“国有化再改革”的过程、内容与动因》，载《拉丁美洲研究》2009 年第 2 期，<http://ilas.cass.cn/u/fanglianquan/%7B0F5C4B9C-E0CC-4EE5-B3D7-FC9B2123BC54%7D.pdf>

果是福利国家体制的失败，带来的经济社会后果主要表现在以下几个方面：

表 4：阿根廷社会福利政策发展表

	发展特征	政府在福利政策中的作用
20 世纪 30 年代之前	传统自由主义	政府介入逐步增强，自愿部门上升
1943 至 1955 年	强国家干预主义	政府垄断社会保险和救助，其他部门无参与权
1955 至 1976 年	中等国家干预	国家保持主导，自愿部门角度小幅逐步增强
1976 至 1982 年	新自由主义	政府干预减少，但仍占主导地位
1983 至 1989 年	适度国家干预，新结构主义	大规模实施政府救助项目，私人部门参与增强，私营社会保险计划发展
1990 至 1999 年	新自由主义	私有化社保改革，政府放权
2003 年以来	国家干预主义	加强社会救助计划，社会保险干预加强

资料来源：作者整理。

1、社会贫困率居高不下，两极分化现象突出

从庇隆之后的60年代开始，阿根廷经济发展陷入不断的危机周期起伏之中，经济增长无法保持稳定，社会贫困率随之不断上升。在70年代时，首都地区贫困线以下的人口仅为5%，到1990年时上升到40%，到21世纪初的债务危机时期贫困率一度攀升至50%，虽然在此后10年内有所下降，但至2009仍高达23%（见图3）。从反映收入不平等的基尼系数看，它与贫困率变化趋势高度一致，1975年时，基尼系数为0.35，1990年时接近0.5，2002年达到顶点0.54，说明在贫困现象加重的同时，两极分化随之加剧。图4说明1975至2009年期间，按收入十等位法划分各群体收入占GDP比重变化的幅度，最贫困的10%群体收入GDP占比下降了50%，而最富的10%收入则增加了27%，说明阿根廷的财富越来越集中于富人手中。

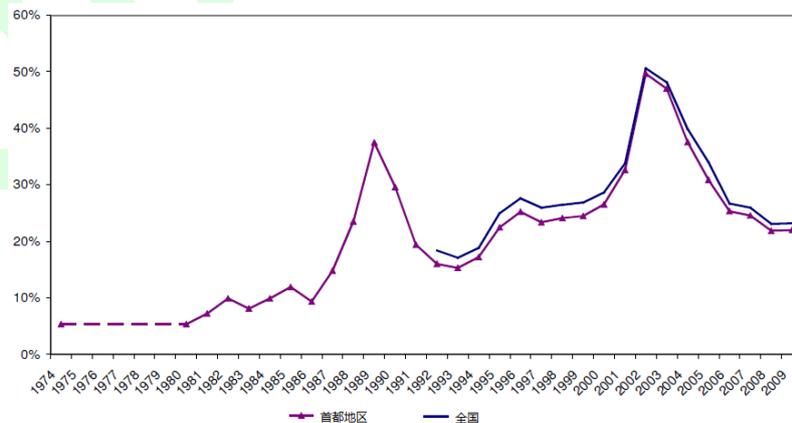


图3：1975至2009年期间阿根廷社会贫困率变化

资料来源：Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour*

Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 – 2010, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

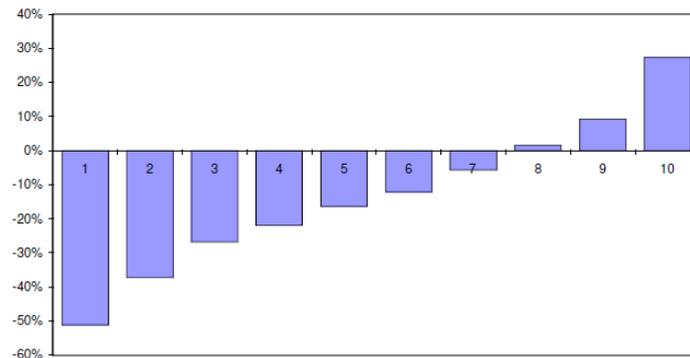


图4: 1975至2009年期间 各群体收入GDP占比变化幅度

注: 按十分位法划分, 1为最贫困10%人群; 10为最富有10%人群。

资料来源: Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 – 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

居高不下的社会贫困和再分配不公现象说明阿根廷的福利制度并没有起到应用的再分配作用。首先, 社会救助制度薄弱, 大部分贫困人口被扣除社会保险体系之外; 其次, 作为社会保险中两个最大的项目养老金和医疗保险, 都是按职业群体划分的, 待遇计发通常呈现逆向再分配效果; 再者, 参加社会保障的群体在覆盖面上存在着巨大差距, 带来保障的不平等。以养老金为例, 图5说明1992至2006年期间, 各收入群体(按五分位划分)参保覆盖面的差距。在1992年养老金计划未私有化改革之前, 覆盖面差别不大, 各群体都处于50–60%之间; 之后, 3分位以下人群的覆盖面逐年下降, 到2003年时, 5分位人群覆盖面已降到10%的水平上, 这充分说明了养老金制度覆盖带来的不平等。从以上情况可以看出, 虽然, 历届民粹主义政府都打着社会公平的口号, 但事实上福利制度的再分配效果很差, 事实上许多社保政策的再分配功能是逆向的。

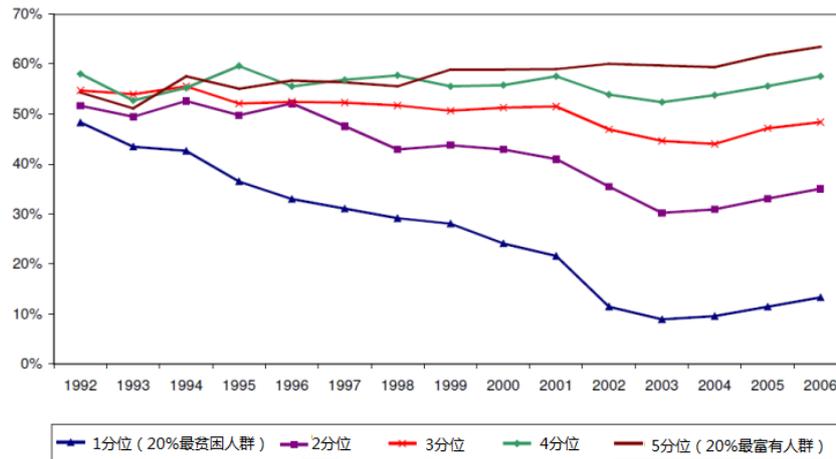


图5: 1992至2006年期间 各收入群体养老金覆盖面情况

注: 按五分位法划分, 1分位为最贫困20%人群; 5分位为最富有20%人群。

资料来源: Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 - 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

2、社保制度财务可持续差, 带来沉重财政负担

民粹主义福利政策的一个重要特征是忽视财政约束条件。从阿根廷历届政府的社会支出情况看, 公共社会支出水平与财政约束条件基本没有关系。图6说明了1975年以来的社会支出GDP占比情况, 在1975至1983年军事政府期间, 阿根廷社会支出GDP占比从14.6%降至11.1%; 从1983年恢复民主以来, 支出水平逐渐上升, 到2009年上升至23.5%。在此期间, 尽管阿根廷经济经历过几次危机衰退, 但社会支出的增长并没有停止, 即使在90年代自由主义改革时期, 支出水平也是上升的。事实上, 在此阶段内, 支出上涨最快的时期恰恰是年经济最坏的Alfonsín政府时期, 在1983至1989年期间, 人均GDP下降了11.8%, 平均每年的税收仅为GDP的15.1%, 但社会支出却增加了47%, GDP占比从11.1%上升到16.2%。⁴ 因此, 在阿根廷的民粹主义政府下, 财政条件向来都不是一个社会政策考量的约束条件, 财政政策重点并不在于增加收入总量, 而是如何将资源进行分配的问题, 通常情况下这种再分配有利于强势的利益集团。

⁴ Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 - 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

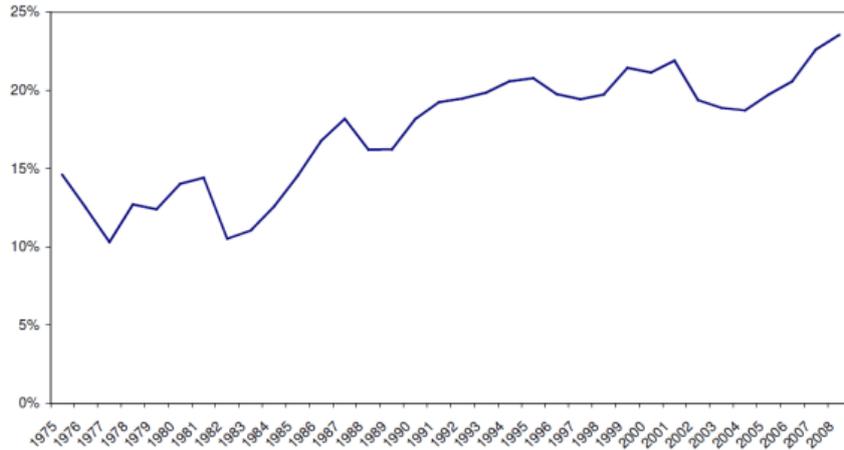


图 6：1975 至 2008 年期间阿根廷社会支出/GDP

资料来源：Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 – 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

社会保障支出的不断增长给阿根廷财政带来沉重负担。以养老金制度为例，图7说明了1975至2008年期间养老金支出的融资结构变化趋势，从80年代开始，养老金开始大幅亏损，90年代的私有化使财政负担有所减轻，但随着近20年来养老金覆盖面和制度收入能力的下降，来自的财政补贴的比例越来越大，到2005年时甚至高达50%，这可以说是2007年私有化养老金制度破产并被收归国有的重要原因。

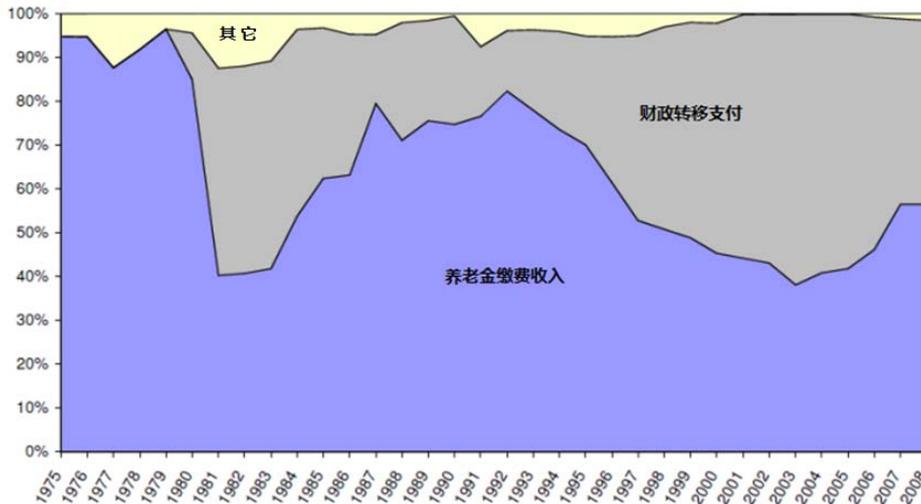


图 7：1975 至 2008 年期间阿根廷养老金支出结构的变化趋势
(各项资金来源占全部支出比例)

资料来源：Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 – 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

3、社保制度“碎片化”格局，造成劳动力市场分割

受南欧国家福利制度的历史影响，拉美国家社保制度存在着突出的碎片化问题，建立社保制度越早的国家，包括智利、阿根廷、巴西等，碎片化情况越严重。以阿根廷为例，庇隆时期的社会保障是按不同行业建立起来的，国家试图统一时遭到了工会组织的强烈反对。虽然到70年代之后，养老金和医疗保险制度碎片化有所整合，但事实上各个保险基金仍由工会控制。这种碎片式的社保制度带来两方面的劳动力市场分割问题：一是“局内人”与“局外人”的社会排斥现象，正规部门有着优厚的社会保障待遇，但进入门槛高，大量非正规部门难以加入（见图8）；二是即使在社会保险计划内部，不同部门、行业之间也存在着社会保障的分层和待遇差别，基金由不同的部门间管理（尤为突出的是医疗保险计划）。随着70年代阿根廷劳动力市场条件的变化，非正规部门就业越来越高，妇女就业参与率也逐步上升。传统庇隆体制下以家庭男性“供养人”（Breadwinner）为中心的社会保障模式以难以适应形势的变化，在这种情况下，阿根廷的福利体制并没有做出及时的调整变化，由此带来的高失业率、就业收入的不稳定性等社会问题越来越突出。

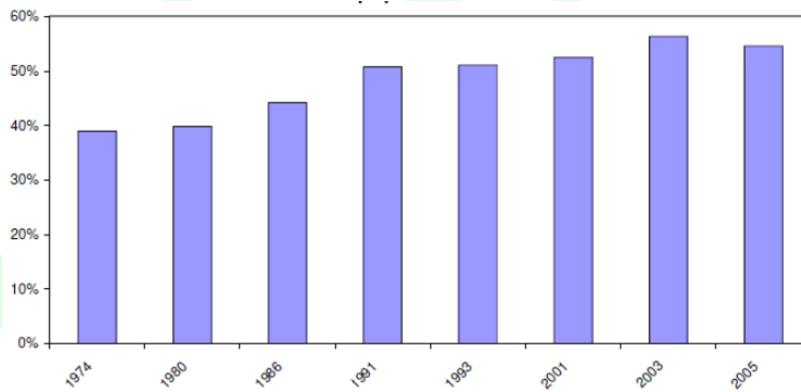


图8：1974至2005年期间阿根廷非正规就业人口
（非正规就业人口占全部就业人口比重）

资料来源：Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 – 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

4、民粹主义造就福利“养懒汉”文化，影响企业竞争力

随着中拉之间经济贸易合作的扩大，大量中国企业赴拉美投资，面临的一个突出难题劳工问题，高额福利成本和就业保护问题成给企业经营带来种种障碍。图9说明了1975年以来阿根廷社会保险制度缴费成本的变化情况，在1975

年和1989年时，雇主和雇员的合计缴费曾高达工资的50%左右，到2010年为40%左右。高福利成本很大程度上与历史上的民粹主义福利思想相关联，庇隆时期的高工资福利、全就业双重保护模式社会就业模式有深远影响。高福利造就了“养懒汉”文化，而民粹主义政府的福利“收买”策略进一步助长了这种文化倾向。在这种文化下，积极的“工作福利”让位于消极的“社会福利”，社会保障的缴费义务与待遇权益错配，制度缺乏吸引力和参保激励性，“食之者众，生之者寡”，造成制度负担越来越沉重。

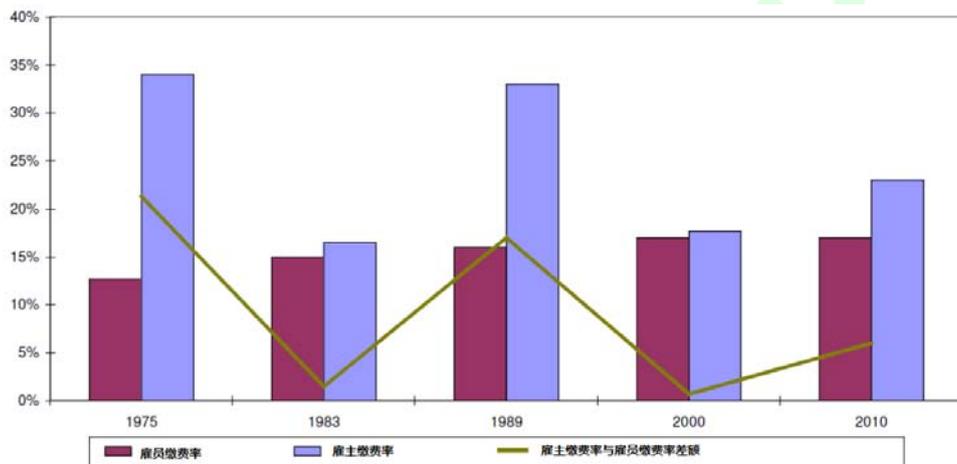


图9: 1975至2010年 阿根廷社会保障缴费率

资料来源: Titel der Diplomarbeit(2011), *The Argentine Politics of Welfare State Adaption Failure, Labour Market Transformation and Social Policy after Import Substitution Industrialisation, 1976 – 2010*, http://othes.univie.ac.at/13476/1/2011-03-07_0407691.pdf

5、民粹主义带来社会信任危机，社会冲突和矛盾难以有效治理

在成熟的福利国家体制下，福利权利源于社会权利，是一种制度化的社会契约安排，国家、雇主和雇员三方之间形成社会共识，福利制度模式形成路径依赖。但在拉美国家，社会保障从未发展成为“社会权利”，事实上，在民粹主义政治体制下，政府和工会领袖并没有动力去发展全民普享型的福利待遇计划，因为那意味着他们个人经济和政治资源控制权利的丧失，对工人短期化的、恩惠式的福利拉拢恰恰是获得他们支持的有效手段。关于拉美的这种福利政治生态有人称之为裙带主义或庇护主义 (Clientelism)，它主要源于拉美历史的三个基本特性：一是基于社会庇护的政治文化，享受社会政策并不是公民权利，而是庇护者或者“考迪罗”给予的一个“礼物”；⁵二是弱政府因素，拉美国家经济面对

⁵ “考迪罗”通常为是指一个军人或一个地主，凭借个人的威信和被统治者的绝对忠诚，在一个国家或地区

国际经济环境变化非常脆弱，公民的社会服务难以获得稳定保障；三是精英主义对政府的控制，拉美国家没有创建民主框架的国家治理体系，公民缺乏社会归属感。⁶

不断轮回的民粹主义政策周期带来的是社会信任危机。在阿根廷历史上，福利承诺在不断加码中经历着破产，真正的社会权利难以实现，公民对国家机器的保护没有预期，社会信任和社会共识难以形成，各阶层之间相互攀比，一遇风吹草动，罢工游行和示威活动此起彼伏。表5说明了1984-1988年阿根廷经济危机期间的罢工活动情况，期间年均发生的罢工数量高达462次，也就是说平均每天要发生1.2次以上的罢工活动（见表5），社会冲突可见一斑。当工人运动和街头政治成为一种社会常态时，一个国家的治理体系就会陷入不断的危机之中，各种社会矛盾难以有效化解。

表 5：1984-1988 年期间阿根廷罢工数量

	私人部门罢工	公共部门罢工	混合型	其他	全部
1984	237	166	82	9	494
1985	170	104	54	3	331
1986	190	240	142	9	581
1987	157	181	118	7	463
1988	117	203	118	4	442
合计	871	894	514	32	2311
平均	174	179	103	6	462

资料来源：James W. McGuire. (1992). "The Causes of Strikes In Argentina, 1984-1991." IRLE Working Paper No. 49-92. <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/49-92.pdf>

占统治地位。

⁶ Susanne Gratius (2007), The "Third Wave of Populism" in Latin America, www.fride.org/download/WP45.english.pdf

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立, 受“调查与数据信息中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编: 100007)

电话: (010) 64034232

传真: (010) 64014011

网址: www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐