

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 054-20181207

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文和于环撰写的《拉丁美洲‘增长性贫困’检验及其应对措施与绩效》，该文刚刚公开发表。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人取得联系——编者。

### 拉丁美洲“增长性贫困”检验及其应对措施与绩效

郑秉文

中国社会科学院世界社保研究中心主任

Email: [zhengbw@cass.org.cn](mailto:zhengbw@cass.org.cn)

于环

中国财政科学研究院

Email: [yuhuan861209@163.com](mailto:yuhuan861209@163.com)

**【摘要】**上世纪 80 年代以来，拉美地区始终存在着“增长性贫困”，主要表现为经济低速增长时贫困率较快上升，只有增长超过 3%时，贫困率才明显下降。文章通过本世纪以来数据资料分析，再次检验了“增长性贫困”的存在。文章认为，过去 10 年的数据显示，经济快速增长为降低贫困率做出决定性贡献，但社会支出“顺周期性”和收入分配不公则不利于减贫；完善社会保障和扩大覆盖面是拉美地区减贫的主要制度安排，对减贫尤其对降低老年人贫困率具有重要作用，而对低收入群体则效果全无。文章对拉美国家独创的“反周期性”措施即

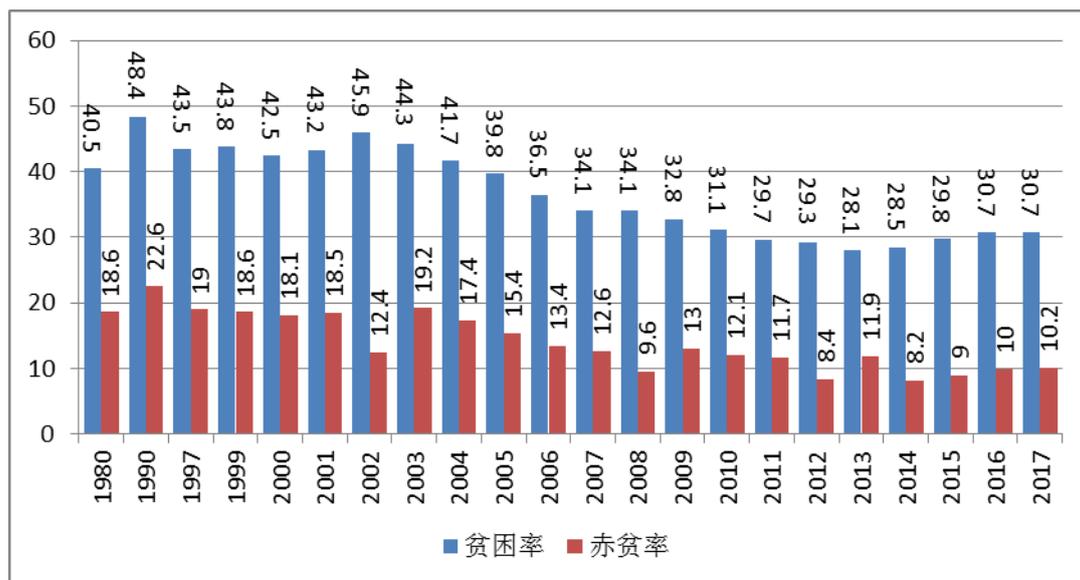
“有条件现金转移支付”（CCTs）缩小收入分配差距的作用做了积极评价，对普遍运用的就业促进政策的反贫困作用给予了肯定。

**【关键词】** 增长性贫困 反贫困 精准扶贫 社会保障 收入分配

拉美地区存在一个比较特殊的社会现象：一方面经济呈增长状态，另一方面贫困率也呈持续上升趋势，只有当增长率超过 3% 时贫困率才开始下降。拉美这个特殊现象被称之为“增长性贫困”和“3% 拐点假说”（郑秉文，2009）。本文的目的在于对过去 10 多年来拉美地区贫困率和赤贫率的特征及其与贫困相关指标进行分析，旨在对“增长性贫困”和“3% 拐点假说”的存在进行再次检验，并试图寻找导致“增长性贫困”的原因。值得注意的是，“增长性贫困”不仅仅表现为拉美地区的整体特征，也明显体现在大多数拉美国家。最近 10 多年来的数据显示，经济增长是减贫的主要动力和根本手段，经济增长率与贫困率的负相关性依然十分明显；社会保障制度与拉美贫困密切相关，社会保障覆盖率和贫困率呈现明显的负相关性；社会支出、收入分配和就业均为减贫的主要手段，其中，拉美地区独创的“有条件现金转移支付”计划（CCTs）和一系列就业促进政策在拉美地区减贫中均发挥重要作用。

## 一、对拉丁美洲“增长性贫困”的再检验

在拉美现代化和城市化过程中，贫困问题如影随形。根据拉美经委会（ECLAC）数据显示，1980-1990 年拉美贫困率从 40.5% 提高到 48.4%，赤贫率也从 18.6% 上升到 22.6%，此后贫困率一直在维持在 40% 以上的高水平。2003 年，拉美贫困开始迎来了真正的“拐点”，并在 2005 年首次降到了 40% 以下，之后一路走低，直到 2013 年的 28.1%。与此同时，赤贫率也不断降低，从 2003 年的 19.2% 降到 2012 年的 8.4%。但从 2014 年开始，拉美贫困又有所回升，从 2013 年的 28.1% 升至 2017 年的 30.7%，在 2014-2017 年间，赤贫率水平也从 8.2% 提高到 10.2%，如下图所示。



资料来源：拉美经委会（ECLAC）历年的 Social Panorama of Latin America.其中，1997 年数据来自 2001-2002 年报告第 14 页，2000 和 2001 年数据来自 2004 年报告第 19 页，2003 年数据来自 2005 年报告第 22 页，2004 和 2005 年数据来自 2006 年报告第 19 页，2006-2007 年数据来自 2008 年报告第 16 页，2009 年数据来自 2012 年报告第 18 页，1980 年、1990 年、1999 年、2010-2011 年和 2013 年数据来自 2015 年报告第 19 页。2002 年、2008 年、2012 年、2014-2017 年数据来自 2017 年报告第 80 页。  
注：相较于之前的报告，2017 年报告在统计方法上有所变动，统计对象由原来的 19 个拉美国家变为 18 个。

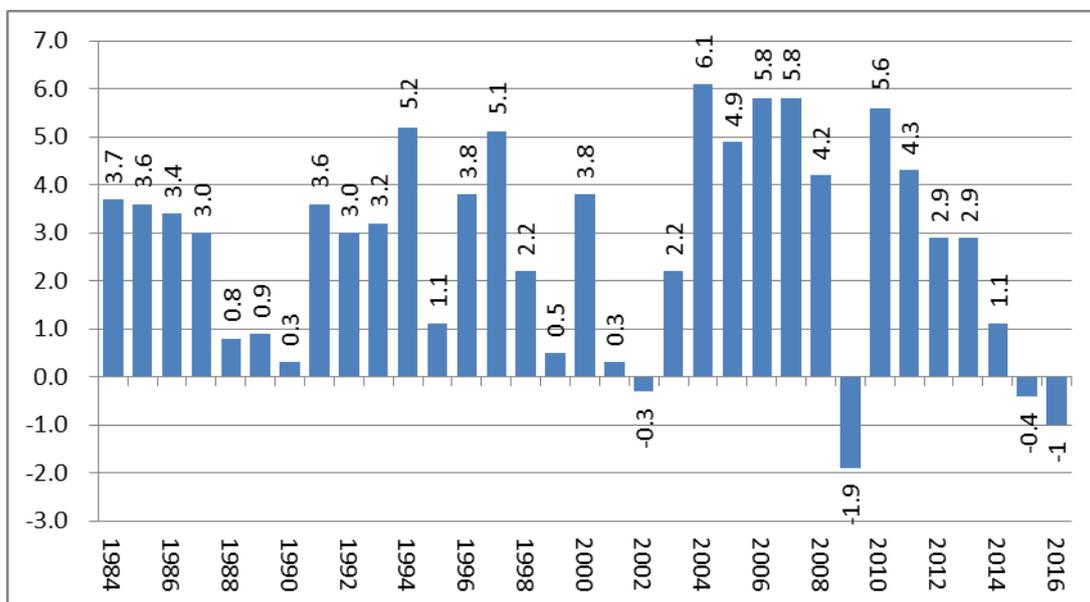
图 1：1980-2017 年拉美地区的贫困率和赤贫率（%）

在观察拉美近年来贫困率的变动时可发现，当经济处于低速增长或发生较大波动时，拉美贫困率水平会迅速上升或贫困率降低的幅度减缓。也可以这样说，只有当经济增长达到一定水平时，贫困率才会出现持续下降，而拉美贫困面对经济衰退或波动时却很敏感，一旦经济增长出现下滑或波动，贫困率立刻会有一定的反弹。

### 1. 拉美地区“增长性贫困”的存在与验证

1980-1990 年拉美地区 GDP 年均增长率仅为 1.2%（苏振兴，2005），贫困率从 1980 年 40.5% 上升到 1990 年的 48.4%；1991-2003 年年均增长率为 1.1%，贫困率始终维持在 40% 以上的高位水平。但从 2003 年开始，拉美经济摆脱开始前两年的低迷，特别是从 2004 年起，拉美经济开始了长达 10 年的高速增长，当年 GDP 增长率达到 6.1%，年均增长率为 4.1%，很多年份超过 5%。相应地，在 2003 年，拉美贫困率开始真正降低，从 2002 年的 45.9% 降至 2003 年的 44.3%，这一年成为一个“拐点”，贫困率开始了长达将近 10 年的下降期，从 2005 年的 39.8% 持续下降到 2013 年的 28.1%。但从 2012 年开始，经济增长开始乏力，连续两年

2.9%，2014 年下降到 1.1%，2015 年持续降到-0.4%，2016 年再创新低，为-1.0%。贫困率立即开始反弹，从 2013 年的最低点 28.1%开始抬头，2014 年 28.2%，2015 年 29.2%，2016 年和 2017 年均均为 30.7%。



资料来源：2012-2016 年的数据引自 ECLAC, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2017, Santiago, Chile, United Nations Publication, 2017, p.171（简称 ESLAC 2017）；2009-2011 年数据引自 ESLAC 2013, p.173；2001-2008 数据引自 ESLAC 2009-2010, p.259；1994-2000 年数据引自 ESLAC 2002-2003, p.359；1989-1993 数据引自 ESLAC 1994-1995, p.14；1984-1988 的数据引自 ESLAC 1990, p.17。

图 2：1984-2016 年拉美的 GDP 增长率（%）

## 2. 绝大多数国家“增长性贫困”特征仍十分明显

拉美国别案例的“增长性贫困”特征更是十分明显，“3%拐点假说”进一步得以印证。由于 2003 年是拉美地区经济增长的一个“拐点”，因此，如果以 2003 年为分水岭，取其前后大约两个 10 年的数据进行比对，大部分国家显示出的经济增长率和贫困率的高度相关性就更加一目了然。

阿根廷是拉美地区经济基础最好的国家之一，1990-2002 年的年均增长率仅为 1.9%，同期贫困率从 16.2%升至 31.6%，赤贫率亦是从 3.5%提高到 12.0%，从 2003 年起，经济进入繁荣发展期，经济增长率由 2002 年的-10.9%飙升至 2003 年的 8.8%，此后几年一直延续了 8%-10%的经济发展态势，2003-2006 年经济平均增长率为 8.9%，同期贫困率从 31.6%降至 14.7%，赤贫率从 12.0%降至 4.9%，在之后的 2009-2012 年间，虽然经济发展速度有所下降，但平均增长率依然高于

3%，为 3.8%，贫困率和赤贫率继续降低，如表 1 所示。在巴西，当 1996-2003 年平均经济增长率为 2% 时，贫困率上升了 1.7 个百分点，当经济增长率为 3.6% 时，其贫困率减少了 17.2 个百分点，赤贫率减少了 5.1 个百分点；在巴拉圭，1990-2004 年间平均经济增长率为 2.3%，贫困率从 36.8% 提高到 57.1%，赤贫率从 10.4% 提高到 29.2%，也就是说，在 2004 年，超过一半的巴拉圭人生活在贫困线以下，并且有将近 1/3 的人生活在赤贫线以下。但进入 2005 年以后，巴拉圭经济发展态势明显好转，2005-2014 年间的平均增长率为 5.0%，同期贫困率和赤贫率有了较大幅度的下降；同样的情况亦是发生在秘鲁、乌拉圭、墨西哥、厄瓜多尔、巴拿马和委内瑞拉。很明显，这些国家贫困率水平上升时，同期经济发展速度均未超过 3%，当贫困率水平下降时，同期经济发展速度一般超过 3%，这正是印证了本文提到的“3% 假说”。

表 1：2004 年前后 2 个 10 年拉美国家“增长性贫困”表现

国家	时间	年均经济增长率	贫困率变动	赤贫率变动
阿根廷	1990-2002	1.9%	16.2%→31.6%	3.5%→12.0%
	2003-2006	8.9%	31.6%→14.7%	12.0%→4.9%
	2009-2012	3.8%	14.7%→3.4%	4.9%→1.7%
玻利维亚	1990-2004	3.6%	48.9→56.4%	21.9%→29.9%
	2005-2013	4.9%	56.4%→28.4%	29.9%→13.6%
巴西	1996-2003	2.0%	29.0%→30.7%	11.0%→10.4%
	2004-2014	3.6%	29.8%→12.6%	9.0%→3.9%
巴拉圭	1990-2004	2.3%	36.8%→57.1%	10.4%→29.2%
	2005-2014	5.0%	57.1%→36.9%	29.2%→17.2%
秘鲁	1997-2002	2.7%	37.0%→46.8%	18%→20.1%
	2004-2014	6.1%	44.1%→19.8%	15.6%→3.5%
乌拉圭	1994-2005	1.9%	5.8%→11.8%	1.1%→2.2%
	2006-2014	5.2%	11.8%→2.9%	1.9%→0.6%
墨西哥	1990-1996	2.6%	39.0%→43.0%	14.0%→16.0%
	2006-2014	2.4%	24.6%→33.2%	6.0%→12.1%
多米尼加共和国	1997-2004	4.5%	37.0%→50.4%	13.0%→26.1%
	2005-2014	5.8%	43.7%→33.5%	22.4%→16.6%
厄瓜多尔	1990-1999	2.3%	55.8%→58.0%	22.6%→27.2%
	2004-2014	4.8%	44.2%→25.6%	18.4%→7.8%
巴拿马	1999-2002	2.4%	24.2%→30.0%	8.3%→14.4%
	2002-2014	7.0%	30.0%→16.2%	14.4%→8.1%
委内瑞拉	1990-1999	2.5%	34.0%→44.0%	12.0%→19.4%
	1999-2012	3.0%	44.0%→21.2%	19.4%→6.0%

资料来源：贫困率和赤贫率数据见拉美经委会（ECLAC）历年的 Social Panorama of Latin America；

GDP 增长率数据见 Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015。

注：出于扩大数据来源的考虑，该表的贫困率和赤贫率分别是家庭贫困率和家庭赤贫率。

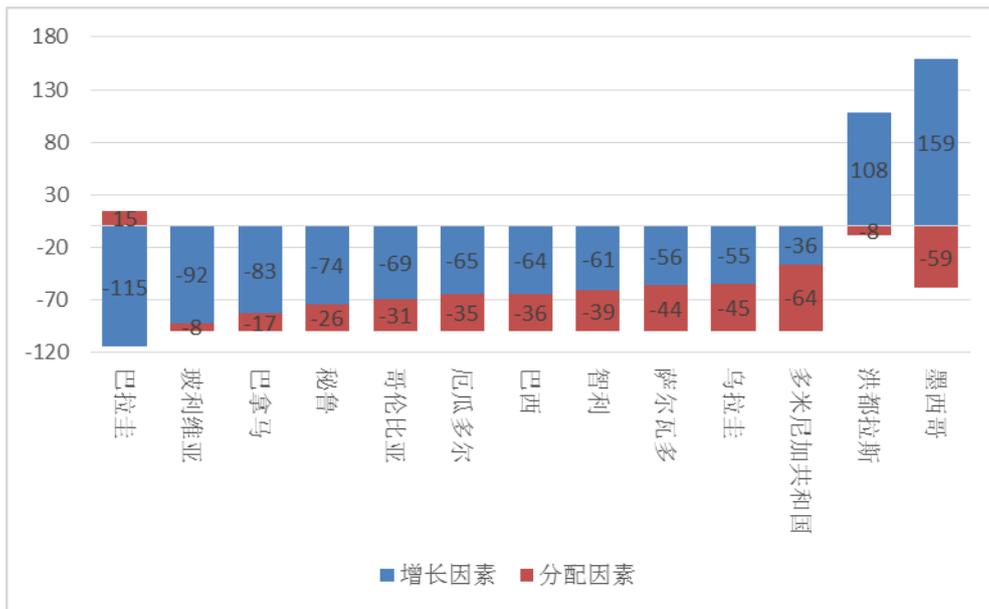
厄瓜多尔的数据是城市贫困数据。

我们也可从另一个侧面来看待拉美地区的“增长性贫困”：每当拉美国家和地区贫困率突然上升，其背后对应的通常是经济下滑。据世界银行的统计，对比 2015 年全球主要地区经济发展态发现，只有拉美地区的经济增长是负值为 -0.17%（世界银行 WB，2017）。也正是在这一年，拉美贫困率出现了 10 年以来唯一一次攀升，从 2014 年的 28.2% 提到 2015 年的 29.2%（拉美经委会 ECLAC，2016）。具体到各个国家，我们也发现了这一特征。如阿根廷 2002 年的经济增长率是 -10.9%，为 1990 年以来的最低值，贫困率和赤贫率为 31.6% 和 12%，亦是 1990 年以来的最高值；巴西 1990 年经济增长率为 -4.4%，是 1990 年以来的最低值，而贫困率和赤贫率分别为 41% 和 18%，亦是 1990 年以来的最高值（拉美经委会 ECLAC，2015a）。

## 二、拉丁美洲“增长性贫困”的动因分析

### 1. 经济增长乏力仍是减贫的主要障碍

联合国拉美经委会的资料分析显示，增长因素和分配因素对贫困率均有较大影响，但相对而言，增长因素的作用更大一些。图 3 显示的是 2010-2014 年影响拉美各国贫困率变动的因素所占的比重。在巴拉圭，虽然收入分配状况有所恶化，但由于经济增长较为强劲，其整体贫困水平下降十分明显，贫困率和赤贫率分别由 2010 年的 48% 和 26% 下降至 2014 年的 36.9% 和 17.2%。玻利维亚、巴拿马和哥伦比亚的减贫过程中，经济增长因素贡献为 1/4 或更多，在哥伦比亚、厄瓜多尔、巴西和智利等，经济增长因素贡献的力量为 1/3 或更多，分配因素在多米尼加共和国的减贫过程中发挥了更大的作用，为 64%。而在洪都拉斯和墨西哥，虽然收入分配状况有所好转，但经济发展低迷是这两个国家贫困水平上升的主要原因。



资料来源：ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2015*, Santiago, Chile, United Nations Publication, 2016, p22.

图 3：2010-2014 年间拉美主要国家贫困率变动中的增长因素和分配因素 (%)

经济增长可以降低失业率，通过增加家庭收入降低贫困率。自 1990 年以来，拉美失业率的高峰出现在 2000 年左右<sup>1</sup>，大概在 10%-12%之间，上世纪 90 年代的失业率基本在 8%-10%之间的徘徊，2004 年以后，拉美迎来失业率的持续下降，整体水平低于上世纪 90 年代。特别是在 2003-2013 年间，拉美经济发展带来就业率的上升，就业人口占经济活动人口的比重增加了 4 个百分点，实际工资年均增长 2%，失业率从 8%下降至 6.1%，非正规就业率下降至 55%，比 2003 年减少了 7 个百分点（*经合组织 OECD, 2016*）。这也说明，只有当经济发展到一定水平时，失业率才会降低，从而真正实现减贫目标。

## 2. 社会支出“顺周期性”不利于减贫

经验数据显示，真正缓解拉美地区赤贫以及收入分配不公的关键在很大程度上要依赖社会支出（*拉美经委会 ECLAC, 2006a*），即经济增长时财政收入增加，此时很多国家将增加社会支出，致使贫困率下降。拉美社会支出的“顺周期性”特征意味着，经济增长低迷导致政府财政收入减少，从而社会支出水平降低，贫困率和赤贫率水平提高。如下图显示，拉美地区社会支出增长速度从 1993-1994 年间的 7.9%降至 2003-2004 年间的 0.6%。值得注意的是，1999 到 2003 年拉美

<sup>1</sup> 具体详见拉美经委会出版的历年 *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*。

年均经济增长率为 1.6%，社会支出增速从 4.1% 降至 0.6%，相应地，贫困率从 42.5% 升至 44.3%。这个变化验证了我们之前的假设。在 2005-2010 年间，拉美经济增长明显提速，社会支出水平随之不断提高，贫困率迅速下降。但在 2010 年后，随着经济开始下滑（2010-2014 年拉美经济增长率分别为 6.2%、4.7%、2.9%、2.8%、1.2%），社会支出的绝对水平出现了自上世纪 90 年代以来的首次下降，其占 GDP 比重从 2009-2010 年的 19.3% 下滑至 2011-2012 年的 19%，贫困率水平也相应回升到 2014 年的 29.2%，赤贫率从 2012 年的 11.3% 提高到 2015 年的 12.4%。因此，拉美国家财政的反周期作用受到较大限制，这也是造成增长性贫困的主要原因之一。



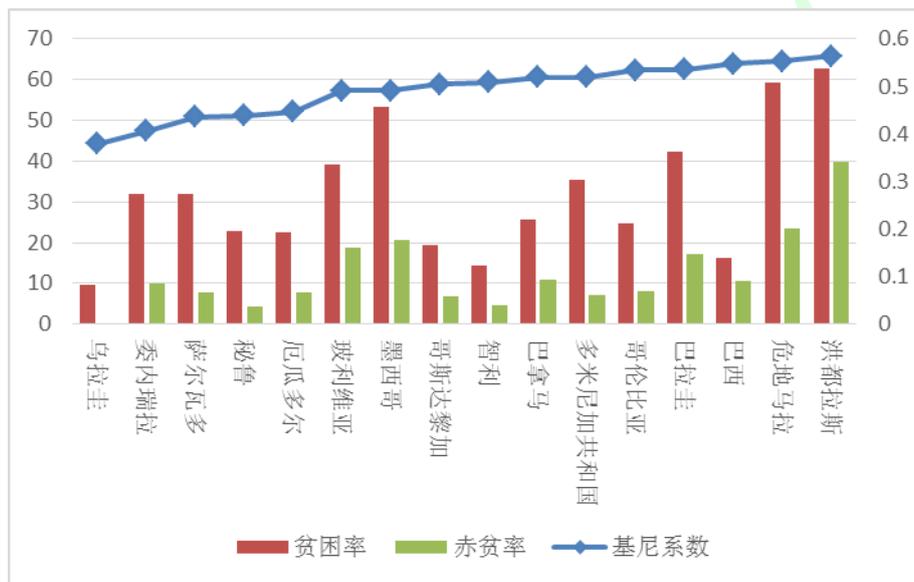
资料来源：ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2015*, Santiago, Chile, United Nations Publication, 2016, p.61. 经济增长率数据见 *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015*。

图 4：1993-2014 年拉美社会支出占 GDP 比重、社会支出增速和经济增长率

### 3. 收入分配不公影响减贫效果

收入分配不公在一定程度上总是和贫困相关联的。有意思的是，拉美最贫困的国家也是基尼系数最高的国家，即危地马拉和洪都拉斯。危地马拉的贫困率水平在拉美地区仅次于洪都拉斯，其基尼系数也处于这样的排位状态。但也有的国家并非呈现这一特征，典型的例子是巴西，2014 年，巴西的基尼系数是 0.55，但该国的贫困率水平相对较低，仅为 16.2%，我们也许能从巴西经济发展水平方面找到原因。当年，巴西人均 GDP 水平为 11390 美元，而危地马拉和洪都拉斯

的人均 GDP 仅为 3663 美元和 2456 美元，经济发展水平低，再加上基尼系数高，成为导致两个国家贫困率水平高的主要原因。智利、哥斯达黎加和巴拿马亦是如此，虽然三国的基尼系数处于拉美地区的中段水平，但由于经济发展强劲（人均 GDP 超过 1 万美元），其贫困率均处于较低水平。乌拉圭是经济发展水平高（2014 年人均 GDP 为 16813 美元）（拉美经委会 ECLAC, 2015a）、基尼系数低（2014 年为 0.38）、贫困水平（2014 年贫困率为 9.7%）的典型代表，如图 5 所示。



资料来源：ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2015*, Santiago, Chile, United Nations Publication, 2016, p.49-50.

注：玻利维亚、智利、危地马拉和洪都拉斯的贫困数据和基尼系数数据均为 2013 年的。

图 5：2014 年拉美主要国家的人口贫困水平和基尼系数水平

收入分配差距过大将降低贫困对经济增长的弹性，即当经济增长低迷时，减贫效果将不明显。换言之，收入分配状况将影响经济发展惠及贫困人口的程度。经济发展低迷时贫困人口所能分享到的增长将极为有限，减贫不明显；当经济发展水平上升时，更多的人口能够摆脱贫困，绝对贫困减少，但相对贫困不会发生很大的变化。

#### 4. 不完善的社会保障制度是导致拉美贫困的重要原因

自上世纪 80 年代初智利首创并建立 DC 型完全积累制养老保险制度后，其他拉美国家纷纷效法，十几个国家先后从 DB 型现收现付制转型为 DC 型完全积累制。目前来看，制度建立之初设置的一些目标并未完全达到，尤其覆盖率很低，甚至

有些国家的覆盖率要低于改革前。这些问题的存在显然降低了社会保障制度的减贫效果。

首先，社保低覆盖率总是与高贫困率相联系，社会保障覆盖率较高的国家，其贫困率水平通常较低，如巴拿马、巴西、智利、哥斯达黎加和乌拉圭，他们的覆盖率在 2003 年左右就已经超过 50%，而贫困率基本降至 30% 及以下水平，甚至乌拉圭的贫困率降至 9.3%。相反，在覆盖率较低的国家，如洪都拉斯、危地马拉、秘鲁、玻利维亚和巴拉圭，2003 年的覆盖率在 10%-22% 之间，贫困率也处于拉美的最高水平，通常在 60% 左右（秘鲁除外）。具体到各个国家，这种负相关性就更为明显：如秘鲁的覆盖率从 2003 年的 12.5% 提高到 2013 年的 21.1%，同期贫困率从 46.7% 降至 19.8%；墨西哥 1993-2013 年间社保覆盖率先升后降，其贫困率则明显呈现出先降后升的趋势。其他国家也呈现出这一特征。值得注意的是，2003-2013 年拉美绝大多数国家社保覆盖率水平是上升的，只有洪都拉斯、危地马拉、萨尔瓦多和墨西哥是下降的，所以，这四个国家的贫困率也是最高的（经合组织 OECD，2016）。

其次，社会保障并未发挥对低收入群体的减贫作用。由于缴费能力低下等种种原因，虽然低收入群体最需要社会保障，但往往却没有参加社会保障，或即使参加了也没有正常缴费，致使这个群体大部分人形成恶性循环。相比之下，高收入组里未缴费人口比重则很低。根据 OECD 相关数据显示（经合组织 OECD，2016），在拉美五等分收入群组里，最贫困的第 1 组未缴费人口所占比重十分庞大，有 10 个国家超过 90%，危地马拉和洪都拉斯达 100%，余下 8 个国家的比重也很高，绝大部分都超过了 60%。而在收入水平较高的群组里，最高收入组的未缴费者占比最低，如危地马拉和洪都拉斯最富裕 20% 人口中，未缴费者所占比重均为 58%，在哥伦比亚，这一比重降至 40% 以下。在未缴费比例较高的 10 个国家里，他们的贫困率在拉美地区也属于较高水平，而未缴费人口比重较低的那些国家，其贫困率水平也比较低。在不同收入组的缴费差距方面，较为发达的智利的差距相对较小，最贫困人口和最富裕人口的未缴费率差别为 18%。发展水平较低巴拿马属于缴费差距较大的国家，最贫困人口中未缴费者所占的比重为 89%，而最富裕人口中未缴费者所占的比重为 23%。一般来说，低收入群体的就业均在非正规部门，这是导致其收入水平较低重要原因之一，也是社会保障覆盖率低的重要原因之

一。

### 三、其他减贫措施及其减贫绩效

#### 1. “有条件现金转移支付”是减贫的主要手段

从上世纪 90 年代起，拉美不断探索缓解贫困的各种措施和方法，值得肯定的是，拉美各国摆脱了以往社会救助的传统方法，将减贫和促进人力资源发展结合起来，将减少当前贫困和未来贫困结合起来，首创了“有条件现金转移支付”计划（Conditional Cash Transfer，下简称 CCTs）（拉美经委会 ECLAC，2015b）。1995 年巴西建立的“学校津贴”计划（后来有“家庭”计划）和 1997 年墨西哥建立的“进步”计划等是拉美最早建立的一批 CCTs，之后 CCTs 在拉美各国迅速扩展开来，到 2014 年，拉美已经有 20 个国家建立起该计划。图 6 显示，进入本世纪以来，拉美国家实施 CCTs 的范围与日俱增：领取 CCTs 待遇的人口从 2000 年的 0.3 亿提高到 1.3 亿，占人口比重也从 5.7% 扩大到 21.5%。赤贫人口是实施 CCTs 计划的首要目标群体，绝大多数国家实现了对赤贫人口的全覆盖，如乌拉圭（2012）、阿根廷（2012）、巴西（2013）、厄瓜多尔（2013）、多米尼加共和国（2013）等；还有的国家实现了部分覆盖赤贫人口，如巴拿马（2013）是 69.3%、萨尔瓦多（2013）47.7%、哥斯达黎加（2012）46.4%、巴拉圭（2012）1.4%、洪都拉斯（2010）是 26.9%。也有少数国家对贫困人口实现了全覆盖，如乌拉圭、阿根廷和巴西，厄瓜多尔；还有一些国家对贫困人口实现了部分覆盖，例如，萨尔瓦多、哥斯达黎加、巴拉圭和洪都拉斯的 CCTs 覆盖率大约是 20% 左右。

在对减贫的影响方面，CCTs 的主要做法并不是为贫困人口提供达到贫困线或赤贫线的待遇，而是缩小贫困人口收入与两条线（赤贫线与贫困线）之间的差距。因此，CCTs 在一定程度上降低了贫困率，但并不明显，其更大的作用体现在减少赤贫和缩小贫困缺口方面。在巴西，通过实施“家庭”计划，贫困发生率减少了 8%，贫困缺口缩小 18%，赤贫率减少 22%。而在那些制度覆盖面狭窄、支出水平比较低的国家，如洪都拉斯，CCTs 的减贫作用更为有限，大约只减少了 0.02 个百分点。然而，我们在评价 CCTs 的积极作用时，不能仅仅从减贫的角度出发，CCTs 在设计制度时，提到了“有条件的”转移，这个“有条件的”是指只有贫困家庭满足了一定的教育、健康和卫生方面的要求时，才可以领取该待遇。因此，我们也要从健康促进、营养改善和教育发展等领域研究 CCTs 的积极作用。



资料来源: ECLAC, *Inclusive Social Development: the next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean*, Lima, 2-4 November 2015.

图 6: 2000-2013 年拉美地区实施 CCTs 的覆盖情况 (单位: 百万、%)

在教育方面, CCTs 有力地改善了拉美地区的受教育水平, 比如在巴西, 由于 CCTs 计划的存在, 2005-2009 年 6-15 岁儿童的入学率提高了 4.1%-4.5%; 此外, 学业完成率也有不同程度的提高, 退学率有所减少。在巴西, 参与“家庭”计划的儿童要比没参与计划的儿童的退学率低 1.9%-2.9%。在健康方面, CCTs 依然为我们展现了积极的作用, 特别是在预防性检查和免疫方面, 在墨西哥, 参与“进步”计划的社区人口对公共健康体检的使用率要比计划外的社区高。在营养方面, CCTs 并没有设定专门的条件和前提, 但通常会给相关家庭一些建议, 从而有助于这些家庭的营养改善。在墨西哥, 计划中儿童的身高通常要比计划外的儿童高出 0.96 厘米, 且贫血率下降 25.5%, 此外, CCTs 还有助于降低儿童患病率和死亡率。

## 2. 就业促进政策成为减贫的重要补充手段

除了在转移支付和再分配等二次分配上不断进行创新以外, 拉美国家还将目光更多放在初次分配上, 例如, 积极促进就业扩大再就业, 降低失业率, 提高贫困家庭的收入, 进而实现减贫的目的。进入本世纪以来, 拉美各国主要从以下三个方向实施促进就业的政策, 分别包括劳动力供给、劳动力需求和劳动中介服务。

在劳动力供给方面，就业促进政策主要面向赤贫人口、贫困人口和濒贫人口，主要措施包括职业技术培训和二次教育，其主要目标是使上述三个群体获得一定的职业技能。在劳动力需求方面，就业促进政策主要包括支持自主创业、直接创造工作岗位和间接提供工作岗位。劳动中介服务主要是在劳动力供给和需求之间搭一座桥梁，旨在更好地促进就业。

上述促进劳动供给的举措均产生一定的积极影响。第一，拉美地区的就业结构有所改善。例如，巴西的“年轻人在行动计划”可使个人在正规部门工作的可能性提高了 6.6%，个人收入提高 12%。墨西哥这类计划使得年轻人找到工作的概率提高了 3.7%。第二，鼓励自主创业的效果有限。一般申请该类资金和技术援助的对象都有较高的学历水平，并且许多自主创业在开始不久后就消失了。但对一些已建立的小企业，该措施产生了一定的积极作用。第三，直接创造工作岗位短期效果明显，但不利于长期就业和减贫。秘鲁 2007-2010 年实施的该计划使得参与者的收入提高了 42%，但当暂时性的公共设施建设结束后，短期就业者不得不回到非正规就业部门或重新寻找工作（[拉美经委会 ECLAC, 2016](#)）。

### 3. 社会支出的“反周期性”与经济增长

作为拉美国家财政转移支付减贫的主要制度创新之一，CCTs 在应对“增长性贫困”时更能体现出社会支出的“反周期性”特征，并显示出较强的政策干预痕迹。进入本世纪以来，2002-2003 年和 2008-2009 年是拉美 CCTs 两次快速扩展的时期，其受益人数分别增加了 2000 万和 2400 万，这两个时期的 GDP 增长率处于低谷，分别是 1.3% 和 1.35%（[斯坦皮尼 Stampini, 多纳罗利 Tornarolli, 2012](#)），即在经济增长低迷时，CCTs 将更多的贫困人口纳入进来，发挥了社会政策的减贫作用。在 CCTs 支出水平方面，2000-2008 年的支出规模及其占 GDP 比重均呈现出快速上升的状态，但 2008-2009 年金融危机期间的支出占 GDP 比重依旧上升，而支出规模基本持平，这说明，财政支出的“反周期性”特征有所强化。自 2010 年开始，拉美开始实施财政紧缩政策，这一时期，经济发展状况相对较好，2010-2013 年间年均经济增长率达到 4.2%，但 CCTs 支出占 GDP 比重在 2010-2011 年出现了首次下滑，直到 2013 年才大致恢复到 2010 年的水平，这一时期，拉美 CCTs 支出总量呈现上升态势（[拉美经委会 ECLAC, 2015b](#)）。

经济增长降低失业率，成为减贫的主要经济动力。大体来讲，上世纪 90 年

代以来，拉美经济大致经历了“U”型的发展历程，而城市失业率则经历了“倒U”型发展：1991-2000年拉美年均经济增长率为3.1%，城市失业率从5.7%提高到8.6%，2001-2003年拉美年均经济增长率为1.1%，城市失业率攀升至10%-11%，而2004-2013年拉美年均经济增长率为4.1%，城市失业率降至7%-9%左右（拉美经委会 ECLAC, 2015a, 2006b）。这两个U型曲线说明，经济增长是促进就业和减少贫困的主导性因素。

#### 四、小结：“增长性贫困”的欧美比较

反观欧洲和美国，前者的增长很少达到3%，但也没有“增长性贫困”的存在，后者虽然有时也超过3%，但“增长性贫困”也没有明显发生。作为拉美地区的一个独特的经济社会现象，“增长性贫困”是值得跟踪研究的（范丽霞、黄昌富，2011；庞永红、王芳芳、刘有斌，2011等）。

欧盟地区贫困率受经济波动的影响较小，2005-2015年平均增长率为1.1%，同期贫困率从16.5%升至17.2%，十年间贫困率一直维持在16.4%-17.3%之间，上下波动不超过1个百分点。特别明显的是，2009年欧盟经济增长率为-4.4%，贫困率不升反降，从2008年的16.5%降至2009年的16.4%（欧盟 EU, 2017）。在美国，贫困率受经济波动的影响要比欧盟大一些，2005年美国开始长达5年的经济衰退期，经济增长率从2004年的3.8%降至2009年的-2.8%，同期贫困率从12.7%升至14.3%，即使在2010年经济增长率恢复至2.5%，但贫困率水平依然继续升至15.1%，从2011年开始，经济稳定维持在2%左右，贫困率水平也有了一定程度的下降，从2010年的15.1%下降到2015年的13.5%在一定程度上呈现出负相关：1990-2000年增长率从1.9%升至4.1%，平均经济增长率为3.3%，贫困率从13.5%下降至11.3%；2004-2009年和2010-2015年也呈现出一定的负相关（统计门户 Statistics Portal, 2017）。

毫无疑问，欧美之间福利制度模式的差异性是导致其增长与贫困相关性存在差异的主要因素之一，同时，与拉美相比，也是经济增长即使在3%以下也能较好实现减贫效果的主要因素之一，尤其是，美国家庭救助制度1996年实施改革之后，受益人数和家庭数持续虽然减少，但“目标定位”更加精准，制度支出呈上升趋势，社会支出的反周期性更加明显特征，于是，即使增长在3%以下，贫

困率也在不断下降。

### 参考文献：

范丽霞、黄昌富，2011：“中国如何避免增长性贫困”，发表于2011年 International Conference on Engineering and Business Management。

拉美经委会（ECLAC）：历年《拉美社会全景报告》“*Social Panorama of Latin America*”。

拉美经委会（ECLAC）：历年《拉美及加勒比地区经济调查报告》“*Economic Survey of Latin America and the Caribbean*”。

林艳，2016：“我国‘增长性贫困’与收入分配差距的研究”，《当代经济》，2016，13:96-99。

刘有斌、庞永红，2012：“防范‘增长性贫困’的城乡收入差异评价与对策研究”，《广西财经学院学报》，2012，25（1）：104-111。

庞永红、王芳芳、刘有斌，2011：“新时期我国农村‘增长性贫困’的预防对策”，《安徽农业科学》，2011，39（34）：21478-21481。

苏振兴，2005：“增长、分配与社会分化——对拉美国家社会贫富分化问题的考察”，《拉丁美洲研究》，2005，27（1）：1-11。

郑秉文，2009：“拉美‘增长性贫困’与社会保障的减困功能——国际比较的背景”，《拉丁美洲研究》，2009，31（增刊）：3-29。

ECLAC, 2006a, “*Social Panorama of Latin America 2005*”, Santiago, Chile, United Nations Publication, 2006.

ECLAC, 2006b, “*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2006*”, Dec. 2006.

ECLAC, 2015a, “*Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015*”, Santiago, Chile, United Nations Publication, 2015.

ECLAC, 2015b. “*Inclusive Social Development: the next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean*”, Lima, 2-4 Nov. 2015.

ECLAC, 2016, “*Social Panorama of Latin America 2015*”, Santiago,

Chile, United Nations Publication, 2016.

EU, 2017, “Eurostat”, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

Marco Stampini, Leopoldo Tornarolli, 2012. “*The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?*” Nov. 2012.

OECD, 2016. “*Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016: Special Feature: a view on taxes, social protection and informality in Latin America using taxing wages modeling*”, Paris, 2016.

Statistics Portal, 2017, “Real GDP growth of the United States from 1990 to 2017”, <https://www.statista.com/statistics>.

WB, 2017, “GDP growth (annual %)”, <https://data.worldbank.org/indicator/>.

Researching the “Phenomenon of Poverty Rate Climbing with Low Economic Growth” in Latin America: Its Countermeasures and Performance  
Zheng Bingwen & Yu Huan

(Chinese Academy of Social Sciences, Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing)

**Abstract:** Since the 1980s, “Phenomenon of Poverty Rate Climbing with Low Economic Growth” has always existed in Latin America, in which poverty rate still rises when the economy grows at a low rate. Only when the growth rate exceeded 3%, the poverty rate decreased significantly. Through analyzing the data since the beginning of this century, this article once again examines the existence of “Phenomenon of Poverty Rate Climbing with Low Economic Growth”. It believes that rapid economic growth has made a decisive contribution to reducing the poverty rate in Latin America. However, “procyclicality” of social spending and inequitable distribution of income are harmful to poverty reduction.

Social security is the main strategies in Latin America which have played an important role in reducing poverty, especially in reducing the elder poverty. but Social security system cannot protect low-income people. This article positively evaluated the role of Latin America's "conditional cash transfer payments" (CCTs) in narrowing the gap in income distribution, and affirmed the anti-poverty role of employment promotion policies that are commonly used.

**Key words:** Growth; Anti-poverty; Precision Poverty Alleviation; Social Security; Income Distribution

**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”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](mailto: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 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐