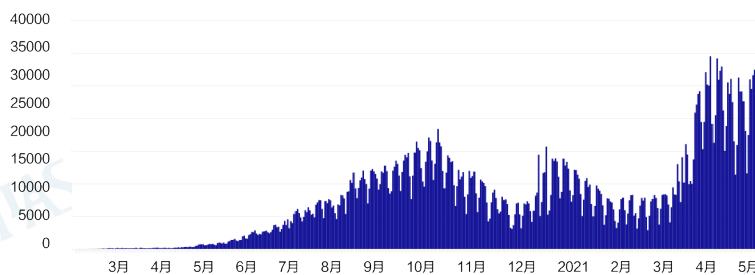


疫情下的阿根廷贫困问题再思考

袁梦琪

阿根廷现任总统阿尔韦托·费尔南德斯 (Alberto Fernández) 执政的前 100 天里, 新冠肺炎疫情就袭击了阿根廷。自 2020 年 3 月 3 日阿根廷国内发现首个新冠肺炎确诊病例起, 截至 2021 年 5 月 12 日, 累计确诊病例已超过 319 万例, 累计死亡人数达到 6 万 8 千人。¹ 根据彭博社 (Bloomberg) 发布的最新一期全球抗疫韧性榜 (Covid Resilience Ranking), 阿根廷在全球 53 个经济总量超过 2000 亿美元的国家中位列倒数第 2, 仅优于巴西和波兰。² 疫情暴发一周年之余, 阿根廷没能战胜病毒, 却面临更为凶猛的第二波疫情 (见图一)。阿根廷原本就深陷泥淖的经济, 同其他受新冠肺炎疫情深重影响的拉美国家一样, 在难以除却的病痛面前越来越糟糕。更为严重的是, 经济的衰退使得国内的贫困问题日益严重, 民众的愤怒情绪不断高涨。那么, 阿根廷在原本就“债台高筑”的情形下, 将如何面对贫困问题? 在未来又能如何解决呢?

图一 阿根廷疫情发展情况 (单位: 人)



资料来源: Coronavirus Hoy en la Argentina, <https://www.infobae.com/coronavirus/argentina/>

一、阿根廷贫困问题初探

拉美等众多发展中国家基本都归属于国际标准定义中的贫困国家, 并且各国内部确实都存在异常严重的贫困问题。然而阿根廷其实并不是一个初始资源禀赋不佳的国家。得益于丰富的土地资源、不断涌入的欧洲劳动力、日益增加的外国投资和广阔的国际市场, 阿根廷在成为独立民族国家后, 一直处于经济快速增长期。到 1908 年, 阿根廷的人均收入已经能在全球排名第七³, 跻身发达国家行列。虽然之后的发展经历曲折, 但是直到 1971 年, 阿根廷的人均 GDP 也还是在西班牙和葡萄牙之上, 更不用说超越拉美其他大国, 例如巴西、墨西哥、智利等国的人均 GDP 远在阿根廷的水平之下 (见表一)。此时阿根廷发展尚且良好, 并没有出现需要急迫解决的贫困问题和相应的社会危机。

表一 1971 年各国人均 GDP (单位: 人民币元)

阿根廷	西班牙	智利	葡萄牙	墨西哥	巴西
8783	8717	7006	6813	4727	3230

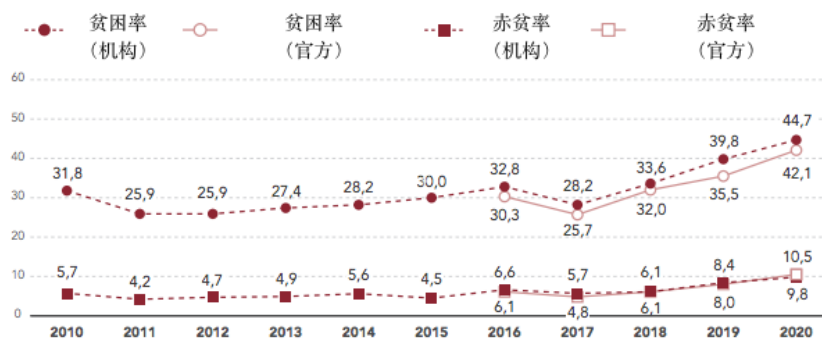
资料来源: World Bank Data, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=1972&locations=AR-BR-ES-CL-PT-MX&start=1970>

但是此后, 在多种因素的作用下, 阿根廷的经济逐渐进入长久的波动时期。从 80 年代的严重外债危机时期, 到 90 年代

梅内姆 (Carlos Saúl Menem) 执政后的恶性通胀危机, 直至 2001 年阿根廷的经济彻底萧条, 阿根廷社会的整体贫困问题开始凸显。随后在 21 世纪前十年的大宗商品红利期, 阿根廷经济恢复到平稳爬升的阶段, 却又在基什内尔 (Néstor Kirchner & Cristina Fernández de Kirchner) 夫妇执政后期进入结构性的经济困境, 他们试图用有条件的现金转移项目来消除贫困, 但是却始终受制于阿根廷整体经济结构单一而造成的治理能力低效的不利条件。直到马克里 (Mauricio Macri) 卸任后, 阿根廷再次陷入外债陷阱, 使得阿根廷人再次陷入忧心忡忡的局面, 也使得国际社会对阿根廷的整体信用评级再次下跌。

必须承认的是, 阿根廷的经济波动来源于政府政策的不连贯性和对外部危机的弱抵抗力, 而最终经济恶化的苦果却只能由普通百姓吞下。仅依靠农牧业产品出口的单一经济模式, 在一个强调工业化和科技创新的世界中, 逐渐显得经济后发力不足; 同时, 阿根廷的产品对外不再具备足够的竞争力, 外国投资者踟躇不前, 综合造成国内经济的整体下滑。加之, 阿根廷比索的不断贬值和政府无法提供有效的社会保障服务, 民众的生活水准日益下跌, 原本数量充足的中产阶层群体慢慢萎缩, 而脆弱阶层群体的数量大幅度增加。⁴ 在近十年的时间里, 阿根廷的贫困人口数量始终保持着“稳中有升”、不断扩大的趋势 (见图二)。

图二 阿根廷贫困人口占比的历史变化 (2010—2020) (单位: %)



资料来源: EDSA Bicentenario (2010-2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

正如诺贝尔经济学奖得主安格斯·迪顿 (Angus Deaton) 在他的书中曾提到的那样, 摆脱贫困与死亡的逃亡是人类历史上最伟大的逃亡。⁵ 随着阿根廷经济的逐渐衰落, 贫困就成为骄傲的阿根廷人必须每日面对的问题, 摆脱贫困也成为这个国家历届政府的执政重点。

二、疫情下的多维贫困问题严重

随着社会发展的不断进步, 贫困问题开始越来越多的表现出复杂性、不确定性和多维性的特征, 衡量贫困的方法也从最初的一维 (one-dimension) 变为多维 (multi-dimension)。较早明确提出要从多维角度认识贫困问题的是经济学家阿玛蒂亚·森 (Amartya Sen), 他认为贫困不仅仅是财富和物质的匮乏, 更是源于资源分配上的不平等和对底层群众生存能力的剥夺。⁶ 之后, 联合国开发计划署和牛津贫困与人类发展倡议 (Oxford Poverty and Human Development Initiative) 共同制定了一项多维贫困指数 (Multidimensional Poverty Index, MPI), 着眼于超越收入的指标, 包括获得安全饮用水、教育、电力、食品和其他六项指标。⁷ 通过对这几项与个人发展息息相关的不同方面的测量和不同物资的占有程度的考察, 来分析个人、家庭、社会和国家的贫困程度, 补充仅依靠财富占有来判断贫困与否的单一评判标准。

随着第二波疫情在阿根廷的扩散, 预计今年内阿根廷的贫困率会接近 50%, 2300 多万人将生活在贫困线下。疫情之下最直观的影响就是收入的减少, 在整个阿根廷联邦首都区就有超过半数 (50.8%) 的人群声称收入缩水; 其中城市贫民窟的居民遭受的几乎是毁灭性打击, 近乎所有人 (96.4%) 的收入都大幅减少, 甚至还有多数是直接失去工作。能够在疫情中实现家庭储蓄计划的人口仅占到全国总人口的 7.9%,⁸ 更多的家庭则是入不敷出, 甚至需要借贷生活。他们中的许多人依赖政府的救助计划来获得一定的额外收入以支撑生活, 但往往这样的做法不具备可持续性, 尤其是在当下的外部危机冲击之下。

除了收入上的绝对减少, 生活条件方面的各项指标都出现了较之 2019 年的相对下降。全国三分之一的人口面临着基本生活食品保障不足, 只能依靠社区食堂发放免费食物来度日; 他们也还遭受着没有网络、自来水或燃气的生活挑战, 既无法了

解外部社会的发展情况，也不可能在家中自给自足。同时在恶劣的疫情冲击下，医院的病床都被患者们挤满，而没有多余的周转能力，还有超过 1000 万人面临着医疗资源无法获取的窘境，无医无药的只能靠意念撑下去。除此之外，在所有贫困人口中受到疫情冲击最大的是儿童和青少年，0—17 岁的群体中 64.6% 的人落入贫困线之下，18—29 岁的群体中 44.5% 的人落入贫困线之下⁹，他们大多数人没有自主的经济来源，可想而知会被疫情的海啸扑倒。这些群体中，还有许多是正处于学龄阶段的儿童，但是因为政府严格的社会隔离政策，他们不可能前往学校上课，但是家中又没有电脑或者是网络，因而只能面临教育的暂时性中断。根据 2020 年的最新数据显示，阿根廷儿童面临“失学危机”的家庭数量占到全国总数的 31.3%（见表二），人口数量占到全国总人口的 14.3%。也就是说，每十个学龄儿童中，就至少会有一个儿童暂时需要被迫地与老师和同学们“失联”。

表二 各项生活指标的赤字率 (2019—2020) (单位: %)

	食物短缺、医疗资源不足		无网络、无自来水、无燃气		无居住空间		面临垃圾堆积、废水污染的环境		面临接受教育的困境	
	家庭	个人	家庭	个人	家庭	个人	家庭	个人	家庭	个人
2019	26.6	32.2	29.2	29.7	20.7	26.3	28.5	29.0	30.1	12.5
2020	27.3	32.2	32.7	33.9	22.0	26.9	31.7	32.7	31.3	14.3

资料来源: EDSA Bicentenario (2010—2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

这些恶化的医疗环境和生活条件都让阿根廷民众陷入绝望，2020 年 36% 的通货膨胀率也使得民众对现任阿尔韦托政府的宏观经济调控能力产生质疑。以一名中学教师为例，其原本退休工资可以达到每月 1500 美金左右，但是因为通货膨胀和比索贬值的影响，其退休工资的实际购买力缩水了近一半，严重影响生活质量。除了享有退休金保障的群体，阿根廷还存在大量的非正规经济从业人员。他们不享有正式的社会福利保障，也不一定能获得政府的救助，整体表现出对生活的颓废态度，甚至还有人称自己是被政府抛弃的孤立人群。¹⁰

总之，阿根廷社会整体陷入低迷、恐惧和怨恨的情绪中，每个人实际或多或少的都在想从死亡或者是贫困的危险中逃离，但是似乎每个人都难以完成如迪顿所说的“最伟大的逃亡”。

三、政府救助行为观察

面临疫情冲击下的恶化局面，阿根廷政府实际已经出台了多项政策努力地改善状况。政府推出了食品卡 (Tarjeta Alimentar) 计划，给每一户接受儿童救助计划 (The Universal Child Allowance for Social Protection) 且家中尚有 6 岁以下儿童，或有怀孕三月以上的孕妇，或有残疾儿童的家庭发放食品卡补助，可以用于购买生活必需品（不包括饮料和酒精类饮品）。¹¹5 月 7 日，阿尔韦托总统宣布 2021 年预计将用 GDP 的 0.7% 来继续支持食品卡计划，并将 14 岁及以下的未成年人都纳入到食品卡的援助范围内，此次扩大援助范围将使受益人从 190 万扩大到 370 万，覆盖的家庭将从 150 万增加到 250 多万。同时补助额度也一并提高，单孩家庭可获得 6000 比索（约合人民币 411 元），双孩家庭可获得 9000 比索（约合人民币 616 元），三个及以上孩子的家庭可获得 12000 比索（约合人民币 822 元）。¹²同时，据阿根廷社会发展部表示，2020 年阿根廷已经投入了 26 亿美金（约合人民币 166.4 亿元）用于改善隔离后造成的经济下滑问题，今年的具体投入将只会比这个数额多，而不会下降。然而，单纯的救助只能不断消耗政府的储备，无法形成救助—生产—再救助—再生产的良性循环；但是又因为疫情严重的原因，政府也不可能制定“以工代赈”的政策。此外，阿根廷政府面对外债危及政权的情形，并不具备可持续的救助能力，因此这些救助计划也只是前途并不光明的短期计划。

另一方面，2020 年底阿根廷参议院还通过一项向富人群体征税的法案，试图通过强制的再分配手段来缓解政府捉襟见肘的财政亏空局面。根据法案，政府将向资产超过 2 亿比索（约合人民币 1600 万元）的个人征收一次性税款，其中这些纳税人在阿根廷境内的资产最多需缴纳 3.5% 的税款，而在海外的资产最高税率为 5.25%。这一次的征税行为可为阿根廷政府增加

3000 亿比索（约合人民币 240 亿元）的收入，其中 20% 将用于购买医疗设备，20% 用于中小企业救助，20% 用于学生的奖学金支出，15% 用于社会发展项目，还有 25% 用于天然气产业救助。¹³ 虽然这笔资金有明确的用途，且看上去数额颇大，同时支持正义党 (Justicialist Party) 该政策的群体认为这一政策有利于消除社会中的不平等，从根源上解决一部分贫困群体境遇的恶化；但是对于一个已经满目疮痍的经济体来说，这也只是杯水车薪的尝试。长期来看，这种“富人税”还会打击国外投资者对阿根廷的信心，对国家的发展没有好处。

在当下疫情冲击严重、阿根廷又背负难以按时偿还的外债的情况下，现任政府劫富济贫的做法确实是不得已而为之，也不可避免地引发激烈的冲突性讨论。这种看似“正义”的做法其实很难改善贫困人群的处境，国家强制要求的征税行为又必然会引发一部分精英群体的背离，实际上这一举措将为之后可能出现的社会动荡埋下伏笔。

四、未来发展分析

据阿根廷央行预测，该国今年的通货膨胀率将达到 46%，与此同时 GDP 增长率还可以达到 6.7%。¹⁴ 也就是说，虽然前方困难重重，但是阿根廷整体经济是向好的。现在我们尚未观察到出现疫情好转或是贫困率停止上升的拐点，但央行的预测数据对于改善贫困问题和减少受困人口将是一个重大利好消息。

本文认为，阿根廷政府在处于疫情影响下的社会停摆阶段时，在经济发展方面除了运用直接的救助手段，或是强制的再分配政策，还应该将科技手段也加入政策实施中。例如通过构建云政府、电子政务平台的方式来实现政府部门间的交互协调；还可以搭建云课堂来满足在学群体的灵活教育，实现师生互动；通过大数据的运用来掌握贫困家庭和个人的具体情况，从而实现精准扶贫，进一步改善在教育 and 知识分配上的不平等、不均衡等问题。政府除了救助实体的中小企业，也应该考虑到电子平台经济发展在当下的必要性，应当积极地推动和倡导平台经济的发展，给予其更多的成长空间。

除了经济上的挑战，阿根廷政府在政治上也面临着一定困难。尤其是阿根廷在今年 8 月即将迎来议会换届选举，现任的阿尔韦托政府只有保住议会中执政党的多数席位，才能为之后的政策实施和连选连任铺展一条顺利的道路。但是民众们对阿尔韦托政府的信任度已经跌至其执政期间的最低分，阿根廷迪特拉大学的政府信任度指数 (Index of Confidence in the Government) 显示四月分值为 1.73（总分 5 分），政府仅获得 34.6% 的信任度。¹⁵ 而其中人们对政府合理安排公共支出和政府化解危机的能力最为担忧，尤其是在解决社会贫困问题方面。在这样一种几乎“人人自危，家家入贫”的情况下，阿尔韦托领导的现任政府能否实现连任，将是一个巨大的问号。

结语

在第二波疫情的冲击下，拉美许多国家的正常运转受到极大的威胁，不可避免地出现涉及经济、政治和社会等方方面面的问题。其中阿根廷的情况较为引人担忧，其贫困问题不仅仅表现在个人和家庭收入的减少，还凸显在贫困群体遭受着失学、失业、失去医疗机会等多维角度的不平等。政府劫富济贫的救助，希望能弥合财富的鸿沟，但本文认为这一做法其实会加深社会不同阶级群体的矛盾，引发新的社会冲突；同时，此举也并不能化解外部危机带来的威胁和实现政府治理能力的提升。并且，随着贫困问题的逐步发酵和贫困人口持续增长，现任政府的执政地位将岌岌可危，阿根廷未来政治局走向将会更加扑朔迷离。

袁梦琪，清华大学国际与地区研究院博士后，研究国家和区域为阿根廷和拉美。

- 1 Coronavirus Resource Center, Johns Hopkins University, <https://coronavirus.jhu.edu/region/argentina>.
- 2 自 2020 年 11 月起, 彭博社在每月最后一周更新该榜单, 榜单是依据 10 类不同指标的数据汇总得出, 仅针对新冠疫情前经济总量超过 2000 亿美元的 53 个经济体进行排名。榜单中拉丁美洲国家整体表现偏差。除阿根廷外, 榜单还包括智利 (第 36 位)、秘鲁 (第 47 位)、墨西哥 (第 48 位)、哥伦比亚 (第 50 位) 和巴西 (第 53 位) 等拉美国家。
- 3 Jutta Bolt, Van Zanden and Jan Luiten, "The First Update of the Maddison Project; Re-estimating Growth Before 1820", Maddison Project Working Paper 4, 2013.
- 4 林华:《拉美国家的脆弱阶层与反脆弱性政策》,《拉丁美洲研究》2016 年第 3 期, 第 1—14 页。
- 5 安格斯·迪顿:《逃离不平等——健康、财富及不平等的起源》, 崔传刚译, 北京: 中信出版社 2014 年版, 第 1 页。
- 6 Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement of Deprivation*, The Oxford University Press, 1981, pp. 24-38.
- 7 Global Multidimensional Poverty Index, <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>.
- 8 EDSA Bicentenario (2010-2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.
- 9 Agustín Salvia, Juan Ignacio Bonfiglio, Ramiro Robles; colaboradora: Julieta Vera. Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020). Documento Estadístico- Barómetro de la Deuda Social Argentina - 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2021, p. 19.
- 10 "We've been abandoned": Pandemic exacerbates poverty in La Matanza, Buenos Aires Times, (Marzo 04, 2021), <https://www.batimes.com.ar/news/argentina/in-buenos-aires-slums-covid-sends-poverty-soaring.phtml>.
- 11 <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/tarjeta-alimentar>.
- 12 "Pobreza: Alberto Fernández anunció la ampliación de la Tarjeta Alimentar y destinan 250 mil millones de pesos", La Nacion, (Mayo 07, 2021), <https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-alberto-fernandez-anunciara-un-refuerzo-en-la-ayuda-social-nid07052021/>.
- 13 "Covid: Argentina passes tax on wealthy to pay for virus measures", BBC, (December 05, 2020), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-55199058#:~:text=Argentina%20has%20been%20in%20recession%20since%202018.&text=Those%20affected%20will%20pay%20a,on%20that%20outside%20the%20country>.
- 14 "Argentine town bears scars of poverty as pandemic sharpens economic crisis", Reuters, (April 13, 2021), <https://www.reuters.com/world/europe/argentine-town-bears-scars-poverty-pandemic-sharpens-economic-crisis-2021-04-13/>
- 15 https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=1351&id_item_menu=2970.

《区域观察》	
<p>清华大学国际与地区研究院</p> <p>海淀区清华园 1 号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/</p>	<p>协调人: 张静</p> <p>本期执行编辑: 高良敏、郑楠</p> <p>编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪</p>
<p>未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。</p>	