

“机会”和“家庭补助金”： 项目发展比较分析

法比奥·维拉斯·苏亚雷斯
包容性增长国际政策中心

by Fábio Veras Soares, International Policy Centre for Inclusive Growth

苏亚雷斯 (Soares, 2012) 认为对比“机会”和“家庭补助金”两个项目在初始设计上的不同，和两者在墨西哥与巴西两国社会保障体系中所扮演的迥异角色能够阐明几年来两者演变的本质。

墨西哥“机会”项目由国家政府直接命令开展，并采取小范围试点测试项目设计参数。反之，巴西的有条件现金转移项目则可追溯至1995年开始的地方经验之上。每一个地方级的项目都对最终全国性项目的形成至关重要。经过包括国会及公民组织在内的反复辩论后，巴西联邦政府才最终接受了全国性有条件现金转移计划的提法。事实上，直到2003年卢拉总统的第一个任期时，原有的各个有条件现金转移支付项目才整合形成大型全国性项目——“家庭补助金”，由各部门协同实施。

“机会”和“家庭补助金”两个项目有三个相同的核心特征，包括锚定机制、共同责任原则（尤其涉及健康和教育两方面）和现金支付原则。此外，两者还有两个共同的首要目标，即减贫和中断贫困的代际传播。尽管有诸多相似之处，两者在许多方面仍存在本质上的区别。这些区别主要由两个因素造成，即对于短期和长期目标的不同侧重，以及其原本相同的核心特征，在两国各自社会保障体系现实中的不同演变。

墨西哥“机会”项目自初创阶段起即强调共同责任监测原则，体现了对项目长期效果的重视。巴西“家庭补助金”则恰恰相反。该项目在2004年至2006年间贫困指数下降期间急速扩张，并在实践中改变了一些原始设计，例如让城镇官员参与到项目地方管理委员会，但始终把短期减贫当成首要目标。家庭补助金项目对领取补助金最短期限的限定区别于其他拉美国家现金转移项目普遍采用的最长期限限制，而完善的共同责任监管原则直至2007年才得以就位，也证明了其对短期效果的侧重。

如“家庭补助金”项目一样，2000年代末的油价和食品价格危机也给予了“机会”项目扩张的理由，增加对项目受益者的补贴力度，以消弭危机对贫困人群的冲击。但在扩张同时，“机会”项目秉持着共同责任原则，即便是无子女家庭也应承担一定的共同责任。而那些由于当地教育基础设施和公共医疗缺乏，而无法履行相对责任的贫困家庭，则被纳入了粮食津贴项目 (Programa de Apoio Alimentario - PAL)，间接地扩大了“机会”项目的规模。

“家庭补助金”项目的经济状况锚定机制，是鲜见的建立在家庭自主申报收入上的。而“机会”项目则采用比收入参数更加稳定可靠的经济状况调查综合指数。此外，“机会”项目的目标

群体再评估机制的运行周期为三年，仅在入选后的四或六年（农村地区为四年，城市地区为六年）开始逐步减少补贴；而“家庭补助金”项目每两年就会更新巴西受益家庭信息，这使得其周转率大大高于墨西哥同类项目。

就现金转移项目在两国社会保障系统中的作用而言，“机会”趋于承受因本国社保系统缺陷带来的超负荷运作。这首先表现在墨西哥政府将一项养老补贴纳入该项目现金发放体系。社保体系不够健全，缺乏能广泛覆盖老年人、残疾人等丧失劳动力人群的收入转移项目，令只涵盖极贫困人群“机会”项目承受巨大压力。

雅辛和奥罗斯科 (Yashine & Orozco, 2010) 认为“机会”项目面临的主要挑战是成为墨西哥社会保障体系中，一体化战略的众多项目之一，而不是像现今情况下，倾向于成为墨政府唯一的社保战略政策。

参考文献：

Soares, F. (2012) Bolsa Família y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa In González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

Yashine and Orozco. (2010) The evolving anti-poverty agenda in Mexico: the political economy of Progresa and Oportunidades. In: ADATO, M.; 2010, HODDINNOTT, J. Conditional Cash Transfers in Latin America. Baltimore-MD: John Hopkins University Press.