

巴西貧民窟歷史探索與省思

靜宜大學教授 何國世

壹、巴西基本國情與經濟社會現狀：

自從葡萄牙人於十六世紀定居此地以來，巴西先後因為她的黃金、橡膠、咖啡、森巴舞，以及獨樹一格的足球絕技，一直深深地吸引著外國人。這連巴西人自己也不禁感到神魂顛倒，更始終為他們國土的遼闊而感到驕傲和著迷。更令人振奮的是，在任一處遼闊的綠地下，都可能蘊藏著有待發掘的無盡寶藏，無怪乎她躋身為“金磚四國”，甚至被稱為二十一世紀世界的“糧倉與肉庫”。

儘管擁有八百多萬平方公里遼闊的面積，巴西對今日世界的發展，充其量只扮演次要的角色。與墨西哥和秘魯不同的是，巴西沒有淵源流長，逾千年以上的古文明。對近代歷史的發展而言，與其說巴西是參與者，倒不如說是一直站在邊線上的旁觀者來得更為貼切。很幸運地，十九、二十世紀拉丁美洲所常發生的動亂，未曾給巴西任何摧殘。巴西的蛻變改革，大致是以極為和平的方式來進行，這點主要歸功於巴西人常捨棄正面衝突而取折衷之道來解決爭端的特殊能力。巴西可說是一個將重心根植於現在，眼光放在未來，是一個缺乏記憶的國度。

不過，從拉丁美洲角度來看，巴西還是相當突出的。巴西除了在疆域方面傲視群鄰外，共同的語言，葡萄牙文；共同的宗教，天主教；以及一個共同的夢想，那就是有朝一日，在各方面，巴西將成為一個泱泱大國，這些都使得巴西能不斷地化解所有的矛盾。她在殖民時期，便成為葡萄牙政府的所在地，她幾乎是未經流血就邁向獨立的康莊大道，以及她與鄰國始終保持著友好的關係。

雖然，長久以來必須經常面對龐大的社會與經濟困境，巴西人還是非常樂天知命的一羣。自然率性、熱情洋溢而又生氣蓬勃的巴西人，是一羣只重視眼前的傢伙，沒有任何事情會比他們此刻正在進行的活動更為真實重要。因此，對於個性謹慎，一切從長計議的保守人士而言，絕對無法了解、適應巴西人那種橫衝直撞，不計後果的生活方式。

巴西是個多民族、多膚色、多人種的國家，總人口 1.8 億左右，居世界第五位，其中白人佔 54%，黑白混血 39.94%，黑人 5.3%及其他少數人種。71%的人信奉天主教。此外，81%人口居住城市，其中 100 萬人口以上的有 12 個城市。而 2007 年，巴西平均國民所得已達 6842 美元。

巴西勞工黨政府於 2003 年初上台後，面臨巴西長久以來存的許多社會矛盾問題。首先是貧困和貧富懸殊的問題。巴西有 930 萬戶貧困家庭，貧困人口總數 4,400 萬。巴西是兩極化嚴重、貧富極為懸殊的國家。全國最貧困的地區是東北地區，貧困人口占巴西全國貧困人口總數的 45%；其次是北部地區。第二是就業問題。巴西人口 1.8 億是拉美人口最多的國家，勞動力資源豐富，就業壓力大。第三是社會保障問題。雖然社會保障法規定，所有職工都必須加入社會保障制

度，但巴西社會保障制度仍問題叢生。第四是黑人和印地安人問題。黑人與印地安人仍處在社會最低層。第五是土地問題。土地高度集中是巴西歷史上遺留下來的問題，而且呈現越來越嚴重的趨勢。第六是地區發展不平衡問題。巴西地區發展不平衡問題十分突出，發達的東南部和南部與落後的東北部地區存在著很大的差異。

總之，巴西不存在民族種族之分；巴西人種可簡稱牛奶加咖啡，有些人牛奶多一些，又些人咖啡多一些；巴西人只有兩大信仰—森巴和足球；社會問題—貧富兩極化；巴西政黨意識形態差異不大，最主要的政治分野是一對窮人和富人的政策。

貳、拉美社會貧困與社會收入不公的歷史成因

一、不公平的土地分配制

1. 在導致收入分配不公的諸多制度因素中，最根本的因素當屬生產要素佔有制度。拉美地區收入分配不公問題的最初產生，及與該地區歷史上由大地產製造成的土地佔有高度不平等存在密切關係。拉美的大地產制形成於16~17世紀。

2. 19世紀拉美地區的獨立運動基本上推翻了西班牙何葡萄牙的殖民主義統治，然而殖民地時期形成的權力結構卻沒有被打破，作為殖民地經濟制核心的大地產制依然存在。

3. 20世紀，一些拉美國家先後進行過程度不同的土地改革。在大多數拉美國家，少數地產主依然佔據大部分可耕地。在國土面積最大的巴西，相當一部分農村家庭沒有土地或擁有的土地不足以維持家庭生活。在可預見的未來，土地問題仍將是拉美解決收入分配問題的一道難以逾越的障礙。

二、畸形的工業化和城市化

拉美的工業化和城市化則對生產要素在不同產業和地區間的分布產生了巨大影響，這也是導致如今拉美收入分配不公問題的重要原因。

而由於受地理環境和交通條件的限制，內陸地區和農村地區的經濟發展十分緩慢，從而在沿海與內陸之間、城市與農村之間，出現了明顯的經濟增長鴻溝及與之相伴隨的區域間收入差異的擴大。

此外，聚集性的工業化和城市化的確使主要拉美國家的經濟得到較快增長，但地區間和城鄉間的發展失衡卻明顯加劇。

三、債務危機和經濟不穩的影響

1. 債務危機：隨著1980年代債務危機的爆發，進口替代工業化推動的經濟增長再也無法持續，與前期經濟增長相伴隨的收入分配形式在經濟增長出現逆轉後開始急遽惡化。

在債務危機期間許多國家的內部失衡問題往往是通過增加發行貨幣加以解決的，從而導致惡性通貨膨脹，在工資增長與通膨不能同步的情況下，家庭實際收入出現大幅度下降。

2. 宏觀經濟不穩定：一個國家宏觀經濟不穩定將會造成下列影響：A. 不利

於提高就業率和工資水準。B. 削減公共開支，而使低收入者得不到更多的社會福利。C. 影響物價水準。D. 資產的價格產生不利於窮人的變化。

四. 新自由主義經濟改革

在經歷 80 年代“失去的 10 年”之後，尚未擺脫債務危機影響的拉美國家開始進入全面的新自由主義改革時期，由此也引起了新的收入分配不公問題。新自由主義改革關注的是如何削弱國家在經濟中的作用，從而使市場決定資源配置和收入分配。

新自由主義改革主要體現在以下幾方面：(1) 國營企業私有化。在大多數拉美國家，私有化過程往往缺乏公平的規則，沒有公開和透明的程序，因此，與政界要人關係密切的私人財團和外國財團成了最大的贏家。普通工人則成了私有化過程的最大輸家。(2) 勞工市場改革對就業市場的影響更為明顯。改革的舉措幾乎都指向廢除那些“剛性”的勞工法規，如取消集體談判制度，放寬解雇限制，減少解雇補償，勞工合同靈活化等等。其結果意味著企業既可以更低的成本僱用工人，也可以更少的錢解僱工人。(3) 稅制改革是影響收入分配的另一項重要改革，其主要內容是以增值稅為主的間接稅作為主要稅收來源，加上稅收徵管體制的低效，富人偷稅漏稅現象普遍存在。

查維斯總統認為，新自由主義是野蠻的，非人道的，如果不擺脫它，只有死路一條。因此，他倡議推行「玻利瓦爾替代方案」。

五. 全球化對拉美貧富成因的影響

1 全球化帶來的後果之一：“社會傾銷”現象出現。參與國際競爭是拉美國家在全球化過程中遇到的一個十分微妙和敏感的問題。拉美地區產品競爭力的提高主要依賴於生產成本的降低，而降低成本的一個主要辦法是使用廉價勞動力。為此，拉美國家普遍在工資政策和社會保險政策方面做文章，結果使勞動者的利益進一步受到損害，甚至出現人們所說的“社會傾銷”現象。實行上述政策的直接後果是，數以百萬計的勞動者失去工作，工薪階層的購買力急遽下降。

2 全球化帶來的另一後果：三大差距加大。隨著全球化過程的加快，現存的三大社會經濟差距日益擴大：一是發達國家和發展中國家之間的差距即南北差距近一步擴大；二是不同發展程度的發展中國家之間的差距近一步擴大；三是整個拉美地區和各國內部不同階層之間的收入分配差距近一步擴大。

六. 教育制度不公

1 導致教育—社會不公平的教育體制的內部原因

(1) 在拉美國家中，學校的教育質量存在著較大的差異，這是導致教育—社會不平等的教育體系內部的主要原因。

2 導致教育—社會不平等的教育體系的外部原因

(1) 種族歧視造成不同種族的教育機會不均等和教育差異。(2) 不同收入水平造成教育機會不均等和教育差異。(3) 貧困造成教育機會不均等何教育差異。A. 拉美貧困群體未完成初等教育的比重相當高。在整個拉美地區，20~25 歲的年輕人中有 1/4 沒有完成初等教育；12~17 歲年齡組的青少年中仍有 27% 的

人在讀小學。

這些因素都導致貧困群體的留級率和輟學率高，受教育的機會少，從而造成能力貧困，一但進入勞動力市場，能力貧困又將直接導致他們缺乏勞動競爭力，很難獲得就業機會。更不用說高工資的就業機會，因而容易產生新一代的貧困。

參、巴西貧民窟的現狀、成因與影響

一. 貧民窟現狀：

巴西城市貧民大部分是住在貧民窟。根據巴西地理統計局的界定，貧民窟是指 50 戶以上的人家匯住一起，房屋建築無序、佔用他人或公共土地、缺乏主要謀生等服務設施的生活區。1987 年巴西全國約有 2500 萬人居住在貧民窟，近幾年有加劇發展的趨勢。據 2000 年的人口普查，巴西有貧民窟 3905 個，比 1991 年增加 717 個。貧民窟遍及巴西所有的大城市，現在已發展到中等城市。聖保羅州是貧民窟最多的州，有 1548 個。

二. 貧民窟成因：

1 土地占有嚴重不平等，造成大量無地農民。農村中小農戶和無地農民處境困難，形成大量無地農民向城市流動遷移。

2 城市化過程中就業機會嚴重不足。非正規部門充當了剩餘勞動力的“蓄水池”。

3 城市規畫、建房用地、基礎設施、社區發展沒有考慮到低收入人群的要求。城市貧民窟的人 80% 在最低工資標準以下，低收入人群很難在城市獲得建房用地和住房，他們又不能退回農村，就非法強占城市公有土地(如山區、城鄉結合部的公地)和私人土地，搭建簡陋住房，違章建築。適應其住房需要，貧民窟的房地產商及非法交易的黑市也發展起來。

4 財政歸還政策不完善，人為造成地區差距與階層差異。巴西財政歸還政策是依據各州工資標準確定稅收，然後按稅收貢獻向各州歸還。這種政策的直接後果是人為造成地區差距拉大，形成明顯的富人與窮人階層。此外，國家教育支出重點向中、高教育傾斜，初等、基礎教育相對減少。而且，在中等教育階段重視普通教育和人文學科教育，輕視中等職業技術教育和師範教育。這種教育支出政策讓低收入戶子女接受中高等教育及職業技術教育的機會大大降低，同時也讓貧民家庭增加基礎教育的支出，使貧困程度進一步增加。

三. 巴西“貧民窟”帶來的社會問題分析

1 分化了社會，造成社會裂痕。大部分貧民窟居民處於貧困線，享受不到作為公民所應享有的經濟社會發展成果，居住、謀生、教育條件極差，不僅影響當代人，也影響下一代人的發展。由於生活水平的巨大差異造成國民感情隔閡，分化了社會，造成社會裂痕。

2 游離於政府監管之外，成為社會不穩定因素。一些“貧民窟”為黑社會所控制，政府無法進入該區進行正常管理，有些區連水電費也無法收繳，政府公務人員不能進入該區，因而成為城市犯罪的據點。

3 城市人口過度膨脹，城市環境惡化。第二次世界大戰以後，由於巴西國內的工業產品需要加速，引起工資上漲，使越來越多的移民向工業區集中。由於城市規畫的落後和人口的迅速膨脹，城市環境遭到嚴重破壞。聖保羅已成為世界第四大受污染嚴重的城市。

4 收入分配差距大，造成兩級分化。巴西城市化過程中存在的突出問題是貧富差別過大，貧困人口多數集中於城市。大量的貧民造成巴西貧富差距突出，兩級分化嚴重。

肆、巴西縮小貧富差距的做法與成效

一、巴西政府治理貧民窟的主要政策

1. 在機構組織方面：巴西政府把縮小貧富差距作為國家責任，因此，成立了專門機構—社會發展與反饑餓部，負責：家庭救助、社會救助及反飢餓等三項重點工作。

2. 在財政支出方面：巴西政府每年用於救助窮人的各種救濟（包括教育、醫療、文化、土地改革）財政支出達 600 億美元，佔國家財政支出的 10%，加上用於社會保障的支出 600 億美元，共佔國家財政支出的 20%，是國家財政支出最多的一項。

3. 在分配政策方面：為縮小貧富差距，巴西政府一方面積極創造就業會，另一方面在財富分配方面通過提高最低工資和政府補貼增加中下階層的收入。

4. 在教育、醫療衛生方面：在實施“家庭補助金”計劃的同時，巴西政府要求接受補貼的家庭必須保證小孩上學並接受健康檢查，並由學校出具證明。巴西實施免費醫療制度，所有公立醫院實行患者免費就醫治療。

5 在司法保障方面：巴西政府把縮小貧富差距的政策作為公民的權利，並向貧困人群提供司法幫助，在 27 個州都設立了司法服務所，免費為貧困人群提供服務。

6 在少數民族政策方面：巴西的少數民族有 70 萬人，主要是印第安人和一部分黑人，分成幾個部落。巴西政府為他們劃分保護區，儘可能使他們維持原來的生活習慣和傳統，同時對他們提供幫助，提高他們的生活質量。

二、非政府組織和國際金融機構治理貧民窟過程中的角色與作用

1 國內外非政府組織(NGO)積極參與：20 世紀 90 年代是非政府組織和第三部門蓬勃發展的一個時期。巴西政府主導的很多貧民窟治理項目都有非政府組織的參與。非政府組織在監督貧民窟治理項目的執行情況，進行項目評估以及貧民窟問題研究方面發揮了重要作用。

2 積極爭取國際金融機構的支持：巴西貧民窟治理所需要的資金主要來自地方財政預算和社會保障基金，然而與高昂的養老保障支出相比，這些面向最貧窮人群的社會援助仍然只占巴西社會總支出的很小一部份，難以滿足實際需要。因此，除了政府投入之外，巴西的許多貧民窟治理項目都有賴於國際金融機構的資金支持。

3 教會的角色與作用：巴西是一個天主教國家，全國 70%的人口都是天主教徒，天主教會無論在富人區還是在貧民窟裡，教會本身就是社區的中心和集會地點。教會直接參與了貧民窟的治理工作。在巴西的貧民區裡，暴力活動和犯罪問題嚴重。當地教會的工作除了負責調停社區內可能發生的暴力衝突，還給予窮人們精神上的安慰。

三. 增強貧民居住區內部治理能力

1 重視貧民窟的內部治理：巴西在治理貧民窟過程中，特別重要發揮貧民居住區居民的自助活動和社區組織(CBO)的作用。貧民居住區內存在著社區組織，有些社區組織已有較長的歷史。20 世紀七八十年代，政府對貧民窟採取驅逐行動，引起貧民居住區居民的反抗，居民們開始互助和自助活動，並在這些活動的基礎上形成了一些具有社區性質的組織，這些活動和組織為日後貧民區內社區組織的產生和壯大奠定了良好群眾基礎。

2 強調婦女在社區治理中的價值和作用：女性不只是許多貧民窟治理項目的幫助對象，也值得信賴的對象。巴西政府敏銳地察覺到了貧困婦女在貧民窟治理中的獨特作用，並積極地加以扶持和引導。

此外，為了解決社會問題和克服社會矛盾，勞工黨政府從 2003 年初執政後，制定和實施了一系列計畫，也採取了不少具體措施。

四. 具體政策：

1. 第一次就業計畫：勞工黨政府於 2003 年 7 月 1 日，宣布實施「第一次就業計畫」，這是專為 16-24 歲，第一次就業的低學歷青年人準備的。在失業人員中，該年齡段的比例約占 45%。該項目主要通過部分減免稅收或發放補貼等方式鼓勵企業招聘無工作經驗的年輕人，享受政府資助的企業必須保證在 12 個月內不解雇年輕人。

2. 零饑餓計畫：此計畫是盧拉在 2002 年競選總統期間提出的。他表示：「如果在我任期內，能夠使每個巴西人一日三餐，不挨餓，那麼我完成了自己的使命。」依據此計畫，每天中午，巴西的窮人只要花 1 雷亞爾就可以在“大眾食堂”飽餐一頓，食堂裡菜品豐富，價廉物美。

3. 家庭補助金：為加快減貧，實施了著名的“家庭補助金”計畫，向最低收入家庭每月放補助。先決條件就是必須保證讓家裡的孩子上學（6—15 歲的學生到校率須在 85%以上），並定期接受健康檢查。

4 扶貧教育：減貧卓有成效的背後，教育也功不可沒。2003 年起，巴西實施了成人掃盲計畫，全國工人職業培訓計畫等。

5 建造經濟適用的住屋計畫：2003 年 11 月，巴西政府公佈，預定在四年中，投資 215 億雷亞爾，興建 120 萬套經濟適用的住屋，提供給收入在最低工資以下的貧困家庭。

伍、巴西貧民窟未來發展

雖然，盧拉政府推出的多項社會政策雖獲得初步的成效，但是，巴西在解決

貧窮及貧民窟方面，仍面臨了諸多問題。第一，資金匱乏。由於財政拮据，魯拉政府投入「零飢餓計畫」資金逐步減少，資金不足，不少計畫難以執行。第二，「零飢餓計畫」容易造成誤解，誤認巴西窮人面臨的只有飢餓問題。事實上，窮人還面臨衛生、健康、教育、住屋、土地等問題。第三，土改計畫難以完成，無地農民抗議和奪地爭鬥不斷。第四，養老金制度改革觸及相關人士的利益，所以此項改革遭到不少人士的反對。第五，勞工黨和其政府威信下降。自 2004 年起，勞工黨領導人及在政府及國會任職的勞工黨黨員，涉嫌賄賂醜聞，導致該黨及政府威信不斷下降。

此外，盧拉所帶領的左派政府將於 2010 年抵任期屆滿下臺，左派是否能繼續執政，對盧拉政府目前推動的各項扶貧計畫能否延續攸關重大。而且，目前的各項福利措施能否持恆不斷，相當程度依賴巴西經濟能否不斷高度發展。一旦經濟衰退，支持各項福利措施的資金勢必受到排擠。

總而言之，盧拉上台後預定的社會計畫目標太高，目前已經面臨跳票危機。他承諾增加 1000 萬個工作機會，但實際上只創造了不到一半，巴西全國失業率仍高達 10.7%。此外，他承諾推動巴西史上最宏大的反貧困運動，預定安置 40 萬戶無地農民家庭。但是，到 2006 年也只安置了不到一半的家庭，並且還迫於財政壓力，不斷削減用於土地改革的預算。同樣，盧拉也無法向半數的巴西人提供衛生保健，也未能實現工資加倍成長的承諾。中上階層收入成長較小，有的還略有下降。