

拉美研究丛书

Latin American Studies Series

◆ 2011年拉丁美洲和加勒比专题报告 ◆

拉丁美洲城市化： 经验与教训

Urbanization in Latin America & Caribbean: Experiences and Lessons

郑秉文 主编



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMÉRICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES

当代世界出版社

拉美研究丛书
Latin American Studies Series

◆ 2011年拉丁美洲和加勒比专题报告 ◆

拉丁美洲城市化： 经验与教训

Urbanization in Latin America & Caribbean: Experiences and Lessons

郑秉文 主编



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMERICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES

当代世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

拉丁美洲城市化：经验与教训 / 郑秉文主编. —北京：当代世界出版社，2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5090 - 0711 - 2

I. 拉… II. 郑… III. ①城市化—研究—拉丁美洲

IV. ①F299. 73

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 058279 号

书 名：拉丁美洲城市化：经验与教训

出版发行：当代世界出版社

地 址：北京市复兴路 4 号 (100860)

网 址：<http://www.worldpress.com.cn>

编务电话：(010) 83907528

发行电话：(010) 83908410 (传真)

(010) 83908408

(010) 83908409

(010) 83908423 (邮购)

经 销：新华书店

刷：北京欣睿虹彩印刷有限公司

开 本：880 × 1230 毫米 1/32

印 张：13

字 数：310 千字

版 次：2011 年 5 月第 1 版

印 次：2011 年 5 月第 1 次

书 号：ISBN 978 - 7 - 5090 - 0711 - 2

定 价：30.00 元

如发现印装质量问题，请与承印厂联系调换。

版权所有，翻印必究；未经许可，不得转载！

《拉美研究丛书》编委会名单

名誉主编：成思危

顾问（按姓氏笔画为序）：

苏振兴	李北海	李金章	陈凤翔	洪国起
原 焘	蒋光化	裘援平	蔡 武	

主 编：郑秉文

编 委（按姓氏笔画为序）：

王 华	王宏强	王晓德	刘纪新	刘承军
杨万明	吴白乙	吴志华	吴国平	吴洪英
沈 安	宋晓平	张 凡	陈笃庆	林被甸
郑秉文	赵雪梅	贺双荣	袁东振	柴 瑜
徐世澄	徐迎真	康学同	曾 钢	韩 琦

学术秘书：刘东山

《拉美研究丛书》总序

拉美和加勒比地区共有 33 个国家，总人口 5 亿多，经济总量高达 1.8 万亿美元，在世界政治和经济中发挥着越来越重要的作用。中国和拉美和加勒比地区虽然相距遥远，但友好交往源远流长，在政治、经济、文化等方面的交流与合作具有广阔的发展前景。拉美和加勒比地区是我国实施和平外交政策的重要对象，也是共同构筑和谐世界的重要伙伴。

我国历代领导人都十分重视发展拉美和加勒比地区国家的关系。早在 1988 年，邓小平以其深邃的战略家的眼光，对将来的世界发展前景作出了这样的预言：“人们常讲 21 世纪是太平洋时代……我坚信，那时也会出现一个拉美时代。我希望太平洋时代、大西洋时代和拉美时代同时出现。”他还指出：“中国的政策是要同拉美国家建立和发展良好的关系，使中拉关系成为南南合作的范例。”2004 年，胡锦涛总书记提出了要从战略高度认识拉美的重要指示。2004 年 11 月 12 日，胡锦涛主席在巴西国会作演讲时指出，中拉关系在不远的将来能够实现如下发展目标。（1）政治上相互支持，成为可依赖的全天候朋友。（2）经济上优势互补，成为在新的起点上互利共赢的合作伙伴。（3）文化上密切交流，成为不同文明积极对话的典范。

我国与拉丁美洲及加勒比地区国家在争取民族解放、捍卫国家独立、建设自己国家的事业中有着相似的经历，双方在许多重

大国际问题上有着相同或相似的立场。我国高度重视拉美在维护世界和平、促进共同发展方面所发挥的积极作用；越来越多的拉美国家领导人也认识到我国的重要性，对与我国的交往及合作持积极态度。

作为中国—拉丁美洲友好协会的会长，我非常高兴地看到近年来中拉关系发展迅速。许多拉美国家的国家元首、政府首脑纷纷到中国来访问，中国国家领导人也曾多次访问拉美。特别是2004年11月胡锦涛主席访问了阿根廷、巴西、智利和古巴四国；2005年1月曾庆红副主席又访问了墨西哥、秘鲁、委内瑞拉、特立尼达和多巴哥，以及牙买加。到今我国与委内瑞拉建立了“共同发展的战略伙伴关系”，与巴西、墨西哥和阿根廷建立了“战略伙伴关系”，与智利建立了“全面合作伙伴关系”。我国全国人大与许多拉美国家的议会的观察员，和里约集团、安第斯共同体、加勒比共同体、南方共同市场都有联系。中国与拉美国家在经贸领域中的合作也已全面展开。在1993~2003年的10年中，中拉贸易额增长了近6倍。2005年，中拉贸易额首次超过500亿美元。

中国社会科学院拉丁美洲研究所是国内唯一专门从事拉丁美洲研究的科研机构，成立于1961年。长期以来，该所科研人员完成了大量科研成果，为党和国家的决策作出了一定的贡献。从2006年开始，他们计划在这些研究成果的基础上，出版一套《拉美研究丛书》，以满足我国外交部门、企业界、高等院校、科研机构、媒体以及公众对拉美知识的需求。我深愿这套丛书的出版将会增进我国各界对拉美的了解，也将对促进我国和拉美及加勒比地区的友谊及合作作出应有的贡献。

戚思危

2006年5月2日

前 言

城市化是现代化进程中一个重要研究课题,也是改革开放以来中国经济增长和社会进步的一个重要引擎。1949 年新中国建立时,中国的城市化率仅为 10.60%,城市总数是 136 座;1978 年改革开放时,城市化率是 17.90%,城市总数是 193 座;但到 2009 年,中国城市化率已达 46.59%,城市总数已达 655 座(引自《中国统计年鉴 2009》)。尤其是近 20 年来,中国城市化进程以每年几乎一个百分点的惊人速度快速发展,它改变了中国,影响了世界。

的确,中国的城市化进程不仅在过去的 30 年产生了意义深远的影响,而且也必将对整个 21 世纪产生重大影响。记得诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾说过,21 世纪影响世界的有两件大事,一是美国的高科技,一是中国的城市化。

确实,21 世纪是城市化的世纪,尤其对中国而言。今年 2011 年是“十二五”的开局之年。在十二五期间,中国城市化进程将要发生一个重大转折:城市化率将首次超过 50%!这是一个标志性事件,它意味着,在中国几千年的文明史中,城市常住人口将首次超过农村人口。

但是,中国的城市化进程无疑带有中国特色。例如,刚刚过去的金融危机告诉我们,加快城市化进程,加快非农化进程,加快农民工的居民化进程,才是加快转变经济增长方式的关键之一。

可是,近年来对城市化的速度在学术界产生了一些不同看法,甚至出现了一些争议。那么,中国城市化进程是快了,还是慢了?是跃进了,还是落后了?是过度的、适度的,还是浅度的?

此外,中国城市化进程中已经出现了一些什么问题?应该注意一些什么问题?将要发生一些什么问题?如何规避这些问题?哪些问题有可能演变成城市病?城市病都有哪些前兆和特征?要回答这么多的“问题”,学界自然将眼光转向了拉美!

拉美,这个被广泛认为是短时间内“过度城市化”的典型,由于地理遥远而鲜为国人所知。了解拉美城市化的历史、进程、现状,透视拉美城市化进程中出现的种种社会问题,考察拉美各国在城市化进程中针对不同社会问题而制定的不同社会政策的绩效,借鉴拉美各国政府为治理各种城市问题而积累的诸多经验,吸取拉美地区不同时期和不同领域出现的失误和教训,就自然而然成为这本著作的任务。

总之,作为集体研究的一项成果,这本书从拉美研究的独特视角,旨在为城市化研究这个学科做一些力所能及的贡献,为中国城市化研究提供一些来自拉美的最新信息。由于作者不是专门研究城市化问题的学者,尤其是拉美过度城市化进程中派生出的社会问题包罗万象,涉及学科较多,有些还是跨学科和跨领域的综合研究,这本著作难免存在重大疏漏和不足之处,敬请学界同仁多多批评指正。

郑秉文

2011年3月28日

目 录

第一章 拉丁美洲城市化进程及其特点	1
第一节 拉美城市化进程概述	3
第二节 拉美城市化进程的主要特点	23
第二章 拉丁美洲城市化进程中的社会问题与社会政策的得失	43
第一节 城市化进程中分配不公的治理及其成就	51
第二节 城市化进程中减贫措施的创新及其业绩	57
第三节 城市化进程中社会保障制度改革的利弊	61
第四节 城市化进程中提高和稳定就业率的得失	66
第五节 城市化进程中失业保险改革的有益探索	72
第六节 城市化进程中低收入群体住房政策的反思	77
第七节 城市化进程中医疗和教育公共服务的提供	90
第八节 简单结语	94
第三章 拉丁美洲城市化进程中的收入分配问题	101
第一节 城市化与收入分配的关系：“倒U型”曲线假说	102
第二节 拉美的城市化和收入分配：长期历史趋势	107
第三节 拉美收入分配差距的分解	116

2 拉丁美洲城市化:经验与教训

第四节	影响拉美地区收入分配差距的两大城市化因素.....	121
第五节	结论和启示.....	134
第四章	拉丁美洲城市化进程中的就业结构问题.....	140
第一节	拉美城市劳动力的供给与需求.....	141
第二节	拉美城市化与就业结构变化.....	157
第三节	过度城市化与非正规就业.....	176
第四节	城市化进程与劳动力市场发育.....	194
第五节	结 论.....	204
第五章	拉丁美洲城市化进程中的社会分层问题.....	210
第一节	有关阶级和分层理论的评述.....	211
第二节	拉美城市中的社会分层及其主要特点.....	217
第三节	城市化对拉美国家社会分层化的影响.....	227
第四节	社会分层与城市空间隔离.....	239
第六章	拉丁美洲城市化进程中的贫困化问题.....	245
第一节	百年来拉美“过度城市化”与贫困化的历史回顾.....	246
第二节	拉美贫困化的现状与特征.....	255
第三节	拉美减贫措施的应用.....	261
第四节	拉美减贫措施的效果.....	270
第五节	拉美“过度城市化”与“增长性贫困”.....	279
第七章	拉丁美洲城市化进程中的社会保障问题.....	285
第一节	从出口繁荣到内向型工业化:社会福利从市场主导转向政府主导.....	287

第二节 城市化与社会福利:内向型工业化为社会福利提供政治和经济条件·····	290
第三节 拉美城市化进程对传统社会福利的挑战·····	301
第八章 拉丁美洲城市化进程中的住房保障问题·····	315
第一节 拉美地区严峻的住房形势·····	316
第二节 拉美城市住房形势严峻的主要原因·····	319
第三节 建立面向低收入阶层的住房融资体系·····	324
第四节 建立面向低收入阶层的住房用地开发和管理政策·····	328
第九章 拉丁美洲城市化进程中的环境资源问题·····	332
第一节 拉美城市化进程与环境保护的背景·····	333
第二节 拉美环境保护中的问题与反思·····	335
第三节 拉美城市环境保护的经验·····	347
第四节 拉美城市化进程中的经验与教训·····	365
第十章 阿根廷、智利、墨西哥和秘鲁的工业化与城市化·····	371
后 记·····	395

第一章 拉丁美洲城市化 进程及其特点

内容提要：从整个地区角度看，拉美城市化进程是在起步时间不同、不同阶段、驱动力相异以及初级产品出口繁荣推动首要城市扩张的大背景下发生的。本文在此基础上通过历史纵向梳理和现实横向比较，阐述了拉美城市化的进程及其特点。对于进程而言，现代城市化是伴随着工业化出现的。如果以 1975 年为分界点，拉美城市化分别经历之前由农村人口向城市大规模迁移为主的加速期和之后因城市人口增速下降、城市体系多元化发展而致的城市化减速两个阶段。总体而言，拉美城市化率已经接近北美而略高于欧洲与大洋洲，远高于亚洲和非洲地区。与上述进程相应，拉美城市化具有“大城市化”与“超大城市化”突出、城市化与经济发展水平不协调以及城市化过程缺乏政府规划与政策引导等特征，因此，城市治理需要应对城市就业、收入分配、贫困和贫民窟等难题。

关键词：拉美 城市化 特征 城市治理

拉丁美洲和加勒比地区有 33 个独立国家。当我们从整个地区的角度来讨论拉美城市化进程时，有几点相关的背景需要事先

加以说明。第一，拉美各国不仅独立建国的时间先后不一，其经济社会发展经历也存在较大差异。因此，拉美各国的城市化没有共同的起点，不是同步进行的，而是一个呈现波浪式向前推进的过程。国外学术界通常采用“拉美城市化起步于20世纪40年代”的提法。这个提法主要基于两方面的考虑：其一，这个时间点与拉美地区进口替代工业化进程及其引起的人口大规模向城市流动的主流趋势大体同步；其二，确定一个公认的时间点有利于开展对地区城市化进程的整体研究。第二，拉美的城市体系创立于16—17世纪。当时，西班牙、葡萄牙为强化对美洲殖民地的统治，选择沿海交通要冲、生产中心、印第安人聚居地等构建一个城市体系^①。城市是行政、军队、教会等殖民统治机构所在地，形成以城市管理乡村的统治体系，因而这些城市并不是当地经济社会发展的自然产物。“城市发展是西班牙和葡萄牙殖民化的组成部分，当时出现的城市体系以控制和管理新的领地为主要目的。”^②在长达300年的西、葡殖民统治时期，大批外来移民（主要是欧洲移民）不断进入拉美地区，其中大多数都定居于城市。上述因素造成了拉美的城市人口比重较高的历史特点。第三，1870—1930年，拉美国家经历了一个以初级产品出口繁荣为特征的经济增长阶段。在此期间，外国投资的不断增加，铁路、港口等交通运输基础设施的兴建，在推动出口繁荣和早期加工工业发展的同时，也带动了早期的城市化。这个阶段拉美城市化的突出表现是各国“首要城市”（通常是各国的首都）的明显

① 沿海交通要冲如巴西的萨尔瓦多（Salvador）、古巴的哈瓦拉（La Habana）、秘鲁的卡亚俄（Callao）、墨西哥的韦拉克鲁兹（Veracruz）等。生产中心如玻利维亚的波托西（Potosí，白银生产中心）等。印第安人密集地如墨西哥城、秘鲁的库斯科（Cuzco）、厄瓜多尔的基多（Quito）等。

② Bryan Roberts, *Ciudades de campesinos. La economía política de la urbanización en el tercer mundo*, Siglo XXI editores, S. A., 1980, México - España - Argentina - Colombia, p. 60.

扩张，如布宜诺斯艾利斯、里约热内卢、利马、墨西哥城，等等。例如，1900 年，墨西哥城的规模已比国内第二大城市大 3 倍。

第一节 拉美城市化进程概述

一、拉丁美洲城市化水平及其国际比较

现代城市化是伴随着工业化出现的。20 世纪 30 年代，在国际资本主义危机冲击下，部分拉美国家开始向进口替代工业化的内向发展模式转型。第二次世界大战爆发后，来自欧洲的制成品进口锐减，对拉美国家制造业的发展起了间接推动作用。战争期间，欧洲国家和美国等对拉美战略物资（如粮食、棉花、矿物、金属等）的大量采购，使拉美国家积累了可观的黄金、外汇储备。此外，拉美地区远离欧、亚战场，不仅未受战争的直接破坏，而且人口呈现较高的增长态势。因此，三四十年代，拉美国家的进口替代工业化进展顺利，其中 1945 - 1954 年期间，地区年均经济增长率达到 5.8%，进口年均增长率达到 7.5%。强劲的工业化有力地推动着城市化的进展。

表 1 - 1 的统计数字表明：①1925 年，拉美的城市人口已占总人口的 25%，分别比亚洲和非洲高出 1.5 倍和 2 倍。这个现象的历史背景我们在上文已交代过了。②跟北美洲、欧洲和大洋洲等发达地区相比，1925 年拉美的城市化水平要低得多，即便到 1950 年，也依然与发达地区有很大差距，这属于比较正常的现象。③如果采用国外学术界普遍的观点，以 1940 年作为拉美现代城市化的起点，我们可以看出，到 2000 年，拉美城市化水平达到 75.3%，仅略低于北美洲（77.2%），而高于欧洲

4 | 拉丁美洲城市化：经验与教训

(74.8%) 和大洋洲 (70.2%)。也就是说，拉美在 1940—2000 年短短的 60 年内，其城市化水平就赶上甚至超过了发达地区；在世界 6 大地区中，拉美的城市化速度是最快的。④表中 2025 年的数据是预测数据，不足以反映当前的情况。根据联合国经社理事会 2006 年的统计，2005 年拉美城市化率为 77.36%，与上述城市化发展趋势的预测是基本吻合的。

表 1-1 世界各大地区的城市化水平
1925—2025 年期间的相关年份 (%)

地区	1925	1950	1975	2000	2025
全世界	20.5	29.7	37.9	47.0	58.0
发达地区	40.1	54.9	70.0	76.0	82.3
欠发达地区	9.3	17.8	26.8	39.9	53.5
非洲	8.0	14.7	25.2	37.9	51.8
拉丁美洲	25.0	41.4	61.2	75.3	82.2
北美洲	53.8	63.9	73.8	77.2	83.3
亚洲	9.5	17.4	24.7	36.7	50.6
欧洲	37.9	52.4	67.3	74.8	81.3
大洋洲	48.5	61.6	71.8	70.2	73.3

资料来源：año 1925: estimado a partir de Hauser y Gardner (1982); años 1950 a 2025: Naciones Unidas (2000). 本文转引自 Alfredo E. Lattes, *Población urbana y urbanización en América Latina*, p. 50, www.flacso.org.cl.

二、拉丁美洲城市化进程的第一阶段

拉美自 1940 年以来 70 年的城市化进程，大体可以分为前后两个发展阶段。国外学者对这两个阶段的划分不是十分严格的，有的以 1975 年作为分界点，有的以 1980 年作为分界点；前者可

能更关注于人口因素在拉美城市化过程中的作用，后者可能更着重于 80 年代拉美经济衰退和全球化对城市化的影响。鉴于人口因素在拉美城市化进程中的突出作用，本文采用以 1975 年作为分界点。这两个发展阶段的最显著差别就在于，前一个阶段是拉美城市化的加速期，后一个阶段城市化从总体上呈现出明显的减速趋势。

城市化最显著的特征就是大量人口向城市迁移。因此，人们在研究这种大规模人口流动现象时，往往从城市对移民迁入的“拉力”和农村对人口外迁的“推力”来进行分析。对于 1975 年以前拉美城市化进程加速期（1950—1975 年 25 年间，拉美城市化率由 41.4% 提高到 61.2%，增加近 20 个百分点）的出现，我们拟从城市工业化进程、人口自然增长和农村向城市移民三个方面加以解释。

在 20 世纪三四十年代，拉美国家的进口替代工业化尚处于试验期。由于多种内外有利因素的汇合，这种工业化模式的初期尝试是比较成功的。战后初期，在民族解放思想高涨的大背景下，拉美出现了以普雷维什为代表的结构主义发展理论，主张走进口替代工业化道路，对整个地区产生了重大影响。有学者认为，这标志着拉美地区由“自发的”工业化阶段进入到“自觉的”工业化阶段，拉美国家陆续被卷入工业化大潮之中。

表 1-2 1950—1978 年：拉美（19 国）工业产值的演变

国家	工业产值增长率 (年增长率, %)		人均工业产值 (美元, 1970 年价格)				
	1950—1978	1970—1978	1950	1960	1970	1977	1978*
阿根廷	4.1	2.1	239	298	448	516	474
玻利维亚	4.2	6.8	34	27	40	54	62

6 拉丁美洲城市化：经验与教训

续表

国家	工业产值增长率 (年增长率, %)		人均工业产值 (美元, 1970 年价格)				
	1950—1978	1970—1978	1950	1960	1970	1977	1978 ^a
巴西	8.5	9.6	59	104	153	246	253
哥伦比亚	6.5	7.0	50	69	89	113	132
哥斯达黎加	8.3	8.6	58	78	137	204	217
智利	3.7	0.3	149	186	256	212	228
厄瓜多尔	7.0	10.6	42	50	67	106	120
萨尔瓦多	6.5	5.8	39	51	80	95	96
危地马拉	6.2	6.5	37	45	71	89	91
海地	3.6	7.4	10	10	10	13	16
洪都拉斯	7.4	5.5	1.7	33	47	53	54
墨西哥	7.0	5.5	93	124	215	236	246
尼加拉瓜	7.7	4.0	27	41	88	101	93
巴拿马	7.7	2.2	41	70	150	142	...
巴拉圭	4.8	6.9	50	46	63	83	86
秘鲁	6.4	4.0	58	90	138	158	152
多米尼加	6.9	6.7	36	53	73	93	94
乌拉圭	2.7	3.2	214	252	263	293	347
委内瑞拉	7.9	6.7	82	143	198	251	251
合计 ^b	6.5	6.1	87	122	178	225	231

资料来源：CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80*, Santiago de Chile, 1980, p. 56.

注：a 初步数字。b 1970 年美元平价汇率加权平均数。