

20 世纪 80 年代以来拉美城市化模式的转型及其原因

韩 琦

摘要: 20 世纪 80 年代以来,拉美城市化模式开始发生转型,原来那种由农村向城市的移民逐渐让位于城市体系内部的整合和平衡发展。这具体表现在:人口流动模式由城乡流动逐渐转向城市之间的流动以及国际移民的增加;大、中、小不同类型的城市发展呈现出多元化趋势,城市体系趋向于平衡;城市内部空间发生了由原来的两极分化现象向“碎片化”趋势的转变;城市非正规经济成为常态,社会和环境问题突出;城市治理面临新的挑战。导致这一转型的主要原因在于拉美地区总的人口形势发生了重要转变,原来那种人口的快速增长已经趋于缓和;城乡人口比例结构也发生了改变。1990 年城市人口已经达到 70%,农村人口进入负增长阶段,农村向城市的移民停滞,城市化进入“巩固期”;“去工业化”和经济增长的长期低迷,限制了城市痼疾的解决;新自由主义改革和全球化效应的影响又为拉美城市发展带来了新的难题。拉美城市化已经“完成”,但现代化仍任重道远。

关键词: 拉丁美洲;城市化模式;转型;门控社区;人口流动;城市治理

中图分类号:F299.73 文献标识码:A 文章编号:1004-8634(2020)01-0005-(10)

DOI:10.13852/J.CNKI.JSHNU.2020.01.001

拉丁美洲是一个具有高城市化率和城市持续增长的地区。根据联合国《2016 年世界城市报告》的统计,在全球六大地区中,拉美和加勒比地区是发展中国家城市人口比例最高的地区,2015 年为 79.8%。它仅次于北美地区(81.6%),高于欧洲(73.6%)、大洋洲(70.8%)、亚洲(48.2%)、非洲(40.4%)。^① 预计到 21 世纪中叶,拉美国家的城市化率(城市人口占总人口的百分比)将达到 91.4%,其后才是欧洲(90.7%)和北美洲(90.2%)。^② 城市化通常被人们视为经济和社会进步的重要标志,拉丁美洲是发展中国家城市化的先行者,它的发展道路因其发展中国家的地位而显示出独特性,对其他正在加速城市化的

基金项目: 国家社科基金重大项目“20 世纪世界城市化转型研究”(16ZDA139)阶段性成果;教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“独立以来拉丁美洲的社会转型”(19JJD770007)

作者简介: 韩 琦,南开大学世界近现代史研究中心、拉美中心教授(天津 300350)。

^① UN-Habitat, *World Cities Report 2016, Urbanization and Development: Emerging Futures*, United Nations Human Settlements Programme, 2016, p.199.

^② Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *Urban Transition: hopes and challenges*, Institute of Social Sciences, Universidade de Lisboa, p.1.

国家具有镜鉴作用。本文拟对20世纪80年代以来拉美城市化模式发生的新变化及其原因做一探讨。^①

一、拉美城市化模式的转型

拉美城市化开始于19世纪末,但只是到20世纪30年代之后,伴随进口替代工业化和农业现代化进程以及人口增长高峰期的到来,才进入了一个加速期。居住在该地区城市的人口从1925年占总人口的25%上升到1975年的61%,50年的时间增长了36个百分点,大大快于欧洲和北美的速度。^②1920—1970年欧洲城市化率从40%提高到60%,用了50年的时间。^③1870—1970年美国城市化率从22.9%提高到61.7%,用了100年的时间。^④城市化促进了拉美的经济和社会发展,但也带来了不少问题,突出表现在三点:一是“大城市化”的特点突出,最大城市的首位度很高。大多数国家的城市人口高度集中在其首要城市(通常是首都),首要城市的人口往往占全国人口的40%以上,高于第二大城市人口5~10倍。这种最大城市首位度高的状况表明了城市发展的不平衡。二是“过度城市化”,即城市化的速度太快,城市人口过度增长,大大超过了工业部门所能够吸纳劳动力的能力,^⑤从而造成城市人口的大量失业和就业不足,以及由此产生的贫困化等社会问题。这说明了城市化与经济发展水平的不协调。三是出现了大量的贫民窟,带来城市空间的两极分化,“一个城市,两个世界”,贫民窟与富人区并存,形成鲜明对照。

拉美城市化的转型大致开始于1975年左右,20世纪80年代初之后趋于明显。这是一种从原来的乡村向城市移民转型为城市体系内部平衡发展的城市化模式。拉美的城市化率在1960年接近50%(49.3%),1975年达到了61%。此前,是拉美城市化的加速期,拉美经历了“人口爆炸”和“城市爆炸”,1950—1975年的年均人口自然增长率和城市人口增长率分别为2.6%和4.2%。1975年之后,拉美城市化逐步进入巩固发展期,上述两种数字都趋于下降,1975—2000年的年均人口自然增长率和城市人口增长率分别下降为1.9%和2.7%。^⑥而2005—2015年的年均城市人口增长率更下降到1.5%。^⑦这种人

^① 国内学术界对20世纪80年代以来拉美城市化模式转型的研究尚在起步阶段。谢文泽曾在《城市化率达到50%以后:拉美国家的经济、社会和政治转型》(吴白乙主编:《拉美和加勒比发展报告[2013—2014]》,社科文献出版社2014年版)一文中研究了20世纪60年代拉美城市化率达到50%之后带来的影响,但还没有意识到80年代以来的新变化与之前不同。苏振兴在《拉丁美洲城市化进程及其特点》(郑秉文主编:《拉丁美洲城市化:经验与教训》,当代世界出版社2011年版)一文中已经将1975年作为一个分界点,并认为之前是拉美城市化的“加速期”,之后则是“减速期”,前后两个时期具有各自不同的特点。国外学者则对拉美城市化模式的转型进行了较多的研究,这些研究成果最终比较集中地体现在了联合国人居署的两个报告中。其一是《2012年拉美和加勒比的状况:面向新的转型》(UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, Nairobi: United Nations Human Settlement Programme, 2012),该报告在前言中指出:拉美和加勒比地区“即将经历一个新的城市转型周期,但这一次不是容纳更多的来自农村的人,而是要保证城市生活质量的根本改善”。其二是《拉美和加勒比:具有平等的可持续发展的城市》(Habitat III Regional report, *Latin America and the Caribbean Sustainable Cities with Equality*, United Nations, 2017),这一报告的前言提到“拉美和加勒比国家的特点是城市化巩固,其主要挑战不是解决从农村向城市快速过渡的问题,而是提高生活质量,缩小不平等差距,实现城市的可持续发展”。

^② Roberta van Haefen, *Urbanization in Latin America and the Caribbean: Trends and challenges*, USAID, 2010, p.3.

^③ Cepal, *Transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, Cuadernos de la CEPAL, Number 26, Santiago de Chile, 1979, p.24

^④ Maurice Yeates, *The North American City*, Addison Wesley Educational Publishers Inc., 1998, p.72. 转引自陈雪明:《美国城市化和郊区化历史回顾及对中国城市的展望》,《国外城市规划》2003年第1期,第52页。

^⑤ 据苏振兴研究,如果用城市化率与工业化率(工业总产值占GDP的百分比)之间的比率来衡量的话,2001年世界城市化率与工业化率间的比率的平均数为1.48,拉美则为2.60,显然具有超前性。而在19世纪和20世纪前半期,英国、法国的这一比率通常不足1.00。参见郑秉文主编:《拉丁美洲城市化:经验与教训》,第29页。

^⑥ Alfredo Enrique Lattes, *Urbanización, Crecimiento Urbano y Migraciones en América Latina*, p.53. 转引自 <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=19146>。

^⑦ UN-Habitat, *World Cities Report 2016, Urbanization and Development: Emerging Futures*, p.199.

口变化的趋势与拉美20世纪80年代债务危机的发生、市场化改革、经济发展模式的转换以及全球化背景共同作用,导致拉美城市化的转型呈现出以下特点:

1. 人口流动模式由城乡流动逐渐转向城市之间的流动以及国际移民的增加

首先,由农村向城市移民的增长速度在下降,城市化进程在减弱。20世纪的50年代和60年代,拉美由农村向城市的移民对城市化的贡献率分别是46.4%和45.8%,到80年代和90年代分别下降到了41.6%和38.4%。^①90年代比50年代下降了8个百分点。城市化率由1925—1950年2.0%的增长速度下降到了1975—2000年的0.8%。^②当然,这种情况主要发生在拉美城市化水平比较高的国家如阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁、委内瑞拉,这8个国家人口占拉美总人口的80%以上和城市人口的85%。另外,还有乌拉圭和哥斯达黎加,这两个国家历史上接受了大量的外国移民。根据阿尔弗雷多的研究,拉美国家按照地理位置被划分为6个次地区,到2000年,它们的城市化水平分别为中美洲47.8%、加勒比61.8%、墨西哥74.4%、安第斯74.6%、巴西81.3%、南锥体85.9%,其城市化水平正好形成了一个由低到高的梯次排列。^③中美洲是唯一仍然以农村人口为主的次地区(城市化水平尚未超过50%)。^④由于人口高度集中在几个主要国家,而且在人口规模和城市化水平之间存在紧密联系,因此该区域的趋势在很大程度上是拉美主要国家的趋势。

同时,农村人口正在以比城市人口更慢的速度增长。自从1970年以来,农村人口的数量保持相对停滞,大约一直在1.25亿人左右。^⑤未来,农民向城市移民对拉美城市化的贡献会越来越小。农村人口向城市的迁徙已经基本完成。

其次,城市之间的迁移越来越成为人口流动的主要形式。例如墨西哥,在1987—1992年,州际之间50%的人口流动(不包括超大城市内部的流动)是以城市为始发地和目的地的;在1995—2000年,各个市政区之间70%的人口流动发生在城市与城市之间,只有14%属于乡村向城市的人口流动。在巴西,1981—1991年各市政区之间的流动61%都发生在城市之间。^⑥另一类迁移是超大城市内部的移民。鉴于拉美超大城市的规模很大,因此,有很大一部分的迁移发生在同一超大城市内部的卫星城之间。这一趋势在墨西哥城、布宜诺斯艾利斯、圣地亚哥、利马等都市圈得到证明。^⑦例如,在1990—1995年期间,联邦区与墨西哥州之间的迁移(主要是城市内的迁移,因为墨西哥州是墨西哥城大都市地区的所在地)占墨西哥总人口迁移的22%。^⑧城市之间的人口流动,通常是从那些在经济、就业和社会因素方面带有排斥性的区域迁移到那些更有活力、更有潜力的吸收性地区。经济吸引力往往还有其他因素补充,如通信方便,位置合适。如果大城市的负面外部性(拥挤、污染、暴力、高土地和生活成本等)很大,那么在其附近的一个具有活力的二级城市便成为人们移居的选择。

再次,国际移民的重要性在上升。国际移民包括向区域以外国家的移民、区域内各国之间的移民和区域以外国家向本地区的移民。据统计,在2000年,居住在区域以外国家的拉美和加勒比人有2600万

^① Alfredo Enrique Lattes, *Urbanización, Crecimiento Urbano y Migraciones en América Latina*, p.72. 转引自 <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=19146>。

^② Marcela Cerrutti and Rodolfo Bertonecello, *Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America*, A paper prepared for the Conference of African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, June 4-7, 2003, p.3.

^③ Alfredo Enrique Lattes, *Urbanización, Crecimiento Urbano y Migraciones en América Latina*, pp.57-58.

^④ 在这一类地区,城乡移民仍将继续,城市的吸引力和农村的贫困会助长这种流动。据统计,拉美作为一个整体,1990年城市地区的贫困率为34%,其中赤贫率为13%。而在农村地区,这两个数字分别为53%和30%,明显较高,农村地区获得工作和社会服务的机会要比城市差得多。见 Marcela Cerrutti and Rodolfo Bertonecello, *Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America*, p.8。

^⑤ Jorge Rodríguez Vignoli, *Distribución Territorial de la Población de América Latina y el Caribe: Tendencias, Interpretaciones y Desafíos para las Políticas Públicas*, Santiago: CEPAL/CELADE, Serie Población y Desarrollo, Num. 32, 2002, p.52.

^⑥ Marcela Cerrutti and Rodolfo Bertonecello, *Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America*, p.11

^⑦ Marcela Cerrutti and Rodolfo Bertonecello, *Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America*, p.12.

^⑧ CEPAL/HABITAT, *De la Urbanización Acelerada a la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: El Espacio Regional*, Santiago:LC/G, 2116(CONF.88/3), 2001, p.16.

人,到2010年增加到了3000万人,这相当于拉丁美洲和加勒比总人口的4%。其中向区域之外国家迁徙的移民,主要目的地是美国,2010年大约有1200万墨西哥移民在美国。西班牙是区域外第二大移民目的地,2010年移民数占拉美移民总数的8%(240万人)。^①加拿大、英国和日本是21世纪以来拉美向区域以外国家移民的新兴目的地。

国际移民出现的一个新特点是,区域以外国家流入的移民在减少,而拉美和加勒比区域内部各国之间的移民在增多。据统计,2010年居住在拉丁美洲和加勒比国家的外国人口总数为760万人,相当于移民人数的近四分之一和该地区总人口的1.1%。这些移民既有来自区域以外国家的,也有来自拉美和加勒比区域内部不同国家的。前者占全部外国移民人口的37.2%,后者则占62.8%。与1970年相比,前者曾占76%,后者仅占24%,这说明区域内部各国之间的移民在增加。从次地区分布看,2010年来自区域以外国家的移民和本地区内部国家的移民占该次地区人口总数的百分比分别是:加勒比地区为2.8%和11%;中美洲为1.1%和10.2%;南美洲为0.9%和1.6%;整个拉美和加勒比为1.1%和4.0%。^②这种情况的发生往往是由于区域以外发达国家的种种限制和移民代价高昂,而本地区内部国家之间,特别是邻国之间的通信和交通方便,劳动力市场日益开放和多样化,一些国家的政治稳定带来经济繁荣,变得具有吸引力,如巴拿马、多米尼加共和国、智利等国的情况就说明了这一点。

根据马丁内斯·皮萨罗等人的研究,拉美和加勒比向区域以外发达国家的移民也在趋于减少。^③但有学者通过拉美各国接收区域以外国家劳工的汇款数量来推断,认为向区域以外国家移民数量在增加,并指出1980年拉美地区接收的区域以外国家劳工汇款数量不过20多亿美元,到2008年则超过了644.54亿美元。^④这个数字的确能够从总体上反映出拉美向区域以外国家移民在不断增长的趋势,但也应该注意到,这些汇款的移民不仅仅是新移民,而且包括了多年累积在外的移民。

2. 不同类型城市发展呈现多元化趋势,城市体系趋向于平衡

在拉美,2万~50万人口的城市为小城市,50万~100万人口的城市为中等城市,100万~500万人口的城市为大城市,目前这三类城市的数目分别为1872个、62个和55个。^⑤在大城市中,超过500万人口的城市为超大城市,目前至少有8个,其中4个超过了1000万人口,即圣保罗(2026万)、墨西哥城(1946万)、布宜诺斯艾利斯(1307万)、里约热内卢(1195万),另外4个是利马(894万)、波哥大(850万)、圣地亚哥(595万)和贝洛奥里藏特(585万)。^⑥在1950年,拉美和加勒比超过2万人的城市只有320个,而今不仅城市数目几乎达到了2000个,^⑦而且城市系统更为复杂化和多样化。20世纪70年代以来的转变主要发生在两方面:一是对超大城市进行分流。超大城市在将周边地区与城镇逐步纳入自身体系的同时,也将部分产业从城市中心向外围转移,推动了卫星城市的发展。如墨西哥城周围有大约30个卫星市区。圣保罗则和附近的坎皮纳斯市(Campinas)、巴依萨达·圣迪斯达(Baixada Santista)组建了一个城市走廊。^⑧带有卫星城的大城市还有加拉加斯(Caracas)、福塔莱萨(Fortaleza)、瓜亚基尔(Guayaquil)、麦德林(Medellin)等。二是促进中小城市的发展。尽管各国大城市增长率均趋于下降,中

① J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera, *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. serie Población y Desarrollo*, N°114 (LC/L.4164), Santiago(CEPAL), 2016, pp.12-13.

② J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera, *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*, p.12, p.14.

③ J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera, *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*, p.14.

④ J. Martínez, L. Reboiras, M. Soffia, *Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional*, CEPAL, Santiago de Chile, 2009, p.24.

⑤ UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, Nairobi: United Nations Human Settlement Programme, 2012, p.26.

⑥ UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, pp.176-177.

⑦ Jorge Rodríguez Vignoli, *Migración interna y sistema de ciudades en América Latina y el Caribe. Intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000*, Santiago de Chile: CEPAL, 2011. p.57.

⑧ UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, p.33.

小城市则以较高的增长率在成长。全球化带来了一些边境城市的繁荣,如美墨边境的蒂华纳、华雷斯等。内地农业边疆的开发刺激了一些新城市的生长,如巴西的玛瑙斯和贝伦。另外,旅游业也提升了一些中小城市的发展,如墨西哥的坎昆由20世纪50年代的渔村变成了现在70万人的现代化城市。在人口不足100万人的中小城市中,生活着整个地区二分之一以上的城市人口。^①正如一位墨西哥学者指出的,“中小城市不仅仅是农村向城市过渡的简单舞台,它们也是一个社会进程的场所,即印记了一个新的工业化、劳动力市场、公民参与和文化变革的活力的社会进程。因为这些空间的变化,国家本身也发生了变化”。^②

由于人口出生率的降低、新经济增长极的出现、中小城市的兴起,传统的首位城市几乎都出现了相对“衰落”的状况。如有学者注意到,到1990年,16个主要拉美国家中只有6个国家的首位城市人口占全国人口的比重超过40%,它们分别是哥斯达黎加(77%)、乌拉圭(45%)、尼加拉瓜(44%)、智利(42%)、阿根廷(41%)和秘鲁(41%)。^③而巴西、墨西哥、哥伦比亚、厄瓜多尔、委内瑞拉等10个国家已经成为城市首位度较低的国家,到2010年这些国家的首位城市人口占全国人口的比重已经下降到20%以下。^④这些国家正在走向一个更加平衡的城市人口分布状况。

3. 城市内部空间发生了由两极分化现象向“碎片化”趋势的转变

20世纪90年代以来,拉美城市结构经历了一个快速现代化的过程,主要动力来自中、上阶层对人均居住空间需求的增加和外商的投资。这些国际公司先是集中投资于诸如电话线路和城市用水的基本设施建设,为中、上阶层提供符合国际标准的服务;然后,更多的投资用于能够体现城市空间导向全球化和最新休闲生活方式的城市元素,其中包括高速公路的扩展,民营化、民营工业园区的建立,以及带有综合商业设施的国际连锁酒店、购物中心、超市、城市娱乐中心、多功能影院等。另外,也是最重要的,就是门控住宅小区的建立。门控小区的建立主要面向城市中、上阶层,小区内纳入了越来越多的城市功能,包括办公楼、购物中心、超市、娱乐中心、多功能影院、休闲会所等在内,一应俱全,高墙和大门将这里的居民与城市的其他部分隔离,并减少了他们与其他社会集团的交集。由于缺少国家对城市规划的干预,私人投资在很大程度上忽视了公共交通,于是一个新的基于私家汽车的生活方式得到了蓬勃发展。^⑤在这一过程中,高收入的人口开始占据以前是穷人居住的郊区,而贫穷的家庭则定居于中、上阶层废弃的空间。这样,富人和穷人之间严格的城市边界逐渐变得模糊了。一方面,城市的中、上阶层搬进了自我隔离的“门控社区”。另一方面,经济上的弱势群体集中居住在近郊地区和城市中心环境恶化的地方。即使在后者这样的地方,也倾向于建造围栏。进入贫困社区和边缘区域时要受到高墙和非正规分离方式的限制。这种新的隔离现象被称作城市的“碎片化”趋势,它导致了原来存在于拉美城市中的传统整合机制(诸如公共教育、公共卫生系统,以及城市中心地带的娱乐休闲和文化功能)的进一步弱化。1990—2001年,在墨西哥城有750个门控社区,包括5万个家庭单元被投放到市场上。阿根廷首都布宜诺斯艾利斯郊区至少有450个门控社区,其中12个均达到了拥有5000多住户的规模。门控社区有多种类型,其中一种是被称作“花园塔”的高层寓所。2002年在阿根廷当地报纸上登出有130座这样的“花园塔”等待出售,估计它们容纳的居民数在30万~60万之间。在巴西里约热内卢,有超过10万人居住在被称为“巴拉·达·蒂茹卡”(Barra da Tijuca)的门控社区。在圣保罗也有一个大型项目“阿尔

① UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, pp.25-26.

② Victor Gabriel Muro(ed.), *Ciudades provincianas de Mexico: Historia, moderacion y cambio cultural*, Zamora, Mexico: El Colegio de Michoacain, 1998, p.15.

③ Licia Valladares, Magda Prates Coelho, *Urban Research in Latin America: Towards a Research Agenda*, digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library? e=d-000-00---0most--00-0--0.2019/7/20.

④ UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, p.30, Figure 1.12.

⑤ Axel Borsdorf and Rodrigo Hidalgo, *The Fragmented City: Changing Patterns in Latin America Cities*, The Urban Reinventors Online Journal, Issue 3/09, www.urbanreinventors.net, p.4.

法维尔”,约10多万人在这一门控社区中工作、生活。^①门控社区甚至扩散到二级城市,如阿根廷的科尔多瓦等。随着城市的发展,门控社区在大多数大、中等城市正变得越来越常见。

门控社区现象是在传统贫民窟问题没有解决的情况下又出现的新的隔离形式,使得新老矛盾叠加。

4. 城市非正规经济成为常态,社会和环境问题突出

城市化加速期的遗产是非正规部门就业人数的增加。进入20世纪80年代,随着市场化改革的推进,大多数拉美城市的失业率上升,由于旧行业的消亡以及公共部门就业的收缩,非正规就业常态化,^②非正规就业在大多数拉美城市就业中所占的比重由1970年的29.4%提升到了2000年的47.9%。^③非正规就业通常工作条件不稳定,高风险,低工资,无社会保障,与此伴随的便是城市贫困化问题。1980年,拉美贫困人口占总人口的40.5%,城市贫困人口占城市人口的29.8%;到1990年这两个数字分别达到48.3%和41.4%。此后这两个数字开始下降。特别是进入21世纪之后,由于拉美地区经济持续增长,社会支出增加,对贫困人口的减少起到了积极作用,2008年分别为33%和27.6%,^④2017年进一步降为30.7%和26.8%。^⑤与贫困化联系在一起的是非正规住宅化,新移民往往擅自占地,违章建房,自我解决在城市的栖身问题,从而形成大片贫民窟。据联合国人居署统计,2001年拉美城市贫民窟居民达到1.28亿人,占城市总人口的近31.9%;^⑥尽管2011年已经下降到24%,但仍有1.11亿人口居住在贫民窟中。^⑦贫民窟通常缺乏必要的基础设施和公共服务,往往成为暴力和各种犯罪的滋生地,威胁到整个城市的治安。^⑧拉美地区的城市仍然是世界上最暴力的城市之一。2000—2010年,该地区的凶杀率增长了11%,^⑨暴力被列为该地区公民关注的主要问题之一。由于拉美城市人口膨胀,城市规模急剧扩大,而基础设施建设滞后,不少城市的废气、废水和固体垃圾未能得到及时妥善处理,“从自然生态系统向城市生态系统的转变对环境产生了不良影响”,并导致了城市环境恶化的问题。^⑩

5. 城市治理面临新的挑战

随着拉美城市化模式的转型,拉美城市治理的任务也在发生转变。如果说在城市化加速阶段城市治理的任务是针对农村向城市的转变,那么,现阶段城市治理的任务便是提高城市生活质量和促进城市的可持续发展。

在拉美城市化转型的初期,市场化改革曾起到关键作用。改革实施了私有化和放松管制的政策,解放了房地产市场,削弱了国家的城市规划,并破坏了以前的人居政策的原则和规范,由此促进了新一轮城市建设的扩张。但是,这样的扩张带来的是一个以城市空间“碎片化”隔离、就业和住房非正规化、社会不平等、暴力犯罪增加、环境恶化为特征的城市化模式。这种城市化潜藏着发展的不可持续性。在进入21世纪之后,一些拉美国家加强了城市治理,如巴西实行了贫民窟改造计划及其占有土地合法化政策,一些贫民窟居民被整合到了真正的城市生活中;^⑪智利推行了住房补贴计划;墨西哥对低收入家庭

① Axel Borsdorf and Rodrigo Hidalgo, *The Fragmented City: Changing Patterns in Latin America Cities*, p.9.

② 如阿根廷,城市失业率从1980年的2.6%上升到2000年的15.1%。同期,非正规部门就业人口比重从23%上升到45%。墨西哥、秘鲁等国在20世纪90年代的失业率有所下降,但非正规部门也经历了类似的扩张。见郑秉文主编:《住房政策:拉丁美洲城市化的教训》,经济管理出版社2014年版,第194页。

③ 郑秉文主编:《拉丁美洲城市化:经验与教训》,第131页。

④ CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Santiago: Naciones Unidas, 2010, p.52.

⑤ CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Santiago: Naciones Unidas, 2018, p.88, p.103.

⑥ UN-Habitat, *The challenge of slums: global report on human settlements 2003*, Earthscan Publications Ltd, 2003, p.246.

⑦ UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, p. XII

⑧ 如自来水、公共卫生设施、垃圾回收系统、电力、通信、公共交通、医疗和教育等基础设施。各种犯罪指吸毒贩毒(毒品交易)、打架斗殴、抢劫凶杀、卖淫嫖娼等。

⑨ Habitat III Regional report, *Latin America and the Caribbean Sustainable Cities with Equality*, United Nations, 2017, p.30.

⑩ Habitat III Regional report, *Latin America and the Caribbean Sustainable Cities with Equality*, p.49.

⑪ 道格·桑德斯:《落脚城市:最后的人类大迁移与我们的未来》,陈信宏译,上海译文出版社2012年版,第60—70页。作者在书中讲述了巴西里约热内卢市圣马尔塔贫民窟改造的故事。

实行了“住房提升计划”。^① 还有一些国家通过出台财政转移支付、最低社会保障和促进就业等方面的公共政策,减少贫困和不平等。但各国发展并不平衡,出台政策的力度和涉及面也有很大的差异性。

联合国人居署在总结拉美国家经验的基础上,于2016发布了《拉美和加勒比:具有平等的可持续发展的城市》,其中提到拉美国家已经形成了复杂的城市体系,决定了它们需要进行复杂的城市治理以协调大城市的不同政府层次及其与民间社会和私营部门的关系。但是,拉美在城市管理体制、城市法规、区域空间规划政策、城市数据收集能力、公民参与城市管理的权利、城市融资能力等方面都存在明显的不足,充满了挑战。该报告同时给出了一些建议,特别提出了《2030年新城市议程:地方政府的新治理和管理模式》和《加勒比城市议程》。^②

总之,城市可持续发展是一个多维挑战,形成有效的城市治理是关键。

二、拉美城市化模式转型的原因

为什么拉美城市化会出现上述的转变,究其原因,主要可归纳为以下四点:

1. 拉美地区总的人口形势发生了重要转变,人口增长速度趋缓

早在20世纪50年代,拉美经历了“人口爆炸”,人口出生率在1960年曾达到41‰。在高出生率情况下,死亡率又明显下降,因而使人口自然增长率保持高增长势头。1950—1975年的25年中,年均人口增长率高达2.8%,居世界各大洲首位,远高于世界的平均数(1.9%),成为全世界人口增长最快的地区。^③但从1975年之后,拉美人口增长速度放缓,1995—2000年间已经低于世界的平均数,下降为1.6%(见表1)。

表1 拉美人口增长率(‰,按照5年期)

年份	1970— 1975	1975— 1980	1980— 1985	1985— 1990	1990— 1995	1995— 2000	2000— 2005	2005— 2010	2010— 2015	2015— 2020
人口增长率	24.9	23.6	21.6	19.7	17.6	16.0	14.6	13.4	12.0	10.7

数据来源:CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *América Latina: proyecciones de población urbana-rural, 1970-2025*, Boletín demográfico, No. 76, pp.17-18.

另一方面,从人口结构看,拉美国家在1980年之后进入人口红利期,即劳动年龄人口占总人口的比重较大,抚养率较低。从表2中可见,1980年之后,拉美15~64岁劳动人口占总人口的比例便日益增大,特别是在城市,劳动人口占比在1990年后为60%以上,2010年达到近67%,远远超过了儿童和老人人口占比之和。这种情况持续了30年,它提供了一个机会,即在活跃人口势头的支持下,国家将会进行大量投资,也将会继续促进经济增长。但也要注意人口红利之后老龄化社会的到来。根据1956年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准,当一个国家或地区65岁及以上老年人口数量占总人口比例超过7%时,则意味着这个国家或地区进入人口老龄化阶段。2015年拉美城市65岁以上老年人口占城市总人口的比例已经超过了7%,农村还没超过这个比例,但到2020年,拉美国家人口状况显然已经进入老龄化阶段。^④

^① Habitat III Regional report, *Latin America and the Caribbean Sustainable Cities with Equality*, p.35.

^② Habitat III Regional report, *Latin America and the Caribbean Sustainable Cities with Equality*, pp.62-77.

^③ 万素珍、王留栓:《拉丁美洲地区的人口发展和人口政策》,《人口与经济》1984年第4期。

^④ 北大西洋理事会拉美中心的阿德里安·阿尔什特在文章中提到,拉美劳动年龄人口预计将在21世纪40年代达到峰值,扩大到4.7亿人左右的潜在工人。这些年轻的城市工人是创造财富和提高地区生活水平的关键。但政府政策必须到位,应提供优质教育和进入正规劳动场所的机会,最大限度地发挥他们的知识和技能以释放出经济发展新动力。见 Adrienne Arshnt, “Urbanization in Latin America”, 转引自 www.atlanticcouncil.org/publications/articles/urbanization-in-latin-america。

表2 拉美城乡人口统计指数(按照年龄分类)

年份	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
城市										
全部	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14岁	38.5	37.1	35.7	34.1	32.1	30.0	28.2	26.6	25.1	23.6
15~64岁	57.0	58.4	59.7	61.1	62.7	64.4	65.7	66.8	67.5	67.8
65岁以上	4.5	4.5	4.6	4.8	5.2	5.6	6.0	6.6	7.4	8.5
年份	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
农村										
全部	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14岁	45.8	44.7	43.6	42.1	40.2	38.4	36.4	34.5	32.6	30.7
15~64岁	50.2	51.1	52.2	53.4	55.1	56.5	58.0	59.4	60.6	61.4
65岁以上	3.9	4.2	4.3	4.5	4.7	5.1	5.5	6.1	6.8	7.9

资料来源:CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *América Latina: proyecciones de población urbana-rural, 1970-2025*, p.40.

2. 城乡人口比例结构发生改变,城市化进入“巩固期”

拉美20世纪五六十年代人口爆炸,在农村推力和城市拉力的作用下,城市人口增长率大大高于农村人口增长率。城市化率在20世纪60年代超过50%,1975年超过60%,1990年超过70%。一般而言,城市化率达到75%之后,农村—城市人口流动的数量就会趋于减少。拉美城市化率在2000年达到了75%,2000—2010年大约有1955万农村人口流入城市,占同期城市新增人口的27%。目前,拉美城市人口已占80%,几乎是全世界城市化率最高的地区。自2000年起,拉美城市人口的年均增长率低于2%,与人口自然增长率大致持平。2010—2015年拉美年均城市人口增长率更下降到1.53%。同期,农村人口的增长速度由1980—1985年的0.5%逐渐下降,进入90年代之后,开始进入负增长阶段(见表3)。这样,从农村到城市的移民便基本趋于停滞。因此,进口替代时期大规模的农村—城市移民现象已经风光不再,取而代之的是城市之间的人口流动加强。城市化进入了一个新的阶段,即由“加速期”进入“巩固期”。^①这个时候,经济重心也已经转移到了城市,至少三分之二地区的GDP是以城市地区的服务业和工业为基础的。

表3 拉美总人口、城乡人口增长率(%，按照5年期分类)

	1975— 1980	1980— 1985	1985— 1990	1990— 1995	1995— 2000	2000— 2005	2005— 2010	2010— 2015	2015— 2020	2020— 2025
总人口	23.6	21.6	19.7	17.6	16.0	14.6	13.4	12.0	10.7	9.3
城市	36.0	30.0	27.6	24.8	23.0	20.0	17.5	15.3	13.3	11.5
农村	2.4	5.0	1.8	-0.9	-4.3	-3.0	-2.0	-1.4	-1.0	-1.1

资料来源:CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *América Latina: proyecciones de población urbana-rural, 1970-2025*, p.31.

3. 去工业化,经济增长长期低迷

拉美城市化模式的转型是与拉美经济转型联系在一起的。20世纪30至70年代,是拉美进口替代工业化时期,特别是五六十年代,经济增长率在5.5%左右,工业化带动了城市化。但是,80年代债务危机以来的30多年,拉美经济大大减速,经济增长维持在3%左右,其中80年代被称为“失去的十年”,增长率低至1.5%以下。经济增长低速和乏力的根本原因是“去工业化”。80年代,拉美国家为创造更多的外贸盈余以应对债务危机,不得不集中发展初级产品生产和出口,制造业被忽视;90年代,随着经济改革和市场开放,国有企业被私有化,大批制造业企业在外来商品激烈竞争中破产倒闭;同时,拉美国家为适应外向发展模式的要求,纷纷调整产业结构,选择以农矿业资源及其加工为主的产业。这样,拉美

^① CEPAL/HABITAT, *De la Urbanización Acelerada a la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América latina y el Caribe: El Espacio Regional*, p.5.

制造业产值在国内生产总值中所占的比例显著下降,如1980年为25.4%,到1990年下降至23.4%,减少了2个百分点;其中工业大国巴西从33.1%下降到27.9%,阿根廷从25%下降到21.6%。^①到2000年,大多数国家的这一比例降幅就更大了。通常认为,现代工业是城市经济增长和大量就业机会产生的源泉,“去工业化”无疑会减少城市就业机会。

另一方面,放弃进口替代模式、采用出口导向模式后,尽管许多国家将生产重点放在具有比较优势的产品上,改善了初级产品的生产和出口,但这种改善并没有从总体上扭转农村劳动力的外流。2000年一项人口普查的结果表明,在一些国家,特别是玻利维亚和厄瓜多尔,农村人口的增长恢复了活力;但在大多数国家,农村劳动力的净流失仍然存在。^②其原因在于,生产的合理化、专业化及资本密集型技术和农业产业中心的扩展加深了生产者分工的细化,从而将人口推向了城市。如阿根廷潘帕斯地区,农业和牛生产的技术现代化并未伴随着农村地区人口的增加,甚至没有伴随着这些地区保持人口的能力的提高。其农业劳动力市场的劳动力主要是城市劳动力,他们更喜欢居住在城市地区,因为那里有更好的服务和安全保障。^③季节性工作和农业新职业所要求的技能增加了居住在城市地区或拥有双重居住地的工人的流动性。

上述经济结构调整的后果之一就是,城市非正规就业、非正规住房增加,以及劳动力国际流动的增加。

4. 新自由主义改革和全球化效应的影响

20世纪80年代以来的新自由主义改革倡导市场化、自由化、私有化,削减公共开支,放松政府经济管制和干预。新政策使原来进口替代政策保护下的资本密集型工业逐渐被出口加工业取代,新企业通常选择避开交通拥堵、地价昂贵和污染严重的一线城市而在二线城市投资。这种情况会降低超大城市的重要性,增加二线城市的吸引力。新政策使政府放权,政府不再是住房的规划者和直接建设者,而是市场的监督者和合作者,其为私人资本的投资提供便利。在全球市场和跨国公司的影响下,特别是在发达国家(北美)住房模式的影响下,适应拉美中、上层对人均居住空间、新生活方式以及安全性的需求,门禁社区便纷纷形成。门禁社区是全球私人资本和信息社会的产物。

21世纪以来,随着拉美初级产品出口繁荣带动的经济增长,^④一些国家实行了新的社会政策,在解决持续性贫困问题和不平等方面展现出更大的承诺。令人可喜的是,生活在贫困条件下的城市居民的比例已经减少,贫民窟得到了部分改造,环境问题也受到重视。但是,不可否认的是,拉美城市问题仍然非常突出。

三、拉美城市化模式转型的意义

正确认识和理解拉美城市化转型的历史和现实,无论是对拉美社会本身,还是对其他正在快速城市化的发展中国家来说,均具有重要的意义。

1. 拉美城市化面临的挑战更加严峻

拉美城市化模式转型意味着拉美已经超越大规模农村—城市移民阶段,进入了一个城市体系内部的平衡发展阶段。这既是一个城市发展的巩固阶段,也是一个城市发展的整合阶段。但是,拉美城市发

^① 郑秉文主编:《拉丁美洲城市化:经验与教训》,第31页。

^② Jorge Rodríguez Vignoli, *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2002, p.54.

^③ Marcela Cerrutti and Rodolfo Bertonecello, *Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America*, p.11.

^④ 拉美地区2003—2008年经济年均增长率达到了3.4%,这一增长周期的出现主要是由于世界经济正处于强劲增长期(年均增长4.3%),国际市场初级产品和原油价格持续走高,从而拉动了拉美初级产品出口的繁荣。但拉美制造业占GDP的比例则从1980年的27.8%下跌至2009年的15.3%。

展面临着一系列难以解决的痼疾,如非正规就业,非正规住宅,城市“碎片化”社会隔离,暴力犯罪,环境恶化,等等。拉美城市存在着不平等的持久性和新旧形式的社会排斥。拉美仅仅在人口指标上实现了城市化,而在工业化、城市就业和住房等指标上则落后于发达国家水平。人口转变是拉美城市化转型的重要推力,在新的阶段,拉美既要利用好人口红利的“尾巴”,又要迎接人口老龄化的挑战。经济增长是城市化的基础,拉美应抓住世界经济发展的机遇,适当进行产业结构的调整,推动再工业化进程。拉美未来的城市化将向着具有平等的可持续发展的方向转变,“新的挑战是使城市中心更具有包容性,更具有可持续性,以及面向人民的更为良好的城市公共空间的设计”。^① 拉美国家需要总结以往城市化的经验教训,创建新的城市发展模式。

2. 拉美城市化脱离发达国家的常规发展路径,道路独特,值得引以为鉴

现代化理论认为,城市化是工业化的伴生物,随着工业化的发展,农村剩余劳动力会向城市转移。在国民经济结构中,农业比重会下降,工业和服务业比重会上升。当农村剩余劳动力转移完毕,城乡二元结构就变成了一元结构。这意味着整个国家实现了现代化。西方国家当城市化率达到70%以上时,都已经处在了“高收入水平国家”阶段或成为发达国家。但拉美却属于例外。其城市化率超过了75%,却仍然处在“中等收入水平国家”阶段。其城市化已经“完成”,但现代化仍任重而道远。探讨拉美城市化发展道路的独特性,可以为其他发展中国家提供经验教训。

The Transition of Urbanization Model in Latin America since 1980s and Its Reasons

HAN Qi

Abstract: Since the 1980s, the urbanization pattern in Latin America has begun to change. The former migration from rural to urban areas has gradually given way to the integration and balanced development within the urban system. Specific manifestations include (1) urban-rural population flow has shifted to inter-urban flow and international migration has increased; (2) the development of different types of cities shows a trend of diversification, the urban system tends to be balanced; (3) the urban interior space has changed from polarization to fragmentation; (4) the urban informal economy has become normal, social and environmental problems are prominent; and (5) urban governance is facing new challenges. The main cause for this transformation is that the overall population situation in Latin America has undergone an important change. The rapid growth of the population has slowed down, and the proportion of urban and rural population has also changed. In 1990, the urban population has reached 70% and the rural population has entered a negative growth stage. The migration from rural to urban areas has stagnated, leading to a “solidification period” of urbanization. The “de-industrialization” and the long-term downturn in economic growth have limited the solution of urban chronic problems. The impact of neoliberal reform and globalization has brought new problems to urban development in Latin America. Urbanization in Latin America has been “completed”, but modernization still has a long way to go.

Key words: Latin American, urbanization model, transformation, gated community, migration, urban governance

(责任编辑:洪庆明)

^① UN-Habitat, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*, p.VII.