

城市化率达到50%以后：拉美国家的经济、社会和政治转型

谢文泽 中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员 经济学博士

城市化率达到50%表示城市人口开始超过农村人口，随着城市人口的增加，城市将逐渐成为经济、社会和政治活动的重心。大多数拉美国家于19世纪初先后获得独立。20世纪30年代墨西哥、巴西等国家开始启动进口替代工业化，城市化进程进入加速发展阶段，60年代初拉美地区城市化率达到50%，在此后半个世纪的时间里，迅速增至60%、70%，于2013年达到80%。2015年拉美地区的城市化率将达到80.2%，2020年将达到81.5%。

快速的城市化推动其经济、社会和政治转型，但拉美地区发展却相对缓慢，令人匪夷所思。本文拟探讨其深层次原因。

一、城市化率达到80%

拉美地区的城市化率达到50%以后，其城市化进程最突出的特点是一个字：“快”。

（一）城市化率50年“三级跳”

拉美地区的城市化率在20世纪60年代初超过50%，1975年超过60%，1990年超过70%，2013年达到80%。其中，南美洲地区更是高达84%，居各大地区首位。这意味着，自20世纪60年代初至2013年，在50年左右的时间里，拉美地区的城市化率跨越了60%、70%、80%三个台阶，实现了“三级跳”。前两次均仅用了15年左右的时间，第三次用了23年左右的时间。

1960~2013年，拉美地区的城市人口由1.1亿人增至4.9亿人，增长了3.5倍。

1、主要国家高度城市化

按照城市化水平，可以将拉美国家分为三组。第一组为城市化率超过70%的国家，有巴西、墨西哥、阿根廷、哥伦比亚、委内瑞拉、智利、秘鲁、乌拉圭、古巴、巴拿马、巴哈马、苏里南、多米尼加共和国等13个国家。拉美地区的主要国家集中在这一组。

第二组为城市化率介于50%~70%的国家，有厄瓜多尔、玻利维亚、多米尼克、萨尔瓦多、哥斯达黎加、巴拉圭、尼加拉瓜、海地、洪都拉斯、牙买加、危地马拉、圣文森特和格林纳丁斯等12个国家。

第三组为城市化率低于50%的国家，有巴巴多斯、伯利兹、格林纳达、圣基茨和尼维斯、安地瓜和巴布达、圭亚那、圣卢西亚、特立尼达和多巴哥等8个国家。

各国的城市化进程存在较大差异。阿根廷的城市化率早在1914年已达到52.7%，智利于1940年达到52.4%。乌拉圭、委内瑞拉、巴哈马、古巴、伯利兹、墨西哥等国家在60年代达到50%。

2013年，4个国家的城市化率在90%以上，即：委内瑞拉（94%）、乌拉圭（93%）、阿根廷（93%）和智利（90%），巴西为85%，墨西哥为79%。也有个别国家，其城市化水平有所下降，如1960~2013年圣卢西亚、特立尼达和多巴哥的城市化率分别由22%和17%降至16%和14%。

2、巴西、墨西哥引领城市化

巴西和墨西哥的人口数量分别居拉美地区的第一位和第二位。2013年巴西约有2亿人，占拉美地区人口总数的33%；墨西哥约有1.2亿人，占地区人口总数的20%；两国人口合计约占地区人口总数的53%。虽然两国的城市化程度不是拉美地区的最高水平，但20世纪60年代以来拉美地区城市化率的升高，一半以上归因于巴、墨两国城市人口的增加。

1965~2013年巴西的城市化率由51%提高至85%；其中，1965~2000年35年间的城市化进程较快，城市化率由51%提高至81%。

1960~2013年墨西哥的城市化率由51%提高至79%；其中，1960~1990年30年间的城市化

进程较快，城市化率由 51%提高至 71%。

专栏 1 拉美地区的城市 and 城市化水平

拉美各国关于城市的定义不尽相同。有些国家按人口数量来划分城市和农村，如秘鲁将 100 人以上的聚居点定义为城市，阿根廷、玻利维亚为 2000 人以上，墨西哥、委内瑞拉为 2500 人以上。巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、海地、厄瓜多尔、巴拉圭、多米尼加共和国等将省（州）、市（区）政府所在地界定为城市。古巴将政治、行政机构所在地且人口超过 2000 人的聚居点定义为城市。洪都拉斯、巴拿马分别将 2000 人以上和 1500 人以上且有街道、自来水、排水管、路灯等基础设施的聚居点定义为城市。智利将两种聚居点定义为城市，一是房屋集中连片且人口超过 2000 人的聚居地，二是人口介于 1001~2000 人之间且 50%以上经济活动人口从事非农业活动的聚居地。乌拉圭的城市则根据《人口聚居法》来确定。

拉美经委会按人口规模，把聚居点分为五个等级，即：2000 人以上、2 万人以上、10 万人以上、50 万人以上和 100 万人以上，并主张将 2 万人以上的聚居点定义为城市。

附表 1 2000 年部分拉美国家城市化率及不同人口规模聚居点的人口比重

单位:%

	城市化率	不同规模聚居点人口比重				
		≥2000 人	≥2 万人	≥10 万人	≥50 万人	≥100 万人
阿根廷	90.5	89.2	76.6	62.3	47.9	40.2
巴西	81.2	79.4	64.6	49.6	37.1	33.6
智利	86.6	87.8	76.9	63.6	45.5	35.7
哥伦比亚	76.0	75.1	65.0	53.9	41.4	34.3
墨西哥	74.7	77.6	60.5	50.2	38.9	30.1
秘鲁	75.9	72.6	62.1	53.5	38.6	31.0
委内瑞拉	90.5	89.7	74.3	61.6	39.8	26.5

(二) 城市人口 50 年“翻三番”

1950~2000 年 20 个拉美国家 2 万人以上城市的人口由 4300 万人增至 3.2 亿人，几乎翻了三番。1950 年拉美 20 国 62.3%的人口为农村人口，2000 年 62.2%的人口居住在 2 万人以上的城市，城乡人口比重发生了逆转。

城市人口快速增长的原因主要有两个，一是人口增加，二是农村人口流入城市。

1、人口增加

1950~1975 年拉美地区的总人口由 1.67 亿人增至 3.23 亿人，25 年翻了一番，年均增长率为 2.6%。1975~1990 年年均人口增长率为 2.1%，1990~2010 年为 1.4%。2013 年拉美地区的总人口约为 6.2 亿人，其中南美洲有 4.1 亿人，墨西哥和中美洲有 1.7 亿人，加勒比地区有 0.4 亿人。

1960 年拉美地区人口超过 1000 万人的国家有 5 个，即：巴西、墨西哥、阿根廷、委内瑞拉和哥伦比亚。2013 年人口超过 1000 万人的国家增至 13 个，除前面的 5 个国家外，新增加了秘鲁、智利、厄瓜多尔、危地马拉、古巴、玻利维亚、多米尼加共和国、海地等 8 个国家。

2、农村—城市人口流动

就整个拉美地区来看，城市化率由 50%升至 60%是农村—城市人口流动规模较大的时期。1960~1970 年城市化率由 49%升至 57%，约有 2767 万农村人口流入城市，这部分人口占同期城市新增人口的 50.4%。

城市化率达到 60%以后，虽然城市人口的自然增长成为城市人口增加的主要因素，但农村—城市人口流动仍是一个重要原因。1970~2000 年，城市化率由 60%升至 75%，期间，农村—城市人口流动每 10 年约有 2500~2600 万人，占同期城市新增人口的 1/3 左右。城市化率达到 75%以

后,农村—城市人口流动数量趋于减少,2000~2010年约有1955万农村人口流入城市,占同期城市新增人口的27%。

(三)大城市居主导地位

如果将50万人口以上的城市定义为大城市,则1960~2010年拉美地区大城市的人口由4000万人增至2.5亿人,增加了5倍多;大城市人口比重由17%提高至42%。2020年,大城市的人口预计可达到3亿人,占地区总人口的比重将提高至46%。

在拉美地区的城市化进程中,大城市一直居主导地位,主要表现在三个方面。

第一,人口不断向大城市集中。1960年大城市人口约占城市人口的1/3,2000年升至50%。换言之,自2000年以来,一半以上的城市人口居住在大城市。

第二,大城市的人口比重大幅度提高。1960~2010年大城市人口占地区总人口的比重提高了25个百分点。

第三,大城市一直保持较高的人口增长率。20世纪60、70年代,大城市的人口年均增长6%以上。80年代以来,虽然大城市的人口增长速度逐渐减慢,但一直高于中小城市。

1960年拉美地区只有20个大城市,2010年增至123个,2020年将增至140个。大城市主要集中在巴西、墨西哥、阿根廷、哥伦比亚、委内瑞拉等国家。

自20世纪60年代起,墨西哥、巴西等国家开始进行大都市规划,如1960年墨西哥有12个大都市,2010年增至59个;1973年巴西联邦政府正式确立了9个大都市,2009年增至33个墨西哥城、圣保罗、里约热内卢、布诺诺斯艾利斯等,都是大都市的概念。以“墨西哥城”的三个含义为例,第一个是传统意义的墨西哥城,仅指7个传统中心城区;第二个是指联邦特区,由7个传统中心城区和10个新城区组成;第三个是指墨西哥城大都市区,由联邦特区的17个城区、墨西哥州的52个城镇、伊达尔戈州的7个城镇组成。

当然,这些大都市的人口规模差距较大,如墨西哥城超过2000万人,而墨西哥较小的都市仅有10万人左右。2010年,拉美地区75万人以上的大都市有88个,其中巴西26个、墨西哥23个。巴西的26个大都市约有8200万人口,占巴西总人口的42%;墨西哥的23个大都市约有5100万人,约占墨西哥总人口的45%。

二、城市化与经济转型

城市化会引起产业结构、就业结构等方面的变化,如农业的GDP比重下降,工业、服务业占GDP比重上升,劳动力由农业部门向工业、服务业部门转移,这些变化是经济转型的“量变”。随着城市化水平的提高,经济发展水平也相应地提高,当城市化水平达到一定高度时,经济发展会由低收入阶段进入中等收入阶段或者由中等收入阶段进入高收入阶段,这是经济转型的“质变”。

世界银行《2009年世界发展报告》认为,虽然城市化水平与收入水平之间没有明显的对应关系,但在一般情况下,按购买力平价计,当城市化率达到60%以上时,人均国民收入才可能会达到10000美元;当城市化率达到75%以上时,人均国民收入才可能会达到25000美元;例外的情况也有,只是不多。然而,该报告所说的“例外情况”在拉美地区却很多。

(一)城市化水平高于经济发展水平

拉美地区的城市化率虽然达到甚至超过了高收入经济体,但大部分拉美国家仍属于中高收入经济体,这种城市化水平高于经济发展水平的现象被称为“过度城市化”。与此同时,许多拉美国家在20世纪60年代就步入中等收入国家行列,阿根廷在20世纪初曾经是位列世界前十位、令欧洲人羡慕不已的高收入国家。经过半个世纪的发展,这些国家仍未进入高收入国家行列(阿根廷退回中高收入经济体行列),这种现象被称为“中等收入陷阱”。

无论是“过度城市化”,还是“中等收入陷阱”,都与经济增长速度密切相关。按2005年美元不变价格计,1960~2013年拉美地区的GDP由6000亿美元增至36000亿美元,增长了5倍,年均增长率为3.4%。如图1所示,1960~2013年拉美地区的经济增长进程可以分为三个阶段:

1960~1980 年为高增长阶段，年均 GDP 增长率为 5.8%；1981~2003 年为低增长阶段，年均 GDP 增长率仅为 2.0%；2004~2013 年为中速增长阶段，年均 GDP 增长率为 4.1%。第二阶段长达 23 年的低速经济增长使拉美地区出现了“过度城市化”，并长期滞留在中等收入水平。

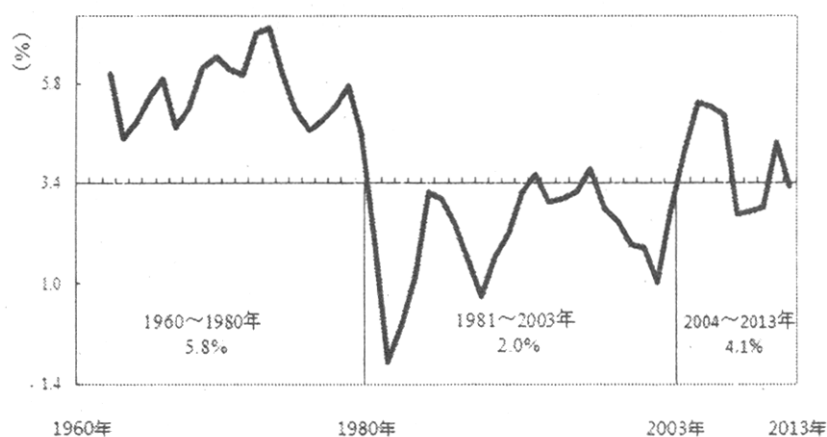


图 1 1960 ~ 2013 年拉美地区 GDP 增长率 3 年平均值曲线

(二) 工业化进程停滞

1960~1980 年是拉美地区快速推进工业化的时期，在此期间，工业对 GDP 增长的贡献率为 53.9%，其中制造业为 38.2%（见表 1）。制造业的快速发展有力地带动了经济增长和城市化进程，制造业增加值每增加 1%，GDP 增加 1.1%；制造业占 GDP 的比重每提高 1%，城市化率约上升 2.5%。

表 1 1960 ~ 2010 年拉美地区 GDP 增长的因素

单位：%

	1960~1980 年	1981~2003 年	2004~2010 年
三次产业对 GDP 增长的贡献率			
农业	0.4	-3.2	4.2
工业	53.9	26.1	22.1
制造业	38.2	2.2	10.0
服务业	45.7	77.1	73.7
各项支出对 GDP 增长的贡献率			
消费	77.8	82.7	87.3
投资	27.4	14.6	35.0
净出口	-3.3	2.2	-22.4

80 年代以来，工业化进程停滞，工业（尤其是制造业）失去了经济增长引擎功能，是经济增长缓慢的重要原因之一。1981~2003 年制造业对拉美地区 GDP 增长的贡献率仅为 2.2%，2004~2010 年为 10.0%。

工业化进程停滞的主要表现之一是产业升级相对缓慢。20 世纪 60 年代以前，韩国也曾实施过进口替代工业化战略，60 年代以后转向出口导向工业化战略，逐次实现了劳动密集型、资本密集型、技术密集型的连续产业升级。2010 年，技术密集型产业占韩国制造业增加值的 52%，资本密集型产业占 35%，劳动密集型产业占 13%。20 世纪 80、90 年代，制造业对韩国 GDP 增长的贡献率为 25%，2000~2010 年为 38%。

巴西、墨西哥、哥伦比亚等拉美国家在 20 世纪 60 年代进入重化工业阶段，如 1960~1980 年钢铁产量由 2621 万吨增至 13765 万吨，汽油产量由 1624 万吨增至 4586 万吨，等等。80 年代的债务危机和新自由主义改革中断了工业化进程，大部分拉美国家放弃了发展制造业的产业政策，错过了产业升级的机遇。2008 年，劳动密集型产业在制造业总产值中所占的比重，巴西、墨西哥在 30% 以上，哥伦比亚约为 45%；技术密集型产业所占的比重，巴西、墨西哥不足 1/4，哥伦比亚仅为 7%。

20 世纪 80 年代以来，拉美地区的制造业虽然升级缓慢，但还是有一些发展，出现了三种专业化模式。第一种是以墨西哥为代表的出口加工专业化，第二种是以巴西为代表的资源加工专业化，第三种是以巴西马瑙斯自由贸易区为代表的内向型加工制造专业化。

墨西哥的出口加工工业被称作“客户工业”，20 世纪 60 年代开始起步，80 年代中后期加速发展，大部分集中在墨美边境地区，主要加工组装汽车、电子、家电、服装等产品，制成品主要出口到美国。客户工业带动了墨北部边境地区一些城市的发展，如墨西哥的蒂华纳市，其人口由 1980 年的 44 万人增至 2010 年的 176 万人，2015 年将超过 200 万人。

巴西、阿根廷、智利等南美洲国家的资源加工业，如农产品加工、矿产品加工等，取得了较大幅度的增长，其产品主要面向国际市场。1996~2009 年巴西的农产品加工企业由 16500 家增至约 45000 家，就业人数由 93 万人增至 166 万人，这些加工业的发展带动了内陆地区一些中小城市的发展。

巴西的马瑙斯自由贸易区则发展了面向国内和地区区域市场的加工制造业，该自由贸易区设立于 1957 年，截止 2013 年 9 月区内约有 600 家工业企业，主要有电子、自行车和摩托车、化工、塑料制品、机械、光学仪器、计算机、食品加工等产业，电视机、摩托车和手机的产值位居前三位。1960 年马瑙斯市仅有 15 万人，2013 年增至 198 万人，为巴西第 7 大城市。

（三）家庭消费受到抑制

2013 年 12 月拉美经委会的《拉丁美洲和加勒比地区经济初步概览》指出，这一年拉美地区的 GDP 增长率预计为 2.6%，消费拉动 GDP 增长 2.8%。这表明消费是拉动拉美地区经济增长的主要因素。但是，收入分配不合理一直抑制着家庭消费的增长，这是拉美地区经济增长较为缓慢的另一个重要原因。

自 20 世纪 60 年代以来，消费一直是拉动拉美地区经济增长的头号“马车”，如表 1 所示，其对经济增长的贡献率 1960~1980 年为 77.8%，1981~2003 年为 82.7%，2004~2010 年为 87.3%。

消费分政府消费和家庭消费两部分，其中以家庭消费为主。一般情况下，城市的家庭消费水平要高于农村地区，因此，随着城市人口的增加，家庭消费增加。从 1980 年到 2010 年全球 102 个经济体城市化率与人均家庭消费的情况看，城市化率由 65% 提高至 85% 时，人均家庭消费支出由 3000 美元增至 14000 美元，增长幅度高达 366%。由此可见，城市化率与家庭消费之间存在明显的正相关互动。其间，拉美城市化率每提高 1%，人均家庭消费支出增长 12%。1980~2010 年拉美地区的人均家庭消费由 2800 美元增至 3900 美元，增长了 39%；城市化率由 64% 提高至 79%，提高了 23%，城市化率每提高 1%，人均家庭消费仅增长 2%。

“劳动难致富，工资不够花”是抑制拉美地区家庭消费增长的根本因素。“劳动难致富”是指劳动收入占 GDP 的比重偏低。劳动收入占 GDP 的比重越高，意味着劳动收入越多，家庭消费能力越强。20 世纪 80 年代以来美国、日本的劳动收入占各自 GDP 的比重均在 50% 以上，1970~2010 年韩国的这一比重由 32% 提高至 45%。1990~2010 年巴西的这一比重在 37%~45% 之间波动。1970~2010 年阿根廷的这一比重持续下降，由 41% 降至 35%。墨西哥的这一比重更低且也呈下降趋势，由 1980 年的 36% 降至 2010 年的 28%。

在许多拉美国家，工资收入不足以支撑“衣、食、住、行”四项基本消费。2000~2009 年，巴西的工资收入占家庭收入的 49%，四项基本消费占家庭消费支出的 68%。1993~2011 年，墨西哥的工资收入占家庭收入的 37%，四项基本消费占家庭消费支出的 53%。2005~2011 年，哥伦比

亚的工资收入占家庭收入的 40%，四项基本消费占家庭消费支出的 67%。

（四）形成了四个经济部门

城市化不仅是人口向城市聚集的过程，也是非农业经济活动向城市聚集的过程。2012 年拉美地区有 23 个大城市位列世界 300 大城市榜单，其 GDP 合计约 2.9 万亿美元，占拉美地区 GDP 的 47%；人口合计约 1.5 亿人，仅占地区总人口的 25%。

随着经济活动向城市的集中，往往会出现“城乡二元经济”现象，即城市经济部门和农村经济部门，人们常常用传统、落后来形容农村经济部门，而将现代、发达作为城市经济部门的明显特点。拉美地区却存在着“四元经济”现象，即：农村经济部门、外资经济部门、城市非正规经济部门和城市正规经济部门。本文着重介绍前三个部门。

1、农村经济部门

农业生产活动主要集中在农村地区。由于食品加工业和农副产品加工业与农业生产密切相关，联合国粮农组织将这两类加工业也统计在农业总产值之中。因此，本文以农业、食品加工业、农副产品加工业来代表农村经济部门。按 2005 年美元不变价格计，1961~1965 年拉美地区农村经济部门的年均 GDP 约为 1400 亿美元，占拉美地区 GDP 的 30%左右；2007~2011 年约为 4900 亿美元，占地区 GDP 的 15%。

1961~2011 年，农村经济部门的年均增长率约为 2.5%，低于拉美地区同期 GDP 增长速度。尽管如此，拉美地区的农村经济部门取得了较大的发展，如 1961~1963 年年均耕地面积为 9113 万公顷，2009~2011 年增至 21525 万公顷。农村经济部门是拉美地区对外贸易顺差的重要来源，1961~1965 年年均农产品对外贸易顺差为 42 亿美元，2007~2011 年增至为 777 亿美元。

农村经济部门具有较强的前后向效应，能够带动上下游相关产业的发展。1960~2000 年，农村经济部门的 GDP 每增长 1%，非农业部门的 GDP 增长 0.12%。

对于农村人口，尤其是对于农村劳动力而言，拉美地区的农村经济部门有“三大排斥”。

（1）制度排斥，即土地分配和占有制度对农村人口的排斥

土地分配严重不公，如巴西、阿根廷、委内瑞拉、秘鲁、乌拉圭、厄瓜多尔等国家的土地分配基尼系数分别为 0.77、0.85、0.88、0.86、0.79、0.71。墨西哥、秘鲁、智利、厄瓜多尔、巴西等国家进行过程度不同、规模不等的土地分配，如墨西哥 1917~1992 年向农民分配了 1 亿多公顷土地，但是土地分配的速度赶不上农村人口的增长速度，当墨西哥政府于 1992 年停止分配土地时，农村地区仍有近 500 万人没有土地。其他国家的土地分配仅能满足农村地区少部分家庭的土地需求。巴西的私人土地约占土地面积的 73%，根据巴西最近一次农业普查数据（2006 年），拥有 10 公顷以下土地的小农户约占农户总数的 50%，仅拥有全国 2%的土地；拥有 100 公顷以上土地的大型农户占农户总数的 10%，却拥有全国 78%的土地。

拉美地区的农村存在着大量的无地农民，他们不仅遭受到土地分配和占有制度的排斥，同时也因没有土地而受到以土地为基础的农业支持政策的排斥。

（2）技术排斥，即农业机械化对农业雇佣劳动力的排斥

农村地区部分无地和少地劳动力作为农业雇佣劳动力在农村经济部门寻找就业机会，农业机械对这部分农业劳动力有较强的替代作用，这可以从农业机械增多、农业人口减少中反映出来。1980~2003 年拉美地区的农用拖拉机保有量由 122 万台增至 209 万台，增长幅度为 71%；农业人口由 1.25 亿人减少至 1 亿人，减少了 2500 万人左右，减少幅度为 18%；这意味着拖拉机保有量每增加 1%，农业人口减少 0.25%。农业机械化提高了农村经济部门的生产力，同时也替代了大量农业劳动力，将其从农村经济部门排斥出来。

（3）市场排斥，即市场竞争对小农户的排斥

拉美地区约有 1850 多万户农户，其中 60%左右是小农户（少于 10 公顷土地），拥有 30%左右的土地；30%左右是中型农户（10~100 公顷土地），拥有 30%的土地；10%左右是大型农户（100 公顷以上土地），却拥有全地区 40%的土地。拉美地区农业的商品化、外向化程度较高，大中型

农户能够适应市场竞争，小农户则在投资、贷款以及产品销售等方面处于弱势地位，很难参与市场竞争，农业生产收入仅能满足这部分农户家庭消费的 1/3 左右，不少小农户选择离开农村经济部门。

2、外资经济部门

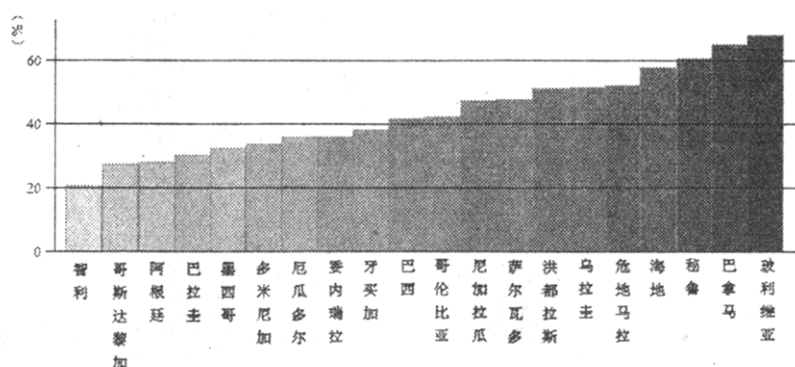
2012 年约有 1745 亿美元外资流入拉美地区，占地区 GDP 的 3% 左右。2011 年拉美地区对外要素支付(外资的利润和股息、有价证券投资的收益等)约 1372 亿美元，占当年地区 GDP 的 2.4%。从这两个比重看，外资的相对规模似乎较小，但外资的经济参与程度却很高。2011 年拉美地区 500 强企业中，外资企业、外资控股企业和外资参股企业 262 家，其销售收入合计约 15200 亿美元，占 500 强企业销售总收入的 62%，相当于地区 GDP 的 27%。

农业、食品加工、矿业、能源、加工制造、零售、电讯、金融等是外资较为集中的行业，像委内瑞拉、厄瓜多尔等石油国有化程度较高的国家，外资石油公司的产量占两国石油产量的四成以上；墨西哥、巴西两国的汽车、电子、家用电器等制造业为外资企业所主导；外资银行、欧美国家的大型连锁超市在拉美地区比比皆是。全球“四大粮商”，美国 ADM、邦基（Bunge）、嘉吉（Cargill）和法国路易达孚（Louis Dreyfus）控制着 80% 的世界粮食贸易，在巴西、阿根廷等南美洲国家也建立了规模庞大、体系完整的大豆产业链，以回购为条件向农户、种植企业提供优惠贷款和种子、化肥、农药等生产资料；在大豆主产区密集建造仓库，用于收储大豆；运营铁路和码头，用于运输和出口大豆；投资建设大豆加工厂，加工大豆油等。截止 2008 年，邦基、嘉吉、路易达孚 3 家粮商在阿根廷共有 12 座大豆加工厂，日加工能力 74850 吨，约占阿根廷大豆加工能力的 51%；四大粮商在巴西共有 27 家大豆加工厂，日加工大豆 59950 吨，约占巴西大豆加工能力的 42%。

3、城市非正规经济部门

非正规经济部门约占拉美地区 GDP 的 1/3，如图 2 所示，秘鲁、巴拿马、玻利维亚等 3 国的这一比重超过 60%，巴西、哥伦比亚、尼加拉瓜、萨尔瓦多、洪都拉斯、乌拉圭、危地马拉等 7 国在 40% 以上，墨西哥、阿根廷等其他国家在 20% 以上。

图 2 20 个拉美国家非正规经济部门的 GDP 比重



农村地区也存在一定程度的非正规经济活动，但由于城市化程度高、农村经济部门的 GDP 比重较低，非正规经济活动主要集中在城市地区，因此，称之为“城市非正规经济部门”。

拉美地区早在 20 世纪 70 年代就开始从就业角度关注非正规经济问题。1989 年秘鲁经济学家埃尔南多·德·索托（Hernando De Soto）提出了一个定义，即：一切不受法律、法规管辖的经济活动，无论是企业的，还是个人的，均属非正规经济活动。不登记注册、不签劳动合同、不照章纳税是非正规经济活动的三个明显特征，具备其中任何两个，就属于非正规经济。不少学者认为，依法从事经济活动的成本较高、税负较重是导致非正规经济的重要原因。

拉美各国关于非正规部门的界定有所不同,如巴西将雇佣人数少于5人的企业界定为非正规部门;墨西哥将自我就业者、家务劳动者以及小型和微型企业界定为非正规部门,等等。按照墨西哥的定义,1993~2002年非正规经济部门占墨西哥GDP的比重基本稳定在10%左右,70%的非正规经济活动集中在服务业,如商业、餐饮、宾馆以及社区、社会和个人服务业等,20%左右集中在制造业,其它部分主要集中在建筑、仓储、运输等行业。

三、城市化与社会转型

2013年拉美地区100名净资产超过10亿美元的富豪,其资产合计约4642亿美元,相当于25个拉美国家的GDP。墨西哥的卡洛斯·斯利姆·埃卢(Carlos Slim Helu)以730亿美元净资产不仅位居拉美地区榜首,而且还是全球首富。在拉美地区收入分配的底端,20%的家庭,其收入合计不足3000亿美元,仅占地区GDP的5%。

绝大部分拉美国家已经完成了由农村社会向城市社会的转型,甚至成为都市型社会,如阿根廷、巴西、墨西哥、智利、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等主要拉美国家50%以上的人口居住在50万人以上的大城市。一般情况下,随着经济发展和城市化水平的提高,收入分配差距会缩小,贫困人口会减少。但在拉美地区,收入分配差距过大和“城市化的贫困”是两个“顽疾”。20世纪60年代初至2012年,阿根廷的基尼系数由0.36扩大至0.48,增幅为33%;巴西由0.55扩大至0.57,智利由0.47扩大至0.52,哥伦比亚由0.49扩大至0.54,等等。2013年,拉美地区约有1.64亿贫困人口,占地区人口总数的27%,3/4左右的贫困人口居住在城市。

(一) 社会转型的三个支点:工作、住房和社会保障

20世纪50、60年代,巴西、墨西哥等国的主流看法认为,城市不仅代表着现代化,而且还是农村地区的“减压阀”。当时,大部分人口居住在农村,大部分劳动力从事农业生产,如1950年和1960年农业劳动力占经济活动人口的比重,墨西哥分别为80.5%和68.4%,巴西分别为60.1%和54.5%,秘鲁分别为59.7%和51.3%。在土地私有制占主导地位且土地分配严重不公的情况下,随着农村人口增加,人地矛盾日益尖锐,社会矛盾加剧,因此,不少拉美国家当局认为,农村人口进城能够缓解甚至解决农村地区的土地问题和社会问题。

农村人口(尤其是农村劳动力)流入城市的速度和规模超出了拉美国家政府部门的预期。20世纪60~70年代是拉美许多政府大规模推进进口替代工业化战略的时期,城市正规经济部门的扩张吸收了一部分进城的农村劳动力,同时政府部门也试图解决住房短缺和社会保障问题。但是,城市正规经济部门创造的就业机会远远满足不了就业需求,非正规就业迅猛增加;正规住房的供应量有限,非正规住房(如贫民窟等)问题加重;社会保障主要局限于城市正规经济部门,城市非正规经济部门和农村经济部门被排除在保障体系之外。

80年代以来,一方面希望市场机制能够有效地解决上述问题,另一方面各国政府也不断调整社会政策,虽然取得了一些成效,但顽疾难除。2010~2012年拉美地区58%左右的城市就业为非正规就业,40%左右的家庭居住在非正规住房中,45%的成年人没有养老保险,等等。

1、创造就业成为政府的社会责任

20世纪30~70年代是拉美国家全面实施、完善和强化劳工制度的时期,以宪法和法律的形式确立了劳动合同制度、集体谈判制度、解雇制度、工资制度、社会保障制度、福利制度等,形成了一个重要的社会共识,即:创造就业、保护劳工权益是政府应尽的社会责任和义务。因此,就业成为农村社会向城市社会转型的第一个支点。

70年代以前,大部分城市就业属正规就业,如1970年城市地区70%左右的就业集中在城市正规经济部门,如政府机构、公共机构、国有企业以及大型企业等。进入70年代以后,随着工业化进程推进到重化工业阶段,资本密集型产业创造就业的能力远不如劳动密集型产业,而农村人口继续大量涌入城市,致使新增加的城市劳动力不得不在非正规经济部门寻求就业机会。

80年代以来,有四个因素促使非正规就业急剧膨胀。一是国企改革裁减了大量国企员工。二是政府机构改革裁减了许多公共雇员。三是劳动市场改革,允许签订临时劳动合同,放宽了解雇

条件，以提高劳动市场的灵活性，城市正规经济部门和外资经济部门为了降低劳动力成本，也采用非正规雇佣措施。四是农村人口继续涌入城市。四个因素叠加在一起，使 90 年代中期的非正规就业比重一度高达 2/3 以上。

随着 4 个经济部门的形成，正规就业主要集中在城市正规经济部门和外资经济部门，这两个部门一般要求就业者有较高的学历或是熟练劳动力。非熟练劳动力是非正规就业的主体，主要集中在小型企业、自我雇佣、服务业、出口加工型企业等。非正规就业的突出特点是“一非三低”，即：非熟练劳动力、低生产力水平、低教育水平和低收入水平。20 世纪 60 年代，进城务工意味着提高收入水平和致富，但自 80 年代以来，在城市里当工人则意味着是穷人，如 2009 年巴西专业技术人员占经济活动人口的 8.2%，其平均收入水平为该国贫困线的 8.7 倍；非熟练劳动力占 46.6%，其平均收入水平为该国贫困线的 3.3 倍，其中家政服务人员仅为 1.8 倍。

2、要求非正规住房“正规化”

住房的供需矛盾极为尖锐，公共住房、商品房远远满足不了快速增长的住房需求，一些贫困家庭和低收入家庭只好自建住房。大部分自建住房为非正规住房，即：无产权、无规划、无保障、缺基础设施。这类住房是通过侵占公共土地、集体土地和私人土地而自行建造的，政府对这些被侵占的土地事先没有私人住房建设规划，里面的居民大多数在城市非正规经济部门就业，没有社会保障，水、电、道路、通讯等基础设施严重缺乏。在非正规住房大规模出现之初，巴西、墨西哥等国家曾经采取措施，试图消除此类住房，但没有取得成效，非正规住房的数量和规模急剧扩大。1964~1986 年巴西 3/4 的新建住房是非正规住房；1980~2003 年墨西哥全国一半以上的新建住房是非正规住房，2/3 的城市新增人口居住在非正规住房中。1950~1985 年墨西哥城的人口由 300 万人增至 1800 万人，城区面积由 117.5 平方公里扩大至 12500 平方公里，60% 的新增面积是由非正规住房区的扩展而引起的。

非正规住房“正规化”成为一个社会共识，即：“我自己建的房子就是我的”，是社会转型的第二个支点。这个共识的结果是拉美地区城市家庭的住房自有率较高，巴西、墨西哥、阿根廷均在 75% 以上；非正规住房率最高的尼加拉瓜（78%），其住房自有率也居拉美地区首位，高达 84%。在这个共识的影响下，拉美地区形成了众多的非正规社区组织，通过单个社区的集体行动或多个社区的联合行动，要求政府部门认可自身的正规性，改善基础设施和居住条件，创造就业，提供相应的社会保障等。拉美各国政府由过去的不可、不承认逐渐转变为局部认可和承认，并对部分非正规社区进行改造。以贫民窟为代表的非正规住房，不仅是拉美地区的“城市之癣”，而且是复杂的经济、社会、政治问题。

3、建设保障型社会

建设保障型社会是社会转型的第三个支点，即：由“碎片式”社会保障转向全面社会保障。

乌拉圭从 19 世纪末开始建立社会保障制度，智利、阿根廷、巴西等国家在 20 世纪 20~30 年代开始建立社会保障制度，其他大部分拉美国家于 40~60 年代陆续跟进。80 年代以前，社会保障的突出特点是碎片化，如巴西于 1923 年设立了铁路工人保险基金，30 年代先后为不同行业的工人设立了一系列保险基金，1966 年颁布《社会保障机构法》并成立了社会保障局和公务员社会保障局两个机构，分别负责正规就业人员的社会保障事务和公务员的社会保障事务，非正规就业人员和农村人口没有纳入社会保障体系。墨西哥的养老保险基金曾经多达 100 多个，分别针对不同行业、不同地区的正规就业人员，而非正规就业人员和农村人口也没有纳入社会保障体系。

80 年代以来，拉美地区的社会保障体制经历了两轮改革。第一轮改革是 80、90 年代的结构改革，主要措施有：弱化政府的社会保障责任，削减政府的社会支出；将市场机制应用于公共产品和服务领域，强调个人的社会保障责任；推行养老金私有化；教育、医疗等领域的职责下放给地方政府；对贫困家庭实施温饱型救助措施，等等。在此轮改革中，“会哭的孩子有奶吃”，那些游说能力较强的利益集团和群体，获益较多。在改革过程中，政府的社会支出减少，经济危机不断，经济增长缓慢，失业和非正规就业急剧增加，新的社会保障政策覆盖面变窄且缺乏公正，

致使贫困人口有较大幅度增加，收入分配差距有所扩大，大规模社会冲突事件频繁发生，引起了人们对新自由主义改革的强烈不满。

第二轮改革是进入 21 世纪以来的体制性改革，被称作“改革的再改革”，以立法的方式确认公民在教育、医疗、养老、消除贫困等领域享有普遍性权利，本着普遍性、公平性、选择性、高效性等原则，重新确立政府的职责，增加政府的社会保障投入，实施综合治理型扶贫、减贫政策，根据性别、年龄、种族、地域的差异对不同群体实施保障措施，改革或改组社会保障机构，以提高保障能力和效率，等等。

表 3 简单归纳了当前拉美地区的三种基本社会保障类型，即社会发展型、社会保障型和二者的混合型，各类型的侧重点有所不同。从保障项目看，可以分为缴费型保障项目和非缴费型保障项目，前者主要有养老保险、医疗保险等，个人、企业、政府均参与缴费型保障项目，强制缴费保基本，自愿缴费保提高，政府补贴保补充；后者主要有基本医疗、学前和基础教育、减贫、扶贫等，均由政府承担。

表 3 拉美地区现行的三种基本社会保障模式

类型	主要特点	主要国家
社会发展型	非缴费型保障,保障对象是贫困人口,代表性措施是有条件现金转移支付。	厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、巴拉圭、秘鲁、多米尼加共和国、特立尼达和多巴哥等。
社会保障型	以缴费型保障项目为主,如养老、医疗等。同时针对贫困人口和特殊群体实施非缴费型保障项目。加强两类保障项目间的联系,建设综合性社会保障体系。	阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、乌拉圭等。
混合型	以非缴费型保障项目为主,同时完善和加强缴费型保障项目,协调两类保障项目之间的关系。	玻利维亚、哥伦比亚、萨尔瓦多、墨西哥、巴拿马等。

有条件现金转移支付是非缴费型社会保障项目的一个典型，在拉美地区得到广泛推广，该项目在厄瓜多尔、乌拉圭、巴西、墨西哥、哥伦比亚、智利、阿根廷等国家实现了对赤贫人口的全覆盖。巴西政府的“家庭补助金计划（Bolsa Família）”于2006年开始实施，受补助的家庭每月可以得到32雷亚尔（约16美元）至306雷亚尔（约153美元）的现金补助。截至2012年7月，有200万个家庭因该计划摆脱贫困，有860万名儿童得到了补助。2013年巴西政府用于该计划的预算约为230亿雷亚尔（约100亿美元），以确保所有受益家庭的人均月收入达到70雷亚尔以上。2000~2012年21个拉美国家有条件现金转移支付的覆盖率（受益人占总人口的比重）由5.7%提高至20.3%，现金转移支付占GDP的比重由0.06%提高至0.36%。2002~2011年拉美地区15岁以上就业人员的养老保险参保率由46.1%提高至55.4%，医疗保险参保率由54.4%提高至66.4%；社会支出占政府支出的比重由63.4%提高至65.9%，占GDP的比重由15.6%提高至19.2%。

（二）社会关系与社会分层

血缘关系和地缘关系是拉美地区农村社会关系的主体，庇护制是规范和管理社会行为的传统习俗。随着绝大部分人口集中到城市，“社缘关系”、“职缘关系”逐渐成为社会关系的主体。

1、两大社会关系：社缘关系和职缘关系

社缘关系是以城市社区为基础的社会关系。城市社区人口数量多，社区成员异质性强，社会结构复杂，血缘关系相对淡化，价值观念多元化，社会秩序主要通过正式的法律、法规、制度进行规范和调适，但仍有一些非正规社区，尤其是在一些贫民窟，庇护制仍得以保留。

职缘关系是以劳动分工、职业划分、共同利益为基础的社会关系，不同程度地延续庇护制，工作单位、工会、行业协会、非政府组织、政党等是职缘关系网的重要结点。

拉美地区的社会割裂现象较为突出，社缘关系的横向割裂和职缘关系的纵向割裂是其重要原因。拉美地区普遍实行社区自治，社区严重分化，非正规社区与正规社区之间界限分明，穷人区与富人区相互排斥。利益集团化是职缘关系纵向割裂社会的主要机制，而利益集团主要集中在城市正规经济部门和外资经济部门。

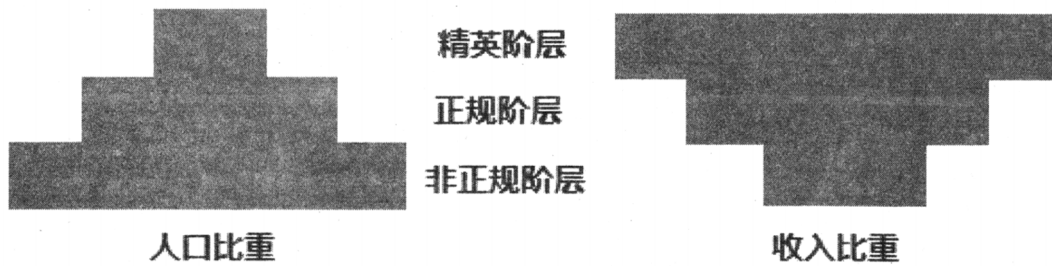
社缘关系和职缘关系是社会角色定位和认同的主要参照系，大部分非正规就业人员主要集中在非正规社区，正规就业人员多选择居住在正规社区，高收入阶层多选择富人区居住，等等。从法律和制度方面看，拉美国家不限制社会流动，也禁止歧视，但社缘关系和职缘关系却在一定程度上阻碍着社会流动，甚至使拉美国家在一定程度上带有身份社会的特征，如拉美地区不少贫民窟已存续了几十年，规模较大的有数十万甚至上百万人口，其中有些家庭经过几代人的积累和发展，其居住条件和收入水平已经达到中等甚至中上收入水平，但他们仍选择继续居住在贫民窟里。

2、三大社会阶层

从社会关系和社会角色的角度看，拉美地区的经济活动人口可以分为非正规阶层、正规阶层和精英阶层。将农村地区的非正规就业也考虑在内，则城乡非正规阶层所占的比重为60%左右；城市正规经济部门中的中高级公共雇员、大型企业的所有者和中高层管理人员以及外资经济部门中的高层雇员，基本属于精英阶层，如政治精英、商业精英、技术精英等，约占10%；正规经济部门和非正规经济部门的正规就业人员，约占30%。

如图3所示，拉美地区的社会结构是金字塔型结构。处在底层的是非正规阶层，人数最多，收入水平较低，主要居住在非正规社区，贫困人口较为集中，稳定性较差。中间是正规阶层，主要居住在正规社区，收入水平较高且较为稳定。顶端是精英阶层，控制着大部分经济、政治资源，大多属于高收入阶层。

图3 拉美地区三大社会阶层示意图



资料来源:根据三个社会阶层的人口比重、收入比重估算数据制作。

按照家庭收入水平进行十等分,非正规阶层基本上可以与收入水平较低的第1~6个10%家庭相对应,正规阶层可以与第7~9个10%相对应,而精英阶层则可以与最高的10%相对应。2011年,阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等10个主要拉美国家,非正规阶层的家庭收入占国民可支配收入的25%,正规阶层占36%,精英阶层占39%。国民可支配收入在三个社会阶层之间的分配呈倒金字塔型。

见图3:拉美地区三大社会阶层示意图

(三) 社会凝聚与社会管理

2013年6月巴西发生了以正规阶层为主的大规模游行示威,要求消除腐败,改善教育、医疗、公共交通等基础设施。巴西总统一开始持肯定态度,最后却动用武力予以平息。这一事件反映了正规阶层对巴西政府现行政策的不满。近十年来,巴西政府的社会支出不断增加,税收是支出的主要来源,而正规阶层是纳税主体,因此,正规阶层感到税收负担越来越重。巴西的教育、医疗机构质量一直欠佳,原来看不起病、上不起学的非正规阶层,因受益于家庭补助金计划等社会保障政策,现在也能够到公立医院看病,送子女到公立学校上学,结果这些公立机构又人满为患,部分正规阶层被非正规阶层挤出了公共服务体系,花更多的钱,到私立医院就医,送子女去私立学校读书。

1、一对矛盾:国家与社会的对立

巴西的游行示威事件也反映了国家、政府、社会之间的关系。根据西方的公民社会理论,一定地理区域内的公民(自然人和法人)为了自身的利益、安全和处理错综复杂的社会关系,以社会契约的形式组成一个共同体(国家),通过公民选举成立管理机构(政府),代表国家行使管理社会的职能。公民社会理论强调公民利益的多元化、个人的独立性、社会的契约性和市民的高度自治性。由此导出其结论,即国家与社会是对立的,政府位于二者之间,公民和政府有共同管理国家的责任。当一部分公民认为,自己选举出来的政府侵害了自己的利益时,有权以结社、游行、示威等方式表达不满,要求政府修正,甚至有权要求重新选举政府等。

(待续)