墨西哥的城镇化与“去中心化”趋势

A Study of the Urban System and the Decentralization in Mexico

贾静 张强

Jia Jing, Zhang Qiang

摘要: 墨西哥的城镇体系分级有别于世界上其他发展中国家,是在其独特的历史、社会背景下形成的。在动荡的 20 世纪,墨西哥呈现出从单一城市中心占主导的城市体系发展为多中心次城市体系的格局。城市空间结构经历了集聚—疏散—多中心格局的演变,再次聚集的过程中,形成“周边功能区”式的圈层结构。该空间结构发展战略和卫星城的建设,疏散了墨西哥城和其他城市的都市区功能,同时加强了城郊间的联动功能。周边地区以其距离上的优势和影响力、充足的就业岗位、平等的发展机会及均等化的公共服务体系,承担起支持中心城发展、都市副功能区的重任。而这种演变有利于提高工业、技术、信息、人才的流通及传播。以大都市区墨西哥城为例,形成与经济发展阶段变化相适应的“去中心化”发展模式,通过行政资源、社会公共产品和服务的均衡分布以及人口迁移的地域性变化,削弱了主要大城市的“资源中心”地位,促进了地区平衡,带动了地区之间福祉差距的缩小。墨西哥政府在城市治理及空间政策方面采取的措施一定程度上缓解了社会不均衡问题的负面影响,其中的原因值得学术界深入探讨。

Abstract: Mexico's urban system, formed under its unique historical and social background, is different from other developing countries in the world. In the turmoil of the twentieth century, Mexico's urban system has evolved from a megacity-centered pattern to a multi-center one. Its urban spatial structure went through three stages of development, namely, urban centralization, urban decentralization and formation of multiple centers. In the last stage, a ring structure has come into shape with large cities encircled by surrounding functional areas. In developing such a spatial structure and building satellite cities and towns, megacities such as the Mexico city and others have managed to decentralize their urban functions and at the same time strengthen the linkage with their suburbs. And surrounding areas of large cities, with their advantages in terms of distance, their sufficient job opportunities, and adequate and equal access to public service, also play an important role in the development of large cities. This urban ring structure is conducive to the flow of industries, technology, and talents as well as the dissemination of information and knowledge. Take the metropolitan area of Mexico City as an example. Decentralization, with more even distribution of administrative resources, public products and services as well as labor force in the region, is in sync with its stage of development, weakens its role as the resource center and promotes regional balance. Measures taken by the Mexican government in urban governance and spatial policy have worked to partly alleviate the negative impact of social inequality, and it is worthy of further academic investigation.

关键词: 墨西哥; 城镇体系; 去中心化; 城市化进程

Keywords: Mexico; Urban System; Decentralization; Urbanization Process

国家社会科学基金项目“城乡一体化的国际经验及中国道路研究”(14BJL061)

作者: 贾静, 硕士, 北京第二外国语学院讲师, 西班牙语教研室主任。elisa1985@163.com
张强, 首都经济贸易大学教授, 博士生导师。zhq538@263.net

墨西哥的城镇体系形成于西班牙殖民时期,工业化和城市发展是在 20 世纪内完成的。1970 年以来,随着进口替代工业化的发展,墨西哥加快了城市化进程的步代。虽然受 1980 年代债务危机的影响,但是到 21 世纪初,城市化达到制高点。2010 年有 72.3% 的人口居住在城市地区及都市区。墨西哥城作为世界上少有的超过 2 000 万人口的大城市,在几十年城市化发展历程中遇到的经济社会问题也是发展中国家中等城市普遍面临的,近几十年出现人口、空间的变化以及“去中心化”模式对于业界学者分析区域经济发展不平衡和社会不平等现象有着借鉴意义。

1 墨西哥城镇体系的特点

墨西哥的城镇体系根据经济—地域的基本标准来划分。按照墨西哥国家人口委员会于 2010 年颁布的城镇体系规范《国家城市体系》,墨西哥的城市分为三种类型。(1) 中心城,在城市化的第一个时期形成,人口数在 15 000 以上。例如,埃尔莫西约(Hermosillo)作为一个人口 15 000 的中心城市,周边没有任何城市群及郊区,仅作为单一城市而存在,图 1 中可看到另一中心城市米盖尔·阿莱曼(Miguel Alemán)及少于 15 000 人口的小城市齐诺港(Bahía

de Kino) 和圣彼得罗 (San Pedro)^[1]。(2) 城市区, 中心城市发展到一定程度后, 吸引周边中小城市后形成的城市地区, 总人口在 15 000~49 000 之间。该类城市地区有拉萨罗·卡尔德那斯市 (Ciudad Lázaro Cárdenas) (图 2), 该市由三个县组成: 拉萨罗·卡尔德那斯 (Lázaro Cárdenas)、拉奥里亚 (La Orilla) 和拉斯瓜卡玛雅 (Las Guacamayas)^[1]。它们构成了连接城市间的一个城市群, 总人口数在 5 万以上。

(3) 都市区, 城市地区扩张后形成, 人口在 25 万人以上。例如拉古那 (Laguna) 是一个跨州际的都市区, 毗邻科阿维拉州 (Coahuila) 和杜兰戈州 (Durango) (图 3)。从城市分布来看, 三种城市类型集中分布在墨西哥的中部地区, 北部地区城市密度较小, 城市群主要分布在墨西哥中部, 多数为面积较大的城市。

墨西哥的城市体系在发展中表现为以下几个特点。

(1) 从城市的类型及人口分布来看, 都市区的数量较少但人口较为集中。墨西哥 384 座城市中, 59 座属于都市区,

图 1 位于索诺拉州的埃尔莫西约市 (Hermosillo)

资料来源: 2012 年墨西哥国家城市体系规范

图 2 位于米却阿坎州的拉萨罗·卡尔德那斯市

资料来源: 2012 年墨西哥国家城市体系规范

拥有 6 380 万, 占全国城市人口的 79%; 78 座属于城市区, 拥有 520 万, 占城市人口的 6%; 247 座为中心城, 拥有 1 220 万, 占城市人口的 15%^[1]。

从城市规模来看, 人口的集中度偏高。拥有 100 万以上人口的城市有 11 座 (其中一座城市的人口超过了 500 万)。这 11 座大城市的人口总数达到 4 130 万, 占城市总人口的 51%, 均属于都市区。在分布图中可以看出 (图 4), 11 座大城市中的 7 座形成了一条中心地带, 横跨了哈利斯科州 (Jalisco) 和维拉克鲁兹州 (Veracruz), 最醒目是布埃布拉 (Puebla)、墨西哥城 (Valle de Mexico)、托卢卡 (Toluca)、克雷塔罗 (Querétaro)、圣路易斯波多西 (San Luis Potosí)、里昂 (León) 及瓜达拉哈拉 (Guadalajara), 这几大都市区处在公路及铁路的交通干线上。其他 4 个大都市区位于偏远广袤的北部, 有蒙特雷 (Monterrey)、拉古那 (La Laguna)、胡阿雷斯 (Juarez) 及蒂华纳 (Tijuana), 是北部经济最为发达的地区。50 万~100 万人口之间有 22 座城市, 总人口数达到了 1 650 万。其中 19 座城市属于都市区, 总人口 1 460 万; 3 座城市属于中心城市, 拥有 190 万。10 万~50 万人口之间的城市有 62 座, 总人口数 1 400 万。其中 29 座属于都市区, 共有人口 790 万; 15 座属于城市区, 共有 290 万人口; 18 座属于中心城, 共有人口 310 万。此外, 5 万~10 万人口之间的城市有 40 座, 共有人口 280 万。其中 8 座属于城市区, 共有人口 58.6 万; 32 座属于中心城, 共有人口 220 万。1.5 万~5 万人口之间的城市有 249 座, 总人口 660 万。其中 55 座属于城市区, 共有人口 170 万; 194 座属于中心城, 共有人口 500 万 (表 1)。

从城市年平均增长率来看, 1990 年以前城市增速较快, 1990 年以后的城市增速减缓。通过调查 1990—2000 年和 2000—2010 年 20 年间墨西哥城市的增长情况, 可以看到城

图 3 拉古那都市区

资料来源: 2010 年墨西哥地图册 V5.0 版

市的增长率趋于下降。墨西哥全国人口 1990 年为 8 130 万，2000 年为 9 750 万，2010 年达到 1.123 亿；与此同时，城市人口从 1990 年的 5 490 万增长到 2000 年的 6 870 万，2010 年达到 8 120 万，占全国总人口的 72%。1990—2000 年的人口增长率为 1.9%，城市人口增长率为 2.3%。城市的年平均增长率从图 5 可以看出，其中增速较快的城市为旅游城市、边境城市及小城市。增幅最大的城市为布拉亚卡门（Playa del Carmen），增幅为 30.9%，增幅最小的为塞罗阿苏尔（Cerro Azul），增幅为 -1.3%。都市区增幅最大的为圣赛巴斯提安（San Sebastian），增幅为 14.1%，增幅最小的为蒂贝延科（Tepeyanco），增幅为 -6.2%。2000—2010 年，全国人口增长率为 1.4%，几乎与城市人口增长率的 1.6% 持平。从图 6 的城市分布可以看出，旅游城市和边境城市是增速最快的，很明显的可以看出，比起上一个 10 年，这 10 年的增速趋于下降。增幅最大的为布拉亚卡门，增幅为 12.7%。都市区增幅最大的为加利西亚（Garcia），增幅为 16.8%^[1]。

从城市分级的变化来看，中心城经过近 20 年的平稳增长，在发展过程中合并了周边县城，升级为城市区与都

图 4 2010 年墨西哥 384 座城市地理分布图
资料来源：2010 年墨西哥人口与住房普查数据（INEGI）

表 1 2010 年不同城市类型的城市数量及人口数量

等级（人口规模）	全国城市数量	人口	都市区	人口	城市区	人口	中心城	人口
全国城市系统	384	81 231 281	59	63 836 779	78	5 175 008	247	12 219 494
500 万及以上	1	20 116 842	1	20 116 842				
100 万 ~4 999 999	10	21 252 198	10	21 252 198				
50 万 ~999 999	22	16 462 922	19	14 553 379			3	1 909 543
10 万 ~499 999	62	139 63 129	29	7 914 360	15	2 915 060	18	3 133 709
5 万 ~99 999	40	2 810 145			8	585 956	32	2 224 189
1.5 万 ~49 999	249	6 626 045			55	1 673 992	194	4 952 053

资料来源：2010 年墨西哥人口与住房普查数据（INEGI）

注：紫色代表高增长城市，增长率在 3.0% 以上，红色代表中等增长城市，增长率在 2.0%~2.9%，橙色代表低增长城市，增长率在 1.0%~1.9%，黄色代表极低增长城市，增长率在 0.1%~0.9%，绿色代表负增长城市，增长率在 -1.3%~0。

图 5 1990—2000 年墨西哥城市年平均增长率

资料来源：1990—2000 年墨西哥国家地理统计局的第 10 次和第 11 次人口与住房普查

注：紫色代表高增长城市，增长率在 3.0% 以上，红色代表中等增长城市，增长率在 2.0%~2.9%，橙色代表低增长城市，增长率在 1.0%~1.9%，黄色代表极低增长城市，增长率在 0.1%~0.9%，绿色代表负增长城市，增长率在 -1.3%~0。

图 6 2000—2010 年墨西哥城市年平均增长率

资料来源：2000—2010 年 INEGI 的第 10 次和第 11 次人口与住房普查

市区。2005—2010 年间，墨西哥城镇总数由 358 座增加到了 384 座，其中包括 3 个新增都市区，14 个为城市区，9 个为中心城（表 2 和表 3 反映了该变化）。都市区由 2005 年的 56 个增加到了 2010 年的 59 个，2 个中心城并入都市区，贝里奥萨巴尔（Berriozabal）并入图克拉古铁雷斯（Tuxtla Gutiérrez），阿卡亥德（Acajete）并入布埃布拉都市区。城市区的变化表现为，14 座中心城重新分级，新增 6 个城市区，2 个城市区降为中心城，3 个地区升级为都市区，1 个地区因人口减少而退出城市区。在这期间，新增 26 座中心城，其中 2 个城市区重新分级，14 个成为城市区，5 个升级为都市区，结果为新增 9 座中心城。城市人口从 7 370 万增加为 8 130 万，增加了 750 万。其中都市区新增人口 600 万，到 2010 年都市区人口增加到 6 380 万；城市区新增 150 万人，总人口增加到 530 万；中心城新增人口 64 000，到 2010 年总人口数达到 1 220 万（图 7）。

2 墨西哥的城市化进程

20 世纪墨西哥经历了重要的经济社会转型，其中城市化是比较突出的社会现象，城市人口急剧增长，城市规模逐步扩大。1900 年，全国总人口 140 万，其中 1.5 万人生活在

33 座城市，城市人口占全国人口的 10.4%。2005 年，增长到 358 个城市，城市人口 6 560 万，占全国总人口的 69.2%。

2.1 城市化进程分期

墨西哥城市的发展遵循政治、宗教、社会经济、人口、美学、土地、环境发展的理论。城市化并非一个近代的、孤立存在的现象，而是与墨西哥本身的历史以及政府管理相关，与其政治—宗教—社会经济背景相关，尤其是西班牙殖民时期的前哥伦布文化相关。墨西哥在殖民地时期被称为新西班牙，从 1521 年被西班牙人赫尔南·科尔特斯（Hernan Cortes）率军征服之后，在西班牙殖民者眼里就是一个繁华的都市形象。西班牙王室将土地连同当地印第安人赐给征服者，实行委托监护制，强迫印第安人服劳役。在接下来的 300 年里，作为西班牙的海外殖民地，墨西哥一直是贵金属的生产地、原材料供应商以及西班牙工业产品的市场。殖民统治后期，这里的经济有了较为快速的发展，出现了纺织、皮革、冶炼、酿酒、造船等工业。墨西哥在取得独立以后，工业化发展开始起步，墨西哥城市化进程在 20 世纪逐步形成，可分为以下三个阶段。

第一阶段，1900—1940 年，农村—城市转型期，城市增

图 7 2005—2010 年城市分级的变化
资料来源：2012 年墨西哥国家城市体系规范

表 2 2010 城市规模划分的城市与人口数量

	总数		都市区		城市区		中心城	
	城市	人口	城市	人口	城市	人口	城市	人口
全国城市系统 2005	358	73 715 053	56	57 878 905	64	3 680 319	238	12 155 829
全国城市系统 2010	384	81 231 281	59	63 836 779	78	5 175 008	247	12 219 494
增长		7 516 228		5 957 874		1 494 689		63 665
变化	26		3 ^a		14 ^b		9 ^c	

资料来源：2012 年墨西哥国家城市体系规范

长较为缓慢。在这 40 年中,墨西哥经历了迪亚斯独裁统治、1910 年的墨西哥革命、第一次世界大战及墨西哥革命制度党执政几个发展阶段。国内政治环境趋于稳定,经济发展从早期的出口繁荣模式转向早期的工业化模式,经济的发展推动了墨西哥城市化的起步。

第二阶段,1940—1980 年,城市主导期,城市化加速发展。二战之后,墨西哥抛弃了旧的人口模式以及农村发展模式,开始了以城市增长及工业化为基础新的社会经济改革。墨西哥开始实施进口替代工业化战略,同时,进口替代以牺牲农业为代价,鼓励工业的发展。工业化带来了大量的工作机会,吸引了大批农村人口流入。因此,进城务工人员成为该阶段城市人口增长的主要力量,由此产生了严重的社会问题,如福利待遇、社会治安、家庭及社会问题。

第三阶段,1980 年至今,城市化平稳阶段,城市增长趋于平稳。经过 50 年的发展,墨西哥新自由主义模式带来的直接后果就是一个完整的、快速的城市化进程,以及不可持续的工业化,随之而来的就是农村人口锐减,农村经济的损失。这两种因素造成了地区城市发展的不平衡、社会及自然环境的恶化。因此快速的城市增长使得都市区、城市区的数量急剧增长,严重影响了居民生活水平。对此,墨西哥政府开始推行改革措施,制定新的城市规划以保持社会基本稳定。

2.2 城市化进程中凸显的社会经济问题

城市化使墨西哥取得了经济和科技上的发展,使其走向世界性的舞台,然而也带来了失业、贫困、饥饿、治安、社会歧视、有组织犯罪等社会问题。而快速的城市扩张、杂乱无章的治理及不合理的土地安置制度,均导致了城市的发展不平衡,缺乏合理的土地安置制度及地区发展规划,因此高速的城市发展带来了社会经济等各方面的负面影响,主要表现为引发土地榨取行为,造成人口过于集中化,土地不均衡,社会不平等。

(1) 不合理的土地分配。墨西哥学者认为,资本主义本身已经通过城市规划、项目、计划,将城市打乱了秩序,使得城市土地变为可消费的商品。土地可以任何一个价位买卖,变为消费者尤其是投资者眼中赚钱的工具,形成新的城市化市场营销。过去几十年间墨西哥的城镇化和土地政策均属于服务资本主义的模式,优先考虑私人生产部门的利益,因此造成了严重的区域不平衡和社会不平等。由于缺乏法律监管,公共部门的纵容导致了城镇化的加速和土地利用缺乏管理。不合理的土地规划使一些城镇地区更容易遭受自然灾害,如地震、飓风的影响,从而加剧了社会不稳定性,并抑制城市的发展。而作为发展中国家,墨西哥缺少对自然灾害的应对

能力,不仅危害人类生命,还对城市基础设施和基础服务造成影响。最近 10 年,拉美有一些城市,如巴西的库利提巴(Curitiba),变成了墨西哥当地政府及投资者眼中的模范城市^[2]。事实是,比起制定一体化、可持续的政策,政府部门更希望其发展为成功的城市。因此,像在库利提巴这样的模范城市、生态城市,中心一周边的发展已经存在严重的土地分配及空间不平衡问题,中心区居住着特权阶层,集中了最好的服务及城市设施,而在郊区,居住着普通民众阶层,被炒房者排挤在外。

(2) 人口过于集中化。墨西哥城在短短 20 年间人口增长了一倍。1950 年代,墨西哥城人口为 400 万,1960 年代为 520 万,1970 年代发展到 860 万^[3]。在经历了 1950—1960 年代原材料出口繁荣期之后,大批农民涌入城市,进入劳动力市场,由此造成两个社会问题:高失业率和不充分就业,表现为有效劳动力及正规就业过于饱和,农民阶层被边缘化,降低了农民对国内生产总值的经济贡献率。1950—2010 年间,墨西哥城市人口增加,农村人口减少。大多数农民迁往国内和国外的发达工业化城市,人口均集中在大城市,都市区已经扩张到了州界甚至国界。墨西哥人口集中和人口分散朝两极化发展,目前约一半人口集中在墨西哥的六个州。墨西哥城已成为全球第六大人口的城市,并存在环境污染、犯罪、贫困等一系列严重问题。

这些现象严重影响着居民的生活质量及社会治安,旧的区域发展模式带来的是贫困和边缘化。收入较低阶层已经被边缘化,很多生活在都市区的人无家可归而在非正式居住区(棚户区)生活。

2.3 城市化进程中的问题解决方案

今天的墨西哥城镇是新旧城市组合的结果,其最大问题不仅来源于技术和资源不足,同时与基于发展模式的城市系统运行有关。由于缺乏合理的城市规划,墨西哥的城市增长很多时候是不受控制且夸张的,导致城市的自然增长已经超出公共部门及学术理论界的反应能力,也超越了政府的监管能力。由此,墨西哥相关公共机构从规划和发展角度解决城市空间的问题,实行并推动了针对居民需求的城市规划研究,通过法律法规重新定义城市和改善城市形象。具体的实施措施如下。

首先,加强法律监管。国家对于城市和区域监管及规划的干预是建立在法律条款的基础之上的。城市规划法案实施了四十年,墨西哥仍然存在由于政策法规和城市发展、区域规划不一致和相互矛盾而带来的严重问题。此外,城市危机加剧了各级政府的结构和制度问题。一些专家认为,允许自由制定城市规划的 1993 年的法案造成了一些问题。发展中地

区的城市已经变成房地产业的摇钱树，并滋生严重的腐败现象。由私人投资者以旅游名义发起的开发项目，往往受到地方政府的保护，对环境造成了不良影响。为了遏制这种现象，专家提议对该法案进行修改，并建立相应的国家法律作为监管工具。

墨西哥规划界研究人员认为，关于城镇化的法律框架应反映城市扩张、环境保护，特别是社会不同群体直接影响城市和居民的参与。城市规划法规应将政治和技术人员以及居民同时纳入决策和起草过程，这是建立一个高生活质量、寻求社会区域平衡所必须的。市政府、规划人员和市民都是参与的主角。市政府应负责规划的制订和协调，保证居民与其他公共和私人团体一同参与到城市化中。在制定法案及城市规划中，应当采取集体决策，而不是估计某些权力个人或者权利集体的利益。从这个意义上讲，城市法案既不能损害弱势群体的利益，也不能破坏脆弱的城市和自然空间。政府应把集体利益置于个人利益之上，主动保护公民，特别是弱势群体的利益，同各种形式的腐败作斗争，避免城市用地的滥用行为，确保规划法律法规的有效监督和执行。

第二，城市规划的均衡理念。墨西哥在近几十年推行的城市规划理念，试图使城乡平衡发展，使住房、交通、文化、医疗设施配套相应分布在各级城镇。墨西哥研究人员指出，实施城市规划时应遵循以下基本原则：在每个空间都能适应人口、社会、政治、经济、宗教和文化的变革；建立具体而灵活的城市实践的理论模型；不同社会群体均参与到规划中去；通过优先战略行动，并通过有效的监管法律和法规推进城市管理，实现可持续发展。

墨西哥学术界提出的城市规划方案^[3]包含以下方面。

(1) 以建立高品质、宜居性城市为目标，制定符合居民利益、推动居民团结合作的规划方案。(2) 促进团结与合作，实现均衡的城市发展，将居民的利益放在首位，同时居民也应承担他们的责任，参与到城市化项目和计划的制订过程中去。(3) 包容性，规划应涵盖经济部门活动，城市一地区的社会和环境福祉。使规划适应社会人口的变化，统筹社会政策以帮助弱势群体。(4) 加强对经济和环境资源的监管，关注集体优先性，寻求社会整体利益的实现。(5) 优化不同公共机构和私人机构间的协调、合作，提高工作透明度。(6) 提高政府的持续性，及对相关事务的司法控制能力，确立其在城市管理中的主导作用。(7) 建立相关的城市化管理机构，重点推动都市区的规划和管理。此外，支持建立公共咨询和参与性质的都市区规划和观测机

构。(8) 避免重复实施模仿外国形式的城市规划，制定每个城市和地区特有的计划方案。

第三，调整产业结构，提供城市就业机会。政府采取干预措施，在短期内改变生产结构，提高生产力需求，将现有的自主就业方式，转化为雇佣农民工的用人体制，以此可以满足进城务工人员的就业需求。在产业结构中，服务业仍不失为解决部分人群最低生活保障的一个行业。例如，微型商业、家电维修业就是一个很好的例子，那些无法提供正规就业岗位私人或集体企业，都可以雇佣难以找到工作的社会最底层人员。从业人员可以发挥自己的才能及智慧，提供新的服务方式，在市场上占得一席之地，提高自己的薪水。此外，政府实施新的就业计划，推进教育、培训工作的开展，使大批失业人员能够更好地适应城市生活。

第四，行政资源与公共服务的地区间及城乡间等值化分布。在区域发展计划中，将移民流重新分配，疏导到新的地区，以减少都市区的增长指数，建立新的首都副中心，将墨西哥城权力中心迁移至新的地区。实现墨西哥的政府行政部门、医疗、教育机构均衡的分布，使得每个城市都有优秀的学校、医院等服务资源。通过实施行政机构和公共设施的“去中心化”，降低人口涌向中心城及都市区的必要性。

3 “去中心化”与墨西哥城的变化

墨西哥城在历史上就是一个人口密集的地区。墨西哥革命之后，尤其是在1940—1970年间，在全国和区域城市化中凸显了人口集中化以及墨西哥城首位度偏高的特点。到1960年代，墨西哥城集中了全国1/3的人口。人口从乡村涌向首都也造成了环境污染、公共治安、服务不足等问题。1980年代以后，墨西哥城的规模及人口发展趋势发生明显变化。同中等城市相比，墨西哥城在吸纳外来人口方面已经失去了吸引力，甚至成为最主要的人口移出城市，大多流向人口在10万~100万之间的中等城市。在地区移民轨迹中，多样化促进人口分散化，最终形成了墨西哥多中心的城镇体系（表3）。

3.1 墨西哥城与其他城市之间的移民变化

根据数据调查^①，从1940年代开始，墨西哥工业部门的发展超越了农业部门，因此，全国各地的人口开始涌向墨西哥城。到1960年代，墨西哥的城市化快速发展，全国城市人口主要聚集在墨西哥城。在1950—1960年间，地区间的移民潮达到顶峰，全国中等城市出现快速增长（表4）。

① 引用数据来源为1980年、1990年墨西哥国家地理统计局的第10次和第11次人口普查，以及1986—1987年，国家人口委员会在全国16个主要城市开展的城市地区移民调查问卷。

在 1980 年代的前五年间，城市人口聚集经历了一系列变化：(1) 墨西哥城的城市首位度在 1960—1980 年间开始下降；(2) 中等城市数量开始增加，人口在 5 万~100 万人口之间，从 1960 年的 46 座增长到 1980 年的 76 座；(3) 人口增长率集中在 26 座主要城市，形成城市发展的过渡。第

表 3 1965—1990 年墨西哥城及国内其他地区的移民数量

入境移民 1965—1970					
目的地	总数	来自中部地区	来自其他地区	中部地区占比 (%)	其他地区占比 (%)
联邦区	709 047	239 606	469 441	33.79	66.21
伊达尔戈	20 658	12 734	7 924	61.64	38.36
墨西哥州	651 933	421 019	230 914	64.58	35.42
莫雷洛斯	61 369	23 003	38 366	37.48	62.52
普埃布拉	62 058	27 866	34 192	44.90	55.10
克雷塔罗	19 319	6 812	12 507	35.26	64.74
特拉斯卡拉	11 213	8 726	2 487	77.82	22.18
整个中部地区	1 535 597	739 766	795 831	48.17	51.83
入境移民 1985—1990					
联邦区	298 235	152 798	145 437	51.23	48.77
伊达尔戈	66 964	51 216	15 748	76.48	23.52
墨西哥州	786 367	620 777	165 590	78.94	21.06
莫雷洛斯	91 227	53 848	37 379	59.03	40.97
普埃布拉	125 686	69 636	56 050	55.40	44.60
克雷塔罗	67 857	41 467	26 390	61.11	38.89
特拉斯卡拉	35 858	29 824	6 034	83.17	16.83
整个中部地区	1 472 194	1 019 566	452 628	69.25	30.75
出境移民 1965—1970					
联邦区	474 766	394 408	80 358	83.07	16.93
伊达尔戈	95 418	80 157	15 261	84.01	15.99
墨西哥州	142 474	97 985	44 489	68.77	31.23
莫雷洛斯	31 724	21 513	10 211	67.81	32.19
普埃布拉	145 890	110 280	35 610	75.59	24.41
克雷塔罗	32 630	22 711	9 919	69.60	30.40
特拉斯卡拉	33 395	30 687	2 708	91.89	8.11
整个中部地区	956 297	757 741	198 556	79.24	20.76
出境移民 1985—1990					
联邦区	1 035 758	688 351	347 407	66.46	33.54
伊达尔戈	85 909	61 405	24 504	71.48	28.52
墨西哥州	271 421	139 127	132 294	51.26	48.74
莫雷洛斯	39 613	19 258	20 355	48.62	51.38
普埃布拉	139 132	84 325	54 807	60.61	39.39
克雷塔罗	29 264	10 919	18 345	37.31	62.69
特拉斯卡拉	25 028	19 241	5 787	76.88	23.12
整个中部地区	1 626 125	1 022 626	603 499	62.89	37.11

资料来源：墨西哥国家统计局 1970 年和 1990 年人口住房普查

十一次全国人口与住房普查显示，墨西哥城在 1970—1990 年间人口增长率开始下降，平均增长率为 2.6%，这一数值与 2% 的自然增长率几乎持平^[4]（表 5）。

人口普查及评估数据在一定程度上均证明了这三点变化：墨西哥城人口增长率下降，移民流开始转向中小城市，调查数据显示^[4]，1975—1980 年间，501 950 人从全国各地迁入墨西哥城，从墨西哥城迁出的人口数为 397 110，净增移民人口 104 840，净移民比例为 0.7%；在这五年当中，平均每天迁入及迁出墨西哥城的人数分别为 274 和 218。在 1985—1990 年间，平均每天迁入及迁出墨西哥城的人数分别为 233 和 392，净移民比例变为负数，为 -0.9%。从以上

表 4 1950、1970、1990 年墨西哥城各城区总人口数、人口比例及年平均增长率

	总人口		
	1950	1970	1990
墨西哥	23 778 160	48 225 238	81 140 923
墨西哥城	3 352 342	9 014 263	15 047 685
联邦区	3 050 442	6 874 165	8 235 744
其他城区	301 900	2 140 098	6 811 941
分布比例 (%)			
墨西哥城	100.00	100.00	100.00
联邦区	90.99	76.26	54.73
其他城区	9.01	23.74	45.27
年均增长率 (%)			
	1950—1970		1970—1990
墨西哥	3.18		2.64
墨西哥城	5.06		2.59
联邦区	4.15		0.91
其他城区	10.14		5.94

资料来源：1950、1970、1990 年人口普查数据

表 5 1950—2015 年墨西哥城各城区总人口及面积变化

年份	墨西哥城总人口	总占地面积 (hm ²)	联邦区人口	联邦区占地	其他城区人口	其他城区占地 (hm ²)	增长率
1950	2 952 199	20 500	2 923 194	19 400	29 005	1 100	
1960	5 125 447	37 200	4 816 617	30 700	308 830	6 500	5.7%
1970	8 623 157	70 800	6 840 471	46 000	1 782 686	24 800	5.5%
1980	12 994 450	93 000	8 362 711	58 700	4 631 739	34 300	4.0%
1990	15 274 256	127 700	8 351 044	64 400	6 923 211	63 300	1.7%
2000	17 946 313	149 344	8 591 309	55 716	9 355 004	93 627	1.6%
2010	19 388 943	174 106	8 851 080	62 736	1 053 863	111 370	0.8%
2015	20 170 138	180 236	8 984 645	63 721	1 118 490	116 516	0.8%

资料来源：墨西哥学院地理信息系统人口普查数据

净移民比例可以看出,这两个五年的移民人口相持平衡,说明在这十年中墨西哥城的规模基本没有改变。

表5数据显示,2000—2010年间,墨西哥城的面积从149 344 hm²扩展到174 106 hm²,人口总数从1 790万增长到1 940万,年平均增长率从2000年的1.6%降为2010年的0.8%,均低于全国总人口增长率。墨西哥城占全国人口的比例从1990年的18.6%下降为2000年的18.4%,到2010年占比为17.3%^[5]。由此可以看出,近十年间墨西哥城的人口增长率及在全国占比仍保持下降趋势。

移民变化的职业结构、性别比、年龄结构、教育程度、城乡来源地等特点如下。

(1) 职业结构:联邦区专业领域突出的往往是先进的服务(金融、专业和技术人员),但新移民集中较多的不是这行业,而是个人服务业和维修类行业。首都新移民主要从事低水平的工作,第一是家政服务(39.5%),其次是公共服务(12.53%)、流动摊位(11.51%)和助理及类似工作(11.30%)^[6]。1985—1990年间移入墨西哥城的人口男女比例为80:100,移出人口中男女比例为100:100^[4],女性主要从事低薪和低要求的家政服务工作(表6)。

(2) 年龄结构:1978—1987年间移入墨西哥城人口中60%在15~49岁之间,为青年及壮年人群。移出墨西哥城人口中70%为劳动能力较强的青壮年人群,而且具有较高的教育水平。其中,16%具备本科及以上学历,而与之相对应的,移入人口中只有9%具有高等学历。这也意味着,墨西哥城正在失去一批较高专业素养的劳动力人群(如表7所示)。

(3) 主要活动:移入墨西哥城人口中,37%为就业人口,22%在寻找工作,剩余41%为非正规就业人群。而移出墨西哥的人口与移入人口比例较为相似,34%为已就业人口,15%寻找工作,51%为非正规就业人群。从城乡来源地来看,移入人群中62%的人口来自于乡村,大部分为进城务工人员。

3.2 墨西哥城市区内的移民变化

墨西哥的移民潮不仅包括进出都市区的人口,还包括都市区内各城区之间、中心城向郊区的移民。人口流动的趋向,在1980年代以前是向墨西哥城聚集(如表8所示),1980—1990年代间趋向于疏散(图8)。

1970—1990年间墨西哥城的规模增加了21%,7个城区并入了该都市区。由此,城区间的移民使得都市区中非联邦区的人口从1970年的23.7%上升到了1990年的45.3%。从这个意义上讲,城区间的移民加剧了对基础设施的需求,如水、电、排水系统等。城区间移民的增加很好地反映了墨西哥城所面临的问题:如联邦区的住房不足,

表6 1950—1990年间墨西哥城人口增长率的变化

		增长率						
城市/地区	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1995	1950-1970	1970-1990	
墨西哥	3.08	3.44	3.17	2.12	2.06	3.25	2.61	
中部地区	3.38	4.12	3.84	1.44	2.14	3.74	2.67	
其他地区	2.95	3.12	2.83	2.32	2.02	3.03	2.58	
9 联邦区	4.78	3.64	2.45	-0.71	0.54	4.22	0.90	
13 伊达尔戈	1.58	1.91	2.54	2.06	2.01	1.74	2.30	
15 墨西哥州	3.14	7.56	6.78	2.70	3.17	5.28	4.78	
17 莫雷洛斯	3.53	4.96	4.24	2.41	3.39	4.23	3.35	
21 普埃布拉	1.94	2.71	2.83	2.16	2.04	2.31	2.50	
22 克雷塔罗	2.17	3.30	4.15	3.66	3.12	2.72	3.91	
29 特拉斯卡拉	1.99	2.02	2.74	3.26	2.68	2.01	2.99	
人口增长指数*								
墨西哥	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
中部地区	1.10	1.20	1.21	0.72	1.04	1.15	1.02	
其他地区	0.96	0.91	0.89	1.15	0.98	0.93	0.99	
9 联邦区	1.55	1.06	0.77	-0.35	0.26	1.30	0.35	
13 伊达尔戈	1.51	0.56	0.80	1.02	0.97	0.53	0.88	
15 墨西哥州	1.02	2.20	2.14	1.34	1.54	1.62	1.83	
17 莫雷洛斯	1.15	1.44	1.34	1.19	1.65	1.30	1.28	
21 普埃布拉	0.63	0.79	0.89	1.07	0.99	0.71	0.96	
22 克雷塔罗	0.71	0.96	1.31	1.82	1.52	0.84	1.50	
29 特拉斯卡拉	0.65	0.59	0.86	1.61	1.30	0.62	1.15	

注:*州增长率/国家增长率

资料来源: Maria Eugenia Negrete, 1999

表7 1985—1990年墨西哥受教育程度移民比例(%)

	小学程度	中学程度	若干年技术或商业教育	若干年预科或师范教育	若干年高等教育
总人口					
中部地区	17.23	10.96	4.33	8.50	7.86
联邦区	16.51	12.45	6.33	11.94	13.09
非移民					
中部地区	17.20	10.87	4.29	8.40	7.64
联邦区	16.39	12.44	6.42	12.01	13.04
来自以下地区的移民					
中部地区	18.15	12.57	5.03	10.05	10.64
联邦区	20.27	13.47	4.72	10.31	12.51

注:所占六年及六年以上人口的百分比

资料来源:墨西哥国家统计局第六次人口与住房普查数据

城际交通网的便利，均使得 1985—1990 年间联邦区有 510 050 居民流向周边城市，比 1970 年代增加了 255 311 人。2000—2010 年间联邦区聚集现象均有所改善，这 10 年间联邦区人口增速减缓，移向其他城区（位于墨西哥州）的人口有所增加，从 2000 年的 9 355 004 人增长到 2010 年的 10 537 863 人（表 8）。

3.3 墨西哥城市化发展中的“去中心化”

墨西哥城的空间变化逐步形成与经济发展阶段变化相适应的城市地区“去中心化”（desconcentración）发展模式。该发展模式通过行政资源、社会公共产品和服务的均衡分布以及人口迁移的地域性变化，削弱了主要大城市的资源中心（centro de resurso）地位，促进了地区平衡，带动地区之间福祉差距的缩小。1970 年，墨西哥发达地区的人均产值为不发达地区的 5.2 倍，1980 年缩小到 4.6 倍^[8]。此外，“去中心化”模式的实施使墨西哥的地区发展呈现出新的特点，部门结构及产业分布更加均衡。中部地区占全国经济的比重明显下降，墨西哥城在国内经济中的参与度逐渐下降，呈现出非工业化和第三产业的趋势。国家工业发展重心向北部和中

北部地区偏移，北部成为全国工业发展最快的地区。

在过去的 25 年里，墨西哥城中心区人们对居住地的偏好发生了改变。之前，他们倾向于在联邦区和墨西哥城生活，而现在与之相反，大多数人不选择住在联邦区，而是远离墨西哥城。移民更倾向选择莫雷格斯、克雷塔罗和特拉斯卡拉等类似的小城镇。

这个转折过程发生在 1970—1990 年间。在此期间人们移入中心城市的向心力减弱，而分散趋势不断增加，中等城市数量增加。吸引移民的地区增多，出现了各州和中等城市。移民离开联邦区，首选前往中心城及周边小城镇，移民目的地增多，各个地区的联系也有所加强。从这个意义上来说，首都对全国其他地方更加开放，有利于加强区域外的联系。

在首都去中心化的移民潮中，也伴随着经济及教育资源的等值分布。新移民对应的职业结构和收入结构有所不同。比如：克雷塔罗以制造业和商业服务为主，莫雷洛斯以建筑业和公共服务为主，普埃布拉州以农业、贸易和服务为主，达尔戈以采矿，石油和天然气为主，特拉斯卡拉以公共管理、公共服务和制造业为主。相反，那些联邦区的移民通常在个人服务业底层工作，收入水平较低。同时那些去往墨西哥州^①其他城市的，则在通信、制造业和商业服务中层工作。

为了完成城市地区从单一中心模式向多中心模式的转变，1989—1994 年政府颁布的《国家发展规划》以及《国家人口规划》^[7]，将移民政策及“去中心化”作为城市发展的首要政策。在 1990 年代中期，墨西哥推出促使都市人口流向周边城市的空间发展计划：《国家城市发展与住房计划》

表 8 1976—1987 年间从墨西哥城移入其他城市的人口比例（%）

目的城市	离开日期		
	1976 年之前	1976—1977	1978—1987
瓜达拉哈拉	29.6	32.8	25.9
蒙特雷	11.1	9.3	9.6
普埃布拉	11.5	15.8	16.1
莱昂	4.9	5.4	4.8
托雷翁	3.0	3.3	3.3
圣路易斯波托西	2.6	5.3	7.6
齐瓦瓦	2.2	1.6	2.7
梅里达	2.9	4.9	5.9
奥利萨巴	4.1	2.2	3.6
维拉克鲁兹	6.5	5.5	5.8
坦皮科	3.1	1.4	1.7
蒂华纳	11.0	4.1	6.1
华雷斯市	4.2	4.5	4.7
马塔莫罗斯	2.1	1.5	1.0
新拉雷多	1.4	2.4	1.4
总数	100.0	100.0	100.0

资料来源：墨西哥 1976—1987 年城市地区移民普查数据

图 8 墨西哥城：按迁入年份分类的移民数量走势

资料来源：墨西哥 1986—1987 年城市地区移民普查数据

① 有必要对首都墨西哥城做补充介绍，墨西哥城并不是一个城市的名称，西班牙语全称为 La Zona Metropolitana del Valle de México，意为墨西哥谷地都市区，简称为墨西哥城，是由联邦区、59 个墨西哥州的城市以及 1 个伊达尔戈州的城市组成。其中，联邦区辖属 16 个城区，共有人口 885 万，59 个墨西哥州城市人口共 1 116 万，1 个伊达尔戈城市人口 97 461，总人口数达 2 011 万以上。

(Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda) 及《大都市发展计划》(Plan Nacional de Metropolitana)^[4], 从空间路径上实现了“去中心化”趋势。

在城市发展方面, 墨西哥学者提出“周边功能区”(sistemas funcionales periféricos) 式的圈层结构及卫星城的建设, 疏散了墨西哥城的都市区功能, 同时加强了城郊间的联动功能, 促进城郊一体化格局。而周边的这些地区以其距离上的优势和影响力, 充足的就业岗位, 平等的发展机会及均等化的公共服务体系, 足以承担起支持中心城发展、都市副功能区的重任。到 1995 年墨西哥大城市已普遍实现人口非集聚化, 周边兴起的中小城市承担了吸纳人口的功能, 完成了对大城市人口的疏散。UPI

参考文献

- [1] Consejo Nacional de Población, Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012[EB/OL].(2012-6).<https://www.gob.mx/conapo/documentos/catalogo-sistema-urbano-nacional-2012>.
- [2] Diego Sánchez. Aproximaciones a los conflictos sociales y propuestas sostenibles de urbanismo y ordenación del territorio en México[J]. Revista de Estudios Sociales, 2012(42): 40-56.
- [3] Víctor Alfonso Maldonado. Fenómenos de maldesarrollo urbano en México[J]. Rivista di Studi Politici Internazionali, 1983, 50(4): 200.
- [4] Reina Corona Cuapio, José Rodolfo Luque González. Cambios recientes en los patrones migratorios a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México[J]. Estudios Demográficos y Urbanos, 1992, 7(2).
- [5] Gustavo Garza. la Ciudad de México Como Metropoli Mundial, Programa de Estudios Interdisciplinarios[J]. 2016-05-27.
- [6] María Eugenia Negrete. Desconcentración poblacional en la región Centro de México[J]. Estudios Demográficos y Urbanos, 1999, 14(2).
- [7] Gustavo Garza. El carácter metropolitano de la urbanización en México (1900-1988)[J]. 1990(5): 26.
- [8] 陈芸芸. 墨西哥现代化进程中的地区发展问题[J]. 拉丁美洲研究, 2000(5):10-15. [9] 王文仙. 20 世纪墨西哥城市化与社会稳定探析[J]. 史学集刊, 2014(4).
- [9] 林玲. 墨西哥的城市化与经济发展[J]. 拉丁美洲研究, 1993(3):28-31.
- [10] 韩琦. 拉丁美洲的城市发展和城市化问题[J]. 拉丁美洲研究, 1999(2):43-48.

(本文编辑: 许玫)