文章编号：1673-9493（2015）S1-0001-06　中图分类号：TU984　文献标识码：A

拉美地区的城市化、城市问题及治理经验

The Urbanization, Urban Problems and Governance Experience of Latin America

杜凤姣　宁越敏
Du Fengjiao, Ning Yuemin

摘要：拉美地区的城市化水平非常高，2011 年达到了 79.1%，仅次于北美的 82.2%。本文首先概述了拉美地区的城市化进程及其特点，即城市首位度高、城市化与经济发展水平不协调、城市治理面临严峻挑战。其次，重点分析了拉美城市化进程中出现的几个最具代表性的城市问题：失业与非正规就业、贫困化、贫民窟与住房问题。最后，针对上述问题从三个方面介绍了拉美的城市治理经验，一是引导人口合理布局，防止盲目城市化；二是柔性治理贫民窟，完善城市住房保障；三是实施一系列减贫政策，从根本上解决城市社会问题。

Abstract: The urbanization ratio of Latin America has reached 79.1% in 2011, after North America, 82.2%. This paper begins with an overview of urbanization process in Latin America and its characteristics, namely highly urban primacy ratio, uncoordinated urbanization and economic development, serious challenges faced by the urban governance. Then, the paper analyzes several most important problems in the process of urbanization in Latin America: the unemployment and informal employment, poverty, slums and housing problems. Finally, the paper introduces the experience of urban governance in Latin American from three aspects: first is to guide population rational distribution; second is to flexibly upgrade slums and to improve the housing security; third is to implement a series of policies to reduce poverty and solve the social problems fundamentally.

关键词：拉美地区；城市化；城市问题；治理经验

Keywords: Latin America; Urbanization; Urban Problems; Governance Experience

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“预防和治理城市病研究”（11JZD028）的阶段性成果

作者：杜凤姣，硕士，上海市城市规划设计研究院，助理工程师
宁越敏，华东师范大学中国现代城市研究中心主任，教授

引言

拉丁美洲和加勒比地区共有 33 个国家，总人口 5.88 亿，在当今世界政治和经济中发挥着越来越重要的作用[1]。大致从 20 世纪三四十年代开始，拉美地区进口替代工业化进程快速推进，引起人口大规模向城市流动，短短的六七十年内，其城市化水平就赶上甚至超过了发达地区，2011 年拉美城市化率为 79.1%，仅次于北美的 82.2%[1]。但 1980 年代以后，随着经济形势的恶化和“去工业化”浪潮的扩展，拉美城市化与经济社会发展水平越来越不协调，被视为过度城市化的典型地区，面临着失业、贫困、住房供应短缺、城市环境恶化等众多难题，引起国际社会的广泛关注[2]。本文将重点分析拉美地区城市化进程的特点、城市问题和城市治理的经验。

1 拉美地区的城市化进程及其特点

1.1 拉美城市化进程概述

拉美主要国家的城市化进程虽起步时间不同，但有大致相同的动力机制。1870—1930 年，拉美国家经历了一个以农产品、矿产品等初级产品出口繁荣为特征的经济增长阶段。随着外国投资不断增加，铁路、港口等基础设施的兴建，大量外国移民持续进入拉美，这使拉美地区早期城市化具有了移民城市化的特点。由于外国移民大多率先进入沿海港口城市，如圣保罗、里约（前巴西首都）、布宜诺斯艾利斯、圣地亚哥、蒙得维的亚等，导致这些城市人口迅速膨胀。墨西哥首都墨西哥城虽然居于内陆，但首都功能同样导致人口膨胀，1930 年代墨西哥城的人口规模已是国内第二大城市的 3 倍[3]。

1930—1970 年代是拉美国家进口替代工业化时期，也是城市化加速发展的时期。1925—1950 年，拉美地区城市化水平从 25% 增长到 41.4%（表 1），年均增长 0.66%。与北美洲、欧洲等发达地区相比，拉美的城市化水平仍有较大差距。1950—1975 年间，拉美工业发展十分迅速，工业生产增长 5 倍，年均增长率为 6.6%[4]。各国制造工业主要分布在大中城市，尤其是首都及其附近城市。迅速发展的工业化和工业布局的高度集中，致使农村人口潮水般涌入城市，农村向城市的移民对城市人口增长的贡献率始终保持在 40% 以上。此外，这一时期也是拉美历史上人口自然增长率最高的

时期，城市人口年均增长率高达 4.2%[5]。

1980 年代以来，拉美城市化进程呈现出不同的趋势。城市人口增长速度放慢，由 1975 年的 3.6% 迅速下降至 2010 年的 1.75%。这个变化标志着城市化进程由“加速期”向“巩固期”转变。而城市人口比重则持续增加，主要拉美国家的城市人口比重都超过一半。这个时期，拉美几个人口超过 500 万的特大城市渐渐将周边地区纳入自身体系，部分产业从城市中心向外围转移，推动了卫星城市发展；大城市则经历了债务危机所导致的经济困境，如进口替代工业崩溃、投资匮乏等，生存环境急剧恶化，直至 1990 年代市场开放和全球化推进，才重新为这些城市注入了活力。中小城市的人口增长率最高，但面临相应产业支撑缺乏，基础设施建设跟不上，公共服务供不应求等众多难题。由此可见，拉美城市化出现了明显的多元化趋势，首位城市独大的现象开始得到扭转。

1.2 拉美城市化的主要特点

1.2.1 城市首位度高，“大城市化”特点突出

由于拉美大城市继承殖民地时期经济基础的工业化进程，大多数拉美国家走的是集中型城市化道路，城市首位度高是拉美国家的普遍特点。如阿根廷 2/3 的工业生产集中在布宜诺斯艾利斯和罗萨里奥，城市人口的 45% 集中于布宜诺斯艾利斯；乌拉圭 75% 的工业生产和 52% 的城市人口集中在首都蒙得维的亚；秘鲁 56% 的工业生产集中在利马及其外港卡亚俄地区，且 40% 以上的城市人口集中于利马；智利一半以上的工业和城市人口集中于圣地亚哥。这些大城市成了各国经济发展的引擎和支柱，但也加剧了国内发展的失衡。因此，拉美“大城市化”的特点十分突出。表 2 显示，拉美人口百万以上的大城市从 1950 年的 7 个增加到 2000 年的 49 个，其总人口已占到当年总人口的 31.8% 和城市人口的 42.2%。人口在 500 万以上的超大城市也在 2000 年增加到 7 个，仅这 7 个城市的人口数就占到城市人口的 20%。

表 1 1925—2011 年世界各大地区的城市化水平（%）

地区 / 年份	1925	1950	1975	2000	2011
世界平均值	20.5	29.7	37.9	47.0	—
拉丁美洲	25.0	41.9	61.2	75.5	79.1
北美洲	53.8	63.9	73.8	77.2	82.2
欧洲	37.9	52.4	67.3	74.8	72.9
亚洲	9.5	17.4	24.7	36.7	45.0
非洲	8.0	14.7	25.2	37.9	39.6
大洋洲	48.5	61.6	71.8	70.2	70.7

资料来源：1925—2000 年数据来源于参考文献 [5]；2011 年数据来源于参考文献 [6]

1.2.2 城市化与经济发展水平不协调：过度城市化

2011 年，拉美地区城市化率达到 79.1%，居世界第二（表 1）。然而，城市化与经济发展水平很不协调。城市化是工业化的产物，但拉美城市化发展超越了工业化发展，一些学者将这种现象称为“过度城市化”。衡量城市化是否适应经济发展水平大体有两种方法：一是用城市化比率，即城市化率与工业化率（即工业总产值占 GDP 比重）的比值。根据世界银行《2001 年世界发展指标》，世界城市化比率的平均数为 1.48，合理范围在 1.4~2.5 之间。而拉美当年的工业产值占 GDP 的 29%，城市化与工业化比率高达 2.6，远远高于世界平均水平，也超过了 2.5 的合理极限。二是用城市创造就业的能力来衡量。拉美城市化速度超越了工业部门吸纳劳动力的能力，把隐性失业由农村转向了城市服务业部门。因此，进入城市的移民相当一部分是靠各种各样的非正规就业勉强维持在城市的生存。1990 年代以来，拉美城市新增就业岗位 60% 以上靠非正规部门提供。

1.2.3 城市治理面临严峻挑战

由于拉美城市人口，特别是大城市人口的过度集中和无序扩张，衍生出“失业—非正规就业—贫困—贫民窟”、“基础设施匮乏—交通堵塞—环境污染”、“社区隔离—公共空间交流萎缩—社会政治的空间破碎—犯罪”等一系列具有关联性、连续性，难以逆转的经济、社会和环境问题。另一方面，拉美城市化进程呈现出明显的自发性和无序性，缺乏合理规划和政策引导。在拉美各国，追求短期经济增长的思想一直占据主导地位，其城市化水平在世界各发展中地区处于先行地位，没有成熟的经验可供参照，对城市化所引起的一系列经济社会变化及其影响缺乏应有的估计，加剧了城市治理的难度。本文按照“失业与非正规就业—贫困化—贫民窟与住房问题”这一顺序，重点分析拉美城市化进程中出现的几个最具代表性的城市问题。

表 2 拉丁美洲：人口集中与大城市的状况

人口 100 万及其以上的城市						
年份	1950	1960	1970	1980	1990	2000
城市数量	7	12	18	25	38	49
占总人口比重（%）	10.1	15.1	19.8	24.2	27.9	31.8
占城市人口比重（%）	24.1	30.6	34.6	37.3	39.3	42.2
人口 500 万及其以上的城市						
年份	1950	1960	1970	1980	1990	2000
城市数量	1	4	4	4	6	7
占总人口比重（%）	3.0	5.6	11.4	12.5	14.0	15.1
占城市人口比重（%）	7.3	11.3	19.9	19.2	19.8	20.0

资料来源：参考文献 [7]

2 拉美地区面临的主要城市问题

2.1 失业与非正规就业

拉美的工业部门吸收劳动力就业的能力一直有限，导致城市失业率很高。2003 年，拉美城市失业率创下 11.2% 的历史新高，城市失业总人数达到 1 700 万人。此后，拉美经历了新一轮的经济扩张，失业率连年下降，2008 年下降到 7.3%，但世界金融危机后的 2009 年其失业率又回升到 8.1%，说明这一轮的经济增长对就业的拉动效应已经不明显了 [5]。从拉美地区 4 个典型国家近 10 年的失业率来看（图 1），阿根廷的失业率最高，墨西哥保持在较低水平但近年有所上升，巴西和智利的失业率一直保持在 10% 以下。其主要原因在于，面对外部冲击，各国劳动力市场的调节机制不同，阿根廷主要通过“失业”的方式来调节市场供求，而墨西哥是通过大幅降低工资的方式来维持低水平的失业率 [5]。

为了维持生计，许多失业人员纷纷转入非正规经济部门就业，导致非正规经济发展迅速。据国际劳工组织 1993 年的定义，非正规经济指各种家庭企业和没有固定工资的劳动者、手工业者、车主、流动摊贩等的收入，但不包括贩毒、走私、生产和销售盗版产品等地下经济活动 [9]。一个庞大的非正规经济部门的存在，是当今拉美城市经济的典型特点。据不完全统计，1950 年拉美城市非正规就业占城市总就业比重为 13.9%，2000 年提高到 38.2%。2005 年，城市非正规部门就业比重超过了正规部门（表 3）。其中，牙买加、巴拉圭等国家的城市非正规就业比重在 70% 以上，玻利维亚、秘鲁、墨西哥等介于 50%~70%，巴西、阿根廷、哥伦比亚等介于 30%~50%，只有乌拉圭、智利等少部分国家在 20% 以下 [5]。

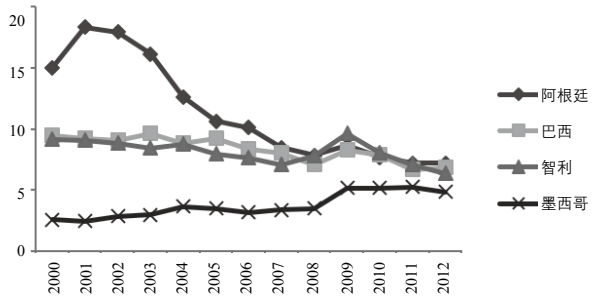

图 1 2000—2012 年拉美地区主要国家的失业率变化（%）
资料来源：参考文献 [8]

表 3 拉美地区城市的就业结构（%）

年份	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
正规部门	32.2	36.5	47.1	46.2	52.0	41.5	39.7
非正规部门	13.9	15.8	17.4	19.7	22.5	38.2	43.9

资料来源：参考文献 [5]131

巴西和秘鲁两国对非正规就业的看法代表了拉美地区的两个极端。巴西将非正规就业的迅速膨胀看作一种危机，而秘鲁则将它的成功看作一种革命 [10]。2006 年，在墨西哥城举办的“城市时代”（Urban Age）会议上，泰迪 · 克鲁兹（Teddy Cruz）肯定了非正规就业是一个客观存在的现实，对于城市发展有许多益处，不应该单纯将之看作一种混乱现象。吉特 · 狄瓦里（Geetam Tiwari）认为它的存在减轻了城市就业难题，缓解了城市贫困程度；相当程度上解决了城市中政府难以解决的服务问题，满足了居民生活的基本需要；街道上大量摊贩的存在还使得街道更加安全 [11]。

因而，非正规就业作为一种城市问题的存在并非绝对，因为它隐含着强烈的排斥含义：劳动者缺乏保护、工作条件恶劣、得不到技术支持和培训等。拉美正规就业和非正规就业在收入水平、社会保障、劳动保护方面的差距持续拉大。1990—2005 年，两者的收入差距由 1.59 倍扩大到 1.81 倍。在个体户和微型企业雇员中，仅有 13% 的人享有社会保障，而这个比例在其他企业和公共部门平均可达 67%。正规部门 74% 的员工受劳动合同保护，非正规就业者中仅有 32% 的人签订了书面合同 [12]。

2.2 贫困化

贫困已经成为拉美城市最主要的社会问题之一。由于农村流入城市的移民长期处于失业或非正规就业状态，没有社会保障，经济地位十分脆弱，一有风吹草动，就落入贫困线以下，成为贫困群体。这些人数量庞大，导致拉美贫困率长期以来居高不下。值得注意的是，拉美农村贫困人口基本没有增加，贫困人口的增量几乎全部转移到了城市。1980 年，拉美城市贫困人口为 1.36 亿，占城市人口的 40.5%，其中赤贫人口 6 200 万；2002 年贫困人口激增到 2.25 亿，占城市人口的比重上升到 43.9%[13]。近年来，拉美地区经济增长强劲，社会支出增加，对贫困人口的减少起到了积极作用。2012 年城市贫困人口下降到 1.64 亿，贫困发生率也下降到 30 年来最低的 28.2%，其中赤贫人口 6 600 万，占比 11.3%（图 2）。但即使这样，拉美仍是世界上贫困化程度最高的地区之一。

贫困化加剧的一个重要原因是拉美的收入分配不公。由于拉美前宗主国西班牙和葡萄牙的经济制度特点导致拉美土地高度集中，土地所有者对土地的垄断具有较强的排他性，土地分配的初始状态非常不公平，导致财产制度也具有天然的不公平性，世代沿袭下来后体现在收入分配上便是明显的两级分化。2009 年，拉美 40% 的穷人仅获得国民收入的 15%；而在收入分配的另一端，10% 的富人却获得了国民收入的 1/3[14]。用基尼系数来衡量收入分配的差距，同样可以发现，2009 年

拉美各国基尼系数处于0.41~0.59之间,基尼系数平均值为0.52,是世界上基尼系数最高、贫富差距最大的地区（图 3）。

巴西的贫富悬殊程度在世界上是有名的。由于在城市化过程中政府侧重经济增长目标的实现，忽视了收入分配不公的问题，社会财富掌握在少部分富人手中。1999 年，占巴西人口 1% 的富人拥有国家 53% 的财富，而占人口 20% 的贫困家庭仅拥有 2.5% 的社会财富。自 1960 年代以来，巴西的基尼系数一直保持在 0.5 以上 [8]。到 2005 年，巴西的贫困率仍处于 36.4% 的高位，其中赤贫人口占总人口比重为 10.7%[13]。巴西政府为了消除贫困做出了很多努力。例如：大力增加对落后地区的投资，对落后地区的开发实行财政鼓励和补贴；为开发中西部地区，不惜花费巨资迁都巴西利亚；鼓励企业家向亚马逊地区投资，建立马瑙斯自由贸易区等。经过政府的努力，巴西落后地区的经济面貌发生了相当大的变化。但从消除贫困、缓解两极分化这一目标来看，这种努力与预期的目标还相差甚远。严峻的现实说明，贫困问题是经济社会发展中最难以解决的问题，需要政府进行长期不懈的努力，更需要有正确的经济发展战略和各项行之有效的经济社会政策以及其他综合性配套措施 [15]。

2.3 贫民窟与住房问题

在拉美很多大城市中，大量贫困家庭很难在城市获得建房用地或合法住宅，于是就采取非法手段强占城市公有或私人土地，搭建简陋住房。经历几十年时间，这种非正规住房成为拉美低收入阶层解决住房问题的主要手段，而这些非正规的住宅区也逐渐形成规模巨大的贫民窟。贫民窟通常缺乏必要的自来水、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，与富人区形成“一个城市，两个世界”。贫民窟也因此成为拉美最严重的城市病之一。

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 31.9%[16]，2011 年下降到 1.11 亿，占城市总人口的 24%。一些大城市都被大片贫民窟包围。例如，从 1940 年代开始，墨西哥城已陆续形成了 500 多个贫民窟，居住人口约 400 万。在巴西，贫民窟通常是指法维拉（favelas：50 户以上的人家汇住一起，房屋建筑无序，占用他人或公共土地、缺乏主要卫生等服务设施的生活区），遍布所有的大城市，且已发展到中等城市。2016 年夏季奥运会的主办城市里约热内卢有 1 020 个贫民窟，200 万人居住其中 [17]。圣保罗市的贫民窟现象尤其突出，1973 年贫民窟住宅数量为 14 504 套，到 2008 年猛增到 377 236 套，增量超过 360 000 套。据统计，目前圣保罗市共有贫民窟 1 573 个，居住人口 150 万，占城市总人口的 14.21%[18]。圣保罗市的贫民窟数量已超过享有“巴西贫民窟首都”之称的里约热内卢，成为巴西“新的贫民窟首都”[19]。预计到 2020 年，巴西全国将有 5 500 万人居住在贫民窟，占全国总人口的 25%[20]。

贫民窟的不断扩张从一个侧面反映了拉美“住房赤字”十分严重。2005 年，拉美地区共有 1.27 亿个家庭，住房赤字大约为 5 000 万套。此外，每年还有新组建家庭 300 万个。另一方面，拉美地区的住宅自有率发展速度很快，据世界银行统计，2005 年为 73%，仅次于亚洲的 74%，高于 61% 的世界平均水平 [5]。住房严重短缺与高住宅自有率之间的矛盾导致拉美城市住房所有制结构畸形化。

拉美一些国家的住房政策对这种现象的产生负有相当大的责任。一是忽视“社会住宅”的建设。1980 和 1990 年代，拉美国家用于社会住宅的财政支出平均不到 GDP 的 1%。由于社会住宅短缺，当时墨西哥城 70% 的公众抗议行为与此有关，抗议政府政策没有考虑到低收入群体的住房需要 [10]。二是缺乏鼓励私人住宅出租的政策。按照正常的逻辑，在住宅自有率很高的条件下，私人住宅的出租供给应该比较充分。但由于政府很少制定鼓励私人住宅出租的政策，致使私人住宅出租无利可图，这使私人住宅出租对巨大的租房需求市场没有形成有效补充，迫使那些进城之后暂时没有资格或无力购房的低收入家庭几乎全部流向贫民窟 [21]。

3 城市治理的拉美经验

在拉美，大量农村人口进入城市后，由于各种原因只能

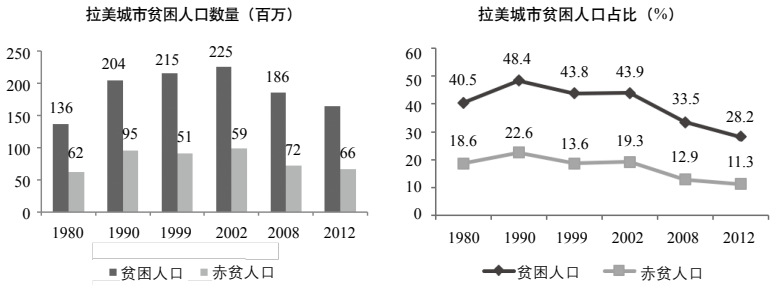

图 2 1980—2012 年拉丁美洲城市贫困状况
资料来源：参考文献 [13,16]

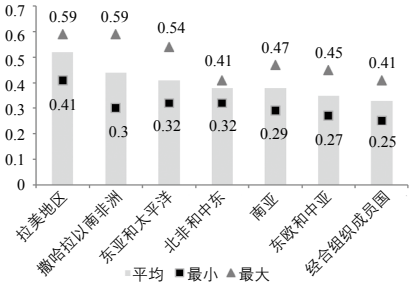

图 3 拉美和世界其他地区的基尼系数（2009 年）
资料来源：参考文献 [14]

暂住贫民窟。他们大多受教育程度低，缺乏职业技能，难以进入正式劳动力市场，因此要么失业要么依赖非正规就业。这些城市移民的基本收入缺乏保障，长期生活在贫困边缘，由于没有能力摆脱贫民窟，深陷于贫困循环的怪圈。为了改变这种状况，一些拉美国家以创造高品质、公平和可持续的城市为目标，加强对城市发展的合理规划和政策引导，在解决城市问题方面积累了一定经验。

3.1 引导人口合理布局，防止盲目城市化

拉美大城市普遍人口规模巨大。2010 年，世界 30 个最大城市中拉美有 4 个：圣保罗（2 026 万人，第 2）、墨西哥城（1 946 万，第 5）、布宜诺斯艾利斯（1 307 万，第 11）和里约热内卢（1 195 万，第 14）[5]。为了缓解人口过度集中导致的城市生存环境恶化，这些超大城市周围建起了卫星城，对城区人口实现了有效分流。例如，墨西哥在首都墨西哥城周围建立了大约 30 个卫星城，目前约有 1 500 万居民，其中 22% 的人每天到墨西哥城工作。与此同时，也有 6% 的老城区居民到工业集中的卫星城上班。墨西哥城政府除了采取一系列行之有效的调节手段使卫星城职住平衡外，还特意建设一些著名的学校，发展一部分中高档住宅，来吸引不同人群前往居住。这些卫星城对分散城市人口起了很大的作用。1980—2000 年，墨西哥城人口增长率最高的地区已经不在主城区，而是特拉瓦科、夸希马尔帕、特拉尔潘三个卫星城 [22]。

拉美城市的快速膨胀并不完全是正常城市化推动的结果，由于城乡差异巨大，农村恶劣的生存环境迫使大量人口盲目涌入城市寻求发展机遇。意识到这一问题，拉美政府投入巨大的物力财力进行城乡“均等化”改造，通过提高农村和郊区人口的生活水平，为他们提供医疗和就学机会，实现将人口留在农村的目的，避免盲目城市化。例如，巴西政府累计投资 7 亿美元成立东北部教育基金，帮助不发达地区培养师资，免费发放教科书；1996 年还启动“远距离教学计划”，通过电视卫星向偏远地区播放教学节目，使文盲率大大降低。农村人口素质的提高使得农村人口进入城市的比重降低。近几年巴西在人口流动方面，60% 以上为城市间流动，农村到城市的流动仅占不到 40%[5]。墨西哥城对农村地区实施牛奶计划、食品补助计划和大众医疗保险计划等，结果 1999—2009 年农村人口向墨西哥城移民的数量出现负增长 [22]。综上所述，拉美地区采取了多种措施使得大城市过度拥挤的形势逐渐缓解。

3.2 柔性治理贫民窟，完善城市住房保障

历史上，拉美各国城市政府多次试图采用强制拆迁、驱逐居民等手段，迁移甚至清除贫民窟，但强硬的政策不仅没有取得成效，反而使问题更趋复杂。20 世纪末，拉美转而采用“柔性治理策略”，使贫民窟问题的破解出现转机。以里约热内卢的“法维拉计划”为例，它主要从贫民生活改善与权益保护的新思路出发，强调人性思考与人本关怀，涵盖多项柔性举措。一是给予一些有条件的贫民区合法的土地产权，对无法原址获得土地的贫民推行异地安置，引导其向市郊的新住宅区流动。该计划在最初阶段就使 2.3 万块小土地获得合法的产权证明。二是将贫民窟改造为具备必要生活设施的健康社区。由政府投资完善基础设施与公共服务，建设排水系统、垃圾处理、交通乃至休闲娱乐设施，并提供基本的医疗与教育资源；鼓励居民自行改造住房，以无偿或低息方式提供部分建筑材料和资金。如今，里约贫民窟的生活条件已显著改善，98.1% 的家庭用上了自来水，92.5% 的家庭接入了公共电网 [23]。

此外，为解决城市低收入者的住房问题，拉美出台了一系列综合性的城市住房政策。目前，巴西正在实施“我的家，我的生活”住房保障计划，计划在最近几年内总共投入 644 亿美元为中低收入家庭修建 300 万套住房。由政府根据申请者的收入情况，向中低收入人群发放购房补贴。规定家庭月收入在最低工资标准 10 倍以内的家庭均可参加此项计划，收入越高则获得的补贴越少，一个低收入家庭在 10 年内只需支付约 3 300 美元，便可购得价值约 16 800 美元的一套住房 [21]。墨西哥城自 1998 年起实施“住房提升计划”（Programa de Mejoramiento de Vivienda），目标是为低收入家庭创造更好的居住条件。至 2006 年，已有 13 万贫困家庭的住房状况得到了改善 [24]。

3.3 实施一系列减贫政策，解决城市社会问题

根据拉美和加勒比经济事务委员会《拉丁美洲社会全景 2013》显示，巴西的城市贫困发生率从 1993 年的 40% 下降到 2012 年的 18.6%；而墨西哥则从 1996 年的 46% 下降到了 2012 年的 37.1%；此外，近几年阿根廷的贫困发生率也下降得非常快，从 2005 年的 30.6% 迅速下降到 2012 年的 4.3%[13]。拉美地区各国政府采取了一系列政策消除贫困，其中最主要的包括促进就业、财政转移支付和完善社保制度等。

促进就业是减少贫困和缩小贫富差距的重要途径。拉美各国都制定了积极劳动力市场政策，包括为失业人员提供职业培训，规范最低工资制，鼓励创业，提供劳动中介服务等。如秘鲁劳动和就业促进部发起的“劳动中介中心——促进就业网”（CIL-PROEmpleo），2006 年帮助 2.3 万人找到了工作；墨西哥针对 16 岁以上失业人口开展“失业者培训奖学金计划”（Probecat），2008 年共有 22.6 万人参加该计划；智利的积极劳动力市场政策支出由 1995 年占 GDP 的 0.06% 增加到 2006 年的 1.08%，失业率大大降低 [12]。

拉美大规模的财政转移支付也发挥了较大作用。最有效的当属“有条件现金转移”计划，1990 年代由墨西哥首创，

即政府转移给贫困家庭用于改善家庭教育和健康状况的现金补贴。其目标是对贫困家庭子女进行人力资本投资，有利于减少当前贫困和促进未来的人力资本积累，切断贫困代际传递。目前拉美已有 19 个国家实施该计划，惠及 2 000 万家庭，近 1 亿人口 [5]。从某种程度上说，该项目是 21 世纪拉美贫困率普遍下降的主要动因之一。

拉美地区的社保制度承继了其宗主国的“碎片化”传统，以职业划分为基础建立不同群体的社保制度，待遇水平、缴费率都不相同，严重影响了全国范围的劳动力自由流动，且面临巨大的财务压力，不得不进行私有化改革。这样，拉美地区就成为社保私有化模式的发源地，以 1981 年智利的养老金私有化改革为起点，30 年来积累了很多经验。“智利模式”的特点是社保基金全部或大部分来自个人并进入个人资本化账户，通过私营基金管理公司进行市场化投资运营，不仅将国家的财务负担转嫁给了雇主和雇员，还在一定程度上消除了社保条块分割带来的待遇差别和分配不公等问题，提高了制度的便利性。但另一方面，大规模的城市非正规就业又限制了社保制度覆盖面的扩大，尤其在私有化改革之后，由于消费文化、传统观念、生活习惯等原因，社保覆盖面比私有化改革以前还要低，约在 40% 左右 [25]。这说明，社保制度供给与过度城市化之间还存在巨大鸿沟，需要进一步改革与完善。

4 结论

拉美地区的城市化水平已达到发达国家标准，而这种与其经济发展不相适应的过度城市化，不仅没有带来经济繁荣，相反还付出了沉重的代价：失业率居高不下，非正规就业占主导；分配不公，社会贫富两极分化加剧；大量城市贫民和失去土地的农村移民陷入严峻的生存困境中，生活环境急剧恶化。这些问题如梦魇一般困扰着拉美城市，很难在短期内得到完全治理。近年来，拉美积极应对城市化带来的挑战，采取了一系列措施调整城市布局，完善城市基础设施，减少贫困，积累了一定的经验和教训，但仍需在政策、规划和技术层面探索解决城市问题的更有效的手段。

我国正处于城市化加速发展时期，借鉴和吸取拉美国家城市化进程中的经验教训具有重要的现实意义。与拉美的过度城市化不同，由于户籍制度的影响，我国大量农村人口进城后成为所谓的流动人口。虽然这样一来，我国一些大城市中未出现大规模的贫民窟，但进城农村人口未完全享受市民待遇，使我国的城市化具有“半城市化”的特点。因而，我国的城市化必须注重城乡统筹发展，逐步实现城乡居民公共服务的均等化，还应多途径解决跨市、跨省流动人口问题 [26]。应整合和利用非正规就业，吸纳农村剩余劳动力；建立失业救济、养老保险、劳动技能培训和医疗服务等社会保障体系，减少农村劳动力转移带来的负面效应，将城市化的社会成本降到最低；改善外来人口的居住条件等等。总之，我国要根据自己的实际情况，健康有序地推进新型城镇化建设，防止出现类似的拉美城市病。UPI

参考文献

[1] UN-Habitat. The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition[R]. United Nations Human Settlements Programme, 2012.8.

[2] 宁越敏，李健．让城市化进程与经济社会发展相协调——国外的经验与启示 [J]. 求是，2005(6): 61-63.

[3] 程洪，陈朝娟．论 20 世纪拉美城市化进程及其对中国的启示 [J]. 拉丁美洲研究，2006(2): 35-41.

[4] 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): 44-49.

[5] 郑秉文．拉丁美洲城市化：经验与教训 [M]. 北京：当代世界出版社，2011.

[6] Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division. World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, 2012, 3: 27

[7] CEPAL. De la urbanizaciónacelerada a la consolidación de los asentamie ntoshumanosenAméricalatina y el caribe: elespacio regional[R]. Santiago: CEPAL, 2000.

[8] 世界银行．世界发展指标 [EB/OL]. [2014-05-25]. http://databank.shihang.org/data/views/reports/tableview.aspx.

[9] 驰骋．墨西哥的非正规经济 [J]. 拉丁美洲研究，2001(5): 39.

[10] 谢文泽．拉美的非正规经济 [J]. 拉丁美洲研究，2001(5): 29-32.

[11] Urban Age. Bulletin4 Mexico City[R]. Mexico City: Urban Age Conference, 2006.

[12] 郑秉文．社会凝聚：拉丁美洲的启示 [M]. 北京：当代世界出版社，2010.

[13] ECLAC. Social Panorama of Latin America 2013[R]. Santiago: ECLAC, 2013.

[14] ECLAC. Social Panorama of Latin America 2011[R]. Santiago: ECLAC, 2011.

[15] 吕银春．巴西的贫困和两极分化浅析 [J]. 拉丁美洲研究，1996(6): 40-46.

[16] 联合国人居署．贫民窟的挑战——全球人类住区报告 2003[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2006.

[17] 赵涛．2016: 巴西期待无暴力奥运会 [N]. 文汇报，2009-11-7, 第 7 版．

[18] The Cities Alliance. Social Housing in São Paulo: Challenges and New Management Tools[R]. Washington, DC, 2009.

[19] 程晶．论巴西圣保罗市的城市贫困现状及其原因 [J]. 湖北大学学报 (哲学社会科学版), 2010(5): 122-125.

[20] 上海市决策咨询委员会考察组．从巴西“贫民窟”现象反思城市流动人口管理 [J]. 决策咨询通讯，2007(5): 76-78.

[21] 李志明，徐悦．城市中低收入者住房保障：巴西经验及启示 [J]. 学术论坛，2012(3): 77-79.

[22] 刘莉莉，陈寅．三项“减肥手术”帮墨西哥城瘦身 [N]. 经济参考报，2011-08-02, 第 5 版．

[23] 林拓，焦苗．里约热内卢：柔性治理与城市包容性发展 [N]. 深圳特区报，2012-07-17, 第 B10 版．

[24] UrbanAge. Mexico City: Growth at the Limit[R]. Mexico City: Urban Age Conference, 2006.

[25] 郑秉文．拉美城市化的教训与中国城市化的问题——“过度城市化”与“浅度城市化”的比较 [J]. 国外理论动态，2011(7): 46-51.

[26] 宁越敏．中国城市化特点、问题及治理 [J]. 南京社会科学，2012(10): 19-27.

（本文编辑：许玫）