

此页面上的内容需要较新版本的 Adobe Flash Player。



学院主页 | 学院概况 | 公务员培训 | 研究生教育 | 教学一线 | 科学研究 | 决策咨询 | 开放办学 | 信息化工作 | 队伍建设

当前位置: 国家行政学院 > 决策咨询 > 咨询报告 >

吸取拉美教训，破解城市二元结构难题

时间: 2013-07-10 08:32 作者: 决策咨询部

城镇化是我国经济社会发展的重大战略问题。推进城镇化健康发展，必须认真解决好“城市二元结构”矛盾。从世界范围看，拉美国家由于未能重视并处理好这一难题，导致城市成为贫困、社会歧视与环境恶化的温床，陷入“中等收入陷阱”长达半个多世纪。因此，吸取拉美教训，破解城市二元结构难题，对积极稳妥地推进城镇化既非常必要，也很迫切。

一、拉美“城市二元结构”的五大表现

拉美地区从20世纪50年代进入城镇化加速推进阶段，其城镇化率从40%提高到目前的80%，甚至已超过许多发达国家。但是，拉美很多国家并没有随着城镇化的推进顺利跨越“中等收入陷阱”，重要的原因之一就是存在严重的“城市二元结构”问题，可谓是“一个城市，两个世界”。

(一) 就业岗位不足。拉美国家城市化过程中经济发展所创造的就业岗位不能满足不断扩张的城市人口的就业需求，呈现正规就业与非正规就业并存的二元格局。大量无土地、无一技之长、无固定岗位、无保障的农民涌入城市后，无法满足现代工业部门的技术要求，并不能得到充分就业，只能集中在低端的第三产业或未经合法注册、缺乏法律保护的非正规经济部门，还有部分人经常处于失业和半失业状态，长期生活在贫困线以下，无法合理分享经济增长的成果。

(二) 住房保障不当。拉美国家的住房政策过分强调住宅自有率，忽视政府提供公共住房的责任，租赁市场发育滞后，因此出现了高住房自有率与严重的住房短缺并存的二元格局。2012年8月，联合国人居署发布的《拉美城市发展报告》显示，到2011年，拉美国家住房短缺上升到4200万至5100万套。城市低收入阶层和弱势群体无法通过正规合法手段拥有获得住房，只能借助非正规渠道，通过非法“侵入”的手段占领闲置土地，自己来解决住房问题。这些“非正规住宅”逐渐发展为贫困阶层聚居的大片贫民窟，成为拉美许多城市难以铲除的“毒瘤”。据统计，拉美约有1/4的人口居住在贫民窟内。

(三) 政府服务不均。拉美国家的城市规划、基础设施、公共服务没有充分考虑低收入人群需求，中高收入阶层与低收入阶层享受差距巨大的“二元公共服务”。由于贫民窟等非正规住宅不在市政和相关部门规划之中，城市政府没有意愿去提供相应的公共服务，很少在这些居住区内进行基本建设投资，居民无法享受均等化的医疗卫生、教育、道路、供水供电等公共设施及公共服务。有关国际机构估计，拉美国家约有60%的城市人口缺少适当的卫生服务和干净用水。

(四) 收入分配不公。由于土地占有不公等历史原因，加上政府过分关注经济增长，忽视收入分配问题，拉美国家贫富两极分化严重，成为世界上收入差距最大的地区之一。大量社会财富集中在少数人手中，绝大多数人口仅获得少量的社会财富。据统计，其最富有的20%人口所占有的财富相当于最贫困的20%人口的20倍。

(五) 社会保障不力。拉美国家传统社会保障制度的分层制和“碎片化”特征导致社会福利保障差别大、覆盖面过于狭小，难以满足城市全体居民的需求。一方面，过度城市化形成大量城市边缘阶层和弱势群体，他们不可能向社会福利制度缴费，而政府财政又无法为这些群体提供社会福利。另一方面，庞大的非正规就业人员难以被传统社会保障制度所覆盖，大量的劳动年龄人口成为社会排斥的主要对象，无法与城市居民享有同等的社会保障。

二、拉美城市二元结构的四大影响

拉美国家城市二元结构的长期存在深刻影响其经济发展与社会稳定，造成了城市居民分层化、贫困问题代际化、违法犯罪常态化与城市生态趋劣化。

(一) 城市居民分化严重。城市二元结构的存在造成了城市居民的割裂和社会群体的分层。大城市居住空间的隔离与经济社会因素的相互交织贯穿于整个城市化进程。城市中豪华住宅区与贫民窟共生共存是拉美许多国家的真实写照。生活在贫民窟的低收入群体由于仅能维持其基本的生存需求，难以获得与其他城市居民同等的待遇，无法有效实现发展型需求和享受型需求，成为城市的边缘阶层，并日趋固化。不同阶层之间的交流日益减少，社会流动性变差，边缘阶层的上升通道被堵塞，很容易在心理上对社会产生不满及仇视，给城市社会稳定带来极大隐患。

(二) 贫困问题代际传递。城市二元结构不仅影响当代人的发展，也深刻影响了下一代人的发展。贫民窟居民大部分人处于贫困边缘，由于缺少必要的技术培训提升自身人力资本，就业受到诸多限制，难以获得稳定工作，就业不稳定导致其难以从根本上摆脱贫困。更重要的是，这些贫困家庭通常无法为自己的子女提供良好的教育，他们很多人又重走父辈的老路，形成“二代贫困”，贫困问题代际化。

(三) 违法犯罪常态化。城市二元结构的存在造成社会不稳定的因素急剧增加，各种违法犯罪事件频发，对社会稳定构成极大威胁，成为拉美城市普遍存在但又长期得不到解决的难题。世界银行和拉丁美洲发展银行的多项研究显示，拉美地区已经成为世界上犯罪率最高的地区之一，其犯罪率是世界平均水平的两倍。拉美城市对“贫民窟”的管理处于无序状态，一些“贫民窟”为黑社会所控制，政府无法进入该区进行正常管理，抢劫、凶杀、绑架、吸毒贩毒等有组织的犯罪和暴力活动层出不穷，社会治安形势长期堪忧。

(四) 城市生态趋劣化。由于城市规划的滞后，拉美国家许多城市迅速膨胀的人口已超过了城市资源和环境的承载力，城市及其周边地区污染严重，城市生态环境日趋恶化。因为收入低，城市边缘阶层通常在环境较差的地方建立住宅，贫民窟的无序扩张带来了大量的生产生活垃圾无法处理，又进一步加剧了所在地区的环境污染，而城市生态环境的恶化反过来又制约了城市的持续发展。

三、吸取拉美教训，破解城市二元结构难题的战略举措

我国与拉美国家同属发展中国家，都面临大量农村人口进入城市的挑战。我们在推进城镇化进程中有必要吸取拉美城市二元结构教训，积极寻求破解之策。当前应在五方面有所突破：

(一) 实行积极的就业政策。拉美实践表明，进城农民如果没有就业，就会由农村贫困人口变为城市贫困人口。推进城镇化进程，关键是为农民工创造更多的就业机会。因此，应大力发展传统工业及劳动密集型产业，发展多种服务业，尽可能为农民工创造更多的城市就业岗位和同等就业机会，促进农村劳动力的平稳有序转移。各级政府应建立公共就业服务体系，加强对农民工的就业服务和培训，提高其职业技能和就业竞争力，使农民工能够稳定就业、充分就业、体面就业。

(二) 建立健全住房保障体系。居住是农民工进城最基本的生存型需求之一。拉美城市二元结构最值得吸取的教训是政府规划、管理、服务的不足导致贫民窟的肆意蔓延，成为社会的痼疾。我国在城镇化进程中应运用好政府“看得见的手”与市场“看不见的手”，形成合力解决农民工住房和棚户区改造问题。通过建立适用于农民工的多层次住房供应体系和住房支持政策稳步改善农民工的居住条件，降低农民工在城市的工作生活成本。通过加大城市棚户区改造力度，推进资源型城市及工矿区转型发展，防止产生新的封闭棚户区和趋于刚性的城市二元结构。

(三) 重视并制定科学的城市规划。城市规划是保障城市经济、社会和环境可持续发展的“第一步”。由于缺乏科学长远的发展规划，拉美国家对城镇化过程中出现的问题消极应对，相关政策缺乏连贯性，从而形成无法控制的恶性循环。我国的城镇化应充分考虑大规模人口转移给城市发展带来的挑战，制定科学的战略规划。国家城镇化发展规划与经济社会发展规划、主体功能区规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划等相衔接，城市规划在农民工市民化、城市基础设施和公共服务体系建设、住房保障等重大问题上统筹规划，适应农村人口流动和市民化的需要。

(四) 提供均等可及的基本公共服务。拉美国家城市贫困人口居高不下的原因之一是政府没有提供均等化、普惠性的公共服务，造成了贫困的固化及代际化转移。为避免陷入“拉美陷阱”，必须完善城市公共服务体系，逐步实现基本公共服务由户籍人口向常住人口扩展，保障外来人口与本地居民均等享有基本公共服务。重新界定各级政府间的事权财权责任，将提供均等化的基本公共服务作为考核城市政府的重要指标，消除各种差别待遇。探索城市公共服务供给新模式，实现供给方式的多样化，提高公共服务绩效。

(五) 构建与发展阶段相适应的社会保障体系。拉美教训启示我们，必须建立与经济发展水平相适应、与城镇化进程相匹配的动态的、发展型社会保障体系，保障社会弱势群体的基本权利，减少劳动力转移带来的负面效应，降低快速城镇化对城市带来的冲击。健全农民工医疗保障制度，鼓励稳定就业农民

工参加城镇职工基本医疗保险，尽快实现工伤保险对农民工的全覆盖，扩大养老保险对农民工的覆盖面，具备市民化条件的农民工，应纳入城镇职工基本养老保险体系，从根本上解除他们的后顾之忧。

国家行政学院《城镇化的国际经验与中国特色问题研究》项目组、中国国际经济交流中心《我国由经济大国迈向经济强国战略研究》项目阶段性成果

执笔人：樊继达张占斌朱冠
棋

上一篇：[民生与基本民生的联系与区别](#)

 收藏  推荐  打印

下一篇：[规范信访工作 切实做到事要解决](#)

版权所有：国家行政学院 通讯地址：北京市海淀区长春桥路6号 邮编：100089 E-mail:nsaadmin@nsa.gov.cn

审核日期：2005-07-14 09:48:59 备案序号:京ICP备05050640-1号