



www.bjfc.gov.cn

## 北京市人口和计划生育委员会

Beijing Municipal Commission of Population and Family Planning



Beijing-China

· 首页 · 工作动态 · 政策法规 · 办事指南 · 工作交流 · 生殖健康 · 为您服务 · 人口论坛 · 培训园地 · 少生快富 · 区县浏览 · 政府信息公开 ·

## 警惕人口城市化“拉美陷阱”[2007-1-15]

【文章作者：中国社会科学院学术委员、中国人口学会常务副会长田雪原】

进入21世纪以后，由于信息化、经济全球化的加速推进，也由于目前世界城镇人口比例接近50%，使得越来越多的国家和地区的人口城市化推进到以大城市为主的第二阶段。从总体上看，目前我国人口城市化也已开始了由第一阶段向第二阶段的过渡，即由以发展小城镇为主过渡到以发展大城市和超大城市为主导的发展阶段。但是，以大城市和超大城市为主导的城市化道路怎么走，则是一个需要认真总结我们自己的经验，研究和吸取国际人口城市化正反两方面的经验和教训，尤其要研究和吸取人口城市化“拉美陷阱”的教训。这是中国人口城市化发展到第二阶段，能否取得成功的关键。

## 一、总体判断：中国人口城市化步入第二阶段

人口城市化是经济发展和进步在人口地理分布上的体现，当前世界人口城市化趋势仍在继续，中国作为世界人口最多和发展最快的发展中国家，正驶入人口城市化快车道。一般认为，人口城市化可粗略地分为三个阶段：第一阶段，农村人口主要向中小城镇转移和集中，亦称之为乡村城市化；第二阶段，乡村和中小城镇人口主要向大城市转移和集中，形成以超大城市组带为主导的人口城市化；第三阶段，大城市中心区人口向郊区和其他乡村迁居，称之为逆城市化。从总体上观察，目前中国人口城市化已步入第二阶段，超大城市的发展主导着人口城市化的性质和进程。

二次世界大战后，由于以微电子技术为前导的新技术革命的兴起，发达国家开创了后工业化时代，发展中国家工业化采取传统工业与现代工业并行发展的方针，大大加快了人口城市化进程。据联合国人口司估计，1950年世界城镇人口所占比例为29.8%，1980年上升到占39.6%，2005年上升到占49.3%①，城乡人口差不多平分秋色。中国人口城市化经过20世纪50年代的较快发展、60和70年代的徘徊不前，改革开放以来的快速推进，城镇人口比例已由1950年的11.2%，上升到1980年的19.4%、1990年的26.4%、2005年的43%左右②，达到发展中国家的平均水平。半个多世纪以来，中国和世界、发展中国家人口城市化比较，如下图1所示：（略）

上图1显示，中国1950至2005年人口城市化变动与世界、发展中国家比较，最大的不同在于世界和发展中国家呈斜线平稳上升，中国则经历了1960至1980年20年的徘徊之后，才呈加速上升的趋势。分析当前中国人口城市化态势，最值得重视的两点是：

一为改革开放以来，人口城市化驶入“快车道”。城镇人口比例由改革开放初的18%提高到目前的43%左右，27年提升25个百分点，年平均提升9.3个百分点，目前驶入加速发展轨道。这是因为，一方面农村尚有3亿左右剩余劳动力，需要在半个世纪内转移出去，转移到城镇是主渠道；另一方面，实现“新三步走”发展战略，城镇也需要相当数量的劳动力投入到工商业中来。因此在经济持续较快增长和社会不断进步条件下，全面建设小康社会历史阶段上述人口城市化速度有望保持下去，国际社会人口城市化发展的历程也证明了这一点。

二为当前人口城市化正处在历史的转折关口，步入以大城市和超大城市为主导的发展阶段。20世纪90年代以前，总体上中国人口城市化走的是积极发展小城镇、适当发展中等城市、严格限制大城市规模“重小轻大”的城市化道路。强调农民工进城“离土不离乡”，对“小城镇，大问题”的诠释是：发展小城镇解决了城乡发展和农业剩余劳动转移“大问题”。80年代乡镇企业异军突起，乡村城市化成为人口城市化的突出特点。但是随着资源、环境问题的日趋严重，高耗低效的乡镇企业难以继续飙升下去，对“小城镇，大问题”的诠释变为：小城镇的发展真的成了“大问题”。代之而起的，是向以大城市为主导的城市化道路的转变。参见下图2①：（略）

## 图2 1990~2002年中国城市人口规模结构变动

图2显示，1990与2002年比较，50万以下城市人口比例均有较大幅度下降，尤以10~30万下降5.5个百分点为最大，30~50万下降2.42个百分点；50万以上人口城市均有较大幅度增长，以200万以上增加5.74个百分点为最大，100~200万增加1.2个百分点次之，50~100万增加不足1个百分点。这种情况说明，在中国人口城市化率超过40%以后，迎来以大城市为主导的人口城市化第二阶段新的发展时期。我国城市化方针政策的制定，必须适应这一新阶段的发展规律，把发展大城市放在“领头羊”的位置。

## 二、“拉美陷阱”：当前人口城市化面临的主要危险

考察世界人口城市化发展的历史，以大城市和超大城市组带为主导的城市化，大致有四种类型：一为欧洲文化型，以巴黎、巴塞罗那为代表。这些超大城市发展以欧洲文艺复兴为文化底蕴，以18世纪中叶产业革命的兴起为经济和科技背景，形成既有欧洲民主、平等文化色彩，又

有先进科技、产业支撑的大都市圈；二为经济集约型，以纽约、东京为代表。即在科技进步和产业结构升级中形成的以制造业、金融和商业等为支柱产业的超大城市组群，具有很强的中心、主导、幅射功能。三为美国中西部散落型，以洛杉矶、盐湖城为代表。是在美国西部开发中，随着东部移民向西部迁移而形成的松散型超大城市组群。这三种类型的超大城市，或以特定的文化为凝聚力，或以现代产业、现代科技为核心，走出市场经济和人文理念相结合、城乡之间和城市内部结构比较协调的城市化发展道路，没有因此而产生更多的社会矛盾，有不少值得借鉴的成功经验。

第四种为拉美畸型，以墨西哥城、里热内卢、布宜诺斯艾利斯以及孟买、德里（旧德里）等为代表。这些城市主要集中在发展中国家，残留着殖民地或半殖民地烙印，以拉丁美洲国家最为突出，故称之为“拉美畸型”的城市化。其基本特征可用“三个畸型”并存概括：一为畸型先进与畸型落后并存。这些超大城市，有先进的科学技术、现代化的产业、高档住宅和相应的现代化设施；同时存在着原始手工作坊式的生产、贫民居住区缺少最基本的公共设施、被边缘化到城乡结合部的大量贫民窟。二为畸型富裕与畸型贫困并存。大企业家、银行家、高级职员等收入丰厚，可谓腰缠万贯；而生活在贫困特别是生活在贫民窟内的居民，几乎是一贫如洗，相当多的贫民不得不以乞讨为生。三为畸型文明与畸型愚昧并存。教育、卫生、文化等资源主要被富人占有，他们的现代文明与发达国家没有什么两样；穷人却与这些资源无缘，上不起学、看不起病、不能享受这个时代应当享受的文明生活。拉美国家的人口城市化是贫富高度两极分化的城市化，目前10%的富人占到总收入的60%以上，贫困人口占到总人口的40%以上，其中60%以上居住在城市特别是超大城市中。这就形成了城市中大量无业和失业的人口群体，城市失业率超过10%，为全球各洲之冠；社会冲突加剧，治安等社会问题成为影响政局稳定的重要因素；政府财政拮据，城市治理不得不在很大程度上依赖国外援助，造成国家债台高筑；城市公共设施严重不足，交通运输和水、煤气等的供给紧张，环境污染加剧；城区地价大幅度上涨，失业人口和流入的农民纷纷向郊外转移，逐渐形成大面积的“农村包围城市”的贫民窟，与现代化的城市中心区形成鲜明的对照。拉美国家人口城市化的畸型发展，不仅没有给城市的健康发展注入活力，也没有给农村和农业经济的发展创造新的生机，而且成为整个城乡经济发展的绊脚石，国家财政的累赘，社会发展的障碍。因此，各国在推进人口城市化过程中，都十分警惕“拉美陷阱”；然而由于经济发展水平、政府调控能力、国民价值取向等多种因素影响，还是不同程度地跌入“拉美陷阱”，最终制约着经济的发展和社会的进步。

中国与拉美国家情况不同，迄今为止中国人口城市化并没有落入“拉美陷阱”，这是一件颇得国际社会称赞的了不起的成就，有学者称之为可同美国科技进步并论的21世纪最伟大的两项成就。然而仔细研究一下世纪之交转入第二阶段的中国人人口城市化发展，发现情况正在发生变化，如不采取科学的城市化发展战略和得力的措施，则有落入“拉美陷阱”的危险。

人口城市化都市圈理论，源于20世纪中期法国和意大利地理学家和经济学家，尤以戈特曼的“大都市圈”理论和佩鲁的“增长极”理论为代表，提出并论证了象美国东部纽约经济中心圈，中部芝加哥五大湖经济中心圈，日本东京东海道经济中心圈，英国伦敦经济中心圈，法国巴黎经济中心圈，这些由超大城市主导同时吸纳了相当数量的大城市、中等城市组成的城市产业链经济带，一般占到本国GDP的65%~80%，成为最重要的经济“增长极”，称之为“都市圈”式城市化。然而由于该理论被看作是对发达国家经济发展过程中的一种区域性解说，并没有引起更多的注意；20多年过后正当我国“乡村城市化”诸多问题暴露出来、寻求新的城市化理论的时候，这一理论迅速在学术界升温并作为“重大轻小”城市化道路的理论依据，获得广泛传播。在这一理论和思想指导下，开始了小城镇向中等城市、中等城市向大城市和超大城市的过渡和升级，造成如上图2所示1990与2002年相比大城市和超大城市人口所占比例迅速提升的情况。大城市特别是超大城市一圈又一圈“摊大饼”式的向外扩张，急于圈土地、造草坪、盖高楼、修广场、拓宽道路等，一个个亮丽工程纷纷登场，凸显发展“政绩”效果。结果违法圈占农村土地屡有发生，失地农民大量增加。这些因城市圈地而失去土地的农民与第一阶段乡村城市化进城农民不同，他们断了回到农村重新种地当农民的退路，变成只能在城市求职的边缘化市民。如果不能得到相应的职业和较稳定的住所，就只能聚集在公共用地、山头、河滩或更远郊区居住，形成“新疆村”、“浙江村”等农民工集中居住区。虽然这些农民工聚集区与拉美贫民窟有本质差别，我们的农民工多是城市市场经济的积极参与者；但就住房条件、生产性质、卫生状况、本人和子女教育等说来，则有颇大相近之处，有些已发展为具有较大规模的棚户区。还要注意，大城市旧城改造、基础设施建设和各种广场、草地一类形象工程大量占地，拆迁户居民得不到应有补偿，引发不少新的矛盾和问题；城市下岗和失业人口收入和生活水平低下，城市中一批新的贫困阶层有可能被边缘化为失地农民的同盟军。恰在此时，在降低农民工进城门槛、打破城乡二元结构等压力下，原有的一套城市管理制度和办法削弱甚至取消了，新制度和办法建立的原则又理不清楚，使得政府调控和管理的职能大大弱化了。所以当前城市化进展到以发展大城市和超大城市为主导的第二阶段时，堕入“拉美陷阱”的危险性增大了。而这与保持经济持续、快速、健康地发展，与全面建设小康社会和构建和谐社会是不相容的，必须拿出治本的方略和行之有效的解决办法。

### 三、决策选择：变农民为市民的基本思路

防止人口城市化“拉美陷阱”，最根本的一条是使进城务工经商的农民真正成为城市市民；而变农民为市民是因为进城农民已经成为事实上的市民，不是不加任何区分的一律将进城农民转变为市民。因此，首先要对我国当前人口城市化进程有一个清醒的估计，然后再在这一大的发展趋势下，确定相应的决策选择。

其一，准确定位城市化内涵，适当加快人口城市化进程。从人口学角度观察城市化，是农村人口向城镇转移的一种过程，是人口的城乡结构问题；从劳动学角度观察，是就业在一、

二、三次产业之间的分布，是就业结构问题；从经济学角度观察，是农业、加工业、服务业等三次产业结构的变动问题；从社会学角度观察，是工业社会取代农业社会的生产和生活方式，用工业文明取代农业文明的问题。因此，城市化不仅是变农村人口为城镇人口纯人口地理迁移的过程，而是人口转变、产业结构升级、现代社会文明进步的本质体现，城市化进程要同这种转变、升级和进步的步伐相适应，城市化水平要同社会经济发展水平相适应。如果城市化发展滞后，就会拖经济、社会发展的后腿；相反，如果超前也会造成这样那样的社会问题，二者均不利于人口、经济、社会的协调发展。就总体上观察，当前我国矛盾的主导方面，还是人口的城乡结构落后于三次产业就业结构，三次产业就业结构落后于按产值计算的三次产业结构。参见下图3、图4、图5①：（略）

按照赛尔奎因（Syrrquin, M）——钱纳里（H. B. Chenery）理论模型，在2004年我国GDP三次产业结构达到15：53：32情况下，三次产业就业结构应为40：25：35，人口城乡结构应在60：40上下；实际上，三次产业就业结构和人口城乡结构都要落后许多。所以，至少在全面建设小康社会的20年间，要继续适当加快农村人口向城镇转移的步伐，推进人口城市化进程。但是要吸取拉美国国家人口过度城市的教训，人口城市化速度要同经济、社会发展相适应，同构建社会主义和谐社会相协调。既不能一提“拉美陷阱”就放慢脚步，推迟人口城市化进程；也不能置拉美过度城市化的苦果于不顾，把握好加快人口城市化步伐的速度和节奏。

其二，准确定位城市化方针，谋求大、中、小城市和乡村的协调发展。如前所述，20世纪90年代中期以前奉行的是“重小轻大”以发展小城镇为主的城市化方针；世纪之交发展大城市呼声日高，逐渐走上“重大轻小”和以超大城市为主导的“都市圈”式城市化道路。从我国人口多、耕地少基本国情和工业化处于由重化阶段向现代工业转形，以及城镇人口超过40%实际出发，21世纪走以超大城市为龙头的“都市圈”式城市化道路，是发展的必然选择。据测算，同样城市化水平小城镇占地面积大约是大城市的1倍，大城市具有的中心、主导、辐射等功能是中小城镇所不具备的，积聚效应更是中小城镇无法比拟的，目前珠三角、长三角、海三角（笔者称谓，因为河北省的主要河流都汇集到海河注入渤海，一般称之为京津冀或环渤海）三大都市圈面积占不到全国的5%，人口约占12%，GDP已经占到40%以上。在信息化和经济全球化过程中，大城市在科学、教育、信息、文化方面显示出来的比较优势，更是多少中小城市相加所不能取代的。但是要明确，一是我国是世界人口最多的发展中国家，未来全国人口还要增加2亿左右才能达到零增长，在全面建设小康社会近20年时间里，笔者仍然坚持农村人口“三三制”转移方略：以农业种植业为主的农村人口向城市转移1/3，向包括乡镇企业在内的林、牧、副、渔业转移1/3，农业种植业留下1/3。如能实现这样的人口转移，到2010年城镇人口所占比例可达50%左右，2020年可达60%左右，达到世界平均水平。当前在加速城市化和“都市圈”式城市化升温情况下，切忌人为炒作的“加速”，一轰而起地打起城市“升级战”。即使是走以大城市为主的“都市圈”式城市化道路，也不意味着城市规模越大越好，而是要有大有小，大、中、小城市要有一个合理的结构。不错，从发展上看珠三角经济最具活力，长三角经济最具实力，海三角经济最具高科技潜力，可以认定三大三角洲经济将有一个相当巨大的发展；然而受自然的、经济的、政治的、文化的、民族的等多种因素限制，三大三角洲“都市圈”经济发展再快，也难以达到像发达国家大“都市圈”那样GDP占到全国2/3以上。而且由于中国经济、社会发展不平衡，走以超大城市为主导的城市化道路，除三大三角洲外，还有多种形式：两座中心城市如济（南）——青（岛）、沈（阳）——大（连）、成（都）——渝（重庆）构成的双向“增长极”式，一座中心城市（主要为省会）带动下的区域经济增长等。不管哪种形式，都有一定数量的中小城市和若干乡镇囊括其中，寻求大、中、小城市的合理结构和城乡一体化的经济社会结构，盲目地发展特大城市并不可取。

其三，准确定位农民工地位，谋求城市建设和发展新思路。“拉美陷阱”是发展中国家“大城市病”的一种典型，直接的原因是没有给进城以后的农民以应有的地位和待遇，没有成为真正的市民。结合我国实际，对已经取得城市常住人口资格的农民，需要解决的主要问题是：一为给农民工同城市居民一样的地位和权利。目前农民工进城务工经商所受限制有所减少，但是许多城市尤其是大城市和特大城市，还是设置着一道道门槛。如一些招工限于本市户口，将农民工拒之门外；买房尤其是经济适用房要职工单位出具证明，农民工被排斥在外；青少年入学限于本街道常住人口，农民工子女被剥夺进入城市国民教育的权利等。然而居住、劳动就业、上学等是人人应当享有的基本权利，进城务工农民不能享有这些权利，很容易被边缘化。

二为给农民工更多的居住和就业的机会。居住和劳动是农民工进城最基本的两大需求，也是维持劳动力再生产的基本条件。拉美国国家城市化“陷阱”的一个最主要的教训，就是农民进城后，由于收入低或者长期失业，租用不起城市一般的住宅，只好强占山头或公共用地，用废旧砖瓦搭建起简易住房，形成缺少安全用水、缺少公共卫生设施、缺少必要的通讯设备封闭和半封闭式的贫民窟，成为犯罪率高甚至成为黑社会窝点，对社会治安构成严重威胁。我们要防止拉美式贫民窟现象发生，就要运用“看不见的手”和“看得见的手”，即市场和政府两种力量、两种机制，帮助农民工解决居住问题。居住同就业密切相关，就业问题解决得好就可以为居住问题的解决创造必要的条件，解决不好就很难保证居住问题。当前尤为突出的是，由于一般农民工文化教育素质较低，没有受过专门的技术训练，一个时期以来城市里在出现有活无人干“民工荒”的同时，也出现农民工进城无活可干的尴尬局面。避免“拉美陷阱”，必须把吸纳农民工就业放在首位，要通过职业培训等方式，尽力为农民工就业多创造一些机会。

三为农民工来去自由开辟绿色通道。拉美贫民窟形成和扩大的一个带有根本性的原因，是农民进城后彻底失去了土地，断了他们的归路。我国城市尤其是大城市的急剧扩张，已经造成不小数量的失地农民，成了必需依靠城市为生的准城市市民。因此，在城市化过程中，要尽量少占用农村耕地，进了城的农民依然为他们保留一定时间的责任田，一旦他们在城里无法生存



下去，还可以打道回府，返回故乡重新种田，保持一定期间的来去自由。在城市征用土地过程中，对那些失地的农民，一要给予合理的补偿，不能采取不等价交换剥夺农民；二要安排好失地农民的就业，要签订劳动就业合同，确保失地农民在城里有较稳定的劳动就业岗位和相对稳定的收入。

四为把农民工生产生活纳入城市发展规划。要想实现城市人口与经济的可持续发展，就要从长计议，将农民工在城市的劳动就业、住房建设、学校教育、文化生活、社区管理等纳入城市建设规划。政府在组织规划实施时，在力所能及范围内还应向进城农民工及其家属作必要的政策倾斜，使他们分享城市建设的成果，坚定他们融入城市政治生活、经济生活、文化生活的信心，努力提升他们成为合格的市民。

其四，准确区分管理与歧视的界限，打造防止落入“拉美陷阱”的安全阀门。过去对进城农民存在设置门槛过高、要求过严和不同程度的歧视问题，现在这些问题许多已经得到解决和正在解决。当前，一方面要继续研究和解决没有解决的问题，给符合条件的进城农民以一视同仁的市民待遇；另一方面，应该加强管理的方面，政府要实事求是、科学大胆地管理，为避免“拉美陷阱”打造保险系数颇高的安全阀门。农民进城变市民应有一定的条件，如果没有任何条件进城农民一律变为市民，农民进城后就有房子、有工作、有社会保障，这在我国人口和劳动力过剩、农民占人口多数情况下，是根本没有可能做到、做到也会引发严重社会问题的。这个限制条件，主要是进城农民要在一定时间内（例如半年），有相对稳定的工作和收入、相对固定的住房和没有刑事犯罪三条。满足这三个条件，即可取得市民待遇，确定为该城市的常住人口。超过限定时间又不具备上述三项条件者，就要进行收容和清理整顿，请他们回到流出地从事农业生产劳动。要打造不落入“拉美陷阱”的可靠安全阀门，就不能让长期没有工作、没有住房和扰乱社会秩序者继续留在城市之中，因为这样的流民最容易聚集起来，发展成为类似拉美贫民窟式的棚户区。这样的处理是公平和公正的，留出半年时间使进城农民在劳动、居住、收入等方面融入城市生活；也是合理的，长期流入城市的农民找不到适当的劳动岗位和比较固定的住所，就连西方发达国家也是要对这样的流民进行必要的处置的。这里没有歧视之意，一个城市特别是超大城市，不可能长期保留较大数量的无所事事的流民。对他们进行规范化的处置，不仅是城市建设和发展的需要，是避免“拉美陷阱”所要打造的安全阀门；同时也是这部份盲目流入城市的农民未来自身发展的需要，是对他们负责任的表现。

#### 参考文献

1. 《21世纪议程》，联合国环境与发展会议（1992），国家环保局译，环境科学出版社。
2. 《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》，中国环境科学出版社，1994。
3. 邓楠主编：《可持续发展：人类生存环境》，电子工业出版社，1999。
4. 科技部农村与社会发展司、中国21世纪议程管理中心：《中国可持续发展科技报告2002》，中国农业出版社，2003。
5. 中国现代化战略研究课题组、中国科学院现代化研究中心：《中国现代化报告2003》，北京大学出版社，2003
6. 田雪原、王国强主编：《全面建设小康社会中的人口与发展》，中国人口出版社，2004。
7. 赫尔曼·E·戴利（美）：《超越增长——可持续发展的经济学》（中译本），上海译文出版社，2001。
8. 莱斯特·R·布朗（美）：《B模式：拯救地球，延续文明》（中译本），东方出版社，2003。
9. World Resources Institute, 1992. World Resources 1992-93. New York: Oxford University Press.
10. United Nations: World Population Prospects the 2003 Revision, New York, 2003.

相关链接

