

拉美城镇化陷阱及其 对贵州城镇化带动战略的借鉴

陈厚义

(贵州财经学院)

摘要：由于土地分配状况的极端不平等、城镇创造就业能力有限、社会保障制度改革不完善等因素，拉美城镇化过程中出现了收入持续不平等、社会问题突出与经济发展缓慢的城镇化陷阱。贵州已经进入城镇化加速发展和人均 GDP 进入 1000~3000 美元的经济社会矛盾多发阶段，应该以拉美国家城镇化为借鉴，以提高城乡居民劳动收入为关键节点，尝试开始覆盖城乡居民社会保障制度试点建设，并加快中小城镇户籍制度改革，实施农村土地使用体制改革，从而实现城镇化带动战略。

关键词：拉丁美洲，城镇化陷阱，城镇化带动战略，借鉴

“十二五”期间贵州将重点实施的工业强省战略和城镇化带动战略是省委、省政府在总结贵州长期经济社会发展经验和国家经济社会发展格局现状与趋势基础上做出的科学决策。但如何贯彻落实城镇化带动战略，仍然有着诸多问题需要探讨。考察世界范围内，经济发展过程中，既有英美和日韩等实现城镇化的国家，又有阿根廷、墨西哥等这样陷入城镇化陷阱的案例；而且，当前许多发展中国家(如印度、埃及等)的城镇化过程都遇到了失业、贫困、交通拥挤和环境破坏等问题。前车之鉴，后事之师。实际上，中央政府提出的包容性增长也正是试图避免出现收入差距过大的拉美现象。贵州已经进入城镇化率加速发展时期，全省人均 GDP 进入了 1000~3000 美元这个经济社会矛盾多发阶段。因而，深入研究其他国家和地区城镇化过程中的经验和教训，对于贵州实现城镇化带动战略具有特殊意义。

一、拉美城镇化陷阱是一种过度城镇化的畸形产物

拉美城镇化陷阱是一种过度城镇化的畸形现象。(1) 城镇化是经济社会发展的内在要求，也是经济社会持续发展的必然结果。人口向城镇集中，能促进市场规模的扩大和专业化分工，进而提高劳动生产率、优化经济结构，由此提高居民收入水平、实现经济增长。但是城镇化有着内在的发展规律，一般来说，城镇化呈“S”型发展，即达到一定程度之后(一般认为城镇化率达到 30%)，城镇化便会加速。(2) 但是城镇化发展的加速度也并非人为或肆意的提升，如果由于某些原因，农村人口大量盲目从农村流入城镇，远远超过城镇所能提供的就业机会、住房和社会福利资源，那么这种加速城镇化带来的负面效果将非常明显。20 世纪 60、70 年代，拉丁美洲大量农民离开农村，涌入城市寻求工作和生活机会，但政府缺乏科学的城市规划，也无力提供覆盖农村转移人口的社会保障，多数农村转移人口享受不到现代化和城镇化的成果，形成大面积的贫困带，社会动荡，政局不稳，进而导致经济持续低迷，陷入城镇化陷阱。

1950~1980 年代，拉丁美洲国家城镇化速度超过以往任何地区和任何时代。总体而言，中美洲城镇化率从 1950 年的 39.22% 猛增至 1980 年的 60.22%，南美洲则从 42.79% 猛增至 67.40%，到 2000 年，拉美国家平均城镇化水平已经达到发达国家的水平。而部分拉丁美洲国家城镇化率在 1970 年代就已经与发达国家大致相当，但该时期其人均国民收入水平则远远低于发达国家，突出表现出一种低收入水平的城镇化倾向。

与城镇化高速持续发展相对应的是，拉丁美洲国家经济增长在达到一定阶段之后出现了停滞甚至下降的状态，即所谓的中等收入陷阱。拉美国家在 1970 年代进入 1000 美元之前经济增长速度相对较快，但在进入 1000 美元之后，经济发展速度明显下降。在 1980~1990 年整个 10 年期间，拉丁美洲绝大多数国家经济增长缓慢，人均收入水平难以提高，还有大量国家人均收入水平甚至明显下降，如墨西哥从 1980 年的 2640 美元下降到 1990 年的 2580 美元，委内瑞拉从 4340 美元下降到 2650 美元。

二、拉美陷入城镇化陷阱的原因

农村人口向城镇地区转移的过程受到两种基本力量的控制。城镇的经济增长引致了劳动力需求，城镇居民较高的生活水平和社会福利水则构成了农村人口转移的吸力。农村土地分配逐渐趋于集中、农业生产规模扩大以及农业机械化、专业化等使农业生产所需的劳动力趋于下降，形成农业剩余劳动者，这又构成了农村人口转移的推力。拉丁美洲城镇化过程中土地高度集中和农业生产集约化、机械化政策导致大量农民涌入城市，但城镇就业机会的缺乏、社会保障体系不完善等导致失业、贫困和社会震荡等问题。（3）这些问题又进一步导致经济发展乏力和经济机会缺乏，从而陷入经济不平等、社会动荡不安与经济停滞和衰退的循环。

（一）土地分配极端不平等迫使大量农民流入城镇

土地过度集中导致农民失去土地，大量农民涌入城市。在拉丁美洲殖民地时期，与北美英国殖民地自由交易的土地市场制度不同，西班牙王权垄断了殖民地的可耕作土地，并严格限制土地自由交易。拉丁美洲诸国独立之后，陆续推行的土地改革未能根本改变两极分化的土地占有状况，时至今日，拉丁美洲的土地分配不平等程度仍然是世界上最高的。2003 年，南美洲土地基尼系数平均值达到 79.9%，明显高于非拉美地区，其中巴拉圭土地基尼系数世界最大，达到 86.3%，巴西全球第二，也超过 80%（巴西 31.6% 的农户仅占有全国土地的 1.8%；而 0.8% 的农户却占有全国土地的 31.6%）。

在一些拉丁美洲国家经济发展过程中，为了加快经济增长速度，采取进口替代战略，实行重工抑农政策，在农村提倡土地集约化和机械化生产经营，使农业生产所需的劳动力持续下降，导致大量农民的失业和贫困，如 1960-1980 年间，拉丁美洲半数国家农村的贫困率超过 50%。在这种背景之下，大量农民背井离乡，涌入城市寻找生机。（4）

（二）城市就业不稳定和大量失业等因素导致了严重的收入不平等

大量农村劳动力涌入城市导致劳动力供给和需求失衡，大量劳动者失业或者仅在非正规部门获得微薄的收入。农村转移劳动力教育水平较低且缺乏必要的技能培训，只能从事一些低收

入的临时性工作，特别容易受到各种冲击，易陷入贫困。20世纪80~90年代，拉丁美洲有50%的劳动者在非正规部门就业，总体失业率维持在10%左右。而且，在城镇新提供的就业岗位中，有80%是非正规就业岗位。（5）

土地分配不合理、城镇就业机会的缺乏和教育技能水平的差异等因素使得拉丁美洲地区居民收入分配差距特别巨大，而且，这种收入不平等具有持续性（即便是在经济增长过程中，这种收入不平等也未能明显改善），造成了事实上的贫困的代际遗传，削弱了城镇持续稳定发展的内在基础。表1显示拉丁美洲的基尼系数平均比非洲和亚洲地区高出12~15个百分点，比发达国家高出13~16个百分点；而且，拉丁美洲整个20世纪后半叶的收入分配不平等不仅没有下降，还呈轻微上升趋势，即便是在经济增长相对较快的1950~1960年代。

表1 各地区不同时期的收入分配基尼系数 单位：%

	1950	1960	1970	1980	1992
拉丁美洲	52.4	52.8	54.2	54.7	54.8
非洲	40.8	41.0	41.8	42.2	42.5
亚洲	40.3	39.5	39.7	41.7	42.3
发达国家	39.8	39.8	38.9	38.6	39.2

（三）社会保障制度不完善加剧了城市的贫困与不平等

社会保障制度不完善和存在隐患的养老金制度改革使得城镇贫困人口难以获得保障，进而加剧了城市贫困与落后。20世纪80年代开始，在世界银行的主导之下，拉丁美洲国家开始了社会保障制度改革，其主要思路是建立三个层次的养老金制度体系。但这种养老金主要建立在个人缴费基础之上，不仅未能有效改善收入分配状况。在拉美社会保障制度改革中，正规部门就业的劳动者覆盖率或者提高，或者保持相对稳定，非正规部门劳动者社会保障覆盖面则普遍出现下降情况。总体上说来，拉美国家的非正规部门社会保障覆盖率从1980年的三分之二降到2002年的三分之一，下降了一倍左右。1986~2003年间智利正规部门雇员的参保率从63.3%上升到76.3%，但自雇人员的参保率却从12.2%下降到6.5%，在此期间未参保的自雇人员数量从88万上升到158万人，在2003年已达到劳动力人口的20%以上。（6）这表明非正规部门覆盖率明显下降。

（四）失业、贫困与不平等导致城镇社会陷入低增长陷阱

高失业率、收入不平等、缺乏社会保护等导致拉丁美洲国家城市社会问题突出。世界银行和拉丁美洲发展银行的多项研究都显示，拉丁美洲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，和非洲、中东发展战乱的国家不相上下。在一些拉丁美洲国家的城镇地区，警察无法维持正常治安，城镇部分街道被黑帮控制，部分国家和地区甚至只能依靠军队来维持社会治安。

一方面，经济问题带来了社会问题，另一方面，社会问题使得经济进一步恶化。一个稳定的社会环境是外商持续投资所必需的，也是民众安居乐业的基础。拉丁美洲社会环境的恶化使得国外投资止步，削弱了经济增长速度，据美洲发展银行估计，如果拉丁美洲城镇地区的犯罪率下降到世界平均水平，其国民生产总值将会提高25%。世界银行的研究则表明，拉丁美洲犯罪等社会问题与不平等和经济停滞已经形成了恶性循环，由于犯罪率高，经济增长受到威胁，而缺乏足够的经济机会又进一步导致了更高的犯罪率。（7）

三、贵州处于城镇化的关键时期

改革开放以来，贵州经济得到快速发展，人均 GDP 从 1978 年的 175 元上升到 2009 年的 10309 元，当前已经超过 1000 美元大关。但是一个不可避免的事实是，贵州经济发展水平和速度长期低于全国平均水平。虽然近几年来贵州经济得到突破性发展，但是如何保持这种优势，实现贵州经济的跨越式发展，仍然需要不断探索。特别是，当前贵州已经进入了城镇化的关键时期。

(一) 贵州已经进入城镇化加速时期，对城镇创造就业能力提出新的要求

贵州已进入快速城镇化通道。2000 年贵州城镇化率达到 23.96%，2009 年达到 29.89%，年均增长 0.66 个百分点，贵州省已经进入城镇化加速发展时期。特别是 2004 年开始，贵州农村人口出现负增长，并从 2003 年的 2911 万下降到 2009 年的 2663 万，下降 248 万人，而同期城镇人口增长 176 万，这说明贵州城镇人口的增长主要是通过农村人口的转移实现的。随着农村人口转移加速，贵州城镇化必然加速。

但在这个过程中，贵州城镇创造就业的能力和质量不容乐观。从就业弹性来看，全省总就业弹性呈下降趋势。在就业弹性趋于下降的同时，就业质量也不容乐观。一般来说，私人企业和个体工商户就业收入较低、不稳定，社会保障覆盖率低，而城镇国有、集体等单位职工工作比较稳定，社会保障参与率高，就业质量相对较高。由于相关数据缺乏，我们主要利用单位就业规模和比重来衡量就业质量。2000 年以来，贵州城镇单位就业占城镇总就业的比重逐年下降，说明新增就业岗位中就业质量较高的岗位趋于减少，就业质量较低的岗位数量则趋于增加。如何为大量农村转移劳动力提供工作岗位，使其在城市安居乐业是贵州城镇化过程中必须解决的重大问题。

(二) 城乡收入差距有所扩大

近年来，我国居民收入差距扩大成为焦点问题，当前我国基尼系数已经上升到 0.465，与全国类似，贵州居民收入差距也有所扩大。由于我国收入分配差距主要源于城乡之间的收入不平等，鉴于数据缺乏，我们便利用贵州城乡收入差距数据来初步分析贵州收入差距状况。改革开放初期，贵州城乡收入差距相对较小，但 1990 年代城乡收入差距趋于上升，特别是近年在高位持续扩大，城乡居民人均可支配收入(纯)收入之比在 2009 年已达到 4.28:1 的历史高峰。

收入差距扩大从多方面阻碍了城乡经济发展，进而不利于贵州省城镇带动战略实施。首先，收入差距扩大不利于扩大内需，不利于转变经济发展方式。另外，城乡收入差距扩大可能诱使农民盲目涌入城镇。一方面，这影响了农村经济和农业生产(大量年轻的、受教育程度较高的劳动者涌入城市，农村缺乏青壮年和有知识技能的劳动力，就可能出现农业抛荒、技术更新困难情况等)；另一方面，农村劳动力过度涌入城镇，可能导致失业、贫困和社会不稳定等拉美城镇化现象。

(三) 城镇社会保障体系不完善等问题成为和谐城市的隐患

社会保障制度是现代经济发展过程中达成的一种社会契约，在保障社会稳定与和谐中起着重要的作用，是现代城市实现社会融合的一个重要纽带。近年来，贵州城镇社会保障体系发展迅速，城镇养老保险、医疗保险和失业保险等参保人数逐年增长，城乡居民医疗保障初步建立，城乡最低生活保障制度顺利实施。但是，城镇社会保障体系仍然有待完善。首先是城镇职工社会保险覆盖率有待提高，当前城镇职工基本社会保险项目参保率仅占城镇劳动者的50%~60%，大量劳动者未能被城镇社会保险所覆盖。同时，一些社会保障水平较低、覆盖面窄，并且仍然以户籍作为基本领取资格，远远难以满足农村转移劳动力的社会保障需求。而且，随着贵州城镇化发展，城镇房屋价格上涨非常迅速，已经明显超过普通劳动者收入增长速度，加上近年来食品价格等生活必需品价格上涨，城镇居民，特别是农村转移人口生活压力增加，构建平安城镇、和谐城镇面临新挑战。

四、汲取国外城镇化的教训，加快落实贵州城镇化带动战略

如前所述，当前贵州进入了加速城镇化阶段，也进入了1000~3000美元的经济社会矛盾多发阶段，城镇化带动战略正是在这个背景之下提出的科学决策。如何贯彻落实贵州城镇化带动战略，通过城镇化实现经济增长、经济发展方式转变，以及经济结构调整，并提高城乡居民收入水平，从而最终构建和谐社会，是摆在我们面前的重大问题。（8）通过上述拉美城镇化陷阱及其原因的分析，论文提出以下政策建议。

（一）城镇化带动战略成功实施的一个关键是城镇劳动者收入提高

一个成功的城镇化战略可以提高城乡居民收入水平、缩小城乡收入差距，并有利于经济发展方式转变和经济结构调整，但城镇化与可持续的经济增长并不存在必然的正向联系，拉丁美洲的经历证明了这一点。城镇化带动经济发展和社会进步建立在一个基本前提之上，即城镇化必须持续提高城乡居民的收入水平。

因而，贵州省需要制定一系列增长城乡居民收入水平的政策措施，当前要重点关注提高农村转移劳动力的就业收入。沿海地区的产业结构调整为贵州省实施工业化战略和城镇化战略提供了良机，但同时也对劳动者的知识和技能水平提出了新要求，劳动者，特别是农村转移劳动力需尽快构建适应新型工业化战略体系的知识和技能体系。另一方面，随着贵州经济的持续发展，1980~1990年代出生的新一代农民工逐渐成为农村转移劳动力的主力，他们务工动因由“经济型”转为“生活型”，但其适应现代城市生活的能力和素质还有待提高。因而，当前贵州省不仅需要根据企业的用工需求对农民工制定订单式培训服务，与企业合作有针对性地培养潜在的技能型工人，而且还要加强农民工现代市民意识、生活意识等方面的文化素质培训，使他们能够享受城市生活的便利，更好融入城市。

（二）必须在吸引外资和劳动保护之间寻求一个平衡

外部投资对一国经济社会发展具有双刃剑的作用。一方面，外资可能提高一国的投资水平，从而推动经济增长，另一方面，国际资本的流动性优势可能导致劳动者处于不利的境地，拉丁美洲地区是一个典型案例。在工业化过程中，美国和英国初次收入分配中劳动者报酬比重保持高水平稳定，日本和韩国则趋于上升，而那些陷入城镇化陷阱的拉丁美洲国家，劳动报酬长

期在低水平徘徊，其中巴西约为 30%~40%，墨西哥仅为 20~30%，其经济增长的成果更多地被资本家和地主阶层所攫取，初次收入分配中劳动者处于极为不利的状况。

当前看来，吸引外资和劳动保护的平衡在于适当加强劳动保护，推进覆盖城乡社会保障体系建设。我国已经颁布了劳动合同法，但由于多种原因，其执行情况有待完善。贵州省城镇化带动战略为更好执行劳动合同法提供了机会，应该以此为契机，加强劳动合同的监督，推动贵州省城镇职工社会保障制度建设。

同时，加快户籍制度改革。构建和谐城镇体系是城镇化带动战略的重要目标之一，而要实现城镇社会融合，户籍制度改革是重中之重。当前最基本的社会分隔就是城镇居民和农村居民的分隔，贵州省城镇地区的就业和社会福利都直接或者间接与户籍挂钩，极大影响了农村转移人口公平享受社会福利的权利，成为社会不平等的重要来源。遵照中央有关户籍制度改革的基本思路，结合贵州实际，当前贵州省要先放开中小城镇户籍制度，统筹中小城镇城乡居民社会保障和社会福利体系；在中等城市(地级城市)尝试将城镇常住人口(包括常住城镇的非户籍人口)纳入社会保障和社会福利体系，在此基础上，创造条件实行城乡社会保障制度和福利制度一体化。

(三)农地和农村改革必须和城镇化战略紧密联系起来

刘易斯曾指出，农业劳动生产率不断提高是实现农村劳动力完全转移的必要条件，因为城镇现代部门的扩张往往会带来食品价格的上涨，如果农业生产率不提高，企业利润率将降低，进而资本形成放缓，对劳动力的需求下降，发展过程提前终止。拉丁美洲城镇化的教训就是，在农业相对停滞的基础上加速城市化发展，不仅会使农村日益贫困，而且也导致城市的贫困和危机；从长远来看，这不仅无利于经济增长，反而摧毁了经济持续增长的基本动力。

贵州省推行城镇化带动战略并不意味着忽视农村发展，而是试图通过城镇化道路来更好、更快推动贵州社会主义新农村建设。从贵州实际情况来看，当前农村生产经营形式已经出现了转变契机。随着大量农村劳动力转移到城镇非农部门和农业生产本身的需要，贵州部分农村地区已经出现了打破纯粹小农生产，实行规模化、专业化生产的新型农业生产模式。这就要求在贵州省各地农村在坚决执行家庭联产承包政策的同时，积极推动农民和农村生产合作组织结合自身特点和实际，在不损害粮食生产的基本原则下，实行土地流转，从而在一定程度上实现集约化经营，提高单位面积的净产出。

(参考文献)

- (1) 徐明. 拉美陷阱[J]. 农村工作通讯, 2006, (3).
- (2) 李文. 城市化滞后的经济后果分析[J]. 中国社会科学, 2001, (4).
- (3) 田雪原. 警惕人口城市化中的“拉美陷阱”[J]. 宏观经济研究, 2006, (2).
- (4) Wagner, O. Ward. Urbanization and Migration in Brazil[J] American Journal of

Economics and Sociology, Vol. 39, No. 31980, (7).

(5) Eduardo Lora and Gustavo Márquezl The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts [R]. Inter - American Development Bank Office of the Chief Economist Working Paper 371, PP. 9.

(6) Carolin A. Carbbe. A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps [R]. Inter - American Development Bank, 2005, p219.

(7) Fajnzylber et al. Inequality and law [J]. Journal of Law and Economics, vol. XLV. <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Crime&Inequality.pdf>., 2002, (4).

(8) 陈厚义. 贵州经济发展的主基调和两大战略[J]. 贵州财经学院学报, 2011, (1).