

墨西哥城市化、城市病治理及对中国的启示

郝厚雪

(华东师范大学中国现代城市研究中心, 上海 200062)

摘要: 城市化的快速发展, 一方面促进了城市的飞速发展, 但另一方面也带来诸多问题, 大量人口涌入城市, 导致住房短缺、交通拥挤、环境质量变差等城市病。目前中国经济社会发展已面临重大转型机遇期, 也是该大力解决城市病等一系列社会经济问题的关键时刻。本文对墨西哥城市化进程、特点及动因进行了梳理, 同时也对城市病问题的表现及治理进行了总结, 目的是想尝试找出一些对中国解决城市病问题的经验和教训。

关键词: 城市化; 城市病; 治理; 经验; 墨西哥

中图分类号: F291.1

文献标识码: A

1 前言

城市化是人类历史发展必经阶段, 但由于不同国家发展水平和发展阶段的不同, 其导致的社会问题也各异。发达国家在城市化发展过程中也出现了诸如环境污染、交通拥挤等问题, 但主要发达国家在其治理下已经得到有效缓解, 虽然不少发展中国家也采取了相应对策, 但城市病的治理仍尚需时日。

现目前中国城市快速发展, 尤其是大城市, 发展速度越来越快, 规模也越来越大, 而这也逐步超越了其本身该容纳的限度, 即经济发展的速度超过了其承载能力。伴随而来的是出现住房短缺、交通拥挤、空气污染等的城市病, 城市也陷入非持续的发展路径之中。中国各大城市城市病越来越严重, 解决城市病问题也就成为了当务之急。对于城市病的治理, 国家及各级政府也都进行了一系列的探索, 但就目前城市中存在的问题看, 城市病的治理并没有得到很好地解决。而发达国家或发展中国家一些治理城市病的经验和教训或是值得借鉴和参考的。本文通过对墨西哥城市化进程、城市化特点等的分析, 探讨了墨西哥城城市病的兴起动因及问题表现, 既而对其治理城市病的对策及问题页进行了梳理, 以期对中国大城市及特大城市城市病的治理提供一定的经验和教训。

2 墨西哥城城市化进程

2.1 墨西哥城市化

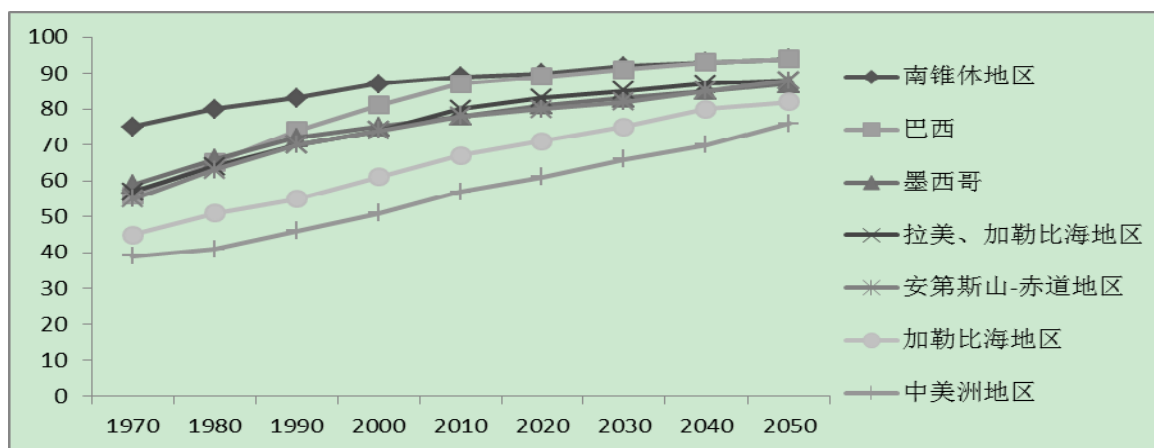
墨西哥位于拉美地区, 对于拉美地区来讲, 其城市化进程是伴随 1870-1930 年以初级产品出口兴起的。外国投资的不断增加, 铁路、港口等基础设施的大力兴建逐步催进着各国的城市化进程。墨西哥城市化也是在这样一个大背景下进行的, 随着 20 世纪三十年代出口替代政策的实施, 墨西哥逐步开启了城市化序幕。在整个拉美地区, 墨西哥城市化率算是比较高的, 下图 1 展示了拉美及加勒比海地区城市化率演化及预测。

收稿日期: 2013-5-4

基金项目: 本文是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)的阶段成果。

作者简介: 郝厚雪(1987—), 女, 山东泰安人, 硕士研究生, 研究方向为城市地理与区域经济。

图 1 拉美及加勒比海地区城市化率比较



资料来源: ECLAC. Social panorama of Latin America 2011. P20

总体来说,墨西哥城市化速度发展比较快,城市人口规模大量集聚大城市,然而城市化水平及质量不是很高。以首都墨西哥城为例,其城市化的进程尤为迅速,占墨西哥城市人口的比例非常高。2009年,墨西哥人均GDP超过一万美元,进入高收入国家行列,但是在墨西哥,经济增长并未使多数人受益,广大社会成员并未享受到高收入国家应有的生活质量和福利^[1]。

2.2 墨西哥城市化阶段

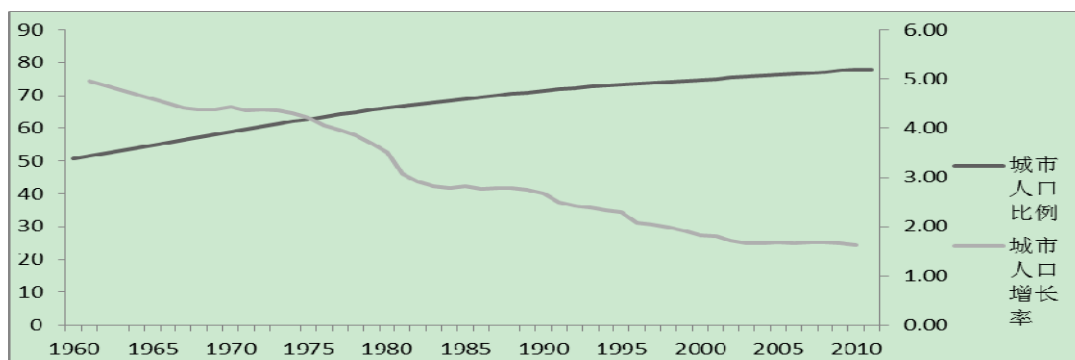
本文按照其城市人口增长的历程及相关学者的研究,总结了墨西哥城市化的几个阶段。

第一阶段:1940-1960之前,该阶段为城市化起步阶段。在此期间,墨西哥城市人口占全国人口的比例由35.1%上升到50.8%,即进入国际上所认为的城市化国家的标志(50%)^[2]。该阶段墨西哥总体特征表现为人口开始向大城市集聚,形成大城市的雏形,经济发展也呈现快速发展势头。

第二阶段:1960-1980,该阶段为墨西哥城市化腾飞阶段。这一阶段其特征表现为,大量的农村人口继续涌入城市,城市人口比例由50.8%上升到66.3%。这一阶段,对于墨西哥经济社会发展具有深远的影响,可谓是经济社会发展的积累期和黄金期。

第三阶段:1980-今,该阶段可以说是墨西哥的逆城市化阶段。墨西哥城市人口增长率呈下降趋势,原因是随着黄金期的发展,经济发展取得了腾飞,但同时积累了大量的社会问题,尤其是城市病问题,导致城市生活各种脏乱差,城市居住、生活已变得不那么适宜。

图 2 墨西哥城市人口及增长率(1960-2010)



数据来源:世界银行(<http://data.worldbank.org>)。

2.3 墨西哥城市化特点及动因

墨西哥城市化与拉美地区城市化特点同样表现出一致性，具有以下几个特点：

1) 发展速度快，城市首位度居高。墨西哥据 1985 年统计资料显示，墨西哥总人口为 7564.3 万，城市人口 5182.8 万，农村人口为 2381.5 万，全国百万人口以上的城市有四个，墨西哥城居首为 1647.1 万，占全国人口的 33%，其次是瓜达拉哈拉城为 267.2 万，城市首都度达 6^[3]。

2) 过度集聚，水平不高。总体来说，墨西哥城市化的飞速发展，导致大量的人口、就业集中到城市，城市也慢慢摊大饼似的集聚发展开来。据最新统计，仅墨西哥都市区的人口就已有 2120 万，成为西半球最大的都市区、全球第三大集聚区^[3]。人口的大量集聚，而城市居住、生活等配套设施建设不到位，规划滞后等，导致产生城市病，如交通拥挤、住房紧缺、环境污染、城市犯罪等，总体来说城市化水平发展速度快，但水平不高。

3) 城市化水平发展不均衡。墨西哥城市化进程也是一种非均衡模式，由于地理自然因素和社会经济原因，对于地区和城市发展会有路径依赖作用。因此，条件基础的好的地区和城市凭借其有利的条件，吸引越来越多的人、物资源集聚。墨西哥城市化进程中，尤其是腾飞阶段，全国一百万人口以上的城市有 4 个，墨西哥城（1647.1 万）、瓜达拉哈拉城（267.2 万）、蒙特雷城（249.5 万）、普韦布拉城（121.7 万），这 4 个城市居住了 2284.5 万人，占了墨西哥总城市人口的 44%^[3]。

谈及墨西哥城市化的动因，不难发现是借助工业替代政策实施开始的，即由工业化推动。但根据以上对墨西哥城市化的梳理，比较容易发现，墨西哥如其他发展中国家的一样，都经历着一种虚假城市化，即城市化水平超过经济发展和工业化水平，城市基础设施落后^[4]。而大多数发展中国家城市发展迅速的地区，往往走的是虚假城市化道路，大量农村人口涌入少数大中城市，从而导致城市人口过度增长，城市建设的步伐赶不上人口城市化的速度，同时也不能为迁入者提供充足的就业机会以及必要的生活条件，导致人口膨胀，住房拥挤，交通堵塞，城市环境污染，从而形成严重的城市病。

虚假城市化形成的主要原因是二元经济结构下形成的农村推力和城市拉力的不平衡（主要是推力作用大于拉力作用）引起的，但政府又没有采取必要的宏观调控措施去解决^[5]。用宁越敏教授所总结的城市病问题的原因就是：一是，跨越式发展产生的“时间压缩”效应；二是，体制改革落后，制度建设不到位；三是，资源、环境承载力与经济发展之间的矛盾^[6]。由此导致的城市发展水平低，而城市与农村发展的差异，又导致源源不断的农村人口涌入城市，导致城市恶性发展态势。

综上，可以清晰看出墨西哥城市化的发展历程、特点及动因，以及伴随城市化的不断推进，其带来的城市病问题也日渐突出。不仅是墨西哥，其他发展中国家也如此，在繁荣发展的背后隐藏着问题和危机。因此，下文对墨西哥城市病问题的表现及治理给予了梳理，以期能够为广大发展中国家，尤其是处于战略转型机遇期的中国提供一些经验和教训。

3 墨西哥城市病问题及治理

对于发展中国家的城市来说，城市病问题的产生往往是伴随着城市化的进程产生的。墨西哥基础设施系统没有与城市快速发展相配套，也是出现城市病问题的直接诱导因素。本文据相关学者及记者对墨西哥，尤其是对墨西哥城的实地调研，来阐述墨西哥城市病的问题。单就墨西哥而言，墨西哥城城市病问题也最为突出。

3.1 交通问题

在墨西哥，墨西哥城是世界上堵车最为严重的城市之一。美国 IBM 公司于 2011 年 9 月

发布了当年的“全球交通痛苦指数”城市排名，这一报告也是衡量全球城市拥堵程度的权威报告之一，其中墨西哥城交通痛苦指数最高（为 108），其次是深圳、北京（均为 95），而纽约、伦敦分别为 28 和 23^[7]。

墨西哥城有 2000 万多人口，每天有 700 至 800 万辆机动车在路上行驶，每年新增机动车数量达到 25 万辆；除此以外，还有 120000 万辆的出租车出行。墨西哥城建有 11 条地铁线，第 12 条地铁线在建中，墨西哥地铁也是全世界最繁忙的地铁之一，每天运送约 450 万人，仅次于莫斯科（750 万）、东京（590 万）和纽约（510 万）^[8]。墨西哥城人平均每天花在上下班交通的时间为 3 个小时，与上海的状况很接近。

严重的交通拥挤，一方面直接延长了居民出行时间，降低了工作效率，另一方面交通拥堵也增多了汽车尾气排放，加剧了大气污染。对于交通拥挤问题，墨西哥政府也出台了很多措施和政策，包括增加公交线路、地铁建设和汽车限行等。

墨西哥通过规划更多的公交线路多和地铁，来缓解道路交通压力，但这也没有起到缓解交通流的作用，因为在墨西哥城，公共交通是贫穷的象征。从 1989 年开始，墨西哥城政府推行限行政策，开始按照车身颜色，确定出行顺序。到 2000 年，政府对这一政策做出调整，根据每辆汽车从新到旧的程度发放不同号码，新车每天都可上路，而老车每星期会有一、两天不能上路^[7]。

政策刚推出时一定程度上缓解了交通拥堵，但不久大多数家庭为了出行需要，购买了不止一辆汽车。有的为了能够天天开车，将原有旧车出售，再购买新车，这一方面提高了新车更换的频率，另一方面也使买不起新车的人买到二手车，其结果是增加了道路上汽车的数量，因而使得交通更加拥挤。

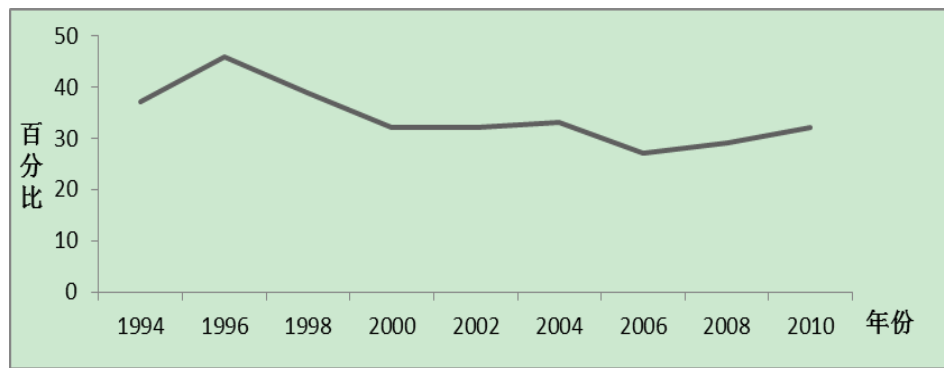
3.2 住房拥挤，城市贫困

在墨西哥进入工业化、城市化快速发展阶段后，随之而来的是大量人口涌入城市，造成了城市的恶性膨胀。到 80 年代，墨西哥有 10% 的家庭合租，30%-40% 的住宅仅有一间，60% 的住宅建筑材料不合要求，50% 的缺少自来水和下水道设施，65% 住宅为自建房^[2]。非正规住宅比重大，逐渐形成外来人口集聚区，最终导致贫民窟现象也十分突出。美洲发展银行于 2012 年曾做了拉美及加勒比海地区房屋赤字的研究，通过对 18 个国家的房屋拥有者进行调查，从绝对数目上看，巴西和墨西哥是住房赤字最大的两个国家，房屋拥有者比例分别仅为 33%、34%^[9]。

在发展中国家，随着城市化的快速推进，农村人口流入城市的数量规模极其庞大，然而由于农村人口无力承担城市中的高昂的租金，他们不得不转向非正规住宅来满足住房需求。因而在城市边缘，私有建筑慢慢集聚，且大多是简易住宅，基础设施又无法配套，因而逐渐形成了贫民窟。墨西哥城贫民窟于 20 世纪 40-50 年代形成，在 70 年代快速扩张，而目前有 150 多万人居住在贫民窟内^[10]。

联合国人居署对拉美、加勒比海地区的城市贫困率进行了调查和研究，其中墨西哥城市人口中处于贫困、极贫的比例见下图 3。作为拥有拉美地区的超大城市的墨西哥来说，其城市贫困的程度相当之高。

图 3 墨西哥城市贫困率



数据来源：ECLAC. Social panorama of Latin America 2011. P43（有改动）

为了缓解日益膨胀的人口压力，墨西哥政府在墨西哥城周围建立了大约 30 个卫星城，在建设过程中着力采取措施保证交通运输、住房、食品供应和人民安全等问题，并且还将一些著名的高中和大学建设到卫星城区，借此吸引人们前往居住。此外，政府还利用城市化后出现的“逆城市化”趋势，将一些卫星城发展成中高档住宅的聚集地，吸引富人和中产阶级人士居住。此外，墨西哥历任政府都将改善贫困居民住房条件作为公共政策的重点，其宪法也明确规定，各级政府有责任保障低收入家庭的各种权益，其中包括改善住房条件；除了提供住房基金外，墨西哥政府也大力提供经济适用房的建设，而购买条件限制也较为严格^[11]。

为减少贫民窟，降低城市贫困率，改善城市居住环境，墨西哥政府投入巨大人力、物力和财力进行了城乡“均等化”改造。目的是缩小城乡之间的差距，最大程度上将农村人口留在农村，从而使城市人口膨胀问题得以缓解。

3.3 空气污染问题严重

墨西哥空气污染最严重的城市莫过于墨西哥城。从 20 世纪 80 年代开始，墨西哥城的空气污染就非常严重，再加上墨西哥城三面环山的地理位置不利于污染物扩散，一度成为世界上空气污染最严重的城市之一。墨西哥空气污染严重的原因主要有两个，一是车辆尾气排放，一是工厂排放，2007 年墨西哥私人交通 CO₂ 排放量占每天排放总量的 85% 左右^[11]。

空气污染给城市居民身体健康造成了严重影响，其一是影响婴儿死亡率，有学者对墨西哥城空气污染（选取 PM_{2.5}, NO₂, SO₂ 等）和婴儿死亡率进行了相关分析，得出婴儿死亡率确与空气污染有关^[12]。其二不仅损害人的身体健康（如催化呼吸道疾病），还会损伤人的脑细胞，造成认知下降。据美国北卡罗莱纳大学教堂山分校的莉莉安等人的研究，认为如果持续生活在空气污染严重的地区，会对呼吸和嗅觉神经元造成损害，并可能降低老年痴呆症等神经退行性疾病的发病年龄。而她更是在其祖国墨西哥发现，长期生活在空气污染严重的墨西哥城的儿童，不同程度地出现了大脑“前额叶白质病变”，如果损害进一步增加，很有可能出现“认知功能紊乱”方面的疾病^[13]。

为了改善空气质量，墨西哥城市政府也推出了一系列措施：重点控制车辆尾气排放，包括更换尾气排放严重的老旧车辆；使用无铅汽油和天然气等清洁能源；大力发展公共交通，实施车辆限行措施；征收高额汽油税；搬迁炼油厂和其他工厂等等。经过近 30 多年的改造，墨西哥城的空气质量有了很大的改善。

3.4 城市犯罪

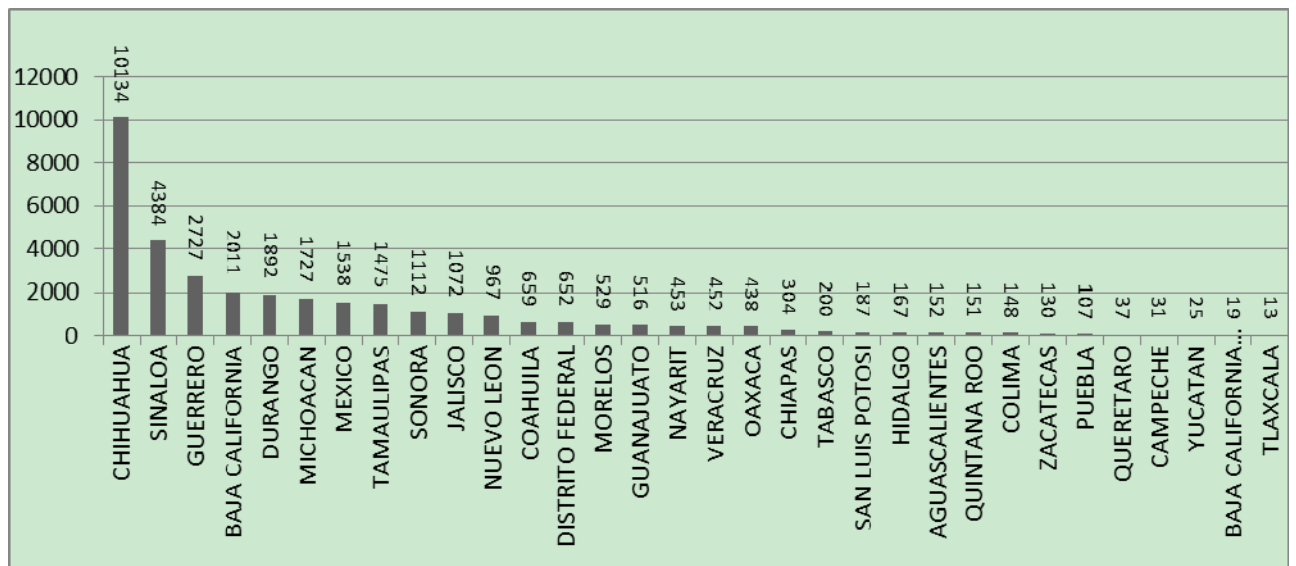
提及城市病，人们往往注重交通拥挤、住房紧缺、环境质量变差等问题，而城市犯罪问题也是比较严重的一项城市病。说到墨西哥的犯罪问题，无疑跟城市中巨大的贫富差距有关，而墨西哥城也被认为是拉美地区最不安全的城市之一，下图 4 为墨西哥 2000-2007 年内各州

犯罪案件数。墨西哥各城市惯有的犯罪形式有毒品犯罪、街头暴力、有组织犯罪、武装抢劫、携带违禁武器等。

在墨西哥城周围的贫民窟，越来越多的外来人口集聚此地，特别是一些年轻人，他们没法接受教育，工作能力有限，没有正当途径提高自己的生活水平，就会加入犯罪组织^[10]。另外，墨西哥毒品犯罪也较为严重，有学者专门对墨西哥城进行了研究，分析了毒品犯罪发生的热点区域（高校、公园、夜总会及地铁出入口附近），指出政府可通过土地利用策略来协助解决毒品犯罪问题^[14]。还有，墨西哥有组织犯罪问题极为严重，这些犯罪组织主要集中在与美国接壤的边境线上，有报告指出，位于墨美边境地区的奇瓦瓦州（Chihuahua）是墨西哥暴力活动最严重的城市^[15]。

墨西哥城市犯罪问题的严重，与其政治变迁、地缘政治、体制机制、经济社会发展有关。控权能力（Graduated sovereignty）低、组织失调、政策缺乏协调、房地产市场失灵，这些主导了墨西哥的城市犯罪^[16]。墨西哥福克斯总统的上台，结束了其长达 70 多年的一党（PRI，革命制度党）专制，一党专制导致了高度腐败，而促进经济现代化的政策无意中导致了有组织犯罪和腐败^[17]。在墨西哥，警察对于那些犯罪之人起不到威胁与震慑作用，且街道上也没有配备精良的军队来守卫^[18]。

图 4 墨西哥城市犯罪案件数（2000-2007）



数据来源：见参考文献 16。

墨西哥政府对于解决城市犯罪问题略显乏力，也采取了诸多措施，如实施禁止“洗钱”法来截断每年流向贩毒团伙的资金；联邦政府采取强有力的行动打击有组织犯罪行为；通过住宅建设来分隔贫富阶级等。但对于墨西哥来说，打击城市犯罪的任务任重而道远。

4 结语

本文梳理了墨西哥的城市化历程、城市病问题及治理，总结出了其城市化过程中出现的问题及对城市病治理的措施。墨西哥作为发展中国家，尤其是出现像墨西哥城这样的特大城市所表现出来的问题，与其他发展中国家的大城市和特大城市在城市化过程中出现的问题有相同的地方。因此对其进行总结整理，有助于为其他城市发展提供经验和教训，普遍来说要注意以下几点。

首先，注重规划发展。城市无序发展容易产生各种问题，在发展的过程中，注重解决外来人口的就业、居住、生活问题。提供足够就业机会，满足其居住需求，实行渐进式的外来

人口涌入措施。其次,改变居民生活理念。如交通拥堵问题的出现,一方面是因为道路规划不合理,另一方面却是私人汽车的大量出现。因此,尽可能从人们出行观念上予以改变,大力发展公共交通和地铁。再次,实现职住均衡。大城市在发展过程中,不可避免会出现人口的大量集聚,而城市应关注集聚到扩散的转折点,适时转移中心城市过多的人口膨胀,提早解决可能出现的问题。

中国城市病问题已经到了相当严重的程度,特别是超大城市的城市病问题更为突出和严峻,而城市病问题也逐步蔓延到二三线城市,因此,找到解决城市病问题的合理路径,促进城市的可持续发展,是当务之急。

参考文献

- [1] 丁波文. 城市化中的三要素:就业、住房、环境——从墨西哥城的城市化经验看北京城市管理[J]. 荆楚理工学院学报, 2011, 26(11):57-59.
- [2] 吕军. 试论墨西哥的城市化进程[J]. 拉丁美洲研究, 1999(5):28-33.
- [3] 严漠. 墨西哥的城市化进程[J]. 全球经济瞭望, 1987(10):34-36.
- [4] 李学. 虚假城市化现象治理研究[D]. 中山大学, 2006:3-5.
- [5] 许庆明. 论城市化进程中的政府作用[J]. 浙江学刊, 1999(5):30-32.
- [6] 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.
- [7] 刘莉莉, 陈寅. “城市病”:墨西哥城告诉北京 [J]. 环球, 2011(15).
- [8] “MTA NYC Transit - Info”. Mta.info. October 27, 1904. Retrieved May 5, 2009.
- [9] Latin America and the Caribbean face large and growing housing deficit, IDB. [Online] Available:<http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2012-05-14/housing-deficit-in-latin-america-and-caribbean,9978.html> (June 6, 2013).
- [10] 张娜. 墨西哥、德国:公共住房政策充分保障低收入人群住房. [Online] Available: <http://gb.cri.cn/27824/2010/07/02/5187s2907168.htm>.
- [11] UN-Habitat. The State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a new urban transition. United Nations Human Settlements Programme, 2012. 8.
- [12] Loomis D., Castillejos M., Gold D., Air Pollution and Infant Mortality in Mexico City[J]. *Epidemiology*, 1999, 10(2):118-123.
- [13] 谭万能. PM2.5:令人早死或变笨? [N]. 南方都市报, 2012-12-26(AA37).
- [14] Vilalta C., The spatial dynamics and socioeconomic correlates of drug arrests in Mexico city[J]. *Applied Geography*, 2010(30):263 - 270.
- [15] 潘旭海、崔东. 墨上半年有组织犯罪致 7000 人死亡[EB/OL]. [2013-6-5]. <http://world.people.com.cn/n/2012/0817/c1002-18768692.html>.
- [16] Verduzco B., Valenzuela M., etc. Globalization, political change, urban sprawl, crime and other institutional traps in Mexican Cities[A]. *International Conference on Urbanization: Dynamics, problems and Institutional Responses*. 2012.
- [17] ShelleyL., Corruption and organized crime in Mexico in the Post-PRI transition[J]. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2001(17):213-231.
- [18] Widner B., Reyes-Loya M., Enomoto C., Crimes and violence in Mexico: Evidence from panel data[J]. *The Social Science Journal*, 2011(48):604 - 611.

Mexico's Urbanization , Urban Disease Governance and the Revelation to China

Xi Houxue

(Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: The rapid development of urbanization, on the one hand to promote the city's rapid development, but it also leads to many problems, influx of immigrants into the city, leading to housing shortages, traffic congestion, environmental quality deteriorates and other urban diseases. At present, China's economic and social development face significant transformation opportunities , but also in a period when take efforts to solve urban disease and a series of socio-economic issues. This article summarizes the urbanization's process, characteristics and motivation in Mexico. And we also sort out the performance and treatment of urban disease. So we can find some experience and lessons for Chinese urban disease.

Keywords: urbanization; urban disease; governance; experience; Mexico

