



城市 变革

如果世界能够关注并且合理规划，
快速的城市化将呈现出繁荣景象。

David E. Bloom 和 Tarun Khanna

2008年将成为错综复杂的和正在进行的城市变革的分水岭。历史上首次有超过15%人口将居住在城市当中(详见表1)。按照联合国的预测,如果城市化进程能够一直保持现有的速度,到2030年,城市人口在世界总人口的比重将达到60%。

很多人将城市人口达到人口总数的50%视为一种进步的表现。他们认为,人口从乡村到城市的流动是社会现代化和工业化的一种自然的结果,并且指出城市生活的种种好处,涵盖了从人均收入的提高到健康状况的改善等诸多方面。其他一些人则不太乐观。持批评观点的人们认为,城市化不是一个自然发生的过程,而是政府政策与投资对城市的偏好所造成的结果,这种偏好迫使人们不得不从乡村移民到城市来寻求工作机会。有关城市化弊端的相关证据支持了这样一种负面的评价,这些证据包括诸如犯罪的高企和平民窟的增加等等。考虑到当前和可以预计的将来全球城市化的发展趋势,对以上相互对立的观点有所认识,并且加以解决,对于制定未来10年经济发展的计划和政策是非常关键的。

城市化的动力

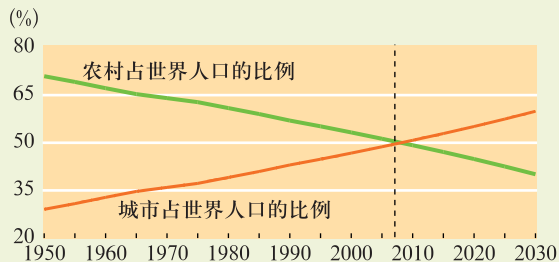
如果最近几十年以来的发展趋势能够得以持续,绝大多数的城市增长都将发生在发展中国家。(详见第18页的《城市的演变》),在发达地区,城市居住人口数量在未来25年中将仅仅有少许的增长,欠发达国家则将经历一场特别剧烈的人口数量的增长(见图2)。

但是对这些难以用图表精确表述的数据进行分析时,必须持一种审慎的态度。政府是基于不同的标准来对所谓的“城市”进行的——诸如行政区划、人口密度或经济结构,有时候根本不能将乡村和城市区分开来。虽然联合国的相关定义较为有用,但是它们也主要只是这些不同划分标准的集合。

尽管如此,我们还是可以对城市化进程及其影响有诸多的了解。首先,我们知道城市化可以通过三种截然不同的方式进行。最为显而易见的人口增长是从乡村到城市的人口移民所造成的,正如中国最近发生的城市化那样,主要受这种移民潮的驱动。其次,“自然增长”,即现有城市人口的增长,也会带来城市人口的增加,据联合国估计,60%的城市增长是由这种方式带来的。再

图1
打破均衡

明年城市人口将在历史上首次超过乡村人口。



资料来源:联合国,经济与社会事务部人口处,《世界人口展望:2006年修订版》(2007)。

次，随着人口的增长，有些乡村地区被划为城市，由此产生了城市化现象。

我们同样知道，城市化进程并不是均衡发展的。有些城市比其他城市更吸引移民。尽管84%的世界城市人口居住在小城市或者中等城市，余下的居住在大城市或者“特大城市”（居住人口超过1000万）。虽然特大城市的数量在过去的30年内显著增长，但是世界上只有不超过5%的人口居住在这些地方（见表3）。令人印象更为深刻的是未来十年内一种所谓“超大城市”的增长，这种城市是拥有超过2000万人口的集聚体。东京城区已经拥有超过3500万的居民，到2015年，巴拿马、圣保罗、墨西哥等城市可能也会加入到这类超大城市的行列。

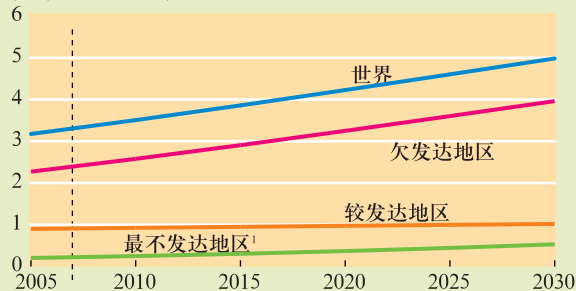
城市化所产生的问题在特大城市当中，特别是在城

市化进程非常迅速的情况下，将会被放大。提供就业机会、住房、卫生设施、交通工具、教育以及医疗对于发达国家来说是一项很复杂任务，而对于那些正在经历着特大城市数量剧增的发展中国家则显得更为困难。

最后，还有些经济、社会和政治因素对城市化进程，特别是对向城市方向流动的移民产生了推动作用。对于移民个体来说，这些因素包括：寻找工作（或者更高的报酬），在健康、教育等方面获得更高的生活质量，以及在娱乐和生活方式方面更多的选择。这些移民可能是受到媒体对城市生活的描写或是受到早先移民到城市中心的亲戚所获得的成功的影响。城市化还与国家层面的变化有关，例如政府和外国投资向城市中心的集中，以及人口出生率的降低等社会因素。

图2
不均衡的增长

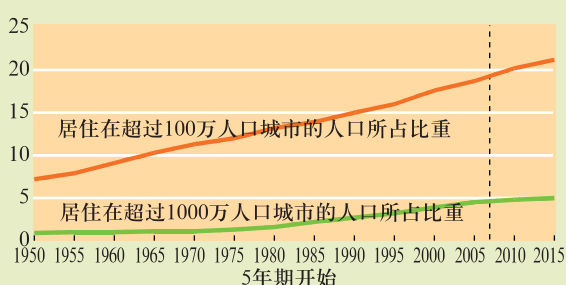
绝大多数未来城市增长将出现在发展中国家。
(城市人口，十亿)



资料来源：联合国，经济与社会事务部人口处，《世界人口展望：2006年修订版》（2007）。
注：该图是按照当前对较发达地区和欠发达地区的定义绘制的。随着时间的推移，一些国家可能进入较发达地区的行列，如果将这些情况考虑在内，那么到2030年，这张图将会有很大的不同。
1. 按照2003年联合国大会做的界定，最不发达国家包括非洲的34个国家，亚洲的10个国家，拉丁美洲和加勒比地区的1个国家以及大洋洲的5个国家。

图3
特大城市的出现

尽管规模比较大，但特大城市只是世界5%人口的家园。
(占全球总人口的比重，百分比)



资料来源：联合国，经济与社会事务部人口处，《世界人口展望：2005年修订版》（2006）。

什么激励了城市乐观主义者

他们认为发展中国家的城市化带来了几点收益。首先，他们认为，城市化会给个人带来很多益处。其中最为重要的是收入的变化，城市的收入要比乡村的收入高很多。例如，在中国，城市的平均家庭收入几乎比农村的家庭收入高出三倍多。

其他一些可以提高生活质量的因素，在城镇可能要比在乡村得到更为普遍的实施。例如，在提供公共交通、通讯设施、水资源供应、公共卫生和垃圾处理等服务所获得的规模经济，使得政府相关项目能够在城市得到更

世界上最大的城市聚集体

大多数在亚洲，拉丁美洲虽居第二，但远远落后于亚洲

城市，2005	人口 (2005, 百万)	分类：		
		✓大城市 (1000万—2000万)		
		✓✓超大城市 (2000万以上)		
东京，日本	35.2	✓✓	✓✓	✓✓
墨西哥城，墨西哥	19.4	✓	✓	✓✓
纽约，美国	18.7	✓	✓	✓
圣保罗，巴西	18.3		✓	✓✓
孟买，印度	18.2		✓	✓✓
德里，印度	15.0		✓	✓
上海，中国	14.5		✓	✓
加尔各答，印度	14.3		✓	✓
雅加达，印度尼西亚	13.2		✓	✓
布宜诺斯艾利斯，阿根廷	12.6		✓	✓
达卡，孟加拉国	12.4		✓	✓
洛杉矶，美国	12.3		✓	✓
卡拉奇，巴基斯坦	11.6		✓	✓
里约热内卢，巴西	11.5		✓	✓
大阪，日本	11.3		✓	✓
开罗，埃及	11.1		✓	✓
拉多斯，尼日利亚	10.9		✓	✓
北京，中国	10.7		✓	✓
马尼拉，菲律宾	10.7		✓	✓
莫斯科，俄罗斯	10.7		✓	✓

资料来源：联合国，经济与社会事务部人口处，《世界人口展望：2005年修订版》（2006）。

为有效的实施。

由于提供更多能够在中学和大学教书的受过教育的人,因此城市的教育系统可能更为发达。在发展中国家,城市的入学率要比乡村的高很多,甚至在城市的贫民窟,其入学率也都要超过乡村地区。同样,在城市人口中,女性的受教育程度要比乡村平均高出35%。更多的城市卫生保健工作者和更为专业化的医疗活动——这些可以给健康保健上的投资带来更多的回报——使得城市居民的身体状况通常好于他们在乡村中的亲人。

在很多城市中,人们的生育意愿和实际生育率都相对较低,因为当父母都外出工作时,照顾孩子的代价相对较高,城市生活费用更为昂贵,在城市家庭劳动中儿童的价值更低,以及在城市中计划生育和生育健康服务更容易获得。孩子较少的家庭能够更好地集中资源,使每一个孩子得到更好的抚养,为孩子的今后生活提供更为坚实的经济保障。

第二,乐观主义者认为,城市化在国家层面上带来的积极效果。在从低产出的农业向高产出的工业和服务业发生转变的过程中,城市化是其自然产生的结果之一。城市吸引了很多的商业,带来很多就业机会,工业和服务业的集中反过来又促进了生产效率的提高。同时也有一些其他的途径来提高劳动生产率。例如,随着劳动就业种类的增加(因为更高的人口密度和工业化带来的不同类型的工作机会),特定领域的行业间专业化分工变得更为可行。城市中的企业能够从同行和供应商那里学习到更多的东西,能够与他们的市场贴得更近,这样就能够更加快捷的应对需求的变化。相对廉价的交通运输能够使客户和供应商更为接近,使得交易成本的降低。同时,在城市中聚集了很多受过教育和有创造力的人们,从而可以孵化出很多加速经济增长的新的创意和技能。而且,城市生活能够降低出生率,从而可以使人们享受涵盖整个社会的所谓“人口红利”——因为出生率降低以前出生的那一代人在其首次生育年份承担了更少的赡养子女负担,从而可以更多地从事有报酬的工作,并且能够有更多的节余。

第三,乐观主义者主张,城市化能够带动乡村的发展。那些移民到城市的人们经常给他们在乡村的亲人们汇款。他们的移民减少了农村劳动力的规模,从而使得农村劳动报酬得到提高。有关证据显示,城市化对降低贫困程度的作用在乡村要比在城市地区表现得更为明显,然而其中部分原因是由于乡村贫困人口移民到城市地区以后,增加了城市地区的贫困人口比例。(详见15页“都市的贫困”)。

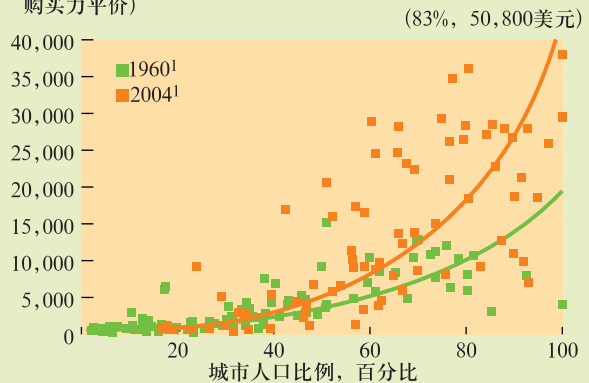
然而,所有这些显而易见的好处是否能够带来人均GDP的增长,关于这一点还不能确定。如图4所示,当把1960年和2004年国家层面的有关人均实际GDP增长

与城市人口比例的数据进行联系比较时,我们会发现,在国家层面上,收入和城市化之间存在着一种正相关关系,如图4所示(上半部分)。但是这种随时间螺旋式上升的相关关系显示,与每一级城市化水平相对应的收入水平,在2004年都要比在1960年更高。而且,在发展水平较低时,曲线的斜率变化也较为缓慢,这一事实与在发展水平较低时,城市化和收入之间的联系较弱的观点是一致的。

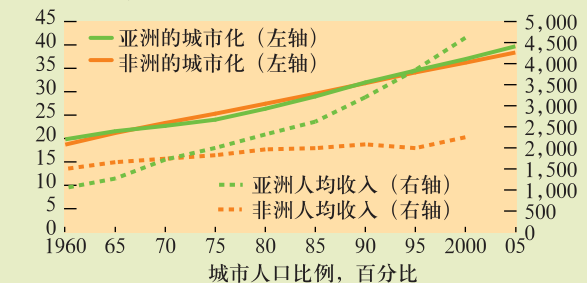
而且,如果城市化对人均收入有着重要影响的话,那么在那些城市化进程更快的国家或地区,伴随而来的应该是更为急剧收入增长。然而与过去45年来非洲城市化进程相伴的只是经济的缓慢增长,在亚洲,在同样的城市化水平情况下,经济却有了较快的增长(见图4,下半部分)。这种比较并不排除城市化与经济增长之间所存在的相互联系——例如,如果没有城市化,非洲的经济增长会更慢——但是,这的确表明除了城市化之外,还有更为重要的因素决定了经济的增长。利用1960年到2000年国家间面板数据进行多元分析的更为深入

图4
是否变得更为富有?

城市化能够带来相应的收入增长…
(人均实际GDP, 2000年不变美元, 购买力平价)



…它们之间的联系是微弱的。
(人均实际GDP, 2004年不变美元, 购买力平价)



资料来源:世界银行,《世界发展指标》(2007); Penn世界表格6.2。

1. 样本规模:1960年N=97;2004年N=79。



孟买一列拥挤的火车。



纽约时代广场灯火通明。



的研究,对城市化是经济增长主要决定性因素提出了进一步的质疑。

而相反的,最近一项世界银行研究结果提供的证据(Ravallion、Chen和Sangraula, 2007),与城市化能够推动经济增长进而带来贫困的减少的观点是一致的。这一分析从新的、恰当的角度考虑到了城乡之间生活成本的差异,并且提出了引人注目的证据表明,城市化能够促进城市和乡村中绝对贫困率的降低。但是,作者并没有直接分析收入的增长,因此,这种因果关系仍然是未经证明的。

城市化是如何阻碍发展的?

那些认为城市化在发展中国家是有害的观点,通常会将矛头指向城市化对环境和生活质量的影响。由于交通拥挤、过度工业化和垃圾处理系统的缺乏等造成的影响,因此环境污染在城市通常比在乡村表现得更为严重,而且常常会超出当地吸纳废弃物的能力——从而对人们的健康状况造成了损害。城市对土地、水和自然资源的需求过高,这种需求与其区域面积,以及由于高收入和高消费所带来的人口规模不成比例。

虽然城市化能够带来收入的增长,但是随着全球城市贫困人口增长率超过全球城市人口增长率,因而城市化也跟城市贫困增加有着密切的联系。这种不均衡现象在发展中国家的城市当中表现得更为明显。由于有品质保障的城市住房相当昂贵,城市中的穷人们都居住在贫民窟,在那里水资源和卫生设施都很缺乏,生活条件拥挤而且常常不利于健康。据联合国估计,到2007年,生活在贫民窟的人数将会超过10亿,到2020年则会达到13.9亿,尽管在地区间存在着很大的差异(见图5)。在亚洲,居住在城市贫民窟的人数是最多的——南亚的问题最为严重,在那里近一半的城市人口居住在贫民窟之中。但是从百分比来看,萨哈拉沙漠以南非洲地区保持

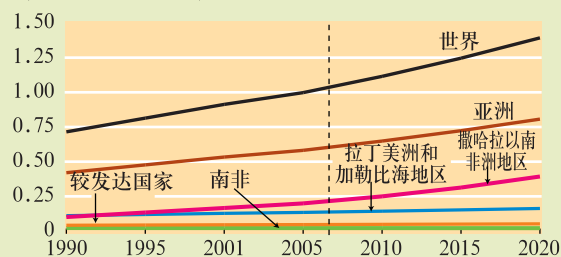
着领先地位:该地区大约有72%的城市居民生活在贫民窟当中。

在许多这样的贫民窟当中,随地大小便经常发生,对健康和伦理造成了严重的损害。在城市贫民窟当中,营养不良的比例要比城市非贫民窟地区高出很多。例如,联合国居住状况报告显示,在贫民窟中,儿童营养不良的比例达到47%,而在城市其他地方,该比例仅为27%。与城市非贫民窟地区相比,城市贫民窟的儿童死亡率相对较高,而小学入学率则相对较低,而且贫民窟居民更容易遭受环境灾难和污染的伤害。

这些不平等通常会带来其他一些,有时是更为严重的社会问题,例如犯罪和激烈的冲突等。在发展中国家城市人口的增长中,有很大一部分是年轻人数量的增长。联合国人口基金预计,到2030年,在居住在城市地区的人口中,60%的人口年龄在18岁以下。年轻人口的比例在贫民窟中特别高,而那里的工作机会却非常有限。年轻和贫困相结合就会带来较高的犯罪率。有些人口统计学家预测,大城市人口密度的增长会导致可以影响

图5
贫民窟的增长

在7个人当中,现在有一个人以上居住在城市贫民窟。
(贫民窟人口,十亿)



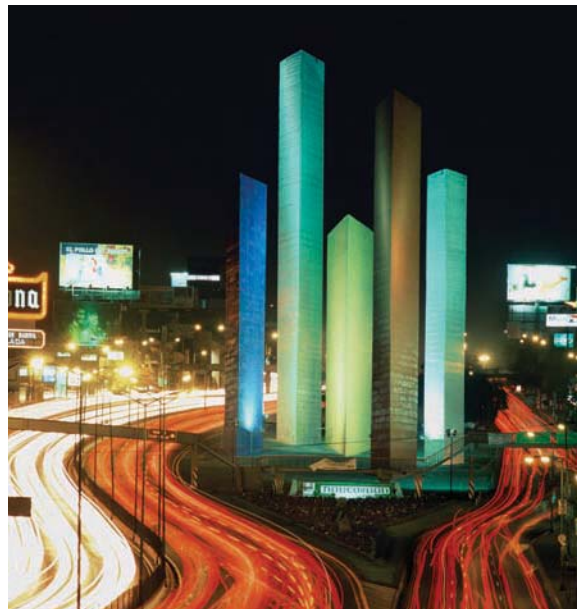
数据来源:联合国居住状况报告,全球城市观察数据库(2005)。注:1995年的数据是由1990年和2001年数据估计得来,2005年的数据是估计的,澳大利亚,新西兰和日本被包含在较发达地区之列。



拉多斯商业街旁的行人和交通。



开罗在市场中购物的妇女。



通过墨西哥城的高速路。

城市地区和整个国家的巨大冲突。

城市化的未来

尽管城市化能够带来很多被人们公认的好处，仍然有证据支持这样一种观点，即城市化，特别是当它的速度很快时，可能对发展造成障碍并且使环境问题变得更为恶化。不管城市化在经济发展中是否发挥主要的作用，显而易见的是，如果能够被很好地进行管理，在促进更为良好的健康和状况过程中，城市化是可以成为一种重要的因素的。城市化是一种福利还是一种毒药，将取决于不同群体之间适当的权利分配，这些群体包括国家和地区政府、公众社会和私人财产的合法拥有者（见第20页“大，还是太大？”）。然而，这种情况发生的可能性不大（见第24页“在管理大城市方面什么是最大的挑战”）。

联合国对发展中国家所做的最新调查显示，只有14%的政府决策者对本国人口的城乡混合表示满意。而在那些不满意的决策者中，大多对本国正在日益加速的城市化进程表示无可奈何。在对调查进行回应的政府当中，大约有73%的政府已经采取措施来减缓城市化的速度，而只有3%的政府已经制定政策来加速这一进程。

在以减缓城市化进程的政策当中，大多是试图通过乡村就业计划和拒绝对刚刚来到城市的移民提供服务等措施，来限制或者是扭转人口从乡村到城市流动的趋势。然而，这种移民快速增长的现实表明，其中存在着巨大的需求。至少在短期内，相关政策是不会使这种需求减少的。通过制止人口流动来剥夺移民应有的创造更好生活的机会，将会使他们更加贫困而且更加怨恨，并且也将侵害他们的权利。这些政策也将使农村地区来自城市的汇款中受益的可能性降低。而且这些政策也将是徒劳的。无论有多少障碍，移民都会千方百计地寻找途径来到城市，并且在城市中生存下去。

既然发展中国家的城市增长大多来自城市现有人口的增加，而不是来自于城乡人口的流动，最好的措施是实施一些能够为妇女们争取权益的计划，例如在城市实施的生育健康计划等。更好的教育，有性别倾向的劳动法律，以及能够增加妇女就业机会的政策等，这些政策措施对于降低出生率是非常重要的，因为那些妇女有很强工作愿望的家庭更希望保持较小的人口规模。计划生育和生育健康服务将会使得妇女们更容易达成这个目标。当然，这些政策不会仅仅带来出生率下降的好处，而且可以解决妇女贫困问题，并且可以提供妇女和儿童的健康状况，从而改善城市生活条件。

对日新月异的城市化进程进行规划，并且加以适应（尽管现在这些方面还做得很不够），而不是试图对其进行限制，是非常重要的。事实上，进行城市规划并不是一种奢侈浪费，而是非常有必要的。如果要解决健康和环境问题，尽量利用城市所带来的经济机会，对基础设施建设进行投资是非常必要的。这也许要有很大的花费。据亚洲发展银行估计，仅仅在亚洲，为赶上城市化进程的步伐，需要花费数以万亿美元来完善城市的基础设施。

城市规划在很多情况下也需要更多的技术革新和制度变革。以交通问题为例，有些城市已经建立了一系列创新体系。在伦敦和新加坡，交通拥挤地区开车需要交纳额外的费用，这项措施有助于减少交通拥挤和污染情况。印度城市德里通过使用自动人力车以及在公交车上使用天然气从而将空气污染程度降低一半。曼谷也采取了类似的做法。巴西的库里提巴正在推行一项措施，在一些繁华的地段上设计线路来使用超大型的公交车，这项措施已经被基多和波哥大所效仿。这种做法只花费较少的费用，就创造出一种类似轨道交通的运输系统，从而使得库里提巴的交通，在人口还在持续的增长情况下，变得顺畅起来。

还有个例子是关于建造环境友好型城市的。在中国，建设者正在上海附近建造一座所谓环境友好型市区

——他们声称该市区几乎不会产生碳化物的排放。尽管建设完成以后,这座名为东滩的市区对于中国日益增长的城市化和环境问题几乎不会产生什么影响,但是它将成为建造绿色城市的一种新模式。即使在私人建筑的层面上,也应采用一些新的设计来抵消城市扩大所带来的负面影响。以东京为例,名为 Roppongi Hills 的房地产项目将居住、商务和文化功能融合在同一空间,表明私人公司可以在城市空间规划中扮演一定的角色。

规划者也应该致力于为城市土地交易提供完善的市场条件。在发展中国家,许多正经历快速城市化的都市都缺少一种完备的正式的产权制度,或者虽然有这样的制度,然而该制度却正在受到官僚主义的困扰。相应的,穷人通常只是寄居没有正式授权的土地上。缺乏合法的所有权,使得穷人不能将他们的房产抵押以融通资金,来开展商业活动,进行较为宽松的消费,或应付紧急的支出。著名的秘鲁籍发展经济学家 Hernando De Soto 指出,通过授权获得土地的正式所有权是经济发展的催化剂。为了鼓励对土地的授权,政策制定者应该考虑放宽土地使用制度的某些条件,正如亚洲发展银行所建议的那样。或者政府可以通过对低收入家庭的信贷或补贴,使每一个低收入家庭都有机会获得自己经济能力可以承受得起的土地。授权不是一个一劳永逸的办法,它的日益盛行将刺激相关信息的传播,这对运作良好的城市土地市场的建立是十分必要的。

建立一个城市规划团队

我们应该依赖什么样的人进行必要的城市规划?联合国居住状况报告认为,权力的分散是非常必要的。中央政府通常将注意力集中在自己所在的首都,而忽视那些小城市的城市化进程。Vernon Henderson (2002)指出,在城市化的初期,某一城市地区的集聚对于产业来说有助于提升经济运行效率,因为这样可以促进适当的制度、基础设施和熟练劳动力的产生。但是,到了城市化后期,城市间的交通和通信方面的投资,地方政府提高税收的分散授权,以及以增加其他城市就业机会为目的的相关措施,可以将主要城市所承受的城市化的压力分散到其他城市,并且使得城市化的进程变得更加容易控制。当然,这需要在地方层面上加强能力建设,同时也需要在中央和地方政府之间进行适当的权衡。

有些国家已经发展出一些地方监管机制来解决这个问题。例如,英国各地区性的开发机构,能够从中央政府那里获得资金,并且可以无偿地投资在一些他们认为可以促进本地区就业和经济发展的项目上。还有些国家,例如中国,之所以建立经济特区,部分原因是可以通过这种方式在全国范围内分散都市人口。这些特区拥

有较其他地区更为自由的法规和税收环境,从而帮助他们吸引投资,进而有助于为城市移民提供就业机会。

对城市化进程做出决策或者至少可以给这些决策提供建议的权利,同样必须下放到地区政府以下的层面。如果要想使基础设施和其他一些改善措施的实施变得更为有效,必须鼓励一些下层的社会团体,包括贫民窟,积极地参与。毕竟,市政当局和地区政府要比中央政府更加了解城市人口的需求。当地企业同样拥有非常有用的本地知识,并且在提供就业机会方面将扮演一个重要的角色。但是在一些地区,由于其政府运作能力较弱,因此在对控制资源的较大团体进行分散授权成为现实之前,制度建设就显得十分必要了(同时也必须作为其发展战略的组成部分)。

政府试图阻止城市化进程所做的徒劳尝试或许是一种非常好的证明,发展中国家持续的城市化进程是不可避免的。对城市人口增长所做的失败的规划,将会给城市带来包括环境恶化、健康状况低下和过度拥挤等诸多负面影响。相反地,积极的规划可以使城市从那些由雄心勃勃的年轻劳动者组成的新生人群中获益,并且对那些已经在城市居住的人群、移民和农村群体产生正面的影响。不同利益群体的参与对于可持续的城市规划是十分必要的,中央政府也应该及时向这些群体公开决策过程,或者在这些群体没有直接参与的情况下,也至少要向他们征求意见。

David E. Bloom, 哈佛大学公共卫生学院 Clarence James Gamble 教授; Tarun Khanna, 哈佛大学商学院 Jorge Paulo Lemann 教授。

参考文献:

Becker, Charles M., 2007, "Urbanization and Rural-Urban Migration," forthcoming in International Handbook of Development Economics, ed. by Amitava Dutt and Jaime Ros (Cheltenham, United Kingdom, and Northampton, Massachusetts: Edward Elgar).

Henderson, Vernon, 2002, "Urbanization in Developing Countries," World Bank Research Observer, Vol. 17, No. 1, pp. 89-112.

Montgomery, Mark R., Richard Stren, Barney Cohen, and Holly E. Reed, eds., 2003, Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World (Washington: National Academies Press).

O'Meara, Molly, 1999, Reinventing Cities for People and the Planet (Washington: Worldwatch Institute).

Ravallion, Martin, Shaohua Chen, and Prem Sangraula, 2007, "New Evidence on the Globalization of Poverty," Development Research Group (Washington: World Bank).

United Nations Population Fund, 2007, State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth (New York).

United Nations Human Settlements Program, UN-HABITAT, 2007, State of the World's Cities, 2006/7 (Nairobi).

For references to additional papers cited herein and a short bibliography, see this article on the Internet at www.imf.org/fandd.