

· 国外社会变革与社会稳定研究 ·

20世纪墨西哥城市化与社会稳定探析

王文仙

(中国社会科学院世界历史研究所, 北京 100006)

摘要: 20世纪墨西哥城市化经历了三个明显不同的发展阶段, 即1900—1940年缓慢发展阶段、1940—1980年加速发展阶段和1980—2000年平稳发展阶段。快速推进的城市化是经济持续、强劲增长的产物, 同时在墨西哥引发一系列社会问题, 这就是“城市病”、区域经济发展不平衡和社会不平等现象等等。这些问题蕴含着不利于社会稳定的因素, 墨西哥政府在城市治理以及社会政策方面采取的措施一定程度上缓解了这些不利因素对社会稳定的负面影响。在动荡的拉丁美洲, 20世纪墨西哥社会基本稳定相当引人注目, 其中的原因值得学术界深入探讨。

关键词: 20世纪; 墨西哥; 城市化; 城市治理; 社会稳定

20世纪墨西哥经历了重要的政治、经济及社会转型, 除了1910年墨西哥革命之外, 墨西哥再也没有发生过全国性的暴力革命运动, 基本保持社会稳定状态。从政治层面而言, 墨西哥经历了20世纪初期的迪亚斯统治、1910年墨西哥革命、1929年以来墨西哥革命制度党执政以及2000—2012年国家行动党执政的历史阶段。2012年12月1日, 革命制度党再度登上政治舞台。从经济层面讲, 20世纪墨西哥的经济发展模式经历了三次变革: 20世纪初期至40年代的出口导向经济模式, 40—50年代末转向进口替代工业化战略, 80年代以来实施新自由主义发展模式。从社会层面而言, 墨西哥从一个农业国家转型为工业和城市国家, 其中城市化是比较突出的社会经济现象之一, 值得关注。

国内史学界对墨西哥的城市化有一些关注^①, 研究角度也有所不同。为深入分析墨西哥的城市化, 我们将研究时段确定于整个20世纪。经济发展和城市化之间存在一种历史联系, 这两种现象可以解释农村社会向城市社会的过渡。本文以经济发展模式的转变为依据, 将墨西哥的城市化进程划分为三个历史发展阶段: 1900—1940年、1940—1980年、1980—2000年。拟在分析墨西哥城市化的基础上, 探讨城市化与社会稳定的关系。

收稿日期: 2014-02-20

基金项目: 中国社会科学院创新工程项目“近代以来国外社会变革与社会稳定专项研究”亚非拉子项目阶段性成果。

作者简介: 王文仙, 中国社会科学院世界历史研究所副研究员, 研究方向为拉丁美洲历史。

^① 国内学者对墨西哥及拉美城市化的主要研究成果有: 马侠、陈玉光《关于墨西哥、巴西、智利的城市化和人口迁移问题》, 《人口与经济》, 1985年第3期; 林玲《墨西哥的城市化与经济发展》, 《拉丁美洲研究》, 1993年第3期; 韩琦《拉丁美洲的城市化和城市化问题》, 《拉丁美洲研究》, 1999年第2期; 吕军《试论墨西哥的城市化进程》, 《拉丁美洲研究》, 1999年第5期; 张卫岭《20世纪墨西哥城人口剧增的原因》, 《城市问题》, 2000年第3期; 苏振兴、袁东振《发展模式与社会冲突——拉美国国家社会问题透视》, 当代世界出版社2001年版; 袁东振《城市化》, 苏振兴主编《拉美国国家现代化进程研究》, 社会科学文献出版社2006年版; 郑秉文主编《拉丁美洲城市化: 经验与教训》, 当代世界出版社2011年版。

一、20 世纪墨西哥城市化的发展阶段及其表现

城市化是一个复杂的社会进程，主要体现在两个方面：第一，城市人口的日益集中，表现为当前城市的人口增长以及新兴城市的出现。第二，指人们的生活方式发生了变化，从传统—农村类型向现代—城市类型转变。^①城市化不仅是一种社会经济现象，也是一种人口—空间现象。我们对墨西哥城市化的分析主要从人口和城市空间格局两个方面展开。20 世纪墨西哥的城市化经历了三个发展阶段。

1. 1900—1940 年城市化缓慢发展阶段

20 世纪最初四十年，墨西哥社会经历了迪亚斯统治、1910 年墨西哥革命、第一次世界大战、世界经济大萧条、革命制度党开始执政等几个发展阶段。社会由稳定走向动荡，然后再趋于稳定。经济发展从出口导向模式转向以国内消费为主的早期工业化模式，经济发展直接推动了墨西哥的城市化发展进程。

1900—1910 年，墨西哥的经济发展以出口导向为主，借助铁路网的修建以及电能源的引进，一度出现经济繁荣景象，出口和进口的增加大大推动了城市化的早期发展。墨西哥城是最大的城市，城市基础设施趋于完善。1910—1920 年墨西哥革命时期，为躲避战争，大量人口从农村迁移到城市，部分城市人口剧增。此后，社会局势趋于相对稳定，国家发展的重心转向以经济建设为主，工业、采矿业以及建筑业的相对增长，再加上农村的不稳定，吸引农村人口迁移到城市。1934—1940 年卡德纳斯总统执政期间，政府实施早期进口替代政策，鼓励发展工业。1900—1940 年，墨西哥的生产结构发生了变化，农业在国内生产总值中的比重从 20.2% 降至 15.4%，工业从 7.6% 升至 12.8%，服务业降至 4.2%。^②

1900—1940 年，墨西哥出现了 22 个新兴城市，^③城市人口从 1900 年的 140 万增加到 1940 年的 390 万。^④1900 年城市化率^⑤是 10.8%，1910 年是 11.8%，1921 年是 14.6%，1930 年是 17.5%，1940 年是 20%。^⑥这个时期人口增长的特点是高出生率和高死亡率。墨西哥城仍然是第一大城市，并形成以其为中心的城市体系。1900 年墨西哥城的人口是 34.5 万，1910 年增加到 47.1 万，1921 年达到 66.2 万，1940 年上升到 150 万，^⑦占全国城市总人口的 39.7%。^⑧这个时期，墨西哥的城市化基本延续 19 世纪末以来的城市化发展模式，城市化发展缓慢。1940 年，墨西哥仍然是农业国家，大部分人口生活在农村。

2. 1940—1980 年城市化加速发展阶段

1940—1980 年，墨西哥政治稳定，有利于经济发展。与美国良好的外交关系，加之美国短工劳工法案的颁布、朝鲜战争对原材料的需求，也在一定程度上推动了墨西哥经济的发展。1940 年卡德纳斯总统执政结束之后，墨西哥土地改革的进展速度缓慢，政府的农业政策支持商品性的大农场，不再支持村社，农村出现大量剩余劳动力。这些人为生计所迫，大批向城市迁移。阿莱曼总统执政期间

^① Luis Unikel, "El proceso de urbanización en México: distribución y crecimiento de la población urbana," in *Demografía y economía*, Vol. 2, No. 2 (1968), p. 139. <http://www.jstor.org/stable/40601775>.

^② Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, México, D. F.: El Colegio de México, 2005, p. 25.

^③ 1910 年墨西哥第一次全国人口普查时，规定人口规模超过 4000 人的聚居地作为城市；1921 年调查时，标准降至 2000 人；1930 年—1960 年规定为 2500 人。从 1970 年开始，不再规定城市人口的数量，而是根据人口的多少划定不同的城市级别，从 1—2499 人，2500—4999 人，5000—9999 人，等等。参见 Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 25. 小注 2。

^④ Gustavo Garza, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900—1988," in *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 5, No. 1 (13) (Jan.—Apr., 1990), p. 45.

^⑤ 城市化率 (el grado de urbanización) 指城市人口占全国总人口的比例。

^⑥ 参见 Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, pp. 30—33; Cuadro 4, México: distribución de la población por tamaño de ciudades, 1900—2000.

^⑦ Robert V. Kemper and Anya Peterson Royce, "Mexican Urbanization Since 1821: A Macro—Historical approach," in *Urban Anthropology*, Vol. 8, No. 3/4 (Winter 1979), p. 272.

^⑧ Gustavo Garza, "Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX," en *Notas. Revista de información y análisis*, Núm. 19, 2002, p. 9.

(1946—1952年),政府优先关注工业化和城市基础设施的发展,加快实施进口替代工业化战略,制定城市卫生和教育规划,这些因素都与政府面向工业发展的新政策相结合将城市化推向新的发展高度。同时,墨西哥进口替代模式以牺牲农业为代价,鼓励工业经济活动,使其在国内生产总值中的比重越来越大。工业化的发展提供了大量工作机会,城市大都以发展工业为主,吸引了大量农村人口的流入,向城市迁移已经成为1940年以来城市人口增长的主要力量。以蒙特雷为例,人口从1940年的19万(全国排名第三)跃升到1950年的35.4万,1960年达到69.9万。^①

1940—1980年经济加速增长推动了城市发展,改变了经济活动的构成和人口的地域分布,城市化进入了加速发展阶段,呈现出集中化发展趋势,城市化率越来越高。1950年城市化率为28%,1960年为38.7%,1970年为47.1%。^②1980年全国总人口7200万,其中城市人口4300万。^③墨西哥不再是传统意义上的农业国家,而是转变为工业和城市占主导地位的国家。

为了更好地反映墨西哥不同地区城市化的发展情况,可以将墨西哥划分为八大城市化发展区域:西北部、北部、东北部、中东部、中西部、南部、东部、尤卡坦半岛地区。^④1940—1980年城市化的主要表现为以下几个方面:

第一,城市人口急剧增长。一方面,死亡率的下降(尤其是婴儿死亡率)和高生育率,推动城市人口自然增长;另一方面,大量农村人口迁移到城市。1940年人口在1.5万的城市的总人口从390万上升到1970年的2200万。1940—1950年,城市人口年增长率为5.9%,1950—1960年是5.5%,1960—1970年是5.4%。1960—1980年城市人口增长了91%,中东部、东北部、西北部、尤卡坦半岛地区以及东部地区均有不同程度地增长,增长率几乎都高于100%。^⑤

第二,墨西哥城依然是全国最大的城市,也成为世界人口最多的城市之一,进一步巩固了以墨西哥城为中心的城市体系。1940—1950年,墨西哥城的地域范围急剧扩张,人口从160万增加到290万,远远超过第二大城市瓜达拉哈拉和第三大城市蒙特雷,^⑥相当于5个城市(即瓜达拉哈拉、蒙特雷、普埃布拉、托雷翁、梅里达)的人口总量。1980年墨西哥城人口达到1300万,占全国总人口的21.6%。^⑦每五个墨西哥人中就有一个人住在墨西哥城,每三个城市人口中就有一人住在墨西哥城。

第三,工业拉动城市发展。1940—1950年,墨西哥城和蒙特雷的发展突出。1950—1960年墨西哥的工业发展繁荣,工业比重从40.4%上升到47.1%。^⑧从1970年开始,工业比重相对下降,商业和服务业比重上升。其他以发展工业为主的大城市,例如,瓜达拉哈拉、蒙特雷、普埃布拉、托卢卡(Toluca)、克雷塔罗、库埃纳瓦卡(Cuernavaca)也出现高增长,其中普埃布拉、托卢卡、克雷塔罗、库埃纳瓦卡逐渐形成了以墨西哥城为中心的次城市体系。

第四,北部边境城市的发展。第二次世界大战期间对原材料的需求推动了墨西哥与美国的贸易活动,几个重要城市的人口增长很快。例如,1940—1950年,蒂华纳(Tijuana)人口增加了260%、墨

① Robert V. Kemper and Anya Peterson Royce, "Mexican Urbanization Since 1821: A Macro—Historical approach", p. 284.

② 参见 Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, pp. 30—33. Cuadro 4, México: distribución de la población por tamaño de ciudades, 1900—2000.

③ 参见 Table 1. —Rural and urban populations projected from 1960 to 1980 with base in the median hypothesis and with a rate of growth of the rural population of 1.5 percent, in Luis Levero Otero, "The Mexican Urbanization Process and its Implications", in *Demography*, Vol. 5, No. 2, (1968), p. 867. <http://www.jstor.org/stable/2060277>.

④ 八大区域分别是:西北部包含下加利福尼亚、南下加利福尼亚州、纳亚里特、锡那罗亚、索诺拉;北部包含科阿韦拉、奇瓦瓦、杜兰戈、圣路易斯波托西、萨卡特卡斯;东北部包含塔毛利帕斯、新莱昂;中西部包含阿瓜斯卡连特斯、科利马、瓜纳华托、哈利斯科、米却肯;中东部包含联邦区、伊达尔戈、墨西哥州、莫雷洛斯、普埃布拉、克雷塔罗、特拉斯卡拉;南部包含恰帕斯、格雷罗、瓦哈卡;东部包含塔瓦斯科和维拉克鲁斯;尤卡坦半岛地区包含坎佩切、金塔纳罗奥、尤卡坦。

⑤ Carlos Vilalta, "Evolución de las desigualdades regionales, 1960—2020," en Gustavo Garza y Martha Scheingart, coordinadores, *Desarrollo urbano y regional* (Los grandes problemas de México; v. 2), México, D. F.: El Colegio de México, 2010, p. 97. <http://2010.colmex.mx/16tomos/II.pdf>.

⑥ Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 46.

⑦ Jaime Sobrino, "La urbanización en el México contemporáneo," El Colegio de México. Tomado de Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <http://www.cepal.org/>.

⑧ Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 44.

西卡利 (Mexicali) 增加了 250%、华雷斯城 (Ciudad Juárez) 增加了 150%，它们的城市化率分别是 13.4%、13.05% 和 8.1%。^① 1950—1960 年边境城市的人口增长率高于 8%，其中比较突出的是蒂华纳、华雷斯城、墨西哥卡利、雷诺萨 (Reynosa)、奇瓦瓦 (Chihuahua)、马塔莫罗斯 (Matamoros)、恩塞纳达 (Ensenada)。1960—1970 年工业的发展直接推动了边境加工厂的繁荣。1965 年第一个边境加工厂在塔毛利帕斯州 (Tamaulipas) 的马塔莫罗斯成立。1970 年，发展到 120 个工厂、2 万工人。同时，70 年代边境城市蒂华纳和雷诺萨蓬勃发展，阿卡普尔科 (Acapulco) 发展成为著名的旅游城市。

第五，根据 1970—1980 年的城市人口分布情况，可以看到以单一城市中心占主导的城市体系逐渐向多中心城市占主导的城市体系转变。大城市人口所占比重从 1970 年的 52.7% 上升到 1980 年的 57%。^② 同时，中等城市和小城市数量激增。

3. 1980—2000 年城市化平稳发展阶段

从 70 年代的石油经济到 80 年代的债务危机，再到 90 年代的经济转型进程，墨西哥经历了重大经济变革，经济发展模式从以满足国内消费和生产为主的经济模式 (进口替代工业化) 转向以面向国际市场为主，同时把提高经济效益和长期高增长作为目标。在这些改革中，最重要的是企业私有化和 1986 年墨西哥加入关贸总协定，其次是 1994 年北美自由贸易协定 (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN) 生效。北美自由贸易区的成立带来地区间贸易和投资日益一体化、宏观经济的趋同以及经济周期的同步。墨西哥经济活动的增长率和美国的经济周期已经被高度同步化。以产业活动水平的相关性为例，在 TLCAN 之前是 0.72；TLCAN 后上升到 0.98。^③

1980—2000 年墨西哥国内人口迁移的地域性发生变化，大都市区人口增长减速，中部、西部和北部边境中等城市的增长突出，城市化呈分散化发展趋势。墨西哥的城市集中度^④从 1980 年的 0.748 下跌到 1990 年的 0.743，^⑤在 20 世纪首次出现下降。这个时期人口的变化主要是因为出生率显著下降、死亡率低以及国际移民潮流，尤其是迁往美国。人口流动的特点以前是从农村到城市，现在是从城市到城市，不再倾向于集中在大城市，向多中心的城市体系发展。例如，1995—2000 年，全国总流动人口的 34.9% 流向中等城市，28.8% 的人口流向大城市。^⑥ 20 世纪 90 年代以来，人口流动的主要目的地是北部边境的几个州和金塔纳罗奥，在那里，与边境加工业和旅游经济活动相关的职业正在兴起。边境地区是 40 年中人口流入多于人口流出的地区，同时，中北部、西部和东南部受人口迁移影响，人口减少。1990 年墨西哥全国城市化率是 58.39%。^⑦ 2000 年墨西哥总人口达 9750 万，65.7% 的人口居住在 350 个城市。^⑧ 20 世纪末墨西哥城市布局发生的变化有两点：一是大都市发展成为特大城市，二是从以一个重要城市占主导的城市体系发展成多中心的次城市体系。这一时期墨西哥城市化的主要表现是：

第一，进一步巩固了以墨西哥城为核心的多中心的次城市体系，城市人口增长率上升，例如，1980—1990 年普埃布拉人口增长率是 4.1%，克雷塔罗是 10.5%，帕丘卡 (Pachuca) 是 6.6%，特拉斯卡拉是 6.6%。^⑨ 但是墨西哥城的人口增长率是 1.6%，低于全国平均水平。^⑩ 同时，次城市体系吸纳了较小规模的城市，像距离托卢卡一个小时车程的小城市巴耶·德布拉沃 (Valle de Bravo) 以及

① Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 43. 参见小注 4。

② Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 48.

③ Nora Lustig, coordinadora, *Crecimiento económico y equidad* (Los grandes problemas de México; v. 9), México, D. F.: El Colegio de México, 2010, p. 16. <http://2010.colmex.mx/16tomos/IX.pdf>.

④ 城市集中度 (el grado de concentración urbana) 是衡量现有城市人口在不同城市之间分布的指标。

⑤ Jaime Sobrino, "Tendencias de la urbanización mexicana hacia finales del siglo," en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 11, No. 1 (31) (Jan. - Apr., 1996), p. 114. <http://www.jstor.org/stable/40315376>.

⑥ Enrique Pérez Campuzano, "Transformación urbano - regional y migración de clases medias de la Ciudad de México hacia Querétaro," en *Alteridades*, vol. 17, núm. 34, julio - diciembre, 2007, p. 95. <http://www.redalyc.org>.

⑦ Jaime Sobrino, "Tendencias de la urbanización mexicana hacia finales del siglo," p. 124.

⑧ Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 92.

⑨ Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 73.

⑩ Gustavo Garza, "Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX," p. 13.

靠近克雷塔罗的小城市特斯基亚潘 (Tequisquiapan)。

第二, 边境城市继续发展。人口增长的动力主要归因于边境加工业的急剧发展, 1980—1990 年工厂从 620 个增至 703 个, 工人从 11.9 万名增至 44.6 万名。^①蒂华纳和华雷斯城仍然保持 1940 年以来的发展活力, 巩固了作为最重要边境加工厂的中心地位。相比于墨西哥城, 一些城市距离美国更近, 其经济活动和功能大都与美国城市相呼应。例如, 蒂华纳^②和美国的洛杉矶及旧金山, 华雷斯城和美国得克萨斯州的埃尔·帕索市 (El Paso)。在东北部, 边境城市, 像雷诺萨、马塔莫罗斯、新拉雷多 (Nuevo Laredo), 人口增长比例提高,^③构成以蒙特雷为中心的次城市体系的一部分。

第四, 中等城市和小城市发展势头良好, 有些城市经济发展动力强, 形成不同的城市中心。例如, 库利亚坎 (Culiacán) 和埃莫西约 (Hermosillo) 是农业和商业中心, 蒂华纳是边境加工业中心, 阿瓜斯卡连特斯 (Aguascalientes)、莱昂 (León) 和克雷塔罗 (Querétaro) 是工业中心; 有的城市经济发展动力弱, 但是第三产业越来越重要, 例如莫雷利亚 (Morelia)、萨卡特卡斯 (Zacatecas) 和瓜纳华托 (Guanajuato)。

二、墨西哥城市化与社会稳定问题

城市化是社会经济发展到一定阶段必然出现的历史发展过程, 是全球性的社会现象。任何一个事物都具有两面性, 城市化亦如此。我们既要看到城市化的积极一面, 也要看到城市化的不利影响。墨西哥在独立后的 150 年, 从一个农业国家转型为工业城市国家。城市经济在国民经济中的比重越来越高, 但是, 城市化引发的“城市病”以及城市化发展进程中出现的经济发展不均衡和社会不平等现象, 是不利于社会稳定的潜在因素。

1. 城市化与“城市病”

1940 年以来, 墨西哥政府大力投资城市基础设施和服务, 大量农村人口涌入城市, 逐渐形成几个特大城市中心, 并从以一个特大城市为主导的城市带发展成以多个中心城市主导的城市带。虽然 1970 年末墨西哥政府制定政策不再鼓励城市和工业集中化, 但这并不会在短时间内改变工业发展和城市布局的集中化现象。20 世纪 90 年代以来, 墨西哥政府已经放弃了对大城市的规划, 听任市场分配土地及城市服务, 结果土地的狂热投机行为以及不断膨胀的大城市无政府状态相当严重。2005 年, 墨西哥有 367 个城市, 城市化率高达 69.2%。^④ 那么墨西哥是一个发达的城市化国家吗? 答案是否定的, 因为大城市发展失序混乱, 缺乏成熟完善的城市公共服务。人口爆炸式增长给城市基本公共服务带来一系列严重问题: 基础设施的缺乏、饮用水和住房的短缺、垃圾处理服务不到位、空气和水污染以及对环境的其他影响等等, 人们习惯称之为“城市病”。

墨西哥城市化引发的社会问题在墨西哥城、瓜达拉哈拉、蒙特雷这三个大城市尤为突出。居住着全国近五分之一人口的墨西哥城是世界上污染最严重的特大城市之一。因处于谷地, 不利于空气扩散, 早晨太阳升起之前, 空气中会弥漫着一股酸酸的味道。墨西哥政府放弃了 19 世纪发展起来的铁路系统, 城市之间的交通主要依靠公路, 这导致全国道路网络存在缺陷。随着机动车辆数量的增长, 市区内的交通拥堵成为常态, 同时加重了空气污染。墨西哥城城市建设主要的问题是自然资源的匮乏, 尤其是水资源过度开发, 城市供水不足成为一种普遍现象。

成千上万的墨西哥人离开农村或者小城镇到大城市寻找体面的工作和舒适的生活, 但是城市的发展不能创造更多的工作机会, 城市失业率高, 同时并存的是就业不足的现象。为了生存, 摆地摊出售小商品、杂耍表演、路边擦洗车辆、家政小时工、临时司机等非正规经济活动成为一部分人谋生的手

^① Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, p. 73.

^② 蒂华纳距离墨西哥城 3000 公里。

^③ 马塔莫罗斯、雷诺萨、新拉雷多距离墨西哥城 200 公里。

^④ Gustavo Garza, “La transformación urbana de México, 1970—2020,” en Gustavo Garza y Martha Scheingart, coordinadores, *Desarrollo urbano y regional* (Los grandes problemas de México; v. 2), p. 83.

段, 据统计, 墨西哥城居住在非正规住区的人口比例从 1970 年的 47% 上升到 1990 年的 60%。^①即便如此恶劣的生活条件, 也比贫困农村的生存条件优越一些, 因此, 这部分人选择留在大城市。

城市公共服务设施的发展远远不能满足流动人口基本需求, 尤其是在住房方面, 这些人往往选择居住在“贫民窟”。以墨西哥城为例, 贫民窟可以大体上分为三类^②: 一是“非正规住宅区”(Asentamientos Irregulares), 是贫民窟的主要形式, 一般位于城市的边缘地带。起初, 政府持默许与宽容态度, 导致其规模越来越大, 城市面积的扩展很大程度上是因为这部分非正规住宅区的增多。二是城市中心的社区 (Vecindades), 是“旧式贫民窟”的代表。有的贫民窟是 19 世纪到 20 世纪初期大户人家的住宅, 后来被遗弃, 比如索卡洛广场周边形成的“马蹄贫民窟”(Herradura de Tugurios)。这些楼房受西班牙建筑风格影响, 一般是一个大院落, 四周是面积不等的房间。这些房子年久失修, 公共设施不太完善。此外, 还有一些破旧楼房和宾馆, 成为一些流动人口的容身之处。三是其他类型的贫民窟, 例如“失城”(Ciudades perdidas)、楼房顶层的房子 (cuartos de azotea) 以及被破坏的社会住宅项目 (proyectos de vivienda social deteriorados), 即我们说的“烂尾楼”。“失城”指小规模的危险住宅, 有的是位于公共区域, 像铁路沿线或者生态保护区, 有的是建在已经被占领的用地上。一般是用纸板、木材和塑料板搭建的简易住房, 是城市住房生活条件最恶劣的住宅。楼房顶层的房子一般指公寓楼顶层的房间, 通常是工人的临时住房, 要么是出租要么是“借”, 服务设施缺乏。“烂尾楼”是指政府为低收入群体投资的住宅项目, 尤其是 70 年代初期建造的那些楼房, 正处于转变为贫民窟的危险境地。这些住宅项目多使用劣质建筑材料, 空间极其狭小, 由此产生各种问题: 缺乏维护、公共空间被侵占或者恶化, 危险的房间结构改动等等。这样的住宅日益被最贫困的人所占有。

贫民窟的出现主要有两个方面的因素, 一是城市化发展过程中土地使用权不明确, 导致土地被随意占领或者搭建住房; 二是流入人口没有经济实力购买或建造住房。由此产生的问题主要有三个, 一是土地权属问题, 例如, 侵占村社的土地; 二是住房建设没有被纳入到城市发展计划; 三是贫民窟缺乏基本的城市公共服务, 如供水排水、垃圾处理等。贫民窟还很容易受到自然灾害 (如暴雨、霜冻、冰雹) 和人为因素 (如火灾、缺乏排水造成的污染以及传染病) 的影响, 这种恶劣的生存环境严重威胁到公众健康, 公众的不安全感增强, 同时也隐藏着潜在的社会不稳定因素。贫民窟也是毒品交易、有组织犯罪的场所, 容易滋生社会治安问题。2005 年居住在城市贫民窟中的人口达到 1470 万人, 约占城市总人口的 20%。^③

2. 城市化与区域经济发展不均衡

经济发展推动了城市化, 城市化对经济也产生一定影响, 比较突出的是出现了经济发展不均衡的现象, 主要体现在地区发展不平衡和人均收入差距。

20 世纪 90 年代墨西哥经济开放带来的两个重要影响, 就是外资的加速增长和对美国出口的增加, 这主要发生在边境地区、大城市、旅游区、生产专业化地区以及在制造业和金融服务业方面具有竞争优势的地区。城市经济越来越重要, 北部边境和中部地区的大城市经济表现较好。例如, 1998 年墨西哥国内生产总值为 1300 亿比索。从空间分配来看, 70 个城市占 83.5%, 其中 15 个城市占 60.1%。2003 年, 国内生产总值为 1500 亿比索, 70 个城市的国内生产总值增加至 83.6%, 15 个城市占 60.4%。^④再看一下 1980 年、1993 年、2004 年这三年各地区的国内生产总值占全国国内生产总

^① Dean A. Cira, “Mejoramiento urbano en América Latina y El Caribe,” en World Bank “En Breve”, junio 2002, No.3. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2004/08/27/000160016_20040827170521/Rendered/PDF/245170_Spanish.pdf.

^② 参见 Ramón Rodríguez Dávalos, *Los barrios pobres, manifestación es pacial del proceso de urbanización de la pobreza en el periodo de la Globalización Neoliberal. La Ciudad de México como ejemplo*. Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 93. http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/RQGQ1SYNA5T6HUF54E3RE79NUPQK8C2X765AEDQX8T6SS4AB55-02764?func=find-b&request=ram%C3%B3n+rodríguez+davalos&find_code=WAT&adjacent=N&local_base=TES01&x=38&y=12&filter_code_2=WYR&filter_request_2=&filter_code_3=WYR&filter_request_3=.

^③ 刘波 “墨西哥城市贫民窟现象”, <http://finance.eastmoney.com/news/1351,2010081389928317.html> (2014-03-20)。

^④ Jaime Sobrino, “Ciclos económicos y competitividad de las ciudades”, en Gustavo Garza y Martha Scheingart, coordinadores, *Desarrollo urbano y regional* (Los grandes problemas de México; v. 2), p. 137.

值的比例情况: 西北部是 8.2%、8.5%、8.8%; 北部是 9.1%、9.7%、10.9%; 东北部是 9.1%、8.9%、10.3%; 中西部是 13.4%、13.8%、14.4%; 中东部是 44.6%、42.2%、39.4%; 南部是 5.3%、5.5%、4.9%; 东部是 8.2%、6.6%、6.0%; 尤卡坦半岛地区是 2.1%、4.8%、5.2%。^① 这些数字表明, 墨西哥大部分国内生产总值来自于中东部尤其是联邦区 (el Distrito Federal)。但是城市发展最不均衡的地区也是中东部, 联邦区和克雷塔罗高于全国平均水平, 而普埃布拉、伊达尔戈和特拉斯卡拉低于全国平均水平。最富裕的地区同样也是最不均衡、不平等的地区。我们从数字中还可以看到, 一方面, 中东部和东部经济重要性正逐渐下降, 另一方面, 靠近美国边境的那些州的经济正在增长。这些变化充分说明出口经济和与美国一体化对墨西哥城市发展的影响。

经济发展的不均衡转化为城市贫困问题。因地区发展不平衡, 人均收入之间的差距进一步拉大。1960 年至 1980 年间, 以 1993 年不变价格为基数, 全国人均收入从 7307 比索增加到 13 661 比索。^② 同期人均收入增长或变化最明显的地区是南部、中西部和半岛地区, 增长最快的地区是金塔纳罗奥 (Quintana Roo)、克雷塔罗和塔巴斯科 (Tabasco), 其中金塔纳罗奥和塔巴斯科的增长历史上第一次超过了全国平均水平。增长幅度最小的地区是维拉克鲁斯 (Veracruz)、下加利福尼亚、联邦区和锡那罗亚州 (Sinaloa)。墨西哥收入较低且城市化率低的地区是特拉斯卡拉州 (Tlaxcala)、米却肯 (Michoacán)、格雷罗 (Guerrero)、恰帕斯和瓦哈卡 (Oaxaca)。收入分配的不平等影响到就业、教育、健康、住房、公共和居住空间等方面, 医院、学校、娱乐场所被划分成不同的等级。

3. 城市化与社会不平等

墨西哥的社会不平等极为突出, 贫富差距很大。根据世界银行 2002 年全国家庭收入和支出调查 (ENIGH) 统计资料, 墨西哥赤贫率是 11.4%, 贫困率是 32.7%。^③

墨西哥政府对农村人口流入城市没有规划, 这些移民在食品、住房、卫生、教育、娱乐等方面的需求难以得到满足。80 年代以来, 受经济危机的影响, 处于城市社会边缘地位的城市贫民越来越穷, 城市贫困问题急剧恶化。相反, 城市上层阶层花天酒地, 过度消费和享受城市公共服务。两极分化的加剧, 影响到社会的整体发展。以前的农村贫困, 如今在很大程度上转变为城市贫困。与城市贫困增长密切相关的两个因素, 一是新自由主义发展模式下, 工业生产体系的变化, 导致正规就业机会的减少; 二是政府作用发生变化, 放弃了部分职能。城市贫困是今日墨西哥的一个主要问题, 体现的是一种城市社会空间现象, 是社会经济不平等和城乡社会矛盾的结果, 对社会稳定的潜在负面影响不可小觑。社会不平等现象具有体制性和长期性特点, 具有一定的历史根源。多种形式的社会不平等 (例如, 阶级、性别、种族和地域) 共同促成了社会结构的分裂, 进一步强化了当前的不平等。

三、墨西哥政府对城市的治理及社会福利政策

20 世纪墨西哥城市化进程中出现的“城市病”、地区经济发展不均衡和社会不平等, 一定程度上影响到社会的发展。墨西哥历届政府为治理城市及解决社会问题做了各种努力, 积极推行社会福利政策。因此, 这些不稳定因素并没有严重威胁到社会稳定。除了 1910 年墨西哥革命之外, 20 世纪的墨西哥保持社会基本稳定。

在城市发展和规划方面, 20 世纪 40—80 年代, 墨西哥政府的干预较多, 可以划分为三个阶段, 每个阶段的侧重点不同: 第一个阶段 (1940—1970 年) 主要采取“隔离区域影响政策” (Política de impacto territorial aislado); 第二个阶段 (1970—1976 年) 实施“国家经济战略的特殊设计”方案 (programación especial dentro de la estrategia económica nacional); 第三个阶段 (1977—1988 年) 实施“城市和区域规划的暂时制度化”管理 (Institucionalización transitoria de la planeación urbana y region-

① 根据 Carlos Vilalta “Evolución de las desigualdades regionales, 1960—2020,” p. 113 表格 2.4 整理。

② Carlos Vilalta, “Evolución de las desigualdades regionales, 1960—2020,” en Gustavo Garza y Martha Scheingart, coordinadores, *Desarrollo urbano y regional* (Los grandes problemas de México; v. 2), p. 95.

③ Alberto Díaz Cayeros, “Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal,” p. 7. Http: //www. cepal. org/.

al)。^① 每个阶段都成立相应的政府机构,颁布法令条文,以推行政府计划。例如,1977年成立“国家城市发展委员会”(Comisión Nacional de Desarrollo Urbano);1978年推行“国家城市发展计划”(Plan Nacional de Desarrollo Urbano);1980年推行“联邦区城市发展计划”(Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal)以及“1980—1982年全球发展计划”(Plan Global de Desarrollo)。90年代以来,政府对城市的规划干预较少,市场机制发挥了主要作用。

在环境治理方面,迪亚斯总统(Gustavo Díaz Ordaz,1964—1970年执政)推广“国家水计划”(Plan Nacional de Agua Potable),规范水资源的合理利用。埃切维利亚总统(Luis Echeverría Álvarez,1970—1976年执政)颁布了《新卫生守则》(Código Sanitario)以及《预防和控制环境污染联邦法》(Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental)。波蒂略总统(José López Portillo,1976—1982年执政)颁布了《环境保护法》(Ley Federal de Protección al Ambiente)。萨利纳斯总统(Carlos Salinas de Gortari,1988—1994年执政)推行反污染计划,取得一定成效。此外,为缓解城市交通压力和减少空气污染,1969年墨西哥城第一条地铁线路通车,随后继续发展地下交通,如今共建成11条地铁线路,同时加强道路公交系统建设,形成比较完善的城市公共交通体系。

对于贫民窟问题,墨西哥政府从最初的强制拆除到后来逐步改造贫民窟生活条件,将部分贫民窟合法化。例如,改善贫民窟的第一类“非正规住宅区”的基础服务设施,发展公共交通,逐渐建立与城市中心相连的交通网络。70年代初期,大约有150000人居住在“失城”,后来大部分被拆毁。留存下来的位于城市边缘的“失城”现在成为大城市的一部分,位于中心地带,就像是“贫困岛”(islas de pobreza)。2009年政府承认了69个“失城”,将之称为“最穷的穷人居住区”。^②

为了提高城市生活质量,改善居住条件,墨西哥政府努力规范城市家庭住房。洛佩斯总统(Adolfo López Mateos,1958—1964年执政)成立国家住房研究所(Instituto Nacional de la Vivienda)。埃切维利亚总统颁布《人居总法》(Ley General de Asentamientos Humanos),其中包含“全国城市发展计划”(Plan Nacional de Desarrollo Urbano),后又成立“人居和公共工程部”(Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas)负责管理城市住房。德拉马德里总统(Miguel de la Madrid Hurtado,1982—1988年执政)在位期间开始实施国家住房方案(Programa Nacional de Vivienda)。2006年,政府提出“生活更美好”方案(Vivir Mejor)。2007年,实施了“你的房子”计划(Programa Tu casa)。这是一项住房补贴政策,包括储蓄、补贴和贷款方案。

在减少社会不平等现象和扶贫减贫方面,墨西哥政府的“社会福利”计划(Bienestar Social)主要集中在医疗卫生、食品以及教育等方面。1917年宪法第3条规定,所有墨西哥人享有受教育的社会权利,推行11年义务教育,后来减少至9年。卡德纳斯总统(Lázaro Cárdenas,1934—1940年执政)积极推行农村教育。1943年卡马乔总统(Manuel Ávila Camacho,1940—1946年执政)创立了“墨西哥社会保障研究所”(Instituto Mexicano de Seguridad Social,IMSS)^③,目的是为工人提供医疗救助。阿莱曼总统(Miguel Alemán,1946—1952年执政)成立“医疗卫生部”(Secretaría de Salubridad y Asistencia),并将社会保障计划推广至普埃布拉、特拉克斯特拉和新莱昂。洛佩斯总统发展推广“城市和农村福利计划”(Programas de Bienestar Social Urbano y Rural)。1960年,创建工人社会保障和社会服务国家研究所(Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,ISSSTE),为工人提供社会保障。1977年推行“菜篮子”计划(La Canasta Básica Alimentario)。德拉马德里总统执政期间倡导同贫困做斗争。1988年,萨利纳斯总统推行“全国团结互助”计划(Programa Nacional de Solidaridad,Pronasol),意在减少贫困人口的数量。1991年,政府国际贷款2.5亿美元,通过“非保险人口医疗服务救助计划”(Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para Población

^① 参见 Gustavo Garza La urbanización de México en el siglo xx, pp. 49—68。

^② 参见 Ramón Rodríguez Dávalos, *Los barrios pobres, manifestación es pacial del proceso de urbanización de la pobreza en el periodo de la Globalización Neoliberal. La Ciudad de México como ejemplo*, p. 96。

^③ 1997年,该机构被“退休基金管理署”(Administradoras de fondos para el retiro,Afores)取代。

no Asegurada, PASSPA) 资助恰帕斯州、瓦哈卡州、格雷罗州、伊达尔戈州和联邦区的边缘群体。^①

20 世纪 90 年代以来,墨西哥采取新自由主义经济发展模式,社会福利政策的实施呈现三个新特点:一是排斥性(exclusión),指那些处于社会边缘的群体,尤其是印第安人;二是选择性(selectividad),不再是整个社会范围,而是主要针对最穷的人或弱势群体;三是时间性(temporalidad),政策的实施具有既定时间。^②政府首创“有条件现金转移”项目(Las transferencias condicionadas en efectivo TCE),为贫困家庭提供现金,投资于贫困家庭子女的教育,提高其综合素质,意在打破跨代贫困。1997 年提出“食品、卫生和教育计划”(Programa de Alimentación, Salud y Educación, PROGRESA),也称为“进步”计划(Progresa),受助群体包含城市贫困和农村贫困人口。起初,该计划覆盖 5000 多个社区 30 万户家庭;2002 年覆盖范围达到了 400 多万个家庭,相当于 20% 的墨西哥人口。^③进入 21 世纪,政府将“进步”计划更名为“机遇”计划(Programa Oportunidades),提高赤贫家庭的发展能力,包含“食品救助”计划(Programa de Ayuda Alimentaria)、“卫生”计划(Programas de Salud)、“社会保障和保护”计划(Seguridad y Protección Social)以及“教育”计划(Programas de Educación)。2003 年赤贫人口从 2200 万减少至 2000 万。^④

可以看到,墨西哥政府先后实施的“菜篮子”计划、“团结互助”计划、“进步”计划以及“机遇”计划,对贫困人口的卫生、食品以及教育形成一条关注链,在改善人们生活质量、扶贫减贫方面取得一定成效。例如,1930—2000 年,墨西哥预期寿命从 37.5 岁延长到 67 岁。^⑤1996—2006 年,大约 2030 万人摆脱了赤贫状态。^⑥

此外,为了缩小地区发展差距,推动落后地区南部的经济发展,2001 年墨西哥政府倡议成立“普埃布拉—巴拿马计划”(Plan de Puebla - Panamá, PPP)。^⑦计划的主要目的是通过合作推动该地区的道路、通信设施和电网等基础设施建设等,从而实现地区的平衡和共同发展。但是,该计划问世以来就遭受各种非议,至今大多数项目和提议仍处于搁浅状态。

墨西哥政府采取的一系列社会发展政策能够解决一些社会问题,缓解了社会矛盾,有利于社会稳定,但是由于某些社会结构问题的形成由来已久,且积重难返,要想从根本上得到彻底解决,仍需要更多的努力。20 世纪墨西哥社会的基本稳定很大程度上可以归结于政治稳定,而政治稳定与革命制度党^⑧的执政密切相关。从 1929 年成立成为官方党到 2000 年总统竞选失利,革命制度党执政 71 年。该政党主要由墨西哥工人联合会(Confederación de Trabajadores de México, CTM)、全国农民联合会(Confederación Nacional de Campesinos, CNC)和全国民众组织联合会(Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP)三个行业组织构成,长期以来代表稳固的利益集团,这种职团主义社会结构一定程度上有利于社会稳定。1968 年爆发学生运动以来,革命制度党逐步推进政治改革,扩大政治参与性,在某种程度上群众的利益诉求可以通过体制内渠道得到一定满足,从而缓和了社会矛盾

① Viviane Brachet - Márquez, “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822—2000)”, In Riesco Manuel (ed.), *Social Policy in a Development Context, Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?* Ginebra, Suiza, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, 2004, p. 19. http://cep.cl/UNRISD/Papers/Mexico/Editing/Mexico_Paper.rtf.

② 参见 Octavio Carlos Portilla Marcial, “Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación”, en *Espacios Públicos*, vol. 8, núm. 16, agosto, 2005, p. 112.

③ Nedelia Antigua Trujillo, *La política social del Estados Mexicano y su impacto en el bienestar social*, Doctora en Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 12. http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/RQGQ1SYNA5T6HUFS4E3RE79NUPQK8C2X765AEDQX-8T6SS4AB55-65066?func=full-set-set&set_number=144293&set_entry=000001&format=999.

④ Viviane Brachet - Márquez, “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822 - 2000)”, p. 23.

⑤ Nedelia Antigua Trujillo, *La política social del Estados Mexicano y su impacto en el bienestar social*, p. 162.

⑥ Nedelia Antigua Trujillo, *La política social del Estados Mexicano y su impacto en el bienestar social*, p. 168.

⑦ 成员为墨西哥(包含 9 个州:普埃布拉、韦拉克鲁斯、格雷罗、瓦哈卡、塔巴斯科、坎佩切、尤卡坦、金塔纳罗奥和恰帕斯)和中美洲 7 国(伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马)。哥伦比亚 2006 年正式获得成员国身份。2008 年更名为“中美洲计划”。

⑧ 墨西哥革命制度党(Partido Revolucionario Institucional, PRI) 1929 年成立时名称是“国民革命党”(Partido Nacional Revolucionario, PNR), 1938 年更名为“墨西哥革命党”(Partido Revolucionario Mexicano, PRM), 1946 年更名为现在的名称。

和政治冲突。其次，国际移民，尤其是向美国移民，减轻了国内大城市的压力，是维持社会稳定的“排气阀门”。侨汇也成为墨西哥外汇收入的主要来源之一，一定程度上缓解了社会不平等现象。国际移民不仅因为墨西哥一些地区的贫困，而且也因为某些城市被边缘化，民生艰难。进入经济全球化时代以来，墨西哥人口出现了新的迁移动向，人口空间格局发生变化。墨西哥劳动市场的推动力已经与作为增长第一引擎的边境加工业结合在一起。

城市化是社会进步的集中体现，是经济和社会现代化的必由之路。社会稳定有利于城市化进程的有序推进。反之，稳步推进的城市化应有利于社会稳定。20世纪墨西哥的城市化表明，亚非拉发展中国家的快速城市化的第一动力当然是快速经济增长，但是在城市化的第二个阶段，城市化往往超越城市经济增长，出现“过度城市化”，引起“城市病”等一系列严重的经济和社会问题。这些问题在不少发展中国家引发社会动荡，甚至政治动乱、军事政变和政权非常态更迭。而墨西哥为我们提供了一个正面的案例，即快速经济增长和城市化并未从根本上波及国家的社会稳定。这其中的原因，一方面是因为墨西哥政府对城市的治理以及推行的一系列社会福利政策一定程度上缓解了城市化造成的负面影响；另一方面也与墨西哥政治基本稳定密切相关，墨西哥革命制度党在20世纪后半期在政治上进行的改革，反作用于墨西哥经济和社会，起到维护社会稳定的效果。站在21世纪的第二个十年，我们认为，在民主政治上稳步推进的墨西哥政府，应该更加积极有为，在政府与市场、国内发展与对外开放、经济增长与城市治理、增长速度与社会公平上采取有效、均衡的政策，而非放任城市化，以便从根本上保持墨西哥社会的长期稳定。

责任编辑：宋 鸥

On the Urbanization and Social Stability in Mexico in the 20th Century

WANG Wen - xian

(The Institute of World History, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100006, China)

Abstract: In the 20th Century, the urbanization in Mexico has experienced three stages in general: the slow development stage from 1900 to 1940, the acceleration development stage from 1940 to 1980 and the deceleration development phase from 1980 to 2000. A series of social problems were caused by urbanization, such as “urban disease”, the imbalanced development of regional economy and social inequalities, which contained some disadvantageous factors to social stability. Mexican government has taken measures in urban governance and social policy to alleviate the negative impact of these problems to some extent. In the turbulent Latin America of 20th century, the phenomena of the basic stability of Mexican society was quite compelling and it is worth being investigated by the academia.

Key words: the 20th Century; Mexico; urbanization; urban governance; social stability