



经济及社会理事会

Distr.: General
10 January 2008
Chinese
Original: English

人口与发展委员会

第四十一届会议

2008 年 4 月 7 日至 11 日

临时议程* 项目 3

国际人口与发展会议各项建议的后续行动

监测世界人口，重点是人口分布、城市化、国内移徙和发展

秘书长的报告

概要

人口与发展委员会在其第 2006/101 号决定中决定将人口分布、城市化、国内移徙和发展作为其第四十一届会议的特别议题。本报告为委员会的审议工作提供依据。

本报告审视城市与农村人口增长及城市人口变化的趋势和前景，探讨自然增长以及从农村向城市移徙和重新分化的双重因素对城市人口增长的相对作用，考虑各种不同类型的国内移徙的相对重要性，并说明人口分布对城市和农村受抚养人比率的影响。报告载述城市化对减贫的作用，并总结当前关于获得服务机会差距的认识以及与城乡居住地有关的人口行为，特别注意城市贫民所受的影响。报告还载述与人口分布有关的主要政策发展。这项全面审查强调城市化对经济增长和人类福祉的重要意义，其结论是，应该促进城市化的积极作用，同时努力防止或尽量减少其弊病。

* E/CN.9/2008/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-8	3
二. 人口分布的水平与趋势	9-25	5
A. 城市化与增长	9-14	5
B. 乡村居民趋势	15-18	11
C. 城市规模和增长	19-25	11
三. 国内迁徙	26-40	16
A. 迁徙与城市人口增长的构成	26-30	16
B. 国内迁徙、发展与迁徙者的特征	31-40	17
四. 人口分布与人口老龄化	41-44	19
五. 日趋城市化世界中的贫穷	45-49	21
六. 城市化与获得基本服务	50-55	23
七. 城市化与人口行为	56-64	25
八. 人口分布政策	65-74	26
九. 结论和建议	75-86	29
表		
1. 1950 年至 2050 年城市和农村人口的演变		6
2. 2007 年占世界城市人口 75% 的国家		9
3. 1975 年至 2025 年世界特大城市人口		13
4. 1975 年、2005 年和 2025 年按城市规模类别所列城市人口		15
5. 生活费至多每天 1 美元或每天 2 美元的人数估计		22
图		
一. 2007、2025、2050 各年城市地区人口百分比		7
二. 1950 年至 2050 年世界以及较发达和欠发达区域城市与农村人口增长		10
三. 1950 年至 2050 年较发达和欠发达区域城市与农村人口年增长		10
四. 1975 年、2005 年和 2025 年按城市人口规模类别所列世界城市人口分布情况		14
五. 1975 年、2005 年和 2025 年不同类别规模城市占世界城市人口增长份额		15
六. 2005 年各主要地区城乡受抚养人口比率		20
七. 各国政府对其人口空间分布的意见, 2007 年		27

一. 引言

1. 人类在地球表面的分布从来都是与各地疆土提供的机会相应而生的。继农业的发明之后，耕地的可及性在很大程度上决定了多数人定居的地点。农业的实行还使剩余的食物得以积存，也使生产活动得以分工，继而出现更为复杂的定居地，也就是通常所指的“城市”。在现代历史上，城市作为政府、生产、贸易、知识、创新和不断增长的生产力的中心，发挥了关键的作用。如果没有城市，就难以想象工业革命带来的变化。生产方式的机械化需要人口集中。与迅速的工业化相伴而生的是日渐发展的城市化。1920 年，工业化程度最高的较发达区域有近 30% 的人口居住在城市地区。在发展中国家，随着工业化的进步，城市化也相应发展，特别是拉丁美洲，至 1950 年止已有 41% 的人口为城市人口。非洲和亚洲城市化水平仍然较低，不过城市人口显著增长，尤其是亚洲。1920 年至 2007 年期间，世界城市人口从 2.7 亿左右增长至 33 亿，其中亚洲增长了 15 亿，较发达区域增长了 7.5 亿，拉丁美洲和加勒比增长了近 4.5 亿，非洲增长了 3.5 亿多。这些变化预示着未来的变数。预期在 2007 年至 2050 年期间，城市人口的增长将几乎相当于 1920 年至 2007 年的增长。至 2050 年，预期会增加 31 亿城市人口，其中亚洲增加 18 亿，非洲增加 9 亿。这种强劲的趋势将造就、同时也造就于经济和社会的发展。

2. 城市化的驱动力，来自投资和就业机会在城市地区的集中，也来自低生产力农业向生产力较高的机械化农业的转型，后者造成了农村劳动力过剩。工业和服务领域的生产活动云集在城市。根据一项估计，世界国内生产总值的 80% 产自城市。由于城市吸引了企业和工作，对于那些寻求更好机会的移徙者而言，城市就成为磁石，聚集起人力和创业资源，产生新思想，引发创新并采用生产力越来越强的技术。例如在经济合作与发展组织（经合组织）国家，81% 的专利是由住在城市的申请人递交的。¹ 城市还促进了社会变迁，尤其是通过它们所提供的教育 and 文化机会。因而，几乎在每个国家，向低生育率转变都是从城市地区开始，并在城市地区不断演进。

3. 在宏观意义上，人均收入与城市化水平之间有着积极的关联。日趋增长的城市化还与工业和服务业生成的国内生产总值比例的增长以及这些部门的劳动力比例有着积极的关联。² 长时期经济表现较差的国家往往城市化水平最低。而城市化水平较高的国家往往人均收入较高，经济较为稳定，政治机构也较为有力。但也有理由认为，城市化本身并不是收入增长的驱动力。在发展水平较低的情况下，城市化水平与人均收入之间的关联较为薄弱。³ 例如非洲国家 1960 年至 2004

¹ 《经合组织地区评论：全球经济中相互竞争的城市》（经合组织出版，2006 年，巴黎）。

² 《向主体城市化世界的过渡及其基础》，2007 年 9 月 4 日。

³ David E. Bloom 和 Tarun Khanna 《城市变革》，见《金融与发展》，2007 年 9 月。

年经济增长缓慢，尽管这些国家的城市化水平有所上升。亚洲很多国家的城市化水平和速度与非洲国家相似，但经济增长迅速。非洲和亚洲属于世界上城市化水平最低的主要地区。这些情况表明，城市化可能是持续经济增长的一项必要条件，但不是充分条件。

4. 所有证据都表明，居住在城市地区对民众是有益的。城市平均收入一般高于农村。城市居民也更容易获得各种服务，包括教育、医疗、交通、通信、供水、卫生和废物处理。由于规模经济的原因，向地点集中的众多人口提供这类服务，比向分散在大片农村地区的人口提供这些服务更有效，成本更低。而且，在较大的城市群，往往也比在小城镇更容易获得各种服务。

5. 城市化有很多积极的方面，但也不是没有弊病。特别是大城市容易受害于交通堵塞、工业集中、废物处理系统不完善等造成的环境污染。相对于城市的土地范围或人口而言，城市在用地、用水和自然资源上往往需求过高，城市人均高收入则造成了高消费率。虽然这些问题的根源在于城市人口和经济活动的集中，但城市居民之间持续存在的差距意味着贫民受城市化负面影响之害最深。发展中国家的城市收入极不平等，所涉数字极大，而且不断增加。全世界城市贫民（生活费每天不超过 1 美元）的增加速度超过了城市人口的总体增长速度。由于住房昂贵，城市贫民往往别无选择，只能住在缺乏供水和卫生设施的拥挤的贫民窟。根据联合国人类住区规划署（人居署）最近的估计，2005 年有 8.4 亿人居住在贫民窟。2004 年，6 亿多城市居民得不到经改善的卫生设施，1.8 亿人得不到经改善的供水。

6. 不良生活条件的直接后果是不良的健康状况。因而，贫民窟居民的营养不良和儿童死亡率高于城市其他居民。此外，贫民窟居民受教育水平也低于城市其他居民，生育率则高于城市其他居民，他们也更容易受害于环境灾害和污染。但是，在大多数发展中国家，农村人口的生活条件比贫民窟居民恶劣得多，在健康和死亡率方面情况更糟。而且，贫穷现象仍然主要集中在农村地区，全世界 75% 的贫民生活在农村。由此可见，城市化本身虽然不能治愈人类的病症，但它是解决这些问题的一个关键过程。

7. 世界人口的持续城市化可能是确保可持续发展的必要条件。预期在 2007 年至 2050 年期间，发展中国家的城市地区将再接纳 31 亿人口，而人口总增长仅为 25 亿。2008 年，全世界 34 亿城市人口居住在仅占地球土地 3% 的地区，而当今 34 亿农村居民的生计主要依靠占全世界土地面积 12% 的耕地。预期全球人口到 2050 年将会增加 25 亿，如果让农业地区负担这些人口，恐怕是无法维持的。而城市由于财富、基础设施和技术已经集中，更有能力适应日益增长的人口。城市居住地区是生产者与消费者、企业与工人、污染者和资源使用者集中的地方，更易于有效、公平地管理和调控所有各种因素，以解决甚或预防城市化引起的各种问题。

8. 面对与城市化有关的多种机遇和挑战，很多国家政府一直将本国人口的地域分布作为一个关切问题。2007 年，85% 的国家政府表示关切本国人口的分布，这个比例自 1970 年以来基本没有变化。很多国家政府就这一关切问题采取行动，用各种措施来减少或逆转从农村向城市的移徙。这些措施大多数收效甚微，主要是因为有强烈的刺激因素促使个人迁往那些有较多机会改善自己生活水平的地区。迁居城市者一般比留在农村的人过得好，而他们汇寄的钱又成为留在家乡的亲属的重要收入来源。有证据表明，城市化对农村减贫的效果大于城市减贫的效果。⁴ 虽然城市贫民占贫民人数的比例日渐上升，但绝大多数穷人仍然居住在发展中国家的农村地区。因此，改善全体人口生活水平的战略，必须将促进农村发展的政策与改善城市贫民生活的政策相结合，方法是改善服务，提高教育水平，改善交通，增加获得医疗服务和计划生育的机会，加强管控土地的使用，便利获取土地所有权。被吸引到城镇的农村移徙者、包括穷人，能够获得在原籍没有的各种机会，也更有可能对经济增长作出贡献。因此，更为迅速的城市化，特别是产生于城市定居地区的经济活力并得到正确的政策支持的城市化，有可能促进整体减贫，不应该受到阻碍。

二. 人口分布的水平与趋势

A. 城市化与增长

9. 2008 年，预期全世界人口将有一半生活在城市地区，这是史无前例的。但是，不同国家和地区达到的城市化水平仍有很大差距（见表 1 和图一）。城市化的变革力量较早作用于当今较发达的区域，这些区域已经达到高度城市化水平，在澳大利亚、新西兰和北美洲超过 80%。在主要发达地区中，欧洲城市化水平最低，72% 的人口居住在城市地区。在欠发达区域中，拉丁美洲和加勒比城市化水平之高非常突出（78%），高于欧洲。相比之下，非洲和亚洲仍以农村人口为主，分别有 38% 和 41% 的人口居住在城市地区。但是，2007 年，全世界城市人口的一半都居住在亚洲。欧洲次之，占 16%。

10. 预期在未来几十年内，所有主要地区的城市化水平都会上升，而非洲和亚洲的城市化速度即使低于过去，仍会高于其它主要地区（见表 1）。尽管如此，预期至本世纪中叶，亚洲、非洲和发展中大洋洲的城市化水平会低于较发达区域或拉丁美洲和加勒比。总体而言，预期世界人口在 2050 年将有近 70% 为城市人口。到那时，大多数城市人口将集中在亚洲（54%）和非洲（19%）。

⁴ Martin Ravallion, 《城市贫穷》，见《金融与发展》，2007 年 9 月。

表 1
1950 年至 2050 年城市和农村人口的演变

	1950	1975	2007	2025	2050	1950-1975	1975-2007	2007-2025	2025-2050
城市人口 (百万)					城市人口变化率 (百分比)				
世界	737	1 519	3 294	4 584	6 398	2.9	2.4	1.8	1.3
较发达区域	427	702	910	995	1 071	2.0	0.8	0.5	0.3
欠发达区域	310	817	2 384	3 590	5 327	3.9	3.3	2.3	1.6
最不发达国家	15	53	225	452	967	5.0	4.5	3.9	3.0
非洲	33	107	373	658	1 234	4.8	3.9	3.1	2.5
亚洲	237	574	1 645	2 440	3 486	3.5	3.3	2.2	1.4
拉丁美洲和加勒比	69	198	448	575	683	4.2	2.5	1.4	0.7
北美洲	110	180	275	337	401	2.0	1.3	1.1	0.7
欧洲	281	444	528	545	557	1.8	0.5	0.2	0.1
大洋洲	8	15	24	30	37	2.6	1.4	1.2	0.9
农村人口 (百万)					农村人口变化率 (百分比)				
世界	1 798	2 558	3 377	3 426	2 793	1.4	0.9	0.1	-0.8
较发达区域	386	346	313	264	174	-0.4	-0.3	-0.9	-1.7
欠发达区域	1 412	2 211	3 064	3 162	2 619	1.8	1.0	0.2	-0.8
最不发达国家	185	305	580	734	775	2.0	2.0	1.3	0.2
非洲	192	309	592	736	764	1.9	2.0	1.2	0.1
亚洲	1 174	1 820	2 384	2 339	1 780	1.8	0.8	-0.1	-1.1
拉丁美洲和加勒比	98	126	124	113	87	1.0	-0.1	-0.5	-1.1
北美洲	62	64	63	56	44	0.1	0.0	-0.7	-1.0
欧洲	267	232	204	170	107	-0.6	-0.4	-1.0	-1.8
大洋洲	5	6	10	12	11	0.9	1.6	0.8	0.0
城市地区百分比					城市化率 (百分比)				
世界	29.1	37.3	49.4	57.2	69.6	1.0	0.9	0.8	0.8
较发达区域	52.5	67.0	74.4	79.0	86.0	1.0	0.3	0.3	0.3
欠发达区域	18.0	27.0	43.8	53.2	67.0	1.6	1.5	1.1	0.9
最不发达国家	7.5	14.8	27.9	38.1	55.5	2.7	2.0	1.7	1.5
非洲	14.5	25.7	38.7	47.2	61.8	2.3	1.3	1.1	1.1
亚洲	16.8	24.0	40.8	51.1	66.2	1.4	1.7	1.2	1.0
拉丁美洲和加勒比	41.4	61.1	78.3	83.5	88.7	1.6	0.8	0.4	0.2
北美洲	63.9	73.8	81.3	85.7	90.2	0.6	0.3	0.3	0.2
欧洲	51.2	65.7	72.2	76.2	83.8	1.0	0.3	0.3	0.4
大洋洲	62.0	71.5	70.5	71.9	76.4	0.6	0.0	0.1	0.2

资料来源：联合国，《世界城市化前景：2007 订正本》（即将发行）。

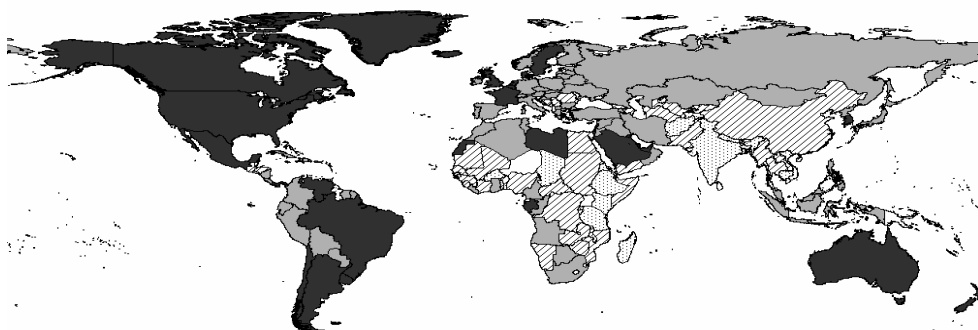
图一

2007、2025、2050 各年城市地区人口百分比

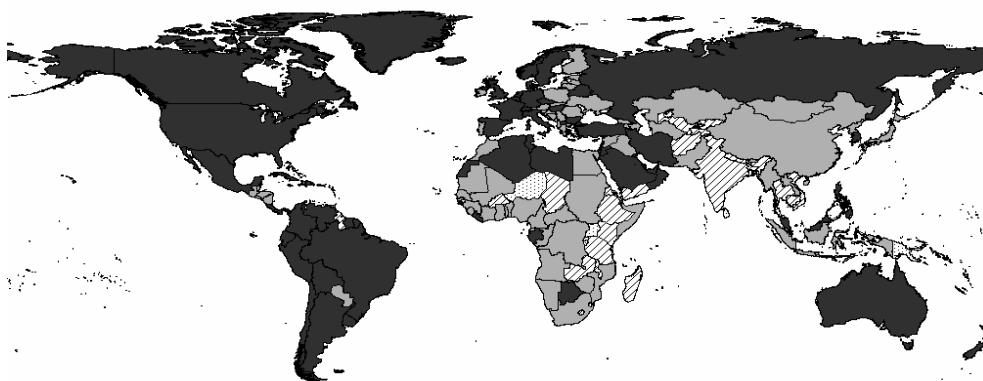
2007 年



2025 年



2050 年



资料来源：经济和社会事务部人口司，世界人口前景 DEMOBASE 摘录，2007 年。

注：本地图显示的疆界并不意味着联合国已对此正式认可或接受。

11. 城市人口高度集中在少数国家（见表 2）。2007 年，全球 33 亿城市居民的四分之三居住在 25 个国家，这些国家的城市人口从南非的 2 900 万到中国的 5.61 亿不等。中国、印度和美利坚合众国拥有全世界城市人口的 35%。城市人口最多的 25 个国家中，大多数城市化水平很高，但有七个国家的城市化水平仅在 26% 至稍高于 50% 之间，其中包括世界上人口最稠密的一些国家：孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、尼日利亚、巴基斯坦。

12. 大多数国家城市人口较少。2007 年，在审议之内的 229 个国家和地区中，三分之二只有不到 5 百万城市居民，占世界城市人口的 5.8%。其中 60% 只有不到 1 百万城市人口，占全球城市居民总数的 0.6%。到 2050 年，预期全球半数国家或地区的城市居民将为 5 百万以下，仅占世界城市人口的 2%。

13. 2007 年至 2025 年期间，预期世界城市人口将增加 13 亿。中国和印度将分别增加 2.61 亿和 1.97 亿人，占城市增长的 36%。另有九个国家预期将增加 2 000 万至 6 200 万人不等，占城市增长的 29%，这些国家是：非洲的尼日利亚和刚果民主共和国；亚洲的孟加拉国、印度尼西亚、巴基斯坦和菲律宾；拉丁美洲的巴西和墨西哥以及美国。其中非洲和亚洲国家将出现城市人口高增长率，每年超过 2%、甚或 3%（见表 2）。预期 2025 年至 2050 年期间将增加 18 亿城市人口，以印度增长为最高（3.77 亿）中国次之（2.05 亿）。预期中国和印度合计将占这段时期城市增长的 32%。另外，孟加拉国、刚果民主共和国、尼日利亚和巴基斯坦可能增长共计 3.09 亿，占 17%。2050 年，中国仍将拥有最多的城市人口（10 亿），印度紧随其后（9 亿）。

14. 在未来几十年中，世界人口增长主要取决于发展中国家城市地区的增长（见图二）。预期世界农村人口在 2019 前后达到 35 亿时会开始下降，因为欠发达区域农村居民人数会开始缓慢减少。较发达区域农村人口自 20 世纪 60 年代以来一直在下降，而这些区域的城市人口在 2007 年至 2050 年期间只会增加 8 500 万。在一些发达国家，城市人口将会减少（例如俄罗斯联邦和乌克兰）。因此，在可预见的未来，人口增长将以欠发达区域城市人口年增长为主导（见图三）。这个年增长人数目前为 6 200 万，预期在 2030 年前后将达到 7 200 万的高峰，至本世纪中叶将回降到 6 300 万。相比之下，较发达区域城市人口每年只会增加 200 万至 300 万。

表 2

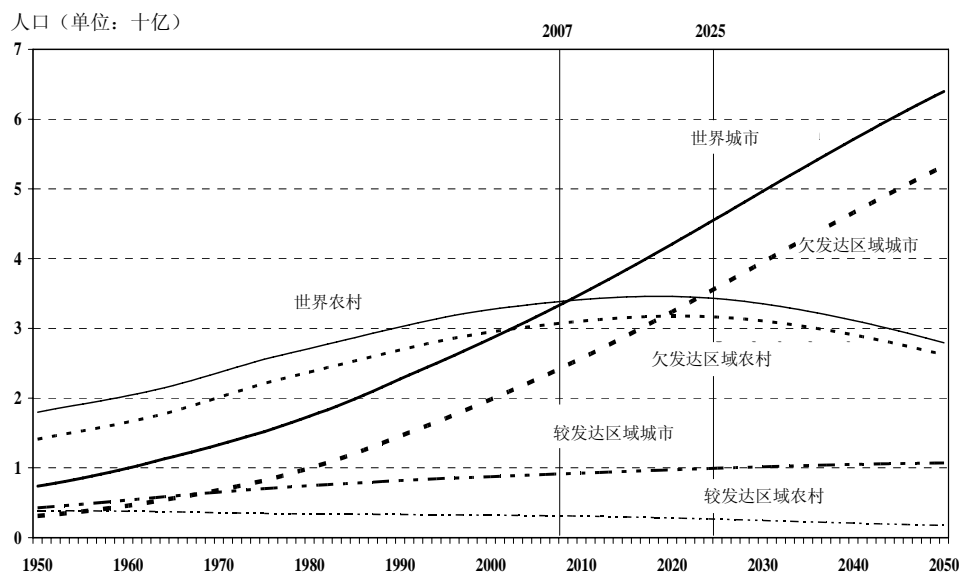
2007 年占世界城市人口 75% 的国家

国家	农村人口 (百万)	城市人口 (百万)	城市 比例	占世界 城市人口 百分比	累计 百分比	2007 年至 2025 年	2025 年 城市人口 (百万)
						增长率 (百分比)	
世界	3 377	3 294	49.4	100.0	100.0	1.8	4 584
1 中国	767	561	42.2	17.0	17.0	2.1	822
2 印度	828	341	29.2	10.4	27.4	2.5	538
3 美国	57	249	81.4	7.6	35.0	1.1	305
4 巴西	28	163	85.2	5.0	39.9	1.3	207
5 印度尼西亚	115	117	50.4	3.5	43.5	2.4	179
6 俄罗斯联邦	39	104	72.8	3.2	46.6	-0.4	96
7 日本	43	85	66.3	2.6	49.2	0.1	86
8 墨西哥	25	82	76.9	2.5	51.7	1.2	102
9 尼日利亚	78	71	47.6	2.1	53.8	3.3	127
10 德国	22	61	73.5	1.8	55.7	0.1	62
11 巴基斯坦	105	58	35.7	1.8	57.4	3.2	104
12 菲律宾	31	57	64.2	1.7	59.2	2.4	86
13 联合王国	6	55	89.9	1.7	60.8	0.5	60
14 土耳其	24	51	68.2	1.6	62.4	1.6	68
15 伊朗(伊斯兰共和国)	23	48	68.0	1.5	63.8	1.8	67
16 法国	14	48	77.1	1.4	65.3	0.7	54
17 孟加拉国	116	42	26.6	1.3	66.6	3.3	77
18 意大利	19	40	67.9	1.2	67.8	0.3	42
19 大韩民国	9	39	81.3	1.2	69.0	0.4	42
20 阿根廷	3	36	91.8	1.1	70.1	1.0	43
21 哥伦比亚	12	34	74.2	1.0	71.1	1.4	44
22 西班牙	10	34	77.0	1.0	72.1	0.5	38
23 埃及	43	32	42.6	1.0	73.1	2.0	46
24 乌克兰	15	31	67.9	1.0	74.1	-0.5	28
25 南非	19	29	60.2	0.9	75.0	1.2	36

资料来源：联合国，《世界城市化前景：2007 年订正本》（即将发行）。

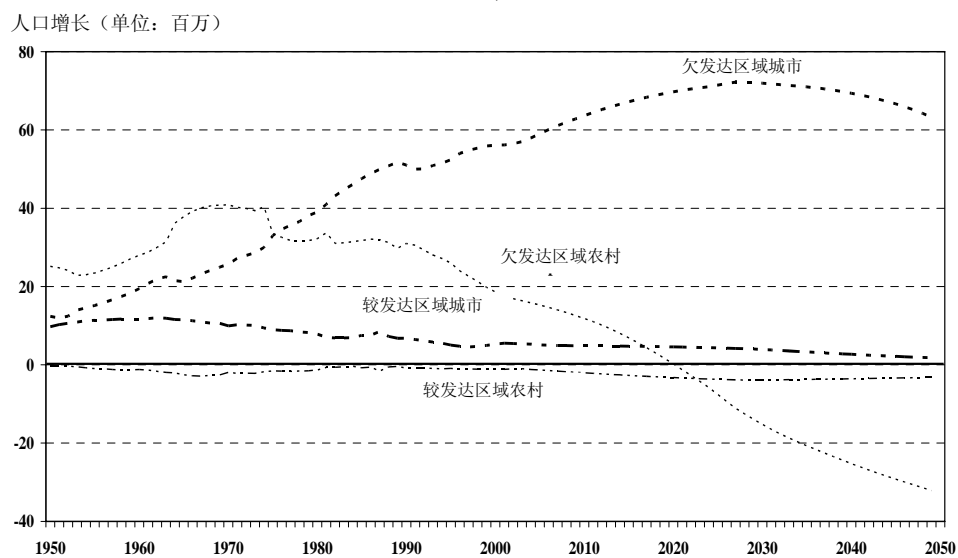
图二

1950 年至 2050 年世界以及较发达和欠发达区域城市与农村人口增长



图三

1950 年至 2050 年较发达和欠发达区域城市与农村人口年增长



B. 乡村居民趋势

15. 2007 年, 34 亿人生活在农村地区 (见表 1)。与城市人口相比, 乡村居民在全球范围内增长缓慢, 并除非洲和大洋洲外所有主要地区均有下降。亚洲有 24 亿乡村居民, 占世界乡村居民的 70.6%。非洲有 6 亿乡村人口, 占 17.5%。所有其他区域所占乡村人口份额共 12%。预计到 2050 年非洲乡村居民将增长 29%, 达到近 8 亿, 占世界乡村居民的 27%。亚洲乡村居民将显著下降, 到 2050 年将降至 18 亿, 其所占份额将降至 64%。结果, 未来几十年内, 每 10 个乡村居民中仅 1 人生活在非洲或亚洲之外。

16. 在为数不多的几个国家中, 乡村居民的密度甚至高于城市人口。2007 年, 18 个国家占乡村居民的 75%, 除 3 个国家 (日本、俄罗斯联邦和美国) 外, 所有其他国家均在非洲或亚洲。印度乡村居民最多 (8.28 亿), 随后是中国 (7.67 亿)。合在一起, 这两个国家占世界乡村居民的 47%。孟加拉国、印度尼西亚和巴基斯坦紧随其后, 每一国有超过 1 亿的乡村居民。在非洲, 乡村居民最多的国家是尼日利亚 (7 800 万)、埃塞俄比亚 (6 900 万)、埃及 (4 300 万)、刚果民主共和国 (4 200 万)、坦桑尼亚联合共和国 (3 000 万) 和肯尼亚 (3 000 万)。2007 年至 2025 年期间, 预计在这些非洲国家中大多数国家的乡村居民年增长率将为 1% 或更高, 只有尼日利亚例外。在亚洲的人口大国中, 2007 年至 2025 年期间, 巴基斯坦将拥有最高的农村人口增长率 (每年 0.8%)。与此形成对比的是, 在 18 个乡村居民人口众多的国家中, 有 8 个国家的乡村居民正在下降, 中国、印度尼西亚、日本、俄罗斯联邦和美国下降速度最快。

17. 到 2025 年, 印度乡村居民将接近其峰值 9.09 亿, 预计到 2050 年将降至 7.43 亿。未来几十年中, 中国乡村居民将平稳下降, 2050 年将降至 3.82 亿, 为目前乡村居民的一半左右。在拥有大量乡村居民的其他国家中, 大多数国家预期会在 2020 年后达到峰值。刚果民主共和国、埃塞俄比亚和尼日利亚的乡村居民预计到 2050 年每一国增加 2 700 万至 3 700 万, 从而在人口大国中增加最多。与此形成对比的是, 预计印度尼西亚的乡村居民会减少 5 300 万。

18. 就象城市人口一样, 大多数国家乡村居民人口较少。2007 年, 在审议的 229 个国家或地区中, 69% 的国家或地区至多有 500 万乡村居民, 占世界乡村居民的 4.8%。在这些国家或地区中, 四分之三的国家或地区的乡村居民预计会在 2007 年至 2050 年期间下降。

C. 城市规模和增长

19. 当今的 34 亿城市居民不均匀地分布在不同规模的城市住区。在讨论城市化时, 重点往往放在大城市, 即居民超过世界上许多国家的人口的大城市上。自然,

那些城市或城市群往往集中于人口众多的国家。2007 年，19 个城市群有资格算作特大城市，即人口至少 1 000 万的城市（见表 3）。人口最多的东京，有将近 3 600 万居民，但这一数字包括东京都所有毗连的人口稠密区以及 87 个周边城镇，其中横滨、川崎和千叶本身就是重要城市。城市群一词用来表示所涉及的住区通常是相邻的几个不同单位的结合体，它们有众多功能性联系。

20. 除了东京之外，亚洲另有 10 个特大城市；拉丁美洲有 4 个；北美有两个；非洲和欧洲各有 1 个。这些特大城市中，有 11 个是所在国首都。到 2025 年，将会增加 8 个特大城市，总数达 27 个：亚洲将增加 5 个、非洲 2 个、欧洲 1 个。虽然特大城市曝光率高并充满活力，但其人口仅占世界人口很小一部分，尽管这一比例在不断上升：2005 年占 8%，2025 年占 10%（见图四）。

21. 下一个层级的大城市即那些人口 500 万至略少于 1 000 万的城市，2005 年为 31 个，预计 2025 年增至 48 个，但在两个时间点都仅占城市人口的 7%。在这些“等待成为特大城市”的城市中，四分之三位于发展中国家。

表 3

1975 年至 2025 年世界特大城市人口

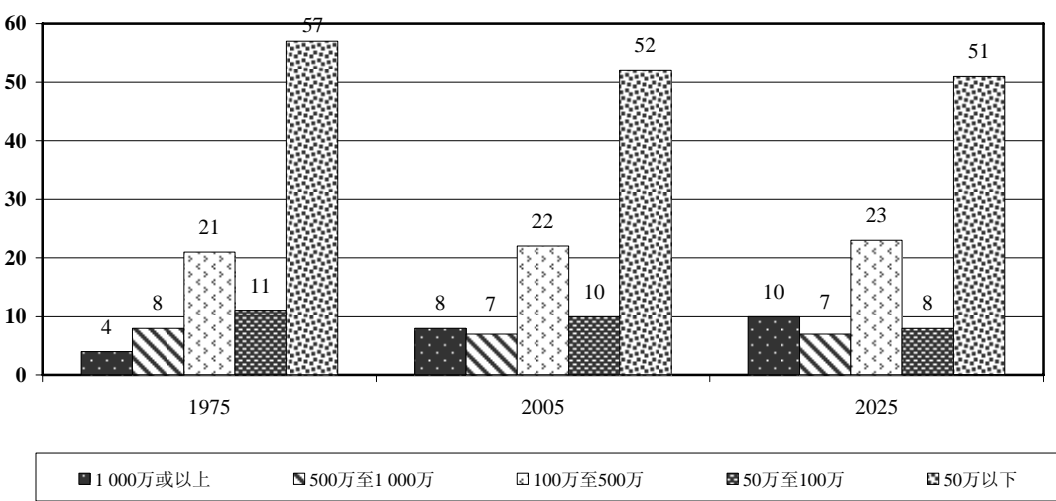
(单位: 百万居民)

城市	1975 年	城市	2007 年	城市	2015 年	城市	2025 年
1 东京	26.6	东京	35.7	东京	36.4	东京	36.4
2 纽约-纽瓦克	15.9	纽约-纽瓦克	19.0	孟买	21.9	孟买	26.4
3 墨西哥城	10.7	墨西哥城	19.0	圣保罗	20.5	德里	22.5
4		孟买	19.0	墨西哥城	20.2	达卡	22.0
5		圣保罗	18.8	纽约-纽瓦克	20.0	圣保罗	21.4
6		德里	15.9	德里	18.7	墨西哥城	21.0
7		上海	15.0	上海	17.2	纽约-纽瓦克	20.6
8		加尔各答	14.8	加尔各答	17.0	加尔各答	20.6
9		达卡	13.5	达卡	17.0	上海	19.4
10		布宜诺斯艾利斯	12.8	卡拉奇	14.9	卡拉奇	19.1
11		洛杉矶 ^a	12.5	开罗	13.5	金沙萨	16.8
12		卡拉奇	12.1	布宜诺斯艾利斯	13.4	拉各斯	15.8
13		开罗	11.9	洛杉矶 ^a	13.2	开罗	15.6
14		里约热内卢	11.7	北京	12.8	马尼拉	14.8
15		大阪-神户	11.3	马尼拉	12.8	北京	14.5
16		北京	11.1	里约热内卢	12.8	布宜诺斯艾利斯	13.8
17		马尼拉	11.1	拉各斯	12.4	洛杉矶 ^a	13.7
18		莫斯科	10.5	大阪-神户	11.4	里约热内卢	13.4
19		伊斯坦布尔	10.1	金沙萨	11.3	雅加达	12.4
20				伊斯坦布尔	11.2	伊斯坦布尔	12.1
21				雅加达	10.8	广州 ^b	11.8
22				莫斯科	10.5	大阪-神户	11.4
23				广州 ^b	10.4	莫斯科	10.5
24				巴黎	10.0	拉合尔	10.5
25						深圳	10.2
26						金奈 (马德拉斯)	10.1
27						巴黎	10.0

资料来源: 联合国《世界都市化展望: 2007 年订正本》(即将出版)。

^a 洛杉矶-长滩-圣安娜。^b 广东省广州。

图四
1975 年、2005 年和 2025 年按城市人口规模类别所列世界城市人口分布情况
占城市人口百分比



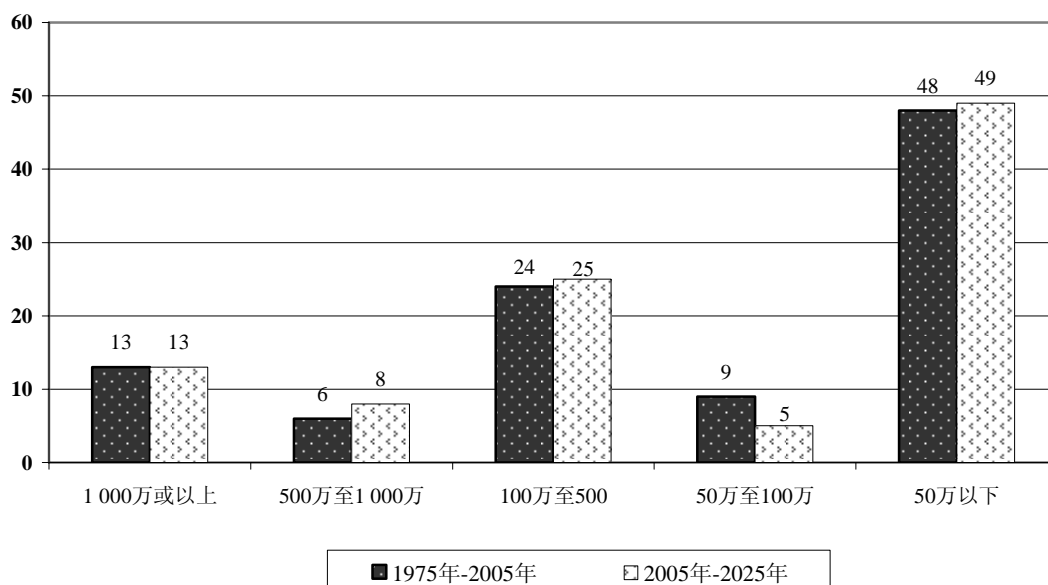
22. 居民人口在 100 万以上 500 万以下的城市为数相当多(2005 年为 361 个,2025 年增至 526 个), 2005 年其人口占城市人口的 22%。较小城市即人口 50 万以上 100 万以下的城市也很多(2005 年为 448 个, 2025 年增至 551 个), 但由于其人口较少, 在整个城市人口中所占份额仅为 10%。随着时间的推移, 城市从一个类别变为下一个类别, 这两个类别合起来所占份额预期会有些下降, 从 2005 年的 32%降为 2025 年的 31%。

23. 迄今所述所有规模的类别占城市人口的 48%, 这就意味着较小城市占城市人口的一半以上。没有所有小城市的完整清单, 因为许多仅有几千居民, 但所观测到的城市人口的增加在很大程度上是由于小城区中心人口增长所推动的。1975 年至 2005 年期间, 世界城市人口增长中的 48%是由小城市人口增长造成的(见图五), 预期这一份额从 2005 年至 2025 年会保持基本不变。与此形成对比的是, 包括特大城市在内的大城市, 将占城市人口增长的五分之一, 而中型城市则占增长的三分之一左右。

图五

1975 年、2005 年和 2025 年不同类别规模城市占世界城市人口增长份额

百分比



24. 就绝对数目而言，城市化在基层发展得更快（见表 4）。2005 年至 2025 年期间，小城市人口预期会增加将近 7 亿，中型城市（居民 50 万至 500 万）的人口仅增加 4 亿多，大城市（500 万或更多）增加 3 亿。由农村向小城市的转变而推动的新兴城市住区的出现，促成了基层的扩大。

表 4

1975 年、2005 年和 2025 年按城市规模类别所列城市人口

	人口 (百万)			增量(百万)		增长率(百分比)	
	1975 年	2005 年	2025 年	1975 年-2005 年	2005 年-2025 年	1975 年-2005 年	2005 年-2025 年
世界城市人口	1 519	3 165	4 584	1 646	1 420	2.45	1.85
城市规模等级							
1 000 万或以上	53	268	447	215	179	5.39	2.55
500 万至 1 000 万	117	217	337	100	119	2.06	2.19
1 00 万至 500 万	317	711	1 060	394	349	2.69	2.00
50 万至 100 万	168	314	390	147	75	2.10	1.07
50 万以下	863	1 653	2 351	790	698	2.17	1.76

资料来源：联合国《世界都市化展望：2007 年订正本》（即将出版）。

25. 相对于其最初的人口规模，人口规模增长最快的类别是特大城市，部分原因是这一组往往呈“量子跃迁”式增长，至少增长 1 000 万。但是，随着特大城市数量的增加，其增长速度下降。因此，特大城市类的平均年增长率预期将由 1975 年至 2005 年的 5.4% 降至 2005 年至 2025 年的 2.6%。特大城市的这一总体增长率并不意味着每个特大城市都增长得那么快。由于其人口庞大，特大城市增长速度往往比人口较小的城市慢。不过存在例外情况。在 2007 年的特大城市中，增长最快的是达卡，2005 年至 2010 年年增长率为 3.3%，德里 2.5%，卡拉奇 2.4%。非洲和亚洲所有其他特大城市目前的年增长率为 1.6% 至 2%，而其他区域的特大城市的年增长率低于 1.4%。与此形成对比的是，人口至少 75 万的 176 座其他城市年增长率为 2.5% 或更高。

三. 国内移徙

A. 移徙与城市人口增长的构成

26. 决定人口分布的是，实地人口的增长或减少（出生与死亡间的差别，称作自然增长）、国内移徙、乡村改划城市。城市地区的生育率水平通常低于农村地区，自然增长通常也低于农村地区，这意味着，城乡移徙和改划造成了城市人口相对农村人口的迅速增长。不过，城市人口增长中自然增长因素也很大，尤其是在生育率水平仍然很高，人口总的增长仍然很快的国家。

27. 2007 年，人口超过 100 万人的 113 个发展中国家中，62 个国家有 1980 年代的自然增长各类因素、城乡移徙净人数和改划造成城市人口增长因素汇总的估计数；34 个国家有 1990 年代估计数。拉丁美洲和加勒比至少 2/3 的国家有这 20 年的数据。亚洲国家较少，非洲国家更少。不过，现有估计数表明，在每个区域至少 3/4 的国家，1980 年代自然增长占城市人口增长的一半以上。1990 年代，有估计数的 8 个非洲国家中有 6 个是这样，亚洲 11 个国家中，有 7 个是这样，拉丁美洲和加勒比 15 个国家中，有 12 个是这样。

28. 拉丁美洲和加勒比大多数国家有 1960 年代以来估计数据。在这些国家，可以看出，尽管生育率下降，自然增长占城市人口增长的比例却越来越大。⁵ 这些国家城市化程度很高，促成了这一结果。在非洲和亚洲，大多数国家没有评价趋势的足够的估计数据，但是在 1980 年代，非洲 1/4 国家、亚洲一半国家自然增长占城市人口增长的 70% 以上。

29. 有几个国家移徙和改划占城市人口增长比例最大，最明显的是中国和印度尼西亚。中国人口估计数表明，这两者在 1980 年代占城市人口增长的 70% 以上，在 1990 年代占 80% 左右。估计数字来自人口普查，而且中国人口普查使用的“城

⁵ 《拉丁美洲社会概况》，拉丁美洲和加勒比经济委员会。

市”定义一直在变化，所以应该比较谨慎地看待这个数字，因为它的含义可能是，“改划”是城市人口增长的主要因素。印度尼西亚的估计数表明，自然增长占城市人口增长的比例持续下降，从1960年代的将近70%，下降到1990年代的32%。

30. 总之，根据现有估计数据，在大多数国家，自然增长占城市人口增长的比例超过国内移民和改划的总合。不过，属于例外情况的包括世界上一些人口最多国家，这表明在制定人口增长的妥当对应措施时，要考虑每个国家的国情。

B. 国内移民、发展与移民者的特征

31. 经济理论认为，移民者是从低工资转到高工资地区，为的是增加收入，但前提是具有人力资本，及在目的地有机会找到工作。这样看，从农村到城市的移民是最可能出现的移民形式，因为城乡地区的工资差别很大。从农村到城市的移民也是农村家庭抵御各种风险的手段，在没有有效的信贷市场的情况下得到汇款用作（谷物、化肥、教育方面的）投资资金。分析发展中国家国内移民时，主要考虑这些因素。不过，实践经验表明，同人的预期相反，在许多国家，从农村到城市的移民可能不是常见的国内移民方式。

32. 在城市化的某个阶段，主要的可能是农村地区之间的迁移和城市之间的迁移。人口与健康调查关于最近移民者（访谈之前6年间迁移者）的数据能够评价不同的移民方式。在有女移民者数据的46个国家，其中26个国家农村地区之间的移民最为普遍，而且在非洲最多。其中15个国家，妇女主要是在城市之间移民。在巴西、秘鲁、哥伦比亚、巴拉圭和玻利维亚，女性移民者中，城市之间移民的比例最高。只在科摩罗、多米尼加共和国和海地，女性移民者主要是从农村到城市的移民。在另外两个国家，在移民的妇女中，主要是从城市到农村的移民。

33. 在有数据的24个国家的12个国家中，最近男性移民者主要是在城市之间移民。在另外7个国家（主要是在非洲），男性移民者中最普遍的是农村地区之间的移民。只有在哈萨克斯坦这一个国家，从农村到城市的移民才是主要移民方式；在布隆迪、肯尼亚、马里和尼日利亚，男子最普遍的是从城市到农村的移民。

34. 一般来说，国内移民者中妇女很多，不过由于流动类别不同，参与流动的程度也不同。例如，埃及和印度的农村地区之间移民者中，妇女人数超过男子，有时超出很多。在巴西、洪都拉斯、菲律宾和泰国，妇女在迁往城市移民者中占的比例过高。利用人口与健康调查数据，比较男女参与所有迁移形式的情况后可以看到，在大多数国家，妇女超过男子，但一般超出的程度不大。在孟加拉国、贝宁、尼泊尔和巴基斯坦，女移民者超出男移民者10%以上。南亚国家的传统是，妇女要嫁给外村男子，所以移民者中女子多于男子。

35. 从原籍地区角度分析人口与健康调查数据，可以看到，城市籍移民者比农村籍移民者更有可能迁往城市。不过，在那些城市籍移民者城市间迁移比例很高的

国家，往往农村籍移徙者迁往城市的比例也很高。在非洲和亚洲大多数国家，农村籍男性移徙者同农村籍女性移徙者相比，更有可能迁往城市。拉丁美洲和加勒比国家正相反，农村籍女性移徙者比农村籍男性移徙者，更有可能迁往城市。

36. 移徙者不是人口中的任意什么人都能胜任。移徙者受教育程度常常高于非移徙者，即便考虑年龄、童年住所和现住所等因素之后，也是如此。分析人口与健康调查数据的结果表明，非洲和亚洲移徙妇女的文盲程度低于非移徙妇女，受教育程度通常高于非移徙妇女。拉丁美洲和加勒比的情况正相反，移徙妇女受教育程度低于非移徙妇女。男移徙者往往因教育程度较高而比移徙妇女更具优势，非洲尤其如此。

37. 移徙者和非移徙者参与工作的数据各有不同。在考虑年龄、童年住所和现住所之后，两者差距常常不大，尤其是在男子方面。两者差距很大的国家中，许多情况表明，移徙者找到工作的机会，往往同非移徙者找到工作的机会相当。分析了找到有技术、非体力职业的情况，结果表明，移徙者同非移徙者之间的差别比较明显。在大多数国家，移徙男子比非移徙男子更可能找到有技术的工作，非洲和亚洲若干国家的妇女也同样如此。拉丁美洲国家和菲律宾的传统是，妇女寻找非技术工作，移徙妇女找到有技术工作的机会低于非移徙妇女。

38. 根据人口普查数据，研究了拉丁美洲 13 个国家，结果表明，2000 年左右，最近的男女移徙者比非移徙者，更有可能参加经济活动。⁵ 不过，在研究的国家中，移徙者的失业率高于非移徙者，虽然大多数情况下两者差距不足 1%。只有两个国家除外。

39. 利用人口与健康调查数据，根据家庭拥有家用电器情况和住房类型，得出了家庭贫困指数，用来比较最近有移徙妇女的家庭，是否比没有移徙妇女的家庭更贫穷。结果表明，有人移徙的家庭同没有移徙者家庭相比，只略有可能更贫穷。⁶ 有无移徙者的家庭获得服务（水、卫生或电）的差别也很小。

40. 总之，国内移徙情况各不相同。移徙者往往由于教育程度和技术程度较高而更具优势，因此更有可能在目的地顺利发展。城里的移徙者不一定来自农村，不应等同于城市贫民。移徙通常有利于能够找到更好机遇的移徙者，有利于收到汇款的家人，并通过从农村到城市的移徙，或是在城市之间或农村之间移徙时在不同的地方劳动市场之间迁移，有利于劳动力从生产力较低的工作到生产力较高的工作的重新分配。移徙还给妇女带来机会，使她们能走出家庭，找到工作，有助于妇女赋权。

⁶ Mark R. Montgomery et al 《变迁了的城市》(National Academies Press, 2003 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

四. 人口分布与人口老龄化

41. 移徙者多在年轻时迁移。15 岁至 29 岁的农民外迁比例最高。城市生育率低于农村。在发展中区域，城市总生育率低于农村总生育率，相差幅度是每名妇女少生一个婴儿，但在东南亚，这个差别较小。⁶ 此外，现有的证据表明，城市死亡率也常常低于农村，艾滋病毒/艾滋病高发国家可能是例外。出现差别的原因是，城市转向低死亡率、低生育率的过程早于农村。因此，如果没有人口移徙，城市人口会比农村更加老化，受抚养儿童人口比率会低于农村，⁷ 受抚养老年人口比率会高于农村。⁸ 相对而言，从农村到城市的移徙给城市带来更多工龄人口，增加两个比例的基数，因此使两者降低。

42. 图六显示，2005 年城市受抚养儿童人口比率如预期一直低于农村，虽然北美的差别很小。欧洲城市受抚养儿童人口比率，比农村低 15%。非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比城市受抚养儿童人口比率，比农村低 30%。关于受抚养老年人口比率，所有五个区域农村都高于城市。两者差别最大的是在非洲，非洲城市受抚养老年人口比率，比农村低 30%。欧洲的相对差别是 21%。在这两个主要地区，60 岁以上人口的城市化比例低于总人口。亚洲和北美情况相同，不过老年人城市化程度同总人口的差别较小。拉丁美洲和加勒比城市同农村受抚养老年人口比率的相对差别最小，老年人口同人口总数相比，城市化程度更高，主要原因是城里老年妇女居多。

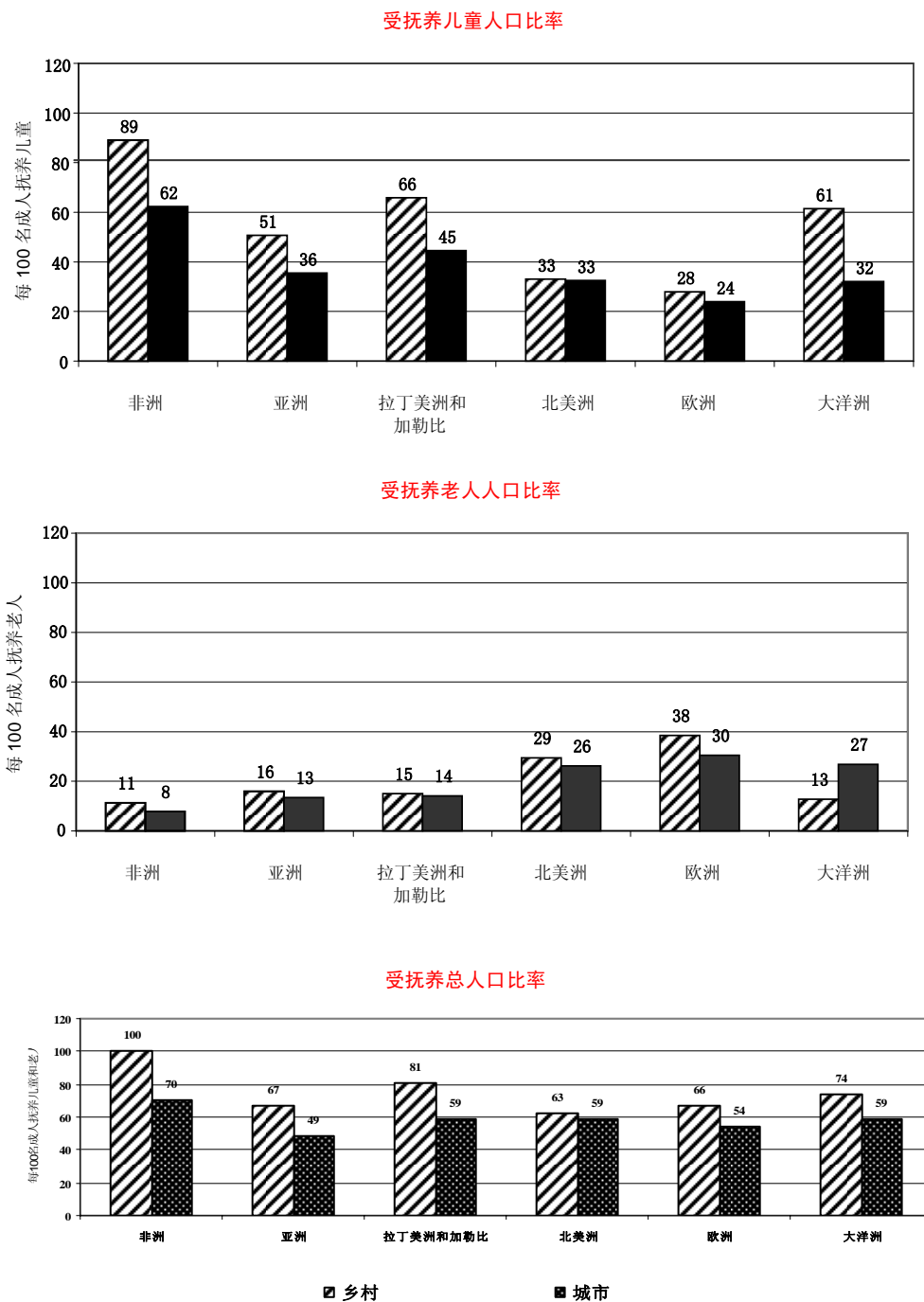
43. 大洋洲情况特殊，因为该洲有城市化程度很高的澳大利亚和新西兰，老年人居多，还有主要是农村人口的巴布亚新几内亚，人口比较年轻。因此，大洋洲农村受抚养儿童人口比率及城市老人受抚养人口比率都很高。农村受抚养儿童人口比率与拉丁美洲和加勒比相似，城市老人受抚养人口比率与北美洲相似。

⁷ 每 100 名工作年龄成人（15 至 59 岁）抚养儿童（15 岁以下）人数。

⁸ 每 100 名工作年龄成人（15 至 59 岁）抚养老人（60 岁以上）人数。

图六

2005 年各主要地区城乡受抚养人口比率



44. 关于受抚养人总比率，非洲、拉丁美洲和加勒比农村地区比率最高，每 100 名工作年龄成人抚养 74 至 100 人。亚洲、欧洲和北美洲农村受抚养人比率比较居中，每 100 名成人抚养 63 至 67 人。相比之下，非洲城市受抚养人比率较高(70)，其他主要地区大多为每 100 名成人抚养 54 至 59 人。亚洲城市受抚养人比率尤其低，每 100 名成人抚养 49 人，主要原因是中国受抚养人比率低。受抚养人比率低可能十分有利，因为社会储蓄投资更容易。城市受抚养人比率低，更能得益于经济发展好处。而农村则有两个负担，一是受抚养儿童人口比率高于城市，一是受抚养老人人口比率也高于城市。

五. 日趋城市化世界中的贫穷

45. 最近一项关于城市和农村贫穷趋势的分析以 90 个国家的数据为依据，其中五分之四的国家现有的数据可用于评估 1993 年至 2002 年的趋势。⁹ 这项研究的重点是以两种标准衡量的贫穷：收入至多每天 1 美元的人数百分比和收入至多每天 2 美元的人数百分比。在估计城市地区的贫穷水平时，考虑到了城市较高的生活费用。报告确认，在世界范围，贫穷仍然集中在农村地区（2002 年，75% 的贫民生活在农村）。1993 年至 2002 年，每天 1 美元的城市贫民比例增长速度高于城市化水平的增长速度，但每天 2 美元的贫穷状况并非如此（见表 5）。因而从这一角度来看，这些迹象并不证明存在普遍意义上的“贫穷城市化”。

46. 从绝对数字来看，1993 年至 2002 年，低于每天 1 美元的贫民人数下降了 9 800 万，但这个下降数字是农村地区减少 1.48 亿人与城市地区增加 5 000 万人两相抵消的结果。低于每天 2 美元的贫民人数变化也大致呈此趋势。低于每天 1 美元的贫民总体比例的下降有近 77% 归因于农村减贫，19% 归因于城市化。而且，农村减贫的部分原因是从农村向城市的移徙，后者通过汇款和催生紧俏的农村劳动力市场，有助于改善农村生计。因而，城市化主要通过促进整体经济增长，对总体减贫起到了积极作用。

⁹ Martin Ravallion、Shaohua Chen 和 Prem Sangraula，世界银行政策研究论文《全球贫穷城市化的新迹象》，2007 年 4 月。

表 5
生活费至多每天 1 美元或每天 2 美元的人数估计

区域	贫民人数 (百万)			贫民百分比			城市百分比	
	总数	城市	农村	总数	城市	农村	贫民	人口
2002 年以每天 1 美元衡量的贫民								
东亚和大洋洲	234	16	218	13	2	20	7	39
东欧和中亚	7	2	5	2	1	3	33	63
拉丁美洲和加勒比	65	38	27	12	9	21	59	76
中东和北非	6	1	5	2	1	4	20	56
南亚	542	135	407	39	35	40	25	28
撒哈拉以南非洲	328	99	229	47	40	51	30	35
合计	1 181	291	890	23	13	30	25	42
1993 年至 2002 年期间每天 1 美元贫民的变化								
东亚和大洋洲	-202	-13	-189	-13	-3	-16	0	8
东欧和中亚	-5	-4	-1	-1	-1	-1	-16	0
拉丁美洲和加勒比	10	12	-2	0	2	-1	11	4
中东和北非	1	0	1	0	0	0	5	3
南亚	43	21	22	-3	-3	-3	2	2
撒哈拉以南非洲	54	32	22	-2	0	-2	6	5
合计	-98	50	-148	-5	-1	-7	6	4
2002 年以每天 2 美元衡量的贫民								
东亚和大洋洲	835	126	708	46	18	63	15	39
东欧和中亚	64	32	32	14	11	19	50	63
拉丁美洲和加勒比	169	111	58	32	28	46	66	76
中东和北非	68	20	48	24	12	38	29	56
南亚	1 177	297	881	84	76	87	25	28
撒哈拉以南非洲	539	168	371	78	69	82	31	35
合计	2 851	752	2 099	55	34	70	26	42
1993 年至 2002 年期间每天 2 美元贫民的变化								
东亚和大洋洲	-341	-73	-268	-25	-21	-22	-2	8
东欧和中亚	-14	-12	-2	-3	-4	-1	-6	0
拉丁美洲和加勒比	33	35	-2	2	5	-1	10	4
中东和北非	11	4	7	0	0	2	1	3
南亚	165	56	110	-1	-3	0	1	2
撒哈拉以南非洲	96	57	39	-2	2	-3	6	5
合计	-51	65	-116	-9	-5	-8	3	4

资料来源: Martin Ravallion 等, 世界银行政策研究论文《全球贫穷城市化的新迹象》, 2007 年 4 月。

47. 但是，区域之间存在重大差异。贫民比例最高的是南亚和撒哈拉以南非洲。1993 年至 2002 年期间，这两个区域的贫民人数均有上升，而且撒哈拉以南非洲城市贫民人数的增长高于农村。南亚城市贫民人数的增长低于农村，特别是每天 2 美元的贫民。东亚和大洋洲贫穷水平居第三位，而 1993 年至 2002 年期间贫民人数大为减少，主要原因是中国低于每天 1 美元的贫民人数减少了 1.11 亿。拉丁美洲和加勒比区域情况特别，该区域农村贫民人数减少，而城市贫民人数增加了。中东和北非农村贫民人数的增长超过城市贫民人数的变化，而东欧和中亚城市贫民人数的减少超过农村。

48. 总体而言，城市地区低于每天 1 美元的贫民比例从 1993 年的 14% 下降到 2002 年的 13%，而农村地区这一比例从 37% 下降到 30%。农村贫民比例显著下降的主要推动力是东亚和大洋洲农村地区的减贫。所有其它地区贫穷水平的降低幅度均远远低于整体加权平均值。一般来说，城市地区贫民比例的降低幅度不及农村地区，而在拉丁美洲和加勒比，这一比例不降反升。只有这一个区域有超过一半的贫困人口居住在城市，不过他们的城市化程度仍低于总人口。虽然大多数区域的贫民越来越集中在城市地区，但模拟分析显示，以目前的趋势，要经过很多个十年以后，才会出现大部分贫民聚居在城市的情况。

49. 一般来说，如果城市化水平较高，贫穷的普遍程度则较低，城乡贫穷的差距往往随着城市化的发展而缩小。上述这些意见和估计表明，城市化为从农村向城市移徙者提供了各种机会，使部分移徙者在移居城市后脱离了贫穷，也间接提高了留居农村者的生活水平，从而对总体减贫起到了数量上的重要作用。正如 Ravallion 等指出，“贫民正被吸引着走向城镇，而经济增长促成的更为迅速的减贫可能会进而加快城市化的步伐。”⁹

六. 城市化与获得基本服务

50. 2004 年，世界人口的 83% 能获得经改善或受保护的饮用水供应。发达国家的所有城市居民和 94% 的农村居民都能获得供应。发展中国家 92% 的城市居民和 70% 的农村人口能获得供应。¹⁰ 撒哈拉以南非洲和大洋洲发展中国家的人口最难获得经改善或受保护的饮用水供应，这些区域 80% 的城市人口和仅 40% 的农村人口能获得供应。1990 年至 2004 年期间，发展中国家人口获得供应的机会增加了 9 个百分点，原因是农村地区改善了获得机会。在全球范围，很可能会实现在 2015 年以前将得不到安全饮用水的人数减半的千年发展目标。但是，根据过去的趋势推测，预期 2015 年仍会有 9 000 万人得不到安全饮用水，其中 75% 生活在农村。

¹⁰ 世界卫生组织和联合国儿童基金会，《实现安全饮水和环境卫生千年发展目标：十年期城市和乡村的挑战》。

51. 世界人口只有 59% 能获得经改善的环境卫生设施, 而得不到基本环境卫生的 24 亿人中有 20 亿生活在农村。¹⁰ 发达国家 98% 的城市居民和 93% 的农村居民能获得这些服务。发展中国家 73% 的城市居民和仅 33% 的农村居民能获得经改善的环境卫生。东亚、南亚和撒哈拉以南非洲的农村居民最缺乏服务, 最多只有 28% 能获得这些服务。这些区域的城市人口相对而言也缺乏服务, 撒哈拉以南非洲只有 53% 的城市居民能获得经改善的环境卫生, 南亚和东亚这一比例分别为 63% 和 69%。总体而言, 发展中国家人口获得环境卫生的机会从 1990 年的 35% 上升到了 2004 年 50%, 能获得环境卫生的农村居民比例几乎上升了一倍。但是, 撒哈拉以南非洲不论城市还是农村都进步极小, 而独立国家联合体以及大洋洲发展中国家农村人口获得环境卫生的机会会有所减少。鉴于这种趋势, 在 1990 年至 2015 年期间将得不到经改善的环境卫生的人数减半的千年发展目标不大可能实现。预期农村缺乏获得服务机会的人数会下降, 城市这一人数则会上升, 但预期在 2015 年, 缺乏经改善的环境卫生的农村居民人数将是城市这一人数的两倍。¹⁰

52. 2005 年, 世界人口近四分之一得不到供电, 其中 80% 生活在农村。发达国家基本上人人都能获得供电, 但发展中国家 15% 的城市居民和 44% 的农村居民没有生活用电。到目前为止, 撒哈拉以南非洲得不到供电的农村人数比例 (92%) 和城市人数比例 (42%) 都是最高的。南亚人口也相对缺乏获得服务的机会, 该区域 55% 的农村居民和 30% 的城市居民没有生活用电。这两个区域占目前得不到供电人数的 80%。

53. 一项使用人口与健康调查数据、按居住地点对获得服务进行的分析表明, 发展中国家城市与农村在服务提供上存在很大差别。⁶ 而且, 小城市、特别是居民少于 10 万人的小城市获得的服务不及大城市, 而城市贫民获得基本服务的情况明显不及其他城市居民。

54. 在城市地区, 得不到服务往往与贫民窟常见的恶劣住房条件有关。人居署将贫民窟住户描述为缺乏下列一种或多种条件的住户: 耐久性住房、充足的居住空间、能获得经改善的供水、能获得经改善的环境卫生或安居权。2005 年, 发展中国家 37% 的城市人口 (约 8.4 亿人) 生活在贫民窟。¹¹ 亚洲的贫民窟人数最多 (5.42 亿), 其中 2.01 亿居住在中国, 另有 1.13 亿居住在印度。非洲有 1.79 亿, 拉丁美洲和加勒比有 1.17 亿。撒哈拉以南非洲的贫民窟住户约有一半缺乏上述两种以上的基本条件, 南亚以及拉丁美洲和加勒比这两个区域有 35% 的贫民窟居民也处于这种状况。在大多数区域, 最常见的缺陷是缺乏适当的环境卫生和过度拥挤。¹²

¹¹ 《2007 年千年发展目标报告》(联合国出版物, 出售品编号: E.07.I.15)。

¹² 人居署, 《2006 和 2007 年世界城市状况》, 伦敦: Earthscan, 2006 年。

55. 获得教育服务也因居住类型的不同而存在差别。城市平均受教育程度高于农村。大城市、特别是居民超过一百万人的大城市平均受教育程度高于小城市，但各种规模的城市之间又存在实质性差距。⁶ 城市入学率高于农村，大城市入学率又略高于小城市。城市贫穷儿童不能入学的可能性高于其他城市儿童。

七. 城市化与人口行为

56. 自 1970 年以来，主要发展中地区城市与农村生育率的差别基本保持不变。在大多数国家，农村人口生育率最高、避孕措施使用率最低、计划生育需求未满足率最高。农村妇女分娩时由经过训练的医务人员护理的可能性最低。通常，农村妇女靠政府支持的计划生育服务进行节育的可能性最高，而她们知道使用避孕套、限制性伴侣人数可以减少感染艾滋病毒风险的可能性最低。此外，在很多国家，城市贫民与其他城市居民之间在人口行为和结果上有较大差别。多数情况是，城市贫民在生育率、使用现代节育方法和需求得不到满足方面的状况更接近农村人口而不是城市其他人口。¹³

57. 小城市（居民少于 50 万人）的总生育率往往较高而现代节育方法的使用率较低。明显例外的是东南亚，该区域农村、小城市和大城市在生育率和节育方式使用率方面差距很小，主要原因是政府重视在农村地区提供计划生育服务。⁶

58. 尽管存在上述差别，城市在生殖健康和获得计划生育方面的优势比预想的要小。虽然城市妇女的计划生育需求未满足率低于农村妇女，但城市妇女不合时宜或不情愿的生育并不比农村少。而且，在生殖健康和获得服务等多方面，城市贫民与农村居民相比优势甚微。他们常常缺乏必要的信息，无法作出有关生殖健康的良好决定。小城市居民在获得生殖健康服务方面也处于劣势。

59. 在健康和死亡率方面，现有证据表明，城市居民的寿命一般高于农村，尽管大多数发展中国家缺乏对城市和农村人口生命期死亡风险的分别估计。发展中国家部分城市居民健康状况的调查资料显示，流行病过渡——它意味着发病和死亡的主要原因从传染性疾病转为慢性和退化性疾病——在发展中国家的城市比在农村先进一步。这一趋势与发达国家的历史经验相似，这些发达国家的流行病过渡从城市开始，但现在城市和农村的进步程度相当。然而，在非洲的很多城市，艾滋病毒/艾滋病的蔓延阻滞了流行病过渡和死亡率下降。

60. 在发展中国家的很多城市，慢性疾病（包括心血管病、癌症和糖尿病）和事故发生率日趋升高。特别是交通事故成为伤害或死亡的重要原因，在城市地区发生率较高。城市化程度较高的发展中国家越来越多地食用甜味剂和脂肪，造成肥

¹³ 联合国人口基金，《2007 年世界人口状况：释放城市增长的潜力》。

胖症增多，而肥胖又与糖尿病或心血管病增多有关。对比之下，在城市化程度最低的国家，传染病高发生率和孕产妇高死亡率在农村仍很常见。

61. 根据一项基于人口与健康调查数据的城乡儿童死亡率差别评估，农村婴儿和儿童平均死亡率高于城市。⁶ 这些差别在很大程度上归因于城市拥有较好的公共基础设施、较高的孕产教育水平和较多获得医疗的机会。没有证据显示城市的这种优势会随时间推移而发生系统的减损，只有撒哈拉以南非洲例外，该区域城市艾滋病毒/艾滋病高发病率似乎阻滞甚或逆转了城市儿童死亡率的下降。非洲有六个国家的儿童死亡率在城市和农村均有升高。

62. 城市在儿童存活方面的优势也得到了其它研究结果的证明。如果以同龄身高评估健康状况，则城市儿童健康状况大大优于农村儿童。而且，在拉丁美洲，以同龄身高衡量，生活在大城市的儿童境况优于小城市儿童。

63. 城市儿童总体平均健康状况可能优于农村儿童，但是，城市贫民家庭的儿童境况一般不及其他城市儿童，有些可能还不及农村儿童。几乎所有国家的城市贫穷儿童身高和体重都低于其他城市儿童。以同等身高的体重衡量，城市贫穷儿童体重一般高于农村儿童，但有 16 个国家的情况相反。一般而言，城市贫穷儿童面临的死亡风险高于其他城市儿童，尽管它们通常低于农村儿童面临的同类风险。

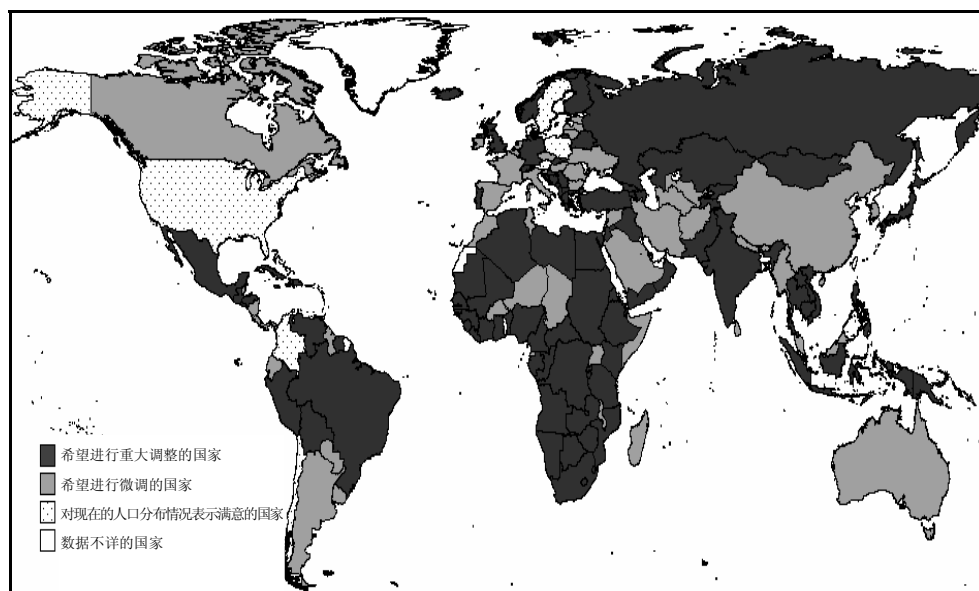
64. 对农村儿童与城市贫民窟儿童健康状况的比较研究得出的结论，与比较农村儿童与城市贫民的研究得出的结论相似。¹² 例如，农村儿童接受麻疹免疫注射的机会低于城市贫民窟儿童。这两组儿童的腹泻或急性呼吸道感染发病率相似，而且，在研究之内的大多数国家（44 个国家中的 31 个），贫民窟儿童体重过低者比例与农村这一比例相差不超过 2 个百分点。另外 12 个国家的农村儿童比城市贫民窟儿童更容易出现体重过低。使用医疗服务的各项指数——例如为患病儿童求医或妇女分娩时有合格护理人员协助等——往往显示农村居民获得服务的水平大大低于城市贫民窟居民。

八. 人口分布政策

65. 2007 年，85% 的政府表示对本国人口分布模式表示关切，这一比例与 1970 年代的记录相当。在发展中国家中，56% 的政府希望对其国家人口的空间分布进行重大调整，而 32% 的政府希望进行微调。在发达国家中，37% 的政府希望进行重大调整，而 39% 希望进行微调。对人口分布模式最不满的是非洲（74% 的非洲国家希望进行重大调整）和亚洲（51% 的亚洲国家希望进行重大调整）。在拉丁美洲和加勒比地区、大洋洲和欧洲，大约 40% 的政府认为应在空间分布方面进行重大调整（见图七）。

图七

各国政府对其人口空间分布的意见，2007 年



66. 降低或者甚至扭转农村到城市的移民流动一直是那些希望改变其人口空间分布的政府采取的最普遍政策。为将人口留在农村地区而采取的战略包括：建立内部移徙控制，进行土地再分配，创建区域发展区以及最近采用的通过吸引投资和改善农村生活水平，促进农村地区的经济多样性和竞争力。由于近期采取的诸如此类的政策，使得三分之一经合组织国家农村地区的就业机会显著增加。¹⁴ 截至 2007 年，所有国家中 70% 的国家实行了各项政策，以减少农村到城市的移徙。在发展中国家中，73% 的国家实行了此类政策，而在发达国家中，62% 的国家实行了此类政策。在非洲，83% 的国家为减少农村到城市的移徙，制定了各项政策，而在亚洲和大洋洲，73% 的国家制定了此类政策。

67. 第二项最普遍政策的目标是减少移民向大城市流动。1976 年至 2007 年间，制定此类政策的发展中国家比例从 44% 增长到了 74%。在发达国家中，制定了减少人口向大城市流动政策的国家比例从 1975 年的 55% 下降到 1996 年的 26%，之后又出现反弹，在 2007 年达到 39%。在大洋洲，83% 的国家制定了此类政策，在非洲此类国家比例为 78%，在亚洲，这一比例为 71%，在拉丁美洲和加勒比地区，这一比例为 68%。

68. 用来调整人口空间分布的其他政策类型实行的国家较少。不足 40% 的国家政府制定了促进城市向农村移民的政策，以缓解人口对城市基础设施的压力，并减少城市失业率。这些措施在发展中国家（44% 的发展中国家采用了此类政策）比

¹⁴ 《新农村范例：政策与治理》，巴黎：经合组织出版，2006 年。

在发达国家（19%的发达国家采用了此类政策）更为普遍。在非洲和亚洲，分别有 55%和 64%的国家实行了此类政策。

69. 14%的国家制定了鼓励城市间移民的政策，主要是鼓励从大城市向小城市移民。制定此类政策的观点是，城市超过了一定规模，其效率和生产力都会下降。¹ 这些政策在一个城市承载了很大比例的城市人口的国家比较普遍。在拉丁美洲和加勒比地区，以及大洋洲，大约五分之一的国家制定了此类政策，而在非洲和亚洲，分别只有 17%和 16%的国家制定了此类政策。建立新城市及搬迁首都也是重新安置城市人口的战略。

70. 一些发达国家实行了一些措施，减少人口从城市向农村地区迁移，以控制城市蔓延，以及城市蔓延带来的环境后果。担心污染、交通拥堵以及通勤时间过长促使各国政府限制城市居民区侵蚀周边的农村地区。15%的欧洲国家和 4%的亚洲国家已经实行了此类政策。

71. 各国政府也已采取各项举措，提高城市的生活质量和城市的可持续性。这些政策包括，制定有关城市增长、区划、土地细分以及建筑规范或标准方面的规章制度。这些政策也关注公地购买与分配，对公共基础设施和设备进行投资，并在城市发展项目中促进公私伙伴关系。例如在纽约市，一项新战略提议再为 100 万人建造房屋，使进入公园更加方便，更新老化的供水网络、使发电厂现代化以及减少水污染和温室气体排放。该计划还包括征收拥堵费，以减少中心商业区的交通流量。拥堵费已经成功减少了卑尔根、伦敦、马耳他、奥斯陆、新加坡、斯德哥尔摩和特隆赫姆的交通流量。

72. 在发展中国家，许多国家政府已经采取了各项措施，改善城市贫穷地区的生活质量。在印度，2005 年开始开展贾瓦哈拉尔·尼赫鲁国家城市复兴计划，提供资金，资助开展各种项目，以改善印度城市基础设施，提高城市穷人获得基本服务的途径。布基纳法索政府一直致力于为瓦加杜古的所有居民提供自来水和卫生服务。在这些居民中，三分之一居住在贫民区。对于城市穷人而言，获得可靠的土地保有权特别重要。在很多国家正在开展各种项目，使生活在贫民区的人民也能够获得可靠的土地保有权。

73. 总而言之，人口的空间分布与经济和社会机会的地域分布紧密相连。企业，无论是同一类型企业，还是互补型企业，相互间距离近使它们都能受益，从而形成生产活动的聚集，而生产活动的聚集形成城市化。有益的城市化要依赖公共服务的可及性和质量，公共服务包括供电、供水、提供教育和保健服务、交通及通讯。修建更多国家道路，政府在交通方面增加支出有助于生产性活动和人口在空间上的分散。

74. 在很多国家，权力下放已经使地方政府在增加财政收入方面拥有更多职能和新的权力。最普遍实行的改革是加强开放度和问责，增加民间社会的参与度，妇

女更多参与当地决策，将法律责任和财政责任转给负责城市事务的当地政府。大型城市聚集区的治理还面临着协调多重管辖机构，促进协调一致的行政和政策解决办法，使大都市地区的所有居民都能从中受益。

九. 结论和建议

75. 2008 年, 城市居民人数 (34 亿) 将在历史上首次等同于农村居民人数。根据目前的推测, 预计到 2050 年, 世界城市人口将增长 31 亿人, 而农村人口将在大约 2019 年达到 35 亿的峰值, 之后开始下降。事实上, 预期城市人口的充分增长将出现在发展中国家。自然增长将继续成为城市人口增长的主要原因, 往往占到城市人口增长的 60% 或更多。内部移徙使劳动力可以重新配置到生产率更高的活动, 并为移民提供家乡没有的机会。城市化是与发展相关的内生过程, 必须对这一过程进行管理, 以获得城市化的最大可能益处, 并预防城市化的负面后果。

76. 必须优先重视改善提供给城市穷人、小城市和农村地区居民的服务质量。最有助于提高上述人群福祉的服务包括医疗保健服务 (其中包括生殖健康)、教育、改善卫生条件以及改善并提供可靠的饮用水渠道。

77. 在确定公共保健设施的地点时, 当局应考虑城市贫困居民的方便。将此类设施设置在与周边农村地区相连的小城镇也可以提高农村居民获得健康服务的途径。

78. 为降低城市和农村地区潜在的人口增长率, 应优先考虑满足城市贫穷居民和农村居民的计划生育需求。如果不持续降低城市和农村地区的生育率, 那么发展中国家城市人口将比预期增长得快。

79. 由于艾滋病毒的感染率城市地区一般高于农村地区, 因此应优先关注为城市居民和农村搬到城市的临时移民提供有关预防感染艾滋病毒和艾滋病治疗服务的充分信息。

80. 为解决老年人口的需求, 各国政府需要考虑到, 在很多情况下, 居住在农村地区的老年人比居住在城市地区的老年人比例高。

81. 依然需要减贫战略, 关注发展中国家农村的穷人。确保获得可靠的土地保有权, 改善获得水资源的渠道, 鼓励提高农业生产力的投资, 发展农村基础设施, 促进获得信贷途径, 这些均是改善农村生活方面可供考虑的措施。利用小城市和周边农村地区间的互动制定综合发展战略可以在为农村居民创造非农就业方面提供框架。

82. 城市治理的一个根本任务是管理多样性和不平等问题。为评估这些因素在不同类型和不同规模定居点的相关性, 按空间分列的数据必不可少。紧迫需要制定

既能反映当地现实，又能为制定当地政策、规化和作出投资决定提供依据的当地数据库。

83. 为适应未来的城市发展，地方当局需要未雨绸缪，特别是通过为城市穷人提供服务完善的土地，使他们能够建造并修缮住房。在此方面，制定措施，保证产权必不可少。此类措施应确保妇女享有与男子同样的产权。通过管理和引导城市扩张，地方当局可以尽量减少城市印迹，并积极预防环境退化，降低穷人对环境的脆弱性。

84. 为提高改善城市居民（特别是穷人或贫民区居民）生活的各项政策的效果，地方当局应鼓励并支持代表相关群体的民间社会组织积极参与。城市穷人的当地组织和非政府组织已经证明，它们的集体努力可以改善住房、基础设施和各项服务，并极大缓解和减少城市贫困问题。

85. 城市地区比农村地区的教育回报率高，这是吸引受过良好教育的人移徙的一个重要因素。在经济增长适中或强劲的国家中，城市的教育回报率得以维持在一定水平，这对决定子女教育投资和家庭规模产生了深刻影响。在大多数情况下，农村到城市的移民经过一段调整期后能够获得与城市本地人相当的收入。实物资本、技术变化以及城市地区投资，这些因素的累积促成了这一结果。当局应注重顺应此类变化，促进经济增长，在防止农村到城市的移徙方面减少干预。

86. 随着世界日益城市化，今天世界各城市作出的决定将影响人类的经济、社会和环境未来。通过适当管理，城市化可以有助于消除贫困、不平等和环境退化问题，但是必须及时和持续地采取行动，以利用城市化带来的各种机会并解决城市化提出的各种挑战。
