

从拆除到赋能——巴西非正规住房的演进历程、价值转向与政策启示

From Demolishing to Enabling: Evolution, Value-transition and Policy Implications of Informal Housing in Brazil

于江浩 田莉
Yu Jianghao, Tian Li

摘要：随着经济全球化与发展中国家的快速城市化，以非正规住房为代表的城市“非正规性”问题不断涌现，既引发了一系列社会经济问题，也为城市经济发展作出了一定的贡献。本文首先梳理了国内外非正规住房的研究进展，并以非正规性的价值转向为视角，分析了巴西在快速城市化进程中非正规住房治理从“拆除”到“赋能”的发展历程，并于文末探讨了其对我国非正规住房治理的启示。

Abstract: With the economy globalization and rapid urbanization in developing countries, the phenomena of “urban informality” represented by informal housing has been widespread. Although the urban informality causes a series of social and economic problems, but also contributes to the economic growth of cities. This paper first reviews the research progress of informal housing at home and abroad, analyzes the development process of informal housing governance from “demolition” to “empowerment” in Brazil in the process of rapid urbanization from the perspective of the value turn of informality. It concludes with policy implications of the informal housing governance in China.

关键词：城市非正规性；城市治理；巴西贫民窟；价值转向；多元主体参与

Keywords: Urban Informality; Urban Governance; Slums in Brazil; Value Turn; Multi-stakeholders' Participation

国家社科基金重大项目 (23&ZD114)，北京卓越青年科学家计划 (JJWZYJH01201910003010)

引言

在经济全球化、发展中国家快速城市化的过程中，以非正规就业和非正规住房为代表的城市“非正规性”问题广泛存在并日益严峻。根据联合国人居署 2016 年发表的统计报告《2016 世界城市状况报告》(World Cities Report 2016)，有超过 8.8 亿人居住在非正规住房^①中^[1]。广泛分布的非正规住房对发展中国家是一把双刃剑：一方面，非正规住房建筑质量差，基础设施和公共服务设施不足，空间过度拥挤，造成了一系列的安全、贫困、医疗问题；而另一方面，非正规住房为特大城市扩张所需的廉价劳动力提供便宜的住所，为城市的扩张和经济发展作出了一定的贡献。

在全球南方国家中，巴西的非正规住房扩张及其治理探索具有较强的代表性。1940 年开始的快速工业化极大推动了巴西的城市化进程，迅速扩大了其城市规模。1940—1980 年的 40 年间，巴西的城市化水平从 31.2% 提升到 67.6%^[2]，非正规住房也迅速蔓延。为了对非正规住房进行治理，巴西开展了历时半个多世纪的探索，既有自上而下，通过拆旧建新、异地安置等尝试“消灭非正规空间”的强制措施，也有以“互助项目”、就地升级为主的弹性策略，将非正规空间作为重要的潜在资源进行实践，体现了非正规性从“被消灭的对象”向“可以保护的價值”的转向过程。

与其他发展中国家非正规住房广泛分布类似，我国也存在大量非正规住房。2020 年国家统计局发布的国民经济和社会发展统计公报显示，我国 2020 年年末常住人口城镇化率已突破 60%^[3]；过去 40 年城镇常住人口从 1.7 亿快速增至 8.5 亿，其中有超过 1 亿人居住在城镇自建房和城中村中^[4]。以深圳市为例，1 500 万非户籍常住人口中超过 70% 居住在城中村^[5]。城市的“非正规”问题已成为普遍存在的城市现象^[6]。因此，分析、总结其他发展中国家的非正规住房发展历程和治理经验教训，对我国探索“非正规性”的治理

作者：于江浩，清华大学建筑学院城市规划系，博士研究生。yyyjh_1995@163.com

田莉 (通信作者)，清华大学建筑学院城市规划系，副系主任，教授；土地利用与住房政策研究中心，主任

① 在联合国人居署报告中，“非正规住房”指缺乏正规产权的住房，其代表性案例为拉美地区的“贫民窟”(slum)，因此联合国人居署从狭义上也用贫民窟对非正规住房进行定义。

路径具有重要意义。

本文首先对城市非正规空间的国内外研究进展进行简述，随后以巴西的非正规住房治理为例，梳理巴西非正规住房的演进历程和治理经验，以“非法化到正规化赋能”“自上而下到多元治理”“统一拆迁到分类施策”三个方面分析巴西非正规住房的治理发展过程，为我国非正规住房的改造提供启示和建议。

1 发展中国家非正规住房的研究进展和治理实践

1.1 研究起源

非正规住房的研究起源于城市“非正规性”研究，最早开始于1950年代—1960年代的拉丁美洲（下称拉美），以城市中的非正规经济活动为主要研究对象。在工业化快速发展吸引大量农民入城、农村土地改革制度不彻底导致失地农民权益无法得到保障的双重影响下，拉美各地形成了城市化水平远超工业化和经济发展水平的过度城市化^[7]。由于城市就业岗位不足，大批劳动者开始自发进行小规模、非正规的生产活动以满足生存需要^[8]。国际劳工组织（ILO: International Labour Office）于1972年发表的《肯尼亚报告》中对非正规部门（informal sector）的概念进行了系统阐述，指出其就业人群为“小生意人、街头小贩、擦鞋童工和其他街头经济群体”，强调这类就业的自发性、小规模和不受保护的特征^[9]。

作为城市非正规性研究在城乡物质空间中的体现，非正规住房研究一直与非正规就业研究紧密结合。狭义上说，非正规住房指人口过度拥挤、住房不合标准、饮用水不充足、安全难以保障的城市地区^[10]。在拉美地区工业发展推动的快速城市化过程中，政府缺乏资金提供足够的公共住房来满足城市新移民的生存需要，而非正规部门与正规部门的收入差距悬殊（如巴西在1982年正规部门的平均工资是非正规部门的17.9倍^[11]），导致这些城市新移民也无力自行购买正规住房，从而不得不通过侵占土地、聚集或购买非法土地并逐步以自建房屋的形式在城市中生存。非正规住房与非正规经济活动，共同构成了城市“非正规性”的主要部分^[12]。

1.2 国内外研究进展

在非正规住房领域的众多研究中，是否具备正规的产权、良好的服务设施质量和居住状态是非正规住房的核心判断标准，相关研究也从描述有关非正规现象、关注社会底层人群生活逐步深入到对其空间特征、社会属性和治理策略的研究。目前相关研究主要从非正规住房的产生原因、非正规住房对城市的正/负面影响、非正规住房的治理策略等角度展开，逐渐呈现出对非正规住房的包容态度^[13]。

城市非正规现象的产生主要有两种典型来源：一种是在政府相关制度、规则建立之前，在地居民为满足生存和发展的需要进行的自发建设活动；另一种是工业化推动的过度城市化下，城市新移民无法获得足够的住房保障而不得不进行的、未经许可登记或者程序不合规的棚户区建设。经济学家索托（Soto）指出，大多数发展中国家获得正规产权的法律手续繁琐、成本高昂、历时漫长，但正规产权带来的收益较低、获得意愿低，非正规建筑因此广泛出现^[14]。

近年来，在联合国人居署的影响下，基于各国尤其是拉美国家的实际情况，各国政府对非正规住房的态度逐渐转向接受和包容。传统视角下，非正规住房建筑质量差、基础设施和公共服务设施不足、空间过度拥挤造成了一系列安全、贫困和医疗问题^[9]，且由于非正规住房缺乏法律保障无法在正规市场上进行交易，因此居民无法在真正意义上摆脱贫困状态。但是实际情况下，非正规住房为特大城市扩张所需的廉价劳动力提供了便宜的住所，也为城市的经济发展作出了一定的贡献。例如：特纳（Turner）认为非正规住房是贫民为满足自身住房需求的创新方案，为贫困人口提供了廉价住房，应该予以肯定，本地居民的非正规经济活动也为城市带来了贡献等^[15]。

治理逻辑上，传统的非正规性研究主要从法律、制度视角进行分析，“经济活动、住房产权”等存在正规（受法律认可）和非正规（不受法律认可）两种，二者之间是二元对立的^[16]，缺乏法律保障的非正规活动无法帮助居民摆脱贫困。基于这种二元对立的视角，治理非正规性的根本途径是通过合法化、赋予产权和制度保护等手段，消灭非正规性活动的存在，正规是比非正规更理想的模式^[17]。但许多学者也肯定了非正规活动的价值，如穆希亚等（Mukhija et al.）认为非正规性是一种自发的主动行为，是应对市场供给不足、为社会底层创造生存机会的结果，应在放松管制鼓励非正规性与加强管制提升正规性两者之间寻求平衡^[18]。

我国的非正规住房研究始于1990年代，研究态度逐渐从以拆迁为主的否定态度转向对其价值的包容和认可，尤其体现为对城中村缓解超大城市外来低收入人口居住问题的认可^[15]。国内学者在对国外非正规性研究理论参考、借鉴的基础上^[19-21]，对城中村的治理^[22-23]、非正规经济活动等展开研究^[24]，并从外来人口权益视角解析了非正规空间不断扩张的原因，即政府对外来人口居住权益的忽视以及在城市扩张中采取多征地、少拆迁的低成本开发策略^[25]。有学者提出，需要通过良好的制度设计和合理的政策制定来引导改造过程，依据非正规空间的现状及其发展潜力进行分类改造，最终实现空间正规化的过程^[26]。非正规住房的价值认定和分类治理措施已越来越受到政府和学界的关注。

1.3 治理实践

现有发展中国家的非正规住房治理实践以就地升级、私有产权正规化和整体再开发为主流^[27]。其中，就地升级成本较低，但需要政府持续投入以保障维护效果。私有产权正规化在执行过程中的产权边界认定较为复杂、确权困难，且出于对正规化后支付房产税的担忧，居民参与意愿不高。整体再开发的正规化程度最高，但实践过程中如何避免社区绅士化和利益分配不均也成为具体实施中的一大挑战。

中国广州的城中村改造、印度孟买的棚户区改造和巴西圣保罗的住房运动是发展中国家非正规住房治理实践的代表^[28]（表1）。其中巴西的非正规住房治理过程规模最大，历史最久，影响也较为深远。

从1950年代开始的大规模贫民窟治理起，巴西进行了长达70多年的非正规住房治理实践，并逐渐从参考发达国家非正规住房改造模式（即以大规模城市改造更新和公共住房建设为主）向全面综合治理转型。在此过程中，政府角色从“建造者”转型为“促成者”^[9]，城市非正规性本身也从“被治理的对象”变成了“值得保护的资产”，“适当维持城市非正规性”成为重要的治理方法^[29]。“非正规”的这种“例外状态”已成为贫困人口对抗制度不平等、地方政府推进发展性规划政策的手段^[30]。巴西政府通过放权、设定“特殊社会利益区”等方法绕开一般法则和规划体系的限制，来实现缓解贫民窟问题、促成规划实施的目的。下文将从巴西的非正规住房的发展历程及其治理中的价值转向展开分析。

2 巴西非正规住房的发展历程及其治理探索

2.1 1970年代以前：非正规住房的“非法扩张”阶段

巴西最早的非正规住房（即贫民窟）产生于19世纪末的里约热内卢（下称里约）。1888年巴西废除奴隶制以后，大

量获得自由的奴隶到里约寻找生存机会，在其近郊的公共土地上建造简易住房。然而，这一阶段贫民窟的蔓延和发展并未受到巴西政府的重视，时任政府认为贫民窟问题是小规模、临时性的，仅通过隔离带限制其无序扩张而未采取整治措施。

1940年代开始，巴西推动工业革命进程，进入进口替代型工业发展阶段，工业化带动城市迅速发展。1940—1970年，巴西的城市化水平从31.2%迅速提升到55.9%（图1）。经济总量也迅速增加，1968—1973年间巴西经济年均增速高达11.2%^[31]。但由于收入分配调节乏力、教育制度缺失、社会保障体系不健全等原因，经济总量的增加未能提高居民的生活质量，反而引发了收入差距的进一步扩大。到卡斯特洛军政府执政末期（1982—1985年），巴西正规部门是非正规部门平均工资水平的17.9倍^[11]，贫富差距悬殊使普通居民购买正规住房的难度越来越高，贫民窟规模也因此不断扩大。以里约为例，1950—1960年贫民窟数量由59个增至165个，非正规住房的居住人口达56.2万人^[32]。

在这一快速城市化和经济高速增长阶段，非正规住房被视为“城市中的畸形地区”，贫民窟发展被认定为需要清理的“非法建设”。政府通过成立国家住房银行、构建住房财政体系的经济策略和推进贫民窟大规模拆除—异地安置的改造策略等来解决贫民窟问题。经济策略上，巴西政府通过直接划定财政补贴的方式为改造更新提供支持。巴西政府于1964年8月成立国家住房银行，通过融资和补贴为低收入家庭提供住房资金贷款以减少非法居住；同年构建住房财政体系，以在全国范围内大规模干预住房市场，到1985年军政府下台为止，全国累计建设超过450万套住房^[16]。以里约市为例，1968—1971年累计建设低成本住房35157套^[32]，接近60%用于安置贫民窟居民，其中以两居室公寓为主，主要分布在瓜纳巴拉区（表2）。

改造策略上，里约市政府设置“都市区社会住房协调机构”，加强拆迁改造力度，通过“建新纳旧、郊区安置”为主的治理策略对贫民窟进行大规模拆除以直接改善城市环境，同时在远郊建设大规模安置社区（住房综合体）以供拆

表1 发展中国家的三种代表性非正规住房治理实践的特征

城市	治理特征
中国广州	将城中村转为公寓、酒店和商场，大大提升其容积率； 地方政府监督指导，房地产开发商主导实施，村民、村集体参与谈判； 形成以地方政府与开发商联合的经济增长联盟
印度孟买	拆除现有贫困区，建设高密度住宅进行免费就地安置，空余用地建设为豪华商品房； 邦级*贫民窟改造局负责拆除工作； 形成建设缓慢的恩庇型（clientistic，即主要依赖政府治理推动）城市治理体制，引发住房市场的进一步两极分化
巴西圣保罗	从大规模拆迁异地安置转向全面综合治理，以贫民窟的就地升级为主； 城市部（Ministry of Cities）为主导，推动多元主体参与和基层治理； 设置“特殊社会利益区”以应对产权认定等问题

注：* 邦是印度一级行政区，类似于我国的“省”。

资料来源：作者根据参考文献[28]绘制

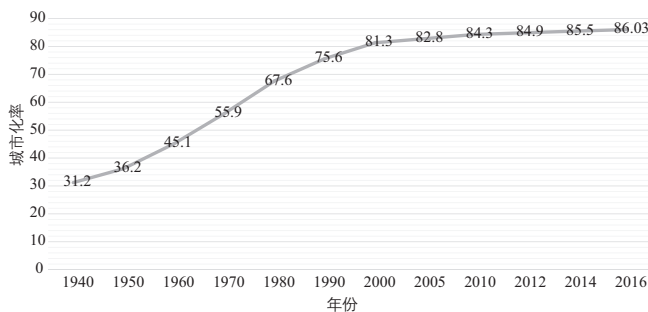


图1 巴西城市化演进曲线（1940—2016年）

资料来源：作者根据参考文献[7]绘制

迁居民居住。1968—1976年，超过10万居民被强制迁出贫民窟，搬至远郊地区的“住房综合体”进行安置^[33]。

然而，这一阶段在住房政策设计、安置房施工建设和更新补贴模式上均存在较大问题，改造质量低且开发模式不可持续。这一时期的住房财政体系存在严重的腐败问题，近郊质量较好的安置房分配受私人利益影响，实际居住者多为高收入群体和资产阶级；远郊的住房综合体则建设标准低、建筑质量差且缺乏就业机会，遭到贫民窟居民的强烈反对，引发了大规模游行抵制，贫民窟分布反而进一步扩大化。同时国家住房银行与住房财政体系资金大部分来自国家主导的金融融资，随着经济增速逐渐放缓，国家住房财政体系也难以继，大规模拆迁活动在1975年基本停止。

2.2 1980年代—2000年代：非正规住房的“合法化”阶段

随着1985年军政府下台，民主政权回归，政府与贫民窟的治理关系也进入新阶段，治理策略从“非法化”的大规模强制拆除走向“合法化”的渐进式改革，在所有权体系、财政支持、就地改造等维度进行了转型。

所有权体系上，巴西政府推行了“一家一块地”政策，对贫民窟的所有权体系、基础设施建设和自建房屋价值给予认可，一定程度上“合法化”了原来的贫民窟地区，对“城市非正规性”的价值认识出现转向。这个过程的政策重点是登记和认定所有权，首先对贫民窟整体的合法性进行认可，然后通过注册登记、改造危险空间、补充设施、对土地确权等步骤，实现贫民窟从合法认定到私人所有权确立的全过程。为提高居民登记意愿，降低土地用地边界的认定难度，政策将产权中的“使用权”作为认定核心，即先确定所占空间的使用权，再逐步扩展到所有权^[34]。

财政支持策略上，巴西政府一方面调整了国家住房银行的资金应用——从“新房建设”转换为“土地开发与基础设施建设”，以重大开发建设资金弥补住房财政体系资源的不足；另一方面推行“互助项目”支持建设，鼓励贫民窟社区内部的劳动力进行互助建房，降低了贫民窟改造更新的成本；按当地最低工资标准为建设工人支付工资，促进了就业。财

政模式的革新和充分调动居民建设积极性在促进就业、改善居住环境质量的同时，极大地促进了自建房房的快速发展。一定程度上提高了贫民窟的生活质量，但同时也扩大了贫民窟的规模，并引发了一系列毒品、犯罪问题^[35]。

具体到贫民窟改造实践项目，这一时期非正规住房治理以就地改造、基础设施完善、环境质量提升为主，意图将贫民窟改造为合法的城乡社区^[36]。以里约市政府自1993年开始推行的“贫民窟一街区”（Favela-Barrio）计划为代表：该计划将贫民窟价值进行充分认定，认为“贫民窟空间是对位置优越的城市空间的不正规占领，这是居民发展的机会而不是要拆除的理由”^{[37]15}，协同社区居民一起制定战略规划以解决居住质量问题。计划设立了四大发展目标：（1）将贫民窟居民所有权正规化；（2）增强非正规空间与城市空间结构的连续性，提高非正规部门与其他部门的连通性；（3）提高道路等基础设施质量，改进垃圾处理、用水供应等基本服务；（4）加强区域治理和社区归属感建设，打击毒品犯罪问题。整体来看，“贫民窟一街区”计划实施较为成功，项目实施的15年间对接近150个贫民窟进行了更新规划，覆盖里约40%左右的贫困人口^[37]。

2.3 2000年代至今：非正规住房的“正规化赋能”阶段

2003年，巴西政府成立城市部来管理住房部门，意图建立更加宏观的制度框架解决贫民窟问题，并在次年通过构建国家住房政策体系将贫民窟治理设置为国家发展的首要任务之一。与20世纪非正规住房的“合法化”阶段相比，这一阶段的政策进一步强调了贫民窟空间的所有权地位和规范化建设的重要性，将贫民窟空间视为“正式社区”，通过宏观层面推行“双轨制”（Twin-track Approach）政策、微观层面“特殊社会利益区”（ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social）改造来解决贫民窟问题^[35]，巴西的非正规住房治理进入“正规化赋能”阶段。

“双轨制”政策包括两个主要的计划：“增长促进计划”（PAC: Programa de aceleração do crescimento）和“我的生活我的家计划”（MCMV: Minha Casa Minha Vida）。“增长促进计划”从2007年开始实施，通过大规模基础设施建设改善贫民窟环境，提供就业岗位并刺激经济增长，执行层面从地方政府主导上升为国家联邦政府主导；“我的生活我的家计划”从2009年开始实施，希望通过构建针对贫民窟居民的特殊资助体系和简化房产手续登记等一系列措施，降低低收入家庭获得住房的门槛，提高低收入群体的积极性，同时该计划从国家联邦政府向地方进行推广。

“特殊社会利益区”是在城市总体规划中被选定的待升级非正规社区。将这些社区纳入市政建设，通过用地结构

表2 1968—1971年里约市低成本住房建设数量和户型统计（单位：套）

住房户型	瓜纳巴拉区	其他区	合计
一居室公寓	5 904	1 107	7 011
两居室公寓	13 425	3 198	16 623
三居室公寓	9 800	1 033	10 833
1~3居独栋房屋	421	269	690
合计	29 950	5 607	35 157

资料来源：参考文献[31]

调整、生态环境修复和基础设施完善实现非正规住区的土地正规化过程，其中部分土地用以建设社会利益住房（HIS: Social Interest Housing）和市场化住房（HMP: Real Estate Social Housing）。以《圣保罗城市住房发展规划（2016—2030）》^①中划定的特殊社会利益区为例，特殊社会利益区政策在进行贫民窟升级改造的同时为位于城市平均收入后3%的居民提供了社会利益住房，并要求周边的城市大型开发项目将10%的建成面积捐给特殊社会利益服务区，或将对应额度的财产收益用于扶持特殊社会利益区的建设，以建设更公平和全面发展的城市。

3 巴西非正规住房治理的价值转向

回顾巴西近一个世纪以来城市化进程中的贫民窟扩张与治理历史，巴西政府采取了从严格拆除管控到宽松开放治理的政策尝试，对限制贫民窟的蔓延起到了一定的控制作用。其中，对城市“非正规性”的价值认识与转向是其政策制定的基点，从“非法化”到“合法化”再到“正规化赋能”，在整体策略、参与模式和改造实施上影响了贫民窟治理实践的过程，具体体现在以下三方面。

3.1 从非法化到正规化赋能

在早期的工业化、城市化高速发展时期，非正规住房被看作需要拆除和消灭的对象，贫民窟是“城市中的畸形地区”，是正规住房的对立面，需要通过强制拆除进行管控。治理实践也以建设隔离带、大规模拆除和异地安置为主，最典型案例就是里约于1968—1976年执行的贫民窟搬迁活动，超过10万居民被强制迁出搬至远郊地区的住房综合体，以“拆除+政府提供建好的公共住房”的形式消灭贫民窟空间。然而，这种二元对立的认知成本很高，对应采取的以大规模拆除并异地安置为典型的改造策略执行困难，为控制成本，政府通过国家住房银行进行融资以弥补财政亏空，通过购买低价的郊区土地和采用较低的安置房建设标准以降低建设的支出。但一方面，国家住房银行的融资体系对经济高速发展环境依赖严重，难以长期维系，在1980年代的高通胀下失去支撑逐步衰落；另一方面，远郊地区安置房的就业机会匮乏，建筑质量差，许多家庭不得不重新自建住房形成新的贫民窟，造成了严重的社会隔离和阶级矛盾。

前一阶段改造实践的高成本、低成效让巴西政府对城市非正规空间的价值进行了重新认知，通过合法性认可等一系列手段，完成了贫民窟从合法认定到确立私人所有权的全过程。这个过程同时促进了“不动产抵押贷款—住区改造升

级”模式的发展，确认部分产权后的住房可进行抵押贷款，极大地提高了贫民窟居民的改造支付能力，且进一步改造升级后的居住空间又具备了更高的产权价值。整体流程综合提升了居民的改造意愿，有效促进了贫民窟的合法化进程。

新时期的特殊社会利益区政策则是对非正规价值的进一步认识，非正规性成为贫民窟居民发展的机会，借由“正规化”过程赋能贫民窟治理。借由特殊社会利益区的设定，贫民窟的开发改造不再受传统规划流程的约束，可更加方便地推进公众参与和草根主导改造建设，保持一定的非正规性成为有效的“治理策略”。在实践过程中，将“更新改造—设施补充—社会住房建设—就业岗位供给—环境综合整治”等多个目标进行整合并有效融入城市总体规划，最终实现从居住质量、环境质量、就业水平到社会发展的全面正规化过程。

3.2 从自上而下到多元治理

在巴西早期（1940年代—1970年代）的贫民窟改造实践中，政府是拆除重建的推动方和新房的建设者，也是治理体系的执行者，完成的实践以1964年开始的国家住房银行和国家财政体系主导的贫民窟大规模拆迁安置改造策略为代表。这种自上而下的治理模式看似目标统一，具有较强的可行性，却极易在实际执行中滋生腐败问题。在国家财政体系新建的450万套住房中，大部分住房都提供给了资本家和高收入群体^[16]，贫民窟居民仅获得了建设新房带来的就业机会，居住问题并未得到解决，反而进一步加剧了社会贫富阶层的两极分化。

为解决这一问题，巴西政府逐步引入多元主体参与的方式对非正规住房进行综合治理，居民和社区、政府、金融机构和社会组织（包括NGO、联合国部门）等都参与到了贫民窟的治理工作中，多元主体协作有效提升了治理效果。在多元治理体系中，三级政府在纵向上对治理的引导工作进行分工和协同：联邦政府进行指标和资金的统筹；州政府住房建设厅负责组织区域的治理实施；各市的城市部负责具体项目的改造和提升实施^[38]。国际组织和NGO则以非官方的身份，以更加自下而上的视角了解贫民窟面临的问题并提供改进策略，通过提供职业培训、疾病防治和垃圾回收等援助提高贫民窟的生活质量^[39]。国际金融机构为贫民窟更新计划提供资金保障。以“贫民窟—街区”计划为例，美洲开发银行（IADB: Inter-American Development Bank）在1995年为里约政府提供1.8亿美元借款用以支持贫民窟地区的基础设施和公共服务设施建设，随后里约政府又在1996年、2007年和2010年进行了三轮融资来进一步支撑整个街区改造计划。

① 详见：<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/master-plan/>。

除了政府、金融机构和社会组织等的参与，调动贫民窟内部的积极性也是非正规治理实践的重要部分。早期实践中的强拆、驱逐和异地安置策略引发了贫民窟居民的强烈反对，居民开始了自助、互助活动，并形成了一定的社区组织，这种自组织形式成为内部治理的基础，在贫民窟的居民社会活动中占据重要地位^[40]。伴随“互助项目”提出的“居民互助计划”，贫民窟社区内部的劳动力进行国家支付劳动报酬的互助建房和自主管理过程，充分调动了贫民窟内部的治理积极性。最新的《圣保罗城市住房发展规划（2016—2030年）》也进一步强调了贫民窟更新公众参与的重要性。居民团体和第三方技术团队在城市发展战略的设计阶段就介入贫民窟治理，可通过提出发展诉求、发展目标、方案评定等参与协商式贫民窟治理的全过程。

3.3 从统一拆迁到分类施策

在巴西非正规住房治理早期，基本只有大规模拆迁异地安置这一治理手段。但1980年代经济增长速度减缓后，国

家住房银行难以支撑低收入家庭的住房贷款，实际业务被迫转为向中高收入群体贷款，低收入群体贫民窟改造投资则陷入困境。另外，巴西的非正规住房情况十分复杂：有合法用地上的自建房，有非法用地上的临时搭建住房，有质量较好但缺乏公共设施的新建房，也有迫切需要加固改造的旧棚户，统一的拆迁流程将不同质量、不同特征的非正规住房全部拆除，造成了非正规住房利用价值和改造资源的巨大浪费。

21世纪初以来，巴西转变城市治理思路，在治理目标和改造措施上强调对非正规空间的“分类施策”，通过不同类型特殊社会利益区的划分和“普查—分级—筛选—计划”的改造流程，实现了对不同基础条件贫民窟空间的分批、分类改造。

以《圣保罗城市总体规划（2016—2030年）》为例，针对各贫民窟地区不同的自然条件、开发基础和用地规划潜力，规划方案对改造地区进行分类施策，划定了5种不同形态的“特殊社会利益区”（ZEIS）用地类型，并设置了对应的规划发展目标和改造策略（图2）：针对高密度的低层自建房，

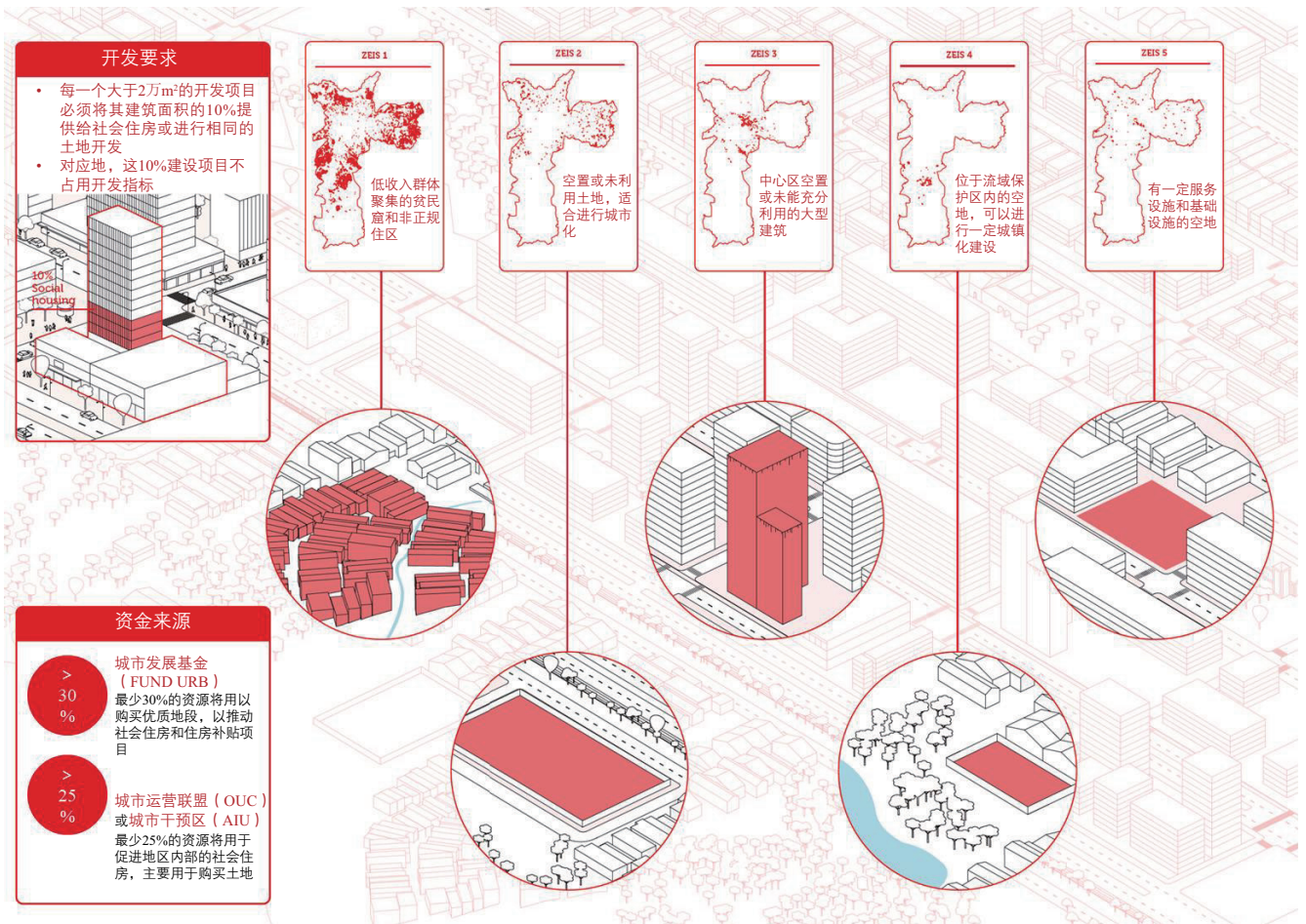


图2 “特殊社会利益区”分类改造的整治策略

资料来源：作者根据 <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/master-plan/> 绘制

以拓展消防安全空间、社区活动空间为主；针对自然空间周边的贫民窟，充分发挥自然环境优势，通过局部提高密度、腾出城市公园的发展方案，促进贫民窟地区与周边城市空间的联接，并形成“环境改造促进休闲就业”的发展模式；针对中心居住区的老旧点状高层贫民窟，以建筑结构改善与底层商品化改造相结合，充分发挥所在地区的区位优势，通过底层空间商业化改造带来的产权收益促进其余高密度居住空间的治理。设定多样化的特殊社会利益区住区发展目标，充分挖掘了城市非正规性中的改造潜力，实现了空间治理的精细化、高效化，提高了城市空间利用的复合程度，也促进了城市各阶层的有机融合。

在具体的改造措施上，通过“普查—分级—筛选—计划”的改造流程，将贫民窟住房依产权基础、建筑质量等划分为不同类型进行改造，有效降低了贫民窟更新改造的升级成本。

第一类为合法用地上的自建房，主要是4~5户人家共用一套厨房、卫生间的自建小楼。对于这类住房，首先对住房使用情况进行判定，优先拆除危房。对于建筑质量尚可的旧房，采用“迁三留二”的改造策略：将原有用户中的3~4户居民迁出，由政府提供低息贷款协助其另建安置房居住；对于未迁出的1~2户住房进行旧房改造，使每个家庭都有单独的厨房和卫生间以满足卫生标准。这一改造过程降低了居民搬迁的总需求，改善了他们的生活条件，改造后的空闲房间也可进行出租，为未搬迁居民提供一定的稳定收入^[41]。

第二类为非法用地上的自建房（贫民窟主体），同样对其进行分类改造。对于位于危险地段、水源地区、建筑质量较差的自建房进行拆迁，将居民搬至其他地区的新建安置房中，通过各级政府补贴、分期付款的方式降低居民的搬迁成本；对于建筑质量尚可的房屋，一方面进行房屋使用权合法化和登记，另一方面由政府完善基础设施和公共服务设施。

以上流程的分类改造充分利用现有非正规住房在容纳低收入城市外来人口中的价值，降低了改造成本和拆迁总量，实现了“住房环境改善—城市包容性提升—较低成本执行”之间的平衡。以圣保罗市雅瓜拉（Jaguara）贫民窟治理为例，4 000户需改造住房居民仅25%需要拆迁进行异地安置，其余75%均通过“纳入规划—登记确权—设施完善”的过程进行就地改造，显著降低了改造成本^[41]。

4 对我国非正规住房治理的启示

本文梳理了城市非正规空间的国内外研究进展，以城市非正规性的价值转向为研究视角，回顾了巴西城市化与非正规住房治理探索的进程。研究以“非法化到正规化赋能”“自上而下到多元治理”“统一拆迁到分类施策”三个层次分析

巴西非正规住房治理中的价值转向，总结巴西的非正规住房治理经验，为我国的非正规住房治理提供借鉴和参考，并提出以下启示。

4.1 非正规性空间的价值认定：从“拆除”到“赋能”

从巴西的治理探索中可以发现，“非正规”与“正规”并非二元对立，粗暴的拆旧建新不仅无法彻底消除非正规现象，还会带来社会对立、阶层矛盾等一系列问题。巴西政府通过设置“特殊社会利益区”的形式，充分利用非正规性的“例外”原则，绕开传统的规划流程对非正规住房进行提升改造，一次性实现了用地结构调整、生态环境修复和基础设施完善等发展目标。通过建立以长期使用权为核心的确权过程，对贫民窟地区居民意愿调动困难、大规模改造成本高、合法化意愿低的问题起到了良好的效果；同时更为合理的融资、财政策略的调整也促进了非正规空间土地市场价值的可交易转型，提高了更新改造模式的可持续性。我国在城市更新改造中，也可发挥非正规空间的利用价值，在满足居住需求和财政支撑等视角赋能城市发展：一方面可尝试将质量好、适宜居住的非正规住房改为公共租赁住房，发挥非正规空间的社会经济价值，满足北上广深等特大城市租客的租赁住房需求，提高城市包容性；另一方面可适当简化相关的确权、改造审批流程，针对中国大城市非正规建筑集中建于集体土地的发展现状，建构完善的集体土地管理市场，将更新地段的土地贡献与财税贡献紧密结合，一同融入非正规建筑的逐步赋权，最终实现村民、村集体、房屋业主与政府利益（或个体与公共利益）的平衡。

4.2 推动多元主体参与，提升非正规治理质量

在巴西的治理实践中，早期推行的以政府主导的贫民窟拆迁，居民参与意愿低，政策效率低下，容易滋生腐败问题和导致社会隔离；后逐步引入多元主体参与进行综合治理，居民、社区、政府、金融机构、社会组织（包括NGO、联合国部门）进行通力协作，第三方技术团体和棚户区居民在规划设计阶段就开始参与方案设计，有效提升了贫民窟的治理效果。我国的城中村与巴西的非正规住房在留居外来人口等方面比较类似，但治理策略或保留现状，或拆除后重建中高端房地产，造成了空间绅士化，加剧了外来人口居住的排斥效应，使尖锐的住房问题进一步恶化。目前，政府也逐渐认识到这一问题，在广州、深圳等地的城中村改造中开始逐步保留有价值的城中村，未来应通过村民与村集体、租客、开发商、政府和第三方组织等的共同参与，优化各主体的参与流程和谈判机制，实现城中村非正规住房的质量提升和有效治理。

4.3 强化分类施策，降低改造成本

巴西早期的治理实践对非正规住房进行统一拆迁、异地安置，一方面引发了严重的阶级矛盾和社会隔离问题，同时高昂的改造成本也给政府带来沉重的经济负担。21 世纪初以来开展的针对贫民窟的分批、分类改造策略，则实现了包容性、低成本之间的平衡。我国 2018 年以来对包含违法建筑与非正规建筑采用的传统“一刀切”式拆违策略，给城市低成本住房带来很大冲击，加剧了城市低成本住房的供需矛盾，也给“稳就业、稳经济”的发展目标带来不利影响。借鉴巴西处理非正规住房的经验教训，我国可采取基于历史背景、建设条件和建筑质量的分类施策改造策略：对于位于城市生态敏感区、违反城市总体规划的非正规建筑进行拆除；对于建筑质量较好、符合控规要求的非正规建筑，可根据不同情况采用罚款、贡献土地等方式将其逐步正规化；对于部分建筑质量好、适宜居住的非正规建筑可以改造为租赁住房，充分发挥非正规空间的社会经济价值。通过分类治理、弹性施策，建立起平衡政府、市场与社会利益的高质量空间治理体系。 **UPI**

参考文献

[1] UN-Habitat. World Cities Report 2016: Urbanization and Development—Emerging Futures[R]. Nairobi: UN-Habitat, 2016.

[2] 潘小娟, 吕洪业. 外国住房保障制度研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2014.

[3] 国家统计局. 2020 国民经济和社会发展同济公报[R]. 北京, 2021.

[4] 中华人民共和国国务院. 2014 年国务院政府工作报告[R]. 北京, 2014.

[5] 叶裕民. 特大城市包容性城中村改造理论架构与机制创新——来自北京和广州的考察与思考[J]. 城市规划, 2015, 39(8): 9-23.

[6] 杨保军, 陈鹏, 吕晓蓓. 转型中的城乡规划——从《国家新型城镇化规划》谈起[J]. 城市规划, 2014, 38(增刊 2): 67-76.

[7] 郑秉文. 拉丁美洲城市化经验与教训[M]. 北京: 当代世界出版社, 2011.

[8] DE SOTO H. The other path: the invisible revolution in the third world[M]. London: I. B. Tauris, 1989.

[9] International Labour Office. Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya[M]. Geneva: International Labour Office, 1972.

[10] UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements, 2003[M]. Nairobi: UN-Habitat, 2003.

[11] 郑秉文. 拉美城市化的教训与中国城市化的问题——“过度城市化”与“浅度城市化”的比较[J]. 国外理论动态, 2011(7): 46-51.

[12] HANSEN K T. Reconsidering informality: perspectives from urban Africa[M]. Uppsala: Nordic Africa Institute, 2004.

[13] ROY A. Urban informality: toward an epistemology of planning[J]. Journal of the American Planning Association, 2005, 71(2): 147-158.

[14] DE SOTO H. The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else[M]. New York: Basic Books, 2013.

[15] Turner J F C. Housing in three dimensions: terms of reference for the housing question redefined[J]. World development, 1978, 6(9-10): 1135-1145.

[16] FERNANDA M. Slum upgrading and housing in Latin America[R]. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2016.

[17] PRATT A. Formality as exception[J]. Urban studies, 2019, 56(3): 612-615.

[18] MUKHIJA V, LOUKAITOU-SIDERIS A. The informal American city:

beyond taco trucks and day labor[M]. Boston: The MIT Press, 2014.

[19] 王晖, 龙元. 第三世界城市非正规性研究与住房实践综述[J]. 国际城市规划, 2008, 23(6): 65-69.

[20] 黄耿志, 薛德升. 国外非正规部门研究的主要学派[J]. 城市问题, 2011(5): 85-90.

[21] 徐苗, 陈瑞. 城市非正规性及其规划治理的中外研究比较评述[J]. 规划师, 2018, 34(6): 19-28.

[22] 魏立华, 阎小培. 中国经济发达地区城市非正式移民聚居区——“城中村”的形成与演进——以珠江三角洲诸城市为例[J]. 管理世界, 2005(8): 48-57.

[23] 陈宇琳. 中国大城市非正规住房与社区营造: 类型、机制与应对[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 40-46. DOI: 10.22217/upi.2019.052.

[24] 黄耿志, 薛德升, 徐孔丹, 等. 中国大城市非正规公共空间治理——对城市流动摊贩空间疏导模式的后现代反思[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 47-55. DOI: 10.22217/upi.2019.015.

[25] 田莉, 陶然. 土地改革、住房保障与城乡转型发展[J]. 城市规划, 2019(9): 53-60.

[26] 宁一璠, 章征涛. 我国城市非正规空间研究综述和展望[C]// 中国城市规划学会. 城乡治理与规划改革——2014 中国城市规划年会论文集(12: 居住区规划). 重庆大学建筑城规学院, 2014: 11.

[27] 比什·桑亚尔, 陈宇琳. 发展中国家非正规住房市场的政策反思[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 15-22. DOI: 10.22217/upi.2018.551.

[28] ZHANG Y. The Urban turn in comparative politics: cities as the anchor of cross-nation, cross-regime comparison[J]. Newsletter of the organized section in comparative politics of the American Political Science Association, 2020, 30(1): 13-22.

[29] MAYO S K, ANGEL S. Housing: enabling markets to work[R]. World Bank, 1993.

[30] ROY A. Why India cannot plan its cities: informality, insurgency and the idiom of urbanization[J]. Planning theory, 2009, 8(1): 76-87.

[31] 何露杨. 巴西国家住房银行的棚户区改造政策评析[J]. 拉丁美洲研究, 2014, 36(5): 60-64.

[32] RIOS J A. Social transformation and urbanization: the case of Rio de Janeiro[J]. Urban anthropology, 1974: 94-109.

[33] 李明辉, 亚历克斯·马格尔斯. 从城市非正规性视角解读里约热内卢贫民窟的发展历程与治理经验[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 56-63. DOI: 10.22217/upi.2017.203.

[34] 王海峰. “贫民窟”治理: 巴西的行政实践与经验借鉴[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018, 46(3): 40-48.

[35] 刘明, 蓝海. 发展中国家低收入群体住房政策——以巴西政府对里约热内卢贫民窟的治理为例[J]. 城市史研究, 2019(2): 48-62.

[36] ADUAN W E, BRAKARZ J. Favela-Barrio-scaled-up urban development in Brazil[EB/OL]. (2010-07-01)[2021-11-05]. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/456671468742485572/favela-barrio-scaled-up-urban-development-in-brazil>.

[37] CONDE L P, MAGALHAES S. Favela-Bairro: Uma outra história da cidade do Rio de Janeiro[M]. Rio de Janeiro: Viverecidades, 2004.

[38] 王春华. 巴西、阿根廷的住房保障制度管窥[J]. 中国房地产金融, 2007(10): 46-48.

[39] 杜悦. 巴西治理贫民窟的基本做法[J]. 拉丁美洲研究, 2008(1): 59-62, 71.

[40] NARAYAN D, PETESCH P. Voices of the poor: from many lands[M]. Washington, DC: World Bank, 2002.

[41] 徐勤贤, 窦红. 巴西政府对城市低收入阶层住房改造的做法和启示[J]. 城市发展研究, 2010, 17(9): 121-126.

(本文编辑: 高淑敏)