



复旦-拉美大学联盟
FUDAN - LATIN AMERICA
UNIVERSITY CONSORTIUM

南方国家 特大城市的治理现代化

现状、挑战和实践

任远 主编



南方国家 特大城市的治理现代化 现状、挑战和实践

任 远 主编

2022 年 12 月

目 录

作者介绍

前言

引言：探索适合南方国家状况的特大城市治理

1. 南方国家城市化和特大城市发展
2. 城市可持续发展面临的挑战
3. 拉美国家特大城市中的非正式住区
4. 新兴地区特大城市的紧凑发展
5. 建筑遗产的活化与城市文化的传承
6. 难以实现的城市-区域治理
7. 支持特大城市的数字化转型
8. 慢城市和智慧城市
9. 大学、地方社会和创新型城市

参考文献

3 拉美国家特大城市中的非正式住区

拉丁美洲的城市化

目前世界上有 33 个特大城市(人口超过 1000 万的城市),其中 6 个位于拉丁美洲(墨西哥城、圣巴勃罗、里约热内卢、布宜诺斯艾利斯、波哥大和利马)。拉丁美洲也是世界上城市化程度最高的地区之一(Buzai, 2020)。该地区城市发展不断转型的过程与我们的殖民地历史,以及移民、20 世纪下半叶的工业化和全球化早期阶段的影响等密切相关。这些“地方背景”为我们提供了一幅图景,我们不仅可以了解这些地区不断变化的城市基础设施和城市发展,还可以了解在这些地区中国人口的变化及人口在城市区域中的流动。要想在这些地区实施有效政策和城市治理结构,就不能忽视这些现实。

城市化被认为是人口集中在某些生活住区的过程。这一过程与社会的现代化和工业化一起,成为 20 世纪最具特色的社会现象。城市化进程首先发生在工业化国家,改变了生产方式,推动了人口从农村到工业城市的大规模迁移。这一进程还蔓延到第三世界国家(我们在这里也可以称为“全球南方”),推动了它们在特权飞地中的城市转型,这里出现社会经济资源的两极分化,以及土地产权和社会不平等日益扩大。

这种情况在拉丁美洲比在世界其他地区

更加明显,导致了具有鲜明特点的城市化。第二次世界大战后,由于大量人口从农村转移到城市,大量逃离战争的移民流动以及高人口增长率导致城市人口增加,该地区的城市化进程成为一种非常突出和不可阻挡的现象。拉丁美洲城市化进程的加快造成了大都市的集中,其国土空间中社会制度的不公正也显露出来(Panadero Moya, 2001)。

拉丁美洲是地球上城市化率最高的地区。如今,该地区的城市人口占总人口的 82%以上,预计到 2050 年这一比例将达到 90%(Serebrisky, 2014)。因此,该区域的城市显示出经济活动的高度集中,但同时也呈现出高度的不平等、失业、不安全、环境污染、缺乏住房和公共服务不足等问题。

尽管该区域各国之间存在差异,但城市化发展有三个主要特征:住房的非正式性和不稳定性,逆城市化,及由商业化和社会、公共和私人行为者之间的不对称关系组织起来的城市治理结构。换句话说,拉丁美洲的城市化进程带来了城市空间生产方式的结构性问题,影响了城市居民的生活质量,并形成了多重不平等的城市体制。在某种程度上,一些人认为获得住房是私人问题,应从经济政策的角度来看待住房政策。在许多情况下,城市社会政策被认为是某些公共服务领域的局部改善。在大

多数情况下,城市碎片化不仅作为一种城市形态,而且作为一种公共和私人力量相互交织的具体策略(Dammert, 2020)。

虽然很难将拉丁美洲国家特大城市进程和问题放在一起,但我们可以将历史上形成的一些城市形态进行归类。Segura (2021) 引用 Borsdorf (2003) 提出了一个对拉丁美洲大城市的城市化过程进行类型学划分的建议,该过程经历了四个阶段:

(1)紧凑城市: 这具有殖民地时期的特征,其中心在主广场。由街道网格组成,房屋与中心广场的距离表达了居民的社会地位,从中心到城市边缘逐渐降低。

(2)扇形城市:快速城市化第一阶段(1820-1920)的特征,其典型的空间结构原则是线性结构形成的空间区隔。同时在城市入口附近建立了第一个工业区。

(3) 两极分化的城市: 这是快速城市化第二阶段 (1920-1970) 的特征。在这一时期,由于工业化进程和大规模的农村人口外流,富裕城市和贫穷城市之间的显著对比得到了巩固,并通过国内移民流动造成城市人口迅速增长。

(4)碎片化的:从 20 世纪 70 年代至今,新自由主义经济动力通过社会空间结构的原则表现出来,其特点是社会群体之间的距离缩短,壁垒和安全设施激增。

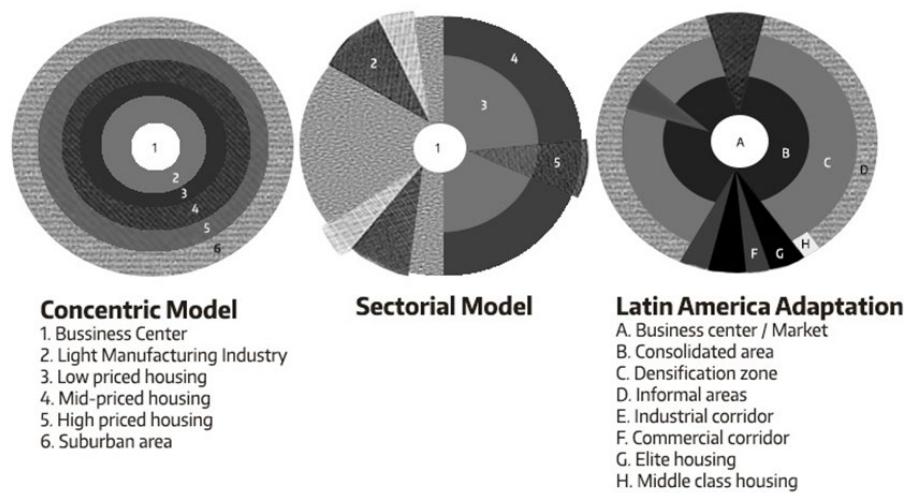


图 3-1 社会空间形态的三种类型

资料来源:作者, 根据 Segura (2021 年)引用 Borsdorf (2003 年)编写。

通过对城市空间的主要结构和组织的研究,我们可以从历史的角度考察该地区城市所发生的变化。以及如何根据行动者、具体行动过程以及所采取的具体行动来表达空间结构的变化。当前拉美国家的城市化进程正日益受到非政府社会力量的批评质疑。

非正式住区和城市内的差距

关于非正式住房的研究可以追溯到 1960 年代,当时这一现象的特点是发展主义政策的兴起。这些政策认为,一旦被他们视为“剩余”的人口被纳入“新现代性”的生产体系,“非正式住房”的社会问题就会消失。

事实上,进步的“神话”并没有实现预期的增长,却导致了城市地区和城市边缘地区的两极分化和过度城市化等,产生了一种加剧了公共服务和劳动力市场边缘化(城市差距)和逐步恶化的土地产权解体的情况¹。

自 20 世纪 70 年代中期以来,随着大多数拉丁美洲国家向国际资本(FDI)开放和国家作用的快速削弱,相继实施的政策只是恶化了社会经济状况。

另一方面,1980 年代标志着拉丁美洲贫困的“民主化”。在这一时期,通过占领土地形成民众住区的现象比较明显,这在该地区几个国家中是一种新的做法²。

20 世纪 90 年代,新自由主义模式被实施,加重了大型社会群体岌岌可危的社会经济状况。这一时期,在所谓《华盛顿共识》的规定下,采取了新自由主义政策,对城市产生了巨大影响,引发了公共服务(水和卫生设施、天然气、电力、电话、铁路和地铁运输、高速公路、邮政服务等)的私有化进程,最终导致赤字和昂贵的服务。这种情况因城市社会最弱势群体的失业率不断上升以及劳动力灵活性政策的发展而加剧,这些政策造成了社会结构在各个层面的脆弱性(Cravino, 2018)。

然而,住房的非正式性不应该仅仅从大众阶层的“住区”的角度来理解。在这个意义上,Segura (2021)重申了拉丁美洲背景下非正式性的理念和城市属性。Ananya Roy (2010, 2013)注意到这样一个事实,即欧洲和北美国家的城市力理论使非正式性变得不可见,即使是那些关于空间生产的重要理论也往往忽视这一先贤(Segura, 2021)。国家在这些城市非正式化过程中的作用也值得注意,这是大多数城市规划和管理政策的关键因素。在这个意义上,Segura (2021)提出 Ananya Roy 在思考非正式性时的三个假设:

(1)非正式性并不意味着国家本身的缺席,而是国家存在的一种形式。从这个意义上说,是国家决定了什么是非正规的,什么不是。在

¹ 土地产权解体是在时间过程中不同社会主体对其土地领地的建筑权逐步消解的现象。

² 例如阿根廷,这些民众占据土地形成的生活住区被称为“asentamientos”(居民点)或边缘地区。

许多情况下，非正式的恰恰是国家和政府开展城市运行的工具。

(2) 非正式性不是传统的或前资本主义的残余。相反，这是一种日益普遍的资本主义空间生产形式，它再现了不平等的地理状况，扩大了贫困差距。

(3) 非正式性不是同质现象，存在内部的分化。非正式性并不局限于边缘空间，而是私营城市企业的具体特征。

事实上，在许多城市地区，收入不平等正在加剧，这意味着低收入群体将越来越被排除在就业机会、基本服务、住房、政治代表权、社会和法律保护以及娱乐之外。城市贫困使个

人和社区都感到无能为力和脆弱(世界银行，2000 年)。此外，事实表明，接连不断的国际宏观经济危机对全球南方产生了非常严重的影响，在那里，复苏的可能性总是更慢，成本更高，并导致社会差距扩大。这种情况也表现在拉丁美洲新冠肺炎疫情引发的危机中。

根据 2016 年 Techo 组织对阿根廷非正式住区的调查¹，当地至少有 2400 个非正式住区，居住着 65 万家庭户。也就是说，在所调查的 11 个省级地区(只有布宜诺斯艾利斯、布宜诺斯艾利斯自治市和科尔多瓦全部)，有十分之一的人生活在不稳定的环境中，而这些地区涵盖了全国 67%的人口。

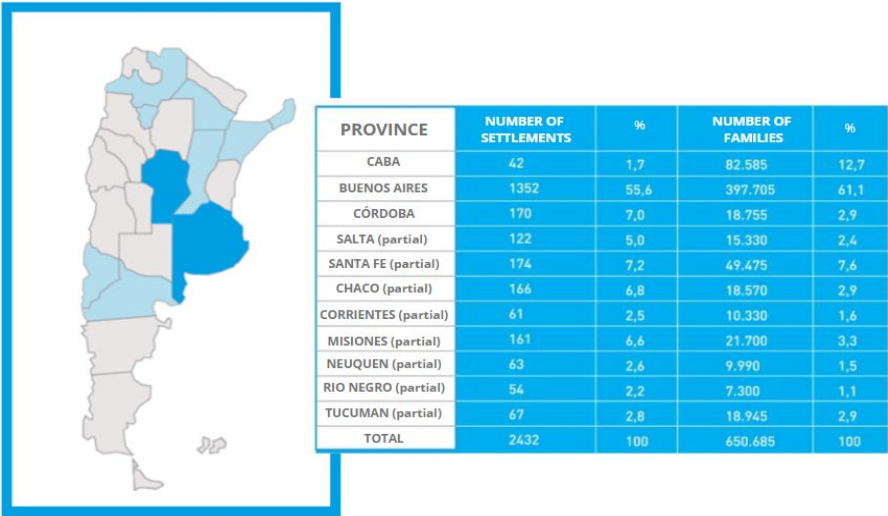


图 3-2 阿根廷非正式住区的基本情况
数据来源:Techo 组织（2016）

¹ 这是可以获得的最新的数据。

但首先我们必须强调,非正式住区的概念包括两种类型的空间占用:一种是贫民窟或应急住宅,另一种是居住点。虽然两者都有土地保有和占有的非正式性,但我们必须澄清它们的特殊性。

在这个意义上,Cravino (2001)根据以下特征描述了贫民窟:

(a)它们产生非常不规则的城市地块。换句话说,它们不是块状的街区,而是由错综复杂的走廊组成,车辆一般无法通过。

(b)这些房屋是用废料建造的。随着时间的推移,一些居民建造了他们的砖石房屋,但仍然是没有城市规划的赤字住房。

(c)人口密度高。

(d)相对于生产和消费中心,它们通常在目前土地稀缺的地区有一个好的位置。

(e)在布宜诺斯艾利斯市,他们在财政所有的土地上定居。

(f)定居者最初认为它们是临时的栖息地,期待着"可能的"变化,但这种变化一般不会实现。

(g)居民是低技能或非正规工人。

(h)其居民被周围社会污名化。

就 Cravino (2001)而言,他认为在 20 世纪 80 年代和 90 年代,布宜诺斯艾利斯郊区开始

发展一系列具有自身特点的住区。这些新“居住点”的特点是:

(一)他们的布局往往是规则的和有规划的,类似于通常在土地市场上以网格的形式出售的地块。

(二)居民认为这是短期和中期的改善,而不是暂时的解决办法(如贫民窟的情况)。

(三)他们一般是集体组织起来的,有事先的战略(获得地籍数据,组成一个小组开始征收,寻求附近组织的支持等)。

(四)它们大多位于私人土地上。这些土地通常是垃圾场、草地或被洪水淹没的土地,因此土地所有者没有兴趣或可能对其进行经济开发,或者为此遭受监管限制。

(五)在土地被入侵后,他们立即寻求与国家调解土地的“合法化”,声称有机会支付土地费用并拥有土地。

在这两种情况下(贫民窟和定居点),我们看到类似的动力在促进非正规住区的存在方面发挥着作用:从国内其他地区向大都市地区的内部迁移过程;一个需要密集的人力资本,但无法为这些新人口提供足够的生活手段的发展过程;不能妥善解决住房需求的城市组织,而国家,如前所述,也提出了一种“非正规”的解决方式。



图 3-3 城市内的差距

资料来源:阿根廷政治 (2016)

非正式住区发展的具体策略

根据一些多边机构(联合国、世界银行、国际移民组织等)的预测,发展中国家(或全球南部)的城市化速度正在加快。自建非正式住房是一种经常出现的类型并已占拉丁美洲已建住房总量的 32%(Burgos et al., 2011)。这些挑战从根本上取决于城市管理的质量以及各国制定的国家和地方政策 (World Bank, 2000)。

全球南方非正式住房增加的主要原因有以下几点:如上所述的低收入, 因此家庭支付土地或住房的能力有限; 地方政府缺乏对基础

设施的投资, 没有能力预测、阐明和实施精心设计的土地和住房政策(Acioly, 2006), 以及获得住房和土地的非正式住房战略(非正规城市化的私有化¹)的发展, 所有这些都对不稳定性的增加产生了影响。

在这方面, 全球南方国家提出的非正式住区发展的主要战略如下:

(1) 对贫困社区的社会经济服务和安全进行基本改善(城市升级)。从这个意义上来说, 这种类型城市住区改造项目的发展需要采用一种参与性的、全面的和财政上可持续的方

¹ 资料来源于联合国。

法，并与受影响社区一起制定解决方案 (King et. al., 2017)。

(2) 规划个人财产所有权管理的方案。这些方案通常成本高，持续时间长，但如果伴随着其他住房改善项目，它们在帮助减少非正规性方面是有效的。其他方案旨在促进各种形式的横向产权和建立特殊社会利益区，作为保护该地区免受“城市贫民”侵害的一种方式 (Acioly, 2006)¹。

(3) 旨在通过地方政府的公共行动增加土地价值的项目被用于资助该地区的基础设施。这些行动需要一个非常积极的政府，有技术和政治支持才能成功。这还需要培训能够开发城市经济项目的专业人员(市场逻辑，建立土地价格、土地稀缺、法规、非正规土地和住房市场等之间的相关性等) (Acioly, 2006)。

(4) 租赁住房支持计划(特别是在低收入市场)在实践中被证明是有效的措施。政府要认识到在非正规和正规市场上租赁房屋的各种可能性，并制定一个结构完善的补贴计划，以避免产生伤害那些服务不足人群的扭曲现象 (King et. al., 2017)。

改变新自由主义城市

我们的主要思考将涉及新自由主义城市，或那些规划被大众目光和国家行动淡化，屈从

于全球化和市场需求及要求的城市。对于 Ladizesky (2019)，我们目前正在见证新自由主义城市的建设，即全球化企业的城市，那里充斥着企业的明星摩天大楼和统治阶级居住的高塔。另一方面，它被混乱的工业外围所包围，这是一个被高速公路一分为二的无政府地带，主要由劳动人口居住，在这里，大片苦难与舒适的住宅区交替出现，这些住宅区建在填满的景观土地上，靠近高速公路，配备有各种集体设备。

新自由主义城市(NLC)侧重于高速公路和道路走廊的城市规划，以及私营公司对基础设施和城市服务的开发。在当前，新自由主义政府只在确保可治理性或有利于私营部门的必要程度上给予社会补贴。只有在选举期间，通过小型但广泛宣传的社会设施的落成，郊区的贫困问题才会凸显出来(Ladizesky, 2019)。

拉丁美洲大城市(和不安全的城市)的发展明确揭示了巨大社会差距的存在。同样，在过去的几十年里，城市的形象也发生了变化：一方面，我们发现了“坚固的城堡”(富裕阶层的私人住宅区)，另一方面，我们发现了贫穷的贫民区，以及在贫民区之间有私人保安的封闭式社区(Svampa, 2006)。这种现实反映了社会边界的存在，它破坏了人们对平等的渴望。

新自由主义支持开放市场，竞争，和解除

¹ 这一倡议是在巴西（累西腓和贝洛奥里藏特）实施的，目的是使得一些非正式定居点正规化。

对国家行为和任何社会团体的管制的理念。伴随这一现象的是基于减少干预和公共国家投资的城市管理模式的变化。这将私人资本置于城市发展和配置的中心,同时刺激了城市生产中新自由主义动力的发展。因此,国家不再在领土上采取行动,而只是履行作为城市空间转型的调节器和推动者的辅助角色,而城市空间从根本上受到带有强烈私有化倾向的商业战略的控制(Zapata, 2017)。国家退出和私营企业所发挥的作用的双重影响促成了一个城市地理格局的形成,其巨大的差距导致了非正式住房的增加。一方面是更发达的地区,就预期收入而言对资本投资有吸引力,另一方面是不受

重视和没有任何资金来源的边缘化地区。

最后,针对拉丁美洲城市的城市化,本文发现了城市化过程的共同之处,和在人口最稠密的城市中心分配的解决方案。在这些场景中,我们发现作为殖民地的过去和与前大都市的关系不仅是发现这些共同领域的关键因素,也是分析独立后以及过去和现在几个世纪在这些国家发生的延续和变化的关键因素。全球南方国家的经济转型、城市发展和社会变革为我们提供了一个解决特大城市“城市环境”中具体问题方法的概览,通过纵向(国家内部不同级别的行政管理)和横向(各级国家之间的联合举措)治理艺术的实践实现合理替代方案。