

# 拉丁美洲非正式住房治理经验探索——以里约为例

任大卫<sup>1</sup> 秦思怡<sup>2</sup> 张乔扬<sup>1</sup>

1 中规院(北京)规划设计有限公司 2 武汉市规划研究院(武汉市交通发展战略研究院)

DOI:10.12238/btr.v7i4.4481

**[摘要]** 本文从非正式住房的角度出发,探讨了拉丁美洲国家面临的住房挑战,并总结了里约热内卢贫民窟中非正式住房的发展及其相关政策演变。此外,还深入讨论了里约热内卢在贫民窟住房治理方面的经验及提出的合理化改进措施。总而言之,里约热内卢政府对贫民窟的态度经历了从排斥到接纳的重大转变,这对于全球范围内解决类似问题具有重要启示意义。

**[关键词]** 非正式住房; 贫民窟改造; 住房条件; 城镇化

**中图分类号:** TU113.5+41 **文献标识码:** A

Exploring the experience of informal housing governance in Latin America: the case of Rio

Dawei Ren<sup>1</sup> Siyi Qin<sup>2</sup> Qiaoyang Zhang<sup>1</sup>

1 China Institute of Planning (Beijing) Planning and Design Co., LTD

2 Wuhan Planning and Research Institute (Wuhan Transportation Development Strategy Research Institute)

**[Abstract]** This essay analyses the housing problem in Latin American countries from the perspective of informal housing, summarises the development and policy evolution of informal housing in Rio's slums, then analyses Rio's experience in slum housing governance and proposes strategies to rationalise and improve it. In general, the government of Rio de Janeiro has experienced a significant shift in its attitude towards slums from exclusion to acceptance, which has important implications for addressing similar issues globally.

**[Key words]** Informal Housing; Slum Upgrading; Housing Conditions; Urbanisation

## 引言

拉丁美洲的城市化迅猛进程导致边缘地区人口大规模涌入城市,住房需求激增。然而,住房建设的速度无法满足低收入及失业人群的需求,由此催生了大量的贫民窟,引发了严峻的城市问题。为应对这一挑战,拉美各国政府纷纷采取了一系列措施来缓解住房短缺的问题。在里约热内卢等地区,非正式住房作为一项长期存在的城市问题已超过半个世纪,这种现象的产生主要是由于居民的低收入和高昂房价时的共同作用。总体而言,里约热内卢针对贫民窟的政策经历了不同时期的变化。起初,政府视贫民窟为必须被拆除的城市毒瘤,表现出明显的厌恶与忽视。随着时间推移,这一立场逐步转向对贫民窟的人性化改造,并允许它们保留在原有位置。里约热内卢的案例展示了城市如何为非正式住房寻求合理空间和制度定位的努力,这一转变不仅反映了城市对待非正式住房问题的态度调整,也为其他发展中国家在贫民窟原址改造、制度包容及“软发展”方面提供了宝贵参考。

基于以上,本研究旨在通过系统地回顾和分析里约贫民窟治理的历史进程,深入了解贫民窟问题长期存在的根源,并尝试提炼出可供其他发展中国家借鉴的经验与教训。这不仅有助于深化对里约贫民窟现象的认识,也为全球城市化进程中面临

的相似挑战提供了有价值的参考案例。

## 1 非正式住房的理论概念

### 1.1 非正式住房定义

学术界对“非正式住房”有多种定义,其定义形式因地域差异而呈现出多样化的特点<sup>[1]</sup>。目前学者们对非正式住房进行了大量研究,并呼吁重新思考和重新审视非正式住房的状况<sup>[2]</sup>。本文所讨论的非正式住房沿用DekeI提出的定义:一般而言,非正式住房指的是未经官方许可建造的住宅,这类住宅常常违反了规划法规、产权规定、建筑许可等法律要求<sup>[3]</sup>。

非正式住房是对城市空间的规划外占用,随着大量移民进入城市,多数移民的低经济水平与城市正式住房的有限,城市中逐渐形成了颇具规模的非正式住房现象<sup>[4]</sup>。然而城市未能提供足量且负担得起的住房资源,导致这些人群选择在城市边缘非法占地建房或是定居在已有的贫民窟中。这一趋势促使许多发展中国家在城乡交界处形成了大规模的非正式住房区,进而导致城市的无序扩张<sup>[5]</sup>。

### 1.2 关于对非正式住房的辩证理解

关于非正式住房空间的研究多采取“二元论”视角,即“经济活动、住房产权”等存在正式的(受法律认可)和非正式两种,

“正式”与“非正式”相互对立, 缺乏法律保障的非正式住房无法帮助居民摆脱贫困<sup>[6]</sup>。因此, 将非正式住房正式化, 通过合法化、确权及制度保护被视为解决问题的关键路径。

近年来越来越多的研究表明非正式住房同样具有积极的价值。巴西贫民窟是指“非法占用的定居点, 其特征在于高人口密度、低质量住房的集中分布以及缺乏基本公共服务设施”<sup>[7]</sup>。近年来, 随着学术界研究成果的积累及发展中国家相关政策的发展, 公众对于贫民窟的看法已经发生了显著变化, 从以往的一味负面评价转向了更为全面和客观的评估, 人们开始认识到贫民窟居民参与的各种经济活动不仅有助于城市日常运作, 还能促进多元文化的交流与融合。

基于上述变化, 政府对贫民窟的管理策略也随之调整, 从过去简单的拆迁或搬迁政策转变为更注重改善居民生活条件的就地重建和改造方案<sup>[8]</sup>。这些非正式住区大多是在无规划的状态下自然形成, 其具有一些共性特征, 例如自然环境条件较差、社会融合程度不高以及土地使用权保障不足等问题。同时住宅区内住房普遍存在人口密度高、产权不明晰、环境质量低劣以及基础设施匮乏等问题, 未能达到城市规划基本标准。值得注意的是, 非正式住房的主要居民群体是由低收入的农村迁移人口构成, 其中多为进城务工人员, 这一群体普遍面临着社会融入度低和社会歧视等挑战。此外, 非正式住房和非正式就业之间存在显著的相关性, 两者相互依存。相比之下, 相关研究文献指出, 非正式住房与正式住房在发展模式上呈现出明显的差异(图1)。

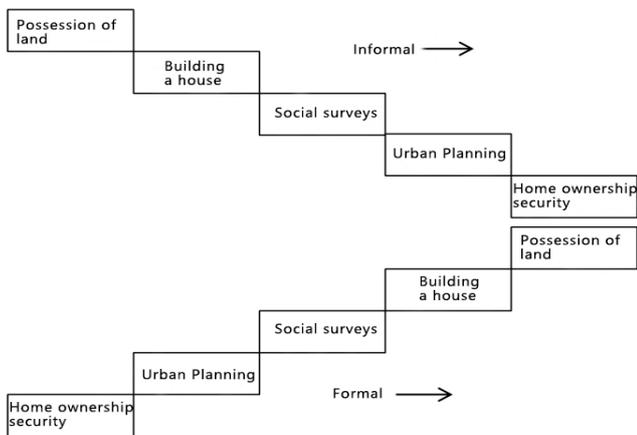


图1 正式和非正式住房的不同发展模式

(资料来源：作者自绘)

## 2 里约贫民窟非正式住房发展历程及政策演变

20世纪80年代, 里约政府对待贫民窟的态度从原先强制拆除贫民窟的做法被名为互助建房的新政策取代。该政策充分利用贫民窟居民的劳动力来建造住房, 并提供工资给参与贫民窟建设项目的工人和居民, 不断发展贫民窟城市化的同时创造当地就业机会<sup>[9]</sup>。然而, 这一政策导致了贫民窟自建房的失控局面, 众多贫民窟成为毒贩的据点。

20世纪90年代至2008年是里约贫民窟就地重建和改造的时期。1992年, 《里约城市总体规划》公布, 该规划提倡将贫民窟纳

入正式城市, 并保护地方特色。1993年, 里约政府开始实施“贫民窟-邻里”计划, 该计划主张不应摧毁贫民窟, 而应改造和升级贫民窟, 使其适合居住<sup>[10]</sup>。该计划包括四项内容: 为贫民窟提供基本的城市服务; 为贫民窟提供基本的基础设施; 改善贫民窟社区的可达性; 逐步改善贫民窟的住房条件<sup>[7]</sup>。巴西持续加大在住房领域的投资规模, 从2002年的70亿雷亚尔大幅增长到2009年的620亿, 并且显著提升了低收入人口在受益群体中的比重<sup>[11]</sup>。

自2008年起, 在全球金融危机的背景下, “贫民窟-邻里”计划从地方政府主导转向联邦政府主导, 更有效地推动里约的整体经济发展。此外, 里约政府于2010年启动了“里约定居”项目, 目标是在2020年前完成所有贫民窟的城市化进程<sup>[12]</sup>。但是截至目前(2024年), 新计划的实施并不尽如人意, 诸多贫民窟管理计划流于表面, 对美观的公共设施投资有限, 不能满足居民的实际需求; 大型贫民窟内部情况复杂, 毒品和暴力问题严重。

## 3 里约的贫民窟治理经验：空间维度从“融合”到“联系”

尽管里约政府未能有效遏制里约热内卢贫民窟的恶化, 但不应简单地将里约的贫民窟治理视为完全的失败。相反, 其反映了政府在处理非正式住房及相关政策时所进行的复杂探索过程。基于此, 本文将从空间和制度两个方面探讨里约贫民窟治理的经验与启示。

自20世纪90年代以来, 里约热内卢针对贫民窟管理实施的主要策略侧重于就地保护与改造, 这确保了大部分贫民窟得以免受拆迁或强制迁移的影响(图2)。众多当地贫民窟与富裕人口居住的高档社区中间仅有一堵墙隔断, 但生活环境却大相径庭。客观来说, 位于富裕社区附近的贫民窟居民更能够获得一定优势。Perlman的研究表明, 与居住在城市边缘地区的贫民窟居民相比, 那些邻近富裕社区的居民通常享有更优质的生活质量<sup>[8]</sup>。所谓的“融合”, 是指在一定区域内使用正式住所替代非正式住所, 但里约的实际经验表明, 这种方法并没有真正消除非正式住房, 只是将贫民窟现象转移到了其他区域。因此, 现在的规划者更注重将贫民窟与其周边环境进行“连接”, 通过这种方式逐步消除隔阂。

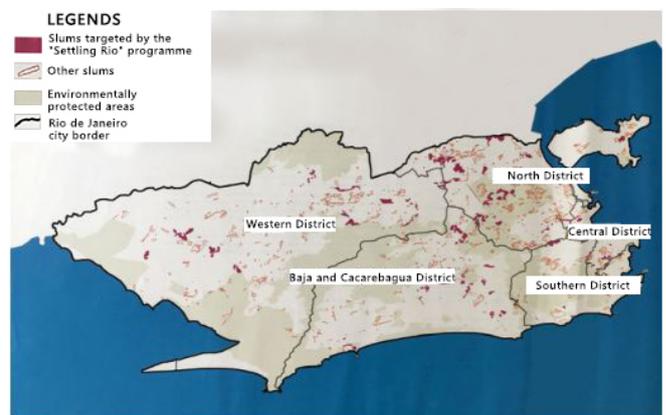


图2 里约贫民窟的空间分布

(资料来源：作者译自《ADRIANA》, 2011年)

## 4 里约贫民窟问题未得到有效解决的原因分析

政府在贫民窟改造方面的许多举措仅流于表面,未能触及问题的核心。例如,在清理科帕卡巴纳山坡上的贫民窟就只是做了一些表面文章。同时政府人员流动与工作变动导致政策无法连通并存在垄断性问题。里约于1968年创办公共发展公司,初期运作相对顺畅,并在一些试点地区成功实施了贫民窟改造项目,促进了当地企业的繁荣和基础设施的改善。然而1973年由于政府更换了原有的领导层和工作人员,新团队对原有计划的积极性不高,加之对里约市政发展的了解不足,导致该计划遭遇诸多阻碍,许多试点项目被迫中止<sup>[9]</sup>。贫民窟改造方案缺乏规划,导致妨碍了重建措施的实施,还未能充分考虑低收入群体的实际需求如住房成本、就业机会等。尽管贫民窟本身存在诸多问题,但它们也具有一些不容忽视的优势,例如地理位置便利、多数情况下无需支付租金以及某些社区提供的免费医疗和教育服务<sup>[13]</sup>。然而,里约热内卢市政府通常采取的策略是强制拆迁这些区域,并将居民重新安置到远离市中心的地区。

综上所述,要解决贫民窟问题,需要政府采取更为系统和持续的努力,确保政策的连贯性,并克服人事变动带来的负面影响。贫民窟改造不仅需要科学合理的规划,还需要综合考量经济、社会及政治等多方面因素,以实现长期有效的改善。

#### 4.1 结论

目前众多发展中国家在改善非正式住房方面仍面临诸多挑战,希望本文能为发展中国家非正式住房的规划和管理提供一些合理化建议。

解决贫民窟居民土地问题。合理分配土地资源,鉴于当前土地分配极不合理的状况,导致大量农村居民失去了赖以生存的土地,为了生存,这些人不得不融入城市,进而引发大规模城市化浪潮。各级政府需确保农民能够获取必要的生活用地,从而从根本上抑制非法占地现象,减缓农村人口向城市的快速迁移。推动农村产业发展,政府应积极推动农村工业尤其是农村服务业的发展,创造更多本地就业机会,减少农村劳动力外流的压力。

确保贫民窟改造政策的持续性和有效性。鉴于许多发展中国家在贫民窟改造项目上的失败经验,主要是因为政策缺乏连贯性,政府应当制定长期稳定的低收入群体住房改善计划,并克服来自不同利益团体的阻力,确保专业人员能持续参与,同时加强各部门间的协作与责任划分,提高行政效率。强化监管与评估机制,为了确保贫民窟改造项目的实际效果,需要建立完善的监督体系和信息反馈系统,定期对项目进行评估,确保其真正惠及目标群体,实现社会公平与正义的目标。

#### [参考文献]

[1] Shirgaokar, M. and Rumbach, A., 2018. Investigating housi-

ng tenures beyond homeownership: a study of informal settlements in Kolkata, India. *Housing Studies*, 33(1), pp.117-139.

[2] McFarlane, C., 2012. Rethinking informality: Politics, crisis, and the city. *Planning Theory & Practice*, 13(1), pp.89-108.

[3] Deke, T., 2020. The institutional perspective on informal housing. *Habitat International*, 106, p.102287.

[4] 张昀辰, 拉丁美洲城市化历史的研究综述. *世界近现代史研究*, 2018, (00): 189-204+366-367.

[5] Roy, A., 2005. Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American planning association*, 71(2), pp.147-158.

[6] 于江浩. 国际非正规住房空间测度进展与政策启示——基于三个研究案例的比较. *住区*, 2021, (06): 22-27.

[7] Freire-Medeiros, B., 2014. *Touring poverty*. Routledge.

[8] Perlman, J., 2010. *Favela: Four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*. Oxford University Press.

[9] dos Santos, M.C.R., 2007. *Of shacks, houses and fortresses: an ethnography of favela consolidation in Rio de Janeiro*. The University of Chicago.

[10] Magalhães, S. and Conde, L.P., 2021. *Favela Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro*. Rio Books.

[11] 刘佳燕. 1940年代以来巴西公共住房政策发展评析和启示. *国际城市规划*, 2012, (04), 43-49.

[12] Osborn, C., 2013. *A História das Urbanizações nas Favelas Parte II: Favela-Bairro (1988-2008)*. Disponível em: < <http://rioonwatch.org.br>.

[13] Perlman, J.E., 2007. Elusive pathways out of poverty: Intra- and intergenerational mobility in the favelas of Rio De Janeiro. *Out of*, 227.

#### 作者简介:

任大卫(1998--),男,蒙古族,内蒙古自治区包头市人,硕士研究生,工程师,工作单位:中规院(北京)规划设计有限公司,研究方向:城乡规划。

秦思怡(1998--),女,汉族,湖北荆州人,工程师,硕士,工作单位:武汉市规划研究院(武汉市交通发展战略研究院),研究方向:城市策略与设计。

张乔扬(1991--),男,汉族,山东省济南市人,工程师,硕士,工作单位:中规院(北京)规划设计有限公司,研究方向:国土空间规划。