



“非法城市”：了解情况，解决问题

作者：圣保罗大学住房和人类住区实验室教授艾尔米尼亚·马里卡托(Ermínia Maricato)

20世纪40年代，巴西城市人口比例仅为31%，在以农业为主的落后国家，城市被视为现代化和先进的一面。1940-1980年，巴西国内生产总值每年增长7%，无论从哪个角度看，这种增长都非同一般。城市化和工业化似乎代表了一条摆脱数百年来出口型农业生产和“上校主义”统治(*coronelista rule*)的独立之路。

21世纪初，巴西全国82%的人口居住在城市。与60年前相比，城市，尤其是大都市的形象大相径庭。暴力、洪水、空气污染、水污染、贫民窟、塌方、遗弃儿童等问题层出不穷。仅9个大都市的总人口就达5000万，这比大多数欧洲或拉美国家的人口还要多。

地域隔离决定了居住地与暴力之间的关联。整个区域都被非法占据。城市非法行为与解决冲突的非法行为并存：没有法律，没有正式判决，没有国家机构；难以获得城市基础设施服务(交通糟糕、卫生条件恶劣、没有排水系统，难以获得医疗、教育、文化和托儿服务，更容易遭受洪水和塌方)；其他问题还有就业机会少、更易受暴力侵害(社会边缘化或警察暴力执法)、难以获得司法正义、休闲活动有限、种族歧视等。排斥体现在各个领域：社会、经济、环境、法律和文化。

在城市地区，公共投资被组织完善的游说团体左右，从而助长了立法、房地产市场和社会排斥间的关系。贫民窟往往位于被房地产市场忽略的区域、法律禁止占用的环境脆弱地带和公共区域：山坡、溪流两岸、红树林区、水源保护区等等。在城市里，侵占土地是常态而非例外。但这并不是因为漠视法律或者领导人蓄意违法，而是因为别无他途。从经验数据中可以看出这一点。

城市非法地带

在圣保罗、里约热内卢和贝洛奥里藏特等巴西最大的几个城市，超过1/5的居民生活在贫民窟。在萨尔瓦多和福塔雷萨，这一比例高达1/3，而在累西腓，40%的人口住在贫民窟。就连颇具传奇色彩的城市库里蒂巴也几乎被一圈土地侵占区包围，严重破坏了水源保护区。

贫民窟的特点是居民与土地的关系完全非法，都是被侵占的区域。与非法地块不同的是，买卖合同保证了地块上居民的某些权利，也被俗称为秘密地块。不过，在有些情况下，其非法性在于权属文件，属于市政厅未批准项目，或者批准的项目与实施不相符。非法地块和贫民窟是大多数中低收入城市人口最常见的住房选择。这是巴西城市发展为大多数大城市居民提供的“解决方案”。



我们已经指出，这种非法性并非是对抗法律的结果，而是缺乏选择所致。20世纪80年代以前，贫民窟尚未成为圣保罗市的重要居住形式。20世纪70年代初，只有不到1%的圣保罗人住在贫民窟。到90年代中期，这一比例约为20%。从20世纪初开始，里约热内卢和累西腓就有相当大比例的贫民窟居民，这在文献中有所记载，例如由吉尔伯托·弗雷尔(Gilberto Freyre)撰写、堪称典范的巴西社会研究报告《豪宅和棚屋(Sobrados e mucambos)》。在圣保罗，随着公寓的式微，从20世纪40年代起，非法地块成为工人的主要住房形式。租金冻结措施阻碍了对出租房的投资。城市边缘的土地分割与车辆运输相结合。公交车作为公共交通工具，使得由大众住房开发而来的低密度外围扩张成为可能。城市外围扩大了。

排他性房地产市场和全面公共政策匮乏导致的非法行为

贫民窟的演变伴随着巴西社会的城市化进程。这是由所谓的劳动力再生产过程决定的。在奴隶社会，老板为劳工提供住房和其他生活用品。自由劳动力的出现带来了住房问题。雇主不再有责任提供住房。1888年巴西废除奴隶制之后，住房费用由工人自己承担。这一变化意味着雇佣劳动，并形成城市住房市场。资本主义中心国家也曾有过这种情况，但巴西的这种变化并非不存在诸多冲突。

在巴西这样的外围和半外围国家，工业化进程中工资较低，大部分工人没有融入正规劳动力市场，也没有通过正规市场解决住房。即便中产阶级也很难涉足住宅房地产市场。银行职员、中学教师、文职、武警或其他公务员等固定工作者的收入不足以获得抵押贷款，而在圣保罗的房地产市场上，抵押贷款一般要求家庭收入大于最低工资的10倍。这一限制把大都会地区60%的家庭拒之门外，这些家庭只能依靠公共政策或者非正规途径。

非法占地和非正规城市的产生，其本质在于缺乏能扩大合法私有市场的公共政策(也就是说，我们得让东西更便宜)。只要私有市场和政府拿不出住房替代方案，贫民窟和非法地块就会继续扩大。非法性和合法住房替代品说到底城市政策(旨在扩大城市基础设施并使其民主化的房地产和投资的社会功能)和房地产融资监管的问题。住房以及公共交通和城市卫生应当是巴西城市规划的优先主题。然而，城市规划目前仍然遵循着迥异于我们所处现实的潮流。

如何应对“非法城市”问题？

建造住房并搬迁所有贫民窟居民才是正确的解决之道。但数据表明这不可能做到：圣保罗的贫民窟约有200万人。贝伦、马塞约、累西腓和圣路易斯等较贫困州府的卫生问题更为严重，其他问题也相对更大。



在勉强承认这一现实之后，巴西政府用“贫民窟城市化”(slum urbanisation)的说法取代“清除贫民窟”(slum clearance)。这种转变在20世纪80年代得到强化，当时很多市政府意识到，贫民窟改造比贫民窟居民搬迁到新住房在经济上更加可行，甚至更加紧迫。城市化至少需要照明、水处理、污水、排水、垃圾清理、道路和人行道以及消除安全隐患；每户家庭的成本为一套新住宅的10%-50% (城市化成本最高的情况)。

在大多数贫民窟，居民已经投入了大量资源来建造房屋，但基础设施、公共设施和公共服务只能由国家而非单个家庭提供。

巴西积累了贫民窟城市化政策方面的大量知识，甚至是非法地块的知识，由此出现了新的城市化模式，取代了所谓的功能主义、整齐划一和强制的城市化，寻求利用非正规建设中产生的自发和有机形式。粗略地说，这种城市化与中世纪城市的相关度远大于与现代城市的相关度。

然而，并非每个贫民窟都可以城市化。有些住区会危及居民安全，亦或因为利益分散而使环境更加脆弱，对重要战略性区域造成不可逆的损害。

毫不夸张地说，非法住区问题的解决办法是采取缓解巴西城市空间社会不平等现象的卓越举措。这不仅仅是一个遵守法律规范的问题。拥有稳定住房是生活质量和个人满意度的基本要素，赋予了居民尊严，也使收信、找工作、送货变得更加容易。产权文件还能让持有者更加安全和安心。只有经历过住房状况不稳定的人才能充分认识到这一点的重要性。

节选自艾尔米尼亚·马里卡托为圣保罗大学住房和人类住区实验室撰写的文章《了解情况，解决“非法城市”问题》(Conhecer para resolver a cidade ilegal)，由 IAPC 译为英文、西班牙文和中文，以下是葡萄牙文原文链接：

http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_conhecercidadeilegal.pdf。