



## 城市化背景下的贫民窟挑战及对策： 国际经验与启示

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策研究部

编者按：这是另一篇关于“城中村”问题研究的文章，研究的视角转向了国外。我们看到，国外把城中村问题归结为“城市贫民窟”、“贫民居住区”，同样是在城市化过程中遇到的城市建设、管理问题。问题产生的原因同样是大量来自农村或国外的移民，在他们的就业、收入和居住条件方面形成的矛盾。文章介绍了国外的情况和政府的做法，可能对我们认识并解决问题有所裨益。

### 一、 城市化背景下的贫民窟

#### 1. 什么是贫民窟

联合国人类居住规划署将贫民窟（slum）定义为“以低标准和贫穷为基本特征的高密度人口聚居区”。在发展中国家，贫民窟泛指非正式的居住地，城市贫困在这些地区体现得极为明显。尽管有不同的名称、不同的土地占有权

安排、不同的建筑结构，但过度拥挤、不安全的居住状态，以及缺乏干净的水、电、卫生设施和其他基本生活服务是大多数贫民窟所共有的特征。

## 2. 贫民窟为什么会存在

贫民窟之所以存在，取决于一系列因素，如高速增长农村-城市移民、日益恶化的城市贫困和不安全的土地占有权，以及全球化。其中，农村人口大规模进入城市是最主要的一个因素。据统计，20 世纪 50 年代以来，发展中国家的农村人口下降了约 20-30%。城市里可能的经济机会驱动着农村贫困转移到了城市。相对于迅速而又庞大的农村-城市移民进程，城市规划和城市管理体系却无法适应这些新的人口，这就加速了贫民窟的形成甚至扩大。

## 3. 城市化背景下的全球贫民窟

2003 年 10 月，联合国人类居住规划署首次发表了以全球贫民窟的挑战为主题的年度报告。这份报告显示，全球贫民窟居民人数在 20 世纪最后十年里增长到了 9.23 亿，增长幅度为 36%；如果贫民窟居民人数继续以同样速度增长，到了 2030 年将达到 20 亿。也就是说，目前全球约有六分之一人口(近 10 亿人)尚居住在贫民窟。报告还指出，在世界各国的城市人口中，有 40%居住在贫民窟里。其中，亚洲的贫民窟居民人数最多，高达 5.45 亿，占全球贫民窟人数的 60%。非洲撒哈拉沙漠以南地区城市人口居住在贫民窟的比率最高，高达 71%，人数为 1.66 亿。拉丁美洲和加勒比海地区的贫民窟居民人数为 1.28 亿。还有 5400 万人居住在发达国家城市类似贫民窟的环境里。

表 1 全球贫民窟人口状况（2001 年）

	总人口 (万人)	城市人口 (万人)	城市化率	贫民窟人口 占城市人口 的比重	贫民窟人 口(万人)
全球	613412	292318	47.7%	31.6%	92399
发达地区	119374	90152	75.5%	6.0%	5407
欧洲	72632	53426	73.6%	6.2%	3306
发展中地区	494039	202167	40.9%	43.0%	86992
南部撒哈拉非洲	66702	23105	34.6%	71.9%	16621
拉美	52666	39939	75.8%	31.9%	12757
东亚（不包括中国）	7947	6126	77.1%	25.4%	1557
南亚	150673	45248	30.0%	58.0%	26235
东南亚	52976	20285	38.3%	28.0%	5678
转型经济体	41096	25854	62.9%	9.6%	2483
最不发达国家	68462	17924	26.2%	78.2%	14011

资料来源：联合国人类居住规划署，2003。

## 二、应对贫困窟挑战的国际经验

纵观世界城市发展史，城市贫困和贫民窟是城市化进程中的一种普遍现象。无论是发达国家，还是发展中国家，都曾经或者正在面临贫民窟或者类似贫民窟问题的困扰。一个明显的规律是，发展中国家当前面临的贫民窟问题，很大程度上也曾在发达国家发生；同时，当今的发达国家依然或多或少地存在贫民窟问题，贫民窟并没有因为发达国家完成了城市化进程而消失。正因如此，全球应对城市贫民窟挑战的政策具有了一定的延续性，并大致经历了几个“住房战略”演变阶段，即，住房供应和清除贫民窟场地和服务 贫民窟的升级改造 使用权保障。

### （一）发展中国家的做法

#### 1. 巴西

在巴西，相当数量的城市人口居住在非正式的或不合法的居民区中，常常占用公共土地。据统计，贫民区人口约占里约热内卢全部居民人口的 25%。这些贫民区是一些

外来打工者的家园，但是其卫生条件极差，常常遭受自然灾害和犯罪的侵扰。过去，巴西官方的贫民区政策则是熟视无睹或者威胁驱逐他们。直到 1970 年代，许多城市的市政当局开始在规划图上暂时包括进了这种居民区。近几年来，这些居民区开始发生转变，当地政府在州政府、中央政府的支持下做出承诺，在社会政治以及地理上把贫民区纳入这些城市。

80 年代初期，许多城市，其中最引人注目的是巴罗哈日任特（Belo Horizonte）和累西腓（Recife），努力规范或把贫民区纳入到城市有机体内，从法律上认可它们。巴西在全国范围实行了新的规划措施，允许把某些居民区指定为“特殊社会利益居住区”（ZEIS），以便于规划和对各个区制定相应的土地使用要求。在累西腓，1987 年进一步建立了一套机制（PREZEIS），在城市社区的参与下，第一次把“非正规居民区”纳入正式规划并同意提供各种服务和基础设施。在这项法令下，累西腓设立了一个“土地占有合法化委员会”，委员会会有多个利益相关方参与，其职能包括，确定并解决每个社会利益居住区的特殊问题、敦促政府履行承诺、使用投资改造整个城市地区和划定要规范居民区。后来，邻近的佩尔纳巴库州（Pernambuco）也实行了累西腓这项法令。

巴西其他城市，包括里约热内卢和圣保罗也有类似的计划。由于规模庞大，里约热内卢的计划备受瞩目。该州政府改变了过去反对贫民区的做法，不要求任何抵押就向居民提供建筑材料和资金。巴西应用经济学会 1998 年的一项研究表明，至少 794 个市政当局制定了贫民区或“非正规居民区”的改造计划，其中约 506 个市政当局的改造计划包括在不同形式上实现土地占有的规范化。为了提高城市贫民的生活质量和创造条件动员社会更多的力量参与，巴西正准备补充一系列更广泛的政策，以兑现政府对贫民区在政治上和法律上的承诺，保证投资支持。

## 2. 印度

印度独立之初，当局实行的是清除贫民窟的政策，主要意图是驱赶贫民窟居住者。但是到了 20 世纪 60 和 70 年代，大量的农村人口向城市转移，贫民窟居住者逐步意识到自身的力量，且政治家也开始视其为选票的来源，当局的贫民窟清除政策由此转变为贫民窟改造政策。

上世纪 80 年代末至 90 年代初，一个由世界银行资助的“贫民窟升级”项目帮助 2 万个孟买贫民窟家庭获得了土地使用权和基本的生活服务。联合国人居规划署的资料还显示，印度“全国贫民窟居民联合会”与“促进地区资源中心协会”一道，从孟买地方政府手中获得了为贫民窟地区建造 300 套公厕的权利，为 1000 家住户提供卫生设施，与此同时动员周围地区的贫民窟居民采取一系列改造举措。到目前为止，由印度中央政府资助的，旨在为贫民窟居住者提供基本生活服务（如供水、道路、排污、街灯等）的项目在孟买已经实施了近 30 年。

同时，印度海德拉巴和赛孔德尔巴两个姊妹城市正在率先努力通过“综合性公民服务中心”，在贫民窟设立商店、普及互联网；支付电费、水费和财产税；帮助申请许可证、执照和登记；发放出生或死亡证和抚养证；对财产进行估价等。今后几年还将认真测试互联网对改善城市贫民获得外部信息状况的作用。

印度还在试行由社区领导的“基础设施财务基金”。该基金对由社区发起、规模将进一步扩大的住房和基础设施项目的建设提供战略资助。

总的来看，印度政府正在试图改变人们对于贫民窟的认识，了解政府将使贫民窟并入城市正式市区的办法。印度政府提出了立法和政策改革的建议，以确保形成一个国家指导下的政策体系，即，可持续的城市改造政策和明确各项政策的目标。

## 3. 泰国和马来西亚

泰国政府原来实行过政府直接的建设住房计划，为贫民区的清拆户提供房屋的租住权。但是后来大部分租住权都被变卖，住户又搬到了城市中心地带的其他贫民区。原因是新建小区交通不便、增加了上班距离和脱离了社区服务。此外，可以得到一笔现金也是一个重要的原因。泰国政府在 1984 年停止了大规模针对低收入家庭的公共房屋的建设，而且从 1980 年起开始实行大力发展私营市场力量的政策。依靠私人市场提供房屋、为低收入户提供低成本住房。每年落成的新住宅单位中，私人发展商所占比例由 1980 年的 34% 上升至 2000 年的 74%，其余的部分包括改善原来贫民区，由政府提供土地与配套服务、贫困居民自行建设合法房屋，以及改善非法的贫民区房屋。“非法房屋”的比例由 1980 年的 20% 下降至 2000 年的 3%。政府新建房屋的比重长期维持在 7% 以下（1992 年，建成二万个出租单位）。政府吸引私人发展商的方法是通过官方的住房银行（Government Housing Bank）提供极低利息的楼宅按揭服务（引导私人银行也提供类似服务），令收入较低的住户有购买房屋的能力。因此私人开发商也因应这些“有效需求”而建造更多的低成本（较小面积、较简陋）的住房，吸纳这个新购买力。构思尽管十分理想化，但实际碰上的情况是，开发商提供的房屋满足不了中等收入家庭的需求，他们因此囤积居奇，推动楼价飞涨从中牟利。这样，低按揭利息的“受益者”成了中等收入户而不是原来预定的低收入户。

马来西亚的经验很类似，但政府自己建造的房屋占总量的接近一半。即使引入私人发展商时，马来西亚也采取计划生产模式，规定私人发展商必须在总的建筑房屋中，有某个比例的“低成本房”，满足低收入家庭。政府提供的激励包括给予发展商低息贷款和资助低成本房的建设工程。在马来西亚 1996 至 2000 年的第七个五年计划中，政府与私人发展商提供的房屋各占一半（包括“低成本房”）。实际上，双方在建设总面积上实现了各自的比例（1：1），

但“低成本房”都只占各自建造房屋的 50%，另外 50%的房屋则是为中高收入家庭所建造的，即低成本房实际上是供应不足的。

很多发展中国家的做法与泰国和马来西亚两国大致相同。他们的共同点包括，制定了完善的筛选资助对象的标准，但执行上却千差万别；政府的低收入房屋发展建设经常遇到土地使用、城市规划、配套设施诸多方面的关卡和阻碍；而私人发展商往往更容易通过这些政府的审批手续并垄断市场，说明，政府的“部门利益”是一个重要的干扰因素。

韩国在解决城市低收入居住区、非法聚集居住区的做法是执行一个“联合重建计划”(Joint Redevelopment Project, JRP)；新加坡和香港都是实行“公屋制度”。

## (二) 发达国家的做法

### 1. 美国

#### (1) 20 世纪 30 年代至 60 年代

20 世纪 20 年代以前，美国的住宅建设完全是民间的私事，住宅建设处于小生产水平。这种情况很快受到迅猛发展起来的工业化、城市化大潮的冲击，大量农民工涌入城市，使城市住宅日趋紧张。1929 年，世界性的经济危机席卷了美国，为了“复苏”经济，联邦政府开始介入住房问题，美国自 20 世纪 30 年代起制定了促进住房建设和解决中低收入阶层住房问题的一系列政策。

1937 年美国联邦政府建立了首个“住房法案”计划，以解决低收入阶层住房短缺和居住条件低下的问题。其中最关键的措施是，联邦政府向地方政府提供资助，为低收入者建造合适标准的公共住房，而居住者只需向地方政府的“公共住房管理机构”支付较低的房租。

1949 年美国国会又通过了《全国可承受住房法》，指出，美国住房政策的目标是“向全体美国人提供体面、安

全和整洁的居住环境”。为此，联邦政府制定了一系列住房政策，例如，“城市更新计划”授予地方城市更新机构接受联邦基金和收购贫民窟财产的权利。这些经过“更新”的管理机构通过拆毁贫民窟建筑，将土地整合成可用的地块，以低于市场的价格卖给住房开发商。

### (2) 20 世纪 60 年代至 70 年代

60 年代，战后的住房短缺现象依旧存在，为减轻政府的建房负担和保证住房市场的良性发展，美国政府进一步扩展了住房政策，重点在鼓励私营开发商为低收入阶层建造住房。

1965 年，约翰逊政府建立了一个针对低收入阶层的“房租援助”计划，允许公共住房管理部门出租他们管理的存量住房，并通过补贴使低收入房客能够居住。1968 年，美国政府通过了另一项住房法案，主要内容是为公寓开发商提供低于正常市场水平的贷款利率，使其为中低收入者提供低于正常市场租金水平的住房；同时，在联邦住房管理局的抵押贷款保险计划下，为符合要求的住房购买者提供低于市场水平的利率。

### (3) 20 世纪 70 年代至今

20 世纪 70 年代起，美国住房短缺已不再是主要矛盾，取而代之的是低收入阶层所付房租占其收入比重过大。也就是说，市场上的住房供给是充分的，而政府仅需为低收入住户提供房租上的帮助。

1974 年，尼克松政府制定了新的住房和社会发展法案，其中的第 8 条款就是低收入者“租金帮助计划”。与 1965 年约翰逊政府法案的不同在于，它不再是一个对住房建设进行补贴的计划，而是一个面向需求方（住户）的存量住房补贴计划，包含着两个方面，即“租金证明”计划和“租金优惠券”计划。

90 年代，美国政府又大大扩展了租金优惠券计划的实施。如克林顿政府将传统的住房计划彻底私有化，并且将

所有的补贴计划都转为租金优惠券计划，以使低收入者能自由选择住所和房租水平。

## 2. 英国及大伦敦问题

工业革命促进了英国城市化的发展，大量人口从农村流向伦敦，伦敦城市的下层社会居民的居住条件日益恶劣、住宅稀缺，并形成了许多贫民窟。

到 19 世纪末，政府不得不采取措施解决贫民窟的卫生与安全问题。1875 年，英国通过了《改善居住法案》(Dwellings Improvement Act)，旨在清除贫民窟和建设低成本住房。20 世纪 20~30 年代，该项法案的有关政策得以实施，原来位于伦敦内城的、容纳 20 万余人的贫民窟被清除，政府在伦敦外围新建房屋进行安置。但是这个建设计划导致伦敦城市规模不断扩大，郊区化的趋势越来越严重，所以到了 30 年代末，为城市贫民建设住宅的重点又转向在城市内部建设针对贫困居民的公寓。

“二战”的破坏使伦敦获得城市更新以及根除贫民窟的重大机遇。伦敦郡规划法(1943)、大伦敦规划法(1944)相继出台。1945 年开始大规模拆除贫民窟，1975 年基本结束。当时采用的是所谓“消灭贫民窟”的办法，即把贫民窟全盘清除(Demolish)或封闭(Close)，并将其居民转移走，然后在清除出来的土地上开发可以形成高税收的房地产项目。

50~60 年代，英国政府还实行了一个“统建房”(Council House)建设制度。“统建房”针对的就是城市贫困人口，一般由很多栋房子连成一片，楼的外形朴实，布局简单，建筑材料一般，住起来比较拥挤。居民多是下层劳动者或少数民族(各个有色人种)，居住区环境和治安较差。

统建房目前依然是失业者或低收入家庭的住宿保障，也是英国的老人福利之一。住在这样的房子不需要住宿租金，水电气费也只用缴纳一点点，而且房子住的越久，越

有可能属于住户——有一些人后来把房子买了下来。

但是，自 50 年代后期开始，英国政府用于修建公共房屋的支出逐步下降。80 年代初，撒切尔夫人上台后，政府统建房的支出被削减了 50%，此举被认为是英国政府公房建设的一个最大挫折。

### 3. 法国巴黎

二战结束后，人口的增长以及大量的移民导致了巴黎住房的短缺。有鉴于此，当局制定了一项旨在推动房地产开发的法律，推动了巴黎高层房屋的发展。但是，这样的发展仅仅迎合了那些有稳定收入的职业人群，而居住在巴黎的贫民窟的人们大多是从事非正式或不正当职业的移民，所以，巴黎当局的做法还只是从数量上而不是质量上解决巴黎居民居住条件问题。建设高层居住小区的规划也受到了来自城市社会学的批评，认为这样的做法割裂了住区住户之间已经形成的社会网络，“以纵向垂直的集中营（vertical ghettos）代替了横向铺开的贫民窟”。

50 年代中期，巴黎当局开始承认贫民窟现象。1964 年，巴黎颁布第一个清除贫民窟的法律，称作德布瑞法（Debré Act）。与伦敦相比，巴黎对贫民窟的立法似乎晚了不少。但事实上，巴黎很早就着手整治贫民窟。早在 19 世纪 50 年代巴黎就开始改善贫民窟的卫生环境，当时有一项法律规定了“卫生标准”，责成当局改善“非正规聚居地”卫生条件。但是，这项法律以及后来的租金控制法（Lauche Levasseur Law）使得私人部门对房屋建设投资不足。而地方当局由于缺乏足够的去改善住房条件，巴黎贫民窟的居住条件反而每况愈下。

70 年代初，巴黎开始清除贫民窟。针对外国移民，城市的安置政策仅限于建造单身公寓，目的是阻止随后可能发生的全家移民，所以只鼓励移民在法国做短暂停留。这样的政策显然不为移民所欢迎。

### 三、给予我们的几点启示

第一，城市贫民区是一个普遍发生和发展的规律性现象，所有国家和城市的政府对这种现象都有一个认识过程，从忽视到重视、从排斥到接受，所以是一个整体上的进步过程。

第二，工业化国家的一些做法值得我们注意，那就是中央政府立法、中央政府依据法律对地方——城市政府给予直接资助，这种资助资金有两个使用方向——房屋建设和租金补贴。

第三，包括香港、新加坡和韩国在内的工业化国家和地区，经过多年的发展，原来属于贫困家庭的“廉价房屋”居住者收购住房，并且最终成为城市长久居民，对于我们是一个重要的启示：我国是不是也将经历这样的城市化过程？

第四，一些发展中国家在解决贫民窟问题的时候遇到了城市土地权益问题，政府倾向的做法是，从贫民“非法占用土地”到政府逐步承认其合法，包括城市政府调整城市土地利用规划从整体上承认一个贫民窟区域的合法性、政府依法收购被私自占用土地之后交开发商按城市改造规划建设恢复其合法性和直接承某些非法土地的合法性。这就是所谓城市接受、规范化、社会吸纳。但是在许多国家，由于政府给予私人土地长期使用权，城市建设一塌糊涂的现象比比皆是，私人土地和房屋建设完全破坏了城市建设的规划，也令政府的城市规划基本无法实现。

第五，地方政府、土地和住房等相关部门需要确定进行合作的办法，并使之能够帮助而不是妨碍地方政府为担负起新职能而做出的各种努力。城市减贫工作具有整体和跨行业的性质，因而需要这样做。

第六，对于地方政府而言，有必要将住房战略与城市

开发的管理框架结合起来。民众组织、地方当局、专业组织和私营部门之间，有必要建立新的伙伴关系，以解决城市贫民的住房和城市开发的优先事项；民间社会和城市贫民应该有权参与城市开发。他们的贡献是一种重要资源，应该得到承认和纳入到城市规划和管理中。另外，地方政府也可以考虑将提供城市服务方面的竞争机会向非政府组织和非正式的私营部门开放。

最后，各国在对待城市贫困和贫民窟问题上采取了不同的做法。已经完成城市化的发达国家，以及部分发展较快的新兴工业化经济体对于非正规住区或贫民窟的发展往往采取重新安置，或者清理后重新开发的政策。一方面，重新安置涉及把城市贫民迁移到城市边缘新开发的地方。需要我們注意的是，这样的做法成本高昂，而且打乱了原来社区内部形成的社交网络。在增加居民交通费用的同时，也堵塞了那些贫民的谋生门路（尽管是非正规的）。另一方面，清理后在原地重新开发往往是建造高层楼房，这同样会导致“社区网络”的丢失。

#### 【参考文献】

1. Gautam Chatterjee, “Local Authorities and State Agencies Form Partnerships with Urban Poor Communities in Mumbai”, The United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), June 2002 Vol. 8 No. 2
2. Sandra Rihs & Katell Daniel, “The Evolution of Slum Clearance Policies in London and Paris”, 联合国人类居住规划署 (<http://www.unhabitat.org>)
3. UN-HABITAT, “Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?”, 2003
4. UN-HABITAT, “Slums: Past, Present and Future the Critical Role of Policy”, OCTOBER 2003

5. UN-HABITAT, " The State of the World' s Cities 2004/2005" ,  
September, 2004
6. UN-HABITAT, "What are slums and why do they exist?" , OCTOBER 2003
7. 郭万达、廖明中,“借鉴国际经验,坚决推进‘梳理行动’”,脑库快参(内  
部刊物),2004年第21期
8. 郝娟,“英国的新镇开发与内城发展”,上海城市发展,2002年
9. 联合国人类住区规划署理事会,“有利于城市贫民的城市发展和住房战略”,  
第十九届会议(内罗毕)2003年5月5-9日
10. 施育晓,“低收入人士住房政策:国际比较及其启示”,中国社会学网  
(www.sociology.cass.net.cn),2003年10月
11. 宋博通,“美国联邦政府低收入阶层住房政策述论”,中国房地产,2002年  
9月
12. 香港房屋委员会及房屋署主页
13. 张军连等,“国外市地整理模式研究”,中国土地科学,2003年第1期
14. 2003年世界发展报告

**执笔:**

**廖明中** 综合开发研究院(中国·深圳)公共政策组研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：[zyj@cdi.com.cn](mailto:zyj@cdi.com.cn)

责任编辑：张朝中 电邮：[zhangchzh@cdi.com.cn](mailto:zhangchzh@cdi.com.cn)