

# 城市非正规性治理反思、空间转向及策略选择<sup>〔\*〕</sup>

庞 娟

(广西财经学院 经济与贸易学院, 广西 南宁 530003)

**〔摘要〕**城市非正规性已成为一种全球性现象,大量的城市非正规性现象游离在国家正规制度与规划管制之外自发生长,城市非正规性治理成为一个极其复杂的社会经济问题。在城市非正规性治理过程中,以下几个问题值得反思:城市非正规性治理如何超越“正规”与“非正规”的二元对立?在城市非正规聚居区不能简单拆除的情况下如何不断改善居住环境?城市非正规性治理如何兼顾“人本”和“地域”两个目标维度?城市非正规性是一种空间形式和社会过程之间相互影响的空间生产模式。转向以空间为研究主体,揭示城市非正规性背后隐藏的空间生成机制及社会秩序,才能探寻城市非正规性的治理途径。

**〔关键词〕**城市非正规性治理;空间转向;非正规经济;非正规聚居区

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.03.013

“城市非正规性”(urban informality)研究最初源于20世纪60年代拉美国家对城市中农村劳动力的经济生活的关注。早期的研究主要集中在劳动和经济领域,关注较多的是“非正规经济”(informal economy)以及“非正规聚居区”(informal settlement, slum)。当前城市非正规性已成为一种全球性现象,大量的城市非正规性现象游离在国家正规制度与规划管制之外自发生长,如贫民区、棚户区、城中村、城边村到露天市场、街头流动摊贩等,这些元素共同构成多层次、复杂的城市非正规性空间。城市非正规经济或非正规聚居区通常不是一种被认可或规范的形式,

被政府、城市居民避而远之,城市非正规性治理成为一个极其复杂的社会经济问题。但城市的非正规性为城市低收入群体提供居住保障,为城市发展提供廉价劳动与服务,是城市低收入群体多样化、多元化的“生存渠道”,真实、紊乱且充满生命力,是一种表面无序下的有序。世界各国城市非正规性现象及其形成机制已成为城市问题研究的焦点,城市非正规性的治理实践在不断地探索中。随着中国城市化进程的加速,城中村、棚户区和非正规经济现象也迅速蔓延,但目前对城市非正规性的关注仍显不足。如何正确处理和对待城市非正规性现象,已成为未来城市

**作者简介:**庞娟(1972—),经济学博士,广西财经学院经济与贸易学院教授,主要研究方向:公共经济与公共政策、城市治理。

〔\*〕本文系国家自然科学基金项目“空间融合视角下西部大城市非正规空间及其治理研究”(项目编号:71663004)和广西财经学院2018年度应用经济学自治区一流学科(培育)开放性课题(项目编号:2018ZD01)的阶段成果。

管理面临的重要挑战。本文在对城市非正规性治理实践进行现实反思的基础上,展开以空间为主体的研究转向,揭示城市非正规性背后隐藏的空间生成机制及社会秩序,以探寻城市非正规性的治理途径。

## 一、城市非正规性及其生成逻辑

随着国外城市,特别是发展中国家快速城市化的发展实践,对城市非正规性及其相关概念的认识已呈现出清晰的轮廓。

### (一)城市非正规性及其相关概念

城市非正规性是城市低收入群体在不考虑城市规划及法律管制的情况下,按自己的意愿来建设城市,<sup>[1]</sup>具有自发性、偶然性等特征。城市非正规性不是一个独立的行业,而是一种特殊的、有组织的城市逻辑。<sup>[2]</sup>城市非正规性的两种主要构成元素是非正规经济(部门、就业)和非正规聚居区。Arif Hasan(1998)以卡拉奇的实证为案例将非正规经济和非正规聚居区两个概念整合,梳理了非正规聚居区以及非正规经济的物质形态及其内部社会关系的变化,指出两者密不可分,共同构成独特的城市发展形态——非正规城市。<sup>[3]</sup>

非正规经济是容纳非正规就业和非正规部门综合内涵的研究概念。德·索托(De Soto)等人认为非正规经济包括那些得不到制度保护、不符合制度原则的经济行为,这与国际劳工组织在界定非正规经济时提出的“符合社会价值并且有酬劳的经济活动”定义相一致。非正规经济不同于地下经济、黑市经济等违法活动,只是存在不交税、违反劳动法规等某些非刑事的法规或法律。<sup>[4]</sup>但非正规部门以生计为主,逃避税务机构、拖欠工人工资、短期利益取代长期利益等都使其难以获得投资和规模成长。非正规聚居区是城市非正规性的空间体现,代表着较差的生活环境和贫困集聚,表现为高人口密度、产权不明晰、缺少公共空间和配套设施标准低的“棚户房”“非法开发”“自建房”等形式。非正规聚居区是城

市规划缺失下自发形成的居住形态,在城市发展过程中处于边缘化的地位。尽管非正规聚居区被看作是非正规经济在城市居住环境中生产出来的产品,其中的居民多是从从事非正规行业的低收入群体,面临着社会歧视和融合度差等问题,但这种住房为低收入人群提供了廉价住房,可使穷人拥有资本和生存基础,进而逐渐提高和改善他们的生活条件。

### (二)城市非正规性的生成逻辑

城市非正规性的形成是城市一种多元的历史事实。国内外学者在城市非正规形成机制上呈现出明显的二元观点,即“自下而上”的市场驱动机制和“自上而下”的管治策略,这两种机制结合可以解释城市非正规性的各种社会、经济活动,以及多利益主体博弈下的空间生产逻辑和社会秩序。<sup>[5]</sup>

城市非正规经济(部门、就业)的产生及发展的逻辑既有内生学说,也有结构主义及新制度学派的观点。内生学说也称“贫困就业理论”“社会边缘化理论”。非正规经济是吸纳城市低端过剩劳动力的“蓄水池”,当大量的农村人口在城市高收入机会吸引下向城市转移,而城市现代部门无法创造更多的就业岗位来吸纳他们时,非正规经济(部门)就成为这些城市低收入群体的“避难所”,通过非正规部门就业的方式来维持其生计,以此作为失业的缓冲。结构主义学者从非正规经济与正规经济之间的关系着手进行分析,认为两者之间存在广泛的结构联系:非正规经济为正规经济提供廉价产品和服务,<sup>[6]</sup>因而获得生存机会;正规部门则通过灵活雇佣、产品分包给非正规部门等“非正规”运营方式来降低成本和规避制度约束。非正规经济作为一种现代资本主义的隐蔽运作方式,具有强大的活力会持续地存在。新制度主义学派则认为发展中国家非正规部门产生及发展的关键因素是昂贵的交易费用和制度成本、严格的歧视性行政和立法制度,这些因素的存在迫使经济个体行为选择规避官僚的行政管理和较高交易成本,自愿、主动

地在法律体系、城市规划及政府管制之外从事经济活动。

影响城市非正规聚居区形成与扩展的主要原因是土地和住房等政策性因素及城市规划制度。<sup>[7]</sup>发展中国家正规土地和住房市场的不完善,加之城市基础服务设施供求不平衡,无法满足城市低收入群体住房需求是非正规聚居区产生的原因之一。城市低收入者往往没有固定的工作,收入水平较低,很难申请到住房按揭贷款等金融支持,再加上城市公共政策的缺失,政府对住房监管不力,导致无力为城市低收入人群提供可支付住房。当正规市场无法满足城市低收入群体住房需求时,只能转而向正规市场外寻求获取土地和住房的方式。城市土地市场的非正规化和非正规聚居区的产生,是对现有的土地管理制度和产权制度的有效补充,在一定程度上也满足了城市低收入阶层的现实住房需求。城市非正规聚居区不仅是非正规经济活动和社会网络的载体,对城市空间形态产生显著影响,同时也折射出社会财富分配的公平性问题。

## 二、城市非正规性治理的现实反思

城市非正规性往往衍生出基础设施匮乏的贫民窟、社区隔离、非正规就业等一系列具有关联性、难以逆转的经济、社会和环境问题,如社区隔离、居住空间分异,导致非正规聚居区居民的多重剥夺感和边缘化,进而造成贫困和分异的循环积累。20世纪60、70年代欧美发达国家许多城市对城市中心区非正规空间治理,如对贫民区进行“手术刀式”的大规模改造以及“绅士化”(gentrification)的街区再造,但都遭到强烈批评反对。对城市非正规性的作用认识不清,或是直接持反对态度,将非正规部门、聚落取缔,这无疑会恶化城市低收入人群的生存处境。在城市非正规性治理过程中,以下几个问题值得反思:

(一)城市非正规性治理如何超越“正规”与“非正规”的二元对立

城市非正规性并不是正规性的二元对立面,

而是现代经济社会紧密联系的两个永恒的组成部分。城市的许多经济活动是在正式与非正式的连续性中展开,两者也可以看作是一种统一体,相互渗透、相互可以转换,“界线”可以移动。<sup>[8]</sup>当前城市中非正规群体界限正模糊化,城市非正规性不断出现新的形态和区域,涉及的范围扩大到正规经济及人群,两者合法与不合法的边界已难以区分,那些试图将城市非正规性合法化(legalization)、正规化,进而将其整合到城市正规部门中的治理方式往往难以奏效。

由于政府对经济活动的过度管制,再加上发展中国家缺乏明晰的产权制度,导致非正规经济不能在正规市场进行交易,城市低收入者只有依靠与正式部门相隔离的非正式部门,来完成其无法在正式市场上交易的资产。如果政府不提供政策支持消除制度障碍和降低正规化成本,非正规经济将难以实现正规化。由于非正规经济的人群往往被排斥在决策过程之外,因此不能把非正规经济和正规经济简单地整合作为政策目标,否则城市政策的实施非但不能解决“非正规性问题”,还会造就“非正规性”以及空间隔离。城市治理需要以包容(inclusive)的态度去接纳城市的非正规性,认识多元化、差异化的城市主体,<sup>[9]</sup>政府非正规性治理的路径包括:制度上放松管制,减少不当规制,为非正规部门提供资金、技术上的支持和帮助,营造一个相对动态的、宽松的环境,尽量减少、限制城市非正规性的负面影响和冲突,增加对非正规就业者权益保护,改善其社会保障水平等,通过更加包容的制度体系将非正规经济予以正规化。同时,界定政府的作用和干预尺度,采取有弹性的手段保障城市非正规性的生计保障和经济贡献作用;对城市低收入群体,给予其平等的空间发展权利,增加更多的正规就业,提升主动正规化的激励。

(二)城市非正规聚居区不能简单地拆除,该如何提高和改善居住环境

目前大多数国家对城市非正规聚居区的价值判断由最初将其视为城市“毒瘤”并强力清

除,转向认识到其存在的社会意义。治理城市非正规聚居区若仅仅是简单的拆除,而不考虑非正规系统本身衍生的一系列问题,如住房需求增加和供给减少、原有工作和服务机会的丢失、中断居民原有的社会网络和邻里关系、强拆引发暴力冲突和抵抗等问题,城市非正规性治理将难以顺利实施。有些国家曾试图采取过强硬的清除措施,但最终没能控制住贫民窟的蔓延,如巴西里约热内卢的贫民窟数量从1920年的26个发展到2010年的763个,<sup>[10]</sup>成为城市非正规性治理的反面教材。雅各布斯指出“不管是城市的街区还是地区,很多经过长时间建立起来的公共关系一旦被破坏,各种各样的社会混乱就会发生,社会不稳定,造成惶惶不可安居和孤立无援求助无门,有时似乎再长的时间也不能换回这种局面。”<sup>[11]</sup>城市非正规聚居区拆除后破坏了原有的城市肌理和社区生命力,城市治理在失去内生的规范约束后治理成本明显上升,重建具有凝聚力的邻里关系和社会结构格局将是个漫长的过程,各种治理风险加剧。

20世纪60年代中期以来,在世界银行等国际组织的资助下,南亚、拉美、非洲等地区的非正规聚居区采取“自助策略”(Self-help Approach)的方式来提高和改善居住环境。加纳的许多非正规聚居区都拥有自发的草根组织,同时一些全国性的机构和国际的非官方机构,如加纳城市贫民联盟(Ghana Federation for the Urban Poor)、加纳无家可归者联盟(Ghana Homeless People Federation)、贫民窟居民国际联盟(Shack/Slum Dwellers International)也在获取土地、住房和服务等方面给予非正规居民点提供有力支持。<sup>[12]</sup>在斯里兰卡、智利等地的非正规聚居区物质环境更新改造实践中,在提出认知非正规性构造的进程基础上,主张渐进式更新所有权、推动改造自治和居住合法性,采取模块化、垂向发展等建造手法以确保非正规聚居区治理过程的包容性。这些案例的启示是:对于城市非正规聚居区的治理,尊重其本身所具有的经济、社会价值和文化

内涵,以及自发形成的管理及组织模式,将其合理纳入发展规划,并保持规划弹性,实现原地更新和升级,提高和改善居住环境。由于非正规聚居区治理更新牵涉的利益主体较多,实现城市非正规聚居区更新的有效途径要依赖于社区参与、多边协作。在合理保障原有居民权益和多元主体共同参与的前提下,重视社区诉求和参与,从经营机制和制度上综合设计其治理框架,维护原有邻里生活方式,保留城市内部邻里关系的多样性。

(三)城市非正规性治理如何兼顾“人本”和“地域”两个目标维度

城市非正规性治理中的“人本治理”(people-based)与“在地治理”(place-based)二元选择策略关注的焦点是:满足“人”的需求,提高城市低收入居民的流动性以改变他们的人生机会;或是创造“地区”的发展机会,加强城市非正规聚居区建设、改善居住环境以帮助居民摆脱边缘身份。

城市非正规性治理的“人本”目标,从实际居住者的生活状况和基本需求出发,更多地关注弱势群体而非贫困地区。就像建筑无法治理贫困一样,若仅仅提升住房条件并不能解决贫民区的问题,很多贫民区家庭通过出租房屋来缓解拥挤,但他们孩子的教育仍停留在基础阶段。<sup>[13]</sup>忽视非正规聚居区居民的生活实际需求,将很难实现预期目标。提高城市低收入人群的谋生能力和自我发展能力,为其发展创造更多的就业机会就显得尤为紧迫。法国曾在2014年2月颁布《城市与融合计划》,规定在社区更新项目中新建公共设施的维护和管理岗位需优先考虑本街区内的居民,通过提供福利保障和技能培训,为当地居民创造就业和职业培训机会。针对非正规聚居区内失业人群的就业计划、互助行动等政策,可以帮助其到环境较好的地方居住,进而获得更好的生活条件。

但有学者认为“人本”目标策略把低收入人群看作孤立的个人,忽略了他们所居住的空间环

境,而环境因素影响其成长生活和流动选择。<sup>[14]</sup>事实证明,当一个人从条件差的社区迁徙到好的社区并不一定能改善其生活环境,甚至还可能把一些社会问题带到新环境,导致违法犯罪活动在其他区域扩散。<sup>[15]</sup>因此,城市非正规性的“地域”目标更多地考虑如何在更长时期内改善居民生活环境,关注城市空间内的分异集聚和邻里混合,治理对象是特定的社区、地点,增加住房多样性,鼓励混合社区。同时,为保持街区吸引力,在创造就业、提供针对性工作培训、建立社会资本等方面制定策略促进社会融合。“在地治理”的措施有助于增加社区能力,鼓励地方层面的政策整合,但其局限性在于对目标地区之外的个体问题无法应对,社会问题可能会在不同邻里及区域之间转移。因此需要以一种更加有效的方式同时兼顾“人本”和“地域”两个目标,保证地区发展规划及战略与个体发展走向保持一致,两者相互促进、共同发展。

事实上,城市非正规性治理要兼顾“人本”和“地域”两个目标维度,以空间为主体的研究转向显得尤为必要。20世纪60年代列斐伏尔将空间要素引入社会理论的研究,大卫·哈维(David Harvey)创造性地将“社会正义”引入社会空间领域。伴随着新城市社会学崛起,空间转向(Spatial Turn)成为社会理论中的新研究议题。爱德华·索亚(Edward W. Soja)、米歇尔·福柯(Michel Foucault)提出“社会空间辩证法”(socio-spatial dialectic),以布迪厄、哈贝马斯、吉登斯等为代表的后现代社会学家以“社会空间视角”关注城市社会性、历史性,以及城市空间维度的同质性和相互关联性,为空间转向研究描绘出理论构架,<sup>[16]</sup>也为城市非正规性治理从最初的环境改善,扩展到日常生活空间、城市空间权利及城市文化空间,关注社会发展和社会公正等维度勾绘出蓝图。

### 三、城市非正规性治理的空间转向

城市是一个由诸多因素组成的特定空间,城

市非正规部门、非正规经济和非正规聚居区必然会投影到城市空间中。西方城市学者把城市非正规性视作一种空间生产模式,“一种制度形式,一种民族或种族的围合与控制的社会空间机制”<sup>[17]</sup>。城市空间和社会关系之间相互影响、相互决定,形成“社会—空间系统”(socio-spatial system)。破解城市非正规性治理困境,应直接关注城市社会空间以及由此形成的城市生活形态,揭示空间形式和社会过程之间的相互关系,以探寻非正规性的治理途径。

#### (一)城市非正规性治理的空间政治与社会属性

城市非正规性治理是一个极其复杂而又敏感的空间治理活动,决定空间资源配置背后包含着资本、权力、阶级等政治经济力量对生产关系和实体空间的重塑,涉及到各种复杂利益关系的转化。列斐伏尔认为“空间是政治的、意识形态的。它是一种充斥着各种意识形态的产物”,<sup>[18]</sup>“空间”与“社会”具有双向的辩证关系,空间过程和社会过程相互影响、相互制约,使城市空间蜕变为一种“社会空间”,“围绕空间使用和日常生活控制的斗争,是资本利益与社会需要之间冲突的焦点”。<sup>[19]</sup>尼玛·库迪瓦(Neema Kudva)通过对印度两个城市的考察,发现城市规划和空间管制不断将非正规经济活动推向空间边缘化、隔离化,最终导致了各种形式的抗议和冲突。面对政府的管制,为了捍卫自身的生活空间和城市的权利,城市非正规经济从业者会采取积极或消极的抵抗行为来谋取生存空间。在拉丁美洲全国性或地区性的摊贩协会为协会成员争取可盈利的街头空间,印度摊贩组成的协会组织通过对政治党派的影响力,进而在政策制定中起到关键的推动作用。<sup>[20]</sup>城市低收入人群捍卫城市权利和生活空间,在追求自身利益的同时,也逐渐改变了城市的社会构造和生活秩序。城市非正规性治理体现着城市低收入群体的社会关系和社会实践空间的动态过程,以及社会秩序的构建。城市非正规性治理中政府、阶层、各利益群体之间

的博弈和角逐,充分反映了政府、市场和社会多元权利主体的利益诉求。由此可见,政治、经济、社会等因素影响着城市空间形态和变化。在城市现行制度及各种机制作用下,各主体之间展开互动博弈,多元主体的行动战略和主体之间的关系不再仅仅是城市空间范围内的政治现象,而是城市空间变迁和再生产过程形成的社会关系。<sup>[21]</sup>

## (二)城市非正规性治理的空间共享与价值导向

城市非正规性对于保持和增加城市的多样性、开放性具有重要的意义:城市非正规社区吸引了许多农村流动人口,已成为城市巨大的劳动力工厂或“职业介绍中心”,非正规聚居区成为低收入群体生存居住成本较低的社会空间。非正规聚居区尽管存在基础设施的匮乏和城市管治的缺席,但因为非正规性不受空间限制,对于城市低收入群体具有重要价值,通过非正规性本身的特性可能实现其阶层的跨越,并获得向上流动的机会。这些看起来似乎凌乱无章的城市非正规社区,也隐藏着一定的政治秩序和社会肌理,<sup>[22]</sup>其自组织秩序弥补了国家社会治理的不足。因此,城市非正规性治理应对非正规空间给予公平的关注,对非正规社区和城市低收入群体给予更多的人文关怀,寻求城市空间与人文的平衡发展,理性包容“弱势群体”,而不应排斥和扼杀城市非正规社区的人文空间及物质形态。空间共享意味着城市治理者对城市所有居民空间权利的充分尊重、空间差异性的包容。

城市非正规性治理体现着城市中各类社会行动者的社会命运、社会行动者和城市空间的互构关系的过程。城市治理的对象不仅是城市中非正规就业等经济类领域,同时向城市空间结构体系拓展,提升空间资源配置的社会功能,从物质空间结构的功能转入到以提高人本价值生活质量的社会空间结构、行为空间结构与文化空间结构,涉及各种行为目的下的空间参与及空间营造。回归日常生活逻辑、自下而上的参与模式是

城市非正规性视角提供的城市治理的另外一种思路。城市居民是城市空间的参与者,向居民赋权让其参与,让他们不仅使用空间,还参与空间的自发营造,感受和实践着真实的城市生活情景,从而实现不同社会群体的空间合作与共享。追求实现社会平等与社会空间公正,是城市公共政策成败的关键。

## (三)城市非正规性治理的空间过程与治理机制

城市非正规性治理是多主体合作治理,实质是利益相关者在空间治理过程中达成共识并执行的一个互动的过程,涉及的利益主体包括政府、社会组织、企业组织和社区居民。巴西政府在治理贫民区的过程中,政府、当地居民、社区、NGO、金融机构及国际组织积极参与,其中联邦政府负责拨付资金,州政府负责组织实施,市政府负责具体实施和落实,各级政府间合理分工、协同治理,多元主体的有效协作提升了治理效能。<sup>[23]</sup>泰国的 Baan Mankong 贫民区改造则充分发挥该区域居民的力量,利用他们在城市中既有的社区组织和社会网络进行贷款,设法寻求土地来建房,从2003到2008年,该项目涉及1010个社区,共支持了512个贫民区升级改造计划。<sup>[24]</sup>上述案例均以多方合作的伙伴关系为取向,改变了城市治理“自上而下”的传统思维,更加注重社区居民参与和社会公平、治理中社会空间结构的重构、社会关系和社会行为的变化,形成开放、包容的决策体系。

城市非正规性治理是一个多元目标、利益关系杂乱、物质与非物质因素交织在其中,其预期目标的实现有赖于创造多个多元协商的动态决策网络。行动者网络理论(Actor - Network Theory,简称“ANT”)成为有效解释城市非正规性治理机制的另一视角。行动者网络理论将城市非正规性治理视为空间异质联盟的构建流程,治理中的参与主体共同构成行动者间的多向度联系网络空间,其中三个主要的要素是:1. 行动者(actor),即治理过程涉及的各相关利益主体,追求社会公

正和社区参与,形成真正的公众参与机制;2. 转译(translation),为解决行动者间的冲突问题,各主体经历一个学习与适应、协调的过程,将共同理念转化为实践,消除实施过程中的异议和利益冲突,以达到集体共识;3. 网络(network),社区网络的维系形成了多层次、多样性的社区网络结构,构建社区参与机制、协同治理机制保证社区有效地持续运作。行动者网络理论为城市非正规性治理的居民参与治理的自主决策机制、相互协作的实施机制和多样反馈机制提供了又一新的思路,只有多元化治理机制的合作共治网络才能达成理想的治理目标。

#### 四、城市非正规性治理的空间策略选择

中国目前正面临社会经济转型,结构冲突和体制摩擦,流动人口、失业、低收入群体住房等城市社会问题日趋“空间化”,城市非正规性现象及空间问题日益突出。从空间融合的角度,回归日常生活空间,建构包括物质环境在内的社会、经济的可持续发展目标,增强居民地方认同,体现城市治理的空间正义维度,是城市非正规性治理值得思考的空间策略选择。

##### (一) 尊重自生自发秩序,回归日常生活空间

日常生活空间关注城市的空间尺度与社会交往,着眼点为城市空间中的基本元素,体现城市环境与日常生活的互动关系。城市非正规性治理是日常生活空间的真实过程,直接影响着居民的行为、生活方式及文化价值。一方面,尊重城市社会的自生自发秩序、不同的生活方式及城市空间精神内涵,建立一种基于公共价值导向,“自下而上”的差异化、开放性的日常空间,增进空间多样性和社会多元化,体现城市的多样性及人文关怀的精神;另一方面,关注城市中不同的居民群体、邻里空间、社区空间、居民的日常生活配套服务需求,兼顾社区原有居民和外来人口的资源分配,合理配置服务设施功能,维护城市低收入群体利益,保障其自身的空间权益,保证空间生产的公平和效率。关注不同场域位置的行

动者空间行动策略的选择,空间治理强调日常性、公众性和微介入,基于空间生产所产生的社会秩序,为居民开辟新的城市空间,增强城市活力和空间活性。

##### (二) 尊重城市空间权利,实现空间公平正义

城市空间权利体现为一种对城市差异性、开放性的尊重,即在城市空间生产和空间建构过程中,强调空间正义维度,注重维护城市不同阶层、不同利益群体利用空间实现生产和生活的权利。<sup>[25]</sup>尊重城市居民和不同群体对城市空间的差异化建构,维护个人城市生活和居住权利,保障公众的参与权和表达权,各利益主体以包容、协商而非对抗、排斥来塑造城市共同身份,各种生活方式在同一空间内包容共存,形成多元文化互相包容的“城市马赛克”。具体而言,注重城市发展中不同利益主体之间的平衡,尊重、维护其享有城市空间与社会资源的权利。消除进入城市的制度性壁垒,保障流动人口进入城市空间的权利,并赋予他们城市居民资格,提供教育、就业、医疗等基本生存需要与生活需要的公共服务。通过社会资本的培育、多样化就业岗位的创新和针对性社区公共服务的改善,保持传统的社区网络、维护原居民生活栖息在本地的权利,避免被驱离及过度地“绅士化”,体现城市的开放性、灵活性、包容性。

##### (三) 增强居民地方认同,营造城市文化空间

城市非正规聚居区更新应避免对原有城市社会秩序和肌理的破坏,通过适当的激励政策保留原有居民,使其在社区融合中贡献力量,比起城市的“大拆大建”政策成本更低。如从1990年代末法国就制定减免附加租金政策,保留社会住房项目中收入水平较高的家庭仍在原地居住,激发和促进原来社区的内生性融合,避免传统社区解体。因此,城市非正规性治理不能仅仅停留在表象的物质空间层面,要考虑城市空间的历史脉络与市民情感,关注其中丰富的社会生活和稳定的社会网络。尊重城市居民社会经济利益和情感精神需要,尤其是弱势群体的需要、社会融合

的需要、多元文化发展的需要,以丰富的地方文化符号为载体,营造包容性的文化空间。用拼贴方式构成以流动、社会变化为特征主题的城市结构,实现城市多元化社区文化、精神单元的并存,营造出满足城市居民认同和情感依恋需要的地方,创造多元文化共生的空间,真正体现出人文关怀和公平正义的价值导向。

### 注释:

- [1] Hall P, Pfeiffer U, *Urban future 21: a global agenda for 21st century cities*, London: E&PN Spon, 2000.
- [2] Ananya Roy, Nezar AlSayyad, *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Lanham: Lexington Books, 2004, pp. 6 - 30.
- [3] Arif Hasan, The Informal City, UNCHS (Habitat) Regional Symposium on Urban Poverty in Asia, Fukuoka, October 1998.
- [4] 任荣伟:《多重视角下的非正规经济组织:前沿理论与趋势》,《中山大学学报(社会科学版)》2013年第6期。
- [5] 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》,《规划师》2018年第6期。
- [6] 闫海波、陈敬良、孟媛:《非正规就业部门的形成机理研究:理论、实证与政策框架》,《中国人口·资源与环境》2013年第8期。
- [7] 赵静、薛德升、闫小培:《国外非正规聚落研究进展及启示》,《城市问题》2008年第7期。
- [8] 黄颖敏、薛德升、黄耿志:《国外城市非正规性研究进展及启示》,《人文地理》2017年第4期。
- [9] 安顿:《城市非正规部门发展与管制研究》,中国城市规划设计研究院硕士论文,2014年。
- [10] 李明辉、亚历克斯·马格尔斯:《从城市非正式性的视角解读里约热内卢贫民窟的发展历程与治理经验》,《国际城市规划》2018年第5期。
- [11] [加]简·雅各布斯:《美国大城市的死与生》,金衡山

译,南京:译林出版社,2006年,第121页。

- [12] 韩笋生、埃里克·盖伊西耶、杨跃龙:《加纳快速城镇化中的城市非正规居民点研究》,《国际城市规划》2018年第5期。
- [13] [澳大利亚]金姆·达维:《日常生活与非正规性》,林岩译,《建筑师》2016年第6期。
- [14] 史春玉:《比较视野下英、美城市边缘社区治理经验研究》,《广东行政学院学报》2015年第4期。
- [15] Sampson Robert, *Great American City*, Chicago: University Of Chicago Press, 2012, p. 109.
- [16] 方琦、王伯承:《透视与内嵌:城市空间转向及其实践——理论探讨和三个案例》,《云南行政学院学报》2017年第4期。
- [17] Wacquant, L. J. D., "Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, 21(2), pp. 341 - 353.
- [18] 包亚明:《现代性与空间生产》,上海:上海教育出版社,2003年,第62页。
- [19] 孙全胜:《城市空间生产批判及其对中国城市化的启示》,《上海财经大学学报》2016年第6期。
- [20] 孙小逸、黄荣贵:《社交媒体与城市治理的多元互动模式:以广州城管与摊贩的冲突为例》,《世界城市群与大都市治理》(《复旦城市治理评论(第1辑)》),上海:上海人民出版社,2017年,第116 - 131页。
- [21] 王玉龙:《城市转型发展中空间善治的内涵与实现路径探析》,《东岳论丛》2018年第7期。
- [22] 黄正骊:《非洲当代城市中的贫民窟与非正规社区:以内罗毕为例》,《国际城市规划》2018年第5期。
- [23] 王海峰:《“贫民窟”治理:巴西的行政实践与经验借鉴》,《兰州大学学报(社会科学版)》2018年第3期。
- [24] 高云红:《城市底层空间的秩序与功能》,哈尔滨工业大学博士论文,2015年。
- [25] Edward W Soja, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010, p. 6.

[责任编辑:刘姝媛]