



借鉴国际经验，坚决推进“梳理行动”

郭万达 廖明中

世界上不少城市都曾经或正在面临着由于人口膨胀而带来的一系列社会问题，比如流动人口管理、非法居住区、非法建筑以及由此带来的犯罪、安全等问题。这种情况在大多数发展中国家的大城市更为突出。在快速工业化和城市化的过程中，面对庞大的农村民工潮，无法提供足够的合法居所，于是非常拥挤的分租房、合法或非法占用的贫民区(squatter settlements)和违章建筑，便成为发展中国家城市的共同标志。如何清理这些建筑、社区并安置有关的人员，成为一些发展中国家和城市共同面临的课题。

深圳是一个典型的移民城市，流动人口及其管理问题比较突出。今年以来，深圳市委、市政府为加强城市管理而采取的“梳理行动”，是一项针对深圳市的非法建筑，以及城市里的脏乱差地区进行清理的一项重要举措。由于这个“梳理行动”涉

及到方方面面的利益，人们对其也有不同的认识。在这方面，有关的国际经验值得我们借鉴。

一、国际上对待“贫民窟”是有区别的：对“Slum”是拆建、改进和提升，而对“Squatter”则是清除、拆除

在当代都市社会学中，“slum”和“squatter”是两个有联系但并非同一的概念。国内有人把前者译作“贫民窟”，而把后者译作“棚户区”，更多的人是不加区分地把两者都叫做贫民窟。实际上，“Slum”和“Squatter”是两个不同含义的词，前者是指“不雅观的建筑”、“偏僻、狭小和阴暗的住所”，而后者是指“非法占地”、“非法居留”、“不付租金而占住”。因此，两者的主要区别在于，前者可以看成是合法的行为，而后者可以看成是非法的行为。

因此，我们就不难理解为什么在国外许多的人权人士特别关注政府对“Slum”的处理态度，甚至有些政治家、议员在竞选时重点要到“Slum”中拉选票。而对于“Squatter”的清理，提出议论的则相对较少。原因是，“slum”的居民是公民，是合法的、守法的；而“squatter”的居民则不是，在很大程度上是“非法移民”，或者说其居住区是非法的。

当然，这种区别也不是绝对的。因为在“Slum”中也存在大量的“Squatter”。因而，在国外，“贫民窟”很容易和脏乱差以及犯罪、吸毒等非法活动相联系。1902年，美国著名的社会评论家、人权人士雅各布·A·里斯发表了《与贫民窟的斗争》（The Battle with the Slum）的著作，著作称：“要不我们消除贫民窟，要不贫民窟将我们消灭，二者必居其一。”这在当时的美国社会有很大的影响。

在不同的国家甚至于不同的城市，两种意义上的“贫民窟”使用的词语上有所不同。巴西里约热内卢的“贫民窟”，葡文叫“favela”，实际上是临时性的简易建筑，是指达不到法定的标准，没有合法手续的建筑，达不到法定的标准，就隐含有危险的意思，所以有人说不妨译为“危房镇”，这在中国就是“违章（法）建筑”。

在香港，“Squatter”被称为“寮屋”，是在私人或公共的土地上兴建的低质素非法房屋，在五六十年代较为普遍，现时仍会在一些市区边缘的山坡上或建筑物的屋顶上找到。港英当局在1982年6月前对存在的寮屋均有记录，寮屋管制人员会进行日常巡逻及定期检查工作，防止任何人士在未开发的政府土地或私人农地上非法兴建寮屋。

二、借鉴国际经验，依法实施“梳理行动”：国际上清除“Squatter”的有关经验

1、英国：划分为“清除区”和“非清除区”，分步实施

英国大规模的贫民窟拆除始于1945年，至1975年基本结束。当时采用的是“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，然后在被拆除的贫民窟的土地上引进高税收的建设项目。

政府根据贫民窟集中的程度，把全英国各主要中心城划分为清除区（Clearance Areas）和非清除区（Non Clearance Areas）。对于如曼彻斯特等贫民窟较多的、较集中的地区，政府将重点进行全盘清除，对于非清除区的贫民窟则采取清除住宅和封闭住宅两种政策。凡处于政府划定的贫民窟拆除范围的

居民，无论是处在清除区域或非清除区域，全部迁至中心城区边缘或郊区。1955年至1975年的20年间，英国仅英格兰地区和威尔士地区的各中心区域拆除和封闭的住宅共计120多万套，322万人从中心城区的贫民窟中迁出。

2、香港：对寮屋的管制和清除依法进行，提前计划和公告
香港政府对于任何非法扩建或新建的寮屋，均会实时拆除；有关人士亦可能被检控。一般而言，香港政府进行清拆行动，主要是因为：(1) 政府计划收地作公共发展用途，一般包括兴建/改善道路、进行排水管道/河道治理工程，以及兴建公营房屋等发展用途；(2) 政府有关部门建议清拆受天灾或山泥倾泻影响的寮屋。政府在收回有关土地前，会尽早通知受影响的寮屋居民，让他们有合理时间作出安排。政府房屋署会协助安置合格的寮屋居民。也就是说，受清拆影响的寮屋居民如果符合政府所列的资格条件，将可获安排入住公屋。

3、韩国：实施联合重建计划，由政府制订政策，邀请社会各界参与

在韩国，为了解决城市中出现的低收入居住区、非法聚集居住区问题，从20世纪60年代开始，先后采用了清理工程、有选择地合法化和自我发展工程、定点安置工程，但是，都没有取得令人满意的效果。之后，在1983年，韩国引入了联合重建计划(joint redevelopment project, JRP)。其主要做法是：政府不再直接控制，也不需要直接投资，只是制定符合这些社区居民生活和发展的政策，如制定最低住房标准、承认居民在

社区及社区发展中的民主权利、鼓励居民参与社区建设，同时还制定了鼓励非政府组织(NGO)、房地产开发企业参与社区建设的政策；在这些政策的基础上，通过政府发起和引导，低收入居住区、贫民窟、非法聚集居住区的居民及开发商、NGO 等积极参与社区建设，实施有效的市地整理，使国家、社区及社区居民、企业等多方受益。

国际上的这些经验对我们的“梳理行动”具有一定的借鉴意义。

郭万达 综合开发研究院（中国·深圳）副秘书长

廖明中 综合开发研究院（中国·深圳）公共政策组研究人员

《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

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn