

公共政策与管理下城市非正规空间的思考

朱宣迪 袁佩琴 鲁长亮*

长江大学 城市建设学院 湖北荆州 434000

摘要: 随着我国城镇化进入新常态,城市发展速度和规模远超过寻常人对于城市空间和城市化的理解,机械理性主义思想简化了城市问题,失去活力的城市空间日渐趋同,城市丰富的空间多样性被自上而下的城市规划所轻忽,造成了空间秩序和肌理的混。本文从城市非正规空间为研究对象,把非正规性空间的杂乱无序,拥挤脏乱等消极发展展示了出来,提出非正规性视角下城市非正规性空间的更新,建立完善的公共管理政策和促进公众参与等规划设计策略。

关键词: 城市非正规性;非正规空间;旧区更新;公共政策;社会治理

Reflections on urban informal spaces under public policy and management

Xuandi ZHU, Peiqin YUAN, Changliang LU*

School of Urban Construction Yangtze University Jingzhou 434000, Hubei Province

Abstract: As China's urbanization enters the new normal, the speed and scale of urban development far exceed ordinary people's understanding of urban space and urbanization, mechanical rationalist ideas simplify urban problems, urban spaces that lose vitality are becoming more and more convergent, and the rich spatial diversity of cities is ignored by top-down urban planning, resulting in a mixture of spatial order and texture. From the perspective of urban informal space as the research object, this paper shows the negative development of informal space such as disorder, crowding and dirty, and proposes the renewal of urban informal space from the perspective of informality, establishing a sound public management policy and promoting public participation and other planning and design strategies.

Keywords: urban informality; Informal space; Old district renewal; Public policy; Social governance

引言:

在建设国家治理体系和治理能力现代化的过程中,在城市治理方面提升城市空间的品质与活力是当前城镇化新常态中至关重要的一环。在实现城市更新和空间优化提升中担任着重要角色,其中城中村和老旧社区作为典型的城市非正规环境,在近年来成为非正规性城市空

间治理中亟待解决的主要场所^[1],本着从政府管理到公众参与治理再到“共建共治共享”的社会治理体系的建设,城市规划中公共政策与管理转向高质量,精细化的发展新阶段,其空间内涵也在多元主体下不断地协商治理。因此,城市非正规性场所所出现的一系列问题将成为未来城市发展和城市治理中不可回避的问题之一。

早在20世纪初期,城市出现了一系列严重的问题,如环境异化,贫富差距,经济文化和社会资源分配的不对等带来的分异使得城市的低收入人群逐渐被隔离于城市之外。我国的学术界在城市公共政策和经济劳动领域最早关注有关非正规化所展现的现象^[2],但并未直接关注到城市空间的发展,随着社会不断地发展,尤其是近两年来疫情的肆虐,城市公共政策和管理不断受到冲击和考验,造成了一系列的混乱,城市中不同的空间,不

作者简介:

朱宣迪(1997.7-),女,河南周口人,在读硕士,研究方向:城市规划与设计。

袁佩琴(1997.9-),女,湖北宜昌人,在读硕士,研究方向:城乡规划与设计。

通讯作者简介: 鲁长亮(1981-),男,湖北宜昌人,硕士,讲师,研究方向:城市规划与设计。

同的人群之间的矛盾逐渐锐化造成城市分异不断拉大。越来越多的学者开始更多的从经济, 政治, 社会文化方面来关注非正规空间的走向和发展^[3], 但即便如此, 相比于西方发达国家, 无论是在非正规空间的理论上还是实践操作中都存在着较大的差距。

目前, 窝火城市发展进入改革和转型升级时期, 如何实现存量更新优化提升成了当下最关注的热点。尤其是在非正规城市空间的研究例如城中村改造, 工业遗址如何复兴, 小产权房的去留以及街头巷尾的流动摊贩等种种城市空间的现象进行研究。本文从非正规空间的社区建设的角度出发, 通过文献综述理论探究等研究方法, 对中国特色社会主义制度下的非正规空间现象以及内涵进行分析, 以丰富对非正规性理论与实践的认识。解读非正规现象及其特征, 探讨从城市公共政策和管理下思考研究非正规空间的形成与发展, 旨在为该领域提供更深的现实依据和理论基础, 并为未来非正规空间的发展提供借鉴意义。

一、城市非正规空间

(一) 城市非正规空间的含义

非官方, 非正式, 非常规, 甚至不法, 随意, 无秩序的等各种形容非正规性都是源自于正规性, 是由其衍生而来的。城市非正规空间作为城市空间的一种表现形式, 包含了三个要素: 居民, 承载空间的物质载体以及非正规空间下进行的活动如何构成空间系统结构。20世纪90年代的发展直到后期以来, 城市的各类空间在城市化的进程中不断地拓展, 人们开始关注到非正规空间发生的种种。城市中的非正规空间自发产生, 没有明确的政府规划, 带有一定的偶然性, 城市环境也被当作是一种跳出了制度框架和正规性管制的束缚之外, 满足时代变迁以及城市中的部分居民要求的、带有地缘性的群居生活空间。展现了城市复杂多样的空间肌理形态和人们独特的生活方式, 这种既有物质形态要素, 多样的社会经济结构也被涵盖其中; 城市要素与社会属性和空间属性又相互交织, 展现了多样性、复杂性及边缘性的特征。通常是以棚户房区和城中村两种非正规空间出现, 分别代表了城市中低收入外来居民和本地居民集中居住的典型区域。良好的区位、廉价的房租, 城中村吸引了大量的城市外来人口, 因而在空间形态上和内部构造上形成了与周围城市格格不入的环境。那些环境品质不佳的老城区、城市的老工业区和旧矿区一般来说都是由于产业发展, 结构转变和改革的时代遗留的产区容纳了那些低收入的的人群。因此也使得非正规空间的权

属情况不明, 空间使用混乱无序, 基础设施不足, 居住环境不堪, 虽然是居民自发活动, 满足了低收入人群的生活需要。

(二) 城市非正规空间的特征

一直以来城市凭借着繁荣的经济, 多样的就业机会吸引着不同的群体进入城市空间, 人作为城市的主体, 对接着城市空间的载体。城市离不开人的活动, 在雅典宪章中认为城市规划的目的是为了解决居住, 工作, 游憩和交通四大功能活动的正常运行, 而城市日益紧张的用地状况无法满足人们的居住需求, 这也使得非正规见的住房狭小拥挤, 环境条件差, 存在各种安全隐患。因此在非正规空间的特征也包含了以下几种: 居住人群杂乱, 收入低缺乏保障; 居住条件和环境差; 基本服务设施匮乏; 交通基础不完善; 人群休闲娱乐多样但消费水平低。非正规空间下的人群活动都是基于生活需求而衍生的, 不具有城市正规空间协调管理下的统一性。

(三) 城市非正规空间的活动

外来务工人员, 城市边缘失地的农民, 无业下岗或就业者、刚毕业的大学生等组成非正规空间中各类人群的重要组成部分。城市管理与政府的公共政策把非正规城市排斥在外, 使得这部分的城市空间变成了缺乏正规化的管理制度, 也缺乏包容的、任其随意发展的空间, 发展主体逐渐被边缘化, 人们的生活压力大, 生活基础也没有保障。同时在城市化的进程中, 出现城市边缘或未开发地区出现大规模移民, 违章建筑, 环境污染, 治安不到位等问题成为现代城市发展中的“毒瘤”而与此同时, 伴随着城市的发展, 非正规就业, 如街边流动的商贩, 拾荒者等在一些场所中从事着技术含量下的工作, 造成是街道空间拥挤, 交通状况混乱, 环境污染等一系列的问题。如图3-1。

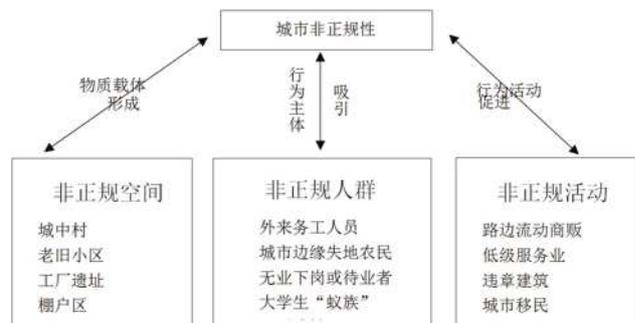


图3-1 非正规空间的传导机制

(图源: 作者自绘)

二、非正规城市存在的合理性

在《美国大城市的死与生》一书当中, 简·雅各布

斯的对城市的种种描述犀利的指证现代城市规划中混合各类空间的规划其实破坏了城市的多样性,深恶痛绝的指责城市空间中大规模改造是无休止在制造新的贫民窟,给了现代理性规划下正规性城市重重一击。认为挽救城市必须要深刻认识到城市天生的多样性,强调传统空间混合利用之间的相互支持和城市的特色。

(一) 非正规空间—保持城市多样性

城市是由无数个不同的部分相互融合相互联系而组成,而在城市空间中也表现出了缤纷多彩的多样性。城市在理性规划之前立足于人们多样性生活的需求,而城市正规空间也有存在的合理性,地理位置,气候环境,地形地貌,人文历史等等各种因素的融合形成了不一样的城市特色,也倾轧了复杂多样的城市人群,外来务工人员,大学毕业生,低端服务行业的工作者,小商业经营者,创业者们等由于在亲缘,地缘,业缘上有很大的差异。基于此人群下的城市非正规空间经济活动的形式丰富多样,如租赁经济,家庭经济,流动商贩,零售业,低端的制造业小作坊等居多。随着社会经济的发展,人们对城市环境的要求也逐渐多样化,由此而衍生出了多样的需求,在此情况下,人们在日常生活空间里进行着经济生产和社会交流分工,由此呈现了形态多样化的城市空间。复杂多样的生活和居住方式让容纳性极强的非正规空间结构成为实现城市功能混合的重要载体,满足了非正规空间里的人们的基本生活需求,缓解了外来低收入人群融入城市的生存成本,既为城市提供了廉价劳动力,同时也提供了低廉丰富的生活所需。代表了一种高效,可持续的城市环境特征,在表面无序之下有序的进行着城市内生性的朝气和活力。

(二) 非正规空间——为城市弱势群体提供保障

弱势群体也叫社会脆弱群体,为了剖析现代社会经济方面的利益和社会权力分配的不公平性,迎合社会结构不协调与不合理而提出的概念,在2002年《政府工作报告》提出“弱势群体”这个词,流行至今。改革开放以来基于经济分化而导致的社会分化也在逐渐加剧,社会地位的差距引发了严重的相对剥夺感,普通的劳动者不仅获利机会少,由于社会保障体系的不完善也使得弱势群体问题日益凸显,使得贫困阶层空间剥夺和空间边缘化,而非正规城市为城市中的弱势群体提供了一个栖身之所。市场上低廉的各类住房如廉租房等满足也保障了城市非正规空间低收入人群的基本生存需求,因而聚焦非正规空间成了当前城市发展建设和社会生活建设中必不可少的一部分,其存在和发展非常具有必要性。

三、引导非正规城市合理化的“管”与“治”

长久以来,城市的非正规空间如城中村,老旧小区等因其复杂性长期缺乏管控,造成环境污染,道路拥挤,住区混乱等城市问题成为城市治理的重要地区。“城市治理”是源于20世纪末期的西方国家对城市问题的处理,是对城市公共服务和需求下对城市公共空间和公共事务的管理是一个持续的过程。

(一) 以人为本,促进城市空间的融合

在非正规空间的建设过程中需要更加关注人的诉求,尤其是低收入这个群体,在邻里关系,社会网络,生活方式和发展内生力等,强调居民和社区参与空间治理过程,切实维护低收入群体自身的空间利益,规避社区的“绅士化”考虑实际需求。保障低收入人群和外来务工人员城市的住房,更多的从实际生活出发制定非正规空间的公共政策与管理措施。调动该空间人群的积极性和参与性,社区空间多元化,促进公共参与提升空间品质,改善非正规空间下的人居环境,使得不同的群体都能在城市融合共生。

(二) 提升城市公共服务设施和包容性

城市中的每一个群体的存在都有其合理性和存在的必要性,城市外来的群体为城市的发展做出了贡献,应当享受着与城市居民的同样的公共服务和社会资源,这是社会空间和不同群体相互融合的必要条件,建立健全同等位的公共服务设施配套,改善提升非正规空间的卫生条件,增加教育和就医医疗方面的保障,提升非正规空间老旧居住社区的居住质量,完善社会弱势群体利益保障机制。引进市场和社会资金,建立“政府主导,企业参与,市场操作”的公共服务提升社区,让不同群体都能享受公共服务,提升社区的内生性和吸引力,健康有序的发展。

四、结语

城市作为一个复杂的有机体,在城市中的街区一定要是多元和包容的,她需要有文化,历史和特色作为支撑。同时也需要多个群体来激活空间生机,不同的形态在城市的各个角落中促使着城市的不同。而非正规城市空间作为城市多样性的典型代表,虽然出现了各种各样复杂的问题,但只要是存在城市空间内必然有其存在的合理性。因此面对非正规城市空间的问题不能一概而论,要理性对待,让非正规城市空间的经济文化价值融入城市,塑造一个充满多样性,有秩序,宜居并且充满活力的城市空间。

参考文献:

[1]李雪萍,肖铭.城市非正规性的精细化治理创新

探索[A].中国城市规划学会、成都市人民政府.面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(11城乡治理与政策研究)[C].中国城市规划学会、成都市人民政府:中国城市规划学会,2021:104-112.

[2]宁一瑄,章征涛.我国城市非正规空间研究综述和展望[A].中国城市规划学会.城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(12——居住区规划)[C].中国城市规划学会:中国城市规划学会,2014:361-371.

[3]王晖,龙元.第三世界城市非正规性研究与住房实践综述[J].国际城市规划.2008(6):65-69.

[4]孙玉叶.非正规视野下城中村生活空间研究与规划响应[D].苏州科技大学,2021.

[5]Magda Mostafa. The informal city and the future of our

cities: towards a manifesto[J]. Archnet-IJAR: International Journal of Architectural Research,2020,15(2).

[6]刘铭秋.城市更新中的社会排斥及其治理研究[D].华东政法大学,2021.

[7]郝凌佳.城市非正规性视角下的街区更新规划策略研究[A].中国城市规划学会、杭州市人民政府.共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(02城市更新)[C].中国城市规划学会、杭州市人民政府:中国城市规划学会,2018:70-79.

[8]张惠娟.在正规性与非正规性之间[D].华东师范大学,2020.

[9]陈慧妮.国内“城中村”改造模式比较——以村民权益保护为视角[J].重庆理工大学学报(社会科学),2012(9):66-72.