

加纳快速城镇化中的城市非正规居民点研究

Research on Urban Informal Settlements in a Rapidly Urbanizing Ghana

韩笋生 埃里克·盖伊西耶 杨跃龙
Han Sunsheng, Eric Gaisie, Yang Yuelong

摘要: 近 30 年来, 一些非洲国家和地区实现了快速的城镇化。与此相伴, 大规模的城市非正规居民点也在许多非洲地区出现, 且已成为当地实现城镇化的标志性现象之一。研究发展中国家的非正规居民点现象, 为进一步认识城镇化与经济发展的关系提供了一个新的角度。本文以南部非洲国家加纳为研究对象, 考察非正规居民点对当地城镇化和经济社会发展所带来的积极与消极影响, 以期对中国研究发展中国家, 特别是非洲国家的城镇化提供参考。

Abstract: In parallel with the rapid urbanization over the last three decades, the emergence of informal settlements has become a widespread phenomenon, or even a key feature of urbanisation in many African countries. The study of informal settlements in these developing countries offers a new angle on the relationship between economic growth and urbanization. This paper discusses the positive and negative consequences of informal settlements in urbanisation and local socio-economic development using data from Ghana. The findings can provide reference for further research on urbanization in developing countries, especially in African countries.

关键词: 城镇化; 非正规居民点; 南部非洲; 加纳

Keywords: Urbanization; Informal Settlement;
Sub-Saharan Africa; Ghana

引言

城市非正规居民点是出现在亚洲、非洲和拉丁美洲快速城镇化地区的一个普遍现象^[1,3]。相对于房地产权属清晰、建设符合规划及审批程序的正规居民点, 非正规居民点通常在产权安排、用地和建设的合法性方面存在问题^[4]。在南部非洲国家, 1950 年以来快速的城镇化导致那里约 55% 的城市居民居住在非正规居民点里^[5]。这些非正规居民点一方面为城市新移民提供居住和生活场所, 帮助他们在刚进入城市时能够较为快速地融入城市生活^[6,9]; 另一方面, 这些居民点非常拥挤、住房非常破旧、基础设施也极不完备, 居住条件十分恶劣^[10,11]。联合国新千年计划把改造城市非正规居民点列为改善非洲人居环境的重点工作之一^[5]。许多学者已经开始关注非正规居民点研究, 并把它们看作了解快速城镇化的一个重要方面^[10,12]。

本文分析加纳快速城镇化过程中城市非正规居民点现象。加纳是撒哈拉以南非洲地区城镇化的缩影, 正经历着快速的城镇化, 目前已有 51% 的人口居住在城镇中^[13,14]。到 2030 年和 2050 年, 加纳的城镇化水平将达到 60% 和 70%^[15]。加纳城市居民每两个人中就有一个住在非正规居民点里^[16]。目前约 80% 的新建住宅不是在已经形成的非正规居民点就是在没有规划许可的新开发地段^[17]。

本文通过实地观察和对文献资料的分析, 讨论加纳的城镇化概况、驱动力和正反两方面影响; 分析加纳非正规居民点的规模、形态和产生原因; 探讨非正规居民点的发展给当地经济社会所带来的积极与消极影响; 梳理非正规居民点的社区自治和管理结构; 并为各发展中国家制定城市政策提供启示。

1 加纳的城镇化进程与特点

1.1 概况

加纳的全称是“加纳共和国”(The Republic of Ghana), 地处几内亚湾北岸, 是一个位于非洲西部的国家。加纳 1957 年独立, 国土面积 23.3588 万 km², 是非洲英属殖民地中首个独立的国家。在独立前 1948 年的人口普查时期, 加纳还是一个以农村为主要居住形态的国家, 全国仅有 41 处城

作者: 韩笋生, 墨尔本大学建筑、建造及规划学院城市规划学教授。sshans@unimelb.edu.au
埃里克·盖伊西耶, 墨尔本大学建筑、建造及规划学院城市规划学博士研究生。
egaisie@student.unimelb.edu.au
杨跃龙, 墨尔本大学建筑、建造及规划学院城市规划学博士研究生。yuelongy@student.unimelb.edu.au

镇聚集区,城镇人口仅占总人口的13.9%^[18]。然而,现如今加纳已经发展成了一个以城镇为主要聚集形态的国家,超过一半的人口都居住在其636个城镇聚集区内。2010年的人口统计数据显示,加纳全国人口为2 450万^[13],分布在其10个行政区域内(图1)。目前加纳的城镇化增速为4.2%,高于全国人口增速(2.5%)。据更精准的预测,到2030年和2050年,加纳的城镇化率将分别达到63%和71%^[13,19]。

正像其他南部非洲国家一样,加纳快速的人口集聚也带来了复杂的城市问题和严峻挑战。其中,城市住房供应问题尤其严重。根据加纳国家住房管理机构估计,截至2015年,加纳全国住房缺口已经达到170万套。考虑到城镇人口的不断增长,如果住房供应的速度维持在2000—2010年的水平,那么十年后的住房缺口很可能上升至570万套。因此就不难理解为什么现在有近半数的城镇人口都居住在那些拥挤不堪且设施落后的非正规居民点了^[16]。

1.2 加纳快速城镇化的动力

加纳城镇化的驱动因素主要有三种:人口自然增长、当人口达到政府标定的阈值之后的区划调整(由农村调整为城镇),以及农村人口向城镇迁移。虽然人口自然增长给加纳

城镇地区带来了新的人口,但总体来看,加纳城镇的人口自然增长率低于农村地区,且城镇人口增加的速度是农村人口增加速度的2倍,说明在自然人口增长之外,其他两个因素对加纳的人口城镇化进程影响巨大^[13]。在加纳,如果一个地方的人口达到了官方规定的5 000人门槛值后,这个地方便由农村调整为城镇,这也成为加纳城镇人口增加的另外一个原因。1948—2000年,加纳的城镇数量从41个增至364个^[18],到2010年这一数据则又翻倍了,增至636个。农村人口向城镇的大规模迁移是加纳实现快速城镇化的最主要原因。加纳独立之后,政府对人口管控壁垒的消失促使很多农村居民开始迁往城镇去找寻工作机会。在1948—1960年两次人口普查期间,加纳98%的城镇人口增加源自于农村向城镇的人口迁移^[18]。1970年代—1980年代间的经济危机削弱了城镇的吸引力,从而使农村人口向城镇的迁移量也有所下降。但近些年,这一下降趋势有所扭转。根据2010年的人口普查数据显示,农村向城镇人口迁移对城镇化的贡献率上升至42%^[13]。表1反映了高度城镇化地区人口的净迁入和城镇化率较低地区的人口净迁出。这些由低度城镇化地区迁出的人口(大多为农村居民)则主要涌向了高度城镇化的大城市,成为了加纳城镇人口增长的主要驱动力。

1.3 快速城镇化的综合效应

快速的城镇化带动了加纳的经济发展,促进了整个国家的产业结构调整,但同时也带来了诸如区域发展不平衡、城市贫富差距加大等问题。

加纳城镇化对经济增长的促进作用,表现在城市人口的增长对于城市环境、消费和休闲娱乐服务需求的增加,并由此激发的大量的投资和建设上。例如,阿克拉等大城市不断实现现代化发展,并吸引了来自当地及国际企业的大规模投资,促进了各个城市在基础设施、旅游业、房地产业、零售

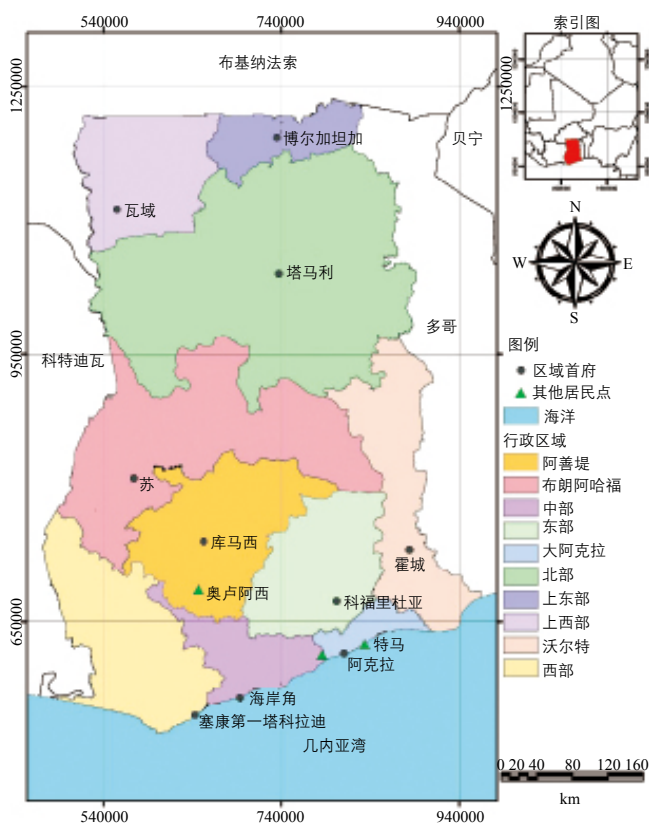


图1 加纳行政区划
资料来源:伊诺克·阿莫阿·明塔绘制

表1 2010年加纳各行政区域间人口迁移量

地区	城镇化率 (%)	总生育率 (每千人)	净迁入率 (每千人)
大阿克拉 Greater Accra	90.5	2.56	324.97
阿善堤 Ashanti	60.6	3.26	50.59
中部 Central	47.1	3.60	-110.10
布朗阿哈福 Brong Ahafo	44.5	3.58	51.50
东部 Eastern	43.4	3.55	-127.19
西部 Western	42.4	3.57	120.22
沃尔特 Volta	33.7	3.38	-258.60
北部 Northern	30.3	3.53	-135.54
上东部 Upper East	21.0	3.43	-257.22
上西部 Upper West	16.3	3.45	-302.50

资料来源:参考文献[13]

业等方面的显著改善和提高。从全国的数据看（图 2），1960 年代中期以来，加纳服务业对 GDP 的贡献与城镇化的增长同步，而工业化的进展则慢得多。

有研究发现，2000 年以前，制造业在 GDP 中的比重在增加，而农业在 GDP 中占的比重在下降^[20]。这与图 2 表现的情况吻合。2000 年以来，由于当地不稳定的能源供应以及廉价进口产品的激烈竞争等不利因素，制造业在 GDP 及就业中的比重有所下降，而金融、电信、贸易等商业服务业则逐渐主导了国内产值^[21]。

同时，加纳的快速城镇化也带来了一些问题，这其中比较突出的包括以下两个方面。

（1）非均衡发展

加纳的城镇人口增长在全国各个行政区呈现极不均衡的发展。城镇人口主要集中在南部的几个地区和城市。其中，首都阿克拉大区（Greater Accra）是城镇化水平最高的地区，其城镇化率达到了 90.5%；其后是阿善堤地区（Ashanti）（60.6%）；在东部（Eastern）、西部（Western）、中部（Central）和布朗阿哈福地区（Brong Ahafo），约有 2/5 的人口居住在城镇内^[13]；而沃尔特（Volta）以及其他三个北部地区则远未实现城镇化。这种非均衡的城镇化在城市层面更为明显：2000—2010 年近半数的城镇化集中在全国 636 个城镇中的 6 个^[15,22]。全国 15 个大城市占据了整个加纳近一半的城镇人口，而这些城市除塔马利（Tamale）之外都位于加纳南部。

这种不均衡的发展还体现在基础设施与产业发展上。近 40 年来，加纳的工业投资都集中在南部的金三角地区，包括：阿克拉—特马（Accra-Tema）、库马西（Kumasi）和塞康第一塔科拉迪（Sekondi-Takoradi）。该区域集中了加纳全国约 80% 的工业设施和就业岗位^[15,18]。而国家对于北部地区的投资则集中在农作物和畜牧养殖上。这与殖民地时期和独立后加纳的国家政策都偏重于发展和建设南部几个城市密切相关^[23]。在殖民地时期，农村人口向城镇迁移是被禁止的。但随着国家的独立这一壁垒也随即消除，越来越多的人开始迁往南部的城市，去寻找就业岗位。因此，也就不难理

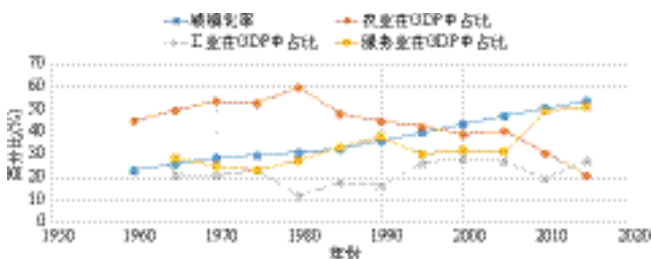


图 2 加纳产业结构和城镇化率

资料来源：作者基于参考文献 [19] 整理绘制

解加纳经济发展的南北差异了。

（2）贫富差距加大

伴随快速的城镇化进程，加纳的贫富差距被拉大了。数据显示，2006—2013 年间，加纳全国富裕阶层的平均收入增速比贫困阶层快了 1.5 倍，而这一差距在城市层面更加明显^[24]。另一方面，虽然全国受教育水平有了整体提升，但来自北部地区的城市新移民的受教育程度仍普遍低于南部地区的居民^[25]。快速城镇化给城市政府带来的负担就是基础设施和生活保障供应的不足，尤其体现在住房供应、水力电力供应、城市安全、交通设施和卫生保障等方面^[22,26]。住房供应的极度短缺也造成了贫困阶级对非正规居民点的过度依赖。而为了满足中等收入群体的消费需求，城市里的有限住宅都被用来开发旅游业和商业了，这更加剧了贫困群体向非正规居民点的集聚。在阿克拉，地方政府为了城市建设将违规占地的小商贩赶出了他们在城市内的临时住处，进一步增加了低收入群体在城市生存的难度（图 3）。

2 城市非正规居民点的形成

2.1 规模和形态

快速城镇化的结果之一便是城市内和城市边缘大量出现的非正规居民点。加纳的城市里至少 45% 或甚至高达 70% 的住房都是非正规的^[16,27]。仅首都阿克拉就有 78 处非正规居民点，这些非正规居民点为 40% 的阿克拉居民（约 170 万人）提供了居住空间^[28]。而库马西也有 28 个非正规居民点^[29]。从一定意义上说，非正规居民点成为了加纳城市实现城镇化的标志。

这些非正规居民点形态各异，有刚刚起建的杂乱随意的棚户区，也有已经成型的较为统一成熟的居民区。虽然那些规模较大的比较统一成熟的居民区能够给当地住户提供较为安全的居住环境，但它们也没有取得合法的土地使用权。通



图 3 阿克拉地区的一处商业综合体

资料来源：<http://www.bappahellectricals.com>

常认为,非正规居民点是指建设在没有合法产权的土地上的,或者未经规划许可的、有违官方规划规定的定居点或住房集聚区^[30]。依据其形成和演化模式,非正规居民点可划分为:非法居民点、原住型居民点和购买型居民点。非法居民点(或违章居民点、法外居民点)在1990年代高速城镇化时期大量出现^[31],主要由贫困的城市移民私自修建,用来给自己提供居住和工作场所,例如阿克拉的老法达马(Old Fadama)、阿布贾(Abuja CMB)、詹姆斯镇海滩(James Town Beach)、库马西的阿玛库姆新镇(Amakom New Town)、达贡巴沿线(Dagomba Line)(图4)、以及阿什曼(Ashaiman)的图拉库(Tulako)等。为了争取政治上的支持,当局及族群组织默认且支持了这种居民区的修建^[25]。这些住房大都是棚户或亭户,因此形成的居民点也被称为棚户区,它们给来自加纳北部的城市新移民提供了住所。

原住型居民点是一些传统的早期居民区,大都在1945年加纳规划体系废止前修建,但由于年久失修和社区环境衰败,最终都成为了贫民窟^[25,32]。这些住房最初都是用泥巴修建的,但之后用水泥砖进行过翻修,例如,阿克拉的伽马西(Ga Mashie)、朝科尔(Chorkor),库马西的阿善堤新村(Ashanti Newton)、欧佛理克罗姆(Oforikrom)。由于人口不断增多,原来的厨房、厕所和浴室都被改建成了卧室来容纳更多的人,而这些居住区的内部交通可达性却变得越来越差了。

购买型居民点是指那些根据传统习俗购买了土地所有权,但却没有获得官方审批或获取规划许可而修建的居住点^[25]。其例子包括阿克拉的尼马(Nima)、萨邦宗戈(Sabon Zongo),库马西的阿博阿博(Aboabo)和摩西宗戈(Moshie Zongo)(图5)等。这些住房不用担心被拆除,因为他们都能获得当地部落的支持以及那些了解他们这种土地转让习俗的当地官员的承认。

2.2 成因

加纳的非正规居民点形成的主要原因包括城市设施供求

不平衡、高企的城市贫困率、低效的城市管理体系等。

(1) 城市设施供求不平衡

如前所述,自1980年代以来发生在加纳的快速城镇化都集中在了少数几个城市里。这便造成这些城市在基础设施和住房供应方面的巨大压力。加纳大城市里非正规居民点的快速扩张有一部分原因是因为当地政府不能通过市场机制来提供充足的买得起的住房,以及基础设施的供应不能与快速膨胀的城镇人口相匹配。官方的估计显示,城市范围内的住房短缺量已经超过150万套,且大部分住房缺口都在阿克拉和库马西这两大城市。当前加纳年均住房需求量为13万套,而年均供应量仅为4.2万套,这进一步说明在未来这一问题还将持续^[33]。这也就不奇怪为什么城市大量居民要依仗非正规居民点来满足其居住需求了。虽然联合国的新千年计划在这方面有了些改进,但目前80%的新建住房仍为非正规住房^[17]。因此,如果没有有效措施来解决以上问题,到2025年非正规居民点的数量将会翻倍^[16]。

(2) 城市贫困问题

正如约翰·特纳(John Turner)所言,只要贫困人口仍然存在,非正规居民点就不会消失^[6]。近十年来,得益于快速的城镇化,加纳的城镇贫困人口比率由1992年的28%下降到了2013年的11%^[13,34]。虽然在此期间,加纳政府为消除贫困做出了巨大努力,但城镇贫困人口的绝对量减少却非常微小,并没有像上述城镇贫困人口占比下降的那么明显。由于贫富差距的进一步拉大,这些贫困人口的生活水平进一步恶化了^[24]。一些实证数据也表明,很多非正规居民点里的居民也都是低收入群体^[12,35]。有些地方在出租房屋时,要求租客提前预付2~3年的房租,这便把很多低收入群体排除在了住房市场之外,迫使他们只能依靠非正规的住宅来解决居住问题。

由于居住在非正规居民点里的居民往往没有正式的工作,他们收入水平较低,且工作很不稳定,因此他们也很难申请到住房按揭贷款等金融支持。这样的结果就是,这些低



图4 库马西的一处非法居民点(达贡巴沿线 Dagomba Line)
资料来源:埃里克·盖伊西耶拍摄



图5 库马西的一处购买型居民点(摩西宗戈 Moshie Zongo)
资料来源:埃里克·盖伊西耶拍摄

收入群体被排除在住房金融服务体系之外。即使他们在开发非正规居民点建设非正规住房时,也只能借以依靠个人存款、社区存款、金融合作社、汇款等来支撑^[36]。

(3) 政府管理问题

加纳政府低效的土地开发管理政策以及对规划开发的监管不利等也造成了非正规居民点的出现和不断蔓延。例如,从购买土地到获得政府的开发许可这一流程总共包括 14 个步骤,且很多环节都存在拖延及行政腐败^[37]。由于制度缺陷和体制问题,很多住房开发者都被迫选择不完全遵照政府要求来进行操作。除了政府在建设开发过程中的过多收费,政府对建筑材料等的要求也增加了低收入群体通过合法渠道建设房屋的成本。当前的规划管理体制实行起来非常繁琐和低效,他们更适合于精英阶层和高收入阶层,对贫苦大众却非常不适用。

政府对住房的监管不利也是造成非正规居民点增加和扩展的原因之一。虽然加纳实现了快速的城镇化和城市扩张,但政府的管理能力和对城市开发的监管能力却没有随之增长。耶博阿(Yeboah)和奥本·奥多姆(Obeng-Odoom)的研究发现,仅有不到 1/3 的“都市区政府、市级政府和区级政府联合会”(MMDAs: Metropolitan, Municipal and District Assemblies)有实体规划办公室,而这些办公室中只有 1/3 配备了有资质的实体规划管理人员^[38]。大都市的规划管理人员同样也不充足,因为对规划管理人员的招聘没有跟着城市扩张的步伐而增加。这些仅有的规划管理部门也没有配备充足的办公用车,所以他们很多监管职责也没办法履行。结果就是因为规划部门没有足够的人力来有效管控辖区内的开发和建设,城乡结合部的发展缺少规划,随意的开发和建设到处都是。

(4) 国家政策的干预

加纳政府对非正规居民点的干预与其他发展中国家的策略也十分类似,包括容忍、强制拆除、改建和重新安置。这几个策略间并没有逻辑上的先后顺序,在不同情况下加纳政府采用了不同的策略或策略组合。1939 年地震灾后重建时期,政府组建了国家住房公司(State Housing Corporation)和特马开发公司(Tema Development Corporation),用来加大对低收入群体的住房供应。在国家独立初期,作为准政府机构的社会保障和国家保险信托公司(Social Security and National Insurance Trust)也直接向低收入群体提供了住房保障。这些国家主导的机构修建了桑泰索(Suntreso)、新宗戈(New Zongo)和阿萨瓦斯(Asawase)等居民区。然而,随后这些国家机构和公司不再为低收入群体提供金融支持和资助了,而私人开发商主要为富裕阶层提供住房,最终导致低收入群体只能依靠非正规住宅来解决居住问题^[25,39,40]。农村人口快

速向城市的涌入以及非正规岗位的减少和工资水平的下降更加恶化了非正规居民点内的生活条件。在世界银行、联合国人居署、联合国开发计划署以及一些双边合作机构的帮助下,一些非正规居民点修建了公共基础设施,生活水平也得到了改善^[41]。但问题是,这些支持性政策大都过于关注物质设施的改进,对非正规居民点内的社会经济因素关注得很少。但非正规居民点仅仅是贫困和资源匮乏的一种物理形态的体现,仅改善物质环境不能从本质上解决贫困问题。因此,近期的联合国人居署主导的项目中就增加了居民在政府管理和政策制定中的公众参与^[27]。

虽然近期对非正规居民点的强制拆迁减少了,但这仍然是加纳政府解决非正规居民点问题的主要策略之一。近年来一些非正规居民点因为牵扯到复杂的政治问题以及来自地方、国家或国际的呼吁而免于被拆除^[42,43]。通过呼吁,这些非正规居民点内的居民开始积极地向当地及中央政府进行交涉,强调他们为地方经济和政治所做的贡献,从而摘除了“城市外来者”的负面标签^[44]。许多情况下,那些企图通过中央政府向地方政府施压去拆除非正规居民点的执政党在选举中的支持率都会下降。

3 城市非正规居民点对当地社会经济的影响

城市非正规性问题通常比较复杂且因地而异,但多数非洲国家都存在以下三点共性:一是虽然不同国家的城镇化水平和进度不同,但城镇化都主要集中在首都地区或几个主要城市,发展极不均衡;二是虽然各国土地所有制略有不同,但多数国家的土地都属于家庭、部落、社区、宗教组织或酋邦等共有,且土地市场都不健全;三是多数非洲国家的土地管理和规划仍然沿袭了独立前的英联邦或法国传统,且大都相近。因此,对加纳这一案例的分析将有助于揭示非洲的非正规居民点给所在城市带来的正反两方面影响。

3.1 城市非正规居民点的积极影响

(1) 解决住房问题

无论在哪个国家,住房都是城市居民的最基本需求。然而,在很多像加纳这样的发展中国家,城市内的住房需求往往超过了政府和正规住房市场的供应能力,从而使非正规居民点成为城市低收入者唯一的依靠。联合国开发计划署(UNDP)驻加纳办公室和加纳国家发展规划署(NDPC/GoG)的数据显示,加纳每年约有 16 万套的住房需求,而其中仅有 2.5 万套由政府及私人部门通过正规渠道提供,其他大部分都通过非正规居民点解决^[45]。在加纳,约有 565 万人(该数据按照占 45% 的城市人口这一比例推算得出)通过非正规居民点来满足他们的居住需求^[16]。而且,这一数据

还有可能被低估了,因为一些其他形式的非正规居民点,如未经官方登记的房屋交易等没有在联合国人居署的计算范围内。奥本·奥多姆认为这一比例很可能超过了70%。在阿克拉和库马西,非正规住房分别占据了当地每年新房供应的50%和80%。从某种意义上讲,非正规居民点的确解决了大部分城市居民的住房问题^[27]。

(2) 为城市提供劳动力和就业机会

非正规居民点内的居民还为加纳的城市经济提供了大量的劳动力。这些居民通常从事零售、食品加工、安保、维修、建筑和手工制作等工作。虽然还没有具体的数据说明有多少从事非正规行业的工人住在非正规居民点里,但很显然的一点便是:非正规居民点为这些工人提供了食宿场所^[46,47]。这些非正规居民点里的住房通常为其中的居民,尤其是女性居民,同时提供了居住和工作空间。另一方面,虽然这些房子都是住户自付资金修建的,但其建设和维修还是为当地的工匠提供了很多工作机会。自1970年代开始,随着加纳经济下行,非正规行业在国民经济中的比重开始上升,以至于在2000年和2010年,非正规行业分别为加纳全国提供了80%和86%的就业岗位^[48]。一直以来,虽然工资水平较低,但非正规行业却持续保持活力,并为城市创造了大量的就业机会。

(3) 促进经济增长

城市里的非正规居民点还为整个加纳的经济带来了积极影响。非正规居民点内修建的大量的住房带动了其内部房地产开发业的发展。同时,非正规居民点还带动了住房租赁市场的发展。阿克拉和库马西非正规居民点内的大部分居民都是从房东那里租赁的房子^[12,35],他们每年为此支付了成千上万加纳塞地(加纳的货币单位)的房租^[49]。这些租金给房东提供了大量的收入,而且这些收入都可以逃避政府的税收。此外,大量非正规居民点的兴起和扩大还给加纳的建材市场带来了巨大需求。一些学者估计,非正规行业所创造的产值占到了加纳全国GDP的31.4%,占非农产业GDP的比重则可能达到58.3%^[50]。

(4) 城市垃圾再利用

关于非正规居民点对城市环境的影响仍存在分歧。主流观点认为,非正规居民点带来了城市环境污染。许多研究也认为,杂乱无章的非正规居民点,尤其是那些修建在低洼地的住房以及非正规居民点里垃圾对排水沟的阻塞是导致阿克拉和库马西等城市出现洪灾的主要原因^[51-53]。但另一方面,非正规居民点内的贫困居民通过收捡垃圾和回收利用为城市垃圾处理做出了积极贡献。这对一个垃圾管理十分落后、全民缺乏垃圾分类意识的国家来说非常重要。例如,阿克拉的阿博布罗西(Agbogbloshie)是一个被称为“世界上最脏的地方”,但同时也是一个很出名的处理加纳和世界各地电子

垃圾的非正规居民点^[54](图6)。班森(Benson)等指出非正规居民点内垃圾分类工人的工作效率更高^[55],因此,在加纳等发展中国家,这些非正规居民点也会为整个国家的垃圾处理起到至关重要的作用。而且,作为加纳的电子垃圾回收处理中心,这一产业链给阿克拉提供了3.3万多人的就业岗位,创造了10亿美元的产出^[56]。

3.2 城市非正规居民点所带来的问题

非正规居民点的负面影响通常源于其内部空间形态和环境组织。在加纳,很多非正规居民点缺乏充足的城市基础设施,例如道路、自来水供应、卫生设施等。他们大多位于城市边远地区。因为没有安全的水源,居民们只能依靠供水亭、蓄水袋和蓄水池来解决生活用水^[57]。住在城中心的那些非正规居民需要依靠水塔和邻居家的自来水来获得生活用水,因此他们的花销要比正常成本高出8~10倍^[22,35]。虽然因为基础设施不足,这些住房的租金也会比较低,但由此而多花费的成本却非常高。

研究发现非正规居民点内的个人、家庭和社区的环境条件会对居民健康构成威胁。由于共用生活设施,且卫生条件比较恶劣,这些人患上霍乱、腹泻等疾病的概率也更高^[58]。在非正规居民点内分类处理电子垃圾也给垃圾处理工人和当地居民带来了血铅含量过高、急性呼吸道感染等疾病^[56,59]。非正规居民点内的社区和家庭由于缺乏基础设施、居住条件恶劣、贫穷、失业等,也饱受抑郁、无助等精神健康问题之苦^[60]。

此外,非正规居民点和当地居民的社会活动还会对整个城市的环境品质和安全带来隐患。非正规居民点内土地利用强度的增加也导致更多的土地被建筑物覆盖、更多的湿地被侵占,并最终导致加纳很多城市反复发生洪灾^[51,53]。

4 非正规居民点的社区自治和管理模式

4.1 社区自治和非正式组织

许多非正规居民点都拥有自发的草根组织。当地居民依



图6 阿克拉阿博布罗西地区的电子垃圾集中处理场

资料来源:参考文献[54]

靠这些非正式的组织来维护自身权益,防止他们被社会边缘化或者被认定为非法化,避免自身成为城市里的非法居民。他们通常利用各种当地资源和关系网来保障住房开发和环境改善的顺利实施,支持社区建设并对抗政府的强制拆迁与驱逐^[25,42]。

加纳的大城市中有很多个非正规居民点,而每个居民点中的居民都拥有共同的种族背景^[12,35,61]。移民社区里的居民通常来自同一个地方,而原住型居民社区里的居民则都和当地社会有种族关联。这些同乡或者同族的关系网具有很强的粘合作用,保护并支持每个个体能够在城市中拥有各自的居所。一些来自当地的和国际的非官方机构的支持进一步加强了非正规居民点内居民的这种非正式组织^[61]。一些全国性的机构,例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)和一些社区组织,如老法达马开发协会等帮助这些非正规居民建立了和政府官方机构进行沟通的渠道和平台,并帮助他们推迟了政府的驱逐与拆迁行动。如今,这些非正规居民点内的居民也经常可以获得咨询服务,以了解一些潜在的政府政策对他们的居住环境带来的影响^[27]。

非正规居民点内居民的自发组织获得了来自加纳全国和国际的支持。老法达马和阿博布罗西的一些社区组织通过与贫民窟居民国际联盟(Shack/Slum Dwellers International)等国际组织的沟通,获得了与更多国际组织沟通交流的机会,并在获取土地、住房和服务等方面得到了有力支持^[42]。这些社区自治组织以及他们与外界机构的协作,在一定程度上保证了加纳城市低收入者在城市内的居住权利。虽然这些努力不一定能够有效改善他们的生活状况,但至少在一定程度上实现了加纳政府对国际社会所承诺的可持续发展的目标。与当地及国际机构的联系和合作为很多非正规居民点提供了获取基础设施和服务的机会,而这些居民点在过去可能还曾面临被清除的窘境^[25,42,44,61]。

4.2 政府管理和组织模式

加纳实行的民主选举制度保证了所有成年公民都享有选举权,不管他们是居住在合法社区还是非正规的居民点。这种民主选举制度还体现在不同的层级上。各地的居民都有权去选举当地议会或者是全国议会的议员。为了获取众多非正规居民点内居民的选票,加纳的一些政党还与非正规居民点内的社区组织建立了联系,许诺可以保障他们的权益、避免他们的住所被强制拆除。因此,一些政党竞选的标语从“清除非正规居民点”转变为了“改善非正规居民点的居住条件”^[25]。这种政治合作在加纳非常常见,因为一个非正规居民点内的选票就有可能左右整个国家的总统

选举或者议会选举。

原住型非正规居民点的发展历史赋予了他们不同于一般社区的管理权力。这些原住型非正规居民点被视为由合法居民点衰败退化而形成的居民点^[31],他们仍然保留了地方习俗和管理规程,并得到了当地和国家政府的认可^[25]。所以这些原住型非正规居民点的首领往往还在当地的部落里任职,行使土地所有权,并能够得到各级政府的认可和尊重^[25]。对习俗和旧有原住型组织的尊重和敬畏也保证了这些居民点内的住户能够从政府那里获得生活基础设施的支持。这种沿袭下来的旧有习俗和传统,在得到官方认可后,成为了一种特殊的“准官方性质”的管理模式,组织和管理着非正规居民点内的生活和社会。

5 结语

本文讨论了加纳快速城镇化的特点,并重点探讨了城市非正规居民点的成因、实体与社会组织的形态、以及对社会经济的影响。加纳的案例表明,虽然城镇人口增加对于发展中国家非正规居民点的形成非常重要,但城镇化既不是非正规居民点产生的充分条件,亦非必要条件^[62]。然而,城镇化能够有效的解释非正规居民点形成的机制:少数城市不断聚集了大量的人口,从而超出当地有效的正式的供应土地、住房和基础设施的能力,进而迫使低收入群体依赖非正规渠道,最终导致非正规居民点的形成和壮大。虽然从整体上说城市非正规居民点所呈现出来的特点主要是:交通可达性差、环境卫生状况差、安全性差等,但这些非正规居民点同时也为城市发展和当地人居环境改善提供了积极的影响,帮助城市新移民快速融入社会、给城市低收入群体提供住房保障、促进城市边缘地区经济发展等等。总体而言,对加纳快速城镇化中的城市非正规居民点的研究可以为诸多发展中国家提供以下几方面经验参考。

一是认识到城镇化的双面性。在促进经济增长、改善人民生活水平的同时,城镇化尤其是快速的城镇化还可能带来地区差距拉大、城市贫困人口聚集、人居环境恶化等问题。二是认识到城市非正规居民点的积极作用。伴随着快速城镇化而出现的城市非正规居民点虽然居住条件恶劣、基础设施落后、卫生条件堪忧,但却能在政府能力有限的状况下为城市贫困人口提供居住和生活场所,为城市经济发展提供人力保障。三是通过引导和支持,发挥城市非正规居民点的自组织能力。城市非正规居民点通过非官方的渠道形成了一整套自发的管理和组织模式,有效保障了当地居民基本的生活和工作需求。但是,受限于有限的资源和政策支持,这种自组织没有充分发挥其能动性和活力。政府如果提供更有效的政策支持和咨询服务,将会更好的引导和帮助这些居民改善居

住环境、增加家庭收入、融入城市生活。**UPI**

致谢：感谢伊诺克·阿莫阿·明塔（Enoch Amoah Mintah）帮助收集部分资料并协助制作地图。

参考文献

- [1] MCFARLANE C. Sanitation in Mumbai's informal settlements: state, 'slum', and infrastructure[J]. *Environment and Planning A*, 2008, 40(1): 88-107.
- [2] HOFMANN P, STROBL J, BLASCHKE T, et al. Detecting informal settlements from QuickBird data in Rio de Janeiro using an object based approach[M] // *Object-based image analysis*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2008: 531-553.
- [3] HUCHZERMEYER M. Unlawful occupation: informal settlements and urban policy in South Africa and Brazil[M]. Africa World Press, 2004.
- [4] United Nations Statistical Division[EB/OL]. (2017)[2018-02-15]. <https://unstats.un.org/unsd/environment/gis/gesform.asp?getitem=665>.
- [5] United Nations. The millennium development goals report 2015[M]. New York: United Nations, 2015.
- [6] TURNER J F. Uncontrolled urban settlement: problems and policies[J]. *International Social Development Review*, 1968(1), 107-128.
- [7] ABRAMS C. Man's struggle for shelter in an urbanizing world[M]. MIT Press, 1960.
- [8] MANGIN W. Latin American squatter settlements: a problem and a solution[J]. *Latin American Research Review*, 1967, 2(3): 65-98.
- [9] STOKES C J. A theory of slums[J]. *Land Economics*, 1962, 38(3): 187-197.
- [10] OBUDHO R A, MHLANGA C C. Slum and squatter settlements in Sub-Saharan Africa[M]. Praeger, 1988.
- [11] DAVIS M. Planet of slums[J]. *New Perspectives Quarterly*, 2006, 23(2): 6-11.
- [12] MENSAH C A, ANTWI K B, ACHEAMPONG P K. Urban housing crisis: tracing the factors behind the growth of informal settlements in Kumasi, Ghana[J]. *Journal of Humanities and Social Science Research*, 2014, 5(1): 09-20.
- [13] GSS. 2010 population and housing census, national analytical report[R]. Accra, 2013.
- [14] GSS. Ghana living standards survey round 6, main report[R]. Accra, 2014.
- [15] OWUSU G, OTENG-ABABIO M. Moving unruly contemporary urbanism toward sustainable urban development in Ghana by 2030[J]. *American Behavioral Scientist*, 2015, 59(3): 311-327.
- [16] UN-Habitat. Ghana: National Urban Profile[EB/OL]. (2009)[2017-08-25]. <https://unhabitat.org/books/ghana-national-urban-profile/>.
- [17] FREIKU S R. Ghana: Kumasi's development getting worse, chaotic[R]. Accra: Ghana News Agency (GNA), 2003.
- [18] SONGSORE J. The urban transition in Ghana: Urbanization, national development and poverty reduction[R]. University of Ghana, Legon-Accra, 2009.
- [19] UNDESA/PD. World urbanization prospects: the 2014 revision, CD-ROM edition[CD/OL]. (2014)[2017-08-25]. <https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/>.
- [20] OBENG-ODOOM F. 'Abnormal'Urbanization in Africa: A Dissenting View. *African Geographical Review*[J]. 2010, 29(2):13-40.
- [21] OWUSU G, YANKSON P W. Urbanization in Ghana: retrospect and prospects[M] // ARYEETE Y, KANBUR R. The economy of Ghana sixty years after independence. United Kingdom: Oxford University Press, 2017: 207-222.
- [22] COBBINAH P B, OKYERE D K, GAISIE E. Population growth and water supply: the future of Ghanaian cities[M]// BENNA, GARBA S B. Population growth and rapid urbanization in the developing world. Hershey: IGI Global, 2016: 231-252.
- [23] ADARKWA K K. The changing face of Ghanaian towns[J]. *African Review of Economics and Finance*, 2012, 4(1): 1-29.
- [24] COOKE E, HAGUE S, MCKAY A. The Ghana poverty and inequality report: using the 6th Ghana living standards survey[R]. University of Sussex, 2016.
- [25] PALLER J W. Informal networks and access to power to obtain housing in urban slums in Ghana[J]. *Africa Today*, 2015, 62(1): 30-55.
- [26] COBBINAH P B, ERDIAW-KWASIE M O. Urbanization in Ghana: insights and implications for governance[M] // UMAR G B, SHAIBU B G. Population growth and rapid urbanization in the developing world. Hershey: IGI Global, 2016: 82-104.
- [27] OBENG-ODOOM F. The informal sector in Ghana under siege[J]. *Journal of Developing Societies*, 2011, 27(3-4): 355-392.
- [28] ACCRA METROPOLITAN ASSEMBLY, UN-HABITAT. Participatory slum upgrading and prevention: millennium city of Accra, Ghana [EB/OL]. (2011)[2017-08-25]. <https://www.yumpu.com/en/document/view/11527678/participatory-slum-upgrading-and-prevention-the-city-of-accra>.
- [29] AMOAKO C, KORBOE D. Historical development, population growth and present structure of Kumasi[M] // KWASI K A. Future of the tree: towards growth and development of Kumasi. University Printing Press, KNUST, Kumasi, 2011: 35-52.
- [30] UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements 2003[R]. Nairobi: UN-Habitat, 2003.
- [31] KONADU-AGYEMANG K O. Reflections on the absence of squatter settlements in West African cities: the case of Kumasi, Ghana[J]. *Urban Studies*, 1991, 28(1): 139-151.
- [32] ARGUELLO J E M, GRANT R, OTENG-ABABIO M, et al. Downgrading-an overlooked reality in African cities: reflections from an indigenous neighborhood of Accra, Ghana[J]. *Applied Geography*, 2013, 36: 23-30.
- [33] AFRANE S, AHIALE G. The informal economy and microfinance in Kumasi[M]// ADARKWA K K. Future of the tree: Towards growth and development of Kumasi. Kumasi: University Printing Press, KNUST, 2016: 111-127.
- [34] GSS. Pattern and trends of poverty in Ghana 1991-2006[EB/OL]. (2007)[2017-08-25]. https://s3.amazonaws.com/ndpc-static/CACHES/NEWS/2015/07/22//GGLSS5+Pattern_Trends+Poverty+in+GH.pdf
- [35] GAISIE E. Provision and management of infrastructural facilities in informal settlements in Kumasi[D]. School of Graduate Studies, Kwame Nkrumah University of Science and Technology, 2015.
- [36] AMOAKO C, BOAMAH E F. Build as you earn and learn: informal urbanism and incremental housing financing in Kumasi, Ghana[J]. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2017, 32(3): 429-448.
- [37] ARKU G, MENSAH K O, ALLOTEY N K, et al. Non-compliance with building permit regulations in Accra-Tema city-region, Ghana: exploring the reasons from the perspective of multiple stakeholders[J]. *Planning Theory & Practice*, 2016, 17(3): 361-384.
- [38] YEBOAH E, OBENG-ODOOM F. 'We are not the only ones to blame': district assemblies' perspectives on the state of planning in Ghana[J]. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 2010: 78-98.
- [39] OWUSU G. Urban growth, globalization and access to housing in Ghana's largest metropolitan area, Accra[C] // 4th European Conference on African Studies, Uppsala. 2011: 15-18.
- [40] ACQUAAH-HARRISON R. Housing and urban development in Ghana: with special reference to low-income housing[M]. UN-Habitat, 2004.
- [41] AMOAKO C, COBBINAH P B. Slum improvement in the Kumasi metropolis, Ghana: a review of approaches and results[J]. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 2011, 13(8): 150-170.
- [42] GRANT R. Out of place? global citizens in local spaces: a study of the informal settlements in the Korle Lagoon environs in Accra, Ghana[C]. Urban Forum. Springer Netherlands, 2006, 17(1): 1-24.
- [43] AMOAKO C. Brutal presence or convenient absence: the role of the state in the politics of flooding in informal Accra, Ghana[J]. *Geoforum*, 2016, 77: 5-16.

- [44] GILLESPIE T. From quiet to bold encroachment: contesting dispossession in Accra's informal sector[J]. *Urban Geography*, 2017, 38(7): 974-992.
- [45] UNDP GHANA, NDPC/GOG. 2010 Ghana millennium development goals report[R]. 2010.
- [46] YU S O. Infrastructure development and the informal sector in the Philippines[R]. International Labour Organization, 2002.
- [47] OSEI-BOATENG C, AMPRATWUM E. The informal sector in Ghana[R]. Accra: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- [48] HAUG J. Critical overview of the (urban) informal economy in Ghana[R]. Friedrich Ebert Stiftung, 2014.
- [49] GULYANI S, TALUKDAR D. Slum real estate: the low-quality high-price puzzle in Nairobi's slum rental market and its implications for theory and practice[J]. *World Development*, 2008, 36(10): 1916-1937.
- [50] CHARMES J. The contribution of informal sector to GDP in developing countries: assessment, estimates, methods, orientations for the future[C]. Korea, 1995, 16:15-9.
- [51] KARLEY N K. Flooding and physical planning in urban areas in West Africa: situational analysis of Accra, Ghana[J]. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2009, 44(13): 25-41.
- [52] OWUSU-ANSAH J K. The influences of land use and sanitation infrastructure on flooding in Kumasi, Ghana[J]. *GeoJournal*, 2016, 81(4): 555-570.
- [53] OKYERE C Y, YACOUBA Y, GILGENBACH D. The problem of annual occurrences of floods in Accra: an integration of hydrological, economic and political perspectives[J]. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2013, 8(2): 45-79.
- [54] LEPAWKY. Beyond recycling[EB/OL]. (2017-09-02)[2015-07-28]. <http://www.greenbuildingadvisor.com/blogs/dept/guest-blogs/beyond-recycling>.
- [55] BENSON E, BEST S, DEL POZO-VERGNES E, et al. Informal and green? the forgotten voice in the transition to a green economy[C]. London: IIED, 2014.
- [56] AMANKWAA E F. Livelihoods in risk: exploring health and environmental implications of e-waste recycling as a livelihood strategy in Ghana[J]. *The Journal of Modern African Studies*, 2013, 51(4): 551-575.
- [57] TUTU R A, STOLER J. Urban but off the grid: the struggle for water in two urban slums in greater Accra, Ghana[J]. *African Geographical Review*, 2016, 35(3): 212-226.
- [58] EZEH A, OYEBODE O, SATTERTHWAITHE D, et al. The history, geography, and sociology of slums and the health problems of people who live in slums[J]. *The Lancet*, 2017, 389(10068): 547-558.
- [59] AMANKWAA E F, TSIKUDO K A A, BOWMAN J. 'Away' is a place: the impact of electronic waste recycling on blood lead levels in Ghana[J]. *Science of the Total Environment*, 2017, 601: 1566-1574.
- [60] GREIF M J, DODOO F N A. How community physical, structural, and social stressors relate to mental health in the urban slums of Accra, Ghana[J]. *Health & place*, 2015, 33: 57-66.
- [61] STACEY P, LUND C. In a state of slum: governance in an informal urban settlement in Ghana[J]. *The Journal of Modern African Studies*, 2016, 54(4): 591-615.
- [62] FOX S. The political economy of slums: theory and evidence from Sub-Saharan Africa[J]. *World Development*, 2014, 54: 191-203.