

环境史视野下的巴西城市化问题与原因探析

Exploration and analysis on issues and causes in Brazil's urbanization from the perspective of environmental history

■文 / 来源

由于国际政治与经济形势的变化,包括巴西在内的拉美主要大国在20世纪前半叶开始实施进口替代工业化战略,带动迅猛的城市化进程。本文将分析巴西圣保罗地区在进口替代工业化战略时期所呈现的城市环境问题和原因。

一、巴西进口替代工业化战略的实施与圣保罗地区的城市化进程

20世纪50、60年代是拉美进口替代工业化发展模式的“黄金时期”,巴西也在此期间迎来了城市化发展的高峰。至50年代末,圣保罗地区建立起中小型规模的工业型经济,在国民经济中逐渐占据霸主地位。20世纪50-80年代是巴西城市化进程飞速发展的时期,城市人口从1878万猛增至8201万(见表1),而圣保罗这样的新兴工业城市也迎来了爆炸式的人口增长(见图1)。

巴西历届政府积极的工业发展策略不断推进进口替代工业化战略向前发展,加速了巴西城市化进程。人口急剧增加与殖民时代遗留下来的大土地所有制直接或间接推动包括圣保罗地区在内的城市快速扩张,城市化与工业化相辅相成,齐头并进。在此阶段,城市取代农村成为物质和人力资本的聚集地,上

升为重要的经济增长极,巴西的城市化进程进入快速发展阶段。然而,与人口的快速增长不相匹配的经济、社会发展水平使其逐步发展为“虚假的城市化”,伴随着一系列环境与社会问题。

二、巴西圣保罗地区的城市化发展与环境恶化

工业的快速发展、城市的过度膨胀造成巴西圣保罗地区贫民窟的扩张。与不断增长的贫民窟相随的是城市环境的恶化,以下为几个较为突出的方面:

1. 水污染与水域危机

铁特河(Rio Tiete)是圣保罗地区最大的河流和重要水上要道。该河流的一个分支经由上铁特河流域汇入圣保罗大区最大的水库瓜拉皮兰加水库(Represa de Guarapiranga),因此圣保罗大区的经济发展与铁特河的命运早已相互依存。进口替代工业化战略驱动了大量的进城务工人员,然而他们只能在水库、河岸、排水渠周边安营扎寨,建造大量缺乏基本卫生设施的棚户区。大量的污水因此直接排入水库、河流,造成水体的富营养化和水体污染。同时,沿岸的垃圾排放使得居民暴露在细菌感染的危险之中,季节性的洪水冲击使得污水和垃圾回流至贫民人口居住区,造成传染病流行。此外,不断增加的建筑用地和增

表1 巴西人口分布情况

巴西人口分布情况				
年份(年)	1950	1960	1970	1980
农村人口	33161506	38987526	41603839	39137198
总计	51944397	70992343	94508583	121150573
城市人口	18782891	32004817	52904744	82013375

数据来源:“巴西国家地理与统计局 一人口普查”

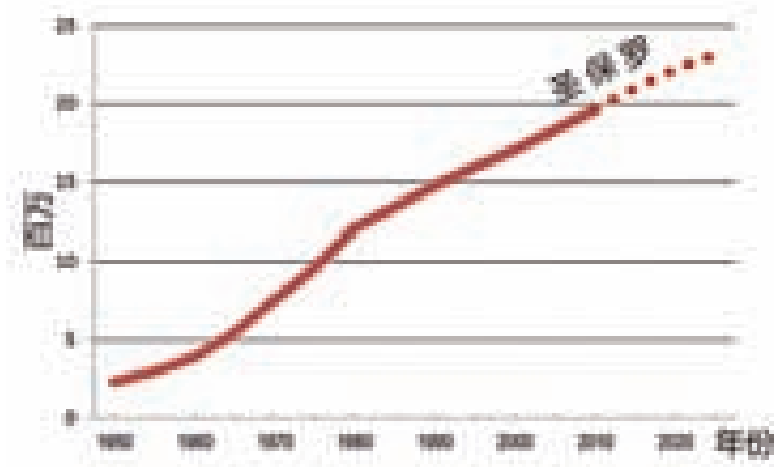


图1 1950-2010年圣保市区人口数量以及到2025年的预测
 图片来源: <https://www.newgeography.com/content/003054-evolving-urban-form-s%C3%A3o-paulo>

长的人口使得土壤的下渗能力减弱,进一步加剧固体垃圾和废水污染,成为滋生疾病的温床。

2. 固体垃圾污染及森林退化

在20世纪上半叶的大部分时间里,圣保罗市内

的垃圾主要靠马车沿街收集,并运到市内仅有的一座垃圾焚烧站和堆肥厂进行处理。1950年圣保罗市常住人口增至200万,每天产生大约1000吨固态垃圾。虽然从1949-1968年,当地共有3座垃圾焚烧炉投入





使用,但垃圾处理能力仍然远远赶不上垃圾产生的速度。到1971年,垃圾随处倾倒的现象仍然十分普遍。从1977年开始,圣保罗州政府计划逐步发展垃圾填埋技术以应对城市固体垃圾。迅猛增加的垃圾给城市环境带来巨大威胁,无论是采用堆积、焚烧还是填埋的处理方法,城市垃圾都会占用土地,污染土壤、空气和水源,威胁当地人类和动植物的生存与发展。

3. 日益严重的大气污染

大气污染是造成进口替代工业化发展战略时期圣保罗地区环境污染的重要原因之一。就城市规划而言,由于内向型经济的市场及劳动力大多位于城市附近,因此在20世纪60-70年代,圣保罗地区的工业企业大多设立于居民区周边,给居民的生存环境带来巨大威胁。就地形条件而言,其气象条件(频繁的低海拔热量和强烈的太阳辐射)与地形条件(北部和西南部山脉所环绕的地形)不利于空气交换,容易使废

气聚集在城市内部。圣保罗地区自进口替代工业化战略实施以来,许多大型工业企业陆续迁入,该地区逐步发展成为拉美最大的工业中心,这些工业企业排出大量废气,对当地空气质量造成巨大威胁。另外,汽车产业的发展造成二氧化硫以及悬浮颗粒物为主的污染物迅速增加。

三、圣保罗地区城市环境问题的成因

巴西圣保罗地区在进口替代工业化战略时期所呈现出的环境问题,有其更深层次的原因,主要列举如下:

1. 政府失衡的经济发展政策

在进口替代工业化战略时期,巴西政府的经济发展模式呈现出“重工抑农”的特点。首先,以大种植园、牧场主为代表的利益集团和政府对于土地改革问题漠不关心,忽视无利可图的小农经济和国内市场而极

力发展资本密集型出口农业,造成大量的农村无地人口和大量剩余劳动力的转移。其次,在进口替代工业化战略的驱动下,巴西政府的投入政策高度偏向于工业及交通运输业,由于非出口型农业作物的生产缺乏资金与技术支持,生产效率低下,农业产量的提高只能依赖于不断开拓新的生产用地而非生产效率的提高,因此造成农村及城市周边森林的退化和消失。同时,巴西政府运用关税保护、高估汇率、外资引入等政策,动用大量国家资本发展工业及交通运输业。由于得到政府大量的补贴,电价变得无比低廉,造成低效的能源利用和巨大的环境污染。

2. 可持续发展意识淡薄

包括巴西在内的拉美国家一方面深受西方国家影响,另一方面由于有丰饶的资源,认为大自然是上天给予的发展资本,因此很容易接受片面以破坏环境为代价的经济增长模式。在狂热的发展民族经济的大背景下,污染控制措施 and 环境保护意识则常常被忽视。在以“效率”和“进步”成为首要考虑目标的进口替代工业化时期,巴西政府和社会大众广泛忽视环境问题,环境保护被弱化为“对自然资源的高效利用”,政府层面上也缺乏实质性的环境政策、法律法规和有执行力的监管机制。因此,对于包括巴西在内的拉美国家来说,协调好经济发展与城市环境承载能力之间的关系,以期实现可持续发展的前提应是改革大土地制度,平衡好工农业之间的发展关系和不同经济作物的种植比例,实现城乡间的人口合理流动和城乡经济的平衡发展。

3. 政府的治理能力不足

面对不断恶化的生态环境,当地政府暴露出治理能力的不足。

首先,政府呈现出消极被动的治理态度和不知如何治理的窘境。例如,面对无序增长的贫民窟和随之引起的污水治理与水资源危机的问题,政府一方面不愿以主动提供卫生设施的方式事实上承认贫民窟的存在,另一方面又因为广大潜在的选票而无法下定决心清除贫民窟。


其次,政府的层级管理显得模糊不清,治理效率低下。例如,1970年,巴西政府制定出第一次大都市综合发展规划(PMDI),卫生财政制度(SFS),以及国家卫生计划(PLANASA),旨在1980年前实现为城市居民提供80%的供水和50%的卫生服务。由于当

局希望以建立规模经济的方式优化供水和污水设施建设,因此该计划较大程度上依赖于州级企业和职能单位。虽然这种集中化管理有益于供水和污水处理设施的大规模建设和圣保罗州级卫生服务企业及职能单位的发展,但是却妨害了市级政府的独立管辖权,挫伤了其管理积极性,造成公共管理工作的低效和反复不前。

4. 资本的逐利性和政府维护社会公平正义职能的缺失

巴西迅猛的经济发展使其供水系统建设和卫生条件改善成为可能,然而主体单位公私合营的性质和资本的逐利性导致其分布呈现不均匀性。大部分基建投资集中于圣保罗市区和富人住宅区,而其他区域和穷人居住区则常常被人遗忘,造成“一个城市,两个世界”的局面。由于缺乏卫生设施,相较于城市富裕住宅区,城市贫民居住区往往只能依靠少量且不稳定的公共供水和卫生设施,由此所造成的不仅是公共服务和资源上的分配不公正,还直接促成河流和土壤的污染,以及痢疾等疾病的传播,最终上升至消极的社会问题和阶层间的割裂,从而使得可治理性进一步弱化。

因此,环境问题往往与更深层次的社会、经济与政治问题密不可分,也因此呼唤一个高效、强力、尊重社会公平与正义的政府。

综上所述,在进口替代工业化战略时期,在巴西政府强有力的政策驱动下,圣保罗市实现了快速的经济发展和工业化布局,使之成为区域内重要的经济及人口增长极,也同时引发人口过快增长和贫民窟的快速扩张,反映出城市规划和基础设施建设滞后的问题,造成许多居民无法喝上干净的水,呼吸健康的空气,垃圾围城等一系列生态、环境与社会危机。这种种环境问题背后反映出当时巴西政治、经济、历史、社会、观念意识等方面的问题,集中体现在“城市病”、失衡的经济发展政策、可持续发展意识淡薄、政府治理能力的不足和维护社会公平正义职能的缺失。从巴西圣保罗地区的案例我们可以看到,发展中国家在谋求工业化和经济独立的进程中,政府在城市规划,平衡好经济增长和环境承载能力,工农业关系与经济作物之间的关系,以及社会公平正义方面发挥着关键作用。

作者单位:上海大学