流动摊贩与城管的行为逻辑及博弈演进机制

——以浙江慈溪 A 镇为例^{*1}

张丙宣罗凯

(浙江工商大学公共管理学院, 杭州 310018)

【摘要】:在规训与反规训的框架下从远郊小镇浙江慈溪市 A 镇的个案研究中可发现,市场逻辑与行政逻辑是摊贩与城管行为的内在依据,逃跑与追逐、软磨硬泡与教育、暴力抗法和没收财产成为他们博弈策略的三种组合,策略组合的演进是博弈的升级过程。博弈的演进和升级强化了非正规空间的非正规化,重塑了城镇的非正规经济和公共空间。在微观尺度上,博弈策略的有效性取决于地方政府(尤其是基层执法者)控制博弈升级以防双方容忍极限被突破的策略。

【关键词】:城管;流动摊贩;博弈;空间政治;规训

【中图分类号】:D669.3 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-6522(2017)05-0106-10

一、问题提出与文献述评

近年来,街头摊贩与城管的冲突引起了政府和社会各界的高度关注。街头摊贩与城管关系紧张,根源于在以行政主导、资本扩张为导向的城市化、郊区化过程中,政府强化监管,排斥非正规经济,实现行政权力和资本对公共空间支配和控制的意图。

^[1]那么,通过行政方式驱逐摊贩,通过资本扩张排斥非正规经济,就能够导向科学的城市治理吗?

街头摊贩是非正规经济的一种形式,广泛存在于发展中国家。在全球资本扩张、旅游开发冲动以及高技能人才竞争中,政府实施城市更新和城市良好形象塑造的政策,^[2]在控制、压缩非正规经济的形势下,在城市的主要街道、广场等新自由主义项目的中心舞台上,街头摊贩与执法者展开了持久的博弈和空间争夺,在此过程中街头摊贩往往沦为资本和权力的牺牲品。

现有研究主要从公共空间中的规训与反规训的角度来讨论街头摊贩与城管的博弈行为。列斐弗尔(又译为“勒菲弗”)把空间区分为两种不同但又相互作用的形式,即官僚自上而下支配控制的空间与社会群体使用生活的空间。^[3]政府和技术官僚控制的空间属于工具性空间,具有自我收缩、自我封闭的特征,^[4]社会群体使用生活的空间是具体的、开放的空间。“一种排斥性空间政治内在包含了结构性的规训与能动性的反规训”,^[5]“支配、压制和规训与抵抗构成非正规空间生产的核心机制”。^[6]其中,新自由主义倾向的地方政府是非正规空间的塑造者。

¹收稿日期:2016-10-12

基金项目:国家社会科学基金青年项目(14CZZ039)

作者简介:张丙宣(1981-),男,安徽阜阳人。浙江工商大学公共管理学院副教授,博士,研究方向为地方政府改革与社会治理。罗凯(1993-),男,浙江慈溪人。浙江工商大学公共管理学院助教。

关于应对地方当局规训这一问题，现有研究一方面指出具有较强适应性和弹性的街头摊贩不会立刻采取集体行动挑战国家的规训，而是使用诸如变换摆摊地点等灵活的办法，制定新的生存策略，绕过国家限制，继续维持生计，甚至在某些情况下他们还能够茁壮成长。另外，在微观制度上，摊贩的行为受到城管的行为、场域、制度要素和个体要素的约束，从而导致摊贩行为呈现出从忍让、捉迷藏再到暴力冲突等各种形式。然而，布朗等人在对非洲四个城市的研究中发现，正规和非正规摊贩的流动虽然增加了摊贩的数量，但是他们的社会地位及其政治影响力并未得到同步提高。^[7]因此，无照摊贩要么放弃这个职业，要么利用当地网络继续在更苛刻的条件下沿街兜售。另一方面，也有研究指出流动摊贩也会采取集体行动抵制国家的规训行为。其中政治扮演着重要的角色，与政治领域中的行动者建立牢固的关系，伸张摊贩公共空间经营的权利，^[8]提高小贩的组织化水平等等。

需要指出的是，为促进经济发展，国家的规训能否最终将诸如街头摊贩等非正规经济挤压出去，并长期完全控制和主导公共空间？现有研究多聚焦于大都市政府对流动摊贩的规训和流动摊贩的反规训，但是行动中的摊贩并没有萎缩，^[9]公共空间并未被国家完全控制，进而形成“街头政治”。^[10]那么，随着研究视角的变化，尤其是在大都市之外的远郊小镇，在关于地方政府与摊贩之间在公共空间的争夺上是否也能得出类似结论呢？现有关于地方政府与摊贩的规训与反规训的分析框架为理解政府监管失败提供了合理的解释。然而，仅仅理解政府监管失败和摊贩的反监管是不够的，关键还要理解他们各自的行为逻辑以及博弈逐步升级的机制。为此，本文主要侧重小城镇的城管与街头摊贩的行为逻辑及博弈的演进机制。

为此，本研究以大城市之外的远郊小镇浙江慈溪市 A 镇为个案。笔者分别于 2015 年 12 月到 2016 年 2 月、2016 年 4 月对 A 镇两条主要街道（新街和旧街）的摊贩进行参与式观察，并对其中 22 位摊贩、16 位普通市民进行个案访谈，对街头小贩做了 124 份问卷调查，对 A 镇城管执法中队的负责人、执法人员等 6 人进行了个案访谈。在内容安排上，本文沿着规训与反规训的思路，首先分别剖析摊贩和城管的行为逻辑，在此基础上分析摊贩与城管的博弈及其演进机制，最后讨论非正规经济与城市治理的关系。

二、市场机遇：流动摊贩的逻辑

因为随地摆摊、占道经营、产生大量生活垃圾等问题，流动摊贩成为城管重点整治的对象。尽管街头小贩屡屡遭到城管的整治，但是为什么街头小贩依然穿梭于城市的街道和广场？这是因为街头小贩的经营遵循市场的规律，他们是非正规经济业态的呈现，作为一种职业，小贩解决了低端劳动力的就业问题。老街和新街是 A 镇的两条主要街道。新街有四所中小学，老街周边是大片的居民区，所以两条街人流量很大。老街原有不少实体店铺，但因近年征地拆迁所剩无几，但人们的需求并未减少，因此，吸引了流动摊贩聚集于此。两条街道合起来不足两百米，而流动摊贩超过 150 人。

在城镇化进程中，部分下岗人员、外来务工人员 and 老人因缺乏技能，无法在正规经济中就业，对他们而言，选择成本低、竞争压力小的流动摊子来维持生计是理性的策略。人们需求的多样化，尤其是长期以来人们对非正规市场的广泛需求，是非正规经济存在的根本原因，这也是正规经济无法完全将非正规经济驱逐出城市的根源。同时，流动摊贩没有固定的经营地点，不用交房租，经营成本低，产品价格也低于诸如农贸市场、超市等正规市场的价格。价格低是吸引消费者的重要因素。在本次调查中，有 87.61% 的人表示他们经常购买流动摊贩的商品，71.77% 的人认为如果流动摊贩消失将会影响他们的正常生活。

（一）流动摊贩的结构

两条街道的流动摊贩主要是外来务工人员和本地的老人。其中，外来人员占 88.71%，本地人占 11.29%。从事流动摊贩的外来务工人员的年龄相对较低，其年龄分布是：18~30 岁占 41.12%，31~50 岁占 43.54%，50 岁以上的占 15.33%。调查发现，流动摊贩的收入存在较大差距。根据收入可以把他们分为三类：第一类，高收入的流动摊贩，这类摊贩经营熟食，学生和附近居民是其固定消费群体，每月有 4000~5000 元的稳定收入。这部分摊贩积累到一定程度后，大部分仍然继续选择从事流动经营，只有一小部分会租个店面结束流动经营的生涯。第二类，中等收入的流动摊贩，这类摊贩主要经营日用品和水果，附近的居民

是他们的固定消费群体。他们除去平日开支，并不能存下太多钱，每月有 2500~4000 元的收入，只能选择维持现状。第三类，低收入流动摊贩，这类摊贩覆盖面宽，经营范围很广，有的摊主不善经营，赢利不多，每月在 2500 元以下，亏损的也不在少数，他们一般会选择离开该地或改行。

(二) 摆摊的规律与过程

流动摊贩经营分三个时段：早市(4:30~9:00)，摊贩数量不多，以早点摊、菜农摊为主；午市(10:30~13:00)，摊贩比较多，多是经营瓜果蔬菜、水产肉类和熟食类的，该时段人多，生意好；晚市(15:00~18:30)，流动摊贩数量和种类最多，除了经营瓜果蔬菜和水产肉类的摊位，还有经营晚饭、饰品、服装等生活用品的摊贩。除此之外，在夏天，还有不少经营排挡和烧烤的夜市。

流动摊贩的出摊很不稳定，受城市管理的影响较大。如果遇到市容整顿，那就无法正常出摊。另外，流动摊贩摆摊地点并不稳定，有时需要和其他流动摊贩争抢摆摊位置，有时一个地方没什么顾客，就需要跑很远的地方摆摊。流动摊贩的工作时间很长，平均每天在 11 个小时以上。

作为一种生计方式，与到工厂打工相比，流动摊贩不需要太多技能而又自由，如果经营有方，收入相对要高。同时，对年轻人而言，这是一种廉价的创业方式。流动摊贩认为摊位或店面的租金太高，比如农贸市场每年每个摊位的租金在一万元以上，还要一次性付清。而流动摊贩则不用支付这笔费用，这无疑降低了经营成本。当然，流动摊贩还需要每月向城管缴纳一定数额的“管理费”，少则 100~200 元，多则 400~500 元，“管理费”是城管执法人员主动索取的，没有法律依据。然而，与动辄上万的摊位费相比，“管理费”相对较少，且可以多次缴纳，流动摊贩更愿意接受。

(三) 满足市场的需求：流动摊贩的行为逻辑

市场是配置资源的有效方式。虽然政府一直管控着非正规经济和非正规市场，然而，市场对非正规经济的需求是流动摊贩存在的深层原因。比如 A 镇学校的学生是熟食类流动摊贩的消费群体，有了这一消费群体，熟食类流动摊贩就会在此长期经营。近年来，老街正在经历拆迁整改，附近的居民买生活用品要到更远的超市或农贸市场，进而导致居民需求的洼地效应，由此形成的潜在市场机遇，使流动摊贩得以扎根老街。流动摊贩的价格比正规市场更低，质量也相差无几，附近的居民乐于在流动摊贩处购买。应该指出，流动摊贩的经营行为是他们利用市场机遇积极努力改善生活境遇的尝试，他们认为自己的这种尝试应该得到政府的尊重。

简言之，对流动摊贩而言，他们是市场化的结果，市场机会越多，利润越大，他们越有兴趣，尤其是人口流动量大可能存在较多潜在消费者的公共空间，街头摊贩将其视为充满无限机遇和财富之地。

三、秩序与权力：城管执法的逻辑

地方政府是非正规空间的塑造者。不同时期地方政府对街头流动摊贩有不同的治理措施。改革开放之初，地方政府将街头流动摊贩视为增加市场供给的积极力量，有些地方甚至鼓励流动摊贩的经营。近年来，虽然不少地方开辟出专门供流动摊贩经营的区域，但是，各地普遍的做法是严控街头流动摊贩。与街头流动摊贩相似，监管机构既把非正规空间视为一种资源，也视其为一种威胁。^[11]消除威胁，实现整洁有序是现代城市治理的重要内容，而脏、乱、差以及脏、乱、差的生产者被视为现代化的对立面，成为被整治的对象。这一功能由城管履行。在城管看来，虽然流动摊贩方便了居民的生活，但是也给市容市貌、交通等带来了不少麻烦。因此，城管必然对街头摊贩开展日常性的监管和规训。然而，出于自身利益考虑，城管也会对流动摊贩进行选择性执法。在城管看来，驱逐流动摊贩主要基于以下几个原因：

(一) 流动摊贩破坏了城镇的经营秩序

城管认为流动摊贩无照经营，属于非正规经济。非正规经济和非正规市场都属于他们监管的对象，尤其是占道经营、食品安全、环境卫生以及无序的市场成为城管日常整治流动摊贩的主要理由。第一，占道经营，阻碍交通。在新街和老街，流动摊贩占道经营造成交通拥堵。早高峰或晚高峰时期，人流量大，人们集中通过城镇的中心，经常出现行人或自行车走到机动车道的情况，险象环生，安全隐患凸显。第二，垃圾遍地。流动摊贩聚集成一个小型的露天菜市场，噪声扰民，而且市场的烂菜、果皮、污水、塑料袋等垃圾无人管理，摊主更不愿意主动打扫。更有甚者，有的摊贩非但不处理这些垃圾，还用垃圾为第二天的摆摊占位。第三，食品安全隐患。流动摊贩中很大一部分是销售和加工食品类的，譬如瓜果、蔬菜、熟食、餐饮等。如果不加控制，熟食摊主可能为降低成本而销售不卫生的食品，导致食品安全事故，水果蔬菜小贩可能销售农药残留量超标的产品。另外，在露天马路边上摆摊，灰尘、苍蝇等不可避免。在此情况下，要保证食品安全显得极其困难，而且摊主也不愿意支付更高的成本来保证食品安全。

(二) 城管维持秩序的功能

整洁有序的城市形象需要科学的公共管理方法。城市管理是城市政府组织、协调、控制城市运营的行为。城市管理的内容包括城市绿化、环境保护和市容市貌管理等，城管执法人员是这些具体职能的履行者。慈溪市城管的管理范围包括规范和整治无证设摊、占道设摊、占道堆物等行为。而占道经营、乱扔垃圾以及存在的食品安全隐患等问题是城市整治的核心内容。从城管的角度看，街头摊贩是城市问题的制造者，是他们管制的对象。因此，城管的职能决定了他们必须对流动摊贩进行规整，甚至驱逐。

(三) 部门考核

一线执法的城管队员属于基层官僚，层级低，权力小，规模大。在城管队员的日常工作中，规范和管理流动摊贩是考核的重要内容之一。在业务上，城管中队及其队员的日常管理内容涉及 16 个方面，其中有 6 个方面直接或间接地与流动摊贩有关，它们分别是：(1) 流动商贩管理：发现机动车流动商贩扣 3 分，非机动车流动商贩扣 2 分，徒步流动商贩扣 1 分。(2) 道路交通管理：道路早晚高峰管理、各学校上学及放学时段(交通和商贩)管理，交通拥堵未及时进行疏导，未指挥、疏导和劝离，扣 2 分。(3) 乱堆乱倒管理：乱倒垃圾、乱堆物料、乱倒污水各扣 1 分。(4) 临时市场管理：商户挤占市场通道，商户使用扩音喇叭，商户超越市场内可经营范围等未进行管理，每项扣 1 分。(5) 噪音管理：经营活动招揽顾客使用设备产生的噪音应加以管理，未及时劝停扣 1 分。(6) 夜市管理：夜市开始时间、设置场界、夜市商户类别(只许原有商户经营)，时间提早，超场界每天扣 1 分，多设商户每户扣 2 分。考核结果与当月奖金挂钩。

同时，考核内容还涉及文明执法、上级领导和社会监督。譬如：“做到打不还手，骂不还口，遇事合理处置者，可获评‘风尚奖’。”“对电视、报纸等媒体曝光的有关秩序化管理的问题，需负责的每件扣 20 分；热点难点由于工作不力，严重影响城市水平提升，被考核领导小组专项通报或曝光的，当月不得分。”从考核分值看，上级领导和社会监督占有重要比重，而这容易造成一线城管执法队员在执法过程中以“不出事”为底线。^[12]

简言之，城管具有维持市容市貌、交通管理、市场管理等功能，其有权力与责任监管和整治流动商贩，其主要目标是服务企业精神以及政府的发展战略，将非正规经济挤出城镇的中心，确保代表城镇形象的主要街道和中心广场的规范有序。然而，在具体的政策执行中，城管执法的底线是“不出事”。城管职能的履行和权力的行使代表着国家对城镇公共空间的监管。

四、城管与摊贩的博弈及其演进

城市化过程中，流动摊贩遵循市场的逻辑。市场机会与他们的行动呈正相关关系，机会越多，他们铤而走险的可能性越强。

然而，城管具有维持城镇秩序的职能，摊贩被他们视为麻烦的制造者，驱逐流动摊贩，保持主要街道和广场的整洁是他们的职责所在。因而，两者之间的博弈将不可避免，且将不断演进。

(一) 流动摊贩与城管的微观博弈模型

城管是城市公共空间的主要塑造者。城管执法严厉程度的不同会给流动摊贩造成不同影响(无论流动摊贩是否成功逃跑)。城管严格执法，流动摊贩逃跑失败，将会被没收财产;城管执法不严厉，流动摊贩被抓之后也仅仅是被批评教育。根据城管执法的不同严厉程度以及流动摊贩对应的行为策略，可以将摊贩与城管的博弈分为四类(见图 1):I 类是城管执法不严厉，流动摊贩逃跑成功，在这种情况下，流动摊贩安全离开，城管什么都不用做;II 类是城管执法不严厉，流动摊贩逃跑失败，在这种情况下，城管对流动摊贩进行批评教育，然后驱赶摊贩离开，自己随后离开;III 类是城管执法严厉，流动摊贩逃跑成功，城管执法人员随后离开;IV 类是城管执法严厉，流动摊贩逃跑不成功，流动摊贩不仅要受到城管的批评教育，还要被没收财产(譬如摆摊所用的三轮车和经营的产品)，然后被驱赶走，随后城管离开。

		摊贩成功逃跑	
		是	否
城管严厉执法	否	I	II
	是	III	IV

图 1 摊贩与城管博弈行为策略模型

1. 流动摊贩的行动模式选择

在城镇公共空间中，与强势的城管相比，流动摊贩处于相对弱势的地位。他们总是面临着被城管从公共空间中驱逐出去的危险。但是他们无法用投票等政治方式来对抗城管，那么，避免与执法者直接接触，或者贿赂执法者，获得他们的容忍，构成了街头摊贩的行为策略。A 镇的流动摊贩经常采取游击战术来应对，比如城管进，摊贩退;城管退，摊贩进。但是，更多的摊贩选择缴纳“保护费”。

对于流动摊贩而言，有没有交“保护费”，获得城管的对待完全不同。交过“管理费”的流动摊贩，除非城管事先发出某日不可摆摊的禁令外，在日常的摆摊活动中，摊贩与城管之间和平相处，相安无事，城管保护摊贩，摊贩定期交“保护费”，城管与摊贩的庇护与被庇护关系得以形成并持续发挥作用。没交过“管理费”的摊主，与城管交锋的第一反应就是逃跑，避免直接接触引起不必要的麻烦。这样就会出现两种结果:一是立刻离开，在没有城管的地方继续摆摊;二是不离开而被城管抓住。执法不严厉的城管队员只会驱赶流动摊贩，严厉的话则会没收他们的三轮车、商品等。如果城管要没收东西，流动摊贩有三种处理方式:一是不反抗，听之任之，重新购买生产设备和商品，换个时间地点继续摆摊。这种情况比较少，因为被没收的生产设备和商品的价值可能是流动摊贩半个月甚至一个月的收入。二是摊主向城管求情，软磨硬泡，让城管放弃没收行为或者同意摊主赎回三轮车和商品，然后换个时间地点继续摆摊。三是暴力反抗，阻止城管执法人员没收三轮车和商品，这种情况很少发生。如果发生暴力反抗，城管一般不会暴力执法，他们确实会停止没收行为，以免被媒体负面报道。但是城管执法人员会记住这个

摊主，以后找机会严格执法，治理该摊主，选择暴力反抗的流动摊贩最终会选择交“管理费”或者离开该地。

2. 城管执法的行动模式选择

城管重点监管流动摊贩，由于信息不对称和城管人员规模有限，所以他们不可能蹲点防范流动摊贩摆摊。在日常监管中，城管往往通过收取“管理费”，默许摊贩在新街和老街这两个固定的地方摆摊，以减少城镇其他地区受到流动摊贩的不良影响。收取“管理费”主要基于两个原因：一是为自身或部门牟利；二是增加流动摊贩的成本，这在一定程度上起到控制流动摊贩规模的潜在作用。为此，城管会驱逐未交“管理费”的流动摊贩。当城管遇到未交纳“管理费”的流动摊贩时有两种选择：一是不追赶正在逃跑的流动摊贩，让其自行离开；二是追赶正在逃跑的流动摊贩，然后教育摊贩或没收他们的财产。

(二) 逃跑与追逐

相对于城管，未交“管理费”的流动摊贩处于弱势地位。当强弱相遇时，只有强者才会选择直接对抗，而弱者往往示弱，因为一旦直接对抗，弱者将会付出惨痛的代价。逃跑是流动摊贩降低损失的最优策略。逃跑可以是拿起东西急急忙忙地跑，也可能是慌不忙地跑，或者根本就来不及跑，这就取决于流动摊贩是否能及时发现城管。对流动摊贩来说，逃跑并不是永久离开，它只是流动摊贩临时躲避风险的方式，以暂时不在场的方式，确保此后能继续留在场内的策略。

作为强者，城管往往选择主动出击，但是流动摊贩不可能在原地等城管执法人员前来教育或处罚，所以当流动摊贩逃跑的时候，城管往往会主动追逐。城管处于主动地位，他们有选择是否追逐流动摊贩的自由，如果他们慢悠悠地入场，那就给了流动摊贩一个“信号”，让未交“管理费”的流动摊贩不紧不慢地离开；如果城管执法人员一入场就穷追猛打，那么这些未交“管理费”的流动摊贩就不得不以最快的速度离开。可见，城管本身就是一个起到缓冲作用的缓冲带，旨在减少“暴力执法”和“暴力抗法”等极端情况的发生。

(三) 软磨硬泡与教育

软磨硬泡是流动摊贩逃跑失败被城管抓住后的策略选择，但未必能实现他们的预期目标。处于弱势地位的流动摊贩选择向城管软磨硬泡，加之近年来不断曝光的城管与摊贩的各种冲突给城管造成的负面影响，会让在场的消费者倾向于同情流动摊贩，他们可能会拍照或录视频并在网上传播，进而借用舆论给政府施加压力，甚至给当地政府带来负面影响。城管是一线执法者，他们在执法过程中行使着大量的自由裁量权。A镇的城管通过行使自由裁量权，进行选择性执法。与流动摊贩相安无事，主要原因是大多数流动摊贩交纳了“管理费”。除此之外，城管执法人员很少会对流动摊贩采取没收财物或罚款的措施，以免导致暴力事件。一般而言，城管抓到未交“管理费”的流动摊贩，先是批评教育，然后让其交纳“管理费”。

(四) 暴力抗法和没收财产

软磨硬泡不是每次都能成功，其效果取决于城管的个人态度和摊主自身的状态（譬如年轻人和老人软磨硬泡的效果是不同的）。当软磨硬泡达不到预期效果，流动摊贩又想避免财物被没收时，那么，他们只能选择暴力反抗。当然暴力抗法只有在极少数情况下才会发生，如果发生，城管会妥协，放弃没收行为。

城管较少采取没收财产的强硬措施，因为与摊贩的频繁接触使他们理解了流动摊贩的生计问题；此外，城管在公众中较多的负面形象，也使他们不愿贸然通过刺激流动摊贩进而刺激公众，“把事情闹大”。^[13]但是对于暴力抗法和那些不交“管理费”却经常出现的流动摊贩，城管不会总是听之任之或者仅进行批评教育，否则将有更多的流动摊贩不交“管理费”，所以城管会慎重而又有选择地采取强硬手段——没收财产，以儆效尤。当然，流动摊贩可以选择事后赎回其财产，但这就意味着流动摊贩对城管妥协，开始定期交纳“管理费”，否则只能继续恶化其与城管的关系而让他们永远离开此地。

(五) 摊贩与城管博弈的演进机制

虽然城镇的主要街道和广场不允许流动摊贩摆摊经营，但是仍屡禁不止。逃跑与追逐、软磨硬泡与教育、暴力抗法和没收财产是城管与流动摊贩博弈的三种策略组合，这三种组合展示了摊贩与城管博弈演进的过程(见表 1)。

表 1 城管和摊贩博弈升级的过程

	相遇	被抓住后	软磨硬泡失效后
摊贩	逃跑	软磨硬泡	暴力反抗
城管	追逐	批评教育	没收财产

资料来源:作者自绘

城管与摊贩的博弈演进过程呈现了博弈逐渐升级的过程。博弈的演进和升级是双方共同作用的结果。城管监管的公共空间是行政权力和资本利益结合努力支配的“战略性城市空间”。^[14]在博弈中，摊贩并不是完全被动的，即使在严厉的执法情境下，摊贩依然有多种选择，但是，其选项受到城管的直接限制。双方有效的策略互动控制了博弈的升级，而避免博弈升级的关键取决于地方政府自我约束和自我控制的意愿，尤其是部门对一线执法者的约束以及基层执法者是否愿意参与非正式交易并妥协。

五、讨论与结论

什么才是城市治理的良策?“增长机器(Growth Machine)”^[15]和“城市政体”(Urban Regimes)^[16]提供了两种基本思路。“增长机器”认为城市政治就是促进城市的经济增长，这种增长通过具有共同利益的经济精英与政治精英的结盟，经营地点、空间和城市，去地域化并推动地方经济融入区域、国家和全球经济过程;“城市政体”认为经济增长并不是首要目标，因为包括经济增长在内的许多问题都超出了地方政府的能力范围，城市治理需要城市范围内各种力量的非正式合作，实现多种目标的兼容。

推进城市扩张和城市经营战略，排斥非正规经济或将其吸纳到正规经济中，成为全球各国都市政府的通行做法。这种做法也被中小城镇效仿。然而，从某种意义上来说，中国经济奇迹恰恰来自于非正规经济的支撑。20世纪80年代村镇大办企业，促进了经济增长，也带动了大规模的非正规就业;90年代中后期乡镇企业改制后，地方政府通过控制土地开发权，经营区域和城市，^[17]这一过程也得益于我国庞大的农民工群体的非正规就业带来的强有力的支撑。

为排斥非正规经济，城市政府禁止摊贩在主要街道和广场摆摊经营，但是现实中摊贩或者通过贿赂，或者通过采取逃跑的生存策略，不断地改变摆摊地点以逃避监管;或者借助围观者赢得同情，导致主要街道和广场摊贩屡禁不止。这并不表明国家和城管不愿意或没有能力禁止摊贩，而是政府与社会、监管者与非正规经济从业者之间存在诸如刺猬取暖一样的依存关系:太近则彼此伤害，太远则无法生存。这种依存关系使国家与社会、城管与摊贩选择妥协以避免博弈升级而造成彼此伤害。城管与摊贩博弈的演进机制表明:城镇公共空间不是政府单独生产的，而是合作生产的，但是城镇公共空间的合作生产强化了“非正规空间的非正规化”。

“非正规空间的非正规化”并不是国家排斥非正规经济的失败，而是非正规经济韧性的表现。摊贩主动适应，并最大限度地采取违规却不至于受罚的方式;而城管则通过收取“管理费”的方式，避免双方面对面的冲突。在满足社区所需的角色时，小城镇比大都市更可能采取嵌入性合作治理形式，进行自我克制，控制非正规空间中冲突的升级，消除对非正规经济韧性的破坏。但是，地方政府掌握着公共空间的重塑、更新和开发的权力，又使得非正规经济的韧性暴露出其脆弱性。因此，从这个角度看，

排挤非正规经济不是城市治理的良策。

另外，在远郊小镇的个案中，摊贩与城管博弈演进机制以及两者的相互妥协为考察资本积累与劳动者关系的多样性提供了可能性。远郊小镇的个案既不同于马克思描述的经典原始资本积累，即将离开土地的农民转变为工人，以劳动力的形式将他们结合到资本主义生产关系中；也不同于全球化大都市中心地带通过包围城市的公地和驱逐非正规的穷人劳动者，将他们排斥在资本主义生产关系之外。在远郊小镇的主要街道、广场等公共空间的利用和塑造中，行使大量自由裁量权的城管并未完全执行控制城镇公共空间的政策，而是用城管部门的以及执法者个人的目标甚至是摊贩的目标取代政策目标，在日常互动中与摊贩达成了妥协，摊贩与城管通过贿赂与容忍、示弱与教育、斗争与妥协，共同塑造公共空间，摊贩等非正规经济依然留在公共空间中，而不是被完全排斥出城市。

行政主导和资本驱动的城镇化是排斥非正规经济、驱逐非正规经济从业者、塑造城镇公共空间的过程，以此实现城市治理。本研究运用空间政治中的规训与反规训的分析框架，研究远郊小城摊贩与城管的博弈及其演进升级机制。研究发现，摊贩遵循着市场的逻辑，机会越多，利润越大，他们越有兴趣；城管代表国家监管城镇公共空间，有权力也有责任规训城镇中的流动摊贩。基于两种不同的行为逻辑，摊贩与城管博弈策略组合存在三种类型：逃跑与追逐、软磨硬泡与教育、暴力抗法和没收财产。这三种策略的组合是一个不断演进升级的过程，博弈策略的有效性依赖于控制博弈机制的升级，博弈的升级强化了非正规空间的非正规化，重塑了城镇的非正规经济和公共空间。而避免博弈升级的关键在于地方政府（尤其基层执法者）的控制公共空间、排斥非正规经济的意愿。在微观尺度的空间规训与反规训中，行使大量自由裁量权的城管，将部门或个人利益以及摊贩的目标纳入并部分取代政府的政策意图，致使国家主导和资本驱动的城市治理和形象塑造的目标难以实现。

当然，本研究仅从一个远郊小镇的微观尺度考察城管与摊贩、国家与社会在公共空间的争夺问题，实际上，微观尺度上的远郊小镇与中等城市、大城市乃至大都市都有着高度的关联性。另外，在研究摊贩与城管的博弈中，本研究忽略了双方之外的很多重要的因素，譬如消费者、网络媒体、高层政府等等，这些因素都会影响到双方博弈策略的选择。未来需要从微观尺度以及从微观到中观尺度开展多案例的比较研究。

参考文献：

- [1] Nicholas A Phelps, Andrew M Wood, David C Valler. A Post suburban World? An Outline of a Research Agenda [J]. *Environment and Planning A*, 2010(2) : 366-383.
- [2] Karen T Hansen, Walter E Little, B Lynne Milgram. *Street Economies in the Urban Global South* [C]. Santa Fe, NM: SAR Press, 2013.
- [3] Henri Lefebvre. *The Production of Space* [M]. Oxford: Wiley-Blackwell, 1991.
- [4] [法] 亨利·勒菲弗. *空间与政治* [M]. 李春, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [5] 黄耿志, 薛德升. 1990 年以来广州市摊贩空间政治的规训机制 [J]. *地理学报*, 2011(8) : 1063-1075.
- [6] 叶丹, 张京祥. 日常生活实践视角下的非正规空间生产研究 [J]. *人文地理*, 2015(5) : 57-64.
- [7] Alison Brown, Michal Lyons, Ibrahima Dankoco. Street Traders and the Emerging Spaces for Urban Voice and Citizenship in African Cities [J]. *Urban Studies*, 2010 (3) :666-683.

-
- [8] Jacinto Cuvi. The Politics of Field Destruction and the Survival of Sao Paulo' s Street Vendors [J]. *Social Problems*, 2016(3) : 395-412.
- [9] Rodrigo Meneses Reyes. Out of Place, Still in Motion: Shaping (Im) Mobility Through Urban Regulation [J]. *Social & Legal Studies*, 2013(3) : 335-356.
- [10] Amy Hanser. Street Politics: Street Vendors and Urban Governance in China [J]. *The China Quarterly*, 2016(1) : 363-382.
- [11] [英] 诺埃尔·卡斯特利, 尼·M. 科, 凯文·沃德, 迈克尔·萨摩斯. 工作空间: 全球资本主义与劳动力地理学 [M]. 刘淑红, 译. 南京: 江苏凤凰教育出版社, 2015.
- [12] 贺雪峰, 刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑” [J]. *学术研究*, 2010(6) : 32-37.
- [13] 韩志明. 利益表达、资源动员与议程设置——对于“闹大”现象的描述性分析 [J]. *公共管理学报*, 2012(2) : 52-66.
- [14] Sally Roever, Caroline Skinner. Street Vendors and Cities [J]. *Environment and Urbanization*, 2016(2) : 359-374.
- [15] John R Logan, Harvey Molotch. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place* [M]. Berkeley: University of California Press, 2007.
- [16] Clarence Nathan Stone. *Regime Politics: The Governing of Atlanta 1946-1988* [M]. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- [17] 曹正汉, 史晋川. 中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究 [J]. *社会学研究*, 2009(4) : 1-27.