

活力与品质：城市摊贩空间的 弹性生产及其治理反思

马子琪¹

【摘要】后疫情时代地摊经济的昙花一现在打通城市生活的同时也引发了摊贩治理问题的反思。摊贩空间伴随着城市化的逐步推进以及治理理念的更新呈现出反复式发展的特征，一方面是城市规划理性主导的正规化实践，另一方面是由于治理有限性导致的再度非正规化。摊贩空间的弹性化体现了空间活力诉求与提升城市品质之间的矛盾，经过治理的、有品质的摊贩空间出现低活力的现象；而高活力的流动摊贩往往具有低品质的特征。不适当的空间干预造成了摊贩空间活力与品质的二律背反现象，减少流动性、增加固定性的正规化治理实际上是对城市品质的误读。活力与品质矛盾的调和依赖于对正规系统的调整，参照非正规性的发展规律倒逼制度创新应是摊贩管理行稳致远的核心。

【关键词】城市空间 地摊经济 流动摊贩 空间治理

【中图分类号】 C912.81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-8691 (2021) 04-0139-08

流动摊贩在中国具有悠久的发展历史，与日常生活联系紧密，在城市中建构出了一种独特的社会空间。后疫情时代，摊贩作为恢复消费活力、缓解就业压力、刺激市场经济发展的一匹黑马重出江湖。“城管喊你摆地摊”一度成为火遍全网的流行用语。但随着地摊经济迅速铺开，引发市容市貌管理、交通秩序安全、食品卫生问题、人群聚集风险等诸多问题，多地相继叫停了地摊经济，人们摆地摊的热情“急速降温”。

地摊经济的昙花一现在打通城市生活的同时也引发了对城市非正规空间治理问题的反思。从总体上看，中国城市摊贩治理思维经历了“要不要保留”到“如何管理”的转变过程，并伴随着城市化推进以及治理理念更新呈现反复发展的特征。具体表现为城市摊贩时而取缔、时而保留，长期处于一种治理—反复一再治理的循环怪圈。摊贩空间也随着政府控制力度的变化呈现弹性生产的特征。此次“地摊经济”从迅速走红到急剧遇冷再度证明了摊贩空间形态与城市政策变动的相关性，摊贩空间的常态化管理成为亟待解决的难题。以正规部门为参照系改进摊贩管理是当前地方政府的常用手段，但将流动摊贩正规化以后，又会出现正规环境被非正规化的逆向过程。导致这一现象的直接原因，是政府规划难以满足摊贩群体的实际需求，背后隐含的是正规与非正规的内在对立性问题。正规性强调的是社会交往的非个人化，突出程序的普遍性、合法的规则、官方的秩序；而非正规性则是一种“去管制化”的系统，强调个体化与自由主义。从内涵来看，非正规性更加满足人的内生性需求，也就是活力的目标，但这种真实的内生性往往与既有的规则约束存在不一致甚至冲突。

进入新时代以后，中国城市的发展从追求“规模扩张”转向“存量优化”，许多城市将追求美好的品质环境作为发展战略，核心任务在于城市环境风貌的建设和美化。流动摊贩由于堵塞交通、污染环境、影响市容市貌等负外部效应成为城市空间治理的重点工作。而在现实中政府为了规范流动摊贩设立的高品质空间往往展现出低活力的现象，许多被正规化的摊贩纷纷重返街头。因此，活力与品质可以作为研究流动摊贩乃至其他非正规空间现象的一个分析框架，本文通过分析摊贩空间的弹性生产过

作者简介：马子琪，女，华东理工大学社会与管理学院博士研究生，主要从事社会空间研究、农民工研究。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“特大城市社会风险系统治理研究”（项目号：16ZDA083）；教育部人文社会科学研究项目“个体化进程中的‘空巢青年’与社会共同体建设研究”（项目号：20YJA840020）的阶段性成果

程，对摊贩空间形态变化的内在规律进行总结，进而对城市非正规空间治理进行思考。

一、流动摊贩作为城市活力的组成部分

（一）城市社会生活与流动摊贩的内在链接

摊贩与城市社会生活有着深远的历史渊源。人类社会出现物物交换以后，摊贩是最早经营商品交换的人群，早在西周时期，摊贩就成为了老百姓日常生活的重要组成部分。由于古代交通和通讯不发达，通常的贸易形式就是商人用牛车拉着货物走到哪里卖到哪里，这种引车卖浆的贩夫走卒即流动摊贩的“职业”雏形。在传统社会，摊贩作为商业的重要组成部分，与市民日常生活互为选择、相伴而生，为其提供了饮食、日用、休闲、娱乐以及集会所需，以摊贩的交易场景和历史形象为题材的“货郎图”便提供了佐证。

摊贩与城市的发展息息相关。在唐中期以前，中国古代城市一直采用的是里坊制，坊内不允许开店，更不允许流动摊贩存在。到了唐朝后期，里坊制逐渐松弛，北宋汴梁采用了街坊制，摊贩开始被允许在街道中摆摊经营。随着摊贩商品交易日益活跃，人口大量积聚，逐步形成了摊贩集市，这也是早期的城市雏形。通过繁盛的市场交易，“镇”作为乡村与城市之间的过渡逐渐形成，部分活跃的乡村草市壮大以后升级成为了商镇，也拓展了城市空间形态。商品经济的日趋活跃使得中国古代城市从传统的政治性城市逐渐向商业化城市发展，城市社会的居民结构也发生了重大转变，由以官僚士大夫为主的士人社会向以普通居民为主体的市民社会过渡¹，城市空间不断走向开放与共享。

（二）流动摊贩的空间使用及其活力表征

在生物学及生态学中，“活力”一词是指生物体维持生存、发展的能力。城市的本质是人的聚集，作为人的生活场所以及人的聚落，城市也具有趋同于人生命体的特质，因不断地与外界进行物质和能量交换而具有了新陈代谢的节奏。人的聚集会促进各项活动的发展，因聚集而产生的交往和交易的需要是城市最初的基本功能，也是城市具有活力的真正原因。雅各布斯认为，生活的多样性（人与人活动及生活场所相互交织的过程）使城市获得了活力。⁽²⁾城市活力的凸显是从普通民众对公共空间的使用开始的，市井生活活动、共同愿景人群的集体记忆、传统的文化习俗⁽³⁾构成了城市活力基本表现。传统中国城市的地方自治使得社会各个阶层都能够根据自己的需要在一定程度上平等使用城市的公共空间，街道作为市民共有的最基本的公共空间是相对“自由的”。宋代以后街坊制打破了商业区与居民区的界限，店铺与居民混在一起，城市里的通街小巷都变成了市场。无数的街头小贩与固定商店将街道连接起来，极大地扩展了城市的商业空间，对形成活跃的街头文化产生了积极作用。

摊贩手提肩挑、走街串巷不仅与百姓的日常生活相连，而且潜移默化地影响着城市的大众文化。他们造就了民俗化的城市之声、地域化的城市之味以及艺术化的城市之乐⁽⁴⁾，经过文化精英的书写和草根阶层的传递丰富了人们对摊贩的认知，承载了近代城市的集体记忆。改革开放后，在商品经济的冲击下，人们获得了工作和生活的自由选择权与裁量权，特别是随着人口流动范围的扩张，城市人口呈现多元化、多层次的结构特征，并萌生出了相应的购买需求。流动摊贩丰富多样的商品和便捷的服务满足了城市各种人群的生活需求，从而使其具有了生存下去的空间，并跻身市场经济的潮流大军，为地方经济繁荣和税收做了不少贡献。在市场的指引下，民间创意元素融入摊贩空间，展现了新时代的文化特征，城市日常生活更加具有趣味性与审美性。现代摊贩所形成的空间意象、逸闻趣事和空间氛围既是城市社会交往和生活的图景呈现，也成为维系地方传统活力的主要来源之一。

二、活力品质之争与摊贩治理的正规化实践

（一）城市理性规划与摊贩空间的矛盾

在传统时期的街道管理中摊贩活动被当作公共生活的一部分为国家接纳，政治权力很少会去干涉集市、商贩、店铺等民间自发的经济活动。摊贩活动成为城市问题，始于现代性的引入与现代城市的兴建。以启蒙主义理性原则为基础的反思性认知体系的构建使得理性化和契约化的公共精神构成了现代生活的结构和信仰，国家干预和集体消费成为城市治理和空间开发中的强大力量，自上而下地建构出了“秩序型”^①城市，进而影响了城市地理空间结构的改造。国家通过制度、信息技术等手段紧密控制民众的方式限制了多方行动主体的自主性和创新能力，僵化体制和制度惰性导致城市规划难以满足日益复杂、多元化的社会需求。城市规划与社会需求的不协调酝酿出了一大批跳出规划和制度框架的非正规性活动，矛盾点集中到规划的工具理性与生存经济之间。

城市中大量存在的摊贩经济虽然满足了市民日常生活所需，但其占用城市公共空间的行为却被城市管理者 and 精英阶层视作城市秩序中一项脱轨的元素，不符合城市竞争以及现代化空间形象塑造的要求。1990 年国家开始实施“创建国家卫生城市”政策，建设美化、卫生、健康和环保的公共空间成为城市发展的重要任务。^②摊贩与公共空间秩序和卫生城市的形象格格不入，在城市治理中被当作“脏乱差”的代表，有些城市甚至提出创建“无摊城市”的口号。从 1997 年北京市成立全国第一个城市管理监察大队开始，到 2008 年城市管理对流动摊贩实施以“堵”为主的绝对控制，摊贩在城市中被视为一项非法活动，无力进入正规市场的流动摊贩只能寻求“地下”生存。

在国家主导的全面规划思路和地方政府竞争体制的影响下，自上而下的城市规划建设为了最大限度地谋求利益，对空间资源进行过度开发，忽视了居民生存和发展需求的使用价值，激发了广大城市居民有意识地集体抵抗与实践。社会公众参与到了空间资源的争夺之中，城市规划的空间公平问题很快就受到了质疑。流动摊贩等非正规从业者虽然在某种程度上干扰了资本逻辑的城市空间秩序，但也为大量在城市职业竞争中被排斥或竞争失败的低技能群体提供了谋生渠道。为了引导鼓励流动摊贩的健康发展，2009 年国务院公布了《个体工商户条例》（以下简称《条例》）的征求意见稿，提出无固定经营场所的摊贩可以申请登记为个体工商户，在当地政府或工商管理部门规定或允许的区域内从事经营活动。这意味着全国 3000 万的流动摊贩有望获得合法身份。流动摊贩不再被当作城市秩序之外的“非法”现象遭遇粗暴驱除，开始在城市基层管理体系与城市规划中获得了一席之地。各地政府尝试用疏导性办法给摊贩经济以一定的生存空间，从堵截模式向人性化管理模式过渡。

（二）正规本位主义导向下的摊贩治理模式

流动摊贩虽然可以通过登记为个体工商户的方式获得合法性身份，但是根据 2011 年正式施行的《条例》第八条规定，固定经营场所仍然是流动摊贩合法化经营的一项限制^③。在《条例》的指导下，地方政府将推进流动摊贩的合法经营作为治理流动摊贩的关键，最常见的措施就是将流动摊贩转移或固定到某个划定的位置定时定点经营，参照正规经济制度和模式实施管制，使之在规定空间内形成有序的分布状态。“强调以稳定、规范的正规性来改造流动、灵活的非正规性”^④。较为典型的案例有武汉市开展的流动摊贩社区“一照式”备案治理、温州的流动摊贩公司模式^⑤、广州市设置流动摊贩疏导区^①。尽管表现形式不同，上述案例在治理主体、空间规划、运作模式等方面均具有共同特点。

政府主导。受“发展政治”的影响，社会公众包括摊贩本身深信政府的参与才有力量克服流动摊贩的发展困境，新时期的摊贩治理运动仍是处于政府主导之下。中央为地方政府监管摊贩提供一个宏观纲领，地方政府及相关职能部门结合各地实际情况制定更加具体和可操作的地方政策，并在政策指导下形成具体的治理方案、治理原则、制度规范。武汉市工商局提出社区备案经营的设想，并制定了相关法律文件对实施备案经营的条件、监管作出具体规定；温州市设立了由重庆商会成立的摊贩公司，代表流动摊贩与城管部门对话并接受管理；广州市则采取了更为严格的规训策略，对流动摊贩实施全景式监控，从疏导区的治理方案、技术原理到选址、布局都被纳入城市管理综合执法体系中。

空间划定。空间上的不稳定性与流动性是流动摊贩与城市秩序之间的矛盾之一，因此各个地方都把摊贩空间固定作为治理的关键。按照现代城市规划的要求，每一种社会活动都有它的固定位置，才能够方便国家增强对社会的统治能力。将摊贩引导至划定区域实行规范化管理，并且严禁其进入城市其他重点区域，是政府对摊贩实施空间安排的操作手段。尽管具体运作模式

不同，广州、温州、武汉三座城市都在街道设置了集中的摊贩疏导区，并根据城市功能分区及其重要程度对摊贩实施分区域治理；经营时间和种类也被加以限制，非全天型的疏导区只能在一天当中的某时间段开放，并根据经营项目类型将摊贩分别划入相应的执法部门或街道监管。

市场化管理。流动摊贩被定址化以后，一系列用于正规经济的管理措施便开始实施。摊贩进入疏导区内经营需要经过以下几个步骤：报名及身份证登记；签订摊位租用合同，缴纳租金；发放摆卖证并挂牌经营；定时定点定位经营，遵循疏导区内的有关规定。温州市摊贩公司为摊贩提供摊位安置、统一的经营用品、经营培训、保洁工作、策划推广等服务，定期对摊贩的产品质量、服务水平、环境卫生等内容进行考核并采取相应的处理措施。市场化方式的引入有效化解了民生与管理的矛盾，也使得摊贩这一传统的经营方式具有了现代经济特征，更加能够顺应社会主义市场经济的发展要求。

（三）摊贩的正规化与城市品质提升

对流动摊贩实施正规化治理的方式不但迎合了国家权力控制城市空间秩序的需要，摊贩活动在规划中进行也推动了高品质城市环境营建、内涵式发展的进程。城市公共空间的生产最终目的是服务于城市居民，能否提供整洁有序安全的居住环境以及丰富的生活消费产品决定了城市对居民的吸引力。对于居民来说，城市不仅是一个增加收入的生产和工作场所，更是一个与美好社会紧密相连的生活空间。进入新时代以后，城市发展和建设必须转向更加关注人的需求，关注城市对居民归属感、幸福感的提升，提升城市品质满足多元化的民生需求成为国家城市发展战略的主旋律。

以正规本位主义为导向的摊贩治理运动通过空间划定的方法，将摊贩限制在城市某一处空地上进行集中式管理，不仅解决了占道经营扰乱交通秩序、环境污染影响周边居民生活、欺诈经营和产品质量等负外部性。通过实施简易登记制度、统一规范化管理、引入市场竞争机制等措施，使之具有了现代市场经营的特征。不但为低收入群体提供了灵活的工作选择和创业机会，摊贩经济在地方政府税收中也占据了一席之地，创造了巨大的经济价值。稳定、安全的经营场所使得摊贩得以扩大经营规模、增加商品种类；对销售不同产品的摊贩分类分区，避免因聚集带来同类产品的恶性竞争，形成了差异化的商品结构，在更大范围内满足了居民的日常需求，使之具备了“非正规超市”的功能，消费吸引力反过来促进了摊贩市场的可持续发展。

摊贩疏导区的建立还带动了相关市政工程的启动，部分城市参照正规市场的模式建设了专门的商铺、档口、大棚，配套设计了水电燃气、排水排污管道、公共卫生间、消防管道等设施。如在惠州管理方给疏导区内的摊贩发放统一的服装、统一尺寸的摆位车，让其从外观上更规范有序。摊贩的正规化治理改变了农业社会带来的交易惯习，消除了传统摊贩脏乱差的刻板印象，结合空间上的设计使其顺应了城市空间秩序以及高品质发展的要求，成为了现代城市的一个重要公共空间。

三、活力与品质的制衡：摊贩空间的再非正规化

（一）正规化治理与流动摊贩特性的矛盾

以正规化手段改造和管控流动摊贩的治理措施，虽然再造了城市公共空间秩序并方便了政府管理，但却忽视了流动摊贩自身的特征和优势，抑制了摊贩作为经济主体追求利润最大化的理性需求。据有关调查报告显示，摊贩对疏导区的满意度整体偏低，严管态势稍有放松即刻便有许多摊贩流散出去随街摆卖，导致许多专门设立的疏导区、摊贩市场陷入了“有场无市”的运营困境。这一困境缘起于正规化治理与流动摊贩特性之间的矛盾，具体表现为以下三个方面。

第一，租金商业化对低成本摊贩的排斥。疏导区内的摊贩需要缴纳摊位费、卫生费或是押金用于支付疏导区用地、建设等前期投入以及疏导区内的日常管理以保障摊贩正规化管理的可持续发展。从空间正义的角度来讲，租金的收取是合理的，因为摊贩使用了公共空间资源并从中赚取收入。但是对于摊贩来说，租金不仅增加了经营成本，也提高了进入疏导区经营的门槛。与租金本身的负外部性相比，更为严重的是摊位供不应求，导致疏导区呈现商业化趋势，摊位不断被转让，租金被变相推高。^①

疏导区变相成为某些群体敛财的工具，不但严重占用了真正需要摊位的摊贩群体的空间资源，而且迫使其承担更高的租金成本。

第二，空间固定与灵活多变的市场矛盾。流动摊贩与商铺相比最大的优势就是他们能够将自己的经营与居民的需求结合起来去“找市场”，灵活地变动摆卖空间和经营时间。而以空间划定为特征的正规化手段，严重限制了摊贩的灵活性和流动性，摊贩无法通过流动来寻找市场、增加销量。疏导区的选择遵循“不影响市容市貌、附近商户和周边社区日常生活”的原则，这就使得大部分市场需求旺盛的区域都被划入严摆地段，正规摊贩的经营收入甚至比不上“走鬼”。此外，对于季节性明显、不适合在有限固定地点长期摆卖的非日用品来说，贩卖这些产品的摊贩需要依靠持续的流动来找到有需求的消费者，空间划定对这类摊贩来说天生就存在内在的矛盾关系。

第三，严格管制与自主经营的紧张关系。从经营管理的角度来看，疏导区内部存在规范性有余而灵活性不足的问题。疏导区对产品类型的管制损害了摊贩根据市场需求特点选择产品的自主性，制约了市场的吸引力。同时，人为的规定产品类型使得同类产品在某一疏导区内高度聚集，竞争激烈，其他产品却处于缺乏供给的状态，结果是疏导区外的流动摊贩满足了这部分“被禁止供给”的需求，疏导区成为限制摊贩应变的枷锁。除此之外，常用于约束正规市场经济主体的合同制度消除了摊贩可以根据需要随时选择进入或是退出的自由。对于习惯自主安排经营活动的摊贩来说，合同约定增加了经营风险和成本，一旦经营不善又难以退出，就会面临损失租金的可能。

（二）治理的有限性与摊贩的再非正规化

尽管更多的弹性规划手段和工具被各地政府运用到摊贩治理的过程中，并在试点初期都取得了良好效果，但随着时间的推移，正规化治理模式的内在缺陷日益暴露，摊贩陆续脱离管理，重返四散流窜的状态。具体表现为疏导区内出现空置档位，经营满意度不高；摊贩在固定与流动之间转换经营，再现非正规活动；区外摊贩无意入区、区内摊贩预想搬离等问题。截至到2015年底，广州市共设置了120个摊贩疏导区，超过半数的流动摊贩并未进入疏导区内经营；温州市以“疏堵结合、以堵为主”为原则，对流动摊贩采取一刀切的严管措施，摊贩公司运行不畅，仍然陷于“城管式治理”的困境；武汉一照式备案治理将摊贩的管理权属下放到社区，由于需要多部门联动协作难以推广。在短暂的将流动摊贩正规化以后，大多数城市又出现了非正规化的逆向过程。

从治理过程来看，地方政府通过将摊贩塑造成正规部门来解决其非正规性衍生问题的治理思路本质上是排斥型的，虽然承认摊贩的存在合理性与合法性，并为其在城市中预留了生存空间，但摊贩的自由流动性被看作是威胁城市公共秩序的突出问题，因此治理的重点就变成了如何将摊贩纳入政府庞大的监察系统之内。虽然这种正规化过程在现代城市社会中不可逆转，但仍然不应忽视一个客观现实——对于摊贩的正规化治理由于固守僵化的正规部门管理原则而剥离了个体的主观能动性，导致新的社会排斥和信任危机。正如哈耶克所言，“人类社会或者经济过程都是超越个人理解力的高度复杂的存在，对此加以理性的严格规划只能以失败而告终”^①。正规化治理与摊贩特性之间的矛盾反映了政府干预不符合自由市场规律的一般问题，人为的理性规划设计难以覆盖历经数代积淀的民间传统惯习。不恰当的正规化政策只会使得摊贩陷入比之前更糟糕的境况而重返“非正规化”，从而形成非正规—正规—非正规的循环怪圈。

此外，正规化治理的不可持续性也是导致摊贩重返非正规的一个重要原因。由于城市发展规划的调整，越来越多的疏导区因对周边社区生活、商户经营以及景观提升带来不利影响而面临拆除。2015年海口市为了迎接“创文”“创卫”活动，“计划将全市81个摊贩疏导区拆除，保留整改82个”^②。原本作为解决问题采取的措施最后转变成了问题，疏导区政策并没有彻底解决摊贩与城市空间秩序之间的矛盾。疏导区在建设之初就是划定闲置的公共区域供摊贩临时使用，这种临时策略既没有彻底赋予被疏导摊贩合法地位，又允许他们短暂存在。疏导区的区位限制和临时性透露了地方政府维护城市形象和公共秩序的主要目的，一旦利益相关者在公共话语空间产生分歧，临时性的疏导区就会失去合法的经营空间，因此所谓的正规化治理只能是一种“临时的正规化”。

（三）让步式合作与摊贩空间的弹性化

随着疏导区遇冷，个体摊贩再次回归到自由流窜的状态，基于空间操作的疏导区政策进入了瓶颈期，城市管理者和理论界学者对正规经济的正规化做法提出了质疑。作为一种正规化手段，疏导区的作用是矛盾的，既要求非正规经济按照城市管理秩序进行，又消除了其特性和优势，问题的关键就转向了如何通过适度的正规化手段使得摊贩既能够遵循公共空间规则又有助于其发展。2017年10月《无证无照经营查处办法》规定“在县级以上地方人民政府指定场所和时间，销售农副产品、日常生活用品，或者个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动，不再属于无证无照经营”^③，这从法律上承认了摊贩的合法地位；2020年由于新冠疫情的爆发，店铺经济遭受重创，导致失业人员增加，摊贩以其门槛低、风险小、经营灵活的优势成为低收入群体解决失业问题的首选，多地开始明确鼓励发展地摊经济。可以看出，中国进入中国特色社会主义新时代以后，政府对摊贩的认知更加客观，对摊贩采取了更加包容的态度。最明显的变化表现为城市管理者与摊贩在长期互动过程中逐渐形成了相互融入的合作关系。

摊贩与城管间的暴力冲突过去一直是城市摊贩治理过程中难以破解的顽疾，随着法律制度的完善以及执法正规化程度的提高，执法冲突已经大幅减少。广州的一项调查显示，95%的受访摊贩称并未与城管发生过肢体冲突^④，两者在日常接触中甚至包含了大量合作的因素。政府在城市管理中不仅给摊贩预留了制度空间，也在追求城市品质和社会活力的平衡。SchoonS, AltrockU将这类中国应对非正规性现象的作用模式称之为“让步式非正规性”（conceded informality）。^⑤政府既不像西方发达国家那样试图将非正规现象完全正规化，也不像全球最不发达国家那样放弃非正式的做法，而是利用其资源从战略上处理非正规问题。中国政府采取动员基层参与、实验性城市治理、制定模糊的非正式政治指导方针、容忍非正式性、重新开发等策略，以讨论、谈判、讨价还价、作出让步为基础，并且事实证明，互惠和谈判互动的过程比压力和强制执行更有效。

执法者与摊贩之间的合作性互动推动了多元主体共治倾向的产生，也塑造了当今城市中“正规力量与非正规力量和谐并存”的局面。在灵活运用“规则”与“情理”的过程中，政府意识到了以非正规性为要素的“灰色地带”在国家—社会关系变动中所起的作用，摊贩根据自己的需求变化对城市空间的自发改造要求政府需要尊重被治理对象的自然属性。

四、城市摊贩空间弹性生产的治理反思

（一）活力与品质的二律背反：摊贩空间弹性生产的归因

城市街头的摊贩空间受到社会经济发展和城市控制力度的影响，总体呈现从自由分散到压制绝迹再到包容多元的发展趋势，摊贩空间形态的变化与政府的管控政策息息相关。中华人民共和国成立之前，摊贩作为街道公共生活的一部分被城市接纳，摊贩空间在并未受到过多控制的情况下数量众多且活跃；近现代以后中国的城市开启了现代化历程，摊贩逐渐被当作需要治理的城市问题，特别是在改革开放之前，社会主义的私有制改造使得摊贩空间在城市中基本绝迹；改革开放后，摊贩经济作为低收入群体解决经济转型后面临的就业压力的行动策略再次兴盛，也由此开启了曲折演进的治理探索进程。摊贩空间随着政府控制力度的变化呈现弹性发展的特征——在正规与非正规之间循环往复，摊贩空间每天都在发生着图底反转，被正式力量正规化，又因规划与现实的背离而再度非正规化。正规与非正规之间的相互转化本质上是一个旨在适应社会经济条件变化持续的调整过程，背后是政府、社会、市场三者之间的博弈。

摊贩空间的弹性化体现了空间活力诉求与提升城市品质之间的矛盾。摊贩空间的非正规化原因在于城市规划管理制度难以满足复杂、多元化的社会需求，当前中国城市摊贩空间的治理思路本质上是一种疏堵结合的治理方略，体现了地方政府通过将摊贩塑造成正规部门来解决其非正规性衍生问题的治理思路。但正规部门的管理办法并不完全适合非正规的摊贩，对于摊贩来说只需要适度的干预或引导，以发挥其满足差异化需求、增强空间活力的效用，而这种真实的内生性往往与既有的城市规划存在不一致甚至冲突。作为城市社会公共生活的一部分，政府不加以干预的摊贩空间表面是很有活力的，但是产品质量、经营环境往往是低品质的，不但影响城市街区的美观，也破坏了城市干净整洁的美好形象，甚至会给公共安全秩序带来隐患，这也是

非正规的摊贩必须加以干预的原因。但正规化的管控也存在失效问题，摊贩与城管的矛盾冲突、疏导区的“有场无市”与摊贩重返非正规经营都是力证。城市空间为了满足居民的多元需求，既具有高品质又具有高活力固然是最为理想的目标和结果，但现实中，经过许可的正规空间缺乏引导活动的活力，而非正规的空间却往往在较低品质的情况下充满了活力。

因此，空间活力与品质似乎陷入了相互排斥的境地，两种力量之间呈现此消彼长、相背相反的逻辑关系，德国古典哲学家康德将这一现象称之为“二律背反”。它是指双方各自依据普遍承认的原则建立起来的、公认的两个命题之间的矛盾冲突。讨论活力与品质的二律背反现象并非是在制造新的二元对立，相反，活力与品质是相辅相成的，有品质的空间必然是有活力的，有活力才可能是真正有品质的空间。造成当前城市中活力与品质二律背反现象的原因，不在于两者本身的关系问题，而在于不适当的空间干预。摊贩空间的正规化治理是政府通过减少流动性、增加固定性以增强对摊贩可见性和可控性的把握，这种通过空间划定的规训策略将城市塑造成井然有序的“花园”实际上是一种对城市品质的误读。柏拉图在《理想国》中构建了理想城市的发展境界，包括幸福的市民生活需要、能够抵御外敌入侵、冬暖夏凉的住处和接受正确的教育。^①目前的城市研究将城市品质的内涵界定为自然物质环境与社会人文环境协调发展的复合人居系统，从中可以看出，满足居民需要的程度是衡量城市品质的关键所在，而非仅仅追求空间规划上的严整有序。正规空间高品质低活力的现象也证实了活力的目标不能完全通过正规化来实现。

（二）制度开放与多元参与下的治理创新

活力与品质可以构成正规性如何应对非正规性问题的一个分析视角，也可以为解决摊贩问题提供治理思路和方法。从某种意义上来看，正规性并非是非正规性的对立，只是它的附属，与其将重心放在区分正规性与非正规性的界限上，不如关注非正规性内部的自然过程和属性，两者间矛盾的调和更多的需要依赖对正规系统的调整，借助非正规性的发展规律挑战既有的规则和模式，倒逼制度创新。以活力为目的规划要求尊重空间与使用者的关系，尊重流动摊贩的经营方式及其经济规律，采取包容性的治理态度和方法。同时，也不能忽略流动摊贩本身的负外部效应，从应对其衍生风险的教训总结中树立规则，以风险防控推动正规化的城市制度建设，从平衡生态需求的角度进行更加积极、富有品质的设计。因此，流动摊贩的治理需要从以下三个方面着手。

第一，健全摊贩空间的制度体系规划。从后现代主义视角来看，摊贩治理的关键不在于要不要以正规化的手段对流动灵活的非正规经济进行干预，而在于如何使得正规性与非正规性更好的共存，这就要求提升制度的开放性和包容性，从顶层设计出发，落实摊贩经济每一环节的具体制度安排，“半正规化”不失为解决摊贩管理问题的一个折中途径。适度放开经营管理的条件限制，尊重摊贩的流动特性，允许他们在某一区域范围、某一时间段内有限制的自由摆卖；除食品卫生许可、健康体检等必要的营业证件之外，简化非必要的办事程序，根据分级分类管理原则建立摊贩简易登记制度；以适度正规化的理念尊重城市弱势群体的生存权利，减轻对违规摊贩的处罚力度，采用劝说、协商的方式及时纠正流动摊贩的违法占道经营行为，减少直接取缔的刚性治理带来的干群冲突。

第二，政府与资本参与的市场化管理。由于摊贩是通过占用城市公共空间的方式供给私人物品并实现收益，因而既具有公共物品的属性又具有经营属性，地方政府有义务维护公共空间的良好运行，摊贩也需要为其经营行为产生的场地地租和清洁费用埋单。摊贩在不加干预的情况下，必然会陷入集体行动的困境，政府作为城市管理的核心主导力量依然肩负着完善法律体系、优化市场条件的重大责任。因此，地方政府可以采用招投标的方式筛选出代表政府的规范化管理流动摊贩的企业，并在法律允许的范围内赋予这些企业最大限度的权力和空间开展管理，同时对这些企业进行监督，结合摊贩和居民的意见对企业的管理质量进行评判。企业作为第三方，需要明确自身的角色和目标，根据摊贩的自身特点在营业环境、卫生标准、盈利空间等方面制定相应的管理制度，促进地摊经济迈向具有文化内涵的现代集市。

第三，遵循公平正义权利的包容性规划。摊贩空间是城市增长导致的多样化空间需求的特定表现，代表了城市弱势群体的生活诉求，若忽视城市有机性及多样性的存在会对城市肌理和社区生命力造成破坏。城市发展应以包容的态度去认识并接纳非

正规性，给予生活于其中的社会弱势群体平等的空间发展权利，保障其享受基本生活权益，体现社会公平性。政府有义务引导公共资源更多地向地摊经济提供帮助和扶持，提供部分让利和减免税费，在人情化管理的基础上实现发展成果的共享。同时，需要为进城摊贩提供平等的城市居民待遇，通过唤醒摊贩的主人翁和责任意识，培养其形成服从管理的习惯和进行自我约束的持久力量。

从摊贩空间的弹性发展历程来看，长期的计划经济体制培养了国民对权力的依赖，而缺乏自治经验的群众又无法理解和尊重集体规范的意义，因此使得自上而下的正规性力量与自下而上的非正规性力量在城市中奇妙而和谐的并存。正规性与非正规性之间的双向转化反映了民众的社会实践是城市理性之外的一种逻辑，这种逻辑不可以被常规理性所取代。官方的正式规划管理在这里看起来是失效的，但却可以通过一些介于官民之间的其他惯例进行，非正规性以在正规性框架下运作的方式获得了发展的权利，活力的目标至少不完全通过正规的许可来获得。这也从侧面证明了社会群体在空间生产中的作用力将继续加强，城市空间的品质问题不仅是一个美学问题，更是源自人民对美好生活的向往，提升空间品质的根本在于如何更好地响应人的需求。因此，当人们仍致力于如何提供更多创新思路应对城市摊贩的治理问题时，必须意识到尊重弱势群体共享城市发展成果的重要意义。

注释：

1 宁欣：《从士人社会到市民社会——以都城社会的考察为中心》，《文史哲》2009年第6期。

2[美]简·雅各布斯：《美国大城市的死与生纪念版》，金衡山译，南京：译林出版社，2006年，第143页。

3 王建国：《包容共享、显隐互鉴、宜居可期——城市活力的历史图景和当代营造》，《城市规划》2019年第12期。

4 胡俊修、索宇：《流动摊贩与中国近代城市大众文化》，《甘肃社会科学》2012年第6期。

5 文军、王云龙：《寓活力于秩序：包容性城市治理的制度建构及其反思》，《学术研究》2020年第5期。

6 黄耿志、薛德升：《1990年以来广州市摊贩空间政治的规训机制》，《地理学报》2011年第8期。

7 国务院：《个体工商户条例》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-04/28/content_4100.htm。

8 黄耿志、薛德升、徐孔丹等：《中国大城市非正规公共空间治理——对城市流动摊贩空间疏导模式的后现代反思》，《国际城市规划》2019年第2期。

9 王晓、王志权：《流动摊贩治理的武汉经验与温州经验及其启示》，《城市问题》2015年第6期。

10 黄耿志、薛德升：《非正规经济的正规化：广州城市摊贩空间治理模式与效应》，《城市发展研究》2015年第3期。

11 《广州小贩“招安”遇阻疏导区租金连跳三级》，羊城晚报，<https://news.qq.com/a/20120703/001361.htm>。

12 龙元、王晖：《非正规性城市》，南京：东南大学出版社，2010年，第6页。

13 《海口将拆除81个疏导点》，海南特区报，<http://hainan.sina.com.cn/news/hnyw/2016-01-05/detail-ixfnept3735927.shtml>。

14 国务院：《无证无照经营查处办法》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/23/content_5219861.htm。

15 《调查称广州 95%受访摊贩未与城管发生过肢体冲突》，南方都市报，<http://news.sina.com.cn/c/2013-09-16/034028224143.shtml>。

16 Schoon Sonia, Altrock Uwe, “Conceded informality:Scopes of informal urban restructuring in the Pearl River Delta”,Habitat International,Vol.7, (March 2014),pp.214-220.

17 徐林、曹江华：《城市品质：中国城市化模式的一种匡正——基于国内 31 个城市的数据》，《经济社会体制比较》2014 年第 1 期。