



社科系列

模糊性治理： 中国城市摊贩监管中的政府行为模式

孙志建 著

复旦大学出版社



复旦
博学
文库

本书由复旦大学出版基金资助出版

模糊性治理： 中国城市摊贩监管中的政府行为模式

孙志建 著

 复旦大学 出版社

图书在版编目(CIP)数据

模糊性治理: 中国城市摊贩监管中的政府行为模式/孙志建著. —上海:
复旦大学出版社, 2016. 8

(复旦博学文库)

ISBN 978-7-309-12331-9

I. 模… II. 孙… III. 商贩-城市管理-研究-中国 IV. F723

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 122610 号

模糊性治理: 中国城市摊贩监管中的政府行为模式

孙志建 著

责任编辑/宋启立

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 9 字数 229 千

2016 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12331-9/F · 2272

定价: 30.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

总 序

为了进一步提高复旦大学人文社会科学高层次人才培养的影响力,传承中国文化和社会科学精神,展示我校博士研究生培养成果,复旦大学研究生院、党委宣传部、复旦大学出版社决定从人文社科类博士学位论文中挑选一批优秀作品,以专著形式出版。首批入选的六篇博士学位论文,就是其中的代表。

总体看来,入选第一辑“复旦博学文库”的论文不仅涵盖面较广,涉及哲学、新闻、历史地理、国际关系、社会发展以及管理科学等领域,研究成果也体现出作者独特的学术视野和研究的深入程度。例如,李甜博士的《丘陵山地与平原圩区:明清宁国府区域格局与社会变迁》,注重乡土文献的收集以及材料的准确释读,使其结论建立在坚实的文献及详细考证基础之上,将历史人类学方法引入历史地理学研究中,具有一定的创新性。又如,林青博士的《阿尔都塞激进政治话语研究》,围绕阿尔都塞思想中的意识形态理论,将其置于“五月风暴”背景下考察其思想转变,全面剖析了阿尔都塞新政治逻辑的方法论和哲学基础,在讨论阿尔都塞理论的学术效应及其遗产方面取得了突破。此外,我们很高兴地看到,赵清俊博士的《纳米生物制药领域的创新绩效评价与机理研究》在交叉学科研究方面开展了有益的尝试,成为本辑文库的亮点之一。需要说明的是,入选本辑文库论文的指导老师们都具有较高的学术造诣。尽管每篇论文都是各位博士的独立之作,但这些成果与其导师的精心指导亦是分不开的。

编辑和出版“复旦博学文库”,对我们探索中国现阶段如何培养高质量的人文社科类博士研究生具有促进作用。近年来,我国所培养的文科博士研究生数量在全世界名列前茅,这一方面反映了我

国人文社会科学研究繁荣,另一方面也让我们不免担忧所培养的博士研究生质量是否存在问题。从国家和上海市教育管理部门的要求以及社会对高层次人才的需求来看,在控制招生数量的同时,抓好培养过程的关键环节,做好学位质控工作业已成为目前博士研究生教育的“重中之重”。我们的博士研究生们也应当清楚地意识到,博士研究生阶段的学习与研究是一个十分艰苦的探索过程。每一项具有一定深度的研究成果,均是师生们反复斟酌选题、认真设计方案、仔细分析结果后所获得的,是他们的智慧和努力的结晶,也是随时间而积累的产物。事实上,博士研究生们为修改和完善论文而延长培养期限的情况也日趋普遍。尽管此次入选的论文还存在一些写作仓促的痕迹,但从总体质量上可以作为我校人文社会科学类博士研究生论文的标杆。毋庸讳言,在当前较为浮躁的社会风气影响之下,许多科学研究中充斥着浮光掠影式的所谓“成果”,甚至学位论文造假、抄袭等学术不轨行为也时有发生。出版“复旦博学文库”的初衷就是希望扭转这一现象,对提高我校博士研究生论文质量真正起到引领作用。

衷心祝愿我校研究生教育工作不断发展,收获越来越多高质量的博士学位论文,也期望“复旦博学文库”越办越好。

复旦大学研究生院院长

鍾揚

2015 年 10 月

序 言

《模糊性治理：中国城市摊贩监管中的政府行为模式》是我的博士生孙志建的学位论文^①。总体上，这是一项关于中国公共管理与公共政策实践的经验研究作品，也是一项扎根于中国治理实践的质性研究之作。作者以 21 世纪初期中国内地城市摊贩监管作为事实和素材来源，尝试考察政府在面对一项富有争议性的政策议题或政策困境之时所呈现出来的行为模式，并尝试从发生学的角度揭示这种政府行为模式赖以发生的变量、机制与过程。总体上，这项研究体现出了作者致力于推进公共行政研究本土化的学术取向，也彰显了一种“小题大做”的学术追求。

关于中国公共管理与公共政策研究，作者发出了“挽救现象”（Saving the Phenomena）的呼吁。事实上，从真实而富有意义的现象出发是揭示和把握中国公共管理与公共政策实践之丰富性、复杂性和生动性的一把钥匙，也是提出具有中国元素的行政学概念和理论的一种途径。在此意义上，正如作者所言，现象聚焦的质量或层次将直接决定一项社会科学质性研究的质量和层次。正是基于此，孙志建在文中提出了“元现象”（meta-phenomenon）、“隐藏的事实”等基本理念，这是从社会科学哲学的层面反思中国公共管理与公共政策研究的本体论、认识论立场而得出的一个研究心得。作者认为，中国城市摊贩监管实践中足以刻画政府行为本质的元现象为“疏堵结合、时紧时松、宽严不一”。相比于“暴力执法”“柔性执法”“运动式执法”等现象，这种元现象更易于揭示由于某种原因而熟视无睹、视而不见，进而沦为隐藏事实的那些客观实在。在作者看来，之所

^① 原题为《模糊性治理：中国城市摊贩监管逻辑研究》（2013 年 7 月）。

以行政研究和公共政策研究应当重视“元现象”和“隐藏的事实”等理念,主要是基于这样一个基本判断:对“隐藏事实”“反常现象”“意义世界”及其“赋予行动以意义的方式”等社会事实的聚焦乃是产生突破性理论的契机,而且也极有可能提出实质性的政策建议。这些观点都带有一定的探索性,也具有一定的启发性。

对于政府或官僚系统而言,策略和策略选择嵌入在政策制定、执行、评估以及宣传等各个方面。可以说,忽略策略分析,势必难以揭示出中国公共管理实践中真实的权力实践与权能关系。这就要求我们将策略行为考察放置于中国政府行为研究中的关键位置。正是在这个意义上,孙志建提出要在中国公共管理与公共政策的经验研究中掀起一场“找回策略”的知识运动。也正是基于此,在研究中,作者既注重中国城市摊贩监管中体制、政策与机制的梳理,又注重通过较为深入的访谈、现场观察等方式来把握城市摊贩监管中的“文本外政策”“非正式规则”,甚至是“潜规则”等。总而言之,唯有兼顾这种静态与动态分析,方可揭示出中国公共管理实践中真实的政府行为模式。

布尔迪厄称,“没有理论的具体研究是盲目的,而没有具体研究的理论则是空洞的”^①。在孙志建的这篇博士论文中,他尝试以中国摊贩监管实践的具体研究为基础,提炼和发展出新的行政研究概念和理论框架。通过运用扎根理论分析方法,作者提出了“模糊性治理”(Ambiguous Governing)这个全新的概念。概念营造想象力,这个概念有助于我们借助于模糊与清晰的连续性光谱重新考察中国当前的公共行政活动以及相应的行政改革实践。实际上,任何公共行政实践要么是模糊的,要么是清晰的,要么是二者某种比例式或混沌的混合。这也就决定了将模糊性与清晰性的辩证考量纳入中国公共管理与公共政策研究的视野确有其必要性和合理性。此外,随着学科逐步发展和成熟,中国公共管理研究也必然逐步走向

^① 布尔迪厄. 实践与反思——反思社会学导引[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 241.

更加注重解释性研究的阶段,这是一个基本趋势。在本书中,作者从是什么的问题(关于政府行为现象和本质的追问)过渡到为什么(关于政府行为发生机制与过程的探讨)的问题,逐步将全文的重心导向解释性研究的轨道。在揭示出模糊性治理这种政府行为模式之后,作者运用“新多源流模型”(NMSM)的理论框架,就中国城市摊贩监管选择并稳定于“模糊性治理”这种政府行为模式的根源进行了较为深刻的剖析,并较为系统地揭示出了相应的政策语境、变量与因果机制链条。总而言之,这些概念和分析框架对于理解当前中国城市摊贩监管实践和相应的政府管理活动具有一定的价值。

中国公共行政研究应根据我们关心的重大理论,探索和发展最适合的方法^①。在本书中,无论从研究取向、考察进路还是分析技术,都体现了作者对于研究方法的重视和运用。从选题、事实收集、分析以及理论提炼等方面来看,这是一篇较为用心的作品。但是,文章也存在一些值得进一步思考的地方。比如,作者以函数 $Y = f(aX_1 + bX_2 + cX_3 + dX_4 + eX_5 \cdots)$ 作为考察中国城市摊贩监管中的政府行为模式的基本方法论,尝试通过找出诸多政策工具、治理机制和行动策略之间规律性的关系结构和策略形态,这里的难度是,如何确定对于 a 、 b 、 c 、 d 、 e ……和 X_1 、 X_2 、 X_3 、 X_4 、 X_5 ……的搜索,整理已经足够完备以至于能充分揭示出某种真实的政府行为模式。实际上,这关系到数据质量的问题,也可以说是几乎所有的质性研究都需要慎重考虑的问题之一。与之相应,受到经费、时间和精力等方面的限制,作者在开展这项研究时,调研主要集中在上海各区县,以及北京、杭州等地,那么,如何从这种相对有限的数据收集基础之上提炼出具有相对广泛适用性的概念或理论框架呢?这里肯定是有文章可以继续做。此外,本书借用政策行动选择的话语体系讨论政府行为模式的发生与稳定。那么,问题在于,政府行为模式多大意义上是可以选择的?这里涉及官僚体制内的复杂互动与系

^① 竺乾威、周志忍、马骏、何艳玲整理。顺德会议共识[J].公共行政评论,2013(1)。

统效应、历史沉淀,甚至还存在诸多无意识因素。本书中,作者已经初步意识到这个问题。其解决方案涉及两个方面:其一,避免以单纯的变量思维(这属于典型的政策选择话语体系)来考察模糊性治理的发生与稳定,而从更加尊重客观实践的政府行为发生学的角度探讨模糊性治理的发生机制与过程;其二,将新多源流模型确立在政策网络范式(Network-based Perspective)关于政策行动选择的基本理论主张之上,认为当政策工具选择理论发展到政策网络范式阶段,作为核心行动者的官僚机构在政策、政策行动或政策工具等方面的“选择”空间和成分已经被大幅度压缩,因为这种选择不是单方可控的。总体来看,这两个方面还是具有一定价值。然而,“政府行为模式多大意义上是可以选择的?”这个问题仍然值得继续讨论,譬如,这里所讲的参与政策行动选择的“官僚机构”应当是单数还是复数?等等。当然,这些问题可以在未来的研究中进一步加以解决。

孙志建在求学期间是一位有学术追求的学生,平时阅读广泛,善于思考。正是这种学人可贵的品质成就了他这篇总体来说很不错的博士论文。当然,对他来说,这只是一个起点。未来的学术之路还很长。但是对孙志建以及他这一代人来说,他们的舞台是巨大的。中国公共管理的实践为他们提供了大量值得研究的素材,也为产生中国公共管理有影响的理论创造了条件。我希望孙志建再接再厉,在未来写出更有影响力的作品,以此来回报这个给予了他以及他这一代人无穷希望的时代。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2015年5月18日

目 录

第 1 章	中国城市摊贩监管中的政府行为及其理论意义	1
1.1	研究问题	3
1.2	研究述评	7
1.3	研究意义	29
1.4	研究方法与数据来源	35
1.5	研究路线与本书结构	47
第 2 章	摊贩与摊贩监管：几项基础工作	53
2.1	摊贩的内涵、类型与特征	53
2.2	摊贩现象的问题化：一个双重作用的过程	62
2.3	摊贩监管的特质、属性与困境	70
2.4	“城管主导”的摊贩监管：潜台词与元现象	82
第 3 章	城市政府的边缘性治理：中国城市摊贩监管的 模式定位	88
3.1	比较与模式定位	90
3.2	城市政府摊贩监管模式：一项系统比较	94
3.3	总结	110
第 4 章	中心工作与边缘性治理：中国城市摊贩监管的 政策变迁	112
4.1	中心工作与边缘性治理：中国城市摊贩监管演变 机理	113

4.2	中国城市摊贩监管政策变迁：一项监管史考察	116
4.3	总结	136
第5章 边缘性治理的技艺：中国城市摊贩监管逻辑的经验分析		
	经验分析	138
5.1	扎根理论方法的分析步骤	139
5.2	数据与编码	140
5.3	理论陈述：中国城市摊贩的模糊性治理	162
5.4	总结	173
第6章 中国城市摊贩监管缘何稳定于模糊性治理？——一项机制性解释		
	——一项机制性解释	176
6.1	新多源流模型：一个政策行动选择分析框架	177
6.2	“模糊性治理”的发生机制与过程	182
6.3	总结	209
第7章 研究结论及其拓展		
	研究结论及其拓展	212
7.1	模糊性治理：在事实与诠释之间	213
7.2	中国政府行为研究：一个亟须重视的领域	228
7.3	研究不足与结论适用	240
参考文献		242
后记		270
索引		275

第1章 中国城市摊贩监管中的 政府行为及其理论意义

任何有价值的社会研究在本质上必须是哲学的。

——温奇(Winch, P.)(2004: 3)

对“隐藏事实”“反常现象”“意义世界”及其“赋予行动以意义的方式”等社会事实的聚焦乃是产生突破性理论的契机,而且也极有可能提出实质性的政策建议。

——详见本书 1.2.2

贩夫走卒,引车卖浆,古已有之。据《周礼·司市》记载:“大市,日昃而市,百族为主;朝市,朝时而市,商贾为主;夕市,夕时而市,贩夫贩妇为主。”这表明:在周朝时期,“摊售”已经成为城市居民日常生活中的常规景象。纵览全球,摊贩和设摊经营亦是世界各地现代都市、中小城镇以及乡村集市中常见的经济与社会现象。

作为一种低端的商业形态,“摊售”延绵数千年传至现代社会,有其深刻的经济、社会与政治根源。在欧洲,资本主义发展初期各类商贩所从事的传统商业形态就曾在商品分销、观念传播甚至资本积累等方面发挥了历史性的作用(丰丹,2011;努斯鲍姆,2012)。而且,现代化革故鼎新的强劲势头亦未曾消融摊售这种传统商业形态对于人类社会的意义。人类学家克利福德·格尔茨(Clifford Geertz)通过对印度尼西亚两个城镇的田野调查指出:在资本主义厂商经济体系之外,现代社会还存在“叫卖型经济”(bazaar type economy)和“农村共同体经济”(peasant-village type economy)两种相对传统的经济体

系^①。其中,叫卖型经济体系不依赖复杂的商业组织,市场制度和信用维系机制也相对简单,其运作以小贩(peddler)为主体(即所谓的“承载者”),侧重小规模叫卖经营(small-scale peddling)。经过熏陶和训练,一些出类拔萃的小贩最终承担起现代经济发展所不可或缺的“企业家”的角色(Clifford Geertz, 1963: 70)。透过格尔茨所提供的文字、图像等素材来判断,路边摊(street vendor)乃是“小贩”的重要组成部分。

在中国,自秦汉以降,由于封建统治阶层积极推行“重农抑商”的方针,系统压制高级的市场形态以及相应的社会阶层,而赋予低级市场以相对宽松的政策环境,这使得摊售这种以“买贱卖贵”“自产自销”等为主要经营模式的低端市场和商业形态得以生存、发展并延续至今。摊贩和设摊经营的千年存续固然有其制度和政策生态层面的原因,然而,它自身所具有的独特的不可替代的功能才是最为根本的。简而言之,摊售和设摊经营现象在中国历史上主要发挥了以下几个方面的作用:其一,它是一种养家糊口的方式。这也就是明朝刘基在《卖桔者言》中所讲到的“食吾躯”的含义。其二,它是一种重要的商品分销机制。正所谓“商不出,则三宝绝”(侯家驹,2010: 140),这里的“商”就包括各类小商贩。其三,它是一种民间艺术的呈现和传承方式。以各式各样的小商贩和摊售为基础的集市、庙会等为各种传统手工艺提供了展示舞台,而这又在客观上丰富了城市居民的日常生活。

然而,在高度集聚的现代城市公共空间中,摊贩和设摊经营现象的复杂性、争议性以及综涉性等皆远胜于其在古代城市或现代乡村中的对应物。当前,各种城市摊贩和设摊经营活动日渐交织于诸

① 这项研究的最终成果集中体现为《小贩与王子》(*Peddlers and Princes*)。在这本著作中,格尔茨将两个印尼市镇区分为“叫卖型经济”主导与“农村共同体经济”主导的两种不同经济体系。而且,格尔茨强调这两种不同经济体系的运作都与各自成长的文化传统(the cultural tradition)、整体社会系统(total social system)或者说是文化脉络(context)之间密切关联。(参考:《经济人类学读书报告(三):土著经济引入资本主义过程中的“发展”问题》, http://blog.sina.com.cn/s/blog_8cc49b150102va7e.html)

多城市公共议题当中。具体包括：城市移民、经济发展、妇女就业、底层谋生、文化传承、商品销售、城市治理，以及公民权利等。进一步讲，无论是摊贩现象自身之缘故，还是监管规则调整的结果，抑或是话语建构的产物，城市摊贩渐渐同商业秩序、城市形象、公共卫生以及公共安全等议题负向关联在一起。这种交织和关联使得流动摊贩和设摊经营现象逐步变成一种亟须正视的社会问题，进而日渐成为中国（内地）城市政府无可回避的政策议题。

在中国内地，各大城市政府在摊贩监管实践中不约而同地采用了一种政策工具“混搭”的治理技艺，即综合运用多种（甚至是）冲突性的政策行动，这为学界考察政府行为和基层政府行为发生学提供了绝佳的素材与案例。本项研究以（2002—2012年）的中国（内地）城市摊贩监管实践作为研究领域和事实来源，主要聚焦于“中国城市摊贩监管中的政府行为研究”。本项研究旨在揭示中国城市摊贩监管中的政府行为“逻辑”，即政府在摊贩监管领域所使用的诸多政策工具、治理机制或行动策略之间的“关系”所呈现出来的稳定形态，以及这种关系形态得以发生、运转和生效的内在机理。在很大程度上，对中国城市摊贩监管“逻辑”的揭示可以等同于对中国城市摊贩监管中政府行为本质的诠释与揭示。

1.1 研究问题

建国之初，为了巩固政权和重建城市秩序，中国（内地）城市政府纷纷将摊贩和设摊经营活动纳入常规性的监管职责体系当中。在“文革”期间，对于城市摊贩的监管走到了极端，这时摊贩不再享有原有的“贫农”或者“劳动人民”的身份和阶级地位，而被定性为“二道贩子”甚至是“资本主义尾巴”，属于专政和统治的对象。

20世纪80年代，中国启动了社会主义市场经济导向的改革开放政策。这项历史性的制度变迁，史无前例地推动了中国社会的思想解放和创造力迸发。随着市场经济的发展，社会逐步摆脱集体主

义的束缚而迈入学者所称的“个体化潮流”。整个社会被“脱嵌”“流动性”等进程所渲染(阎云翔,2012:330)。在这种大氛围中,“搞副业”的意识和“勤劳致富光荣”的经济伦理日渐形成。与此同时,市场经济发展也逐步改变了中国社会管理的传统控制模式。这集中体现在限制人口自由流动的诸多政策的松动。此外,市场化亦加速了中国城市化进程。城市发展在刺激科技、金融、制造业、信息产业等领域厂商经济和正规经济发展的同时,也带动了个体经济(涉及批发业、零售业、餐饮业等)和非正规经济(包括摊贩经济)的迅速发展。在此背景下,各地城市中摊贩的数量、种类皆日益增加,并逐步形成了相对稳定和成熟的经营模式。依据《北京市2003年外来人口动态监测调查公报》发布的数据:2003年,北京市409.5万流动人口中,摊点经营人员占6.78%。换言之,十几年前北京城就有流动商贩近30万名^①。据非官方测算,中国城市摊贩的规模接近全国流动人口——第六次人口普查数据为2.61亿——的十分之一^②。如此庞大数量的摊贩群体,在城市公共空间中从事各式经营活动,同城市的商品分销、市场秩序、公共安全、民间文化以及街道美学等深度交织和关联。

自20世纪末以来,中国内地各大城市政府越来越重视城市管理。在此期间,“摊贩监管”逐步成为城市政府相关部门的常规议题和基本职责。总体上讲,在中国内地,摊贩监管的官僚制职责归属大致经历了四个阶段,即“公安主导”的监管模式、“工商主导”的监管模式,工商、质监、卫生、城建、文化、交警等多个部门分散参与摊贩整治的“碎片化”监管模式,以及20世纪末以降凭借“相对集中行政处罚权”的理念而逐步扩权进而统筹城市摊贩整治工作的

① 韩婷婷,王超.30万无照游商大战城管,京城“游击战”没完没了[N].中国青年报,2006-08-15.

② 相较于中国香港和台湾地区,目前,中国内地尚缺乏权威性的官方摊贩统计数据。上述非官方测算,仅具有参考价值,不足以为政策制定和监管方案选择提供数据支撑和决策依据。但是,这些测算至少可以部分说明当前中国城市摊贩的规模是庞大的,有必要引起实务部门和学界的重视。

“城管主导”的监管模式(即综合执法模式)。从组织学角度论,这种官僚组织变革意味着城市摊贩监管的常规化、部门化和整体化程度越来越高。然而,也正是自20世纪末以来,摊贩监管已然成为中国各大城市政府的一个政策困境(policy dilemma)——正如蔡克蒙(2010)所言,“管,可能断了一个家庭的生计;不管,就是渎职”。在访谈中,基层城管队员和领导亦表露出“管也不行,不管也不行”“城管不管,领导骂你;管了,老百姓骂你”^①的无奈和矛盾心理(ambivalence)——这使得摊贩监管执法实践变得颇为敏感。基层官僚微观层面的这种心理困境必然作用并反映于宏观的政府行为层面,譬如疏堵结合、选择性执法、运动式治理等。

通过比较研究,可将世界主要城市的摊贩监管之道划分为三种模式,即“策略化治理”“政治化治理”和“规则化治理”。其中,规则化治理的政策稳定性程度和对待摊贩群体的制度化包容程度最高,被视为未来城市摊贩监管的发展趋势。当下,中国城市政府的摊贩监管尚未在“疏”(其措施包括疏导、默许、柔性执法等)、“堵”(其措施包括驱赶、专项整治、运动式执法等)之外探寻出一条规则化治理之道,总体停留在疏与堵相结合的策略化治理状态。可以说,这种“策略化治理”就是城市摊贩监管的中国路径^②。那么,值得引起反思之处在于以下两个紧密相关的问题,即中国城市摊贩监管是基于怎样的策略形态^③? 为什么会选择这种策略形态?

作为一种监管和执法景观,当前城市政府的摊贩监管近乎成为中国政府监管与执法实践一个具体而微的生动写照。在常规上,它

① 访谈编号3:上海市L区县城管局M中队中队长访谈(2011-07-02)。

② 诸多迹象表明,这种策略化的摊贩监管模式已经对政府的形象、合法性以及社会稳定等造成了危害。这可从两类事件(即城管暴力执法事件、摊贩暴力抗法事件)略知一二。

③ 在研究上,确定中国城市摊贩监管处于“策略化治理”状态是一回事,而述说这是一种什么样的策略化治理则是另一回事。因此,接下来的关键就是要弄清楚在当前中国城市摊贩监管实践中究竟形成了一种“什么样的”策略形态。此处使用“策略形态”的表述主要是考虑到策略化治理的运转和生效乃是基于多种政策工具的策略性组合,而恰恰这种组合才是本项研究关注的焦点。可以说,这里采用“策略形态”(而非仅仅采用“策略”)的表述是同上文关于中国城市摊贩监管“逻辑”的界定具有内在的一致性,即政府在摊贩监管领域所使用的诸多政策工具、治理机制或行动策略之间的“关系”所呈现出来的稳定形态。

呈现为“固守”“默许”“规训”“监视型管理”；辅之以间歇性的“选择性执法”（又称“手电筒执法”）、“运动式执法”（即“专项整治”或“综合整治”），甚至是“暴力执法”。此外，据媒体披露，一些基层城管部门还别出心裁地编排了“养鱼执法”“围观执法”以及“微笑执法”等剧目。总而言之，这些举措都可视为策略化摊贩治理的政策行动或者政策工具。在混合运用上述举措之后（即上文所讲的政策工具“混搭”），中国内地城市政府的摊贩治理呈现出显著的“时紧时松、宽严不一、疏堵结合”这样一个留有缝隙的、富有弹性的监管景象。在调研中，上海市各区县城管系统的主要领导、基层领导和执法人员亦有类似表述。譬如，上海 Y 区的城管局副局长就用“有张有弛、疏堵结合”^①来描述当前中国城市摊贩监管实践。

科学研究可以宽泛地被描述为“解决问题的活动”（MacDonald, 1987）。社会科学亦是如此。因此，在社会研究中，第一项工作就是提出研究问题。实际上，研究问题的质量很大程度上决定了一项社会研究设计的质量。从研究规范上讲，通常视那些运用事实回答“是什么”“如何做”以及“为什么”的研究是具有研究问题的（敬义嘉，2009）。本项研究主要涉及“是什么”和“为什么”两个层面的研究问题。换言之，它导向一种基于理解的解释。

具体来讲，本项研究涉及下述两种紧密相关的研究问题^②：在经验层面，本项研究所试图回答的事实问题是：中国（内地）城市政府是如何监管那些缺乏严格准入资格限制的非正规行业的？^③“为

① 访谈编号 2：上海市 Y 区城管局副局长访谈（2012-08-28）。

② 在社会科学中，任何一项经验研究，其推理、论证与解释等必须以事实为基础。然而，此处将研究问题区分出事实问题和理论问题，其要害在于是否带着理论主题（在本项研究中，理论主题是指“政策行动选择”）去分析、整理和重组社会事实。无，则是事实问题；有，则是理论问题。作出这种区分是有价值的，它有助于防止关于中国行政现象的经验研究停留于就事论事，小题小做。

③ 如此提出本项研究的事实问题，主要受到以下两项研究的启发：美国著名历史学家孔飞力（Philip A. Kuhn）在《叫魂：1968 年中国妖术大恐慌》的中译本“前言”中如此讲道：“政府是如何对待‘离经叛道者’（即那些生活方式和信仰同官方认可的常规不同的人们）……”（第 1 页）。Gregg W. Kettles（2004）在研究摊贩监管时，提出的问题是：“那些缺乏严格准入资格的行业（譬如摊贩经济）是如何实行监管的？”可以说，通过对于这种缺乏严格准入资格产业的监管经验的分析，本项研究亦有助于学界加深对于中国本土的事中、事后监管模式的理解。