

国家自然科学基金国际(地区)合作与交流项目资助(No: 42320104001)

国家自然科学基金重点项目资助(No:41130747)

国家自然科学基金面上项目资助(No:40771066)

中国教育部高等学校博士学科点专项科研基金资助(No:20090171110039)

德国国家研究基金项目资助(No:SPP1233)

城市化与非正规动力研究丛书

城市摊贩的社会经济根源与空间政治

黄耿志 著

 商务印书馆
The Commercial Press

2014年·北京

图书在版编目(CIP)数据

城市摊贩的社会经济根源与空间政治/黄耿志著. —北京: 商务印书馆, 2015

(城市化与非正规动力研究丛书)

ISBN 978-7-100-10924-6

I. ①城… II. ①黄… III. ①商贩—研究 IV. ①F718

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第283921号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

城市化与非正规动力研究丛书
城市摊贩的社会经济根源与空间政治

薛德升 主编

黄耿志 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10924-6

2014年0月第1版

开本 787×1092 1/16

2014年0月北京第1次印刷 印张

定价: 元

出版说明

“城市化与非正规动力研究丛书”由商务印书馆和中山大学城市与区域研究中心合作出版。它是由国家自然科学基金项目、教育部高等学校博士学科点专项科研基金项目和德国国家研究基金项目联合资助的关于中国城市化非正规动力的专门研究。

非正规部门、非正规就业、非正规聚落已成为世界城市化、特别是发展中国家城市化过程中的普遍现象。从20世纪70年代以来，非正规现象不仅成为经济、社会、地理、规划等多个学科研究的热点和前沿话题，而且引起了包括国际劳工组织、国际人居组织、世界银行、经济合作与发展组织等在内的国际组织的重视和长期关注。非正规动力对城市化发展的积极意义逐渐得到广泛的认可，围绕非正规部门、就业、聚落的性质、影响、作用和发展等议题出现了激烈的争辩，非正规性已经成为理解发展中国家城市化特殊模式的一个新兴的重要概念。

中山大学人文经济地理学教授薛德升为本丛书的主编。本丛书紧密结合国际相关理论研究进展，致力于中国城市化非正规动力的理论和实证研究，出版有关中国城市非正规部门、非正规就业、非正规聚落等方面的系列著作，希望海内外学术同仁给予批评和建议。

商务印书馆编辑部

2014年10月

目 录

总序	i
前言	v
第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究问题与研究意义	6
第三节 文献综述与相关理论	9
第四节 研究设计与结构安排	44
第二章 城市摊贩存在和发展的社会经济根源	62
第一节 中国城镇非正规就业和摊贩的规模估算	62
第二节 失业—贫困论与中国背景	66
第三节 转型期中国城市摊贩发展的动力因素	69
第四节 小结	93
第三章 城市摊贩的社会、空间和经济特征	96
第一节 摊贩群体的社会特征	96
第二节 摊贩的空间分布特征及其影响因素	101
第三节 摊贩的经济特征	118
第四节 小结	130

第四章 城市摊贩的空间政治:排斥、冲突与重构	132
第一节 计划经济时期摊贩政治的阶级性	132
第二节 摊贩政治的空间转向:市容、“创卫”与管控机制 ...	136
第三节 争夺空间:摊贩的抗争实践及其效应	149
第四节 和谐社会与新的空间政治.....	162
第五节 小结.....	170
第五章 对摊贩疏导政策的全局和微观审视	173
第一节 疏导区的基本特征及摊贩的反应	173
第二节 影响疏导政策效应的全局因素.....	181
第三节 影响疏导区吸纳效应的微观因素:基于两个案例 ...	187
第四节 小结.....	206
第六章 结论与启示	208
第一节 研究结论.....	208
第二节 理论探讨.....	212
第三节 政策启示.....	217
参考文献	220
后记	236

总 序

一系列机缘巧合让我的研究团队在过去的十年间卷入了对“非正规”的研究。

2004年夏天,应德国科隆大学 Dietrich Soye 教授之邀,我在地理系讲授“珠江三角洲的工业化和城市化”与“中国的经济特区及其发展”两门课程,为该校师生当年秋天来中国珠江三角洲的野外实习做理论准备。2004年8月,正值当年的国际地理联合会(IGU)大会在英国的格拉斯哥召开。于是德国讲学后我就直接赴英国参加国际地理联合会的城市专业委员会(Urban Commission)年会。会议期间,有四个学术报告选择了非洲国家的非正规部门和非正规就业为研究对象,研究者均为英国和德国学者。这是我对“非正规”产生好奇心的开始,隐约的问题是,我们国家的非正规部门和就业状况如何?

回国后,我开始收集国内外有关“非正规”的研究成果,主要取得了三方面的发现。第一,Terry McGee 等国际研究发展中国家城市化的大师曾经在20世纪70年代对马尼拉、香港等城市的非正规部门进行过研究。第二,联合国从20世纪70年代对发展中国家(特别是非洲国家)的非正规部门开始重视。第三,中国国家自然科学基金委员会地学部于2003年资助了一项由华东师范大学丁金宏教授主持的“大城市非正规就业的社会地理学研究”项目,对中国“非正规就业”的“上海模式”开展了深入的研究。产生的疑问是,我国的“非

正规”与国外的“非正规”有何异同？国外理论的适应性如何？

2005年年底在香港大学举行的“中国城市论坛”上，周一星教授做了“关于中国城镇化速度的思考”的学术报告（2005年9月29日，周一星和唐子来两位教授曾应邀在中共中央政治局集体学习会上，就“国外城市化发展模式和中国特色的城镇化道路”这一主题进行了讲解）。周教授报告中的两个数字给我印象深刻，我国之前十多年平均每年新增城镇化人口约2 000万，而每年新增城镇就业岗位仅800多万。产生的疑问是，是否非正规部门和非正规就业弥补了这个差距？那么“非正规”在我国城市化过程中的作用如何呢？

2006年夏的一天，我接到广州市电视台记者的电话，要求就广州市的摊贩整治对我进行采访。当时广州市正值创建全国卫生城市，后来紧接着又创建全国文明城市，政府希望对许多公共场所的摊贩乱摆卖现象加以整治。新闻媒体较普遍的看法是，摊贩影响了城市的市容，政府加以整治是理所应当的。但媒体发现基层的一些居委会或街道同情摊贩，有些甚至与摊贩串通一气，逃避和抵抗政府的整治行动，所以希望学者站在公正的立场上发表看法。在探明来意后，我在电话中表达了三点基本看法：第一，摊贩不是我国城市的独有现象，即使是今天发达国家的许多城市仍然有摊贩，所以中国城市不可能完全清除摊贩；第二，对许多西方人来讲，摊贩是东方（或中国）生动城市生活的重要表现，所以中国城市也不必要完全清除摊贩；第三，解决摊贩问题，不可草率为之，需要对其形成原因和机制开展深入系统的研究，然后制定行之有效的政策措施，方可奏效。我希望他们在基本认同这些看法的前提下再来采访，但可惜他们终于没有来。产生的疑问是，如何管理我国城市中普遍存在的非正规部门和非正规就业？

2006年下半年,我开始准备以“非正规”为研究对象申请国家自然科学基金,最终在2007年正式提交的申请书中采用了“中国非正规城市化:动力、空间与管治”的名称,当年该项目获得了资助,并于2008年1月正式启动。在这个国家基金面上项目的资助下,我们发表了30余篇学术论文,项目于2010年年底按计划结题。但这个项目的结题并不是我们对“非正规”研究的终点,而恰恰成为了一个新的起点。2009年我又获得教育部博士点基金的资助,之后又获得了国家自然科学基金重点项目和国际合作项目的资助,继续开展对“非正规”的研究。

2007年,德国国家基金(DFG)开始资助优先项目“Megacities Megachallenge: Informal Dynamics of Global Change”(巨型城市-巨型挑战:全球变化的非正规动力),该项目在中国的珠江三角洲有六个子课题,在孟加拉国的达卡有三个子课题。我在德国科隆大学的另外一位合作伙伴Frauke Kraas教授是整个项目的主持人,她邀请我作为中方的主持人,并把在中国的项目协调总部设在了中山大学,我的研究团队也具体参加了其中两个珠江三角洲子课题的研究,主要关注移民和工厂中的“非正规”现象。

关注和研究“非正规”的近十年来,先后有我指导的5名博士生、10名硕士生和16名本科生以“非正规”为对象开展了研究,并完成了学位论文。我们对“非正规”理论的了解和思考日益全面和深入,对我国城市中“非正规”现象的研究也日益全面和深入。我们始终关注“非正规”和中国城市化的关系,“非正规”的空间、“非正规”的治理等与城市地理学紧密相关的问题,期望为城市地理学的研究添砖加瓦。

这套城市化与非正规动力研究丛书是我们团队对“非正规”研究

成果全面的展示。“文章千古事”，虽然在研究过程中一直秉承“大胆设想，小心求证”的指导思想，力求使研究成果臻于科学，但囿于智力之低微，条件之局限，着实难免错漏之处，敬请各位读者批评指正。

薛德升

2014年春于广州康乐园

前 言

自 20 世纪 70 年代以来,有关非正规经济和非正规就业的研究得到了国际学界和包括国际劳工组织、世界银行在内的国际机构的长期关注。研究表明,在许多发展中国家的城市化过程中,很大一部分农村剩余劳动力并没有从农村传统部门直接进入城市现代部门,而是进入官方统计以外的非正规部门实现就业。这意味着发展中国家的城市化面临的不完全是一个失业问题,而更多是如何应对那些未被制度认可的非正规经济活动的“就业”问题。早期西方理论家认为发展中国家城市化的最大问题是城市化与经济增长不相称,工业化发展远不足以吸收庞大的农村剩余劳动力。这样的城市化是“假城市化”或“过度城市化”,它极有可能由于严重的失业问题产生大量的流民无产阶级,最终影响社会和政治稳定。这个观点忽视了大量非正规就业的存在及其社会意义。其实,所谓流民无产阶级实际上是一个庞大的隐性就业群体,他们游离于制度之外,但以自发自助的方式解决了生存问题,因而不仅不会导致社会不稳定,反而有助于保障城市化的顺利进行。中国过去 30 多年的经济发展和城镇化一样伴随着非正规就业的快速增长。正是基于这样的背景,本书对我国城市普遍存在的流动摊贩现象开展研究。

流动摊贩是典型的非正规活动,在世界各国都广泛存在;同时它又是特殊的非正规活动,因为它发生于城市公共空间,并由于负面的空间影响,引起了许多争议和冲突。在中国历史上,由摊贩引起的街头冲突早已存在,但到了当代城市,矛盾变得更加突出和引人注目。

特别在广州、上海、北京、重庆、武汉等大城市,城管与摊贩之间的冲突事件屡见不鲜,吸引了学者、媒体、大众的广泛关注。这种现象在许多国家也都存在,例如在20世纪90年代的纽约市,以及更为极端的案例是,2010年发生于非洲突尼斯市的一起摊贩因反对政府取缔行动而自焚的事件,它最终导致社会秩序陷入混乱和国家总统的逃离。这些现象表明,流动摊贩不仅是一个就业问题,更是一个空间问题。摊贩经济是旧现象,但它引出了新问题。只有把这个历史上早已存在的现象置于当今中国的社会、经济和空间转型过程中进行研究才具有意义和价值。

本书主要关注两个问题。一是摊贩的社会经济根源,二是摊贩的空间与政治。本书认为对这两个问题的解答是理解当前城市摊贩的冲突问题和治理困境的关键。第一个问题致力于探究摊贩的增长在何种程度上是中国社会经济重构过程的结果。这个问题是有关如何看待现阶段摊贩存在的社会意义的重要基础。第二个问题考察摊贩政策在何种程度上受到当前城市空间发展性质的影响,以及这种影响如何在底层的抗争和自上而下的国家政治经济转变下被协调。对这些问题的研究将分别建立在有关非正规部门和公共空间政治的理论基础上。

在现有关于非正规部门的研究中,人们从事摊贩非正规就业的原因主要被归为因找不到工作而被迫做出选择的结果。这在经济落后、发展缓慢的国家显然容易得到理解。但中国的情况是,经济发展和工业化步伐快速,珠三角、长三角等发达地区甚至出现工作机会盈余的“民工荒”现象,失业的解释无疑令人难以完全信服。本研究将论证,失业既不是导致摊贩现象繁荣的唯一原因,也不是最主导的因素。中国城市摊贩的存在和发展是不同类型的劳动者(工人、农民、个体工商业者、下岗职工、残疾人等)为了应对各自所处的不利处境

而做出的主动和被动选择的结果。这些处境与我国社会经济重构过程产生的多种结果紧密相连,如低端工业化模式、农村贫困、国企改革、工资增长缓慢、生活成本上涨等。因此,对摊贩就业意义的评估不只限于缓解失业的层面。这里提出的一个引人思考的重要问题是,摊贩现象不仅与经济增长速度和工作机会数量有关,还与经济发展质量和工作质量有关。

摊贩的社会意义并没有给这个群体带来政策上的相应地位,这应该是当前城市公共政策令人费解的一点。的确,取缔政策与摊贩产生的负面影响有关,但不可否认也受到当前城市空间发展要求的深刻影响。本研究将首先论证,对摊贩的取缔如何嵌入了以加速经济增长、吸引投资为目的的城市空间和形象政治中。摊贩取缔不是新鲜事,新的是它与现阶段的资本积累所要求的空间形式紧密相关。从更深层次而言,这个关系表明了现代城市发展的一个矛盾:当前城市公共空间的形式不欢迎某些社会群体的存在——这一现象被西方城市地理学者称为城市排斥主义。不过,排斥主义是不稳定的、充满矛盾的。本书将论证,排斥主义如何在摊贩的空间争夺实践与和谐社会话语的共同影响下,被以排斥和包容并存的“后排斥主义”——即疏堵结合政策所替代。如果说排斥主义是政府追求经济增长和GDP唯一战略产生的空间结果,那么后排斥主义是新时期当局在城市形象发展与民生问题之间取得协调的策略,反映了国家政府在资本积累和社会公正之间维持辩证平衡的战略。

用“小摊贩,大问题”来概括本书的观点或许有点夸张,但这里要表明的是,摊贩不只是简单的城市管理问题,更是一个与我国社会转型过程紧密相连的社会问题。它既是社会转型产生的一个“城市问题”,又在城市尺度上侧面反映了社会转型过程产生的某些问题。摊贩存在的社会经济基础与现代城市公共空间维护的必要性,决定了

当前摊贩问题的矛盾性和治理的难度。摊贩是世界城市管理的难题,本书旨在为理解我国城市摊贩问题的本质提供理论和实证基础,为有关政策的制定提供参考。本书是四年研究和思考的成果,但不免有不成熟之处,欢迎广大同仁批评、指正。

图书在版编目(CIP)数据

城市摊贩的社会经济根源与空间政治/黄耿志著. —北京: 商务印书馆, 2015

(城市化与非正规动力研究丛书)

ISBN 978-7-100-10924-6

I. ①城… II. ①黄… III. ①商贩—研究 IV. ①F718

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第283921号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

城市化与非正规动力研究丛书
城市摊贩的社会经济根源与空间政治

薛德升 主编

黄耿志 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10924-6

2014年0月第1版

开本 787×1092 1/16

2014年0月北京第1次印刷 印张

定价: 元

第一章 绪 论

第一节 研究背景

一、从加纳到中国：城市化、非正规部门与摊贩

城市化发展主要源于农村劳动力进入城市的人口迁移进程。在发展中国家,这些劳动力并非全部直接由传统农业部门进入现代部门,很大一部分劳动力人口进入政府管制之外或官方统计之外的非正规部门实现就业。对这种非正规就业现象,西方传统城市化理论没有给予太多关注和解释(Davis, 1968; Reissman, 1964)。许多学者要么将发展中国家发生的工业化不足以吸纳大量农村剩余劳动力的现象归为“过度城市化”(Davis and Hertz, 1954; Moore, 1966),要么与历史上的西方国家城市化经验相比,将发展中国家发生的城市化与经济增长不相称的现象称为“假城市化”(McGee, 1967),认为这些城市化形式包含的失业、就业不充分与贫困将产生大量的城市流民无产阶级,最终将威胁社会的稳定(图 1—1)。

西方城市化理论揭示了发展中国家城市化发展过程中隐含的许多问题,但以西方的经验为基础限制了这些理论对某些问题(如失业)的看法。1973年,哈特(Hart, 1973)对非洲加纳的研究改变了以往对城市剩余劳动力的认识,指出发展中国家存在的不完全是一个

失业问题,而更多的是以非正规形式^①获取收入的就业问题。西方城市化理论中的所谓流民无产阶级其实是一个庞大的隐性就业群体——如流动摊贩,虽然处于制度以外,但以自助、自发和灵活的就业方式解决了生存问题。他们不仅不会导致社会不稳定,反而有助于城市化进程。哈特的发现为理解发展中国家的城市化问题提供了新的视角,强调了农村劳动力进入城市后如何适应城市环境和追求生存的意义,揭示了过度城市化或假城市化形式包含的负面因素其实是发展中国家城市化经历的组成部分。简言之,所谓过度或假城市化实际上包含着有利于城市化进程的非正规动力因素。因此,像加纳这样的发展中国家,城市化问题不是如何为失业者创造就业机会,而更多的是在正规就业的发展中,如何对待那些未被认可的非正规经济活动。

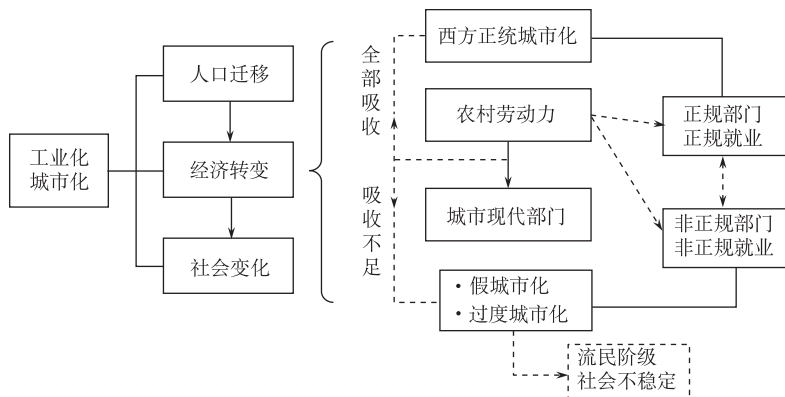


图 1—1 城市化与非正规部门

资料来源:据 McGee(1967)和 Hart(1973)绘制。

非正规部门已经发展成为普遍的世界性现象,对世界城市化进

^① 在哈特的研究中,正规就业与非正规就业基本对应着货币工资就业与自我雇佣就业。

程起到了重要的推动作用。据国际劳工组织估计,发展中国家中的非正规就业占非农就业的比重在 50%~75%,其中在亚洲是 65%,在北非是 51%,在次撒哈拉非洲是 72%,在拉丁美洲是 51%(ILO, 2002a)。在我国,快速城市化进程同样伴随着非正规就业的迅速发展。根据经济学家的测算,1990~2004 年,非正规就业年均增长率达到城镇就业增长率的 3.9 倍,创造的就业机会远高于传统正规部门消失的就业机会,2004 年其占城镇就业比重达 58.69%,经济产值占 GDP 比重也达到 1/3(胡鞍钢、赵黎,2006)。可见,非正规就业不仅成为我国城镇新增就业和农村转移劳动力的重要就业模式,也是中国经济增长的重要部门。特别自 20 世纪 90 年代中期开始,在国企改革产生大量的结构性失业和农村劳动力大规模涌进城市的背景下,非正规部门吸纳了大量下岗工人和农民工,为保障我国改革和快速城市化的顺利进行发挥了重要作用。作为非正规部门的主要组成和发展中国家最普遍的非正规活动,摊贩的意义已获得国际劳工组织和学术界的认可(Bromley, 2000; ILO, 2002b)。不像发展经济学家认为的非正规部门将被正规部门所取代,摊贩并没有因为现代零售商业的发展而消失殆尽;相反,它获得迅速而持续的发展(ILO, 2002a)。将摊贩的存在和发展置于社会经济重构进程及其对城市化发展的作用之下,是理解现阶段我国城市摊贩问题的基础。

二、从纽约到广州:摊贩排斥与冲突

与其他非正规部门不同的是,数量庞大的摊贩在城市中产生了引人注目的空间结果。摊贩集聚于城市的商业步行街、会展中心、火车站、城中村、人行天桥、地铁站口等各种传统和新兴的公共空间,给城市形象和秩序造成了负面影响。空间影响可以说是现代时期的摊贩区别于其历史状况的最重要因素。在现阶段,摊贩并未因在就业