



城市非正规性： 起源、演变和治理

URBAN INFORMALITY:

ORIGINS, CHANGES AND GOVERNANCE

张磊 著

中国建筑工业出版社

本书出版受中国人民大学“中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金”支持

城市非正规性：起源、演变和治理

Urban Informality: Orgins, Changes and Governance

张磊 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市非正规性:起源、演变和治理 / 张磊著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2018.5

ISBN 978-7-112-22054-0

I. ①城… II. ①张… III. ①城市管理—研究
IV. ①C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 065363 号

责任编辑: 陈海娇 李 鸽 周方圆

责任校对: 李欣慰

城市非正规性:起源、演变和治理

张 磊 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京点击世代文化传媒有限公司制版

北京京华铭诚工贸有限公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 14 字数: 190 千字

2018 年 5 月第一版 2018 年 5 月第一次印刷

定价: 59.00 元

ISBN 978-7-112-22054-0

(31949)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

自序

本书是我过去研究中国城市非正规性成果的阶段性总结，主要呈现给读者关于当前城镇化过程中一些难以回避的问题——城市非正规性的理解。

对于非正规性研究兴趣的起点，最初源于我博士论文调研时的一些困惑：为何看似合理的城市规划最终无法实施？为何长期以来，违章的土地开发可以在城市中长期存在？自理性主义以来，城市规划所秉承的基本原则是理性、科学，为何这些原则在现实中往往被摒弃，所形成的规划成果变成了“纸上画画、墙上挂挂”的摆设？如果说存在即是合理，那么这些违章土地开发背后的逻辑是什么？如果不了解这些非正规开发行为背后的逻辑，显然无法改变当前规划难以实施的困境。

自入职中国人民大学公共管理学院以来，非常受益于学院宽松的研究环境，学科多元的良好学术交流氛围，以及城市规划与管理学科带头人叶裕民教授的帮助，可以有机会继续从事这一方向的研究。期间研究领域从非正规的土地开发又拓展至非正规的空间使用，以及更广范围内非正规经济活动的估测与影响因素的分析。同时，我也有机会在北京、广州、深圳、东莞等地针对流动摊贩、非正规土地开发进行了系列的调研和访谈，从而更加深入地了解城市非正规性在不同城市、空间尺度和领域内的表现和内在逻辑。与此同时，过去十年中，国内外规划领域对于城市非正规性的学术讨论也日趋丰富。在国际上，城市非正规性研究已从传统的发展经济学领域拓展至城市地理学、城市规划、城市社会学、城市政治学等领域，并成为当前欧美规划理论中讨论的核心议题之一。规划界对于非正规性的认识也发生了重大转变，认为城市非正规性不仅

在发展中国家普遍存在，在发达国家也屡见不鲜，并随着全球化和收入差距拉大等因素的影响，呈快速增长趋势。

在研究过程中，也非常得益于我指导的几位硕士研究生张延吉、姜怡名、苏雁扬、邓超源和本科生陈烨婷、李婉，以及共同参与项目的博士研究生王海龙、陈蛟等同学的帮助。在与他们的合作研究中，我学到的知识远比教授内容要丰富，通过与他们的交流和讨论，可以帮助我深入思考非正规性的不同维度、表现形式，以及影响非正规性背后的驱动因素，同时也为城市非正规性研究提供了丰富的实证内容和案例。本书在后期编辑中，也得到李怡、孙琳的帮助，在此也一并表示感谢。

本书中部分成果也已在国内外比较知名的期刊上发表，为增加可读性，本书也在原有成果基础上作了适当的深化和精减，去除掉一些纯定量的模型分析，增加了描述和说明。此外，针对不同类型的非正规经济活动，本书也添加了一些具体的案例，从而帮助读者更好地理解实践中非正规的经济活动和土地开发是如何进行的。本书是阶段成果的总结，更是研究的新起点，希望未来有更多的同仁致力于研究城市中未被揭示的“另一半”——城市非正规性。



于中国人民大学求是楼

目 录

第1章 引言	1.1 城市非正规性	4
	1.2 非正规经济、非正规就业的界定与测度	7
	1.3 非正规经济空间结构	8
	1.4 非正规经济的成因解释：城市化、全球化和政府管制	10
	1.5 本书的组织架构	11
第2章 城市非正 规性的演 变与成因	2.1 非正规经济的演变趋势	14
	2.2 非正规经济的影响因素	17
	2.3 全球网络下的非正规经济	24
	2.4 非正规经济发展案例分析	37
	2.5 小结	45
第3章 中国快速 城镇化背 景下的城 市非正规 性	3.1 城市化与非正规就业理论辨析	48
	3.2 非正规经济规模估测	49
	3.3 非正规经济空间分布	57
	3.4 城镇化、城市规模与非正规就业	58
	3.5 小结	63
第4章 城市空间 的非正规 性	4.1 非正规城市空间的政策沿革	66
	4.2 城市非正规性的规律	67
	4.3 社区非正规空间的形成机制	87
	4.4 治理与空间重构：功能疏解与人口重新分布	92
	4.5 小结	101

第5章		
非正规土地开发： 规模与分布	5.1 土地开发管制政策沿革	104
	5.2 非正规土地开发规模估测	108
	5.3 非正规土地开发的空間分布	116
	5.4 小结	117
第6章		
村集体土地上的非 正规开发	6.1 开发权作为一种嵌入地方的社会关系	120
	6.2 城镇化与非正规土地开发	125
	6.3 城中村	135
	6.4 城边村	144
	6.5 远郊村	153
	6.6 小结	161
第7章		
非正规开 发的治理	7.1 非正规开发过程中的社会网络	165
	7.2 规划实施与非正规土地开发	170
	7.3 非正规土地开发的治理模式比较	178
	7.4 非正规开发的正规化制度比较	183
	7.5 小结	191
第8章		
城市非正 规性的启 示	8.1 非正规性、管制与治理	196
	8.2 管制、日常生活与非正规性	198
	8.3 规划与非正规性	200

附录

参考文献

第 1 章

引言

2011 年是中国城市化进程中具有重要纪念意义的一年：经过改革开放之后 30 多年的经济高速发展和快速城市化后，城镇人口首次超过农村人口，达到 6.91 亿，占我国总人口数量的 51.27%^①。未来这一趋势还将持续，城市或者城市地区将成为我国居民的主要工作和生活场所。中国城市化是城市发展历史的一个重要事件，不仅对中国的社会经济产生重大影响，同时也对全球的经济、社会格局产生深远影响。

在城市快速发展的同时，与之伴随的城市问题也日趋增多，所涉及利益关系也日趋复杂。在城市化率超过 50% 这一数字背后，需要反思一下城市化的质量，或者说我们居住、工作所在的城市是什么样的。这恰恰是传统西方城市化定义背后无法全面反映的内容，农村人口向城市集中，由以农业为主的第一产业向第二、三产业转型、以传统的血缘和亲缘关系为主向以契约和法规约束的社会转型来反映（黄宗智，2009）。而事实也证明，传统的经济二元论、三部门理论或者橄榄型社会与中国当前城市发展的实际状况仍存在较大差距。

当前，就城市而言，其形态和结构与改革开放之初计划经济条件下形成的以单位为基础，标准化的城市形态有很大不同，城市空间形态越来越多元化。既有基于现代主义的城市空间形态，例如高层住宅、快速交通路、地铁、大型商业中心和歌剧院等，同时也存在明显区别于现代主义的城市发展形态，城市中游荡的街边摊贩，掩映在现代化高楼中的城中村，以及地铁站附近接送乘客

① 中华人民共和国国家统计局网站：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexch.htm>。

的三轮车等，则勾勒出城市中的另外一个世界。

国外的一些学者将这种现象概括为非正规城市发展（urban informality）^①，以区别于西方现代主义的、基于正规市场和法律约束框架下的正规城市化（AlSayyad, 2004; Roy, 2005）。而部分国内学者将这种城市发展模式称之为“半城市化”（何为等，2012；田莉等，2011；2016；王春光，2006；郑艳婷等，2003），“半城市化”概念最初是指在外国资本涌入、大都市辐射与扩散、乡村工业化等多种动力的复合作用下，在长江三角洲、珠江三角洲等区位和禀赋条件较好的农村地区，普遍发育形成的一种城乡土地利用混杂交错、社会经济结构急剧变化的、“似城非城”的过渡性地域类型。其中隐含一个假设，即处于非城市化和城市化的中间状态是一种过渡形态，可以将半城市化地区完全城市化，强调我国城乡二元体制的影响。但是，半城市化概念并不能全面反映经济全球化背景和政府管制理念对于非正规城市发展的影响，同时也不符合城市非正规性将长期存在的现实，事实上，城市非正规性已成为当前城市中不可分割的组成部分。非正规城市化（半城市化）产生的根源绝不仅仅是由农村转型为城市过程中二元体制所造成的差异，而是全球化背景下，城市政府为吸引资本，提高城市竞争力，采取过分强调市场竞争、弱化社会再分配机制所引起的贫富差距拉大所致，以及此社会问题在空间和经济活动上的体现。市场经济条件下，收入越来越向具有资金、知识和政治优势的阶层倾斜，这是市场经济条件下的一般规律，而当前基于新自由主义的管制方式弱化了政府收入再分配的职能，由此导致贫富悬殊扩大成为当前全球的普遍趋势。半城市化显然是具有明显中国特色的概念界定，或者说基于中国传统城乡二元制度下形成的中国式的非正规城市发展模式。

① 亦有很多国内学者翻译为非正式城市发展，在本书中“非正规”与“非正式”语义相同、相互通用。

非正规的城市发展并非我国独有，虽然各地方政府纷纷出台相关城市管理条例，并设置城市管理综合执法局等机构控制这些游离于正规城市化之外的经济行为，然而这些现象似乎从未从城市中消失，只是由一个地区转移到另外一些区域，或者由靠近市中心的地区向周边地区转移（叶裕民，2016）。社会空间是社会生产结果（Lefebvre，1984），城市空间结构是社会、经济的外在表现形式，非正规的城市发展亦有其内在逻辑性和合理性。忽略非正规城市发展研究，不仅难以全面、深入了解城市发展的内在动力机制，而且据此制定的政策和管制措施也难以消除非正规的城市化，反而会加剧城市内部各社会群体的空间分异，浪费政府行政资源（张磊等，2017；张廷吉等，2016）。

本章将从城市非正规性及其相关的基本概念，以及对其成因解释的理论流派两个方面来进行简要的梳理和剖析，最后，简要介绍一下本书的内容结构和章节概况。

1.1 城市非正规性

非正规概念最早起源于就业领域，原指正规经济部门之外的非正规部门（informal sector）从业者所从事的经济活动（ILO，1972）。后来鉴于很多正规部门也雇佣大量临时工作人员，因此形成了非正规经济（informal economy）概念，其内容不仅包括非正规部门从业人员，同时也包含正规部门雇佣的临时工作人员（ILO，2002）。而 Castells 和 Portes 对于非正规经济的界定则更多从过程和关系视角，指生产或提供社会所需的产品和服务过程不符合法律规定，但是产品和服务本身并没有违反法律或者道德，同时指出非正规经济与犯罪经济有本质不同：前者只是过程不合法，例如非法营运出租车、没有牌照的街边摊贩、贫民窟的房屋等；而后者则是过程与产品均不合法，例如毒品、军火交

易等 (Castells 等, 1989)。

对于城市非正规性的讨论最早可追述至 20 世纪五六十年代, 随着发展中国家大量农村人口涌入城市, 发展经济学家刘易斯根据人口过剩条件下城市化道路提出传统农业和资本主义工业二元经济理论, 总结人口流动和就业方式^① (Lewis, 1954)。1969 年, Reynonds 在此基础上提出传统农业、传统服务业、现代工业和政府供给服务四类就业模式, 其中传统服务业包括街边经营、搬运工等无正规就业人员, 并指出传统服务业在工业化初期具有提供就业的重要作用。

非正规部门概念正式提出始于国际劳工组织 (International Labor Organization) 1972 年的报告《就业、收入和平等——肯尼亚》。该报告研究发现, 当时肯尼亚城市主要现代企业都是资本密集型的外资企业, 雇佣的人员数量非常有限, 在城市中大量从业人员从事小规模、自主经营企业, 如街头摊贩——擦鞋匠、木匠、修理工等, 或从事服务于现代企业的机器维修、建筑业、出租车等。因此, 该报告“提出城市非正规和正规部门二分法, 主要用来区别于传统农业和现代资本主义工业的二元划分方法……因为无论正规和非正规部门与传统农业产业相比都是现代的” (ILO, 1972)。此后, 在对非洲国家加纳的城市就业研究中, 英国经济学家 Hart 根据获取报酬方式 (是否具有长期稳定的工资收入) 将就业分为非正规和正规收入就业机会, 并进一步将非正规就业细分为合法就业和非法就业。同样, Hart 的研究结果也证明非正规部门提供城市就业的重要作用, 尤其是在大量农村人口涌入城市和通货膨胀时, 非正规部门可以起到缓冲作用 (Hart, 1973)。而 Mazumdar 则通过与正规部门中受到法律保护的劳动市场相对应, 将非正规部门界定为不受法律保护的劳动

① 发展中国家的经济发展基本上是一个减少过剩劳动力达到整合现代劳动市场的过程。传统农业部门就业工资长期处于较低水平, 而现代资本工业部门则依靠资本投入、劳动生产率提高和规模扩张等吸纳越来越多的农村过剩劳动力, 直至不再过剩而达到一个“转折点”。之后, 劳动力处于稀缺状态, 工资随之快速增长。

市场 (Mazumdar, 1978)。

国际劳工组织的非正规部门概念很快得到广泛传播,当然这很大程度上在于支持非正规部门发展的政策建议没有触犯富裕阶层利益,比较容易被其他国际组织和走中间道路的政府所接受 (Bromley, 2008)。但是,其对非正规部门的界定非常模糊,而且主要关注个体经济者,未考虑正规经济部门中的临时雇佣人员,但是后者在经济上同样也处于弱势地位,缺乏保障。

之后,随着拉美国家的快速城市化,对于拉美城市的研究极大地丰富和细化了城市非正规性的研究。关于非正规经济的研究在三个方面得以拓展:第一,深入分析非正规经济的内部结构和功能,研究发现从事非正规经济活动的主要是城市低收入阶层,他们如何被社会主流边缘化,以及如何形成特有的社会网络、信任机制,采用何种手段来使其经济活动在不受法律法规保护下可以持续进行 (Alsayyad, 2004; Roy, 2005);第二,非正规经济与正规经济的关系,即在发展特定阶段和情境下,二者到底是相互转化、此消彼长的关系,还是相互依托、共生发展的关系 (Dokmeci, 2006; 张延吉等, 2014);第三,非正规经济治理,即应该采用什么样的治理模式和手段来管理非正规经济,应当采取加强管制方式 (严格执法、加强监控),还是应当采取放松管制的方式 (诸如降低官方许可申请成本、划定特许经营区),这些治理方式对非正规经济活动及其空间分布会产生什么样的影响 (Bromley, 2000; Bromley et al., 2009; Johnson et al., 1998; Kus, 2010; Friedman et al., 2000; 张磊, 2013)。

城市非正规性理论则是基于发展中国家的现实问题,对于传统西方现代主义的城市化理论所做出的修正,内容主要涉及非正规经济、非正规就业 (从事非正规活动的社会群体) 和非正规物质环境营造 (非正规开发) (Turner, 1962)。通过对于这三方面的研究,逐渐明晰发展中国家城市化过程中区别于传统西方工业化、现代化城市发展的经济活动模式、空间场所和社会群体。

自20世纪90年代开始,随着全球化,非正规经济现象在发达国家也开始广泛出现,并受到城市地理学、城市规划领域的关注。借鉴美国城市社会学家Wirth提出的“城市化作为一种生活方式”,Roy也指出在当前全球化时代,“城市非正规性”也已经作为一种生活方式,渗透到当前的城市化进程中(Wirth, 1938; Roy, 2005)。而Mukhija和Loukaitou-Sideris在《美国非正规城市》一书中也指出,“当前已经有非常充分的证据显示非正规性是发达国家城市中不可分割的内在属性,而且非正规性仍在快速扩张”,而产生这种现象的原因也是综合的:全球化、管制放松和外来移民流入;当前的经济越来越不稳定,失业率上升;当前制度和管理方式难以满足日益复杂、多元化的城市管理需要(Mukhija et al., 2014)。所有这些因素都会影响或者映射到建成环境中,影响空间的利用和管制,对城市规划和管理提出更加严峻的挑战和需求。

然而,当前规划师和城市政策制定者仍然对城市非正规性缺乏足够认识,或者将其视为城市中边缘化、非主流的要素而刻意忽视,或者认为这些是不合法的行为而加以严厉管制,并试图取缔所有的非正规经济活动。1990年代以来全球的城市实践说明,不管是在发达国家城市,还是在发展中国家城市,以上两种认识城市非正规性的思路都难以适应现实需要,规划师与政策制定者需要正视城市非正规性的存在,深入分析不同情境下导致其产生和发展的主要因素,从而制定合理的空间策略和政策措施对其进行合理管制和适当引导,使其更好地融入城市生活,尽可能发挥非正规经济活动的正面效应,抑制其对城市交通、居民生活、社会公平方面的负面影响。

1.2 非正规经济、非正规就业的界定与测度

非正规经济评估主要采用货币分析法、物量投入法、直接调查法和劳动力

市场法（周国富，1999）。其中，货币分析法主要适用于西方发达市场经济国家；直接调查法则主要适用于特定行业的非正规经济，或者已建立非正规经济普查制度的国家；劳动力市场法则先估计从事非正规就业人数，然后再根据其平均收入或平均增值间接推算得出非正规经济规模（胡鞍钢等，2012）。国内学者目前普遍采用劳动力市场法来推算非正规经济规模，一方面非正规就业人数跨区域、跨年度的可比性强，另一方面，正规与非正规经济的产业链紧密相连，难以通过产值或增加值法明确区分（李经昌等，2014）。

非正规就业测算主要采用问卷调查法、差值法和汇总法。由于我国尚未建立针对非正规经济的全国性普查，问卷调查法主要采用抽样调查，这就使得其研究结果由于样本代表性问题受到质疑（Chen，2013；吴要武等，2006）；汇总法采取“岗位特征”与“单位特征”相结合的思路估测非正规就业规模（吴要武，2009；薛进军等，2012），但在现有普查数据中，只有部分年份提供劳动者单位类型和就业身份信息，难以进行纵向比较；差值法应用比较普遍，主要采用全国统计年鉴数据，将全国城镇就业人员总数扣除国有、集体等正规部门的就业人数后得出非正规就业整体规模（胡鞍钢等，2012；黄宗智，2013），但该方法目前仅用于全国非正规就业的总体规模估算，未细化至城市层面。总体而言，目前尚缺乏以城市为单元，系统估测城镇非正规经济规模的研究，这也限制了我国城镇非正规经济空间结构及其演变机制的深入分析。

1.3 非正规经济空间结构

20世纪90年代以来，关注非正规经济空间结构的实证研究日益增多，从全球、国家、区域、城市、社区等不同空间层级，分析非正规经济空间分布，探索其与正规经济上的联系。在全球范围内，Buehn（2012）测算了

1999 ~ 2007 年 162 个国家的非正规经济规模, 得出非洲、南美、中东欧和东南亚等欠发达地区是非正规经济高发区域; Schneider (2011) 通过实证得出欧盟国家中, 城市化水平和经济发展水平相对较低的东欧和南欧国家非正规经济比例较高; Buehn (2011) 对德国国内的分析, 则得出在经济发达、政府政策执行力较强的区域, 非正规就业所占比例也较低。但上述分析更多停留在城镇非正规经济规模的空间结构描述上, 未能深入分析其形成机制。虽然在理论上, 非正规经济可以通过销售网络、原料供给和服务外包等形式嵌入正规经济 (Portes et al., 1987), 但在实证研究中, 各行业非正规经济是否存在明显集聚, 以及其与正规经济在空间分布上是否存在关联, 仍未有明晰结论 (Moreno, 2012)。

国内城市空间结构研究成果颇丰 (薛德升 等, 2014), 但对于城镇非正规经济空间结构的研究, 则源起于市场经济改革所引起的城市社会结构变化和空间分异 (顾朝林 等, 1997; 李志刚 等, 2006; 魏立华 等, 2005), 此后, 开始有研究聚焦于城市的非正规经济部门 (如制造业、流动摊贩、非正规职业中介) 和非正式外来人口聚集区 (如城中村) (薛德升 等, 2010; 夏丽丽 等, 2012; 庞玉琦 等, 2012; 薛德升 等, 2014; 张磊, 2013; 张延吉 等, 2014; 魏立华 等, 2005)。夏丽丽等 (2012) 的调查显示, 城中村中同行业的非正规制造业部门在空间分布上相对集聚, 并认为是由关系邻近和地理邻近所致, 而薛德升和黄耿志 (2008) 则认为, 宽松的政府管制环境、廉价的住房市场和良好的区位是非正规部门在城中村集聚的主要原因。此外, 非正规就业与正规就业在空间上的关联也在部分实证研究中得到佐证 (薛德升 等, 2014; 夏丽丽 等, 2012)。如薛德升等 (2014) 通过广州狮岭镇皮具产业的案例研究得出正规经济与非正规经济之间存在密切关联, 正规企业为降低成本而采取的生产分包模式是非正规部门形成的主要因素。国内微观层面城市内部非正规经济空间结构案例研究

成果丰富，但是对于中观层面城市之间非正规经济与正规经济空间联系的研究相对缺乏。

1.4 非正规经济的成因解释：城市化、全球化和政府管制

随着全球城市化进程推进，围绕城市非正规经济理论解释形成了二元主义、新自由主义、新马克思主义等理论流派（Biles, 2009; Williams, 2013）。其中二元主义认为非正规经济是由于城市化过程中发展中国家的现代部门发展不足所致，随着工业化和城市化持续推进，非正规从业者将逐步被吸纳到现代部门中，非正规经济将会不断萎缩（Hart, 1973; Lewis, 1954）。然而，此后发展中国家实践证明，推进工业化和现代化并未使得非正规经济规模减少，不仅如此，非正规就业现象在发达国家中也逐渐蔓延，这使得二元主义理论备受质疑（Biles, 2009; Portes et al., 1987），而此后部分实证研究亦发现，非正规经济与城市化之间并非线性关系，而是随着城市化率提高呈倒 U 形关系（Elgin et al., 2013）。

新自由主义学派则强调政府管制对于城镇非正规经济的影响，认为非正规经济是劳动者面对僵化制度与低效官僚而做出的理性选择，主张政府减少行政干预、降低正规经营成本（Soto, 1989）。但部分国家在推行放松管制政策后，非正规经济规模仍持续上升（Roberts, 2014）。鉴于此，Johnson et al.（1998）和 Friedman et al.（2000）通过实证得出政府绩效（如市场环境、腐败）比政府管制强度（如税收、正规就业门槛）对城镇非正规经济的影响更显著，因此政府仅通过放松管制并不能减少非正规经济规模（Kus, 2010）。

在全球化背景下，城市化进程与全球范围内的产业分工与布局深度融合，新马克思主义理论批判了二元主义分离观，指出非正规经济已成为资本积累中的必要部分，与城市正规经济同步发展，而非彼此替代（Portes et al., 1989）。