

城市流动摊贩治理困境与优化策略研究

郑志元¹, 李诗敖¹, 陆云伟²

(1. 合肥工业大学 建筑与艺术学院, 安徽 合肥 230601; 2. 湖南大学 建筑与规划学院, 湖南 长沙 410012)

摘要: 流动摊贩与城市发展之间的矛盾一直是城市治理中的难点。本文以合肥三里庵商圈内疏导区及周边流动摊贩区为研究对象, 明确疏导区的设置使得流动摊贩管控有所改善, 但忽视了非正规经济的特质与优势, 仍存在诸多问题。通过分析城市治理与摊贩特质之间的矛盾根源, 反思当前困境。尝试从政府部门、城市规划者、物业公司及摊贩自身提出多维度共同监管策略, 以期为满足流动摊贩的需求提供有效帮助及为城市治理提供合理借鉴。

关键词: 流动摊贩; 城市治理; 策略研究

中图分类号: TU984.1

文献标识码: A

文章编号: 2095-8382(2022)02-040-06

Research on the Governance Dilemma and Optimization Strategy of Urban Mobile Vending

ZHENG Zhiyuan¹, LI Shiao¹, LU Yunwei²

(1. School of Architecture and Arts, Hefei University of Technology, Hefei 230601, China;

2. School of Architecture and Planning, Hunan University, Changsha 410012, China)

Abstract: The conflicts between mobile vending and urban development has always been a difficulty in urban governance. This paper takes the management zone within the Sanli'an shopping district in Hefei and the surrounding mobile vending area as the research object, and confirms that the management zone improves the mobile vending governance, while weakens the features and advantages of the informal economy. The core of the dilemma is analyzed, and a multi-dimensional co-regulatory strategy is attempted from the perspectives of government departments, urban planners, property companies and vendors, with a view to providing references for meeting the needs of mobile vendors as well as optimizing urban governance.

Keywords: mobile vendors; urban governance; strategic research

随着城市化进程不断发展,城市作为经济活动高密度聚集区,吸纳了众多农村人口进城务工,而优胜劣汰的市场竞争机制导致就业岗位有限性与就业群体数量庞大性之间的矛盾日益尖锐。文化水平不高、专业技能薄弱的务工人员向底部沉淀,最终成为就业弱势群体^[1],门槛低、投资小、时间灵

活的流动摊贩成为失业下岗工人及外来务工人员谋生的首要选择。流动摊贩不仅满足了居民生活需求,在正规商业无法覆盖的时空中补充并拓展市场,也有利于活化城市公共空间、传承城市历史文化,成为社区邻里相互交流的媒介以及城市生活的观察者。其更是作为我国非正规就业的主要方式

收稿日期: 2021-04-25

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划项目(AHJKQ2021D145)

作者简介: 郑志元(1986-),男,副教授,博士,研究方向为城乡人居环境保护与更新;

李诗敖(1997-),女,硕士研究生,研究方向为建筑设计理论。E-mail: 1018571179@qq.com

之一,为就业弱势群体提供谋生机会,为城市经济发展与社会和谐稳定做出巨大贡献^[2]。

然而,流动摊贩在产生积极作用的同时,产品安全质量问题、城管暴力执法等负面事件频发,由此引发的城市建设与发展问题日益严峻,摊贩治理受到国际劳工组织和学界重点关注。发达国家大多通过出台国家或地方法令,如美国要求摊贩提供个人证件、联系方式、货物合法证明等相关证件申请营业资格,批准后可在规定的摊贩经营点摆摊营业;发展中国家对流动摊贩持积极鼓励态度,政府不仅为摊贩提供良好的经营活动场所,甚至部分国家的卫生主管部门为提高相关摊贩安全健康意识,会集中开展食品卫生学课程培训^[3]。

我国城市流动摊贩治理与空间疏导仍处于试验阶段,尚未正式出台相关政策法规,但国家与政府部门就如何将流动摊贩纳入正规管制正逐渐达成共识^[4]。近年来,中央文明办将占道经营、流动商贩从文明城市测评考核内容中移除,政策上也逐渐放宽对摆摊的管理。多地已采取措施引导流动摊贩规范经营,如南京采取“十二分制”对摊贩进行考核管理,规范治理的同时提升其社会责任感;珠海高新区推行“双限治理”政策,摊贩可限时限地营业^[5]。

本文基于流动摊贩价值认同与包容性治理视角,以合肥市三里庵商圈为研究区域,通过实地考察、问卷调查及深度访谈等方法,调查疏导区及周边流动摊贩群体的社会特征与空间分布特征。结合疏导区治理模式实证分析,探讨疏导区设置与流动摊贩需求之间的矛盾,分析摊贩治理的困境源头,提出多方利益相关者共治原则,进而实现摊贩治理和城市空间优化目标^[6]。

1 研究区域与方法

1.1 研究区域

本研究选取合肥市三里庵商圈作为主要研究区域(图1)。三里庵商圈位于合肥市中部核心地区,坐拥国购广场、之心城、大洋百货三个商业项目,涵盖了以大学生创业街和小吃街而闻名的官亭路。商场的高端大气与街区的烟火气息相互补充,共同构成了高人气的三里庵商圈。周边多个住宅小区及多所高校汇集了大量人流,且具有多条公交

路线、地铁线,客流量丰富。高人口密度为摊贩提供了经济市场,吸引大量流动摊贩在此聚集活动。

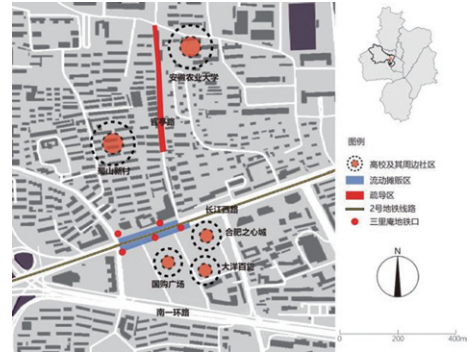


图1 研究区域

为规范流动摊贩经营管理,蜀山区政府于2015年对官亭路进行改造,街道前半段为拥有固定门店的商铺,后半段则划定为摊贩活动区域,形成固定摊群点,并引进有资质的物业公司进行市场化管理,形成政府与社会力量合作的管理模式,逐渐发展成为合肥市知名流动摊贩疏导区。然而在商圈非摆摊区域也存在流动摊贩经营活动,且与城市管理者呈现互相排斥的态势。

1.2 研究方法

本研究采用实地考察、问卷调查与深入访谈相结合的综合方法,现场观察三里庵商圈流动摊贩的空间分布现状,并记录各区位摊贩的数量、类型等相关信息。在疏导区及周边区域分别随机选取20名和5名摊贩面对面交流,了解摊贩进入疏导区的意愿与对疏导区政策的态度。由于流动摊贩活动受天气、时间等变量因素影响较大,故选取同一周内的工作日与休息日各一天展开调查,以确保研究的准确性,最终得到有效样本25个,占调查区域摊贩总数(118家)21%,单个样本的平均访谈时间达15分钟。

1.3 研究数据

通过实地调研可知(表1),疏导区内设有103家摊位,其中单人男性摊贩24家,单人女性摊贩28家,多人营业42家(其中36家为夫妻),剩余9个空闲摊位暂无营业。摊贩年龄在20~60岁范围内,年龄差距较大,多为本省人口,其中部分本省非本市人口因工作或子女原因迁入。摊贩文化水平普遍不高,以小学及初中学历居多,占总数的75%;具有高中(职高)、大专及以上学历分别

表 1 三里庵商圈流动摊贩社会属性

调查区域	摊位数(家)	性别	来源地	年龄	学历	之前工作性质
疏导区	103	男	本地	20-50岁	小学及初中	摊贩
		女	外地	50岁及以上	高中及以上	其他
流动摊贩区	15	男	外地	20-50岁	小学及初中	摊贩
		女	外地	50岁及以上	未接受教育	其他

注:根据随机抽取疏导区 20 家摊贩及流动摊贩区 5 家摊贩统计所得。

占 15%、10%。多数经营者由下岗工人、个体户转为摊贩,接受过短期培训;始终以摊贩为主业的经营者仅占总数的 30%;部分摊贩属于兼职出摊。不同于疏导区的年龄差异化,非摆摊区域的摊贩年龄主要集中在 50~60 岁,多为本地人口且具有常年摆摊经验,摆摊时间根据消费市场情况,主要集中在 15:00~23:00,明显长于疏导区规定营业时间 18:00~23:00。

选择疏导区内生意情况各异的流动摊贩进行半结构式访谈,询问其对疏导区政策的态度(表 2)。大部分(60%)摊贩对规范布点政策持肯定态度,持中立态度与否定态度各占 20%。持肯定态度的摊贩表示,疏导区为他们提供了稳定且整洁的经营场所,无需担心城管管制问题;持否定态度者由于生意不佳却仍需上交管理费,认为成本与收入不成正比,犹豫是否搬离疏导区,继续流动摆摊。而疏导区外摊贩均因无力承担租金、不愿固定经营时间与地点等原因拒绝进入疏导区。

表 2 三里庵商圈流动摊贩对疏导区政策态度

态度	比重	生意情况	主要原因	期望
肯定	60%	火爆、良好	获得稳定的营业场所 规划布局有序、环境整洁 管理费低于店铺租金	现有摆摊区域面积 太小道路太窄, 易造成交通堵塞
中立	20%	尚可	收入与成本持平	提高收入、 改善生活水平
否定	20%	不佳	收入无法覆盖 加盟费与租金 营业时间太短,收入减少	降低租金 延长营业时间

注:根据随机抽取疏导区 20 家摊贩访谈统计而得。

2 疏导区与流动摊贩区特征

2.1 流动摊贩基本特征

2.1.1 疏导区内流动摊贩基本特征

疏导区内的商品结构(表 3)以自制熟食为主,占比高达 89.32%;其次是纺织服装(5.83%)、日用品(1.94%)和其他(2.91%)。为防扰乱附近居民

正常休息与正规门店经营活动,疏导区营业时间规定为 18:00~23:00,摊主们一般在 17:30 左右到达摊点进行营业前准备。纺织服装类、新鲜花卉类摊贩需要借助三轮车将货品、帐篷、灯等辅助工具运送到摊点并搭建临时售卖处,营业结束后打包带走。为保障消费者权益,物业公司定期检查各摊位产品质量、卫生及消防安全等,每个摊位前放置垃圾桶,并由清洁人员及时清理,以维护疏导区内卫生环境。因此,每个摊位每月需缴纳一定的管理费用(含卫生费、租金等),根据摊点大小及产品性质,将费用划分为 600、800、1000 元三个等级,通过抓阄的形式分配摊点位置以保障公平竞争。疏导区内实施的政策措施让流动摊贩逐渐走上“正规化”道路。

表 3 三里庵商圈流动摊贩产品结构

产品构成	疏导区 (103 家)		流动摊贩区 (15 家)	
	数量	占比	数量	占比
自制熟食	92	89.32%	6	40%
新鲜花卉水果	1	0.97%	5	33%
纺织服装	6	5.83%	3	20%
电子及相关产品(贴膜)	1	0.97%	0	0%
饰品	1	0.97%	1	7%
日用品(鞋垫,指甲剪/钥匙等)	2	1.94%	0	0%

注:根据实地调研的 118 个摊贩统计所得。

2.1.2 周边范围流动摊贩基本特征

疏导区周边非摆摊区域也存在流动摊贩,数量远小于疏导区,主要聚集在长江西路与官亭路的交叉路口及三里庵地铁站出入口区域,形成多个摊贩集聚点。这些摊贩主要借助推车及三轮车等简易工具进行售卖活动,商品包括自制熟食(40%)、新鲜花卉水果(33%)、纺织类(20%)等,与疏导区商品结构存在显著差异,是根据消费者需求和市场经济自发形成的聚集区。但由于此区域为禁止摆摊区,摊贩与城管之间仍处于“敌进我退,敌退我进”

的状态。

2.2 流动摊贩空间分布特征

2.2.1 疏导区内流动摊贩空间分布特征

疏导区一般选址于对外部干扰较小的城市公共空间,在广场、绿地、街道及空间入口处形成不同类型的摆摊区域,从而呈现“点”、“线”、“面”等多重空间形态特征^[7]。从图 2 可知,官亭路疏导区内摊贩布点紧靠小区围墙,有序分布在官亭路两侧,呈现线状或带状的“轴线”型空间特征,将摆摊空间最大化利用的同时,保障行人顺利通行。

2.2.2 周边范围内流动摊贩空间分布特征

流动摊贩因空间分布无序从而难以规范管理。然而在实地调研中发现,受消费者、城市管理者和外界因素的影响,流动摊贩优先选择人流量大且有市场需求的场所,分布位置相对稳定且具有一定规律^[8]。三里庵地铁站作为通往官亭路的交通枢纽,因具有人流量优势,吸引疏导区外摊贩以此为核心向周围扩散,自发形成有序分布,呈现“核心-放射状”的空间形态特征(图 3)。



图 2 疏导区内流动摊贩布点



图 3 疏导区外流动摊贩布点

3 疏导区设置与流动摊贩需求的现状与问题

3.1 疏导区的固定性与流动摊贩的灵活性的矛盾

疏导区的设置为流动摊贩提供良好的经营环境并形成有序的空间形态,同时也损害其流动性特质。官亭路疏导区内营业时间固定,导致大量活动空间与经营时间闲置。因此,部分摊贩为扩大市场规模、增加收入,在规定营业时间外擅自进行销售活动,甚至存在少数摊贩流动摆摊,临近规定时间再将摊位转移至疏导区的情况。这种行为不仅违背了市场公平竞争原则,更不利于疏导区可持续发展;且进入官亭路疏导区的摊贩逐渐固化,可能与消费者的时空行为脱节,难以及时顺应市场需求。

3.2 疏导区的高租金与流动摊贩的低成本之间的矛盾

疏导区引进物业公司监管环境、食品安全等需要耗费人力物力,因此疏导区内摊位每月需缴纳一定的管理费用。官亭路疏导区内自制熟食类摊贩数量众多、价格低廉,但同类型商品竞争激烈,部分生意不佳的摊贩反馈无法承担资金压力。疏导区内摊位租金虽远低于周边店铺,但缺乏摊位申请公开机制,出现一摊难求的局面,导致部分人员趁机拉高租金、转租摊位,摊贩售卖的产品价格因成本增加而增加,丧失了摊贩的价格优势^[9]。

3.3 疏导区的合同约束与流动摊贩的灵活性之间的矛盾

除生活服务类摊贩拥有稳定市场外,流动摊贩通过不断变换营业场所适应消费者时空分布规律。大部分摊贩需通过流动主动寻求消费者,以满足市场需求,如三里庵地铁口前的糖葫芦摊主。而官亭路疏导区政策涵盖的具体管理制度及正式性合同与流动摊贩营业的不稳定性之间的矛盾致使摊贩担心风险而不愿进入疏导区^[10]。

3.4 疏导区的类型限制与流动摊贩的产品供给之间的矛盾

官亭路疏导区内流动摊贩以无店铺零售业为主,尤其是丰富多样的小吃吸引了无数消费者前来。但食品类摊贩扎堆使其不仅要与正规商铺争夺市场,还被迫与周边同类型摊贩竞争,营业压力也因此倍增。除自制熟食摊贩形成了大规模集聚点外,

其他产品类型少、供给零散、不成规模,难以满足消费者多方面需求,因此出现疏导区外非正规流动摊贩活动,以弥补产品空缺问题。

4 流动摊贩治理策略

4.1 划定经营场所范围,开放摊贩区位管制

为营造有序整洁的城市形象,政府相关规划部门需严格划定摆摊区域与可经营场所,通过调配城市公共空间功能划定活动范围。在城市空间规划过程中,应考虑流动摊贩安置场所,预留专属经营空间^[11],例如三里庵地铁出入口与旺城大厦中间人行道宽度仅 3 m,无法承载摊点,应当划定为禁摆区。长江西路与官亭路的交叉路口若要划分经营场所,应当与入口保持适当距离,以保证人流通畅及道路标志可视。可在地铁站 A 号出入口两侧设置透明隔断,保障行人有序通行,仅在隔断外划定摊位摆放处。

4.2 合理制定管理措施,满足多重群体需求

管理部门需针对不同类型、地段、时段的流动摊贩制定不同的管理措施,以推进良性发展,如三里庵地铁口处可划分区域供食品类摊贩活动,在工作日的早晚两个时间段营业,以满足通勤群体消费需求。官亭路疏导区所容纳的业态多为餐饮,类型单一,规划人员可根据消费者的时空分布规律划定活动空间,鼓励多类型摊贩进驻。

4.3 建立灵活租赁模式,缓解摊贩营业压力

物业公司可建立多重租赁模式以满足不同摊贩需求。大部分摊贩表示,受市场、天气、政策等多因素影响,整体收入呈现不稳定态势,故拒绝进入疏导区。针对这一现象,物业公司可根据摊贩经营产品类型与效益情况确定管理费用。与此同时,规划部门可将部分区域设置为短期租赁摊点,将一次性缴纳的长期管理费用调整为短期管理费用(如按日计算),满足部分存在租金压力或担心经营风险的摊主需求^[12]。

4.4 鼓励市场自我调节,构建规划管理体系

部分摊贩售卖的产品受季节变化影响较大,影响收入稳定性,城市管理者应鼓励摊贩在经济市场中自我调节。对于流动摊贩的治理,可参考驾照扣分制,将营业额、卫生状况、违规摆放等纳入评价标准,扣满规定分数后,采取取消营业资格的惩罚措

施,借此提高摊贩素质与营业能力;对于管理制度的实施,应鼓励各利益主体积极参与监督;对于流动摊贩与同行、居民以及正规商铺之间的矛盾,可鼓励管理部门走访调查,传递协调双方意见。通过上述措施,可构建出摊贩自我约束、政府管理部门监督的综合规划管理体系^[13]。

5 结论

流动摊贩作为非正规经济的主要组成,对改善民生、缓解社会矛盾,促进经济发展极具积极意义。然而因缺乏政策法规的保护,摊贩成为城市中相对弱势的就业群体。现阶段国家及政府相关部门已经意识到流动摊贩的价值,并已采取相应措施,但疏导区作为一种正规化治理手段,难以满足流动摊贩的全部需求。本文认为,治理流动摊贩,核心在于尊重其流动特性与发展规律:第一,划分疏导区位需考虑市场需求,规定固定区域和时间开放管制,为摊贩提供灵活营业机会;第二,根据营业情况收取相应费用,保证摊贩的低成本优势;第三,利用灵活租赁模式满足多群体需求;第四,允许市场自我调节,但需严格监管疏导区的进入机制,保证公平竞争。基于非正规经济的特性层面考虑,通过多元主体共同治理、监督,实现政府、城市居民以及正规经济与流动摊贩之间的和谐共处,形成摊贩经济与城市治理互利共赢新局面^[14]。

参考文献:

- [1] 石磊,谢剑波,喻娇. 从我国流动摊贩的历史沿革观其存在的合理性[J]. 现代商业,2010(17):154-155.
- [2] 秦波,孟青. 我国城市中的街头商贩:政策思辨与规划管理[J]. 城市发展研究,2012,19(2):83-87.
- [3] 陈燕军. 城市流动摊贩治理的国际经验探析[J]. 天津市财贸管理干部学院学报,2009,11(3):42-43.
- [4] 黄耿志,李天娇,薛德升. 包容还是新的排斥?——城市流动摊贩空间引导效应与规划研究[J]. 规划师,2012,28(8):78-83.
- [5] 王鹏,陈培阳,雷诚. 供给型疏导理念下城市流动摊贩治理与规划研究——以泗阳县城区疏导规划为例[J]. 城市发展研究,2019,26(2):100-106.
- [6] 张胜玉,袁紫燕. 利益相关者视角下城市流动摊贩精细化治理研究——基于 N 市 J 区的实地调研[J]. 上海城市管理,2020,29(6):40-48.
- [7] 周晓穗,吴晓. 流动摊贩的时空分布特征研究——兼

- 议流动摊贩包容性治理策略[J]. 现代城市研究,2020,35(1):89-96.
- [8] 黄耿志,薛德升,金利霞. 城市流动摊贩的微区位选择机制——基于广州市200个摊贩访谈的实证研究[J]. 人文地理,2016,31(1):57-64.
- [9] 肖菲,傅俊尧. 非正式空间的治理及规划应对——以广州市流动摊贩疏导区为例[C].//2018中国城市规划年会论文集.2018:1-9.
- [10] 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[J]. 国际城市规划,2019,34(2):47-55.
- [11] 张胜玉,冒王磊. “身份”与“空间”能否延续?——后疫情时代城市流动摊贩治理的思考[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版),2020(6):25-29.
- [12] 高芙蓉,李和平. 街道公共生活中摊贩活动回归研究[J]. 新建筑,2020(5):134-138.
- [13] 蔡弘,邵项君. 主体性视角下流动摊贩“四维一体”治理路径研究——基于安徽省合肥市的调查[J]. 安徽建筑大学学报,2019,27(5):95-101.
- [14] 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[J]. 城市发展研究,2015,22(3):51-57.

(上接第39页)

可以促进历史文化名城的保护工作。本文从古城意境、城市个性、历史遗存、文化教育等不同角度分析了湖北省襄阳古城保护人文要素的措施,提出人文视角下历史文化名城的普适性保护策略,建议通过发挥政府主导作用、落实人文要素保护、提高居民人文素质、突出名城特色符号及推动人文要素创新,促进其他人文型历史文化名城的保护系统化、全面化。人文视角下的历史文化名城保护研究既包括深入剖析城市历史人文,也包括历史文化名城保护方法的多方探索。保护人文型历史文化名城,需兼顾物质载体及内在文化的挖掘与扬弃,如此方能保障历史文化名城永续发展。

参考文献:

- [1] 赵勇,唐渭荣,龙丽民,等. 我国历史文化名城名镇名村保护的回顾和展望[J]. 建筑学报,2012(6):12-17.
- [2] 信息动态[J]. 城市规划,2019,43(4):5-8.
- [3] 单霁翔. 城市文化遗产保护与文化城市建设[J]. 城市规划,2007,31(5):9-23.
- [4] 李先逵. 华夏第一城池襄阳古城特色价值及其保护(上)[J]. 古建园林技术,2020(1):34-37.
- [5] 襄樊市城建档案馆(处). 襄樊城市变迁[M]. 武汉:湖北人民出版社,2009.
- [6] 襄阳市自然资源和规划局.《襄阳历史文化名城保护规划(2018年-2035年)》批后公开[EB/OL]. 襄阳市自然资源和规划局.2019-02-02[2021-02-25]. http://zrzygh.xiangyang.gov.cn/ghcg/zxgh/201902/t20190202_1575902.shtml.
- [7] 唐晓岚. 襄阳古城风貌的保护研究[D]. 南京:东南大学,2001.
- [8] 《关于孟浩然文化旅游景区修建性详细规划设计方案的批复》[EB/OL]. 襄阳市自然资源和规划局.2018-03-12[2021-05-23].http://zrzygh.xiangyang.gov.cn/ghcg/xxgh/201803/t20180312_925913.shtml.
- [9] 张泉,俞娟,庄建伟. 历史文化名城保护规划编制创新探索——以苏州历史文化名城保护规划为例[J]. 城市规划,2014,38(5):35-41.
- [10] 季文媚,刘慧莹. 地域文化视角下的皖中历史文化街区更新策略及实践[J]. 安徽建筑大学学报,2021,29(6):55-60,74.
- [11] 彭建东. 基于现代治理理念的城市更新规划策略探析——以襄阳古城周边地区更新规划为例[J]. 城市规划学刊,2014(6):102-108.
- [12] 陈洁. 西方城市更新中的文化策略——以伦敦和悉尼为例[J]. 国际城市规划,2020,35(5):61-69.
- [13] 李民,信国洋,徐康,李睿,周政,周铁兵. 襄阳非物质文化遗产[EB/OL]. 湖北:襄阳晚报,2017-04-28[2021-02-25].http://www.xiangyang.gov.cn/tp/rw/201704/t20170428_1118495.shtml#p=1.
- [14] 顾大治,徐临心,黄慧芬. 建筑遗产再利用背景下的创意文化产业发展研究[J]. 工业建筑,2018,48(2):69-73,109.