文章编号：1673-9493（2019）02-0001-06　中图分类号：TU984　文献标识码：A　DOI：10.22217/upi.2019.073

非正规经济下的城市空间发展：全球趋势与地方规划应对

Urban Spatial Development in the Context of the Informal Economy: Global Trend and Local Planning Response

徐苗 陈宇琳 玛莎·陈
Xu Miao, Chen Yulin, Martha Chen

摘要：作为本期专辑的序论，本文分为上下两个部分。上篇立足于全球视野，首先概述了城市经济体系中持续快速增长的非正规经济和就业的规模与重要性；在此基础上分析了国家与地区差异及其在城市空间上的反映，尤其是中国的特殊性；进而从理论基础与政策实践等方面分析了传统城市规划应对城市非正规经济发展的局限与问题。下篇则具体介绍了本专辑收录的6篇文章，其中3篇来自外国学者的文章是关于国际上对非正规性研究的最新进展，分别对以美国为代表的发达国家的非正规城市发展与管治、发展中国家的非正规住房改善，以及城市规划之于非正规经济与空间管治的误区与局限等问题进行了深入探讨；另外3篇来自中国学者的文章则分别从非正规就业群体的职住空间失配、非正规住房与社区营造、公共空间的非正规使用与管治等三个方面探讨了中国大城市非正规经济下的空间规划所面临的问题与挑战。

Abstract: As a preface to this special issue, this paper has two parts. The first part summarizes the scale and importance of the sustained and rapid growth of the informal economy and employment in the urban economic system in worldwide; analyzes the differences between countries and regions and their reflection on urban space, especially in China; and then discusses the limitations and problems of traditional urban planning in dealing with the development of urban informal economy from both theoretical and practical perspectives. The second part introduces the six articles included in this issue. Three of them are from foreign scholars and about the latest international research findings on urban informality. They explore in depth the development and governance of informal cities in developed countries represented by the United States, the informal housing improvement in developing countries and the mistakes and limitations of urban planning in dealing with the informal economy and space. The other three papers are from Chinese scholars and discuss respectively the job-living spatial mismatch for informal workers, the informal housing and community building and the informal use and governance of urban public space, presenting the problems and challenges in the domain of urban spatial planning in face of the pervasive informal economy.

关键词：非正规经济与就业；城市空间发展；全球趋势；地方应对；城市规划与管治

Keywords: Informal Economy and Employment; Urban Spatial Development; Global Trend; Local Response; Urban Planning and Governance

作者：徐苗，重庆大学建筑城规学院副教授，城乡规划系副系主任，麻省理工学院高级城市研究中心（LCAU）访问学者
陈宇琳，清华大学建筑学院城市规划系副教授，麻省理工学院 SPURS 学者。chenyulin@mail.tsinghua.edu.cn
玛莎·陈，哈佛大学设计研究生院（GSD）客座教授，哈佛大学肯尼迪学院公共政策系讲师，国际政研究与行动机构 WIEGO 高级顾问

1 全球趋势与中国的现状：共性与差异

1.1 城市经济体系中的非正规经济与就业概况

1.1.1 非正规经济

在过去10年的金融危机与失业率持续增长的背景下，城市经济是否能够创造更多更好的就业机会成为人们关注的焦点，而如何推动城市经济与就业的包容性被第三届世界人居大会的纲领性文件《新都市议程》（New Urban Agenda）视为未来城市政策的核心目标之一[1]。无论是前者的就业机会关注还是后者的包容核心目标，城市的非正规经济与就业都在其中扮演着益发重要的角色。在过去半个世纪的科技发展与经济全球化推动的产业转型中，工业化在城市化和城市经济发展中的作用减弱，一些城市甚至经历了去工业化过程，传统工业产业中的劳动密集型就业岗位大量减少，而激烈的市场竞争使越来越多的正规工作通过价值链体系外包（价值链引用）。因此，以极强的快速反应能力，小批量、多品种、零库存、低成本和短周期为主要特征的“柔性专业化”（flexible specialization）生产模式[2-3]和以此为基础的“非正规经济”在后福特时期崭露头角，并在工业化程度相对滞后的发展中国家发展得尤其迅猛，吸纳了被排斥在城市正规就业渠道之外的大量低技、低收入群体，特别是在快速城市化背景下数量庞大的农村移民[4-5]。按照国际劳工组织（ILO: International Labor Office）的国际统计标准，“所有无法人资格、未经注册的公司或小作坊”被称为非正规生产部门，而非正规就业是指“发生在正规或

非正规部门的所有不受社会福利保护的工作”，非正规经济则是“所有非正规企业、非正规生产活动、非正规从业者及其产出的总合”，包括“所有没有被现有体制认可、约束与保护的有偿性劳动（个体经营或被雇佣）和在创收型企业中的无偿劳动”[6]。由此，非正规经济事实上也包括在正规经济活动中但无登记、不纳税、不执行或部分执行工薪补贴和工作安全要求等相关规定的劳动力、资本与生产行为[7]。这个定义区别了非正规经济和以犯罪性活动为基础的非法经济，指出体制外并不必然等于非法。在许多发展中国家和地区，非正规就业的规模相当惊人，占据了超过半数的非农就业：其中南亚高达82%，撒哈拉南部非洲为78%，拉美地区为51%，中东与北非为45%；虽然中国没有完整的统计数据，但以六个城市的抽样数据来看，33%的城镇非农就业为非正规就业①。可见，在经济欠发达和工业化进程较为滞后的发展中国家，虽然非正规就业的平均薪酬很低，但相当部分的低收入城市就业者属于非正规就业，非正规经济在整个国民经济中占据重要比重。美国等发达国家中的非正规经济发展现象则被视为更深广的社会转型的一部分：在信息产业与经济全球化背景下，一方面，引领经济发展的信息与技术产业以高成本的去制度化方式攫取巨大利润；另一方面，低利润企业和低收入群体则采取低成本的非正规化途径提高适应能力[11]。

1.1.2 非正规就业

凯思·哈特（Keith Hart）在1973年第一次提出“非正规经济”这个概念时指出，非正规经济活动能相当有效地为城市低收入人群增加经济收入[12]。此后，非正规就业往往被理解为发展中国家城市贫困人口的维生之道。直到1990年代，经历了世界范围的数次经济衰退周期和金融危机后，非正规经济与就业对于后工业发达经济的重要作用才被逐渐揭示出来：由非正规就业构成的次级劳动力市场，通过低薪、弹性就业和外包降低成本，提高生产竞争力，成为发达经济体中正规经济部门应对危机的缓冲池[3,13]。萨森（Sassen）甚至认为，在21世纪面临后工业化产业结构转型的发达国家中，非正规就业将因为“雇佣关系的日益临时化”而继续壮大发展，侵蚀原有的正规就业而形成全球化的劳动力市场细分，在正规和非正规之间形成一个连续的就业统一体[14]。在所有地区的非正规就业中，自雇型（self-employment）的比例普遍大于他雇型（wage employment），亦因此使其官方统计尤其困难。虽然在各个国家和地区的占比不同，但非正规就业岗位大多集中于建筑工人、家政、交通运输、家庭作坊、街头贩卖、垃圾回收等。其中，家庭作坊、街头贩卖和垃圾回收的工作地点尤其多样，工作与居住场所往往合二为一。哈佛大学的玛莎·陈（Martha Chen）拓展了自雇型和他雇型的二分法，将非正规就业细分为雇主、他雇常驻员工、个体户、他雇临时工、外勤人员、工业外包／家庭作坊以及没有收入的家庭劳动；并按照收入地位将其以金字塔的形式表现出来[8]。图1不仅揭示了非正规就业收入的性别差异，还显示出非正规就业收入本身的多元化，从仅够温饱的生存性收入到有相当利润的经营所得，当中存在巨大落差。非正规经济与就业情况的复杂性加大了相关研究与管治政策的难度，明确目标对象在金字塔中的位置至关重要。

1.1.3 移民问题

城市非正规经济与就业的发展与移民关系密切，在包括我国在内的发展中国家通常表现为农村移民，而在发达国家则以国际移民为主。主流的学术成果和政策研究认为，在后工业发展时期，由于雇主对灵活廉价劳动力的偏好，以及劳动力的流动性在范围与模式上的增长等因素，非法与合法移民的激增共同推动了非正规经济的放量发展，移民数量与城市的非正规经济相互促进，即城市移民促进非正规经济，非正规经济吸收更多的城市移民（移民—非正规经济假设）。尤其是进入21世纪以来，发达经济体中面向管理职位的高

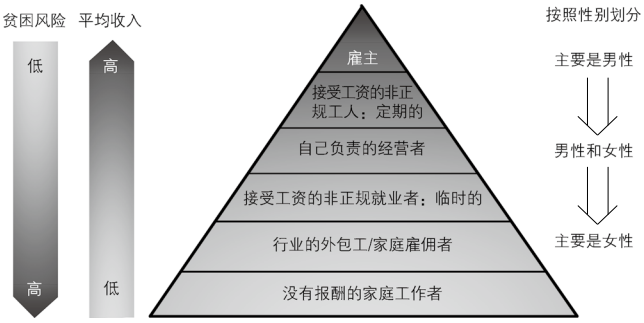

图1 非正规就业的模型：按就业地位与性别对应的贫困风险和平均收入层次

资料来源：参考文献[8]

① 这是2010年在世界银行社会保护和劳动部(World Bank's Social Protection and Labor Department)支持下的一项研究，成果发表于2012年[8]。其后，国际劳工组织又将同样的数据纳入其最新发表的关于全球非正规就业的研究报告，作为关于中国的最新数据[9]。该项研究依据的是对广州、福州、上海、武汉、沈阳、西安六大城市的问卷调查。但已经有专家指出该研究采样不足，造成对中国非正规就业比例的严重低估。由于具体操作是通过各区半官方的居民委员会来进行，调查遗漏了没有经过正规注册的外来农民工（2010年达到1.14亿人），尤其是在建筑和制造部门中工作的农民工（制造业和建筑业乃是农民工从业最主要的两大部门，在2015年达到农民工总数的52.2%）。同时，该研究未对中小城镇进行采样，而事实上，它们的非正规人员比例多高于大城市[10]。

技能工作岗位日益增加；与此同时，管理职位之外的专业技术职位越来越多地转交给低薪的非正规就业人员，而寻求更好就业机会的大量移民正好填补了本地低薪劳动力的短缺。不同国家与地区间的不平衡发展状态呼应与推动了这种劳动力市场结构的变化和劳动力的区域流动[14-16]。此外，新自由主义的去管制与职权下放，在降低政府对市场经济中资本与贸易流动的干预的同时又通过实名身份加强了对劳动力空间流动的管理。这一进一退在边缘地带为移民及其劳动力市场提供了多元化的可生长空间。移民劳工的弱势、不完全市民权利和社会福利重构了经济发展的政治、文化和社会特点，这种转变的核心在于移民劳工出于身份、经济收入和就业竞争性等因素，往往和他们的雇主共谋这种规避政府管治的非正规性。因此，不仅是发展中国家与地区，发达经济城市社会中也存在大量处于劳动力市场底端的移民劳工，从事包括建造、家政、餐饮以及低端服务与销售的非正规工作[17-18]。

移民问题本身就非常复杂，时常与种族、贫困问题交错在一起，是社会管治政策的难点；与此同时，非正规经济和就业也处于管治的灰色地带，因此在世界各地的政策讨论中，从事非正规就业的移民或移民社区通常被认为对所在城市存在负面的社会经济影响，可能导致当地社会的恶性循环。但近来的一些跨学科实证研究对这种论断提出了质疑，认为这种说法低估了当下的社会、经济、政治层面的多维要素对移民和非正规经济发展关系的捆绑，强调移民与非正规经济的关系取决于当地长期形成的政治、经济与社会制度结构[19-22]。例如：萨森认为美国非正规经济发展的根本原因在于经济体系转型的结构性变化，而非基于移民所产生的生存经济。不是移民带来非正规经济，移民只是抓住了其中的机会。她进而指出，认识上的区分将导致根本性的政策差异：如果说非正规性是经济发展的结构性变化所致，那么将日益扩大的非正规经济归咎于移民从而致力于制定使非正规就业非法化的政策显然是无效的；未来的管治政策需要将眼光放宽，分析新的经济趋势与既有制度框架之间的关系[11]，展开多元化的“积极干预”，以促进非正规经济与就业并降低其对城市社会的负面影响。而“积极干预”的一个重要方面就是加强城市基础设施与社会服务对非正规就业人群的覆盖[23]，改善工作环境，增加潜在的就业机会。因此，对非正规经济与就业的城市空间要素的把握是进行有效干预的前提。

1.2 非正规经济下的城市空间发展

从最底层的生存经济到盈利型经营，从家庭作坊到雇主，非正规经济与就业每一层级的就业群体都有其城市空间需求，不仅包括其就业岗位，也包括从业者的生活场所与通勤系统所涉及的整个城市空间与服务系统。在全球非正规经济与就业发展的共同趋势下，裹挟了当地的社会文化、政治经济与自然环境特征的城市空间要素在不同国家与地区间的差异巨大，而不仅仅存在于发达国家与发展中国家之间。拉美、非洲与南亚地区的发展中国家，大多有殖民背景，在近几十年的快速城市化进程中，城市形成泾渭分明的正规与非正规区域。正规区域通常由传统的殖民城区拓展而来，按照宗主国的城市规划原则和标准建造，提供公共基础设施与市政服务；非正规区域主要由无力在正规区域获得生活空间的进城农民自发建设，该区域没有统一的城市规划，没有地方政府提供的基础公共服务设施与市政服务，往往形成连片的贫民窟，非正规居住与非正规创业经济聚集其间，区位与空间特征都十分明确。

与之相比，发达国家城市几无类似非正规与正规的空间区域界线。作为移民国家的美国，其城市非正规经济与就业的发展在发达国家中十分显著，尤其是洛杉矶、旧金山、纽约等大城市。但在不少学者看来，虽然非正规性通常与移民相联系，但从贫困的边缘社区到富裕的中产阶级邻里，非正规经营活动广泛地存在于美国等发达社会中，扎根于不同的社会团体、多样的城市环境和地理区域[11,24]。基于对纽约非正规经济的田野调查[11]，萨森从消费结构的变化揭示了发达城市社会对非正规经济的需求及其与空间的互动机制，认为正是企业与居民收入的极化、经济发展的空间分异直接或间接地改变了资本密集型发展模式的用工方式，推动了经济活动益发非正规化。与中产阶级郊区对应的是依赖各种家电用品、大型购物中心与家务自助劳动的生活方式，以及由独立住宅、高速路、小汽车或通勤火车等构成的职住空间模式与资本密集型生产方式。随着中产阶级的分化，一方面，城市中心扩大的高收入群体（绅士化）增加了对高端的定制服务和产品的需求，即对劳动密集型服务的需求；但在尖端产业增长和集聚所导致的激烈土地竞争背景下，城市中心地价的高涨造成劳动密集型的低利润企业的生存困境，而非正规经济有效降低成本和灵活的特性使其成为生存压力下企业和个人的选项（产生新的非正规经济企业或正规企业将劳动外包给非正规企业或个人）。另一方面，扩大的低收入群体形成对超低价格服务和产品的需求，尤其是移民社区内部，往往形成基于非正规经济活动的自给自足。因此，在绅士化社区与移民社区，非正规经济是相对较为活跃的区域。除此之外，纽约郊区靠近低报酬移民劳力的外向型经济实体（制衣、家具、建造、包装和电子产业）也是非正规就业岗位的聚集地。

中国的情况非常复杂与特殊。国有土地与城市公共服务设施全覆盖这两点差异使中国并未发展出拉美、南亚地区发展中国家那样界限清晰、成片的非正规区域。旧城老社区、破产的单位社区、保障房社区构成了城市低收入人群的主要

居住空间，即便是大量吸纳农村移民的市中心或市郊的棚户区，甚至是非正规社区研究领域经常提到的“城中村”，事实上也是有基本市政配套的，体现出强烈的正规性和计划特征。因此，国际学界关于发展中国家城市非正规发展的研究往往聚焦于拉美、南亚或非洲地区，忽略了中国和大多数发展中国家一样存在大规模的非正规经济，吸纳了大量的农村移民和剩余劳动力。就非正规经济混杂在正规城市空间这个特点而言，中国城市的状况更类似于发达国家的状况，尤其是一二线大都市，萨森对于纽约的分析具有较高的相关性。但高密度的城市环境使中国的非正规经济与正规城市空间的混杂性更高，除了最为明显的街头摊贩之于城市公共空间，非正规就业的空间区位和职住空间关系更不易辨识，往往被普遍的正规性城市规划与管治体系忽略。

1.3 城市非正规经济的城市规划应对

一般认为非正规经济和就业将随着工业化的进程被吸纳进现代资本主义经济体系，是一种暂时的现象。但事实并非如此，如前文所述，非正规经济活动的空间广泛性与时间延续性展现出了与此前论断相反的趋势。但如何处理城市的非正规经济活动，很长时间以来游离于城市规划的视野之外。在已有的政策与学术研究中，无论是结构主义的非正规性正规化的、改变经济结构的激进观点[25-29]，还是新自由主义下的律法派的去管制主张[30]，还是走中间路线的改革主义[31-32]，都重在律法政策的讨论，而缺乏空间视角的探讨。但正如威尼·穆西贾和阿纳斯塔西娅·卢卡图-塞德里斯（Vinit Mukhija & Anastasia Loukaitou-Sideri）在其文章中所指出的，城市建成环境在使用上的连接性与可达性对于理解非正规性如何发挥功能以及制定相应的管治措施至关重要。城市中非正规性的广泛存在表明了传统的城市规划与设计必须被重新评估；非正规性的空间特征，包括非正规活动场所的位置与物理属性应当成为规划师与城市设计师关注的焦点[24]。

由于非正规活动最初被描述成在就业、住房和社会服务等领域中游离在政府或者正规管理体制之外的行为和实践，因此，此前相关讨论的重点也通常聚焦于非正规经济活动带来的问题与冲突，而非其潜力与贡献。在此认识基础上，城市规划与管治在应对城市非正规经济活动方面存在两个结构性矛盾。一是“市场导向的技术性规划和管理”与“以非正规就业收入为生存基础的边缘人群”之间的“理性的冲突”[33]，即在非正规性状态下生存的边缘人口被城市规划中的技术体系和市场导向策略排斥在外，极端的表现就是地方政府对非正规经营行为采取大规模的“清除”措施。二是造城（city making）过程中自下而上与自上而下两种非正规发展模式间的冲突。在对印度土地市场与住房的分析中，罗伊（Roy）指出两种非正规发展模式：一种是为人所熟知的穷人在制度的夹缝和城市飞地中的非正规建设；另一种则是政府、富人及开发商共谋兴建的所谓“精英式非正规建设”，即政府在制定常规政策区分合法与非法、正规与非正规的过程中，将某种建设过程和使用行为划归为“非正规”的操作，恰好铺陈了合法清除的前提[28]。除了常规的调控，在城市更新的具体项目中，政府还往往会出台特批条款规定允许哪种非正规建设的适当发展，以及哪种非正规建设应该彻底清除。这些政策的制定，比如规定对某公共空间的使用权通常受利益团体的影响，而大商家和小摊贩的博弈能力截然不同。因此，两种应对非正规城市发展的规划与管治的结构性矛盾都体现了在城市空间与资源的争夺过程中，相关公共政策对边缘弱势群体的忽略甚至排斥。

在非正规性已被视为大都市城市化进程的普遍性存在的今天，现有的城市空间布局是否有助于非正规经济的发展，是否有助于拓展非正规就业群体的就业机会与生活空间，是所有的城市研究者、规划者、城市设计者、城市管理部门需要思考与解决的重大问题。城市规划与管治如何介入城市非正规性发展下的空间营造？如何提供创造性的空间方案以促进正规和非正规性环境的整合与共荣？如何通过改善建成环境保障与提高非正规经济通常所关联的弱势群体的生存空间与福利？这些都是以西方发达国家城市发展为基础的传统城市规划所未回应的问题，也是未来城市规划理论与实践发展的重要方向。目前的研究中所表现出的对城市非正规经济发展的空间数据的缺失、规划和管治理论的空白、相关公共政策的忽略，正是本专辑的源起，希望通过专辑文章的鉴外与观内，提出面临的问题，总结已有的经验，讨论可发展的路径与方法，抛砖引玉，激发更多的思考与探索。

2 鉴外与观内：专辑概要

为了较全面地展现国内外学术和实践领域对城市非正规性的认识及采取的规划对策，本专辑共收录来自国内外学者的 6 篇文章。其中，3 篇来自外国学者的文章介绍了国际上对非正规性研究的最新进展，分别对以美国为代表的发达国家的非正规城市问题、发展中国家的非正规住房问题，以及南半球城市的非正规经济问题进行研究。另外 3 篇来自中国学者的文章聚焦中国大城市的非正规性，分别对非正规就业群体的职住平衡问题、非正规住房与社区营造问题，以及非正规公共空间问题进行探讨。

文章《非正规美国城市：深化对非正规城市主义的理解》是威尼·穆西贾和阿纳斯塔西娅·卢卡图-塞德里斯的著作《非正规美国城市：超越快餐车与临时工》的前言和结论，对美国城市的非正规性进行了研究。首先，他们批判了

发达国家对非正规性的两种态度：一种认为非正规活动无关紧要而予以忽视，另一种认为非正规活动是违法行为而加以禁止。其次，在全书对美国非正规案例分析的基础上，提出应消除对非正规性的三个误解：(1）非正规性并不只存在于发达国家或只与贫困社区相联系，它也广泛存在于美国城市的日常生活之中；(2）非正规活动与正规活动并非对立，而是相互交互和重叠；(3）非正规性并不是一种暂时或临时的现象，而是一种自发的主动行为，以应对市场供给的不足，创造更多的生存机会，并为城市带来活力。最后，他们认同采用改革主义的立场来应对非正规问题，即在鼓励非正规性（放松管制）与提升非正规性（加强管制）之间寻求平衡，并提出应对非正规性的空间解决方案，包括加强公共基础设施建设，为非正规活动提供合理的选址以避免冲突，软化正规与非正规活动空间的边界，以及采用去中心化的空间决策方法。

第二篇文章《发展中国家非正规住房市场的政策反思》的作者比什·桑亚尔（Bish Sanyal）对发展中国家非正规住房市场的政策进行了系统评述和批判性反思。首先，他回顾了自世界银行 1975 年首次发表发展中国家城市报告以来的 50 年中，政策制定者对城市非正规住房态度的转变。传统观点认为，贫民窟是威胁公共利益的非法居住区，因而多采取大规模清理和控制移民的政策，而约翰·特纳（John Turner）的研究改变了人们的看法，让人们认识到非正规住房是贫民对正规住房市场未能满足其需求的积极探索。其次，对就地升级、提供私有产权和再开发三种代表性的非正规住房政策的效果进行了评价：就地升级成本相对较低，但对公共机构的经济吸引力不高，并且面临因维护不足而环境持续恶化的问题；赋予非正规居住区居民私有产权，在理论上有助于增加城市税收、重振城市经济，但在实际操作中需要解决产权边界划定等问题；贫民区再开发在城市经济状况较好的情况下似乎是多赢的解决办法，但现实结果却不尽然，而且存在分配不公和绅士化等问题。最后，他提出为达到更好的非正规住房市场干预效果，需要加强对城市贫民住房偏好的研究，深入分析正规化的影响，并对地方政府和开发商等政策实施主体的职能进行系统研究。

在《发展中国家城市的非正规经济——挑战规划的窠臼》中，作者卡洛琳·斯金纳和凡妮莎·沃尔森（Caroline Skinner & Vanessa Watson）对发展中国家城市非正规经济的规划政策进行了研究。文章的核心观点是，在发展中国家的很多城市，规划管制是限制非正规经济发展的核心手段，因而从空间规划视角重新理解非正规经济十分重要。他们首先运用数据展现了非正规经济的规模及其对城市发展的重要贡献。其次，阐述了非正规经济的理论起源和政策争论，以及城市和规划理论视角对非正规性的理解。第三，结合发展中国家城市案例，探讨了通过城市政策和规划策略支持非正规经济的可行途径，包括在城市公共空间提供基础设施以支持街头摊贩，在住房中增加经济功能以支持家庭就业，提供必要的清洁设施以支持食品小贩，以及通过纳入政府计划为拾荒者支付酬劳等。最后文章指出，面对非正规经济的重要性和持续性，规划者和建筑师需要改进规划方法，了解非正规经济的动态，采取参与式和渐进式的规划方法，并在管控与包容之间找到平衡。

第四篇文章是徐苗、陈瑞和杨碧波撰写的《中国大城市非正规就业职住空间失配及其规划问题初探》，对中国大城市非正规就业群体的职住失衡及其规划对策进行了研究。非正规经济对中国城镇化的稳定快速发展发挥了巨大作用，但城市规划理论和实践对非正规就业并未给予必要的关注。作者首先对职住失衡理论进行了回顾，指出职住失衡会限制弱势群体的发展机会，而非正规就业群体由于难以统计，以往研究对这一群体关注不足。其次，分析了非正规就业群体居住空间和就业空间分布的特征，指出需要依靠新数据新手段，对非正规就业群体的空间分布进行精准识别。第三，以重庆市两个保障房社区为例，对非正规就业者搬迁前后的职住关系和通勤特征进行调查，结果表明，非正规就业者与正规就业者相比通勤距离和时间均更短，并更依赖公共交通，但搬迁后通勤难度加大。最后，提出制定规划政策应充分考虑非正规就业的职住特征，采取多元的保障房政策，增加就业岗位，加强公交可达性等规划对策。

接下来，陈宇琳对中国大城市非正规居住的类型、机制与对策进行了研究，文章题目为《中国大城市非正规住房与社区营造：类型、机制与应对》。首先，通过对中外非正规居住现象的比较，提出“制度—功能—形式”的分析框架，并从政府职能与市民需求结合的角度，揭示了非正规居住现象的根源在于政府正规化的管制体系与百姓实用主义的生存策略之间的不匹配。其次，运用上述分析框架，对计划经济时代以来中国大城市典型的非正规居住现象及其特征进行分析，社区类型涉及传统街区和单位大院、商品房小区，以及流动人口社区，研究对象不仅包括住房，还包括服务设施和公共空间等综合的社区环境。最后，针对非正规居住现象，提出纳入政府监管、设置合理标准、推行基层自治等规划对策，以在空间供给的保障性与可获得性、空间建设的品质与可支付性，以及空间治理的秩序与活力之间找到平衡。

最后，黄耿志、薛德升、徐孔丹、杨燕珊、陈昆仑在《中国大城市非正规公共空间治理——对城市流动商贩空间疏导模式的后现代反思》中对中国大城市非正规公共空间治理问题进行了研究。作者首先阐述了现代主义和后现代主义对非

正规公共空间治理的不同思路：现代主义视角主张取缔和划定固定区域等正规化的做法；而后现代主义视角主张考虑非正规经济的规律，进行适当管制。其次，以广州流动商贩空间治理为例，对疏导区的设置背景、治理原则和规划布局进行了分析，进而针对疏导区治理效果不佳的问题，对区位固定与流动性、租金缴纳与低成本、合同约束与灵活性、产品管制与自主性等四对正规化要素与流动商贩经济特性之间的矛盾加以解释，揭示了协调现代空间秩序与非正规公共空间使用面临的诸多挑战。最后，论文提出规划者应突破现代规划框架，采取“适合的正规化”理念，以应对非正规活动的流动性、灵活性、不确定性和多样性等特征。

上述 6 篇文章在地理上跨越了发展中国家和发达国家，在议题上涵盖了非正规就业、非正规居住和非正规公共空间，既有理论的争论，又有实践的探索。希望本期专辑对城市非正规性全景式的解读，能有助于学者和实践者厘清非正规概念，深化对中国现实的思考，进而积极探索应对非正规特征的规划方法，创造更加包容、有活力和美好的人居环境。UPI

参考文献

[1] 新城市议程 [J]. 城市规划 , 2016(12):19-32.

[2] 大卫·哈维 . 新自由主义简史 [M]. 上海 : 译文出版社 , 2016.

[3] CASTELLS M, PORTES A. World underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy, in the informal economy: studies in advanced and less developing countries[M]. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1989.

[4] 黄宗智 , 李强，潘毅 , 等 . 中国非正规经济 (上) [J]. 开放时代 , 2011(1): 5-37.

[5] 李强 , 唐壮 . 城市农民工与城市中的非正规就业 [J]. 社会学研究 , 2002(6): 13-25.

[6] ILO: International Labor Office. Women and men in the informal economy: a statistical picture[R]. Geneva: International Labor Organization, 2002.

[7] ANNE VISSER M, GUARNIZO L E. Room for manoeuvre: rethinking the intersections between migration and the informal economy in post-industrial economies[J]. Population, Space and Place, 2017, 23(7): e2085.

[8] CHEN M. The informal economy: definitions, theories and policies[R]. WIEGO Working Paper No 1, Cambridge, MA, 2012.

[9] ILO. Women and men in the informal economy: a statistical picture, 2nd ed[R]. Geneva: International Labour Office, 2014.

[10] 黄宗智 . 中国的非正规经济再思考 : 一个来自社会经济史与法律史视角的导论 [J]. 开放时代 , 2017(2): 153-163.

[11] SASSEN S. New York City's informal economy[EB/OL]. UCLA: Institute for Social Science Research. (1988)[2019-02-10]. https://escholarship.org/uc/item/8927m6mp.

[12] HART K. Income opportunities and urban employment in Ghana[J]. The Journal of Modern African Studies, 1973, 11(1): 61-89.

[13] SASSEN-KOOB S. Guests and aliens[M]. New York: The New Press, 1999.

[14] SASSEN S, ed. Global networks, linked cities[M]. London/New York: Routledge, 2002.

[15] CASTELLS M. Globalisation, networking, urbanisation: reflections on the spatial dynamics of the information age[J]. Urban Studies, 2010, 47(13): 2737-2745.

[16] LAKNER C, MILANOVIC B. Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the great recession[J]. Policy Research Working Paper Series, 2013, 17(32): 71-128.

[17] SUNDERHAUS S. SURVEY/DATA, regularization programs for undocumented migrants[J]. Migration Letters, 2007, 4(1): 65-76.

[18] VISSER M A, MELÉNDEZ E. Working in the new low-wage economy: understanding participation in low-wage employment in the recessionary era[J]. WorkingUSA, 2015, 18(1): 7-29.

[19] RYE F J. Negotiating neoliberalism: informalisation and reformalisation of industrial relations in Norway's agricultural industry in the 21st century[J]. Population, Space and Place, 2017, 23: e2042.

[20] SCOTT S. Informalisation in low-wage labour markets: a case study of the UK food industry[J]. Population Space & Place, 2016, 23: e2043.

[21] LOWE N, ISKANDER N. Power through problem solving: Latino immigrants and the inconsistencies of economic restructuring[J]. Population, Space and Place, 2017: e2023.

[22] SIMPSON S. Spatial patterns of international migrant resident settlement and incorporation in Winnipeg Manitoba[J]. Population, Space and Place, 2017: e2060.

[23] CHEN M A, SINHA S. Home-based workers and cities[J]. Environment and Urbanization, 2016(2): 343-358.

[24] MUKHIJA V, LOUKAITOUSIDERIS A. The informal American city: beyond taco trucks and day labor[M]. Cambridge, MA: The MIT Press, 2014.

[25] MOSER C O N. Informal sector or petty commodity production: Dualism or dependence in urban development?[J]. World Development, 1978, 6(9/10): 1041-1064.

[26] PORTES A, SASSEN S. Making it underground: comparative material on the urban informal sector in western market economies[J]. American Journal of Sociology, 1987, 93(1): 30-61.

[27] PORTES A, CASTELLS M, BENTON L A, eds. The informal economy: studies in advanced and less developed countries[M]. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 1989.

[28] ROY A. Urban informality-toward an epistemology of planning[J]. Journal of the American Planning Association, 2005(2): 147-158.

[29] BERNHARDT A, BOUSHEY H, DRESSER L, et al. The gloves-off economy: workplace standards at the bottom of America's labor market[R]. Champaign, IL: Labor and Employment Relations Association, 2008.

[30] DE SOTO H. Structural adjustment and the informal sector[J]. Microenterprises in Developing Countries, 1989, 58(4): 1-12.

[31] PEATTIE L A. An idea in good currency and how it grew: the informal sector[J]. World Development, 1987, 15(7): 851-860.

[32] ISKANDER N, LOWE N. Hidden talent: tacit skill formation and labor market incorporation of Latino immigrants in the United States[J]. Journal of Planning Education and Research, 2010, 30(2): 132-146.

[33] WATSON V. Seeing from the south: refocusing urban planning on the globe's central urban issues[J]. Urban Study, 2009(11): 2259-2275.

（本文编辑：王枫）