

街道流动摊贩的管理经验与启示*

——以纽约市为例

Management Experience and Enlightenment of Street Vending: A Case Study of New York City

贾正哲 杨辰 JIA Zhengzhe, YANG Chen

摘要 流动摊贩是常见的城市现象,也是城市管理的难点,特别是在人口众多、流动性强的超特大城市。越来越多的城市意识到,与其禁止和驱赶流动摊贩,不如将其纳入城市常态化管理,使之成为改进民生、培育活力和创造城市景观的手段。作为国际化大都市的纽约有着悠久的街头贩卖历史,这里的流动摊贩人员复杂、分布广泛。如何在完善管理法规的同时给予摊贩一定的生存空间,协调相关者利益,实现多方共赢是纽约流动摊贩管理的要义。从发展历史、经营类型与分布、管理办法、介入群体4个方面梳理纽约对流动摊贩的管理经验,并总结这一经验对当前我国超特大城市平衡精细化管理与非正规经济发展的借鉴与启发。

Abstract Street vending is a common urban phenomenon and a difficulty in urban management, especially in megacities with large populations and mass migrations. More and more cities have realized that instead of banning and driving away street vendors, it would be better to include them in the city's normal management, using them as a way to improve people's livelihood, cultivate vitality and create urban landscapes. As an international metropolis, New York City has a long history of street vending, where vendors have different backgrounds and are widely distributed. The essence of the management of street vending in New York City is to improve the legal system while respecting vendors' right to make a living, coordinating stakeholders, and achieving a win-win situation. This article combs New York City's management experience of street vending from four aspects: the development history, business types and distribution, management methods, and intervention groups. It summarizes the lessons and inspirations of this experience for balancing the refined management and informal economy development in China's megacities.

关键词 街道;流动摊贩;管理经验;纽约

Key words street; street vending; management experience; New York City

文章编号 1673-8985 (2022) 02-0133-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220220

作者简介

贾正哲

美国门罗大学计算机专业

硕士

杨辰 (通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院

上海市城市更新及空间优化技术重点实验室

副教授, 博士生导师, yangchen@tongji.edu.cn

流动摊贩是城市非正规经济的一种形式。从东南亚的曼谷到北美的纽约,行商游贩不仅存在于发展中国家,也广泛出现在发达国家。他们常常聚集在城市的旅游景点、中央商务区(CBD)、大学城和住宅区等地区,出售商品或服务;有些摊贩固定在一个位置持续数月甚至数年,也有些则利用可移动工具流动经营;摊贩可以是全职或兼职,又可以是季节性和偶发性摆摊^{[1]16}。

流动摊贩不算稳定职业,但从业者可以获得一定的收入,成为外来移民融入城市和解决本地居民就业的重要手段之一。由于卫生和市容的压力,大部分城市没有给予流动摊贩合

法地位,摊贩们常常采用流动经营的方式与各类执法人员展开周旋。在流动摊贩合法化的地区,政府一般是通过证照发放、规定经营地点和时间及卫生和安全规定(针对食物类摊贩)等手段对其实施管理。例如泰国、美国、法国城市都要求流动摊贩必须获得经营执照,否则会被驱赶(法国和美国加州对执照总数不限制,曼谷和纽约则严格限制);纽约、曼谷、首尔等城市都对移动摊贩可经营的区域和营业时间做出限定,其中首尔还划分禁止经营、相对禁止和诱导经营等不同限制程度的区域^[2]。

流动摊贩是常见的城市现象,也是城市管

*基金项目:国家自然科学基金面上项目“基于多源数据的社区生活圈测度方法、影响机制与规划策略研究”(编号52078351);国家自然科学基金面上项目“我国乡村人居空间的差异性特征和形成机理研究”(编号51878454)资助。

理的难点,特别是在人口众多、流动性强的超特大城市。作为国际化大都市的纽约有着悠久的街头贩卖历史,如何在完善管理法规的同时给予摊贩一定的生存空间,协调相关者利益,实现多方共赢是纽约流动摊贩管理的要义。本文从发展历史、经营类型与分布、管理办法、介入群体4个方面梳理纽约对流动摊贩的管理经验,并总结这一经验对当前我国超特大城市平衡精细化管理与非正规经济发展的借鉴与启发。

1 纽约流动摊贩的发展历程

纽约街头的流动摊贩历史悠久。它的发展与移民现象和政府管理方式的变化有着紧密的联系。早在17世纪,纽约还是曼哈顿南端的一个小村庄,较低的启动成本让流动摊贩在移民中成为颇受欢迎的职业。此后,从欧洲涌来的各族裔移民不断加入这个群体,周期性的失业潮也刺激了流动摊贩的发展。早期的摊贩多采用游街走巷的方式兜售商品,在固定店主的压力下,政府曾尝试取缔这种非正规的经营模式,后来由于实施难度大,结果不了了之。19世纪末,摊贩开始用推车在某一固定位置经营,当时的纽约政府为了保持道路通畅,常采用突然袭击的方式整顿甚至没收流动摊贩的物品^[3]。直到20世纪初期,不断涌入纽约的移民需要大量的就业岗位,政府才开始默许流动摊贩的存在,发放执照并指导他们在规定的范围内经营^[45]。到1927年,流动摊贩已在全市零售业中占有相当的比例^①。

然而自20世纪30年代起,随着新移民法案的出台和机动车的发展,流动摊贩的市场开始萎缩,纽约政府又回到了强势管控的思路。时任市长拉瓜迪亚(La Guardia,在任时间为1934—1945年)领导的纽约政府以现代化和城市发展为由,全面禁止流动摊贩行为,将其迁入固定的室内集市。

1960年代的纽约经历了新一轮的经济停滞和高失业率。1965年的移民政策改革带来大量的新移民,街头小贩与城市之间的供需关系发生了变化,流动摊贩出现了回潮现象。与历史相似,流动摊贩的增加再次引起业主和

实体商人的担忧,在商人团体的压力下,比姆(Abraham Beame,在任时间为1974—1977年)以后的几届纽约政府加强了流动摊贩的规范化管理,将其纳入城市日常管理的框架,形成一系列影响至今的政策:例如1977年立法禁止流动摊贩在曼哈顿中城销售一般商品;1979年和1983年立法对全市流动摊贩设置了数量上限(Koch主政期间,1978—1989年);1995年成立了由多个职能部门代表组成的“街头摊贩审查组”(Street Vendor Review Panel)。这个审议机构禁止了数百条街道上的经营行为(Giuliani主政期间,1994—2001年)^[47]。

近两任的纽约市长对流动摊贩采用相对人性化的管理政策:彭博(Bloomberg,在任时间为2002—2013年)政府期间,市长发起“绿色推车倡议”(Green Cart Initiative),利用流动摊贩网络推进纽约市食物营养项目,并改进低收入社区公共服务不足的状况。2020年6月7日,现任纽约市长白思豪(Bill de Blasio,在任时间为2014年至今)也宣布将成立一个新的机构来替代警察对流动摊贩的管理^[5-6]。

2 流动摊贩的类型与分布

纽约的流动摊贩大致有以下5种类型:一般类商品摊贩、售卖食物的移动摊贩、销售与言论自由有关物品的摊贩、与退伍军人有关的摊贩和无证经营摊贩^②。这些摊贩数量众多,社会构成(种族、国籍、经济收入等)复杂,他们的身影出现在纽约市的大街小巷、周末集市、跳蚤市场和节庆期间的嘉年华^[7]。由于存在无证经营和免证经营等情况,纽约官方很难统计出街道上流动摊贩的准确数量。据非官方估算,全市流动摊贩的数量大概在15 000人,其中持证经营的摊贩数量约为7 500人,包括853个售卖一般商品的摊贩、约5 000个售卖食物的摊贩和约1 700个退伍老兵摊贩^{[5], [8]}(见图2)。

2.1 一般类商品摊贩 (general vendor)

一般类商品摊贩出售非食物类商品,如陶器、珠宝、工艺品、宗教用品、玩偶、手表、袜子、帽子、玩具和录像带等。售卖一般类商品需要

相应的执照,而纽约市对此类执照的限制相当严格,因此街头会出现大量无证经营的一般类商品摊贩,一旦被发,这些摊贩的商品将有可能被警察没收。

2.2 售卖食物的移动摊贩 (mobile food vendor)

食物摊贩是纽约市重要的生活景观。自20世纪末以来,为满足纽约大量移民的需求,食物摊贩的售卖品种一直在增加:从常见的热狗和椒盐脆饼等美式快餐,到咖喱鸡米饭、希腊索瓦兰吉羊肉汉堡、牙买加杰克香料烤猪和牛尾、德国巴雷特煎肠、港式捞面等异国风味。从管理的角度,这些加工类食物摊点要求配有带洗手池和垃圾处理装置的餐车,而水果类等非加工类摊点则以简便推车为主。食物摊贩多聚集在办公区、大学校园外和旅游景点等区域^[114](见图3)。

2.3 销售与言论自由有关物品的摊贩 (First Amendment Merchandise)

绘画、插图、照片和书籍之类的商品无需执



图1 1903年纽约的海鲜摊贩
Fig.1 A seafood vendor in New York City in 1903

资料来源: Getty Images.

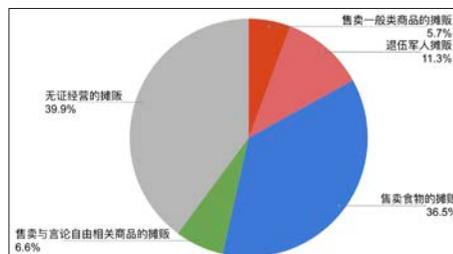


图2 各类流动摊贩数量对比
Fig.2 Number of various vendors

资料来源:笔者根据文献[5], [8]绘制。

注释: ① 1927年纽约市的零售商品中有10%—15%是由流动摊贩销售的。见New York City Department of Markets Annual Report, 1927. La Guardia Papers. New York City Municipal Archives.

② 流动摊贩的分类与城市法、州法和联邦法都有关系:纽约市的法律在执照发放和管理上区分了一般类商品摊贩和食物摊贩,与退伍军人有关的规定及豁免来自纽约市州法,而对销售与言论自由物品有关的摊贩的保护则来自美国联邦法律。

照就可以售卖,因为这些物品受“保障言论自由的宪法第一修正案”的保护,如位于曼哈顿中城旅游区的纽约地标或名人照片、游客速写等。此类摊贩仍需遵守适用于所有街头摊贩的其他法规(如不得在禁止摆摊的街道上售卖)。

2.4 与退伍军人有关的摊贩

退伍军人(或者去世退伍军人的配偶或伴侣)在申请流动摊贩的执照时享有特殊政策。这要感谢19世纪末纽约州的立法机构给予退伍军人在街头售卖的豁免权^⑨:他们可以申请专门向退伍军人或者残疾人提供的食物摊贩执照,申请一般类商品摊贩的执照也不受配额限制。此外,因伤退伍的军人还可以申请在其他摊贩不能经营的街区中摆摊。

2.5 无证经营摊贩

由于纽约政府对经营执照的严格控制,流动摊贩们很难申请到合法的执照和许可证,更无力购买黑市上的高价执照,他们中有相当数量的人属于无证经营。这些无证摊贩无法满足健康部对于食品安全的规定,也不接受健康部的定期检查,他们成为街道摊贩管理的重点和难点。无证经营者多选择在城市边缘的低收入社区活动,在市中心也有少量存在。他们大多是没有投票权的外国移民,无法通过选票向当地议员施压,又缺乏影响地方领导人决策的经济资源,只能依靠公众对此类话题的讨论来声张自己的权利并尽量维持在城市中的地位^[10]。



图3 纽约中城的移动食物摊点
Fig.3 A food vendor in midtown NYC

资料来源:笔者自摄。

3 流动摊贩的管理办法

从法律来源看,纽约市管理流动摊贩的主要依据是“纽约市行政法”(New York City Administrative Code, NYCAC)和“纽约市条例”(Rules of the City of New York, RCNY)^[11-12]。行政法由立法机构即纽约市议会制定,经市长批准后生效;条例则由“纽约市宪章”^⑩授权各政府部门制定,无需议会表决。如表1所示,政府法律(laws)规定了执照和经营空间等核心问题,违反者最高会受到监禁处罚;而部门条例(rules)除了与政府法律有部分重合外,还涵盖了一些不太严重的问题(如健康法典),违反者通常会收到罚单和罚金^⑪。

从管理主体看,纽约市消费者事务部(Department of Customer Affairs, DCA)负责监管和签发销售一般类商品所需的执照,健康与心理卫生部(Department of Health and Mental Hygiene, DOHMH)负责监管和签发与食物售卖的执照和许可证^⑫,管理食品安全问题。除上述两个部门,卫生局(垃圾处理)、消防部(消防)、公园部(针对在公园内的经营行为)和交通部(针对在人行道的经营行

为)也参与流动摊贩的管理。

从管理手段看,纽约市主要从“经营资质”和“经营空间”两方面对流动摊贩实施管理,一般类商品摊贩和食物类摊贩需要获得资质后在规定的空间范围内经营;第一修正案摊贩不需要经营资质,但是需要满足经营空间的相关限制;退伍军人摊贩在这两方面都会有一定的特权。对于食物类摊贩,健康部还制定了食品安全的相关规定(见表1)。

3.1 经营资质管理

执照和许可证的发放是纽约市管理流动摊贩的主要手段。纽约市行政法和条例都对不同经营类型所需执照(包括许可证和印花)、申请资格、申请和更新流程、费用和年检等做出了详细规定。

售卖一般类商品的摊贩需要从消费者事务部获得执照。如前文所述,1979年纽约市立法将一般类商品摊贩的执照数量限制在853个,至今没有增加过。今天如果想申请到一张该类执照,除了候补名单上的申请者可以在出现空缺时申请外,就只有退伍军人(或者已去世退伍军人的未亡配偶或伴侣)可以凭借特

表1 流动摊贩相关法律与主管部门
Tab.1 Laws and authorities related to street vending

流动摊贩类型	纽约市行政法		纽约市市政条例	
	规定内容	出处	规定内容	出处
一般类商品摊贩	许可证; 可经营区域的限制; 经营场所的规定; 流动摊贩审查小组执行	第20条(消费者事务部); 第2章(许可证); 第27分章:一般类商品	许可证更新; 日收入记录; 经营场所; 街头集市; 可经营区域; 退伍军人特殊许可; 许可证候补名单	第6条(消费者事务部)第2章(许可证) 第AA分章:一般食物摊贩
食物类摊贩	许可证; 可经营街道限制; 执行	第17条(健康部); 第3章(许可证); 第2分章:流动食物摊贩	分类与标准; 摆放要求; 违规行为; 检查与更新; 等级评定制度 许可与执照; 食品安全与食物保护; 水供应; 设施与洗手池; 垃圾、再利用与液体废弃物; 流动食物单元; 免疫健康; 执行	第24条(健康部)第6章:流动食物单元(Mobile Food Unit) 第24条(健康部)健康法典第69条:流动食物摊贩

资料来源:笔者依照文献[11-12]整理。

注释: ⑨ 纽约市宪章(New York City Charter)最初在1897年由纽约州议会制定,是规定纽约市政府组织结构的章程。宪章管制着市政府如何使用纽约市的税收,如何作出改变各个社区的决定,以及赋予各级民选官员的权力。见纽约市宪章修订委员会《2018年纽约市宪章修订委员会执行摘要、投票提案和摘要》。

⑩ 售卖食物的流动摊贩必须同时获得健康部发放的流动食物贩卖执照和移动食物单元许可证。执照(license)发放给摊贩,没有数量上的限制;许可证(permit)发放给食物摊点,有数量限制。摊贩在工作中需佩戴执照,并在拥有许可证的摊点上经营。由于大型餐车常常会有2—3个摊贩共同经营,拿不到许可证但有执照的摊贩也可以为他人的餐车打工。

殊的身份申请额外的执照（见图4）。不过，候补名单上有数千人排队，短时间内很难申请到执照。

售卖食物的流动摊贩必须先向健康部申请流动食物贩卖执照，在完成流动食物摊贩食物安全课程后，再向健康部申请移动食物单元许可证（见图5-图6）。食物摊贩的执照数量没有限制，但是移动食物单元许可证的数量有限（全纽约市仅发放约5 000个移动食物单元许可证）。各类许可证数量与申请对象如表2所示。与一般类商品摊点类似，食物类摊点许可证也有着长长的候补者名单，许可证的平均等待时间长达5—10年。

退伍军人（或者去世退伍军人的配偶或伴侣）在执照申请上享受一定的优惠政策。退伍军人在申请一般类商品摊贩执照时，可以不受853张执照额度的限制。按照个人情况的不同，可以分为3种类型。第一类是非残疾的退伍军人（或者已去世退伍军人的未亡配偶或伴侣），可以随时申请销售一般商品的执照；第二类是残疾的退伍军人，可以申请到不受数量限制的黄色执照（Citywide Specialized vending license），允许摊贩在除了曼哈顿中

城外的所有街道上售卖一般类商品（包括下面提到的限制经营的街道）；第三类是资深的残疾退伍军人，可以申请到允许在包括曼哈顿中城核心区在内的全市范围内售卖一般类商品的蓝色执照（Midtown Core Zone vending license）。而申请食物摊贩许可时，全市许可证中有100张专门保留给退伍军人或者残障人士申请，特殊的摊贩许可证仅限残障退伍军人申请^[9]、^[11]（见表2）。

涉及言论自由的商品的销售不受执照的限制。1979年出现的一般类摊贩执照数量限制使得销售书籍、艺术品等与言论自由相关的物品变得基本不可能。意识到这一点后，纽约市政府在1982年取消了销售书籍的执照要求。1994年，视觉艺术品的销售也通过涉嫌违宪的诉讼获得执照豁免^[12]。

3.2 经营空间限制

纽约市对流动摊贩经营空间的限制包括两个部分：可摆摊的街道限制与贩卖单元（vending unit）^⑤的安置限制。

（1）“街道限制”的相关规定细碎而复杂，既对街道与经营时间有所限制，又对不同类型

的摊贩有不同的区域划分。其中，一般类摊贩和食物类摊贩可经营的街道和时段在纽约市行政法中都有详细规定，列出每一条可以摆摊设点的街道与路段和该街道每天可经营的时段，包括工作日与周末是否允许摆摊等，部分地区如布鲁克林还规定了某些道路在一年中不同月份的开放情况（见图7-图8）。

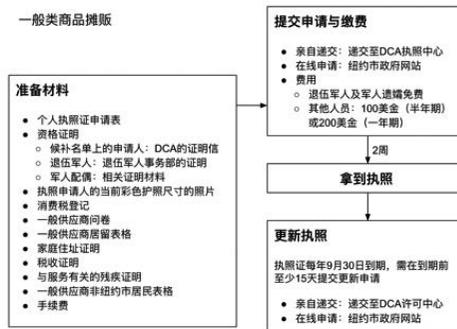


图4 一般类商品的摊贩执照申请与更新流程
Fig.4 Vendor license application and renewal process for general commodities

资料来源：笔者依照纽约市政府网 <https://www1.nyc.gov/nycbusiness/description/mobile-food-vending-license/apply>整理。

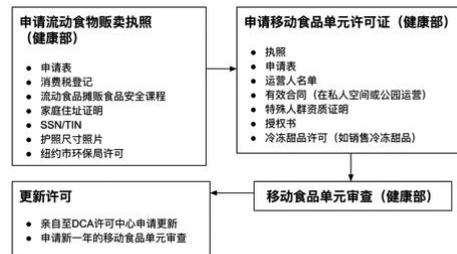


图5 售卖食物摊贩的执照申请与更新流程
Fig.5 License application and renewal process for food vendors

资料来源：笔者依照纽约市政府网 <https://www1.nyc.gov/nycbusiness/description/mobile-food-vending-license/apply>整理。



图6 中央公园内的食物餐车
Fig.6 A food vendor in Central Park

资料来源：笔者自摄。

表2 6种食物摊贩许可证对比
Tab.2 Six different types of street food vending permits

食物摊贩许可类型	经营场所	地区限制	有效期	更新要求	数量
全市许可证	在公共街道上	在每个行政区内	整年有效	每两年更新一次	2 900 (其中 100 张留给退伍军人或者残障人士)
临时性（季节性）许可证	在公共街道上	在每个行政区内	从4月1日到10月31日有效	每年更新一次	1 000
行政区特定许可证	在公共街道上	在布朗士、布鲁克林、皇后区、史丹顿岛行政区内（即曼哈顿除外）	整年有效	每年更新一次	200 (每个区 50 张)
新鲜水果与蔬菜（绿色推车）许可证	在公共街道上	在每个行政区内，但仅限于制定的警察辖区	整年有效	每两年更新一次	1 000
限制区许可证	在私人物产上：需要与私有院落所有权人签订的租约协定	无	依照租约协议而定，租约以2年或以下为限		无
特殊的摊贩许可证	沿着纽约市公园地产四周	无	整年有效	依照协议而定	无（仅限残障退伍军人）

资料来源：笔者根据纽约市《流动食物摊贩须知（中文）》[13]整理。

注释：⑤ 贩卖单元指推车、餐车、冰淇淋车等用于销售的设备。

限制经营街道				限制经营日期		每周限制经营的日期							当日限制运行时间				
行政区	街道	从	至	开始	结束	开始	结束	日	一	二	三	四	五	六	开始	结束	
布鲁克林	海岸大道	埃蒙斯道	皮布鲁克路	5月1日	9月30日	周日	周六	R	R	R	R	R	R	R	11:00	23:00	
布鲁克林	斯迪维尔道	耐普顿道	木板路街	5月1日	劳动节	周日	周六	R	R	R	R	R	R	R	00:01	24:00	
布鲁克林	斯迪维尔道	耐普顿道	木板路街	劳动节	5月1日	周日	周六	R	R	R	R	R	R	R	07:00	24:00	
布鲁克林	斯福道	西5街	西20街	5月1日	9月30日	周日	周六	R	R	R	R	R	R	R	00:01	24:00	
布鲁克林	斯福道	西5街	西20街	5月1日	9月30日	周日	周六	R	R	R	R	R	R	R	07:00	24:00	
布鲁克林	围鲁柏街	亚当斯街	富来布什道延伸段	全年		周日	周六	R	R	R	R	R	R	R	06:00	19:00	
曼哈顿	45街	百老汇大街	八大道			见右	R	R	R	R	R	R	R	R	R	19:00	23:00
曼哈顿	45街	三大道	五大道			周日	周六	R	R	R	R	R	R	R	R	07:00	19:00
曼哈顿	45街	七大道	八大道			周三和周六				R					R	12:00	23:00
曼哈顿	45街	七大道	八大道			周日	周日	R								12:00	18:00

注:R代表该天不可经营。

图7 纽约曼哈顿某街道限制举例

Fig.7 Street restrictions of certain streets in Manhattan NYC

资料来源: 纽约市健康部《流动食物销售限制街道指南(中文)》[15]。



图8 曼哈顿限制经营街道

Fig.8 Streets with time restriction in Manhattan NYC

资料来源: 参考文献[10]。

街道限制的规定形成于20世纪末。当时不同机构的管理规定存在互相冲突的问题, 市长朱利安尼(Giuliani)领导的纽约政府在1995年建立“街头摊贩审查组”。该小组成员由小商户服务部(Department of Small Business Services)负责人、纽约市规划部(Department City of Planning)部长、纽约市交通部(Department of Transportation)部长和一名来自纽约市市长办公室的官员组成^[11]。这一协同机构根据已有规定和新条例, 梳理了每条应关闭的街道, 公布了沿用至今的“街道

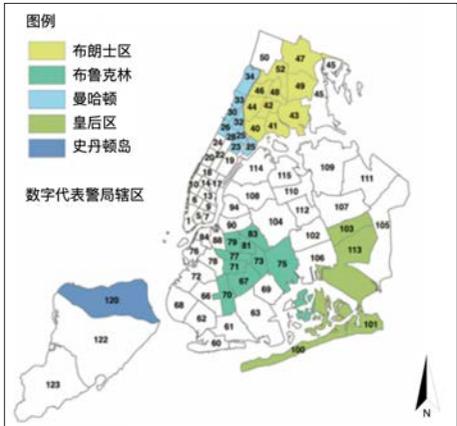


图9 蔬果摊贩在5个区的可经营场所

Fig.9 Designated areas for green carts in New York City

资料来源: 纽约市健康部网站<https://www1.nyc.gov/site/doh/health/health-topics/green-carts.page>。

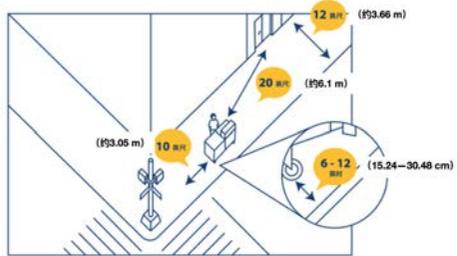


图10 贩卖单元安置限制

Fig.10 Restrictions on setting up a street food vending unit

资料来源: 参考文献[13]。

限制”列表, 而这一列表自2001年以来就未曾更新过(见图7)。

当然, 在街道限制规定以外, 存在一些受纽约州法、政府备忘录等条款影响的特例。例如前文提到的退伍军人持特殊执照, 可以在其他摊贩受限的曼哈顿中城摆摊经营; 2008年的彭博

政府为了解决偏远社区的蔬果供给问题, 专门在食物许可限制的基础上又新增了1 000个蔬菜和新鲜水果售卖许可(绿色食物车Green Carts), 并允许蔬果摊贩在特定区域(5个行政区的边缘社区)进行售卖(见图9)。

街道限制的规定同时受到纽约州法、纽约市行政法与条例、州和联邦法院判例, 以及未公开的政府备忘录等一系列法律条款的约束。这造成流动摊贩可经营街道的复杂状况, 摊贩们要仔细阅读长达29页的说明, 才能找到符合自己条件的合法经营街道。这为摊贩自查和政府监管带来一定的难度。

(2)“贩卖单元安置限制”对摊贩在街道的摆摊方式提出详细的规定。以食物摊点为例, 推车应选择在宽度大于12英尺(3.66 m)的人行道上摆摊; 离路缘石6到12英寸(0.15—0.3 m); 推车应距离十字路口、车道或者地铁出入口至少10英尺(3 m), 距离大楼出入口至少20英尺(6 m), 且不应位于公交车站或者医院的禁止停留区域(见图10)。对于一般类商品摊贩的摊点来说, 售卖单元所占用的街道宽度不应超过3英尺(0.9 m), 在广场等公共空间不得超过8英尺(2.4 m), 等等。除此以外, 法规还规定了流动摊点与餐厅外摆、公交站、报刊亭、电话亭和盲道等设施的空间关系。

3.3 卫生要求(针对食物摊贩)

除经营资质和空间限定, 食物售卖还涉及卫生安全方面的要求。表1显示, 健康部的第六章条款规定了移动食物单元(推车或餐车)需要满足的条件, 健康法典则对食物卫生和安全做出规定。健康部引入类似于餐厅卫生等级的评定制度, 将食物类摊点需要满足的规定与分数结合起来, 根据各摊点的表现计分并评定出A、B、C3个等级, 标于餐车的许可证上(见图11)。具体来说, 考核指标包括食物处理的温度、食材的来源、食材与食物的保存、厨房设施的配置、摊主的个人卫生与健康、垃圾的处理等9大类67条规定(见图12)。违反规定的摊贩将根据严重程度扣除相应的分数并处罚金, 罚金从200美元到1 000美元不等。

3.4 执法 (没收与处罚)

精细化管理需要有效执法来保障。在纽约,各类流动摊贩的主管部门(主要是健康部和消费者事务部)和警察都有权执法:前者负责全年例行的检查与审核,如许可证的发放、更新与撤销,健康部对流动食物单元的检查、对违规行为的评分与罚款;后者负责日常的监督、纠正、没收及处罚^[11]。例如,对于一般类商品无证经营的摊点,主管部门可以对其处以不低于250美元且不超过1 000美元的罚款,或不超过3个月的监禁,又或同时处以罚款和监禁。除罚款外,无证摊主还会收到不低于250美元且不超过1 000美元的民事处罚,外加获得新的许可前每天250美元的无证经营罚款。对于其他违反规定的行为,按照违规次数处以不超过500美元的罚款。未在指定街道及位置经营的行为属于轻罪,可处以不超过500美元的罚款或不超过30天的监禁,或同时处以罚款和监禁。食物摊贩的处罚与其等级评定体系紧密联系。



图11 一个获得A级评定的流动食物摊贩
Fig.11 A food vending unit with letter grade A

资料来源:笔者自摄。

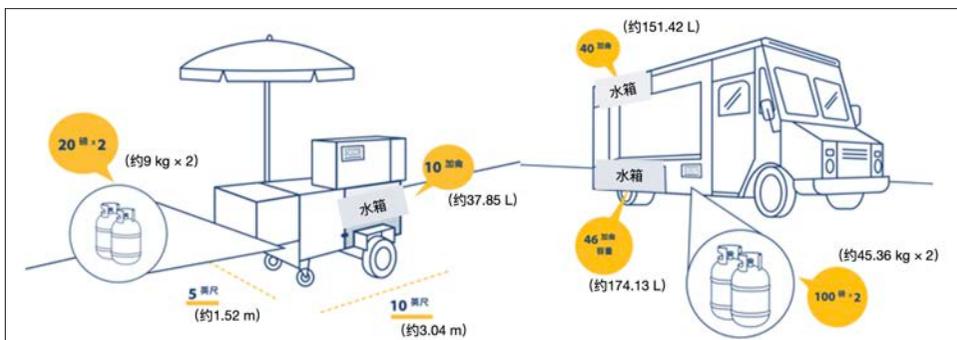


图12 对于食物经营单元(推车与卡车)的规定
Fig.12 Requirements for street food vending units

资料来源:参考文献[13]。

警察权属范围内的职责包括:在过于拥挤的街道、突发事件现场、施工现场、游行等集会活动现场指导流动摊贩暂时搬离当下的经营地点;纠察无证经营及非法转让许可证等行为;监督摊贩在规定允许的街道经营;监督摊贩在人行道的规定范围内放置经营摊点。警察可以要求摊贩改正不当行为,离开当前经营地点。对于不听从安排的摊贩和违反相关规定的摊贩,警察可以拖走、扣留或没收其经营车辆并处以相应的罚款。

4 介入流动摊贩管理的其他群体

4.1 街道空间的竞争者——沿街店铺业主

噪音、气味和拥堵常常使得街头小贩成为商店老板、大楼管理者和周边社区居民抱怨的对象。他们又因为商业竞争而不受沿街店主和餐厅店主的欢迎。有的店主会在店门口的人行道上故意放些植物和盆栽等设施来阻碍流动摊贩,或者直接向警察投诉,通过警察的恐吓驱赶摊贩。当然,这样的恐吓通常是没有法律依据的——法律只规定了街道是否可以摆摊及推车与人行道的尺寸关系,与沿街店铺业主没有太大关系。

除了单个店主的为难,由街区组成的商业改进区(Business Improvement District, BID)也成为阻挠和驱赶流动摊贩的重要力量。商业改进区是由商人和业主组成的社区组织,他们支付额外的税款来改进地区的商业环境、提高财产价值,介入公共空间的管理。纽约市拥有72个商业改进区,覆盖了纽约市标志性

街区、商业走廊和旅游吸引点。在他们眼中,流动摊贩会影响街区形象,并给人带来脏乱差的印象,应当被清除。前文提到的纽约市长朱利安尼(Giuliani)设立的街头摊贩审查组,就是在商业改进区的投诉和请求中关闭了包括曼哈顿中城商务区在内的大量摊贩经营街道(见图13-图14)。

4.2 社会组织

非政府组织等社会组织在美国社会的公共生活中占有重要地位,以少数族裔和弱势群体为服务对象的非政府组织更是其中的代表力量。在纽约,与流动摊贩有关的社会组织有流动摊贩项目(Street Vendor Project)、食物摊贩联盟(Food Vendors' Union)和纽约市食物餐车协会(NY Food Truck Association)等。这些组织常向摊贩们普及法律知识,或通过政治活动来推动相关制度的改革,有的则通过组织商户联盟的方式拓展潜在的商业机会,其中最具有代表的是“流动摊贩项目”。

“流动摊贩项目”是一个包含超过1 800名成员的会员制组织。这一组织帮助流动摊贩四处游说,致力于法律和制度的改变。他们的一些诉求包括下调摊贩违规行为的罚金、取消执照与执照数量的限制等。他们会通过教育的方式向摊主解释与宣传有关流动摊贩相关的法律和规定,帮助摊主对不规范的执法提出抗议,要求政府与相关执法部门依法管理流动摊贩。流动摊贩项目还会定期发表研究性报告,向政府和公众展示流动摊贩的生存状况,帮助摊主提起诉讼,维护自身权利。除此之外,他们也会帮助摊主寻找小企业培训和贷款的资源。

5 纽约经验的启示

流动摊贩在我国城市中是十分常见的现象。它部分解决了流动人口的就业,为城市居民提供生活便利,丰富了街头文化,甚至起到稳定社会关系的重要作用。但流动摊贩在我国城市长期处于被严格管制的状态,城管与摊贩之间的暴力事件也时有发生^[16]。已有研究对我



图13 纽约市商业改进区分布图

Fig.13 BIDs in New York City

资料来源: 纽约市市长办公室网站<https://www1.nyc.gov/site/sbs/neighborhoods/bid-directory.page>。

国流动摊贩的特征与管理难点进行归纳。从人群特征看,与上文提到的以美国退伍军人和外来移民为主体的摊贩不同,我国大城市中的流动摊贩多为本地下岗职工与外来进城务工人员。这与我国改革开放以来的城镇化进程与人口流动特征有关。从空间特征看,由于我国大城市的规模在近几十年来呈爆炸式增长,流动摊贩也随着城市扩张而迅速蔓延。他们不仅聚集在旧城的街角巷口,也大量涌入新建城区的住宅和商业地块。然而,新建城区在规划阶段很少给流动摊贩预留空间。这为近年来屡禁不止的占道经营现象埋下了隐患。从管理方式上看,我国流动摊贩的管理政策变化较大,在面对解决就业、吸纳人口和维护城市形象等不同时期的城市建设主题时,往往采取不同甚至矛盾的政策。这与西方国家基于法制建设的流动摊贩管理方法有所不同^{[17][48], [18]}。

2008年以后,随着民生问题的凸显,我国城市管理者逐渐意识到街头摊贩的合理性问题,尝试将其纳入城市的日常管理^{[17][46]}。特别是在2020年新冠肺炎疫情的冲击下,中央文明办提出“不将占道经营、马路市场、流动商贩列为今年全国文明城市测评考核内容,引导各地在文明城市创建中保障民生需求”。以上海、成都为代表的超大城市开始给予流动摊贩更多的生存空间——如何在精细化管理的背景下释放非正式经济的活力,成为我国超特大

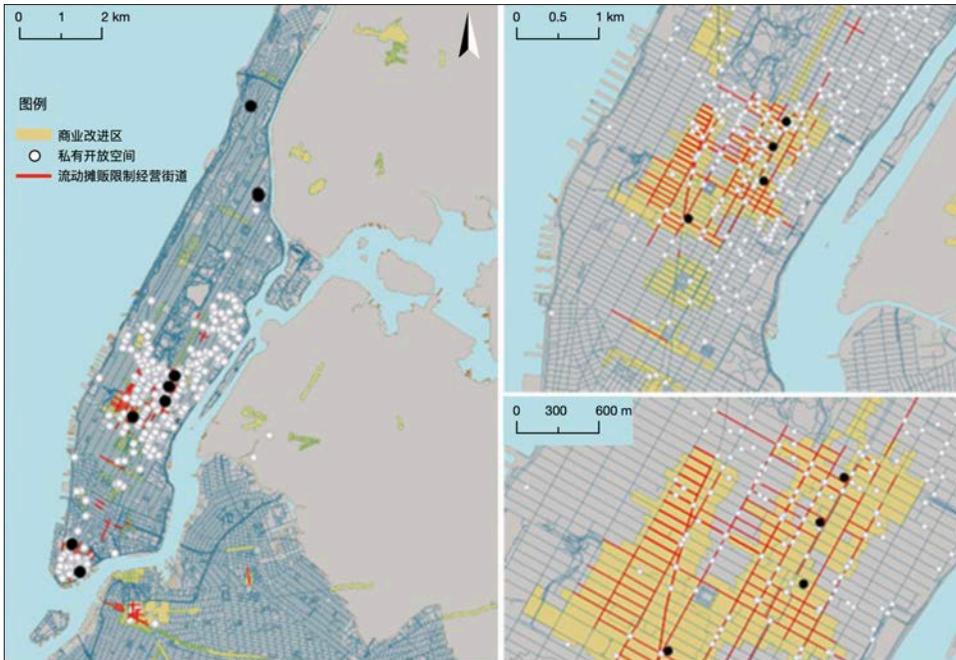


图14 商业改进区、私有开放空间和流动摊贩限制经营街道

Fig.14 BIDs, POPS, and restricted vending areas

资料来源: *The Right to the Sidewalk*, <http://cargocollective.com/everydayurbanities/The-Right-to-the-Sidewalk>。

城市基层治理的热点与难点问题。

纽约的流动摊贩管理经验可以从正反两方面为我们提供一些启示与借鉴。

5.1 给予流动摊贩合法地位,并纳入城市常态化化管理

街道摊贩现象在任何城市都有悠久的历史,至今仍显现出相当的活力。这说明这种非正规的经济形式有它存在的合理性,不能简单地采用取缔或纳入室内市场的方法来解决。经过3个多世纪的发展,纽约市政府在不同时期谨慎回应着不同群体对流动摊贩的要求,不仅给予其合法地位,还逐渐形成一套较为完善的管理制度。特别是摊贩分类及与之相对应的分类管理体系,既保证了街头摊贩的合法性,又回应了美国司法体系对不同人群合法权益的保障。

5.2 经营标准与空间管理的精细化

纽约市对于流动摊贩的管理,尤其是对食物摊贩有着统一而细致的技术规定。这些规定在保证城市风貌和道路通行免受影响的同时,也保障了沿街售卖食物的安全,规范了食物加

工的能源接入及垃圾和污水的处理。空间管理体系规定了在哪些街道和区域可以从事哪种经营活动。这有利于主管部门从城市整体层面规范街道摊贩,也反映了城市不同区域的居民对摊贩的差异化需求。对于流动摊点设置的详细规定十分重要:在标准化的城市街道上制定标准化的摊点设置要求大大降低了执法部门的执法难度。这也为我国城市应对流动摊贩现象提出两个重要的规划策略:一是分区的差异化政策。例如在缺少商业设施的郊区大型保障房社区内部,可以划定一定区域,允许并规范流动摊贩的活动,从而提高社区宜居度。二是从沿街店铺和流动摊贩管理的角度,对街道空间进行精细化的设计管控。虽然流动摊贩的主管部门并不是规划资源局,但城市规划工作能够在很大程度上减少后期管理的难度。

5.3 多渠道宣传

纽约市政府十分重视流动摊贩管理法规的公开和宣传,相关规定很容易在政府网站上查到,复杂的执照申请流程也会以图示的形式来展现。由政府和社会组织安排的宣传讲座与

研习会保证了大部分的摊贩有机会了解到管理法规的基本原则。传单、海报等宣传资料的大量发放也使得相关规定在社区和公共场所可查可找。显然,在流动摊贩的主管部门多、相关的管理条例复杂且分散的情况下,做好信息的梳理、展示与宣传讲解,对流动摊贩的管理具有重要意义。

当然纽约对流动摊贩的管理经验也存在一些不足,值得我们反思。首先,增加执照发放量。纽约市的各类摊贩的执照和许可数量已有40余年没有增加,这直接导致了黑市的产生,也使得那些非法租赁执照的摊贩很容易陷入债务困境^⑥。当前的纽约市政府正在考虑在未来几年内增加执照的数量,包括在2023年前将食物摊贩的许可证数量增加一倍^[19]。但这一政策的出台显然面临着困难:除了固定店主的反对,健康部门的官员也认为增加许可证的数量会因餐车的存放等因素带来一定的食品安全问题。

其次,复杂的法规体系是流动摊贩管理的难点。街头摊贩受大量管理细则的约束,且不同部门制定的规则分散在各地,包含执照的申请条件、申请流程、更新方式和年检要求,自动贩卖车和摊位的放置,大小和外观,等等。尽管部分主管部门将复杂条款做成图文并茂的手册,并举办学习营来进行宣传,但大部分的摊主还是很难弄明白这些规定。加上很多政策仅以英文发布,这对于主要由移民组成的摊主群体来说也是个问题。这些都影响了摊贩对法律的了解程度,导致他们常常在不知情的情况下收到巨额罚单。

最后,执法尺度的把握。政府主管部门和警察对于无证摊贩的执法尺度一直是公共讨论的热点议题。根据流动摊贩项目的统计,过去3年中,警察平均每年向流动摊贩开出18 000张罚单,摊贩们往往因为过于靠近路口等轻微违规而收到高额罚单。不少市民认为,为了城市形象而剥夺或者损害流动摊贩及低收入社区居民获得廉价食物的权利是不能接受的。^[20]

参考文献 References

- [1] BROMLEY R. Street vending and public policy: a global review[J]. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2000, 20(1/2): 1-28.
- [2] 卢红艳. 国内外城市流动摊贩治理经验及启示[J]. *天水行政学院学报*, 2016, 17(6): 29-32.
- [3] LU Hongyan. Domestic and foreign experience and inspiration of urban itinerant vending governance[J]. *Tianshui Xingzheng Xueyuan Xuebao*, 2016, 17(6): 29-32.
- [4] The New York Times. Seized by Sanitary Officers (1889)[N]. *The New York Times*, 1889-11-25 (02).
- [5] DEVLIN R T. Informal urbanism: legal ambiguity, uncertainty, and the management of street vending in New York City[D]. Berkeley: University of California, Berkeley, 2010.
- [6] The official website of the city of New York. Mayor de Blasio announces new policing reforms[EB/OL]. (2020-06-07) [2022-03-14]. <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/414-20/mayor-de-blasio-new-policing-reforms>.
- [7] NIERENBERG A, WHARTON R. New York police will stop enforcing street-vendor laws, but questions linger[EB/OL]. (2020-06-12) [2022-03-14]. <https://www.nytimes.com/2020/06/12/dining/nypd-street-vendors.html>.
- [8] DEVLIN R T. "An area that governs itself": informality, uncertainty and the management of street vending in New York City[J]. *Planning Theory*, 2011, 10(1): 53-65.
- [9] Urban Justice Center. Peddling uphill: a report on the conditions of street vendors in New York City[R]. 2006.
- [10] SIMON A. A prominent collection at the met: food carts (2009)[N]. *The New York Times*, 2009-08-21.
- [11] BROWNE R, JOAQUIN D, KELHIAA J, et al. New York City street vendors[R]. 2011.
- [12] American Legal Publishing Corporation. NYC administrative code[EB/OL]. [2022-03-14]. <https://nycadmincode.readthedocs.io/index.html>.
- [13] American Legal Publishing Corporation. The rules of the City of New York[EB/OL]. [2022-03-14]. <https://codelibrary.amlegal.com/codes/newyorkcity/latest/NYCrules/0-0-0-1>.
- [14] 纽约市健康部. 流动食物摊贩须知(中文)[R]. 2017.
- [15] NYC Health Department. What mobile food vendors should know[R]. 2017.
- [16] NYC Consumer and Worker Protection. General vendor license checklist[EB/OL]. [2022-03-14] <https://www1.nyc.gov/site/dca/businesses/license-checklist-general-vendor.page>.
- [17] 纽约市健康部. 流动食物销售限制街道指南(中文)[EB/OL]. [2022-03-14]. https://www1.nyc.gov/assets/doh/downloads/pdf/permit/mfv_restricted_streets-tc.pdf.
- [18] NYC Health Department. Mobile food vending is not allowed in these locations[EB/OL]. [2022-03-14]. https://www1.nyc.gov/assets/doh/downloads/pdf/permit/mfv_restricted_streets-tc.pdf.
- [19] 胡俊修. 流动摊贩与中国近代城市社会[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019.
- [20] HU Junxiu. Itinerant peddlers and modern Chinese urban society[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2019.
- [21] 高芙蓉, 李和平. 城市街头摊贩空间的弹性规划控制[J]. *城市问题*, 2019(6): 45-51.
- [22] GAO Furong, LI Heping. Flexible planning control of urban street vendor space[J]. *Urban Problems*, 2019(6): 45-51.
- [23] XUE D, HUANG G. Informality and the state's ambivalence in the regulation of street vending in transforming Guangzhou, China[J]. *Geoforum*, 2015(62): 156-165.
- [24] DAI S. NYC may be doubling the number of food carts[EB/OL]. (2016-10-11) [2022-03-14]. <https://ny.eater.com/2016/10/11/13247348/food-cart-nyc-number>.

注释: ⑥ 在黑市上租赁执照不仅违反了健康部的规定,而且价格十分昂贵。一个价值200美元、有效期为2年的食物摊点许可证的黑市价格是25 000美元。见参考文献[6]。