

# 老旧小区非正规空间的形成机制和更新治理模式研究：以武汉市为例\*

郭炎 王涵 张正菲

The Formation Mechanism and Governance Models of Renewing Informal Spaces in Dilapidated Neighborhoods: A Case Study of Wuhan City

GUO Yan, WANG Han, ZHANG Zhengfei

**Abstract:** Effective governance in the renewal of informal spaces is crucial to the regeneration of dilapidated neighborhoods. However, existing theoretical and practical knowledge in this area is insufficient. This paper examines informal spaces from the perspective of informality and constructs a theoretical framework to explain the formation mechanism and governance models of these spaces in China's dilapidated neighborhoods by invoking the concept of informality and the structure-agency theory. The paper contends that these spaces are the results of both the institutional environment of deregulation in China's housing and community management reform and uncontrolled competition for space arising from imbalanced contradiction between supply and demand. Renewal is a process of re-regulation and rebalancing of interests based on spatial functions and types of rights. The paper further analyzes a case in a typical neighborhood of Wuhan. Four types of informal spaces are identified: spaces with strong functional needs and collective ownership, spaces with weak functional needs and private ownership, spaces with strong functional needs and work-unit ownership, and finally, spaces with strong functional needs and private ownership. Diversified governance strategies, including formalization and partial formalization, are summarized to guide extensive practices.

**Keywords:** informality; dilapidated neighborhood; neighborhood governance; neighborhood planning; urban renewal

**提 要** 非正规空间的更新治理关乎老旧小区改造成败，但缺少理论与实证支撑。从非正规性的理论高度审视了非正规空间，基于非正规性治理和“制度—行为”的现有研究成果，构建了解释老旧小区非正规空间形成机制和治理模式的理论框架：此类空间是我国住房与社区管理改革“去规则化”的制度环境、供需矛盾下无序的空间争夺共同催生的，其更新治理是“再规则化”的过程，必然面临空间利益的重置，需按空间的功能性强弱和权属分类施策。以武汉市的典型社区为例进行实证分析，将非正规空间分成强功能型集体所有、弱功能型私人所有、强功能型单位所有、强功能型私人所有等四类，梳理出完全正规化和部分正规化的多元治理模式，为深化实践提供参照。

**关键词** 非正规；老旧小区；社区治理；社区规划；城市更新

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202305013  
文章编号 1000-3363(2023)05-0103-07

## 作者简介

郭炎，武汉大学城市设计学院，湖北省人居环境工程技术研究中心副教授、博士生导师，tiverguo@whu.edu.cn

王涵，武汉大学城市设计学院硕士研究生，通信作者，hanwang\_@whu.edu.cn

张正菲，剑桥大学克莱尔学堂硕士研究生

老旧小区区位好、人口密度高，但长期面临设施不足、功能滞后、空间品质衰退和治理能力不强的问题<sup>[1]</sup>，是发展不均衡、不充分的体现，因此成为“十四五”时期我国城市更新与治理的重要对象，希望通过更新提升空间环境品质 and 社区治理能力，满足人们日益增长的生活需求，但这很大程度上取决于如何处理大量存在的非正规空间。当前，非正规空间治理两极化：非常决绝地想全部拆除，结果是轻视了空间背后复杂的利益关系<sup>[2]</sup>，激化了社会矛盾，使改造难以持续；谈拆色变，避而远之，结果是改造止于面子工程，为社会诟病。原因在于对非正规空间形成与治理的理论认知不全面，对分类治理的措施与路径缺乏研究。

国际研究已从非正规性的理论视角来认知非正规社会经济活动与空间，并围绕不同类型的非正规社会经济活动，剖析其成因、治理模式与效果，从不同尺度研究非正规空

\* 国家自然科学基金“资本循环视角下乡村社会空间重构的机理、效应与调试：以湖北湖南两个县级行政区为例”（项目编号：41971185）；国家自然科学基金“投融资视角下社区更新中环境重构的机理、效应与对策：以武汉市为例”（项目编号：52378074）

间格局、成因与治理机制，取得了丰富的成果<sup>[3-4]</sup>。国内则多关注流动摊贩等非正规经济活动的分布与治理，并聚焦城中村、摊贩空间、街道等空间，探究治理对策<sup>[5-6]</sup>。然而，对非正规空间还缺乏统一的理论认知，对城市住区内部非正规空间的形成与治理研究不够，难以支撑老旧小区改造实践。

为此，本文将梳理非正规性的理论认知，结合非正规治理、“制度—行为”的理论成果，辨析老旧小区非正规空间形成与分类治理的理论逻辑，进而以武汉市循礼社区为例，总结其非正规空间改造中的多样治理实践，予以实证，以期助力老旧小区非正规空间的高效治理。

## 1 非正规性的理论认知：从与正规性的二元对立到对立统一

“非正规性 (informality)” 一词首次出现于1960年代联合国国际劳工组织对“非正规就业”的调查报告。从此，人们对非正规性的理论认知大体经历了从与正规性“二元对立”到“互相补充”再到“对立统一”的3个阶段 (图1)：起初，非正规性被视为管制缺失的结果，视为官方权力控制机制缺失或放松后形成的一系列法外现象的总称<sup>[7]</sup>，是被正规性排斥和压制的。非正规性也被视作一场自下而上的革命，是被边缘化的底层民众谋生的策略，是弱势群体特有的。

1980年代，新马克思主义将非正规经济定义为一种规避政府管制的经营活动，是过度劳工管制与丰富劳动力供给并存的结果。受此影响，相关研究开始批判之前二元主义的分离观，认为非正规性与正规性之间存在广泛的结构联系<sup>[8]</sup>，不能被单一地视为“管制之外”，而应视为与正规性互相补充的平行结构。该观点仍将其视为忽视底层人民权益的结果。

2000年代中后期以来，学界开始将非正规性视为一套完整的管制模式，不是合法与非法、管制与无管制的对立，是一套“去规则化 (deregulation)” 的系统，是在制度变革中政府等权力主体、资本家等市场主体和从事非正规社会经济活动的非正规行为之间竞合的结果，是自上而下、自下而上共同驱动的。据

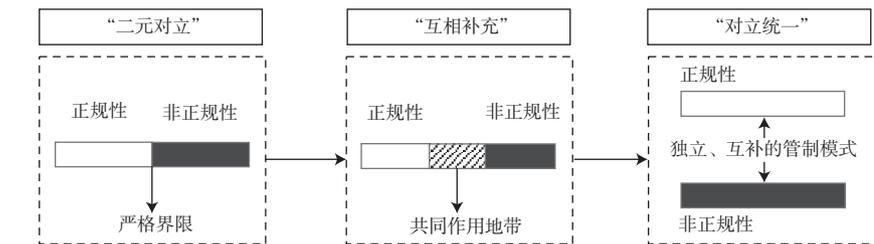


图1 非正规性的认知演变  
Fig.1 Evolving understanding of informality

此，非正规性不专属于弱势群体或全球南方国家，而是存在于任何国家与社会的各个阶层，只是程度不同。为减少非正规性，政府通常会实施“再规则化 (reregulation)”<sup>[9-10]</sup>。由于社会经济与制度背景差异，非正规性的成因和再规则化的具体措施也应有所不同<sup>[11]</sup>。

## 2 老旧小区非正规空间的形成机制：去规则化下的空间生产

### 2.1 去规则化：需求导向下的非正规空间生产

非正规空间是非正规性在物质环境层面的表征，多指无明确的官方规划、脱离正规制度、承载非正规社会经济活动、具有不稳定性和边缘性的建成环境<sup>[12]</sup>，如贫民窟、城中村等非正规聚居区，以及流动摊贩等非正规经济活动空间<sup>[13]</sup>。

列斐伏尔的空间生产理论认为空间是社会经济活动的载体，是特定社会经济关系下主体互动的产物<sup>[14]</sup>，但他忽略了制度对主体行为的约束。英国学者Pasty Healey等<sup>[15]</sup>提出了“制度—行为”的理论框架，认为建成环境形成于一系列土地开发与建设过程，其中，利益主体在特定制度下互动，塑造出特定形态的空间环境。据此，要了解特定形态空间生成的原因，就需了解背后的制度结构和受其限定的社会经济行为特征。

制度结构与主体互动如何催生非正规空间呢？笔者融合非正规性治理与“制度—行为”的现有观点作如下理论建构：非正规空间是制度变迁中权力主体与非正规行为人间互动博弈的结果。制度分为正规制度和非正规制度，前者多由权力主体制定并监督执行。由于复杂动态的社会经济系统需要灵活的规则

来保障秩序，政府为实现特定的社会经济目标便会不断地调整正规制度<sup>[16]</sup>，表现为去规则化与再规则化。为激励自下而上的行动以释放社会经济活力，政府会终止某些制度，如设立特别经济区或者默许城中村的住房保障功能等。去规则化释放了原先被约束的利益，并将其置于Barzel<sup>[17]</sup>所述的公共领域，受人争夺。当正规的空间管制缺失时，公共空间首当其冲成为人们为满足个体需求而争夺的对象。通过自发占用或改变空间功能，非正规空间得以生产，而且空间的供求关系越紧张，非正规空间生产的强度与广度会越高。见图2。

非正规空间一旦生成，便会赋予非正规行为人与权力主体博弈的能力，进而影响其正规化：切实的空间占有使个体有了要极力维护的既得利益，广泛的非正规实践也会产生诸如相互效仿、法不责众与抗争意识等非正规制度<sup>[18]</sup>。为了获得合目的的社会实践，政府的再规则化会肯定积极的非正规实践、干预或消除负面的。前者的帕累托改进往往容易实现，后者则容易陷入德赛图所述的“规训—抵制”中<sup>[19]</sup>。作为低效与社会矛盾的代名词，非正规空间的正规化多属于后者，意味着权力主体与非正规行为之间的抗争与协商。

### 2.2 老旧小区非正规空间的形成：社区转型中的去规则化

我国老旧小区中的非正规空间是非正规性在住区内部的空间映射，是以居民为主的非正规行为人在去规则化的社区管理变革中，出于自身空间需求，占用公共空间擅自建设的、被现有相关法律法规<sup>①</sup>排斥的空间<sup>[20]</sup>。

计划经济时期，我国实行“统一管理、统一分配”的公有住房实物分配制

度。政府和单位统一按国家的建设投资计划供给住房。单位制是社会组织的基本形式，职工的社会经济行为被整合到单位的日常管理中<sup>[21]</sup>，社区管理制度与责任主体较为明确，几乎没有非正规空间的生存土壤。单位包建包管，职工对单位依赖性强，没有生产非正规空间的需求。

1990年代初，我国开始推行住房供应与管理制度的市场化改革。公房实物分配转为货币化分配，管理职责从单位转移至街道办和居委会。这种转型使单位社区在管理体制上经历着一定程度的去规则化：复杂的产权结构与责任主体不清导致管理权责交接不彻底，单位制保姆式包揽的惯性也使居民自主管理意识薄弱。物业型的老旧小区，也会因物业管理的市场机制与监管体系不健全、陌生群体自主管理能力有限，或多或少存在社区管理制度不明、执行不力的状况。老旧小区管理的去规则化使其公共空间受到个体争夺。当居住条件难以满足居民日益增长的个性化需求时，争夺会更剧烈，非正规空间的生产也就更普遍。见图3。

### 3 老旧小区非正规空间改造：再规则化中的分类治理

#### 3.1 再规则化：依功能性强弱的非正规空间治理策略

治理非正规空间是再规则化的过程，意在通过非正规社会经济活动在正规空间的重置，将其纳入正规管治范畴<sup>[22]</sup>，通常伴随着权力主体与非正规行为人的博弈，其激烈程度大多取决于后者对空间功能需求的强弱。功能性需求越强，矛盾冲突越大，反之亦然。为增强再规则化的调和度与治理效率，根据功能性强弱拟定相应的治理措施是必要的<sup>[23-24]</sup>。

国际上，非正规空间的再规则化大体有两种模式。一是完全正规化<sup>[25]</sup>，分两种实施路径：其一是完全取缔，将非正规空间视为违建，通过拆除消灭非正规性；其二是赋予非正规空间完整产权，通过修订正规制度将其纳入管制。前者自上而下、不顾历史背景的“一刀切”，往往会带来一系列社会问题，如弱势群体的生计受限、生存空间无法保障。后

者也可能被视为不作为，对遵守纪律之人不公，助长非正规空间的扩张。二是部分正规化。该模式主张摒弃“正规本位主义”的观点，充分审视非正规性存在的合理性，以更包容的措施，如赋予非正规行为空间使用权，激励他们参与协商治理，承担改善、维护空间环境的责任。

这些模式各有利弊。笔者认为：针对功能性需求弱的非正规空间，可以清除以完全取缔；针对功能性极强的，可赋予使用权后，以协商型治理进行优化；针对功能性强弱适中的可予以部分赋权、

部分拆除，并配以协商型治理。

#### 3.2 老旧小区非正规空间的功能、权属类型与更新治理重难点

老旧小区改造是对公共部位的空间环境与设施进行逆周期的优化。作为小区衰退的主要根源，被侵占的公共空间成为优化重点，且唯有对小区公共空间进行整体性谋划，改造才有效果。因此，“违建不拆除不改”成为很多地方推进老旧小区改造的前置条件，但实际执行困难重重，反映在治理主体的激励与约束上（图4）。第一，老旧小区改造，多由

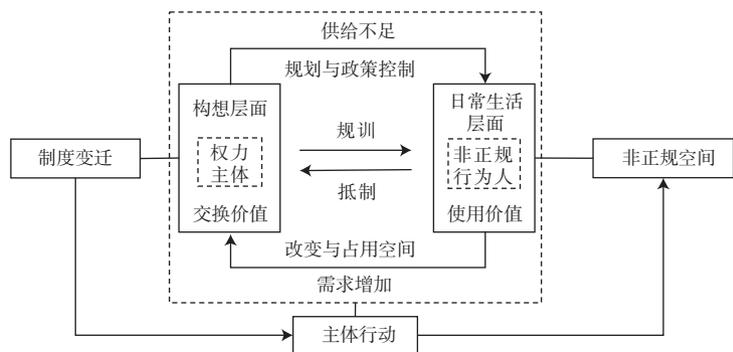


图2 非正规空间的形成机制

Fig.2 Mechanism underlying informal space formation

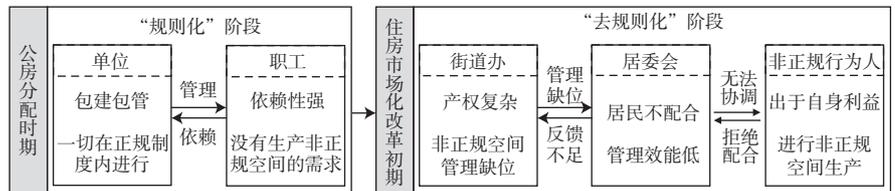


图3 规则与去规则化中的主体互动

Fig.3 Stakeholder interactions during regulation and deregulation

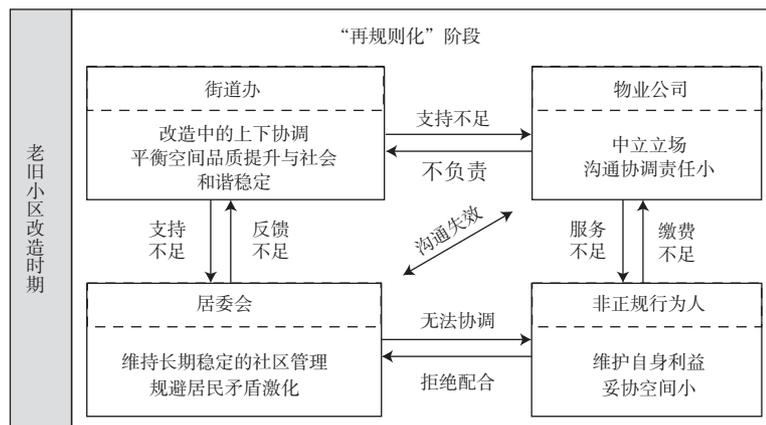


图4 再规则化中的主体互动

Fig.4 Stakeholder interaction during re-regulation

区级住建部门和城投公司统筹推进，负责立项和资金投放。街道办则负责上下协调与维持社会稳定，旨在平衡改造效果与避免矛盾冲突<sup>[26]</sup>，且通常后者会重于前者。第二，居委会需要落实街道决策，也要直面居民矛盾的化解。考虑到小区长期稳定管理的需要，当拆违与稳定需要抉择时，偏向后者对他们而言是更理性的选择。第三，物业公司作为盈利机构更关心收益，几乎不承担协调的责任，对引起矛盾的拆违往往避而远之。第四，在缺乏集体行动时，居民个体往往敢想不敢言。因此，非正规空间的改造面临街道与居委两头为难、物业无激励、居民无行动的难题<sup>[27]</sup>。

破解上述难题，需要分类理清更新治理的重点和难点。划分类别的标准主要包括功能性、权属、空间形式（违建<sup>②</sup>、违章构筑物等）与区位<sup>③</sup>等。由于定性分析的可操作性要求类型数量可控，因此笔者以功能性与权属这两个影响治理策略的核心标准进行一级分类，再分类讨论不同形式与区位的影响。首先，功能性有强弱之分<sup>④</sup>。强功能性的非正规空间对使用主体的生产或生活多是必要的，如居住、经营或办公等；弱功能性的空间，如遮挡、景观小品等，对使用主体的必要性弱。其次，我国房屋权属复杂多样，不仅居民、租户、商户等私人会侵占公共空间，政府部门、街道办、居委会等集体组织，以及原国有企业单位也会存在侵占行为。由于集体和单位

组织占有的空间基本都表现出强功能性，笔者最终划分出强功能型集体所有、弱功能型私人所有、强功能型单位所有和强功能型私人所有等四个类别，剖析更新治理重难点。见图5。

### 3.2.1 强功能型集体所有：重在公共效益导向的空间功能置换

此类空间多是街道办、居委会等集体组织因健全社区组织体系、拓展办公空间而占用公共空间建造的办公用房，通常位于社区核心位置，对公共空间和道路交通系统的完善影响较大[图5(a)]。它们虽然功能性强，但具有空间生产主体与治理主体一致的特点，出于公共利益最大化的立场，容易建立主体共识，治理的阻力较小，难点在于改造空间以发挥最大的公共效益，落实承接原功能的新场所。

### 3.2.2 弱功能型私人所有：重在公共利益导向的居民集体行动

此类空间多是居民自建的停车棚、遮阳棚、花圃等构筑物。其建材多以金属铁皮、塑料板为主，成本较低，基本位于角落、楼体旁侧等一般区位，对公共利益的影响较小[图5(b)]。此类空间的数量多、分布广，但功能性不强，一般不是生活必需的，容易在改造中另行供给，可能引发的社会矛盾可控。囿于经济和时间成本，权力主体介入进行一对一调解的动力不足。使用者拒绝放弃既得利益是治理的主要阻碍，关键在于提升社区居民的自治能力与公共意识，以

集体行动将其恢复为公共空间。

### 3.2.3 强功能型单位所有：难在建与用分离时的协商对象不明

此类空间在单位社区较普遍，一般是原单位增建、用于安置职工的房屋，多是刚需，功能性强，多位于顶楼与社区边缘，存在一定的公共安全隐患[图5(c)]。治理难点主要是建设主体（名义上的所有者）与使用者不一致。由于不再承担住房分配和管理的职能，原单位容易认识到拆违的法理正当性，但因历史悠久，建设行为人或责任人往往难以明确，缺乏协商对象。使用主体的主观意识已将其认定为私有资产，会以抵制规避使用权的中断，或是要求远超合理范围的补偿。当单位与使用者存在市场交易时，使用者的抗争会更激烈。

### 3.2.4 强功能型私人所有：重在保障功能需求后的协商型治理

空间形式主要为自建房或吊脚楼，多用于居住或经营，功能性极强，治理最难：居民利用阳台、窗户等向外扩张形成棚房或吊脚楼以满足生活所需，违章店铺也保障了低收入群体的生计，多占据人流大的核心区位[图5(d)]。拆除这些空间会带来较大的社会冲突，但如果漠视或完全赋权正规化，环境难以改善，也会滋生更多违建。重点在于平衡法理和情理，在明确禁止此类违建的政策下，以异地安置、就地平衡等方式保障现有功能需求，再进行差异化管控与协商治理。

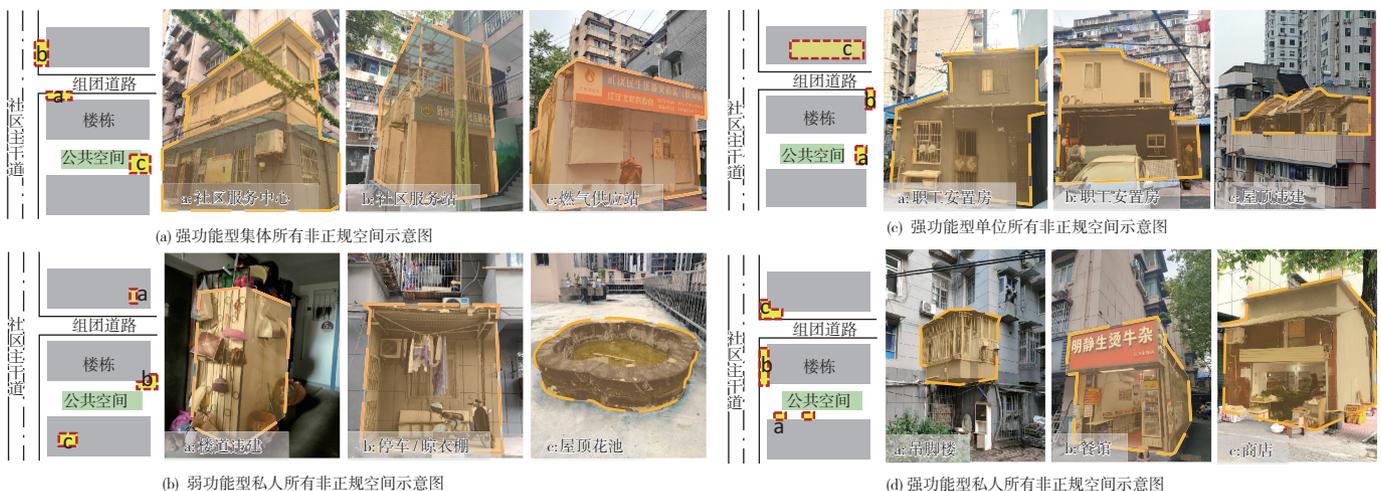


图5 各类型非正规空间示意图

Fig.5 Diagrams of different informal spaces

#### 4 武汉市循礼社区非正规空间的形成与更新治理实践

武汉这座典型的特大城市以其各式各样的老旧小区承载着近代各个历史时期的印记：租界时期的西式建筑、近代工商经济下的工人棚户区、里分与私人宅邸，计划经济时的单位社区以及住房市场化改革后的经济适用房、商品房等，由长江、汉江的两江四岸向外逐步展开。这些位于中心城区的老旧小区成为改造的重点。“十三五”期间，武汉控规一张图划定了拟拆除重建的“动区”和保留整治的“静区”。2017—2025年静区中拟更新的老旧小区便达2394个，建筑面积近4000万m<sup>2</sup>。不断提高的生活水平挑战着这些当时标杆住区的承载力，在空间供需矛盾和制度变迁的双重冲击下，非正规空间成为这些小区的标配。

循礼社区便是静区中典型的老旧小区，位于江汉区新华街道。先前是两个村庄，在1983年政府拆除村庄，建设村民安置房（图6中8—26单元）和多个单位的公房（58—89单元）后成为城市住区。总建筑面积4.4万m<sup>2</sup>，多为31—70m<sup>2</sup>的小户型，2020年居住人口1763人。作为老旧小区的典型特征，房屋出租率高达25%，外来人口约占20%。它是武汉市最早一批实施旧改的小区，2018年启动规划并于2021年底完成改造验收。其建设与发展涵盖了我国住房改革的历程，房屋产权多样，为探究非正规空间形成与治理提供了很好的参照。

##### 4.1 循礼社区非正规空间的形成机制

循礼是一个开放、无物业的住区，其非正规空间的形成符合前述“去规范化”的逻辑。最初，还建社区由村民自主管理，东侧的单位用房由各单位分别管理。其后，村社体制难以适应住区管理的需求，公房的私有化改革也使单位不再承担管理职责，造成一种无管理的状态。1990年代中，社区成立居委会，按街道办的指示提供行政与党建等服务，物业与建设属于代管，权责依然不明。

非正规建设呈现出相应的时空规律：首先是1980年代末到1990年代初，为了在退出前占有更多物业或出于职工用房安全，单位便占用交界空间违法建设，

如图6中61单元东西两侧。单位职工随后跟进，建设吊脚楼扩大自住面积，西侧还建小区居民也纷纷效仿，造成了1990年代吊脚楼、屋顶违建兴起。为了给居委会设置办公用房，街道办在小区建设了最大的违建（图6中A处），诱发了还建小区与单位小区交界处的一排违建，如图6 C1及其南侧建筑。2010年后，周边开始拆迁，循礼的居民期待拆迁补偿，催生了一波吊脚楼等违建潮。

截至2018年，社区共有195处违建与违章构筑物，严重阻碍着小区道路交通，占据公共空间，使基本服务设施难以布局，也潜藏着巨大的消防隐患。空间环境恶化，导致原居民外迁，房屋被不断分割出租，外来人口增加弱化了居民自治能力，使小区进入了衰退的恶性循环。

##### 4.2 循礼社区更新中非正规空间的治理模式

作为试点小区，循礼的改造受到区、街道办与居委会的高度重视。改造伊始，各级政府便有共识性的更新目标：全面整治非正规建设，还公共空间于民众，用于道路、广场、设施与合理经营的配套，提升空间品质；改造完成后，组建业委会，引进物业，建立现代小区的长效管理制度。基于该共识，循礼根据功能与权属的四种类型对非正规建设采取了三种差异化的治理模式，基本实现了再规则化。

###### 4.2.1 强功能型集体所有与弱功能型私人所有：重置空间功能以完全正规化

由于集体组织的公权力机构属性和

私人占据空间的弱功能性特征，这两种非正规空间的治理难度较小，可以通过重置空间功能、政府内部协商、集体行动等方式实现完全正规化。图6中A处和B处改造详解如下：

A处是街道办为居委会建设的办公场所，是一栋正圆形的三层建筑，只有批文但无土地证和房产证。建筑占据了小区最大的一块公共空间，连同周边紧贴墙面的一圈违建，阻断了东西向交通联系。规划方案拟将其拆除，打通道路，增加老人与儿童活动场所，还建一处活动室，以此打造“社区客厅”亮点区块，引爆社区更新（图7）。街道办的难题是拆除后，如何安置社区办公空间。社区东北角有一处五层的宾馆，在房管所名下，成为突破口。最终，街道办寻求区政府调节，说服房管所将宾馆的一到三楼依次改为办公场所、老人和儿童活动室，再由区政府为房管所进行对等空间补偿。街道办身先士卒的决心以及区政府的协调最终实现了拆违与改造，从中我们看到强功能型集体所有的非正规空间改造，需要处理的主体关系相对简单，只要实施非正规建设的集体组织本着以民为本、为社区谋福利的公心，立足实际空间需求，相关主体积极协商，以空间功能置换的方式实施拆违改造，是可以在政府内部平衡解决的。

B处是一楼居民违章占道构筑的杂物间。由于管制缺失，面积不断扩大，愈加阻碍交通、影响小区形象。居委会曾多次劝说，期待个人主动拆除，但由于此类违章较多，终无成效。小区改造为居民集体清除此类构筑物提供了契机，



图6 循礼社区各类非正规空间分布

Fig.6 Distribution of different informal spaces in Xunli

规划将此处清理后改为公共晾晒场地。首先,召开居民议事会,以规划的美好蓝图寻求居民代表对拆违改造的认同,建立社区支持网络;然后,以集体之名拟定行动计划,再由居民集体定向说服居民个体,回应其关切。最终,作为一项居民自发的集体行动,社区类似的违章搭建得以清理。

这说明弱功能型私人占有的非正规空间非刚需。在面临违章利好与社会舆论孤立间的抉择时,占有人对拆违的排斥心理是可以通过建立公众参与机制、组织居民集体议事等方式培育居民自治力量<sup>[28]</sup>,进而以集体行动破除的。这通常需要事先有合理的空间更新方案,将拆除后的利好与不拆的弊端清晰呈现给居民,以寻求集体共识。这种柔性治理措施也往往是成本最低、矛盾最小但效果最好的,有利于社区共治共享。

#### 4.2.2 强功能型单位所有:依改造必要性、协商可行性的完全或部分正规化

图6中C1和C2是两处原单位建设的违建。C1位于东西两小区的边缘,由一位独居老人使用。规划将其改为广场和道路,成为融合两小区的核心,拆除势在必行。在协商中,老人子女以单位职工安置房且难以负担老人居住空间为由,拒绝拆除。同时,原单位几经变更后也难寻责任人。为此,街道办考虑到老人居住的实际需求,为其安排一处公房后,顺利拆除了违建。C2是原单位出于安全考虑用来封闭院落的一层砖房,有土地证、无房产证,现状闲置,但有消防隐

患。协商时,单位无人担责,并以担心国有资产流失为由拒绝拆除。多方协商的结果是尊重现状,通过增设房门、加固建筑增加其应急通道功能。见图7。

这说明面对建设与使用主体不一的非正规空间,强制拆除往往较难。可依据改造必要性与协商可行性采取不同的治理方式:对位于重要地段、负外部性强的,可在满足功能性需求的基础上拆除,完全正规化;对非重要地段、公共影响小且协商难度大的,则可尊重现状,进行合目的性的改造,在部分正规化后纳入规范管理。

#### 4.2.3 强功能型私人所有:基于功能需求的部分正规化

此类违建责任主体明确,多是生存所需,居住功能以吊脚楼为主,经营功能以小摊贩为主。业主会坚称其存在的情理正当性而强烈抵制拆除或寻求对等补偿,治理难度最高。

循礼的吊脚楼占了违建数的一半,直接负面影响不大,但建筑安全隐患、坏的示范效应等间接影响明显。整治存量、严控增量成为政府的主要目标。整治的原则是不予以讨价还价的补偿,但可以承担拆除修补的成本和功能恢复的适度补贴。由于此类违建较多,成本与补贴代价不菲,政府需平衡投入与(社会、政治)效益。循礼大体采取了3种方式:一是在军运会的建设资金支持下拆除重要界面的吊脚楼;二是协商拆除安全隐患大或功能易恢复的,如用于放置杂物、花盆或厨具的吊脚楼;三是对

功能恢复难的则尊重现状并结合改造消除安全隐患。

图6中D处是业主占道经营、服务社区及周边居民的餐馆,但又与理顺道路、规范经济活动相冲突。街道办多次以城管执法为由试图取缔,遭到业主以社会就业与生存困难为由的抵制。最后,双方协商,在商户拆除棚房留出必要的道路后,由政府邻近地方另辟经营场地,由商户维持场地卫生管理。见图7。

以上说明,针对此类违建,治理主体需明确不予补偿、严控增量、整治存量的底线与原则,在存量整治中以耐心寻求博弈主动;对必须拆除和协商可以拆除的,建立资金保障和功能恢复的补贴机制;对难以拆除的,探索融合规划目标与现状功能的改造与长效治理措施,通过部分正规化纳入有序管理。

## 5 结论与讨论

本文从非正规性的理论视角审视了非正规空间,认为非正规空间与正规空间是对立统一的,前者是权力主体与非正规行为共同引发的,因此治理中不能将两者对立起来,应以协商共识为基础推进非正规空间的正规化转型。

基于这种认知,本文以规则、去规则化、再规则化为主线构建了老旧小区非正规空间形成与治理的理论框架,认为老旧小区非正规空间形成于我国住房与社区管理由计划向市场经济转型的去规则化环境中,是非正规行为自发自破



图7 各类非正规空间改造前后对比  
Fig.7 Redevelopment of different informal spaces: before and after

解空间供需矛盾的结果。再规则化不应“一刀切”地拆除或按现状全盘合法化，而应依据非正规行为人对实际空间功能需求的强弱分而治之，在中国特定产权制度背景下，还需考虑权属对治理难易程度的影响。针对强功能型集体所有的非正规空间，治理重在公共效益导向的空间功能置换；针对弱功能型私人所有的，治理重在以公共利益为导向发动居民集体行动；针对强功能型单位所有的，治理难在建与用分离时的协商对象不明；针对强功能型私人所有的，治理则重在保障非正规行为人对功能需求后的协商型治理。

武汉市循礼社区更新中的拆违实践进一步证实了上述理论解析的有效性与可行性。针对强功能型集体所有和弱功能型私人所有的非正规空间，治理相对较易，可通过重置空间功能的方式予以完全正规化；针对强功能型私人所有的，治理最难，可基于功能需求强弱部分正规化；针对强功能型单位所有的，则可依改造必要性、协商可行性实施完全或部分正规化。然而，循礼社区难以涵盖所有类型小区和非正规空间类型，未来研究可丰富多类型的实证与比较，探讨更多元、有效的治理模式，完善老旧小区非正规空间的更新治理体系，助力空间善治。

## 注释

- ① 国家法规如《中华人民共和国城乡规划法》、《城市管理执法办法》等，地方性法规如《武汉市城市综合管理条例》、《武汉市控制和查处违法建设条例》等。
- ② 违建是指四面围合、加顶，高度超过1.2 m的建成空间，包括屋顶与地面的棚户房、突出墙面的吊脚楼。违建之外侵占公共空间的人工建造物则是违章构筑物。
- ③ 重要区位如交通要道、楼顶等影响大的位置。一般区位如公共区域的角落、楼道内等影响较小的位置。
- ④ 强弱并非二元，是相对而言的，为便于分析，本文简化为强、弱两种类型。

## 参考文献

[1] 吴志强,伍江,张佳丽,等.“城镇老旧小区更新改造的实施机制”学术笔谈[J].城市规

- 划学刊,2021(3):1-10.
- [2] 吴志强,王凯,陈韦,等.“社区空间精细化治理的创新思考”学术笔谈[J].城市规划学刊,2020(3):1-14.
- [3] CROTTY S M. Locating day-labor employment: toward a geographic understanding of day-labor hiring site locations in the San Diego metropolitan area[J]. Urban Geography, 2015(7): 993-1017.
- [4] PRESSICK R. Architecture & legitimacy: strategies for the development of urban informal settlements[D]. Ryerson University, Toronto, Ontario, Canada, 2010.
- [5] 王伟强, CHUNGU G. 非正规经济活动对城市中心区的影响[J]. 城市规划汇刊, 2001(6): 52-57.
- [6] 刘卿云,王伟强.非正规经济视角下地摊3.0活动与城市空间互动机制研究[J].城市规划学刊,2023(3):27-37.
- [7] 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(8):78-83.
- [8] PORTES A, SCHAUFFLER R. Competing perspectives on the Latin-American informal sector[J]. Population and Development Review, 1993, 19(1): 33-60.
- [9] ROY A. Urban informality: toward an epistemology of planning[J]. Journal of the American Planning Association, 2005, 71(2): 147-158.
- [10] ROY A. Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization[J]. Planning Theory, 2009, 8(1): 76-87.
- [11] MARINARO I C, SOLIMENE M. Navigating the (in)formal city: Roma, urban life and governance in Rome[J]. Cities, 2020, 96: 102402.
- [12] 王晖,龙元.第三世界城市非正规性研究与住房实践综述[J].国际城市规划,2008,23(6):65-69.
- [13] 叶丹,张京祥.日常生活实践视角下的非正规空间生产研究:以宁波市孔浦街区为例[J].人文地理,2015,30(5):57-64.
- [14] 亨利·列斐伏尔(勒菲弗).空间与政治[M].李春,译.上海:上海人民出版社,2008.
- [15] HEALEY P, BARRETT S M. Structure and agency in land and property development processes: some ideas for research[J]. Urban Studies, 1990, 27(1): 89-104.
- [16] 朱介鸣.发展规划:重视土地利用的利益关系[J].城市规划学刊,2011(1):30-37.
- [17] BARZEL Y. Economic analysis of property rights[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [18] 田莉,陶然,梁印龙.城市更新困局下的实施模式转型:基于空间治理的视角[J].城市规划学刊,2020(3):41-47.
- [19] 吴飞.“空间实践”与诗意的抵抗:解读米歇尔·德塞图的日常生活实践理论[J].社会学研究,2009,24(2):177-199.
- [20] 陈映芳.“违规”的空间[J].社会学研究,2013,28(3):162-182.
- [21] 陈艳萍,赵民.我国城镇住房制度改革及政策调控回顾与思考:基于经济、社会、空间发展的综合视角[J].城市规划,2012,36(12):19-27.
- [22] 李明焯,亚历克斯·马格尔斯.从城市非正规性视角解读里约热内卢贫民窟的发展历程与治理经验[J].国际城市规划,2019,34(2):56-63.
- [23] 郭炎,袁奇峰,谭诗敏,等.农村工业化地区的城市更新:从破碎到整合——以佛山市南海区为例[J].城市规划,2020,44(4):53-61.
- [24] 王存颂,黄经南,刘奇志.老旧小区非正规公共空间的规划策略研究:以武汉市六合社区为例[J].现代城市研究,2022(4):87-94.
- [25] 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.
- [26] 胡洲伟,郭炎.组织模式视角下的在地性社区规划探索:以武汉市登月小区为例[J].上海城市规划,2021(5):44-51.
- [27] 王书评,郭菲.城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J].城市规划学刊,2021(3):50-57.
- [28] 陈宇琳,肖林,陈孟萍,等.社区参与式规划的实现途径初探:以北京“新清河实验”为例[J].城市规划学刊,2020(1):65-70.

修回:2023-09