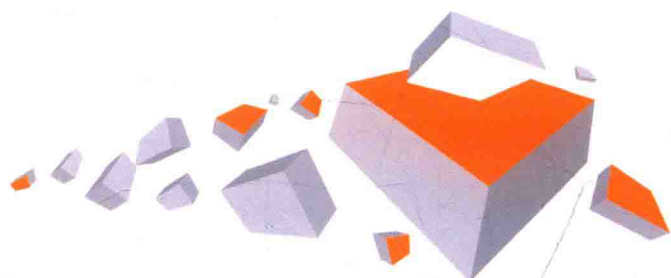


社区小商贩 社会治理创新研究

周昕 著



She Qu Xiao Shang Fan She Hui Zhi Li Chuang Xin Yan Jiu ◀



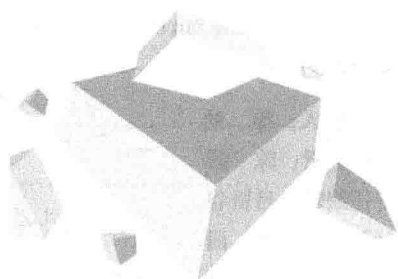
中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

国家社会科学基金项目研究成果

项目批准号: 12CGL098

社区小商贩 社会治理创新研究

周昕 著



She Qu Xiao Shang Fan She Hui Zhi Li Chuang Xin Yan Jiu



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

社区小商贩社会治理创新研究 / 周昕著. —广州: 中山大学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-306-05695-5

I. ①社… II. ①周… III. ①社区管理—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第101350号

社区小商贩社会治理创新研究

she qu xiao shang fan she hui zhi li chuang xin yan jiu

出版人: 徐 劲

策划编辑: 陈 露

责任编辑: 吕贤谷

封面设计: 汤 丽

责任校对: 秦 夏

责任技编: 汤 丽

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020-84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020-84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路135号

邮 编: 510275 传 真: 020-84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印刷者: 虎彩印艺股份有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 14.25印张 175千字

版次印次: 2016年6月第1版 2016年6月第1次印刷

定 价: 43.00元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换



引 言	1
一、问题的提出	1
二、研究目的和研究意义	3
三、国内外相关理论研究综述	8
第一章 社区小商贩的概念及特征	19
第一节 社区小商贩的概念	19
第二节 社区小商贩的特征	22
一、从群体数量来看,社区小商贩具有广泛性	22
二、从主体身份来看,社区小商贩具有多元性	24
三、从产生原因来看,社区小商贩具有复杂性	25
四、从权利属性来看,社区小商贩具有合法性	26
五、从就业特征来看,社区小商贩具有非正式性	28
六、从行为动机来看,社区小商贩具有单一性	29
七、从经营许可来看,社区小商贩具有缺失性	29
八、从市场需求来看,社区小商贩具有迎合性	31
九、从经营地点来看,社区小商贩具有灵活性	32
十、从经营范围来看,社区小商贩具有多样性	32

第三节 对社区小商贩进行社会治理的原因	33
一、是促进充分就业，保障民生福祉的客观要求	33
二、是提升治理水平，化解基层矛盾的客观要求	33
三、是维护市场秩序，实现公平竞争的客观要求	34
四、是突破管理瓶颈，建立长效机制的客观要求	35
第二章 社区小商贩的生存状态：以湖北省武汉市为例	37
第一节 对武汉市社区小商贩生存状态的调查分析	37
一、社区小商贩的从业时间	38
二、社区小商贩的从业动机	38
三、社区小商贩的经营范围及营业方式	39
四、影响社区小商贩生存状态的主要因素	40
五、政府管理对社区小商贩的影响	41
六、社区小商贩是否享有社会保障	42
七、社区小商贩对自身社会地位的认同	43
八、社区小商贩对自身权利的认同	43
九、社区小商贩的民生诉求	44
第二节 武汉市社区小商贩的社会影响	47
一、社区小商贩的正面影响	47
二、社区小商贩的负面影响	49
第三章 当前社区小商贩管理中存在的问题	52
第一节 “一元化”管制思维难以适应社会发展需要	52
一、“一元化”的政府主导模式导致行政管理成本居高不下	53

二、命令式的“管制”思维容易激化政府与小商贩的矛盾	54
三、政府管制行为无法克服政府失灵的弊端	56
第二节 社会上对社区小商贩的认识存在偏见	56
一、我国自古以来就有“重农轻商”的传统	57
二、近代以来的主流社会文明排斥小商贩	58
三、新中国成立后小商贩的发展进一步受到遏制	58
第三节 相关法律制度不完善	59
第四节 守法成本过高，无照经营现象根深蒂固	62
一、社区小商贩的守法成本过高	63
二、行政审批手续烦琐	65
三、城市化进程的负面影响	66
四、小商贩故意逃避税费和监管	66
第五节 政府部门协调机制不健全	67
一、社区小商贩的监管部门众多，行政运行机制臃肿	67
二、各部门执法权责不明晰，市场监管体制不畅	69
三、行政效能低下，对社会发展缺乏回应性	70
第六节 政府基层监管工作存在隐患	70
一、基层工商部门的监管工作陷入进退两难困境	71
二、基层城管部门压力较大，执法方式简单粗暴	72
三、部分基层执法人员素质堪忧	73
四、行政处罚监督乏力	74
第七节 城市资源配置不合理，配套服务设施滞后	75
第八节 社区居委会权责定位模糊	77
一、社区居委会顾虑重重，难以有效承担治理重任	77

二、社区居委会与政府部门意见不统一	78
三、社区居委会的行政化倾向较为突出	79
第九节 现行户籍制度排斥外来小商贩	80
第十节 小商贩自治组织发育缓慢	81

第四章 国内外治理社区小商贩的主要经验..... 83

第一节 国内省市治理社区小商贩的主要经验	83
一、武汉经验：依托基层社区，推行“一照式”备案	83
二、广州经验：设立商贩中心，划地集中管理	88
三、北京经验：坚持以人为本，实现疏堵结合	91
四、吉林经验：豁免工商登记，消除准入限制	94
五、湖南经验：规范登记制度，简化登记流程	95
六、上海经验：设置临时摊点，彰显灵活机动	97
七、温州经验：探索“商贩自治”，实现自我管理	99
八、宜昌经验：创新治理手段，细化监管措施	102
九、济南经验：绘制“便民地图”，贴近民生需求	105
十、日照经验：畅通对话渠道，倡导官民共治	106
十一、西安经验：设立巡回法庭，及时定纷止争	107
第二节 香港、台湾地区治理社区小商贩的主要经验	108
一、香港经验：实行持牌管理，建立伙伴关系	108
二、台北经验：鼓励摊贩自治，宽容而不纵容	111
第三节 国外城市治理社区小商贩的主要经验	113
一、纽约经验：部门各负其责，管理手段严格	113
二、巴黎经验：发展特色市场，打造城市品牌	116

三、马德里经验：简化经营手续，享受社会保障	117
四、悉尼经验：管理工作细致，配套设施齐全	118
五、墨西哥城经验：申领执照简便，逃税制裁严厉	119
六、新加坡经验：建立小贩中心，吸引小贩入驻	119
七、曼谷经验：重视商贩权利，奉行柔性执法	121
八、东京经验：法律制度健全，违法制裁严厉	122
九、首尔经验：城市分区管理，推行商贩自治	122
第四节 对国内外治理社区小商贩主要经验的总结	124
一、治理思路应以维护人权、保障民生为出发点	124
二、坚持服务型政府导向，体现公共服务价值	125
三、工商和城管部门在小商贩治理中发挥关键作用	126
四、将社区打造成小商贩治理的基层平台	127
五、注重发挥小商贩自治组织的功能	127
第五章 社会治理创新背景下的社区小商贩治理模式	129
第一节 理念的飞跃：从社会管理到社会治理创新	129
一、社会管理的基本理论	129
二、从社会管理到社会治理创新的飞跃	130
三、社会治理创新对社区小商贩治理工作的指导意义	135
第二节 社区小商贩社会治理创新的主要模式	138
一、对现有四种小商贩管理模式的分析与评价	138
二、彰显基层特色，构建社区小商贩“三位一体”社会治理模式	146
第六章 社区小商贩“三位一体”社会治理模式的具体路径	156
第一节 完善小商贩法律制度，坚持依法开展治理	157

一、通过立法明确小商贩的商主体地位	157
二、通过立法重点加强对餐饮业小商贩的监督管理	160
三、通过立法切实维护小商贩的就业权利	162
第二节 创新政府治理机制,提升公共服务水平	164
一、政府出面统筹协调,上下联动综合治理	164
二、创新工商监管机制,破解无照经营难题	170
三、优化城管执法手段,以人为本宽严相济	175
四、合理配置城市资源,健全市场服务设施	182
五、关注商贩民生福祉,完善就业保障机制	185
六、推进户籍制度改革,维护外来商贩权益	188
第三节 激活社区治理功能,搭建社区就业平台	190
一、社区治理的概念与内涵	190
二、明确社区治理权责范围,彰显居委会主体地位	191
三、发挥社区服务中心功能,搭建社区就业平台	195
四、完善日常监管工作机制,实现社区精细化管理	198
第四节 培育小商贩自治组织,发挥自我管理功能	200
一、小商贩自治组织的特征	201
二、发展小商贩自治组织的具体路径	203
第五节 广泛开展宣传引导,营造良好社会氛围	206
参 考 文 献	208
一、中文文献	208
二、外文文献	218

引言

一、问题的提出

小商贩在我国有着悠久的历史。《史记》有云：“古人未有市，若朝聚井汲水，便将货物于井边货卖，古言市井。”^①在春秋时期，那些走街串巷、沿街叫卖的小商贩在市井百态中扮演着重要角色，属于社会阶层“士农工商”四民之一。北宋著名画家张择端在传世名画《清明上河图》中，详细描绘了都城汴京形形色色的小商贩攘来熙往的繁华胜景。随着社会发展和城市化进程加快，以一定地域为范围、以一定人群为基础形成的社会共同体——社区迅速发展壮大，日益成为社会治理的重要领域。而以社区为主要营业地点，依托社区开展日常经营活动的小商贩也逐渐发展成为重要的商贩群体。他们所销售的商品和提供的服务主要满足居民日常消费需求，成为城市社区生活中一道独特的风景线。时至今日，社区小商贩群体日益庞大。据有关部门统计，广州市多达 30 万，武汉市约有 12 万之众。社区小商贩有其存在的必要性和合理性，满足了群众消费需求，繁荣了社区经济，但也带来了占道经营、油烟扰民、扰乱市场秩序、影响社会治安等一

① [汉]司马迁：《史记·平准书》，韩兆琦评注，岳麓书社 2004 年版，第 456 页。



系列社会问题。

中共十八届五中全会提出了创新发展、协调发展、共享发展的理念。当前,我国正处于社会转型期和全面深化改革的攻坚期,由于社会分层和利益分化加剧,导致各类社会利益冲突不断累积;一旦处置不当,就容易造成矛盾激化,影响到社会和谐稳定的大局。社区小商贩虽然只是社会治理中的“微话题”,却对社会治理体系和治理能力提出了更高要求。从现实情况来看,政府为了达到城市管理和市场管理的目标,针对社区小商贩采取围追堵截、罚没取缔等强制措施,管理效果并不理想。不仅未能有效消除小商贩造成的负面影响,简单、粗暴的执法方式反而加剧了管理者与被管理对象之间的冲突,引发了社会的深切关注。

有鉴于此,只有加大社区小商贩社会治理力度,不断创新社会治理路径,构建社会治理长效机制,实现民主治理、科学治理、协同治理,才能引导社区小商贩趋利避害、有序竞争、健康发展。这既有利于保障小商贩的民生福祉,保护消费者权益;也有利于维护市场秩序、降低政府管理成本;还有利于营造稳定、和谐的社区治理环境,形成互动共赢的良好局面。

本书以调查分析和实证研究为基础,深入武汉三镇 11 个社区进行走访调研,开展问卷调查,并重点针对武汉、广州和北京三地的社区小商贩治理模式进行深入分析,对具有代表性的国内 35 个省市(地区)、国外 9 个城市的具体做法及治理经验进行比较研究,立足我国城市化进程中小商贩治理工作存在的突出问题,比较借鉴国内外治理经验,探讨转型期基层社会治理创新的价值指向,分析社区小商贩社会治理创新的指导思想、主要内容和社区小商贩“三位一体”社会治理模式的具体路径,进而为提高政府公共服务水平、推动社会多元治理提供

建议和参考。

二、研究目的和研究意义

（一）研究目的

认真梳理近年来国内外相关理论研究的主要观点，在调查分析和实证研究的基础上，将社区小商贩置于社会治理创新语境下进行理论解读和应用研究，对社区小商贩社会治理创新的具体内涵、价值指向、基本模式和主要内容进行系统论证。完整地提出了社区小商贩社会治理创新的制度框架和具体实施路径，反映了社会变迁与城市化进程对基层社会治理创新的时代需求，丰富了社会治理理论体系，综合运用多种学科理论和研究方法，拓展了本领域的研究视角。

（二）研究意义

当前我国正处于社会转型期，社会分层和利益分化加剧，导致各类社会利益冲突不断累积。一旦处置不当，就容易造成矛盾激化，影响到社会和谐稳定的大局。社区小商贩虽然只是社会治理体系中的“微话题”，却事关人民群众的切身利益，事关基层社区的繁荣稳定，与提升政府治理水平、健全城市治理体系、增强社区治理能力等目标紧密契合。

从现实情况来看，在计划经济时代，政府习惯于凭借行政命令和强制手段管理小商贩，群众也习惯于服从命令，较少出现激烈的对抗、冲突。在社会结构发生重大变化、社会分层和群体化趋势日益明显、社会利益冲突不断累积的社会转型期，政府为了达到城市管理和市场管理的目标，针对社区小商贩采取围追堵截、罚没取缔等强制措施，管理效果并不理想。不仅未能有效消除小商贩造成的负面影响，简单、粗暴的执法方式反而加剧了管理者与被管理对象之间的冲突，引发了社会的深切关注。时至今日，



小商贩治理问题已经成为当代中国基层社会治理实践中不同阶层、不同群体之间利益博弈的现实难题，必然会经历从利益表达、利益碰撞、利益冲突到协商民主、达成共识，再到利益妥协和多元治理的公共选择过程。由此可见，对社区小商贩社会治理创新进行研究，能够以小见大，发挥“一叶知秋”的效用，针对当前我国基层社会治理创新的指导思想、发展规律、具体内容和主要路径提出对策和建议，具有一定的理论意义和现实意义。

1. 理论意义

首先，从法学视角来看，社区小商贩的经营活动与宪法所保障的公民劳动权密切相关。中共十八届四中全会《全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：“依法治国首先是依宪治国。”《中华人民共和国宪法》第四十二条规定：“公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，提高劳动报酬和福利待遇。”联合国《经济、社会和文化权利公约》第六条规定：“人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利。”根据上述法治精神，在依法治国的前提下，公民有从事经济活动和选择职业的自由；除对国家和有害的活动应予以取缔或禁止外，政府有权对经济活动进行调控和管理，但无权限制、取缔或禁止。因此，保障公民就业既是公民劳动权的直接表现，也是一项重要的基本人权，政府有责任和义务帮助公民实现充分就业；对于作为社会弱势群体的社区小商贩而言，政府更应该保障其从事正常经营活动的劳动权利。

其次，从经济学视角来看，传统经济学理论认为小商贩的经营模式过于分散化，经营方式单一，缺乏规模效益且经营效率低下，属于典型的边缘性经济活动，是落后的“简单商品经济”（Simple Commodity Economy）或“小商品经济”（Small Commodity Economy）的标志。随着对市场经济

发展规律的认识逐步深化,越来越多的学者开始关注社区小商贩对于繁荣市场经济和平衡市场供需结构的积极意义。日本经济学家青木昌彦主张城市发展应具有多样性,小商贩也是城市多样性的组成部分,因为“一些不入流的经济形式,却是多姿多彩的经济马赛克”,^①作为非正式就业部门的代表,社区小商贩群体是对正式就业部门的有益补充,其灵活机动的经营方式有效弥补了正式就业部门的短板,能够更加科学地识别并满足消费者差异化的需求,促进市场资源的合理流动与优化配置,帮助市场经济实现帕累托最优。

再次,从公共管理学视角来看,根据公共管理的均衡性原则,社区小商贩是基于满足特定社会需求而产生的;而社会需求本身就具有存在的合理性。在公共管理中既要考虑到这些需求的合理性,也要注重这些需求之间的协调性;制定公共政策必须充分考虑到社会利益和就业机会分配的相对均衡,才能实现公共管理的高效率。根据公共管理的服务性原则,服务是公共管理的内核和基础,人的需要及其满足才是公共管理活动的终极目标。公共管理的目的不是向社会、企业和公众提供价值,而是为他们追求和实现自身价值创造良好的条件;对社区小商贩进行治理的公共物品特性决定了政府提供服务的必然性。在公共管理过程中,政府应对小商贩的生存与发展给予充分理解和支持,体现出社会治理对不同利益主体的包容性。有鉴于此,政府治理社区小商贩的思路应侧重于实现“三个平衡”,即促进经济发展与社会稳定和谐之间的平衡;维护市场秩序与保障小商贩权益之间的平衡;规范治理规则与提高治理效率之间的平衡;进而实现从政府“管理”到“治理”,再到“善治”的价值目标。

^① 李龙:《就业平等是城乡协调的关键》,载《广州日报》2007年2月27日。



2. 实践意义

保障和改善民生，是社会治理创新的根本出发点和归宿。据 2011 年全国第六次人口普查数据显示，中国城镇居住人口接近 6.6 亿，城镇化率达 49.7%，^① 全国近一半的人口以社区为居住单位，意味着中国正全面进入“社区化时代”，保障社区民生、促进社区和谐、维护社区稳定的重要性日益彰显。而备受群众关注的社区小商贩社会治理问题，就是在这一时代背景下产生的民意聚焦。

首先，从社区小商贩从业人员的身份来看，农民工、下岗职工、残疾人等社会弱势群体和少数民族商贩占较大比例。随着我国城市化进程加快，大量农村剩余劳动力开始涌入城市。中国社会科学院于 2011 年 8 月 3 日发布的《中国城市发展报告》将“农民工市民化进程缓慢”列为当前中国八大民生难题之首，充分说明农民工进城后的就业困境十分突出。他们大多文化程度偏低，无技术、无资本，很难进入正式部门就业，只能从事街头巷尾流动经营、露天市场卖菜等市场门槛较低的行业。随着国有企业改制进一步深入，大批下岗职工迫于生计而“下海”做小买卖，从事简单的商品经营和社会服务，也构成了社区小商贩的新生力量。此外，部分残疾人因为行动不便，又缺乏专业谋生技能，只能依托于社区周边等出行便利的地方摆摊设点；而部分少数民族小商贩也习惯于在人群密集的社区公共空间，利用小推车经营民族特色小商品或特色食品。由于社区小商贩经营成本小、见效快，对资金和技术的依赖程度低，无纳税压力，在社区摆摊设点获流动经营便成为不少社会弱势群体的主要谋生方式。上述原因，使得社区小商贩的数量随着社区规模扩大而迅速增加，形成了城市社会分层中的一个特殊群体。

^① 《第六次全国人口普查主要数据公报》，来源于中央人民政府网站：http://www.gov.cn/test/2012-04/20/content_2118413.htm，2014-01-03。

其次,随着城市化进程加快,大量新建社区和城郊结合部的“村改居”(农村村民集体转户成为城市居民)、“插花地”(两个城区之间没有明确归属的区域)社区如雨后春笋般出现。而方便群众就近购买日常消费品的集贸市场、小贩中心、便民服务点等社区基础设施规划不合理、建设滞后、交通不便利、配套不完善等问题十分突出,加剧了“供”与“求”之间的矛盾。在小商贩群体不断扩张而城市空间资源相对稀缺的情况下,大量小商贩只能散布到街头巷尾和社区各个角落从事流动经营。由于缺乏有效的规范管理和监督制约手段,小商贩非法经营、无序经营、占道经营等现象较为突出,导致破坏公共卫生、污染社区环境、阻塞道路交通、造成消防隐患、扰乱市场秩序等一系列问题层出不穷,引起了社会公众不满,也损害了城市文明的整体形象。为消除小商贩的负面影响,自计划经济时代起盛行的“管制思维”得到了一些地方政府的青睐。有的城市为实现市容整治目的,采取高压手段,强行取缔摆摊设点,轰赶驱散小商贩,反而激化了社会矛盾,甚至引发对抗、冲突,导致大规模群体性事件。2004年重庆“万州事件”就是一起因小商贩引发大规模群体性事件的典型案例。^①由此可见,简单、粗暴的“管制思维”缺乏人文关怀,忽略了社会弱势群体的利益诉求,未能建立起必要的社会矛盾协调机制,容易造成政府与小商贩之间的尖锐对立;而缺乏其他社会力量共同参与,由政府包揽独办的“一元化”管理模式往往需要政府付出高昂的管理成本,既不具有民主性,也不具有效率性。

最后,在全面推进依法治国、实现国家治理体系和治理能力现代化的新时期,政府对社区小商贩的一举一动,势必会引发全社会的深切关注,影响到社会和谐稳定的大局。有鉴于此,必须不断创新社会治理理念、社

^① 2004年10月18日,重庆市万州区一临时工冒充公务员殴打收废品的拾荒匠,引发了一起影响极为严重的群体性事件,被称为“万州事件”。



会治理模式和社会治理手段,在保障小商贩就业权利和维护城市公共利益之间实现动态的有机平衡。一方面,社区小商贩迫切需要不断拓展生存发展的空间,保障民生理应是维系社会利益平衡的底线;不能因政府管理的便利而挤压小商贩的生存空间、侵犯小商贩的就业权利。另一方面,政府应从扩大社会就业、维护社会稳定的高度,积极搭建渠道丰富、覆盖面广的基层就业平台,提供人性化的管理和服务,帮助社区小商贩正确融入城市和社区,引导其健康发展。

三、国内外相关理论研究综述

(一) 国外相关理论研究综述

1. 对小商贩的“非正式性”就业特征进行研究

Will Buckingham将“非正式领域”(Informal Field)纳入小商贩研究视域,认为“非正式领域”专指不受正式监管控制的部分,通常与地下经济相关联。^① Bromley Ray认为“非正式性”是小商贩群体的共性,应将小商贩视为职业性群体,将小商贩在街头摆摊的行为视为一种“标准职业”。只有系统研究城市经济中的非正式性领域,才能准确揭示非正式性作为小商贩职业属性的本质特征。^② Dey和Dasgupta将“非正式领域”与全球化背景相融合,通过对印度加尔各答小商贩的调查研究,认为城市的“正式领域”就业容纳性低与偏远地区缺乏就业机会两个因素相结合,共同造成“非正式领域”的就业规模不断扩大,小商贩数量不断增加。^③ 此外,Nakanishi

① Chan Kam Wing and Will Buckingham: Is China Abolishing the Hukou System? The China Quarterly, 2008.

② Bromley Ray: Street Vending and Public Policy: a Global Review. International Journal of Sociology and Social Policy, 2000 (20).

③ Dipankar Dey and Subhendu Dasgupta: Integration of an Informal Economy with the Globalization Process: a Study on Street Hawkers of Kolkata, 2010.