

S A S S P O S T D O C T O R A L L I B R A R Y

· 上海社会科学院博士后文库 ·

中国低端就业与 城市环境管理冲突研究



刘新宇·著



上海社会科学院出版社

· 上海社会科学院博士后文库 ·

中国低端就业与 城市环境管理冲突研究



刘新宇 · 著



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国低端就业与城市环境管理冲突研究/刘新宇著.
—上海:上海社会科学院出版社,2012
(上海社会科学院博士后文库)
ISBN 978-7-5520-0022-1

I. ①中… II. ①刘… III. ①就业问题—研究—中国
②城市环境—环境管理—研究—中国 IV. ①D669.2
②X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 031867 号

中国低端就业与城市环境管理冲突研究

著 者:刘新宇

责任编辑:董汉玲

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

排 版:南京展望文化发展有限公司

印 刷:上海信老印刷厂

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:14.25

插 页:2

字 数:240 千字

版 次:2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0022-1/D·190

定价:45.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

环境与就业是一对矛盾，不管在中国还是外国，都是一个困扰决策者的问题，在摊贩等低端就业者身上，这一问题表现得尤为明显。由于缺乏较高的劳动技能，他们不得不采取一些有损环境的方式来谋生，而使城市管理者陷入两难境地：如果取缔他们，就会砸掉很多人的饭碗，甚至会影响社会稳定；但是不取缔他们，就会给我们的城市带来“脏、乱、差”，也会损害许许多多普通百姓的生活质量。这是一个环境卫生领域的官员和专家为之苦苦思索的问题，在城市管理实践中，他们为化解其中错综复杂的矛盾纠葛所作的努力从未停止过。不过，可能由于摊贩议题过于“下里巴人”，极少有经济学的研究者将目光投向这里，更不用说为此认真钻研写出一本学术专著来了。正因为如此，撰写这样一本著作就像在一个没有指示牌、没有参照物、没有同行者的旷野中前行，很多时候需要步履艰难地从头迈脚，很多时候会迷失方向进退失据，很多时候要痛苦地否定自己退回上一个岔路口……但刘新宇博士还是鼓起勇气做一个旷野中的“探险者”，历经重重辛苦的调查和思考后，捧出了这样一部著作。从经济学研究的角度看，尽管它只是对摊贩问题作出的初步探索，但已经是个良好的开端了。

摊贩问题背后是有着剪不断、理还乱的原因的，所以，作者对这一问题的探讨也是多维度的，上至对发展战略的反思，下至社区层面上具体的治理机制设计。我们国家有那么多人需要依赖摊贩这种低端就业形式来谋生，又有那么多人需要依赖地摊这种低端市场来获取生活用品，从根本上说与发展战略的偏差是不无关联的，应当说，作者从低端的摊贩问题抓住高端的发展战略问题，还是切中要害的。要解决摊贩问题，关键还在于发展战略的转型，要真正走以人为本的发展道路。发展的目标是改善人民福利，而不是漂亮的 GDP 数字，不要为了 GDP 增长去发展那些劳动力吸纳能力很差的产业，而是要为更多的人创造就业机会、发展机会；发展创造的财富中要有更大比例用于教育等

人力资本投资,让更多的人有能力体面就业而不需要以摆摊谋生;发展的成就要切实体现在居民收入的提高上,让更多的人不再依赖价廉却质劣的地摊市场;此外,如果官员在城市空间的配置上不再追求经济效益的最大化,而是将更多空间留给需要摆摊和需要从地摊上买东西的底层民众,围绕摊贩的矛盾冲突也会大为缓解。

然而,发展战略的转型是一个非常艰苦的漫长过程,每一次变革都要牵一发而动全身,每一步前进都是一场攻坚战;在摊贩问题的症结短期内不可能根本消除的情况下,作者把在社区层面上建立利益相关者的自我管理机制,当作提高城市空间利用效率、减少相关方冲突的阶段性解决方案,体现了其务实的一面。为了克服单方面依赖行政手段造成的低效率,我们应当在政府的指导和规范下组织摊贩自治,开展各种自律活动;深化并充分发挥居民自治的作用,协助政府管理摊贩;让摊贩、居民、有关部门等利益相关者都来参与管理规则制定,使之更趋完善;在摊贩、居民、有关部门之间形成互相监督的制衡关系……针对这些问题,作者在书中展开了一些大胆的设置,希望这些设想不要停留在纸面上,能够有机会付诸脚踏实地的试点,去接受实践的检验。

摊贩问题不仅关乎环境,而且与群众就业等诸多深刻的社会矛盾纠缠在一起,于是演变成城市环境治理中的一大顽疾,它需要更多的社会科学研究者为之倾注智慧。固然对不少研究者而言,这样的问题实在太低端,不够高端、不值得研究。可是,大家必须意识到这是一个事关底层民众生存状态的问题,我们期待更多的研究者能从关怀民生的立场出发,将眼光向下,投射到这类看似“不登大雅之堂”的问题上去,用各种经济学、管理学、社会学……的专业方法为之寻求答案。

戴星翼

2012年6月28日

前言

低端部门就业与城市环境管理之间存在难以调和的矛盾，一度陷入暴力抗法和不当执法的怪圈，即便最近一些城市政府对低端部门就业者表现出的有限宽容，也无法从根本上化解这两者之间的冲突。要做到这一点，一要靠低端部门规模的缩小，二要靠城市空间资源配置向中低层民众倾斜。这两者都无法回避对发展战略的反思和调整，因为，引发冲突的一些关键因素其实与发展战略的失误有着紧密联系。本书试图从“以人为本”的原则出发，解释中国低端部门就业与城市环境管理之间的冲突是如何内生于发展战略的，并为之寻求治理的对策。

目前的发展战略以 GDP(国内生产总值)为导向，强调增长优先，它会从以下三条路径造成并加剧上述冲突：

路径 1：为追求短期内的 GDP 高速增长，各地政府依赖粗放的经济增长方式；而滥用资源的社会对人力资本的有效需求很低，让人的价值得到充分实现的发展机会匮乏，于是抑制了人的发展，阻碍大多数低素质劳动力成为高素质劳动力；一旦传统产业的资本密集化趋势加剧，大量低素质劳动力很容易沦为失业者，被迫进入低端部门谋生。低素质劳动力本身也创造了低端需求，助长该部门的扩张。

路径 2：为吸引更多企业以创造更多 GDP，各城市政府在城市空间资源配置上向企业倾斜，造成提供给中低层民众的低端部门经营空间严重不足；低端部门规模庞大和其经营空间匮乏之间构成一对难以调和的矛盾。低端部门经营空间不足进一步剥夺了低素质劳动力的发展机会。

路径 3：经济增长方式和城市空间资源配置都压制了农民的发展机会，加上户籍制度的影响，使他们很难发展成真正的城市居民，由此阻碍了中国的城市化；城市化的滞后又阻碍了新的有效需求产生，使发展机会更为减少，不利于缩小依赖低端部门的低素质人口规模。

由此可见,中国低端部门就业与城市环境管理间的冲突内生于增长优先的发展战略,而要从根本上化解冲突,必须将发展战略转到“以人为本”的轨道上来:以人的福利增加为发展目标,以人的发展为发展动力,以人力资本的积累为发展路径。

以人为本的科学发展战略落实在低端部门的改造上,体现在以下两方面:

其一,在产业发展上,注重开发人力资本密集的产业来吸纳低素质劳动力,引导和帮助他们发展人自身的价值,并在此基础上实现环境友好。此类产业不以创造GDP为目的,而以为低素质劳动力提供发展机会为目的。

其二,在城市空间利用上,建立既能够尊重低端部门就业者发展权和居民基本环境权,又能提高环境管制效率的相关产权体系。提高环境管制效率能够扩展城市环境对低端部门的容纳能力,为该部门就业者提供更多发展机会。

当然,必须清醒地认识到:发展战略的调整和旧发展战略后遗症的医治都难以在短期内见效,这就决定了上述冲突的延续具有长期性。人力资本和人力资本密集型产业的培育周期都很长,已经固化的城市硬件设施也很难在近期改建。

本书从不利于人的发展这一角度,解释了增长优先的发展战略如何从经济增长方式、城市空间配置和城市化三条路径造成并加剧中国低端部门就业与城市环境管理间的冲突,然后据此提出对策。希望能帮助有关部门超越技术层面的修补性工作,在战略层面上把握当前“疏堵结合”策略不能顺利实施的根源,以制定出更全面、更能切中要害的政策,从而在低端部门就业者、普通居民和城市政府之间实现可持续和谐。这样,城市政府既能满足前者对生存权和发展权的正当要求,又能不以牺牲后者的基本环境权为代价。

此外,本书的新颖之处还包括:

第一,对于城市政府为吸引企业而减少提供给低端部门的设施,降低城市空间对低端部门的容纳能力,在理论分析基础上用计量经济学模型加以实证检验。

第二,对于传统摊贩经济发展到人力资本密集的“街头文化产业”,用劳动经济学的模型系统分析了摊贩的劳动力配置行为、人力资本投资行为和环境资本投资行为,据此解释政府应当为摊贩发展承担的人力资本投资责任。

第三,将产权经济学原理引入摊贩治理场景,为建立既尊重低端部门就业者发展权和居民基本环境权,又能提高环境管制效率的相关产权体系,以扩展城市环境对低端部门的容纳能力,设计出系统的制度安排方案。

目 录

序 言	1
前 言	1
第一章 引言	1
第一节 问题的提出	1
暴力抗法与不当执法 有限宽容无法根本化解冲突 发展 战略问题无法回避	
第二节 相关概念的界定	5
低端部门就业的概念界定 城市环境管理的概念界定 发 展战略的概念界定 人的发展与发展机会	
第二章 国内各种观点和对策的综述	9
第一节 支持城管的观点和加强管制的对策	9
法律依据不完善及其改进 公安和司法部门对城管的保障不 力 装备落后和提升装备水平 群众法制观念淡薄和加强 宣传教育 部门间配合不力和加强协调 其他观点和做法 小结	
第二节 同情执法对象的观点和相应对策	16
执法行为不规范及制约机制 执法者素质问题 反思城市 管理目标 小结	
第三节 堵疏结合与疏堵结合	20
提升前期规划和建设水平 利用社会机制管制 低端经济	

部门的升级 减少困难群体的数量 堵疏结合与疏堵结合
之辨 小结

第三章 各国和地区有关理论研究的综述	29
第一节 强调向非正规部门提供足够城市空间	29
提供场地的必要性 有关的案例佐证 不同城市空间功能 的共存与融合 稳定产权的重要性	
第二节 强调依靠自治性组织优化管理	33
非正规就业者组织的自律功能 非正规就业者组织的服务功 能 来自社区与上下游的压力 发挥组织之间的协商功能	
第三节 成本收益或成本有效性分析	43
第四节 文献综述总结和研究思路	44
对文献综述的总结 研究思路	
第五节 本书研究路线图	47
第四章 增长优先发展战略及其实施体制	48
第一节 增长优先发展战略概述	48
建国以来发展战略演变概述 增长优先发展战略及其弊端	
第二节 政绩考核体制内生于发展战略	51
偏重 GDP 的政绩考核体制 政绩考核体制带来短期化行为	
第三节 财政税收体制内生于发展战略	53
现行财税体制的形成 现行财政分权体制概述 现行财税 体制对政府行为影响	
第四节 户籍制度与增长优先发展战略	57
户籍制度威力犹存 户籍制度内生于重工业优先战略 户 籍制度为增长优先战略而延续	
第五章 粗放增长方式不利于人的发展	62
第一节 经济增长驱动力的几个选项	62
资本驱动增长 使用自然资源制造过量 GDP 对于出口	

拉动增长的认识	人力资本是根本的驱动力	制度进步促进经济增长	国内消费推动经济增长	
第二节	粗放增长方式是催生 GDP 的捷径	68		
人力资本匮乏和投资周期长	制度进步障碍重重	激发消费意愿是系统工程	资本驱动和资源滥用是捷径	
第三节	粗放增长方式对发展机会的剥夺	75		
两种资本的替代关系	廉价资源替代人力资本	发展机会的匮乏	开放条件的负面影响	低工资压制人的发展
对粗放方式拉动就业的质疑	小结			
第四节	传统产业资本密集化排斥劳动力	79		
重化工业化的热潮	资本密集化的是与非	服务业滞后于经济发展	就业弹性的下降	小结
第六章	低素质劳动力引起低端部门扩张	87		
第一节	低素质劳动力依靠低端部门谋生	87		
劳动力严重供过于求	低素质劳动力涌入低端部门			
第二节	低素质劳动力创造低端市场	88		
低端需求的现实存在	低端需求源于贫困	传统习惯的影响	低端部门的自我扩张特性	
第三节	低收入群体身受低端部门之害	95		
低端部门的负外部性	对乱设摊的投诉居高不下	低收入群体是主要受害者	低收入群体无力消除危害	
第七章	城市空间容纳低端部门的能力低下	99		
第一节	偏向企业的城市空间资源配置	99		
城市公共物品的分类	城市公共物品结构的扭曲			
第二节	容纳低端部门的设施和管理供给不足	101		
设施供给不足	管理供给不足	响应机制迟钝	公众的过度需求	小结
第三节	招商引资牺牲菜场的计量经济学分析	107		

数据收集 建立统计模型并估计参数 模型运算的结论与讨论	
第四节 居民不参与监管降低容纳能力	115
公众参与和新公共管理理念 混合物品与有限政府 居民参与监管的体制机制缺乏 产权边界模糊与管制成本高昂 高管制成本降低容纳能力	
第五节 合法性成本高昂和发展机会减少	120
合法性成本居高不下 难以调和的矛盾 发展机会进一步被剥夺 小结	
第八章 城市化滞后之害与变革战略之迫切	124
第一节 户籍制度进一步排斥外来人口	124
户籍制度是双刃剑 外来人口加于流入地的成本 人口迁移带给流出地的收益 流入地城市政府之间的博弈 户籍制度的关键作用 发展遇到更多障碍	
第二节 农民的市民化进程受阻	131
劳动技能长期不提升 收入水平长期不提高 进城农民来而复返 更多农民留守农村 市民化受阻即城市化受阻 中国的城市化滞后	
第三节 城市化滞后推高交易和生产成本	134
推高交易成本的技术因素 推高交易成本的制度因素 交易成本和服务业的恶性循环 交易成本和生产成本的恶性循环	
第四节 新的有效需求不足减少发展机会	138
新有效需求是更好发展机会 既定约束下有效需求减少 预算约束趋紧减少有效需求 新需求不足减少发展机会	
第五节 以人为本的发展是根本出路	142
以人为本的科学发展观 各项体制的相应调整 新战略对	

化解冲突的意义 新战略落实于低端部门改造

第九章 从摊贩经济发展到街头文化产业	147
第一节 给摊贩发展机会的街头文化产业	147
寻找适合摊贩的发展之路 街头文化产业概述 面向摊贩的发展机会 依靠人力资本推动区域发展 中国大陆街头文化产业的萌芽	
第二节 文化产业与人同步发展的模型解释	152
文化产业因人的发展而扩张 人的素质因文化产业而提升 环境与人力资本同步积累 “疏不胜疏”的顺利解决 小结	
第三节 摊贩个体人力资本投资的基础模型	161
人力资本存量边际产出的特性 人力资本投资边际收益的特性	
第四节 政府人力资本投资责任的模型解释	164
回报人力资本投资的正外部性 向摊贩提供初始资本 克服摊贩风险规避特性的影响 小结	
第五节 纠正歧视外地人的公共政策	171
外地摊贩更需要扶持 外地摊贩反而受到歧视 歧视性政策害人害己 小结	
第六节 本章原理适用于其他低端部门	174
第十章 改善低端部门环境治理的产权安排	175
第一节 产权界定的原则——以摊贩治理为例	175
产权的定义和“权利束” 产权界定的效率原则 产权界定的公平原则	
第二节 围绕“街坊”层面建立产权治理结构	182
在街坊层面上界定产权 完善街坊层面的组织机制 完善街坊上下层组织机制	

第三节 “街坊”层面的摊贩治理产权配置	186
明确政府投入资源的责任 摊贩和居民权益的合理取舍	
居民和摊贩有参与管制的责任 “剩余权利”的分配 建立	
街坊层面的协商机制	
第四节 “街坊”层面的产权实施机制	190
评价机制 声誉机制 差别付费机制	
第五节 不妨害公平的“用脚投票”机制	193
公平得到较充分保证 “用脚投票”提高效率 “用脚投票”	
基础条件满足 居民的“用脚投票” 摊贩的“用脚投票”	
室内外摊贩利益的协调	
第六节 公平和高效带来更多发展机会	198
 第十一章 结论与讨论	199
第一节 主要结论	199
第二节 主要创新点	200
第三节 进一步探索的方向	201
 参考文献	202
 后 记	216

第一章 引言

第一节 问题的提出

低端部门就业与城市环境管理之间存在难以调和的矛盾，一度陷入暴力抗法和不当执法的怪圈，即便最近一些城市政府对低端部门就业者表现出了有限宽容，但也无法从根本上化解这两者之间的冲突。要做到这一点，一要靠低端部门规模的缩小，二要靠城市空间资源配置向中低层民众倾斜。这两者都无法回避对发展战略的反思和调整，因为引发冲突的一些关键因素其实与发展战略的失误有着紧密联系。因此，从“以人为本”的原则出发，解释中国低端部门就业与城市环境管理之间的冲突是如何内生于发展战略的，就成为一项值得为之努力的研究工作，该问题也正是本书的研究对象。

一、暴力抗法与不当执法

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。”然而，近几年来，接二连三的围绕着城管的暴力抗法和不当执法的报道似乎向人们显示了，中国的城市管理日益陷入暴力冲突的怪圈。

近年来，在中国许多城市中，围绕城管发生的冲突，从数量到强度，似乎都呈上升趋势。而且，在城管与摊贩发生暴力冲突的现场，围观群众或社会舆论往往倒向摊贩——即便是在城管遭袭的情况下。例如，在2006年8月9日，李志强及其同事先是遭到至少6名卖哈密瓜的无证商贩持刀抵抗，又遇到大约五六十人的追打，还有至少20个商贩围堵执法车辆，而当警察赶到拘捕无证摊贩时，周围有群众在喝倒彩。^①由此可见，城管与从事低端部门经济的群

^① 《城管陷入暴力抗法怪圈 权力扩大却无立法依据》，北方网，2006年9月1日。

体之间,与低层消费群体之间的冲突已经到了非常尖锐的地步。

围绕着暴力抗法和不当执法的官方与草根舆论间的相互指责也异常激烈。笔者走访的政府部门抱怨,一旦出现城管打人事件,网友攻击城管的言论就满天飞,而如果是城管被打,就很少有人为城管鸣不平。网友则对主流媒体上只见小贩暴力抗法,不见城管不当执法表示愤慨。^①草根舆论为摊贩辩护:城管不当执法引起摊贩暴力抗法,^②是执法人员把弱势群体逼到绝路上了。^③有的官方声音则说:只要小商贩不暴力抗法,相信城管们绝对不会不当执法,^④长期在高压下工作已经使不少城管出现了比较严重的心理问题。^⑤一方面,这种相互攻击表明,城管与低端部门就业者、草根消费者的冲突已经不限于当事人之间,而上升为弥漫在整个城市社会的对立情绪。另一方面,纠缠于“鸡生蛋,蛋生鸡”式的互相指责毫无意义,我们必须能够解释究竟为什么围绕着城管和摊贩有如此激烈的矛盾?

二、有限宽容无法根本化解冲突

近几年,不少城市都出台了一些人性化措施,为摊贩提供营业场所,缓解其与城管之间的暴力冲突,这无疑会取得不少积极效应。但我们也要清醒地认识到,相对于低端部门的庞大规模,这样的宽容肯定是有限的,对于超出城市政府疏导能力之外的低端部门就业者,双方之间的激烈冲突仍然难以避免。

一方面,由于经济发展模式中的问题,我国在高速增长的同时,正规经济对就业的吸纳能力却急剧下降,加上对失业者的社会保障能力薄弱,制造了大量不得不依赖低端部门谋生的人群。例如,2010年,我国城镇需要安排就业的劳动力总量超过2400万人,其中新生劳动力达到1500万人,但当年能够提供的就业岗位只有1200多万个,^⑥供需缺口达到1200万左右,不可避免地带来大量劳动力失业。而这些失业人口正是因为缺乏物质资本和人力资本才被正规部门拒之门外,在社会保障水平不能覆盖所有人或者社会保障水平较低的情况下,进入低技术水平、低环境标准的非正规部门就成为他们求生存的唯一手段。生存权是一项基本人权,当低端部门就业者的生存权不能得到认

① 《只见小贩暴力抗法就是不见城管不当执法》,新浪BLOG,2006年8月24日。

② 《城管不当执法惹怒群众 被泼热油汤烫破脸皮(图)》,华商网,2006年11月17日。

③ 刘克成:《到底是不当执法还是暴力抗法?》,天涯虚拟社区,2006年8月18日。

④ 《不当执法与暴力抗法——我为城管说句话》,http://x.ywsy.net/。

⑤ 《部分城管队员执法时遭遇暴力抗法,心理问题呈现》,37℃医学网。

⑥ 杨宜勇:《2010—2011年中国就业形势分析及政策建议》,中国网,2011年6月9日。

可,遭到剥夺和冲击,其中一部分人采取激烈手段为维护它,不仅不足为怪,还会因其固有的“正当性”赢得同情。

另一方面,城市中有大量低收入群众需要依靠这些低端部门来降低他们的生活成本,供需两旺之下,低端部门的规模肯定很大。如果取缔所有的低端部门就业者,这部分群众的生计也会受到影响,甚至是冲击。这也是城管和摊贩发展暴力冲突时,围观群众或社会舆论往往站在摊贩一边的原因之一。此外,还表明大众对低端部门就业者生存权的一种认可,以及对社会贫富差距拉大的不满。

但是,相比之下,城市政府疏导低端部门就业者的能力非常有限,首先是因为我国的城市建设长期以来忽视普通民众的需求,造成疏导所需的场地严重不足,并且难以在短期内改观。为了迈向城市“现代化”,城市中拥有了更多的大型广场、喷泉、雕塑、绿地,更宽的公路,更高的大厦,更奢华的街市,更美丽的风景区,更高档的购物中心,等等。而对于如何保障城市中下岗失业人员、无家可归者、残疾人、其他弱势群体的就业,以及低收入群体的生活需求,则往往被城市规划过程所忽略。^① 城市管理者倾向于把摊贩等低端就业者视为城市不发达的标志,认为他们的存在严重阻碍了城市现代化的进程,使城市始终摆脱不了小城镇模式,更谈不上建设一流大都市。基于这种认识,在城市规划过程中,人们遵循自上而下的、以发展蓝图为基础的价值导向,力图将城市打造成经济、金融、工业、旅游、商贸中心以及国际化大都市。最为可笑的是,在中国大陆竟有 183 个城市提出要建“国际化大都市”,约占全国 667 个城市总数的 27%,这意味着平均 4 个城市就有一个把自己定位为“国际化大都市”,其中许多是一些刚刚地改市或升格为地级市的年轻城市。^② 上述城市规划和建设思路必然造成留给摊贩等低端部门就业者的适用经营场地极其不足,严重限制了城市政府的疏导能力。在城市改造的过程当中,许多菜场、集市等设施被关闭、拆除,又没有及时补建,许多正在运行的此类设施,进入成本也非常高昂,由此推高了其中的商品价格。即使有些城市政府已充分认识到疏导的重要性,但由于硬件设施一旦建成,变动成本非常高昂,在短期内不可能大幅度扩展疏导能力。

有些专家会提出,城市低收入居民需求的有限性决定了低端部门规模的

① 王洛忠、刘金发、宗菊:《城市街头摊贩:非正规就业与公共政策回应》,《新视野》2006 年第 2 期。

② 《时评:中国的 183 座“国际化大都市”从何建起?》,新华网,2006 年 1 月 13 日。

有限性,只要疏导的潜力被充分挖掘,完全可以包容;然而,大量外来的低素质劳动力本身就会创造低端需求,带来低端部门的扩张,超出政府疏导能力的扩展上限。一旦这种扩张超出了城市居民的忍受限度,城市政府就不得不对低端部门就业者采取强硬措施,否则同样会民怨沸腾。群众虽然在城管执法时给摊贩帮腔,但是又非常厌恶他们带来的环境影响,希望有关部门“管一管”。笔者走访了不少政府部门,都反映对于无证设摊的投诉在各类投诉中位列榜首。诚然,一旦城市政府充分认识到疏导的重要性,可以挖掘出不小的疏导潜力,但是,由于经济发展模式中的问题,在一定时期内,疏导能力的扩展不足以赶上低端部门的扩张。

低端部门规模的庞大和城市政府疏导能力的有限性构成了一对难以调和的矛盾。如果低端部门的规模不能缩小,忽视普通民众的城市建设导向不能改变,单靠最近的一些人性化措施,是不可能从根本上化解低端部门就业和城市环境管理之间冲突的。

三、发展战略问题无法回避

要从根本上解决这种冲突,一要靠低端部门规模的缩小,二要靠城市空间资源配置向中低层民众倾斜,这两者都无法回避对发展战略的反思和调整。

这是因为引发冲突的一些关键因素其实与发展战略的失误有着紧密联系,诸如:作为一个劳动力资源非常丰富的国家,正规部门吸纳劳动力的能力却如此之差,迫使大量失业者进入低端部门?这至少说明当前的发展并没有将人力资源的有效开发和利用作为主要引擎之一。在经济高速发展的同时,对失业者的社会保障能力提升却如此缓慢?作为一个穷人众多的发展中国家,在城市发展成绩斐然的情况下,配置给低端部门就业者和消费者的空间资源却如此之少,使他们的福利受到损害?这些至少说明当前的发展尚未将人的福利增长作为终极目标。

因此,从“以人为本”的原则出发,解释中国低端部门就业与城市环境管理之间的冲突是如何内生于发展战略的,就成为一项值得为之努力的研究工作,该问题也正是本书的研究对象。

本课题的现实意义在于:帮助有关部门超越技术层面的修补性工作,在战略层面上把握当前“疏堵结合”策略不能顺利实施的根源,以制定出更全面、更能切中要害的政策,从而在低端部门就业者、普通居民和城市政府之间实现可持续和谐。城市政府既能满足前者对生存权和发展权的正当要求,又能不