

政策工具视角的地摊经济政策选择分析

■ 高江

摘要：地摊经济的重新火爆，不仅反映了保就业保民生的需要，更说明了政府治理观念的转变和治理能力的提升。基于对政策工具相关研究的分析，根据政策工具的影响因素，综合考虑政策工具的特性和基层治理的转变，对政策工具进行重新分类划分，提出了新的政策工具分析框架，并为适用于地摊经济的政策工具选择提出建议：严格使用强制类政策工具实现法治，配合服务类政策工具实现精治，结合引导类政策工具实现共治，赋能自助类政策工具实现自治。

关键词：政策工具 地摊经济 优化选择 有序发展

一、引言

经济高速增长的同时带动了城市化的进程，但其间城市人居环境的提升与民生配套工程的建设往往难以同步，适度保留地摊经济有助于城市化的适应性发展。新冠肺炎疫情发生以来，为释放国民经济新动能，不少地方积极鼓励发展地摊经济，而如何把握地摊经济与城市管理的平衡点，也成为社会治理现代化的题中之义。本文结合政策工具的特性以及城市地摊经济管理变迁，提出了适用于地摊经济有序发展的政策选择工具，实现地摊经济管理的法治、精治、共治和自治。

二、理论框架

政策工具是决策者及实践者为解决某一社会问题或实现某一政策目标而采用的具体方式和手段。作为政府治理的手段和途径，政策工具在公共政策目标与结果之间起到桥梁的作用。政策工具核心目的是将政策意图转

变为精准治理行为，从而将政策目标付诸实践，促进社会治理的价值目标和制度规范与社会现实的统一，加快推进社会治理现代化。本文在之前学者研究的基础上，结合政策工具的特性和政府治理转变的实际，提出新的政策工具分类方式，并以此来分析作为政策的地摊经济规则之法律冲突、为何被重新激发及管理优化路径。

（一）政策工具的影响因素

1. 政策工具的特性。政策工具具有四种特性，决定了它最后的分类方式。一是可见性。即某一政策工具被大众清楚了解的程度，政策工具缺乏可见性会加剧信息不对称性。二是直接性。指的是政策工具作用于其目标对象的直接程度。三是自动性。主要指那些依赖于现有的程序大范围行政治理的政策工具，它需要发挥公民的主观能动性。四是强制性。如果一项政策工具强制性越强，明确禁止某种行为时，那么它的民主性就会增强。这些特性是政策工具分类的重要参照，只

有与其相适应，才能制定出合适的政策。

2. 基层治理的现实需要。

公共性是现代民主政府应秉持的价值理念，政策治理手段则是重要的载体。因此寻求契合治理现代化的政策工具显得尤为重要。

一是政府治理工具需要民主化。在实践中，基层政府建立了不同程度公民参与行政决策的民主机制，尤其是公共政策制定中政策工具的选择与运用需围绕民主的责任机制、回应机制、参与机制。二是政府治理工具需要市场化。政策工具选择目的是在费用和成本尽量少的前提下，尽可能高效地解决问题或完成任务。在这种追求利润最大化为诉求的市场机制作用下，需要创造公平竞争、激励的环境，以此来激发出社会发展的动力，既保证政府的高效服务，又追求更实质的合理性。三是政府治理工具需要法治化。政府治理过程必须将地方政务纳入合法的制度化法治下，最大化运用地方制度性资源，不断促进地方政策创新。

（二）政策工具的分析框架

在政府治理政策工具选择理性需要的前提下，结合政策工具特性和地摊经济发展需求，按照城市治理强制程度高低和功能差异归类为强制类、服务类、引导类和自助类四种类型的政策工具。

1. 强制类政策工具。主要包括城市管理相关条例、食品摊贩卫生管理相关条例等等，因各地区地摊管制呈现出不同的特征，宜采取分级管理制度。

2. 服务类政策工具。主要包括在完善城市基础设施建设的前提下，加大扶持力度，如金融政策、教育培训政策及完善市场规范化等。

3. 引导类政策工具。主要是指发挥非政府组织的培训和人力资源优势，增加摊贩者的法治和公民意识，引导他们进行自我教育和自我管理，比如建立摊贩行业组织或协会、建立第三方评估反馈机制等。

4. 自助类政策工具。指的是基于大数据背景下，发挥其职能运用和分析数据作用，如摊贩准入登记、集中管理及实时摊位分流等。

三、地摊经济的政策工具变迁及规则之法律冲突

（一）地摊经济的政策工具变迁

对于地摊经济的管理，就各地的实践情况来看，大体上可以

分为两个阶段。

1. “零容忍”的集中整治阶段。在地摊经济开始阶段，管理部门采取“零容忍”的态度，全范围取缔流动摊点。城市综合执法部门采取区域管理的方法，规划成网格状若干区域，且分别有责任人包干治理流动摊贩。强制类政策工具实施，虽然方法比较粗暴简单，就是抓到后没收罚款，通过这种手段在一定程度上大量减少流动摊贩，取得显著成效。但是，整治效果持续性不好，长时间后摊贩就熟悉执法者的规律了，一段时间后可能重新出现在人流量大的地方。究其原因，主要还是政策的实施未从根本上解决问题，买卖需求仍然存在。在政策高压下，流动摊贩只是暂时转移，当执法情况有所放松时，他们又马上回来，这无疑给城市治理工作带来了挑战。

2. 有前提条件的“解禁”阶段。单纯机械的一刀切不可能彻底解决流动摊贩的问题，因为公众需要摊贩的存在，这也使得政策从原来的“零容忍”发展到有条件的“解禁”管理。即在不影响城市交通和整体形象的前提下，对经营范围和时间进行严格控制，但对主要街道、商业区仍严格管控，不允许流动摊贩展开。同时，政府部门还在工作效率上积极探索新的治理方式，通过对城区部分菜场、小区等人流大的重点区域安装监控摄像头，采取“定点监控”+“喊话警

告”的方式，对区域内无照经营的流动摊贩、违规未摆放在规定区域的摊贩进行劝阻，这种“非接触性执法”的柔性管理工作模式缓和了政府管理部门与摊贩之间的关系，但是也没有完全消除双方之间的矛盾，地摊管理仍需不断改进与创新。

（二）地摊经济规则之法律冲突

我国现行法律并不承认地摊摊贩的市场主体地位，因此，难以从法律角度定义地摊摊贩。但据此是否可以认定地摊经济必然不合法呢？地摊经济经营活动的违法性与城市管理秩序的法律冲突又如何解决呢？

1. 地摊经济的合法性分析。一方面，地摊经济是城市化进程的阶段性产物。流动摊贩为一部分低收入者提供产品服务，降低他们的生活成本，同时也创造了一定的社会就业。另一方面，地摊摊贩享有劳动经营的自由权。传统观点认为流动摊贩因其有悖于现行的政府管理目标而被严格管控进而严加取缔，流动摊贩原本具有的非正式性身份被贴上了“非法性”的标签。也有一些学者认为流动摊的存在是一种历史的传承，作为一种提供商品和服务的经营活动，是城市经济发展的组成部分。地摊摊贩群体往往是诸如外来人口、周边农民等社会弱势群体，开展经营活动是其实现生存权、劳动权等《宪法》赋予的基本人权的权利。从这一

角度而言，地摊摊贩理应享有通过自身的劳动经营行为获取经济收益的权利。个体劳动选择自由的法律价值与个体有义务维护社会管理秩序的法律价值发生价值冲突时，如何在自由与秩序这两个法律价值之间进行取舍，应当综合考量城市化发展需求与弱势群体保护之间的取舍，特别是新冠疫情影响之下，有必要对“非正规就业”的弱势群体融入城市生活的尝试行为进行适当的价值倾斜。对城镇的流动摊贩应当从实际出发，认定其市场经营行为本身是一种合法的行为，是“法无禁止即自由”的一种表现。

2. 地摊经营活动与城市管理秩序之冲突。一方面，存在监管不适与自律失灵的矛盾。地摊摊贩无疑是市场经济的一个参与主体，但其并不具备法律上的市场主体资格，这就意味着地摊摊贩的具体经营活动并未取得市场监督管理部门的入市许可也无需进行入市备案。商业主体的商业行为缺乏明确的监管机关及具体的规制法，城市管理执法部门难以就具体商业行为依照相关法律进行管理，仅适用普适性的城市管理法律法规对特定商业行为进行管理，就容易导致执法过严，甚至执法过度。而从摊贩角度而言，没有具体的规制法和有针对性的规制措施就意味着摊贩的经营活动具有极强的自由度，过度的自由则导致权利的滥用，由此形成一个自律失灵与监管不适的

恶性循环。

另一方面，存在经营场所违法性与经营需求得不到满足的矛盾。各地的相关管理条例中，立法者对摊贩经营活动原则上是持禁止态度的，允许为例外，且仅为附条件有限度的允许。一些地方的当地人民政府至今尚未明确允许摆摊设点的具体场所和具体时间段。因此，“法无许可即禁止”，城管执法人员自然有权利对摊贩在城市道路上乱摆摊的问题进行管理。而限度条件设定细则迟迟难以出台，使得具有一定创新性的法条仍停留在纸面，无法有效实施应用于实践，导致摊贩合法经营的需求难以得到满足。

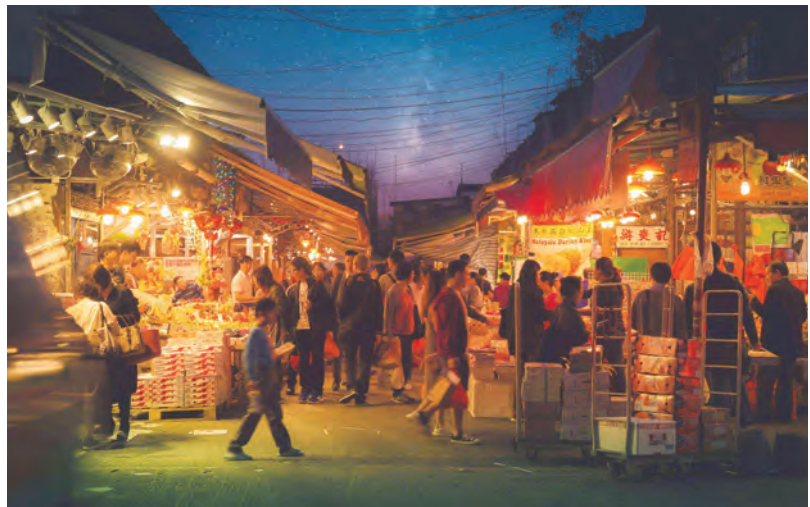
四、地摊经济的政策工具选择

地摊经济的重启，一方面在一定程度上可以增加就业拉动经济发展，改善人民生活质量，另

一方面烟火气唤起对城市的最初记忆。因此，如何更好地引导地摊经济向着合理合法有序的方向发展就显得尤为重要。

（一）严格使用强制类政策工具实现法治

管理条例作为地方性法规，是指导人们行为的准则，引导人们知道哪些不能做具体怎么做的规范流程。因此在设定时要考虑到实际操作层面的具体条款，即符合标准的具体要求。一方面便于上级监管部门作为监督考核的依据，另一方面也为今后执法过程中更好做到有法可依，避免法律虚置现象的出现。具体而言，它包括地摊经营范围、经营品类和时间限制以及从业人员门槛等等，即严格按照《无证无照经营查处办法》规定，地摊管理费用的管理规定等等。地方人民政府有必要在综合考虑城市发展的阶段性特征、摊贩群体、消费者群体、经营场所周边居民及环境保护等因素，明确允许摆摊设点的



经营场所及经营时间，并在此基础上适用《市容市貌管理条例》对流动摊贩经营场所周边的环境卫生进行有效监管。

(二) 配合服务类政策工具实现精治

地摊主一般都是下岗待业人员和进城务工人员，他们收入较微薄且教育程度相对不高，劳动技能缺乏，因此要加大金融扶持和教育培训力度，促使地摊经济发展的同时培养符合市场对口劳动力。关于金融扶持政策，一方面可以设立流动摊贩基金，抑或可为他们提供贷款担保解决启动资金问题；另一方面政府可以引导银行放松贷款政策，提供小额贷款，促进地摊经济的可持续发展。关于教育扶持政策，一方面政府相关部门要组织相关人员进行培训，不断规范劳动力培训市场，对于市场需求的各类工作岗位和技能进行针对性培训，对市场所需岗位进行分类引导，避免不对口的弊端；另一方面要加强对摊主就业观念的引导，树立短期和长期的职业规划，避免一窝蜂而导致的需求过剩。还可以借鉴新加坡的牌照制度，在对允许摆摊设点区域进行划片，流动摊贩可以不同的价格申请相应片区的经营牌照，考虑到流动摊贩存在流动性较大的特点，可以对持牌时间设置上限，逐渐将地摊经济纳入管控范围。

(三) 结合引导类政策工具实现共治

在地摊摊贩法律主体地位仍无法明确的情况下，要创新公众参与机制，加大市民尤其是地摊集中规划点周边居民群众参与地摊经济治理的参与度。探索村、社区范围内以基层自治形式开展地摊经济的可能性，实行摊贩计分处罚机制，以积分制来规范地摊发展。亦可通过建立摊贩行业协会，与协会协商制定管理标准，并监督其行业成员的自律经营。一方面，摊贩协会享有处置流动摊贩会员资格的权利，而会员资格又关涉到流动摊贩经营权，因此，摊贩协会对流动摊贩有着一定的制约权；另一方面，摊贩协会由摊贩构成，最能代表摊贩的集体权益，因此，可以对外代表摊贩争取相应的合法权益，此种摊贩协会自管模式，将大大减轻城市管理人员对流动摊贩的管理成本。还可以通过第三方建立评估反馈机制，成立第三方社会调查机构，以暗访的方式对地摊发展情况进行督查。

(四) 赋能自助类政策工具实现自治

通过将大数据思维用于城市治理、保障民生等基层社会治理工作当中，政府发现问题和分析解决问题的能力得到很大提高。而发展地摊经济必然要运用大数据，如通过统一信息收录地摊主相关信息，实现统一区域调配，通过摄像头、卫星设施等监测管理地摊规划点的各种实时信息，引导地摊经济可持续发展。

五、结语

城市建设的本质是为了提升人民的生活品质，在维护城市管理秩序、市容市貌的基础上，满足民生需求，维护地摊摊贩等弱势群体的权益，实现社会良性互动。良法善治是实现社会和谐稳定的基础，在不突破法律的范畴内，为地摊摊贩提供良好的规制服务，以疏导的方式引导摊贩这一弱势市场参与主体逐渐纳入市场监管体系，或许比禁止性规定更具有法律的温度。社会经济转型不断升级，顺应市场的真实需求，底线规制是避免激化矛盾，提升人民生活幸福感的有力举措。■

参考文献：

- [1] 谢治菊. 教育五层级阻断贫困代际传递：理论建构、中国实践与政策设计 [J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2020, (1).
- [2] 李斌. 虞晓骏. 论社区教育的社会治理属性 [J]. 职教通讯, 2019, (9).
- [3] 王晓燕. 比较视域下的流动摊贩治理研究 [J]. 理论与改革, 2016, (1).
- [4] 范克欣. 城镇化进程中流动摊贩的法治化治理路径 [J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2015, (9).
- [5] 王晓. 新加坡小贩管理的启示 [N]. 海南日报, 2015, (5).

(作者单位：中共昌吉州委党校)

责任编辑：康伟