



社区小商贩社会管理创新机制及对策研究

——以武汉市为例

周 昕

摘 要: 治理社区小商贩一直是困扰城市发展的难题。对社区小商贩进行社会管理创新,既是促进公平竞争、维护市场秩序、促进社区治理的客观要求,也是保障充分就业、解决民生问题的客观要求。武汉市开展社区“一照式”备案管理开创了小商贩社会管理创新工作的新局面,形成了独具特色的“武汉模式”。在新形势下,创新小商贩社会管理机制应遵循“以人为本、宽严相济、精简程序、提高效率”的指导思想,不断创新管理理念、管理手段和管理方式,充分发挥社区的基层管理职能,切实保障弱势群体的就业权益。

关键词: 武汉市; 社区小商贩; 社会管理; 创新

一、武汉市社区小商贩的现状

据统计,目前中国大陆约有各类型小商贩约 3000 万人^①。由于武汉市人口基数大,流动人口多,且远城区和中心城区发展不平衡,目前尚没有机构对社区小商贩从业人员的数量进行准确统计。然而,却可以根据国内外大城市的相关数据进行估算。从社区小商贩占城市常住人口的比重来看,印度首都新德里常住人口为 1530 万,其中小商贩达 35 万人,占常住人口总数的 2.29%;巴西圣保罗市常住人口达 2030 万,是世界上人口最多的城市之一,形形色色的小商贩超过 50 万,占常住人口总数的 2.46%^②。据第六次全国人口普查数据显示,截至 2010 年 11 月,广州市常住人口为 1270.08 万;而据《羊城晚报》2010 年 8 月公布的数据表明,广州市 10 个区约有 23 万至 25 万“走鬼”从事小摊贩经营,占常住人口总数的 1.97%^③。由此可以得出推论:在发展中国家中人口规模超过千万的大城市,小商贩数量通常约占常住人口总数的 2%左右。据第六次全国人口普查数据显示,截至 2010 年 11 月,武汉市常住人口已达 978.54 万,据此估算武汉市社区小商贩的规模大概在 20 万人左右。并且,随着农村剩余劳动力的继续转移,这一数字还有进一步扩大的趋势。如此庞大的社会群体,其生存状态已经日益受到社会广泛关注,理应成为改善武汉投资发展环境、创新政府治理机制的重点。

社区小商贩的经营范围主要集中在家政、家教、停车、修理服务、废旧生活物品回收、早点副食等 20 余个微利便民行业,多以门店经营为主,部分经营者无门面,采取就地摆摊设点的方式,有的还提供上门服务,主要经营方式是来料加工、维修、销售等。由于小商贩

①任 杰:《个体工商户条例:三千万流动摊贩将合法经营》,载《南方日报》2009 年 7 月 23 日。

②参见陆晓茵:《印度小贩:权利在先,市容在后》,载 <http://news.163.com/special/reviews/indianvendors.html>, 2010-10-25。

③参见田恩祥、邱月焯:《广州 25 万“走鬼”将划地经营》,载《羊城晚报》2010 年 8 月 13 日。

多以租地经营和流动经营为主,经营行为缺乏规模性、稳定性和抗风险性。而基于营业执照等行政许可产生的市场准入门槛,有着严格的法定条件,对于大多数营业规模较小、达不到办理执照要求的小商贩而言,无疑是一道难以逾越的障碍。因此,小商贩最迫切、最根本的民生诉求就是摆脱无照经营的困境,期待其赖以谋生的就业权益能够得到合法保障。此外,他们还需要政府在经营场地、职业技能培训、创业金融贷款、税费减免等方面提供帮助和支持。

二、对社区小商贩进行社会管理创新的原因

实现社区小商贩社会管理创新,原因在于:传统管理模式片面强调政府对市场的调控,却忽略了企业、个体经营者、NGO 等不同类型市场主体之间的利益平衡;既没有凸显保障民生、管理为民的管理思路,也没有针对社会转型期政府管理面临的新形势、新问题积极寻求对策,突破瓶颈障碍;既没有将保障弱势群体就业权利放在突出重要的位置加以重视,也没有实现经济社会发展与社会资源承载力之间的有机契合。具体而言:

一是保障充分就业,解决民生问题的客观要求。就业是民生之本。当前,社区小商贩最大的民生诉求就是期待其赖以谋生的就业权益能够得到合法保障。印度学者 Sharit Bhowmik 认为,立法和政策对于保障小商贩就业权利的缺失,是导致其经营风险高的重要原因(Sharit Bhowmik, 2009:29)。美国学者 John Cross 从“自治”与“善治”的角度出发,认为政府管理小商贩应体现出公共政策的理性与宽容(John Cross, 2007:60)。作为社会弱势群体,社区小商贩群体人数众多,同时受资金、技术等客观条件制约,从事经营条件往往达不到现行工商登记的要求,很难取得合法身份。粗暴执法、强行取缔极易引发冲突,激化社会矛盾。通过改善对社区小商贩日常经营活动的管理方式,在不违反法律和政策规定的前提下,进一步简化工商登记手续,降低市场准入门槛,赋予社区小商贩合法经营的地位,提升市场监管服务水平,帮助他们创造更多的就业机会,摆脱无照经营的困扰,走出“地下组织”的心理阴影,对于帮扶弱势群体自谋生路,促进社区就业和促进再就业有着积极的促进作用。

二是促进社区治理,化解社区矛盾的客观要求。长期以来,治理小商贩一直是社区管理工作的难点。广大社区工作者迫切需要得到政府部门的协助,加强对小商贩的外部监管,规范市场秩序,提升社区管理和公共服务功能,进而营造良好的社区发展环境。对此,有关部门应积极研究对策,不断拓宽对社区小商贩提供公共服务的范畴,使社会弱势群体的合法经营行为得到政府规范引导和依法保障。在政府指导下,规范设立的社区服务中心将给居民带来更方便、廉价和优质的生活服务,不仅能提高居民生活质量,改善社区购物环境,还能组织小商贩开展各类社会公益和创建活动,营造和谐宜居环境。此举不仅能够稳定人心、顺应民意,对于扩大就业,解决困难居民生计问题也意义重大。

三是突破管理瓶颈,建立长效机制的客观要求。以工商部门为例,工商部门依法承担对小商贩经营活动的监管职能,查处取缔无照经营是工商部门的基本职责。处理好发展与规范、服务与监管的关系是基层工商部门面临的一项重大课题。然而,社区小商贩无照经营、流动经营的特点增加了工商监管难度。从以往经验来看,工商部门以往治理小商贩采取的“围追堵截”措施效果并不理想,无照经营现象经常是此起彼伏、死灰复燃,想要根除十分困难。有鉴于此,工商部门应冲破传统观念的束缚,改变单一处罚取缔的做法,积极转换工作思路,进行换位思考,变“末端治理”为“源头控制”,不断创新工商登记机制与市场监督管理机制,提高前置审批效率,降低小商贩的市场准入门槛,探索建立无照经营长效监管机制,引导社区小商贩向依法经营、有序竞争的方向健康发展。

四是促进公平竞争,维护市场秩序的客观要求。由于社区小商贩大多不符合工商营业登记的要求,无需交纳税费,而其从事经营的却是与办有营业执照、依法纳税的合法经营者相同的商品或服务,造成经营成本的巨大反差。首先,从市场主体的角度而言,形成市场经营活动的显失公平,侵犯了合法经营者的公平竞争权;从市场秩序的角度而言,形成了事实上的不正当竞争,扰乱了正常的经营秩序,损害消费者的合法权益,妨碍国家市场经济法律法规的实施,阻碍市场经济健康发展。其次,有的小商贩在租用经营场地连带借用或租用该场地主的营业执照,经常出现发生销售矛盾纠纷或发现偷漏税费时找不

到事主的情况。再次,社区小商贩在经营时签订合同的比例较低,多数人都不愿与客户签合同,从而规避法律责任。第四,由于社区小摊贩的不固定性,使得其产品质量无法保障,一旦小商贩出售的商品存在产品质量瑕疵甚至侵犯消费者健康权,消费者难以取证、难以索赔。上述因素都说明:只有加大对社区小商贩的管理力度,才能引导其健康发展,营造公平竞争的良好市场环境。

三、社区小商贩监管面临的难题

从满足城市居民日常生活需要、满足下岗失业等特困群体自主就业等社会需求分析,小商贩有其存在的合理性和必要性。小商贩贴近群众生活,不仅有助于鼓励弱势群体自主创业,缓解城市低收入群体以及进城务工人员的生活压力,也有助于缓解城市化进程中生活配套设施滞后的压力。与此同时,小商贩群体的日益庞大,带来了诸如占道经营、环境污染、扰乱市场秩序、妨碍交通安全、影响社会治安等一系列社会问题,为社区管理增加了不稳定因素。因此,加强对小商贩的工商监管工作,既是保障充分就业、解决民生问题的客观要求,也是促进社区治理、化解社区矛盾的客观要求;既是突破监管瓶颈、建立长效机制的客观要求,也是促进公平竞争,维护市场秩序的客观要求。

然而,从现实情况来看,对社区小商贩进行监管涉及广、隐患大、治理难,原因在于:一是无照经营根深蒂固,部分地区治理阻力较大。以武汉市为例,截至2011年10月,该市几个主要城区的无照经营户达32993户,其经营场所91%集中在城市社区及周边,有的无照经营户在同一社区营业长达两三代人。加之长期以来政府对无照经营户缺乏行之有效的治理手段,难以形成监管合力,造成无照经营户在事实上处于监管边缘地带。二是部门协调机制有待健全完善。由于小商贩监管同时涉及工商、城管、公安、税务、卫生、民政、食药监、质监等10余个部门,存在职责交叉、政出多门等问题,容易造成监管疏漏,导致治理效率低下。由于办理营业执照涉及前置行政许可多达110余项,不少小商贩因此望而生畏,放弃了办照打算,改行“打游击”。三是政府部门与社区对备案行业的意见未统一。有的政府部门认为,一些潜在危险大、容易引发安全事故、需要前置部门审批的行业,如中晚餐馆、网吧、卡拉OK等不能纳入备案行业范围。但社区却认为,只要促进社区繁荣且愿意服从管理的小商贩都应纳入备案,造成政府部门的管理政策在基层社区难以贯彻落实。四是社区自身权责定位较为模糊。由于现行法律法规并没有直接规定社区监管的法律地位,导致社区监管的职权、义务和责任尚不明晰,造成社区顾虑重重,难以充分施展拳脚。五是政府监管尚存在风险及隐患。不少基层执法单位担心,如果直接出面强行取缔小商贩,从保障民生的角度而言缺乏人性化;如果不予取缔任其发展,一旦出现任何问题,政府部门都将会作为无照经营责任的“兜底部门”而被问责。

四、武汉市开展社区“一照式”备案管理的情况及社会评价

社区“一照式”备案管理是独具武汉特色的小商贩治理模式,也是武汉市创新社会管理工作机制的成功探索。所谓社区“一照式”备案管理,是指在一个社区内办理一个社区服务中心营业执照,对社区内暂不具备办理营业执照条件的小商贩,经中心审查工商所认可备案,由社区服务中心将其作为一个服务点予以备案,准予其开展经营活动。这一模式最早在武汉市硚口区开展试点,目前正在面向全市推广。截至2011年7月,硚口区132个社区全部领取了社区服务中心营业执照,发展备案户2785户,安置800余名大中专学生、下岗职工和农民工就业。实践证明,社区“一照式”备案管理机制有利于规范社区小商贩经营活动,有利于提高工商部门便民利民服务水平,加强市场监管功能。硚口区开展社区“一照式”备案管理的主要经验和做法是:

一是政府出面,统筹协调整体推动。硚口区政府高度重视支持“一照式”备案管理工作,从“保民生、扩就业、维稳定”的高度,把备案管理工作上升为区政府支持全民创业、帮扶弱势群体、开展社区文明创建以及便民、利民和惠民的重要举措,由副区长亲自主持召开协调会,要求相关职能部门和各街道大力支持“一照式”备案管理工作。正是在区政府出面整体推动下,全区顺利实现“全覆盖”。

二是工商主导,实行备案规范管理。武汉市工商局先后出台了《关于进一步促进市场主体加快发展

的意见》和《关于进一步推进社区“一照式”备案管理工作的实施意见》，对“一照式”备案管理工作的各个方面和环节进行规范管理。通过简化工商登记手续，降低市场准入门槛，使得长期打“游击战”的小商贩只需办理《社区服务中心服务证》即可取得合法经营资格。汉正街五彩社区的备案户骆又平和刘必雄在工商部门和社区服务中心的帮助下，生意日益红火，他们自动放弃了《社区服务中心服务证》，领取了个体工商户营业执照，从“游击队”升级成“正规军”，为繁荣武汉经济作出了应有的贡献。

三是依托社区，强化服务中心建设。将社区服务中心的身份从单一服务主体变为市场主体，纳入工商登记管理的范畴，并作为备案管理制度的核心内容，从覆盖率、发展户数及数据录入质量等三个方面制定社区服务中心发展规划。社区服务中心通过和小商贩签订承诺书，以契约方式固化权责，对其经营活动进行监管指导，形成“管而不死、活而不乱”的市场秩序。相对以往仅靠职能部门外部监管，为规范小商贩经营加了一道“紧箍咒”。

四是注重协调，争取其他部门支持。备案管理涉及众多主管部门，仅备案行业的前置审批部门就有多个，仅仅依靠工商一个部门的力量，难以实现监管目标。工商部门主动上门与其他主管部门负责人进行座谈交流，帮助其消除顾虑，充分调动其参与创建的积极性，形成监管合力。

为破解小商贩治理难题，国内外许多城市进行了积极探索，大多集中在实行政治指导、体现人文关怀的执法手段上，虽然能收到一定效果，却没有从根本上解决小商贩治理难的症结所在——法定从业资格的缺失这一问题。武汉市推行的社区“一照式”备案管理，通过放松社会服务登记条件，拓宽市场准入门槛，有效化解了小商贩法定从业资格缺失的难题，降低了社会弱势群体的经营风险，是为化解执法矛盾、维护社会稳定、关注服务民生、促进个体经济发展的大胆尝试，形成了在全国社会管理工作中独具特色的“武汉模式”。

五、以人为本，创新社区小商贩社会管理机制

小商贩代表着庞大的社会弱势群体，具有经济上的低收入性、生活上的贫困性、政治上的低影响力和心理上的高度敏感性。政府治理小商贩的成效，直接决定了社会公众对于执政能力的评价和认同，决定了能否顺利实现“善治”的目标。在新的形势下，治理社区小商贩应遵循“以人为本、宽严相济、精简程序、提高效率”的指导思想，不断创新社会管理机制，提高政府治理水平。社区小商贩社会管理创新的具体内容包括：管理理念创新、管理内容创新、管理手段创新和管理绩效考核创新等。其中，管理内容创新是社会管理创新的重点。应充分借鉴国内外城市经验，不断创新管理理念，理清管理领域，提高社会公共事务管理绩效，有效调处社会矛盾，实现维护小商贩就业权利和促进城市发展之间的有机平衡。应将取缔和制裁为主的旧管理模式转变为疏导为主、服务与引导相结合的新管理模式，为社区小商贩搭建对象广、门槛低、方式活的集体创业平台，对其予以社会保险补贴，免费提供政策咨询、就业信息和技能培训。

一是政府出面，上下联动，构建社会管理长效机制。随着市场经济面向纵深发展，上层建筑内部各主体之间的职权交叉日益频繁，不同政府部门之间公共权力的界限日益模糊化，公共权力的优化配置与资源整合成为必然趋势。社区小商贩社会管理是一项复杂的系统工程，涉及市场、就业、社保、城市管理 etc 等经济社会生活的方方面面，涵盖政府管理体系内部多个部门、多个行业。只有在政府的统一领导和整体推动下，各行业主管部门密切配合，各负其责，形成合力，才能有序推进各项工作。首先，由地方政府出面，以政府文件的形式，从“保民生、扩就业、促和谐”的高度充分支持社区小商贩社会管理工作，建立健全由政府出面推动，统筹协调的社会管理长效机制。进一步明确备案经营户的地位与法律效力。实现管理决策最优化。管理思路应从“事后处罚”向“事前防范”转变，从“末端控制”向“源头治理”转变。其次，尽快搭建支持社区小商贩创业的小额融资平台，加大对社区备案户的多元化融资支持，拓宽融资渠道，扩大信贷抵押担保物的范围，将社区备案户纳入政府小额贷款扶植的范畴。再次，制定扶持鼓励社区备案户发展的其他政策措施。包括由市政府出面支持商业保险机构开发针对社区备案户保险产品，优惠提供人身意外伤害保险等险种，防范和化解风险；以及完善价格政策，向社区备案户适当倾斜，使社区备案户与居民家庭用电、用水、用气、用热同价。第四，加强有关社区“一照式”备案管理的地方方法

制调查工作,在时机成熟时,借鉴广州市治理小商贩的立法经验,将其纳入市政府制定行政规章的统一立法规划。

二是工商牵头,左右互动,积极探索部门联动机制。在市场经济条件下,工商部门作为最为重要的“裁判员”,在社区小商贩治理工作中的核心地位毋庸置疑,因为小商贩是否取得合法的经营资格、如何对经营户实行有效监管,是决定其能否充分享有就业权利、满足民生诉求的关键,也是政府依法对小商贩进行治理的前提,而这些都属于工商部门的职责范围。在2008年国家工商总局出台的“三定”方案中,基层工商部门的主要监管职责共有13项,即注册登记、市场监管、网络监管、合同监管、商标监管、广告监管、经纪监管、流通领域商品质量和食品安全监管、经检办案、消费维权、信用分类管理、个私监管服务、打传和直销监管,其中大部分职责都与社区小商贩社会管理工作有关。因此,各地工商系统应高度重视、统一认识,切实加强组织领导,进一步强化工作举措,加大督导力度,制定硬指标,拿出硬措施,采取硬手段,建立定期到社区实地检查、指导操作、随机抽查的工作机制,综合运用法律、行政、经济等各种手段,扎实工作,强力推进,在抓落实上狠下工夫。只有各相关部门协调配合,共同努力,才能真正实现服务上全覆盖、监管上无死角。工商部门应进一步做好政策讲解和沟通协调,进一步消除民政、城管、社保等相关部门的疑虑,大力宣传社区服务中心的必要性,重点突出“一照式”备案管理在提高政府管理效率、规范无照经营、化解监管风险上的优势,取得相关部门的理解、认同和支持。

三是明确权责,统筹兼顾,保障社区服务中心运作。治理小商贩关键在于社区。党的“十八大”报告明确提出“加强基层社会管理和服务体系建设”的指导思想。因此,从社会管理与社区建设的现实需要和长远发展考虑,必须适应形势需要,将社区服务中心的身份从单一服务主体变为市场主体,纳入工商登记管理的范畴。按照这一思路,不仅可以解决小商贩合法身份缺失的问题,将社区内的小商贩纳入备案管理后,以契约方式固化双方权责,社区有权对备案点统一规划,要求小商贩按照指定地点和时间营业,逐步形成“管而不死、活而不乱”的市场秩序,在方便群众生活的同时,最大限度地避免经营扰民问题。进一步将社区服务中心打造成“三个中心”,即社区的消费纠纷化解中心、社区证照办理的承接中心和社区下岗失业人员再就业指导中心,充分发挥社区监督员的作用,严格落实责任制,将网格化管理应用到社区小商贩社会管理工作中,各社区应指定领导具体负责社区服务中心建设,对负责人名单登记备案,并报上级工商部门存档;对备案经营户进行网格化监管,发现问题及时解决,避免危害扩大、责任落空。

四是以人为本,灵活就业,维护经营主体合法权益。应始终坚持以人为本的指导思想,切实维护小商贩的合法权益,千方百计扩大就业,为社会弱势群体搭建起一个对象广、门槛低、方式活的集体创业平台,不断降低创业风险,增加就业机会。社区服务中心建设应立足小商贩群体的民生诉求,为那些想创业、自主就业者提供一个起步的平台,创造宽松的发展环境,鼓励其以较小的投资风险实现就业,进而形成规模效应。首先,应将开展社区备案工作与落实各项就业扶持政策紧密结合起来。按照“先行试行”和“能宽则宽”的原则,简化手续,出台支持社区小商贩就业的政策文件,完善促进就业政策体系,加大社区宣传力度,消除下岗职工、无业人员、进城农民等弱势群体的疑虑。其次,加快建设就业指导平台,鼓励农村富余劳动力、就业困难人员和高效毕业生就业、创业,对社区备案户按规定给予社会保险补贴,免费提供政策咨询、就业信息、职业指导和职业介绍服务,通过职业技能培训,使社区备案户的从业技能进一步提升。再次,在社区服务中心发展壮大后,支持一批社区备案户做大做强,成熟一户办照一户,从而实现社区备案的最终目的:由无照经营转向持照经营。第四,在查处取缔无照经营行为中,应坚持取缔与疏导相结合,除对情节特别严重、危害人民生活生产安全的、法律法规规定必须从严处罚以外,对有轻微违法违规无照经营行为的经营者,实行首次告诫,二次执行下限处罚,帮助经营者规范登记和经营活动,着力营造宽松、积极、竞争有序的创业环境。

五是依法行政,规范管理,提高政府部门监管能力。对社区小商贩的管理思路应实现从“事后救济”到“事前防范”转变,从“末端控制”到“源头治理”的转变,建立“人本服务、公正透明、高效有序”的科学监管机制,达到“登记零差错、监管零事故,执法零过错、调解零距离”的“四零”监管目标。对备案管理工作的开展及完成情况实行量化考核,纳入各级政府部门的年度目标管理;结合地方政府关于深入开展打击

非法违法生产经营行为专项行动的要求,将无照经营整治纳入社会治安综合治理目标考核,组织开展重点时间、重点地段、重点行业查处无照经营专项行动,认真分析无照经营户的具体情况,做到能规范的积极予以规范;对屡教不改、顶风违法的非法经营者将依法采取措施,坚决予以查处取缔。通过日常巡查和走访制度,努力把突击式的工作转变为日常管理工作,逐步理顺部门协作关系和工作方式。注重了解掌握备案经营的基本情况,帮助弱势群体解决备案经营中的实际困难,及时化解矛盾纠纷。同时,在服务管理上采取教育引导为主、区别对待的原则,对在备案经营中首次违反有关法律、法规,未造成严重后果的,帮助其规范经营行为,形成包容性发展的新方式,努力推进“一照式”备案管理工作更加规范有序。

六是广泛宣传,积极引导,增强社会公众参与意识。公众参与公共治理的程度是建设“服务型政府”的应有之义,也是衡量社会管理创新工作成功与否的重要标志。当前,应以学习贯彻“十八大”精神为契机,深入开展帮扶就业、规范经营为重点的宣传教育活动,在全社会形成人人关心、人人支持、人人参与社区小商贩治理的良好氛围,促进广大市民了解、支持和拥护社区服务中心的发展。此外,还应按照《中华人民共和国政府信息公开条例》的要求,搞好监管信息公开,在政策制定和实施过程中扩大人民群众参与的广度和深度,通过建立网络信息公开平台,逐步完善信息公示和行政听证制度,让社区小商贩治理工作接受社会全方位的监督,使政府监管和服务更加贴近群众。

参考文献:

- [1] Sharit Bhowmik(2009). *Street Vendors and the Global Urban Economy*. *Routledge Publishing*.
- [2] U. S. John Cross India(2007). *Street Entrepreneur; People, Place & Politics in Local and Global Perspective*. *Routledge*.
- [3] [美]Luise Weiss(2011). “Small Business and the Public Library; Strategies for a Successful Partnership”, *Amer Library Assn Editions*, 116.

The Mechanism and Countermeasures of Social Management Innovation on the Community Small Traders

Zhou Xin (Associate Professor, Party School of Wuhan Municipal Party Committee)

Abstract: The governance of community small traders is a big problem of urban development. The social management innovation of community small traders is not only to promote fair competition, maintain market order and promote the community governance, but also to guarantee the full employment, livelihood issues of the objective requirements. Wuhan has been carrying out “an illuminated” record management for small traders, pioneering a new situation of social management innovation, and forming a unique “Wuhan model.” Under the new situation, innovative the social management mechanism of small traders should follow the guiding ideology of “people-oriented, combining punishment with leniency, streamline procedures, improve efficiency”, persist in innovation of management philosophy, management tools and management methods, give full play to the community’s basic management functions, effectively protect employment rights of vulnerable groups.

Key words: Wuhan City; community small traders; social management; innovation

■ 作者简介:周 昕,中共武汉市委党校副教授,法学博士;湖北 武汉 430023。

■ 基金项目:2012年度国家社会科学基金资助项目(12CGL098)

■ 责任编辑:车 英

