

文章编号:2095-0365(2021)01-0016-06

疫情防控常态化背景下地摊经济长效路径探讨

——基于公共治理视角

姚清

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:疫情防控常态化背景下,地摊经济及时回归切合形势需要,发挥着稳定就业与提供经济保障、帮扶困难群体与助力脱贫攻坚、满足低收入消费者需求与推动夜间经济发展等重要作用。然而政策执行中涉及底层摊贩、周边居民、城市管理者和实体店经营者等多方主体的复杂博弈,长效发展困境重重。要保证地摊经济的发展真正满足各主体长远需求,并真正成为底层民众的长效发展之路,需要立足长远,做好常态化和规范化管理。通过结合美国、韩国和法国的治理经验,尝试性提出设置门槛、科学管理、多元治理与疏通指导等符合中国国情的地摊经济长效发展路径。

关键词:地摊经济;疫情防控常态化;公共治理

中图分类号:F727 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2021.01.03

2020年初,自新型冠状病毒爆发以来,全国上下积极进行疫情防控,百业待兴,就业市场所有的“需求”受疫情影响而严重紧缩。在新的经济增长类别或产业结构做出重大调整之前,就业与获得稳定的经济收入是我国普通劳动者目前甚至长期内需要面对的问题。面对紧迫的疫情防控和严峻的就业形势,中央政府和地方政府在解决公众就业具有不可懈怠的责任。2020年6月1日,李克强总理在山东烟台考察时指出,地摊经济、小店经济是就业岗位的重要来源、是人间烟火、是中国的生机。中央文明办也主动在全国文明城市测评指标中,明确要求不将占道经营、马路市场、流动商贩列入为文明城市测评考核内容。在疫情防控转向常态化和积极有序推进复工复产的背景下,激发地摊经济活力是人心所向且具有不可言喻的重要性。但同时在实际政策运行中涉及多方主体的复杂博弈,本文拟从公共治理的视角出发,来分析释放

地摊经济活力的必要性、合理性;从相关利益主体的角度出发,探讨地摊经济长效发展的现实困境,最后总结域外地摊经济管理经验,尝试性提出确保地摊经济真正融入城市机理、获得可持续发展的成效可为路径。

一、文献回顾

一直以来,地摊经济备受社会人士和学术界争议和关注。所谓地摊经济,是指一种通过摆地摊获得收入来源的一种经济形式,是城市里的一种边缘经济,很多学者都把它归纳进灰色经济的范畴。在我们国家,地摊经济只是一种人们获得基本生活的保障^[1]。目前学术界对地摊经济的研究主要聚焦在以下几个方面:一是关于地摊经济经营者特征的研究。林琳^[2]认为地摊经济经营者实际上是社会弱势群体的一部分,他们不是一成不变的概念,而是随着社会的经济、政治、文化等多因素发展和演变的综合成果。二是关于地摊商

收稿日期:2020-06-16

作者简介:姚清(1997-),女,硕士研究生,研究方向:基层治理与环境治理。

本文信息:姚清.疫情防控常态化背景下地摊经济长效路径探讨——基于公共治理视角[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2021,15(1):16-21.

贩的就业情况研究。王洛忠^[3]从就业的研究视角提议城市政府不应简单地将街头摊贩视为边缘性经济活动,而应将其视为非正规就业的一种,并在公共政策上做出积极回应。对摊贩的治理应遵循“管而不死、治而不乱”的原则,致力于维护弱小群体的权益,提高贫困人口的收入,政府部门应创新扶贫政策为街头摊贩提供小额贷款、培训、技术上的指导,从而使其规范、合法经营等。三是关于地摊商贩经营场所相关研究。李常生^[4]等通过研究美国相关经验,提出政府部门可以利用节假日时间段在公有广场等地方举办类似的农夫市场与跳蚤市场,鼓励民众在闲置的建筑等场所举办相关市场。四是关于地摊商贩与城市管理之间关系的研究。刘新宇^[5]明确指出作为低端部门就业者与城市管理之间存在难以调和的矛盾,一度陷入暴力抗法和暴力执法的怪圈。并提出要从根本上化解两者之间的矛盾冲突,首先要缩小低端部门规模,其次将城市空间资源配置向中低层民众倾斜。

回顾相关文献发现,既往研究通常是在城市严格管控政策背景下,多关注于城管执法人员与流动摊贩之间的暴力对抗,具有一定的局限且不再具有时效性。

二、地摊经济何以可能:切合形势需要

(一)稳定就业与提供经济保障

疫情后,面对大量城市从业人员的下岗和失业的现状,政府允许城市中低收入人群通过地摊经济获取收入,是渡过疫情危机难关的需要。经营地摊的一般是两类人群:一部分是城市中的下岗职工、无业人员等低收入群体,另一部分是进城务工人员^[6]。这两种群体的生活水平都很低、就业能力也相对较弱。此外他们在创业过程中家庭能够给予的支持十分有限,甚至毫无支持,面临着创业资金缺乏、人力资本匮乏等困境^[7]。由于地摊经济不需要承担高昂的门店租金且起点低、成本低,在一定程度上降低就业成本及创业门槛,能够有效解决城市中就业困难群体的就业问题。此外,地摊经济的经营成本较低,可获得利润更有保障。除了人工成本和进货成本,地摊经济需要投入的成本较低,且如果经营状况不好,可及时退出市场或选择销售其他产品,损失较小。加上进城务工的外来劳动者,大部分劳动权益还没有完全得到保障,调查显示 94.46% 的农民工转换工作

的次数在 5 次以内^[8]。农民工就业呈现出稳定性差和流动性强的现状,在疫情防控的特殊时期,底层民众的就业问题更显突出。因此,地摊经济的发展能够有效缓解就业问题、提供经济保障,解决低收入家庭温饱问题。

(二)帮扶困难群体与助力脱贫攻坚

《当代中国社会各阶层研究报告》指出,按照组织资源、经济资源、文化资源的占有情况为标准,中国的社会阶层可分为 10 大类,而最低一个阶层为城市无业、失业、半失业阶层,经营地摊者应属于这一阶层。地摊经济的回归,实质上是为了帮扶更多的困难群体,包括低学历务工人员、失业工人、残疾人、老年人等低收入群体,疏通他们的谋生途径。此外今年是脱贫攻坚最关键一年,在疫情防控常态化背景下,解决就业问题是解决贫困问题的最紧迫也是最现实的需求。来自相对贫困家庭的地摊经营者,一方面依靠政府福利和社会救助生活,另一方面靠每天的地摊的盈余补充家庭的经济来源,稳定家庭收入,能够更有保障地摆脱贫困。在当前特殊时期,发展地摊经济对于底层民众或者相对贫困者的意义不可小觑。在参与市场经营的门槛越来越高、市场竞争越发激烈的环境下,对于不具有劳动力及社会资本等优势,在市场中败阵下来,或者因为疫情影响而失去就业机会的底层民众来说,他们能够在经营地摊经济过程中获得基本的救济和保障,从而使他们能在市场参与过程中获得一定的缓冲空间,为自身脱贫蓄力。

(三)满足低收入消费者需求与推动夜间经济发展

城市在发展过程中,市场经济的不断发展会使得居民收入差距被不断拉大。低收入阶层购买能力低,买东西时会对价格精打细算,地摊商品以相对较低的价格出售,正好能够满足他们的需求。大中型商场的消费者大体上是消费层次较高的人群,地摊经济能够弥补大中商场部分不足,很好地满足低收入阶层的需要,减少他们的生活支出。此外,在离市场较远的小区摆摊,一方面给当地居民提供一定的方便,另一方面减少他们的交通成本,一定程度上也减少了生活支出。疫情发生之前,一些城市的夜间经济已经有了一定的发展;但是疫情发生之后,由于对人员聚集的防控力度加

大,夜间经济严重萎缩。随着疫情防控的常态化和精细化,夜间经济也开始逐步恢复。地摊经济的回归,不仅符合普通民众的消费习惯,更能拉动夜间经济的发展。

三、地摊经济能否持久:新一轮的多方博弈

疫情防控常态化背景下,给地摊经济“松绑”并释放政策红利确实是人心所向,不仅拓宽了就业渠道,更是“疫情过后,民生为要”的最好诠释。然而在实的政策执行中涉及多方主体的复杂博弈,地摊经济的发展困境重重。

(一)政策红利:临时救急还是就业常态

为城市中低阶层收入人口创造更多就业岗位和生活门路,刻不容缓。主动采取帮扶措施,为更广泛人口提供就业方便,更是城市治理理念的一次重大调整。然而从中国城市治理实践来观察,不免让人忧心,地摊经济是临时救济政策,还是未来城市就业常态?一旦疫情造成的危机得到解决,原来的各种清理政策会不会再出现,城市管理者与摊主经营者的矛盾会不会重新上演?此外,政策多变也会影响地摊经济是否长效,城市管理者的换届周期少则两三年,多则三五年。当前地摊经济所享受的相应政策红利,是否会随着中国城市“一任长官,一任政策”特有规律而随之消失?地摊经济现在处于恢复之中,但是当地摊经营者有了投入以后,如果未来再遭受各种理由的政策变脸,投资者将血本无归,损失的是城市居民的财产,更是对政府的信任。

(二)底层摊贩:获小利容易,获大利难

对于移动摊贩而言,相较于店面经营者,他们的优势体现在不用支付房屋租金、能够在人流量较大的区域就地经营,比如固定市场周边、工厂或学校周边,因此依靠广泛的人流量,地摊经营者能够获得解决温饱的收入,但长期来看要获得更多收入有一定的困难。一方面,摊贩获利受位置稀缺的制约。移动摊贩要获得人流优势的前提是“抢”到一个好位置。抢到一个好位置方法有很多,比如早起、用车子或者其他不易移动的大件物品占位,或者使用隐性或者潜在的“暴力”资源。

第一种方式具有偶然性,后一种方法则会因为阻碍交通而受到限制。因此好的位置是稀缺的,当这些稀缺资源无法按照现有的规定来合理配置,必定会引起摊贩之间激烈的竞争和博弈。在这种情况下,越好的位置,竞争就越激烈,人们试图通过灰色手段获得经营机会的可能性就越大,因此获得经营机会的门槛就被不断提高,久而久之底层民众想要获得更高收入将受种种限制。另一方面,地摊经济因同类产品竞争而面临利益摊薄或削减问题,造成摊贩很难获得稳定收入,甚至会造成投资失败。当前网购经济日益发达,尤其是“拼多多”等平台不断发展,不具有区位优势的地摊经营者还有可能失去“价格优惠”“物美价廉”等优势,进一步压缩摊位经营者的盈利空间。整体而言,摊贩内部利益分配不均和当前市场环境竞争激烈,对于大多数摊贩而言,获得经营地摊机会仅仅可以为他们提供基本的救济与保障。

(三)周边居民:谁将我们从噪音、脏乱和道路阻塞中拯救出来

地摊经营者往往摆在交通主干道两侧、人流量大的商业中心区或者居民区聚集的地方,地摊毫无章法的随意摆放会影响到交通的通畅,也会影响到城市的整体市容^[9]。地摊经济的发展带来的另一个问题是脏乱吵,对于周边城市居民的影响尤其大:果皮、塑料袋随地丢弃,烧烤浓烟四溢,商贩吆喝声嘈杂无章,蚊虫骚乱不停……这都严重影响了城市的整洁和美观。消除这些负面影响都是需要成本的,在地摊经济消费者承受成本增加的空间极为有限的情况下,地摊经济经营者基本没有动力来改善经营质量或地摊环境,因此意味着周边居民要一直承受地摊经济的脏乱吵。

(四)城市管理者:城市管理成本上升

地摊经营往往交易标的较小、交易地点和交易时间不固定、相关的法律制度难以进行细致的规定,这些都增加了对地摊经营行为的管理难度。当前地摊经济的回归,无疑会增加城市管理成本,具体包括以下两个方面:一方面,由于不同地摊经营者的经营位置较为模糊,有的地摊经营者会在经济利益的趋动下越过政府管理部门划定的摆摊地点。这些矛盾可以通过“自治”的方式解决,但是也有更多问题会外溢出来,需要城市管理者的力量进行解决,因此加重城市管理的成本与负担。

而且由于地摊经济发展过程中出现的问题往往涉及多个部门,比如交通部门、治安部门、社区管理部门、环境保护部门等等,解决地摊经济发展过程中的问题往往需要协调多个部门联合行动,这必然增加了城市管理成本。另一方面,脏乱吵本身是地摊经济成本低的原因之一,消除这些负面影响是需要成本的,地摊经营者基本没有动力来改善经营质量或者经营环境,因此地摊经济的脏乱差的解决任务转移给城市管理者。地摊经济的一夜爆红,狂欢过后的满地狼藉,留给环卫工人的却是无尽的疲惫。加上地摊经济承担地租、税费负担小,甚至没有,因此意味着城市管理者从地摊经济发展中获得的管理资源十分有限,但是地摊经济脏乱差的后果需要城市管理者来解决。收益没有增多,但是成本上升,进一步凸显城市管理者在地摊经济发展过程中承受的高额负担。

(五)实体店经营者:网购与地摊经济夹缝中求发展

在疫情爆发的背景下,网购经济获得了一定的发展,使原本受到网络购物冲击的实体店经济所受到的冲击加剧。地摊经济的发展,客观上使原本就十分脆弱的实体店经济造成一定的压力。除了要与网购竞争外,实体店经营者还要与地摊经济进行竞争,面临两方面的双重挤压。虽然地摊经济和实体店服务的是不同等级或层次的消费者,但两者的消费对象会出现不同程度的重合,两类经济在有关方面是一种竞争关系非完全的互补关系。此外,实体店经营者还要承担高昂的租金和人工成本及缴纳税费,种种因素使得实体店在疫情防控常态化背景下也无法迅速回转收入。然而,相比于地摊经济,实体店经济更好管理,而且会提供更多的公共收益,为城市公共建设做出更多贡献。在地摊经济和实体经济的投入产出比相同的情况下,和实体店从业者一样都在城市依托于城市的公共基础设施进行经营,享受城市基础设施建设带来的一系列好处的地摊经济从业者,实际上搭上了前者的便车,这无疑会损害实体店经营者的利益。

四、地摊经济长效路径:立足长远需要完善地方治理

发展地摊经济,要坚持深化放管服改革。

“放”即“放开经营”,“管”即“食品安全和环境卫生监管到位”,“服”即“政府对商贩和消费者服务不可缺位”。放而有序,管而有度,服务不留空白。地摊经济本身的不确定性和脏乱吵差等问题,是地摊经济保持其优势的伴生物,这一方面提升了真正的底层民众从地摊经济发展中获利的难度;另一方面,提升了地摊经济的管理成本。从地摊经济的特征来说,要保证地摊经济的发展真正满足各主体长远需求,或者真正成为底层民众的长效发展之路,需要立足长远,做好常态化和规范化管理。地摊治理是一个综合问题,宏观上需要政府长效稳定的政策引导,中观上需要相关部门的约束与规范,微观上需要民众的合作与包容,具体分析如下:

(一)设置门槛:真正保证底层民众获得经营机会

为保证真正的底层民众获得经营机会,获得可观收入,需要针对参与地摊经济发展的主体设置一定的门槛。在地摊经济所拥有的市场有限的背景下,在关于位置优良的摊位竞争十分激烈的前提下,设置一定门槛,不仅能够避免地摊经济发展带来的利益因为参与人员过多而被过分稀释,而且能够避免不需要依靠地摊经济的主体或“强者”参与到地摊经济竞争中,挤压底层民众获利空间。设置门槛的关键在于对不同主体的经济状况进行审核,以保证最好的位置给最需要的人,而不是“最强”的人。建立地摊经营行业准入规则,有效防止恶性竞争和无序竞争。一方面采取鼓励性地摊经营准入措施,积极扶持城市低收入者设摊经营;另一方面规范或禁止“强者”设摊经营^[10]。

此外,在疫情防控常态化背景下,应采取宽容的管理政策,人性化对待合法摊贩和非法摊贩,在此可以借鉴美国的相关经验。在美国,地摊经济已成为城市街景的点缀之一,美国市政府有一套成熟的管理模式。首先是区别对待合法摊贩和非法摊贩。为了满足就业需求,政府会允许一部分非法摊贩的存在并为他们提供经营场所。比如,周末在商业区规划跳蚤市场,让小摊贩摆摊经营,对非法摊贩和合法摊贩一视同仁。

(二)科学管理:还周边居民一片安宁

地摊经济的回归使周边居民遭受噪音、脏乱

和道路阻塞等困境,为还周边居民一片安宁,需要对地摊经济进行科学管理,即做好摆摊区的选址、规划和时间安排。根据各个地区的实际情况和消费者的购物和休闲习惯,多开放一些街边市场,鼓励城市恢复社区生鲜蔬菜市场的经营。合理的摊位位置规划是有效的城市管理的必要条件,无序混乱的摆摊卖货不仅会增加摊贩之间的矛盾,还会影响城市交通系统的正常运转。既要办理商贩摆摊,便于消费者逛街选购消费,也要考虑交通安全秩序和城市市容。同样可以从美国借鉴科学规划摊贩的可行性措施,助力当前特殊时期地摊经济可持续性发展。一方面科学规划摊贩数量与经营地点,要求在不影响交通、居民生活和足够客流量之间达到平衡;另一方面合理收取地摊费。给予小摊贩一定的优惠并按照销售额收取税费,为了不影响市容,会不定期抽查卫生状况,据此判定是否继续保留摊位。

地摊经济的发展难免会带来脏乱差,从而影响市容管理规范化、法制化和现代化进程,但同时更要重视对城市交通的管制和社会秩序的维持。政府承担着为公民提供切合自身需求、优化配置公共资源的基本职能,实现社会福利最大化、满足社会需求、以最有效的方式提供公共产品,^[11]因此政府的有效公共服务不能缺位。对此,法国关于城市地摊的管理模式可供我们学习,法国政府除了将提供稳定的社会秩序作为重点,也热心提供公共服务,在不影响城市市容的前提下发展地摊经济。比如,当城市早市或晚市结束后,会安排专门的工作人员来拆除摊位、打扫卫生。

(三)多元治理:分摊城市管理成本

地摊经济的复苏不可避免地增加城市管理成本,因此城市管理者应合理分配城市执法资源,通过分片区、分时段的方式对地摊经济进行分级、分类管理。同时更要动员社区治理的资源,政府的城市管理部门和基层政府、社区组织要搞好配合,不能把地摊经济的管理都推给城管部门,应做到监管部门、基层政府和居委会多元合作,引入社区网格化管理和合作治理模式,更好地发挥城市街道办和居委会熟悉本地信息的优势。此外,政府监管部门要善于借助互联网和大数据的力量,及时掌握本地占道经营和摊贩经营动态,提高监管效率。

(四)疏通引导:融洽实体店经营者和地摊经营者关系

地摊经济的放开不可避免地对实体店经营者造成了竞争。对于铺面商户和摊贩之间的关系要处理好,政府需要合理引导二者之间的关系,尽可能帮助他们建立合作或者正常的关系,以促进二者的健康发展。例如,当地摊经济的消费人数比较多、消费者位置不足时,地摊经营者可付给店面经营者一定的合理报酬,从而留住客户,增加营业收入。此外,政府部门可以根据店面经营状况合理降低税收,减轻店面经营者生存压力。为更好地规范地摊经营者合法、有序经营,可借鉴韩国建立行会的经验,如全国摊店业主联合会。一方面地摊经营者的权力由行业协会给予保障,他们的利益也由行业协会与政府“抗衡”,因此政府会考虑行会力量,在日常地摊经济管理中更加人性化。另一方面地摊经营者的行为由行业协会进行规范,只要加入行业协会,就要接受协会规则,因此地摊经营者也要约束自己的行为,在经营地摊获得收入的同时,不影响他人的正常生活和正常的社会秩序。地摊协会对于加强摊贩自我教育、提高摊贩素质、提高服务质量发挥重大作用^[12],疫情防控常态化时期,更要发挥行会的重要功能:定期给地摊经营者进行地摊经营培训,贯彻先进的经营理念,鼓励摊贩以地摊经营为契机进行创业,发展民营经济,使地摊经济能够真正解决民生就业问题。

五、结语

地摊经济的回归契合疫情防控常态化的需要,但从既有的地摊经济发展秩序来看,相关利益主体的成本和收益并不对称,使得地摊经济在现实发展过程中不断爆发冲突和矛盾,影响地摊经济的长效发展。简单放活地摊经济,会凸显各种问题,因此保证地摊经济长效发展需要加入合理的地方治理。首先要了解地摊经济发展的好处和成本是什么,及承担成本的主体是谁。其次,要建立相应的规章制度或指定相应的政策,保证相关主体获得补偿,平衡各主体的利益,尽量做到权责利匹配。只有在复苏地摊经济发展过程中,及时解决和避免反复出现的矛盾和纠纷,才能保证地摊经济长效发展,并为底层民众提供良好的发展机会。

参考文献:

- [1]魏博通.黄石地摊经济发展现状及对策研究[J].商场现代化,2013(29):46-47.
- [2]林琳,马飞,周子廉,等.城市“走鬼”现象的特征与评析——以广州新港西路为例[J].城市问题,2006(02):90-96.
- [3]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[J].新视野,2006(02):66-68.
- [4]李常生,董卫.台湾城市中传统零售(菜)市场与摊贩的现代化方案探讨[J].现代城市研究,2007(05):62-69.
- [5]刘新宇.论中国低端不部门就业与城市环境管理的冲突——为摊贩反思发展战略[D].上海:复旦大学,2007.
- [6]张广辉.给予城市“地摊经济”生存的空间[J].辽宁经济,2007(9):15-15.
- [7]刘尧飞.江苏省微型企业创业困境分析与对策研究[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2015,9(3):7-13.
- [8]车鑫,周毕芬,赵清军.农民工生活质量调查分析——基于厦门307份农民工的问卷调查[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2018,12(4):21-28.
- [9]马宁,朱美芬.和谐社会视域下发展“地摊经济”的思考[J].法治与社会,2010(25):100-101.
- [10]王岩.城市精细化管理如何包容地摊经济——基于上海中心城区的实证调查研究[J].中国发展观察,2018(13):47-51.
- [11]袁小双.政府、市场与公民关系视域下的地方公共服务提供——以福州市公共自行车系统为例[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2017,11(2):30-38.
- [12]于春,崔懿林.论民生建设视野下的地摊经济[J].邓小平理论研究,2011(1):31-32.

Discussion on the Long-term Path of Local Epidemic Economy under the Background of Epidemic Prevention and Control: From the Perspective of Governance Effectiveness

Yao Qing

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: In the context of normalized epidemic prevention and control, the local economy has changed to meet the needs of the situation in a timely manner which plays an important role in stabilizing employment, providing economic security, helping the disadvantaged groups and poverty alleviation, meeting the needs of low-income consumers and promoting economic development at night. However, the implementation of the policy involves the complex game between the ground floor stallholders, the surrounding residents, the city managers and the brick-and-mortar store operators, and the long-term development is in many difficulties. In order to ensure that the development of the local economy truly meets the long-term needs of all subjects and truly becomes the long-term development path of the people at the bottom, it is necessary to base on the long-term, do a good job of normalized and standardized management. By combining the governance experience of the United States, South Korea and France, this paper tentatively proposes the long-term development path of the local amortization economy that conforms to China's national conditions, such as setting thresholds, scientific management, diversified governance and dredging guidance.

Key words: local economy; epidemic prevention and control; normalization; public governance