

流动摊贩视域下的城市社区治理

——以皖东南W市为例

盛钿添

(安徽师范大学 社会学院,安徽 芜湖241003)

摘要:基于对流动摊贩的个案研究,对城市的社区治理做了一些初步探讨。摒弃过去单纯研究社区治理的视角,站在流动摊贩这类弱势群体的角度,对其有了新的认识。流动摊贩对城管或物业管理的态度以及如何协调二者之间的关系,最终实现“双赢”,关系到城市社区治理的完善,关系到社会热点问题的解决,关系到和谐城市的建设与发展。良好的城市社区治理,是处理好流动摊贩问题的关键,是维护城市弱势群体合法利益的前提,也是保证整个城市繁荣与发展的必要条件。

关键词:流动摊贩;城市社区治理;城管;物业管理

中图分类号:C913

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)01-0033-05

改革开放后,商品经济的大潮涌向中国的每一个角落,经济快速发展的同时,大量的农村劳动力向城市流动和转移,农民从乡村进入到城市谋生^[1]。伴随着市场经济体制改革的不断深入,城市中出现了许多下岗职工、失业和半失业人员等。在严峻的就业形势下,这两类人群无疑在年龄、学历、技术等方面受到了种种限制,如何获取生活来源成为摆在他们面前的共同问题。于是,流动摊贩这支“部队”应运而生,农村的进城务工人员和下岗职工、无业、失业人员便是构成“部队”的“主力大军”,这种流动经营一些小本生意成为他们谋生的主要手段。

现阶段,流动摊贩在城市中随处可见,不论是大街小巷还是居民小区,甚至是大学校园附近,总能看到他们忙碌的身影,流动商贩俨然已经成为一个巨大的社会群体^[2]。他们居于社会的底层,他们行走于城市的边缘,他们靠出卖体力劳动维持生计,他们艰难努力、小心翼翼的生活,不论是古时候的“贩夫走卒,引车卖浆”,还是如今的流动摊贩,都说明了社会中有这样一种弱势群体存在的客观事实。

基于2010年3月对流动摊贩的个案研究,对城市社区的规划管理做了一些初步的思考并将其上升到理论的高度。从流动摊贩简单而平实的语言中,笔者看到了良好的城市社区治理的重要性。关于流动摊贩的调

查,主要选取了城市中流动摊贩群体较为集中并有代表性的三类小范围社区,即城市市区(W市步行街附近)、居民小区(以南瑞新城为例)和大学校园附近(某高校园区周围“纬七路、纬六路商业服务区”)。根据调查地点的选择,可以将流动摊贩的管理主体分为两大类:城市管理行政执法部门与小区的物业管理。流动摊贩对城管或物业管理的态度以及如何完善城市社区治理,成了笔者关心的主题。良好的城市社区治理,需要实现一种“双赢”,既要维护流动摊贩这类弱势群体的合法利益,又要朝着有利于城市和谐健康的方向发展。

一、研究主题与文献回顾

流动无照商贩,又称流动摊贩、无照游商、流动小贩等,是指无固定摊位,无营业执照,无注册资金,这样一种“三无”人员,流动于城市街头,具有流动性、变化性和兼营性等特点,靠经营小本生意维持生活^[3]。笔者将“流动摊贩”的概念界定为无固定摊位,无营业执照,于一定时期内流动在城市街头,靠经营小本生意维持生活的人^[4]。通过流动摊贩的定义,可以看出这一群体具有简易性、流动性、营利性、经营地点公共性等特点。

纵观国内关于流动摊贩的研究,发现大部分的文章都是集中于某一地区某一事件的报道,较少地运用专业视角进行深入的探讨与剖析。目前国内公开发表的108篇正规研究报告中,有一半以上都是从新闻学

收稿日期:2010-08-03

作者简介:盛钿添(1988-),女,安徽广德人,主要研究方向为城市社会学、社会保障、公共行政。

的角度对流动摊贩的现象进行阐述, 其他的研究则较多地关注于政府部门对流动摊贩的管理模式、治理对策等, 而对流动摊贩这一主体期望的管理方法则较少关注。尤其是2009年7月《个体工商户条例(征求意见稿)》出台以后, 有关流动摊贩身份合法化的问题在社会中掀起了一阵轩然大波, 流动摊贩的话题又一次被推向舆论的风口浪尖。

社区, 是相对于社会的独立单元, 通常是指地方社会或地域群体。由于社区共同体是在居民自发互动的形态下, 社区生活的有序性与整体社会的协调性常常难以达到最佳状态, 因而需要通过有效的社区治理来解决这些矛盾, 满足社区发展的要求^[5]。一般来说, 社区治理是指以社区地域为基础, 政府与社区组织、社区居民共同管理社区公共事务的活动, 它体现为社区范围内的不同主体依托各自资源而进行的相互作用模式^[6]。而城市的社区治理, 更需要政府、营利组织、非营利组织、社区组织、居民及辖区单位等多个部门的协调合作, 需要全社会的共同参与。这里, 笔者根据调查地点的不同主要提到两个组织: 城市管理行政执法部门(“城管”)和小区中的物业。他们既是社区治理的主体, 也是在流动摊贩看来与其生活密切相关的命运主宰者。

回顾国内目前关于城市社区治理的研究发现, 大多是站在政府、组织抑或是公众的角度审视整个社会宏观的社区治理模式与理论架构, 提出实践过程中出现的问题, 探索今后的发展路径。例如, 武汉大学蔡冬峻从社区治理概念出发, 分析了社区治理中政府角色转变的动因, 并且从宏观和微观两个角度, 探讨了新时期我国社区治理中政府角色的转变^[7]。济南大学刘雨辰主要研究了权力重构视角下的城市社区民主治理^[8]。东北师范大学侯静提出, “公民参与是社区治理的本质要求, 它既是新公共服务理论在社区建设中的实际运用, 又是我国城市基层民主政治建设的核心内容”^[9]。而把较少的目光投向社区中的弱势群体, 从他们的视角分析探讨城市社区治理的发展道路。

二、城区对流动摊贩管理的可能性和必要性

客观来说, 流动摊贩的存在对社会起着正负两方面的作用。一方面, 流动摊贩在中国的历史由来已久, 尽管是城市化进程日益加速的今天, 城市社区中仍然存在着低端需求的消费市场。据统计, 2007年城镇单位在岗职工月平均工资为2077.7元, 而流动人口的平均工资尚不足千元^[10]。可以看出, 城市居民的主体还是中下阶层, 庞大的消费市场给了流动摊贩存在的价值和理由, 他们经营的早点、小吃、日用商品等满足了一部分市

民的日常需求, 给其生活带来了实惠和便利。另一方面, 大量存在的流动摊贩给城市管理带来了卫生、交通、环境等一系列问题。流动摊贩的无序经营, 侵占了城市道路, 占据了城市公共设施, 扰乱了城市的正常秩序; 产品质量差, 卫生状况差, 食品安全无法保障, 有损城市原本整洁、干净的环境, 给居民的身心健康造成一定危害。

首先, 城市社区对流动摊贩的管理是必不可少的。从地域上看, 流动摊贩大多集中在市中心、居民小区、高校园区等人口密集的地方, 而这些地区又恰恰是展现一个城市政治、经济、文化的窗口, 反映一个城市文明程度的高低。流动摊贩本身的“脏、乱、差”和流动性强等特点, 对于城市管理提出巨大挑战, 严重影响城市社区的整体形象和品味。城市社区治理的最终目标是构建“和谐社区”, 其中重要的一个方面就是要求生活环境优美、舒适, 既然流动摊贩无法取缔, 那么必须对其进行有效的管理, 否则将会使得一个城市的生活环境大打折扣, “和谐社区”的建设成为天方夜谭。

其次, 实际操作中城市流动摊贩的治理存在严重问题。近几年, “城管打人”、“城管暴力执法”、“摊贩与城管躲猫猫”的现象显而易见, 流动摊贩的治理成为城市管理中的重点和难点。这一庞大的社会群体是由城市下岗职工、老弱病残者、城区周边失地农民、进城务工人员等困难弱势群体组成, 他们在面对管理处罚时, 通常会以“一哭二闹三躺倒”的手段博得城管执法队员的同情, 若不买账, 二者之间的矛盾逐渐激化, 最后言语攻击甚至拳头相向, 给社会增添了不稳定因素。流动摊贩对管理者的不满和城管执法工作难以开展一直是城市社区治理中的老大难问题, 严重阻碍“和谐社区”的进程。

最后, 《个体工商户条例》出台后, 舆论争议不断。国务院法制办公室去年全文公布的《个体工商户条例(征求意见稿)》中, 最为引人注目的是“无固定经营场所的摊贩可以申请登记为个体工商户, 登记事项不包括经营场所。”一旦该条例获得通过, 这意味着全国不少于3000万的流动摊贩有望取得合法身份, 进入固定区域营业^[11]。流动摊贩的合法化引起社会大众的广泛热议, 支持的学者认为, “这是一个巨大进步, 是对过去生硬、缺乏人性的管理方式的纠错”; 有些学者对此表示担忧, “目前对于流动摊贩的数量没有一个确切的统计数据, 如果流动摊贩的数量很多, 就会导致《条例》实施时出现很多问题”。笔者认为, 无论是支持还是反对, 就这一条例本身来说, 流动摊贩的合法化, 体现出政府真正开始关注流动摊贩这个弱势群体的生存状况, 希冀通过采取一些有效措施来缓解摊贩与城市管理

部门之间的矛盾,实现城市更好的发展。

三、从流动摊贩的视阈看城市社区治理

(一)流动摊贩对城管部门的态度差异

在民众的眼里,城管与摊贩之间的关系一直近似“猫鼠游戏”,管理愈是严格,摊贩的反抗愈是激烈,暴力冲突时有发生。而在笔者看来,这种“猫鼠游戏”又分为两种:一种是鼠畏猫,鼠在猫的庇护下安心生活;另一种是猫来鼠跑,猫鼠势不两立。第一种是针对在固定区域经营的流动摊贩,他们对行政管理部门言听计从,严格服从指令;第二种是针对无固定区域经营的流动摊贩,他们为了省下几十块钱的卫生费,流窜于大街小巷,躲避管理部门的“围堵”。对于生活在两种不同状态下的“老鼠”,他们对城管的态度当然也是截然相反的。

1.市区内固定区域的摊贩普遍反应城管的态度还不错

过去,人们普遍认为“摊贩和城管,一个被生活所迫,一个因职责所牵,二者的矛盾是不可调和的”。而和谐社区的立足点是人人平等,即要达到富不欺贫、强不凌弱。流动摊贩与城管虽然社会地位有所不同,但都一样具有人权,城管要顾及面子,摊贩要保留尊严,他们之间的矛盾,并非是“你死我亡”般尖锐。城管通过人性化管理,对流动摊贩实行定点经营,既不影响摊贩的正常生活,又不扰乱城市秩序、糟蹋城市环境,缓和二者之间的紧张关系,“猫”与“鼠”至少可以实现形式上的和睦共处。

(高某,40岁,小学文化,夫妻合营,摆摊卖“印度飞饼”)这有什么影响不影响的,他们(城管)平时都让摆(摊),要是上面有人来检查时,他们会提前通知你,叫你不要摆你就不要摆,那时逮到了就要罚款。

2.无固定区域的摊贩认为城管毫无人性

由于流动摊贩屡禁不止,使得行政执法部门不断加大整治力度,二者的矛盾持续“升温”,甚至出现了“围堵流动摊贩”、“以罚代管”、“粗暴执法”等过激的做法。从情感上来说,我们不得不对此感叹“世态炎凉”、城管的无情;但从法理层面上来说,摊贩违背了市场规则,触犯了权威,理应受到惩罚。通常情况下,无固定区域的摊贩长时间保持高度警惕的状态,这些“老鼠”一旦嗅到“猫”的气味,拔腿就跑,“猫”与“鼠”玩起了“躲猫猫”。

(市区内某一“山芋摊”)就怕城管来抓,每次出来都是提心掉胆的,一看到城管来了,就要躲起来,要是被他们抓住了,他们叫我罚款,我哪罚的起啊,一天也挣不到多少钱。

(大学校园门口某一“爆米花摊”)现在的城管凶得

很,那天我跟他爸爸(指着手里抱的小孩)在那前面摆摊子,后来看到城管开着车来了,赶紧收东西,还没来的及走一个女的就从车子上下来了,什么都没讲,冲过来就把我的锅子拿着,我叫她不要收……不要收,她还是把收走了。

3.大学校园附近的流动摊贩“整编”前后态度不同

以前,W市大学城附近的流动摊贩杂乱无章,不仅占据道路,影响了交通,而且卫生状况也十分令人堪忧。现今城市管理部门对其进行了整合,建成了“高校园商业服务区”,采用“公司制管理”的经营模式,向各个摊位征收卫生费和摊位费,从一定程度上缓和了城管与摊主之间的矛盾,摊贩对城管的态度有很大的改观。

(纬七路麻辣串摊,男,55岁,中专学历)过去,没有规划的地点,只好在马路两旁摆摊,城管见了,便会上来没收东西,讲的不好的话还会和他们打架,为这事我也被拘留过好几次。现在好了,有了固定的摊位,不会影响市容和交通,他们一般不会找我们麻烦,只是摊位的租金贵了一点。

4.无固定区域的摊贩对“转正”的态度有好有坏,意见不一

流动摊贩的合法化,可以看作是对无固定区域摊贩身份的一次转变,是对城市摊贩治理的一次飞跃。这次“转正”能否实现从理论到实践的成功,关系到流动摊贩将来的命运,关系到城市中这一“顽疾”的整治,关系到整个城市社区治理的有效性与方向性。

支持方:(市区内某一“山芋摊”)听说是要给我们安排个固定的地方摆摊,好啊,那当然是好,我一个月花几十块钱可以买个安心,这样我也不怕城管来找我麻烦了,省了我到处跑。

反对方:(李某,男,50岁,初中文化,摆摊卖水果)原来我在那外面摆摊,生意好一些,现在给我划到这巷子里面,人少多了,水果就不好卖,生意也不好做了。

(二)物业管理的漏洞

随着中国改革开放的深入,传统的单位制开始动摇,城市人完全依附单位的局面被打破,城市管理和服务的许多职能被下放到社区。在当代中国城市社区中,社区治理的主体是居民居委会、业主委员会和物业管理公司^[2]。其中,物业管理从专业治理的角度对社区治理发挥着重要的作用。但是,物业管理行业在中国的成长毕竟不够成熟,实践中遇到了种种现实的困境,使得社区治理并未达到预期的效果。

小区中的流动摊贩,主要为一些内部居民,他们多是下岗职工或无业、待业人员,就近做点小本生意以维

持生计。社区其他居民对这些摊贩的看法却褒贬不一,有些人认为流动摊贩污染了环境,损害了小区的居住环境及整体形象;有些人则认为流动摊贩确实为他们提供了某种生活上的便利,价廉物美的商品、小吃,可以满足一些居民的物质需求。所以,关于小区内部流动摊贩的存废,一直是一个争议很大的问题,而解决这个问题重担很自然地落到物业管理的身上。

(南瑞新城社区一饼摊,姜某,女,30岁,初中文化)这一个月来,物业一直召集我们开会,商讨该不该让我们摆的问题,以前他们不怎么管我们,只要每月交30块卫生费就可以了。最近好像有居民反应我们在小区里摆摊会影响小区环境,看着也不好看,就开始管我们了。

实际上对于部分摊贩来说,既是当事人,也是业主,但他们根本就没有多少话语权,只能听从物业的安排,看似民主的形式背后隐藏着太多的不公。对此,业主委员会并没有将他们的心声反映出来,形同虚设。由于业主权利意识的淡薄,加上业主委员会委员的懒惰,业主委员会基本没有起到任何作用,并未很好地维护业主的利益,代表业主与物业公司协商小区的物业管理,这种情况下,基本上都是物业公司想怎么办就怎么办^[13]。

(南瑞新城油炸摊,男,40岁,高中毕业)我以前老家是农村的,刚出来打工时是租房子住,现在呢,就在这小区里面买了一套50平米左右的房子,一般就在这小区里面摆摊。唉,他们(物业)要开会,我们先也搞不清要讲什么事情,反正就是喊我们去,去了那儿又不是想讲什么就讲什么,还不是听他们讲嘛,我们都是听他们安排。

四、城市社区治理的出路

有人说流动摊贩是城市中一道独特的风景,也有人说流动摊贩影响了城市的整体形象与生活品质,这种两极化的评价将这个群体置于一个尴尬的境地,对他们的管理不仅关系到流动摊贩自身的生存生活,也关系到整个城市社区的治理,更关系到和谐社会的安全与稳定。所以,这就要求政府从民生的根本出发,结合当地实际采取适当的社区治理措施才是治本之策,才能最终实现城市的繁荣与发展。

深度剖析流动摊贩的问题,发现在整个城市社区治理的过程中需要两个重要角色共同起作用,即行政管理部门和摊贩自身,只有将“双剑合璧”,发挥各自的优势,才能彻底地消除流动摊贩给城市带来的危害,进而促使城市社区治理有着明显的改观。

(一)城市管理部门:治理中的管理权和监督权

流动摊贩的问题并不可怕,绝非是一个无法逾越的民生难题。任何一个现代化都市,都不可能从根本上

消灭流动摊贩。既然不能消灭,那就治理。笔者认为,有以下两种权力会对治理的结果起着主导性作用:第一,充分行使管理权。提倡发挥政府部门的管理作用,并不意味着城管可以用高高在上的姿态审视、命令流动摊贩,更并不意味着纵容城管将治理诉诸武力的做法。相反,人性化、制度化管理才是值得提倡的方式。比如,实行定期检查的制度。W市去年开展了市容整治年活动,在它的影响下,各级、各部门、各单位都积极响应号召,通过定期的卫生、环境大检查,敦促摊贩们提高自身的认识水平,配合城管部门的各项工作。再如,合理安排,填补管理“空档期”,杜绝管理“死角”。很多摊贩看准中饭和晚饭时间,认为这段时间城管会疏于工作,便肆无忌惮地大行其道。有些摊贩在一个地方被盯上,却抱着“我换个地方再卖”的心态转移到下一个地点。这些都要求城管执法人员不畏辛苦,与其苦口婆心的教育,不如以实际行动感化他们。第二,敢于直面社会舆论的监督权。现代化程度的不断提高,网络的普及和媒体的发展让整个社会变得不再封闭,好事坏事一经曝光,便会被炒得沸沸扬扬。大多数时候,城管为了消除负面新闻,干脆直接回避大众和媒体。其实,这种态度是不对的,俗话说“不做亏心事,不怕鬼敲门”。只有融入群众,尽心尽力的做好每一件事,才能还原事情本来的真相。

(二)物业管理:业主利益第一位

对于物业管理来说,应该将最大限度地维护广大业主的利益摆在第一位,切实地为社区居民办实事、办好事。一个普通的住宅小区,物业管理的内容主要包括对居民和小区内的房屋建筑、交通、绿化、环境、卫生、公共设施等的管理。相对于繁琐的管理事务,流动摊贩的治理只是很小的一方面,但是透过它却可以折射出一个小区总体的社区治理状况。针对流动摊贩的现状,笔者提出以下建议:第一,“他山之石,可以攻玉”,借鉴其他小区的治理经验。例如,厦门集美区给摊贩统一制作胸牌、推车和标识,引入社会化管理的理念,由物业公司负责统一管理,包括摊贩的日常秩序管理、卫生保洁、垃圾清运等,为流动摊贩提供更优质的服务。第二,严格遵守物业管理条例,对待业主一视同仁。既然物业管理提供的是有偿服务,就应该满足每一位业主的合理要求。业主委员会委员是业主,某些小区内的流动摊贩也是业主,不能因为社会地位的高低和占有社会资源的多少而将他们区别对待。实际生活中,物业在业主委员会委员面前做足了表面功夫,尽力讨好他们,而小区内摆摊的这些居民往往成为物业管理忽视的对象,话语权的缺失使得他们的心声只能埋在

心底。所以,任何一项正确的决策都不会是坐在办公室里想出来的,物业必须亲身地去关心、体会业主们的生活,尤其是要帮助小区内的困难居民解决实际问题。

(三)流动摊贩:坚持“自强、自觉、自律”原则

作为社会中一个日益壮大的群体,却始终处于弱势地位,生存状况面临着巨大的挑战。笔者发现,在流动摊贩的眼中,无论是城管还是物业,只要他们由过去强调卫生、环境、秩序向着强调生存空间、文明执法转变,尊重摊贩的人格,了解摊贩的意愿,维护摊贩的合法权利,摊贩自身也会慢慢地试着改变“游击队”似的生存方式,坚持“三自”(即自强、自觉、自律)原则,协调好与行政管理部门的关系,推动城市社区的治理。首先,自强。居于社会底层的流动摊贩,凭借自己的辛勤劳动与汗水创造着美好的生活。他们可以不依靠别人的施舍,不要求政府的救济,为社会减轻一份负担。既然,流动摊贩的存在合情合理,将来也会合法化,那么他们就不应该再惧怕什么,敢于向政府乃至全社会表达自己真实的想法。当他们的权利受到侵害时,通过法律的途径为自己讨回公道,而不是默不作声;当他们在社会中遭遇歧视时,可以挺直身板堂堂正正做人,而不是暴力解决。其次,自觉。流动摊贩给城市社区带来的问题不仅仅需要政府的治理,更离不开他们的自觉。产品质量差,安全没有保证,污染了环境,卫生状况令人担忧等这一切都可以通过每一位流动摊贩的自觉行动得到缓解和改善。尽量自觉地在规定的地方实行定点经营,这样便于城市社区的管理,不用再劳烦城管部门兴师动众地进行“围堵”。最后,自律。各地的流动摊贩在自觉的基础上,还必须严格遵守当地的城市市容和环境卫生管理条例,达到自己管理自己以及互相管理

的状态。这样既可以为行政管理部门“减负”,又可以促进流动摊贩朝着正规化、适应城市化的方向发展。

参考文献:

- [1] 蒋鸿,刘华.权力的建构与他者——以流动商贩治理为例[J].研究生法学,2009,24(1):51-52.
- [2] 孙力.论城市流动摊贩存在的利弊与治理[J].现代商业,2009,(14):69.
- [3] 王怡,瞿萍.城市中流动无照商贩的管理问题研究[J].山西广播电视大学学报,2008,(5):104.
- [4] 宋琳,胡书芝.城市流动摊贩管理问题研究——以长沙市为例[EB/OL].(2008-07-16)[2010-08-01].http://www.hnshx.com/Article_Show.asp?ArticleID=2796.
- [5] 于显洋.社区概论[M].北京:中国人民大学出版社,2006:210.
- [6] 曾伟,丁振国,田深.论构建和谐社区背景下城市社区治理模式的选择[J].探索与争鸣,2007,(12):119.
- [7] 蔡冬峻.和谐社区治理中的政府角色转变[J].中共中央党校学报,2010,(2):77.
- [8] 刘雨辰.权力重构视角下的城市社区民主治理[J].理论导刊,2010,(2):51.
- [9] 侯静.论我国城市社区治理中的公民参与[J].现代交际,2010,(3):20.
- [10] 李瑾.论城市化进程中的低端需求——以城市摊贩问题为例[J].城市问题,2009,(3):55.
- [11] 田必耀.“整编”流动摊贩是民生命题[N].中国人大,2009-08-10(8).
- [12] 康宇.中国城市社区治理发展历程及现实困境[J].贵州社会科学,2007,(2):66.
- [13] 邢欢.从物业管理现状分析业主权利的维护[J].社会视窗,2009,(5):195.

责任编辑:万东升

Views of Urban Community Governance from the Perspective of Flowing Peddlers

— A Case Study of W city in Southeast of Anhui

SHENG Tian-tian

(School of Society, Anhui Normal University, Wuhu 241003, China)

Abstract: This paper made some preliminary discussions of urban community governance, which based on the case study of flowing peddlers. Abandon simple research from the perspective of community management in the past, stand on the position of flowing peddlers these disadvantaged groups, and acquire some new knowledge. Urban flowing vendors' attitudes to urban management or property management, how to coordinate the relationship between them, and finally realizing the “win-win”, are in relation to the progress of urban community governance, the solution of social issues, the construction and development of harmonious city. Good governance is the key to solve flowing peddlers' problem, the premise to maintain social vulnerable groups' legitimate interests, and the necessary conditions to ensure the whole city's prosperity and development.

Key words: flowing peddlers; urban community governance; urban manager; property management