

# 从“愁城难解”到“城人之美”\*

— 基于湖北省武汉市流动摊贩的治理新模式探究

陈刚华\* · 唐林\*\* · 黄诗凡\*\*\*

## <目 录>

1. 绪 论
2. 研究设计
3. 治理进程与矛盾分析
4. 治理新模式的建构路径
5. 治理新模式展望：全民自治
6. 结 语

## 1. 绪 论

### 1.1 研究背景

中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出“社会治理”的概念。城市流动摊贩治理是社会治理的重要组成部分，国家的长治久安离不开社会的和谐稳定。而“管贩关系”——即城管与流动摊贩之间的关系，一直是社会治理的难点。

\* 基金：华中师范大学中央高校基本科研业务费“自由探索”项目：新常态下城乡一体化包容与共生发展研究（CCNU17A06018）

\* 陈刚华（第一著者），华中师范大学公共管理学院讲师，高丽大学行政学博士，研究兴趣：公共政策分析与城市治理，Email：cgh1666@163.com

\*\* 唐 林（交信著者），华中师范大学公共管理学院，研究兴趣：区域协同与城市治理

\*\*\* 黄诗凡（交信著者），华中师范大学公共管理学院，研究兴趣：公共服务与政府治理

本着“敢为人先，追求卓越”的精神，武汉市于2011年7月1日开展“城管革命”，成为全国首个开展“城管革命”的城市。“城管革命”以来，武汉市城管执法工作发生了显著改变，在对于流动摊贩的治理上，暴力执法不断减少，人性化原则和柔性化手段越来越多地融入到城管工作中。然而，许多固有的矛盾仍未从根本上得到解决，现实形势依然严峻：一是很多流动摊贩的生存状况仍然不容乐观；二是城管暴力执法的现象时有发生；三是和谐的“管贩关系”并没有普遍建立起来。

因此，“愁城难解”这个词，很确切地描述了如今的流动摊贩治理困境，形象地说明了城管和摊贩的心理状态。城管在努力做好自己的工作，摊贩在全力争取生存的权利。这二者因为城市治理机制联结到一起，彼此之间既有理解支持也有冲突对抗。随着时间发酵，双方的忧愁无奈达到了一种难以排解的境地。

## 1.2 研究目的

学术界对于流动摊贩的研究，大多数都在各自的专业领域内进行研究，而无法全方位、多层次的分析造成摊贩治理困境的原因。同时，许多策略都是在向国外先进经验借鉴的基础上提出的。但中国的城市管理有其特殊性，面临着更加尖锐明显的矛盾冲突、更加错综复杂的利益关系，导致许多国外先进经验移植到本国出现了水土不服的情况。<sup>1)</sup>

本文以“管贩关系”为中心，调查、分析了自武汉市“城管革命”以来关于流动摊贩治理的成效，并重点探究了各角色主体的行为困境，梳理了城市管理各个阶段的模式特征，总结出了“管贩关系”在各时期流动过程中所表现出来的多重特点。以秩序理论为基础，并以秩序演进的视角提出了“政府协同下全民自治”的未来城市治理新模式，力图在学理的演进上拓展社会包容性思考，并为城市治理提供了一些政策咨询建议和思路借鉴。

www.kci.go.kr

1) 卢红艳，《国内外城市流动摊贩治理经验及启示》，《天水行政学院学报》，2016年第6期。

## 1.3 研究意义

### 1.3.1 理论意义

目前,学术界对于城管以及流动摊贩之间关系的研究虽然很多,但是角度较为单一,大多是从单一学科角度对城管执法困境进行分析。经济学界认为应该以利益为中心,从利益博弈与利益平衡的角度缓解管贩矛盾;政治学界认为应该以维护社会稳定为中心,提高城管工作的政治合法性,同时赋予流动摊贩以身份认同;法学界认为应该进一步健全城市管理法律体系,规范城管执法行为,依法治国;管理学界大多从城市管理规章,管理流程,以及管理信息化等角度出发解析城市管理困境,并提出相应的对策。

然而,城市管理困境是中国社会转型期多方面因素综合作用的结果,影响因素包括经济、法律、人口、制度、民族形态、宗族关系、区域分布、价值观等。因此,从单一视角进行分析未免以偏概全。本文在广泛调研的基础上,试图全面客观解析当前的城管困境,并从历史演进的脉络中梳理武汉市的城市治理模式,从所处时代的局限中横向解构中国的管贩矛盾。藉此,以秩序理论为基础,从秩序变迁和秩序冲突的二元视角中,深入剖析城管和摊贩的现实困境,正确把握两者之间的关系。在学理的基础上进行拓展,为流动摊贩研究提供秩序维度视角借鉴,从而启发社会的包容性思考。

### 1.3.2 现实意义

流动摊贩在许多国家都广泛存在,不同国家有不同的管理策略。法国通过严密健全的立法管理摊贩,通过快捷便利的政务系统审查营业执照;美国将摊贩经营视为城市经济的一部分,倡导其为城市发展注入活力;泰国政府以民生为本,采取人性化的管理方式,承认摊贩的合法地位。这些国家的摊贩管理经验给了中国重要的启示:要认可摊贩的存在,设法改造使其摊贩融入城市,而不是把他们

驱除出城市。

然而，中国目前还是将摊贩视为一种非法存在，通过城管执法部门来统一管理。城管和流动摊贩之间的矛盾和冲突，是当下社会的热点问题，受到新闻媒体和社会各界的广泛关注。中国对于摊贩经济的改造，面临着诸多障碍。首先，城市部门自身职责权限不清晰，自由裁量权难以保证，执法行为也难以规范；其次，摊贩缺乏自我改造的意识，不愿意积极融入城市；再次，社会公民缺乏公众参与意识，对城市管理工作漠不关心；最后，新闻媒体负面性的舆论导向对城管的形象造成了损害，降低了人们对政府工作的满意度，使得政府工作更加艰难。

在广泛的实地调研和文献研究基础上，本文通过分析城管执法人员在执法过程中面对的困境及其深层原因，顺应时代和国家发展的要求，提出对于城市管理及建设的解决对策及制度建议，有助于解决城市管理者及流动摊贩之间的矛盾冲突。此外，本文创新性地引入“全民自治”模式，为城市治理与改革提供新思路，为构建和谐城市提供新路径。

## 2. 研究设计

### 2.1 理论研究

#### 2.1.1 治理理论

1989年世界银行在概括当时的非洲时，首次使用了“治理危机”一词，此后“治理”便被广泛地使用于社会科学发展中。全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》中对治理提出了最为权威的定义：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行为的持续的过程。<sup>2)</sup> 这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规

则，也包括各种同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。

到目前为止各国学者对治理已经提出了五种主要的观点：一，治理意味着一系列来自政府，但又限于政府的社会公共机构和行为者；二，治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中，存在着界线和责任方面的模糊性；三，治理明确地肯定了在涉及集体行动的各个社会公共机构之间存在着权力依赖；四，治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络；五，治理意味着，办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。<sup>3)</sup>

从上述各种关于治理的定义中我们可以看出，治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序、满足公众的需要。治理并不排斥政府管理，而是强调更多的社会参与和社会互动。治理本身是一个过程，治理的前期是政府主导，治理的后期是全民参与；治理的主体由单一化走向多元化，再由多元化走向全民化，是一个不断演进的过程。

### 2.1.2 秩序理论

本研究从探究流动摊贩治理新模式的角度出发，强调城市治理的秩序维度，以秩序理论为理论基础。本项目主要采用的是新制度主义中关于自发秩序和建构秩序的理论。

按照新制度主义的观点，社会秩序可分为自然秩序、自发秩序和建构秩序三种。<sup>4)</sup>自然秩序就是依据自然界运行变化或物质世界客观规律而建立起的秩序。自发秩序由哈耶克提出，即市场主体在“看不见的手”的引导下，由于利益联动和理性判断，自发遵循一种符合个人利益最大化，通常也是整体帕累托最优的行为准则。这种准则不需要行政力量进行市场控制便可自发形成，因而赋予市场主体相当的自由度。建构秩序就是通过政治权力强制构建的，要求社会成员必须严格遵守的某种规则体系。

2) 全球治理委员会，《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社，1995年版。

3) 俞可平，《治理和善治：一种新的政治分析框架》，《南京社会科学》，2001年第9期。

4) 刘凤芹，《新制度经济学》，中国人民大学出版社，2015年版。

城市流动摊贩在中国延续了上千年，早在西周时期，《周礼·地官·司市》中就有“夕市，夕时而市，贩夫贩妇为主。”的记载。现在大城市里的流动摊贩往往是老乡带老乡，具有链式迁徙的特点。摊贩之间集聚经营，和气生财，各个摊主基于利益联结形成了一种稳定的秩序，因此摊贩秩序可看作一种自发秩序。而城管是随着1996年《中华人民共和国行政处罚法》的实施而来的，是权力体系通过立法程序确定的城市管理主体，因而可看作一种建构秩序。

建构秩序必须符合自发秩序的原则才能更好的适应社会、融入社会，发挥其积极作用。当建构秩序急速建立，甚至脱离自发秩序时，就有可能发生秩序冲突。但秩序本身也不是一成不变的，哈耶克提出的自生自发秩序，就是会随着社会经济环境的变化而不断完善。古典主义学派也主张秩序演化论，认为秩序的演进虽然不是出于人们的设计，但会受到人们设计意图以及行为方式的影响。这些秩序观点将用于我们对流动摊贩治理模式的解析中。

## 2.2 实证调研

### 2.2.1 调研地点

本次的调研地点为湖北省武汉市。选取武汉为调研城市的原因在于，武汉市是湖北省省会、中部六省唯一的副省级市及特大城，中国中部地区中心城市，有九省通衢之称，是中国内陆最大的水陆空交通枢纽。2016年湖北省常住人口数量为5851.5万人，其中武汉市常住人口1060.77万人，外来人口231.5万人，是湖北省唯一一个人口超千万的城市。同时武汉市经济发展迅速，至2015年，武汉市地区生产总值（GDP）10905.60亿元，居中国大陆城市第八位。

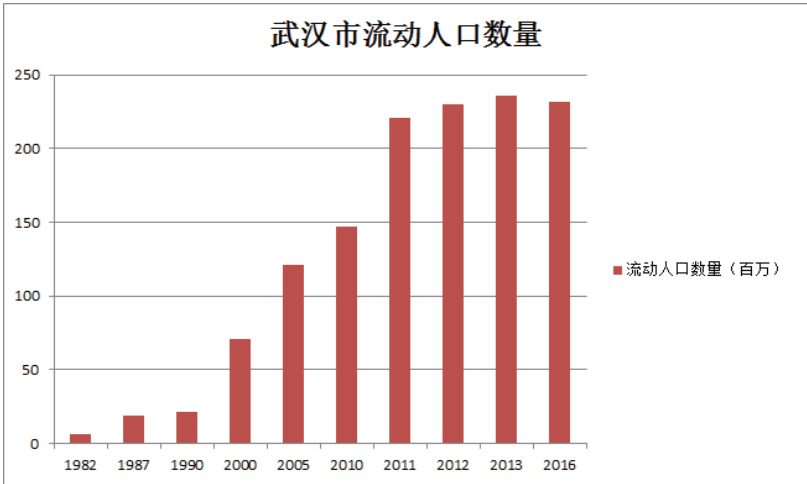


图2-1：武汉市流动人口数量趋势图

近年来，武汉市的地理环境和经济环境造成了城市治理的特殊性。武汉市发达的经济环境、特殊的中部地理位置使其成为东西部人口交融的通道，成为流动人口的集散地。城市对于外来人员的吸引力不断增强，从而导致城市管理困境、人口困境和理念困境的矛盾尤为突出。武汉市城管和摊贩在城市管理问题上所引发的利益纠葛，正是这一利益冲突关系中的代表性问题。

同时，武汉市的政策导向从宏观上凸显了城市治理的前瞻性。从2011年7月1日武汉市政府开展“城管革命”以来，武汉市逐步构建起一个职能有机统一、运转高效“大城管”格局。<sup>5)</sup>武汉市作为全国首个实施这一规划的城市，在城市治理问题上具有前瞻性和代表性，对探讨城管与摊贩利益关系具有强烈的现实意义。

## 2.2.2 调研对象

调查对象来自于湖北省武汉市洪山区、武昌区、江岸区、江汉区四个辖区，

5) 陈路,《城管革命:武汉市政府城市治理困境与破解策略研究》,湖北大学硕士学位论文,2013年.

目标对象为分布在各辖区的流动摊贩和城管执法人员。由于目标地区经济发展水平快，经济活力强，人口密度大，经济交易功能显著，城管和摊贩在城市管理问题上所引发的利益纠葛关系复杂，所形成的消费格局是城市管理问题的“放大镜”，因此保证了调查设计的特殊性和代表性。

在城管方面，本研究得到了洪山区城管委的支持，前去洪山区城管委执法大队直属二中队进行了采访，与三名城管执法人员进行了深入交流。在摊贩方面，本研究经过两轮调研，采访街头流动摊贩共65名，其中洪山区20名，武昌区15名，江汉区14名，江岸区16名，并收集访谈记录共64份。

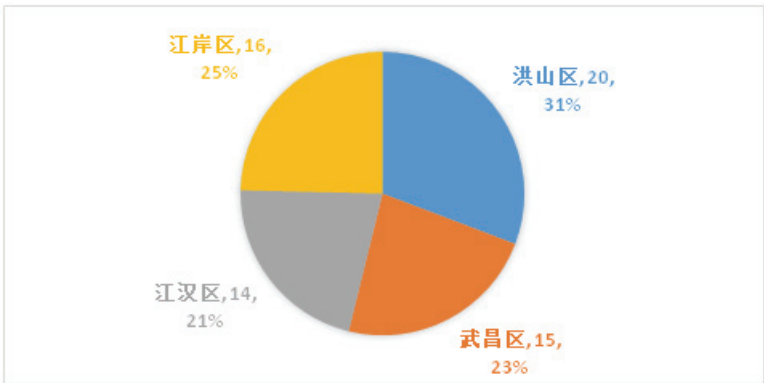


图2-2：武汉市各行政区流动摊贩人数及分布情况图

### 2.2.3 调研方法

本研究对流动摊贩和城管采取了实地调研的方法。基于已有的理论准备，课题组对调研地点进行摸底走访，对流动摊贩和基层城管人员进行了访谈录音，并进一步整理分析，为后期质性分析做好铺垫。访谈采用深度访谈形式，半结构化、直接的、一对一的进行访谈，了解到了城管与商贩内部利益纠葛、复杂性行为、中心话题等。



### 3. 治理进程与矛盾分析

#### 3.1 纵向分析：治理进程演化

1996年以前，城市管理执法队伍编制混乱、职能交叉，经常互相推诿扯皮，执法力量分散单薄，行政执法队伍难以形成合力，群众戏称这种现象为“十几顶大盖帽，管不了一顶破草帽”。<sup>6)</sup>城管部门成立以后，流动摊贩治理模式不断演化完善，从纵向历史的角度解析，可分为政府直管阶段、多元共治阶段、全民自治阶段。



图3-1：城市治理模式演化图

##### 3.1.1 政府直管

1996年10月1日，《中华人民共和国行政处罚法》正式实施，确立了相对集中的行政处罚权，随后城管执法部门在全国各地陆续建立。城管设立之初，行政权力高度集中，原来分属于环保、环卫、规划、工商等职能部门的行政处罚权全部或部分集中于城管部门。<sup>7)</sup>流动摊贩由城管部门直接管理，但由于管理标准不够精细，监督体系不够完善，在执法过程中使用了过多的强制行政权力，引发了很多的矛盾。

6) 杨春科，《关于联合执法的思考》，《行政法学研究》，1996年第3期。

7) 吕德文，《重新认识城管部门》，《中国党政干部论坛》，2016年第1期。

城管L队长：我在城管已经工作了二十年了，那时候的法制没有现在健全，执法方式主要是通过收缴。过去的信息也没有现在传递的快，很多条例得不到执行。收啊、打啊、缴啊、抓啊我们都搞过，到了后来一阵又把我们整个收上来，不再以街道为中心，而是以局里为中心。（2017.4.17）

摊贩W先生：以前的城管啊，确实是挺凶的。他不跟你讲道理，上来就收东西，要是不配合就可能动手。说实话，像我们这种出来摆摊十几年的，要说没被城管打过，那叫不敬业。（2017.5.10）

### 3.1.2 多元共治

2014年，李克强总理在《政府工作报告》中首次提出，“推进社会治理创新，注重运用法治方式，实行多元主体共治”。<sup>8)</sup>多元共治是城市治理模式的创新，强调以对话、竞争、妥协、合作和集体行动为共治机制，倡导社会参与，鼓励更多的主体参与到治理过程中。

在流动摊贩治理领域，多元共治模式也逐渐在全国推广。2017年，武汉市城管委推出了“三个一百万”活动，“百万大学生走进城管”、“百万市民城管接力”、“百万粉丝参与城管”活动的开展极大地提升了公众对城管的社会认同感和参与感。由政府、非政府部门、新闻媒体及城市居民构成的多方共治不同于政府的单方面治理，对于转变政府角色、创新城市治理模式具有积极意义。

城管H队长：“三个一百万”的活动办的非常好。一开始啊，就是很多人都不了解城管，就像你们这种来调研（城管）的，很少，几乎就没人做这个事情。有这么一个活动去了解体验城管执法的艰辛，能够为以后达到共治制造一种条件。大家都希望这个城市更好，希望每个人都安居乐业，不管是本地人，外来人。那么就需要更多的人来了解。有人支持我们城市管理工作才能做得更好，有了推动，我们就能更好地解决问题。（2017.4.19）

www.kci.go.kr

8) 王名·蔡志鸿·王春婷，《社会共治：多元主体共治的实践探索与制度创新》，《中国行政管理》，2014年第12期。

然而，现阶段的多元共治模式还处于初期的低水平阶段。虽然参与主体在不断扩大，政府、企业、NGO组织以及部分市民参与到城管工作中来，但参与程度低，且多局限在自己的辖区内，协商机制和激励机制尚未建立起来，多元共治尚未发展成熟。

城管L队长：现在的多元共治呢，在流动摊贩这方面，还是有点意思，但还欠点火候。就是说，共治的主体他只是在自己的辖区内来治理。比如说，学校周围的摊贩是学校保卫处管，小区附近的摊贩是归物业管，也可能是居委会管。但大街上，道路上的那么多摊贩，没人愿意帮忙，那就只能城管自己来管了。

(2017.4.17)

### 3.1.3 全民自治

自治阶段是未来流动摊贩治理的一个新模式，其特点是全民自治：城市居民对城市的整体要求提升到一个新的高度，并且能够基于城市发展利益进行自主治理。城市中的每一个个体都是管理者，只要一个人做了不符合规范的行为，其他人就会劝阻。人们能够自觉对流动摊贩进行劝导，而流动摊贩们也能够意识到自己的占道经营的行为是违法的，对于自己的行为能够进行自我规范。以法律为界限和标准，每个人做事情的前提是考虑这样做是否违反了城市管理的法律法规，进而提升城市治理水平，达到一种理想的城市治理模式。

城管H队长：每个人在做某件事的时候，都能够想到自己的做法是否符合城市管理的要求。每一个小区、每一个物业也都能够参与的城市管理当中，去主动地规范门面，到了那种状态也不需要我们城管了，每一个人都是管理者。只要一个人做了不符合规范的行为，其他人就会劝阻，并投来鄙视的目光，促进别人遵守规范，我觉得达到这种状态就比较满意了。（2017.4.19）

本研究认为，目前我国正处于多元共治阶段的初期。武汉市摊贩治理突破了政府主管的传统模式，完成了到多元共治阶段的过渡。目前，社会共治初具规模，企业组织、事业单位、新闻媒体、部分市民等多个主体开始参与到城市的摊

贩治理中。同时治理体系更加现代化，标准更加精细化，执法更加人性化。但距离我们所展望的全民自治新模式，尚且有很大差距，还有很长一段路要走。

模式演进	治理主体	治理策略	治理目标
政府直管	政府	行政执法	提高管理效率
多元共治	政府, 企业, NGO组织, 部分市民	社会共治	增强社会认同
全民自治	全体市民	自主规范	促进和谐共融

表3-1：城市治理模式纵向比较

### 3.2 横向解析：管贩矛盾解析

目前城市治理处于多元共治阶段初期，共治模式不够成熟，多元化主体对应着多元化要求，使得流动社会共治变得艰难。同时，从政府直管阶段向多元共治阶段转型的过程中，城市的“面子”达到了要求，但城市的“里子”还存在许多瑕疵，因而遗留下许多问题亟待解决。总结起来有以下四个方面：

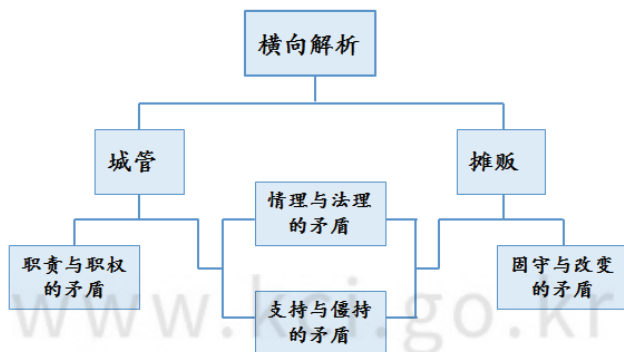


图3-2：城管与摊贩矛盾解析图

### 3.2.1 情理与法理的矛盾

马克思·韦伯提出现代性法律的“法理”是以个人权利保护和高度的形式化、逻辑化为内容的。<sup>9)</sup>而中国式的“情理”是融合了多方面的因素，为处在矛盾纠纷的对立方提供了特殊的建立在情感之上的解决办法。

城管与摊贩在长期的行为选择上形成了一定的默契。正如武汉市将街道作为划分单位，设立城管执法中队，城管中队将进一步将街道划分为多个区域，交由固定的城管执法人员及协管队员进行管理。因此在长期的经常性的互动交往中，城管与流动摊贩都非常熟悉。人不是非理性的法律执行工具，所以城管在执法过程中，对待情况差异的流动商贩可能会采取多元的解决办法。城管执法人员在面对他们时，感情因素会或多或少地影响其行为结果及决定。

城管Z队员：我印象非常深，有一次我们去拆除违章建筑。有一个三口之家，夫妻俩呢，带一个软骨病的孩子，就住在那个里面。我们过去的时候，夫妻俩狼狽地坐在地上，丈夫抱着孩子扯着嗓子喊：‘你们要动，我就把这孩子扔进去！’孩子已经挺大的了，但因为是软骨病嘛，所以就只能抱着。孩子的母亲披头散发地坐在一旁痛哭，满脸都是泪啊，哭得我们心都碎了...我们真的是流着眼泪在劝啊，真的，我们也是没办法啊。不拆吧，完不成我们的工作任务；拆吧，这一家三口可就无家可归了，我们也真是不忍心。（2017.5.3）

### 3.1.2 固守与改变的矛盾

对自身的职业认同感带来的惯性，使得流动摊贩不愿或没有能力改变现状。因为低成本、低风险以及高利润，带来的便利，一部分流动摊贩在资产积累到足以支持其进行店铺经营时，仍不愿放弃“老本行”，还长期固守在街边，进行占道经营的违法活动。而如何对流动摊贩进行引导与教育，使他们的思想转化，行为模

9) 郭星华·隋嘉滨，〈徘徊在情理与法理之间——试论中国法律现代化所面临的困境〉，《中南民族大学学报》（人文社会科学版），2010年第2期。

式发生改变，是城管部门面临的工作难点之一。而在流动摊贩的身份转变之后，城市是否能给予摊贩足够的包容度以及政策优惠，是能否解决当前问题的关键。

城管H队长：流动摊贩来了之后，随便在人流量大的地方摆摊卖点水果、小吃就开始赚钱。仅仅通过不断暂扣他们的经营工具，他们是不会走的，为什么呢？比如河南的外来人口在农村种地，一年只能挣五千块钱，而来了武汉随便卖点东西，一个月能挣八千到一万，所以这些人不愿意离开他们摆摊的地方，因为这里有市场。他们通过占道经营得到了原始积累，而且就算是这样，他们也愿意用赚到的钱去买车买房，而不是去买一个门面，因为门面需要成本（2017.4.19）。

### 3.1.3 职权与职责的矛盾

人们在享受城市发展带来的各种便利的同时，也承受着城市化带来的各种问题，比如流动人口激增、交通拥堵、环境恶化、社会冲突明显增加等。这些问题的出现无疑对城管人员提出了更多的要求和责任，但在职责增加的同时，城管的职权却没有相应地增加。这就导致在实际的管理过程中，城管既要按照法律规则来操作又要完成上级分配的任务，所造成的结果只能是被束缚在一个无法突破的框架中。一旦城管摆脱正式规则的束缚，执法就只能依靠纪律和良知，还要遭受上级的斥责与舆论的抨击。

城管Z队员：在执法手段上，我们是很弱的，所以说我们面对着这样长期的一种拉锯，今天我们碰到的是这些人，明天还是这些人。这些人固定在这里，他们又吸引了家乡的一些人过来摆摊，人数就会不断增加。别人是赤手空拳去上场，我们是捆绑手脚去上场。（2017.5.3）

城管人员作为基层执法人员，担任的是街头官僚的角色。在街头执法随时有可能发生各种突发状况，这就要求城管人员应当随机应变，灵活安排执法，赋予城管执法人员相应的自由裁量权。然而，现在城管执法的规则要求较多，程序要求繁琐，执法活动无法顺利开展。即使能开展，也难以保证执法效率。

城管L队长：这一条路上随时随地都可能发生一起甚至是一百起违法占道经

营。而我们的一般程序叫做“三步式”，相当麻烦。你占道经营了，我们需要先提醒，签条子，必须二十分钟内离开。二十分钟后你还没走，那么需要再签一个条子，责令限期整改。结果最后你还是没走，我再回来。而且我还不能进行处罚，要经过允许才能够做下这个案子。而且你交不交钱，我还得求你。你要不走，我真拿你没办法！（2017.4.17）

### 3.1.4 支持与僵持的矛盾

流动摊贩在物质生活中处于贫困的状态，在市场竞争中处于劣势的地位，在社会中的行动主要是以生存为动机。因此，虽然他们很清楚自己占道的行为是违法的，也表示能理解清除占道经营的行为是城管的职责所在。同时，他们知道没有城管的管理，就可能会出现无序的、不可控的局面，但是他们为了生存不得不和城管打“游击战”，双方处于一种僵持的状态。

摊贩L先生：城管他还是可以，他看到我们可怜啊，还是蛮关心。他发现了我们摆摊，我们就听他的话不出来，他要搞他的检查呀，是吧。个把月就有两三天检查，管得蛮厉害。他检查，我们就不惹他麻烦是吧，而且如果他不管，搞得影响也不好。有城管来管还是挺好的，不然有一些人，有门面的也跑出来摆摊，没有能力的他也跑出来搞，那这样就不行的，还是要管的。（2017.4.7）

城管人员在执法过程中，也并非一板一眼按照规定来。城管首先是人，其次再是一个职业。可现在城管被过多的职业化，而缺少被人格化。人们更多地关注到城管在各条路段对摊贩强制执行，但没看到城管为摊贩们提供的服务。事实上，城管对流动摊贩的工作也能理解，只是因为双方的身份不同，才会导致对立与僵持。在调查的65个样本中，我们发现48%的摊贩对于城管的工作表示能够理解，21%的摊贩持中立态度，只有31%的摊贩表示不理解。

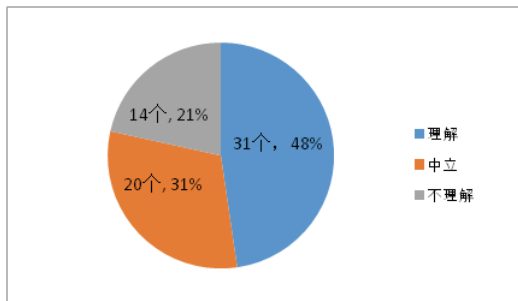


图3-3：调研摊贩对城管态度分布图

摊贩L女士：因为毕竟有他的话才能美化城市，是不是滴？没有他们，就会有一些在大街小巷乱摆摊子的情况。有时候看到一些上了年纪的城管就会好一些，因为他们上了年纪有儿有女，知道大家生活都不容易。然后就提醒摊贩哪一天要大检查，让你们注意一下，做好准备收摊子。（2017.5.13）

摊贩Z先生：这街上都乱摆摊儿也不是个事啊！其实也是需要城管的，我们也都知。但我们也是没办法呀，你说是不是！我也没啥文化，找不到工作，家里生活费啊、小孩子的学费呀，不都得我来赚吗？要是能有份好工作，谁愿意起早贪黑走街串巷的（2017.5.13）？

## 4. 治理新模式的建构路径

### 4.1 秩序维度下的治理新模式

从秩序理论分析，武汉市流动摊贩的纵向历史演变体现出一种秩序的演化，现阶段的横向矛盾体现出一种秩序的冲突。如果将城管执法模式当作一种秩序，那么城管模式的每一个转变都是一种秩序的演化变迁，每一轮变迁都与社会与时代环境的发展变化相对应。时代赋予了城管秩序新的特色与活力，让城管执法与



时代的需求相结合，精细化执法、柔性化执法和多元化执法更多的体现在城管执法活动中，最终完成向全民参与的转型，达到全民自治。

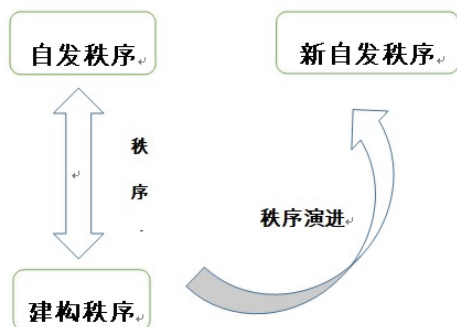


图4-1：秩序演进图

但是秩序在演进的同时，也会存在秩序冲突。摊贩秩序作为一种较早成型的自发秩序，是基于市场联系形成的稳定状态。城管秩序被建构起来后，与原来的摊贩秩序产生对抗，并通过权力体系确定凌驾性，通过权力规则强制要求摊贩秩序服从于城管秩序。这种服从是表面的，也是短期的，摊贩秩序不可能彻底长效地被城管秩序支配。而由于管理模式的前期转型过于急速，秩序演变过于剧烈，让城管人员和流动摊贩都很难适应。因此才会出现城管和摊贩之间既支持又僵持，既体谅又无奈这样的矛盾。

## 4.2 建构治理新模式的必由之路

城管秩序和摊贩秩序在秩序演进的过程中，积累了很多的矛盾。如果这些矛盾不能得到解决，流动摊贩治理将仍停留在低水平的共治阶段，更加难以达到高水平的全民自治。要建构治理新模式，必须先解决现在的问题，才能顺利向全民自治新模式过渡。化解共治阶段的诸多管贩矛盾，是建构治理新模式的必由之

路。本研究在学习相关研究以及深入调研的基础上，提出以下相应对策：

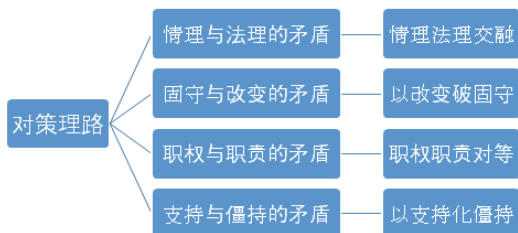


图4-2：管贩矛盾的对策理路图

#### 4.2.1 情理法理交融

城管与流动摊贩之间的最主要的矛盾就在于情理与法理之间的矛盾，摊贩的生存权与城管的执法权之间的矛盾，一方面国家赋予城市管理综合执法局规范城市发展秩序、落实城市管理等相关工作的职责，另一方面社会舆论压力又要求城管部门考虑到小摊贩们艰难的生存状况，给予他们一定的社会支持和帮助。因此，如何平衡城市管理与民生关怀，做到情法交融就成为了解决这个矛盾的关键。

在法理上，要规范化城管部门的合法权力，明确化和具体化城管部门的执法边界，同时要保障好流动摊贩的基本生存空间，使他们的权益得到法律的支持，使得双方的行为都能够有法可依。在情理上，要优化城管的执法模式，提倡人性化的、服务型的执法手段，转变原有部分城管野蛮执法、粗暴执法的行为，将管理的理念转化为服务的理念。<sup>10)</sup>相关部门应当为摊贩们提供相应的救济渠道，多采用沟通对话的方式，增进双方的相互理解，既要遵守法律规范，又要考虑到情理，从而达到情法交融，化解双方的矛盾，武汉市“地摊王”王天成（化名）就是个很好的例子。

10) 徐艺容，《“城管”与流动摊贩的矛盾冲突及解决机制研究》，湖南师范大学硕士学位论文，2012年。

案例一：70岁的王天成带着一家老小从河南到武汉挣钱，在鲁磨路占道经营贩卖水果整整14年，城管人员多次劝导都遭谩骂和撕扯。因为王天成家中确实负担困难，双臂有残疾，一家人生活全靠地摊，所以城管人员14年来一直未对其采取强制执行手段。为了解决这个“钉子户”，城管派人专门打听免费经营场所，经过协调园林、街道、公园管理处等部门，将位于关山公园大门右侧的工作间改造装修后，免费借给王天成过渡性使用两年，等他积累一定经验和资金后，再租门店入室经营解决了多年以来无法解决的问题。

#### 4.2.2 以改变破固守

对于流动摊贩们来说，他们中的大多数是为了谋生而从农村来到大城市，在融入城市的过程中，缺少一定的外界引导和自我改变，而选择了摆摊经营这种在农村中最普遍的、成本最低的方式来挣钱。而这样的经营模式并不适合在城市实行，占道经营影响了城市的道路交通，也隐含着食品卫生安全的问题。正是因为不符合城市管理的规定，城管执法队伍才不得不对他们采取一定的措施制止他们违法占道经营的行为。而在对摊贩的调查中我们发现，大多数摊贩并没有意识到自己的违法行为，也没有遵守城市管理规范的意识，一些摊贩挣了钱宁愿去买车买房，也不愿意去租一个正规门面进行经营。一方面是摆摊所消耗的成本要大大低于门面经营，另一方面也是因为摊贩们没有意识到自己到了城市后需要改变观念，一味追求个人利益而忽视了自己的社会责任。

因此作为流动摊贩，最重要的就是以改变破固守，转变固有的经营模式和经营观念，遵守城市管理的规范，进行自我改变，寻找适合城市发展的、正规合法的经营模式和方法，从而更好的融入城市、适应城市，而不再需要躲避城管、逃避处罚。城管部门也应该引导流动摊贩进行改变，劝导摊贩们改变固有的占道经营的行为。流动摊贩治理要把“疏堵结合”作为指导理念，“疏”要合理规范摊贩们在规章制度允许范围内的经营性时间和地域，将流动性经营转变为固定式经营，如夜市经营；“堵”要严禁阻碍交通、污染环境、影响市容的不法商贩占道经营。双管

齐下才能拓宽流通渠道口径，促进流动摊贩向固定店铺的流动。

案例二：来自河北迁西的“板栗姐”老家的板栗丰收了，但是由于在老板板栗收购价格过低，找不到卖家，于是就拉到武汉市来卖，板栗的数量非常多。一开始城管人员不允许她在街道摆摊，她就去地铁口卖。劝说无果后，当地的城管就帮助她在网上销售板栗，教她开网店等做法，并且通过宣传使网店的名气逐渐扩大，在一些热心人的帮助下，“板栗姐”成功的将滞销的板栗处理完了。

#### 4.2.3 职权职责对等

对于城管部门来说，国家赋予城市管理综合执法局规范城市发展秩序、落实城市管理等相关工作的职责，但是却没有赋予城管部门合法的强制权力，当前城管执法面临着行政主体资格不明等合法性困境，这影响了城管部门的执法效率。而目前学术界对城管执法权力的合法性仍争议不断，社会对于城管的执法也抱有诸多的质疑和指责，这同时也加剧了城管执法的难度。由于人民的两面性，一方面民众指责城管执法粗暴，没有人情味，另一方面又质疑城管无所作为，城市治理脏乱差，因此城管的执法处于无法可依的尴尬境地。

在城市管理的过程中，许多冲突的发生正是因为城管的执法权力没有明确化和具体化，各级政府应该进一步明确化城管执法的范围和权限，从法律层面上规范化合法化城管部门的权力，确定其主体地位，使城管部门执法权力的行使有法可依。对于城管部门的工作开展，不能仅仅依靠上传下达的任务指标，而应该更多的考虑城管部门执法的实际状况；对于城管部门的绩效考核，不能仅仅依靠指标的达成情况，而更应该将城管部门的执法方式的柔性化、执法手段的多样化、执法程序的公正化、社会公众和流动摊贩的满意程度作为考核的重点。

#### 4.2.4 以支持化僵持

化解矛盾的一条重要渠道是平等顺畅的沟通对话，一直以来城管与摊贩们都

缺乏有效的沟通和理解，双方长期处于拉锯战的僵局状态。相关部门应当提供给双方平等交流的平台，听取矛盾双方的现实困难，促进城管和摊贩相互的沟通理解。在沟通理解的基础之上，城管执法部门应当转变原有的“管理+执法”模式为“服务”模式，以支持化解僵持，用支持打破僵局。

城市管理需要包容和理解，对于社会最底层的流动摊贩更需要关怀和保护，从长远来看，解决城管和摊贩之间的矛盾需要城管部门的服务和支持，改善摊贩们的生存条件和生活状况。

案例三：在武汉市洪山区鲁磨路长期占道经营的徐有胜，为了挣钱给患宫颈癌的妻子治病，拼命炒板栗挣钱。当地城管执法队员在了解情况后，破例允许他在一个街角处摆摊，最终洪山城管与徐有胜定下一个“君子协定”，并且为了支持他还专门设置了城管爱心摊位，直到其购进的50吨河北迁西板栗卖完。

不仅仅是城管部门，更需要政府对摊贩们的支持和理解，作为行政执法末端的城管执法部门，光凭他们的力量是无法做到给予摊贩们社会支持和社会资源，更需要政府出面为摊贩们提供相应的社会保障制度和社会救济资源，为摊贩们提供技术培训，或在准入门槛上给予一定的优惠政策，引导他们合理规范的就业。

## 5. 治理新模式展望：全民自治

### 5.1 全民自治的初期雏形

“全民自治模式”类似于西欧中世纪的“城市自治文化”，<sup>11)</sup>其意义在于城市中的市民在城市的生活中表现出极高的自主性、积极性，按照自身的需要、意识和方式，自觉维护城市治理的秩序。这种积极性一方面来源于城市居民共同意识觉醒，另一方面来源于利益联动和社会关系形成的稳定自发秩序。

11) 雷勇，《西欧中世纪的城市自治》，《现代法学》，2006年第1期。

而现在武汉的多个老城区，就已经显露出全民自治的雏形。在这些老城区中，由于长期在这片区域中居住，居民之间由于熟人关系网络形成了治理共识。为了维护生存空间的稳定性，居民对于其中发生的破坏秩序的行为，比如流动摊贩占道经营、商铺占用公共通道等问题，这里的居民会自发地进行劝阻和制止。

城管Z队员：有的老城区，比如说汉口武昌那边，他们可能有一个老习惯，老的居民，他很听你的这些东西，他不摆出去。或者说左右的邻居呀，他来做这个协管工作。你们家的很多人，大家都是老邻居了，真是掉根针家家户户都知道的感觉。我来做协管你肯定要听啊！就说你怎么回事啊？他就听你的，对吧。

(2017.5.3)

在未来的全民自治模式中，每一位市民都是城市治理的主体，都是城市秩序的守护者。市民拥有了维护城市秩序的自发意识和对于城市的责任感，流动摊贩在未来的城市中也以一种崭新的、符合规范的形态存在。全民自治模式的实质是政府与公民之间的隐性契约，是社会与公民之间的良性互动。

全民自治模式的形成离不开全民自治意识的培养。这种意识的培养是为自治营造一个有序的社会环境和良好的社会氛围，是为法治理念、自我约束观念的形成打下坚实的基础。培养全民自治意识首先要改变市民的思想观念，而全民自治共同体的最终目标不是社会中每个人的自由度最大化，而是共同体的价值能否实现。

## 5.2 政府协同下的全民自治

全民自治是一种未来模式，这种模式的实现需要漫长的时间周期，从多元共治转向全民自治需要一个过程。在这个过程中，政府并不是完全从社会性事务中退出，而是更加强调公众的参与。政府在社会共治的基础上进行协同治理，营造一个“小政府，大社会”的理想状态，即构建政府协同下的全民自治。

之所以要构建政府协同下的全民自治，是基于中国的特殊国情而言的。一方

面，中国政府在进行职能转变，建设服务型政府的过程中，需要在社会治理方面更多地发挥服务和引导的作用。另一方面，纯粹完美的全民自治是超越中国现实环境的产物，从多元共治走向全民自治需要一个落脚点。由政府对城市治理进行引导协调，才能在向全民自治转型的过程中少走弯路，少走冤枉路。

构建政府协同下的全民自治，意味着治理主体需要在角色定位上做出调整。政府的角色定位由主管转变为协管，居民的角色定位由影响者转变为治理者，商贩们的角色定位由受管者转变为自律自管者。随着角色的转变，城市治理才能逐渐向着“全民自治”的理想模式转变。

## 6. 结语

城市流动摊贩的治理问题已然成为了一个社会的突出问题，流动摊贩与城管之间不可避免地会产生各种各样的矛盾，这也使得流动摊贩和城管之间长期囿于这种“愁城难解”的状态。通过大量的文献梳理和实地调研，我们将城市管理部门流动摊贩治理模式的发展历程分为了纵向时间维度上的三个阶段，武汉的流动摊贩治理模式完成了从政府直管到多元共治的转型，社会共治初具规模，未来将向全民自治迈进。

从秩序理论的视角来看待全民自治，其并非不可能实现。城管对于摊贩的治理正是一种建构秩序，而随着建构秩序的不断演进，最终达到新的、稳定的自发秩序状态，即全民自治状态。然而，要达到全民自治还需要漫长的演化进程，同时要求政府在治理演化过程中发挥引导和协管的作用，构建一种政府协同下的全民自治新模式。

全民自治的最终形态应该是“城人之美”，“城”既代表城管也代表城市，“人”既代表摊贩也代表市民，所以我们憧憬的是城管和摊贩的和谐共融、城市和市民的和谐共融。城市中的每一个个体都能够成为城市管理的践行者，每个人都能够通

过自我约束和自我规范以符合城市管理的要求。如何从“愁城难解”到“城人之美”，有针对性地解决矛盾是重要的对策理路，而构建政府协同下的全民自治新型城市治理模式才是治本之策。

### <参考文献>

- 卢红艳,《国内外城市流动摊贩治理经验及启示》,《天水行政学院学报》,2016年第6期。
- 全球治理委员会,《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社,1995年版。
- 俞可平,《治理和善治:一种新的政治分析框架》,《南京社会科学》,2001年第9期。
- 刘凤芹,《新制度经济学》,中国人民大学出版社,2015年版。
- 陈路,《城管革命:武汉市政府城市治理困境与破解策略研究》,湖北大学硕士学位论文,2013年。
- 杨春科,《关于联合执法的思考》,《行政法学研究》,1996年第3期。
- 吕德文,《重新认识城管部门》,《中国党政干部论坛》,2016年第1期。
- 王名·蔡志鸿·王春婷,《社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新》,《中国行政管理》,2014年第12期。
- 郭星华·隋嘉滨,《徘徊在情理与法理之间——试论中国法律现代化所面临的困境》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版),2010年第2期。
- 徐艺容,《“城管”与流动摊贩的矛盾冲突及解决机制研究》,湖南师范大学硕士学位论文,2012年。
- 雷勇,《西欧中世纪的城市自治》,《现代法学》,2006年第1期。



<Abstract>

From Dilemma to Harmony

— Research on New Governance Model of Mobile Vendors in Wuhan, Hubei

Chen, Gang-hua · Tang, Lin · Huang, Shi-fan

In the context of modern urban governance, urban governance model has become an important engine to promote urban development. But the problem of mobile vendor governance as a treatment for urban governance directly affects the city’s image and development. This would impose higher and stricter requirements on urban governance in the transitional period.

This article focuses on the behavioral dilemma of urban management personnel and mobile vendor. It describes the change of urban governance model from the government supervisor to the pluralistic co-governance, and summed up the multiple characteristics of urban governance in the process of the flow. Finally, on the basis of order theory, the author puts forward the new model of urban governance, which demands all citizen’s autonomy under the coordination of government.

Key words: mobile vendor, urban governance, order theory, all citizen’s autonomy, pluralistic co-governance

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2017. 07. 14.	2017. 08. 27.	2017. 08. 27.	2017. 09. 20.	2017. 09. 30.

