

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.06.014

# 城市治理中的“软法”逻辑:摊贩的利益组织化与协商治理<sup>①</sup>

崔占峰<sup>1,2</sup>,王剑锋<sup>3</sup>

(1.复旦大学社会学博士后流动站,上海 200433;2.烟台大学经济管理学院,山东烟台 264005;  
3.中国人民大学劳动人事学院,北京 100872)

**摘要:**流动摊贩与城管之间冲突频发的事实不仅对城市治理的有效性提出了挑战,而且对城管治理行动的合法性提出了质疑。城市治理中的暴力表征、内在对抗以及被扭曲的市场理性等,均表明流动摊贩的治理已经走入陷阱。摊贩经济具有自然和历史的合理性,其问题又兼具敏感性和矛盾性等复杂特点,重新认识摊贩有关经济和社会等多方面的意义非常必要。与城管所采用的制裁威胁等“硬工具”不同,成立摊贩组织实现摊贩利益的组织化,并在此基础上促成协商性治理,是城市治理的软法。政府、城管与摊贩组织之间,组织与其内部成员之间应加强各种直接或间接形式的交互活动,将有利于多元治理主体“共治”的实践,推动治理创新向主要依赖水平化、混合化、关联化和合作化形式的转变。

**关键词:**城市治理;摊贩;利益组织化;协商性治理

**中图分类号:**F203.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2018)06-0098-07

## 一 流动商贩的治理陷阱

城市扩张延伸了其流动的空间半径,放大了摊贩的分散性与流动性,所导致的无序经营带来了交通、安全、环卫和噪声等方面的问题,维持城市秩序成为城市管理的首要职能,一方面,“禁止在主次干道摆摊等”明文成为城市管理部门试图实施规范化管理的依据,另一方面,小商贩在福利最大化的经济理性驱使下,不断在正式的制度约束和监督之外寻求机会主义收益。现实的摊贩治理陷入了“僵持—游说—静默—强制—暴力”的循环困境。

其一,城管社会角色的异化使其执法与摊贩抗法均呈现出暴力表征。社会角色通常表现为个体在社会系统中与其位置关联、并符合社会期望的一套行为模式。每种角色代表一系列特定行为的社会标准,这些标准又进一步规定了其在社会群体中的权利与责任,以及社会对其所持有的人格期望。城管是政府派出的执法者,负有维持城

市秩序之责,其行为应符合法律法规的要求,在社会的期望序列中成为为人民利益服务的公仆,代表公平正义而不是使用暴力和野蛮执法。但现实中的城管往往将治理职责转化为权力符号,社会角色由一线行政管理人员异化为基层官僚,而官僚化的结果是使等级和无条件服从内化于城管的执法意识,当执法对象对监督的实施表现出懈怠甚至完全不服从时,执法过程必然表现为暴力和对强制的对抗,进而激起民众的厌恶情绪,行政执法的合法性遭到质疑,对社会稳定形成压力,使城市治理的“政府理性”受到挑战。

其二,城市管理追求的“有序”和摊贩生计实现的“无序”之间形成内在对抗。城市治理是政府的社会职能,治理目标的设置应惠顾城市内部底层社会民众的现实需求。城市提供了摊贩谋生的空间载体,分散和流动逐利则构成摊贩经营的成本——利益调节机制。一方面,分散的宽度和流动强度与获利程度高度相关,是摊贩经营的固

<sup>①</sup> 收稿日期:2018-02-19

基金项目:国家社会科学基金青年项目(13CJY032);山东省重大理论与实践问题研究专项项目(18CSJJ21);中国博士后科学基金第61批面上项目(2017M611431)

作者简介:崔占峰(1977-),男,山西清徐人,博士后,教授,主要从事经济社会学、公共管理学研究。

有属性。另一方面,分散性与流动性所表达的经济理性又与其无序性存在内在冲突。城市管理目标的实现有赖于降低分散和流动性带来的无序程度,这与摊贩追求的经济理性严重矛盾,形成治理悖论。如果对流动摊贩强行取缔或强制执行,意味着摊贩不得不接受强迫性的非理性活动,这会降低和损害摊贩经营的收益从而影响其生存。生存权是不应因职业和社会身份受到差别待遇的基本人权,城市治理如果只见“秩序”而不顾民生,意味着放弃了治理的最终目标而本末倒置。诚然,一个有序的城市空间能惠及生活其中的所有个体,但治理的实践结果却表明城市其他居民和群体获益程度更高。对小商贩衣食生计的照顾还是对城市居民生活空间有序性的关照,涉及城市治理的伦理指向。单纯追求空间有序的执法行动是忽视摊贩基本生计的制度选择,其结果是摊贩因抵制形成的无序取代了流动和分散形成的无序。用新的无序换取部分有序和取代另一形式的无序,其实仍未走出“无序”的藩篱。

其三,城管执法潜在的腐败和黑社会化的风险扭曲了“市场理性”。城管对摊贩行使执法权通常基于两种理由:一是否认摊贩经济活动的合理性,二是不承认摊贩占道经营的合法性。两种认识导致了“取缔”或“驱赶”的治理行动。这是一种自上而下的单一向度的社会控制,一方面,在法律救济不健全时,摊贩会处于绝对弱势地位,丧失了类似市场环境中的讨价还价机会;另一方面,执法权力约束机制的缺失容易放大执法过程中城管的自由裁量权,强化了执法中的个人意志。加上城管工资待遇不高,就给城管的“权力寻租”创造了动机和机会。城管向摊贩收取一定的“保护费”,城管执法时就网开一面,城管与摊贩达成“心照不宣”的妥协。城管利用公权对摊贩收取“保护费”并提供庇护就带有类似黑社会的性质。摊贩也可能主动向城管行贿,获得城管的法外关照和制度外包容,形成“管制俘获”。摊贩被取缔或限制的风险完全取决于“保护费”及其多寡。摊贩数量被限制在不至产生无序和混乱区间的力量不是来自市场正常的价格机制,而是扭曲的“保护费”,容易在摊贩内部形成畸形竞争机制,

使行贿和互相排斥成为惯习,产生一系列不良后果。

其四,“模糊性治理”成为摊贩治理的新常态。“模糊性治理”是指当政府面对困境性的(譬如政策方案不成熟)、可争议性的政策议题,或者为应对价值或伦理上的两难情形,在治理机制、政策工具或行动策略上表现出来的具有“诠释灵活性”“模棱两可”“态度暧昧”“不连贯性”或“不一致性”等特性的公共管理模式<sup>①</sup>。城管长期以来职能定位模糊、权限边界不清、政策目标偏离治理本位、城市秩序与民生权利冲突。官僚倾向和暴力执法不断挤压冲突的弹性空间,增加了冲突表达的频率和风险,简单粗放的执法余地急剧收缩。在这种情况下,城管执法就容易转向模糊性治理,具体表现为“运动式执法”“选择性执法”“静默执法”以及“管但不能管的太严”等,城管与摊贩达成了一种微妙的共识,一定程度上增加了小商贩在正式规则之外获取机会主义收益的机会。模糊性治理使得一线执法人员对政策不能准确理解,无法有效执行政策,导致政策低效甚至失败、潜规则盛行、政策权威流失等,治理效率依然低效。

## 二 重新认识摊贩经济

### (一) 摊贩经济具有自然和历史的合理性

从历史上看,早在远古时代就出现了买卖营生,西周逐渐形成业态并成为“九职”之一。南宋至元,由于坊市分设制度取消,沿街摊贩在城市里开始大量出现<sup>②</sup>。尽管不同历史时期统治者对待小商业的政策在“重商”与“抑商”之间曾出现过摇摆,整个社会中还长期弥散着“轻商”的气氛,但不可否认,摊贩经济因其本身的包容性也被漫长的历史演变所接纳并沉淀。这种不受资本、技术和场地严格限制的“小生产”和“小商业”广泛存在,成为一切时代普遍存在的经济形态,具有构成一种经济形态的全部要素。

在流水线 and 规模化主宰的现代工业生产体系中,简单劳动和复杂劳动、传统劳动和现代劳动组织形式的区别依然存在,使摊贩经济得以历史延续的劳动分工因素不仅没有完全消失,反而借鉴

<sup>①</sup>孙志建:《“模糊性治理”的理论系谱及其诠释:一种崭新的公共管理叙事》,《甘肃行政学院学报》2012年第3期。

<sup>②</sup>崔占峰:《我国现代城市流动商贩的发展与治理研究》,《商业经济与管理》2014年第6期。

现代生产的某些优越性和技术手段得到了新的发展<sup>①</sup>。不仅如此,这种以自雇佣为核心特征的经济形态还包含着对自然经济家庭分工属性的进一步肯定,一个简单的“粥”摊,背后是严格的“起火、守火、熬制”过程、被打乱的作息规律以及全家老小的集体协作,正因为如此,摊贩手中的“一摊”因构成了一家生计的全部而显得意义特别重大。这种小商品经济形态兼顾着自然经济的分工理性,具有自然的和历史的合理性。

## (二) 摊贩经济的效率意义

首先,摊贩在城市的活动具有效率特点和受效率力量的支配。一方面,城市是各类经济行为最活跃的场域,摊贩活动作为城市经济的一部分,其经济行为体现了城市经济结构的多样性,能为城市带来生气和商机。如《清明上河图》里“贩夫走卒,挑担卖浆”的商业图景即形象地诠释了北宋汴京城市商贩经济的繁荣,又如在美国,“纽约市的街头集市每年吸引200余万名游客,能为纽约市政府带来的间接收益达150万美元”<sup>②</sup>另一方面,市场经济强调经济自由,要素自由流动是实现帕累托最优的基本前提,允许农民流动进城和允许商贩在城市流动经营正体现了市场经济的旨趣。

其次,摊贩经济具有易于就业的效率特征。经营门槛低,能提供多元和灵活的非正规就业途径是摊贩经济效率的重要表现。城市中总有部分弱势群体(城市下岗职工和低收入者、残疾人、无家可归者、进城农民等)需要就业,但由于缺乏技能和受低学历、资本稀缺等限制,难以在正规的劳动力市场上获得工作机会,逐渐成为社会结构之外的特殊群体<sup>③</sup>。摊贩经营则受资本规模的限制小、所需专业技术要求低,经营技能通常依赖观察、模仿和经验就可习得。由于人力资本投资低,因而成为容易实现的就业途径。这种个体经营方

式的选择体现了公民个体的经济自由权、职业自由权等宪法性权利。政府及有关部门应当在尊重这种权利的前提下,基于合法、有效和适当的手段提供秩序管理,且秩序管理要以人为本<sup>④</sup>。

再次,摊贩经营的商品和服务,具有便捷效率和适应多元收入结构的特点。城市居民的收入具有多元结构和相应的差异性需求结构。摊贩的存在也说明城市中客观上存在低收入群体的低端需求。以2017年一季度数据为例,全国有15个省的平均低保标准不足500元<sup>⑤</sup>,全国城镇最低生活保障人数14613152<sup>⑥</sup>,就业困难人员就业人数169万人。2016年末城镇登记失业人数为982万人,城镇登记失业率为4.02%<sup>⑦</sup>。城市中存在规模庞大的低收入群体,他们不具备在大商场消费的能力,摊贩恰好可以满足其需求。“城市化不是以排斥低端收入的人群为代价,而是要为低端需求留有充分的生存和发展空间。”<sup>⑧</sup>

最后,摊贩活动还具有经济效率之外更为积极的社会意义。摊贩活动可以丰富城市的特色,构成一个城市的独特人文景观。如古都西安的回民街,其街道两旁的摊贩售卖各种特色小吃和旅游纪念品、陕西土特产,街道上则游人如织,成为西安很有名气甚至世界闻名的旅游景点,吸引了大量游客前来游览消费。摊贩展现了一个城市的多元面貌和经济活力。有效的城市管理应协调秩序和活力间的关系。城市的“精致”不能忽视和排斥市民世俗生活的实际,而应当包含人情味。

## 三 摊贩利益的组织化

摊贩在城市社会生活中总体上属于底层弱势群体。不仅由于其经营活动长期处在一种合理但不合法的灰色地带,还源于其具有的高度分散性,难以形成有效维护自身合法权益的力量。建立摊贩自己的组织具有必要性。

<sup>①</sup>这种发展表现在摊贩经营形式的变化、生产工艺的变化、产品的更新、更加适应市场需求以及新型支付手段如微信、支付宝等方式的广泛使用。

<sup>②</sup>沈克明:《纽约怎么管理小商贩——人人有权在闹市摆摊挣钱》,《社区》2007年第02S期。

<sup>③</sup>孙立平:《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版,第3页。

<sup>④</sup>蔡定剑:《城管与小贩的战争如何结束》,《社会科学报》2010年12月2日第3版。

<sup>⑤</sup>中华人民共和国民政部:《2017年1季度低保标准》,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/201705/20170500004323.shtml。

<sup>⑥</sup>中华人民共和国民政部:《2017年1季度全国县以上城市低保情况》,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/dbsj/201705/201705051418.html。

<sup>⑦</sup>2016年度人力资源与社会保障事业发展统计公报。

<sup>⑧</sup>李瑾:《论城市化进程中的低端需求——以城市摊贩问题为例》,《城市问题》2009年第3期。

### (一) 摊贩组织有利于构建信息对称基础上的持续沟通机制

一方面,摊贩是分散的,如果政府分别倾听和收集摊贩意见,再整理加工成决策所需信息,会消耗大量时间和行政成本。另一方面,摊贩的内部构成具有复杂性,利益差异化客观上增加了相互冲突的发生概率。如果建立摊贩组织,则可以首先在内部协调矛盾,整合各种利益偏好,降低个体偏好民主加总的困难,提高向政府和有关部门进行反馈的效率和效果。这是基于摊贩利益的一种组织化表达形式,其功能在于基于信息对称前提形成的持续沟通机制提高了决策效率。摊贩组织不仅作为桥梁与纽带,使分散的摊贩个体之间得以彼此联系,通过组织力量和多数规则降低了分散个体间的利益差别,实现了利益的集中化表达。更为重要的是摊贩组织成为摊贩个体与政府部门之间的缓冲带,减少了双方发生直接冲突的机会。如果将群体性事件理解为底层群众利益诉求的分散化、非组织化与无序、不理性的社会表达,那么摊贩组织建立起来的持续沟通机制在一定程度上就能有效降低摊贩事件群体性爆发的概率。

### (二) 摊贩组织有利于形成组织内部成员的自我规范机制

由于组织成员内部的认同感普遍较高,底层群众基础广泛,因此易于完成组织化的过程。而摊贩组织对其成员的自我约束则主要来自两个方面。一是摊贩的自律,来自于组织化实施后对自我认同的强化和归属感的增强,也即共同体意识。作为共同体的一员,摊贩会自觉遵守规则,否则会损害整体声誉和组织利益。二是摊贩组织形成以后,作为一种正式结构,需要一系列规范来保障组织机制的运行和效率,这是一种正式的外部约束力量,如果摊贩不服从规制,就有被共同体所厌恶和排斥的风险,自己的谋生权在一定区域内就会丧失。同时,消费者也能通过摊贩组织发挥外部监督作用,向组织反馈信息、投诉、表达利益诉求。无疑,摊贩组织的自我规范机制对城管而言,还进一步降低了执法成本,同时兼顾了城市管理秩序

和社会关系的和谐。实践表明,这种源自民间自发的秩序一旦形成就会比外在强制压力下的秩序更加稳定持久。如江苏省镇江市的马路摊点“民主自治”<sup>①</sup>就很有成效。城管的作用限于协调摊贩自治试点的启动,协助引进和设计摊贩组织民主决策机制架构的内部层级和运行方案,从而有效避免了基于级差收益导致的摊贩间对“中心”位置的争抢和街道卫生等问题。案例中的摊贩组织虽小,但体现了依赖摊贩组织化实现自治的精髓,取得了较好的效果。

### (三) 摊贩组织有利于推进“共治”体系和机制的建构

摊贩组织的本质在于摊贩利益的组织化。一个有限、法治、民主、责任、高效的政府应该支持摊贩组织起来,改变其“原子化”存在状态,建立代表自身利益的组织从而加快其组织化进程<sup>②</sup>。利益组织化可能带来以下结果:其一,从效度上讲,组织化之后有利于分散意见的集中化,通过民主加总和集体选择过滤掉无理和无效诉求,能使其有效性和合理成分大大提高。以组织的形式向政府有关部门反馈、表达和主张利益诉求,更容易使摊贩的合法权益和合理诉求得到支持和维护。其二,从参与度上讲,组织化为摊贩个体利益的表达提供了载体,分散和有序地向管理部门表达利益诉求的路径被集中和有序的表达机制取代,这种改变所产生的效率会增强摊贩的心理预期和对组织的信任程度,进而增强其参与愿望。其三,从结果的理想度上讲,摊贩组织化改变了以往单一的外部治理模式,转变为内部自治和外部管理相结合。尽管摊贩的个体利益未必通过组织化能达到“人人如愿”的理想结果,但组织所追求的整体利益能使其成员不同程度普遍受益,这会增强摊贩对管理部门的信任,信任可以理解为合作的起点。摊贩与城管之间的矛盾即在城市治理中的“不合作”就有望通过利益组织化导致的彼此信任关系的建立和增进而得到改善。在组织化形成之前,摊贩和城管之间是一种基于“一对多”的发散型信息交流体系,组织化完成后,转变为城管和组织

<sup>①</sup>城管局联合公安、工商等部门,召开三次协调会,启动“摊贩自治”试点。8个摊贩无记名投票选出小组长,抽签进行摊位排序,按序号轮换,组长负责监督协调。他们再也不必为争夺摊位吵闹,每个摊位都配备卫生桶和扫帚,互相监督,保持街面整洁。这样,遇有问题,城管只负责协调,其他的事情由摊贩组织自己解决。试行后,关系和谐,市容整洁,秩序规范,摊贩自治,城管隐身。见吴长亮:《镇江尝试马路摊点“民主自治”》,《江苏经济报》2007年3月20日第A01版。

<sup>②</sup>王锡锌:《利益组织化、公众参与和个体权利保障》,《东方法学》2008年第4期。

之间的“一对一”的横向信息交流状态。这种转变有利于减少机会主义行为和促进合作,从而有益于“共治”体系的建构。

#### 四 基于摊贩组织化的协商治理逻辑与路径

##### (一) 摊贩问题协商治理的逻辑

协商治理的逻辑主要包括以下方面:

其一,现代社会问题的复杂性和多样性,单靠政府一己之力难以解决。政府的管理应视为一种“元治理”,把握战略方向,促成多元治理主体(政府、企业、民间社会组织和个人)间的共同合作。政府行政内在的公共性、政府治理工具创新、决策科学化和民主化等都应包含公众参与。所以,扩大公众参与是协商治理的基础,公众被纳入解决公共问题的体系中,通过制度化的渠道向政府决策部门表达看法、建议、要求。

其二,民间社会组织是网络治理重要的一元。组织化给摊贩提供了进入政府议程的规范途径,摊贩个体基于自己参与制定形成的政策更愿意遵从,如此,政策会获得更好的执行力,与外部强制施加的约束相比,容易消解与城管的对立冲突,重建新型治理秩序。

其三,协商治理要求权力与资源不再为政府独享,而是向公众、社区和企业转移。将利益相关者纳入治理体系中,并为其直接参与公共治理提供制度化的渠道。公众享有充分的发言权,真实表达自己的心声,各种利益都能及时和准确得到传递和表达,这会一定程度上放大相关利益主体对公共政策产生实质性影响的心理期望。政府如能回应和平衡各种需求,照顾各方利益,就能为政策赢得合法性,创造有利于政策落实的环境。

其四,协商治理是以公共利益为价值取向的,超越了狭隘的个人利益。每个参与者都享有平等的表达权,各种意见要经过讨论交锋,各方要运用理性对他人的意见作出回应,同时修正自己的观点,最后达成的共识是各方妥协的结果,同时应是符合公共利益的。

我们可以这样总结协商治理的含义:第一,承认社会主体和利益取向的多元化;第二,鼓励治理的利益相关者积极参与到公共事务中;第三,每个参与者是平等的自由的,有平等获得政策影响力的机会;第四,强调合法性来自充分的公共讨论和

广泛的公民参与;第五,提倡自由开放的理性对话,而不是情绪化、无序化的诉求;第六,公众有责任维护公共利益。

##### (二) 摊贩协商治理的运作机制

摊贩、城管、普通市民在摊贩治理的过程中有不同的利益诉求,能发挥各自不同的作用,都应参与进来。对摊贩而言,摊贩经济是一种低成本的谋生方式,一种低门槛的就业方式,他们的利益诉求就是基本民生。代表政府的城管部门是制度和政策的提供者,有维护城市公共空间、优化城市交通和人居环境之责,要以开放的姿态主动吸纳各方参与摊贩治理,作出更科学民主的决策。普通市民对摊贩的态度是矛盾的,摊贩给普通市民的日常生活带来了便利,这一点他们是认可的,但市民又对摊贩占道经营、制造噪音等抱有怨言。协商治理可以为各方提供一个相互利益协调的制度平台,通过理性表达和参与合作,增强城市治理的包容性和有序性。这种建立在组织化基础上的协商治理机制见图1。

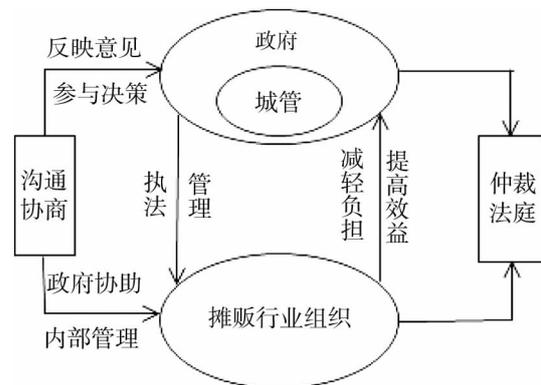


图1 摊贩协商治理的运行机制

(1) 成立摊贩行业组织,摊贩内部自治,自我服务,维持秩序。组织的设置要灵活,可以以区为单位,在各个街道设分支。在政府部门的协助下尽量建立完善的组织架构和规章制度。所有摊贩组织都要到政府部门登记备案,摊贩组织负责本组织成员的内部管理和服。组织领导人由摊贩民主选举产生,并接受摊贩、政府、社会监督。他们代表摊贩,把组织的意见反映给政府,遇事与政府部门协商,保持沟通。

当然,市民群体作为摊贩治理的利益相关方也应参与其中。政府管理摊贩,最终还是服务于市民的利益。市民们享受摊贩带来的生活便利,

却担心摊贩经济可能带来的食品安全、交通拥挤、卫生环境等问题。这时社区居民就可以找到摊贩组织去协调解决<sup>①</sup>。

(2)城管职能由管制转变为服务。城管平时不介入摊贩组织的内部事务,如其内部遇到无法解决的问题时,城管再行介入。政府主管部门的角色转向促进城管、摊贩组织以及其他利益主体的互动和交流,这时城管执法不仅是管理,更是服务,管理就是为了服务。摊贩自治可以减轻城管部门的负担,城管执法得到摊贩的配合,也能提高效率,达成政策目标。

(3)摊贩和城管互相监督、合作。摊贩监督城管的执法是否合乎规范,有何不妥,由摊贩组织出面维护摊贩的合法权益;同时,城管也要监管摊贩经营中的越轨行为,可以提醒警告,开罚单,但绝不能暴力执法。这样就不是城管对摊贩居高临下的单一向度管制,而是双向的互动监督,成为一种平等的协作关系来共同处理公共事务。

(4)摊贩与城管出现矛盾和分歧若协商不果,可以诉诸法庭,由法官裁决,整个过程都在法律的框架下,摊贩和城管都依法行事,以法律为准绳。这是贯彻全面依法治国应有的治理途径。

### (三) 摊贩对抗性治理路径的转向

要打开摊贩治理的困局就要把对抗性治理转向为一种民主协商、多元合作、互利共赢的合作性治理模式,在协调个体利益的过程中促进公共利益的实现。

首先,转变对摊贩经营的固有歧视。通过诚实劳动和合法经营取得经济收入都应该得到尊重。劳动之间的分工和工作差别并不妨碍劳动本身的平等性。摊贩是城市充满活力的积极因素,政府和市民应该包容其存在,将打压转变为协作和服务,其政策应在秩序与生计之间取得平衡。道路是城市的公共空间,在首先保障交通顺畅的前提下,通过制度、空间和时间规划,发挥其满足摊贩生计的维持功能。摊贩也是城市的一部分,城市也是他们的,他们也处在城市经济的循环体系中,不能以户籍制度排斥他们,这会造成摊贩的被剥夺和逆反心理,人为制造群体矛盾。

其次,摊贩治理政策的价值要适应多元的社会结构事实。一项公共政策会产生很多影响,有

些是无法预期的,政策的价值追求也不应是单一的,那只是决策者的一厢情愿。治理摊贩的政策要体现包容性,城市作为现代文明的集中体现,本身具有多元性和多层次性。以单一的政策措施施之于群体异质、利益多元的社会结构现实显然不会解决城市公共秩序、摊贩民生、市民的宜居环境之间的复杂矛盾,是一种零和博弈,各方皆输。为了让各个社会阶层都能在多元的社会结构中找到自己的生存空间和社会关系网络,并且通力协作,致力于解决公共问题,政府应鼓励和引导民间治理参与,改变单向的权力运作或刚性的法律规制惯性,形成多元互动、民主协商和平衡回应的政策制定的价值导向,为实现合作性的治理提供一个公共合作的政策环境。

再次,放松对民间社团的过度管制,支持成立摊贩自治组织。我国传统上是一个强国家——弱社会的治理模式,政府包办社会一切事务,社会被高度结构化于国家体系,社会和个人缺乏独立性和自主性。政府是“全能型”的,管了很多不该管,管不好的问题,越位、错位、缺位。30多年的市场经济改革使市场治理成为等级和权威治理的替代形式、市场治理隐含着一个逻辑,承认政府的能力有限,社会有独立价值,逐渐地向社会放权,激发企业和个人发展经济的自主性和积极性。现在管制思维仍然保留很大的惯性,出于政治考量,政府不愿支持超出其控制范围之外的组织化的力量,焦虑失去对社会的管控,以免对现存政治秩序形成挑战。摊贩治理中的组织化为寻找权威和市场治理之外的社会力量进行了实践意义上的探索。

然后,政府要引导摊贩组织依法有序参与。必须逐渐意识到:单一的行动主体,无论城管或摊贩个体,均不具备解决现代城市摊贩问题所需的全部知识和信息。多样性、动态性和复杂性这一治理的核心特征在城市摊贩的治理问题方面也同样显著。摊贩自治可能有潜在组织失控的风险,出现组织化的极端化行为。个体是理性的,但个体组成的集体却不一定是理性的,集体的理性不一定比个人更多,个人在集体中更容易丧失理性。他们就可能被操纵,被激愤的情绪左右,丧失自我意识和思辨能力。摊贩在城市中属于边缘化群

<sup>①</sup>孙肖远:《城市社区治理的模式转型与机制构建》,《理论探讨》2016年第5期。

体,长期受到不公正的待遇,有被剥夺感,这种不满心理如不能被疏导,可能会以不理性的方式释放出来,突破法律和道德约束。法不责众的心态让他们不必为自己的越界行为负责,如果又出于一个自认为正义合理的目标时,更没有负罪感,做出过激举动也心安理得。组织化不一定带来秩序,反而可能是有组织的无序化,危害社会稳定。这样,政府的监督和管理必不可少。

最后,摊贩组织化是协商性治理的前提,协商性治理是实现多元主体“共治”的工具。与城管所采用的制裁威胁等“硬工具”不同,协商性治理更像是一个包含“文化渗透、信任、价值观、规范性压力以及资源可得性”等在内的“软工具包”。

治理的“硬法”向治理的“软法”转变不会“一键”实现。须意识到,一方面,政府不再是治理体系的全部而成为“共治”体系中的一元,其作用在于不断增强对摊贩需要的回应性,引导其自身目标与政府的整体目标不断契合,在公共价值的建构和达成方面付出努力。另一方面,摊贩组织化是一个结构化和社会化的过程。其首要作用应关注其内部制定的规则可以为其成员——被组织化的摊贩树立起价值规范体系,从而为其确立行动的规范性压力和意识形态体系。政府、城管与摊贩组织之间,摊贩组织与其内部成员之间应加强各种形式的直接或间接交互活动,这有利于多元治理主体向形成共同意识和公共价值不断靠近。

## Soft Law Logic in Urban Governance: Organization of Vendor's Interest and Deliberative Governance

CUI Zhan-feng<sup>1,2</sup> & WANG Jian-feng<sup>3</sup>

(1. Postdoctoral Research Station of Sociology, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. School of Economic Management, Yantai University, Yantai 264005, China;

3. School of Labor and Human Resource, Renmin University of China, Beijing100872, China)

**Abstract:** The fact that the conflicts between the mobile vendors and the urban management officers has not only challenged the effectiveness of urban governance, but also raised questions about the legality of the operation of urban management. The violence representation, inner confrontation and distorted market rationality and so forth in urban governance all show that the governance of mobile vendors is gradually becoming a trap. Vendor economy is of natural and historical rationality. The problem has both sensitivity and contradiction and other complex characteristics. It is very necessary to recognize the economic and social meanings of multiple aspects of vendors. Different from such “hard tools” as the threat of sanctions adopted by the urban management officers, the establishment of vendor organization to realize the organization of vendors’ interests, and to promote the deliberative governance on this basis is the soft law of urban governance. Interactive activities in the direct or indirect form should be strengthened among governments, urban management officers and vendor organizations, the organizations and their members, which will be conducive to the practice of “shared governance” of the pluralistic governing subjects, promotes the transformation of governance innovation to the form of complanation, hybridization, association and cooperation.

**Key words:** urban governance; vendors; organization of interests; deliberative governance

(责任校对 蒋云霞)