

弱势群体的自雇就业权利与提升城市治理水平

——基于城市流动商贩治理问题的分析

陈立兵

[摘要] 以流动商贩为代表的城市弱势群体自雇就业经济在城市广泛存在,城市治理应当尊重这种经济形式的规律和弱势群体的自雇就业权利。因此,提升城市治理水平应当采取引导和规制的形式,而不是取缔和禁止。本文以流动商贩为例,对城市弱势群体自雇就业经济形式进行了分析,并对城市治理问题提供了相关建议。

[关键词] 弱势群体;自雇就业;城市治理;流动商贩

[中图分类号] D621.5;F293 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2009)12-0035-04

一、引言

随着城市化进程的加快和我国经济体制改革逐渐深入,下岗工人和农民工为主体的弱势群体在城市广泛存在。由于自身人力资本禀赋条件的原因,自雇就业,即通过自己劳动获取部分或全部收入,而非出卖自己的劳动给雇主以获取收入^[1],是城市弱势群体理性就业选择之一。其中,流动商贩是一种典型的自雇就业经济形式,即城市弱势群体在城市街头通过自己劳动、向社会提供服务或销售商品获利谋生。

由于流动商贩存在占道经营、缺斤少两、食品卫生隐患等问题,在城市市容以及产品或服务等方面产生了较大的负面影响,为此,各地城市对流动商贩进行了治理。然而,在城市治理过程中,城市管理部门与流动商贩之间冲突不断发生,甚至发生城管队员或流动商贩在冲突中互有伤亡的恶性社会事件。学者们对这些社会问题广泛关注,分别从公共管理^[2]、文化伦理^[3]、城市管理立法^[4]等视角进行分析,探索提升城市治理水平的措施。本文尝试从城市弱势群体自雇就业视角进行分析,以城市流动商贩作为分析对象,研究城市弱势群体选择自雇就业的原因,分析城市治理中的问题,并提出与市场经济规律相适应的提升城市治理水平建议。

二、城市弱势群体选择自雇就业的原因分析

1. 城市弱势群体自雇就业的历史性

流动商贩形式的城市弱势群体自雇就业是随着我国社会经济的发展而出现的。改革开放后,随着农村劳动力的解放和商品经济的发展,流动商贩作为一种自雇就业形式伴随着农民进城谋生而出现。同时,随着社会主义市场经济建设的深入和经济结构调整,下岗工人在城市是一种常

见的经济社会现象。根据历年年末城镇登记失业率数据,尤其是进入 21 世纪后,下岗工人仍持续增加,并且再就业乏力(见表 1),为了谋生,他们中的很多人也成为流动商贩。

表 1 2003-2007 年我国城镇登记失业与再就业情况表

年份	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
年末城镇登记失业人数(万人)	800	827	839	847	830
年末城镇登记失业率(%)	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0
失业工人再就业(万人)	440	510	510	505	515
就业困难对象再就业人数(万人)	120	140	130	147	153

资料来源:根据国家统计局(<http://www.stats.gov.cn/>)、中国人力资源和社会保障部(<http://www.mohrss.gov.cn/>)网站有关统计公告整理。

2. 城市弱势群体选择自雇就业的原因

下岗工人的自身人力资本禀赋和市场需求条件共同决定了下岗工人大多把流动商贩作为就业选择。在下岗工人中,多数年龄偏高,“4050 人群”是下岗工人主体。然而,从我国部分城市劳动力市场供求状况来看,一般用人单位所提供就业岗位对劳动力年龄都有要求(见表 2),并且就业岗位集中在 16-34 岁年龄段,35-44 岁的就业岗位需求相对减少,45 岁以上就业岗位比例更低。也就是说,对超过 35 岁的下岗工人再就业岗位供给严重短缺。另外,2003-2007 年求人倍率也反映出,与 16-34 岁年龄段就业岗位供求相对平衡相比,超过 35 岁年龄段的就业岗位竞争非常激烈,出现年龄越大越难就业的局面。这样势必会导致相当比例的下岗工人难觅就业岗位。

对于下岗工人来说,尤其是那些年龄较高、教育水平相对较低的下岗工人来说,虽然中央和地方各级政府推出许多再就业扶助措施,但由于文化程度偏低、记忆力减退、精力有限等方面的原因,使他们不能或不愿参与其中。为了生活,一些下岗工人转而从事流动商贩等市场进入条件相对较低的自雇就业经济中以谋生计。

表2 2003-2007年我国部分劳动力市场提供就业岗位年龄分布及供求人倍率

年龄		16-24岁	25-34岁	35-44岁	45岁以上	无要求
2003年	需求比例(%)	35.1	31.6	15.5	4.9	12.9
	供求人倍率	0.99	0.98	0.74	0.55	—
2004年	需求比例(%)	36.1	33.1	15.2	4.4	11.2
	供求人倍率	1.04	1.03	0.77	0.52	—
2005年	需求比例(%)	33.9	34.4	15.8	5.0	10.9
	供求人倍率	1.00	1.06	0.84	0.65	—
2006年	需求比例(%)	33.2	32.9	17.2	6.1	10.6
	供求人倍率	0.99	1.04	0.88	0.77	—
2007年	需求比例(%)	31.7	33.5	18.8	6.4	10.6
	供求人倍率	0.99	1.04	0.94	0.76	—

资料来源:根据人力资源和社会保障部(<http://www.mohrss.gov.cn/>)、中国劳动力市场信息网监测中心(<http://www.lm.gov.cn/>)网站资料整理。

此外,下岗工人中的“4050群体”还要承担子女教育和婚嫁、赡养老人和部分医疗费用等方面家庭支出,在重新上岗再就业难以实现的情况下,这种家庭支出硬约束也促使他们选择流动商贩等形式的自雇就业获取收入,缓解家庭支出压力。因此,从“生存理性”视角来看,下岗工人选择流动商贩是一种理性选择。^[5]

在改革开放初期,农民为提高收入,进城流动售卖其生产的农产品或加工制品,这是初级状态的流动商贩。随着社会主义市场经济的发展,农民工进城务工越来越多。但是,由于城乡分割的二元经济结构和户籍制度以及现行法律不健全、法制不完善等制度方面的原因,农民工在城市就业普遍存在工资水平低下、社保待遇低、工作环境恶劣、维权困难等被歧视的现象。^[6]为了改变被歧视的现状,部分农民工转而选择流动商贩形式的自雇就业,谋求自身发展。

综上分析,由于城市弱势群体的人力资本禀赋以及社会制度等方面的原因,下岗工人和农民工选择流动商贩形式的自雇就业经济有其必然性。

三、对城市弱势群体自雇就业经济进行治理的分析

1. 城市弱势群体自雇就业经济的负外部性是对其进行治理的原因

虽然城市弱势群体自雇就业经济顺应了市场经济发展规律,但是以流动商贩为代表的自雇就业经济在产品质

量、食品安全卫生等方面的不确定性可能会损害消费者个人利益。流动商贩经营具有显著的流动性,他们常常是挑着担子或者推着二轮/三轮车在城市某些区域售卖商品或提供服务,其经营时间也不固定。由于资本劣势,流动商贩往往本薄利小,所售卖的商品和提供的服务质量、数量难以保证,在交易完成后,其流动性经营特点致使消费者发现问题后也无可奈何。流动商贩经营常见的问题有:经营食品类的流动商贩,其卫生资质难以保证,食品卫生质量令人堪忧;其他流动商贩也存在出售商品时缺斤少量、以次充好等坑害消费者等等问题。

流动摊贩的无序经营,在满足部分消费者需要的同时,一定程度上也损害了公共利益。流动商贩一般设在交通路口、居民区或学校周围,他们经营产生的噪音影响了附近群众的生活、工作和学习;所产生的油烟污染、随处乱倒垃圾严重影响了当地环境,有些地方甚至成为卫生死角,成为病害滋生地;有的流动商贩随意占道经营,造成交通堵塞,影响了交通秩序;还有些摊贩素质低下,强买强卖,甚至为了抢占地盘打架斗殴,影响了城市的形象和品位。

流动商贩经营的负外部性可能通过损害消费者个人利益获得超过正常利润的租金,这有违交易公平;也可能通过侵害公共利益而逃避承担社会成本,这可能损害社会资源的公正分配。这些自雇就业经济的负外部性势必会造成市场扭曲,从而影响社会主义市场经济的顺利发展,因此城市管理部门必须对此进行治理。

2. 对自雇就业进行治理的已有措施

对于流动商贩的管理问题,中央和地方先后出台的多项措施都有所涉及。如在《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知(国发〔1996〕13号)》、《国务院关于继续做好相对集中行政处罚权工作的决定(国发〔2000〕63号)》、《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定(国发〔2002〕17号)》以及2002年中编办出台《关于清理整顿行政执法队伍,实行综合行政执法试点工作的意见》等有关法规中,均有相关条款对流动商贩的管理问题进行规范,并建立了相应的城市管理部门对城市流动商贩进行治理。地方城市在贯彻实施这些法规的过程中,为了保证执法效率,不断扩充城市管理部门的权限。^[7]这样,在治理过程中,尤其是各地创建卫生城市的过程中,驱赶或取缔城市流动商贩成为城市治理的重要工作之一。

在市场经济条件下,城市弱势群体从事自雇就业性质的流动商贩经营,从某种程度上说,是他们在市场经济中为谋生而进行的选择,是维持从业者个人或家庭正常生活的底线。然而,城市管理部门作为执法者是强势单位,在执法者(城市管理部门)与被执法者(流动商贩)之间存在权力失衡,这是城市管理部门与流动商贩的博弈基础。

在城管执法过程中,流动商贩一般会采取“游击”策

略,当城管来进行管理时,流动商贩会“躲”或“逃”。作为弱势群体,他们一般会避免直接与权威对抗。^[8]但是,当没收其经营财产或禁止其经营时,则可能会发生激烈对抗。他们之所以会“暴力”反抗,是因为他们认为,如果没收他们经营财产或禁止进行经营,简直就是剥夺其最低限度的生存机会。正如斯科特在分析市场经济对处在社会底层的农民(也属弱势群体)反抗行为时指出,贫困本身不是农民反叛的原因,只有当农民的生存道德和社会公正感受到侵犯时,他们才会奋起反抗,甚至铤而走险。^[9]

目前我们对流动商贩的治理结果并不理想。当城管部门治理力度比较大时,流动商贩会选择暂时退出经营;当治理力度比较弱时,他们又重新走上街头。城市流动商贩依然存在,甚至还有所发展,其带来的社会问题并没有消失。

3. 对自雇就业进行治理的改进措施

前面分析到由于自雇就业的负外部性必须对此加以治理,但在城市治理中存在问题因而治理效果不佳,那么如何提升城市治理水平?我们认为,对流动商贩的治理目的就是消除由其负外部性可能给消费者个人带来的利益侵害,以及使流动商贩不侵害公共利益或承担必要的社会成本,并且在治理过程中,充分尊重城市弱势群体自雇就业权利,避免恶性社会事件的发生。

流动商贩之所以能够获得租金,是因为他们能够借助经营的流动性,使得消费者或服务对象难以在短时间内察觉或准确衡量商品或服务的质量和数量,即使在事后发现商品或服务数量或质量方面的问题也难以进行事后追究。这样可能会促使流动商贩借助这种交易双方之间的信息不对称在经营时故意缺斤少量、以次充好,从而获得超过正常利润的租金。

为此,为了提高城市治理水平,对流动商贩形式实施治理的有效措施在于将其流动经营变成划定区域经营,在此基础上实施卫生、环境、质量等方面的管理,避免对公共利益的侵害,使从业者承担相应的社会成本。划定区域经营也能够使消费者在一定程度上实施事后追究机制,约束经营者的欺诈行为,保护消费者个人利益不受侵害。

此外,划定区域经营符合流动商贩的长远理性选择。流动商贩也追求经营的稳定性,他们经过一定时间在某一区域的流动经营,尤其是一再重复同样的销售路线,不但与顾客越来越熟,而且与其他流动商贩也逐渐了解。^[10]为了进一步发展,他们也有在固定地点经营的要求,因为固定经营能够储存货物,更容易建立自己的名气和声望,能够进一步扩大经营规模,并使其经营具有稳定性。因此,划定区域经营顺应了流动商贩的利益追求。

因此,城市管理部门对自雇就业经济进行治理可以采取划定区域经营的方法,这样既可以消除由于其负外部性可能给消费者个人带来的利益侵害,又不损害城市弱势群体的基本生存或生活权利。

四、提升城市治理水平的建议

城市弱势群体所从事的自雇就业经济(如流动商贩)是一个自发的市场,有其规律性。对于提升城市治理水平,尤其是针对社会弱势群体的具体措施应当关注以下问题:

一是提升城市治理水平应当以服务市民生活为根本。在城市快速发展过程中,流动商贩的出现在一定程度上方便了城市居民因城市基础服务设施的滞后所带来的生活不便。因此,对其的治理应以疏导和规范为主,而不是简单的取缔或禁止。

二是提升城市治理水平应当尊重城市弱势群体的自雇就业权利。由于下岗职工和农民工等城市弱势群体自身的人力资本禀赋劣势,并且这些劣势难以在短时期内提升或改变,从而使其难以在正常的劳动力市场取得竞争优势并获得就业岗位。党的十七大报告中指出,“完善支持自主创业、自谋职业政策,加强就业观念教育,使更多的劳动者成为创业者。”因此,城市弱势群体基于自身人力资源禀赋采取自雇就业服务市场而取得收益的行为应当给予尊重和保护。

三是城市弱势群体自雇就业经济的负外部性可以改善。在市场经济条件下,负外部性几乎是所有经济形式的伴生物,并且负外部性是可以矫正的。因此,不能因为某种自雇就业经济有负外部性就将其取缔,而应当通过适当的政府行为引导其发展。例如,对流动商贩的治理选择划定经营区域,引导城市弱势群体流动商贩逐渐固定下来,在此基础上实施管理。

四是对弱势群体经营的管理费用不能超过其承受能力。城市弱势群体处在社会底层,他们之所以选择流动商贩形式的经济,是因为自身人力资本禀赋和资本禀赋在市场上的劣势地位。在实施划定区域经营后,如果收取的管理费用过高,势必会阻碍他们在市场上的生存和进一步发展,甚至可能促使他们重新走上街头从事流动商贩经营。

随着我国社会主义市场经济发展,由于我国市场经济参与者教育程度、资本多寡等方面的差异性,经济形式会越来越复杂。因此,在城市治理过程中,对市场经济的各种形式应当客观分析和认识,充分听取利益相关者的呼声和建议,不能以偏概全。只有这样才能避免治理瑕疵,减少不必要的社会利益冲突和减缓社会矛盾。

五、简要结论

以流动商贩为代表的城市弱势群体自雇就业经济是一种因市场需要而自发形成的一种经济形式。它是处在社会底层的城市弱势群体在市场机制作用下,为了谋生而积极参与市场,向市场提供力所能及、甚至卑微的社会生产和服务,以满足社会需要。

城市弱势群体自雇就业经济可能会侵害消费者个人利益,也可能影响城市环境和公共卫生,甚至还可能会引发犯罪方面的社会问题等负外部性。但是,这种经济形式也会提高城市弱势群体收入水平和增加社会就业,缓解社

会稳定方面的压力,还会弥补正规市场的缺陷等正外部性。

因此,对于城市弱势群体自雇就业经济的治理应看到这种经济形式的积极一面。如果只看到其负外部性,采取过激的治理手段,势必会遭到从业者的激烈反抗,酿成严重的社会问题,因为它违背了这种经济形式的运行规律和基本公平正义制度。相反,如果采取扶持或引导的方式,为这种经济形式排除各种障碍,则能够解放、发挥或提高城市弱势群体的创业能力,也能够为国家和社会更有效地服务。发达国家和发展中国家都有类似方面的成功经验。

[参考文献]

[References]

[1] Steinmetz, George & Erik Olin Wright. The Fall and Rise of the Petty Bourgeoisie: Changing Patterns of Self - Employment in the Postwar United States. *American Journal of Sociology*, 1989, 94(5).

[2] 张国平,章灿钢. 城市流动摊贩管理:治理模式的转型与实现条件[J]. 晋阳学刊, 2008(5).

[2] Zhang Guoping, Zhang Cangang. Urban Peddler Administration: Transformation and Prerequisite of Governance. *Academic Journal of Jinyang*, 2008(5).

[3] 莫岳云,吴保生. 文化视角下城管人文关怀的缺失[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2009(3).

[3] Mo Yueyun, Wu Baosheng. On The Lack of Humane Care for Urban Management from the Cultural Perspective. *Journal of Shanghai Polytechnic College of Urban Management*, 2009(3).

[4] 刘华. 商谈理论与城市管理立法的完善[J]. 云南大学学报(法学版), 2008(2).

[4] Liu Hua. Bargaining Theory and the Improvement of Legis-

lation of Urban Management. *Journal of Yunnan University (Law Edition)*, 2008(2).

[5] 龚文娟,雷俊.“生存理性”下的选择:失业者再就业行为影响因素分析[J]. 湖北社会科学, 2008(9).

[5] Gong Wenjuan, Lei Jun. The Choice under the Survival Rationality: An Effect Analysis of Re - employment Behavior of the Unemployees. *Hubei Social Sciences*, 2008(9).

[6] 中国农民工问题研究总报告起草组. 中国农民工问题研究总报告[J]. 改革, 2006(5).

[6] The Draft Report Working Group for studying the Issues of Chinese Migrant Workers. A Report of Migrant Workers' Problems. *Reform*, 2006(5).

[7] 刘华. 城管的历史:扩权与限权[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2009(1).

[7] Liu Hua. The History of Urban Management: Expanding Power and Controlling Power. *Journal of Kunming University of Science and Technology*, 2009(1).

[8] 詹姆斯·C. 斯科特. 弱者的武器[M]. 郑广怀等译. 南京:译林出版社, 2007.

[8] James C. Scott. *Weapons of the Weak*. Trans. by Zheng Guanghuai et al. Nanjing: Yilin Press, 2007.

[9] 詹姆斯·C. 斯科特. 农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M]. 程立显等译. 南京:译林出版社, 2001.

[9] James C. Scott. *The Moral Economy of the Peasant*. Trans. by Cheng Lixian et al. Nanjing: Yilin Press, 2001.

[10] 赫尔南多·德·索托. 另一条道路[M]. 于海生译. 北京:华夏出版社, 2007年版.

[10] Hernando de Soto. *The Other Path*. Trans. by Yu Haisheng. Beijing: Huaxia Press, 2007.

(作者单位:中南财经政法大学经济学院讲师,博士,武汉 430074)

(责任编辑 澹 宁)

The Self - Employment Right of Vulnerable Groups and the Improvement of Urban Governance

——Based on the governance of mobile vendors

Chen Libing

[Abstract] The self - employment economy of vulnerable groups exists widely in the cities, and mobile vendors are one of the typical representatives. So the urban governance should respect the law of this economy and the self - employment right of vulnerable groups. However, the improvement of urban governance should adopt the means of guidance and regulation, not just simply ban or prohibit. In this paper, we take mobile vendors as an example to analyze the self - employment economy of vulnerable groups, and give some advices for the improvement of urban governance.

[Key words] vulnerable groups, self - employment, urban governance, mobile vendors

[Author] Chen Libing is Lecturer at the School of Economics, Zhongnan University of Economics and Law. Wuhan 430074