

# 南京市市容局局长张东毛： 城管比任何人都希望摊位合法化

南京市以法规的形式首次明确在街头设摊可以合法化，它究竟能给老百姓带来哪些实惠？它的初衷是什么？南京的城市管理思路出现了怎样的转变？它能实施下去吗？会不会有负面影响？昨天，快报记者专访南京市市容局局长张东毛，就这些问题进行深入探讨。

”

## 摊位有限开禁是对生存权的尊重

星期柒新闻周刊：市容条例对街头摊点从全面禁止到有限开禁，南京对摊贩的管理思路有无变化？经历了哪些过程？

张东毛：占道经营是涉及民生、媒体也比较关注的经营行为，近年来城市管理任务也非常繁重，在这种情况下，城市管理理念和办法也出现了变化，比如说目标变了，现在我们的城市管理目标是：游商要生存、城市要管理、经济要发展、社会要和谐。几方面大家都要追求一种共赢，这个法规的调整就是在这样的思路下出台的。

2002年9月行政许可法出台之前，南京审批过一些合法摊点；但行政许可法出台后，市容没有发证的权利了，因此街道上维持以前的那些名额来限制摊点数量，市民没有明确合法的渠道和标准申请，导致各种摊点都存在，各种检查一来，全都不许出摊，因为严格来讲，没有任何摊点有合法证件；检查一结束又全部出来了，这种运动式的管理解决不了问题，已经不适应城市管理需要。而这一次摊点合法化，我可以讲，只要是发了证的摊点，无论什么检查、什么重大活动，它们都可以按规定时间出摊，无需躲躲藏藏。

目前对于生存权、谋生权的尊重已经成为一种社会共识，而本次的摊点有限开禁就是对生存权的最大尊重。

## 城管“闲”不下来

星期柒新闻周刊：既然行政许可法没有赋予城管审核摊点的权力，那为什么现在城管又可以审核合法摊点了呢？相关法规条款获得省人大的通过与行政许可法有无矛盾？是否越权？

张东毛：没有。当年行政许可法梳理行政审批权限，把此权限梳理到南京市市政公用局的职能中了。此次摊点的合法化申报管理，是由南京市工商、交管、商贸、市政、卫生、市容等六部门联合管理。发证机关是“占道摊点整治领导小组办公室”，其中就有市政在内，因此不越权。

星期柒新闻周刊：有网友认为，其实城管比谁都希望摊位合法化，因为目前城管的执法成本高，而摊贩的违法成本低，城管差不多要24小时上班，管理压力太大，出台这样的规定有没有减轻管理负担、提高管理效率的考虑？

张东毛：客观上可能有这个效果，当初主要的考虑不是这个。但现实中，有时摊贩们还会自发实行“自管”，比如三牌楼的疏导摊群，各摊点还选出了5个代表，还定期插卫生流动小红旗，奖励自觉遵守规定的摊点。不过除了合法摊点，城管要管的内容还有很多，绝不会出

现因此而清闲的状况。

## 摊点实施“年审制”无租金、不交税

星期柒新闻周刊：申请合法摊点的标准是什么？什么时候开始？集中申请结束后，日常的进入退出机制怎么运转？

张东毛：标准由市里制定统一的原则，面向本市户口的低保户和低保边缘户；根据摊点类型不同各有各的申请时段，具体由街道接受申请。集中申请结束后，每年审核一次资格，合格的进入，不合格的退出。

星期柒新闻周刊：本次的1万多个摊点数量是怎么根据城市容量设置出来的？

张东毛：是在不影响交通、不影响市容环卫、不影响市民生活的前提下设置出来

必须在现场。市民可以举报，一旦查实不是本人经营、是高价转租，会直接吊销其许可证。

对于是本人经营但不遵守卫生等方面规定的，实行12分扣分制，扣完停业整顿，再犯就吊销许可证。

## 城管还会面临“游击战”

星期柒新闻周刊：摊点无租金、不交税，如何避免其对正规的大市场产生冲击？

张东毛：目前我们允许的摊点类型主要是修旧、早餐和夜排档及书报亭等，百货原则上不给摆，就是为了防止它们冲击大市场。百货允许在夜排档出来，因为那时候商场基本已关门，它们填补的是别人的空白。对于午排档，虽然目前现实中它们还存在，但原则上认为午



张东毛说，外地摊贩和本地非困难户的摊贩可能会和城管继续打游击  
快报记者 路军 摄

的。但是具体还要看有多少市民申请，比如符合条件的申请市民没有这么多，则不必一次全放完名额，考虑其他市民所需要的便民行业加以设置。

星期柒新闻周刊：上海大致收费是5-10元一天，南京2002年以前每证是80元一月，这次的不收费现实吗？

张东毛：以前南京收80元一个月，因为当时的领导小组是八部门组成，当时将各种税费合并成了80元一个月，现在政府的财力比以前要强，所以不存在这个问题，应该不收费。

星期柒新闻周刊：上海规定在上海临时居住半年以上就可申请，试点工程里外地人占60%，南京如果是本地人优先，那怎样防止本地人申请、把摊位加价租给外地人呢？

张东毛：新的临时许可证有人名、有照片，执法人员会要求摊主出示身份证进行比对，经营过程中摊主本人

间有正规餐厅，不提倡摆，对于它们今后如何处理还需要研究。

星期柒新闻周刊：如何避免摊点假货危害百姓？

张东毛：出现假货，市民可向工商举报，出现食品卫生问题，可向卫生监督部门举报，有了合法证件，只要是摊点都能找到摊主，这反而对摊主是个制约。对于食品不卫生引起顾客食物中毒的摊位，我们实行一票否决，即犯一次就吊销许可证。

星期柒新闻周刊：实施摊点有限开禁，城管最大的难题是什么？

张东毛：是外地摊贩和本地非困难户的摊贩因为不符合申请合法许可证而不满，他们可能会不甘心就此不出摊，会和城管继续打游击。比如早餐摊整治后，原来的2600多个摊点目前只有1575个获得合法许可，其余大多不符合条件，我们仍需要耐心做他们的工作。

快报记者 孙洁

## 南京城管新政的标本意义

“南京摊点合法化”的消息一经披露，立即在网上网下引起热议。绝大多数人都为南京的“破冰”之举拍手叫好。著名行政学家、中国人民大学教授毛寿龙认为，新政策的出台，实现了城市管理从以市容为本发展到以民生为本的转变，从制度上终结了城管和小商贩两者冲突的可能。

星期柒新闻周刊：江苏省人大最近通过了关于修改《南京市市容管理条例》的决定，明确提出了摊点合法化。这在全国还是第一次，你怎么看？

毛寿龙：过去一些地方也有过相应的措施，但都是局部的，不像这次走了程序。

星期柒新闻周刊：“走了程序”，您的意思是决定经过了人大的批准。

毛寿龙：是的。

星期柒新闻周刊：那你怎么看待南京的变化？

毛寿龙：这种变化，实际上是从以市容为本的观念发展到了以民生为本的观念。城市毕竟是人生活的地方，而不是人为了城市而生活。

星期柒新闻周刊：南京这时候推出这个措施，有什么现实意义？

毛寿龙：这个摊点迟早是要设的，老百姓才不管你有没有程序，先做了再说。老百姓做了，你认可就行了；你取消，那就会发生冲突。它从制度上终结了城管和小商贩两者冲突的可能。

星期柒新闻周刊：月初，厉以宁在广州调研的时候，就发表意见说，城管不要把小摊贩逼得太急。

毛寿龙：对，他说得没错。小摊实际上是城市的一种文化。城市没小摊，才是应该担心的事。政府使摊点合法化，可以使这些摊点成为城市的点缀。

星期柒新闻周刊：国外的情况怎么样？

毛寿龙：我在英国的時候，看到伦敦国会的边上就有烤肠烤热狗的。三四英镑一个，没人赶，我还买了一个吃呢。在欧洲有些古城，有几百年历史的菜市场就在市政厅的门口。

星期柒新闻周刊：您说的这种“观念”的变化，看上去很自然很有必要，可为什么中间需要经过这么多年？

毛寿龙：这需要有一个过程，而且城管与小商贩的矛盾也是城市发展中出现的问题。现在提倡和谐社会，以人为本，知识界、媒体都在推动，另外城市管理本身也要求管理规范化。南京这时候推出“摊点合法化”应该说是水到渠成，是时候了。相信全国的城市会跟进。

星期柒新闻周刊：这项政策的出台，会不会改变城管野蛮执法的形象？

毛寿龙：会的，有秩序了，城管也就减轻了负担，他们的管理会成为秩序的一部分。

快报记者 倪宁宁



5月22日晚，南京三牌楼夜市排档和烧烤摊热闹非凡

快报记者 路军 摄

## 摆摊设点是一种经济权利

南京对市容管理条例进行修订，被称为“首次将街头摊贩合法化”。城管与摊贩之间的战斗已经持续多年，现在终于有一个城市用法规条文为摊贩合法存在打开一个孔道，是值得肯定的。

摊贩成为城市必欲消灭的现象，是一种很奇怪的风气。摊贩之存在与消失，应属一个经济过程。在一段时间，中国城市以政治力量消灭了被赋予“资本主义”、“小生产”、“投机倒把”之特性的摊贩，进入改革开放年代以后，经济活力得到释放，而摊贩却在上世纪90年代中期以后忽然成为打击的对象，这是因为城市出现了一种“形象需求”。

城市形象以美化、亮化为追求，既是希图展示成就，也是希图吸引“大资本”。就展示成就而言，隐含着对国际先进城市的一种向往，对真实所处的发展中国家城市的外观景象的否定，这既是用于激发市民的骄傲感，也是用于展示城市治理者的业绩。追剿摊贩的运动隐含着对雄厚资本的一种自以为是的迎合。

在城市形象拥有合法性居首的地位以后，城市逐渐地不再被视为自治的民生空间，而被视为服务于经济发展（主要是通过“引进大集团、大财团”来体现）的权力作为空间。就城市发展思维而言，这是一次倒退，它以规范城市秩序为名，把个人经济自主权重新套进了权力管束的框架，权力与资本的关系增强了，权力服从于民生的色彩减弱了。

这种管束行为，不仅包括通过城管打击摊贩、通过经济手段使个体工商经营减少，还包括全面禁放鞭炮、取缔三轮车营运、限制小排量汽车通行等等，城市比照国际先进城市而抬高形象、摆脱“发展中国家面貌”的努力无处不在。

在所有这些管束之中，城管对摊贩的打击成了矛盾最尖锐的体现。城管与摊贩之间展开了游击战，有时不期而遇，则往往形成暴力执法和暴力抗法。市民处在

飘忽不定之中，当他们出现在城管与摊贩对垒的现场时，混杂着对权力不满和对底层生存同情的的情绪使他们指责城管；当他们感到城市景象混乱时，混杂着对权力不满和对市容形象过高要求的情绪使他们呼吁加强街面管理。

应该说，自从摊贩成为城管打击的对象，城市管理就面临着巨大的舆论和道德压力。就业问题、底层贫困问题，一直是舆论的焦点，随着金融危机、经济危机的到来，给摊贩一定空间成为更加有力的呼声。南京修订市容管理条例，就被媒体报道为“明确提出摊点合法化，用‘马路经济’缓解就业难题”。

然而，这样的报道是让人遗憾的。本质上说，给摊贩以合法地位，不是一个“缓解就业难题”问题，而是一个还人们从事各种经营活动的权利。南京的市容条例中出现了“可以摆摊设点的地段和经营时间”，城市不再是完全没有摆摊设点空间和时间的场所，这与就业是否困难不应该有必然联系。就业难也好，不难也好，城市应该有摆摊设点的经营形态。这也与发展水平没有必然联系，世界上再发达的城市，也没有消灭摆摊设点。

现在的问题是，南京给摆摊设点以合法性，采取了审批制度，有地点和时间的规定，这可以被理解为保证“不影响正常市容和交通”，但同时也有摆摊设点的资格限制，那就是本市户口，而外来人口将无从申请合法的摊点。此外，摊点审批权怎样避免成为一种寻租的权力，也将是一个问题。城市与摊贩之间的冲突仍有可能，一是合法摊贩是否服从地点和时间的管理，二是城管与摆摊设点的外来人员之间的游击战仍会继续。

无论如何，城市承认了摊贩是一种合法的经济形态，这是可取的。

刘洪波  
本报特约评论员