

流动摊贩的行政法制研究

陈天乐

浙江师范大学法学院, 浙江 金华

收稿日期: 2025年5月29日; 录用日期: 2025年6月30日; 发布日期: 2025年7月7日

摘要

流动摊贩由于所处时期不同, 规制模式存在一定的差异化。行政机关对流动摊贩的治理依托选择性执法的理论基础, 基于不同规制环境和目的分别采用了“禁摊执法”、“放摊治理”的规制策略, 通过“马路市场”案例, 分析行政机关对流动摊贩治理的结构、流程、相关机关权限以及法令结构, 运用三层次分析法, 揭示流动摊贩与实体经济者的权利冲突、城市秩序与摊贩生计的关系, 明晰公共利益与个体权益的关系, 提出更为和谐合理的行政机关对流动摊贩的治理路径。

关键词

流动摊贩, 规制, 禁摊执法, 放摊治理, 执法

A Study on the Administrative Regulation of Mobile Street Vendors

Tianle Chen

School of Law, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: May 29th, 2025; accepted: Jun. 30th, 2025; published: Jul. 7th, 2025

Abstract

Regulatory models for mobile street vendors exhibit variations across different historical periods. From the perspective of urban governance, administrative authorities regulate mobile street vendors based on the theoretical foundation of selective enforcement. Depending on the regulatory environment and objectives, they adopt distinct regulatory strategies: “vending-prohibition enforcement” and “regulated-tolerance governance”. Through a case study of “street markets”, this research analyzes the regulatory structure, processes, jurisdictional authority of relevant agencies, and statutory frameworks governing street vendors. Employing a three-tiered analytical framework, it reveals the rights conflicts between mobile vendors and brick-and-mortar businesses,

examines the dynamic between urban order and vendor livelihoods, and clarifies the relationship between public interests and individual rights. The study proposes a more harmonious and reasonable regulatory pathway for administrative authorities to govern mobile street vendors.

Keywords

Mobile Street Vendors, Regulation, Vending-Prohibition Enforcement, Regulated-Tolerance Governance, Law Enforcement

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 规制环境

(一) 规制时代

流动摊贩是指社会底层群体通过摆地摊的形式销售低廉的商品和劳务来维持生计的一种摊贩[1]。就流动摊贩的优势而言，其商品因低廉的价格颇受消费者欢迎。

历史时期不同，行政机关对摊贩的规制模式各有不同。早期城市规划及管理理念不成熟，摊贩一般被视为城市秩序的破坏者，行政机关采取较为严格的规制措施。在城市化与市场经济发展背景下，行政机关逐渐意识到流动摊贩在促进就业、满足市民日常需求以及活跃经济方面有重要作用，因此规制政策逐渐更为人性化、灵活化[2]。具体而言，政府对流动摊贩的规制经历了从相对允许到全面禁止，再到事实放开和再次全面禁止，最后由禁转限的过程。新中国成立初期行政机关相对允许摊贩经营，在计划经济下全面禁止，改革开放初期持放开态度，城镇化高速发展时期全面禁止。本世纪初行政机关对其的治理模式由禁转限。新冠疫情后，由于经济下行压力加大和就业形势严峻，行政机关为促进居民收入、保障民生民本、激发市场与经济活力，放开治理，近两年，“流动摊贩”已成为当前刺激消费、带动就业的重要形式。

(二) 规制背景

市场失灵是行政机关进行对流动摊贩规制介入的一个关键原因。流动摊贩的经营活动常产生外部性，包括正外部性和负外部性。如摊主在经营过程中会产生噪音、垃圾等环境污染问题，影响周围居民的生活质量，对城市环境产生负面影响[3]。此外，还会对交通秩序造成干扰。但这些负面影响并没有在市场交易中得到体现和补偿，导致市场机制无法有效解决。

除了外部性问题，信息不对称也是行政机关对流动摊贩进行规制的一个重要因素。消费者在购买摊贩商品时可能无法充分了解质量，购买时面临一定风险。部分摊贩会利用消费者信息劣势，通过夸大商品品质或隐瞒缺陷，加剧市场不公平和低效率。这些问题显然超出了市场自我调节的范围，需要行政机关进行规制介入。

尽管私法手段，如采用侵权责任和根据合同的方式，能在一定程度上解决个体间的纠纷，但对于上述提到的公共利益问题不能完全解决。合同法和侵权法主要解决的是个体间的权利义务关系。因此，行政机关对流动摊贩的规制成为必要管理方式，其能确保公共利益不受侵害，且能够促进社会经济秩序稳定。

2. 规制结构

(一) 规制事务的性质

对流动摊贩的规制属于经济性规制的范畴。行政机关通过此类规制，可以限制或控制特定行业的市场结构和竞争条件，以防止垄断和不正当竞争，确保市场的有效运作。在流动摊贩的管理中，经济性规制可以用来规范摊贩的经营行为，确保其不会对公共空间造成过度占用或对周围商家产生不公平竞争。

(二) 规制理论

行政机关管理的策略之一选择性执法，既是一种现实的考量，也折射出对流动摊贩治理的复杂性。在“放摊治理”模式下，行政机关根据摊贩的经营行为、居民的反馈以及对城市环境的影响等因素，进行选择性和规制。此种策略性执法旨在平衡城市治理秩序与流动摊贩的生存权益。从选择性执法角度来看，行政机关对流动摊贩的规制体现对流动摊贩生存权益的尊重和对城市治理秩序的维护，在平衡各方利益、实现城市治理目标时，给予流动摊贩相对自由的空间开展经营。

选择性执法指行政执法主体在应对普遍性违法行为时，基于特定情境与标准，对执法对象、时空及方式实施差异化处置的非均衡治理策略。

其产生根源有以下几方面：第一，资源与任务失衡矛盾。执法资源的有限性与流动摊贩的广泛性、流动性、瞬时性形成根本冲突，全覆盖执法在经济与技术层面无法有效开展实施。执法部门通过成本效益分析，能够将资源集中于关键少数领域；第二，秩序与生存权张力。摊贩群体大多属于社会经济底层，若采取严格取缔方式容易诱发社会对抗。选择性执法可以通过差异化处置，如对弱势群体教育为主、“钉子户”重点打击，构建社会安全阀机制，在经济社会敏感期可以以非正式默许维持秩序平衡。第三，法律模糊性困境。法规对“占道经营”“市容影响”等要件界定模糊，赋予基层执法者宽泛的自由裁量空间，为选择性执法提供制度基础。

流动摊贩规制的选择性执法，是有限政府面对资源约束、目标冲突、社会风险与法律模糊性时发展出的一种务实性治理策略，通过明确疏导政策、细化裁量标准、强化监督问责、探索合法化路径，将非正式的“选择性容忍”转化为正式、透明、公平的包容性治理框架，从而实现秩序、民生与法治的动态统一。

(三) 规制目的和手段

在“禁摊执法”和“放摊治理”模式下，行政机关对于流动摊贩的治理主要有刚性执法和柔性执法两种执法手段。

1、刚性执法

在传统的流动摊贩管理中，行政机关通常采用刚性执法手段，这虽然有助于维护市场秩序和城市稳定，但往往导致城管与摊贩之间的严重冲突。例如，2006年崔英杰刺死城管李志强；2009年，沈阳流动摊贩夏俊峰刺死两名城管队员。此类恶性冲突事件的发生，虽与流动摊贩的冲动行为有关，但城管人员的执法方式亦是导致事件发生的重要因素。群众普遍认为，在“禁摊执法”下，城管执法的主要手段包括罚款、没收摊主物品、强制执行等刚性方式。

在城市管理中，行政机关会不定期打击流动摊贩，特别是在文明城市测评期间，为了不影响测评结果和地方行政机关绩效，会重点打击占道经营。这种执法方式不允许协商，导致城管与摊贩关系紧张。城管部门在压力下更倾向于采取运动式管控，虽然短期内有效，但长期看会加剧双方矛盾，增加社会不稳定风险[4]。

2、柔性执法

2020年，疫情严重影响了我国经济和社会稳定。为促进经济复苏，总理李克强关注“流动摊贩”，人大代表杨宝玲提出相关提案，建议在规范城市管理的同时，放开对流动摊贩的管理力度。自2020年5月29日起，阿里巴巴、苏宁、腾讯等平台发布扶持流动摊贩计划。阿里巴巴设立1688网站专区，腾讯推出“全国小店烟火计划”，苏宁推出“夜逛合伙人”计划。各大城市也出台措施，鼓励流动摊贩发展[5]。

相较于“禁摊执法”强调刚性执法，“放摊治理”模式下，各地行政机关基本均明确了柔性执法的要

求。针对“流动摊贩”，城管执法人员不再局限于罚款、扣押、处罚等刚性执法措施，而是增加了教育、劝说、协商等非强制性执法手段[6]。在“放摊治理”模式下，更多的是强调行政机关的服务，为流动摊贩等弱势群体提供就业与权利保障机会[7]。

3. 规制流程

(一) 事件发展

1、案情简介

上虞区曹娥街道腾飞路存在“马路市场”问题，导致占道堆物、噪音扰民，给周边居民和过往市民带来困扰。2024年8月22日，上虞综合行政执法部门进行了专项整治行动，但一段视频显示执法人员对待商贩态度粗暴，引起公众关注。越牛新闻记者调查发现，腾飞路“马路市场”环境脏乱差，商贩和居民之间存在矛盾，垃圾问题严重，影响交通和居民生活。由于原曹娥菜场经营不善，腾飞路人气更旺，沿街店面和流动摊贩达80余家。整治行动中，根据《浙江省城市市容环境卫生管理条例》第十七条规定，沿街和广场周边的经营者不得擅自超出门、窗进行店外经营、作业或者展示商品。违反规定的，责令限期改正；逾期不改正的，可以处一百元以上三千元以下罚款。朱女士因拒不改正被执法人员暂扣商品并处罚200元。上虞区综合行政执法队曹娥中队中队长蔡小月表示，执法人员已提醒商家规范经营，但朱女士未改正，因此采取了强制措施。综合执法部门计划采取“疏管堵”结合的方式整治“马路市场”，包括劝导流动摊贩到新市场经营，并持续开展综合整治，改善腾飞路周边环境。

2、案件背景

腾飞路位于望江公寓、丰泽苑小区、振兴新村交界处，是附近居民的交通要道。“马路市场”形成约2年前，商贩陆续设摊，导致垃圾增多，环境脏乱，影响交通和居民生活。沿街农产品、水产品价格实惠、新鲜，吸引了众多居民，成为受欢迎的早市之一。原曹娥菜场经营不善，腾飞路人气更旺，沿街店面和流动摊贩累计80余家。

3、案件分析

1) 本案涉及的法律条文是《浙江省城市市容环境卫生管理条例》第十七条规定，沿街和广场周边的经营者不得擅自超出门、窗进行店外经营、作业或者展示商品。违反规定的，责令限期改正；逾期不改正的，可以处一百元以上三千元以下罚款。

2) “马路市场”以其便捷的地理位置和灵活的经营方式，为周边居民提供了极大的生活便利。人们可以在这里轻松购买到新鲜的蔬菜、水果和各种日用品，省去了前往大型超市或购物中心的时间和精力。然而，这种便利性的同时也带来了一些环境和秩序方面的问题。由于“马路市场”常常占据人行道或部分车道，导致行人通行不便，交通秩序混乱，有时还会产生噪音和垃圾污染。

3) 居民和商家对“马路市场”的看法存在明显的分歧。许多居民希望有关部门能够对“马路市场”进行整治，以改善生活环境和交通秩序，减少噪音和垃圾污染。他们认为，一个整洁有序的居住环境对于提高生活质量至关重要。而另一方面，商家则希望维持现状，因为“马路市场”为他们提供了低成本的经营场所和稳定的客源。他们担心一旦市场被取缔或搬迁，将直接影响他们的生计。

4) 在这种情况下，执法部门在整治“马路市场”的过程中面临着巨大的挑战。他们需要在维护城市秩序和满足居民需求之间找到平衡点，既要考虑到居民对整洁有序生活环境的诉求，也要考虑到商家的生计问题。为了有效解决这一问题，执法部门可以采取疏堵结合的方式，即一方面加强管理，规范市场经营行为，确保市场秩序和环境卫生；另一方面，可以探索为商家提供其他合适的经营场所，帮助他们顺利过渡，减少对生计的影响。通过这种综合措施，既能够改善居民的生活环境，又能够保障商家的合法权益，实现多方共赢的局面。

(二) 相关当事人及利益分布

1、相关当事人

从法律角度分析，本案涉及的当事人主要包括：

1) 商贩：他们有经营的权利，但必须遵守相关法律法规，不得擅自超出门窗进行店外经营。在本案中，商贩朱女士因未改正违规行为，被执法人员暂扣商品并处罚 200 元。商贩的合法权益受到保护，但同时也要承担因违法行为而产生的法律责任。

2) 居民：他们享有良好的生活环境和秩序，但“马路市场”的存在影响了他们的正常生活。居民有权要求改善环境，减少噪音和交通阻碍等问题。

3) 执法部门：上虞综合行政执法部门负责维护城市秩序和市容环境卫生，依据《浙江省城市市容环境卫生管理条例》对违规行为进行整治。执法队员在执行公务时，应遵循法律规定，文明执法，不得采取粗暴态度。

4) 媒体：越牛新闻记者通过调查报道，揭露了“马路市场”的问题，促进了公众对事件的关注，同时也对执法部门的执法行为进行了监督。

2、利益分布情况

1) 商贩与居民之间的利益冲突：商贩追求经济利益，而居民追求良好的生活环境。整治行动旨在平衡这两方面的利益，但需要找到合理的解决方案。

2) 执法部门与商贩之间的利益冲突：执法部门需要维护法律秩序，而商贩可能因执法行动而遭受经济损失。执法部门在执行职责时，应确保执法行为合法、合理，避免不必要的冲突。

3) 执法部门与居民之间的利益一致：双方都希望改善环境，提升生活质量。执法部门的整治行动应得到居民的支持和理解。

(三) 规制程序

针对摊贩规制现状的分析如下，涉及到的相关法律文件如表 1。

首先，在经营资质方面，《无证无照经营查处办法》对无证无照的经营主体作出了限制性规定¹，但也允许特定条件下部分摊贩从事摆摊经营活动²。同时，《促进个体工商户发展条例》³(注：原《个体工商户条例》已被此取代)授权地方政府结合实际，制定流动摊贩的具体管理办法⁴。

其次，在食品卫生安全方面，相关法律规范更为严格和密集。核心法律包括《食品安全法》及其配套的《食品安全法实施条例》《餐饮服务食品安全监督管理办法》等。除法律和行政法规外，相关部门规章也对食品类地摊经营者的卫生安全监管问题作出了具体规定⁵。

从占道经营和市容环境管理角度分析，《道路交通安全法》⁶和《城市道路管理条例》⁷对摊贩占道

¹ 《无证无照经营查处办法》第二条规定：“任何单位或者个人不得违反法律、法规、国务院决定的规定，从事无证无照经营。”“凡经营必有执照”是商事领域的一项基本原则。

² 《无证无照经营查处办法》第三条规定：“下列经营活动，不属于无证无照经营：(一)在县级以上地方人民政府指定的场所和时间，销售农副产品、日常生活用品，或者个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动。(二)依照法律、行政法规、国务院决定的规定，从事无须取得许可或者办理注册登记的经营活动。”

³ 《个体工商户条例》第四条第二款规定：“申请办理个体工商户登记，申请登记的经营范围不属于法律、行政法规禁止进入的行业的，登记机关应当依法予以登记。”

⁴ 《个体工商户条例》第二十九条：无固定经营场所摊贩的管理办法，由省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况规定。

⁵ 国家工商总局颁布了《食品市场主体准入登记管理制度》，卫生部出台了《餐饮服务食品安全监督管理办法》，国家食品药品监督管理局制定了《关于开展小餐饮食品安全整规试点工作的通知》。

⁶ 《道路交通安全法》第三十一条规定：“未经许可，任何单位和个人不得占有道路从事非交通活动。”

⁷ 《城市道路管理条例》第三十条规定：“未经市政工程主管部门和公安交通管理部门批准，任何单位和个人不得占用或者挖掘城市道路。”

行为有明确限制⁸。另一方面,《城市市容和环境卫生管理条例》为维护市容整洁,禁止在街道等公共场地堆放物料⁹。

最后,就市场秩序而言,部分经济法规范涉及摊贩治理。《反不正当竞争法》规制的行为(如销售假冒伪劣产品、虚假宣传及商业诋毁)同样适用于摊贩。此外,作为生产者或销售者,地摊经营者也受《产品质量法》的约束¹⁰。

Table 1. Legal documents regulating street vendors
表 1. 规制摊贩的法律文件

	文件名称	主要规定事项
登记许可	《个体工商户条例》	下放管理权。
	《食品市场主体准入登记管理制度》	食品类摊贩需进行登记。
	《餐饮服务许可管理办法》	规定食品生产经营许可制度。
无照经营	《无证无照经营查处办法》	无证无照经营受限,规定例外情形。
环境卫生	《城市市容和环境卫生管理条例》	限制摊贩随意堆放物料,规定例外情况。
交通秩序	《道路交通安全法》	不得占道经营。
	《城市道路管理条例》	明确限制不得占道经营,规定例外情况。
食品安全	《食品安全法》	食品摊贩的登记管理问题。
	《食品安全法实施条例》	细化《食品安全法》相关规定。
	《餐饮服务食品安全监管管理办法》	明确食品卫生安全工作重点。
	《关于开展小餐饮食品安全整规试点工作的通知》	食品卫生安全监管。
市场秩序	《反不正当竞争法》	混淆假冒、虚假宣传及商业诋毁为。
	《产品质量法》	地摊经营者属于生产者、销售者,受《产品质量法》调整。
	《消费者权益保护法》	地摊经营者若为商主体,受此法调整。若为民事主体,受《民法典》调整。

规制程序应涵盖流动摊贩的登记、管理、监督和处罚。规制策略随时期变化,如“放摊治理”模式下,行政机关从刚性执法转向柔性执法,采取全面、便利、人性化、灵活的管理策略。

4. 三层次分析

(一) 权利与救济

流动摊贩经营者、城管执法人员、周边居民、实体店铺经营者及消费者有不同的利益诉求,发展“流动摊贩”催生了不同利益主体之间的矛盾和冲突,如市域空间中的非正规经济治理始终存在着执法主体职能单一性与解决问题需求综合性的矛盾[8]。因流动摊贩具有“自由散漫”的特点,这些冲突被不断放大,进而诱发治安管理纠纷,对“流动摊贩”的安全问题造成严重影响。

⁸《城市道路管理条例》第三十一条规定:“因特殊情况需要占用城市道路的,须经市政工程行政主管部门和公安交通管理部门批准,方可按照规定占用。”

⁹《城市市容和卫生管理条例》第十四条规定:“任何单位和个人都不得在街道两侧和公共场地堆放物料,搭建建筑物、构筑物或其他设施。因建设等特殊需要,在街道两侧和公共场地堆放物料,搭建非永久性建筑物、构筑物或其他设施的,必须征得城市人民政府市容环境卫生行政主管部门同意后,按照有关规定办理审批手续。”

¹⁰《产品质量法》第四条规定:“生产者、销售者依照本法规定承担产品质量责任。”

1、流动摊贩营业自由权

“流动摊贩”的兴起在一定程度上缓解了就业压力，为城市增添了活力，促进了消费市场的复苏。但该经济模式亦带来了环境污染、噪音污染、交通拥堵等一系列问题。从环境卫生角度看，流动摊贩导致摊位周边环境状况堪忧。摊主在经营结束后往往留下大量垃圾。若“流动摊贩”欲实现可持续发展，环境卫生问题必须得到重视。就噪音污染而言，夜市经营活动常持续至深夜侵犯了居民的生活安宁权。从交通安全角度分析，尽管国家对“流动摊贩”采取了放宽政策，但占道经营行为本质上仍属非法，影响道路畅通，威胁交通安全。因此，不能忽视“流动摊贩”发展过程中出现的问题。

2、实体经营权

行政机关对流动摊贩的规制通常旨在维护城市秩序、保障消费者权益以及保护固定商户的合法权益。然而，这种规制有时也会导致流动摊贩与实体商户之间的冲突加剧。流动摊贩由于其灵活性和低成本运营模式，往往能够提供更具竞争力的价格和便捷的服务，这在一定程度上吸引了大量顾客，对实体商户的生意构成威胁。

实体商户可能会认为，流动摊贩的无序经营损害了他们的经营环境和利益，尤其是对那些固定租金和运营成本较高的实体商户。他们可能会要求行政机关采取更严格的规制措施，以限制流动摊贩的活动范围和经营时间。然而，流动摊贩通常来自社会经济地位较低的群体，他们依赖这种经营方式维持生计，因此对过于严格的规制措施持反对态度。

公共区域资源稀缺时，实体店铺与流动摊贩间更易矛盾加剧。他们因争夺空间和客户而产生冲突，流动摊贩偏好人口密集和店铺前区域。尽管实体店铺在经济和竞争上占优，但流动摊贩在定价、税费和房租上更具优势，导致产品价格低廉，运营成本低。当双方提供类似产品或服务时，利益冲突不可避免[9]。

3、消费者权益

流动摊贩为居民生活提供便利，但同时带来消费者权益保护的挑战。地摊商品价格低，但质量参差不齐，尤其是食品类地摊，卫生条件差，食品安全难以保障。地摊的流动性使得行政机关监管困难，消费者维权难度增加。一些经营者销售假冒伪劣商品，扰乱市场秩序。手机扫码支付虽方便，但存在安全隐患，如恶意付款链接、盗刷付款码等，可能导致财产损失。部分团伙作案的经营者诱导消费，侵犯消费者知情权和财产权。

4、城市管理执法权

流动摊贩与城市管理执法部门之间长期存在一种紧张关系。城市管理执法部门作为社会公共利益的代表，承担着维护市场秩序和城市治理的重要职责。而流动摊贩则在一定程度上捍卫了社会底层群体的权益，同时肩负着家庭责任和生计需求。由于双方利益诉求的差异，矛盾和冲突在所难免。当冲突升级时，甚至可能出现暴力执法和抗法事件，这对社会的和谐发展极为不利。

在行政机关与流动摊贩之间的博弈过程中，尽管流动摊贩能够较为灵活地规避行政机关的打击，但行政机关在打击流动摊贩时面临挑战，这不仅增加了成本，还可能减少社会福利。流动摊贩为居民提供低价商品，便利消费者。因此，城市发展应考虑流动摊贩的生存权，行政机关需寻找方法实现双方和谐共处，维护秩序。

(二) 制度与程序方面问题

1、执法机关介入的时间点

对于行政机关管理流动摊贩中，相关执法机关介入的时间点应当是明确且具有指导性的。首先，执法机关需要在确保不干扰正常经营活动的前提下，对潜在的违法行为进行预防性监督。其次，一旦发现违法行为，执法机关应迅速介入，采取措施制止并进行调查。此外，执法机关介入的时间点还应考虑对

消费者权益的保护,以及对流动摊贩秩序的维护。在介入过程中,执法机关应遵循法律法规,确保程序的公正性和透明度,同时也要考虑到对小规模经营者的扶持和帮助,避免过度执法导致的负面影响。通过合理安排介入时间点,可以有效地平衡监管与发展的关系,促进流动摊贩的健康有序发展。

2、当事人的程序参与问题

在城管对流动摊贩进行规制时,摊主的程序参与问题主要体现在以下几个方面。首先,摊主应有权获得充分的信息,包括规制的具体内容、依据的法律、可能产生的后果等。其次,摊主应有机会表达自己的意见和诉求,参与决策过程,尤其是在涉及自身权益的重大问题上。此外,摊主应有权对城管的规制行为提出异议,并通过法定途径进行申诉或复议。在规制过程中,应确保摊主的合法权益不受无理侵犯,同时也要保障规制的效率和公正性。通过建立有效的程序参与机制,可以增强规制的透明度和公众的接受度,减少冲突和矛盾,促进社会和谐与秩序。

(三) 政策与策略建议

1、政策目的与规制策略评估

目前在流动摊贩治理层面也存在一些制度创新,这些制度创新在摊贩管理中起到了积极的作用。

《食品摊主登记卡》确保了摊贩身份的合法性和可追溯性,便于管理部门对摊贩进行有效监管;《食品从业人员健康证》则保障了食品从业者的身体健康,减少了食品安全的潜在风险;《食品安全承诺书》通过摊贩的自我承诺,增强了他们的自律意识和责任感。承诺制为流动摊贩管理带来了新的视角。在这一制度下,摊贩们可以主动承诺遵守相关法规,保持良好的经营行为。此制度旨在增强摊贩的自律意识,通过自我承诺来规范其行为。同时,这也为摊贩提供了一个表达意见和参与管理的平台,增强了他们的责任感和归属感。

从规制目的和规制手段匹配的层面来看,这些制度设计旨在通过明确的规则 and 标准,引导摊贩合法合规经营,同时保障公众的食品安全和健康权益。

刚性执法手段,如严格的处罚和取缔措施,虽然能够在一定程度上遏制违规行为,但也可能引发摊贩的抵触情绪和执法冲突。而柔性执法手段,如上述的制度创新,则更加注重摊贩的参与和自律,通过引导和激励来促进摊贩的合规经营。

因此,在制定和执行摊贩管理政策时,应充分考虑规制目的和规制手段的匹配性,灵活运用刚性执法和柔性执法手段,以实现摊贩管理的有效性和和谐性。

2、发挥行政参与、行政公开规则的规制效力^[10]

行政权作为国家权力的一种,其行使特征表现为强制性。在城管执法人员与流动摊贩之间的互动中,这种强制性导致了双方地位的不平等。城管部门作为权力的主导方,而流动摊贩则处于相对被动的状态。鉴于此,城管执法人员必须通过法制化的执法程序来确保其权力的合法性。在此过程中,建立公众参与制度、协商制度和公开制度等机制,以保障行政参与和行政公开原则的实施效力。地方行政机关相关部门应根据本地实际情况,完善一套可行的执行程序。

1) 构建居民、城管、流动摊贩三方协商参与机制。鉴于流动摊贩在三方中处于最弱势的地位,应为其提供更多的保障和参与机会。通过监督互助小组等组织形式,实现内部协商处理。同时,居民作为受流动摊贩影响的群体,也应纳入协商机制,通过小组或协会等形式与城管和流动摊贩进行协商。行政机关应建立公开透明的协商机制,确保居民、城管、流动摊贩三方共同参与,以协调各方利益。

2) 以权责清单制度实现公开制度的法治化。权责清单制度旨在公开行政权信息,促进社会监督。该制度已成为行政法律规范公开的常规方式,使行政机关权力运行透明化。实践中,行政机关通过图表形式公开法律规范的依据、内容和法律责任。结合“放摊治理”模式,权责清单制度有助于法治化公开制度。编制主体包括人大代表、政协委员等,由人大常委会审查。责任清单结合职责与追责事项,依据包

括法律、法规、规章及其他规范性文件，确保行政公正高效。编制过程中强调行政公开和公众参与，确保透明度，并注重专家参与和民众监督。

3、构建流动摊贩监管网络机制

构建“负面清单”监管体系，明确界定禁止性经营领域与项目，赋予流动摊贩在规定范围之外的自由选择权。完善跨部门协同监管机制，明确各监管部门的职责分工，构建从决策层到执行层的完整监管链条[11]。在互联网环境下，升级监管规则，运用人工智能、区块链、云计算、大数据等前沿技术，构建信息化治理平台，以实现监管的高效性[7]。

4、建立层级完善的法律体系

我国“流动摊贩”的立法体系尚不完善，国家层面缺乏专门立法，而地方层面则出台了支持性文件。为避免法律繁多而秩序缺失，需完善相关法律体系。国家应增加“流动摊贩”相关内容，并在必要时制定统一立法。地方上，应根据实际情况制定可操作的法规，明确地摊经营的合法地位和管理细则，以规范经营行为。总之，要通过提升立法层次和建立完善的法律体系，保障“流动摊贩”的健康有序发展。

参考文献

- [1] 陈业宏, 王岩. 论“地摊经济”嵌入现代治理体系的行政监管路径——以 15 个城市的监管政策为样本[J]. 湖南社会科学, 2020(6): 93-103.
- [2] 蒙昱竹, 姚旻. “地摊经济”的理论逻辑与中国路径选择[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021(1): 45-52.
- [3] 黄辉明, 陈明. 地摊管理法治化之进路[J]. 行政与法, 2020(9): 40-47.
- [4] 李文军, 张欣. “地摊经济”下的城市基层治理转型——从运动式管控走向包容性治理[J]. 新疆社会科学, 2020(6): 134-142.
- [5] 周继洋. 常态化疫情防控形势下地摊经济发展刍议[J]. 上海城市管理, 2020, 29(5): 71-77.
- [6] 黄耿志, 薛德升, 张虹鸥. 中国城市非正规就业的发展特征与城市化效应[J]. 地理研究, 2016, 35(3): 442-454.
- [7] 陈颖. 流动摊贩的治理困境及规范路径[J]. 哈尔滨学院学报, 2021, 42(4): 40-43.
- [8] 陈柏峰. 中国法治社会的结构及其运行机制[J]. 中国社会科学, 2019(1): 65-88, 205-206.
- [9] 江雪松, 赖秀兰. 市域社会治理法治化中的空间权利冲突与调适——非正规经济的样本观察[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2022, 50(2): 95-102.
- [10] 刘启川. 行政机关制定法律规范的法治逻辑——以公安机关交通管理部门为例[J]. 东南学术, 2021(6): 102-109.
- [11] 陈兵. 地摊经济重启与更生的法治轨道[J]. 人民论坛, 2020(22): 101-103.