

南京全国首例人大立法保护“马路经济”

城管与摊贩终结猫鼠游戏

城管来了,小贩逃走;城管与小贩聊天,又被指“不作为”被开除。在全国各城市“设摊”与“禁摊”的激烈讨论声中,全国第一部将“摊点合法化”内容写进条文的法规《南京市市容管理条例(修正案)》5月20日获得江苏省十一届人大常委会第九次会议通过,南京也成为全国第一个以法规形式将这一理念确立的城市。“可以摆摊设点的地段和经营时间,由城市管理行政主管部门会同有关部门按照不影响市容和交通以及方便群众生活的原则确定,报市、区(县)人民政府批准后实施。”虽然这只是短短的一句话,它却有可能终结城管与摊贩之间由来已久的对立和矛盾。

□快报记者 孙洁
见习记者 李蓓超

摊点合法化 首次写进人大通过的法规

5月20日,江苏省十一届人大常委会第九次会议闭幕,会议通过了《南京市人民代表大会常务委员会关于修改〈南京市市容管理条例〉的决定》。第二天,南京市市容局市容处副处长刘国强的电话就被打爆了,全是要求采访的媒体和想申请摊位的市民,原因就是:修改后的《南京市市容管理条例》明确写入了“摊点合法化”的内容。

1998年实施的《南京市市容管理条例》第十五条原来规定:不得在市人民政府禁止的地段和时间内摆摊设点。“虽然没说市政府没有明令禁止的地方给不给摆摊,但现实的操作中,我们认为随意占用公共地段、公共资源都是不被允许的,也就是都是不合法的。”南京市市容局市容处副处长马良琪如是说。

而刚刚获得省人大通过的《南京市市容管理条例(修正案)》第十五条后面则加上了一段:可以摆摊设点的地段和经营时间,由城市管理行政主管部门会同有关部门按照不影响市容和交通以及方便群众生活的原则确定,报市、区(县)人民政府批准后实施。

这是与南京市容有关的法律法规里第一次出现“可以摆摊设点……”的表述。南京市市容局局长张东毛告诉记者:大家都知道城管工作“堵不如疏”,可说起来简单,做起来谈何容易呢?作为城市管理的执法者,首先讲究的就是“依法行政”,如果要实现堵疏结合,必须从法规上做修改,才能与现实相符合,执法才有依据,才能有好的效果。

市容管理的现实难题也得到了南京市人大的高度重视。2007年,《南京市市容管理条例》修正项目就已经列入了市人大2008年的立法计划,2008年5月23日修正案草案送审稿就报到了市政府。

2008年,正值南京创建国家文明城市,市人大和市政府领导提出要创建国家文明城市的工作经验写入《南京市市容管理条例》,要在城市管理的问题上求突破,提高法律执行的社会效果,因此条例修正推迟到2009年。

2009年,南京市市容局会同南京市法制办、市人大法制委、法工委和环资城建委先后召开专家座谈会、基层座谈会,甚至召开管理相对人也就是被管理摊贩商家座谈会、专题讨论会和专题调研会,对修正草案进行完善。2009年3月22日,市长常务会议审议通过。其后,市人大公示,44人赞成,4人反对,在市人大通过;5月20



5月22日晚,南京广东路上摊位排了数百米长的小百货夜市 快报记者 路军 摄

日,省人大通过。

相比于国内其他城市,张东毛认为,南京的突破就在于先在实践中尝试摸索,然后适时修改法规,让法规与现实相结合,逐步去探索一套适合南京实际情况的城市管理思路和办法。

亮点并非突然出现 新政已悄然进行

《南京市市容管理条例(修正案)》是今年8月1日生效。而摊贩合法化绝不是突然出现的亮点。“市人大就此项修改调研就做了半年以上,而南京市市容局就这项工作的试点已经进行了一年。”刘国强告诉记者:第一项尝试就是去年的修旧摊出新;第二项就是从今年初开始的早餐摊整治;第三项就轮到了西瓜摊新政。

刘国强认为:从修旧摊到西瓜摊,每一项尝试都比前一项进一步。工作做到这里,其中已经有4000多个摊位通过了“合法”审批,接下来,就是要根据群众需要,研究水果摊、小百货、夜排档、书报亭等摊点的合理生存方式,出台统一规范的《细则》,把摊位的规范管理长期进行下去,形成成熟的管理模式。

摊位增加60% 一场缓解就业压力的及时雨

在百度搜索里,输入“城管暴力执法”,有52.5万条信息;而输入“暴力抗法”,也有46.2万条记录。

“发生这么多的冲突,我们在日常工作中,也感觉群众对摊点有很大的需求,根本是堵不胜堵,而化解矛盾也必然是从源头做起。”南京市市容局市容处副处长马良琪告诉记者,他们的工作中发现,近年来街道承担了保障最低人群生活的工作,每当经济不好,社区里居民缺乏收入来源的时候,早餐摊就会大量增加。别小看一个摊子,有时候就能帮一家人渡过难

关哪!而本次摊点“合法化”,预计全市的摊位可以增加60%,可以为符合条件的困难户提供一条生存之道。

2008年3月,南京“三项整治”的时候,统计出江南八区共有各类长期占道摊点5000多个,其中未经相关部门审批的为924个。也就是当时街道认可的无证合法摊点有4000个左右;本次合法化之后,市容局预计通过三年梳理合法摊点有1万多个,可以增加6000多个。

“这可不能简单理解为市容局马上要放出1万多个摊位或6000多个摊位,只能说符合条件的摊位、也就是低保户或低保边缘户正常都可以申请到,总的上限是1万多个。”刘国强告诉记者:按照本地户口等“四本”标准,

如果摊主原来长年在白下区摆摊,但他户口在建邺,那么他需要到建邺区的户口所在街道开具家庭困难证明及在街道未享受其它救助补贴等证明,那么白下的街道也应为其安排摊点。应该讲是“江南八区”一盘棋,以摊位为低保户及低保边缘户提供扶持。

如果不满1万个摊点怎么办?我们预计用三年时间做这个工作,届时再按情况进行调整;至于外地人,目前没有放开,这是城市容量所决定的,没有任何城市敢担保可以无限制地接受外地人摆摊。

摊贩希望 不再躲躲藏藏

自从上月29日,快报报道了“南京大约将有1万多摊位成正规军”的消息后,就陆续接到了各类摊主的电话,都是希望能争取到“合法”牌照的。

记者昨日走访了一些摊主,仍有不少摊主对申请合法摊位将信将疑。夜里10点半,太平南路附近几处夜排档的生意渐渐红火了起来。老赵的水饺摊就被夹在烧烤摊中。

赵家就住在摊子旁边的小区里。两年前,他的爱人下了岗,儿子正上中学,家里还有一个得了脑中风的岳母。为了补贴家用,夫妻俩决定在小区附近摆个水饺摊,这样他白天上班,晚上就帮助爱人一起打理摊子,生意好的时候一个月能赚2000元钱。

“我们是没证的,是占道经营。”老赵对记者没有掩饰。“但是要生活,没有办法。开始的时候想去街道申请个摊位,但是听说名额很少,根本不可能申请到。”和记者谈这些的时候,老赵始终不忘向四周张望一下,看看城管有没有来。“被罚过一次,罚了200块钱。”

南京市要出台设置合法摊点的事情老赵也听说了,他向记者打听具体情况,也想去申请一个摊位。“那样就不用躲躲藏藏了,但是最好还是把我安排在家附近,如果太远我就不去了,宁愿还是在小区里摆摆。万一家里老人出事情

证的,是占道经营。”老赵对记者没有掩饰。

“但是要生活,没有办法。开始的时候想去街道申请个摊位,但是听说名额很少,根本不可能申请到。”和记者谈这些的时候,老赵始终不忘向四周张望一下,看看城管有没有来。“被罚过一次,罚了200块钱。”

南京市要出台设置合法摊点的事情老赵也听说了,他向记者打听具体情况,也想去申请一个摊位。“那样就不用躲躲藏藏了,但是最好还是把我安排在家附近,如果太远我就不去了,宁愿还是在小区里摆摆。万一家里老人出事情

了怎么办?现在我时不时还能上去照顾一下。”

城管坦言 “有证的比没证的好管”

对于这个新政,一线的城管队员看法不一。前天晚上12点,记者来到位于洪武北路附近的碑亭巷,由于靠近1912街区,这里原来是一处夜排档聚集地。去年,南京创建文明城市期间,这里的露天夜排档基本被取缔。

和往常一样,一辆贴着“110联动”的城管执法车停在巷内显眼的位置。一个中年男子朝里探头探脑地张望着。“不在车里,可能蹲点去了。”在这名男子的指点下,记者来到位于碑亭巷北边的成贤街,果然有一位玄武区新街口街道的城管正在执勤。

一把水壶,两张靠背椅。执勤的两名城管要从晚上9点一直到早上5点。“我们是24小时轮流执勤的,分成两个班,我们算夜班。”这位城管告诉记者,这天晚上他们选择了4个可能会有流动摊贩的地点进行蹲点,每个点上两名城管。

“现在的摊贩已经少多了,他们都知道这边不能摆摊,我们会管。偶尔会有不了解情况的新面孔挑担子出来卖的,我们第一次都是劝他回去,如果三番五次不听劝阻执意要摆的,我们会象征性地罚点款,像这种挑担子的一般罚10块~50块不等,毕竟是小生意。现在这里的环境已经好多了,也给环卫工人减轻了不少负担。”

当记者问到最近即将出台的市容新规时,这位城管表示已经有所耳闻。“有摊贩来向我打听,但我也不是很清楚。如果真的要给他们发证件的话,我们管理起来应该会容易些,毕竟拿到许可证不容易,他们肯定会把卫生都搞搞好,按照规定摆摊的。如果出现比如越界经营、乱丢乱扔这种情况我们肯定也会管。”

但鼓楼的一位城管队员则用了“疲于奔命”四个字来形容对流动摊贩的管理。“去年创卫之后,南京市对市容的要求越来越高,像这种流动摊点,看到一个就要劝退一个。鼓楼是中心城区,流动摊点已经很少了,现在很多摊贩都向周边地区流动,几个区的城管都是24小时在巡逻,指不定就从哪个角落窜出来了。”谈到如何应付这些形形色色的非法摊点时,城管有些哭笑不得。“有些开着卡车在街上卖水果的,一看到城管来了,有的开车就跑了,有的干脆把车门一关,挡板放上去,‘不卖了,我停着总可以吧?’我们对这些人也没什么办法,有时候只能让交警来把他们拖走。”

如果按照新规,把原本流动的摊贩都“圈”起来,城管是不是更好管一点呢?这位城管对此表示出了一些担忧。“以前马台街夜市刚开始的时候,只有一些卖百货的摊点,这些都是合法摊点,但后来越聚越多,整条街都是。其实后来那些小吃摊全部都是非法的,没有经过任何审批手续。我担心如果放开一部分,也会出现类似的情况,今天设置100个合法摊点,过段时间在同一地点冒出200个来,今天批了1平方米的地方给他,明天就变成了2平方米。马台街我们用半年多的时间才把它取缔掉,为什么这么难?里面的原因很复杂。”

他认为,摊点经济收益高是取缔难的一个重要原因。“马台街一个烧烤炉后面有6个人在干活,平均每天收入达到2000块钱,这么高的收益,谁愿意走?”摊贩都喜欢市口好的地方,可市口好的地方往往都是交通要道,是禁止摆摊的,有了合法摊点,摊贩也未必肯去啊。

而另一个导致流动摊点出现的原因,则是要得到一个合法摊点的门槛太高了。“一些人从政府手上用很低的成本申请到摊点,比如每个月只交200~300元管理费,但是转租给别人却收3000~5000元的租金,这么高的门槛不是一般人租得起的,所以相当一部分摊贩只能望而却步,宁愿和我们打游击战。”

合法化不是遍地开花 管理面临新的挑战

在采访的最后,南京市市容局局长张东毛一再叮嘱记者,一定要澄清:这次是有限、有条件开禁,不是全面合法化,绝不是所有摊点都是合法的,而且也不能说就此就能完全彻底地解决城市摊贩问题。“很简单,对于不符合条件的摊贩,说了不听一旦扣物品就容易发生冲突;城管队员要做的就是说服为主,给人家一次改正的机会;并实施长期管理,坚持一贯的原则。”对于城管来说,要管好城市挑战还有很多。