



攤販經濟：保就業的「救火隊長」？

在5月底的全國兩會上，國務院總理李克強表示今年政府「促就業舉措要應出盡出，拓崗位辦法要能用盡用」，並在總理記者會和隨後山東考察時公開倡議發展「地攤經濟」。上海、南京、大連和廈門等超過27個城市地方政府立即響應，大張旗鼓地支持民眾發展地攤經濟；一時間各地掀起了「擺地攤」的熱潮，但旋即因為衍生堵塞街道、噪音擾民、假冒偽劣等一系列的問題而迫使官方不得不對之稍作降溫。

隨著新冠疫情趨向緩和，內地百業待興，地攤經濟不失為一項能夠「短、平、快」地提振內需和創造就業的有效手段；但如何引導地攤商業趨利避害，從「急就章」的短期行為轉化為一種能夠與主流商業相得益彰、與現代城市環境相宜共融、並且持續而健康發展的經濟形態，亦是各級政府接下來必須認真思考的政策議題。

中國地攤經濟：歷史悠久，科技賦能

內地所謂的「地攤經濟」，在其他地區又稱之為「小販經濟」、「攤販經濟」，指的是透過個體戶(小販)的形式，在街頭售賣農副產品、特色食品或小商品等；他們大多不具備固定的經營場所，主要是通過戶外半固定或流動的攤位進行經營活動。地攤經濟在中國並非新鮮事物，可追溯至古代的商品交易市集，算得上是中國商品經濟的最早雛形之一；最古老的文獻《周易》中已有「日中為市」的記載，漢朝則有二手書籍與文物買賣的定期市集「槐市」。

內地改革開放以來，流動商販在一些「緊要關頭」和特殊時期都發揮重要的作用，特別是在促進就業和繁榮經濟等方面屢建奇功。例如，在改革開放之初，京津地區盛行的「大碗茶」解決了大量知青返城的就業問題；而上世紀九十年代的國企改革造成大批工人陸續下崗，各地方政府開放夜市經營，保住了不少下崗職工的飯碗，為當時中國經濟轉型減輕了就業壓力。2008年全球金融危機爆發，海外市場需求銳減導致沿海出口企業的經營困難，政府亦是透過放寬對個體戶的經營規限，方便農民工回鄉創業。但其後多年，各地政府對市容市貌的要求逐漸提升，具有「灰色經營」色彩的小販成為城市管理的重點對象，地攤經濟一度受到壓制。

今年新型冠狀病毒疫情爆發後，中央及地方政府重提地攤經濟，有關部門紛

紛從政策層面為其拆牆鬆綁（見附表 1）。例如，四川省成都市表明在「保障安全，不佔用盲道、消防通道，不侵害他人利益，做好疫情防控和清潔衛生等工作前提下，允許設置臨時佔道攤點攤區，允許臨街店鋪越門經營，允許大型商場開展佔道促銷，允許流動商販販賣經營」。中央文明辦日前更發佈《2020 年全國文明城市測評體系》，對全國文明城市的測評指標進行重大調整，明確表示不再將「佔道經營、馬路市場、流動商販」列為文明城市測評考核內容。

隨著各級政府對攤販的態度轉趨「友好」，地攤經濟迅速在全國鋪展開來。值得注意的是，由於國內的零售網購、電子支付、虛擬實境等技術日漸成熟，原屬「低端」的地攤經濟亦引入了流行的科技元素。例如，一些攤販在路邊擺攤的同時積極運用社交媒體，包括進行網絡直播，務求在線上與線下同時招攬生意；亦有部分攤主重金引入無人機和 AR 等高科技產品，打造「天空影像招牌」，除了用來展示特色產品和播放宣傳視頻之外，還可以讓顧客避開人山人海的擁擠，通過手機掃描空中展示的二維碼進行遠程自助下單。

另一邊廂，各大電商巨企、科網龍頭亦響應政府的政策，積極參與地攤經濟的發展。阿里巴巴、京東、騰訊、美團、蘇寧等紛紛公佈對地攤經濟和小店經濟的扶持措施，從優惠貸款、貨源供應、物流支持等方面提供協助，亦是希望從這一潛力豐厚的「消費大餅」中分得一杯羹（見附表 2）。例如，阿里巴巴推出的「1688 地攤經濟幫扶計劃」，將提供超過 700 億元人民幣的免息賒購，為超過 3,000 萬名攤主提供全方位進貨和經營支持；智慧商業服務平台 360 公司則結合自身優勢推出一千個線上攤位，打造「線上地攤經濟走廊」。

抗疫特殊時期：吸納就業，穩住內需

從歷史經驗來看，在國家經濟發展的多個特殊時期，政府都將發展地攤經濟作為一項臨時性應對策略；其背後最主要的動機無非是希望發揮小販群體對吸納社會剩餘就業人口的「蓄水池」功能，今次相信亦不例外。新冠疫情導致內地的就業狀況迅速惡化；中國國家統計局公佈的 4 月份中國城鎮調查失業率已飆升至 6% 的高位；一些市場機構的研究指出，若計及在城市務工的農民工群體「隱形失業」情況，內地的就業形勢更為嚴峻，官方智庫「中國社科院全球宏觀經濟研究室」曾估計 3 月底的失業人數多達 8,000 萬人。故此，地攤經濟便順理成章地進入官方視線，成為在當前的特殊情況下創造短期就業的應急之策，再次擔當起「救火隊長」的角色。

地攤生意的運營成本少、進入門檻低、經營部署靈活並且可從事的行業和門類廣闊；對於疫情衝擊之下的部分城市失業人員，尤其是教育程度較低以及缺少專業技能的進城務工人員來說，「擺地攤」有助於他們「轉換跑道」，覓得一條解決短期生計的出路。而對部分就業困難、經濟基礎薄弱的大學畢業生而言，他們亦可以發揮自己在網絡銷售、科技運用上的相對優勢，以「擺地攤」的形式嘗

試以創業帶動就業。今年3月，成都市在疫情防控期間就對商家和經營者實施「審慎包容」的監管政策，在隨後兩、三個月內全市增加3.6萬個攤位，帶動的新增就業崗位達10萬個以上。

另一方面，內地的消費市場結構本身具有顯著的多層次性；特別是近年居民貧富差距進一步拉大，城鎮的低收入階層人數眾多，他們購買力較低、對商品的價格需求彈性較高，傾向於以優惠的價格購買日常用品。李克強在今年兩會期間亦透露，內地「有6億人每個月的收入也就1,000元人民幣」。「地攤貨」價格相對低廉，加之流動經營的攤位有利於提高商品的可及性(Accessibility)，為普羅大眾購買各式各樣的廉宜貨品和服務帶來更大的便利性，有助於激發和滿足城鎮低收入人群的消費需求。在某種意義上，地攤經濟可以說是對主流商業的一種補足，填充了前者未能覆蓋的部分市場空白；這對於提振當前內地羸弱的消費市道無疑具有積極的作用。

成敗視乎監管：引水制流，拿捏平衡

然而，從城市管理角度看，發展地攤經濟卻有著讓人「又愛且恨」的「雙刃劍」效應。一來地攤經常與「髒亂差」聯繫在一起，經常對市容市貌、環境衛生、社會安全和交通狀況帶來一定隱患；二來其運作是否合法一向具有爭議性，更可能會對主流商業例如合規經營的店鋪造成不公平競爭。最近亦有論者還擔憂，政府在現階段鼓勵地攤經濟或會加劇「消費降級」，導致零售業墮入低端化、低增值的發展軌道，最終反而會壓抑而不是刺激內需。《北京日報》便在6月6日發表評論，斷言「地攤經濟不適合北京」，並指出「街道髒亂、假冒偽劣、噪音擾民、遊商滿街、堵塞交通、不衛生不文明等曾經的城市頑疾一旦捲土重來，之前的治理成果都可能付諸東流」。

但亦有意見認為，近年內地許多城市雖然在市容市貌上有很大改善，卻愈發面臨「千城一面」，即城市面貌特別是商圈的風格千篇一律的同質化問題。在流動攤位上售賣的貨品，往往能體現風土人情和當地特色，可營造一種特殊的街頭文化，在豐富城市的人文結構與內涵之餘，亦會為市民以及遊客提供休閒娛樂的另類去處。

平情而論，地攤經濟本質上是一種「邊緣」的經濟形式，而正正是「灰色經營」的特質賦予其生存的空間和發展的活力。例如，地攤檔主透過在人流密集的地方「見縫插針」，提高了人們接觸商品的可及性，亦激發和捕捉了消費者衝動性購買的市場需求；但其賴以成功的高流動性、隨意性，卻又不可避免會帶來較大的負面「外部效應」(Externality)，例如妨礙市容、阻塞交通、影響社會秩序以及增加城市管理的成本等。再如，地攤要維持商品價廉物美的特色，往往要倚仗較低的品質要求、寬鬆的政府約束甚至具彈性的稅務規管才能成事。

有見及此，政府對地攤經濟的監管之道應該是一種平衡的藝術，在保障其發

展自由度的同時，還須施加適當的規範，以管控不利的「外部性」；既要體認「水至清則無魚」的道理，亦要謹防因為過度放任自流而導致氾濫成災，於「引水」與「制流」之間拿捏好平衡點。在這方面，一些亞洲經濟體包括新加坡、台灣、南韓和香港的經驗與做法，均具有一定的借鑒意義(見附件專題分析：亞洲部分經濟體推動攤販經濟的政策與經驗)。

近期內地催谷地攤經濟的本意雖是短期之舉，但如何解開過往那種「一管即死，一放就亂」的政策死結，的確值得深思。如果各地政府能夠循著因城而異、因地制宜的思路，結合當地的商業環境和消費文化，施以適當的引導、適切的支持和適度的監管，把地攤經濟打造成為標榜「我城」特色的持久性經濟型態，甚至昇華為一道展示城市獨特性的「風景線」；這除了有利於提升城市的「煙火氣」和增強社會與經濟發展活力之外，對於探索「讓市場在資源配置中起決定性作用，同時要更好發揮政府作用」的新時期管治之道，相信亦是一次有啟示性的嘗試。

2020年7月

專題分析

亞洲部分經濟體推動攤販經濟的政策與經驗

攤販這種特殊的經營型態在中國境外地區亦很普遍，例如在亞洲四小龍的新加坡、韓國、台灣以及香港均可見其身影，這些國家或地區的地攤或市集更成為吸引遊客慕名前往的著名地標。例如，新加坡政府在 2019 年提名當地小販文化，申請聯合國教科文組織人類非物質文化遺產；遍布台灣各地的攤販夜市早已成為當地獨特飲食文化的代表，是許多外來旅客的必遊行程之一；南韓的明洞(Myeong-dong)步行街和香港的旺角女人街每年亦吸引大量遊客到此觀光。

綜觀這些亞洲經濟體發展攤販經濟的經驗，其一個共通之處是政府的取態均是努力在兼顧攤販經營與維持城市秩序之間取得平衡；而他們對攤販的管理上又大致可分政府集中規管和政府適度放權予行業協會共管兩種模式。前者以新加坡為代表，政府在小販規管方面扮演重要的角色。當地自上世紀 60 年代末開始為小販實施登記安排，作為合法化經營的前提，隨後陸續將街頭小販遷入街市及小販中心進行統一管理。國家環境局負責規管小販中心，轄下設有小販事務處，負責制訂、落實及執行小販政策，包括管理租務和優化小販中心。截止目前，新加坡共有約 1.4 萬名持牌小販，其中高達九成五在政府管理的 110 個小販中心經營。

在新加坡的小販中心裏，熟食攤檔長期佔比最高，2018 年佔比約 44%。國家環境局過去採取多管齊下的方式，透過立法、公眾教育、食肆分級制、以及違例扣分制等，確保熟食攤檔的公共衛生。例如，政府不僅規定所有接觸食品的小販人員包括廚師及助手等，均需接受培訓以及向國家環境局另行登記，還設有違例扣分制懲處在個人及食物衛生方面犯有過失的人員。近年，新加坡政府主動於商販聚集區裝配冷氣、洗碗機等設施，部分小販中心更試驗自動歸還托盤的機器人，進一步改善小販中心的經營環境。

政府透過行業協會進行管理模式則以台灣和南韓為代表。兩地政府和管理攤販方面均採取較為寬容的態度，並適度放權給攤販行業協會，實施共同管理。台灣各地方政府就管理攤販設有專責部門以及制定相應的規例，並採取多項措施改善攤販經營環境，包括興建封閉式的公眾街市、規劃臨時攤販集中場等設施以容納更多攤販等。以台北市為例，台北產業發展局的職責之一就是負責攤販的規劃、登記、發證及管理，而《台北市攤販管理自治條例》亦訂明多項事宜包括發出經營許可證的程序和撤銷條件等，但政府當局對街頭的攤販擺賣活動並不會予以完全禁止。

目前台北市攤販有三大類別，包括「有證攤販」、「列管攤販」和「無證攤販」。前兩類攤販可以在台北市攤販臨時集中場所(比如在晚上營業的稱之為夜市)合法經營；政府把日常管理工作外判予由小販們組成的攤販協會，不論是小販間的糾紛、收集廢物、排污、交通秩序等都自行處理。街頭流動經營的「無證攤

販」雖然原則上可能被警方檢控，但台北市政府深知小販擺賣禁而不絕，只要無證攤販沒有阻塞交通或者對公眾造成太大不便，一向都會予以容忍。

相比之下，南韓政府在規管小販方面的政策更加寬鬆，並無小販發牌制度；當局容許小販擺賣活動，除非小販佔用道路擺賣為市民帶來不便，或者造成交通阻塞情況以致危害行人安全時，才會做出相應的處理安排。南韓的街頭擺賣活動管理工作由當地政府在地區層面執行，每個地區辦事處均對街頭擺賣活動作出規管。同時，南韓的小販業界自發成立相關協會，例如韓國街頭商販全國聯會及韓國街頭商販聯盟等，致力與政府磋商小販政策、提倡街頭商販的權利，以及協助他們自我規管。為了推廣旅遊業，南韓政府的地區辦事處在一些特別遊客區如明洞(Myeong-dong)，同意由小販組織擔當管理角色及鼓勵自我規管。

在貴為國際大都會的香港，人們對攤販經濟其實亦不陌生。香港小販文化可謂源遠流長；例如，英軍早期在上環水坑口一帶登陸並建立軍營，後來軍營遷走，原地點就變成小販聚集的「上環大笪地」，二戰前以賣藝和日用品為主。上世紀 60 年代，大批內地新移民逃港，不少人用推車仔到街邊做小販，為人熟悉的「車仔麵」和著名水餃品牌「灣仔碼頭」也是源於此。1973 年股災後，旺角的「女人街」應運而生，街上滿是以防水帆布搭起的流動式攤販，專賣女性平價服裝、手袋、手錶、首飾等；「女人街」後來不斷發展，開始售賣各式各樣物美價廉的潮流商品，時至今日仍是香港著名的攤販市集，每年吸引大量遊客前來觀光。

香港政府對小販的規管建立發牌制度，但從上世紀 70 年代初以來決定一般情況下不再簽發新的小販牌照，並在切實可行範圍內將街頭持牌小販遷移到公眾街市大樓或離街小販市場。直到千禧年間，亞洲金融風暴引致本港經濟陷入衰退，特區政府對小販政策執行上亦有所放鬆。例如，2001 年底當局決定在不影響食物安全及環境衛生的前提下，以更寬容的方式對無牌擺賣活動採取執法行動；於 2002 年主動推出一系列提振「本土經濟」的措施，包括設立跳蚤市場之類的平台，讓市民可投標進場經營，開辦小生意以應對嚴重的失業問題，出現了上環大笪地、黃大仙騰龍墟、深水埗電腦節及西貢露天茶座等項目，當年共製造 2,500 個就業機會，亦成為多年之後港人對「墟市」的集體回憶。

為促進小販行業的長遠發展和改善小販經營環境，上屆立法會在 2014 年特別成立「小販政策小組委員會」，促請政府從「發展」的角度制訂小販政策，而非以「管理及管制」手段規管擺賣活動。特區政府於 2015 年提出未來小販政策的 8 大原則和 5 大具體建議，包括檢討簽發新的固定攤位小販牌照的需要、改善現有小販區的營運環境、考慮簽發新的「大牌檔」牌照、把現有出租率偏低的公眾街市改建為離街熟食中心以及設立地區主導的露天小販市場和夜市等。2015-16 年度財政預算案中首次提出「美食車」的概念並在最近幾年實行，稱得上是將香港傳統特色飲食與現代化小販經營相結合的一次創新實驗。

附表 1：部分內地城市促進地攤經濟的措施

城市	主要舉措	詳情
成都	五允許一堅持	<ul style="list-style-type: none"> 印發《成都市城市管理五允許一堅持統籌疫情防控助力經濟發展措施》，表明在保障安全，不佔用盲道、消防通道，不侵害他人利益，做好疫情防控和清潔衛生等工作前提下，允許允許設置臨時佔道攤點攤區、允許臨街店鋪越門經營、允許大型商場開展佔道促銷、允許流動商販販賣經營。
	謀劃政策 2.0 版本	<ul style="list-style-type: none"> 成都市城市管理委員會透露，正謀劃更加精細精准的政策 2.0 版本，實現佔道經營規範有序、市容環境乾淨整潔、市民生活方便快捷、城市消費更加活躍、市井氣息更加濃厚有機統一。
上海	支持「外擺位」	<ul style="list-style-type: none"> 上海市城管執法局制定印發《上海市城市管理行政執法局關於優化營商環境的指導意見》，表示將支持新消費業態發展；推進夜市經濟發展，配合屬地政府和相關管理部門科學設置夜市，指導夜市落實管理主體、實施商戶自治；支持特色小店開展「外擺位」經營，對外擺時間、擺放範圍等實施精細化管理。
	舉辦首屆夜生活節	<ul style="list-style-type: none"> 將舉辦首屆上海夜生活節，打造具有煙火氣、上海味、時尚潮、國際範的夜上海新形象。
濟南	提出發展「地攤經濟」及「小店經濟」	<ul style="list-style-type: none"> 濟南市商務局表示，將合理釋放地攤經濟，並通過提升夜間經濟 IP 品牌、培育夜間經濟主題街區、舉辦夜間經濟特色活動、打造夜間經濟文化品牌等，大力發展夜間經濟，促進消費轉型升級，增加就業崗位。 提出發展「小店經濟」，優化「小店」准入流程，縮短審批時限，引導各類業態延長營業時間；支持餐飲類門店增加夜宵品類和休憩場所，增加消費者逗留時間等，增加城市居民就業機會。
南寧	明確對輕微違反城管法規行為不處罰	<ul style="list-style-type: none"> 南寧市「美麗南寧 整潔暢通有序大行動」指揮部辦公室印發《關於做好佔道經營、馬路市場、流動攤販等服務工作的指導意見》，表示為保障經濟，允許在居住集中區附近開闢臨時攤點攤區，引導自產自銷農戶、流動攤販規範經營；鼓勵利用社區內外閒置區域，設置臨時攤區，有條件的地方可設置占道早市夜市。 《意見》還表示，對企業和經營者因生產經營活動，造成輕微違反城市管理相關法規的行為，出於審慎包容的考慮，不予處罰。對在允許的區域開展占道經營的經營者以及流動攤販，原則上不收取攤位費、攤租等費用。

鄭州	各地佈局夜經濟集聚示範區	<ul style="list-style-type: none"> • 印發《關於貫徹以人民為中心發展思想 進一步做好為民造福工作的意見》，提出每個縣(市、區)、開發區要合理佈局 1 到 2 個「夜品、夜購、夜賞、夜遊、夜健」夜經濟集聚示範區，舉辦 1~3 項夜間主題活動。開展縣(市、區)、開發區夜經濟活動評選，市財政對前三名分別給予 100 萬元、80 萬元、50 萬元獎勵。
	充分利用公共場所和閒置土地	<ul style="list-style-type: none"> • 鄭州各縣(市、區)、開發區要明確規劃布點，落實管理措施，充分利用廣場、公園等公共場所和閒置土地，按照定時、定點、定業態、定費用、定管理的原則，設立市集和特色跳蚤市場。
南京	臨時外擺區域應設明顯標誌	<ul style="list-style-type: none"> • 南京市城管局發佈《做好防疫期間臨時外擺攤點服務管理工作的指導意見》，要求臨時外擺的區域應設置明顯標誌、擺攤攤位須編號，同時公示經營項目、經營時間、安全提示，現場也要做好垃圾分類收集。
合肥	分「禁止區」和「疏導區」	<ul style="list-style-type: none"> • 合肥攤點的設置區域分為「禁止區」和「疏導區」。除禁止區以外的區域，在不影響市民生活、不影響交通的情況下，由各區政府、開發區管委會劃定後向社會公佈，並按照標準進行規範設置管理。 • 在「疏導區」設有 37 個攤群點，給市民群眾提供方便。除了 37 個臨時界定攤群點外，當前在合肥還存在一些季節性或臨時性便民攤點，主要包括西瓜臨時銷售點、早餐車、書報亭等。
廈門	將更多流動攤販納入有序管理	<ul style="list-style-type: none"> • 廈門市城管執法局表示，將進一步與相關部門溝通協調，充分利用空閒場地、車少路段、沙灘等，採取限時經營的方式，建立跳蚤市場、美食一條街、水果市場等，將更多的流動攤販納入到有序管理中。
陝西	省級層面首次提出關於佔道經營的「四允許」	<ul style="list-style-type: none"> • 陝西省下發通知，在不影響人行通道、確保安全的情況下，允許城區臨街店鋪出店經營，允許大型商場適度佔道促銷，允許在居民居住集中區開闢臨時攤點攤區，允許流動商販在一定時間和區域佔道經營。 • 西安今年計劃設置 100 處蔬菜早市、100 處夜市燒烤集中經營區和 100 處食品攤販臨時攤群點。

資料來源：地方政府網站；互聯網；廠商會研究部整理

附表 2：阿里巴巴、京東、騰訊、美團和蘇寧等企業的地攤經濟幫扶計劃

機構	項目名稱	項目詳情
阿里巴巴	「地攤經濟幫扶計劃」	提供超過 700 億元人民幣的免息賒購，通過源頭好貨、數據智能、金融扶持、客戶保障 4 大維度賦能，為超 3,000 萬攤主提供全方位的進貨和經營支持。
騰訊	「全國小店煙火計劃」	騰訊旗下「微信支付」面向平台超過 5,000 萬小微商家發布「全國小店煙火計劃」，在綫下綫上一體化、福利補貼、商家教育指南、經營保障支持方面輸出 4 大全新數字化政策，助力小微商家。
京東	「星星之火」	就「保供貨、助經營、促就業」3 個方面，組織超過 500 億元的品質貨源，為每間小店提供最高 10 萬元無息賒購，支持地攤和小店經濟。預計該計劃將服務百萬間便利店和百萬家地攤，為超過 500 萬人的就業提供供應鏈和服務支持。
美團	「春風行動」升級計劃	在「春風行動」百萬小店計劃基礎上，繼續推出針對地攤商戶的金融幫扶、數位化培訓以及綫上運營等升級舉措。在該升級計劃中，「美團生意貸」對本地生活服務行業新開店商戶提供一個月免息貸款。預計未來 100 萬商戶將得到幫扶。為支持傳統小店快速入駐互聯網平台，「美團閃購」開闢「閃電入駐通道」，資質合規的商家可在 12 小時之內入駐平台開店。
蘇寧	「夜逛合夥人」地攤夜市扶持計劃	蘇寧「當日配」為全國地攤夜市經營者提供 1,000 億元直供優質貨源；全國蘇甯家樂福、「蘇寧小店」開放 10,000 個冷櫃倉儲服務，夜市攤主可申請 3 公里範圍內免費冷鏈倉儲服務；蘇寧免費開放直播及社群平臺，為夜市攤主提供一鍵直播培訓，為夜市攤主提前蓄客並給予 10 億元直播紅包支持；推出 20 億元夜市啟動資金低息扶持計畫，為地攤夜市經營者提供資金支持。

資料來源：互聯網；廠商會研究部整理