

# 共克时艰：新冠疫情下 “地摊经济”的合规经营

## 内容提要

受新冠疫情影响，大量中小微企业、个体工商户因无力维持实体店经营被迫“关门”而导致失业人数增加，叠加海量高校毕业生，开放“地摊经济”是政府权衡利弊之后做出的保经济和稳就业的重要手段。“地摊经济”并不是法外之地，也需要合规经营。

### 一、近期“地摊经济”主要政策信息一览

发布日期	文件/单位	主要内容
3月15日	《成都市城市管理五允许一坚持统筹疫情防控助力经济发展措施》	实施审慎包容监管政策，疫情防控期间，企业和经营者在保障安全，不占用盲道、消防通道，不侵害他人利益，做好疫情防控和清洁卫生工作等前提下，允许在居民居住集中区开辟临时占道摊点摊区，允许临街店铺临时越门经营，允许流动商贩在一定区域贩卖经营。
5月22日	2020年《政府工作报告》	保障就业和民生，必须稳住上亿市场主体，尽力帮助企业特别是中小微企业、个体工商户渡过难关。
5月25日	《上海市城市管理行政执法局关于优化营商环境的指导意见》	推进夜市经济发展，配合属地政府和相关管理部门科学设置夜市，指导夜市落实管理主体、实施商户自治。支持特色小店开展“外摆位”经营，对外摆时间、摆放范围等实施精细化管理。
5月27日	中央精神文明建设指导委员会办公室	主动适应常态化疫情防控形势，已明确要求不将占道经营、马路市场、流动商贩列为今年全国文明城市测评考核内容。
5月27日	《陕西省人民政府办公厅关于印发促进市场消费积极应对新冠肺炎疫情影响若干措施的通知》	第18条：疫情期间，城市管理坚持柔性执法，在不影响人行通道、确保安全的情况下，允许城区临街店铺出店经营，允许大型商场适度占道促销，允许在居民居住集中区开辟临时摊点摊区，允许流动商贩在一定时间和区域占道经营。

5月28日	国务院	李克强总理在十三届全国人大三次会议记者会上点赞成都“地摊经济”：设置了3.6万个流动商贩的摊位，一夜之间有10万人就业。
6月1日	国务院	李克强总理在山东烟台考察时表示，地摊经济、小店经济是就业岗位的重要来源，是人间的烟火，和“高大上”一样，是中国的生机。

## 二、“地摊经济”的主要监管部门

序号	权力部门	主要职责
1	地方人民政府	县级以上地方人民政府负责组织、协调本行政区域的无证无照经营查处工作，建立有关部门分工负责、协调配合工作机制。
2	市场监督管理部门	依法查处无证无照经营，对具备办理证照的法定条件的督促、引导办理相应证照。
3	城市管理行政执法部门	综合城市管理和执法，如负责城市容貌和环境卫生管理，负责城市交通管理方面的便道车辆停放管理工作，露天摊位整治工作。

## 三、“地摊经济”的合规经营

“地摊经济”是城市里的一种边缘经济，长期以来由于影响市容环境而不能登堂入室。此外，某些地方政府为提升城市形象，一刀切地取消“地摊经济”。其实，2017年10月1日起实施的《无证无照经营查处办法》（以下简称“《查处办法》”）就从法律层面传递了一个信息：城市让“地摊经济”有了一席之地，并且需要合法合规。根据该《查处办法》和相关地方法律法规，“地摊经济”的合规经营主要需注意以下几点：

### （1） 在指定的场所和时间经营，不得非法占用公共场所

根据《查处办法》第三条规定：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应在县级以上地方人民政府指定的场所和时间；《上海市食品安全条例》第六十四条也有类似规定：食品摊贩应当在区人民政府划定的临时区域（点）和固定时段内经营。

此外，不得非法占用公共场所，例如：《上海市市容环境卫生管理条例》（上海市人民代表大会常务委员会公告第10号）第25条规定：任何单位和个人不得占用道路、桥梁、人行天桥、地下通道及其他公共场所设摊经营、兜售物品，影响市容环境卫生。

### （2） 无需领取营业执照，但食品摊贩需进行登记管理

《查处办法》第三条明确了“地摊经济”经营者在县级以上地方人民政府指定的场所和时间（如集贸市场）从事依法无须取得许可的便民劳务或销售自产农副产品、日常生活用品等活动无需办理营业执照。

尽管免去了向市场监督管理局办理营业执照，食品摊贩需进行登记管理。根据《北京市小规模食品生产经营管理规定》（北京市人民代表大会常务委员会公告[十五届]第11号）的规定，食品摊贩，是指无固定经营场所，从事食品（含食用农产品）销售或者食品现场制售的个人。

例如，《上海市食品安全条例》（上海市人民代表大会公告第18号）第六十二条规定：食品摊贩在划定的区域（点）、时段内经营的，应当向经营所在地的乡、镇人民政府或者街道办事处登记相关信息。乡、镇人民政府或者街道办事处应当向符合条件的食品摊贩发放临时经营公示卡，并将登记信息通报所在地的区市场监督管理、绿化市容、城市管理行政执法等部门。

### （3） 销售商品和服务有限制

根据《查处办法》第三条规定，经营者销售商品一般为农副产品和日常生活用品，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。

一些特殊商品不得通过地摊销售，例如《中华人民共和国食品安全法实施条例》第三十六条规定：特殊医学用途配方食品中的特定全营养配方食品应当通过医疗机构或者药品零售企业向消费者销售。

除需在特定场所销售的商品或获得前置许可的经营活动外，各地方法规对“地摊经济”销售的商品和服务作出了一定限制，例如：《广东省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》（广东省第十二届人民代表大会常务委员会公告第38号）第二十五条规定：食品摊贩不得经营下列食品：

- （一）冷荤凉菜、生食海产品、发酵酒以外的散装酒；
- （二）不经复热处理的改刀熟食、现制乳制品、冷加工食品；
- （三）国家和省规定的禁止生产经营的其他食品。

前款所称“改刀熟食”，是指烧卤熟肉产品再行切开销售的食品。

### （4） 摊位的清扫和保洁

根据《城市市容和环境卫生管理条例》（中华人民共和国国务院令第676号）第二十六条 城市集贸市场，由主管部门负责组织专人清扫保洁。各种摊点，由从业者负责清扫保洁。

再例如，《上海市市容环境卫生管理条例》（上海市人民代表大会常务委员会公告第10号）第三十一条规定：集市贸易市场的管理单位应当保持场内和周围环境整洁，按照垃圾日产生量设置垃圾收集容器，并做到垃圾日产日清。集市贸易市场内的摊贩应当自备垃圾收集容器，并保持摊位和经营场地周围的整洁。

### （5） 对食品摊贩的其他条件和限制

对于“地摊经济”中食品摊贩的条件和限制,《上海市食品安全条例》(上海市人民代表大会公告第18号)作出了比较详细的规定,笔者认为,考虑到食品安全关乎生命健康,其他地区可以参照执行,主要包括摊位的设置、匹配的设备和设施、经营者健康证明等等。

第六十三条 食品摊贩从事食品经营,应当具备下列条件:

(一) 摊位与公共厕所、倒粪池、化粪池、污水池、垃圾场(站)等污染源直线距离在二十五米以上;

(二) 有与经营食品品种、数量相适应的生产、加工、贮存、清洗、消毒、冷藏等设施或者设备;

(三) 需要在现场对食品或者工具、容器进行清洗的,应当配备具有给排水条件的清洁设施或者设备;

(四) 配有防雨、防尘、防污染、防虫、防蝇等设施以及加盖或者密闭的废弃物收集容器。

禁止食品摊贩在距离幼儿园、中小学校门口一百米范围内设摊经营。

第六十四条 食品摊贩从事食品经营,应当遵循下列要求:

(一) 持有并公示有效健康证明;

(二) 悬挂食品摊贩临时经营公示卡,并按照公示卡所载明的事项从事经营活动;

(三) 不得经营生食水产品等生食类食品以及不符合法律、法规、规章或者食品安全标准规定的其他食品;

(四) 使用无毒、无害、清洁的食品包装材料、容器和售货工具;

(五) 从业人员应当保持个人卫生,将手洗净,穿戴清洁的工作衣、帽;

(六) 用水应当符合国家规定的生活饮用水卫生标准,使用的洗涤剂、消毒剂应当对人体安全、无害,防止对食品造成污染;

(七) 法律、法规、规章规定的其他要求。

食品摊贩应当在区人民政府划定的临时区域(点)和固定时段内经营,遵守市容环境卫生管理的有关规定,保证市容环境整洁。

第六十五条 食品摊贩应当保留载有所采购的食品、食品添加剂、食品相关产品的票据凭证。票据凭证保存期限不得少于三十日。

#### 四、相关建议

想要释放“地摊经济”活力,需要精细化管理配套和制度化设计。这不仅考验一个城市的活力和包容度,也是监测考验一个城市以商业为基准、管理的水平。结合实际情况和可能发生的问题,相关建议如下:

##### (1) 对摊位进行“抽签”等方式分配

放开“地摊经济”,势必会有大量经营者涌入,相关部门应根据当地政府划定区域的摊位实际可容纳数,按照公开、公平、公正的原则,通过抽签、摇号等方式予以安排,并向社会公布。

##### (2) 在划定区域内的均实行备案登记管理

为方便统计和监督管理，建议相关部门应对划定区域内的摊位均实行备案登记管理，并发放登记凭证。并且，考虑到摊位均是免租，登记凭证不得转让、出租、出借。

### (3) 明确销售商品和服务的范围

《查处办法》第三条规定的销售范围过于笼统，为方便经营者合法合规开展经营活动，建议相关部门可起草“负面清单”予以明确。

**了解更多信息，请联系**

**陈志军**  
璜明律师事务所合伙人  
+86 21 2228 8338  
Czj@chenandco.com

**蓝江山**  
璜明律师事务所律师  
+86 10 5913 5445  
Jiangshan.lan@chenandco.com

本材料是为提供一般信息的用途编制，并非旨在成为可依赖的法律或其他专业意见。请向您的顾问获取具体意见。

**附“地摊经济”涉及主要法律法规**

地域	法规名称	主要涉及法条
全国性法律	《无证无照经营查处办法》（中华人民共和国国务院令684号）	第三条 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。
	《城市市容和环境卫生管理条例》（中华人民共和国国务院令676号）	第十四条 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、构筑物或者其他设施。因建设等特殊需要，在街道两侧和公共场地临时堆放物料，搭建非永久性建筑物、构筑物或者其他设施的，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。
北京	《北京市市容环境卫生条例》（北京市人大常委会公告第62号）	第三十三条 任何单位和个人不得擅自占用道路、人行过街桥、人行地下过街通道及其他公共场所堆放物料、摆摊设点，影响市容环境卫生。临街的商业、饮食业等行业的经营者不得超出门、窗进行店外经营。
	《北京市城市道路管理办法》（北京市人民政府令[2005]第156号）	第十九条 一切单位和个人都有维护城市道路安全的义务并享有通行的权利。任何单位和个人不得改变城市道路规划用途。除依法实施交通管制外，任何单位和个人不得封闭城市道路或者限制车辆、行人通行。 第二十条 禁止下列行为： （一）擅自拆改、移动城市道路设施或者设置障碍物； （二）擅自在城市道路上建设建筑物、搭建构筑物； （三）机动车在桥梁或者非指定的城市道路上试刹车； （四）利用城市桥梁进行牵拉、吊装等施工作业； （五）其他损害、侵占城市道路的行为。
	《北京市食品安全条例》	第十五条 区、县人民政府可以根据实际需要，按照方便群众、合理布局、保证安全的原则，划定临时区域、规定时段供食品摊贩从事经营活动，并向社会公布。划定临时区域应当在幼儿园、中小学校门口二百米范围以外，并不得占用道路、桥梁、过街天桥、地下通道以及其他不宜设摊经营的场所。食品摊贩不得在临时区域和规定时段外经营。 本市对食品摊贩经营食品品种实行目录管理，品种目录、经营条件和要求以及申请登记程序由区、县人民政府制定并公布。 食品摊贩从事食品经营，应当具有与经营食品品种、数量相适应的卫生设备、设施，所经营食品应当符合食品安全标准以及国家和本市规定的其他要求。
	《北京市小規模食品生产经营管理规定》（北京市人民代表大会常务委员会公告[十五届]第11号）	第十六条 从事食品摊贩经营的，应当按照区、县人民政府规定的程序和要求，向所在地乡镇人民政府或者街道办事处申请登记。乡镇人民政府或者街道办事处对符合规定条件的申请人发放食品摊贩经营许可证，并将登记信息及时通报城市管理综合行政执法部门。 食品摊贩经营许可证应当载明经营者姓名、经营食品的品种、经营地点、监督电话等事项。食品摊贩从事食品经营，应当悬挂食品摊贩经营许可证，并不得转让、涂改、出租、出借食品摊贩经营许可证。 城市管理综合行政执法部门负责对经批准设立的食品摊贩实施监督管理，并负责查处流动无证照生产经营食品行为。
上海	《上海市市容环境卫生管理条例》（上海市人民代表大会常务委员会公告第10号）	第八条 本市对小作坊、小餐饮店实行许可制度，对小食杂店、食品摊贩实行备案制度。 第十二条 区人民政府根据本区域城市规划和实际情况，依照方便群众、合理布局的原则，可以明确食品摊贩的临时经营区域、经营时段、经营类别，以及临时经营区域实际可容纳的摊位数，向社会公布。食品摊贩应当在划定区域、时段内经营，并向所在地的乡镇人民政府或者街道办事处办理备案。提交拟经营食品类别的说明和食品安全承诺书。乡镇人民政府、街道办事处可以根据申请人数、实际可容纳的摊位数和有效期限，对符合条件的准予备案。
	《上海市临时占用城市道路管理办法》（上海市人民政府令42号）	第二十五条 市和区（县）人民政府应当合理布局商业配套设施，确定相应的经营场所，供农产品、日用小商品等经营者从事经营。区（县）人民政府应当制定鼓励引导设摊者进入经营场所的措施。 任何单位和个人不得占用道路、桥梁、人行天桥、地下通道及其他公共场所设摊经营、兜售物品，影响市容环境卫生。违反规定的，由城管执法部门责令改正，并可处五十元以上五百元以下罚款。城管执法部门可以暂扣当事人经营兜售的物品和与违法行为有关的工具，要求其到指定地点接受处理，当事人接受处理后，城管执法部门应当及时返还暂扣的物品与相关工具，属非法物品的，移送有关部门处理。城管执法部门对暂扣的物品应当妥善保管。对于易腐烂、变质等不宜保管的物品，城管执法部门可以在留存证据后根据实际情况妥善处置。 任何单位和个人不得擅自占用道路、桥梁、人行天桥、地下通道及其他公共场所堆放物品，影响市容环境卫生。违反规定的，由城管执法部门责令改正，可处五百元以上五千元以下的罚款。 经批准临时占用道路及其他公共场所堆放物品、设摊经营的，应当保持周围市容环境卫生整洁。违反规定的，由城管执法部门责令改正，可处五十元以上五百元以下罚款。
	《上海市食品安全条例》（上海市人民代表大会常务委员会公告第18号）	第三条 未经批准，任何单位和个人不得擅自占用城市道路搭建、堆物、设摊、停放车辆或者从事其他妨碍道路交通的活动。临时占用城市道路的管理实行总量控制、严格审批的原则。临时占用城市道路的年度控制总量，由市人民政府指定的部门确定并监督实施。 第六十二条 区人民政府应当按照方便群众、合理布局的原则，确定相应的固定经营场所，并制定相关鼓励措施，引导食品摊贩进入集中交易市场、店铺等固定场所经营。食品摊贩在划定的区域（点）、时段内经营的，应当向经营所在地的乡、镇人民政府或者街道办事处登记相关信息。乡、镇人民政府或者街道办事处应当向符合条件的食品摊贩发放临时经营公示卡，并将登记信息通报所在地的区市场监督管理、绿化市容、城市管理行政执法等部门。
广东	《广东省商品交易市场管理条例》（广东省第十一届人民代表大会常务委员会公告第82号）	第八条 开办市场应当依法向县级以上工商行政管理部门申请办理企业登记注册，取得营业执照后方可进行市场摊位、店铺招商承租和开业。 第十六条 经营者应当在营业场所的醒目位置悬挂营业执照；所经营商品实行经营许可证制度的，应当同时悬挂相应的许可经营证明文件。没有条件悬挂营业执照或者相应文件的，应随身携带备查。经营者应当按照规定建立并严格执行商品进货查验和索证索票制度、进货台账制度、不合格商品退市制度、商品和服务质量保障制度。农民在农副产品市场销售自产的农副产品除外。 第十九条 经营者必须遵守法律法规和市场内各项管理制度，按照约定的地点或者区域经营，不得随意摆摊设点，占道经营。经营者转租其承租的摊位或者其他设施时，应当事先征得市场开办者或者市场服务管理机构的同意，并办理相关手续。
	《广东省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》（广东省第十二届人民代表大会常务委员会公告第38号）	第二十一条 食品摊贩实行登记管理。取得食品摊贩登记卡的，无需向工商行政管理部门申请办理登记手续，即可从事食品经营活动。 第二十二条 乡镇人民政府、街道办事处在收到划定区域摊贩、临时指定区域摊贩登记申请时，根据划定区域的摊位实际可容纳数，按照公开、公平、公正的原则，通过抽签、摇号等方式予以安排，并向社会公布。
	《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》（深圳市第六届人民代表大会常务委员会公告第111号）（以深圳为例）	第四十条 禁止任何车辆在城市绿地上行驶、停放。禁止在城市绿地上摆摊设点、销售商品。 第二十二条 禁止擅自占用城市道路及其两侧、人行天桥、人行隧道和其他公共场所堆放物品、摆摊设点、销售商品。