

产权分散型专业市场的治理困境及突破策略

——基于上海部分专业市场的调研

夏江旗 郭亦鹿 钟山 虞圣明 周海旺

上海社会科学院 中共上海市嘉定区真新街道工作委员会

中共上海市松江区委 上海市公安局边防和港航分局

摘要：产权分散型专业市场的治理问题错综复杂，其主要矛盾是产权分散、诸权利分离与市场统一经营管理之间的矛盾。上海应结合城市总体规划和区域发展规划，加强对专业市场的总量规模控制以及空间布局的优化调整，避免重复建设和同业恶性竞争。在优化专业市场空间布局时，应优先考虑引导专业市场进一步向交通物流条件较好的区域集中，形成更多市场集群、更大规模效应，打破目前专业市场散乱分布的现状。

关键词：专业市场；产权分散；治理策略

中图分类号：F713.56 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-1309(2023)10-0074-009

作者简介：夏江旗,上海社会科学院社会学研究所助理研究员。；郭亦鹿,中共上海市嘉定区真新街道工作委员会书记。；钟山,中共上海市松江区委组织部副部长。；虞圣明,上海市公安局边防和港航分局副局长。；周海旺,上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长,研究员。

专业市场作为商品市场体系的重要组成部分,在拓宽社会投资渠道、吸纳劳动力就业、促进多样性供给、引导多层次消费等方面,发挥着重要作用。同时,专业市场也是城市治理中不容忽视的重要单元之一。特别是1990年代至21世纪初,在产权式商铺这一商业性房地产开发销售模式下催生的产权分散型专业市场,不仅普遍存在着与住宅小区类似的物业管理问题,还存在着多元利益主体之间复杂的矛盾纠纷。[1]该类型专业市场也往往信访事件频繁,并引发大量社会治理难题,仅以2022年前三季度数据为例,上海某区该类专业市场有46批、260人次上访。2022年9月,上海深化推进基层治理体系和治理能力现代化建设会议提出,要“深入探索符合超大城市特点和规律的基层治理现代化新路子”“不断提升超大城市基层治理的科学化、精细化、智能化水平”。当前,如何加快破解专业市场经营管理的瓶颈和短板问题,推动市场治理与发展的良性互动,无疑是一项具有较强实践价值的研究命题。

围绕上述问题,本文对上海部分专业市场进行了调研。调研采取文献分析、专题座谈、问卷调查和实地走访等方法,力求点与面相结合、定性研究与定量分析相结合、问题梳理与经验归纳相结合,先后组织了7次专题座谈会,实地走访了9家专业市场,包括嘉定区真新街道的丰庄茶城、上海市轻纺市场、曹安国际商城、万润国际酒店用品市场、上海嘉艺花卉市场、松江区泗泾镇上海泗泾五金城、松江区洞泾镇九洲综合市场、虹口区北外滩街道上海新兴旺服饰城、虹口区四川北路街道新虹江电子市场。本文还利用“问卷星”平台实施了问卷调查,编制发放市场经营户调查问卷、市场小业主调查问卷,分别回收有效问卷545份、182份,以此支撑对专业市场面临问题的分析。

一、上海产权分散型专业市场的基本现状

从专业市场的产权结构看，目前上海以及国内的专业市场大致可划分为3类：一是单一业主型，即市场的建筑物产权归属一个业主所有；二是产权相对集中型，即市场商业性建筑物的部分产权由一个或几个业主所有，建筑物的其余部分则分割出售，形成“具有较强主导权的少数大业主+诸多小业主”的格局；三是产权分散型，即市场商业性建筑物的大部分甚至全部被分割为众多的商铺或摊位出售，形成众多小业主所有的产权结构。本文所说的产权分散型专业市场，是指第三种专业市场。

1990年代，欧美国家流行的“产权式商铺”销售模式传入国内。1998年亚洲金融危机之后，内地住宅投资市场、股市低迷，银行存款利率不断下调，商业物业逐步成为社会投资热点。进入21世纪后的第1个十年，“产权式商铺+售后返租”的开发销售模式在国内大城市快速蔓延；而上海适逢举办世博会的带动效应，产权分散型专业市场也大量集中出现。2015年后，随着“五违四必”生态环境综合整治的推进，上海市内尤其中心城区的不少专业市场，或拔点拆除，或转型调整，数量明显下降。由于专业市场的情况一直处于动态变化之中，[2]上海产权分散型专业市场的具体情况，很难获得完整准确的数据信息。这里仅就调研所及的松江、嘉定、虹口等区部分市场情况稍作分析(表1)，以求一斑窥豹。

(一) 市场经营管理主体情况类型多样

按照产权式商铺“售后返租”协议，业主们把商铺委托给开发商或者第三方专业经营公司、物业公司等进行统一经营管理，从实际情况看，该类专业市场的经营管理主体情况呈现出多样化的特点。

1. 经营管理主体稳定单一型

洞泾镇九洲综合市场。2003年，开发商售完市场商铺之后，成立市场经营管理公司(以下简称“经营公司”)，负责市场的招商和经营管理。经营公司自进入市场之后一直经营管理至今。

表1 松江、嘉定、虹口区部分市场的产权分散程度

序号	所属区域	市场名称	产权分散 程度/%
产权分散型市场			
1	松江区洞泾镇	九洲综合市场	90
2	嘉定区真新街道	上海嘉艺花卉市场	90
3	嘉定区真新街道	曹安国际商城	92
4	嘉定区真新街道	万润国际酒店 用品市场	91

5	虹口区北外滩街道	新兴旺服饰城	100
6	虹口区四川北路街道	新虬江电子市场	100
产权相对集中型市场			
7	嘉定区真新街道	丰庄茶城	30
8	嘉定区真新街道	上海轻纺市场	16
9	松江区泗泾镇	泗泾五金城市场	53

注：产权分散程度用市场售出的商业性建筑面积占市场商业建筑总面积的比例来衡量。

2. 经营管理主体相对稳定型

七浦路上海新兴旺服饰城。开发商售完市场商铺后，建立经营公司和物业公司，两个公司“两块牌子、一套人马”，负责市场的招租、经营管理和物业服务。租用商铺的经营户向负责市场招租的经营公司缴纳市场经营管理费(以下简称管理费)，向服饰城的物业公司缴纳物业服务费(以下简称物业费)。这种经营管理模式是“产权式商铺售后返租”出现之初的原始模式，但经营公司在市场运营期间更换了股东。

3. 经营管理主体多元多变型

曹安国际商城。开发商先是自己成立经营公司和前期物业公司，后又将市场的招租和经营管理委托给其他专业经营公司，但前期物业公司一直驻留在市场。与此类似的是嘉定区嘉艺花卉市场，市场的经营管理权被多次转让，经营公司多次更换。

(二) 市场的行业和空间分布特征

1. 市场所涉行业、业态多样化

市场大致可分为农副产品市场、工业品市场、生产资料市场等3类，涉及服装、电子产品、花卉、家庭装饰材料、食品百货、酒店用品等多个行业。由于市场定位不同、行业不同，形成了各具特色的市场业态，在各专业市场中摊位型、店铺型和综合型，聚合成多种经济成分、多种空间形态的专业市场。

2. 空间分布大散布、小集中

产权分散型专业市场在中心城区和郊区均有分布。黄浦、虹口、普陀等中心城区该类专业市场较多；上海郊区的专业市场相对集中在外环线、高速公路等交通要道周边的城乡接合部地区。例如，嘉定的产权分散型专业市场在城乡接合部的真新、江桥地区，形成最为集中的市场群落。其中，在曹安公路、沪宜公路、宝安公路沿线分布了近10家该类专业市场。松江的该类专业市场则散布在多个街镇。

二、上海产权分散型专业市场的治理困境

产权式商铺售后返租本身即存在一定的法律问题和道德诚信风险，[3]而这种物业销售模式造成市场产权分散、诸权利(市场所有权、使用权、经营管理权)分离，容易引发一系列“剪不断、理还乱”的市场内部利益矛盾。同时，外部难以预料的因素或不可抗力的冲击，使得市场经营管理遭遇“时不利、力不足”的窘境；体制机制和法治方面的缺陷，又让政府在实施治理、介入干预上面临“法不足、事不顺”的局面。多种问题相互交织、多项瓶颈共同作用，往往让产权分散型专业市场的治理陷入困境。

(一) 产权结构导致的市场内部矛盾纠纷“剪不断、理还乱”

专业市场产权分散，市场的所有权、使用权、经营管理权等诸项权利相互分离，[4]导致开发商、小业主、经营户、经营公司、物业公司等多方市场利益主体之间，形成了错综复杂的矛盾纠纷。

1. 业主与开发商、经营公司之间的矛盾

一是返租收益兑现问题。开发商出售商铺时向众多买家承诺的租金收益(一般情况年返租2%~12%，返租年限短则3~5年，长则8~10年)，需要以招商顺利、市场成功开业和稳定经营为前提，否则没有租金来源或来源不稳定，便很难兑现约定。调查发现，个别市场在建成后多年未成功开业，开发商(及自己组建或委托的经营公司)为推卸责任，采取曲解合同意思等手段，以整个市场的商铺出租率达到80%才返租为借口，因未达到80%便不返租。而业主很难知道商铺出租率的实际情况，只能由开发商(经营公司)单方面说了算。

二是经营公司统一改造商铺问题。经营公司依据售后返租合同的约定，对商铺重新进行改造、分割和组合，有利于市场的统一经营，如上海新兴旺服饰城的经营公司对商场一楼进行了统一改造，招租效果良好。但在其他的一些市场，有业主质疑经营公司对商场改造不专业不规范，导致商铺四至边界模糊不清，影响业主以后卖出商铺，容易引发纠纷诉讼。

三是业主自行出租铺位问题。近年来，因环境整治和区域规划调整，不少专业市场被关闭或拆除，经营户向其他市场迁移，导致迁入的市场铺位走俏，租金水涨船高。问卷调查结果表明，60%多的经营户认为租金偏高(图1)。部分小业主为获取更多租金收益，便单方面撕毁或要求解除与经营公司的返租协议，收回商铺自行出租，导致小业主与经营公司爆发矛盾，双方互相阻拦、骚扰、驱赶对方招进的经营户。即使双方对簿公堂，法院也做出了判决，但上述情况依然屡禁不止。

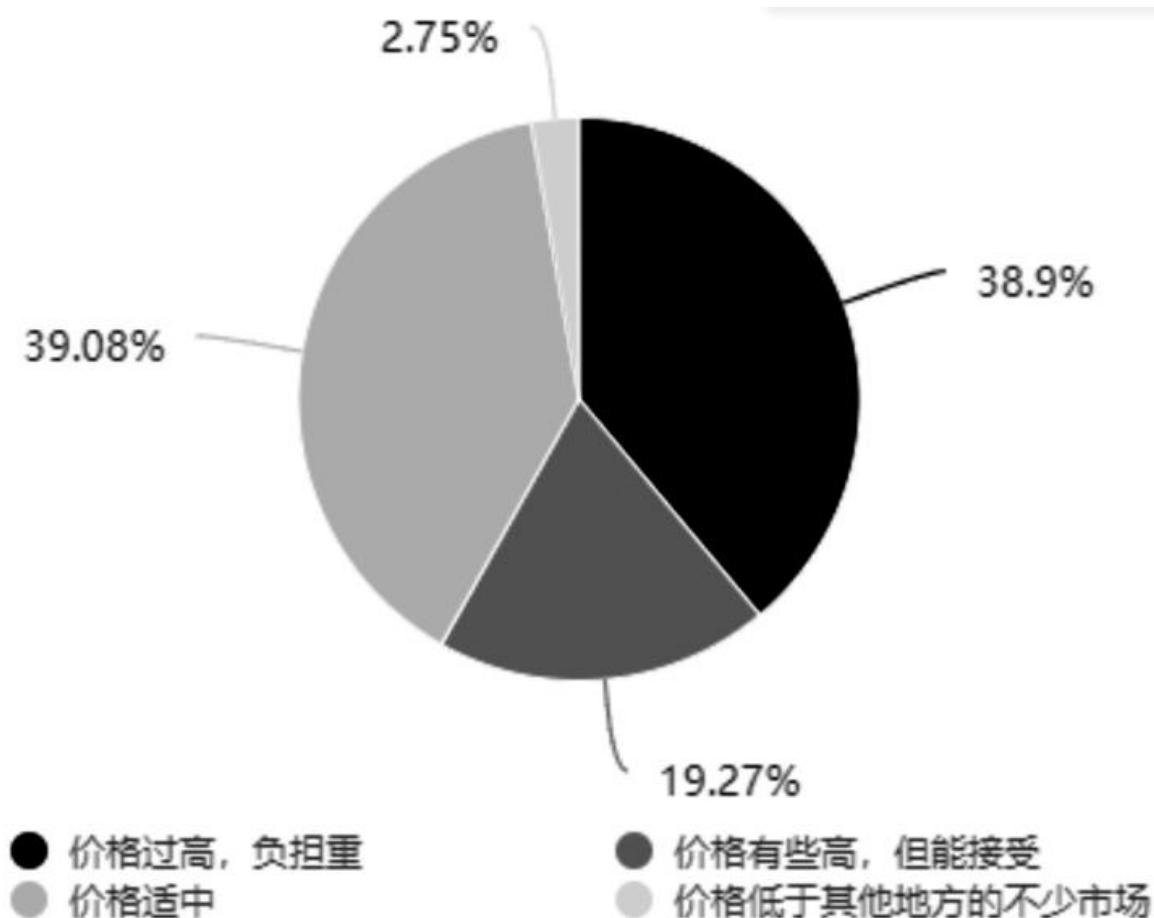


图1 市场经营户对租金的满意度

注：有效样本数为182份。

2. 业主与物业公司之间的矛盾

一是市场更换物业公司难。一些市场的小业主和经营户认为物业服务质价不符，物业公司不作为、躺赚物业费，要求更换物业公司。问卷调查显示约1/3的业主认为物业费价格偏高。而更换物业公司需要成立业委会，由于相关立法存在缺陷或滞后等问题，物业公司寻找种种法律依据、程序上的瑕疵问题加以阻挠，同时采取利益输送等手段拉拢部分小业主，让其出来反对召开业主大会和成立业委会，使众多业主达成共识、一致行动的难度大为增加，成立业委会的进程时常被迫中断。

二是动用维修资金难。不少市场建成已有20年左右，电梯、消防设备、管线等老化或损坏，墙壁渗水漏水，既存在安全隐患，又影响经营户营业。由于没有成立业主大会和业委会，维修基金难以动用。而对于“业委会成立前启用维修资金”的问题，参照《上海市住宅物业管理规定》的相关规定，需要征询业主意见，资金使用方案要经共用部分的业主依法讨论通过后才能实施。但由于市场业主较为分散，外地业主较多，要达到法定征求比例较为困难。

3. 经营户与经营公司之间的矛盾

一是市场经营安全管理问题。市场铺位众多、人员密集，特别是轻纺、服饰类市场可燃物品多，加之消防设施普遍老化，

火灾隐患多、风险高，且经营户的一些行为与市场整体的消防安全管理之间存在矛盾。比如，经营户装修商铺时，装修材料阻燃安全要求不达标，隐蔽工程线路敷设不合规，遮挡烟感装置，容易引发市场消防控制室主机故障和报警；在店铺内安装蓄电池供电式摄像头，存在蓄电池自燃隐患。再如，经营户在市场内通道堆物问题比较突出，人员应急疏散存在安全隐患。

二是市场经营秩序管理问题。少数经营户违反相关法规和市场内部管理规定，擅自改变经营业态，或在市场内无证设摊、销售假冒伪劣商品、违法搭建。有些铺位被经营户层层转包，造成“家底”不清、核算不实、权责不明。由于事涉经营户利益，经营公司对此实施管理时容易引发冲突纠纷。

4. 经营公司之间的矛盾

主要是同一个市场内经营管理权碎片化分割引发的矛盾。调研发现，个别专业市场内同时存在着两家经营公司和一家开发商留下的前期物业公司，且其中一家经营公司和前期物业公司都持有一小部分市场物业的产权，但两者的产权份额均未达到主导性优势地位，两者持有的商铺在空间分布上也犬牙交错，形成“你中有我、我中有你”的格局。由于双方的利益分歧和矛盾，整个市场要实现统一经营管理、实现良性发展存在很大困难。

(二)多重外部冲击使得市场经营管理“时不利、力不足”

近年来，电商等新型商务流通模式的普及、城市规划建设的快速发展、对市场的经营管理带来严峻挑战，进一步放大了产权分散所导致的市场统一经营管理难题。

1. 电商等新型商务和流通模式带来的冲击

电商平台(包括直播带货等最新模式)让市场供需信息的发现与对接、商品价格的形成机制等，可绕过专业市场这一传统中介。同时，高铁、航空、高速公路等交通网络和社区配送物流体系日趋完善，“生产商—零售商—消费者”“生产商—消费者”的商品流通模式快速发展，市场经营户从“生产商—专业市场—零售商—消费者”流通模式中盈利的空间受到挤压：一是被分流走一部分客源(包括零售商和终端消费者)。二是生产商与零售商、消费者在电商平台上直接议价，会压缩与批发价格之间的价差，而通过价差营利正是市场经营户的主要利润来源。

2. 城市规划调整、快速建设发展带来的冲击

一是在区域发展规划调整与近年来“五违四必”城乡环境综合整治的共同作用下，不少专业市场关闭拆除导致经营户缴纳的租金上涨。二是市场周边区域的快速建设发展，抬高了市场经营户的营商成本。以地处虹口区北外滩街道的新兴旺服饰城为例，由于北外滩地区快速开发建设，形成以高端服务业为主的楼宇经济，大量入驻的白领群体不愿到服装市场购物消费。同时，周边区域旧区改造、居民动迁，当地老旧小区的居民客源流失，以前就近在老旧小区低价租房的光景也一去不返，市场经营户租房、经营公司安排员工住宿的成本明显上升。

表 2 外部冲击向市场的传导路径和结果

外部冲击变量	对经营户的冲击路径	对经营公司的冲击路径	冲击结果
新型商务和流通模式	1. 分流客源，降低营业销量；	1. 经营户离开市场，管理费收入减少；	第一层结果：利润减少；成本上升；风险增加。

	2. 直接议价, 压低经营户通过价差盈利的空间	2. 应对新商务和流通模式挑战, 增加各类投入	第二层结果: 经营户离开; 经营公司亏损, 甚或撤离。
城市规划调整和建设发展	1. 拆除市场, 铺位租金上涨; 2. 部分客源流失, 降低销量; 3. 旧区改造-租房成本上升	1. 旧区改造, 安排员工就近住宿成本上升; 2. 经营户离开市场, 管理费收入减少	第三层可能结果: 市场萧条; 多方皆输
突发公共卫生事件	1. 市场关闭, 客源断流; 或防疫管控, 客流下降; 2. 商品积压, 资金断链; 3. 市场改造工程受阻—承受安全隐患(可转变为经营风险)	1. 经营户难以继续经营, 离开市场, 管理费收益减少; 2. 减免经营户管理费; 3. 管理和用工成本上升; 4. 市场发展计划被打乱, 错失市场发展机会	

3. 外部冲击对市场的传导路径梳理

以上分析表明, 3 种因素对市场带来的冲击, 经营户和经营公司首当其冲(表 2), 直接后果就是经营收益减少、成本上升、风险增加。问卷调查结果显示, 近 60% 的经营户对目前经营状况感觉一般或不满意, 反映了经营户对市场发展信心的不足。由于市场产权分散, 统一经营管理的决策协调成本高、落地执行难度大, 如果叠加市场内部的矛盾纠纷, 在这些外部因素的冲击下, 还可能引发市场萧条、各方皆输的更严重后果。

(三) 体制法制瓶颈让政府介入市场治理“法不足、事不顺”

1. 化解市场利益矛盾缺少有力的法规支撑

我国现行的房产法律法规大多都是规范房产的开发、销售活动, 对于产权式商铺销售之后如何进行管理, 相应的立法还比较滞后。[5]

一是全国性的法律法规缺少相应的明确规定。2003 年国务院颁布的《物业管理条例》、2021 年开始施行的《中华人民共和国民法典》物权篇主要是针对住宅性房产, 而对于商业性房产的特殊性没有充分顾及, 对市场的经营管理形成明显制约。例如, 松江区九洲综合市场曾参照《住宅物业管理》成立业主委员会, 并公开招聘物业管理公司, 但开发商、现物业公司和部分小业主认为, 九洲综合市场应依照《上海市商品交易市场管理条例》, 而不能参照住宅类法规进行管理。

二是相关的地方性立法存在空白。为规范专业市场的经营管理，2005年11月上海市人大常委会颁布了《上海市商品交易市场管理条例》。当时正值专业市场方兴未艾之际，市场产权分散引发的问题还没有明显暴露出来，时至今日，这一问题已非常突出，该条例已不能适应市场治理和发展的需要：(1)没有对商铺业主的权利、义务及其实现方式、途径做出规定，比如设立业主大会、成立业主委员会等相关内容。(2)没有明确业主和场内经营者、业主与经营公司、业主与物业公司、经营公司和物业公司之间的权利义务关系，导致政府在规范和调节这些市场利益主体的关系时无法可依。(3)专业市场的行政管理涉及众多政府职能部门，以及负有属地化综合管理职责的街道、乡镇，条例没有明确专业市场行政管理的牵头部门和职责，对于专业市场综合性行政管理的组织架构和运行规则，也没有做出相应的规定和赋权。

2. 党政部门介入市场治理存在体制机制瓶颈

一是专业市场的规划、建设和管理相互脱节。主要问题是建设规划、销售监管等源头环节治理不足，形成一系列历史遗留问题，并转压到管理环节。例如，2001年建设部制定的《商品房销售管理办法》第11条规定：“房地产开发企业不得采取售后包租或者变相售后包租的方式销售未竣工商品房”，没有对已竣工商品房做出相应的禁止性规定。同时，开发商虽然被禁止售后包租，但在实际操作中，开发商采取设立经营公司或委托第三方公司进行售后包租，规避了这一问题。

二是对市场的行政管理存在条块分割现象。例如，虹口区四川北路街道在指导新虬江电子市场成立业委会过程中，由于该市场的建设单位已破产，需要向房产交易中心获取成立业委会所需的材料，但房产交易中心不愿提供给街道，街道不得不与区房管局沟通。在面对这类条块协调的问题时，往往靠的是面子，而非正式的制度和机制。

三是市场行政监管部门执法不严。调查发现，一些专业市场管理制度和安全措施不健全，相关行政监管部门的责任意识淡薄，执法缺位，监管偏软。例如，某市场唯一一座公共厕所被经营公司擅自改建为商铺出租，相关部门以罚代管，一罚了事，并不解决问题。

四是党建引领在大部分市场没有落地落实。多数市场的经营管理方对党建的责任意识淡薄，认为自己的主要职责是市场经营管理，存在开展党建工作会给经营户添麻烦的错误认识。问卷调查显示，专业市场经营户中的党员比例占到4.59%，但不少市场并没有成立党组织，已成立党组织的，只覆盖了很少一部分市场内的党员，平时很少开展活动。由于没有将经营户中的党员发动组织起来，党政部门有时难以及时掌握市场内的动态，在日常监管上容易贻误时机，酿成较大的矛盾纠纷。

三、 产权分散型专业市场治理困境的突破策略

产权分散型专业市场的治理问题错综复杂，其治理困境的形成也非“一日之寒”，但主要矛盾是清楚的，即产权分散、诸权利分离与市场统一经营管理之间的矛盾。实践证明，不论是单一业主型市场还是产权相对集中型市场，市场内部利益矛盾较轻，日常的市场统一经营管理比较有效，遭受外部冲击时，协调一致应对冲击的能力和效率也较高。而产权分散型专业市场互有差异、类型多样，因此在治理策略上，既要牵住主要矛盾这个“牛鼻子”，又要有精细治理的“绣花功夫”。

(一) 突破治理困境的总体思路

1. 注重分类施策

专业市场作为商业性房地产的一种，虽有其自身的特殊性，但与住宅性房地产之间也存在很多相通性。因此，可以借鉴多年来旧区改造所形成的比较成熟的经验，在总体思路采取“拆、改、留”的分类治理方式，力争做到“一区域一策略、一市场一方案”。

“拆”：对于经营业态竞争力低、经营效益差，与周边专业市场存在重复建设、同业竞争现象，市场内部矛盾纠纷突出，已与区域发展规划目标产生明显冲突的市场，可采取整体拆除的拔点方式，对业主进行相应的利益补偿，实现“腾笼换鸟”，彻底解决历史遗留问题和现实痛点问题。

“改”：对于经营业态具有一定竞争力、经营效益尚可，符合区域发展规划目标和经济社会需要的市场，或者内部矛盾纠纷可控、经营业态调整难度不大的市场，采取原地改造的方式。一是改产权结构。通过引入社会资本等方式回购部分市场产权，促使形成具有一定话语主导权优势的大业主，推动市场实现有效的统一经营管理。二是改市场分割管理的结构。通过成立业委会，依法依规更换物业公司，改变同一个市场由两个或多个公司经营管理的格局。三是改经营业态，引导专业市场有序淘汰食品类、百货类等特色性差、竞争力弱、购物渠道可替代性高的业态，在深入研判的基础上，调整为特色明显、竞争力高、市场化需求适应性好的业态。

“留”：对于经营业态具有较强竞争力、知名度高，经营效益良好，符合区域发展规划目标和经济社会需要的市场，予以保留和优化提升。一是留人气、留队伍。引导和支持市场经营公司留住经营户和客流，支持市场经营公司留住优秀的经营管理人员或团队。二是优化提升。主要包括优化管理机制、市场品牌、营商环境等。

2. 强化源头治理

一是在规划和建设环节加强源头治理。结合城市总体规划和区域发展规划，加强对专业市场的总量、规模控制，以及空间布局的优化调整，避免重复建设和资源浪费。问卷调查显示，客流量和交通条件是影响市场经营效益的重要因素(图 3)，在优化专业市场空间布局时，优先考虑引导推动专业市场进一步向交通物流条件较好的区域集中，形成更多市场集群、更大规模效应，打破目前专业市场散乱分布的现状。二是在推动市场产权集中方面加强源头治理。产权集中对于专业市场的经营管理相当重要。近年来，上海相关职能部门出台若干政策，明确要求商业物业项目，开发商必须持有不低于 80%的产权，但这些规定仍然停留在政策层面，强制力不够，需要在相关地方性法规中规定开发商持有商业物业的产权比例及持有年限，从源头加以控制。

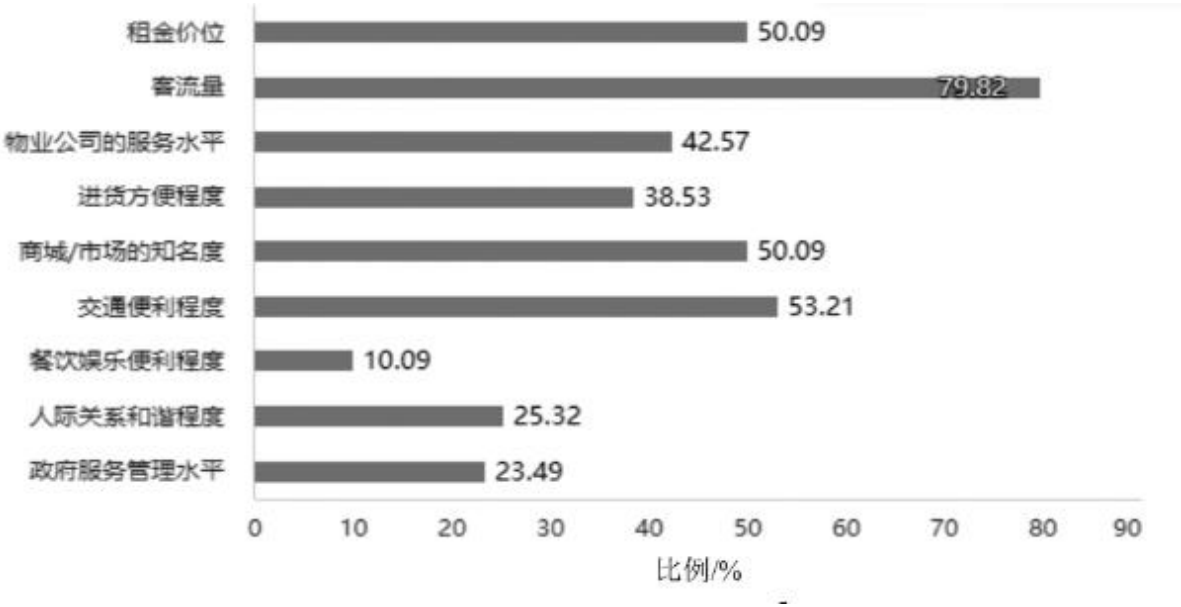


图 3 市场经营户对影响生意诸要素重要性的评价

注：有效样本为 545 份。

(二)突破治理困境的具体策略

以推动市场形成有效的统一经营管理、提升市场的抗外部冲击能力为主要目标，从专业市场存在的突出问题入手，平衡兼顾多方利益，逐步有序推进。

1. 完善市场治理结构

在一些专业市场已有治理经验基础上，探索完善市场治理结构的可行路径，力争形成“党建引领、政府监管、业主自治、商户自律、专业公司运营”的市场治理新格局。主要路径如下：

(1)构建党建引领下的市场自治共治体系。

一是加快推进党群工作对市场的组织和内容覆盖。根据党员人数较多、专业市场集中分布的商区，党员人数达标、单个分布的专业市场，党员人数不符合成立党支部条件的市场，因地制宜，分别建立健全市场党组织和群团组织。设立商区(或市场)党群服务站，将社区党群服务中心的功能向市场延伸。结合市场特点和实际需要，以系列化、长效化、品牌化的方式，开展党群服务项目和活动，将专业市场纳入基层党组织联系服务群众工作体系。二是搭建市场各方参与的自治机制和共治平台。条件具备的市场成立业委会、推进红色物业建设，制订业主公约和经营户公约，发挥业主党员、经营户党员的模范带头作用，建立市场志愿者团队。创新设立市场经营管理委员会或市场议事会制度，将开发商、业主代表、经营户代表、经营公司、物业公司吸纳进来，形成市场各方协商议事的机制平台。三是加强市场党建引领工作的组织保障力度。属地街镇党(工)委要将市场党建纳入发展规划和年度工作计划，并将市场党建工作纳入上级党委对街镇党(工)委的考核指标体系，推动街镇对市场党建切实提供相应的指导、支持和监督。

(2)建立市场综合治理协调机构。

专业市场的行政管理是一种综合性管理，迫切需要建立相应的综合性管理机构，破解条块分隔的问题。1983年2月国务院发布《城乡集市贸易管理办法》，明确城乡集市可设立基层市场管理委员会，由乡级政府牵头主持、区县相关职能部门组成。但对于专业市场，国家和市级层面的法规政策中却没有相应规定。然而，在各地的具体实践中出现了一些可以借鉴的案例，例如，静安区设立“七浦路服饰商业街区管理委员会”，由分管治安的副区长任管委会主任，由市场所在地的街道办主任担任常务副主任；黄浦区在小商品市场较多的豫园商区设立商旅区管理办公室，办公室主任同时兼任豫园街道办副主任。建议参考城乡集市行政管理的制度设计，借鉴静安区、黄浦区的经验，探索建立市场综合治理议事协调机构：一是在多个专业市场集中分布、体量较大的商区，可以参照静安区、黄浦区经验，设置市场管理委员会或管理办，上提到区级统筹协调。二是辖区内专业市场数量较少且零散分布的街镇，可在街镇层面设置市场治理领导小组，并在市场设立办公室或管理站，区级职能部门派出人员作为成员，贴近市场现场，加强协同管理。

(3)拓展深化市场矛盾纠纷调解机制。

目前，司法所、派出所、律师事务所“三所联动”机制取得较好效果。鉴于产权分散型市场内部矛盾纠纷多发，建议将“三所联动”机制介入市场治理工作予以长效化。同时，总结推广黄浦区设立南京东路步行街商圈巡回法庭(调解工作站)的经验，在专业市场分布较为集中的商区设立巡回法庭，将法官的办案桌搬到专业市场，将纠纷诉讼的源头治理和司法服务延伸到商区第一线。此外，可采取政府购买服务的方式，引入专业社会力量，在市场设立专业调解工作室，在此基础上建立商区市场调解委员会，实现对多个市场调解力量的整合使用，打造一支常驻市场的专业化矛盾调解队伍。

2. 深化数字技术赋能

采取整体化统筹、项目化推进、目标化管理的方式，运用大数据、云计算、5G、VR 等技术，在商品交易、物业管理、市场安全等领域，创新专业市场数字化运营管理的应用场景，提升治理效能。对此，市区两级可将其纳入城市数字化转型工程、项目的政策支持范围。

(1) 打造“云市场”系统，为提升市场抵御疫情等外部冲击开辟新路。

例如，嘉定区曹安商区的万润国际酒店用品市场借助 VR 技术打造了“云市场”系统，将线下商铺的真实场景移到线上，只要用商铺的二维码扫码登录，便可以远程在线“逛店”，并可与商铺经营户进行语音视频交流。“云市场”系统作为网络实现的虚拟商城，不是对市场场景的简单复制，而是具备供求商机、商家管理、在线订单等数据交互功能，融合了好友群、银行接口等服务功能，打造了一个数字化立体商城。这一数字化技术应用，让购物者和经营户双方的交易便利化。

(2) 建设数字化物业管理系统，为破解业主与物业公司矛盾提供助力。

物业管理智能化、数字化技术已发展多年，但专业市场对这一技术的运用总体上还处于起步阶段。调研发现，少数市场建成了初步的数字化物业管理系统，具备设备巡查巡检、安全管理等功能。物业人员通过电脑、手机端平台可查看物业管理区域内物业能耗、门禁、停车、监控、电梯、充电桩等多项情况。物业缴费、报修、投诉、通知等服务也可通过手机在线上完成。数字化技术在物业管理领域的应用范围广泛，降低了业主沟通协调的成本，提高了物业管理的财务透明程度，这为解决市场业主与物业公司之间的矛盾，促进业委会和物业公司规范运作，提供了一个值得期待的前景。

3. 补强法治保障短板

现行的《上海市商品交易市场管理条例》明确赋予经营公司一系列管理权，规定了场内经营者的义务。要支持经营公司充分行使法定权利，引导和督促经营户严格履行义务。要在地方性立法上进行探索创新，不断形成法治支撑的增量。

(1) 明确市场业主的权利、义务及其实现方式。

可采取两条腿走路的办法：一是推动《中华人民共和国民法典》物权篇进行修订，在“建筑物区分所有权”一章中增加商业性房产物权方面的规定，通过全国性法律层面的实质性突破，为破解市场产权分散引发的相关矛盾纠纷提供坚实的法治支撑。二是推动上海市人大常委会修订《上海市商品交易市场管理条例》，增加有关市场业主的权利、义务，以及有关业主大会、业主委员会等方面的内容，使实务操作层面获得明确的法规依据。

(2) 合理扩展街镇在市场治理上的管理权限。

2020 年 5 月，上海市人大常委会对《上海市商品交易市场管理条例》作出修改，增加了“因突发事件应对需要，市场经营管理者应当按照国家和本市规定，采取关闭或者限制使用商品交易市场、卫生防疫等应急处置措施”等内容，赋予市场经营管理者应急处置的权限。但这还不够，还要针对专业市场行政管理上的现实需要，明确区、街镇对专业市场的综合管理权限及其组织形式。例如，明确市场综合治理委员会(或市场管理委员会)的职能和各方的权责，为政府创新专业市场治理的方式、手段提供更大的法治空间。

参考文献

[1] 陈加国. 产权式商铺的四大管理难点和重点[J]. 现代物业·新业主, 2009(4):62-65.

[2] 良宵. 浦东新区专业市场的调查[J]. 上海管理科学, 2000(3):38-39.

[3] 冉净斐. 产权式商铺、集中经营与风险化解: 一个理论框架[J]. 商业经济, 2019(3):3-7.

[4] 吴剑英. 产权式商铺权利类型辨析[J]. 法制与社会, 2009(6):143.

[5] 陈晓雷. “统一经营”模式下的“产权式商铺”的法律问题[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2007(5):70-72.