

現代中國 城管提素質 社會更和諧

歡慶兼施

近年內地經常發生小販與城市管理部門衝突的事件。到底內地的城管制度為何？有關制度有何弊端？當局未來應如何改進？下文將作探討。

■陳振寧、戴慶成 亞太國際關係學會

作者簡介

戴慶成：《環球時報》、《青年參考》、《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人。另定期為香港《成報》、內地「天涯論壇」及《美國僑報》撰寫時政評論文章。
電郵：taihingshing@gmail.com

陳振寧：一國兩制研究中心研究員，亞太國際關係學會成員。定期為《成報》發表評論文章。曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。
電郵：jambon777@yahoo.com.hk



■穿全新整齊的制服巡邏有助改善城管人員的形象。資料圖片



自2009年7月1日起，北京市城管人員在工作時必須出示機關證件，否則不得執法。資料圖片

小販湧現 城管受命整治

城市管理部門(簡稱城管)的成立與私營小型商販的湧現有密切關係。建國初期，全國私營商販人數不過300萬，當中大部分為小型商販。由於國家推行統籌統配的計劃經濟體制，故運用公私合營、合作商店、合作小組、代銷及代購等方式，杜絕私營商販。

初為臨時性質 沒有固定編制

至1980年代，國家為刺激經濟的發展，逐漸容許商品發展，不少私營商販湧現，當中大部分為農民。在城鄉二元結構模式下，城市並未為大量農民的湧入作出充分準備，這對管理構成巨大壓力。為創建城市的衛生形象，各個地方政府成立城管部門；但這些部門大多是臨時性質，並沒有固定編制和人員。

商販違法漸多 情況日趨嚴重

1990年代中期，不少民眾下崗，成為私營商販。部分商販霸佔街道、欺詐售賣及亂置垃圾等，情況日趨嚴重。針對這些現象，國務院先後推出《行政處罰法》等，確定相應處罰。至2005年底，全國大部分城市都設立城市管理綜合執法局。

現時，城管部門執法的主要範圍包括城市規劃管理(處理無證違法建設)、道路交通秩序、工商管理、市政管理、公用事業管理、停車管理、園林綠化管理、城市節水管理、環境保護管理、施工現場管理、城市河湖管理等13個方面。

城管良莠不齊 商販苦無路訴

城管人員與商販發生衝突的主要原因如下：

職訓不足 胡亂收費

城管部門的工作範圍廣泛複雜，但部分地方政府對城管的職訓不足，令部分城管人員沒有接受過法律知識、職責權限等培訓課程。另外，城管人員眾多，良莠不齊，加上部分地區的人手不足，需要大量招收編制外的協辦人員。結果，部分城管人員的執法方式粗暴，甚至多次發生打人事件。另外，部分城管人員為增加收入，胡亂收費及罰款，引起社會不滿。

地位不明確 執法缺依據

關於城管人員執法的法律依據，主要是1996年頒布的《行政處罰法》第16條，當中訂明，「國務院或者經國務院授權的省、自治區、直轄市人民政府可以決定一

個行政機關行使有關行政機關的行政處罰權，但限制人身自由的行政處罰只能由公安機關行使」，即原本分屬於其他部門的行政處罰權，部分或全部集中在一個行政機關(如城管)身上。由一個行政機關執法以實現更有效的城市管理。

然而，被執法者或會質疑，該部門本身並不屬於有關的環保、衛生、工商、建設等規管部門，存在執法的合法性和合理性問題。而且城管部門因地位並未明確，可能得不到其他部門的積極配合，執法容易出現尷尬局面。

拘放兩難 舉步維艱

城管人員與商販之間的衝突難以避免。正如中國人民大學教授毛壽龍所言：「小商販保住飯碗，城管執法人員丟掉飯碗；反過來城管執法人員端穩飯碗，小商販的生存就面臨危機。」由於城管人員是執法部門，商販大部分為基層人士，故社會大多對商販寄予同情和對城管人員表示厭惡。若城市管理工作

做得不好，地方政府部門便會批評城管人員的表現。這令城管人員在執法上舉步維艱。

商販無處洩怨 動粗解決

商販大部分是基層人士，法律知識不多，加上他們欠缺表達意見的渠道和機制；久而久之，他們的怨氣不斷累積，只能通過暴力方法去解決問題。



有人認為安排年輕貌美的女性進入城管部門工作能減少小販與城管的衝突。你對此有何看法？資料圖片

情理兼顧 邁向雙贏

有人提出以下3個改革建議來完善城管部門的運作：

勿趕盡殺絕 推法規教育

城管人員必須執法，但在執法同時，必須尊重個人的生存權利。商販大多為基層人士或農民，缺乏其他求生的技能。若城管人員將商販的謀生工具和貨物充公，可能令其無法生存下去，結果唯有鋌而走險。地方政府及城管人員必須理解，城管的出發點是整治城市秩序，服務市民。在杜絕違規商販的同時，地方政府必須推出相應配套措施，如職業培訓、劃定販賣位置及法規教育等。長遠而言，城管應細化為多個指標讓公眾評分，逐步提高整體的服務素質。

訂專門法規 設內外監管

針對城管人員執法的合法性和合理性問題，杜絕部分城管人員胡亂執法以及保障商販權益等，當局應盡快推出有關城管執法的專門法規，包括訂明懲罰標準、執法程序、考核制度及上訴機制等。

無論城管部門的外部及內部都應設立有效的監管機制。外部方面，監察部門可派駐監督小組，規範執法情況，並設立相應的查詢及投訴機制，以供市民使用；內部方面，亦可設立專門小組，覆核處罰個案以杜絕濫權情況。最後，在一定程度上行使酌情權，體恤商販情況。

招聘重品學 考核撤死令

很多地方政府絞盡腦汁，舒緩城管人員與商販的矛盾，如招聘年輕貌美的女性作城管人員等。但最重要的是投入更多資源，為城管人員提供更多有關法律知識、職責權限等課程。對城管人員的徵聘亦應有一定的品格及學歷要求。

據報道，部分地方政府對城管部門的考核制度是要求人員必須完成死令，否則受到懲罰。城管人員為保「飯碗」，必須嚴厲執法，甚至使用暴力，但這只會加劇城管人員與商販的矛盾，無助解決問題。考核制度必須根據實際情況，確立人性化指標，消除城管人員的疑慮。



城管人員授權對霸佔道路的違規小販進行執法。資料圖片



小知識

崔英杰案

2006年的崔英杰案引起內地社會對城管執法問題的關注。犯案時年約23歲的崔英杰是河北省農民，為謀生在北京的街頭無牌售賣烤鴨。由於崔經濟拮据，在其謀生工具三輪車被扣押後，他衝動地刺死其中一名城管人員。經法庭審訊後，他被判死刑，緩期兩年執行。有關案件在傳媒大肆報道後，城管執法問題開始受到社會關注。



有人認為地方政府應劃定販賣位置予小販擺賣。圖為福州市的「便民蔬菜早市」。資料圖片

通識概念圖

城管部門成立背景：1980年代，國家為刺激經濟的發展，逐漸容許商品發展，不少私營商販湧現，當中大部分為農民。在城鄉二元結構模式下，城市並未為大量農民的湧入作出充分準備，這對管理構成巨大壓力。為創建城市的衛生形象，各個地方政府成立城管部門。

城管小販 常生衝突

原因

城管

- 職訓不足 胡亂收費
- 拘控兩難 舉步維艱
- 地位不明確 執法缺依據

小販

- 無處洩怨 動粗解決

解決方法

- 勿趕盡殺絕 推法規教育
- 訂專門法規 設內外監管
- 招聘重品學 考核撤死令



想一想

- 當局為何成立城管部門？
- 為何城管人員和小販會出現衝突？試舉3個原因說明。
- 你認為有何方法可改善城管人員的素質？試舉例說明。

- 你在何等程度上贊同「城管人員在執法時應情理兼備。」？試抒己見。
- 香港如何處理街道違規擺攤問題？有何地方可供內地借鏡？試舉例說明。

延伸閱讀

- 劉華：《城管的歷史：擴權與限權》，昆明理工大學學報(社會科學版)，第9卷第1期，2009年1月
- 《四川將立法規範城管執法 公開徵集意見》，香港文匯網 <http://info.wenweipo.com/index.php?action-viewnews-itemid-34333>
- 《東莞城管打人 千人怒圍》，《香港文匯報》，2009-12-30 <http://paper.wenweipo.com/2009/12/30/CH0912300039.htm>
- 《湖北城管打人事件 死者或獲烈士稱號》，《香港文匯報》，2008-01-14 <http://paper.wenweipo.com/2008/01/14/CH0801140026.htm>
- 《天門城管打人致死事件的另類教訓在哪裡》，人民網(來源：法制網) <http://unn.people.com.cn/BIG5/14748/6803915.html>