

“城管体制”之痛

■新华社“新华视点”记者 宋振远 苏晓洲 邓卫华



← 资料图片:2008年11月12日晚在温州五马街,城管与流动摊贩发生争斗,执法车被当场掀翻。

最近一段时间,一些地方相继发生城管与市民冲突事件,让“城管问题”再次成为社会关注的焦点。

记者最近跟踪调查几起“城管事件”时,了解到城管体制的缺陷,听到的是改革城管模式的呼声。

“三强形象”抹黑“城管”

2008年12月16日下午,湖南省衡阳市珠晖区城管队员发现人行道上有人摆放毛巾晾晒架,强行查扣,遭遇一家美容店员工抗拒。双方在冲突中受伤,店员肖某晕倒,引发附近商铺、“摩的”等围观群众起哄,有人用马路隔离栏阻断道路,酿成群体突发事件。事后,“衡阳城管暴力执法、殴打市民”的照片和帖文,在互联网上不胫而走。

两年前衡阳市曾因强行收缴“老爷车”(载客三轮摩托车),发生过恶性事件。当时,一位残疾人因车子被查扣,冲进负责市容整治行动的一位副区长办公室,引燃了随身携带的汽油,两人被烧后死亡。

记者最近到衡阳采访获悉,这次阻路事件中,肖某等受伤人员被送往南华大学附属第一医院,地方财政为其预交了医疗费,伤情正在恢复。当地公安部门已介入事件调查,对冲突的定性尚无结论。

就在2008年年初,湖北省天门市水利局员工魏文华目睹城管人员与群众发生激烈冲突,当他用手机拍摄混乱现场时,不幸被城管人员殴打致死。

几个月后,杭州两位西瓜商贩因不满电子秤被城管人员拿走,持刀闯入杭州城管部门的一处办公地,捅伤3人。

在山东省滕州市,因一名男孩在广场叫卖小物件,当地城管人员与男孩的父母发生冲突,引发数千名群众聚集围观事件,持续两个多小时。

近期,广州番禺城管举行“新城管、新形象——队列会操”,本意是为提升队伍素质、展示良好形象,却被网民斥为城管“阅兵”,向市民炫耀“武力”,足见城管与市民“积怨”之深。

在采访中,城管人员认为主要是执法环境差,执法对象普遍不理解、不支持、不配合,甚至暴力抗拒。

而一些市民特别是小商贩,则批评城管人员普遍素质低,并形象地称之为“三强”突击队,即强拆房、强拖车、强拉财物。有的市民说,“三强形象”外加追打商贩,几乎成为“城管”的工作常态。“这样做怎么能得到群众的理解支持呢?”

扭曲的“城管心态”

为加强与市民沟通,衡阳城管围绕道路整治等问题,曾通过问卷调查等方式“问计于民”,结果显示90%以上的市民认同整顿城市面貌。

但将“问计于民”的整治措施付诸行动时,又产生另外一种结果:几乎所有的整治对

新闻事件→

城管正在执法 三轮车主猝死

新华社海口1月10日电(记者 周慧敏)海口市城管局1月10日14时30分召开新闻发布会,市城管局执法监督处处长、新闻发言人张鸿介绍:1月10日上午,海口市一名三轮车主由于违反规定,被海口市城管执法队员实施查处。在城管执法队员执法过程中,该车主突然抽搐,经医院抢救无效后死亡。

10日上午,海口市城管执法支队一行10人在海口市龙昆南路、海秀东路、蓝天路等路段对违章行驶的人力三轮车、机动三轮车和两轮板车依法实施查处。9时05分,执法人员看见一名中年男子在文明中路骑着一辆满载甘蔗的人力三轮车。根据《海口市三轮车管理暂行规定》第七条,人力三轮车运送瓜果蔬菜等农副产品,应该在晚上11时后、早上7时前时段通行。发现该男子行为违反规定,执法人员对该男子实施查处教育。有队员发现此男子多次在禁行时段从事三轮车运货行为,因此,执法人员决定实施查扣三轮车。

当时,文明中路已有群众围观,交通拥挤,造成车辆、行人无法通行,交通

堵塞。该男子情绪非常激动,声音很大,不听从劝告。执法人员上前将甘蔗搬到地上,想拉走车辆。但是该男子坚决不放手。为了疏通道路,保证车辆、行人通过,执法队伍只能将车连人一起弄上执法平板车。

9时30分,该男子在平板车上突然抽搐,口吐白沫。执法队员见状,立即将该男子就近送往海南省中医院。送往医院途中,该男子呼吸、心跳停止。送到医院后,院方急诊科主任医生张汉洪、值班医生陈国宁和值班护士雷声秋、吴玉琼、谢凤娜实施抢救。终因抢救无效,该男子于10日10时10分死亡。

经院方判断,死亡原因为心源性猝死。在当日下午海口市城管局紧急召开的新闻发布会中,执法监督处处长张鸿说,整个执法过程中,执法队员均耐心做劝导工作,按执法纪律办事,无野蛮执法行为。

目前,海口市公安局刑警已介入调查。该男子身份尚未确认,海口市城管局也在全力寻找其家属,妥善处理后事。

象,都不同程度地抵制。

“不整治群众不满意,整治起来群众还是不满意。这是一个城管怪圈。”衡阳市珠晖区城管局有关负责人感觉很无奈。

这就形成一种复杂的“城管生态”:地方政府要城市的“面子”,城管部门和执法队员要守住自己的“位子”,而小店主、摊贩和“摩的”司机,要顾自己的“肚子”。

中国城郊经济研究会会长包永江等专家分析说,从表面上看,复杂的执法环境扭曲了“城管心态”。但客观地说,主要矛盾还在于城管队伍缺乏公共管理训练,工作方式简单僵化,预案设计不充分、不科学、不成熟。尤其在处置突发事件、矛盾热点问题时,更是集中暴露出程序不到位、经验不足等问题。

目前国内城市的城管人员大多仍采用现场执法,管理方式传统,更加剧了与市民的正面对抗。

一些行政学专家甚至表示,城管事件频发,从本质上说暴露了城管部门的定位不清。“目前的城管职能设置与城市发展现状明显脱节。”

据调查,目前城管都是地方性的执法机构,大多数人不在公务员编制之内,一般还聘有部分“协管员”,而政府下拨的办公经费有限,城管人员普遍感到待遇低、晋级难,工作缺乏成就感,积极性不高。

但迫于考核压力,城管人员往往陷入被动执法,工作容易简单粗暴。

据了解,目前许多城市对基层城管人员的考核,往往由市级城管执法局和城市管理办公室联合进行。实行“一天一督查,周一考核,一月一小结”的制度,考核结果,与职级升迁、工资待遇等有着千丝万缕的联系。

扭曲的“城管心态”,导致城管执法困难重重,形成与流动摊贩、小门店打城市“游击战”的态势。

山东省滕州市发生城管冲突事件后,该市城管局局长刘新反思说,过去城管部门对新形势下城市发展和管理规律研究不够,常陷入“为执法而执法”的怪圈。今后如不转变职能,尽快树立“执法就是服务”的理念,城管执法将难以为继。

城管的执法范围该有多大

记者发现,目前城管部门执法所涉及的内容,几乎都可找到对口的职能管理部门。

一位城管局长表示,目前城管的职能涉及市容环卫、规划管理、交通秩序、工商管理、市政管理、公用事业管理等十几个方面,统算起来不下100项具体内容。

“权限界定本身就复杂混乱,而执法的依据,又散布在20多种各种法律和法规之中。由于城管执法的复杂性,目前没有一部全国性的城管法规,少数省市近年来出台了相关法规,但其科学性、认同度、有效性还有待实

践检验。”这位局长说。

显然,在城管执法的许多领域,权属多头,但出现问题时总把城管推上第一线。这使城管经常站在公众和舆论指责的风口浪尖。

湖南、山东一些城管干部举例说,仅仅一个广告牌,目前建设、规划、工商、城管都有管辖权。但其他部门往往是争利益,一旦因强制拆除等发生矛盾时,怨恨就集中到城管一家身上。

一些城管领域不仅与百姓有执法争议,与政府部门之间也有执法争议。

据介绍,像城市静态违章停车问题,交警部门不愿放弃罚款权。为了协调矛盾,一些城市规定人行道边缘以上归城管,边缘以下归交警。“如果一台违章停放的车辆,前轮在人行道边缘以上,后轮在边缘以下,该归谁管呢?”

“很显然,城管的执法范围很宽,但其法律地位不明确,权责利不一致。”国家行政学院法学部副主任杨小军说。

正如一些网民的质疑,当“追打、没收”成为城管的社会代名词时,这就不是哪个具体城管人员的问题了,而与城管制度设计有关。

城市管理不等于“城管”

频频发生的“城管事件”显示,当下一些地方只关注了城市化“光鲜”的一面,而没有给由来已久的城市“城摊经济”一个合理出口。

城管执法的对象多为城市低收入群体。调查显示,衡阳市区人口在100万左右,其中10万人靠沿街小门面、流动小摊贩、跑“摩的”等维持生计。

这是一道不难计算的“民生问题”:衡阳城管搞问卷调查,即使靠“地摊经济”谋生的10万人都反对,全市赞同度也能达到90%。而一旦推行起来,普通市民往往选择“沉默”。面对的执法对象,不满意度则达到100%。

据记者调查,“地摊经济”的主体是进城农民工和下岗职工。农民工兄弟有意无意中把乡村习惯搬进城市。在城管看来是违章行为,在他们看来往往顺理成章。

包永江说,城市化应是“化”农民。城市管理是一个系统性、社会性课题。仅靠城管部门一纸“拆除令”、几场“取缔”行动、几声“罚款”吆喝,解决不了根本问题。

中国人民大学公共管理学院院长董克明表示,中国正处于城市化进程加速期,城管执法将面临越来越大的挑战。现阶段,城管执法目标需要考虑:我们是仅仅要一个简单干净的城市,还是要一个生动丰富的城市?

他说,从现实情况看,没有一个国家能彻底取消小商小贩,因此,如何让“地摊经济”在城市中有序经营,既需要提高管理水平,更需要提供有效服务。

中国行政法学研究会会长应松年等专家表示,寓管理于服务以及“公众城管”等新理念,应是城管改革的方向。今后“执法型城管”必须向“服务型城管”转变,坚决杜绝粗暴执法行为。

笑熬浆糊 NESTLE 雀巢
五谷养身 笑熬浆糊
央视二套上榜品牌
《豆浆机国家标准》起草单位