

从管理社会走向治理社会：城管与摊贩矛盾调和

王友叶

(安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230601)

摘要:“城管打人”事件时常见诸报端,城管俨然成为暴力执法、欺压弱势群体的代名词,破解城管与摊贩的矛盾已刻不容缓。基于“街头官僚”理论视角进行分析,结合国内外治理模式,揭示城管与摊贩之间的矛盾实质是政府与市民争夺“社会生存空间”的一个缩影,城管与摊贩成为政府与市民斗争的载体引起一系列矛盾冲突,通过转变政府职能从管理社会走向治理社会以调和二者矛盾,促进社会的良性运行和协调发展。

关键词:管理社会;治理社会;城管;摊贩;街头官僚理论

中图分类号:C 913.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-7192(2016)06-0051-05

随着中国经济快速发展,现代化进程不断推进,农村人口不断向城市涌入,涌现出一个个现代化大都市,随之而来的便是社会摩擦系数的增大以及社会冲突势能的增强,快速的转型使许多城市呈现“恹恹多病”之态。在诸多“城市病”中,城管追逐与摊贩抗法这场“都市游击战”格外引人关注,不仅因为它近距离发生在我们身边,更是由于这触目惊心的一幕幕带给社会的是血与泪的教训。2006年的“崔英杰案”^①和2009年的“夏俊峰案”^②,在社会掀起对城管执法的强烈讨伐。而政府对摊贩的治理管理不到位,媒体报道便经常出现“城管打人”、“摊贩抗法”等新闻。摊贩治理中的失误,折射出中国当代行政决策和行政执法行为的诸多积弊,必须设法清除^[1]。城管已经成为社会“不能承受之重”,不禁让人深思备受争议的城管执法该何去何从?借用美国行政学者李普斯基的“街头官僚”理论,或可从一个独特的视角说明城管作为“街头官僚”的尴尬处境及其解困之道。

一、自由裁量权：城管的两难处境

依据李普斯基的“街头官僚”理论,所谓“街头官僚”是指处于低层次行政执行单位同时也是处在最前线的政府工作人员,包括警务人员、公立学校教师、社会工作人员、公共福利机构的工作人员、收税员等。“街头官僚”往往处在政府工作人员的

基层和最前线,他们不仅承接政策规范的意旨并且直接面对政策的受众。依照我国《公务员法》关于公务员职位类别的规定,城管属于基层行政执法类公务员,可将其纳入“街头官僚”的范畴。城管是政策执行末梢的执行者和解读者,直接对政府的各项政策执行起导向作用,反映政府对于城市管理的意旨,事关城市建设大局。

“街头官僚”理论的核心要素是自由裁量权,正是因为“街头官僚”在其日常工作中能够使用一定的自由裁量权,以及自身职位的特殊性,而备受关注,成为自李普斯基开创该理论以来学者们研究的焦点所在。“街头官僚”作为决策者,在决定社会的具体物品和服务的配置过程中,发挥着政治作用^{[2]5-9}。李普斯基认为,自由裁量权对“街头官僚”的影响在于他们能够运用这一权力(却不能受到恰当约束)直接决定对公民的惩罚和奖励,促进他们更好地开展工作,使之变得更容易和安全。然而在实际的生活中,“街头官僚”并不是简单的作为弱势群体形象出现在公众视野之中,他们面临一种特殊的行政生态,往往处于尴尬的角色冲突之中。一方面他们把自己看成是制度系统中的齿轮,在官僚系统中他们是被压制的对象;另一方面,对于他们的委托人来说,他们又拥有自由裁量权^[3]。从城管制度产生之初,城管执法克服了多头执法、重复处罚等诸多弊端,明确执法责任主体,集中执法力量,

更加高效地履行职责。总体而言,城管执法体制顺应了城市化发展的潮流,符合当前社会发展的需要。随着中国社会进入转型期,城管执法体制出现明显的滞后现象,对现有的城市管理表现出无能为力,甚至被贴上了暴力执法、欺压弱势群体、执法扰民等负面标签,不仅损害政府形象,也得不到市民的支持。无论是“城管追逐”还是“摊贩抗法”,直接反映城管执法过程中的两难处境。

二、争夺生存空间:城管成矛盾载体

城管作为政府意志在政策末梢的执行者,直接履行政府的执政方针,关乎执政党和政府的形象塑造。同时,又是公众民意的直接接受者,在政府与公众之间起着桥梁的作用。从1996年我们开始实行城管制度以来,城管部门集中了行政处罚权,但立法并未适时跟进,没有及时为城管执法制定相应的法律、法规,城管只能“借法执法”来确保自身行为的可行性——顶层设计不完善导致城管执法的真空,正如宋志刚在《城管来了》一书中所描述:“当初设计的人想得挺好,但在实际操作之中,一无法律依据,需要借法执法;二无制约手段,需要火中取栗;三无统一的上级单位……城管在全国都是各个城市的各个区分开管理的。”^{[4]22}

有问卷调研表明,在争议发生后而情况未明了之前,大多数民众都表现对“弱势群体”的不自觉同情,从而站在执法相对人一边^[5]。无论是媒体的不实报道,还是城管自身确实存在的诸多弊端,导致许多社会疏离分子借着网络平台无端发泄心中对社会的不满,更有极端的看法表示应该取消城管制度。城管的产生有其存在的现实意义和历史价值,明显地,在当下城管还没有做好作为政府与民众之间的中间人身份,在执法矛盾向城管集中并且政策执行风险向城管转移的情况下,城管在无形之中成为政府与市民争夺“社会生存空间”的矛盾对象。

“2013年6月2日下午,广州市农林街执法队队员与3名商贩(2女1男)发生冲突。1名女商贩撕扯某城管员上衣并抓伤其下体,导致其制服被扯烂,身体(包括下体)多处不同程度受伤。”^③

“2016年3月26日上午,1起流动

小贩暴力抗法打城管事件让人瞠目。城管人员依法整治乱摆卖,流动小贩不听劝告,现场连打带咬,3名城管执法人员1人被打得头破血流,两人分别被咬伤和挠伤。公安部门经过对相关证据的调查取证,对该名小贩作出了行政拘留十天的处罚。”^④

现实案例表明,在这场利益争夺中,城管和摊贩一样都是受害者,城管作为政府最基层、最前线的公务员,摊贩作为民众当中最穷苦、最底层的老百姓,无疑各自承担着来自政府与市民的双重压力,成为直面彼此矛盾的受害者。政府在整治乱设摊现象,清除“脏乱差”的小摊贩时,却忽略了正是政府的错误管理才导致这种现象的频发。诚如上海浦东新区前区长张学兵所说:乱设摊是我们管出来的,主要责任在政府。政府越是不允许社会上存在这种现象,就越会加大打击力度,使摊贩的利益无法得到保障,不能形成完整的经营链,随之而来的就是“脏乱差”的现象,如此恶性循环,从而破坏了追求城市市容与市民生存的平衡点。借鉴国内外完善的治理模式,或可助力维持城市的平衡点。

三、借鉴治理模式:城市治理转型

在现代化过程中,摊贩的管理如同“阿喀琉斯之踵”暴露出一座城市的病态,纵观各个国家或地区对于摊贩的治理,政府对摊贩的态度都经历了从最初的完全否定到肯定进而在争议中接受的过程。作为“后发展国家”,借鉴这些治理模式来促进城管与摊贩之间矛盾的顺利解决,亦不失为可行之法。

香港市政局下属的市政总署负责管理小贩经营,通过严厉的惩罚来规范摊贩的卫生制度及经营规范。台湾地区对摊贩的管理更加的制度化,包含摆摊的人群定位、经营时间地点,并且有统一的摊贩组织来办理经营手续,既能对摊贩形成集中、全面的管理,同时摊贩组织也代表小贩的利益。有规可守,有章可循,完善的顶层设计,让摊贩自己管理自己,真正做到放权于民。

在法国,城市管理人员被称为“城市警察”,城管将摊贩当作“服务对象”,摊贩办理证照非常便捷,只要符合法规,经营者足不出户,便可办好一切手续,城管主要负责留意非法活动,并在相对

人拒不停止或反抗时通知国家警察，由国家警察进行依法处理。马来西亚的“城管”称为“委员会执法官”，工作与许可证发放有关，若有摊贩违规便会收到标有明确数额的罚单，并通知他们去支付罚款，如果小贩拒绝支付，就可能被治安法院传唤。通过城管—警察—法院“三位一体”联动执法，城管并不直接参与到案件的办理中，有效规避违规执法，同时使案件办理的可信服度更高。

对于摊贩的管理，各国各地区政府都先后经历了排斥、驱逐到认可、疏导的过程，由于不同国家和地区的基本国情、民情各不相同，自然不能一味地照搬他人的治理经验。实践表明，在城市繁华街道上，摊贩通过出售补充性、便捷性商品，创造出一个不同于商店的购物环境，更加方便、快捷。消费者往往会在摊贩处驻足欣赏，与正规商店的产品进行比较，满足自身的心理预期。在更多选择的情况下，双方的生意也能更好，让同一个竞争市场下的参与者实现帕累托最优。摊贩经济能够识别并满足顾客的需求，成为低收入家庭的重要经济来源，同时能够促进社会就业，属于社会主义市场经济的组成部分。若能够将矛盾处理得当，也必定会成为城市的一道独特风景，重塑《清明上河图》中一派繁华和谐的景象亦未可知！“小商小贩是城市贫民的生计，不摆摊，就没有活路。”中国人民大学行政学系教授毛寿龙评论道，一个多元化思维的城市，会照顾多方面的想法，容纳多方面的利益。

历史经验表明，一个社会在其发展过程中产生某个普遍的、突出的问题时，那么解决这个问题的对策也一定会随之产生，正所谓有矛就有盾，问题和对策是一个统一体中相互联系的两个方面，关键在于要有非凡的智慧来解决双方的矛盾。政府对于治理社会应更加突出人民的主体地位，尊重人民的意志，从管理走向治理，让民众进行自我监管。

四、从管理社会走向治理社会：实现政府治理与社会自治的良性互动

综合中外学者从不同研究角度对管理的界定，可以把“管理定义为一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、沟通、协调、控制、人事、财务等职能来协调他人的活动，使他人与自己一起实现组织目标的一系列活动过程。”^{[6]304} 在一系列活动过

程中，仅有政府这一单一主体扮演一种全能型的角色，全方位地参与其中，采取管控思维的方式，凭借自上而下的权力架构来主导活动。依靠行政手段对城市进行管理，往往凭借创建文明城市的“一纸公文”对摊贩进行盲目的消除，使城管作为面对矛盾的第一线，激化双方的冲突。

有学者认为，“治理”概念反映着这样一种观念，即“各国政府并不完全垄断一切合法的权力，政府而外，社会上还有一些其他机构和单位负责维持秩序，参加经济和社会调节。”^[7]学者罗西瑙认为治理指的是一种由共同目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。从政治社会学角度来说，治理是一个社会性的概念，关涉的是社会与国家关系的互动。治理与管理不同，不是单向度的，而是采取互动的方式，基于社会民主协商基础之上，政府部门、民间组织、社会成员等多元主体共同参与，为实现共同目的而采取行动。参与这一共治行动中的各个主体所表现出来的权力近于平衡，既非政府垄断，也不是社会组织起主导作用，而是彼此相互协调，从而达到善治的目的。在城市治理的整体结构上，政府部门需要与各个主体进行协调合作，发挥社会组织的自治功能。

从“管理”到“治理”虽仅一字之差，但内涵更为丰富，既包括政府机制，也包含非正式、非政府的机制，是实现城管与摊贩矛盾调和的理论基础。随着社会的发展，治理所包含的范围越来越大，无论是社会组织还是社会成员，得以通过治理机制来满足自身的需要，不仅能够实现自身的愿望，还能够满足社会整体需求。从国家层面上体现了党治国理政理念的升华，更加强调人民的主体地位；从基层层面彰显了政府为民服务、科学发展观的深入。从治理社会视角，破除城管与摊贩矛盾，依赖政府治理与社会自治的良性互动，其途径有三。

1. 转变执政理念，发挥政府监管作用

2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“要创新社会治理，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序；要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。”^⑤中央的提法十分明确，为各级政府转变政府职能、解决矛盾，提

供了重要的理论依据。转变执政理念作为创新社会治理的基础,政府部门必须给予城市治理主体以自由发展空间,降低社会治理准入门槛,允许摊贩形成组织参与到城市治理中,同时为广大民众的参与搭建平台,保障参与主体地位的平等,发挥各主体间的协调合作功能。政府部门的放权并非意味着政府部门“不作为”或放任市场“乱作为”,城管作为秩序的维持者,对随意摆摊、占道经营、食品安全等问题应进行严厉惩处。“简政放权”的提出便是转变政府职能的最好诠释,简政放权的同时,还要积极发挥监督作用,让社会行为引导在法律的框架内,将“放”、“管”、“服”结合,三者不可偏废,必须把握好其中的平衡。

2. 提高自治能力, 发挥组织协调作用

社会自治的基础在于政府简政放权以及自身自治能力的提升,简政放权是基础,自治能力提升是保障。首先,创新社会自治模式。摊贩自治的可行性和科学性在于做到“放权”于民,让摊贩们组成摊贩治理委员会或公众委员会,发表意见,就有关问题进行深入调研,听取和汇集多方意见,对不合理摆摊行为加以约束,使小贩对摊点有归属感,保障摊贩的合法利益,形成恒定的社会关系网。对于摊点的卫生整洁以及秩序维持都能得到改善,摊贩为了自身利益的获得便能进行彼此监督。其次,加强社会服务意识。服务社会是社会组织产生的重要使命,摊贩治理委员会的出现是为规范摊贩行为,解决摊贩间矛盾纠纷以及与城管的暴力冲突,秉持服务意识,对于城管与摊贩间的矛盾调和具有重要作用。最后,发挥组织协调作用。摊贩治理委员会作为沟通政府包括城管与摊贩的中介组织,对上可表达摊贩对政府的诉求,对下可规范摊贩的经营行为,亦可成为城管与摊贩矛盾冲突的“缓冲地带”。

3. 提升参与热情, 发挥市民监督作用

治理社会强调人民的主体地位,充分调动市民的积极性、主动性,自觉、自愿地参与到社会生活中,提升市民的参与热情。因此,要积极开拓参与渠道,在相关政府部门服务窗口设置服务,及时反馈市民的有关问题,对于摊贩的乱设摊、城管乱执法以及摊点所售食品质量安全等问题的反馈都能够让市民感受到城市的变化,以市民的意见建议为问题的导向,切实解决好市民最关心、最直接、最

现实的问题。就具体的治理方式而言,对于城管与摊贩矛盾的调和,不再以政府的行政指令为导向,依靠民主的方式,通过城管、摊贩和市民的互动协商,同时增加广大市民的监督,对于违法行为进行监督、举报,达到社会自治。

新时期、新阶段探索一条具有中国特色的治理社会道路尤为重要,能有效解决我国眼下面临的许多社会矛盾,充分适应我国经济社会发展的客观要求,对于完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化具有决定性作用。2015年12月20日在北京召开的中央城市工作会议上,习近平总书记发表重要讲话,首次提出“三只手合力”论的新概念、新理念,即统筹政府、社会、市民三大主体积极性,尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动,使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力。政府、社会、市民三大主体通力合作与“人民主体论”的执政理念相契合,向全社会勾画出“城市共治、城市共管、城市共建、城市共享”的城市治理路线图。

城市作为全体市民的生存共同体和命运共同体,城市的问题不能仅仅依靠城管来解决,更不应将所有的矛盾都集中给城管。城市的管理是一项系统工程,城管与摊贩的矛盾问题仅仅是一个缩影,必须从整体的角度出发看待。“人民城市人民建,人民城市人民管”,在城市建设、城市治理这条道路上,无论是政府、城管还是普通市民都责无旁贷,达成政府—社会—市民“三位一体”共同治理的“最大公约数”,探索一条具有中国特色的政民合作的道路,真正实现人民城市人民管。

五、结 论

综上所述,街头官僚理论揭示出城管在执法过程中拥有一定的自由裁量权,从而使他们面临两难的处境,成为政府与市民在争夺城市生存空间的矛盾载体。因此,城管与摊贩的矛盾实质是政府与市民对于城市发展走向、城市功能的不同认知而所引发。在借鉴完善的城市治理模式的基础上,结合本地区实际情况,创新城市治理模式,让摊贩、市民实现自治。转变政府职能,从管理社会走向治理社会,实现政府治理与社会自治的良性互动。政府需要把转变执政理念与发挥监管相结合,社会需要把

提升自治能力与协同互动相结合，市民需要将积极参与和广泛监督相结合，从这三个角度着手，探索出一条具有中国特色的治理社会道路。

参 考 文 献

- [1] 何兵. 城管追逐与摊贩抵抗:摊贩管理中的利益冲突与法律调整[J]. 中国法学,2008(5):159-169.
- [2] LIPSKY M. Street-level Bureaucracy [M]. New York: Russel Sage Foundation,1980.
- [3] 孙吉海,国林霞. 浅析街头官僚理论[J]. 辽宁行政学院学报,2006(7):8-9.
- [4] 宋志刚. 城管来了[M]. 北京:北京理工大学出版社,2011.
- [5] “城管综合执法状况研究”课题组. 西安市临潼区城管综合执法状况观察报告[J]. 法学,2009(6):78-93.
- [6] 陈振明,陈炳辉. 政治学:概念、理论和方法[M]. 北京:中国社会科学出版社,1996.
- [7] 彼埃尔·德·塞纳克伦斯. 治理与国际调节机制的危机[J]. 国际社会科学(中文版),1999(1):92-95.

From the Social Administration to the Social Governance

——The contradiction and reconciliation between urban management officers and vendors

WANG You-ye

(School of Sociology and Political Science, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: Since the events that the urban management officers beat people up hit the headlines at times, the urban management has become synonymous with violence law-enforcement or the oppression of disadvantaged groups. Therefore it admits no delay to defuse the conflict between the urban management officers and vendors. Based on the theory of street-level bureaucracy and the analysis of various governance models home and abroad, the paper reveals that the contradiction between urban management officers and vendors is essentially an epitome that citizens contend for the social living space with the government, which tends to trigger a series of conflicts embodying the opposition between the government and citizens. It is thought that the kind of contradiction can be reconciled by transforming the government function from social management to social governance and promoting the benign operation and coordinated development of the society.

Key words: social management; social governance; urban management officer; vendor; the theory of street level bureaucracy

【编辑 高婉炯】

注释:

- ① 崔英杰是一名退伍士兵，案发前正在北京市摆摊。2006年8月11日，北京市海淀区城管大队海淀分队查抄无照经营烤肠的崔英杰时，双方起了争执，副队长李志强被崔英杰挥刀刺死，后崔英杰因故意杀人罪被判处死刑，缓期两年执行。
- ② 夏俊峰是沈阳市1名小商贩。2009年5月16日，夏俊峰和妻子在马路上摆摊被沈阳市城管执法队员查处。在勤务室接受处罚时，夏俊峰与执法人员发生争执，用随身携带的切肠刀刺死城管队员2名，重伤1人。对于争执的缘由，各方说法不一。2011年5月9日，夏俊峰案终审宣判，辽宁省高级人民法院作出刑事裁定，驳回上诉，维持原判：夏俊峰因涉嫌故意杀人罪被判处死刑。经最高人民法院核准，夏俊峰已于2013年9月25日被执行死刑。
- ③ 李佳文. 虽然很没面子，站出来希望大家了解城管之困，新安快报，2013-06-04（A21）。
- ④ 孙妍文. 小贩暴力抗法 城管被打头破血流，中国青年网，2016-03-30。
- ⑤ 2013年11月12日中国共产党第十八次中央委员会第三次全体会议通过。