

城管 有话说

Chengguan
Younhushuo

一个城管，
想和你谈谈。



陈鲁南 / 著



四川大学出版社



陈鲁南 / 著



四川大学出版社

责任编辑:王 冰
责任校对:陈 蓉
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

城管有话说 / 陈鲁南著. —成都: 四川大学出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5690-0241-6

I. ①城… II. ①陈… III. ①城市管理—行政执法—介绍—中国 IV. ①D922.297②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 323447 号

书名 城管有话说

著 者 陈鲁南
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5690-0241-6
印 刷 菏泽市牡丹区新德印业有限公司
成品尺寸 148 mm×210 mm
印 张 6.25
字 数 165 千字
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷
定 价 26.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
- ◆网址:<http://www.scupress.net>

序

生活中，大家常说城管怎么怎么着，而作为一名城管，我想跟大家好好谈谈。

城管队伍是一个不断完善的队伍，也就是说这个队伍自身确实存在一定的问题，但是通过内部和外部的各种努力，通过你、我、我们所有人的共同努力，这个队伍越来越完善，而且一直在朝着大家希望的方向发展。

我想跟大家谈谈有关城管的一些事儿和一些人，其中有对“自己人”言行的评说，也有对“外人”观点的回应。这些既不是辩白也并非“自黑”，不是自揭“家丑”也并非自我包庇，无救赎，不指责，只探求。探求真相的本源，顺便说道说道真相之下的众生和众生。

无论对生活还是对工作，我们都应该心怀坦诚，正视现实中存在的问题，以积极的态度谋求解决。存在问题不可怕，怕的是讳疾忌医。关于工作，我相信整个队伍会有清醒的自知、包容的胸怀和进取的方向。关于认知，随着社会的进步和法律法规的完善，我相信每个公民都能够越来越理性地看待所遇到的问题。

对于一系列“城管事件”，我想对围观的大家说，在有些事情上，愤怒于事无补，谩骂解决不了问题，中指也指不出正确的方向，任何个人指向的人身攻击都毫无意义。我们都应该保持冷静和理智，携手同行，合力推动相关制度的完善。

对于本书中的这些文章，笔者想对同事和同行们说，其中讲

到的每个事例都只是作为一个偶合的剖析样本，总会有人在这个位置上。所以，无须对号入座。

当局者迷，旁观者清。笔者试着放下所有的局限和执念，记录下工作中的所见所闻、所思所想，尽可能客观地还原事实真相。试图拿起文字做个战士，同“局内局外”的一切不合理做斗争。希望通过城管执法这个微观视角探讨与之相关的一些制度和现象，让大家能够对一些司空见惯的事情多一个理解的角度，同时让大家能够更多地关注基层社会治理。这是一次为城管队伍和基层社会争取话语权的努力，也是一次以信仰谋求幸福的努力（姑且大言不惭）。

从最开始集中行使一部分行政处罚权，到后来行使多种城市管理职能，城管部门的职能不断增多。本书主要探讨的还是狭义的“城管”，即行政执法队伍。

言浅辞拙，皆出本心；警言苞议，不尽为是。

目 录

第一篇 一些小故事

1. 交代在前的一些事、一些人 (3)
2. 卖萝卜的故事 (5)
3. 卖地瓜的故事 (9)
4. 卖西瓜的故事 (12)
5. 检查 (17)
6. 噪声污染让人心烦 (22)
7. 强拆现场 (26)
8. 城镇化的负外部效应 (30)
9. 丈母娘、城管与财税制度 (35)
10. 好市民与“坏城管” (38)
11. “弱势群体”并不弱 (41)
12. 城管做好事儿 (44)
13. 小城特色 (47)
14. 制度引导的重要性
——从两个小故事说起 (50)
15. 城管相亲记 (53)
16. 城管上访记 (57)
17. 体制内的“隐形人”
——万能临时工 (60)

18. 硕士城管引热议·····	(66)
19. 城管骂名何处来·····	(70)
20. 关注城管心理健康·····	(76)
21. 最坏的证人·····	(81)
22. 舆情应对·····	(86)
23. 做个有感情的执法者·····	(91)
24. 城管制什么·····	(93)
25. 城管怎么管·····	(104)
26. 城管有话说·····	(108)
27. 城管从何而来去向何方·····	(112)

第二篇 相关法规、文件

《中华人民共和国行政处罚法》·····	(121)
《中华人民共和国行政强制法》·····	(133)
《中华人民共和国城乡规划法》·····	(150)
《城市市容和环境卫生管理条例》·····	(166)
《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》·····	(174)

后 记

——一半幸福 一半忧伤·····	(188)
------------------	-------

第一篇 一些小故事

1. 交代在前的一些事、一些人

县城情况：

我们县的名字叫作箕山县，因境内有山曰箕山而得名。这是一个历史悠久的千年古县，有着许多古老而美丽的传说。这里风光旖旎，钟灵毓秀，人才辈出。

县城驻地是陈庄镇，东西方向有四条主干道，自北向南依次为尧舜路、孙臧路、曹植路、雷泽路；南北方向有路若干条，自西向东依次为箕一路、箕二路、箕三路……箕N路，之所以数量不定，是因为整个城区在向东发展，随着城市建设的迅速推进，总会不时冒出一条路来。

人员介绍：

我们的中队长姓陈，我们都叫他南哥。这是个工作勤奋爱岗敬业却又时常纠结的人，他的勤奋敬业有目共睹，他的纠结用他的话说就是“老实巴交的人因城管工作而致的人格分裂”。

副中队长姓白，皮肤黝黑却又固执地姓白，我们都叫他小白队长。

我的搭档是宋姐，隆重介绍一下宋姐。

宋姐早我一年上班，是我们大队第一批招录的大学生队员。宋姐脾气很好，一个事例可以说明：

她和她老公宣布结婚的喜讯后，她老公心有不甘的前女友恼羞成怒，来家闹事，说是来要回以前的合影。她老公就在那儿一声不吭翻箱倒柜地找啊找，最后没找着。前女友突然发飙，对着

家里就是一通乱砸，锅碗瓢盆电视机，电脑鼠标显示器，无一幸免。宋姐当时没还手，她说她不跟一个可怜的失败者一般见识。前女友走后，宋姐在废墟里扒拉出电磁炉，一看还能用，她说当时一阵窃喜——饿不着肚子了。

宋姐说那些合影早被她发现，偷偷给烧了。

2. 卖萝卜的故事

我们日常的工作就是，按照事先划定的责任片区，两人一组来回巡逻，检查有没有市容违章行为。后来，单位招收了很多临时工，队伍逐渐壮大，变成了几个人一组。

有一天下午，我跟宋姐骑着自行车进行巡查。在一个小学附近，有家长找我们投诉，说有个老人在学校门口卖胡萝卜。

我们赶过去，发现一位两鬓斑白的老者推着一辆满载胡萝卜的地排车在校门口一侧进行售卖，使得校门口原本就拥挤的小路更加难以通行。我们跟他说让他进市场去卖，老人很客气地说称完这份就走。

宋姐和我交代完就接着上别处巡查去了。过了好一会儿返回来时，发现卖萝卜的老头还在，只是稍微动了动位置——从校门口挪到了对面。

我们又过去跟他沟通，老头一面称萝卜一面笑嘻嘻地说：“跟你们队里谁、谁谁、谁谁谁都是老熟人，跟你们某某队长还是亲戚哩。”

“跟谁、谁谁、谁谁谁还有某某队长是熟人是亲戚更应该带头配合我们的工作。”我跟老头说。

“好好好，称完这份立马走”，老头拍着胸脯保证。

想着他这次也差不多该走了，我们俩继续去旁处巡查。不一会，又有一位家长过来跟我们说，学校门口有卖菜的堵着，接孩子都进不去。我们折回去发现还是卖萝卜的老头，这次却是原地

没动。

宋姐说她头大了，我说我也是啊。于是，我们决定采取措施。

宋姐在前面亮执法证，我从后面一把薙过秤，老头扭过头来暴跳如雷，恨恨吼道：“赶紧把秤给我拿来，俩小年轻欺负我一个老头子，你们讲不讲理！”

“我们正是好心跟您讲了这么多道理，才让您根本不拿我们的警告当回事儿。”我说。

“年纪轻轻干点啥不好，偏当城管。”你看你看，原本好说好商量的老头心里憋着这么多话呢。

我的微博上面，经常有人留言。有个人曾留言说，“千万不要做城管，这个不是正当职业，是强权压迫底层求生者的工具，城管队员都是害人害己的打手”。还有一个人留言，“每当看到二十多岁年纪轻轻的人穿着城管制服，就有种莫名的悲哀和惋惜感。大好青春正是为社会创造财富的时候，却干起了一种毫无意义的勾当，真××可惜”。持这些观点的人，你不要走，我要在后面的文章里和你谈谈。

老头上前拦防我，我转身传秤给宋姐；老头拽住宋姐，宋姐再传给我；如此三番五回合。

老头一把抓住我的胳膊，说：“那好吧，你们扣我的秤，也必须扣其他人的！”这是一种很普遍的心态——不是想着如何能让自己比别人更爽，而是想着如何能让别人比自己更不爽，平时工作中经常会遇到这样心理不平衡的小贩。

“只要还有屡劝不听的，我们就会依法进行处理。”我挣脱老头说。

“人家这么大年龄摆摊卖个菜也不容易，把秤给他吧。”一位

买萝卜的老太太求情。

“大娘，他在这儿占道卖菜不仅影响市容，而且妨碍交通。”宋姐解释。

“我觉着你们城管真是多管闲事，弄得我们买个菜都得跑老远，还不是新鲜的。再说了，什么市容不市容交通不交通的，我倒觉着大街上热热闹闹很好……”一位中年妇女对着宋姐手舞足蹈地说。

我们劝离占道摆摊的小贩时，总会有人称快，也会有人指责，这反映出的是各方利益的冲突。

首先，小贩希望占据人流量大的道路摆摊谋利。政府规划有各种专门的市场，小贩为了追逐更多利益、逃避税费，选择不进市场而在大街上“打游击”。

其次，小贩随地经营，附近市民购物方便。门口有摊点省了跑路，谁不喜欢？城管来撵，自然心烦。当小贩遭遇城管，受益市民自然而然地会站在小贩一方指责城管。

再次，车辆行人通行受阻。小贩占据城市道路，使得车辆行人无法顺畅通行，路堵的时间长了便会堵心。此时，行人和车主动会议愤填膺地指责占道经营的小贩。

最后，市民对良好市容、交通秩序的期盼。每个人都希望生活在一个井然有序的环境里——街道干净整洁，交通安全畅通，而不是垃圾遍地、交通拥挤。

面对多方利益冲突，行使城市管理职能的城管部门只能择其合理者予以保护。车辆和行人寻求通行权的保护，市民追求好的生活环境，这都是合情合理的，而小贩占道卖菜的地点具有期待可能性。

期待可能性原本是刑法学上的概念，是判断行为主体是否需要承担责任的重要依据，这一概念完全可以应用于行政法领域。期待可能性是指根据行为时的具体情况，能够期待行为人避免实

施违法行为而实施其他合法行为的可能性。如果有期待可能性，即能够期待行为人在行为时实施合法行为，行为人违反此期待实施了违法行为，即产生责任；如果无期待可能性，即行为人在行为时只能实施严重违法行为，不能期待其实施合法行为，此为阻却责任事由，行为人不负法律责任。

对于小贩占道经营的地点来说，很明显具有可期待性——除了在城市道路上违规经营，还可以进市场合法经营。道路是用来通行的，就像市场是用来摆卖商品的一样，这个道理显而易见。占道经营的小贩因此需要对自己的行为承担责任，城市管理部门应当对其进行约束。

有人把城管管理小贩上升到侵犯小贩的生存权，这有点耸人听闻、小题大做了。并非所有的自食其力都是合理的，起码规则外的行为是不应被鼓励的。

临下班的时候，那个替小贩讲情的老太太找到我们，激动地说：“你们一定要狠狠地处罚那个卖萝卜的人！我买了一兜萝卜，他说是十斤二两，回家一称只有八斤六两！”

.....

3. 卖地瓜的故事

那些老弱病残的相对人^①，总让人不由自主地心生怜悯。在具体的执法过程中，对待这类特殊人群的违章违规行为，主要是以教育为主。但是，有些时候单纯的教育并不能起到理想的效果，这背后是有原因的。

有一次，一名老年人在马路上卖烤地瓜。这位老人年龄看起来不小。第四次发现他占道经营后，我们决定采取有效措施。

就在这时，一群心怀正义感却又不了解情况的群众瞬间围拢上来，说情的说情，声讨的声讨。很多时候，人们的同情心总是这样不明就里不问缘由地盲目泛滥。

几个小学生情绪激动地说：“老爷爷这么大年龄了，你们怎么欺负他呢！”几个孩子脸涨得通红，快要哭的样子，让人心疼。

有位很漂亮也很时尚的年轻姑娘求情说：“老人家这么大年纪，也不容易，你们就放过他这次吧。”

“他今天已经不是第一次占道经营了，姑娘。”我跟她解释。

“甭管几次，我觉着你们都不应该欺负一个老人……你们家就没有老人吗！”姑娘长得虽然很是赏心悦目，但是说出话来却不那么悦耳动听，理直气壮地教育起我们来。

小白副队长听得此话，怒言：“我们家老人不会这么厚脸

^① 相对人，法律术语，指在行政法律关系中与行政主体相对应一方的公民、法人和其他组织。

皮……可怜他就领你们家养着吧!”说着，一把夺过杆秤扔进车里，“去队里接受处理吧”。

“坏城管，坏城管……”小学生哭着骂着。

“城管没一个好人!”漂亮时尚的年轻姑娘白了小白副队长一眼说。这话出自一个年轻貌美的姑娘之口，让我这只资深“单身汪”突然有种很惆怅的感觉。

第二天，我们看到卖烤地瓜的老头又在大街上卖烤地瓜。

我问他为何没去单位接受处理，像他这种情况特殊的相对人，一般承认个错误写个保证书，这事儿就结了。

他说：“你们单位那么远，一杆秤也值不了几个钱，不值当说那么些好话。”

“看你这么大年纪，也怪不容易。但是你可不能再占道经营了，不然我们还要依法依规进行处理。”宋姐说。

“就明说，你们要多少钱才让在大街上摆吧?”老头很认真地讨价还价，我与宋姐面面相觑。

“你这小摊利润很大吗?”宋姐疑惑地问。

“反正也不怕你俩抢我生意，实话跟你们说吧，生意好的时候我这一天利润能有三百多块钱，一般情况下每天一两百不是问题。”老头拍拍胸脯，眯着眼向上倾斜45°角陶醉地说。

“怪不得你都不会在意一杆秤的……不过你占用城市道路随意摆摊，妨碍了其他人的通行，市场才是你应该去的地方”，我说。

“就放学这个时间点让我在这儿卖，其他时间不在这儿，行不?”老头锲而不舍地争取。

“如果允许你在这儿烤地瓜，那么其他摊点也会来，你总不能把这个路口烤成市场吧?”宋姐解释说。

“那好吧，我就尽量躲着你们吧”，老头很是失望却又充满希望。长时间的实战对抗，小贩的游击战术普遍都很成熟。