

城管执法冲突的社会情境

——以《城管来了》为文本展开

陈柏峰

摘要 在当下中国，城管的公共形象负面，几乎被等同于暴力执法、扰民、欺压弱势群体、腐败等。然而，从其体制形成来看，城管执法克服了多头执法体制的诸多弊端，大体上符合社会发展需要。从纪实作品《城管来了》来看，城管在食品安全、城市交通、市民人身财产安全、社区安宁等多方面均有着积极作用，执法冲突的发生有其结构性原因：执法矛盾向城管集中、政府行政决策风险向城管转移、执法受益者是“沉默的大多数”。《城管来了》反映的执法实践与传媒表达的大不相同，因为很多传媒将个别城管执法事件加以刻板印象化，掩盖了城管执法的积极面向，通过“污名”建构了负面的城管整体形象，并将暴力抗法摊贩的形象圆形化，将问题归结为抽象的体制问题。这无助于解决问题。传媒应当客观全面地报道城管执法的社会情境，帮助不同人群共享经验、凝聚共识、达致理解和弥合矛盾。

关键词 城管 执法冲突 社会情境 《城管来了》 传媒

作者陈柏峰，法学博士，中南财经政法大学法学院教授，西南政法大学行政法学院博士后研究人员。

一、从城管执法的形象说起

随着城市化的快速发展，城市居民的各种需求不断增长，城市管理职能的重要性日益凸显，而城市发展所引发的秩序变化也给城市管理带来了挑战。面对需求和挑战，我国政府逐渐探索出了城市管理综合行政执法体制。与此同时，科技和传媒业的发展，促进了舆论监督和信息公开，城管执法越来越多地被曝光在公众视野当中，相关的负面新闻不断出现在媒体之上，尤其是城管暴力执法及其引发冲突和抵制的新闻。社会公众对城管的负面评价和反感情绪日涨，甚至出现了取消城管的呼声。在网络舆论中，对城管的怨恨、讽刺和嘲笑不绝于耳，城管的公共形象相当负面。而这种负面的整体形象，又通过诸如以下一些报导和戏谑而得以再生产。

* 本文系教育部新世纪优秀人才支持计划基金项目（NCET-12-0986）和中国博士后科学基金面上项目（2012M521667）的研究成果之一。感谢匿名评审专家的修改意见，但文责自负。

第一, 城管被认为意味着暴力执法。网络上随处可见影射、嘲笑城管暴力执法的各种漫画、笑话段子。在一幅漫画中, 有两个浑身背着装备的军人, 其中一个问道: “敢问兄台是哪国的特种部队?” 另一位回答说: “No, No, 俺是中国的城管队员!” 再如一个笑话段子: “五角大楼秘密报告称: 中国城管队伍是一支具有强大潜力, 能单靠一辆破面包车或皮卡就能全天候作战的可怕准军事组织。我国庄严承诺对外不首先使用城管。”^① 这类漫画或笑话段子都是通过消费城管暴力执法来娱乐受众, 城管的暴力形象在娱乐过程中得到进一步强化。

第二, 城管被认为意味着扰民。网络上有一流传甚广的组图《清明上河图之城管来了》。第一张图是《清明上河图》的局部图, 贴文描述了让人感叹的“好一座繁花似锦的城池”: “一座大桥中间的人行道, 是一条熙熙攘攘的人流; 有坐轿的, 骑马的, 挑担的, 赶毛驴运货的, 推独轮车的……街市行人, 摩肩接踵, 川流不息。接着, 忽闻人惊呼: ‘城管来了’, 顿时马惊人慌, 只见骤然飞急水, 忽地起洪波……城垣尽倒, 商铺皆休。数年后, 城市管理系统成立十周年成就展在博物馆开幕, 展区正中悬挂一巨幅清明上河图, 城垣依旧, 只人烟不再, 有上书曰: 汴京城市管理者模范城!” 组图中的第二张图就是“博物馆展区挂的那幅清明上河图”——经过网友涂改, 画面的背景都还在, 只是人物全部都被涂掉, 街上尽是散落的零碎物、被打翻的箩筐和篮子。不少网友认为很“写实”, 很“形象”, 并感慨“城市管理者早诞生几百年, 就没有清明上河图了”。^② 显然, 受众在娱乐、消费这一组图的过程中, 也加固了城管扰民的形象。

第三, 城管被认为意味着欺压弱势群体。城管只要与执法对象发生冲突, 公众就会习惯性地认为城管在欺负弱势群体。笔者任教的大学边上有个城中村, 在挨着校园的那条路上, 不断有人违建做买卖。城管几乎每年都要去强制拆迁, 但之后不久违建房又会重新出现。每次强拆时, 学生们总会向我反映“城管欺负弱势群体”, 他们甚至拿出“生存权”来为违建者辩护。一位网友也记叙了类似的事情: “大学时候, 学校一侧门有条‘小吃街’, 超多小贩, 很多老爷爷老奶奶推着板车卖东西。有一次城管来了, 小贩四散逃窜, 有一个老伯跑的时候不小心把板车里的水果撒了一地。当时, 我和几个学生还帮那老伯捡水果。那晚在学校内网论坛就有人说这事, 基本都认为是城管暴力执法, 推了那板车。其实, 人家城管连车都没下。”^③ 人们在不明是非的情况下就推定城管欺压弱势群体, 可见对城管已经形成了思维定式和固定印象。

第四, 城管还被认为意味着素质低、腐败等。“北大的学生拿着问卷到北京某城管大队作调查, 第一题就是城管的学历: A. 小学, B. 中学, C. 大专, D. 没文化。大学生们根本就不清楚, 北京的城管队员都要经过公务员考试, 最少也是大专学历, 市局还有硕士。”^④ 可见, 在一般人看来, 城管就是素质低的。一位城管队员记叙说: “去参加同学聚会, 一说我在城管, 桌上就别提多热闹了, 各种打擦、各种挤兑。神马给我三千城管如何如何、神马烤白薯全拿家去了……然后就举出各种的道听途说: 哪儿的城管怎么有钱、怎么腐败”, 这位城管感觉“以前都是不错的同学, 这会儿全成阶级敌人了。”^⑤ 据这位城管队员记叙, 至少在北京, 这些腐败的“指控”, 包括罚没的灰色收入,

① 这些诗句、故事在网络上简单搜索即可见到, 流传非常广泛, 恕不一一标明出处。

② 参见《“城管来了”, 商贩全逃走》, 载网易 <http://news.163.com/09/0410/12/56HPTJBF000120GR.html>, 2013年5月15日访问。

③ 网友评论, 转引自宋志刚: 《城管来了》, 北京理工大学出版社2011年版, 第54-55页。

④ 同注③, 第28页。

⑤ 同注③, 第10页。

收取保护费、管理费，将抄走的水果拿回家等，都不能成立。^⑥

由上可见，当前城管形象之负面，几乎已等同于凶神恶煞的暴力机构，而且是专门对付弱势群体的公权力机构。有问卷调研表明，在争议发生后而情况未明了前，大多数民众都表现出对“弱势群体”的不自觉同情，从而站在城管执法相对人一边。^⑦ 负面的城管形象可能对学者也产生了不小影响。例如有学者未经实证调查即认为，正是通过非法化小摊贩，城管才“重任在肩”，才得以大量行使处罚权，从而获得与处罚权相关的合法和不法的利益，其中的合法利益包括处罚权、变相许可权、将事业编制转为行政编制的可能，而非法利益则包括收保护费、默许亲朋好友设摊。^⑧ 张永和等人虽然不否认存在相对人有意制造冲突的情形，但坚持认为，矛盾主要源于城管执法者公权意识落后，滥用权力，甚至耀武扬威，还不完全具备服务思想。^⑨ 负面形象让城管承受着巨大压力，执法举步维艰。一位城管说：“大学时代，天涯是我的乐土，现在完全成了我的噩梦，一篇帖子浏览下来，全是城管死全家、问候城管祖宗十八代等。”^⑩

应该说，某些城管野蛮执法的现象确有存在，但整体而言，暴力恐怕并非城管执法的日常手段，城管更不是暴力执法的常设机构。至少在北京，“近几年，总局管得很严，北京的城管顶多嚷嚷两声，绝不可能打人的。每次出任务，都有队员手持录像机拍下全部的执法过程。如有纠纷，一看录像就全明白了。”^⑪ 一份实证研究甚至表明，城管执法中执法者和相对人都遵循着合作逻辑。^⑫

城管执法实践的描述与其公共形象的反差，不能不让人疑心：糟糕的城管形象是否就是城管执法状况的真实反映？实践中的城管及其执法冲突到底是怎样的？传媒究竟如何描述、建构城管形象？我们应当如何面对并解决城管执法中的问题？本文以《城管来了》为文本，展开对这些问题的讨论。《城管来了》是一部展现城管真实状态的“无码”作品，讲述作者宋志刚（网名“随风打酱油”）作为一名城管队员亲身经历的具体执法过程，执法过程中遭遇的种种麻烦，以及执法生活中的日常见闻等。这是一部写实作品，最早发表在天涯论坛，引起了广泛关注，后来汇集成书出版。以此人所熟知的城管工作为经验基础，展开对城管执法问题的讨论，可以节省交流成本。更为重要的是，与社会调研基础上的分析相比，研究者不可能垄断材料和故事，更不可能垄断对材料和故事的解释，^⑬ 因此可以展开更具多面性、包容性的讨论。

二、城管综合执法体制的形成

基于糟糕的城管形象，媒体和网络中有一股很强的舆论，即认为城管是政府专门用来对付弱势群体的机构，应当予以取消。也有学者认为，城管是特定历史时期需求的产物，其在当前的存在主

⑥ 参见注③，第33-41页。

⑦ 参见“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》，《法学》2009年第6期，第83页。

⑧ 参见何兵：《城管追逐与摊贩抵抗：摊贩管理中的利益冲突与法律调整》，《中国法学》2008年第5期，第167页。

⑨ 参见注⑦，第93页。

⑩ 同注③，第10页。

⑪ 同注③，第25页。

⑫ 参见汪演元：《城管执法中的合作逻辑——宿安区整治洗车店的故事》，张永和主编：《社会中的法理》（总第4卷），法律出版社2012年版，第326页。

⑬ 苏力曾讨论过以文艺作品展开法律社会学研究的优势，参见苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社1996年版，第40页。其道理与此有些类似。

要是体制性既得利益的惯性作用。^⑭当然,理性面对问题,就不会认为城管的作用是负面的。张永和等人的问卷调查显示,69.5%的受访群众认为,如果没有城管,城市状况会变得更差。^⑮不过,传媒和网络上很难听到这种声音。可以肯定的是,城管执法的需求在传媒中未能得到足够的表达,甚至在学术研究中也没有得到应有的重视。

与媒体和网络上的“常识”相反,城市管理古已有之,古时也需要面对与今天城市管理中类似的问题,比如越区经营、占道经营等。^⑯而且,当前城管承担的一些职能,新中国以来一直就有管理机构在履行。例如,对摊贩的管理,一直是由工商行政管理部门承担。^⑰一般认为,城管开始于1997年国务院法制办以批复方式启动的“相对集中行政处罚权”试点工作。在城管体制形成之前,城市管理职能分散在不同部门,包括公安、工商、交通、卫生、城市监察等。只要某部法律、法规规定有行政处罚权,实践中往往就设置相应的执法队伍。国务院法制办工作人员称,在1996年前后,“北京市按照法律、法规要求设立的市一级行政执法队伍有127支,上海市市一级有142支,浙江省的杭州市有207支,苏州市有80支,山东省东营市虽然规模不大,也达到42支”;“北京市的127个市一级行政执法队伍中,共有行政执法人员6万多人,另外还有高达17万人的各类群众协助执法组织”。^⑱

这种城市管理和执法体制带来了严重的问题,不但扰民,而且效率低下。众多的执法队伍,执法范围重叠交叉,普遍产生“重复执法”、“依法打架”的现象。例如,在市场管理中,就有工商、食品卫生、环保市容、园林、技术监督、规划、物价、市政等部门交叉介入。在有利可图的执法环节,各种执法队伍常常一拥而上,重复处罚,企业和市民不堪其扰;在无利可图的执法环节,各执法队伍往往又互相推诿,无人过问。而且,由于执法力量分散在众多部门和队伍,单个执法队伍的资源 and 权限都十分有限,稍微牵涉广一点或者深一点的问题就难以单独解决,因此产生“七八个大盖帽,管不住一顶破草帽”的现象。于是,诸多问题需要联合执法。但出现问题后,各个执法队伍都不愿意积极执法。等到问题发展到一定程度,往往只有面临上级考评压力或引起了领导关注,不同部门才在领导指示下开展联合执法。

联合执法必然是运动式的,难以成为日常执法机制,这导致了诸多问题。首先,联合执法治标不治本。运动过后,问题又重新反弹,单个执法队伍仍然难以解决,于是干脆回到从前那种放任不管的状态。执法者和执法对象于是逐渐形成了默契,共同等待新的联合执法运动的到来。在这种环境下,执法队伍的惰性和官僚主义得以“培养”,执法对象的机会主义心理也不断膨胀。其次,联合执法导致侵害执法对象权益的责任不明。运动式往往由地方政府发动,但行政处罚需要由具体执法部门作出,而且要比日常处罚重。一旦出现问题,具体执法部门往往不愿意单独为联合执法的错误承担责任,事实上联合执法中的责任也难以区分,而所谓的“联合执法队”又无法成为责任主

^⑭ 参见注⑧,第167页。

^⑮ 参见注⑦,第90页。

^⑯ 参见张春兰:《唐宋城市管理制度的演进》,载《光明日报》,2010年11月3日;张春兰:《唐五代时期的城市管理制度》,杜文玉主编:《唐史论丛》(第11辑),三秦出版社2009年版,第120-128页;张春兰:《由唐入宋都城管理制度的变革》,姜锡东主编:《宋史研究论丛》(第12辑),河北大学出版社2011年版,第88-102页。

^⑰ 参见黄冬娅:《转变中的工商所:1949年后国家基础权力的演变及其逻辑》,中央编译出版社2009年版,第79-83页。

^⑱ 江凌、张水海:《相对集中行政处罚权:发展历程、实施情况与基本经验——城管执法体制改革12年回顾》,《行政法学研究》2008年第4期,第14页。

体。据一位城管讲,北京市城管队伍成立的机缘就是,一个综合执法队的执法活动侵害了相对人的合法权益,相对人提起行政诉讼,联合执法队却没有法律资格来应诉,市政府因此下决心搞城市管理相对集中处罚权的改革。^① 这位城管所言也许不是事实的全部,但应当是执法体制改革的动因之一。

在这种背景下,城市管理综合行政执法成了改革的方向。1996年《行政处罚法》第16条规定:“国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”这为城管部门相对集中地行使职权提供了法律依据。在无需对有关法律、法规作出全面修订的情形下,这可以较好地解决行政执法领域职权交叉、多头执法、重复处罚、效率低下、机构膨胀等问题。1997年3月7日,国务院法制办下发了《关于在北京市宣武区开展城市管理综合执法试点工作的复函》(国法函[1997]12号),同意北京市在宣武区开展综合执法试点工作。城市管理中涉及城市居民生活各个方面、原本分属于城市中多个政府职能部门的行政处罚权,开始被集中于城管综合行政执法机关。

继北京市宣武区试点工作后,不少城市看到了城管综合执法的优越性,纷纷向国务院提出请求,而国务院则不断批准设区的市在城市管理领域开展相对集中行政处罚权的试点工作。2000年9月8日,国务院办公厅下发《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》(国办发[2000]63号),对加强试点工作作了具体规定,明确了试点工作的方向,要求积极稳妥地扩大试点范围,把试点的经验运用于市、县机构改革。此后,试点范围进一步扩大。2002年8月22日,国务院颁布了《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》(国发[2002]17号),明确规定国务院授权省、自治区、直辖市人民政府可以决定在本行政区域内有计划、有步骤地开展相对集中行政处罚权的工作。这标志着试点工作的结束,城管执法体制得以全面推进。

应该说,城管执法体制是改革的产物,是过去的多头执法体制难以适应转型期城市管理的产物,顺应了发展潮流,符合现实需求。比如,武汉市在建立城管执法体制后,就取得了一些明显成效,精简了执法机构,减少了执法人员。一份权威报告指出,撤消了原市政、市容环卫、规划和街道城管等70多支城市管理方面的监察队伍后,执法人员从2060人减少到1550人。^② 与旧有的执法体制相比,城管综合执法体制有诸多优点,可以避免前述多头执法、重复处罚、执法扰民的弊端;可以形成执法合力,显示行政执法职能合理配置的积极效果;可以实现城市管理执法的经常化,改变过去分散执法时的突击执法、运动式执法的做法;可以解决执法的利益驱动问题,使执法行为与执法机构、人员的利益脱钩,减少以收代管、只罚不管等现象;更重要的是,可以强化责任约束,实现执法职能分化。相对集中行政处罚权,把与市容市貌密切相关的行政处罚权统一交由城市管理执法局来行使的模式,可以使众多行政部门从大量的执法事务性工作中解脱出来,初步实现了管理权、审批权同监督权、处罚权的适当分离,从而减少因分散执法导致的推诿、扯皮、职责不清、“有利争着管、无利都不管”等问题,明确了执法责任,集中了执法力量,加强了监督处罚力度,从整体上提高了执法透明度和执法效率。

^① 参见刘阳:《北京城管研究》,北京大学2011届博士学位论文,第17页。

^② 参见《关于武汉市开展相对集中行政处罚权试点工作情况的汇报》,载武汉政府法制网 <http://www.whfzb.gov.cn/site/publish/whfzb/C1201110271420300071.shtml>, 2013年5月30日访问。

从城管综合执法体制的形成来看,这种体制是符合社会发展需要的。然而遗憾的是,城管执法体制从一开始就成为负面新闻的多发地带,成为社会争议的对象,甚至是敌视的目标。很多人因此呼吁取消城管,甚至视城管为黑恶势力一般。这背后当然有多方面的原因。但无论如何,从本节的梳理来看,敌视城管执法体制的论调,缺乏历史感,没有意识到城管执法体制形成的历史缘由。道理很简单,不能因为执法过程中存在问题,就立马认为要取消执法。倘若废除城管执法体制,按过去的多头执法,或联合执法,相关负面事件仍然有可能发生。现实的做法应当是,探索城管执法的实践逻辑,发现城管执法中存在的主要问题,尽力完善执法体制。

三、城管街头执法的冲突

北京的城市管理综合执法范围涉及 14 个方面,“包括市容环境卫生、园林绿化、城市规划、工商行政、公安交通、城市节水、停车管理、环境保护、施工现场、城市河湖、公用事业、导游业、市政、交通等”。^① 城管执法主要发生在街头和社区空间,其负面形象主要因街头执法而起,因此本节以街头执法为主来展开讨论。

城管的街头执法主要是针对无证摊贩。无证摊贩主要是城管在巡查中发现的,或者是在无照经营多发区域“人盯车巡”时发现的。巡查可能是上级城管督查部门交办的,也可能是“线人”提供了线索,“线人”往往是与无证摊贩有生意竞争关系的合法经营门面或报亭。城管执法的空间,绝大多数时候是在具有流动性和陌生性的街头,这就将执法者暴露在一个没有安全保障的环境当中。街头人来车往的共享空间,也是不具备排他性的开放空间。这种喧嚣杂乱的环境,本身就蕴藏着危险和不确定性。^② “即使不考虑暴力,街头空间也是执法负担最重的环境;而对警察而言,街头空间则属于高危环境。”^③ 这种环境中的执法与在办公室里开罚单是两回事。在街头空间中,城管对执法对象和环境较为陌生,缺乏明确预期,其控制局面的能力也会受制约。与公民主动去政府机关窗口办事不同,街头上的无证摊贩因违法而成为城管的“顾客”,被迫成为执法对象,这使城管的工作充满了对立冲突,增加了矛盾纠纷的可能性。如果考虑到当前社会矛盾凸显、“仇官”情绪激烈等因素,街头执法的危险性还会更高。城管宋志刚的记叙生动地呈现了这种危险:

话说有一段时间,我们辖区里开“河北大奔”卖水果的小贩特别多,他们逆行、闯红灯、上便道,相当强悍。那种柴油车劲儿特别大,而且为了对付城管车,四周都包上了铁丝网,根本没法下手。唯一的办法就是趁他们停车售卖的时候上去堵住驾驶舱,开门就拔钥匙。只要速度慢了,司机一脚油下去,就算没戏了。

那天,我们盯住了一辆停在路边售卖的柴油车,驾驶舱里的司机位居然是空的。我和同事

^① 马怀德、王柱国:《城管执法的问题与挑战——北京市城市管理综合行政执法调研报告》,《河南省政法管理干部学院学报》2007 年第 6 期,第 55 页。

^② 参见韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2010 年第 4 期,第 587 页。

^③ Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 2010, pp. 57-58.

们悄悄靠近，堵住了车门。我以迅雷不及掩耳之势拉开车门，伸手就去拔钥匙。当时，我全部的注意力都在方向盘上，完全没在意车里副驾驶上还坐着另一个人。在这时，副驾驶上的那个年轻人突然抄起车头仪表盘上放的一把水果刀，狠狠地砍了过来。那一瞬间，我的视线忽然变得很奇怪，那把刀就像慢动作一样划过我的眼前……

刀，没砍中我，却砍在了车座子上。后面上来的同事把我一把推开，拔下了车钥匙，控制住了那个年轻人。当时，如果我再往前一丁点儿，或者水果刀再长点儿，我的脖子绝对会被豁开。^⑭

在街头空间中，每个市民都可能针对特定事件有所作为，而城管虽然难以事先预料到这些作为，但却需要在当场作出恰当的反应。除了制服及其所代表的公共权力，城管并不拥有令人畏惧的其它要素。城管需要在事件当场独立作出正确的判断和决策，如果反应不妥，轻则难以完成执法任务，重则导致矛盾激化，甚至危及自身生命安全。更麻烦的是，如果街头执法现场聚集了围观群众，就会对城管构成巨大的挑战。在群体心理作用下，城管队员在语言沟通或执法策略上稍有不妥，就可能会演化成群体性事件，甚至现场任何人的一个偶然行动，都可能使局面失控。宋志刚记叙说，有一次执法时，突然跳出一个大学生来，义正词严地指责他，手都指到其脸上了：“是不是城管一起的，为什么执法不穿制服，是不是怕打人被认出来是城管？”宋志刚气愤之下对大学生吼了起来，要不是副队长及时阻拦，很可能就跟学生打起来。^⑮宋志刚还记叙了这样一起经历：

违建小棚子里弄个小饭馆，我们三个人去查，刚说限期搬走，还没真轰，吃饭的就呼啦一下把我们围住了。店主把刀拎在手里跟我们说话，路人甲乙丙丁都骂我们。记得骂的最多的一句话是：“你们不给穷人活路，穷人卖饭给穷人吃。你们端了小店，两种穷人都没饭吃了。”我们也是接到举报才去的，可当时就被围着骂。没有一个人来帮我们说一句话。围观的也有小区居民，但当时他们好像一点也不介意小区环境，就跟着骂我们。^⑯

另一位城管队员在跟帖中说，阻止一个早餐摊贩挡道，会挨几群人骂：小贩们（其原因不言自明）；吃早点的人们：“靠，这些城管真是土匪，吃个早点都不让我清静”；家属院的住户：“你们这些城管干嘛？把摊子都赶到小区里，还让不让我们走路啊？别说汽车了，自行车也过不去啊”；家属院的物业、保安们：“你们这些城管真不是东西，害得我们天天被业主投诉，你们就让他们在外面摆呗，外面那么大空地呢”；不明真相的群众：“这帮土匪，还让不让弱势群体活了？摆个摊卖个早饭也管”。^⑰显然，在执法过程中，尤其是强制执行时，这些人群都可能成为不稳定因素。

按宋志刚的概括，无证摊贩有如下几种不同的人群，其中有些人群是不会闹事的，有的人群则有群体性闹事的风险。^⑱大学生趁着节假日在景区卖伞、花、国旗、纪念品之类的，年轻白领为了好玩或应对生活压力而摆地摊，通常都不会对抗执法。北京市区的一些无业人员（俗称“北京大爷”）拉着乡下的亲戚租个小房，无照经营，范围广泛，从早餐到衣服、水果等。城管一执法，当家的北京大爷就会出现，其台词一般就是：“街道不给我解决，我吃什么、喝什么？我自己找个事

^⑭ 同注③，代自序第4页。

^⑮ 参见注③，第17页。

^⑯ 同注③，第121-122页。

^⑰ 网友评论，同注③，第121-122页。

^⑱ 参见注③，第63-70页。

干,不用你们政府解决,再管我们,全家去街道主任家吃饭去!”即使街道办给他们找经营的地方,他们也会说“摊位费高交不起”,“离家太远不想去”。他们抵制执法,“将无照经营进行到底”,虽然不太可能动用暴力。北京近郊的农民,赶着马车或开着农用三轮车,进城贩卖蔬菜瓜果,很多人起初是季节性的,农闲时才去,逐渐就变成常年的了。这类人抵抗执法的劲头颇大。^⑨

从宋志刚根据其作为城管的经历所做的总结来看,外地来京摊贩是城管街头执法风险更高的人群。一类是有点手艺的外来务工人员,文化不高,听说北京钱好挣,可来了一看,根本不是那么回事,有一部分人干两天就回去了,这种人一般比较老实,不会对抗执法。但还是有一部分人靠手艺扎根下来,于是将家里人也弄来,挣到一些本钱后就回老家做小生意去了。另一类是没什么手艺,到京后没挣到钱,回老家又怕丢面子,于是逐渐进入了小贩大军,干一些没有技术含量的工作。他们饿不死,但也挣不了钱,无法衣锦还乡,只能留在北京。他们有帮派,还干缺斤短两、强买强卖的事情,也不怕对抗城管。第三类是那些曾从事无照经营的“退役”人员。在城管执法时,这类人负责挑事、吵闹、吸引围观群众。他们自己不会动手打城管,但可能在群众围观环境下挑动前两类人动手。人群聚集,就意味着执法现场的控制难度和风险加大。

在这种执法环境下,城管必须保持足够的敏感性和警惕性。在日常巡查中,有时城管即使发现无证摊贩,但如果城管队员太少,他们也不能轻举妄动。在街头执法过程中,北京的城管队员会用摄像机全程记录,这既可以在现场出现意外情况或事后发生法律纠纷时保存证据,也可以敦促城管队员依法文明执法,敦促摊贩守法,减少暴力执法或抗法的发生率。不过全程摄像在不发达地区可能还难以做到。宋志刚介绍说,在北京,重要地段或影响可能较大的摊贩取缔,一般会有三四辆执法车形成一个车队前往执法。第一辆是“侦查、控制车”,是“前线”侦查“敌情”的“侦查兵”,一般是租来的民用面的,它能保证开到摊贩面前而不被发觉;第二辆往往是“指挥车”,或指挥车与“运兵车”的结合,负责指挥行动的业务队长坐在这辆车上,通过呼叫电台指挥执法车队;有时指挥车后面会再紧跟一辆“运兵车”,加强查扣时的“兵力”;最后是一辆皮卡或小型货车,用来装载查扣的物品。在接近目标区域时,指挥车会与侦查车保持适当距离,这样既不至于被商贩发现,又可保证在侦察车行动后及时赶到。^⑩

从理论上讲,查处无证摊贩的行政执法步骤应当是:发现违法行为—提取证据—处罚违法行为。但是,倘若在街头空间中按照这一步骤操作,城管执法将会面临巨大的风险,甚至可以说,几乎每起查处都可能会演化为群体性事件。因此,对无证摊贩的查处在现实中就变得遵照以下程序:控制经营工具—暂扣经营工具—处罚违法行为。充满风险的执法环境常常使法律程序失去意义。为了保证执法行动成功,就需要在无证摊贩尚未察觉的情况下,迅速控制他们的经营工具。为了保证城管队员自身的安全,在控制和查抄经营物品时,要第一时间控制经营工具中的危险品,包括水果刀、铁铲等,以防摊贩情绪失控而用这些器物伤害城管队员。而在城管执法体制形成之初,城管执法时往往会首先将卖馄饨、饺子或炸油饼、油条的摊锅踢掉,以免某些彪悍的摊贩在怒气之下可能将锅往城管队员身上泼。^⑪一些在公众看起来较为暴力的执法形式,并非出于城管队员天生的暴力

^⑨ 参见注③,第67页。

^⑩ 参见注③,第69页。

^⑪ 参见注③,第210页。

执法倾向，而是在复杂而危险的街头执法环境中的自我保护。

在查抄的过程中，城管需要行动得很快，以尽量减少群众围观，因为围观群众一多，群体互动就会产生心理激励作用，^③“暴力抗法”的概率就会大大升高。因此要在摊贩没有对物品查扣行动强烈阻挠的情况下，尽快将物品装车、拉走；然后将摊贩带到执法车上开暂扣单，并让其到城管队接受处理。在街头空间中，相对而言，执法车是城管队员所能实施有效控制的一个小空间，它也能隔断摊贩与围观群众之间的交流，防止群体心理发酵。现场处理完之后，所有人员迅速撤离。等摊贩到城管队来接受处理时，执法活动就在城管所能有效控制的空间内进行。执法过程中，如果城管未能完全控制执法现场，最可能出事的环节就是经营工具被人掀翻（往往是存心生事的无业围观人员有意为之），此时倘若有人喊“城管打人”，围观人群就会都涌上来，城管就必须在更危险、更大的压力下完成经营工具装车。稍有不慎，就可能发生暴力冲突。

四、执法冲突的结构性原因

正因为城管执法遭遇了诸多冲突，甚至是执法人员或执法对象死伤的事件，城管执法体制成为公众争议的对象，很多人因此呼吁取消城管。不过这种论调失之于简单，没有意识到冲突背后城管执法的积极面向，也没有在现实基础上探讨执法冲突的影响因素。城管执法的社会需求没有得到充分揭示，因而不为一般人所了解。在这方面，城管队员宋志刚的《城管来了》一书做了很好的工作，从一线工作者的角度揭示了城管执法工作的社会需求和积极面向。

第一，在食品安全方面，城管执法可以起到积极作用。无证摊贩的食品卫生问题，超出了人们通常的想象。据宋志刚介绍，摊贩本人是肝炎患者、肝炎携带者的并非少数，例如肝炎携带者的老乡帮在妇幼医院门口卖糖炒栗子、摊煎饼、煮玉米；甚至还有艾滋病患者卖盐水菠萝，手上被菠萝扎得全是血口子，但还是很敬业地往盐水里泡菠萝，其生意很好，而路人全不知情；麻辣烫摊贩将前一天的渣滓放到第二天接着炖，汤里甚至出现黏痰，咬一口不熟不入味的食物，带着“哈喇子”又放回锅里；一些烧烤摊贩以猪肉、流浪猫狗肉、獭兔肉、狸子肉等当羊肉卖；还有摊贩用人造奶油做爆米花，这种人造奶油就是所谓的反式脂肪酸，口感好，却有极大危害，会使冠心病、乳腺癌、哮喘、糖尿病、不孕不育等疾病的概率大大升高。^④

第二，在保障城市交通畅通方面，城管执法可以起到疏导作用。无证摊贩往往是哪里人多就往哪里摆，因为有人气才有生意。有网友说：“初中时我家这边有条街上全是卖东西的呢，本来回家需要5分钟，可是通常都要半个小时才能到家，根本就走不动啊，全是人啊。然后我同学每次放学都先打电话给城管，之后就能顺顺利利地回家了，没准路上还能捡个好的苹果啥的。”^⑤还有网友说：“以前家住南三环，那叫一个乱，便道两溜儿摊，中间是顾客，根本走不动，只能到行车道上

^③ 科尔曼详细解析了这种心理过程，参见[美]詹姆斯·科尔曼：《社会理论的基础》，邓方译，社会科学文献出版社1999年版，第264-267页。

^④ 参见注③，第96-103页。

^⑤ 网友评论，同注③，第92页。

走。走过卖日用品这儿，又是小吃一条街，就是最流行那种露天的麻辣烫摊子，熟不熟、脏不脏的就吃下去了，没得肝炎就是万幸。曾经看过几次城管抄摊，现在一抄摊都上百人围观，城管可能动手吗？而且摆摊的也不是善茬儿，还没怎么着呢，就扯脖子喊城管打人了。一般都是城管开着车，举个喇叭警告一下，小贩便收拾东西，等车走了，再摆回来。”^⑤

第三，在人身财产安全上，城管可以起到维护作用。有的无证摊贩强买强卖，几个摊连着卖小商品，专门坑学生。这些组队摆摊的小贩基本都有分工，除了摆摊的之外，还有望风的和“尾行男”。“尾行男”就是在摊子周围转悠的闲人，乍看是路人，实际上在发生买卖纠纷的时候负责观察周围动静，顺道向事主施压。^⑥有专门卖假药的、卖小动物的，基本上靠坑骗；有卖烟花爆竹的，危害人身安全；^⑦还有卖氢气球的，发生过严重的爆炸伤人事件。^⑧

毫无疑问，城管执法有着诸多社会需求和积极面向。由于多种原因，城管执法在回应社会需求上还存在不足，未起到预期作用，但不能因此就完全抹杀城管执法的积极面向。至于将城管执法过程中发生的冲突归结为城管暴力执法，则无疑过于简单。城管执法冲突之所以常见，不仅有街头执法特性和被管者素质不高的原因，还有结构性的体制原因。

第一，在城管综合执法体制下，执法矛盾向城管部门集中。为了解决行政执法领域职权交叉、重复处罚、执法扰民、效率低下等问题，在城市管理中，涉及到城市居民生活各个方面、原本分属于城市中多个政府职能部门的行政处罚权，被集中于城管综合行政执法机关。这种体制虽然有利于执法，却造成了政府不同部门间的权限和责任分配失衡。规划、审批的权限都集中在工商、规划、市政、土管等部门，而这些部门的工作在理论上都是为市民服务的，不会与市民发生直接冲突。即使与市民打交道，其工作环境也是在办公室的“窗口空间”中完成，他们最多只是需要到市民间做一些调研，工作环境几乎没有危险。而当几乎所有部门的处罚职权都被转移给了城管部门，城管直接与市民打交道，而且是行使行政处罚权，其与市民发生冲突的可能性就会大大超过其他政府部门。

而且，在城管综合执法体制下，其他行政部门没有管好的事情，都会让城管来负责。比如食品安全卫生问题没解决好，警察、城管是负责的终端；土地、房屋管理问题没解决好，城管也是负责的终端。一位网友评论说：“俺是搞卫生监督的，说白了就是城管哥哥说的那些管坐店餐饮的。自打有了城管哥哥，俺们算是解放了一大块。再也不用满街追着卖毛鸡蛋、炸香肠的小摊贩跑了，可总要是有人追啊，重担就落在你们身上了……”^⑨在城管综合执法体制下，很多执法部门的责任都被城管执法部门所承接，甚至可以说，城管和警察集中承担了绝大部分的基层一线矛盾。

第二，在城管综合执法体制下，政府行政决策的风险向城管部门转移。由于城管综合执法体制的存在，地方政府越来越习惯于将城市管理中的复杂难办事务交给城管部门，城管越来越成为地方政府改革的“断后”力量。这样，城管承接了很多不良政府决策的风险。不少地方政府为追求政

^⑤ 网友评论，同注③，第 112 页。

^⑥ 参见注③，第 16 页。

^⑦ 参见注③，第 75-76 页。

^⑧ 参见注③，第 108 页。

^⑨ 网友评论，同注③，第 223 页。

绩，盲目上马面子工程，罔顾基层社会现实，一旦铺开，社会矛盾势必突出，而城管则必须冲到第一线，为不良决策承受骂名。一些地方政府无视现实，提出要建设“无摊贩城市”，甚至连郊区农民偶尔上街卖菜也要取缔。一些地方政府取缔摊贩，却没有相应的辅助措施，导致摊贩在街头与城管玩起老鼠与猫的游戏。甚至连北京市也存在类似问题，为了申办和筹备奥运会，北京城市管理的思路从之前的“搞活经济”、解决市民的“菜篮子”问题为主，转为治理市容环境为主，因此撤销了大量合法的市场。这一过程中，政府并没有给出明确的说法，而是通过“合法加害权”^{④①}的方式进行模糊处理，以各种其他理由，冲击摊贩的经营，迫使他们撤离或转行。^{④②}这使很多原本有证的摊贩变为街头流动的无证摊贩，他们与城管在街头拉锯数年。这一政府改革决策的实质，就是让其成本和风险由摊贩和城管来承担。

不良政府决策分配给城管的执法目标，指向了底层人群的基本生存。他们当中的很多人到城市谋生路，却因为涉嫌违法而成为城管打击的对象。当下层人群的生存碰到盲目的行政决策时，街头执法的风险可想而知。盲目的行政决策，实际上寄予城管过高的期望，赋予了他们难以完成的任务，进而使他们成为“众矢之的”。上级的要求、市民的抱怨和相对人的抵触，成为城管不能承受之重。由于城管机构由地方政府自主设立，在中央政府中无对口部门，这种有“块”无“条”的制度架构，也为地方政府将行政决策风险转移给城管部门提供了便利。

第三，城管执法面对的是难办事项，却得不到群众的支持。城管的执法，除了违法者的非法利益受损外，往往是对一部分人有利，对另一部分人不利；或者说一部分人欢迎，另一部分人反对。比如，某大学门口有摊贩卖食物，方便学生自习后吃饭，校长觉得有碍观瞻，因此要求城管取缔，还拒绝了联系有卫生保障的食品点的建议。城管进行取缔时，只能遭受学生的使劲责骂。^{④③}另有一个很有意思的个案：一位小伙子打电话说车道被摆摊的占了，还把他的车刮了，非要城管过去取缔；城管过去后，一个老太太出来与城管争执，说取缔了市场她买菜不方便。而这个老太太正是那位小伙子的母亲。^{④④}一些群众往往是，摊贩摆在他的家门口，影响到他了，他就激烈反对，要求取缔；没在他家门口，他就很乐意享受摊贩带来的方便。而在执法现场，即使得益的群众很多时候也不会表态支持城管，而受损的群众却很可能会激烈反对。

也就是说，城管执法是在为“沉默的大多数”群众服务。拆除违建物就是如此：当“违法建筑物”最初出现时，周围的人碍于情面而不声张，接下来大家就争相效仿，于是违建成了普遍情形，直到严重影响公共利益或其他市民利益时，城管则不得不出来执法。在宋志刚叙述的一起因违建影响了地下水管线路的事例中，违建房主与城管“斗智斗勇”，群众却缩头不出。^{④⑤}由于服务对象的沉默，执法缺乏充满正气的环境，违法者就可能无所顾忌地抵制执法，作出过激行为，而执法者也可能因缺乏安全感而作出过度行动，从而引发执法冲突。在这种执法环境下，甚至那些从城管执法中受益的人，也可能因不理解或受违法者的行为表象感染，而反对城管执法。比如黑车问题，那些出门不好打车的人并不反对黑车，而被黑车抢了生意的出租车司机、嫌黑车占道影响通行的人，就

^{④①} 参见吴思：《潜规则：中国历史中的真实游戏》（修订版），复旦大学出版社2009年版，第5页。

^{④②} 参见注①，第68页。

^{④③} 参见注①，第59-60页。

^{④④} 参见注①，第75-76页。

^{④⑤} 参见注①，第126-129页。

支持打击黑车。但是,一旦城管整治黑车,街头尽是围观群众,得益的群众也不会出来支持城管,甚至还会跟着批评城管钓鱼执法、执法不规范。

五、执法冲突的传媒表达

城管执法的矛盾和冲突之所以多发,尽管有城管人员暴力执法的原因,但很难说这就是主流;客观来说,这既有社会本身的原因,也有城管执法体制的结构性原因。但是,传媒在涉及城管执法冲突时,似乎所有的社会情境都不存在了,似乎暴力执法就是城管的“天性”,而冲突都是由城管执法引起的。那些关于城管执法的新闻,几乎从不谈及城管执法的合理性,而总是或明或暗地建构城管专制、暴力、进攻性的形象。举两个例子如下:

贩夫走卒、引车卖浆,自古便是良民的正当职业,是盛世通衢的繁荣之景。而这些在今日之城市却成为了某些人眼中一道褪不去的疮疤,自然也就成为了城管的“专政”对象。于是乎,暴力执法和暴力抗法的恶性循环,一次又一次地在中国的城市里上演。^⑤

城管执法,执的是什么法?执的是“维护公共秩序法”还是“砸烂小商小贩饭碗”之法?假设是前者,目的是维护公共交通秩序市场秩序干净整洁秩序,完全可以用劝说、动员的模式。还可以向小商小贩提供摊位提供场地的模式达成“维护”目的,而今却是兴师动众“会同”街道办事处、派出所进行联合执法。如此模式,实在是一种直接平推驱逐模式,根本未用劝说加提供摊位模式,又怎么可能令小商小贩们信服?……大量的事实表明,城管打人属于“常态”,被城管暴力致伤者绝非少数。^⑥

这些媒体讨论基本没有做任何深入的调查,对城管执法的社会情境和机制并不了解,仅仅根据被不断爆料的个别暴力执法就对城管作总体判断,但对城管执法的风险、摊贩的暴力抗法,却常常视而不见,对城管被杀缺乏基本同情。网易的“另一面”栏目最近将城管执法的相关负面新闻收集在一起,其标题分别是“管的越来越多”、“罚得越来越狠”、“腐败越来越重”,丝毫未提及城管扩权的历史背景和综合执法体制的形成过程,而是只谈城管执法队伍的扩大,不谈其他部门执法队伍的减小,只谈城管执法范围的扩大,不谈其他部门退出执法一线。该专题也没有深究其列举的那些城管违法腐败个案的代表性和普遍性问题,而是将2007年杭州西湖景区的某处罚做法当做城管执法的一般处罚模式,将2009年上海浦东出现的“钓鱼执法”当做城管执法的一般方式,最后居然以确证的口吻得出结论:“城管背负的骂名越来越多、舆论争议越来越大,但却因为能够创造实实在在的政绩,所以还是深受上级领导信赖,于是进一步促使更多的职能职责、执法权限向城管部门倾斜集中。”^⑦一些门户网站甚至很不严肃地调侃城管,腾讯网就曾有一期节目这样描述城管:

论其制,律法之内无所授,法外之域起衙司;论其伍,青皮无赖结其帮,酷吏残刻领其

^⑤ 景锦:《深圳城管扒裤:典型制度下的典型事件》,载《南都周刊》,2007年5月14日。

^⑥ 李振忠:《城管“暴力执法”是否也是“抗法”》,载腾讯网 <http://view.news.qq.com/a/20120128/000010.htm>, 2013年5月30日访问。

^⑦ 《城管扩权:从临时机构到无所不管》,载网易 <http://view.163.com/special/reviews/chengguan0823.html>, 2013年5月30日访问。

队。论其酬，公帑税金养其众，劫夺民财肥其私。论其兵，褐衣大帽壮其势，狼牙镣铐助其威。论其行，哀哀之民夺其口，嗷嗷之辈断其炊。一国之内，无论大都小邑，此辈结队横行。动则呼啸指斥，立则狼蹲豺伏。无论老弱男女，群殴见血则快意；任尔贩夫走卒，追打跪地迫罚金。^{④⑧}

一些媒体甚至以如下这种表达来为调侃城管的行为确立正当性：

城管打人已经不算新闻，城管打死人也不再是新闻。城管与小贩的矛盾似乎已经变得不可调和，更何况城管还准备和警察联手。对城管的讨伐之声从来没有停止过，但是暴力执法事件也从来没有停止过，只是每次的暴力执法事件都会有着不同的情节。各地都在净化城管形象，各种声音也在讨论谁之过，谁之责。我们一直谴责，我们表达愤怒，可是于事无补。无奈之余，一种新的民意表达方式开始出现，那就是“调侃”。网络上“城管”作为名词被解释成专门欺压租不起商铺、办不起执照商贩以及其他弱势群体的黑社会组织，作为形容词的解释是残暴、血腥、恐怖，作为动词等同于打、砸、抢。除此之外，网络上还流传着很多关于城管的笑话，曰“你太城管了”，生动幽默地讽刺着城管执法。……暴力不能解决问题，谴责也无法解决问题；打累了，骂累了，用一种“调侃”的方式表达想法或许可以更好地增进沟通，会心一笑解千愁。^{④⑨}

传媒的这种表达，实际上是对城管的“污名”^{⑤①}，是将个别城管暴力执法、专横腐败等负面特征进行刻板印象化，进而使其成为本质上与城管群体对应的“指称物”，由此掩盖了城管的其他特征。传媒通过强势的话语权，通过“贴标签”的方式，完成这一污名过程。暴力、腐败、“没有人性”等标签，最初只与部分城管个体相连，通过媒体的反复炒作，标签被更多人接受用来指称城管执法的总体特征，标签指称的物件特征泛化，并与城管群体之间的关系凝固僵化。这样，上述标签就似乎成了城管群体的“固有本性”，对城管群体的污名化过程于是完成。传媒对城管的污名化，有多方面的原因，它既与极端观点容易引起关注的传媒介入特性有关，也与传媒追求商业利益的倾向有关，还与作为各种力量斗争平台的传媒特性相关。^{⑤②}

这种污名化的传媒表达，对受众产生了不可小觑的影响。那些对城管工作不了解、缺乏社会经验的人，在看了这些描述之后，很容易对城管心生憎恶，而不会去考虑城管执法的社会需求。新闻报道之后的评论或跟帖，几乎都是“城管全家死光光”之类的暴戾表达；偶尔有人发表持中之论，也会遭到网民的讽刺甚至围攻。如果在暴力冲突中执法相对人受伤或死亡，媒体上更是一片骂声。即使是发生冲突后，执法相对人回家后因其它原因死亡，人们也会当成“城管打死人”。^{⑤③}在暴力事件发生后而权威报告尚未发布前，不少人就理所当然地认定城管打人。即使执法过程中发生城管伤亡，传媒也几乎不谈论城管执法的积极面向，不劝导市民远离暴力，很多网民则往往欢呼“又死了一个狗城管”，以此来发泄生活怨气，就好像城管的生命就不是生命似的。

^{④⑧} 《〈我的城管我的城〉“剧组招募”》，载腾讯网 <http://news.qq.com/zt/2009/cg/cnm325.htm>，2013年5月30日访问。

^{④⑨} 同注②。

^{⑤①} 参见〔美〕欧文·戈夫曼：《污名：受损身份管理札记》，宋立宏译，商务印书馆2009年版，第3-5页。

^{⑤②} 具体可参见陈柏峰：《传媒监督权行使如何法治》，《法学家》2012年第1期，第35-36页；陈柏峰：《法治热点案件讨论中的传媒角色》，《法商研究》2011年第4期，第59-60页。

^{⑤③} 参见金林：《昆明城管被指围殴三轮车夫致其死亡》，载《生活新报》，2009年10月30日；庞继光、曲鸣飞：《昆明通报三轮车夫潘怀用死因》，载《都市时报》，2009年11月10日。

在城管形象被污名化的同时,违法犯罪摊贩的形象则被大众媒体圆形化。扁型人物 (flat characters) 与圆型人物 (round characters) 是小说理论家福斯特 (E. M. Forster) 提出的两个概念,前者指的是特征集中且单一的人物形象,他们在叙事中的一切言行和一切情节,都是以单一特征为导向;后者则相反,他们具有多个不同的特征,有些特征甚至是互相矛盾的。^{⑤③} 在摊贩杀害、伤害城管后,摊贩的形象通常会被媒体圆形化处理。摊贩崔英杰杀死城管李志强一案发生后,《南方周末》的报道虽然没有违背证据和基本的事件线索,但所有的描述都围绕“崔英杰其实是好人”展开,重点放在崔英杰的个人经历上,讲述他是个优秀的转业军人,曾被评为优秀士兵,勤劳工作、孝顺父母、能说会道、心地善良、人缘极佳,强调崔英杰的农民工身份、进城务工的艰辛经历、被拖欠工资的情况。该报道甚至处处将崔英杰与李志强进行对比,声称从家庭到工作,他们都是平凡的好人,但两人相遇却是一个血案的发生,而“那一刻,崔英杰为何会行凶?没有人知道”,强调崔英杰并没有恶意抗拒执法,而仅仅是想保留自己新买的三轮车(它是在被拖欠工资、生活非常拮据情形下,借钱所买的最后的谋生工具)。^{⑤④} 在这种叙事下,崔英杰的奋力抵抗就成了可以谅解的;而且,读者也很容易被引向如下的理解方向:他离开现场后又回去是为了寻找同伴,发生流血事件是由于现场的混乱引起了误会,杀人只是惊慌失措的意外。

摊贩夏俊峰杀死两个城管、重伤一个城管的案件发生后,媒体采取了类似的叙事策略,来讲述案情的“背后”。网易视频讲述道,“夏俊峰夫妇自幼生活困难,全部的希望都寄托在儿子身上。摆摊的‘巨额’收入让他们实现了一直以来的最大愿望:送儿子去上画画班。”该视频暗示夏俊峰在城管执法过程中挨打,因此才在暴怒之下杀害城管;暗示夏俊峰案在审判过程中存在程序问题、伪证嫌疑;并渲染夏俊峰亲人为“化解冤仇”所做的努力。^{⑤⑤} 凤凰视频更是渲染夏俊峰生活的艰辛,声称夏俊峰为了给儿子创造好一点的学习条件而辛劳摆摊,铺陈城管执法的粗暴及其对摊贩的心理伤害,甚至将矛头引向所谓官民矛盾。^{⑤⑥} 媒体还不断讲述夏俊峰的儿子故事,渲染夏俊峰“为了儿子,我什么都不怕”,渲染他儿子的绘画天赋。^{⑤⑦} 还通过讲述他儿子“被同学打不敢还手”,来隐喻夏俊峰与城管的关系:父亲杀死城管被判死刑,孩子在被人欺辱时就不敢还手。^{⑤⑧} 跟踪报道甚至通过描述夏俊峰的狱中生活来渲染他的绝境,^{⑤⑨} 通过强调“事发地如今交钱即可摆摊”,来暗示城管执法不具正当性。^{⑥⑩} 这些描写和渲染,目的都是为了表明夏俊峰并不是一个十恶不赦的杀人犯,而是一个有着与常人一样感情的父亲、丈夫,是一个需要尊重的底层劳动者。

传媒对摊贩形象的圆形化描述,并非什么都“圆形”,而是有其视点的特别选择。作为杀人犯的崔英杰、夏俊峰,其凶残的一面始终没有 been 关注,其杀人在细节上几乎从来没有被呈现。但是,

⑤③ 参见刘燕:《案件事实的人物建构——崔英杰案叙事分析》,《法制与社会发展》2009年第2期,第156页。

⑤④ 参见赵凌、郑焰:《城管副队长之死》,载《南方周末》,2006年9月14日。

⑤⑤ 参见《夏俊峰案:小贩刺杀城管的背后》,载网易视频 <http://v.163.com/jishi/V7HIQFQDL/V89K7P12K.html>, 2013年5月30日访问。

⑤⑥ 参见《小贩夏俊峰》, <http://v.ifeng.com/documentary/society/201105/d8019665-c5f2-4c26-a6af-d1b1869f9e1c.shtml>, 2013年5月30日访问。

⑤⑦ 参见周华蕾:《儿子与童话》,载《南方周末》,2011年9月16日。

⑤⑧ 参见《夏俊峰杀城管获死刑续:其子被同学打不敢还手》,载腾讯网 <http://news.qq.com/a/20121016/002036.htm>, 2013年5月30日访问。

⑤⑨ 参见周华蕾:《和夏俊峰、蔚少辉一起蹲班房》,载《南方周末》,2012年6月28日。

⑥⑩ 参见张国栋:《沈阳小贩刺死城管追踪:如今事发地交费即可摆摊》,载《南方都市报》,2012年9月3日。

这并不代表他们就只有传媒特意呈现的勤劳善良，而真的没有恶。即使只从生活常理出发，也不难明白拿刀杀人该是一种多大的恶，该需要多大的狠心和仇恨？城管暂扣非法经营的工具，就是一种难以忍受的、非要杀人而后快的屈辱吗？一些媒体津津乐道于城管“暴力执法”给摊贩所造成的创伤，渲染杀人犯的父母妻儿是多么可怜、多么无助，却几乎不提摊贩杀人对城管家人所造成的创伤。难道城管就不是人，就没有父母妻儿？传媒当然不会否认摊贩杀人的事实，但杀人者和被杀者的某些身份、特征，却可以被用来消解对杀人者、杀人行为的谴责。

传媒对城管形象污名化、摊贩形象圆形化的描写，刻画了城管和摊贩的部分特征，却避而不谈另外一些特征，深描某些事件，却对另一些事件视而不见，其目的就是利用被选定的素材来呈现执法冲突，限定受众的思考和评价，进而使其认同传媒所给定的叙事结构。顺着传媒的思路，一般人就会提出“是什么原因迫使一个好人走上绝路”的疑问，对这个问题的回答则指向了公共权力与公民权利、政府管理与个人生存之间的矛盾。^{⑥1}这种描写，诱导受众选择性地注意被害人的城管队员身份，并借题发挥式地将焦点放在城管的“暴力执法”上，让民众将死伤城管与恶劣的城管公共形象建立起联想，从而让杀人摊贩看上去更值得同情，甚至增加了某种英雄色彩，并最终抽象地指向制度。例如重庆的一名大学生村官在看完视频《小贩夏俊峰》后转帖说：“这是怎样的悲哀。这个社会恶人当道，好人不得善终，而我们这代人的使命就是消灭恶的制度，并使之成为善的守护神。”^{⑥2}夏俊峰的妻子收到网民上百万的捐款，而网络上则是一片“又死了一个狗城管”的欢呼声。“涉及案情的一系列事件，经过挑选、裁剪、解释，编织到一个由语言来呈现的戏剧化故事当中，情节塑造出人物，再使用人物在叙事中的形象引发受众对他的评价，诱导受众期待判决会给予这个人物他应得的结局，这结局当然正是叙事者希望给予该人物的，也是叙事者期待受众认同的。”^{⑥3}

传媒通过叙述可怜的善良的底层人陷入困境，来暗示法律对他应当与对待残暴的歹徒不同，符合正义的做法不是置他于死地，而是给他改过自新的机会。在崔英杰案中，刑法专家登场表态说“要对整个案件的综合考察才能作出正确的定罪量刑”；宪法、行政法专家则质疑城管执法权限和执法行为的合法性，甚至搬出了《经济、社会、文化权利国际公约》。^{⑥4}在夏俊峰案中，律师、学者、新闻评论员对审判发表意见的更多，大多以所谓的正当防卫、防卫过当、程序瑕疵来说事。^{⑥5}在微博上，关于“夏俊峰案”的搜索结果有数十万条，公共知识分子广泛参与传播并发表“专业意见”。例如徐昕声称：“小贩夏俊峰的行为是典型的私力救济，是针对城管申凯、张旭东等十多人野蛮执法的被迫抵抗，是正当防卫，至多是防卫过当，即使构成犯罪，亦罪不当死。关注夏俊峰案，并希望以此案推动中国的死刑限制/废除运动。”^{⑥6}这些说法，在法律上其实很难成立，但却可能从社会舆论上影响案件。崔英杰没有被判处死刑立即执行，夏俊峰的死刑复核曾在最高法院搁置了一

⑥1 参见刘燕：《案件事实，还是叙事修辞？——崔英杰案的再认识》，《法制与社会发展》2007年第6期，第62页。

⑥2 刘俊：《重庆“不正常”青年》，载《南方周末》，2012年10月18日。

⑥3 同注⑤，第156页。

⑥4 参见赵凌：《崔英杰案判决在即，学界呼吁慎用死刑》，载《南方周末》，2007年2月1日。

⑥5 参见胡雅君：《夏俊峰案凸显城管困境：暴力是否源于制度》，载《21世纪经济报道》，2011年5月12日；《夏俊峰案：需要有公正的司法给民众信心》，载《南方都市报》，2011年5月14日；邓子滨：《公正必须看得见》，载《南方周末》，2011年5月20日；谭翊飞：《追问夏俊峰案》，《财经》2011年第13期，第130-132页；伍少安：《夏俊峰案中的司法是否公正应当给出答案》，载腾讯网 <http://view.news.qq.com/a/20110516/000044.htm>，2013年5月15日访问。

⑥6 徐昕微博 <http://weibo.com/poetjustice>，2013年5月15日访问。

年多，也许就是法院面临压力的反映。

为了强化给定的叙事结构和定性，微博上的公共知识分子顺势把问题推向所谓的体制。李承鹏说：“这一个违章摆摊的父亲，却是要努力养活儿子的父亲。这一个杀了人的父亲，却是为保住最后尊严才杀人的父亲。这个前技校生，后二级车工……辗转最后，竟至杀人。试想一个小贩格杀当世两大城管之际，内心该多激愤。此时该羞愧的到底是这父亲，还是这街、这城、这国。”^⑦ 斯伟江这样回复夏俊峰的妻子：“会好的。包括夏俊峰，和我们这个时代。钟摆不会永远在一边的。”^⑧ 一些媒体和公共知识分子，借着给杀人摊贩争取免死的机会，顺便也有意无意地挑动了一些人对体制的怨恨情绪。如同一份对微博的实证研究成果所指出的，都市精英知识分子以“豪民”的身份不容置疑地代表“人民”、“草民”、“老百姓”或“公众”的意见，在法律过程中以“动员”代替“程序”，“将个案转为体制”。^⑨

六、执法冲突的呈现与弥合

应当承认，城管执法冲突的传媒表达，成功引导了受众的思考。它建构了执法冲突的人物和语境，其中有暴虐的城管、受压迫的摊贩，然后就是城管暴力执法遭到被凌辱的摊贩奋起反抗。这种描写与被传媒“污名”后的城管形象高度一致，符合受众的先在经验和价值判断。然而，城管执法冲突却未能得到全面真实的呈现，城管执法因此未能得到理性讨论。即使传媒和公共知识分子的努力使个案的处理结果符合他们的期待，也并不意味着城管执法的问题得到了解决，不意味着城管执法冲突得到了弥合，更不意味着社会管理秩序就可能更好。实际情况可能恰恰相反。杀害李志强的崔英杰被判处死刑缓期两年执行，传媒和受众满意，但李志强的同事宋志刚却说：“如果我是志强队长的亲人，我会为了我的亲人不停上访，就算穷尽我的下半生，也要让那个凶手得到应有的惩罚，以告慰亲人的在天之灵！”^⑩ 他坦言：

我不愿意去志强队长家。我害怕。我害怕，我去多了，就会丧失工作的勇气。看见志强队长的家人，就像看见我自己的家人一样。如果有一天我不在了，他们会怎么生活？如果我脖子上的大动脉被豁开……如果我满身鲜血地躺在急救室里……如果我爹妈在外面痛不欲生……会不会有人说我是个敬业的好同志？会不会有人为这个二十来岁的年轻生命感到惋惜？会不会有人同情这对痛失爱子的年迈老人？我想，或许不会……我能得到的，或许只是满篇歉疚、甚至奚落的报道……我能得到的，或许只是网络上大家的振臂高呼：“又一个狗城管被干掉了……”^⑪

传媒表达远远没有呈现城管执法冲突的社会情境，它强化了受众的一部分常识，同时故意遮蔽、限制了另外一部分常识。对于摊贩艰辛生存的一面，传媒广为宣传，受众广为接受；但对于摊

^⑦ 李承鹏微博 <http://weibo.com/lichengpeng>，2013 年 5 月 15 日访问。

^⑧ 斯伟江微博 <http://weibo.com/u/2729816327>，2013 年 5 月 15 日访问。

^⑨ 参见王维佳、杨丽娟：《“吴英案”与微博知识分子的“党性”》，《开放时代》2012 年第 5 期，第 54 页。

^⑩ 同注③，代自序第 6 页。

^⑪ 同注③，代自序第 5 页。

贩动手杀人那一刻的凶残，传媒却故意回避；对于城管执法的艰难和无奈、维护城市管理秩序的需求，媒体通常都避而不谈；对于城管与摊贩在街头空间中的斗争与纠葛，媒体不理解也不愿去理解。由于社会科学话语、概念、理论对指涉对象有着反思性建构作用，指涉对象自身可能以社会科学的方式来思考，“专业观察者所宣称的知识重新又进入到它所指涉的对象之中，从而又改变着他所指涉的对象”，^② 因此，一些媒体的描写，客观上鼓励了摊贩在街头抵抗城管的正常执法，制造社会的不稳定。同时，媒体上出现的公共知识分子，虽然很多根本就不了解底层生活与基层执法，却以底层民众的代言人自居，以人民的名义发言，他们不是呼吁底层执法者与底层人民互相理解，不是呈现彼此不同的社会经验以获得谅解和共识，而是在某种意义上宣扬、挑动对抗的暴力和情绪。显然，媒体通常对真实的城管执法并没有兴趣，宋志刚记叙了这样一件事情：

前几年，通州区的城管队员查抄路边小贩，收缴气球。不想气球突然爆炸，破气球皮就糊在了一个年轻城管兄弟的脸上。氢气球爆炸瞬间温度据说不低，那气球皮一下就黏住了他的脸。等到了医院，医生把气球皮取下来，这哥们儿已经毁容了。哥们儿的未婚妻看见他受伤后的脸，也跟他吹了，他难受得不行。当时他的队领导就想让媒体给说说这事，一个是为这兄弟宣传宣传，好歹宽宽他的心；再一个是想跟广大市民说说，别给孩子买氢气球了，太危险。结果媒体“谢绝”了，因为没“爆点”。……这些媒体也不知道怎么想的，就爱报道城管打人、城管追小贩的事，怎么就不提醒提醒老百姓，这小贩卖的东西危险啊？^③

只有关于摊贩和城管的常识都被呈现在人们面前，城管执法冲突才有可能从制度上得以化解。只有相关信息得到全面呈现，社会才能真正理解城管执法及其冲突。如果公众对城管执法的社会需求缺乏认识，对城管执法体制的形成不知情，对执法冲突的街头场景毫无体会，对街头执法冲突的结构性原因不理解，对媒体表达的叙事结构毫无警醒，城管执法的冲突也许就永远无法得到弥合。一个真实的世界没有得以呈现，却去讨论其中冲突的弥合，这岂不是在沙堆上建高楼大厦？毫无疑问，在现代社会，向大众呈现真实的世界，只有依赖传媒，必须让公众了解他们尚未了解的常识，让所有的人共享经验。

在一个传统的乡土社会中，不但所有成员共享经验，而且不同世代的人也可以共享经验。乡土社会安土重迁，人们生于斯、长于斯、死于斯，流动性很小，社会分工也不明显。“在这种不分秦汉，代代如是的环境里，个人不但可以信任自己的经验，而且同样可以信任若祖若父的经验。一个在乡土社会里种田的老农所遇着的只是四季的转换，而不是时代变更。一年一度，周而复始。前人所用来解决生活问题的方案，尽可抄袭来作自己生活的指南。”^④ 而在现代社会中，社会流动加速，社会分工日益发达，每个人都只了解自己职业领域的一小块，只对自己的专业领域才熟悉。有很多时候对专业之外的领域不但不理解，而且缺乏理解的基础，因为信息爆炸使人们很难对离日常生活稍远的领域有深入了解。人们很难从日常生活过程去分享他人的生活经验，因为现代社会的复杂性使其丧失了经验共享的机制。传统乡土社会是同质社会，而现代社会是异质社会。在现代社会中，人们必须借助传媒这一平台来共享经验，传媒的重要性也因此凸显。

^② [英] 安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，译林出版社2000年版，第38-39页。

^③ 同注③，第109页。

^④ 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社1998年版，第51页。

就本文讨论的问题而言,传媒应当客观全面地报道城管执法,充分展现执法冲突的社会情境,帮助不同的人群共享经验、凝聚共识并塑造民意。“经验分享可以促进社会互动,让人们拥有共同话题、任务和关心对象。经验分享提供了一种社会粘性,让不同的人相信他们拥有相同的文化。他们借由创造共同记忆、经验和共同的进取精神,打造一个分享的文化。”^⑤ 大众传媒在经验分享中担当着重要角色,若处置不当则可能制造分裂。在关于城管执法冲突的描述中,传媒显然未能较好地履行责任以促进经验共享。传媒的描写造成了城管的污名,未能全面提供城管执法的图景,这样就不能帮助受众全面理解城管执法。不同人群不能从传媒中分享不同的经验和知识,社会粘性就不仅没有增加,反而在质疑体制的呼声中遭到腐蚀。如此,公共讨论不但不能凝聚社会共识,反而会制造对立情绪,孕育暴力的种子。

传媒未能在分享经验的基础上塑造健康的民意,导致基层社会处于分裂状态。城管执法仍然举步维艰,得不到公众的理解;人们仇视执法者的情绪加强,并没有因为杀人摊贩的从轻处置而得以缓解;城管执法的受益者进一步沉默,甚至不自觉地加入了反对执法秩序的浪潮中。这些都会越发造成城管执法的危险环境,而非缓解社会张力。媒体和社会对此都应有所反思。健康的传媒立场,应当是全面客观地呈现社会困境、共享社会经验、达致互相理解、弥合社会矛盾。当然,健康的传媒立场,科学全面地呈现执法冲突,也仅仅只是起点。要从根本上解决城管执法冲突问题,至少还需要加强以下四个方面的工作:一是进一步优化城管执法体制,促进城管依法行政,提高城管系统的法治化水平;二是提高政府决策的科学化程度,避免城管部门成为承担政府决策风险的“专门机构”;三是继续保障民生,提高人民生活水平,使城管执法目标远离底层人群的基本生存线,从而降低执法难度;四是加强对城管执法需求和积极面向的宣传,寻求社会对城管执法的理解和合作。城管、传媒和社会,都任重道远。

【主要参考文献】

1. [英] 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社 2000 年版。
2. [美] 桑斯坦:《网络共和国:网络社会中的民主问题》,黄维明译,上海人民出版社 2003 年版。
3. 刘燕:《案件事实,还是叙事修辞?——崔英杰案的再认识》,《法制与社会发展》2007 年第 6 期。
4. 江凌、张水海:《相对集中行政处罚权:发展历程、实施情况与基本经验——城管执法体制改革 12 年回顾》,《行政法学研究》2008 年第 4 期。
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》,《法学》2009 年第 6 期。
6. 宋志刚:《城管来了》,北京理工大学出版社 2011 年版。

(责任编辑:尤陈俊)

^⑤ [美] 桑斯坦:《网络共和国:网络社会中的民主问题》,黄维明译,上海人民出版社 2003 年版,第 69 页。