

Financing life

城管象征了什么

◎肖雪慧

面对魏文华之死引发的愤怒,城管机构似乎有点危机感了,否则也不会有那个全国城管局长“联席会”的公关之举。可是公关归公关,暴力行径并无收敛之势,城管打人事件仍然源源不绝。1月13日,在昆明街头卖书的流浪青年作家贾晋蜀被七八个城管拖到一座荒山上围殴;1月16日,上海市民李秉浩劝架遭城管狂殴后死亡;1月17日,残疾人薛如清“不配合”海口琼山城管“执法”扣车而被扭断手掌骨;1月27日,北京一对在凛冽寒风中摆地摊生活的下岗夫妇遭十几个城管暴打,被打的还有仗义执言的路人……

暴力惯性利不了车!可这种野蛮惯性并非源自城管人员的天性,而源于这个机构的创制目的。在人们可观察和直接可感范围内,目的至少有二:扭曲的政策观衍生出来的城市面子和政府部门与民争利的需要。这两种目的,理念上与民生相悖,现实中跟民众权益、特别是底层民众的权益直接对立。完全不以民生为念的城市面子把底层民众低成本的生存环境视为有碍观瞻,必欲扫荡除之而后快;缺乏有效制约的公权机构,与民争利的欲望冲动既在低价征地、野蛮拆迁之类事情上表现出强烈攻击性,也表现为对一切谋生渠道的控制和设租收费。由此产生的种种尖锐问题,已有的机构显然不足以,也不便应对。于是城管应运而生。由于事涉“管理对象”基本经济权利甚至事关生计来源,发生冲突是必然的;被置于这冲突中心的城管,动辄上演全武行,几乎也是必然的。事实正是如此。自打有了城管,城市里便平添一道前所未有的景观,譬如:一辆车突然停在小贩面前,值钱的一筐筐弄上汽车,不值钱的踢翻、砸烂了事,然后扬长而去。这场面,我七年前在一篇短文中记录过。那时,城管出生的年头还很短,但著名的“抢、砸、踢、掀”行为模式已经很常见了。因为,要城管处理的事情就决定了这种行为模式与该机构的出生相伴而生,如影随形。政府机构权力变异的传染性也强化了城管的这种行为模式——尽管它并非行政机构,但却政府权力扩张的产物,一出世就携带有政府机构权力变异而热中争夺利益的基因——作为一个法外机构,这种自利倾向表现得更加肆无忌惮(平心而论,在城管要服从那些目的和它自身逐利需求的双重驱动下,城管人员能够洁身自好、能够在驱赶小贩时柔性一些,实属不易);从封赐的“综合执法”头衔中生出权力感以及政府的偏袒,更使城管有恃无恐;而它的准武装力量装备也使其在自我角色定位上产生幻觉。城管暴戾之气和暴力行为目标根植其中。

然而,对社会来说,了解城管暴力根源还不是最重要的,尽管它经常性的暴力演示不断恶化社会风气、颠覆公序良俗。城管的产生其实已经表明,暴力是跟它所标志的对底层求生的庞大群体打压的职业化、体制化紧紧纠缠在一起。而这里特别要提到的,是另两个尚未引起社会足够重视的

问题:一是上面提到的作为争利机构出现;二是标志了社会自由度收缩的危险趋势。

第一,城管的出现使已经不堪重负的社会多了一个庞大的争利机构

无须重复十来年间人们耳熟能详的城管抢小贩三轮车、自行车、货物……说城管是争利机构,更基于以下事实。

首先,既有政府机构之间争利益、扔包袱,进行利益二次分配催生了城管。工商、公安、交警、环卫、卫生防疫、市政公用、城市园林、建设规划,等等,各划出争议边界和鸡肋利益归城管。划出的利益,虽说对这些部门来说犹如食之无味弃之可惜的鸡肋,却也条条可观,凑在一起就更可观了。据一位朋友得自成都市工商管理部门中人的数据:以该市“鸡肋”利益之一的街面工商管理为例,仅工商划给城管的一块利益就达1.3亿元(其中,门前三包3000万年,街面执“罚”7000万年,其它3000万年)。

一些队员的揭露也印证了城管以“罚”创利。(改革内参)2006年27期的“时讯速递”摘登了一位老城管致《南方周末》的信,信中揭露:“每年年初,执法局根据各个中队人数、管理区域等情况,给各个中队下达了3000-30000元不等的罚款指标,要求各个中队必须完成指标,并直接与队员的福利奖金挂钩,对超额完成任务的,超出部分100%返还给个人……”“执法局每季度向财政局上交罚没款金额,财政局按80%的比例返还给执法局,执法局提留40%后,另外40%直接返还给个人。”这说明,制度性的预设就使城管先天具有了争利机构性质。

其次,城管自身的前述种种先天问题跟这种制度预设丝丝入扣,并在现实中把争利性质发挥得淋漓尽致。于是,四川内江城管拍卖占道经营权,谁竞价高谁有权占道经营;北京某小区居民与小贩之间成功的自治试验因城管反对而夭折;为地盘之争,城管不仅跟外部开打,内部也相互开打——仅深圳就陆续上演过街道城管当街扒掉市民城管裤子、城管和民兵二百余人街头械斗的惊心动魄场面……

无论拍卖公共资源、阻止社区在小贩经营问题上的自治试验,还是为争路边摊位管理权爆发大规模械斗,暴露出所谓“管理”意味着寻租,意味着滚滚财源。至于是否占道经营、小贩行为是否规范之类问题,反倒退居后位了。很多时候,这种经营权要钱从城管手里购买了。这些典型事例使建立城管的种种理由成了皇帝新衣,说是规范执法,其实是颠覆法与非法的界限;说是避免多头罚款,其实原先那些热中罚款的部门款照罚,但又多了一个罚款机构。有商家披露,店门口一个广告牌,社文办、工商局分别收了费,城管大队又再收一次;说是避免执法争议,却多出一道为争地盘时

不时发生“内外战斗”的新景观。

然而,人民纳税供养政府工作人员,支撑政府运作,是为了获得只有政府才能提供的公共服务或公共产品。反过来说,政府掌握的公共权力只能用于为公民提供必要的公共服务而不是谋取私利。当政府机构蜕变成利益主体,由于公权在握,是没有任何个人和团体能够与之争锋的;当其想谋财时,没有任何公民或团体是安全的。如果允许政府机构拥有并谋取属于自身的利益和财产,不仅导致“权家通吃”的局面,而且如洪堡所说,“国家作为国家总是具有过重分量,倘若成为财产所有者,它必然进入许多私人关系中”。如果作为利益主体出现的是自诩政府部门的法外机构,它的无所顾忌会把事情弄得更糟。

第二,城管是社会自由度发生收缩的危险趋势的标志性机构

今年是改革进入第三十个年头。二十世纪90年代以来出现的种种社会问题一直在提示:改革方向是需要时时审视的。诸如贫富差距迅速拉大、向民众转嫁负担的教育和医疗改革,尤其是使政府权力越来越大、用权范围越来越宽但公共服务越来越少的“改革”,等等,都与建设现代文明社会的方向背道而驰。这些自问题早就引起各界广泛批评。然而社会自由度随着政府权力扩张而发生收缩的趋势却至今未引起应有注意,而这却是一个特别需要警惕的危险趋势。

中国曾经最大限度消灭了选择自由,个人的一切最大限度地处在了被决定状态。1978年以来主要发生在经济领域的改革,其实就是放开经济活动空间,把自主选择、自主决定的权利归还给人们。人们热情勃发,最大限度地利用开放了的有限空间进行各种各样的创业活动,使濒于崩溃的国家经济不仅起死回生而且迅速发展。而最先打破已走到尽头的计划经济僵硬模式而激活社会经济,使国家经济格局从国有经济一统天下逐渐走向经济形式多元化的,是包括流动或固定小商贩在内的多种自发的个体经济。可以说,这支改革时期最活跃的经济力量事实上起了探路者作用,在使社会物质财富实现奇迹般增长上,也同样功不可没。其中小商贩这种经营形式,现在仍然不过时;即使在可预见的将来,其存在的理由和价值都不可低估。只要尊重常识、尊重人的生存权,就应该承认和尊重这一点。

可是上世纪90年代以来出现的政府权力扩张趋势导致了社会自由度的收缩趋势,这一而两面的危险趋势,在政府行为方面,典型表现是政府部门对民间活动定性的随意性和干预的广泛性;这个趋势的标志性机构是政府意志的产物——城管。

政府对民间活动随意定性和干预所涉事项极为宽泛,比如,称自救性的民工子弟学校是“黑校”,自食其力的小贩为“非法”,甚至下河游泳、在封冻的小区广场滑冰是“游野泳”、“溜野冰”的“违法行为”①;擅自



给个人选择设禁,如禁摩禁电;对经济活动和谋生渠道的控制则尤其彻底,连拾荒、擦鞋也要纳入“单位控制”,还源源不断推出什么西瓜办、白菜办、馒头办……在“改革”名义下,政府吞噬了越来越多社会空间,过去那种控制一切的落后管理制度,正在死灰复燃。经济领域首当其冲承受恶果的,是改革初期受鼓励的个体经济。有人统计了最近六年的情况,个体经营环境的恶化使这种最灵活、最有生命力的经济形式面临绝境,数量锐减。社会自由度收缩当然不仅体现在经济方面。80年代伴随经济领域改革开放过程逐步复苏的社会自治功能,也有被压缩或部分丧失的危险。而所有这些方面,几乎都由城管打冲锋,诚然,这个机构最热中的是对路边经济施禁,个中缘由用不着说了,而结果是一方面使靠这种劳动方式艰难谋生的人备受挫折,另一方面是破坏了城市中很大一个群体所需要的低成本生存的社会生态。

上面提到城管对小贩的摧折,还涉及一些值得注意的问题。时不时经过市场亲眼所见,不光流动小贩,有摊位的,甚至进了号称“菜篮子形象工程”的蔬果大楼的,照样遭遇城管的刁难、呵斥、动粗。目睹这些情景,一种感觉油然而生:城管根本没有把小贩看成有完整公民权利的人。而小贩因城管“执法”蒙受经济损失的事,也屡见不鲜。1月3日《南方周末》“城管的22条军规”的作者杨长春文中所述被城管强行没收货物而血本无归,不过是各地小贩们的经常性遭遇。然而,第一,小贩采取的经营

活动方式,无论流动或固定,城管无权过问,因为这个机构说到底政府权力扩张的产物,它的权力,本质上有权力私相授受的不合法性。政府对此也无权禁止,这甚至也不是一个可以由公众参与决策来决定其存在与否的公共问题,而是这批人不可剥夺不可侵犯的基本权利。当然,这并不排斥政府在事涉食品卫生安全之类问题的监管上,或在规范经营地点、经营时间上的作用,但即使这些方面,调动民间自治的积极性也远比政府出面效果要好。第二,城管采取的夺人谋生的家什连同货物的“执法”方式,还关系对一个早在人类宪政思想萌芽时期就出现、至迟在二十世纪前期已得到各国广泛认同的原则,我国究竟有没有些许的尊重。这个原则即:涉及税收、债务或其他法律纠纷时,生存资料享有豁免。由于这个原则,没有任何一种文明社会的法律会允许抢人赖以谋生的劳动工具。②

可以说,城管机构已经成为一种象征。在这一机构身上不仅反映了政府意志与民意、民生之间的紧张,而且是近十年来社会自由度收缩的重要标志。由于改革乃是朝向放开社会自由度,扩大公民自主活动的空间,而城管的建立及作为都背离了这个方向,它不仅不像国务院某官员说的是“改革产物”,而且是改革倒退的危险趋势的标志性机构。弄出这个庞大机构的既成事实还证明:当政府权力没有被明确而又客观地限时,政府强势力量和挟此力量逞强的机构可以对个人和社会造成怎样的伤害。



①这些法言语言是去年上半年从北京卫视一次午间节目女主持说出来的,但她不过表达的是市政当局的想法。

②美国大法官庞德在《普通法的精神》一书中告诉我们,早在1338年,英国皇家税务官因扣押了一头牛引起返还财产的上诉,结果原告胜诉。在谈到债务问题时又指出,美国许多州盛行宅基地豁免法,某些州,用以养家的薪水、农民的牲畜和工具享有完全的豁免法。这是庞德问世于二十世纪20年代的作品中介绍的情况。——债务尚且如此,劳动谋生的家什、货物,就更应享有豁免。

(作者系西南民族大学教授)

■财富漫谈

非典型管制:财富增值的桎梏

◎张晓晖

不久前看到一则消息,某地针对当地婚介市场要制订行业标准,要求“红娘”持证上岗,统一着装。看了这则消息觉得很滑稽,想起了前段时间那个馒头标准的闹剧,虽然后来因滑天下之大稽而不了了之。与正规的行业管理相比,这两手儿猫腻可谓非典型管制,但放在一块儿分析,这些看似滑稽的事情里面,道儿还是挺深的。

先说说馒头标准,一个多大,要呈圆形或椭圆形,含水量云云。笔者纳闷的是,馒头吃到肚里之后究竟是什么形状呢?如果馒头有标准,笔者也发挥一下自己卓越的联想天才,特制订以下标准:

月饼应该有标准,现在的月饼有正方形的,显然不合适,因为月亮是圆的,月饼怎么可以是方的呢?且月饼里的鸡蛋黄应该确保有油,百果月餅里瓜子儿、瓜子儿、青丝玫瑰的配比要有全国

统一的标准;

粽子应该有标准,一个粽子有多大,南粽子的肉块大小肥瘦咸淡要有标准,一个小枣粽子的枣儿应该不少于27个,粽子形状要呈规则的正三棱锥形;

讲起来,标准多了去了,包子要“薄皮大馅十八个褶儿,就像一朵花”,麻花要顺时针方向卷,北京的焦圈要呈金黄色,西北的刀削面厚薄务必要有尺寸上的规定。

馒头的标准很简单,就是老百姓的嘴巴和肚子,有什么必要绕开老百姓的嘴巴和肚子去制订标准呢?荒唐得有点好玩儿了。

再回头说说“红娘”的统一着装,谈到统一着装,大约有两个情形:一是显示权威,二是劳保和福利。

显示权威是必要的,国家机器如军队、警察、法官,涉及生命安全的行业如医生护士都要统一着装,这意味着不穿这身制服,人家干得您就不能干——不

穿军服不许持枪,不穿警服不许逮人,不穿白大褂不许拿手术刀。可是不穿红娘服,就不许给别人介绍对象?显然,红娘们统一着装不是为了权威。

再说劳保和福利,比如环卫工人,的服装是一种劳动保护,也是福利,顶风冒雪风吹日晒费衣服,这就是工作服;公司的司服既是规范也是福利,置几身西装省得自己买了。“红娘服”显然也不是这种情形,一是看不出有多大劳动强度需要保护,二是这衣服必定是要自己掏钱买的,羊毛最终出在羊身上。

这就涉及一个深层次的问题,为什么会有这么荒唐的标准和行业规范?要说是因为有些人脑子进水了,这理由站不住脚,原因无非是两个:一是挤垮对手,实行垄断。规定圆形或椭圆形馒头,人家企业购置的制作方形馒头的模具就不能用了,借机收拾对手。

二是制订标准,变着法让人花钱,

中牟牟利。一个城市的红娘可能是几千人,一个省的红娘可能是几万人,一身衣服十块钱的回扣就是几十万。咱绝对不是以小人之心度君子之腹,因为不是小人根本不会想出这么多的缺德办法来。

说起来,制订类似标准的背后无非是两个原因,一是垄断,二是私欲。

在市场经济的理论中,政府的职能之一就是反对垄断,力求经济向自由竞争的状态运行,之所以要有这个职能,是因为市场竞争本身就会促使企业的兼并,经济状态从自由竞争向垄断变化,极端状态可能就是寡头垄断甚至是独占市场,而独占市场的最终结果可能是富可敌国,而且势可敌国。国家要做的就是弥补市场的不足,不断打击垄断,建立市场竞争的环境。所以,我们看到比尔·盖茨一度遭遇那么多的官司。

当然,有些涉及国家安全、国计民生的行业,国家是要调控、管制甚至垄

断的,但无论如何,馒头和红娘都没有这样的荣幸。

改革开放以来,凡是快速发展的时候都是放松经济管制的时候,也是民营经济迅速发展的时候。但这几年来,个体经营者平均每年减少87万的事实,显示在管制上存在一些误区。客观上,经济的繁荣掩盖了一些东西,也失去了进一步改革的动力。但如果一些问题不趁着繁荣的时候顺势解决,而非要等到经济衰退的时候,被形势所迫不得不去做,那就叫“阵痛”,如果能够顺产,何必去追求“阵痛”呢?

至于说私欲,当然就更可恨,为了十万元的私欲不惜上一亿元的工程,造成巨大损失,城狐社鼠,魑魅魍魉,捣鬼有术。

想起南方大雪阻塞交通,导致千百万人滞留异地无法回家的事情,正是这种不通,导致了阻塞,也给人们带来了心头之痛,所以中医说“不通则痛”。如

果社会里的环节过多,似是而非的标准过多,由此导致交易成本过高,就是市场经济里的“不通”,“不通”带来的“痛”既影响经济效率,又破坏社会和谐。

馒头标准被有关部门辟谣为“仅仅是一个推荐性标准”,红娘的持证上岗统一着装还没有下文,或许就不了了之了。但还有两个更深层次的问题:

一是,还会有好事者不断制订各种各样的标准,闹出不三不四的闹剧来,以便人为创造别人的消费,也创造自己的牟利模式;

二是,应该对馒头标准的闹剧进行问责,吃皇粮的人拿的是纳税人的钱,纳税人给你钱是让尊驾整天扯淡玩儿的?这种人趁早下岗,洗洗睡吧。

说来说去,非典型管制桎梏着社会财富的壮大。建设真正法治化、契约化的市场经济,建设公平正义的社会,还有许许多多事情要做,还有很多痼疾要割除。