

[首页](#)
[本社概况](#)
[本社记者站](#)
[学术资讯](#)
[特别策划](#)
[高端对话](#)
[学科频道](#)
[国际观察](#)
[订阅](#)
[数字报](#)
[会员服务](#)
[ENGLISH](#)

[马克思主义](#)
[哲学](#)
[宗教学](#)
[语言学](#)
[文学频道](#)
[艺术](#)
[新闻传播](#)
[史学频道](#)
[经济学](#)
[法学](#)
[管理学](#)
[政治学](#)

[公共管理](#)
[教育学](#)
[心理学](#)
[军事学](#)
[社会学](#)
[科学与人文](#)
[跨学科](#)
[前沿](#)
[评论](#)
[争鸣](#)
[社会思潮](#)
[学林](#)
[学府](#)

[后海](#)
[书品](#)
[文化产业](#)
[期刊](#)
[区域](#)
[博物](#)
[人文地理](#)
[对策](#)
[学苑](#)
[身心](#)
[文摘](#)
[科技创新](#)
[国际](#)
[域外](#)

[四川记者站](#)
[驻院记者站](#)
[上海记者站](#)
[广东记者站](#)
[陕西记者站](#)
[湖北记者站](#)
[青海记者站](#)
[江苏记者站](#)
[吉林记者站](#)
[山东记者站](#)

您现在的位置： [首页](#) >> [学科频道](#) >> [前沿](#)

## 香港经验 破解“暴力城管”困局

2011年06月29日 20:06 来源：《中国社会科学报》 作者：黄岳 浏览：次 [我要评论](#) 字号：大 中 小



■2010年轰动一时的郑州城管掌掴张会全夫妇事件

多年以来，人们对于城管设立的合法性以及执法方式等的质疑从未中断。网络上更是流传了许多城管暴力执法，无视弱势群体利益的图片。本文试图在介绍香港政府相关管理经验的基础上，提供若干破解“暴力城管”困局的思路。

合法性问题并非城管暴力的核心

城管制度的法律基础是中国《行政处罚法》第16条。据此条规定，国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定由一个行政机关统一行使相关行政机关的行政处罚权。从各地的做法看，相对集中的行政处罚权通常都由新设立的城市综合执法局承担，这就是通常所说的“城管执法”。

由于城管部门仅被授予了行政处罚权，其行政强制权力的合法性一直饱受争议。尽管行政处罚和行政强制存在较强的牵连关系，但行政处罚权并不能自然导出行政强制权。这也成为了城管制度最为人诟病之处。即使城管被授予了强制权，从而解决了其权力的正当性问题，暴力执法问题也并不会因此自动消解。试想，如果执法部门在未获授权之时，尚敢于“越权”暴力执法，又如何寄望新的授权能够促使执法人员“文明执法”呢？

韦伯曾经指出：决定社会行动的情况主要是行为人的目的、手段、情感和传统。没有任何实证的研究证明城管执法者在情感和传统上与普通公众存在天然的对立。因此，目的和手段应是分析城管选择暴力执法动因的切入点。

### 暴力执法是执法资源不足的表现

粗暴的执法并不一定是非理性的产物。粗暴执法对执法者而言，亦具有极高的成本：矛盾的激化增加了执法人员受到伤害的风险；媒体的曝光降低了城管职业的社会评价，甚至会影响其家庭成员的荣誉感。选择高成本的执法方式，说明这一方式带来的收益超过了其带给执法者的成本。

执法过程的收益一般体现为执法者在绩效评估中获得较好评价。这也是执法者努力追求的目标。在绩效评估中，首要指标是执法目标是否达成。而目标的达成则意味着对执法资源——人力、物力、技术能力和执法权威的需求。如何基于现有执法资源，完成尽可能多的任务，是执法者选择执法手段的主要考量。

城市综合执法局下属的城管执法大队一般采用事业编制，同时大量使用非在编人员。由此可见，城管部门的确存在一线执法人员不足的状况。当“温柔执法”难以在规定时间内完成任务，暴力执法的诱惑便会大大上升。

在香港的实践中，食品环境卫生署承担了大部分类似于内地城管的职责，但暴力冲突却绝少发生。这一方面得益于香港执法人员较高的文明素质和法律对公民权利的有力保护，但另一方面也归因于其执法资源的相对充裕。在2005—2008年间，香港发出的流动小贩牌照分别是726个、673个、600个和546个。这个数字甚至达不到一个内地中型城市流动商贩的数量。而作为其管辖部门的食物环境卫生署却是香港雇员人数第二多的政府机构，截至2010年3月31日，其共有9846名雇员，占香港公务员总数的6.3%，仅次于香港警务处（32443人，占公务员总数的20.7%）。这也使香港执法人员拥有更多的时间和精力用“柔性”方式实现其执法目的。

### “有限度”与“非对抗”有助降低执法成本

考虑到经济发展的差距，内地城管部门可能获得的人力和物质投入在短期内确实无法达到其“香港同行”的水平。但是，投入不足仅仅是导致执法资源不足的部分原因。管制方式不合理造成的资源浪费往往是执法资源不足的主因。例如，某些执法目标是过度和不必要的，追求这些目标将消耗本可以分配给其他执法目标的资源。再如，不合理的执法过程会激化矛盾，增强被执法对象的对抗心态，降低执法资源的使用效率。在实践中，城管承担的大部分职能关系食品安全、市容卫生等公共利益。对这些领域进行有效管制也是普通民众的要求。但管制是否意味着完全清除“游商”，绝对禁止无牌照的交易行为，是否意味着在执法的同时，必须没收货物，并当即驱离，则值得商榷。

香港执法者资源的充裕也得益于其合理实用的执法目的和程序安排。例如，根据香港1972年的《小贩规例》，流动小贩可以申请为期一个月的临时牌照，从而使得类似于“农民进城”的偶然商行为可以获得认可和事前管制（第9、10条）。当商贩出现违法行为时，执法部门也通常并不进行直接强制。具体的处理方法是违法者将被刑事检控，若罪名成立，违法者会被处以罚款甚至监禁。当然，某些情况下，执法官员也采取有限的强制手段，如收集证据、拍摄现场、记录牌照号码等。但这些强制的强度有限，一般不会引发冲突。因此，香港的执法部门尽管也面临着庞杂的管制事项，但其却没有必要依赖强硬手段来实现其执法目的。

从新闻报道来看，大部分“暴力执法”现象发生在针对轻微违法违规的处理中，这说明执法者在并非最重要的执法目标上付出了过高的成本。如果城管执法的目标可以更加合理，方式可以更加和谐，执法人员所面临的执法难度就会相应降低，通过暴力达成执法目标的冲动亦会受到抑制。

用调整执法目的或优化执法方式的手段降低行政成本，意味着对既有管制体制和理念的变革甚至颠覆。重构城管的执法权限和执法内容，减少执法资源的浪费，是跨越当前城管执法困境必要的选择，这也是对改革者

智慧和创造力的考验。如果执法资源能够集中在最关切人民生活的领域，如果执法程序能最大限度地降低对立情绪的影响，城管暴力的可能性就会大大降低，城管执法也会赢得公众更多的理解和支持。

(作者单位：香港大学法律学院)

上一篇：[延迟退休实行条件尚未成熟](#)

下一篇：[关于举办“广告与美国文化”学术讲座的通知](#)

 Loading

### 最新文章

#### 河北承德避暑山庄清宫廷乐历



题：河北承德避暑山庄清宫廷乐历经百年沧桑薪火相传 ” 清音会…

- 2200年前棠邑城池遗址将重现 曾
- 新概念作文大赛“造星”能力不如
- 传统诗词创作，民间逆生长
- 网友用文言文翻译英国歌曲 含蓄
- 准确预报天气有多难
- 古时杭州西湖到底什么样？

### 热门文章

最多阅读

最多回复

- 1 认知神经科学难以引领心理学的
- 2 神经语言学有望帮助失语症患者
- 3 空间治理：犯罪地理学研究的新
- 4 社会科学论文写作思路中西有别
- 5 思想实验探秘粒子世界
- 6 减排前沿：碳捕获和存储技术
- 7 “浮现语法”与语法的浮现
- 8 缺乏“行动学” 我们就会迷失
- 9 死刑存或废：挪威枪击爆炸案引
- 10 不良心理和人格依附易致新型毒

### 订阅

#### 新闻邮件

欢迎订阅中国社会科学新闻邮件产品

输入您的E-mail地址

订阅

[注册](#)为会员可免费享受更多新闻邮件

#### 报刊

中國社會科學報

中国社会科学

历史研究

中国社会科学(英文版)

国际社会科学杂志

中国社会科学  
Chinese Social Science Digest

数字报订阅

[关于我们](#) | [组织机构](#) | [编辑风采](#) | [广告刊例](#) | [征订服务](#) | [招聘信息](#) | [投稿指南](#) | [版权信息](#)

[中国社会科学杂志社](#) - [中国社会科学网](#) - [中国航空新闻网](#) - [人民论坛网](#)

网站备案号:京公网安备11010502020184

京ICP备11013869号-1

中国社会科学杂志社版权所有 未经允许不得转载使用 总编辑邮箱: zszsbj@126.com

地址: 北京市朝阳区光华路15号院泰达时代中心1号楼11-12层 邮编: 100026