



“给我打，全部收掉”

中国城管的人权侵犯行径

版权© 2012 年 人权观察

文字及照片版权所有

美国出版

国际组织人权观察致力于保护世界各地人员的人权。我们站在受害者和活跃人士的同一阵线上，力求制止歧视、维护政治自由、保护人员战争时免受不人道的行为、将罪犯绳之以法。我们调查并揭露侵犯人权行为，向侵权者追究责任。我们向各国政府和掌权者提出挑战，要求他们终止侵权行为，尊敬国际人权法。我们邀请公民社会和国际社会支持所有人员得到应有的人权。

人权观察是一个国际组织，其职员遍布全球 40 余国家，办事处位于阿姆斯特丹、贝鲁特、布鲁塞尔芝加哥、日内瓦、约翰内斯堡、伦敦、洛杉矶、莫斯科、内罗比、纽约、巴黎、旧金山、东京、多伦多、华盛顿特区以及苏黎世。

想索取更多信息，请浏览我们的网站：<http://www.hrw.org>（英文）；

<http://www.hrw.org/zh-hans>（中文）

概述

2010年10月的某个上午，32岁河南籍农民工王经（化名）在北京卖葡萄时，四名城管把执法车开到她车旁。王经对人权观察述说，接着其中三名城管上了她车子，不由分说就开始没收葡萄。她提出抗议时，城管们就开始用脚踹她，再把她从车上甩到马路中，一边踹一边骂：“X他妈的。你还有理了。”王经被甩下车。这时，一直默默看着三名城管施暴的第四名城管介入拉架了。没收葡萄后，城管便离开现场，丢下伤痕累累的王经。¹

城市管理综合行政执法局(简称“城管局”)是负责执行非刑事的城市行政规则的协警机关，但自1997年设立以来，城管暴力执法且不受惩罚的现象，让城管局如今臭名昭著。在一些中国公民的眼里，“城管”等同于任意、野蛮行为，包括暴力侵害违规嫌疑人（有些被殴打致严重受伤、致死）、非法拘留、暴力没收物品以及没收过程中犯有暴力行为。

本报告概述中国各地创建发展城管队伍15年的历程，详述近期的城管侵害他人案件，并对制止城管的人权侵权行为提出各项建议。

本报告聚焦的问题，从多个重要层面说明了困扰中国执法情况的普遍问题：当局滥权且往往不受惩罚、当局无视“无罪假定”原则、法规不明确、偏执官员只顾维护自身利益等等。虽然中国政府准许媒体报道有关城管侵权的事件，警方偶尔会介入保护受害者，而当局也有些改革努力，但上述问题持续至今。中国领导及相关国际行动者应予以关注。

本报告列载的调查结论是基于人权观察2009年中至2011年底期间，在六个城市与曾遭城管侵害的受害者所进行的面谈，以及其他调研工作。另外还包括对中国法律法规和学术文章的分析，以及对其他关于城管侵权的报告的评论。附录记载中国国家及地方媒体2010年7月至2012年3月期间，关于城管侵权的150多篇报道。

接受人权观察面谈的受害者向我们详述被城管虐待的经历,其中包括：打耳光、推搡、推跌、暴力压在地上、拖曳、拳打脚踢、从车子扔到路上等等。其中许多是流动摊贩，身为农民工的他们，被虐待的风险更大。

¹人权观察与北京摊贩王经（化名）进行的面谈，2010年12月7日。

尽管城管人员并无法律权力拘留嫌疑人，一些受访者表示曾遭扣留。其中几位说，被拘留时或抗拒拘留时遭到暴力对待。许多小摊贩向我们反映车子、物品都被没收。在一些情况下，城管以缴交罚款作为领回物品的条件，罚款款项似乎是任意设定的，令民众怀疑城管当局存有腐败问题。

一个中国人权组织曾称中国正盛行“违法拆迁流行病”（pandemic of illegal demolition），据称是腐败官员勾结房地产开发商所致，而城管也涉嫌参与这些暴力拆迁事件。试图报道城管侵权事件的内地记者，也成了城管针对的目标，遭到非法拘留及暴力侵害。

人权观察在过去五年不断记载、报道有关中国警方等安全单位的侵权行为，其中包括强迫失踪、拘留期间予以虐待、刑讯逼供与强迫获取信息、以及警方调查与司法程序都缺乏正当程序。虽然中国政府已推出司法改革措施治理警方滥权问题，但作为非刑事执法机关的城管局，不受措施影响。尽管城管滥权事件备受中国大众、国家媒体、律师及法律学者等的批评，但中国政府仍未确立有效机制，杜绝侵权行为并惩治责任者。

《中华人民共和国行政处罚法》（简称“行政处罚法”）获通过后，全国第一支城管队伍 1997 年以北京为试点开始运作。此项法律提供法律依据，让市政府创建新机关，以执行非刑事的市法规，并对违规者处以罚款。当局建立城管制度的初衷是，对既有的行政执法机制效力有限不满，也担心 1990 年末期出现危害社会稳定的新“威胁”。

在《行政处罚法》下，各省、自治区及直辖市政府可将道路交通秩序、环境保护管理和市容秩序等方面的轻微犯罪，交由新设立的城管部门专门承办执法。到了 2005 年底，共计 308 直辖市设立城管队伍。1997 年，北京仅有 100 多名称管，到了 2010 年 7 月就已增至 6200 人。期间，城管职能范畴大幅度扩展，北京城管部门现在拥有 300 多项执法权，近乎市民生活的每一部分都管。²

在原则上，城管滥权可依据现行中国法律对其提出刑事起诉，但这不常有。中国仍未建立全国监控的框架规范城管职权，也未有统一的城管培训要求或城管行为守则，也未对城管滥权的控诉进行系统监督查处。城管管制均为临时性并因地制宜，造成了诸多问题。如，一个市政府竟公然教授城管对付嫌疑人时应如何避免留下明显伤痕，言下之意是在允许城管虐待他人。2009 年，网络流传一本北京市城市行政管理综合执法局的培训教材，

² 池启演，主编。《最新基层城管工作必备手册》（北京：中国大地出版社 2008 年）。

书本内容介绍说城管执法过程中，应当“注意要使相对人的脸上不见血，身上不见伤，周围不见人”。³

城管暴力执法的问题引起社会关注，多位法学专家与学者为此呼吁政府推出改革，提出的纠正办法包括：制订新法律以严格控制城管制度运作及城管行为；当即废除城管制度，转由公安部承办城管职能。一些市政府以约束城管职权应对公众对城管滥权的谴责，如一些城市明确严禁城管“暴力执法”。有些城市则选择做表面功夫草草了事。其中特为引人注目的是，成都市官员宣扬自创穿轮滑鞋上岗的特别女城管队伍，表现他们实际落实了改革。

中国政府高级官员常宣称致力于法治且尊重人权，而 2004 年通过的宪法修正案内容即“国家尊重和保障人权”。⁴ 然而中国国家媒体近乎每个星期频频报道城管暴力行为的事件，以及城管与商贩之间发生肢体冲突事件，情况堪忧。在谷歌上使用“城管”这关键搜索词，可查询到百万条关于“城管打人”的条目。城管滥权却显然不会受到惩罚，造成民怨沸腾，引起多起暴力的群体事件。纵容城管犯法不受惩罚，可能会致使公众不满情绪持续加剧，引发更多暴力冲突事件。

³张东锋，“网友曝光城管‘打人不见血’教材”，《南方都市报》（广州），http://epaper.oeeee.com/A/html/2009-04/22/content_767607.htm（阅读日期：2011 年 10 月 11 日）。

⁴《中华人民共和国宪法》（1982 年 12 月 4 日通过），第 33 条。英文本：<http://english.people.com.cn/constitution/constitution.html>（阅读日期：2012 年 3 月 28 日）。

建议

致中华人民共和国政府：

- 中国领导人应当公开明确谴责城管对违规嫌疑人施暴和非法拘留的行为，并应强调此类渎职行为是违法的。还应推出新措施以便进行彻查，并在适当的情况下，起诉涉嫌犯罪的城管。
- 领导层还应当设立独立委员会，审核城管业绩以及提出其他改革的意见，在磋商的议题中，讨论以其他城市行政执法机制取代城管制度的利与弊。委员会应包括公安局、中国共产党中央政法委员会、以及深入了解规范城管制度及制度运作问题的法律学者及律师。
- 公安部应当考虑建立独立调查工作小组，并提供相应资源，以便小组在北京等城市彻查涉嫌共谋城管滥权的公安人员，并向他们追究责任。
- 国务院新闻办公室应确保中国政府在即将公布的《国家人权行动计划（2012 年-2015 年）》中，商讨的议题包括城管滥权问题。⁵

致公安局：

- 公安局应专设一个部门以专注调查城管所犯的刑事罪，并应授权这一特别的警察单位突击检查城管执法行动，无论侵权行为何时何地发生都有足够能力予以应对。警方制止城管滥权的权力不应仅限于任何特别单位，应广为警方所有。
- 公安局应开设 24 小时热线电话及网络检举热线，以便被城管侵害的受害者能随时向这一新警察单位报案。
- 公安局应确保所有遭遇城管侵害的受害者能获取适当的医疗、法律援助及赔偿。
- 公安局还应就流动摊贩的合法权益开展公众教育运动，包括有权不受城管暴力侵害或非法拘留，即便是无照营业亦然。运动对象也应包括警方、城管及所有安全单位，提醒他们有义务保障所有人员的权利，包括摊贩权益，以及侵犯人权应受的严格法律惩罚。

⁵ “China to map out 2nd action plan on human rights,” China Daily, (Beijing), September 28, 2011, http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-09/28/content_13813529.htm (accessed October 23, 2011).

致实行城管制度的各省、自治区及直辖市政府：

- 公开明确谴责城管对违规嫌疑人施暴和非法拘留的行为，并应强调此类渎职行为是违法的。还应推出新措施以便进行彻查，并在适当的情况下，起诉涉嫌犯罪的城管。
- 教导城管关于人人应有的权利，包括摊贩的权益，以及侵犯人权应受的严格法律惩罚。确保所有城管培训的内容包括：人权及酷刑、暴力侵害、非法拘留、敲诈勒索的违法性。
- 复核当前城管的人事档案，确保任何曾涉及非法拘留、暴力侵害等侵权行为的城管被暂停职务，直至已全面彻查对他们的指控。若发现可能构成犯罪的证据，应当让警方共用档案资料，以方便侦查和刑事起诉工作。

致各国政府，和资助中国实现法律改革或关心中国人权的国际机构，包括美国、欧洲联盟、联合国、世界银行及亚洲开发银行：

- 对中国政府官员表示非常关注城管滥权问题，并强调这些侵权行为违反了自身法律以及国际法，肇事者应受惩治，受害者应获合理的赔偿。
- 与中国当局进行司法改革、安全培训项目，以及各相关教育项目时，讨论城管滥权问题。