

2012年12月13日 星期四
责任编辑:张方志 电话:6201407
版面设计:陈艳 校对:陈亚莉

古代“城管”是如何执法的

周代占道经营要挨鞭子

近日,湖北武汉成立“城管武装部”,让城管又成了社会关注的焦点。虽然当地官方称“城管武装部”有助于和谐,但“武装”二字的出现似乎很难让人不与“暴力”相联系。其实在中国古代,“城管”还真跟“武装”二字有关——



古代有“城管”打人吗?

——周代占道经营要挨鞭子“挞戮而罚之”

“城管打人”这类暴力执法,成了现代城管的一大诟病,也是社会批评的焦点。在古代的不少时期,“城管打人”更不鲜见。

城市起源的另一版本说法,是交易市场的兴起,因此古代城管很多时候是“市管员”,或者说古代的市管员就是今天的城管队员,这与今天城管要禁止占道经营是一样的。古代城管可以带着有攻击性的执法器具上岗,如在周代,城管在岗时都得带着鞭子或兵杖,遇到乱停乱放、占道经营不服从管理这类事,往往执鞭抽打,挥杖追赶。

《周礼·地官司徒第二》中“司市”条称,“凡市人,则胥执鞭度守门。”鞭子大家都知

道,“度”可能有的读者不是太明白,这种“度”又叫“笞”,系古代一种兵杖,用竹子或木板做成,有棱无刃,长约一丈二尺长,其威慑力与今天的警棍是一样的,虽然一下子打不死,但却致死,因此颇具威慑力。

其中的“胥”条说得更明白:“执鞭度而巡其前,掌其坐作出入之禁令,袭其不正者。凡有罪者,挞戮而罚之。”如果说“司市”是城管(市管)大队长,这里的“胥”则是城管队员,或市管员。换成今天的话来理解,这句话的大概意思是,管理员在岗时间,要拿着鞭子巡视,对占道经营的流动摊贩,随时可以抓起来;对违法者进行鞭打的同时,还可以追加处罚。

中国“城管”是何时出现的?

——战国时已有“监市”城管“防火缉盗”

说到城管,首先得说一下“城市”。从现代考古发现来看,中国至少在夏商周的“三代”时期就有城市了。但和现代功能较为接近的城市,到春秋战国时期才出现,如齐国的首都临淄,据《战国策·齐策》记载,当时有7万户,仅以现代一户3口的最低标准来算,总人口也达到了21万。到后来这样的“大城市”就更多了,如汉长安城(今西安),比同时代欧洲最大发达城市罗马面积大三倍以上,有8万多户。

唐代,10万以上人口的城市已有十多个,其繁荣程度都是空前的,其中长安、洛阳两京最为繁华。长安设有东西二市,《长安志》卷八“西市”条原注称,“货财二百二十行,四面立邸,四方奇珍,皆所积聚。”东市也一样繁荣,会昌三年(公元843年)六月二十七日东

市失火,一下子烧掉了4000多家门市,而这仅是市场的一部分。

城市大了,人口多了,治安、卫生、交通等一系列问题也就多了。在这种情况下,古代城管应运而生,如《庄子》一书中提到,战国时代有“监市”,这监市可以看作是古代城管的雏形。

但是,古代城管与现代城管的概念和职能并不太一致,古代城管的职权范围相对较广。从史料上看,古代城管除负责环卫、拆违章建筑、禁止占道经营外,还得“防火缉盗”,如现代消防队员、联防队员一样要负责救火、抓小贼;有的还有管理市场物价、维持公平交易和社会治安的义务,兼有现代公安、消防、工商、物价、税务等部门职能,是真正的“综合执法”,权力也比现代城管大。

古代“城管”都是些什么人?

——宋代设立“街道司”士兵当“城管”

那么,古代城管都是些什么人?

古代的城管队员叫法不少,或称“胥”,或称“卒”,还有称“市吏”、“监市”等。但在事实上,古代并没有现代城管局这样的专职机构,自然也无城管队员一说。古代城管的身份比较复杂,既有军人城管,也有警察城管。当然更多的是行政人员来当城管,如汉唐时相当于现代首都所在城市市长的“京兆尹”,其重要工作之一不是招商引资、增加GDP,而是城管执法。

古代早期城管常由士兵充当。这是因为,城市的出现原本就是军事防御的需要,由军人把守。这么说来,武汉出现“武装城管”并非什么新生事物,而是一种“返古”现象。

让“当兵的”来当城管,其实也是古代的常见现象。如在北宋的都城东京开封,朝廷便设有相当于现代街道城管队的“街道司”,

并相应成立了由500名兵士组成的执法队伍,以保持开封的正常交通秩序和环境卫生。

明代的北京,由相当于今北京卫戍区或武装警察部队的“五城兵马司”来承担现代城管局的大部分职能。《明史·职官志三》记载:“巡捕盗贼,疏理街道沟渠及囚犯、火禁之事。”

清代的北京,还专设了“督理街道衙门”,其部分职能也与现代城管局比较接近,主要负责外城的街道管理、民房修建等,破坏公用设施、侵占下水道等不良行为,都是督理街道衙门的执法对象。

到了晚清,西方的一套城管制度被引入中国,由警察承担起了现代城管的工作。如中国历史上首个警察机构天津警察厅,除了负责当地社会治安外,管理市容市貌、交通、市场秩序等,都是其分内工作。

古代“城管”怎么管?

——对占道“侵街”的违建“偏铺”下“处罚通知”

在古代,现代城管中的两大难题——占道经营和违章搭建,同样十分突出,且历代不绝。古代城管也为此伤透脑筋,不得不经常发“处罚通知”。

在唐代的长安和洛阳,和今天如出一辙,不少商户为了扩大经营面积,非要在门面(正铺)外多占一块(偏铺)。在李显(唐中宗)当皇帝时的景龙年间(公元707-710年),朝廷不得不以敕令的形式,发布了一则当时的最高“城管通知”:两市市场上各行业,凡自有正铺者,不得在铺前再建造偏铺。

宋代称占道经营为“侵街”,为了防止侵街行为的发生,宋代城管想出了一个法子,在沿街要道旁立“表木”,标记出范围。这与现代街道画线一样,一旦超出就要被

制止,当时的“城管队”会经常检查是否有人侵街。

在古代也存在“执法大检查”。如在北宋,宋真宗赵恒便曾下诏开封府,要求开封的“城管队”拆毁京城的违章建筑。其继任者宋仁宗赵祯,也曾作过同样的指示:限开封府在一月之内,将侵街的官邸民舍全部拆毁。

到明清,随着城市和商业的发展,占道、违建更突出。在清末,天津警察厅便发布了在今天应该是城管局发布的《整顿路政办法四条》:其中两条是:马路街衢旁各商铺有安设风挡、占用边道者,应一律拆退;铁铺、石铺、木器铺及洋广杂货等铺,在门前堆积什物材料,占用官路者,应一律让出。天津警察厅的通知中,可以看出清末天津的市容有多么乱。

古代“城管”到底有多厉害?

——唐宋时均有立法“诸侵街巷阡陌者杖七十”

城市管理光凭嘴说是不行的,中国古人为了想出了不少管理手段,如上文提到的周代“执鞭度”、宋朝立“表木”。其中,最值得为现代城管借鉴的是“城管立法”,而非罚款了事。

唐代在城管立法方面是颇为成熟的,为后世效仿。《唐律》规定:“距府十丈无市,商于舍外半丈,监市职治之”,即摆摊设点至少要远离政府办公地30米,也不能离民房太近,要在1.5米以外,由监市负责督管。对占道经营有严厉的惩罚:“诸侵巷街阡陌者,杖七十;若种植垦食者,笞五十。各令复故。”挨打后,还恢复原状。

《宋刑统》也有类似的规定,“侵巷街阡陌”条:“诸侵街巷阡陌者,杖七十”。对乱倒垃圾、影响环境卫生也有规定:“其有穿穴垣墙以出秽污之物于街巷,杖六十。直出水者无罪。主司不禁而同罪。”把屎尿垃圾弄到街上,影响了公共卫生,不只当事人倒

霉,连“城管队长”都跟着挨杖打。

宋仁宗在搞城管方面颇有创意,他在要求开封府官员强拆违章的同时,特别指示相当于现代司法机关法院的左、右军巡院,配合“开封城管”行动,“惩治侵街者”。

明太祖朱元璋治国以狠著称,明朝的城管也不含糊。据《明会典》,在京城,“凡侵占道路,而起盖房屋,及为园圃者,杖六十,各令复旧”;对往街上丢垃圾、放污水的,“其穿墙而出秽污之物于街巷者,笞四十。出水者勿论。”

另外,明代对破坏公共设施、不按规定行车,以及在禁区内摆摊设点、取土作坯、随地大小便等行为,也一律“问罪”,涉事者要被强行戴上刑具,在街头示众一个月,即所谓“枷号一个月发落”。撒泡尿也要遭受这么大的罪,这样的城管手段不可谓不狠!

(据新华网)