

株洲“红头文件”催生“以罚代管”

千名市容监督员进行交通执法 罚款提成最高可达50%

横穿马路,罚款20元,不交罚款“罚站”4小时……

时下,一股处罚之风盛行湖南省株洲市街头,但是,行使处罚权的不是交警,也不是城管队员,而是身穿“黄马甲”的市容环卫监督员。

由市容环卫监督员行使维持交通秩序,现场处罚违章市民的权力,这在全国实属罕见。虽然湖南当地媒体多次对这种“执法”乱象进行曝光,也有市民呼吁抵制这种违法“执法”行为,但依旧挡不住“黄马甲”在街头“执法”的热情,高比例的罚款提成使这股罚款之风历时两年依旧经久不衰,以致部分临近城市的城管部门也纷纷赶赴株洲“学习”、“取经”,并且纷纷效仿。

记者日前赶赴株洲进行实地采访发现,株洲市执法乱象的根源与两份政府的“红头文件”有着莫大的关联。



现场目击

7月23日上午9时许,湖南省株洲市荷塘区红旗广场。

采访车刚到株洲,记者就亲眼目睹了株洲市容环卫监督员街头现场执法的情景。

一位年近六旬的老人慢悠悠地横穿马路,就在老人刚刚到达马路对面时,5名身着黄色短袖T恤的人立即一拥而上将老人团团围住。

“你违章了,按照规定你得交纳20元的罚款。”其中一名“黄马甲”从口袋里掏出一本皱巴巴的“罚款依据”小本子拿给老人看。

“我没有钱。”老人转身突出“重围”继续向前走去,“黄马甲”们见状立即紧追上去,老人走了不到

10米再次被“黄马甲”们团团围住。

“你不愿意交纳罚款的话就站在这里执勤4个小时,是交罚款还是在这里站4小时,你自己选吧。”一名“黄马甲”说。

看着眼前5名“黄马甲”组成的包围圈,老人无奈地戴上了一名“黄马甲”从胳膊上脱下的一个红袖筒套,站在街头开始值勤。

老人告诉记者,他就是本地人,不知道不能在这里横穿马路。

“他违章过马路,不愿意交罚款,按照上面的规定必须站在这里执勤4个小时,不过我们还要看他态度,态度好的话,站2个小时就可以让他走了。”看记者询问老人,一名“黄马甲”上前主动向记者作

起了解释。

而就在这时,同路段的不远处,一名刚刚横穿马路的年轻女士也被另外两名“黄马甲”围住。

“你看这里有摄像头,你的违章行为已经被录下来了,就是市长违章也得接受处罚。”一名“黄马甲”说。

双方纠缠了数分钟后,这名女士央求了一番,最后双方将罚款金额降到10元。

记者发现,就在记者抵达荷塘区红旗广场路段不到20分钟的时间里,先后就有4名违章违规市民受到“黄马甲”的现场处罚,但未见一名城管执法队员在现场。

“我们属于荷塘区城管执法大队管辖,这是荷塘区城管局给我们发的证件。”一位名叫罗碧秋市容环卫监督员将自己的胸牌拿给记者看。

记者看到,罗碧秋的胸牌编号是“1348”,但胸牌上除了一张其本人照片和印有“荷塘区城管执法大队”的字样外,看不到发证单位的公章或钢印。

其他几名“黄马甲”的胸牌也是参差不齐,一位名叫齐应金的市容环卫监督员的“证件”上甚至连编号和相片都没有。他们手持的罚款依据则是一本印有《株洲市人民政府关于禁止乱倒垃圾乱贴乱画乱停乱放乱穿马路等行为的通告》的小册子。

几个月前,湖南当地媒体对这种“执法”乱象多次进行曝光。记者发现,尽管如此,但“黄马甲”在街头“执法”的热情依旧。由此,株洲不少市民提出这样一个问题:管理城市到底是靠“罚”还是靠“法”?

有株洲市民认为,株洲的道路平坦通畅了、绿化整齐亮丽了、株洲一举从全国“十大污染城市”华丽转身到了一个宜居卫生城市,“罚款”的做法立竿见影,因此以罚款的手段来促使市民素质的提高未尝不可。

但法律界人士对此有不同看法。

“株洲市聘用市容环卫监督员来加强城市市容和环境卫生管理,出发点无可挑剔,但从依法行政的角度,还有值得商榷的地方。”湘潭大学法学院教授欧爱民向记者阐述了他的观点。

欧爱民认为,市容环卫监督员的执法资格不合法。根据行政处罚法的相关规定,行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。因此,政府主管部门不能将自身的行政处罚权委托给市容环卫监督员。

“创建卫生城市也不能以牺牲依法行政为代价,管理城市还得靠‘法’不靠‘罚’。”欧爱民说。

那么,株洲市政府在创卫中下发有关卫生监督的两份“红头文件”是否属于“问题文件”?株洲市政府法制办工作人员在接受记者采访时说,将针对有关法律专家提出的质疑一一进行解释。

据《法制日报》

“黄马甲”街头现场“执法”

市容监督员无执法处罚权

“红头文件”催生“以罚代管”

各界争议

管理城市靠“罚”还是“法”

城管坦言

由市容环卫监督员对横穿马路的行为进行罚款,是否有执法依据?记者赶往荷塘区城管局进行采访。

“我在会上多次提过,要求这些市容环卫监督员不要聚集在一起值勤……我们也很困惑,维持交通秩序的事情本来是交管部门和交通劝导员做的,但市里面却要求我们市容环卫监督员来抓,我们也没办法……市里面经常检查,我们的压力很大……”荷塘区城管局一名负责人欲言又止。

当记者询问市容环卫监督员

的执法依据和处罚权力时,荷塘区城管局另外一名女工作人员走进办公室打断了谈话。

“经请示领导,因为这是全市的统一部署,我们不能接收采访,你们得找市城管局。”这名女工作人员说。

就在记者准备离开荷塘区城管局前往株洲市城管局进行采访时,记者又被告知,株洲市城管局执法支队负责人在得知记者采访后,已经主动赶往这里。

20多分钟后,株洲市城管局行政执法支队支队长宴东方来到了

荷塘区城管局。

“我们城管队员数量比较少,全市只有410名队员,很难管理好城市的面貌,所以市里面才聘请了1000余名市容环卫监督员协助城管执法。”宴东方说,在城管力量不足的情况下,聘请市容环卫监督员协助城管执法还是可以的。

那么,这些市容环卫监督员上街执法有何法律依据呢?其罚没款项又流向何处?

宴东方称,这些市容环卫监督员没有行政执法和处罚权,其职责

是协助城管队员执法,所有罚没款都上缴了财政。

“他们不能单独执法收取罚款,你们看到的市容环卫监督员收取罚款的情况只是个别现象。”宴东方说。

当记者表示这种市容环卫监督员在街头行使处罚权确属普遍现象并有录像为证时,宴东方一时语塞。

“我们平时叫他们(市容环卫监督员)能罚就罚,罚不到就叫城管队员。”宴东方认为,“罚款也是教育”。

寻根源

记者了解到,株洲市市容环卫监督员的出现,与株洲市创建国家卫生城市有极大关系。

长期以来,因为许多原因,株洲市容市貌尤其是街道卫生脏乱差现象非常突出,国家卫生城市的称号也屡屡与株洲擦肩而过。从2008年5月开始,株洲市开始了一场规模甚大、旷日持久的创卫行动,为了行动的顺利开展,株洲市政府先后下发了《株洲市人民政府关于禁止乱倒垃圾乱贴乱画乱停乱放乱穿马路等行为的通告》和《关于聘请监督员维护城区市容环境卫生的通知》两份文件,前者对在城区范围随地吐痰,乱

扔果皮、纸屑、烟头,乱倒垃圾,乱贴乱画,车辆乱停放,行人乱穿马路等行为进行经济处罚的幅度进行了详细规定;后者则要求各城区政府组织市容环卫监督员上路值勤,加大对随地吐痰、乱扔果皮、纸屑、烟头、乱倒垃圾等不文明行为的处罚力度,维护城市市容和环境卫生。

《关于聘请监督员维护城区市容环境卫生的通知》第三条规定:“处罚依据和标准:按照《株洲市人民政府关于禁止乱倒垃圾乱贴乱画乱停乱放乱穿马路等行为的通告》的规定进行处罚。市容环卫监督员当场开具票据,收缴罚款。”

株洲市这两份“红头文件”显然取得了效果。

知情人士向记者透露,近年来,株洲市通过开展创卫活动,城区的市容市貌的确发生了很大的改观,乱丢垃圾、乱穿马路的现象明显减少,株洲市政府的创卫行动也取得了丰硕的成果。2009年12月31日,株洲收到了一份厚重的“礼物”,全国爱卫会正式发文,命名株洲为“国家卫生城市”。

但是,有株洲市民认为,株洲街头交通卫生的改观,不是劝导市民遵守规范,而是靠罚款换来的。

记者在株洲市某官方网站看到一组数据,自2008年5月10日

至2008年8月5日短短近3个月时间里,株洲市天元区市容环卫监督员上岗人数18299人次,罚款127560元。

采访中,一名不愿透露姓名的市容环卫监督员向记者透露,因为他们基本上都是下岗工人,做市容环卫监督员工资较低,所以在一定程度上还得靠罚款来创点收。

“我们的基本工资每月只有500元,收取的罚款有40%至50%的提成。”这名市容环卫监督员说。

“株洲的‘创卫’早就变味了,搞得株洲开始笼罩在一股罚款恐怖之下。”有网友在网上公开发帖诉说自己的不满。