

5月31日,陕西延安市发生“城管跳脚踩商户头部”事件。延安市城管局回应,跳脚踩商户头部者为临时聘用人员。众多公开报道显示,延安事件不是城管群体撞击公众视线的孤例。而“临时工”这个名词,也越来越多地成为很多事件的担责者。

中国城管临时工现状:文化、待遇低 常背黑锅

数以万计的“临时工”,是通过何种渠道进入城管协管、公安辅警岗位上的?他们从事什么样的工作?受到怎样的管理?

协管、辅警都没有执法权,但到了真正的执法场合,执法权的界限就很容易模糊,导致协管很容易越界。

临时雇佣军

6月13日晚,朝阳路和青年路交叉口西侧,20多张餐桌的露天排档,从眉山烤鱼和大厨师两家饭馆门前延伸到非机动车道。

“抄摊的来了。”8点整,有人喊。

四五辆公安、城管、工商执法车在喊声中刹车。戴防暴头盔的辅警、全身黑衣的城管协管,10多人冲在最前面。城管、民警和工商执法人员拿着步话机指挥。众人冲到两家饭馆门前的大烧烤炉前,拨开烤串的店员,拍下烧烤炉扔到地上、浇水熄火。其他协管把大盆的田螺和生肉串往执法车上搬。

饭馆老板哭叫着躺在满是油污的地上,试图阻挠执法,辅警和协管左右躲避,继续搬店外的器皿。

胸前有编号的城管、民警和工商执法人员对商户明示,这是联合执法。

五六分钟内,除食客坐着的桌子没被抄走,两家饭店门外的摆放物已被收缴,两辆城管的皮卡车后斗满满当当。

上述查抄场景,对薛立和李笑两人都不陌生。

薛立,北京某城管队协管;李笑,北京南城一派出所辅警。从某种程度上,两人是同行——他们的工作都是辅助执法,身份都是“临时工”。

临时工在这个城市占有很大比例。北京市政协2011年的调研报告显示,北京城管在编数量7000余人,外聘协管、保安约6500人。媒体公开报道显示,北京目前有5万余名民警,文职辅警人数达2.9万余名。

“为什么临时工的数量如此庞大?”干了5年辅警的李笑深有体会,“派出所警力不够。”他所在的派出所所有40多个在编民警,刨除领导、内勤、社区民警,负责治安的民警只有七八人,“这七八人要负责4平方公里的治安犯罪打击,人手、精力确实有限。”北京警方一直面临警力不足的困难,需要辅警协助。

城管协管也一样,朝阳区城管部门2010年的一份汇报材料显示,城管须对多项城市环境专项整治,协管、保安的存在,缓解了他们人手长期不足的困境。

选拔与培训

虽是“同行”,但薛立和李笑入行的途径完全不一样。

薛立与某保安公司签劳动合同,保安公司为城管队提供人员。这样,薛立就成了城管大院的一名保安。

一家保安公司的队长赵东明介绍流程:城管队需要协管和保安,就会招标,保安公司去竞标,中标后,城管和保安公司签订合同,保安公司负责派遣队员,城管方面统一给保安公司支付工资,再由保安公司给每个保安发薪。“对于保安公司,这叫劳务派遣,说白了这是政府购买服务。”赵东明说。

薛立所在的城管大院里,有些人从保安公司来的,有的是通过关系进来的。当初托老乡找保安公司队长求职时,老乡嘱咐薛立“别空手”。薛立用两条烟和一顿酒犒劳,队长点头了,“以后得听指挥,有纪律。”

记者查询多份公开的城管部门招聘保安的招标公告,上面没有对受聘人员的工作内容、职责做任何说明。

相比薛立,李笑的入职较为严格。他最先进的是北京振远护卫中心,一家“为要害单位、国家机关、企事业单位提供安全守卫人员”的保安公司。新入职队员须接受一个月保安专业培训;被选中且有意愿当辅警的保安,会再接受一个月的辅警培训,“都由武警来训练,要求掌握简单的擒拿、消防常识。”

李笑跟保安公司签了两年合同,并进入派出所当辅警。李笑所在的辅警队基本不直接从社会上招人,辅警队有权限到振远护卫招人,进辅警队还要过道关,每名辅警的简历都经严格审阅,“身体、精神状况正常,没有过违法犯罪污点,政治表现过关。”管理李笑的警长说,招李笑的原因是他当过兵,“不容易出问题。”

内保的外勤

刚进城管队时,薛立的职责是“内保”:在城管大厅门前站岗,到监控室盯录像。刚进队时,没人跟薛立说过内保还要“抄摊”。穿上制服的薛立发现,内保远不止看监控、站岗;常要跟着城管出去,也穿城管制服,只是没臂章和胸前的金属字编号。

站了一周岗,有天城管去巡视,队长扔给他一件城管制服的上衣,“跟上”。“内保”上了街,就成了协管,协助城管执法。“城管让干吗就干吗,别动手打小贩。”同去的协管嘱咐他。但在街上,嘱咐他的协管大步跑上去撵小贩。不自觉的,薛立也冲上去,抓小贩的车,揪小贩衣服。“给你记了外勤,有30元补助。”回来路上,保安队长跟薛立说。

李笑的外勤则没薛立那么张扬。

李笑介绍,辅警,全名叫警务工作辅助人员。按所里的要求,辅警的工作范围,包括辖区夜间巡查;盗窃案高发季受民警指派在角落蹲守,等待抓捕偷自行车的贼。随同出警时,民警会让他把一些街头打架斗殴者带回派出所,偶尔也会带他一起进入争吵的居民家,帮忙劝解一些小区里的家庭纠纷。

随民警蹲守制假窝点让李笑记忆

深刻,“查抄时我们跟着进去,但抓人的是警察,我们只帮忙看人,别让嫌疑人逃跑或者自残。”李笑说,辅警工作零杂,但归根结底就一条——只协助民警,不能越界,这条界,就是执法权。

冲动与困惑

20多岁的薛立回忆,他第一次冲上去抄摊,更多是源于积极表现的冲动,“别的协管都上了,你能拖后腿?”

“城管从不直接说让我们冲,但你不往前冲又不行。”薛立说,在城管队有很多“道道”。有时保安队长会找个别队员谈话,“就是说谁谁谁,你最近不积极。”队长说的“不积极”,暗指他们在队里窝着盯监控,没有外勤补助了。而抄摊的好处显而易见,每次回来,队员们少有空手,抄回来的包子等熟食倒进垃圾堆,剩余物品按规定一律进仓库,“水果或袜子,我们顺手拿点。”

薛立在保安队干了3年,工资没涨过,仍是进队之初队长定级的1800元,“队长说个头不足1米74的,一律1800,超过这身高的,2000。”按个头定工资是哪家的规矩,薛立到现在也没弄明白,至于三险五险,更没戏。

近日,北京某区城管大队协管、保安招聘的招标公告上,参加竞标的公司都没有注明“三险一金”。一家参加竞标的保安公司负责人称,虽然给城管干协管比较危险,但出于成本考虑,他们只会给骨干人员上保险,“其他的保安员一律不给上(保险)”。

还有和正规军的距离感,薛立说,城管会让队长把保安随机打乱分配,担心他们跟小贩们混熟提前通风报信;围住违法商贩后,城管会让保安看守扣下的东西,然后单独跟商贩们说处罚的事,不允许保安靠近。

民警也和辅警保持距离,在西城区民警陈然看来,很少有辅警接受过专业的法制训练,素质参差不齐,因此他们派出所不会让辅警参与打击犯罪等任务,“出了问题很麻烦。”

30岁的李笑如今已是辅警队长,工资也逐渐增长,如今能拿到3000多元月薪,底薪1800元,其余根据岗位级别、工作表现核发。派出所管吃管住,这减少很多生活成本。

虽然工作相对稳定,但李笑越来越担忧。“我们和警察最大的区别,是没有执法权。”李笑感觉,很多时候他是在克制,“非黑即白,这种灰色身份很容易越权。”今年,自学本科的李笑买了很多考试用书,考公务员成为他的新目标,“希望有一天,咱也能成在编的。”

在城管大院干了半年后,一天夜里,睡在薛立上铺的老乡下了床,悄悄走了。薛立见过太多保安干了几天、几个月就走人,“没有待遇和前途,怎么稳定?” (据新华网)

城管协管应规范化、制度化

自保与无奈

王飞是北京某城管队队长,他所在的城管队正式编制30多人,外聘保安20多个。他说,保安数量也与城管队编制有关,正式编制多的城管队,保安的数量就多。

大家看到的协管抢小贩的车,收占道经营的摊位,这些都是城管指挥的。”王飞说,北京对城管执法要求很严,“三个严禁”、“四个不准”,城管不准强行暂扣物品,不准追赶行进中的车辆等;但城管必须开展工作,最近拆违建中就有城管负责人执行不力被批评甚至免职。双重压力下,既要避免执法中与他人冲突,又要把该干的工作完成。

在王飞看来,北京城管在全国同行业内做得算比较规范了,但有时执法中还会受非议,“这是城管行业的问题。”他说,为何民警执法、辅警协助执法就很少出现问题,而城管执法、保安协助城管执法就容易有问题,“因为在老百姓心中,警察是抓坏人的,城管是管穷人的。跟着城管管穷人,能受老百姓喜欢吗?”王飞举例,他所在的辖区小广场有个残疾人写字卖钱。按规定这属于无照经营,城管可依法办理,但老百姓会说“城管就会欺负穷人,欺负残疾人。”如果城管不管,就会有市民投诉,“城管都混干吗吃的?”

虽有抱怨,王飞还是认为城管对于城市有很大用处,“要是全北京的城管歇一周,老百姓就知道城管多重重要了。”

新政与希望

据媒体报道,目前北京文职辅警达2.9万余人,去年,北京市公安局在机关非执法、不涉密岗位实行文职制度,并规范一线辅助执法的辅警队伍建设。从市公安局参照民警招聘标准、方式,严把辅警招聘笔试、面试、体检、政审等进入关口。

按照“文职辅警与民警一致化管理”的要求,市公安局制定36项管理制度,还专门制定出针对辅警管理的“八条禁令”,完善督导检查机制,同时精细化管理文职辅警队伍的薪酬福利、职位管理、考勤考核、教育培训等方面。

一名警方人士介绍,以前辅警多来自街道、乡镇,即治安联防队员。人员多从派出所辖区下岗、低保人员中挑选。另一部分辅警来自保安公司,虽然这两部分辅警都经过培训,但“这些人素质不高,不太适合协助警方工作。”这名警方人士介绍,现在,北京市公安局成立有警辅处,专门负责辅警的招聘培训管理。“这部分文职辅警相比以前的联防和保安,素质的确提高了。”

国家行政学院教授竹立家认为,北京辅警的“新政”,可以向城管协管管理推广。“与其他‘临时工’相比,城管协管面对的对象更加复杂,这也是为什么城管的协管更容易出事的原因之一。”城管雇佣的协管跟着上街抄摊,他们的行动受城管的指挥,“到了真正的执法场合,执法权的界限就很容易模糊,导致协管很容易越界。”

在竹立家看来,对城管协管,主管部门更应规范化、制度化。但治本之策在于推动编制制度改革。(据《新京报》)