

作为法律隐喻的“猫鼠游戏”

城管执法的另一种观察视角

吕德文*

摘要 “猫鼠游戏”是广为人知的城管执法隐喻。它不仅是对城管执法活动的一种形象化阐释,还规定着城管执法的行动框架。采取法律隐喻视角,可以揭示“猫鼠游戏”的三个机制:街头空间的区域化机制塑造了游戏空间,让城管和小贩有了“呆在一起的可能性”;城管和小贩在行动框架范围内选择合适的“计策”,建立起一种特定且明确可察的角色互动关系;城管和小贩互动过程中的“临时妥协”,塑造并促成了游击、对峙、沦陷及冲突等情境转化。“猫鼠游戏”包含了极强的法律建构过程,在解释城管执法,乃至普遍意义上的街头执法方面具有启示意义。

关键词 猫鼠游戏 城管执法 法律隐喻 街头执法

在行政执法关系中,城管与小贩分别被界定为行政主体和行政相对人,双方行为均受相关法律规范约束。执法规则的稳定性意味着行政主体与行政相对人行为的可预期性,即便遭遇剩余立法权问题,也可以控制在比例原则等限定下的自由裁量范围内。然而,街头执法者,尤其是城管处于行政体系的末端,执法场景的特殊性和执法资源的有限性决定着其与相对人之间权力和权利势能对比的流变性。在此情境下,行政法律关系主体之行为很难在“合法”“违法”间作出非此即彼的简单划分;对双方行为策略的解读也很难直接用常规法律关系术语去实现。不过,法律隐喻“以某种特定的价值取向为前提,通过两个事物的并置,可以发现两种事物之间存在着事先未被注意到或未被发现的相似性”,〔1〕这为解释工作的推进提供了可能性。

* 武汉大学社会学系研究员。

〔1〕 刘风景:“法律隐喻的原理与方法”,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2011年第5期,第124-132页。

“猫鼠游戏”是城管执法中最广为人知的隐喻,不仅见诸媒体、学术作品,在城管和小贩的日常话语中也广为流传。隐喻言说了现实,是对现实的重新描述。^{〔2〕}从字面意思看,“日常”恰恰涵盖了例行化特征,各种活动日复一日地以相似方式进行,它所体现出的单调重复的特点,正是社会生活循环往复特征的实质根基。^{〔3〕}“猫鼠游戏”是城管执法的“日常”,对其展开隐喻分析,很可能是理解城管执法实践形态的有效路径。

2015年7—8月,笔者以E市L路城管中队副队长协管员的身份,对城管执法的日常工作进行了参与式观察,并深度访谈了包括中队长、副中队长在内的19名城管员和协管员,以及11名小贩。期间,笔者听到最多、体会最为真切的是城管和小贩间的“猫鼠游戏”这一日常实践。它是城管和小贩间对抗性关系和默契互动的合体:城管见着小贩,本能地会作出“驱赶”的身体姿态;相应的,小贩见着城管,也会摆出“退缩”的模样。然而,他们虽相互干扰、周旋,却总是默契有加、斗而不破。哪怕是一不小心擦枪走火、爆发冲突,也仅仅是游戏的高潮而已,过后又反复如初。

一、城管执法困境及法律解释

依据1996年实施的《中华人民共和国行政处罚法》第16条关于相对集中行政处罚权的规定,全国绝大多数城市在2000年以后建立了城管执法体制。自此以后,城管和小贩间的执法冲突就成为引人注目的事件。对此,学术界形成了对抗性和默契互动两个解释视角。一方面,受城管执法冲突事件的刺激,人们习惯于将城管与小贩之间的关系被简化为“追逐”和“反抗”的对抗性关系,并据此建立了支配/反抗等系列街头政治议题。^{〔4〕}这一解释甚至溢出理论界,塑造了日常话语实践中“城管打人”镜像。^{〔5〕}另一方面,随着经验研究的开展,城管与小贩之间的默契互动关系受到了越来越多的重视。^{〔6〕}具体说来,城管具有的自由裁量权使之与小贩之间可以找到合适的相处方式,回避了简单的对抗性关系;^{〔7〕}在空间实践意义上,“违

〔2〕 参见张沛:《隐喻的生命》,北京大学出版社2004年版,第38页;〔法〕保罗·利科:《活的隐喻》,汪家堂译,上海译文出版社2015年版,第17页。

〔3〕 参见〔英〕安东尼·吉登斯:《社会的构成:结构化理论纲要》,李康、李猛译,中国人民大学出版社2016年版,第266页。

〔4〕 参见何兵:“城管追逐与摊贩抵抗:摊贩管理中的利益冲突与法律调整”,《中国法学》2008年第5期,第159—169页;魏程琳:《都市街头的国家、社会与暴力:武汉城市管理(1991—2015)》,华中科技大学2016年博士论文。

〔5〕 参见闫岩、毛鑫:“失真的镜像:对优酷视频中‘城管 vs. 商贩’冲突的内容分析”,《新闻与传播研究》2015年第2期,第71—88页。

〔6〕 参见陈那波、卢施羽:“场域转换中的默契互动:中国‘城管’的自由裁量行为及其逻辑”,《管理世界》2013年第10期,第62—80页。

〔7〕 参见刘升:《街头执法的社会逻辑:北京中街城管的“选择性执法”》,中国农业大学2017年博士论文;史明萍:“‘策略行政’与‘底线目标’:城管执法的日常实践逻辑”,《云南行政学院学报》2016年第1期,第3—38页。

规空间”“灰色空间”“试错空间”等是城管和小贩的共享空间,城管无法完全宰制小贩,他们事实上是和平共处的。〔8〕

按照形式法治的理论假设,无论是执法冲突,还是默契互动,都表明当前的城管执法严重偏离法治轨道,亟需通过立法调整以实现依法行政。〔9〕因此,“治理小摊贩并不难,各国有着近乎共同的答案”。〔10〕可在实践中,小贩治理是名符其实的世界性难题,无论是欧美发达国家城市,还是第三世界城市,都不同程度地受困于此。〔11〕

值得注意的是,一些基层执法研究对城管执法困境作出了不同于形式法治的解释。其认为,执法冲突的发生有其结构性原因:执法矛盾向城管集中、政府行政决策风险向城管转移、执法受益者是“沉默的大多数”。〔12〕在这个意义上,城管执法吸纳了社会矛盾以及多元利益需要所产生的紧张关系,需在法治的动态运行中实现城管执法的法治化,解决城管执法困境。〔13〕这些解释区分了作为价值理念的法治与作为制度实践的法治,强调城管执法困境是由超出于形式法条的更为宏大的制度约束形成的。不过,这些研究未能注意到的是,城管执法虽受结构性约束,但其法治实践过程却有极强的主观能动性。说到底,自由裁量权的运用不仅受相关法条及比例原则的约束,同时也受一线执法者经验、知识乃至意识形态的影响;反过来,行政相对人的复杂行动,也是基于对相关法律的理解。

关于城管执法的认知,是建立在相关隐喻的基础之上的(见图1)。传统上,公共行政或执法过程要么被认为是一门科学,要么被看做是一种艺术。社会设计隐喻则将行政或执法活动视作一个自由开放的背景,行政或执法过程是辩证的、创造性的。〔14〕官僚制行政将执法视作一门科学,执法过程被认为是理性、机械的,具有确定性;而街头官僚理论强调一线人员的自由裁量权和实际政策制定能力,事实上将街头执法活动视作一种艺术,执法过程被认为是杂乱的、适应性的过程。“猫鼠游戏”隐喻的法律现实则是,城管执法是城管和小贩在特定的时空约束下即兴创作的过程,执法过程既非机械而具有确定性的,亦非杂乱无章、被动适应的,而是经由沟通行动而达成的临时妥协。据此,“猫鼠游戏”更接近于社会设计隐喻。

〔8〕 参见陈映芳:“‘违规’的空间”,《社会学研究》2013年第3期,第162—182页;吕德文:“灰色治理与城市暴力再生产:鲁磨路‘城管’实践的机制分析”,《开放时代》2015年第5期,第157—182页;刘超:“试错空间的形成:城管与摊贩博弈下的空间规训机制”,《云南行政学院学报》2016年第1期,第28—32页。

〔9〕 王锡锌:“依法行政的合法化逻辑及其现实情境”,《中国法学》2008年第5期,第63—76页。

〔10〕 何兵:“城管追逐与摊贩抵抗:摊贩管理中的利益冲突与法律调整”,《中国法学》2008年第5期,第159—169页。

〔11〕 参见黄耿志:《城市摊贩的社会经济根源与空间政治》,商务印书馆2015年版,第33—34页。

〔12〕 陈柏峰:“城管执法冲突的社会情境——以《城管来了》为文本展开”,《法学家》2013年第6期,第15—32页。

〔13〕 参见刘磊:“执法吸纳政治:对城管执法的一个解释框架”,《政治学研究》2015年第6期,第110—119页;刘磊:“街头政治的形成:城管执法困境之分析”,《法学家》2015年第4期,第31—47页。

〔14〕 (韩)全钟燮:《公共行政的社会建构:解释与批判》,孙柏瑛等译,北京大学出版社2008年版,第4章。

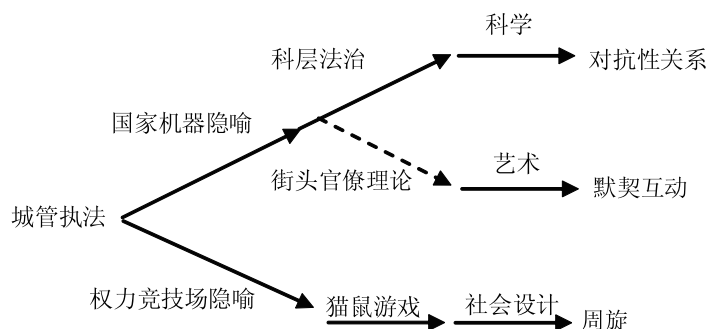


图1 城管执法隐喻比较图

既有理论很难对城管执法的相关法律事实做圆满解释,这很可能是因为这些看似矛盾的解释源自于相同的法律认知,即它们基本上都参照了以国家机器隐喻为基础的现代法治观。具体说来,城管和小贩间的对抗性关系及默契互动关系的两种解释,就其理论谱系而言,都源自于科层法治假设。而科层制作为现代组织理论的滥觞,是典型的有关机器的组织隐喻。^[15]自从韦伯官僚制概念提出以来,具有精确化、非人格化、清晰性、一致性、严格服从等特点的科层组织就被认为是现代社会组织的理想类型。^[16]在科层法治视野下,城管执法活动也应严格遵循行政理性化原则,^[17]城管与小贩间的对抗性关系是由行政执法部门滥权造成的。而对城管和小贩间的默契关系的解释,其主要理论依据是街头官僚理论。这一理论虽然合理地解释了一线行政反科层制现象,但并未否定科层制的基本原则,本质上仍属于如何更好地“在机构中控制官僚”这一经典议题。^[18]如果既有理论无法提供圆满解释,那么,到底是什么样的法律认知在支配着城管执法过程?为回应这一问题,本文将采用法律隐喻视角,回归到“猫鼠游戏”这个“日常”中去理解城管执法机制的实践逻辑,以期对城管执法困境做另一种可能解释。

二、“猫鼠游戏”法律隐喻的结构

隐喻的本质就是通过另一种事物来理解和体验当前的事物。^[19]通常情况下,人们对始源域(往往是可以身体体验的)的跨领域映射,让目的域的概念获得感性意象。^[20]在认

[15] 参见罗珉:“基于哲学视角的组织隐喻研究前沿探析”,《外国经济与管理》2009年第4期,第1—9页。

[16] 参见(德)马克斯·韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2004年版,第22—24页。

[17] 参见凌斌:“科层法治的实践悖论:行政执法化批判”,《开放时代》2011年第12期,第78—97页。

[18] 参见(英)戴维·贾奇等:《城市政治学理论》,刘晔译,上海人民出版社2009年版,第99—103页。

[19] 参见(美)乔治·莱考夫、马克·约翰:《我们赖以生存的隐喻》,何文忠译,浙江大学出版社2015年版,第3页。

[20] 参见张沛:《隐喻的生命》,北京大学出版社2004年版,第38页。

知语言学看来,隐喻不仅是诗意的想象和修辞多样性的一种策略,还是我们思想和行为所依据的概念系统的基础;而这些概念系统不仅关乎我们的思维能力,也同时管辖着我们日常的运作。^[21]在这个意义上,“猫鼠游戏”不仅是一种法律修辞,是对城管执法实践的一种形象化阐释,也规定着城管执法的行动框架。

就隐喻性概念的生成而言,“没有什么人类本能比领地观念更为根本”,^[22]人们习惯于在其周围加上界限以界定领地,从而对物体进行量化。为阐释现代国家治理实践,学者们创造了诸多具有空间隐喻色彩的分析性概念(见表1)。

表1 国家治理分析性概念中的空间隐喻

分析概念	隐喻原型	隐喻内涵	提出者
科层制	办公室	科层制具有典型的职业化、专业化、等级制等理性化特征,一个科室既是一个物理场景,也是管理等级制中的一级。 ^[23]	韦伯
规训社会	圆形监狱	在规训社会,“个人被按照一种完整的关于力量与肉体的技术而小心地编制在社会秩序中”。 ^[24] 由此,现代国家可以对社会的一切细节和一切关系进行深入干预。	福柯
民族—国家	集装箱	权力集装箱“是为了生产行政力量而给予界定的舞台”。 ^[25] 作为具有领土边界的行政实体,民族—国家是最为突出的权力集装箱,为配置性资源和权威性资源的集中提供了可能性。	吉登斯
社会中的国家	竞技场	国家并非有机的、未分化的行为者,“社会力量——包括国家——之间的冲突以发生在无数的社会竞技场内的斗争和妥协为中介”。 ^[26]	米格代尔
剧场国家	剧场	剧场国家指那种没有集权化,辖治无规划,追求排场、庆典的公共戏剧化的制度表象。在剧场国家,“权力服务于夸示,而非夸示服务于权力”。 ^[27]	格尔茨

“猫鼠游戏”也是一个隐藏的空间隐喻。在一般情境下,“猫鼠游戏”是一种“街头游

[21] 莱考夫,见前注[19],第1页。

[22] 莱考夫,见前注[19],第27页。

[23] 韦伯,见前注[16],第22—24页。

[24] (法)米歇尔·福柯:《规训与惩罚:监狱的诞生》,刘北成、杨远婴译,三联书店2003年版,第243页。

[25] (英)安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,三联书店1998年版,第14页。

[26] (美)乔尔·S·米格代尔:《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》李杨、郭一聪译,江苏人民出版社2013年版,第129页。

[27] (美)克利福德·路尔茨:《尼加拉:十九世纪巴厘剧场国家》,赵炳祥译,上海人民出版社1999年版,第12页。

戏”。而在街头行政和执法隐喻中，“街头”空间特质是流动陌生的，是行政现场的感性意象。^{〔28〕}并且，街头执法的日常术语如守控、驱赶、巡逻、躲避等，都属于隐喻系统。只不过，“猫鼠游戏”隐喻包括多重象征连接关系（见图2）。在象征关系中，X→Y联系是“本质固有的”；而Y→Z联系是“隐喻性的”，当这种联系约定俗成之后即成为“符号”。^{〔29〕}就街头执法而言，猫鼠关系特指执法者与执法对象之间的关系，它长期隐喻“警察—小偷”关系模式。将城管和小贩也比拟成猫、鼠意象，显然是“城管—小贩”与“警察—小偷”关系模式之间有共同的心灵观念。

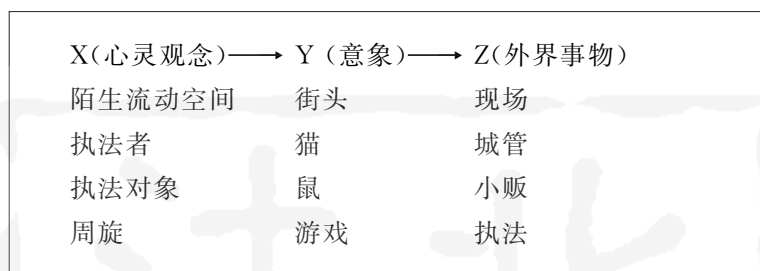


图2 “猫鼠游戏”隐喻象征连接

从隐喻原型的物理形态看，国家作为一个权力场域的表现形态是不一样的。办公室、圆形监狱是完全封闭的空间，竞技场和剧场是开放性空间。而权力集装器既指学校、医院、监狱等封闭场所，又指边缘地带的开放或半封闭场所。空间封闭性越强，边界越清晰，国家机构的凝聚力和控制在就越强，执法对象越容易受到执法者的绝对宰制；而在开放性空间，执法者即便占据主导地位，也无法真正宰制执法对象。从国家治理的空间意象来看，“猫鼠游戏”隐喻更接近于权力竞技场。米格代尔认为，国家作为“一个权力的场域”，受国家观念与实践二重性的形塑。^{〔30〕}一方面，国家普遍被认为是具有凝聚力和控制在的组织；另一方面，在实践中，国家并非有机、未分化的行为者。具体到街头执法实践，街头执法者虽代表国家机器，行使专断权力具有无可置疑的正当性。但是，街头执法者所具有的自由裁量权和实际政策制定能力，使得其并不一定机械执行上级政策；并且，街头空间的特质，为执法对象的逃避、反抗提供了可能性。因此，在人们的深层观念中，相互周旋反而是街头执法的常态。

隐喻是一种富有想象力的理性，“新的隐喻可以创造新的理解，从而创造新的现实”。^{〔31〕}猫鼠游戏包含了复杂的、甚至于相互对立的关系模式，包括强/弱、支配/被支配、压制/反抗、驱赶/逃避等客观结构，以及对“周旋”这一关系模式的身体体验。这在一定程度上创造了对城管执法实践的新理解：城管执法中的对抗性和默契互动关系并非水火不容的，而是有机融合的。

〔28〕 韩志明：“街头官僚的空间阐释：基于工作界面的比较分析”，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2010年第4期，第583—591页。

〔29〕 （英）埃德蒙·利奇：《文化与交流》，卢德平译，华夏出版社1991年版，第23页。

〔30〕 米格代尔，见前注〔26〕，第16页。

〔31〕 莱考夫，见前注〔19〕，第205页。

“猫鼠游戏”之所以创造了城管执法“新的现实”，是选择、压缩、组合、过滤等一系列隐喻工作机制“转换生成”而来的。^{〔32〕} 概言之，在城管执法实践过程中，城管和小贩相互周旋的涵义系统主要包括两个意义项：①日复一日，重复循环；②因生存和工作使然，具有不同身份和职责。一般而言，游戏有三个意义项：①虚幻的；②参与者的动作、语言顺序，以及允许或禁止的行为，都有规则可循；③在特定时空限制内活动。当“猫鼠游戏”隐喻投射到城管执法实践中时，剔除了“虚幻的”这一项，聚焦于“游戏规则”项，并将“特定时空限制”合并到聚焦点。这样，在“猫鼠游戏”隐喻的映射下，形成了城管执法的新认识：城管执法是城管和小贩在街头空间中依照特定的游戏规则相互周旋的过程。“猫鼠游戏”超越了对抗性和默契互动关系非此即彼的认知范畴，为城管、小贩以及潜在的围观者提供了新的认知框架，使得城管执法以一个全新的实践逻辑展开。

三、作为游戏场的街头空间

在城管执法过程中，街头不仅是一个物理空间，更是权力实践的场所，是“猫鼠游戏”得以发生的游戏空间。在空间生产理论看来，只有通过空间的解码，才能揭示一个社会的空间实践。^{〔33〕} 同理，只有通过街头社会空间的解码，才能解释“猫鼠游戏”的空间实践形态。

街头不仅是一个物质空间，还隐喻着“边缘空间”。具体而言，边缘化、缝隙化空间不仅在现实空间中有着特定的位置，而且总是对应着特定的社会阶层，契合着一定的社会结构和社会运作机制。^{〔34〕} 从L路的街头空间形态看，它不仅在物理形态上表现出边缘化、缝隙化的特征，且在社会空间性质上也有显著的“边缘空间”特征。边界划分了一个高度可见的地方：在这个地方，国家可以动用自己的力量予以保护、巡查、控制。^{〔35〕} 相较于行政机构、学校、医院、监狱等国家权力的核心地带，街头处于国家治理的“基层”“一线”“现场”，可谓是国家“边界区”，国家控制力要弱小得多，权力姿态也要显得更为模糊。

街头空间边缘化特征的形成，是社会空间区域化机制造成的结果（见表2）。区域化不仅包括空间的局部化，还涉及了与各种例行化的社会实践发生关系的时空分区。^{〔36〕} 在城管执法中，区域化主要表现在三个方面：①街头空间的局部化。具体而言，小贩通过对街头空间的占据和利用，使得其物权性质发生变化；②城管执法的时空分区。即城管部门通过正式和非正式的时间表，实现时间的区域化；③执法机构内部的区域化。行政区划、部门职能划分以及上下级之间的分工，都在客观上导致执法权的分裂。区域化在实现区域内部的配置性资源和权

〔32〕 张沛，见前注〔20〕，第11—13页。

〔33〕 参见郑震：“空间：一个社会学的概念”，《社会学研究》2010年第5期，第167—191页。

〔34〕 参见童强：“权力、资本与缝隙空间”，载陶东风、周宪编：《文化研究》（第10辑），社会科学文献出版社2010年版，第93—110页。

〔35〕（美）卡洛琳·加拉尔等：《政治地理学核心概念》，王爱松译，江苏教育出版社2013年版，第166页。

〔36〕 吉登斯，见前注〔3〕，第112页。

威性资源集中的同时,也制造了区域之间权力实践的边界区。客观上,街头空间是不同阶层、不同观念、不同经济行为相会、接触、融合、毗邻的地方,国家权力的“本意”并无可能完全在此实现。

表2 街头空间的“区域化”

类型	空间要素	相互作用	空间实践
空间的局部化	封闭空间与开放空间	过渡	放置和利用遮蔽物:如遮阳伞、横幅、挡板、屋檐、台阶、栏杆。
	私人物业与公共空间	中介	占据与利用:如放置桌椅、摆摊设点、驻足停留。
时空分区	工作时间与休息时间	疏堵结合	时间差:①早晚与白天,工作日与周末;②协管员“两班倒”制造的交接班间隔;③必要的时间间隔,如吃饭、上厕所、歇息;④带队城管与协管员工作时间不一致。
	整顿时期与日常时期	疏堵结合	执法强度差异:整顿时期满负荷运转,执法手段以暂扣为主;日常执法“两班倒”,以教育为主。
	封控时间与巡查时间	疏堵结合	执法力量配备不均衡:封控将导致一部分街角长时间处于权力真空状态;巡查则导致所有街角均要保持一段时间的权力真空状态。
执法机构内部的区域化	行政区划	守土有责	游击:行政区域间的边界并非固定线条,而是多有漏洞的门槛,边界处也往往成为突破管制的“游击区”。如L路天桥,桥面和桥下分属两个行政区管辖,小贩在此游击甚为方便。
	职能划分	分工合作	交叉:不同职能部门按专业化职责行事,同时制造了职能交叉地带,使得某些行政事务成了“三不管”。如机动车占经营,城管和交警间因存在职能交叉而难以常规化管理。
	层级制	命令服从	自由裁量:街头执法者并不严格遵循科层法治逻辑,而是根据经验开展一线行政工作。

街头空间实践形态为“猫鼠游戏”提供了绝佳场所。在物质空间意义上,街头具有“灰空间”的特质——它在内部空间和外部空间之间起着中介、连接、铺垫、过渡作用,从而使两种不同性质的空间走向融合。^[37] 在街头,小贩通过放置和利用遮蔽物(如遮阳伞、横幅、挡板、屋檐、台阶、栏杆),占据与利用小空间(如放置桌椅、摆摊设点、驻足停留),让街头这个纯公共性的开放空间也具有封闭性和私人物业性质。小贩在“灰空间”休闲、营生、避难,借此与城管、消费者、路人等建立多种社会关系。小贩需要生存、消费者需要服务、路人需要通道、城管需要秩序,他们之间的关系是相互依存、互相掣肘的,制造了社会空间意义上的城管和小贩“呆在一起

[37] 参见詹和平:《空间》,东南大学出版社2011年版,第51页。

的可能性”。〔38〕

从城管和小贩的空间实践看,城管部门利用“制图术”〔39〕对实际存在的街头空间重新进行地理编码,塑造了“可治理空间”。如福柯所言,权力是空间化了的,“物理”权力“玩弄一整套空间、线条、格网、波段、程度的游戏”。〔40〕L路城管中队为了更好地实现对街头空间的巡查和控制,制定了工作时间表,并将全路分为几个守控点位,配以相应的执法力量(见表3)。

表3 L路执法力量配置表

执法单元	控管范围		控管力量	
	守控点位	巡查范围	人员	装备
1	X路公交终点站	全路段	片长(带队城管)	呼台
2	执法岗亭	L路天桥——X路公交终点站	3名协管	呼台/执法记录仪/执法车
3	L路菜场	X路公交终点站——B厂门口	2名协管	呼台/执法记录仪
4	B厂门口	B厂门口——Y路公交终点站	3名协管	呼台/执法车

在日常治理过程中,L路城管中队实行班组制,班组成员包括1名片长(带队城管)和16名协管员。其中,带队城管按行政事业单位规定的工作时间表正常上下班(每天8小时工作制,周末不上班);协管员则实行两班倒(早班7:00—14:00;晚班14:00—22:00),每班8人。班组制在实际工作中又进一步分成三个小分队。如表3所示,L路城管中队根据街头空间的特征、人流集聚情况等综合因素考量,选择了四个点位作为布控地点。其中,X路车站是L路的交通枢纽和地理中心,片长亲自守控,并在附近安排了一个执法岗亭,布控了3名协管员,配备呼台、执法记录仪及执法车。L路菜场及B厂也是人流聚集、小贩较多的区域,也分别作为布控点。由于协管员没有执法权,各小分队只开展巡查、劝阻等管理和服务工作,并不采取“暂扣(经营物品、工具)”等执法措施。在协管员管理无效的情况下,带队城管从各个点位调集人员、装备集合到执法点位展开正式执法工作。

〔38〕 参见(德)齐美尔:“空间社会学”,载林荣远编译《社会是如何可能的:齐美尔社会学文选》,广西师范大学出版社2002版,第290—316页。

〔39〕 参见杜月:“制图术:国家治理研究的一个新视角”,《社会学研究》2017年第5期,第192—217页。

〔40〕 福柯,见前注〔24〕,第200页。

工作时间表、班组制和守控点位的结合,实际上是时空分区和执法机构内部区域化的有机结合,是街头执法实践中将特定区域“可治理化”的过程。只不过,如表2所示,城管部门“可治理空间”的塑造,也在同时生产出小贩的机会空间。L路城管中队不仅在内部制造边缘空间和缝隙地带,且其作为最基层的执法单位,还存在由行政区划、职能划分及层级制造成的缝隙。小贩可以利用城管部门的时间差、执法强度差异、执法力量配备不均衡,以及游击区、交叉地带、自由裁量等“边界区”,获得自己的机会空间。

街头作为“猫鼠游戏”的游戏空间,意味着游戏参与者有“呆在一起的可能性”。只不过,对于城管和小贩而言,他们的空间实践方式有所不同。在控制辩证法的视角下,处于支配位置的个人或群体所运用的全部控制策略,均在居于从属地位的个人或群体那里唤起了反对的策略。^[41] 城管部门通过区域化机制,利用时间表、制图术等“微小”的权力技术,塑造了街头的可治理空间,从而实现了对街头空间的支配。而小贩则通过游击战术,为自己获得机会空间。城管和小贩在街头空间的运作类型,具有策略和战术之分。^[42] 城管通过对行政资源与控管对象之间力量关系的计算,建立了可视、可控的“专属地点”;而小贩只能在城管划定的“地点”中利用“机遇”并依赖于“机遇”,他们不可能建立一个全面计划,也无法建立自己的“专属地点”。

简言之,对于城管和小贩而言,街头是一个充满诸多可能性的第三空间。^[43] 它虽属于“被统治的空间”,却从从属的、外围的、边缘化了的领域诞生了反抗统治秩序的“反面空间”。“实际的”,或者说正在经历着的街头空间,并不简单受制于支配/反抗二元对立关系,而是隐藏着巨大的可能性。这个可能性,在“游戏”过程中展现得淋漓尽致。

四、“猫鼠游戏”规则及计策运用

作为一个在日常生活中甚为常见的游戏,城管和小贩对“猫鼠游戏”规则了然于胸。乃至,只要进入街头这个游戏场,一种天生的游戏感便会油然而生,他们“生于游戏,随游戏而生”。^[44] 每个社会都有自己特殊的游戏,在游戏空间中,“计策与环境相适应”。^[45] “猫鼠游戏”所隐喻的城管执法规则,同样存储了城管和小贩随机应变的行动图示(见图3)。简单说来,城管执法具有明晰的和特殊的规则,它规定了城管和小贩的行动框架(原则、底线等);但人们对计策的使用,却是根据具体情境随机应变的。

[41] 吉登斯,见前注[25],第11页。

[42] (法)米歇尔·德·塞托:《日常生活实践:1. 实践的艺术》,方琳琳、黄春柳译,南京大学出版社2015年版,第94—99页。

[43] (美)索杰:《第三空间:去往洛杉矶和其他真实和想象地方的旅程》,陆扬等译,上海教育出版社2005年版,第13页。

[44] (法)皮埃尔·布迪厄:《实践感》,蒋梓骅译,译林出版社2012年版,第94页。

[45] 塞托,见前注[42],第78页。

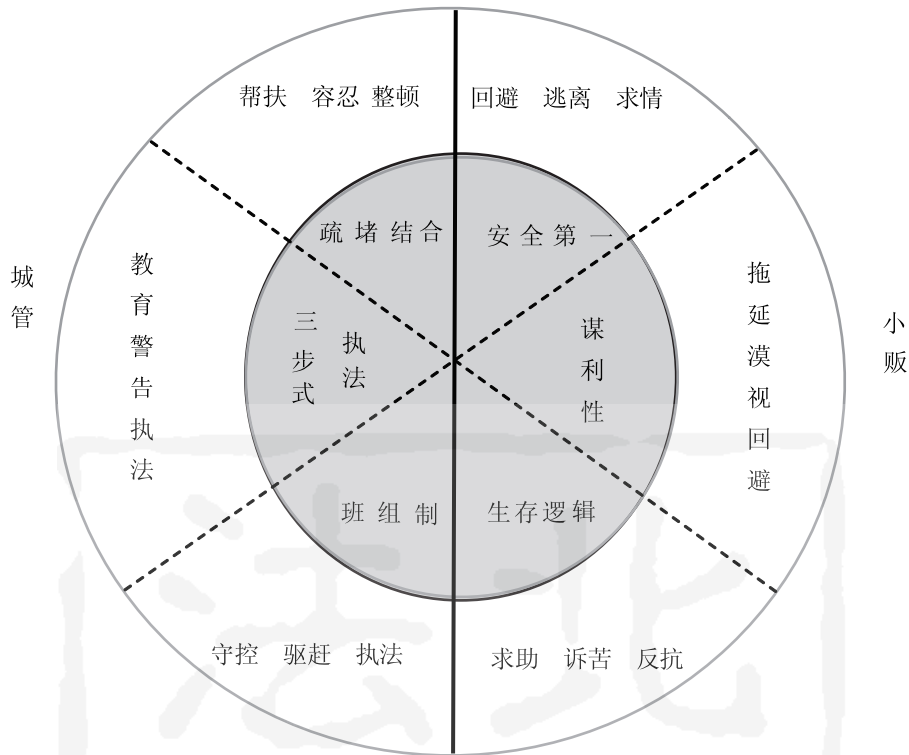


图3 “猫鼠游戏”规则及行动图示对应图

如上节所述,受街头空间特质的影响,无论愿意与否,城管在大多数情况下会悬置其在游戏空间中的宰制地位,而将“服务、管理、执法”融合为一体。在长期的实践过程中,城管执法形成了三条稳定的基本原则,并储藏了诸多行动图示:①班组制。这一组织原则包括“一人为私、二人为公”^[46]及“城管带班制”两条底线。根据《行政强制法》,在具体的城管执法活动中,单个城管(协管)无法完成合法合规的执法行为,其行动图示的选择只包括管控、驱赶这样的管理措施。只有在正式城管带班,且在2人以上的情况下,才能实施“暂扣”等强制措施;②三步式执法。时至今日,“三步式执法”已成为行政执法领域的基本程序。“三步式”是指:教育→警告→执法,它们同时构成了城管队员的行动图示。在L路城管中队,一步式地启动行政处罚措施已基本不存在。通常情况下,城管部门会对初犯者采取教育措施,并以教育之名了解小贩的基本情况。但是,几乎没有哪位城管认为教育措施会起效果,因而都会隔断时间再去“警告”(包括下达“温馨提示单”等正式手段,以及言语威胁、驱赶等非正式手段),以此树立城管执法

[46] 如表3所示,2-3人/组是城管工作的基本战术安排。这不仅是街头空间管控的技术要求,更是保证执法正当性的需要。笔者在田野工作中发现,哪怕是协管员都很清楚“一人为私、二人为公”的基本道理。按他们的话说,“单个人工作,有些事情就说不清了;两个人一起,(万一)出了什么事情至少有个证明”(访谈笔记20150722ZYY)。

的权威。只有在多次博弈之后,才会采取强制措施;③疏堵结合。疏堵结合可谓是城管系统最为明晰且特殊的规则,^[47]它在一定程度上改变了城管执法工作的性质,即从管理、执法为主转化为服务为主。在疏堵结合原则支配下,城管执法强度表现出自低向高的规律,形成了“帮扶→容忍→整顿”连续谱。

大致而言,小贩也有三个行为逻辑,且每个行为逻辑里也储藏有相应的行动图示。①安全第一。绝大多数小贩对摆摊设点的非正规经济性质有准确的认知,对其在街头空间中的被支配地位也了然于胸。因此,安全第一原则是小贩行当里的共识。确切地说,保证人身安全以及经营工具、物品的完好无缺,本身就纳入了小贩经营活动的成本收益分析之中。安全第一原则决定了小贩在面对城管执法时,是采取守势的。根据对具体情境的安全性评估,小贩会在安全第一原则的行动图示储藏库中采取回避、逃离及求情等策略;②谋利性。归根到底,小贩是一种非正规经济活动。小贩经济效率之来源,不仅源自小贩自雇性质延伸而来的劳动力较低以及经营策略的灵活性,还源于免除了税收、租金等负担。故而,谋利性原则的行动图示,是最大程度地占用公共空间(进而延长经营时间)。拖延、漠视、回避等行动策略,不仅是安全第一原则规定使然,更是一种最大程度占据公共空间的时间战术;③生存逻辑。无论是国内还是国外,作为社会空间的街头都具有鲜明的意识形态内涵,它普遍被认为是失败者的避难所。^[48]E市小贩经济的发展,与上世纪九十年代的下岗潮有密切关系。从笔者的调研看,进城农民早已代替下岗工人成为小贩主体,也极少有小贩真是因走投无路而被迫摆摊设点的。但小贩所内含的“讨口饭吃”的意义却被完整地延续下来,为小贩应对城管执法提供了行之有效的行动图示。因此,绝大多数小贩在面对城管时,都会不自觉地采取求助、诉苦等策略以博取同情(宽大处理),一些小贩甚至采用“弱者的武器”来反抗城管执法。

城管执法的每一个原则和行动图示,都在小贩那里激起了回应。“猫鼠游戏”规则的本质是,城管和小贩在行动框架范围内,在各自行动图示储藏库中选择合适的“计策”,形成了一种特定且明确可察的对应关系。小贩治理是一种行政执法行为,这就决定了在“猫鼠游戏”规则中,城管占据了优先“出牌”的特权,小贩只能在此基础上作出反应。“按常理出牌”的话,城管和小贩在行动图示上具有一一对应关系:管控—漠视、驱赶—拖延、执法—回避、教育—拖延、警告—漠视、帮扶—求助、容忍—诉苦、整顿—反抗。大体而言,城管的执法策略以占据空间,建立“专属地点”为特征,而小贩的响应性行动则具有鲜明的“打时间差”的战术特征。比如,城管管控,小贩以漠视回应之,轻易占据了启动下一步行动的准备时间;城管驱赶,小贩以拖延战术回应,既可消耗执法资源,又在拖延过程中打了个时间差;直到城管启动执法程序“清场”,小

[47] 20世纪九十年代,随着下岗工人的增加,市府鼓励生活困难的下岗人员摆摊设点、自食其力。因此,小贩治理与其他城市工作具有潜在冲突。为回避冲突,城管部门久而久之形成了“疏堵结合”的原则,即小贩治理虽有法律依据,且不执法就是不作为;但为配合执法工作,应从解决小贩的生活出路入手,如联系相关企业介绍工作、建立夜市等疏导区(访谈笔记 20150715LJH)。

[48] 在中国社会情境中,“流落街头”也被认为是一种苦难的象征。笔者在田野工作中发现,绝大多数小贩在初入这个行当时,都有迫不得已、难为情、丢人等心理体验,因“拉不下面子”而退出小贩行当的情况甚为普遍(访谈笔记 20150720HNZ)。

贩才回避等待下一次机会。可见,城管虽占据了“优先”出牌的权利,但小贩的响应性行动并不被动。事实上,小贩储藏库里的行动图示并不比城管少。只不过,双方“出牌”都受制于那些不言自明的游戏规则。一旦“乱出牌”“出错牌”,便可能陷自身于不利处境中。当然,偶尔“不按常理出牌”,也可一时陷对方于不利处境中,但这一投机行为并不能改变双方的战略态势。

在实践中,空间、议题、时间的敏感度会决定场域性质,进而直接影响城管执法文化。^[49]换言之,城管和小贩对某个具体“计策”的选择,是依据双方共处的特定情境作出的,而每一种情境都是诸多“计策”的随机组合(见图4)。



借用战争隐喻术语,^[50]“猫鼠游戏”有四个情境:①游击。其战略态势是城管强、小贩弱,但城管虽占据了主要空间,小贩也可以利用时间战术建立“游击区”。在游击情境下,城管和小贩间的典型关系是“驱赶—回避”。这一行动图示最能反映两者强弱关系明确,却无宰制关系的情境判断。但是,在每一次具体的执法行动中,两者都会依据细微的情境变化作出试探。比如,城管为了强化对某一“专属地点”的管控,有可能临时加强守

[49] 陈那波、卢施羽:《场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑》,《管理世界》2013年第10期,第62—80页。

[50] 在“猫鼠游戏”中,城管和小贩都喜欢用战争隐喻来表达双方的行为策略,如工作语言中的守候、巡查、联合行动,日常话语中的“打游击”“僵死”(双方相互僵持、进退两难)“出动”等,都是战争隐喻(访谈笔记20150710YZ)。

控力量,减少巡查范围;也有可能为了扩大实际管控范围,而削减对特定点位的守控力量。相应的,小贩很可能为了延长占据某个地理位置优越的摊位,而使用漠视、拖延等战术;也可能根据人流情况,而主动回避城管,扩大流动性;^②对峙。其战略态势是城管和小贩势均力敌,城管仍然占据了主要空间,但无能力袭扰小贩。小贩则建立了稳定的根据地。在对峙情境下,城管和小贩间的典型关系是“守控一固定”。这一关系也是诸多“计策”的组合。通常情况下,城管要保证守控范围不缩小、重点地区不失控,就得辅以“边界区”的巡查、袭扰,以防止小贩的蚕食策略。同样,小贩要巩固其游击区,既要通过漠视、拖延等策略消耗城管的袭扰力量,又要通过回避、反抗等策略来一步步侵扰“边界区”;^③沦陷。在特定的时空条件下,城管或主动或被动地一线弃权,小贩处于放任自流的状态。表面上看,失控情境意味着双方并不存在行动图示的选择问题。实质上,失控情境隐藏着城管回避、退缩、重新调配力量等诸多策略,而小贩也需随时保持警惕,预备好响应措施;^④冲突。冲突情境是城管和小贩对抗性关系的外显化,往往是因为互相挑战了对方的根本原则和底线,使得双方都选择了短兵相接的行动图示。绝大多数冲突情境发生在执法整顿期间,这是因为它很容易挑战一些小贩的安全第一原则。

“计策”并不只是情境产物,它反过来会影响情境转化。在游击情境中,一旦城管采取守势,减少对小贩的袭扰,则小贩很快就会找到他们所认可的摊点,与城管重点守控的点位遥遥相对,形成对峙局面。处于对峙情境中的城管,如加强巡查,则小贩的流动性会增加,两者又会退回到游击情境中。一旦城管实行一线弃权,则其守控点位很快就会变成为热门摊点,^[51]陷入失控情境中。在多数情况下,暂时的失控情境往往是“清场”的征兆。因为,这实际上是城管中队将各个点位的守控队员集结起来,集中对各个重点部位开展联合整顿行动。整顿行动以“暂扣”措施为主,来不及撤退的小贩,很容易被迫反抗,进而陷入冲突情境之中。当然,联合整顿只是一种“玩弄时间的策略”。^[52]突然袭击、当场发现、先发制人等“提速”战术,并不符合城管部门的空间策略,且不可持久。随着小贩漠视、拖延等时间战术的运用,冲突情境很快就会转化到游击、对峙等情境中。在这个意义上,冲突情境并非“猫鼠游戏”的异数,也并不意味着城管或小贩破坏了游戏规则。恰恰相反,冲突与游击、对峙、沦陷等情境一道,为城管和小贩间相互周旋提供了情境假设。

五、“猫鼠游戏”的常规程序

在情境术语中,城管执法规则实际上是城管和小贩在“猫鼠游戏”表演过程中预先确

[51] L路夜市是E市有名的未经审批的夜市,夜市中心恰恰是带队城管YZ亲自守控的位置。尽管规定下班时间是22:00,但协管员一般到21:00就主动放弃了守控。如无投诉,他们不会上路巡查;即便有投诉,因无城管带班,也只能采取劝阻等保守措施(访谈笔记20150711YZ)。

[52] 布迪厄,见前注[44],第154页。

定的行动模式,可称为“角色”或“常规程序”。^[53]在街头空间中,城管和小贩已经发展出了一种社会关系,形成了特定的权利与职责。在这个意义上,他们所扮演的“猫”“鼠”角色,包含着诸多角色;不同角色在不同的情境条件下向社会展示。

在“猫鼠游戏”的隐喻结构中,“猫/鼠”隐喻的社会关系是“支配者/被支配者”关系。在街头空间实践中,城管和小贩对这一社会关系的解读甚为复杂,它包含着多重角色认知。^①执法者/违法者关系。城管作为一个行政执法机构,其工作人员习惯于将小贩治理行为界定为执法活动。在“猫鼠游戏”过程中,城管总会在有意无意间宣示其执法者的身份、制服、装备,乃至“不容分说”的动作、语言等等,都是执法者角色扮演的“道具”。通常情况下,执法者身份的建构建立在违法者身份认定的基础之上。城管通过宣读法条、贴上温馨提示单或某些情况下说“你在犯法!”,给小贩贴上了“违法者”标签。在一定程度上,城管在街头空间中的支配地位,是通过执法者/违法者的关系建构来实现的。只不过,小贩在通常情况下并不接受“违法者”标签;^[54]^②管理者/越轨者关系。就城管执法的实际而言,城管部门在更多情况下将自己的角色限定为“管理者”。从管理者的权利和职责看,城管仍然保持了对街头空间的支配权利,但其工作职责主要是维持普遍认可的秩序,而非简单地遵从法律规定。通常而言,管理者更愿意将小贩视作“情有可原”的“越轨者”;而绝大多数小贩也更愿意接受这一角色定位。^[55]管理者/越轨者的关系定位,符合街头空间特质,即“违规”是城市中共享的社会空间,它借用道德主义消解法律主义。^[56]在这个意义上,猫鼠游戏就不再是简单的执法活动,而是执法者综合考虑政府、小贩、市民等各个利益相关者对公共空间的诉求,建立和维持一个稳定的街头秩序;^③服务者/求助者关系。“服务者”是城管部门近些年来为回应公众质疑、增强合法性而建构起来的社会角色。“服务者”角色一直隐藏在群众路线中,这一角色的重新建构,为“柔性执法”实践提供了依据。^[57]客观结果是,城管对“服务者”角色的建构,激励了小贩极力凸显其“弱势”身份,“求助者”成为小贩最为普遍的角色认知。^[58]

[53] (美)欧文·戈夫曼:《日常生活中的自我呈现》,冯钢译,北京大学出版社2008年版,第12页。

[54] “我们不偷不抢,犯什么法了?”,这是小贩对“违法者”标签最为有力的反击(访谈笔记20150725XM)。

[55] 虽然小贩普遍不认可“违法者”标签,但也不认为占道经营是一个理所当然的行为。访谈中,小贩都清醒地认识到占道经营客观上制造了交通阻塞、油烟扰民等影响公共秩序的现象,它至少是一种“违规”行为(访谈笔记20150805YAY)。

[56] 参见陈映芳:“‘违规’的空间”,《社会学研究》2013年第3期,第162—182页。

[57] 参见吕德文:“城市治理与群众路线:基于武汉‘城管’的实践分析”,《江西行政学院学报》2015年第3期,第42—51页。

[58] 根据笔者掌握的L路上50名小贩的信息,真正谈得上是“弱势者”的小贩(家庭困难者、身体残疾者)不超过10名;有几名外地小贩有房有车,成功扎根E市。但是,除了少数兼职的大学生将练摊视作一种社会体验或“创业”实践外,那些职业小贩几乎都宣扬自己的“弱势”身份,借“没有办法”“讨口饭吃”等说辞,请求城管网开一面(访谈笔记20150820FCJ)。

在“猫鼠游戏”中,城管和小贩的角色认知逆向而行(见图5)。为了争夺街头空间的支配权,获得情境定义主动权,他们往往按照对自己最为有利的角色认知行动。就“支配者/被支配者”的实质关系而言,城管支配权由大到小的序列是“执法者→管理者→服务者”;而小贩支配权则在“违法者←越轨者←求助者”间排序。据此,城管和小贩对各自的角色认知,很多情况下是错位的。即,城管“执法者”角色的建构往往建立在小贩“违法者”的标签化上;但小贩恰恰并不认可自己是“违法者”,对城管“执法者”的角色认知也最弱。而小贩最为普遍、也最为强烈的角色认知是“求助者”,继而对城管的角色期待是“服务者”,但城管恰恰不太认可其“服务者”的角色。就“猫鼠游戏”的实践形态而言,“执法者/求助者”和“服务者/违法者”反而是常见的角色互动关系。当然,在“各退一步”的意义上,“管理者/越轨者”的角色互动关系是双方都能接受的认知模式。

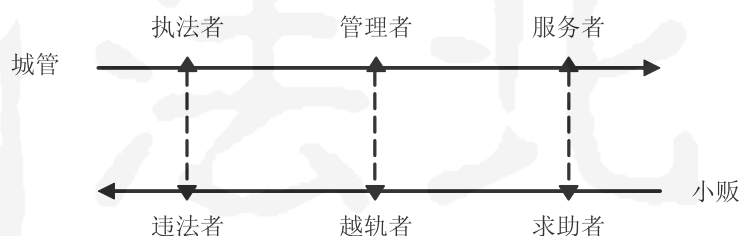


图5 城管和小贩角色认知序列图

故而,“猫鼠游戏”情境往往是城管和小贩角色互动过程中的“临时妥协”——城管和小贩通过选择合适的行动图示,共同促成了游击、对峙、沦陷、冲突等情境,但并不意味着他们对这些情境的定义具有真实一致性。游击、对峙主要体现的是“管理者/越轨者”角色互动关系,它符合那些游戏经验极为丰富的城管和小贩的情境定义。但对于具有进取心的城管以及新入行的小贩而言,这一模棱两可的情境定义并不一定符合他们各自理想的角色认知。前者认为自己是具有绝对宰制力的执法者,后者则认为自己是需要照顾的“弱势群体”。他们之所以共同接受游击、对峙等情境定义,是因为在某个特定的问题上,一方的观点为另一方接受。比如,尽管城管和小贩都希望全面、持续地控制街头空间,但时间差、交叉地带等客观存在的“边界区”,导致任何一方都无能力完全占据,这是游戏共识。沦陷、冲突体现了“执法者/求助者”和“服务者/违法者”间的角色冲突,这两个情境在“临时妥协”的意义上,似乎并不成功。只是,在绝大多数情况下,这两个情境同样是城管和小贩“运作一致”的结果,他们的一致期望是避免发生情境定义的公开冲突。具体而言,尽管身处于冲突、沦陷情境中,但双方都不认为这种情况是合理、可持续的。无论哪一方在特定情况下制造冲突情境,都仅仅是为了通过冲突来重新确立支配权,在下一轮

的游戏中获得先机而已。^[59]

并不是说所有情境都是城管和小贩“临时妥协”或“运作一致”的结果。尤其是冲突情境,它在一些特定的情况下真实反映了情境定义的崩溃。就笔者所经历的执法冲突事件而言,冲突大多源自于那些无意的动作(如双方的挑衅性言行)、不合时宜的闯入(如围观者、媒体的介入),进而制造了在场人的慌乱、不安、尴尬、紧张等情绪。^[60]换句话说,冲突并非城管或小贩一方有意制造的,而是意外因素导致了情境转化。

游戏意识源自于游戏经验,是游戏空间客观结构的产物,并使游戏获得一个主观意义。^[61]城管执法过程并不严格按照相关法律法规行事,而是遵循“猫鼠游戏”规定的行动图示,这是因为他们已经熟悉了街头空间特质,对各自的复杂角色有清醒认识。由于双方对理想角色的认知并不相匹配,他们的情境定义因而具有“临时妥协”特征,这导致情境转化成为常态。故此,“猫鼠游戏”虽由一系列原则和行动图示等构成的常规程序控制,但游戏过程却是随机且充满偶然性的。

六、“猫鼠游戏”与城管执法的法治化

不同的法律隐喻,很可能源自于空间隐喻原型的本质区别。在具有代表性的国家治理分析性概念中,除了剧场国家隐喻主要指向传统国家形态外,办公室、圆形监狱、集装箱等具有封闭性容器特征的隐喻都从不同侧面反映了现代国家“机器”的专断性、理性化等特征。在西方法律思想史中,国家机器是利维坦和牧羊人隐喻嬗变的结果。在霍布斯的描述中,利维坦代表着自然的政治统一体,是人类社会避免丛林法则的产物。^[62]牧羊人隐喻则将执政者视作牧羊人,羊群则是被治理者,牧羊人分配食物,引导羊群,指出正确的方向。只不过,在柏拉图那里,牧羊人并非城邦权力主体,而只具有辅助行政功能。^[63]利维坦隐喻和牧羊人隐喻在揭示现代国家本质特征上都发挥了重要作用。18世

[59] 这一点在“新官上任三把火”中表现得淋漓尽致。通常情况下,新队长或带队城管上任之初,都会对辖区内的小贩采取联合整顿措施。无论是有意还是无意,这一作法在客观上起到了宣示执法者权威的作用,但也必然会带来小贩的反弹(访谈笔记 20150714ZR)。

[60] 笔者参与过一次执法行动,差点起冲突,起因是两名新入行的年轻小贩看到有机动车占道经营,就误以为自己也可以随意摆摊。城管前来劝阻,却用言语挑衅:“别人都可以摆,为什么我们就不行?欺负我们外地人?”城管为了树立权威,被迫调集大量执法人员,采取了暂扣经营工具的强制措施。事后,两个小贩为索取经营工具,主动到中队办公室接受处理。城管对其做思想工作,指出城管执法权威不容挑战,机动车占道经营是交管部门的执法权限。两名小贩后悔莫及,表达了歉意(访谈笔记 20150723HD)。

[61] 布迪厄,见前注[44],第93页。

[62] 参见托马斯·霍布斯:《利维坦》,刘胜军译,中国社会科学出版社2007年版,第273—275页。

[63] 陈殿青:“西方政治思想史上的‘牧羊人隐喻’:福柯生命政治学视角”,《华南师范大学学报》(社会科学版)2017年第3期,第178—183页。

纪以后,作为一个政治符号,利维坦这个巨人形象的主权代表人已经从内部死亡,但作为机械装置和机器的国家仍然运作良好,绝对王权国家变成了一个技术工具。^[64]而在福柯看来,到18世纪,源自基督教牧领制度的治理术进入政治领域,使得国家对社会的控制已不如国家的“治理化”那么重要,现代国家就此形成。^[65]由此,利维坦隐喻和牧羊人隐喻最终指向了现代国家机关的理性化逻辑。

“猫鼠游戏”并不是一个附属于国家机器隐喻下的执法策略,更不是一个“非法”的滥用执法权现象,而是一个独特的城管执法机制。在米格代尔看来,韦伯所描绘的理想型国家——垄断合法暴力并通过理性治国,并不符合现实。^[66]从隐喻原型看,竞技场具有开放性容器特征。这就决定了,国家仅仅是社会力量之一种,它只有在支配与反支配的竞技场中通过斗争和妥协、冲突和联合才能争夺主导权。不难发现,在“猫鼠游戏”实践中,街头是一个支配和反支配的竞技场,城管和小贩既有斗争、冲突,也有妥协、联合。简言之,“猫鼠游戏”本身就是自成一体的城管执法机制。“猫鼠游戏”隐喻框定了城管执法的话语、思维和行动;它不仅定义了城管和小贩关系的游戏规则,也建构了他们的具体行动。

主流解释往往将城管执法过程中的“猫鼠游戏”视作一种非正常的法律现实,认为其既不符合形式法治的要求,执法过程极不严肃,甚至出现执法犯法、粗暴执法等问题;也不符合实质法治理念,认为其侵害了弱势群体的人权。然而,本文的分析显示,城管和小贩事实上共享一套与“猫鼠游戏”相关的法律认知,他们甚至将那些争锋相对的话语援引为游戏规则的一部分。在“街头”这个具象化了的场域中,城管执法融合了支配与抵抗、冲突与妥协、策略与战术等诸多对立统一的政治行动,“相互干扰、相安无事”是完全可以被预见的。恰恰是“猫鼠游戏”这一法律隐喻建构了稳定的兼顾不同法律主体及目标的执法秩序。现如今,极少有城市的执法者否认小贩存在的合法性,哪怕是在法律上明确指向“禁摊”,在实际街头执法过程中也普遍运用疏堵结合、柔性执法等措施,为小贩留下生存空间。反过来说,也极少有小贩认为其对公共空间的占有理所当然,哪怕他认为这是其应有的权利,但也仅仅将之理解为政府有照顾穷人和弱势者的责任,是为生计提出的特殊要求。

在这个意义上,“猫鼠游戏”并非一个杂乱无章、被动适应的执法过程。恰恰相反,“猫鼠游戏”包含了极强的法律建构过程。比如,“猫鼠游戏”的前提是街头空间的区域化,而区域化是现代国家建立法律秩序的典型表现。并且,“猫鼠游戏”严格遵循一些不言自明的游戏规则,而这些游戏规则也是由国家法律法规“明文规定”延伸而来的,如城

[64] (德)卡尔·施密特:《霍布斯国家学说中的利维坦》,应星、朱雁冰译,华东师范大学出版社2008年版,第103页。

[65] (法)米歇尔·福柯:“治理术”,赵晓力译,李猛校,<http://www.aisixiang.com/data/4486.html>,最后访问日期:2018年11月14日。

[66] 米格代尔,见前注〔26〕,第15页。

管带班制、三步式执法、疏堵结合,恰恰是依法行政原则的具体化。很大程度上,“严格执法”也是“猫鼠游戏”的内在逻辑之一。在“猫鼠游戏”的实践过程中,小贩间公开联合、长期占领某一个空间位置,是不被允许的,小贩与城管之间并无集团性的谈判空间。^[67]这恰恰说明,行政执法过程看似充满讨价还价策略,却遵循着基本的法治精神。这是因为,“猫鼠游戏”的生成亦与城市管理的法治化进程密切相关。首先,执法者采取一系列的微小技术,运用空间分配、活动编码、时间积累和力量组合,使得行政执法权在街头空间中得以确立,这是多年来国家加强相对集中行政处罚权建设的结果。其次,城管部门普遍采用疏堵结合、柔性执法等微观权力技术,有效制约了权力滥用,并客观上为执法对象留下了机会空间,这显然也是过去多年文明执法建设的成果。可以预见的是,“猫鼠游戏”仍将长期存在,但游戏规则的法治精神会越来越强,如执法冲突这样的情境崩溃亦会越来越来少。

Abstract: The game of “catch me if you can” is a well-known metaphor for urban management law enforcement. It is not only a visual interpretation of the law enforcement activities of urban management officers, but also an action framework for the same of them. This article takes a perspective of legal metaphor and reveals three mechanisms of the game in this article: ① The regionalization mechanism of street space shapes the game space, allowing urban management officers and street vendors to “have possibilities to stay together”; ② Urban management officers and street vendors select appropriate “strategies” within the framework of action, establishing role interaction that is specific and clearly visible; ③ “Temporary compromise” in the process of interaction between urban management officers and street vendors shapes and facilitates the conversion of situations such as guerrillas, confrontation, being-occupied and conflicts. The game of “catch me if you can” implies a very law construction process which is instructive in explaining urban management law enforcement and even street law enforcement in the general sense.

Key Words: Game of “Catch me if You can”; Urban Management Law Enforcement; Legal Metaphor; Street Law Enforcement

(学术编辑:彭 鋈)

(技术编辑:马 超)

[67] 一些利益密集的位置会因小贩间的松散联合或团伙介入而形成摊群,对城管执法造成巨大挑战。因无治安处罚权及人身控制权,对固定摊群的取缔,城管部门只能联合公安等部门采取联合行动。在这个意义上,固定摊群是客观存在的,小贩间相互联合并与城管部门抗争也是存在的,但无论是小贩、城管,乃至团伙力量,都不会对此进行公开的讨价还价,它是不被游戏规则所允许的(访谈笔记20150811PCS)。