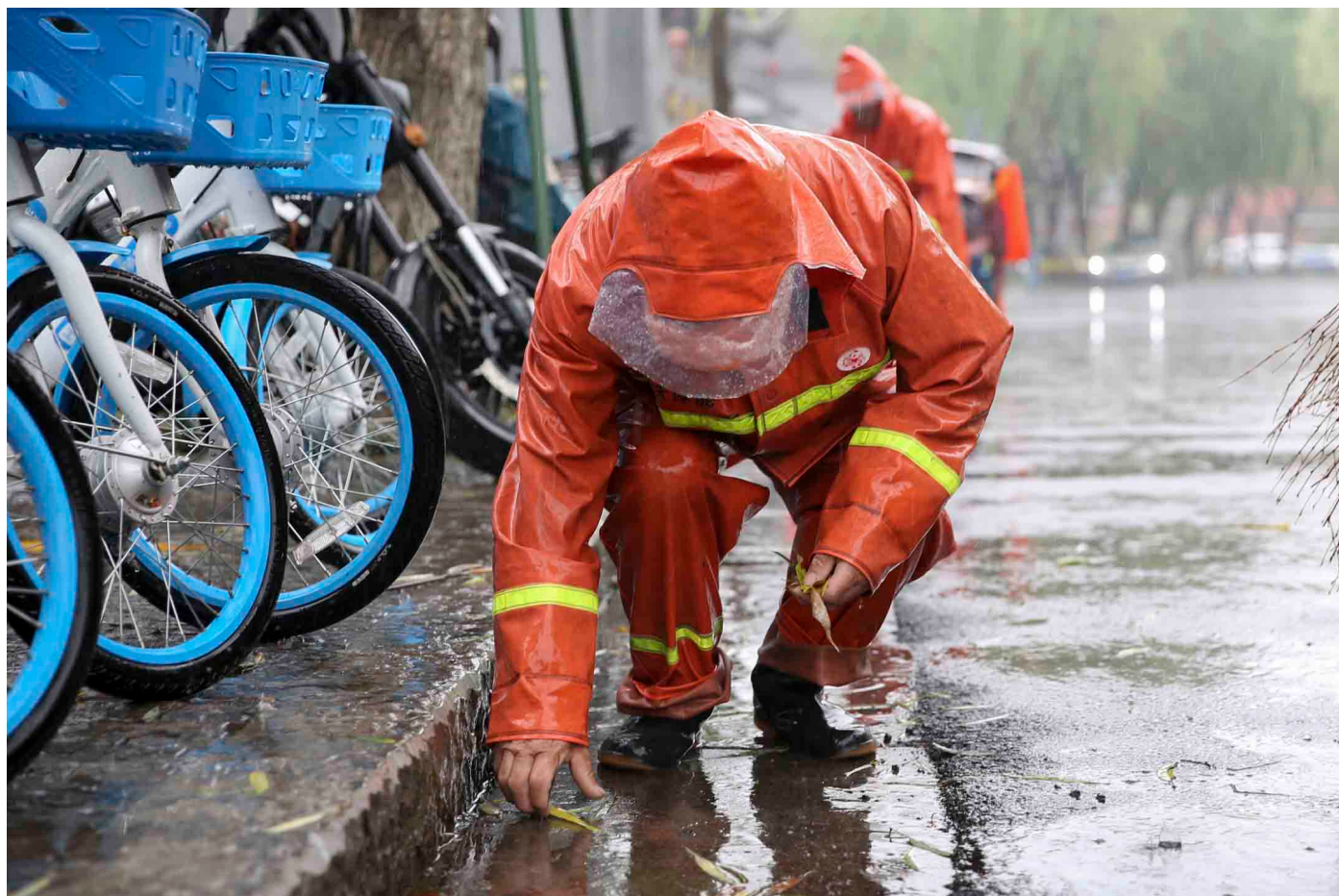


环卫工杀人事件：“以罚代管”的慢性霸凌与公共部门的推卸责任

政府在对环卫行业的市场化转型中，通过限缩财政投入进行外包，将公共成本转嫁为对一线劳动者的剥削上，以罚代管是其中的产物。



2020年6月15日，中国江苏如皋市的环卫工在雨中工作。摄：Qiu Yu/VCG via Getty Images

（祥子，原环卫工权益团体“心环卫”创办人）

又一个悲剧。

山西一位57岁的环卫工疑因被罚款5元，一怒之下起冲突，导致了罚款环卫队长的[死亡](#)。很多人无法理解小小一笔“5元”的罚款，为什么足以令该环卫工情绪崩溃，做出如此极端伤人的反应。对于资方或者政府而言，这恐怕又

会成为一个“恶意维权”或“情绪极端”的典型反例。该环卫清洁中心在事后第一时间已经出来撇清关系，“环卫工被人拍照投诉就会被罚款，这个属于正常的罚款情况”。不道义的永远是向从来没有话语权的劳动者。

什么是“正常”的罚款情况？微博上的网友很清醒，“正常他怎么会被杀”、“这5元钱是最后一根稻草”……如果“5元罚款”只是一次性的正当行为，我们当然要反思工人本身的问题，但是很遗憾，环卫行业的“以罚代管”从来都不是孤例，而是整个行业对工人制度性、结构性的霸凌。关注环卫权益团体[“心环卫”](#)曾经调查过广州环卫行业整体的“以罚代管”情况，参与问卷的500多名环卫工中，91%表示有被不合理罚款的经历，4%被罚过款但认为合理，仅有5%工友从未被罚过。

同样地，随手在网络一搜“环卫罚款”，出现的结果可达数百上千万条，而罚款理由亦千奇百怪。谁是这一系列悲剧的结构性被压迫者，网友在这一点上非常清楚。我们并非要漠视死去的环卫队长这一悲剧，但是更不应该被避开讨论的焦点，恰恰是这结构性的“以罚代管”行业潜规则。

杀人是暴力，但“以罚代管”下的慢性霸凌才是更嗜血的暴力

这些以“绩效管理制度”为名存在、看似为了“保障工作质量”的实质环卫罚款守则，最终都被管理者变成了用以打压异议工人、服务自身利益的霸凌工具。

山西的新闻里没有明说工人具体是因什么缘故而遭受罚款，但最可能的理由无非是清扫路面有残留垃圾。这样的罚款原因看似合理，但是针对环卫这一特殊工种，背后更多的却是职场霸凌。

事实上环卫每天要清洁的路段常长达四五千平方米，跨度可达一千米之多，纵使工人分秒不停的巡回保洁（一般环卫工人的工作流程为，上班开始的两个小时内进行普扫，即针对整体路面进行一次整体的清洁；普扫结束后为巡

回保洁，即针对整体工作路段进行来回的巡视和清洁新增加的垃圾。每日工人一般作业步数基本都在两到三万步之间不等），但前脚扫完后脚就有人扔垃圾的情况完全无法避免，更不要说部分工人还要兼顾马路石脚边（马路牙子）残留垃圾、地面遗落烟头、灯柱小广告甚至路边共享单车摆放等。要求工人无时无刻保持负责路面的100%清洁，几乎是不可能的，这也就给了很多管理者选择性执法的空间。这些情形本可以在多次善意提醒的情况下，协助工人保洁到位，但环卫行业却频繁采用压制性的罚款进行惩罚性管理。



2023年4月1日，环卫工在鹤岗一座退役煤炭加工厂旁边的街道上捡垃圾。摄：Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

在我们（“心环卫”）曾经对多地环卫工人的[走访了解中](#)，很遗憾，这些以“绩效管理制度”为名存在、看似为了“保障工作质量”的实质环卫罚款守则，最终都被管理者变成了用以打压异议工人、服务自身利益的霸凌工具。前有西安环卫长期存在的“以克论净”“数烟头罚款”等荒唐的规定，后有广州环卫站点长期使用《员工守则》对“刺头”工人选择性地进行定点监督和查找漏洞，进行打击报复。

以广州为例，有环卫站发布的《员工守则》中关于罚款细则多达44条，细致

到工人衣着未佩戴袖章、保洁工具摆放不齐、岗位坐立休息、冲撞管理人员等规定，还因此衍生出更多的条文外的规定，如给路人指路被视为偷懒扣分、工具房充电可被罚钱（但管理者则例外），甚至站点每月还制定罚款指标等。

山西的工人一扣是5元起步，广州的环卫则是每扣1分为50元罚款，环卫工的日均工资基本在100元左右。一旦扣款，领导还可以对工人惩罚性地减少加班机会，或进而扣减其他相关的奖金，这对于强烈倚赖加班工资的环卫工群体具有更为致命。领导的“随便”一扣，却是工人白流的汗水，甚至是半天一天的工资。更为关键的是，面对罚款，工人完全没有有效的内部渠道可以申诉，一切完全是上级管理者的自由裁量；而单位也利用罚款规章来“合理化”地侵犯工人权益，并惩罚性压制工人的日常异议。

在这样的毫无钳制的罚款霸权之下，哪有工人敢吱声？如果拒绝罚款单的签名或者因此口头或身体顶撞管理者，规章制度里同样有相应的条款来“整治”工人——加倍罚款。从工作上对自由休息时间的控制、对工友间结社互动的杜绝、对作业细节上的精细管理，到对不满情绪的反向报复，罚款几乎成了环卫工头上的紧箍咒。

环卫工每天要不就是提心吊胆忐忑工作，不得有任何瑕疵；要不就是对上级不得不百依百顺，甚至需要送礼打好关系，被迫进行权钱交换维护关系（甚至被迫权色交换，如广州曾曝出的[环卫性骚扰事件](#)）——你听话，用各种手段与管理者搞好关系，就给你分配“好”的路段（好的路段，指的是人流量少也即垃圾少、且质检员或管理者极少前去巡查监督的路段，工人工作难度低且不必受到监督）、额外的加班时间以增加收入；你反叛，不配合潜规则，就天天给你穿小鞋，这时候“以罚代管”就几乎成了管理者的必用万能方。

罚款常态掩饰下的长期慢性霸凌才是对环卫工更为嗜血的暴力，一线的环卫工人成为其中的结构性牺牲者。余有德，是另一个[被“以罚代管”的制度杀死的广州环卫工](#)。2019年10月26日，于广州的“环卫工人节”之际，他在出租屋被发现无故死亡。两天前，他因为被发现在岗位打瞌睡被扣五分（250元）并因全年累计扣20分而直接被环卫站开除且不支付任何赔偿金。同样57岁的环卫老工人，曾因在岗位上受工伤而右手失去劳动能力，结合多年的合同记录，若按法律规定环卫站早就有义务与他签订无固定期限合同，但却在临退

休之际被解雇，无人能感受到他被扣分解雇那一刻的痛苦与绝望。解雇后他怅然若失，一日打牌喝酒后无故死亡。余有德的突然死亡不正是这一制度性暴力的赤裸体现吗？山西环卫工王连的悲愤宣泄，何尝又不是这一慢性霸凌的暴力所致呢？

助长霸凌的“以罚代管”正当性何在？

政府在对环卫行业的市场化转型中，通过限缩财政投入进行外包，将公共成本转嫁为对一线劳动者的剥削上，以罚代管是其中的产物。

环卫行业的罚款诟病多年来已经罄竹难书，无处不在。本文在此再次讨论“以罚代管”的制度性压迫，试图辩证的不仅仅是其合法性与否的问题，而是这一公然违法的职场霸凌行径，何以岿然不动，长期凌驾在环卫工头上。

这好比如，我们明知道白领行业中“996”工作制严重违反劳动法中的加班规定，但是整个社会体系却默认它存在的“正当性”。中国环卫行业对“以罚代管”的长期纵容和漠视，根植于公共部门在市政体系运营中的市场化逻辑——政府在对环卫行业的市场化转型中，通过限缩财政投入进行外包，将公共成本转嫁为对一线劳动者的剥削上，以罚代管是其中的产物。



2017年1月24日，400多名环卫工聚集在西安市的一个环卫站吃新年午餐。摄：Visual China Group via Getty Images

环卫行业的罚款制度完全缺乏法理基础。1982年的《企业职工奖惩条例》被后续的《劳动法》和《劳动合同法》替代后，中国就已废止了计划经济时代企业对职工的经济处罚权，企业作为营利目的的存在只能通过批评教育等方式来处理纠纷。而单位内部所制定的涵盖罚则的规章制度，依《劳动合同法》，在没有经职工代表大会或者全体职工讨论的情况下，也不能随意应用到全体劳动者的日常工作上。

然而，当下企业经常采取“夹塞”的方式，把惩罚规章未经讨论合并到劳动合同中要求工人一同签名，这样的操作明显存在一系列的违规嫌疑。但是碍于劳动者与管理者的权力不平等，以及法理上的模糊地带，劳动者往往没有足够的时间精力和法律保障去抗议此种做法。资方也利用了这一明显的权力失衡，以绩效为幌子运用罚款手段，疯狂扩张其对于劳动者合法权益的侵犯。

*2000年初，国家以提高市政公共行业效率为由
头开启全国环卫行业的市场化改革，视“市场化”*

为公部门“减负提效”的妙方。

理解罚款行为的管理变质和“主流化”，我们必须要将环卫行业的压迫性置于资本主义市场化的脉络下拆解。2000年初，国家以提高市政公共行业效率为由头开启全国环卫行业的市场化改革，视“市场化”为公部门“减负提效”的妙方，加速将环卫行业一股脑交给外包或派遣公司承包。

环卫行业市场化改革中，外包企业遵循“价低者得”的市场规则竞争投标项目，政府仅承担发包和监管责任等非雇主责任。政府的确在早期一定程度上降低了财政投入，但显然承包企业同样寻求在项目中压缩成本以牟利——克扣工资、工作量拉长、吃“人头费”、降低法定保障等违法用工行为，在政府低职责、弱监管下成为事实上的“常态”。但是环卫投入的一时缩减，并非源于环卫市场化下作业效率的根本性提高，而是来自于外包公司大量削减的环卫人数和因此骤增的人均工作量，以及工人更为脆弱的工作保障。而后因技术升级和城市发展而增加的财政投入，也不会直接进到工人口袋，而是成为资本（和刻意缺位的基层环卫部门）利益的一部分。环卫市场化改革实质上引入了一个新的“食利者”。（注：所谓环卫行业的“吃人头费”指的是，市政项目预算中有约定大概的核算雇佣工人数目，但是承包的公司常常通过少招聘工人，并通过要求其余工人拉长自己岗位/工作量，来完成预定的保洁任务。而这其中省下来的雇佣成本均被公司或者地方政府所私吞，俗称“吃人头费”。严重情况下，市场化下环卫工人一人承担的工作量是此前的两到三倍。这是环卫项目节省开支牟利的最核心手段。）

这样唯利是图的公私合营模式必然会长期诱发劳资冲突，近年来多地涌现的环卫工欠薪或罢工事件基本与“市场化”脱离不了干系。

尽管部分城市，如广州，在爆发了大量环卫抗议之后开始将环卫行业重新收归政府管理，但是重新“直接管理”的市政环卫仍然沿用的是市场化的管理模式——吃“人头费”、扣福利减成本……无一改变。在这样充满恶性剥削的管理逻辑下，“以罚代管”的长期存在并非是仅作为提高作业质量而存在的，而是作为一种规训环卫工人的手段而被广受管理者热捧的。

环卫行业市场化改革中“效率至上”的话语霸权，

实质上便是掩盖了政府退场免责兼企业进场食利的合谋本质。

资本逻辑下实现“食利”必须要依赖一套榨取剩余价值的管理智慧和规训手段才可以实现——环卫行业市场化改革中“效率至上”的话语霸权，实质上便是掩盖了政府退场免责兼企业进场食利的合谋本质。“以罚代管”以及过去几年常上新闻热搜的环卫工被加装GPS定位器等手段，都是作为环卫行业整体规训体系的核心秘密，巩固资本生产下的权力不平等。在这套权力逻辑之下，政府作为背后真正的管理者转移了自己的雇主责任，而企业在默认政府“保护”之下，也开发出各式丰富压制工人的手段，增加非人道条款（如不定时工作制）、削减法律保障（如不买社保、不签合同等）以及翻倍工人工作量来“吃人头费”牟利等。以罚代管是助长这一利益生产的重要一环。

尽管有法官已经[明确指出并做出判决](#)，“罚款规定既不合法亦不合理”，但这并不妨碍“以罚代管”作为职场潜规则长期泛滥于各个行业。对其长期以来的讨论，忽略了对一线劳动者在生产体系下结构性失能的分析。“以罚代管”制度的存在不单单是一个法律问题，而是资本主义体系下环卫行业权力不平等再生产的核心机制，是无时无刻钳制一线劳动者表达不满的规训工具。



2023年7月11日，山西一环卫工疑因被罚款5元，与罚款环卫队长起冲突，并杀害对方。

结语：勿让以罚代管继续“杀人”

在政府规避自身责任和法律无法彰显公正的处境下，工人可否有空间、有权力可以表达和抗议？

7月13日，警方通报行凶的山西环卫工王连已经被抓捕。这一位与余有德同龄的高龄环卫工友，他们的人生都在那一刻被“以罚代管”恶规所扼杀。可笑的是，在当时余突然死亡之后，同站的环卫工友纷纷在网上为其鸣不平，却一个个收到了来自环卫站的5分（250元扣款及数百的季度奖和减少加班的惩罚）的惩罚处分。余有德因为制度而死，在他死后，制度依旧继续在“吞噬”他——他的死亡再次成为其他工友被罚款的理由。山西遇害的环卫队长是受害者，但王连的人生同样被以罚代管吞噬。两者都是以罚代管下的受害者，也是整个政府和资本合谋食利体系下的被压迫者。

我们有可能取缔各种公开或隐性存在的“以罚代管”制度吗？单纯在法律上进行约束显然是不够的。尽管在2018年底发布的《关于规范广州市环卫行业用

工的意见》中，广州政府[明文强调](#)，“用人单位的规章制度不能设置罚款以及没有法律依据的工资扣减规定，不得以罚代管。”但是以罚代管仍然以不同的形式泛滥于广州各区各街道的环卫站。在广州天河区，因为部分工人长期坚持举报和投诉不合理的罚款行为，才使得来自环卫站的以罚代管不至于那么肆虐。单纯仰仗政府公文纸上的法律规定，抑或公众对环卫工的同情和浪漫化，显然难以真正改善环卫工受到的罚款压迫。

山西环卫工王连的悲剧再次提醒我们，当下要彻底反思的是，这个以资本逐利和生产控制为运作逻辑的管理模式是否真的有尊重环卫工人？在政府规避自身责任和法律无法彰显公正的处境下，工人可否有空间、有权力可以表达和抗议，而不是一旦维权就被扣上“暴力”、“恶意”的帽子？如何重塑和赋权劳动者在工作场所的权力自主性，是进一步要回应的根本性问题。王连的悲剧并不是他一个人的错，剥削为本和逐利导向的生产体系的慢性霸凌，才是对工人最大的暴力。一桩悲剧的血案下并非是人心坏了，而是恶制度里散发出来的绝望。