法治与“魄力”的辩证法

■ 四川省社会科学院法学所 牟文富

“法治”与“魄力”是中国政治话语中的两个关键词，二者看似关系不大，其实祸福相依。

先看这么一句话：“法律没有禁止的都有权去做。”至少，能说出这种话的人毕竟是对法报有一种敬畏的心态。相对于中国普遍的法律素养水平，这句话可算是了不起的进步。且慢，它到底有何积极意义，那还得看发话者是谁。如果是出自普通公民之口，他具有很强的权利意识，值得赞赏！但如果是从执掌公权力、治一方之事、理一方之政的政府要员口中说出，显示出他有“魄力”的个性，但涉及到他如何行使手中权力的问题，那我们就得小心谨慎了。

“魄力”是一个传统褒义词。在中国日常政治话语中，说某个官员有“魄力”，是对他最好的褒奖。“魄力”意味着决策果断，能诉诸强力去排除某些阻碍因素、冲破各种阻力。“魄力”意味着勇往直前、义无反顾。“魄力”可能还意味着在充满不确定的情况下做出决策的能力。长久以来，“魄力”被认为是一个杰出官员必须具有而又难得的品质。不过，事情还得辩证地看。近几年来的情况表明，“魄力”所成就的事情与它所败坏的事情几乎一样多。曾几何时，在政绩观的驱动下，在大规模公共财政支出所带来的诱惑之中，一大堆能够凸现“魄力”性格的决策竞相出台，这个过程既成就了部分主政者的功名，但也有相当多的主政者折戟沉沙。那些“因嫌纱帽小、致使顿枷扛”者，昔日无不享有具有“魄力”的盛誉。这两类不同的命运都与同一性格有关，即“魄力”。

为何成也“魄力”、败也“魄力”？这与“魄力”性格内在的两面性有关。我们回过头来审视一下它的本质。“魄力”在于在特定背景下的决策，意味着对某些约束条件的强力突破，意味着不确定性给决策者带来的约束很少，或者根本不会顾及不确定性因素。但问题就在于决策的约束条件、不确定性一定是负面的吗？有“魄力”的决策者一定要义无反顾地去克服它们吗？在这个问题上，如果把握不好，“魄力”与“专横”、“肆无忌惮”就只是一块硬币的两个面，或者说它们是平衡木的两端，一不小心“魄力”就滑向“专横”、“肆无忌惮”的一端去了。问题的根源还在于如何看待那些约束条件、不确定性。现在可以回到一开始所说的到底如何理解“法律没有禁止的都有权去做”这句话的问题上了。钥匙就是正确的“法治”观。

本来已经不用再说“法治”是什么了，但倘若手握公权力的人将“法治”误解为“法律没有禁止的都有权去做”，那中国的治理之道就变成了“魄力”比赛，实在不是百姓之福，因此这里不得不重复一下“法治”的本来面目：除非根据事先制订并公布的程序及约束条件，否则不得行使政治权力；“法治”要求包括政府官员在内的所有人都遵守法律，违反法律要承担责任；只有通过符合宪法的程序才能变更法律，不能根据个人的喜好而废除法律、规避法律。“法治”的功能在于约束权力。由此可见，“法律没有禁止的都有权去做”这句话不应该是各级主政者的座右铭，相反他应该常常在行动之前再三询问自己：“法律给我授权了吗？”

中国共产党十八届三中全会提出的任务是“建设法治政府”、“建设法治中国”，具体内容包括“依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。为了实现上述目标，各级主政者应当牢记：

1、权力是法律授予的。也许我们还不习惯思考手中权力的来源，因此也就不习惯谨慎地使用手中的权力。如果没有法律的明确授权，手中就没有可供行使的公权力。这就是为什么我们需要有一个权力清单。不在清单上，就意味着权力不存在。行使法律未曾授予的权力，就是专横、肆无忌惮。

2、法律所授权的内容、范围才是行动的基础。在现代“法治”观念中，行使权力有明确范围和内容，它们是权力的边界。超出这个边界，就是越权。

3、法律授权也是对其行动的约束。对“法治”最大的误解或许就是“我用法治你”式的思维方式。既然法的授权是权力的基础，是权力的边界，所以“法治”其实是限制权力，是约束当政者。

如果这样，“魄力”还有多大的发挥空间？决策者所面对的各种约束条件何尝不可能是正当的权力边界呢？何尝不可能是公民正当的、优先的合法权利呢？那些不确定性又何尝不可能是法律根本就没有授权的现状呢？在“法治”视野下，具有“魄力”的决策者去强力克服那些约束条件、不确定性可能没有正当理由。否则，“魄力”就会作恶。“法治”并不是亲“魄力”的一种治理理念。

鉴于中国传统的政治文化一直褒奖“魄力”，因此我们恐怕还难以在评价标准中舍弃它。为此，这里为那些有“魄力”的当政者送上以下十二个字——“德以居全为称，仁以不害物为名”（《世说新语-政事第三》第26），希望可以对冲“魄力”固有的风险，虽然它既不在“法治”的视野下，也不属于“魄力”性格范畴。行使权力会诱发各种道德、法律、政治、社会风险，对于很有“魄力”的人，风险更大，对自己、对他人、对社会、对国家都如此。如果不在德行方面完善自己，“魄力”会真的就轻易地演变成飞扬跋扈。另一方面，中国传统政治文化向来讲究行仁政，因此应牢记“仁以不害物为名”。“不害物”可以避免自己的“魄力”可能给社会带来不必要的纷扰。

不过，对于建设法治中国而言，对权力的约束还应该落实在“法治”上，只有在这种前提下，“德”、“仁”才具有必要的补充作用。

论涉个人独资企业民事诉讼之单诉模式

■ 四川省社会科学院法学所 徐秉晖 桂舒

在涉个人独资企业的民事诉讼案件中，存在两大基本模式：一是将个人独资企业作为单独的被告，并判令其独立地承担法律责任；二是将个人独资企业与投资人作为共同被告，并判令二者连带承担法律责任。相形之下，单诉模式更符合《个人独资企业法》（以下简称《独资法》）的立法旨意，原因概述如下：

一、个人独资企业可以独立作为被告

《独资法》明确了个人独资企业是一种经营实体，即是以企业组织形态存在的市场主体。根据《独资法》、《个人独资企业登记管理办法》以及财政部、国家税务总局相关规定，个人独资企业的法律人格、财产具有一定的独立性。

1、个人独资企业有法律人格

设立个人独资企业应当具备的条件之一是“有合法的企业名称”，且由工商行政管理（分）局负责本辖区内的个人独资企业登记。故个人独资企业需申领营业执照，以自己名义从事经营活动，需接受年度检验，还可设立分支机构。《国家统计局关于统计上对个人独资企业在划分企业登记注册类型时处理办法的通知》中明确指出：凡符合《独资法》第八条规定的条件，并在当地工商行政管理部门登记注册为“个人独资企业”的，在统计上划分“企业登记注册类型”时，按“171私营独资企业”处理。可见，个人独资企业实际上是对现实生活中广泛存在的私营独资企业的法律化、规范化，避免以公有、私有等所有制观念来界定该类市场主体，而是以科学的法律术语对之进行界定并进而对其权利义务责任实现明确和明晰。《最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的意见》第四十条规定：民事诉讼法第四十九条规定的其他组织是指合法成立、有一定的组织机构和财产，但又不具备法人资格的组织，包括（1）依法登记领取营业执照的私营独资企业、合伙组织；（2）依法登记领取营业执照的合伙型联营企业；……。《民事诉讼法》第四十九条规定：公民、法人和其他组织可以作为民事诉讼的当事人。法人由其法定代表人进行诉讼。其他组织由其主要负责人进行诉讼。可见，个人独资企业在民事诉讼主体上属于“其他组织”类。

2、个人独资企业有自己的财产

设立个人独资企业应当具备的条件之一是“有投资人申报的出资”、“有固定的生产经营场所和必要的生产经营条件”。出资额是指投资人以货币出资的数额，以及采取实物、土地使用权、知识产权或者其他财产权利出资的作价数额。尽管从出资的财产形态看，与其他法人型企业的出资无异，但个人独资企业的出资方式却大为不同。首先，从出资主体看，投资人为一个自然人，而不能是法人或其他组织。其次，从出资财产来源看，可以是投资人的个人财产，也可以是投资人家庭共有财产，以家庭共有财产作为个人出资的，投资人应当在设立（变更）登记申请书上予以注明。再者，从出资财产是否需验资、审查看，投资人申报其出资额，无须提交验资报告或者出资权属证明文件，登记机关对投资人申报的出资权属、出资数额和是否实际缴付等情况也不予审查，由投资人对其申报的出资情况承担法律责任。再者从出资额度看，没有下限，也无上限，仅要求投资人申报的出资额应当与企业的生产经营规模相适应。

3、个人独资企业以自有财产承担法律责任

《独资法》第三十一条规定：“个人独资企业财产不足以清偿债务的，投资人应当以其个人的其他财产予以清偿。”从设立条件看，其是有财产的，尽管该财产大小、类型、数额是不固定的，但对于个人独资企业的债务应优先以其财产进行清偿。个人独资企业有自己的财产，但此并不能得出个人独资企业是法人的判断。因为，个人独资企业的财产仅是相对独立，因为个人独资企业本身都是属于投资人所有，因此登记于个人独资企业名下的财产旧根结底仍是属于投资人的，投资人随时可以增加或减少个人独资企业的财产，正基于个人独资企业财产的相对独立性，税款征收是向投资者征收个人所得税，而非向企业征收企业所得税。正鉴于此，投资人才需要对个人独资企业的债务承担无限责任。

个人独资企业在法律人格、财产、收益及法律责任上具有相对独立性特征，因此在民事诉讼中，可以独立作为被告。

二、投资人可以而非必须作为共同被告

在以个人独资企业为被告的民事案件中，法院是否应追加投资人为共同被告，存在分歧：一是认为个人独资企业属于《民事诉讼法》上的其他组织，具备诉讼主体资格，能够独立承担法律责任，故不应追加投资人为共同被告；一是认为个人独资企业是投资人的财产，虽登记时有申报或有登记，但不能独立承担法律责任，故应追加投资人为共同被告。

是否应为共同被告，其判断在于诉讼是否为共同诉讼。《民事诉讼法》规定了必要共同诉讼和普通共同诉讼，个人独资企业与投资人共同参加的诉讼因诉讼标的的同一性，其只能是必要共同诉讼，但此不能反推投资人必须参加到这个人独资企业为被告的诉讼中来。依据《独资法》第二条规定，投资人以其个人财产对企业债务承担无限责任，因此，如若原告起诉时即将投资人作为被告，则应尊重当事人意思表示，将个人独资企业与投资人作为共同被告，构成必要共同诉讼。但《独资法》第三十一条规定：个人独资企业财产不足以清偿债务的，投资人应当以其个人的其他财产予以清偿。因起诉时，个人独资企业作为被告是否有能力清偿债务尚不明确，只有当个人独资企业的财产不足以清偿时，投资人才需要以其他财产进行清偿，因此若原告仅起诉个人独资企业，法院不宜释明或依职权追加投资人为被告。

三、债权人未获清偿债权可通过执行追加程序得到救济

《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》第76条规定：被执行人为无法人资格的私营独资企业，无能力履行法律文书确定的义务的，人民法院可以裁定执行该独资企业业主的其他财产。可见，仅以个人独资企业为被告，法院裁判个人独资企业承担法律责任，但当个人独资企业的财产不足以清偿债务时，债权人可以在执行程序中申请追加投资人为被执行人，从而执行投资人的其他财产实现债权，因此，单诉模式并不会减损债权人的合法权益。

四、投资人变更对债务承担的影响可通过执行异议程序得到救判

在个人独资企业民事案件中较为突出的一个问题是：案件审理中，被告仅有个人独资企业，其以投资人变更作为抗辩，是否应追加原投资人为共同被告？对此，也多有争议。若追加原投资人为共同被告，则必须追加现投资人为共同被告，因此而增加的应诉、答辩、举证、调查等程序必然大大减损诉讼效率。而且，如若个人独资企业的财产足以清偿债务，则如此司法操作只是无谓地增加诉讼成本。更何况，通过执行异议程序同样可以解决原告、个人独资企业、原投资人、现投资人间争议。详言之，法院在执行异议审查中应把握的基本准则：一是追加投资人仅能以执行依据（即生效法律文书等）所载明的投资人为限；二是投资人变更应以工商登记变更为表征，仅有现投资人与原投资人之间转让个人独资企业的协议，则该协议为内部协议，不具公示性，不具公信力，现投资人与原投资人关于转让个人独资企业前所发生的侵权行为所产生的法律责任如何承担应另案诉论。

以个人独资企业为被告的民事案件，应遵循以下原则：其一，以当事人起诉为基准；其二，裁判能动但不主动；其三，以执行追加为后盾。详言之，即原告仅以个人独资企业为被告的，法院不主动追加，也勿需释明，当个人独资企业的财产不足清偿时，可通过执行追加程序将投资人追加为被执行人。故在诉讼实务中，不宜采取将投资人与个人独资企业作为必要共同诉讼的共同被告，而应采取将将个人独资企业作为单独的被告，并判令其独立地承担法律责任的单诉模式。

依法治省应健全行政决策公开性和民主性的法律保障机制

■ 四川省社会科学院法学所 冼志勇

四川依法治省，要求行政主体面对涉及群众切身利益的民生问题（譬如就业、教育、医疗、社会保障、安全生产等）以及群众反映强烈的社会问题（譬如医患纠纷、征地拆迁、环境保护、食品安全等），需要遵循公共利益原则与公平公正原则，在法治的框架内谨慎作出行政决策。但实际上行政主体在做出行政决策时，往往由于行政决策机制的不完善，导致群众不满意的结果，甚至可能成为某些群体性事件的导火索。因此，对行政决策进行实体法律保障具有现实的必要性。为此，四川省委省政府进行了一系列的探索，取得了很大的突破，中共四川省第十届委员会第四次全体会议，提出“完善行政决策规则和程序，健全规范性文件和重大行政决策合法性审查制度”。《四川省依法治省纲要》进一步提出：“健全依法科学民主的行政决策机制”。

作为党委政府的智力支持，学者在行政决策的法律保障机制方面的研究程度又达到何种程度呢？行政决策的法律保障研究在近年是一个新兴论题，但研究内容主要集中在行政决策失误和行政决策责任法律制度，以及行政决策的公众民主参与制度两个方面：第一，在行政决策失误和行政决策责任法律制度方面，有学者对政府公共行政决策失误的法律救济进行了分析（郑威2011）；也有学者从不同角度研究了行政决策失误的法律界定（冷金坪2011）、法律调控（刘巍2011；关保英1993）、法律责任追究的路径选择（郭跃2012；张明2007）、法律责任追究机制（周实2011；唐丽萍2006）、法律责任制的确立和完善（李晓霞2003；顾海波2005）；第二，在行政决策的公众民主参与制度方面，有学者研究了公众参与主体的法律界定（李国旗2012）、社会组织参与行政决策的困境及其法律对策（李乐平2012）、建立健全科学民主行政决策的法律机制（杨海坤2006）、行政决策科学化及民主化的法律保障（吉龙华2004）；第三，也有学者从不同的角度研究了环境行政决策的法律规制（马波2009）、行政决策自由裁量的法律程序调控（张婧2010）、行政决策听证制度的法律文本考察（王仰文2010）、行政决策的法律监控（卫泳震2007）、重大行政决策专家咨询法律制度（周成新1999）、紧急行政决策法律制度构建（王海蛟2008）等问题。

综上，我们可以察看出，法学界对行政决策的法律保障研究总体上较少并且缺乏体系性的研究，已有研究基本集中在行政管理学和政治学领域。而作为行政决策的核心要素，行政决策的公开性和民主性研究在法学领域研究较少，而行政决策公开性和民主性的法律保障机制研究更为鲜有。2013年省政府第2次常务会议通过《四川省人民政府工作规则》，规定了“推行行政决策公开和依法决策、民主决策”，并要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大决策的必经程序，省政府第3次常务会议进一步审议通过《四川省人民政府严格依法行政的规定》，规定了“凡是涉及群众利益的重大决策都及时向社会公开”、“重大行政决策广泛听取意见”。在省政府的重视下，如何在以公众参与制度为基础的民主决策机制和以专家咨询制度为代表的科学决策机制的基础上，进行行政决策公开性和民主性的法律保障机制研究，在理论创新和实践应用上都具有重要的意义。

然则对行政决策公开性和民主性的法律保障机制研究的可行性路径又可以归纳为以下两点：

第一，在法学理论的框架内，首先，研究如何把与行政决策公开性直接相关的制度，与行政决策民主性直接相关的制度，与行政决策公开性与民主性相关的配套制度，纳入到法律保障机制的范围内；其次，在需要法律保障的上述行政决策重要制度中，探究进行法律保障的强度和程度是否有所不同，机制构建的可能性进路是何种，以求在保障公民权利与实现行政目标之间寻找平衡。

第二，由于行政决策类型的多样性和复杂性以及由此带来的法律保障的困难性，在对“行政决策”概念内涵和外延进行定义的基础上，对行政决策及其公开性与民主性进行类型化划分与分析，划定行政决策公开性与民主性应当纳入法律保障范围的相关制度，包括与行政决策公开性直接相关的制度（包括信息公开制度、社会公示制度），与行政决策民主性直接相关的制度（公众参与制度、专家咨询制度、听证制度），与行政决策公开性与民主性相关的配套制度（合法性审查制度、集体决策制度、决策责任制度、事后评估制度、资源环境影响评价制度、公共利益衡量制度）；其次，通过对四川省行政决策特别是重大问题行政决策遵循公开性和民主性过程中的制度现实考察和典型案例辨析，从中发现行政决策法律保障机制中存在的问题。第三，在对行政决策公开性要求和民主性要求综合考察的基础上，提炼出行政决策特别是重大问题行政决策的法律保障机制的可能性完善进路以及评价指标。

治蜀兴川 重在力行“水治”

■ 四川省社会科学院法学所 张虹

巴山蜀水具备创新的天然禀赋，四川在不少领域曾有文章的尝试。虽然偏居西南一隅，四川却胸怀法治中国。四川正在依法治省的改革中励精图治，构筑“水治”的恢宏篇章。何为“水治”？就是一种治国原则和方法，是相对于“人治”而言，“水治”是法治社会的立足点和归宿。

四川省中共省委十届三次全体会议提出“兴川”的“两个跨越”，即实现四川省由经济大省向经济强省跨越、由总体小康向全面小康跨越而努力奋斗。一个充满活力的区域需要“水治”的法治；一个孕育创新的区域需要“水治”的法治；一个遍布幸福指数的区域需要“水治”的法治。

四川省治蜀兴川，重在力行“水治”的变革将重点体现在以下几点：

顶层设计；高屋建瓴践行“水治”

党的十八大和十八届三中全会吹响了中国新的改革征程，2014年是改革的开局之年，我省积极相应、贯彻落实法治中国建设。我省在年初制定了《四川省依法治省纲要》。明确了法治建设将统领四川省各项建设。俗语云：“预则立，不预则废”。《四川省依法治省纲要》的及时颁布，顶层设计中就将法治置于布局谋篇的重要地位，这种前瞻的改革思维本身就是法治思维，就是以法治思维推动各项改革，就是在倡导“水治”。法治就是要摒弃“刀制”，践行“水治”

依法行政；以壮士割腕的勇气践行“水治”

依法行政是依法治省的核心，行政审批体制改革历来是依法行政的难点。中国沿袭几千年“官本位”文化，“官老爷”高高在上稳掌大权的传统，使得行政权力在很大程度上异化为“审批特权”、“权力寻租”。因而“权力清单”、“负面清单”是新一轮行政审批制度改革中的关键词。2013年新一届中央政府下放取消了416项审批事项，行政审批改革的力度前所未有。2013年省政府明确提出“审批事项全国最少、程序最简、办理最快、费用最低、服务最优”的目标，走在改革的前列。省本级除取消调整3批257项行政审批事项外，还取消38项非行政许可项目，取消行政事业性收费13项；目前省本级保留行政审批事项260项左右，仍是全国最少省份之一，四川省不仅走在了改革的前列，而且正在不断深化行政审批制度改革。今年，四川省对国务院第三批取消、下放的68项行政审批事项，正在研究对应承接调整工作。四川省将继续深化“两集中两到位”，强化保留行政审批项目的规范运行，规范行政审批前置条件，实质性减少行政审批事项并着力推进并联审批、网上审批、政务公开、加强政务服务体系建设和标准化建设。依法治省的进程，依法行政的“水治”就是要以壮士割腕的勇气，把权力关进笼子。面对“放权”与“限权”的大考，以制度建设减少权力寻租、铲除腐败。

激发市场活力；平等保护各类市场主体践行“水治”

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“市场在资源配置中起决定性作用”。这是对改革理论和实践的历史性突破，是指导政府推进经济、政治、社会、文化、生态文明建设体制改革的重要依据，是未来经济力量变革的指针。四川省治蜀兴川、依法治省必须全面激发市场活力。市场主体是承载市场活力的最重要形式。全球经济一体化加快推进，区域竞争风云激荡。四川省要实现由经济大省向经济强省跨越必须全面催生市场活力，平等保护各类市场主体是践行“水治”的必由之路，平等保护各类市场主体必然会推进工商注册制度便利化，放宽市场准入，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。

我们既要充分肯定国有企业在经济建设中的显著作用，也要彰扬民营企业的重要作用。2013年，四川省民营经济占全省经济总量的比例达到59.8%，对经济增长的贡献率达70.8%，入围“2013中国民营企业500强”的民营企业达15家，数量居西部首位。民营经济对于四川省的长足发展举足轻重。伴随国家西部大开发、成渝经济区和天府新区建设的深入推进，四川省必将成为中国西部企业投资的理想之地。必将吸引越来越多的外资企业，在多点多极资相发展的机遇中，各类企业主体将同台竞技，无论是国有企业、民营企业、外资企业都应当平等保护。激发市场活力重在法治保障。

百姓幸福，公平正义践行“水治”

一个国家的兴衰与百姓的幸福相关，一个区域的繁荣与百姓幸福相关，法治社会与百姓幸福相关。治蜀兴川与四川省百姓的幸福休戚相关。现代社会应当是是文明社会、是法治社会。没有公平正义的安全感，百姓幸福无从谈起。充满公平正义的社会是百姓幸福的基础，也是百姓幸福的保障。

《四川省依法治省纲要》基本原则这样描述：“坚持以人为本。坚持人民主体地位，坚持执政为民、立法为民、执法为民、司法为民，切实保障公民享有权利和履行义务，促进社会公平正义、增进人民福祉。”我们看到了蜀人未来的幸福预期。如果说“市场在资源配置中起决定性作用”的经济改革将逐渐消减以往权力配置资源的官本位、经济特权、权力寻租、腐败滋生的弊端，乃至倒闭政治体制的良性改革；那么依法行政就是力图解决市场与政府的关系，推进社会转型、治理转型。这些，都为孕育公平正义的社会体制改革创造了有利条件。经济领域、行政领域、司法领域的改革，打破原有固化的利益格局，彰扬公平正义的旗帜并力行不怠，实现人民福祉。

改革城管执法模式 提高城市品质

■ 四川省社会科学院法学所 黄泽勇

4月19日上午，温州出现城管与市民冲突事件，五个城管队员和一个市民不同程度受伤，爆发群体性事件，说明城管执法及其城管队伍建设仍需要加强和改革。

城管发展的渊源是，改革开放初期，我国城市行政执法过程中职能交叉、多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低下和行政执法机构膨胀等问题，即为“七顶大盖帽管着一顶破草帽”。在行政处罚权上的“三乱”问题十分突出：主体资格乱、依据乱、程序乱等。从1997年到2002年，我国就有北京、上海、重庆3个直辖市和23个省市自治区的79个城市进行了相对集中行政处罚权的试点。全国城市建设管理相对集中，行政处罚体制相对规范固定，到2005年底，一些省、市、自治区政府根据国务院的授权，全国有近300个城市，主要是大城市，城市管理执法基本得到省级政府授权，组建独立的城管执法部门，开展相对集中执法工作。但中小城市和人口聚集的城镇，行政管理还是分散执法。

中小城市管理行政执法困境

小城市和城镇，没有综合执法组织，即使组建综合执法队伍，但执法授权缺乏，执法权主体资格不明，执法经费少等问题仍然存在。

第一、城管执法主体资格确定难，城管执法资金缺保障。比如，作为革命老区的巴中市巴州区的城管执法由该区人民政府授权，国务院《城市市容和环境卫生管理条例》《四川省城市市容和环境卫生管理条例》《巴中市城市市容和环境卫生管理实施细则》规定的执法主体，但其他事项需要委托执法。委托执法，必然涉及到相关部门的利益，巴州区一直多次明确委托执法、综合管理，涉及到城市管理的法律、一律委托城管办下属的城管综合执法大队实施，但委托执法效果不好。城管执法一直在打政策、法律的擦边球。

第二、中小城市管理执法面临理论和实践的具体冲突。严格的城市管理在短期内形成比较大的矛盾气氛，个别行政相对人的抗法成了社会矛盾的爆发点，激起群体性事件。具体行政执法活动与行政相对人冲突比较多而频繁，行政执法行为公信度需要提高，执法活动中的腐败行为需要加强控制和减少。

第三、城管执法经费有限。比如，巴中市巴州区城管办是财政全额拨款的事业单位，财政每年按人员基本工资的80%进行预算，工资差额、办公费、车辆燃修费资金缺口达50余万元。城管办的资金缺口主要靠罚没款返还填补。影响管理重心、偏离管理方向、迫使执法人员把主要精力放在罚款上，容易形成管理恶性循环。

第四、中小城市经济相对比较落后，生存权、发展权纠结。进城务工人员生存压力大，为谋生而摆摊设点的比较普遍。他们经济实力很差，没有经济实力租门面房进行正规经营，摆设临时摊点是一个自救措施，纯粹是谋生，顾及城市整体形象的很少。为谋生和为眼前短暂利益而“不顾一切”地发展经济，竞相竞争，本是社会发展的基本动力。但与城市整体形象差距大，没有章法和规则，破坏性经营。乡村城镇管理更是相对落后。流动人口城市化、城镇化亦是一个选择。城市管理来不及延伸到村镇，村镇的容貌、卫生、规划、交通等没有规范，各自为政，自立门户。造成村镇面貌落后，管理没有规则。

完善城市管理执法体制 提升城市软实力

城市品质体现为一种软实力。软实力的概念诞生于国际关系领域，指的是某个国家依靠文化和理念方面的因素来获得影响力的能力，主要是指一个国家或地区的文化影响力，包括意识形态和政治价值的吸引力、民族精神等。软实力最早是美国哈佛大学教授约瑟夫·奈在20世纪80年代初提出来的，约瑟夫·奈认为，“实力是通过影响他人而获得期望结果的能力”。软实力是是一种源于文化和意识形态的吸引，现在国家或地方软实力已经逐步发展完善为一套理论体系。地域软实力，孟建认为，“城市软实力是反映城市在参与发展和竞争中，建立在社会和谐、城市文化、政府服务、人口素质、形象传播等非物质要素之上的，体现为城市文化感召力、环境舒适力、城市凝聚力、科技创新力、区域影响力、参与协调力等的一种特殊力量”。城市软实力是指城市人及其政府等非实体物质载体展现的思想和理念方面的影响力、凝聚力、形象辐射力等。城市软实力主要体现在城市文化、城市精神、城市形象等载体中，在具体某一个方面，由于每个城市个性不同，突出的主题也因城市异。城管执法是城市软实力的一个重要指标。需要创新城管执法环境，提升城市软实力。

第一，旅游推销形象的需要。多数中小城市没有工业支撑，少有资源支持，部分革命老区城市希望借助旅游等资源吸引游客消费，更需要提升城市整体形象，摆脱脏乱差的旧形象。形成规范系统良好的城市建设和市民形象愿望强烈。

第二，提升市民整体素质需需要。如，革命老区是历史的光荣，但却是经济的矮子，老区人民为革命做出过突出的，甚至是特殊的贡献，吸引外来游客的是他们的历史贡献和当年的奉献精神，但如果展现给外来游客的是穷、乱、脏、差等，反倒留下坏印象。

第三，提升中小城市软实力的需要。行政执法要保障和维护社会秩序，市场经济秩序。行政执法完善，给公民、法人创造安定、祥和、和谐的生存、居住环境，维护个人合法权益，避免社会秩序和市场经济秩序的混乱，人们专心生产和建设经济，提高社会服务总的供给水平，增强社会总的福祉。物质文明、政治文明、精神文明是执法追求的理想目标，不讲物质文明、政治文明、精神文明，行政执法将失去灵魂，失去方向，而行政执法则是建设物质文明、政治文明、精神文明的保障，没有行政执法，文明可能向野蛮倒退，回归野蛮，不可能推进。

执法是立法实现的途径和保障，没有执法，立法在很大程度上只能等于废纸一堆，立法调控社会关系的目的无从实现。行政执法法律完善要求是现实社会提出来的，丰富多彩的现实社会是全方位、立体、综合的，国家权力进行规范和管理同样是提供服务，要提供高质量的服务，全面了解、掌握现实生活，及时、迅速地进行制定规则，制止、限制、规范、鼓励、护卫相应的个体行为，法律规则层次分明，依据充分，效果恰当，宣传有力，最大程度地争取相对人理解和支持，减少强制性。由城管执法冲突爆发成群体性事件，无论如何都是对城市软实力、城市品质的伤害。

改革中小城市执法体制 提升城市品质

现代化主要包括人的现代化，人的行为、品质，内外修为的现代化。要求美化我们的居住环境，人人自觉爱护居住环境，但通过执法，逐步纠正落后的行为习惯，培养良好的品行，城市综合执法，功不可没。

第一，完善行政执法法律，保障公民权利。行政法律规则既有保护公民个人利益的规范，也有限制、指导公民行为的规则，更有平衡公共利益、私人利益的规则。行政执法是具体落实公民权利和政府公权力的实践，在保护公共利益，维持社会秩序的同时，要求落实公民义务，对公民行为有比较大的影响，例如遵守交通规则、保持市容整洁要求、不搭建违法建筑、不损害他人权益等要求对部分公民个人是限制，对他人是保护，实践中需要哪些规则，怎么样遵守，违反了要采取哪些惩罚措施等行政执法是公民权利、自由实现的手段，规范行政执法，把公民“画饼”上的权利、自由在实践中实现。

第二，完善行政执法，发展经济、提升革命老区形象。当然，行政执法本身亦应是文明执法。城市管理行政执法发展中的非法制化危害及其法制化进程的路径选择；城市管理行政执法配合国家机构改革和移民需要，设置恰当的管理机构，配置合理的人力、物力、财力，并不断地根据现实需要而调整。

第三，配合城市形象开发要求，调整和规范城市管理行政执法行政活动。城市形象是不断开发，通过各个方面的窗口展示的，也是城市人员、政府机构、企业等综合展示的；城市管理行政执法前十多年的探索和实验，走打造新城市风貌，提高执法效率的路子。城市管理行政执法为城市形象提供服务。一路毁涉，一路辛劳，换来一路欢笑，一路繁华。沧海桑田，方显英雄本色。城市的知名度、美誉度大幅提升。人与人之间互信满满又充满温情——生活栖息、途经旅游在此的民众都能感知并深有体会，建设一座座干净整洁的城市、一座奋发向上的城市、一座温暖温情的城市、一座驾定未来的城市、一座新型城市。

一个城市行政执法水平高，培育出先进、高尚的市民遵法守法爱法群体，得到外界的认可和赞叹乃至学习模仿，就是提升地域的软实力。中小城市管理执法急需完善提高。在环境整顿治理中注重各个方面利益考虑，建设与地方发展一致的城管行政执治化制度，点滴积累，提升软环境形象，提升城市品质。