

项目等级	河南省社会科学 规划项目
年 度	2001 年度
批 文 号	2001FKS014

河南省城市精神文明建设

机制研究

负责人姓名 王玲玲 董清民

负责人所在单位 中共郑州市委党校

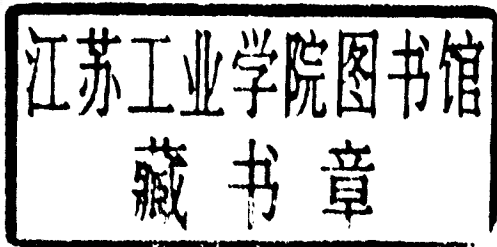
通 讯 地 址 郑州市工人路 37 号

结 项 日 期 2003 年 5 月 10 日

项目等级	河南省社会科学 规划项目
年 度	2001 年度
批 文 号	2001FKS014

河南省城市精神文明建设

机 制 研 究



负责人姓名 王玲玲 董清民

负责人所在单位 中共郑州市委党校

通讯地址 郑州市工人路37号

结项日期 2003年5月10日

课题组成员：

王玲玲	中共郑州市委党校	讲师
董清民	中共郑州市委党校	副教授、科研处处长
柴海瑞	中共郑州市委党校	副教授、学历处副处长
王庸金	中共郑州市委党校	副教授、教研室主任
冯晶丽	中共郑州市二七区委党校	高级讲师、常务副校长
龚首鹏	中共郑州市委文明办	主任
陈新芳	中共郑州市委党校	副教授
张国军	郑州市民政局基层政权处	处长
闫钟惠	中共郑州市委党校	高级讲师

目 录

一、现阶段我省城市精神文明建设机制存在的问题及原因	(1)
(一)现阶段我省城市精神文明建设机制存在的问题	(2)
1、思想认识不到位	(2)
2、社会德育综合网络效能发挥不畅	(2)
3、社会的法制、监督管理弱化	(3)
4、规划滞后	(3)
5、管理滞后	(3)
6、投入不足	(4)
7、市民素质和文明素质亟待提高	(4)
(二)现阶段我省城市精神文明建设机制存在问题的原因	(5)
1、“一把手负总责”的领导机制落实不够	(5)
2、没有形成一套与社会主义精神文明建设要求相适应的工作运行机制	(5)
3、保障机制不到位	(5)
二、建立健全我省城市精神文明建设机制体系的构思	(6)
(一)建立健全组织领导机制	(6)
1、健全领导机构,完善“党委统一领导”制度	(6)
2、党政领导亲自抓,健全“一把手负总责”的领导体制	(7)
3、完善党委统一领导,各方分工负责,社会齐抓共管的制度	(8)

(二)建立健全科学的城市精神文明建设运行机制	(9)
1、城市精神文明建设的科学规划机制	(9)
2、城市精神文明建设与城市经济、社会发展的协调机制	(11)
3、城市精神文明建设的管理机制	(12)
4、以提高城市品位和和文明程度为目标的优美环境建设机制	(17)
5、以提高市民素质为目标的、健康向上的精神文明创建活动机制	(20)
(三)建立健全考核考评与激励表彰机制	(27)
1、效绩考核考评机制	(28)
2、激励表彰机制	(30)
(四)建立健全保障机制	(31)
1、思想道德保障机制	(31)
2、政治保障机制	(40)
3、物质保障机制	(44)
4、法律保障机制	(45)
5、监督保障机制	(47)

河南省城市精神文明建设机制研究

“机制”原指机器的构造和动作原理。生物学和医学在研究某一种生物的功能,如光合作用或肌肉收缩时,常常说要分析它的机制,这就是说要了解它的内在工作方式,包括有关生物结构组成部分的相互关系,以及其间发生的各种变化过程中的物理、化学性质和相互关系。阐明一种生物功能的机制,意味着对它的认识,从现象描述到本质的说明。从社会学的角度讲,社会机制是指国家机构和社会各方面的组成,它们之间的相互关系及按一定的法律制度的运作和运转。改革开放以来,“机制”一词在我国使用的范围逐渐扩大,由自然科学延伸到社会科学的经济、政治、思想、文化等各个领域,使用的频率也比较高。“机制”的使用多与体制、制度联系在一起。城市精神文明建设“机制”一词,就是类比借用“机制”的本意与引伸意,指城市精神文明建设特有的内在属性、功能和运行方式及各构成要素间的相互关系、相互推动、相互制约过程中的相互联系。城市精神文明建设机制是城市精神文明建设规律的反映。城市精神文明建设机制主要包括组织领导机制、工作运行机制、保障机制和激励机制。研究城市精神文明建设机制,必将有助于推动中国特色社会主义精神文明建设的进程和我省全面建设小康社会的步伐。

一、现阶段我省城市精神文明建设机制存在的问题及原因

党的十一届三中全会以来,我省城市精神文明建设有了突飞猛进的发展,硬件建设突出品位上档次,软件建设硕果累累。但是与全面建设小康社会的要求,与人民群众的期望,与外省城市相比,与周边省的城市相比还有不小的差距,还有诸多问题需要研究,必须解决。

(一)现阶段我省城市精神文明建设机制存在的问题

1、思想认识不到位

思想认识不到位主要表现为：在领导思想上，重物质文明建设，轻精神文明建设，“一手软一手硬”的现象仍然存在，城市精神文明建设的观念比较淡薄；群众对城市精神文明建设的地位有一定的了解，但对加强城市精神文明建设还缺乏应有的自觉性和主动性；有些领导虽然也重视精神文明建设，但由于自身观念、素质的局限，城市精神文明建设只能停留在低水平的层次上，缺乏前瞻性的眼光和大胆的创新精神。结果导致不少城市硬件不硬，软件更软，给城市政治、经济、文化的可持续发展带来了沉重的负担。

2、社会德育综合网络效能发挥不畅

许多国家建立了家庭教育、学校教育、社会教育相结合的综合教育网络，推广学校与社会协调一致的教育目标，注意家庭对公民品德形成的影响作用。在我省城市的市民素质教育中，除学校、家庭、社会教育外，又增加了单位教育。基本是以道德教育为基础，将社会的一般道德规范具体化为对城市日常行为要求。这种教育虽然将多样化的教育目标和多层次的教育内容融为一体，但并没有进行深入具体的分类指导。注重学校教育，轻视家庭教育和社会教育。有的家长把青少年的教育责任全都推给了学校，即使教育，也是训斥性教育多，管理性教育少；教导式教育多，对话式教育少；语言式教育多，以身作则式教育少。于是，青少年对家庭教育产生了一种逆反心理。在职职工、干部的德育教育主要是以单位教育为主，主要是进行社会公德、职业道德和家庭美德教育。这种教育对提高市民的德育素质发挥了重要作用。但是，有时紧时松的现象，缺乏制度化、规范化、法律化。教育形式也比较单一，缺乏吸引力。社会对市民的德育教育却相对较弱，一些网吧教育，重经济效益，轻社会效益。社区教育作用也发挥的不够，随意性大，制度

性少。我们的家庭、学校、社会和单位四大教育协助不够,没有形成教育体系,不够畅通,作用发挥不够。

3、社会的法制、监督管理弱化

党的十一届三中全会以来,我国的立法进程大大加快,目前已初步形成了较为完备的法律体系,物质文明建设在很大程度上被纳入法制化的轨道。相比之下,精神文明建设方面的立法却相对滞后,有许多环节和层面上的问题尚处于随意、无序和失范状态。例如,管理手段上长期以来主要通过宣传教育和市民自身约束以及社会影响等软手段,缺乏制度化、规范化、法制化的硬手段。在评价市民素质高低的程度上,很难用“硬指标”来加以规范和衡量,既没有数量要求,也没有明显的指标,难进行量化,难以检查监督,使人感到“抽象”,容易停留在一般号召上。对那些破坏严重、情节恶劣造成重大损失的,司法部能找到处罚的依据。而对一般危害小、界限不明的、有碍公德、有损文明的行为缺乏针对性强、可操作性强的处罚规定。

4、规划滞后

改革开放以来,我省城市规模扩大较快,人口数量快速增加。但城市的内涵和质量并未相应提高。相当一部分城市的交通、通讯、供气、给排水设备落后,有的甚至没有规划,经常是为铺设地下管道,挖了平、平了挖,今天这个部门平,明天那个部门挖。城市绿地少,绿化覆盖面低,街心、街头花园少。大气污染,生态环境严峻。文化馆、图书馆等文体设施薄弱,远不能满足人民群众精神文化生活的需要。城市的功能弱,缺乏个性和特色。这些现象表明缺乏超前的城市规划导向,没有一个与城市化总体发展规划相配套的城市精神文明建设规划机制。

5、管理滞后

城市管理在城市精神文明建设中占有重要的地位。城市管理的好坏,

直接制约着城市经济和社会发展的进程和质量,直接关系到人民群众的生产和生活,直接影响城市的市容市貌和形象品位。当前,我省城市建设和发展中最突出的问题之一就是重建设,轻管理。有的地方社会秩序混乱,安全状况差,众目睽睽之下就有抢窃现象发生,光天化日之下竟能发生杀人血案,黄赌毒等社会丑恶现象沉渣泛起,带有黑社会性质的团伙犯罪也时有发生。有的地方环境卫生差,主要干道上到处都是随乱扔的垃圾,背街小巷垃圾成堆、成片,污水横流,建筑物上乱写乱画。有的地方公共设施被破坏严重,如街头公用电话、宣传栏、石椅、石凳、花草、树木等时常遭人损坏。这些都严重地影响了城市的形象,城市的经济发展和社会的稳定,损害了市民的切身利益。

6、投入不足

应该肯定,近几年,各地对精神文明建设的投入不断增加,为城市精神文明建设提供了必要的物质条件。但由于我省是经济欠发达地区,城市总体经济实力较弱,财力有限,特别是有的城市领导对精神文明建设的认识不到位,导致城市精神文明建设投入总量偏少,比例偏低。城市精神文明建设的投入明显落后于城市经济增长,直接制约了城市精神文明建设的进展,也严重地影响了城市的可持续发展。

7、市民素质和文明素质亟待提高

我省各城市作为内陆欠发达地区的城市,文化教育事业与沿海地区相比相对落后,市民的素质也相对低一些。特别是随着城市化步伐的加快,大批农民不断进入城市,成为城市居民,生活环境和生活方式的巨大变化,强烈地冲击着他们传统的生活方式、思维方式和思想观念,对他们的文化素质和劳动技能也提出了新的、更高的要求。然而他们的教育程度和科学文化素质较低,思想观念较为保守陈旧,不少人封建迷信思想还相当严重。与进

城的农民相比,城市市民的文化素质较高,理应具备较好的公德意识和良好的行为习惯,但也出现了“素质反差”的现象。即一些“学历”很高,“文化素养”很高的市民并没有表现出较好的生活方式和生活习惯,没有表现出日常行为方面的文明素质。这种现象反映出市民文明素质教育的“空白点”,表明市民缺乏有关自己生活环境的知识教育。因为任何素质的形成都必须以知识为基础,没有相应的知识,素质就没有得以生长的土壤。这种相应的知识教育,也就是文明素质的教育。素质教育不能代替文明素质教育,它仅为文明素质教育奠定了文化基础。

(二)现阶段我省精神文明建设机制存在问题的原因

1、“一把手负总责”的领导机制落实不够。从思想认识上到措施制定和措施落实上,都是重物质文明建设,轻精神文明建设,没有做到两个文明一起抓,没有纳入经济社会发展规划。

2、没有形成一套与社会主义精神文明建设要求相适应的工作运行机制。①认识不到位。没有形成精神文明建设全方位的全民认识机制。把抓城市精神文明建设看作是宣传、文化、教育部门的事,不是各行各业的事;只是业务主管领导的事,不是所有领导的事。②没有形成全体市民的参与机制。由于教育不到位,导致市民的精神文明建设主体意识差,参与意识不强,自觉性不高,把自己游离于城市精神文明建设主体之外。③城市管理机制不健全不完善。由于立法不健全不完善,导致城市管理缺乏制度化、规范化、法制化,随意性较强。④监督、检查、考核制度不健全,体系不完善。布置工作大哄大轰,检查工作一阵风,干部考核重物质文明建设的政绩,轻精神文明建设的政绩。考核体系不健全,重数字,轻实效。

3、保障机制不到位。思想道德保障机制,领导保障机制,法律保障机制,物质保障机制、激励保障机制在精神文明建设中的作用都发挥的不够。

二、建立健全我省城市精神文明建设机制体系的构思

(一)建立健全组织领导机制

中国共产党的执政地位,决定了其必然是社会主义精神文明建设的领导者和组织者。精神文明建设的群众性、系统性、科学性、制度性、协调性特点,决定了只有中国共产党的领导,才能顺利发展并取得胜利。党的十四届六中全会决议明确指出:为了全面实现我国国民经济和社会发展的宏伟目标,有效地克服在实际工作中忽视精神文明建设的现象,“必须建立起党委统一领导、党政主要领导亲自抓、各方面分工负责的领导体制和工作机制。”(《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》)因此,建立完善的组织领导机制,是构建精神文明建设机制体系的重要一环。

1、健全领导机构,完善“党委统一领导”制度

建设物质文明的关键在党,建设精神文明的关键也在党。党要加强和改善对精神文明建设的领导,要把建设精神文明放在更加突出的地位。加强党对精神文明建设的领导,首先要有机构。十四届六中全会决定指出:中央成立精神文明建设指导委员会。各省、自治区、直辖市及地(市)、县(市、区)也应该相应成立精神文明建设领导(指导)委员会,由省(市)、地(市)、县(市、区)委书记,分管副书记,宣传部长,分管副省长(市)、地(市)、县(市、区)长,人大常委会主任,政协主席及有关部门领导组成,下设精干高效的办公室,统一领导各地的精神文明建设工作。城市的街道办事处也应成立精神文明建设领导机构,书记任组长、主任任副组长,并充实一定数量的办公人员,组织协调本辖区的精神文明建设。各级党委要把精神文明建设列入工作议程,定期研究讨论,制定规划,解决实际问题。同时要设立一定级别、精干高效的工作机构(如办公室),配备一定数量和级别的编制人员,配备一定数量的现代化的办公设备和交通通讯联络设备。领导机构要制定精神文明

建设的方针政策、目标任务,认真规划部署,并委托其办事机构组织协调党政及社会各方面进行指导、检查、督促。

2、党政领导亲自抓,健全“一把手负总责”的领导体制

全面建设小康社会,促进社会全面发展、全面进步,是各级领导干部,特别是各级党政一把手的主要职责。十一届三中全会以来,精神文明建设的经验最根本的就是加强党的领导。党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导。在现行体制下,各级党政一把手处于统揽全局的地位,一把手在制定重大决策以及贯彻党的路线、方针、政策过程中所起的作用其他成员所不可取代的。现行精神文明建设中存在的“一手软”问题的根本原因,就在于对精神文明建设重视不够,主要是一把手重视不够。因此,加强党的领导,主要是加强党政“一把手”对精神文明建设的领导,把“一把手抓两手”的领导体制推广和运用到领导精神文明建设上来,建立和完善“一把手抓两手”的领导体制。作为一把手,能不能做到坚持“两手抓、两手都要硬”,不是个工作方法问题,而是讲不讲政治的问题,是能不能贯彻全面建设小康社会战略方针、战略目标的问题。江泽民同志指出:“物质文明抓得好,精神文明抓得不好,不能说是一个合格的领导。看一个领导的政绩,不仅要看他抓物质文明建设的能力和成果,还要看他抓精神文明建设的能力和成果。”坚持“一把手两手抓”,就要做到党政一把手要亲自抓精神文明建设,要把研究、部署、检查、落实、推进精神文明建设,作为重要内容摆到议事日程上,做到两个文明建设统一安排,统一部署,统一检查,统一汇报,统一作为考核的内容;要确定一把手两个文明一起抓的目标责任体系,用具体目标和任务来规范党政一把手的行动;要把两个文明建设的政绩同时都作为选拔使用干部政绩考核的重要条件和依据;要建立督查考核体系,账用行政的、经济的、法律的手段,保证“一把手抓两手”领导体制的实施。只要党政“一把手”的认

识到位,“一把手抓两手”的工作到位,措施到位,督查到位,精神文明建设就一定会出现崭新的局面。

3、完善党委统一领导,各方分工负责,社会齐抓共管的制度

精神文明建设是促进社会全面进步的一项艰巨而复杂的社会系统工程,它不单单是党委的事,宣传文化教育部门的事,同时也是经济战线和其他一切部门的事,是全社会的事,是关系到我国全面建设小康社会的奋斗目标能否实现的大事。因而,各级党委、政府、人大、政协以及群众团体、企事业单位,都要切实把精神文明建设作为自己的“大事”,切实履行所担负的职责。党委要加强对精神文明建设的统一领导,把精神文明建设纳入党委的重要议事日程,象抓物质文明建设那样抓精神文明建设,切实做到“两手抓、两手都要硬”,并且加强对所属单位精神文明建设的督促、检查、指导,在评先评奖工作中,象计划生育和社会综合治理那样,实行一票否决权。各级人大要制定和完善一系列有关精神文明建设的法规、法令、规则和条例,并就实施情况对一府两院及党政工团、企事业单位进行检查、监督,对违法的单位和个人,进行公开、公正、及时处理。各级政府必须强化其精神文明建设的职能,要在抓经济工作的同时,重视经济和社会的协调发展,重视精神文明建设,把精神文明建设纳入社会发展规划,制定精神文明建设的奋斗目标及长、中、短期规划,加强硬件建设的投入,对本地区精神文明硬件建设统一领导,组织实施,协调管理。政协要把精神文明建设作为参政议政的重要议题。组织精干队伍专题调查研究,提出有针对性并具有前瞻性的议案。企事业单位要加大精神文明建设的宣传力度和投入力度,制定切实可行的制度、措施,采取生动活泼的形式,广泛吸引群众参加,调动广大群众参与精神文明建设的积极性、主动性和创造性,把本单位的精神文明建设提高到一个新水平。工会、妇联、共青团等人民团体也要根据自己的职责和特点,形成

相应的领导体制,齐抓共管精神文明建设,充分发挥工人阶级、广大妇女、广大青少年精神文明建设主力军的作用。

(二)建立健全科学的城市精神文明建设运行机制

建立把两个文明建设融为一体,紧密配合、相互促进的运行机制,不仅是理论的需要,更重要的是实践的需要。从精神文明建设的实践看,精神文明建设的难点在于落实,问题也在于落实不够。因而,精神文明建设要实现由软变硬,由虚变实,由时紧时松到坚持不懈,由“两张皮”到紧密结合的转变,就要建立相应的运行机制。

1、城市精神文明建设的科学规划机制

群众性精神文明创建活动作为一项复杂的系统工程,在运行中具有弹性大、伸缩性强、保持难等特点。没有科学的规划,工作就会无的放矢,规划缺乏系统性、科学性,工作就难以持久,难见成效。创建活动的规划通常包括精神文明硬件建设的规划,奋斗目标的规划,具体任务的规划及保障措施的规划。精神文明创建活动的规划,应遵循实事求是、积极进取、系统分析、科学论证、统筹兼顾、立足现实、面向未来的原则。在具体步骤上大体有以下几个方面:

①进行调查研究。规划要从本市的经济、政治、社会发展和精神文明建设的现状出发,因此,规划首先要搞好调查研究,摸清底细。

②建立领导、专家、群众代表三结合的规划领导组织。城市精神文明建设规划必须有一个好的领导班子。这个班子的构成既要有领导干部,又有专家学者,还要有群众代表。因为他们都是城市精神文明建设的主体,都能从各自不同的职业出发提出不同的问题。这样的规划决策既体现了民主性,又体现了科学性。规划领导组在调查研究的基础上对本市精神文明的发展动向、趋势和前景进行科学预测。

③确定规划目标。在确定规划目标时,要遵照循序渐进、务求实效的原则,把长远目标同阶段性目标结合起来;目标要分层次,把先进性同广泛性结合起来;目标要尽可能量化,使软任务变为硬指标。

④“三结合”的规划组进行可行性论证。即研究每个项目的先进性、合理性和建设的可能性。对经济条件、人的素质、社会环境、原有基础等进行详尽而周密地研究和分析,使创建项目及目标建立在科学的基础之上。

⑤对所拟定的创建项目及目标草案进行修正、补充,使准备提供抉择的方案趋向最优化。

⑥在硬件建设项目规划设计的选择上实行公开招标制。要在本市、本地区、全省、全国、甚至在全世界公开招标,选择一流的设计专家,选择一流的设计方案。

⑦在选择方案的过程中最大限度的吸引群众参与。利用现代化的新闻传媒,如广播、电视、报刊、网络等广泛宣传预选方案,建造设计模型展览馆,组织各界群众参观,在报刊上、广播节目中、电视节目中开辟专栏,让群众充分发表意见。

⑧最终选择最佳方案。通过领导、专家、群众三结合的规划领导组织,通过公开、公正的论证招标形式,通过反复酝酿,最终以无记名投票的方式确定最佳方案。

在创建活动目标规划上要健全和完善目标规划体系,即:一是把精神文明建设纳入国民经济和社会发展规划之中,明确精神文明建设的内容和目标,从而保证精神文明建设的连续性和系统性。二是努力使精神文明建设的年度计划和中、长期发展规划相互配套、相互协调。在部署工作时,要把精神文明建设作为重要的工作任务一起部署,提出总体思路、中长期目标、近期目标和阶段性工作计划。从而做到有规划、有目标、有任务、有措

施。因此,要实行领导干部任期目标管理,确立领导班子任期目标;要实行目标量化制,长远目标中期化,中期目标年度化,年度目标阶段化。量化的另一个方面是将目标要实现的任务层层分解到各地区、各部门、各单位。

目标、规划、计划的科学性、可行性关键在于从实际出发,量力而行,注重实效。为此必须做到:

①目标要实。要从本市、本系统、本单位精神文明建设的实际出发确定目标,不要好高骛远,也不要满打满算,要留有余地,确有把握,能够实现。只有这样,群众才有信心,才有参与热情。否则,就容易出现浮夸和形式主义。因此,切不可追求名利,好大喜功,脱离实际。

②计划要实。精神文明建设的总体目标分解成具体任务,量化为具体指标后,一定要明确责任,落实到人,工作到位,实行定部门、定领导、定任务、定责任的“四定”,形成创建工作层层有人抓,事事有人管的工作格局。

③措施要实。精神文明建设的创建活动不是看发多少文件,出多少期简报,开几次会,搞几次演讲、联欢,而是看是否把创建活动融于各项工作之中,两个文明建设是否有机结合,看是否抓住了牵动全局、吸引群众参与的活动载体,即找准两个文明建设的结合点,抓住群众关心的热点,体现本市、本部门、本行业的特点。

2、城市精神文明建设与城市经济、社会发展的协调机制

精神文明建设是一项庞大的社会系统工程,涉及到社会的各个方面,渗透到社会的各个领域。因而,要使全社会各行各业、各部门和全体人民共同行动起来,没有强有力的指挥协调系统是不行的。群众性的精神文明建设活动不仅要有强有力的领导,而且要有严密的协调机制。所谓协调机制,就是通过各种方式方法,采用多种多样的手段,使创建活动的各个组织部分、各个层次、各个构成要素,能够相互适应、相互匹配、相互合作、相互补

充。协调的根本作用在于保证创建活动能够健全地运行,发挥其整体功能。作为一个复杂的社会系统工程,创建活动的各个组成部分、构成要素要密切联系、协调发展,应该相互适应,相互匹配,相互合作。

为此,一是要按照谁主管谁负责的原则,明确各部门、各单位的责任。二是要组织强有力的工作班子和爱岗敬业的队伍,履行具体的指挥职能,协调党政各部门、各单位高效运转。三是要建立协调制度。如例会制度、联席会议制度、经验交流制度、情况通报制度、信息反馈制度,等等。

3、城市精神文明建设的管理机制

环境优美是城市精神文明建设的重要目标和任务。在市场经济条件下,环境对发展经济的影响越来越大,环境好,形象佳,就是无形的资产。环境有政策环境、体制环境、法制环境、人文环境,这些都与我们的精神文明创建活动有密切关系。如果一座城市不卫生、不干净,没有安全感,谁还来这里观光旅游、投资建设?所以,要引进外资、扩大开放、加快发展,就必须创造优美的环境。环境是一种综合的因素,环境是一种优势,环境是一种资源的新观念要深入人心。优美的环境一靠规划设计,二靠管理,主要的还是靠管理。我们要通过精神文明的创建工作,推动城市基础设施建设,美化城市环境,强化城市管理,优化城市秩序,增强城市的综合竞争力。

纵观世界城市管理,根本的就是一个“严”字,就看你敢不敢管,敢不敢严。要严得科学,严得合理,严得规范。严,首先要有标准,按标准要求严格检查,不能搞随心所欲。严就要有一定的形式,一般来说就是专项整治,结合中心工作、中心任务开展专项治理整顿。

①以创建文明社区为龙头,全面整治社区环境。第一,抓教育,努力实现以思想道德修养、科学教育水平、民主法制观念为主要内容的公民素质的显著提高。针对社区思想政治工作相对薄弱的状况,要把加强社区思想道