城市基层文明建设须发挥市民主体作用

□吴定海

党的十八大报告提出，要加强社会主义核心价值体系建设，要深化群众性精神文明创建活动。习近平总书记也多次就精神文明建设发表重要讲话，强调要把社会主义核心价值观的要求融入各种精神文明建设活动之中，努力在落细、落小、落实上下工夫。

深圳市盐田区深刻领会十八大及习近平总书记的讲话精神，高度重视城区公共文明建设，着眼细节、注重长效，尊重市民主体地位，积极探索基层文明建设长效机制。2013年3月，盐田区启动了“说到，做到，文明达人驾到”活动，该活动由倡议书签名留言、文明微行动、季度推选“文明使者”、年度评选“文明达人”四大板块组成。活动开展一年多，网络签名人数超过十万人，占全区常住人口数48.62%；“文明微行动”QQ群网友自发策划开展交通劝导、沙滩环保、垃圾分类等各类文明实践公益活动近200场；涌现出一大批来自基层，言行平凡亲切、形象真实质朴，用实际行动阐释“文明小事，从我做起”理念的文明使者、文明达人；活动得到社会主流媒体广泛关注和报道。

找准视角 工作理念实现“三个转变”

盐田区位于深圳东部，2012年区党代会提出建设现代化国际化先进滨海城区，城区现代化首先是人的现代化，因此，提升辖区居民整体文明素质成为盐田区精神文明建设工作重点研究的课题，突出体现在理念上的“三个转变”。

由“物”到“人”，促进“人的素质全面提升”。深刻理解基层文明建设的内涵，敏锐把握工作发展态势，在加强“硬件”建设的同时聚焦“软件”的提升，由“物”到“人”，将人的素质的全面提升作为基层文明建设工作的出发点和落脚点。盐田区认为，要打造新品质新盐田，建设现代化国际化先进滨海城区，必须全面提升辖区群众文明素质。为促使盐田区展示出更高的文明形态，让内在气质和外在气韵相一致，在区委书记郭永航亲自倡导下，盐田区策划推出了“说到，做到，文明达人驾到”活动。

由“被动”到“主动”，突显市民主体地位。盐田区始终认为，基层文明建设工作只有从当前的指标考核、行政推动中跳出来，让市民由管理对象变为参与主体，由被动参加到主动参与，才能真正激发市民的参与激情和活力，才能真正让基层文明建设具有生命力，才能真正凝聚起共建共享的社会合力。“说到，做到，文明达人驾到”从活动设计、机制保障到价值导向、具体组织等，均始终坚持以人为本理念，围绕尊重市民主体地位、充分调动市民活力大做文章。

由“突击式”到“常态化”，构建基层文明建设长效机制。文明城市荣誉的权威性、测评体系的全面性、竞争态势的严峻性，使得基层文明建设不免出现指标化、运动式、突击式应对检查的局面。盐田区立足实际，深刻思考如何切实建立起行之有效的基层文明建设长效机制，努力把文明建设的“短期效果”变成“长期效应”。“说到，做到，文明达人驾到”活动从明确党委政府职能定位、提升引导水平，发挥市民主体作用，激发参与积极性等多个方面入手进行探索。

市民主导 搭建具有内生动力的实践养成平台

“说到，做到，文明达人驾到”活动在“落细、落小、落实”上下工夫，注重文明细节，从小事入手。通过党委政府倡导与市民主体参与相结合、虚拟网络与文明实践相结合、参与方式趣味性与活动内涵励志性相结合，成功打造了一个社会各阶层广泛参与，市民自我教育、自我提升，自发践行社会主义核心价值观的开放平台。

高处着眼与低处入手相结合，倡导“文明小事从我做起”。活动策划遵循“高处着眼、低处入手”的原则，从彰显弘扬道德文明正能量、实现市民文明素质和城区公共文明水平的全面提升着眼，从倡导培养市民日常文明行为入手，注重文明细节及文明行为的常态化、生活化、大众化；坚持“从个体做起、从内心做起、从点滴做起”理念，倡导“文明小事从我做起”。在这一理念指导下，《美好盐田，文明你我》倡议书将社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德等内容提炼成“十个从我做起”，引起市民的强烈共鸣。

内容励志性与形式趣味性相结合，充分畅通群众参与渠道。活动呈现高度开放性、多样性、创新性、广泛性、趣味性特点。活动参与“零门槛”，参与者不受任何限制，且创新性融入励志性与趣味性，轻松分享活动乐趣，让市民“乐于参加”；兼顾各群体特点推出多元化参与方式，让市民“便于参加”。紧扣时代特点，通过开设活动网站、开通微信公众号（扫描微信二维码）、成立QQ群等多种方式，为年轻人参与活动搭建灵活便捷的平台，同时充分利用网络、手机、微博、微信拓展文明行为展示、交流、实践空间；考虑到老年人不熟悉网络、信息不畅通，社区工作站登记造册、主动上门收集老年人的签名并协助他们参加活动；进行全方位全覆盖式宣传。除各种传统媒体外，还借助公交站台、报刊发行站等多种方式加大宣传力度。

网络传播与志愿服务相结合，打造核心价值观实践养成平台。活动四大板块既相对独立又相互关联，共同构成有机整体。除网络签名留言、分享文明故事等价值导向板块外，还设置“文明微行动”实践板块，让文明行动落地见实效。网络传播与志愿服务虚实结合，“观念形态”与“实践形态”相结合，构建了一个良好的实践养成平台。活动开展以来，已自发形成了一支人数超900人的网络文明传播特色团队——“文明微行动”QQ群，群成员来自深圳市各行各业、热心公益事业，他们自称“微友”，不仅自发宣传、分享文明故事，还定期发布公告，开展公益行动。

党委政府倡导与市民主导相结合，极大激发参与活力。区委宣传部（文明办）积极引导、强化科学管理，不断提升基层文明建设引导水平。在突出活动的开放性、草根性原则指引下，激发市民参与积极性；与团区委、社工组织合作，以社工、义工带微友的模式，促使活动更加规范有序；注重多种能力培养锻炼，加强联谊交流，促进微友能力提升；坚持“市民主导”，发挥市民的主导作用。对微友们的分享内容和组织活动不进行特别限定，只要是积极正面、文明尚礼的内容均可发布，只要是志愿服务、公益行动都可在报备后自行组织，参加文明微行动可计入义工联系统的志愿服务时间。“党委政府倡导，市民主导”充分激发了市民参与热情，微友团队自发组织各类主题文明微行动近200场，为活动的深入开展奠定了坚实基础。

唤醒文明基因 激活共建合力

“说到，做到，文明达人驾到”活动开展以来，辖区近半群众积极响应、主动参与，自我教育、自我提升，互相影响、互相带动，城区文明基因被唤醒，居民文明习惯渐养成，激发群众践行“爱国、敬业、诚信、友善”等社会主义核心价值观的积极性，不断汇聚文明城区共建合力。

从“要我做”向“我要做”转变。倡议书提出的“十个从我做起”，以朴实无华、可亲可感、可学可信、打动人心的内在力量，引发了居民强烈共鸣；虚拟网络签名与文明微行动实践相结合，激活了市民内在的文明基因，激起了市民内心对于真善美的向往和追求，得到热烈响应。活动环节设计视市民为活动参与主体，开放灵活的参与方式更让其便于和乐于参与，市民主体作用得到尽致发挥，由“要我做”变为“我要做”。微友们纷纷表示，“我是参与者更是收获者”，“微行动让我们更快乐”……微友王朕自创“旅行+公益”模式，带着文明微行动走向祖国各地和新马泰等东南亚地区。

从“改变我自己”向“带动一群人”扩展。签名响应倡议承诺“十个从我做起”的居民，在日常生活中自觉践诺，借助文明微行动将承诺转化为实际行动，实现自我提升。在文明微行动队伍中，同事、朋友、家庭成员互相影响带动，共同参加文明微行动。在文明的感召及周围人的带动下，文明微行动队伍日益发展壮大，现已拥有9支活动小分队，各小分队可独自亦可联合开展活动，使文明微行动既能常态化持续开展，又具个性化和生命力，形成“影响一人、感染一片”的可喜局面。

从“实践养成平台”向“社会交往平台”延伸。在“说到，做到，文明达人驾到”活动中，微友们不仅是养成文明习惯、传播文明理念，更收获了勇气、信任、友谊、成长、社会认同和成就感。很多人从内向封闭，变得乐观开朗；从在公共场合拘谨不自信，变得言谈举止文明有礼；从不敢、不会表达，变得可以协调好片区或团队活动的开展。他们在党委政府搭建的社会主义核心价值观实践养成平台上，创造传播正能量，汇聚爱心，不断拓展活动内容、范围、形式。

对基层文明建设的几点思考

基层文明建设要“为了人民、依靠人民”。基层文明建设的出发点和落脚点是为了人民、依靠人民、建设成果由人民群众共享。必须牢固树立群众观点，坚持“贴近实际、贴近生活、贴近群众”，在深入了解和准确把握群众意愿和需求的基础上，急群众之所急，办群众之所需，努力满足群众的多样化、个性化需求。

建立健全群众参与机制。群众是精神文明建设的源动力，必须充分调动市民参与文明建设的积极性，把文明建设工作建立在最广泛、最深厚的群众基础之上，让群众长期受益，真心支持文明建设。要符合现代人的接受规律，符合群众性精神文明建设的规律，尊重人、理解人；健全群众参与机制，既要保证参与主体的广泛性，又要注意参与对象的具体化（非泛化、非概念化、非群体化），同时还要创新参与形式和手段，搭建广接地气、富有生机、充满活力、百姓乐于参与的活动平台，让群众在轻松愉悦的氛围中参与文明建设工作，形成“文明城区、共建共享”的生动局面。

不断提升党委政府引导水平。尊重人民群众的主体地位并不意味着放弃对精神文明建设的引导，要立足价值引领、观念引领，做好活动的设计师与掌舵者，大处把关、小处放手。同时要增强服务意识，把引导寓于服务之中。

（作者系中共深圳市盐田区委常委、宣传部部长）

优化价值观引导的顶层设计

□张 征

青少年是祖国的未来、民族的希望。青少年时期，是价值观萌芽和形成的关键时期。青少年身心成长有其内在固有的规律。如何把握和遵循规律，找准社会主义核心价值观教育与规律的内在联系，进一步优化引导的顶层设计，切实增强引导的实效性，是当前亟待研究和解决的问题。

青少年社会主义核心价值观引导存在的突出问题

引导目标缺乏阶段性。在核心价值观引导目标的设定上只有总体目标，缺乏对阶段性目标的研究。以笔者在2014年对四川12所大中小学3000余名师生进行的“青少年社会主义核心价值观引导现状调查”为例，当问及一线教师“关于青少年社会主义核心价值观的引导，在本学段是否有明确的阶段性目标”时，69%的教师选择没有或比较模糊。当问及“你认为在学生价值观引导目标的设置上衔接得怎样”时，有59%的教师选择严重脱节或部分脱节。

阶段性目标的缺乏，使得各阶段价值观引导的任务、内容和职责上含混不清，既可出现重复教育，又可出现教育脱节，最终影响总体目标的实现。

引导内容缺乏系统性。在思想政治课程内容的系统性规划上，与学生实际脱节，过分重视思政课自身体系的科学性和完整性，对青少年的认知水平、思维能力、现实需要重视不够，导致在授课过程中，注重了对知识的传授，却忽视了对道德的教化；注重了对理论的解析，却缺乏对现实问题的解答，课程内容缺乏针对性、感染力和说服力。存在简单重复，在笔者的调查中，当问及“你认为大学思想政治课的内容与中学重复吗”时，有20%的大学生认为“大量重复”，71%的大学生认为部分重复，两项相加，“重复”达91%。内容片面，在以往工作中，非常重视发挥思想政治课的主渠道作用，但往往忽视人文社会科学、法制、心理健康教育以及仪式、活动等课程的隐性思想教育功能，容易使理论的科学性陷入教条化、空洞化，无法使青少年学生真正理解和信服。

引导方式缺乏针对性。当前对青少年价值观的塑造，主要实施以教师、教材、课堂为中心的教育引导模式，形式单一，缺乏有针对性、差异化的分层分类式引导，因此效果往往“低效”甚至“失效”。以笔者的调查为例：在“你最喜欢的价值观教育方式”一问中，57.3%选择社会实践，而选择喜欢课堂教学的比例不足10%。

引导过程缺乏整体性。在实际工作中，规划性不足，缺乏从小学到大学连续衔接的引导体系，彼此之间没有起到递进、提升和互补的作用。统筹性不够，宣传、教育、共青团等思政部门未建立有效的协调机制，资源分散、各自谋划，没有形成工作合力。协调性缺乏，学校、家庭、社会在青少年思想引导上往往步调不一致。校内接受的教育不能在校外得到印证，而在校外遇到的问题又不能在校内得到有效的疏导，长此以往容易让青少年产生思想困惑。

遵循规律优化顶层设计

优化顶层设计应着力“四性”。一是主体性。社会主义核心价值观引导目标、内容、方式的设定，要充分考虑青少年的身心特点和现实需要，发挥其主动性和积极性。将社会主义核心价值观抽象的理论概念转化为青少年乐于接受、能够理解的东西；将社会主义核心价值观转化为青少年自身发展的需要。二是整体性。把社会主义核心价值观引导看成由各部分、各要素、各阶段构成的统一整体，构建起纵向衔接、横向贯通、螺旋上升的引导体系。既要以各学段为“经”，又要以引导目标、内容、方法路径为“纬”，进行立体化构架；既要强化学校教育，又要注重家庭和社会引导；既要强化思政理论教学，又要注意法律、政策、人文教育以及文化活动、社会实践的配套；既要注重教学内容的系统性，又要避免简单重复；既要确保各思政部门履职尽责，又要建立形成工作合力的机制。三是阶段性。要根据青少年身心成长规律，将社会主义核心价值观引导的目标、内容、方式路径等分解细化到各学段，完善实施细则，形成层次分明、各有侧重、依次开展的引导体系。四是连续性原则。引导体系的建设不能出现空白点，必须对大中小学阶段进行统一规划，构建起连续不断、层级递进的引导体系。

优化顶层设计应注重“三结合”。一是“讲授”与“解惑”结合。既要进行思想政治理论的讲授，也要注重青少年的“成长之惑”。特别是要把握热点问题，给予及时分析与有力引导。二是“理论”与“实践”结合。既要注重发挥课堂理论教学主阵地的作用，又要积极推进社会实践，并注意对青少年在实践中遇到的问题给予及时回应。三是“传统”与“创新”结合。既要继续运用实践证明行之有效的传统方法，又要实现方式与路径的创新。注重人文关怀与心理疏导，在感动与共鸣中建设青少年核心价值观；关注网络，加强内容和产品的供应，提高网络传播力；关心学生社团，使其成为又一个价值观引领的“红色阵地”。

优化顶层设计应把握“四阶段”。一是小学阶段着重“灌输式”教育。通过浅显易懂的语言和事实，借助图画、动漫、游戏、讲故事等方式，在品德启蒙教育和行为养成教育中融入社会主义核心价值观基本元素，帮助青少年熟悉社会主义核心价值观的基本内容。二是初中阶段着重“引导式”教育。将课堂教学与课外活动相结合，注重自主认知能力的启蒙培养；开展荣辱观等公德的教育，帮助青少年初步了解社会主义核心价值观的内涵和重要意义。三是高中阶段着重“启发式”教育。将课堂教学与课外实践相结合。开展社会主义核心价值观和基本政治理论的全面学习，并能初步将个体发展与国家发展联系起来，追求更高的思想政治道德目标。四是大学阶段着重“实践式”教育。注重理论联系实际，深化社会主义核心价值观深层次内涵、基本政治原理、形势政策、法律、道德修养的学习，加强对社会热点问题的解析，引导青少年形成对科学理论的理性认同、对历史规律的正确认识、对人生理想的正确规划。

（作者系共青团四川省委副书记）

地方债新政与融资平台债务管理

□宋 军

近期，国务院发布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》（以下简称《意见》），全面加强地方政府性债务管理，将给地方政府、融资平台和金融机构带来重大影响。其中，明确提出融资平台要剥离政府融资职能，不得新增政府性债务。由于融资平台数量众多、存量债务庞大，在其回归市场化经营或实施市场退出的过程中，需要强化政策对接和厘清监管职责，切实防范融资平台债务风险。

地方政府融资管理的新机制

规范地方政府融资行为。一是明确举债主体。《意见》指出，经国务院批准的省、自治区、直辖市政府可以举债，市县举债只能由省、自治区、直辖市代为进行。除政府及其部门可以举债之外，事业单位不得承担举债功能。二是规范举债方式。政府举债只能采取政府债券方式，没有收益的公益性事业发行一般性债券融资，由一般公共预算收入偿还；有一定收益的公益性事业发行专项债券融资，由相应的政府性基金或专项收入偿还。三是严格举债程序。国务院核定省级政府债务限额，在限额范围举债，由省级政府报本级人大或其常委会批准。

严格地方政府债务用途管理。《意见》规定地方举债只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经营性支出。妥善处置融资平台的存量债务和在建项目后续融资，对政府负有偿还责任的债务，须履行偿还责任，并可申请发行地方政府债进行置换；对不属于政府应当偿还的部分按市场规则处理，但地方政府也应当指导督促，拓宽资金渠道，统筹安排偿债资金。对确需地方政府履行担保或救助责任的债务，地方政府要依法履行协议约定。未来，地方政府性项目的债务融资将逐步分化为两大层次：纯公益性、缺乏盈利能力的项目主要依靠地方政府直接债务融资；公益性和盈利能力兼备的项目主要依靠融资平台或各类专门成立的项目机构。而纯营利性质的项目则逐步退出地方政府融资范畴。

强化地方政府债务约束机制。按照谁举债谁偿还的原则，明确地方政府对其债务负有偿还责任，中央政府不会实施救助，防范地方政府举债行为的道德风险。分清政府债务和企业债务的边界，做到谁借谁还、权责对等。完善预警机制，建立应急预案，防范地方政府债务风险。通过限额管理、用途管理和预算管理“三条线”，加上考核问责等配套制度，对地方政府债务盲目扩张形成约束。

地方债新政对融资平台债务管理的影响

准确定位各类融资平台的功能。政府债新政实施后，融资平台将剥离政府融资功能，逐步转向市场化经营。未来融资平台将面临三种选择：完全市场化、市场化同时作为社会资本出资方以PPP形式参与政府项目运作、无法市场化债务政府承接清算退出。大多融资平台会走向市场，以经营性业务为主，仍可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券等方式融资，只是没有了政府背书，将被视同地方国有企业或一般工商企业。地方政府仍需要大量外部融资来实现事权、营造政绩，新型的投融资主体可能还是会存在，在显性化的政府信用担保受到明确约束后，隐性化的信用担保也可能会持续。

实现地方债发行与融资平台存量债务有效对接。《意见》虽赋予了地方政府举债融资的权限，但具体如何举借还存在主体、规模等诸多限制，特别是省级以下的地方政府融资需求比较大，举债资质、信用等级却相对较差，发行地方债难以完全匹配地方政府的融资需求。而且对融资平台存量债务市场属性进行甄别与分类将是一项复杂工程，会留下政策博弈空间，本来应由政府负责偿还的债务可能会被认定为一般性企业债务，导致偿债主体置换，增加银行信贷风险。因此，确保融资平台资金链条有序运转，需要妥善处置存量的区县级政府债务、匹配各级政府融资需求等细节问题，这些都有待地方政府根据中央部署进行统筹安排。

确保融资平台不出现存量债务偿还风险。从政府性债务资金来源看，全国总体上仍以银行贷款为主。今后两年是融资平台的偿债高峰期，除了地方财政支付外，整体上还需要外部融资进行周转。《意见》明确地方政府发债可以用于适度归还存量债务，部分银行贷款将逐步被地方政府债券取代；但由于融资平台存量债务巨大，如果地方政府债券发行时间节点和规模把握不好，很难缓解偿还银行贷款的压力。在债券市场上，城投债存量也面临调整，部分被审定为政府应当偿还债务的城投债，可以发行政府债券来覆盖；但未能纳入政府预算管理的将被归入一般企业类债券，信用风险会重新评估，需要重新落实偿债资金来源。

建立融资平台债务管理的新机制

稳妥剥离商业性融资平台的公益性资产负债。对只承担公益性项目融资任务的融资平台公司，依靠财政性资金偿还债务的，今后不得再承担融资任务，地方政府要在明确还债责任、落实还款措施后，对公司作出妥善处理。对承担上述公益性项目融资任务，同时还承担公益性项目建设、运营任务的融资平台公司，在落实偿债责任和措施后剥离融资业务，不再保留融资平台职能。对承担有稳定经营性收入的公益性项目融资任务并主要依靠自身收益偿还债务的融资平台公司，以及承担非公益性项目融资任务的融资平台公司，实现商业运作，建立起政府引导、社会参与、市场运作的社会投资增长机制。

尽快建立健全融资平台监管规则。一是出资人职责履行要到位。加强对融资平台发展规划、投资融资、重大事项决策、资产处置等各环节的监管。二是综合评价激励机制要科学。要有针对性地建立融资平台分类考核评价机制。三是优胜劣退的市场化机制要实施。

完善融资平台自身管理架构。继续通过资本金注入、土地注入、不动产注入等方式壮大融资平台实力，提高再融资能力，实现可持续发展。加快董事会、监事会和经营管理层的构建，做到政企分开，实现融资平台内部的有效制衡机制，防范“内部人控制”。建立审计委员会，确保财务信息真实可信，准确识别财务风险，有利于管理层和监管层掌握融资平台的动态财务信息。

完善融资平台市场化融资的约束机制。金融机构要按照审慎经营原则，严格授信审批管理，落实信贷管理政策要求，既要支持其开展项目建设和经营活动，又要避免信贷过度集中带来的市场风险和信用风险。畅通融资平台多元化融资渠道，符合条件的可以发行债券实现外部融资。

（作者系中国人民银行重庆营业管理部副主任）