

# 健全创建文明城市长效机制的思考

吴铁路

如何适应创建全国文明城市工作的新形势、新要求,建立健全长期有效的创建机制,确保创建工作更好地巩固和拓展已有的成果,更好地走上规范化、制度化的良性轨道,是目前我区创建工作面临的重要课题。近期我按照科学发展观的要求,以“健全创建文明城市长效机制”为课题,对前阶段的创建工作特别是机制方面的问题进行全面调查,并进行深入分析和认真思考,谈几点想法。

## 一、全面总结,把握建立长效机制的必要性

“全国文明城市”称号是物质文明、政治文明和精神文明建设的综合性荣誉称号,是城市建设、发展水平和文明程度的集中体现,是极具价值的无形资产和重要城市品牌。长期以来,中原区积极响应上级号召,积极开展创建文明城市工作,在取得显著成效的同时也积累了丰富的创建经验。

在近十年的创建进程中,我区始终把加强组织领导作为创建工作的前提,始终把强化创建责任作为创建工作的保证,始终把广泛宣传发动作为创建工作的基础,在全区形成了人人知晓、人人参与、人人受益的创建机制,工作格局和活动氛围。工作中,我们推行区领导分包街道、社区(村)责任制,落实县处级领导“三个一”制度(即每周到分包联系点听取一次汇报、研究一次工作、解决一个问题);实行“早七晚十”作息制度,落实“二分之一”工作法(抽出二分之一的作业人员、利用二分之一的空闲时间);实行局委分包路段制度,坚持分包局委与联系镇(街道)同奖同罚;执行街道、村(社区)分包辖区制度,对“五小”门店、窗口单位、集贸市场等重点单位落实分包责任制;建立道路整治“五位一体”工作机制,由交警、执法人员、巡防

人员、环卫工人、街道社区干部组成联合创建队伍;健全联合执法机制,由行政执法、卫生、商务、工商等部门抽调执法人员联合执法。为保证创建效果,强化督导机制,督导组坚持周督查、旬评比、月通报制度,指挥部建立限时整改、跟踪回访、问题台账销号等制度,指挥部与督导组实行一分双扣;区创文办将创文工作纳入考评体系,建立工作台账、工作通报、限时办结和信息报送等制度,结合月评流动红旗活动进行单项考核,落实表彰奖励。

但是与创建全国文明城市标准相比,与辖区群众的期望相比,还有不小的差距和不足。主要表现为:一是创建工作发展不平衡。精神文明建设、社会事业发展明显滞后于经济发展,文化建设、卫生服务等方面的发展不能满足市民日益增长的需求;区域、行业创建工作进展不平衡,部分责任单位对创建工作满足于过得去、一般化,指标完成标准不高;社区工作力量相对薄弱,基础工作相对滞后。二是城管体系尚需完善。城市管理投入不足,与属地化管理相配套的经费投入机制不健全,难以维持正常的开支;城市管理、交通管理、食品卫生监察等职能部门日常工作缺少有效协调,容易造成管理“空挡”;执法监督力量不足,综合执法体系尚待完善,一些城乡、区域、条块等结合部位仍然存在管理“盲区”。三是市民素质教育机制有待完善。

## 二、完善机制,增强落实长效机制的实效性

健全创建全国文明城市的长效机制,必须立足实际、着眼长远,以科学发展观为指导,构建高效有序的创建工作体系,狠抓日常工作落实,做到用制度机制规范创建、用指标体系指导创建、用科学管理强化创建,

使创建全国文明城市工作真正走上制度化、经常化、自动化的轨道。

建立目标管理考核机制。目标管理考核是提高工作效率、促进工作落实的有效措施。随着中央文明办对全国文明城市及创建全国文明城市先进单位实行年度考核、累计考评,创建工作进入常态化,我区有必要将创建全国文明城市工作纳入目标管理考核体系,将创建文明城市工作成效纳入领导干部年度考核,每年坚持定期、不定期地对责任落实情况进行督查,确保创建工作成效。

健全资金投入保障机制。足够的资金投入是创建全国文明城市工作取得明显成效的有力保障。我区有必要对创建投入保障机制进行健全完善,同时进一步加大创建经费投入,为常态化的创建活动提供切实保障。要把创建文明城市工作的投入纳入全区经济和社会发展规划,把全国文明城市创建和精神文明建设的日常工作经费和专项经费列入各级财政年度预算,对重大项目 and 重大活动所需经费给予保证。

完善政府职能管理机制。从我区的创建历程来看,由于从事城市管理工作的职能部门众多,因职能交叉极易出现管理空档;有些部门、单位习惯于垂直管理,重责任分解、轻责任落实,对辖区的创建工作支持不够,要体现出对市民百姓生存权的尊重,合理调整二者的关系,让“管好城市为人民”这一目的口号得到具体体现。在决策制定过程中,要做到公开、公示、大力宣传,积极动员市民参与讨论、广泛征求各阶层意见,倾听群众呼声,只有这样,出台的法律法规更合理完善,决策更科学全面。重要的是,市民参与同意在先,管理执法在后,这样,有利于依法管理城市工作的顺利开展,“人民城市人民管”也落到了实处。三是城管执法要处理好“严格、文明、服务”三者的关系。在执法过程中,要正确把握“严格执法是基础,文明执法是方法,服务为民是目的”三者的关系。全面理解严格执法的内涵,对违法执法,做到一视同仁,杜绝人情化,充分体现法律的公正性、严肃性和执法的效应。执法中避免僵硬化式执法,本着人性化,体现出和谐、温情,提高执法艺术水平,达到严格与文明相统一。同时要明白执法的落脚点是为民。离开为民服务的单一执法,是不健全的,也是与我们城管执法为民的目的相背离的,只有把“服务于民”贯穿在城管执法的始终,才能使执法为民得到更好的体现。

# 正确把握城管执法中的几个问题

谷金长

## 一、文明执法与严格执法

既要文明执法,又要严格执法,这是对城管行政执法者的基本要求。在如何处理好二者的关系时,有不少人认为这是一对难以处理的矛盾。把文明执法与严格执法看成矛盾,这本身就是认识和理解上的错误。严格不是严厉,文明不是软弱,二者不是一对矛盾,而是执法程序上和处理过程中行为态度的两个不同环节。

文明执法,指的是执法过程中的执法行为与执法态度。通俗地说,就是作为执法者对违法当事人在处理过程中,要体现出人性化执法、和谐执法、温情执法,体现出既是执法管理者又是服务者,摒弃简单、粗暴、野蛮的执法行为。

说到严格执法,所谓严格是指执行制度或掌握标准时认真不放松。故严格执法就是在执法程序和处罚标准处理结果及执法效应上,做到认真、严谨,充分体现法律法规的公正性、严肃性和法律的尊严。

文明不是软弱,严格不是严厉。为此,我们要正确理解文明执法与严格执法的关系,处理好二者的执法环节,使二者达到相辅相成、和谐统一,以此促进城市管理行政执法工作的有力开展。

## 二、城市管理与城管执法

在我国,传统意义上的城市管理有广义和狭义之分。广义是指城市政府以城市为对象,为实现特定目标对城市运转和发展所进行的管理行为和活动总和。狭义的城市管理基本等同于市政管理,主要指政府部门对城市公用事业、公共设施等方面的规划和建设的控制、指导。在这里我们谈主要指狭义的城市管理。

城市管理与城管执法是一个事物的两个方面,管理是执法的基础,执法是管理的手段,执法包含于管理之中,它是管理内容的一部分。离开管理谈执法,执法就成了无源之水,无本之木。在具体实施上,二者又是相分离的,各自具有其独立性,但管理与执法的目的却又是一致的,即使城市市政设施功能得到正常运转,市容市貌更加整洁有序,给市民创造一个良好的居住环境和生活秩序。因此,城市的管理与城管执法是相互统一、相辅相成。

在现实生活中,谈到管理与执法,人们往往有意无意把二者割裂开去理解,过于夸大执法的作用,认为违章行为较多是执法不严所造成的,城市市容秩序的好坏是由执法队伍的执法管理力度大小所决定的,却忽略了管理在前,执法在后,管理是基础,执法是为了管理这一前提。管理者依法管理了,管理到位了,违章者就会大大减少。相反,对少数违章者做到了执法必严,违法必究,就会促进城市管理工作的开展,使管理效果更明显。

城市管理与城管执法二者如何有机的结合,发挥更好作用,使城市在管理方面产生更好的效果。笔者认为,首先城市管理法制化,管理者自身要依法管理。己不正,不能正人。作为城管者,工作中应做到决策依法,执行合法,管理上懂法,群众面前讲法。做依法管理城市的垂范者。反之,如果自己管理不依法,又不合法,一味要求市民群众遵法守法,这种不对等式的管理方式,不仅与“城市管理法制化”的本身格格不入,相反阻碍了依法治市的进程。同时,作为管理者特别是基层一线人员要管理到位,坚守岗位,这样会使违法行为大大减少。其次,城

市管理法律、法规的制定和管理重大举措的决策要体现出公众性。任何一部城管法律法规的制定和城管方面的重大决策(举措),内容上,涉及社会公共利益和个人利益之间的关系时,要体现出对市民百姓生存权的尊重,合理调整二者的关系,让“管好城市为人民”这一目的口号得到具体体现。在决策制定过程中,要做到公开、公示、大力宣传,积极动员市民参与讨论、广泛征求各阶层意见,倾听群众呼声,只有这样,出台的法律法规更合理完善,决策更科学全面。重要的是,市民参与同意在先,管理执法在后,这样,有利于依法管理城市工作的顺利开展,“人民城市人民管”也落到了实处。三是城管执法要处理好“严格、文明、服务”三者的关系。在执法过程中,要正确把握“严格执法是基础,文明执法是方法,服务为民是目的”三者的关系。全面理解严格执法的内涵,对违法执法,做到一视同仁,杜绝人情化,充分体现法律的公正性、严肃性和执法的效应。执法中避免僵硬化式执法,本着人性化,体现出和谐、温情,提高执法艺术水平,达到严格与文明相统一。同时要明白执法的落脚点是为民。离开为民服务的单一执法,是不健全的,也是与我们城管执法为民的目的相背离的,只有把“服务于民”贯穿在城管执法的始终,才能使执法为民得到更好的体现。

## 三、违章占道治理的堵与疏

“堵疏结合”是城市管理治理违章占道经营常用的执法方法,是近年来城管执法部门创新城市管理思路,尝试商贩与管理部门双赢的策略办法,在发展中寻求解决之道。但由于对堵与疏二者含义理解不十分

透彻,治理效果也就不尽相同。大多数城管部门认为堵就是加大执法清理力度,杜绝违章占道经营,取缔早夜市。疏就是减小清理力度,任其占道摆放。正是对堵疏的内涵理解上顾名思义,才使得执法清理中小商贩与城管部门之间的矛盾问题不断暴露。反复性强、取缔难成就了城管部门治理占道经营的突出难点。因此,全面理解堵与疏的关系内涵,是破解商贩与城管执法这对矛盾的基本方法,也是探索城市管理的和谐新路。

治理占道的堵,不是杜绝、取缔,而是严格执法、规范管理,引导、督促商户到指定的规划市场和经批准允许临时设置的路段去经营,堵住其放任自流,随意占道的经营行为,杜绝影响市容、堵塞交通的现象。所谓疏,也不是松于管理,任其占道经营,而是规范其经营。首先是合理选址规划早夜市市场。充分利用居民小区、闲置空地,建立临时开放市场,让其成为解决小商贩生存和百姓生活的便民之举。其次是在不影响市容、堵塞交通的前提下,在部分支路、背街小巷,规定时间段,因地制宜,设置临时摊点(群),方便群众生活。三是从管理机制上寻找更好的疏通渠道。由政府牵头,多方参与,多措并举,上下联动,共同努力,探索出疏通的新途径。

淤塞不如疏导。先疏才能后堵。疏是方法手段,堵是治理目的。正确理解治理占道经营中堵与疏的全面含义,把握处理好二者的关系,积极探索实践堵疏结合的新思路,对创新城管思路,破解占道经营治理难这一问题,将会起到积极的促进作用。

(作者系郑州市市政管理行政执法支队党委书记)

# 试论劳动者在公司法中的法律地位

朱宜山 刘建华

笔者认为,研究公司对劳动者承担社会责任的方式,首先应当明确劳动者在公司中的法律地位。因为不同公司由于所有权安排不同,劳动者在公司中所处的法律地位是不同的,而这又决定了公司对其承担社会责任的方式是不同的。古典企业理论和现代企业理论中的主流理论都认为,只有股东(物质资本提供者)才是剩余利益索取者,雇员只享有固定的合同收入,他们不承担企业的经营风险,不是企业的所有者。物质资本投入者一旦投入某领域,即应承担特性资产的沉没成本,相比于雇员能轻易跳槽来说,物质资本所有者要承担锁定的风险。因此企业的组成是资本雇佣劳动,所有者职能是物质资本投入者。这一分析虽然貌似合理,但却是禁不推拒的。我们知道,传统企业多是资本密集型,物质资本在企业生产中占据重要地位。相比于物质资本所有者,劳动者所起的作用是微不足道的,这是我们说物质资本所有者承担了企业的主要风险是符合实际的。但随着科技的进步,技术密集型企业越来越占据企业领域的主导地位,人们认识到人类自身能力的发展是推动人类社会进步的原始动力,于是人力资本理论被提了出来。人力资本从个体角度来说就是指存在于个体之中、后天获得的具有经济价值的

知识、技术、能力和健康等质量因素之和。人力资本理论将人力资本与物质资本相提并论,证明了雇员作为人力资本提供者同样应是企业的所有者。另外从实证的角度看,雇员并不能在毫无风险和损失的情况下随意脱离企业。一般来说,雇员同样在其长期服务的企业中要比另一个新企业中有更高的生产效率,这其实是雇员要承担的沉没成本,尤其是企业的生产工艺越具独特性,雇员的独特性人力资本的投资就越大,雇员一旦失业将会发现其很难再找到适合他工作的行业。因此在人力资本的专用化部分与非专用化部分相比比例较大时,让雇员掌握更多的控制权是合理的,同时雇员也有足够的动力去行使该项控制权。而且,人力资本很难用于多元化投资。进行企业专用化人力资本投资的职业经理人并不能通过多元化投资来避免商业失败的风险。综上,企业的雇员是实实在在承担企业的风险的。

实际上,“资本雇佣劳动”的观念是如此根深蒂固,以至于我们把股东是企业的所有者作为一种想当然的结论来应用而不考虑它的真实性。如果我们换一种思维,不带任何成见的来观看企业的利益相关者,就像一个初来地球的外星人对企业的组织结构进行观察一样。这时我们观察到的是

诸如货币所有者、土地所有者、专利所有者、机器所有者等各种物质资本所有者和经理、雇员等等人力资本所有者聚集在谈判桌前一起讨论企业的组织和所有权分配的局面。我们会发现物质资本所有者并不是企业的唯一所有者,甚至在极端的情况下,企业可能甚至没有提供物质资本的股东。正如上文所说,企业在出现之初,人类正处于科学技术落后的时代,生产要素中科学技术还不能占据最主要的地位,物质资本处于相对稀缺的局面。相反,雇员提供的劳动多是同质的简单劳动。因此,物质资本相对于人力资本而言具有更大的稀缺性和谈判力。所以,早期的企业多是围绕物质资本所有者建立的,物质资本所拥有企业的所有权。但是,这并不证明物质资本所有者享有企业的所有权是不容改变的真理。向企业提供资本也是同企业交易的一种方式,交易量的大小即为企业提供的资本额的多少,这与同企业的其他交易方式没有本质的区别,因此企业的所有权并不一定与资本的投入联系在一起。企业的所有权安排是由企业的利益相关者之间的谈判能力和风险偏好共同决定的。一项生产要素的重要性越高,则该生产要素的所有者的谈判能力就越强,就越有可能成为企业的所有者。一项生产要素的所有

者如果是风险规避的,则他更可能满足于索取固定收入,而不是成为所有者。正如巴泽尔教授所说,决定所有权最优的总原则是:对资产平均收入影响倾向更大的一方,得到剩余的份额也应当更大。从企业管理成本的角度来分析,如果将所有权赋予其他客户而不是物质资本所有者的成本会更低的话,企业就应该做此安排,并且该类客户也会努力寻求此种安排。“劳动用资本”的情况同样可能实现,简单地说公司的所有者是股东只是理论家们一厢情愿的地论道。

通过上文的分析我们知道,公司中的雇员可以分为两类,一类是作为公司所有者的雇员,一类是作为公司普通拿薪职工的雇员。对于作为公司所有者的雇员,公司对其承担的责任实际上不是一种社会责任,而是公司应当对所有承担者承担的责任。只有对于作为公司非所有者的雇员,公司对其承担的责任才是一种真正的社会责任。作为所有者的雇员维护自身的利益主要是通过公司内部治理机制(股东会、董事会、监事会)来实现的。本文不考虑这种情况,只研究公司对非所有者的雇员(简称雇员或职工)承担社会责任的具体方式。

(作者系南阳市中级人民法院)

# 领导要作真学真懂 真信真用的表率

崔皓哲

建设马克思主义学习型政党,是党的十七届四中全会深刻总结历史经验,科学分析当前形势,着眼于提高党的执政能力、保持和发展党的先进性提出的一项重大战略任务。重视和善于学习,是我们党在长期实践中形成的优良传统,也是党的一个重要政治优势。

面对执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验,我们比以往任何时候都更加需要学习。如果不通过新的学习提高自己,就有失去执政资格、失去人民信任和拥护的危险。因此,领导干部必须以对党、对人民、对历史高度负责的态度,更加自觉地学习,更加认真地学习,更加勤奋地学习。在学习中关键要做到真学、真懂、真信、真用。

## 一、真学是贯彻落实十七届四中全会精神的基础

所谓真学,就是要坚持学习、深入学习,让理论体系入脑,增强党员领导干部贯彻落实十七届四中全会精神的自觉性和坚定性。真学,体现着领导干部精神素养。我们每一位领导干部只有做到真学,才能坚持运用马克思主义立场、观点、方法准确把握当今世界发展大势,准确把握社会主义初级阶段基本国情,准确把握改革发展实际;只有做到真学,才能及时总结党领导人民创造的新经验,不断推出新的理论概括,不断丰富发展中国特色社会主义体系;只有做到真学,才能紧密结合我国国情和时代特征大力推进理论创新,在实践中检验真理、发展真理,用发展着的马克思主义指导新的实践。目前,我们有一些领导干部不爱学习,总以这样或那样的理由为借口,即便是在组织的明确要求下,勉强去翻翻书报,听听报告、看看书报等,难以全面理解和准确把握十七届四中全会的精神实质,更不可能很好地贯彻落实。真学不仅是构建学习型政党的要求,也是每一个领导干部“常怀忧党之心,恪尽兴党之责”的具体体现。

## 二、真懂是贯彻落实十七届四中全会精神的基本要求

所谓真懂,就是在学习中要力求精益求精、融会贯通,让理论体系入神。真懂,是通过加强理论武装,把十七届四中全会精神内化于党员领导干部头脑的现实要求,体现着党员领导干部的思想理论水平。真懂,不是不懂装懂,真懂要求我们在学习四中全会精神中,要学有所思、学有所悟、学有所成。“思”是学习的灵魂,“悟”是学习的精髓,“成”是学习的目标。学习做到“思”、“悟”、“成”才算真懂。目前,我们有一些干部满足于对《决定》的字面理解,或者是一般性的自我认知,甚至有个别领导干部喜欢道听途说,热衷于一些带有谣传色彩的所谓的“内幕”消息。这些干部自以为对《决定》内容很多,其实,这种“懂”只是一种表象,甚至可能是一种错误的认知,并非是真懂。

## 三、真信是贯彻落实十七届四中全会精神的关键

所谓真信,就是要坚定远大理想、共同理想,让理论体系入心,做到理论清醒、政治坚定、行动自觉。真信,体现着领导干部的政治素质。我们“真信”科学发展观,中华民族的伟大复兴指日可待。在新的历史时期,每一个领导干部只有做到“真信”,才能牢固树立宗旨意识、执政意识、大局意识、责任意识,才能“常怀忧党之心,恪尽兴党之责”,才能有所为有所不为。因此,在贯彻落实四中全会精神中,我们各级党员领导干部必须做真信的表率。而要做真信的表率,就必须坚持四项基本原则,自觉运用马克思主义的立场、观点和方法分析问题、解决问题;就必须内练素质、外树形象,自觉接受人民群众的监督和评判;就必须不为任何干扰所惑、不为任何困难所惧,自觉经受各种风险的考验。

## 四、真用是贯彻落实十七届四中全会精神的根本途径

所谓真用,就是要做到联系实际、学以致用,让理论体系入行,做到学入脑、信入心、践于行。真用,体现着党员领导干部通过理论武装解决实际问题的能力。只有真用,思想才能变成行动;只有真用,动力才能变成能力;只有真用,我们的党才能有希望。每一位党员领导干部应在全面、深刻掌握十七届四中全会精神的同时,戒虚、戒假、戒浮,坚决制止追求表面文章、形式主义,杜绝不良习气。要脚踏实地、真抓实干,求实、求真、求深、动真情、出实效,自觉将所学理论作为自己的行动指南,做到理论与实践真正结合,在实践中检验运用并不断完善理论,让理论成为助推工作的动力。

作为乡镇党委,如何贯彻落实十七届四中全会精神,切实做到真用,关键是要加强村级基层组织建设,认真做好抓基层打基础工作,进一步夯实党执政的基础。结合牛店镇的实际,我们将从四个方面下工夫、求突破:一是在提升上下工夫,派驻两个工作组,用半年的时间对后进的两个村组进行集中整顿,力求在整顿软弱涣散基层党组织上取得新突破;二是在强基上下工夫,通过建立健全教育、管理、服务党员长效机制,激发党员增强荣誉感和责任感,保持先进性的内在动力,力求在加强党员队伍建设上取得新突破;三是在培优上下工夫,强力推进“一好双强”工程,着力选好配强村级班子,力求在建设“五好”村党支部、增强村级“三力”上取得新突破;四是在规范上下工夫,在各村深入推广运用“4+2+1”(四议两公开一监督)工作法,实施民主决策、民主监督,力求在规范党务、村务和财务管理上取得新突破。

真学是基础,真懂是前提,真信是关键,真用是目的。这四者统一于学习的全过程,是不可分割、相互联系、相互作用的辩证统一关系,在学习过程中缺一不可。如果不去真学,不潜心学,不静心学,那是妄谈学习;如果学习中不做到真懂,对学习内容不消化、不融会贯通,那只能是一个传声筒,就不可能做到真信、真用;如果对所学内容、所学习理论没有一个坚信的态度,不内化于神,势必会造成我们方向性、方向性错误,就像失去罗盘的航船一样迷失方向;如果我们对学习的内容不用于实践,那我们的学习就毫无意义。

(作者系中共新密市牛店镇党委书记)