

巴中市公众参与全国文明城市创建的现状研究

刘丹 梁云 汤海生 邓丽

城市的出现是人类社会文明程度提升的重要标志，文明则是一个城市的综合实力和气质，也是居住于城市的每个个体智慧与道德的集中体现。创建文明城市，是全面提升城市品位形象、激发城市发展活力的重要抓手，事关城市竞争力和人民福祉。2011年9月，巴中市开始启动创建省级文明城市并写进市第三次党代会报告。2013年10月，顺利通过创建省级文明城市的考核验收。2015年2月，巴中市被中央文明办表彰为全国文明城市提名城市，进入第五届（2015-2017）全国文明城市创建方阵，取得全国100个提名资格城市综合排名第20名的成绩。但在2017年底，巴中遗憾出局。2018年，巴中市入围第六届（2018-2020）全国文明城市提名城市。但在2020年底，巴中仍遗憾出局。2021年1月，巴中市入围第七届（2021-2023）全国文明城市提名城市。目前创建行动正如火如荼地开展，创文工作已融入巴中城市“血脉”，与经济社会发展及民生改善同频共振。

一、巴中市公众参与全国文明城市创建的现状调查

城市因文明更加美丽，生活因文明更加美好。文明城市的创建是关系到城市政府、社会和个人各个层面的建设活动。其中城市公众是文明城市建设的主体，文明城市建设得以不断深入开展的活力之源，在创建文明城市的过程中决不能忽略公众的关键作用。目前，对于巴中市公众参与文明城市创建情况数据较为缺乏。不过，通过查阅相关官方网站，仍能够得到一些权威数据。

2019年5月20日至8月20日，巴州区人民政府在其官网发布《巴中市创建全国文明城市问卷调查》，共设置15个问题，公开向社会公众征集调查意见。不过从反馈结果看，竟无人参与。¹⁴⁹同年11月，巴中市文明办对创文知识进行随机问卷调查。创文调查问卷主要分为两个部分，一是

¹⁴⁹ 巴中市创建全国文明城市问卷调查，<http://www.bzqzf.gov.cn/content/article/8414081?type=0>。

对创文知识的了解程度等相关问题，例如是否了解社会主义核心价值观、志愿精神，对志愿活动的态度等；另一部分是对巴中市创文各方面工作满意度的调查，共 30 个问题。本次调查问卷共发出 100 份，其中 40 份纸质调查问卷、60 份网络调查问卷，填写问卷的市民年龄最大的 78 岁，最小的 10 岁，包含机关单位人员、社区居民、环卫工人、门市老板等群体。从统计结果来看，大部分市民对创文知识知晓度较高。其中，对创文知识知晓度最高的是机关事业单位等部门的工作人员，知晓率达到 100%；其次是学生等群体，知晓率达到 98% 左右；知晓率最低的是社区居民，但知晓率也达到了 95% 左右。一些年纪大的居民只知晓巴中在创文，不过对创文知识了解程度并不高。对巴中创文的满意度方面，好评率最高的是学生群体，其次是机关事业单位，最后是社区居民等群体，社区居民对创文的好评率不足 80%。不少市民在接受问卷调查时，还反映了一些目前创文存在的问题。受访对象较为不满意的地方集中在市民道德素质、交通秩序、社区环境状况等方面。满意度较高的是志愿服务活动氛围、公益广告宣传覆盖情况、政府窗口办事效率等方面。¹⁵⁰2021 年 11 月 17 日至 12 月 16 日，恩阳区人民政府在其官网发布《巴中市恩阳区创建全国文明城市市民调查问卷》向全市广大市民开展调查，期间有 9 人参与网络问卷调查。从性别上看，参与者中男性 7 人、占 77.8%，女性 2 人、占 22.2%；从年龄段看，参与者中 18—30 岁的 3 人、占 33.3%，31—60 岁的 6 人，占 66.7%。66.7% 参与者对本区宣传普及社会主义核心价值观效果满意，33.3% 参与者比较满意；77.8% 参与者愿意参加志愿服务活动，22.2% 参与者愿意参加部分志愿服务活动；100% 参与者支持创建全国文明城市。¹⁵¹

综合上述 3 次官方调查，我们可以发现：（1）公众对问卷调查总体参与率不高，其中巴州区的一次调查，在长达 3 个月内竟无一人参与。（2）大部分市民对创文知识知晓度较高。从知晓人群的具体情况可以看出，具有较高文化程度的群体如公务员、事业单位人员、学生等明显高于社区居

¹⁵⁰ 创文知识“随机考” 巴中市民创文知晓率达 95% 以上，http://www.scwmw.cn/jj/201911/t20191113_1105541.htm。

¹⁵¹ 《巴中市恩阳区创建全国文明城市市民调查问卷》公众参与情况结果反馈，<http://www.scey.gov.cn/hdjl/jgfk/11289451.html>。

民。(3)对巴中创文的满意度方面。好评率最高的是学生群体,其次是机关事业单位,最后是社区居民等群体,社区居民对创文的好评率不足80%。(4)关于全国文明城市创建工作的具体内容知晓率方面。66.7%参与者对本区宣传普及社会主义核心价值观效果满意,33.3%参与者比较满意。(5)对于是否参与志愿服务活动。接受采访者全都支持创建全国文明城市,绝大多数愿意参与志愿服务活动。

二、巴中市公众参与全国文明城市创建现状的原因分析

公众作为巴中城市的主体,有权利和义务承担起这座城市建设工作。公众参与城市建设已得到愈来愈多的人接受与支持,公众参与意识有所增强、参与面也正在逐步扩大。但总的来看,巴中公众参与的主动性、自觉性和理性化程度不高且参与层次较低、有效参与不足的现象仍比较突出。笔者认为,原因有多方面。

(一) 政府方面

1.创城信息不对称,政府宣传力度不够。现代行政是民主政治的产物,民主的核心价值是国家的权力来自人民。人民有参与国家事务的权利,有对国家事务自由发表意见的权利。但很多政府部门没有深刻认识到公众的重要性,缺乏与公众的交流与协同,公众只能被动地接受政府政策。“因宣传发动群众不够深入,导致部分群众不信任、不理解、不支持,形成上热下冷、剃头挑子一头热的被动态势,往往是你那里热火朝天,我这里冷眼旁观;你那里宣传发动,我这里哇声一片”。¹⁵²正如巴中当地新闻评论所指出的,“走到群众身边、没有走到群众心里,是大部分创文参与者还未真正到达的‘最后一公里’”。¹⁵³

2.公众参与的内容与渠道较少。目前我国城市治理水平普遍比较低,城市管理的专业化、规范化、精准化程度不够高,城市管理的主导模式仍然是传统的行政管理模式,强调管控、防范。城市管理者对于管理很在行,对于传统行政动员方式、指令性的管理模式很熟悉,但是对于现代化

¹⁵² 众志成城,坚持发动群众——抓好2022年创文工作系列评论之三, http://scbz.wenming.cn/wmcj/202204/t20220415_7572552.html

¹⁵³ 创文“怎么看怎么办怎么干”系列评论①, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683135864131688992&wfr=spider&for=pc>。

城市建设、发展，新市民的社会融入，城市现代化治理等议题不熟悉。公众作为城市建设主体力量实际参与很少，如在一些政策制定和决策及一些敏感问题。公众的权力与义务是不对等的，公众作为政府的被管理者，一直强调着应尽的义务，而忽视了应享有的权利，使得公众在被管理的过程中更多的承担了义务。政府大多时候将公众看作文明城市的一部分，重在提高公众素质，而忽略了公众参与的内容与渠道。

3.缺乏完善的制度保障。国家已经颁布了很多保障公众参与的法律，可当我们想把法律应用于实际时，这些法律规定都缺乏相应的制度和程序，没有具体的实施细则，这就导致我国创建文明城市的公众参与缺乏相应的制度保障。政府在考虑如何开展和鼓励公众参与创建文明城市，以怎样的程序和形式参与，参与的深度与渠道，但这些问题都缺乏相关的配套法律，会让公众参与的绝大部分，都以非制度化的形式出现，公众参与就会流于形式，成为偶发性现象。

4.政府没有形成创建文明城市的长效机制。政府创建文明城市的初衷不是为了提升当地百姓的幸福感和满足感，而是为了获得文明城市的荣誉称号，从而带动招商引资、拉动城市 GDP。公众在前期准备阶段和后期监管阶段参与较少，主要集中在创建文明城市实施阶段。且在创城成功后，城市中不文明行为出现反弹现象。一阵风的创城使得创建文明城市成为运动式管理和政绩工程，不能长久。正如巴中网友所言“创文检查第二天，在看看是什么情况？”，“什么都做的很好，创卫一过又全部恢复原样”。

154

（二）公众层面

1.公众参与缺乏动力。中国传统的官本位和人治思想，使得公众认为创建文明城市应是由政府主导。一方面，一部分公众认为在创建文明城市中会损害自己的利益，如一些小摊小贩；另一方面，公众参与创建文明城市中，则需要花费一定的时间和物质成本，所以存在着搭便车现象。部分群众认为创文是政府的事、是公务员的事，八竿子打不着，与己无关；还有群众认为创文是表面工作、是形象工程、是政绩工程，既费马达又费

¹⁵⁴ 四川省巴中市创文再次受挫，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1682972663465367242&wfr=spider&for=pc>。

油，漠然视之；甚至还有个别群众认为这事儿很复杂、有猫腻、不简单，处处唱反调、“打盯张”，整得满塘蛤蟆叫……。¹⁵⁵当地网友的评论具有一定的代表性，“普通老百姓凑个啥热闹，创办文明城市成不成功和你我有啥关系？什么文明城市、卫生城市、双拥模范城市，这些头衔和当地公务员才有关系。每成功一个他们的奖金会增加，当地主政的官员政绩会增加，利益使然才会大力去争取，但普通老百姓凑热闹纯属闲的。”¹⁵⁶由于缺乏激励机制，无法充分调动公众参与的主动性，公众参与成为摆设，进而导致了公众心理的恶性循环：参与意识不足—参与失效—缺乏参与热情—参与效能感低—参与意识淡薄。

2.公众有效参与水平较低。“没有文明的市民，哪有文明的城市。”如果公众仅有参与热情，但文化素质不高且参与方式单一，就可能使公众参与创城中效率低下，效果甚微。笔者发现，不少公众对于全国文明城市创建的具体内容和要求知之甚少，知晓的部分大都是集中在环境卫生、市容市貌等少数方面，对涉及到制度建设、政府职能、社会保障、文化教育、质量监督、公益活动等方面的内容了解不足。

（三）社会方面

1.政社没有明确的分开。目前创建工作依然采取的是传统的政府通过行政命令式的动员方式，让企业、社会、群众被动参与的老路子，大干快上，为了创建而创建，特别是部分创建活动有形式无实效，有些创建组织有机构无功能。这种“政治性”动员创建模式效力强度大、范围广，但是可持续性不强，社会认同度不高，因此效果往往不是太理想。形式化、临时性创建活动不同程度上挫伤了群众参与的主动性、积极性，造成了对政府创建工作的不认同、不支持的负面社会心理，进而引发了参与性不足、消极应付，甚至是排斥的行为。

2.创城的运作机制不够健全。笔者认为，能否实现公众对全国文明城市创建的有效参与，制度是关键，如果没有可操作性的机制支持，所谓的

¹⁵⁵ 众志成城，坚持发动群众——抓好2022年创文工作系列评论之三，http://scbz.wenming.cn/wmcj/202204/t20220415_7572552.html

¹⁵⁶ 网曝巴中创建文明城市，却连社会主义核心价值观都写错，这都能成功吗？<http://share.0827yg.com/wap/thread/view-thread/tid/296016>。

参与只能浮于表层。现在大多数的单位都片面的认为，创城只是文明办的工作，和自己并没有直接的关系，工作配合上也是事不关己，高高挂起，众多单位部门没有形成合力，社区组织的建设管理薄弱，使得日益高涨的公众参与缺乏有效的组织整合，造成资源的浪费和效率的低下。在2020年巴中创建全国文明城市失败后，当地网友尖锐指出当地的问题：“（1）城市管理没有形成合力，主管交通、城建、市场、环境卫生、城市管理等政府职能部门缺少主动性、可持续性的长效机制；（2）城市管理涉及到多个政府职能部门，牵扯到各方利益和职能，严格管理怕得罪人，只注重面子而忽略里子，背街小巷脏乱差严重，工作中有走过场的嫌疑，没有长期严格依法管理城市；（3）城市管理缺少创新的长效管理机制和严格管理的工作作风，等、靠、懒、散思想严重，基层管理人员没有理解严格城市管理的重要性、严肃性；（4）部分相关工作人员工作中敷衍了事思想严重，职能部门工作中管理、监督不到位，工作后考核不认真、不到位，你好我好大家好，形式主义严重，说好听点浪费了政府大量资源，说不好听点浪费了纳税人大量的钱，没有达到预期。”¹⁵⁷

三、提升巴中公众参与全国文明城市创建水平的对策建议

创城工作和提升社会文明程度本质上是推进城市现代化建设、提升城市现代化治理能力、满足人民群众对美好生活向往、落实“人民城市人民建、人民城市为人民”和“以人民为中心、以人民为主体”城市发展理念的综合性系统性社会工程。因此，在实际创建工作中，要充分尊重和发挥公众参与创建的主动性和积极性，实现创建工作全覆盖，夯实创建全国文明城市的基础。

（一）政府方面

1.推进政府由管理向治理转变，始终把群众满意作为第一标准。人民群众是创建工作的推动者和创建成果的享有者，群众满意既是文明创建的目标所向，更是力量所在。在创建过程中，必须始终坚持全民创建、创建为民，谋划思路向群众问计，查找问题听群众意见，改进工作向群众请教，推进落实靠群众努力，衡量成效由群众评判，让广大市民从创建中看到日

¹⁵⁷ 巴中落选全国文明城市后网友总结工作中四大问题，创文办回应，<https://j.eastday.com/p/1605684683026302>。

日新月异的变化，得到实实在在的实惠，积极争取群众的衷心拥护和全力支持，最大限度地激发和动员了广大人民群众的积极性、主动性、创造性，凝聚起强大的工作合力。

2.丰富公众参与的内容。如果公众没有具体参与政府活动的内容和渠道，那么一定是形式主义的公众参与。充分利用报刊杂志、影视广播、公益广告、互联网及知识讲座、知识竞赛等多种形式，加大创建文明城市宣传报道力度，向市民宣传普及文明城市建设有关知识，提高市民对创建文明城市的认识水平，让市民理解文明城市建设的重要意义，由我做起积极参与城市文明建设。同时可建立创建文明城市宣传教育网络，开展创建文明城市宣传教育系列活动。

3.形成长效机制，注重后创城阶段。创建文明城市不是权宜之计，而是关系我国城市可持续发展的重要战略部署。因此，创城永远在路上，文明提升无止境，只有起点，没有终点。在创建文明城市中要结合城市特点及城市优势，建立长效机制，把完善文明城市作为长期性任务，不能搞突击、不能一劳永逸，也不能时松时紧。在后创城时代，没有旁观者，更没有局外人，应做到持之以恒，有组织、有目标、有计划地继续推进创建活动。

4.积极探索用全局的视野、统筹的办法、创新的思路来推进文明创建工作。注重把文明创建融入经济社会发展全局，用战略眼光来谋划，用系统思维来部署最大限度地整合资源一个一个突破，一步一步推进，实现了创建工作集约高效、相互促进。

（二）公众方面

1.提高参与意识和参与能力，提升公众参与的层次和深度。始终坚持“创建为民、创建利民、创建惠民”的宗旨，使群众实实在在感受到创城带来的新变化、新气象。按照一切围绕群众、一切依靠群众、一切惠及群众的基本要求，充分利用市民学校、道德讲堂、文体活动场所、电子显示屏、宣传栏等阵地，大力宣传创城知识、市民守则和行为规范，广泛开展文明家庭、文明小区、文明街道、文明单位创建活动，把创建工作与广大群众的工作生活紧密联系起来，让创建变成群众家里的事、小区的事、街道的事、单位的事，充分调动起人民群众关心关注、参与支持创城的积极

性。

2.采取积极有序的参与方式，提高参与的有效性。建立健全政府与市民的沟通联系机制，建立健全城市建设的公众参与机制，要畅通民意反映渠道，深入广泛地听取群众对创城工作的意见和建议，鼓励群众反映自己的建议和意见，提出自己的利益诉求，全面激发人民群众的荣誉感、归属感和主人翁意识，实现真正意义上的全民创城，从而提高政府决策的科学性与合理性。

（三）社会方面

1.推进政社分开，管理中心向社区转移。公众参与创建文明城市，参与管理，其过程就是还政于民。推进政社分开，要依法明确社会组织与政府部门各自的角色、边界和职能，要做到人员分开、活动分开、资产分开、场所分开、机构分开。切实转变政府的社会职能，努力构建政府与社会之间的分工合作机制。多样化参与渠道，依靠各个参与平台，如社区等基层组织，单位，学校等单位、社团，志愿者等群众性组织，在公众参与的问题上采取渐进式方式，逐步扩大公众参与渠道。

2.建立健全创建文明城市社区的运作机制。优异的运作机制能够将社会中的各类资源有效的整合起来，起到事半功倍的效果。一要加强社区组织对创建文明城市的建设和管理，推进社区工作者+公益岗位人员+志愿者的联动机制，积极开展创城的相关问题，维护好志愿服务的良好氛围。二要对照全国文明城市测评体系标准创建，把总体目标层层分解，落实到个人，合理创建。三要营造积极创建文明城市氛围，利用社区网络化管理，使创城活动深入人心，人人关心，人人参与。