

编者语:1月3日,区委二届三次全体(扩大)会议召开。全会指出要继续坚持高水平描绘现代版富春山居图总目标不动摇,继续坚持“立起来”的路径不动摇,将立的内容聚焦到“现代产业、现代城市、现代治理”上来,努力在县域层面探索中国式现代化的发展模式。

本期《富春窗》栏目聚焦“加快现代治理立起来”,从社会组织的嵌入、未来社区建设、综合行政执法改革等方向作出剖析探讨。

# 社会组织有效嵌入 建设现代公共文化服务体系

□ 张琦迪 章丽华

作为公共文化服务治理的多元主体之一,社会组织的有效嵌入是保障公共文化服务效能的重要路径。社会组织在参与公共文化服务治理的具体实践中,不仅要获得政府行政法规、政策制度的许可,在学术研究层面也亟待延伸和提供理论指导。从浙江的实践来看,社会组织通过制度体系、集体意识、资源配置和技术创新嵌入到政府和百姓的环境网络中,形成了各具特色的社会组织参与模式。同时,政府作为治理的主导角色,应当从引导社会组织良性发展、唤醒百姓文化意识、评判组织专业效能以及延伸供给覆盖触角来推动社会组织在实践中进一步的有机嵌入。

## 核心阅读

社会组织作为参与公共文化服务治理的重要主体,已成为建设现代公共文化服务体系的必要抓手。在各级政府的顶层设计中,也都明确鼓励和支持社会组织参与到具体实践中。

2021年8月,浙江印发《关于高质量建设公共文化服务现代化先行省的实施意见》,将社会力量参与作为提高公共文化治理效能的重要举措,支持政府与社会资本合作,引导社会资本参与文化建设,鼓励“政府购买公共文化服务”“委托运营引入专业团队管理”“培育文化类社会组织(企业)”。

随着社会组织嵌入的程度和广度不断演进升级,浙江各地涌现了一大批示范性项目,为各地社会组织高效参与公共文化治理提供了宝贵经验。然而,不可忽略的是,在全省各地的具体实践中,社会组织未能充分发挥其专业优势的现象仍显著存在,服务质量、服务形式、品牌构建、群众满意度都有待提升。因此,在将社会组织作为参与公共文化服务治理的主体语境下,政府如何鼓励和引导社会组织的良性发展是提升公共文化服务效能的关键所在。

## 以资源整合理念引导组织良性发展

公共文化服务的商品属性和意识形态属性决定了单纯依靠政府行政主导或市场调解无法有效满足百姓基本公共文化服务的需求。在以政府为主导,多元主体共治的基本制度框架下,培育和引导社会组织发展,不断优化

公共文化服务治理的主体结构,是构建现代公共文化服务体系的基本前提。

在政府相关顶层设计中,应将社会组织,特别是非营利性社会组织培育纳入到整体公共文化服务体系建设的顶层设计中。公共文化服务内容专业性对参与治理的社会组织服务能力有很强契合需求,因此社会组织自身通过市场资源配置的无形之手的调节下实现自身发展的基础上,政府应当发挥有形之手的引导功能,引入政策工具赋能社会组织发展。

如政策解读、人员培训、项目介绍以及行业间的资源整合。充分发挥行业协会的统筹引领作用,在行业内部和跨行业间构建话语沟通、资源流通的渠道,提供社会组织发展所需的土壤,以类似“大联盟”的形式打造社会组织参与公共文化服务治理的合力。

## 以多维供给方式唤醒百姓文化意识

以往政府在公共文化服务治理上的失位,通常是出于政府在内容供给上与百姓的需求存在撕裂的状态。行业主管部门在进行顶层设计和政策制定后,往往没有更多精力下沉到基层去倾听百姓的真实需求。

在社会组织参与公共文化治理的过程中,要避免以往政府游离型嵌入百姓网络的状态,以主动型姿态嵌入基层百姓网络中,构建“需求调研——反馈——对接——内容修正”机制,以此掌握百姓对于公共文化服务的真实

需求以及需求的动态变迁轨迹,并针对百姓需求种类分类开展服务供给。

如针对文艺表演、培训、电影、图书等“基本类”公共文化服务需求,可以采用百姓接单、政府买单、社会组织供给的模式来实现;针对小众的、个性化、高端性的文化需求,可采用受众需求个性化定制并且有偿提供的模式。

同时,精准优质的文化服务引导百姓沉浸式享受公共文化服务,也会进一步激励百姓文化意识的觉醒,促进民间文艺人才的涌现,因而更积极地参与到公共文化服务的管理、内容的生产、品牌的塑造和文化的传播中,以此形成管理主体、实施主体和受众主体之间的高效互动。

## 以科学考核体系评判组织专业效能

科学、专业的制度体系,特别是绩效评估体系和进入退出机制,是政府确保社会组织能够履行合约内容的重要手段。

相较于政府的综合性治理逻辑,政府向社会组织购买服务的本质是购买其专业性治理逻辑,通过社会组织在其发展领域的资源配置渠道、信息获取能力和专业运营理念来实现公共文化服务效能的有效提升。因此绩效评估的核心内容即是专业的服务内容。

为确保项目履约完后,绩效评估体系作用能够全面客观评估社会组织的履约表现,专业性原则应当在政府的购买合约中体现。即:在社会组织

的服务对象上是相对单一且同质的,职责边界是清晰且有限的,管理运营是高效专业的,组织架构是稳定通畅的。只有较为专业的委托合约才能明确绩效评估体系的细化。科学、有效的绩效评估能够在很大程度上约束社会组织的尽职尽责表现,同时结合退出机制进行行业内过滤。

## 以数字文化资源延伸供给覆盖触角

当前的公共文化数字化建设仍处于起步阶段,其社会化表现仍体现在政府委托网络平台技术公司搭建数字平台的初级阶段,社会资金、社会组织的嵌入也极其有限,因此数字化改革收效甚微,往往出现投入大、内容有限、反响一般的困境。

作为治理主体,政府要充当平台建设者角色,因此要进一步制定和完善公共文化服务数字化建设的顶层规划和制度设计,构建以政府资金为主、社会资本共建的平台建设资金投入模式以及政府引导、社会组织为主的平台设计运营模式。

作为公共服务治理的执行主体,社会组织要迎合数字化改革浪潮,将专业性嵌入到数字化中,利用其在艺术团体、群团组织、文艺协会等关系网络,共同构建多样化、可及化的数字文化内容体系,并在政府主导建设的数字化平台中进行共享和流通,实现公共文化服务覆盖范围的最大化。

(作者单位:区委党校)

# 紧扣需求 服务于民 高质量打造共富未来社区样板

——以银湖街道梓树花苑为例

□ 王佳丽

作为共同富裕现代化基本单元,467个未来社区建设正在浙江全面铺开。银湖街道梓树花苑未来社区以“家”为主题,基于东吴布龙文化、农耕文化提炼社区文化特色,重点提升“一老一小”公共服务的邻里空间,积极盘活闲置空间,致力于打造一个回迁安置房的未来社区经典样板。

## 核心阅读

治国之道,富民为始。党的二十大报告提出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕,一头连着中华民族的“大梦想”,一头连着每个家庭、每个中国人的“小日子”。

作为共同富裕现代化基本单元,467个未来社区建设正在浙江全面铺开。梓树花苑未来社区位于富阳区银湖街道,地处“国家级经济技术开发区核心区”,规划单元74.7公顷,实施单元25.9公顷。2018年梓树村拆迁安置至此地,小区居民户数1526户,常住人口4541人。在未来社区建设中,梓树花苑坚持党建引领网格智治,以“家”为主题,基于东吴布龙文化、农耕文化提炼社区文化特色,重点提升“一老一小”公共服务的邻里空间,积极盘活闲置空间,将安置房变成“有温度、有情感、有内涵”的幸福家园。

## 坚持党建引领 聚合合力 居民共治

基于梓树地理环境优势,联合安置小区的特点,梓树花苑以“面上织网,线上搭台,点上发力”党建引领,联合组织、凝聚党群、整合资源,着力构建“共建共治共享”善治新格局。以“家文化”为社区特色,坚持补齐社区短板,精准施策,因地制宜念好“融”字诀。

一是全过程居民融入参与。梓树花苑自创建未来社区以来,以百姓需求为导向,广泛征求意见,紧扣百姓关注点与实际需求来布局各种功能设施设备。通过“居民议事会、党员代表会、儿童议事会”等自治载体,充分调动居民全过程参与未来社区创建。

二是沉浸式文化融合呈现。在创建过程中,坚持挖掘文化内涵,将文化元素融合至每个场景,通过非遗布龙馆、农耕文化馆展示深厚的文化底蕴,带动沉浸式研学体验。注重保护两棵百年古银杏树,打造树下微讲堂,开展“我为孩子讲个故事”的传承活动,搭建新老梓树人的情感沟通桥梁,拉近邻里距离。

三是多元化邻里融洽互动。梓树花苑社区新梓树人占比约45%,是具有典型性和代表性的本土文化和创新文化融合的社区。社区参照社团、社群的模式建设场景,组建“梓树师爷团”“梓树半边天”等5个社会团体、“法治帮帮团”“梓树消防志愿队”等8支志愿服务队伍,每周以社团为单位组织开展活动,重新激活熟人社交圈。

## 空间复合利用 多场景融合建设

一是盘活闲置空间。遵循一带一环多组团的规划结构,进行室内外整体风貌提升建设,积极盘活存量空间,共梳理闲置空间1万平方米以上,建成2790平方米邻里会客厅、1500平方米惠民客厅、800平方米室外运动场、超1000平方米的儿童室外游乐设施、绿化改造提升8200平方米等,居民幸福感和满意度显著提升。

二是复合利用空间。以人民需求出发,把利用率不高的区域改造为“一老一小”活动场景。如将原办公大楼改造为邻里会客厅,建设婴幼儿成长驿站、宝妈俱乐部、共享咖啡吧、集会议、培训、婚宴、影院等功能为一体的

多功能厅,打造全龄段使用活动空间,将教育、健康、创业等场景融合建设,最大程度提升空间使用效率。

三是搭建议事空间。依托“网格议事厅”“百姓议事长廊”“长凳议事亭”的打造,发动居民就加强小区网格治理、商铺整治、加装电梯、法治文明创建等方面畅谈“网格事”,达成共识、解决“急难愁盼”。借力国家级民主法治社区打造,着力丰富网格内法治元素,邀请驻社律师每月25日固定日进网格服务,着力强化了居民法治意识。

## 响应居民需求 多维度数字赋能

一是分级分类贯通。依托区级统建的全域未来社区(乡村)一体化数智平台(简称“富春智联”)为基底,纵向贯通“浙里未来社区在线”,横向贯通基层四平台、城市大脑、部门应用,实现数据归集、资源共享,避免重复录入信息,保障居民的安全隐私。

二是个性应用定制。充分了解居民、物业、社区3个维度的需求,为社区精准画像,开发治理类个性应用“5星楼道长”,服务类个性应用“梓树明星店”“新梓树人”等,打通基层治理的神经末梢和服务群众的最后一百米。

三是老小群体服务。聚焦“一老一小”,重点推进“浙里康养”和“浙有善育”高质量落地,形成社区空间线上联动的综合服务体系。如“一老”空巢守护应用,为空巢老人搭建了安全守护系统智守护,通过在老人家中安装智能感知终端,实时监护老人居家安全状态和居家行为健康状态。

(作者单位:银湖街道)



## 改革中的“烦恼”

□ 夏深权

2022年2月《浙江省加快推进“大综合一体化”行政执法改革试点工作方案》获中央批复同意,浙江成为全国唯一的“大综合一体化”行政执法改革国家试点。这是党中央和习近平总书记赋予浙江省的重大政治任务,是全面贯彻习近平法治思想,推进城市治理体系和治理能力现代化,打造良法善治城市的重要举措。

在践行中国式现代化道路上,“大综合一体化”改革是现代治理的重要组成部分。经过去年的摸索,浙江各地的“大综合一体化”改革都有了实质性推进,但在实践中也伴随着诸多“成长的烦恼”。

如,部分法律法规和上级政策存在模糊地带。目前法律法规所规定的乡镇管理和执法职权十分有限,且多为辅助性职权,而推动乡镇综合行政执法改革的依据是2021年新修订的《行政处罚法》《浙江省综合行政执法条例》,但与之配套的法律法规或者政策制定有一定滞后性,且本身不同职能部门对同一事项的认定尚且不完全一致,存在争议也在所难免。目前浙江省作为此项改革试点省份,也需要通过浙江的实践为全国体制机制的完善提供重要参考依据。

如,职能部门和乡镇(街道)工作职责繁重。据不完全统计,每个职能部门承担的执法任务事项少则几百个事项,多则几千个事项,审批、监管任务相当繁重,每个职能部门的基层站所承担了绝大部分工作职责。为了避免形成部门权力真空,即便乡镇希望下沉执法人员发挥更大作用,但职能部门实际并无法全权放手。乡镇也同理,近年来在安全生产、基层治理、疫情防控等方面承担了大量工作,难以抽出一个正规队伍专职承担执法赋权事项。

如,改革成熟定型尚需一定时间。浙江省于2022年2月底发布试点工作方案,杭州市于2022年4月发布改革方案,区(县、市)基本一个月后发布改革方案,短短3个月时间要确定赋权事项、确定下沉人员、安排办公地点、赋权事项职责等改革要素,时间紧、任务重。浙江省改革方案明确把改革的成熟定型时间定在2025年底,政策逐步完善、软硬件配套逐步跟进也属于自上而下改革的必经之路。

综上,为实现乡镇“大综合一体化”顺利推进,不断加大法治政府建设力度,推动综合行政执法改革向纵深迈进,要针对性地持续完善以下各项措施。

(一)定期梳理评估执法事项,建立执法免责机制。建立动态调整机制。建议由省、市、区各级定期调研乡镇执法过程中出现的各类问题,对赋权事项动态调整,赋权宜以简易程序案件为主,科学制定乡镇集中权力的标准。持续调研乡镇执法能力和需求,研判乡镇执法成效和风险,确定哪些事项“基层管理迫切需要”加大赋权范围,哪些事项“乡镇无法有效承接”该重新收回,更需要明确哪些是“风险大”难处置事项,哪些是“高频多发”易处置事项,哪些是“零案件”僵尸事项,增强赋权事项的精准性,减少权限下放的任意性。

建立容错免责机制。“大综合一体化”改革磨合期内,部分法律条款有争议、定性标准不统一的事项,建议由区(县、市)级层面指定管辖,确定处置方式,若经研判是无法协调的法律问题,及时报请上级政府部门研究。目前省综合执法系统还未统一完善,各部门执法认定和标准还有争议,建议制定“容错免责机制”减少执法顾虑。

(二)减轻基层负担,建立权责匹配的执法体系。减轻职能部门下达工作任务。建议各职能部门适当减少基层执法人员工作负荷,让队员真正静下心来学习、消化、实践跨领域的执法事项,促进队员从“专”到“全”的转型。让队员通过更多的学习培训和多方面交流切实提高法律素养和专业水平,不断提高乡镇执法队伍整体的承接能力,让队员在乡镇待得住、有贡献、有获得感。

建立权责匹配、兼顾公平的机制。建议厘清部门和乡镇职责权限,明确执法和监管界限,各职能部门不能产生“一放了之”的甩锅心理,要主动沟通交流和跟进指导,避免出现权责的严重不对等,造成下放和衔接的断层,形成赋权事项的监管漏洞。赋权的事项和对应的部门也要尽可能匹配,避免出现无下放执法事项的部门下沉执法人员“英雄无用武之地”或“事不关己”的情况,无论在部门层面,还是在乡镇的执法队伍,都能够做到公平分配、协调运转。

(三)加快软硬件建设,强化部门联动体系。加快信息建设和装备配备。一方面加快信息化等软件建设,进一步统一整合执法和审批信息,规范信息共享流程,消除乡镇与职能部门之间、乡镇与民众之间、职能部门与部门之间的信息沟通壁垒,建立信息共享平台,不把宝贵的时间流逝在文来函往的过程中。另一方面建议加快配足配齐专业执法装备,应该由部门划转的要及时划转,应该由乡镇配备的要保障资金予以落实,确保专业性执法的硬件保障。

强化多元多维度联动。乡镇执法队伍目前在“一专多能”“跨部门”执法的专业性上仍有一定距离,建议在信息互通、案件办理、业务交流等方面出台相关制度,形成快速联动机制,进一步明确乡镇和职能部门的协作配合责任,加强沟通交流和协调联动,杜绝挑拨离间、推诿扯皮,确保执法和监管相得益彰、相互促进。强化与公检法之间的执法联动,加大执法处置力度和法律保障,真正实现“长牙齿”的乡镇执法。

(作者单位:区司法局)