

完善社会治理中公众文化参与机制

□ 荆晓燕

党的十九届四中全会提出，发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑，也是健全人民文化权益保障制度重要的组成部分。然而，公共文化事务的高度复杂化和现代生活的不确定性，使得现有的条块分割、部门壁垒的行政机制无法应对当前市域治理面临的新挑战，制约了市域治理效能。在公共文化服务体系中，依然存在着供需不匹配、治理结构不完善、供给主体单一、满意度不高等问题。要解决这些问题，一方面需要政府以治理思维为指导，做好顶层设计和更加合理、均衡地配置文化资源，另一方面也需要重视公众的文化诉求、重视其在决策中的作用、重视其作为文化供给主体和评估主体的地位，为其构建开放性的公共文化制度参与机制，使其具备文化自觉、重拾主体参与性。在公众文化参与意识日渐觉醒的时代背景下，政府应动员、引导、激励、扶持民众参与文化建设，并为提供一套较为完善的制度层面的参与机制，搭建平台、畅通渠道，让更多公众参与到公共文化服务体系建设中来。

多样化的需求表达机制

在公共文化服务中，公众不应该被视为消极被动的服务对象，而应该确立公共文化服务消费者的主体意识，切实为公众文化需求建立完善的表达机制。在这方面，各地在实践中探索了多种模式，目前较为普遍的做法是在公共文化服务配送中实行菜单式服务，包括点单式服务和定制式服务及其凭单制等新的模式，解决以往存在的供需不匹配问题。以此为借鉴，可进一步探索文化惠民卡等“自助餐”式供给，用更灵活的方式提升供需匹配度。同时，还可以考虑从文化预算中抽出一定比例的资金，定向地适用于文化领域的项目中，变直接性财政补助为间接、竞争性转移支付，充分尊重公民的文化自主选择权。

建立公众需求表达机制最大的难点是公众分散化的需求难以有效获取和系统集成，但在当前互联网时代，技术壁垒已被突破，甚至可以根据用户的爱好和属性特征将其文化需求予以精准化实现。在这方面，一些城市图书馆进行了有益尝试。具体来说，读者可以在与图书馆签约的相关书店借阅图书，读完之后也不必再还给书店，而是直接还到图书馆的自助借还机即可。图书馆每月会和合作书店结账，这些图书会自动进入

图书入藏流通环节。这种融合思维下的技术创新将图书馆的借阅服务职能拓展到书店，可以让读者的个性化需求得到有效满足，实现了服务与需求的精准化无缝对接。这是为公众建立完善的文化需求表达机制的典型案例，其经验值得借鉴推广。公共文化服务应基于大数据技术，采集和分析各类群体关于文化的需求信息、关注热点、发展动态，进而推出更加精准的公共文化服务，使公共文化服务的普适性与公民的个性化需求实现有机结合。

多渠道的供给参与机制

公共文化服务的供给体系不应是封闭的系统，而应该是开放的平台。群众不仅是公共文化的服务对象，同时也可以公共文化产品的创作者和供给者。在公共文化供给体系中，公众的积极参与能够有效解决公共文化服务供给主体单一、信息不对称、结构失衡等问题。因此，政府相关部门应该搭建平台、畅通渠道，建立制度化的供给参与机制，将民间文化资源纳入公共文化服务体系中来，使民众成为公共文化供给体系中的活跃力量。

在探索公共文化供给体系的公众参与机制方面，一些城市积累了丰富的经验。例如，某些城市利用市民文化节的举办，来吸引公众参与公共文化服务中。市民文化节最主要的特点就是通过“多平台”的搭建，让群众自发参与到活动中来，真正成为文化的主角，实现了“百个社区大展示、万支团队大竞技、千万市民齐参与”的目标。之所以能够实现这样的目标，是因为政府彻底转变思路，从台前退到幕后从管理到治理，探索通过办节来搭建平台的做法，最大限度地集聚社会资源、社会力量共同参与。在举办市民艺术节的过程中，群艺馆转换自身角色定位，努力创新组织方式和办馆机制，从全市群文工作的主导主体转型为组织协调主体。可见，这些活动在公共文化服务的开展过程中重视构建民众参与机制，专注平台架设与活动统筹的顶层设计，激发了蕴藏在民间的巨大文化活力，产生叠加效应甚至乘数效应，使办节方式从政府机构的“独角戏”转化为社会组织的“群英会”。借鉴这一经验，在公共文化服务供给机制中，政府应改变原来埋头冲在一线做活动的模式，变“办文化”为“管文化”，以“为市民搭台，让市民唱戏”作为出发点搭建平台，以开放的思维和协同的机制吸纳公众力量参与，使群文活动由

“系统内小循环”变为“社会化大循环”的有效途径上。

有序的治理参与机制

在公共文化服务管理的过程中，公众也是不应该缺位的。从组织角度分析，传统公共文化服务体系中，以政府及其所辖的公益性文化事业单位为主体的一元制供给模式在组织上缺乏开放性与协作性，抑制了社会各方力量的参与与协作，是导致诸多问题产生的主要原因。要解决这一弊端，就必须把社会公众吸纳到公共文化服务的运行管理中来，提供机制化的平台，使社会公众参与公共文化服务的项目策划、活动组织、资源提供、服务开展等管理环节，进一步完善公共文化服务的治理结构。公众的制度化治理参与，有两条主要途径，一条是参与公共文化机构的治理，另一条则是参与基层社区的公共文化治理。

公共文化机构主要是指公共图书馆、文化馆、博物馆等公益性文化事业单位，它们是我国公共文化服务体系的中枢。为了更好地发挥其骨干作用，我国逐步探索建立公共文化机构法人治理结构，将理事会打造为治理平台，吸纳相关专业人士以及各界群众代表参加。

在具体实践当中，各地图书馆根据自身不同状况组建不同类型的理事会，梳理其发展历程，可以发现图书馆理事会作为法人治理结构的核心，其职能不断强化与完善，从咨询到议事、决策再到监督，相互分权制衡的组织架构逐渐形成。随着公共文化机构的法人治理结构的逐步完善，决策方式将由封闭转向开放，由单向度转向多向度，从而促进开放的治理取向，拓宽民主的表达渠道，是一项具有重要变革意义的制度创新。

基层社区的公共文化治理是公众参与公共文化治理的重要途径。基层自治组织的管理变革，是公共文化内源式发展的第一步。基层自治组织管理主要包括基层自治结构、自治组织权力关系以及公民参与三大方面。组织结构是基层自治的能力基础，权力关系是基层自治支撑力的原点，公众参与是基层自治创造力的源泉。在基层社区优化组织结构，构建基层文化自治平台，可以充分激发社会活力让文化资源流动起来。社区的组织化参与可以聚合社区资源、增进社区资本，构建多主体协商过程。社区参事理事会为自下而上的利益表达和民智聚合、扩大社区自主权提供了平台和机会，是组织化参与的有效形式，是畅通民众参与公共文化服务治理渠道的重要探索。

全方位的评估参与机制

在当前公共文化服务体系中，评估特别是服务评估是最为薄弱甚至缺失的一环，服务评估的主体往往是政府部门，对服务效果的描述往往采取模糊的定性表述，而缺乏量化数据和群众参与。要从根本上改变这种现状，就必须坚持群众主体地位的主导原则，树立“以人民为中心”的评估理念。在评估主体、评估指标的设计建立过程中，把群众需求、消费方式、行为习惯等放在首位，在此基础上进行评估，力求使评估效果能真实反映民众的诉求和感受。

在评估主体中吸纳公众参与。公共文化服务的对象是广大人民群众，一切工作的核心都是服务群众，群众参与评估是逻辑的必然，也是目前评估体系完善的方向。在一些基层公共文化治理方式的探索中，也越来越重视公众参与。如社区服务管理中心作为承接方托管了很多社区文化活动中心，在运营管理中，建立“重大事务民主协商”决策机制，并探索由社区居民代表、社区服务管理中心（托管方）和街道办事处（委托方）三方代表组成的文化活动中心管理委员会负责审定文化活动中心的年度工作计划，审议工作总结并作出评估，从制度层面推动和规范文化中心的运作。以上这些制度安排都将社会公众作为重要的评估主体之一，能够激发广大公民有序参与公共文化的活力。

目标设置真正做到以群众需求为导向。应建立有效的文化考核机制，对公共文化服务建设提出明确的考核指标，将群众满意度和反馈作为评价政府文化职能的重要参数。目前，我国公共文化服务的绩效评价过多注重硬件设施，而对于“社会效益”的关注度不足。因此，在评估目标的设置中，应注重社会效益的考察，把社会公众的参与意愿、参与程度以及满意度作为衡量公共文化服务项目成效的重要评估内容。以往出现“重设施、轻服务”的考核偏差，重要原因是在技术层面硬件容易量化，而“受众满意度”等指标采集困难，量化难度大。因此，应运用大数据技术，通过多渠道收集公众关于公共文化服务的数据，包括消费偏好、满意度、意见建议等，从而使评价指标能够更科学、更准确地体现出群众的感受和诉求。

政策与治理

从三个方面发力完善民生保障制度

□ 于未东

党的十九届四中全会提出，“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要”。这为民生保障制度建设指明了方向，也为中国特色民生保障制度理论研究提供了遵循。按照党的十九届四中全会决策部署，着眼于增进人民福祉、促进人的全面发展，紧紧围绕民生保障制度建设进行深入研究，不断丰富和完善中国特色民生保障制度体系，为坚持和完善统筹城乡的民生保障制度作出应有贡献。为此，结合我国基本国情在发展中保障和改善民生，坚持和完善民生保障制度，做到“稳中向好，长期向好”的民生发展趋势，还需在以下几方面持续发力。

完善社会救助制度，兜底民生保障。社会救助是社会保障制度中的最后一道安全网，是国家利用财政资金直接对贫困人口依法实施的一种基本救助方式，发挥着缩小贫富差距、确保贫困群众共享社会发展成果、维护社会底线公平的重要作用。社会救助制度有效地解决了生活水平低于最低标准的贫困人口、家庭基本生活问题，在保障民生中起到了不可忽视的兜底作用。加快完善社会救助制度，要建立稳固的社会救助财政制度，从制度层面上确立救助资金来源，加大社会救助资金投入量，优化救助资金支出结构，增加兜底性民生需求方面的资金投入，提高最低生活保障标准，扩大社会救助制度覆盖面。科学审定救助对象标准，严格划分救助群体

范围，适当引入民主机制，监管基层干部权力，将低保发放工作程序化、规范化，公平公正、高效合理地落实低保政策，避免“错保”造成的挤压公共财政资源现象，规避“漏保”引发的贫困人口失去基本生存权的风险。促进城乡社会救助制度的有效衔接，统筹实施城乡居民医疗、教育、住房等救助制度，同时加强城乡协作，合力将各项救助工作落实到位，创建城乡信息沟通平台，设立全国救助人员信息库，逐步实现社会救助城乡一体化。建立中央与地方责任分担机制，中央政府需承担确立社会救助政策、完善相关法律法规、提供统一救助核算标准、制定社会救助运行机制等主要责任，发挥其主导作用，地方各级政府分担相应剩余社会救助责任，包括监督社会救助制度的总体实施情况，根据各地区实际情况建立相应的补充机制、承担部分财政支出责任等方面。

落实就业优先政策，促进更充分高质量就业。就业是民生之本，是经济发展的助推器，是可持续发展的关键。就业优先体现了以人民为中心的发展思想，是促进经济发展、维护社会安定有序的必要要求。在经济下行时期，要有减少失业、稳住就业的基础上寻找新的就业增长点，以充分就业为导向实施更加积极的就业政策，统筹协调财政政策、货币政策以及相关社会政策，形成以扩大就业为首要目标的联动机制。加强党中央对就业工作的统一领导，提高

政府对就业优先政策的执行效率，将就业优先列为经济发展战略的第一序列位。加快转变经济增长方式，发挥市场配置资源的决定性作用，深化行政审批制度，减少政府对市场的微观管控，充分释放市场活力，激发企业吸纳就业能力。调整产业结构，着力发展岗位容量大的第三产业，继续发展生产性产业的同时培育多种新型消费行业。落实国家现有各项就业扶持政策，对就业吸纳能力强的中小型企业给予财政补贴、税收减免、阶段性缓缴社会保险等优惠政策。完善创业扶持政策，鼓励劳动者自主创业、灵活就业，以创业带动就业，释放新经济领域就业潜力，在经济增长中实现更充分更高质量就业。扩大就业公共服务覆盖面，为就业困难的重点人群提供全面精准服务，保障人民公平择业、自主择业。做好高校毕业生就业指导工作，转变传统就业观，鼓励高校毕业生到乡镇基层和相对不发达地区就业，到非公所有制小微企业中就业。

合理配置社会公共资源，优化教育医疗资源布局。在社会公共资源配置问题上，要努力缩小各地区间公共资源供给差异，公共资源投入尽可能向贫困地区倾斜，完善公共资源财政支出制度，优化公共财政支出结构，增加公共资源财政投入总量，确保各项财政支出中公共资源占比逐年提高，实施经济发达地区负责落后地区的帮扶政策，重点关注农村基础性民生设施建设，提升农村公

共资源配置标准，实现城乡公共资源配置均等化。健全保障公共资源全民共享的法律法规，维护公民依法享有社会公共资源权益，通过法律保障公共资源质量水平，规范公共资源财政支出。建立公共资源配置监督机制，组织内部设立监督小组对公共资源决策的协商、制定、审核、实施等过程进行全方位监察，搭建政府与社会网络信息沟通平台，拓宽外部社会监督渠道。将公共资源配置水平纳入政府绩效考核指标，以城乡公共资源配置一体化作为绩效评估的重要内容，提高政府合理配置公共资源的行政执行力。认识到农村公共基础教育、医疗资源远远落后的现状，提高教育、医疗方面公共资源财政支出比例，优化教育医疗资源布局。加大医疗卫生硬件设施投入力度，增设乡镇卫生医疗所，调配优质医疗技术人员下乡工作，消除乡村医疗卫生机构和人员“空白点”，改善农村就医环境。升级公共基础性教育资源，推进农村教育信息化，加快各偏远地区教学点开设网络课堂，助力教育均衡发展，鼓励优秀骨干教师到乡镇基层教学，促进乡村教师进城交流，实现城乡师资力量互动。

社会聚焦

做实社区网格党建，推进社区服务常态化是为民服务的新举措。社区网格党建，就是在管辖地域划分若干网格状单元的基础上，把社区党组织设置与管理网格有机融合，通过发挥社区党组织领导作用，有效整合政府、市场和社会各类资源，教育引导党员深入群众、服务群众，努力实现设置更合理、责任更明确、发动更到位、参与更广泛、保障更有力、治理更精细、服务更周全的系统建设和整体建设。

城市社区通常具有管辖面积大、居民小区多、直管党员多等特点，人口结构多样化、空间结构复杂化、组织类型多元化使各种思想观念和利益诉求在社区交织碰撞。合理划分小治理区域，有助于推动工作重心下移、资源力量下沉，也为社区基层党支部发挥战斗堡垒作用提供有力抓手，从而把党建引领社区精细化治理落到最小的组织单元。

同时，面对这次突如其来疫情的考验，社区网格党建也暴露出网格党组织“小马拉大车”、群众工作机制不健全、网格员力量不足等问题。因此，探索适应超大城市治理体系和治理能力现代化的新路子，夯实网格党建，既要坚持和加强党的全面领导，提高网格组织化水平，也要优化体制机制，解决制约网格治理效能的瓶颈性问题。

优化网格组织体系。科学划分网格是增强党建网格政治功能和组织力的基础，科学划网既要充分考虑区域党员数量及分布情况，也要遵循“全覆盖、不交叉”原则，以自然小区、楼栋、楼栋等为单位，打造边界清晰、覆盖全面、管理灵活的网格体系。健全网格组织是增强党建网格政治功能和组织力的关键，要坚持完善“社区党委—网格党支部—楼栋党小组”三级组织体系，延伸社区党委的治理手臂，由党支部书记担任网格长，支部委员、党员、楼门组长、片区民警作为网格员，使网格单元成为有组织机构、有党员队伍、有活动载体的社区基本单元。优化运行机制是增强党建网格政治功能和组织力的重要保障，要建立流程管理机制，明确“格内立项解决—社区共商共治—街道吹哨报到—区级统筹协调”服务链条，实现回应诉求一轴到底；深化入户走访机制，推广“走动式工作法”“网络问政”“社工包楼”等经验做法，通过定期走访，收集群众诉求和问题，形成需求清单；完善项目化运作机制，将网格服务细化到具体项目，引领群团服务、社会组织、志愿者队伍、回社区报到的在职党员下沉网格，带动人力、财力、物力及信息、智力资源有机整合，实现发现问题在网格、解决问题在网格、党组织党员发挥作用在网格。

提升网格治理信息化水平。小网格包罗大信息，社区治理精细化离不开网格信息平台的全面精准支撑。要将信息化延伸至社区网格基础地理、楼栋、人员及空间参数的编码工作，将对应区位和空间内的居民、物业、楼宇企业等数据信息打包，通过制定信息规则，掌握全部区域、各类主体的各类信息，借助科技力量实现对社区网格的全覆盖、精细化管理。同时，要整合属地和视自、发改、住建、科信等职能部门资源力量，打通政策路径，避免“家家点火、户户冒烟”“信息孤岛”等现象。

培育社会治理共同体先进文化。党的十九届四中全会提出，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。现代化的生活方式和消费方式使社区成为一个真正意义上的共同体，要适应街道、社区、居民、驻区的“两新”组织等“万物互联”的现实特点，以利益为纽带，把政府主体、市场主体、社会主体真正塑造成互相需要、互相依赖、互相合作的区域共同体，在此基础上培育适应共同体建设的楼门文化、企业文化、社区文化，营造利益共同体、生活共同体、治理共同体的现代社区观念，实现社区网格内各类治理主体各类其美、美人之美、美美与共。

□ 李萌

把社区网格党建落到实处

