



治理共同体·大城善治有活力

人民建、为人民，构建“四个人人”城市治理共同体

■本报记者 周辰 史博臻

最快在今年春节后，杨浦区凤南一村将启动拆除重建，有居民憧憬未来：“将来我住6号楼，空间好、视线好，看得见黄浦江。”这个《上海市城市更新条例》生效后全市最大规模的拆除重建项目，将来能眺望到的那段滨江岸线，正是人民城市重要理念首提地杨浦滨江。

这里也是市人大代表许丽萍联系的社区。跟踪调研过程中，她被社区干部与居民共同拥有的一股精气神打动，正是这股子精气神推动凤南一村拆除重建项目创下最快实现征询、签约、搬迁3个100%的速度纪录。

这让许丽萍对于全过程人民民主蕴含的巨大力量有了新认识，“是支撑上海建设现代化城市的重要基石，也是投入最小的治理成本，实现高效能治理与最佳获得感的新模式。”

今年上海两会现场，代表、委员结合履职观察与思考，共同热议城市治理的力量源泉。代表们提出，大城善治，既要凝聚人心形成共识，也要总结经验落实制度，让“人民建”与“为人民”有机融合，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。

“三会”上云吸附年轻人

“好的民主制度不能只用来做盆景，应该实现遍地开花。”市人大代表张丞俊是年轻的“小巷总理”，他任职的黄浦区五里桥街道，在20余年前社区改造与治理中摸索出了引导居民自治的“三会制度”。如今，“三会制度”已被写入《上海市居民委员会工作条例》，形成9个操作环节，保障所有居民全程参与社区治理，充分体现了全过程人民民主。

新一代社区工作者，也令“三会制度”迸发出新的生命力。“工作日年轻人都出门上班了，只有退休的阿姨爷叔来参加‘三会’。”张丞俊介绍，召开“三会”常受限于场地与召集时间，青年人主张无法得到呈现，相关部门便启动建设“云三会”，居民可通过社区云现场查阅各会议的资料、投票和公示等文件，公开透明，且方便引导社区年轻人、上班族关注和参与社区治理。

美丽家园建设中，要为小区安装路灯，老年居民参与线下讨论时提出路灯不能影响一楼居民休息，这条建议被记录并上传至“云三会”，张丞俊没想到这条建议引起了众多年轻居民的共鸣，他们进一步提议可在居民楼附近安装草坪灯，既美观又不影响低楼层居民休息。“年轻人通过‘云三会’融入社区治理，他们的想法又让整个小区增添了活力。每个人的想法都得到尊重，合理建议被采纳，一来二去，老年人和年轻人都愈发愿意投入到建设和管理共同家园中。”

细部发力实现更大效果

一个小区能通过一盏草坪灯凝聚人心，而一座城市运行与治理则需要更系统更细致的考量，把增进民生福祉作为城市建设和治理的出发点和落脚点，把全过程人民民主融入城市治理现代化。

譬如，上海正全力推进新时代城市建设者管理者之家建设，是“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系的重要组成部分和示范标杆项目，解决一线劳动者的安居宜居问题。这也成为不少代表、委员关心的民生大事。

王延华委员走访了多处新时代城市建设者管理者之家，独立卫浴、家电齐全、可拎包入住，为城市一线工作者营造便利之家、温馨之家，给他留下了深刻印象。基于惠及更多民生的角度，他建议在新增的公租房项目中，明确规定要有一定比例用于“一张床”产品。此外还可利用好存量资源，包括各区现有的闲置厂房、仓库或园区办公楼，进行改造和装修，尽可能地就近服务于劳动者们。

黄罗维委员建议，探索运用金融手段，把企业资金引入租赁住房市场，有效发挥企业在市场中的主体作用。今年相关的建设目标已敲定：上海将建设筹措7万套（间）保障性租赁住房，筹措供应“新时代城市建设者管理者之家”床位3万张以上，建设筹措保障性住房1万套以上。在发力增量的同时，黄罗维认为管理运营方面也应尽快跟上，全方位提升建设品质、居住体验。

城市更新是持续提升城市宜居宜业水平的重要手段。市政协委员、同济大学建筑与城市规划学院教授蔡永浩表示，相对于具有标志性和速度优势的“自上而下”大型建设项目，“自下而上”的小型更新项目，以其多元特征和灵活的特点有更强的适应性，体现出对市民日常生活需求的充分关注。

他建议从3个途径发力：切分更新项目，将其化整为零、化大为小，吸引小型民间资本进入城市更新；创新土地混合使用模式，探索生活友好型的小微餐饮与居住的融合，鼓励建筑内功能混合的模式，推动产城一体的宜居型城市建设；适当地修正与此相关的城市建设规范，保证功能混合建设的落实。“项目变小了，才能做到精和细，从而产生丰富多样的效果，为城市增添活力。这将是未来可以采取的以共建共治推进城市更新的策略。”

既局部探索也整体推进

制度设计、法治保障、协同立法，治理共同体更需要制度保障……两会现场，不少代表委员纷纷提出，现有的城市治理鲜活案例值得进行更深入“解剖”，或是形成体系，或是写入地方性法规予以规范与保障。

“航空航天人才聚居的社区，会有哪些需求？”有人大代表在闵行区调研党群服务站建设情况时目睹了这样一个特别故事——人群需求与实有人口登记情况大相径庭，明明年轻人为主的社区，提上来的竟然是老年人的需求。

进一步深入调研，揭开了“老漂族”的故事。原来，为了帮助工作繁忙的子女分担家务，老一辈从全国各地涌入，成为社区最主要的居民群体。需求和背后的原因明晰了，党群服务站提供的公共服务才能更有针对性。“建设党群服务站不仅仅是‘水泥黄沙子’”，代表们认为，城市治理既有硬工程也有软治理，应通过制度设计来充分落实人民城市理念，打通自上而下的资金安排和自下而上的民主参与。

“部门之间的立法协同，才能促进政策理念的高效落地”，市人大代表王颖以城市更新为例，新旧政策之间相互制约、不够协同，是构建城市治理共同体过程中需要解决的问题，政策高效落地、持续创新，才能积极激发与调动各类主体的参与积极性。

譬如，当前上海城市更新往往涉及风貌保护，按照现有审批流程，必须先获得建设工程规划许可证，才能申请召开专家评审会。“但实操过程中与常规的开发逻辑又有冲突。”王颖建议，在多维度多层级加强各部门协同，建立务实管用的跨部门联合操作模式，在一个平台上推进，取得最大公约数；与此同时，整合完善形成有系统性和针对性的政策包，多渠道听取难点和卡点，反馈形成改善机制，从而持续有效地解决问题、疏通障碍。

许丽萍代表认为，人民城市的核心要义是城市建设依靠谁、为了谁、怎样建设，重要理念融入城市建设与治理的每个环节，既要局部探索也要整体推进，上海需要更有为更健全的制度体系，包括创制性地方法与相关配套制度，不仅是民生兜底保障，同时更需要鼓励探索创新模式。

一方面，上海已有较为成熟的制度依托载体，包括5000余个“上海人大代表家站点”、市人大常委会25家基层立法联系点、人民建议征集平台、12345市民热线、人人议事厅等，是广泛听取民意、集聚民意的重要载体，今后要进一步激发市民参与议政的热情，完善提出建议、办理和反馈的闭环机制。与此同时，要有的放矢地关注重点领域，比如聚焦公共政策制定与效果评估、重大工程确定与绩效评价、民生实事工程确定与效果评估等等。

此外，还要重视理论研究。大大小小的城市治理探索，可为理论研究提供极具价值的样本，而理论研究成果可进一步指导人民城市建设的实践。



俯瞰曹杨新村街道。（受访者供图）



▲▲上海正全力推进新时代城市建设者管理者之家建设。
本报记者 袁婧摄
▲百禧公园涂鸦鸡群。
▲成套改造后的曹杨一村。
(均受访者供图)
制图：冯晓瑜

■本报记者 王宛芝

普陀区曹杨新村街道，有一串“圈儿”。数字场景圈，针对老人日常生活、办事的高频事项，以数字赋能养老应用场景，如智慧食堂、智慧出行、智慧康养运动；数字学习圈，将掌握数字智能技术作为老人跨越“数字鸿沟”的重要法宝；数字陪伴圈，通过建设“数字伙伴微站点”，培育“数字伙伴微志愿”、落地“数字伙伴微项目”，让有需要的老年人随时在身边找到能提供帮助、解决困难、共享服务的场所和志愿者。

这些实实在在的获得，由众人商量而来，更是共同体的力量。

共同体，不止于“人”的集合，更是理念和规制的认同。曹杨新村街道全天候开放的“域一片一线一点”四级党群服务阵地和人民城市客厅体系，设在工人新村，涵盖人大基层立法点、政协委员工作站、人民建议征集工作站等功能，成为群众家门口建议征集、协商议事的重要阵地载体，培育民众的主动意识。

“人民当家作主”有了法治保障，也实实在在在演绎出“共同体”内涵——在“15分钟社区生活圈”的搭建和完善中织密城市主体间链接，凝聚力量达成共识，最终转化成为治理合力，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。

颗粒度破题“过大”与“过小”

几年前初来乍到，曹杨新村街道党工委书记许春辉走进了这片“劳模新村”著称的土地。始建于上世纪50年代的曹杨新村，是新中国成立后建设的首个工人新村，街道也因此得名。2.08平方公里的土地有63个自然小区，常住人口约10万。

“一头是熟人社区，淳朴情怀；另一头，是亟待谋划的社区更新，缺什么又该怎么补。”在这走走停停中，许春辉发现，这儿也面临颗粒度“过大”或“过小”的窘境。这也是很多专家都提及的超大城市共性问题——“过大”是指对于整个城区而言，市民共享诸多公共设施和服务，但独门独户，让个体行为对于他人和城市的影响微乎其微，城市公共参与度低；“过小”是指对于居民生活的圈子尤其是小区而言，居民间易产生齟齬，事无巨细都在基层，治理难度大。

破题路径，就是研磨颗粒度，坚持全过程人民民主，通过凝聚不同主体的认识，达成城市共同体的共识，通过协调不同主体的行为，形成城市治理的合力。

市人大常委会基层立法联系点成了抓手，这个设在居民区的基层立法联系点，先后开展了300多场、逾万人次参与的立法征询、执法检查、普法宣传、座谈交流等活动，参与82部法律法规立法征询，提出意见建议1884条，被采纳295条。

“有啥不满意，立马有表达的渠道。”在《上海市养老服务条例（草案）》征询过程中，对于群众反映较多的老年人“叫车难”，借助市人大代表联系选民工作，这儿在全市率先落地“一键叫车”智慧屏，助力老人便利出行。源园社区成功创建全国示范性老年友好型社区。也在人民建议征集工作中，通过街道领导居民区接待机制，针对助餐布局盲点建成“曹杨幸福饭堂”，被选为市级优秀人民建议。

也是在这一过程中，许春辉敏锐捕捉到老年群体的社交情感需求。他开始思考老年群体对于聊天的需求，对于跨越数字鸿沟的需求。

参与感让居民变“合伙人”

年过七旬的杨叔，家住南梅园居民区。最近他发现，身边爱下象棋的老邻居都爱往外跑。一问才知，社区多了个老年友好City walk（城市漫步）数字学习圈。街道创新推出“做一天曹杨人——长者智能技术提升微旅游线路”，体验花溪园“家门口养老服务站”、寻访劳模工作室、感受中邮科技设在礼泉路的快递分拣中心。老杨也兴致盎然地加入。

其中还有让老杨印象深刻的一站——曹杨百禧公园。土生土长的老杨对这儿不陌生，这里最早是真如货运铁路支线，后改为曹杨铁路农贸综合市场。这个880米长、宽度介于10米至15米之间的狭长空间，被重新规划建设为一个全新的、多层次、复合型步行体验式社区公园绿地，形成“长藤结瓜”般的南北贯穿步行纽带，连接起“15分钟社区生活圈”。

“边角料空间”的活化利用也给了老杨和老伙计们启发：“我家小区的废弃天井，能不能也改造成特色花园？”建议一经提出，很快得到社区居民一致同意，说干就干，从效果图的设计、资金扶持，到物资捐赠，各方合力，最终将南梅园居民区后一处废弃天井，打造成“共享后花园”。

施工单位结合居民的需求和意愿，因地制宜、就地取材，“小投入、大变化”。考虑到活动场地在室外，又以社区老年群体为主，天井地面的铺装采用了青色防滑砖，两侧的花坛里种上了绿植花卉，两新企业捐赠了桌椅、遮阳伞和秋千椅。“这个‘后花园’增进了居民间的交流互动，大家成了‘合伙人’，常在这儿聊聊天，讨论社区事务。”南梅园居民区党总支书记杨磊很感慨。

「圈」出共同体，工人新村「逆生长」