

“三会”制度、凝聚力工程、“三所联动”等“上海首创”生根发芽 全过程人民民主，为人民叙事



朱国萍(左)所在的萍聚工作室,作为基层立法点的信息采集点之一,更能直面“原汁原味”的民意。

本报记者 张伊辰摄



宝兴里公共客厅悬挂着1949年12月30日《文汇报》对宝兴里的报道。 本报记者 周俊超摄



单家宝把自家客室间用作居委会办公场所的照片原件。 本报记者 周辰摄

■本报记者 王嘉蓁 周辰

人民城市,既蕴含着上海这座城市的根本属性,彰显了人民主体地位,也指引出一种方法论和现实路径。

75年前,宝兴里居民福利委员会成立。“申城第一居委会”诞生,自治共治的萌芽在街巷里弄里孕育发芽,有了雏形范本。从人人避之不及的“低头弄堂”起步,彼时,居委会干部将自家客室间挪用作办公室,从一线的摸爬滚打中磨出“一呼百应”的经验诀窍。

75年间,“三会”制度、凝聚力工程、“三所联动”、社区治理学院等一批“上海首创”生根发芽,丰沛了治理共同体的内涵和外延。面对不同历史时期的新形势、新挑战、新任务,一个个基层群众性自治组织汇聚起最广大人民的力量,解难题、促发展。环境整治、垃圾分类、适老化改造、基层矛盾化解……巨细靡遗中,人民享有更加广泛、更加充分、更加全面的民主权利,人民当家做主体现在方方面面……

2019年11月,习近平总书记考察上海期间来到长宁区虹桥街道古北市民中心,提出“人民民主是一种全过程的民主”。作为全过程人民民主重大理念首提地,上海正努力打造全过程人民民主最佳实践地。

始终承载人民的意志、愿望和利益——人民城市,为人民叙事。

萌芽

老一辈上海人依稀记得宝兴里的别称——“低头弄堂”。有经验的居民这样告诫:走进弄堂,先看脚下。彼时,宝兴里路面泥坑遍布,垃圾遍地。脏乱复杂的环境,令这里治安堪忧。解放初,人们对居住环境迫切改善的需求,催生了宝兴里居民福利会的建立。在上海首个基层群众性自治组织的发起推动下,从全弄大扫除到合理摊派水电,邻里矛盾有了调处良方,“低头弄堂”顺利摘帽。

矛盾厘清只是第一步,更深远的影响是让社区居民对于集体力量有了直观鲜活的认识。宝兴里,从此成了里弄自治的代名词。

以宝兴里为代表的最早一批居委会,一无经费,二无房子,三无设备。可正是在物质条件如此艰苦的情况下,居委会干部将居民眼中的麻烦事办成办好,更在日积月累的点滴小事中赢得了口碑和信誉。大城善治迈出第一步。

抽穗

从宝兴里出发,此后数十年间,上海里弄内各类基层自治组织如雨后春笋般兴起。

上世纪90年代,随着单位人向社会人转变,更多矛盾集中表现在社区。扔垃圾、修路灯……居民们往往分毫必争,社区情况变得复杂多样,对基层治理手法提出更大挑战。

在此背景下,黄浦区五里桥街道在全国率先探索“三会”制度。追溯缘起,其要

破解的正是“政府理单办实事,老百姓不买账”的实际困惑。

如何让“群众要的”与“政府做的”趋于一致?事前听证、事中协调、事后评议,这套居民自我管理“三会”机制在实践中应运而生。实战中,它既推动了基层决策更为科学化民主化,也让各类矛盾在项目推进的每一步都有了可倾诉解决的渠道。广大社区工作者腾出更多时间和精力搭建基层治理框架,引入外部资源等。

更难得的是,“三会”制度的建设完善逐步在社区居民中播撒了可贵的规则意识。十多年来,“三会”制度在实践中持续拓展应用场景,不仅被写入《上海市居民委员会工作条例》,还入选了《民政部100个优秀社区工作法》。当下,“新三会”制度已实现基层高效集中意见、自主形成治理方案——密切政府与群众、与社会各方的关系,动员起参与治理的共情;依托特色实践让“参与”成为一种习惯养成,让各方学会梳理诉求、形成方案、掌握治理方法;最终,让人民群众走向城市治理前沿。

为吸引更多有想法有能力的年轻白领参与社区治理,如今的“三会”制度一路开到了云端,形式更灵活,能触达解决的议题更广泛。不久前,五里桥街道一小区24台使用了20年的电梯齐齐换新,正得益于“云三会”发挥关键作用。

繁茂

长宁区虹桥街道古北市民中心,这个扎根居民区的基层立法联系点,让很多法律条文在征求意见阶段就有了实践依托和鲜活表达。今年3月,《上海市无废城市建设条例》立法前的一场调研座谈会上,有社区干部生动地讲述居民为响应“无废城市”号召主动团购了碎纸机。深人体验“变废为宝”后,居民们发现难点往往不在“废”,而在于“宝”找到合适买家。建立完善碳普惠机制由此成为立法征询中的金点子。

今年3月,沪剧《同舟》在虹桥艺术中心首演,基层立法点的日常被原汁原味搬上舞台。从打开一把锁解开毗邻小区阻隔,到各方众筹议共同办好社区爱心食堂……精心打磨的原创沪剧,叙述的正是全过程人民民主在社区发挥作用的那些事儿。

放眼全市,25个市人大基层立法联系点持续提升升级,覆盖街镇社区、产业园区、郊野乡村、行业协会等不同领域、类型。议什么、怎么议,基层立法点都能按需“点单”,激发人民群众首创精神。

目下,上海坚持把全过程人民民主融入城市治理全过程,融入人民城市建设各方面。市公安局虹口分局凉城新村派出所,在居民眼中,它更像是一间“会诊室”。“三所联动”机制下,派出所民警、司法所人民调解员与律师事务所律师在此联合问诊,结合情理法理出线头、捋清思路。如今,这一机制已在全市推广。

“如果是妈妈,她会怎么做?”

口述人:黄祖菁(黄浦区外滩街道宝兴居委会第一任主任单家宝之女)
整理:周辰(本报记者)

今年4月,我参加外滩街道举办的慈善晚会,捐出一件妈妈当年织的毛衣。这是30多年前,她送我的生日礼物,一直没舍得穿。没过几天,黄浦区档案馆又来信,想把展陈在居委会的我妈妈的遗物转移至档案馆保存。

真是舍不得啊!这些年,每每遇到困难或纠结,我常常扪心自问:如果是妈妈,她会怎么做?

80多年前,妈妈高中毕业,嫁给宝兴里,成了家庭主妇。那时候的宝兴里和周围几个里弄,因流氓瘪三多而出名,不仅环境较差,生活也都困难。邻居烧坏了锅子找到我妈妈,就把家里全新的锅送去;生活困难的邻居说没钱吃早饭,她拿出三分钱让人买大饼吃。

75年前上海解放,妈妈32岁,正值芳华,也遇到了改变了她一生的大事。起初,几名和她一样热心的家庭妇女想施展才华与热情,服务社会、发光发热,就在区接管委员会领导下,于当年12月成立了宝兴里居民福利委员会,成为上海首个居民自治组织,也就是后来的居民委员会,妈妈便成了申城第一居委会的首任主任。

当年负责接管工作的干部同时也在

观察居民自治组织试点的情况。他们认为我妈妈能把这件事做好,因为她“一有能力,二有热情”。

当时有句话形容里弄干部们的工作情形,叫作“自吃饭,无工细,倒贴鞋袜油”。最初,居委会没有办公地,妈妈腾出我家客室间用来当工作间、会议室。当年要开居民大会,但没有像样的会场,弄堂有口井,井口放上一块木板,妈妈就这样站上去讲,她讲的话公平公正,句句落在居民心里。

这样无偿工作了几年,附近一所小学请她去做老师,还常有居民和居委会干部来学校找她解决弄堂里的事务。妈妈没有犹豫,直接辞了这份有工资的教职工作,回到了宝兴里。

作出这个选择与名利无关,她是发自心底喜欢居委会工作。我想,妈妈的经历生动诠释了何为“人民当家做主”,她曾是旧社会的家庭妇女,解放后有了这一方天地,可以施展才华与热情,服务社会、发光发热。

妈妈在宝兴里安然走完了她的一生,而出生在宝兴里的我,则见证了宝兴里在新时代创下又一个动人的新纪录。

2019年,宝兴里所属金陵东路北侧旧改项目启动征收,这可是居民们日盼夜盼的大好事。兴奋之余,各种想法也冒出

来了。有人相互比较,有人也说:“当年你妈无私奉献,应该给你们多分一点。”

说实话,对于老宅我心存不舍,但夜深人静,我问自己:如果是妈妈,她会怎么做?那段时间,我走到家门口,恍惚间感觉妈妈仿佛还在客室间似的,就像她从没有离开过。妈妈还在的话,她一定会无条件支持这件事。所以我坚决地告诉邻居:“我们家按照规定办,该怎么‘改’,就怎么‘改’!”

最终,宝兴里旧改创造了仅用172天时间实现1136证居民100%自主签约、100%自主搬迁,历史性地实现了旧改推进“零执行”,创造了近年来全市大体量旧改项目居民签约、搬迁完成时间的纪录。今天的宝兴里进入热火朝天的建设,未来这里会建成一条连通外滩与人民广场的骑楼风貌商业大街,成为城市新地标。

曾经,以我妈妈为代表的老老一辈宝兴居委会干部,以“恒心耐心决心虚心”这“五心”精神,使一条旧弄堂有了新面貌;新时代的居委会干部又在旧改工作中总结提炼出旧改群众工作“十法”,走好群众路线,放大民生获得。从“五心”到“十法”,我们“申城第一居委会”的光荣传统和奋斗精神得以延续。

从“上海实践”理解全过程人民民主

张树平(上海社会科学院政治与公共管理研究所研究员)

全过程人民民主是人民民主充分发展和全面实现的内在要求和必然结果,是人民民主走向成熟的现实形态。

上海对全过程人民民主以及作为其基础的基层群众自治共治的探索,体现了鲜明的问题导向和城市特征。当下,上海正加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市,随着全过程人民民主的实践层层深入,聚焦基层治理成效和城市治理成效,深刻体现了全过程人民民主是“最广泛、最真实、最管用”的社会主义民主”的科学内涵。

上海对基层群众自治共治的探索具有光辉和悠久的历史。1949年12月,上海第一个居民自治组织——宝兴里居民福利委员会诞生。上海城市基层群众自治的历史揭开了崭新一页。

75年来,宝兴居委会在群众工作中先后总结出“五心”精神,探索出新时代宝兴里群众工作“十法”等。这些实践经验和做法,是对包括宝兴里在内的上海基层群众自治规律的总结凝练,也是人民民主在城市基层社会落地生根的重要保障。

改革开放以来,上海基层治理探索遍地开花。黄浦区“三会”制度与“四协”模式、奉贤区村民议事中心制度、浦东华夏社区协商式治理、嘉定区社区共营实践、宝山区“社区通”等成果都颇有代表性。全市层面,伴随上海基层治理体制的改革优化,上海持续开展“居委会自治家园”建设,在社区基层治理中探索建立“自治金项目”,实现社区志愿服务中心全覆盖,提升了人民城市基层治理水平,为新时代上海基层群众自治共治向更高形态的发展演变奠定了坚实基础。可以说,自治是民主的题中应有之义。民主的发展必然要求自治范围和自治程度的扩展,而自治水平的提高正是民主发展的条件、途径和体现。

2015年7月,长宁区虹桥街道成为全国人大常委会唯一设立在街道的基层立法联系点。兼具基层、立法、联通属性的联系点充分发挥其政治功能,成为民众直通国家最高立法机关和地方立法机关的桥梁,接地气、察民情、聚民智的“民意直通车”,有效参与和提升基层自治治

水平的助推器和上海实践“全过程人民民主”的响亮品牌。

作为全过程人民民主重大理念的首提地和最佳实践地,上海对全过程人民民主的探索既具有地方色彩,也有全局意义,更有前瞻性。随着城市化、城镇化、信息化和全球化进程的加快,城市空间越来越成为中国民主发展最为重要的场域。从这一点来看,上海“从过程建构民主、从结构保障过程、从基层夯实结构”的全过程人民民主发展路径具有全局性和前瞻性意义。

全过程人民民主彰显了现代民主、社会主义民主和中国式民主的本质属性。它既与中国坚持和发展人民民主的理论、实践与历史一脉相承,又在新形势、新阶段下顺应国家建设与国家发展,推进人民民主在理论和实践上实现双重突破。