

法治头条·调查研究

上海市在推进苏州河岸线贯通开放中,充分发挥全过程人民民主,破解基层社会治理难题,按群众的想法办好了群众的事,靠群众的力量解开了群众思想的结——

最后一个“断点”是如何打通的

丁伯捷

党的二十大报告提出,发展全过程人民民主,保障人民当家作主。

基层民主是全过程人民民主的重要体现。发展基层民主,拓宽基层各类群众有序参与基层治理渠道,有助于保障人民群众依法管理自己的事情,创造幸福美好的生活。

本期推出的调查报道,介绍上海市在推进黄浦江、苏州河岸线贯通开放、改造提升工程中,从习近平新时代中国特色社会主义思想中找方法、找思路,抓住党建引领下的自治、法治、德治共同发力这个关键,充分发挥全过程人民民主,得到了大多数居民的理解和支持,打通了苏州河岸线贯通开放最后一个“断点”。这一生动实践,具体诠释了全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的民主,同时也是破解基层社会治理难题的一把“金钥匙”。

——编者

近年来,上海市牢记习近平总书记嘱托,践行人民城市理念,坚持“把最好资源留给人民”,持续推进黄浦江、苏州河岸线贯通开放、改造提升工程,实现还岸于民、还水于民,让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

“一江一河”沿岸工厂企业众多,住宅小区林立,主体多样、权属关系复杂,贯通开放的难度很大。苏州河42公里岸线,60多处“断点”,每一处背后,都有棘手的问题。坐落于苏州河畔的普陀区“中远两湾城”是其中最后一个被打通的“断点”,也是最难的一个“坎”。

这个上海内环线以内最大的纯商品房住宅小区,拥有1.1万余户居民、5万常住人口,分属4个居委会。苏州河有1.69公里的岸线位于这个超大型小区内部,要实现贯通开放,必须得到小区业主的集体同意。2020年,这段岸线贯通工程启动之初,小区居民中有人担心岸线对外开放后,外面的人随便进出,小区不安全;有人觉得房价会受影响,给业主带来直接经济损失;还有人认为,把原本属于小区居民的岸线使用权让渡给其他市民根本不可能,除非政府出大价钱购买……各种质疑、反对纷至沓来。按照有关法律,改造开放这段岸线需要2/3以上业主同意。这也就意味着,至少要征得8000多户、3.75万居民的理解和支持,工作难度之大不言而喻。

区委、区政府和街道党工委认识到,光着急不管用,还是要从习近平新时代中国特色社会主义思想中找方法、找思路。他们抓住党建引领下的自治、法治、德治共同发力这个关键,充分发挥全过程人民民主,得到了小区大多数居民的理解和支持,打通了苏州河岸线贯通开放最后一个“断点”,按群众的想法办好了群众的事,靠群众的力量解开了群众思想的结,最终让群众得了实惠。

党建引领把制度优势转化为治理效能

党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制在基层凝聚起强大合力

习近平总书记强调,“发展社会主义民主政治关键是要把我国社会主义民主政治的特点和优势充分发挥出来”。坚持党建引领一直是上海基层社会治理的鲜明特点。在推进苏州河“中远两湾城”段岸线贯通开放工作中,普陀区把党建引领与严密组织体系结合起来,通过“一轴多网”党建格局,更好地打通了服务基层的“神经末梢”。

严密的组织体系,是我们党的优势所在、力量所在。在区委统一领导下,区级层面成立项目推进领导小组和工作专班,统筹街道、条线、社区各方力量集中攻坚。街道层面成立中远片区联合党委,由多名街道负责人担任联合党委书记、副书记,更好解决4个居委会各自为战、力量分散等问题。小区内成立多个楼群党支部、楼内党小组,形成“三级联动”组织体系。党组织统筹力的充分发挥,让各种资源和力量有效整合、握指成拳,形成了强大合力。

一个党员,一面旗帜。“中远两湾城”有2100多名党员居民,虽然只占小区居民总人数的4.2%,但党员示范带头发挥了重要的引领作用。

80多岁的老党员陈步君注意到,其实并非所有人都反对,但持支持意见的居民在楼群微信群里很少发声。于是,他就联合楼组党员共同起草了一封“致‘中远两湾城’全体共产党员”的倡议书,引发社区内乒乓、摄像、侨之家等各种群众团体的积极响应,更多的党员主动当起了政策讲解员、宣传员,更多的居民在朋友圈转发倡议书,越来越多的人从最初的抵触到开始主动了解这次沿河空间综合改造。

“中远两湾城”还以社区治理党建平台为载体,组建由法治干部、专业律师、社区调解员等参与的党员先锋队,定期召开党员骨干、“德治带头人”、“法律明白人”通气会及培训会,带动广大居民在积极参与社区民主实践中理解“一

江一河”贯通对全市人民的重大意义,把“大道理”和“小道理”结合起来,推动大家以实际行动支持市委、市政府为全市人民办的这件大好事。

党员带头示范、穿针引线,小区内正面的声音越来越响,理解和支持的居民逐渐增多。2019年底,第二居民区党支部做过一次民意调查,1000多户人家中,同意的只有100多户;2020年初,区政府组织座谈会,绝大多数居民心存疑虑,很多居民坚决反对;但到了2020年底,“中远两湾城”召开业主大会投票表决,同意率达到了占建筑物总面积比例、占业主总人数比例两个近80%。

党建引领这根“绣花针”穿起了基层治理的“千条线”,让党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制在基层凝聚起强大合力。

自治、法治、德治融合让各方声音能够有序表达

最大限度地吧把居民群众发动起来,更广泛更充分地参与到民主实践中去,把“众口难调”变成了“众望所归”,把“秩序感”融入“烟火气”,画好最大“同心圆”

党的二十大报告提出,积极发展基层民主。完善基层直接民主制度体系和工作体系。完善办事公开制度,拓宽基层各类群众有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业。上海市在探索“超大城市基



层社会治理新路子”的实践中,始终注重发挥自治强基、法治保障、德治教化相辅相成的作用,努力打造全过程人民民主最佳实践地。

人民参与民主实践越广泛,意愿表达就越充分。“中远两湾城”有96幢住宅楼、1.1万余户居民、5万常住人口,对这样一个超大型小区来讲,“众口难调”是常态。工作专班通过自治、法治、德治“三治”融合,最大限度地吧把居民群众发动起来,更广泛更充分地参与到民主实践中去,把“众口难调”变成了“众望所归”。通过组织宣讲会、建立接待点、开设直播间、举办开放日等多种形式,构建起多样、畅通、有序的民主渠道,群众意愿得到充分表达。在居委会门口和社区服务中心设置“心愿墙”,方便居民随时讲诉求、提意见。聚焦居民反映突出的共性问题,连续推出“改建后步道还属于我们吗”“1.34亿元对价资金能做什么”等13个小视频,推送至街道微信公众号、社区居民微信群等,深入细致做好宣传解释。对五花八门的个性问题,采取联合接待方式,由区各有关部门和专业人士进行一对一解答。围绕居民普遍关心又意见不统一的问题,先后召开13场业主磋商会,大到沿河楼栋安全怎么保障、让渡权利怎么补偿、步道后续怎么养护,小到空间隔离如何既美观又方便、步道如何既实用又能与小区整体风格融为一体、路口车辆怎么停、灯光如何打、两旁种什么树种什么花等各种问题得到充分沟通协商,尽可能取得一致意见。通过各种征询表、意见箱、电子邮件等,先后征集到居民意见建议2000余条,工作专班一条一条进行梳理,分门别类提交给有关职能部门和专业设计单位加以解决,光步道的设计方案就先后改了10多篇。到后来,沟通越来越顺畅,群众越来越满意。居民说,这么短的时间里,就看到当初提的意见都落实了,感到自己的意愿不仅能充分表达,而且能有效实现,最初是心存疑虑,现在是心服口服。

全过程人民民主离不开全过程法治保障。众人的事情由众人商量,不仅需要畅所欲言,各抒己见,而且需要理性有度、合法依章。把“秩序感”融入“烟火气”,才能画好最大“同心圆”。街道党工委邀请政府法律顾问和有关职能部门法务专家组建专门的法治保障团队,全程参与街道和相关部门围绕改造项目召开的各种研讨会、座谈会、推进会等,及时提供专业指导和法治支撑。所有向业委会和居民出具的书面材料,都事先经过法治保障团队的专业评估把关,

确保内容合法、程序合规、用语规范,最大程度减少后续可能产生的复议或诉讼风险。小区居民强烈反对,心理上最过不去的一道坎就是把沿河封闭空间视作了自家“客厅”:我自家的客厅不用别人装修,也不会对外人开放,再破再烂自己用着安心。“想为群众办好事”与“群众觉得是好事”有时存在落差。法治保障团队就依据民法典关于地役权的有关规定,创新性地研究提出借用“公共地役权”法理概念的思路,形成在权属不变的基础上,给予小区业主合理补偿以实现使用权开放共享的解决方案,并将政府对价补偿存入“中远两湾城”维修基金账户,实现了既维护业主权益又兼顾公共利益的“双赢”。全过程人民民主是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的民主。在众说纷纭、莫衷一是时,让法律站出来“说句公道话”,群众感到信服,工作专班也觉得更有底气了。

真民主、好民主,就是要切实调动人民群众积极性,充分发挥群众主体作用,真正实现“人民的事人民管,人民的事人民办”。聚焦“中远两湾城”时代变迁和苏州河“前世今生”,街道党工委公开招募一批百姓宣讲员,制作12组情景党课微视频,挖掘有专长、有影响的社区达人、能人、热心人组建社区“智囊团”,请率先签约的“德治带头人”现身说法,让群众来做群众工作。小区摄影队到其他已经贯通的苏州河沿线拍美照,上传社区居民微信群,带领大家一道展望岸线贯通的美好画卷。很多老居民翻出多年积攒的摄影作品在小区办展览,唤醒“一家人”记忆。街道党工委在“中远两湾城”有针对性地打造苏州河步道“小湾豆”系列文明实践阵地,引导居民积极参与岸线开放、景观设计等社区



事务讨论,争做爱湾、护湾、研湾的“小湾豆”。通过集思广益,苏州河“中远两湾城”段岸线精心打造了“苏河中远十景”,小区居民投入了极大的热情,每一景的名字都是居民自己起的,宣传照和小视频都是居民自己拍的,一些“软装”也是居民自己设计的,在共建共享美好家园中进一步增强了认同感、归属感和责任感。现在,“中远两湾城”的居民遇到问题,第一反应不再是抱怨和抵触,而是通过身边的“红色议事厅”、触手可及的社区小程序等及时提出自己的想法和建议,社区是我家、善治靠大家”的良好氛围越来越浓。

让基层民主实践落到实处

站在群众立场上,帮大家把“大账”“小账”一笔一笔算清楚,大家关注的焦点不再是“要不要贯通”,而是变成了“我们要实现怎样的贯通”

民主是用来解决人民需要解决的问题的。全过程人民民主之所以最广泛、最真实、最管用,就在于把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来,具体地、现实地体现到党和国家机关各个层面各个层级工作上来,具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。“中远两湾城”推动苏州河岸线开放没有就事论事,而是把工作着眼点和着力点放在了为居民群众办实事、解难题上。

不安全,是小区居民最担心的一个问题。“中远两湾城”给沿河步道所有出入口都安装了智能门禁,在河道沿线布控数十个高清摄像头,24小时实时监控,并接入区域中心,确保一旦有突发情况能够及时迅速处置。岸线开放后,小区的安全不仅没受影响,反而进一步增强了。

小区最早建成的一批楼房各种设施开始老化,147号楼就是其中之一,两部电梯状况频频出,亟须大修,但维修价格不菲且保质期不长,业主们都希望早日更换新的电梯。当时正值新老物业公司交接过程中,加之147号楼可以动用的维修基金不足以更换两部电梯,事情就被搁置了。业主们担心电梯安全心急如焚。居民区党总支得知这一情况后主动介入,牵头业委会、业主代表、物业公司和街道有关职能部门一道开专题磋商会,研究确定了维修、更换“两步走”方

案,又跟电梯公司协商换梯费用分期付款的方式,解了居民燃眉之急。后来,社区在推进其他自治项目时,147号楼的居民都成了坚定支持者和积极参与者。

小区内建得比较早的一批儿童乐园设施破损严重,孩子们玩耍安全隐患很大,居民翻新儿童乐园的愿望很强烈。但新的物业选聘完成后,需要动用公共维修基金的项目很多,儿童乐园改造的优先等级不高,很难在短时间内实现。

为此,居民区党总支牵头各有关方面成立项目推进专班,发动辖区单位和居民通过众筹方式筹集资金8万多元,将儿童乐园修整一新,并强化了寓教于乐的内容,受到家长广泛好评。

通过一个个具体问题的解决,居民的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续了,基层民主实践也更鲜活、更生动、更管用了。

为群众办实事、解难题,关键是用心用情。习近平总书记指出:“要面对面、心贴心、实打实做好群众工作,把人民群众安危冷暖放在心上,雪中送炭,纾难解困,扎扎实实解决好群众最关心最直接最现实的利益问题,最困难最忧虑最急迫的实际问题。”“中远两湾城”工作专班坚持站在群众立场上说话,把工作做到群众心坎上。300多名区和街道的机关干部下沉,跟居委干部一道“包楼到户”“挂图作战”,以设摊、上门、电话等多种形式全覆盖听意见、作宣传。

在跟群众沟通的过程中,不一味讲大道理,而是站在群众立场上,帮大家把“大账”“小账”一笔一笔算清楚。“一江一河”贯通开放是



市委、市政府造福全市人民的一件大好事,对“中远两湾城”居民来说,也是改善居住环境、提升生活品质的大好机会;这1.69公里岸线本来人流量就不大,开放以后外人进出也不会很多,最终受益的主要还是“中远两湾城”的居民;原来的河道围栏都旧了,要修就得动用小区维修基金,现在政府出资改造提升,贯通以后环境好了,房价说不定还会涨……居民们感到这些话都很朴实,说到了大家的心坎上,仔细想想,确实是这个道理。慢慢地,越来越多的人认识到,从全市层面,从整个小区,从自家利益,这都是一件何乐而不为的大好事,大家关注的焦点不再是“要不要贯通”,而是变成了“我们要实现怎样的贯通”。

正是靠着这样面对面、心贴心、实打实的群众工作,在一个一个具体问题的解决中,赢得了群众一票一票的支持,把“群众的事情要和群众商量着办”落到了实处。岸线开放后,小区环境变美了,居民生活品质提升了,原本担心的很多情况都没出现,不少实际困难得到了解决。“设计方案里有我的理念”“我为全市大局作了贡献”“我们的希望、期盼和诉求,有地方说了,说了有人听,听了有反馈、能落实”,在日常生活中充分行使民主权利,小区居民从心底里乐开了花。

后记

“中远两湾城”推进苏州河岸线贯通工程,居民从最初的不理解变成最终的幸福指数激增,关键密码就在于在基层实践中坚持和发展全过程人民民主,把人民意愿的充分表达、有效实现贯穿始终,把群众的全过程参与落实到工作的各个环节,聚焦人民对美好生活的向往,立足解决群众最需要解决的现实问题,最终体现到让群众受益、得实惠上,让“全链条、全方位、全覆盖”的特性、“最广泛、最真实、最管用”的价值取向在基层实践中得以彰显。这也告诉我们:全过程人民民主深深扎根于基层沃土,有力指导着治理实践,在提升社会治理现代化水平的伟大实践中,这一重大理念最可靠、最管用,最有力、最有效。

上图:“中远两湾城”的沿苏州河步道修整一新。

施勤毅 巨云鹏摄影报道 版式设计:汪哲平

金台锐评

最高人民法院督促整治横跨三省份的万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案的一名主办检察官,在工作日志里写下这样一句话:“昔日,网箱满湖、水质恶化;今朝,风光旖旎,山清水秀。”近日,最高检将万峰湖专案作为指导性案例予以发布。万峰湖专案示范了检察公益诉讼解决方案,凸显检察公益诉讼正成为我国生态环境治理的重要法治手段。

生态环境属于公共产品,生态环境保护事关广大人民群众切身利益。对于案情复杂、一时难以确定监督对象的公益损害线索,可以基于公益损害事实立案;对于江河湖泊流域性生态环境治理或者跨行政区划重大公益损害案件线索,上级检察院可以依法直接立案;以跨行政区划流域治理问题为导向,建立常态化公益保护机制,推进溯源治理……万峰湖专案采用一体化办案方式,其办案过程和检验方法为生态环境和资源保护领域的其他公益诉讼案件办理提供了有益参考。

从顶层设计、试点先行,到立法保障、全面推行,公益诉讼成为以司法手段保护公益、促进国家治理的一项重要制度安排。聚焦公益受损严重、社会影响大或者具有跨流域、跨区域特点的生态环境问题,检察机关加大公益诉讼办案力度,办理了万峰湖专案、南四湖专案等一批生态环境领域公益诉讼的大案要案,体现了落实“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的要求,为天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美提供有力司法保障。自2017年7月1日检察公益诉讼制度全面实施以来,截至今年8月31日,检察机关共立案办理公益诉讼案件70.2万件,其中生态环境与资源保护领域案件35.3万件,在公益诉讼案件中占比超过50%。

实践证明,在生态环境保护方面,检察公益诉讼有助于凝聚保护共识,形成共治合力,但仍存在跨区域治理难、生态损害鉴定难、生态修复工作机制不健全等问题。如何进一步完善检察公益诉讼跨区划管辖协作机制,加大环境公益诉讼技术支持力度,积极办理群众反映强烈的“硬骨头”案件,不断提升公益保护质效,仍需要检察机关积极探索。公益诉讼并非“零和博弈”,而是通过加强对公益损害问题的监督,助力政府部门依法行政。环境公益诉讼既要保护环境,又要保护人民群众的切身利益,实现双赢多赢共赢。“案结”往往并不意味着“事了”。做好巩固环境治理成果并妥善解决后续问题的“后半篇文章”,让大自然的“绿水青山”变成人民群众的“金山银山”,还需建立长效机制,以钉钉子精神去积极推动解决,实现生态美、产业兴、百姓富。

作为具有中国特色的司法制度,检察公益诉讼为破解公益保护的难题提供了一个方案。面对建设美丽中国的时代考卷,检察机关应更好践行公益保护为了人民、依靠人民的理念,以检察履职、监督办案,促各方履职、齐心协力,更好发挥检察公益诉讼制度效能,实现“办理一案、警示一片、教育一面”的良好办案效果。

以案说法

自费为小区买滑梯他人滑倒是否担责

【案情】张女士是某小区的业主,有一名两岁的小孩。因小区娱乐设施较少,张女士与小区物业公司工作人员联系,提出由其自费为小区添置一套儿童滑梯,供小区儿童免费玩耍。物业公司工作人员同意张女士的提议,并表示会为儿童滑梯腾好地方。

没过多久,张女士就买了一套儿童滑梯设施(含脚垫),放置在小区大楼一楼大厅公共区域。张女士的小孩和小区其他儿童经常去玩耍,滑梯区域的清洁管理等工作由物业公司负责。

刘女士在途经大厅时,踩到脚垫,因脚垫下有积水湿滑导致摔倒受伤。经司法鉴定,刘女士构成十级伤残。刘女士认为,物业公司没有设置地滑的警示标志,没有清理积水导致其摔倒,张女士购买并放置滑梯也存在过错,向法院起诉物业公司和张女士,要求共同赔偿其各项损失近20万元。

法院经审理后认为,张女士无责,物业公司应承担主要赔偿责任,刘女士自己也有过错,应当减轻物业公司的赔偿责任。

【说法】民法典规定,行为人因过错侵害他人民事权益造成损害的,应当承担侵权责任。在司法实践中,对于判定是否应该承担侵权责任,主要采用过错归责原则,即行为人在过错才需要承担侵权责任。

法院认为,物业公司同意张女士放置滑梯后,应承担日常维护、管理和安全防范等义务。但当小区大楼大厅地面湿滑时,物业公司未能有效清扫、未设置警示标志,该工作过失是导致本案事故发生的主要原因,依法应对刘女士的损失承担主要赔偿责任。刘女士作为成年公民,应尽量对可能存在的风险进行预判和避免,但其未能及时察明路况、确保安全通行,该疏忽亦是导致事故发生的一定原因,自身存在过错,依法应当减轻物业公司的赔偿责任。

对于张女士是否应该承担责任,法院认为,张女士的善行善举不应被给予否定性的评价,依法不应承担侵权责任。一是,张女士不存在过错。张女士在购置有关设施时是出于改善小区人居环境、便利小区儿童游玩等善良的,并无主观上的故意或过失。二是,张女士的行为与本案事故的发生并无必然因果关系。案涉滑梯和脚垫客观上并未增加小区住户的人身危险性,也不会必然导致事故发生。三是,要求张女士承担赔偿责任于法无据,予以不合。张女士自费购买游乐设施的善心、善行值得弘扬并予以保护,不应受到司法的否定性评价。最终,法院判决物业公司赔偿刘女士12万余元。同时,法院驳回了刘女士对张女士的赔偿请求。(本报记者 魏哲哲整理)

更好发挥检察公益诉讼制度效能

元玉昆