

## 有事好商量, 村居治理难题不难了

### 江苏探索政协参与基层治理启示录



▲ 2018年5月7日睢宁大官庄村召开第一次协商民主议事会议。 武怀苏摄

江苏省积极探索政协协商同社会治理相结合, 坚持党委领导、政府支持、政协搭台、各方参与、服务群众, 通过建设“有事好商量”协商议事室, 推动政协协商与基层协商有效衔接, 把政协制度优势转化为参与基层治理的效能

“有事好商量”也不是包打天下的“万能药”。但这种方式, 培养了基层群众遇事协商的意识

本报记者朱旭东

整村搬迁, 涉及旧房拆迁、土地流转、新村选址、新房设计……村民们不免牵肠挂肚, 村干部有时一筹莫展;

老房子长期无人居住, 有人提议开发民宿, 村集体心有余而力不足。村民们意见不一, 形不成合力……村里干部揪心, 老百姓也烦心;

街道想拆除违章建筑, 偏偏违建是原村集体, 又已经承包给租户。按常规办法拆除, 必然牵扯很多矛盾……街道干部犹豫不决, 居民和经营户一旁观望。

面对这些基层工作中常见的村居难题, 江苏省徐州、南通等地尝试政协搭台、多方协商, 说理说到田间地头, 激发出政协参与基层治理的效能。

#### “大家气顺了, 也就懂得互相妥协”

2018年5月17日, 徐州市睢宁县古邳镇大官庄村, 一场村民协商座谈会正在召开。

大官庄村有11个村民小组, 2700多人, 人均一亩耕地。古邳公路穿村而过, 这个村被市县确定为新农村集中居住区建设项目建设村。

大官庄村党支部书记王敢回忆, 那天, 村里拉起“村民协商会议”的大红条幅, 300多村民涌入村部大院, 七嘴八舌说起村里拆迁的事情。

新村选址、户型、复垦土地流转、过渡安置等一系列问题, 引发村民们激烈的讨论。

村民们发现, 会议桌边还坐着几个生人——睢宁县政协文史委主任、古邳镇镇战委员等“嘉宾”。

会议持续将近三个小时, 群众听得认真、问得仔细、说得痛快。通过发放议事项目、协商议题等方式, 最终形成统一意见。

短短7天, 全村98%以上拆迁户, 都签定了拆迁协议。

“以前碰到这种事情, 都是村两委先拿方案, 再开会宣传。这回顺序变了, 由村民先充分协商, 再交村两委拿方案, 效果大不一样。”王敢说。

这位党支部书记还坦言, 头一回开协商会前疑虑很多, 有点像女孩子初次约会——既怕人不来, 又怕人乱来。他一方面担心群众不配合、不到场、不参与, 协商会成了“独家会”; 一方面又担心群众瞎起哄、乱参与, 现场搞出乱子来。

没想到, 这些疑虑和担心都是多余的。

协商会上不仅选定新村址, 还充分讨论了新屋户型、过渡安置等复杂后续问题。

“大家的事情大家办, 有商有量就能找到最大公约数。”王敢深有体会地说。

从那以后, 但凡遇到涉及全体村民的事, 大官庄村都通过协商来解决。至今, 已召开8次“村民协商会议”, 涉及农田用水保障、村级生态园建设、新区房屋分配、村菜篮子建设等一系列议题。

尤其是农田用水, 以往经常为争先后顺序, 引发斗殴、上访, 水费也收不齐全。经过政协委员牵头搭台, 相关部门负责人参会“解疑释惑”, 村民议定用水规则, 问题迎刃而解。

群众想过好日子, 鸡毛蒜皮非小事。新居住区共分4个片区, 房型都商定了, 但地段不同, 未来升值空间不同。

“最后商定, 片区选出各自代表, 等分房时抓阄决定。哪怕抓的是‘狗屎’也得认, 不得再有怨言。”73岁的村民薛德怀, 是村里的协商委员, 参加过7次协商会, “村里的事都经过商议, 大家气顺了, 也就懂得互相妥协。”他说。

王敢担任村支书已有10个年头, 尽管还有很多棘手的工作, 但借助协商议事会议, 他感觉眼下是这么多年最轻松的时候。

#### “怎么让老房子更值钱, 可以再议”

在徐州市铜山区张集镇, 有一片始建于明朝的梁堂古村落。400多亩的土地上, 青石铺路、古树林立, 500多间石屋散落其间。

春暖时节, 漫山都是桃花、杏花、石榴花和梧桐花, 如今的梁堂古村已无人居住。

“山上毕竟不方便, 连自来水都没有。这几年不让开山采石, 石头价格飞涨, 要不是老人们拦着, 早有人扒房子卖石头了。”梁堂村协商议事会成员吴书

贵说。

守着古村落, 任由它破败, 梁堂村人心有不甘。负责联系梁堂村的铜山区政协委员马培忠等人, 到村里走访了解情况后, 提出古村开发紧扣乡村振兴战略, 既能保护文化资源、提升环境, 又能通过旅游开发带动群众致富的想法。

这几位委员与梁堂村两委多次交流探讨, 共同形成“关于梁堂古村落修复开发的议题”, 拟请村协商议事会协商。

张集镇党委研究认为, 梁堂古村落修复开发涉及方方面面, 需协调的部门很多, 村级协商议事平台推动困难。于是, 提级为张集镇协商议事会议题, 由梁堂村协商议事会和张集镇协商议事会共同讨论。

5月21日, 在这场村镇联合的协商议事会上, 一位村民代表率先发言: “人家没有古村还仿造呢, 我们有这么好的古村, 干嘛不修复开发?”

“我打小就听村里老人讲, 地下党利用村里联络站打鬼子的故事, 现在这些房子还在, 得赶紧保护开发才行!” 另一位村民代表赞成修复。

“这个项目投资巨大, 如果交给没有实力的公司开发, 万一中途停工烂尾, 不仅没美化还有损形象。现在镇里精力财力都不宽裕, 不宜操之过急。”张集镇协商议事会成员武克同提议暂缓开发。

也有村民代表直接反对: “村里像我这样住在外地的, 数数也有好几户。说句时髦话, 每次回去看看家里老房子, 还能找到点儿乡愁。要是把它们都拆掉, 我的乡愁也就断了。”

“不是推老房盖新房, 而是修旧如旧。修缮之后, 您不仅能找到乡愁, 还能体会更多文化味道。”区政协委员崔鹏现场解答。

村民代表徐启雷, 原本持反对意见。经过这番讨论, 终于想通了: “还是保护性开发好, 我家的老房子保住了, 不会再担心有人去扒石头卖钱。怎么让老房子更值钱, 可以再议。”

5月24日, 张集镇党委研究并形成决议, 采纳张集镇协商议事会的协商结果, 成立梁堂修复开发项目工作组, 进行项目前期调研, 同时启动招商引资。

目前, 新加坡一家设计公司, 已为梁堂古村出具了设计图纸, 并就相关细节进行磋商。

对于多位持反对意见者, 梁堂村党支部书记徐新义很坦然, “村民现在有不同意见, 总比改造时再反对要好得多, 还能完善我们的方案。”

经过那次会议, 徐新义有了个大胆的想法——发展那些半强、意见多的村民参加村里的协商会议, 鼓励他们多在会上提意见。

#### “把好事做好, 离不开群众的参与”

以大官庄村为代表的睢宁探索, 得到了地方党委政府的肯定, 受到基层群众的欢迎。

今年2月, 徐州市首批确定157个试点单位开展协商议事。目前, 已召开协商议事会议1500多次, 推动2000多个涉及群众切身利益问题的解决。

今年7月, 南通市推进“有事好商量”协商议事室建设, 并形成55个相关案例在全市推广, “天都农贸市场拆迁”便是其中之一。

这个位于崇川区文峰街道的农贸市场, 占地面积约2000平方米。除三层主体建筑外, 还有20多间违建店面, 10年来一直对外租赁经营。

农贸市场周边人流量大, 经常发生交通堵塞, 违建店面年久失修, 硬件设施老化, 安全隐患大,

群众对此反应强烈。

为配合创建全国文明城市, 在“群众点题”的基础上, 文峰街道“有事好商量”协商议事室将此列入议题安排。

议事前一, 区政协委员蔡敏就接到了邀请函, 专程到现场调研。蔡敏了解到, 大多数居民希望拆迁; 市场所在地五一社区部分居民则担心, 拆迁后租金受损, 心存犹豫; 承租违建店面的经营户, 有的同意搬出, 有的希望能重新安排经营场所。

7月15日, 包括召集人、文峰街道党工委副书记孙燕在内, 共有17名议事代表出席。其中, 社区群众及利益相关方代表超过半数。

孙燕介绍说, 这些违建建筑, 是原五一村村集体所建。拆迁会给现在的五一社区带来损失。

“我们前期和村组干部多次沟通, 确定重新招租时适当提升租金。”孙燕语气笃定地说, “拆除违建不会给予补偿。”

议事代表根据前期调研情况, 围绕议题讨论热烈, 逐步形成集中意见和具体建议: 尽快拆除违建店面; 社区向违建店面经营户做好宣传工作, 引导他们配合拆除工作; 违章店面拆除后, 做好地面整理、补种绿化等后续工作; 在可能的情况下, 为违建店面内的经营户做一定的规划和安排。

目前, 农贸市场违建店面已顺利拆除。17户经营户中, 有3户被安排到农贸市场重新开业, 其他经营户自行另谋出路, 后续的地面整理和绿化改造工作正有序推进中。

“把好事做好, 离不开群众的参与。如果简单地由城管执行拆除, 虽然属于正常工作, 但利益受损方必然会反弹。”文峰街道党工委副书记陆燕说, 召开协商会议之前, 经过调研摸底等大量基础性工作, 已经有了大致解决方案。

#### “有理无理, 都要出自地里”

记者调查发现, 协商议事给基层治理带来出乎意料的好效果。

“区里100万扶贫资金, 徐州市配套10万元, 镇里再配套10万元, 村里自筹30万元。这笔钱如何用好, 通过召开协商议事会, 不仅让村民知情, 更让他们充分发表意见, 再由村两委决定。”徐州市铜山区张集镇二陈村党支部书记陶明利说: “‘人怕敬, 人怕架’, 我们尊重村民, 村民们自然也会尊重我们。”

“如果没有政协委员牵线搭台, 相关部门负责人不可能来村里协商, 村里居家养老资金不足问题, 也不可能这么快得到解决。”南通市通州区花园村党总支书记周继忠说。

今年5月份, 如东县大豫镇徐征村村民得知, 省道222复线将从村里通过, 随即各种小道消息满天飞。

为保障工程推进, 化解因拆迁可能产生的矛盾, 县政协委员、村党总支书记查晓飞在听取各方意见的基础上, 提出将此作为协商议题。

6月29日, 查晓飞邀请23名议事代表参加协商, 其中县政协委员2名, 县人大代表1名, 镇人大代表1名, 县交通局干部2名, 镇农路办负责人1名, 涉及拆迁的村民代表12名, 村干部3名。

经过一番协商, 省道222复线徐征段所涉征地拆迁农户, 100%口头同意签约。对于这个结果, 查晓飞等人连说意想不到。

大豫镇党委书记杨海军表示, 开展协商议事活动, 村两委掌握了舆论主动权, 避免误传、误导,

化解了潜在矛盾, 提前破解了拆迁工作中群众不理解、不配合的难题。

徐州市铜山区政协主席白有庆认为: “‘有事好商量’也不是包打天下的‘万能药’, 不能确保每次协商议事都解决问题, 但可以培养了基层群众遇事协商的意识。一时解决不了的难题, 可以暂时搁置, 获得多方理解。”

“有理无理, 都要出自地里。”62岁的黄善良是南通市崇川区竹行街道居民, 前不久他参加了“完善社区便民服务平台建设”的协商议事活动。

“政府为百姓办事, 要让百姓从心里支持, 消除误会。有事好商量, 就是听取百姓意见, 尊重百姓意愿的一种表现。”黄善良不仅在会上发表了意见, 会后, 他还成了左邻右舍的宣传员。

但在召开协商议事活动前, 竹行街道党工委副书记张红心里并没底, 甚至有点抗拒。“担心委员沉不下去, 担心此举增加基层负担, 更担心议事活动是个形式, 没有实际效果, 反倒让百姓笑话。”

没想到, 4位政协委员欣然应约, 不仅认真调研收集意见, 提的建议还帮助解决了一些久拖未决的难题。“立竿见影的效果, 让我很兴奋。”张红说。

#### “努力画出一个最大的同心圆”

南通市明确规定, 所有议题, 需经同级党委审批认可, 方能会上协商。

徐州市为此还制定了“五议五不议”的原则, 其中的“五不议”包括: 涉及党的政策、国家相关法律法规有明文规定的事项不议; 上级党委、政府有明确要求和规定的事项不议; 须居民会议审议的事项不议; 明显带有歧视性、明显不公平的事项不议; 属于个体矛盾、两方纠纷的事项不议。

尽管并不是所有议题都能够用来协商, 但是这场基层协商实践, 已经释放市县政协作为专门协商机构的潜能, 并且产生了正向连锁反应。

“以前我们履职的渠道和形式, 主要是参加一年一度的全会, 还有每年一到两次的界别和小组活动, 深入基层的机会很少。”省政协委员、麦特龙新材料有限公司总经理陆建辉认为, “有事好商量”协商议事室的建立, 为更多委员打开了“融入基层、融入群众”的履职之门, 促使委员更有作为、更有责任。

南通市政协主席黄巍东表示, 政协作为专门协商机构, 不仅要关注“庙堂之高”, 也要关注“江湖之远”。

“有事好商量”协商议事室, 可推动委员进一步深入基层, 此举不仅可对现任委员进行定性定量考评, 建立退出机制, 同时可在协商活动中发现和培养协商骨干, 考察新委员人选。

协商议事室正在丰富和发展新的协商文化。“聚民意, 解难题; 有事情, 好商量; 都发言, 不偏激; 达成共识, 有落实。”徐州在试点过程中, 总结出朗朗上口的协商议事顺口溜。

南通则确定“先调研后协商”的原则, 对相关议题制定“协商建议清单”“责任落实清单”和“反馈清单”的制度。

“协商的过程, 是一个相互妥协、形成共识的过程, 努力画出一个最大的同心圆。”徐州市政协主席王安顺说: “除了解决实际问题, 更关键的是促进干部作风转变, 遇事多和百姓商量。同时, 也在引导群众有序地表达意见。”

#### ■ 记者观察

### 基层治理创新 接地气更受欢迎



本报记者朱旭东

有事好商量, 有事多商量, 众人的事情由众人商量着办。越是在基层, 党政工作的要事、民生改善的实事、社会治理的难事, 与群众切身利益越密切, 就越需要发挥协商的作用。

在探索“有事好商量”协商实践过程中, 江苏各地根据实际, 探索出一些可资借鉴的经验。

不另起炉灶, 不搞花架子。发挥乡镇、村、企事业单位等政协委员履职联络站的作用, 依托原有委员活动场所和其他服务活动载体, 统一建立“有事好商量”协商议事室, 避免另起炉灶、增加基层负担。同时推动委员下沉, 延伸协商触角, 将协商平台送到“寻常百姓家”。

明确协商主体, 确定协商议题。坚持利益相关者参与协商的原则, 最大限度调动各方参与基层公共事务协商的积极性, 努力凝聚共识、形成合力。协商内容关注群众切身利益, 可以采用党政议题、委员议题、方式确定, 也可向社会公开征集议题。议题均报同级党委审定后, 纳入协商计划。

完善协商流程, 加快转化落实。围绕协商议题, 加强协商调研。政协委员提前深入一线查实情、听民声。对协商议题中遇到的敏感问题, 调研中主动向党委政府通报情况, 积极与相关部门研究解决方案。参照现有的政协协商成果采纳、落实、反馈机制, 加快协商议事成果的跟踪问效和转化落实。

“有事好商量”协商议事平台之所以受到基层群众欢迎, 原因正如南通市委书记陆志鹏所言, “这一平台让委员关注的议题更广泛, 更接地气了, 基层协商的层次更高了, 协商主体之间更平等”。

各地协商实践正在推动制度顶层设计。江苏省委新近出台《关于新时代加强和改进政协协商工作的实施意见》, 首次明确积极探索政协协商同社会治理相结合, 坚持党委领导、政府支持、政协搭台、各方参与、服务群众, 通过建设“有事好商量”协商议事室, 推动政协协商与基层协商有效衔接, 把政协制度优势转化为参与基层治理的效能。