

推进基层协商民主 促进社会治理创新

——余姚市积极探索基层协商民主实现路径

宁波市委统战部认真贯彻党的十八大精神，充分发挥统一战线在协商民主中的重要作用，在全市各县（市）区和乡镇（街道）统战工作示范点探索开展基层协商民主实践，并召开全市基层协商民主研讨会，进行交流推动。各地积极推进基层协商民主，涌现出一大批好经验、好做法。余姚市加强基层协商民主制度化、规范化、程序化建设，被中央统战部评为2013年度全国统战工作创新奖；北仑、宁海、镇海、慈溪、江北等地也推出了一系列创新举措，相信这些探索对深入推进我市基层协商民主工作具有积极的意义。

——编者

日前，余姚市阳明街道党工委邀请该街道企业家界人士共同商讨企业环境污染治理工作，这是该市全力推进基层协商民主工作的一个缩影。

近年来，余姚市把基层协商民主制度化、规范化、程序化建设，作为践行群众路线、转变施政方式、推进社会协商共治的重要环节，把民主协商纳入基层决策程序、融入社会治理，取得了较大成效。目前，该市各乡镇（街道）、大部分村（社区）、部分企业和商协会已基本建立起近

实际、富有成效的党群政民互动协商机制。在这一机制的助推下，自2011年至今，该市基层组织共收到各界人士建议26000余件，共收到公益捐建和灾后重建资金8350余万元。2013年，该市探索开展的基层协商民主“三化”建设工作被中央统战部评为全国统战工作创新奖。

党委政府广开言路主动协商

余姚市委、市政府结合实际出台一系列规章制度，促使基层自觉尊重民意，广开言路，主动开展民主协商。一是制定“1+5”制度规程。市委明确由该市委统战部牵头，组织相关部门制定出台了协商民主“三化”建设“1+5”制度规程，即市委出台《关于推进基层重大公共事务决策民主协商工作的指导意见》，5个与乡镇（街道）、社区、村等开展民主协商相配套的基本规程、实施意见。二是提出“三个三”基本要求。对基层协商民主作出了“三在前、三在先、三不得”的规定，即：基层“三公一热”重大事务（重大公共事务、公共决策、公众利益和民生热点问题）必须协商于党组织决策之前、法定会议表决之前、行政组织实施之前，重要政策决策必须先协商后制定、先协商后通过、先协商后实施，未经民主协商的不得提交决策、表决和实施，切实增强协商民主制度在基层决策中的刚性约束。三是建立“一督二考”督办机制。将协商民主

“三化”建设纳入余姚市委重点工作专项督查，纳入基层班子重点工作考核和干部考察考核内容，实施基层党政组织和协商参与主体共同跟踪的督办机制。

制定基层民主协商“内容清单”

围绕党政关切、社会关注、群众关心的重大问题，制定各类议事协商“内容清单”，将协商民主扩展延伸到3个层面。一是基层党内民主协商。乡镇（街道）党（工）委党内重大事务民主协商议事内容除常规性内容外，还特别增加了拟出台的重要规范性文件、涉及全体党员干部和社会公共利益的重要事项、事关基层党的建设的重大问题等内容。二是乡镇人大政府决策协商。将乡镇（街道）必须民主协商的内容细化为区域总体规划、重点专项规划、群众利益问题、财政全口径预算、重点政府项目、重要民生实事等十个方面内容。三是城乡社区议事协商。城乡社区和行政村除规划计划、年度预算决算、公共事务外，还必须把重点项目建设、大额专项资金安排、集体资产资源处置、住宅小区（村庄）拆迁整治改造、物业管理、社会救助、保障房分配等内容纳入到协商议事范畴。

扩大参与主体 集聚多方智慧

按照“谁决策、谁负责”和不多头重复协商的原则，分别明确了基层协商民主的实

施主体和参与主体。一是固定参与主体。固定参与主体主要是社会各界代表人士，主要通过召开法定会议、党群议事会以及组织“二代表一委员”视察等形式进行协商。二是邀请参加对象。邀请参加对象主要包括各方专家和上级有关部门，通过决策听证会等形式，开展决策咨询和书面征询协商。三是利益相关方代表。自由参加人员根据议事性质，邀请利益相关人前来参加，主要通过召开民主恳谈会、信访协调会、网络问政互动、个别访谈等形式实施协商。

拓展互动渠道 提升协商实效

为促使党群政民“面对面”互动协商，“零距离”共商大事，余姚市不断拓展互动协商渠道，探索创新协商平台和载体。主要有：一是街道参议会。街道参议会是由街道区域内各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士参政议政，辅助决策和民主监督的重要机构，实行委员会工作制，成员为参议员，人数规定在50-80人，其中共产党员和街道（村、社区）干部比例不超过40%。二是乡镇（街道）公共决策咨询委员会。乡镇（街道）通过建立公共决策咨询委员会平台，召集专家学者及社会各界人士召开决策听证会、民主恳谈会、酝酿协商会等会议开展专题协商。另外还有幸福社区共建参议会、美丽乡村共建参议会、劳动工资集体协商会议等。（戴德林）



问政于民 问需于民 问计于民 北仑搭建区域协商议事平台成效显著

近年来，北仑区努力搭建区域协商议事组织建立党组织主导下的区域内基层协商民主机制，构建起问政于民、问需于民、问计于民的互动沟通平台，着力破解城乡发展中的各类难题。目前，全区共有52个社区建立了协商议事组织，覆盖全区实行区域化管理的农村社区、城市社区、工业社区和混合型社区。

优化成员结构 搭建开放式平台

由区域党组织发起，在城乡社区（村）组建区域协商议事会、和谐共建理事会等区域协商议事组织，广泛吸纳区域内民主党派、无党派人士和侨、台、宗教、少数民族、商会等统战组织以及区域内村（居）委会、各类群团组织、经济组织、社会组织、社会团体成员等为区域协商议事组织成员。在平等协商的框架下，形成多元主体共同参与区域自治管理的模式。

针对各个区域不同的利益群体，因地制宜地建立个性化的协商议事平台，并鼓励利益诉求相同的社会组织以“抱团”形式加入协商议事组织。目前共吸纳各群体代表1800余人，其中统战成员1200余名。

明确协商职责 推进区域自治管理

区域协商议事组织的主要职责是研究商讨、交流辖区内共同关注的诸如社会治安、环境卫生、城乡发展、区域和谐等公共事务的解决方法和措施，做好区域内各组织之间、成员之间的协调服务工作，整合区域资源，推进区域自治管理；探索和总结新时期社区（村）建设工作过程中的内容、形式、方法和途径，定期进行研讨和信息交流，不断提高区域自治管理能力等。围绕涉及区域经济社会发展发展的重大项目和居（村）民切身利益密切相关的民生问题，依托区域协商议事组织，以发挥社会多元主体的自治作用为基础，通过定期例会和重大事项专项研讨会等形式，畅通不同社会群体参与基层社会管理的渠道。

建立议事机制 促进三方良性互动

建立区域协商议事会议制度，明确区域公共利益或矛盾问题，由区域党组织牵头，组织区域协商议事成员通过协商议事“圆桌会议”的形式解决。

在街道（乡镇）层面建立基层工作分析会制度，由街道（乡镇）党委、政府领导牵头分析、梳理区域协商议事会议提交的问题，并列入政府重点工作，对于特别重大的问题及时上报区委、区政府或通过“二代表一委员”提案议案等途径进入公共决策领域，形成党委领导、政府管理与基层自治相互支持、有效对接的工作机制。

近年来，区域协商议事组织累计解决各类事务近万件，提出各类建议600余条。各街道、乡镇协调落实区域协商议事组织提出的各类社会问题2000余个。（方正云）

慈溪市念好 基层协商民主“四字诀”

慈溪市委日前出台《关于进一步推进基层协商民主机制建设的指导意见》，积极推动镇（街道）协商民主试点工作。崇寿、横河、新浦等镇率先试点，通过念好“重、活、广、严”四字诀，确保该项工作有序推进，着力打造在基层党组织领导下的基层组织、社会组织协同治理机制和民主决策制度的基层协商民主工作慈溪模式。

一是“重内容”。明确了镇（街道）民主协商的内容，即以涉及经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为主，包括政府年度工作报告和其他重要文件；上级党委政府重大政策和决策部署的执行落实情况；区域国民经济和社会发展中长期规划、城乡建设总体规划、重大产业规划、重要基础设施建设规划、重要公共服务设施建设规划的编制调整；涉及辖区公民、法人或者其他组织切身利益的重大政策制定等。

二是“活对象”。以“固定成员+机动成员”的形式组成协商对象。其中，固定成员以有议事能力、有社会责任感和有议事精力为原则，采用组织推荐和个人自荐相结合的方式产生，经党组织审核后确定，人数一般在10-20人之间，并以聘任的方式无偿开展工作，通常一年一聘。机动的民主协商小组成员人数一般控制在固定成员的20%左右，一般以具体涉事对象或该方面的专家为主，协商完毕即告结束。

三是“广形式”。主要通过组织民主协商小组成员参加专题民主协商会来开展协商民主，并由此确定了镇（街道）协商民主工作的五种形式，即会议协商、视察点评协商、研讨咨询协商、书面征询协商和个别访谈协商，同时还规定在具体协商过程中可根据实际情况采取协商形式，以拓展协商民主渠道、发挥协商民主作用。

四是“严程序”。落实了党组织提议、事先告知、民主协商、纳入决策、决议反馈、过程监督等六个环节组成的镇（街道）协商民主程序。（卢银鼎）



宁海县长街镇全面推行“村务评说会”制度

推进基层协商民主，从群众视角解决群众问题

“我将义务清理河道4天，为‘五水共治’出力”，该村村委会主任张吉欢在日前召开的宁海县长街镇连浦村新一期“村务评说会”上表示。他的发言得到了与会者的响应，大家纷纷表示愿意出力。最后，会议协商决定村党员代表与村民代表120余人每人义务清理河道2天，同时广泛发动群众参与到“五水共治”中来。这是该镇推行“村务评说会”的一个成功例子。

近年来，作为沿海发达地区的长街镇，农村经济社会转型步伐更快，利益格局日益多样化，新的社会阶层人士也更多。如何使各方力量在村级事务上“拧成一股绳”，该镇进行了积极探索。自2012年开始，该镇尝试通过推选农村不同利益群体代表，积极打造基层协商民主平台，对村级事务施行“村务评说会”工作制度，至今取得了明显的成效。

长街镇专门制定“村务评说会”工作制度的手册，提高“村务评说会”制度的合理性、规范性和可操作性。同时，突出配置合理的人选，按照民主、代表性、广泛性的原则，考虑长街镇工农业特色产业，在评说会代表成员中，除村老干部、老党员、村民代表等人员外，积极吸纳养殖大户、经商人员、农民经纪人等这些新的社会阶层人士，组成10人左右的“村务评说会”成员。

为了提高评说会成员的积极性，该镇将评说会作为农村民主管理的重要力量，明确评说会代表具有组织、参与村级民主管理的权利，享有知情、参与、决策、监督、纠纷调处等管理权利，规定凡村级重要事务需召开“村务评说会”。评说会的主要内容应包括村务公开内容和村民代表会议决定的执行情况，监督与群众切身利益密切相关的事项，受理村民意见建议，及时向村班子反映村民对村务管理的意见和建议，督促党的建设工作，解决农村各类矛盾纠纷等。为确保信息透明，召开评说会的议题内容需提前两天告知村务评说会成员，使其有更多的时间思考和讨论，在评说会上有更强的针对性。

“村务评说会”制度实行后，不同利益群体的代表，有了诉求平台，架起了党群干群“连心桥”，构建了农村和谐“维稳器”，在集体经济和公益事业等重大事务上，激发了各方群众参与村务管理的积极性，挖掘出了集体资产“源头水”。截至2014年3月份，已讨论议题1567个，解决问题513个，成功处理矛盾纠纷224件。（徐丹亚）

去年年底以来，江北区区委统战部从“机制、主体、议题、成效”等四大环节为抓手，积极推进了基层协商民主向“广泛、多层、制度化”方向发展。

完善协商机制，加强协商民主的规范性。区委统战部及时印发《关于加强基层协商民主工作的实施意见》，对基层开展协商民主工作的总体要求和实施步骤进行了详述和任务分解。各街道（镇）主动将协商民主工作纳入到党委、政府的重要议事日程，出台了《街道重大决策事项公示和听证制度》、《村民民主评议制度》等基层协商民主规章制度。

江北区抓好基层协商民主“四大环节”

打造一支队伍，确保协商民主的广泛代表性。如何充分发挥好统战成员在协商民主中的积极作用，对打造好一支基层协商民主队伍至关重要。将统战成员纳入“政府智库”，根据协商民主的专题需求进行邀请；将统战社团的负责人组成“社区共建理事会”，参与政府部分社会事务的管理，使统战成员逐渐成为基层协商民主工作中一支主力军。

精选协商议题，提高协商民主的针对性。在基层协商民主的议题选择上，始终围绕社会安全稳定、思想道德建设及党委、政府中心工作和群众关注、反映强烈的热点问题进行选择。

注重成果转化，讲求协商民主的实效性。在基层协商民主过程中注重对建议措施的落实和转化，形成“提得好”与“办得好”相互促进的工作格局。至今，江北区已召开各类基层协商民主会议18次，共收到意见建议91个。通过协商民主工作在基层的全面开展，使基层决策的后续执行力和群众满意度大幅度提升。（郑刚）



集民智 汇民意 聚民心 招宝山街道把好社区协商民主“三关”

近年来，镇海区招宝山街道严把“模式”、“机制”、“队伍”三关，积极推进社区协商民主建设，在民主决策中集中民智，在民主管理中广汇民意，在民主监督中凝聚民心，受到了社会各界的广泛赞誉。

严把社区协商民主“模式”关。据了解，在社区民主协商的具体操作模式上，招宝山街道一方面发挥两委“引路人”作用，确保居民自治工作“科学规范、高效有序”发展，同时突显居民“当家人”地位。2012年，该街道以打造“说事议事”平台为重点，率先在白龙社区等3个社区成立社区、小区、楼道三级“说事议事”机构，组建由社区干部、居民代表、业委会委员、物业经理及辖区机关干部为成员的“群策共议”小组，办理解决社区热点难点问题。至今，该街

道所有社区已全部建立“说事议事”平台，共受理群众“说事”10万余项，解决率达100%，群众满意度95%以上。

严把社区协商民主“机制”关。2012年2月以来，街道下属的10个社区在全市率先实施社区党建“六事工作法”，逐步形成了服务说事厅、走（接）访说事日、党员说事屋、网上说事台、开放说事吧、居民说事箱六个渠道。2012年6月14日，街道正式出台了社区党建“六事工作法”工作手册和流程图，畅通并规范六个渠道，只要居民“有声音”，街道和社区就能听得见。目前，在招宝山街道已基本形成“每日必必、每周必必、每月必必、每季必必、半年必必、年终必必”社区工作模式。信息的透明化，为社区协商民主运行机制

的建立提供了良好的条件。

严把社区协商民主队伍关。自2012年起，街道通过挖掘辖区内有一定影响力或一技之长的“草根能人”，建立“百名社区草根能人库”，并为长期热心于社区服务的“草根能人”组建工作室。每个工作室由一位“草根能人”牵头，同时吸纳志愿者参与。对工作成效显著的工作室，街道给予80%的运行经费奖励。通过这种方式，使“草根能人”队伍成为积极参与社区协商民主的主力军，把“草根能人工作室”建成社情民意的观察站、政策法规的宣传站、邻里和谐的联络站。截至目前，街道已为42位能人设立工作室，累计吸收志愿者500余人，这些“草根能人”和志愿者，使协商民主增添了新的生机和活力。（项宗剑）

梁弄镇创新基层协商民主实践

余姚市梁弄镇从2011年开始推进基层协商民主建设，是全市首个基层协商民主试点乡镇。近年来，梁弄镇针对当前社会转型、阶层分化进一步加剧、人们的利益诉求日益多样、政治参与与愿望不断增强的现实，着力创新基层协商民主的有效实践路径，不断推进协商民主在梁弄的实践与发展。

近年来，梁弄镇结合实际，对镇、村（社区）重大事项



议事制度进行了全面梳理完善。对原有镇党委重大事项议事规则、镇民主协商会工作制度、行政村党员提案制、村民议事制度、网格化管理制度、党员教育点活动、三资管理等制度作了进一步梳理，通过各项制度充分发挥党员群众参与镇、村公共治理的重要作用。根据各村探索的经验，在全镇各行政村推行梁冯村党员提案制和明湖村村民议事厅的具体做法，使上述两个村已实行10年之久且卓有成效的民主议事协商的经验得以推广。制定出台了党外人士重大事项参与制度、美丽乡村共建参议会章程和制度，切实把民主协商作为重大公共事务、公共决策的必经程序。

梁弄镇在基层协商民主工作开展中，确立了会议审议协商、视察点评协商、研讨咨询协商、书面征询和网络互动协商等四种协商形式。同时，着力从党政关切、群众关注、发展需要出发，精选议事协商的主题。如选择保护资源加强生态建设、做强灯具产业、招商引资、“三镇联创”、“三改一拆”等议题，为当前工作出谋划策，对当前工作充实完善，议到党政工作的点子上关键处。积极创新拓展社会各类组织、各界人士参政议政和表达诉求的平台载体。镇级层面，建立了镇民主协商会组织；村级层面，成立了美丽乡村共建参议会，为推进基层重大公共事务决策民主协商工作打下坚实基础。（余统宣）