

公众参与城市治理的南京样本

包咏菲



习近平总书记指出，城市管理应该像“绣花”一样精细。治理者的针脚密不密，决定了城市运行的阵脚稳不稳。当“绣花”成为共识，意味着城市管理迎来全方位转变。南京在探索城市多元共治的过程中，创新城市治理模式，成立由公众委员和公务委员组成的城市治理委员会，共商城市治理之策，推动传统城市管理模式向现代城市治理模式的转变，促进了城市功能品质和城市服务水平的提升。2018年，南京城市治理法治化的创新实践荣获第五届“中国法治政府奖”，成为全国唯一一个以公众参与内容获此荣誉的项目，为城市治理现代化的创新实践提供了南京样本。

公众参与城市治理制度化

随着城市化进程的加快，城市管理者与被管理者之间的矛盾日益凸显，城管甚至被妖魔化，城市管理的代名词一度就是驱赶小商小贩。拥有800多万常住人口的南京也在思考城市管理的方向，为城市管理走出污名化困境支招。

早在2013年，南京市制定实施《南京市城市治理条例》，成为全国首个城市治理地方立法的城市，《条例》的亮点之一就是成立了由公务委员和公众委员组成的城市治理委员会，由市长担任城治委的主任。公务委员不超过委员总数的1/2，由市、区政府及各部门负责人组成，公众委员不少于委员总数的1/2，由专家代表、市民代表、社会组织代表组成，一般是通过定向邀请或其所属社会团体、所在单位书面推荐，在自愿报名的基础上，通过分类摇号产生。不久前，第三届公众委员刚刚完成换届选举，45名市级公众委员中专家学者、社会组织 and 市民代表各占1/3。“城治委”的成立，标志着长期的政府单一管理体制转为政府、公众的双向互动。公众委员围绕城市治理难点走访调研，起草调研报告后形成决议，提交城市治理委员会审议。南京市城市治理委员会通过常态化、制度化的公众参与模式，保障公众参与长足发展。

现场观摩执法。为赢得公众委员对执法工作的理解和支持，利用自身工作平台给予城管执法正面宣传，从2015年3月起，城市治理委员会牵头，定期组织市、区、街三级公众委员进行执法观摩，每月一期，主题各异。在一次占道经营执法过程中，水果店摊主暴力抗法，拿水果刀砍伤了执法队员还大喊“城管打人”，

公众委员张纯与同行的公众委员耐心向摊主及群众还原事件真相，不仅成功化解了冲突，也让执法行为得到了百姓的理解和支持，还城管以清白。这一事件随后被各大媒体报道，取得了良好的传播效果，提升了公众委员的形象。现场观摩执法让公众委员们了解了城管执法的困难和阻碍，现场听到了民众和城管的不同声音，从而更加理解和支持城管执法工作，也使得其提交的相关议题在反映民众呼声的同时也能站在管理者的角度看问题，让议题更富有同理心。

常态组织公众委员进区街。深入街区，既是公众委员收集议题线索的重要途径，也是对政策执行情况的实地考察和评估。作为公众参与和了解城市治理基层实践的重要路径，公众委员进区街活动目前已举办了19期。在第17期的活动中，公众委员走进浦口区江浦街道。作为推行生活垃圾分类试点的小区之一，该街道通过推行垃圾分类积分可以兑换旅游券和物业费抵用券等做法，以鼓励、奖励的方式引导居民形成新的行为习惯，减少了矛盾冲突，收效显著。

定期举办城市治理圆桌论坛。公众委员在日常的生活中，通过走访调研这样的形式，收集议题线索，形成调研报告，议题最终要形成决议，甚至变成红头文件，光靠个人的力量远远不够。如何集中各方智慧，让专家谏言、让专业组织表态、让市民发声，在城治委牵头下，公众委员召集主持的城市治理圆桌论坛，建构起百姓和政府之间的桥梁。圆桌论坛由市公众委员组织召开，每季度一期，旨在围绕城市治理的重点、难点、热点问题，邀请相关职能部门、专家学者、社会组织、市民代表等参加，大家畅所欲言、集思广益，为城市治理建言献策。论坛由公众委员轮流担任组织者，大家都有机会当“主角”，积极性空前高涨。圆桌论坛的举办充分发挥了公众委员的专业特长，人尽其才、才尽其用，为城市治理提供“最强大脑”。以助力“政府要推动的重点难点问题”为出发点，论坛上，各方心往一处想、劲往一处使，共同为南京城市治理献计出策，占道经营、黑臭河治理、城市交通与文明出行、智慧停车等主题在大家观点的交锋和思维的碰撞中，破题思路也愈发明晰。

公众委员成为城市治理全程参与的“管家”

有了“城治委”，政府部门不再唱“独角戏”，而是和公众委员一起调研、想点子。公众委员围绕城市治理、民生关注的共性难题，参与社会调研和部门调研，为民生难题的解决做了大量细致的前期工作，形成了建议和意见，这些意见和建议，有的写进了立法，有的被规划采纳，还有的形成决议，由各部门执行。从议题的背景、主要内容和拟解决的问题，到拟解决的方案和步骤、议题初步调研基本情况都需要有详实的调研文字说明，意见建议的形成，凝聚着公众委员们大量的心血。

背街小巷是城市肌理的重要组成部分，也是展现市井民俗的重要载体，更是居民幸福感的直接体验区。以红庙街区为例，上宅下店的红庙街区是新街口商圈美食集聚地，然而小餐饮油烟扰民、五小加工噪音污染、物业管理不规范、机动车占道经营等问题投诉不断。公众委员实地走访了上百条背街小巷，与市、区、街三级城管、环保、工商部门、小区居民、沿街商户座谈沟通，了解管理机制、倾听民心民意、问询商户难处，随后起草议案报告。2018年11月，《关于加强南京市背街小巷综合治理的决议》出台。红庙街区作为玄武区街巷整治的重点工程于2018年底开展全面整治，通过城管、环保、建委、房产等部门合理提升，采用新型油烟净化技术、设立油烟在线监测系统，餐饮扰民问题得到了妥善解决，巷子里设立了城管工作站，方便居民和店家需求。公众委员的参与为原本冷冰冰的环境改造工作注入一股暖流，使得街区整治成为一项有温度、暖民心的共建共治共享工程。如今的红庙街区整体装修风格统一，街道门面干净整洁，门头店招统一制作、小区立面色调一致。公众委员参与整改前的调研和整改中的推进及整改后的运行监管全过程，代表百姓发声，其建议和意见受到采纳，环境综合提升的结果得到了百姓的认可。

城治委不仅是议事机构，同时也是监督机构。按照章程规定，公众委员享有监督权力，可以个人或联

名对政府相关部门的工作提出建议、批评和意见，并有权检举揭发违法失职行为。让第一、二届公众委员马志恒印象深刻的是，只要提的建议可行，相关部门都能及时回应解决。每到夜间，快速内环上不少隧道已经关闭养护，可各个地面路口信号灯配时与白天相同，造成大量在快速路上行驶车辆尤其夜班出租车，在信号灯路口等待时间较长。据此，他提出了优化信号灯配时的建议。不久，他收到了南京市交管局发来的书面回复。交管局称，针对地面路口信号灯配时问题，将对全市所有交叉口包括快速内环沿线交叉口进行检查，根据路口、路段流量变化，对各时段信号放行时间进行优化调整。对于交管局的这份回复，马志恒很满意。

公众委员的引入，任何一项决议从前期摸底调研、到决议施行、效果监督都有了全程跟踪的“管家”，执行决议过程中，公众委员组成的监督小组进行回头看督促检查，并在下一次城治委会议上汇报执行情况，有效地促进了问题的解决。城治委成立至今，公众委员们参加市级各类政策出台前的评估、质询、听证、评审、采访、座谈约 200 多次，成为参与行政程序建设的有力组成。针对决议执行情况进行监督，对落实困难部分进行梳理，提出进一步优化决议的实施办法，真正实现了行政程序建设的全程参与，推动了南京行政程序建设过程的进一步规范和透明。

公众参与，推动城市治理之变

六年来，南京的停车新政、烟花爆竹禁放令、占道经营等涉及民生的众多政策，都在公众委员履职的“城治委”的推动下得到了落实。截至 2018 年 9 月，市城治委共通过了 1 个共识、2 项规定、9 个决议，并且每项决定都有主管部门执行情况的汇报，针对存在问题下一步工作改进计划等。如今的南京，城市更加整洁、干净，市民有了更多的幸福感和获得感。南京市城管局党委书记许卫宁表示，近年来，公众委员和政府部门一起参与到城市治理工作中来，让决策更加民主、科学，政府部门的政策措施也更加贴合民意。

机制之变：部门形成合力。公众委员的介入，使得决议执行过程中的所有环节都置于显微镜之下，有利于厘清不同部门的具体职责，让执行决议的相关部门没有推诿扯皮的可能性。就占道经营问题，公众委员通过多方调研形成决议并印发实施，实施过程中，有些部门积极性不高，在城治办的带领下，公众委员组成的监督小组前往相关部门强力推动，形成了公安、交管、城管三联动的机制——定期联席会议制度，在取缔机动车占道经营方面取得了明显成效。

沟通之变：架起政府百姓之间的桥梁。政府部门有心为市民办实事、办好事，“一厢情愿”地想问题，“代民做主”上项目，“帮蝶破茧”的结果是好心没有办成好事，只有“一片好心”，不注重工作方法，不仅“一片好心”容易付诸东流，而且会给实际工作带来巨大的损失。城市管理就像箍木桶，消除短板只是第一步，不断补齐短板更为关键，这样的管理才不会让幸福感轻易流失。比如集中整治后，几乎所有城市都会出现“回潮”问题，回潮是由于政策效果衰减，意味着深层次的短板尚未补齐。公众委员参与城市治理便是一种更为全面长远的制度考量。因此，百姓有难题找委员反映，政府要推行重难点工作，也会找委员商量，听取其意见和建议，请他们协助开展。公众委员架起了政府和民众之间沟通的桥梁，是补齐深层次短板的有效制度之举。

角色之变：主人翁意识浸润良好社会风气。公众委员的身份，是荣誉，更是一份沉甸甸的责任，对城市中的顽疾不仅要管，还要管出所以然，管的过程，使得委员自身主人翁意识强了，对政府部门的固有偏见少了，全民参与城市治理的风气也在潜移默化中形成。公众委员张林波坦言，“当了公众委员后，对周围社区的事情更加关心了，同时也意识到，城市治理不仅仅是政府部门的事，也与我们每个人相关”。一次在小区因为要求遛狗老人清理粪便，遭对方辱骂，第二天，结合“哈尔滨王云英老人被狗主人踢头”、“四川绵阳一位母亲遭到狗主一家三口围殴”等此前媒体报道过的不文明养狗行为，他和城治委几位委员

组成调研小组，深度摸底南京小区狗患情况，探讨如何促进市民规范文明养犬。目前已完成调研报告，提交城治委等待审议。张林波坦言，当了公众委员后，主人翁意识变强了，对于自己参与推动的议案、问题，很有成就感。公众委员引领了社会主人翁意识的形成，在潜移默化浸润了良好的社会风气。

思维方式之变：关注执法主体心理健康。城管执法过程中遇到冲突能“化干戈为玉帛”固然好，但执法现场“剑拔弩张”“硝烟弥漫”的情形短期内也不会消失，网络传播时代，“打不还手”成为执法者心中默认的执法底线，与此同时，他们的心理健康状况也值得关注。2016年玄武区锁金村街道的城管队员任克明遭遇暴力抗法殉职，这一事件让公众委员张纯将成立南京市城管综合行政执法心理危机干预中心的构想落地成了现实，同时，他还组织编写了一部将心理学应用于城管执法的“步兵操典”，在实际操作过程中，《心理危机干预指导手册》在疏导城管队员心理压力、提高风险规避能力方面功不可没。

从“城市管理”到“城市治理”，一字之差，体现的是改革创新和民主法治的意涵，“绣花”一样的管理。公众委员参与城市治理的创新，为建构良性治理格局提供了制度支撑，更为“共建共治共享”的社会治理模式在当下利益多元、管理复杂的实践提供了可操作性。