

# 一条“三不管”小马路的改变

## 一次全过程民主的“社区实践”

□法治报记者 陈颖婷

这是一条长300米的“三不管”小马路，由于不属于市政道路，它没有一个规范的名字，也没有管理责任主体，当面临拥堵难题时，改造成为它获得新生的唯一方法。但它的改造却成了社区治理的一道难题。记者从日前举行的上海社会建设专家讲坛中了解到了一个基层自治的感人故事，真切感受到基层协商治理的温度、效能。

去年11月，习近平总书记到上海考察社区治理和服务情况时强调指出，我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。在社区治理中融入协商民主治理成为了社区治理的重要课题，也是全过程民主生动的“社区实践”样本。



### “三不管”小马路常闹“肠梗阻”

“坦率地说，接到这个协商任务的时候我内心深处非常忐忑。”回忆起小马路的改造过程，长宁区政协委员严嫣依然感触良多。她提到的小马路总长约300米，最宽之处约为6米，最窄之处为3.45米。第一次走进长宁路396弄，她就差一点被自行车撞到了，“可就在这么窄的马路上依然实行双向通行。”严嫣说。

严嫣口中的小马路是长宁路396弄，这是一条弄堂马路，位于长宁区华阳路街道辖区的北侧，连通着长宁路和长宁支路，承担着重要的通行职能。该弄始建于1986年，至今已有34年的历史。由于该弄不属于市政道路，在管理和执法方面均存在一定的盲区。

长宁路396弄共有华一、长二、华三3个居民区共计7个住宅小区，居民人口数约1万人，60岁以上老年人占40%左右。同时，沿线还有两家为老服务机构和多家商

铺。弄内人流量、车流量均较大。近年来，由于道路路面狭窄且实行双向通行，交汇通行不便问题时常出现，而且还引发了不少社会矛盾。同时，随着沿线住宅小区停车资源越来越紧张，道路停车及乱停车问题也越来越突出。消防车、救护车等车辆“弄难进”，沿线居民群众、商户的“生命通道”难保证。因此加强396弄的管理势在必行。

治理这条小马路，最多争议的焦点就是小马路究竟应该单向还是双向？严嫣表示，小马路有个特征是“三不管”，道路是非市政道路，政府无法管，于是基层协商就成为了小马路改造的出路。“这样一条300米小马路涉及七个居民区所有的沿街居民和商户，谁来管，权利从哪里来，这是我作为法律工作者首先面对的问题。”于是，严嫣他们沿街张贴倡议书，通过居民区微信群，甚至发动居委干部，号召居民和沿街商户自我管理，民主协商。

### 路管会的社区提案

令严嫣意外的是，倡议书得到了居民们和居委干部的热烈响应。

今年4月，华阳路街道社区代表大会正式召开。借此时机，沿线三个居民区的社区代表通过提交代表意见和建议的方式向社区代表大会提交了关于组建长宁路396弄街区路管会（以下简称“路管会”）的建议。经社区委员会审议，该建议作为街道年度社区提案之一。

组建路管会既没有现成的实践经验，也没有现成的法律程序。如何保证路管会的合法性成为摆在工作组面前的一道难题。对此，工作组严格按照法律的基本原理，精心设计组建程序，确保路管会组建工作合法合规。首先是开展民意调查，听取居民意见。华一、长二、华三居委会积极组织沿线居民群众、商户、为老服务机构代表，就组建路管会的必要性、可行性进行深入探讨和交换意见。同时，街道通过政府购买服务方式引入第三方社会组织，就长宁路396弄车辆、行人和低频次用车出行情况，面向沿线居民群众、商户、为老服务机构开展问卷调查，充分了解他们的意见和建议。

“我们收到22张自荐表，超出了计划的路管会成员的预计数量。”严嫣说。这其中，16份自荐来自住宅小区居民群众，4份来自商户，2份来自为老服务机构。看到居民如此大的自治热情，严嫣又提出了一个

更大胆的建议，“当我们召开相关会议的时候，可不可以将有不同意见的居民请到现场，听听他们的想法。”会议选举了22位自荐人为第一届路管会候任委员。自此，路管会筹备组初步建立。

为有效推进396弄路管会的组建工作，街道成立了党建引领社区治理创新工作小组，负责统筹、协调、督促、推动各项工作的开展。为确保路管会组建工作合法合规，街道工作小组听取了沿线居民群众、商户、为老服务机构关于路管会组建的基本思路和主要意见，并邀请法律专家根据相关的思路和意见起草了《长宁路396老年宜居街区路管会的公约》，为路管会的组建提供法律依据。《公约》对筹备组的组建方式、筹备组成员的数量及构成、路管会委员的形成条件及方式、路管会的职责等作了明确的规定。《公约》起草完毕后，路管会筹备组召开工作会议，就《公约》听取各方意见。会后，筹备组面向沿线居民群众、商户、为老服务机构及时公示了《公约》内容。在公示期间，筹备组收到5条建议，并合理地将建议吸纳进《公约》之中。待《公约》公示结束后，筹备组立即召开了听证会，对《公约》进行审议表决。最后是成立路管会，制定自治章程。今年5月，《公约》表决通过了。筹备组依据《公约》，正式成立了第一届路管会。

### 聚焦通行问题，推进共商共治

小马路的问题中，路面交通通行不畅是沿线居民群众反映最为突出的一项。为有效解决这一问题，路管会着手启动调整机动车通行方向，以期促进交通安全、有序、畅通。为此，路管会积极作为，依照章程开展工作。先是开展民意调查。在第三方的支持下，路管会面向沿线居民群众、商户和为老服务机构，就路面机动车通行方向开展了问卷调查。调查结果显示，85.19%的居民群众支持单向通行。

在前期调查结果的基础上，路管会征求区职能部门意见后，形成了长宁路396弄机动车路面通行方向由双向通行调整为单向通行，通行方向为长宁路进、长宁支路出的建议方案。

今年8月，路管会召开了第二次全体委员会议。严嫣还记得表决那天，路管会委员有着激烈争议，一方力主单向通行，另一方则坚持居民有双向通行的诉求。正在双方僵持不下时，严嫣说了一句：“即便是反对的声音也是对的，因为权利需要让渡，反对单向通行是因为他有双向通行的权利，所以这条路并不是政府规划的单向通行而是我们要自行协商成为单行通行。”一句话让大家突然明白了自己所主张的权利是合理的甚至合法的，而现在的讨论是让渡自己的利益成就更多人的利益。最终大家达成了一致意见，

会议讨论并表决通过了建议方案，同时还讨论了街区宣传、交通引导标识设置等内容。

在正式运行前，路管会在街区各个明显位置张贴公示，开展街区全覆盖宣传。同时，针对部分有意见的居民群众，路管会组织志愿者逐一进行解释。在试运行期间，路管会在沿线居委会的支持下，志愿者轮值引导、车行标识与减速带配备齐全、出入口道闸智能管理人防、物防、技防“三防合一”，最终单向通行试行效果良好，交通状况大为改善，为打造长宁路396弄颐养宜居街区奠定了良好基础。

其实和396弄小马路一样棘手的社区治理难题还有很多。长宁区华阳路街道党委书记白燕表示，根据区统一部署，大力推进落实社区提案制度，推动社区居民和多元主体参与社区治理。鼓励居民围绕垃圾分类、电梯加装、文明养犬、社区微更新、环境治理、交通出行、文化服务、规则守约等社区治理难题，以提交正式意见、建议等形式，开展民主协商。

据悉，会上还发布了《华阳路街道加强基层民主协商机制建设指引》，它包括“始终坚持党建引领”“完善民主协商方式”“健全完善规约守则”“提高依法治理效能”“推进社区全民普法”“不断加强队伍建设”六个方面共22条内容。



论坛现场