

# 乡村振兴视阈下基层协商的嬗变与提升

## ——基于浙江省村级治理集成创新的考察

杨卫敏

**摘要:**以协商促治理,是浙江基层治理特别是乡村治理最鲜明的特色和优势,先后创出了温岭民主恳谈和新枫桥经验、武义村务监督、桐乡“三治”融合等做法,其中大部分已从治村之计上升为治国之策。村级治理既不能一“选”了之,同样不能一“商”了之。面对当前实施乡村振兴战略带来的机遇和挑战,基于浙江省村级治理集成创新的考察,这一演进路径可以概括为:村级小微权力规范体系+村民说事+乡贤参事+文化礼堂+乡贤馆——在党建引领下稳步向自治、法治、德治相结合方向迈进。这样环环相扣、层层补位,使得治理的靶向更为精准,治理体系更具系统性、明确性和有效性,基层协商在有效推进乡村善治中不断得到优化和升级。其中,形成共建共治共享的社会治理格局,既是目标也是路径。统一战线在乡村协商治理中找准定位不越位,就一定能发挥独到的积极的作用,有效破解基层统战工作边缘化、空心化、碎片化的问题。

**关键词:**乡村振兴;基层协商;村级治理;三治融合;统一战线

**中图分类号:**D613 **文献标识码:**A **文章编码:**1672-3163(2019)03-00004-14

习近平总书记精辟指出:我国社会主义民主是广泛的充分的、真实的具体的、有效的管用的民主<sup>①</sup>。而作为我国社会主义独特的独有的独到的民主形式,协商民主是实现这一目标的重要渠道。党的十九大报告指出,加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,可以保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。基层协商和社会组织协商是我国协商民主的末梢,也是重要基础和重点发展领域,在我国社会治理中

发挥着独特的作用<sup>②</sup>。广大乡村是基层治理广袤的拓垦之地,特别是十九大提出“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”和党中央国务院作出实施乡村振兴战略决策背景下,乡村治理将是未来相当一段时期内的治国方略的重要内容。前不久,中办国办印发了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》。浙江是较早开展基层治理创新的省份之一,从“平安浙江”到“法治浙江”,浙江社会治理中的不少经验,成为

收稿日期:2018-3-26

**作者简介:**杨卫敏,男,浙江省委统战部副巡视员,中国统一战线理论研究会非公经济人士统战工作理论(浙江)研究基地副主任兼专家组成员,浙江省政协特约研究员。

“平安中国”和“法治中国”等习近平新时代中国特色社会主义思想的重要萌芽<sup>[3]</sup>。而以协商促治理,是浙江基层治理特别是乡村治理最鲜明的特色和优势,面对当前实施乡村振兴战略带来的机遇和挑战,这一特色优势渠道正在发生的嬗变和提升,具有较强的借鉴和启示意义。

### 一、问题的提出:乡村振兴战略对基层协商发展带来的机遇和挑战

浙江作为市场先发地区,基层民主协商开展得较早。从1999年台州温岭的民主恳谈开始,20年来全省各地已形成民主决策中的协商、民主管理中协商、民主监督中的协商、民主自治中的协商四种形式<sup>[4]</sup>。乡村振兴战略的提出和实施,从国家层面、战略高度为以基层协商促进乡村治理,既提供了重要契机,也提出了新的要求。

1. 乡村振兴战略的实施为基层协商的发展开辟了广阔的天地。党的十八大以来,习近平总书记曾经指出:民主不是装饰品、不是摆设,而是用来解决问题的;涉及人民群众利益的大量决策和工作,主要发生在基层<sup>[5]</sup>。以往的基层协商主要集中于经济和社会层面;乡村振兴战略的提出和实施,极大地拓展了基层协商的范围。党中央、国务院提出的实施乡村振兴战略的总体要求,涵盖了产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五个方面,要求建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,加快推进乡村治理体系和治理能力现代化<sup>[6]</sup>。这一战略特别强调农民的主体地位,体现了习近平总书记“以人民为中心”的治国思想。这就为基层协商特别是乡村协商治理,提供了更高的站位、更大的平台、更宽的渠道。换言之,基层协商是乡村振兴战略的重要有机组成部分,当前开展乡村基层协商必须着眼“五位一体”建设,对标对表,自觉融入乡村振兴战略,全方位服从服务于乡村振兴战略,发挥基层协商在乡村振兴五个方面工作中独有的独特的独到的积极作用。

#### 2. 乡村振兴战略的实施为乡村基层协商的发

展明确了目标任务。推进国家治理体系和治理能力现代化是全面建成现代化强国的重要途径和内容,社会治理是国家治理体系的重要组成部分,其薄弱环节在乡村,治理有效是乡村振兴的基础。党中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见,提出建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序。进而明确了五个方面的任务,即:加强农村基层党组织建设、深化村民自治实践、建设法治乡村、提升乡村德治水平、建设平安乡村。党中央、国务院制定的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》进一步提出,健全现代乡村治理体系,促进自治法治德治有机结合。这就为乡村治理明确了目标任务。从浙江已有的实践探索看,基层协商是乡村治理的核心理念和重要形式。

案例1.温岭民主恳谈:以民主协商促进基层治理的先试先行。发端于1999年的温岭民主恳谈,是目前公认的改革开放后我国最早开展的基层民主协商,业已形成中外学者和媒体的广泛关注。20年间,温岭民主恳谈成功实现了3次跨越,分别衍生了对话型民主恳谈、决策型民主恳谈和决算型民主恳谈,实现了镇村(居)协商、行业工资集体协商、参与式预算协商,有效促进了基层社会治理。

案例2.新“枫桥经验”:基层协商与社会治理一体两面的生动诠释。“枫桥经验”从表面上看是一种社会治理,但背后蕴含着深刻的协商理念。这一做法诞生于上世纪60年代初,其核心内涵是就地解决矛盾、实现“矛盾不上交”,也就是尊重人民主体地位,发动和依靠群众,注重社会力量在矛盾化解中的积极作用。新时期“枫桥经验”注入现代协商民主新元素,从乡镇、村(社区)和企事业单位各个层面开展协商,从源头上预防化解矛盾纠纷,走出了一条基层协商民主的新路子<sup>[7]</sup>。基层协商民主有效推动了“枫桥经验”打造升级版,在治理目标、理念、主体、手段和成果等方面的创新,有利于治理目标实现、治理理念提升、治理主体多元、治

理成本降低、治理成果共享。习近平同志在浙江工作期间力主践行和创新“枫桥经验”<sup>[8]</sup>。2013 年,习近平总书记指示“把‘枫桥经验’坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好”。2019 年李克强总理政府工作报告提到推广“枫桥经验”,加强和创新社会治理。

案例 3. 武义后陈村村务监督:从事后监督转向全程式协商监督。基层监督民主与基层协商民主是一体两面,这是后村村务监督产生和发展过程中的一个显著特征。2004 年 6 月,金华市武义县白洋街道后陈村,在全国率先挂上了村务监督委员会的牌子。习近平同志在浙江工作期间对这一做法给予充分肯定并在全省推广。2017 年 12 月 4 日,中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》。“后陈村务监督”是对我国村民自治制度的完善,健全了村民自治中“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”四大环节,实现了村务监督由事后监督向事前、事中、事后全程监督转变,在本质上讲属于基层民主范畴。村务民主协商和监督由过去的事后监督转变为全程性民主协商和监督,有效地避免了民主协商和监督的滞后性。2019 年党中央国务院关于实施乡村振兴战略的一号文件明确指出:全面建立健全村务监督委员会,发挥在决策和公开、财务管理、工程项目建设、惠家政策措施落实等事项上的监督作用。目前,全国有近 60 万个村级建制,原来的村级组织设“两委”,现都增设第三委——村务监督委员会。

案例 4. 越丰村“三治”融合:新时代基层协商的完善和升级。自治、法治、德治融合,是新时代乡村治理的探索创新,本质上是基层协商的完善和升级。2013 年 6 月,嘉兴桐乡市高桥街道在上级党委、政府的支持下,率先在越丰村探索自治、法治、德治相结合的基层社会治理模式。实践中,坚持“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的原则,努力实现“自治增活力、法治强保障、德治扬正气”的格局。目前,各村依托“一约两会三团”载体,推进“三治融合”工作,乡村善治的

活力展现。一约:村规民约(社区公约);两会:百姓议事会、乡贤参事会;三团:百事服务团、法律服务团、道德评判团。因此,从这个意义上讲,“三治”融合的实质要义和核心内涵仍是基层民主协商和社会治理。这个来自基层的创造,先后被写入了党的十九大报告、中共中央国务院《关于坚持农业农村优先发展 做好“三农”若干意见》和中共中央国务院《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,成为实施乡村振兴战略的重要保障。

3. 乡村振兴战略的实施为基层协商的系统谋划提供了重要契机。近 20 年来的基层协商大都是各地自发探索的结果,需要经过从“从下而上”再到“从上而下”的过程。此前理论界学术界对基层协商的研究也以典型个案研究为主,乡村振兴战略国策的提出,要求我们必须加强系统谋划,同时也为我们开展顶层设计、全面打造基层协商升级版提供了重要契机。一是开创了协商多元主体。乡村振兴战略要求汇聚全社会力量,聚天下人才而用之,提出了五个方面的举措:大力培育新型职业农民,加强农村专业人才培养,发挥科技人才支撑作用,鼓励社会各界投身乡村建设,创新乡村人才培养引进使用机制。特别值得关注的是,提出“积极发挥新乡贤作用,推动乡村治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理下放到基层”<sup>[9]</sup>。新乡贤是实现人才回归、涌现领军人物的源头活水,也是乡村协商治理的重要积极力量。二是拓展了协商内容。实施乡村振兴战略,使基层协商治理成为一个系统工程,涉及经济、政治、文化、社会和生态方方面面,强化公共事务这一协商重点,需要从系统上进行谋划和实施才能产整体效应。三是拓宽了基层协商渠道。乡村振兴战略强调城乡一体化发展,倒逼基层协商在更加广泛的渠道上开展。如目前各地正在推行以“党员群众建议、村党组织提议、村务联席会议商议、党员大会审议、村民(代表)会议决议和表决结果公开、实施情况公开”为主要内容的“五议两公开”工作法;普遍建立由社区单位、社区各方面代表人士特别是新居民、流动人员代表共同参加的共建理事会,在基层社区治



理中探索各具特色的协商民主模式。四是丰富了协商形式。中办国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确指出:丰富村民议事协商形式。而“数字乡村发展战略”的提出,将统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域信息化建设,助力乡村全面振兴,推进乡村治理能力现代化<sup>[10]</sup>。特别是推动“互联网+党建”提升乡村治理能力,提高农村社会综合治理精细化、现代化水平,将极大丰富乡村基层协商的形式。五是规范了协商程序。作为乡村振兴战略的主体,在乡村治理和协商选题上村民与村“两委”一样也有提议权,实施了村级重大事项几上几下的民主决策制度,规范基层协商程序,保证民意贯穿村级协商全过程。六是优化了协商效果。实施乡村振兴战略要有问题导向和实效检验,倒逼乡村协商建立长效机制,将协商落实的成效与全过程监督和绩效评估有效挂钩,确保把好事办好、把实事办实,稳步推进乡村治理。

在乡村振兴战略背景下,以协商促治理这个基本脉络和逻辑思维变得十分清晰,以往的实践和探索值得系统总结和深刻反思。这里,我们不妨比较一下前文提到的浙江省各地四种典型的乡村治理模式中所蕴含的协商理念和治理逻辑的特点和优势,进而探讨如何进行系统整合。第一项温岭民主恳谈,可以说是先行一步,对我国基层协商民主的实践探索和理论发展都作出了积极贡献<sup>[11]</sup>;但似乎有点曲高和寡,尽管研究者参访者甚多,却难以在现阶段全面推广。而后三项都经历了自下而上的试点上报和自上而下的推广落实,目前已在全国范围内全面推开,上升为治国方略。这当然与习近平同志在浙江工作期间的力推和担任总书记后的倡导是分不开的。但为什么会出现这样的反差?这也正是乡村振兴战略背景下如何系统打造乡村协商治理升级版需要破解的关键问题。

一是顶层设计与基层探索。作为一项全新的探索性工作,我国基层协商民主走的是“由下而上”再到“由上而下”的路径。温岭民主恳谈中所蕴含的“党内民主恳谈”和“参与式预算民主恳谈”既

是亮点也是难点和敏感点。新形势下,“党内民主恳谈”没有更大范围内开展,其与加强和改进党的领导、民主集中制原则之间是什么关系尚需进一步明确;而参与式预算民主恳谈又衍生出了镇(街道)参与式预算协商、部门参与式预算协商、性别预算协商、预算决算协商及预算绩效评价协商,主要包括预算草案初审民主恳谈、人代会审查与批准预算草案民主恳谈、预算执行与监督民主恳谈三部分——这对于丰富基层民主形式、拓宽基层民主渠道无疑具有超前和积极意义,部分做法已上升为顶层设计;2014年修订的预算法第45条规定,县乡两级预算案审议前,应当采用多种形式,组织本级人大代表,听取选民和社会各界的意见。但由于程序比较繁琐,组织实施起来工作量较大,全面复制推广有难度。党的十八大后,习近平总书记多次强调要“推动改革顶层设计和基层探索互动”<sup>[12]</sup>。要在坚持这一原则前提下,不断探索、发展和完善基层协商民主,促进乡村治理和振兴。

二是村级协商与村民自治。村民自治作为我国一项基本政治制度,毫无疑问是开展村级协商的大前提和制度保证,因此村级协商不应该也不可能突破这一制度框架。在村级,协商民主与选举民主、自治民主、监督民主是有机整体,不能片面强调哪一种民主的重要性。协商也不是万能的,不能过分强调协商的作用。比如:协商不一致时怎么办,是搁置待后还是付诸村民大会表决?基层协商在乡村治理中如何定位?从浙江各地做法看,村级协商是乡村治理的重要环节,但绝非唯一环节。首先,基层党组织要主动作为,为乡村治理搭建四梁八柱——像宁海的村级小微权力36条。在此框架运行下,配套村民说事、村务监督、民主恳谈。然后,辅之以统一战线性质的乡贤参事和乡风文明引领。乡村振兴战略背景下,浙江省基层协商正在推进乡村治理中打造升级版。这种升级版的基层协商,三治融合,有序有效,因而也应是可复制可推广的。

三是党政主导与群众(社团)主体。习近平同志在浙江工作期间说过“村级民主不能一选了之”<sup>[13]</sup>;

同样,不能将所有村务简单交给村民一“商”了之。基层协商走过了从自发进行到在党的领导下有组织开展的过程,成功的案例其前提都是强调在党的领导下,在法律和制度框架内,进行自我协商、自我教育、自我调处、自我引导、自我完善、自我提升,真正实现自治、法治、德治的融合。像后陈村村务监督中,强调村务监督委员会要在村党组织领导下开展工作,且不得干预村“两委”的工作。

四是牵头协调与共建共享。很长一段时间基层协商大都是各地自发开展探索,相关文件也只是说由基层党委组织,但一直没有明确牵头单位。过去十多年的实践探索中,浙江各地分别有组织、宣传、统战、政法委等党委部门以及政协组织牵头的,但大多各自为战,没有形成合力。2013年浙江省曾举全省统战部门之力开展统一战线推进基层民主协商的探索,此后形成了一系列鲜活的做法<sup>[14]</sup>。但基层民主协商属于各界群众的利益调处,统战部门是做党外人士工作的,尽管两者在理念上契合——都是寻求最大公约数,但从工作对象、工作手段和工作目标上都不甚一致。在“共建共治共享”的格局下,统一战线必须在促进基层协商中找准定位、发挥优势、体现特色,才能体现独特价值。

## 二、乡村治理体系中基层协商的层次构建和功能整合

乡村振兴战略是个系统工程。当代系统论研究的目的,在于调整系统结构,协调各要素关系,使系统达到优化目标。当前在实施乡村振兴战略中,乡村协商治理必须总结经验、审时度势,进行系统谋划、综合施策,层层推进、博采众长,找到递进、互补、整合的路径。

### 1. 权力与权利纬度:廓清村级协商的法治定位和法理逻辑

包括村民自治在内的基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度,毫无疑问,落实和完善好村民自治是有效开展村级协商治理的前提和保证。实践表明,村民自治“一选了之”不行,前些年一些地方出现的家族、宗族甚至黑恶势力干预村民选举的事屡见不鲜。但是简单化的“先协商后决

策”的办法也是行不通的,因为大部分村民既不了解各项村务的详细内容,也不熟悉有关法律法规政策,更不清楚村务流程和程序。所以,简单“一商了之”的做法表面上似乎很尊重民意,把协商摆到很高位置,但实际上“形式大于内容”,并没有商到点子上、议到关键处。因此,村民自治的当务之急,是依法依规明确和落实村级小微权力规范运转体系,搭建起村级治理的“四梁八柱”,为有效推进乡村治理体系现代化奠定法治保障。在这一基层治理体系建立后,再找准村级协商的坐标和定位,村级协商才是明确的、简约的、高效的。

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化后,浙江省一些县(市、区)从2004年开始从制度顶层设计入手,针对村干部权力界定模糊、决策随意、监管薄弱等问题,积极探索农村小微权力规范化运行,让村务工作更加透明。主要有以下几种探索。

案例 5. 多重把关型。丽水市部分县区通过抓好权力漏洞“查找关”、权力清单“梳理关”、权力运行“公开关”、权力监督“立体关”、权力滥用“问责关”,使农村小微权力晒在“阳光”下、装进“笼子”里,努力形成较为完善、有效的农村小微权力规范化运行体系。以庆元县为例,围绕各项农村事务及群众反映突出的热点问题,摸清村干部权力运行的“潜规则”“风险点”,重新梳理村级小微权力清单,以“一权一单一图”方式,对村级重大事务决策、“三资”管理等7个方面、54项农村基层小微权力进行规范。

案例 6. 职责界定型。台州市部分县区重点界定村两委的各自职能,明确:村党支部是村级各类组织和各项工作的领导核心,不仅要抓党建、管党务,更要全面统筹领导村级的各项工作,关键是把关落实党的大政方针,规划部署村级经济社会发展的总方向、总目标,牵头决策村级的重大事务;村委会是基层群众性自治组织,要在自觉维护和接受党支部领导的基础上,依法开展村民自治,从微观层面落实好党支部的宏观部署,处理好职能范围内的日常村务,从而实现村民的自我管理、自

我教育和自我服务。村级监督追责清单要按照“权责相生、用权负责、权责一致”的原则,明确每一项职权所对应的监督主体和责任事项,全面建立公开、常态的问责机制。

案例 7.“基本法”型。2014 年初,宁波市宁海县通过几上几下,梳理出了村级权力清单“36 条”。清单涵盖村级重大事项决策、项目招投标管理等 19 项村级公共权力事项以及村民宅基地审批、困难补助申请等 17 项便民服务事项,基本覆盖了村干部小微权力的内容。围绕“36 条”要点设置,具体绘制权力行使流程图 45 张,明确每项村级权力事项名称、具体实施责任主体、权力事项来源依据、权力运行操作流程、运行过程公开公示、违反规定责任追究等 6 方面内容,确保村级权力运行“一切工作有程序,一切程序有控制,一切控制有规范,一切规范有依据”。“36 条”的出台,让村干部手中的权力有了明确的边界,同时也让老百姓十分明了自己的权利所在和如何便利操作,从而成为村务“基本法”。2019 年 1 月小微权力清单制度被写入党中央和国务院关于实施乡村振兴战略意见,继“枫桥经验”、村务监督、“三治融合”之后浙江省又一项乡村治理之计上升为治国方略。

案例 8.全面升级型。2018 年 9 月以来,宁波市鄞州区在原有小微权力清单的基础上,创新推出基层公权力“三清单”运行法。与以往的小微权力清单相比,突出表现为“三个全”:基层“全覆盖”,从以前的农村为主,升级到城乡村、社区、股份合作社同步实施;责任“全链条”,从单一的权力清单,升级到权力清单、责任清单和负面清单“三张清单”;监督“全员化”,突出权力为公的理念,既把监督监察延伸到基层,更把群众监督放在了重要位置,将监督为主升级为基层社会治理。

小微权力规范体系的普遍建立和不断完善,对于基层协商治理有着重要的意义:

一是明确了村级协商治理坐标。上述几种类型的小微权力规范体系中,协商本是题中应有之义和有机组成部分。台州市一些县(市、区)不仅对村务决策管理流程图中标明了协商的定位,而且

专门制定了村级集体议事清单,涵盖村级重大决策、村级资产处置、村级人员任用等层面。宁波市宁海县的“36 条”通过“五议决策法”“村务公开”等方式,把村级决策权、监督权交给村民代表,保障了村民对村级事务的知情权、参与权和决策权,在制度上落实了村级选举后民主决策、民主管理、民主监督权利,将农村基层选举民主扩展到治理民主。宁波市鄞州区的“三清单”将规范用权与民主治村结合起来,用好说事长廊、文化礼堂,收集群众的所思所想、所急所需、所谈所议,特别是针对工程招标、项目建设、集体采购、资金使用等关键领域,及时打好补丁、优化升级,让“三清单一流程”成为治村“宝典”、用权“法典”。由此可见,小微权力规范体系是发展基层治理民主的重要抓手,从而也使村级协商变得更加切实有效。

二是奠定了村级协商监督的基础。小微权力规范体系中,明确村党组织的领导地位,明确村级各类职责权力清单的制定要以《中国共产党农村基层组织工作条例》、《中华人民共和国村民委员会组织法》等政策法规为指导——党的领导和法治框架不仅是规范小微权力的两个大前提,也是开展基层协商和监督的两个大前提。党的领导+法定程序+监督问责,确保村级协商和监督不仅正确、可行而且必须、有效。推进村级权力规范运行,使村级的民主决策权逐步取代村官的自由裁量权,能够切实提升村级自治能力、有效密切干群关系。规范用权破解了村务监督中“牛栏关猫”的现象,村监会的作用有效发挥,如:36 条变之前的事后监督为事前、事中、事后全程监督,并于 45 个流程图中明确村务监督的关键环节和关键步骤,使村务监督更具操作性和针对性,即便是文化程度不高的村监会成员也能“看图说话”“照单监督”,全面提高了村监会的履职能力。在此过程中,除个体抽样评议、“两代表一委员”评议、媒体监督测评外,开展群众满意度测评,在开展协商监督中实现“基层权力运行怎么样,让群众说了算”。

三是营造了村级协商谋发展的氛围。农村很多矛盾纠纷,根源在于权力运行的不规范、不民



主;农村工作难做,难在部分村民不信任村干部,干群对立、关系紧张。小微权力清单的出现对于化解干群矛盾、融洽干群关系有着重要作用:一方面,让村干部干事有了“说明书”,村民监督有了“利剑”,真正实现“让群众明白,还干部清白”,有效化解了干群间的信任危机;另一方面,有了小微权力清单,老百姓能真正参与到村里的大小事务。在基层干部用权不断规范的同时,基层群众不仅办事更加便捷而且知情权和监督权得到有效保障。实践表明,小微权力规范体系,坚持众人的事情由众人商量,每个权力主体都享有表达权和决策权,以集体议事决策方式消除村干部各打小算盘现象,从而增强村班子集体意识和大局观念,最大程度地规避因既有宗族势力、派系斗争而影响小微权力不作为、乱作为的问题,破解了过去村庄治理中存在的“人存政举,人亡政息”怪圈,基层信访数量大幅下降,村庄内部更加团结和谐,营造了风清气正、心齐气足、共商村事、共谋发展的制度环境。

## 2. 议事与决策维度:协商治理的结构性逻辑和层次性路径

习近平总书记指出,要“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,是实现乡村善治的有效途径”,“要丰富基层民主协商的实现形式,发挥村民监督的作用,让农民自己‘说事、议事、主事’,做到村里的事村民商量着办”<sup>[15]</sup>。这里不妨先比较一下已有 20 年发展经历的温岭“民主恳谈”和 10 年发展经历的象山“村民说事”,看看村级协商治理在浙江是怎样打造升级版进而从乡村治理之计上升为治国方略的。

案例 9. 温岭村级恳谈。温岭模式的基层协商民主,其亮点和精髓在镇街一级,特别是参与式预算协商。温岭村一级民主恳谈是镇一级恳谈的延伸和拓展<sup>[16]</sup>。村级民主恳谈会,是对全村重要的村务和公益事业作出决策。参加者以村民代表为主,其他村民均可自愿参加、平等参与,会议程序与镇一级类似。对涉及全村村民利益的重大事项,则召开由全体村民(或每户派代表)参加的恳谈会进行

公议公决。村级民主恳谈会的议题范围是:村民自治章程、村规民约的制订和修改;村财务年度、半年度收支情况;村集体资金使用安排;村建设规划的编制和调整;工程建设项目及承包方案;村民承包土地的变更、调整及征收与征用;村集体企业、资源等的承包、出租和出售;村干部享受误工补贴的人数及补贴标准;公益事业建设资金的筹集;其他涉及多数村民利益的公共事务和公益事业。

案例 10. 象山“村民说事”。宁波市象山县的村民说事比温岭民主恳谈起步迟 10 年。2009 年以来,历经十年探索实践、深化提升,形成了“说、议、办、评”为一体的制度体系,构筑了村务管理、决策、治理、监督全闭环运行机制,走出了一条共商共信、共建共享的治村理事新路子。象山“村民说事”在“说、议、办、评”四个主要环节上都着眼着力如何促进“三治融合”。一是拓宽“说”的广泛性。拓宽说的内容和渠道,特别是拓宽说的主体,发挥乡贤、政法干警、法律顾问等群体作用,开展乡贤说事会和“警民说事”“法官说法”“检察官说案”等活动,使“说”更具代表性广泛性合法性。二是强化“议”的规范性。村民说事核心在“议”,规范议事才能凝聚共识、民主决策。充分考虑基层实际和操作便捷,在议事项目中剔除便民服务类事项(直接办),同时梳理形成小微权力清单(明确必须办和可以办的,不需商议的内容)。同时明确按级议事制度:常事急事联席会议,定期召开村务联席会议商量办法,作出决定或提出意见;大事要事代表会议,不定期召开村民代表会议,商议重大事项,作出决议;难事特事提交上级议。不仅促进议事规范化、制度化、民主化,也使“议”的靶向更为精准、高效。三是突出“办”的实效性。村民说事关键在“办”,全力推动民事村代办、村事大家办、大事联合办,确保事事有回音、件件有着落。依托“一中心四平台全科网格”,实行“村民说事+互联网”模式,县镇村三级联动办理,使村民说事得以全过程记录、高效率运转。推进“最多跑一次”改革向基层延伸,加快基层便民服务点建设,实行村级事务管理多员合一、专职代办,实现常用事项和民生事

项全城通办。通过村民说事畅通初信初访渠道,化解矛盾纠纷,构建初信初访整体联动、快速响应机制,努力实现合理合法信访“最多跑一次”。四是注重“评”的科学性。村民说事倒逼在“评”,进一步完善评的内容、程序,提高评的科学性,评出公正、评出发展、评出和谐、评出廉洁。“村民说事”作为乡村治理的创新实践,相关内容被写入党中央和国务院关于实施乡村振兴战略的一号文件中,上升为治国方案。

从发展程度看,温岭民主恳谈无疑是系统的超前的;但村级毕竟是自治组织,跟乡镇街道不一样——从镇街延伸发展而来的村级恳谈,尚需在以下一些问题上进一步探索:一是如何化解程序过于繁琐的问题。温岭村级民主恳谈中,有时为了开一次恳谈会,村两委花去近四十天工夫去做会前调研工作<sup>[17]</sup>。尽管调研是必须的,但如果有一定的前置程序(如小微权力规范体系框架下的“村民说事”)作基础,有些工作可以事半功倍。在乡村社区办事,复杂问题简单化是水平,既减轻村两委工作量以专注议大事抓大事又便民利民,一举两得、两厢情愿。二是如何克服协商随意性的问题。温岭“民主恳谈”现在平均每年开1800场。特别是到了村里,村两委随时都可以根据村务的轻重缓急召开恳谈<sup>[18]</sup>。这里我们不对温岭的具体做法作简单的评判。但是有一点是没有疑义的——协商是手段不是目的,协商是要解决问题的,不能形式大于内容,尤其不能搞“一切为了协商,一切通过协商”。否则,虽然表面上很民主,实际上是放大了协商的功能、弱化了党政引领作用,一旦走偏会导致公共资源浪费、办事效率低下。三是如何解决协商不一致的问题。协商的目的是促进民主决策、科学决策、依法决策。但必须明确,协商不是万能的。如何处理协商与自治的关系很重要,村一级党支部是战斗堡垒,村民代表大会是最高自治权力机构。中央意见明确指出:协商不一致时应提交村民代表大会表决。在实践中,这一条特别适合一些紧急和利益抉择性的议项。对于一些有一定技术含量的议题怎么办?现在一些村级协商让村民通过

辩论自己决策,这种做法似值得商榷。囿于利益和专业知识面,村民的诉求并不都是理性的,这会直接影响决策的科学性。而要解决上述问题,关键就是要以法治框架为前提,特别是到了村级必须以小微权力体系四梁八柱作支撑,在此基础上构层次分明、层层递补、准确补位的协商机制,让权力与权利互动,让干部与群众互通,民意与专家相得益彰,切实提升工作透明度、群众知情度、协商参与度以及决策的科学性,增强党政引领力和组织力,促进自治、法治、德治融合。

象山“村民说事”之所以能上升为治国方略,有着其科学的内涵。一是说出了更为充分的人民民主权利。把“协商于民、协商为民”具体化、规范化、制度化,真正把群众的知情权、参与权、管理权落到实处。2010年以来,象山全县收到各类议题5.6万余个,其中近5.2万个得到采纳并实施;协商确定村级重点项目9649项,其中顺利开工建设9153项。二是把法治理念融入全过程。小微权力规范体系为“村民说事”界定了说与不说的范围,奠定了法治基础。同时通过警民说事、信访说事会等形式,及时有效处置影响社会稳定的苗头性问题。全县累计创建市级以上民主法治村(社区)52个。三是说出了乡村新风尚。唤回了乡土自信,打响了善行象山、婚丧礼俗整治、乡村文明示范线等一批品牌,夯实了社会治理的道德底蕴。四是说出了更为密切的党群干群关系。“村民说事”把谋划权、商定权、监督权交给群众,将小微权力晒在“阳光”下,使村干部用权办事有了紧箍咒、硬约束,真正让“老百姓明白、村干部清白”,从而说出了更加清廉的基层政治生态,说出了更富活力的乡村发展格局,说出了更趋和谐的农村社会大局,有力提升了党政引领力。象山县目前正在打造“村民说事2.0版”,围绕“治理有效”,持续完善村民说事制度,全面提升“村民说事”在基层党建、基层协商民主、社会治理、乡村振兴上的重要作用,着力打造“三治融合”的象山样本。

3.统战和协商维度:新乡贤参事的补位逻辑和提升路径



一是怎样看待统一战线在基层协商民主中的定位站位和独特作用。近十年来,全国一些地方在积极探索统一战线服务基层协商民主建设的工作。浙江省曾一度明确由统战部门和民政部门牵头负责基层民主协商和社会组织协商工作,浙江省还召开了统一战线推进基层协商民主发展现场会,推出了一批先进典型做法。但是,统战部门牵头这项工作存在的最大缺陷是“师出无名”,因为基层民主协商的主体是广大群众而不仅仅是统战人士,基层协商的目的主要是群众利益调处而非参政议政。统一战线和基层协商最大的契合在于工作理念,就是寻求最大公约数。因此,前几年一些地方经党委政府同意,由统战部门牵头负责基层协商民主,但仅仅停留在幕后操作,对外发文和前台协商组织和活动都是以乡镇街道和村两委名义(出台县级指导性意见也往往以县级党委政府或两办名义),所以这实际上是党政授权统战部门牵头组织基层民主协商而不是真正意义上的统一战线参与和服务基层协商民主建设。2015 年中央关于加强协商民主建设的意见特别是 2016 年中办国办关于城乡社区协商的实施意见,并没有授权统战部门牵头负责这项工作(实际上大部分地区村级协商已由组织部门和民政部门牵头组织)。那么,统战部门和统一战线在基层协商中是否就主动退出、无所作为了呢?

事实上,统一战线在参与基层民主协商方面,既有着资源、人才、网络、功能等方面的独特优势也有着适合自身发挥作用的空间,关键是准确定位、精准补位,但不越位甚至包办,这样就可以从中发挥独特的积极作用。这里的主要依据是:以往的基层协商特别是村级协商,作为协商主体的村民大多以个人身份参与其中,而缺少社会组织的身影,也就听不到代言人的声音。这就带来一系列重要问题。

第一,如何扩大参与面的问题。个人往往从自己立场或利益出发表达观点,而忽视本来自治性较弱的社会组织整体利益,继而留下许多协商“死角”或遗憾,致使一些矛盾纠纷及信访积案得

不到切实解决,甚至出现一些协商结果不够公平、公正的情况。毫无疑问,协商民主需要多元主体的参与,而统一战线是多元主体结合的主阵地。

第二,协商能否促进科学决策的问题。普通村民缺少专业知识和技术,在参与一般性问题协商时可以发表自己的利益诉求,但涉及专业性技术性较强的议题时,需要社会组织和专业人才参与,而这正是统一战线的优势所在。

第三,村级协商治理能否实现“三治融合”的问题。普通村民个人的法制意识、道德水平和表达诉求的能力都有一定局限性,而各界人才荟萃的统一战线是促进“三治融合”、实现村级善治的优质资源。

由此可见,基层民主协商特别是村级协商治理中,统一战线参与其中虽然是补位,但这个补位必不可少、十分重要。浙江一些地方已经在探索这方面的工作,以求统一战线如何准确补位、发挥重要作用。如:杭州市富阳区永昌镇建立基层协商民主“小队会”模式,将“平安网格”进行深度划分,以 40 至 50 人为一个小队,配备党外人大代表、政协委员、乡贤人士等懂协商会协商的统一战线群体,发挥助推老百姓有事“多商量、好商量、会商量”的“鲶鱼作用”。再如:湖州市长兴县夹浦镇丁新村在村党总支的领导下成立了新村协商民主议事会,主体成员组成采用“3+X”模式,“3”为村级组织代表、统一战线代表人士(包括“两代表一委员”、非公经济代表人士、党外知识分子、民族宗教界人士等)和基层群众代表,“X”为具体涉事利益群体代表或有关方面的专业人士。温岭的民主恳谈一直是宣传部门牵头的,统战部门着眼打造一支专业化协商团队,充分发挥民主党派、无党派人士、统战团体负责人自身位置超脱、视角独特,并且具有较高专业水平和一定社会影响的优势,建立不同层面、各有侧重的协商智库,选聘部分专家学者、社会贤达和行业代表组建“统一战线评议团”。“评议团”分为经济发展组、建设规划组、法律顾问组、社会建设组,并搭建“议事、评理、建言”三个平台,从而精准补位并发挥重要作用,不断将基层协商

民主引向深入。此外,浙江省政协在县级政协开展的“请你来协商”活动,也有效地实现对基层协商和社会协商的补位作用并产生良好的效果。统一战线与基层政协应在这个问题上实现优势互补、良性互动<sup>[19]</sup>。

二是乡贤参事会是统一战线服务基层特别是村级协商治理的最佳模式。在新常态下,乡村治理逐步由经济能人型向乡贤治村型转变。成立村级乡贤参事会,主要基于以下三点考虑:

第一,农村工作的任务越来越重。一方面农村“空心化”现象越来越突出,另一方面农村成为传统宗族力量以及灰色势力的主要集聚地。村级工作压力越来越大,治理难度越来越大。村民委员会“行政化”现象明显,承担了大量的行政事务,在农村治理中投入相对不足。

第二,村两委班子成员构成单一。乡村振兴战略涉及面广,面对新目标、新领域、新任务,传统的思维方式和治村方法难以适应新战略,迫切需要输入新鲜血液和创新工作理念。

第三,乡贤在参与乡村治理中具有独特优势。与村“两委”班子相比,乡贤所处的位置相对超脱,在品行、威望、资金、专业知识等方面又具有一定的优势,在参与乡村治理中能够发挥独特的作用,进而探索建立起以自治为基、法治为本、德治为先的“三治融合”乡村治理新机制。

与此同时,统一战线参与村级协商,要先组织起来才能发挥整体功能优势。乡贤联谊会或乡贤参事会是基层特别是村级统一战线综合体,它涉及统一战线五大关系而且突破了党内党外、体制内外和海内外的界限,在基层没有比这个组织更能涵盖差异性多样性很强的12类不同统战群体,以至一些基层统战干部说“到了村里就一类统战人士——乡贤”。

从以上两方面看,基层统一战线与乡贤会组织在成员、理念和功能优势方面都高度契合,乡贤参事是统一战线参与基层协商的切入点着力点落脚点,成立乡贤参事会是组织保证。近两年来,浙江省各地统战部门对乡贤工作特别乡贤参与乡村

振兴战略进行了积极探索,取得一系列积极成果,特别是在精准补位、有效助推村级协商治理向“三治融合”方向升级发挥了十分重要的积极作用。参过乡贤参事会,统一战线参与基层协商,让乡村协商意识增强、协商水平提升,让乡村协商不仅成为必须而且可行、有效。而统一战线通过组织发动乡贤参与乡村振兴和乡村治理也使自己找到有效破解基层统战工作空心化、边缘化、碎片化的抓手,真正实现围绕中心、服务中心、融入中心。

三是乡贤参事应把握的基本原则。乡贤参事刚刚兴起,目前尚在探索过程中,因此明确如何到位而不越位,发挥积极作用而又不越俎代庖,就显得十分重要和迫切。

第一,正确处理乡贤组织与村“两委”的关系。乡贤组织在村党组织的领导下开展工作,并接受村民委员会的业务指导,建立健全组织章程和组织体系,定期协商议事。在此前提下充分发挥乡贤组织在基层治理中的参谋助手、桥梁纽带、示范引领等作用。可以吸纳部分乡贤加入党组织,支持其依法参与村两委选举,推选乡贤担任“挂职村官”、协商(议事)员,邀请部分乡贤列席村民代表会议、党员会议,激发其履职积极性。如:台州玉环市明确村级乡贤参事会为村两委领导下的自治组织,通过会议参事、服务参事、活动参事三种方式参与农村治理和建设,发挥补位和辅助的作用;温州平阳县搭建“党建+新乡贤”平台,成立乡村振兴共建委员会;宁波象山县形成了以大党建为引领、村民自治组织为基础、乡贤参事会为补充、村民广泛参与的现代农村多元治理新格局<sup>[20]</sup>;临海市场永丰镇的村级构建“以村党支部为核心、村民委为主导、村股份经济合作社和集体经济发展有限公司为基础、村务监督委员会和乡贤会为两翼”的治理新格局,实现乡贤治理的制度性、乡土性、现代性、公益性的有机统一。

第二,正确处理村级协商治理中乡贤与村民的关系。前文已说到,象山是“村民说事”的发源地。那么,既有“村民说事”为什么还要“乡贤参事”?一方面,村民是村治的主体,“村民说事”应是

村民自治的重要组成部分;而以外来乡贤为主的乡贤参事会,并不是村民自治的主体(除少数回归当选村两委班子成员的乡贤之外),不能越俎代庖直接干预村务,只能以提建议、作调解、做示范等协理方式助推治理。另一方面,乡贤具有一般村民没有的自身优势,如资金、专业、阅历、德望等,可以为“村民说事”提供不可或缺的“补位”,有了这种“补位”,村级协商治理才可能真正实现“三治”融合。如:绍兴市上虞区每村(社区)聘任2至3名乡贤作为调解员,以“1+N”的模式(1名村委成员+N名乡贤),专司化解农村鸡毛蒜皮的“小事儿”和事关乡村和谐稳定的“大事件”,充分发挥新乡贤其补位和辅助作用,弥补基层政府和自治组织在公共决策、公共服务、公共管理方面存在的不足,形成有益补充。台州市仙居县委统战部,以乡贤辅治为抓手,打造乡村治理的“智囊团”,组织引导乡贤能人回村做好“领头羊”“老先生”,组织乡贤参与公共事务决策咨询、基层协商民主建设、公序良俗关系协调等基层社会治理和公共服务活动。这种治理结构既能充分调动乡贤的积极性,使乡贤功能得到最大发挥,但是也明确规定了其在乡村治理中的补位和辅助作用。另外,乡贤所具有的专业性,也成为破解一些技术较高的久拖不决的老难题的解决,如:象山某村村民与村两委关于高山种植基地种什么的问题,台州市椒江区某村拆迁中涉及一灵芝种植户的征地补偿标准问题等,都是通过乡贤中的专业人士得以解决的。要引导乡贤参事员补位不越位,积极融入“村民说事”等基层协商平台,参与乡村协商民主实践,有效提高农村重大事项决策效率和村级事务执行力度。

第三,正确处理好民主自治与依法治理、以德治理的关系。类似村规民约框架下的群众共治、自治,仍是当前社会治理的一个重要构成。现阶段乡村共治、自治权重的提升,与村民法治观念的相对淡薄和农村文化文明、道德风尚有待提升,也可能带来自治与法治、德治的冲突。村级乡贤参事会要发挥特色优势,彰显促进“三治”融合的作用。玉环市以“群贤治理”促进社会和谐,把乡贤会建设

列入推进基层“自治+善治”工作体系去谋划——建立乡贤调解员队伍,设立法院乡贤调解室,打造乡贤道德文化高地,推进乡村社会法治和公德良序建设。桐乡市高桥街道越丰村,是“自治、法治、德治”首创地,村乡贤参事会在参与“三治”中发挥积极作用,各类社会组织参与协商治理成效明显,特别是乡贤组织或参与的百事服务团、道德评判团、法律服务团在促进法治和德治作用方面发挥着独特的专业和引领作用。当然,在此过程中还处理好传统伦理与现代治理的关系,因为在当前乡村中,熟人社会与传统伦理还比较流行,而乡贤见多识广,拥有新思维、新观念、新知识,势必会在一定时间内、在一定程度上产生了传统伦理和现代治理理念的碰撞和冲突。

第四,正确把握和处理乡贤参事议事队伍建设中代表性与广泛性、专业性的关系。建设一支结构合理、量足质高的乡贤队伍建设乡贤参与乡村治理的组织保证,必须兼顾层次、地区、界别专业和代表性的平衡。一方面,为切实发挥乡贤“带头人”“智囊团”“和事佬”“模范者”等效应,必须把威望高、见识广、经验足、能力强和富有奉献精神、热心家乡治理等代表性放在首位;另一方面,为了确保参加协商议事乡贤代表的广泛性和专业性,要从地域和行业两个维度来物色村级参事议事员,从地域上来看力求兼顾“本土”“离土”“外来”三个层面的乡贤,从行业上来看,主要根据行业、专长的不同可设立文教卫、经济、新农、社工等组别。要采取个人推荐、群众推选、组织选优等方式产生乡贤协商议事员,并建立数据库进行动态管理。

### 三、构建新时代党建引领的村级协商治理体系路径

习近平总书记指出,要以党的领导统揽全局,创新村民自治的有效实现形式,推动社会治理和服务重心向基层下移<sup>[21]</sup>。考察浙江一些地方的村级协商治理典型做法,我们可以初步得出结论:在实施乡村振兴战略背景下,村级协商治理必须走以基层党建为引领,自治、法治、德治“三治融合”的乡村治理路子,努力构建现代乡村治理体系。其



中,“三治融合”是总要求,“党建+”是总开关。

1. 村级协商治理必须要以自治为基础。2015年中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明文规定:行政村(社区)要“坚持村(居)民会议、村(居)民代表会议制度,规范议事规程。积极探索村(居)民议事会、村(居)民理事会、恳谈会等协商形式。重视吸纳利益相关方、社会组织、外来务工人员、驻村(社区)单位参加协商。通过协商无法解决或存在较大争议的问题或事项,应提交村(居)民会议或村(居)民代表会议决定。”毫无疑问,村级协商应服从于服务于村级自治,应遵守村民自治组织法,在村民自治这一我国基本政治制度框架内开展活动。根据这一大前提需要明确以下几点:

第一,村民不仅是自治的主体也是协商的主体。参与的广泛性是村级民主协商的题中之义,解决好“谁来议”的问题十分关键。要广泛吸收多元主体参与,既要涵盖全体村民也要吸收外来新居民、异地乡贤,还要兼顾辖区内社会组织和网络舆情,广泛征求意见、凝聚共识,努力寻求村级民意的最大公约数。

第二,议题的确立要符合大多数村民的意愿。不能简单把村民仅仅当作是村级协商的对象,他们是协商的主体,在选题上村民与村“两委”一样也有提议权。选题不能是村两委随机、应急或者选择性,必须采取民主的办法,多渠道收集议题,解决好“议什么”的问题。如:围绕中心工作和群众需要,杭州市余杭区建立起六大类协商议事目录,征集基层民主协商议题84个;绍兴诸暨市枫桥镇实施了村级重大事项“三上三下”民主决策制度,即“一上一下”征集议题,“二上二下”酝酿论证,“三上三下”审议决定,即通过三次“上”(村干部讨论决定),三次“下”(向群众征求意见)进行民主决策,村级工程至今零上访。

第三,协商的程序必须规范。湖州长兴县夹浦镇丁新村以“一会三议两公开”(即“成立丁新村协商民主议事会,按照提议、审议、商议,商议结果和实施过程两公开”)为抓手,规范基层协商程序,保

证民意贯穿村级协商全过程。

第四,要建立长效机制。面对“事难议、议难决、决难行”的怪象,杭州市余杭区十分重视“议的效力”,将协商落实的成效与全过程监督和绩效评估有效挂钩,确保把好事办好、把实事办实,真正让民主协商深入人心,赢得群众信任,让老百姓感到“说了不白说”。

2. 村级协商治理必须要以法治为保障。宪法和法律赋予了老百姓当家做主的权利和地位,但群众对村务运行的知情权、参与权、决策权、监督权缺乏有效的制度保障,其权利行使尚未落到实处。小微权力规范系统的建立健全,一方面,让村民哪些能说、说什么、怎么说、说了怎么办清晰明晰,群众对照小微权力清单和办事流程,可以直观明了地知晓办事步骤、责任单位、时间期限等内容,并享有一次性告知、限时答复、按时办结等权利,知情权和监督权得到有效保障。另一方面,为小微权力运行建起了“红绿灯”“斑马线”和“交通规则”,村干部办事再不能“闯红灯”“违规越线”,必须按照“交通规则”老老实实按程序操作——规范用权,同时让“村民说事”成为干部办事必经程序和必听必复内容。与此同时,小微权力规范体系的建立健全,也有利于村务监督委员会有效规避可能会出现越位、缺位现象,自觉置于村党组织领导下,在不予预村两委工作的前提有效履行好监督职责。2015年以来,浙江在全面落实依法治国方略的过程中,在全省村、社区全面推行村规民约、社区公约修订制订工作,提升了基层群众的法治观念、自治意识、契约精神和道德水平。各地还把民主法治村(社区)创建作为法治建设的基础工程,建法治文化阵地,设立公共法律服务点,派出法律团队指导依法治村。截至2018年11月,浙江建成民主法治村(社区)27万多个,其中国家级152个、省级1196个<sup>[2]</sup>。嘉兴桐乡市形成“村村有顾问、事事依法办、村事大家议”的基层治理新气象,全市组建了100个市、镇、村三级法律服务团,平均每个服务团服务2-3个村。其中“板凳法庭”的评审团由司法所工作人员、老党员、老干部组成,“法

庭”有时开在农家门口,有时在村委会大院,“审判”也没有法律效应,但矛盾纠纷十有八九会得到平息,也让村民学着用法治思维来解决问题,很有成效<sup>[23]</sup>。

3. 村级协商治理必须要以德治为引领。注重发挥德治的先导作用,不断提高城乡居民的道德修养,可以厚植基层治理的道德底蕴,把基层治理建立在较高的道德水平之上。从 2013 年浙江全省范围内全面铺开文化礼堂建设,到 2018 年底提前两年建成 1 万家农村文化礼堂<sup>[24]</sup>,近年来乡贤工作(包括乡贤参事会和乡贤文化进文化礼堂)也在全省各地开展得如火如荼。如:桐乡市重视德治以学修德、以文养德、以评立德,增强道德在规范社会行为、调节利益关系、解决社会问题、协调社会关系中的示范作用。其中“道德评判团”劝导激励和示范引领作用不可小觑——在桐乡,如果农户在村道德评判团的信用评议中得到高分,还能无需抵押物、无需担保,快速获得授信贷款。

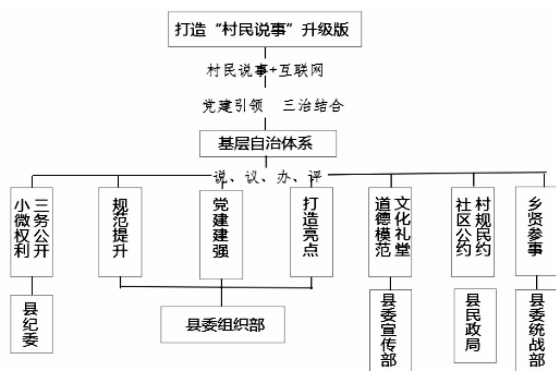
4. 村级协商必须发挥基层党组织战斗堡垒作用。习近平同志在浙江工作期间就指出:村级基层党组织要发挥领导核心和战斗堡垒作用<sup>[25]</sup>。村级协商治理必须置于村党组织的绝对领导之下,确保政治正确。有学者研究“象山村民说事”后提出“基层党组织群众组织力”<sup>[26]</sup>,应引起关注。要把强化基层党组织的政治引领力摆在首位,增强基层党组织群众文化的宣传能力,提升基层党员干部的协调能力,提高基层党组织的服务群众能力,深化基层党组织的自我完善能力。中央关于实施乡村振兴战略的文件指出,鼓励村党组织主要负责人通过选举兼任村民委员会主任。事实上,乡村振兴和乡村治理中村“两委”特别是村党组织的引领是关键,近几年来浙江各地在引进在外乡贤返乡担任村“两委”主要领导,在较短时间内就提升了村级建设和治理。

综上所述,我们对基层协商特别是村级协商在乡村治理中的定位和路径就逐步清晰起来。正如习近平同志在浙工作时说过的“村级民主不能一选了之”;同样,村级治理不能一“商”了之。首

先,上级党委和政府要主动作为,为乡村治理搭建四梁八柱——像宁海的村级小微权力 36 条;在此框架运行下,配套村民说事、村务监督、民主恳谈;然后,辅之以统一战线性质的乡贤参事。这一路径可以简明表述如下:村级小微权力规范体系+村民说事+乡贤参事+文化礼堂+乡贤馆——稳步向法治、自治、德治相结合方向迈进。其中,小微权力是法治,村民说事是自治,乡贤参事(包括乡贤进文化礼堂)更多的是侧重于德治。这样环环相扣、层层补位,使得治理的靶向更为精准,治理体系更具系统性、明确性、可行性和有效性。特别值得关注的是,创造上述各个环节亮做法的各地之间不是各自为战、而是互相取长补短,如:首创小微权力清单的宁海县,全面推广“村民说事”制度,建立完善“一图三表五清单”,推动实现村事民说规范化、村事民议透明化、村事民办高效化、村事民评绩效化、村民说事常态化;首创“村民说事”的象山县推行小微权力体系,搭建乡贤参事平台和制度,促进村级治理“三治”融合,从而实现乡村善治。在此过程中,基层协商步入正轨,平台更广,议题更加精准符合,形式更灵活,参与面更广,程序更合法合规不越权,利益调处更为有效,基层协商要在有效推进乡村治理中打造升级版。

打造共建共治共享的社会治理格局,既是目标也是路径。一项探索,唯有合理合法、有序有效、各方参与,才能可持久可复制可推广。而其中党建引领是关键,中央特别强调农村基层党组织对乡村振兴的全面领导,强调要健全以党组织为核心的组织体系、加强农村基层党组织带头人队伍建设、加强农村党员队伍建设、强化农村基层党组织建设责任与保障<sup>[27]</sup>。在乡村治理中,浙江各地建立完善党委政府抓总,各部门共同参与、各司其职、相互配合的工作格局。统一战线找准定位不越位,就一定能从中发挥独到的积极的作用。在这一大格局中,统一战线可以为社会治理注入统战理念、贡献统战智慧,用“柔”的方法、做“和”的文章、达到“刚”的效果。紧扣乡村振兴和治理拓展统战资源,反过来也切实改变了过去乡镇街道统战工作“地

位虚化、氛围淡化、手段软化”的现象,夯实了乡村统战基础。基层统战破解边缘化、空心化、碎片化,关键在于找准服务中心的契合点,加强载体建设和路径探索。



### 参考文献:

- [1] 习近平总书记在庆祝改革开放四十周年大会上的讲话[N].人民日报,2018-12-19(3).
- [2] 杨卫敏.基层协商民主是我国协商民主建设的重中之重[J].中央社会主义学院学报,2014(5):20-24.
- [3] 车俊.透过浙江看中国的社会治理[M].北京:外文出版社,2019.
- [4] 浙江省统一战线理论研究会.基层协商民主案例[M].杭州:杭州出版社,2015.
- [5] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[N].人民日报,2014-09-22(2).
- [6] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N].人民日报,2018-02-05(1).
- [7] 《新时代“枫桥经验”的浙江实践》编写组.新时代“枫桥经验”的浙江实践[M].杭州:浙江出版联合集团浙江人民出版社,2018.
- [8] 杨卫敏.习近平基层民主建设思想的浙江发微[J].观察与思考,2018(5):86-94.
- [9] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N].人民日报,2018-02-05(1).
- [10] 数字乡村发展战略纲要[N].人民日报,2019-05-17(7).
- [11] 王国勤,陶正玄.温岭民主恳谈的制度演进与理论发展[J].治理研究,2018(6):111-120.
- [12] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议 强调鼓励基层群众解放思想积极探索,推动改革顶层设计和基层探索互动[N].人民日报,2014-12-03(1).
- [13] 杨卫敏.习近平基层民主建设思想的浙江发微[J].观察与思考,2018(5):86-94.
- [14] 浙江省统一战线理论研究会.基层协商民主案例[M].杭州:杭州出版社,2015.
- [15] 中央农村工作会议在北京举行[N].人民日报,2017-12-30(1).
- [16] 毕丽敏.村民自治框架下村级治理的路径选择——以浙江省温岭市村级“民主恳谈”实践为例[J].辽宁行政学院学报,2014(8):10-13.
- [17] 毕丽敏.村民自治框架下村级治理的路径选择——以浙江省温岭市村级“民主恳谈”实践为例[J].辽宁行政学院学报,2014(8):10-13.
- [18] 陈奕敏.探路基层民主[N].浙江日报,2018-12-10(7).
- [19] 人民政协在社会治理中的地位和作用探析——从实践探索看政协章程修订的必要性和重要性[J].江苏省社会主义学院学报,2018(3):14-25.
- [20] 王国勤.乡村协商民主的系统化再造——以象山“村民说事”为例[J].浙江社会科学,2018(12):26-34+155-156.
- [21] 中央农村工作会议在北京举行[N].人民日报,2017-12-30(1).
- [22] 叶慧.筑牢基层执政的“压舱石”——浙江扎实推进基层治理工作综述[J].今日浙江,2018(23):12-15.
- [23] 陶克强,周志鹏.走出乡村善治新路[J].今日浙江,2018(23):26.
- [24] 邵玩玩.文化礼堂为乡村振兴凝神聚力[J].今日浙江,2019(2):46-47.
- [25] 杨卫敏.习近平基层民主建设思想的浙江发微[J].观察与思考,2018(5):86-94.
- [26] 黄立丰.提升群众组织力的有效探索——以浙江象山“村民说事”为例[N].学习时报,2019-02-22(5).
- [27] 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[N].人民日报,2018-09-27(1).

责任编辑:龚万达