

# 发挥协商民主在乡村治理中的优势

刘伟光<sup>1,2</sup> 徐永利<sup>2</sup>

(1. 西安交通大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710049; 2. 北京联合大学 北京政治文明建设研究基地, 北京 100101)

**[摘要]** 全面发展协商民主和全面推进乡村振兴是党的二十大作出的重要发展举措和战略任务。乡村振兴离不开良好的社会秩序和治理环境,提升乡村治理效能是全面推进乡村振兴战略的题中之义。社会主义协商民主内生于中国共产党领导中国人民革命、建设和发展的理论探索与历史实践,具有显著的制度优势、系统优势、实践优势和民意优势,是乡村治理的时代之需。发挥协商民主在乡村治理中的优势,进一步探索完善乡村协商民主工作的体制和机制建设,把城乡社区协商民主工作落到实处,全面提升乡村治理体系和治理能力现代化,具有理论探索和实践指导意义。

**[关键词]** 协商民主;乡村振兴;乡村善治;乡村治理

**[中图分类号]** D081;F323 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2024)02-0080-09

DOI:10.16255/j.cnki.11-5117c.2024.0014

习近平总书记强调:“乡村振兴离不开和谐稳定的社会环境。要加强和创新乡村治理,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,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,让农村社会既充满活力又和谐有序。”<sup>[1]</sup>在国家民主政治建设层面,社会主义协商民主广泛多层制度化发展,深度实践了全过程人民民主,为营造充满活力、和谐有序的乡村社会治理环境提供了重要建设思路。发挥协商民主优势、提升乡村治理效能具有十分重要的实践指导意义和理论研究价值。

## 一、在乡村治理中开展协商民主的重要依据

社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现,是深化政治体制改革的重要内容。具体而言,它是在中国共产党领导下,人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,在决策之前和决策实施之中开展广泛协商、努力形成共识的重要民主形式。习近平总书记非常重视发挥协商民主在健全新时代乡村治理体系、实现乡村善治中的作用,指出:“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>[2]</sup>真实、有效、管用,地保证人民当家作主是推进新时代乡村治理工作的重要着力点,协商民主是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计,开展协商民主是实现乡村善治之需、时代发展之需。对于乡村来说,“城乡社区协商是基层群众自治的生动实践,是社会主义协商民主建设的重要组成部分和有效实现形式”<sup>[3]</sup>。协商民主具有独特、独有、独到的显著优势,是新阶段我国民主发展和社会治理的必然结果,也是新发展阶段不断推进民主政治实践探索的经验总结,在新时代完善乡村治理体系和推进治理能力现代化建设中具有重要地位和独特作用。社会主义协商民主参与乡村治理具有得天独厚的重要基础和实践经验。

### (一) 协商民主参与乡村治理基础坚实

党的十八大以来,社会主义协商民主广泛多层制度化发展不断深入,以乡村为代表的基层也不断探索实践发展协商民主的有效途径,制度的不断完善、群众路线的深刻体现、文化基因的传承都是协商民主得

**[收稿日期]** 2023-07-28

**[基金项目]** 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特别委托、北京市社会科学基金2022年度重点项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述研究”(项目编号:22LLZZB015)。

**[作者简介]** 刘伟光(1980—),男,山东潍坊人,西安交通大学马克思主义学院博士研究生、北京联合大学应用文理学院助理研究员;通讯作者:徐永利(1955—),男,北京人,北京联合大学北京政治文明建设研究基地首席专家、教授。

以在乡村治理中发挥重要作用的坚实基础。

一是制度基础稳固。我国协商民主以根本政治制度和基本政治制度为支撑,这是协商民主得以蓬勃发展的重要保障。党的十八大以来,社会主义协商民主广泛多层制度化发展蹄疾而步稳,社会主义协商民主建设进入制度化发展快车道。从基层建设层面看,中共中央相继印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》等制度文件,对如何稳步推进行政村、社区的协商民主建设提供了政策和工作依据,为乡村开展协商民主、完善和提升乡村治理体系和治理能力现代化做了指导和安排。2019年,中共中央印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,充分肯定了广大农村开展的灵活多样的协商议事实践探索,并对“丰富村民议事协商形式”作出专门部署,这是中央关于在乡村健全完善协商民主制度、在乡村治理中发挥协商民主制度优势的指导性、规范性文件。2020年,根据民政部办公厅印发的《关于开展村级议事协商创新实验的通知》要求,在各地申报和省级遴选推荐基础上,确认了497个单位为全国村级议事协商创新实验试点单位,统筹运用村级综合服务设施和综合信息平台开展村级议事协商相关法律法规和政策宣传,推动把村级议事协商作为村干部任职培训、基层民政干部培训和新时代基层干部主题培训行动计划重要内容。这些制度、决策和政策的出台,为乡村协商民主建设指明了方向,也提供了广泛而坚实的制度保障。

二是群众基础扎实。在革命、建设和发展的各个时期,中国共产党始终高度重视乡村的群众基础工作,农业、农村、农民问题始终是全党工作的重中之重。中国共产党的领导和影响力深深扎根乡村社会,乡村群众始终将党组织作为解决问题、困难和前进发展的主心骨、顶梁柱,人民群众始终是党的路线、方针、政策在乡村的坚定拥护者和执行者、监督者。乡村一直以来是落实党的群众路线的重要场域,不论过去、现在和将来,还是国家政治、经济、社会发展的各个层面,都要求贯彻落实党的群众路线,始终坚持一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去。党历来重视与群众协商议事、商量办事,在乡村治理中把解决乡村群众期盼的热点难点问题作为衡量基层社会治理水平的硬性标准。乡村基层党组织和党员干部被要求要时刻心系群众安危冷暖,并将实现“民得实惠、党得民心”作为任务目标。协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现,习近平总书记高度重视在以乡村为代表的基层开展协商民主,强调“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见”。大力发展基层协商民主,并重点在基层群众中开展协商是贯彻落实党的重大方针、政策、路线的要求,也是一直以来党推进乡村实现善治、推进民主政治发展、提升广大乡村群众获得感的重要举措。

三是文化基础深厚。社会主义协商民主源自中华民族长期形成的优秀政治文化,中国广大农村至今仍保留了优秀传统文化的元素。广大乡村是我国传统文化的重要承载主体,“和为贵”“有事好商量”“有事多商量”一直是农村解决纠纷、谋事处事的传统习惯,富含“与人为善”“和气商量”元素的传统文化、村规民俗至今深刻影响着广大乡村的治理理念和行为方式。协商民主参与乡村治理,得益于传统文化的深厚底蕴,协商民主的过程、机制和做法不仅体现传统道德文化,更融入了社会主义核心价值观。充分协商,符合我国乡村民众传统处事文化习惯,符合大多数人的意愿。在党组织领导下,和合与共、有事多商量、有事好商量的传统文化深深扎根乡村土地,对探索协商民主参与乡村治理的有效途径、发挥协商民主优势、提升乡村治理效能提供了重要文化支撑。

## (二) 协商民主参与乡村治理实践稳步推进

开展协商民主,既有完整的制度程序,又有完整的参与实践,凸显了全链条、全方位、全覆盖的全过程人民民主特点,是人民当家作主的重要制度机制保障。目前,各层面关于协商民主的实践逐渐展开,在乡村治理过程中,注重借鉴推广“枫桥经验”,强调“以人为本”,坚持“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”,注重把矛盾解决在萌芽状态、化解在基层。协商民主活动呈现党组织牵头搭台,各方发挥优势、各显神通的局面,积极通过“有事好商量”的协商民主平台建设,着重在解民忧、听民意、纳民智等方面开展多种形式、务实有序的协商民主实践。

一是注重平台建设,着眼解决急难愁盼问题。城乡民忧多是身边具体事,为防止矛盾叠加,有的地区,如北京市延庆区在乡村治理中,发挥协商民主平台的协同优势,以“即接”为要求完善人民群众诉求快速响

应机制,做到24小时群众诉求有人响应;以“即办”为标准完善群众诉求快速解决机制,增加专题调度频次,强化辖区协调联动,推动诉求快速处理;以“满意”为目标完善考核评价机制,实行“感谢来电、说明举措、反馈进度、征求意见、交心交友”的“五步”回访工作法,与群众真诚沟通,定期开展“三率”排名考核,激发干部工作动能,全力为居民排忧解难<sup>①</sup>。

二是注重机制建设,重点疏导舆情社情。现代传播技术发达,为防止错报漏报以讹传讹,有的地区,如济南市槐荫区,重视协商民主平台建设,发挥新闻舆论引导作用,建立“收集—汇总—办理—反馈”紧密衔接的民情疏导机制,优化信访工作处理方式,畅通民情表达渠道,坚持制度建设,强化领导责任,建立信息网络和电话热线的民情征集疏导机制,定期汇总社情民意,分析研判形势,积极开展协商议事,反馈办理情况,确保小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交,取得了良好的协商处理效果<sup>②</sup>。

三是注重统筹协调,重点强化共建共享。以共同富裕为目标的核心价值观念是乡村治理的最大追求。有的地方,如河南省郑州市,深入探索“有事好商量”的有效实现方式,基层党组织牵头,注重联合人大、政府、政协等机构,积极开展调查研究,将协商民主平台点建立在村里,不仅有效发挥各类人才专业优势,积极为乡村治理建言献策,也充分利用乡镇村级组织生活会、主题教育谈心谈话等活动定期征集村民意见建议,在乡镇干部、村“两委”成员及各村发展带头人中组织开展智慧协商,广泛听取对地区发展和集体经济的建议对策,使基层党组织的决策和服务更加契合村民意愿,带领村民在治理过程中共同致富<sup>③</sup>。

各地在乡村治理中开展的协商民主实践,不仅为社会主义协商民主理论研究提供了丰富的一手材料,有利于协商民主理论的纵深研究和思考,也为乡村治理落实全过程人民民主积累了经验,是协商民主参与乡村治理的有益探索。

## 二、协商民主参与乡村治理存在的主要问题与主要优势

发挥协商民主的优势对于推进乡村治理体系和治理能力现代化,具有十分重要的意义,在实践中也确实有很大的提升空间。从实践看,广大乡村尚未形成协商议事、民主决策的统一平台和成熟机制,作为协商民主参与基层治理模式典范的“枫桥经验”尚未完全推广开来,简单的行政通知和形式主义会议等乡村治理方式依然存在,广大干部群众对协商民主参与乡村治理的认识尚不深入、全面。在乡村治理中如何具体落实、推进协商民主的思想、政策的思路还不开阔、内容还不丰富、形式还不多样,缺乏对协商民主系统化、整体性把握,导致协商民主在乡村治理过程中的作用发挥尚不普遍、全面,发挥协商民主制度优势提升乡村治理效能,在实践中推进过程中仍存在一些困惑和问题,需要引起注意和思考。

一是在思想认识方面,存在认识不全面、发展不平衡、探索不深入的问题。社会主义协商民主是社会主义民主理论和实践的最新概括和重大理念,是中国共产党领导中国人民在长期的革命、建设和改革伟大实践中对民主政治工作的经验总结与精神升华。它与选举民主相互补充,是社会主义民主的重要形式,不仅丰富发展了社会主义民主政治的内涵,更对马克思主义民主政治理论作出了原创性贡献。新时代新发展阶段,我们不仅要发展社会主义协商民主有全面、准确、深入的认识,更要提高对发挥协商民主制度在乡村治理过程中优势和作用的认识。思想认识不深入、不透彻、不到位、不全面就会造成发展动力不足,贯彻落实中央决策就会滞后,就容易在发展协商民主问题上出现“上热”“中温”“下冷”的不平衡现象,不利于中央重要决策和部署的有效落实。这不仅无助于乡村治理问题和难题的解决、无助于民心民智的凝聚,也不符合新时代乡村振兴发展大局和民主政治发展要求。

二是在关于社会主义协商民主思想学习和宣传方面,存在照本宣科、不求甚解、浮在面上的工作做得多,真正以理服人、以情动人、入脑入心的工作做得少的现象。通过调研发现,不仅一些乡村干部对协商民主尚不了解,一些基层干部甚至更上一级干部中对中央和国家发展协商民主的战略部署、内涵本质、主要内容等的认识也存在概念模糊、本质不明、目的不清的问题,有的甚至将协商民主看作是人民政协一家的工作。一提协商民主,就认为那是政协部门和政协委员的事,认识上与党和国家的要求存在一些差距。

三是在实践探索、制度落实方面,存在制度落实不灵活、不规范、不深入、不广泛、不知所以、未形成普

①②③ 资料均为作者实地调研所得。

遍性的问题。主要体现在基层组织职能缺位,指导不足;乡村党组织主动作为意识不足,创新不够,方式方法不多,领导核心作用的发挥效果不明显;乡村自治组织职能主动提升、主动完善不够,未有效引入协商民主制度治理思维和治理思想。

四是协商民主参与乡村治理的效果未能有效显现。从笔者调研部分地区在社区或街道、乡镇层面开展的协商民主活动看,突出表现在:协商议题的确定程序环节有待完善,存在避实就虚、回避矛盾的现象;对群众反映强烈的问题未能及时有效地发起协商,协商对象选择不够公开透明;广大群众协商参与热情不高,协商形式较为单一,以现场开会协商为主,对线上协商、网上协商的认知度不高;对协商结果的反馈和利用缺乏有效监督和强有力落实机制。

随着经济社会发展,社会分工日趋复杂,人们利益需求的多样化以及社会力量之间日趋频繁的相互作用,在乡村治理过程中,原有以血缘、宗族、简单合作为纽带进行治理的模式已难以发挥更大作用。在此背景下,加强农村党组织建设,巩固全面从严治党成果,特别是在新发展阶段乡村振兴背景下,引入刚性制度和柔性方式相结合的协商民主的治理理念,保障市场经济、现代化农业发展,巩固脱贫成果,成为提升乡村治理体系和治理能力现代化的一项重要途径。结合对脱贫攻坚地区和部分中心城市乡村治理情况的调研,在乡村治理中,笔者认为,协商民主的优势主要体现在以下几个方面:

一是显著的制度优势。从党的十八大提出健全社会主义协商民主制度,到十九大强调推动协商民主广泛多层制度化发展,再到二十大提出全面发展协商民主,社会主义协商民主作为党和国家发展始终坚持的重要决策部署,不断取得理论探索和实践发展的重要成就,凸显了发展协商民主的制度优势。从这一制度的领导力量看,在乡村中,基层党组织,即党的村支部委员会全面领导本村的各类组织和各项工作,是乡村振兴的领导者、调控者和服务者。党的基层组织在长期的革命、建设和改革各个时期,表现出优异的政党组织力和民心凝聚力,是带领和团结所在乡村民众确保党中央各项大政方针和战略部署落实落地的坚实保障。从这一制度的内涵本质看,作为中国共产党治国理政、发展人民民主的重要制度,社会主义协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现,是实现党的领导的重要方式,是党在民主政治领域的重要主张,体现的是党的意志和国家制度的全面推行、全国规范,是全方位的而不是局限在某个方面的,“应该是全国上上下下都要做的,而不是局限在某一级的”<sup>[4]</sup>,具有高度权威性。从这一制度在乡村的适用范围看,根据党的《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》,以及民政部起草的《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案征求意见稿)》,向社会各界征求意见。在自治方式上,在原有的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”基础上增加了“民主协商”的内容。这些制度性文件的制定和颁布,要求乡村党组织必须担起发展基层民主、畅通民主渠道,开展形式多样的基层议事协商活动,推进乡村社区协商制度化、规范化和程序化的任务,这有利于激发城乡发展活力、调动人民群众生产积极性。

二是突出的系统优势。社会主义协商民主是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合,以根本政治制度、基本政治制度及各层次的协商民主活动为支撑,形成了多层的中国特色的协商民主体系。其中既有针对某一层面的基本规定和指导,又有整体全面的考虑和设计,各层面融会贯通,形成一个有机整体,协同发力推动发展。推进社会主义民主协商广泛多层制度化发展是我国民主政治建设的一项战略任务,是发展全过程人民民主的重要途径,涉及从中央到地方再到城乡社区各个渠道、各种方式全面展开的系统性、科学性、规范化的制度设计。这个体系不仅有中国共产党、人民代表大会、人民政府、人民政协、民主党派、人民团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库等各种协商渠道的设计,也有综合运用提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等多种协商方式的设计,在政治、立法、行政、社会、基层等各个角度全面展开协商。各个渠道、各种方式、各个主题的协商既相对独立,又密切联系,共同构成中国特色社会主义协商民主体系的有机整体。尤其是人民政协作为协商民主专门机构,在协商民主的规范化、程序化、制度化建设方面拥有丰富经验和成绩,对其他渠道的协商民主工作的开展发挥了示范效应。目前,在乡村开展的协商民主活动,呈现党组织牵头负责、乡镇街道指导落实、人大代表和政协委员积极参与的协同推进态势,有的地方也充分发挥网络媒体全程参与、实时宣传报道、监督作用,从实际成效看,这些都具

有突出的系统性优势。

三是长期的实践优势。乡村治理体系和治理能力的现代化,既需要稳定政策、制度、法规的保障,更需要与传统文化、历史传承融为一体。一项好的制度必须是得到广大民众的认同,历经考验而稳定持续的,具有实践长期性和理论成熟性,协商民主参与乡村治理的重要优势不仅在于其体系化特征,更在于其具有深刻的历史逻辑、实践逻辑。协商是我国自古以来治理国家、管理社会的一种政治文化思维,是中华民族长久以来形成的一种文化性格和处世哲学,本身就带有民主特征。中国共产党从成立之初到领导中国人民进行斗争、革命、建设、改革的过程中,坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,积累了丰富的协商民主经验,成为我们党领导人民不断取得胜利的重要法宝。

纵观中国共产党百年历史,自成立之初,中国共产党就运用协商民主方式开展革命、建设和改革工作,并逐渐在实践中摸索提炼出一套协商民主的理论体系,从商讨建党到国共合作、三三制政权设计,再到协商建国、改革开放、进入新时代,始终将协商民主作为解决问题的重要方式,是一个先有实践,不断形成完善理论,再逐步建立制度的过程。中国共产党将协商民主作为中国特色社会主义民主的重要形式,是对世界民主政治制度发展的重要贡献。这一民主形式的优势体现在既能保持稳定性与连续性,又能不断改革创新,从而保证我们既不走封闭僵化的老路也不走改旗易帜的邪路,而是一以贯之地坚持和发展中国特色社会主义民主政治。协商民主理念契合乡村治理传统,是新时代中国共产党治国理政的重要思路,协商民主参与乡村治理,既有历史的沉淀,又有实践的经验。同时,从乡村发展实际看,实行家庭联产承包责任制改革的40多年以来,农村以家庭为单位的经济自主有序发展方式催生了广大乡村群众多元化、平等化、民主化的价值观念和需求特征,在全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化、推进乡村振兴战略的大背景下,发挥协商民主优势参与乡村治理恰逢其时。

四是深厚的民意优势。人心向背、力量对比是决定党和人民事业成败的关键,一项好制度的生命力就在于其是否照顾了人民的根本利益,是否有利于人民根本利益的实现,在于此项制度所蕴含的人民性特征彰显与否。人民性是社会主义协商民主的本质属性,更是优势所在。2022年5月,中办、国办印发的《乡村建设行动实施方案》提出到2025年乡村现代化建设要取得实质性进展的要求,重点是普惠性、基础性、兜底性的民生建设,必然要建设自下而上、村民自治、农民参与的制度和机制。习近平总书记指出:“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人,只有人与人和谐相处,社会才会安定有序。”<sup>[5]</sup>中国特色社会主义协商民主制度能为充分发挥村民参与治理的主动性和积极性创造有利条件,通过协商民主的体制机制,能广泛听取村民群众意见、建议,接受批评监督,达成决策共识;在乡村治理中嵌入协商民主制度机制,更加关注利益不平衡和诉求不充分的问题,有效听取、最大范围吸纳群众意见建议,加之权威性、公开化、透明化的制度特性,更能有效克服国家和社会治理中的官僚主义、形式主义、利己主义、家长作风等弊端,形成人民群众参与各层次管理和治理的机制,使村民的意见建议和农民诉求得到充分表达,从而广泛凝聚群众的智慧和力量,达成共识,有效推动农村治理体系和乡村治理能力现代化,促进乡村振兴战略落实。

### 三、发挥协商民主在乡村治理中优势的建議

乡村民主协商是基层协商的重要组成。习近平总书记要求:“涉及人民群众利益的大量决策和工作,主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求,大力发展基层协商民主,重点在基层群众中开展协商。”<sup>[6]</sup>以期更好地解决人民群众的实际困难和问题,及时化解矛盾纠纷,促进社会和谐稳定。

在我国,基层群众自治是乡村社会的政治组织形式,具有明显的自治性、微观务实性、实际利益性和广泛群众性的特点<sup>[7]</sup>。根据我国协商民主广泛多层制度化发展现状,乡村的基层协商存在党政群一体化、统战部门牵头协调、人大基层协商、政协协商基层延伸、民政部门牵头组织实施、企事业劳动关系集体协商等不同的运作模式,开展了一些关于进一步搭建科学的协商平台,完善协商体系,提升治理效能的探索性试点工作,并取得了一定经验。党的二十大对今后一段时间发展协商民主进一步明确了目标和方向。一些地区积极搭建完善协商民主平台建设,探索推进协商民主的有效实现形式,持续在精准协商内容、丰富协商形式、增强协商实效上下足功夫,尤其在基层协商民主层面开展的一系列形式多样、内容丰富的协商民主实践活动,取得了一些获得群众认可的成绩,这对于丰富和发展协商民主制度具有重要现实意义和理论

研究价值。如北京市通州区在宋庄镇开展“你说我听 我说你听”协商议事厅活动,当地政协、委办局、乡镇相关负责人,以及政协委员工作站委员代表和村民代表等参加协商,围绕区域存在基础设施不完善、缺少公共空间、停车乱象、缺乏必要的景观设施等村民关心的实际问题展开讨论,充分协商,制定改造方案,取得了良好协商效果。同时,北京市也重视利用线上媒介开展多渠道的创新协商议政模式,完善“接诉即办”政务热线系统,整合报纸、广播、电视、网络等传播工具,搭建全媒体协商民主平台等,这都为社会主义协商民主的发展提供了新趋向。河南省郑州市坚持“党委领导、政府支持、政协搭台、各方参与、服务群众”的总体思路,全面推进“有事好商量”协商议事工作,在各区、各街道建立起了较为成熟的制度体系,积极探索乡村协商民主上下衔接的有效路径,对将协商民主的制度优势转化为治理效能进行了有益实践探索。综合这些实践经验,在乡村治理过程中,如何进一步发挥协商民主的优势,提升乡村治理现代化水平,笔者有如下建议。

### (一) 坚持党的领导,加强协商民主参与乡村治理的体制机制建设

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是社会主义协商民主健康有序发展的根本保证。加强党的领导是中国式民主的鲜明特色,也是推进协商民主的关键所在<sup>[8]</sup>。加快乡村治理体系现代化,发挥乡村协商民主优势,必须突出乡村党组织的领导核心作用,加强协商民主体制参与乡村治理的机制建设,在建设基层党组织、提高党员干部认识、完善运行机制、加强监测评价与宣传培训上下功夫。

一是把强健基层组织作为首要任务。习近平总书记强调:“无论农村社会结构如何变化,无论各类经济社会组织如何发育成长,农村基层党组织的领导地位不能动摇、战斗堡垒作用不能削弱。”<sup>[9]</sup>提升基层党组织建设水平,强化党的领导核心作用,是加强基层社会治理,维护社会和谐稳定的决定性因素。坚持和加强党的全面领导,有利于将协商民主要求贯穿党和国家建设各领域各方面。要牢固树立“抓党建是最大政绩”的理念,在社会治理过程中树立“大党建”意识,党的农村基层组织应当加强对包括协商民主平台在内各类组织的统一领导,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,将基层党组织的政治功能与社会治理的服务、引领职能结合起来,以强化党建引领功能,提高基层社会治理水平。注重把党员的人生目标与基层党组织在社会治理中的政治引领、服务群众的组织目标结合起来,为基层党组织整体功能的发挥提供动力来源。同时,要逐步在基层党组织统一领导下,建立健全管理有力、运行顺畅的协商民主运行机制,促进党的领导作用持续增强。

二是提高广大基层干部对协商民主的认识。推进协商民主参与乡村治理,必须提高广大干部群众对发展协商民主的认识,针对一些地区和干部群众对协商民主的认识不足、不深、不到位的情况,乡村党组织要结合实际,积极运用协商民主制度思维开展工作。国家“善治”的实现在很大程度上有赖于一大批高素质执政骨干。“随着社会主义现代化建设事业不断向前推进,必然要求中国共产党拥有越来越高超的治国理政能力和规模宏大的高水平干部队伍,来更好驾驭前进道路上的各类风险挑战。”<sup>[10]</sup>最近几年全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部,同近200万名乡镇干部和数百万名村干部一道学习落实协商民主制度,在巩固脱贫成果、提升小康生活水平的时候提高乡村政治文明建设水平<sup>[11]</sup>。选好配强村党支部班子,针对当前有的乡村党支部领导弱化,支部成员素质参差不齐,学历结构和年龄结构不科学、不合理,党员资源匮乏等情况,各级党委应高度重视,这关乎党的领导根基的稳固与否。提高广大基层干部和群众的认识,需要加强培训,要真正根据全面发展协商民主的新要求,优化教学设计,注意结合工作案例和现场实践,增强教育培训的针对性、实效性,以理服人、以情动人,真正让协商民主思想入脑入心。

三是不断探索完善乡村协商民主机制程序。区县级党委要按照中央要求,统筹设计乡村开展协商民主规范化、程序化、制度化建设工作,定规矩、定标准、定范围,大胆实践,敢于探索。乡镇级党委应结合农村具体情况,对照上级协商民主要求、原则,找准工作核心所在,在统一标准规范下,确定好协商主体、协商程序、协商内容和协商反馈等环节,把握城乡特点,指导各村制定协商民主办法,并做好督导检查。农村和社区党支部应深入研究协商工作,把协商事宜纳入党支部和村民委员会的决策程序,要协商于决策之前和决策之中,丰富有事好商量、众人的事由众人商量的制度化实践。

四是加强乡村协商民主效果监测评价与宣传培训。要强化全周期闭环管理,推动多元主体共同治理,

深化大数据分析应用,扩大“协商民主”溢出效应,积极推动协商民主制度在乡村治理中的贯彻落实。要进学校、进课堂,深入人心,推动民主政治发展。要按照全面发展协商民主的新要求,注重首善示范,加强协商民主思想宣传和干部培训工作,优化教学布局,增强教育培训的针对性、实效性,以理服人、以情动人、入脑入心,切实提高党员干部政治素质、理论素养、党性修养和履职本领,为新时代全面发展协商民主培养大批优秀干部,推动协商民主工作在乡村治理中广泛应用、发挥作用。

### (二) 坚持守正创新,增强协商民主参与乡村治理的可操作性

协商民主参与乡村治理,没有成熟的模式可循,需要按照党和国家的发展要求,充分利用协商民主特色优势,立足乡村实情,坚持人民主体地位,探索操作性强、切实解决乡村群众实际问题的模式与路径。协商民主参与乡村治理,应充分发挥整体性、系统性的优势,科学设计、系统布局。

一是注重创新,因地制宜。把改革创新作为关键招数,确保持久焕发生机。改革创新既是基层党建工作的应有之义,也是基层党建工作的活力之源,更是新形势下提升社会治理水平的必然要求。基层党组织工作机制之所以能够有序运转、发挥作用,关键在于其始终围绕基层党建工作面临的新要求和地区发展面临的新机遇开展工作。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,通过不断创新基层党组织党建工作的手段和措施来促进社会治理范围及内容的拓展延伸,持续为地区发展营造良好环境、注入生机活力。

二是注重实践,积极探索。乡村开展协商民主建设,可根据客观条件和自身需求,充分借鉴既有经验,摸索出适合乡村治理现代化发展目标的协商民主之路。一方面,改革开放以来基层兴起大量协商民主实践,我国探索和建立了村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、恳谈会等基层协商民主形式。这些基层协商是人民群众直接参与协商、直接行使民主权利,依法进行自我管理、自我服务和自我发展的主要形式,是实行民主监督的重要途径<sup>[12]</sup>,为乡村开展协商民主提供了丰富的实践资源。另一方面,人民政协作为开展协商民主的重要渠道,开展了长期的经验总结和理论探索工作,积累了丰富的协商民主工作实践和制度资源,为其他渠道开展协商民主制度化、程序化建设,起到了可供借鉴的示范作用。

三是注重规范,畅通渠道。应着眼标本兼治,以规范为基础,梳理条条、条块办理流程,推进难题办理的业务流程系统性再造,针对难题破解的掣节和堵点,健全完善治本政策措施,避免和减少“增量”;针对存在条条、条块职责不清及职责交叉问题,进一步深化“赋权明责”,调整并明晰权责关系,进而推动条块在“权责法定”框架内知责明责、依法履责。在上情下达、下情上传的环节整合各个渠道的行政管理资源,党委、政府、人大、政协、人民团体、社会组织各司其职,各渠道的协商民主互相贯通,每个渠道的协商民主上下通畅,使村里的协商议题能得到高效处理,有效破解农村发展难题,快速化解群众身边的矛盾,赢得人民群众对乡村协商民主制度的高度认同和满意。

### (三) 坚持系统观念,处理好协商民主参与乡村治理过程中的几个关系

协商民主参与乡村治理是一项系统工程,要按照系统的观念、发展的观点发挥好基层协商民主的优势,推动提高乡村治理体系和治理能力现代化水平。按照保障人民当家作主,助力乡村振兴战略,协商于民、协商为民的要求,大力发展基层协商民主参与乡村治理,需要处理好几个关系。

一是要处理好民意的广泛性和治理的高效性的关系。协商民主是在农村实现党的领导的重要方式,开展协商民主要体现民主集中制的领导原则和组织原则。一方面要对涉及重大的发展问题和民生问题广泛征求意见,充分协商;另一方面行政运营要科学高效。乡村协商民主要坚持精英协商与大众协商相结合,在村党支部的领导主持下,既要重视吸纳威望高、办事公道的老党员、老干部,党代表、人大代表、政协委员、致富能手、新乡贤,以及基层群团组织负责人、社会工作者、专家学者等精英人士参与,又要通过入户谈心、家族聚会、信箱设置、网络留言等方式与普通农户进行广泛协商,通过两种群体的协商,达成普遍的问题共识,最大限度地提高决策的科学化、民主化水平,有力推进问题的处理进程,提升乡村治理效能。

二是处理好选举民主与协商民主的关系。选举民主与协商民主是一种互补的关系。选举民主是解决“授权”,属权力产生的问题;协商民主是解决“限权”,属权力的使用问题。这是民主政治的两个关键环节,是相辅相成而不是相互冲突的<sup>[13]</sup>。一方面,选举民主离不开协商民主。在广大农村,无论是作为本村各种组织、各项工作领导核心的村党支部委员会成员的产生,还是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群

众性自治组织的村民委员会成员的产生,均是通过票决的方式选举而来,这是乡村治理决策层的合法性保障。协商民主的方式弥补了选举民主的不足,有助于纠正在选举中容易出现的“清一色”的问题<sup>[14]</sup>。选举前对候选人的酝酿、提名均需要充分协商、广泛监督,有效防范出现通过拉票贿选、威逼迫选,让一些劣迹分子进入乡村治理的决策层的情况,以民主的方式防止出现既得利益者对乡村治理权长期占有和固化,破坏乡村治理结构的平衡,防止出现村霸团伙对整个乡村治理系统的侵蚀,破坏党的基层组织的稳定大局和乡村群众的普遍利益。另一方面,协商民主也离不开选举民主。协商民主符合乡村治理中历来重视商量、举荐、咨询等的政治传统,在乡村推行协商民主制度,具有深厚的文化、制度和实践基础,协商的广泛性、经常性保证了民意的不间断表达。在乡村,协商民主的主要形式是商量、议论、咨询,商量的结果、共识的达成需要以选举民主票决或举手表决的方式予以确认,防止出现议而不决、效率不高、拖延民生的情形出现,确保协商民主的有效性。

三是处理好经济发展与乡村治理的关系。“仓廩实而知礼节”,乡村经济发展水平决定着乡村治理的现代化程度,乡村治理水平又影响着乡村经济发展的质量,两者相互作用,共同构成乡村振兴战略的重要任务。当前农业经济向集约化、规模化发展的趋势越来越迫切,由此产生了一系列农业、农村和农民的问题,解决不好会制约农村经济持续快速发展,也影响农村治理的现代化水平。这就需要在农村集体经济体制和家庭联产承包责任制条件下,在党的领导下,稳步推进深化改革,拿起协商和民主的法宝。一方面多方式、多渠道进行沟通与商量,引导民意聚集民智;另一方面依法行政秉公推进,打破基层保守观念,逐渐取得改革的共识,调动农民积极性,带动创新浪潮,统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设,推进乡村治理体系和治理能力现代化。

四是处理好协商民主与增进民生福祉的关系。江山就是人民,人民就是江山。发挥协商民主制度优势、推动乡村治理体系和治理能力现代化,要牢牢把握人民至上这一根本原则。在乡村治理中,完善制度、搭建平台,落实好、发挥好协商民主制度优势的重要目的就是要赋权于民,与民众直接协商、充分协商、广泛协商涉及民众自身切身利益的相关事项,真正让民众感到党领导人民推动乡村振兴、完善乡村治理体系就是为了维护民众根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。民生经济的发展和良好有序社会生活秩序氛围的营造,也为更好地在乡村治理中发挥协商民主制度优势夯实民主基础。乡村经济增长了,民生得到有效保障和长足发展,才能有效凝聚民心,有效化解民生矛盾,协商民主的制度优势才能更好得到发挥,才能有效激发民众有序参与乡村治理的积极性、主动性和创造性。

社会主义协商民主制度是提升乡村治理现代化水平的重要推动力,顺应了城乡居民对美好生活的追求,顺应了城乡居民对良好就业、良好教育、良好医疗条件的追求。协商民主制度建设必将助力乡村振兴战略和共同富裕,必将助推平安美丽乡村建设和中华民族伟大复兴。

#### [参考文献]

- [1][2] 中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》上,中央文献出版社2019年版,第152、153页。
- [3] 中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于加强城乡社区协商的意见》,中华人民共和国中央人民政府网,[http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/22/content\\_2900883.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/22/content_2900883.htm)。
- [4] 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》,《人民日报》2014年9月22日,第2版。
- [5] 习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第95页。
- [6] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》中,中央文献出版社2016年版,第78页。
- [7] 张峰:《推进协商民主广泛多层制度化发展研究》,人民出版社2021年版,第339—347页。
- [8] 刘佳义:《政协委员文库:协商民主理论讲演录》,中国文史出版社2017年版,第162页。
- [9] 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第125页。
- [10] 陆卫明、郭佳鑫:《跳出历史周期率:中国共产党的现实考验、逻辑依据及破解路径》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2022年第3期,第16—30页。
- [11] 本书编写组:《脱贫——中国为什么能》,人民出版社2022年版,第95页。
- [12] 孙存良:《协商民主:人类政治文明的中国智慧》,《人民日报》2019年9月20日,第9版。
- [13] 俞可平、胜寒:《偏爱学问》,上海交通大学出版社2016年版,第100页。



- [14] 张峰:《全过程人民民主理念是中国共产党百年民主自信之魂》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2022年第1期,第1—10页。

## On the Institutional Advantages of Consultative Democracy in Improving the Efficiency of Rural Governance

LIU Weiguang<sup>1,2</sup>, XU Yongli<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, Shaanxi, China;

2. Beijing Political Civilization Research Base, Beijing Union University, Beijing 100101, China)

**Abstract:** The comprehensive development of consultative democracy and the overall promotion of rural revitalization are important development measures and strategic tasks at the 20th National Congress of the Communist Party of China. Rural revitalization cannot be attained without a sound social order and a favorable governance environment. Enhancing the efficiency of rural governance lies at the heart of the overall promotion of revitalization strategy. Socialistic consultative democracy is born from the CPC's theoretical exploration and historical practice in leading the people's revolution, construction and development. It has significant institutional, systematic, cultural, and popular support advantages, which are needed at the time for rural governance. By leveraging the advantages of consultative democracy in rural governance, we will further explore and improve the system and mechanism construction of rural consultative democracy work, implement the work of consultative democracy in urban and rural communities, comprehensively enhance the modernization of rural governance system and governance capacity, and promote the strategic task of consultative democracy and rural revitalization. This pursuit holds significance for both theoretical exploration and practical guidance.

**Key words:** consultative democracy; rural governance; rural revitalization; good rural governance

(责任编辑 孙俊青; 责任校对 朱香敏)