

# 人民性治理：积极发展基层民主 助推乡村治理有效 —— 湖北省枝江市村湾夜话创新民主协商机制的调查与思考

[摘要] 党的二十大强调，要“站稳人民立场、把握人民愿望、尊重人民创造、集中人民智慧”，具体到乡村治理，要完善基层民主制度体系和工作体系，增强村民群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。村民自治是基层民主的重要实现形式。但是，21世纪以来，以行政村为组织单元的村民自治形式越来越难以适应民主发展的现实需要，出现民主参与质量不高、公共服务有效覆盖不全面、村庄建设合力不足等问题，严重掣肘乡村治理有效的实现。对此，湖北省枝江市广泛开展村湾夜话活动，在村民小组以下的湾落层面建立民主自治单元，通过协商“单元、平台、内容、主体、流程、制度、结果、保障”等的体系化配合，破解了民主形式与人民需求衔接不充分的问题。以人民群众为主体重构了乡村治理体系，保障了人民权利在乡村治理中的优先性，探索出了一条乡村善治的“人民路径”。

[关键词] 基层民主；村民自治；基层治理；全过程人民民主；乡村振兴；民主协商；治理有效

[中图分类号] G249 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2023) 09-0005-06

## 一、乡村治理有效的现实挑战：自治形式难以适应民主发展的现实需要

村民自治是基层民主建设的重要形式。改革开放以来，全国各地农村普遍成立了村民委员会，探索出多种村民自治有效实现形式。然而，随着我国现代化建设的不断推进，以行政村为组织单元的村民自治一定程度上缺乏适应性变革，基层民主的实效难以彰显，导致乡村治理面临一系列新的困境和挑战。

一是村大人多，民主参与质量不高。随着现代化建设的推进，尤其是实行“合村并组”以后，村庄规模和人口扩大，一个村数千人，召开全体村民大会几乎不可能。没有群众的广泛有效参与，村民的民主权利难以有效实践，村民自治效能无法彰显<sup>[1] 29</sup>。据调查，湖北省枝江市于2002年进行村组合并，目前常住人口在2000人以上的有58个村，占村庄总数的31%。对于水、电、路、沟、渠等涉及到各方

面关系的治理活动，必须由村民亲自开会协商，但村大人多，要么因没有坐的地方，无法正常开会；要么因开会的时间难以统一，参与率低，甚至部分老年群众因路远、耗时放弃参会。

二是人口老龄化，公共服务有效覆盖不全面。当前农村大多数年轻人口外流，长时间居村的主要是留守的中老年人和妇女。据调查，枝江市七星台镇董家湾村20岁到40岁的人口仅占村庄总人口的6%，40岁到60岁的占24%，60岁以上的占70%。相对于村级层面基础设施的建设，留守群众更需要的是就业、养老、医疗等微服务。他们生活的空间只是左邻右舍，关注的是房前屋后的小事实事。然而，这些需求和关注焦点并非全村性的，基层政府对此没有相应的资金投入，他们因此容易成为村庄治理的“盲点”，导致基本公共服务难以有效覆盖。

三是利益分化，村庄建设合力不足。实行“政社分开”  
□ □□□□□□□ □ □□□ □  
为单位，分散劳动，成为独立的利益主体和权利主体，与村干部的交流和互动愈来愈少，村庄社会呈现离散化，村庄建设合力不足。据调查，大多数村民认为，财富主要靠自己创造所得，与村委会和其他村民“不相干”，参与村庄共同事务的意识淡薄。加上部分村民开始向第二三产业转化，村民之间、村民与村干部之间合作共事的机会更少。

四是村实组虚，双向沟通渠道不通畅。行政村的组织体系和人员配备均有所充实，村以下除了村民小组长外并未有相应的组织建设，且小组长多由村干部兼任。这往往只能完成简单行政任务的上传下达，却难以满足广大群众自下而上表达和反映自己意志的需求，表现为信息双向传导不到位。据调查，设于村委会的信息公开栏难以及时将相关信息传达到行政村以下的湾组，枝江市大部分村通过“微信群发”的形式将信息传达给村民。然而，农村占比较多的老年人并不擅长使用微信等线上平台，村里年轻人虽然习惯于通过手机与村干部互动，但由于信息量较大，相关信息容易被覆盖，村民难以及时接受信息并表达自己的意愿诉求。

五是角色错位，服务群众能力不足。村民委员会组织法规定“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，主要职责是根据村民意志处理村务，同时协助政府工作。然而，随着国家治理重心下移，村民委员会必须贯彻执行政务越来越多，却无暇顾及村务，难以有效服务群众，制约着乡村的有效治理。调查显示，枝江市一个村1000-2000人，两委班子3-5人，每名村干部都身兼数职。曹店村平均一个月要处理150多项“命令”事项，村干部不得不将大部分精力用于完成上级组织安排的各项工作，导致服务群众能力不足。此外，在“村财镇管”制度下，村里只要兴办公共事业，就必须依靠上级行政渠道或项目支持，造成资源分配壁垒，难以满足群众个性化、多样化需求，出现

服务群众“最后一公里”梗阻问题。

## 二、湾落协商共治：民主实践形式创新推动乡村治理有效的枝江探索

枝江市积极回应社会经济与民众需求的变革，大力开展“村湾夜话”活动，在协商单元、平台、内容、主体、流程、制度等方面做文章，创新基层民主实践形式，着力提升乡村治理效能。

一是划小协商单元。即在村以下的小组范围内“随湾就片”划分湾落自治单元。枝江市按照“居住相邻、产业趋同、风俗相近、规模适度”的基本原则，兼顾“易于集中，便于组织、群众自愿”的基本要求，一般每15-30户划分为一个湾落。通过民主选举产生湾落联户长。因事因需由联户长召集村民就近就便常态化开展村湾夜话协商活动。目前，枝江市176个村、861个村民小组已划分了3377个联户网格，村民步行到开会地点平均不超过20分钟。湾落范围适中、人数适宜、开会距离相近等自然优势增加了村民的参与程度。

二是搭建协商平台。即在湾落层面建立议事场所和渠道。枝江市在每个湾落建立1-2个民主议事亭、党群连心站、党群服务站，为党员、干部和群众协商议事提供平台，充分发挥政策宣传、民主议事、平安建设、产业发展、志愿服务等功能。针对外出务工或因事无法参与会议的村民，探索建立线上平台，利用微信群、视频会议等方式，实现村湾夜话线下线上同步，为无法参会的群众提供多元参与渠道。不但使每一名村民能够畅所欲言表达自己的意愿，而且将国家政策精神和村庄规划传达到每一个人，实现上下双向互动和国家上层与基层的统筹协调。

三是丰富协商内容。即瞄准乡村治理内生需求和群众真实诉求，实事求是确定协商内容。枝江市按照“众人的事众人商量”的原则，积极发动群众就涉及切身利益的急难愁盼问题进行协商，内容主要包括房前屋后环境卫生整治、基础设施建设与管护、困难群众帮扶等。由群众民主讨论、按照大多数人的意见作出决定，只有决策不了的问题才逐级上报。此外，枝江市以治理精细化为原则丰富村湾夜话活动内容，有理论知识、惠农政策、发展规划等。

四是划分协商主体。即以问题为导向组织动员特定群众协商。枝江市采取“村干部+驻村干部+特定群众+（特邀嘉宾）”的形式常态化开展村湾夜话活动，做到不同的“问题菜单”让不同的人来协商。召集整个湾落的村民就村湾规划、集体资金使用等公共事务展开协商；召集利益相关村民和热心村民就修桥、筑路、清淤等基础设施建设和公益事业展开协商；召集专业人士和法律顾问等就上级部署的专业

性工作开展现场咨询。

五是规范协商流程。即基于协商内容形成完备的议事流程。曹店村书记说：一件事要做得好，往往需要召开3-4次湾子会。第一次会议，主要就村庄事务收集群众意见，了解群众的支持和反对情况并针对性走访。第二次会议，直接商议事项办理方案，主要由群众辩论，村干部不干预。第三次会议，村干部针对村民存在的担忧、现实困难、不足之处作出解释，敲定最终方案。枝江市问安镇双湖村在抗旱打井项目实施过程中充分开展议事讨论，从议题提出到决策实施，仅用了1个月时间，实施效率比以往提高三分之一。

六是建立协商制度。即保障群众常态化、长效化行使民主权利。枝江市要求各村每月至少在党群连心站召开一次湾子会，会议一般在18:00-20:30召开，具体时间结合群众生产生活状况相机确定；会议地点以群众出行方便、人员相对集中为原则，不限于一室之内，可以是群众家门口、院坝里、田间地头；会议形式有座谈会、篝火会、茶话会、围炉夜谈会等。做到“民主参与与村民生活习惯相匹配”，最大限度实现民主参与的广泛性、真实性和管用性。

七是落实协商结果。即明确参与主体的责任，确保协商结果“落地生根”。枝江市将群众反映的问题分类汇总后形成“微事、小事、大事、难事”清单，构建“家户—湾落—村民小组—村委会—乡镇政府”五级责任体系，及时跟进协商事项落实情况。微事由湾落联户长牵头，组织群众办理；小事由村民小组党组织确定解决方案后，组织群众实施；决策不了的大事和难事上报镇直部门，镇依托“宜接就办”平台“吹哨”发令，形成镇领导领办、牵头部门主办、配合部门协办的多方“应哨”处办模式。对一时不能办结的及时向群众说明，切实保障民主协商成果落地。

八是强化协商保障。即提供制度化资源支撑和健全常态化监督考评机制，保障民主治理高质量、长效化发展。枝江市对需要群众参与的自办事项争取以奖代补资金，确保有经费办事。此外，创新监督考评机制，避免议事结果陷入“烂尾”困境。首先是建立台账，及时、全面、准确记录议事活动的开展情况，形成《湾子会活动记录表》。其次是实行公示，每月在村级公示栏将承办事项进展情况、完成时限和责任人进行公示。其三是明确奖赏，把村湾夜话活动情况纳入年度绩效考核，奖励一批“先进湾落”“十星级文明户”等。最后是启动问责，自办事项在支部主题党日和议事会上进行民主评议，对满意率未达到80%的提出限期整改；上传到乡镇部门的问题“订单”纳入乡镇纪委督查清单，对履职不力的部门或干部追究主体责任。

### 三、民主治理由形式到实体：村湾夜话创新民主协商机制的成效

做好一个湾落的事情，就能做好一个村的事情。枝江市开展“村湾夜话”实践探索，聚焦群众身边的实事小事难事，将群众主体与治理有效深度结合，激活了民主化所需要的内在关键要素，民主的原则精神得到进一步实践运用，民主治理实现由形式化向实体性转变。

一是凝聚村民群众，共治公共事务。群众是乡村治理的主体。村湾夜话协商议事内容与村民切身利益息息相关，且形式灵活、活动范围和参会人员适宜，因此容易以更少的成本将更多的村民组织和凝聚在一起，在一种邻里和睦的氛围中对村庄公共事务进行共谋共建共治。枝江市双湖村樟树湾14户村民提出堰塘整治的问题，连续召开3场湾子会后制定了详细的施工方案，并争取到15万“以奖代补”资金。村书记说：“以前，为了完成村里的中心工作，我们几个村干部在屋子里掏脑袋、捏耳朵地想方案，还担心方案遭到群众‘退货’，工作不好做。现在有了村湾夜话协商机制，大到村里的发展规划，小到一棵风景树的栽种，大伙都会自觉主动提出来商议，群策群力，问题很快就能解决。”

二是收集群众意见，指明工作方向。人民群众的真实需求是基层工作的基本方向。枝江市充分发挥村湾夜话联系群众的功能，将民情、民意作为村级治理的基本遵循。枝江市仙女镇向巷村书记说：“现在村级工作涉及范围较大，大部分是行政工作，考核多、问责也多，长此以往，村干部容易迷失方向。但是通过湾子会，群众将他们真真实实的需求和诉求反映给我们，我们就有了干事创业的方向感。村庄治理事宜并不都能得到群众的一致同意，关键是了解并平衡群众意见，实现村民公共利益最大化。仅依靠几个村干部开开会、发发传单、发发信息、打打电话，一般不会有实质性改变。一个湾一个湾面对面收集意见、平衡利益矛盾，容易较快达成一致。”

三是传递党的声音，加强政策认同。随着脱贫攻坚和乡村振兴战略的实施，各项惠农政策和文件以加速度下至农村，农民对政策的熟悉和支持程度事关乡村治理成效。通过村湾夜话协商议事机制，村干部能够常态化组织村民开展“政策宣讲”，及时将“新鲜的”文件精神传达给村民，确保乡村治理的各项议程在阳光下进行，得到民众的衷心拥护。向巷村书记说：“参会的大多数是中老年人，作为党和政府的‘传声筒’，我们需要将文件精神用老百姓最容易接受的方式讲给他们听。通过我们的‘翻译’和解释，不但能够将政策精神完整准确传达给每一个村民，而且还能够加深百姓对党和政府农村工作的认知，加强政策认同。”

四是改善工作方法，融洽干群关系。自20世纪80年代农村改革以来，村民委员会承载的行政任务主要

集中在计划生产、计划生育和税费收取三个方面。村干部主要充当家庭的户主，主要负责养活家庭，“附带”完成村务工作，村庄治理是管理和维稳的逻辑。进入21世纪以来，村干部开始“全职”投入村务工作中，村庄治理逻辑逐渐变为服务和发展。村湾夜话搭建起村干部服务群众、引领群众共同富裕的“快车道”，变群众找村干部“办事”为村干部主动找群众“共事”，进一步拉近了干群距离、融洽了干群关系。

五是化解社会矛盾，共建和谐村湾。随着社会快速转型发展，村民之间基于“理性契约”的交往日益增多，矛盾纠纷也逐渐增多，且难以通过“情理”有效化解。村湾夜话通过制度化干群协商共治，不但能够及时准确发现潜藏在村民内部的矛盾和涉稳风险，而且能够自觉主动化解矛盾和可能存在的风险隐患，成为社会矛盾的“节制闸”。枝江市百里洲镇宝月寺村书记说：“如果发现湾子会上有人斗嘴，我们就会特别注意，想办法化解可能的矛盾。因为参会人员都是邻居，所以大家对邻里纠纷的前因后果较为熟悉。如果当事人抵赖或扭曲事实，村民能够提供证据，促成矛盾在公平公开公正的环境中得到化解。”

#### 四、将“人民性”融入基层治理体系：村湾夜话创新民主协商机制的经验

“社会主义的生命源泉在于人民民主”[2]。枝江市“村湾夜话创新民主协商机制”的探索通过发动群众、依靠群众，不但解决了民主形式与人民需求的衔接问题，促使民主参与更充分，民主议事更高效，问题解决更及时，而且使基层民主常态化运转起来，提升了乡村治理民主化水平，夯实了建设中国特色社会主义道路的政治合法性基础，对于实现乡村治理高质量发展具有重要启示意义。

一是聚焦内生民主需求，健全长效民主工作体系。从各地实践看，各种协商议事监事的自治形式并不鲜见，但如果不建立长效工作体系，则容易变成以文件传达为主的“运动式”培训、以完成“命令”为导向的形式化活动，催生“民主空壳”。群众的真实需求仍然难以得到充分有效满足，矛盾和问题仍然长期积压在人民内部。枝江市正是基于过往“干部把着讲，群众被动听；有事开讲，讲完散会”的工作方法难以有效动员群众、大量需要村民参与的公共事务“推不动”、问题和矛盾得不到有效解决等内生问题，激发了划小协商单元、建立长效民主工作体系的内生动力。群众就涉及切身利益的事展开充分讨论并形成协商结果，干部支持群众自主解决小事，协助群众直接解决难事，从源头处回应民需，从根源上解决问题。

二是确保群众主体地位，完善常态化参与机制。党的二十大报告指出，要“完善办事公开制度，拓宽基

层各类群体有序参与基层治理渠道”[3]。从民主参与实践看，村民是否实际享有参与村庄公共事务治理的民主权利，是决定治理效能的关键因素，调动积极性是最大的民主。枝江市要求村湾夜话严格遵循以事为中心、以民为主体，健全人民当家作主制度体系，扩大人民有序参与，让与事有关联的利益相关者直接参与并主导村庄公共事务的决策权、管理权和监督权，同时让干部充当群众工作的辅导员，将过去由干部做群众的工作，变为让群众做群众的工作，最大限度保障群众参与权的优先性和治理的主体地位。

三是强化监督问责，构建治理认同。村湾夜话以人民群众满意为乡村治理效能的评价依据，获得了群众给予的内心自愿的认同和支持。这意味着要将群众认同和评价置于治理实践的具体过程之中，加强对民主治理各个环节的监督问责，使治理过程始终代表基层民众的利益和意志，获得民众的信任。枝江市形成群众共办机制、镇村联办模式、多方督办机制，避免各个主体因自身利益偏好干预或选择性落实协商结果，从而增强了群众对村湾夜话的认同，实现民主治理的合法性构建。

四是民主融入基层治理体系，实现民主常态化治理。当前基层社会治理面临严峻挑战，虽然民主制度不断完善，大部分已经“上墙”，然而，在治理实践中，一定程度存在“本本民主”的现实困境，以致社会自主治理效率低下。如果离开民主谈治理，治理就无法体现人民群众的利益要求，而如果没有治理实践训练民主，民主只能是“空头支票”。因此，亟须以人民群众为主体重构基层治理体系，在治理过程的具体环节中，通过充分的沟通和协商，获得“公意”与“众意”之间的一致性。这就需要建立民事民提、民事民议、民事民决、民事民办、民事民评等常态民主治理体系，将民主融入基层社会治理大局，推动民主治理常态化发展。

#### [参考文献]

[1] 徐勇.中国农村村民自治[M].上海:上海三联书店,2018.

[2] 周竞,张军成.习近平关于人民民主的重要论述及其时代价值[J].决策与信息,2022,(9).

[3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].

People-oriented Governance : Actively Developing Primary-level Democracy to

Promote Effective Rural Governance—An Investigation Based on the Innovative Democratic Consultation Mechanism of Village Night Talk in Zhijiang City, Hubei Province

ZHOU Xingyan

Abstract: The 20th CPC National Congress emphasized that we should "stand firmly with the people, respond to their wishes, respect their creativity, and pool their wisdom". In the context of rural governance, it is important to improve the system and working mechanism of primary-level direct democracy, and enhance the effectiveness of self-governance, self-service, self-education and self-supervision by rural residents. Villagers autonomy is an important form of primary-level democracy. However, since the 21st century, villagers autonomy organized around administrative villages has found itself struggling to satisfy the practical needs resulting from the development of democracy. Problems such as low quality of democratic participation, incomplete coverage of public services, and insufficient collective efforts in village construction have severely hindered the effectiveness of rural governance. In response to these problems, the city of Zhijiang in Hubei province has carried 'village night talk' activities throughout its rural area, and has established its basic unit of democratic autonomy with village group at core. Such activities, thanks to a consultative framework that covers everything from unit, platform, content, subject, procedure, system, result, to guarantee, has successfully tackled the issue of inadequate connection between democratic forms and people's needs. By placing the people at the core, the rural governance system has been reconstructed, the priority of people 's rights in rural governance has been

guaranteed, and a " people-oriented path " of good rural governance has been explored.

Keywords: primary-level democracy ; self-governance by villagers ; primary-level governance ; whole-process people 's democracy ; rural revitalization ; democratic consultation ; effective governance

[作者简介] 周兴妍，华中师范大学中国农村研究院博士研究生。