

# 乡村协商民主法治化研究：以象山县“村民说事”制度为例

单哲超

宁波大学，浙江 宁波

收稿日期：2022年6月1日；录用日期：2022年6月15日；发布日期：2022年7月7日

## 摘要

乡村协商民主法治化是推进法治乡村建设的重要组成部分，乡村协商民主法治化是发展和完善乡村协商民主的必然趋势。本文以象山县“村民说事”制度为例，了解在法治的指引下，乡村协商民主通过不断创新所焕发出来的新的活力。通过制度化、法治化的“村民说事”制度，能够更好地化解矛盾，推进乡村治理。为了推进“村民说事”制度的法治化进程，通过宣传教育，提高村民的法治意识和参与意识，通过引进人才，引领乡村走法治化道路。要发挥好村领导干部的统领作用，依靠好人民群众的积极参与，加强对“村民说事”制度的外部监督，用法治推进乡村协商民主的发展。

## 关键词

乡村协商民主，法治化，村民说事

# Research on the Rule of Law of Rural Consultative Democracy: Taking Xiangshan County's "Villagers' Voices" System as an Example

Zhechao Shan

Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jun. 1<sup>st</sup>, 2022; accepted: Jun. 15<sup>th</sup>, 2022; published: Jul. 7<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

The rule of law of rural consultative democracy is an important part of promoting the construction

of countryside, and the rule of law of rural consultative democracy is an inevitable trend to develop and improve rural consultative democracy. This paper takes the system of “villagers’ voices” in Xiangshan County as an example to understand the new vitality of rural consultative democracy through continuous innovation under the guidance of rule of law. Through the institutionalized and rule of law system, the “villagers’ voices” system can better resolve conflicts and promote rural governance. In order to promote the rule of law of the “villagers’ voices” system, we should raise villagers’ awareness of the rule of law and participation through publicity and education, and lead villages to follow the path of rule of law by introducing talents. We should play the leading role of village leaders and cadres, rely on the active participation of the people, strengthen the external supervision of the “villagers’ voices” system, and use the rule of law to promote the development of rural consultative democracy.

## Keywords

Rural Consultative Democracy, Rule of Law, Villagers’ Voices

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

乡村问题一直以来是法治中国建设的难点，其关乎到国家治理体系和治理能力现代化的实现，关系到全面依法治国的建成。乡村协商民主是化解矛盾纠纷，实现村民自治的重要途径，也是实现法治乡村建设的重要组成部分。目前，乡村村民的法治意识比较淡薄，乡村协商民主缺乏有力的法治制约与保障，未能满足乡村协商民主发展的需要。乡村协商民主的完善需要法治的规范和引导，因此对于乡村协商民主法治化的研究具有重要意义。本文认为乡村协商民主法治化就是通过法律的引导和规范，实现该乡村协商民主的制度化、程序化、规范化、法治化。乡村协商民主法治化应当包涵：党的领导、健全的法律规范体系引导、完善的法律机制保障、广大村民群众的自觉依法参与等要素[1]。以法治来健全和完善乡村协商民主制度，能够更快速、健康地实现乡村治理能力与治理体系现代化。借鉴象山县“村民说事”制度的有益经验，通过民主协商化解矛盾纠纷，推进乡村依法治理。加强对“村民说事”制度的完善，提高村民参与意识，提升村干部的责任与领导意识，督促民主协商结果的进展与落实，进一步实现乡村协商民主法治化发展。

## 2. 乡村协商民主法治化的基本原则及意义

### 2.1. 基本原则

乡村协商民主法治化应当坚持党的领导原则。党的领导是社会主义法治最根本的保证，把党的领导贯彻到依法治国的各方面和全过程，是我国法治最基本的一条经验。因此，乡村协商民主首先应当坚持党的领导，党是执政党，在党的正确指引下，乡村协商民主才能有序推进。在党的教育贯彻下推进乡村协商民主，协商的结果才可能是符合道义的，减少走弯路的机率。

乡村协商民主法治化应当坚持人民主权原则。人民是依法治国的主体和力量源泉。乡村协商民主作为社会民主的一部分，必然体现人民主权。人民是乡村协商民主的主体，通过村民的群策群力，才能形成大多数人满意的结果，才能够真正发挥乡村协商民主应有的价值。坚持人民主权原则，尊重人民的意

见，才能进一步完善乡村协商民主。反过来人民得到尊重后，能够更加主动地维护乡村协商民主制度，促使乡村协商民主进一步秩序化、法治化。

乡村协商民主法治化应当坚持公开对话原则。公开对话是实现乡村协商民主的最基本途径。公开对话原则又可以分为公开和对话两个原则，公开原则指的是乡村协商民主的协商内容、结果即各个环节向公众公开，保证其公开透明，对话原则指的是在协商过程中，各主体应当通过对话方式平等地协商[2]。公开对话原则体现出乡村协商民主应当是一个平等的、互动性的过程。通过平等交谈、良性互动，使得乡村协商民主更加规范化。

## 2.2. 意义

法治是推进乡村治理的重要保障，为构建“法治乡村”，乡村协商民主作为乡村发展的重要环节必然走向法治化，乡村协商民主法治化是贯彻依法治国精神，是完善和发展乡村协商民主的必然趋势，是实现法治乡村的重要途径。

乡村协商民主法治化有利于规范公民有序参与。乡村协商民主给村民一个渠道参与政治生活，通过参与规范、有序的协商环节，不仅能够有效的解决问题，更能够培养村民的规则意识。乡村协商民主越公开规范，越能够提高村民参与、讨论的积极性，从而保障村民的基本权利得到实现，保证村民在乡村治理中实现当家作主。

乡村协商民主法治化有利于促进决策民主科学。协商民主最独特的优势就是发挥大家的力量，取得智慧的成果。在涉及乡村的治理问题时，村民们是直接的利益者，往往是最关心乡村问题的人。乡村协商民主给广大的村民提供了一个出谋献策的途径。通过有效的沟通、提意见，更能体现民意，增强决策的公开性。通过邀请村民、专家等相关人员就有关问题进行分析、讨论，增强决策的科学性，提升村干部治理乡村的能力，促进乡村治理体系和治理能力现代化和法治化。

乡村协商民主法治化有利于化解矛盾纠纷，推进乡村善治。乡村协商民主旨在化解矛盾纠纷，乡村协商民主法治化通过有序的协商，能够更加民主科学的解决矛盾，维护乡村的和谐稳定。乡村协商民主法治化有利于推进乡村善治，提高乡村的现代化治理水平，提升村民的幸福感。

## 3. 象山县“村民说事”制度现状研究

### 3.1. “村民说事”制度的缘由

与多数的乡村协商民主产生一样，为了更好地化解村内矛盾，需要寻找一个途径解决矛盾，维护乡村治理，“村民说事”制度就是基于这样的背景诞生的。“村民说事”最初发生在象山县西周镇杰下村。2009年，因一笔水库的工程价款补偿问题，引发了该村村民与村干部之间的矛盾，因不透明的补偿分配遭到村民质疑，一时之间村内气氛紧张，于是杰下村村委会就召开了一场说事会，将补偿款的去向一笔笔向村民说清[3]。这场说事会既落实了补偿分配，也化解了村干部与村民之间的矛盾，双方都得到了一个比较满意的结果。村委会通过此次说事会看到了治理的效果，于是趁机将其制度化。该村村委会制定了三条规则：第一是定期定点说事，每月的10日、25日为说事日，并且在村民说事室说事；第二是要好好说，一个一个说；三是说事内容要全记录，做好归档工作[4]。当年的5月10日，该村召开第一次“村民说事”，会议上说了15件事，当月就办成了14件，说事治理效果良好，“村民说事”制度就在杰下村建立起来了。“村民说事”能够有效化解村里的各种矛盾，解决村内大小事，于是在2010年象山县将“村民说事”制度推广到了全县490个村，在每个村成立说事组，围绕村庄建设、经济发展、社会稳定、党群关系和廉政建设等，开展村民干部说事议事[5]。

### 3.2. “村民说事”的基本状况

目前,“村民说事”制度融合了“村务会商”,“民事村办”,“村事民评”,已经形成了“说、议、办、评”四个有机的环节,使得“村民说事”制度系统化、制度化[6]。

“说”是基础。“说”是收集民意的渠道,所有村民对于大大小小的事都可以说。说事不仅意味着固定日子固定地点集中说,也可以是村领导干部上门说,可以线上说,也可以线下说,通过灵活的说事途径,充分调动村民们参与说事的积极性。“说”是为了更好的了解民意,获取问题来源,为了更有效的确保相关诉求能够得到及时反馈和解决,村委会会将所说的事进行分类。对于简单的事,能够当场答复的就当场答复。不能够当场解决,需要进入“村务会商”的重要、重大事务,就真正启动协商的程序。这样的分类能够大大提高说事的效率。

在“议”事方面,普通的事、紧急的事一般由村党支部书记主持商讨,对于重大的、涉及到重大利益的事,可以通过召开党员大会、村民代表会议进行商议。对于“议”事的过程,也形成了规范的流程:首先是协商的参与者们对于事务进行协商、讨论;然后由村党组织对于讨论的意见进行整理,形成初步的解决方案;村两委组织再通过讨论、表决,是否通过该解决方案;对于重大决策,应当提交党员大会讨论、审议,党员大会的召开和表决都需要过半数通过;最后,经党员大会审议的方案,仍需提交村民大会表决通过。经过一系列流程形成的解决方案,最后还要向村民公开,以便村民监督[7]。

“办”是落实决策的环节。为了办好事,有效解决村里的大小事,象山县依托县镇村三级平台,根据事务的不同状况由不同的人员办理落实。普通事务由民事代办员全程代办;关系到乡村利益的大事,由村干部或者村两委会领导完成;涉及到重大决策,仅凭村一级难以完成的,可以联系县、镇其他职能部门共同一起办理。“办事”是真正解决矛盾的方法,因此应当智慧办事,寻求多方帮助,给人民一个满意的答复。

“评”体现的是村民的满意程度。在每一件“村民说事”完成后,都需要相关村民的评价。设置评价机制使得村民能够更便利地行使监督权,有利于规范村干部的行为,使得矛盾能够即使化解,决策能够更快更好执行。除了一事一评,还有专项式评价、综合式评价,干部的考核成绩与评价成绩挂钩,不仅能够督促村干部积极认真行事,也可以让村民感受到主人翁的地位,提高村民参事、议事的积极性。

“村民说事”制度通过“说、议、办、评”,形成了有序、系统的协商机制,更加体现民主。通过有序的程序解决问题不仅加深了村民与村领导之间的关系,还推进了乡村的现代化发展,乡村的条件越来越好,人民的生活也越来越幸福。

### 3.3. “村民说事”制度的法治化现状

为了进一步发展和完善“村民说事”制度,势必要用法治引导“村民说事”制度发展。为贯彻全面依法治国,以法治理念推进“村民说事”制度,象山县也做了很多努力。

首先,拓宽了“村民说事”制度的范围。在坚持依法依理说事的基础上,推出“法律服务说事”、“律师e说事”等等,丰富了说的内容,并且通过专业人员说事,能够更加科学的解决问题。象山县司法局还把人民调解工作融入“村民说事”制度,将人民调解工作中的摸排、调解、结案、回访环节,与“村民说事”制度中的“说、议、办、评”相衔接,组织人民调解员参与“村民说事”制度,了解案情的相关情况后再通过“议”进行有效调解,提高结案效率,最后再通过回访、评价方式了解矛盾是否真正解决,了解群众对人民调解员的满意程度,人民调解员也能够侧面检视自己的工作是否到位,提升业务能力[8]。将“村民说事”制度与人民调解相融合,推进乡村善治,推进乡村的治理体系和治理能力现代化,努力构建法治乡村。

其次，推进小微权利清单改革，加强小微权力清单与“村民说事”制度相结合，提高“议”事的效率。通过梳理小微权利清单，明确可以商议的事，排除不必进入商议的事，提高“议”事的规范性<sup>[9]</sup>。明确权利的范围，有利于规范干部领导权利的行使，以便公众更好的行使监督权。

第三，建立“一村一法律顾问”制度，让法律顾问充分参与“村民说事”制度。通过法律顾问的普法，运用法律思维解决矛盾，可以提供更加科学的方法。为“村民说事”制度配备法律顾问，使得“村民说事”的进程更加有序公平，协商的结果更加让村民信服。提高村民学法、守法、用法的主动性和自觉性，才能更快更好的构建法治乡村。

“村民说事”制度不仅与其他制度相结合，使其更加制度化、法治化，也在践行的过程中充分学习和吸收新思想新理念，“村民说事”制度因此熠熠生辉，成为大家学习效仿的模式。

#### 4. 推进“村民说事”制度法治化的思考

“村民说事”制度的推行，对于乡村的治理起到了非常良好的效果。通过“村民说事”制度，能够有效快捷地解决村里的矛盾，民主科学的通过相关决策，真正为人民服务，提高人民的幸福感。“村民说事”制度也通过与其他各种机制融合，不断学习法治思维，正在走向规范化、法治化。但是在“村民说事”制度法治化的进程中，仍然存在一些问题需要去解决。

##### 4.1. 存在的问题

“村民说事”制度法治化的推进离不开广大群众的参与。其中，最突出的问题一是村民的法治意识比较薄弱，二是参与意识不够积极，三是缺乏专业法治人才。村民问题的最大原因在于自身的素质问题。因为大多数的村民，没有接受过良好的教育，法治意识比较淡薄。但是村民不仅仅参与事务的讨论，还要参与事务的决策，如果没有一定的法治思维，可能形成不了科学的决策，反而会造成时间的浪费，好心办坏事。因此，村民们的法治思维能力关系到“村民说事”制度的顺利推行，要努力培养村民们的法治意识。其次，村民的参与意识还不够积极。“村民说事”制度的运行，离不开村民们的参与。虽然“村民说事”制度已经普及到全县各个村，运行的效果也比较良好。但仍存在一些村民们有落后封闭的思想，会觉得与自己无关，不愿意参与其中或者积极性不高，不愿配合。人民是法治化进程的主体和力量源泉，因此，人民的思想问题是必须解决的问题。此外，“村民说事”制度法治化的发展离不开人的引导、创新。但是，由于乡村比较落后，生活水平较差，很难吸引到专业的法治队伍，留在村里的大多数是老人和小孩，这样会使得乡村缺乏活力和创新力，不利于乡村法治化的建设进程，因此，人才问题也是亟待解决的问题之一。

“村民说事”制度法治化的发展离不开有效的权利监督，对于“村民说事”制度的监督还有待完善。尽管村民可以通过评价机制对村干部进行监督，但是村里关系复杂，仅凭村民的评价可能无法反映现实情况。对于协商结果的落实情况，村民往往无法知晓中间的过程，还需要外部监督机关对民主协商过程进行进一步监督，避免村干部们在解决实事时以权谋私，损害村民的利益。

##### 4.2. 完善建议

针对村民的法治意识薄弱的问题，要加大法治宣传教育。村委会可以通过线上、线下的方式开展普法讲座。村委会也可以通过组织村民们进行培训，提升文化素质，提高法治修养。村民们在平常的实践中应当自觉学法、遵法、守法、用法，在参与“村民说事”时不断学习反思，以法治的思维思考、解决事情。在全村形成学法的氛围，不断提高村民们的法治意识。关于村民们参与积极性的问题，村干部们应当加大宣传力度，还可以通过走访的方式深入每一个家庭，不仅能够增进村民们之间的关系，还

可以宣传“村民说事”制度，调动村民们的积极性。村委会还可以通过问卷调查、互联网的形式，定期收集民意。此外，还应当落实评价监督工作，让村民真正体验到“当家作主”的感觉，并且乐意再参与其中。最后，对于推进乡村法治化建设所需的人才问题，首先应当增强村干部领导的统领能力。村领导干部们作为“村民说事”制度的组织者，领导者，要不断地学习，提升自己的业务能力，带领村民们走正确的法治化道路。要发挥村领导干部的领导作用，引导村民积极献策，不偏不倚，打造民主和谐的氛围。其次可以引入人才引进机制。通过提高相关的物质保障，为乡村的发展注入新力量。引入新兴力量，通过不断创新、引领村民们走法治乡村建设道路，提高乡村生活水平。乡村的经济生活水平提高了，从而吸引专业法治人才的进入，这样就能形成可持续发展，使得乡村呈现出欣欣向荣的愿景。

监督机制可以有效约束权利的滥用，进一步加强外部监督，有利于推进“村民说事”制度规范化和法治化。乡镇一级政府应当实质参与“村民说事”制度中，强化与村民的联系，督促协商结果真正落实到位。对于表现突出的村干部可予以表彰表扬，鼓励积极办实事的村干部进一步发挥先锋作用。对于消极推诿，不顾村民利益的村干部批评追责，重点督促工作的完成，施加更强的威慑力。同时积极与村民联系加强沟通，保证每一件小事都可以得到圆满解决，发挥监督机制真正的效力。

## 参考文献

- [1] 唐歆. 农村基层协商民主法治保障机制研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西民族大学, 2019: 1-47.
- [2] 杨钢. 基层协商民主的法治化问题研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西大学, 2018: 1-54.
- [3] 罗宗毅, 李作钦, 郭鲁江. 创新完善乡村治理机制——基于浙江省宁波市象山县西周镇“村民说事”制度的调查分析[N]. 学习时报, 2017-12-08 (004).
- [4] 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.
- [5] 席兴雷. 村民说事: 乡村治理的象山“妙方” [J]. 决策, 2020(1): 42-44.
- [6] 赵云. 新时代发展基层协商民主的意义、问题和对策[J]. 福建省社会主义学院学报, 2018(6): 63-71.
- [7] 楼啸文, 朱水玉, 叶东. 浙江富阳村级重大事务“五议两公开” [J]. 农村工作通讯, 2012(5): 64.
- [8] 徐邦春, 郑海萍, 符瑜. 深度融合“村民说事”提升基层治理能力[J]. 人民调解, 2020(1): 21-23.
- [9] 杨卫敏. 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[J]. 江苏省社会主义学院学报, 2019(3): 4-17.