
以“阳光村务”夯实农村社区协商治理

——杭州市余杭区塘栖村的探索和启示

龚上华¹

摘要：基层民主协商是我国民主建设的重要组成部分，是提升党在人民群众中形象的重要基石。抓好基层民主协商，对于维护好最广大人民群众的利益、密切党群干群关系、提高基层党的执政能力、巩固党的执政地位具有重要作用。杭州余杭塘栖村深化“阳光村务”建设，建立了村务运行体系、村务公开体系、村务监督体系和村务评价体系“四大体系”，形成“村委决策村民审”、“村庄事务村民议”、“村里项目村民督”、“村官办事村民评”的工作机制，从而拥有了强大凝聚力和广泛影响力。“阳光村务”的探索为破解村一级权力运行中的规范和监督困境、减少社会运行成本、增强基层党组织的吸引力等基层治理难点问题，提供了借鉴和启示。

关键词：协商民主；阳光村务；基层治理

中图分类号：D62

文献标识码：A

文章编号：1243(2017)03—0056—007

DOI:10.16072/j.cnki.1243d.2017.03.009

习近平指出：“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。”^{[1] (P78)} 基层民主协商是我国民主建设的重要组成部分，是提升党在人民群众中形象的重要基石。抓好基层民主协商，对于维护好最广大人民群众的利益、密切党群干群关系、提高基层党的执政能力、巩固党的执政地位具有重要作用。杭州余杭塘栖村深化“阳光村务”建设，形成“村委决策村民审”、“村里项目村民督”、“村民事务村民议”、“村官办事村民评”的工作机制，从而拥有了强大凝聚力和广泛影响力。“阳光村务”的探索为破解规范和监督村一级权力运行、培养善做基层群众工作的干部、增强基层党组织的吸引力等基层治理难点问题，提供了借鉴和启示。

一、协商治理中的“阳光村务”

协商民主也被称为审议民主，是建立在哈贝马斯的公共领域哲学之上的新型民主理论，^[2]也可看作参与式民主的新发展。该理论认为，公共决策应通过自由平等的协商产生，公民通过自由的讨论与平等的沟通协商，以转换偏好凝聚利益达成公共利益共识。俞可平认为，协商民主就是公民通过自由平等的对话、讨论、审议等方式，参与公共决策和政治生活。^[3]在协商过程中，平等的公民通过自由讨论，聆听不同意见，运用理性精神讨论公共政策，合作寻求公共利益。

在转型期，为了更有效地协调社会分化所带来的利益格局多样化，促进农村和谐稳定，十八大报告首次提出并系统论述了

¹**作者：**龚上华，杭州师范大学公共管理学院教授、博士、政治文化研究所所长，浙江省马克思主义执政党建设研究中心研究员。主要研究方向：政治文化、基层治理。邮编：310036

*** 基金项目：**国家社会科学基金资助一般项目“长三角农民政治意识分化与基层治理创新研究”（14BZZ012）的阶段性成果。

社会主义协商民主制度。^{[4] (P21)} 十八届三中全会决定进一步提出,开展形式多样的基层民主协商,要推进协商民主广泛、多层、制度化发展,坚持协商于决策之前和决策实施之中。^{[4] (P528)} 要“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中”实行群众“四自”^②。^{[4] (P21)} 这就明确了协商治理的范围,规范了协商的基本要义。

而“阳光村务工程”恰恰是民主协商的核心内容之一,也是做好民主协商的重要前提。改革以来,我国村民自治取得了长足发展,但在实践中发展并不平衡,“四个民主”^③中的前三个民主做得比较成熟、效果显著,第四个民主做得并不是太好,重选举、轻监督;重形式、轻实效等问题非常突出。而且随着改革推进,新型城镇化所带来的农村土地利益的诱惑;村民对农村集体收支状况、社会公益事业等关注度增高;村干部因财务问题引起投诉导致干群关系紧张等,都迫切需要完善既有的村务公开,开展“阳光村务”工程^④建设,进一步规范村级权力运行,减少公民参与成本,切实维护农民的根本利益,为基层协商提供支撑和保障,从而推进农村基层民主建设。

为此,各地对村务公开进行了大量行之有效的探索,就浙江来说,武义“村务监督委员会”的经验不仅在全省而且在全国推广^⑤。从杭州来看,余杭区一直勇于实践创新,勇立潮头,推进基层民主,在村务公开方面取得较大成绩,先后两次被命名为“全国村务公开民主管理示范单位”。2015年,余杭区发布全国首个地方标准规范《村务公开和民主管理规范》,推进基层民主规范建设。作为余杭省级示范区试点农村社区之一的塘栖村,位于塘栖镇城郊接合部,全村总面积4平方公里,有13个自然村,30个村民小组,户籍总户数1019户,人口3903人,外来人口800余人。现有6个网格,6个党支部,150名党员。在塘栖镇小城市培育试点工作深入推进中,塘栖村承担着该镇水韵风情线“塘超小径”项目、塘栖保障房项目等大量重点工程的实施,在征地拆迁、土地流转等各类惠民工程中有着越来越多的可支配资源。因此,针对辖区项目多、项目资金流量大、涉及村民利益广泛的实际,充分发挥其优势,以“阳光村务”夯实农村社区协商治理,做了许多有益的探索。

吉尔兹曾说,“把对所发生的事件的本地认识与对可能发生的事件的本地联想联系在一起”,“将一种高度普遍性而又高度抽象和形式分化成一群高度个别化而又高度具体的许多个体现象表现出来是一个化身的世界”。^{[5] (P255)} 任何一个地方都有地域性、具体性、不可复制的东西,这种东西能对普遍性的东西进行补充和说明,很多普遍性的东西就是由地方性知识提炼出来的。因此,研究塘栖村协商治理的地方性知识对于我们从一个社区的特殊性出发认清发达农村社区的普遍性以及为全国农村社区的协商治理发展具有重要的方法论意义。

二、“阳光村务”的制度体系

相比于国内许多地方开展的“阳光村务工程”建设,余杭塘栖村“阳光村务”的民主协商建设的制度设计^⑥,多有创新,

² ①四自:即自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

³ ②四个民主:即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

⁴ ③所谓“阳光村务工程”建设,就是以开展清产核资为抓手,建立完善农村集体资金、资产、资源“三资”委托代理服务机制。以推行村级事务流程化管理为主线,规范和落实村级民主决策、民主管理机制。重点推广村重大事项由村党支部提议、“两委”会商议、党员大会或党员议事会审议、村民会议或村民代表会议决议,决议公开、实施结果公开以及村务监督委员监督的“四议两公开一监督”工作法;以建立村务监督委员会为重点,完善和强化村级民主监督机制,确保村级公共权力阳光规范运行。

⁵ ④2010年10月新颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》吸纳浙江经验,规定“村应当建立村务监督委员会或其他形式的村阳光村务监督机构”。

⁶ ⑤本文所有材料源于笔者于2017年1月在余杭塘栖村调研所得,下同。

保障了“阳光村务”的强大凝聚力和广泛影响力。大致说来，“阳光村务”基层民主协商体系的探索，主要有以下四方面：

（一）通过“流程+ 清单”建设，进一步构建透明村务运行体系

1、强化流程，科学决策民主管理。（1）班子例会公开督办，确保执行的有效性。每周一召开班子例会，对本周重点工作事项进行梳理交办，在办事服务大厅设置塘栖村委班子“一周工作公开栏”，明确负责人和办结时间，责任落实到人。每周五进行反馈督办，逾期未办结事宜需书面说明，并进行挂单销号，力求工作高效。（2）民情恳谈双向反馈，确保参与的广泛性。邀请本村共产党员、村民代表、驻地在本村的企业负责人及部分村民群众参加季度民情恳谈会，通过工作通报、意见征询、释疑探讨等形式，了解和掌握村民需求呼声。会后进行意见梳理，根据《民情恳谈会记录表》由各负责人填写整改思路和整改完成期限，由村党委书记签字审核确认后上墙，及时跟进反馈。（3）重大事务民主听证，确保决策的科学性。在处理村重大问题和涉及村民利益的重大事项过程中，当遇到个别村民无理甚至恶意阻挠，致该事项无法进一步推进，或严重损害周边村民集体利益时，经村两委多次协调无果的，启动民主听证会程序。对听证会上形成的意见，须经民主表决即 2/3 以上代表同意签字后才有效，并经村法律顾问确定方案合法化后，在村公示栏公示 3 个工作日方可完全生效。

2、明确清单，框定权限拓展服务。（1）建立“微权清单”。围绕职权界定要明确、责任划分要清晰、服务运行要公开的总要求，对所有的权力事项进行认真梳理，按照村级集体“5 + 1”模式（村级重大事项、三资管理、党务工作、村务管理、日常管理以及村级其他事项），确定村级微权清单。让村级大小事务都在群众眼皮底下按程序运行，避免权力运行“开绿灯”，也避免了群众对村干部的猜疑和误解。（2）建立“服务清单”。塘栖村对大到村民土地征用、宅基地审批，小到出具证明、困难补助申请等事项，就办理期限、所需资料、办理流程、具体承办部门等内容，编写服务清单，为群众提供最大的方便与服务，真正打通服务群众的“最后一公里”。

（二）通过强化“阵地+ 制度”，进一步细化村务公开体系

1、打造廉政文化景观，营造良好氛围。打造“一园一墙一长廊”等廉政文化景观。一园，即廉政文化主题公园。公园内设有 LED 大型显示屏，重点播放廉政宣传片和村委各类会议视频。一墙，即廉政文化宣传墙，重点对“5 + 1”事项进行细化公开。一长廊，即文化长廊，通过廉政故事、廉政漫画等形式进行廉政文化宣传。同时，充分利用塘栖村省级文化礼堂的有利优势，在礼堂内开辟“廉政读书角”，设立专门廉政书架，并开展“读书思廉”心得交流。此外，在礼堂内开展塘栖镇廉政主题专场“乡村故事会”，将塘栖镇原创的廉政故事进行宣讲。

2、规范公开制度，增强村务透明度。（1）公开内容全面及时。充实调整“5 + 1”村务公开工作领导小组和村务公开监督组，村监会严格审核、党组织书记亲自把关村务公开的内容、时间、程序和渠道，按照“5 + 1”模式把村级班子成员分工、党员发展、党费收缴情况、农村低保，特别是民生工程实施、财务收支等情况分类予以公开，做到公开、透明、阳光。按照公开内容的性质，分为长期公开、定期公开和及时公开三种公开时限。（2）公开渠道多样直接。除了廉政文化墙的上墙公开，该村通过官方微信号“水乡塘栖村”开辟村务公开专栏，进行实时公开。同时与党员固定活动日结合，把每月 25 日定为塘栖村“民情沟通日”，邀请党员、小组长、企业主和群众代表在廉政文化主题公园进行面对面公开。除了对每月工作重点、重大工程项目进度、财务支出等进行通报外，也邀请村民对村委工作进行“挑刺”，对重大项目的推进提出意见建议，活动日结束后立即梳理整改内容、明确责任落实和办结时限，真正做到问需于民、问计于民。此外，配备村务公开工作监督员，负责监督村务公开的公正性、程序的规范性以及收集公开后群众的反馈意见，以便及时整改，并设立投诉信箱、投诉电话，广泛接受群众监督。

（三）通过实行“官方监督+ 民间监督”，进一步健全村务监督体系

1、延伸监督触角，村监会“有为、敢为”。聘请在工程招标、农经业务、法律法规等农村工作经验丰富的塘栖镇机关干部组成塘栖村村监会“顾问团”，定期开展业务培训，提高村监会队伍的自身监督和业务水平；将村民关心的难点问题作为村监

会履行职责的出发点，对村务公开、村级财务收支和管理、村“两委”民主决策落实情况、村“两委”干部廉洁自律等情况，分门别类采取“参与式”、“审核式”、“全程式”、“评议式”监督，做到在监督中服务、在服务中监督，及时把脉村级廉情预警工作，将防腐关口前移，通过村‘纪委’助力为民办实事。

2、整合监督力量，创新建立民间监督组织。一是建立民间招投标工作小组。一方面，制定村级小型项目招标办法，根据村民推荐，挑选 5 名在村里综合素质较好、群众认可威望较高、公道正派的小组长、退休老干部、党员、村民代表，成立民间招投标小组，在每次招标前，认真召开村招投标工作小组会议，编制详细公告，并全程参与招投标过程，做到小型项目自行组织建设“阳光化”；另一方面，对于须经镇、区两级进行代理招标的大额工程，也必须对村民间招投标工作小组进行“通气”，对工程实施的必要性和具体相关情况予以通报，收集合理化意见建议。二是建立民间监理队。13 个自然村各自推选出一名责任心强、熟悉农村工作、具有一定业务能力的代表，组成一支塘栖村重大项目民间监理队，对农村生活污水治理、河道疏浚、塘超小径等重大工程进行现场监督、轮岗监督等，确保工程的进度与质量。

（四）通过“检查+ 整改”，全面推行村务评价体系

1、加强廉情预警考核。塘栖镇每季度最后一个月 15 日开始，组织专门人员对塘栖村等开展廉情预警工作检查，对民主议事决策、工程项目、村级“三资”和组级财务管理、党务村务财务服务公开、村级民主监督等 5 个方面进行深入细致检查，对检查发现的问题以廉情测评表的形式发给村两委班子成员、村监事会成员、组团联村干部等，对达到三色预警的，还专门单独下发整改通知书，明确整改时限，由村监事会、组团联村干部共同督促和监督整改工作情况。

2、加强信息收集分析。在镇廉情检查的基础上，塘栖村还建立“1 + 2 + X”的特色信息收集模式（1 名村监委会主任、2 名村监委会成员、聘请若干廉情监督员），通过口头、书面、入户等多种形式，每月收集村级三资管理、村级财务管理、村级重大项目建设、征拆工作以及村干部廉洁自律和作风建设等方面廉情信息，发现薄弱环节，并在每月最后一周的班子碰头会上进行通报，加强对村委各项工作流程、制度等落实情况的监督，切实让各项制度、程序下墙落地，发挥应有作用。

三、“阳光村务”的实施机制

为确保“阳光村务”的民主协商制度设计充分发挥作用，余杭塘栖村在实践中逐渐总结形成了“村委决策村民审”、“村里项目村民督”、“村民事务村民议”、“村官办事村民评”的工作机制，有效确保“阳光村务”的民主协商发展，增强了村级组织的强大凝聚力和广泛影响力。

（一）村委决策村民审

以 2016 年 1 月 29 日塘栖村“千家宴”暨新年祈福礼仪活动出台来看，完整体现了“村委决策村民审”的基本精神。自从塘栖村班子会议通过“千家宴”举办议题后，塘栖村班子成员集思广益，不断充实活动内容，形成“千家宴暨迎新祈福礼仪活动”草案，共计召开 12 次会议广泛征求民意。首先，召开村监会和招投标领导小组成员会议，由村党委书记阐述举办活动的意义和草案，获得会议一致通过，同时邀请村监会和招投标领导小组成员全程参与“千家宴活动”物料采购和财务支出，确保“阳光村务”。其次，召开全村村民代表大会和全体党员大会一致表决通过，签订活动举办同意书。在此基础上，村委积极向上级领导汇报，及时向镇政府提交活动申请获得活动举办许可，确定该次活动主办单位为塘栖镇人民政府，承办单位为镇文体中心和塘栖村村委。随后，召开村民代表、党员、企业代表意见征询会，同时村委班子成员深入群众，以走组入户方式听取最为真实的群众心声和意见。随后，结合“社会治安大联动”活动，连续一周每晚组织召开 1 个网格的组长代表、党员会议，摸底各网格不稳定因素，反映各网格民诉民求。进一步把塘栖村网格的防违控违、安全生产、消防、流动人口管理、矛盾纠纷化解、综合治理、基础信息排查等工作职责做细做实。随即，组织全村组长、党支部书记和委员讨论具体活动细节，包括邀请函内容和安全注意事项等。再召开企业茶话会阐述活动举办意义，获得在村企业的大力支持并自发筹集活动赞助资金 80 万元左右。最

后，在村党委书记和村主任主持、镇领导见证的全村党员、村民代表大会和服务帮忙人员全体会议上，公布了最终活动方案，最后一次公开征询了参会代表举办意见，形成统一思想和“统一战线”，全体到会成员签字确认。

（二）村里项目村民督

2016 年度村内全面铺开的大小工程共计 14 个，为确保工程进度及质量，村里成立由招投标领导小组、村监会和党员代表组成的“民间监理”队，采取“请上来”和“走下去”双向监督的工作方法，对各项工程进行监督。所谓“请上来”即每周邀请村内所有项目施工负责人、“民间监理队”到村召开工程例会，听取口头汇报，了解工程进展；同时带领“民间监理”队不定期“走下去”进行现场监督。比如该村是余杭区综合环境专项整治区级重点整治村，拆违任务量大。在实际拆违工作推进中，老百姓常问：“这房子拆了后做什么？这块空地有什么用？”村党委书记解释道：“现在我们特意把美丽乡村精品示范村的设计工作提上前，为的就是告诉村民，不雅建筑和违章建筑拆了，不是亏本账。我们的村庄会更美，今后的发展也会更好。”同时，塘栖村召开“美丽乡村精品示范村”项目建设三年行动计划设计方案评审会，6 位网格支部书记和 30 位老干部、党员和组长代表都能自主投票。平时，各网格内不定期收集和听取普通村民的“美丽乡村”建设意见。充分利用村 16 个 LED 显示屏、村级廉政文化墙和“水乡塘栖村”微信公众平台等渠道，全面实行党务、村务、财务三公开，每月财务公开至全村各自然村 13 个宣传栏。规范村级资产账目管理，完成村所有房屋产权编号整理工作，真正做到租让有序，产权明晰。总之，把项目全程“晒在阳光下”，交由村民自己评议。

（三）村庄事务村民议

近年来，作为塘栖镇征地拆迁的桥头堡，塘栖村灵活运用民主协商机制解决疑难问题，结合社会治理大联动，发挥叠加效应。一是采用自下而上民情议事协商的做法解民忧。结合网格支部会议，健全民情恳谈会机制，不定期召集全村党员和组长代表、企业代表及时研究、讨论、反馈有关综合环境专项整治工作的各类问题、意见建议。二是采用自上而下民主听证的做法破难题。在综合环境整治过程中，塘栖村整治量大点多面广，时间紧任务重。坚持“民主促民生”原则，以建设“美丽乡村”为愿景带动全村村民自觉参与，以民主协商的方法开展思想动员工作，形成“和谐拆违”的良好整治氛围。其中三官堂两户因村委上门多次沟通未果，分别启动了民主听证程序。此外，塘栖村还通过民主听证程序顺利解决了“三官堂沈奎松家彩钢结构厂房”整治。重点疑难户的有效解决，直接推动了整体签约进展，从而加速了整村拆违顺利实施。2013 年度，该村通过启动民主听证程序，也顺利解决了“长河其道路拓宽”和“嘉凯城项目南侧道路工程”中遇到的两次个别村民无理要求阻挠工程进展事件。塘栖村听证会一般邀请涉及区域的党员、组长、代表、老干部、驻村律师参与，通过解释说明，发表观点，提出建议，民主讨论，最后综合各方意见提出可行性方案通过表决程序达成一致意见，解决难题。通过民主协商机制，采用“群众说服群众”的方法，村委仅担任会议主持的角色，有效减少村委与群众的正面冲突，缓和干群关系。协商过程公正，协商结论公开，这种民主协商机制有效促进了村庄事务规范化、制度化、凝心聚力，确保了村庄重大问题合情合理解决。

（四）村官办事村民评

塘栖村每月 1 日至 10 日通过“村情直通”信箱、来村登记等渠道收集村民预约事项，梳理归类并经村班子会议集体商议后，每月 20 日通过廉政文化墙、LED 显示屏、短信平台等对商议的议题、议题反馈人、反馈时间和地点广而告之。结合每月 25 日党员固定活动日，定为“村情直通车”发布会日，邀请全村 30 个村民小组的村民组长代表、党员和部分群众，对议题进行反馈交流，并对整场村情公开过程进行文字、视频记录，“直播日”后在廉政文化墙的大型显示屏进行滚动二次公开。“村情直通车”把原先的被动解释变成主动说明，把原先的笼统说明变成详细说明，把原先的干部单向说明变成干部群众的双向互动。

四、“阳光村务”对基层治理的价值

从上述分析可以看出，塘栖村“阳光村务”的实践和探索取得了显著的成效：一是公开透明，提升了群众满意度。二是自

我加压，提高了班子战斗力。三是广泛监督，助力了工作的推进。从一定意义上来说，它对当前基层民主协商建设工作若干难点问题的破解提供了重要的参考。

（一）强化了村一级权力运行的规范和监督

长期以来，我国村民自治取得了长足的发展，其中村级权力的有效运行功不可没。但是，在实践中也长期存在村务公开不够公开、民主理财不够完善、监督机制有待强化等问题。如有些村级组织虽然实行了公开制度，但是在村务公开的内容、时间、形式以及程序等方面存在较大问题，尤其是无视村民对热点难点问题关注的公开，导致村民心生怨气；有些村级组织虽然建立了村级民主理财小组和纪律监督小组，但是这些机构形同虚设，实际运行中并未全面有效参与村社经济活动，对于公开的财务项目，普通村民也无力读懂。塘栖村的“阳光村务”建设有效破解了这一难题：

首先，村务公开内容由单纯财务向全部村务“5+1”模式扩展，从公开办事结果向公开办事程序扩展，从墙上公示向新媒体等各类易于传播的载体渠道公示扩展，极大地提高了村务管理的透明度和群众监督的主动性、可操作性，避免了监督走过场、走形式的情况，增强了村民对村务、党务工作的信任，密切了党群干群关系。

其次，村务公开严格按照“民事、民议、民决”的民主协商程序和规则进行。通过各项制度的建立，决策权、监督权由虚变实，对村委会的执行权形成有效的制约，对村务运作中出现的不规范行为及时进行监督、处理，提升了村班子的工作效能，增强了村干部团结意识、大局意识、责任意识，有助于形成求真务实、团结和谐、风清气正的干事创业氛围。

第三，打造“阳光村务”是推进政务公开的一项重要措施，其实质是把村级权力的运行公开化，让一切村务行为在阳光下运作，以利于把村民的监督渗透到村级权力的运作过程中，从而达到监督的经常性、有效性，防止村庄权力的滥用。“阳光村务”打消了群众对村干部的种种猜疑和不信任，使村民能获取村务的充分信息，减少了村民参与的成本，不仅使村级事务运行规范化，还调动和激发了村民参与村级事物管理的积极性、主动性，从而维护村庄的和谐和稳定。

（二）破解了村一级协商的“走过场”、“一阵风”；被代表、“独角戏”；不规范、不讲法等问题

近年来，在党和政府的强力推动下，民主协商在全国得到了全面推广，取得了较好的发展，但也面临着“走过场”、“一阵风”的形式化倾向，在实践中存在协商主体被代表以及协商理性不足、协商形式不规范等诸多困境。而塘栖村的“阳光村务”建设在这些难题的破解方面为我们提供了一定的参考：

首先，建立了规范化的民主协商治理体系，为推动农村社区自治长效运作提供基础。通过建立一套适合本地社区自治的协商运作体系，创新“1+3”基层协商治理模式，即明确“1”个协商主体（谁来议），“3”个协商要素：内容（议什么）、形式（怎么议）、程序（规范议），发挥议事协商成效，将农村社区协商贯穿于党组织领导的充满活力的基层群众自治全过程，把新时期党治国理政的这项新制度落到实处。

其次，大力倡导多元主体参与，为实现社区自治广泛协商提供保障。一方面，坚持党的领导，充分发挥村党组织在基层协商中的核心领导作用；另一方面，理顺村民委员会与村级社会组织的关系，以村民为主体，多元主体广泛参与协商，让党组织、村民委员会、社会组织通过基层党建、多方联席会、网格化管理等方式和形式依法治理、协商谋划。

第三，通过完善依法协商模式，推进社区建设和谐稳定。坚持依法办事，坚持把法治思维和法治方式贯穿到基层协商民主、选举民主各个环节，进一步推动基层协商民主规范化、法制化。进一步激发村民的自治意识，促进基层群众在农村社区治理中依法自我协商、自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

（三）提升了村社主体的协商意识，减少了社会的运行成本，为协商文化的构建打下了基础

协商的真谛在于妥协，它为公民表达各自利益诉求和缓解利益冲突提供了一个温和的机制。尽管人们均能认识到协商的重要性，但在实践中，我国村民公民意识相对薄弱，对协商认识不太深刻，从而导致协商参与中效果不佳或者无法平等、理性地参与协商，这种状况与日益复杂的基层政治社会发展的需要不能匹配。而塘栖村的“阳光村务”建设在这些难题的破解方面为我们提供了一定的参考：

首先，“阳光村务”采取民主协商形式，构筑了多元主体的社区治理模式，有效避免了原有党和政府单一权威主体主导的社会管理模式所带来的一系列问题，如“社会不公平感”的平衡；政府决策可能存在的失误；由于拆迁、安置和重大项目实施过程中村民利益的平衡；村民劳动就业、社会保障、涉法涉诉等的处理等问题。一方面，中国政府的强大自主性和动员能力是我们完善基层治理方式的基础，塘栖村政府在把握协商治理方向的基础上，转变了自身角色，成为公民参与治理的促进者、协调人和专业咨询者、辅助者。另一方面，塘栖村有效把握基层治理中的“理念、体系、机制和能力”的关系，以基层的党员、乡贤、能人作为中心，将基层协商治理能力与组织能力作为重点，从而达到政府管理与社会自治双向主体之间的有效互动。

其次，“阳光村务”采取民主协商形式，真正把村民的利益放在首位，抓住了基层协商的核心，这也是基层协商能够长效发展的基础和保障。协商民主可以分为共识性协商、决策性协商、利益性协商。其中，共识性协商包括政治协商、立法协商甚至包括发展规划，这是国家层面的协商。决策性协商主要指如何实现科学合理的决策，属于地方层面的协商。利益性协商主要解决利益协调，解决大量的基层群众关心的问题，属于基层层面的协商。习近平指出：“基层矛盾要用基层民主的办法来解决。”“推进基层民主建设是实现政治稳定、社会和谐的重要保证，基层民主越健全，社会就越和谐。要不断创新领导方式和工作方式，综合采用政治、经济、行政、法律和民主协商等多种手段，提高将矛盾化解在基层、消灭在萌芽状态、控制在局部的能力。”^{[6] (P226)}通过规范的民主协商制度平台和体制机制，或者说乡村协同治理，让村民等各行主体个别分散的意见要求得到有组织、有秩序的表达，使村庄治理中的一些社会矛盾和问题在现有的体制框架内得以公开并得到妥善化解，在社会基层实现利益多元化整合，从而减轻了整个体制的运行成本，达到多元主体围绕公共利益协同共治的局面。

再次，“阳光村务”采取民主协商形式，夯实了农村社区协商治理的基础，为协商文化的打造奠定了基础。习近平指出，“实行人民民主，保证人民当家作主，要求我们在治国理政时在人民内部各方面进行广泛商量。……在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”^{[1] (P73)}可见，有事好商量就是寻求农村社区治理的最大公约数，就是协商的本质。塘栖村的探索表明，通过村务公开与信息透明可以实现民意通气；众人的事情众人来商量，通过民主参与和协商治理实现了治理顺气；通过协商有助于引导村民树立集体观念和妥协意识，进而寻求各方利益最大公约数，从而在相互理解、妥协中达成共识。此外，在协商治理的训练中可以有效提升整个村庄的协商水平，为构建在地化的协商文化打下坚实基础。

参考文献：

- [1] 十八大以来重要文献选编（中）[M]. 北京：中央文献出版社，2016.
- [2] [德] 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 童世骏译. 上海：生活·读书·新知三联出版社，2011.
- [3] 俞可平. 协商民主：当代西方民主理论和实践的最新发展[N]. 学习时报，2006—11—06.
- [4] 十八大以来重要文献选编（上）[M]. 北京：中央文献出版社，2014.
- [5] [美] 吉尔兹. 地方性知识——阐释人类学论文集[M]. 王海龙等译. 北京：中央编译出版社，2004.

[6] 习近平. 之江新语 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.