

浙江德清“乡贤参事”与 象山“村民说事”的模式比较

王凯丽

“自治、法治、德治”三者融合的乡村治理实践在前几年已取得很大成效，可以应对早期乡村治理中出现的低效能、空心化、法治边缘化等问题。2021 年中共中央国务院公布《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出：“加强党的农村基层组织建设和乡村治理。”乡村治理是乡村振兴系统工程中重要的一环，在以往的治理过程中“自治”与“法治”双规运行，但缺少协商机制，难以合并渠道，造成乡村治理的困境。“德治”就是两者间重要的可行可效的沟通桥梁，可以弥补自治与法治“二元”机构上的不足，构建“铁三角式”的“三治”融合机制。“德治”能发挥重要作用的关键在于道德的实践主体，即“人”。

一、“乡贤参事”——以湖州市德清县为例

“乡贤”大多指三类：受当地群众崇敬的本土精英、衣锦还乡的归土精英、进村投资创业的外来精英。“乡贤参事”则是指在自愿的原则上吸收精英，纳入乡村自治组织中，邀请精英们参与推进农业现代化、农村公共基础设施建设、农村人居环境整治、农村精神文明建设、城乡融合发展等乡村振兴的方方面面，有效打通乡村社会与现代化社会的壁垒，在乡土文化存留的基础上使得公序良俗形成、公共服务提升、村民幸福感增强。

德清县的“乡贤参事”是在民间自发自主创新的社会组织上，在党组织呵护之下发展、培育起来的社会网络治理长效机制。最终形成反映民情、提供咨询、监督监管，全程参与农村建设的服务性、公益性、非营业性基础社会组织。组织以帮扶互助为宗旨，以振兴乡村为目标，以村民自治为核心，以德化育人为手段，伴随乡村发展。

自 2014 年 9 月以来，德清县按照“试点-总结-推广”的三步走战略，坚持“成熟一个，发展一个，登记一个”。目前，全县 11 个乡镇已创建 17 个成熟的乡贤参事会示范点，七百多名乡贤推选入参事会。德清县参事会的特征在于人员构成——百分之八十是老机关干部、老党员，它是基于城乡体制改革大背景下，村党组织领导方式转变的一次尝试。通过建立乡贤参事会，展现老党员、老干部能力，集中农村资源，疏通协商渠道，降低农村及政府社会治理的成本。

首先，成熟的乡贤参事会在组织架构上一般设三个简单层级，包括一位会长，多位副会长、名誉会长、秘书长，以及其他参事会成员。成员产生大多是通过差额选举的方式，除名誉会长为聘任制。其中会长和名誉会长一般由“权威型”人物担任，他们实际参与度可能并不高，但其信誉与影响力极高，对重大事项有着把控力。副会长或秘书长一般由村支书担任，其本身对本村事务了解，且在选举中具有先天优势，群众迎合度高。

其次，乡贤参事会在乡村治理中的角色定位是“润滑剂”。参事会不是单纯的将乡村精英聚集起来，其真正的作用是将村民和政务黏合在一起。德清县的乡贤参事会本质上是作用于“乡村-乡镇-县级”三级政府纵向结构的外部“智囊团”，县、镇层面主要反馈问题、提供事实信息；村级层面则主要发挥政策建议、组织疏通作用。乡贤参事会的成立有利于乡村治理中的民主监督，有效地控制村两委在村事务处理中的“一言堂”的局面；有利于充分调动村内的可利用资源，减少人力、财力、物力以及各种制度运行的成本；有利于满足乡村社会多元治理主体的需求，摸索新乡村治理多维路径。

最后，乡贤参事会并不是完美的，它存在着不可忽略的短板，即参事会理事几乎都由村两委干部兼任。这是参事会的组成特征也是严重不足，虽然这样的操作在某种程度是便于参事会的发展与壮大也提升了参事会的影响力与知名度，但这也会大大削弱了其他乡贤在乡村治理中的民主作用，降低了其他成员理事的发声机会。

总之，乡贤参事会是当前乡村振兴改革中基层组织发展的一条摸索路子，是基层自治形式的一种补充，仍在发展过程之中。它的本质还是村民自治，以政策咨询功能为突破口，以多元共治为理论基础，创新协商平台，扩充协商主体，扩大政治参与，最终提升治理实效。

二、“村民说事”——以宁波市象山县为例

宁波市象山县则将“有事好商量”作为标语，形成了独具地方特色的乡村自治模式。“村民说事”始发于2009年象山县西周镇，在莲花、下芭蕉、杰上、车岭等4个村试点。当时乡镇处于大开发、大建设、大改革的时代背景。村庄基础设施工程建设的现实问题引发一系列社会矛盾，例如土地征用、赔偿款分配、干部作为等等，长时期的繁琐纠纷倒逼自治模式改革。从之前的一开始开会就争端四起到后面的“有事好商量”，象山的“村民说事”经受住了群众的考验。

“村民说事”的主要内容可以概括为“说议办评”四个方面：第一，“说”指有事放到台面上讲，明确规定各村在固定时间固定频率集中讨论村内事务，村干部、联村干部集中听取群众各类诉求，且每个村设立专门的说事室，这样有利于村民建议的集中与梳理，打通民意渠道；第二，“议”指大事急事应及时召开村务联席会议商量办法，大事急事要召开村代表会议集中讨论，若难以得出举措则升级为难事特事快速反映给上级决策，这样有利于提高办事效率，提升村民的满意度；第三，“办”指民事村办，紧跟浙江省“最多跑一次”改革，实行村级事务管理多员合一、专职代办，实现村民办事不出村的目标，踏踏实实为民办事；第四，“评”指办事情况由群众评估打分，开展多项评估指标，例如“说事村民”专项评估、村民代表综合评估等，利于形成各村的竞争之态，塑造良好自治之风。

以上四个部分组成了“村民说事”这一乡村协商民主的连环体系，四个部分相互联系互为条件与前提，整体运行的力量远远大于部分相加之和。假如一件公共事务需要处理，常规会进入“说”，若是非非常规则直接进入“议”，在村干部进行商议后得出解决方案则到达“办”的缓解，事务处理完毕之后由村民进行“评”。倘若未处理完全或群众不满意则再次进入流程的循环，直至事务彻底圆满解决。“村民说事”这样一环接一环的基础自治设计是对群众需求的高度重视，也是对公共事务有效解决的保障。

宁波象山以“说议办评”为主要内容的“村民说事”模式已推行数年，2010年以来象山县累计化解一万多起矛盾纠纷，平均调处率高达95.1%。最早进行试点的西周镇，信访率年均下降20%以上，近几年皆保持“零上访”。全县120个“村民说事”示范村基本做到矛盾不出村、越级“零上访”。

“村民说事”其实是通过“村民说事、村务公开、村务会商、民事村办、村事民评”等一系列行之有效的流程化制度，来形成良好的基层协商机制。目的是为了逐步打造“有事要商量、有事好商量、有事多商量”的治理共识，推行村务反馈、决策、执行、监督过程的闭环无缝隙自治。最终摸索出一条集体决策、合力干事和群众评估相结合的基层高效自治道路，致力于打破村民与村干部沟通隔阂，凝聚起乡村发展的合力，促进了乡村的和谐稳定。

当然“村民说事”也不完美，随着时代的进步，它也要优化升级。去年，象山打造“村民说事”2.0版本——以自治、德治、法治“三治”融合的体系丰富“村民说事”的内涵。在自治层面，“村民说事”试图与乡贤文化培育相结合，吸纳农村微小权力组织，形成良好村规民约；在法治层面，以加大农村的普法宣传、供给村级法律顾问、开展扫黑除恶活动为主要工作重心；在德治层面，则以“慈善”为亮点开展“诚信象山”建设，每个村建立一个慈善工作站、一笔慈善公益基金，一支慈善义工队。此外，象山紧跟时代，将“村民说事”与互联网结合，直接将“说”“办”“评”的环节搬到手机客户端，大大方便了村民对村庄不

满、民间矛盾纠纷、安全隐患的反馈与上报，同时也可以将说事信息全程及时记录存档，高效分类流转，提高办结效率。

三、比较分析与总结

无论是德清县的“乡贤参事”模式还是象山县的“村民说事”模式都是群众对当前乡村治理的进一步自发的探索，是顺应治理现代化潮流的尝试。乡村治理制度的不断创新折射出当前我国乡村治理体制正处于探索和变革的阶段，村民的现代公民意识开始觉醒且不断增强，农村自治的能力也愈来愈强。各主体参与乡村治理积极性的提高是对农村纵横间管理力量的互补，也是在各主体互动中维护农村的稳定与和谐。“乡贤参事”侧重于精英路线与文化权威的作用，要避免存在功能性异化的风险。而“村民说事”则是侧重于群众协商机制的扩大，是系统闭环式发展。在存异后求同，我们发现在乡村治理中除了自治外都要结合做到的是：

第一，依法治村，用法治筑牢基础。依法治理是一切农村治理工作的基石，只有提高法律意识，贯彻法治思维，才能加强纠纷排查和矛盾的处理能力，将农村治理推上法治化的轨道。例如德清洛舍镇邀请村里法律专业大学生、离任老干部等组建普法宣讲团，选择土地流转、宅基地置换等涉农相关的法律知识普及“办事依法”理念；为村内突发事件提供必要的法律咨询和援助，及时回应群众法律需求，健全“防控”体系，实现“化解靠法”；推行“五进五不出”工作法，加强矛盾纠纷的排查，抓早、抓小、抓苗头，确保化解在萌芽状态。

第二，以文化人，借德治树立新风。近年来，众多村镇充分挖掘村落历史，树立道德典型，弘扬道德文明，将文化资源转化为发展“软实力”。提升道德约束力，结合传承 2000 多年的耕读文化历史，把赵孟頫文化、红色经典“抗战”等资源作为德育范本，修订完善村规民约、家规民俗，养成文明习惯，激发村民认同感。放大道德感染力，深入挖掘孝善传承，结合“德清嫂”治水、“好婆媳”评选、幸福摄影展等方式进行宣传，形成行为自觉性，塑造最美乡风村貌。

第三，科学治理，融合为“四治一体”。科学治理包括了明确县乡两级党政机关与企事业和社会组织的关系，进一步简政放权；明确县乡两级党政机关的职责权限，提高公务员与村务管理人员科学决策的素质能力；致力于农村经济的发展，建立县域经济社会发展信息库。