

□□ 农民日报·中国农网记者 刘杰 李婧 刘云

“我们可以出借地块，但是以后万一‘私地’变‘公地’咋办？”“村里会跟大家签订借地协议，明确地界范围和权属”……这是福建省晋江市英林镇东埔村就“拆除危房、借用地块”事宜，开展的村民议事协商会上的对话。近两年，通过多次议事协商会，东埔村村民无偿出借地块8个，总面积近1500平方米，出借地块建成了村民议事亭、党群活动中心、村史馆以及微景观2处，形成3公里的文化长廊。

面积只有649平方公里，却拥有1个超2000亿元、1个超千亿元、2个超500亿元、2个超百亿元的产业集群以及25万家市场主体、50家上市企业、15个区域品牌……晋江，这个有着“中国鞋都”“世界夹克之都”称号的县级市，以乡镇企业开路，成片开发迈开大步。

企业盈利了，村里有了钱，怎么花？村干部说了算，还是老百姓说了算？产业发展先行先试的晋江，在乡村治理制度探索方面也率先探索、率先破局。从2000年起，晋江市对村民议事协商创新模式不断探索总结，为基层民主的发展历程留下痕迹。

“以天下之目视，则无不见也；以天下之耳听，则无不闻也。”党的十九大报告指出，要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。

20年来，晋江市村民议事协商内容因时代变迁而不同，形式有不小变化，主体范围也有所扩大。从全国范围看，村民议事协商创新实践层见叠出、多点开花。这些创新是否发挥了实效，基层民主能否得到充分保障？在乡村变迁大潮中，村民议事协商制度如何演进，将往何处去？近日，记者走进晋江市，探寻村民议事协商基层实践的真实情况。

从“各干各的”到凝聚共识

初到磁灶镇东山村，感觉这里与城市社区别无二致。熙熙攘攘的东山建材市场内，上百家店铺正在营业；具有闽南风情的精致别墅，鳞次栉比地掩映在苍翠树林之中；柏油路宽敞干净，四通八达……眼前的每一幅景象，无不彰显着它的富裕与美丽。

可谁又能想到，在20多年前，东山还是典型的落后村。20世纪90年代，在晋江市许多村庄快速发展的背景下，东山村却因为人少地少、资源匮乏，村民人均年收入不到2000元，村集体收入为零。彼时，从村头到村尾，几乎都是旧屋破房，看不到一幢三层以上的楼房，村民出行全靠一条泥巴路，每逢下雨便难以通行。

东山村的变化，与该村创新村民议事协商机制，推动干群之间形成共识，是密不可分的。

1997年，30多岁的张谋独由于经商头脑活络、手段灵活，在村中颇有号召力，被村民们推选为村委会主任。“那时，村民都是各干各的，各有各的想法，村集体难以形成发展的共识。”张谋独说。

为带动村民致富，张谋独苦思冥想，终于找到了发展的机会——东山村所在的磁灶镇是全国有名的瓷都，张谋独发现，村子周边许多陶瓷厂的瓷砖，在生产 and 搬运的途中，磕破了边角，被当成废品丢掉，如果能用机器割去磕破的边角，不就能够变废为宝吗？

张谋独兴奋地把自己的想法告诉村民，但不少村民却提出质疑，“磁灶市场这么大，谁会来东山村买？”“瓷砖破了就成了废物，哪里会有‘冤大头’来买这种残次品？”

怎样才能充分了解村民的意见，形成村集体发展的共识？张谋独左右思，决定在村里开一场议事协商会，让村民们上台说出自己的想法。经过两天的激烈辩论，东山村首场议事协商会推动村民形成兴办二级瓷砖市场的共识。后来，东山建材市场从最开始的5间商铺发展到1200多间，入驻商家350多户。现在，全村95%的村民从事陶瓷建材销售，5%的村民从事运输装卸，带动周边村庄及外来工1000多人上岗就业，已发展成为泉州地区规模最大的二级建材集散地。

在这个过程中，东山村总结出“民意问策、两委商策、支部议策、集体决策、村民督策”的民主协商工作法，要求60多名村民党员代表定期入户走访“问策”，每月召开一次议事会议，凡是涉及群众利益的重大事项，必须85%以上村民代表无记名投票同意才能通过，投票全程公开，接受村民监督。20多年来，扩建建材市场、动迁270多座坟墓、三期旧村改造……200多项村级事项通过民主协商得到了村民的支持，东山村的一桩桩难题迎刃而解，2021年底全村人均可支配收入达到5万余元。

在采访中记者了解到，东山村是晋江市最早进行村民议事协商的村之一，而东山村实践探索也符合村民议事协商最本质的目标——凝聚共识。“‘共识’不是强调每个人都只能有相同的意见或扼杀不同的声音，而是通过各方的包容、妥协和退让，形成一种公共的、成熟理性的、能获得谅解的认识或结论。”同济大学政治与国际关系学院教授徐红表示。

从“村干部想干”到“村民想干”

凝聚共识、推进问题解决固然是村民议事协商的本质目标。然而，在共识的形成过程中，如何保障村民真实有效地参与？在潘山村，记者找到了答案。

潘山村位于东石镇东北部，面积1.5平方公里，户籍人口2085人，外来人口1031人。村党支部书记刘鸿才告诉记者，村里的议事协商发展，要从两次修路讲起——

2010年前后，潘山村几乎家家户户都有小轿车，但村里仅有的一条水泥路一次只能通过一辆车，给

有事好商量 在村里如何实现？



磁灶镇东山村召开村民议事协商会讨论旧村改造三期项目。



东石镇潘山村东隘门路改造前。



东石镇潘山村东隘门路改造后。

本版图片均由受访者提供

商以求同，协以成事，不仅是中国传统文化的积淀，更是基层协商民主最生动的表现形式。以福建省晋江市的探索为鉴，未来，在广袤的中国乡村，议事协商制度仍需进一步探索完善，让“有事好商量”真正落实到广大乡村，让每一个村庄都形成民事民议、民事民决、民事民办的精细化治理架构。

村民出行增加了不少阻碍。2012年，村“两委”开始着手推进拓宽村道、拆除沿街建筑工作。

“那会儿村里没有正式的议事协商制度，大事小事都是去村民家门口口头沟通一下，然后由村民代表开会决定。”刘鸿才告诉记者，“其实村民都希望修路，但很多人保持观望态度。”由于没有充分征求民意的议事协商平台，村“两委”在经过村民代表大会决议后便开始实施整修工程，没想到开始动工后，部分村民却“炸了锅”。“有位村民本来同意了，拆迁时却突然反悔。”刘鸿才回忆道，“当时工程也快结束了，为了大局，我们只能拆下去，后来几年的时间里，这位村民在路上见着我，都不和我说话，那种滋味真让人难受。”

通过这件事，刘鸿才意识到，“修路的事是大家的事，协商也要从‘村干部要修路’转到‘村民要修路’上来。”

潘山村总结经验教训，在2018年迎来了第二次修路的挑战——村里的东隘门至村主干道的连接路占道筑基围墙现象频发，致使道路越来越窄，平均宽度不足3米。然而，道路周边住户有30多户，且途经郑氏家族祖厅，加上拆墙让路是公益事业，只能采取无偿拆迁方式，村民会支持吗？又如何避免上次修路中未充分征集民意的问题？这一次，潘山村的做法是搭建平台——召开分段式议事协商会议。

第一次会议主要是确定土地退让方案。2018年，村党支部牵头组织村干部、党员、老人会、沿路住户代表等20多人召开议事会。会上，村党支部介绍东隘门道路交通形势与拆迁的打算后，便把“话筒”

交到了在场村民手里。

“路是要给人走的，房子有余地，不影响住，可以退一点。”“沿路房屋或多或少都在道路拓宽范围内，一次性拆不合理。”“拓宽道路是公益事业，但是郑氏祖厅关系到宗族风水，不能说拆就拆。”会上，大家纷纷发言表示拓宽道路可以缓解村庄交通堵塞问题，但对拆迁难点提出了各自的看法。

经过协商后，大家达成了统一意见：搁置问题争议，先拆除拆的部分，个别路段沿路建筑物可以根据房屋实际情况缩减拆迁面积。

方案有了，郑氏祖厅的问题还亟待解决。2019年4月，正值郑氏宗族喜事，村里借此机会召开了第二次议事协商会议。

“如果祖厅周围的房屋都拆了，祖厅就直接占位在路中，不利于交通，与公路对冲也影响风水。”经过讨论后，郑氏家族代表的态度也逐渐明确下来。最终，郑氏家族认同全部拆除祖厅的意见，但要求在道路以外重新翻建一座小型祖厅，并由村委会负责对翻建后祖厅的周边环境进行整治。

两次议事协商成功后，潘山村党支部抓紧落实协商结果，共修建了10余条道路，解决了村民的出行难题。8月12日，记者在潘山村看到，如今的村路宽敞整洁，路旁不时可以看到设计精美的微景观，10多个姓氏的村民在这里安居乐业、和谐共处。

“从修路这事我们得出经验，村里大事小事，光是村干部想干不行，必须是村民说了算。”刘鸿才告诉记者，如今，议事协商流程已经写入村规民约，全村目前共通过议事协商签订翻房让地协议书120余份，签订借地绿化协议书100余份，颁发捐地鸣谢状

80余份。同时，一些涉及土地使用权的邻里纠纷，也在议事协商会上得到化解。

中国政法大学法学院乡村治理研究室主任崔林林教授表示，过去的潘山村，由于平台缺失，使得民主决策、民主管理、民主监督流于形式，而如今，潘山村通过形成公开化的协商平台机制，让全村村民“唱主角”，激发了村民参与公共事务决策、管理和监督的愿望和热情，不失为保障公共事务参与中村民主体地位的一次有益探索。

从内部议到“请外援”

村民议事协商，除了本村干群参与，是否还能引入外部力量？在实践中，对部分专业性较强的事项，晋江市实行“3+X”村民议事协商机制，不仅将乡镇驻村包片干部、村“两委”班子、利益相关方代表列为会议主体，还设有“X”的流动席位，“X”是谁？是群众代表、法律工作者、相关领域专家学者等专业人士。总之，谁能够帮助村里更好地进行决策，谁就是村民议事协商会议上的座上宾。

英林镇西埔村的百岁党员洪肇服，曾是会场上“X”。洪肇服是晋江市的离休干部，他这一生有两次与1947年中共泉州中心县委干部扩大会议又称埔顶察会议紧密联系在一起，第一次是参加会议，第二次是参与村民议事协商会推动保留会址。

1993年并入现在的西埔村的埔顶察自然村，1949年以前曾是中共晋江沿海区委一个重要的隐蔽

交通站。1947年，中共泉州中心县委干部扩大会议在埔顶察村召开，洪肇服和洪祖正参加了会议，会址就在洪祖正的居所。70年过去了，洪祖正已经过世，洪肇服也从岗位上离休。

2016年上半年，英林镇政府开始启动村庄环境整治，一座庭院荒草及藤、房梁破败坍塌的闽南古厝周边成为整治重点。洪祖正的后人洪世庭向英林镇政府递交了旧宅翻建申请单。接到该申请单后，时任西埔村党支部书记、村委会主任的洪我海和工作人员一起到现场察看、核对。这事让97岁的洪肇服知道了，“这座宅子不能拆，这是当年埔顶察会议召开的地方。”洪肇服表示。原来，这座古厝就是洪祖正的故居、当年的会址。

洪我海找到洪肇服核实情况后立即将此事报告给英林镇党委、政府和晋江市委组织部。市、镇、村迅速达成共识——要保留、开发这一红色革命旧址，并挖掘、发扬其蕴含的革命精神。洪世庭的危房改造申请单被暂时“退回”。

如何才能做到既不损害群众利益，又能完整地会把会址保留下来呢？洪我海经过与其他村“两委”干部讨论后有了初步方案：用村里一块280平方米的集体土地与洪世庭置换，重新修缮保护会址。

“部分村民对方案有抵触情绪，表示‘集体土地我也有份，无偿置换损害利益’。”洪我海说。与镇领导商量后，洪我海尝试召开一次村民议事协商会。而且此事不仅关乎村民利益，也受到社会关注，只是村民和村干部开会，显然不能达到解决问题的目的。经过讨论，西埔村确定采用“3+X”模式召开议事协商会，请镇村代表、洪肇服、埔顶察自然村村代表、洪祖正后人、律师、省委党校观察员等20余人参加会议。

据参加会议的另一名洪祖正后人洪建设回忆，会议开了三次，会场上讨论激烈。洪肇服虽然已经97岁高龄，但在会上充分说明了埔顶察会议的历史意义和保留埔顶察会址的重要性和必要性。最后各方达成共识并当场签订了协议。

2018年12月21日，埔顶察会议会址开馆，成为“晋江市党员教育基地”和“晋江市革命传统教育基地”。尝到了基层民主议事的“甜头”后，西埔村决定让“3+X”制度融入村里其他事务。此后，村里设立了“基层协商民主议事厅”，已先后召开9次基层协商民主议事会，协商内容涉及村规民约、公建项目、平安建设、人居环境等多项事宜，并通过协商形成《英林镇西埔村“五边”绿化公约》等4份公约。

从全国来看，“+X”的村民议事形式并不鲜见，比如安徽省黟县的“7+X”城乡社区协商模式，江苏省新沂市的“1+1+10+X”村级议事会组建规则等。崔林林认为，扩展村民议事协商的主体范畴，能在讨论中扩展村民和村干部的视角，使议事协商的方案更多元、选择性更强，议事协商结果因而也更具有前瞻性。在扩大参会主体的同时，村干部应注意，邀请哪些第三方参会将直接影响议事的过程和结果。所以对于事关村民利益的大事，要慎重考虑“X”的人选，注意选择无利益冲突的、有专业背景的第三方，并尽量在会前予以公示，在得到利益相关方的认可后再启动议事协商机制，力争在议事过程中体现公开公平和公正。

未来，村民议事协商往何处去？

记者在采访中发，晋江的村民议事协商制度与当地乡村的发展是同频共振的，是解决不同发展阶段乡村治理难题的一把“金钥匙”。而近两年在全市范围内推广的“3+X”村民议事协商模式，有效提高了产权改革、土地盘活等更深层次工作的开展效率，成为提升乡村治理能力和水平的重要抓手。

“晋江市村民议事协商的发展特点主要包括三方面：一是将分散的民意凝聚为共识，二是调动议事协商中村民的主体性，三是构建多元参与的议事模式。”厦门大学公共事务学院副教授林雪霁认为，“通过协商议事内容、渠道、主体的拓宽与创新，不仅促进了乡村建设、乡村发展相关问题的顺利推进与解决，更保障了基层协商民主的落实，打造出各方参与协商议事，应对基层公共事务困境的平台。”

晋江市农业农村局局长李友加告诉记者，“村民议事协商推动群众参与到村庄发展事务当中，在提升群众参与感的同时，不断提升村级组织在群众中的号召力、凝聚力，成为提升村级‘组织力’的有效途径。下一步，我们将在推行村民议事协商机制的基础上，编制村民议事协商“清单制”“路线图”，努力推动村民议事协商更加科学高效，群众踊跃参与，成为乡村治理工作中的‘好工具’。”

放眼全国，近几年，“民主协商”在党的十九届四中全会上被充实进“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的村民自治内涵里，并在《中华人民共和国乡村振兴促进法》中被列入“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的现代乡村社会治理体制的一部分，成为推动我国基层治理走向现代化和民主化的重要一环。

但在基层推进的过程中，民主协商仍存在不少局限。村民议事协商还有哪些改进的方向？中国社会科学院政治学研究所研究员赵秀玲认为，“一是优化培养具有现代意识的乡村干部；二是加强农村协商民主制度化与法制化建设，从国家层面对协商民主尤其是农村基层协商民主进行立法，进一步加强全国各地尤其是乡村基层协商民主的制度建设；三是将协商能力与水平纳入基层政府绩效考核体系。”

习近平总书记强调：“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。”商以求同，协以成事，不仅是中国传统文化的积淀，更是基层协商民主最生动的表现形式。以晋江的探索为鉴，未来，在广袤的中国乡村，议事协商制度仍需进一步探索完善，让“有事好商量”真正落实到广大乡村，让每一个村庄都形成民事民议、民事民决、民事民办的精细化治理架构。