



“众人的事情由众人商量”

——浙江省杭州市余杭区党建引领“众人议事”的实践探索

浙江省的杭州市余杭区，是一个充满活力的城区，这里既有现代化的城市风貌，又保留了乡村的宁静与美丽。眼下，余杭正加快建设全球创新策源地，构筑创新人才蓄水池，打造成果转化首选地，以科技创新塑造发展新优势。2005年1月，习近平同志在余杭区径山镇小古城村考察调研时提出了“村里的事情大家商量着办”的要求。2014年9月，习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上指出，“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”。2015年4月，习近平总书记通过中共中央办公厅给小古城村村委会回信，再次要求小古城村大力发展基层民主，坚持“村里的事情大家商量着办”。余杭区始终坚持“众人的事情由众人商量”的原则，成功打造了“和美众治·幸福共享”的基层治理大合唱，有效促进了社会的和谐稳定，经济的快速发展，人民生活品质的显著提升，以及城乡风貌环境的大幅改善。这一系列的成就，为余杭区的发展注入了新的活力。

小古城村“四议六步工作法”的创新性探索

小古城村，隶属于浙江省杭州市余杭区径山镇，系由钱家滩、俞家堰、吴山三村合并组建而成，其命名源自村中著名的“小古城遗址”。小古城村村口有一棵大樟树，树底下不大的地方，是村民们聊天、休闲、议事的地方，也是村里事由集体商量形成惯例的地方。在2005年伊始，小古城村在上级党委政府的领导和支持下，逐步建立起完善的议事机制，并创造性地提出“四议六步法”，成功打造了“樟树下议事”这一具有地方特色的民主协商品牌。多年来，小古城村不断探索构建村级事务民主协商机制，议事场所也从“大樟树”下延伸到村里、组里的议事桌，不断探索完善基层协商民主的系统性制度。从探索“众人的事情由众人商量”先行实践，到构建起“纵向到底、横向到边”的协商体系，再到议事协商线上平台，以这三个阶段为抓手，小古城村带动径山镇乃至余杭区逐步推动基层民主环节从点状创新到连线衔接再到流程闭环的全过程路径。

第一阶段，创制民主议事工作法阶段，探索出“四议六步”的民主议事工作法。“四议六步法”把协商事项、协商主体与协商流程融合起来。“四议”，即“谁来议、议什么、怎么议、有效议”，前两“议”聚焦协商要素，后两“议”侧重规范流程。“六步”，即“提、审、议、决、督、评”，2023年“六步”迎来更新，将原先的“审”合并于“督”，新增了“干”，即变更为“提、议、决、干、督、评”，从“众人议”升级到“众人干”，构建了从选题、调研、协商到落实、评价的闭环运行机制，不仅诠释了“商量着办”的题中之义，也是村里注重人民群众全过程参与的逻辑遵循。

“谁来议”。小古城村建立了村民主协商委员会，并选出若干委员。在这个框架下，将22个村民小组纵向分层，划分成7个网格民主协商小组，每个网格设立网格支部，并在每个网格支部里建立支部活动阵地。同时，横向搭建五大议事平台。通过纵向分层和横向分类，确保协商主体的代表性和协商的有效性。

“议什么”。围绕乡村振兴“产业兴

旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”5个方面，设定了村组两级协商议事目录，议题主要来源于村民关心的事务。通过“两委”与代表恳谈、村民小组申报、联村干部摸排、上级任务交办等4个渠道收集议题，村党委分类梳理议题，形成“协商菜单”，并灵活征集村民意见，确定议事议题。

“怎么议”。构建六步全过程协商体系，即工作由“群众提”、议题由“支部议”、方案由“代表决”、决策由“众人干”、过程由“专人督”、结果由“群众评”，形成程序严密的事前事中事后全程闭环。议的方式主要有会议协商、咨询协商、对话协商、网络协商、书面协商等。

“有效议”。组建由“村监会3人+专家、利益相关村民和其他热心村民”构成的“3+X”型监督队伍；建立事前专题协商机制，听取各方意见和建议，确保决策的科学性和合理性；实施事中民主参与机制，引导村民通过各种形式的民主参与，如听证会、座谈会等，对决策的执行情况进行监督；进行事后绩效评估机制，以检查决策的成效和问题，及时进行调整和改进，确保监督程序的完善和执行到位，以解决“议的效力”，实现协商事项监督的全覆盖。

第二阶段，深化基层协商民主的体制机制阶段，逐步构建起“纵向到底、横向到边”的协商体系，将全过程人民民主贯穿社会治理、经济发展始终。2015年，小古城村构建“众人的事情由众人商量”村级事务民主协商机制，制定“协商菜单”，采取“固定代表+自由代表+特邀代表”的方式深入推进基层民主。

第三阶段，党建引领基层治理、数字赋能基层民主阶段。2021年，小古城村同周边的潘板桥村、求是村、漕桥村、桥头社区联合成立“小古城乡村新社区”，四村一社区成立共富联合党组织，成立联盟集团公司“古城控股”，打破产业空间局限，整合优势资源，推动产业结构优化升级。2023年8月22日，余杭区发布“众人议事厅”应用场景，为浙江省首个区域（区县）议事协商平台。在径山镇试运行的3个月时间内，镇、村、网格三级累计开展议事协商182件，参与议事1.48万人次，农户覆盖率127%、活跃率97%、满意率98%，群众参与率由原先的不足八成提高到99%，议事协商平均用时由原来的28天缩短至16天。共收集问题1272条，已办结1258条，办结率99.1%，全镇矛盾纠纷环比下降24%，有效地将矛盾纠纷预防在早期、化解在源头。

“四议六步法”基层民主协商制度在小古城村落地生根、开花结果，并逐步向径山镇以外扩散，成为余杭区的一道亮丽风景。该制度从最初的单一村落实践，逐步发展成为全区范围内的示范，展现了基层民主的活力。

党建引领“众人议事”的规范化实践

余杭区作为“众人的事情由众人



小古城村村民在大樟树下就优化完善民主协商议程开展协商讨论

商量”理念的重要萌发地，在小古城村探索的基础上以党的创新理论为指导，不断规范基层协商的议事程序，推动全主体参与协商、全领域覆盖协商、全过程规范协商。2016年以来，余杭区以创建“省级社区治理和服务创新实验区”为契机，探索构建“余杭‘1+3’基层协商治理模式”（“1”即一个协商主体，“3”即协商内容、协商形式、协商程序三个要素），加强区域统筹，注重制度规范，深化品牌打造。通过设立居民议事厅、社区议事会等，听取群众意见，拓宽基层各类群体参与基层治理的渠道，让各类组织和群众能够直接参与到基层事务的决策和管理中，满足群众需求，推动议事内容公开化、议事主体多元化、议事形式多样化、议事程序规范化，以党建引领基层治理，不断增强党的群众基础，提升群众自治的能力和水平，有效化解矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。在夯实基层协商治理基础的同时，也破解了一系列城乡社区治理瓶颈问题。

议事内容公开化。余杭区制定符合本地实际的村（社区）协商议事清单，将年度工作计划、美丽余杭建设、五水共治（即治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水）、三改一拆（即改造旧住宅区、改造旧厂区、改造城中村和拆除违法建筑）等关乎民生福祉的公益项目，以及那些与群众切身利益紧密相连的重大事项、热点难点问题，明确列为协商议事的必选项。以余杭区的小古城村为例，该村在协商议事清单的指引下，成功解决了大树保护与村级经济发展、生态保护之间的难题，通过民主协商的方式，找到了既保护古树名木又促进经济发展的双赢之路。

议事主体多元化。余杭区在城乡社区协商议事组织方面已实现了全面覆盖。除新建社区外，余杭区在所有的城乡社区均建立了邻里协商议事中心，并科学划分网格，充分发挥网格党支部的积极作用，广泛吸纳各类代表与专业人士，包括党员干部、群众代表、党代表、人大代表、政协

委员、社会组织负责人、社会工作者、志愿者以及网格员等，以确保议事的全面性和代表性。比如，黄湖镇青山村邀请乡贤、老干部、村民组长等共计13人组成民间评判团，使村里的大小事务能够吸纳更多元的声音和视角，共同参与协商、监督和评判，进一步提升了社区治理的民主化水平和科学性。

议事形式多样化。从传统的民主恳谈会到新颖的圆桌会，从严谨的书面协商到接地气的听证协商，再到专家咨询与网格协商等10余种模式，不仅拓宽了民众参与公共事务的渠道，也增强了政府决策的科学性和民主性。良渚街道新港村在义务劳动中创新“田间议事、草帽协商”模式，仁和街道迢公桥村开启“打茶会”，余杭街道大禹社区召开“禹和议事会”，闲林街道竹韵社区开展“一米之交”议事会，鸬鸟镇雅城村组织召开“围坞夜话”，百丈镇溪口村组织“好竹意”民生议事堂等，尤为引人注目，全区城乡社区圆桌会已成为常态化。以村（社区）圆桌畅聊会为例，这一活动已成为余杭区基层治理的一大亮点。自2017年以来，全区各村（社区）围绕美丽余杭建设等中心工作，已组织召开了1200余场圆桌畅聊会。这些会议吸引了大量家庭和民众的参与，累计参与家庭数达到15280户，参与人数更是高达26875人。通过这些会议，政府不仅收集了1250条宝贵建议，还成功解决了许多关乎民众切身利益的问题。

议事程序规范化。余杭区创立议题收集、审核、公示、协商、落实监督的“协商五步法”，即由网格员、居（村）民代表、邻里协商议事中心成员等收集议题；社区（村）党组织审核议题；提前将议题公开，收集修改意见；邻里协商议事中心召开会议；协商成果向居民公开，接受监督与反馈，形成规范、完整的协商闭环系统，提升了协商的效率与效果。

余杭区于2018年11月发布《余杭区城乡社区民主协商工作规范》将民主协商工作标准化，对协商范围、协

商主体、协商内容、规范管理、利益纷争、社会事业、乡风文明、协商形式与机制、协商程序和议事结果处理等作了具体规定。

在城乡社区民主协商工作规范化的同时，余杭区坚持党建引领，推进区域化党建工作再上一个新台阶。一方面，通过深化党建联建，推动村社、机关企事业单位、新经济组织、新社会组织等党组织联动，打造契约化、互助式、功能型党建品牌，构建“余上幸福”“余上和美”“余上富美”“幸福红立方”党建示范集群。以党建引领基层治理综合试点为抓手，先后制定了《杭州市余杭区党建引领基层治理试点工作方案》《提质城市新中心、建设幸福红立方全面加强党建引领三方协同共治的实施方案》，旨在优化基层治理结构和运行机制，强化党组织核心引领作用。通过机关部门与镇街基层的双向揭榜活动，落实治理责任，健全区域统筹、条块结合、上下联动、共建共享的基层治理新格局。另一方面，探索建立村社“大党委”工作架构，创新“分线包网”工作机制，将社区工作按照党建、经济生态、平安法治和公共服务等4条主线进行梳理，确保每项工作都有明确的负责人和协同人员，统筹协调属地范围内的各种力量和资源。构建了自区县至乡镇街道，延伸至村社区及网格的四级联动治理架构，建立健全“人人融入治理体系、人人参与治理过程、人人共享治理成果”的基层党建新模式，探索全主体参与、全领域覆盖、全过程规范的“三全”协商机制，形成“众人商量”“众人实干”“众人督评”的全过程协商闭环。持之以恒推进城乡全域基层治理实践，逐步形成以“167”为主要特点的党建引领基层治理体系：“1”代表着“众人的事情由众人商量”的理念，“6”涵盖了全过程人民民主、多元协同治理平台、民生优享治理目标、文化浸润治理风尚、数智赋能治理效能、优治善治治理能力等治理效能提升的6个方面，“7”代表着新时代基层治理的精神力量、党建引领的组织力量、社会各界广泛参与的主体力量、常态化规范化的机制力量、数智赋能的科技力量、文化浸润的文化力量，以及“四有共保”的保障力量。

余杭区的这一探索实践，不仅为推进城乡一体化基层治理提供了有益借鉴，也为其他地区探索现代化治理路径提供了重要参考。通过党建引领基层治理体系的建设，余杭区展示了一种“和美众治·幸福共享”的新型社会治理模式，为实现社会治理现代化作出了积极贡献。

党建引领“众人议事”的经验与启示

坚持党的领导、坚持党建引领，是“众人的事情由众人商量”余杭实践的政治保证。一方面，党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，也是基层治理的最大优势。中国共产党是基层治理的领导者、社会资源的

整合者、公共事务多方参与的倡导者和社会主义核心价值观的引领者。发挥党的领导制度优势、提升治理效能，能够实现国家治理和基层治理的相互协同、互为补充。另一方面，党建引领充分体现了党的先进性，是党的先进性建设在基层治理过程中的客观要求和必然结果；是党对基层治理全面领导的实践形式和实现方式。坚持“党建引领”，基层党组织就能够将党的全面领导的政治优势、组织优势、制度优势转化为有效的基层治理效能，充分发挥党建对基层社会治理的引领功能和回应功能，推动基层党组织、基层政权组织、基层群众性自治组织、社会组织、经济组织及群众等主体协同联动，拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道，通过组织覆盖和工作覆盖，强化了党和政府、党和社会、政府和社会的组织联结，实现了不同机制的整合，把强有力的基层组织和治理力量集中于党建工作与业务工作的融合发展，为基层善治基础提供保障。

“众人的事情由众人商量”，要坚持以人民为中心，坚持人民主体地位，发挥群众主体力量。“众人的事情由众人商量”，解决了议什么、谁来议的问题，涉及协商主体和协商议题。首先，“由众人商量”充分保障了人民平等参与政治生活的权利，激发了群众参与的自主性和创造性，使广大人民当家作主的主人翁意识进一步增强，使基层群众民主参与的力量智慧进一步发挥。其次，在商量过程中，各级党组织、广大党员干部与人民群众密切联系，增强了人民群众对党的路线方针政策的理解和支持，赢得了人民群众的信任和拥护。将新时代党的群众路线更深入地贯穿延伸至基层，有效促进了党和人民群众同心同向，使党的长期执政基础进一步牢固。最后，以商量的办法解决人民内部矛盾，及时回应人民群众所思所想所愿所盼。

“众人的事情由众人商量”，要以解决问题、增进团结为目的。在商量中，要注重3点：一是议题全覆盖，什么事情都可以商量，对基层公共事务的讨论和协商，不能有盲区，也不能设禁区。二是以解决问题、化解矛盾为导向。民主不是口号、不是摆设、不是花瓶、不是装饰品，而是解决实际问题的一种有效方式。“众人的事情由众人商量”，商量来商量去，目的是找到最大公约数，找到问题解决的方法。三是求同存异、形成共识、增进团结。“众人的事情由众人商量”，强调平等、理性、宽容、妥协、和合。只有凝聚共识，协商治理的结果才能够涵盖最广大人民的利益、才能够化基层矛盾为团结，基层治理共同体才会有“共同”的基础。

营造良好氛围，不断提升“众人的事情由众人商量”的规范化水平。不论是“樟树下议事”面对面对交流畅谈的形式，还是开发“众人议事厅”线上应用平台，均为激发基层协商活力的有效方式。在协商过程中，要做到相互尊重、平等协商而不强加于人，遵循规则、有序协商而不各说各话，体谅包容、真诚协商而不偏激偏执，形成既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围。2023年5月，浙江省出台《浙江省村级议事协商规范指引》，梳理总结浙江基层民主法治经验，将浙江协商民主的根基扎得更深，推动浙江经验在全国广泛传播。

（肖立辉 郭 寒 芦钰雯 孙红霞）



中共杭州市余杭区委宣传部