

利益相关者视角下村民自治实践全过程人民民主的路径优化

曲霞

摘要: 村民自治是发展全过程人民民主的基础工程和直接体现。新时代,推动全过程人民民主在基层落地,就要切实将全过程人民民主理念和要求贯穿于村民自治实践全过程,推动村民自治提质增效。在村民自治实践全过程人民民主过程中,各级党组织、政府、村级组织、村民、社会力量等多元主体既是实践参与者和利益相关者,也是实现高效能基层治理的缔造者和秩序遵循者。然而,在具体实践中,核心利益相关者界定模糊、利益相关者沟通与协调有效性不足、利益相关者难以共享协商成果等问题还比较突出,制约着基层民主推进以及全过程人民民主的发展进程。因此,须以区分农村多元治理主体类型为前提,精准识别核心利益相关者,建立多元共治的协商民主机制,组建协商民主议事平台,加强各利益相关者间的意见沟通与利益整合,推动广泛、平等、有效的基层协商民主制度化建设,增强多主体的治理共识和协同能力,进而提升农村基层治理效能。

关键词: 协商民主;村民自治;乡村治理;利益相关者理论;全过程人民民主

中图分类号: D621 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)03-0083-08

发展全过程人民民主,是习近平总书记在总结中国特色社会主义民主政治建设经验基础上提出的重大命题。村民自治是我国农村基层民主的基本形式,亦是发展全过程人民民主的基础工程和直接体现。近年,我国很多地区都对村民自治进行了创新性探索,创造了村民议事会、民情直通车、民主恳谈会、居民论坛等多种民主形式,为全过程人民民主深入发展提供了实践经验和动力源泉。通过村民自治,广大人民群众可以直接表达利益诉求,参与基层公共事务管理、决策和监督,实现最直接的民主参与。就农村基层治理而言,把全过程人民民主理念和要求贯穿于村民自治(民主选举、民主决策、民主管理和民主监督)全过程,是推动全过程人民民主在基层落地的本质要求。但从农村基层“四个民主”实践看,由于民主决策主体错配、民主管理程序密闭、民主监督载体缺失等问题存在,村民自治实践全过程人民民主的水平还有待提升。要形成完整

的基层民主运作过程,使基层民主不断推进并逐步走向全过程人民民主,必须在民主决策、民主管理和民主监督等后续环节把基层民主真正做好做实,实现基层民主与基层治理相融合,推动民主的实现形式从选举民主走向协商民主,进而为基层社会自治能力成长创造有力的制度保障。作为实践全过程人民民主的重要表现形式,农村基层协商民主,表现为全方位、全过程、系统性、多层次的协商对话,承载着人民群众民主精神培育、民主素质锻炼、民主实践操作的价值功能,是切实保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权的重要制度载体^[1]。加强基层协商民主建设,进一步推动农村基层协商民主制度化发展,对于矫正当前村民自治实践中的民主悬浮问题、推动全过程人民民主具有重要意义。

当前,面对农村基层协商民主实践在议事主体、行动、制度等方面的普遍性困境与难题^[2],相关研究由于对不同主体间异质性、不同诉求及其具体互

收稿日期:2024-11-16

基金项目:广州市哲学社会科学规划项目“新时代农村社区治理体制机制创新和路径优化研究”(2020GZYB35)。

作者简介:曲霞,女,华南农业大学乡村振兴研究院乡村振兴评估研究中心研究员(广东广州 510642)。

动过程的关注不足,导致其对实践的指导性存在局限。鉴于此,本研究以利益相关者理论为指导,强调以多元主体的利益协调为基础,促进各方意见协商、行动协同,推动农村基层全过程人民民主发展。

一、利益相关者视角下村民自治实践 全过程人民民主的内在逻辑

中国的全过程人民民主,是要实现各方面意志和利益的协调统一,实现各方面在共同思想、共同利益、共同目标基础上的团结一致,人民安居乐业、心情舒畅,社会和谐稳定、生机勃勃。具体到农村基层实践层面,基层民主的健康发展不仅要建构于村级自治组织“民主选举”这一特定的基础之上,而且还要有民主决策、民主管理和民主监督等一系列配套制度作为支持和保障,其中最为关键的是,在坚持基层党组织领导下,提升涉及不同层级的多元利益相关主体平等参与基层公共事务的能力和水平。

1. 全过程人民民主的基本内涵及其对村民自治的要求

全过程人民民主是中国特色的民主模式,它在最普遍的意义上意指在选举、治理、监督三个环节上都有公民的充分参与,其精神要义就是要实现真正的民主^[3]。全过程人民民主最初是习近平总书记在考察上海虹桥街道基层治理这样一个实践的场域背景下提出来的,因而对全过程人民民主的理解应更多地朝向实践向度的民主,它是基层生发的、实践取向的民主形态。从实践出发,全过程人民民主是推动“乡政村治”向“乡村治理”话语转变的民主密码,也是不断提升乡村治理效能,持续推进乡村全面振兴的内在要求。

全过程人民民主不仅要体现在完整的制度程序和内容设计上,还应体现在完整的民主进程和治理实践中。全过程人民民主对村民自治的要求就是实现“全过程”的民主,保证在村民自治的每一个环节都能够有村民的充分参与。在整个基层民主运行过程中,民主选举是基层民主的前提和基础,民主决策是民主制度安排中的关键内容,民主管理是这一制度的落实环节,而民主监督则是制度实现的重要保障。“四个民主”缺一不可,各有其重要的功能作用,不可以相互替代或随意取消,而只能相互补充、相互结合。当前,从实践层面看,村民自治只是在部分过程如选举和监督中在一定程度上实现了民主,而在治理过程中缺乏村民参与、利益表达和偏好显

示。现实中,虽然村委会按照规定采取少数服从多数的民主决策机制和公开透明的原则,但不少村委会决策形成过程密闭、程序不透明,将普通村民排除在村民自治的实质性过程之外,村民有效参与治理的渠道不畅,以至于一些地方的村民自治被异化为“村官自治”,严重影响全过程人民民主的基层落实。对此,亟须构建坚持基层党组织领导的多方协调、共治共享的治理格局和机制。

2. 协商民主与村民自治的内在关联

党的二十大报告把全面发展协商民主作为全过程人民民主的重要任务。从全过程人民民主的角度看,作为治理民主在基层的一种实践形态,将基层协商民主嵌入村民自治,是推动基层治理实现全过程人民民主的重要抓手。协商民主是协商参与主体就重大决策、公共议题等展开对话、讨论、交流,使各种意见尽可能地充分发表出来,就问题的解决谋求一致、寻求共识^[4],强调利益相关方平等、自由地表达利益偏好,并在充分讨论、审议的基础上,实现公共利益最大化。学界普遍认为村级协商民主作为一种实现基层民主的创新方式,能够体现程序正义,维护村民的参与权、知情权、决策权与监督权,对村民自治具有纠偏功能、协同治理和扩展功能,是发展全过程人民民主的本质要求。“民主走向协商,表明人们在持续关注着民主的真实性;在多大程度上,民主控制是实质性的而不是象征性的,而且公民有能力参与其中。”^[5]基于农村生产、生活而开展的村民自治正是作为治理形式的协商民主的重要场域。协商民主鼓励村庄内外的利益相关者积极参与村庄公共事务,提倡平等主体间的协商,包含更加丰富的方式和手段(如公开发言、平等对话、持续沟通、多方讨论等),强调从公共利益出发努力形成最为广泛的共识与合作,有助于村民自治从政府依赖型向村民内生参与型转变,符合村民自治的发展要求。发展农村基层协商民主,一方面要坚持共建共治共享的建设理念,充分保障各方主体的参与权利;另一方面要有效发挥农村基层党组织、农村基层自治组织等主体的组织领导作用,压实其组织领导责任。

3. 基于利益相关者视角的实践逻辑

利益相关者理论的核心在于强调任何一项管理决策或组织活动都应关注利益相关者的利益诉求和态度,在协调各方的基础上达成集体行动^[6]。利益相关者理论强调识别所有受决策影响的群体并平衡其诉求^[7],与农村协商民主中“多元共治”的目标高度契合,适用于分析农村协商中的权力结构和利

益冲突。农村基层协商民主涉及乡镇政府、基层党组织、自治组织、村民群众、农村精英、社会组织、企业等多方参与者,不同行为主体和不同层级决策者具有不同的利益诉求和行为逻辑。现实中农村治理行动场域又内含着丰富的乡土文化和传统,这对构建有效的村级协商治理利益相关者共赢机制提出了要求,在客观上需要在不同时间点上全面了解利益相关者的利益和权利,通过沟通、协调、权衡、激励和让步等策略实现利益相关者个体理性和集体理性的一致,进而防范和解决其中各类行动主体的矛盾和摩擦,形成统一的决策和一致行动,促进乡村治理目标的实现。当前,村民自治中村民参与乏力,这既与村民参与意识和参与能力薄弱有关,也与参与渠道、参与机制不完善不无关系。与此同时,随着新型城镇化的快速发展,村庄的发展所带来的利益调整和矛盾冲突日渐增加,这就意味着在村民自治中存在着大量的多主体参与需求和参与空间。在此背景下,村民自治的深化有赖于村民参与程度与能力的提升。而协商民主旨在通过主体间的平等协商,从公共利益出发努力形成多元利益相关者最为广泛的共识与合作,这对于丰富村民自治有效实现的方式、激发村民自治有效实现的动力都有着重要的不可替代的价值和意义。

二、利益相关者视角下村民自治实践 全过程人民民主的现实困境

利益相关者理论强调在准确识别核心利益相关者(如直接受决策影响的群体)的基础上,建立主体间相互关系,通过合作解决矛盾,实现多元主体相对均衡的利益分配^[8]。当前,农村基层协商民主面临的主要困境在于多元利益相关者的权力(利)失衡与制度缺位,进而导致协商效能不足,并具体表现为核心利益相关者界定模糊、利益相关者的沟通协调质量不高以及协商成果共享难等。

1. 主体困境:核心利益相关者界定模糊,主体参与不足

第一,村民有效参与不足,协商效能较低。在农村基层治理中,村民是受治理决策影响的最直接利益相关者,他们参与村庄公共事务民主决策、民主管理和民主监督的程度、能力和成效是影响基层治理效能的重要因素。然而,在现实中,村民受信息、教育水平、资源等的制约而无法有效参与民主协商的情况还比较普遍。特别是随着城镇化进程加快,大

量年轻、有见识、发展能力强的青壮年农村劳动力向城镇迁移,他们或因工作在身而无法回村参加村民大会和村民代表大会,不能通过协商民主的方式表达自身诉求与意愿;或因常年在外,与家乡联系趋无,乡情淡薄,对村庄公共事务漠不关心,参与家乡民主建设的积极性不强。与此同时,作为乡村留守主体的妇女、老人、儿童因其受教育程度偏低,主人翁认知较为模糊,政治社会化程度较低,对如何行使协商权利不了解、不熟悉且行使政治权利的能力、意愿亦不强。村民参与不足,削弱了农村基层民主的基础。此外,受传统村庄集体主义价值观念淡化和个人功利主义“抬头”等因素影响,当一些议题与个人利益关联度不高时,很多村民不愿发表自己的观点、看法,秉持“不发言、不干涉即是好人”的被动参与消极心态,而当议题与个人利益高度关联时,又试图以“搭便车”的牟利心态参与,从而使村级议事协商因脱离群众的有效参与和合作而难以实现“公共利益最大化”的成效。

第二,参与主体失调,协商流于形式。在农村基层协商民主实践中,参与主体失调主要表现为两种情形:一是广大村民参与民主实践的“主体性困境”^[9],即普通村民因受到来自基层政府行政制约、村庄精英有限动员和资本市场机会隔离等影响,其参与民主协商的权利面临不同程度的被挤压情况,导致农民主体性参与缺失。二是协商主体缺乏代表性,过于宽泛、细碎。“协商利益主体过多过泛,将非常耗费时间成本,因为协商时间过长,将导致协商工作效率低,降低协商的期望值,促使协商可行性失去,目的落空。”^[10]在具体的议事协商中,“问题的解决并不是自上而下强制式要求下属机构接受上级的任务和方案,而是具有不同的价值取向、利益考量和权利资源的多元行动主体通过互动和协商共同寻求问题的解决方案”^[11]。因此,议事协商的议题选择既要根据直接利益相关主体、协商事项等具体情况来设计,还要求协商主体相对聚焦,如果参与主体过多过泛,反而容易加剧协商主体间的张力和矛盾,导致议题议而不决、议而难决。

第三,平等意识缺失,协商沦为“强者游戏”。在农村基层公共事务协商过程中,村民群众与基层干部因为教育水平、收入、信息渠道等方面的差异,导致他们作为协商主体存在话语权的平等性。基层干部的政治知识储备相对丰富,能够在协商中利用自身优势与资源将协商结果导向有利于自身利益的方向,而作为同样是核心利益相关者的村民群众

由于教育程度较低、信息来源较少,利益诉求或想法不能有效表达和争取,往往处于被动参与状态,进而造成协商实质上的不平等现象。还有一些村庄自治组织负责人担心实行协商民主之后,普通群众会提出许多意见,对干部工作形成“掣肘”,认为还是由村“两委”班子成员内部商量、决定事宜更加便利、省事,在工作中尽可能规避与村民议事协商的机会,导致出现代替议事、包办议事、被动议事等“代民做主”“村民利益‘被代表’”等不良现象。同时,信息垄断也会加剧协商不平等,数字融入困难群体难以有效参与。信息时代,数字治理技术应用普遍,技术赋能如不能兼顾所有利益相关者,数字融入困难群体就会因技术门槛而被排斥,加剧“数字边缘化”处境,难以获得公共生活的平等参与权利。

2. 行动困境:利益相关者协调机制缺位,协商渠道受限

从农村基层协商民主和村民自治的实践看,由于常态化、规范化的利益表达渠道缺失,协商过程又缺乏系统性,主体间信息、观点和行动存在脱节,各利益相关者难以通过协商而协同。

第一,表达渠道非正式化侵蚀协商的公平性。有效的协商需建立常态化、规范化的利益表达与聚合机制,但在农村实践中以宗族调解、个人关系等为代表的非正式化途径较为盛行。例如:不同家族通过私下串联形成对立阵营,协商会议演变为宗族势力对抗,技术合理性让位于派系斗争;村庄中大家族通过人数优势或传统权威操控协商结果,压制小姓村民诉求。此外,在一些地区协商决策依赖“面子”“人情”而非制度,弱势群体因社交资本不足而被边缘化。一旦村干部与地方精英(如宗族势力、经济能人)结盟,主导协商议程与结果,普通村民参与协商民主的公平性就会遭到严重侵蚀。

第二,驻村干部、村“两委”与村民群众的沟通与协调较为随机,缺乏机制保障。驻村干部由于在村内的任期短、外部嵌入等原因,其与村庄自治组织负责人沟通协调往往不足,加之个别驻村干部的公共服务动机不强以及村“两委”类行政化倾向等原因,也使驻村干部、村“两委”与村民群众的沟通与协调浮于表面,难以深入。具体而言,一方面,驻村干部在熟人社会中的权威生成场域相对单一,在其依靠制度支撑、国家资源优势来增权赋能的同时仍需凭借突出业绩才能深度嵌入乡村治理体系,这在无形中抑制了村干部的主体性发挥。在此背景下,如果驻村干部与村“两委”因相互监督和决策权分

配等问题产生摩擦,就会进一步增加二者之间的沟通与协商难度。另一方面,不少地方村“两委”行政意识浓厚而协商意识不足。由于乡镇政府既列于科层制行政组织序列的末梢,又处于一个自上而下的压力型体制之下,同时还面对一个自下而上的乡土社会,它往往把村委会当作自己的机构延伸,在一些情况下形成行政对基层自治的挤压,加剧村“两委”的类行政化倾向,影响村级协商民主的氛围培育与平台构建。

第三,社会精英与农村协商主体间的沟通与协调不足,协商、决策的专业性受到制约。乡贤能人、专家学者等社会精英是开放式主体,他们在村内一般没有实际利益,但作为社会贤达,他们能够为公共政策的达成提供权威性意见和政策解读,在村庄公共权力结构中可发挥承上启下的中介作用,特别是乡贤能人既能在村庄内部通过发挥自身影响力动员村民群众,增强共识,推动村庄决策形成,还拥有广泛的外部社会联系,有利于资源“引流”,发挥建设村庄的带动作用。然而,目前在农村基层协商治理实践中,村庄能人、专家学者所发挥的作用非常有限。从议事途径看,乡贤能人、专家学者、法律工作者等社会力量与基层政府、村“两委”的联系不足,缺乏参与基层治理的渠道和途径,其带动引领、政策咨询和权威解释的作用发挥受阻。从协商机制看,由于缺乏议事协商的平台载体及工作机制,村民群众能够与专家学者、技术人才等社会精英交流沟通的机会非常有限,使得村民群众难以获得他们的专业指导和资源扶持,不利于自身公共能力提升。

3. 制度困境:利益相关者协商制度不完善,协商结果难执行

在农村基层协商民主建设中,由于在制度设计、执行和保障过程中因利益相关者权责失衡而引发结构性矛盾,不仅阻碍协商民主的公平性与有效性,还可能激化矛盾,降低治理效能。

第一,协商程序、规则不完善,削弱实质公平。程序合法在保障决策合法、公正、科学、有效,维护利益相关者合法权益方面发挥着重要作用。但农村基层协商常止步于“到场参与”,缺乏明确的决策框架和实质性赋权措施。例如,一些地方的村级“民主议事日”规定每季度召开会议,但议题由村委会提前拟定,村民仅能对预设方案举手通过,反对意见不被记录。另外,在现实中,还存在重视程序规则而忽视实质公平的现象。例如,一些地方注重按照有场所、有设施、有制度、有活动、有档案的“五有”要求

进行系统化设计,实行提出议题、审查议题、召开会议、督促落实、结果公示、备案归档“六步工作法”,并在每个环节上设定具体的工作流程规范进行标准化建设。尽管这种精细化和流程化管理是必要的,但在实践中极易陷入程序烦琐困境,流程最终流于形式,并不能带来实质性的结果改善,甚至在一些情况下还会使群众对协商产生“制度性失信”。

第二,监督问责机制虚置,技术赋能不均衡。在基层实践中,监督问责机制的缺失是导致“议而不决”或“形式结果”的重要因素,也是造成协商民主运作效率低下或协商成果未转化为实际效能的重要因素。在基层治理中,如果协商承诺没有相应的监督追踪落实机制,利益相关者就难以问责,协商结果就会因缺乏监督而形同虚设。笔者在某地调研中发现,村民协商通过的公路修缮方案,因资金被挪用而三年未动工,村民投诉无门,协商因缺乏执行追责等刚性约束而无实质意义。

第三,协商结果与决策脱钩,协商结论成为“咨询性意见”。从协商民主运行机制来看,农村协商民主制度在落实过程中所需要的采纳、落实、反馈机制等配套制度还不完善,协商结果尚未嵌入正式决策流程。协商结果要成为具有法律约束力的决策,就需要在村民会议或者在乡镇人民代表大会上以提议或提案的方式通过,但在实践中协商结果很少能与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等制度有效对接,协商结果与政策执行的脱节现象较为严重,制度空转现象普遍。由于缺乏长期有效的协商结果反馈机制,人民群众在协商成果转化落实中的监督作用得不到有效发挥,协商“只说不做”“做做样子”的情况时有发生,导致利益相关者难以共享协商成果。

三、利益相关者视角下村民自治实践全过程人民民主的路径优化

在多元主体参与农村基层治理的背景下,治理有效在很大程度上是在平衡各利益主体关系的前提下实现的,并在此基础上,形成村庄公共决策,进一步推动政策执行、管理、监督等一系列自治行为,实现村民自治的全过程人民民主。在决策或活动中,所有受影响的个人或群体都应被考虑,他们的利益和权利需要被平衡和满足,并按照合法性、权力性、紧急性将这些个人或群体具体划分为确定型利益相关者、预期型利益相关者、潜在型利益相关者^[12]。

区分农村基层协商民主涉及的利益相关者类型,精准识别核心利益相关者,并在此基础上建立多元共治的协商民主机制,组建协商民主议事平台,有利于加强各利益相关者间的沟通与协调,推动广泛、平等、有效的基层协商民主制度化建设,促进协商从“形式参与”转向“实质共治”,优化村民自治实践全过程人民民主的可行路径。

1. 构建以直接利益相关人为主体、多元共治的协商民主机制

第一,以确定型利益相关者作为核心治理主体。现代政治学理论认为,参与治理既是实现利益相关者利益的先决性条件,也是达致善治的有效途径。村民是乡村治理的主体,也是利益最大化的理性追求者,只有满足他们的自身利益,才能激发他们的主体意识。不过,当协商主体过于宽泛时,相关利益人的利益则难以实现,形成统一决策也就成为难题。研究表明,由不同利益群体组成的团体协商质量相对更好^[13]。从理论上来说,每一位村民都有权利参与协商会议,但受协商成本及效率等因素的影响,通常只能从村民中筛选一定比例的议事代表来参与协商活动。为了确保协商参加者的广泛性和代表性,优化村民在场参与制度,应区分不同类型利益相关者,赋予他们参与同其利益相关的公共事务的权利,这样可以弥补原有村民自治体系排他性和封闭性的弊端,推动乡村治理更具包容性。在农村基层协商民主中,具体事项不同,村民群众利益诉求各异,应更强调主体要素针对特定事项的代表性、不同环节的程序性以及基于民主规则所达成协商结果的共识性,强化全过程人民民主的包容性、真实性和有效性。因此,须按照“一事一议”“一事一选”原则确定与协商事项有直接关联的群体,筛选出确定型利益相关者。这里的确定型利益相关者是指能够直接参与到整个协商过程之中,其行为具有很高的合法性,且能够引起其他群体高度关注的核心主体,一般包括乡镇相关领导或驻村干部、村“两委”成员、协商事项直接利益相关人等。其中,乡镇领导和村“两委”成员主要负责政策引领以及牵头推动协商事项有序进行,起主持、统筹、协调的作用;协商事项直接利益相关人对协商事项有着强烈的利益诉求且其权益直接受决策影响。在协商民主实践中,根据协商议题动态识别直接受影响群体,能够体现协商民主的人员代表性,实现协商主体的聚焦,推动民主决策形成。

第二,建立由利益相关者构成的多元治理网络。

在农村基层治理过程中,除了基层干部和核心利益相关者之外,还有其他多元主体,他们共同构成了不同于传统政府单向管理的新型治理关系网络。一般来说,在村庄治理过程中需要党员代表、监委会代表、老人会等村民代表,他们虽然没有直接的利益诉求,但对协商结果亦有着直接或间接的重要影响,由这些村民代表组成的预期型利益相关者,体现了乡土社会和村民自治的特点。预期型利益相关者虽然不是协商事项的具体利益诉求者,但他们与直接利益相关人生活在同一个共同体中,彼此了解、彼此影响,在村民自治过程中有发表意见与投票的权利,对协商结果有影响作用。此外,村庄决策的达成还需引入乡贤能人、专家学者、法律工作者等社会力量。他们作为潜在型利益相关者虽然不直接影响协商结果,但能够凭借自身的社会威望、知识资源等对协商结果起间接影响作用。因此,基层干部应通过政策宣传、资源链接等方式,积极引导法律工作者、专家学者等参与基层协商,发挥他们引领、咨询、指导的独特作用。如此构建起政府主导、社会协同、公众参与的多元治理网络,才能广纳群言、广集民智,增进共识、增强合力,实现高质量协商。

第三,着力培育协商主体参与社会公共生活的能力。要充分发挥协商民主在村民自治中的作用,一个重要前提是凝聚协商主体的价值理性,激活协商主体的政治参与热情。为此,须加强民主氛围的营造以及协商主体的能力建设。一是重视公共精神激励和公共文化服务,从精神文化层面引导群众将“被动参与”的心态转变为“主动治理”的热情。在实践中,可以通过积分制度将协商参与度与集体福利分配挂钩,激发参与动力;通过乡村春晚、短视频等载体,创作协商民主主题的艺术作品,加强协商文化传播。此外,还要将传统权威与现代民主相调和,邀请宗族长老担任“协商观察员”,使其参与监督,并对传统习俗进行合法性审查,提升村规民约的法治化水平。二是加强协商主体能力建设,破解村民参与的能力困境。可通过开设乡村民主学堂、模拟协商实验室等,丰富村民的法律知识,提升政策解读能力;根据村民的教育水平,分阶段、分层次地开展协商技能培训,提升群众参与协商议事的意识和能力。三是培育内生组织,形成持续性协商机制。针对妇女、贫困户、外出务工人员等群体,可以成立如妇女议事会、贫困户互助联盟、青年智囊团等自组织,聚焦特定议题帮助他们集中诉求,提升集体行动能力,推动协商从“形式化参与”转向“实质性共

治”。此外,建立村庄内生自组织还有利于激发村民的参与意识,推动协商机制常态化。

2. 构建利益相关者协商议事平台,凝聚各方力量协同行动

第一,组建利益相关者协商民主议事平台。可通过搭建横向议事平台,实现利益相关者的有效沟通与协调,强化多元主体协同行动。在议事平台里,群众利益表达及相关信息变成公开明确的信息,使行政体制内的决策者能够了解到更丰富、更完整、更真实的信息,有利于决策者与利益表达者进行更通畅的沟通,促使其更高效率地处理事件,而利益相关者利益表达路径则不需要通过“托关系”和“越级上访”等传统方法,便能实现“逆转”信息流向的重大效果^[14]。在实践中,组建协商民主议事会作为民主协商的议事平台,为利益相关者尤其是协商事项直接利益相关人提供了实现自身利益诉求的协商渠道,为其他村民代表提供了发表意见和投票的平台,提升了村民政治参与的效能感,也为农村精英、专家学者等提供了指导和咨询服务的渠道,是推动协商结果达成的主要创新机制。而且,构建协商民主议事会这一常态化平台不仅有利于推动协商事项达成一致意见,还有助于利益相关者从独立行动迈向协同共治,解决村民自治“民主悬浮”问题,是落实全过程人民民主的生动体现和有效载体。

第二,积极发挥基层党组织和基层干部在协商议事平台中的沟通协调作用。首先,基层党组织要发挥好在协商议事中的领导作用,把基层民主协商与乡村振兴、社会治理、民生“热点”等重点工作紧密结合,充分利用村(社区)社会治安综合治理中心、新时代文明实践站(所)、文化广场等场所搭建有序参与、群策群力的民主协商平台,常态化、规范化、制度化开展协商议事活动,积极回应人民群众多元化利益需求,切实解决服务群众“最后一公里”的问题;积极整合现有资源,通过链接协商事项所需的部门、人员资源,实现对基层协商民主实践全过程但又边界清晰的监督指导,保证治理秩序稳定可控。其次,基层干部要深入基层一线实地查看、走访,查实情、听民声、收民意,并充分运用专题座谈会、个别沟通等形式,通过面对面、零距离交流的方式参与协商议事活动,充分听取群众代表、乡贤人士、专家智库等各方意见和建议,精心筛选出针对性、前瞻性和可操作性强的建议,形成解决问题的路径共识,真正做到“问政于民、问计于民”。

第三,以技术赋能协商议事平台,拓展参与渠

道。通过数字技术赋能,搭建各种形式的数字协商平台,可以降低参与门槛,将更多利益相关者纳入民主协商主体范围,拓展群众的民主生活参与渠道。具体而言,一是善于运用技术工具精准匹配具体需求。如可通过开发语音交互、图文辅助的协商 App,解决文化水平低、老年群体参与障碍;利用区块链技术的不可篡改性,实现协商过程、结果执行的全流程透明化。二是创新线上线下融合协商场景。采取分层议事模式,提高协商效率。如简单议题通过线上平台快速表决,复杂议题通过线下深度讨论+线上补充提案。外出务工人员可以通过视频会议参与协商,并通过授权委托书让亲属代行线下投票权。加强与社交媒体平台合作,使村民可通过社交媒体账号登录协商平台,发挥社交媒体的传播优势,扩大协商议题的影响力和参与度。

3. 构建制度保障链条,推动协商民主嵌入村民自治的制度化建设

第一,协商民主过程中实行刚性约束与闭环管理。以议事为中心的协商民主运行机制一般包含“征集事项—确定议题—提出草案—召开会议—形成决议—监督落实”的程序步骤,这一程序体现了协商议题的公共性、差异性、妥协性,有利于避免“议而不决”的困境。但由于在实践中决策、执行、监督等配套制度不完善,使协商民主成效和村民在协商中的获得感大大降低,因此,须构建刚性制度保障链条。具体而言,一是创新决议形成机制。通过协商民主议事会,确定核心利益相关者,打破单一主体控制,多渠道收集议题,由村民代表会议、村委会、第三方组织联合提出议题,由基层党组织筛选议题,理事会选定协商时间及协商议事参与对象,拟定协商方案,然后召开协商民主议事会,并赋予核心利益相关者“一票否决权”,防止决策偏离公共利益。二是创新执行机制。推行“协商结果备案制”,要求村级决议同步报送县级人大备案,未执行需书面说明理由;将协商执行率纳入乡镇干部考核,倒逼政府重视村民意见。三是创新监督机制。在实践中,应不断健全完善协商议事结果及时公开制度、议题协商过程互动监督和沟通机制、协商成果动态反馈机制以及协商成效考核评价机制等,通过对协商成果实施过程及结果及时公示,充分发挥人民群众在协商成果转化落实中的监督作用。为此,可成立由村民代表、独立律师、媒体等组成的“协商监督委员会”,跟踪决议落实情况,对违规干预协商的人员进行严格追责。

第二,推动协商程序实质有效,增强制度认同。一方面,要增强协商主体的程序意识,在具体议事协商运作过程中,会议组织者要引导村民在会上围绕主题积极表达观点,主动参与交流和讨论,鼓励村民依循既定的、公众信赖的议事规则和程序,行使决策权、管理权和监督权;另一方面,程序技术要求应尽可能简单化,减少不必要的烦琐程序。在村民本来参与能力不强、积极性不高的情况下,如果试图通过一整套复杂的程序技术来强化对协商主体及其过程的制约和监督,不仅协商主体无法适从,协商过程也难以得到真正推进。因此,为方便村民全过程、全方位参与协商,须在确保程序“实质有效”的同时删减妨碍村民群众权利主张的复杂程序门槛,使村民自愿付出时间和精力积极参与协商民主实践,将协商制度的外在优势转变为内在制度自觉。

第三,完善协商民主嵌入村民自治的制度化建设。在现代民主框架下,协商民主只是现代民主制度的一个应有程序,只有把协商民主的实际运作嵌入基层治理体系的存量制度,才能使基层协商民主发挥更大的治理功能,优化现有基层治理结构,进而提升制度整体的运行绩效。一方面,基层党委政府发挥治理主导作用,制订“关于开展村级民主议事和协商的指导意见”,对村民议事程序和规则(如群众提出议题、村“两委”审核议题、群众讨论议题、乡政府审核决议、村委会负责实施、村党委检验成果等)做出具体要求,明确规定各行政村在低保评定、村道路建设、土地承包等村内大事方面必须广泛征求村民意见,通过民主协商会议。另一方面,各行政村应将民主协商制度与村规民约具体内容相结合,制定符合本村实情的协商会制度、听证会制度、民主恳谈会制度等。为保障制度有效落实,地方党委政府有必要给予村“两委”一定的经费支持,用于民主协商会议,为各种形式的民主协商会议顺利进行提供人员、经费和政策支持。

结 语

基层协商民主作为国家协商民主建设的重要内容和渠道,其在农村社会中的培育和发展,植根于村民自治的实践过程,其重要特征是协商主体的多元性,这与农村基层治理主体从一元向多元转变具有内在的价值契合性。为更好解决人民群众的实际困难和问题,及时化解矛盾纠纷,促进社会和谐稳定,须通过加强和完善基层协商民主制度,深化全过程

人民民主在基层的实现程度,以弥补村级治理机制的不足。鉴于协商主体的协商能力以及利益关联程度对协商过程的重要影响,为充分发挥基层协商民主的治理效能,有必要在坚持基层党组织的领导下,构建以确定型利益相关者为核心治理主体、预期型和潜在型利益相关者参与的多元治理网络,通过线上+线下的平台建设,完善利益相关者沟通与协调的机制,并依托刚性制度保障链条,确保协商成果有效转化。接下来,为进一步发挥协商民主促进基层治理效能提升的功能作用,还须在建立健全基层协商民主工作机制和体制的基础上,以法治思维和法治方式推进基层协商民主,为基层协商民主提供国家层面的法律权威支持。

参考文献

[1] 陈一远.坚持协商于民、协商为民 积极发展农村基层协商民主[N].光明日报,2023-05-13(5).
 [2] 袁莉.乡村治理现代化进程中的村民自治:乡村全过程人民民主的制度实践研究[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2024(5):35-42.
 [3] 章荣君.全过程人民民主视域下村民自治制度的优化研究[J].湖湘论坛,2023(4):72-81.
 [4] 蒯正明.全过程人民民主对人类政治文明的新贡献[J].马克思

主义研究,2021(9):71-78.
 [5] 德雷泽克.协商民主及其超越:自由与批判的视角[M].丁开杰,译.北京:中央编译出版社,2006:1.
 [6] BLAIR. Ownership and control: rethinking corporate governance for the 21 century[M]. Washington: The Brookings Institution, 1995: 16-19.
 [7] FREEMAN, EVAN. Corporate governance: a stakeholder interpretation[J]. Journal of Behavioral Economics, 1990(19): 337-359.
 [8] 陈曦,梁松斌.生态系统服务利益相关者界定:基于实践理论视角的分析框架[J].自然资源学报,2024(4):842-857.
 [9] 徐行,陈永国.主体性困境:农村协商民主进一步发展的障碍[J].长白学刊,2016(2):46-53.
 [10] 达尔.论民主[M].李柏光,译.北京:商务印书馆,1999:234.
 [11] 田先红.项目下乡中多元化乡村治理主体、机制及效能:基于四川S市村民议事会的经验研究[J].北方民族大学学报,2020(4):5-15.
 [12] MITCHELL, RONALD, AGLE. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of whom and what really counts[J]. Academy of Management Review, 1997(22): 853-886.
 [13] MERCIER, LANDEMORE. Reasoning is for arguing: understanding the successes and failures of deliberation[J]. Political Psychology, 2012(33): 243-258.
 [14] 邱新有,邹菲琼,王丽华.论信息时代民众利益表达的横向路径[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(11):79-87.

Optimizing the Path of Villagers' Self-Governance in Practicing Whole-process People's Democracy from the Perspective of Stakeholders

Qu Xia

Abstract: Villagers' self-governance is the basic project and direct manifestation of the development of people's democracy in the whole process. In the new era, to promote the implementation of whole-process people's democracy at the grassroots level, it is necessary to effectively incorporate the concepts and requirements of whole-process people's democracy throughout the entire process of villagers' autonomy, and to promote the enhancement of the quality and effectiveness of villagers' autonomy. In the process of practicing whole-process people's democracy in villagers' self-governance, Party organizations at all levels, the government, village-level organizations, villagers, social forces and other pluralistic subjects are not only participants in the practice and stakeholders, but also the creators and followers of order to achieve efficient grass-roots governance. However, in practice, the problems of ambiguous definition of core stakeholders, insufficient effectiveness of stakeholder communication and coordination, and difficulties in sharing the results of consultation among stakeholders are still relatively prominent, restricting the promotion of democracy at the grassroots level as well as the development of democracy for the whole process of people. Therefore, it is necessary to differentiate the types of multiple governance subjects in rural areas, accurately identify the core stakeholders, establish a consultative and democratic mechanism for pluralistic co-governance, set up a consultative and democratic platform, strengthen the communication and integration of the interests of various stakeholders, promote the institutionalization of grassroots consultative and democratic construction in a broad, equal, and effective manner, and enhance the consensus and synergistic capacity of governance of multiple subjects to improve the effectiveness of grassroots governance in rural areas.

Key words: consultative democracy; villagers' self-governance; rural governance; the theory of stakeholders; the whole-process people's democracy

责任编辑:翊 明