



# 评论 | 以“基层制度性参与” 激发乡村发展自主性



华南理工大学公共政策研究院 蒋余浩

日前，中办和国办出台《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，这份重要文件与近期出台的《中国共产党农村基层组织工作条例》等一系列政策，共同为实施党建引领、夯实乡村振兴基层基础建立了良好的工作框架。中央层面的一系列政策为促进乡村振兴创造了条件，此时，有必要集中探讨如何激发乡村发展自主性，使农民能够充分利用好当前的政策和资源。

首先，在制度层面，有三个重要原因造成了乡村自主发展受压抑：第一，支持城乡二元体制的发展经济学认为，农村只是城市和工业化发展的附属品，仅具有原材料产地的功能，在现代化进程中不具备独立发展的价值。这种发展经济学的观点指出，劳动力和资源从传统部门（农业）向高效能部门（工业）流动是国家发展的最佳路径。这个理念影响深远而且根深蒂固，如许多研究者指出的那样，是早期的英国现代史研究文献所描述的那种英国迈向工业强国的经验为其提供了历史依据。正是在这种发展经济学的影响下，最近百余年里，世界范围内一方面是城市的快速发展，另一方面是乡村的极速衰落：农村劳动力大量涌入城市，从事低端产业，并且不能享受同等的市民待遇。从这个意义上讲，当前我国实施的乡村振兴战略，针对的直接问题虽然是我国农村当前突出的发展不平衡、不充分，然而其实施却是有着深远的世界史意义。

第二，乡村治理中制度性参与长期缺位，使普通农民普遍对村庄公共事务产生疏离感，最终导致一些乡村中干群关系的紧张。“制度性参与”

的长期缺位，使得村民自治被异化成“村官自治”，不但滋生了大量的腐败，而且更严重的是造成一些农民对于国家政策的信任感降低。我们调研的福建省厦门市附近的一个农村，更能说明“制度性参与”的重要性：该村村干部长期与本地一位民营企业家有生意合作，通过后者的“义务捐助”把整个村庄的硬件设施建设得相当不错，而且从未向村民征收过费用或要求多提留集体收入（该民营企业家也仅投资，没有在该村范围内承接过工程项目），但就是因为没有沟通和协商，村民对村官怨声载道，整个村子的卫生状况和人文环境都非常差。我们调研时，村干部向我们抱怨，这里的农民自私得“连‘各扫门前雪’的意识都没有”。

第三，各级政府推进入村的建设性项目，片面强调行政管理逻辑，导致项目运作流于形式，严重压抑一线工作人员与村民的互联互动。近年来，各级政府以“项目”的形式将资源投入农村，其初衷是帮助农村实施建设。但是，往往达不到预期效果。我们的调研中也接触到多个此类案例：基层工作人员疲于应付各种行政管理要求，各监管部门其实也在严格落实上级部署的监督管理规定，但是村民却对这些工作产生不了任何基本的认可。

总之，是“基层制度性参与”的长期缺位，造成了乡村自主发展意识的普遍薄弱和农民公共事务意识的普遍淡薄。农村无法在城乡发展的重大议题中发出自己的声音、农民无法以正规的形式参与村庄治理、基层无法以积极主动的姿态参与上级政府（部门）负责下派的项目运作。

其次，通过保障“基层制度性参与”来激发乡村发展自主性。“保障

基层的制度性参与”可以提出三个方面的内容：（1）保障农村有权利主动参与城乡发展大讨论；（2）帮助乡村在其内部实施社会主义民主化和法治化治理；（3）落实基层政府机构切实服务于农村基层的责任。

首先，要确保城市和农村上下一心、城乡各部门各主体一体谋发展、求发展，就必须建设一种既保证中央决策精神贯彻到底，又保证各类主体的具体意见有效向上反馈，从而形成发展合力的决策机制。因此，应当在镇街建立包括农村社区在内的各类利益相关人参与发展规划讨论的工作机制，一方面形成压力打破科层制仅依赖于自上而下监督和仅仅向上负责的运作逻辑，使农村社区自身的发展需求得到各级政府决策部门的充分尊重；另一方面，在城乡发展规划方案的讨论过程中培养和锻炼农村干部，帮助其增长关于国家政策和制度要求的知识及技能。此外，由镇街聘用专业技术人士为农村制定发展规划，使农村能充分借助和利用该地区城市的发展便利，实现村庄的稳步发展。同时，通过上级机关建立的具有广泛参与性和代表性的专家评议组，对农村发展规划及其执行情况实施评估，帮助农村分析和解决规划实施过程中具体遇到的问题，切实保障农村与城市的发展同步。

其次，需要在村庄内部层面，建立健全“一事一议”的村民协商议事机制，要求重大事项必须经过协商会议讨论，依法保障村民的议事权利和村代表会议的权威性。农村议事有其自身的特点，农民经常表现出乐于吵架，但不擅辩论和协商的问题，而且经常事后反悔，听信传闻，等等。故

此，需要在制度设计上克服这些问题：例如，通过强化村民协商会议的仪式感，来加强协商议事的权威。如广州番禺区下围村的经验所显示的：在村庄建立协商议事会议厅，在会议厅内设置功能分区，分设会议主持人（村干部）、村民代表、旁听人员、发言席、表决箱（或表决屏幕）等席位。要求协商议事严格按照程序进行，增强公共参与的严肃性和权威性。同时，培养村干部说理和因势善导的能力。村干部可以不必参与表决投票，但必须善于说理，在协商议事的过程中把议题的目标、政策法律背景、难点疑点等都说清楚，为村民代表提供可信的参考。在投票表决之后，要求村民代表和其他参会人员签字画押，以防事后反悔。对于经过协商议事的决议，村委应当及时予以落实。因政策环境或其他因素改变而确实无法执行的事项，村干部应当及时组织村民代表召开会议予以解释说明和讨论进一步的对策。

第三，在制度保障的层面，增设针对基层机构的双向考评，以科学性和民主性的考评体系敦促基层机构切实为乡村服务。当前面向基层的管理，存在着“行政管理逻辑太强，已脱离了激励基层工作者积极为群众服务的初衷”的严重问题。需要从根本上改变行政管理规定日益繁琐，且致其巨

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_31917](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_31917)

