

农村基层协商民主中 村级议事协商的逻辑、困境与出路

——基于主体、制度、程序三维视角的思考

唐毓首^a，韦少雄^b

(河池学院 a. 党委宣传部; b. 公共管理学院, 广西 河池 546300)

摘要: 村级议事协商作为农村基层协商民主的重要内容, 是推进全过程人民民主在农村基层治理中的生动实践, 具有完善村民自治制度、拓展民主参与渠道、提升协商民主质效等重要价值。从主体、制度和程序的逻辑分析框架看, 当前村级议事协商存在参与合力不足、制度不够精准和程序运行低效等现实困境。为此, 要推动村级议事协商从问题解决到主体能力提升的功能性转变、从宏观的制度安排走向微观统筹、从形式上的程序理性走向实质有效, 为乡村振兴事业注入治理新动能。

关键词: 乡村治理; 议事协商; 协商民主

中图分类号: D42 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-7408(2023)04-0049-06

党的二十大报告立足新时代新征程, 对“全面发展协商民主”作出了重要部署, 强调“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”, 要“健全各种制度化协商平台, 推进协商民主广泛多层制度化发展”。近年来, 为完善农村基层协商民主制度, 广大农村地区开展了灵活多样的议事协商实践探索。2019年, 中共中央在《关于加强和改进乡村治理的指导意见》中对实践探索予以了充分肯定, 对“丰富村民议事协商形式”作出专门部署。2021年, 民政部为落实党中央有关决策部署, 进一步丰富村民议事协商形式, 将497个单位确认为“全国村级议事协商创新试验”试点单位, 明确了议事协商的工作目标、主要内容和具体要求。然而, 在推进过程不断取得新突破新成效的同时, 村级议事协商也存在逻辑定位不准、协商质效不高、破题思路不清等问题。因此, 全面厘清当前村级议事协商的逻辑遵循、现实困境和行动路向, 积极探索推进村级议事协商的有效实现路径, 增强创新试验的理论性、规

范性和应用性, 就显得尤为必要。

一、村级议事协商的逻辑遵循

从核心内涵来看, 村级议事协商包含“村级议事”和“协商民主”两个关键词, 是指广大村民在议事协商平台上, 通过制度规则和程序机制, 积极参与村级公共事务的讨论、决策、协商和解决, 以达到符合集体意愿和目标共识的议事过程。村级议事协商将主要工作场域界定在村庄, 把议事协商贯穿到村级决策和实施的全过程, 诠释了民主治理的真谛, 是全过程人民民主在农村基层治理中的生动实践。它注重村庄治理的过程有效与目标达成, 全面系统解决村庄治理由谁来治、靠什么治和怎么治的问题, 既是优化农村基层协商民主的重要途径之一, 也是一种有效的乡村治理实现形式, 其运作有着自身内在的逻辑遵循。

(一) 主体逻辑: 以村民为中心的多元主体参与

分析村级议事协商的主体逻辑, 需要明确各参与主体的关系及其角色定位。村级议事协商不是某

基金项目: 2021年国家社会科学基金项目“治理有效视域下粤桂滇黔村民自治实现形式实证研究(2010—2020)” (21XZZ009) 阶段性成果。

作者简介: 唐毓首(1971—), 男, 广西都安人, 河池学院党委宣传部副教授, 研究方向: 基层民主政治与乡村文化; 韦少雄(1981—), 男, 广西藤县人, 河池学院公共管理学院教授, 研究方向: 村民自治和乡村治理。

个部门、某个人的事，而是众人之事，需要众人商量、集众人之智慧才能做好，其参与主体应该是走向递增、开放和多元形态的，而且各参与主体因为有着不同的内在需求和行为目标，会不同程度地影响议事协商的成效。村级议事协商需要将这些不同参与因子纳入统一的主体框架之中，其中以村民为中心、多元主体协同参与平等协商的主体关系应是其根本。

其一，村级议事协商最主要的主体是广大村民，这既是村民自治的制度使然，也是当前解决农村问题行之有效的途径。缺少村民群众的参与，民主权利就无从谈起，“村民的事务村民自己办”的民主自治实践就会成为一句空话。村级议事协商的逻辑进路要充分彰显村民的主体性，通过畅通参与渠道、激发参与活力、凝聚参与合力，让村民群众有更多的交流平台“说事、议事、主事”，引导他们把各种问题和矛盾尽早表达出来，及时予以协商解决。

其二，基层党组织和政府村级议事协商中扮演着组织者和引导者角色。基层党组织是乡村治理的主心骨，推进村级议事协商需要把党组织的领导力、号召力、组织力和创造力落实到各个方面和各个环节，把议事协商与参与主体关注的身边事、烦心事、操心事、揪心事结合起来，调动参与主体的积极性、主动性，提升他们的议事协商能力，引导议事协商有序开展，进而“把党的领导优势充分转化为基层治理过程中的议事协商效能”^[1]。基层政府承担着国家政策落实和指导、支持、帮助开展议事协商的重要职责，通过不断完善政策制度为议事协商提供政策引导、执行引导和服务引导，支持多方主体形成共同参与议事协商的合力。

其三，多元参与是提升村级议事协商能力的必要补充。村社组织、农民合作组织、农村集体经济组织、驻村组织、帮扶力量、议题领域的专家学者等，对议事协商事项往往具有较强的专业性认知，他们与村民共同融入和参与到议事协商之中，能够较好弥补基层政府、村民群众在某些领域的能力不足。

(二) 制度逻辑：彰显为村民群众谋福祉的制度优势

制度逻辑是议事协商中稳定存在的制度安排和行动机制，影响和塑造着议事协商的行为方式。人

民立场是农村基层治理制度和治理体系的显著优势之一，村级议事协商重心在民，以维护村民群众的切身利益为出发点、立足点和落脚点，以村民群众认可不认可、满意不满意、信服不信服为衡量的根本标准。聚焦为村民群众谋福祉的制度逻辑，其主要体现在价值、运行和实践三个层面。

其一，遵循议事协商为了村民的制度价值逻辑。坚持议事协商为了村民，彰显了人民至上的价值取向，是制度逻辑的出发点。一方面，村级议事协商重视密切联系村民群众，强调亲近村民、关心村民、广泛听取村民意见，注重到村民群众中去“拜老师”“找答案”，同村民群众想在一起、干在一起，从关乎村民切身利益的日常民生事、烦心事宜起。另一方面，村级议事协商重视制度设计，强调制度设计要符合民情、体现民意、保障民益，以议事协商制度优势引领村级治理体系完善，让议事协商制度优势转化为村庄治理效能。

其二，遵循议事协商依靠村民的制度运行逻辑。村级议事协商制度逻辑的立足点就是要紧紧依靠村民群众，拓宽村民群众参与议事协商的制度化渠道。它把村民群众的认同、参与、满意作为根本要求，坚持“由民做主”而非“替民做主”，发挥村民群众在议事协商中的实践主体、利益主体和权利主体功能，使村民从村庄治理的“旁观者”变成“参与者”，让议事协商制度在运行中释放更多势能。

其三，遵循议事协商造福村民的制度实践逻辑。让村民共享议事协商成果，拥有更多获得感，是制度逻辑的落脚点。议事协商的目的在于全心全意为村民排忧解难，让村民过上幸福美好生活。在议事协商中要坚持共治共享的理念，释放议事协商制度红利，着力解决群众共同关心的“揪心事”“烦心事”，做到真议事、议真事，推动议事协商成果落地见效，使广大村民群众成为议事协商的直接“受益者”^[2]。

(三) 程序逻辑：以正当化程序确保议事协商目标功能实现

程序在日常生活中一般不轻易“出场”，但在正当化环境下将发挥重要功能，其价值在于可以有效制约公权力行使的主观随意性，从而达到规范公权事务、保障相关主体利益的目的。村级议事协商遵循一定的程序，良好的程序是村庄有效治理的前提，也是村庄实现议事协商目标、保证各项功能实

现的基础。

其一，议事协商的程序逻辑体现在促进各主体良好合作机制的形成。规范的议事协商程序为各参与主体之间稳定有序的合作沟通提供了管理上的程序保障，可以确保各参与主体涉及村庄治理的相关行为在有效的程序下有序进行，最大限度地防止彼此之间因为沟通不畅而导致合作障碍，从而促进主体间良好合作机制的形成。在这样的交流沟通程序下，各个议事协商主体能够充分参与、开诚布公地交流，各主体的利益主张得以充分表达与展示，议事协商的结果将更加客观、中立，各种怀疑、不满、对抗将消弥在程序过程之中，避免矛盾激化，进而发挥程序的正当化功能。

其二，议事协商的程序逻辑还体现在培养主体良好的规则观念上。现代社会是讲规则的社会，规则观念的养成对于议事协商主体成为合格的参与者有着至关重要的意义。“程序是规则的规则”，议事协商程序运行的过程，本身也是按照相应的规则和步骤完成相关行为的过程，在这一过程中，议事协商程序不仅为主体设定了相应的行为规则，使之直接在既定规则下完成议事协商行为，而且还为各主体的相应行为是否符合规则要求制定相应的评价标准。各主体不仅能够亲身体会按照议事协商程序规则行事给自身和他人以及村庄治理带来的便捷和高效，也会亲眼目睹甚至亲身经历违反程序规则而带来的负面评价和不利后果。从这个意义上讲，议事协商程序的施行过程，也是议事协商主体接受按规则行事的规则观念培育过程。

二、村级议事协商的现实困境

开展村级议事协商旨在实现村庄公共事务决策、管理、监督的民主化、科学化和规范化，但在议事协商过程中，却呈现出诸多因素之间的张力，这些张力使得议事协商的效能变得不确定，议事协商的多元协商、制度优势和程序规范难以掩盖潜存的现实困境。

（一）多元主体“高度参与”要求与参与“合力不足”之间的张力

从主体逻辑来看，村级议事协商要调动多元利益主体合作参与，尤其是要畅通村民的参与渠道，激发其参与的积极性，一些试点示范村或政府重点扶持的村庄做得比较好。然而，事实上还有不少村民群众对议事协商表现出冷漠、不信任、不配合的

态度。尽管制度规定开展议事协商时必须首先征集议题，但也有一些村民认为所谓征集议题只是徒有其表、走过场而已，即使提出了议题，也不一定获得审查通过，真正决定协商议题的还是村干部。村民在议题收集首个环节就陷入了有表达而未满足的窘境，政治参与效能感降低，参与议事协商的积极性受挫。同时，议事协商是有能力要求的，村民参与议事协商需要具备一定的参与能力，能力缺失会给予议事协商制度运作带来诸多困难。从整体上看，农村的中青年群体文化程度相对较高，议事意愿和能力较强，但大多常年在外出务工，无法参与议事协商，村庄议事协商只能落到“留守老人”身上，由于文化水平、健康状况等原因，其“协商能力孱弱，协商意愿和积极性不强”^[3]，无力进行充分协商、讨论并提出合理的建议和对策，在议事协商中往往被边缘化，充当着列席“旁听者”和“工具人”角色。从合作角度看，受传统村庄集体主义价值观念淡化和个人功利主义被强化等因素影响，村民合作能力缺失和主体性缺位，典型表现为多元主体间的相互推诿、掣肘，当一些议题与个人利益关联度不高时，往往会出现“不积极”“不理睬”现象，当一些议题涉及部分村民时，则出现“不配合”“难协商”状况。“参与是民主发展的核心要素和动力之源”^[4]，村级议事协商脱离了主体的高度参与和合作，就会失去意义。

（二）议事协商“制度宽泛”与执行要求“制度精准”之间的张力

村级议事协商制度建设是多元主体参与议事协商的关键环节，直接影响多元化议事协商的效能。在议事协商中，“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”^[5]。这样，议事协商制度就不再是简单的按部就班式直接执行上级既定的制度安排，而是要根据村庄参与主体、议题等具体情况来进行制度设计。而参与主体和议题又往往是多样化的，变动性强，呈现出诸多复杂性特征，因此，全面精准、细致入微的制度设计需要投入大量的人力物力资源，势必增加议事协商制度成本，降低议事协商效率。在此两难境地下，“大多数村级议事协商制度建设都显得较为宽泛”^[6]，主要停留在平台搭建、议题征集、方案审

批、预告发布、协商前期调研、协商成果转化、协商跟踪督导等宏观框架体系层面。这就导致议事协商过程中诸多细节难以确定,难以用清晰的制度规则对议事协商主体作出较全面的规范性约束和行为引导。尽管这些工作经过前期理论研究和实践探索,已经积累了较多的宝贵经验,但是与制度执行所要求的针对性和适用性还有较大差距,制度框架设计与实践创新不同程度脱节。制度建设“宽泛”与制度执行“精准”之间的内在张力,使得议事协商不仅要面对制度非精准性的考验,还要面对参与主体的不确定性和复杂性的阻滞。如何缓解彼此之间的张力,化解矛盾,推动村级议事协商制度高效运行,成为当前面临的现实难点问题。

(三) 议事协商“技术理性”与“程序低效”之间的张力

村级议事协商本身是一项技术性很高的工作,内含一整套复杂的程序技术,通过程序上的技术理性设计调动多元主体参与议事协商。但是,通过深入调研发现,村级议事协商在运行过程中存在诸多程序上的张力,陷入了“程序低效”盲区。一方面,村级议事协商实践尽管一定程度上打破了农村长期存在的决策程序缺失、决策质量不高的局面,推动了村民自治制度的完善,但是,从当前地方探索看,一些村庄组织负责人民主意识淡薄,工作中不愿与民议事协商,存在代替议事、包办议事、被动议事等“代民作主”现象,村民参加议事以“听干部讲话”为主,缺乏对议事协商的程序性认知;有的村庄组织负责人议事协商能力缺失,不懂如何开展议事协商,与群众交流沟通难,无力组织群众参与议事,导致事难议、议难决、决难行。这些现象反映出议事协商组织对议事协商程序机制的价值和定位缺乏明确认识,参与主体民主议事意识不强、依规议事理念滞后的问题,直接影响村民群众诉求的有效表达和根本利益的实现。另一方面,村级议事协商在通过高度的技术理性推动所议事项按部就班有序开展的同时,也使其本身陷入繁琐程序之中而遭受损耗,面临新的困境,表面上的程序公正并未带来实质性结果的改善。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”,在每个环节上又设定具体的工作流程规

范进行标准化建设,尽管这种规范精细化和流程化管理是必要的,但由于没有把握好尺度,又陷入程序繁琐困境,导致议事协商效率低下。

三、村级议事协商的行动路向

村级议事协商所面临的诸多现实困局,影响着议事协商效能的实现,阻碍了村民自治及乡村有效治理的实践进程。因此,着力主体合作参与能力提升、议事协商制度健全和程序上的技术优化三大抓手,成为提升议事协商质效、推进乡村善治进程的基本行动路向。

(一) 推动议事协商功能从“问题解决”走向“能力提升”

村级议事协商最初源于解决村庄社会问题的需要,其直接功能是通过多元参与和协商合作,形成以倾听民意、纾解民忧、调解民事为主要内容的议事协商氛围,进而达到问题解决和情感满足的双重效果。但是,村级议事协商作为基层协商民主的重要载体乃至全过程人民民主的重要举措,其主要目的不仅仅是日常村庄矛盾纠纷的解决,更是国家治理体系和治理能力现代化在农村基层实践的具体体现。因此,议事协商的功能目标不是简单地将协商次数、协商人数、问题解决个数视为主要内容,而应以问题为导向,强调在参与解决实际问题中提升沟通合作能力,实现各个主体有序、有效的政治参与和彼此之间的良性互动,促进议事协商功能性扩展和转换,以化解议事协商主体“高度参与”和“合作缺位”的难题,从而获得最优的、长效的决策和治理效果。

这种合作能力提升至少应该包括三个方面:一是党组织统领多元主体开展议事协商能力的提升。不仅要发挥党组织在议事协商中的引领作用,引导多元主体自觉规范自身行为以保证议事协商的平等、民主和公平价值,还要发挥党组织统筹、动员、组织各类主体广泛参与作用,做好不同协商主体利益协调和服务工作,从而确保议事协商行动逻辑和目标理念不出现偏差。二是基层政府指导开展议事协商能力的提升。村民自治是“最能体现村民主体性的制度安排和实践场域”^[7],然而,在“乡政村治”格局下由于基层政府的行政过度干预而抑制了群众对村庄治理的主体性认同和参与热情,降低了群众对村庄治理的体验感和积极性。基层政府指导议事协商,关键在于进一步明确自身的角色和功

能定位,避免村民自治行政化,着重在议事协商的政策、组织、执行和服务上进行指导,做到既不缺位、也不越位。三是村民议事协商能力的提升。在议事协商中,村民强调个体而忽视责任是最常见的合作认知偏差,所以在提升议事协商主体能力时,应当重点抓好村民这一主体的合作参与意识培育,“引导他们学习掌握基层协商民主的价值和内在精神”^[8],不仅了解怎样参与讨论、怎样获得更多支持,而且了解为何要尊重规则程序、如何利用规则程序进行对话交流,寻找解决问题的方案,进而促成共识的达成。

(二) 推动议事协商制度从“宏观安排”走向“微观统筹”

制度是议事协商的“堡垒”^[9],为了实现议事协商的目标,就要制定相应的制度来保障落实。制度建设有助于明确各个主体的权利义务,避免议事协商的随意性,确保议事协商成果的顺利转化。尽管很多村庄已制定相应的议事协商制度,有的地方还进行了“制度上墙”,但是在实际操作中却收效甚微,也没有获得村民群众的足够关注,究其原因,主要是制度设计过于宏观,缺乏精准性和适用性,未能关注普通群众的利益诉求。因此,要推动议事协商制度建设从“宏观安排”走向“微观统筹”,除了上级相关文件规定或通用性做法外,还要全面考虑微观层面的诸多细节,进行系统化设计,重中之重是在精准性和适用性上下功夫。

从精准层面看,议事协商制度不能仅仅限定在表面的选题、协商和督办方面,而要瞄准“靶心”,进行精准化设计,切中问题要害。为此,要健全议题收集、筛选、分类、分流、议前调研、主体选定、协商讨论、组织实施、监督评议、转化落实和跟踪反馈等制度,规范好每个环节的注意事项,做到环节明了、任务清晰。议题选择要聚焦民生实事和治理难事,拓宽选择渠道,敢于在难题中选择议题,杜绝“为了议事而选题”的现象。议前调研要遵从“不调研不协商”的制度原则,通过调研摸清与议题相关的政策规定,了解议题产生的背景、原因以及核心诉求和存在困难,全面掌握群众呼声。议事协商过程中的主题发言、即席发言、互动交流、答疑解惑,要有具体的制度保障,确保能够做到平等协商、充分发言和充分沟通。成果转化落实要实行清单化,按照清单内容,专人负责跟踪督促落实。

落实完成后,要形成反馈清单,及时向议事协商会议和参与人员反馈。

从适用层面看,要利用减法思维优化村级议事协商制度的适用性,避免“制度被锁定在无效的状态下运行”^[10]。不同的村庄由于历史文化、乡风民俗、人口结构、参与水平不同,很难制定出符合所有类型村庄的完美制度。因此,在制度设计时要尽量做减法,防止直接照搬照抄进行“拿来主义”操作,造成议事协商制度的高度同质和不适应。要给予村庄足够的政策空间进行制度创新,增强制度设计与村庄具体实际的匹配度,引导不同村庄根据文化、人情和政策的地域差别,在认真总结本地经验和广泛征求意见基础上,进行制度的在地化、文化性和多样性提炼,进而制定出具体的、操作性强的、合乎民意的规则和实施办法,真正做到制度规范符合本地实情、督促落实符合本地需要。只有“接地气”、实用可行、便于执行的制度才是有生命力的制度。

(三) 推动议事协商程序从“形式合理”走向“实质有效”

村级议事协商在实践中发挥的最大程序性效用是运用成型的、便于操作的议事规程,指导村民高效地“开会”、有序地“商量”。然而,村级议事协商由于主体对程序的价值缺乏正确的认识以及程序设计本身的繁杂,程序的功效并不能真正发挥出来,议事协商陷入了“程序的烦恼”,表面的程序合理难以掩盖背后的形式主义逻辑,无法有效解决议事协商中的真问题,消解了议事协商效能。因此,要摒弃形式上的“程序依赖”思维,推动议事协商程序从形式合理走向实质有效,提高程序运行的效率和质量。

一方面,要增强议事协商主体的程序意识,养成按程序办事的习惯。能否增强主体的程序意识,是实现议事协商从“被动议事”到“主动议事”的首要环节。长期以来,村民参加议事以听为主,缺乏对议事协商的程序性认知,对议事协商程序机制的价值和定位缺乏清醒的认识。完善的议事协商程序需要科学理念的引导和规范,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,做到“坚持程序一步不缺、

履行程序一步不错”，让执行程序成为一种思想自觉和行为习惯。

另一方面，要减少不必要的繁琐程序，保证议事协商优质高效。尽管村级议事协商所涉及的事项繁杂，所需求的制度规则是精细化的，但并不意味着与之相应的程序设计也是繁琐细腻的。恰恰相反，程序技术要求应尽可能简单化，把复杂的事情做简单。在村民本来参与能力不强、参与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议事协商主体及其过程的制约和监督，就会大大增加议事协商成本，不仅议事协商主体无法适从，议事协商过程也难以真正推进，村民宁愿放弃权利也不愿参与。只有简化程序，为村民参与打开方便之门，议事协商制度才能进一步转化为切实有效的实现过程。当然，简化程序不是随意减少，而是要根据不同议题需要，本着便民利民、优质高效原则进行，如果不切实际随意减少，就会带来不必要的麻烦。因此，议事协商程序的简化应建立在熟悉议事协商内容的基础上，比照每个环节和步骤，列出议事内容清单，反复对照，删减妨碍村民群众主张权利和可有可无的程序，方便更多村民全过程、全方位参与。

村级议事协商作为农村基层协商民主的一种实践创新，其制度完善需要经过“实践——认识——再实践”的过程，在这个过程中，会面临一系列新问题，出现各种争论和反思。但是，村级议事协商的积极作用不容忽视，通过这种实践方式，可以拓宽村民的参与渠道，调动村民的积极性，激发村庄的活力，提升村庄治理的质量和成效。总体来看，当前的村级议事协商应从主体、制度和程序三维视

角进行逻辑建构，以摆脱能力不足、制度宽泛和程序低效的问题。伴随乡村治理现代化的推进和乡村振兴战略的全面实施以及各地的实践探索，村级议事协商必然会与治理有效高度契合，为乡村振兴事业凝聚更大的合力。

参考文献：

- [1] 李德. 如何提升基层干部议事协商能力[J]. 中国党政干部论坛, 2021(12): 76.
- [2] 韦少雄. 新时代村民自治的有效实现形式: 探索、论争与展望[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022(11): 190.
- [3] 许波荣. 新型乡村软治理的逻辑理路、再造困境与优化路径[J]. 理论导刊, 2022(8): 80.
- [4] 董石桃. 基层协商民主中公民参与模式的理论模型与实践样态[J]. 探索, 2019(4): 64.
- [5] 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): 8.
- [6] 徐岑琛. 乡村振兴中村级议事协商制度建设的功能定位、现实难点和破题思路: 基于制度哲学的思考[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022(3): 97.
- [7] 梁丽芝, 赵智能. 乡村治理中的农民主体性困境: 样态、缘起与突破[J]. 中国行政管理, 2022(6): 151.
- [8] 张仲涛, 赵敏. 基层协商民主中公共理性的培育理路[J]. 学习论坛, 2022(1): 83.
- [9] 白书宁, 洪向华. 技术变革助力基层治理能力现代化的进路探讨[J]. 领导科学, 2022(1): 81.
- [10] 郭雨佳, 张等文. 改革开放以来农村基层协商民主制度化: 驱动因素、嬗变历程与基本经验[J]. 理论月刊, 2020(8): 39.

【责任编辑：张亚茹】