

基层全过程民主治理实践机制与资源下乡优化路径

朱战辉



(武汉大学新闻与传播学院,湖北武汉 430072)

摘要 乡村振兴背景下,将全过程人民民主的制度优势融入基层社会治理实践,农村基层全过程民主治理是基层民主实践的具体形式,体现出全过程人民民主的真实性和有效性。国家资源下乡为农民提供基本公共服务,外部资源输入的项目化管理方式,脱嵌于基层社会治理过程,影响农民参与性和乡村治理效能提升。资源下乡与基层全过程民主治理实践相结合,以农民主动需求为中心,通过民主动员的需求表达、民主协商的利益整合、民主决策的需求转化、民主参与的需求回应、民主监督的权责平衡等运行机制,实现资源下乡、基层民主与乡村有效治理的有机统一。资源下乡嵌入农村公共事务治理过程,通过资源下乡和农民动员,激活农村基层全过程人民民主治理体系,为农民群众在创造美好生活中的主体作用发挥提供体制机制保障,是新时代国家资源下乡与乡村治理现代化建设的重要探索方向。

关键词 乡村振兴;全过程人民民主;基层治理;资源下乡

中图分类号:C911 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2024)05-0193-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2024.05.017

中国特色社会主义民主政治是制度和实践的统一,“全过程人民民主”的重大理念,是对中国式民主实践和民主政治形态的一种高度概括。党的十九届六中全会强调“积极发展全过程人民民主”,“使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造”。党的二十届三中全会进一步指出“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求”,把人民当家作主具体、现实体现到社会生活各方面,“健全基层党组织领导的基层群众自治机制”,拓宽群众有序参与基层治理渠道。“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的”^[1]。基层是全过程人民民主的重要实践场域,全过程人民民主包含政治形式和治理效能的统一^[2]。在乡村振兴战略背景下,基层全过程人民民主实践,与基层治理现代化和农民美好生活需要有直接相关性,当前学界围绕全过程人民民主及其与基层治理相关性问题进行了广泛讨论。

首先,民主政治的制度话语侧重对全过程人民民主内涵的阐释。现代西方政治理论中,以人民主权为核心内涵的民主被化约为选举的过程^[3],选举作为民主的核心是对民主概念的程序性定义。西方式民主通过选举形式表达,实质是少数精英民主和资产阶级利益的固定制度安排^[4],选举只是政治过程的一个环节并不等同于民主政治,程序民主也不等于实质民主。中国政治文明坚持以马克思主义为指导,继承传统政治文明的优秀基因^[5],形成了全过程人民民主。全过程人民民主是中国特色社会主义民主政治实践发展的产物,追求形式与实质的统一,是具有显著制度优势的高质量民主^[6]。在制度设计上,全过程人民民主超越了程序性的选举民主,追求多方面民主权利的保障,将民主选举、民主决策、民主协商、民主监督等民主过程有机结合,表现为一种全链条、全方位、全覆盖的民主形态,将民主价值和运行机制贯穿到政治、经济、文化和社会各领域^[7]。党的领导、制度授权、政治协

商等构成全过程人民民主的制度基础^[8],坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的根本原则^[9]。

其次,治理视角关注全过程人民民主与基层治理的关系。全过程人民民主是中国特色社会主义民主政治发展长期实践的产物,其制度优势不仅体现在政治层面,还体现在社会治理实践层面^[2],包含制度话语和治理实践的有机衔接^[10]。基层民主自治研究经历了从民主选举到有效治理的重心转向,关注基层民主的运行绩效^[11]。全过程人民民主有助于重新找回被选举荫蔽的其他政治过程,在选举之外更强调治理,将治理中的民主作为实质性民主的核心^[12]。农村是全过程人民民主的重要实践场域,村民自治的长期实践,体现了基层治理与民主的深刻关联性。基层全过程人民民主与基层治理相容相生、有机复合,强调民主的真实性与有效性,能够持续激发人民群众参与基层社会治理的内生动力,为基层治理现代化提供价值导引^[13]。全过程人民民主的基层实践呈现出民意征集、民主协商、民主表决、民主监督等关键的结构性要素^[14],体现为全方位动员、全体系架构、全流程监督的运作模式^[15],丰富了基层全过程人民民主的治理内涵和实践形态。

既有研究多在政治理念和制度设计层面阐释全过程人民民主的丰富内涵,并且探讨了全过程人民民主与基层治理的相互关系,将全过程人民民主的讨论扩展到农村基层治理实践领域。相关研究为本文提供了全过程民主治理视角启发,但是对全过程人民民主嵌入基层治理的有效路径分析还有待扩展,仍需进入基层治理的具体场景和实践过程,将全过程人民民主融入乡村治理未来发展方向进行考察。在乡村振兴背景下,面对城乡发展不平衡、农村发展不充分的现实矛盾,国家通过资源下乡为农村提供公共品和基本公共服务供给。国家资源下乡如何有效回应农民生产生活需求,并转化为基层治理效能提升,将全过程人民民主融入乡村治理的未来发展方向中,成为新时代乡村治理现代化的重要议题。基于此,本文从全过程人民民主的治理视角出发,立足乡村振兴和国家资源下乡的制度环境以及乡村转型的社会环境,进入农村公共事务治理的时空场景和具体实践过程,探讨全过程人民民主嵌入基层公共事务治理的实现机制,反思外部资源输入如何与农民现实生活需要有效衔接,并转化为农民集体行动和乡村有效治理。基层全过程人民民主是民主制度与治理实践的有机统一,全过程人民民主嵌入基层公共事务治理,成为国家资源下乡优化路径的探索方向。

一、乡村治理转型与资源下乡“最后一公里”困境

乡村治理是国家与乡村社会接触过程中所形成的各种关系的总和^[16],国家与社会关系形态塑造乡村治理的结构和运行模式。当前国家治理现代化和实现共同富裕的重点难点都在农村,乡村治理的核心在于回应农民的“急难愁盼”,满足农民对美好生活的需要。国家通过财政资源下乡为农民提供基本公共服务,资源下乡成为当前乡村治理转型的重要驱动因素。

一方面,资源下乡与乡村治理制度环境变化。税费改革推动国家与农民关系的转变,国家不但取消了农业税费,而且向农村投入大量财政资源支持农村发展建设。国家资源下乡加大对基层民生工程和公共服务的有效投入^[17],以项目制管理为核心确立起新的乡村治理体制,推动乡村治理转型。随着国家能力增强,大量财政资源持续向农村输入,极大改善了农村基础设施和公共服务水平,农村基层治理机制也发生变化,大部分农村公共品借助资源输入由政府直接供给^[18]。国家资源下乡的项目制运作模式下,国家规范下乡、标准下乡、监督下乡,为国家控制监管资源下乡提供了一套严格的操作手段^[19],在国家与乡村社会之间搭建了一条直接通道^[2],日益强化国家对基层公共事务的直接介入能力。国家治理现代化进程中,国家资源下乡的制度化路径和项目制管理方式,推动乡村治理规范化和行政化,乡村治理不断被吸纳进国家正式治理体制。

另一方面,资源下乡与乡村治理的社会基础变化。城市化进程中,农民加速流动和分化,传统乡土社会中生产、生活和价值于一体的社会秩序达成机制不断瓦解,城乡社会转型期乡村治理面临日

益复杂的社会环境。一是农民群体分化和利益多元化,使得农村生产生活领域的需求具有多样化、差异性特征。外部资源下乡为农村提供公共品和基本公共服务,满足农民日益增长和多样化的生活需求,需要通过乡村治理来凝聚共识,将农民差异性需求转化为村庄公共需求。二是随着城市化的快速推进,农村人财物不断流失,村庄空心化、治理主体缺位、治理资源不足等,使村庄生产生活和治理领域出现不同程度的失序状况。村庄社会和农民日常生活逐渐问题化,乡村社会建设要实现一种治理性团结的理想状态,就要具体落实到群众生产生活秩序建构中^[20]。农民分化和利益多元化,增加了农村基层的复杂性、多样性,农村基层治理需要直面日益复杂多样的村庄公共事务和群众需求。在国家资源下乡与乡村社会公共性弱化的情况下,如何保障国家资源有效进村,实现农村公共事务的有效治理,成为当前乡村治理的重要问题。

为了保障国家资源下乡的规范性,在严格的项目管理制度下,国家资源下乡路径日益规范化、标准化。项目资源下乡最终要在乡村社会实施,然而转型期乡村社会复杂性不断增加,标准化规范化的项目资源落地实施,与差异性复杂性乡村社会之间的张力,带来国家资源下乡的最后一公里困境,成为当前农村基层治理的突出挑战。

其一,标准化规范化的资源下乡路径与农民差异性多样性现实需求有效对接困境。国家财政资源以项目化管理方式向农村输入,为了保障资源下乡的规范化,通过项目制的技术性策略,将复杂的地方社会进行简单化和清晰化,并通过标准化的程序格式来加以控制^[21]。然而,标准化的项目资源供给忽视了转型期农村社会和农民需求的差异性和复杂性,导致农村公共服务供给与农民现实需求之间存在精准有效对接困境^[22]。其二,项目资源进村的刚性化与农民参与困境。随着国家资源大量输入,政府承担了农村基础设施建设和公共服务供给责任,村级组织作为项目资源进村落地的具体执行主体和责任主体。由于国家和政府直接向农村供给公共物品,在日益刚性的制度环境下,村级组织更多的是完成上级政府任务,应对上级监督检查,保障项目资源落地的规范化,农村基层治理的自主性弱化。村级公共品供给的国家化、国家资源进村的刚性化执行,农民实质上成为被服务的客体,农民认为“都是国家的钱,反正国家迟早要建”,农村公共事业建设中“等、靠、要”“国家干,农民看”现象不断出现。村级组织缺乏动员农民、组织农民参与村庄公共建设的动力和能力,大部分农民退出农村公共事务治理过程,乡村治理的自主性和农民主体性弱化,甚至出现国家资源投入越多,问题越突出的困境^[23],带来资源消解自治的意外后果。

二、全过程人民民主嵌入农村公共事务治理的实现路径与运行机制

乡村处在国家与社会的交叉领域,农村基层治理兼具国家性与社会性^[24],乡村一线治理在基层治理制度环境中展开,也深嵌在乡村社会生活环境,直面日益复杂的乡村社会,回应多样化的农民生产生活需求。国家资源下乡为农民提供生产生活领域的基础设施和基本公共服务,如何有效开展基础设施建设和公共服务,成为当前农村基层公共事务治理的主要内容。公共事务治理的关键在于,在特定的环境和主体参与下,一群相互依赖的人如何能够有效组织起,在小范围事务中形成集体行动达成公共事务的自主治理^[25]。公共事务具有公共性特征,应当以基层民主的方式来解决,在基层公共事务治理中嵌入全过程人民民主的治理理念,能够化解治理绩效与民主精神的张力^[26]。习近平总书记指出“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的”^[1]。党的二十届三中全会强调健全基层党组织领导的基层群众自治机制,拓宽群众有序参与基层治理渠道。农村基层全过程人民民主的真实性和有效性,在于激发农民群众参与农村基层公共事务治理的内生动力,实现资源下乡、基层民主与基层治理效能的有机统一。实践中,一些地区探索发挥全过程人民民主的社会治理效能,将全过程人民民主理念嵌入资源下乡和乡村治理实践过程,对群众进行社会动员,激发农民参与乡村建设的内在动力,有效解决了外部资源与农民内生需求匹配,提升农村基层治理能力和资源使用效率,具有重要启发意义。

1. 经验呈现

本文的经验基础来源于北京市Z镇的乡村振兴示范区项目建设实践探索^①。Z镇地处北京市远郊,全镇人口1.1万人,常住人口7000多人,青壮年劳动力主要流向市区就业,在村生活主体主要是中老年人,镇域经济以果树种植为主,保持着以家庭为单位的小农户经营模式。2022年Z镇获批国家乡村振兴示范区建设项目,积极探索“全过程人民民主+全项目村级自施+全链条工程监管”模式,即“村级自施工程”,将乡村建设过程交给村庄和农民。针对项目资源下乡和乡村建设中存在的“政府在建、农民在看”,政府工程与农民迫切需求吻合度不高,以及村级工程缺乏监管和群众参与等普遍问题。Z镇在上级政府指导下,探索依法依规对施工技术要求较低的工程,优先交由村集体带领农民自施,一般是项目资金总额不超过100万元、与农民生产生活紧密相关的小型民生工程。村级严格履行“四议两公开”民主程序,引导村民全程参与乡村建设,保障农民的知情权、参与权、表达权和监督权,发挥全过程人民民主的社会治理功能,保障村级自施工程的规范有效实施。村级自施工程,优先考虑解决民生问题,回应农民“急难愁盼”的迫切需要,实现农民现实生活中的迫切需求与资源下乡的有效衔接。与此同时,通过项目资源投入激发农民主体力量参与乡村振兴,开展美丽乡村建设,农民成为创造美好生活的主体。如表1所示,2022年和2023年Z镇“村级自施工程”项目建设相关情况。

表1 Z镇“村级自施工程”模式实施情况

村庄	项目资金/万元	资金来源	建设内容	解决问题	实施模式
上村	98	乡村振兴专项资金	街道改造、管道维修、规划建设停车位等	街道狭窄、村民乱搭乱建、道路拥堵、雨季排水不畅	村集体带领村民自施
营村	99	乡村振兴专项资金	生态停车场建设、下水管道建设与维护等	村内停车难、人居环境差、道路边沟损坏	村集体带领村民自施
庙村	91	乡村振兴专项资金	人居环境整治、沿河道路建设和景观提升、农田小水利等	旧村改造环境提升、农业生产基础设施损坏维护	村集体带领村民自施
湖村	81	乡村振兴专项资金	居家养老基础设施建设、村内公共休闲场所建设、产业发展配套设施	村内缺乏休闲场所、农村老龄化问题严重、村集体资产闲置	村集体主导、村民参与、市场主体承接
全镇各村	每个村庄30~40	市、区下拨党群服务经费	村级治理、民生实事	村民生产生活中“急难愁盼”各类民生小事	村庄自主实施

注:本表根据笔者调研期间对镇村干部的访谈、政府部门文件、工作总结等相关材料整理。

2. 全过程人民民主嵌入村庄公共事务治理的实践机制

发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求,完善基层民主制度体系,需要健全基层党组织领导的基层群众自治机制,把人民当家作主具体、现实体现到社会生活各方面。国家资源下乡向农村提供公共品和基本公共服务,改善农村民生状况,提升城乡基本公共服务均等化水平,农村民生事业建设是当前村级公共事务治理的重要内容。基层民主与民生天然地联系在一起,农村基层民主建设实际内容是民主与民生的统一。全过程人民民主构成新时代民生建设的政治保证和有效途径,民主治理的运行由社会民生出发和促成,并最终落实到社会民生的实现^[27]。农村基层全过程人民民主实践,贯穿在农村民生事业建设和公共事务治理的民主动员、协商、决策、参与和监督各个环节,构成一个连续统一的过程,有助于拓宽农民群众参与村级治理渠道。Z镇“村级自施工程”实践中,全过程人民民主嵌入农村公益事业建设,实现农民的全过程民主协商、决策、参与和监督,充分发挥农民作为村庄建设和创造美好生活的主体作用。

首先,建设前的群众动员和需求摸底。村级自施工程坚持以农民需求为导向,优先解决民生问题,回应农民的“急难愁盼”,项目申报、建设内容的确定,前提是进行广泛的社会宣传动员和群众需求摸底,让群众享有知情权,同时充分表达生产生活中的迫切需求。其次,建设过程中引导农民参

^① 资料来源于北京市Z镇人民政府乡村振兴示范区总结材料以及笔者于2023年7月在Z镇开展的为期近一个月经验调研材料。

与。在村级项目方案谋划和工程实施过程中,充分发挥群众民主协商、民主决策和民主监督的作用,将外部资源输入转化为村庄公共事务,并为村民搭建参与村庄公共事务的民主治理平台,让农民充分参与工程建设的全过程,成为创造美好生活的真正主体。最后,建设后明确村民责任实现项目长效管护。村级自施工程围绕民生需求展开,民生事业建设成果具有公共品性质,由村民共享,项目建成后持续发挥效益的关键在于村民的主体责任意识和长效管护机制。项目建成后继续明确村委会和村民作为实施主体和受益主体的管护责任,建立村级自施工程受益村民自管方案。全过程人民民主嵌入农村民生事业建设和公共事务治理实践,发挥农村基层民主治理的民生效能,具体包含如下实践机制:

一是民主动员的需求表达机制。农村基层全过程人民民主治理实践,聚焦于满足农民生产生活所需,体现全过程人民民主的真实性和有用性。由于项目资源有限性,面对数量众多的村庄和多样化农民需求,资源输入需要一个动员过程。地方政府和村级组织是项目统筹规划、申请审核和资源分配的重要主体,项目谋划和资源分配坚持优先解决民生问题为导向。因此宣传动员农民进行生产生活需求的有效表达,成为民生工程建设的基础条件。项目建设前,为了摸底群众需求,乡镇党委政府组织动员镇、村两级干部,利用周末、节假日等村民在村人数比较多的时间,进行宣传动员,让村民充分了解乡村振兴信息和表达自身诉求,了解和收集群众的迫切需求。例如,2022年利用春节前夕,Z镇在全镇开展“送福到家”暨民情大走访活动,镇村干部走村入户,探民情访民意,制定了“民情大走访活动调查问卷”,起底群众身边的现实问题并形成民情台账。乡镇党委政府围绕群众普遍反映的核心问题,进行统筹布局和项目谋划。既有的村民自治框架和乡村治理体系,是宣传动员农民的重要平台和农民需求表达渠道。一方面,村两委干部、网格员等村级治理和服务主体,长期生活在村,对村民每家每户的情况和村民需求最为了解,具有嵌入熟人社会倾听农民反映诉求的天然优势。另一方面,村民代表会议、党员会议、村庄理事会等村级民主治理体系以及接诉即办、网格化治理等基层治理和服务体系,为农民诉求表达提供了制度化平台和便利渠道,成为群众诉求收集和反馈的重要渠道。村级自施项目建设前,充分发挥村级组织的宣传动员作用,全面充分向群众传达政策,摸底群众需求,为项目工程的申报和资源统筹分配奠定了基础。

二是民主协商的利益整合机制。农民分化带来需求和利益的多元化,因此在项目谋划阶段,对差异性的群众需求进行精准识别和利益整合至关重要。群众需求的精准识别,既建立在前期对农民需求摸底的基础之上,也需要发挥民主协商的作用进行诉求筛选和利益整合。在项目谋划阶段,民主协商形式主要体现为镇村协商、代表协商、村民协商等,充分发挥村集体组织农民议事的协商民主作用,形成村庄建设的民意共识。在Z镇乡村振兴一期规划建设中,通过镇村协商和民情大摸底,乡镇党委统筹资源优先支持人居环境整治和民生事项。针对民情大走访摸排的农民需求,进行分类识别和统计,初步确定上村街道改造、营村停车场建设、湖村养老服务、庙村旧村改造环境提升等一批村级自施工程项目。村民代表协商、村民协商等村内民主议事机制,不仅使村民意见得以充分表达,也在一次次民主协商议事的过程中逐渐形成共识。例如,上村的街道提升改造项目实施前,通过问卷、走访摸排全村1031户村民诉求。并对群众反馈比较集中的需求进行分类统计,整理出街道排水不畅、污水处理条件差、道路路面狭窄、街面电线杂乱、缺少活动场地、停车困难、住房与道路高度落差大等十余项突出问题。然而,村庄之间的实际状况存在差异性,群众诉求具有多样化和模糊性等特点,如何精准识别与整合群众需求成为乡村治理的难题。村干部和村民最了解村庄实际和村民彼此之间情况,发挥村级民主协商机制是进行群众诉求精准识别的有效途径。村两委是村庄整体利益的代表,发挥着组织村民协商、进行利益整合与达成公共意志的作用。村两委根据村民反馈的诉求,组织村两委会议、党员会议、村民代表会议、村民大会等多种民主协商方式,让村民充分表达需求。同时对不合理、不紧急、涉及范围相对较小的需求进行筛选,在几个相对集中的领域将群众需求具体化,实现对群众需求的精准识别和利益整合。例如,庙村在乡村振兴项目谋划中,村民利益诉求分散、差别大,难以集中有限的资源办大事。村两委组织村民进行多次民主议事,最终选择群众利益诉

求交叉点最大的公共环境卫生问题进行集中整治,涉及农户菜园围栏建设、道路拓宽、增设公共照明设施、村庄垃圾集中点和中转设施等与每家每户利益紧密相关的具体建设内容。村集体组织村民议事,发挥村级协商民主的作用机制,为村民诉求表达、识别和利益整合提供了有效路径,为乡村振兴的项目谋划和决策实施奠定了基础。

三是民主决策的需求转化机制。外部资源进村落地,需要形成具体的项目建设内容和实施方案,因此需要将多样化的群众需求转化为大多数农民的共同需求。村级自施工的建设方式、建设内容和建设方案的确定,需要通过村庄民主程序持续地沟通、协商、表决以达成共识,将群众个体化需求转化为公共需求和公共事业建设方案。比如,Z镇上村的街道改造提升,由于项目资源申请额度不能超过100万元,在资源有限的情况下必须由村庄民主决策来确定建设内容和实施方案。在前期群众需求摸底和初步整合的基础之上,村两委干部、党员代表、村民代表等继续召开协商会议,商讨研究工程建设方案,最终形成了“由村集体带领老百姓承接街道升级改造工程”的项目村级自施建设方式。建设内容围绕街道改造提升和环境卫生整治,根据前期摸底确定选择雨季积水、道路狭窄、缺少绿化和活动场所等半数以上村民共同反映的问题进行改造。营村通过“四议两公开”的民主程序,组织村内各种形式的代表会议、村民协商会议等,共同商议村庄建设内容和实施方案,最终通过民主投票和代表会决策方式,确定了优先建设村内停车场,解决村民停车难问题。按照优先顺序,结余资金再依次回应村民的其他迫切需求,得到大部分村民的认可。在村级自施工工程谋划和实施过程中,通过村级民主决策,将差异性的群众需求转化为村庄公共需求,并形成具体的实施方案,为资源进村落地实施打下了坚实基础。

四是民主参与的需求回应机制。全过程人民民主嵌入农村基层公共事务治理,需要调动农民群众的主动性、积极性和创造性。外部资源下乡转化为村庄公共资源,通过村级自施工,回应农民生产生活需要。在方案实施中,村级组织和村民是乡村建设主体,因此村民的广泛参与和集体行动的达成是关键。为了实现工程方案的有效落地实施,村级自施工工程建设模式,确定村股份经济合作社作为村级自施工的实施主体,村委会为施工质量的自控主体,并通过村庄民主选举确定了具体施工的管理小组及人员分工,成立领导小组、协调小组、工程质量监督小组、财务监督小组等。施工材料采购、施工设备租用、村民投工投劳等,由村集体组织村民参与。比如,上村整个工程施工环节,组织了长期在村、有建设经验、身体状况好的59位村民参与建设,以不高于市场价格给予用工补贴。

村庄和村民是村级自施工的建设主体,在保障工程质量的前提下会对资金使用精打细算,发挥人民群众的创造性,将有限的资源尽可能多地满足村民需求,实现超出基本公共品的更高水平的公共事业建设。上村原本一条街道的改造工程,利用村集体带领村民自主实施节省下来的项目资金,对另一条街道近百米的排水沟进行了改造,解决了雨季排水难问题,增设防渗化粪池、口袋公园等小型设施,提高了村民生活质量,得到村民的赞许和支持。营村通过村集体带领村民自主实施,节省了工程建设的程序资料费、人工费、原材料费用等,原本建设一个砾石生态停车场的项目预算,因为集体精打细算、村内闲置劳动力用工成本低以及程序性花费减少等原因,结余十多万元,在村庄中又另外建了两个小型停车场,解决了村民停车难问题。在回应村民需求时,外部输入的项目资源相对有限,难以做到对群众需求的广泛满足,需要动员更广泛的群众参与和整合社会资源进行群众需求的回应。湖村作为乡村互助养老试点村,探索建设养老驿站等农村居家养老服务基础设施。但是外部项目资金输入有限,难以满足建设资金需求。为了缓解资金不足的难题,村委会和筹备小组,协调整合村庄闲置小学校舍、村民废弃宅基地、房屋等集体资源,同时动员乡贤和村民捐助筹集近20万元慈孝堂养老基金。在全镇范围内率先建设了村庄养老驿站、养老互助点等居家养老基础设施,为农村老年人提供了养老和休闲娱乐去处,满足了农村老年人居家养老服务需求。

五是民主监督的权责平衡机制。村庄民生工程建设具有公共品性质,建设成果由村民共享,村民是真正的受益主体,有助于激发村民的主体责任意识,积极参与村庄公共事务的监督。群众民主监督作用的发挥体现在工程建设的全过程,涉及项目建设内容完善、施工质量、资金监管以及后续维

护等方面的民主监督。由于村民是真正的受益主体,村民的社会化监督是保障工程质量建设和规范的重要因素。施工过程中,民主选举成立工程质量和财务监督小组,同时涉及的每户村民都是监督者,由于与自身利益密切相关,在提出完善工程施工意见、监督工程质量等方面发挥着重要作用。例如,上村街道改造施工过程中,沿街的每户村民都是监督者,村民根据建设规划方案和自身利益,参与全过程的监督,自发提出完善意见100多处,既满足了自身的利益诉求,也推动整个项目建设效果的提升,增进了公共利益。由于村级自施工程是村集体带领村民实施,在权力监督、建设材料质量监督、资金使用监督等环节,严格遵循“四议两公开”民主程序,发挥农民社会化监督作用,解决了资源落地和工程建设的规范性和有效性问题。

村民既是村庄公益事业建设的受益者,也是创造和维护美好生活的责任主体,工程建设后持续发挥效益,同样离不开村民监督和主体责任意识的发挥。为了强化建设成果的村庄自主管理,在村庄内部成立由村干部、村民代表、党员代表组成的安全质量监管小组、长效管护小组,将民主监督贯穿在工程建设中和项目建成后的管护环节。同时明确每位受益村民的主体责任,由受益村民进行认领管护,负责户外村内公共基础设施的后续管护,人为破坏的由村民监督破坏主体和责任主体负责修复,非人为因素损坏的纳入村委会管护责任。Z镇为了更广泛和有效地推进村级自施工程建设的覆盖范围和实施效果,以实施村级自施工程的村庄为试点,制定了“受益村民自管方案”,进一步明确村民的权责范围,对村庄公共性再生产起到积极作用,形成了村民共建、共治、共享的乡村建设模式。

三、农村基层全过程民主治理效能与资源下乡优化路径

随着乡村振兴战略持续推进,国家资源下乡为农民提供基础设施和基本公共服务供给的力度不断加大,改善了农村基础设施和公共服务状况,促进城乡基本公共服务均等化。如何保障资源下乡的规范和有效,将国家资源下乡转化为农民对美好生活的创造能力,融入乡村治理现代化发展方向,成为资源下乡优化路径的探索方向。基层全过程民主治理是政治形式和社会治理的统一,将全过程人民民主的制度优势转化为治理效能,以基层民主提升基层治理效能,实现民主过程与治理效果的辩证统一。健全基层党组织领导的基层群众自治机制,是健全基层民主制度的重要内容,拓宽群众有序参与基层治理渠道,把人民当家作主具体、现实体现到社会生活各方面。农村基层全过程民主治理,以民主促民生,动员农民全面参与乡村建设,发挥农民创造美好生活的主体作用,体现了全过程人民民主的真实性和有用性。国家资源下乡嵌入农村基层公共事务治理过程,是完善农民参与乡村建设程序和方法的探索,引导农民参与乡村建设和共同缔造幸福美好生活,为新时代乡村建设和资源下乡路径优化提供有益借鉴。

1. 面向农民需求的资源下乡与基层群众动员

国家通过资源下乡为农民提供基本公共服务,面向群众需求的资源下乡,解决农民生产生活中迫切需要解决的问题。当前正处于快速的城市化发展进程,农民加速向城市流动,农民分化日益明显,乡村社会复杂性增强。城乡社会转型期农民生产生活需要具有差异性和多样化特征,增加了国家资源下乡为农民提供精细化公共服务供给的难度。针对农民群体分化和现实需求多样化的现实情况,在资源下乡实践中,构建以农民生产生活迫切需求为核心、动员型治理的农村公共品供给路径。

国家资源下乡和农村公共服务供给主要有两种类型。一类是覆盖面广、标准化程度高的基本公共服务,如养老、低保、医疗、教育等基本公共服务与农村大型基础设施建设。这类公共服务专业性强、标准化程度高、涉及资源量大,采取政府统一标准和项目化供给方式能够保障政策资源下乡的规范性和有效性。另一类是标准化程度低、覆盖范围较小的公共服务,比如农村公共物品供给、美丽乡村建设等户外村内的公共事务。这类公共服务与具体村庄和农民的生产生活紧密相关,但是由于基层社会复杂性,以及农民群体利益分化带来的基层实际需求的多样性、差异性等现实因素,针对这类需求的公共服务供给难以采取统一的路径和标准。

随着精准扶贫和乡村振兴战略的持续推进,国家资源下乡大力支持农村基础设施建设和基本公共服务供给,城乡基本公共服务一体化水平提升。在乡村社会现实环境中,第二类围绕农民日常生活需要的公共服务,成为完善资源下乡和乡村治理的重点领域。因此,面对农村基层社会多样性、复杂性和群众诉求差异性的现实情况,应当探索将技术要求不高且与农民生产生活紧密相关的公共品供给,交给村集体和村民自主实施,充分发挥农民群众创造美好生活的主体能动性。一些地方探索的“以奖代补”“村级自施工程”“村级公共服务和社会管理资金”等资源下乡路径,将资源下乡和项目工程的实施单位和主体放到村庄,融入村庄治理过程,充分动员群众,实现资源下乡与群众需求有效对接,具有一定的借鉴意义。例如,在“村级自施工程”建设模式下,国家和政府并不是直接向农村供给公共品,而是将外部资源输入转化为村庄自主建设的资源,建设内容和建设方案由村集体带领村民通过民主自治的方式来确定。村民自治与基层全过程民主治理,为农民需求表达提供了制度平台和有效渠道,农民根据生产生活中的迫切需要,通过群众动员,发挥民主协商、民主决策作用,将差异化的需求转化为村庄公共需求,实现外部资源输入与农民现实需求的有效精准对接。

2. 嵌入基层治理过程的资源下乡与农民主体性参与

资源下乡嵌入农村基层全过程民主治理过程,有助于激发农民主体性和对乡村建设的广泛参与性。外部资源进村落地,需要村级组织承接和村民参与,项目工程实施过程也是组织动员群众参与公共事务治理的过程。农民是乡村建设和创造美好生活的主体,村集体带领村民自主实施的“村级自施工程”,核心是在村民自治框架下组织动员村民参与村庄建设,将国家资源下乡转化为农民用来解决生产生活迫切需要解决问题的公共资源。资源下乡与每个村民利益密切相关,是农民积极参与村庄公共事务的内在动力。资源下乡嵌入农村基层民主治理过程,农民主体性参与贯穿在项目实施和村庄建设的全过程。村民自治的制度框架和全过程民主治理实践,使农民在村庄建设方案制定、方案实施和建设成果共享等方面处于主体地位,激发农民主体性,实现农民对乡村建设的广泛参与。

与此同时,强化农村基层组织引领是激发农民参与乡村建设的组织基础。农民是乡村建设主体和受益主体,在资源下乡过程中,发挥基层党组织引领和村集体动员农民的优势,为农民参与乡村建设提供制度化和组织化路径,让农民群众成为美好生活的创造者。一方面,在国家财政能力整体有限的情况下,国家资源难以以为农村提供高标准全覆盖的公共物品和公共服务。因此在创造美好的过程中,需要充分发挥农民的主体性作用,动员群众、整合社会资源开展乡村建设,降低乡村建设的财政负担和村集体负担,避免农民“等靠要”思想。另一方面,发挥村集体在动员农民参与乡村建设中的组织优势和社会资本优势,引领和组织农民全面参与乡村建设,激发农民的主体性、主动性和创造力,自己创造美好生活,有助于解决“政府干、群众看”、资源下乡“最后一公里”等基层治理难题。

3. 资源下乡促进村庄社会整合与乡村治理有效

国家资源下乡与基层全过程民主治理有机结合,促进乡村社会整合与公共性再生产,是实现乡村治理有效的重要路径。村集体带领村民自主实施的项目工程建设模式,将外部资源下乡为村民提供公共物品和公共服务的过程,与村庄公共事务治理过程有机结合起来。外部资源下乡和项目建设,为激活村民自治提供了契机^[28]。在快速的城市化进程中,农村人财物外流,村庄社会治理秩序不断解体,村庄公共性弱化,村级治理和农民生产生活出现失序现象。在村庄内生资源和内生性事务密度降低的情况下,将外部资源输入转化为村庄公共事务,提高资源使用和乡村建设的公共性,以全过程民主治理方式进行乡村建设,激发村集体组织动员农民和农民积极参与村庄建设的活力。村级自施工程建设和基层民主治理过程,是村民多元化需求和利益整合的过程,也是重新确立村庄公共规则的过程。全过程人民民主强调将外在约束的责任转化为内在的行动自觉,通过全过程民主治理过程,提升农民责任感和主人翁意识,将村庄公共规则进一步转化为建设成果长效维护的农民自觉行动。乡村建设的全过程民主治理方式,通过资源下乡、基层民主治理过程,重新整合乡村社会,促进村庄公共性再生产。

国家资源下乡不仅向农村提供公共品和基本公共服务,也是提升基层治理体系和治理能力现代

化水平的过程。外部资源输入和项目工程落地,需要村庄和村级组织承接,因此资源下乡嵌入农村基层治理过程,激活基层民主治理体系,是实现国家资源有效落地和提升乡村治理效能的关键。资源下乡的项目化工程化管理方式,农村公共品和公共服务由国家包办,资源下乡与农村基层治理过程脱嵌,农民成为被服务的客体,消解了村级治理的自主性和公共性,资源下乡难以转化为乡村治理效能的提升。与此同时,对于部分地区农村而言,村集体经济薄弱制约了村级组织服务群众和社会治理能力的提升,村庄公共品和公共服务供给主要依赖国家资源下乡支持,国家直接供给公共服务,使农民产生等靠要思想。国家资源下乡过程与农村基层民主治理过程相结合,通过外部资源输入激活基层民主治理,重构乡村治理中的公共性,有助于提升资源下乡效率和基层治理效能,同时也契合乡村治理体系和治理能力现代化建设需要。

四、结语

乡村振兴背景下,国家资源下乡为农民提供基本公共服务,推进城乡基本公共服务均等化,满足农民对美好生活的需要。国家资源下乡的项目化管理方式,通过标准化、程序化的资源下乡路径,保障财政资源的规范化使用。但是资源下乡的进村落地过程,需要直面农村基层的复杂性和群众需求的多样化、差异性,标准化的国家资源下乡路径与农村基层复杂性社会和差异化现实需求之间存在适配困境。国家资源下乡有效落地,需要处理好资源下乡与基层治理关系问题,将外部资源输入转化为农民美好生活和乡村有效治理。党的二十届三中全会提出完善基层民主制度体系,将人民当家作主具体、现实体现到社会生活各方面,拓宽群众有序参与基层治理渠道。农村基层全过程人民民主治理是政治形式和治理效能的统一,全过程人民民主嵌入资源下乡和农村公共事务治理过程,既保障了农民在基层治理中的民主权利,也有助于实现农民对乡村建设和村庄公共事务治理的参与性。新时期将国家资源下乡与基层全过程人民民主实践相结合,将外部资源输入融入乡村治理现代化发展方向,重塑农民主体性和乡村治理公共性,化解国家资源下乡与农民群众现实需求有效对接难题,促进资源下乡有效和基层治理现代化水平提升,是国家资源下乡路径优化的探索方向。

参 考 文 献

- [1] 习近平.论坚持人民当家作主[M].北京:中央文献出版社,2021.
- [2] 桂华.国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径[J].政治学研究,2022(5):27-38.
- [3] 约瑟夫·熊彼特.资本主义、社会主义与民主[M].吴良健,译.北京:商务印书馆,1999.
- [4] 亓光.全过程民主:中国共产党治国理政的思维变革与政治逻辑[J].社会科学研究,2021(2):1-8.
- [5] 刘九勇.全过程人民民主的传统思想渊源[J].政治学研究,2021(4):18-26.
- [6] 樊鹏.全过程人民民主:具有显著制度优势的高质量民主[J].政治学研究,2021(4):3-10.
- [7] 李笑宇.全过程人民民主的治理效能与优化路径[J].科学社会主义,2022(5):21-29.
- [8] 程竹汝.论全过程人民民主的制度之基[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(6):27-35.
- [9] 刘军,李洋.“全过程”的人民民主:中国式民主的制度设计与建设实践[J].科学社会主义,2021(1):146-151.
- [10] 孔繁斌.发展全过程人民民主:民主认同的新取向[J].探索与争鸣,2022(4):12-15.
- [11] 付建军.从民主选举到有效治理:海外中国村民自治研究的重心转向[J].国外理论动态,2015(5):82-89.
- [12] 熊易寒,林佳怡.社会治理中的民主参与[J].思想理论战线,2022(2):76-81.
- [13] 王炳权.论全过程人民民主与基层治理[J].甘肃社会科学,2023(1):1-11.
- [14] 王江伟.“全过程人民民主”的实践形态:结构要素与生成机制[J].求实,2021(5):17-30.
- [15] 张力伟,李璎珞.“三全合一”:基层全过程人民民主的运作模式及其内在机理——基于Q社区的实践分析[J].探索,2022(6):62-72.
- [16] 吕德文.乡村治理70年:国家治理现代化的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(4):11-19.
- [17] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [18] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究,2014(4):50-62.
- [19] 贺雪峰.资源下乡与基层治理悬浮[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022(7):91-99.

- [20] 熊万胜.社会治理,还是生活治理?——审思当代中国的基层治理[J].文化纵横,2018(1):115-121.
- [21] 詹姆斯·C·斯科特.国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2019.
- [22] 雷望红.论精准扶贫政策的不精准执行[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(1):1-8.
- [23] 李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J].学习与实践,2012(11):82-87.
- [24] 黄宗智.重新思考“第三领域”:中国古今国家与社会的二元合一[J].开放时代,2019(3):12-36.
- [25] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道——集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海译文出版社,2012.
- [26] 贾双跃.迈向“新集体行动的逻辑”:全过程人民民主嵌入基层公共事务治理的内在机理与优化路径[J].政治学研究,2022(6):86-98.
- [27] 王浦劬.政道与治道[M].北京:中华书局,2013.
- [28] 李凤,吕德文.混合型村级治理的现代建构——基于粤北溪村的个案研究[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,59(6):19-28.

The Practice Mechanism of Grassroots Whole-process Democratic Governance and the Optimization Path of Resources Going to the Countryside

ZHU Zhanhui

Abstract In the context of rural revitalization, integrating the institutional advantages of whole-process people's democracy into grassroots social governance practices embodies a specific form of grassroots democratic practice, reflecting the authenticity and effectiveness of whole-process people's democracy. The project-based management approach of providing basic public services to farmers through national resources going to the countryside and external resource input is detached from the grassroots governance process, affecting farmers' participation and the effectiveness of rural governance. The integration of resource allocation with grassroots whole-process democratic governance focuses on the practical needs of farmers in production and life. It achieves the organic unity of resource allocation, grassroots democracy, and effective rural governance through mechanisms such as the expression of democratic mobilization needs, the integration of democratic consultation interests, the transformation of democratic decision-making needs, the response to democratic participation needs, and the balance of rights and responsibilities in democratic supervision. The integration of resources into rural public affairs governance processes, combined with the mobilization of resources and farmers, activates the people's democratic governance system at the grassroots level in rural areas, and provides institutional support for farmers to play a central role in creating a better life. This represents a significant exploratory for the modernization of national resources allocation in rural areas and rural governance in the new era.

Key words rural revitalization; whole process people's democracy; grassroots governance; resources going to the countryside

(责任编辑:余婷婷)