



农村基层群众自治模式的优化和发展

——基于广州市增城区石滩镇下围村民议事制度改革创新的分析

□ 罗宗毅 李作钦 郭鲁江

农村基层群众自治制度是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。实践中，还存在一些亟待解决的问题，如：村民自治偏重于民主选举而疏于民主治理、村民自治异化为“村官自治”、村民代表会议缺乏程序规范等问题。这些问题的存在影响农村经济社会发展和群众生活水平的提高。广州市下围村从过去的一个远近闻名的“问题村”到今天“示范村”，他们以“民主商议、一事一议”为主要特征的民主议事制度改革，就是在全面深化改革的大潮中被“问题”倒逼出来的基层群众自治试验。

缘起

下围村地处广州市增城区石滩镇东南部，与东莞市的石龙镇和石碣镇隔江相望，村域面积约4平方公里，共有9个合作社，约600户，户籍人口2169人，外来人口约1000人。由于区位优势优越，成为原增城市改革开放的前沿之一，是经济技术开发区的所在地。20世纪90年代初的大开发、大建设热潮，带动了下围村的发展，占据了天时地利的下围村，想不发展都难，然而事与愿违，彼时的下围村，村务财务管理混乱，干群关系矛盾紧张，在长达20年的时间里发生了一系列集体越级上访和群体性事件，一批村干部因违纪违法受到法律制裁。下围村以往的“乱”，主要表现在：一是“村官自治”代替“村民自治”。权力掌握在少数人手中，群众诉求得不到解决，干部难以受到有效监督，引发了一系列群体性事件，集体越级上访更是常事。二是村内派系纷争严重。村民之间、干群之间没有基本信任，讨论大小事情都易引发谩骂、打架，每到换届选举都要大量警力维持秩序。三是基层自治制度难以落实。村干部缺乏法律意识，村民缺乏程序意识，遇事先想派系，长期“有会难开、有事难议、议而难决、决而难行”。四是经济社会发展严重受阻。村集体2万多平方米的经济项目闲置达20年，违章建筑、小五金、小化工遍地开花，散乱的养猪场几百家。

2014年起，下围村开启了转变之

旅，从原来的“问题村”一跃成为广州市的“文明示范村”，2015年3月更被评为“全国民主法治示范村”。这一转变一方面源于2014年换届选举后，新一届村“两委”班子确立了“还权于民、依法治村”的理念，建设村民议事厅，健全村民代表议事制度，实行“民主商议、一事一议”，为村民行使民主权利创造了条件。另一方面与增城区贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）精神密切相关。区委区政府提出，“大家的事情大家办，有争议、有矛盾的事情按照大多数人的意志办，事事商量、件件表决，应该成为各级领导干部化解基层矛盾的有效方法”，并选择下围村作为试点，探索推行“民主商议、一事一议”。

内涵

“民主商议、一事一议”基层群众自治新模式的理念是：还权于民、依法治村。即对村务、财务事项的决定，经村“两委”联席会议研究，形成议题和方案，再按程序提交村民代表会议进行民主商议，一事一议、民主表决，着力打造公开透明、民主公正的议事决策平台，变“村官自治”为村民自治。其主要做法有以下几方面。

建立议事厅，增进严肃性。村民议事厅的建立是下围村推行民主议事制度改革标志。下围村村民议事厅总面积约300平方米，议事厅设置了大型电子显示屏，直播会场发言、讨论、表决等实况，张贴了《石滩镇下围村村民代表议事制度》，列出了具体的议事清单。议事厅内按照参会人员议事权限，划分为主持、代表、列席、旁听、监督及发言六大功能区，参会人员佩戴相应会议牌对号入座。这些做法明确了参会人员的权利义务，结束了原来的会场乱象，促使参会人员认真履职。

完善制度，规范议事。一是会议授权制度。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村组法》）的规定，通过村民会议授权，将集体经济所得收益使用，土地承包经营方案，集体经济项目的立项、承包方案等授权村民代表会议讨论决定。

二是会前酝酿机制。村民的意见建议，经村“两委”联席会议讨论形成初步议题后，“两委”成员、村民代表负责落实联系户制度，通过入户走访、手机短信、微信群等方式收集群众的意见建议并修改完

善，保证议题的广泛性和代表性。

三是民主集中制度。凡是应当由村民代表会议集体讨论表决的事项都必须通过召开村民代表会议的方式讨论决定。其中，按照《村组法》的规定，下围村村民代表会议由村民代表和村委会成员组成，不是村民代表的村党支部委员和合作社主任应当列席村民代表会议，享有事权，但没有表决权；村务监督委员会成员列席会议，进行现场监督；根据议事内容，邀请非户籍人员、驻村企事业单位、社会组织代表等利益方及专家学者列席会议；建立旁听制度，允许村民通过申请到会旁听。

四是限时发言制度。村民代表会议讨论决定问题时，与会代表及列席人员都可以申请5分钟的发言时间和3分钟的补充发言时间。既可以让参会人员充分表达意见，更使其易于接受表决结果。

五是公开和确认制度。依据《村组法》关于村民代表会议的规定，并将决议有效的下限由“参会代表总数的过半数以上”提高到“参会代表总数的三分之二以上”，表决结果当场宣布并及时公开，村“两委”负责组织落实，“两委”成员和全体村民必须执行。

六是纪律处罚制度。对违反会议纪律的与会人员实行红黄牌警告制度。累计2次黄牌警告或1次红牌警告者，村民代表暂停1次表决权 and 议事权，列席人员暂停1次议事权。

实践推进，破解难题。2014年换届后，面对重重矛盾，村“两委”集体研究，决定以处理2万多平方米闲置项目为突破口，精心组织实施了第一次协商议事，整体收回和重新出租给发展商建设商贸中心，每年为村集体经济增加50多万元的收入，解决了困扰村民20多年的老大难问题，引起强烈反响。此后，下围村又以新的议事模式，盘活了一批闲置土地，引进了多个优质项目，取缔300多家“散、小、乱”养猪场，为发展高端产业腾笼换鸟。3年多来，下围村通过民主协商议事解决了村民普遍关心的热点难点问题，村民获得了实实在在的好处。

在协商议事中做到“四个坚持”。**坚持党的领导。**一是始终坚持党组织在基层民主治理中的领导核心地位，村党支部在上级党委指导下，对议事规则和议事活动把方向、定原则，党员积极做好群众工作，引导村民代表理性参会。二是村“两委”成员及党员认真落实联

系户制度，广泛听取意见建议，充分酝酿会议议题。三是村“两委”负责召集村民代表会议，村党支部书记负责主持会议，党员干部引导村民代表辩证地分析理解议题，真实反映村民心声。

坚持法治理念。一是严格按照《村组法》等法律法规定义议事规则，坚持用制度管权管事管人，让群众监督权力。聘请驻村法律顾问，村民代表会议召开时，邀请驻村法律顾问和村务监督委员会成员对议题合法性进行前置审查。二是民主集中、限时发言、公开确认、纪律处罚等制度约束贯穿村民议事全过程。三是决策权和执行权的合法划分，防止了村干部的个人意志代替村“两委”集体意志，防止了群众形式上自治而实际上无权。

坚持发扬民主。一是公开透明。村民代表会议实行会前、会中及会后执行监督的全过程公开，村“两委”要将会议议题及相关方案细则提前公示3天。二是依靠群众。村“两委”干部和村民代表面对面听取村民诉求，村民还可以通过“微信问政平台”对协商事项发表意见，由69名村民代表组成的议事会议成为真正的决策机构。三是开放协商。村民代表会议涵盖村中各类利益主体，普通村民和村里的外来人员可以到会旁听，镇驻村团队也以观察员身份列席会议。

坚持问题导向。一是破解议事难。针对以往开会难的状况，实行违反会议纪律红黄牌警告制度，实行议事厅功能分区和布局，严肃会议纪律，提高议事效率，避免议而不决。二是破解落实难。会前充分酝酿、会中民主协商，会后及时公开公示，村“两委”牵头保证执行，最大范围凝聚共识，在村民中形成了无条件执行会议决议的自觉。三是破解监督难。村里决定重要事项都通过议事平台公开商议，村民都有权利参与讨论。村民代表会议议定事项的执行情况及时公示公开，村民随时监督。

成效

增进了干群关系。以前群众对干部不信任，干部对群众不满意。推行“民主商议、一事一议”新模式后，所有的村务财务都摆上了议事平台，众人的事情众人商量，干部坦诚面对群众，群众对村务财务一

目了然，相互信任、共同担当的干群关系逐步形成。当年的“上访村”，现在实现了“零上访”，村“两委”班子团结、村务运作正常。

提升了公序良俗。以前村庄“脏乱差”现象普遍，治安问题多，群众抱怨、干部无奈。推行“民主商议、一事一议”新模式后，下围村以创建文明示范村为契机，干群共建幸福家园，修建了13万平方米的公园、广场，增加了6万多平方米绿化面积，清理了臭水塘、臭水涌，安装了治安视频系统和有线广播系统，建立了环卫保洁网格化目标管理责任制，组建了村民自治巡查管理队伍、党员志愿者服务队、平安志愿者服务队、大学生志愿者服务队，村容村貌焕然一新。2014年8月成功创建第9批广州市文明示范村，2015年3月成功创建为全国民主法治示范村。

推动了经济发展。截至2017年7月底，下围村共召开村民代表会议33次，对71个议题进行了民主商议，表决通过事项70项，否决事项1项。目前，有62项表决通过的事项得到落实办理，其余事项也在顺利落实中，无一受到村民阻挠和质疑。2016年全村集体经济收入也从2013年的390万元迅速提升到140066万元，增长近26倍，增幅远远超过周边的上塘、沙头等村。此外，还建立了老年人生活福利金制度，凡年满60周岁以上的村民，每月可领取150元老年人生活福利金。

起到了示范作用。通过推行“民主商议、一事一议”新模式，下围村实现了华丽转身，不久前中央电视台播出的系列纪录片《将改革进行到底》报道了下围村的事迹。近年来，下围村接待来自全国各地的学习考察单位220多家。2015年4月，增城区印发《关于进一步加强村民议事厅建设的指导意见》，在全区推广下围村的“民主商议、一事一议”新模式，截至2017年上半年，全区已建成村（居）民议事厅341个。2015年底，广州市以下围村为模板，指导各村（居）制定、完善村民代表会议制度、社区议事会制度。截至2017年上半年，全市成立实体议事厅789个，其中村民议事厅403个，累计开展协商议事8891次，议事事项12547个，形成决议11460个，已落实的决议10751个，办结率达93.8%。

启示

切实发挥党组织领导核心作用。村民自治的关键是党领导下的基层

作家与作品的情感

□ 尹汉宁

不知道作家怎么看，我作为文学作品的消费者或者受益人，认为文学作品是靠情感打动人。文学作品中的情感通常比现实生活中的情感更丰富、更有特点。作家在文学作品的创作中，把最美好、最细腻的情感透过作品传达给读者，而他们往往在现实生活中感到孤独、表现为冷漠，有的甚至一定程度地存在着情感缺失。从这个意义上讲，作家应该受到尊重。

文学作品必须借助情感的力量来体现自身的价值。情感的力量是巨大、深沉、持久的，因此，一部好的文学作品往往会影响到一代人甚至几代人。

有人会说，一部超现实、后现代的

文学作品，谈不上情感或者没有情感。其实这种看法是可以商榷的，因为任何文学作品都需要人来构思创作，构思创作的过程便是作家情感注入的过程；超现实仍然以现实为基础，后现代仍然与当下相对比。

有人说，时下网络小说备受关注，文学创作落后于时代、落后于生活的状态正在改变。网络小说是用键盘敲出来的，服务于虚拟社会，其中情感的因素似乎没有那么重要了。其实网络原本就不是或者再也不是虚拟社会了，它是传统社会的新拓展或者新呈现，网络小说只是创作形式和服务范围起了变化，并没有改变文学作品的基本属性，网络小说一样有丰富的情感。把网络社会和传统社会联系起来看，文学创作滞后于生

活的问题仍然存在。

作家与作品情感一致的情况是有的。我们通常会说“文如其人”，有的作家是以自己的生活和情感为基础进行创作的，有的把现实中的自己、家族以及长辈流传下来的生活场景作为原型放进作品之中，比如曹雪芹写《雷雨》。

但作家与作品情感分离的情况也存在。作家在作品中寄托自己的情感追求，很丰满、很理性，而在现实生活中则很焦虑、很孤独，甚至很难与人相处。也有沉溺于作品的情感氛围之中难以自拔，以至于对现实感到厌倦。有的从作品中的理想状态出发，站在现实的对立面进行非理性的评判。

作家拥有健康的情感，并用健康的情感创作文学作品，个人就会有成就，

也会对社会有积极贡献。因为用健康的情感去创作，能够形成最佳创作状态，容易创作出精品和传世之作。文学作品通过健康的情感可以沁入心脾，可以引起读者的情感共鸣，能够悄无声息地影响人、引领人，给读者与社会以正能量。作家由于作品也会有粉丝甚至崇拜者，所以，作家和作品是属于社会的，作家的情感关乎社会责任感。如果作家的情感不健康，又把不健康的情感带进了作品，那么对社会的影响自然就是消极的。

中央党校报刊社 拟申领新闻记者证 人员公示

根据国家新闻出版广电总局关于加强新闻记者申领核发工作的规定，现将我单位拟申领新闻记者证人员进行公示。

公示名单：储峰 邱然 黄珊 徐黎

李步前 闫书华 杨彩霞

公示时间：2017年9月15日—22日

举报电话：010-62805372

中央党校报刊社
2017年9月15日

