

对农村公益事业 “一事一议”制度的几点反思

○ 王强

实行农村税费改革后，村级范围内的集体生产公益事业（包括农田水利基本建设、修建村级道路、植树造林等）的筹资筹劳，实行“一事一议”，由村民大会民主讨论决定。这种方式改变了传统的农村公共产品供给方式，赋予了广大村民合理确定公益性事业负担的参与权、选择权、审定权，将村民自治从民主选举扩展到经济决策，在充分考虑了村民偏好的情况下，又考虑了村民的收入预算约束（各地都规定有负担上限，一般都是15—20元/人·年）。这一制度的本意是要解决农村公共产品的供给问题，但笔者认为，至少下面几种情况制约着这一制度效率的发挥。

农村流动人口的大量存在影响投票规则的制定

“一事一议”作为一种公共选择，必然要制定相应的投票规则，不管是简单多数规则还是2/3多数规则，都必须要求有足够多数的村民参与（原则上应当是有相应资格的村民全体参与）。而由于诸多原因，从上个世纪80年代中期开始，农村人口大量涌入城市，我国的户籍制度又没有赋予这部分人群在生活所在地的参政权。于是，在人口大量流出的贫穷地区的农村，村民大会缺席严重，达不到举行会议的法定人数；而在人口大量流入的发达地区的农村，外地人口却没有资格参加当地的“一事一议”，这其实是对公民权的一种剥夺。为解决这个问题，作为权宜之计，人口流出地区一般采取电函、亲属代票等方式来进行“一事一议”，但这些方式交易成本高昂，大部分村民也许会为节约成本而放弃权利；一些人口流入地

区采取让一部分外地代表列席甚至作为有投票权的村民参与当地的“一事一议”，但这又容易遭到当地村民的强烈排斥。因此取消户籍管制，恢复公民自由迁徙的权利，承认流动人口大量存在的现实，让农民参与生活所在地的“一事一议”才是根本之策。

纵横交错的权利结构制约着“一事一议”制度的效率和公正

在现阶段的中国农村社会，存在着以下几种相对独立的权利。一是自上而下的国家权利，具体体现为在党的政治领导下的乡政府的行政管理权，其功能是将国家行政管理传递到农村社会。二是村民自治权，其功能是在国家有关的法律范围内，通过公民共约等方式对社区加以管理。除上述两种权利外，还存在着村级党组织的政治权利，其功能是领导村内社会主义建设的一切事务。第一种权利与第二、第三种权利构成纵向关系，后两种权利之间构成横向关系。权利是天然的具有无限扩张和排他特点的，在同一地域空间存在三种不同的独立权利，在资源有限的情况下，必然发生矛盾和冲突，而权利的矛盾和冲突总是围绕着权利对管辖范围的争夺，争夺的过程必然伴随着效率的损失。我们认为，如果“一事一议”由村民自治权来主导，村党组织起舆论监督作用，而乡级政府起行政监督作用，或许能够节约一部分效率和公正。但以前我们没有处理好这三种权利的关系，特别是乡级的行政监督权变成了对村民自治的绝对控制权和一种自上而下的领导权，村民自治在很多地方流于形式。因此在“一事一议”中我们必须摒弃以

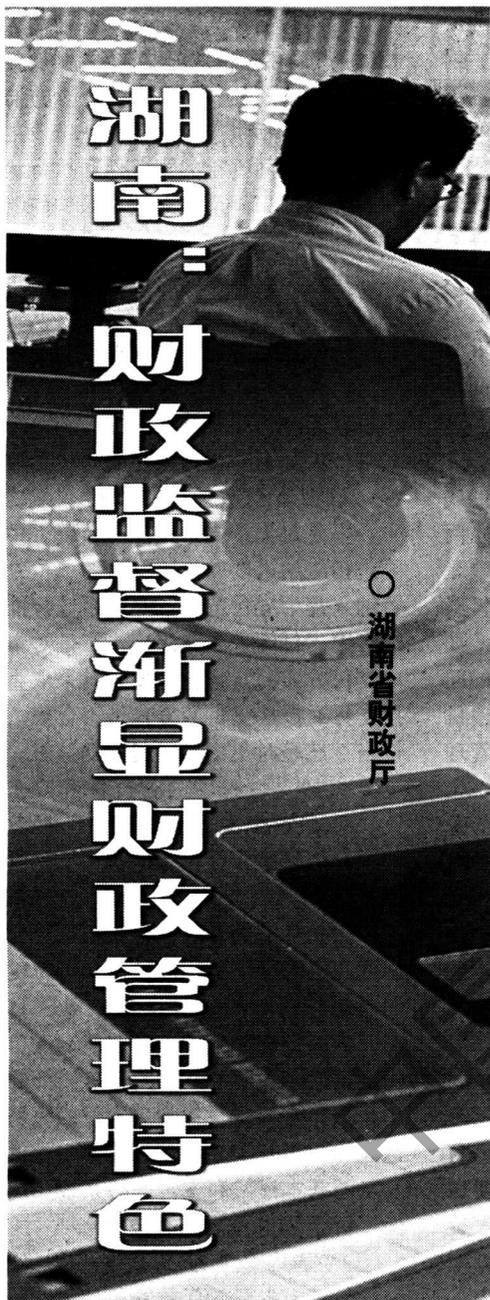
前的处理方式，“还权于民”。

农村内部利益集团的存在可能产生“多数人暴政”

在农民内部，也存在着各种各样的利益集团，最重要的就是宗族势力。优势宗族（人口远多于其他宗族）的村民，不仅可以通过“院外活动”还可能在“一事一议”中达成临时性的联盟来左右公共决策的均衡。举个例子：某个村有1000户村民，其中800户姓王，住在村东，其余200户其他姓氏村民住在村西。原来的老水井年久失修已不能继续使用，由于预算约束，他们的财力只能打一口新水井，村民们理所当然的对水井的地点产生了分歧，村西的希望在西边，村东的希望在东边，而最优的结果当然是在中间。最后通过“一事一议”的方式来确定新水井的地点，假定村民们在投票过程中都真实的表达了自己的偏好，那么最终的结果就会是新水井得打在东边。这样，用“一事一议”的方式，却会得到一个低效率的、“多数人暴政”的均衡。

在相关制度没有变革的情况下，“一事一议”为农民负担反弹留下了制度隐患

建国后我国走上了一条非均衡发展的工业化道路，由于国情的原因我国的工业化并没有伴随着城市化一起出现，于是我国不得不长期实行城乡二元分治，在户籍制度、“剪刀差”制度、就业制度、保险制度、财政制度、社会保障制度、政治制度上对农民实行了长时期的歧视待遇，这是现阶段农村公共产品供给严重失衡的根本原因。以减负为宗旨的农村税费改革，在没有变革以上诸多制度的情况下，对农村公



近年来，湖南省财政部门努力探索财政监督的新思路、新举措，创新监督方式方法，寓监督于财政管理之中，不断提升财政监督层次，财政监督工作逐步显现出财政管理特色。

重塑财政监督工作机制

俗话说：“思路决定出路”。2003年3月，在湖南省财政监督工作会议上，明确了全省财政监督工作努力实现“六个转变”的新思路，即从重分配轻监督向“预算、执行、监督”三位一体转变；从注重事后检查向事前、事中、事后全过程监督转变；从注重收入监督向收支监督并重转变；从职能交叉、重复检查向职责明确、规范有序转变；从注重对外检查向内外监督检查并举转变；从监督与管理脱节向贴紧管理强化监督转变。在此基础上，狠抓了财政监督工作机制建设。

1. 建立了财政监督检查归口管理制度。过去，财政系统内部存在着各业务管理部门与财政监督专门机构监督职责划分不清的问题，导致重复检查和检查程序、规则、处罚等方面的不规范。针对这一情况，2001年下半年，厅党组作出决定，实行“财政监督检查归口管理制度”。在近两年的实践中，财政监督部门认真落实并不断完善这一制度，财政监督检查工作基本上做到了“五个统一”。即一是统一计划。年度监督检查计划由监督检查局商有关处室拟定，报厅党组批准，未经批准或授权，不得擅自开展检查。二是统一组织。各有关处室开展监督检查，由监督检查局统一组织和协调。三是统一规则。各项检查程序、规则，统一按有关法律法规执行。四是统一经费管理。各项检查经费由监督检查局统管。五是统一处理处罚。实行查审分离，各项财政检查处理处罚决定由监督检查局牵头审理、法规处会签，统一由财政厅发文。这样既规范了财政监督检查行为，又提高了监督检查效率。

2. 健全了财政监督质量考核制度。2003年4月，湖南省财政厅对原“财政监督工作目标管理办法”进行了修改，以财政厅文件的形式印发了《湖南省财政监督质量考核暂行办法》。该“考核办法”在考核对象和考核内容上都有很大改进，在考核对象上，由过去的各市州财政监督专门机构提升为各市州财政局；在考核内容上，新增了是否实行财政监督检查归口管理制度，是否建立健全财政资金分配的内部控制制度，是否参与财政机关重大决策，是否对财政资金分配、使用情况实施监控或跟踪监督，是否对机关银行账户的开

共产品的供给实行“一事一议”，必然会导致农村公共产品处于低水平上的均衡，而且以上制度不变革，农民增收就很困难。在疏于监管的情况下，地方官员由于外部竞争和内部的“政绩冲动”，往往会偏好高水平的公共产品数量，在其财力不足的情况下，负担必然会向农民转移，我国部分地方出现的农民负担反弹就是明证。

任何一种制度安排要做到有效，都必须和外在的制度环境相协调，农村公共产品的供给制度也是如此。我们在没有对长期以来实行的城乡二元分治制度作根本性变革的情况下，在农民收入普遍偏低的现实下，“一事一议”在大部分农村不大可能达到我们所想象的结果，农村公共产品供给失衡的现状还得延续下去，这不利于“三农”问题的

最终解决，也不利于全面建设小康社会目标的实现。但我们不能因为“一事一议”在理论上和实践上的困难而放弃，应当改革不合理的城乡二元分治制度，并采取“以工补农”的方式来扶持农业、提高农民收入、关心农村的发展，这样“一事一议”必将达到理论和实践上的圆满。

（作者单位：四川省通江县财政局）