政策与管理

求解“一事一议”的实践困境

□ 狄金华

为了鼓励老百姓通过“一事一议”来自主完成公益性事业建设与公共物品供给，2008年2月1日，国务院农村综合改革工作小组、财政部、农业部联合下发了《关于开展村级事业建设“一事一议”财政奖补试点工作的通知》。《通知》规定，通过“一事一议”完成的公益性事业建设和公共物品供给，待相关部门验收合格后，政府将补助其一半的费用。笔者在江汉平原一农业型乡镇调研时，经管站的站长介绍说，自从税费改革之后，全镇19个行政村没有一例成功实施“一事一议”的案例。在全国范围内，绝大多数的农村都面临着类似的困境。这项旨在以“一事一议”筹资筹劳解决农村公共产品不足问题的制度设计为何在实践中面临如此尴尬的局面，确实是值得反思的事情。反思“一事一议”制度在实践中所陷入的困境，需要厘清其实践的社会基础，弄清楚在当下的村庄社会之中“一事一议”究竟面临着何种困难，其在何种环节中呈现了偏差。

执行单位是“群体”还是“集体”

“一事一议”的基础是“谁受益谁负担”，由受益者来负担工程建设的费用。“一事一议”的政策要求受益的群众至少要达到一个组，而基层政府为了便于考核与管理，其倾向于在全村的范围内进行“一事一议”，即只有全组或村人数的2/3同意时，“一事一议”的事项才能够通过执行。而事实上，在村组合并之后，现在的一个小组包含着原来的几个自然组，一个行政村甚至是合并前的几个行政村，这样在一个范围变大了的“半熟人”的小组或村庄中，由于彼此熟识程度不高，合作商谈的成本也大大增加。另外，由于合并之后，商议人群的增加，利益的分布也常常存在不均，例如修一条灌溉水渠能够保障这个自然小组成员的稻田用水，但无法保障另外一个自然小组的用水，这一议案则极有可能无法通过小组的评议。而受益的部分农户全部同意出资修建，而其他不受益的农户不同意，这充其量也只能是受益群体自筹资金，自发解决问题，不构成“一事一议”，也无法获取政策性资金的支持。

这直接涉及“一事一议”执行单位问题的探讨，即“一事一议”中“谁受益谁负担”的单位究竟应该是“群体”还是“集体”，究竟应该是实际享受建设设施的利益群体，还是由地域和行政区划所构成的集体（小组或行政村）。笔者认为，“一事一议”的执行单位应该是群体，即有共同利益诉求的群众通过共同协商、评议，共同出资、出力，共同享有。这样一方面有共同利益诉求的人容易形成合作的意愿，达成合作行为，也容易降低合作的成本。同时，“群体”的边界也不是固定不变的，在某一件事情上可以是几户、十余户，而在某些事情上则可能是全村村民，这依据“一事一议”事项所涉及的农户范围而定。当“一事一议”的利益群体与事项关联度增高时，才有助于“一事一议”实践的推进。

资金分担单位是“人头”还是“地块”

“一事一议”的政策文件规定人均筹资不得超过15元的上限，国家的这种强调是以硬性的标准约束“一事一议”的收费不得使其成为农民新的负担，这也是防止农民负担反弹的重要举措。这种执行方式虽然有利于政府部门进行考核，但这种按照“人头”出资、依照“人头”进行考核衡量的方式在农村实践中却面临着困境。

以“人头”为核算的方式是以村庄或社区的户籍人口为基础进行的筹资，但当前人口广泛流动的情况下，其操作存在很大的困难。一方面，许多农民已举家外出打工常年不在家，这些人不仅无法参加评议，收取其费用也是件困难的事情；另一方面，有部分村民已将住处搬出村庄（社区），将房屋也出售给他人，但只要其户口没有迁出村庄（社区），其就属于政策规定的“一事一议”事项的协商人群。如此，流动人口对“一事一议”的人口核算机制产生着极大的冲击。

耕地资源的不均与农民的公平观使农民与村干部都更倾向于以“田块”为标准进行资金的分摊。在“增人不增地减人不减地”的政策实施多年以来，农村有的家庭3个人种着7个人的地，而有的家庭则是7个人种着3个人的地。以修水渠为例，如果以人头来分摊建设资金，农民就觉得这样不公平，因为修水渠是为了农田耕作服务的，既然是“谁受益谁负担”，那么其资金的分担就应该以“地块”的多少为标准，修好了水利设施，田多者受益大，田少者受益小，这符合农民的公平观，农民容易接纳，村干部也容易做工作。相反，如果以人头来平摊资金，许多老百姓不愿意缴纳，村干部强行收取容易踩“集资摊派”的“红线”。因此，对于绝大部分的村干部而言，有财力的村委会就集体出资组织解决村庄内公共物品供给和公益事业建设的问题；如若村委会没有财力，他们则不愿意沾这种吃力不讨好的事情。

公共物品供给是“政府责任”还是“农民责任”

“一事一议”是农业税费改革中的一个配套制度设计，其实践的宗旨和目标就是消除对农民的各种摊派，农民所需要完成的公益性事业由农民自行商议，杜绝基层政府搭便车收费，进而真正地减轻农民负担。换言之，“一事一议”是一项解决农村基层公共物品供给机制的制度设计。所谓农村公共物品是指农村范围内为乡村社会居民所消费的带有公共品性质的社会产品，它主要是农民共同消费使用的区域性公共设施和公共服务。具体而言，农村公共物品主要涉及四个方面的内容，即农村社会管理、与农业生产与农村经济发展密切相关的基础设施和公共服务、农民生活用的基础设施、农村社会服务。与私人产品相比，它具有明显的非竞争性和非排他性，前者主要是指其边际生产成本和边际拥挤成本为零，后者主要是其不能排除他人消费。正是因为公共物品具有上述特性，奥尔森在《集体行动的逻辑》之中指出公共物品供给中一个深刻的困难，即公共物品的提供由于无法将未购买任何公共或集体物品的人排除在该物品的消费之外，而无法解决“搭便车”的困境。

在农业税费改革之前，农村主要的公共物品都是由村组集体通过动员农民进行义务工和劳务工的方式获得资金与劳力来组织农民进行自行供给的，随后的税费改革，彻底地免除了农民的税费，取消了农民所承担的义务工和劳务工，这在减轻农民负担的同时，也斩断了农民自行组织供给公共物品的途径。在这一背景下，“一事一议”便被赋予了农村基层供给公共物品的新路径角色，但是在农村公共物品的供给中，农民与国家的责任边界则仍然是模糊不清的，而且这种区分在不同的农民中也存在明显的差异。例如，现在40—50岁的农民，在经历了一亩田缴纳200~300元的高税费时期后，他们高度认可当前的各种惠农政策，这时候农民自行组织合作供给公共物品是理所当然的事情；而20—30岁一批年轻的务农人，其多有外出打工的背景，他们没有农业高税费时期的种地经历，他们对农村发展评价的参照系是其打工的城市。他们认为国家免税是理所当然的，公共物品的供给与公益性事业的建设也理当由国家出钱完成，甚至他们认为城市里的公路都是完全由国家出钱修筑的，那么农村的村村通道路也必须是由国家全部出资而不应该还要老百姓交钱。“一事一议”的“谁受益谁负担”机制在他们看来是缺乏合法性与合理性的。这种认知的差异将直接影响“一事一议”制度在农村基层的实践绩效。

鉴于此，国家在通过“一事一议”制度实现农村公共物品供给时，一定要区分其功能定位，即只有那些村组社区内的公共物品（仅仅是村组社区内居民享有的公共物品）可以通过农民“一事一议”来完成，这些社区的公共物品供给是“农民的责任”，而突破这一社区边界，关乎更大区域或产业的公共物品则是“政府的责任”，则应该由政府来进行承担与供给。

国外治理

发达国家完善社会治理体制的经验

□ 孙 涛

经过长期发展，发达国家在社会治理体制改革方面积累了丰富的经验，善于运用法律手段来治理社会，明确政府、社会组织及企业的权利、义务及活动边界。在这种多元参与的网络化治理模式中，政府发挥了重要作用，在结构设计、决策程序和管理方式等方面都有较为成熟的理念和经验。

建立合理高效的政府分工结构体系。发达国家社会治理的显著特征是通过政府合理的公共预算支出来满足公众的生活需求。该项职能涉及面广泛，需要由不同层级政府经由分工合作来共同承担。根据国情适用原则、效率原则和公平原则、受益范围原则，不同层级政府承担的管理事权在类型和比重方面存在明显差别。具体来看，中央层级政府所担负的事权主要集中在社会保护和国家防卫等方面，而公共秩序、社区建设、医疗教育等一般由地方政府承担。许多发达国家为适应经济社会发展和市场机制的要求，不仅从活动范围、政府规模等方面对政府进行改革，而且重视从运行机制和管理体制等领域对政府进行深层改革，主要改革方向是设置高效合理的社会治理机构，通过推进民营化和社会化让各方面更多地参与公共服务和社会事务管理。发达国家在社会治理领域特别注重政府组织机构的合理设计和有机整合。以美国为例，美国政府的社会治理职能在联邦政府层面是经由50多个独立管理机构来执行的。这些机构的部门内部结构设置及下属分支机构设置都充分考虑到资源预算约束和社会治理领域的实际情况，没有统一的组织结构设计模式，但有关部门之间都存在法定的或实践当中约定俗成的协同合作规范，所以很少出现多头管理或管理真空等情况。随着公共服务扩大化和社会治理复杂化，发达国家政府不断强化基层基础建设。在其他行政机构数量保持相对稳定的情况下，作为美国最贴近公众一级的行政层级“特别行政区”的数量从1962年的18323个增加到2007年的37381个。

推进社会治理决策民主化和管理分权化。20世纪70年代以来，在新公共管理运动的影响下，发达国家在社会治理中更加注重居民参与和决策民主化，通过构建科学民主的社会治理决策程序，完善围绕公共事务的多数表决机制，整合不同阶层的利益要求，扩大社会自治领域，将社会冲突控制在合理范围之内，避免出现大规模群体性事件和社会动荡。许多国家逐步开始实行“服务宪章”，譬如法国的公共服务宪章、英国的公民宪章、葡萄牙的质量宪章等。法国政府通过公共调研、公共协商等途径直接向市民咨询意见，通过公众调查和民意测验等方法在大型基础设施建设等问题中征集民意。英国的公民宪章则把政府部门公共服务的责任、标准和内容公之于众，各政府部门可按照实际情况落实宪章内容，保护公众的知情权、监督权和参与权。另外，权力下放和分权化也成为各国社会治理体制改革的一个发展趋势。中央政府对一般性社会事务进行管理，但由于管理重心太高、管理幅度太大，实际管理效果并不理想，中央政府的集权也会挫伤地方政府的积极性。20世纪80年代以来，澳大利亚、西班牙、日本、法国等国家都顺应分权化浪潮，授予地方政府更多的社会治理权限。与中央集权相比，地方分权可以减少社会运行受中央决策失误的影响，有助于保护公民个人的自由和权利，确保政府决策更加符合地方实际情况，促使地方政府能够选择更适合本地情况的社会计划，有利于调动地方的主动性和创造性，不同地方竞争可以促进服务质量的改进。

充分发挥市场机制在社会治理中的重要作用。发达国家在社会治理市场化中注入了市场运作意识，通过放松甚至废除市场管制，将更多社会治理活动推向市场，接受市场的检验，由此达成了如下共识：在政府与市场之间选择更多的市场、更少的政府，对于发达国家来说是明智的选择。发达国家在社会治理市场化方面的主要做法有：签约外包，将一部分公共事务和公共事业与私人企业通过签订合同的形式开展合作；发放代币券，政府给居民发放代币券代替现金用来购买特定的公共服务；特许经营，政府通过发放执照或许可证允许私营企业提供公共服务；设置代理机构，政府为特定代理机构授权履行部分社会治理职能；实行混合政策，政府综合采用多种方式来获得更大优势和效益。政府在社会治理中的角色更多的是“掌舵”而非“划桨”，政府以往采用垄断的方法管理社会，把竞争机制视为资源重复和浪费，正是政府权力运行失败和缺乏效率的根源所在，而市场机制中的分权机制、竞争机制、对外部环境的反应机制以及顾客选择机制等都被证明是行之有效的，可以大幅度提高社会治理效能。

充分发挥社区在社会治理中的基础作用。美国前总统小布什在2002年访问清华大学的演讲中提到，与美国商业经济繁荣同样重要的是深入美国人人心的社区精神，在部分西方发达国家，通过发展社区组织来推动社会治理的“自治化”已成为解决社会问题和维护社会秩序的重要途径。发达国家普遍认为授予社区一定权力来解决其自身问题，会比那些依靠外部力量提供支持的社区运转更为有效。逐步将资源和任务的实质控制权、公共决策权移交给社区，把公共事务的管理权转移给社区。美国社区服务以社区干预作为主要手段，社区干预包含对贫穷、失业、污染和犯罪等社会问题的干预。北欧国家则非常重视由政府来建立高效的公共管理体制和高效的社区公共服务体系，社区组织以维护社区公众的权益为主要任务，一般是专业性和行业性的。“社区董事局”是加拿大的社区管理机构，它由社区居民选举产生的若干委员组成，委员任期一年，其主要职责是代表社区居民管理和协调社区事务，提出城市发展规划建议，选择社区服务机构，参与政府评议工作等。20世纪90年代，许多发达国家政府逐步通过鼓励公众参与公共政策制定的“互动式管理”来促进社区进一步发展。社区参与社会治理的特点可以归纳为六个方面：政府日益重视程度不断提高，政府对社区进行稳定的资金和物质支持，部分社区发展计划已经实现了法治化和制度化；社区参与社会治理的内容和范围日益扩大；在社区发展中社区志愿组织的作用日益凸显，并且逐步建立起与政府之间的合作伙伴关系；社区自治程度越来越高；专业知识在社区发展中的作用日趋重要；各国不仅局限于社区基础设施建设，更注重社区能力的提升。

充分发挥非政府组织在社会治理中的积极作用。世界上目前有各类非政府组织数百万个，其中的国际性非政府组织数量超过35万个，国际组织中90%以上都是非政府组织。美国目前登记在册的非政府组织有100多万个，而且每年大约新增6万个。发达国家政府通过鼓励、培育各种社会组织，逐步把一些传统意义的社会治理职能通过多种形式转移给社会承担。尤其是在社会服务领域和福利领域，政府不便或没有足够财力和精力去做的事情，由贴近居民、自发组织的非营利组织来承担，往往效率更高、解决问题更为直接方便，同时可以培养社会共同体意识、增强社会的凝聚力。在发达国家，社会组织作为公共利益或弱势群体的代表，已从一般领域进入环保、社会服务、教育、医疗卫生、文化等社会公共服务部门的核心领域，具有法律法规健全、资金来源多元化、与政府互利合作、监督体系完善等特点，在提供公益服务、动员社会资源、研讨公共政策、广泛征集民意等方面发挥了极其重要的作用。社会组织的发展已经展现了欲与国家、市场“三分天下有其一”的强劲势头。

基层治理

社区应急动员的着力点

□ 赵亮员

社区是城市应急管理体系中的重要环节。实践中，社区应急动员机制存在着动员主体和手段单一，动员的对象有局限，动员的资源支撑不够等问题。针对这些问题，应当在相应环节做出改进，主要是从完善制度、创新动员手段、整合社区内外资源三方面着力。

完善法律法规，建立资源保障机制。队伍建设方面，应当继续完善与应急管理相关的法律法规，通过对志愿服务团体及志愿者有关权利义务的规定，保障志愿服务团体和志愿者的合法权益及相应人身财务安全，保护参与应急管理志愿服务居民的权益和积极性。将具有一定规模的应急志愿服务组织纳入社会组织的管理范畴。对于工作基础较好的社会组织，可以通过在街道甚至区级组建应急社团联合体，打造相对专业的社区应急救援服务队。对于在社会组织评估考核中成绩优秀的社团和组织，给予切实的政策支持，例如在政府购买服务等环节优先考虑等。出台社区社会组织参与应急事件处置的奖励办法等，利用市场手段互利共赢，引导社会组织和企业参与到社区应急工作中，承担社会责任，为社区应急管理工作提供资源支持，关键时刻能够自我动员。建立相应的资源支撑和保障机制。建立社区应急资源的长远规划，合理布局，多雪中送炭，少锦上添花。完善社区公益金制度，确保应急管理部分资金投入的持续性。通过项目制的形式支持社区应急管理能力建设也是很好的做法。同时，社区应急动员的资源保障，也应该避免偏重硬件、忽视软件的趋势。要重视人员培训，包括社区应急工作者、社区应急核心志愿者等应急骨干的业务培训。搞好经验分享和交流，通过社区应急通讯等传播载体介绍好的经验和做法，成熟时加以推广。

针对社区实际，创新动员手段。传统的老旧社区需要巩固既有的传统动员方式，包括：加强平日的社区服务工作；主动探访；与驻区单位共建等形式增强动员的群众基础，利用与社区居民熟悉的优势进行应急动员。新型社区基础设施好，物业健全，但居委会工作群众基础薄弱，可以走专业力量动员路线，发动物业管理、业主委员会共同参与社区应急管理工作。针对如今流动人口增多的特点，创新动员方式，尤其需要注意针对年轻人的动员手段创新。可以把开展应急宣教活动的时间放到周末，这样能够吸引部分中青年人士；针对年轻人步入结婚生育年龄段的特点，发掘他们的需求，通过计划生育服务工作，加强联系，了解其特长和服务意愿，以情动人，发动他们参与社区应急工作。利用中小学生暑期社会实践时机，开展丰富多样的应急宣教活动，并进而影响到他们的父母参与进来。在当前信息化的大背景下，互联网和手机使得信息传播的速度变快、传播面变广，这给社区动员提供了可资利用的技术工具。通过网络论坛、社区信息广播、新媒体等技术手段对年轻人和职场人士进行应急宣教、行为动员成为可能。在发动年轻人参与社区应急工作中，引入新媒体将会使更多的社区年轻人关注到这个话题。

整合社区内外的资源。需要发掘社区内部资源，包括社区居民和驻区单位及社会组织。社区居民是突发事件的第一当事人，因此，社区动员中居民自发的组织和自我动员就显得极为重要。社区居民作为应急动员中的人力资源，是突发事件发生时处置是否高效、及时的关键环节。建立社区居民的“专家库”，针对各人所长，发挥优势，为社区应急管理服务。驻区单位和社会组织也是社区应急动员的宝贵资源，可以提供应急志愿服务、相关财物支持，需要加以发掘。定期组织社区应急建设需求评估，搭建相应的社区应急资源平台，例如，防灾教育资料库、应急知识培训基地等，发掘区内外资源和社区需求加以对接，如红十字会、地震局、疾控卫生系统、心理咨询与危机干预机构等。在街道的层面上统筹应急动员的人力和物力资源是可行的做法。如北京市西城区广外街道通过在街道层次上统筹建立社区应急救援队，统筹管理应急志愿者队伍以及应急物资储备，取得了良好的效果，被实践证明是一种可行、有效的做法。

