# “一事一议”的困境与农村税费改革的误区

来源：网络 作者：空山新雨 更新时间：2024-09-03

*为了解决日益突出的农民负担问题，从2024年开始，在安徽全省进行了全国农村税费改革的试点工作。一年之后，农村税费改革在全国普遍推行。2024年3月，国务院在九届全国人大四次会议上作的《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》指出，推...*

为了解决日益突出的农民负担问题，从2024年开始，在安徽全省进行了全国农村税费改革的试点工作。一年之后，农村税费改革在全国普遍推行。2024年3月，国务院在九届全国人大四次会议上作的《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》指出，推进农村税费改革，是保障农民合法权益，减轻农民负担的的治本之策。明确要求，要在总结安徽省试点经验的基础上，在全国范围内加快农村税费改革的步伐。前不久，刚刚结束的九届人大五次会议审议通过的《政府工作报告》，再次把增加农民收入、减轻农民负担作为一项重要的任务提了出来，把解决“三农”问题提高到了一个事关全局的高度，这是以前所没有过的。

从安徽省的试点经验和其他省份的实践看，农村税费改革的一个基本做法是“并税制”，就是把原来的乡统筹、村提留和其他各种乱收费一律减掉，统一归并为单一的农业税，由此从源头上截断基层政府和基层组织向农民乱收费、乱摊派和乱罚款行为。从安徽省的试点结果来看，“并税制”的确在减轻农民负担问题上产生了积极的效应，在实行“并税制”第一年，安徽省农民负担平均减去25%。其他一些省份的农村税费改革也收到了积极的效果，农民负担在不同程度上得到减轻。

但是，各地在推行农村税费改革的过程中遇到的一个普遍的问题是，由于取消了村提留，村级组织的收入大幅下降，村级组织的运转难以为继。有些地方取消了“”两工，使得村里一些事关全村的公益事业无从着手。从以安徽南、中、北10个乡镇为样本的有关调查看，在这些地区，税费改革后每村村级收入平均减少63%，一些地方出现了村委会干部没有人干的苗头。这些使得作为村级公共权力组织的村委会的提供村级公共物品的能力受到很大限制，许多村委会陷于无钱无力办事的困境。在这种情况下，为保证村级组织的正常运转和必须的公益事业的维持，许多地方采取了“一事一议”的做法。

所谓“一事一议”，就是村里兴办必须的公益事业，如果涉及到收费和义务工等问题，必须事先征求村民的意见，每一项公益事业必须得到半数以上的村民的认可，而且涉及收费的数额不得超过村民认可的限度。这种“一事一议”的办法据说一举解决了多年来未能解决的资金、义务工、累积工等问题。从政治意义上看，这种做法也使得村民真正参与到村级事务的决策中，使得自我管理、自我决策等成为活生生的现实，“人民当家作主”也就得到了最大意义的体现。

这种村级事务管理方式不禁使我想起了古代希腊城邦制度下的雅典政治。从我能够了解到的有关材料来看，当时的雅典，为了充分表达民意，人们常常集聚在广场，围绕城邦事务进行讨论和表决，人民主权的精神得到充分体现，直接民主成为一种不容否认和僭越的价值。但是这种直接民主是与当时的城邦制度紧密相联的，二者是相互依存、互为条件的。城邦的特性包括以下几个方面：国土狭小，便于公民活动；人们比较集中，相互比较熟悉；人口数量相对较少；城邦政务比较简单；公民必须具有足够的闲暇讨论政务。城邦制度的这些特点决定着直接民主的生存与否，缺一不可。可是，这些特点也决定了直接民主的极大的历史局限性。当地域相对扩大的时候；当人口数量增长，人们之间相互不熟悉的时候；当政务比较复杂的时候；当人们没有足够的闲暇去讨论政治的时候，直接民主也就不复存在了。

从逻辑关系来看，一事一议这种举措很可能会遇到一些实际问题，对村级治理产生一些意想不到的负面影响。首先，由于目前农村社会流动频繁，农民外出打工增多，村民大会难以召开，在村民代表会议不能够真正发挥自身作用的前提下，一事一议很可能成为一句空话。即使村民代表会议能够对一事一议产生影响，在目前的情况下其代表的范围和程度会有折扣。其次，可以想象，如果事关村级事务的任何事情都要采取一事一议，村级事务相对简单还能够应付过去，如果事务多了，人们都把许多的精力花费在这些问题上，那么，村民们能够拥有多少时间保证自己的正常收入？他们的基本的生活必需资料谁来生产？这种由“一事一议”式的直接民主的成本就是人们必须牺牲从事基本生产和经济活动所需要的时间，政治肥大症所带来的必然是生产的萎缩和经济上的衰退。这种结果是根本违反市场经济的基本规律的，农民也不可能舍弃自己正常的日子而去追求一些根本脱离现实的东西。再次。由于村民的利益与想法不尽相同，凡事如果都要召开村民大会，采取一事一议，这就很难保证一些村级事务能够得到及时处理和解决。如果正值麦收之际，突然的一场暴风雨把村里的电力设施毁坏了，村委会要尽快修复电力设施，但是手中无钱，没法办事，按照一事一议规定，要召集全体村民商议这件重大事项，可是村民们正在各自忙与自家的麦收，不愿耽搁时间。在这种情况下，一事一议的低效率就暴露出来了。最后，由于村级财力拮据，处于无钱办事的困境，但是，有些村级公共事务还必须处理，需要财力支持，没有钱就办不成事情。在这种情况下，很可能会出现以事找钱的局面，一事一议也就演变成为村委会填补自己财力缺口的理由。

因此，我以为所谓“一事一议”只是一个权益之计，而不是一个治本之策。其中根本的原因在于农村税费改革的认识和基本作法出现了问题。不容否认，农村税费改革的出发点是正确的，取消乡统筹以及其他所有的不合理的收费是减轻农民负担的重要举措。我认为，问题出在如何对待村提留这个问题上。把村提留和乡统筹以及其他的不合理收费混为一谈，一并取消，这个举措是存在很大问题的。

首先，取消村提留的实质就是削弱了村级组织的政治地位和法律地位。税费改革把村提留取消之后，看似控制了村委会的收费，实际上是剥夺了村级组织的自治地位。因为在村庄范围内，村委会能否收取一定费用应该是由村民自己决定的，而不是由政府来替代村民来作出决定，税费改革取消村提留的做法实际上是剥夺了村民在这个问题上的发言权，这就削弱了村级组织的政治地位。

其次，我们知道，村委会作为村里的自治性群众组织，是由全体村民直接选举产生的，其存在的前提就是为了满足自我管理、自我教育等的需要，其合法性基础是全体村民的同意。从理论上说，村委会作为村庄的公共权力组织，为维持自身的正常运转和村庄公共事务的需要，按照一定的原则和规则从村庄内部收取一定限度的费用是合理的、正当的。村民为此而负担一定的费用也是必要的。取消村提留，实际上也就取消了村级组织存在的物质基础。

再次，从目前的土地制度上看，村民使用的土地归村集体所有，农民拥有的只是土地的使用权。在不改变目前的土地制度的前提下，村级组织向使用村庄土地的村民收取一定的租金也是合理的，农民向土地所有者交纳一定的费用也是应当的，从这个意义上说，村提留也具有起存在的合理性和合法性，取消村提留是没有道理的，其后果就是否定了村级组织作为集体土地所有者的法律地位。

最后，从更深层次来考虑，取消村提留这个做法存在着一个错误前提，这实际上就是把农民负担过重归咎于村提留，把农民负担嫁祸与村级组织，其实这是一个很大的认识误区。如前所述，村级组织从村庄内部收取一定的费用有其合理性和合法性依据，而且村提留在整个农民负担中所占的比例是合理的。农民负担过重主要产生于基层政府的过度提取，而不是因为村提留。从大量的论及农民负担的文献来看，关于农民负担原因的一个基本结论是将其归结为国家对农民的过度提取。解决这个问题的关键，就是要把村提留与乡统筹和其他不合理收费区别开来。把村提留与乡统筹以及其他不合理收费混为一谈，一概取消，无异于把孩子与洗澡水一起泼掉了。

因此，税费改革真正要改掉的不是村提留，而是乡统筹和农业税以及其他不合理收费等根本问题。从农民负担的实际情况看，村提留在其中占多大比例，乡统筹、农业税和其他的不合理收费在其中占多大比例，应该是一目了然的。仅仅村提留绝对不会形成农民负担过重的严峻形势。因为从当前村民自治的内在运做机制上看，在是否应该收取村提留以及应该收取多少这个问题上，村民是拥有绝对的发言权的。如果村级组织违背村民意愿而去乱收费，就会失去村民的认可和信任，从而失去自身存在的合法性基础，因为村民是不会置自己的利益于不顾而坐视不管的。从理论上说，目前只有村提留具备存在的合理、合法依据，而乡统筹、农业税等都是强加给农民的，既不合理，也不合法。因为土地是村集体所有，而不是国家所有。为什么城市居民除去个人所得税外，不负担其他任何税负，而且还要免费享受政府提供的公共物品。从这个角度出发，我以为，农村税费改革取消的不应该是村提留这一小部分，而应该是国家从农民那里收取的那一大部分，只有把这个问题搞清楚了，才能够找到解决农民负担过重的治本之策。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找