

# “一事一议”财政奖补政策变迁： 情境认知、渐进调适及路径优化

张新文,高 啸

(南京农业大学公共管理学院,江苏 南京 210095)

**摘要:**“一事一议”政策制定和调整已历经十多年,实现了从村庄范围内农民自主筹资筹劳到各级政府财政资金予以奖补的变迁。在这一过程中,不同历史时段的特定情境认知成为政策变迁的基本动力,而渐进调适则成为政策变迁的推动方式,在进一步更新情境认知和渐进发展的基础上,“一事一议”财政奖补政策可以发挥农民民主决策和管理的优势,进一步承接下乡的资源并完全剥离农民筹资筹劳,不断满足村级公益事业的需求并推动农村基层民主建设进程。

**关键词:**一事一议;奖补政策;情境认知;路径优化

**中图分类号:**D 632.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-260X(2016)06-0072-06

税费改革之前,村级公益事业的开展主要依靠农民的制度外自筹,也即以“三提五统”中公积金和公益金的方式进行筹资,以义务工和积累工的形式进行筹劳。税费改革后,筹资和筹劳的制度通道被截断,导致村级公益事业难以得到有效保障,针对这一状况,“一事一议”作为一项创新政策被提出。所谓“一事一议”主要指农村税费改革后,村社范围内进行集体生产生活公益性事业兴办,如果涉及到筹资筹劳必须经由村民会议民主表决来进行。这一政策在税费改革之初成为解决村社范围内公益事业难题的替代性制度供给,在当时产生过积极的作用。但随着新农村建设和统筹城乡一体化战略的推进,完全基于村庄自主性的“一事一议”遭遇了“三难”困境。针对此种现状,“一事一议”财政奖补政策开始试行并逐步在全国推广。由此,村庄开展“一事一议”公益性项目可获得政府较大比例的财政资金奖励补贴,

“三难”困境逐渐破解。从新世纪初制度提出至今日“一事一议”财政奖补政策日臻完善,已经走过了十多年历程。作为一项转换成功并取得良好成效的公共政策,“一事一议”值得深入分析和探讨。但回顾学术界的研究发现,现有研究要么局限于未实行奖补政策之前的实践困境、存在问题及改进对策等,要么集中于实现奖补政策后的运行效果和绩效等,总体说来泛泛而谈的重复性建构居多,没有形成对制度运行机理的剖析,研究范式和理论分析也十分单调,没有形成深度的学术认识。

由此,笔者拟在已有研究成果的基础上,以政策变迁作为核心变量,将村级公益事业“一事一议”政策纳入“情景认知—渐进调适—路径优化”的框架,分析政策变迁如何触发、如何推动,在梳理深层机理的基础上提出优化的路径,以期对政策的继续推进提供启示和导向。

**收稿日期:**2016-06-08

**基金项目:**江苏省社科规划项目“江苏农村的治理现代化研究”(2014XM016);江苏高校哲社重点项目“社会治理创新的价值研究”(2015ZDIM012)

**作者简介:**张新文,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事公共服务与社会政策研究;高啸,南京农业大学公共管理学院研究生,主要从事乡村治理研究。

## 一、“一事一议”财政奖补政策的变迁沿革

新世纪初,安徽省在全国率先开展了农村税费改革试点工作,改革内容中提出了“三个取消、一个逐步取消”,也即取消乡统筹费、集资、屠宰税,逐步取消“两工”。由于乡统筹费及集资、“两工”分别是村庄公益事业开展的筹资和筹劳来源,取消后则出现了制度的空白。由此,安徽省规定村庄范围内的农田水利基本建设、道路修建、植树造林、农业综合开发有关的土地治理项目和村民认为需要兴办的集体生产生活等其他公益事业项目,不固定向农民收取资金,而通过“一事一议”的方式来完成,“一事一议”政策作为村级公益事业的替代性制度正式提出。“一事一议”从完全由村民自行筹资筹劳到政府开展奖补,经历了初步建立、发展突破、继续推进等三个阶段。

### (一)初步建立阶段

2000年,安徽省制定了《农村劳动积累工、义务工和村内兴办集体生产公益事业筹资筹劳管理暂行办法》,首次提出了“一事一议”制度雏形。2002年11月,安徽省通过了《安徽省村内兴办集体公益事业筹资筹劳条例》,对“一事一议”做出了细致规定。农业部于2000年7月印发了《村级范围内筹资筹劳管理暂行规定》,提出村社范围进行村级集体生产、公益事业建设筹资筹劳必须“一事一议”,并规定了筹资筹劳的标准。2003年中央1号文件要求要严格执行村内“一事一议”筹资筹劳政策,谨防增加农民负担。2006年中央1号文件要求继续完善村民“一事一议”制度,健全农民自主筹资筹劳的机制和办法,引导农民自主开展农村公益性设施建设。此后,各省市各自结合省情制定了“一事一议”筹资筹劳相关制度。“一事一议”政策初步建立起来,在当时发挥了一定的积极作用。

### (二)发展突破阶段

2007年中央1号文件明确支持各地对“一事一议”建设公益设施实行奖励补助制度,规定对农户筹资筹劳兴建直接受益的生产生活设施,可给予适当补助。按照中央要求并广泛征求意见,农业部制定了《村民一事一议筹资筹劳管理办法》,2007年1月,国务院办公厅转发这一办法至全国各省市执行,办法规定:由村民筹资筹劳,开展村内集体生产生活等

公益事业建设的,政府可采取项目补助、以奖代补等办法给予支持。“一事一议”制度从农民自主开展筹资筹劳向政府以奖代补方向逐步发展,政策的价值导向开始发生重要转变。

### (三)再推进阶段

2008年中央1号文件明确要求支持建立村级公益事业建设“一事一议”财政奖补政策试点;随后国务院农村综合改革工作小组、财政部、农业部等三部门发布《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》,选择黑龙江、河北、云南三地开展全省范围的一事一议财政奖补试验。2009年1月,2010年3月财政部接连发布了《关于村级公益事业一事一议中央财政奖补事项的通知》,对奖补的范围、因素、比例和资金计算方法进行了明确,对资金管理和使用情况做出了规定。2011年起,一事一议财政奖补工作在全国所有省(市、区)展开。2012年1月财政部又发布了《村级公益事业建设一事一议财政奖补资金管理办法》,对资金管理作出了更细致的规定,同时突出标明“一事一议”财政奖补资金和其他财政专项支农资金可以捆绑使用,放大强农惠农政策效用。2013年7月财政部颁发了《关于发挥一事一议财政奖补作用推动美丽乡村建设试点的通知》,将美丽乡村建设作为一事一议财政奖补工作的主攻方向。2015年国务院农村综合改革工作小组办公室颁布了《关于进一步做好村级公益事业建设一事一议财政奖补和美丽乡村建设试点工作的通知》;同年8月31日财政部网站公布2015年一事一议财政奖补和美丽乡村建设试点工作开展情况,并预计“十三五”期间农村“一事一议”中央财政奖补资金将达1140亿元。

以上对“一事一议”财政奖补政策的发展变迁历程进行了简略回顾,但笔者着眼点并非在“史”,而是在“论”,意在透过变迁历程,透视政策制定和调整的动力机制和推进方式等方面的深层逻辑,并在此基础上寻求政策创新的路径及带来的启示。

## 二、“一事一议”财政奖补政策的情境认知嬗变

“一事一议”财政奖补政策的制定和调整都是由政府作为主体来实施的,由此应从作为政府行为动力的情境认知进行分析。情境认知原是心理学领域的一个理论范畴,主要集中于对人类认知和学习规

律的探索,其后逐步发展成为一种理论并成为教育学、心理学的热点话题。之后,情境认知不断向外延伸并逐步衍化成为解释主体认知及行为来源的理论框架,其突出特点是将认知放在更大的物理和社会情境脉络中,认为认知不是抽象的,而是一种高度基于情境的实践活动,情境认知不是机械地注重外部环境,更注重外部情境对认知建构的意向性<sup>[1]</sup>。

政府制定和调整公共政策的过程就是在对信息搜索和反馈的基础上,从问题情境中抽取要素进行建构的过程<sup>[2]</sup>。可以说,政策变迁根植于情境中并随着情境认知的变化而不断展开,不同的情境认知会导致不同的政策目标,政策目标又向政策工具传递,最终形成不同的公共政策。总之,政府情境认知的嬗变促使政策不断地发生调整和更替,而这一更替又会使目标和工具发生转变。政府与情境互动所达成的情境认知构成了公共政策制定与调整的基础,而公共政策是政府情境认知的具体表现形式<sup>[3]</sup>。

就“一事一议”政策的制定和调整历程来看,可以发现税费取消的初期阶段,受到旧有情境认知的影响,“一事一议”政策并无奖补政策而完全依靠村庄筹资筹劳;随着经济社会环境的发展和转型,新的情境认知促使“一事一议”实行大额奖补并正在逐步出现多方面的制度创新。

### (一)“村庄自主”的情境认知路径依赖影响了“一事一议”政策制定

建国后,我国实行的是重工业优先发展战略,国家以高度的政治、经济领导作为保障,通过统购统销以剪刀差的方式将农业剩余以利、税的方式纳入财政,转移至工业特别是重工业领域。国家基于工业发展战略的考量,不可能将从农村汲取来的财政资源转移回农村用于公共品或公共服务的供给,只能让乡村社会以“劳动代替资本”的方式自行解决各种公益事业,由此人民公社时期的村级公益事业主要由人民公社及生产大队来自行组织完成。改革开放后乡村社会进入改革时期,农村经济社会发展迅猛,但随着改革的深入,重心又逐步转回城市化和工业化优先发展的道路,传统发展战略及中央计划经济体制遗留的制度和政策,并没有完全从改革开放后的经济体制中消失<sup>[4]</sup>。国家出于制度的路径依赖和工业化战略的整体考虑,依然将乡村社会公益事业开展的职责下压给乡村两级,也即通过“三提五统”来进行筹资,通过积累工和义务工进行筹劳。

综观之,由于我国发展战略和国情的需要,乡村

公益事业的开展一直以来以制度外筹资和农民无偿筹劳的方式来解决,而城市的公益事业则依靠国家制度内财政予以完成。既定发展战略和长期的现实实践塑造了“村庄自主”的政府情境认知,即认为乡村社会可以依托村庄集体和农民个体的力量来完成村级公益事业,而城市则应由国家包办。“村庄自主”的情景认知导致了城乡公益事业供给双轨并存的政策目标,由政策目标又传递到政策工具的选择上,即将职责下压给乡村两级,由农民筹资筹劳予以自行解决。

沉重的税费负担导致“三农”问题,国家政权的合法性建设出现危机,由此国家逐步推动税费改革并最终取消了农业税。但“村庄自主”的情境认知却产生了自我强化的路径依赖效应,具体表现是:尽管跨村以上范围的公益事业纳入国家财政制度内供给的范围,但村级公益事业依然由村民通过“一事一议”的制定框架自行筹资筹劳予以完成,国家并没有给予支持和扶助。当然,“村庄自主”情境认知的路径依赖产生具有税费取消初期的特定情境根源,主要表现在两个方面:从财政能力上看,税费改革取消了“三提五统”的农民负担,跨村以上范围的公益事业由国家制度内财政予以解决,由于在供给上的财力投入有限,“一事一议”初期制度设计只能将村内公益事业的开展职责下压给村庄自行完成;从村级公益事业的特性上看,村级公益事业的内容主要涉及农民生产生活中的小型基础设施建设方面,具有准公共品及区域性公共品的特征,可以村庄为边界实现受益排他,由此“一事一议”的初期制度设计认为村庄在供给中具有必然的职责,而村庄实行村民自治,可以发挥民主决策和民主管理的效能实现良好供给。

### (二)“国家介入”的情境认知嬗变推动了“一事一议”奖补政策调整

情境认知必须与现实实践相符合才能使政策设计顺利实施,否则必然产生矛盾和冲突。“村庄自主”作为旧有的情境认知已经滞后于现实实践,主要表现在两个方面:首先是“村庄自主”情境认知滞后于乡村社会的剧变。后税费时代的村级组织没有能成为真正意义上的服务型组织,而是呈现出“软指标硬指标化”<sup>[5]</sup>的逻辑特征,加上合村并组、精简村民小组长及村级财务由国家转移支付等措施的推行,村级组织的权威和治理能力严重弱化,难以真正落实“一事一议”筹资筹劳;而乡村社会本身也日益原子化,农民的合作预期短期化,“搭便车”和“钉子户”使

集体行动难以达成,“一事一议”难以达成。其次是“村庄自主”情境认知滞后于经济社会发展的全局。改革开放后,我国经济社会已历经30多年的高速发展,国家已经具备了充足的国力来全方位开展公益事业以服务民众。如果依然坚持“村庄自主”的情境认知,让村庄成为无法分享改革发展成果的“飞地”,不仅有悖于公平理念,而且会对经济社会发展全局形成损害,甚至还会危及政府形象和政权合法性基础。从以上两方面看,情境认知必须更新以推动政策的调整。

进入新世纪,两方面因素促生了新的村庄公益事业情境认知:首先是国家开始逐步调整发展战略,社会主义新农村建设和统筹城乡发展的部署接连出台,国家开始全面加大对农村公共品供给和村庄公益事业的投入力度;其次是国家力图在“一事一议”奖补政策中嵌入国家政权建设的意图。税费改革前,乡村两级组织由于过度进行利益索取而成为“谋利型政权经营者”<sup>[9]</sup>,实行“一事一议”财政奖补可以有效革新乡村两级组织的“谋利经营”形象,实现角色和职能的转型,同时也能充分发挥村民自治的民主理念和程序操作,推动农村基层的政治民主建设。

由此,在国家战略部署和意图设计的催生下,“村庄自主”的情境认知逐步被“国家介入”的情境认知所取代,国家开始全方位承担起乡村公益事业的职责和任务,而这种新的情境认知也导向了城乡公共品供给均等化和一体化的政策目标,而实现的政策工具则是国家对村级公益事业“一事一议”的开展予以奖励补助,实现国家和村庄的协同治理。

### 三、“一事一议”财政奖补政策的渐进调适进程

对于政策制定和调整,学术界历来存在理性主义和渐进主义两种立场的争论。理性主义坚持通过方案审查和绩效比较对政策进行最优选择;而渐进主义则认为在处理复杂的政策问题时,应依据过去的经验和当前的形势,对已有的政策进行的适当的增加和补充<sup>[10]</sup>。当然政策制定和调整的渐进主义并非排斥理性,而是将理性隐含在整个调适过程之中,通过对政策不断的应用、争论,探索最终推动政策变迁。

“一事一议”奖补政策的制定和调整正是一种渐进主义的不断调适。林德布鲁姆曾将渐进主义分为三种基本形式:连续的有限比较、离散性的渐进主义和代表不同利益群体决策参与者之间的调适方式<sup>[11]</sup>。通

过分析可以发现,“一事一议”奖补政策的调适过程是三种方式的综合:连续的有限比较主要指对备选方案的筛选集中在与原决策差异不大的方案中,通过多次变化较小的选择而逐步实现目标。“一事一议”奖补政策并没有另起炉灶,而是在原有“一事一议”制度的框架内进行扩展和完善,包括了增加财政预算、提高奖补额度及与其他惠农资金捆绑投入等;离散性的渐进主义主要指采取渐进的方式而不是综合的变革性措施来改善现有政策,在执行过程中所获得的新鲜经验不断提供了新的可能性,从而使政策目标得到不断更新。“一事一议”在实施过程中不断获得信息反馈和经验教训,从而修改了完全依靠农民自主筹资筹劳来完成供给的目标,转而通过国家介入与村庄协同完成治理;代表不同利益群体的决策参与者之间的调适方式,主要指在政策制定和调整过程中,应取得参与者的参与、协商或谈判。“一事一议”奖补政策的制定和调整过程中,不断听取各方意见和反馈,在中央政府、地方政府、村庄及农民等多方利益主体之间相互磨合,最终促成政策更新。回顾“一事一议”奖补政策从建立到发展突破乃至再推进过程,可以发现其政策制定和调整并非一个回合完成,政策推进与实践运行首尾相连,循环递进,经过多方力量的多次博弈才最终形成。

#### (一)触发机制:困境倒逼“一事一议”政策调适

公共政策的制定必然具有触发机制的存在,这些触发机制或为重大事件,或为发展趋势,往往将“问题”进一步转化为“议程”,从而推动政策的制定和调整。就“一事一议”政策的发展过程来说,存在两次触发过程:第一次是政策制定之初。由于税费改革初期政策严重滞后,村级公益事业在实践中处于无人过问的困境,从而促使政府借助村民自治框架出台了“一事一议”政策,这在当时具有政策替代的必然性。第二次是政策调整之时。“一事一议”完全由农民自主筹资筹劳由于组织成本比较高,实践运行难度比较大,由此出现“事难议、议难决、决难行”的三难困境<sup>[12]</sup>。首先是“事难议”。按照规定,“一事一议”项目必须由村民过半数或2/3以上的村民代表参加决策,但很多村庄难以凑够参加人数,且农民往往参与意识较弱且难以组织,公益事业难以开展。其次是“议难决”。由于村庄每户家庭的具体情况不同,从而对公益事业也各有不同需求,难以通过决策将需求整合起来,无法做出统一的决策导致项目无法开展。再次是“决难行”。即使成功组织了议事,达成了意见

并作出了统一决策,在实际执行过程中,又往往因为“钉子户”和“搭便车”行为难以执行下去。“一事一议”的“三难”困境再次倒逼政府进行政策调整。政府以奖补的形式对所开展的项目进行资源输入,大大减少了村民负担,开展“一事一议”成为农民付出“小利”而获得“大益”的政策,从而使村庄有动力组织起来抑制各种投机行为,较为顺利地破解了农民集体行动的困境。

### (二)中央和地方政府:“一事一议”政策调适的建构者

尽管公共政策的建构需要多元主体的参与,但“一事一议”奖补政策作为一项政府对接乡村的资源输入政策,中央和地方政府无疑是政策发展最重要的推动者。回顾十年多来“一事一议”政策的变迁,可以看到中央和地方政府的合力推进。首先是中央政府在“一事一议”政策调适中发挥了主导性作用。中央政府的主要作用在于创造良好的政策环境并塑造国家合法性的良好形象。就“一事一议”政策的调适来说,中央政府一方面在每个环境变化的节点上,都能适时进行总结、推动,并多次通过中央一号文件或者专门的文件将地方经验或制度创新上升到国家层面;另一方面针对政策运行的困境,通过试点和扩大试点的方式在一定范围内推动,力求做到谨慎稳健,并逐步完善政策的微观操作路径。可以说中央政府在政策变迁过程中发挥了主导性作用,政策调适成本小,周期短且效果显著。其次是地方政府在政策推动过程中发挥了关键性的辅助作用。改革开放之后,随着中央政府权力的下放,地方政府开始扮演了资源配置的“第一行动集团”角色,具有政策创新的动力。安徽省作为税费改革试点省份首先提出了“一事一议”政策雏形,而后扩散到全国其他省份,在上升到中央政策层面进行全国施行后,各省市尤其是发达省份在实践中自主开展了以奖代补、项目补助等多种方式的制度创新,从而又推动中央选择试点开展奖补政策,各省份结合实际制定具体政策并总结经验教训,并及时上报中央政府,最终促使“一事一议”奖补政策成型。

### (三)研究者和媒体:“一事一议”政策调适的推动者

但随着社会分化的加快和开放程度的增强,一些持有资源的群体开始在不同程度上对政策产生影响,其专业研究者和大众媒体是其中的代表。就“一

事一议”奖补政策调适过程来看,两种力量扮演了强有力的推动者角色。首先是专业研究者的作用。研究者具有专业研究的优势,能提出专业的意见和建议,能促进政策调适向良性方向发展。就“一事一议”政策来说,由于我国农民意愿表达具有制度困境,实践中的困境很大程度上被各类专业研究者所“代言”,其中包括了高等学府、研究机构乃至政策咨询机构中的研究力量。他们通过实地调查、数据分析等多种方式,以多种视角对完全由农民自主筹资筹劳所造成的“一事一议”政策困境进行了集中反映,同时对制度设计提出了质疑和反思。“一事一议”制度并没有起到相应的效果,甚至可以说形同虚设<sup>[10]</sup>。可以说调查总队用真实直观的数据反映出“一事一议”的困境,为政府推进政策调整提供了依据。其次是大众媒体的作用。随着我国舆论力量不断成熟和舆论影响力的增强,大众媒体尤其是政府的机关报等开始成为影响政策的重要力量。在“一事一议”未奖补之前,大部分媒体尤其是各级政府的机关报如实报道了政策的困境,对政府调整政策起到了催化作用,而在“一事一议”开展奖补之后,大众媒体也通过走访调查等多种形式对政策所产生效果进行了及时跟踪和报告,在充分肯定成效的同时也提出了进一步完善思路。可以说大众媒体在“一事一议”政策调适过程中起了重要的推动作用。

## 四、“一事一议”财政奖补政策的优化路径

税费制度改革和统筹城乡战略的落实为“一事一议”政策的制定和调整带来了时机,多方主体都希望通过“一事一议”奖补政策使村庄公益事业能得到充足和高效的开展,以更好地服务于农村经济社会发展的需要。2010年“一事一议”奖补政策在全国逐步推广以来,运行绩效良好,受到了多方的肯定。笔者认为在新农村建设和统筹城乡发展的战略部署下,“一事一议”政策变迁的进程并没有完结,依然具有较大的优化空间。

首先是以统筹城乡发展战略推进“国家介入”的情境认知,使国家进一步支持村级公益事业。尽管后税费时代国家加大了对“三农”的投入力度,但与城市的差异依然很大,甚至在公益事业上投入依然在扩大差距。改革开放30多年来,我国已经具备了较强的国力,村级公益事业的供给完全可以不再向农民筹资筹劳,但现在“一事一议”尽管实行奖补政策,

但农民依然要承担 1/2 到 1/3 的投入负担,这既不符合全民共享经济发展成果的精神,也不符合城乡公共品供给均等化的公平取向。由此,政府应将“一事一议”政策中农民筹资筹劳部分完全剥离,让各级财政全面肩负起供给的职责,以使全民共享发展成果,真正实现均等化发展。

其次是在正面绩效积累基础上,由多方力量继续推动“一事一议”奖补政策调适,推动农村基层民主建设。“一事一议”可以有效表达出村庄公益事业需求的偏好,纠正“自上而下”决策的体制弊病。由此,可以考虑将更多转移支付到村庄的财政资金注入“一事一议”政策框架内,开展完全契合村庄需求的公益事业。除了政策本身的调适外,还应关注“一事一议”奖补政策所嵌入的乡村治理环境,通过夯实村民自治,加强村级组织的凝聚力和权威性,促使政策更好地落实和运行,达到推进农村基层民主目的。

总之,“一事一议”奖补政策的优化方向应是:完全剥离农民筹资筹劳的负担,由各级政府完全担负起供给职责,进一步将各级政府转移支付到村庄的资金捆绑注入“一事一议”的政策框架内,使农民在村民自治框架内对村级公益事业开展进行民主决策、管理,一方面可以实现村级公益事业的良好发展,另一方面又能通过有事就议的民主程序训练,充实村民

自治内容,塑造具有现代公民精神的新型农民。

#### 参考文献:

- [1] 王文静.情境认知与学习理论:对建构主义的发展[J].全球教育展望,2005,(4):57-59.
- [2] 邓恩.公共政策分析导论[M].谢明等译.北京:中国人民大学出版社,2002.159.
- [3] 黄俊辉,李放.农村养老保障政策取向——基于情境认知的视角[J].中国农业大学学报(社会科学版),2011,(3): 171.
- [4] 蔡昉.城乡收入差距的政治经济学[J].中国社会科学,2000,(4):11.
- [5] 申端锋.软指标的硬指标化[J].甘肃社会科学,2007,(2):3.
- [6] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002,(1):17.
- [7] Dror,Y.Muddling Through——“Science” or Inertia?[J]. Public Administration Review, 1964,24(3).
- [8] 黄健荣.决策理论中的理性主义与渐进主义及其适用性[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2002,(1):57.
- [9] 赵晓峰.论“一事一议”政策的合理性及推进策略——基于政策实践悖论的反思[J].中共宁波市委党校学报,2009,(6):52.
- [10] 黄坚.论“一事一议”的制度困境及其重构[J].农村经济,2006,(11):125.

【责任编辑:张西山】

## Evolution of Subsidy Policy on “One Discussion over One Case”: Situational Cognition, Progressive Adjustment, and Path Optimization

ZHANG Xin-wen, GAO Xiao

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nan Jing, Jiangsu, 210095)

**Abstract:** After ten-year adjustment since its beginning, the “one discussion over one case” policy has experienced changes from raising funds and labor at village level to being subsidized by the government. In this process, the specific situational cognition at different times is the basic driving force for policy changes and progressive adjustment promotes the policy changes. On the basis of further updating situational cognition and progressive adjustment, “one discussion over one case” subsidy policy can play out the advantages of democratic decision-making and management by farmers, move forward to take on resources to the countryside, and completely relieve farmers from the burden of fund raising and labor raising so as to meet the demands of public goods at village level and push the democratic construction at grassroots level in China’s rural areas.

**Key words:** one discussion over one case; subsidy policy; situational cognition; path optimization