

福利治理、政策执行 与社会政策目标定位*

——基于 N 村低保的考察

李迎生 李泉然 袁小平

提要:学界对于社会政策目标定位偏差的解释形成了技术视角、体制视角、利益视角和环境视角等研究角度。本文立足环境视角并借鉴其他视角的相关成果,通过对 N 村农村低保实施过程的深度考察,运用福利治理的分析框架,阐释了中国转型期乡土社会农村低保的运作过程,揭示了政策目标定位偏差发生的逻辑。研究发现,基层福利治理是导致农村低保目标定位偏差的深层原因,治理理念、治理目标、治理关系与治理过程构成的基层福利治理结构与机制导致了“上有政策,下有对策”的政策变通。进而,本研究探讨了基层福利治理与所嵌入的乡土社会环境的关系,揭示了受后者制约的乡土福利治理的特征。

关键词:社会政策 目标定位 偏差 农村低保 福利治理

一、问题的提出与文献述评

自 2007 年国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19 号)以来,我国农村的最低生活保障制度(后文中简称“农村低保”)建设取得了令人瞩目的成就,但各种偏差也屡屡发生,特别是错保、漏保现象一直颇受诟病。早在制度实施之初,崔树义等人对山东省农村低保的调查就显示,66% 的低保对象是由村镇干部指定的(崔树义等,2009)。世界银行发布的一份报告也指出,2009

* 本文系国家社科基金重点项目“适应经济新常态的本土发展型社会福利理论与制度建设研究”(16ASH015)及中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”专项经费重大项目“社会政策促进社会公平、增进人民福祉的理论与应用研究”(15XNL006)的阶段性成果。感谢匿名审稿人对本文细致、精到的评审,他们的意见和建议对本文的修改、完善深具建设性。文责自负。

年中国农村低保的融入错误(收入高于低保线的人被纳入低保)为86%,排除错误(收入低于低保线的人被排除在低保之外)为89%。^①北京师范大学社会发展与公共政策学院课题组^②2010年对江西、安徽、河南、陕西和甘肃等五省324个村的9107个农户抽样调查发现,超过70%的贫困农户无法获得低保救助,同时至少有43.6%的实保户为非贫困户(韩华为、徐月宾,2014)。随着时间的推移,农村低保制度也在不断改进、完善之中,但各种“问题保”依然在相当程度上存在。2013年民政部对全国城乡困难家庭的抽样调查结果显示,有10.9%的农村困难家庭没有被纳入最低生活保障范围(王杰秀主编,2014:242)。2016年9月,甘肃“杨改兰事件”的发生,将农村低保制度再次推到了舆论的风口浪尖……

在社会政策研究中,农村低保中的错保、漏保等偏差现象属于社会政策目标定位探讨范围。目标定位被理解为社会福利支出目标指向的一种方式,有广义和狭义之分(吉尔伯特,2004:3-4;Grosch,1994)。广义上,任何社会福利相关受益人的确定都可称为目标定位。而在狭义层面,目标定位则是以贫困程度或需求程度为尺度,把福利资源分配给“最需要或最贫困人群”的过程(Besley et al., 1990; Gilbert, 2001)。其实质是对救助对象进行资格认定的过程(李迎生、李泉然,2015)。农村低保中的错保、漏保现象就属于狭义上的目标定位偏差。对于这一问题的研究,学术界已积累了较为丰硕的成果。既有的研究大体上可概括为四种解释视角:技术视角、体制视角、利益视角和环境视角。

从技术视角看,社会政策目标定位制度设计及社会政策所嵌入的社会环境两个方面都会存在定位偏差的可能性。从目标定位操作技术角度看,家庭经济状况核查制度设计本身存在问题会导致目标定位发生偏差(van Dinh et al., 2009),如贫困线的设定是否合理(Skoufias & Coady, 2002)、目标定位方法的选择是否恰当(Houssou & Zeller, 2012)等;从社会环境的复杂性角度看,目标定位技术内在的简约化和通用性要求与社会环境的复杂现实之间的矛盾导致了政策执行中出现

① 参见世界银行官网(<http://documents.worldbank.org/curated/en/262361467997257290/Unconditional-cash-transfers-in-China-an-analysis-of-the-rural-minimum-living-standard-guarantee-program>)。

② 该课题为北京师范大学青年社科基金项目“中国中西部地区农村低保政策的运作状况及反贫困效果研究”。

偏差,这被认为是政策执行偏差的技术难题(李棉管,2017)。贫困群体及贫困地区的多元性、家庭收入核算的难易程度以及核查内容的多样化等复杂的客观环境因素在面对统一、简约的目标定位机制时,必然会出现不同程度的政策偏差(Vadapalli, 2009)。

体制视角主要是从政策运行的科层系统层面探求社会政策目标定位出现偏差的原因,发展出了自上而下和自下而上两种解释路径(Sabatier, 1986; McLaughlin, 1987; DeLeon & DeLeon, 2002)。自上而下的解释路径主要是从政策执行所处的科层组织结构形态来看对政策执行效度的影响,以此来分析政策执行产生偏差的原因(Pressman & Wildavsky, 1984; Nayak et al., 2002; Meyers & Vorsanger, 2007)。如果科层系统的政策执行链条过长,上下级部门之间是一种委托—代理式的政策执行模式(Braun, 1993; Garen, 1994; Guston, 1996; 谭秋成, 2008),上级部门对下级部门的政策监管还存在软化问题,因而政策在执行过程中就极易出现偏差(Holmstrom & Milgrom, 1991; 薛立强、杨书文, 2016)。自下而上的解释路径则主要关注处于科层体系末稍的一线工作者的具体政策执行行为对政策执行的影响。这些工作人员被称作“街头官僚”(Lipsky, 1980),他们在政策执行中所拥有的“自由裁量权”是学者关注的核心所在(Tummers & Bekkers, 2014)。“自由裁量权”的大小、运用得当与否被认为是影响政策执行偏差的关键因素(Maynard-Moody et al., 1990; May et al., 2009; O'Brien & Li, 1999)。

利益视角则主要是将政策执行相关主体看作是具有自我利益意识的利益主体。政策执行主体为了获取自身利益的最大化而与其他相关主体展开博弈,由此导致政策在执行过程中出现政策敷衍、政策截留、政策替代以及政策附加等形式的偏差(van Dinh et al., 2009; 丁煌, 2004; 周国雄, 2007; 陶郁等, 2016)。一方面,当同一政策在同级不同部门之间的执行过程中存在利益冲突或分化时,便可能发生利益博弈或政策敷衍现象,进而导致政策执行分化或走样(O'Toole, 1995)。陈家建等人(2013)以妇女小额贷款为例,考察了相关部门对这一政策的执行态度,发现部门利益相关性在很大程度上决定着政策执行的积极性。另一方面,当上下级部门之间利益不一致时,政策执行过程就会常常出现基层政府与其上一级政府相互配合,采取各种策略共同应对来自更上级政府的政策法令和检查监督的“共谋”现象(周雪光, 2008)。

环境视角考察政策运行环境对政策执行的影响是新近兴起的研究

方向。这一视角关注政策执行的情境性(Grindle, 2017:3-13),研究者认为,任何政策的执行都发生在特定的情境之中,嵌入于地方情境并受地方传统规范的约束,当政策执行与地方情境出现冲突或不一致时,地方情境就会通过“教化”政策执行主体、客体遵循地方规范,进而制约执行主体的相关决策,同时政策执行也会遭遇阻力,致使政策执行走样(Palanithurai, 2005; 吴小建、王家峰, 2011)。在福利政策执行上,地方福利文化同样会影响到目标定位,如果福利政策的执行不能很好地兼顾福利污名化问题,就极易造成政策目标定位偏差(Li & Walker, 2016)。也有学者关注到社会治理对社会政策执行的影响,提出了一些有价值的观点(Jo, 2001; Glendinning et al., 2002; Evers, 2005; Deacon, 2007; Bifulco & Centemeri, 2008)。总之,环境视角认为政策是在由各种正式或非正式的制度所编织的“制度网”中运行的,政策执行的情境对政策执行主体和目标群体的行为起着规范作用(吴小建、王家峰, 2011),并通过“规范”和“教化”影响着具体的政策执行过程。

总体上,技术视角侧重于解释客观环境的复杂性与社会政策目标定位技术的局限性,认为社会政策目标定位出现偏差具有客观必然性;体制视角偏重于从政府科层体系的运作来解释政策执行偏差问题;利益视角借用经济学的理性人假设探讨主体利益分化对政策执行偏差的影响。运用这三种解释视角的研究在政策科学领域已取得较大进展,积累了大量的成果(刘晓梅, 2010; 陈家建等, 2013)。但这三种研究思路已出现边际收益递减的状况,经验材料虽不断累积,但理论仍很贫乏(周雪光、练宏, 2012)。此外,体制、利益解释视角将研究焦点放在政府的微观过程和机制方面,关注政府在执行政策时采取的具体行为和策略,这种研究思路虽然能找到政策目标定位偏差的直接原因,但很少能对政府政策实践的条件(环境)进行分析,在一定程度上忽略了行动者与结构之间的互动关联。环境视角探求政策执行系统所处的情境性因素对政策执行的影响,在一定意义上说是对前几种视角的批判继承、整合与超越。环境视角克服了技术视角、体制视角和利益视角主要从技术层面、微观过程与机制来讨论政策运作的局限,而将政策运作过程放到更宽广的视阈加以探讨,因此,该视角的运用蕴含着理论突破的新契机和希望,对决策部门政策创新也更具参考价值。

本文将农村低保为研究对象,运用经验研究方法,在批判地借鉴相关研究丰硕成果的基础上力求回答以下问题:社会政策目标定位实

践如何受到基层社会环境的影响;为避免泛泛而谈,将借鉴现代治理理论并结合社会福利学理,建立一个福利治理的分析框架,着重分析基层福利治理环境对社会政策目标定位实践的影响,进而讨论当前制约基层社会政策实践的福利治理环境的深层背景——转型中的乡土社会,分析受乡土场域形塑的基层福利治理的模式化特征,以期将学界对社会政策目标定位偏差发生机制的研究推进一步。

二、分析框架与研究方法

本文意在探求环境因素对社会政策执行的影响,重点探讨基层福利治理(直接环境)对社会政策执行的影响。由于农村低保执行的场域是乡土社会,因此本文将进一步探求乡土场域是如何形塑基层的福利治理,并经由福利治理影响社会政策的执行。也就是说,本文将福利治理嵌入到具体的地方情境中,以此来揭示特定福利治理导致社会政策目标定位偏差的逻辑。

(一)福利治理:一个分析框架

1. 福利治理的两重意涵

“福利治理”是20世纪末以来西方福利社会建设的最新趋势之一,其本质是将“治理”的理念与方法引入社会福利领域的一种实践主张(Merrien, 1998; Bode, 2006; 钱宁, 2014),“治理”为研究福利提供了一种新的视角(Bureau et al., 2011)。“福利治理”概念的使用主要有两重意涵:一是对福利的治理,指通过多元主体结构的重新组合、权力/权威形式的重新调整、作用机制的重新融合,从而实现特定福利目标的系统性实践(Jessop, 1999; 韩央迪, 2012)。这一意义的福利治理旨在对传统国家(政府)范式下的福利发展模式 and 机制进行反思、优化和超越(Frahm & Martin, 2009; 彭华民, 2016),其根本目的是更有效地满足特定人群的福祉需要。在此过程中,“福利”是治理的对象、治理的内容。二是以福利进行治理,指国家(政府或其他主体)借助福利政策、福利资源和福利计划进行社会治理的实践过程。这一意义的福利治理实质是国家(社会)治理体系对福利要素的结构性吸纳,其根本目的是维护社会的稳定或常态化运行。

大多数研究者关注到了第一重意涵下的福利治理,强调其对于福利建设范式转变的革命性意义。相比而言,第二重意涵下的福利治理即所谓“治理吸纳福利”(孙婧,2016)却较少被研究者提及。实际上,近年来在我国大力推进以改善民生为重点的社会建设、强调建立共建共享的社会治理格局的背景下,社会福利已经在无形之中被纳入社会治理序列,成为政府推进社会治理的工具、资源或手段。这一现象无论是对于社会福利体系建设还是对于社会治理的整体成效均产生着深远的影响。

比较福利治理的两重意涵,第一重意涵的福利治理,其根本落脚点在于满足特定人群的现实需要。在此逻辑下,社会政策的出发点即定位于特定的目标人群,如最低生活保障制度的目标指向即为生活最为贫困的人群。第二重意涵的福利治理,其根本落脚点在于维护社会的常态化运行。在此逻辑下,社会政策的制定和执行均应满足当下最为现实、紧迫的社会需要或治理需要。

理论上,两重意涵的福利治理其目标落脚点可以是统一的、一致的,通过满足目标人群的福利需求达到维护社会常态化运行的目的。但在实践中,二者往往存在着矛盾乃至冲突,尤其是在乡土社会治理手段有限的情况下,福利可能被当作“维稳”的工具之一,满足特定的目标人群的福利需求反而被置于次要地位甚至被忽视。

2. 福利治理:分析的维度

对“治理”本质的分析,有助于厘清福利治理的内在结构与机制。学者一般是从主体、性质、关系、目标和过程等维度出发,在现代社会治理模式与传统社会管理模式的比较中揭示“治理”的本质。例如,梅瑞狄斯·爱德华兹(Meredith Edwards)、约翰·哈利根(John Halligan)等人认为,治理涉及国家、市场与社会之间的关系结构及其模式,权力的行使过程及其信念等(Edwards et al., 2013)。有中国学者认为,从社会管理到社会治理实质上是从单向指令到双向互动的过程;由政府动员式的参与到平等、共治、伙伴式的参与;社会管理是控制和统治的过程,而社会治理则是民主、协商与合作的过程;总之,社会治理强调“多元的、互动的、参与的、透明的、法治的”治理方式(李强,2014)。有学者认为,在治理性质上,社会管理属于管制或统治的性质,而治理则着眼于现代国家的能力建设;在治理目标上,社会治理强调标本兼治,这与强制维稳式的管理以及工具性的创新社会管理不同;在治理关系上,社会

管理的权力关系十分明显,而治理则强调多方参与、协商合作(王思斌,2014)。也有学者概括了社会治理的四个典型特征,即强调“过程”、倡导“调和”、兼顾“多元”、注重“互动”(唐钧,2015)。基于学界对治理的分析,我们提炼出了把握“治理”内涵的四个维度,即治理理念、治理目标、治理关系和治理过程。

治理内涵的四个维度共同揭示福利治理的内在本质和机制(Edwards et al., 2013)。值得注意的是,上述四部分之间是有联系的,它们是一个完整福利治理模型的要素。不同的治理模型会有不同的治理理念、治理目标和治理关系,相应的治理过程也不一致。具体来说,治理理念是福利治理的内在依据,治理目标是福利治理的推进方向,治理主体之间的关系决定着福利治理的行动模式,治理过程的运作规则决定着福利治理的成效或质量。从国内外的实践看,一个理想的、成熟的福利治理场域,应当以法治理念为根本性行动依据,以社会公正为整体性行动导向,建立起合作共治、平等协商的主体关系,同时确保整个治理过程的民主、开放与透明。

3. 乡土场域中的福利治理

在具体实践中,福利治理必然会嵌入特定的社会环境,这里“特定的社会环境”就是福利治理的“场域”。布迪厄对场域解释的基本含义有三:一是一个相对独立的社会空间(而非地理空间),每一个子场域都具有自身的逻辑、规则和常规;二是一个客观关系构成的系统(而非实体系统),即各种位置之间存在的客观关系的一个网络或一个构型;三是一个充满争斗的空间(而非静止不动的场所)(布迪厄、华康德,1998:134-145)。在此意义上,特定的、多重关系所型构的乡土社会无疑是一个动态的、充满博弈的空间场域,而嵌入于其中的福利治理则构成了乡土社会场域的一个子场域。这个时候,乡土场域便成为福利治理所赖以立足的基础或外在环境。

福利治理与乡土场域之间既是一种嵌入与被嵌入的关系,也是一种相互影响、彼此互构的关系。一方面,乡土场域中的各种要素、资源、规则、网络及其博弈必然会对福利治理的运行产生一定影响和约束;另一方面,福利治理场域在运行过程中也会对乡土场域中的社会关系、秩序和要素等产生影响。这种互动互构的关系是社会政策在乡土社会实施中所面对的最为直接、现实和重要的背景因素。就此而言,福利治理与乡土场域之间的互动内容、机制、过程及结果等,无疑是社会政策执

行中理应关注的内容(Peillon, 1998)。

福利治理与特定的乡土场域之间实际是一种互嵌关系,但为了方便分析,本文仅将其视为一种嵌入与被嵌入的关系。在乡土场域、福利治理和社会政策运行三者的关系中,福利治理场域扮演着核心、关键的作用,社会政策的执行成为福利治理的重要内容,福利治理场域构成了社会政策运行最为直接的结构因素。可以说,福利治理场域对于社会政策的运行是一种硬性的、规定性的和直接的约制。通过对特定乡土场域对福利治理机制的影响进行剖析,我们发现了当下乡村福利治理的特征,这有助于揭示社会政策目标定位制度设计在乡土场域失灵的根源。

(二)研究方法 with 概况

本文从问题出发,采用定性研究方法收集材料,基于福利治理的分析框架,剥离出导致社会政策(农村低保)目标定位偏差的深层逻辑。

在具体的方法运用上,我们主要采用了参与式观察、半结构式访谈以及文献研究。在参与式观察上,主要是针对民政部门与低保相关的软硬件设施建设情况进行实地考察,涉及低保工作人员的配备、办公环境、设施,低保档案材料保管以及公示及监督机制等。在半结构式访谈中,访谈对象一部分是低保实施主体,包括 N 村低保专员、M 乡分管低保的副乡长及民政所所长、Y 县民政局分管低保的副局长及 Y 县农村低保办主任等;另一部分是相关客体,包括低保户、低保申请户、一般村民等。另外,我们还搜集了中央政府及民政部门、调查地地方政府及相关部门的低保文件、低保工作资料和相关中外文献。

2014 年初,我们以 H 省 Y 县 M 乡 N 村为调查点,重点对 N 村低保专员、低保户以及普通村民进行了访谈,并探访了 Y 县民政局、农村低保办以及 M 乡民政所等低保主管部门,形成了初步的访谈材料。这次深入调查使我们对低保目标定位偏差的现象及原因有了初步认知。结合文献梳理,我们对 N 村低保的调查一直持续到 2016 年。在此期间,我们共访谈低保相关管理人员 8 人、低保户 28 户、低保申请户 31 户(包括申请失败和正在申请的)、一般村民 36 人,逐步深入的调研使得我们的思考更加全面、系统和深入。

N 村地处淮河北岸,截至 2015 年底,全村共有 420 户,分为 11 个村民小组(“撤乡并村”后变为了 9 个),总人口 2201 人,其中外出务工人员 970 人。N 村的年人均收入约 4800 元,贫困人口超过 400 人。

2016年底,N村低保标准为115元/人·月。N村农民的收入来源比较单一,主要依赖种植小麦、水稻等粮食作物获取生活来源。

N村2011年底有低保户51户,到2014年底则猛增到131户,三年间增加了80户。在低保对象激增、低保覆盖面不断扩大的同时,本研究关注的是,国家的低保资源是否准确地瞄向了贫困群体。

三、“上有政策,下有对策”:农村低保目标定位政策 遭遇执行变通

自从2007年全国建立农村最低生活保障制度以来,从中央到地方,农村低保目标定位机制的制度设计已相对完善,低保目标定位涉及的定位主体、定位内容、定位方式、定位程序、结果评估、监督措施与动态调整等(李迎生、李泉然,2015)均有具体的技术操作规范。可以认为,如果严格遵循以上规范,错保、漏保现象是能够得到有效遏制的。然而在N村,低保目标定位的公平性却遭到了质疑。

(一)几个典型案例

在调查中,我们获得了一份N村低保对象的花名册,通过对村民的访谈并根据课题组反复的实地观察、核算,我们得出的判断是:N村低保对象中符合救助要求的有六至七成,有三成左右的受益人为非目标群体。深入探访我们发现,N村低保目标定位的偏差主要有三种情况。

第一种情况是通过简单的家庭探访便能直观感知到村民家庭困难的严重程度,他们是明显符合低保享受条件却未被纳入低保救助范围。“应保未保”在N村表现得非常典型。A老汉家就是N村具有这一典型特征的家庭。N村的贫富分化首先表现在居住区域分布上,A老汉家居居于N村祖居之地的老宅区,目前仍然居住于这一区域的家庭主要是没有能力搬至新宅区建设新房的贫苦家庭。其次,外显的住房状况和家具陈设同样能够较为直观地呈现出家庭的经济状况。A老汉家居住的仍然是接近消失的低矮破旧土坯房,屋内家具稀少陈旧,几乎没有现代化的家用电器。再次,A老汉家缺劳力。A老汉无子,大女儿和二女儿已出嫁多年,已35岁的小女儿则因患先天性偏瘫,至今仍需要A老汉及其老伴照料。种地收入是其主要生活来源。此外,在前些年

体力充沛时,A老汉多在N村及附近几个村庄收废品补贴家用,但近些年随着身体机能的下降,这些副业均已中断。截至调查时A老汉的年家庭收入在1960元左右,^①入不敷出。在N村,像A老汉这样通过简单的家庭经济状况调查便能直观判别困难程度的家庭尚有不少,我们在调查中发现,这部分贫困程度显著的家庭很多没能享受到低保救助。

第二种情况是明显不符合低保条件,却被纳入救助范围。在N村,这类享受到低保救助的人群有以下几大特点:一是与村干部存在宗亲关系(包括亲缘、姻缘等)。N村会计就将其父母分别纳入了低保,一个家庭就占了两个低保名额。二是在村内地位相对较高的精英人士,他们一般都与村干部保持着良好的私人关系。B先生就是利用其兄长的政治影响力享受到低保待遇。B先生的哥哥在Y县担任要职,凭借这一关系,B先生顺利拿到了黄沙开采证,承包了N村附近沙场。据保守估计,仅黄沙开采一项其年收入就在40万元以上,家业兴盛。但B先生同样“争取”了村内的低保救助。在访谈中我们发现,低保在N村不仅仅是一种利益或待遇之争,在一定程度上它已被扭曲成了“荣誉”之争。在B先生这样的村内精英看来,低保给他们提供了一个展示其在村庄社会地位、个人能力的机会,同时也可以向其他普通家庭突显他们与村干部的友好关系。

第三种情况是贫困状况难以准确甄别,但因个人极端或异常行为而获得低保救助。这里所说的极端或异常行为主要是指那些在村民看来喜欢“挑事”、喜好冒尖的村民,通过“上访”或其他极端行为达致某些个人目的。多数情况下,村干部在面对这类人群的上访或其他过激行为时,通常会以“低保换稳定”的方式来化解冲突。C先生就是因上访、“打官司”而意外获得低保救助的。^②调查进行时,C先生的家庭年

① A老汉家庭收入主要靠种地收入,全年约700元,地亩补贴合260元,两个外嫁女儿每年接济约1000元。

② 事情的缘由是村委会原本租赁东队村民组3.5亩土地(该地块多为C先生家承包耕地)用于建立村部小学,2000年该小学搬迁至新的安置点,N村村民委员会在未经东队村民组(主要是C先生)同意的情况下,私自将土地上的旧校舍转租给第三方李某发展黄牛养殖。后C先生以东队村民组代表的名义与村委会在2006年11月6日签订了一份土地租赁协议,租赁期2007年1月1日至2012年1月1日,每年土地租赁费1000元,5年共计5000元。合同签订后,村委会又同意合同期满后交租赁费,然而在2012年合同到期后,村委会未能履行付给东队村民组租赁费的协议。C先生遂将村委会告上县法院。

收入在 12000 元左右。

在农村低保目标定位制度设计不断完善的情况下,N 村错保、漏保现象依然十分突出。上述偏差是如何发生的呢?

(二) 低保政策目标定位遭遇执行变通

农村低保政策是由上至下逐级下达,但具体的执行则是自下而上进行的。在整个执行过程中,村一级的“街头官僚”在国家政策的具体执行中扮演着至关重要的角色。

N 村负责低保工作的主要是村支书、村长、会计和计生专干。按照低保申请程序,首先需由村民向村委会提出申请,村委会研究通过后会 让村民填写相关申请材料,然后村委会派人入户核实申请材料的真实性,继而召开村民代表大会予以讨论和评议,符合条件的申请人名单会在村部公示 7 天,待村民无异议后上报乡政府。然而在实际工作中,村委会对这一过程作出了诸多变通。

首先,村民提出低保申请并不总是能引起村干部的重视,村干部常以各种理由予以驳回。像 A 老汉这样的家境在 N 村几乎是尽人皆知的,他多次向村委会和乡政府提出救助申请。对此村干部给出的答复要么是村里没有指标,需要等待;要么是村委会没权申请,需要个人到乡里去申请。总之,A 老汉的低保申请始终未获批。

其次,低保申请材料填写的规范程度不高。N 村申请低保的村民文化程度偏低,申请材料主要由村干部代填。低保申请材料是判断低保申请家庭是否具备条件的重要凭证,在村干部那里并没有得到认真的对待和严谨、规范的填报。更为严重的是,如果村干部事先已属意于某一特定人选,其家庭收入的填报“自然”会符合申请条件。低保数字化系统并没能保证低保所要采集的数字信息与低保申请家庭真实的经济信息相一致,而是悬浮于村民的真实生活之上(王雨磊,2016),完全失去了其应有的判定价值。

假如说按那一套规定的程序来,首先你就要面临一个问题,申请低保的村民基本都不识字,连自己的名字都不会写,你咋让他填?表上的那啥转移性收入、有价(证)券……麻烦得很,根本没法算,俺们也只能根据他家庭的大概情况去填……这些表格上的东西也都是个形式,主要还是通过平时对这一户人家的了解来看

他到底是真困难还是假困难。(访谈资料 HYN20140119WZ^①)

再次,村民代表大会民主评议的象征性意义大于实质性意义。从中央到地方,均强调了低保民主评议的不可或缺性。农村低保实施的最初两年,N村也进行了民主评议,但常常僵持不下,后来民主评议组成人员演变成了由村干部指定村民参加,到今天N村的民主评议已沦为“走走程序”的一个形式。

最后,低保对象并不能做到完全公示。在N村乃至Y县,低保(申请)对象名单公示一直都是一个十分棘手的问题。在具体的实施过程中,出于多种因素考虑,N村低保对象只进行了有限度、小范围的公示。

在乡层面,按规定,乡民政所主要承担三方面的工作:对各村提供的低保申请名单派人入户复查,进一步核实之后乡镇再次公布准保人员名单,并在签署意见后上报至县民政局。然而在实际工作中,作为监督部门的乡镇一级民政所由于人手有限,工作任务繁重,出现了监管软化、监管乏力的问题(Holmstrom & Milgrom, 1991; 薛立强、杨书文, 2016)。“乡里工作人员总共两个人,根本不可能挨家挨户核实(访谈资料 HY20140409DQ)”。更为深层次的原因则是基于与村干部之间的熟人关系,“低头不见抬头见”,他们对N村提交上来的低保申请名单一般不会提出异议,更不会进行实质性的入户复查,大多采取“睁只眼,闭只眼”的默认态度。

你没听说么,官官相护,他们都是一体哩,乡里就不用下来查,他都知道是哪些人在吃低保,他们天天和村干部打交道,心里明镜哩,咋可能下来查呢。(访谈资料 HYN20140121XJP)

Y县民政部门的主要职责是抽查和审批低保申请。按规定,县民政部门须按30%的比例对低保申请者进行抽查。但由于人员、经费等多方面困难,抽查一般难以落实。在具体审批过程中,Y县主要是依据乡政府提交上来的申请材料,包括申请承诺书、调查授权书、家庭经济申明书、入户调查表、民主评议表和申请审批表这六份表格,以其中显

^① 文中的被访者均已做匿名处理,首位字母为被访省份代码,第二、三位字母依次代表被访省份的县、村,数字代码为访谈年、月、日,数字后的字母为访谈对象姓名编码。

示的家庭人口基本特征作为判断依据。

可见,从村到县,低保目标定位的制度设计在执行中均遇到了策略性的变通。应当承认,有些变通策略具有必要性,使政策能更好地落地;有些则是明显不合理的,是为了使政策最大限度地满足地方、集团、家族或个人等利益(Li & Walker, 2016)。

四、福利治理与农村低保目标定位偏差的发生

调查表明,农村低保目标定位的细致规定到了基层大多被做了变通处理。那么,需要追问的是,这种变通是如何发生的?我们根据本文的分析框架,结合实地调查资料,探求特定的福利治理场域对低保目标定位的影响。

(一)人情、关系为本的乡土理念牵制着低保目标定位的客观公正

在与A老汉的深入交流中我们发现,受农村“熟人社会”场域中传统“礼治”的熏陶,A老汉深谙“找人办事哪有不送礼”的道理,只是他觉得他所要办的事情性质较为特殊,本来就是因为贫困需要政府救济才能维持生活,结果却变成了“要想吃‘肉’,必须先从自己身上割块‘肉’下来”。

刚开始俺以为俺这么特殊的情况,村里、乡里会照顾一下,网开一面。结果根本不管你有没有多穷,没人、没钱、没关系,就是不给你办。说再多好话也不顶用。(访谈资料 HYN20140120A)

可以看出,A老汉没能申请到低保并不是“指标不够”。国家以贫困程度为标尺的公平性福利治理理念进入到乡土场域时,已然为乡土场域中传统的“礼尚往来”观念所重塑。本为“公事”的低保到村干部那里俨然变成了“求我办事就要按照‘规矩’来”的乡土场域传统。

在N村,像A老汉这样凭简单的入户走访就能直观感受其贫苦家境的家庭却未能享受到低保救助,真的是因为“指标”问题吗?为此,我们对N村的低保户分布状况和特征进行了探查。

N村共划分为9个村民组,有131户低保户。其中村长李某所在

的李庄的低保户数量约占总数的 40%；村支书王某所在的王庄约占 20%；村会计岳某所在的岳庄约占 20%；剩下的 3 个村民组中，平均每个组占据了不到 7% 的名额，其中还有一个组低保对象处于空白状态。^① 依据这一分布状况，我们发现 N 村低保对象多分布于村干部所在村民组。

救助对象说来说去都是村里面那些人定的，转来转去都是那些和村干部关系比较近的。（访谈资料 HYN20140120XJL）

俺村的低保户大都在支书、村长庄上，都是先紧他们自己亲戚，到穷人了指标差不多就快没了。（访谈资料 HYN20140124XCW）

不难看出，N 村低保对象的挑选并不是完全客观地按照家庭困难程度进行定位的，乡土场域中“关系”的亲疏远近成为能否获得低保救助的重要变量（Li & Walker, 2016）。

特定场域中政策执行者所处的地方性情境对于理解政策执行逻辑至关重要（Bifulco & Centemeri, 2008）。村干部的一席话让我们对“街头官僚”的形象经历了由先前的批判转向了一定程度上对他们所处的特定场域“情境”的理解。

低保就那么点指标，每个人都想捞一点，不给这个（亲戚），他骂你忘恩负义，当芝麻大点官就把穷亲戚甩到一边去；不给那个（朋友），他说你不讲义气，不够哥们，背地里骂你。还有些人根本就不缺，但你还得照顾到他，不然他说你没把他放在眼里，又是拿领导来压你，那咱也是没办法的。（访谈资料 HYN20140123WZ）

乡土社会的福利治理理念是由乡土场域中的“差序格局”所规制和塑造出来的，这一乡土场域形塑下的福利治理理念是“情”和“理”，处于这一“情理”社会中的人并不直接追求物质利益最大化，而是追求

^① 李姓、王姓分别是 N 村第一、第二大姓。据村民所述，村支书和村长必须由这两个姓氏的村民担任，如果村支书姓王，村长则必须为李姓，反之亦然。李姓人口分布集中，规模最大；王姓人口规模次之，其他姓氏则规模较小。

建立在恩情、关系、面子等非理性因素基础之上的利益最大化(翟学伟,2004),如果身处这一场域中的村干部逾越了这一“熟人社会”中“差序格局”所秉持的特殊的“情理”处事原则,采取“秉公执法”的处事办法,那么他们极易受到“差序格局”序列中他人的攻击,对其行为进行“规训”。在N村这样传统观念十分浓厚的乡土场域,村民为人处世的原则不是单从理性的、逻辑的思维和条文制度规定的角度考虑,而仍然是以人情、面子、权力等文化传统为根,通过走后门、找关系、托人、求情或者还人情、还情债等方式进行关系运作(翟学伟,2004)。正是在这一情理社会场域中,人们通过人情、面子的运作,致使村干部难以避免地陷入人情困境,低保目标定位的制度设计文本、规章、条例等丧失了规范效力,乡土场域所形塑的人情式的福利治理理念吸纳、重构着进入这一场域中的国家低保政策的法治化和公平性,进而致使低保政策目标定位产生偏差,错保、漏保问题突出。

由此,对低保目标定位偏差原因的阐释已很难简单地停留在对基层政策执行官员自由裁量权、职业操守的批判上(Maynard-Moody et al., 1990; Nayak et al., 2002; 刘芬,2015),这种以情理社会为核心特征的场域是当前乡村福利治理的社会文化土壤,当法理意义上的低保制度进入到乡土情理意义上的实践场域之中,二者价值理念的冲突必然导致低保目标定位丧失规范效力,现代公平性福利治理理念被形塑成一种以人情、关系为底蕴的福利治理理念。正是这一福利治理理念在根本上牵制着现代福利实践活动的公正实施,致使社会政策在乡村难以实现精准的目标定位。

(二)基层社会的“无讼”治理目标压制、吸纳了低保的保护性目标

前述案例中的C先生抓住N村村委“害怕把事情闹大,上面不好交代”的心理,虚张声势地把村委会告上了法庭,N村村委也一改之前傲慢态度,以低保为砝码,通过暗箱运作,将C先生非公开地纳入低保救助,从而避免了一场“官民之战”,将官民恩怨化解于无形。这一行为背后隐藏的是乡土社会为了实现乡土生活正常运转的自我调节机制。从外在结构上看,乡土社会是一个乡土性的“面对面”的熟人社会,“差序格局”决定了低保政策“因之得看所施的对象和‘自己’的关系而加以程度上的伸缩”,只有这样才能维持乡土社会正常的人际交往关系;从内在规则看,乡土社会是靠“礼治”来维持秩序,“为了秩序

的维持,一切足以引起破坏秩序的要素都被遏制着”(费孝通,2011:67),乡土场域中“无讼”的传统制约着“官民之战”的出现。总之,内在的“礼治”规则和外在的“差序”结构自动调节着乡土社会人际关系的维护以及社会的正常运转。一旦村民之间发生纠纷,人们首先考虑的不是单纯的纠纷利益的获取,而是破坏了的关系网络的修复以及未来持久生活的安定和谐。因为在乡土社会中,生存秩序是第一位的(栗峥,2010)。为了追求乡土社会生活的安定氛围与人际和谐,面对“熟人”,面对“祖祖辈辈都生活在一起的村民”,人们很难采取“彻底撕破脸皮”的做法,那样不仅难以解决乡土“冲突”,还有可能进一步激化矛盾,破坏传统的乡土社会秩序。因此,为了维护N村整体上的安定和谐,避免矛盾激化,保证村民生活秩序上的正常运行,村委会以低保救助的形式安抚C先生,由此低保的保护性目标便被乡土社会的秩序性目标所吸纳。

乡土场域的秩序性目标压制、吸纳低保的保护性目标的偏差行为因与国家的维稳性目标契合,往往会得到基层政府的默许。我们在对Y县民政部门的访谈时发现,维护社会稳定是当前各级地方政府的一项硬性的、总体性的治理目标。在地方官员的政绩考核中,维护社会稳定具有“一票否决”的作用。

近年来,越级信访行为(主要是进省、进京的信访)成为各地基层政府的心腹之患。在Y县,县政府每年要花费巨大的人力和财力劝阻各类越级信访行为。有时Y县还会派出副县级干部进京与上访者谈判。在截访和接访过程中,低保成为双方重要的“交易工具”(Li & Walker, 2016)。

可见,社会政策目标定位机制的实施并不是孤立的福利实践行动,国家福利资源的配置从来都是一个充满政治的过程(Pierson, 1996)。当一线工作者面对多重治理目标时,他们会对这些治理目标进行优先排序,所有任务目标都要服从于最为重要的治理目标(Riccucci et al., 2004)。当前,相比地方政府维护社会稳定等治理目标,社会政策维护公民社会权利的福利目标则降到了次要的位置。换言之,在某些情况下,社会政策的社会保护性诉求与国家治理的政治性诉求之间会出现不一致的情况(Li & Walker, 2016)。

(三) 单向型的福利治理关系阻碍了福利治理主客体之间的平等互动

低保目标定位过程中的福利治理关系主要体现为目标定位主体与对象之间的互动机制。依据治理理论,对等性的互动是低保目标定位中福利治理关系的内在要求。但在 N 村,对等沟通的福利实践很难实现。

哪个贫困(哪个)不贫困还不是村委会一句话的事,你自己去找,他们说去申请,他们不理你也没办法。自己这种情况就应该有,但是就算去要也不给,就懒得去了,今年再去试试看,不过有没有还是村里说了算。(访谈资料 HYN20140123A)

乡土社会权力结构带有“长老制”、“家长制”色彩,基层所表现出来的并不完全是许多权利上相等的公民共同参与的政治(费孝通,2004:92)。在 N 村,我们发现,村干部与一般村民之间的关系确实存在某种程度的不对等,在公事处理过程中,弱势村民的低保诉求更难以得到村干部的回应,村干部表现出家长制官僚主义的作风(O'Brien & Li,1999)。在这一场域中,低保目标定位的福利治理呈现出来的是一种自上而下、有求无应的单向性治理关系。

信息资源在低保目标定位过程中占据着核心位置,而福利治理中的治理关系直接关系到信息资源获取的渠道、质量和效率(王雨磊,2016)。应当说,随着网络的普及,民众与政府部门之间的沟通互动关系得到了较大的改善,但在 N 村的调研中我们发现,在低保目标定位中,民众试图与政府相关部门沟通互动,但政府相关部门却很难放低姿态与民众平等地交流与沟通。在 Y 县的政府门户网站上,我们看到一则留言,C 乡 D 村一位农村小伙为了给自己已 74 岁、瘫痪两年并且无直系亲属照顾而只能住在 Y 县养老院的外公申请低保,先是央求村干部,在多次央求无效后他选择了网络留言,以期得到政府部门的关注和回应。但一直杳无音讯。

这表明,当前农村的福利治理关系仍然是一种单向性、非对等的互动模式。这一非对等、无回应的互动机制,造成低保目标定位过程中福利对象的诉求在基层遭到无视。与此同时,上达至更高政策执行系统的渠道在基层就受到阻滞。这种单向性、非对等的福利治理关系严重束缚了社会政策目标定位过程中信息资源的流通。官民之间非对称且

难以相互流通的信息资源互动机制必然制约着低保实现精准化的目标定位。

(四) 缺乏有效监督的福利治理过程导致低保目标定位难以精准

在低保的目标定位过程中,实行什么样的福利治理机制,对低保目标定位能否实现精准化关系极大。在对 N 村目标定位实施程序的调查中我们发现,N 村村委向我们陈述的低保享受条件和目标定位程序与实际实施状况并不一致。

没有听说过村里谁“吃低保”还要俺们村民评议一下,都是村干部决定,俺们老百姓做不了主。(访谈资料 HYN20140125ZSL)

从表面上看,低保目标定位顶层制度设计在基层的福利实践中沦为了形式,失去了规范基层实践的效力;但究其深层意义,实质是顶层民主化的福利治理机制设计进入到基层场域之中发生了变形。背后所折射的是传统乡土社会管理机制的“长老统治”、“家长制”特征,传统权威在治理过程中仍然发挥着重要作用(韦伯,1997:257、264;费孝通,2004:92)。这一机制表现出了浓厚的独断色彩,村干部的权威可以压服质疑者(王雨磊,2016),单方面决定低保资源的配置,民众被排除在决策系统之外(O'Brien & Li, 1999)。

在低保信息公示制度建设方面,省、市、县下发的文件都强调要实行民主评议,让民众参与其中,保障民众的知情权和监督权,最终确保低保目标定位机制的民主运行。那么,N 村为什么敢违背上级旨意,对低保对象的定位实施封闭决策呢?仅仅是因为“天高皇帝远”,上面无力对 N 村的低保决策形成有效监督吗?事情并没有那么简单。

在交流中 Y 县民政部门的领导向我们道出了政府部门的顾虑:

低保要说难他也难,要说弄也好弄,关键是只要是没有维稳这一块,(没有)这样紧张的压力。一个最好的办法就是把所有的对象在你这个村部公示出来,乡镇里……他不敢公示……上边呢他要求公示,上边也是三令五申光要求公示……但是他不敢公示,他公示了之后,有些本来就是为了解决这些矛盾,把他纳入低保了,实际上他是不符合低保(条件)的。这样的人敢公示么?一

公示,老百姓一看,准跟他捣!那就必须要取消了,但是呢,他又不
敢取消,你取消了,要么他进省了,要么他进京了,一进省一进京,
那动静就大了。省里往下追,县里往下追,那你乡里……(访谈资
料 HY20140408XY)

可见,农村低保目标定位运作中,带有独断性质的福利治理机制的
形成还受制于维护社会稳定这一基层总体性治理目标。为全力平息矛
盾,避免事端,基层在低保目标定位过程中会牺牲民主决策机制,实行
封闭式决策,一切以掩埋、消解社会冲突为目标。这与上级政府总体性
的治理原则相一致,故而上级部门对基层为维稳而采取的违背程序的
封闭决策机制选择了“睁一只眼,闭一只眼”的默认策略。

五、转型期乡土社会福利治理的特征

上述分析为我们呈现出当前农村福利治理的特征:人情、关系等传
统乡土观念仍主导着低保目标定位的具体运作;低保满足目标人群社
会保护这一需求被基层治理的总体性目标所吸纳、内化和裹挟,以服
务于维稳这一前提;福利诉求渠道不畅,沟通机制不顺,体现出来的仍
然是一种传统的单向型管理关系;低保目标定位过程仍延续了传统的家
长式作风,其机制是独断式的,缺乏有效监督机制。可以认为,当前我
国乡村的福利治理仍然带有较浓厚的传统性管理色彩,我们姑且称之
为“偏传统型福利治理模式”,而“转型中的乡土社会”则是形塑这一模
式的深层背景。

费孝通曾称中国的传统社会为乡土社会(费孝通,2011:36-48、
56-57)。乡土社会是靠亲密关系和长期的共同生活来规范每个人的
行为,人们彼此之间有着高度的了解。乡土社会是一个“差序格局”的
社会,它是由无数的私人关系搭建成的网络。网络的每一个结都附着
着一种道德要素,所有的价值标准也不能超脱于差序的人伦而存在。
从整体上看,中国的道德和法律,都因之要看所施的对象与“自己”的
关系而加以程度上的伸缩。总之,贯穿在乡土社会中的主线是差序格
局,人们处理社会关系的基础是人情关系,维持这一人情秩序的力量和
基本规范则是隐藏在其背后的传统“礼治”。这种乡土社会的文化特征、

人际关系的传统正是福利实践发生的场域特征。但它不是一成不变的。

在费孝通那里,“差序格局”发生的基本环境,即乡土社会是一个封闭的、人口几乎不流动的、经济自给自足的并带有一定排外性的场域(杨善华、侯红蕊,1999)。中华人民共和国成立后,乡土社会人际关系历史传统的重要性开始下降(孙立平,1996)。改革开放后,随着农村经济体制变革,商品生产进一步冲击着传统的、以重感情为特征的亲属关系,经济利益成为农村中亲缘家庭联系的重要纽带(王思斌,1987)。随着市场经济的深入发展,其价值理念也不断地入侵到乡土社会之中。近年来,诸多学者提炼出了丰富的理论概念,对以“差序格局”为核心的传统社会关系特征的变化加以阐释,如“工具性差序格局”(李沛良,1993)、“差序格局理性化”(杨善华、侯红蕊,1999)、“工具性圈层格局”(谭同学,2009)、“圈层结构”(宋丽娜、田先红,2011),等等。这些概念的核心内涵是指传统社会由血缘、地缘内生的伦理、关系、人情等占据主导地位的特殊主义的交往、处事原则逐渐被经济、权力等生发出来的、以利益关系为主的普遍主义原则所取代,即传统社会关系开始由“人本主义”向“事本主义”过渡(吴毅,2007)，“以情为先,为情所忌”的传统乡土社会关系遭到挑战,乡土社会关系逐渐向更加理性的“实利化倾向”过渡(谭同学,2009;肖瑛,2014)。我们可以将这一场域背景称之为“转型中的乡土社会”。

当现代意义的农村低保制度进入“转型中的乡土社会”会出现什么样的结果呢?我们结合本文的分析框架,就“转型中的乡土社会”,即乡土场域对“偏传统型”福利治理模式的形塑机理做进一步阐述。依照布迪厄的场域内涵,“乡土”已不再是简单的地理空间,而是一个相对独立的社会空间,差序格局思想、礼治文化观念、情理处事原则、“无讼”的秩序传统等均体现出了“乡土”这一社会空间自身的运行逻辑和规则。在这一场域中,乡村干部、A老汉、B先生、C先生以及N村其他村民都占据着不同位置、拥有不同的资源,乡土构成了一个由客观关系形成的社会关系系统。为争夺资源,乡土社会同样演变成了一个充满争斗和博弈的场所,A老汉、B先生、C先生等村民会利用自身所拥有的资本和策略,与乡村干部展开激烈的博弈。同时,每个场域都规定了各自特有的价值观,拥有各自特有的调控原则(布迪厄、华康德,1998:17)。对于进入乡土场域前的国家福利政策系统来说,它同样构成了一个由不同的行动者组成的具有自身运作逻辑和相对独立性的福

利场域(Peillon,1998),其独特的运行逻辑建基于社会福利制度的理念基础——社会公正原则之上(毕天云,2004:95),这是社会福利属性规定的国家福利政策的原初场域状态和理想型的福利治理逻辑。

然而,当这种以社会公正为原则的理想型福利治理逻辑进入到乡土场域中时,二者运作规则上的差异性导致它们之间必然发生冲突和碰撞。而对于被嵌入的乡土场域来说,其作为场域的一个极为重要的特性就是自身所拥有的具备能动性和自主性的“构型”(configuration)功能(布迪厄、华康德,1998:134),乡土场域能够利用自身内在的社会关系系统、运作规则及逻辑等场域要素对嵌入进来的理想型的福利治理逻辑重新形塑,从而使得进入其中的后者与乡土场域运作规则和逻辑相适应,被乡土场域形塑了的后者于是被改造成“偏传统型”福利治理模式,它是理想型的福利治理逻辑被乡土场域“构型”之后的产物。

六、结论与讨论

学界对于社会政策目标定位偏差的解释形成了技术视角、体制视角、利益视角和环境视角等不同视角,产生了丰硕的研究成果。本文立足于新兴的环境视角并借鉴其他视角,将社会政策目标定位的实施过程泛化为福利治理活动,将政策实践置于特定的福利治理场域之中进行研究,以揭示社会政策目标定位偏差发生的逻辑。

基于治理理论,本文搭建了一个福利治理分析框架,由福利治理的理念、目标、关系和过程所构成。借助这一框架,运用N村调查获得的第一手资料,探究福利治理如何在深层次上制约着低保目标定位的运行,并探求当前制约农村福利实践的福利治理的模式化特征。我们发现,基层福利治理是导致农村低保目标定位偏差发生的深层原因,治理理念、治理目标、治理关系和治理过程构成的基层福利治理结构与机制导致了“上有政策,下有对策”的政策变通。本文进一步探讨了基层福利治理与所嵌入的社会环境之间的关系,揭示出“转型中的乡土社会”约制下的基层福利治理所体现的“偏传统型”特征。

本研究的创新之处在于:第一,基于社会政策研究已有的大量成果,对研究问题进行了新聚焦,运用社会学和社会政策学,对社会政策目标定位偏差的深层机制进行了更全面、系统的解释。第二,在分析框

架上,将治理理论引入福利实践的研究,提出了福利治理的分析框架,结合案例材料对社会政策目标定位偏差发生的机理进行了全面系统的分析。第三,将低保实践发生的场域分为直接场域与间接场域,福利治理作为农村低保实践的直接场域,其本身又嵌入于更深层的社会—文化场域即“转型中的乡土社会”中,受后者形塑并进而对低保实践发生作用。第四,在实证研究基础上进一步概括提炼出受“转型中的乡土社会”约制的基层福利治理所体现的“偏传统型”特征。

本研究也存在着一些不足。在解释角度上,只是在批判地借鉴“技术论”、“体制论”和“利益论”的基础上,主要沿“环境论”的解释路径进行分析。然而运用福利治理的分析框架和解释进路,针对“环境论”的不足,这一解释进路是否科学、合理,还需进一步的尝试和讨论。同时在调查地点方面,我们选取 N 村作为研究案例,据此得出的研究结论是否具有普遍性,尚需要更多的经验研究来检验。

参考文献:

- 毕天云,2004,《社会福利场域的惯习:福利文化民族性的实证研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 布迪厄,皮埃尔、华康德,1998,《实践与反思——反思社会学导引》,李猛、李康译,北京:中央编译出版社。
- 陈家建、边慧敏、邓湘树,2013,《科层结构与政策执行》,《社会学研究》第6期。
- 崔树义、刘朝立、宋媛馨,2009,《关于完善农村低保制度的调查与分析——基于山东省的问卷调查》,《山东社会科学》第3期。
- 丁煌,2004,《利益分析:研究政策执行问题的基本方法论原则》,《广东行政学院学报》第3期。
- 费孝通,2004,《乡土中国》,北京:北京出版社。
- ,2011,《乡土中国》,南京:江苏文艺出版社。
- 韩华为、徐月宾,2014,《中国农村低保制度的反贫困效应研究——来自中西部五省的经验证据》,《经济评论》第6期。
- 韩央迪,2012,《从福利多元主义到福利治理:福利改革的路径演化》,《国外社会科学》第2期。
- 吉尔伯特、尼尔,2004,《社会福利的目标定位:全球发展趋势与展望》,郑秉文等译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 李棉管,2017,《技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示》,《社会学研究》第1期。
- 李沛良,1993,《论中国式社会学研究的关联概念与命题》,北京大学社会学所《东西社会研究》,北京:北京大学出版社。

- 李强,2014,《怎样理解“创新社会治理体制”》,《毛泽东邓小平理论研究》第7期。
- 李迎生、李泉然,2015,《农村低保申请家庭经济状况核查制度运行现状与完善之策——以H省Y县为例》,《社会科学研究》第3期。
- 栗峥,2010,《乡土社会的纠纷解决》,《法学论坛》第1期。
- 刘芬,2015,《影响农村低保政策对象甄选的机制研究——基于陕西省S县Z村的个案调查》,《山西农经》第1期。
- 刘晓梅,2010,《农村低保家庭收入核查机制研究》,《农业经济问题》第9期。
- 彭华民,2016,《创新福利治理 完善福利制度》,《社会建设》第3期。
- 钱宁,2014,《多方参与的社会治理创新:发展社会福利的新路径》,《山东社会科学》第9期。
- 宋丽娜、田先红,2011,《论圈层结构——当代中国农村社会结构变迁的再认识》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 孙立平,1996,《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》第5期。
- 孙媵,2016,《政策执行与村落应对:甘肃省Z镇的农村低保制度实践》,《宁夏社会科学》第3期。
- 谭秋成,2008,《农村政策为什么在执行中容易走样》,《中国农村观察》第4期。
- 谭同学,2009,《当代中国乡村社会结合中的工具性圈层格局——基于桥村田野经验的分析》,《开放时代》第8期。
- 唐钧,2015,《社会治理的四个特征》,《北京日报》3月2日。
- 陶郁、侯麟科、刘明兴,2016,《张弛有别:上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行》,《社会》第5期。
- 王杰秀主编,2014,《困难家庭社会政策支持研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 王思斌,1987,《经济体制改革对农村社会关系的影响》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- ,2014,《社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 王雨磊,2016,《数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》第6期。
- 韦伯,马克斯,1997,《经济与社会(上)》,林荣远译,北京:商务印书馆。
- 吴小建、王家峰,2011,《政策执行的制度背景:规则嵌入与激励相容》,《学术界》第12期。
- 吴毅,2007,《记述村庄的政治》,武汉:湖北人民出版社。
- 肖瑛,2014,《差序格局与中国社会的现代转型》,《探索与争鸣》第6期。
- 谢岳、党东升,2015,《草根动员:国家治理模式的新探索》,《社会学研究》第3期。
- 薛立强、杨书文,2016,《论政策执行的“断裂带”及其作用机制——以“节能家电补贴推广政策”为例》,《公共管理学报》第1期。
- 杨善华、侯红蕊,1999,《血缘、姻缘、亲情与利益——现阶段中国农村社会中“差序格局”的“理性化”趋势》,《宁夏社会科学》第6期。
- 印子,2014,《治理消解行政:对国家政策执行偏差的一种解释——基于豫南G镇低保政策的实践分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 翟学伟,2004,《人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式》,《社会学研究》第5期。

- 周国雄,2007,《地方政府政策执行主观偏差行为的博弈分析》,《社会科学》第8期。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 朱海香,2013,《公共政策执行中的委托代理问题及其对策分析》,《山东行政学院学报》第3期。
- Besley, T., S. R. Kanbur & B. Mundial 1990, *The Principles of Targeting*. Office of the Vice President, Development Economics, World Bank (<http://documents.worldbank.org/curated/en/212811468739258336/The-principles-of-targeting>).
- Bifulco, L. & L. Centemeri 2008, “Governance and Participation in Local Welfare: The Case of the Italian Piani di Zona.” *Social Policy and Administration* 42(3).
- Bode, I. 2006, “Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe.” *Journal of European Social Policy* 16(4).
- Braun, D. 1993, “Who Governs Intermediary Agencies? Principal-agent Relations in Research Policy-Making.” *Journal of Public Policy* 13(2).
- Burau, V., S. Irene Vabo, V. Burau & S. Irene Vabo 2011, “Guest Editorial: Shifts in Nordic Welfare Governance: Introduction and Outlook.” *International Journal of Sociology and Social Policy* 31(3/4).
- Deacon, B. 2007, *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.
- Deleon, P. & L. Deleon 2002, “What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 12(4).
- Edwards, M., J. Halligan, B. Horrigan & G. Nicoll 2013, *Public Sector Governance in Australia*. Canberra: ANU Press.
- Evers, A. 2005, “Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services.” *Intl Journal of Public Administration* 28(9-10).
- Frahm, K. A. & L. L. Martin 2009, “From Government to Governance: Implications for Social Work Administration.” *Administration in Social Work* 33(4).
- Garen, J. E. 1994, “Executive Compensation and Principal-agent Theory.” *Journal of Political Economy* 102(6).
- Gilbert, N. (eds.) 2001, *Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends*. New York: Routledge.
- Glendinning, C., M. A. Powell & K. Rummery 2002, *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Grindle, M. S. 2017, *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Grosh, M. E. 1994, *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington: World Bank Publications.
- Guston, D. H. 1996, “Principal-agent Theory and the Structure of Science Policy.” *Science and Public Policy* 23(4).

- Holmstrom, B. & P. Milgrom 1991, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *Journal of Law, Economics, and Organization* 7.
- Houssou, N. & M. Zeller 2012, "Operational Models for Improving the Targeting Efficiency of Development Policies: A Systematic Comparison of Different Estimation Methods Using Out-of-sample Tests." *European Journal of Development Research* 24(3).
- Imai, K. 2007, "Targeting Versus Universalism: An Evaluation of Indirect Effects of the Employment Guarantee Scheme in India." *Journal of Policy Modeling* 29(1).
- Jessop, B. 1999, "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination." *Social Policy and Administration* 33(4).
- Jo, A. G. E. 2001, "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation." Paper Presented at the Annual Conference of the American Society for Public Administration. Newark, NJ, March 12 (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.499.6019&rep=rep1&type=pdf>).
- Li, M. & R. Walker 2016, "Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China." *Social Policy and Administration*.
- Lipsky, M. 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- May, P. J., S. X. Winter & C. Ren 2009, "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 19(3).
- Maynard-Moody, S., M. Musheno & D. Palumbo 1990, "Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation." *The Western Political Quarterly* 43(4).
- McLaughlin, M. W. 1987, "Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 9(2).
- Merrien, F. X. 1998, "Governance and Modern Welfare States." *International Social Science Journal* 155.
- Meyers, M. K. & S. Vorsanger 2007, "Street-level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy." In B. G. Peters & J. Pierre, *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Mitchell, D., A. H. Natsem & F. Gruen 1994, "Targeting Welfare." *Economic Record* 70(210).
- Nayak, R., N. C. Saxena & J. Farrington 2002, *Reaching the Poor: The Influence of Policy and Administrative Processes on the Implementation of Government Poverty Schemes in India*. London: Overseas Development Institute.
- O'Brien, K. J. & L. Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- O'Toole, L. J. 1995, "Rational Choice and Policy Implementation: Implications for Interorganizational Network Management." *The American Review of Public Administration* 25(1).
- Palanithurai, G. 2005, "Good Governance at Grassroots." *The Indian Journal of Political Science* 66

(2).

- Peillon, M. 1998, "Bourdieu's Field and the Sociology of Welfare." *Journal of Social Policy* 27 (2).
- Pierson, P. 1996, "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48(2).
- Pressman, J. L. & A. B. Wildavsky 1984, *Implementation*. California: University of California Press.
- Riccucci, N. M., M. K. Meyers, I. Lurie & J. S. Han 2004, "The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices." *Public Administration Review* 64(4).
- Sabatier, P. A. 1986, "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy* 6(1).
- Sangui, W. 2004, "Poverty Targeting in the People's Republic of China." *Poverty Targeting in Asia*, Asian Development Bank Institute Discussion Paper (4) (<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/53442/1/507645936.pdf>).
- Sharif, I. A. 2012, "Can Proxy Means Testing Improve the Targeting Performance of Social Safety Nets in Bangladesh?" *Bangladesh Development Studies* 35(2).
- Skoufias, E. & D. Coady 2002, "Are the Welfare Losses from Imperfect Targeting Important?" FCND Discussion Paper No.125. Washington D. C. : International Food Policy Research Institute.
- Tummers, L. & V. Bekkers 2014, "Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion." *Public Management Review* 16(4).
- Vadapalli, D. K. 2009, "Barriers and Challenges in Accessing Social Transfers and Role of Social Welfare Services in Improving Targeting Efficiency: A Study of Conditional Cash Transfers." *Vulnerable Children and Youth Studies* 4(S1).
- van de Walle, D. 1998, "Targeting Revisited." *The World Bank Research Observer* 13(2).
- van Dinh, T. T., N. Houssou & M. Zeller 2009 *Development of Absolute Expenditure Poverty Indicators in Northern Viet Nam*. Report for (Tropentag).

作者单位:中国人民大学社会与人口学院
暨社会学理论与方法研究中心(李迎生)
中国人民大学社会与人口学院(李泉然)
南昌大学公共管理学院社会学系(袁小平)
责任编辑:张志敏