

# 自保式低保执行\*

## ——精准扶贫背景下石村的老保实践

李棉管

**提要:**本研究基于一个“强干预式偏差”不能充分解释的农村低保偏差案例,通过对该案例的分析剖析瞄准偏差生产的另一种政策执行过程。在精准扶贫的背景下,基层执行者的强干预特性得到了遏制。石村低保实践中的内含性瞄准偏差得到了很大程度的纠正,瞄准精度有所提高,但是排斥性偏差仍然是较为突出的问题。面对强大的执行压力,县级政府、乡镇政府和村组干部采取了目标一致、策略各异的自我保护方案,共同建构出“自保式低保执行”的行动逻辑。压力型体制和悬浮式政权结合形成了“挤压型体制”,基层执行者通过“选择性治理”和“情境性抽离”实现了“自保式低保执行”。

**关键词:**精准扶贫 农村低保 自保式低保执行 瞄准偏差

### 一、问题的提出

近年来,中国最低生活保障制度的瞄准偏差问题引起了学术界和政策决策者的广泛重视。大量经验研究证明,精准扶贫提出以前,中国城市最低生活保障制度(以下简称“城市低保”)的排斥性瞄准偏差为49% - 72% (Chen et al., 2006; 都阳、Park, 2007; Gao et al., 2009; Gao & Zhai, 2012)。世界银行的专题报告揭示,2009年中国农村低保的内含性偏差和排斥性偏差分别高达86%和89% (Golan et al., 2014),瞄准精度过低甚至挑战了农村低保作为社会救助和扶贫政策的性质(Li & Walker, 2018; 贺雪峰、刘勤,2008; 刘燕舞,2008)。

围绕农村社会救助制度落实过程中的“资源漏出”和“精英俘获”等偏差现象,社会政策研究者通过多棱分析视角建构了数种竞争性的

---

\* 本文为国家社会科学基金一般项目“‘社会政策时代’的中国福利体制属性及其发展趋势研究”(16BSH134)的阶段性成果。感谢外审专家的宝贵意见。文责自负。依据学术惯例,文中所涉及的人名、地名均进行了匿名处理;为了避免“对号入座”,文中石村及石村低保介绍中所涉及的数字均是概数。

解释范式,其中“政策过程视角”不仅是国际社会政策研究的成熟视角之一,也是国内开展瞄准偏差研究的主流视角(李棉管,2017)。这些研究都持有一个共同假设:当社会治理的政治性目标与社会救助的社会保护目标出现不一致时,体制性的结构因素使政治性目标压倒了社会保护目标,从而导致社会救助制度出现各种“变通”“扭曲”“异化”,这是瞄准偏差产生的根源(Li & Walker, 2018, 吕方、梅琳,2017)。

然而,在提出精准扶贫的背景下,这一“统一假设”需要解答两个方面的问题。第一,动态视角中的基层执行者的自主性操作空间问题。在精准扶贫过程中,政府对农村低保规范化的监督、检查和反腐的制度建设与实际督查日益完善和加强,基层执行者的行动选择会发生怎样的变化?这些变化对农村低保的瞄准偏差又会产生怎样的影响?第二,差异性的基层执行者的自主性操作意愿问题。当县级政府、乡镇政府和村庄管理者被抽象化为“基层执行者”之后,他们“脸谱化”的强力干预者形象被勾勒出来。但是,在精准扶贫的背景下,“基层执行者”群体内部是否会出现层级分化?他们的行动逻辑是否会完全一致?

本研究对一个显著不同于“强干预式瞄准偏差”预设的“非典型性案例”进行了分析。在该案例中,基层政府不但没有强势干预农村低保的资源分配,反而想方设法地“置身事外”;村庄治理者在得到几乎全部的“授权”之后,反而更加畏首畏尾、“偷偷摸摸”地完成“程序合法性”。当基层执行者改变了“强干预者”的形象后,农村低保是否能够完全克服瞄准偏差的产生?如果仍然有瞄准偏差,精准扶贫背景下瞄准偏差的类型是否会发生改变?这种瞄准偏差是如何被生产出来的?

## 二、文献综述:“强干预式瞄准偏差”的三个要素及反思

基层治理者的行动选择或贫困治理策略对农村低保的瞄准精度有着重大影响。“强干预式瞄准偏差”是当前农村低保瞄准偏差解释中的主流视角,其基本假设是:社会救助是社会治理综合策略的一部分,社会救助虽然有其独特而明确的政策目标,但是当社会救助的社会保护目标与社会治理的其他替代性目标出现不一致时,处于强势地位的替代性目标(如基层治理效率、政治资本获取以及地方社会稳定等)会使得社会保护目标被淡化,从而导致农村低保出现瞄准偏差(李棉管,

2017)。这一假设的实现需要同时满足三个要素:积极干预的基层政权、扭曲性操作的村组干部以及基层执行者之间的共谋。

### (一) 积极干预的基层政权

周雪光(2014)依据历史脉络分析了“中华帝国”国家治理的制度逻辑。他认为受到“规模之累”的帝国架构总是要面对“权威体制”与“有效治理”之间的难题。前者要求权力和资源向上聚集,政令统一;后者则要求灵活性与自由裁量权,更多考虑差异性的地方情境。这一从古至今延续下来的治理挑战催生了特定的制度安排和治理技术,近些年来就出现了诸如“行政发包制”(周黎安,2014)、“锦标赛体制”(周飞舟,2009)、“区域分权的权威主义”(Xu, 2011)以及“上下分际”(曹正汉,2011)等多种理论建构。

上述理论共同假定“政出中央”的文本形态的制度设计转化为现实形态的政策执行需要经历政策细化或再规划的过程,来自中央政府的原则性规定需要通过层级降维才能转变为适用于特定地区的具体操作程序。高层政府与地方政府的关系不是简单的“决策—执行”关系,而是“顶层设计”与“地方转译”的关系(吕方、梅琳,2017)。正是这一政府间的层级距离给社会政策的信息扭曲和目标替代提供了政治空间(贺东航、孔繁斌,2011)。大量的案例研究为这一制度扭曲现象提供了证明。一些县级政府在制定该县农村低保政策的执行细节时特意留下并非基于收入的排斥性条件,并将一些农村贫困户界定为“道德过错户”或“政策违反者”,将其排斥在农村低保的覆盖范围之外(方菲、李华燊,2010;Li & Walker, 2018)。基层政府在地方转译和政策执行过程中受到多种理性逻辑的影响,殷浩栋等(2017)的案例研究揭示,在科层理性、价值型关系理性和工具型关系理性的共同作用下,基层政府有可能变通式执行扶贫政策,从而导致政策异化。

除县级政府外,乡镇政府在农村低保落实过程中也有可能进行强干预。一方面,乡镇政府虽然并不直接出台政策文件,但却拥有对县级政府文件进行自利型解释和选择性执行的权力空间。比如在家计调查之前就在所辖村庄进行低保指标分配,这种违背政策的做法在不同地区的案例研究中得到了揭示(李迎生、李泉然,2015)。另一方面,乡镇干部是受到乡土社会影响最直接的一个层级。他们虽然不一定直接为自己争取低保名额,却有可能利用自己的科层影响力为自己的亲属争

取,村庄管理者考虑到乡镇干部的“影响力”,甚至主动将低保名额向他们的亲属倾斜(Li & Walker, 2018)。

总之,“强干预式瞄准偏差”描述了一个积极干预的基层政府形象,他们不但有能力而且有意愿对农村低保的落实进行强有力的干预,通过正式权力的策略性运作和非正式权力的替代性运作导致农村低保出现严重的异化(魏程琳,2014)。

## (二)扭曲性操作的村组干部

在政策文件(尤其是中央政策)层面上,村组干部并不是农村低保落实中的关键环节,民政部2012年印发的《最低生活保障审核审批办法(试行)》中明确规定:“申请低保应当以家庭为单位,由户主或者其代理人以户主的名义向户籍所在地乡镇人民政府(街道办事处)提出书面申请。”<sup>①</sup>在文件意义上,村组干部失去了对低保对象认定的绝对权力,他们仅仅是信息上下传递的桥梁。但在实践操作中,村组干部却有可能成为低保对象清单的直接决定者(Li & Walker, 2018;李迎生、李泉然,2015)。

村组干部在村庄治理层面上面临着非常突出的“资源匮乏”和“合法性压力”。一方面,农村去集体化的进程导致村组干部难以通过经济层面的约束和激励来实现对村庄的有效治理(贺雪峰、刘岳,2010);另一方面,在道德和价值层面上,村组干部普遍面临着道德权威日益式微的难题(肖唐镖,2006)。村组干部虽然是通过村民选举等制度化途径产生的,但他们却难以获得对村庄有效治理的制度化途径和手段,于是来自公共财政的各种社会政策资源就有可能被村组干部异化为社会管理的手段。农村低保在许多村庄被操作化为基层治理工具(贺雪峰、刘勤,2008;刘燕舞,2008),这一异化过程往往通过平衡策略、安抚策略和奖惩策略等多种方式的组合拳来实现(Li & Walker, 2018;李迎生、李泉然,2015;刘燕舞,2008)。

李迎生等(2017)的研究证明,基层福利治理和低保政策执行受到乡土社会文化的深刻影响。一方面,乡土场域构成农村低保落实的文化环境。受到乡土社会中相互缠绕的社会关系的强大约束,村组干部

<sup>①</sup> 《民政部关于印发〈最低生活保障审核审批办法(试行)〉的通知》(民发〔2012〕220号) (<http://www.mca.gov.cn/article/yw/shjz/fgwj/201605/20160500000165.shtml>)。

倾向性地将低保资源按照社会关系脉络来分配。“人情保”“关系保”虽然被评价为“瞄准偏差”，但是如果村组干部完全不顾及社会关系来分配低保资源，会遭受关系内部的文化谴责，村组干部所承受的文化压力恰恰是瞄准偏差的文化基础（翟学伟，2004；李迎生、李泉然，2015）。另一方面，乡土文化本身可构成基层治理的条件和工具之一。村组干部之所以将低保资源向“关系户”分配，是因为来自家庭、扩大家庭或亲属的支持是村庄治理中最重要在地化政治资源。这一解释路径与上文提到的“作为基层治理工具的农村低保”殊途同归（贺雪峰、刘勤，2008；刘燕舞，2008）。

### （三）基层执行者之间的共谋

基层执行者由不同的层级构成，但他们面临着共同的制度环境，为了应对制度环境的体制性约束，“基层政府与它的直接上级政府相互配合，采取各种策略应对来自更上级政府的政策法令和检查监督”（周雪光，2008），这就是基层政府间的“共谋现象”。一旦基层政府间的共谋现象成为了“制度化的非正式行为”，这种共谋行为就生产出了政策落实的各种扭曲和偏差的制度空间（周雪光，2008）。

这一解释逻辑同样可以用来解释农村低保的落实过程。基层政府并不直接管理农村社会，而是依托村级组织来完成。而村级组织又缺乏实质资源来实现对乡村社会的有效治理，于是低保被作为交换资源，以换取基层治理的内部效率。尽管基层政府对于低保的扭曲性操作心知肚明，却受制于基层治理的现实困境，而不得不“睁一只眼闭一只眼”，低保的瞄准偏差成为各级行动者之间的“共有常识”（周雪光，2008；Li & Walker，2018；贺雪峰、刘勤，2008；刘燕舞，2008）。

### （四）对“强干预式偏差”视角的反思

“强干预式偏差”是当前农村低保瞄准偏差研究中的主流视角，这一解释视角在许多地方性案例研究中得到了证明。但是，这一理论视角仍然遗留了以下两个值得思考的问题。

第一，悬浮型政权与基层政府的干预空间和能力问题。悬浮型政权意味着公共权力从农民的日常生活中部分撤出（周飞舟，2006），在村民自治和参与式扶贫的政治话语下，无论是基层政府的直接干预还是间接干预都会面临较强的政治问责风险。基层政府是如何置高强度

的政治问责风险于不顾、对农村低保实施“强干预”的？

第二,体制性约束环境的历时性变迁与基层执行者干预强度的波动问题。中国基层政府需要应对上级政令和相应的检查部署,这已经构成基层政府日常工作的常规部分(赵树凯,2006)。“压力型体制”一直存在,但压力的强度却时有波动(荣敬本等,1998),因此基层政府的政策执行也会出现“运动式执行”和“消极执行”的周期性波动(陈家建、张琼文,2015)。“精准扶贫”能否“精准”已经成为基层治理者考核十分敏感的“红线”,农村低保的基层执行者是否会像过去在相对粗放的扶贫模式中一样对低保分配进行扭曲性的“强干预”？

综上所述,“强干预式偏差”视角所描述的基层政府实施强干预的制度空间、行动能力和行动意愿可能并不适用于所有案例。在这个意义上,“强干预式偏差”只代表了政治过程视角的一种类型。本研究基于一个“强干预式偏差”不能充分解释的农村低保偏差案例,试图通过对该案例的分析来剖析瞄准偏差生产的另一种政策执行过程。

### 三、走进石村:研究设计与案例描述

#### (一)研究设计

本文提到的“基层执行者”是指对社会救助政策进行政策细化、项目宣讲、对象甄别、资格评议和执行监督的直接操作者,根据我国农村低保的操作实际,我们所说的基层执行者包括县级政府、乡镇干部、村两委以及村小组干部。石村是笔者持续了十余年的调研基地,在长期的调研活动中,笔者与村民、历任村干部以及乡镇干部建立了良好的关系。聚焦于本研究主题的实地调研活动从2017年6月底持续至8月底。此外,2018年12月-2019年1月间我们还对石村低保状况进行了补充调查。调查以深度访谈、焦点座谈和参与式观察三种方式展开。

深度访谈以面对面的一对一访谈为主,也包括家庭访谈。访谈对象包括低保对象、低保申请者、普通村民、现任及前任村两委成员、乡镇干部、县民政局工作人员及驻村扶贫工作队成员等,共计32人。

焦点座谈分为正式焦点小组和非正式焦点小组两种形式进行。正式焦点小组邀请村“两委”成员和部分村民代表开展集体座谈,共计开展3次。非正式焦点座谈则主要在村民的麻将与牌局中展开,虽然在

娱乐活动中谈话主题的离散难以避免,但是笔者总会将讨论的话题聚焦在石村低保的落实过程上。

参与式观察也包括两种形式。第一种形式是参与石村低保资格的评议过程。笔者作为观察员参与了低保资格评议的关键环节。第二种形式是陪同一位在村庄评议中未能获得低保户候选提名的村民向村“两委”、乡镇以及县民政局逐级申诉,在此过程中目睹了各级基层执行者具体的行动方式。

得益于笔者在石村的长期调研经历,本文所使用的资料并不仅限于这几个月在石村的实地调研,部分过往年份的调查资料也得到利用,与当前的资料形成“核查风暴”前后的对照分析。

## (二)石村与石村低保

石村是位于中国中南部的一个贫困村,2014年由原来的两个行政村(石寨和坪寨)合并而成,现下辖6个相对分散的自然村落。地处深山中的坪寨作为一个独立的行政村时被评定为省级贫困村,原坪寨村委会的材料显示,该村贫困发生率长期在30%左右。截至2016年底,石村共有人口2500余人,近700户家庭按照就近原则被划分到11个村民小组。由于农业产出的收益低,石村绝大多数家庭的主要收入来源是外出务工。但是石村居民的外出务工又具有一些地方特色,大体可以划分为两个阶段。第一个阶段是20世纪90年代至本世纪初,石村居民的主要务工模式是在就近的厂矿和建筑工地打工。石村所在的A县矿产资源丰富,地方政府在20世纪90年代允许私人在缴纳一定的管理和承包费用之后自行开矿,因此大小私人矿井和冶炼厂在A县遍地开花。由于私人矿井和冶炼厂的安全措施不到位以及经营者和务工人员的保护意识淡薄,石村不少务工人员出现了以肢体残疾或尘肺病等为典型病症的身体伤害。这种集中出现的身体伤害对该村低保诉求和指标分配产生了重要影响。第二个阶段是21世纪初期以来,地方政府严格限制私人开矿,关闭了大量的私人矿井,石村绝大多数青年劳动力不得不前往城市打工。

与全国范围的总体步骤相一致,农村最低生活保障制度于2007年在石村开始实施。从2007年到2016年这10年间,石村低保对象的数量持续增长,从最初的10余人增加到2016年的210余人。在2016年及以前,石村低保实践也的确验证了“强干预式瞄准偏差”的基本观

点:县级政府出台了并非基于村民收入的排斥性条件,乡镇政府在村民提交申请和收入核实之前便已对各村的低保指标进行了分配,而石村内部的指标分配也出现了较为明显的“精英俘获”。

2017年上半年是石村低保实践的一个关键转折点。起因源于A县所在的N省于2016年8月启动的全省范围内的低保认定清理整顿工作,这是精准扶贫战略在该省落实的具体表现之一。这场核查的严厉程度超出了县、镇、村等各级基层执行者的预期。2017年上半年,石村村两委中有多名成员因为低保违规操作受到了不同程度的处分,乡镇和县政府相关干部也受到了相应的问责。这场“核查风暴”对2017年石村低保认定工作产生了根本性影响。一方面,石村低保户数量在半年时间里锐减,由2016年的210余人锐减至2017年的30余人;另一方面,基层执行者的操作模式发生了极大的扭转,各级执行者在核查高压之下普遍采取了自保式的消极策略来落实低保政策。本研究对变化后的基层执行逻辑与瞄准精度之间的关系展开分析,以揭示不同于“强干预式瞄准偏差”的另一种政策执行过程。

#### 四、“自保式低保执行”:石村低保实践的运作逻辑与后果

“社会保障兜底一批”是精准扶贫“五个一批”的重要组成部分,随着精准扶贫上升为国家发展战略,如何在社会救助领域实现精准识别已经成为地方政府的中心工作之一。N省于2016年8月开始的城乡低保核查工作在A县上下引起了极大的震动。

随着核查效应的不断显现,基层执行者的行动逻辑发生了重大变化。在核查运动强大的威慑力之下,基层执行者的强干预式行为特征得到了很大程度的消解,即按照基层执行者自己意愿或基层治理需要而进行低保指标分配的行动逻辑得到很大程度的遏制。然而,这种变化并非完全指向了严格意义上的“精准识别”,在涉及“低保对象认定”这一“精准扶贫”的核心步骤时,不同层级的基层执行者均采取了“自我保护”的行动逻辑,我们将之归纳为“自保式低保执行”。

##### (一)“自保式低保执行”的运作逻辑

在高压性的核查运动下,“自我保护”是不同层级基层执行者共同



的行动逻辑,但是由于不同层级的基层执行者在低保认定中有不同的角色定位和资源禀赋,他们“自我保护”的具体行动逻辑各有不同。这些“自我保护”行动策略共同建构了“自保式低保执行”的总体运作逻辑。

### 1. 县级政府的自保逻辑:“悬空式的地方转译”

差异性的地方情境要求对来自高层政府的原则性规定进行操作化,任何“复杂政策”都会面临“地方转译”问题(吕方、梅琳,2017)。

石村所在的A县是一个省级贫困县,一直以来都承担着较为突出的扶贫任务,尤其是“精准扶贫”和“全面脱贫”上升为国家发展战略以来,包括社会救助在内的“脱贫攻坚”已成为该县的中心工作之一。为了配合全省范围的城乡低保对象认定清理整顿工作,A县制定了一套相对完整的制度规则——《A县城乡低保和社会保障兜底脱贫对象的认定清理整顿政策》(以下简称《政策》),政策规定:

下列对象应纳入低保保障范围:因病、因残、因年老体弱、因天灾人祸或生存条件特别恶劣等原因导致生活常年困难,持有本县农业户口,其共同生活成员人均收入低于当地最低生活标准(253元/月)且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的困难家庭。

在规定了低保的保障范围之后,《政策》着重对因病致贫(大病清单及医疗支出额度)、因残致贫(有一、二级《残疾证》)和因年老体弱致贫(老年人的家庭结构)进行了进一步的说明。而正是这些进一步的操作手册与地方情境发生了分离,体现出了“悬空式地方转译”特征。这里仅以因病致贫和因残致贫两个维度加以说明。

首先,如前所述,由于A县农民早期的主要务工模式是在当地私营小矿井和冶炼厂打工,不少务工者患有尘肺病。受职业特性影响,患有尘肺病的早期务工者往往也是当前的中年男性,一旦丧失了劳动能力,其家庭陷入贫困的风险急剧增加。尘肺病是A县具有代表性的致贫病种,这是A县在治理“因病致贫”过程中需要充分考虑的地方性情境。但是该情境在《政策》中完全没有提及。因为尘肺病并不在《政策》规定的大病清单中,所以石村10多位患有此病并几乎丧失了劳动能力的村民均没有被纳入低保范围。任何制度设计都不可能覆盖社会成员的所有需求,所以扶贫政策的简约化要求与具体情境的复杂性现

实之间的矛盾是必然存在的(李棉管,2017),但是,如果地方政策在进行制度转译时忽略了对地方社会具有突出影响的社会需求,那么“地方转译”就可能高悬半空,无法贴近现实。

其次,社会救助的政策立意要想得以实现,必须考虑“社会政策的文化适应性”问题。在低保认定中加入对《残疾证》的要求可以使得文本表述更为规范和精确,但是恰恰是这一要求与乡土文化的冲突导致制度悬空。<sup>①</sup>在长期的生产主义体制下,对农村残疾人员的保障一直以来被视为是家庭的职责。因为残疾人保障制度长期以来没有在农民的日常生活中发挥资源配置的作用,所以即便家里有残疾人,他们也极少向权威机构申请认定。农民对日常生活和公共政策的认知建构了基本的生活情境,而A县的制度转译却恰恰脱离了这一生活情境。

吃低保要什么“残疾证”,我们以前哪知道这个东西?……我儿子30多岁了,现在还在地上抓泥巴吃,这个按你们的说法应该算是“智力残疾”了吧?可是我们没有“残疾证”啊,没有“残疾证”就不能申请低保。以前这个东西(指“残疾证”)又没什么用……没几个人办了证的……这是什么规定?!一个大活人在你们面前,你们看不到吗?一张纸比一个大活人还重要吗?(资料编号:20170718-C-YLS)

将政策文本与政策实践环境进行对照可以发现,A县的“地方转译”有了较为明显的“悬空特征”。A县民政局工作人员对于《政策》制定规则的解释则更直接地说明了“悬空式地方转译”的倾向性。

基层的情况是很复杂的,不可能把每一种情况都考虑进来,否则根本就没办法制定政策了……定了一个基本调子,因为现在主要的任务是低保核查和清理整顿,所以最重要的是按照上级政府的要求和标准来制定我们县的政策。县里主要领导也强调了,一

<sup>①</sup> A县所在的N省2016年8月发布的《社会保障兜底脱贫对象认定工作方案》中规定,“残联负责对身患残疾但尚未办证的贫困对象进行残疾程度认定,发放残疾证,共同组织参与社会保障兜底脱贫对象联合认定审批工作”。但是A县的政策直接简化为残联认定的结果,即残疾证。由于对残疾认定过程未曾提及,一些残疾贫困对象直到申请之时才发现自己没有“残疾证”。

定要认真领会省里和市里的文件精神,尽量少发挥,避免由于我们发挥不当而出现错误。(资料编号:20170813-C-ZKZ)

“积极领会上级政府的精神”以及“尽量少发挥”的结合造成了“悬空式地方转译”的结果:尽管从文本表述来看,A县的《政策》已经比上级政府的原则性规定更为具体和细化,但实际上却与A县贫困者的现实生活情境相去甚远。

## 2. 乡镇政府的自保逻辑:执行压力的“底层下沉”

“悬空式地方转译”建构了政策执行过程中的一个典型悖论:县级政府的操作办法已经是农村低保政策的最后一个层级,县域范围内的低保认定只能依据这一规定来执行;但是,由于“悬空式地方转译”脱离了当地经济社会的实际情境,使得这一规定难以执行。“必须执行”和“难以执行”并存的政策悖论造成了极大的执行压力。基层政府化解这一执行压力的策略是通过对操作程序的设定将执行压力不断向“底层下沉”,村庄治理主体承受着最沉重的执行压力和政策风险。在笔者陪同村民申诉的过程中,县民政局说明了该县低保的认定程序问题。

最重要的一条是必须要经过村里面的评议和投票,凡是村里面评议不通过的,无论怎么样都不能认定。村里面投票投出来了,再到乡镇和县里审核,这就好办多了。村里这么多人都认为某一户是贫困的,我们还有什么好说的?(资料编号:20170813-C-ZKZ)

根据县民政局工作人员对低保认定程序的解释,最基层的村组干部和村民代表是低保认定最核心的行动主体。这份执行程序将“民主评议”作为低保认定最关键的环节,“村里这么多人都认为某一户是贫困的,我们还有什么好说的”,这样的表述将基层政府从繁杂而易于出错的认定责任中解脱出来。

事实上,A县所在的N省出台的《社会保障兜底脱贫对象认定工作方案》(以下简称《方案》)规定,村庄治理主体和村民代表仅仅参与“民主评议”这一环节,而乡镇政府和县级政府是低保认定的核心主体。对照省级政府的《方案》和县级政府的执行程序我们可以发现,农

村低保认定的执行主体发生了重大变化：在省级政府的《方案》中，县、乡两级政府是贯穿低保认定全程的核心主体；而县级政府的执行程序几乎将“民主评议”作为唯一具有决定性影响的环节。出现这一执行程序变化的原因不仅仅在于基层政府的人力资源匮乏，更重要的原因在于基层政府可以从执行问责中部分地抽身而出。

他们（指乡镇干部）从来没有下来做什么入户调查，都是让我们（村干部）先摸一摸底，对照材料清单看看申请的人合不合政策，如果合政策就（纳入）候选，然后在村里面投票……都是我们来办，他们倒是做甩手掌柜了。要是谁不符合却被推荐为低保（户）了，倒霉的是我们，他们可以说是我们的工作没做好。担子这么重，政策又这么严，我们能怎么办？（资料编号：20170811 - B - LZS）

执行压力的“底层下沉”是“自保式低保执行”的重要环节，基层政府从程序的实际执行者和结果的最终决策者转变为利普斯基（Lipsky, 1980）所描述的“橡皮图章式”（rubber stamping）的行动主体。而“橡皮图章式”执行的后果——注重文件条款而忽略实际需求——在“自保式低保执行”背景下成为一个较普遍的现象。

### 3. 村组干部的自保逻辑：满足形式合法性

当底层执行者（村组干部及村民代表）成为低保对象认定的核心主体，社会救助政策在村庄内部的落实过程将直接决定农村低保的瞄准效率。这一过程主要由两个步骤构成：资格审核和民主评议。

（1）资格审核。在资格审核阶段，石村的村干部一改过往的强势干预形象，成为政策文本的“宣读者”和村民材料的“校对器”，而社会救助政策赋予其了解贫困者实际困难的职责在制度落实过程中被忽略了。村庄治理主体之所以如此选择，很大程度上是为了在现实的执行压力下进行自我保护。对村委会主要负责人的两次访谈对此进行了很好地说明。

我们就只看三条，因病致贫要满足大病条件而且要拿出医院的发票来；因残致贫要拿出残疾证；因年老体弱致贫我们就看家里的子女情况……符合就纳入，不符合我们也没有办法。你说的这

个喉气病(尘肺病)我们当然知道是个大病,可是它不符合任何一条。大病这个单子里没有(尘肺病),你说干不了活了,像个残疾人,可是你又拿不出残疾证。我们当然是不能帮你办的。(资料编号:20170813-C-LZR)

之前村委会发生了什么事你肯定也听说了(指村“两委”集体被处分一事)……现在的政策比那时候更严了,谁签字盖章谁负责……照着条款做是最保险的。(资料编号:20170811-B-LZS)

“照着条款做”是村委会自我保护的有效办法,但是“悬空式地方转译”却让一些条款难以执行。面对这一困境,基层执行者采取了“选择性地照章办事”,即能够执行的条款要严格执行,不能执行的条款则直接忽略,这更直接体现了基层执行者自我保护的行动逻辑。

(家庭人均)月收入 253 元这个标准是没办法去精确的……既然搞不清楚就不要去弄了,否则容易出乱子。一家估高了,另一家又估低了,谁都不满意。所以,这一条就没有办法照着条款做了。重点看前面三个条件,如果符合,再填一个估计数。(资料编号:20170812-A-LZS)

石村的基层执行者选择淡化家计调查这一执行难点而严格执行易于执行的文本条款,这一选择说明了基层执行者的行动逻辑并非是严格的“照章办事”的科层制逻辑,而是如何通过规避执行难题中的执行错误来实现自我保护,对“容易出乱子”的担忧促使基层执行者“选择性地照章办事”。

(2)民主评议。村庄内部的民主评议是对低保资格认定赋予“社会合法性”的关键步骤。石村民主评议的细节过程呈现了一幅通过形式化落实制度而达成的“有组织地不负责任”(Beck, 1992)的图景。

参与村庄评议会的乡镇干部的开场白首先为评议会营造了紧迫的情境。在其“县里面这两天就要停止申请了……今天上午一定要评出来,否则整个石村就一个低保(户)也没有”的话语中,村民代表的评议空间被严重压缩,熟人社会中“损人不利己”的道德评价带给村民代表极大的压力。随后,村委会公布了通过了资格审核的低保户推荐名单。

名单一经公布便引发了村民热议。从私下议论发展到公开质疑,这场讨论开始有了“评议”的性质。随着消息的扩散,部分没有被纳入推荐名单的申请者也来到了会场,场面开始有些混乱。面对几近失控的评议现场,村委会只做了一件事情,就是逐条宣读政策文本,并强调:“凡是不符合这三条情况的(因病致贫、因残致贫和因年老体弱致贫),哪怕家庭的确很困难,这次也不能纳入推荐名单”。

村委会的解释显然不能令在场的村民满意,村民的议论氛围依然高涨。此时,紧迫情境开始发挥作用:

已经讨论了一个多小时了,再这么议下去也没个结果,那最后肯定就是大家都没有。现在就投票吧,你不同意谁就把谁的名字写下来,全部同意的就写“同意”两个字……你们投出来什么结果就是什么结果,就按你们自己的决定来办好了。(资料编号:20170718 - C - LZR)

突如其来的投票程序让村民完全没有准备,村民虽然可以把自己不认同的候选人投下去,但这一程序完全无法满足部分村民代表试图增加新的候选人的诉求。于是投票的结果是45票中居然有20余票是空无一字的“白票”。大量的“白票”让民主评议进程陷入了僵局。但是“白票”是一种模糊的中间状态,这给乡镇干部和村委会留下了操作空间。经过短暂的内部商议,村委会对评议结果进行确认。

大多数的代表对于推荐名单没有表示反对意见,反对意见没有超过半数。有些代表可能嫌麻烦,交了“白票”,“白票”就是不反对嘛。所以这个投票结果是有效的,我们就按这个投票结果报到镇上去了……以后要是县上、镇上查起来,那也是我们大家选出来的结果,不是由某一个人决定的。(资料编号:20170718 - C - LZR)

村委会对评议结果的确认激起了部分村民代表的强烈不满,尽管有村民当即表示:“‘白票’不是不反对,‘白票’恰恰是对黑板上投票名单的反对”,但这场评议还是在一片骂骂咧咧的嘈杂声中结束了。

石村的评议进程说明,村民代表在评议过程中的意见表达几乎不

会对评议结果产生实质性影响,村委会所做出的“以后要是县上、镇上查起来,那也是我们大家选出来的结果,不是由某一个人决定的”表态,已经非常直白地将民主评议的实质性功能表述了出来:通过民主评议,底层执行者的操作结果具有了“社会合法性”,并将低保认定的问责压力转移给了村民代表。

综上所述,石村低保实践中的“自保式低保执行”由前后相继的三个步骤构成:县级政府的“悬空式地方转译”、乡镇政府的“执行压力下沉”和村庄治理者的“形式化执行”。基层执行者既建构了制度安排也执行了制度安排,但是制度的执行与地方性生活情境和贫困者的现实状况存在很大程度上的脱节,“自保式低保执行”的后果开始显现。

## (二)“自保式低保执行”的后果:排斥性偏差的生产

从石村低保认定的操作模式来看,由于严格限定了因病致贫和因残致贫的资格条件,非贫困者获取低保资格的可能性确实大大降低了。因此,在减少“内含性偏差”方面,石村的老保实践的确有助于提高瞄准精度。但是,A县和石村“从文本到文本”的老保实践由于脱离了具体生活情境仍然无法识别出贫困家庭的真正需求,由此导致较大范围的“排斥性偏差”。所谓“排斥性偏差”是指符合社会政策标准的目标人群被排斥在社会政策覆盖范围之外(Cornia & Stewart, 1993; Walker, 2005)。

由于本次调查并没有采用全村家庭经济状况普查的形式,且村庄内部并没有严格的户计调查,所以笔者在补充调查中采取了“知情人报告法”和“针对性家庭调查法”来大致测量石村低保实践中的排斥性偏差。

“知情人报告法”由“知情人报告”和“交叉验证”两个维度构成,即那些被多数知情人反复认为更加贫困且在低保户名单中漏掉的家庭将被确认为“应保未保户”,即排斥性偏差。采用这一方法,共有14户家庭被9名及以上知情人(共有16位村民参与了“知情人报告法”和“交叉验证法”调查)共识性地确认为“应保未保户”,这14户家庭共有50余人。如前所述,2017年石村官方确认的低保人口为30余人,按照排斥性偏差的计算方法,石村低保实践的排斥性偏差高达60%以上。

为了验证被知情人提名的14户家庭的真实经济状况,笔者开展了针对性的家庭经济状况调查。调查显示,如果按照“家庭人均月收入

低于 253 元”这一经济标准来衡量,这些被漏掉的家庭确实应该被纳入到低保保障范围,显示出了排斥性偏差的真实存在。这些家庭大多属于两种情况:一是家庭骨干成员身患严重疾病,而该疾病并没有被纳入《政策》清单中;二是家庭中有残疾成员,但没有经过权威机构的残疾等级认定。一位尘肺病人的访谈材料非常典型:

我就一点收入都不可能有了。我就这样躺在床上等饭吃了,老婆就不能像别人一样到外地或城市去打工了。家里收入主要是两块,一是田地的收入,现在家里 2 亩水田承包给别人种荷花了,每亩田每年(租金)300 元。留下一亩多水田老婆种了水稻,粮食刚刚够。还有一亩地的旱地,老婆在上面种些玉米……满打满算能卖 2000 元。二是老婆在村子附近做一些红白喜事的临时帮厨……平均下来一年有个 1000 元就不得了了。养的鸡鸭主要是自己吃的,如果一定要算成收入的话,就一年算 1000 元好了。两个孩子都在上学……治病和上学都要花钱,能借的人都借了个遍了,再也不好开口借了。(资料编号:20190112 - A - LZX)

上述访谈对象一家四口人依靠每年 5000 多元的毛收入维持生计,该收入与 A 县《政策》规定的“人均月收入 253 元”(253 × 4 × 12 = 12144)的低保线相距甚远,但“自保式低保执行”的总体逻辑将该家庭排斥在低保保障范围之外。其余 10 余户尘肺病人家庭、重度糖尿病人家庭和残疾人家庭的经济状况与这一家庭类似。“自保式低保执行”忽略了这些具体情境,部分真正的贫困者没有能够被纳入到低保认定范围中来,形成了事实上的“排斥性偏差”。驻村扶贫工作队负责人对“自保式低保执行”所带来的瞄准效率问题有更全局性的理解。

精准扶贫当然是好的,越精准,真正的穷人越有利。可是怎么才叫精准呢?难道数字减少就叫精准吗?我不这么认为。但是现在我们这里实际情况就是各个乡镇、各个村都想方设法地减少贫困人口的上报,生怕人一多就不精准了。(资料编号:20170817 - A - TJZ)

上述访谈材料说明,“精准扶贫”的政策本意非常符合民众对社会



救助政策的期待,但是“自保式低保执行”却可能偏离政策本意,转变为一场数字生产的游戏(王雨磊,2016)。

## 五、“挤压型体制”与“自保式低保执行”的生产

政策执行与制度运行环境高度相关(荣敬本等,1998;吕方,2013;王雨磊,2016),随着制度环境的约束强度变迁,同一项政策在不同的时段可能会出现“运动式执行”和“消极执行”的波动(陈家建、张琼文,2015)。因此,制度环境塑造了政策执行的整体框架。

### (一)从“压力型体制”到“挤压型体制”

在有关地方政府行动过程的研究中,“压力型体制”(荣敬本等,1998)是具有代表性的理论归纳。在最初的意义上,“压力型体制”是一个描述地方政府在完成经济发展任务时所采取的行动策略及其原因的解釋性概念(荣敬本等,1998:28)。但是随着该概念应用范围的扩大,压力型体制分析框架被广泛应用到社会管理和国家治理研究领域,在植树造林(狄金华,2010)、贫困治理(邢成举,2016)诸领域均可观察到压力型体制的运作。

“压力型体制”的核心机制是“政治化机制”,上级政府为了完成某些重要任务,往往会将它们确定为“政治任务”,在要求下级政府和职能部门全力完成的同时,施加政治或经济上的激励或惩罚(杨雪冬,2012)。当地方政府的行政任务被赋予“政治任务”的意涵之后,其强制性得到了充分的强调,于是“运动式治理”或“行政吸纳运动”(陈家建、张琼文,2015;狄金华,2010)的操作模式被建立起来,各种形式的“一把手工程”和“一票否决制”成为落实上级政策的主要方式。

尽管压力型体制在很多领域仍然有其解释力,但是,压力型体制在当前的运作面临着一些新的挑战。基层政府的内部动员能力和基层政府对当地社会的动员能力都受到了限制(杨雪冬,2012)。事实上,所有这些挑战都指向一个深层次的结构性因素:压力型体制遭遇了悬浮型政权,这一遭遇改变了压力型体制的运行环境。

农村税费改革的初衷是通过取消税费和加强政府间的转移支付来实现基层政权从“汲取型”到“服务型”的转变。税费改革在减轻农民

负担的同时也产生了制度变迁的意外后果。税费改革以及乡镇行政体制改革不但没有形成国家与农民之间的“服务型”关系,而且基层财政的“空壳化”和乡镇政权的“缺员与断腿”(付伟、焦长权,2015)反而导致了基层政府行为的“迷失”。基层政权从资源汲取的角色转变为“正在和农民脱离其旧有的联系,变成了表面上看上去无关紧要、可有可无的一级政府组织”,这种现象被归纳为“悬浮型政权”(周飞舟,2006)。

悬浮型政权之所以会产生诸多消极的治理后果,根源于两个因素。第一,悬浮型政权意味着基层政权干预动机的弱化。由于基层政权的运转主要依赖上级政府的财政转移支付,因此对农村社会的干预变成“无利可图”或“费力不讨好”的“多余事项”(张勇、张巍,2010)。第二,悬浮型政权导致基层政权干预能力的弱化。由于基层财政和乡镇行政力量的“空壳化”,许多原本由基层政权提供的公共管理和公共服务职能变成了难以落实的空头任务(周飞舟,2006;付伟、焦长权,2015)。

自从税费改革和乡镇行政体制改革以来,压力型体制和悬浮型政权形成了同时存在、相互交织的格局。这为基层政权的运作塑造了“挤压型”的体制环境。一方面,压力型体制持续存在,当基层政府的行政任务被“政治化”之后,便成为了“必须要”执行的“政治任务”。另一方面,悬浮型政权的意外后果使基层政权既无意愿也无能力执行上级政府的各种指标化政策,即便是面对一些已经被“政治化”的高压性政治任务,基层政权也可能受限于干预能力而选择“形式化落实”。

压力型体制和悬浮型政权的结合塑造了一种新的基层政权运作环境,笔者将之命名为“挤压型体制”。基层政权同时受到两种力量的挤压。第一种力量是压力,即自上而下的行政化指令和考核要求所形成的压力;第二种是阻力,即现实的组织结构和激励机制限制了基层政权落实这些行政化指令。“挤压型体制”可以形象化地表述为上级政府强力地将基层政府向下推压,而现实的阻力却使得基层政权无法向下延伸,于是形成了基层政权扁平化、缺乏纵深的政策运作空间。

“压力型体制”和“挤压型体制”的解释范围不同。“压力型体制”解释的是基层政权如何通过组织动员和资源整合来落实已经被“政治化”的行政任务,为此不惜采取“运动式治理”(陈家建、张琼文,2015)、“立军令状”(邢成举,2016)和“策略性应对”(艾云,2011)。“挤压型体制”可以用来解释基层政权运作过程中既“疲于奔命”又“两边都不

讨好”的矛盾现象,尤其适用于解释基层政府看似严格地执行上级指令但实际上既背离政策目标又脱离社会需求的政策执行过程。

## (二)“自保式低保执行”的生产

“挤压型体制”塑造了一种矛盾性政策执行环境,“压力”和“阻力”并存的制度环境形塑了基层政府的行动逻辑,而正是基层政府行动逻辑的变化生产出了“自保式低保执行”。

### 1. 选择性治理:基层执行者的压力感知

选择性治理反映了基层政府特有的行动逻辑,即“以农村基层政府为本位,对那些于己有利的事就去管、去做,对那些于己不利或者吃力不讨好的事就尽量不去管、不去做”(吴理财,2009)。选择性治理反映了基层政府的压力感知,即上级政府强力要求的事项成为基层政府执行的重要压力,一旦基层政权感知到这些压力,便会将之纳入中心工作强力执行(杨雪冬,2012)。因此,基层政府对上级政府政策的“领会”和“解读”成为衡量该项工作重要程度的核心指标。

近年来,“精准扶贫”工作已经上升到国家发展战略的高度。在贫困地区,“精准扶贫”已经完成了“政治化”,成为基层政府的“政治任务”。但是,基层政府有可能基于对上级政府施加压力的不同理解,产生对“精准”和“扶贫”重要程度的差异化判断。

从A县和石村的低保实践中可以看出,基层执行者将“清理整顿”纳入工作重心,而“扶贫”成为次要工作,原本不可分离的“精准扶贫”在基层执行者的理解下被拆分成两件独立的工作,原因在于“清理整顿”已经影响到了基层执行者的职位稳固。基层政府将“清理整顿”与“扶贫”相分离的做法恰恰反映了其对“精准”两字的独特理解。A县民政局负责人的访谈记录在较大程度上代表了A县县级政府对“精准”的理解。

这次政策倾向于“清理整顿”,你别看省里面的文件中有“认定清理整顿”这六个字,但更重要的是“清理整顿”。自从这场清查开展以来,多少从上到下的干部被处分了?扶贫不是一天扶完的,但是清理整顿必须马上完成。(20170813-C-TSJ)

如果说县级政府感受到还是“文件上的压力”,村级执行者对压力

的感知则更为“现实”。

原来的村干部基本都受到处分了,留下来的老支书也被降了职……你说我们还能怎么干?你说你家有困难,他说他家有困难,谁晓得我们的困难?所以说啊,按照政策办是最保险的做法,考虑了别人家的困难,我就有困难了。(资料编号:20170812 - A - LZS)

政策执行中的各种潜在风险强化了基层政府的压力,因此基层政府会采取各种风险规避策略(盛智明,2017)。基于对风险和压力的认知,A县将“清理整顿”作为“精准扶贫”的核心工作,反映在政策上就是共计两页纸的《政策》中有整整一页在阐述“清理整顿”工作并详细列出了“不能纳入低保范围”的11种具体情况。

对“整顿清理”投入更多的注意是基层政府对风险和压力认知的结果,但是严格的“精准”理应内在地包含两个方面的内容:一是对不符合条件的非贫困户进行“清理整顿”,以减少“内含性偏差”;二是将符合标准的贫困户认定为低保对象并纳入救助范围,以减少“排斥性偏差”。然而,A县和石村的低保实践将“清理整顿”置于核心工作,而对“贫困认定”则相对忽视,这除了“压力感知”的因素外,还反映了基层执行者面对政策执行阻力时的应对策略。

## 2. 情境性抽离:基层执行者的阻力应对

与按照条条框框将非贫困家庭排除出低保范围比较,通过精确的家计调查将所有的贫困家庭识别出来是一个更突出的难题。它不但要面对各种具体而复杂的家庭生活情境,更重要的是面对不确定的务农收入和不稳定的务工收入这一难题。于是,县、镇和村三级基层执行者均采取了与农户具体生活情境相脱离的执行方式。

在县级政府层面上,其核心任务是制定在地化的低保认定标准。但是,一方面由于地方政府的悬浮特征,它无法完全把握本地村民个性化的致贫原因;另一方面,悬浮型政权优先对上负责,担忧“本地特色”的政策模式违背了上级政府的意图。在这两种力量的作用下,A县民政局制定了看起来滴水不漏,实际上却是“悬空式”的低保认定标准。

标准就是这么个标准……我们从上级政府文件中摘一些,又

从兄弟县市的政策中借鉴一些。不这么做能怎么做……标准做得越细就越容易出麻烦……有人说标准不合理？我可以告诉他：第一，我们是根据上级文件精神制定的，这总不会有错吧？第二，既然别的地方可以这么操作，我们当然也可以。（资料编号：20170813 - C - ZKZ）

在乡镇政府层面上，他们在省级政府的文件上被赋予贫困认定一线工作人员的重要职责，但是“挤压型体制”的阻力削弱了他们开展贫困认定工作的动机，同时也极大地弱化了他们进行贫困认定的能力。

每个村派两个镇里的干部去做家庭情况调查，这个完全是不现实的。镇里总共就这些人（干部）……不可能在半年时间内完成。更何况这么大规模的挨家挨户调查不得花钱啊？镇里面一年的行政经费少得可怜！（资料编号：20170718 - A - WZX）

执行压力的“底层下沉”将村庄治理主体推向了事实上的贫困认定一线，然而，村庄治理主体也不得不陷入悬浮的治理困境。随着村级治权的弱化，村级组织也无法在低保认定中建立权威。

其实不用做什么调查我们也大概知道谁家是个什么情况，但是你一旦真的做起调查来反倒麻烦了，各家各户都有一桶苦水给你倒！到时候你评给谁不评给谁？最后就是看政策、看材料，符合就评，不符合那也没办法。看完材料后就是投票，大家投出来的，也不完全是我们的责任了。（资料编号：20170814 - A - LNW）

基层执行者的压力感知和阻力应对反映了在新的制度环境下各级行动者策略选择的两个层面。一方面，“挤压型体制”使得基层执行者之间的“共谋”充满了张力，各级基层执行者某种意义上“各自为政”地在“压力”和“阻力”建构的狭窄的、缺乏灵活度的制度空间中实现自身层级“自我保护”。另一方面，各级基层行动者不约而同地选择了自我保护的行动逻辑，这种不曾明言的“心领神会”也意味着基层执行者之间的共谋仍在继续。正如石村案例所揭示的那样，淡化乡镇政权在低保执行中的风险与压力其实在县级政府所制定的《政策》中就已经得

到体现,而村庄治理者对低保的形式化执行其实是在乡镇干部的参与下共同完成的。在这个意义上,各级基层执行者的自我保护和不同层级之间的同盟保护是同时进行的。

与学术界已有的“风险规避”理论比较,“自保式低保执行”更强调不同层级的基层执行者自保逻辑的分化及其由此带来的“共谋”难题。已有的大多数研究将基层政府假设为统一的行动主体,少量的研究虽然对基层政府的内部分化有所涉及,但没有充分展开。本案例中的“自保式低保执行”展示了不同层级的基层执行者内部分化的图景,虽然这种内部分化被包裹在基层共谋的外衣之下,却也事实上形成了对共谋的挑战。县级政府的“悬空式地方转译”事实上增加了乡镇和村庄管理者的执行风险;乡镇授权村组干部完成低保对象识别的核心工作,却让村组干部腾挪无术;村庄管理者虽然采取了向村民代表分摊风险的行动策略,但因其“形式化执行”的本质而不可避免地生产出瞄准偏差,这些瞄准偏差有可能成为将来风险爆发的突破口。

基层执行者总是在“经济/政治激励”与“风险规避”之间左右挪腾(盛智明,2017;杨爱平、余雁鸿,2012),而对基层执行者的行动选择起到决定性作用的便是政策执行的制度环境(吕方,2013)。石村低保实践的历史过程证明,当制度环境相对宽松时,“强干预式”执行模式是基层执行者普遍的选择;而一旦挤压型体制形成了强大的督查压力并压缩了行动空间,自我保护式执行模式就将出现。

## 六、结论与讨论

在石村低保实践中,“强干预式瞄准偏差”解释视角的“积极干预的基层政权”和“扭曲性操作的村组干部”均没有得到显著体现,“基层执行者之间的共谋”虽然仍然存在,但也同时存在很大的张力。基层执行者行动逻辑的改变在解决内含性偏差的同时却仍然遗留了较大的排斥性偏差。我们尝试将这种瞄准偏差的生产过程概括为“自保式低保执行”,即每一个层级的基层执行者看似“照章办事”地执行了上级政府的政策和文件,但执行的结果却既偏离了政策本意又脱离了政策目标对象的实际生活情境,最终导致了“瞄准效率的悖论”。“自保式低保执行”的运作逻辑由“悬空式地方转译”、执行压力的“底层下沉”

以及底层执行者的“自保式落实”三个步骤构成。更深层次的分析发现,“自保式低保执行”根源于政策的制度环境,“压力型体制”和“悬浮型政权”的结合产生出了“挤压型体制”的制度运行环境,压力和阻力并存所建构的狭窄且缺乏灵活度的制度空间是“自保式低保执行”的根源。

然而,本研究绝无意否定“强干预式瞄准偏差”存在的可能性,事实上大多数的案例都揭示了基层执行者的强干预是导致农村低保发生偏差的重要原因(Li & Walker, 2018;李迎生、李泉然,2015;贺雪峰、刘勤,2008)。恰恰相反,本研究试图在现有的“强干预式瞄准偏差”基础上,完善和补充政策过程角度瞄准偏差生产的类型学。

瞄准偏差生产的两种政策执行过程

	“强干预式瞄准偏差”	“自保式低保执行”瞄准偏差
制度的地方转译	制度异化	悬空式的地方转译
基层执行者之间的关系	基层执行者的共谋	执行压力的“底层下沉”
执行过程	对社会政策的扭曲和变通	基层执行者的自保式执行
瞄准偏差	内含性偏差和排斥性偏差	以排斥性偏差为主

如上表所示,在“制度的地方转译”“基层执行者之间的关系”“执行过程”以及“瞄准偏差的类型”等各个维度,“自保式低保执行”瞄准偏差都构成了与作为当前学术界主流的“强干预式瞄准偏差”所不同的另一种视角。总体而言,“强干预式瞄准偏差”展示了基层执行者主动的干预意愿、极强的动员能力和替代性的治理目标;而“自保式低保执行”则揭示了基层执行者消极的干预意愿、受限的行动空间以及寻求自我保护的行动逻辑。

“强干预式瞄准偏差”和“自保式低保执行”导致的瞄准偏差并存的局面给精准扶贫的落实带来了新的挑战。2018年1月2日颁布的《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》将2018年作为“脱贫攻坚作风建设年”,由此可见中央政府对于“精准扶贫中的形式主义”和基层政府中的“懒政现象”已经充分关注。如何处理政府层级之间的关系以及基层政府与社会的关系既是国家治理的重要议题,也是社会政策落实过程中的关键议题。如何对基层政府既施加压力又激发活力,如何让基层政府在规范的前提下用好自由裁量权,这些都应该是

国家治理能力建设中的重要内容。我们相信,随着国家治理能力提升和国家治理现代化的推进,无论是“强干预式瞄准偏差”还是“自保式低保执行”瞄准偏差都会大幅减少,在这个意义上,精准扶贫与国家治理能力建设是协同推进的过程。

### 参考文献:

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,《社会》第3期。
- 曹正汉,2011,《中国上下分际的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 陈家建、张琼文,2015,《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》第3期。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略》,《社会》第3期。
- 都阳、A. Park,2007,《中国的城市贫困:社会救助及其效应》,《经济研究》第12期。
- 方菲、李华燊,2010,《农村最低生活保障制度运行中的失范效应研究》,《中州学刊》第2期。
- 付伟、焦长权,2015,《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期。
- 贺雪峰、刘勤,2008,《农村低保缘何转化为治理手段》,《中国社会导刊》第3期。
- 贺雪峰、刘岳,2010,《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》第6期。
- 李棉管,2017,《技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启发》,《社会学研究》第1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》,《社会科学研究》第3期。
- 李迎生、李泉然、袁小平,2017,《福利治理、政策执行与社会政策的目标定位》,《社会学研究》第6期。
- 刘燕舞,2008,《作为乡村治理手段的低保》,《华中科技大学学报》第1期。
- 吕方,2013,《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为》,《社会学研究》第2期。
- 吕方、梅琳,2017,《“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论》,《社会学研究》第3期。
- 荣敬本、崔之元、王栓正、高新军、何增科、杨雪冬,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 盛智明,2017,《地方政府部门如何规避风险?》,《社会学研究》第5期。
- 王雨磊,2016,《数字下乡:农村精准扶贫中的治理技术》,《社会学研究》第6期。
- 魏程琳,2014,《权力与关系网络中的农村低保》,《青年研究》第3期。
- 吴理财,2009,《以民众参与破解选择性治理》,《探索与争鸣》第4期。
- 肖唐镖,2006,《什么人在当村干部?——对村干部社会政治资本的初步分析》,《管理世界》第9期。
- 邢成举,2016,《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 杨爱平、余雁鸿,2012,《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析》,《社会学研究》第4期。
- 杨雪冬,2012,《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》第11期。



- 殷浩栋、汪三贵、郭子豪,2017,《精准扶贫与基层治理理性——对于A省D县扶贫项目库建设的解构》,《社会学研究》第6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。
- 张勇、张巍,2010,《论当前农村基层权力“悬浮”的危害与解决》,《湖北社会科学》第8期。
- 赵树凯,2006,《乡镇政府的应酬生活》,马洪、王梦奎主编《中国发展研究:国务院发展研究中心研究报告选》(2006版),北京:中国发展出版社。
- 周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- ,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6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。
- ,2014,《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》第4期。
- Beck, U. 1992, *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publication.
- Chen, S. H., M. Ravallion & Y. J. Wang 2006, “Di Bao: A Guaranteed Minimum Income in China’s Cities?” World Bank Policy Research Working Paper 3805.
- Cornia, G. A. & F. Stewart 1993, “Two Errors of Targeting.” *Journal of International Development* 5.
- Gao, Q. & F. Zhai 2012, “Anti-poverty Family Policies in China: A Critical Evaluation.” *Asian Social Work and Policy Review* 6.
- Gao, Q., I. Garfinkel & F. Zhai 2009, “Anti-poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China.” *Review of Income and Wealth* 55.
- Golan, J., T. Sicular & N. Umapathi 2014, *Any Guarantees? China’s Rural Minimum Living Standard Guarantee Program*. Washington: World Bank, Social Protection and Labor, Discussion Paper 1423.
- Li, M. & R. Walker 2018, “Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China.” *Social Policy and Administration* 52(3).
- Lipsky, M. 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Walker, R. 2005, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*. Maidenhead: Open University Press.
- Xu, C. 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development.” *The Journal of Economic Literature* 49.

作者单位:中山大学中国公共管理研究中心、  
政治与公共事务管理学院  
责任编辑:张志敏