



# 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

印子

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

**摘要:**国家政策执行偏差是国家政策从文本到实践中的常见现象,既有国家政策执行理论对其解释有力所不及之处。本文以农村社会保障政策执行为例,讨论资源下乡背景下国家政策在基层治理架构中的实践机制。研究发现,由于低保政策的“二线性”与再分配属性,低保政策执行不仅面临行政资源与执行动力不足的制度背景约束,而且被一线政策的执行所吸纳。乡镇政府对低保监管政策的选择性执行与优先排序执行,最终导致低保政策执行的停滞;富人治村主导下的治理模式则导致权力—利益网络对低保资源的垄断性侵蚀。原有的政策目标被大量消解掉并产生各种偏差后果,治理消解行政成为农村政策执行偏差的实质原因。

**关键词:**政策执行;低保政策;政策执行吸纳;代理人体制;富人治村;政府能力

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)03-0080-12

### 一、问题与进路

改革开放以来,中国的国家治理逐步迈上正规化、法制化和程序化的道路,尽管由于国家治理资源的匮乏,在少数治理领域中依然存在着运动式治理与常态社会共存的悖论<sup>[1]</sup>,但通过公共政策的治理日渐成为一种主导的国家治理形式。对后税费时代的农村社会而言,国家公共政策开始由资源汲取型向资源供给型进行总体性转移,国家开始全面进入到公共服务型治理阶段。但是,在国家农村政策的实践中,出现了繁杂多样的“政策失灵”<sup>[2]</sup>或“政策执行规避”<sup>[3]</sup>现象。

#### 1. 国家政策执行研究的既有进路

1990年代中后期以来,受西方政策执行理论的启发与国内政策执行实践的刺激,国内学界开始围绕国家政策执行中的各种问题展开研究并产出了丰硕的理论成果。近十年来,对国家政策执行过程中政策执行偏差的解释主要有两种进路:

一是政策执行经济学理论。从博弈论的角度出发,有的学者认为由于政策执行主体对自身利益

的最大化追逐而造成政策附加、政策替代、政策残缺、政策敷衍与政策截留等政策执行主观偏差行为;而中央政府则相应地选择对地方政府的监管措施,由此便形成政策执行的博弈过程<sup>[4]</sup>。从信息与激励的角度出发,有的学者认为由于政策目标难度的困难性、激励强度的不足、政策制度的先天缺陷使得政策执行者谋取政策利益。

另外,投票选举与分权制衡监督制度的缺失使得政策执行中无法规避信息隐瞒、监督者榨取、政策套利、代理人合谋、委托人相互推诿等政策执行问题<sup>[5]</sup>。从概念的包容度来看,除去政策执行主体主观意图之外的政策执行偏差,政策执行主观偏差行为几乎包含了政策执行偏差的所有行为。中央或政策执行监管部门对政策执行主观偏差行为可能无法直接察觉,这部分政策执行主观偏差行为被学者称之为政策执行过程中的隐蔽违规行为。隐蔽违规行为的产生是由于信息不对称,从而使得政策执行过程中的各个环节均可能出现隐蔽违规行为<sup>[6]</sup>。

政策执行经济学理论主要包含对政策执行中偏差行为的原因解释与对策建构。在政策执行研

究的经济学视角看来,政策执行中的政策目标之所以无法实现,其原因就在于执行主体为了获得自身利益的最大化而与上级政府之间展开博弈。政策执行研究经济学进路的优势在于使政策执行偏差问题的分析更具有可操作性,但其所包含的一个理论预设却是,政策制度本身的问题是无需考虑的,基于经济理性人的假设,政策执行主体对政策执行的偏差执行仅仅来源于基于自身利益最大化的成本—收益分析。

二是政策执行制度主义分析进路。政策执行的制度主义进路主张从政策执行的制度背景对政策执行效度影响力出发来分析政策执行产生偏差的原因,该分析进路着眼于从政府体制、权力配置、干部制度等方面寻找政策执行偏差的制度性原因并提出制度优化的政策建议<sup>[7]</sup>。而进一步的制度分析则揭示出,正是因为政策执行的制度背景与政策规则存在嵌入关系,不同的规则嵌入关系决定了政策执行的不同类型,因此政策执行偏差的原因在于政策规则本身与政策执行的制度背景的融洽度,不同程度的融洽度导致执行主体与目标群体之间的整合程度不同进而导致不同程度的政策执行偏差<sup>[8]</sup>。

政策执行制度主义视角能够有效发现政策制度与政策执行制度环境之间的嵌入性关系,因而有助于修正政策规则的制定与政策执行制度环境的建构。而之后一些学者对农业补贴政策的实证研究实质上遵循了制度主义分析的进路,指出政策执行偏差的原因在于“职责同构”基础上的“逐级发包制”的府际关系制度特征<sup>[9]</sup>,不过其对制度性变量的提炼则借鉴了经济学研究方法中的成本—收益分析。

总体而言,上述的两种政策执行研究都着眼于从政府体制、制度背景、主体博弈的角度来解析政策执行偏差的原因分析,在研究旨趣和分析角度上有相通之处,实际上同属于泛制度主义研究。但问题在于,国家政策执行研究的泛制度主义进路对政策执行运作机制所造成的政策偏差及各种肇因之间的相互关联却缺乏足够分析与解释。因此,对国家政策执行需要更加微观的实践经验,需要在具体的政策执行运行机制中来突破制度主义分析的不足,以发掘出更具解释力的分析框架。

## 2. 国家政策执行的治理理论进路

国家政策执行的治理理论视角主张在具体的治理语境和治理机制中来分析国家政策执行的过程

性和国家政策的实践机制,而这种分析进路实际上是在履行一种“迈向实践”的社会科学研究<sup>[10]</sup>。就农村政策执行而言,国家政策主要是通过乡镇政府来进行执行,而在实际的政策执行过程中,村级组织实际上成为协助乡镇政府进行国家政策执行的末梢。既有的国家政策执行理论忽视了村级组织的政策执行主体地位。在治理理论视角看来,国家政策执行的行政过程实际上包含了基层治理,国家政策需要从乡村两级治理的总体性框架中来进行理解。

既有基层治理研究表明,国家政策的执行与基层治理之间存在相互形塑的关系:资源汲取型政策的执行导致了基层治理中的“软硬兼施”和非正式权力技术的运用<sup>[11]</sup>,而这种基层治理模式使得农业税费的收取在得以完成的同时也不可避免地使得基层治理出现普遍性的税费利益共同体,以致不断增加的农业税费负担最终演化为1990年代的三农危机。农业税费取消之后,资源供给型政策的执行在重塑基层治理模式的同时也导致了新时期的“乡村治理内卷化”<sup>[12]</sup>和“基层社会的解体与重组”<sup>[13]</sup>,而这种基层治理模式的转变反过来又使得资源供给型政策在执行中发生了巨大的政策目标偏移。

后税费时期国家治理的特点在于国家对农村社会的资源供给,国家对农村开始进行大量的财政转移、资源补贴与政策扶持,通过项目的运作所形塑而出的全新的治理架逐渐形成一种“分级治理”体制<sup>[14]</sup>。在国家对乡村当下所进行的长期性资源供给制度中,社会保障制度无疑最具代表性,“完善的社会保障制度,不仅可以解决贫困人口的生存问题,是社会的稳定器,对生产发展也具有重要的促进作用。”<sup>[15]</sup>自2007年中央在全国推行农村社会最低保障制度以来,该制度在缩小贫富差距、保障农村困难群众的基本生活权益、整合农村救助项目、开拓扶贫方式上均产生了巨大的社会效益<sup>[16]</sup>。近日,国务院更是颁布了《社会救助暂行办法》来统摄和整合国家社会救助制度体系。国家在农村所进行的社会保障制度建设不仅是国家治理转型下国家加强社会福利供给的一部分,也是现代国家再分配制度建设的重要组成部分和国家进行行政合法性建设的重要构成<sup>[17]</sup>。

笔者曾将国家政策实践偏差的形成变量区分为“基础性偏差”和“执行性偏差”两种类型<sup>[18]</sup>,本文的分析将在这两种解释变量基础上更侧重于从治理结构的角度来进行总体性考察。本文的研究侧重于考查国家低保政策执行过程中乡镇权力体

制结构之下的政策执行架构与村级治理的具体语境,通过地方化的低保政策的建设过程和低保政策的实践机制来分析国家政策执行偏差现象及村级治理转型中的相关问题。本文将首先以国家低保政策在农村社会中的执行实效为例,来讨论国家社会保障政策的地方化建设过程;其次,从治理的角度出发来分析国家基层治理模式对国家政策执行的影响;最后,考虑到目前低保制度的研究多局限于单一的缺乏村庄经验和“过程—事件”分析的政策制度主义分析进路<sup>[19-20]</sup>,再加之低保实证研究中乡镇治理视角的缺失<sup>[21-24]</sup>,本文的分析进路实际上也力图推进对低保问题本身的认识。

本文的研究采用以结构化和开放式深度访谈为主要方法的实证研究方法,为了展开这一研究,2013年7月初至8月初,笔者与调研组同仁在河南省G镇进行了为期一个月的乡村田野调查,对乡镇主要领导干部、民政所干部及案例村庄的村组干部、村民均进行了深度访谈。G镇位于豫南城郊地带,辖区面积59平方公里,耕地面积6万余亩,人口3.1万,下辖13个行政村。为了深入了解低保政策的执行情况,笔者选择了G镇辖区内的W村作为重点案例村进行田野访谈。

## 二、农村低保政策的地方性建设与执行实效

在2002年城市低保开始普及之后,农村最低生活保障制度的建立成为民政部的重要议事日程。在中央政府推行全面性的农村低保制度之前,从1997年开始,国内有条件的省市逐步建立了农村最低生活保障制度。广东、浙江等经济发达省市相继出台实施《农村最低生活保障办法》,以法律形式将农民纳入社会保障的范围。2007年国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(下文简称《通知》),这标志着农村低保制度已进入全面推进的新阶段。《通知》明确规定建立农村最低生活保障制度的目标是:通过在全国范围建立农村最低生活保障制度,将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。2008年底,我国已有4284.3万人享受农村低保,农村最低生活保障制度基本建立<sup>[25]</sup>。

### 1. 农村低保政策的出台、完善与地方性建设

国家政策的出台往往是从地方走向全国,河南

省的低保政策在国家性政策出台之前便开始执行,而进入国家政策执行阶段之后,又出现了低保治理中的困境与危机,低保治理问题使得低保政策得到不断的修正和完善,最终在2009年出台了地方性的低保政策实施办法以及阶段性的低保约束政策与激励政策。河南省于2006年开始全面建立农村最低生活保障制度,使得村庄里的经济困难农户开始享受国家的长期性社会救助。总体而言,从2006年至2013年,低保政策在本文所将要分析的基层治理场域中经历了地方政策阶段、国家政策执行阶段、地方性政策完善阶段三个过程。不同阶段的政策执行均会产生各自的执行实效,而政策的阶段性执行在某种程度上推动了下一阶段政策制定与政策修正。

W村的档案显示,低保政策执行在当时的主要特点是:补助标准低,按照每人每月8元的标准进行补助;低保名额少,以案例村的情况来看,全村仅32户82人中共63人享受低保;低保资源分配基本公平,从低保资金的适用对象来看,除少量低保人外,几乎做到了对老弱病残等社会贫困群体的经济救助。2007年国家开始全面建设农村低保制度之后,低保名额和低保补助金开始逐年上升。随着低保名额的不断增加,低保的评选开始成为村级治理中的问题之一。农业税费取消之后,基层出现了一系列治理危机,W村上访户、钉子户不断涌现,在治理资源匮乏的情况下,不断增多的低保名额开始从救济资源变为了治理资源。

2006年低保政策实行以来,一些农村地区出现了应保未保、应退未退、骗保、冒领等现象,严重影响了农村低保工作的发展,为了保障低保政策更好的落实,地方政府于2009年5月开始加强了对低保制度执行的控制<sup>①</sup>,并对低保政策的具体方面进行了一系列改革,从工作的方向来看,主要是加强低保审核与完善低保管理。对认定低保对象,要经过严格的申请、审核、审批程序;坚持村民自愿申请和村两委推荐相结合,经村两委会议、村民代表大会或村民大会讨论决定低保对象。乡镇政府要对所有低保户进行入户核查,区民政部门对申报入户抽查率不低于40%。地方政府开始在低保工作执行中也对低保制度本身进行了改革,比较典型的是实行分类施保制度,即根据低保居民家庭主要成

<sup>①</sup> 《关于进一步完善农村居民的最低生活保障制度的通知》(驻开政办[2009]6号)。

员经济收入、身体状况和劳动能力等情况,将农村低保对象分为A、B、C三个等级,实行分类管理、分类施保、定期复核。从地方政府的行政文件看来,地方政府每年的低保工作都有一定的侧重点,例如2009年的工作重点便是“提高农村低保标准和补助水平,对现有农村低保对象进行全面复核认定,实行分类施保,基本上实现应保尽保。”<sup>①</sup>

为了使地方性的低保工作制度化,当地政府于2009年6月出台了县/区级的农村居民最低生活保障制度实施办法<sup>②</sup>(以下简称《实施办法》),以保证低保工作的顺利进行。从《实施办法》的内容来看,十五条实施办法对低保对象的认定、低保评选标准、低保分类、低保资金构成、低保监控与管理均作出了规定,为低保政策的具体落实提供了制度保障。《实施办法》按照国家、省级政府低保制度来进行制定,并结合了地方低保政策的实践特点。从低保政策的地方实践来看,2009年出台的《实施办法》中最为重要的是加强了对低保资金的监管。2008年地方政府出现了村委会挪用低保资金的现象。低保政策实践中的低保监管漏洞倒逼政府在《实施办法》及之后的低保政策执行中不断加强对外部资金的检查和管理。例如,2011年,地方政府开展低保执行情况专项检查实施方案,随后省政府开始低保政策执行专项检查<sup>③</sup>,于是地方政府便开展农村低保政策执行情况专项检查“回头看”工作<sup>④</sup>。除去低保政策系列中的实质性政策,关于低保政策执行的监管政策也不断出台,这些监管政策构成了低保政策执行的约束性政策。2012年,G镇将低保工作列入乡镇对村庄治理的考核指标<sup>⑤</sup>。从政策执行的角度来看,乡镇政府颁发的绩效考核政策构成了低保政策执行的激励政策,同样,县级政府对乡镇政府的绩效考核中也出台了相对应的激励政策。

## 2. 低保政策执行实效与国家政策目标偏差

G镇的低保政策由乡镇政府的民政所负责,后来在其内部成立了低保中心。从G镇低保政策实施过程来看,低保政策的执行主要依靠乡镇的民政所和村级组织,按照《实施办法》的规定,低保的评选程序是个人申请、村组干部提出评选意见、乡民政所审核、区(县)民政局审批。按照《实施办法》的规定,低保政策的执行分为三级管理制,区民政局具体负责农村居民最低生活保障的审批管理工作,各乡办负责具体的审核管理工作,而村民委员会具体承担农村居民最低生活保障的日常管理和

服务工作。根据国家低保政策及地方低保实施办法的规定,可以大致将低保政策的目标分解为低保对象认定准确、低保评选程序民主化、乡村申报退出程序规范、低保资金发放无误、低保监管问题解决及时到位等五项政策目标。

从G镇低保政策的总体执行情况来看,可以将低保政策执行大体分为制度建构期(2006—2009)与制度完善期(2009—至今)。由于这两个时期低保政策具有较大的不同,因而在执行上也可以对应地作出一定的区分。制度建构期的特点是低保政策的不完善性,但在低保治理上也处于由低保资源分配合理到治理危机频发的发展时期。这个时期的政策执行实效可以归纳为:低保资源分配相对合理、低保户为低保资源分配的主要单位、低保评选程序去民主化、低保资金发放透明度低、低保治理危机频发。针对低保政策建构期中所出现的具体问题,低保政策不断完善,而期间出现的低保资金挪用的事件使得低保政策执行的监管政策不断出台。制度完善期中低保执行的特点是低保政策完备,但却出现了更加明显的选择性执行与消极行政问题,加之村级组织的自主性的不断增强,以至于低保治理出现更加普遍性的问题。

2006年,低保刚实行时低保名额较少,在低保的分配上并没有实行等级制,后来随着低保名额总量的扩大和村庄内部低保受众之间在经济水平和家庭困难程度上的差异而开始实行低保评选和经济补助上的等级制。低保等级制的制度设计既考虑到了低保资金的有效分配,使得不同贫困程度的村民能够得到适当的经济补助,也使得低保政策在执行过程中具有可操作性,否则低保分配的均等化使得低保不仅在分配上不好把握而且会刺激到村民的乡土正义观。2009年,《实施办法》将低保分为三个等级,不同的低保等级表示不同的经济贫困程度,这三个低保等级以下表的形式反映出来(详见表1)。

① 《关于进一步完善农村居民最低生活保障制度的通知》(驻开政办[2009]6号)。

② 《农村居民最低生活保障制度实施办法》(驻开民政[2009]19号)。

③ 《关于印发〈全省农村低保政策执行情况专项检查工作方案〉的通知》(豫纪发[2011]26号)。

④ 《关于对农村低保政策执行情况专项检查自查自纠阶段进行回头看的通知》(驻基廉办[2011]2号)。

⑤ 《关于实行村级组织百分绩效考核制度的通知》(关文[2012]6号)。

表1 低保分类管理等级评选表

低保等级	等级标准	低保补助标准(每人每月)	比例
A	长期重点保障户,无劳动能力,无经济来源,无法定赡养人,抚(扶)养人的“三无”家庭	80	10%
B	长期保障户:家庭成员有一定劳动能力,但能力较差需要长期享受低保待遇的家庭	50	80%
C	短期保障户:符合低保条件,但就业能力强,短期内情况变化大	20	10%

在低保评选等级制之后,低保评选中最没有争议的是A级低保的评选,这部分低保占总低保名额的10%,A级低保不用经过评选程序,哪些人应该获得A级低保是熟人社会内部的地方性共识。B类低保的评选也具有较少的争议,这类低保占总低保名额的80%,这些低保主要给艾滋病患者、重病和重度残疾的农户。C类低保的评选最为复杂,这类低保占低保总名额的10%,这类低保的候选人往往经济条件高度同一,而且没有较为明显的被村民认同的外在贫困特征,因此这类低保的评选最容易使村民产生不公平感,而且这个级别里的低保指标也最容易产生关系保、人情保和治理保。

根据G镇特别是W村的老保执行实效来看,低保政策的执行出现了巨大的政策偏移:(1)低保人大量存在,从2006年之后逐年增多。(2)关系保、人情保无法被有效排除。(3)低保评选去民主化。低保评选在规定的多层次评选办法,村民和小组长都应该参与其中,但是低保在实际的评选过程中由村干部控制,村民和小组长都没有决定权与话语权;(4)死人保的出现。低保缺乏有效的退出机制。低保的总名额是大体固定的,新增加的困难户能够享受到低保,需要已经去世和不再享有低保资格的低保户的退出,但是在关王庙村,早已渡过经济困难阶段的低保户却长年享受着低保。(5)为了治理上访户、钉子户而出现的治理户侵占低保资源现象;低保资金被截留或挪用的现象被约束性政策出台后的政策选择性执行所杜绝,低保资源下乡出现体制性阻断。

国家政策执行实效是政策实践的最终结果,G镇的经验表明,国家政策执行是高度动态化的,从国家所设定的低保政策目标来看,低保政策在近十年的实践过程中发生了巨大的政策实践偏差。低保政策执行的偏差情况如下表:

表2 低保政策执行偏差表

低保政策目标	低保政策执行偏差
供给对象认定准确	低保人大量涌现
评选程序民主化	评选去民主化
申报、退出程序规范化	缺乏有效退出机制(额外保)
保障基金有效发放	死人保、关系保、人情保、治理保
低保监管有效运作	挪用低保资金

低保政策目标的执行偏差状况表明,国家的低保政策目标在基层治理实践中被大量消解掉,国家向村庄供给的巨量社会福利支援并无法有效完全对接至乡村社会中的保障需求主体。国家政策在实践中无法达到理想化的状态尚属正常,但上表显示,国家低保政策的基本目标在村庄的政策实践中均发生了巨大的执行偏差。

### 三、政策执行吸纳与政策优先执行

正在进行大规模的土地开发的G镇,形成了以土地财政为中心的工作模式。中心工作需要集中力量来全力解决,否则就有可能被上级政府在行政检查考核中一票否决。中心工作与非中心工作的划分决定了乡镇政府工作中国家政策被区分为一线政策与二线政策<sup>[26]</sup>。除了乡镇日常的工作人员,G镇政府其他所有领导干部职工均加入到拆迁的工作组之中。除了这种运动式的中心工作,平时的招商引资、治安维稳、项目争取、违建执法等工作也属于乡镇的一线工作,而一线工作中涉及到的国家政策的执行自然成为乡镇政权运作中的一线政策,而其他的工作则均为二线工作,其中涉及到的民政优抚、农合社保、环境整治、安全生产等国家政策则可以视为二线政策。

#### 1. “二线政策”执行与政策执行吸纳

在行政资源有限和上级考核指标压力之下,乡镇在政策执行中倾向于将稀缺的行政资源向一线政策进行偏斜。民政所的工作内容繁杂而且任务量巨大,但是G镇低保政策执行中人力资源明显不足而物质资源也极为匮乏。一线政策执行不仅是因为上级绩效考核,而且在乡镇政权和经济利益分割中具有重要的位置,因此一线部门的工作人员具有进行一线政策执行的政治动力和经济动力。而二线部门的工作人员既无政治前途又无经济回报,得过且过和消极怠工是其基本的行政行为逻辑。

从低保政策执行过程看,低保的评选由村级组织一手控制,虽然村级组织无法从低保补助获得好

处,但却掌握着低保资源的分配。简而言之,乡镇一级在低保政策执行中的作用仅仅是负责低保工作的形式部分,而低保执行的实质工作都在村庄内部完成。尽管国家赋予乡镇一级以低保工作的监管权,但是乡镇低保中心除了进行低保政策的形式工作之外,对低保的监管和检查仅能依靠乡村内部的举报制度,即由村民对不合格的低保农户进行检查和揭发,由村级组织向乡镇低保中心进行汇报之后再由乡镇下乡进行核查,然后取消不合格的低保户的资格。但问题是,熟人社会内部的乡土逻辑和村民在村庄内部的长远预期就决定了检举制度设置的不可行。

一线工作大多涉及经济开发与综治维稳,在治理资源匮乏的情况下,低保时常被用来作为乡镇与征地拆迁钉子户和上访户进行博弈中的治理资源。在二线政策执行缺乏行政资源和行政动力的前提下,一线工作便容易对二线政策的执行造成干扰。具体而言,拆迁办和综治办在进行工作时会默许村级组织对钉子户、上访户进行“低保安抚”。政策执行吸纳广泛地存在于乡镇政权的实际运作之中,乡镇为围绕中心工作而往往牺牲掉低保政策的政策目标。另外,一线工作的实行必然导致对二线工作行政资源的吸纳,G镇围绕土地发展展开的百日大会战就直接牺牲掉了乡镇的大部分二线工作,乡镇的整个部门都被抽掉人手直接进入征地拆迁工作组进行工作,而导致这些干部手头的工作直接停滞。也就是说,一线政策的执行不仅吸引了乡镇政权的主要行政资源,而且牺牲掉了二线政策的政策目标,即一线政策的执行吸纳掉了二线政策的政策执行资源与政策目标,这可以称之为“政策执行吸纳”。

## 2. 政策执行监管与政策优先执行

政策执行吸纳可以解释低保政策在政策执行中的制度约束问题,却无法解释低保政策执行中的运作机制问题。2008年,低保政策执行出现的低保资金挪用与一般的低保资源分配问题具有本质不同。低保资源分配问题在全国都较为普遍,这些低保错位现象的出现有国家政策统一化与农村社会基础之间存在张力的原因,也有基础治理中治理资源匮乏和治权弱化的原因。尽管国家政策执行中普遍存在“软政策执行”的现状<sup>[27]</sup>,但低保资金挪用问题的重要之处则在于,其涉及到基层政权的合法性问题。

低保资金被挪用表明基层政府对低保资源的

监管严重失控,在官僚体制内部,低保资金滞留或挪用意味着国家权力的失控,即上级政府无法有效地监控乡镇,乡镇在低保政策执行中任意而为;在国家与乡村社会关系上,则意味着国家无法有效控制乡村社会,村级组织不再作为国家权力的代理人而受到基层政府的信任。尽管国家权力在漫长的治理历程中一直都很难以全面监控乡村代理人,但是一旦乡村社会中出现恶性的涉及到社会稳定和国家政权合法性的秩序失范事件,上级政府便面临巨大的政治压力,二线政策的低保政策在基层政府的日常行政工作中显然并不重要,但这种来自于底层社会的治理问题很容易通过恶性事件直接刺激到国家的政治神经<sup>[28]</sup>。

乡镇日常工作重要性的区分一般来源于行政考核压力和自身的利益驱动,而乡镇政权运作中最为重要的是乡镇政权的合法性问题。这里的政权合法性需要放置于乡镇政权所处的国家与社会之间的中间位置来进行理解<sup>[29]</sup>,即政权合法性在乡镇治理的角度主要是指上级政府部门相对于作为低端政府部门的乡镇所面临的政权合法性问题与乡镇政权相对于村庄社会的政权合法性问题,即官僚体制内部的国家权力合法性问题和农民与国家关系中的政权合法性问题。

低保资金问题无疑同时涉及到了这两种合法性问题,为了防止这种合法性危机的出现,上级政府每年都会开展低保政策执行的纪律检查工作。从2009年出现低保资金被挪用事件后,上级政府加强了对低保政策执行的检查和监管,并定期进行各种专项检查工作,其中2011年专项检查工作的重点在于对象认定、申报程序、资金发放三个层面,其中最重要的是对资金发放的审查,重点查看农村低保资金是否按时足额由金融机构代发,是否有滞留、挪用、挤占、套取、虚报冒领低保金等违规行为。2011年,地方政府开展低保执行情况专项检查实施方案,随后省政府下发专门的检查文件<sup>①</sup>,于是地方政府便开展农村低保政策执行情况专项检查“回头看”工作<sup>②</sup>。因此,在防止治理合法性危机压力与“不出事逻辑”的治理模式下<sup>[30]</sup>,G镇对低保政策约束政策的执行便选择性地重点执行容易出事与出事后果严重的政策单项,“在最有利的地方

① 《关于印发〈全省农村低保政策执行情况专项检查工作方案〉的通知》(豫纪发[2011]26号)。

② 《关于对农村低保政策执行情况专项检查自查自纠阶段进行回头看的通知》(驻基廉办[2011]2号)。

投入他们的时间和资源”<sup>[31]</sup>,而对那些既耗费行政资源而无法出现行政绩效的政策项目便弃之不顾。

当地政府在2009年的低保制度建设中重点加强了对低保资金的监管问题并在随后的《实施办法》中明确了对低保资金的监管。《实施办法》十五条的内容表明,低保政策在乡镇政策执行的政策系列中构成了由不同政策项目组成的政策束。

低保政策束涉及到低保评选、低保认定、低保资金和低保监管等政策目标,其中低保监管是低保政策束中除了低保评选外最重要的政策项目。从政策目标的重要性来看,低保资金问题直接关涉到国家政策执行中的合法性问题,于是低保资金监管成为低保政策执行中的“高压线”,属于低保政策执行的最优级别。也就是说,为了加强政策执行监管,基层政府需要对国家政策系列中的单项政策束进行政策执行上的等级排序与选择性执行。

表3 低保监管政策执行项目表

检查项目	具体内容	项目检查方式	政策重要性
对象认定	查低保对象确定准确程度;家庭收入联合调查核算小组;拉网式排查;清退数额;拆户保、合户保、人情保	常规检查项目	次要级
申报程序	基层资料、报批程序执行	文件检查	次要级
资金发放	资金发放、资金违规	高压线、一票否决	优先级
问题解决	基层政府对问题的实际解决效果	运动式检查	次要级

吊诡的是,基层政府在应对上级检查中采取了一刀切的办法,即由于低保资金在低保政策束中的优先序列位置而通过选择性执行来加强对低保资金的监管,而这种监管上的政策优先执行却使得其他的监管政策缺乏执行力度。与此同时,乡镇政府所采用的限制低保指标扩大、冻结低保评选与高度形式主义的低保户评选办法,这些实际上是一种不出事逻辑支配下的消极行政的治理逻辑<sup>[32]</sup>。如此一来,国家的低保资源最后竟然无法有效下乡,低保政策实践中最为严重的政策目标偏移便出现了。正是低保政策执行中制度背景与乡镇政权的中心工作治理模式使得低保政策在村庄内部的运作处于国家权力不在场的状态,国家政策执行中国家悬浮为村级执行环节生产出大量的利益运作空间。

#### 四、政策执行代理人体制失灵： 富人治村下的村庄内部解释

如果乡镇政府构成了国家政策执行中的国家

权力末梢,那么村级组织却构成了国家治理中国家与乡村社会的节点。农业税费时期,乡镇需要村干部协助来完成国家税费的收缴,在这种乡村关系中,乡镇有求于村干部,而村干部可以在乡镇权力互动的过程中具有一定的话语权,甚至在农业税费负担繁重时期,乡镇与村干部结成了“乡村利益共同体”<sup>[12]</sup>。农业税费取消之后,国家与农民的关系发生了巨大的变化,其中最为突出的便是村干部对于乡镇来说不再成为完成国家资源汲取的有效工具,村干部也不再具有往日的村庄权威。

##### 1. 村干部角色类型的独立性与自主化

在后税费时期的乡村治理中,村级组织已经开始悬浮于村庄社会,这种悬浮状态甚至不是国家政权意义上的<sup>[33]</sup>,而是村庄社会内部秩序本身发生了结构性的分离,即村级治理与大多数村民之间利益互动锐减,村庄中的大多数事物由村组干部独立完成或依靠自己的私人利益网络来完成。村干部在后税费时期的行为逻辑和行动类型大致可以分为三类:大多数村干部在日常的治理中无法像税费时期获得税费提成收益,在村治中消极无为,是村庄治理中的消极行政者;而一些村干部则依靠向上跑项目来获得村庄的建设和发展并从项目建设中获取经济收益,是村庄治理中积极的赢利型经纪人;还有一些村干部自己本身就是经济能人,通过自己的经济能力获得村庄体制性权力后依靠自己的体制性身份来拓展自己的经济收益,是凌驾于村庄之上的地方豪强。

G镇W村是典型的富人治村治理模式,W村的村支书和村主任均为工程老板,都有自己的工程公司,年收入在百万元以上,这两位主要村干部在村庄选举中的花费约三十余万元,而且自己每年投入近十万元作为村级组织的办公经费;但是通过村庄体制性的身份和资源,村庄体制精英却可以获得巨额的工程资源,在乡镇甚至是县市的开发中都能够得到工程机会。从低保政策执行来看,村两委干部对低保的评选具有绝对的控制权,W村的低保评选由村干部一手控制,村民代表和村民小组长都无法参与到低保的评选过程中来。如果说人民公社体制解体之后村干部的角色类型经历了从“代理人—当家人”到“守夜人—撞钟者”的转变<sup>[34]</sup>,那么农业税费取消之后,村干部的角色类型尽管在体制上依然处于国家权力与社会秩序的中间位置,但是从富人治村的角度来看,W村的村干部实际上具有自身的主体性,这种主体性表现为村干部的

经济上的独立自主性、村级治理中的自我实现性,既不体制性地有求于乡镇,也不需要村民软硬兼施,而是为了自己的利益而获得村庄的体制性位置。从村干部的生成机制来看,W村的村干部具有不同于以往的村干部的双重角色,富人治村下的村干部的角色主要是“经济人—行政人”的双重身份。

## 2. 政策执行代理人的失灵

2012年,G镇对村级治理进行改革,企图通过行政绩效考核来加强对代理人体制的强化<sup>①</sup>。与“一票否决”的社会治安工作和计划生育工作等“一线工作”相比,属于民政优抚的低保工作在乡镇对村两委工作的考核中是“二线工作”,在百分制中仅占1分。百分制考核的实质是,乡政府在土地财政的背景下,面对利益密集区的村庄需要加强对村级组织的有效控制,希望通过对村级组织的官僚化来实现对村组两级的政治吸纳。土地财政使得乡镇有足够的资源实现对村级组织的官僚化,通过每年10万元的办公经费供给,顺利地实现了对村级组织权力属性的行政化转换。乡镇府通过制度化的方式对村庄事务进行办公经费的拨付,这并非黄宗智所指的通过非正式行政的“简约治理”<sup>[35]</sup>,而是使得村级组织开始半官僚化。就治理目标而言,乡镇期望通过办公经费的绩效化考核来调动村级组织进行村庄治理的积极性,以完成村级治理的乡镇治理化。但是村干部角色类型的独立性与自主化使得村级组织无法被进行指标化考核与办公资源供给的乡镇所完全吸纳,这样在国家政策的执行中,村级组织在代理人体制失灵的治理架构下便获得了较以往更大的自主权甚至是治理上的垄断权。

按照官僚体制的逻辑,乡镇为村级组织提供全年的办公经费,村级组织就应该积极为乡镇做事,这样村级组织就类似于乡镇在村庄的派出机构,是一种半官僚化的行政设置。但是,村干部的产生不是由乡镇决定,而是由村庄民主选举产生。也就是说,不管村民自治的效果如何,即使是村庄选举由于普遍性的贿选而缺乏足够的合法性,但重要的是村干部不是在官僚体制内部产生的,不具有压力型体制的制度性约束。W村的主要村干部的生产路径基本上是富人治村的模式<sup>[36]</sup>,在乡镇无法决定村干部人选的前提下,仅仅依靠乡镇财政的转移进村实际上无法完成村级组织的官僚化转换。在乡镇政府推行的百分制绩效考核之前,低保政策被村干部一手把控,低保资源的分配并没有推行《实施

办法》中的民主评议制度。村干部的工作没有明确的重点,乡镇对村级治理的各项工作都很难开展。百分制绩效考核制度推行之后,各项工作被量化为具体的考核指标,低保工作的次级性在村庄层面得到进一步的强化。农业税费时期,代理人体制便不断式微,税费改革强化了乡村干部行政的消极性,实际上加速了代理人体制的式微<sup>[37]</sup>。富人治村兴起之后,代理人体制实际上完成了权力的利益网络对“权力的组织网络”<sup>[38]</sup>的替代,乡镇政府对村级组织官僚化的企图不仅无法奏效,反而会使得国家的办公资源沦为村庄权力精英维系权力的利益网络的润滑剂。

## 五、政策执行信息不对称与基层政府能力

本文考查的是资源下乡背景下单项农村政策在乡村治理架构中的执行情况。从农村低保政策的政策特性来看,乡镇政府和村级组织对低保政策的执行并不存在其他农村政策执行中可能出现的因“农村政策目标的模糊性、多重性及相互冲突为度量政策效果带来的困难。”<sup>[5]</sup>也不可能出现政策类型理论中的再分配政策执行容易造成的涉及到巨大的利益的转移而引起大量的利益博弈,进而导致一系列的政策执行阻滞与偏差现象<sup>[39]</sup>。文本的分析将展示,低保政策在执行的过程中也出现了类似的政策实践异化现象,但其生产的原因并不是因为由于政策关联利益过大所导致的利益博弈所引发的,而是与基层治理中的信息不对称和基层政府能力有关。

### 1. 政策执行中的双向信息不对称

对于乡镇而言,低保政策的执行依赖乡镇对村庄社会信息的有效控制,但是乡镇对村庄不可能十分了解,只可能借助村干部来完成国家低保政策的落实。就低保的动态管理而言,乡镇需要村级组织提供的有效信息,但是在村庄内部的治理逻辑之下,村级组织不可能对村庄的低保信息进行完整的了解,甚至从政绩动力的角度来讲,乡镇一级缺乏对低保政策进行监督的动力,只要上面不考核下面不出事,乡镇一级便毫无对低保政策进行村级治理的动力。于是低保政策在乡村治理的架构中时常

<sup>①</sup> 《关于实行村级组织百分绩效考核制度的通知》(关文[2012]6号)。

面临着信息上的双向不对称问题。

“一个政府的有效运作取决于对信息流动的仔细掌控。”<sup>[40]</sup>在低保政策执行中,乡镇政府的困境在于,民政所无法对村庄的社会信息进行有效的收集和把握,而只能依靠村级组织。也正是由于信息不对称的原因使得村级组织在低保政策执行中可以顺利逃避原本就缺乏监管动力的乡镇权力的监管和抽查。也正是由于乡镇对低保政策执行在实质意义上的无效性和村民对低保进行内部监督动力的缺乏,村级组织便成为了低保政策执行的一个关键节点。在低保政策执行的过程中,村级组织掌握了乡镇的低保名额总数和村庄内部的低保户的实际情况,村级组织利用村民和乡镇之间的信息不对称来控制低保资源的实际配置。

低保政策执行过程中的关键一环是村民对低保名额信息的知晓,在实地调查中,我们发现村民对低保名额总数并不知晓,对村级组织所获得的名额指标和实际公示出来的低保总数也不知道,另外村民对低保的评选情况也仅知道自己的结果,对最终的总体结果和自己落选的原因也不知道。村民既然不知道国家给予村庄的低保资源总量,那么在申报的过程中便很难知道低保评选的最终结果。另外,低保是在全村范围内进行评选,整个村庄在自然村内部便是一个村庄内部信息更加不对称的半熟人社会,村民只可能知道自己自然村或村民小组内的评选信息,而几乎难以知道全村整体的低保评选信息。

因此,就村民而言,村民所面临的是一种双重的信息不对称,一是村民对国家低保资源总量信息的不对称,二是对村庄内部评选结果的信息不对称。在这两种信息不对称中,前者的原因在于村级组织;后者则在于村庄社会的结构性特征。这两种信息不对称的综合作用便导致了村民在低保政策的运作中的缺位,即村民称为单纯的政策执行对象。国家所设立的低保政策制度中所包含的村民自主性监督便在村级治理和村庄社会的结构性特征中成为文本中的制度。对于国家政策在农村社会的走样,一种观点认为是因为村民参与程度偏低使得国家政策的执行缺乏民主监督<sup>[41]</sup>,毋庸置疑,村民的参与的确能够促进低保评选的公平与公正,但是W村的村民并没有如西方市民社会中的公民那样的权利意识与参与意识,在当下希望通过村民的参与来缩小政策执行的偏差程度具有农村社会基础上的现实困境。

## 2. 政策执行的政府能力基础

乡镇对村庄信息的不了解可以视为国家权力在村庄社会深入过程中的局限。这种国家权力的局限性主要表现为基层政府“福利认证能力”<sup>[42]</sup>的不足。在现有的治理架构和村庄社会现实环境之下,基层政府的福利认证能力无法完成对村民经济水平和村庄贫困指数的采集和分类。在基层治理的理想类型中,国家权力其实只需通过村级组织便可以很好地拓展自身无法克服的认证能力不足的问题,村组干部的地方性知识便成功地补充了基层政府的福利认证能力。但是代理人体制的失灵使得乡镇政府在再分配型政策执行的过程中成为盲人,使得所谓的农村福利认证形式仅仅流于表象。

G镇在基层治理中也许意识到了对村级组织的失控,特别是富人治村成长为主导型村级治理模式以来,乡镇政府越来越无法实现对村级组织的有效控制。也许是为了重塑乡镇权力对村级组织的控制力,乡镇政府于2012年实行了村级工作百分制绩效考核制度,但是这一制度的实践表明,乡镇权力对村级组织的官僚化并没有取得成功,反而使得国家低保政策的执行更加弱化。乡镇政府为了保障低保政策执行的安全,开始刻意控制低保指标与低保户的严格申请,这表面上遵从了国家低保政策,但却实际上造成了低保资源无法下乡。在基层认证能力不足、代理人体制失灵与村级组织官僚化失效的前提下,乡镇政府所采取的低保政策执行中的执行冻结策略实际上是保障治理不出事的最有效的无奈之举。

乡镇政府对国家政策的执行是乡镇政府能力的主要方面,从以上的分析中,我们可以简要地得出国家政策执行需要增强乡镇政府的行政能力,这其中最为主要的是乡镇政府对农村社会基本信息获知的认证能力与对村级组织的管控能力。也就是说,国家政策执行本身即是基层政府能力的内在要求,G镇低保政策执行的经验表明,乡镇政府的国家政策执行能力需要以认证能力和对村级组织的制约能力为基础。正是由于乡镇治理模式本身的特性与村级治理模式的转变使得乡镇政府的通过村级组织的认证能力,从而使得国家低保政策的执行陷入困境。

## 六、治理消解行政:

### 分析国家政策执行的新框架

对国家政策执行偏差现象的解读大多着眼于

对执行偏差的制度性理解或是制度性解决,而本文则有另外的追求。本文的分析进路是从基层治理的角度来展开对低保政策执行的治理机制分析,以达到对国家政策执行偏差现象的有效理解,即从低保政策在乡镇政权与村级治理及其两者之间的互动中来展现国家政策在阶层治理架构中的实践机制。这里我们可以对全文所展示出来的国家政策的实践机制及相关命题进行简要的理论提升,以形成对国家政策执行进行分析的新框架:

### 1. 国家政策与政策执行相互形塑

早期的国家政策往往以地方政府政策为基础,地方政府政策的执行经验最终会参与国家政策的制定,国家化之后的政策在执行中由地方政府执行,国家政策的地方化执行允许地方政府进行因地制宜的实施性政策的制定,并最终在全国形成一系列的地方性国家政策实施办法。

### 2. 乡镇政权属性主导国家政策执行

位于压力型体制中的乡镇政权围绕中心工作来展开行政资源的配置,无法成为中心工作范围的国家政策执行将成为乡镇政府眼中的二线工作。二线工作的地位则使得二线政策的执行无法获得有力的行政资源支持与官僚系统的重视。就二线政策的执行主体而言,由于二线政策执行本身所需要的高成本与所获得的低收益,使得二线政策的执行不仅在客观上缺乏执行资源,而且在主观上缺乏执行动力,而这导致政策执行中的执行疲软与监管弃权。

### 3. 政策类型决定政策执行行政资源

在基层的治理架构中属于再分配型的二线政策,其政策地位决定了乡镇政府的行政资源无法为政策执行提供足够的制度条件;二线政策的执行无法为乡镇政府带来直接的经济收益,二线部门对政策的执行缺乏足够的行政动力;在基层治理资源匮乏的约束下,一线政策执行对二线政策执行进行了治理性吸纳,主要表现为低保作为治理资源来服从和服务于一线工作。

### 4. 乡镇政府能力影响政策执行实效

在国家政策执行过程中,涉及到政策执行的政府能力主要是认证能力与控制能力。乡镇政府的乡村社会认证能力一直以来都依靠村级组织,但是富人治村成为主要乡村治理模式之后,代理体制的失灵使得乡镇政府的认证能力逐渐式微。技术治理能力的不断提升,也无法替代对熟人社会中非标准化的村庄信息的收集与认证。乡镇对村级组织

的控制能力也不断下降,直接影响到了乡镇政府对国家政策执行在村庄层面的落实。

### 5. 村级治理模式重塑政策执行机制

富人治村治理模式使得国家社会保障资源的分配被村级组织所垄断,村民代表与小组长均被排斥在政策资源分配的制度之外。村庄体制精英利用自身的体制权威实现了村庄治理秩序的稳定,政策资源的垄断性分配有效克服了村民自治下的分配的门口竞争与结果的不公平,但是其弊端在于,政策资源被权力—利益之网所侵蚀,出现各种政策执行偏移后果。

因此,本文的分析为理解国家政策执行偏差提供了一个新的分析框架,这样一种由基层治理机制所产生的国家政策执行的偏差现象的整体过程称之为“治理消解行政”。治理消解行政是指,从国家政策执行的行政效果来看,基层治理模式所形塑出的国家政策实践机制使得国家政策执行出现大量的政策目标偏移与执行异化。

总体来看,国家政策的执行包含乡村两级治理主体,在乡镇治理层面,社会保障政策的二线性、再分配属性决定了在压力型体制下以中心工作为中心的乡镇政权不仅无法为政策的执行提供足够的行政资源,而且使得一线政策的执行吸纳掉二线政策的政策目标与政策执行资源。在村级治理层面,富人治村意味着村干部角色类型完成了从传统的双重角色向经济人与行政人新双重角色的转变,村级组织的自主性随之增强。村级组织一方面被乡镇官僚化的体制吸纳,一方面却获得了更加脱离于官僚体系的独立性,作为协助乡镇完成国家政策执行的代理人体制发生失灵,其后果在于,乡镇对乡村社会缺乏足够的信息认证能力和政策执行能力,使得乡镇无法对村级组织的社会保障政策执行进行有力的监管,而村级治理的逻辑使得社会保障资源被大量地充当治理资源以服务于乡村政治的权力—利益网络。社会保障政策执行的失控最终导致政策执行监管层面的治理危机,乡镇政府对上级政府出台的约束政策的选择性执行与社会保障资源评选上的消极执行使得一方面低保失控的现象更加严重,一方面使得低保资源下乡遭遇体制性阻断,缺乏有效的低保退出机制的乡土社会的社会救助需求被阻挡在村庄大门之外。

## 七、结语

董磊明曾用“政治牺牲行政”来概括农业税取

消后,由于基层政府财政资源匮乏所造成的基层政府行政能力弱化的实质在于,国家为了追求政治合法性而牺牲掉基层政府的行政能力甚至国家政策执行主体<sup>[43]</sup>。这种分析揭示出了农业税费取消后乡镇政府的治理带来的行政能力不足的结果,其实是基层治理中“政治的逻辑”对“治理的逻辑”的替代<sup>[44]</sup>。

本文的分析则展示出,基层的治理模式使得国家低保政策的政策目标被大量消解掉并产生各种偏差后果。在本文中,治理需要从工具性的意义来进行理解,其所指的既包含了基层治理的资源、架构与机制,也包含了作为治理主体的国家政策执行主体的政策执行行为;行政侧重于作为行政行为的国家政策执行的过程以及对国家政策目标的行政追求,“治理”与“行政”具有乡村治理意义上的共时性。

值得强调的是,“治理消解行政”侧重于在“政治牺牲行政”的基础上,对乡镇政府行政能力与村级治理中的政策执行能力进行更为整体主义的同时也更为微观的治理机制把握。“治理消解行政”尽管是从治理的视角来理解行政,但是国家政策的执行在当下中国基层治理的现状下不可能成为纯粹的行政问题,而需要将行政/国家政策执行作为政治—治理过程来进行理解。也就是说,在治理消解行政的同时,每一次的行政运作与国家政策执行实际上也在不断地形塑或又一次强化了治理架构本身,进而消解掉了目的性的治理本身,而或许这种循环便构成了一种在短期内难以化解的将无法将两者进行有效区隔开来的治理死结或行政困境。

致谢:本文的调查系与刘锐、张雪霖、陈文琼、成南南一同完成,文中的部分观点受到集体讨论的启发,特此致谢!

## 参考文献:

- [1] 唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. 开放时代, 2007(3): 115-129.
- [2] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京: 商务印书馆, 2010: 187.
- [3] 王国红. 政策执行中的政策规避研究[D]. 中共中央党校, 2004.
- [4] 周国雄. 地方政府政策执行主观偏差行为的博弈分析[J]. 社会科学, 2007(8): 73-79.
- [5] 谭秋成. 农村政策为什么在执行中容易走样[J]. 中国农村观察, 2008(4): 2-17.
- [6] 丁煌, 吴艳艳. 政策执行过程中的隐蔽违规行为及其约束机制探讨[J]. 社会主义研究, 2012(2): 58-62.
- [7] 丁煌. 我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J]. 政治学研究, 2002(1): 28-39.
- [8] 吴小建, 王家峰. 政策执行的制度背景: 规则嵌入与激励相容[J]. 学术界, 2011(12): 125-134.
- [9] 魏姝. 府际关系视角下的政策执行——对N市农业补贴政策执行的实证研究[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2012(3): 94-101.
- [10] 黄宗智. 认识中国——走向从实践出发的社会科学[J]. 中国社会科学, 2005(1): 83-93.
- [11] 谢立中. 结构—制度分析, 还是过程—事件分析? [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 155-185.
- [12] 贺雪峰. 论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例[J]. 开放时代, 2011(2): 86-101.
- [13] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [14] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148.
- [15] 陈锡文, 赵阳, 罗丹. 中国农村改革30年回顾与展望[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 327.
- [16] 李忠林, 崔树义. 我国农村低保的现状、问题与对策[J]. 东岳论丛, 2009(8): 49-56.
- [17] 王绍光. 安邦之道: 国家转型的目标与途径[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2007: 169-197.
- [18] 印子. 低保政策实践偏差形成变量的两种类型——兼评公共政策执行“农民参与理论”[J]. 中共宁波市委党校学报, 2014(1): 67-74.
- [19] 邓大松, 王增文. “硬制度”与“软环境”下的农村低保对象的识别[J]. 中国人口科学, 2008(5): 18-25.
- [20] 方菲, 李华声. 农村低保制度的伦理失范以及矫治探讨[J]. 求实, 2010(8): 89-92.
- [21] 郭亮. 从“救济”到“治理手段”[J]. 中共宁波市委党校学报, 2009(6): 57-61.
- [22] 刘燕舞. 农村低保政策实践的社会基础[J]. 湛江师范学院学报, 2009(4): 25-29.
- [23] 耿羽. 错位分配: 当前农村低保的实践状况[J]. 人口与发展, 2012(1): 68-73.
- [24] 魏程琳. 中国农村低保制度实践现状与问题分析——以C市鸚洲乡调查为例[J]. 战略与管理, 2013(5): 34-46.
- [25] 刘晓林. 中国农村社保体系初步形成[N]. 人民日报(海外版). 2009-04-23(04).
- [26] 黄宗智. 法典、习俗与司法实践: 清代与民国的比较[M]. 上海: 上海书店出版社, 2007: 9.
- [27] 李元珍. 央地关系视阈下的软政策执行——基于成都市L区土地增减挂钩试点政策的实践分析[J]. 公共

- 管理学报,2013(3):14-21.
- [28] 吕德文. 中心工作与国家政策执行——基于 F 县农村税费改革过程的分析[J]. 中国行政管理,2012(6):35-39.
- [29] 欧阳静. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权:以桔镇为研究对象[J]. 社会,2009(5):39-63.
- [30] 贺雪峰,刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究,2010(6):32-37.
- [31] 戴维·罗森布鲁姆,罗伯特·克拉夫丘克. 公共行政学:管理、政治和法律的途径[M]. 张成福,等. 校译,北京:中国人民大学出版社,2002:386.
- [32] 贺雪峰. 小农立场[M]. 北京:中国政法大学出版社,2013:171-182.
- [33] 周飞舟. 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[J]. 社会学研究,2006(3):1-38.
- [34] 吴毅. “双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”[J]. 开放时代,2001(12):114-117.
- [35] 黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代,2008(2):10-29.
- [36] 袁松. 富人治村——浙中吴镇的权力实践(1996—2011)[D]. 武汉:华中科技大学社会学系,2012.
- [37] 吕德文. 乡村社会的治理[M]. 济南:山东人民出版社,2013:170.
- [38] 强世功. 法制与治理:国家转型中的法律[M]. 北京:中国政法大学出版社,2003:100-110.
- [39] 魏姝. 政策类型与政策执行:基于多案例比较的实证研究[J]. 南京社会科学,2012(5):55-63.
- [40] 孔飞力. 叫魂:1768年中国妖术大恐慌[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2012:161.
- [41] 周晨虹. 农村公共政策执行中的农民参与研究[J]. 山东社会科学,2011(10):35-38.
- [42] 欧树军. 国家基础能力的基础:认证与国家基本制度建设[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013:16.
- [43] 董磊明. 宋村的调解巨变时代的权威与秩序[M]. 北京:法律出版社,2008:95-97.
- [44] 贺雪峰. 税费改革的政治逻辑与治理逻辑[J]. 中国农业大学学报:社会科学版,2008(1):168-170.

(责任编辑:李良木)

## Governance Negating Administrative Process: One Explanation for National Policy Implementation Deviation Based on Subsistence Allowances Guarantee Policy Practice at Town G in Henan Province

YIN Zi

(Center for Rural China Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** National policy implementation deviation is a common phenomenon in the policy practice, but the current national policy implementation theory cannot give us a convincing explanation. Based on the rural social security policy as an example, we discussed the practice mechanism of national policy in the grassroots governance framework under the background of allocating resources to the countryside. The study found that due to its secondary policy nature and its redistribution characteristics, the subsistence allowance guarantee policy implementation is not only subject to the lack of administrative resources and executive power, but also has been absorbed by the implementation of primary policies. Selective execution and priority execution of regulatory policies by town government lead to the stagnation of the subsistence allowance guarantee policy implementation. The mode of rural governance by the rich results in the monopoly erosion of social security resources by power-interest network. Consequently, grassroots governance mode causes policy goals' counteraction and a variety of policy deviation. At the same time, governance negating administrative process is our final conclusion to explain rural policy implementation deviation.

**Key words:** Policy Implementation; Subsistence Allowance Guarantee Policy; Policy Execution Absorption; Agent System; Rural Governance by the Rich; Grassroots Governance Competence