

基层社会政策执行偏离的机制及其解释

——以农村低保政策执行为例

刘 磊

(四川大学 法学院,四川 成都 610207)

摘要 基层的政策执行往往难以实现“完美执行”,执行偏离的机制与基层问题的复杂性紧密相连。农村低保执行偏离是在多方面因素综合影响下出现的执行样态。这些因素包括:政策资源增加带来的资源配置问题、多种贫困形态问题、家庭结构变化带来的赡养问题、乡村社会结构中的人情关系问题、基层治理结构中的治理问题等。现有的政策执行的治理体制具有回应和矫正政策执行偏离的能力,但是其治理效果存在一定限度。需要克服执行偏离带来的负面效应,也要重视某些情形的执行偏离具有的正面效应,以有效回应基层问题的复杂性。

关键词 农村低保 政策执行偏离 机制解释

中图分类号:D63-31 文献标识码:A 文章编号:1003-8477(2016)08-0031-07

DOI:10.13660/j.cnki.42-1112/c.013715

一、问题与进路

十八届四中全会指出,“全面推进依法治国,基础在基层,工作重点在基层”。在基层,有法不依、执法不严的现象非常普遍。社会政策是法律秩序的重要组成部分,本文以社会政策执行为切入点,分析基层法治面临的特殊性和难题。随着现代国家治理方式转变,任何国家都面临如何为公民提供必要的社会福利和保障的问题。在 20 世纪 90 年代短暂地经历了“市场社会”的梦魇后,2000 年左右中国出现了以建立健全社会保障机制为主要内容的“反向运动”,^[1]国家日益重视完善社会政策。中共中央和国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015 - 2020 年)》指出:“着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展,强化政府促进就业、调节收入分配和完善社会保障职能,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,实现基本公共服务标准化、均等化、法定化。”完善社会政策,既需要加强立

法、完善政策制定,也离不开执行环节的具体实施。

有关执行问题的研究大致存在“自上而下”和“自下而上”两种认识模型。^{[2](p68-80)}大多数研究遵循自上而下的路径。这些研究基于对完美执行的追求,以政策文本表达为出发点,考察执行人员在多大程度上执行政策,对政策实施中出现的执行偏离持否定评价。这类研究根据政策规定的特定结果来衡量执行成功与否,认为可以通过理性的制度设置,形成清晰明确的政策目标。有学者则试图从“自下而上”的路径考察执行偏离问题,从基层社会内部,或政策在基层运行的制度条件的角度,考察执行偏离的实践逻辑。但是这类研究过于强调基层执行者的行动及其行动场景,忽视了执行者与政策管理层的互动关系,特别是政策管理层对执行者的控制,其隐含的观点认为政策管理者无法应对执行偏离。

中国基层社会与现代法治要求的规则化状态

作者简介 刘磊(1989—),男,四川大学法学院博士研究生。

基金项目 国家社会科学基金重点项目“国家治理能力视野下的乡镇执法权配置与运行研究”(15AFX008)的研究成果。

之间还存在很大距离,现代法治追求的规则治理往往难以在基层充分实现。在这种状况下,基层政策执行过程中充满复杂性和不确定性,理性设计的制度规则对这些问题的应对能力有限。本文以农村居民最低生活保障政策的执行为例,通过分析农村低保政策执行过程中出现的执行偏离,探讨基层法治面临的难题。将农村低保政策执行问题作为切入点,因为低保是农村社会保障体系的重要组成部分,近年来低保政策执行中引发许多问题,普遍出现执行偏离。许多学者研究了农村低保政策执行问题,总体来说体现为上述两种进路。既有关于农村低保政策执行问题的研究,追求执行结果的确定性、简单性,对执行偏离持否定性评价,没有充分关注政策执行过程的复杂性、评价标准的多样性,对政策执行所处的系统环境、执行结果的复杂性和不确定性,缺乏充分估计,没有认识到“不完美执行”所蕴含的创造性空间。本文的具体经验材料,来自于近年来在湖北、云南、河南等地农村的实地调研。

二、政策执行偏离的表现形态

农村低保政策执行主要存在两个方面的偏离,一是评定单位的执行偏离,二是目标对象的执行偏离。这里所言的“执行偏离”并不必然蕴含对其否定的规范性评价,因为对于公共行政领域中的规范性问题,人们通常缺乏共识,什么是适当的政策执行通常取决于评判者所持的规范性立场。

(一) 评定单位的偏离:由低保户到低保人。

从政策文本要求来看,最低生活保障属于以家庭为单位的社会保障政策。以家庭为单位进行评定的理由在于家庭是中国人基本的经济单位,家庭成员之间存在紧密的伦理责任,对贫困状况的认定需要以家庭为单位。

农村低保实施中普遍出现以个人为单位评定的“低保人”现象。例如,按照湖北省E市S乡民政办主任估计,2015年全乡低保总户数793户、1417人中,接近一半的低保享受者属于“低保人”,家庭中只是部分成员享受低保。实际操作中形成“低保户”和“低保人”并存,且以“低保人”为主的配置格局。在有的地方,甚至全部采取“低保人”的方式评定,虽然以家庭为单位申请,但是只针对家庭中的个人给予低保。许多乡村干部和村民并没有完全否

定“低保人”。相反,不少人认为,“对于有的人,如果不给他低保也不合理,但是如果给他全家享受低保也不合理”。

“低保户”存在两种类型。一种是单个人构成的“低保户”。这主要是一些光棍享受低保,且以老年光棍居多,少数是有严重残疾或疾病的中青年光棍。前者面临的主要是因无子女养老而带来的贫困问题,后者面临的主要是因缺乏劳动能力而带来的贫困问题。另一种是全部家庭成员都享受低保的情形,这属于典型的以家庭为单位的低保户。这里面有两种主要情形:一种是老年人与子女分家,单独立户生活,由于疾病或劳动能力严重不足,处于生活困境中,因而享受低保。另一种是由不同代际共同生活构成的家庭,但是家庭经济状况差,因而享受低保。前一种家庭只是由老年人构成,面临的主要是子女赡养问题。后一种全部成员均享受低保的家庭,属于村庄中少数经济状况差的贫困家庭。

(二) 目标对象的偏离:存在多种低保类型。

低保评定标准有两个部分组成,一是以家庭人均年收入低于当地最低生活标准作为前提,二是在符合前一条件下列举一些具体情形。如果以是否符合低保政策规定的家庭人均收入状况为依据,真正符合政策标准的低保享受者所占比例不高。调研中有些村干部甚至认为:“我们这里就没有一户完全符合低保收入标准。”实践中主要存在这样几种类型的目标对象偏离。

1. 腐败性偏离。被评定对象的家庭生活状况比较好,但是评定者凭借公共权力给其低保名额,以不正当手段直接或间接地为自身谋取利益。乡村社会是一个由亲缘关系和地缘关系构成的熟人社会,熟人社会人际交往遵循的主要逻辑是人情,存在以此为基础的“微观权力关系网”。^①乡村干部按照以人情为主的乡土逻辑行事,放弃正式制度的规范化要求,将低保名额分配作为人情交换,甚至是利益交换的工具。村庄内部舆论对腐败性偏离的评价是负面的,国家对此亦持完全否定的态度。例如在云南省K市S镇Y村,2014年低保专项整治中清理了70户(共72人)违规领取农村低保,其中约有50户属于家庭经济状况比较好的关系人情保,7名村干部中有4名干部的家属领取低保。

^①这里的“户”并非指家庭意义上的,而是指低保名单统计意义上的,一个家庭中只要有成员享受低保,这就算是低保统计意义上的一个“户”。

腐败性偏离有很大消极影响。第一,低保资源发放错位,严重损害国家资金的投放和使用效率。第二,破坏村社内部的公平观念,应被救济的部分弱势群体被忽视。第三,引起农民对基层干部的信任危机,侵蚀基层政权的合法性。

2.治理性偏离。这在基层许多工作的推行中都会出现。例如面对日益严重的征地拆迁、群体性事件、上访、计划生育等问题,地方政府通过给特定对象群体以低保、临时特困救助等方式,实现息访维稳。这在许多地方被称为是“群体保”。又如在村庄内部治理中,由于存在派性关系,村干部为了便于开展工作,给反对派低保或是给支持工作的人低保。治理性偏离与基层组织及地方政府的治理需要存在紧密联系,一方面源于基层组织和政府缺乏治理资源,另一方面在于基层治理中缺失治理原则,亦即有学者所言的乡村治理中的“去政治化”^[4]问题。

治理性偏离的数量受当地治理状况影响。例如在云南省K市S镇出现了许多治理性偏离。从2012年起,当地先后有旅游专线公路建设征地、景区开发征地、武警训练营征地等多个项目推行。为减少征地阻力,低保评定中出现了一些治理性偏离。在湖北省一些地方,一度取消了村民小组长,但小组长在村庄治理中发挥着重要作用,一些地方虽然名义上没有恢复小组长,但实际上存在。基层组织由于集体经济不足,给小组长低保,作为其工作补贴。

3.救助性偏离。低保享受者的家庭经济状况不符合政策设定的收入条件,但是确实存在一些困难情形,如患有重大疾病、残疾、子女上学等。这些情况在地方性评价中带有很大程度的合理成分,评定者会对政策评定标准作出调整。许多乡村干部之所以感觉农村低保评定工作不好做,很多情况下针对的主要是这种情形。在许多人看来,“大家生活条件差不多,高也高不到哪里,低也低不到哪里,都可以评低保,但又都不可以评低保”。

救助性偏离有三个特点。一是所占比重大。根据多地民政办工作人员估计,这种类型的执行偏离占到当地低保总数的大部分。二是绝大多数是以“低保人”的方式获得。这样的家庭存在值得同情的困难情形,如果不给低保会显得不合情理,但是家庭总体状况并不差,如果其全家享受低保也易引起其他村民不满。三是主要为了获取关联政策。许多地方都将其他一些救助帮扶政策与低保挂钩,例如

低保享受者可以获得更多合作医疗报销优惠、子女上学费用减免、水电费减免等。

三、政策执行偏离的形成机制

(一)政策执行偏离的前提条件。

农业税费改革之前,我国农村社会保障体系不健全,主要由村组集体依靠提留统筹款实现对少部分人最基本的生存救助保障。农业税费改革后,国家与农民关系由资源汲取型向资源输入型转变,农村社会保障由集体保障转变为国家保障,推行农村低保是其中一个重要方面。农村低保政策于20世纪90年代开始在部分地区试点,2007年7月11日国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》之后,全国范围内推广实施。起初农村低保的覆盖面和保障水平非常有限,只有极少数贫弱群体才享受。这些人因自身缺陷,难以胜任繁重的农业耕作,或缺乏在市场经济中获取财富的能力,陷入贫困境地。村庄内部关于对这部分人进行帮扶救助存在基本共识,低保资源的瞄准对象比较简单明确。实施低保的最初阶段并未出现普遍的执行偏差。

随着国家加大政策性资源投入,分配低保资源成为村庄内部“分配型民主”^[5]的重要部分。国家对低保的投入体现在两个方面:一是增加低保资金,增多低保名额,提高保障水平。二是增加以享受低保为前置条件的相关优惠政策。随着这些投入的增加,更多的人有动力参与低保资源分配。在缺乏充足资源的情况下,农村低保的瞄准对象比较确定。随着政策性资源投入的增加,低保政策的瞄准对象变得多样化,增加了执行过程的复杂性和不确定性。

(二)贫困样态的复杂性。

20世纪80年代初,随着家庭联产承包责任制的推行,农村集体经济日益衰弱,基层组织动员和配置资源的能力下降,依靠集体经济来源和集体组织体系的农村集体保障制度被严重削弱。全面市场化改革后,农村人员流动性加大,城市化和家庭小型化使得传统的家庭、邻里以及依靠集体的社会保护机制受到冲击。当前我国农村家庭普遍采取的是半工半耕的生计模式,存在以此为基础的“去阶层分化机制”^[6],大部分家庭处在中等收入水平,处于最低生活保障水平以下的农户所占比例很小。但是影响贫困的因素很多,实际的贫困状态并不限于最低生活保障水平所确定的状态。有些家庭虽然不符

合政策设定的收入标准,但是依然存在值得救助之处。这突出地体现在以下几种情形。

一是阶段性贫困普遍存在。与阶段性贫困相对的是长久性贫困。长久性贫困的家庭处于绝对贫困状态,缺乏改变贫困状态的能力或者动力,依靠救助维系基本生存。更多的家庭会面临阶段性贫困问题,在某个特定家庭周期阶段处于一定的贫困状态。例如,一些家庭因子女读书缺乏充足的劳动力而致贫,但是子女毕业工作后家庭的贫困状态会得到极大缓解。

二是支出性贫困日益突出。低保政策主要以家庭收入作为评定标准,体现的是基于收入型贫困的评定思路。很多家庭的经济收入高于最低生活保障水平,不符合收入型贫困的标准,但是因某些特殊原因导致家庭开支大,支出和收入严重不平衡,陷入一定程度的贫困状态。尽管有少数地区开始尝试构建针对“支出型贫困”的救助制度,但这方面仍处于初步探索阶段,没有普遍推行,低保政策承担着对支出型贫困进行救济的功能。

三是风险型贫困逐渐显现。市场转型和村社体制转型降低了农民抵御社会风险的能力,农民需要面对自然灾害风险、收入风险、健康风险等多种风险,农村进入“风险社会”。^[7]食品安全问题、环境污染问题、职业疾病问题等方面问题的高频次出现,给贫困问题带来了多方面影响,致贫原因呈现出多样性、突发性的特点,农民生活稳定性系数降低,不确定性增加。随着风险日益增加,一些原先经济状况并不差的家庭因遇到突发的疾病、意外事故、灾害,陷入贫困状态。目前针对社会风险构建的保障体系还不健全,低保政策执行中出现的弹性空间在很大程度上弥补了这方面的不足。

低保政策预设的目标是对贫困群众进行救助,但是贫困形态的复杂性使得政策目标带有模糊性,执行者在执行过程中需要对政策文本设定的标准进行再解释,使其能成为可操作的依据。尽管可以不断完善社会保障体系,但是贫困形态的复杂性使得难以建构起完全涵盖各种贫困形态的救助体系,需要有能够发挥兜底功能的救助政策来灵活应对。

(三)生活情境的复杂性。

低保资源分配需要依托具体的生活情境。生活情境的复杂性主要体现在两个层面:一是家庭结构的复杂性,二是乡土社会结构的复杂性。

家庭结构的复杂性对低保资源分配会产生影响主要体现在老年人养老问题上。农村分家及赡养责任的分配模式与法律要求的赡养责任模式并不一致。农村普遍存在的赡养模式是儿子承担赡养义务,女儿一般并不需要尽赡养义务。农村的赡养模式与分家模式之间存在紧密联系。赡养责任分配一般是通过分家来确定,不同子女在分家中分担的赡养责任会存在差异。各个子女家庭经济状况存在差异,有的对老人承担赡养责任的子女的家庭经济状况比较差,而无需承担赡养责任的子女的家庭经济状况却比较好。此外,因半工半耕家计模式带来的子女与老人的长期分离,子女难以及时有效地尽到赡养责任。农村中出现许多中青年(及其核心家庭)在城市务工、老年人在农村生活的情况,直系家庭结构呈松散状态。尽管子女具备赡养能力,但是因路途遥远或过于偏重向核心家庭,没有很好地尽到赡养责任。如果严格按照政策文本中对子女赡养责任的规定,这些老人不具备享受低保的资格,但是实际上确实处于困境,如果不予以一定的救助,其生活状况会恶化。

乡土社会结构的复杂性从多个方面影响低保资源配置。乡土社会的生活情境建立在“差序格局”基础上,^{[8](p24-30)}人与人之间存在不同的亲疏关系和相互责任。乡土社会中存在建立在自己人认同单位基础上的“公私秩序”。^[9]低保是国家投入的公共性资源,但是在村庄内部,基于公共性进行分配还是基于私人性进行分配,二者的界限往往并不清晰。参与低保评定的人在评定中会结合亲疏远近和情面因素,很多关系人情保由此产生。尽管许多论者批评乡土社会的人情关系与现代法治规则的要求不符合,但是农村的人际关系和思维方式是以人情为导向,参与低保评定的乡村干部和村民不可能完全脱离于此。

按照符合低保政策文本条件的程度,存在三种类型的关系人情保。一种类型是腐败性关系人情保,家庭条件明显很好无需救助,却凭借关系人情获得低保。一种是救助性关系人情保,虽并不完全符合低保政策设定的条件,但是在村庄一般观念看来合情合理,同时依靠关系人情获得低保。还有的实际上符合政策设定的条件,同时也借助了与乡村干部的人情关系获得低保。有的人符合政策设定的条件,却因为与乡村干部没有建立起较好的关系而

没有获得低保。乡土社会结构的复杂性促使出现多种类型关系人情保,不宜对所有类型的关系人情保做否定评价,也很难通过具体的规则和制度设置完全排除人情关系因素的影响。

(四)治理结构的复杂性。

从治理主体上来看,不同主体存在不同治理目标。政策决策管理者的治理目标一是要实现对农村困难群众的基本救助,二是要对政策执行者进行有效监管,防止出现执行偏离。第二个治理目标依赖于其对前一个治理目标实现情况的判断。乡镇层级的政策执行者有两个主要治理目标:一是要防止被政策管理者追责,二是要保障农村困难群众得到有效救助。在这两个治理目标中,政策执行者基于自身的利益考量,为了规避风险,会将前一个治理目标作为主要目标。由于信息不对称,乡镇的政策执行者难以充分了解村庄内部情况,缺乏充足的能力和动力去实现后一个治理目标。村庄内部的低保评定者的治理目标主要有两点:一是实现对贫困群众的救助,二是通过分配低保资源权衡村庄内各户情况、相互关系以及应对村庄治理问题。

从治理体制来看,基层治理结构的复杂性体现在“维控型体制”下的治理原则弱化和策略主义盛行。^[10]基层治理存在治理资源的有限性与治理事务的多样性之间的矛盾,需要对治理事务的重要性做出区分,以集中力量应对治理难题。基层事务存在中心工作和非中心工作的划分,非中心工作需要服务于中心工作。一般而言,招商引资、综治维稳、计划生育等属于中心工作,民政优抚则属于非中心工作。低保政策执行通常是非中心工作,在日常管理中不可能有充足的人员参与。除非有针对监管低保政策执行的强大行政压力,低保工作不会成为中心工作。

治理结构的复杂性,一方面使得低保政策执行需要在多种治理主体的复合治理目标之间平衡和选择,难以形成完全符合政策预设目标的治理秩序,为执行偏离提供了制度环境。另一方面,这样的治理结构也为矫正执行偏离提供了可能,可以通过压力型体制施加行政压力,提升低保政策执行在基层治理中的重要性序列,以运动型治理来增强治理力度,改善政策实施效果。

四、政策执行偏离的治理及其限度

(一)政策执行偏离的治理成效。

在低保政策执行中,执行者需要面对和回应基层多方面的问题,例如低保资源增加带来的资源配置问题、多种贫困形态问题、家庭结构带来的赡养问题、乡村社会结构中的人情关系问题、基层治理结构中的治理问题等。这些方面的问题给低保政策执行带来困难,但是这并不意味着政策管理层完全无法应对政策执行偏离。政策管理层并未放任政策的执行偏离,会采取运动式治理的方式来矫正。从2014年起,民政部在全国范围发起针对农村低保的专项治理,各地政府结合当地情况制定并实施相应的专项治理方案。

专项治理依托这样一些具体工作机制。一是明确和强化责任主体。民政部门在地方政府中不是核心部门,可调动的治理资源非常有限,专项整治需要依托基层政府调动体制内的治理资源。为了推动开展低保专项整治,各地以乡镇政府主要负责人为责任人,形成行政压力。二是形成协调联动机制。基层政府通过成立专门领导小组,将多个部门和村(居)组织的工作人员纳入专项整治工作中,为专项整治提供人员保障。专项整治需要准确获取低保对象的人口死亡信息、不动产登记信息、经营活动信息、机动车辆信息等,这些信息的获取需多部门配合。三是建立将治理目标对象明确化的机制。为了防止出现治理目标分散和不准确的问题,各地政府在重申低保评定标准的同时,列举负面清单,明确整治重点。^①从多地调研了解的情况看,专项整治对腐败性偏离和治理性偏离的治理效果比较明显。

在腐败性偏离和治理性偏离中,经济状况明显很好的家庭容易被识别出,大量因此占用的低保名额被清退。从日常监管层面看,可以通过加强低保评选和监督程序的公开性和参与性来压缩腐败性偏离和治理性偏离。在行政高压下,基层执行者为了规避责任会倾向于加大力度整治这两种执行偏离。不过专项整治可能会出现过度整治的问题,将许多属于救助性偏离的低保享受者也清退。例如在湖北省E市2015年3月份开展的农村低保专项整治行动中,按照前文提及的14种不得享受低保的

^①湖北省E市出台了《E市农村低保按标施保专项整治工作实施方案》,提出了十四种情形不得享受低保。

情形,与2014年的低保名单相比,低保享受者的数量被压缩80%以上,绝大多数低保享受者都被清退。第一轮整治结果引起当地村干部和群众的不满。特别是其中关于“享受低保人员无劳动能力和经济收入,但其法定赡(抚)养人具有劳动能力和经济来源,并具有赡(抚)养能力的”、“每年有6个月以上不在家务农的外出务工人员”这两条规定不符合农村实际情况,^①引起了普遍不满,绝大多数人因为这两条规定被清退,一些人为此到市政府上访。此后在民政厅干预下,E市重新制定专项整治方案,新一轮调整工作恢复了此前被清退的许多低保享受者。

(二)政策执行偏离的治理限度。

过于强调治理执行偏离会面临一些难题,并且可能会削弱基层政府和基层组织在执行过程中灵活应对多方面问题的能力。针对腐败性偏离的治理主要存在两个方面的难题。首先,腐败性偏离的具体运作过程具有隐蔽性。自然村的范围基本上是熟人社会,各家各户彼此了解。但是村民在很多情况下对关系人情保产生的利益交换多处于猜测状态,不太可能找到确切证据。第二,关系人情保本身有很大的模糊性。因人情关系获取低保,有的符合政策条件同时借助关系人情才被评上低保,有的虽不符合低保政策设定的条件,但在村庄内部一般观念看来合情合理,同时依靠关系人情获得低保,还有的则是家庭条件明显很好却凭借关系人情获得低保。在这些情形中,具有较高识别度并且会引起明显不公平感的是第三种情形,需要对此做出否定性评价。对于第一种情况,需要通过完善低保评定程序尽量避免这种情况。但是第二种情况相对复杂,与救助性偏离存在很多重合。

治理性偏离的主要原因在于基层政府和村级组织缺乏必要的治理资源和治理手段。如果没有来自上级的强力推动,整治低保不会成为地方政府的重要工作,地方政府没有动力推行整治行动。在既有的治理结构下,一方面需要从严压缩治理性偏离的空间,不能随意“开口子”;另一方面治理性偏离在短期内不可能完全消失。治理性偏离处于灰色地

带,不具有合法性,但是在现有基层治理条件的约束下,治理性偏离为治理者在化解某些问题时提供了一些治理资源,不宜完全否定。

救助性偏离是低保政策执行过程中难以完全避免的现象,是政策实施者结合具体情况对政策设定的条件做出调整,使低保政策适应多种困难情形,照顾到更多困难家庭。尽管政策规定可以由不完善到逐渐完善,但是文本规则只能以统一性的标准做出要求,而实施过程中遇到的情况却更为复杂,精确的规则会弱化对新情况的回应能力。在社会帮扶救助问题上,农民有多元化、细碎化、个体化的需求。救助性偏离主要是因为评定者依托村庄内部具有地方性的、具体性的村社规范,综合并带有弹性地考量各个家庭的具体情况,将村庄社区性的情理关怀体现在低保的评定中,政策文本中有关低保评定的硬性规定被“软化”处理。在这个过程中,人情关系不可避免地产生影响,评定结果不可能让所有人都满意。但是一般来说绝大多数人对此不会感到明显不满,评定结果会有比较广泛的可接受度,低保政策的覆盖面更具有弹性,能够缓解许多家庭的生活困境。村庄内部也会有人对此有异议,这一问题可以通过群众路线和村民自治来化解,让村民享受更加充分的民主参与和表达权利。只要评议结果在很大程度上具有可接受性,就不宜对之做否定评判。

总结一下,农村低保政策执行出现了有别于“文本上的法”的多种执行偏离形态,执行偏离的不同形态在村庄内部获得的评价存在差异。评定单位呈现低保户和低保人并存格局,这是为了适应分配国家日益增加的政策性资源、村庄内部复杂多样的贫困形态、基层社会诸多治理问题、协调村庄内部的权力结构关系而出现的执行样态,是对单纯以户为单位的评定标准的调整。就目标对象执行偏离而言,腐败性偏离的消极影响很大,不具有正当性,治理性偏离是基层特定治理结构中的产物,可以通过专项整治加以限制,但是在既有治理结构下,治理性偏离不可能完全消失,救助性偏离是低保政策执行偏离中的主要形态,是应对多种贫困形态和复杂

^①在第一轮整治之后的调整阶段,村干部实际上并未严格按照这两条规定执行。2015年11月,湖北省E市正式下发的新的整治方案中除了取消了这两条规定之外,还取消了另外两条规定,分别是第五条“同时拥有两种以上高档家电(即空调、电脑、冰箱等)”和第十条“已婚嫁未共同生活户籍未分户、死亡后户口未注销”。

的生活情境的重要方式,在村庄内部评价中具有很大的合理性。

五、结语

农村低保政策执行中出现多种执行偏离,执行过程成为适应基层多方面问题的政策调整过程。农村低保政策实施处于基层的复杂环境中,完美执行很难实现,执行偏离普遍存在。现有治理体制对执行偏离有较强的治理能力,主要体现为通过运动型治理来调整和矫正。运动型治理能比较有效地解决一部分政策执行偏离问题,但治理效果存在限度。运动型治理加大行政压力和追责力度,在克服部分执行偏离问题的同时,也可能存在过度整治的问题。目前的政策执行体制有一定的适应基层多方面问题的能力,这一方面体现为执行者拥有可以适应基层复杂问题的自由裁量权和自由裁量能力,另一方面体现为在压力型体制下,政策管理层能够根据政策执行偏离的情况重新确定治理目标,对政策执行进行弹性调整,推动形成新的秩序。

目前,有关治理基层政策执行偏离的主导观点体现为追求依托理性主义的“完美执行”,认为可以从制定更为完善的政策和加强对执行者的监管这两个方面着手,使政策执行按照制定的规则运行。但是这样的治理思路难以有效适应基层的诸多问题。首先,难以依靠人的理性制定出完美的政策方案。“人的生活情境的差异总是要比哪怕最精确规则中的范畴的差异来得更大,而人们总是会坚持那些规则没有认识到的区别的重要性”。^{[11](p306)}政策常需要经多个环节调整才能适应复杂多样的实际情况。其次,“不完美执行”有负面效应,也有正面效应。在尽可能克服执行偏离带来的负面效应的同时,不能忽视某些情形下的执行偏离可能具有的正面效应。适当的执行偏离可能有助于适应复杂的基层社会,在执行中回应和解决政策制定环节未能有效解决的问题。现代法治建设努力实现规则治理,以规则化、正规化的要求型塑基层治理格局。现代法治本身蕴含着对“完美执行”的追求,但是对于尚未规则化的基层社会而言,如果过于按照这种追求

完美的理想法治模式运行,可能会忽视很多民众的合理程度各异的个体性需求。因此,在强调按照法治化要求开展执行的同时,也要重视执行的灵活性和能动性。这是基层法治建设需要正视的问题,要在规则本身的精确性和灵活性之间,在规则执行过程的精确性和灵活性之间,在形式合理性与实质合理性之间,探寻适当的平衡机制以有效回应基层社会的实际所需。

参考文献:

- [1]王绍光.大转型:1980年代以来中国的双向运动[J].中国社会科学,2008(1).
- [2][英]迈克·希尔,[荷]彼特·休普.执行公共政策[M].黄健荣,等译.北京:商务印书馆,2011.
- [3]陈柏峰.熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究[J].社会,2011(1).
- [4]贺雪峰.乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2012(1).
- [5]赵晓峰.村级民主政治转型:从汲取型民主到分配型民主[J].天津行政学院学报,2010(5).
- [6]杨华.中国农村的去阶层分化机制[J].南通大学学报(社会科学版),2015(3).
- [7]莫光辉,祝慧.风险社会理论维度的农村贫困问题阐释[J].实事求是,2014(3).
- [8]费孝通.乡土中国生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998.
- [9]赵晓峰.公私定律:村庄视域中的国家政权建设[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [10]欧阳静.策略主义:桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011.
- [11][美]德博拉·斯通.政策悖论:政治决策中的艺术(修订版)[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2006.

责任编辑 申华