

# 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

印子

(华中科技大学,湖北 武汉 430074)

**[摘要]**政策执行理论视野下的公共政策实践偏差理解长期局限于政策执行偏差范畴,基于低保政策实践经验的分析,本文将国家政策实践偏差的形成变量划分为基础性偏差与执行性偏差两种类型。政策基础性偏差可分解为村庄权力结构、乡土公平观、不得罪人的乡土行动逻辑及农村家庭、社会问题等村庄社会结构特征,而政策执行性偏差则包含政策文本、政策属性、政策执行的政府治理架构等具体方面。政策执行性偏差构成了政策实践偏差的主导型变量,但政策基础性偏差可以成为理解政策实践偏差现象与建构应对策略时的认识前提。农民参与理论视农民为政策接受主体的观点缺乏村庄社会基础与治理基础的认识,其希图通过提升政策制定与执行中的农民政治参与程度来缩小政策实践偏差的构想只能成为一种理论上的乌托邦。

**[关键词]**政策实践 形成变量 基础性偏差 执行性偏差 农民参与

**[中图分类号]** K108

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-4479(2014)01-0067-08

## 一、问题的提出

政策实践偏差是政策执行过程中的常见现象,政策执行理论将其归咎为政策执行问题并重点关注政策实践中的偏差后果。国家政策执行理论认为,国家政策在基层执行过程中出现的偏差主要源于国家政策本身或官僚体系内政策执行主体两个方面。有的学者认为国家政策的文本规则与地方社会制度环境之间具有不同的嵌入性关系,两者不同的嵌入程度决定了政策执行的好坏<sup>①</sup>,而官僚系统内部政策执行主体方面的原因则较为复杂,比较有代表性的观点认为中央政策的失败来源于政策执行主体的“选择性执行”,基层的干部尽职尽责地执行着不受村民欢迎的政策,但是却拒绝执行村民欢迎的政策。<sup>②</sup>或是从政府组织制度的角度出发,认为中央政策

的执行结果背离了政策设计的初衷是因为上、下两级政府之间的“共谋”所导致的。<sup>③</sup>

以上对农村政策在执行过程中走样的原因分析都集中在政策文本、政府执行偏好、政府制度设计等方面,其为国家政策执行偏差提供了的具有说服力的解释,但作为国家政策执行过程中重要环节,政策与乡村社会之间的关联却很少得到学界的理论青睐。国家政策研究的泛制度主义进路近乎本能地将国家政策的社会基础预设成为一个无需考量的理想类型,农村社会本体内部的社会结构特征与区域差异被化约为简单抽象的政策执行客体,这一理论前提设置的后果是扩大了政策执行对政策偏差的影响,而忽视了作为国家政策执行重要场域的农村社会对国家政策实践所造成的基础性偏差。如果将政策偏差

**[收稿日期]** 2013-09-27

**[作者简介]** 印子(1988-),湖北荆州人,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生,研究方向:农村公共政策与乡村治理。

后果视为一个总体性结果,那么其原因是由多种因素构成的,其基本的逻辑关联是多因一果。但是如果将政策执行偏差的后果进行分解,则因果关联就变得复杂起来,不同的政策后果可以由数个不同原因的综合作用所导致。如此,对政策执行偏差的原因性解释便变得无穷复杂甚至难以厘清。不过,从政策实践偏差形成的角度来看,可以大体上将促使形成最终的政策实践偏差后果的变量区分为基础性偏差与执行性偏差,基础性偏差主要是指政策执行的社会基础对政策实践偏移的作用与影响,而执行性偏差则主要是指政策执行理论范畴内的由政策执行行为所导致的政策实践偏差。从形成变量的角度来分析国家政策实践中的偏差现象不仅可以加深对现象本身的认识,而且有助于进行政策实践偏差矫正的理论探讨。

中央所制定的政策需要由地方政府来执行,在我国地方政府的层级中,执行主体大体上可分为省、市、县(区)、镇(乡)四级,其中乡镇成为执行国家各种政策的行政权力末梢,国家政策的执行实际上大量依赖于乡村两级组织。孙立平在研究国家权力的基层运作实况时重点分析了在国家总体性支配权力式微的前提下,基层政府为了完成国家的税费任务,乡镇干部不得不在收取农业税费的过程中对农民“软硬兼施”,使得国家权力在乡村社会中运作呈现出一种“正式权力的非正式运作”。<sup>④</sup>不过就当时的国家权力运作而言,最重要的不是国家权力的非正式运作,<sup>⑤</sup>而是国家权力的半正式运作,即在农业税费收取及治理税费钉子户的过程中对由村干部组成的代理人体制的高度依赖。换言之,国家农业税费政策执行对村干部的依赖,表明村干部成为了国家政策的半正式执行主体。既然在国家治理的当代经验中,国家政策执行的范畴早已超出官僚体制本身,其执行末端实际上是官僚体制之外的村庄代理人,那么国家政策执行的问题实际上同样构成了村庄内部的治理问题。村干部既是国家权力的代理人,又是村庄社会内部的权力精英,<sup>⑥</sup>国家政策在村庄场域内的实践不仅在政策执行过程中是最真实最重要的环节,而且也是最为复杂的环节。因此,从村庄本体的角度来加强对国家政策实践偏差的理解就具有进一步解释

的理论空间。

农业税费取消后,国家的农村政策发生了由资源汲取型向资源供给型的总体性转向,当下农业政策主要是为了促进农业的发展、农村的建设和提高农民的生产生活质量。后税费时期的国家农村政策在乡村社会中存在着怎样的实践偏差,国家政策实践偏差与村庄社会之间存在着何种关联是本文关注的重点。本文以国家低保政策在农村的实践经验为例,来解析国家政策实践偏差的形成变量并进行类型学上的划分,并进而对解决政策偏差中具有伪村庄本体视角的农民参与理论进行在地化的反思。

本文的研究采用的是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W村进行了为期一个月的乡村田野调查,对村组干部、村民均进行了深度访谈。W村位于城郊地带,全村农业以种植小麦和玉米为主,下辖7个自然庄,共12个村民小组,有2600多口人,近4000亩地,人均1.5亩地。全村设立村民小组建制,各个村民小组由小组长、小组会计和妇女队长,全面负责小组内部的日常事务。

## 二、国家低保政策实践及其执行性偏差

河南省于2006年开始全面建立农村最低生活保障制度,当时全国性的农村低保制度尚未开始建立。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户共82人中共63人享受到了低保;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济。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,国家基层出现了严重的治理危机,W村上访户、钉子户不断涌现,为了完成综治维稳的重点工作,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治理资源。<sup>⑦</sup>低保政策实践偏差从某种程度上讲就是低保资源分配的“错位”,<sup>⑧</sup>从国家政策

执行的角度来看,这种现象实际上就是政策实践偏差,但是值得注意的是,尽管政策执行偏差是政策实践偏差的主要构成,但国家政策在迈向实践的过程中必然会出现的偏差并不都是政策执行所致。

### (一)低保政策的实践偏差

根据国家及地方低保政策的内容,国家低保政策的政策目标包括:(1)顺利地甄别出符合国家政策条件的低保农户。(2)建立公平、公正的低保评选机制,这是实现政策目标1的制度条件。(3)实现有效的低保管理制度,其内容是实现对低保农户的有效检查。(4)规范低保资金的使用、发放与监管。(5)有效的低保动态管理及村庄退出机制。如果以上政策目标在实践中得到实现,就可以认为低保政策得到了顺利的实行。

根据低保政策执行实效来看,W村的老保政策的实践出现了巨大的政策偏移,就笔者调查时的低保政策执行现状来看,总体上可以归纳为:低保人大量存在,从2006年之后逐年增多;关系保、人情保无法被有效排除;低保评选去民主化。低保评选在规走中设置了多层次的评选办法,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;死人保的出现。由于乡镇无法知道村庄低保农户的个人信息,以至于只要村级组织不向上反映,低保户去世之后乡镇也无法知晓,于是就出现了人已去世而低保资金依然下拨的现象;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低保资格的低保户的退出,但是在关王庙村,早已度过经济困难阶段的低保户却长年享受着低保;为了治理上访户、钉子户而出现的治理户侵占低保资源。

### (二)政策执行性偏差及其展开

以上是W村的老保政策执行的偏差情况,是国家低保政策在农村的实践状况。政策执行的后果是政策执行过程的终点,但却无法从中归结出造成政策偏差的原因。由于其中的复杂关联非本文所能揭示,因此本节将从政策文本、政策属性、政策执行的政府治理架构来对低保政策执行的偏差后果进行分别表述,并将这种属于政

策执行理论范畴的政策实践偏差称之为政策执行性偏差。

#### 1. 低保政策文本与乡村社会现实存在张力

根据低保政策的规定,低保政策的目标群体是低保户而非低保人,但是W村的村庄档案显示,在2006年地方政府开始实行农村最低生活保障制度时,便出现了低保人。当时低保名额少,村庄中的贫困户一目了然,将这样的农户评选为低保户几乎成为村庄内部的地方性共识。但是低保指标的不断增多使得低保户的形式要件在村庄社会经济条件均质化的前提下难以执行。另外,低保政策中的低保资格条件中不准家里有手机、电视等规定显然在家电普及的农村社会丧失了进行资格区分的意义,而对农民收入的核算不仅行政成本高而且在人口流动剧烈、家庭结构复杂多样的农村不具有操作化的可能。

#### 2. 低保政策的再分配属性弱化政策执行权威

根据政策类型学理论,作为社会保障政策重要组成部分的老保政策属于再分配型政策,再分配型政策的特点是政策本身涉及到资源与利益的分割和转移,因而容易引起因目标群体的积极争取而带来的资源分配困境。<sup>⑨</sup>另外,与强制性政策如农业税费政策相比,再分配型政策是典型的弱权威型政策,其政策内容主要是将国家的社会福利资源公平、公正地向农村社会中的贫困人群进行分配和转移。农业税费时期,乡村干部在工作方法上采用软硬兼施的工作策略,但国家权力软化表达的背后实际上具有国家强制性权力的有力支撑,这也是地方政府敢于通过强制性的措施治理税费钉子户的原因之一。现在的低保政策等惠农政策,其政策本意在于扶助弱势农民,不可能具有强制性权力的支持,而在以小私逻辑行事的村民看来,国家向农村输入的公共资源理应人人有份,于是“人人要低保、户户争贫困”成为较为普遍的现象。不论是乡镇干部还是村干部在执行低保政策的过程中不可能具有因为政策本身的属性所带来的权威性,因此国家政策塑造出来的服务形象难以转化为有效的政策执行权威。

#### 3. 乡镇政权运作体制构成低保政策执行的制度性约束

低保政策的执行在整个行政系统的末端需要乡镇政府来完成,而乡镇政府的“赢利性”使得乡镇的主要行政资源被配置于招商引资、土地开发、综治维稳等涉及到乡镇经济收入和压力型体制考评等中心工作中。<sup>⑩</sup>在乡镇机构设置上,低保政策的执行主体是作为行政事业单位编制的民政所,民政所不仅在乡镇政府内部没有巨大的行政管理权,也不属于上级指标考核的重点内容。另外,乡镇机构改革后,民政所的工作人员由原先的4个正式干部缩减为两人编制,而低保政策规定每年需要进行两次低保评定,而且每次都需要民政所100%入户抽查。行政资源的稀缺性、行政工作负担的沉重以及行政回报的稀少使得民政所的干部在低保工作上遵循“不出事”的行政逻辑。<sup>⑪</sup>

#### 4. 低保政策半正式行政方式在富人治村模式中失效

国家政策在农村社会的执行需要村干部的积极协助。农业税费时期最难执行的计划生育与农业税费收缴工作都离不开村干部的协助。农业税费取消之后,乡镇政府对村干部的制度性需求急剧减弱,而村干部也不再对村民“刮宫引产,逼粮要款”,1990年代紧张的干群关系得到了极大的疏解。但之后出现的则是乡镇权力与农村社会的“脱节”和村干部与村民关系的彻底松弛。<sup>⑫</sup>W村现任村干部几乎都是家产百万的村庄经济精英,W村所在的乡镇在土地开发中需要村庄富人利用自己的社会关系资源摆平村庄社会中的各种治理问题,而村庄富人则在土地开发中利用体制性身份获得巨大的工程利益。乡村两级之间开始成为以利益互惠为核心的利益共同体,其围绕土地的利益分配实质上是一种土地利益的“分利秩序”。<sup>⑬</sup>总体而言,“富人治村”<sup>⑭</sup>成为W村的村庄治理模式之后,村干部的角色类型开始自主化并进而具备相对于乡镇政权的独立性。低保资源被村干部垄断的后果在于国家向乡村社会输入的社会保障资源被村庄体制内部的权力—利益网络所侵蚀,而乡镇政府对村级组织的权力监控主要局限于“一票否决”级别的中心工作,低保工作处于权力监管的真空地带。

#### 三、国家低保政策基础性偏差及其形成机制

以上本文基于W村低保政策的实践经验总结出了造成低保政策实践的执行力偏差,尽管既有研究已关注过这些原因,但这些原因没有在一个整体性的政策运作经验中得到完整的呈现,而本文则利用低保政策实践的完整微观经验实现了政策执行力偏差的整体性理解。除此之外,在对低保政策的村庄基础考查中,村庄社会本身实际上构成了对国家低保政策目标的消解力。也就是说,村庄社会本身成为了低保政策实践偏差的基础性原因,本文称之为低保政策实践的基础性偏差。低保政策基础性偏差的形成机制需要从村庄社会结构、社会秩序等方面进行把握。

##### (一) 村庄权力—利益网络侵蚀低保资源

位于河南省中南部的W村是比较典型的“分裂型村庄”,<sup>⑮</sup>村庄内部各个自然村或行政村内部都有3~5个“门头”,这些门头实际上就是黄淮海地区农村社会的小亲族。<sup>⑯</sup>W村的刘楼庄有四个门头,其中最大的门头有200多口人。在村庄的日常生活中,门头内部的村民构成了社会交往较为密切的社会单位,一般的人情范围都在自家门头之内。门头不仅是村庄的人情单位、生产单位也是重要的价值生产单位。村庄内部的面子竞争都在门头内部或门头之间激烈展开。一般而言,村民小组内部的组长与小组会计都是小组内部门头的代表人物,而且极大门头内部各自会不断成长出村庄精英人物来担任小组长。<sup>⑰</sup>不过在村庄选举中,门头势力所发挥的作用比较微弱,对选举结果产生无法构成主要影响,但是门头中的代理人往往成为村庄权力精英操控对象。村庄的经济精英有能力将在小亲族内成长起来的村庄头面人物吸纳进入村庄的权力—利益网络之中。小亲族中的头面人物积极帮助候选人拉票、买票,其实质上是少数村庄精英对小亲族社会单位的政治利用。作为权力—利益网络中的互惠机制,村干部对协助自己竞选成功的村庄能人需要给予现实利益作为回报,其主要表现为对村庄能人提出的违反村庄规范但却不会引起村民激烈反对的利益需求。既然国家对农村有大量的社会保障资源,小亲族内部的能人为自己门头或自己家人争取低保资源,村干部就不可能拒绝。

尽管村干部在低保评选中具有决定权,但低

保资源不可能彻底服从于权力—利益结构的无理需求,而必须照顾到村级组织在村庄治理中的合法性,同时也需要考虑到乡镇政府对村庄低保政策执行的监管。如果一旦被激愤的村民告发将会招致乡镇政府的行政指标考核上的惩罚。<sup>⑩</sup>于是,在村级治理层面,村干部只会利用少量的低保资源来作为权力—利益的隐蔽交换,而低保资源的分配在总体上还是做到尽可能的公平、公正。

### (二)乡土公平观生成低保分配平均主义

从2009年开始,国家增加了低保的名额,为了保障低保资源的有效利用,地方政府对低保开始实行分类评定制度,即将低保分为ABC三类,按照不同的等级要求来进行评选。<sup>⑪</sup>在低保的三个等级中,AB两类的标准都倾向于经济上十分困难的人群,具有较为明确的政策导向,而C类低保则不具有政策执行上的辨析度。因此,C类低保的评选成为村庄低保政策执行中的老大难。根据国家低保政策的规定,低保政策的目标群体是低保户。在W村,由于AB两类低保具有政策执行上的辨析度,这部分低保没有太多争议。但是C类低保往往被经济水平相差不大的农户争相索要,这些农户都认为自己的家庭条件情况相差无几,都具备C类低保的资格,与自己经济条件相近的农户有低保而自己却没有将极大地刺激到村民的乡土公平观。尽管C类低保在总的名额中仅占10%,但这部分低保的评选最容易给村级治理带来困境。为了保障低保工作的顺利进行,村干部将小组长和村民代表排除在外,直接以村委会议来决定低保的人选,为了做到尽可能的降低村民的意见,C类低保基本上以低保人的形式进行评定,这样低保资源最后只能按照平均主义的原则被各户平均。

### (三)“不得罪人”乡土逻辑消解低保退出机制

动态管理是低保政策本意的内在需求,从低保政策的政策目标来看,低保资源应该向经济长久困难或临时性困难的农村家庭进行倾斜,如果低保家庭的经济情况得到好转,那么在乡村两级政策执行主体的监管之下就必须进行取消。按照乡村两级执行主体对低保政策的执行的现实状况,对低保的动态管理在村庄内部依靠村民的举报。但是W村的小组是一个熟人社会,“不得

罪人”的乡土逻辑是做人的基本准则,<sup>⑫</sup>考虑长远的生活预期使村民对应该退出低保而不退出的农户即使有所不满,也绝不会进行只有陌生人之间才会做出的举报行为。李西组的刘新立于2006年开始被评为低保,家里有四口人,其妻子和两个女儿身体都很健康。当时刘新立被误诊为肝癌,一直按照肝癌来吃药,由于自己不能劳动,再加上两个女儿在上学,家里经济负担十分沉重,于是村干部就给他们一户四个人评了低保。当时村民觉得刘患的是癌症也活不了多长时间,对其全家都吃低保没有表示异议。但是后来刘发现自己是被误诊为肝癌,改变治疗方法后现在已经恢复健康。最近两三年,刘新立的家庭条件明显好转,去年家里建了很气派的两层楼房。但是自2006年第一次评上低保后,就一直吃着低保,大女儿出嫁后家里还有三个人吃低保。村民看在眼里怒在心里。但是当笔者询问村民时,大家都表示低保其实也没有多少钱,尽管觉得不公平,但绝不会去举报,因为“都是一个庄子里的,经常见面,怎么会干那种事?”在国家强制性权力无法有效在低保的动态管理中发挥作用的前提下,村庄内的熟人社会机制实现了对国家所制定的政策监督举报规则的有力消解。

### (四)农村家庭社会问题催生政策偏差

依靠农村社会内部的监督机制无法实现低保的有效退出,尽管乡镇政府每年都会取消一部分低保户的资格,但这种对低保指标的取消主要是依照低保政策的形式规定,如果发现家里有太阳能热水器或农户家里有电话就会取消低保,而这种政策执行形式主义不仅没有将应该取消的低保户取消掉反而使需要救助的农户失去了最基本的保障资源。李庄组的李宗伟今年30岁,其刚满10岁的儿子一直患有脑瘫,尽管2011年被评上低保,但是远不能解决家庭的基本生活。为了养家,李宗伟贷款买了一辆小型货车做水果生意,在经济情况并未好转的情况下,李家的低保被取消,原因就是民政所发现家里买了车不符合低保的条件。

低保政策在执行过程中,需要尽可能地保持低保资源向需求人群的供给,否则也是一种政策执行偏差。但是低保评选中需要可供验证的证明材料,但是乡镇政府的官僚主义运作逻辑无法

满足村民的特殊需求。2012年,李庄一位老人患了脑瘫,这种重大疾病需要去县里检查以提供医学证明,但因为老人儿子都在外打工,留守在家的老人不愿意去检查,民政局又不愿意下来主动验证,因而村组织报上去了也无法得到批准。另外,低保人增多后得低保的多是老人,<sup>②</sup>但是W村的老人尽管与儿子分家但还是跟着儿子过,比如南刘庄的一位老人,眼睛瞎耳鸣,结果因为儿子家有太阳能热水器而没有上报成功。

不论是村庄权力结构对低保资源的侵蚀、乡村社会中的乡土公平观,还是低保动态管理中的不得罪人的乡土逻辑、村庄社会中的家庭结构原因与农村社会留守老人等现实问题,都展示出村庄社会本身对国家低保政策的政策目标的消解。如果说上节所述的国家政策的执行性偏差具有进行制度设计与体制变革方向上的优化可能,那么村庄社会本身的现实状况却只能成为国家社会保障政策执行的社会基础,尽管它构成了政策执行偏差的“原因”,但却是一种无法消弭社会现实。

#### 四、低保政策执行中的“农民参与”

##### (一) 公共政策执行中的农民参与理论

与政策执行研究中的政府制度视角不同的是,公共政策执行中的农民参与理论认为农民政治参与不足是影响公共政策执行的重要原因。在政策执行的过程中,目标群体本身是左右政策执行结果的重要因素,农民参与理论认为当前中国农民的政治意识开始不断高涨,因此政策接受者不再是被动接受政策的政策客体或政策对象,而是能够自觉认识到政策目标和

措施与自身利益间的关系,并作出积极反应的主体,即“政策接受主体”。<sup>③</sup>政策执行者如果能够积极地参与到政策的制定与执行过程中来,能够有助于政策制定的科学性,也能够确保政策执行获得成功的可能。从博弈论出发,农民参与理论认为公共政策本身所涉及到的利益极大地影响到农民对政策的态度,能够获得利益的目标群体将对政策的执行积极支持,而不能获得利益的群体则会对政策的执行进行干扰。农民参与理论并非没有考虑到农村社会的现实状况,其认为农村社会的本土文化或地方传统构成了对公共政策执行造成消极影响的阻滞因素,因此提升

农民在公共政策执行中的参与度将有助于平衡或缓和国家政策与乡土文化之间的固有张力,从而保障公共政策的成功执行。农民参与理论基于村民自治的政治理论设想,认为农民参与到政策执行的过程中还能有助于对执行主体进行有效的监督从而保障政策执行的完整性与科学性。<sup>④</sup>总体来看,公共政策执行的农民参与理论希望从农村的民主政治中来对公共政策的执行问题进行分析 and 政策探讨,认为农民参与机制的建构是解决公共政策执行偏差的重要出路。

##### (二) 农民参与理论的村庄社会基础

农民参与理论与目前学界主流最大不同之处在于从村庄层面来讨论国家政策执行偏差的原因和解决之道。不过农民参与理论对农村社会的现实基础的总体判断出现较大的认识偏差。相比于转型时期的中国,西方社会的整体结构早已稳定,国家政策执行中的问题可以侧重于从国家与制度上来进行分析,而且西方成熟的市民社会也使得公民参与构成了政策执行分析模型中的重要环节。<sup>⑤</sup>但是,中国农村社会不仅正在快速解体,社会关联度越来越低,农村社会关系的原子化是社会变迁的主要方向。伴随着农村社会经济的高度分化,农民内部出现了明显的阶层分化,各个阶层之间的社会关系、经济能力、政治倾向都有不同程度的差异,<sup>⑥</sup>因此村庄社会内部的利益早已多元化,甚至在利益密集农村,社会阶层之间都存在着显著的社会冲突与社会竞争。<sup>⑦</sup>就本文所指的W村而言,农民并非具有高度政治意识的现代公民,就村庄选举中的农民行动逻辑来看,村庄权力精英以80元就可以向村民购买一张选票,这表明村民的大多数行为绝非是在为权利而斗争,往往是简单的利益导向和社会关系导向,农民的行动逻辑既非传统中国社会的乡土逻辑,也非现代公民的权利逻辑,而是一种复杂的融贯状态,而这种融贯的行为逻辑构成了国家政策执行最现实的基础。农民参与理论实质上是利用西方的公共政策分析模式的社会基础替代了中国的现实国情和农村社会的复杂面貌,从而将农民假象为具有主体性的政策执行主体而非多远复杂的政策执行对象甚至是治理对象。

##### (三) 农民参与理论的村级治理基础

就村庄的治理现状而言,农民缺乏政治参与的积极性,在富人治村的治理模式下,村庄体制性资源被村庄的体制精英所把控,农民在低保过程中很难发挥所谓的政治参与权利。也许更重要的是,低保政策的评选程序中对村民代表参与的规定实际上就是对农民参与的规定,但在村庄以权力—利益为导向的政治生态下,村民代表的政治参与也只可能为这张强大的结构之网所稀释或吸纳掉。从农民参与理论的角度来看,低保政策的评选可以考虑由村民进行普选,这样就可以避免村庄权力精英对低保资源的控制。但正如前文所述,村庄的社会结构主要是传统社会遗留下来的小亲族结构和社会转型时期以来由村庄共同体瓦解所形成的权力—利益结构,这两种结构无法为农民的普遍参与提供现实条件。按照苗三组代理组长的话说:“低保不选还公平一些,村干部都是能人,还是能有点公心,让村民去选,恐怕那些最穷的人都评不少。”也就是说,民主选举就是将低保资源的分配交给村民,在村民都想得到好处的前提下,有可能人人都投自己一票。W村的小亲族十分发达,小亲族是村庄社会的行动单位,遇到选举投票,村民大多会投自己人,那么投票的结果更多的是势力大人数多的小亲族获得更多的低保名额,而真正需要低保救助的农户反而可能无法获得低保。另外,在农村的社会秩序之中,贫困户实际上是村庄“差序格局”中的边缘人,往往成为社会主流群体所排斥的对象。从这一点来看,村干部垄断低保资源实际上有助于利用体制性权威克服掉村庄的社会结构对低保资源分配的影响,使得低保资源在全村范围和大多数资源的分配上做到基本公平。如果将低保的评选交给村民来决定,那么无力进行拉票在村庄社会中没有资源与面子的贫困阶层可能无法被评为低保户。可以说,让更多的人来投票仅仅是缺乏对村庄社会了解的一种一厢情愿的理论追求,而并不符合村庄社会的实际情况。公民参与理论同样没有考虑到农村的治理现状,从复杂而多远的农村治理基础来看,公民参与理论对农民参与机制的理论建构也只可能成为美丽的理论乌托邦。

五、结语:公共政策执行的社会基础  
农业税费取消以来,中央频繁出台了大量的

惠农政策,然而政策实践中的偏差现象使得国家投入的公共资源没有被有效地输送到政策目标群体身上。本文基于河南省W村的低保政策实践状况,对低保政策实践偏差的形成变量进行了简要的总结,将国家政策实践偏差的形成变量划分为基础性偏差与执行性偏差两种类型,其中政策基础性偏差可分解为村庄权力结构、乡土公平观、不得罪人的乡土行动逻辑及农村家庭、社会问题等村庄社会结构特征,而政策执行性偏差则包含政策文本、政策属性、政策执行的政府治理架构等具体方面。本文认为,对政策实践偏差的理解需要加强对执行性偏差的系统梳理与基础性偏差的正确认知,

政策执行性偏差构成了政策实践偏差的主导型变量,但政策基础性偏差可以成为理解政策实践偏差现象与建构应对策略时的认识前提。另外值得注意的是,农民参与理论视农民为政策接受主体的观点缺乏村庄社会基础与治理基础的认识,其希图通过提升政策制定与执行中的农民政治参与程度来缩小小政策实践偏差的构想只能成为一种理论上的乌托邦。

再好的公共政策也需要通过执行来将其落到实处,基于执行对公共政策运作过程的重要影响,目前学界将大量的理论笔墨投掷于政策执行本身。理论是灰色的,而经验之树常青。从社会保障制度之一的低保政策的实践经验来看,公共政策执行研究尤其需要加强对社会基础的认识,正是出于此,本文使用政策基础性偏差来指称公共政策执行的社会基础。在国家治理越来越常态化的前提下,公共政策无疑对于社会的长治久安和幸福增长具有巨大的促进作用,而公共政策的执行是其中的重要环节,但微观经验来看,社会本身却构成了政策实践的现实基础,加强对公共政策执行的社会基础的研究应该成为公共政策执行理论的重要内容。

#### [注释]

- ① 吴小建、王家峰:《政策执行的制度背景:规则嵌入与激励相容》,《学术界》2011年第12期。
- ② Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li: "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, 1999, Vol.

31, No.2.

- ③ 周雪光 :《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》2008年第6期。
- ④ 孙立平 :《“软硬兼施” :正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,载谢立中主编 :《结构—制度分析,还是过程—事件分析?》,社会科学文献出版社2010年版,第155~185页。
- ⑤ 对这一点的质疑参见吴毅 :《小镇喧嚣 :一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,生活·读书·新知三联书店2007年版,第348页。
- ⑥ 吕德文 :《乡村社会的治理》,山东人民出版社2013年版。
- ⑦ 郭亮 :《从“救济”到“治理手段”》,《中共宁波市委党校学报》2009年第6期。
- ⑧ 耿羽 :《错位分配 :当前农村低保的实践状况》,《人口与发展》2012年第1期。
- ⑨ 魏姝 :《政策类型与政策执行 :基于多案例比较的实证研究》,《南京社会科学》2012年第5期。
- ⑩ 欧阳静 :《策略主义 :桔镇运作的逻辑》,中国政法大学出版社2011年版。
- ⑪ 贺雪峰、刘岳 :《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010年第6期。
- ⑫ 赵树凯 :《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2010年版,第191~195页。
- ⑬ 贺雪峰 :《小农立场》,中国政法大学出版社2013年版,第213~216页。
- ⑭ 袁松 :《富人治村——浙中吴镇的权力实践(1996~2011)》,华中科技大学博士论文,2012年。
- ⑮ 贺雪峰 :《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》,《开放时代》2012年第10期。
- ⑯ 贺雪峰 :《村治模式 :若干案例研究》,山东人民出版社2009年版,第278页。
- ⑰ 申端锋 :《农民行动单位视域中的小亲族》,《江海学刊》2007年第4期。
- ⑱ 《关于实行村级组织百分绩效考核制度的通知》(关文[2012]6号)
- ⑲ 《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)
- ⑳ 陈柏峰 :《熟人社会 :村庄秩序机制的理想型探究》,《社会》2011年第1期。
- ㉑ 贺雪峰 :《小农立场》,中国政法大学出版社2013年版,第217~222页。
- ㉒ 金太军 :《公共政策执行梗阻与消解》,广东人民出版社2005年版,第211页。
- ㉓ 周晨虹 :《农村公共政策执行中的农民参与研究》,《山东社会科学》2011年第10期。
- ㉔ Thomas. B. Smith: "The policy Implementation Process", Policy Sciences. Vol.4, No.1973. pp.203~205.
- ㉕ 杨华 :《农村阶层分化 :线索、状况与社会整合》,《求实》2013年第8期。
- ㉖ 杨华 :《农村征地拆迁中的阶层冲突——以荆门市城郊农村土地纠纷为例》,《中州学刊》2013年第2期。

责任编辑 :刘华安