

# 技术治理下农村低保政策的实践异化

——基于H市M区农村的实地调查

陈 锋<sup>1</sup>, 朱梦圆<sup>2</sup>

(1. 北京工业大学 文法学院社会科学学院, 北京市 100124; 2. 北京大学 社会学系, 北京市 100871)

**摘 要:**在精准扶贫和技术治理背景下,农村低保政策的实践日益技术化、规范化、程序化、民主化,但仍然发生异化,具体表现为“合法证明”下的欺瞒保、程序正义上的人情保、维稳目标下的治理保三种主要类型。技术治理以程序正义为基础,并无法保证实质正义,且可能异化为程序主义。熟人社会作为技术治理的社会基础,致使低保政策实践刻上关系主义的人情政治烙印,难以消除非正式治理的弊端。高压的目标管理责任制则消解了技术治理的单向性、精准性,使基层组织产生目标替代,同时诱发被治理者的机会主义行为的生产,低保因此成为乡村整体性治理的资源 and 手段。消除技术治理下国家政策实践的异化,要将实质正义纳入考量目标,深入践行群众路线再造乡村社会并增强治理能力,避免由于基层治理能力不足而通过国家政策资源作为统筹补充,进而导致国家政策执行的异化。

**关键词:**低保;技术治理;程序主义;熟人社会;目标管理责任制

**中图分类号:**D632.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)01-0038-08

## 一、问题的提出

2020年,我国将全面建成小康社会,这是我们党确定的第一个百年奋斗目标。全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村,为此,习近平总书记提出,精准扶贫是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的重要保障。据民政部官方网站统计数据显示,截至2017年底,全国农村低保对象2 249.3万户,4 045.2万人,全国各级财政共支出农村低保资金1 051.8亿元。2017年全国农村低保平均标准4 300.7元/人·年,比上年增长14.9%。农村低保政策的有效实施对于保障农村低收入群体的生活,实现全面小康社会发挥着重要的兜底作用。来自中西部五省的经验证据显示,农村低保显著降低了实保样本的贫困水平,但其对总样本和应保样本的减贫效果则不太理想,覆盖率低、瞄准偏误高,以及救助水平不足严重限制了农村低保的减贫效果<sup>[1]</sup>。而且,“不如取消政策”的情绪在基层政策执行者和农民中滋生并日益凸显<sup>[2]</sup>,农村低保政策甚至出现一些人情保、关系保、轮流保等异化现象<sup>[3-4]</sup>。在强调精准扶贫的背景下,农村低保政策何以仍然发生异化?

农村低保政策自实施以来就引发学界和政策界持续关注,其核心关注点主要围绕三要素——低保政策制度本身、基层执行者与低保政策对象。在英国社会政策学者迈克尔·希尔看来,政策微效产生主要是两方面的原因,一是政策本身问题;二是政策执行过程中负责实施的组织机构问题<sup>[5]</sup>。国内的相关研究也多沿着这两条路径展开分析。一些学者认为,当前的农村低保政策主要

收稿日期:2017-09-01

作者简介:陈锋,社会学博士,北京工业大学文法学院社会科学学院,副教授;首都社会建设与社会管理协同创新中心,研究人员。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“阶层分化背景下农村社会治理研究”(15CKS022),项目负责人:陈锋。

依托地方财政,所以存在覆盖范围小、保障标准低、地区差异大、配套政策不完善等问题<sup>[6]</sup>。另一些学者认为,农村低保政策执行偏离,一是由于低保救助的扩大化引发的政策总体性偏差<sup>[2]</sup>,以及其他福利政策的搭载导致低保的过度福利化<sup>[7]</sup>;二是由于低保政策的遴选标准相对模糊,社区瞄准机制是导致农村低保制度的实际救助对象和政策规定目标人群相背离的一个主要原因<sup>[8]</sup>;三是由于基层执行者存在变通执行的现象,由此诱发轮流保等不规范的现象,村干部遵循“政治化执行”<sup>[9]</sup>的逻辑导致执行失去中立性,抑或乡村干部将低保指标转化为治理资源<sup>[10-11]</sup>,诱发维稳保等现象,或者化公为私变为人情保,导致低保在实践中普遍出现错位分配<sup>[12]</sup>。此外,低保政策对象通常被视作被动的角色,相关研究较少,但有研究发现当前一些农民“等、靠、要”思想严重,产生“国家的钱不要白不要”的救助伦理,虽不符合低保申请条件,仍进行谋利型上访<sup>[13-14]</sup>。

以上研究从公共政策执行的三要素对农村低保政策微效或异化进行了分析,尤其是一些学者已发现农村低保政策实践异化的现象,并主要将其归结为基层执行者的问题,这对本研究具有一定的启示。但是,随着国家治理模式从“总体支配”向“技术治理”转型,法治化、规范化、技术化和标准化成为行政建设和监督的核心议题<sup>[15]</sup>。在基层治理中,技术治理典型表现为近年来愈加要求乡村两级组织在权力运作中依法行政、讲究程序、讲究民主、按制度办事,实行协商治理<sup>[16]</sup>。在这一背景下,农村低保政策的执行愈加严格,但低保政策实践仍然发生异化,则需要进一步的反思。因此,本研究不是从利益主体自身的角度进行分析,将农村低保政策执行作为单一的政策实践进行讨论,而是从乡村治理的视角去探析低保政策的实践。即低保政策实施本身是嵌入在乡村治理之中,它的有效实施与乡村治理的总目标、手段、环境等因素紧密相关。

基于此,本研究通过对 H 市<sup>①</sup>郊县 M 县农村低保实践状况的调研,总结农村低保政策实践异化的主要类型,并从治理转型的视角探讨低保政策异化的类型及其发生机制,进而讨论消除农村低保政策实践异化的对策。笔者于 2015 年 8 月、2016 年 8 月和 10 月分别对 H 市 M 县的 Z 镇、Q 镇农村低保政策实践状况进行实地调查,累计调研时间 30 天,主要通过深度个案访谈获得农村低保政策实践的田野资料。Z 镇、Q 镇位于 H 市的西部深山区,以农业人口为主,两镇的年平均人收入为 9 000 元。调查发现,Z 镇、Q 镇除个别旅游开发村可以通过经营农家乐等增加农民家庭收入,其他村庄的多数村民的就业渠道和收入来源极其有限。当地农民的主要收入包括:1、通过务农耕种田地获得的收入,每户家庭约 2 000 元/年;2、通过参加村集体承包的项目工程的临时工,每天收入 50 元;3、部分村民参与村庄的一些工作,如村委(村干部年工资约 20 000 元)、管水员、护林员等(每月 500 元);4、外出打工,多去工厂或者从事出租行业,每月 3 000 元左右。换言之,当地农民家庭平均年收入大概在 20 000 元左右,总体处于相对贫困的状态。按照 2016 年 H 市城乡居民最低生活保障标准,家庭成员月人均均为 710 元。如果家庭中两人享受低保,这户家庭的低保金年收入即为 17 040 元,与其他普通农户的实际年收入大体相当,这也使得当地农村低保户的竞争异常激烈。

## 二、技术治理下农村低保政策异化的表现形式

按照《H 市农村居民最低生活保障制度实施细则》有关规定,凡具有本市正式农业户口,家庭年人均收入低于户籍所在区(县)当年农村低保标准的农村居民均可申请享受农村居民最低生活保障。按照《细则》的要求,申请者应该提供真实的材料,依据正规的程序(见下图),申请、通过并享受低保待遇,具体程序见图 1。

<sup>①</sup> 根据学术惯例,本文中的所有人名、地名均为化名。

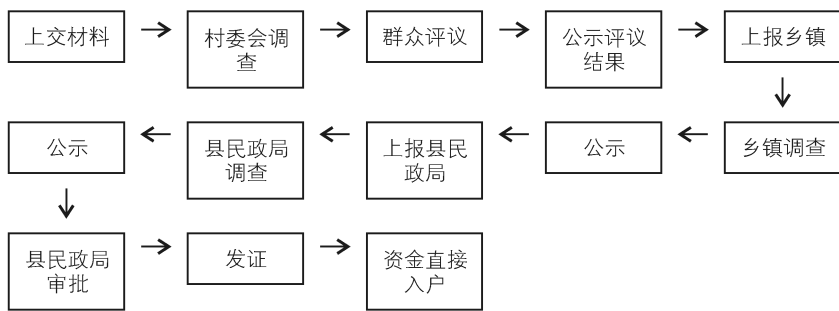


图1 低保申请审批程序图

从申报一审批程序而言,农民低保户的评定,严格依照程序和民主协商的原则来确定,并最终通过资金直接入户的形式进行转移支付,体现了乡村治理“技术化”的重要转型。这一程序化、民主化、规范化、技术化的转型很大程度上制约了低保资金由乡村干部主导可能产生的不良影响。然而,通过对H市Z、Q两镇的调研发现,农村低保政策实践仍然存在多种类型的异化现象。

### (一)“合法证明”下的欺瞒保

在低保资格申请中,家庭收入核查是最为核心的基础条件。家庭收入是指共同生活的家庭成员在一定期限内拥有的全部可支配收入,包括工资性收入、经营净收入、财产性收入等。工资性收入是指就业人员通过各种途径得到的全部劳动报酬,包括所从事的主要职业及第二职业、其他兼职和零星劳动得到的工资、薪金、加班费、各种奖金、各种津贴补贴、稿酬等收入;经营净收入是指从事生产经营活动获得的净收入,主要包括个体工商户的生产、经营所得,对企事业单位的承包经营、承租经营所得,转包等收入,以及从事种植、养殖等农副生产劳动获得的纯收入;财产性收入是指家庭拥有的动产、不动产所获得的收入,包括利息、股息、红利所得,财产租赁所得、财产转让所得、保险收益、彩票收益等<sup>①</sup>。同时,农民需要提供如下证明材料,一是家庭收入情况的有关凭据(出售农副产品所得票据等),二是务工有关收入证明。然而,与城市居民相比,农村居民的收入难以货币化、收入不稳定、收入具有差别性,难以用统一标准来界定不同家庭的收入状况<sup>[17]</sup>。

比如,Q镇“农民的收入根本没法核算,农业收入虽然大致算的出,但是你也无法精准,毕竟人家打了多少斤粮食也不一定如实报备;而务工收入更是没有谱的事情,一个月干几天活,谁也不清楚,这样只能是凭他们自己找个老板开个证明,那这证明怎么写,写多少,我们也无法核查。基本上都是往低了写,可是我们也难以找到证据,人家老板就给盖章了,我们有公章就得认”(Q镇A村村主任王田,访谈笔记,2016-08-09)。

依靠证明作为家庭收入的证据虽然较为严格,但对一些长期务农的村民而言,在农产品交易中提供票据的几乎没有,即便能够提供票据,其数量也难以监控。而对于一些务工收入,虽然能够获得单位的收入证明且盖有公章,却未必是真实收入的证明。这就导致在低保户资格审查的首要环节便会出现漏洞。除了家庭收入证明以外,关于低保认定材料中的离婚证明、残疾证等,都存在涉嫌造假的现象。

“Q镇D村中有一对60多岁的老夫妇,老公仍有一定劳动力,老婆基本在家做家务没有太多收入,但其家庭成员人均收入超过低保标准。但是,为了能够吃上低保,老两口隐秘地办理了离婚,并获得了离婚证,这位女性向村里申请了低保。但是,在获得低保指标后,两人却依然一起生活。终究纸里包不住火,尽管他们有离婚证,但村民还是知道了他们是为了骗低保而假离婚。这对夫妇当然不承认是假离婚,村干部知道这件事之后也只是装做不知道,毕竟人家的离婚证是具有法律效力的。”(Q镇退休干部许大勇,访谈笔记,2016-10-05)

<sup>①</sup> 参见2016年《H市农村居民最低生活保障制度实施细则》。

为了获得低保资格，D村这对夫妇采用离婚的手段。在熟人社会里，他们假离婚的行为很快曝光。但是由于其离婚证件是经过合法程序办理的，这就导致村干部最终即便知情，也只能默认。乡村社会出现了不少“合法证明”下的欺瞒保现象。尽管在低保制度上，不断要求更加精细化的核查，比如提出“一看、二问、三访、四查、五记录”等，但是这些造假的“合法证明”仍然是当前制度、程序或技术化的手段所无法应对的。“合法证明”下的欺瞒保是一些农民钻研技术漏洞的产物，成为农村低保政策实践异化的新型表现。

## （二）程序正义上的人情保

乡村社会的人情保一直被学界诟病，并将其指向乡村干部权力运作中的不规范。比如，有学者指出，“人情低保”是指我国农村部分地区以村干部为中心，采取基于人情的“远近亲疏”或“利益关系”执行低保的现象，即有些困难家庭不能享受农村低保政策，而与村干部有亲属关系或是平时关系较近的非经济困难家庭却能够拿到低保金<sup>[3]</sup>。目前，低保评选必须经过村民代表大会以及公示等环节，这大大限制了乡村干部的权力。此外，随着村民维权意识的提高，村民上访也构成了约束村干部的重要手段。虽然传统意义上的乡村干部占据主导权的“人情保”现象已经大幅削减，但这并不意味着农村社会的人情保现象消失，而是出现了一种新的异化类型——程序正义上的人情保。这种低保形式在程序上完全合规，尤其是经过了村民代表大会的无记名投票，但最终选举结果却未必公平。

“低保认定需要开村民代表大会，但是经过这个大会投票了不是说就公平了。村民往往会投自己家族的票，所以大姓的普遍低保指标多，有些确实很贫困的，但是由于在村庄中家族较小，在村民代表大会上可能就被刷掉了。农村就是讲究亲疏远近，都有感情分，没办法。”（Z镇村民代表王东，访谈笔记，2015-08-21）

“有些村民为了低保来上访，并反映她比谁家更穷，谁家还有子女怎么就评上了低保，而自己就评不上。事实上，可能他们两家家庭状况差不多，都算是低保边缘户，但是这个上访户在村民代表会议上没有通过，另一个就通过了。现在一切都讲究程序，公开透明，低保评议会我们也都参加了，程序上没有违规，我们就没有责任了。但是能否公正取决于村民代表，农村都是沾亲带故的，要想完全拒绝人情关系很困难。靠我们乡镇民政办3个人，根本没有能力一一核查，最终还得靠村民代表和村干部。”（Z镇民政助理朱艳，访谈笔记，2015-08-17）

程序上公开透明以及民主协商是近年来乡村治理的重要转向。无论是“三重一大”（重大问题决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用）事项，还是类似低保这样的敏感性事项，均要求通过村民代表会议进行民主评议，以促进村务的公开与公正。从村民代表和民政助理的访谈中可以发现，村民代表会议虽然是民主投票，但其行为并非总能做到公平公正，仍然受到乡村社会人情关系的深刻影响。如若仅仅在程序上公平公正，而在实质上却违背了公平正义，反而更加损害基层组织的权威性。在乡镇一级，由于人手短缺，难以一一核查。相反，乡村干部认为“程序上没有违规，我们就没有责任了”，凸显出基层干部官僚化和形式主义的倾向。农村低保的政策实践因此出现程序主义上的“人情保”现象。

## （三）维稳目标下的治理保

近年来，随着国家资源的输入与地方资源的开发，乡村社会围绕利益分配引发诸多的矛盾纠纷，农民上访的数量不断增加，甚至引发一些群体性事件。因此，除了发展经济，维稳成为乡村两级的中心工作，甚至在发展与稳定出现矛盾的情况下，稳定成为首要保证的政治任务。而在农村低保政策的实践过程中，一方面要保证低保的政策实践首先不能出现不稳定的问题；另一方面，低保也成为实现治理目标、维护社会稳定的重要治理资源。

D镇C村王某，身体患有慢性疾病，但按家庭平均收入标准并不符合吃低保的条件。王某对自己的处境相当不满，认为政府要对他负责。于是在2016年两会期间，他来到M区社保局门口，故

意躺在大厅中两天两夜，政府给他拿来食物，他也拒绝进食。他要求政府解决他的实际困难，他见政府迟迟没有动作，扬言回家放火烧山。当地方政府领导听到后非常惊慌，为了维护安全稳定，最终为他办理了低保。

由于农村低保标准相对较低，严格而言，真正符合低保的仅为少数几个人。然而，由于疾病、上学等多重因素，不少农户虽然经济收入超出低保标准，却收不抵支，成为低保边缘户。通常情况下，这些低保边缘户可能也会获得民政部门的临时补贴，比如在某些特定节日给些米、面等，不过与低保户相比则存在较大差距。因此，一些低保边缘户一旦内心失衡，便可能做出如C村王某一般极端的行爲，以上访、绝食、放火等行为威胁地方政府。为了维护稳定，地方政府多会做出妥协的选择。由此可见，低保异化为治理保，并非是低保自身政策的产物，而是低保被纳入乡村治理体系中的一部分，成为乡村治理尤其是维稳的手段和资源。

### 三、技术治理困境与农村低保政策实践的异化

乡村社会正在经历从总体支配向技术治理的转型，法治化、规范化、技术化和标准化成为技术治理的基本要求，但在H市的田野调查发现，这些异化的低保政策实践在表层上具有技术治理的特征，在实质上却产生较为严重的政策偏离。这种偏离凸显了技术治理的困境，既包括技术治理本身存有的局限性，也包括技术治理所嵌入的社会基础与政治生态对其形成的反作用。

#### （一）技术治理与形式主义的程序正义

技术治理通过改进权力行使程序和精细技术来发挥治理的职能，进而形成对基层权力的规范性监督。因此，讲究程序、强调技术成为基层权力运作的准绳。国务院发布的《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》明确规定了农村低保的行政程序，意图借助明晰化、具体化、理性化、技术化的程序和系统，规定各行为主体间的责任、义务与权利，从而增强低保政策实践的合理性和规范性。在低保政策的实践中，表现为程序上的公开透明，并且在每一个程序上都需要提交和留有相应的材料。比如，低保申请者需要提交自己的收入证明、低保评选需要经过村民代表大会等。这些手段有助于保证低保评选的过程、步骤和程式的规范性，修正以往低保评选中受到村干部等人因素影响较大的问题。程序正义作为“看得见的正义”，在一定意义上成为实质正义的重要基础保障之一。然而，程序正义并不能完全保证实质正义的实现，而且在实践中可能发生形式主义的变异。

技术治理手段是一种侧重单向的、结果取向的程式化、标准化、数字化、指标化的线性评判<sup>[18]</sup>。技术治理发生形式主义的变异首先源于并非所有社会事实都可以标准化、公开化显现。尤其是乡村社会具有较强的不规则性和非正式性，较难通过技术化手段进行标准化的测量。在低保评选中，由于农村家庭收入的多元化和非正规化，村民的家庭收入的核实便是一大难以精准测算的问题。在低保的申请资料方面，技术化手段和规范指标只能判断材料的形式化内容的真实性、准确性，却对材料的事实性内容（如家庭收入）的真实性难以进行判断，从而导致“欺瞒保”的产生。而在低保评选中，虽然严格遵照程序，召开村民代表大会，但是低保评选依托村民代表大会进行票决，并不等于评选结果的公正性，恰恰可能只是掩盖了权威主导和参与表象的问题。

此外，程序正义原本作为实现实质正义的基础保障和底线标准，如今却成为一些乡村干部的新工作标准，成为出现失误时规避和推脱责任的说辞，将走程序与负责任化为等号，程序正义因此异化为程序主义或形式主义，这不仅导致基层治理脱嵌于乡村社会，而且破坏了程序正义的公信力。由此可见，技术治理的局限遭遇治理者与被治理者的双重机会性利用，使得注重形式审查的程序正义异化为程序主义、形式主义。究其原因，技术治理是以程序正义作为其合法性基础的，程序正义的合法性基础在于工具合理性。然而，工具合理性本身无法产生实质合理性，“程序”无法为“程序本身”提供正义基础，这一正义基础必须是先于程序或者处于程序之外<sup>[19]</sup>。因此，只有将程序正义



与实质正义相结合,才能克服低保政策实践的技术困境。

## (二)熟人社会与关系主义的人情政治

血缘与地缘的互构形成农村熟人社会的基础。费孝通先生认为,农村社会形成了差序格局的结构与关系,即“以‘己’为中心,像石子一般投入水中,和别人所联系成的社会关系,……像水的波纹一般,一圈圈推出去,愈推愈远,也愈推愈薄”<sup>[20]</sup>。事实上,差序格局呈现了中国乡村社会以自我为中心的差序化关系形态,讲究人情、面子成为乡民的基本行为逻辑,并成为情理社会中的社会交换方式,也因此导致特殊主义、关系主义的盛行<sup>[21]</sup>。换言之,熟人社会的关系主义成为村社共同体重要联结基础,但也成为塑造充满人情政治的非正式或半正式治理实践的社会基础。

对于乡村社会的非正式或半正式治理,一些学者认为,以“权力的文化网络”<sup>[22]</sup>为支撑的非正式治理实践承载了历史和地方的智慧。它是国家权威与村民共同体需求下产生的实体治理,有助于实现简约而便捷的治理效果<sup>[23]</sup>。中国自晚清以来一直延续的半正式行政组织和半正式的治理实践,是一种集权的简约治理模式,这种模式在现代社会中依然广泛存在并具有其特定的意义<sup>[24]</sup>。但在另一些学者看来,由于乡村社会关系主义与特殊主义的不断生产与复制,中国的乡村治理充满了非正式的治理技术,构成现代公民社会建立的障碍,是需要改造的领域,制度化的治理才是理想公民社会的治理实践<sup>[25]</sup>。

技术治理的推行正是意在通过改进权力行使程序和精细技术来消除非正式治理的弊端,也因此讲究程序被视为乡村治理的重要合法性基础。但是如前文所述,程序正义并非代表实质正义,反而可能异化为程序主义。而之所以发生异化,除了治理者与被治理者的机会性利用之外,还在于技术治理的社会基础拆解了程序正义通往实质正义的重要桥梁。例如,在低保评选中,经过村民代表会议投票决议并签字被视为低保认定合法性的基础要件。但是在村民代表会议召开过程中,一方面可能被村干部等村庄权威所主导造成村民代表的参与假象;另一方面,村干部与村民代表自身作为乡村熟人社会成员,无处不陷入于人情政治之中,而产生关系主义、特殊主义行为逻辑,进而导致讲究程序的低保评选虽然程序合法,但仍然难以保证公平公正,出现了建立在程序正义基础上的“人情保”现象。

总之,正式化、制度化的治理仍然难以摆脱乡村社会关系主义的烙印,进而出现表里不一的治理乱象。乡村治理的规则化以及技术治理的提倡,仍是出于一种自上而下对基层权力进行锻造和监督的意图。因此,技术治理并非可以脱嵌于乡村熟人社会,而应将它纳入考量技术治理得以实现治理目标、避免低保政策实践异化的前提性条件。

## (三)目标管理责任制与目标替代的整体性治理

目标管理责任制是来自组织学的一个概念,这一管理模式最初主要应用于企业管理,但近些年来在中国的科层官僚组织中也获得广泛应用。在荣敬本等人看来,中国各级政府所普遍实施的目标责任制是压力型体制的表现,即“一级政治组织(县、乡)为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”<sup>[26]</sup>。从本质上说,它是指上级党和政府为其下级部门及个人分配任务、设定指标并要求其在规定时间内完成的体制,在一定的时间内,上级根据下级部门或个人完成任务的情况决定对其进行政治或经济上的奖励或惩罚<sup>[27]</sup>。换言之,压力型体制是以对人事权和财政权的控制为前提,它将地方政府纳入官僚制的“政治锦标赛”中<sup>[28]</sup>。在具体的实践中,压力型体制操作化为目标管理责任制,基层政府的各项工作几乎全面纳入“目标责任制”考核,一些指标甚至纳入一票否决制、末位淘汰制的考核。

信访工作作为新时期乡村组织的中心工作,同样也成为目标管理责任制的考核重点,具体表现为地方政府要防止、减弱越级上访、群体性上访、群体性事件对社会稳定的影响。尤其是在重大节假日,更是要严加防控,避免干扰社会秩序。目标管理责任制虽起到督促地方政府重视农民的诉求并积极解决乡村社会矛盾和冲突的作用,但也导致一些乡村干部为避免“出事”被上级责罚而采取

策略性的手段进行维稳,包括将低保资源给予一些上访户,以实现短期内的秩序稳定。这一行为逻辑在组织社会学领域有很多的探讨,学者基本一致认为,目标管理责任制在对基层组织进行目标强约束的同时,却对基层组织实现这些目标的手段实行了弱控制,最终引发基层组织的各种变通的非正式行为以及出现目标替代<sup>[29-30]</sup>。也就是说,尽管乡村治理总体正在发生转型,乡村政府权力不断弱化,技术治理日益强调,乡村组织仍可能动用一些正式、非正式的资源进行连带式制衡<sup>[31]</sup>,以保障乡村社会的基本秩序。这体现了压力型体制与有效治理之间的矛盾和张力<sup>[32]</sup>。因此,低保政策的实施在目标管理责任制下也便成为乡村整体性治理的有机部分之一,进而削弱了技术治理的单向性、精准性,最终导致背离低保政策的原初目标,产生目标替代。

目标管理责任制对基层组织进行监督和施压的同时,给予农民机会主义博弈的政治空间,一些农民为了谋取包括低保在内的利益而不断上访。这些农民恰恰深谙乡村组织“怕出事”的心理,其行为逻辑因此演变为“你越是怕上访,我就越上访,你越怕越级上访,我就越是要通过越级上访给你施压”。换言之,在目标管理责任制下,农民反而可能占据一定的有利位置,甚至通过种种策略性的博弈来借机威胁基层组织,从而谋取不正当的利益。高压的目标管理责任制不仅诱发治理者产生目标替代,也诱发被治理者的机会主义行为的生产,二者构成乡村社会机会主义政治的一体两面<sup>[33]</sup>。

另外,低保作为高度象征社会公平的资源,是受到民众极大关注的敏感性资源,乡村干部将其作为纳入基层整体性治理的资源 and 手段,也反映出当前基层治理资源的匮乏,更准确地说是乡村组织可支配资源的缺乏。农业税费改革之后,由于税费取消所带来的乡村财政困境造成农村公共品供给严重短缺,基层组织演变为松散的“悬浮型”政权<sup>[34]</sup>。与此同时,在“以人为本”的理念下,上级政府加大对基层组织权力的非正式运作的限制,导致基层治理的有效治理能力大大下降。因此,在基层治理能力下降和治理资源短缺的背景下,低保便会成为乡村治理的工具性手段。

## 四、结 论

农村低保政策与贫困人口的精准匹配是实现社会公平正义的重要途径。随着国家与乡村社会的技术治理转向,低保政策的实践也日益技术化、规范化、程序化、民主化。低保政策的不断改进使得低保评选标准更加统一,程序上也更加公开与民主,政策运作上也更加规范,进而很大程度上约束了乡村干部随意分配低保指标的不规范甚至违规行为,大大消除了基层组织非正式治理的弊端。然而,技术的改进尚未能完全实现低保指标的公平分配;程序正义是实现实质正义的重要路径,但程序正义本身无法等同于实质正义,且可能异化为程序主义或形式主义,致使被治理者欺瞒与治理者推脱责任,低保政策实践的精准性难以获得实质性保证。当前,若要改善技术治理背景下的低保政策实践异化问题,不能仅仅依托于程序正义,而需要将实质正义作为更为基础的考量目标。同时,在乡村社会的关系结构仍未发生实质性变动的情况下,不仅需要自下而上的民主化进程,也需要推进自上而下去官僚化的进程,从群众中来,到群众中去,真正贯彻群众路线。低保政策的实践和精准扶贫的实施必须首先完善贫困人口识别机制,逐步从行政性的层级识别向纵横结合的网络化识别转变<sup>[35]</sup>。此外,要消除压力型体制的弊端,保证地方政府责权利之间的平衡,增强乡村社会的治理能力,最终保证各项政策各归其位,实现社会的公平正义。

进一步来说,低保政策实践的异化凸显了转型期乡村社会遭遇的普遍治理困境。这就意味着乡村社会内部低成本的社会自我整合力量消失,熟人社会逐步解体。在乡村社会自身无法在短期内重建的背景下,国家不断推进治理模式从总体支配向技术治理转变,在一定程度上试图通过强化国家基础能力并以规范化、程序化、技术化的方式改进权力的运作以应对转型期的乡村社会问题。但是,不规则的乡村社会并不能与这一理想的治理模式相匹配,一些民众基于个体利益而以牺牲普遍伦理和社会公益为代价,反而形成自下而上的反作用,削弱了技术治理的积极意义。随之而来,

为了维持乡村社会的稳定,基层组织可能通过整合包括类似低保政策在内的各种治理资源进行“有效”治理,进而牺牲和削弱国家的政策的公共性。换言之,转型期乡村熟人社会的解体大大削弱基层常规治理的能力,而在应对治理危机的过程中,却型塑“治理消解行政”<sup>[36]</sup>的逻辑,导致国家政策的执行出现偏差或异化。因此,国家政策的执行,不仅需要自上而下锻造治理术,更要重构与再造乡村社会,形成上下结合的良好互动。

#### 参考文献:

- [1] 韩华为,徐月宾. 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[J]. 经济评论,2014(6):63-77.
- [2] 陈文琼,刘建平. 论农村低保救助扩大化及其执行困境[J]. 中国行政管理,2017(2):85-90.
- [3] 刘锴. 农村低保中的“人情低保”现象研究[J]. 西南农业大学学报(社会科学版),2013(5):29-32.
- [4] 刘圣中,王晨. 浮动的保障线:农村低保政策的变通执行[J]. 农村经济,2016(9):84-90.
- [5] 希尔.理解社会政策[M]. 刘升华,译. 北京:商务印书馆,2003:59.
- [6] 崔树义,刘朝立,宋媛馨. 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[J]. 山东社会科学,2009(3):58-61.
- [7] 田孟. 农村低保政策实践困境的原因分析——基于桂东南富县的研究[J]. 荆楚学刊,2017(1):27-31.
- [8] 刘凤芹,徐月宾. 谁在享有公共救助资源? ——中国农村低保制度的瞄准效果研究[J]. 公共管理学报,2016(1):144-150.
- [9] 寇浩宁. “政治化执行”:村干部与农村低保办理的实践逻辑[J]. 中共福建省委党校学报,2017(1):59-67.
- [10] 刘燕舞. 作为乡村治理手段的低保[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2008(1):117-120.
- [11] 魏程琳. 权力与关系网络中的农村低保[J]. 青年研究,2014(3):46-54.
- [12] 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.
- [13] 田先红. 从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架[J]. 开放时代,2010(6):24-38.
- [14] 陈锋. 乡村治理的术与道:北镇的田野叙事与阐释[M]. 北京:社会科学文献出版社,2016:82.
- [15] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009(6):104-127.
- [16] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化 资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会,2015(3):95-120.
- [17] 刘晓梅. 农村低保家庭收入核查机制研究[J]. 农业经济问题,2010(9):89-93.
- [18] 应小丽,钱凌燕. 分“项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析[J]. 行政论坛,2015(3):93-97.
- [19] 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,2003:14.
- [20] 费孝通. 乡土中国 生育制度[M]. 北京:北京大学出版社,1998:27.
- [21] 翟学伟. 人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式[J]. 社会学研究,2004(5):48-57.
- [22] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,2008:19.
- [23] 李怀印. 华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村[M]. 岁有生,王士皓,译. 北京:中华书局,2008:1-4.
- [24] 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.
- [25] 张静. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 杭州:浙江人民出版社,2000:286-291.
- [26] 荣敬本,崔之元,王拴正,等. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京:中央编译出版社,1998:28.
- [27] 赛奇. 盲人摸象:中国地方政府行为分析[J]. 邵明阳,译. 经济社会体制比较,2006(4):96-104.
- [28] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [29] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究,2008(6):1-21.
- [30] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [31] 陈锋. 连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J]. 社会,2012(1):104-125.
- [32] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代,2011(10):67-85.
- [33] 辛巧巧. 机会主义政治的形塑机制及其破解之道——评《乡村治理的术与道》[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2017(3):78-80.
- [34] 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.
- [35] 马洁华. 农村贫困转型与精准扶贫实践路径探索[J]. 西南大学学报(社会科学版),2017(5):46-52.
- [36] 印子. 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[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014(3):80-91.

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>