

农村低保政策的基层实践逻辑^①

——以武陵山区某村为例

梁 晨

(中国社会科学院, 北京 100732)

摘 要:通过一个村庄的案例探讨农村低保政策在基层的实践过程,及政策在传递中变通行为的逻辑。研究发现,农村低保政策在村庄实践的过程中受许多因素的影响,产生了与政策意图不相符的变通。变通的原因包括村庄内在因素和外在行政因素,其中最主要的因素是上级政府下达的行政任务,乡镇政府在其中扮演着重要角色。变通的结果导致干部与村民、政府与社会的摩擦和冲突,也诠释了行政力量的强大影响和“行政社会”的逻辑。

关键词:农村低保;政策传递;变通;行政社会

中图分类号:C916.1;D035-0 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2013)10-067-071

我国的农村最低生活保障制度(以下简称“农村低保”)自 2003 年开展以来取得了重大进展。2012 年 12 月,全国农村低保家庭为 2809.6 万户,5340.9 万人;2012 年全年月份农村低保累计支出 690.4 亿元,是民政系统在社会服务业中投入经费最多的类别,占总投入经费的近四分之一^②。农村低保体系的构建,使我国社会保障的城乡二元结构成为历史,农村贫困人口的救济由集体责任变为国家责任。与此同时,以农村低保为主题的研究大量出现。

相对于城市低保,农村低保在确定标准和核实家庭收入方面要复杂得多,很难做到“准确”二字,对村庄社区的社区评议的依赖也更强。不同的研究者对村庄社区民主评议过程有着不同的评价,有些学者认为“根据当地‘地方性知识’中对贫困的理解(家庭收入可能仅仅是衡量贫困的标准之一),从‘抬头不见低头见’的乡里乡亲中找出那些生活最困难的家庭是很容易做到的事”^[1];而另一些学者

对此持保留意见,他们认为,低保变为村干部治理村庄的手段和资源,难以得到公众一致的认可,^[2]而村民也都在想尽办法努力为自己争取低保这项资源。^[3]

从此争论中可以看出,农村低保工作所涵盖的并不是简单经济维度的测量,农村低保在实践中还包含着许多其他标准,这些标准被不同群体赋予不同的意义,这是低保政策在传递过程中的变通。所谓政策变通,“是指在政策执行过程中,政策执行者未经原政策制定者同意与准许,自行变更原政策内容并加以推行的一种政策行为”,^[4]政策执行者变更原政策内容的目的和意图也是值得研究的。因此需要研究的是,在村庄中,低保的标准除了收入衡量之外是否有其他变通?如果有,这些变通是如何做到的?对村庄社会产生了什么样的后果?其背后是什么样的意图和目的?同时不可否认的是,无论农村低保是不是政府治理村庄的手段和资源,

作者简介:梁晨,中国社会科学院社会学研究所助理研究员、博士生,主要研究方向:农村社会学、社会政策。

①本文能够顺利完成要感谢中国社会科学院社会学研究所王春光研究员和贵州民族大学孙兆霞教授的指导和帮助,以及单丽卿博士生对访谈资料所做的贡献。

②2012 年四季度全国社会服务业统计数据,引自民政部网站。

它依然是政府对农村贫困户予以帮扶的方式。那么,政府,尤其是与村庄关系紧密的乡镇政府在农村低保标准的变通中的作用及其背后的行动逻辑也是值得研究的。

一、农村低保研究的不同视角

(一)关于农村低保政策研究

目前关于农村低保的文献大多从低保政策出发,论述低保的现状、问题及对策,其中包括一些综合性研究,对低保筹资问题以及资金运用的研究,农村低保与城市低保的比较所带来的公平性的研究,以及从宏观和微观两个层面讨论目前低保政策存在的问题及改善的措施等。这些研究从制度本身出发,反映了低保制度的现状和问题,极具启发性,但对政策执行过程的探讨不够。

(二)低保政策传递的相关研究

还有一些关于低保政策在执行过程中变异的研究。有学者从乡村治理的角度来审视低保政策在执行过程中的变异,比如发现低保变成了村组干部的治理手段与治理资源;^[2]从伦理失范的角度提出了低保制度在执行过程中发生的价值变异。^[5]以上研究主要从村庄内低保制度的执行者角度来审视低保的变异逻辑,但缺乏对村庄内部对低保变通内在原因的分析。还有学者则明确关注了低保户的申请需求和村庄的意义,^[3]他认为,村民们在低保问题上,之所以会产生如此大的分歧,根本原因是村庄共识在消解,共享价值在丧失。但他依然没有具体说明农村为什么会出现共识消解、价值丧失的状况,以及这样的状况带来了怎样的后果。

还有一些研究关注了乡镇政府在农村低保政策变通中起到的作用,发现乡镇与村组织之间的实施监督关系变异为合作共议关系,导致低保三级评议制度实施中出现种种偏差,在干群之间产生了很大的矛盾,^[6]但研究对于乡镇政府如此行事的的目的和意图并没有深入分析。事实上,乡镇政府是农村低保政策传递过程的重要主体,其在农村低保过程中所起到的作用以及背后的原因是值得深入探讨的。为此,本文以贵州省北部武陵山区连片扶贫开发地区的某村庄为案例,分析农村低保政策在传递过程中的变通及其背后的逻辑。^①

二、案例分析:农村低保的变通及其背后逻辑

(一)村庄低保标准的变通:从“经济困难”到

“治理”、“特殊福利”和“鼓励发展”

调查地点 A 县处于贵州省偏北部,处于武陵山区连片扶贫开发地区的腹地。B 镇距离 A 县城并不很远,车程在 30 分钟左右。C 村在 A 县大约处于中等水平,2002 年由原来的 2 个村庄合并,目前有 12 个村民小组,全村共有 2000 多人。据 C 村党支部书记介绍,本村的低保具体分配的情况是这样的:

访问员:你们村有多少低保对象?

副书记:100 多个。按照指标分,分 100 个指标过来,他上面的政策就是你拿去,以前的离任村干部要得、独生子女户、儿女结扎户、五保户,还有,比如我们以前发展生产在工作上面遇到困难的,烤烟种植户。

访问员:烤烟种植户?是因为你们要发展烤烟但是没有人愿意种,谁种谁就得?

副书记:就是这个意思。他种就得,不种就没有了。真正除去这些,还有那些实事求是该得低保的很多人就没有吃上啊。

访问员:现在纳入低保的人中,真正条件很差的有多少啊?

副书记:全村出去上面说的那些人,还有每个组两三个真正困难的人。

访问员:这样安排村民会有意见吗?

副书记:(村民的)意见大啊。有意见怎么办?你也只能这么安排啊。

从对话中可以看出,低保的名额是按照指标分配的,这其实与低保的“应保尽保,动态管理”的精神不符。农村低保的本意是对生活困难的家庭提供救助,但在实际操作中,一方面农村低保在确定标准和核实家庭收入方面非常复杂;另一方面,由于资金投入体制的限制,全国大部分地区的农村低保投入主要依靠县级政府的投入,这就造成了低保存在地区差异的同时,形成了某些地区“低保指标化”的现象。

近年来,中央财政对于重点贫困地区的低保资金投入增多。2009 年底,贵州省的低保保障人口 324 万人,累计发放农村低保资金 46.5 亿元;到 2011 年底,全省共有农村低保对象 530.9 万人,全年共发放农村低保资金 54.99 亿元,比上年增加 73.3%,而且这个数字 2012 年还在不断攀升。贵州省低保标准扩大到了 5 级,即一级二级低保是绝对贫困的,就是上文副书记所说的“每组两三个真

① 本文的访谈材料均来自于课题组 2012 年 5 月和 12 月在武陵山区(贵州)的实地调查,调查主要采用深入访谈法。

正困难的人”，这方面是没有争议的，变通主要出现在三级到五级低保方面。C村依据上级的政策，评判标准确定为离任村干部、独生子女户、儿女结扎户、五保户，以及为推进本地产业发展做出贡献的烤烟种植户，也就是说，C村在对低保标准的变通中，从唯一的“经济困难”标准扩大到了“计划生育治理”、“离任干部和五保户福利”和“鼓励烤烟发展”维度。这种扩展是村干部基于自己的工作任务对农村低保内容进行的“改造”：村庄的计划生育任务重，他们就对独生子女户、儿女结扎户予以奖励；五保户有福利需求，离任干部又给村庄或者村庄治理做出过贡献，但由于村庄缺乏相关的其他资源保障，他们就将低保优先给离任干部和五保户；乡镇要发展烤烟产业，要求村庄大力种烤烟，他们就以低保来鼓励烤烟种植户。

再仔细分析低保名额在这几部分人中的分配还可以发现，这三方面在村庄中的重要性不同，低保分配名额就不同。根据副书记介绍，村庄中的“独生子女户、儿女结扎户（的低保）是全家得，独生子女户每户3人，儿女结扎户是4个人……离任干部（每户只给）一个人（低保名额），五保户也是一个……烤烟全家都得（低保）。”不同类型人群的低保分配的名额代表了不同任务的重要性：在村干部看来，计划生育治理和鼓励烤烟发展比解决特殊人群的福利更为重要。这是因为，治理与鼓励发展都是来自上级，也就是乡镇的任务，而福利来自村庄内部的需求，“硬任务”和“软需求”相比较，当然是硬任务占优势。这反映了村干部在试图维持村庄平衡、减少村庄矛盾方面做出的努力。

（二）变通的后果及原因：不公平感带来的村庄矛盾及村干部的苦衷

但是，矛盾冲突真的有所减少吗？事实上，本应用于救助贫困群体的农村低保政策被用于奖励计生先进户和烤烟种植户，而真正需要救助的群体得到救助的机会却被挤占，这自然会引起村庄内部的矛盾，削弱村庄共同体的团结。

C村的一个村民组长对此有直白的说法：“一类二类低保我们一般都没意见，因为真正困难的人就是该给。三类四类五类的意见很大，给谁都有意见。”这是因为一类二类低保是水平最高的，给的是在村庄中真正困难的人，比如残疾人、五保户等，而三类四类五类低保对象基本是上文提到的独生子女先进户、退休村干部和烤烟种植户。在农村普遍不富的背景下，一个月几十元的低保金对于普通村民具有不小的意义。因此，经过“治理”、“特殊福利”和“鼓励发展”等阐释的三类到五类低保的归属带给村民强烈的不公平感，

不断削弱社会联系的纽带，造成了村干部与村民、政府与社会之间的摩擦和冲突。

事实上，真正有需求的人也未必能得到低保的帮助。虽然大部分真正需要的人如C村副书记所说，能够得到低保政策的覆盖，但村庄中相对弱勢的群体，如残疾人、因病致贫的家庭得到低保的比例并不高。按照村副书记的说法，“残疾人一般就保一个。……因病致贫的就看家庭困难到哪个程度，如果确实困难，生活都难以维持的话，低保就给他解决，同时还是大病救助。另外，现在农村生病这一块，新农合这一块帮助还是挺大的。”

从谈话可以看出，首先，失去劳动能力的残疾人被纳入低保范围之内，但保障的标准却少于独生子女、二女结扎户、烤烟种植户，后者是全家参保，前者只保残疾人一人；其次，在副书记看来，因病致贫的家庭在新农合政策中已经得到救助。但是农村低保的最初目标是救助农村贫困人口，残疾人、因病致贫的群体在村庄中是相对贫困的，应该成为低保救助的对象。但在低保政策被以“治理”、“特殊福利”和“鼓励发展”为目标的进行变通之后，真正经济困难的家庭得到救助的机会被挤占，这让大多数村民觉得不公平。

而村干部也有说不完的苦衷，因为对低保标准的变通来自上级的要求。正如副书记在访谈中所说的：“在我们农村说起来，……我们这些村干部长期受人家骂的。他就说你上面的资金，（比如）低保安排不合理。……如果上面要怪村里面这么做（安排低保）不合理，其实也只能怪上头。你上面政策出来，我们总要找对策来对付他啊，不然要打板子撒。”村干部认为自己这样做是迫不得已，是上级的压力导致自己对低保的变通，不变通就会有惩罚。惩罚和激励双重机制导致了村干部对低保的变通，也导致了村干部和村民之间的矛盾，更导致了低保在实际传递过程中与目标相偏离。那么，村庄的上级，也就是乡镇，为何要利用政策来引导村庄低保发放呢？在基层，计划生育工作做不好要面临“一票否决”，其在乡镇工作中的重要程度容易理解。但为什么烤烟种植也成为了一项很重要的“政治任务”呢？甚至不惜以解决低保这样不符合规定的变通方式来发展烤烟种植呢？

（三）乡镇的角色：从合谋到指派

关于乡镇政府的角色，以往的研究有很多讨论，如“地方法团主义”理论，“干部经营者”概念，“政权经营者”概念，以及以此为基础所区分的改革后的“谋利型政权经营者”和改革前的“代理型政权经营者”概念。在低保的实施方面，以往研究大多认为乡镇与村组织是合谋的关系，但A县B镇的现实则显示出更多的复杂性，乡镇与村组织之间不仅存在合作共谋关系，甚至村组织在发放低保中的种

种变通是在乡镇授意下进行的。

据 B 镇某工作人员说,招商引资和落实扶贫开发项目是他们的首要工作,重中之重。A 县是较为偏远的山区农业县,近几年大力发展的种植业主要有烤烟、花椒、茶叶等,县里给每个镇分配了任务,B 镇去年的任务包括推广 7000 亩烤烟、2 万亩茶叶、2 万亩花椒等,任务之重让乡镇干部非常焦急。为了完成任务,镇领导采取了各种办法,比如鼓励干部职工党员带头承包,目前镇上已经有几十个“烤烟干部”、“茶叶干部”、“花椒干部”。但干部们能够消耗的任务量毕竟不多,还需要大力发动群众来完成。尤其是烤烟,由于烤烟成本比花椒、茶叶高,对劳动力的需求也比较多,投入工时也较长,因此需要提升规模才会有效益,正如一位 C 村村民所说,“本地的土地不太适合种烤烟,对技术要求也比较高,还必须是壮劳力来做,一般人赚不到钱。”因此,推广烤烟种植成为乡镇干部工作的难点,也就不难理解为何乡镇将“烤烟种植户”也明确列入低保发放对象之中了。正如 C 村党支部副书记所讲的:“按照我们这个地方来讲不是很适合种(烤烟),但是我们要求他干也没有办法,我既然要求他种就得给他(低保)。”

与以往的研究相比,本案例中的乡镇政府在农村低保变通上与村组织的关系从合谋变成了直接指派,因为他们更多地充当了上级代理人的角色。随着税费改革的深入,在“分灶吃饭”的财政体制下,中西部地区乡镇财政绝大部分改由上级转移支付。由于财政和权力的行使都高度依赖上级,乡镇自己的独立作用越来越难以体现,他们不得不跟着上级的指挥棒转,成为上级政府的“救火队”和代理人。他们想尽一切办法来完成上级的任务,包括自己内部消化、用低保作为鼓励种植的方式等等,将手中所有的资源用到极致。因此,乡镇政府整合自己手中的资源,将本应用于救济救助的行政资源用于对自己有利的鼓励烤烟种植中,结果,目标并不明确的救济救助让位于有明确任务要求的鼓励烤烟发展。

(四)变通背后:行政的强势逻辑

乡镇政府成为发展经济的推手,这在我国农村基层中并不陌生。在本案例中,B 镇甚至推行着在本地并不十分适合的烤烟种植业,这在基层实践中并非罕见。归根结底,他们这样做的原因只有一个:完成上级分配的任务。

这种行政命令似的推行产业发展似乎诠释着“行政社会”这一逻辑。王春光对“行政社会”的实践逻辑有着详实的概括,“行政社会的产生和继续

是由两个实践逻辑支撑的:一个是行政力量天生的扩张性,越来越多掌控社会,以消除损害秩序和稳定的隐患,与此同时能最大程度地获得利益,这是一个主动替代和僭越社会逻辑和市场逻辑的过程,另一个是被动逻辑,就是当行政逻辑损害了社会逻辑后,社会特别是民众会将问题和困境归咎于行政,然后产生对政府能力的‘依赖’,政府也就难以脱身”。^[7]在本案例中可以看到的是强势政府的主动行政逻辑:作为行政力量的政府试图干预甚至代替本地经济产业的规划和发展,这是强势政府掌控社会的行为,是“行政社会”的逻辑之一。农村低保政策就是在这样强有力的行政逻辑之下被变通,乃至走样的。

本案例更进一步阐释了强势政府的运作途径和方式。在资源相对匮乏的西部地区,由于政府掌握着大部分资源,因此可以将各种资源整合在一起,用于完成本阶段上级下派的较为重要的行政任务;而这一扩张性的“资源整合”过程与原有行政资源的目标背离,甚至对政府和社会都形成伤害。在本案例中,“农村低保金”这一资源就是这样被用于本阶段重点推进的“推广烤烟种植”这一任务中;而“推广烤烟种植”这一行政任务对“农村低保”这一应该在村庄环境中有着明确认定标准的行为进行扩张和干预,使其与农村低保政策的目标发生了偏离,带来村庄治理的困境。在这里,政府不仅对于社会和经济具有扩张性,而且在西部欠发达地区,政府还“深陷”在经济发展中不能自拔,将发展经济作为主要任务,其他行政目标都要让位于经济发展这一“硬道理”。

同时,行政社会的另一个表征,即“居民自组织的弱化”在本案例中也有所体现,社区组织行政化的苗头已经出现。村民组织被政府的行政力量所支配,村级组织的工作主要围绕着乡镇政府进行,村干部围绕上级政府的主要要求对政策进行变通,因此产生了村干部如“你上面政策出来,我们总要找对策来对付他啊,不然要打板子撒”的委屈。而村干部在完成上级任务的过程中或多或少忽略了村民的需求,结果削弱了村庄社会联系的纽带、村庄共同体的自主性和自治能力,由此引发村庄矛盾,干群隔阂进一步深化,造成干部与村民、政府与社会的摩擦和冲突。

三、讨论

(一)农村低保政策的传递

本文通过一个村庄的案例探讨了农村低保政策在基层的实践过程及其在传递中的变通逻辑。

农村低保政策在村庄实践的过程中受许多因素的影响,产生了与政策意图不相符的变通。变通的原因包括村庄内在因素(如对老干部的“特殊福利”)和外行政因素(如对烤烟种植户的“鼓励发展”),变通主要受强大的行政力量影响,基层政府出于发展的目的扭曲低保政策的初衷,使其发生变化。变通的结果却导致了村庄矛盾深化,干部治理困难。政策在传递过程中发生的变通会造成与政策目标不相符的结果,甚至对村庄社会产生负向影响。因此,在政策设计时,需要考虑其实施过程中的困难,可能出现的变通情况,基层政府的诉求与利益等因素,才能避免政策变通行为的过分发生,以保护政策目标群体的利益。

(二)关于行政力量

农村低保政策传递过程中的变通主要受行政力量的影响,可以从本案例中对行政力量进行进一步探讨。在我国,尤其是资源相对缺乏的中西部地区,由于政府掌握了绝大部分资源,而且主要以行政手段来运用这些资源,因此,大部分资源以行政手段进行分配;同时,政府在使用这些资源时并未受到相应的监督和限制,使得许多资源在使用过程中并未按照其应有的规范来配置,而是根据任务的轻重缓急来变通。资源配置中变通的过程,也是行政力量扩张的源头,甚至出现基层自治组织行政化的趋势。因此,为了避免出现政府深陷行政社会被民众依赖而难以脱身的“行政社会”状况,需要对政府使用和分配资源的过程进行监督和限制。

同时,从本案例中还可以看到,行政力量天生的扩张性,不仅越来越多掌控社会,主动替代和僭越社会逻辑和市场逻辑的过程,而且在行政管辖范围的内部,也有强势任务和弱势任务之分。本案例中,强势的“推广烤烟种植”任务对弱势的“低保救济”任务进行了侵蚀。因此,除了对政府行政扩张进行反思之外,还需要对各级政府的发展主义导向进行深入讨论和反思。

(三)关于扶贫开发与社会建设:对发展主义的反思

在《遭遇发展》一书中,作者反思了世界银行在第三世界国家开展的发展经济的项目给当地的社会形态带来的影响和损害,^[8]而在当今中国欠发达

地区我们也能够看到一些同样的影子。在本案例中,地方政府在“经济发展”的指导下,集中资源推广烤烟种植,甚至以此侵占以救助贫困人口为目标的农村低保的名额。长久以来,经济发展是悬在地方政府头上的指挥棒,尤其在中西部地区,地方政府的主要精力都在跑项目、吸引投资来促进地方经济的发展。不可否认,发展烤烟项目本身给地方经济带来了好处,促进了地方经济的发展,增加了农民的收入,但同时,以损害农村低保公平性为代价的推广烤烟种植损坏了村庄原有的社会关系纽带和凝聚力,给村庄社会生活带来矛盾和困境,因此而削弱村庄长久发展的能力。

改革以来,在许多地方,官员们以地方经济总量(如GDP)和财政收入作为谋求晋升的手段,但是已经有越来越多的官员认识到,经济发展不能解决欠发达地区的全部困境,甚至会带来更多的困境和伤害,经济和社会均衡发展才是地方可持续发展的正确路径。因此,需要对痴迷多年的发展主义进行反思:地方政府在促进经济发展的同时,要维持、建设地方社会联系纽带,在扶贫开发的同时推动社会建设,以促进地方均衡、良性发展。

参考文献:

- [1]张时飞,唐钧. 辽宁、河北两省农村低保制度研究报告[J]. 东岳论丛,2007(1):67-79.
- [2]郭亮. 从“救济”到“治理手段”——当前农村低保政策的实践分析:以河南F县C镇为例[J]. 中共宁波市委党校学报,2009(6):57-61.
- [3]李宽. 规范失序与价值解体:村庄语境下农村低保研究——以鄂东北S村为例[J]. 晋阳学刊,2012(3):48-53.
- [4]庄垂生. 政策变通的理论:概念、问题与分析框架[J]. 理论探讨,2000(6):78-81.
- [5]方菲,李华荣. 农村低保制度的伦理失范及其矫治探讨[J]. 求实,2010(8):89-92.
- [6]向征,左停. 农村低保三级评议制度及其实施中的偏差治理——以G省K乡为例[J]. 湖南农业大学学报,2010(11):42-47.
- [7]王春光. 城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J]. 社会学研究,2013(3):15-28.
- [8](美)埃斯科瓦尔. 遭遇发展[M]. 汪淳玉,等,译,北京:社会科学文献出版社,2011:22-60.

[责任编辑:赖 力]