

从“自保式执行”到有效治理^{*}

——地方自主性实践的制度路径转换

方珂 张翔 蒋卓余 练宏

提要: 地方政府的自主性是基层有效治理的关键。已有文献对地方政府发挥自主性的讨论聚焦于非正式制度路径,对正式制度路径的考察相对不足。近年来基层民政部门在“重错保、轻漏保”的监管压力下选择收缩自主性,导致低保治理目标的实现出现不平衡。以A省为例,本研究发现,部分地方民政部门基于正式制度路径发挥自主性,将特殊困难对象纳入低保并形成基于正式规则的自我保护功能,在规避问责风险的同时实现有效治理。

关键词: 有效治理 正式制度路径 自主性 低保监管 政府行为

一、引言

有效治理需要地方政府具有发挥自主性、解决实际问题的能力(周雪光, 2011)。地方政府的自主性指在面临正式约束时地方政府解决实际问题的能动性(何显明, 2007; 熊万胜, 2010)。由于地方情境的多元性和政策需求的差异化,地方政府的自主性在央地协作的治理过程中具有关键作用(Scott, 1998; 吕方、梅琳, 2017)。基于自主性,地方政府可以获取自主行动空间,实现特定行政目标,增强有效治理能力(Lipsky, 1980; 黄晓春、嵇欣, 2014)。既有研究较多关注非正式组织、自主治理、制度变通、上下级部门谈判等地方政府发挥自主性的非正式制度路径(巴纳德, 2013; Ostrom, 1990; 王汉生等, 1997; 周雪光、练宏,

^{*} 本文为国家社会科学基金青年项目“数字社会中社会救助兜底和赋能功能的完善研究”(22CSH072)的阶段性成果。曹正汉、陈家建、何蓉、侯斌、李佳源、李实、林卡、林闽钢、刘世定、刘涛、吴佳、吴晓林、项飙、张晓鸣、岳经纶、赵鼎新、周沐君,以及匿名审稿人等诸位老师在本文写作和修改过程中提出了宝贵意见,对此谨致谢忱。通信作者:张翔(Email: xiangzhang@zju.edu.cn)。

2011)。近年来,非正式制度路径面临日益强化的监管压力(艾云,2011),地方政府需要在监管强化的背景下探索新的发挥自主性的路径。

最低生活保障制度(以下简称“低保”)作为一种社会救助制度,要做到“应保尽保、应退尽退”,避免“漏保”和“错保”。由于低保对象是一个高度异质化的群体,需要地方在政策执行过程中发挥一定的自主性(吕方、梅琳,2017)。《社会救助暂行办法》将社会救助管理权限下放至县级以上地方人民政府,赋予地方政府发挥自主性的空间。在低保的政策执行中,地方政府长期基于非正式制度路径发挥自主性(Li & Walker, 2018),但也由此带来“人情保”“关系保”等问题。2018年,民政部和中纪委驻部纪检组发起低保专项治理,集中治理“人情保”“关系保”等违纪违规问题,加强低保监管。在专项治理期间,各地广泛采用家庭经济状况核对系统加强低保核查和问责管理,错保率明显下降(关信平, 2019)。但监管的强化也压缩了基层原有的使用非正式制度发挥自主性、应对复杂事务的空间,部分特殊困难对象面临“漏保”风险(方珂、张翔, 2021)。

已有研究关注到基于非正式制度发挥自主性的空间被压缩及其带来的“漏保”风险加大现象。李棉管(2019)用“自保式执行”形象地描述了农村低保“漏保”风险的生成逻辑。发挥自主性的空间收缩、“漏保”风险加大等现象折射出近年来基层治理中的一个组织悖论,即一方面上级政府希望通过强化监管,规范地方政府的治理行为,从而更好地实现治理目标;但另一方面,地方政府在监管压力下收缩基于非正式制度路径的自主性,处理地方性事务的灵活性下降,反而制约了整体的治理绩效。对此,需要找到一种能够平衡上级政府监管与地方政府自主性的模式,在监管强化的新治理情境下,合理保留地方政府应对复杂事务的弹性空间。

本研究的田野调查发现,A省地方民政部门面对监管压力,通过制订地方实施细则、建立集体议事程序和创建容错纠错机制等三种正式制度安排来发挥自主性,解决特殊困难对象的实际救助需求,一定程度上平衡了治理“错保”和避免“漏保”两个目标,也降低了自身的问责风险。地方民政部门的上述应对策略,既不同于各种通过非正式制度路径发挥自主性的做法,也不同于放弃发挥自主性的“自保式执行”。由此产生的研究问题是:为什么地方政府会采取正式制度路径发挥自主性?地方政府如何通过正式制度路径发挥自主性以实现有效治理?其效果如何,又可能存在哪些问题,背后反映了怎样的组织学原理?本研究基于A省的案例,结合访谈、政策文件、档案等多种资料,以及低保对象的微观个体数据,试图回答上述问题。

二、文献综述

地方政府自主性被认为是实现有效治理的关键要素(周雪光 2011; 曹正汉, 2011)。有关地方政府自主性的研究涉及两个层次,其一是通过行动策略和技术手段创造自主性,其二是国家的结构性制度安排所允许的自主性(黄晓春、嵇欣 2014)。本文主要讨论第一层次问题。通过梳理文献发现,关于地方政府发挥自主性的制度路径的既有文献主要集中于非正式制度,从非正式制度和非正式执行两个维度展开。

(一) 非正式制度及其在低保领域的应用

这类研究聚焦于通过非正式制度发挥自主性。诺斯(North, 1990)认为,习惯、行为准则和伦理规范等构成的非正式制度可以有效润滑和补充正式制度的不足。事实上,道德和伦理行为规范体现的正是一种非正式制度,是一种规范社会经济生活的习俗(Casson et al., 2010)。组织理论指出,一些产业组织看起来极为正式,但实际运作离不开内部拥有亚文化和共同目标的非正式群体(巴纳德 2013)。公共事务的治理也是如此。奥斯特罗姆(Ostrom, 1990)揭示了由当地百姓设计的治理公共池塘等事务的规则能够更有效地克服集体行动的搭便车困境。国内学者也注意到非正式制度在整个制度运作中的重要性:基层干部常常通过非正式关系解决政策执行难题(孙立平, 1996);百姓借助宗族网络力量,软化过于刚性的正式制度安排(彭玉生 2009);省级财政预算过程利用非正式制度来应对在正式制度不成熟且法治化程度较低情况下的交易费用和合同风险过高等问题(马骏、侯一麟 2004)。

关于低保政策的研究也表明,在以人情和关系为本位的社会中,非正式制度尤其是非正式关系对低保执行有着重要影响。耿羽(2012)指出,建立在私人关系之上的“小私”逻辑影响到低保资源在村庄内部的分配,乡村干部往往会将低保资源异化为“轮流坐庄”或“优亲厚友”的福利资源。这一过程使得低保对象识别中的正式规则被关系、人情等潜规则取代,造成“人情保”“关系保”等非公平现象(张开云、叶浣儿 2016)。其他研究也揭示了低保政策执行的非正式手段,包括宗族结构、血统和宗教等宏观因素以及村庄等级制度、社会凝聚力和集体记忆等微观因素(Yang et al., 2020)。

(二) 非正式执行及其在低保领域的应用

这类研究聚焦于通过非正式执行来发挥自主性。马奇(March, 1988)提出, 执行过程是组织决策过程的延续, 各级执行部门和人员把利益、信息与解释嵌入在执行过程中, 最终影响决策结果。王汉生等(1997)关于变通的研究指出, 基层政策执行过程存在诸多变通方式, 包括重新定义政策概念边界、调整制度安排组合结构、利用制度约束空白点以及打政策“擦边球”。林梅(2003)提出, 地方政府在执行政策中通过“钻空子”、曲解规则和“改头换面”等机制谋求自身利益。周雪光(2008)观察到, 基层政府在政策执行中常常采取“上有政策、下有对策”的“共谋”策略应付政策要求及检查。在谈判研究中, 有研究揭示了私人关系在政策讨价还价中的作用(Lampton, 1992), 后续学者将其概念化为非正式博弈和“准退出”, 以刻画上下级政府间的讨价还价特点(周雪光、练宏, 2011)。

低保项目运作也常借助非正式执行发挥自主性。舒伯特和阿勒斯(Schubert & Ahlers, 2011)指出, 县乡两级干部间基于非正式沟通的战略合作可在上级项目拨款和考核过程中发挥自主性。由于低保项目的筛选和报告程序复杂(刘凤芹、徐月宾, 2016; 李迎生等, 2017; Wen & Ngok, 2018), 在政策执行过程中, 基层政府可能出于对其他政策目标(姚建平, 2018; 李迎生等, 2017; Li & Walker, 2018)或对自身利益的追求(胡联、汪三贵, 2017)等因素的考量, 选择福利受益人、控制资金用途以及对政策进行变通性执行(岳经纶、刘璐, 2016)。

可见, 发挥自主性的非正式制度涉及习惯、伦理、关系、规范和宗族等关键词, 非正式执行则涉及变通、共谋、博弈和“准退出”等术语。上述研究总体上增进了我们对中国政策执行过程的理解和解释, 富有启发性。然而, 值得注意的是, 近年来以非正式制度或非正式执行发挥自主性的空间面临收缩, 从而使基层有效治理的能力受到制约。一方面, 地方政府所能使用的非正式手段随着政策透明度和政策对象权利意识的提高而变得越来越少(方珂等, 2021)。另一方面, 非正式手段(如执行变通)越来越被视作谋取利益的方式, 可能面临更大的监管压力(艾云, 2011)。非正式制度路径的收缩提醒我们要考察发挥自主性的其他可能, 在新情境下不断增强基层有效治理的能力。

与非正式制度路径相对应的是正式制度路径, 本文所讨论的正式制度是人为设定的、拥有标准运作程序的成文规则。具体来说, 相较于基于风俗、习惯、关系等“无字的”要素的非正式制度, 正式制度往往是基于一定文字记录的、人为设定的规则(诺斯, 2008; 林梅, 2003)。并且, 通过正式文本和透明公开的正式程序, 正式制度往往具有更高的可信性承诺(周雪光, 2019)。一些研究也表明

发挥自主性的路径开始从非正式制度路径向正式制度路径转化。例如,地方政府会根据本地特殊条件制定和发布补充文件(方珂、张翔 2021)。

从非正式制度路径向正式制度路径的转变实际上是行政共同体内部逐渐把“无序变通”纳入“有序变通”轨道的制度化过程(熊万胜 2010;张翔 2019)。然而,令人遗憾的是,已有文献很少提供地方政府通过正式制度路径发挥自主性的个案,也没有对从非正式制度路径向正式制度路径转换的发生机制、行动逻辑和深层原理展开系统性的研究。本文将基于低保专项治理案例,分析地方政府在监管压力下发挥自主性的正式制度路径,讨论其发生机理,借此弥补当前文献对这一路径关注不足的缺憾。

三、研究方法 with 案例背景

(一) 研究方法

由于本研究提出的经验现象尚未被充分理解,因而以A省低保专项治理为个案,采用的是启示性的单案例研究。为了提升案例研究的信度和效度,本研究通过多种渠道搜集资料(殷 2017)。实地调研活动从2018年5月持续至2022年8月。^①从A省部署低保专项治理的第一年,我们就开始跟踪调查,先后对A省民政厅社会救助处的干部进行了三轮追踪访谈(2018年5月、2020年4月和2020年12月),访谈对象包括社会救助处处长、副处长、调研员、主任科员以及家庭经济状况核对中心的工作人员。

我们依托A省民政厅委托课题,于2020年4月至2022年8月赴A省4个地级市、10个县(市、区)展开实地调研。调研形式包括:围绕低保政策执行问题,邀请地市和县民政部门官员、乡镇街道民政助理员、村干部以及民政厅驻村干部等开展12场焦点小组访谈;按照“典型性抽样”原则抽取66户城乡社会救助家庭进行入户访谈;前往4个区县,对地方民政干部、参与社会救助项目的社会组织成员、纪委和组织部等监督部门的工作人员等展开深度访谈和补充调研。

自2017年9月,我们持续关注民政部、省民政厅、省纪委监委、地市民政、地市纪委监委、县人民政府官方网站以及各新闻媒体的报道,搜集相关的政策文本、官方报道及违纪通报案例,并从A省民政厅获取了A省2018—2021

^① 基于研究伦理,本文对调研数据做了“四舍五入”处理,对人名和地名做了匿名化处理。

年低保救助对象微观个体数据及社会救助政策文件汇编等资料。

根据“三角检验”的原则,我们对通过各个渠道搜集的资料进行比较分析,形成可以对低保专项治理相关事件和事实进行相互印证的“资料三角形”,提升研究效度。

(二) A 省的低保概况与低保专项治理

A 省为东南沿海地区经济较为发达省份,在低保政策试点和创新方面锐意改革。1995 年,A 省成为全国最早试行城市低保制度的省份之一。2014 年,A 省政府颁布《A 省社会救助条例》,成为全国首个进行社会救助地方立法的省份。2019 年,A 省率先在省级层面推行大救助体系建设,联合 26 个省级部门打造了统一的省级大救助信息平台。

表 1 A 省 2016—2020 年低保人数、覆盖率变化趋势

年份	2016	2017	2018	2019	2020
低保人数(万人)	82.26	81.4	72.6	65.5	61.35
低保人数增长率(%)	28.37	-1.05	-10.81	-9.78	-6.34
低保覆盖率(%)	1.68	1.64	1.45	1.30	1.21

数据来源: A 省民政厅《2020 年 A 省民政事业发展统计公报》、A 省统计局《2020 年 A 省统计年鉴》。

表 1 展示了 A 省 2016—2020 年低保人数、低保人数增长率以及低保覆盖率的变化情况。可以发现,自 2016 年以来,A 省的低保覆盖率(低保人数/户籍人口数)呈逐年下降趋势,且在 2018—2019 年降幅明显加大。

从时间趋势上看,A 省低保人数大幅下降的时间节点与 2018 年民政部发起的低保专项治理相吻合。2017 年,国务院扶贫开发领导小组和中纪委办公厅发布《国务院扶贫开发领导小组关于开展扶贫领域作风问题专项治理的通知》(国开发〔2017〕10 号)和《关于 2018 年至 2020 年开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理的工作方案》(中纪办〔2017〕63 号),旨在加强扶贫领域腐败和作风问题的专项治理。

2018 年 4 月 19 日,民政部召开农村低保专项治理工作电视电话会议,4 月 24 日印发《全国农村低保专项治理方案》(民发〔2018〕50 号),将低保领域的腐败和作风问题作为治理重点,集中治理“人情保”“关系保”“错保”和“漏保”等问题。根据方案要求,民政部会同驻部纪检组加大低保领域的查处、问责和通报曝光力度,要求省级民政部门从 2018 年 5 月起按月收集、整理当地查处的典型

案例并及时向民政部报告。

在民政部电话会议之后,A省民政厅召开全省视频会议,部署农村低保专项治理工作。会后,A省民政厅、省纪委监委驻厅纪检组共同制定了《A省农村低保专项治理工作方案》(A民助〔2018〕67号)。在省民政厅的统一部署下,各地市、县民政部门先后出台了农村低保专项治理工作方案。低保专项治理逐渐扩展到城镇地区。

A省通过制度和技术手段为低保专项治理提供条件。第一,省社会救助家庭经济状况核对平台在2018年与9个省级部门以及59家银行机构实现13类信息数据联网。第二,全面推广“互联网+监督”形式,自2018年起在网上公示低保对象,接受社会监督。第三,强化检查机制,通过乡镇(街道)自查自纠、区县互查、领导督查等手段加强查处和问责力度。第四,出台《A省社会救助家庭供养费核算办法(试行)》(2018年)和《A省社会救助家庭经济状况认定办法》(2019年),对社会救助家庭的赡养费核算办法和财产标准做出详细规定。

四、监管特征、自主性的收缩及其非预期性后果

在低保专项治理期间,监管强化的过程体现出“重错保、轻漏保”的特征。面对监管压力,民政部门收缩对于特殊困难对象救助资格进行认定的自主性,采取“自保式执行”的策略,出现了“漏保”风险上升的现象。本节对监管特征、地方政府收缩自主性及其带来的非预期性后果进行分析。

(一)“重错保、轻漏保”的监管特征

低保监管导致“自保式执行”和“漏保”风险的现象已经引起学者关注。李棉管(2019)认为,压力型体制和悬浮型政权的结合所塑造的“挤压型体制”是出现“自保式执行”的结构性因素,但这无法解释为什么城市地区也出现“漏保”风险。岳经纶和胡项连(2018)以公职人员职务犯罪率为指标,发现反腐败力度加强会导致民政工作人员选择“自保式执行”策略,但他们没有关注低保监管的具体特征。如果对“漏保”和“错保”的监管力度同样大,低保覆盖率未必会减少。我们认为,重点不在于监管力度,而更在于监管特征。在A省的低保专项治理过程中,低保监管部门呈现“重错保、轻漏保”的特征。

首先,纪委督查低保工作的基本模式是从低保户中抽查或对信访举报问题

重点督查,自然偏重于查处“错保”。例如,在L市纪委针对扶贫领域的纪检行动中,除了专项巡察、市县两级联查等常设形式外,主要是对县级纪委监委办结的问题线索以不低于20%的比例进行抽查复核,重点对巡视巡察和审计部门移交的问题线索、情节严重的信访举报问题以及案件频发的乡镇街道进行督办。

其次,A省纪委曝光的典型事例多与“错保”相关,鲜与“漏保”相关。我们搜集了A省纪委官方网站“监督曝光台”栏目自2015年9月21日开办之日起至2020年12月31日通报的全部54起涉及低保户和低保边缘户的案例,其中属于“错保”的41例(占75.93%),属于“漏保”的仅1例(占1.85%)。

最后,纪委工作中对“错保”处罚相对较重,对“漏保”处罚相对较轻。A省纪委对前述41起“错保”通报案件相关责任人的处罚情况,包括党纪立案1人次、党内警告25人次、谈话提醒33人次,而在仅有的1起“漏保”案件中,纪委只对2名工作人员作出谈话提醒处理。L市纪委工作人员指出:“‘漏保’一般都是由于工作失误导致的,不存在主观恶意,大多只是让当事人去补报,并对其进行批评教育。但‘错保’大多存在以权谋私的情况,主观上有恶意,并且造成恶劣影响,那么就会把当事人作为反面教材处理。”(访谈资料:20190723L)

(二) 民政部门的应对逻辑:收缩基于非正式制度路径的自主性

“重错保、轻漏保”的监管特征改变了“错保”和“漏保”两类问题的犯错成本。监管部门很少也很难对“漏保”进行查处,即便“漏保”被发现,工作人员受到的处罚也比“错保”轻得多。在此背景下,基于非正式制度路径发挥自主性的既有实践受到越来越强的监管压力,基层民政部门选择“自保式执行”策略,主动收缩甚至放弃救助资格认定的自主性,对在册和新申请对象从严把关。

在低保专项治理期间,收缩自主性的行为策略逐渐从个体选择变成整体性现象,甚至引发基层工作人员“不敢为”的心理和不愿干低保工作的现象。Y市民政局社会救助科的工作人员指出:

低保核查时我们系统里还没有银行存款数据。几年后审计时发现低保对象的银行存款超标,(工作人员)也(被)处分了……以前民政助理员是个香饽饽,都抢着当,现在都不愿意当了。(访谈资料:20200722Z)

然而,低保工作不仅需要基层工作人员及时了解众多工作对象的信息,也需要根据复杂的地方情境做出符合政策规定的决策,因而难免“出错”(唐钧,

2021)。在问责加强的背景下,一旦出现因“非主观原因”而被追责的案例,基层工作人员就可能担惊受怕,不愿担当。J市民政局副局长解释道:

反正“漏保”了也没有人来查你,但是“错保”了就要被问责。因为“漏保”纪委拿不到(抽查)名单,人力也有限,查不到。这几年基层生怕纪委来查“错保”,所以哪怕一些实际生活确实困难,但是条件有一点不符合的,也(被)果断退掉了。按照救助条款,以前还有其他(特殊困难)情况可以考虑,现在我们都不要去参考(其他情况的条款)了。(访谈资料:20200512J)

(三) 收缩自主性的非预期性后果 “漏保”风险上升

就规范低保工作、避免“错保”而言,监管强化起到积极作用。根据A省2017年12月至2020年12月45.65万退出低保人员的微观个体数据,2018年4月后由于财产超标等原因退出低保的有11.70万人(占退出低保总人数的25.63%)。然而,将低保对象认定严格限制在普遍原则的范围内、收缩自主性,可能会使部分特殊困难人员的“漏保”风险上升。

面临“漏保”风险的第一类人员是事实无人赡养的困难老人。^①2018年出台的《A省社会救助家庭供养费核算办法(试行)》将低保对象供养义务人应该提供的供养费记为老年人的收入,并设定计算公式,对供养义务人存款、车辆、工商登记等财产和就业条件都做了明确规定。部分老年人因为子女财产超标而退出低保。例如,在W县2019年7月退出低保的100户家庭中,因供养义务人财产或就业条件超标的占62%。

A省明确供养费的计算办法规避了部分实际得到供养费的老年人因瞒报供养费收入而被“错保”的风险,但也导致部分实际没有得到供养费的老年人被“漏保”。其中,比较典型的是供养义务人为外嫁女儿的情况(方珂、张翔,2021)。

第二类面临“漏保”风险的人员是事实无人抚养的困境儿童。调研发现,一些父母离异后,获得抚养权的一方病故,且祖辈又不愿意孙辈离开自己跟随另一方生活,而后者因组建新家庭等原因未给付抚养费;一些家庭夫妻分居但未办理

^① 从严格执行政策文件、避免“错保”的角度来看,本研究所讨论的两类特殊困难人员都不完全符合政策文件的限制性标准,因而都不属于政策意义上的“漏保”。但如果从社会救助制度“托底线、救急难”的基本定位来说,这两类对象又都是基本生活需要难以靠自身和家庭获得满足的实际困难群体,因而又属于事实意义上的“漏保”。

离婚手续,实际抚养孩子的一方因病失去抚养能力,而另一方也未承担抚养义务;有的父母离异后各自重组家庭,导致其子女跟随祖辈生活,而父母都未给付抚养费。从法律和政策规定来看,这些家庭的孩子都有具备抚养能力的父亲或母亲,但又都处于事实无人抚养的状态。

据《A省社会救助家庭经济状况认定办法》对共同生活家庭成员的界定,当父母健在且具备劳动能力时,儿童难以被纳入低保。这规避了部分父母具备抚养能力的儿童被“错保”,但可能导致部分事实无人抚养的困境儿童被“漏保”。

我们对A省2018—2020年在册低保对象微观个体数据的分析显示,老年和未成年低保对象的占比从2018年的48.76%下降到2020年的47.34%。

可见,低保专项治理通过提高监管力度,强化地方政府对现行低保制度的遵从性,提高低保资格认定的规范性。与此同时,地方政府倾向于收缩自主性,严格限制低保对象资格认定以减少“错保”。然而,统一的标准化低保政策难以穷尽基层出现的复杂情况,低保工作需要地方政府发挥自主性,对特殊困难人员救助资格认定进行个案处理,避免“漏保”风险上升的非预期性后果。

五、基于正式制度路径发挥自主性的地方实践

“漏保”风险上升意味着基层有效治理能力受到冲击。地方政府需要寻找新的发挥自主性的路径,在满足监管要求、规避问责风险的同时,应对特殊困难对象的救助需求。对此,具有文本形式和标准运作程序的正式制度路径是否可以帮助基层民政部门走出窘境?我们的调查发现,面对监管压力,部分地方民政部门基于正式制度路径发挥自主性,在规避问责风险的同时将部分特殊困难对象纳入社会救助。本节将讨论A省的三种地方性实践,分别对应决策、执行和问责过程(陈国权、皇甫鑫,2021)。

(一) 决策过程中的正式制度路径:制订地方实施细则

虽然救助监管部门对民政部门的监管力度逐年增强,但这些部门的低保监管主要依据的是民政部门社会救助的相关行政法规。上级民政部门对于社会救助的规定往往是带有指导性、纲领性的文件,而地方政府可以基于上级文件的方针制订地方性的实施细则,从而在制度层面对上级的政策文本进行一定程度的转译。这实际上给地方政府发挥自主性预留了空间。在政策执行过程中,有地

方政府合理地运用这一空间,结合实际情况出台地方实施细则,从而将发挥自主性的过程纳入制度化的轨道,规避问责风险。H市的临时救助办法就是通过制订地方实施细则发挥自主性的典型案例。

《社会救助暂行办法》规定“临时救助的具体事项、标准,由县级以上地方人民政府确定、公布”。A省的社会救助条例将“县级以上人民政府规定的其他遭遇特殊困难的家庭”列为可以申请临时救助的情形。因此,县级以上地方人民政府实际上有依照上级纲领性文件要求制定地方性临时救助规定的权限。

H市民政局在2020年颁布的地方性细则将临时救助对象分为“支出型救助对象”和“急难型救助对象”两类。其中,“急难型救助对象”可以简化家庭经济状况核对程序,直接予以救助。因此临时救助实际上可以为一些在财产和赡养费计算方面存在争议的困难对象提供基本保障。例如,《H市市区临时救助实施细则》出台之后,民政部门在地方性政策的规定范围内为H市一位事实无人赡养老人的救助找到合理解决方案。H市民政局社会救助科的负责人解释道:

由于她确实困难,只是不符合低保的赡养人财产条件,我们可以将她纳入临时救助,为其发放12个月的全额临时救助,相当于给她发了全年的低保金。根据我市政策,急难型救助对象的核对程序可以从简。(访谈资料:20200708H)

事实上,H市民政局通过制订地方实施细则发挥自主性的做法不限于此。2018年,H市出台《关于明确社会救助认定标准有关条款释义的通知》,通过地方实施细则补充了“60周岁以上的城乡居民零星就业,未签订劳务合同的,相应收入在审批时可不计入家庭收入”等规定,实际上放宽了对老年人收入的核算标准。该通知还指出,出台这些规定的目的是“对社会救助中涉及的家庭成员、家庭收入、财产等认定中的部分条款进一步明确概念,统一口径”。2021年,H市又出台《H市社会救助家庭供养费核算办法(试行)》,结合H市的实际情况对赡养费的计算公式进行制度性调整,降低了救助门槛(方珂、张翔,2021)。

(二) 执行过程中的正式制度路径: 建立集体议事程序

社会救助政策的执行涉及多个部门的事务。根据《社会救助暂行办法》,低保认定相关的收入和财产信息可以通过户籍管理、税务、社会保险、不动产登记、工商登记、住房公积金管理、车船管理等单位和银行、保险、证券等金融机构进行

核查。在对疑难社会救助对象的认定过程中,地方民政部门可通过构建相关部门共同参与的集体议事机制来强化资格核定的程序,规避问责风险。J市W县社会救助联席会议制度就是地方政府建立集体议事程序的典型案例。

2018年12月,W县民政局根据新印发的《A省社会救助家庭供养费核算办法(试行)》,使用A省社会救助信息管理系统,对辖区内在册低保、低边对象及其供养义务人的收入和家庭财产情况进行集中复核,清退大量不符合政策要求的低保对象。仅2019年,W县就注销低保对象3800人,注销人数相当于该县2019年初在册低保总人数的39.45%。随着被注销低保对象数量的增加,与低保相关的信访量明显增多。

考虑到专项治理过程中因银行存款等个别指标超标退出但又存在实际生活困难的人数较多,2019年7月,W县召开了由县府办召集、县府办副主任主持的第一次社会救助联席会议,^①县民政、人社、医保等11个成员单位参加了会议。会前,村(社区)和乡镇(街道)对存款、车辆等某项指标超标的救助对象进行逐户复核,由领导班子对存在实际生活困难的家庭进行民主评议并出具组织意见,提交县民政局。

县民政局对村(社区)和乡镇(街道)提交的救助对象进行复核,对部分符合要求的对象保留低保资格,将剩余存在争议的对象情况汇总后提交联席会议讨论。会上,成员单位对民政部门提交的复核对象进行逐户集体研究审核,并做出结论。讨论结果在会后形成会议纪要留存备查。通过联席会议,W县建立起多部门集体议事的机制,强化基层民政部门解决特殊困难对象救助需求问题的程序,分担潜在的问责风险。W县民政局社会救助科的工作人员指出:

上会讨论的名单一般情况下都是我们经过民主评议和入户调查后觉得确实困难的。这些对象按照政策严格(审核)的话,是很难放进来(获得低保资格)的。我们就把他们(的情况)汇总上会,大家一起想、一起对。如果说有看法、有想法,我们可以再核实。这样一来,这样一个决策(保留特殊困难对象的低保资格)就是我们各部门一起做出的决策,责任也不是我们民政一个部门的,是大家一起分担的。(访谈资料:20200822W)

通过社会救助工作联席会议,2019年W县各乡镇提交的51户低保户均得

^① 各级政府原有的社会救助联席会议是为了加强部门之间的政策协商,不涉及具体对象的认定工作。

以保留低保资格。其中,有34户人均存款超过32000元(4倍年低保标准)。但是,这34户中有30户属于孤寡老人、家庭成员患重病或家庭中有残疾成员的家庭,其余4户为高龄老人和无收入的老年子女或孙子女构成的家庭。他们的主要收入来源都是低保金,仅仅是为应对不时之需而将省吃俭用结余下来的低保金进行储蓄,从而造成存款超标。针对这一类特殊困难对象,联席会议成员单位一致同意:在村居和乡镇(街道)民主评议通过的基础上,将人均存款标准放宽到2倍,即不超过64000元。另外还有15户赡养义务人财产超标。但其中12户存在家庭成员重病或残疾的情形,2户仅有生活条件一般的女儿或养女,另有一户的儿子欠账百万多元,其银行账户被司法冻结。这些家庭由于子女名下有超标二手车或子女有未注销的副食品店等工商登记,难以符合低保的认定标准。如果不给予救助,这些家庭又都无法依靠自身或子女资助满足基本生活需要。最终,联席会议的成员单位采取“一事一议”的模式,结合各家庭的实际情况进行讨论和集体议事,一致通过他们保留低保资格的申请。

(三) 监督过程中的正式制度路径: 创建容错纠错机制

缓解问责压力、发挥自主性的第三种手段是创建问责过程中的容错纠错机制。A省Y市D区试行的社会救助尽职免责办法是一个典型案例。

在低保专项治理开展后,因为当时低收入家庭核对系统尚未纳入司法信息系统,Y市一民政工作人员因未及时发现在外低保对象被判刑的信息,导致未及时停发低保金而被纪委通报。这一发生在外地的案例加剧了民政系统内工作人员“自保式执行”的心理倾向,由此带来的“漏保”风险和工作导向问题引起D区民政部门主要领导的关注。D区民政局局长指出:

在追责的大背景下,工作人员先以不“错保”为主的话,他就会想到我不能不让他保尽可能不让他保,这样就有一个导向问题。(访谈资料:20210824D)

2019年国务院《政府工作报告》指出“建立健全激励约束机制和尽职免责机制,营造干部愿干事、敢干事、能干成事的环境”。D区民政局领导注意到该表述,并将其作为社会救助尽职免责办法出台的基础。D区民政局局长说道:

其他领域都有一些容错免责的机制,经济领域、改革创新(领域)都有,

但是民政领域没有。所以当时我们要把这个尽职免责提一下,不让工作人员又流汗又流泪。而且,省厅的派驻纪检组来调查时,也认可和鼓励我们的做法……我在纪委工作过。《中国共产党问责条例》里有“在决策实施中已经履职尽责,但因不可抗力、难以预见等因素造成损失的可以不予问责或者免予问责”这一条。我就适用这一条,提出了(建立)尽职免责(制度)。(访谈资料:20210824D)

D区纪委和民政局在2019年10月联合发布《Y市D区社会救助尽职免责办法(试行)》(D纪〔2019〕96号)。该办法基于“兜底保障、应救尽救”的原则,将“申请人及其赡养、抚养、扶养人在做出申请承诺时有意隐瞒事实情况,在经办人员已经履行信息核查和入户调查程序,但均未发现异常而给予社会救助的”等十种情形予以免责,^①同时也明确列出“未按照社会救助规定的程序对救助申请进行公示、核查、审批的”等七种不予免责的情形。

总体上看,D区的办法从实际情况出发,把主观上尽职尽责、客观上因难以预见等因素造成的工作失误与不作为、不担当的行为区分开来,将核查开展严谨、动态监管到位、公示告知完备的认定为工作尽职,而对因申请人提供虚假情况、信息不对称、取证手段有限等客观原因造成的“错保”“漏保”等情形,给予社会救助工作人员免责。Y市民政局社会救助科科长认为:

尽职免责办法有两个好处:一是明确指出对经办人员在实际工作中主观上已经尽到职责,只是因为一些客观因素无法保证100%正确的情形给予免责,使得他们敢去做、敢去探索。二是民政部门 and 纪委的沟通也更加密切了。办法出台后,纪委有线索会先与民政部门进行沟通,双方一起研判是否符合尽职免责的情形,而不会马上进行追责。2020年出现几个案例,经过充分的沟通,区和乡镇的工作人员没有被追责。2020年,我们的尽职免责办法获得了民政部的创新奖。(访谈资料:20210824D)

通过创建容错纠错机制,D区纪委和民政部门为工作人员发挥自主性的行为划定了尽职免责的界限,形成鼓励工作人员积极应对复杂治理需求的机制。

^① 其他情形还包括因信息未实现共享,在A省家庭经济状况信息系统上无法进行信息核查,经办人员在核查过程中未能发现不符合社会救助条件的情形而给予社会救助的,等等。

六、基于正式制度路径发挥自主性的组织学分析

基层民政部门在监管约束下选择“自保式执行”策略,导致“漏保”风险上升的现象折射出现代国家多目标治理中具有普遍性的组织悖论。一方面,现代国家希望能够通过更精细的制度和技术条件,增强介入监管、救助贫困人口等多种事务的能力。但另一方面,这一过程又常常走向严格服从规则的按章工作(work-to-rule),而忽略真实的和活生生的社会秩序的基本特征,弱化了复杂政策治理的能力(Scott,1998;吕方、梅琳,2017;李振、王浩瑜,2022)。这一组织悖论削弱了基层的有效治理,而有效治理的核心基础是地方政府的自主性,具体到本研究中则是指对特殊困难对象低保资格进行认定的能力。

在监管强化前,发挥自主性的非正式制度路径赋予地方政府解决实际问题的灵活性(岳经纶、刘璐,2016)。不过,这种灵活性可能带来“人情保”“关系保”等“错保”问题,也引发上级政府监管的强化。在监管强化的情况下,地方政府采取“自保式执行”策略,收缩认定特殊困难对象救助资格的自主性,较好地规避了“错保”风险,但又面临更高的“漏保”风险,导致低保治理目标的实现出现不平衡。而本文所发现的三种地方实践都基于正式制度路径发挥自主性,在规避问责风险的同时降低了“漏保”风险。

地方政府基于正式制度路径发挥自主性、降低“漏保”风险的现象暗含着两个需要进一步讨论的治理问题。一是地方政府如何产生减少“漏保”的动力,实现减少“漏保”的治理目标;二是地方政府如何在纳入特殊困难对象的同时规避潜在的问责风险。本节将围绕地方自主性实践的制度路径转换,对上述问题展开组织学分析,以回应地方政府为何改变收缩自主性的“自保式执行”策略,继而如何实现规避问责风险和发挥自主性的统一,从而在理论层面探讨在新的监管情境下实现有效治理的制度路径。

(一) 动力机制 “自保式执行”对有效治理的冲击

在中央—地方关系的维度上,有效治理的关键在于地方政府在属地管理中解决公共物品提供等实际问题的能力(周雪光,2011),需要地方政府发挥一定的自主性。具体到本研究,地方政府实现对低保工作有效治理的核心在于为包括特殊困难对象在内的有实际需要对象提供基本生活保障。在监管强化前,实现有效治理的关键机制是通过非正式制度路径来发挥自主性,保持地方政府的

执行灵活性(王汉生等,1997;周雪光,2008;周雪光、练宏,2011)。在应对特殊困难对象的救助需求时,地方政府有对政策进行变通性执行的能力(岳经纶、刘璐,2016)。然而,上述非正式制度路径可能被异化为谋取私利的方式。低保政策执行中长期存在“轮流坐庄”或“优亲厚友”等破坏规则的行为,造成“人情保”“关系保”等“错保”现象(耿羽,2012;张开云、叶浣儿,2016)。这一通过非正式制度路径发挥自主性的做法,虽然可以帮助地方政府实现纳入特殊困难对象、减少“漏保”的治理目标,但由于对规则的相对忽视,又带来了“错保”风险。

监管强化是上级政府应对非正式制度的组织行为(艾云,2011)。低保专项治理是监管强化在低保领域的体现。通过制订更加详细的政策并加强检查,上级监管部门更加注重地方政府认定低保对象的程序和规则。由于发挥自主性的非正式制度路径难以满足低保监管对程序和规则的要求,在监管强化的背景下,地方政府主动收缩甚至放弃救助资格认定的自主性,采取“自保式执行”策略。

对于一些特殊困难对象,虽然他们不严格满足政策文件的限制性标准,但的确难以靠自身和家庭实现基本生活需要的满足。事实无人赡养的困难老人和事实无人抚养的困境儿童等群体的“漏保”风险上升,挑战了地方政府提供公共物品、实现有效治理的能力。地方政府通过收缩基于非正式制度路径的自主性,来规避问责风险的“自保式执行”策略对地方政府的有效治理产生冲击。这种冲击继而可能引发社会风险,成为地方政府问责压力的另一来源,形成改变“自保式执行”策略的动力机制,易导致如下风险。

第一,发生极端事件的风险。低保制度承担着“兜底线、救急难”的功能,是“最后安全网”(唐钧,1998)。万一发生曾经申请过低保未获得批准或者曾获得过低保又被清退的特殊困难对象因贫困而非正常死亡的恶性事件,就会冲击社会伦理底线,政府也可能面对社会舆论的压力,而此时履行兜底保障职责的民政部门往往难辞其咎。D 市民政局副局长指出:

有子女但子女不赡养的情况,肯定是通不过的。但是,万一发生极端问题,我们还是要负责任,这种命题就很难去把握。(访谈资料:20200513P)

第二,“漏保”引发信访的风险。信访是考核地方政府政绩的重要指标。随着地方政府收缩自主性,特殊困难对象遭遇“漏保”风险。部分低保申请未通过或被清退出低保的特殊困难对象会通过上访等手段争取救助资格,使得地方政府受到信访压力(郭巍青、张芝,2021),并可能最终转换为问责压力。W 县民政

局的工作人员告诉我们:

2019年,因为赡养费问题退出的人比较多,每天早上都有很多人来要说法,周一最多的时候有十多个。大量的上访事件对社会层面影响很大,纪委也关注了,我们每个月都要向纪委汇报。(访谈资料:20200822W)

总的来说,在监管强化之前,地方政府通过非正式制度路径发挥自主性,对特殊困难对象的救助需求问题灵活处理,实现有效治理。但由于非正式制度或非正式执行可能被异化为“优亲厚友”的手段,因而存在“错保”风险。在监管强化之后,地方政府被迫采取“自保式执行”的行为策略,收缩自主性,造成特殊困难对象的“漏保”风险上升,冲击有效治理的能力。

随着特殊困难对象数量的增加,发生极端事件和“漏保”引发信访的风险上升,同样可能导致对地方政府的问责压力增加。地方政府需要改变“自保式执行”的策略,想办法回应特殊困难对象的救助需求,同时也要规避因救助这些特殊困难对象而可能面临的问责风险。前者需要地方政府找回应对特殊困难对象救助需求的自主性,实现有效治理;后者则需要地方政府发挥自主性的行为满足低保监管对于程序和规则的要求。

(二) 行动逻辑: 通过正式制度规避问责风险

在监管强化的背景下,地方政府发挥自主性、应对特殊困难对象救助需求的行为需要同时满足低保监管对于程序和规则的要求。由于正式制度是人为设定的、有标准运作程序的成文规则,地方政府基于正式制度路径发挥自主性,在纳入特殊困难对象的同时,也需满足低保监管的要求,进而实现应对监管和有效治理二者间的平衡。

决策过程中的正式制度路径体现在制订地方实施细则的政策实践中。地方政府因地制宜地制定规则来源于政策一统性与执行灵活性相结合的自主性空间(周雪光,2008)。这一空间在以往通过执行变通、政策再界定、共谋等非正式手段得以利用(王汉生等,1997;林梅,2003;周雪光,2008),使地方政府可以在不违背上级政府制定的大政方针的前提下灵活处置辖区内的民众事务(曹正汉,2011)。而通过制订地方实施细则,H市将非正式手段上升为正式制度,为地方政府发挥自主性的政策执行提供规则依据。该做法既保留了地方政府解决具体问题的灵活性,也满足了低保监管对程序和规则的要求,减少地方政府被问责的

风险。

执行过程中的正式制度路径体现在建立集体议事程序的政策实践中。在一般情况下,民政部门是对低保对象进行具体认定的职能部门,独立承担着“错保”和“漏保”的问责风险。由于特殊困难对象既无法从政府救助之外获得足够满足基本生活需要的资源,又无法严格满足救助政策要求,民政部门在特殊困难对象救助资格的认定过程中面临问责风险。在既有实践中,地方政府可以通过逐级上报给专题会议、常务会议、深改会议、常委会议,将责任转嫁给上级领导,实现“反向避责”(邓大才,2020)。

相较于这种责任上移的避责路径,Y县通过建立集体议事程序,将与社会救助家庭经济状况认定相关的住建、社保、医保、公安、工商等部门召集在一起,对经过村(社区)和乡镇(街道)两级民主评议的特殊困难对象的救助资格进行认定,事实上使多个职能部门共同为特定对象的低保资格认定决策负责。通过定期召集联席会议,逐个进行资格认定并形成会议纪要备查,Y县构建了一种集体议事和担责的决策程序,更好地应对低保监管对程序和规则的要求,在发挥自主性的同时规避问责风险。

监督过程中的正式制度路径体现在创建容错纠错机制的政策实践中。在公共事务治理过程中,职能部门负责政策的具体执行,监管部门履行监督功能。面对问责压力,基层官员会依照“损失最小化”的策略,采取趋利避害的自我保护行为(倪星、王锐,2017;郭巍青、张芝,2021)。由于特殊困难对象难以严格符合全部政策条款,并且“错保”被查处的概率比“漏保”大得多,“自保式执行”更可能成为民政部门的选择。

应对上述现象的出路在于通过民政部门和监管部门的合作,改变“错保”和“漏保”的相对犯错成本。以往职能部门和监管部门之间的合作是通过上下级政府间的非正式谈判实现的(周雪光、练宏,2011)。通过创建容错纠错机制,D市的民政部门和监管部门共同在正式制度的层面明确了基层官员可以免于问责的几种情形,从而可以使地方民政部门在遵守一定程序性规定的基础上规避了不确定的问责风险,积极发挥应对地方性实际问题的自主性。

本研究发现的正式制度路径,既回应了特殊困难对象的救助需求,也回应了低保监管对程序和规则的要求,规避了问责风险。地方政府通过正式制度路径发挥自主性的行为策略既不同于以往基于非正式制度路径发挥自主性的手段,也不同于收缩自主性的“自保式执行”。它回应了地方政府有效治理的制度路径在新监管情境下的转换议题。

(三) 深层原理: 发挥自主性与规避问责风险的统一

地方政府自主性实践的制度路径从非正式制度路径向正式制度路径的转换,是为了在监管强化、政策复杂的背景下保留治理能力,从而在规避问责风险的同时实现有效治理。由于政策在地化的实际情境千差万别,有效治理需要地方政府发挥自主性。低保监管则要求地方自主性实践符合程序或规则。

通过非正式制度路径发挥自主性虽然能够规避特殊困难对象的“漏保”风险,但由于缺乏对程序和规则的关注,非正式制度路径可能会异化为“优亲厚友”的手段,存在“错保”风险。强调程序和规则的监管能有效降低“错保”风险,却也使得将特殊困难对象纳入低保的自主性实践面临问责风险。收缩自主性的“自保式执行”策略虽然能够规避问责风险,但又会带来特殊困难对象的“漏保”风险。地方政府基于正式制度路径发挥自主性,可以在纳入特殊困难对象、减少“漏保”风险的同时,满足低保监管对程序和规则的要求,规避问责风险。

具体而言,应对监管压力,强化程序和规则的正式制度路径可以为纳入特殊困难对象、减少“漏保”的政策执行提供规则的自我保护功能。相较于非正式制度和非正式执行,发挥自主性的正式制度路径被认为可以利用规则的自我保护功能(Merton,1940; Crozier,1964; Webber,1978; 孔飞力,1999)。理性化的正式规则是同组织系统中的权力分配相适应的,其作用在于通过把科层体系内的行为限制在事先规定的规范内,使得政策执行受制于一套共同承认的原则,并同时使政策执行受到正式程序和规则的保护(Merton,1940; Crozier,1964)。

正式制度路径的自我保护功能可以从“错保”案件的后果中得到展现。在低保专项治理期间,由于监管部门倾向于将“错保”与工作人员的“主观恶意”联系起来,因而“错保”的问责力度大。然而,通过正式制度路径,理性化的正式规则使正式化的非人格化因素占主导地位(Weber,1978),也使纳入特殊困难对象的政策执行很难与“主观恶意”联系起来,从而规避问责风险。例如,通过事先划定“免责声明”的范围,只要民政工作人员在规则范围内履行职责,即便因认定特殊困难对象而出现“错保”案件,工作人员也可依规获得免责。

在规避问责风险的同时,发挥自主性的正式制度路径改变了地方民政部门“自保式执行”的策略,使后者在规避“错保”和问责风险的同时,通过发挥自主性来纳入特殊困难对象,减少“漏保”,实现治理目标的相对平衡。基于正式制度路径的三种地方性实践,使地方民政部门在规避问责风险的同时也增强了纳入特殊困难对象的能力,促进治理“错保”和减少“漏保”两项目标的平衡,在新监管情境下实现有效治理(分析框架详见图1)。



图 1 地方政府有效治理的制度路径转换: 一个分析框架

七、总结与讨论

本文关注地方政府在低保领域的有效治理问题。在侧重问责的时代背景下,非正式制度和非正式执行面临更大的监管压力,其发挥自主性的空间越来越小。为此,有效治理常常需要嵌入于正式制度中,借由正式制度路径发挥一定的自主性,进而形成地方政府应对复杂政策的弹性空间,最终提高地方政府解决实际问题的能力。

近年来,监管部门在国家治理体系中的地位越来越突出,并依托数字技术获得越来越强的监管能力。监管强化固然有助于减少腐败行为,提高公共事务治理的规范性,但也带来地方政府收缩自主性的“自保式执行”。由于公共治理在地化具有复杂性,难以用一个统一的、程式化的规则进行简单处理,因而监管强化也造成地方政府应对复杂政策治理需要能力不足的非预期性后果。这就形成了一方面上级政府希望通过监管强化来提高公共事务治理的能力,但另一方面面对监管压力的地方政府采取趋利避害的自我保护行为,面对复杂政策时弱化治理能力的组织悖论。

以低保专项治理为例,监管强化使“人情保”“关系保”等问题得到治理。然而,在“重错保、轻漏保”的监管压力下,基层民政部门选择“自保式执行”策略,谨慎地对救助对象的低保资格进行认定,收缩自主性。由于低保对象高度差异

化,难以用高度一致的政策文本来囊括可能面临的实际问题,地方政府收缩自主性可能导致特殊困难对象难以获得低保资格,造成“漏保”风险。

对于上述悖论,A省基层民政部门面对监管压力不是简单地采用“自保式执行”策略,或者通过非正式制度路径发挥自主性。部分县市的基层民政部门通过制订地方实施细则、建立集体议事程序和创建容错纠错机制,基于正式制度路径发挥自主性,将特殊困难对象纳入救助范围,在减少“漏保”风险的同时,借助正式制度的自我保护功能来规避问责风险,促进实现减少“错保”和减少“漏保”两项治理目标的平衡。

本文发现的正式制度路径在一定程度上区别于已有文献讨论的非正式制度路径。首先,从制度形式看,正式制度路径往往会形成文字记录(如实施细则、民主评议记录、组织意见、会议纪要和尽职免责办法等),而一般的非正式制度通常是较少甚至没有文字记录,以口头或不成文的方式表现出来。其次,从制度内核看,正式制度路径依赖的是韦伯科层式的标准运作程序或议事规则,因而具有权责明确的特征,而非正式制度嵌入于深层的关系、网络、宗族、惯习和规范等,适用主体的边界相对模糊。最后,从制度演化过程看,正式制度可能通过人为设计的政策文本调整而在一夜间发生变化,但习俗、惯习等非正式制度则需要经历一个漫长的演化过程。^①

相较于既往文献讨论的非正式制度路径,本文发现的三种地方性实践将地方政府发挥自主性的行为纳入正式制度路径。这些实践的具体形式和形成原因各有不同,但都反映了地方政府在监管强化的制度背景下开始通过建构正式规则来进行自我保护。相较于原有的非正式制度路径,发挥自主性的正式制度路径扩展了地方政府的政策选项,提高了地方政府在规避问责风险的同时处理复杂事务的能力,同时具有更好的保护功能。本文分析了正式制度路径的三种具体形式,并展开组织学分析。

值得注意的是,虽然正式制度路径可以帮助地方政府发挥自主性,但从组织后果来看,也可能造成未来制度的繁杂。在顶层设计的意义上,国家往往希望将制度设置得清晰、简洁,但是为了解决实际问题的同时应对监管压力,本文发现地方政府会创造出新的正式制度来进行应对,也让制度本身变得日益繁琐。换言之,正式制度旨在降低复杂性,但因其刚性过强,诱发其他正式制度应对之,

^① 在实际运行中,有时正式与非正式的边界具有一定的模糊性,甚至存在一些介乎中间形态的“准正式”。对此,本文所提出的定义是基于理想类型的分类标准,对于正式制度与非正式制度的复杂关系,还需要结合具体的实践场景进行分析。

反过来使整个正式制度变得复杂。这反映了一个现象:当下制度环境越来越强调多目标的平衡,而这种平衡也蕴含着张力、冲突或矛盾。

本文也还有一系列问题有待进一步研究。首先,本研究关注到的地方民政部门选择利用三种正式制度路径来解决棘手问题。那么,是否存在超越这三种方式的其他路径?不同路径间有怎样的差异?背后的发生机制是什么?囿于资料所限,本研究尚没有观察到更多的案例和路径,缺乏对不同路径更为深入的比较分析。其次,本文将监管作为一种外生变量引入,在观察到低保监管引发基层民政部门“自保式执行”的基础上,讨论基层政府在既有监管约束下发挥自主性的正式制度路径。受限于资料,本文未对监管运作和监管特征的成因展开深入分析。后续研究如能够获得更多关于监管部门的田野资料,或可揭示监管体制的运作机理和监管特征的发生机制。同时,本文的案例揭示出通过履职尽责办法将监管过程前置,可以在强化监管的同时保护地方政府的自主性,那么如何合理地选择事后追责型监管与事前防范型监管,增进治理能力现代化?后续的研究亦可以基于更丰富的资料进行讨论。

参考文献:

- 艾云 2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 巴纳德,切斯特 2013,《经理人员的职能》,王永贵译,北京:机械工业出版社。
- 曹正汉 2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 陈国权、皇甫鑫 2021,《功能性分权与中国特色国家治理体系》,《社会学研究》第4期。
- 邓大才 2020,《反向避责:上位转嫁与逐层移责——以地方政府改革创新过程为分析对象》,《理论探讨》第2期。
- 方珂、刘晓婷、蒋卓余 2021,《“平民俘获”:纵向制约机制下政策执行的意外后果——基于G省L村精准扶贫案例的研究》,《经济社会体制比较》第2期。
- 方珂、张翔 2021,《低保赡养费核算如何平衡家庭义务与国家责任——基于浙江省赡养费核算改革案例的研究》,《公共行政评论》第6期。
- 耿羽 2012,《错位分配:当前农村低保的实践状况》,《人口与发展》第1期。
- 关信平 2019,《新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别》,《社会保障评论》第1期。
- 郭巍青、张芝 2021,《责任风险视域下的避责行为:要素、情境及逻辑》,《公共行政评论》第4期。
- 何显明 2007,《市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 胡联、汪三贵 2017,《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗》,《管理世界》第1期。
- 黄晓春、嵇欣 2014,《非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研

究》第6期。

孔飞力,1999,《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》陈兼、刘昶译,上海:上海三联书店。

李棉管,2019,《自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践》,《社会学研究》第6期。

李迎生、李泉然、袁小平,2017,《福利治理、政策执行与社会政策目标定位——基于N村低保的考察》,《社会学研究》第6期。

李振、王浩瑜,2022,《容错机制落地难:地方政府的创新困境》,《文化纵横》第2期。

林梅,2003,《环境政策实施机制研究——一个制度分析框架》,《社会学研究》第1期。

刘凤芹、徐月宾,2016,《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》,《公共管理学报》第1期。

吕方、梅琳,2017,《“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论》,《社会学研究》第3期。

马骏、侯一麟,2004,《中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架》,《经济研究》第10期。

倪星、王锐,2017,《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》第2期。

诺斯,道格拉斯·C.,2008,《制度、制度变迁与经济绩效》杭行译,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。

彭玉生,2009,《当正式制度与非正式规范发生冲突:计划生育与宗族网络》,《社会》第1期。

孙立平,1996,《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》第5期。

唐钧,1998,《最后的安全网——中国城市居民最低生活保障制度的框架》,《中国社会科学》第1期。

——2021,《应保尽保需在具体工作中考虑容错率》,《中国医疗保险》第1期。

王汉生、刘世定、孙立平,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊(香港)》冬季卷(总第21期)。

熊万胜,2010,《基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析》,《社会学研究》第3期。

姚建平,2018,《中国城市低保瞄准困境:资格障碍、技术难题,还是政治影响》,《社会科学》第3期。

殷,罗伯特·K.,2017,《案例研究:设计与方法》周海涛、史少杰译,重庆:重庆大学出版社。

岳经纶、胡项连,2018,《低保政策执行中的“标提量减”:基于反腐败力度视角的解释》,《中国行政管理》第8期。

岳经纶、刘璐,2016,《中国正在走向福利国家吗——国家意图、政策能力、社会压力三维分析》,《探索与争鸣》第6期。

张开云、叶涇儿,2016,《农村低保政策:制度检视与调整路径》,《吉林大学社会科学学报》第4期。

张翔,2019,《基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察》,《公共管理学报》第4期。

周雪光,2008,《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》第6期。

——2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。

——2019,《论中国官僚体制中的非正式制度》,《清华社会科学》第1期,北京:商务印书馆。

周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。

Casson, M. C., M. D. Giusta & U. S. Kambhampati, 2010, “Formal and Informal Institutions and

- Development.” *World Development* 38(2) .
- Crozier , M. 1964 *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lampton , D. M. 1992, “ A Plum for Peach. ” In K. G. Lieberthal & D. M. Lampton(eds.) , *Bureaucracy , Politics , and Decision-Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Li , M. & R. Walker 2018, “Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China. ” *Social Policy and Administration* 52(3) .
- Lipsky , M. 1980 , *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.
- March , J. G. 1988 *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Merton , R. K. 1940, “Bureaucratic Structure and Personality. ” *Social Force* 18.
- North , D. C. 1990 , *Institutions , Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom , E. 1990 , *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schubert , G. & A. L. Ahlers 2011, “ ‘Constructing A New Socialist Countryside’ and Beyond: An Analytical Framework for Studying Policy Implementation and Political Stability in Contemporary China. ” *Journal of Chinese Political Science* 16(1) .
- Scott , J. C. 1998 , *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Weber , M. 1978 , *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wen , Z. & K. Ngok 2018, “Governing the Poor in Guangzhou: Marginalization and the Neo-liberal Paternalist Construction of Deservedness. ” *China Information* 33(2) .
- Yang , L. , R. Walker & J. Xie 2020, “Shame , Face and Social Relations in Northern China: Ramifications for Social Assistance Provision. ” *The China Quarterly* 243.

作者单位: 浙江大学社会学系、浙江大学共享与发展研究院(方珂)
浙江大学公共管理学院、浙江大学民生保障与公共治理研究中心(张翔)
浙大城市学院幸福城市研究院、浙江大学共享与发展研究院(蒋卓余)
中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院(练宏)
责任编辑: 张志敏

subjectivity will enable farmers to truly enjoy the benefits of industrial development and agricultural transformation.

The Transformation of Agricultural Capital Accumulation in the Era of Financialization: An Ethnographic Study Based on the Development of Maca Industry in Southwest Highlands of China *Ruan Chiyin & Ding Ling* 135

Abstract: The topic of financialization of the global agri-food system has received increasing attention. Related studies have focused mainly on speculative activities in the distribution sector. This article includes the dimension of production and examines the transformation of capital accumulation methods in agriculture from a holistic perspective, as a way to capture the characteristics of the financialization of agriculture and its impact on farmer household production. An examination of the Maca industry reveals that chain control based on seed monopoly is both a source of excess monopoly profits and a basis for agricultural investors to capture speculative profits. It suggests that the financialization of agriculture is not only a speculative transformation of capital accumulation, but also an increase in the monopoly of capital accumulation. In a monopolistic accumulation structure, small producers cannot survive and grow by winning the market with low-cost operations. Meanwhile, they are often also the crisis bearers in the speculative profit model.

PAPER

From “Self-Protective Enforcement” to Effective Governance: Transformation of the Institutional Path of Local Autonomy Practices
..... *Fang Ke, Zhang Xiang, Jiang Zhuoyu & Lian Hong* 158

Abstract: The autonomy of local governments is the key to effective governance at the grassroots level, but the existing literature has focused on the informal institutional paths for local governments to exercise autonomy, and there is a relative lack of examination of the formal institutional paths. In recent years, local civil affairs departments have chosen to reduce their autonomy under the regulatory pressure of “emphasizing wrong coverage over missing coverage”, resulting in an uneven achievement of the governance goal of *dibao*. Based on the case of Province A, this article finds that some local civil affairs departments have exercised their autonomy based on the formal institutional path to include special hardship cases and formed a self-protection mechanism based on formal rules to achieve effective governance while avoiding accountability risks.