

政策吸纳：理解农村低保政策执行偏差的新视角

——基于黔西南 M 县 Y 乡的田野调查¹

雷望红

(1. 华中科技大学公共管理学院, 湖北武汉 430074; 2. 武汉大学中国乡村治理研究中心, 湖北武汉 430074)

【摘要】我国农村低保政策在实施过程中, 存在着一定程度的政策执行偏差。基于黔西南 M 县 Y 乡的调查发现, 基层政府在政策执行过程中通过政策吸纳, 使得农村低保政策变成政策配角或政策便车, 从基层政府的角度解释政策吸纳的发生。一方面科层体系内部的行政压力构成基层政府整合政策的推力, 另一方面农村低保政策自身特性所产生的政策异化收益形成基层政府整合政策的拉力, 双重力量共同促使农村低保政策的执行出现偏差。具体而言, 政策吸纳导致政策对象评选标准泛化、政策资源严重稀释、政策目标彻底异化, 使得低保政策的底层实践与中央层面的政策意图彻底分裂。要改变这一局面, 需要基层政府转换政策执行思路, 在执行政策时平衡中央政策目标与地方发展目标, 明确国家政策的原则与底线, 从而维护中央政府和地方政府的公正性与合法性。

【关键词】农村低保 政策执行 政策吸纳 标准泛化; 基层政府

【中图分类号】 F323.89 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-9841(2019)01-0031-07

一、问题提出与研究综述

农村低保制度是我国建立健全社会保障体系中的关键一环, 对于缓解和消除农村贫困起到巨大作用。自 2007 年全面实施农村低保制度以来, 由于该政策在执行中存在政策对象瞄准失误、政策资源使用效率低等问题而备受诟病^[1-2]。学界对于农村低保政策的执行偏差给予了充分关注, 大致存在两套分析路径, 一套是技术化的分析路径, 另一套是基层治理的分析路径。

技术化分析路径结合乡村社会的特征, 探讨政策执行偏差的技术原因。此路径指出, 农村居民收入界定难, 操作程序不规范^[3], 低保线划定的结构和标准单一, 没有考虑到贫困家庭种类的异质性和致贫原因的多元性等因素^[4-5], 是制约低保对象有效识别、政策有效落地的关键原因。因此, 一些学者建议修改统计口径, 重新建立识别系统, 以提高低保对象的瞄准率, 比如修改独立有效的家计调查系统^[3], 形成多维度贫困识别策略^[5], 建立农村低保户身份识别指标体系和低保户判别的人工神经网络分类模型等^[6]。基层治理的分析路径则指出, 之所以存在政策执行偏差主要是因为低保政策作为乡村社会的治理资源被使用, 治理削弱行政是农村低保政策执行偏差的实质原因^[7]。耿羽指出, 农村低保在实践过程中, 由于基层资源匮乏、“小私”逻辑充斥村庄, 造成了农村低保错位分配^[8]。魏程琳建立了权力-关系网络的分析框架, 指出权力性关系和维稳体制引致低保制度体制性异化^[9]。梁晨从“行政社会”的角度阐释了低保政策变通的基层实践逻辑^[10]。此外, 还有部分研究者从宏观层面探讨了低保

¹收稿日期: 2017-05-14

作者简介: 雷望红, 华中科技大学公共管理学院, 博士研究生; 武汉大学中国乡村治理研究中心, 博士研究生。

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030), 项目负责人: 贺雪峰; 国家社会科学基金青年项目“新乡贤参与农村社区治理的模式与路径研究”(18CSH010), 项目负责人: 高万芹。

制度运行倾向所带来的政策实践困境，比如，陈文琼、刘建平从低保救助扩大化的角度探讨了低保政策总体性偏差^[11]，仇叶、贺雪峰指出农村低保政策泛福利化倾向是低保政策执行偏差的根本症结所在^[12]。

在上述分析路径中，技术化的分析路径更为强调由于技术限制所形成的进入门槛，并力图改善瞄准技术，基层治理路径则更为关注治理目标与治理责任所引发的低保政策异化。两种分析路径都将农村低保政策异化的原因归咎于基层社会或基层组织所面临的复杂现实。前者忽略了农村低保政策在执行过程中政策执行主体的主观影响，后者则过于强调村级组织中低保资源的治理功能。上述两种分析路径都忽略了政策执行者的主观能动性，尤其是执行者在政策执行时的主观变异和对错误倾向的极致发挥，政策执行偏差固然与政策的总体倾向有关，但执行者在其中发挥着难以替代的作用。

本文将从政策吸纳的角度理解农村低保政策的执行偏差，分析基层政府在政策执行过程中刻意为之的行为所产生的政策偏差，并探讨政策执行偏差的深层原因，进而反思基层政府在政策执行中的原则与底线。笔者于 2016 年 10 月在贵州黔西南 M 县 Y 乡开展调研，采取无结构式访谈的方式搜集资料，主要访谈对象为县乡民政系统干部以及村干部、村民。Y 乡是一个极度贫困、高度依靠国家政策的地区，将之作为分析载体，能够更加充分地展示出当前农村低保政策执行中的痼疾，因而具有更为重要的启示意义。

二、农村低保政策执行中的政策吸纳

公共政策从中央制定到实际落地，需要经历多个阶段。在政策文件到达执行机构之前，都是以静态的形式向下传达，政策文件的内容和内涵与上级部门要求的差异不大。只有到达执行机构以后，政策文件在面对实际对象和具体环境时才会被激活。理想状态下，政策的具体实施与自上而下的政策文件一致。农村政策在执行时，由于现实环境和地方政府的自利性，政策会出现变形^[13]。政策变形最容易出现的节点是在乡镇一级，乡镇既作为政策的承接者，要向村一级传达政策，又作为政策的执行者，要指导和监督村级组织具体实施政策。在面临政策设计文本与实际的社会环境时，政策执行就可能被异化。在黔西南 M 县 Y 乡，农村低保政策的异化，以“政策吸纳”的形式表现出来。

（一）“政策吸纳”的概念界定

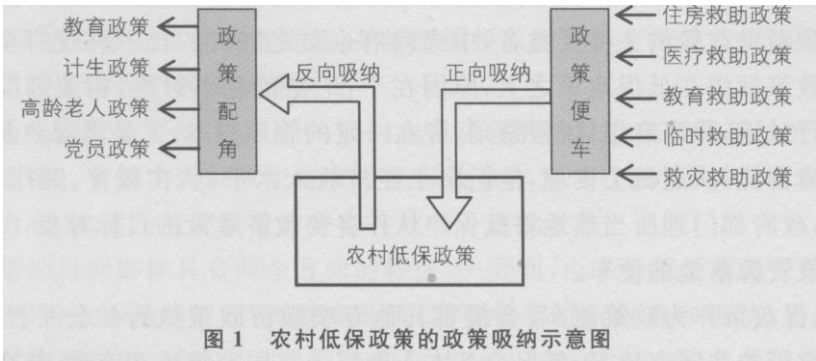
印子曾使用过“政策执行吸纳”这一概念，用于概括“一线政策的执行时吸纳掉了二线政策的政策执行资源与政策目标”的现象^[7]。本文使用的“政策吸纳”与之具有相似之处，是指不同政策之间的资源借用与目标替代。二者的核心内涵同为政策资源与政策目标被吸纳的过程，基层政府在政策执行过程中具有决定性作用，资源与目标的吸纳是基层政府主动为之的行为。但政策吸纳侧重于强调政策执行过程中政策主体的无差异性、政策定位的变动性、政策资源流动的双向性。政策主体的无差异性是指政策吸纳现象不限于发生在一、二线政策之间，而是在任何政策之间都可能发生；政策定位的变动性是指在基层政府的主导下，根据不同时期的需要，某一政策的定位会发生变化，有时被作为边缘政策，有时被作为核心政策；政策资源流动的双向性则是指某一政策既可能吸纳其他政策资源，其自身资源也可能为其他政策所吸纳。在 Y 乡，基层政府以农村低保政策为核心进行了双向政策吸纳与政策整合。

（二）农村低保政策吸纳的表现形式

Y 乡自 2011 年才开始正式实施农村低保制度，此前一直以民政救济方式向贫困群体分配保障资源。由于 M 县为国家级贫困县，2016 年县级财政收入仅 6.82 亿元，高度依赖国家的转移支付，因此在低保政策资源分配上获得了国家的特殊照顾与政策倾斜。全县人口 32.6 万人，三年来累积农村低保人口达到了 24.2 万人，共 10.1 万户。同样，Y 乡属于 M 县最贫困的乡之一，基本无财政收入，完全依靠国家财政支持。总人口仅 1.2 万人的乡镇，连年保障人口却超过 0.25 万人，人口保障比例高达 20%以

上，远高于全国平均水平。

自实施农村低保政策起，Y 乡轻松获得了自上而下输送的充裕的低保资源，而政府就将农村低保政策作为政策整合的重要部分。一方面将农村低保政策作为政策配角，由其他政策对象分配低保名额，形成反向政策吸纳；另一方面将农村低保政策作为政策便车，其他政策资源借用该政策“搭便车”投放资源，形成正向政策吸纳（见图 1）。



1. 农村低保政策的反向吸纳

农村低保政策的反向吸纳，是以基层政府确定的其他政策目标为核心，农村低保政策资源被用于后者的政策对象，作为配合其他政策的配角。换言之，农村低保政策的评选标准被其他政策对象所要求的特征群体取代，低保对象的确立与政策目标背道而驰。

农村低保政策是国家针对农村家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的人口，给予一定的现金资助，以保证家庭成员基本生活所需的社会保障制度。实施原则是“应保尽保，按标施保，动态管理，应退则退”。但是在具体的政策执行时，Y 乡确定了优先享受农村低保政策的对象，比如学生家庭、计生两户、高龄老人、党员、残疾人、患重大疾病者。其中，以学生家庭和计生两户为主要政策对象，目的在于促进当地计生政策和教育政策的落实。此外，高龄老人、党员是地方政府为了照顾高龄老人和老党员而给予的政策倾斜，通过借助低保资源落实优待老人和党员的政策。

显然，无论是学生家庭和计生家庭，还是高龄老人和党员家庭，都不一定是贫困家庭，原本用于资助穷人的名额被其他政策的对象所占用。由此，低保评选标准由经济上的穷人转换为具有某种特征的群体，通过采取特征群体甄别而非计算家庭人均收入的方式评选出政策对象²。只要符合政府规定的某一群体特征，就可以成为低保对象。由于地方政府所规定的政策优先群体是以其他政策目标为指向，为了协助完成其他政策目标，Y 乡的农村低保政策沦为其他政策的配角，低保实保对象与低保应保对象并不完全一致。比如，该乡为了鼓励和支持农民送子女读高中，提高当地的教育水平，规定只要家里有读高中及其以上的学生家庭可以获得低保。当地政府将教育政策与低保政策进行捆绑，后果就是“贫富倒挂”，即有钱人有能力支持子女读高中或中专，反而有资格享受低保，而穷人家庭中的孩子多早早辍学，却无资格享受低保。

2. 农村低保政策的正向吸纳

农村低保政策的正向吸纳，是以该政策为主体吸纳其他政策资源，主要是吸纳各项救助政策资源，形成以低保为核心的“政

²国家统计局的数据显示，2013 年农村低保覆盖率达到 8.56%。参见国家统计局：我国农村最低生活保障标准研究 http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjsj/tjcb/dysj/201610/t20161025_1420052.html。实际上，不只是 Y 乡，全国中西部许多农村在评定低保时，都倾向于确定优先享受群体而非通过计算家庭人均收入的方式评选低保。比如，笔者于 2016 年 1 月在湖北 Z 县调查，发现当地评选低保的标准是教育致贫和重残致贫的家庭，7 月在江西 N 县调研时发现，当地评选低保的标准是孤儿、孤人（45—60 岁未娶老婆的人）、夫妻中有重大疾病者、其他生活相对贫困者。

策束”，并将之投入到实保对象身上。就其他各项救济政策而言，则可以借助农村低保政策这一便车保障政策资源的落地。

M县的救助政策包括住房救助、医疗救助、教育救助、临时救助和救灾救济等，是区别于低保政策的独立制度。按照中央规定，各类专项救助制度的政策对象是贫困群体、困难群体，并不等同于低保户。M县规定了享受医疗救助的十类困难群体，在Y乡落实政策时，民政部门直接表示，各项救济政策与低保政策直接挂钩，有低保证明的家庭可以直接享受，非低保户则要视情况而定。

农村低保政策对专项救助政策的吸纳，并非中央政府的授意，但在基层执行政策时，直接将低保对象认定为专项救助政策的主要受益者，中央政府也对之默许。自中央政府至地方政府之所以愿意直接将救济政策捆绑在低保政策之上，原因在于：一是信息不对称，相关部门要对专项救济政策的目标对象进行认定，程序麻烦，过程繁琐，存在一定的管理成本；二是低保户是通过各种评议手段评定出来的保障群体，从逻辑上推理，他们由于经济收入水平低，在教育、医疗、住房等方面的支付能力也比较弱，政府部门理所当然地将低保户认作各类救济政策的目标对象。因此，低保政策就成为专项救济政策资源落地的便车。

问题在于，低保政策作为政策便车，会损害其他专项救济政策执行的公平性^[14]。在农村低保政策与其他救济政策的共同支持下，低保户基本上能够依靠国家解决在衣食、住房、医疗、教育等方面的各种需求。在获得国家全方位的救济之后，低保户不用劳动，就能够保障基本的生存，生活水平甚至会超过非低保户。相比之下，非低保户获得救济政策救济的难度要比低保户大得多，其他救济政策的应保对象则被阻挡在政策之外，丧失了获得政策支持的权利。

农村低保政策通过正向政策吸纳，集聚各项救济政策的政策资源，附着于低保之上的住房、医疗、教育等福利，成为超越低保本身的利益，农村低保政策的救济属性变成了福利属性，完全改变了低保政策的目的与意义。

三、农村低保政策吸纳的推拉力量

政策执行的最高准则在于体现政策的宗旨，防止和消除政策执行失真，维护政策的严肃性，但政策执行失真的现象却时有发生^[15]。温美荣认为，造成公共政策失真的原因包括主体、权力和价值目标等要素的异化^[16]。乡执行农村低保政策时，通过政策吸纳将低保政策变成了其他政策的配角或便车，与政策执行要求和宗旨相悖。从政策运作的过程中可以看出，低保政策吸纳是基层政府主动为之的选择。那么，基层政府为何会选择以政策吸纳的方式来执行农村低保政策呢？

（一）压力型体制逼迫下的选择性执行

与其他科层组织不同，乡镇处于国家和社会的交接点上，这使得乡镇需要面临自上而下的压力型科层制和自下而上的非程式化乡村社会^[17]。因此，当一项政策落到乡镇，既需要乡镇政府向乡村社会传达，也需要乡镇政府参与执行与监督。由于乡镇处在一个特殊的节点，面临着自上而下的压力，上级不同部门的各项政策集中倾泻到乡镇一级，形成了乡镇这一块的压力。尽管乡镇设置了与上级各部门对接的科室，但各科室人手极其有限，经常是一个干部负责全乡的政策传达和政策执行（一般是监督），乡镇干部的执行压力可想而知。比如，Y乡民政办只有一个工作人员，要负责全乡的资料收集、一户一档的整理、系统信息输入、台账建立、人户抽查等工作，还要随时配合完成乡镇的中心工作，基本上每天都在办公室忙得晕头转向。

最为重要的是，由于我国县乡政治处于压力型体制之中，上级党政组织把政策任务和指标层层量化分解，下派给下级组织和个人，责令其在规定的时间内完成，然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩，部分任务采取一票否决制^[18]。尽管乡镇面临多重政策任务，但由于其处于国家行政序列的最底端，只拥有最弱小的权力以及与之相对应的微弱的资源占有量和控制力^[17]，不可能完全均等地实施不同类型的政策。因此，在压力型体制构建的目标体系和考评体系之下^[19]，乡镇会根据不同政策任务差异化的压力要求，对不同的政策进行先后排序，要么整合各种政策，要么优先执行某项政策，要么根据重要程度执行某项政策，而忽略掉其他一些不重要的政策，形成基层政府的选择性执行。来自于上级的政策执行压力，通过乡镇政府内部的

自我整合，形成部门与部门之间、政策与政策之间的合作，从而使得压力得以释放。

在乡镇看来，农村低保政策是常规性政策，上级的考核压力不大，但具有重要的政治意义，乡镇干部会进行政治收益的权衡。在具体执行该政策时，基层组织将之作为二线政策看待，成为被其他政策吸纳的政策资源。在其他救济政策进行救济对象的认定时，该政策发挥重要的政治功能，转身变为核心政策，吸纳和整合其他救济资源，并将资源投入到其认定的目标对象身上。

（二）政策异化收益诱导下的选择性执行

保障最低生活是国家重要的民生工作，同时也是体现我国社会主义优越性的重要政策，中央对于低保政策高度重视。乡镇之所以敢于将农村低保政策作为二线政策执行，不仅仅与上级对于不同政策的考核压力有关，还与低保政策本身的性质有一定的关联。

农村低保政策的目标群体具有两个方面的特征一方面，由于低保政策是一项面对特殊群体的非普惠性政策，低保对象不易确定，且具有流动性，需要每年进行排查和确认；另一方面，农村真正的低保群体是农村中最贫困、最底层和最弱势的群体，他们的能力最差、力量最弱。低保户的不确定性和流动性制约了上级政府对乡村干部具体执行工作的监督。农村应保政策对象则由于能力不足与底层地位，在低保政策瞄准错位、资源稀释的情况下无力发声或不敢发声，难以维护自身应得权益。因此，政府主导政策吸纳的风险小。

农村低保政策是中央政府针对农村困难群体实施的常规性政策，中央政府每年会投放一定数量的资金进行专项救助。农村低保资金不需要基层政府向上争取，资金量还会随着国家救助力度逐年加大而增长。对于基层政府而言，农村低保救助资金是政府的增量资源，是治理乡村社会的重要资金来源，因此希望获得的低保资源越多越好。M县民政局在获知省里要削减该县的低保名额时极为不满，对于乡镇而言，同样希望低保资源不减少。尽管国家对于资金的使用监管严格，但由于政策对象由乡村两级确定，且获益对象广泛，因此乡村两级进行双重合谋³，即乡村干部合谋、干部群众合谋，共同保障基层政府通过“腾笼换鸟”的方式进行政策目标的调换，将农村低保政策资源用到乡镇想用的地方去。

农村低保政策的目标群体制约了该政策执行的透明化，而附着于农村低保政策之上的政策资源，使得基层组织“有利可图”，因此基层组织会在风险小、收益高的情况下，选择牺牲农村低保政策实现自利目标。

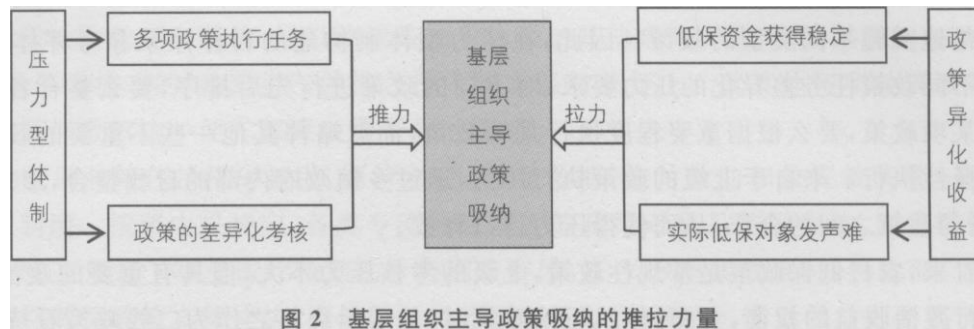
（三）基层组织主导政策吸纳的“推拉理论”

人口学家巴格内最早提出著名的“推拉理论”（Push and Pull Theory），用于解释人口流动的原因。对于政策吸纳的解释也可以借用这一理论进行理解。实际上，压力型体制的逼迫与政策执行异化的收益，构成了政策吸纳的推拉力量。压力型体制是促使乡镇进行政策吸纳的一股推动力量，而政策执行异化，由于风险小、收益高，成为了拉动乡镇采取政策吸纳的重要力量，这两股力量形成政策吸纳的合力，共同促使农村低保政策陷入到政策吸纳的洪流中（见图2）。

从乡镇的角度来讲，政策吸纳能够转换任务压力，利用已有政策资源，为地方政府减轻工作压力，降低了政策执行工作的交易成本。然而，由乡镇政府主导的政策吸纳，却使得农村低保政策彻底丧失了自身的独立性，致使政策标准严重泛化，低保对象瞄准错位，政策变形严重，政策效果大打折扣。

³由于低保政策认定的贫困对象获得国家的认可，在执行其他救济政策时，低保对象成为了这些政策普遍认可的目标对象，国家对之表示默认。因此，当其他救济资源投入到低保对象身上时，上级基本不会审查，无政治风险。

乡村两级合谋一方面表现在乡村干部合谋上，即二者实现利益交换，比如乡镇干部默许村干部成为低保户，村干部将乡镇干部的关系户纳入到低保名单中。另一方面表现在干群合谋上，乡村干部为了平息纷争，允许村民轮流坐庄获得低保或一户一个低保名额，如调查的一个村寨中，2/3的家庭都曾获得过低保。



四、政策吸纳下农村低保政策的执行后果

农村低保政策下达到基层以后，政府部门基于现实环境和自身利益的选择，经过多重政策调试，将不同政策进行了整合，形成错综复杂的政策关系。对于基层政府而言，通过政策吸纳的方式落实农村低保政策或许是一种理性的选择，但就政策本身而言，政策吸纳产生了一系列后果，从而影响到农村低保政策的落实效果。

首先，政府主导下的政策吸纳，使得农村低保对象的标准和范围被改变，低保对象瞄准错位，覆盖范围扩大。Y乡各村评低保时，只要与政策沾边的家庭都被纳入到低保户中，比如有独生子女、学生、残疾人、病人、老人、党员、精神病人等人员的家庭，按照要求都可以纳入低保中。在村庄内，大多数家庭都有上述群体中的一种，因此都可以入选。由于低保政策附着各种救济资源，使得“低保户”成为村民们趋之若鹜的“香饽饽”^[3]，当一些未入选的村民看到其他村民获得低保后，他们也会积极寻找关系，为自家争取一份低保，从而产生一些关系户、贫富倒挂户，以至于Y乡N村有一半以上的村民吃过低保。

其次，农村低保政策资源被稀释，应保对象没有获得足够保障，政策效力低下。由于入选的家庭太多，Y乡政府担心过不了关，在实际操作中，将低保户变成低保人，通过多户低保家庭共用一个账户的方式发放低保金。尽管大多数村民都可以享受低保资源，但低保资源被严重稀释，低保政策并未发挥应有的效果。现在，Y乡一些村庄中仍有一些村民没饭吃，依靠吃野菜度日，还有少数适龄儿童不能上学。

最后，农村低保政策之上的附着利益促使农民高度依赖该项政策，救济资源变成福利资源乃至家庭财产继承资源，滋生农民“等、靠、要”心理。Y乡村民方面因资源集聚，积极申请低保，当申请成功后，他们出现困难的第一反应是寻求上级救济；另一方面在获得低保资格后设法不被退出，大量村民为此留在家中而不外出打工，年轻的打工者保持“在外打工半年、在家过半年春节”的常态。农民将低保金和低保附着资源视为重要的收入来源，最为极端的情况是，有享受低保的老人去世之后，将自己的名额留给儿子继续享用，低保名额成为财产继承的一部分。

由此可以看出，在Y乡基层政府的主导下，以农村低保政策为核心的政策吸纳不仅未能有效保障贫困户的正常生活，反而增加了村民对于国家的期待与依赖，遏制了他们的劳动积极性，这一效果与国家的政策目标完全背离。

五、结语

一项公共政策自其产生起，就拥有自身的对象、目标、价值、行为规范等要素^[20]，自成一套完整的规则体系。理想状况下，公共政策的执行要依据规定的行为规范，选准政策对象，完成预期目标，实现预定价值，由此才能认定这项政策执行有效。由于政策制定到政策执行之间存在着一定层级的距离，这一距离给政策目标在传递过程中出现信息扭曲和偏差提供了机会，从而产生各种政策走样的现象^[21]，政策吸纳即是属于其中一种政策走样的类型。

学界关于政策执行偏差的研究，主要着眼于从自上而下的角度去讨论。比如谭秋成指出，由于政策目标难以度量、公共部

门激励不足、政策不完备等问题，造成了“农村政策执行走样”^[13]本文则将“基层政府”作为研究主体，讨论基层政府在政策执行中的内在逻辑，强调基层政府利用自主空间策略执行政策的一面。在政策执行过程中，乡镇政府根据本地实际情况执行政策，形成政策吸纳，一方面是科层体系内部繁杂的政策任务下压所引发的基层反应，另一方面是基层行政力量基于现实状况与社会力量合谋的结果。基层政府有意为之的行为，既与体制性的客观因素相关，也与地方治理的内生需求相关，即政策吸纳具有主客观的合理性。

然而，基层政府将不同政策进行整合以后，不同的政策对象、目标和价值就会打架，各项政策执行的效果就会受到影响，政策目标被异化，政策资源被浪费，底层的政策实践与中央的政策意图甚至会出现彻底分裂，进而影响到基层治理与国家治理。因此，基层政府在政策执行时，需要在中央政策目标与地方发展目标之间寻找平衡，明确政策执行的原则与底线。就农村低保政策的执行来看，该项政策具有明显的政策伦理性，政策目标着眼于解决底层群众的基本需求，资源使用的效率与政策落实的状况关乎到社会基本的公平与正义，关乎到国家和党的合法性。基层政府在政策执行中，就必须以基本的国家伦理与公平正义作为底线，以政策执行的独立性作为基本原则，从而保证政策资源使用的有效性和国家的合法性。

参考文献:

- [1] 汪三贵, PARKA. 中国农村贫困人口的估计与瞄准问题[J]. 贵州社会科学, 2010(2):68-72.
- [2] 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):141-150.
- [3] 李忠林, 崔树义. 我国农村低保的现状、问题与对策[J]. 东岳论丛, 2009(8):49-56.
- [4] 童星, 王增文. 农村低保标准及其配套政策研究[J]. 天津社会科学, 2010(2):49-51.
- [5] 韩华为, 徐月宾. 农村最低生活保障制度的瞄准效果研究——来自河南、陕西省的调查[J]. 中国人口科学, 2013(4):117-125.
- [6] 高翔, 李静雅, 毕艺苇. 精准扶贫理念下农村低保对象的认定研究——以山东省某县为例[J]. 经济问题, 2016(5):73-79.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 梁晨. 农村低保政策的基层实践逻辑——以武陵山区某村为例[J]. 贵州社会科学, 2013(10):67-71.
- [11] 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.
- [12] 仇叶, 贺雪峰. 泛福利化:农村低保制度的政策目标偏移及其解释[J]. 政治学研究, 2017(3):6344.
- [13] 谭秋成. 农村政策为什么在执行中容易走样[J]. 中国农村观察, 2008(4):2-17.
- [14] 张浩淼. 关于我国专项救助制度建设的思考[J]. 学习与实践, 2007(6):114-118.

-
- [15] 张爱阳. 公共政策执行缘何失真[J]. 探索与争鸣, 2006(2):31-32.
- [16] 温美荣. 论公共政策失范问题的发生机理与治理之道[J]. 中国行政管理, 2014(12):95-99.
- [17] 欧阳静. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权以桔镇为研究对象[J]. 社会, 2009(5):39-63.
- [18] 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. 1998:28-32.
- [19] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2):61-92.
- [20] 王传宏, 李燕凌. 公共政策行为[M]. 北京: 中国国际广播出版社, 2002:7-8.
- [21] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5):61-79.