

# 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

向征, 左停

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)

**摘要:** 实地调查发现, 农村低保制度在乡村现行治理结构下出现失效现象。而其根源在于乡镇和村组织之间的实施监督关系变异为乡镇和村之间的合作共赢关系, 导致低保三级评议制度实施中出现种种偏差, 如将低保享受资格作为“惩罚”工具, 将低保指标作为工作顺利开展的“抚慰”、“公关”手段等。其深层原因包括村级组织受到乡镇干涉而难以实现独立评议, 乡镇监督实际上成为乡镇和村两级组织的“合议”, 以及县一级组织监督的实质性缺失等。解决此问题的关键在于重构乡镇和村组织间的制度理性, 强化监督, 促进村民在评议中的参与。

**关键词:** 农村低保政策; 三级评议; 乡镇政府; 村民组织; 制度理性

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)02-0042-06

## Analysis of the failure of three-tier appraisal system of rural minimal living security system: taken Town K in Province G as example

XIANG Zheng, ZUO Ting

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

**Abstract:** After analyzing the field data, it is found that the three-tier appraisal system of rural minimal living security system three-tier executed under the condition of rural governance is sometimes out of order. This paper thinks that the failure caused by the following reasons: in the relationship between the town and village-level organizations, the villages-level organization are often unable to achieve independence in the appraisal; the monitor of Township Authority has in fact become the "collegial" between the two organizations of towns and villages, and because of the "tacit agreement" of the township and village organizations, it is rather easy to lead to arbitrary operations; and the external incentives of the failure of three appraisal system is the substantive deficiencies of the monitor county-level organizations. Finally, this paper raises some measures to resolve this problem: to establish institutional rationality between the inter-organizational of towns and villages, to strengthen supervision and to promote the participation of villagers in the appraisal.

**Key words:** policy of rural minimal living security system; three-tier appraisal system; local government; village-level organization; institutional rationality

### 一、问题的提出

随着农村低保政策的不断试行及全面铺开, 国内学界对于农村低保政策的研究也逐步丰富: 从低保政策设计理念来看, 官翊(2006)对我国低保制度建设过程中产生的对低保制度的认识不足问题进行了研究, 分析了低保制度中农民的赋权和无权的悖论,

从政府责任角度提出了相关建议<sup>[1]</sup>; 吴玲、施国庆(2005)对我国低保政策中的救助对象、救助方式的设计, 以及实施理念进行分析后认为, 我国最低生活保障制度在实施过程中还存在许多伦理缺陷<sup>[2]</sup>。从具体的制度设计来看, 贺大姣、胡象明(2008)从农村低保制度的社会公正的目标价值取向的角度对我国农村最低保障制度进行了分析, 指出了我国现有农村低保制度中的不公平现象, 并提出相应的举措建议<sup>[3]</sup>。从低保制度的对象瞄准来看, 李小云、董强等(2006)通过实地调研对低保制度的瞄准偏差现

收稿日期: 2010-03-24

基金项目: 加拿大国际发展研究中心资助项目

作者简介: 向征(1985), 男, 湖南平江人, 硕士研究生, 研究方向为城乡社会保障政策。

象进行了划分与分析<sup>[4]</sup>；邓大松、王增文(2008)则从硬制度及软环境两个层面，对建立一套识别低保群体的指标体系进行了讨论<sup>[5]</sup>。从农村最低生活保障制度的实施来看，杜毅，肖云(2009)通过实证研究，从政府重视不够、农村低保工作缺乏力度、保障范围较窄、保障效果较差、运行流程不规范、管理粗放化、资金缺口大、来源渠道单一、配套措施不完善、衔接机制尚未建立等方面对农村低保政策实施中的问题进行了分析并提出相应的对策<sup>[6]</sup>；洪大用(2004)，陈玉光等(2006)通过对农村低保政策实施的法律制度保障的分析认为，从整体上看我国尚无专门规范农村低保工作的全国性文件，更没有专门的法律和法规来保障广大农民作为国家公民所应享有的受保障权，造成了农村低保实施中的不规范行为<sup>[7-8]</sup>。贺雪峰(2008)对最低保障制度成为乡村组织的治理手段的这一变异现象进行了调查，分析了低保制度变异为乡村治理手段的治理机制和乡土环境条件<sup>[9]</sup>。以上对低保政策的研究均基于低保政策的制度理念、具体设计层面以及制度设计等对低保政策实施的影响。从更广阔的视野来看，农村低保制度的推行面临着特定的乡村社会环境和乡村治理生态，其效果还应基于特定的乡村环境进行研究，而乡村各利益主体之间的社会生态关系则是其中的重要治理环境。低保政策实施面对的乡村治理主体往往不只是村级组织，乡镇政府及其与乡村组织的互动关系，构成了一个更宽广和复杂的乡村背景，制约着相关政策的实施效果。为此，笔者将低保政策实施放入到基层的乡村背景下，基于乡村治理中乡镇政府及其与村级组织主体间关系背景，对G省K乡低保政策的三级评议制度实施情况进行分析。

## 二、农村低保三级评议制度设计与运作

K乡辖3个行政村37个村民组，生产以农业为主，2008年农民人均纯收入3210元。K乡的低保标准是家庭人均收入低于780元，保障水平分为三个层次，第一类为每人每季度150元，第二类每人每季度120元，第三类每人每季度100元。目前低保覆盖率占到全乡总人口的8%左右。

### 1. 农村低保三级评议制度的设计

K乡所在县低保评议制度为县、乡、村三级评议。三级评议是动态评议，每一个季度对低保对象进行一次审核调整，保证低保享受人员的动态流动性。低保的评议以各村组为主体，乡镇组织负责对村组提交的评议名单进行监督审核；乡镇审核后的名单提交给县一级民政部门审核，县级民政部门审核后最终确认保障人员。为了使低保审核结果公开公正，制度设计中还有三级张榜公示制度。对各级的评议名单要求分别张榜公示，其中各村组对初步评议的结果，需要首先在村组正式公告栏中张榜公示三天，接受村组居民监督，后将评议名单提交到乡镇政府，经社会事务办审核后，确定的名单在乡镇的正式公告栏中张榜公示三天接受监督意见，后将名单提交县民政部门审核，县民政部门审核通过后，正式确定享受低保名单，并委托乡镇政府张榜公示，县民政部门对乡镇政府低保实施与管理进行监督检查。

从制度设计来看，这是一个完整的三级评议过程，以村组为评议主体，乡镇以及县民政部门逐级审核并监督，另外通过公示制度来保证评议结果接受广泛的监督。可以看出，虽然低保的评议是以村组为实施主体，但实际上乡镇组织是责任的真正承担者，因为制度设计中是县乡两级监督参与，乡镇组织一方面对下监督村组的评议审核，另一方面对上接受行政序列中上级的监督考核，在低保政策推行中负有更重要的责任。然而，这种村级组织作为实施主体，而乡镇组织作为监督主体和责任承担主体的制度框架模式，在现有的基层乡村体制和文化背景下，却有着的不同的运作逻辑。

### 2. 乡镇—村关系下农村低保三级评议制度的运作

K乡的低保政策由乡镇社会事务办统一实施管理，并负责组建村组两级低保评议小组。从低保评议小组人员组成结构来看，为行政村全体干部、各村民组组长以及村民代表。值得注意的是，评议小组组成人员结构中还有乡政府的驻村干部以及乡社会事务办干部(表1)。

表1 K乡低保政策评议小组人员组成

| 身份 | 行政村两委干部 | 村民组组长 | 驻村及社会事务办乡干部 | 村民代表 |
|----|---------|-------|-------------|------|
| 人数 | 4       | 10    | 3           | 4    |

整理自：K乡某行政村低保评议小组会议签到表

从表1来看，评议小组的主体是村组干部，村民代表比例低。而驻村乡干部与乡社会事务办干部的参与则比较微妙。据了解，村组与乡镇政府的两级评议往往就是在这样一个评议小组的运作下共同完成的，村组评议、乡镇监督的制度运作实际上直接转化为乡镇和村的共同评议。

除了制度运作的变化之外，从K乡低保评议的实际实施过程来看，乡镇和村两级组织之间已经达成了某种制度外的“默契”。笔者调查过程中，正逢K乡低保动态评议的季度评议阶段。乡镇社会事务办公室虽在乡镇和村全体干部例会上宣布了县政府关于低保季度评议名单上报的通知，要求各村组开会讨论低保名单的调整情况，并尽快上报到乡社会事务办，以应对县里的检查，但从调查了解的情况来看，K乡所在的三个村都没有召开评议小组会议，驻村的乡干部也没有能够参与名单调整，其他几个行政村的低保名单最后均由村干部自主确定。其中一个行政村即是通过村干部商量后确定一户退出低保的人员和两户新进入低保的人员，并在会议现场以口头形式通报给社会事务办，且当即获得承认。对于这种情况，相关村干部进行了解释，并且得到乡政府社会事务办的理解：一方面，每个季度的低保评议，人员变动不大，而大家对村民的情况比较熟悉，所以不需要召开评议小组会议；另一方面，乡干部们其他工作比较忙，没有时间组织或参与评议会议。尤其是对这种村干部们“不听招呼”、不按制度办事的行为，乡社会事务办的负责人坦言“很自然”，也“很无奈”。

从以上的情况可知，三级评议制度作为一个以村组织为实施主体，层层监督制约的制度设计在乡村基层实际的操作过程中出现了明显偏差和缺漏：乡镇和村组织之间的实施监督关系变异为乡镇和村之间的合作共议关系，导致监督缺失，进而导致了低保制度的“失灵”。

### 三、农村低保三级评议制度实施的偏差

#### 1. 将低保享受资格作为“惩罚”工具

在K乡“两基”工作检查期间(2008年9月份)，会议决议：“不配合两基工作的农户，所享

受的低保、危房改造政策全部取消。”另外，社会事务办W主任透露，凡是违反计划生育超生要罚款又同时享受危房改造政策的农户，在没有缴纳罚款之前，绝不能享受任何政策。显然，K乡简单地将低保制度异化为惩罚工具。所谓村民不配合乡镇工作，无论何种原因，这都不能作为剥夺村民接受国家救济资格的理由；尽管《计划生育法》规定超生的家庭必须按标准交纳社会抚养费，但将超生罚款与享受低保待遇“捆绑”，显然不妥。低保制度的指向应该很明确，就是为困难者提供最低生活保障，承载诸如“不鼓励超生”之类过多的教化任务只会扭曲低保政策的救助初衷(曹林：制度指向应该简单明确，《上海青年报》，2006-09-05)。

#### 2. 将低保指标作为“抚慰”手段

有过8年基层工作经验的乡派出所Y所长透露，乡政府招商引资建设工厂需占地的时候，为缓解部分农户的对立情绪，往往会给与低保指标作为“抚慰”手段，以顺利拆迁和占用农田。这一点在W主任处也得到证实：“引资占用农户的地，农户闹情绪，领导打招呼了要给他们低保，也就给了。”Y所长和乡政府另一位干部还透露，计划生育工作不能顺利进行的时候，对于极不配合做上环或结扎手术的村民，乡政府为了完成任务，也会以给与低保作为条件而要求村民配合。还有一个案例是：K乡某陈姓农户，家庭困难较多：老人过世、女主人生病。恰逢乡镇修建机耕道需要占他们家里的地(根据国家政策，机耕道占地没有补贴)，陈户人家“闹情绪”，阻挠动工，该户所在村村干部于是承诺给与其低保予以“抚慰”，陈姓农民才答应配合乡镇工作。

#### 3. 将低保指标作为“公关”筹码

乡镇或县级政府也会将低保指标作为获取上级各类项目的“公关”筹码。如部分政府领导往往指示要给上级领导或项目审批部门领导的亲戚以低保指标，以便顺利拿到项目，获得资金。此外，乡镇干部下乡办事遇到困难时，也会将所办事宜与低保挂钩。如K乡干部到农户家统计计生工作人口信息时，为了让厌恶计生工作的村民配合而准确地登记信息，陪同的村干部就会如此“游说”：

这次登记信息的目的是为了按人数核对农业补贴的,或者作为给农民低保救济的凭证。

低保政策实施过程中尽管存在以上几种偏差现象,但如K乡D村C副主任所言,这些情况并不是很多,大约占到全部低保名额的10%左右,其他的均为正常名额。同时,C副主任对乡政府对低保政策实施中的这些“干预”和操作都表示理解,“基层工作不好做,这都是为了干工作。”C副主任也表示,“这样的操作使乡政府工作好做了,而作为村干部,自己的工作不好做了,群众那不好交待了,但是村干部们还是要服从政府领导,配合政府工作。”

从实施的偏差情况和C副主任的表述来看,一方面,低保政策的实施在一定程度上成为了乡镇和村干部之间“商量着干”,在制度操作上互相妥协;另一方面,低保政策的指标成为乡镇和村政府在乡村治理中的一种手段和资源。这反映了低保政策在乡村基层环境中实施的非理性化操作现象。

#### 四、农村低保三级评议制度偏差的原因

政策制度在乡村实施过程中所出现的各种问题,绕不开我国现行基层政治权力体制的困境,摆不脱当前农村社会改革中基层民主和财政体制的矛盾和冲突,走不出我国传统农村“乡土社会”的藩篱<sup>[10]</sup>。农村低保政策的三级评议失灵的原因同样很难绕开基层治理体制中乡镇和村等各治理主体关系,以及传统熟人社会的乡土背景。

##### 1. 乡镇—村组织关系的变异

基于税费改革后乡村治理资源的有限性及特定乡土背景,贺雪峰对村级组织将低保政策的变异为治理手段有过论述<sup>[9]</sup>,但是,低保资源的变异往往不只停留在村级组织的层面,乡镇和村两级组织的共同推动,往往是农村低保评议制度变异的另一个层面。而乡镇和村两级共同评议的制度操作,以及乡镇和村在低保评议过程中达成的合作“默契”,又有着乡镇和村内在关系的微妙性。

一方面,从乡村治理体制来看,村级组织作为村民的自治组织,虽然不是名义上的行政主体,但事实上仍然是乡镇政权的“延伸机构”,因为“国家的体制性权力虽然收至乡镇,但功能性

权力却进一步向下延伸”到“村两委”<sup>[11]</sup>。从调查的情况来看,K乡镇政府对村级组织有着很强的支配性,一个最突出的例子就是在每周乡镇领导主持的乡镇和村全体干部工作例会上,党政领导往往以“党政决定”的形式要求各村级组织积极配合乡镇完成各种上级政府布置的任务,具有很强的制约性,而各村干部对各项政府下派的任务也是莫不遵从。在这种情况下,作为三级评议制度中处于主体地位的村组织评议工作往往容易受到乡镇组织的某种干涉,这势必对村级组织评议主体的独立性造成影响。

另一方面,在压力型体制任务压头、税费改革后治理资源极为有限的情况下,乡镇一级组织在乡村治理中对村级组织同样有着较大的依赖。不论是上级下派的各种任务(如K乡种植产业化的种植任务分村到组的工作,计划生育的入户做工作等),还是平时的乡村治理都需要依仗村一级组织,而这种依赖在乡镇和村两级组织非制度化的层级关系下,凭借乡村基层特定的带有“乡土性”的“熟人社会”中<sup>[12]</sup>注重礼俗关系的传统文化的影响(K乡地处少数民族地区,文化乡土性尤为突出,如一个行政村副主任的儿子结婚,全乡干部都去道喜),导致乡镇和村组织关系往往向着模糊地带发展,结成某种制度外的互利共同体,并演变成在执行来自上级部门特别是中央政府的各种政策指令时,碍于情面等因素而不按制度进行操作,在制度运作中互相妥协甚至“共谋”,“上有政策、下有对策”的各种手段予以应付,导致了实际执行过程偏离政策初衷<sup>[13]</sup>。由K乡低保评议过程中乡镇和村两级组织的非制度性操作默契来看,乡村组织的低保评议就很难受到乡镇组织监督,或者监督流于形式。乡村基层体制与文化背景中的乡镇和村组织的合作共议关系构成了低保政策三级评议制度失灵的内在原因。

##### 2. 检查程序化——县级部门监督实质性缺失

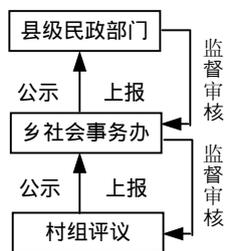
三级评议制度实施过程中,由检查监督的程序化问题导致的县级机构的监督缺失同样是其失灵的一个重要的外部诱因。从调查的情况来看,在K乡实施的三级评议制度中,县级部门的监督实施是以定期或不定期的检查方式进行,时间往往集中在每个季度

的动态评议之后，检查达到的监督效果并不明显。

如 K 乡乡政府 2008 年 12 月和 2009 年 6 月召开了两次低保“ 整改 ” 会议，讨论县低保工作检查组检查反映的问题并提出“ 整改 ” 措施。从两次会议记录来看，参会人员是乡政府负责低保工作的一位副乡长、乡社会事务办干部及全体行政村干部。问题主要有：1)“ 乡上及村上主要街道没有张贴政府低保政策的宣传标语 ”；2)“ 乡镇社会事务办没有相关低保评议及其它会议的会议记录 ”；3)“ 低保名单人员出入记录表格上，没有说明退出低保的人员和新进入低保名单的人员各自的情况及退出或进入的原因 ”；4)“ 村上没有低保名单的公示栏 ”等(资料来源：K 乡社会事务办公室低保工作会议记录)。可以看出，县低保工作检查组两次检查指出的问题，偏重于材料的整理和程序化的修补，呈现形式化的特点。当然，第四个问题，即低保名单的公示栏问题，因为涉及到低保的公示制度，具有实质性的意义。但是 K 乡落实“ 整改措施 ” 的办法却是以照相的方式将公示栏拍下，将相片装进档案袋以应对检查。

总体来看，低保三级评议制度出现的失灵，有着乡村基层体制与文化环境下乡镇和村组织间微妙关系的内在原因，一方面村级组织的主体地位往往在乡镇和村关系中受到干扰，无法实现独立评议；另一方面，乡镇组织对村级组织评议的监督也在特定的乡土治理背景中消解。这样，低保的三级评议制度中的村组评议，乡镇监督实际上成为了乡镇和村两级组织的“ 默契 ”，而且这种“ 默契 ” 往往容易因为乡镇和村组织的“ 默契 ” 性而导致随意性操作，造成三级评议制度的失灵以及低保评议制度的非制度理性化。而三级评议制度失灵的外在诱因则表现为，县一级组织监督的实质性缺失又构成了乡镇和村两级组织非制度理性合作的逻辑背景，最终造成低保三级评议制度推行的偏差，见图 1：

三级评议制度：



演变后：

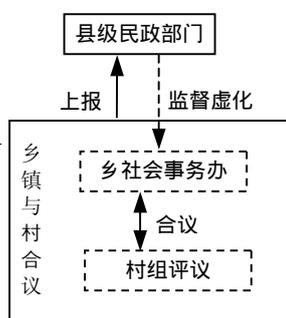


图 1 三级评议制度失灵演变图

### 五、农村低保三级评议偏差的治理

从以上分析来看，从根本上解决低保评议制度中“ 三级评议 ” 偏差的问题，不能只试图着眼于对具体制度的修修补补，而应着眼从内在和外层面处理好乡村基层制度文化环境中乡镇和村两级组织的关系以及切实促进村民的参与。

#### 1. 重构乡镇和村组织间的内在制度理性

基于治理资源有限的背景，在压力型体制的任务导向以及乡土性熟人社会注重礼俗关系的背景下，乡镇和村级组织往往容易结成体制内“ 默契 ” 和体制外“ 默契 ” 的互动机制。这种互动机制产生的后果，一方面往往是处于体制内相对弱势一方的村级组织被剥夺了相对独立性，其作为村民代言人的自治组织作用发挥有限，在相关的政策推行过程中成为“ 上级 ” 行政命令和工作推行的代言者；另一方面，村级组织往往不易受到处于“ 指导 ” 层面级的乡镇组织的监督管理，村级组织在政策推行过程中某些非规范化的操作行为无法受到有效的监督而使制度性的行为规范流于形式，不利于相关政策制度的有效推行。

从低保政策的三级评议制度的实施偏差来看，制度的变相操作与制度外的默契便是基于这样的逻辑。因此，这必然要求从两个层面着手建立一种良性互动的乡镇和村组织关系，首先，法律关系上要真正明确乡村组织的作为村民选自治组织的独立的法律地位与代表村民公共利益的法律职责，规避乡镇组织对其正当工作推行和职责履行的干预，这也应是考核基层乡镇组织依法行政的一个重要方面，是建立良性合理的乡镇和村关系，促进乡镇组织理性行政的基本前提和必然要求。其次，在具体的政策层面，应注重政策设计的科学性，对乡镇、村两级组织的责任要具体明晰，方便责任的监督落实，不留下政策模

糊地带给默契化操作留下空间。这是对构建良性乡镇和村关系的基本支持和保证。

## 2. 加强监督，县级部门切实履行责任

县乡村三级组织往往是基层治理中最重要也是被论述最多的组织关系，在具体的基层治理以及相关政策落实与基层工作推进中，乡镇和村两级组织之间往往有着更紧密的联系，更充分的信息沟通与更强的利益互补性，而由此产生的乡镇和村的“抱团”以及县级组织在乡村基层运作力的相对弱化往往容易“架空”与削弱县级部门的治理能力，不利于相关政策在基层的良好实施。而低保三级评议中县级组织的监督程序化导致的监督的实质性缺失的现象便是这种情况的反映。因此，加强县级组织的监督，提升县级组织的监督能力，应成为在制度设计与政策推行中应有题中之义。如实行内部监督检查制度。县级民政部门应强化工作监管，对农村低保工作的申报、审批、资金的发放、动态管理及整体工作进行逐一检查，强化层级监督；强化纪检、监察部门的监督。应发挥县级纪委和监察部门的监督作用，参与农村低保对象的评议、调查、审核、审批和动态管理等各个环节。纪委应把农村低保纳入工作重要议事日程，参与低保评定的全过程，低保重点村召开评议会议时必须在场监督，并每年会同乡镇人大组织、人大代表对本乡镇农村低保工作至少进行一次随机抽查评议。

## 3. 切实促进村民参与

可以看到，在关于乡镇和村组织关系以致县和乡和村关系的讨论中，很多具体的政策实施时，村民往往成为一个缺失的参与群体。不论是乡镇和村和村民的微观层面的互动，还是乡村基层政策实施过程中的自下而上的监督，村民往往容易成为被忽视的群体。在低保评议制度中，不论是在评议过程中的参与度，还是对评议结果的知情度(低保公示制度的落空)，广大村民的参与性都相当的脆弱。从而村民维护自身权益的能力与机会也相当有限。促进村民对政策过程的参与应是促进政策良好推行的重要保障。而促进村民的参与，一方面要加强村民的主体意识，将村民由对现状的自在性的不满引导至合理的表达和参与方式；另一方面要在具体的政策设计层面为村民参与设置更多的通道和保障，要

将村民的参与作为政策本身的一部分并作为政策落实的最终评价指标之一。

通过对三级评议制度的典型案例分析发现，低保三级评议制度出现的失灵受乡镇和村两级组织的内在微妙关系以及县级监督影响。总体来说失灵是由以下利益关系和制度因素所影响：村级组织在乡镇和村关系中往往无法实现独立评议；乡镇监督实际上成为了乡镇和村两级组织的“合议”，容易因为乡镇和村组织的“默契”性而导致随意性操作；县一级组织监督的实质性缺失又构成了乡镇和村两级组织非制度理性合作的逻辑背景。解决低保的三级评议制度在乡村实施的偏差问题，不能仅仅停留在对制度本身的修修补补上，而需通过理顺乡镇和村两级组织的关系，加强县级组织的监督，促进村民主体性参与等作为治理三级评议制度偏差问题的良策。

## 参考文献：

- [1] 官翊. 农村最低生活保障制度悖论分析[J]. 求索: 2006(7): 91-93.
- [2] 吴玲, 施国庆. 我国最低生活保障制度的伦理缺陷[J]. 南京师范大学学报: 社会科学版, 2005(2): 20-25.
- [3] 贺大姣, 胡象明. 论农村低保制度设计的社会公正价值目标[J]. 求索, 2008(4): 87-89.
- [4] 李小云, 董强. 农村最低生活保障政策实施过程及瞄准分析[J]. 农村经济问题, 2006(11): 29-33.
- [5] 邓大松, 王增文. “制度”与“软环境”下的农村低保对象的识别[J]. 中国人口科学, 2008(5): 18-25.
- [6] 杜毅, 肖云. 农村最低生活保障实施的问题与对策研究[J]. 西北人口, 2009(1): 13-17.
- [7] 洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2004.
- [8] 陈玉光, 刘效敬, 刘玫. 建立农村“低保”面临的问题及对策[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2006(1): 33-36.
- [9] 贺雪峰, 刘勤. 农村低保缘何转化为治理手段[J]. 中国社会导刊, 2008(4): 22-23.
- [10] 杨嵘均. 乡(镇)村关系视阈中“村务公开”的困境及其破解路径[J]. 中国行政管理, 2007(5): 108-111.
- [11] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 28.
- [12] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 6.
- [13] 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): 1-25 .

责任编辑: 陈向科