刘宇. 政策强化执行：农村人居环境整治中农民动员的实践机制及生成逻辑——以湖北省L镇董村为例［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（3）：105-115.
LIU Yu. Strengthening policy implementation：practical mechanism and generative logic of farmer mobilization in the improvement of rural human settlement environment——A case study of Dong village in L town of Hubei Province［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（3）：105-115.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.03.011

政策强化执行：农村人居环境整治中农民动员的实践机制及生成逻辑

——以湖北省L镇董村为例

刘宇
（华中科技大学 法学院，湖北 武汉 430074）

摘 要：如何充分发挥农民主体作用，动员农民参与农村人居环境整治是实现农村环境善治的重要议题。村级组织在农民动员中发挥着重要作用。研究发现，村级组织通过政策强化执行的方式激发农民的参与积极性。政策强化执行是指政策执行主体就政策原有的执行方式和内容进行强化变通，使其更符合政策目标群体的实际需求，从而达到更好的政策实施效果。具体表现为三个方面：强化政策宣传以营造全民参与氛围，强化政策内容适配度以提高农民参与意愿，强化农民权益保障以提高农民参与能力。村级组织对政策的强化执行是村级组织能动性、村庄社会公共性和整治任务政治性共同作用的结果。

关键词：农村人居环境整治；村级组织；政策变通；农民动员
中图分类号：C912 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）03-0105-11

一、问题提出

党的二十大报告提出：“深入推进环境污染防治。提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治。”农村人居环境整治是实现乡村生态振兴的难点和重点问题，其根本目的在于为广大农民创造健康舒适的居住环境，满足人们对美好生活的需要。党中央、国务院出台一系列政策措施推动农村人居环境整治，尤其是2018年《农村人居环境整治三年行动方案》的实施，扭转农村长期以来存在的脏乱差局面，使农村人居环境质量得到极大改善。尽管如此，当前的农村人居环境仍存在总体质量水平不高、区域发展不平衡、基本生活设施不完善等问题，对此，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》（以下简称《行动方案》），加快农村人居环境整治的提升。该方案明确提出要“充分发挥农民主体作用”，强调对村民的组织动员，激活乡村生态振兴的内生动力，从而确保农村人居环境整治的成效。由此可见，农民的充分积极参与是进一步改善农村人居环境的关键，而农民的参与缺失也是当前农村人居环境整治的主要困境，农民主体地位始终未得到充分尊重，农民参与积极性和主动性仍有待进一步提升[1]。因此，农村人居环境治理的农民参与问题成为政学两界密切关注的问题。

学界对于农民参与农村人居环境整治的研究

收稿日期：2024-09-13 **修回日期：**2024-10-08
基金项目：2022年度国家人权教育与培训基地重大项目“新时代农民人权保障和基层治理现代化的相互促进机制研究”（22JJD820044）
作者简介：刘宇，研究方向法律社会学与基层治理。

分为三种路径：一种是主张行政主导，认为农民个体在政策的多重互动中会构建制度认同并参与其中[2]。二是主张村民自治，认为农村人居环境的改善属于农民生活实践范畴[3]，农民个体是在环保意识[4]、村庄归属感[5]的培育及社会规范和社会监督[6]的建立过程中，逐渐提高参与意愿和参与能力的。三是主张协作治理，认为农民个体的参与积极性是在行政驱动和村庄内部动员的共同作用下得以激活[7]。前两种研究路径分别是从国家中心视角和社会中心视角出发，关注的是在促进农民参与的过程中，国家所能提供的制度条件或村庄原本所具备的资源条件，然而却忽略这些制度、资源条件得以发挥作用的实践路径。第三种研究路径则注意到国家和社会能够在“第三领域”中通过观念沟通、利益联结、关系理顺等互动方式发挥各自优势，共同促进农民参与。这在相当程度上弥合前两种研究路径的不足，关注到国家与社会的互动共同构成农民参与的基础。除此之外，国家与社会的互动过程离不开中介主体的有效对接，作为国家“代理人”和村庄“当家人”的村级组织便扮演着该中介主体角色。因此，关注农民参与中村级组织的作用至关重要。有学者认为，村级治理的行政化削弱了村级组织回应村民需求的能力，导致干群关系疏离[8]，因此在农村人居环境整治的农民动员过程中，村级组织处于弱动员甚至无动员的被动地位，相较之下，国家的资源供给和制度设计是更为主要的影响因素。然而调研中发现，即便村庄所面临的资源供给和制度环境相同，不同村庄之间也会呈现出差异化的农民参与状态，这是上述观点所无法解释的。实际上，村级组织具备群众基础、号召力和组织力，对于激发农民参与积极性而言仍是不可替代的组织优势[9]。在农村人居环境整治过程中，村级组织既是国家政策的直接执行者，也是村民需求的直接获取者，其对政策目标与村庄需求的匹配对接方式是影响农民参与积极性的重要因素，村级组织在农民动员的过程中也有相当程度的能动性。因此，研究将从政策实践的角度出发，探究村级组织匹配对接人居环境整治政策目标与村庄需求的方式，并提出“政策强化执行”的变通执行模式，以期为农村人居环境整治中农民主体作用的发挥提供一般性借鉴。

二、文献综述

（一）村级组织动员农民参与农村人居环境整治的研究

公民参与是影响公共政策执行效果的重要因素[10]，农村人居环境整治作为一项公共政策，其执行效果深受农民群众参与的影响，而如何动员农民参与政策执行是公共政策在村庄社会落地的重要环节。既有研究主要从资源支配、制度供给、组织再造、文化网络四个视角出发对农民参与政策执行的动员机制进行讨论。在资源支配视角下，实现农民动员需要适度强化村级组织对国家项目资源的支配能力[11]。这是因为在资源下乡背景下，乡村治理的规范化和乡村关系的行政化使得村级组织处于一种自主性缺失的被动地位，而通过重建公共利益博弈的政治空间、联结干群沟通的制度性渠道和激活村庄非正式权威力量等方式可提高村级组织自主支配资源的空间[12]，从而转变其弱动员甚至无动员的状态[13]。这种研究视角将村级组织置于一个被动位置，即农民动员的效果取决于地方政府的资源分配方式，当村级组织所获得的资源支配空间更大时，其农民动员能力则越大，反之则越小。与之相类似，在制度供给视角下，村级组织也是在国家供给灵活资源、规范程序和自治机构的前提下实现对农民的引导动员[14]。然而调研中发现，当村级组织的资源支配能力和制度条件相同的情况下，村庄之间也会呈现出显著的农民动员差异，这是上述研究所无法解释的。相较而言，组织再造和文化网络的研究视角则将村级组织置于相对主动的位置，村级组织的行为策略在更大程度上影响着农民动员效果。在组织再造视角下，一方面是通过基层党组织的建设、激励机制实现对农民的政治动员[15]，另一方面则是通过对社会组织的再造，实现对农民的社会性吸纳[16]；在文化网络视角下，村级组织则以人际关系为起点，援引村庄社会的情理、面子等非正式规则[17]宣传公共政策，调动农民的参与积极性。这两种视角的研究为经验现象的解释提供更丰富的理论资源，但仍有可推进的空间：一方面，现有研究多将农民动员视为一个静态的社会事实，探寻文化、组织等单一的、结构性的因素对它的影响，然而农民动员更是一个动态的实践过程，是受文化、资源、组织

等多元因素共同影响的；另一方面，现有研究多将视线聚焦于作为政策目标的农民，探究何种因素能够调动农民的参与积极性，而对村级组织这一政策执行主体的关注较少。实际上，以村干部为主体的村级组织在公共政策实践中所发挥的能动作用是动员农民参与的重要因素。基于此，论文将从政策实践的视角出发，探究村级组织在农村人居环境整治政策执行过程中如何实现农民动员。

（二）政策强化执行

从20世纪90年代中后期开始，学界开始关注公共政策实施的问题，并就其中的政策变通执行问题展开论述。所谓政策变通是指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[18]。既有研究主要从三个视角出发对政策的变通执行进行分析，第一个视角是从政策属性出发，认为政策本身的模糊性为政策创新预留了空间[19]，在应对复杂情境时，执行主体得以采取一定的转化工具对政策进行清晰化。第二个视角是从体制结构出发，基于“控制－反控制”的上下级关系预设，将基层政策变通执行视为是在压力型体制下下级政府策略应对上级政府的政策执行方式。也有研究跳出该关系预设，认为政策变通执行是作为行政共同体的上下级政府合谋的结果[20]。第三个视角是从利益博弈出发，认为政策执行本质上是相关政策主体之间基于利益得失的考虑进行的互动博弈过程[21]，执行主体基于自利逻辑改变政策内容和执行方式，形成抵制执行、附加执行、替换执行、敷衍执行[22]等多种变通模式。

既有研究对基层政策变通执行具有较强的解释力，但仍存在些许不足。其一，在主体上，既有研究多关注的是作为执行者的基层政府，而缺乏对村级组织的关注。在当前乡村振兴背景下，大量公共政策需要在村庄社会落地，村级组织作为一线执行主体，其政策执行方式对于政策效果而言至关重要。村级组织不属于科层制体系，即使是在行政化趋势渐强的背景下，上级政府对村级组织施加的压力也比不上科层体制内部的压力，因此村级组织作为政策执行者对政策的变通亦不同于政府主体。其二，在动机上，既有研究多对政策执行主体进行谋得额外利益、降低执行成本、规避责任风险等“自利性”的动机预设，而难以察觉“利他性”政策变通的情况存在。实践中，作为政策执行者的村级组织也扮演着村庄当家人的角色，利他性因素的存在会影响其政策执行的变通方式。基于此，论文提出政策强化执行的概念来概括村级组织在农村人居环境整治过程中的政策变通方式。

政策强化执行是指政策执行主体就政策原有的执行方式和内容进行强化，使其更符合政策目标群体的实际需求，从而达到更好的政策实施效果。政策强化执行与政策加码的区别在于对标需求的不同，强化执行对标的是政策目标群体的现实需求，即当政策囿于决策者的信息不对称或资源限制而无法以既定的方式和内容落实时，政策执行者基于政策目标群体的现实需求对政策进行调整；政策加码对标的是政策执行者的任务需求，即为了确保政策目标实现并向上级“卸责”[23]，政策执行者不顾客观事实加大执行标准或力度。

农村人居环境整治中，村级组织的政策强化执行体现在三个阶段：第一阶段是政策观念的灌输强化，即村级组织通过对政策信息的全面宣传，营造全民参与的氛围，从而强化农民群体的政策认知；第二阶段是政策内容的适配度强化，即通过根据农民群体的实际需求，对政策内容的可选择性和可操作性进行调适，从而增强村民的参与意愿；第三阶段是农民的利益保障强化，即通过政策资源的整合，对因政策执行而利益受损的农民进行诉求回应，从而保障村民的参与能力。

三、政策强化执行的实践机制

农村人居环境整治的目的在于为广大农民创造健康舒适的居住环境，满足人们对美好生活的需求。党中央、国务院出台一系列政策措施推动农村人居环境整治，这些政策统称为“农村人居环境整治政策”。在农村人居环境整治政策的运行过程中，村级组织承担着直接执行的功能，其执行方式也影响着政策的运行效果。农村人居环境整治不仅是对农村环境的改善，更是对人们生活习惯的转变，而转变村民的生活习惯需要村民自身产生认同并参与配合。村级组织作为最了解

村民需求的政策执行者，有条件对政策进行调适和变通。研究以湖北J市董村和工村为个案，探究不同的政策执行样态对村民参与积极性的影响。

2023年10月，笔者及其团队在湖北董村和工村及其所在L镇进行为期二十天的驻村调研，通过与乡镇干部、村干部、村民组长、普通村民等群体进行深度访谈，了解人居环境整治的政策推进情况。2023年，J市聚焦美丽庭院、农村改厕、生活污水处理、生活垃圾处理、畜禽养殖污染治理等重点任务，推动村庄环境的整体改善。调研发现，相邻的董村和工村呈现出两种完全不同的治理样态。以美丽庭院建设为例，董村村民不仅积极参与到绿化种植、庭院改造的建设过程之中，还主动承担起后续的维护工作，这使得董村高效低成本地实现庭院美化；而百米之隔的工村村民不仅缺乏参与积极性，还视该项目为“花架子”，对依靠市场力量打造的庭院毫不爱惜。这两种治理样态的呈现与村级组织对农民的动员方式有关，董村通过强化政策宣传、强化政策内容适配度、强化农民利益保障的方式变通执行政策以增强村民的政策认同感，使其参与到政策实施中来；而工村则不加变通地照搬执行政策，难以获得村民的支持。

（一）强化政策信息宣传力度，营造全民参与氛围

农村人居环境整治政策是政府在“创造健康舒适的居住环境”的宏观目标指引下提出的措施要求，对于村民而言是外来的政府行为，而非内生的村庄需求。因此在人居环境整治的过程中，村民很容易以局外人的心态观看村干部的整治行动，而缺乏自身的参与感。然而，人居环境整治不仅是对作为“物”的村庄环境、设施设备进行改善，更需要对作为“人”的村民进行生活习惯改善，只有村民主动自觉地参与进来，人居环境才有可能得以真正改善。董村在人居环境整治前期，对相关政策进行全方位、多层次的宣传，营造全民动员、全民参与的村庄氛围，强化了村民的参与感。

在农村人居环境整治政策宣传过程中，董村村级组织做了两方面的工作。一方面进行普及式宣传，以会议形式向全体村民反复强调当前的环境整治任务，营造一种“村里重视”的氛围。2023年，J市聚焦房前屋后绿化改造、农村改厕、生活污水处理、生活垃圾处理、畜禽养殖污染治理等重点任务，推动农村人居环境整体改善。每项整治任务下传到村后，董村都会借助三个会议协商平台对村民进行动员：一是每月的党组织生活会，除了传达党的最新精神并开展与党员生活相关的活动，村干部还会将当前的人居环境整治任务向党员进行宣传传达，强调环境治理的重要性，潜移默化地影响党员；二是“一事一议”会议，村干部针对具体的环境整治项目召开商讨动员会，如在房前屋后绿化改造项目中，董村村干部通过“一事一议”会议向村民代表征求庭院清理、征地补偿、绿植栽培等流程事项的意见，为下一步的项目实施做准备；三是多频次的湾组会，即在项目实施过程中，村干部随时与湾组长、湾组各户代表进行具体实施事项的讨论，如确定庭院清理的日期、绿植栽培的品种等问题。通过大面积、全方位的政策宣传，村庄内部形成一股浓烈的环境整治氛围，村民也对每个项目具体是做什么的，有什么功能和影响有所了解。

另一方面，董村村级组织通过重点式宣传，以参观、劝说等形式对重点人群开展分层次、分批次的政策宣传，以点带面地强化人居环境整治氛围。重点人群首要包括的是村庄内部可动员的骨干力量，这部分人群通过村级组织的动员引导，在人居环境整治的氛围营造中发挥着不可替代的作用。董村的骨干力量以老党员和湾组长为主，他们在村干部的多次组织带领下前往人居环境示范村参观学习，感受整洁的卫生环境给居住带来的便利。回村后，他们对美好村庄环境的向往则随着与亲朋邻里的交流分享中在村内扩散。这种氛围的包裹使更多村民将人居环境整治视为与自身息息相关的事情，而不再只是置身事外地冷眼旁观。除了骨干力量，重点人群还包括少部分不愿参与整治的消极力量，这部分人群如果不加以重视则很可能对村庄氛围造成负面影响。如在房前屋后绿化改造项目中，由于涉及占用村民门前菜地而遭到部分村民反对，董村村干部通过挨家挨户上门宣传，讲解该政策的好处并征求村民的意见建议，对少部分坚持反对意见的村民进行反复劝说。针对少数“硬骨头”的攻克动员

会，会给大多数处于观望状态的村民形成“势在必行”的印象，人居环境整治的氛围再次得以强化。相较于董村的全村参与氛围，相邻工村的人居环境整治氛围则要薄弱得多，这主要表现为村级组织宣传敷衍和村民态度冷漠。在接到上级任务后，工村通常只是象征性地召开“一事一议”会议进行政策宣传，更多地是在党组织生活会上顺带提及，因此村民对于很多政策消息都只是听说过，并认为环境整治与自身关系不大。尽管工村最后也按照要求完成整治任务，但整个过程却成为村干部的独角戏。

政策信息的全方位、多层次宣传不仅使村民了解相关的政策内容，还给村民营造一种被重视、被关注的村庄氛围，也正因此，村民在人居环境整治中的主体性作用才得以凸显。

（二）强化政策内容适配度，提高农民参与意愿

农村人居环境整治的目的是为农民创造更舒适的居住环境，这与人们追求美好生活的需求是相匹配的。然而在当前的压力型体制之下，基层政府为了应对考核压力，将整治任务细化为多个可量化的任务指标下达给村级组织，而这些任务指标往往容易忽略村庄社会的实际情况。如在村容村貌提升的考核中，普遍存在一项“庭院整洁”的标准，即房前屋后不能有杂物堆放，这显然是与农民对生产器具和柴火稻草的存放需求相违背的。粗糙的生产生活方式意味着农村环境的整治不能按照精致的城市环境的标准来进行，政策本身需要具有合理性和可行性，否则将难以调动农民的参与积极性。农民作为农村生活的主体，是环境改善的直接受益者，其行为模式也会直接影响环境整治效果，因此农民在人居环境整治中的主体作用理应得到尊重，而尊重农民主体作用的前提是政策内容契合农民需求，强化农民的政策认同。村干部作为连接政策与村民的中介，既懂得政策要求，也了解村民需求，有条件将政策制定者的观念和抱负与规制者的经验和期望联系起来，使农民在符合其实际需求的政策框架下参与进来。

L镇政府在提升村容村貌的政策任务下，以“美丽庭院”为抓手打造“花海小镇”，要求各村对农户家的庭院进行菜园到花园的绿化改造。绿化环境可以给人们带来视觉上的满足感和心理上的放松感，有利于提高居民的生活质量，因此城市住宅小区对绿化植被覆盖率有一定的要求。然而这种精神上的享受对于大多数仍处于物质积累阶段的农民而言显得过于奢侈，相较于打造绿化景观，人们更倾向于在庭院里种菜园，这不仅能够满足自给自足的生活需求，降低农村生活成本，还能为城镇定居的子女提供物资支持，具有很强的经济实用性。基于此，董村村干部对政策内容进行了调适，在原有的观赏性花木品种基础上增设了桃树、梨树、橘树等多种兼具实用性的果木选项，由村民自由选种。正如村干部所言：“上级政府只要求种绿化花木，但没规定栽种品种，我们就选择了能吃能看的果木，对村民来说也更实用。”至此，政策要求与村民需求得到有机统一：一方面，村民同意将门前菜园变成绿化果园，满足了“美丽庭院”的政策要求；另一方面，果木结出的果实能吃能卖，满足了村民的实用需求。政策内容的调适扩大村民的行为选择空间，将村民从原本被动接受的位置转化为主动参与的位置，实现村民对果木的自种自管自收，不仅节省村级组织的管理维护成本，还使庭院绿化的政策效果得以长久维系。

工村与董村形成鲜明对比。在接到庭院绿化的改造任务后，工村并未根据村民需求调适政策内容，而是照搬上级要求统一购买花种，并请工程队包揽完成庭院清理改造的任务。村民对此事的态度是不拒绝、不参与，“只要不用自己出钱，政府愿意搞也是可以的”，但更多村民认为这不过是个“花架子”工程，“与其浪费资源搞什么庭院绿化，不如把门前河道的淤泥排一排，这不仅影响环境，还影响生产灌溉。”不仅如此，绿化后的庭院也并未维系多久，有的由于荒于管理而日渐杂乱，有的则直接被村民铲掉绿植改种菜园，整个项目以失败告终。由此可见，当政策要求脱离村庄内在的真实需求时，作为环境整治主体的农民不仅缺乏参与意愿，还有可能做出与整治要求相悖的行为。

（三）强化农民权益保障，提高农民参与能力

单一政策的执行往往会面临资源不足的执行困境，尤其在政策目标群体利益受损的情况下，

对其利益诉求的低回应性会影响其对政策的认同和参与。实践中，通过对存在时间交错性和空间重叠性政策的整合执行能够扩大政策执行者对既有资源的支配空间[24]，进而在提高对目标群体利益诉求回应性的基础上保障其政策参与能力。

农村人居环境整治具有改善农民生活环境的长远意义，但在整治的过程中，可能会损及一部分农民的现实利益。如在村容村貌整治中，为了达到村庄干净整洁的效果，有的地方要求村民拆除房屋附属的畜禽棚圈，实现“人畜分离，异地圈养”，但棚圈的拆除重建不仅不便于畜禽的日常饲养，还会产生一笔费用支出，对于财政紧张的地方来说，这笔费用可能需要由村民自己负担。对于早已习惯村庄原有模样的农民而言，村容村貌是否整洁不会直接影响日常生活，而经济利益的损失则可能使农民的生活陷入失序状态。在理性考量下，农民不仅不会参与到人居环境整治的任务之中，还可能坚决抵制政策执行以保全现实利益。而只有最大程度地降低损失，才有可能使政策顺畅执行。在村庄内生资源有限情况下，单项政策执行的可支配资源是极其有限的，董村则通过多项政策整合执行的方式扩大资源支配空间。一方面，董村变通政策执行时间以整合政策资源，即将其他有配套资金的项目提前实施，提高对部分利益受损村民的补偿力度。如在村容村貌整治过程中，需要拆除超出房屋面积的偏房、院墙和畜禽棚圈等附属设施，这不可避免地给部分村民带来了财产损失。于是村干部借助对政策内容的信息优势，将尚未公开的厕所改革项目提前实施，即在全村推行厕所改革之前，提前为这部分村民实现三级化粪池改造。这相当于将厕所改革的项目资金作为附属设施拆除的补偿资金予以使用，村级组织通过政策的合并执行，扩大了其可支配的资源空间，既使部分利益受损的村民得到适当补偿，又使两项整治任务得以顺利完成。

另一方面，董村附加适用救助政策以整合政策资源，即实行“补偿弱者”的政策执行策略，对家庭情况困难的村民进行额外利益补偿。如在“美丽庭院”建设过程中，为了保证有足够面积的空地种植花草，需要将农户门前庭院的菜地清空。其中有一户村民的儿子前两年在外打工时猝死，儿媳随后改嫁，只剩下两个尚未成年的孙子跟着爷爷奶奶生活。为了尽量减少该户村民的损失，村两委除了按照标准对青苗等菜地附着物进行赔付补偿，还以“帮扶”的名义为其申请临时性生活困难救助资金。村干部还特意强调对外要说是“帮扶”而非“补偿”，否则会引发其他村民的心理不平衡。

由此可见，政策的合并执行间接扩大村级组织对资源配置的自主性空间，从而按照保障村民最大利益的方式配置公共资源。

四、政策强化执行的生成逻辑

（一）村级组织的能动性为政策强化执行提供了前提

村级组织的能动性是政策强化执行得以实现的前提。在国家资源下乡背景下，村级组织的消极心态已成为普遍现象。村干部不愿积极争取项目资源，甚至面对一些无需配套资金的分配性资源也是采取“多一事不如少一事”的行动策略，尽可能将所有任务打包给市场来完成。这种现象一方面是因为在村庄增量逻辑下[25]，村庄的公共品建设难以得到民众的普遍支持和配合，另一方面则是因为伴随着资源下乡而来的监督和规则下乡也加大治理过程的复杂程度，消极对待能最大限度简化治理难度并规避责任。这种消极治理容易造成国家资源的无效利用和村级组织的悬浮。在农村人居环境整治中，政策的强化执行无疑是村级组织积极治理的表现。村干部不仅在政策实施的各个阶段强化政策与村庄社会的适配度，还反复组织动员村庄内生力量以承接国家资源，最终呈现出村民满意且得以长效维持的整治效果。在外在制度环境一定的情况下，村级组织的能动性直接影响着其治理方式。

村级组织能够从村庄内部获得的社会性收益和从村庄外部获得的政治绩效是其政策强化执行的动力来源。社会性收益是指可以从职位中获得的诸如声望、权威、面子等好处[26]，这也是村级组织获得村庄合法性认同的来源。董村书记FF从2003年退伍以来就开始在村里任职，2022年村两委换届时被选任为村书记，作为新上任的村两委一把手急需通过做事获得村民和其他村干部的认可。正如董村驻村第一书记所说：“新官上任

三把火，F书记现在很有给村里做事的热情，什么事都亲力亲为。”除此之外，在村内有一定的社会关系也是村干部具有获得村民认可的前提，借助村庄公共事务获得社会性利益进而转化为个人的社会资本。F书记的父亲在十几年前也曾担任过村书记，在村里具有较强的威望，2003年F书记退伍后就和父亲在村里开设养猪场，并以此为家庭收入的主要来源。董村的副主任、妇女主任等村干部也均在村内经营农机服务、粮食收购等产业，需要与村民进行密切的交往互动。与村庄社会的深度联结使村干部愿意想办法回应村庄社会的内生需求，并在不得不执行上级派发的行政任务时，以为村民创造最大利益空间的方式来实施执行[27]，由此获得声望、面子等社会性收益。政治绩效的打造则是政策强化执行的另一个动力来源。国家资源以项目资金的形式下放到村，但项目指标的供给是不均衡的[28]，越是那些已经取得政治绩效的村庄越能吸引上级政府和部门的注意力，进而获得更多的项目资源。董村通过挖掘本村的红色历史文化从县财政局和退役军人事务局两个部门拉取项目资金共160万元，用于打造红色文化广场。可视化的红色文化建设作为创新政绩为董村吸引更多资源，其中包括省级“美丽乡村”建设示范点，而单是“美丽庭院”建设项目就获得省里300万元拨款和县里的100万元配套资金。相较之下，工村则只有县里下拨的100万元资金。政策的强化执行无疑能打造更美观、更持久的庭院环境，为下一步的资源汇聚奠定基础。

村级组织所处的体制结构位置是其政策强化执行的能力基础。村庄社会是一个相对独立的生活空间，人们在长久的交往互动中形塑一套默会性的行为规范和地方性知识。只有当政策实施符合村庄社会本身的运行逻辑时，才能被村民理解和接受。然而，村庄社会的复杂性往往难以被政策制定者面面俱到地考虑在内，需要政策执行者结合现实情境对政策和村庄社会进行匹配。村级组织位于国家和村庄社会的中间层，是实现政策向现实转化的最佳治理主体。村干部作为长期生活于村庄的人，早已将各种社会关系、人情面子、生活习惯等难以言说的地方性知识内化于心，同时对国家的政策目标也有一定了解，能够熟稔地对政策进行调适。如在政策宣传阶段，按照规定村级组织应当通过“一事一议”会议、村民代表大会等正式会议形式将相关政策信息告知村民，但农民日常生活的时间安排是不规律的，召开一定规模的会议需要寻找契机，难以达到及时、充分的宣传效果。于是，董村村干部对此做出调整，通过上门入户、临时湾组会等规模更小、形式更为灵活的非正式会议进行宣传，由此营造了浓烈的人居环境整治氛围。与之相应地，在政策实际执行过程中，村干部也有能力对具体的实施内容和村民的利益保障做出调整。以垃圾清运为例，政策明文规定每户每年收取60元的垃圾清运费，但对于部分常年在外务工的家庭而言明显不合理，于是董村将对这部分家庭的垃圾清运费调整为每年30元，并相应提高村里两家纺织厂和小餐馆的垃圾清运费以弥补差额。虽然政策无法准确捕捉村庄的实际情况，村民也无法全然理解政策目标，但村级组织作为具体执行人与村民形成良好的互动、沟通，使得两方都达成相对满意的目标。

（二）村庄社会的公共性为政策强化执行奠定了基础

在一个有公共性的村庄，村庄内会产生超个人的结构性力量[29]，诸如公共规则和集体情感等，来维护村庄共同体的利益，并达到自组织的状态[30]。但是随着乡村社会的制度变迁和结构转型[31]，村庄公共性逐步消散，农民成为松散而自利的个体，国家资源下乡也因此而遭遇“最后一公里”困境[32]，难以与村庄的实际需求对接。因此重塑村庄公共性成为组织动员农民、实现公共品有效供给的条件基础。调研中发现，董村村民在农村人居环境整治中不仅积极参与到次数频繁、形式各异的政策宣传活动中，还比照村庄现状和自身需求对相关政策提出实施建议，有效推动村庄卫生环境的改善，这与村庄内部的公共性氛围密不可分。人们对公共规则的遵守是村庄公共性表现的重要维度。

乡村社会的传统内生规则随着现代化的发展逐渐丧失效力，新的公共规则需要在事件发展中得以形成。在资源下乡的背景下，村庄公共品供给依靠国家财政转移，资源分配成为公共规则重塑的重要契机。对于村民而言，资源分配的绝对

值并非他们关注的重点，资源分配的相对值才是重点，人们不患寡而患不均。公平、合理的资源分配规则是村庄秩序的保障，也是村干部公信力的来源。董村在资源分配过程中便坚持公平、合理的分配原则。在“美丽庭院”项目中，上级要求每个村都要在年底评选出五十户“最美庭院”并发放大红灯笼作为物质奖励，尽管奖励并不丰厚，但对于村民而言更是一种面子的象征，因此如何评选出这五十户庭院成为让村里头疼的事。按照规定，村干部需要围绕庭院绿化、居室靓化、厨卫清洁等多个方面，对所有农户房前屋后的环境卫生及庭院内部整洁状况进行综合评比后确定入围名单。但是在各家各户的卫生整洁状况相差不大的情况下，既定的评选标准并不具备很强的参考性，且无论村干部怎么选都可能招致他人的不满。于是董村决定将评选权力下放，先由村民在各自湾组内投票推选出70户候选庭院，再由村民代表从中评选出最终的50户“最美庭院”。整个评选过程耗时长、效率低，但却保证资源分配规则的公平合理。公共规则的遵守为村庄社会提供秩序保障，也塑造村级组织的公信力，村民愿意跟随村级组织的宣传引导参与到村庄公共事务之中，这为政策的强化执行奠定基础。相较之下，工村的公共规则却早已在脱贫攻坚期间，被村干部的自利性资源分配行为打破。以贫困户指标的分配为例，除了少数确有困难的农户合乎政策规定之外，面对多数家庭状况相差不大的农户，村干部则是以亲疏远近作为剩余指标的分配标准。贫困户身份能够享有医疗、教育等各项政策优惠，这无疑成为村干部拉拢关系、赚取人情的工具，但同时也招致村民的不满。工村村民ZGQ提到自己还是在一次闲聊中偶然得知邻居家竟然是贫困户：“他们家和我们家条件差不多，但一年下来各种学杂费、医药费什么的能给他们家省好几万呢。”乡村振兴以来，工村延续这种资源分配方式，“最美庭院”的50户名额也直接由村干部统一分配。村庄公共规则和村级组织公信力的缺失使村民并不愿理会村干部的政策动员行为，呈现出一幅“干部干，群众看”的景象。而村干部则认为是村民“不识抬举”，素质太低、觉悟太差才不配合做“为村里好的事”。

集体情感的培育是村庄公共性表现的另一个重要维度，其在一种非理性的层面上激发村民的参与动力，使村民在对超出个体范围的利益和荣誉的追求下产生整合效果。村级组织通常借助“对比”话语的策略行为激发村民的集体情感，如在“美丽庭院”绿化改造实施前，董村多次组织村民去隔壁的示范村参观，并以策略性的话语激励村民，如“他们村以前还不如我们，现在他们的绿化环境搞得这么好，我们怎么就不行”。这激起村民的“我们”感，在大家看来，绿化改造不再仅仅是配合村里完成政府的任务或改变村庄内部环境的问题，更是“我们”村在十里八乡的脸面问题。集体荣誉感的激发使村民纷纷参与到政策实施的具体方案讨论中，针对相当部分村民存在不愿种植原定方案中花草品种的问题，有人提出通过增添果木品种的方式化解，这种对政策内容可选择性的拓展同时满足政策的绿化要求和村民的意愿需求。集体情感促使村民参与到政策的实施过程中，并为其中遇到的难题群策群力，这为政策的强化执行提供可能性。

（三）整治任务的政治性为政策强化执行创造了空间

基层治理事务有数量和性质两个标准，分为政治性事务和行政性事务。相较于行政性事务，政治性事务更能得到主要领导的注意，其完成情况往往涉及基层干部的提拔重用和晋升流动，因此也更为重要，需要各方政策执行者综合调动资源、加大工作力度予以完成[33]。通常而言，由中央、省市下达并纳入上级党委政府对下级综合考核的工作任务往往会成为基层政府的中心工作，即极具重要性的政治性事务。农村人居环境改善是以习近平为核心的党中央从战略和全局高度做出的重大决策部署，自2018年以来，中共中央办公厅、国务院办公厅连续两次印发农村人居环境整治方案，并提出到2025年底实现农村人居环境显著改善，生态宜居美丽乡村建设取得新进步的行动目标。由此，农村人居环境整治成为国家基层治理的长期中心工作[34]，具有很强的政治性、时限性、系统性、责任性特点[35]。在压力型体制之下，L镇每季度都要接受县里的目标责任考核，并接受省市不定期的随机抽查和第三方评估，抽查干部会直接带队进村入户，抽取一个湾组挨家挨户查验。而这种达到整治效果、完成既定目标

的任务追求为政策强化执行创造空间：一方面，人财物资源的紧缺使乡镇政府无法完全掌控人居环境的整治效果，而为了实现政策目标就不得不依赖村级组织的政策执行能力，允许其自由裁量权的发挥；另一方面，村级组织作为人居环境整治政策的一线执行者，面临着基层政府考核和村庄社会舆论的双重压力，这就使其不得不在政策执行的方式方法上进行调整。例如在生活垃圾的处理中，保洁员的工资和垃圾转运费等垃圾收运处理运营维护资金采取“村民和村集体付费为主，政府辅助为辅”筹集方式，L镇的收费管理办法规定收费标准为每年向村庄普通群众收取60元，向村委会驻地中小微企业和个体户收取120元。然而紧张的财政资金和村集体经济无法补齐剩余的资金缺口，于是有的村级组织便提高对中小微企业和个体户收费标准，董村对村内两个纺织厂的收费标准定为每年2000元，小餐馆为每年1500元，商铺为每年1000元。尽管这种不合规的收费方式潜在谋取私利的风险，但却保证垃圾清理效果以有效应对考核，因此也得到乡镇政府的默许。

五、结论与讨论

改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村是实施乡村振兴战略的重要一环，国家的日益重视亦使其成为当前基层政府的中心工作之一。随着农村基础设施建设的不断完善，农村人居环境整治也进入一个新的发展阶段，其不再只是对物质生活条件的改善，更是对人们生活方式的改变，这意味着作为农村生活主体的农民群体在其中发挥着越来越重要的作用。然而，国家资源的持续输入和自上而下的环境供给导致农民参与感不足、资源利用率较低、治理效果难以长久维系。这促使我们思考农村环境治理如何实现农民的有效动员，发挥农民的主体作用。论文从政策实践的视角出发，探究村级组织如何在政策执行过程中以强化执行的方式动员农民参与农村人居环境整治。

政策强化执行是指政策执行主体就政策原有的执行方式和内容进行强化，使其更符合政策目标群体的实际需求，从而达到更好的政策实施效果。具体到农村人居环境整治中则主要表现为三个阶段的强化：首先是宣传阶段，村级组织通过强化灌输政策信息，全方位、多层次地营造全民在场的参与氛围；其次是实施阶段，村级组织结合村民的实际需求，强化政策内容与村庄社会的适配度以增强村民的参与意愿；最后是保障阶段，村级组织强化对利益受损村民的诉求回应，通过整合执行多项政策的方式扩大可支配的资源空间，从而增强村民的参与能力。村级组织对政策的强化执行是多种因素交互作用的结果。首先，村级组织的能动性为政策强化执行提供前提。村级组织从村庄内部获得的社会性收益和从村庄外部获得的政治绩效是其政策强化执行的动力来源，同时作为国家治理体系的“神经末梢”，对国家政策和地方性知识的了解则为政策的强化执行提供能力来源。其次，村庄社会的公共性为政策强化执行奠定基础。公共规则对村庄秩序的维护和集体情感对村民荣誉的激发使人们愿意参与到村庄公共事务之中，这为政策的强化执行奠定群众基础。最后，整治任务的政治性为政策强化执行创造空间。农村人居环境整治作为基层政府的中心工作之一，本身就具有强大的政治势能，资源紧缺的乡镇政府为了应对上级政府目标管理考核的任务压力，不得不默许或认同村级组织的策略化政策实践，这为政策强化执行留出空间。

农村人居环境整治不是一蹴而就的，而是持久的生活方式的转变和生活秩序的重建。在此过程中，村级组织的引导作用尤为重要，这一方面需要加强村级组织的能力建设，提升村干部对政策实质精神的把握能力，更好地将政策要求与村庄社会现实相结合；另一方面需要畅通农民群体的参与渠道，让其在面对不利的政策执行行为时能够及时反映制止。

参 考 文 献

[1] 王宾，于法稳．“十四五”时期推进农村人居环境整治提升的战略任务[J]．改革，2021（3）：111-120.

[2] 朱云．超越“二元博弈”：行政与自治均衡视角下农村人居环境整治研究[J]．华中农业大学学报(社会科学版)，2023（1）：165-173.

[3] 朱战辉．生活治理视域下农村人居环境治理路径与机制分析[J]．地方治理研究，2023（1）：65-77，80.

[4] 王学婷，张俊飚，何可，等.农村居民生活垃圾合作治理参与行为研究：基于心理感知和环境干预的分析[J].长江流域资源与环境，2019，28（2）：459-468.
[5] 李芬妮，张俊飚，何可,等.归属感对农户参与村域环境治理的影响分析——基于湖北省1007个农户调研数据[J].长江流域资源与环境，2020，29（4）：1027-1039.
[6] 孙前路，房可欣，刘天平.社会规范、社会监督对农村人居环境整治参与意愿与行为的影响——基于广义连续比模型的实证分析[J].资源科学，2020，42（12）：2354-2369.
[7] 朱云.超越“二元博弈”：行政与自治均衡视角下农村人居环境整治研究[J].华中农业大学学报(社会科学版)，2023（1）：165-173.
[8] 李梅.新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”[J].学术界，2021（2）：87-96.
[9] 齐琦，周静，王绪龙，等.基层组织嵌入农村人居环境治理：理论契合、路径选择与改革方向[J].中国农业大学学报(社会科学版)，2021，38（2）：128-136.
[10] 叶大凤.论公共政策执行过程中的公民参与[J].北京大学学报(哲学社会科学版)，2006（S1）：64-69.
[11] 李祖佩.村级治理视域中的农民参与——兼议农村社会治理共同体的实现[J].求索，2022（6）：131-138.
[12] 陈义媛.公共品供给与村民的动员机制[J].华南农业大学学报(社会科学版)，2019，18（4）：101-110.
[13] 杜姣.基层治理转型背景下农民不合作行为的产生及其应对[J].西南大学学报(社会科学版)，2023，49（5）：66-76.
[14] 甘颖.组织化再造：基层组织能力提升的制度嵌入机制研究[J].华中农业大学学报(社会科学版)，2022（1）：140-148.
[15] 魏小换.“沉浸式动员”：乡村振兴中农村党组织动员农民的路径创新——基于两个村庄的案例分析[J].探索，2022（6）：98-108.
[16] 毛一敬，刘建平.社会再组织化与村级治理有效——基于湖北“雁子工作室”治理经验的实证分析[J].华中科技大学学报(社会科学版)，2024，38（1）：82-90.
[17] 李祖佩.村级治理视域中的农民参与——兼议农村社会治理共同体的实现[J].求索，2022（6）：131-138.
[18] 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.
[19] 王亚华.中国用水户协会改革：政策执行视角的审视[J].管理世界，2013(6)：61-71，98，187-188.
[20] 张翔.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[J].公共管理学报，2019，16（4）：1-11，168.
[21] 丁煌.利益分析：研究政策执行问题的基本方法论原则[J].广东行政学院学报，2004（3）：27-30，34.
[22] 刘鹏，刘志鹏.街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对H县食品安全监管执法的案例研究[J].中国行政管理，2014（5）：101-105.
[23] 凌争.主动“加码”：基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究[J].中国行政管理，2020（2）：87-93.
[24] 杨斌.地方政府的政策整合如何促进有效执行——S县政策“组合拳”的案例研究[J].公共管理学报，2024，21（2）：128-140，175.
[25] 李祖佩.“新代理人”：项目进村中的村治主体研究[J].社会，2016，36（3）：167-191.
[26] 贺雪峰，阿古智子.村干部的动力机制与角色类型——兼谈乡村治理研究中的若干相关话题[J].学习与探索，2006（3）：71-76.
[27] 钟兴菊.地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析[J].公共管理学报，2017，14（1）：38-48，155-156.
[28] 李祖佩.“新代理人”：项目进村中的村治主体研究[J].社会，2016，36（3）：167-191.
[29] 贺雪峰.行政还是自治：村级治理向何处去[J].华中农业大学学报(社会科学版)，2019（6）：1-5，159.
[30] 李永萍.村庄公共性再造：乡村文化治理的实践逻辑——基于福建省晋江市S村移风易俗的实证分析[J].中国农业大学学报(社会科学版)，2021，38（3）：72-82.
[31] 吴理财，刘磊.改革开放以来乡村社会公共性的流变与建构[J].甘肃社会科学，2018（2）：11-18.
[32] 刘建平，陈文琼.“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J].中国行政管理，2016（2）：57-63.
[33] 杨华.事务分类与激励匹配：对基层“干部分流”现象的新理解[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版)，2022，55（2）：27-37，55.
[34] 欧阳静.县域政府包干制：特点及社会基础[J].中国行政管理，2020（1）：25-29.
[35] 杨华，袁松.行政包干制：县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察[J].开放时代，2017，(5)：182-198，9.

Strengthening policy implementation: practical mechanism and generative logic of farmer mobilization in the improvement of rural human settlement environment——A case study of Dong village in L town of Hubei Province

LIU Yu

(*Law School*, *Huazhong University of Science and Technology*, *Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: How to mobilize farmers to participate in the improvement of rural settlememt environment is an important issue to achieve good governance of rural environment. Village-level organizations play an important role in the mobilization of farmers. The study found that village-level organizations stimulate farmers′ participation enthusiasm by strengthening the implementation of policies. Strengthening the implementation of policies means strengthening the original policy implementation methods and contents with flexibility to meet the actual needs of the target groups, so as to achieve better implementation results. It is embodied in three aspects: strengthening policy publicity to create an atmosphere of national participation, strengthening policy content adaptation to improve farmers′ willingness to participate, and strengthening farmers′ rights and interests protection to improve farmers′ ability to participate. The intensified implementation of policies by village-level organizations is the result of the initiative of village-level organizations, the publicity of village society and the political nature of improvement tasks.

Keywords: Rural settlement environment improvement; Village-level organization; Policy flexibility; Farmer mobilization

(编辑：牛晓霞)