

# 政策激活自治：农村公共品有效供给的实践路径——以人居环境整治为例

## 一、问题的提出

改善农村人居环境是实施乡村振兴战略的重要任务。党的十八大以来，国家高度重视改变农村长期脏乱差的局面，实施了一系列改善农村人居环境的政策。2018年，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《农村人居环境整治三年行动方案》，并于2021年底印发了《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021-2025年）》。两份文件为农村人居环境整治提供了目标和措施，有力地推动了整治行动的进行。2024年1月，中共中央、国务院联合发布了《关于全面推进美丽中国建设的意见》，明确提出“建设美丽乡村，统筹推动乡村生态振兴和农村人居环境整治”。这也意味着人居环境整治作为美丽乡村建设的重要任务将成为未来一段时间内乡村工作的重点。总体来看，国家发起的人居环境整治行动本质上是为乡村提供公共卫生这一农村公共品，其全面铺开与大力推进从根本上改变了农村脏乱差的生活环境，提高了农民的生活质量。不过，从各地的实践来看，国家在提供“村庄公共环境”这一项公共品时普遍面临村庄参与不足的困境。不少老百姓将人居环境整治视为国家的事情，出现“政府干、群众看”的现象，严重影响人居环境整治行动的效果。因此，在公共品供给和村庄建设的过程如何调动农民的积极性、发挥农民的主体性成为一个重要的理论和实践问题。

农村公共品供给是一个成熟的研究领域，相关的研究浩如烟海。本研究侧重关注农村公共品供给的村级参与。学界对于这一问题的相关研究大致分为三类：一是从国家与农民关系、项目制等宏观经济社会转型层面探讨农村公共品供给变迁及困境；二是专门论述项目制供给方式存在的困境；三是以项目制为背景，讨论基层公共品供给中存在的治理困境及改进措施。

第一，从宏观层面探讨农村公共品供给变迁，重点讨论税费改革、项目制等重大制度变迁对农村公共品供给的影响。在税费改革之前，我国农村公共品供给主要采取“制度外的自上而下决策机制”，即由政府发起

、通过制度之外的

农业税、三提五统、组织义务工等成

本摊派方式实现公共品供给<sup>[1]</sup>

。其中，共同生产费的使用与农民息息相关，因此农民天然关注供给的有效性，由此形成村庄内部对“搭便车”行为与村干部资金使用行为的监督<sup>[2]</sup>

。取消农业税后，国家改变过去对农村的资源汲取政策，实行“多予，少取，放活”的政策，通过财政转移对农村进行资源反哺<sup>[3]</sup>

。税改之后，我国农村公共品供给实际上采取“制度内的自上而下的决策机制”，即国家采取自上而下项目制供给的方式向基层提供资源。项目制作为一种新型的国家治理体制，试图绕过科层体制提高资源的利用效率<sup>[4]</sup>。但从各地实践看，以国家为主导的供给模式普遍存在资源利用效率低、农民主体性缺失、“搭便车”行为无法扼制的困境，出现了“资源消解自治”的悖论<sup>[5-6]</sup>。

第二，对项目制运行体制的批判与反思，集中体现在对项目制中缺乏需求表达机制的反思。在项目制体制运行中，国家的资源转移通过“条条”管理体制下达到基层，这种自上而下的管理体制忽视了农民的需求偏好与农村复

杂的情况，导致农村公共品供给中出现了“

最后一公里”难题<sup>[7]</sup>

。有学者认为，国家在公共品的供给中没有满足农民需求偏好，导致公共品的供给过剩与供给不足并存<sup>[8]</sup>

。还有学者认为由于部门掌握资源分配权，因此提供农村公共品时，部门可能从自己的偏好出发，比如优先建设政绩工程、面子工程，造成需求的错位与资源的浪费<sup>[9]</sup>

。有学者综合以上因素认为，乡村组织失语、乡村组织自利性凸显以及村庄内部整合能力弱化成为项目化公共品供给中遭遇到的组织困境<sup>[10]</sup>

。总之，学界普遍认为自上而下的项目制供给方式并未与自下而上的村庄民主决策结合起来，致使公共品供给在村庄层面无法实现有效对接。

第三，以项目制为背景，讨论基层公共品供给中存在的治理困境及改进措施。李祖佩从乡村关系的角度观察到，项目体制中“乡政”对“村治”的过度干预，乡村精英垄断项目资源并通过强力主导乡村秩序，严重挤压了村民参与村庄

政治的空间，进而出现“资源消解自治”的后果<sup>[11]</sup>

。桂华从村干部的角度思考，认为项目管理技术能够较好地解决项目“监督”问题，但却容易陷入对代理人的“激励”不足困局<sup>[12]</sup>

。针对以上治理困境，一些地方进行了公共品供给模式改革，比较典型的是成都的公共服务资金制度。相关研究认为，该制度或将成为下一种新的国家与农民联结机制<sup>[13]</sup>，有利于促进村庄善治。

上述成果为进一步的研究提供了丰富的理论和经验积累。笔者根据调研发现，虽然“资源消解自治”的公共品供给困境普遍存在，但在公共事务缺乏的中西部地区，公共品供给的政策输入可作为撬动村庄自治的支点，激发村级组织积极参与公共品的自我供给与自我维护，进而出现“政策激活自治”的现象。在此线索下，本文试图探索政策激活自治的实践机制及实现基础，从而试图弥补现有研究的不足。研究发现，“政策激活自治”的出现，既与政府政策执行中的制度空间有关，又与村级组织的动员能力和村庄社会的内生性治理能力密不可分。

本研究为经验研究。2023年7月5日-7月25日，笔者于鄂中C村开展了为期21天的驻村调查，本研究以C村的调研为经验材料。C村为鄂中S县一个农业型村庄，全村面积15平方公里，下辖15个村民小组，有538户2399人，其中水库移民609人。C村在上世纪以传统水稻种植为主，产业结构单一，是典型的无资源、无特色、无产业的“三无”村。2011年以来，C村借助安置水库移民的契机，大力发展第一产业，逐步形成了以阳光玫瑰葡萄、翠冠梨为主导的产业布局，带动村民就业与增收。同时C村借助新农村建设的契机，规划建设了一处包括94栋建筑的集中居住点。在2022年全县的人居环境整治运动中，C村通过动员村民自发出资修建附属物、晾晒杆等，实现了统一规划和环境整治，让整个村庄面貌焕然一新。

## 二、政策激活自治的内涵及表征

笔者以“政策激活自治”来概括公共品供给的政策输入带来的村庄治理效能的提升。所谓“政策激活自治”指的是，村庄社会在上级政策的刺激和驱动下，通过组织和调动农民参与村庄公共品的建设方式实现自我组织、自我服务。通过把整个村庄调动起来参与公共事务，沉寂的村庄自治被激活和强化。政策的输入对村庄社会形成压力，推动村庄社会为完成任务调动已有的治理资源，从而重塑了既有的村庄治理格局。具体而言，“政策激活自治”主要表现在以下三个方面。

### （一）村干部积极能动

村干部位于自上而下的行政与自下而上的自治的交汇处，在村庄治理中扮演代理人和当家人的双重角色，在组织村民参与村庄治理中发挥重要作用。税费改革时期，村干部的主要工作是协助上级完成任务和维持村庄基本生产生活秩序。前者主要包括协助收取农业税费和配合执行计划生育政策；后者主要包括组织筹资筹劳、通过自治的方式将村民组织起来，提供村庄所需的公共品。此阶段，村干部与村民紧密结合，村民自治成为中国重要的民主实践。

税费改革之后，国家不再向乡村汲取资源，实行“以工补农、以城带乡”的方针，转而向乡村输送大量资源。在此背景下，村干部的主要工作内容也由协税、组织农民生产转变成争取国家项目资源、协调国家资源下乡。同时，资源下乡伴随着国家权力、规则和监督，为了协助项目下乡，乡村干部不得不遵循国家规范，不断实现正规

化。所有这些变化导致了村干部的行政化<sup>[14]</sup>

。过度行政化的结果，导致村干部不再需要与农民打交道，只需要完成上级的任务，因此与农民的关系逐步疏远，出现“行政消解自治”和基层政权“悬

浮”<sup>[15]</sup>

的现象。以笔者调查的C村为例，C村设有正规化的党群服务中心，村干部实行坐班制，负责对接群众的各种诉求。从实际运行来看，村干部与村民的接触较少。一方面，虽然设有党群服务大厅，但实际上每天来办事的村民还较少，普通干部主要忙于处理上级下发的各类表格和文字工作。另一方面，村支部书记主要负责跑项目、协调项目进村引发的矛盾以及完成上级的任务（例如图斑整治）。也就是说在政策推动之前，村干部主要依靠体制资源完成上级任务，并不需要调动村民参与。村干部无契机也无动机组织村民参与村庄治理。

但是，随着人居环境整治行动的推动，村干部在政策的牵引之下不得不组织动员村民参与村庄建设。村干部组织村民参与决策有两方面的原因：第一，村干部必须完成上级任务；第二，作为一项公共品，人居环境整治具有全民参与的性质，不可能仅仅依靠村干部完成，必须动员全体村民参与。村干部组织村民参与民主决策主要做了以下几方面的事情：第一，宣传政策，收集民意。2022年S县按照人居环境整治计划，要求在全县范围内全面清理乱堆乱放，特别是房前屋后堆放杂物的现象。政策传达之后，C村村民反映杂物无处安放，提议建设附属屋。第二，民主协商，统一方案。建附属屋的建议提出之后，村民围绕要不要建以及要不要统一建产生了分歧。少部分人反对建设附属屋，主要有两个理由：一是部分人表示不常住村，建设没有必要；二是屋后空间狭窄，没地方建。而要不要统一建的分歧在于，村民想要把老房子的门、窗用于附属屋的装修以节约成本。为了制定出统一的方案，村里组织了3次大会讨论，最后促成村民达成共识：第一，建附属屋不是强制行为，允许有人不参加；第二，想要建设的村民必须按照统一标准进行建设，村里对附属屋的长宽高进行了规定，还规定必须按照统一的风格（包括外立面的颜色、屋顶瓦的材料等等）进行装修。在统一规划的前提下，既可以统规统建，也可以统规自建<sup>①</sup>。

## （二）村庄权威吸纳与激活

在乡村社会治理实践中，除村级组织这一法定村治主体之外，还存在原生性村治主体。在传统社会中，原生性村治主体的代表是乡绅和宗族长老。他们因其身份和文化属性在地方享有高度的权威，在引导村民参与村庄治理方面发挥着关键作用。但随着市场经济的发展、乡村社会的转型和个人理性精神的崛起，传统的村庄权威发生了两个显著变化：第一，以地缘和血缘为基础的传统宗族权威被削弱，取而代之的是以能力和公心为基础的新村庄权威，主要代表是“五老”（老村干部、老村民小组长、老党员、退伍老军人、退休老教师），他们有经验、有空闲，也有威望，是潜在的村治主体。第二，由于缺乏公共事务，村庄权威长期处于边缘位置，参与村庄治理的程度有限。以C村为例，该村设有五老协会，他们主要负责调解村里细小琐碎的矛盾，最为典型的是邻里矛盾。这些矛盾发生频率较少，而且属于简单的私人矛盾，调解难度较小。一旦涉及到利益冲突的复杂矛盾，例如征地中国家与农民的利益博弈，五老协会大多不愿参与调解，因为这与村庄的公共利益无关且容易得罪人。因此，除了调解轻微矛盾，五老协会并不参与村庄其他重要事务，参与度有限。C村支部书记甚至表示“他们（五老协会）只是走个过场，实际上没啥用<sup>②</sup>”。

原生性权威参与公共治理的本质是基于权威、出于公心维护公共利益。其中的关键在于必须存在公共事务和公共利益，只要是维护公共利益就敢于说直话、敢于得罪人。人居环境整治行动实际上就为村庄提供了重新塑造公共利益的契机。村庄环境涉及所有村民的切实利益，环境整治塑造了村民之间的利益链接。为了统一行动，围绕环境整治就必须树立规则，惩罚“搭便车”者。原生性权威作为公心的代表，在公共利益的维护上就有了发挥作用的契机。以C村为例，社会权威在维护公共规则上发挥了重要作用。C村在商定好方案之后，新农村居住点除了少数几户村民表示不参与建设外，大部分村民同意建设附属屋。2022年11月，C村的新农村建设点开始集中建设附属屋。为了监督建设方案的落实，村委动员退休的老干部和老党员成立了由4~5个人组成的文明建设小组。文明建设小组的任务是监督村民是否按规定建屋。在这一过程中，文明建设小组发现其中一户建设的面积大于规定面积。当时这户人家地基已经打下并开始砌墙，但根据村委与村民的事先约定，文明建设小组按规定要求农户拆掉重建。农户虽不乐意，但在小组成员和村里的多方压力下，还是执行了拆除重建。在文明建设小组的监督下，附属屋的建设顺利完成，建设成本在1~2万元之间<sup>③</sup>。

附属屋建成之后，村民们有了放置杂物的空间，一改房前屋后乱堆乱放的局面。正是由于存在公共利益、有村民的认可，这些潜在的社会权威才有机会、有意愿参与到公共事务的维护中来。

### （三）村民组织起来

村民是村民自治的主体。组织和调动村民自我管理、自我服务、自我教育和自我监督是村民自治的核心内容。在农业税费时期，国家尚缺乏财力支持农村公共品建设，主要通过农村公共品建设、农业税费的村级提留、村民出工等内部筹资筹劳的方式完成。例如在20世纪90年代，C村在每年三四月份都组织村民修渠、维修水利。因此公共品的提供是每一个人努力的结果，也就与每一个人的利益休戚相关，于是村庄内部形成公共利益。基于维护公共利益和公共建设事务，村庄内部形成了强有力的村庄规范，也出现了站出来维护公共利益的积极分子。同时村庄内部对不出力的“搭便车”者进行谴责，对钉子户进行边缘化。在村民的广泛参与下，村庄公共品的供给与维护形成了良好的秩序。

税费改革之后，农民参与村庄治理的意愿大幅度降低。原因主要有二：第一，乡村的公共品供给不再由乡村自筹解决，而是通过国家项目的方式进行供给，农民不再参与公共的建设和维护。有学者指出，国家与农民关系变革后，农民与村社缺乏利益连接，资源不再来自农民自身，因此农民将公共建设视为国家的任务，不主动承担维护公共品的责任<sup>[16]</sup>

第二，打工经济兴起，大量农民外出务工，围绕生产的合作需求大幅降低，农民逐步个体化和去合作化。以C村为例，由于大量人口外出务工，C村的空心化十分严重，村民之间互动的频率大幅下降。留守在村庄的村民也从生产共同体转变成仅仅在一起生活的生活共同体，集体生活和公共参与匮乏。

人居环境整治运动实际上为村民提供了一个公共参与的契机。第一，村民围绕人居环境整治的方案建言献策，进行民主决策；第二，围绕公共利益，村民被调动起来参与民主监督。在杂物堆放问题解决后，接下来就是进行环境日常维护。为了调动村民参与，C村设立了环境卫生督察员，负责对村民房前屋后的环境定期进行检查。每排房屋都安排有一位环境督察员，他们由村干部从环境模范家庭中挑选并任命，是村民中的积极分子。环境督察员每个月会对本排村民的房前屋后进行检查，检查时间不固定。“房前屋后没有杂草和乱堆乱放现象”的家庭会被认定为“环境清洁”，村委会在他们的门口贴上“清洁”的标识牌，而不合格的家庭则没有这个牌子。而且这种评价一个月进行一次，一旦发现某户人家本月表现不好，“清洁”牌子可能会被摘掉。这种可视化的内部评价形式较好地约束了村民的不合作行为。据调查，大部分村民比较在意是否“清洁”，因为他们在意面子，并不想被村里人认为自己家不爱干净。例如C村的一位60多岁的大爷家里一直有“清洁”的牌子。他认为“清洁牌子对个人是一种荣耀，有面子，表示不比别人差，没有牌子、脸上无光”<sup>④</sup>

在此设置下，C村村民养成了自发打扫房前屋后环境的习惯，住宅区的卫生得到了很好的维护。第三，参与公共活动的获得感激发了村民参与村庄治理的动力。据调研，有了成功策划附属屋、维护房前屋后卫生的经验之后，村民参与村庄管理的热情高涨。随后不久，C村有村民提议在房前统一建设晾衣架以解决乱拉线晒衣服的不美观行为。于是，按照统规统建的方式，C村在2022年12月为所有新

农村的居民建设了晾衣架，并按协商决议向每户收取了150元（另外150元由政府补贴）。

综上，村干部、村庄权威与普通村民积极参与村庄公共品的建设与维护构成了政策激活自治的三个主要表征。政策激活自治的核心在于通过政策输入创造事件，激活村庄各主体围绕新的利益连接展开村庄自治实践。在这过程中，村民共谋、共建、共享，实现公共品的有效供给和良性运转。政策激活自治的出现，是政策灵活性、村庄组织动员能力以及村庄社会基础等一系列因素合力的结果。

### 三、政策激活自治的生成基础

国家资源下乡强化了农村的公共品供给，但在国家与农民关系变革、乡村社会转型等一系列因素的作用下，乡村的公共品供给出现了村干部悬浮化、村庄精英边缘化和群众参与弱化等困境。调查发现，通过创造事件的方式，自上而下的政策要求可以激活自下而上的村民自治，达到各村庄主体踊跃参与村庄治理的效果。“政策激活自治”的出现建立在一定的政策基础、组织基础和社会基础之上。具体而言，它既与政府政策执行中的制度空间有关，又与村级组织的动员能力和村庄社会的内生性治理能力密不可分。

#### （一）政策基础：人居环境整治的政策灵活性

统一性和灵活性是政策执行中常见的一对矛盾。政策实施的重要任务是在统一性和灵活性之间实现动态平衡<sup>[17]</sup>

300

。在坚持政策原则性不变的前提下，允许各地根据自身实际情况因地制宜，只有这样才能赋予基层充分发挥主观能动性的空间，从而为村民自治奠定政策基础。一旦政策要求过于刚性和统一化，那么基层在“强考核”的压力下就容易丧失自主变通的空间。

人居环境整治工作之所以能够激发村民参与，是因为政策本身具有灵活性，存在因地制宜的空间，允许村级组织发挥自主性。相比于一些考核要求比较突出的政治任务，人居环境整治这一政策从国家层面赋予了地方自主性、确立了农民的主体性地位。2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021-2025年）》明确指出，“坚持因地制宜，突出分类施策。同区域气候条件和地形地貌相匹配，同地方经济社会发展能力和水平相适应，同当地文化和风土人情相协调，实事求是、自下而上、分类确定治理标准和目标任务”，同时“坚持问需于民，突出农民主体。

充分体现乡村建设为农民而建，尊重村民意愿，激发内生动力，保障村民知情权、参与权、表达权、监督权”。允许基层发挥自主性，不仅是遵循中央规定，也让文件精神在基层得到贯彻。《S县乡村振兴战略规划（2019-2022年）》提出“建立政府引导、农民主体、社会参与的农村人居环境整治工作机制”，同时规定“各镇（区）按照细化、量化、具体化、项目化的要求，制定本镇（区）五年推进规划和年度实施计划”。这意味着自主权将被下放，直至乡村一级。这一灵活性的政策落实到C村所在的W镇表现为：只规定房前屋后不允许乱堆乱放这一原则性要求；尊重农民需要堆放杂物的空间这一生活习惯；鼓励农民参与建设美丽乡村。人居环境政策的执行为乡村的自主执行保留了制度性空间，这是农民充分发挥自主性的政策基础。

在政策灵活性的基础之上，村庄可以通过村民自治将自上而下的政策要求与自下而上的村民需求对接起来，将国家政策转变成村庄公共事务。在这种对接和转化中，村民自治主要发挥需求匹配的功能。需求匹配有几个核心步骤：第一是因地制宜，根据大政方针确定适宜本地的改造方案，通过民意的汇集，把国家政策内化为村庄公共事务，从“要我做”变成了“我要做”，激发村民参与的积极性；第二是统一意志，通过会议协商和内部讨论的方式，进一步识别村民的需求，规范了需求的表达方式，村民有参与感且政治效能感高。第三是尊重差异化的需求。村民的建设需求是存在差异的，在确立“统一规划”的原则基础上，充分尊重了村民的差异化需求，实行建设统分结合。总之，在政策灵活性的基础上，通过村民自治发挥需求匹配的功能，人居环境整治被内化为村庄自发的公共事务，实现了公共事务的群众参与，激活了村庄自治。

## （二）组织基础：以村干部为核心的组织动员能力

村级组织强大的组织动员能力是“政策激活自治”的组织基础。村级组织位于国家政策与村庄社会的交汇点上，承担着执行政策与反映村民诉求的双重职责，在政策执行中发挥重要作用。在村域范围内，能力强大的村级组织可以通过“文化的权力网络”[18]

2或群众工作方法实现对村民的动员与整合，达成村庄的一致行动。

首先，村级组织通过群众工作方式实现民意的整合。村干部是村民自治的组织者，其核心作用是通过各种工作方式凝聚共识。具体而言包括以下几种方式：第一，公共化的动员。村级组织通过召开党员大会和村民大会传达会议精神、凝聚村民的意见，在全村范围内进行动员。第二，私人化的劝说。大会只能在大体上达成初步的一致，实际上仍有部分村民无法被说服或者事后反悔，此时就需要村干部进行私人化的劝说以强化村民共识。这种劝说往往是基于关系和面子的晓之以理，具有非结构化和个

性化的特征。

其次，组织动员老党员、老干部等民间权威参与村民自治。老党员、老干部在村庄治理中具有特殊地位。一方面，他们是曾经的村干部，拥有政治身份，有其特殊的政治地位，在政策理解和对政策的支持力度上远高于一般村民。因此在身份和认知上，他们天然与国家政策和意志保持一致。另一方面，他们又具有普通村民的一面，自身的利益与改革息息相关，这让他们更加理解普通村民的想法。同时，他们在群众中具有社会权威，能够带动群众。因此，老党员、老干部能够作为村干部与村民之间的桥梁，发挥中介作用。这种中介作用具体表现为：某些村干部不好出面的事情可以交由老党员和老干部出面协调解决。如果由村干部出面劝说，个别村民会误认为村干部不和他们一条心，劝说效果不好；但如果由老党员和老干部出面，群众会认为他们秉持公心，能为自己考虑，因为他们本质上也是群众的一员。正是认识到这种身份差别，村干部动员老党员、老干部劝说村民配合执行村里的决策，同时让他们参与村级事务的监督。民间权威的积极参与，极大地增强了村级组织的动员能力。

最后，村级组织动员村庄积极分子参与村庄治理。文明户是村庄卫生层面的积极分子，村庄通过赋予他们环境督察员这一身份表示对他们的认可，即通过社会性激励，动员他们自发参与日常的监督。

总之，以村干部为核心的村庄动员体系通过组织动员、社会性激励等方式将老党员、老干部、村庄积极分子纳入到村庄治理体系中，极大地壮大了村庄建设的力量。

### （三）社会基础：以小组为单位的内生性治理能力

以小组为单位的内生性治理能力是政策激活自治的村庄社会基础。乡土生活是一种“面对面”的生活，共同的生活使得村庄产生了内生性的社会规范，通过传统、礼俗和社会舆论对个人的行为进行约束<sup>[19]</sup>

66-72

。村庄社会基于共同的社会规范而产生的内生性治理能力是政策能够激活自治的重要因素。离开了内生性的规范，仅仅依靠国家法律进行强制，村庄治理将举步维艰。以小组为单位的内生性治理能力包括两方面的内容：第一，村庄存在共同体意识，保留社区记忆，人情、面子等地方性规范能够约束个人的行为；第二，这种村庄共同体意识是以小组为单位的。

首先，村庄仍保留着村社共同体和熟人社会的底色。C村打工潮兴起时间较晚，村社共同体保存相对完好。在村社共同体内，村民对土地形成高度依赖，围绕土地上的生产以及共同的生活产生了合作的

需求，例如建房、放水等事务，基于这些内生性事务，村庄产生了内生自治能力。这种自治能力随着人口外流和共同生产、合作事务的减少而暂时蛰伏，表现为村级组织消极行政的状态。但随着国家资源下乡之后，这种自治能力被激活，转化成推动国家政策的重要内生性资源。

其次，内生性治理能力是以小组为单位的。本地村庄是基于地缘聚居而成的共同体。最基本的聚居单位是湾子，湾子指的是当地由于地形和堰塘区隔而相对集中的居住区。湾子有大有小，小的只有三五户，大的湾子十几、二十户。湾子的成员一般不是来自同一个家族，而是包括多个姓氏的成员，他们基于地缘而非血缘相互熟悉，一个湾子也构成一个自然村。数个湾子的集中就成为一个组。湾子之内大家知根知底，互动频繁，讲究人情和面子。例如C村八组办的红白喜事全组的都要来，他们之间的暗号是，如果早上放鞭炮是白事，中午放鞭炮

就是红事<sup>⑥</sup>

。其他村民根据放鞭炮的时间准备好相应的红包和心情自动参加酒席。小组之内大家十分在乎相互之间的看法，面子也能起作用，而不同小组之间的互动相对较少，熟人社会的约束相对较弱。C村进行环境整治的是新农村建设点，它不是一个自发形成的地缘小组，而是由多个小组成员新组建的小组。据一些村民反映，新农村点的邻居如果办红白喜事，他们也会参与。也就是说，一个新的地缘小组正逐步产生。显然人情、面子这些公共规则在新农村点也发挥着作用。这也是C村能够使用面子竞争实现对村民监督的重要方式。例如上文提及给普通村民贴“清洁”牌的举措，就是通过将村民的卫生表现给公共化和可视化，从而激起村民的羞耻感，进而推动村民为了维护公共形象而养成自觉爱护环境的习惯。这一举措在相对陌生化的社区是无法实行的。

综上，政策激活自治是政府、村级组织和村庄社会等治理主体综合互动的产物。它既与政策存在灵活空间等外部因素有关，又与村级组织动员能力、村庄社会的共同体意识等内部因素有关。内外因素的综合作用下，共同产生出“政策激活自治”的治理效果。

#### 四、政策激活自治的实践效能差异及其分析

从政策激活自治的生成基础看，“让民主转起来”具有相对严格的条件：政策、组织和社会基础缺一不可。从实践来看，即使三者具备，政策激活自治的程度因事务的类型不同也会产生显著差异。按照主流的定义，公共品指的是具有非排他性和非竞争性的公共事务，例如道路、水利建设，村庄环境的维护。公共品是相对私人用品来说的，实际上公共品的内部也存在重要性排序，这种排序主要由公共品在人们生产、生活中的地位来决定。例如在农村社会，水利设施的重要性长久以来高于村庄环境维护

，它表现为一种基础性的村庄公共品。当然，同一个公共品在不同的项目之间也存在重要性差异。例如环境卫生的维护中，对个人来说，房前屋后卫生维护的重要性高于公共道路卫生的维护。由于存在不同重要性的公共项目，因此动员农民参与的难度也存在差异。

以C村人居环境整治为例，人居环境整治可以被理解成村庄环境维护。村庄环境这一公共品至少可以分解为治理生活垃圾、治理乱堆乱放、治理乱贴乱画、治理私接乱拉等一系列小项目，而不同项目群众参与的程度也是存在差异的（见表1）。从实践看，与农民关系紧密、投资较少的建设项目更容易动员村民参与，而真正具有非排他性、非竞争性、投入较多的公共品则很难动员村民自治。

（表1） C村人居环境整治项目实施概况

人居环境整治要求	村庄具体方案	资金支持	村民参与程度
治理生活垃圾	购置垃圾桶、雇佣2位卫生员	村庄出资(一年7~10万)	低
治理乱堆乱放	统一规划建设附属屋、设立环境督察员	个人出资(一户1~2万)	高
治理乱贴乱画	墙面统一绘制反映农村生活的艺术画	项目资金(一幅上万)	无
治理私接乱拉	统一购置晾衣杆	个人出资(每家150元)	高

#### （一）与农民关系紧密、投入较少的建设项目

整治房前屋后的环境和治理私接乱拉属于与农民关系紧密、投资较少的建设项目，这类政策较容易动员起农民积极参与。从公共品属性来说，这两类对于农民是基础性、具有一定排他性的事务。首先，两类项目方案分别满足了农民放置闲置物品和晾晒衣物的需求，这些都是属于基础性的需求。其次，虽然统一的附属物和晾衣杆构成了村庄环境维护的一部分，但从本质上说，这些物品的所有权归个人所有，村庄环境变得优美只是个人便利基础上的溢出效果。所以，这两项环境公共品具有一定的排他性。最后，两类项目的投入相对较小，并不会给个人造成沉重的负担。总之，与农民关系紧密、农民个人是主要受益者且投入较小的项目，就容易激发农民参与到村庄自治中去。

#### （二）与农民关系松散、投入较多的公共项目

村庄公共领域的环境卫生、村庄墙面的美化项目属于与农民关系松散、投资较多的公共项目，政策很难激发农民参与。从公共品属性来说，这两类事务对农民来说是非基础性、具有非排他性、投入较大的公共项目。首先，这些项目对农民来说属于非基础性需求。例如村庄垃圾的清扫，虽然必需，但距离农民日常化的生活较远且投入高，个人参与的动力明显不足，需要由村集体承担。一个表现是，从

2023年开始，村集体开始收取每户100元的垃圾费，许多村民不愿意缴费。再说墙体美化，该项目满足的是农民高品质的环境追求，属于投入大而对个人收益较小的项目，农民参与的意愿不强。所以该项目最后采取国家项目资金的方式开展，农民实际上并无参与设计，这也导致部分农民不满绘画的内容。其次，这两个项目都属于非排他性的项目，收益由所有人共享，这也意味着这些项目与农民个人的利益连接较为松散，农民参与的意愿并不强。总之，与农民关系松散、投资较多的公共项目，仍需要政府在结合村民意愿的基础上进行制度化的资源投入，政策本身并不容易激发农民参与村庄自治。

综上，在只输入政策、不输入资源的情况下，政策激活自治是有限的。政策能够激发村民投身到与自身关系紧密、投资较少的建设项目中去，但对与农民关系松散、投资较多的公共项目的调动效果较差。对于后一种项目，真正理想的模式是建设“自下而上的制度化”的决策机制，兼顾资源来源与村庄内部的民主决策两个方面，通过资源激活村庄自治。

## 五、总结与讨论

在国家与农民关系变革和乡村社会转型的背景下，如何实现村庄公共品有效供给成为重要的现实问题。以往的研究主要强调在资源输入背景下如何识别农民需求、组织农民参与公共品的建设和维护。研究发现，在缺乏国家资源输入的情况下，政策作为事件也可以激发部分村庄积极主动参与公共品供给，出现“政策激活自治”的现象。政策激活自治是在一定的政策、组织和社会基础上产生的，它仅仅适合与农民关系紧密、投入较少的项目。

政策激活自治生成的条件具有特殊性，但其蕴含的普遍机制仍具有现实价值。对于广大的中西部农村地区来说，随着村庄生产共同体的逐步瓦解，共同生活的面向正在得到凸显。在此背景下如何利用符合农民需求又具有制度灵活性的政策激发潜在的村民自治能力，进而推动村民自己建设美好生活变得极具意义。从这个意义上说，公共品供给的政策需要进一步明晰政府、村级组织与村庄社会的关系，明确不同形式公共品的供给模式。只有这样，才能实现公共品的有效供给。

总体而言，农村公共品供给的基本原则是自上而下的资源和政策必须经过转化与自下而上的村庄自治相衔接。一方面，政府在公共品供给中既是资源和政策的掌握者，主导着公共品供给的决策；又因为与基层距离较远而缺乏对农民需求偏好的准确把握。这种自上而下的远距离决策模式容易导致公共品供给的偏离，特别是在人居环境整治领域，当前部分地区的政策存在刚性化执行和层层加码的情况，严重影响村级组织灵活性的发挥，导致各种跑偏走样现象的出现。因此，在资源供给和政策制定过程

中，政府应保留政策弹性，给予基层一定的自主行动和因地制宜的空间。另一方面，村级组织是农村公共品供给的中间层级，担负着将政策进行转化以符合村庄需求的职责。同时，村级组织的优势在于直接面对广大群众，面对农民的生产生活实际，对村庄的公共品需求有清晰的认识。因此，村级组织既要执行上级命令，又要根据村庄实际，发挥村庄民主，明晰农民需求、动员群众共同参与建设。这一方面，成都市曾探索出“村级公共服务资金”制度，村民自己商议决定村庄公共品供给方案，湖北近些年推动的“共同缔造”试点也与之相似。总之，各地区应主动探索适应本地区实际建设“自下而上的制度化”的公共品供给方案，实现农村公共品的有效供给。

注释：

- ① 资料来源: 访谈记录20230708WSL。访谈编码规则: 访谈时间+ 访谈对象姓名首字母，下同。
- ② 资料来源: 访谈记录20230707CKH。
- ③ 资料来源: 访谈记录20230708WSL。
- ④ 资料来源: 访谈记录20230710LDY。
- ⑤ 资料来源: 访谈记录20230713ZYQ。

[参考文献]

- [1] 叶兴庆.论农村公共产品供给体制的改革[J].经济研究,1997,(6).
- [2] 贺雪峰,罗兴佐.农村公共品供给:税费改革前后的比较与评述[J].天津行政学院学报,2008,(5).
- [3] 王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究,2016,(6).

[4] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5).

[5]

桂华.迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J].人文杂志,2021,(4).

[6] 陈义媛.国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020,(1).

[7] 王海娟.项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015,(4).

[8] 刘燕舞,毛刚强.农村公共品研究的现状与前瞻[J].学习与实践,2010,(8).

[9] 贺雪峰.农民公共品需求偏好的表达与供给[J].学习月刊,2008,(15).

[10] 李祖佩.论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村经验的实证分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2012,(3).

[11] 李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J].学习与实践,2012,(11).

[12] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究,2014,(4).

[13] 安永军,刘景琦.“中间结构”:资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J].农业经济问题,2019,(9).

[14] 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).

[15]

周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006,(3).

[16] 贺雪峰.资源与规则:国家与农民关系视野中的基层治理[J].社会科学战线,2022,(12).

[17] 吕德文.大国底色:巨变时代的基层治理[M].北京:东方出版社,2020.

[18] 杜赞奇.文化、权力与国家[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2008.

[19] 费孝通.乡土中国[M].北京:人民出版社,2008.

[责任编辑：胡 梁]

Policy-activated Self-governance:

A Practical Approach to the Effective Supply of Rural Public Goods

WANG Bo

Abstract: In the supply of rural public goods, some villages, under the traction of policies, mobilize village elites and ordinary villagers to actively participate in the democratic practice of the supply of public goods, thus activating the potential governance capacity of villages and realizing the effective supply of public goods. This paper summarizes this phenomenon as "policy activation autonomy". The flexibility of the public goods supply policy, the mobilization ability of the village cadres as the core and the endogenous governance ability of the group constitute the policy, organizational and social foundation of the policy activation autonomy. Based on the perspective of public goods classification, it is found that the traction effect of the policy mainly affects the construction projects with close relationship with farmers and less investment, while the effect is limited to the public projects with loose relationship with farmers and more investment. The existence of policy activation autonomy inspires us to grasp the balance between policy unity and flexibility in the supply of public goods, distinguish the link between different projects and farmers' interests, and stimulate the enthusiasm of villagers' participation through appropriate policies.

Keyword: Supply of public goods; Villagers' self-governance; Policy activation autonomy; Village society; Human settlement environment; Rural community governance

[收稿日期] 2024-04-23

[基金项目] 国家社科基金重大项目（22&ZD173）

[作者简介] 王波，男，江西新余人，武汉大学社会学院博士研究生。