社会治理法治前沿
The Frontier of Social Governance Law
2021 年 第 1 卷 第 4 期

生态振兴模式的偏差运作及其优化路径

——基于豫东 B 镇“旅游小镇”项目的田野研究

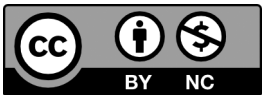
石　建

摘　要 | 生态旅游是产业振兴的路径之一，具有统筹产业兴旺、生态宜居、生活富裕的三重功效。然而，生态旅游型振兴模式的滥觞和泛化，可能导致乡村振兴政策的执行偏差：就主体而言，在振兴规划产生、实施、效益分配过程中，作为振兴主体的农业、农村、农民缺位；就内容而言，割裂“生态”“宜居”、生态振兴和乡村振兴其他目标的关联；就时间而言，忽视脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接，呈现为“跃进式”振兴；就方式而言，表现为简单粗暴工作方式、乡村振兴路径的偏差；就目标而言，服务于景观制造和政绩呈现，而非服务于农业、农村、农民的全面振兴。政策的一统性、模糊性，执行者的片面执行和政绩导向，共同型塑这一偏差现象。打造“旅游小镇”的生态旅游振兴路径，在美化村庄环境，实现生态振兴的过程中，可能存在片面振兴、弱公共性的问题，导致政绩消解乡村振兴和乡村振兴政策的内卷化。优化乡村振兴政策的执行机制，需要从振兴主体、振兴方式、振兴内容、振兴时间安排、振兴目标方面着手，助推乡村振兴五大目标的协同推进，最终实现农业农村现代化。

关键词 | 乡村振兴；生态旅游；生态振兴；政策执行；执行偏差

作者简介 | 石建，中南财经政法大学法学院博士生，主要从事法社会学与基层治理研究。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited
This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/



一、引言

2020 年是脱贫攻坚的收官之年，2021 年是乡村振兴的开局之年。为了推进乡村振兴，实现农业农村现代化，中央层面出台诸多文件，为乡村振兴提供指导思想、实施思路和目标导向。自十九大以来，《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》《中华人民共和国乡村振兴促进法》等政策、法律文件，对乡村振兴战略作了相关部

署工作。继脱贫攻坚之后，乡村振兴成为基层社会治理的又一项中心工作任务。为了贯彻落实乡村振兴有关政策文件，地方政府积极探索乡村振兴的路径和模式，以期推动乡村振兴工作，早日实现乡村振兴的五大目标。

推动一、二、三产业融合，打造旅游小镇的乡村生态旅游型振兴，是较为普遍的振兴路径之一。一方面，这种振兴模式，在融合一、二、三产业的基础上，增加了农民收入、推动了农业发展升级、美化了农村的生态环境，成为地方政府青睐的振兴模式；另一方面，生态旅游型振兴模式亦存在滥觞和泛化的风险，即各地忽视本地实际情况，“一刀切”式地秉持这种发展路径，导致乡村旅游的“过密化”[1]。在某种程度上，这种振兴模式，忽视本地发展基础和乡村振兴的阶段性，是一种“跃进式”振兴。其彰显了乡村振兴政策的偏差执行状况，可能存在消解乡村振兴政策惠农性和福利性的风险。是以，有必要深化对生态旅游型振兴模式的认知，观察这类振兴模式的运作实践和具体过程，分析基层政府在推进乡村振兴政策过程中的偏差行为、偏差执行的原因，进而为乡村振兴政策的基层执行提供可行的优化路径，服务于乡村振兴目标的实现，最终实现农业强、农民富、农村美的农业农村现代化目标。

二、文献综述与分析框架

（一）政策文件阐释与振兴实践研究的两种路径

伴随着后脱贫时代乡村振兴工作的推进，乡村振兴成为基层社会场域愈发重要的研究议题。既往研究乡村振兴的研究，从整体上来看，主要遵循下列研究路径：政策文件精神的阐释路径和乡村振兴实践研究路径。

就前者而言，其主要着眼于论述乡村振兴的必要性[2]、必然性[3]、内涵[4]、逻辑关系和需要规避的误区[5]，最终指向如何完善乡村振兴的有关顶层设计。对乡村振兴政策文件的细化、阐释，是正确、有效推进乡村振兴战略的基础和前提。这尤其表现在通过厘清乡村振兴五大目标之间的关系[6]、脱贫攻坚与乡村振兴的衔接机制，完善相关政策文件，为乡村振兴的实践提供政策引导。

然而，对乡村振兴政策的贯彻落实，不应仅仅停留于从较为宏观、抽象的层面把握其政策文件精神，如在逻辑上思辨乡村振兴的内涵、五大目标任务等内容，更应该着眼于乡村振兴政策的执行实践和具体的推进工作。对乡村振兴实践的研究路径，则是着眼于乡村振兴的基层实践，分析具体的振兴举措、路径和模式。如组织振兴、文化振兴、产业振兴、生态振兴等。其中，“产业兴旺”是乡村振兴的重点，“生态宜居”是关键，“生活富裕”是根本。

而“三产融合”的乡村振兴路径和模式，兼顾产业兴旺、生态宜居和生活富裕三重功效，成为乡村振兴的重要路径和模式。对这一振兴路径和模式的研究，或是从推进实践中，发现其存在的问题，并提出完善举措的“问题—对策”研究；或是总结“产业 + 生态”振兴在空间上可扩散、时间上可持续的相关经验。从后者来看，“产业 + 生态”振兴模式的核心机理在于：遵循“资源环境—资产转换”模式，实现“绿水青山”型资源环境要素向“金山银山”式的资产转换[7]。在此基础上，还有学者从这一振兴模式出发，尝试探索这一“资源—资产—资本”实现过程和可扩散性的机制性问题，希冀提

[1] 仇叶：《乡村旅游产业的过密化及其对乡村振兴的影响——对乡村产业振兴路径的反思》，《贵州社会科学》2020 年第 12 期。

[2] 刘守英：《乡村现代化的战略》，《经济理论与经济管理》2018 年第 2 期。

[3] 陈锡文：《从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出》，《行政管理改革》2018 年第 4 期。

[4] 魏后凯、姜长云、孔祥智等：《全面推进乡村振兴：权威专家深度解读十九届五中全会精神》，《中国农村经济》2021 年第 1 期。

[5] 姜长云：《实施乡村振兴战略需努力规避几种倾向》，《农业经济问题》2018 年第 1 期。

[6] 黄祖辉：《准确把握中国乡村振兴战略》，《中国农村经济》2018 年第 4 期。

[7] 赵德余、朱勤：《资源—资产转换逻辑：“绿水青山就是金山银山”的一种理论解释》，《探索与争鸣》2019 年第 6 期。

出“产业 + 生态”振兴的分析框架[1]。这一研究路径，在着眼于乡村振兴路径实践的基础上，观察“产业 + 生态”振兴的运作过程，总结其成功的经验，并尝试性地提出时间上可持续、纵向上可扩散的“资源—资产—资本”乡村振兴新型机制。

需要反思的是，首先，其在总结成功经验并尝试推广时，忽视了部分地方“跃进式”“冒进式”“一刀切式”照搬照抄这种振兴的路径。其次，其停留在产业振兴和生态振兴的话语框架，进而尝试提出乡村振兴路径和振兴模式，而非着眼于基层政府行为，尤其是执行政策的偏差行为。在基层乡村振兴实践中，为何生态旅游型振兴模式存在超阶段性（乡村振兴目标具有阶段性特征）、超发展基础（当地实际情况），而地方政府仍然“一刀切式”地推进。这就需要从基层政府行为的角度来分析。具体到“产业 + 生态”振兴模式中，则表现为基层政府对乡村振兴的执行偏差行为。

为了理解乡村振兴政策的基层实践，本文从“政策执行偏差”的视角，阐释基层政府在推进生态旅游型振兴中的偏差行为，剖析乡村振兴政策执行偏差的具体表现、偏差原因，并结合具体的偏差行为提出相应的优化路径。需要说明的是，这一研究视角有如下特点：其一，从内容上来看，是从乡村振兴路径、模式，分析乡村振兴政策执行这一基层政府行为；其二，在方法上，并非在抽象的层面讨论政策的执行，亦非抽象地思辨乡村振兴五大目标的逻辑关系，而是基于实证调研，观察乡村振兴政策贯彻执行的全过程；其三，从研究对象和研究地域来看，不仅仅涉及村一级，而是综合考量村民、村级组织、乡镇及上级政府的互动过程、博弈，以期尽可能地刻画乡村振兴政策执行偏差的全貌。

（二）政策执行偏差：乡村振兴政策运作的一个分析视角

政策执行偏差，是政策执行过程中较为普遍的政治现象和社会现象。对这一现象的解释，主要有三种路径：其一，自上而下的解释路径；其二，自下而上的解释路径；其三，综合解释路径[2]。自上而下模型预设了政策目标的完整实现，故其侧重强调政策执行者根据政策执行者意图执行政策[3]；自下而上模型坚持对执行的能动解释，更强调基层官员在执行政策中的作用，如街头官僚的自由裁量权使他们成为能够进行公共资源再分配的关键行动者[4]；综合解释路径，则尝试将两种研究路径进行整合，提出了很多影响政策执行的新变量，如组织、联邦制、联盟、互动过程等。这三种解释路径，主要着眼于解释为何会出现政策执行偏差行为。但是无论何种解释路径，都无法否认政策执行偏差行为的普遍存在。

政策偏差执行行为，表现为不同的“偏差”形式。根据不同的分类标准，其呈现的形式亦不同。如] 将政策执行的要素作为考量因素，政策执行偏差包括“目标偏误（就政策目标而言）、手段模糊（就政策手段而言）、行政职权不充分和行政资源不充足（行政职权和行政资源，都是就行政科层结构而言）”[5]。

“上级的政策是好的，只是地方执行偏了”，即是这一现象的话语表达。在乡村振兴政策执行过程中，由于政策的一统性、抽象性和模糊性，亦存在一定的偏差行为。需要注意的是，乡村振兴政策执行偏差的表现，可能并非全然符合于上述类型，而具有一些特性。其主要表现为对政策的“变通”运作，即政策执行者“自行做出改变原制度中的某些部分的决策，从而推行一套经过改变的制度安排这样一种行为或运作方式”[6]。结合乡村振兴政

---

［1］曾盛聪、卞思瑶：《乡村振兴背景下“田园综合体”的政策扩散分析——基于多个经验性案例的考察》，《中国行政管理》2019 年第 2 期。

［2］［英］迈克·希尔、［荷］彼特·休普：《执行公共政策》，黄健荣等译，商务印书馆，2011，第 76–78 页。

［3］Helga P ü lzl. Oliver Treib，“Implementing Public Policy”，in *Frank Fischer，Gerald J. Miller，Mara S. Sidney*，eds. Handbook of Public Policy Analysis：Theory，Politics，and Methods. Boca Raton，London（New York：Taylor & Francis Group，2007），pp. 89–119.

［4］Lipsky M. *Street–level Bureaucrats：Dilemmas of the Individual in Public Services*（New York：Russell Sage Foundation，1980）.

［5］印子：《县域政策执行偏差的治理》，博士学位论文，华中科技大学，2017，第 17 页。

［6］王汉生、刘世定、孙立平：《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，《中国社会科学季刊（冬季卷）》1997 年.

策运作的实际过程和实际情况，“变通”执行，主要涉及以下要素：从主体来看，主要指的是上级政府、基层政府、村级组织以及村民之间的互动；从时间来看，主要涉及乡村振兴的规划时间和阶段性目标的问题；从内容来看，主要是围绕乡村振兴五大目标的探讨；从方式上来看，主要涉及推进乡村振兴工作过程中的工作方式；就目标而言，主要涉及乡村振兴的五大目标以及阶段性目标的实现。是以，本文结合乡村振兴政策执行的要素，建构“主体—内容—时间—方式—目标”的分析框架，以期更好地呈现乡村振兴政策执行偏差的全貌。

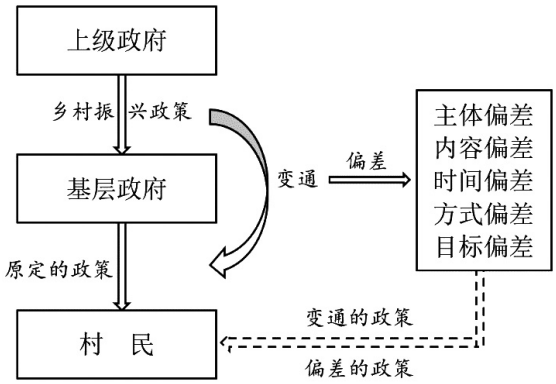


图 1　乡村振兴政策执行偏差分析框架图

三、两个阶段：从“脏乱差”整治到乡村生态旅游

本文的经验材料，来源于调研团队 2021 年 3–4 月在豫东 B 镇[1]的驻村调研。当前，乡村振兴工作成为该镇的中心工作。为了推进乡村振兴工作，该镇选择 L 村（镇中村）、B 村（镇政府所在地）和 Z 村（典型村[2]）作为试点村庄，进而打造景观，推动“旅游小镇”的打造和生态旅游的发展。

从 B 镇“旅游小镇”的打造过程来看，其存在两个阶段：脱贫攻坚时期的整治脏乱差和乡村振兴时期旅游小镇的打造。第一阶段的工作任务，主要是人居环境整治；第二阶段的任务，则是在人居环境得以改善的基础上，进一步美化环境，以推动乡村旅游的发展。

（一）整治脏乱差：第一轮环境整治

在第一阶段，环境整治的目标是整治“脏乱差”，改善村庄环境。

就 L 村而言，脱贫攻坚时期的环境整治，主要是着眼于村庄坑塘的整治。根据村民的说法，“之前的坑塘，被村民都弄成四方块养鱼，水位低，又脏，都是死鸡、死狗，臭气熏天”（访谈记录，访谈记录，20210403–1）。通过收回被村民侵占养鱼的坑塘、扩大坑塘面积、深挖坑塘（8–10 米）、清洁水域垃圾等诸多举措，L 村对废旧坑塘进行整治，把昔日的垃圾场、污水坑打造为集休闲、健身、旅游、观光、水产养殖为一体的群众文化公园（清风苑休闲公园，占地 120 余亩），呈现出水清、岸绿、景美的乡村优美画卷[3]。

就 B 村而言，通过道路硬化、绿化高速路沿线、拆旧建新等举措，使得村庄的环境卫生、村容村貌得到较大改善。S 县政府网亦作出相关报道：“光滑洁净的水泥路，漂亮的小花园，宽阔的文化广场，色彩醒目的路标，绿树成荫，花草争艳……如今的 B 镇 B 村，风景如画，娇娥多姿。”[4]

就 Z 村而言，原来是贫困村。自 2015 年以来，村庄近些年在村容村貌方面改观较大，不仅环境卫生得到整治，而且逐渐形成以村部办公大楼和双拥广场为中心的村庄景观区域。村部广场周边聚集着正在建设的居民小区、扶贫车间、凉亭花园、运动场、健身设施、绿化带等基础设施与娱乐休闲景观。

（二）打造旅游小镇：第二轮人居环境整治

在乡村振兴新时期，新一轮人居环境整治工作逐步推进。然而，从其实质来看，第二轮人居环境整治的最终目的，并非村庄环境的优化升级，而毋宁是服务于乡镇的乡村振兴思路、规划。在这一阶段，B 镇超脱出第一阶段整治“脏乱差”的基础目标，继续制造景观，推动自然景观、人文景观的打造，服务于“旅游小镇”项目。

2021 年 2 月 21–23 日，S 县县委副书记 JQW、

[1] 按照学术惯例，文中的人名、地名皆做匿名化处理。

[2] Z 村曾荣获“全国民主法治示范村”“全国乡村治理示范村”“第六届全国文明村镇”等荣誉称号。

[3] 该村清风苑（坑塘之一）旁石碑上的介绍。

[4] S 县政府网：http://www.shenqiu.gov.cn/mobile/last.asp?id=24917，访问日期：2021 年 5 月 12 日。

副县长 YK 带队[1]赴江西横峰县、婺源县考察学习乡村振兴工作，探索巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的具体举措。在考察学习后，S 县融媒体中心发布了新闻稿，主要内容为大致为横峰县“作为江西省乡村振兴示范县，也是全国的乡村振兴样板”，其主要依托“一村一品”“一乡一业”（横峰葛、油茶为主导）的优势特色农业产业体系，建设美丽乡村，发展全域旅游，核心路径是“旅游饭”、发起“生态财”[2]。考察学习之后，S 县决定选取 B 镇的三个村作为试点村庄，每个村预计投入 2000 万资金，试点乡村振兴工作，开始推进生态旅游型振兴规划，打造“旅游小镇”。

L 村规划：在清风苑等 4 口坑塘的基础上，打通 4 口坑塘，将水域连接起来，大概有 2 公里水路，引入游船，收船票；水域沿线的农户，可以依托水域，开农家乐餐馆或者民宿，亦可以开小超市卖水；兴建游乐场；重建寨门，恢复古寨风貌；流转土地，种植草莓、葡萄等，发展现代采摘业。整体而言，遵循发展观光旅游业的乡村振兴模式，“打通护城河，恢复古寨风貌，打造旅游小镇”。

B 村规划：重建百善寺，并围绕百善寺打造“文化广场”景观（预计投资 1200 万，县里说 1500 万也行）[3]，发展“孝文化”。具体设计思路为：在文化广场挖四口坑塘，并将坑塘打通，在坑塘中心建“湖心亭”，池塘用拱桥连起来，门口两池塘，修成日月潭形状。四个坑塘之间的路修成 S 型。在中间，修三间屋子，第一个是前殿，供四大天王、弥勒佛；中间是大雄宝殿（大雄宝殿，十八根顶梁柱（一根 6 米高），按桐树价格的话，一根 500 多。横梁也很贵），供如来、佛教为主；后殿供观音。在两侧面，一边供玉皇大帝、人祖伏羲、十二老母，另一间供民间信仰，龙王爷、灶神。预计今年年底或明年初建好。

Z 村规划：发展“善”文化，现在准备把这个“单”改为“善”（有些领导下来容易念错，念成“dan”）。村中已有景观：村委大楼（2017 年修，花费 92 万）及附属广场；在此基础上，拆房扒院，预计一共拆 140 户（村共有 500 多户），搞绿化。

在打造“旅游小镇”的振兴思路、规划指导下，B 镇 3 个试点村庄开始了拆房扒院的人居环境整治行为，以期尽快实现生态旅游型振兴规划。然而，从 3 个村的实际情况来看，其并无发展生态旅游业的基础和条件，其资源禀赋与生态旅游规划存在较大张力。具体而言，L 村发展旅游业的资源基础是“古寨”“护城河”，但据村民反馈，“古寨很小，还不如现在的小区大（和美家园、刘楼小区）。寨门这个门到那个门，可能只有 278 米长，250 米宽”（访谈记录，20210331-1）；B 村和 Z 村都是以建构文化故事为基础，发展旅游业[4]。

表 1　B 镇 3 个试点村庄的资源基础和振兴规划

	资源、环境基础	集体经济收入	乡村振兴规划
L 村	无特色产业（种植小麦、玉米等）	四村联建扶贫项目（SL 农业）分红	以村庄的坑塘、古寨为基础，打通护城河，恢复古寨风貌，打造旅游小镇
	无自然景观（仅 4 口小坑塘，且垃圾成堆、多淤泥）和人文景观（仅防强盗古寨，被村民形容成“村的院墙”）	光伏发电分红	
B 村	无特色产业（种植小麦、玉米等）	光伏发电分红	以百善寺为核心的文化广场
	无自然景观和人文景观（仅百善寺，占地 50 平米左右）		发展“孝”文化旅游业
Z 村	无特色产业（种植小麦、玉米等）；村委广场	每年 15 万左右（石榴园、葡萄园、光伏发电分红等）	发展“善”文化旅游业

[1] 从考察学习后的新闻稿内容来看，B 镇于书记也去了。

[2]《S 县乡村振兴考察团赴赣考察学习乡村振兴工作》，https://www.hntv.tv/yshn/article/1/1365225381321379840，访问日期：2021 年 4 月 26 日。

[3] 访谈中了解到，3 个试点村庄，每个村可能有 2000 万资金。然而，浙江设计院人员说，若要这么设计，需要几个亿，1200 万连水漂都打不起来。（访谈记录，20210404，丁瀚琨提供的 B 村访谈记录，特此感谢！）

[4] B 村之所以发展“孝”文化。是因为他们的文化故事是：明朝时，有一个人进京赶考，路途中有一个茶馆，免费为这些人提供茶水。后来这个人考上状元后中举，返乡途中说，这茶馆为了让这些秀才们赶考、尽孝，是行善事，故提名“百善寺”。其发展构想是：推倒现百善寺并重建，围绕百善寺修建“孝”文化广场；就 Z 村而言，其之所以发展“善”文化，是因为“单”与“善”谐音相同。其挖掘出的文化故事是：当时，国共两党时期，蒋介石在开封炸黄河，把张单庄村淹了，淹之后有个码头，当时有一张姓村民在码头免费摆渡，这个等于行善，所以是张单（善）庄村。说要把这个故事放大，发展以“善”为核心的旅游业。

四、打造旅游小镇：乡村振兴政策偏差的具体表现

从第一阶段的整治“脏乱差”到第二阶段的“旅游小镇”，出现乡村振兴路径的偏差现象。之所以出现偏差，主要是因为两个阶段环境整治的逻辑和目的不一样。第一阶段，主要是为了解决自然环境的脏乱差；第二阶段，主要是通过景观打造，服务于政绩的营造。

的确，在某种程度上，“产村景”一体化，可以实现“资源—资产—资本”的转化，不仅可以美化村庄环境，而且可以增加村民和村庄收入，具有多重效益。然而，这一生态型振兴模式，需要以“资源”为前提。资源禀赋是产村景融合发展的基础前提。开展“产村景”一体化的乡村融合发展，则需要充分考虑地方景观质量、资源优势以及乡村内部形态三方面特点[1]。村庄内部的自然资源、人文环境是实现这一资源转化机制的前提。而 B 镇三个试点村庄自然环境和人文环境基础薄弱，缺乏发展乡村旅游业的资源基础。是以，在推进生态旅游型振兴路径过程中，可能存在偏差行为。主要表现为主体缺位、内容偏差、时间偏差、方式偏差、目标偏离或目标替代。

（一）主体缺位

乡村振兴，从其本质来说，是农民富、农村美、农业强。农民是乡村振兴的主体之一。然而，从乡村振兴的实践来看，基层政府扮演主导角色，村民处于缺位状态。在打造景观、打造旅游小镇的过程中，农民既不是乡村振兴的受益者，亦不是乡村振兴的建设主体。

其一，从振兴规划的产生来看，村民处于缺位状态。村庄的发展规划，被乡镇关于乡村振兴的规划裹挟。“打通护城河，恢复古寨风貌，打造旅游小镇”是 B 镇关于 L 村乡村振兴的思路，是基层政府的规划方案和政府行为，而非村民和村庄集体意志的产物。

其二，从振兴规划的实施来看，与村民生产、生活需求存在张力。生态振兴，作为乡村振兴的五大目标之一，其核心的量化指标就是生态环境优化。通俗地说，就是“好看”。围绕“好看”这一目标，基层治理主体往往选择驱除“不好看”的、营造“好看”的事物。从美丽乡村、生态优美的角度来看，村民的“老”“破”“旧”房屋、彩钢瓦房以及高门大院，成为影响“好看”的建筑。在乡镇的认知中，这些建筑是与“美丽乡村”“生态振兴”“乡村振兴”相悖离的；而从村民日常的生产生活需求来看，这不仅仅意味着生产和生活空间，可能还涉及深层次的文化意义和价值观念。

其三，从振兴规划的效益来看，生态旅游型振兴思路，并未从根本上实现“农民富”。打造景观、发展乡村生态旅游业，是 B 镇乡村振兴的思路与规划。人居环境整治是打造景观的前置程序，服务于景观制造。而在打造景观的过程中，伴随着乡村振兴（政府行为）公共性的缺失。究其原因，其主要在于乡镇和村民关于乡村振兴目标的差异化认知：乡镇的行为逻辑是通过人居环境整治来打造景观，进而营造政绩，吸引上级政府的注意力；而村民对于乡村振兴的认知，可能表现为就业、医疗、养老等问题的改善，在于改善生活质量、提升生活水平。

（二）内容偏差

乡村振兴的制度设计，与其运行实践之间存在一定的张力。从制度设计来看，乡村振兴，是农业、农村、农民的振兴，是乡村“全面”的振兴，是“全部”乡村的振兴。《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》重申乡村振兴的五大目标：产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕[2]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》第七编，亦从农业发展、乡村建设、城乡融合、脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接这 4 个维度，论述了乡村振兴的重点工作[3]。

而从生态旅游振兴模式的实践来看，可能导致

---

［1］高春留、程励、程德强：《基于“产村景”一体化的乡村融合发展模式研究——以武胜县代沟村为例》，《农业经济问题》2019 年第 5 期。

［2］《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm，访问日期：2021 年 5 月 20 日。

［3］《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，http://www.xinhuanet.com/fortunepro/2021-03/13/c_1127205564.htm，访问日期：2021 年 5 月 12 日。

乡村振兴在内容上的片面性。当前，诸多地方推行一、二、三产业融合的生态旅游振兴模式，这种振兴模式是“片面”的振兴，而非五大目标的协调振兴，而非乡村的“全面”振兴。这一乡村旅游振兴模式的“片面性”，主要表现在两个方面：

其一，“生态宜居”的偏差运作，割裂“生态”与“宜居”的协调性、统一性。“生态宜居”目标的实现，包括“生态”与“宜居”两重状态，二者缺一不可[1]。一方面，生态美是宜居的前提和基础。打造景观、发展乡村旅游业，有利于改善人居环境、打造美丽乡村，提升村庄的宜居度。另一方面，虽然“宜居”以“生态”为基础，“宜居”亦具有一定的独立性。人居环境整治的过程中，存在一定的偏差、“加码”行为。如人居环境整治中的拆围墙、扒院墙行为，打造旅游小镇过程中“打通护城河、恢复古寨风貌”、农家乐、民宿、文化广场、百善寺等景观，都是服务于“好看”。然而，其可能与“宜居”存在张力。就老人房（趴趴屋）而言，其功能齐全，包括吃、住、洗浴、菜园地等多重功能。趴趴屋是老年人养老的独立空间，其不仅仅是一种物理意义上的独立空间，也是一种养老空间、权力空间、生活空间、社会空间的分离，具有社会性意义；而院墙则可能涉及南北方不同的文化观念。如一受访对象谈到，“夏天热的时候，男性光膀子、穿短裤什么的，有院墙方便。北方人思想比较传统、保守”（访谈记录，20210324–1）。人居环境摒弃的院墙、老人房，亦可能是“宜居”的重要元素。概言之，生态环境“好看”了，但是不一定“宜居”，甚至与村民的宜居观念相悖离。

其二，专注于生态振兴，割裂生态振兴与乡村振兴另外 4 大目标的统一性。打造景观、发展乡村生态旅游业，是 B 镇乡村振兴的思路与规划。人居环境整治是打造景观的前置程序，为打造景观服务。在人居环境整治、打造旅游景观的过程中，景观被制造出来。在视觉上，乡村变得“好看”。然而，这一“好看”，仅仅是生态维度的振兴，而非产业、生态、乡风、治理、生活的全面振兴；是“景观”的振兴，形式上的振兴，而非实质的振兴。有访谈对象谈到这点，“你搞这个（旅游小镇，笔者注），也没为老百姓搞什么福利，你起码要搞点厂房，可以上上班，让村民有个副业，至少可以增收”（访谈记录，20210402–1）。

（三）时间偏差

“跃进式”振兴，是生态旅游型振兴过程中打造景观的行动逻辑和目标。其本质是“更快”（比其他主体而言）地推进乡村振兴。之所以快速地打造景观，一是，政绩具有竞争性。“更快”推进，更有可能成为乡村振兴的典型，营造政绩；二是，“生态”振兴的制造过程比其他振兴目标简单，主要涉及对自然景观和人文景观的挖掘或改造；三是，相比其他目标，“生态”振兴更易彰显政绩。打造景观是呈现印象政绩的最佳策略。然而，“跃进式”创新，在时间上具有超前性，忽略了乡村振兴、农业农村现代化的阶段性。具体而言：

其一，忽视“脱贫攻坚”与“乡村振兴”的衔接。脱贫攻坚和乡村振兴战略在目标周期、作用对象、实施方式等方面存在一定差异[2]。就目标周期而言，脱贫攻坚，自 2012 年年底拉开序幕，于 2020 年收官；2025 年、2035 年和 2050 年是乡村振兴阶段性的 3 个阶段性目标节点。就作用对象而言，前者是农村地区贫困人口、贫困县和区域性整体贫困；后者是全体“乡村”，包括发达的、不发达的和落后的。就实施方式而言，二者的运作逻辑也不一样。前者强调扶贫的精准性，后者则是围绕产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕五大目标展开。乡村振兴，需要以巩固脱贫攻坚成果为基础和前提。然而，地方政府在推进生态旅游型振兴举措过程中，忽视了二者的衔接，忽视了二者在实现周期、作用对象和实施方式上的差异。

其二，超越了乡村振兴的阶段性，推进“跃进式”振兴。实现乡村振兴，并非一蹴而就，而伴随着循序渐进的过程。从制度设计来看，中央政策文件精神（《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》等文件），亦多次强调乡村振兴的阶段性，这是关于乡村振兴“整体”

---

［1］孔祥智、卢洋啸：《建设生态宜居美丽乡村的五大模式及对策建议——来自 5 省 20 村调研的启示》，《经济纵横》2019 年第 1 期。

［2］涂圣伟：《脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接：目标导向、重点领域与关键举措》，《中国农村经济》2020 年第 8 期。

目标的阶段性安排。总体而言，2020 年脱贫攻坚的收官，所对接的是乡村振兴战略的第二步，而非直接对接到第三步即建设“强富美”的乡村[1]。然而，在发展乡村旅游、打造旅游小镇的过程中，部分地区忽视乡村振兴的阶段性目标周期，导致振兴的“跃进式”和超前性。

从现实基础来看，乡村振兴五大目标的实现难度存在差异，决定了乡村振兴具体目标的阶段性。就产业振兴而言，需要一定的资源基础和其他优势条件；就乡风文明而言，亦存在较大难度，其涉及人情风整治、高彩礼、丧葬艳舞、不良婚俗等诸多事项。而这些事项的异化和治理难题，可能受到村庄内部情面逻辑、长久生活预期等社会交往规范的影响；治理有效亦涉及多方面的内容，可能涉及村干部选任、治理体系构建、治理能力提升、灰色利益和利益争夺等问题；实现难度最大的可能是生活“富裕”，这需要综合的考量标准，何为“富裕”？较难达到村民的预期；相比上述目标，生态宜居是实现难度较小的振兴目标。

（四）方式偏差

B 镇乡村振兴政策执行在方式维度的偏差，体现在两个方面：在微观层面，主要表现为工作方式的简单粗暴；在宏观层面，则涉及生态旅游型振兴路径的偏差。

简单粗暴的工作方式，不仅存在恶化干群关系的风险，而且存在消解乡村振兴政策福利性的可能性。在推进人居环境整治过程中，B 镇治理主体的工作方法较为简单粗暴。其一方面表现在程序的缺位。其并非通过召开村民大会、村民代表大会等民主程序，亦并无协商的过程，仅仅是通知（甚至按照村民的说法，连通知都没有，20210402–1），通知方式亦仅是采取喇叭、广播的形式。

除了程序性事项的缺位，在具体做工作的过程中，乡镇干部和村干部采取诸多方式、策略，以推进人居环境整治工作。主要表现为一种软硬兼施的治理术。从“软”的方面来看，做工作的策略主要表现在“宣传政策”“宣传法律”。“这是国家政策的要求”是主要的做工作话语。从“硬”的方面来看，政策话语（扫黑除恶）、法律规定（宅基地管理、消防管理），是简单粗暴工作方式的话语、制度支撑。在问及村民被扒房子其为何不反抗时，诸多村民都提到，不敢反抗，因为乡镇干部会给你安上“黑恶势力”的帽子，或者贴上“扰乱社会秩序的标签”（访谈记录，20210324–1）。就法律规定而言，在 L 村的人居环境整治过程中，基层组织主要运用宅基地管理规定和消防管理规定。就前者而言，关于宅基地面积的法律规定，成为约束村民抗争的法律话语。基层组织，抓住这一张力，运用村民行为的“事实违法”，抑制村民不同意扒房子、院墙的行为。（访谈记录，20210331–1）；就消防管理规定而言，治理主体运用“为了消防安全”的话语，拆除一些“老”“旧”“破”或者与江南水乡不一致的房屋、院墙。

综合来看，基层组织运用“软硬兼施”的治理术，推进治理任务。从本质上来说，“软”的治理策略，亦有“硬”的因素；“硬”的治理策略，亦是一种软暴力。是以，这种看似具有合法性外观的治理术，本质是一种“合法加害权”。

方式偏差的第二个维度，在于乡村振兴路径的偏差。乡村振兴受到时间和空间维度的限制和约束[1]。如果说乡村振兴的阶段性目标周期是时间维度的表现，那么，不同类型村庄的不同振兴模式则是空间维度的彰显。根据政府发挥作用的强弱，乡村发展模式可以分为政府强主导型和政府弱主导型两类。前者强调政府资金和政策的绝对支持，如“苏南模式”（乡镇企业）、“温州模式”（家庭小商品生产）、“华西模式”（集体经济）、“珠江模式”（外向型经济），以及“泉州模式”（劳动力密集型产业）；后者则受到市场需求的催化作用。如以民宿为主的“莫干山模式”，以关中民俗为特色的“袁家村模式”及浙江丽水的“淘宝村模式”[2]。

如果根据不同类型村庄资源禀赋的差异，乡村的发展模式和振兴模式亦存在差异。具体而言，东部地区农村的资源基础较为优越，而中西部地区的资源基础薄弱。东部发达地区农村或者城郊村，其或是有自身的产业、资源基础，或是通过集体土地创收。这类村庄，经济基础较好，收入水平较高。

---

［1］贺雪峰：《未来十五年乡村振兴的时空维度、社会条件及预判》，《党政研究》2020 年第 5 期。

［2］高春留、程励、程德强：《基于“产村景”一体化的乡村融合发展模式研究——以武胜县代沟村为例》，《农业经济问题》2019 年第 5 期。

其可以遵循这种乡村振兴的模式：以产业振兴为基础，推动乡村振兴其他目标的实现。而中西部农村，多是农业型村庄，除了自然环境，无其他可供利用的资源。一般而言，其自然环境较好，未受到工业污染，有较好的自然资源和人文资源基础，可以发展“产村景”一体化的乡村旅游发展模式。生态旅游型振兴模式的核心机理在于：“资源”变“资产”，即依托自然、人文景观资源，发展第三产业，增加收入。然而，资源的积累机制（资源是前提）、资源的福利分享机制（经济发展效应共享）、农民主体性机制（农民的主动性、能动性）和自我持续机制，是可持续性发展模式的四个要素[1]。从 B 镇“旅游小镇”的运作实践来看，首先，其不具备资源基础这一前提性要素。其既无特色农业，还无旅游业资源，更无区位优势。其次，就资源分享机制而言，虽然 B 镇 Y 书记构想了“就业 + 土地租金 + 分红 + 社保 + 环境福利模式”的福利分享机制，然而，其缺乏资源变资产的前提——“有资源”，自然不可能实现资产的福利化机制。再次，在打造“旅游小镇”的过程中，村民、村庄处于缺位的状态。最后，资源基础的匮乏、资源福利分享机制的难以兑现、村民主体性的缺位，型塑这一生态旅游型振兴模式的不可持续性。

（五）目标偏离或目标替代

乡村振兴，是农业、农村、农民的振兴，包括产业、生态、治理、乡风、生活等多方面内容，涉及产业、组织、人才、文化等多个维度。从实现的过程和基础来看，这些目标并非均质化实现，而是有着不同的实现可能性。一方面，相比较乡村振兴的其他四个目标，生态振兴的实现难度较小。环境整治、打造景观是其核心做法。虽然，这种打造景观的行为，在美化村庄环境、打造美丽乡村方面具有较好效果，使得村庄变得日益“好看”；然而，这种“好看”却存在造点（试点村庄）上的不均衡性、与村民生产生活相悖的公共性缺位、景观的可持续性不足等问题。另一方面，“生态”振兴，相比其他目标，更易彰显政绩。无论是人居环境、还是自然环境的美化，都可提供可视化的政绩。是以，打造景观是呈现印象政绩的最佳策略。领导“有点可看”“有景可看”成为乡村振兴当前阶段的政府行为逻辑及目标。无论是 B 镇人大主席，或是县委办主任都谈到这点：

人大 ZL 主席谈到，“就是让领导下来‘有点可看’。开始坑塘边都是小树，县里领导下来说树太小，树大上面领导看着也高兴，还能乘凉”（访谈记录，20210319-1）。

县委办 LXK 主任在饭局上说，“Y 书记若能搞出政绩，五年内让其他地方跟不上，就是亮点，就是政绩（Y 书记 2015 年来，干了 6 年的乡镇党委书记，还未晋升）”（访谈记录，20210320-2）。

从基层政府行为的角度来看，打造“好看”的景观是政府乡村振兴背景下经营村庄的行为。试点村庄成为基层政府经营村庄的原材料，乡村振兴政策为打造景观提供政策话语的合法性外观。这种打造景观的经营行为，是政府经营村庄、服务政绩的行为，而非服务于村庄的内生、长期发展。政绩导向下人居环境整治的目标，是景观上的“振兴”、形式上的“振兴”、政绩上的“繁荣”，而非乡村的振兴。一方面，国家乡村振兴的资金等资源源源不断向乡村输送；另一方面，这些资金用于打造景观，服务于图像的营造，成为一幅幅山水图像，成为景观，成为生态宜居方面的形象工程。需要注意的是，乡村振兴是村民的振兴、是乡村的振兴，而非基层政府干部的政绩繁荣。

五、乡村振兴政策被偏差执行的双重生成逻辑

乡村振兴政策执行偏差，既有政策本身的原因，亦受到执行政策主体的影响。一方面，政策的一统性赋予执行的灵活性和策略性，政策的模糊性难以为执行主体提供较为明确的指引。另一方面，政策执行主体对政策的剩余解释权和执行权，赋予其“变通”执行、片面执行的制度空间。

（一）政策层面：一统性与模糊性

从政策的制定者到政策的执行者，有着较长的链条，这就决定了政策内容的一统性。政策的一统性进而导致政策内容的抽象性和模糊性。

---

［1］赵德余、朱勤：《资源—资产转换逻辑：“绿水青山就是金山银山”的一种理论解释》，《探索与争鸣》2019 年第 6 期。

由于地方基础、条件的差异，使得政策在制定过程中呈现为“一统性”的特征。政策的一统性赋予地方政策执行的灵活性[1]。从央地互动的关系来看，中央政策具有一统性，地方执行政策具有灵活性。

具体到乡村振兴政策，中共中央、国务院印发的有关文件，一方面，具有内容上的一统性，表现在乡村振兴的目标包括五个方面：产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕；另一方面，具有适用上的一统性、普遍性，即在全国地域范围内适用。在这一“一统性”的背后，忽视了不同类型村庄的基础和条件，忽视了东、中、西部村庄的差异，忽视了工业型村庄和农业型村庄的差异。

不同的村庄类型，有不同的乡村振兴模式。在产业发达的工业型村庄，其乡村振兴规划，可以遵循以产业振兴带动乡村振兴其他四大目标实现的路径。与此不同的是，资源匮乏的村庄，多是传统的中西部农村，其乡村振兴的路径，或是基于农业发展产业（如湖北沙洋发展的稻虾养殖产业），或是基于环境发展乡村旅游业（B 镇）。这种生态旅游式的振兴路径，一方面，是资源匮乏型村庄不得不选择的振兴路径；另一方面，亦正是资源匮乏，制约了这类村庄的生态旅游业的发展。其打造的景观，可能仅仅是“只能看不能用”的景观，或者是成为村民休闲娱乐的公园。这明显与乡村振兴的初衷相悖。

政策的一统性为地方政策执行提供灵活性，还彰显于基层场域中政策运作的策略性。换言之，在某种程度上，政策一统性为基层偏差执行政策提供了话语支撑和制度空间。自 2015 年首提“推进农村一、二、三产业融合发展”以来，诸多政策涉及了乡村生态旅游型发展模式。

表 2　2015 年以来出台的有关乡村旅游的政策文件

发布时间	政策文件名称	发布部门	内容简介
2015 年 2 月 1 日	《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》（中央“一号文件”）	中共中央、国务院	“推进农村一、二、三产业融合发展”； “挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值。扶持建设一批具有历史、地域、民族特点的特色景观旅游村镇，打造形式多样、特色鲜明的乡村旅游休闲产品。”
2016 年 1 月 27 日	《关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》（中央“一号文件”）	中共中央、国务院	“大力发展休闲农业和乡村旅游。依托农村绿水青山、田园风光、乡土文化等资源，大力发展休闲度假、旅游观光……使之成为繁荣农村、富裕农民的新兴支柱产业”； “依据各地具体条件，有规划地开发休闲农庄、乡村酒店、特色民宿、自驾露营、户外运动等乡村休闲度假产品”
2016 年 12 月 7 日	《关于印发“十三五”旅游业发展规划的通知》	国务院	从乡村旅游规划、市场、环境、人才及组织方式等方面促进乡村旅游健康发展
2017 年 2 月 5 日	《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》（中央“一号文件”）	中共中央、国务院	“大力发展乡村休闲旅游产业”； “围绕有基础、有特色、有潜力的产业，建设一批农业文化旅游‘三位一体’、生产生活生态同步改善、一产二产三产深度融合的特色村镇”； “支持有条件的乡村建设……的田园综合体……”
2018 年 1 月 2 日	《关于实施乡村振兴战略的意见》（中央“一号文件”）	中共中央、国务院	“构建农村一、二、三产业融合发展体系”； “实施休闲农业和乡村旅游精品工程，建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇”
2018 年 9 月 26 日	《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》	中共中央、国务院	“实施休闲农业和乡村旅游精品工程”； “推进农业循环经济试点示范和田园综合体试点建设”
2019 年 2 月 20 日	《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》（中央“一号文件”）	中共中央、国务院	“健全农村一、二、三产业融合发展利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益”
2019 年 6 月 28 日	《关于促进乡村产业振兴的指导意见》	国务院	“优化乡村休闲旅游业。实施休闲农业和乡村旅游精品工程，建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、乡村民宿、森林人家和康养基地，培育一批美丽休闲乡村、乡村旅游重点村，建设一批休闲农业示范县”
2021 年 2 月 21 日	《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（中央“一号文件”）	中共中央、国务院	“开发休闲农业和乡村旅游精品线路，完善配套设施”

注：资料来源于笔者根据相关网站的整理。

[1] 周雪光：《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》2008 年第 6 期。

有关乡村生态旅游的政策文件规定，完成了“政策原型的合法性塑造和制度声誉的社会性建构”，为基层政府学习、推广这一乡村发展模式，提供了“合法性基础和制度声望支持”[1]。概言之，政策文件为基层政府推行生态旅游型振兴模式提供制度支撑和话语支持。

从政策的具体内容来看，政策具有抽象性、模糊性。首先，乡村振兴五大目标的关系有待进一步厘清。如中央层面有关乡村振兴的文件仅仅指出了乡村振兴的五大目标，并未清晰厘清五大目标之间的关联。其次，乡村振兴目标的实现阶段较为笼统。有关乡村振兴的文件对实现乡村振兴作了战略部署，分为 3 或 4 个阶段推进。然而，并未对具体的目标予以区分。这就可能导致乡村振兴实现的时间偏差，如“跃进式”振兴。再次，考核指标和考核机制有待完善。截至目前，有关乡村振兴的诸多文件，仅仅《乡村振兴规划 2018–2022》规定了乡村振兴五大目标的考核指标和考核标准。然而，这些具体的指标亦具有片面性。如“治理有效”的考核指标，包括“村庄规划管理覆盖率”“建立村庄服务站的村占比”“村党组织书记兼任村委会主任的村占比”“有村规民约的村占比”“集体经济强村比重”这五大方面。其一方面不全面，具有片面性；另一方面，其仅仅是形式上的内容，而无法衡量治理有效的实效。

（二）执行者层面：片面执行与政绩导向

基层政府具有乡村振兴政策的剩余解释权和最终执行权，这赋予其片面执行、执行偏差的可能性。而政绩导向，则是乡村振兴政策执行偏差的目标逻辑。

基层政府，作为政策执行链条的终端，一方面需要贯彻落实自上而下的政策，另一方面，可以结合地方实际情况细化、解释政策，以服务于自身的治理目标。这双重因素型塑基层政府选择性执行政策的可能性。“选择性执行”政策是政策执行场域较为普遍的问题。即对于“受欢迎的政策”（减轻农民负担、村民组织法、行政诉讼法、制止腐败的通知等）和“不受欢迎的政策”（计划生育、税款征收、丧葬改革等），基层组织的执行策略存在差异[2]。具体到乡村振兴政策的执行过程，基层政府作为执行主体，占据主导性地位，村民、村庄处于主体性缺位的状态（主体缺位），使得乡村振兴服务于执行主体的政绩，而非农业、农村、农民（目标偏离）；基层执行主体拥有的治理资源、治理权力，成为其正向激励、反向约束治理对象的资源，导致乡村振兴政策执行过程中简单粗暴的工作方式（方式偏差）；乡村振兴政策的片面执行导致内容偏差。由于“好看”彰显的生态振兴，往往比产业兴旺等其他目标更易感知，基层政府在推进乡村振兴工作时，往往片面选择“生态旅游”这一振兴路径，忽视了乡村振兴的其他四大目标（内容偏差）。基层治理主体为了更快地实现生态振兴，服务于营造政绩的需求，忽视乡村振兴的阶段性目标周期，形成“跃进式”振兴（时间偏差）。

另一方面，政绩导向的终极目标，型塑政策执行主体的目标逻辑。由于上下级政府之间处于信息不对称的状况，如何最大化呈现政绩，是下级政府吸引上级注意力的行为逻辑。在不同的时期，政策内容不同，这也决定了政策执行者吸引上级注意力的策略与方式不同。在脱贫攻坚时期，扶贫的精准性，需要基层干部对接到个体农户，这要求基层干部对个体信息的高掌握程度。而这种程度反映于表格、图表或台账。对于上级政府而言，技术治理时化解信息不对称、实现扶贫“精准性”的举措，主要表现为：通过表格、台账等手段，以数字为测量核心，将扶贫对象、扶贫行动、扶贫效果等均以量化指标的形式呈现出来，并用相应的文本、照片等材料加以佐证[3]。对于基层政府而言，表格、台账做得越细致，说明基层干

---

［1］曾盛聪、卞思瑶：《乡村振兴背景下“田园综合体”的政策扩散分析——基于多个经验性案例的考察》，《中国行政管理》2019 年第 2 期。

［2］欧博文、李连江：《中国乡村中的选择性政策执行》，唐海华译，载海贝勒等主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社，2013，第 347–348 页。

［3］孙宗锋、孙悦：《组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例》，《公共管理学报》2019 年第 3 期。

部工作做得越到位；反之，则说明工作存在不足。是以，填写表格、制造台账成为基层干部的“作业”，基层干部深陷“表海”，以彰显自身在脱贫攻坚过程中的成绩与政绩。

而在乡村振兴时期，吸引上级注意力、呈现政绩的方式产生变化。从 B 镇推进生态旅游型振兴模式的实践来看，打造景观是其核心行为表现。为何打造景观成为乡村振兴的首选路径？乡村振兴五大目标，涉及不同的考核标准。其中，“生态宜居”，最重要、最直观的指标就是“好看”，这使得生态振兴可以最直观地被感知。景观、图像成为彰显政绩的最优策略，这也决定了政策执行主体“做作业”的方向。围绕着打造景观的行为，基层政府通过改造、美化环境（扒房拆院、打通坑塘、恢复古寨等），形成一种不同于数据的图像（照片）式的治理效果。在这一过程中，村级治理景观化，而景观化的治理效果则具体表现为可图像化，进而彰显政绩。在“打造景观—村级治理景观化—呈现政绩”的链条中，村庄中的自然景观，具有多重含义、属性，其不仅仅是意味着风景秀丽的“自然”景观，而且成为彰显政绩的“政治”景观，实现了由自然属性向政治属性的转化。概言之，景观，成为彰显政绩的素材。

六、乡村振兴政策执行的优化路径

生态旅游型振兴模式的推进，在美化乡村生态环境、提升人居环境水平的同时，亦可能存在主体缺位、时间超前、内容偏差、方式偏差、目标偏离等偏差执行行为。乡村振兴，是农业、农村、农民的振兴，是产业、生态、乡风、治理和生活的“全面”振兴，是在统筹城乡发展前提下“全部”乡村的振兴。实现乡村振兴，需要从参与主体、时间阶段、振兴内容、推进方式、振兴目标多重维度着手，营造乡村振兴的良性和长效机制。

（一）生态旅游型振兴模式的预期外效应

生态旅游型振兴模式的泛化，存在消解乡村振兴政策福利性的风险，导致乡村振兴政策的内卷化。一方面，国家自上而下的乡村振兴建设资金，源源不断地投放至乡村；另一方面，乡村振兴资金被低效使用，服务于打造景观，造成严重的资源浪费[1]。

根据财政部数据，“2016 ~ 2019 年四年间全国财政一般公共预算累计安排农业农村相关支出 6.07 万亿元，年均增长 8.8%”[2]。这意味着年均 1.5 万亿元以上的农业农村相关支出。在脱贫攻坚和乡村振兴时期，国家政策、扶贫或振兴资源嵌入乡村；然而，从当前乡村振兴的基层实践来看，这一政策存在偏差执行的风险。生态旅游型振兴路径、模式的泛化，即是其表现之一。在这一过程中，大量的自然景观、人文景观被制造出来。然而，这些景观却存在与村民生产生活相悖离的公共性、福利性缺失问题，进而影响生态旅游型振兴模式的持续性和扩散性。

从时间维度来看，基于打造景观的生态旅游型振兴模式，难以持续。由于缺乏“资源—资产—资本”的良性转化机制，打造景观的行为，即使建构了村庄场域的旅游“资源”，其亦缺乏实现向“资本”“资产”转化的契机和条件。从长远来看，被制造出来的景观，仅仅成为乡村社会一处又一处的风景，而无法成为增加村民收入、促进村庄发展的生态旅游产业。从空间维度来看，不同地域、不同类型村庄资源禀赋的差异性，限制这类振兴路径、模式的可扩散性。“政策扩散具有邻近效应”，即资源禀赋、发展条件、建设目标相通性越高，政策扩散的概率与成功率越高[3]。乡村振兴的路径、模式，亦具有某种程度上的邻近效应：越具备试验、推广生态旅游型振兴模式的条件和基础，其成功率和在空间上扩散的概率越高。

（二）乡村振兴政策执行偏差的优化路径

“乡村”振兴，并非仅仅是“村庄”的振兴，

---

［1］贺雪峰：《未来十五年乡村振兴的时空维度、社会条件及预判》，《党政研究》2020 年第 5 期。

［2］《2016 年至 2019 年全国财政一般公共预算安排农业农村相关支出超 6 万亿》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-12/23/c_1126899240.htm，访问日期：2021 年 5 月 13 日。

［3］曾盛聪、卞思瑶：《乡村振兴背景下“田园综合体”的政策扩散分析——基于多个经验性案例的考察》，《中国行政管理》2019 年第 2 期。

其本质是一种“超越村庄”的振兴，是在城乡融合的话语框架下的振兴[1]。为了实现五大目标“全面”振兴、“全部”乡村振兴，可以从以下方面着手：

其一，在振兴主体上，坚持以人民为中心，做到乡村振兴为了人民、乡村振兴依靠人民、乡村振兴成果由人民共享。在乡村振兴工作前期，构思乡村振兴规划、方案时，广泛听取村民对村庄发展规划的意见建议，提高振兴规划的科学性、民主性；在具体贯彻落实乡村振兴规划的过程中，尊重村民的生产、生活需求，并动员民众参与到振兴的过程中，发挥民众的主动性和能动性；在振兴规划落实并运作后，完善村庄场域的资源分享机制和村庄福利机制，做到乡村振兴成果由村民共享。

其二，在振兴方式上，着眼于工作方式和振兴路径的优化。就前者而言，摒弃简单粗暴的工作方式，迈向基于合作、沟通的良性互动。在推进乡村振兴的过程中，厘清有效治理和合法治理的边界，调适正式权力的非正式运作、非正式权力的正式运作，避免以执行政策、实施法律为名而侵犯村民权益的软硬兼施治理术。就振兴路径来看，切忌“一刀切”式地推进生态旅游型振兴模式，而毋宁是结合不同类型、不同地域村庄的实际情况，依据不同村庄的资源禀赋、基础条件，探索推进符合村庄实际的乡村振兴模式。

其三，在振兴内容上，辩证看待“生态”和“宜居”二者关系，协同推进乡村振兴五大目标。一方面，在推进人居环境整治工作的过程中，尊重村民的生产生活需求，切忌以行政思维的“宜居”观念去改造、侵犯村民思维中的“宜居”环境，推动“生态”美化和“宜居”环境的良性互动。另一方面，厘清乡村振兴五大目标的逻辑关系，推动乡村“全面”振兴。这种“全面”，从振兴内容范围来看，是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的全面振兴，而非生态的片面振兴；从振兴地域范围来看，指的是地域范围的“全面”，即全部乡村的振兴，既包括东部发达地区的农村，亦包括中西部落后地区的农村[2]；从振兴策略来看，把握五大目标的根本性目标和有机关联：生活富裕作为根本性目标，通过“治理有效”促进“乡风文明”建设，生态宜居既成为乡村百姓“生活富裕”的重要特征，又成为“产业兴旺”的重要标志[3]。

其四，在振兴时间安排上，摒弃“跃进式”振兴理念，坚持阶段性振兴。从整体上来看，分阶段、分梯次推进乡村振兴目标的实现。前者指的是，在时间维度上，在衔接脱贫攻坚和乡村振兴战略的基础上，推动农业强、农村美、农民富这一农业农村现代化目标的有序化实现；分梯次指的是，在空间维度上，针对不同区域、不同类型的村庄，应分区、分类推进，遵循不同的阶段性目标。从乡村振兴五大具体目标实现的现实基础、条件和实现难易程度来看，乡村振兴具体的目标的实现，亦可以分为三个阶段：生态宜居、产业兴旺——治理有效、乡风文明——生活富裕（根本目标）。概言之，在第一阶段实现实体层面的生态美、产业强基础上，推进第二阶段的治理体系和治理能力现代化、乡风文明，最终实现第三阶段的生活富裕。

其五，在振兴目标上，着眼于统筹城乡发展，推动农业、农村、农民的振兴，而非政绩的“振兴”。一方面，重新认识乡村振兴的主体和目标，推动农业、农村、农民的振兴，摒弃政绩导向的振兴观念。对于乡村振兴战略，有两种解读：一是力求短期内通过一、二、三产业融合，进而发展乡村旅游业的激进解读；二是致力于为占中国农民绝大多数的弱势农民提供保底的乡村振兴战略解读，这是一种积极稳健的解读[4]。要着眼于农业、农村、农民的内在性需求，推动农业强、农村美、农民富。另一方面，在统筹城乡二元结构的前提和基础上，推进乡村振兴。基于“城乡融合”的解读，而非单一、片面认识乡村振兴，是消除城乡“两张皮”的前提性认知。从本质上来看，乡

[1] 宋棠：《从“新农村建设”到“乡村振兴”》，《文化纵横》2021 年第 2 期。

[2] 魏后凯、姜长云、孔祥智等：《全面推进乡村振兴：权威专家深度解读十九届五中全会精神》，《中国农村经济》2021 年第 1 期。

[3] 黄祖辉：《准确把握中国乡村振兴战略》，《中国农村经济》2018 年第 4 期。

[4] 贺雪峰：《城乡二元结构视野下的乡村振兴》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2018 年第 5 期。

村振兴的目标不仅仅实现“乡村”维度的振兴，“并非仅仅是要提振乡村发展，而是要塑造一种新型的城乡关系”[1]，是以，乡村振兴并非仅仅是村庄层面的生态美化，还包括农业产业的强化和农民生活水平、生活质量的提高，是在城乡融合话语下的乡村全面发展。

七、结语

生态旅游型振兴模式，是乡村振兴过程中较为常见的振兴模式。其核心机理在于：以村庄中的自然、人文资源为基础，融合一、二、三产业，发展乡村旅游业，实现“资源—资产—资本”的转化。这种振兴路径、模式，具有经济效益、产业效益和生态效益三重功效：其一，可以增加村民和村庄收入；其二，可以改善村庄自然、人居环境；其三，可以延长村庄产业链，优化产业结构。

然而，生态旅游型振兴模式的泛化和扩散，导致乡村振兴政策执行的偏差。超脱出产业振兴路径的视角，将生态旅游型振兴模式置于政策执行偏差视角来分析，可以发现：作为乡村振兴主体的农业、农村、农民处于缺位状态；对“生态”维度的强调，忽视了产业兴旺、乡风文明、治理有效、生活富裕其他目标；“跃进式”振兴，忽视了乡村振兴作为一种战略安排的时间性和阶段性；简单粗暴的推进方式和生态旅游型振兴模式，与村民生产生活产生悖离，导致公共性、福利性不足；基层政府政绩导向型的振兴路径、模式，忽视了乡村振兴五大目标的协调统一，消解了农业、农村、农民现代化的最终目标。五个方面的偏差行为，使得生态旅游型振兴模式在时间上难以持续，无法成为乡村振兴的长效机制；在空间上难以扩散，进而无法成为与当地实际情况契合的振兴路径。

从基层乡村振兴实践来看，部分地区推进的生态旅游型振兴模式，本质是一种打造景观的行为，而非服务于振兴乡村的初衷和服务于农业、农村、农民现代化的目标。其性质是经营村庄的逻辑：在乡村振兴背景下，通过打造景观，将村庄打造成“好看”的点，以吸引上级政府的注意力，获取印象政绩。是以，乡村背景下基层政府如何经营村庄？是观察乡村振兴新时期基层政府行为的另一“切口”，亦是有待深化的议题。

［1］王晓毅：《再造生存空间：乡村振兴与环境治理》，《北京师范大学学报（社会科学版）》2018 年第 6 期。