

积分制推动乡村治理有效的 实践探索与优化路径

——基于4个典型案例的分析研究

刘银喜 马瑞聪

【摘要】积分制乡村治理模式是推进乡村治理体系和治理能力现代化的一项创新探索。作为乡村治理的有效抓手,积分制乡村治理模式以“治理有效”为目标引领,可以有针对性地解决乡村治理中的重点难点问题,表现出很强的实用性和操作性。基于“积分制乡村治理模式中各要素如何形成良性互动状态”的问题导向,对积分制乡村治理模式4个典型案例展开多维比较分析,研究归纳积分制乡村治理模式制度设计的共性理念及其差异性,从党建引领、制度建设、“激励—约束”等层面阐释积分制乡村治理模式各要素之间的互动逻辑,构建应然状态下的积分制乡村治理模式“党建引领+积分嵌入”运行机制,提出创新党建引领积分制乡村治理模式的运行机制、探索因地制宜运用积分制的多元化方式、强化治理主体与服务对象的能动互动、建立积分制乡村治理模式长效运行机制等优化路径,有利于为进一步提升乡村治理有效性、推进乡村治理体系和治理能力现代化提供参考借鉴。

【关键词】积分制;乡村治理;治理有效

【作者简介】刘银喜,南开大学周恩来政府管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为基层政府改革、社会治理与公共服务(天津 300350);马瑞聪,内蒙古大学公共管理学院硕士研究生,主要研究方向为社会治理与公共服务(内蒙古 呼和浩特 010070)。

【原文出处】《治理现代化研究》(石家庄),2022.5.57~65

【基金项目】国家社会科学基金重点项目“西部民族地区典型牧区治理有效综合调查研究”(18AZD020)。

一、问题的提出

治理有效是实施乡村振兴战略的总要求之一,是推进乡村治理体系和治理能力现代化的基本前提。乡村治理是否有效,既事关乡村社会的繁荣与稳定,又深刻影响着国家治理的整体水平,必须与时俱进、开拓创新,不断在实践中探索适应乡村社会结构变化、符合新时代发展需求的乡村治理体系和治理方式。积分制乡村治理模式就是推进乡村治理体系和治理能力现代化进程中的一项有益的创新探索。作为一种重要的激励方式和手段,积分制曾被应用到企业绩效管理^[1]、流动人口管理^[2]、减刑假释^[3]和高校图书馆阅读管理^[4]等社会事业领域多元主体

的评估当中^[5]。在乡村治理中运用积分制,最初源于农村基层的自发探索,一些村镇为解决农民参与乡村治理积极性不高、公共意识不强等问题,在农村基层党组织领导下,通过民主程序,将乡村治理各项事务转化为数量化指标,对农民日常行为进行评价形成积分,并给予相应的精神鼓励或物质奖励,形成了一套有效的激励约束机制。将积分制引入乡村治理实践,取得了良好效果,不仅深受基层干部和群众欢迎,也得到了管理层面的高度认可。中央农村工作领导小组办公室、农业农村部于2020年7月印发《关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》,倡导在全国因地制宜推广积分制乡村治理模式。

2022年中央一号文件明确要求,“突出实效改进乡村治理,推广积分制等治理方式”。这意味着积分制乡村治理模式作为一种行之有效的治理方式,经实践检验证明符合农村社会治理实际和需求,对这一治理模式的更大规模推广将对今后的乡村治理进程产生更为积极的影响。

作为当前乡村治理模式的一项创新,积分制乡村治理模式在学术界也引发了较大关注和探讨。有学者从研究制度内涵的视角出发,通过对功过格和积分制的比较提出,积分制是一种嵌入型和激励型制度^[6]。有学者从研究制度影响因素的视角出发,基于浙江仙居横溪镇村干部创业积分制的调研,认为乡镇党委、政府主导和农民主体参与是实现村“两委”(干部)主动创业的关键因素^[7]。有学者从考察制度实践与反思的视角出发,基于宁夏J县的实践考察,认为积分制推动了乡村共建共治共享社会治理格局的形成^[8]。有学者基于对鄂中T村的实地调研,分析了当地积分制的制度设计和实际运行中的两难困境,并提出了对策建议^[9]。以上研究成果为积分制乡村治理模式的研究提供了理论和实践基础。但是,基于有效的积分制乡村治理典型案例,对其中的好做法、好经验及其治理机制运行情况等进行总结归纳,并进一步探索在乡村治理实践中如何继续完善优化这一创新性治理模式的学术成果并不多,尚有较大研究空间。本研究通过对积分制乡村治理模式4个典型案例的多维比较分析,研究归纳积分制乡村治理模式制度设计的共性理念及其差异性,阐释积分制乡村治理模式各要素之间的互动逻辑,构建应然状态下的积分制乡村治理模式运行机制,有利于为进一步提升乡村治理有效性、推进乡村治理体系和治理能力现代化提供参考借鉴。

二、积分制乡村治理模式的实践探索:基于4个典型案例的比较分析

(一)积分制乡村治理模式典型案例的选取及比较设计

1. 积分制乡村治理典型案例选择。《关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》中,随文一并印发了8个“治理有效”的积分制典型案例,供各地学习借鉴。本研究的案例即来自通知中8个案例中的4个典型案例,分别为:江西省新余市的“晓康驿站”积分制、湖南省津市市的“红色存折、绿色存折、爱心存折”积分制、浙江省平湖市通界村的“股份分红+善治”积分制、安徽省金寨县的“6+X、红黑榜、振风超市”积分制。这4个典型案例反映的都是围绕积分制乡村治理模式的具体实践,但由于不同地区面临的实际问题和所处的环境不同,各地在推广落实积分制的实践探索中亦体现出多样化特色(见表1)。

2. 积分制乡村治理典型案例的多维度比较。根据对4个积分制乡村治理模式典型案例的分析发现,推动主体、党建引领、服务对象、加分项、扣分项、奖励形式、积分考评、资金来源等因素是积分制乡村治理模式制度设计与整体运行机制中的重要组成要素(见下页表2)。本研究以此为维度,对4个典型案例展开比较,剖析其制度设计层面的共性和基于各地不同需求的差异化操作。

在各地推行积分制乡村治理模式均以实现“治理有效”为目标的前提下,4个典型案例中的制度设计理念基本趋同。比如,在制度设计方面,党建引领作为推动治理主体开展工作的有力抓手,可促使治理主体在机制运行过程中更好地发挥作用;服务对象在积分制乡村治理模式中扮演着重要的能动互动角色;加分项、扣分项、奖励形式、积分考评等作为积

表1 4个积分制乡村治理模式典型案例的特色体现

典型案例	江西省新余市“晓康驿站”积分制	湖南省津市市“红色存折、绿色存折、爱心存折”积分制	浙江省平湖市通界村“股份分红+善治”积分制	安徽省金寨县“6+X、红黑榜、振风超市”积分制
案例特色	新余市的“晓康驿站”,激发了贫困群众脱贫的内生动力,实现了物质帮扶与精神帮扶的有效融合,进一步改善了当地的干群关系、乡风和民风	津市市坚持“从群众中来,到群众中去”的工作方法,通过创新积分制乡村治理模式,建立“三色存折”制度,推动形成乡村“共建共治共享”新格局	通界村探索创新“股份分红+善治”收益分配模式,实现村民参与乡村治理行为与村集体经济发展成果共享挂钩,走出了一条乡村善治之路	金寨县紧密结合当地实际,创新探索“6+X”评议模式、红黑榜和振风超市相结合的积分制乡村治理模式,得到了当地农民群众的广泛认可,起到了花小钱办大事的效果

表2 4个积分制乡村治理模式典型案例的多维比较

比较维度	江西省新余市 “晓康驿站”积分制	湖南省津江市“红色存折、 绿色存折、爱心存折”积分制	浙江省平湖市通界村“ 股份分红+善治”积分制	安徽省金寨县“6+X、红 黑榜、振风超市”积分制
推动主体	下田村首创,新余市委、市政府推广至全市	津江市委、市政府	通界村党支部、村委会	金寨县委、县政府
党建引领	“党建+晓康驿站”模式,乡镇党委和村党支部负责	市委引导党员服务群众,推行“红色存折”积分制;老党员带头组成村级环卫协会	市委支持;村党支部书记领导积分制管理工作	县委指导工作;村老党员进入道德评议会
服务对象	村贫困户为主	党员、村民、志愿者	以社员户为单位的村民	以户为单位的村民
加分项	自主发展生产、创业就业、乡风文明、家庭美德、工作配合等方面的表现	“红色存折”通过参与组织生活加分,“绿色存折”通过进行垃圾分类加分,“爱心存折”通过进行志愿活动加分	基本分100分,文明家庭、见义勇为、参与党建活动、清廉村居、文明创建、环境治理、垃圾分类、平安建设等	勤劳致富、孝老爱亲、移风易俗、环保卫生、遵纪守法、热心公益为必评事项,其他评比事项自行确定
扣分项	根据每个贫困户(人口)的不良嗜好、习惯和行为及其表现扣减积分	党员如不履行党章规定的党员义务,则在“红色存折”基本项目分中减分	违反法律法规类、不遵守村规民约类、违背社会公德类	无扣分项,红黑榜制度督促村民遵守村规民约
奖励形式	贫困户凭积分到“晓康驿站”兑换相应物品或现金	评议为优秀等级“红色存折”的党员获得相应的奖励;“绿色存折”积分可换购相应价值的日用品;“爱心存折”可兑换、可捐赠、可转存	积分可兑换现金分红,提高积分靠前的农户的银行授信额度并提供一些特定服务待遇(农资卡、公交卡等)	领取积分券,随时在“振风超市”兑换等额等价日用品(烟酒、扑克等除外),不能兑换现金
积分考评	全程接受监督,结果公开,每月一次	全程接受监督,结果公开;“红色存折”和“爱心存折”每季一次,“绿色存折”每月一次	全程接受监督,结果公开,每年一次	全程接受监督,结果公开,每月一次
资金来源	上级财政拨款、各类慰问、爱心捐赠	上级财政拨款	村集体经济分红	上级财政拨款

分制中的重要元素,主要体现其激励功能;资金来源体现的则是保障制度层面的作用发挥情况。通过对比较维度中各主要因素进行概括归类分析,可以看出,党建引领、服务对象、积分制度、保障制度和“治理有效”目标是积分制乡村治理模式运行机制中的核心元素,在“党建引领—治理主体—服务对象”“积分制度—治理主体—服务对象—保障制度”的互动中实现“治理有效”目标。

(二)积分制乡村治理模式制度设计的共性理念

1. 重视基层党建在乡村治理中的引领作用。在中国的社会治理实践中,党建引领显示出相对稳定的结构体系特征,创造了积极的制度优势^[10]。4个典型案例中的地方党委、政府以及村“两委”在推行积分制乡村治理模式的过程中,始终坚持党建引领,着

力提升组织力,强化政治引领和组织引领作用。例如,“晓康驿站”积分制实施过程中,坚持抓实建强农村基层党组织,以提升组织力为重点,落实好三个“责任人”制度,选优配强“领头雁”。“红色存折、绿色存折、爱心存折”积分制实施过程中,“红色存折”制度的目的就是激励农村普通党员主动作为,依托积分量化管理,以“红色存折”存下组织生活“政治分”,使党员先锋作用得到有效发挥。“股份分红+善治”积分制实施过程中,由村“两委”对积分内容、评价方式、结果运用等环节严格把关,充分体现党的主张,贯彻党的决定,保障方向的正确性。“6+X、红黑榜、振风超市”积分制实施过程中,由老党员带头和其他群众一起组成村道德评议会,在乡村治理中凸显党建引领作用。从以上案例可以看出,党建引领有助于

为破解乡村治理难题提供动力支持和思路方法,重点是要在“如何引领”上发力。

2. 契合农村精神文明建设要求的加分项设计。加强农村精神文明建设,是全面推进乡村振兴的重要内容^[11]。4个积分制乡村治理模式典型案例中的加分项目,均对标农村精神文明建设的内容和标准,旨在提升农民精神风貌、提高乡村社会文明程度。例如,“晓康驿站”积分制中,将自主发展生产、创业就业、乡风文明、家庭美德、工作配合等方面的表现作为加分项。“红色存折、绿色存折、爱心存折”积分制中,“红色存折”通过坚持党员带头,增加组织生活“政治分”;“绿色存折”通过充分发动群众参与生活垃圾分类,增加环境治理“经济分”;“爱心存折”通过坚持志愿服务,存下邻里互助“人情分”。“股份分红+善治”积分制中,通过文明家庭、见义勇为、参与党建活动、文明创建、环境治理、平安建设等方面的表现加分。“6+X、红黑榜、振风超市”积分制中,通过勤劳致富、孝老爱亲、移风易俗、环保卫生、遵纪守法、热心公益等方面的表现加分。总体而言,积分制乡村治理模式通过加分项的制度设计对乡村形成文明乡风、良好家风和淳朴民风起到了有效的激励作用,在提升村民精神风貌和素质水平方面发挥了积极作用。

3. 物质层面和精神层面相结合的奖励形式。习近平总书记在江苏徐州市考察时强调:“实施乡村振兴战略要物质文明和精神文明一起抓,特别要注重提升农民精神风貌”^[12]。各地在实行积分制乡村治理模式的过程中,坚持推动乡村物质文明和精神文明同步发展,除采用积分兑换物品、现金奖励等物质层面的一般模式外,还将精神奖励、政策奖励和服务奖励等融入制度设计,确保积分制乡村治理实践与乡村振兴战略的要求相一致。例如,针对以前村里某些贫困户“在家等靠要”、村干部“上门送钱物”的消极局面,4个典型案例中的乡村坚持精准施策,因户因类实施积分激励和约束,并给予相应的精神鼓励或物质奖励,形成了多种有效的激励约束方式,在一定程度上帮助村民养成了文明健康的生活情趣,对于推动实现“治理有效”的乡村治理目标发挥了重要作用。

4. 公开透明、监督有力的积分考评制度。打通

监察职能向农村延伸的“最后一公里”,对于构建农村基层公权力监督机制具有重要的现实价值^[13]。积分制乡村治理模式中的积分考评是行使公权力的具体表现,作为发挥治理效能的关键环节,应当接受上级部门和群众的双向监督。4个典型案例中,在积分考评方面主要有以下四种做法:一是设置评分小组,由多名固定人员负责评分工作。每月邀请1-2名村民参与评分过程,评分结果主动向群众公开并自觉接受村民监督。二是由市、县、乡(镇)、村逐级监督积分考评,并通过各村公示栏或村广播等渠道公开村级月季季奖的结果。三是由村集体经济股份合作社负责积分考评,明确“十二步走”的操作流程,并且全过程由村务监督委员会进行监督。四是积分考评按照“推荐、初审、通过、公开、发放积分”五个程序进行,评比结果在村务公开栏公示,考评全过程同样由村务监督委员会进行监督。由此可见,村务监督委员会作为积分制乡村治理模式中的“服务对象”代表,与群众一起全程监督公权力的实施,是监察职能向农村“最后一公里”延伸的现实体现。

(三)契合不同地区实际需求的差异化操作

本研究选取的四个积分制乡村治理典型案例总体采用一般的制度设计,但由于各地乡村具体情况不同,在现实操作环节中也存在明显的差异性。

1. 推动主体方面:分为政府主导和村民自治主导两种形式。安徽省金寨县、湖南省津市市的积分制乡村治理模式由县、市委和县、市政府主导推动,而江西省新余市下田村和浙江省平湖市通界村的积分制乡村治理模式则由村“两委”主导实施。其中,经江西省新余市下田村首创的“小康驿站”积分制模式由新余市委、市政府改造为“晓康驿站”积分制并在全市范围推广,推动主体由村民自治转变为新余市委、市政府,实现了一项有价值的政策议程从“自下而上”被认可到“自上而下”再推广落地的应然状态。

2. 服务对象方面:根据治理目标需要具体选择服务对象。一是根据脱贫攻坚和乡村振兴要求,重点服务乡村贫困户,旨在激发贫困群众脱贫致富的内生动力,推动干群关系和乡风民风进一步好转。二是为打造乡村共建共治共享社会治理新格局,促使当地党员、农民群众和社会志愿者共同参与到乡村

治理实践当中。三是为进一步激励和推动村民自治,在服务对象方面做到“村民全覆盖”。总体而言,倡导多元主体参与是实现治理有效的可靠途径,根据对4个典型案例的观察,目前积分制乡村治理模式的服务对象还是以普通村民为主,结构相对单一,各地还需在推动服务对象多元化方面进行更多探索实践。

3. 扣分项目、评分频率方面:在操作层面与村规民约挂钩,因地制宜进行调整。4个典型案例中,大都以扣分形式对村民起到一定的约束作用,具体的扣分规则一般与村规民约挂钩。无扣分项的安徽省金寨县则通过“红黑榜”制度对村民进行约束,定期将先进典型和好人好事列上“红榜”宣传,将违反村规民约的不当言行列入“黑榜”进行曝光。在评分频率方面,根据各地实际情况进行设计完善。对于可兑换物质奖励的积分制来说,每月一次的积分考评是必要的且合理的,可在间隔时间较短的月评中起到持续激励村民的作用,此外,月评、季评和年评相结合的评比方式在实践中也取得了良好效果。由此可见,积分制引入乡村治理实践可对服务对象起到激励促进与规范约束的双重作用。

4. 资金来源方面:受地方经济发展水平限制,各地资金来源渠道不一。资金来源是开展乡村治理工作的重要保障之一,直接影响着积分制乡村治理模式运作的实效性。受不同地区经济社会发展程度影响,积分制乡村治理模式的资金来源渠道差异较大,例如,在江西省新余市、湖南省津市市和安徽省金寨县的积分制乡村治理实践中,上级财政拨款在资金来源中占据主要或全部份额,而在地方经济状况较好的浙江省平湖市通界村,积分制乡村治理模式的资金主要来源于村集体经济分红,基本可以做到治理资金自我供给。

三、积分制乡村治理模式的理论阐释

(一)党建引领是积分制乡村治理模式的核心要素与方向保障

党建引领是乡村治理机制的一项重大创新,表现出经久不衰的创新引领力、制度推动力和组织动员力。党建引领通过基层党组织嵌入,实现党的领导与多元主体合作网络的耦合;通过制度化协同,使多元主体凝聚在基层党组织周围并接受党组织的协调统筹;通过整合党建资源和治理资源,最大程度上

吸纳各方社会力量参与到乡村治理中来。

在具有中国特色的积分制乡村治理模式中,党建引领作为核心要素和方向保障,在强化党建政治引领作用的同时,还通过建设服务型党组织不断提升乡村治理的实效性。基层党组织作为积分制乡村治理模式创设的核心,直接推动了该模式由初步构想到最终实践的成果转化。在此过程中,党建引领积分制乡村治理模式坚持正确的发展方向,通过协调模式中其他要素形成强大合力,推动实现乡村社会“善治”目标。积分制乡村治理模式之所以能够在我国乡村社会“生根发芽”“开花结果”,根本原因就在于充分发挥党建引领的先进性,体现了“党的领导、合乎规律、人民至上、实践效能”的中国特色治理制度、治理体系的优越性。

(二)制度建设是积分制乡村治理模式的关键环节与互动规范

制度建设是一个综合性的动态过程,对乡村治理相关工作的开展具有指导性和约束性的作用。完善制度建设有助于提升乡村治理效能,只有理顺各要素间的互动关系和规则,才能保障乡村治理工作落到实处。

制度建设作为积分制乡村治理模式的关键环节和互动规范,重点任务在于处理好各要素之间的关系。一是基层党组织作为核心要素,通过创设积分制度和保障制度与服务对象形成互动关系,使得村民群体参与乡村治理的积极性、主动性和主人翁意识不断提升,基层党组织再及时将村民群体反馈的问题进行归纳总结、解决完善,进而形成良性循环。二是作为基层治理创新性抓手的积分制,具有激励督促和规范约束服务对象的双重功效,同时受到多元参与主体的监督。三是治理主体与服务对象作为积分制乡村治理模式运行机制的重要组成部分,在运行结构中处于中心位置,具有沟通其他要素并发挥积极反馈、监督的作用。四是保障制度对积分制乡村治理模式治理效能的发挥具有支撑作用,党建引领创设的保障制度直接促进了治理有效目标的达成。

(三)“激励—约束”机制是积分制乡村治理模式的驱动要素与动力供给

积分制作为一种激励型制度,以形成一套实效

明显的“激励—约束”机制为首要目标。“激励—约束”机制的构建为改进乡村治理提供了一种新思路,注入了新动力。在乡村社会关系中,他人对自我的评价与认可构成的“人际型面子”,往往在较大程度上影响着个人的心理感知、人情交往以及个人在乡村的颜面^[4],而积分制的“评分结果公开”不可避免地触动了乡村社会的“人际面子观念”,积分排名靠后的村民为挽回自身颜面和家庭颜面,往往会更加倾向于遵守村规民约,避免陷入“颜面全无”的尴尬境地。由此可见,“激励—约束”机制是积分制乡村治理模式的驱动要素与动力供给,在积分制乡村治理模式运行过程中,积分考评和奖励与我国乡村社会既有的“面子文化”相结合,驱动形成了面子、利益和道德三者之间的交互关系。积分制乡村治理模式各要素间也同样存在“激励—约束”的关系,例如,党建引领创设的积分制度和保障制度,激励、督促多元主体参与乡村治理,同时,“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”作为乡村振兴战略总目标,又不断引领积分制乡村治理模式进行调整优化。

四、积分制乡村治理模式的优化路径:“党建引领+积分嵌入”

以“党建引领+积分嵌入”为核心的制度创新是推动积分制乡村治理模式进一步顺畅运行的发力点。包括上述4个典型案例在内,在实施积分制乡村治理成效显著的地区,党建引领和积分嵌入均表现出能够有效推动治理进程的特征,以党建引领为基础创设的积分制度、保障制度能够很好地服务于广大农民群众并得到了各级党委、政府的认可与大力支持,而积分嵌入作为积分制乡村治理模式的制度设计,则在促进整体治理效能发挥方面起到了主导作用。

作为一项创新性的乡村治理模式,积分制在运行过程中也存在一些不足,主要体现在以下几方面:一是在积分制乡村治理模式运行过程中,基层党建引领作用的发挥有流于形式、浮于表面的现象,有待进一步加强并探索党建引领的多元化方式。二是一些地方在实践中对于积分内容、评价标准等重要指标的设立较为

简单化,问题导向意识不足,操作性不强,不能很好地适应乡村治理的新情况新变化新要求。三是在积分的主要内容、评分标准、运行程序等环节的设计方面,发挥农民群众的主观能动性还不够。四是在运行过程中,治理资金的来源渠道较为单一,还需在实践中探索寻求多方资金支持。

现实实践中,“治理有效”目标的达成是积分制乡村治理模式中各要素协同配合的结果。那么,就积分制乡村治理模式而言,什么样的运行机制是更为有效的?为回应这一问题,下文将以“积分制乡村治理模式中各要素如何形成良性互动状态”为问题导向,构建完善“党建引领+积分嵌入”乡村治理模式运行机制(见图1)。

(一)创新党建引领积分制乡村治理模式的运行机制

党的十九大报告提出,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制^[5]。当前,“党建嵌入治理”“党建+治理”是党委领导社会治理创新的主要实践路径^[6],党建引领成为弥补乡村动员困境的重要途径。在积分制乡村治理实践中,地方党委、村党支部的引领作用已经得到重视和发挥,接下来需要进一步加强和提升基层党组织在农村的政治引领力和组织动员力,不断创新党建引领积分制乡村治理模式的运行机制。一是在积分制乡村治理模式运行过程中,基层党组织作为治理主体要不断完善积分制度和保障制度,对积分内容、评价方式、结果运用等各个环节严格把关,确保积分制充分体现党的主张,贯彻党的决定,沿着正确的方向推进。二是要将党组织网络拓展至更小的

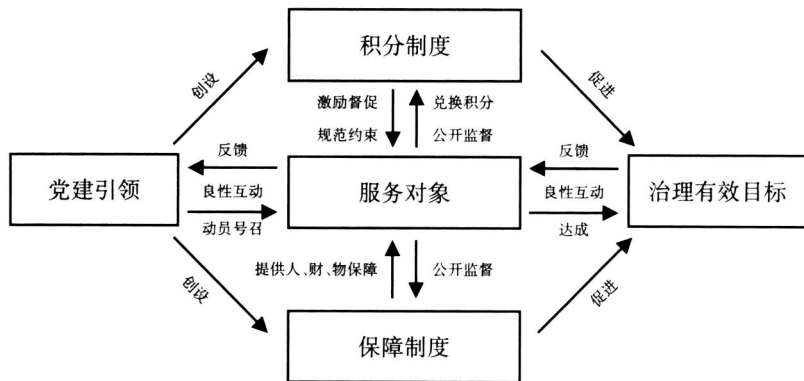


图1 “党建引领+积分嵌入”乡村治理模式运行机制

“治理单元”，以嵌入式党建引领积分制乡村治理实践。通过创设“村民党小组”“基层治理网格党小组”等，进一步培育村民参与乡村治理的主体意识和能力，更好地把每一位农村党员组织起来、把每一位农民群众动员起来。三是以联合体党建引领乡村治理。聚合多方主体，形成积分制乡村治理多元共治的良好局面。引领农业龙头企业、产业协会等农村社会组织、农村经济组织、农户等主体协同共治。四是以服务型党建引领积分制乡村治理向精细化、集约化发展。进一步强化服务功能，通过资源整合与统筹配置促进积分制乡村治理要素有序流动，助推乡村治理更加精准有效。

(二)探索因地制宜运用积分制的多元化方式

“以表现换积分、以积分换物品”的公益超市等自助式帮扶模式是积分制引入乡村治理的初期表现形式，经全国各地多年实践摸索，现有的积分制能够将村庄的重要事务量化为积分指标，再采用积分评价办法对服务对象的日常行为打分，进而形成积分，最后依照积分给予服务对象相应的物质、精神奖励或规范约束。接下来，要推动积分制在乡村治理中进一步“落地生根”，还需结合各地乡村的现实需求情况，进一步探索创新因地制宜运用积分制的多元化方式。以安徽省金寨县为例，该地创新推行“6+X”积分评议模式，“6”为6项必评事项，“X”为必评事项以外的评比事项，一方面建立统一的规范，另一方面鼓励各村结合村情实际主动创新，有针对性地破除治理的痛点、难点。各地在推行积分制乡村治理模式的过程中，要借鉴已有先进经验，围绕新时代乡村治理的重点任务和突出问题，坚持问题导向、目标导向，确定符合当地实际的积分内容、积分方式，采取合理的评价标准和激励约束措施。同时，要根据各地农村经济社会发展的新情况新变化新问题，适时调整积分内容和评价标准，建立完善动态管理、操作性强的积分体系。

(三)强化治理主体与服务对象的能动互动

党员、农民群众和志愿者等既是治理主体又是服务对象，一方面，接受组织主体的领导；另一方面，又受到积分制度和监督保障制度的激励督促和规范制约。而“治理有效”目标的达成直接依赖于治理主体与服务对象的高度配合，治理主体与服务对象以

及各治理要素间的良性互动对于治理机制的顺畅运行起到枢纽作用。以湖南省津市市的积分制乡村治理实践为例，以党员、农民群众和新乡贤能人、乡村道德模范、专业人士等为主体，组成爱心志愿服务队伍，共同参与、协同一致，形成了共建共治共享的乡村治理新格局。特别是农民群众，作为积分制的主要服务对象和参与者，普遍在“攒积分”中转变了精神风貌，在“评积分”中提升了参与乡村治理的主人翁意识。由此可见，推广实施积分制乡村治理模式，必须凝聚多元主体的能量，进一步强化治理主体与服务对象特别是农民群众的能动互动，依托村民自治组织和各类群众性协商活动，将积分的主要内容、评分标准、运行程序等环节交由群众商定，广泛征求农民群众意见和建议，让农民群众全程参与积分制的制度设计，确保积分制符合农民群众意愿，这对建设人人有责、人人尽责、人人享有的乡村社会治理共同体意义重大。

(四)建立积分制乡村治理模式长效运行机制

积分制乡村治理实践表明，稳定的资金支持关键在于不断拓展资金来源渠道。例如，江西省新余市的经验做法就是“四个一点”，即上级财政奖励一点、单位和干部帮助一点、产业收益补贴一点、社会爱心人士捐赠一点，多渠道筹措资金保障积分制乡村治理模式能够顺畅运行。这种做法颇有成效，值得推广借鉴。接下来，要加大力度，不断拓宽资金来源渠道，有效撬动农村集体经济投入、社会捐赠，健全多元投入保障机制，建立可持续发展的长效机制。要加大对资金使用情况的监督力度，以农民群众为主的服务对象对“人、财、物”等使用情况有监督的权利，充分发挥群众监督权，有助于保障积分制乡村治理模式平稳运转。此外，数字化管理平台的搭建也是积分制保障制度的重要内容。比如，浙江省平湖市的做法是构建积分数字化管理平台，完善保障制度，“线下实地看、实时上传、线上评分”成为当地积分管理人员的工作常态，村民使用手机“善治宝”小程序进行动态积分管理，极大地提升了操作的便捷性。在积分制乡村治理实践中，要进一步鼓励各地充分运用信息化手段开展积分数据收集、汇总及统计等工作，不断优化完善日常管理。

五、结论与展望

积分制乡村治理模式作为一套在行为规范实施过程中追求治理实效的制度方案和运作机制,旨在推动地方性行为规范化内化为村民内心认同^[7]。目前,这一治理模式已在全国多地的乡村治理实践中得到了有效验证。在对4个积分制乡村治理模式典型案例中的各主体要素、制度功能等进行归纳分析后,本研究发现,由于各地乡村在地域环境和经济发展状况方面存在一定差别,其积分制乡村治理实践探索不仅要符合乡村振兴战略的内在要求,还需结合当地实际进行具有针对性的治理路径创新。4个典型案例中,地方党委、村“两委”的党建引领作用发挥明显,为积分制乡村治理模式的推进提供了强大动力。在具体实施方面,积分制和村规民约等因素的作用发挥相挂钩,积分兑换兼顾物质奖励和精神奖励,并由村务监督委员会全程监督积分制实施过程和积分结果运用。在今后的实践中,应以“积分制乡村治理中各要素如何形成良性互动状态”为问题导向,通过创新党建引领积分制乡村治理模式的运行机制、探索因地制宜运用积分制的多元化方式、强化治理主体与服务对象的能动互动、建立积分制乡村治理模式长效运行机制等优化路径,构建完善“党建引领+积分嵌入”的积分制乡村治理模式运行机制。

此外,经过多地实践,虽然积分制乡村治理模式已初步凸显实效,但在吸纳多元主体参与、积分制精细化管理等方面还存在不足。展望未来,还应从以下几方面来进一步提升积分制乡村治理模式的治理效能。一是进一步推动治理主体多元化,鼓励更多基层普通党员、农民群众、社会志愿者、专业人士、乡贤能人等投身乡村治理,在积极参与乡村治理中释放更大潜能;二是进一步推动积分制乡村治理模式向精细化发展,将积分规则设置与践行社会主义核心价值观、社会伦理道德规范、村规民约等紧密结合,做到精准赋分;三是进一步融合数字化信息技术,通过搭建数字化平台提升积分制乡村治理的及时性和便捷性。

参考文献:

[1]秦尊文,徐志宽,彭雪莲.一种新的绩效管理新模式——

对企业积分制管理的研究与思考[J].湖北社会科学,2017(2):70-76.

[2]郑梓楨,宋健.户籍改革新政与务实的城市化新路——以中山市流动人口积分制管理为例[J].人口研究,2012,36(1):93-101.

[3]李勤.减刑假释制度的适用:积分制的缺陷及其完善[J].政法论坛,2017,35(2):161-169.

[4]陈焕之.阅读积分制——高校图书馆阅读管理新模式[J].图书馆建设,2010(2):51-53+58.

[5]李勇,朱浩.社会事业积分评价制度的探索[J].浙江社会科学,2016(7):90-97+158.

[6]刘婷.构建乡村社会秩序的制度工具:功过格与积分制的比较研究[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2022,19(2):17-22.

[7]林兴初.农村基层治理机制的创新实践与启示——基于浙江仙居横溪镇村干部“创业积分制”的调研[J].行政与法,2011(3):27-30.

[8]马树同.共建共治共享社会治理格局下乡村治理模式的生成逻辑——基于宁夏J县积分制的实践考察[J].宁夏社会科学,2020(4):133-138.

[9]刘雪蛟.从制度安排到实际运行:积分制的两难困境及其生成逻辑——基于鄂中T村的调研分析[J].甘肃行政学院学报,2020(6):80-90+127.

[10]曹都国,吴新叶.党建引领社会治理:制度逻辑与效能改进[J].江淮论坛,2020(6):86-91.

[11]人民日报评论员.加强农村精神文明建设——论学习贯彻中央农村工作会议精神[N].人民日报,2021-01-04(2).

[12]全面实施乡村振兴战略,习近平提出七个方面要求[EB/OL].(2021-01-08)[2022-03-09].<https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/01-08/9381821.shtml>.

[13]秦永超.监察体制改革背景下农村基层公权力监督机制优化之策[J].领导科学,2020(20):113-116.

[14]高隽嫻.“面子观”与乡村治理[J].人民论坛,2019(6):68-69.

[15]习近平:决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27)[2022-03-10].http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.

[16]毛一敬.党建引领、社区动员与治理有效——基于重庆老旧社区治理实践的考察[J].社会主义研究,2021(4):115-122.

[17]宋政.“三治融合”乡村治理体系探索——以“积分制”治理为素材[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2022,40(4):71-78.1