

农村积分制赋能基层治理的运行逻辑与路径优化 ——基于三个典型案例的分析

杨悦^{1*}, 宋晓梅¹

(1.内蒙古大学, 内蒙古自治区呼和浩特市, 010000;

*通讯作者, 2564117190@qq.com)

摘要: 乡村治理是国家治理的基石, 而积分治理是推动乡村治理的创新实践。为深入推进乡村治理创新发展, 采用典型案例的多维比较法, 分析不同地区积分制赋能乡村治理的一般运行逻辑。研究发现, 积分制的有效性是在党建引领下, 通过强化制度建设, 完善激励约束机制而实现的。结果表明, 随着治理创新深入推进, 各地以积分制为治理抓手, 不断创新发展, 从积分易物品到积分兑服务, 再到积分换股份, 积分制呈现“阶梯式”发展态势。为持续发挥积分制效能, 应通过强化党建引领, 完善制度建设, 优化激励形式, 以实现积分制属性清晰, 运行规范, 发展有力, 为乡村治理持续“注能”。

关键词: 农村积分制; 乡村治理; 基层治理; 乡村振兴

引言

在国家治理结构和治理体系中, 基层治理具有基础性地位和功能, 是国家治理的根基, 不仅直接关系到基层社会的稳定与和谐, 还关系到国家的长治久安和持续发展。积分制乡村治理模式作为基层治理的一项创新性探索, 通过将乡村治理的各项事务转化为具体的积分指标, 对村民的日常行为进行量化评价[1], 不仅为传统的乡村治理模式注入了新的活力, 也为现代乡村治理提供了新的思路和工具。

1. 问题的提出

鉴于“三农”问题在我国经济社会发展中的基础性地位, 中央政府高度重视乡村治理的现代化, 接连颁布《关于加强和改进乡村治理的指导意见》《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》等文件[2], 旨在加强和改进乡村治理, 推动乡村社会的全面发展和进步。

积分制引入乡村治理实践以来, 其积极成效显著, 深受基层干部青睐的同时, 广大群众也积极响应。此外, 管理层面也对积分制给予了高度认可, 充分肯定了其在乡村治理中所发挥的重要作用。2019年, 中央农办、农业农村部等部委经过深入调研, 在全国范围内选择115个县(市、区)作为乡村积分制建设试点示范[3], 为积分制的进一步推广和发展奠定了坚实的基础, 也为其他地区提供借鉴经验。2020年7月, 中央农村工作领导小组和农业农村部再次聚焦积分制, 发布通知, 明确要求“因地制宜在乡村治理工作中推广运用积分制”[4]。2022年和2023年, 中央一号文件连续明确强调“推广积分制等治理方式”。经实践检验, 积分制乡村治理模式在符合乡村社会治理实际情况和需求的同时, 也能有效地调动村民参与乡村治理的积极性, 促进乡村文明建设, 提升乡村治理效能。

本研究基于三个积分制乡村治理典型案例的多维度比较, 深入剖析不同地区积分制模式赋能乡村治理的内在机理。并基于多地乡村积分制实践的一般经验, 提出应然状态下积分制乡村治理模式的优化路径, 为增强乡村治理有效性、推动乡村治理体系与治理能力朝现代化方向发展提供借鉴依据[5]。

2. 乡村积分制嵌入基层治理的运行逻辑: 基于三个典型案例的分析

积分制治理为何能适应当前基层治理的现实需求, 并成为一种普遍性的乡村治理创新方向? 更具体地说, 这种治理方式背后蕴含着怎样的运行逻辑, 从而能够有效地赋能乡村基层治理? 为了深入理解这一运行

逻辑，本文从当前全国各地选取三个典型案例进行深度剖析，旨在揭示积分制作为一种治理策略在提升乡村治理效能中的普遍适用性及其内在逻辑。

2.1. 积分制乡村治理模式典型案例的选取与比较分析

2.1.1. 积分制乡村治理典型案例的选取

2020年7月，中农办与农业农村部联合下发的《关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》具有重要意义，其不仅肯定了积分制这一极具创新性的方向，其中所推出的八个积分制治理典型案例，更为全国乡村治理工作提供了参考价值。本文选取其中的三个典型案例作为研究对象，分别为安徽金寨县的“6+X、红黑榜、振风超市”模式、湖南津市市“三色存折”模式、浙江平湖市“股份分红+善治”模式（见表1）。

表1 3个积分制乡村治理模式典型案例呈现

典型案例	安徽省金寨县的“6+X、红黑榜、振风超市”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
	“6”代表着乡村治理中六个基本方面的考核内容，“X”则根据各村实际情况可灵活增加考评内容。	“红色存折”主要聚焦于党建引领相关的活动与行为积分，鼓励村民积极参与党组织的建设与发展，强化基层党组织在乡村治理中的核心引领作用。	通界村探索创新“股份分红+善治”收益分配模式，在这种模式下，村民的积分不仅关乎乡村治理的参与度和贡献度，还与股份分红挂钩。
案例特色	“红黑榜”的设立则是一种有效的激励与警示机制，通过公开表扬和批评的方式，让村民直观地感受到行为的价值导向。	“绿色存折”则与生态环境保护紧密相连，对村民在爱护环境、节约资源等方面的行为进行量化积分，推动乡村生态文明建设。	这意味着村民在参与乡村公共事务管理、维护乡村和谐稳定等善治行为方面积分越多，其所能获得的经济收益就越高。
	“振风超市”更是这一模式的亮点所在，村民可以凭借积分在超市兑换生活用品，将抽象的积分转化为实际的物质奖励，极大地提高了村民参与积分制的积极性。	“爱心存折”更侧重于村民之间互帮互助、社会公益等行为的记录与激励，营造了一个充满温情与关怀的乡村社区氛围，增强了村民之间的凝聚力和向心力。	这种模式有效地将村民的个人利益与集体利益统一起来，激发了村民主动参与乡村治理的热情，为乡村发展提供了持续的内在动力。

2.1.2. 积分制乡村治理典型案例的多维度比较

为探究阐释乡村积分制运行的一般逻辑，本研究对上述三个典型案例从以下七个维度展开比较分析：推进主体、服务对象、加分项、减分项、奖励形式、积分考核、资金来源等（见表2）。进而阐释乡村积分制赋能基层治理的一般运行逻辑。

表2 3个积分制乡村治理模式典型案例的多维比较

评价维度	典型案例		
	安徽省金寨县的“6+X、红黑榜、振风超市”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
推进主体	县委指导工作；村老党员进入道德评议会	市委引导党员服务群众，推行“红色存折”积分制；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
服务对象	以户为单位的村民	党员、村民、志愿者	以户为单位的村民
加分项	将勤劳致富、孝老爱亲、环保卫生、热心公益等作为加分项	“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
减分项	无减分项，通过“黑榜”进行负面曝光	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
奖惩形式	发放积分券，随时到“振风超市”兑换物品；通过“红黑榜”督促村民遵守村规民约。	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”积分可换购日用物品；“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）
积分考核	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
资金来源	县级财政配套支持，乡镇政府兜底支付	上级财政拨款	村集体分红

2.2. 乡村积分制嵌入基层治理的运行逻辑

基于上述三个积分制实践模式的比较分析，本部分内容试从理论层面，阐释积分制乡村治理实践模式嵌入基层治理的运行逻辑。研究发现积分制乡村治理实践均是在党建引领下，强化制度建设，完善激励约束机制，从而实现乡村积分制治理的有效性。

2.2.1. 党建引领是积分制乡村治理的方向保障

党建引领在积分制创新实践中发挥着核心作用，在各地乡村积分制创新实践中，通过形成以基层党组织为主导，党建引领为核心，多主体互动为纽带的网络治理格局，统筹协调党建资源和治理资源，充分发挥基层党组织的作用。

在中国特色乡村治理体系中，党的建设在政治领导和积分制效能增强两个维度均扮演着关键的导向性角色，确保了积分制模式的正确发展方向[5]。而基层党组织作为积分制乡村治理模式创设的核心，直接推动着积分制由最初构想转变现实成果。湖南省津市市通过市委引导党员服务群众、老党员带头组成村级环卫协会以推行“红色存折”的运行；浙江省通界村在市委支持、村党支部书记领导下，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；安徽金寨县在县委指导下，让村老党员进入道德评议会参与“6+X”、“红黑榜”评议，在乡村治理中凸显党建引领作用。由此，在积分制各类实践中，党建引领作为方向保障，始终坚持正确的方向，为积分制乡村治理“领航”，推进农村“善治”的目标的实现。

2.2.2. 制度建设是积分制乡村治理的运行保障

制度建设是一个多维度的动态演进过程，在乡村治理工作中扮演着至关重要的角色。它不仅为治理实践提供了明确的指导框架，还通过一系列规则和机制的设立，对乡村治理行为产生直接的约束作用。

在积分制治理的背景下，制度建设尤为关键，它不仅是整个治理体系的运行保障，更是确保治理目标实现的桥梁和纽带。制度建设的重点任务在于理顺各要素之间的互动关系。治理主体和服务对象作为积分制工作的推动者，在运行结构中处于中心位置，通过创设积分制度和保障制度，并确保参与者在其中发挥参与、沟通、反馈等作用。契合农村精神文明建设要求的加减分项设计，即积分制运行的实施细则，它是开展积分工作的前提，参与者只有按照具体合理的规则才能实现积分制的有序运行。多样化的奖励形式，作为积分制

运行的驱动力，在提升村民精神风貌和素质水平方面发挥了激励与约束作用[4]。积分制乡村治理模式在基层长效生存，得益于其公开透明、监督有力的积分考评制度。因此，科学合理的制度设计以及各要素间的协同，为提升治理体系的运行效率和治理效果提供运行保障。

2.2.3. 激励约束机制是积分制乡村治理的关键动力

积分制作为一种激励型制度，其本质在于构建一套实效明显的“激励—约束”机制，以此为乡村治理提供动力。这一机制的核心作用在于通过激励和约束的双重手段，激发和约束村民的参与积极性和行为规范性。

在实施过程中，积分制采用了多样化的激励措施，以确保其实践与乡村振兴战略的要求相一致。这些激励措施不仅包括传统的物质奖励，如积分兑换物品、现金奖励，还涵盖了精神奖励、政策奖励和服务奖励等多方面的内容。这种多元化的奖励方式，能够更全面地满足不同层面的需求，从而增强制度的吸引力和实效性。此外，积分制还强调因户因类实施，即根据不同服务对象的具体情况，制定个性化的积分激励和约束方案，并给予相应的精神和物质奖励。这种差异化策略更好地激发群众的参与热情，促进治理效果的最大化。上述案例显示，积分制的激励约束机制在提升村民文明生活习惯、提高参与热情、推动实现治理有效的乡村治理目标方面成效显著。通过这一机制，村民的行为规范性和文明素质得到了显著提升，乡村社会的整体治理水平也随之提高，从而有效推动了乡村治理的现代化进程。

3. 基于多地乡村积分制实践的一般模式经验

2023年“中央一号文件”强调要加快推广积分制、清单制等乡村治理典型方式，以推进乡村治理体系和治理能力现代化。基于我国各地实施的积分管理实践，归纳积分制赋能乡村治理中的一般模式经验，主要呈现出“阶梯”发展模式。

3.1. 积分兑换1.0：积分易物品

积分制是撬动农村活力的重要“杠杆”，其核心通过积分易物来激发村民公共精神。各地过制定积分规则，鼓励村民通过参与乡村公共事务积攒积分，用积分兑换物质奖励，如洗衣粉、牙刷、大米等，引导村民自觉践行乡风文明。2016年湖北省荆门市率先实行积分制，村民凭积分定期兑换生活物资。目前，积分制作为治理方式在各地推广应用，以安徽省为例，目前共有98个县建立“积分制”试点，占全省县总数的94.2%，有7630个农村社区以“积分易物”的形式开展“积分制”实践，占全省农村社区总数的50.6%。

3.2. 积分升级2.0：积分兑服务

为持续扩大积分制治理成效，各地因地制宜，将积分与本地服务打通，探索积分兑服务的多样化模式，实现积分制提档升级。除诸如安徽金寨县“振风超市”积分易物以外，部分地区扩大积分兑换范围，增设“积分兑服务”形式，如增加剪发等本地服务。以湖北省秭归县陈家坝村为代表，进一步扩展积分兑换范围，将理发等本地服务嵌入积分制，如村民通过参与公共事务赚取积分，50积分兑换一次免费理发服务，100分兑换一次染发服务等。各地将服务纳入积分制，高积分不仅可以获得物质奖励和荣誉称号，还可以享受医院优先挂号、停车免费、电影票打折等优惠服务，一方面，提升了积分制内在吸引力，另一方面，治理盘活了当地服务资源。

3.3. 积分创新3.0：积分换股份

为提升积分制治理活力，我国农村各地不断开展积分制模式改进和创新的探索，推动积分制乡村治理模式再创新——积分换股份，日益成为积分制创新实践的模式之一。根据调查了解，诸如上述浙江平湖市“股份分红+善治”积分制案例，以“积分换股份得分红”的形式在全国范围得到普遍推广，各地社区致力通过积分变股份的模式，实现农民增收。如湖南省油溪桥村，将承包到户的山、土、田、林地参照国家土地征收价格，以一定规则转化成对应的积分分数，还将闲置房屋折算积分后上收村集体统一经营，并将村民手中的自然资源资产转化成为村集体经济组织中的“股份”，既实现积分与股份的模式创新，也为村庄集体收入从负债到盈利的转变创造优势条件。

4. 积分制赋能基层治理的路径优化

积分制作为乡村治理创新方式，在持续推进中存在“管理色彩重，治理属性弱”等问题，束缚治理效能释放。要提升积分治理效能，就要在党建引领下，强化制度建设、完善激励形式等方式加以改善，为治理“

赋能”。

4.1. 党建引领，探索积分治理“新模式”

积分制作为村民自治、治理创新的重要实践，各地应注重积分制党建引领工作，积极探索积分治理“新模式”。各级党委要领衔成立全市、全县积分应用工作领导小组，并成立由村“两委”成员、村民小组长、党员代表、村民代表等组成的5-7人为成员的村级积分制工作小组，进一步明确、规范积分制适用范围等内容才能充分释放积分制势能。一方面，上级党委通过出台《积分管理实施方案》，在法律、制度层面厘清积分制治理思路，框定积分通兑功能的适用范围及边界。同时，要根据农村发展的新情况新变化，适时调整积分兑换功能，建立动态管理、操作性强的积分体系[6]。另一方面，规范积分制运行程序。各级党委要以决策者和监督者的身份，加强对积分制的规范，推动乡村积分制在合法合规的范畴内运行。在内容设置上做好行政把关，运行程序方面加强指导，强化党政部门的引导、服务、监督责任。

4.2. 规范运行，构建共治共享“新格局”

积分制作为基层治理的重要抓手，要实现共治共享，需要持续规范其制度建设才能行稳致远。一是增强纪法红线意识。要通过反腐案例、走进庭审现场等方式强化对村干部警示威慑作用，持续性对村级组织和村干部开展纪法宣传、廉洁教育，从根源上预防村级干部“微腐”思想的滋生，为积分制健康发展提供秩序支持。二是强化资金运营管理。要充分调动多元主体资源，通过村企合作、发起公益募捐等方式，拓宽积分制的资金来源。建立积分制相关款项专门账户，强化政府对积分制资金流动监管。同时，利用红白理事会、村务监督委员会等村民自治力量对“爱心超市”经营状况进行监督，定期主动向群众公示。三是优化监督考核机制。将积分制工作纳入村级考核评优体系，系统评估村干部在积分制管理中的表现，将开展情况与奖金、荣誉等内容挂钩，以此激发村干部开展、推进积分制管理工作的积极性。

4.3. 正向激励，激发乡村治理“新活力”

为持续发挥积分制对乡村治理的优势，促进乡村治理积分制的长效运行，必须盘活积分功能，持续扩大积分制影响力。首先，探索“积分+”兑换模式。要进一步扩大积分制兑换范围，探索与辖区内市场主体构建多样化合作模式，为激发积分制吸引力持续“注能”。如借鉴上海市季桥村工作经验，将积分制与银行贷款挂钩，与邮储银行分行、邮惠万家银行及保险机构建立合作，村民凭积分享受贷款优惠。其次，形成“月评”考评形式。通过提高积分考评频次，激发村民参与积极性。各地要以村民小组为单位，以月为周期，开展积分考评、积分兑换等活动。同时可举办积分故事分享活动，邀请参与积分的村民分享积分心得、讲述积分小故事[7, 8]。不断丰富活动内容，进一步提高村民参与热情。最后，引入“数字+”管理方式。鼓励各地充分运用信息化手段等方式开展积分数据收集、汇总及统计等工作，优化完善日常管理[6]。如建立积分管理APP平台，将积分申报、村务公开、人口管理等功能链接平台，实现积分随时申报、及时兑换。

5. 结束语

积分制乡村治理模式作为推进乡村治理体系和治理能力现代化的一项创新探索，将其全面嵌入基层社会，既是国家乡村建设意志自上而下的渗透过程，也是乡村社会成员自下而上对乡村振兴的回应表现[9]。本研究通过对三个积分制乡村治理典型案例的多维比较，分析了乡村治理何以促进乡村社会秩序良性运转，阐释积分制赋能乡村治理的一般运行逻辑：在党建引领下，通过强化制度建设，完善激励约束机制，以实现积分制乡村治理的有效性。在此基础上，进一步总结积分制运行的“阶梯式”发展模式经验。为更好地发挥积分制在乡村治理体系建设、乡村文明风尚培育、治理主体意识觉醒、破解乡村建设等方面的激励约束作用，未来的研究应重点从党建引领强化、制度建设完善、激励形式优化等方面提供更多可行性对策建议，为乡村治理持续“注能”。

参考文献

- [1] 窦欢. 乡村治理中的积分制研究 [D]. 北京, 中共中央党校, 2022.
- [2] 张宗轩. 乡村振兴背景下农村积分制管理研究 [D]. 陕西, 西北农林科技大学, 2022.
- [3] 何得桂, 吉李敏. 国内学界的乡村治理积分制研究: 回顾、反思与展望 [J]. 社会科学论坛, 2022(5): 180-188.
- [4] 刘慧敏. 新时代乡村治理中的德治方式研究 [D]. 江西, 江西财经大学, 2023.

- [5] 刘银喜, 马瑞聪. 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 [J]. 治理现代化研究, 2022, 38(5): 57-65.
- [6] 中央农村工作领导小组办公室. 农业农村部关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知 [N]. 中华人民共和国农业农村部公报, 2020(8).
- [7] 戴湘柳, 程阳. 湖南甘田村: “小积分”里的乡村治理“大账本” [J]. 乡村振兴, 2022(5): 78-79.
- [8] 王小朋, 马铭聪. 档案积分制开创农村基层社会治理新形式——以山东省沂南县岸堤镇为例 [J]. 中国档案, 2022(8): 44-45.
- [9] 何得桂, 王盛罡. 乡村振兴进程中积分制嵌入乡村社会的内在机理与路径选择 [J]. 社会治理, 2023(6): 86-95.