

doi:10.16104/j.issn.1673-1883.2022.01.014

推动社会治理重心向基层下移何以可能 ——基于 L 市 Q 镇乡村治理积分制实践的案例研究

赵守飞, 赵红飞

(安徽财经大学财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘要:党的十九大报告提出了推动社会治理重心向基层下移的政策要求。L 市 Q 镇通过“133”乡村治理积分制,即用好“一种制度”、成立“三支队伍”、完善“三种机制”,对社会治理重心向基层下移的政策要求进行了实践创新探索。实践结果表明 Q 镇乡村治理积分制模式增强了农村党组织的凝聚力和组织力,提高了农民群众参与乡村治理的积极性,培育了良好的文明乡风,形成了乡村治理的有效抓手,有效推动了社会治理重心向基层下移。

关键词:治理重心下移;乡村治理;积分制

中图分类号:D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2022)01-0082-08

How Can It be Possible to Delegate Social Administration Power to the Grassroot Government: Case Study of the Practice of Township and Village Point-accumulating Administration System in Q Town, L City

ZHAO Shoufei, ZHAO Hongfei

(School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233030, China)

Abstract: The 19th National Congress of the Party puts forward a policy that moves the focus of social administration to the grassroots level. Q town in L City promotes a "one-three-three" rural point-accumulating system, which means "one system", "three teams", and "three mechanisms", creatively practicing the policy of downward movement of social administration. The results show that the point-accumulating administrating system in Q town increases the ability of unification and organization of the Party in the rural areas, arouses rural people's interest in participating in administration, cultivates civilized rural customs and practices, enhances rural administration efficiency, and contributes to the downward movement of social administration focus to the grassroot level.

Keywords: downward movement of administration focus; rural administration; point-accumulating system

一、问题提出

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会矛盾的转变客观上对社会治理提出了新的要求,即要加强和创新社会治理以适应新时代社会发展的需要。社会治理作为国家治理的重要领域,其重心在基层,难点、关键环节以及主要着力点也在基层。而农村

基层,尤其是乡镇村庄,最直接、最敏锐地反应村民对于美好生活的需要。但是随着城镇化进程的推进,农村社会出现村庄空心化、村级组织领导力和号召力趋弱、村民公共精神缺失等突出矛盾和问题,使得农村基层社会变成一个愈加复杂的治理场域。党的十九大报告指出,要“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”^[1],为新时代加强和创新基层治理体系和治

收稿日期:2021-09-24

基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目:基层党组织引领社区协商有效运作的路径创新研究(AHSKF20187D01);安徽高校协同创新项目:安徽城乡基层治理创新与重大风险防范化解研究(GXXT-2019-038)。

作者简介:赵守飞(1975—),男,安徽蚌埠人,副教授,博士,硕士生导师,研究方向:乡村振兴和城乡社区治理。

理能力建设指明了路径和方向。党的十九届五中全会再次强调了推动社会治理重心向基层下移的重要性,并提出了新要求,坚持重心下移、力量下沉、资源下投,建立健全富有活力和效率的新型基层治理体系^[2]。可见,推动社会治理重心向基层下移,提高基层治理和水平,正成为社会治理发展的重要趋势。为此,乡镇基层政府作为我国行政链条的末梢,直接面向基层群众,更需要以社会治理重心下移为导向,切实转变作为基层治理前沿阵地的乡镇政府的职能,为基层群众提供更多优质服务,便具有重要的研究意义。

政界推动的政策或倡导的主题往往是学术研究的热点,推动社会治理重心向基层下移自十九大报告正式提出后就备受关注。通过梳理已有文献发现,学术界对社会治理重心向基层下移的研究,一定程度上与乡村治理、村民自治等制度的推进相关联。可以说,社会治理重心向基层下移的研究具有十分明确的理论与实践指向性。在理论层面,李鑫诚^[3]通过对乡村权力下沉模式的思考,认为在后农业税时代,乡村治理的现实困境使得国家通过将行政权力下移到村庄以实现管控,这在一定程度上改善了村庄治理状况,但也在某种程度上破坏了乡村社会自主性和弱化了村民自治,应当从权力下沉走向权力下放。张新文、戴芬园^[4]从权力下沉和流程再造两个维度剖析农村公共服务网格化供给的建构动力与运行逻辑,认为网格化管理也是治理重心下移的重要体现。梁平^[5]从基层法治化治理的角度出发,发现治理资源的悬浮化状态导致基层治理的内卷化趋势,通过网格化的法治化治理实现正式资源下沉与基层社会融合,为基层治理提供了强有力的法治保障。徐勇、赵德健^[6]在深入分析了村民自治的内在价值、发展历程和现实走向的基础上,将村民自治与民主再连接,探索村民自治的有效实现形式。胡平江^[7]重点分析了村民自治重心下移的内生动力与实践过程,将自治重心下移到自然村,实现政府治理与村民自治的有效衔接;龙云^[8]通过对基层组织建设改革实践的考察,提出自治下移要实现村庄自治性与村级治理行政化的平衡;唐京华、张雷^[9]分析了村民自治单元下沉的价值与困境,提出村民自治单元下沉的实质是对行政村自治功能的剥离和治理重心的下移,认为发挥村民自治单元下沉的价值应当建立在充分考虑村庄软硬环境的基础之上。在实践层面,在中央顶层设计的指导下,各地也进行了社会治理重心向基层下移的诸多探索,例如广西河池的“党群共治”模

式^[10]、湖北秭归的“幸福村落”建设^[11]、广东清远的“三个重心下移”村级组织建设^[12]等。各地的实践模式是在不同的地理环境、历史文化、经济水平、治理结构等多重影响因素下形成的,需要从其经验积累或模式选择中提炼出一般性的治理要素。

乡镇政府是我国最基层的政权机关,是基层治理的重要组织者,作为社会治理重心向基层下移的重要组织载体,乡镇政府的治理效能直接影响着我国基层社会治理的能力和水平。在推动治理重心下移过程中,如何通过乡村治理机制创新,走出村民主体缺位、村级组织号召力趋弱的困境;如何破解“没依据、没抓手、没人听”的治理难点,实现乡村治理有效,这些问题制约着乡镇政府推动治理重心下移的成效。那么,推动社会治理重心向基层下移何以可能?基于此,本文以L市Q镇乡村治理积分制的运行实践为考察点,探究推动社会治理重心向基层下移的可能路径,继而为其他地区探索治理重心下移的建设路径提供更为有益的参考。

二、Q镇乡村社会治理面临的困境

(一) 基层党组织凝聚力和组织力较弱

农村党组织是最基层的党组织,在党的整个组织中处于最基础的地位。但是部分农村党组织统领基层工作能力不强,凝聚力和组织力较弱,甚至有少数组织处于软弱涣散状态。在F社区进行理事会会议时,不少村民向我们反映“村里说要清理池塘已经好几年了,但是到现在一点动静都没有,一问就说等通知,也不知道要等到什么时候才是个头”^①。村两委存在失信于民的情况,无法兑现做出的承诺,导致出现“说话无人听、办事无人跟”的局面,同时通过调研发现,Q镇部分村党员干部队伍结构不合理,年龄偏大,缺乏后备力量,村基层党组织领导班子整体素质和能力水平不高,其思维方式、工作作风和服务能力亟须提升。作为联系党和广大农民群众的重要纽带,农村基层党组织须不断增强凝聚力和号召力,通过密切联系群众、服务群众,凝聚人心,最终实现促进农村经济发展、增强农民幸福感的目标。

(二) 群众参与乡村治理意识不强

乡村是国家治理的“神经末梢”,乡村治理效能直接关系到农业发展、农村繁荣、农民富裕。我国乡村社会治理主要依靠乡镇政府及村民自治组织,治理工作依然采用传统的被动治理模式,在D村入户调研时,不少村民表示“村里面的工作是村干部的事情,需要我们做什么就通知一声,再说,他们村

干部天天那样忙,哪有时间和我们打交道”^②,群众缺乏参与民主管理和民主生活的积极性。另外,村民个体意识的增强,乡村“无道德个人的出现”^[13],使得村民更多地关注于个人私利,对村庄公共事务缺少热情,乡村治理变得更为复杂。在推行积分制的过程中,部分群众以及少数党员干部对积分工作重视程度不足,致使积分制运用的程度也比较浅显。调动治理对象的积极性,为基层治理提供驱动力,是社会治理创新的重要原因^[14]。农民群众在乡村社会治理中的参与度不足,会导致乡村社会治理目标的达成难度增加,在无法群策群力的情况下,乡村社会治理也难以与乡村发展实际、乡村变迁和发展态势保持同步。

(三) 乡风文明建设水平需进一步提升

经过多年的建设和发展,乡村社会整体上形成了文明和谐、健康有序的好风气,但是在经济发展和现代化建设的冲击下,传统乡土文化体系逐渐瓦解,其约束失范行为的功能减弱,一些不合时宜的生活方式、价值观念在 Q 镇乡村社会依然存在,如高价彩礼、聚众赌博、人情攀比、乱扔乱倒垃圾等不良社会风气和现象,特别是一些带有封建迷信的落后观念和农村的一些陈规陋习仍然存在,这些现象使得一些村民价值观和是非观念发生了变化,出现了拜金主义和享乐主义,逐渐失去乡村简朴节俭的传统美德^[15],阻碍了乡风文明建设目标的有序推进。

(四) 缺乏乡村治理的工作抓手

当下的乡村治理工作大多是依靠行政力量包办来完成,治理方式较为单一。以当下疫情防控和疫苗接种工作为例,在 Q 镇进行参与式观察时发现,村干部很多时候都是单打独斗,并没有将村民组织起来,依靠群众的力量去做好群众工作,“干部在干,群众在看”成为当前农村基层治理的普遍现象,究其原因,主要是因为是由于乡镇尤其是乡村这一级缺乏对公共资源的分配权,再加之村集体经济薄弱,无法对积极参与村庄治理的村民进行激励引导,缺乏乡村治理的工作抓手。

三、乡村治理积分制:Q 镇推动治理重心下移的操作路径

Q 镇位于 L 市的西南部,全镇总面积 49.8 平方公里,辖 13 个村、2 个居委会,全镇人口 5.3 万人,农业人口占 90%。为促进基层治理方式转变,推动治理重心下移,激发村民参与乡村治理的积极性和创造性,解决农民群众主体缺位、民主管理水平不

高、村级组织领导力和号召力趋弱等问题,构建共建共治共享的乡村治理工作新格局,Q 镇在 D 村、F 社区进行试点推广运用乡村治理积分制。通过对农民日常行为和参与乡村重要事务情况进行量化积分,并根据积分结果给予相应激励或约束的方式,以小积分解决大问题,推动自治、德治、法治的有机结合,不断提升农民群众在乡村治理中的主人翁意识,不断提高乡村治理现代化水平和社会主义精神文明建设水平。Q 镇乡村治理积分制创新实践可以概括为“133”模式,即用好“一种制度”、成立“三支队伍”、完善“三种机制”。突显了农民在乡村治理中的主体地位。

(一) 用好“一组一会”:夯实治理基础

为调动广大村民参与乡村治理的积极性和主动性,必须用好“一组一会”制度,进行协商议事。一组即村民党小组,对积分制工作进行统筹协调;一会即村(居)民小组理事会,负责积分工作的日常事务。按照试点村改革方案,Q 镇在治理重心下移过程中改变了传统以行政村为基本单元的村民自治形式,以片区为单元成立村(居)民小组理事会,将“乡镇—行政村—村民小组”三级组织架构调整为“乡镇—行政村—片区理事会”模式。在党小组的领导下,各片区村(居)民理事会每个月至少召开一次协商议事会,村(居)民小组理事会是村(居)民小组在基层党组织领导下组织党员群众协商议事的社区协商组织和协商平台。村(居)民小组理事会在社区党组织的领导和村(居)民委员会的指导下开展工作,主要负责在片区范围内开展民主协商、调解村(居)民矛盾纠纷、维护村(居)民权益、倡导移风易俗、办理公益事业、服务生产生活等。从实践效果来看,“一组一会”制度在参与村级事务方面起到了显著作用,如疫情防控、人居环境整治、移风易俗等工作,“一组一会”成员积极参与并充分发挥了作用。

(二) 成立“三支队伍”:规范治理流程

为保障积分制具体运行的公正、有效,成立“三支队伍”,进行监督管理。一是领导小组,由社区两委成员、党小组负责人、各片区村(居)民小组理事会会长组成,负责全社区积分制工作统筹协调、政策制定、督导检查。二是评议小组,由片区村(居)民小组理事会成员构成,负责积分制的考核评分。评议工作要实事求是,注重平时掌握、邻里认可、有据可查,有条件可进行全程录像,进行公开播放。三是监督小组,由镇包村干部、村监委会主任、村(居)民小组理事会成员共同组成,负责对各片区村

(居)民小组理事会的评定积分进行审核把关,确保积分活动的公平、公正、公开。三支队伍在工作中职责清晰、分工明确(图1),努力形成党组织主导、理事会带头、群众紧跟的良好氛围。

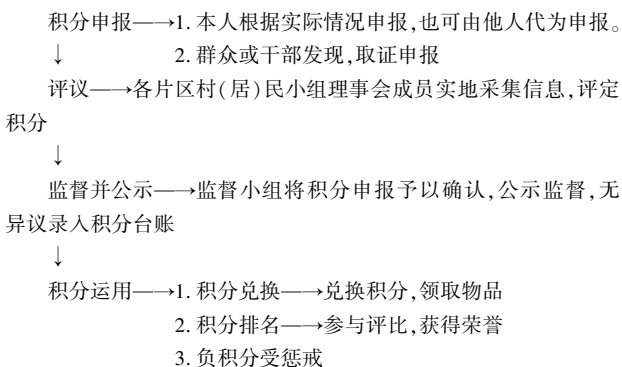


图1 乡村治理积分制全流程示意图

(三) 完善“三种机制”:明确治理路径

Q镇在完善机制上进行深入调查研究,探索在党建引领下建立完善“清单化”制度运作、“积分化”制度激励和“数字化”信息技术支撑三种工作机制,通过清单化、积分化和数字化来解决涉及群众身边的切身利益问题。一是“清单化”制度运作方面,Q镇坚持问题与需求为导向,推行“乡村治理清单制”。“乡村治理清单制”是指:问题与需求清单、资源清单和项目清单。如,该镇F社区八角塘片区按照该制度,通过村民小组理事会会议,梳理出村庄十字路口缺少反光镜和路标等问题清单。根据问题清单,党小组发动党员和村民贡献自己的资源,形成资源清单。同时在党小组领导下组建了建设反光镜和路标项目理事会,形成了项目清单。通过形成“三项清单—将资源与问题需求相匹配形成项目——开展项目解决问题或满足需求”的行动逻辑,不断提升治理效能,解决真问题、满足真需求。二是在“积分化”制度激励方面,该镇以D村、F社区2个行政村作为试点村先行先试,将乡村治理重要事务量化为积分指标,以岗位奉献值和一般奉献值分类积分细则,围绕环境美、品德美、家庭美、平安美、乡风美等确定积分获取标准(表1),民主形成评价办法,对农民群众日常行为进行评价积分,并根据积分结果给予相应激励。以积分为载体,实现积分项目全覆盖,积分对象全参与,积分过程全公开,调动农民参与乡村治理的积极性、主动性、创造性,帮助农民群众律己向善,培育良好家风、文明乡风和淳朴民风,在潜移默化中形成良好的社会风气。三是“数字化”信息支撑方面,以F社区、D村

试点村为例,通过建立积分制微信工作群,方便积分申报工作,加强村(居)民的线上沟通和议事协商工作。同时通过抖音短视频平台,对积分制日常开展情况进行拍摄上传,起到了相当不错的宣传效果。下一步,Q镇将推出积分制线上信息平台,进一步强化乡村治理的信息化技术支撑。

四、Q镇乡村治理积分制推动治理重心下移的实践成效

(一) 增强了农村党组织的凝聚力和组织力

在乡镇、各行政村、自然村各级党组织的领导下,D村、F社区党员干部充分发挥了示范和表率作用,通过党员带头行动,动员了一部分村民积极参与积分制工作,使得党群、干群关系日益密切,进一步增强了党组织的凝聚力和组织力,有效打牢了党的执政基础和群众基础,初步改善了党的群众工作不实、乡村治理低效、村民公共精神不足、村民参与积极性较低等问题,初步形成了人人有责、人人尽责和人人共享的乡村治理氛围,使得乡村日益成为有秩序、有温情、有活力的美丽家园。

(二) 提高了农民群众参与乡村治理的积极性

通过修订村规民约将乡村治理积分制纳入村规民约,相关制度由村民会议讨论、审议通过,并将具体的积分执行工作交由村民小组理事会完成,实现了“积分内容群众定,积分方式群众议,积分结果群众评”。村规民约引入激励和惩戒措施,通过正向激励,凝聚群众、引导群众、调动群众参与到乡村治理的工作中来,进一步激发了村庄的活力,激发群众内生动力,充分发挥农民群众在乡风文明实践、乡村振兴战略实施、农村人居环境整治中的主体意识和责任意识。与此同时,积分制为村民公共精神的养成提供了制度保障,村民公共精神的养成也有助于积分制的落实,这是一种良性循环。D村朱某说:“在农村,搞好自家房前屋后的环境卫生是本分,现在村里还有政策,只要我们搞好自家院子、房前屋后的卫生,就有积分奖励。而且,村里开展活动我们积极参加也有积分奖励。”^③通过积分评比,朱某家得到了30分,这相当于获得奖励30元,可以到村里兑换相应物品。乡村治理积分制正是通过把复杂的村庄事务积分化、具体化,将农民群众的利益与村庄利益密切联系在一起,使得乡村治理工作可量化、有抓手,大大调动了村民参与村级事务的积极性。

表 1 Q 镇村(社区)新时代文明实践积分获取标准(试行)

类别	项目	加减分因素	加减分值	备注
岗位奉献值		“一组一会”成员参与会议记录、分值流水登记的	20	每完成一次流水统计得 20 分。一月一次。
		“一组一会”成员召开或参加会议	5	每参加一次会议得 5 分,以会议记录和签到为准。(迟到、早退扣 2 分。)
		“一组一会”成员领办项目、工作(如,环境整治、植树造林、土地复垦、美丽庭院、收农合、农保等各阶段村党组织、村委会中心工作)	10~30	每领办一项工作或项目,依据工作和项目情况视情况得 10~30 分。
		“一组一会”成员参与村民积分收集、积分评议和积分监督	10	每人落实、核实 1 户得 1 分。
一般奉献值	环境美	自觉清理房前屋后杂物的	10	
		自觉拆除无功能建筑的	50	
		庭院、居室、厨房内外干净整洁、物品摆放有序的、“门前三包”责任制落实到位的	10	一月一评比,以评比结果为依据。
		被评为市、县、镇、村美丽庭院的分别加 30 分、20 分、15 分、10 分	10~30	以授牌结果为准。
		侵占村集体路肩、沟渠、河道垦荒种地或毁绿种菜的	-30	每发现一次扣 30 分。
		乱倾垃圾、乱堆杂物、私搭乱建的	-5	每发现 1 次扣 5 分。
		偷盗、损毁垃圾桶的	-50	每发现 1 次扣 50 分。
		露天焚烧秸秆、垃圾或将秸秆堆放在田间地头、沟塘路坝、坟场的	-50	每发现一次扣 50 分。
		每月进行一次“美丽庭院”评选	30	一次最高 30 分,具体参照评选标准。
		义务参加村庄清洁、秸秆禁烧、防汛抢险、疫情防控、志愿服务等公益活动的	25	每参加一天加 25 分。
一般奉献值	品德美	为村级公益事业捐款捐物	10	价值每 100 元加 10 分。(最高不超过 200 分)
		帮扶空巢老人、留守儿童的	10	
		不支持村集体工作,故意阻挠修桥铺路、清沟沥水、植树造林等公益事业的	-50	每次扣 50 分。
		恶意拖欠水费、电费、保洁费用的	-5	每次扣 5 分。
		在本村开展工作中,存在无理取闹、漫天要价,影响项目建设的	-30	每次扣 30 分。
		非法侵占国家、集体或他人财产的	-20	每次扣 20 分。
一般奉献值	家庭美	被评为好婆婆、好儿媳、先进共产党员的	30	一季度评选一次。
		每培养一名本科及以上的大学生的	100	
		小学到高中阶段前三名	50	第一名 50、第二名 30、第三名 20,一学期评一次,依据学习奖状或证明
		家中子女参军入伍的	100	
		不尽赡(抚)养义务,辱骂、虐待老人的,遗弃未成年子女的	一票否决,在限 定时间内改正后 回复积分资格。	有不赡养老人和遗弃未成年子女等 行为,被公检法部门依法打击处理 的,上黑榜公示。
		子女义务教育阶段辍学的	-100	
		夫妻不和睦或出现家庭暴力的	-20	每发现一次扣 20 分。
家庭纷争闹上法庭的	-10			

续表1

类别	项目	加减分因素	加减分值	备注
一般奉献值	平安美	见义勇为的	50~200	由包自然村干部负责收集线索,经村“两委”及相关部门认定后积分。
		拾金不昧的	30	
		主动参与制止或化解矛盾纠纷的	30	每参与一起加30分。
		伸张正义,向公安、检察机关、纪检监察机关提供涉黑涉恶或其他案件线索,且查实的	50	每提供1条线索并查实的加50分。
		参与重点人员稳控的	10	
		义务参加平安志愿者巡逻的	10	每参加1天加10分。
		损坏公共财物拒不赔偿,聚众滋事、打架斗殴的	-50	
		搬弄是非,辱骂邻里的	-50	
		造谣生事、缠访闹访、越级上访的	-30	
		游手好闲,沉迷赌博的	-50	每发现一次扣50分。
		种植毒品原植物的	-100	每发现一处扣100分。
一般奉献值	乡风美	参加邪教组织活动的	-50	
		婚事新办,宴席不超过15桌。	50	超过的扣50分。
		“丧事简办”。不得邀请低俗文艺演出,宴席不超过15桌。	50	超过的扣50分。
		殡葬时不火化、偷埋的。	-100	出现一次扣100分,限定时间内整改不扣分。
一般奉献值	其他	小事不办,满月、生日、乔迁、上梁、订婚、开业、参军等一律不收礼、不设宴(子女第一学历即高中考取本科的除外,不以收礼为目的的家庭聚餐除外)。	50	出现一次扣50分。
		违反党纪国法,受到党政纪处分、行政、治安、刑事处罚的。	-50	
		为村积极建言献策,被采纳后且取得一定成效的	25~50	由村“两委”会议记录认定为准。
一般奉献值	其他	个人获得表扬表彰的	50~300	镇村级50分/次、县级100分/次、市级150分/次、省级200分/次、国家级300分/次,经包自然村干部申报,凭获奖证书或文件进行认定积分。已作为加分项目的,不重复积分,就高不就低。
		认领承办监督由村民委员会委托的公共服务、公共活动和公益事业建设项目的。	10~50分	一天一加分,具体根据工作情况。

(三) 培育了良好的文明乡风

Q镇乡村治理积分制推行以来,通过动员村民成立美丽乡村建设项目理事会,积极参与人居环境整治工作,开展“美丽庭院”评比表彰项目,给予优胜者一定的精神奖励和物质激励,同时依托村规民约,对破坏环境的行为进行适度的制约和惩处,激发了村民维护人居环境和村容村貌的积极性和主动性,极大地鼓舞了想做好事、愿做好事和爱做好事的村民,使他们不断行动起来,参与到乡村治理的工作中来,进一步激发了村庄的活力,使得乡村

治理体系和治理能力得到提升和完善的同时,乡风文明建设也得到了较大的改观。

(四) 形成了乡村治理的有效抓手

Q镇将乡村治理工作由社区两委包办变为多方参与,由行政推动转为激励引导。这既激发了村民参与乡村治理的积极性、主动性和创造性,也减轻了村“两委”干部的行政工作负担,将更多的精力投入到服务能力建设上,从而更好地满足农民群众的需求,形成了乡村治理的有效抓手。因此,Q镇乡村治理积分制实施以来,得到了村民的大力支持,村

“两委”干部、村民小组理事会成员和村民群众均对乡村治理积分制的实施成果表示满意和肯定。乡村治理积分制初步实现乡村治理由“任务命令”转为“激励引导”,既节约了管理成本,又提升了治理效能,使得农民群众从“要我参与”转向“我要参与”,在农村人居环境整治、加快移风易俗、营造文明乡风等方面发挥重要作用,增强基层党组织的凝聚力、组织力,提高农民参与乡村治理的积极性,加快构建共建共治共享的乡村治理新格局。

五、Q 镇乡村治理积分制的经验启示和推广建议

(一) 坚持党建引领,充分发挥基层党组织“主心骨”作用

良好的乡村治理离不开坚强有力的农村基层党组织。基层党组织充分发挥引领作用、战斗堡垒作用和党员先锋模范作用是保证乡村治理积分制持续运转的重要条件。首先,要坚持党建引领作用,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用,才能更好地组织群众、宣传群众、凝聚群众和服务群众。通过党组织的号召力、感染力,聚合物质资源、人力资源,为积分制的实行提供坚强的政治保证,确保它能沿着正确方向前进,谨防“一阵风”“运动式”等问题。其次,党员干部要提高政治站位,发挥示范作用,积极主动参与,同时村两委人员要分工明确,严格执行积分评定和监督,要实事求是,不做违反党风党纪的事情,确保积分落到实处,让积分制真正发挥出作用。

(二) 以人民为中心,充分发挥协商民主精神

推动社会治理重心向基层下移,提高基层治理水平最根本的目的就是为了让乡村发展成果能够更好地惠及民众,因此在乡村治理积分制运行过程中要把一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去的方针作为工作的力量源泉和目的,通过座谈会、听证会、议事会等多种形式开展对话,畅通民意表达渠道。首先,积分制要从农民群众迫切需要解决的问题着手,要从村庄的实际情况出发,制定符合村庄现状的积分制细则,以村庄治理中的突出问题为导向,要循序渐进地拓展积分领域,并且要适时调整积分项目。其次,在积分制实行的过程中,要充分给予群众“参与权”“评价权”和“监督

权”,让群众成为治理工作中的决策主体、执行主体、监督主体,激发村民参与乡村治理的内生动力。

(三) 明晰奖惩政策,保障积分结果有效运用

以奖为主、以惩为辅,坚持奖罚并举是实现有效治理的重要手段。只有对积极参与村庄治理,配合积分制工作并付诸行动的人进行褒奖,对拒不配合村级治理、阻碍积分工作正常开展的人进行适度惩罚,才能确保乡村治理积分制的长效运转。必要的物质奖励是必要的,但要坚持以精神鼓励为主,以物质奖励为辅的原则。每季度末,村民根据积分情况向村委会申领“积分兑换券”,兑换相应生活用品,也可以转入下季度或年终累计兑换。年末,村委会将年度积分张榜公示,排名前列的上红榜,给予一定的物质奖励,并优先推荐参军、入学、入团等;排名靠后并且扣分较多的上黄榜,督促限期整改。

(四) 拓宽资金来源渠道,多途径破解资金难题

作为基层治理创新模式的积分制,其目的是通过“积分—奖励”的形式规范村民的行为,可以说可供奖励的资源是积分制运转的关键条件,缺少了资金的支持,积分制就缺少了运转的基础。村级组织可以通过争取政府拨款,号召社会援助,开展村企合作等多种方式增加资金,开源节流,从而建立可持续发展的积分制长效机制。

六、结语

乡村治理积分制模式,是基层社会治理创新的有益探索,是 Q 镇根据当地实际情况做出的基层社会治理制度设计,符合 Q 镇乡村社会的现实需要,有效推动了推动社会治理重心向基层下移。以小积分解决大事情,有效调动基层党员、群众参与其中,激活了各类村庄治理资源,实现了乡村社会自治、德治、法治的融合。作为基层社会治理创新的有益探索,乡村治理积分制具有示范价值与推广意义,其积极性是不言而喻的。但作为区域范围内的创新实践,积分制还处于实践探索阶段,在走向系统化、科学化和完善化的道路上依旧还有一段路要走,以及如何实现在治理重心下移过程中推动管理、服务和资源下移与乡村治理积分制有机结合,这也是本文有待进一步深化的地方,值得进一步研究。

注释:

① 根据 2021 年 7 月 10 日下午在 F 社区进行理事会会议时的录音文件整理而成。

② 根据 2021 年 7 月 12 日上午在 D 村入户调研时的访谈记录整理而成。

③ 根据2021年8月5日下午在D村开展美丽庭院评比时的访谈记录整理而成。

参考文献:

- [1] 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[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [2] 陈一新. 加强和创新社会治理[N]. 人民日报,2021-01-22(9).
- [3] 李鑫诚. 乡村权力下沉治理模式的运行策略及其反思[J]. 湖北社会科学,2017(4):22-27.
- [4] 张新文,戴芬园. 权力下沉、流程再造与农村公共服务网格化供给——基于浙东“全科网格”的个案考察[J]. 浙江社会科学,2018(8):65-74+157.
- [5] 梁平. 正式资源下沉基层的网格化治理——以河北“一乡一庭”建设为例[J]. 法学杂志,2017,38(5):101-112.
- [6] 徐勇,赵德健. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,53(4):1-8.
- [7] 胡平江. 自治重心下移:缘起、过程与启示——基于广东省佛冈县的调查与研究[J]. 社会主义研究,2014(2):128-134.
- [8] 龙云. 自治下移与行政下沉:村庄治理自治性和行政化的调节与平衡[J]. 原生态民族文化学刊,2021,13(2):50-58+154.
- [9] 唐京华,张雷. 村民自治单元下沉的价值与困境——黑龙江省方正县试点调查研究[J]. 北方民族大学学报,2021(1):118-124.
- [10] 韦少雄. 村域基层党建创新与村民自治有效实现——基于广西河池市“党群共治”模式的分析[J]. 求实,2016(8):30-36.
- [11] 梅祖寿. 深度推进村民自治 促进农村和谐稳定——秭归“幸福村落”创建的调查与思考[J]. 湖北社会科学,2013(12):84-86.
- [12] 贺雪峰. 广东清远村民自治下移的探索[J]. 农村工作通讯,2016(21):35-37.
- [13] 阎云翔. 礼物的流动:一个中国村庄里的互惠原则与社会网络[M]. 龚小夏,译. 上海:上海人民出版社,2017.
- [14] 刘雪姣. 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.
- [15] 黄毓骁,陈卫洪. 贵州推进乡风文明建设探析[J]. 理论与当代,2018(6):11-13.