

政府吸纳农户参与乡村治理的积分制路径研究

李琬婷 张潇月

湖北大学

DOI:10.12238/as.v7i2.2356

[摘要] 本文在研究政府如何吸纳农户参与乡村治理的治理框架与制度运作机制的基础上,深入剖析H县积分制在乡村治理方面的实践样本。研究表明,H县积分制在提高乡村治理效能的同时,仍存在着村组织单一依赖、农户自主性不强和制度非常态化运作等问题。对此,提出优化路径:拓宽参与渠道、引入数字化平台、细化操作规程、推进三治融合。

[关键词] 政府吸纳; 乡村治理; 积分制

中图分类号: S731.7 **文献标识码:** A

A Study on the Point System Path for the Government to Absorb Farmers to Participate in Rural Governance

Wanting Li Xiaoyue Zhang

Hubei University

[Abstract] On the basis of studying the governance framework and system operation mechanism of how the government absorbs farmers to participate in rural governance, this paper deeply analyzes the practical samples of H county's point system in rural governance. The research shows that while the integral system of H County improves the efficiency of rural governance, there are still problems such as single dependence of village organizations, weak autonomy of farmers and abnormal operation of the system. In this regard, the optimization path is proposed: broadening participation channels, introducing digital platforms, refining operational procedures, and promoting the integration of the three governances.

[Key words] Government absorption; rural governance; integral system

引言

乡村治理是国家治理的基石,农户作为乡村治理的主体,其参与程度直接影响治理成效。近年来,政府高度重视并推动乡村治理创新发展,其中,“积分制+乡村治理”成功将发展愿景与农户生活相结合,有效解决了乡村治理中的难题,推动了治理体系的现代化。

本文以河南省H县为例,采用理论分析、跟踪调查,深入探究政府以积分制吸纳农户参与治理的制度逻辑与优化路径,揭示其实践价值与本质原理,探讨基础性问题。

1 积分制治理: 政府吸纳农户参与乡村治理的制度分析框架

为促进积分制政策制定的科学化与民主化,组织主体需要对现存体制、程序、方式、主体等多种因素进行综合考量^[1],在此基础上依托引导机制、激励机制与反馈机制的价值导向循序渐进的推动工作进程。

1.1 政府吸纳与政策引导

乡村治理制度离不开党政机关的规划协调。政府需要在正

确的组织概念下,积极地联络群众、引导群众来支持“吸纳”工作。而群众参与程度取决于政府的实施方略,因此政府如何引导极为重要。研究认为政府的吸纳工作需要以下几点:(1)建立高效互动路径,广泛动员群众(2)加强基础培训,提升群众技能;(3)重塑农户价值观,强调共同发展成效。让农户明白参与的重要性、相信参与的稳定性、看到参与的多样性。

1.2 农户理性与自主参与

政府吸纳农户参与乡村治理,是一个实现双边利益的由共建到共享的过程。在乡村治理中,“共享”的主体是村民,“共享”的保障是基层领导组织^[2]。而农户的理性思维左右着其参与乡村事务的积极性,某种程度上,农户参与乡村治理的行为逻辑与企业投资一致,均基于利己原则。在乡村治理中,绩效激励和物质激励是关键。绩效激励利于政府增加治理力量,缓解治理压力。同时农户从治理客体转变为治理主体,会在潜在利益的驱动下适当妥协,这能减少政府单方治理的顽瘴痼疾,缩减治理周期、提升治理绩效。

物质激励惠及农户,将农户深度嵌入于乡村治理体系中,深

化其对治理内在逻辑的理解,增强其在参与过程中的成就感与责任感。此外,为维护既得利益或延伸边缘利益,农户会主动为乡村治理出谋划策。

这种主体融合性让参与群体享受到比单层治理更多的共享利益,这也就是在激励机制下政府吸纳农户参与治理的合理性所在。

1.3 制度激励与动态反馈

政策反馈既包括强化政策的积极反馈,也包括削弱政策的消极反馈^[3]。在监察政策是否与多项问题足够适配的动态变化过程中,面临着信息匹配失准和制度结构失衡的风险。此刻应适时弱化政策工具检视,强化农户自主反馈意识。

政府在部署政策任务时,应考虑不可控因素对结果的影响,为精准的查漏补缺设计一个满足个性化反馈需求的机制平台。农户在参与治理时可以将自己的问题与困惑,以匿名的方式反馈来获得专业解答。该机制具有较强运行意义,但如何减少形式主义仍是突出问题。研究提出(1)农户反馈问题,政府及时回应,构建良性互动模式。(2)农户提供创意,政府依据实际采用或遣返创意并附以原因。这样在满足反馈者的同时,也完善了治理中的不足。

2 案例呈现: 政府吸纳农户参与乡村治理的实践样本

2018年7月,H县委响应国家领导人“奋斗”号召,总结本县开展的“三新四美”“出彩H人”等乡村德治工作经验,针对乡村治理问题,开展“幸福积分”活动。以积分制为载体,旨在提升农户治理忠诚度,构建乡村治理新模式。

2.1 “幸福积分”的政策模式

H县的“幸福积分”采取“建立幸福基金、设定幸福指标、建设幸福超市、发放幸福积分、共享幸福成果”的工作链式,通过“指标引领评比,评比推动行动”“行动改变习惯,习惯赢得积分”^[4]“积分兑换商品,享受劳动成果”的方法,将整个过程中涉及到的治理事项依次再分解、多量化、重转化,最终形成一个简单可行的具体发展路径。由党委领导、政府负责、社会协同和法治保障来全方位引导村民参与其中,帮助农户提升思想道德素养、树立正确价值观念、强化言行自律意识、养成良好生活习惯,最终形成现代乡村社会治理体制总体工作格局^[5]。

2.2 “幸福积分”的制度结构

积分制源于群众创造力,组织领导力。“幸福积分”是公共部门管理者根据所处环境制定的具有行动价值的制度执行路径^[6],成为了促进基层社会治理能力现代化的高质手柄,标志着乡村治理的长足进步。

2.2.1 积分制度管理

优者更优,劣者奋进,积分数的多少界定了付出与努力的多少^[7]。幸福积分管理是组织在绩效管理的基础上,对农户的个人、工作、行为能力以奖分和扣分的形式进行全方位量化考核,争取最大化调动农户积极性的制度管理策略^[8]。H县以“多劳多得”为积分运作理念,强化监管。成立积分管理领导小组,明确提出由一位农户和两名干部组成幸福积分管理专员,负责农户

申报积分项目登记备案、积分依据收集及积分卡登记发放等工作,确保公开公正。同时因村制宜,采取自建、组建、共建三种模式建立幸福超市,制定完善超市运行、积分兑换管理办法、物资接收制度等规章制度,保障超市运营顺畅、规范。此外,依托“一三七”网格管理制度,深度融合网格与积分管理,从年龄、素质方面综合考量确定村级登记员、审核员和公示员,推动资源、人员下沉,实现积分管理平台登记常态化。

2.2.2 积分原则管理

“积金”有来源,“积分”有原则。H县开设“幸福积分”基金管理专户,通过财政、社会捐赠等多元渠道筹集经费,累计达390余万元。并注重奖惩结合,以奖励积分带动产业升级、生态保护、乡风文明融合发展。同时将积分结果作为各类活动的评选依据,激发群众参与热情。对于违法乱纪、违德悖理、铺张浪费者,则扣除积分。该县积分兑换自由,一积分一块钱,可选择现金或超市物品进行兑换,并严格根据条例要求,做到“货款两清”,确保公正,体现积分制优势与特色。

2.3 “幸福积分”的行动逻辑

坚持以高质量党建引领,为乡村治理赋能增效。坚持把增强基层党组织战斗堡垒作用和提高乡村干部能力水平作为重要抓手,推动基层党组织建设与乡村治理互融共进。

2.3.1 县、镇与村的三级联动

自H县推行幸福积分制度以来,高层组织时刻关注H县的发展状态,及时调整区域战略的部署方向,坚持提高基层党建质量,形成县委抓关键、乡镇抓统筹、村级抓具体的基层党建的创新与改革大格局,充分发挥了基层组织内部联动、外部协调的执行作用。

2.3.2 政府与农户的双向互动

H县在推行“幸福积分”初期,存在若干问题,该县多次组织经验交流会,并设置反馈机制,及时为群众解疑答惑,帮助其熟悉政策。干部坚持把“人民至上”的理念贯彻工作始终,认真学习党建思想,为群众办实事。这种双向互动关系促进了基层党民团结,激发了拼搏斗志。

3 实践效应: 政府吸纳农户参与乡村治理的成效与不足

资源汲取能力、社会控制能力和公共服务能力之间的三维均衡,是促进乡村公共政策落实的重要支撑。乡村治理在很大程度上要依靠基层政府来维持乡村社会的政治整合与公共管控^[9]。

3.1 政府吸纳农户参与乡村治理的成效

积分制治理是政府吸纳农户参与乡村治理的一大创新,在发展中总结经验形成规范体系。通过“幸福积分”治理,H县实现了政民良性互动,提升了乡村治理效能和基层凝聚力。

3.1.1 提升了乡村治理效能

H县以“幸福积分”为抓手,坚持党建引领、群众参与,建立约束机制,培养村民良好卫生习惯和文明意识,营造出“家里门外净起来、房前屋后绿起来、庭院环境美起来”的乡村新风潮,实现“庭院小美”助力“乡村大美”,有效推进乡村卫生治理任务。

3.1.2强化了基层治理凝聚力

精神激励与物质激励相辅相成,H县设计党员红色积分制度,根据治理成效给予积分奖励,既提高党员的服务热情,又巩固治理基层的领导核心。农户依据政策参与活动并自由兑换物品,这种亲民的形式也巩固了基层治理的参与核心。

3.2政府吸纳农户参与乡村治理的困境

政府在吸纳农民参与治理时不仅要追求高效率,亦需注重高质量。好高骛远会导致任务与能力匹配参差,断层安排会致工作运行迟钝。

3.2.1村组织单一依赖

H县在推行“幸福积分”时,参治主体单一,行为群体狭窄,单方面依赖于居住在乡村内部的农户,资源整合不充分。此外,农户缺少对基层组织的依赖,双方没有将“共生价值”理念同步到行为中去。

3.2.2农户自主性不强

H县农户受到“幸福积分”的物质吸引和“红黑榜”的约束驱动,参与治理工作。若无此激励与管控,农户将丧失自主自治动力,先前治理成效也恐付诸东流。制衡有余,协同不足的堕点也会在发展越深处限制其格局。

3.2.3制度非常态运作

在疫情出现之前,H县的“幸福积分”一直都以线下参与的方式进行,但是随着疫情防控的常态化,线下聚集性活动受到了限制,农户的参与度也随之降低。治理环境的非常规化,决定了治理方式重组的迫切性和参与方式设计迭新的必要性。

4 创新对策:政府吸纳农户参与乡村治理制度的路径优化

政府吸纳农户参与乡村治理的制度体系的路径有限,会制约发展的连贯和效率。面对该问题,亟需制定现实可行的解决办法。研究得出以下优化策略。

4.1拓宽参与渠道,扩大农户自主性空间

农户参与乡村治理需路径多元,政府吸纳方式应不断创新。提高农户自主性需要找到一个强推契机。“熟人社会”时期,人们以村庄内部的传统道德和风俗习惯自发制定地方性规则处理乡村事务,这种方式依靠的就是“熟人社会”的强推规范作用。^[10]“熟人社会”这个契合点结合新时代文明实践要求可以被翻新重运用。依托契合点提高村民的荣辱意识,唤醒农户的责任认同。

4.2引入数字化平台,建立制度赋能机制

基础设施建设要成为夯实乡村数字化发展的基石。通过对数字化、智能化和信息化的智慧平台的建设,突破治理要素间的信息壁垒,促进资源数字的共享。数据智库的建设实现了群众与各类治理要素“指屏”零距离对接,为乡村治理提供了数据支撑。建立政民共治共参的数据观测屏,把控发展形态、整合数据资料,推进“数字+政务”的常态化,提高乡村“智治”水平。

4.3推进三治融合,强化多元善治互动

“三治融合”的顶层设计是对乡规民约的建设。加强村民民众利益联结机制是提高“三治”成效的关键。应建立乡规民约督促任务与目标完成,组织发展扶贫合作社,关切农户后顾之忧,稳定农户的自发性,实现经济发展与乡村治理衔接,强化善治领导与群众基础。

5 结语

政府吸纳农户参与乡村治理作为提振乡村发展的制度路径,是让农户作为意见提出者,政府在满足农户需求的同时,完善治理中存在的不足。这不仅提高解决问题的效率,也促进了农户对组织层的理解,加强了政民互关性。推进积分制的运用需要从人性、人心、人格、文化、技术等多个维度系统学习其精髓。H县的“幸福积分”以“指标—奖励—行为”为特定方式,以考核人的综合表现体现人的自我价值,给予正向群体相对的奖励,从而达到激励人的主观能动性的目标。幸福积分制是深入研究乡村基础公共治理的发展历程、现状以及趋向而制定的推进路径,是实现政府治理、社会调节和村民自治的良性互动的举措。本文研究的重点是政府吸纳农户参与乡村治理这一制度体系的发展路径是如何设置、联络、整合和嵌入基层的。其研究价值在于帮助边缘乡村明确上级部署治理要求,推动政府吸纳农户参与乡村治理积极化、良好化,缩减探索周期,节约边缘乡村的开办资本,促进我国乡村治理的全域化。

【参考文献】

- [1]刘昌雄.我国公共政策制定机制的价值评析[J].新视野,2008,(03):46-48.
- [2]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,(04):133-138.
- [3]熊烨.政策变迁中的反馈机制:一个“理念—工具”分层框架——以我国义务教育阶段“减负”政策为例[J].公共管理与政策评论,2022,11(05):142-155.
- [4]李新亮.《获嘉县强化“两积分两基金”工作》[N].《新乡日报》,2020.
- [5]新乡观察.《“幸福积分”制,何以使新乡这个县的民风嬗变?》[N].河南日报,2019.
- [6]魏景容.党建引领与社会互动:村域公共价值创造的实践机制——基于粤中L村的考察[J].农林经济管理学报,2021,20(06):797-804.
- [7]李荣,张广科.积分制管理概论[M].北京:清华大学出版社,2017:30.
- [8]李青东.积分制管理[M].四川:电子科技大学出版社,2014:40.
- [9]陈浩天.回应型政治:农户需求与政府服务衔接的国家整合[J].理论导刊,2014,(07):65-67+106.
- [10]费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2006:81.