

# 乡村治理动态

2020年20期（总第21期）

中央农村工作领导小组办公室秘书局

农业农村部农村合作经济指导司

2020年8月20日

---

## 在全国乡村治理中推广运用积分制

### 视频会议上的讲话

中央农办副主任，农业农村部党组副书记、副部长 韩俊

（2020年7月28日）

这次会议的主要任务是，深入学习贯彻习近平总书记关于乡村治理的重要论述精神，贯彻落实党中央、国务院对乡村治理的决策部署，总结交流各地在乡村治理中运用积分制的经验和做法，部署在乡村治理中推广运用积分制工作，推进乡村治理理论创新、实践创新、政策创新，进一步推动提高乡村治理水平。

乡村治理是国家治理的基石，也是乡村振兴的基础。党的十八大以来，习近平总书记对乡村治理作出了一系列重要论述，为推进乡村治理体系和治理能力现代化指明了方向、提供了基本遵循。党的十九大将“治理有效”作为实施乡村振兴战略总要求的一个重要方面，十九届四中全会专门对加强国家治理体系和治理能力现代化作出部署，近年来中央一号文件、《中国共产党农村工作条例》、中办国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》等，都对乡村治理提出了明确要求，作出了全面部署。

各地认真贯彻落实党中央、国务院关于加强和改进乡村治理的部署要求，大力加强乡村治理体系和治理能力建设，取得了明显成效。在推进乡村治理创新过程中，一些地方采用了积分制的办法，取得了良好效果，涌现出一批好做法好经验。刚才，江苏、广西省（区）农办、农业农村厅，上海市奉贤区、宁夏自治区固原市、安徽省金寨县、湖南省津市市的负责同志作了发言，讲得都很好，我们还发布了全国遴选的8个典型案例，这些经验值得大家学习借鉴。下面，我讲两点意见。

### **一、充分认识积分制在乡村治理中的积极作用**

在乡村治理中运用积分制，源于农村基层自发创造。一些村镇针对农民参与乡村治理积极性不高等问题，为解决一些事关农民群众切身利益的乡村治理中的难事和关键小事，将积分制引入乡村治理，深受基层干部群众欢迎。积分制最

早写入中央文件是 2018 年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，该文件提出：推广以表现换积分、以积分换物品的“爱心公益超市”等自助式帮扶做法，实现社会爱心捐赠与贫困群众个性化需求的精神精准对接。积分制是作为一种扶贫举措提出来的。从中央农办、农业农村部近期调度的情况看，绝大多数省份都有比较成功的应用案例，不少地方在自发探索基础上进行了面上推广，取得了很好的效果。如江苏省现有 8 个县在整县推进乡村治理积分制，103 个乡镇和 1590 个村开展积分制管理。山东省济南市全域推进“积分+扶贫”模式，覆盖 1006 个贫困村。宁夏自治区固原市 2019 年出台了专门的指导意见，在全市 5 个县（区）62 个乡镇的 180 个行政村推广乡村文明实践积分卡制度。广西自治区乡村振兴领导小组下发通知，在全区推行积分制。各地对积分制的探索形式多样、亮点纷呈，有的叫“爱心超市”，有的开“道德银行”，有的建“积分储蓄站”等等，归结起来都是以积分管理为主要形式，从农民群众最关心、最迫切的身边事入手，将乡村重要事务量化为积分指标，通过民主的方式形成积分评价办法，再用这个办法对农民群众日常的行为进行评价形成积分，并根据积分给予相应的精神鼓励、物质奖励或者行为约束。积分制在乡村治理中“生根发芽”，呈现很强的适应性，主要是切合农村实际，简单易行，将农民群众心中所感、眼中所见转化为具体分值，让乡村治理由无形变有形，使软约束有了硬抓手、模糊感觉变

为精确赋分，让大家的共识显性化，“小积分”解决了“大问题”。从各地实践经验中，我们归纳出积分制的几个作用。

**一是突显了农民在乡村治理中的主体地位。**不少农村地区村庄管理难，关键是农民群众长期游离在村庄公共事务之外，村干部开展工作一头热；甚至由于村庄公共事务管理机制不畅，造成干群关系紧张。随着人口大量外流，村庄人口结构改变较大，“事不关己、高高挂起”，公共意识淡薄的现象普遍存在，乡村治理难以取得良好效果。积分制将各类村级事务和农民行为量化，推动了乡村治理由“村里事”变“家家事”，并通过建立与积分结果挂钩的奖励和惩戒措施，将“要我参与”变成“我要参与”，不断提升农民群众在乡村治理中的主人翁意识，调动了农民参与治理的积极性、主动性、创造性。

**二是增强了对农民群众的激励和约束。**传统乡村社会较为封闭和稳定，很多事不需要说得太明白、算得太清楚，“公道自在人心”，乡村正义和公平会在长期的人际交往中实现平衡。但随着城镇化快速推进，乡土社会的稳定性受到影响，血缘性和地缘性减弱，传统习俗约束力降低，有些村庄虽然形还在、但神已散，优秀的道德规范、公序良俗失效，不孝父母、不管子女、不守婚则、不睦邻里的现象增多，部分“不讲理”“不道义”行为让人无可奈何，而作出贡献的也无所得，“老实人吃亏”破坏了农村社会风气，乡村秩序的基础受到冲击。积分制对村民行为有了具体的评价标准，“德者

有得”有了明确的依据，增强了对农民群众个体行为的激励约束，形成了群众间比学赶超的氛围，有助于农民律己向善，培育文明乡风、良好家风和淳朴民风。

**三是创新了“三治”结合的载体。**积分制体现了党组织领导下“三治”结合的治理理念，是自治、法治、德治的显性化、具体化。发挥村民自治作用，村民广泛参与是积分制的基础，同时发挥老教师、老战士、老模范、老干部、老党员等群体作用，鼓励村民议事会、法律服务团、道德评议团等监督评议，激发了村民自我管理、自我服务的热情；融合德治内容，将互助互爱、移风易俗、勤劳致富、好人好事、良好家风、公益活动等纳入积分管理，为行为规范立标尺、让新风良俗加分值，“存进去的是美德，取出来的是荣誉”，促进乡村风气的改变；强调法治思维，把法律法规的相关要求贯彻到积分制的实施中，将遵纪守法情况作为积分考评的重要方面。实践证明，运行效果好的积分制都充分体现了自治、法治和德治的有机结合，将各种治理方式融入积分制，让乡村事务管理更加高效，为“三治”结合提供了很好的载体。

**四是提高了乡村治理效能。**有的村基层党组织的凝聚力、号召力和战斗力不强，集体经济薄弱，一些村干部在乡村治理中存在本领恐慌，“老办法不能用、新办法不会用，软办法不顶用、硬办法不敢用”。积分制把纷繁复杂的村级事务标准化、具象化，解决了乡村治理工作“没依据、没抓

手、没人听”的问题；并且将村级事务与村民利益紧密联系起来，让乡村治理由“任务命令”转为“激励引导”，村干部和农民群众形成了共同目标，节约了管理成本，提升了治理效能。

## 二、因地制宜在乡村治理中推广运用积分制

2020年中央一号文件提出，要推广乡村治理创新性典型案例经验。中办国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出，大力选树宣传乡村治理各类先进典型；及时总结一批可复制可推广的经验做法，加快在面上推广。在乡村治理中推广运用积分制，是落实党中央要求的一项重要举措。做好这项工作，要充分尊重农民意愿，支持基层创新创造，结合实际，循序渐进，不搞强迫命令、一刀切。已经开展积分制的地区，可以进一步研究总结提升，逐步扩大覆盖面。没有开展积分制的地区，可以先在一些乡镇、村试点。我重点强调一下需要把握的几个方面。

**一是始终坚持党的领导。**从各地实践来看，各级党组织在积分制工作中充分发挥了领导作用，对积分内容、考评方式、结果运用等各个环节把关，一些地方明确积分制由乡镇党委和村党支部主抓，乡镇党委书记和村支部书记为责任人。很多地方把积分制作为基层党组织、党员干部组织群众、服务群众的具体抓手，出台了农村党员积分管理实施办法，激励基层党员亮身份、践承诺、作表率。为进一步增强基层党组织的凝聚力，强化基层党组织在乡村治理中的领导作

用，各级党委农村工作部门和农业农村部门要高度重视在乡村治理中推广运用积分制工作，健全工作机制，强化工作措施，加强指导和监督检查；广大农村基层党组织要坚持全过程、全方位领导和组织实施乡村治理积分制，确保积分制体现党的主张、贯彻党的决定，保障积分制沿着正确的方向推进、规范有序开展。

**二是解决突出问题。**随着乡村社会从封闭转向开放，农村经济社会在快速发展的同时，出现了一些突出矛盾和问题，比如一些城镇化较快地区的村庄外来人口多、管理难度增大，高价彩礼、大操大办、厚葬薄养等不良风气在一些农村地区滋生蔓延，人居环境整治和农村基础设施建设中“政府干、群众看”的现象突出，村级事务经常“公益的没人管，得利的抢着上”等。探索运用积分制，要从这些农民群众最关心、最迫切的治理问题入手，要针对工作中的薄弱环节，结合当地农村发展实际情况，充分调动农民的积极性，在整治农村人居环境、加快移风易俗、营造文明乡风等方面加快补齐短板，通过积分制树立起“风向标”，引领农民群众积极参与乡村振兴。

**三是鼓励地方探索创新。**各地因地制宜在乡村治理中运用积分制，呈现三个特点：第一，积分内容非常广泛。涉及基层党建、文明创建、志愿服务、社会综治、扶贫济困、产业发展、人居环境等单个或多个领域，充分体现了乡村治理与农村经济社会发展的紧密连接。第二，积分对象十分灵活。

大部分地方是面向全体村民的，有的还允许长期居住在本村的外地人员参加，也有不少是面向党员、贫困户、志愿者等特定群体的，个别地方还以村民小组为单位进行积分。第三，积分方式丰富多样。多数地方采取“赋分制”，根据农民群众遵守村规民约情况和一些特殊贡献赋予积分，有的在此基础上设置了基础分、加分项、减分项，还有的根据积分情况划分不同等级形成“积分晋级制”。基层的这些探索，为积分制的推广应用奠定了良好的基础，我们也择优选取了几个典型案例，印发各地作为开展工作的参考。各地要在坚持积分制核心机制不变的前提下，围绕乡村治理的重点任务和突出问题，结合实际确定积分内容和对象，采取符合农民意愿和习惯的积分方式，建立动态管理、操作性强的积分体系，确保可量化、可计算、保证公信力。

**四是规范实施过程。**积分制的实施必须符合操作规范，做到公平公正、公开透明，才能充分发挥出其优势作用。梳理总结各地的成功探索实践，有一条基本的经验，就是高度重视积分制的规范管理。设置指标要最大限度体现群众意愿，广泛征求群众意见，细化指标、赋予权重符合实际、科学合理，充分考虑当地风俗习惯、历史文化等因素，通俗易懂、简便易行。要建立健全积分制运行制度和管理办法，执行阳光程序，全过程公开操作，鼓励农民群众自评、群众之间互评、干部考评等方式相结合。要引导农民群众成为积分制的监督主体，在积分内容设置、申报审核等各个环节始终

履行民主程序，实施过程做到公开透明。乡镇有关部门要参与监督，建立抽查、复审制度。各级党委农村工作部门和农业农村部门要大力推广各种好做法好经验，加强工作指导，通过编印工作指引、问答手册、组织培训等方式，引导积分制规范有序开展。要特别指出的是，实施积分制必须符合国家相关法律法规规定，积分制的惩罚措施不得侵犯国家、集体利益和群众合法权利，不得剥夺农民依法享有的政府补贴和集体经济收益等。

**五是突出结果运用。**积分结果运用是发挥积分制激励约束作用的关键。目前各地主要是实行精神鼓励，也有很多地方还可以兑换物质奖励，主要是日用品和食品以及水电气缴费抵用券等，或者将积分与集体分红挂钩、满足一定条件的可以享受各种优惠政策等。运用好积分结果，要坚持精神鼓励与物质奖励相结合，更要注重精神的激励。创新方式，树立正确导向，发挥好积分制的激励和约束作用。倡导将积分结果作为各类评比的参考，发挥精神奖惩作用，建立好农村的“积分榜”，让小积分“四两拨千斤”。合理进行物质激励，有条件的地方，可以根据本地经济社会发展水平、农民群众的实际需求等因素，用积分兑换实物或现金，增强农民群众的获得感。探索积分与农户信用评级、农村普惠金融结合，积分高的可以适当调高信用贷款额度。

**六是强化运行保障。**发挥和提升积分制的治理效能，离不开人、财、物的稳定投入作为支撑条件。各地积极争取地

方财政奖补，财政资金补一点、集体经济拿一点、社会各界捐一点，拓宽资金渠道、增加资金投入。一些地方从村级组织选拔专人负责积分日常管理，有的地方安排乡镇下沉干部帮助开展工作，保障人员支持力度。为节约积分信息管理成本，不少地方借助“互联网+”、大数据等现代通信技术搭建信息化平台，应用积分APP，促进积分管理精准化、精细化、即时化。各地还结合乡村文化活动，加大积分制的宣传力度，营造人人参与积分的浓厚氛围。这些丰富多彩的实践探索值得充分肯定和鼓励。各级党委农村工作部门和农业农村部门在推广运用积分制过程中，要十分注意运行保障问题，坚持共建共治共享，凝聚各部门和社会各类组织力量参与，形成协同推进积分制的合力。拓宽资金来源渠道，健全多元投入保障机制。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。

总之，积分制还处在实践探索阶段，内容标准有待优化，应用范围有待进一步拓宽，常态化推进机制有待健全。要尽快探索形成“省级引导、市县落实、一把手推动、乡村运用、农民参与”的机制安排，确保积分制行稳致远，在乡村治理中发挥持久积极作用。

最后，我借这次会议再讲一下乡村治理面上工作。2018年，中央和国家机关机构改革将中央农办设在农业农村部，并赋予中央农办、农业农村部统筹推动乡村治理的职能。我们会同有关部门，去年6月份在浙江象山召开会议，对贯彻

落实中办、国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》作出全面部署；12月份在北京召开会议，对乡村治理体系建设试点示范工作进行动员部署。各级党委农村工作部门、农业农村部门深入学习贯彻党的十九大和十九届四中全会精神，认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，立足牵头抓总、统筹协调的部门职责，推进乡村治理工作取得了积极进展。

**一是乡村治理政策体系初步建立。**去年以来，中央农办、农业农村部和相关部委围绕贯彻落实中办、国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，从加强基层党建，推进自治、法治、德治等方面出台了一系列贯彻落实的文件。从各地情况看，全国已有19个省份以省委办省政府办、农村工作领导小组、乡村振兴领导小组等名义出台了贯彻落实《指导意见》的文件，6个省份即将出台或正在积极推动出台，3个省份因已有相关工作部署不再单独制定落实文件。

**二是协同推进的工作机制进一步健全。**7月初，经报中央批准，建立了中央农办牵头、15个部门组成的全国加强乡村治理体系建设部际联席会议制度。各级农办、农业农村部门在推进乡村治理工作过程中，积极与组织、政法、公安、民政、司法等部门协作配合，形成了良好的工作机制。21个省份通过成立联席会议、将乡村治理纳入乡村振兴考核、定期会商等方式建立健全部门联动的工作机制。其中江西省建立了省委常委、组织部长任组长，分管副省长为副组长，29个部门参加的省加强和改进乡村治理工作领导小组。

**三是试点示范工作取得积极进展。**去年，中央农办、农业农村部会同中央组织部、中央宣传部、民政部、司法部在全国选择 115 个县（市、区）共同启动了乡村治理体系建设试点示范工作。从调度情况看，所有试点单位都成立了专门的工作机构，除少数试点单位外，都在上半年克服疫情影响对试点工作进行了动员部署，相关工作正有序推进。在创建全国乡村治理示范村镇的同时，目前有 12 个省（区、市）也在开展省级层面的试点示范工作。浙江省从 2018 年起开始创建善治乡村；福建省开展了 10 个县、100 个乡镇、1000 个村的“十百千”省级乡村治理试点示范活动；重庆市在市级乡村治理示范村镇创建活动中，按照每个示范乡镇 20 万元，每个示范村 10 万元的标准进行奖补。

**四是乡村治理的工作抓手不断创新。**贯彻落实习近平总书记的重要批示精神，今年中央农办把化解乡村治理难点问题作为重要抓手，形成了工作方案并以中农办文件印发，推动各地各部门解决乡村治理难点问题。去年公布了首批 20 个全国乡村治理典型案例，取得了很好的示范引领作用。今年中央 1 号文件专门提出“推广乡村治理创新性典型案例经验”。为引导社会力量推进数字乡村治理，我们与腾讯、中国电信、阿里巴巴等开展合作，共同推动“腾讯为村”、中国电信“村村享”、乡村钉钉等在乡村治理中的应用，指导各地自愿选择合作方推进数字乡村治理。开展乡村治理统

计，研究制定乡村治理评价指标体系并开展试用，全面掌握乡村治理情况。

**五是乡村治理体系在疫情防控中发挥重要作用。**新冠肺炎疫情发生后，中央农办、农业农村部迅速行动，及时指导督促农村基层采取有力防控措施。鼓励各地充分利用乡村治理数字化平台，发挥乡村治理体系作用，有力支持了农村地区从日常治理迅速转为应急治理，在抗疫实践中探索加强改进乡村治理的方法路径。

乡村治理是一项长期的系统工程。当前，我国乡村社会正在发生深刻变革，乡村治理面临诸多艰巨复杂的问题和挑战。各地在推动乡村治理过程中，还存在一些地方工作开展不平衡、统筹作用发挥不充分、工作手段缺乏、试点示范工作推进不快等问题。对此，各地党委农办、农业农村部门要进一步增强主体主责意识，更好担负起统筹推动乡村治理的重要职责，全面推动党中央、国务院关于乡村治理的决策部署在基层落实落地，把乡村治理工作切实抓紧抓好，抓出成效。

**一是抓好牵头抓总、统筹协调。**要继续在谋划政策措施、推动任务落实、健全工作机制等方面下功夫，切实履行好统筹推动乡村治理的重要工作职责。各地还没有部门联动工作机制的，要主动向党委政府汇报，积极争取建立协同推进机制；建立了联席会议、定期会商等协同推进机制的，要充分发挥好平台作用，有力推动部门联动、资源整合、政策集成。

**二是抓好中央决策部署贯彻落实。**各地要主动与中央关于乡村治理的决策部署对标对表，进一步细化实化本地区乡村治理的工作部署和具体举措。已经出台贯彻落实中办、国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》文件的，要明确目标任务和责任分工，层层抓好落实；还没有出台的要抓紧推动。贯彻落实情况将纳入今年中央1号文件的督查范围。

**三是抓好难点问题化解。**要突出问题导向，将解决乡村治理中存在的难点和突出问题，作为加强和改进乡村治理的重要内容。目前各有关部门按照习近平总书记的重要批示精神，正在抓紧部署开展推动解决乡村治理难点问题的专项工作。各地要抓住难点问题关键所在，明确目标任务，从体制机制层面探索解决方案，为全国解决乡村治理难点问题探索路子、创造经验。

**四是抓好试点示范深化。**开展乡村治理体系建设试点示范工作，是推进乡村治理体系建设和治理能力现代化的重要方法。试点示范任务不仅是一项荣誉，更是一项重要使命，是一份沉甸甸的责任，也体现了中央6部门对试点示范单位的信任与期待。为期3年的试点示范工作，今年是最关键的一年，试点单位要及时布置推进试点工作，省、市也要加强工作指导，我们建立了每季度工作进展调度的机制，就是为了及时掌握各地工作开展情况。各试点单位要聚焦重点探索试验，比如总书记批示的乡村治理十大难点问题，村级组织负担问题，要注意总结推出一批像积分制这样，符合实际、

治理成本低、务实管用的乡村治理路径和模式，及时将基层探索转化为有效的政策措施和可行的制度安排。

**五是抓好治理手段创新。**推进乡村治理数字化、信息化，是顺应时代要求解决当前乡村治理难题，提升乡村治理效率的有效手段，是乡村治理创新的重要突破口。有条件的地方，可以充分利用现代信息技术，探索建立“互联网+”治理模式，不断提升乡村治理智能化、精细化、专业化水平。要充分引导和利用社会力量，发挥他们的技术优势，共同合作推进数字乡村治理建设。

**六是抓好典型宣传推广。**今年，我们正继续选树全国乡村治理典型案例，并组织各省将全国乡村治理示范村镇的典型经验编辑出版。在全国层面选树乡村治理典型案例、评定示范村镇的同时，各省也可根据实际开展省级、市级的乡村治理典型案例、示范村镇的遴选宣传工作。要充分利用各种新闻媒体广泛宣传，树立一批先进，推介一批典型，做到学有榜样、赶有目标。

同志们，让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，以求真务实的态度，扎实工作，锐意进取，努力开创新局面、谱写新篇章，不断推进乡村治理体系和治理能力现代化取得新成效，为实现乡村全面振兴和国家治理现代化作出更大的贡献！

---

报：中央农村工作领导小组成员单位，中央纪委国家监委机关、中央政法  
委、中央文明办、司法部、文化和旅游部，最高人民法院、最高人民  
检察院，农业农村部部长、副部长、党组成员、国家首席兽医师（官）、  
总经济师、总农艺师、总畜牧师。

送：农业农村部有关司（局）、有关直属单位。

发：各省、自治区、直辖市党委农办、农业农村（农牧）厅（局、委），  
全国乡村治理体系建设试点示范单位。

---