

构建统分结合的农村基层治理机制研究

——基于平湖市“股份分红+善治积分”的实践

■平湖市委党校 沈敏强

平湖市农业农村局 黄海其

社会治理的重点在基层,难点也在基层。创新实施“股份分红+善治积分”,发挥了农村集体经济收益分配的激励作用,让广大村民真正成为农村自治主力军,是深化产权制度改革的基层探索,是推动乡村有效治理的生动实践,也是密切党群干群关系的创新举措,对于推进乡村治理体系和治理能力现代化具有积极意义。

党的十九大报告指出:“要构建全民共建共治共享的社会治理格局,加强和创新社会治理,推进社会治理体系和治理能力现代化。”按照党中央、国务院关于加强和改进乡村治理的要求,平湖市在全面规范完成集体产权制度改革,农村集体经济好的基础上,针对乡村治理中的重难点问题,积极探索基层治理新机制,创新开展了“股份分红+善治积分”工作,通过几年的实践探索,积累了经验,取得了成效。2019年9月6日,时任浙江省委副书记车俊在全省美丽城镇建设工作会议上给予充分肯定;同年10月,嘉兴市委书记张兵作出批示,要求总结推广;平湖市委书记祁海龙更是提出:“此项工作要进一步完善总结,打造成农村基层治理的平湖经验。”2020年7月,《小积分大改变——浙江省平湖市通界村的乡村善治之路》成为浙江省唯一入选全国乡村治理积分制八大典型案例,中央农办、农业农村部也为此下发《关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》(中农发〔2020〕11号),在全国予以推广。

“股份分红+善治积分”是构建统分结合的农村基层治理机制的实践

何谓“股份分红+善治积分”?即采用奖扣分形式记录农户参与乡村治理的行为,产生“善治积分”,再把村集体分红与积分挂钩,在按股份分红的基础上,增加按积分激励,激发和调动农户参与乡村治理的积极性。2018年,“股份分红+善治积分”在当湖街道通界村成功试点后,2019年,平湖市出台《关于全面推广村(社区)“股份+积分”收益分配模式的指导意见》,在全市进行推广,2020年,全市72个行政村全面开展“股份分红+善治积分”工作。其主要做法是——

坚持党的领导,做到依法依规 平湖市创新开展“股份分红+善治积分”工作,始终坚持党的领导,特别是农村基层党组织对积分内容、评价方式、结果运用等环节严格把关,充分体现了党的主张,贯彻了党的决定,保障了方向的正确性。一是修订章程,完善村规民约,推进村民自治。各村修订完善村股份经济合作社章程,明确集体净收益分配除按股积分红外,可按积分激励;修订村规民约,将人居环境整治、垃圾分类、乱搭乱建等纳入村规民约,明确实行乡村治理农户积分制管理。2020年,平湖市以全省总分第一的成绩创建成为省新时代美丽乡村示范县,实现农村生活垃圾分类全覆盖,分类准确率85.1%。二是股份为主、积分为辅,守住改革底线。依法保障农民的集体经济收益分配权,实行按股份分红为主、积分激励为辅,做到惩罚措施不侵害农民合法权利,不剥夺农民依法享有的政府补贴和集体收益。三是实行“十二步”工作法,规范操作流程。“股份分红+善治积分”属于重大事项,必须严

格按照“五议两公开”的要求实施。通过探索,形成了“村集体提出初步方案——征求意见——镇街道审核——村民(股东)代表大会通过——宣传——组织评议——按季公示——督促整改复评复核——年终公示——村民(股东)代表大会分配方案通过——分红到户”等“十二步”工作法。2020年,平湖市林埭镇徐家埭村股份经济合作社会同平湖市农业农村局、平湖市乡村振兴办、钟埭街道沈家弄村股份经济合作社、当湖街道通界村股份经济合作社、佳依企业管理咨询有限公司等商议制定了《村(社区)“股份+积分”收益分配工作规范》,目前正在申报嘉兴市地方标准。标准的研究、实施和推广,将有效地解决乡村基层治理中农民主体缺位的问题,从而推进村域善治。

深化积分管理,确保公平公正 一是明确积分规则,即积分以户为单位,实行年度动态管理,年度积分分为“基础积分100分+加分-减分”。加分项目主要包括农户获得的各级荣誉等,减分项目一般包括违反法律法规、不遵守村规民约和有违社会公德三大类。同时引导各村结合实际及中心工作,动态调整积分项目,鼓励积分菜单再深化再创新。如:通界村新增了新冠疫情期间,村民参与和配合疫情防控扣加分项;对于集中居住在撤建制沐阳社区的通界村民,开展“城乡1+1”联动式服务管理。徐家埭村在跨经济合作社部分股东户考核上,建立起村与社区间信息互通机制,便于通报检查情况及时反馈,畅通信息管理村社间渠道。二是强化日常评分,即各村以党员先锋站或自然村落为单位,成立由村干部、村务监督委员会成员、村民小组长、党员代表、普通村民等组成的评分小组。如:钟埭街道沈家弄村由村民代表会议选举产生50名成员组成的评分员库,每月随机抽取25人,分5个组进行线下检查,并把检查中发现的问题书面告知到户,并向提出异议的村民做好解释工作,确实错误的加以纠正。三是公开评分结果,即按照“户公示、互相监督”要求,及时向全体村民公开评分结果。如:马厍村在13个自然村落的显要位置设置积分公示牌进行公示,钱家村向每户发放积分卡,农户可实时用微信扫描二维码在线查询得分。

夯实分红基础,拓展积分运用 一是壮大集体经济。2020年启动实施第一轮强村富民计划,集中启动建设强村富民项目11个,总投资6.5亿元,全市100%的村集体经济经常性收入达到150万元以上,年经营性收入达到80万元以上。二是完善积分分配。各村在总额控制的前提下,通过直接按分分红、取股按分分红等方式,将积分与集体年终收益分配有机结合,同时整合政府部门、市场主体以及村集体资源,为高分农户提供特定福利待遇,增强高分户的获得感和荣誉感。2020年,当湖街道通界村共有80户高分户获得了旅游券、超市礼品、人才培训、餐娱乐消费券等400余份福利。三是拓展积分运用。联合平湖农商银行推出“善治积分贷”,以善治积分高低确定授信标准,贷款额度最高50万元,最低可享受LPR利率(年利率约为3.85%)。至2020年末,平湖市共为6万余户积分靠前农户授信99.23亿元,实际用信1.9万户,户均8.9万元,为贷款农户减少利

息支出,无形中增加了收入。

探索数字管理,赋能乡村善治 顺应乡村治理数字化转型趋势,搭建“善治宝”积分数字化管理平台,开发善治积分、集体分红、普惠金融、三务公开、积分商城等功能板块,实现工作人员线下实地检查、实时上传、线上评分,农户随时随地查询积分加減明细、村内排名,了解可享受的权益和村级事务,提高村民的知晓度、参与度 and 认可度。当湖街道通界村、钟埭街道沈家弄村、独山港镇赵家桥村作为“善治宝”推广试点先行先试,首期注册共计1929户,活跃度85%。后台设置市镇村三级管理权限,利用大数据运算技术,科学分析各级不同区域和人群的积分情况、分红情况以及各功能版块点击情况,精准定位乡村治理短板和优势,不断提高乡村治理绩效。如钟埭街道沈家弄村2020年共设置加分项12个、减分项9个。后台统计显示沿河5米内有鸡鸭棚等2个减分项扣分次数较少,为2021年调整制订积分方案提供数据支撑。

“股份分红+善治积分”对构建统分结合的农村基层治理机制的启示

全面建成小康社会,踏上建设现代化国家新征程,平湖市创新开展的“股份分红+善治积分”工作,具有很强的实用性、操作性和可复制性,是推进乡村治理体系和治理能力现代化的有益探索,值得推广借鉴。

集体组织与家庭个人相结合抓治理,夯实组织基础 基层治理的核心是组织,主体是群众。一是基层党组织统一领导、主导实施,发挥核心作用,强化了基层党组织在乡村治理中的领导地位。党员干部开展常态化走访联系、沟通交流和服 务,听取群众的呼声,急群众之所急、想群众之所想,密切了干群关系,不断提升村级社会事务民主管理水平,增强了组织战斗力,发挥了党员的模范带头作用。二是积分以户为单位,促使每一个家庭成员参与其中。修订章程,完善村规民约,制定积分规则、年终分红等需要群众参与、推行“股份分红+善治积分”之后,原本推进难度较大的垃圾分类、“三改一拆”、房前屋后环境整治等工作,已成了很大一部分村民的自觉行动。近年来,平湖市2.7万户主动清理房前屋后环境,农村垃圾分类准确率直线上升,主动或配合拆除不规范禽舍等3504处,5023户有交款能力的农户主动交村各类历年欠款57.4856万元(最多一户5498元,欠款20多年),这些都有效解决了当前农村人居环境提升等社会事务中群众主体缺位的问题,进一步激发了群众自治活力。

经济发展与社会事务相结合抓治理,抓住群众主体 以经济杠杆撬动社会事务,根据分配方案,2020年度平湖市共发放股份分红2664万元、积分分红594万元,分别较2019年增长39.7%和55%,村股份经济合作社分红率和股东户受益面大幅提升。同时,以积分换分红,又倒逼村集体组织提升发展经济的能力,实现经济薄弱村解决“从无到有”,经济发达村“从有到强”,持续做大做强“积分蛋糕”,增强对群众的吸引力。两年的实践证明,基层群众在事关切身利益面前,绝大多数的选择是自身利益的最大化,从而使他

们参与社会事务从开始时的不理解、不配合逐步由理解支持再到主动参与转变,而且群众之间形成了比学赶超的可喜局面,从而有效促进了基层社会事务的开展。

物质奖励与精神激励相结合抓治理,依靠长效机制 充分调动群众的积极性,提高参与率,需要物质奖励与精神激励相结合。从人的需求层面来看,每个人都有物质与精神两方面的需求,物质与精神就像一个人的左右手,只重其一,难免会失衡,从而缺乏长久的吸引力。“股份分红+善治积分”依据共建共治、激励参与的原则,合理设置积分项目,明确各项目分值及计分办法,评分小组每月进行检查评分,及时公布得分情况,并在年度进行汇总、公示,无异议后将股份分红金额和积分激励金额以电子化的方式发放到户,实现了得分高则奖励金额高,得分低则奖励金额低,让群众尝到物质奖励的甜头。同时,每年度召开总结表彰会议,表彰宣传先进代表,使分红不仅成为一种经济行为,更成为一种社会荣誉的体现,从而有效激发村民自治内生动力,引导更多人向先进看齐。

网络空间与现实事务相结合抓治理,实现互动双赢 “股份分红+善治积分”引入信息技术手段,是社会发展的需求,符合时代的要求。搭建“善治宝”积分数字化管理平台,为基层治理提供了一个载体,有效整合资源,提升公共服务水平,是基层治理体系化、集成化、智慧化的有力探索,体现了以人民为中心的思想,做到了民有所需,我有所为。

“股份分红+善治积分”在构建统分结合的农村基层治理中需要弥补的短板

“股份分红+善治积分”的实践与探索,形成了较为成熟的制度体系、操作流程,取得了较好的社会效益,促进了基层治理水平的提升。但在取得成绩的同时,我们也看到了一些明显存在的短板,如在新一轮强村计划中,如何做大做强“积分盘子”,在扩大积分覆盖面的基础上,提升分红的质量?如何提升群众认可度、参与度,让善治积分更具操作性,增强对群众的吸引力,保持长效性?在信息技术运用中,如何让老年群众接受并使用“善治宝”这款需要智能手机作为载体微信小程序?

只有去思考并补齐短板,才能促使“股份分红+善治积分”工作进一步走深、走实。

总之,平湖市创新开展“股份分红+善治积分”,做到了股东(村民)民主决策,“一约”约束激励和“两会三团”广泛参与,将收益分配与乡村治理相结合,把纷繁复杂的村级事务标准化、具体化,从单一具体的“事上改”向机制体系的“理上改”及农民认知的“心上改”转变,最终将“村里事”变成共享共荣的“家里事”。这是深化农村集体产权制度改革、增加农民收入的具体实践,是强化党建引领、探索村域善治、推动三治融合的全新举措,是促进美丽乡村长效管理的机制创新,进而开创农村环境更优美、治理更和谐、乡风更文明、农民更富裕的乡村振兴新局面。

环境育人的内容与路径思考

■ 当湖高级中学 许明观

墨子以“染于苍则苍,染于黄则黄,所入者变,其色也变”来比喻环境对人的影响与作用。人作为一个自然的认知主体,环境的影响不可小觑。“孟母三迁”的故事正是基于“近朱者赤,近墨者黑”的原理,说明环境条件对育人的客观重要性,孟母的“择校”举措正是出于育人目标的考虑,在比较中选择了更有利于孩子成长的环境。

环境具备文化内涵因素后,就自然产生出直接与间接的多路径育人功能。市当湖高级中学多年来坚持通过净化、绿化、美化与文化四个维度与路径进行环境育人实践,润物无声,收到良好的环境同化教育效应。

一、以净化的环境培养学生的公德素养

道德修养是指个人为实现一定的理想人格而在意识和行为方面进行的道德上的自我锻炼,以及由此达到的道德境界。社会公德的内容是对公共生活中的方方面面提出的基本规范和要求。就在校中学生而言,其主要内容可概括为:文明礼貌、助人为乐、爱护公物、保护环境、遵纪守法、遵守规则等。“破窗效应”是一个反证式理论,认为环境中的不良现象如果被放任存在,会诱使人们仿效,甚至变本加厉,体现了环境对人行为的暗示与推动作用。一幢有少许破窗的建筑,如果那些窗不被修理好,可能将会有破坏者破坏更多的窗户。我们都知 道日本公共场合的洁净,无论成人还是学生都非常自觉地遵守公共卫生守则。1994年广岛亚运会结束,六万人退场,会场上竟无一张纸片,世界为之惊叹。

心理学原理表明,在受到外部刺激之后,受教育者会产生较为激烈的思想斗争和冲突,为了更好地实现与环境之间的良性互动,受教育者会直接改变自己原有的看法和思维模式,保障自己能够做出积极的反应。因此在落实心理学教育的过程中,学校和老师必须要注重外部环境的有效净化和改善,充分地体现环境应有的作用和价值。整洁感就是一种无声的教育。因此,学校创设干净整洁的校园环境,不是单纯为了应付任务的卫生检查,而是包含了一种内蕴的德育目的,久而久之便会养成爱护环境的思想与行为习惯,进而上升为一种美好的公德修养,教育者环境育人的创设也就达到了预期的效果。现在的学校一般都环境整洁、井然有序,其实也是一种德育观念的进步。

市当湖高级中学的环境净化工作由德育线主管后勤线配合,按照育人目标设计,不但重视学校的客观创设,更重视学生的过程管理参与,轮流执勤,不定期检查评比,让学生在过程参与中从单纯的受教育者变成环境育人的成长主人。

心理学家认为,在认识过程中,同化是把环境因素纳入主体已有的图式之中,以丰富和加强主体的动作,引起图式力量的变化。有一个著名的“泡菜理论”,即泡

菜的味道取决于泡菜汤。校园环境好比泡菜汤,它影响和决定了浸泡其中的受教育者的思维方式和行为风格。好的学习成长环境如同一缸好汤,进了这个环境,好比原料投入汤料之中,时间一长就会发生化学反应,绿色家园式的学习与成长环境。学校1999年易地新建,2004年被评为省绿色学校,校园绿化面积占比近50%,生均绿化面积近30平方米。因为管理者深知校园绿化不仅是植树种草的覆盖,更是育人树人的路径。花草树木,四季常青;春夏之际,绿草如茵,鸢莺翔集。尤其近十年来,政教线、团委常态化组织学生开展生态教育实践活动,整理出校园植物图谱91种,实践性种植树木1300余株,制作校园植物铭牌140余块,制作人工鸟巢近百个,每年春夏举办面向全体师生的校园花木植物谱系识别图展,并走出校园在市图书馆、外校展示宣传,开展“当高校园植物谱系知识竞答”,制作农耕文化小册子等。我校的学生生态教育实践力图在活动中让学生变自发感受为自觉实践,培养学生的家国情怀以及与自然和谐相处的生态素养,树立正确的生态价值观。

二、以绿化的环境塑造学生的生态素养

生态意识是较高层次的哲学素养表现,它基于人们对生态知识的掌握,又积极地反作用于生态行为实践。学校应从世界观方法论的角度深入思考生态问题,突出强调个人修养、社会关爱、家国情怀、人与自然的和谐相处。

当湖高级中学一直重视景观生态学在校园园林绿化与环境育人中的指导作用,通过校园美丽的草坪、乔灌木、花坛花架、假山池塘等复层绿化,为广大学生提供绿色家园式的学习与成长环境。学校1999年易地新建,2004年被评为省绿色学校,校园绿化面积占比近50%,生均绿化面积近30平方米。因为管理者深知校园绿化不仅是植树种草的覆盖,更是育人树人的路径。花草树木,四季常青;春夏之际,绿草如茵,鸢莺翔集。尤其近十年来,政教线、团委常态化组织学生开展生态教育实践活动,整理出校园植物图谱91种,实践性种植树木1300余株,制作校园植物铭牌140余块,制作人工鸟巢近百个,每年春夏举办面向全体师生的校园花木植物谱系识别图展,并走出校园在市图书馆、外校展示宣传,开展“当高校园植物谱系知识竞答”,制作农耕文化小册子等。我校的学生生态教育实践力图在活动中让学生变自发感受为自觉实践,培养学生的家国情怀以及与自然和谐相处的生态素养,树立正确的生态价值观。

皮亚杰的发生认识论认为,生物的发展是个体组织与环境相适应和相互作用的过程,即生物体的内部活动和外部活动相互作用的过程。树立生态危机意识,自主学习生态知识;注重生态效应,树立环境保护意识。学校作为教育人、培养人的阵地,自当担起重任,以绿化的环境塑造学生的生态素养,使学生养成尊重自然、保护自然的文明自觉,构建人与自 然和谐共生的绿色发展方式和生活方式。

三、以美化的环境推进学生的审美素养

培养学生的审美素养是全面推行素质教育的必要要求。从德育的角度看,其核心内容包括“培养学生审美观念”、“增强学生审美感受”、“提高学生审美辨别能力”;从美学的角度讲,德育的目的应该是通过说服、教育、管理、影响、感化等多种方式去把学生塑造成秀外慧中的人。

校园的审美环境是审美文化的物化形态,优美的校园环境可以丰富学生的感官刺激,提高他们的审美感受力。带有文化艺术审美意味的树桩盆景、假山池塘、雕塑小品等不应在校园环境建设中缺位。当高近十年来在环境美化上应做足文章,以此不断促进与提升学生的审美素养。踏进当湖高中校园,楼宇巍然,道路井然;亭台池塘,曲径通幽;花木葱茏,奇石嶙峋;树桩盘曲,假山突兀——派江南园林式美景。学校在校庆前夕,积二十年校园美化之功,仿照“西湖十景”样式,发动全校师生挖掘校园美景资源予以升华提炼,最后评选出了横舟乐山、松风牧原、曲水问亭、蕉风抚石、木樨传馨、绿茵栖鹭、秋实环碧、沁园凝翠、疏林蕴真、紫藤缀绮等“当高十景”,使校园的美景有了系统的梳理归类,同时给人以润物无声的诗情画意。

中学校园的美化应该坚持实用与审美、时代性与民族性相结合的原则。当高的办学特色定位是“人文见长”,所以校园整体格局与风格体现的是传统文化特点,经典江南园林的风格给人传统美德的陶冶。同时,校园环境的美化还积极倡导师生共同参与,发挥他们对美化校园的自觉要求和热情。让学生来参与校园的规划和景观设计,参加美化校园的具体劳动,不仅培养了他们自觉的环境意识和美化环境的能力,而且,校园的审美环境也可能更适 合他们的身心特点,更能够受到他们的珍视和保护。

汉刘向《说苑·杂言》说:“与善人居,如入兰芷之室,久而不闻其香,则与之化矣。与恶人居,如入鲍鱼之肆,久而不闻其臭,亦与之化矣。”因为,校园环境的赏心悦目是一种感觉,也是一种暗示与引导,在美景中自然养成学生良好的审美素养。审美教育是实现人文精神复归的有效途径,学校除了通过艺术教育外,也应当重视环境对学生的审美教育作用。

四、以文化的环境提升学生文明素养

中学生的文明素养包括热爱祖国、遵守公德、尊重他人、遵纪守法、诚实守信、举止文明、团结友爱、勤俭节约、注重安全、自立自强十个方面。校园文化能给人以潜移默化的教育,学生就在环境的熏陶与活动中不知不觉地提升自我的文明素养。

文明的素养是在日积月累中逐步养成,从人的心理状态看,无意识的教育是一种有效的教育途径。在日本坐地铁,即使是最拥挤的时候,所有的日本人也都是按部就班。这种心态不是自觉的行为,是一种日本集体无意识,足以成为全世界的典范。环境对人的教育不是把道理、观点等直白地灌输给受教育者,而是把教育的意向、教育的目的渗透到相关的文化教育环境之中,使受教育者感到自然、愉快、轻松,不伴随任何一种外来的精神压力,这就是文化力量的持久性、柔韧性和浸润性特点。

我校在净化、绿化、美化的基础上,将环境的教育影响从外化的物质层面提升到内蕴的精神层面,给静态的物质以教育的美学联想与哲学思考。环境育人的作用存在一定的隐蔽性和不确定性,这种不张扬的教育形式既能够体现教育的本质要求,还能够调动被教育者的参与积极性,因此环境育人存在渗透性、柔韧性和持久性的特征。当高曾发动师生对校园内的道路、楼宇等进行文化命名。将三纵三横的校园道路分别取名为思源路、思贤路、思齐路与立德路、立功路、立言路,体现了对教育对象做事要三思、做人要三立的育人愿望;将三幢教学楼分别命名为一新楼、并进楼和三立楼,高一年级取焕然一新之意,寓意为人面貌一新,在继往开来的起点上,抖擞精神、激流勇进;高二年级取齐头并进之意,寓意为团结协作,在承前启后的过程中,奋勇向前,齐头并进;高三年级寓意为志存高远,协调发展,学有大成,建功立业。三个楼名,不但典出古雅,而且也昭示出了不同年级的区别,文化寓意与识别功用兼具。

当高还将老图书馆改造成近千平方米的“人文教育中心”,内设校史馆、人文展示馆与陆稼书研究展示馆等,向全体师生陈列展示建校二十年来的文化建设积累与成果。每届新生在入学之初都将组织参观学习。

在这样充满文化氛围的校园环境中,学生耳濡目染、见贤思齐,文明素养在不知不觉中得到提升。前苏联著名教育家苏霍姆林斯基崇尚“物化”教育,反对空洞说教。巴甫雷什中学的环境深刻地反映了“让学校的每一面墙壁都会说话”的育人思想,也就是重在创设一种与教育目标相适应的育人环境,满足学生身心发展需要,促进学生健康成长。根据外部刺激对学生心理能产生作用的有效性、合适性与积极性要求,学校就是要着力创建优良的环境,着眼于使个体引起积极的外部刺激,并通过个体的内在矛盾运动,促使个体知、情、意、行等要素的不断转化。

德育的功效应该是浸染式的,以上四个环境育人的路径实践只是通过无声同化的效应达到育人目的。大象无形,潜移默化应是德育的高境界,从某种角度讲,找对了环境育人的路径,就是掌握了德育的阿里阿德涅线团。美好的校园环境将为学生寓教于文、寓教于乐的教育活动提供重要的平台,使他们在求知、求美、求乐中受到启迪和教益,有效提升中学生的整体素养。