

“三农”决策要参

2022年第20期（总第406期）

清华大学 中国农村研究院

2022年8月15日

“文明积分”汇聚乡村“善治”力量* ——北京市通州区潞城镇“文明银行”探索实践

内容摘要：北京市通州区潞城镇从满足人和村镇的发展需求入手，聚焦基层动员力不足、群众参与不够、多元资源联动不强等问题，建设完善“文明银行”运行机制。打造“文明潞城”APP，以“文明累积分、积分享服务、服务促文明”的方式，激发村民及多元群体主动参与乡风文明建设，并将乡风文明建设与乡村治理相融合。汇聚政府、市场、社会三方“善治”力量，培育文明乡风，增添乡村活力，以更低成本、更高效率提升乡村治理水平，推动了区域协同共治。北京市通州区潞城镇“文明银行”的探索实践是积分制治理的创新发展，可借鉴推广。

关键词：乡风文明 乡村治理 积分制 数字化

*本文为北京市社会科学基金重点项目“环首都贫困带乡村振兴推进减贫的机理、模式与对策研究”（20JJA001）阶段性研究成果。

乡风文明是乡村振兴的总体要求之一。习近平总书记对此提出“培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，改善农民精神风貌，提高乡村社会文明程度，焕发乡村文明新气象”的总要求。如何让文明乡风浸润人心，把精神文明建设成果转化为推动高质量发展的强大动力，以有效促进乡村振兴，其实现路径还在探索中。

北京市通州区潞城镇以丰富发展积分制为抓手，建设“文明银行”，通过“文明累积分，积分享服务”的方式，激发村民积极参与公共服务、文化生活、党建工作、互助帮扶、移风易俗等乡村治理中的“关键小事”，把村民的日常文明行为量化为积分，存入“文明银行”，以积分兑换服务，转化为社会价值，实现文明行为的价值显化，增强村民提高文明素质的内生动力。潞城镇“文明银行”是乡村治理积分制在乡风文明建设中的生动实践，做法成熟，实用性强，运行成本低，容易操作，可推广应用。

一、运行机制

潞城镇位于北京市城市副中心通州区的东部，下辖54个行政村，常住人口约6万人。随着城市副中心的飞速发展，村民物质生活得到极大提升，而精神文明建设进展相对滞后，乡村治理面临“政府主动、社会被动、群众不动”的尴尬局面，成为乡村社会全面发展的掣肘。

为此，2018年潞城镇运用推广“文明积分”制度，启动“文明银行”建设工作。村民通过日常践行文明行为、参与志愿服务获得积分，存入“文明银行”，积分累积到一定标准后，便可兑换相应

服务。经过五年实践，“文明银行”形成了比较完善的运行机制，包括：

“文明银行”平台体系：包括 1 个镇级总行（潞域总行）和 33 个村级分行，实施镇村两级管理。**“文明银行”领导小组：**由镇党委书记和镇长兼任组长，负责总行的建章立制和考评管理，协调文明银行整体运行；由村党支部和村委会成员负责“文明银行”分行运行，承担储户管理、积分登记、积分兑换、资源整合与分配等职能。**“文明银行”积分细则：**将文明行为分为志愿服务、文明习俗、文明参与、好人好事、文明评比、特殊工作和就业促进服务等七大类，针对每类文明行为的具体事项设置加分项和减分项。**储户分类管理：**将储户分为个人储户、单位储户、集体储户三类，实行分类管理。党员、街巷长、村民、未成年人和社会单位，其积分存储细则不同，实行分类管理。**经费保障机制：**通过财政专项资金、村集体收入、社会捐助等多种渠道筹措经费，保障“文明银行”的运转。

截至 2022 年 4 月，全镇已有 18754 名“储户”，约占常住人口的 31%，基本覆盖全镇常住家庭，累计积分 270 万余分，村镇基层治理开始从“政府包办一切”向“建体系、搭平台、聚共识、促落实”转变。

二、典型做法

潞城镇“文明银行”做法，不是积分制治理手段在乡风文明建设领域的简单复制应用，而是围绕时代发展中人的变化和乡村建设要求，对积分制治理的丰富和发展。通过采用“提供服务收取积分

一获得服务支付积分”的闭环运行模式，使积分制治理在乡风文明建设领域切实发挥效能。

（一）精心设计，增强村民获得感

增强获得感，是激发村民建设文明乡风主动性和积极性的主要路径。潞城镇以“凝聚人心、引导向善”为目标，以“村民需求”为切入点，激发村民内生动力，构建村民积极响应“文明树新风”、实现“自我管理、自我服务、自我发展”的底层逻辑，提升“文明银行”成效。主要做法有：

第一，调查村民需求。广泛招募机关干部组成贴心服务队，进村入户，了解村民需求，确定村民“急难愁盼”的各类问题。第二，合理设置积分服务项目。积分设置基本覆盖集体生活中的各个方面，突出“一老一小”服务项目，如幼托、青少年户外拓展、兴趣班等教育服务项目，老年驿站营养配餐、免费理发、义诊等助老服务。第三，拓展“文明银行”功能。通过“文明积分”大数据发现有社会责任感、积极向上的村民和企业，政府予以政策、资金扶持，助力人和产业的发展。例如，挖掘本地能人巧匠、手工业组织入驻积分商城，增加积分兑换政府扶持资金功能，扶持高品质产业发展；政企合作，企业以低偿供应（服务）模式提供农业科技培训，潞城镇为其输送志愿者助力产业发展。第四，构建精神激励机制。把储户积分卡作为善行簿，通过群众共同评议评选流动红旗、文明大户，对先进代表进行融媒宣传和“名录墙”公示，增强文明行为的荣誉感和示范效应。第五，提高“文明银行”的便利性。开发掌上“文

明银行” APP，建设线上积分商城，开通全时段积分兑换渠道。

（二）有序推进，营造持久向上的氛围

为涵养文明风尚，形成乡风文明持续健康发展的态势，借助“储蓄文明—兑换服务”这一公益闭环，潞城镇规划设计了丰富多彩的活动，有节奏、有序地开展和推进。第一，开展常态化文明活动，培养群众文明行为习惯。例如，村民日常须做到“门前三包”、垃圾分类，街巷长巡查统计相应积分；以村为单位设立志愿服务岗位、组成志愿服务队、建立志愿服务站，义务捡拾村内垃圾，看望孤寡老人，修订村规民约，积极响应疫情防控措施，参与村内各类建设等。第二，恢复社会生活民俗活动，鼓励村民参与，弘扬优秀民俗文化传统，增强凝聚力。例如，村集体组织村民献菜，为孤寡老人举办百叟宴；腊八节举办“一人一勺腊八米，全村共煮浓情粥”活动；村集体成立红白理事会，用积分引导村民“白事简办，红事新办”。第三，定期举办评选活动，肯定和赞扬文明行为，激励村民持续参与。例如，每月评选“最美庭院”，授予流动红旗荣誉；每年举办雷锋月活动，评选“身边好人”，予以表彰。

（三）开发智慧社区软件，使公益行为嵌入日常生活

2021年，借建设智慧小镇之机，潞城镇升级“文明银行”系统，开发了“文明潞城”APP，作为文明行为动员平台、便民服务平台、政务服务平台、邻里交往平台和群众自治平台，向公众开放，引导群众积极参与区域共治与建设。村民通过注册使用“文明潞城”APP，参与线上、线下文明实践活动，积累积分，同时，获取资讯，享受

政务服务，用积分兑换服务。其亮点在于，村民可利用该 APP 调动全镇资源开展互助，求助者发布“悬赏”，有爱心、有意愿、有能力的接单者获得积分，既满足了空巢老人等特殊群体的应急需求，也助长了公益活动空间，让热心公益的个人、企业等各类社会群体有更多机会参与公益、释放爱心，例如，企业为志愿者提供优惠产品和技术培训。“文明银行”社区软件的应用，使公益活动高效、便捷地嵌入、融进群众日常生活，受到群众欢迎，APP 上线 5 个月，注册用户就超过 7000 人，邻里相助、乐善好施的社会风气越来越浓。

三、主要成效

“文明银行”做法，紧扣以人为本、与时俱进原则，符合群众路线，时代特点鲜明，具有较强的实用性和操作性，促进了乡风转变，提升了乡村现代治理水平。

（一）乡风转变

“文明银行”运行 4 年来，潞城镇已成立 289 支志愿服务队，累计服务万余小时；开展各类文明实践活动 3000 余场，参与人数超过 10 万人次；最美庭院评选等活动参与户数占实际居住户数的 78%；

“身边好人”等受表彰的先进人物占文明积分储户总数的 3%，基本形成了典型示范带动、群众广泛参与、文明行为蔚然成风的良好社会氛围。

“文明银行”激活了村民自愿参与公益活动的内生动力，唤醒了村民的集体意识，促进了村民增强传统文化道德观念、养成文明行为习惯。村民把爱护环境、孝老爱亲、团结邻里、尊师重教、勤

劳致富、健康生活、弘扬正气作为一种时尚追求，在践行良好乡风民俗中体会成就感和荣誉感，实现人生价值，明显提升了乡村文明程度。

（二）乡村治理水平提高

“文明银行”作为乡村治理的一个平台载体，把纷繁复杂的乡风文明和乡村治理事务具象化、标准化，提升了乡村治理水平。第一，创新了治理机制。将“村事”变“家事”，让乡村治理由“任务命令”转为“激励引导”，解决了乡村治理工作“没依据、没抓手、没人听”的问题。第二，提高了乡村治理效率。村民守望相助，自愿参与村集体行动，积极响应政府号召，不仅减轻了村集体负担、降低了村民自治成本，也减少了政府对基层治理的投入。第三，激发了乡村发展活力，提升了基层治理凝聚力。政府、村两委、村民形成共识，目标一致，干群关系更加和谐，“美丽乡村”建设、人居环境改善、移风易俗、疫情防控、公共服务等各项工作有序、高效开展，群众的安全感和满意度大幅提高，基层党组织、村民自治组织和基层政府的凝聚力更强。

（三）多元主体协同共治进一步发展

“文明银行”把“文明积分”作为介质，通过积分流转和兑换，联通并整合市场、政府、社会各类资源，满足村民生活工作需求和乡村建设发展需求，形成多元主体协同共建、共治的局面。目前，已有中西医结合医院、中农富通科技园、徐悲鸿艺术馆、七彩缘编织社、北京社会管理职业学院等 13 家企事业单位，利用自身特长优

势，为村民提供技能培训、家政服务、养老服务、青少年教育等公益性社会服务，潞城镇政府也向这些单位推荐、输送志愿者协助其开展工作。政府、市场、社会三方良性互动，促进了文明传播和爱心传递，推动了区域共治共享、和谐社会构建进程。

四、思考与启示

潞城镇“文明银行”探索实践表明，以乡镇为单元，在治理事项细化、规则规范化的基础上，采用数字化治理手段，对接多层次治理需求和资源，打造智慧社区，可以快速、有效地改变乡村精神面貌和建设面貌，提高乡村治理水平。潞城镇“文明银行”的设计、落实，有以下经验值得借鉴：

第一，坚持党建引领，重视发挥村中能人作用。首先，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用、社会动员能力和组织能力，为积分制的实行提供坚强的政治保证，避免积分治理成为“一阵风”；党员干部做好前期调研，了解乡村治理堵点、痛点及群众需求，把握好治理方向，严格执行积分评定和监督，确保积分落到实处，避免积分制与乡村发展需求错位。其次，在制定积分细则、储户分类管理规则和确定积分兑换服务项目时，重视听取村协商委员会主任、文明议事厅理事长、红白理事会会长、老党员等人的意见，增强“文明银行”的操作性和实用性。给予相应的物质和精神激励，充分发挥他们在各项活动中的引领、示范作用，通过树立榜样破冰，带动群众参与。

第二，创新多元共治体制机制，提升积分制活力和生命力。文

明银行“提供服务收取积分—获得服务支付积分”的闭环运行模式，为积分治理机制创新提供了启示。一是构建政府与市场、社会的合作机制，打破对行政手段的过度依赖，创新治理活力。通过吸纳市场和社会力量有效配置积分制资源，实现积分制资源配置多样化，缓解行政资源供给不足产生的压力，推动政府、社会组织、企业、群众等多元主体协同共治，增添乡村治理活力。二是创新积分回馈机制，打破对财政资金的过度依赖，提高治理的社会支撑力。探索市场和社会参与积分制治理的路径，如建立“企业参与—文明积分—产业扶持”的良性循环，推动回馈机制与治理机制有机融合，减少政府在回馈端的投入，构建起“共建共治共享”的基层治理格局。

第三，因地制宜、实事求是地推进积分制治理。推行“积分制”，要坚持问题导向，结合最突出的难点问题来设计，回应乡村社会的治理需求。一是因地制宜确定治理目标。把农民群众普遍关心的问题作为切入点，基于自身拥有的治理资源，合理设计积分事项、储户类别及相应细则。对于亟需解决或突破的单项问题，可以直接制定针对性较强的积分细则；对于文明乡风、生态环境等综合性问题，则可根据当地社会经济发展水平，从村民思想文化素质、乡村治理等多个方面入手设计积分细则。二是注重适用性和实效性。应设置明确的积分对象和边界，积分指标要与群众生活贴合度高，计分和兑换可操作性强，避免出现“僵尸条款”；积分细则公平公正，积分规则科学合理，便于治理主体和治理对象的整体监测，提升积分治理的透明度和公信力，同时应注重手机等现代信息技术的运用，

降低治理的监督成本。另外，还应谋求长效发展，与时俱进、循序渐进地改进升级积分制治理的内容和运行机制。

第四，从镇域视角，统筹谋划，系统设计运行机制。乡镇是连接城乡的重要枢纽，是乡村振兴和城乡融合的关键节点，是治理下沉、服务上浮的重要平台。相对而言，村级组织的治理抓手和治理资源较为缺乏，难以有效吸纳各类主体参与。乡镇政府有改革试验、公共服务、规划建设、社会管理等职能，具备一定的人力、资金、政策等资源配置能力，并能对接多层次治理需求和多元治理主体。以乡（镇）作为治理单元，不仅可以破解单个村庄治理的局限性，还可以提升治理的整体性和规模效应。针对村庄难以独立应对的矛盾或共性难题，可以通过在乡（镇）范围内统筹谋划、系统协调配置村、乡（镇）、社会、市场等多重资源，达到乡村治理全域推进、节约成本、提高效率的效果。

北京市社会科学院市情研究所 何仁伟

中国农业科学院农业经济与发展研究所 丁琳琳



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）