

乡村治理积分制政策创新扩散的内在逻辑及优化路径

符敏儿

华南农业大学公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2025年9月5日; 录用日期: 2025年10月9日; 发布日期: 2025年10月20日

摘要

乡村治理积分制作为提升基层治理效能的重要政策创新, 在扩散过程中呈现出显著的差异化实践结果。本文基于政策创新扩散理论, 采用案例比较分析法, 对G省X村与Y村乡村治理积分制推行过程进行深入剖析。研究揭示, 政策扩散成效不仅取决于资源投入或政策文本本身, 更依赖于制度结构、资源禀赋与主体行动三者之间的耦合状态。Y村通过民主议事、网格管理、乡贤捐赠等本土化策略实现“正向耦合”, 而X村因制度僵化与资源匮乏陷入“负向耦合”。在此基础上, 本文提出应从制度弹性设计、多元资源整合与主体能力培育三个维度系统优化乡村治理积分制推广路径, 以增强其适应性与可持续性, 为乡村治理现代化提供理论参考与实践启示。

关键词

乡村治理积分制, 政策创新扩散, 基层治理

The Internal Logic and Optimization Pathways of Policy Innovation Diffusion in Rural Governance Points Systems

Min'er Fu

School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: September 5, 2025; accepted: October 9, 2025; published: October 20, 2025

Abstract

As an innovative policy tool, the rural points-based governance system has been rapidly adopted

across various regions, yet its implementation at the grassroots level encounters challenges such as resource dependence and policy misalignment. Through a comparative case analysis of Villages X and Y in Guangdong Province, this study employs a policy innovation diffusion lens to examine the divergent outcomes of the points system's application. Findings reveal that the effectiveness of policy diffusion hinges on the coupling mechanism among institutional structures, resource endowments, and agency actions. While Village Y achieved “positive coupling” via localized strategies including democratic decision-making, grid-based management, and philanthropic donations from local elites, Village X experienced “negative coupling” due to institutional rigidity and resource scarcity. The study proposes a tripartite optimization framework—emphasizing institutional flexibility, multidimensional resource integration, and capacity building of key actors—to enhance the adaptive diffusion and sustainable implementation of the points system. This research contributes to both the theoretical understanding of policy innovation diffusion in rural contexts and the practical improvement of grassroots governance mechanisms.

Keywords

Rural Governance Points System, Policy Innovation Diffusion, Grassroots Governance

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在广东省深入推进“百县千镇万村高质量发展工程”着力破解城乡区域发展不平衡的背景下，乡村治理效能的提升成为关乎全局的关键一环。近年来，乡村治理积分制作为一种创新的治理工具，在广东省内由珠三角核心区至粤东西北地区迅速铺开。其中，乡村治理积分制以“行为量化 + 激励挂钩”为核心逻辑，通过将“人居环境治理”“文明乡风”等抽象治理目标转化为村民可执行的具体行为，如环境整治和志愿服务等，让村民们能够了解并参与村庄公共事务，并配套物资兑换、荣誉认定等激励，在提升治理效能、激活村民主体性方面成效显著。这一治理工具从 2007 年湖南新化油溪桥村开始乡村治理积分制的探索，此后，宁夏固原、江西新余等八个典型地区相继试点，形成各具特色的地方样本，短短十余年间，这一治理工具从局部探索蔓延至全国多个省份的村庄，成为基层治理领域破解公共参与难题的标志性创新。在全国乡村治理积分制政策扩散的浪潮下，广东省并未简单照搬外地经验，而是结合本土治理需求，开启“借鉴 - 适配 - 创新”的本土化探索历程。尽管广东省通过自上而下的行政推动和横向的府际学习，使乡村治理积分制在形式上实现了快速扩散，但当这项政策创新进入基层实践的“再创新”阶段时，却面临着深刻的实施困境，逐渐出现资源过度依赖、兑换资源匮乏、政策适配等问题，为精准厘清困境本质与破解路径，本文将基于政策创新扩散理论框架，运用案例分析研究方法，通过对 G 省典型试点村的深度访谈与案例分析系统深入扩散创新困境、剖析扩散阻碍原因，进而探索适配本土的优化方案。

2. 文献回顾

政策创新扩散理论源自于创新扩散理论，最初主要应用于科技创新领域，后来逐渐扩展至政策领域。在乡村治理这一领域，政策创新扩散理论的应用尚处于初步阶段，特别是在涉及地方政策的实施过程中，理论的适用性、模式、路径及其优化问题仍待进一步探索。在现有的关于政策创新扩散的研究，多集中于政策传导的宏观层面，对具体政策实践中微观机制的探讨比较少。乡村治理积分制作为地方治理中的

具体政策措施, 如何在不同地区、不同社会背景下传播并实现创新, 其背后的机制值得进一步研究。

政策创新理论兴起于 20 世纪 60 年代, 沃克尔(Walker)该理论认为, 政策创新是对一种新方法、新实践或新事物的采用, 只要对于政府而言是新的即为创新[1]。简单来说, 无论这个政策之前是否被采用过, 只要这个政府采用了对于它来说是一个“新”的政策, 那就是政策创新。

具体来说, 一是政策创新扩散的模型, 罗杰斯(Everett M. Rogers)首次提出的扩散 S 曲线[2]。布什伊(Boushey)指出, 在不同的情境下, 政策创新扩散可能表现出陡峭的 S 曲线、R 型曲线和阶梯模式等不同的特征[3]。Mitchell, J.L 认为政策扩散一般模式分为这些模型扩张式扩散模式、传染性扩散模式以及官僚层级扩散模式[4]。贝瑞夫妇采用事件史分析方法, 建构了解释政府推动政策扩散的四种模型: 全国互动模型、区域扩散模型、领导-跟进模型、垂直-影响模型。中国的政策扩散模式与联邦国家不同, 中央政府在政策创新扩散中扮演着重要角色[5]。王浦劬等结合中国公共政策制定和扩散主体的特点、政策实际运行状况, 提出了四种基本模式: 自上而下的层级扩散模式、自下而上的政策采纳和推广模式、区域和部门之间的扩散模式、政策先进地区向政策跟进地区的扩散模式[6]。杨正喜基于安吉美丽乡村政策创新, 提出波浪式层级吸纳扩散模式[7]。陈昭认为除了“试点-推广”试验之外, 还提出了一种竞争性试验模式[8]。李辉等提出政策创新跨场景扩散呈现出三种模式: 中央认可前的属地统筹模式、中央认可前的自发借鉴模式、中央认可后的纵向引导模式[9]。二是政策创新扩散的影响因素, 可以从内部因素和外部因素两个维度进行分析。内部影响因素主要包括地方经济发展水平、财政资源、文化社会背景、政策内容、领导者等等。外部因素主要包括制度压力、竞争压力、地理位置、社会需求等。三是政策创新扩散的不同机制, Graham, Shipan 和 Volden 等人研究统计出 104 种扩散机制[10]。Torben Heine 在前人分类的基础上, 依据政策选择的合理性、政策活动者的信仰的改变及决策结构条件的改变, 将扩散机制分为四个基本类别: 效仿、社会化、学习、外部性[11]。随后, Shipan 和 Volden 经过总结和提炼提出政策扩散的机制包括学习、竞争、模仿和强制四类, 并着重区分了学习和模仿, 颇受学界认可[12]。以往政策创新扩散研究多是基于西方社会研究得出的理论, 他们也多以西方国家联邦制为参照系, 来观照和解释我国政策创新扩散, 无法完全解释我国的创新扩散。政策创新扩散模式既有西方一些类型, 同时也有中国特色的, 王浦劬等利用公共政策分析工具, 基于中国政策制定和创新扩散的特点, 归纳出了学习、竞争、模仿、行政指令和社会建构五种机制[6]。杨代福构建了本土化的政策创新扩散基本分析框架, 提出了强制、诱致、学习、竞争、模仿、社会化六类政策扩散机制[13]。

3. 案例选择和案例分析

本研究旨在深入探究乡村治理积分制这一政策创新在扩散与落地过程中所遭遇的困境及其本地化应对策略。为达成此目标, 研究将采用案例分析这一质性研究方法, 并将其置于政策创新扩散理论的宏观视角之下, 形成研究路径。

3.1. 研究方法

案例分析法是一种以具体真实的案例为研究核心, 通过系统收集案例相关资料、深入剖析案例情境与内在矛盾、提炼规律或实践经验的质性研究方法。该方法由美国哈佛大学法学院院长克里斯托弗·哥伦布·朗德尔于 19 世纪 70 年代首创, 是兼具研究与实践指导价值的经典方法。

本文围绕乡村治理积分制政策扩散的主题, 精准运用案例分析法展开研究: 选取 G 省 X、Y 两村作为研究案例, 既考虑两村地理区位相近、自然环境相似、均面临人口空心化及乡村治理积分制实施前共性治理难题的代表性, 又依托两村乡村治理积分制实施效果与实施策略的鲜明对比性, 通过实地调研收集两村访谈资料、政策文件、观察记录等数据, 系统剖析两村在制度适配、资源整合、主体行动维度的

差异,最终从“负向耦合”(X村)与“正向耦合”(Y村)的案例对比中,提炼乡村治理积分制政策扩散的实践困境与优化路径,使研究结论更具现实针对性与实践参考性。

3.2. 案例选择

3.2.1. 代表性

X村和Y村同属G省,地理区位相近,在外部环境因素上具有可比性,能排除因地理环境差异对乡村治理积分制实施的干扰,便于集中研究其他因素的影响。

从人口结构来看,两村都面临一定程度的人口空心化问题。X村常住人口约300人,主要人群为老人、妇女和小孩,不少村民需兼顾农务或外出打工。Y村常住人口仅600多人,以老人为主;这种人口结构在乡村地区较为普遍,因此对这两个村庄的研究结果在一定程度上能反映众多乡村的情况,具有推广性。

3.2.2. 对比性

(1) 社会结构比较

X村的社会结构呈现出宗族力量弱化、社会资本稀少的特点。该村历史上宗族组织并不发达,缺乏具有凝聚力的家族网络,村民间社会联系较为松散。在乡村治理积分制推行过程中,村民之间合作意愿较低,难以形成有效的集体行动。社会信任存量不足也导致村委会在动员群众时面临较大阻力,尤其在需要共同出资、共担责任的治理活动中难以推进。

相比之下,Y村保留了较强的宗族传统和共同体意识。Y村虽人口空心化,但乡贤与村庄的联结未断裂,乡贤在村内仍具备较强的号召力和舆论影响力,成为政策推行中的重要社会资源。村内有多名在外经商、从政的乡贤,定期参与线上村庄事务讨论,形成“乡贤-村委-村民”的稳定互动网络。这种以“乡土情怀”为纽带的社会资本,为积分制提供了“资源储备”。

(2) 政治生态比较

X村长期以来与乡镇政府关系偏于被动和依赖。村委习惯于接受上级指令,缺乏主动争取政策资源或灵活调整实施方式的能力,村干部普遍存在“避责心态”,畏惧政策创新可能带来的问责风险。此外,该村历史上诸如扶贫项目、新农村建设等政策落地效果不佳,村民对政策推行多持怀疑态度,进一步削弱了村委的公信力和动员能力。

Y村则展现出更为积极和策略性的政府互动能力。村“两委”班子稳定且具有较强的组织威望,善于在政策执行中与乡镇政府保持沟通、争取支持。村民对公共政策接受度较高,村干部也积累了较强的项目运营和群众动员经验。这些因素共同构成Y村良好的政策执行传统和组织韧性,为积分制的创新扩散奠定了坚实基础。

(3) 实施过程与策略对比

两村在乡村治理积分制实施过程和策略上完全不同。Y村在方案制定上,会经过民主议事决策过程,采用网格化分区管理,还通过村党委干部带头、即时正向反馈、新媒体宣传激励等方式调动村民积极性。X村在实施过程中则遭遇人力不足、资金短缺等问题,策略上也缺乏有效创新和组织协调。对比两村实施过程和策略,有助于总结成功经验和失败教训,为其他村庄实施乡村治理积分制提供参考。

(4) 乡村治理积分制实施效果对比

X村和Y村在乡村治理积分制实施效果上差异显著。Y村乡村治理积分制推行成功,不仅解决了环境卫生保洁问题,节省了经费,还激发了村民参与公共事务的积极性,村集体经营性收入也有所提升。而X村乡村治理积分制实施困难重重,出现推行失败、工作推进停滞等情况。这种鲜明对比为研究乡村治理乡村治理积分制的影响因素、成功要素和失败原因提供了理想案例。

在乡村治理方面，X村和Y村都在积极探索创新治理方式以适应新时代乡村发展需求。乡村治理积分制作为一种新型的乡村治理工具，在两村都有推广和落地实施。两村在实施乡村治理积分制前均面临环境卫生保洁资金短缺和村集体收入有限等共性问题，这些问题也是众多乡村在治理中面临的典型难题。所以，对这两村的研究能为解决同类乡村治理问题提供思路。

3.3. G省X、Y两村乡村治理积分制实施案例分析

乡村治理积分制作为一种由国家推动的正式制度安排，在其扩散与落地过程中，不可避免地村庄内部长期形成的非正式制度包括人情伦理、乡规民约以及权威结构发生互动。这一互动过程既可能引发冲突，也可能通过基层能动者的策略性行动实现创造性融合。“制度缝隙”是指正式制度与非正式制度之间、或正式制度体系内部存在的模糊地带、空白区域甚至矛盾之处，它为基层行为主体提供了进行策略性解读和创造性实践的操作空间。本研究基于对X村与Y村的比较，重点分析了这一制度互动的微观机制，尤其关注“制度缝隙”的存在与利用如何影响政策最终成效。

3.3.1. X村：负向耦合下的政策扩散失灵

X村在推行乡村治理积分制过程中，陷入负向耦合的困境，导致政策未能实现有效扩散与本土化再创新。其失败根源不仅在于资源匮乏或执行不力，更源于正式制度与非正式制度间的激烈冲突，以及基层主体既无意愿也无力识别和利用制度缝隙。

(1) 制度结构：正式制度的刚性压制与非正式制度的消隐

在X村，乡村治理积分制作为一项外来的正式制度，与村庄内部非正式制度呈现出明显的碰撞与排斥关系。X村面临的制度性约束并非缺乏政策文件，而是来自上级政府僵化的执行规则与考核体系。上级仅提出原则性要求，积分标准和资金使用边界等关键实施细则缺失，且推广的数字化积分登记系统脱离农村实际——该村以老人、小孩为主，村民普遍不具备使用手机上传信息的能力，却将系统操作责任完全转嫁给基层。制度缝隙(如政策未明确禁止非财政资金的使用)虽客观存在，但村干部因问责压力和创新意识薄弱，视其为风险而非机会，最终选择“不做事就不出错”的保守策略。

(2) 资源禀赋：多重匮乏阻碍政策推进

经济层面，上级财政支持退出后，X村村集体收入较少，仅能勉强覆盖基础支出，且村集体征地款等收入被严格限定用于“硬件设施建设、铺桥修路”等项目，无法灵活调配至乡村治理积分制所需的奖品采购、激励物资筹备等“软性”支出，出现“资金沉淀却无法使用”的尴尬局面；人力层面，人口空心化导致乡村治理积分制实施既缺乏足够的村民参与，又缺少执行骨干，村干部需同时对接上级三十多个部门的工作，精力被严重分散，无力专注推进乡村治理积分制。此外，该村未能激活乡贤资源等社会资本，进一步加剧资源短缺问题。

(3) 主体行动：避责心态导致消极应对

在僵化制度与匮乏资源的双重压力下，X村村干部滋生强烈避责心态。在行动上，村干部仅采取“被动执行”与“形式主义应付”策略，如勉强进行纸质积分登记以应对台账检查，并未思考如何结合本村实际让政策落地生效。加之行政事务繁重，乡村治理积分制沦为众多任务中的“边缘项”，最终出现“工作推进停滞”，政策扩散与再创新完全中断。X村积分制的扩散停滞，并非源于村干部个人意愿缺失或能力不足，而是其深陷“结构性问责压力-制度性资源不公-行政任务过载”的约束网络，个体行动空间被严重挤压，最终只能以“被动应付”回应政策要求，呈现出“结构困局下的无奈选择”而非“个人消极的结果”。

3.3.2. Y村：正向耦合下的政策再创新成功

Y村则通过主动调适制度、整合资源与优化主体行动，实现制度、资源与行动的“正向耦合”，成功

推动乡村治理积分制本土化再创新。

(1) 缝隙识别与非正式制度的激活

乡村治理积分制与 Y 村的非正式制度实现了有效融合与互促。Y 村同样面临上级财政断供、制度约束等问题，但村干部并未被动等待政策调整，而是主动寻找并利用制度缝隙。针对财政资金无法用于乡村治理积分制激励物资采购的规定，村干部绕开正式财政渠道，通过搭建“乡贤捐赠机制”，将社会资源引入乡村治理积分制实施，既规避僵化财政制度限制，又为政策运行找到可持续资源输入渠道，创造出“非正式创新空间”。

(2) 资源整合：激活社会资本实现重构

Y 村村干部敏锐识别“乡贤”这一关键社会资源，通过建立信任关系、推动组织化运作，将乡贤的乡土情怀与经济能力转化为乡村治理积分制实施的物质支持。例如，乡贤主动提出“将 15 分兑换标准降至 10 分”，以更低积分兑换更高价值物品，提升激励效果；同时，乡贤捐赠 3 万余元用于采购积分兑换物资，足够支撑两三年使用。此外，村干部通过“积分价值量化”、“需求导向调整兑换物品”等设计，让有限资源发挥最大激励效用，实现资源高效重构。

(3) 主体行动：能动创新驱动政策落地

Y 村村干部展现出强大的主体能动性，成为政策再创新的“策略性耦合者”。在组织管理上，村干部创新采用“网格化分区管理”，依据 15 个合作社划分治理单元，赋予合作社自主决定每月卫生整治时间的权力，将治理任务分解下沉，提升执行效率；在示范引领上，村党委干部亲自带头参与卫生清洁，“流汗搞卫生”的实际行动增强方案公信力与号召力，同时建立“社长带头、党员责任区包干”机制，发挥骨干带动作用；在激励设计上，采用“只加分不扣分”的正向激励导向，对村民主动清洁路面等行为及时派干部拍照记录并登记积分，还通过村抖音号拍摄村民参与积分活动的视频，利用新媒体满足村民“重面子、喜荣誉”的心理需求，以极低物质成本激发村民参与热情。最终，Y 村不仅通过乡村治理积分制解决环境卫生问题，节省保洁工资，还催生“家家户户自觉搞好自家庭院卫生”的衍生文明行为，实现政策效能与非预期正向结果的双重收获。

4. 乡村治理积分制政策扩散的实践困境

基于前述对 X 村与 Y 村的深度案例比较与“制度 - 资源 - 行动”三重耦合框架的分析，本章将系统地提炼出当前乡村治理积分制在政策扩散与本土再创新过程中面临的核心困境，并据此提出具有针对性和可操作性的优化路径建议，旨在为破解“扩散 - 执行”悖论、推动政策创新在乡村治理中成功落地提供理论指引与实践参考。

乡村治理积分制在扩散中遇到的困境，绝非简单的“执行不力”或“资源不足”问题，而是深植于基层治理体系中的系统性、结构性矛盾。

4.1. 制度性困境：刚性约束与激励缺位下的“创新窒息”

当前对基层的考核审计体系往往优先考量资金是否符合既定条文，而非政策执行的“有效性”。这使得村干部陷入“要么违规做事，要么合规不做事”的两难境地，极大地抑制了其进行政策再创新的冒险精神。X 村的案例表明，避责已成为比创效更理性的选择。另外，上级在推广政策时常提供原则性、方向性的“模糊”指导，意在给予基层自主空间。然而，当缺乏清晰的容错机制和正向激励措施时，这种模糊性带来的不是自由，而是无限的责任和风险，基层干部宁愿选择保守策略来治理乡村。乡村治理积分制是一项系统工程，涉及组织、宣传、民政、农业、财政等多个部门。但各部门的政策和要求常常缺乏协同，甚至相互冲突，最终全部压给村级组织，导致了政策负荷过载和执行碎片化，使得村级组织无力

进行深度创新。

4.2. 资源性困境：内生性匮乏与动员能力弱化的“双重资源锁定”

村庄不仅面临资源的绝对匮乏，更面临资源动员能力的结构性弱化。长期依赖上级转移支付，导致许多村庄像 X 村一样会形成资源依赖心理，内生发展动力和资源筹措能力逐渐萎缩。当外部资源输入骤减，自身资源供应不足，政策创新便会受到阻碍。Y 村的成功关键在于激活了乡贤这一社会资本。然而，对于许多村庄而言，其社会网络可能本身就不发达，或村干部缺乏有效连接和动员社会资源的能力、意识与合法性。如何将潜在的社会网络转化为支持治理的有效资源，是一个普遍性挑战。最后，上级部门推广的数字管理系统，本意为提高效率，但却与农村老龄化、空心化的人口结构产生了尖锐矛盾，反而加剧了执行的复杂性，形成了“数字形式主义”，新技术未能成为赋能工具，反成负担。

4.3. 主体性困境：角色超载与能力不足下的“能动性衰竭”

政策最终要靠人来执行，村干部的角色与能力是决定成败的“最后一公里”。村干部身兼数十个部门的职责，忙于应付各种报表、检查、会议，行政性事务严重挤压了其进行政策创新思考与执行的时间和精力。在 X 村，乡村治理积分制只是众多压下来的任务之一，而非优先项。政策再创新需要具备政策解读、方案设计、组织动员、资源链接等多维能力。然而，当前许多村干部年龄偏大、知识结构老化，面对新政策时有心无力，只能选择最简单或最保守的执行方式。同时，当前的体制对于村干部的激励，避责的负向激励远大于创新的正向激励。这种激励机制的错位，从根本上消解了村干部作为“政策企业家”进行创新冒险的内在动力。

5. 乡村治理积分制政策扩散的优化路径

基于对乡村治理积分制政策扩散实践困境的系统分析，结合 Y 村的成功经验和 X 村的失败教训，本章节从制度创新、资源整合、主体培育三个维度提出针对性的优化路径建议，旨在构建“制度-资源-行动”的正向耦合机制，推动乡村治理积分制政策在基层有效落地并实现创新性发展。这些建议既考虑到当前乡村治理的现实约束，又注重长效机制的构建，力求为政策制定者和基层实践者提供切实可行的解决方案。

5.1. 推进制度创新，供给“赋能型”政策环境

破解制度刚性约束与规则模糊性并存的困境，需要从顶层设计入手进行制度创新，构建既具有规范引导作用又保留足够创新空间的弹性政策框架。这种制度创新应致力于平衡统一性与灵活性、规范与创新、约束与激励的关系，为乡村治理积分制政策的本地化适配提供制度保障。建立弹性制度模式是突破制度刚性约束的关键举措。明确“负面清单”，规定乡村治理积分制实施中禁止出现的行为，在清单之外赋予基层充分的自主创新空间。这种模式既保证了政策的基本规范，又为基层创新留有余地，能够有效解决“一放就乱、一收就死”的治理难题。

5.2. 创新资源供给模式，强化“可持续”支撑体系

优化财政支持方式与资金管理机制能够有效缓解资源约束。建议将乡村治理积分制所需经费纳入地方财政预算，并改革资金使用管理方式，允许村庄在一定比例内自主决定资金用途，将部分“硬件”经费转化为“软件”激励资金。通过培训、交流、示范等方式，提升村干部链接社会资源、运营公益项目、管理慈善捐赠的能力。通过情感联络、荣誉激励、项目合作等方式，引导乡贤反哺家乡，为乡村治理积分制提供资金和物资支持。可在 G 省层面设立“乡贤理事会”，定期组织乡贤座谈会，通报村庄发展情

况和乡村治理积分制实施效果,增强乡贤的参与感和认同感。建立乡贤捐赠的税收减免和表彰奖励制度,营造“乡贤反哺光荣”的社会氛围,激发乡贤的捐赠热情。

资源整合的核心在于改变“等靠要”的被动思维,转向“要素激活-系统整合-价值转化”的主动策略,通过多元化的资源供给渠道和高效的资源转化机制,破解乡村治理积分制实施的资源约束。这种资源体系既注重外部支持,更强调内生发展;既关注物质资源,也重视人力资源和社会资本,最终形成可持续的资源保障机制,为乡村治理积分制政策的长期运行提供坚实支撑。

5.3. 主体培育：提升基层治理能力与参与水平

破解主体行动能动性不足与策略性偏差的困境,需要系统培育基层治理主体,提升村干部的治理能力和村民的参与水平,构建“干部引领-村民参与-社会协同”的多元共治格局。主体培育应注重能力建设、激励引导和信任构建,充分释放各类主体在乡村治理积分制实施中的积极作用。

(1) 加强村干部能力建设与激励引导是提升主体能动性的关键。建议将乡村治理积分制实施纳入村干部培训体系,开设政策理解、方案设计、资源整合、群众工作等专题培训,提高干部的政策执行能力。定期组织村干部到Y村等先进地区考察学习,借鉴成功经验,拓宽工作思路。

(2) 创新村民参与机制与激励方式能够提升参与热情。村干部需要设计符合农村特点的激励机制,注重精神激励与物质激励相结合,满足村民的多元需求。针对农村老人居多的特点,开发简单易行的积分获取和兑换方式,可定期举办“积分之星”评选活动,通过村民大会、村公告栏、微信群等渠道宣传先进典型,增强村民的荣誉感和获得感。针对不同年龄段村民的需求差异,设计差异化的积分项目和兑换物品,如为老年人提供健康服务,为妇女提供生活用品,为青少年提供学习用品,提高激励的精准性。

(3) 培育村级社会组织与骨干力量能够增强治理合力。建议扶持发展志愿服务队等村级社会组织,赋予其乡村治理积分制实施中的具体管理职责,减轻村干部负担,提高治理效率。发掘培养村民骨干和积极分子,发挥其在政策宣传、活动组织、纠纷调解中的示范带动作用,形成“村干部+骨干+村民”的治理网络。依托现有组织资源能够有效降低动员成本。可对村民骨干进行专门培训,提高其组织协调能力和积分管理能力,使其成为乡村治理积分制实施的重要力量。

(4) 重塑乡村信任关系与社区资本是乡村治理积分制长效运行的基础。建议通过公开透明的积分管理过程,增强村民对村干部和乡村治理积分制的信任,如定期公示积分明细和资金使用情况,接受村民监督。开展丰富多彩的积分兑换活动和集体活动,增强村民之间的互动交流,培育社区认同感和归属感。乡村治理积分制不仅是治理工具,更是社区建设的纽带。可建立乡村治理积分制监督委员会,由村民代表、乡贤等组成,对乡村治理积分制实施全过程进行监督,确保公平公正。定期举办乡村治理积分制实施成效展示活动,让村民直观感受政策带来的变化,增强对政策的认同和支持。

主体培育的核心在于激发各类主体的内在动力,提升其参与乡村治理积分制实施的能力和意愿,构建人人有责、人人尽责、人人享有的乡村治理共同体。这种培育过程既要注重个体能力的提升,也要重视组织网络的构建;既要依靠外部培训和支持,更要激发内生动力和创造力,最终形成持续推动乡村治理积分制创新发展的主体力量。

5.4. 差异化实施：构建分类指导的政策扩散路径

考虑到不同地区乡村的资源禀赋、制度环境和治理基础存在显著差异,乡村治理积分制政策的扩散不应采取“一刀切”的模式,而应根据村庄类型制定差异化的实施策略和支持政策,构建分类指导、精准施策的政策扩散路径。这种差异化实施能够提高政策适配性,降低实施风险,确保乡村治理积分制在不同类型的村庄都能取得实效。根据经济发展水平实施分类指导是差异化策略的基础。对于中等发展村,

应帮助其建立稳定的资源供给机制，完善积分管理体系，实现政策的规范化运行；可给予一定的启动资金支持，帮助其渡过初期困难。对于欠发达村，应加大财政支持力度，将乡村治理积分制与脱贫攻坚、产业扶持等政策相结合，优先解决资源匮乏问题；可采取“G省统筹+村庄执行”的模式，降低村级组织的实施压力。具体可制定“乡村治理积分制政策差异化实施指南”，明确不同经济水平村庄的重点任务、支持方式和评估标准，提高政策的精准性。

针对人口结构特点设计适配策略能够提高政策效果。对于Y村、X村这类人口空心化严重的村庄，应简化乡村治理积分制操作流程，开发适合老人和妇女参与的积分项目，如居家环境整治、邻里互助等。依据区域文化特色创新表达方式能够增强政策认同。将乡村治理积分制与当地传统文化、民俗习惯相结合，用村民熟悉的语言和方式解读政策，提高接受度。在客家文化地区，可结合宗族文化特点，发挥族长、老人会等传统权威在乡村治理积分制实施中的作用；在广府文化地区，可将乡村治理积分制与龙舟赛、粤剧表演等民俗活动相结合，增强政策的文化感染力。

差异化实施的核心在于尊重乡村多样性和发展阶段性，避免简单复制和强制推广，通过分类指导、精准施策提高政策的适配性和有效性。这种差异化策略既需要顶层设计的分类框架，也需要基层实践的灵活探索，是一个上下互动、动态调整的过程，最终实现乡村治理积分制政策在不同类型村庄的有效落地和持续发展。

6. 结论与展望

本研究以政策创新扩散理论为视角，运用案例分析研究方法，通过对G省X村与Y村这一对“同源异果”典型案例的深度剖析，揭示了乡村治理积分制在基层实践中所呈现出的巨大差异及其深层成因。结合文献回顾中政策扩散机制的核心分类，X村与Y村的案例清晰呈现了不同扩散机制对政策落地效果的差异化影响——X村陷入“强制主导下的被动锁定”，Y村则通过“强制+学习+社会化+诱致”的机制融合实现“主动再创新”，两类实践共同揭示了政策扩散机制与地方情境适配的重要性。

研究发现，政策扩散的成效并非简单取决于政策本身的好坏或资源投入的多寡，而是深植于一个由制度结构、资源禀赋与主体行动三者交互作用构成的“耦合系统”之中。X村的失败，源于其陷入了“负向耦合”的陷阱，而Y村的成功，则在于其通过强大的主体能动性，成功撬动了制度缝隙与社会资源，实现了“正向耦合”，最终将乡村治理积分制有机地嵌入本地情境，取得了显著的政策效能乃至超预期的正向结果。本文发现，在村一级“再创新”不仅是技术层面的条款修改，更是正式制度与非正式制度的结合过程：一方面，通过裁剪、量化、正向化等操作，降低政策与乡村社会之间的认知摩擦；另一方面，借助乡贤捐赠、仪式嵌入、面子竞争等非正式资源，为正式规则提供情感与象征支撑。简言之，乡村“再创新”的本质是“制度缝隙的制度化”，即将模糊空间转化为可重复、可问责的本地治理模块。

乡村治理的创新与扩散仍将是一个充满挑战与智慧的进程。本研究提出的优化路径，旨在为构建一个更具支持性的基层政策创新生态系统提供参考。本研究存在一些局限性：首先，案例选择仅限于G省两个村庄，虽然具有典型性，但研究结论的普适性仍需更多地区、更多案例的检验。其次，研究采用截面数据，难以完全捕捉乡村治理积分制政策扩散的动态过程和长期效果。未来的研究可进一步追踪Y村等成功案例的长期可持续性，并可对不同区域、不同类型的政策创新扩散模式进行更大范围的比较检验，从而不断丰富和发展本土化的政策扩散理论。乡村治理积分制作为一种创新的治理工具，其发展完善过程本身就是乡村治理现代化的生动实践。随着乡村振兴战略的深入推进和基层治理能力的不断提升，乡村治理积分制必将在激发乡村活力、提升治理效能方面发挥更大作用，为中国乡村治理现代化贡献独特智慧。

基金项目

广东省哲学社会科学规划一般项目《积分制提升乡村治理效能的作用机理与实现路径研究》(批准号:GD24CZZ04)。

参考文献

- [1] Walker, J.L. (1969) The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, **63**, 880-899. <https://doi.org/10.2307/1954434>
- [2] Rogers, E.M. (1962) *Diffusion of Innovations*. Free Press.
- [3] Boushey, G. (2010) *Policy Diffusion Dynamics in America*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/cbo9780511778834>
- [4] Mitchell, J.L. (2018) Does Policy Diffusion Need Space? Spatializing the Dynamics of Policy Diffusion. *Policy Studies Journal*, **46**, 424-451. <https://doi.org/10.1111/psj.12226>
- [5] Berry, F.S. and Berry, W.D. (1990) State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, **84**, 395-415. <https://doi.org/10.2307/1963526>
- [6] 王浦劬, 赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, 50(6): 14-23.
- [7] 杨正喜. 波浪式层级吸纳扩散模式: 一个政策扩散模式解释框架——以安吉美丽中国政策扩散为例[J]. 中国行政管理, 2019(11): 97-103.
- [8] 陈昭. “众创”试验: 理解中国政策创新的新视角——基于干部容错纠错机制演化的案例研究[J]. 公共行政评论, 2022, 15(1): 127-147, 199.
- [9] 李辉, 胡彬, 麻宝斌. 政策创新何以跨场景扩散?——基于“X 长制”演化的探索性案例研究[J]. 政治学研究, 2025(2): 96-108+177-178.
- [10] Graham, E.R., Shipan, C.R. and Volden, C. (2013) The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science*, **43**, 673-701. <https://doi.org/10.1017/s0007123412000415>
- [11] Heinze, T. (2011) “Mechanism-Based Thinking on Policy Diffusion”, A Review of Current Approaches in Political Science. KFG Working Paper Series, No. 34.
- [12] Shipan, C.R. and Volden, C. (2008) The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, **52**, 840-857. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x>
- [13] 杨代福. 中国政策创新扩散: 一个基本分析框架[J]. 地方治理研究, 2016(2): 3-11.