

# 精准嵌入：“第一书记”驻村帮扶选派、运行与实践 ——基于江苏宿豫的调查

谢玉梅, 杨 阳, 刘 震

(江南大学 商学院, 江苏 无锡 214000)

**[摘 要]** 精准下派“第一书记”是贯彻和落实精准扶贫“六大精准”的重要实践路径和管道, 文章旨在探讨这一制度在基层推进过程中的帮扶实践及存在的现实问题。文章采用田野调查和访谈法, 对江苏宿迁扶贫改革试验区的研究发现: 驻村扶贫第一书记多为优秀的中青年男性干部, 这些干部具有政治素质高、文化水平高和服务意识强等特点; 在实践中, 通过政治嵌入和社会关系嵌入形式实现贫困有效治理: 前者包括为贫困村提供选派、工作、管理考核的制度保障, 增强组织凝聚; 后者通过整合社会网络资源合力解决贫困问题, 进而搭建贫困村的社会网络, 提升内生发展动力。但在第一书记制度推进过程中, 存在扶贫成效差异性、扶贫不可持续性及路径依赖性问题。

**[关键词]** 第一书记; 政治嵌入; 社会关系嵌入; 帮扶实践

**[中图分类号]** D668

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2019)02-0029-08

## 一、引言

2015年, 中共中央、国务院出台了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》, 强调要精准选派优秀青年干部到村任扶贫第一书记, 做好乡村治理的有效衔接, 为解决新时期扶贫工作新难点提供重要保障。截至2017年末, 我国有19.5万名第一书记奋战在脱贫攻坚第一线<sup>①</sup>。选什么人当第一书记、什么人在当第一书记? 第一书记扶贫作用发挥的关键因素是什么? 实践中的第一书记帮扶机制存在哪些困境? 这些都是值得学术界进行研究的重要问题。事实上, 早在改革开放初期, 我国就采取了定点扶贫、单位帮扶和领导挂职等形式开展扶贫工作<sup>[1-2]</sup>。第一书记作为落实精准扶贫的重要实践路径和管道, 对传统挂村帮扶形式的继承与创新表现在两个方面: 一是强化驻村干部责任制度。与传统驻村帮扶工作不同的是, 第一书记驻村制度通过配套的激励考核机制实现责任到人, 并强化了“外嵌”干部内

生化意识, 从而解决政治碎片化问题, 重塑基层治理主体, 最终实现农村扶贫工作的有效动员<sup>[3-4]</sup>; 二是突出驻村帮扶工作的精准度。以“精准”为第一要义的第一书记相比于传统的包村帮扶工作, 无论在选派匹配上还是帮扶实践过程都更注重精准度的提升<sup>[5]</sup>。第一书记作为外来的帮扶力量介入到基层对村民自治产生积极影响<sup>[6]</sup>, 实现了国家权力与地方社会的有效对接, 进而实现村庄发展和基层社会的善治<sup>[7]</sup>, 通过与村书记形成的新型“双轨”在贫困领域中交汇、互动和嵌入, 提升了扶贫绩效<sup>[8]</sup>; 但第一书记在实践中也存在较多问题: 有些第一书记注重短期效益、形式主义严重、帮扶力度不足、村庄自治消解等<sup>[3, 9]</sup>。

从本质上看, 第一书记驻村制度实现了对贫困村的人才转移支付, 以期通过嵌入政治资源及社会资源改善贫困村治理现状, 而村庄治理有效又是国家乡村振兴的基础。2018年, 中共中央、国务院在《关于实施乡村振兴战略的意见》中强调“建立选派

**[收稿日期]** 2018-09-15

**[基金项目]** 阐释党的十九大精神国家社科基金专项“打赢脱贫攻坚战跟踪评估研究”(课题号18VSJ098); 江苏省高校哲学社会科学重点专题研究项目“新时代背景下江苏相对贫困治理的新思路与新经验”(课题号2017ZDTXM018)。

**[作者简介]** 谢玉梅(1965—), 女, 江苏宜兴人, 江南大学商学院教授、硕士生导师, 主要从事农村金融研究;  
杨阳(1993—), 女, 浙江丽水人, 江南大学商学院硕士研究生, 主要从事农村金融研究;  
刘震(1987—), 男, 天津人, 江南大学商学院讲师, 主要从事区域经济研究。

第一书记工作长效机制,全面面向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记,习总书记也提出要从推动乡村产业、乡村人才、乡村文化、乡村生态、乡村组织等五大方面实施乡村振兴,第一书记不仅是精准扶贫战略中的重中之重,更能作为后扶贫阶段部署的乡村振兴战略积累人才资源和组织基础。但在2013年以来的第一书记大规模运动式驻村扶贫实践中,我国缺乏对第一书记扶贫作用机制及发挥作用关键因素的研究。江苏宿迁是我国六大国家级扶贫改革试验区之一,设立宗旨是探索共同富裕新模式,为国家扶贫战略转型提供借鉴与示范;六个扶贫改革试验区在治理贫困问题的创新实践上有一定的一致性,因此其贫困治理实践一定程度上代表了我国发达地区的贫困治理方向。江苏苏南、苏中、苏北三大区域的贫困差异程度高于全国,而宿迁市是江苏经济发展的短板,对宿迁的研究具有代表性和典型性。基于此,本文以江苏省宿迁国家级扶贫改革试验区为研究对象,分别与2017年7月及2018年4月到宿迁宿豫区及沭阳县进行蹲点调研,并以电话及邮件形式补充资料,通过结构访谈、半结构访谈和入村调查,分析第一书记制度选派落实、帮扶机制特点及存在的现实问题,为进一步完善第一书记驻村帮扶制度提供决策参考。

## 二、第一书记选派

下派第一书记是实现动员式治理的延续与创新<sup>[4]</sup>。早在21世纪初,福建省、安徽省、广西省等地区已开始尝试向行政村派驻第一书记扶贫及村庄治理工作,并取得良好成效。随后,中央从顶层设计上严格规范精准扶贫干部选派任用机制,重点选派政治素质高,综合能力强的干部驻村。2015年4月30日,中共中央组织部等部门联合出台《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,从全国层面部署推动第一书记工作。2017年12月,中央印发《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》,进一步规范人员选派原则,加强驻村干部精准选派,优化驻村干部结构,充分发挥驻村工作队脱贫攻坚生力军作用。为充分响应《通知》精神,江苏省各级政府相继出台关于第一书记及帮扶工作队的选派文件<sup>②</sup>,为下辖地区第一书记的选派工作提供指导。

第一书记本质上是非制度化的“人才”及其背

后资源的转移支付,选派的第一书记是扶贫政策、扶贫项目的直接执行者,其个人能力、个人特质、职位、后方单位、社会网络关系等直接决定了第一书记在驻村扶贫过程中所能发挥作用的大小。因此,把好选派一关尤为重要。各级政府在选什么人当第一书记问题上做出了明确要求,即选派具有一定工作经验,较强工作能力及较高政治素养的优秀年轻干部到村任第一书记,按照“党群部门到‘弱’村、政法部门到‘乱’村、经济部门到‘穷’村”的原则,采取双向选择,“菜单式”选派。为摸清楚什么人在当第一书记,2017年6月—2018年4月,课题组对宿迁市宿豫区及沭阳县的第一书记及其驻村情况进行了调查。为解决好“谁来扶”的问题,省市县(区)多级帮扶力量合力提供保障,实现所有经济薄弱村第一书记全覆盖,在扶贫工作队领导的牵头下,第一书记联合协调其他挂村包户单位及优秀挂村企业实现贫困村与贫困农户双脱贫。并根据不同地域、不同阶段、不同类型的扶贫工作,建立严格规范的精准扶贫干部的考核机制,明晰精准扶贫成效考核办法,最大程度地调动扶贫干部的积极性和使命感。第一书记作为直接嵌入于贫困村的公共领导力,其个人特质在很大程度上影响领导能力,从调研结果来看:

第一,第一书记以男性为主,年龄上多集中于中青年阶段,文化程度普遍较高。这可能源于两个方面原因:一是我国机关事业单位中女性干部比例较小;二是男性干部相比于女性干部,无论是从身体素质还是家庭因素来说,都更适合常驻在贫困村开展相关扶贫工作。从年龄上看,有42位第一书记处于30—50岁之间,占比高达85.7%。工作能力往往与工龄呈正相关关系,选派相对具有较长工龄的机关事业单位干部在很大程度上保证整个驻村干部队伍的工作能力。驻村工作中可以利用他们成熟的工作技能及丰富的工作经验,向经济薄弱村引进新的发展思路。在文化程度上,有48人具有大专及以上学历,且以拥有本科及以上学历者为主,文化素养普遍较高。

第二,下派的第一书记后方单位集中于机关和事业单位。调查的49个样本村中,25个第一书记的后方单位为行政机关单位,包括市国税局、市规划局、市水务局、市政府办、区地税局等市区机关单位;24个第一书记的后方单位为事业单位,包括区

① 共产党员网(<http://www.12371.cn/special/jcdjdxjy/>)

② 即《关于做好2016—2017年度省市帮扶工作队队员选派工作的通知》

农委、区民政局、市体育局、区教育局、县交通局、县人社局等,企业、人民团体、高校等力量尚为缺失。

表 1 第一书记选派情况及特征

Tab. 1 Selection Situation and Characteristics of “The First Secretary”

特征变量	具体指标	频数 (人)	比例 (%)
性别	男	44	89.8
	女	5	10.2
年龄	30 岁以下	2	4.08
	30—40 岁	20	40.82
	40—50 岁	22	44.90
	50 岁及以上	5	10.20
	高中/中专	1	2.04
文化程度	大专	12	24.49
	本科	32	65.31
	研究生及以上	4	8.16
单位性质	机关	25	51.02
	事业单位	24	48.98
单位级别	地级市	16	32.65
	县直单位	33	67.35
	科员及以下	35	71.43
职务级别	副科级	9	18.37
	正科级	4	8.16
	副处级及以上	1	2.04
选派积极性	自荐	32	65.31
	他荐	17	34.69

数据来源:问卷整理所得

第三,第一书记对扶贫工作积极性高,有强烈的社会责任感,服务意识强。从干部选派的积极性上看,以主动申报形式自荐成为驻村第一书记的共有 32 人,其中近 44% 的第一书记出于社会责任感,通过驻村书记这一角色进入扶贫事业;有 53% 的第一书记认为驻村挂职是一种自我锻炼的有效途径,通过 2 年的驻村时间得到工作能力的提升,对于个人职位晋升及所派驻单位来说都是有利的;其他 17 位第一书记虽由其所在单位党组织通过综合考虑其个人工作能力、责任意识、家庭情况、年龄、对所驻村了解情况等因素选拔出来的,但在后续驻村工作中积极主动开展了扶贫工作,这也说明所选派的这一批第一书记对扶贫工作具有较强的认可度和责任感。

第四,市直属单位与区县直单位合力助推,副科及以下居多。从职务级别构成来看,科员及以下的驻村第一书记有 35 人,副科级干部有 9 人,科级干部有 4 人,副处级干部 1 人。且在这 14 位副科级以上干部中,9 人处于 30—50 岁之间,还有 5 人在 50 岁及以上。鉴于我国机关企事业单位晋升机制规定级别晋升不仅与工作能力相关,还得考虑工龄。因此,从某种程度上来说,派驻的第一书记工龄较长,其级别较高的可能性越大,而行政级别的高低也意味着其政治权力的大小,这也决定了其驻村后所能调动的资源大小,包括所在后方单位资源及其个人社会资源,进而影响扶贫成效。

### 三、第一书记驻村扶贫实践

#### (一)第一书记驻村与考核

在具体操作中,宿迁市派驻了 15 名市直部门、宿豫区派驻了 29 名区直部门干部到宿豫区经济薄弱村担任第一书记,实现 44 个一类经济薄弱村第一书记全覆盖。第一书记作为国家权力的代表,直接嵌入于贫困村,扮演着国家与社会的有意识形态的“接点”角色,实现国家、基层及社会的有机联系<sup>[10]</sup>。在后方单位与经济薄弱村的匹配上,基本遵循了强实力部门对接弱经济薄弱村原则,实现部门资源优化配置。从调查的 32 个样本村来看,包括了 9 个省定经济薄弱村,23 个区定经济薄弱村,而在 9 个省定经济薄弱村派驻的第一书记中,有 8 位第一书记后方单位属于地级市机关事业单位,还有 1 位来自区政府办公室,虽属于县直单位,但政府办属于实权部门,能在最大程度上为第一书记的工作提供支持。

在考核管理上,强化第一书记及后方单位责任感。一方面,第一书记工作的落实,需要后方单位及上级相关部门的合力支援。省委组织部对包括第一书记在内的市派帮扶工作队队员安排了每人每年 7.5 万元的专项工作经费,为其驻村工作提供支持;派驻期间第一书记享有原单位工资福利,并对年度考核中称职的队员给予 400 元/月的生活补助<sup>①</sup>。另一方面,实行“不脱贫不脱钩”的双重考核措施,将扶贫责任落实到帮扶责任人和帮扶单位,防止驻村书记不作为。宿豫区委、扶贫办通过制定以精准建档立卡、脱贫成效、扶贫改革、扶贫资金为指标的考核办法,对第一书记及帮扶单位工作进行不定期日常专项检查及年终考核,考核结果将作为

① 《关于做好 2016—2017 年度省市帮扶工作队队员选派工作的通知》(苏组通[2016]6 号)

评选先进、晋升职级的重要依据,发挥政策激励作用。同时,考核不合格者在必要时进行“召回”处理,这种动态调整机制有效弥补了第一书记管理工作的短板。

## (二)第一书记扶贫重点

精准扶贫与乡村振兴皆为实现“两个”一百年奋斗目标而落实的国家战略。打好脱贫攻坚战与乡村振兴密不可分,要将脱贫攻坚与实施乡村振兴战略协同,就要落实好干部驻村机制。作为外部嵌入的政治力量,第一书记驻村,实现了物资资本、人力资本、社会资本三者有机结合,比传统的行政主导式扶贫更具资源输入和渗透能力,有效解决贫困村精准脱贫与村庄治理问题,第一书记在贫困村场域中主要开展了以下几个方面工作。

一是加强基层组织党建工作,提升基层党组织脱贫攻坚战斗力。大量人口外流导致乡村空心化严重,党支结构失衡组织基础薄弱。基层党建工作的开展符合第一书记选派制度的初衷,也是第一书记的第一项职责。农村工作开展需依附基层组织,软弱涣散的基层组织难以承接并落实上级政府的扶贫政策,建强党组织才能有效发挥其相应的治理功用。

第一书记在组织层面的资源输送作用不仅体现在物质层面的资源调配,还包括党建层面的政策资源输送,宿豫区围绕提升基层组织整体功能目标,通过下派第一书记,实现村级组织与上级组织的有效对接。第一书记所在的后方单位多为党领导下的政府组织,具备较为完备的组织结构及制度体系,借助所在单位的人才、技术、信息优势挖掘培养所驻村的基层干部,提升基层组织治理能力。在具体实践中,LJ村F书记到村后,着力整改贫困村软弱涣散的面貌,以党内治理带动基层社会治理。一方面,规范基层组织生活,提高村民与基层组织的互动性,确定每月20日为党员活动日,规范基层民主制度,帮助村支部建立“三会一课”、“党员学习日”等各项规章制度,通过定时召开村民代表大会、村两委会等,组织农户学习相关政策,公开党务、村务、财务、服务,增加村庄治理透明度,并让农户参与到经济薄弱村发展规划制定中来,增强村民脱贫责任感。另一方面,以人才为中心,完善基层党建和优秀人才共建体系。驻村后,F书记主动扮演好“村情民意调查员、富民强村服务员”的角色,对村情民情摸底调查基础上,与区农委领导反馈沟通,多次组织村党支部成员与农委党支部交流,在阵地建设、制度建设、组织建设方面汲取经验指导,并利

用自身和后方单位优势,结合“整村提升”工程,完善村内公共基础设施,提升整村内生动力。

二是搭建村庄社会网络,激发贫困户、贫困村内生发展能力。社会网络是群体或个人完成社会活动的中介,拥有较多社会网络的贫困村及贫困群体更易获取社会资源,实现可持续的脱贫,社会资源的匮乏往往是贫困者丧失发展能力的主要原因。在以往扶贫中,政府力量嵌入的作用更多地体现在财政资金、技术等输入和为无劳动能力的贫困户提供兜底上,而社会资源的介入,重视对贫困者社会关系网络的改变,并更多关注贫困群众的潜能,结合精准扶贫对象的实际情况,通过“扶智、扶志”,以“授人以渔”的方式,鼓励其积极参与脱贫实践,强化其可持续的脱贫意识和能力,最终实现全面脱贫致富的目标。

宿豫区DX镇DN村驻村Z书记担任第一书记后积极主动为村庄谋发展,考虑到现存贫困村普遍存在劳动力流失,多以个体务农为主的问题,且无产业支撑,故想到可借鉴浙江义乌的发展模式,与其合作引入来料加工项目(浙江义乌自开展“精准扶贫”工作以来,已与国内十多个县市区签订了多达100多亿元的来料加工战略合作协议,带动500多万农村剩余劳动力实现家门口就业,助推精准脱贫。),一是可以吸引年轻劳动力返乡创业,二是可以解决剩余低素质劳动力。Z书记也充分利用个人关系网络,向上级领导主动请缨充当两地的“联姻人”,多次赴义乌与当地来料加工联合会负责人进行洽谈,并于2017年9月与义乌市签署了战略合作协议,两地来料加工合作和精准扶贫工作也进入了实质性的操作阶段。一方面通过义务来料加工联合会为宿豫区培训“农村经纪人”,通过接受系统性的业务技能培训,提升个人业务能力、法律常识、电商知识等,提升承接来料加工的综合能力;另一方面招商引资签订来料加工订单业务,探索脱贫的可持续性。宿豫区扶贫实践中的创新做法充分发挥政治优势及第一书记的个人资源优势,不仅实现了农户从农村走出来,也让“经纪人”将脱贫致富的项目、技术带回到经济薄弱村,搭建贫困村和贫困群体自身社会支持网络,进而增加贫困人群的社会资本存量,提升内生发展动力。

三是整合多方资源,合力助推精准扶贫,提高扶贫效率。单线式的扶贫难以高效率地开展扶贫工作,将扶贫任务集中于扶贫部门,无法有效形成大扶贫格局。第一书记应加强多方合作,有效开展扶贫工作。在“扶持谁”的问题上,第一书记驻村后

采用多方联动的贫困识别方式开展了建档立卡回头看工作,通过到户走访、向村干部了解、向其他村民了解等方式,并联合“公安、税务、房产局、财政局”等部门构建多维贫困识别信息平台,逐年核查,实现多渠道、动态性的精准识别。在2016年初建档立卡工作的基础上,经过年度动态管理调整,共识别出全区建档立卡户18322户55331人。

为解决“怎么扶”的难题,第一书记驻村后通过到户走访、向村干部及村民访谈等方式,找出穷根精准施策,因村因人开展帮扶计划,合理布局产业扶贫。宿豫区YH镇LJ村滨临大运河畔,全村可耕地面积达3100亩,水土地资源丰厚,村民发展高效农业具有较为积极的态度。但该村基础设施陈旧,水利设施落后,交通不便,可耕地中有2100多亩为家庭零散型土地。针对LJ村的情况,2016年,第一书记P驻村后,向后方单位协调筹集10万元资金,为村修建了650米防渗渠,完善村内灌溉设施;利用整村推进资金和引入资金合计92万元,修建了排涝沟。通过两年建设,成功申请了江苏省“水美乡村”,赢得10万元美丽乡村建设奖励基金。此外,P书记再次向后方单位筹集120万元的水利项目款,帮助LJ村建设高效节水灌溉设施,并组织种养植技能培训,发展高效农业。DX镇LJ村第一书记利用区农委技术、资金、资源优势,组织农户参与农业技术培训,提高农民人力资本,并流转土地形成规模化效应,搭建了300亩的蔬菜大棚,积极引入高效农业项目,为村集体带来8万元的收入,同时解决了60户贫困户就业问题。2017年,在该项目基础上,区农委使出连环拳,通过协调社会帮扶资金,继续投资150万元为LJ村增建50亩的连体大棚蔬菜项目、20万元蔬菜大棚自动化滴灌项目、500万元蔬菜风干冷冻深加工项目。且LJ村现已注册成立“LJ村电子商务有限公司”,利用京东等网络平台优势及全省及国家级农产品展销会等机会,打通农村经济与城市的市场流通渠道,实现农业经营机制的变革。

### (三)驻村帮扶的实践效果

党建和精准扶贫构成村庄治理的两大因素<sup>[11]</sup>。“第一书记”这一精英群体,不仅作为党和政府人格化代表,承载着宏观政治资源,还能发挥个人社会网络所带来的微观社会资源优势,形成了系统完整的帮扶模式,即利用精准扶贫革新基层党建途径,通过提升党组织能力保证精准扶贫的有效开展,从而呈现出较好的帮扶效果。

一是基层组织内生动力提升、村庄治理规范。

对于基层而言,基层治理失效和扶贫失效的重要原因之一是“组织化力量”的缺位。稳固基层队伍建设,将能人吸纳为党员,把党员培养成能人,全面实施“党建+扶贫”双向耦合模式,提升支部在扶贫工作和村发展中的能力。所调研的49个样本村中,自第一书记驻村后共发展77名党员,这些党员大都属于年龄在50岁以下,具有初中以上学历,有较强的工作能力和带头模范效应。且由于扶贫资源的外溢,党组织及党员能得到系统化的涵盖经济发展、组织建设、村庄治理等方面的培训。宿豫区为更好推进红色电商培养计划,培育了167名党员电商,带动农村电商“裂变式”增长,并打造40个“支部+电商”示范点,有效提升党组织先进性与经济发展能力。且通过精准扶贫的契机,强化党组织与群众的互动,也能建构两者间的信任度与团结度,有利于村庄治理规范。此外,基层党组织能力的有效提升能填补村庄组织的空白,为新时代乡村振兴战略的实施奠定组织基础,有效衔接公共政策与农村社会。

二是扶贫产业可持续性良好。要构建稳定的脱贫机制,提升贫困村、贫困人群的内生动力和形成可持续的自我发展路径是关键,产业扶贫是精准扶贫的重要举措,产业兴旺是乡村振兴的重点。到2017年底,宿豫区实现7905户29536名低收入人口脱贫,累积脱贫率达53.4%;经济薄弱村集体经济收入平均达20.54万元,较2015年底增长122.05%。在挂村包户工作的基础上,2017年全区各挂村单位共投入帮扶资金1508.93万元,第一书记协调及各方力量帮扶资金5758.2万元,为村集体增加收入640多万元。经过两年的合理布局,宿豫区新增亩均效益5000元以上的高效生态农业2.65万亩,5个连片高效示范基地,建成“一村一品一店”标准村达100%,符合质量兴农的乡村振兴战略,具有良好稳定的发展路径。

## 四、第一书记扶贫作用关键因素

第一书记作为我国精准扶贫精准脱贫的重要创新,把基层党建和脱贫攻坚视为一个制度过程并整体性嵌入到村庄治理中,因而第一书记扶贫隐含了Polanyi意义上的“嵌入性”思维<sup>[12]</sup>。按照Granovetter的逻辑,第一书记驻村这一社会过程事实上是一种人际互动,这种互动产生的信任成为基层组织利益联结扶贫的基础,而社会网络作为第一书记行为的重要影响因素,使其从自身及其所在后方单位中得到可加以利用的资源,通过政治嵌入和关系嵌入,完成其作为扶贫治理行动者的实践过

程<sup>[13]</sup>。在第一书记这种特殊类型的嵌入型扶贫干部产生之前,国家下派到农村的各种“工作队”必须依靠当地村干部才能有效开展工作。随着第一书记嵌入贫困村,由传统依附于“村干部”开展工作的配角转换成“接管”派驻村党权和自治权的主角,成为派驻期间村基层党委组织的领导核心。第一书记制度的嵌入性功能主要体现在通过制度安排以政治帮扶力量和社会帮扶资源嵌入到贫困村,政治作为经济活动的重要影响因素嵌入在经济社会之中,而关系嵌入在很大程度上影响不同主体间资源的共享、交换和组合等。

第一书记参与村庄治理的过程实质上是精准扶贫背景下国家政权下沉、干部下沉的一种方式,实现国家治理体系的重塑与创新。<sup>[14]</sup>国家权力依附于第一书记嵌入到贫困村,以第一书记为中介强化扶贫计划的制定、落实扶贫政策、引导扶贫工作开展,减少传统扶贫资源科层化传递的层次,形成特定的机制和制度,有效规避“精英俘获”现象,提高扶贫政策资源的实施效率。第一书记扶贫发挥作用的关键在于:

第一,“政治嵌入”提供政策制度保障,推动精准扶贫。政府力量自始至终渗透在扶贫工作中,国家的嵌入包含自上而下网络化的政治力量嵌入,政治嵌入于社会经济,在某种程度上表现为国家力量对社会的控制和衔接,包括渗入社会的能力、调节社会关系、整合资源以及分配或运用资源等方面。政治嵌入更着重强调宏观层面上的政治嵌入,包括

政策制度的嵌入、组织资源的嵌入。例如,作为国家扶贫改革试验区,宿迁市根据中央和省级精准落实第一书记驻村帮扶精神,出台《关于推进脱贫致富奔小康工程的实施意见》及《关于做好 2016—2017 年度市委帮扶工作队队员选派工作的通知》,将村分三类,建立“挂村、包户、派第一书记”的帮扶机制,要求充分发挥区委总揽全局、统筹协调的领导核心作用。在村级组织软弱涣散的状态下,“政治嵌入”通过组织资源共建,落实扶贫政策。与村庄内源型村干部相比,第一书记在自身素质、政治素养、社会经验及所携带的资源上具有明显的优势。第一书记作为政治精英嵌入到软弱涣散的基层组织中,重塑基层治理主体结构,通过加强村民观念转变及规范基层组织建设,从思想上和能力上提升了党组织战斗力。随着乡村社会结构的变革,农村青壮年常年外出打工,留守老人和留守妇女思想观念局限,村民自治呈现失灵。第一书记嵌入于基层组织,并非意在破坏现有的村民自治格局,而是扮演着国家和基层间的“接点”角色,加强了基层党组织与上层各级党组织联系。例如,宿豫区通过“党建+扶贫”模式,对所有村开展“整村提升”工程,利用村发展资金及协调的后方单位资源建立建党群服务中心、卫生室、超市、道德讲堂、幼儿园等,提供村庄公共产品;有些村以第一书记为联系人,实现贫困村党员与后方单位党员联谊共建,提高基层组织治理能力。

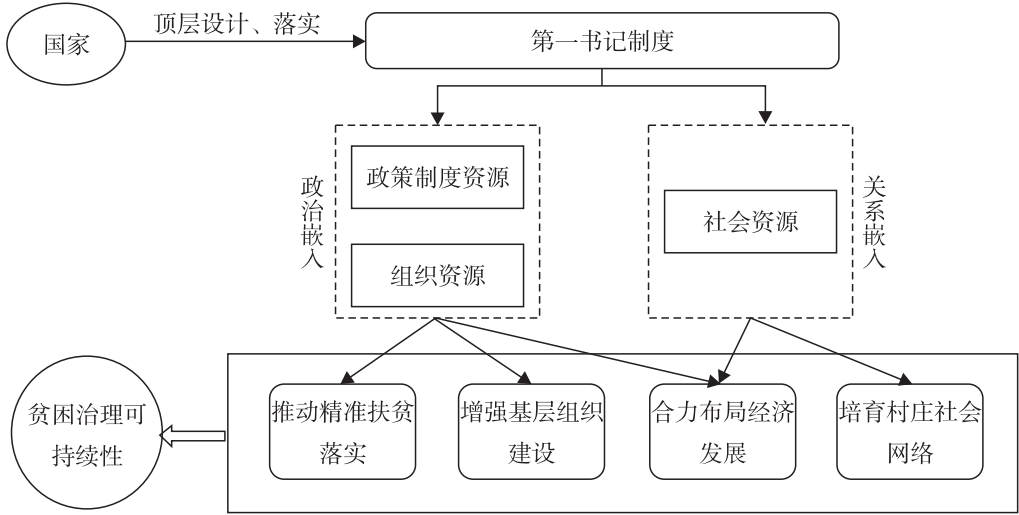


图 1 第一书记扶贫作用机制

Fig. 1 Poverty Alleviation Mechanism of “The First Secretary”

第二,“关系嵌入”通过多线整合社会资源,培育社会网络。除国家、后方单位等体制内部门的政治力量外,由第一书记吸纳嵌入的任何第三方力量,二

者形成了以第一书记为关键“接点”的新型扶贫治理框架。与传统单位包村及干部下乡等外嵌型扶贫方式不同,第一书记的嵌入不仅仅表现在其所代表的



国家政府力量的政治嵌入,还体现在基于第一书记社会网络关系及个人能力所带来的人力、物力、财力等社会资源的嵌入。作为社会资本的三大要素之一,社会网络被定义为人际交往形成的关系集合。社会网络形成的社会资本能在生产经营活动甚至治理过程中提供信息、经验、技术、项目和资金上的支持。<sup>[15-16]</sup>相比于政治资源优势,社会资源具有更强的灵活性及可操作性,有效避免科层之间层层传递造成的资源浪费及低效率。且由于政府资源往往具有规模排除特征<sup>[17]</sup>,第一书记关系嵌入带来的社会资源则在一定程度上与之形成互补。

在实践中,第一书记的“政治嵌入”与“关系嵌入”不是孤立的,而是两者相互联结,合力整合资源脱贫攻坚。由于第一书记的行为受其所处的政治体制、政治环境及权力结构影响,因此第一书记作为政府力量嵌入在基层治理中,引入社会自治力量发挥作用,从而形成一个嵌入与自治更加平衡的社会治理格局。<sup>[18]</sup>

## 五、问题与对策

在村庄空心化严重,缺乏内生领导力及精准扶贫靶向偏离的现状下,具有高素质的第一书记作为核心力量嵌入在基层组织中,成为衔接国家帮扶力量与社会帮扶力量的重要载体,从而推动精准扶贫精准落实、增强基层党组织建设、合力布局经济发展。一方面,第一书记以政治嵌入的方式,在选派机制、多部门联动的工作机制及管理考核机制等方面为贫困村的贫困治理提供了组织保障;另一方面,通过个人社会网络资源,以社会关系嵌入形式,整合社会资源,并实现村庄社会网络的搭建,提升内生发展动力。但第一书记制度的推进存在一些现实问题。主要表现为以下三个方面:

第一,资源不平衡导致帮扶成效差异化。对于所有贫困村及贫困户来说,政府专项财政扶贫资金具有普惠性质,因此,第一书记的资源协调能力及后方单位实力大小就在很大程度上影响了扶贫效果。在宿豫调研中也发现,村脱贫的成效往往与所挂钩的后方单位及第一书记个人息息相关。第一书记群体虽为同一帮扶工作队队员,但不论在资源协调能力上及个人工作能力上都存在显著的差异性。有些第一书记个人级别较低,社会资源不足,帮扶效果并不理想。鉴于“挂村包户”考核的约束,后方单位也只能将有限的扶贫资源作用在所结对的经济薄弱村上,这使得一些没有实权、没有资源的后方单位心有余而力不足,难以形成有效的帮扶机制。

第二,第一书记脱贫帮扶长效机制问题。下派

的第一书记驻村期限一般为2年时间,短期的驻村帮扶难以应对持久性的扶贫脱贫工作。第一书记驻村后虽因村因户精准落实帮扶举措,引进了不同规模的产业项目、组织成立农业合作社等,以期形成可持续的“造血式”帮扶机制。但从实际成效来看,帮扶举措的“造血”功能很难在短期内建立。有些项目引进时,可能对项目本身的质量没有严格筛选考察,导致后期项目运营不佳,不少产业项目及合作社难以维持起初的运作水平。第一书记短暂的驻村期内也难以完成项目建设和实施情况监督、项目推进到位的跟进、项目“造血”成效检验等工作。尽管有些地方为第一书记制度设置了接力机制,即一届驻村期满后将会下派新一任的第一书记,但在书记工作交接中容易出现差异性,降低治理绩效。

第三,一旦对第一书记形成路径依赖,村内内生性治理能力提升存在困难。作为嵌入型的治理精英,其个人能力及带来的扶贫资源缓解了贫困村贫困现状,重塑了软弱涣散村的治理主体结构,但贫困村对嵌入型干部的依赖过于严重,内生动力激发不足。且从调研情况来看,内源治理主体大多年龄较大,思想观念不够先进,文化水平相对较低,没有可行的村庄发展规划且缺乏社会网络资本。因此,第一书记等力量的嵌入能有效提升贫困村治理水平和外部资源协调能力,但同时也逐渐形成依附心理,将贫困村建设发展重担转移到第一书记身上。而任期制的第一书记在期满人走后,又使贫困村失去掌舵人,有可能给尚未有足够内生治理能力的贫困村带来负面影响。

为充分发挥第一书记在贫困治理中的作用,针对现实中的问题,笔者提出如下对策建议:

首先,加强资源共享平台建设,实现扶贫资源的优化配置,并规范对第一书记的培训机制,提高干部群体整体素质。第一书记的资源协调能力及个人工作能力是影响贫困治理的关键因素。因此,为避免不同的村之间扶贫资源的差异过大,可通过完善资源共享机制,有针对性地向常年缺少扶贫资源的地区进行资源转移;同时,加强对第一书记的培训工作,提高派驻的第一书记群体自身能力提升。

其次,在项目引进的筛上要严格把关,充分考虑贫困村自然禀赋,更多地吸引适合的、成熟的、有发展潜力的企业及项目入村,实现帮扶的可持续性。此外,可加强政府的过程管理和监督机制,并通过完善过程及结果的考核机制,增强各级政府的支持力和责任感,保障帮扶成效的稳定持久,摆脱扶贫工作中出现形式主义、短期功利行为。

最后,第一书记扶贫过程中不仅要向贫困村提供物质资源,更要注重贫困村内生人力资本的培养,这也为后扶贫阶段乡村振兴战略的落实奠定人才基础。经济增长不仅取决于物质增长,更取决于是否形成有效的经济组织,而有效的经济组织的人力资本是经济增长的关键。因此,需要各级党委及政府部门加强培育内生领导力,重点挖掘培养优秀的村内带头人,组建一支有责任、有干劲的能人队伍,从制度上促进贫困村内源发展。

## 参 考 文 献

- [1] 谢小芹.“双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):53—62.
- [2] 严国方,肖唐镖.运动式的乡村建设:理解与反思——以“部门包村”工作为案例[J]. 中国农村观察,2004(5):69—78.
- [3] 王晓毅.精准扶贫与驻村帮扶[J]. 国家行政学院学报,2016(3):56—62.
- [4] 吕忠.下派第一书记的逻辑:政治碎片化、动员式治理与政治再整合[J]. 中共青岛市委党校. 青岛行政学院学报,2017(2):96—100.
- [5] 卢冲,庄天慧.精准匹配视角下驻村干部胜任力与贫困村脱贫成效研究[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2016(5):74—85.
- [6] 陈国申,唐京华.试论外来“帮扶力量”对村民自治的影响——基于山东省S村“第一书记”工作实践的调查[J]. 天津行政学院学报,2015(6):62—68.
- [7] 谢小芹.“接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J]. 公共管理学报,2016(3):12—22.
- [8] 雷文艳,谢小芹,简小鹰.新“双轨制”:中国精准扶贫脱贫的一种新形式[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(4):8—15.
- [9] 王文龙.中国包村运动的异化与扶贫体制转型[J]. 江西财经大学学报,2015(2):81—87.
- [10] 舒全峰.公共领导力供给、国家赋权与制度重构——第一书记治村的制度逻辑. 行政科学论坛,2017(11):16—23.
- [11] POLANYI K. The great transformation: the political and economic origins of our time[M]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 1957(14):5953—8.
- [12] GRANOVETTER M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985(3):4812510.
- [13] 张国磊,张新文.制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南Q市“联镇包村”的个案考察[J]. 公共管理学报,2017(4):44—53.
- [14] YUEH L. China's Entrepreneurs[M]. World Development, 2009(4):778—786.
- [15] 胡金焱,张博.社会网络、民间融资与家庭创业——基于中国城乡差异的实证分析[J]. 金融研究,2014(10):148—163.
- [16] 邓维杰.精准扶贫的难点、对策与路径选择[J]. 农村经济,2014(6):78—81.
- [17] 汪锦军.嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡[J]. 中国行政管理,2016(2):70—76.

(责任编辑:谢光前)

## The First Secretary's Assistance Practice in Village Poverty Alleviation: A Case Study Based on the Perspective of “Embeddedness”

XIE Yu-mei, YANG Yang, LIU Zhen

(School of Business, Jiangnan University, Wuxi 214122)

**Abstract:** Accurately appointing “The First Secretary” is an important practice path for implementing the “six precision” of precision poverty alleviation. The objective of this paper is to explore the practical and existential problems of this institution in the promotion process at the grassroots level. Taking the field survey and interviews methods, the study of Su Qian found that “The First Secretaries” of poverty alleviation in the villages are mostly excellent middle-aged and young male cadres with high political quality, well-educated and strong sense of service. In practice, the effective governance of poverty is achieved through political embedding and the embedding of social relationship; the former includes the provision of guarantees for the selection, work and management of poverty-stricken villages, and enhances organizational cohesion while the latter integrates social network resources to solve poverty problems and encourage to build a social network of poor villages to enhance endogenous development. However, in the process of promoting “The First Secretary” institution, there are still some problems, such as differences in the effectiveness of poverty alleviation, unsustainability and path dependence.

**Key words:** “The First Secretary”; political embedding; social relationship embedding; assistance mechanism in practice