

# 第一书记制度实践的差异化类型及其形塑机制

崔盼盼

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)



**摘要** 第一书记制度是我国扶贫领域的一项制度探索和创新,其在基层治理实践中呈现出复杂性和多样化的特征。第一书记制度的进村,在村庄层面实现国家治理和基层自治的对接,形成了具有差异化的治理结构和实践样态。村庄调研发现,第一书记制度与村庄社会的互动存在三种关系模式:包办替代型、合作辅助型和被动疏离型。这一实践差异由村庄的资源基础与治理能力、地方政府的村庄定位与资源匹配以及第一书记的个人资源网络与职业追求三方面形塑而成。第一书记制度在实践中产生了精准性和可持续性问题,优化第一书记制度绩效应从组织体系再造和资源精准对接两方面展开,以推动村庄内生脱贫潜能和自主发展能力的提升。

**关键词** 第一书记制度;村庄社会;互动治理;精准扶贫;基层治理

**中图分类号:**C 913.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)05-0092-08

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.05.010

2015年5月,中共中央组织部、中央农村工作领导小组办公室、国务院扶贫开发领导小组办公室三部门联合印发《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》(以下简称《通知》),决定向党组织软弱涣散村、建档立卡贫困村以及革命老区、边疆和民族地区等地区的一些村选派驻村“第一书记”,目的在于加强农村基层组织建设,打通联系服务群众的最后一公里。党的十九大报告提出,在“实施乡村振兴战略”的过程中要建立选派第一书记工作长效机制,全面向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记。2019年,“三农”工作的若干意见进一步指出,在贫困村、软弱涣散村和集体经济空壳村的基础上,将第一书记制度向乡村振兴任务重的村拓展。自此,第一书记制度成为基层治理过程中一项重要制度创新,进一步在全国全面铺开,并继续在乡村振兴中发挥重要作用,以实现第一书记制度与脱贫攻坚、乡村振兴的内在衔接<sup>[1]</sup>。

学界对第一书记的制度的研究主要在精准扶贫、乡村振兴和基层治理现代化的背景下展开,相关研究从两条路径展开对第一书记制度的探讨。一是宏观的政策分析,这一路径从第一书记扶贫的积极效果、面临的困境以及政策改进等几方面展开,研究指出第一书记制度的实践促进了民主合作型的村庄治理格局的实现<sup>[2]</sup>,为村民自治创造了积极条件<sup>[3]</sup>,同时第一书记增加了农村领导力供给<sup>[4]</sup>,加强了农村基层治理和扶贫资源整合,有效保障了精准扶贫的开展;但是在具体的政策实践中,第一书记制度面临着扶贫治理的有效性和效果的可持续性不足、对村庄内生领导力关注少等问题。第一书记制度完善需要从提升第一书记的领导力水平、增加人岗适应性,以及促进第一书记的事权和财权的匹配程度等方面入手。二是微观的政策实践机制研究,相关研究从具体的案例出发,探讨第一书记制度执行的微观机制,关注第一书记制度与当前治理体制之间的关系,指出第一书记制度改变了乡村治理结构,呈现出非科层化运作的特征<sup>[5]</sup>,以及反官僚制和跨层级治理的特点<sup>[6]</sup>。另外,一些学者引入“互动视角”对第一书记制度进行微观机制分析和中层理论提升,指出第一书记扶贫制度构成国家体制与村庄社会联结起来的重要“接点”,二者在村庄层面汇聚和融合,塑造了“接点治贫”的治贫新模式。

收稿日期:2020-02-15

基金项目:国家社科基金青年项目:乡村振兴背景下农村“三治”协同机制研究(18CZZ037)。

作者简介:崔盼盼(1992-),女,博士研究生;研究方向:农村社会学、基层治理。

式<sup>[7]</sup>;同时,在国家—社会的框架之下,第一书记制度与村支书制度在扶贫领域相互作用,第一书记作为国家治理的一端嵌入村庄,与村庄持续发生互动,形成了“双轨治理”的治贫格局<sup>[8]</sup>。相关研究进一步将第一书记制度纳入党—政—社关系之中,提出“互动治理”的分析框架,尝试揭示第一书记与村干部、贫困户等村庄主体之间的互动策略和影响因素<sup>[9]</sup>。“互动视角”强调村庄社会作为制度“接应”载体,与自上而下制度发生互动,同时,二者之间的互动样态对制度实践和村庄治理产生重要影响。

既有研究丰富了对第一书记制度及其实践过程的认识,但就整体而言,现有研究仍然存在一些不足。其一,当前研究大多是从个案出发,理解第一书记制度与某个具体村庄互动的过程及其结果,未能充分挖掘第一书记制度实践的现实复杂性和多样性,更缺乏对第一书记与村庄互动的类型学考察及机制分析;其二,基于“互动视角”的研究,主要关注了互动的结果,而较少聚焦互动的特定场景,缺乏对村庄场域内互动关系的深入考察,忽略了村庄社会本身的差异性和特殊性对统一性的国家制度可能产生的反作用。基于此,本文以多个村庄的实地调研为基础,尝试还原第一书记制度落地的特定场景和实践过程。第一书记制度的落地首先面临着与村庄社会的互动,而第一书记作为制度载体与政策执行人,是制度实践过程中最具能动性的要素,第一书记与村庄社会产生直接互动,二者的互动样态、互动模式及其在不同村庄的互动类型,直接影响着制度的实践绩效和村庄治理效果。进一步的,对不同村庄中第一书记与村庄互动类型进行考察,进而分析村庄特定场域下政策实践过程和执行效果的差异性,是理解第一书记制度实践的重要切入点。在扶贫场域中,代表国家治理力量的第一书记与代表村庄自治力量的村干部,在村庄场域汇集,形成了“国家治理”和“基层治理”的两股贫困治理力量<sup>[10]</sup>,这两股力量既有着各自的运转逻辑,又不可避免地发生互动,并相互嵌入和互相影响,共同作用于制度实践和贫困治理过程。本文聚焦第一书记与村庄自治主体之间的互动实践过程及其互动类型,并进一步分析其形塑机制。本文的经验材料来自笔者所在团队于2019年4月在广西壮族自治区凌云县L乡的调研。调研采用半结构式访谈和参与式观察的研究方法,对L乡的乡镇干部、扶贫办主任、第一书记、村两委干部、贫困户以及普通村民等进行深度个案访谈,收集了大量一手资料,为了确保对地方经验的全方位把握,调研范围涉及L乡全部9个村庄。

## 一、第一书记制度实践:经验呈现与关系类型

### 1. 田野概况与第一书记派驻

广西壮族自治区凌云县L乡位于我国西部边陲的石漠化山区,是一个少数民族聚集的乡镇,以壮族和瑶族为主(占95%),全乡有人口1.5万人,耕地12482亩,L乡共9个行政村,104个自然屯,115个村民小组。L乡自然资源匮乏,人地关系紧张,地理位置偏僻,本地非农就业机会较少,农民生计模式以农业收入和本地打零工为主,是广西壮族自治区精准扶贫的重点区域。根据村庄的贫困程度,当地进一步将村庄划分为四种类型,分别为极度贫困村(贫困发生率高达90%)、深度贫困村(贫困发生率为49%)、一般贫困村和非贫困村。2015年精准识别的贫困村有5个,共计贫困户1113户,贫困人口4894人,5个贫困村中有1个极度贫困村、2个深度贫困村和2个普通贫困村。

L乡早在2012年和2014年分两批下派第一书记,随着扶贫工作日益紧迫和脱贫压力的增大,2017年L乡实现了第一书记的全覆盖,包括非贫困村在内的村庄也下派了第一书记。L乡的第一书记来自不同层级和不同部门的机关和企事业单位,分别包括自治区一级、县一级和乡镇一级。中央和地方政府在下派第一书记时,会将村庄的贫困程度作为重要的变量匹配相应的第一书记,表1是L乡部分村庄的第一书记和村庄基本情况统计。

基于L乡的经验,可以发现,第一书记的派驻具有明显的规律性。

第一,第一书记的资源能力与村庄贫困程度和脱贫难度具有关联性。具体而言,贫困程度越高和脱贫难度越大的村庄,所派驻的第一书记的单位层级越高、资源动员能力越强。L乡的陶村和浩村,分别是深度贫困村和极度贫困村,村庄贫困程度高;同时,陶村主要依靠产业发展的方式脱贫,浩村则依靠旅游开发脱贫,两个村庄都面临着极大的脱贫压力和难度。政府下派到陶村和浩村的第一书记分别来自区财政厅和区组织部,两个部门的行政层级较高,资源动员能力较强。相比较之下,贫困

程度低,脱贫难度小的村庄,匹配的第一书记及其后援单位的资源能力相对弱。

第二,第一书记的村庄嵌入程度与村庄的治理基础具有相关性。村庄治理基础越薄弱,第一书记嵌入村庄的程度越高。第一书记村庄嵌入具体表现为,第一书记除了参与村庄脱贫工作之外,还会参与到国家政策执行和村庄内部自治事务,比如收取新农保、选任村民小组长等,第一书记的工作内容与村干部职责出现高度重叠的情况。相反,村级组织的治理能力越强,第一书记村庄嵌入程度越低,第一书记与村干部的分工越清晰。L村的柳村是当地村级治理能力较强的村庄之一,村干部与第一书记之间有着极为明确的职能分工,第一书记主要负责申请项目资金,对村庄内部的治理事务介入较少。

表 1 L 乡部分村庄的第一书记及村庄概况

村庄	后援单位	第一书记	村庄贫困程度	村庄定位	村庄治理基础	第一书记村庄嵌入程度
浩村	区组织部、 县文旅局	区组织部刘某	深度贫困村	旅游开发脱贫	班子配不齐,班子成员 不稳定	高度嵌入
陶村	区财政厅、 县财政局	区财政厅范某	极度贫困村	产业发展脱贫	班子变动大,主职干部 任期短	高度嵌入
柳村	区财政厅、 县税务局	区财政厅李某	普通贫困村	基础设施建设、 贫困户脱贫	主职干部任期长、有威 信,班子结构合理	适度嵌入
袍村	县中医院	乡计生办主任 陈某	普通贫困村	贫困户脱贫	主职干部任期长,班子 结构稳定	嵌入程度低
陵村	县国资委	乡统计站站长 吴某	非贫困村	维持秩序	主职干部更换频繁	嵌入程度低

可见,一方面,第一书记的派驻是基于村庄情况考量的结果,具有明显的政策意图;另一方面,第一书记进入村庄后,又面临着村庄社会的特殊性和复杂性,其与村庄的互动过程和互动结果会进一步跃出制度范畴之外,创造出丰富的制度实践空间和实践形态。

## 2. 第一书记制度与村庄社会互动的关系类型

基于L乡的经验调研,可以发现不同类型的村庄在村庄贫困程度、资源禀赋、集体经济发展水平、村庄定位、基层组织基础和第一书记村庄嵌入程度等方面存在明显差别,由此形塑了第一书记制度的实践过程以及第一书记制度与村庄之间的互动模式,并演化出具有差异性的关系样态。根据类型学,笔者从第一书记与村干部的互动关系的维度,将第一书记与村庄社会的互动划分为三种关系类型,分别是包办替代型、合作辅助型、被动疏离型。

(1)包办替代型。包办替代型的关系模式往往出现在中心工作下达后,现有的村庄治理主体难以满足自上而下的治理需求的村庄,此时携带资源的第一书记进入村庄治理中,积极参与到村庄治理过程,并逐渐掌握村庄各种治理事物的决策权,成为村级权力的核心,主导村级治理,包办村级治理事务,替代村干部成为村庄治理的主体,并不断积累其在村庄中的合法性权威。在这个过程中,第一书记与村干部之间形成了领导与被领导的关系,村干部成为村庄治理事务和脱贫工作的配合者和协助者,充当“办事员”的角色,村民也被排斥在村庄治理的格局之外。

包办替代型关系的生成有着深刻的内外部原因。从村庄内部来看,在第一书记到来之前,村庄本身面临着组织涣散、治理无效的困境,村庄治理结构“先天不足”,村级组织承接自上而下治理任务的能力弱;从外部来看,一是精准扶贫阶段的特殊治理任务和村庄的发展型目标增加了村庄治理的难度,二是特殊时期的治理任务赋予了第一书记参与村庄治理的合法性,第一书记进入村庄“遭遇”村庄治理的现实情景后,做出了相对应的适应性调整,进而在有限的时间内有效回应村庄治理的需求。可见,包办替代型的关系模式并非第一书记个体性的选择,而是基于村庄现实的客观互动结果。因此,在贫困程度高、发展要求高且村庄治理基础弱的村庄,容易出现第一书记对村级治理的包办代替,进而塑造包办替代型的互动结构。

第一书记参与村庄治理能够暂时缓解村庄的治理困境,增加村庄治理力量,同时,打破传统的治理格局,一定程度上促进了村庄公平正义的实现。但与此同时,也带来了一些弊端,尤其表现在,第一

书记包办村级事务,造成村两委和村民对第一书记的依赖,导致驻村干部对村干部权力替代现象的发生<sup>[11]</sup>,进而弱化村干部群体的村治动力<sup>[12]</sup>。

L乡的浩村是深度贫困村,位于石山片区,交通不便,在2015年的精准识别中,贫困发生率高达49%。2015年浩村被县政府确定为乡村旅游示范村,以旅游开发的方式扶贫,进一步加大了村庄的脱贫难度。浩村长期处于班子结构不稳定的治理困境当中,早在2017年村委会换届选举时,村干部更替出现断层,乡镇不得不下派一名副乡长担任村书记。面对软弱涣散的基层组织,第一书记下村之后,除了积极开展精准扶贫工作,同时还全面参与到村庄治理和发展的诸多事项的决策过程中,大到征地拆迁,小到村民小组长的确定,村里日常工作的开展也主要由第一书记安排和统筹,第一书记高度嵌入村庄治理全过程,形成对村级治理事务的包办替代。

(2)合作辅助型。合作辅助型的关系模式中,村干部仍发挥其村治主体的角色,第一书记扮演基层治理工作协助者和资源链接者的角色,辅助村干部开展扶贫工作和促进村庄发展。村干部与第一书记之间分工合作、相互配合、紧密团结,形成治理合力。在村庄治理的过程中,村庄中的重大决策仍以熟悉村庄情况的村干部为主,同时积极征求第一书记的意见和建议,二者达成一致后再开展实施。在具体的工作过程中,村干部和第一书记各有分工,村干部主要负责做群众工作,第一书记负责拉项目资源,二者形成权力互补<sup>[13]</sup>。村庄脱贫之后,第一书记会继续协助村两委班子开展日常性的治理工作,为村庄发展建言献策,积极争取项目资源,挖掘和培养村庄内生性人才。

合作辅助型关系的形成与村庄治理基础和第一书记的角色定位密切相关。首先,村庄本身具有较强的治理能力,比如村两委班子稳定,村级治理有源源不断的内生性资源供给,村庄能够维持基本的秩序,但是由于人地关系紧张、自然环境恶劣、交通不便等客观原因的制约,村庄发展的资源基础薄弱,进而导致贫困的发生。第一书记的到来能够为村庄的发展提供必要的物质资源支持,缓解村庄资源匮乏的困境,进而促进村庄脱贫和善治的实现。其次,第一书记对其驻村帮扶有着明确的角色定位,清晰地认识到村庄发展应该以村庄为主导,第一书记积极发挥指导而非主导的作用,并在自己的能力范围内积极为村庄发展提供物质和人力资源的支持。合作辅助型的关系建立在治理主体对自身治理能力的清晰定位和明确的治理分工的基础之上。一方面,第一书记虽然有着较强的资源禀赋,但是他们作为“外来干部”,对村庄缺乏了解,在具体工作的开展过程中离不开“本土干部”的支持和协助;另一方面,村干部虽然有着丰富的群众工作经验,但是在申请项目资源方面能力不足,因此需要依靠第一书记争取资金项目。

柳村是普通贫困村,村庄位于平原与山地的过渡地带,农业生产条件较好,靠近国道,交通便利,村民的整体经济状况较好。2015年10月,来自国家开发银行广西分行的第一书记被下派到柳村,帮助村庄开展脱贫及治理工作。第一书记进入村庄后,形成了与村干部之间明确的角色分工,第一书记主要负责村庄的脱贫工作,村庄中的公共品供给和经济发展的方案等重大决策主要由村干部提出,由第一书记把关后,再向县里上报。同时,柳村在任的几名村干部都是经验丰富的老干部,班子结构长期保持稳定,村干部能力较为出众,可以通过自己的资源跑到项目,在村庄内获得了村民的广泛认可,因此,现有班子能够确保村庄秩序的维持和自上而下的政策落地,村集体经济也有一定的基础。柳村第一书记的主要工作是向上跑项目进行基础设施建设,第一书记负责把资源带进村,村干部负责项目落地。柳村的内生治理能力较强,第一书记为村庄发展提供资金支持,二者共同合作促进村庄发展。

(3)被动疏离型。被动疏离型关系模式是指,派驻到村的第一书记,没有在村庄中建立正式权威,同时也未能有效参与到村庄脱贫和治理过程当中,第一书记的村庄嵌入程度低,具体表现为第一书记与村干部和村民的互动有限,彼此之间的关系相对疏离,以致处于村庄治理格局和村庄社会的边缘位置。在分工方面,第一书记主要负责填写扶贫表格和文字材料撰写,应对自上而下的扶贫检查和交流工作等“面上”工作,成了村庄中的“统计员兼文书”<sup>[14]</sup>,第一书记在村庄中发挥的作用有限,并转变成成为“依附型行动者”<sup>[15]</sup>,发挥的治理作用有限。

被动疏离型的关系主要发生在有发展需求,但缺乏发展能力的村庄。这种类型的村庄,有内生的发展动力,但由于村庄经济基础薄弱,发展能力不足,村干部和村民对第一书记抱有强烈的期待,他们

希望通过第一书记的到来为村庄提供物质资源,进而改善资源匮乏的治理样态。如果第一书记及其后援单元的资源调动能力有限,回应村庄治理需求的能力不足,村干部和村民对第一书记的期待就会在现实中落空,第一书记的行为因资源限制而出现角色偏差,导致第一书记无法在驻村工作中积累治理权威,由此在村庄治理格局中处于边缘位置,第一书记本人也很难在工作中获得价值感和成就感,进而成为制度的依附者。另外,由于自上而下的考核制度十分重视第一书记带给村庄物质资源,单一的考核制度,大大削弱了第一书记驻村工作的积极性,使得第一书记制度难以充分发挥其制度绩效,第一书记制度的实践也背离了制度设计的初衷。

袍村靠近国道,交通便利,村民早在 90 年代就外出务工,村民经济水平较高。与浩村不同的是,袍村的第一书记并未脱岗,而是同时兼任乡镇的其他工作,这也导致袍村第一书记较少下村,下村之后也主要完成“规定动作”,比如入户和文字工作等,村庄的日常性治理主要以村两委为主,村庄治理保持着基本的维持型状态。袍村有着强烈的内在发展动力,但由于受到村集体经济薄弱的限制,村庄发展乏力。村里正在开展的几个项目,包括电商扶贫和蜜蜂养殖等,由于资金匮乏而无法落实下去。第一书记所在的部门以及后援单位的资源有限,带给村庄的治理资源也不及资源能力强的浩村和陶村。第一书记常挂在嘴边的一句话是“我是乡里派下来的,没什么经费,也帮不了太多”,村干部对此只能表示无奈,“别的村都修上路了,我们村的路还是十几年前老路,第一书记也没法啊!”

第一书记代表国家治理的一轨,打开了行政力量向基层自治体系和基层社会嵌入的通道,当国家正式权威进入到村庄层面时,重新塑造了村庄的治理格局,过去以村民自治为主要治理权威的村庄治理转变为国家力量与基层自治同时在场的双头政治<sup>[7]</sup>,并进一步演化出或合作、或冲突的互动结果。在以上分析的三种关系类型中,包办替代型和被动疏离型是具有内在冲突和张力的权力结构,合作辅助型则是双轨互动的理想类型。在合作辅助型的关系模式下,精准扶贫和基层治理的目标和任务能够得到有效落实,村庄自治功能得以充分发挥,基层组织的治理能力得到提升,村庄治理不断朝着善治的方向发展,进而确保第一书记制度绩效的实现。

## 二、第一书记制度实践差异的形塑机制

从国家政治视角看,制度的表达更多是一种理想型的存在,制度的具体实践过程及其实践效果往往有着更加复杂的逻辑。就第一书记制度的实践来看,第一书记与村庄的互动形成的关系类型是由多方面因素形塑而成,具体机制分别体现为村庄层面的资源基础和治理能力、地方政府层面的村庄定位和资源匹配、第一书记个人层面资源网络和职业追求。

### 1. 村庄层面:资源基础与治理能力

第一书记入驻村庄后,首先与村干部和村民发生最直接的互动,村庄治理基础与治理能力是影响双方互动关系类型的关键因素之一。具体而言,村庄资源基础和治理能力包括村庄贫困程度、村庄的资源禀赋、村干部的治理能力、基层组织基础等,这些内生性因素在形塑村庄治理形态的同时,也影响着第一书记与村庄的关系结构。

第一书记进入村庄之后,便置身于复杂的治理情境当中,脱贫任务、考核压力、村庄发展的目标定位、村庄资源禀赋、村级组织基础等现实问题形塑了第一书记扶贫实践的治理空间,并给第一书记提出了更高的要求。村庄的资源禀赋、村集体经济基础与村庄贫困程度密切相关,被评为贫困村的村庄大多资源禀赋较差,村庄的经济基础薄弱,与之相伴随的是集体经济发展难度大,扶贫任务繁重。这种类型的村庄,对外部资源的需求高,第一书记驻村扶贫制度便成为村庄获取外部支援的契机,包括村干部和村民在内的村庄社会便会产生对第一书记的期待和依赖。当下派到村庄的第一书记的资源能力无法满足村庄的需要时,第一书记与村庄的关系就会产生微妙的张力,进而重塑第一书记和村干部之间的权力结构。

中央在制定第一书记制度时,对驻村第一书记的选派范围进行了规定,其中对于党组织涣散村要实现第一书记的全覆盖。所谓党组织涣散村是指村党支部领导班子弱,班子配不齐,党组织书记无法胜任工作,村支部组织制度匮乏,管理无序。这些村庄的组织基础和治理能力相对弱,造成很多政策

难以贯彻下去,并且这些问题长期积累,最终导致村级党组织软弱涣散,村级治理失序。国家自上而下的扶贫任务和发展目标嵌入村庄后,原本治理失序的村级组织失去了应对能力,第一书记制度的实践一定程度上弥补了村庄组织基础力量薄弱和人力资源匮乏的短板和不足。第一书记是重要的人力资源,相比起村干部,他们往往具有更高的理论素养和组织领导能力,拥有更先进的工作理念和工作方法,能够针对村庄实际制定出合理的脱贫和发展措施。因此,村庄社会就自然而然地产生对第一书记的依赖。

## 2. 地方政府层面:村庄定位与资源匹配

国家政策在落地的过程中,会经过地方政府的重新阐释,地方政府对第一书记制度的理解,以及对政策的运用和转化影响着第一书记制度实践和实施效果,其影响主要表现在以下三方面。

第一,地方政府对村庄的定位。根据各个村庄的资源特色、发展条件等标准,地方政府会将辖区内的村庄划分为不同的类型。具体来说,有的村庄要进行亮点打造,以发展为导向,有的村庄只需要维持基本秩序,不出问题即可。村庄定位直接影响治理资源的配置方式,以发展为导向的村庄,村干部往往面临着更大的治理压力,以第一书记为代表的行政力量更有可能参与到村庄治理的过程当中,甚至发展成为替代村干部来主导村庄治理的局面。以维持基本秩序为目标的村庄,村干部的治理压力更小,第一书记与村庄的嵌入度就会相对较弱,二者的关系也会相对独立。

第二,村庄贫困程度与第一书记的匹配。地方政府会根据村庄的贫困程度来调试扶贫资源的分布,实现帮扶干部与村庄贫困程度的匹配,区域内的协调发展。比如对于深度贫困村,常常会下派资源能力更强的第一书记,对于贫困程度低、内生治理基础好的村庄下派资源能力相对弱的第一书记。由此,第一书记与村干部的互动会在村庄场域中形成“强势方”与“弱势方”的权力生态,并进一步衍生出“强外在权威”与“弱内部权威”和“强内部权威”与“弱外部权威”的权力结构,进而造成村庄场域中权力关系的失衡,其中,包办替代型和被动疏离型的关系结构便是双轨关系失衡的结果。

第三,地方政府对第一书记的制度依赖。在脱贫的关键时期,地方政府出于自上而下的脱贫压力,激发村庄脱贫的积极性,会赋予第一书记更大的政治势能和刚性任务安排<sup>[16]</sup>,让第一书记肩负着村庄扶贫工作的主要责任。一些地方政府会通过压实责任主体,将扶贫压力传导至第一书记,甚至要求第一书记以“当家人”的身份,给村支书和其他村干部安排工作,最终导致村支书与第一书记之间的关系的紧张。可见,地方政府为了推动扶贫工作,扩大和模糊了第一书记的责任和权力边界,以达到地方自利性目标,导致村庄治理主体之间权力关系的失衡和第一书记的权责匹配的冲突<sup>[17]</sup>。对于扶贫任务重的地区,这种内部张力更加明显,而第一书记对村干部权力的替代及其对村庄事务的包办就是这种内在张力溢出的表现。

## 3. 个人层面:资源网络与职业追求

第一书记携带的资源既有显性资源也有隐性资源,它们共同构成了第一书记的资源网络,具体而言,第一书记的“娘家”单位资源能力和政策光环是影响第一书记资源网络的关键。一方面,在我国的行政体系中,各个单位所在的权力层级和序列存在较大差异,由此导致不同单位之间存在着资源能力强弱的区别。第一书记的“娘家”单位资源能力以及基于其单位所处的行政体系层级而形成的影响力,共同作用于第一书记的资源动员能力、资源调配能力和资源链接能力。第一书记所在单位的资源丰富性对第一书记的扶贫效果产生直接的影响,资源能力越强的单位,派驻的第一书记向村庄提供的帮扶越大。另一方面,第一书记的政策光环带来是其单位对扶贫工作的重视程度,后援单位越是重视扶贫工作,分配给第一书记的资源就会越多,第一书记发挥作用的空間就会越大,在这个过程中,后援单位分配给扶贫工作的注意力具有十分重要的影响。

第一书记及其后援单位能够提供的物质资源可以直接输入到村庄,但资源如何得到有效的利用仍取决于第一书记的个人能力,比如第一书记的领导能力和组织动员能力等,个人能力突出的第一书记,往往能够转化为村庄发展的人力资源和智力支持。另外,第一书记的职业抱负也会对其扶贫实践产生影响。第一书记制度中明确指出,第一书记的基层工作经历是个体的体验学习,同时也是组织对干部的锻炼和考验,对于表现优异的第一书记会优先得到政治上的提拔,这为多数有政治抱负的第一

书记提供了职业发展的预期,在这种预期之下,年轻且有理想的第一书记会在驻村工作中更为积极主动,高水平的完成国家任务,进而为自己的职业生涯积累政治资源。

### 三、第一书记制度的实践困境与绩效优化

第一书记制度是国家政策在扶贫领域的一项制度创新,同时也是国家治理现代化过程中一项重要的制度建设。第一书记代表国家正式权力,嵌入到村级组织,从而实现国家与基层社会的有机联系,二者在村庄层面的互动,呈现出复杂的治理样态,第一书记与村庄社会多元化的关系模式是其重要的表现之一。基于村庄调研,发现第一书记与村庄社会之间呈现出包办替代型、合作辅助型和被动疏离型三种具有差异化的关系类型,其中既有合作性的面向,也呈现冲突性的样态。第一书记制度实践差异化的形塑机制包括村庄层面的资源基础与治理能力、地方政府层面的村庄定位与资源匹配以及第一书记个人层面的资源网络与职业追求。

第一书记制度作为国家治理体系嵌入村庄社会,实现了基层治理体系的重构,并对基层自治产生了多元化的影响;反过来,基层组织以及社会也对国家的政策进行了本土性回应和地方性转化。二者的互动一方面实现了国家的政治愿景和政策目标,另一方面也带来了意外后果,甚至导致第一书记制度实践遭遇新的困境,影响着第一书记制度的实践效果。第一书记制度实践的困境具体表现为可持续性问题 and 精准性问题。其一,第一书记制度的变动性与村庄发展的可持续性问题。第一书记在“进入-离开(更换)”的过程会对村庄治理格局产生冲击,当第一书记离开或者更换之后,村庄治理能力和发展能力面临着能否顺利对接和持续推进的问题。第一书记制度并非简单地给村庄发展带来项目和资源,而是一套制度系统,就第一书记政策文本而言,国家希望这一制度能够产生溢出效应,实现基层治理水平和治理能力的整体性提升,进而提高基层治理的有效性和可持续性。但是,在当前第一书记制度实践中,无论是地方政府、村级组织还是村民,甚至包括第一书记本人,都将重心放在了第一书记带来的物质资源上,忽略了对村庄治理能力的培养和治理水平的提升,导致第一书记离开村庄之后,村庄的发展遭遇不可持续的困境。其二,第一书记的资源能力与村庄社会现实匹配的精准性问题。第一书记制度是重新整合和调配资源的一种方式,制度的有效性建立在资源与需求匹配的基础上。第一书记的资源能力与村庄贫困程度、村级组织的治理能力的精准匹配,有助于实现对村庄的精准帮扶。贫困程度高和村级治理能力弱的村庄,对外部资源的需求较大,因而更需要匹配资源动员能力和领导能力强的第一书记。当前第一书记制度的实践,不乏第一书记的资源能力与村庄实际的资源需求和发展需求匹配不精准的现象,二者错配直接导致第一书记制度发挥作用的空間受到限制,造成制度的预期效果和政策目标难以实现。

为进一步增强第一书记的制度效果,克服制度困境,第一书记的制度绩效的优化应该从基层组织体系再造和资源精准对接两方面展开。第一,基层组织体系再造。第一书记进入村庄后最直接的影响是带来村庄治理主体和治理格局的变化,原本由村民自治为主的村庄治理格局转变为行政力量与村民自治等多主体共治的治理格局。以第一书记为代表的行政力量的嵌入增加了村庄权力的合法性权威,但村庄发展更离不开村庄自治权力。行政权力与自治权力的有效互动是村庄得以持续发展的关键,基于融合治理和合作治理的村级组织体系再造是优化第一书记制度绩效的重要方向。具体而言,第一书记制度实践过程中,应该将村干部能力的培养和村庄内生性治理人才的挖掘作为第一书记扶贫制度的重要内容,在充分发挥第一书记的引导和帮扶作用的基础上,坚持村庄本位的原則,促使第一书记融入基层自治的结构当中,实现行政力量的激活和促进村民自治,进而建立第一书记与村干部合作辅助和融合共治的村庄治理样态,实现国家治理与村民自治的有机统一。在这个过程中,第一书记与村干部之间权力边界的确认具有重要意义,第一书记制度设计需要进一步明晰二者在扶贫和村庄治理过程中的权限和职责,消除权力模糊空间,增加二者互动沟通的渠道,进而实现权力的整合,形成治理合力,共同促进村庄脱贫和有效治理的实现。第二,资源的精准对接。第一书记携带的资源,既包括其后续单位的物质资源和人脉资源,还包括第一书记个人领导力资源。一方面,对村庄的帮扶要充分考虑到村庄的实际需求和经济基础,实现物质资源与村庄经济基础和村庄的贫困程度的

精准匹配,在整合不同单位资源的同时,要区别对待不同后援单位的资源能力,实现村庄需求与第一书记资源的精准对接,打通扶贫资源落地的通道,进而建立村庄发展的坚实基础;另一方面,第一书记也作为一种重要的领导力资源进入到村庄,在下派第一书记之前,需要将第一书记的个人意愿、个人能力以及村庄治理状况同时纳入第一书记选任过程当中,实现第一书记个人领导能力、组织动员能力与村庄治理能力的匹配和对接。对于党组织涣散、班子战斗力不强的村庄,需要派驻个人领导和组织能力强的第一书记,帮助村庄开发自身脱贫和发展的潜能,加大力度培养村干部和建设村级组织,为村庄治理能力的提升提供人力和智力上的帮扶,为村庄发展奠定人力资源的基础。

第一书记制度在解决政府下派的中心任务时产生了极大的治理绩效,但需要明确的是,第一书记制度是在原有基层自治制度基础上的一种补充性制度和村庄发展的辅助性力量。短期内的中心任务有时间节点,但是整体性的村庄自治能力和治理水平是村庄可持续发展的关键,谨防行政力量进村为完成阶段性的中心治理任务而消解村庄内生性的治理能力。在精准扶贫和乡村振兴过程中,第一书记制度实践要进一步实现从“输血”向“造血”的功能转变,进而促进村庄内生脱贫潜能和自主发展能力的提升。

### 参 考 文 献

- [1] 张登国.基层治理与乡村振兴:青年第一书记的行动范式[J].中国青年研究,2019(9):25-30.
- [2] 杨芳.驻村“第一书记”与村庄治理变革[J].学习论坛,2016(2):52-55.
- [3] 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.
- [4] 王亚华,舒全峰.第一书记扶贫与农村领导力供给[J].国家行政学院学报,2017(1):82-87.
- [5] 袁立超,王三秀.嵌入型乡村扶贫模式:形成、理解与反思——以闽东南C村“干部驻村”实践为例[J].求实,2017(6):76-86.
- [6] 张国磊.干部驻村、部门帮扶与跨层级治理——基于桂南Q市“联镇包村”制度运作分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(2):26-38.
- [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] 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.
- [9] 郭小聪,吴高辉.第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察[J].公共行政评论,2018(4):78-96.
- [10] 刘建生,涂琦瑶,施晨.“双轨双层”治理:第一书记与村两委的基层贫困治理研究[J].中国行政管理,2019(11):138-144.
- [11] 张欢.驻村帮扶中的权力替代及其对村庄治理的影响[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018(5):47-53.
- [12] 袁明宝.扶贫吸纳治理:精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):57-64.
- [13] 丁波.驻村帮扶下村庄治理主体结构 and 行动逻辑——基于T县两村的实证研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(4):61-68.
- [14] 王卓,罗江月.扶贫治理视野下“驻村第一书记”研究[J].农村经济,2018(2):8-15.
- [15] 许汉泽,李小云.精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村“第一书记”扶贫为例[J].江西财经大学学报,2017(3):82-89.
- [16] 李胜蓝,江立华.基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析[J].中国特色社会主义研究,2018(6):74-80.
- [17] 何阳,娄成武.精准扶贫中驻村“第一书记”的权责匹配冲突及耦合[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019(4):200-207.

(责任编辑:金会平)