
治理视域下“第一书记”扶贫制度的 实践机制与完善路径 ——基于赣南G村的田野调查

崔盼盼¹

(武汉大学 社会学院, 湖北 武汉, 430072)

【摘要】:“第一书记”制度是传统时期干部下乡制度的延续。在扶贫阶段,主要从资源的视角对“第一书记”制度展开研究,在治理转型的背景下,从治理的视角重新定位和阐释“第一书记”制度的实践逻辑有其必要性和现实性。治理视角强调“第一书记”制度作为一套新的治理体系,发挥资源输入、组织培育、制度引入和文化建设等多元治理功能,其实践逻辑表现为角色定位清晰化、功能发挥多元化、职责边界有限化。“第一书记”制度应该从顶层设计、基层组织和村庄社会这三个层面来完善。为进一步激励制度活力“第一书记”制度与基层治理现代化之间有着内在衔接性,表现在其与转型社会的契合性和与治理现代化的亲和性两方面。由此,“第一书记”制度和第一书记可以作为国家推进基层治理现代化的制度载体和治理抓手,在国家治理和乡村治理转型中发挥重要作用。

【关键词】:“第一书记”制度 乡村治理 多元治理功能 基层治理现代化

【中图分类号】: C913.6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1672-0681 (2020) 03-017-008

一、问题的提出

2015年4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印发了《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,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”,希望通过输入“外力”的方式,推动精准扶贫,加强农村基层组织建设,打通联系服务群众的“最后一公里”¹。2019年,“三农”工作的若干意见进一步指出要建立第一书记派驻长效工作机制,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²,促使第一书记与脱贫攻坚、乡村振兴实现衔接³。可见,第一书记制度将进一步在全国全面铺开和扩展,并继续在乡村振兴中发挥重要作用。

“第一书记”制度是我国干部驻村制的一种延续,这种工作方法被一些学者称之为“高度动员的外源型发展模式”⁴,是一种偏重“国家与政府主导”、注重“外力”型的乡村建设与发展路径。作为乡村治理的重要制度之一,学界给予了极大的关注。既有的研究主要把“第一书记”制度放在扶贫的框架中去理解,分别提出了“接点治理”⁵、“双轨治理”⁶、“新双轨制”⁷等概念,并认为“第一书记”制度塑造了一种嵌入式⁸和参与式⁹的扶贫模式,并在此基础上进一步分析这一制度带来的扶贫成效和实践困境¹⁰。另外,还有部分学者把“第一书记”制度与基层治理与乡村振兴联系起来,认为这一制度有效地推动了基层治理和乡村振兴,构成了村民自治的一种积极力量¹¹,推动了乡村治理结构的转变¹²。现有研究极大地扩展了“第一书记”制度的

作者简介: 崔盼盼, 武汉大学社会学院博士生; 研究方向为农村社会学、基层治理。

研究视野，也为后续研究提供了坚实基础。

但当前研究也存在一些问题和不足。扶贫视域下对“第一书记”制度的研究中，“第一书记”被赋予了极强的资源性质，包括地方政府、村干部、村民甚至“第一书记”在内的各个主体，都认为“第一书记”下村的目的是给村庄和地方带来发展资源；同时，“第一书记”下村之后，也将主要的精力放在跑项目和拉资源上面。“第一书记”制度是基于扶贫的制度创新，但中央政府对于“第一书记”的目标定位中，实际上包含了多方面的职责，比如“建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升治理水平”等内容，中央对于第一书记的定位几乎涵盖农村工作的方方面面，脱贫攻坚只是其中的任务之一。“第一书记”制度的落实给村庄发展带来了资源，一定程度上缓解村庄发展的困境，这已经成为学界的共识。但是对于资源变量的过多关注，只单方面地强调“第一书记”制度发挥的经济功能，却忽略了它在治理上发挥的作用，以及它嵌入到村庄社会发挥的社会性功能，比如“第一书记”对农村文化建设、村庄精英的培养等方面的积极作用。而正是对“第一书记”制度的偏颇理解和实践，使得“第一书记”制度的实践陷入困境，比如，当帮扶单位或者帮扶人资源能力不足时，“第一书记”制度便走向形式化⁽⁹⁾，导致培养和建设村级班子的长期目标被脱贫和村庄经济发展为导向的短期目标掩盖。另外，单向的物质福利和技术输入也忽略了群众的参与，导致群众处于消极等待和被动接受的位置。在资源不断输入的过程中，村庄形成了对外部资源的依赖，村级班子的治理能力没有得到明显的提升，这意味着通过第一书记制度取得的成果不具稳定性和长效性，无形中还可能削弱已经取得的治理绩效，村庄治理不得不以新的驻村干部来维系，并进一步引发学者们关注的村庄发展的可持续性问题⁽¹⁰⁾。

“第一书记”制度的实施始于贫困治理，但是却不仅仅局限于贫困治理，其背后还有着更为宏大的视野，尤其是将这一制度放在基础治理转型背景中，考察第一书记制度在推动基层治理以及基层治理现代化过程中发挥的作用具有十分重要的意义和价值。因此，对第一书记制度的认识需要转换视角，即从一种资源视角转向治理的视角，深入挖掘“第一书记”制度功能和制度绩效的更多可能性。本文在充分阐释第一书记制度的制度内涵的基础上，将第一书记制度的研究纳入到基层治理和治理现代化的宏观背景之中，尝试超越资源视角和扶贫框架，从治理的视角考察“第一书记”制度在我国乡村治理过程中发挥的作用。同时，“第一书记”制度作为“干部下村”制度的延续，应该进一步利用这一优秀的制度遗产，使其在国家 and 乡村治理转型过程中持续发挥积极作用，激发制度活力。本文采用了半结构式访谈和参与式观察的研究方法，以江西省赣州市 W 县 G 村“第一书记”制度实践为个案，阐释“第一书记”制度推进基层治理现代化的实现路径。

二、“第一书记”制度的实践及其成效

（一）田野素描

江西省 W 县 G 村位于江西南部，属江西赣州市辖县下面的一个行政村。W 县是国家级贫困县，G 村是“十三五贫困村”。G 村拥有人口 1608 人，423 户，5 个自然村，9 个村民小组。G 村共有贫困户 75 户，315 人，截止到 2019 年 7 月，还有 3 户未脱贫，预计 2019 年底脱贫。G 村从 2015 年开始下派第一书记，G 村的第一书记均来自帮扶单位江西省国企 N 公司。至 2019 年 7 月，G 村历经了两任第一书记，目前在任的第一书记于 2018 年 11 月入驻 G 村。

G 村是一个宗族性村庄，村庄内部有两大姓，分别是黎姓和彭姓，因历史原因，两姓之间存在一些矛盾，村干部在处理问题的时候存在不公平，引起了村民的不满。早在 2015 年之前，在修高速公路征地的过程中，因征地款使用不规范，3 名当时在任的村干部被处分。自此，G 村的村级班子整体战斗力遭到削弱，G 村成为软弱涣散组织，乡镇不得不临时下派一名干部来处理工作。早期修高速和拆除空心房的过程中，滋生出大量干群矛盾，使得 G 村成为当地的信访大村。G 村村集体经济长期以来处于空壳的状态，村庄运转主要依靠自上而下的转移支付，但财政拨款只能维系村委会的基本运转，村级组织回应农民需求的能力低下，比如村庄内早期建立了一个老年人协会，也主要依靠自然村未分下去的公益林补贴勉强维持，村一级无支持能力，村里有什么小事，比如水电维修等，常常因为缺乏资金而无法实施。

（二）“第一书记”制度的帮扶实践成效

“第一书记”制度是我国扶贫领域的重要创新，同时也是推动我国基层治理的重要手段。经历了精准扶贫，“第一书记”制度已经不断走向规范化和制度化。“第一书记”制度逐渐演化成为一套区别于现有的科层制和村民自治体系的新的治理体系，这一治理体系实现了乡村治理结构的调整和重构，它不仅发挥着资源整合的作用，同时在此基础上发挥治理的作用。“第一书记”制度实践成效主要体现在资源输入、组织培育、制度引入和文化建设这四个方面，通过资源输入助力村庄经济发展，组织培育强化内生治理能力，制度引入规范村庄治理，文化建设激活内生治理资源，极大地提升了基层治理绩效。

1. 资源输入：

助力村庄经济发展。派驻了第一书记的村庄大多是建档立卡贫困村、集体经济空壳村、党组织软弱涣散村以及乡村振兴任务重的村，这些村庄的发展较为落后，内生发展动力和发展能力不足，因此对外部行政力量的资源输入具有极强的依赖性。第一书记进入村庄后，积极帮助村庄争取项目，同时整合自己单位资源，利用自身的资源优势帮助村庄制定脱贫和发展计划，极大地改善了村庄的基础设施和民生状况。

2016年至2019年7月，帮扶单位累计向G村投入了三百多万的项目资金。这些资金主要用于村集体经济建设和产业发展，其中包括建立光伏电站、流转土地发展产业以及建立惠民楼等。2016年N公司投资了100万，在G村建立了光伏电站，光伏电站从2017年开始有收益，2018年获得了9万余元的收入，这9万元全部归入村集体，由村集体统一支配，G村将其中的2.5万分给贫困户，另外6-7万用于村庄基础设施建设。分给贫困户的这部分钱是根据贫困户的家庭条件来定，同时结合村里当前正在开展的工作来确定分配标准，比如对于村里正在开展的人居环境整治，家庭环境卫生做得好的贫困户能够分到更多的钱，以资鼓励。光伏电站的这笔收入构成了G村主要的村集体经济来源，这笔钱是村集体可以支配的“活钱”，有了这笔钱，村里想办一些小事，比如维修水电路、举办文化活动等，都有了资金来源，不会再因为资金匮乏，导致小事办不了、办不好。同时，通过设置一定的分配规则，村一级很快将这笔集体收入转变为村庄的治理资源和治理能力。通过资源的输入，G村的村集体经济得到了根本性的提升，这为村庄脱贫和后续的村庄治理奠定了坚实的物质基础。另外，N公司投资120万在村里修建了一座惠民楼，主要是满足村民应急需求和基本保障。产业发展方面，在第一书记的带领下，结合地方的产业基础，有针对性地开展脐橙、李子和百香果等作物种植，并建立育苗基地，帮助贫困户脱贫，带动村庄的产业发展。

2. 组织培育：

增强内生治理能力。税费改革后，部分农村基层组织出现了软弱涣散、班子的整体素质低下、凝聚力和号召力不足等情况，这导致国家政策难以贯彻落实，一些村庄甚至一度处于失序的状态。再加上市场化和城镇化的推进，村庄社会人、财、物外流，村庄精英大量流失，村庄内生治理主体供给不足。第一书记进入村庄后，成为一股重要的领导力量和组织力量，为村庄发展贡献自己的智慧和才能。第一书记大多有现代化的思想观念和工作方法，通过高度在场，深度嵌入到村庄治理体系当中，一方面对村干部进行积极引导和动员，提升村干部的政治素质和治理能力，基层组织的队伍建设得到加强，另一方面，积极挖掘和培养村庄内部的优秀人才，提升村庄的整体治理水平，促使村庄可持续发展。

G村过去是典型的软弱涣散村，村干部的工作能力和村级组织的凝聚力存在明显欠缺和不足。第一书记进入到村庄的第一步便是在厘清与村干部之间的权力关系的基础上加强村级组织建设。G村的张书记指出，他们的职责是支持和配合村级工作，其定位是做好自己职责范围内的事情，在乡镇政府的领导下，配合乡镇工作；同时，在村级工作上与村支书之间相互商量。明确了身份定位之后，第一书记便加大力度培育村两委班子，提升村两委班子的战斗力。党组织建设是基层组织重中之重，G村的第一书记针对村庄党建制定相应的规划并积极付诸实践。首先，召开党员大会。在第一书记到来之前，G村还未开始开展主题党日活动，党建工作十分不规范，形式也较为单调，开会需要临时组织，全村36个党员，有一部分在外务工，还有一部分住在县城，组织难度大。2018年开始，G村逐步建立起常态化的基层党建制度。第一书记规定每个月开一次党员大会，建立健全基层党建管理体系。其次，规范党费缴纳。过去，G村开党员会时会给党员发钱，每开一次会发几十元钱，党费也是一年收缴一次，第一书记到村里来了之后，规定党员开会不再发钱，每个月固定时间收缴一次党费。张书记认为，“开会和收党费能够激发党

员的身份意识”，经过引导，这些规则逐渐成为村庄的惯例，内化到了村民的思想观念和日常行为之中。G村的党建工作在第一书记的带领下慢慢步入正轨，党组织的领导力和凝聚力逐渐提升。通过定期召开党员大会，党员的身份感和责任感被激发起来，并积极参与到村庄公共事务当中。第三，培养年轻党员。G村的第一书记有意识地培养村里的年轻党员，保证每年能发展1-2个年轻党员。在党员培养过程中，张书记指出，“村里可供选择的人不多，那些读过大学的不会回村，所以培养党员要有针对性，要培养那些致富能手和有外出打工经历的经济能人”，在培养年轻有能力的党员的过程中，实现了G村村级组织领导力的内生性供给。最后，充分动员在村党员。对于村庄现有的在村党员，第一书记十分注重激活他们参与村庄治理的热情。G村有一位德高望重的老党员，在村里说话有分量，组织活动也很积极，能够起到带头的作用，第一书记到村以后，经常找这位老党员沟通交流，了解村里的情况，同时，村里的工作也会主动争取他的建议。张书记指出，“这样的老党员是村里的积极分子，要用好他们”，以充分调动在村党员参与村庄事务的积极性和主动性。

3. 制度引入：

规范村庄治理规则。村庄治理离不开规范的制度，尤其是在当前基层治理转型阶段，基层治理现代化内在的要求村庄治理向规则之治转型，制度的引入可以界定村庄治理中多元治理主体的权利范围，实现村庄的有序治理。第一书记高度嵌入到村庄治理场域中，由此成为规则与制度进入村庄社会的中间枢纽，第一书记将现代化的治理规则和规范引入到村庄的治理体系当中，并进一步融入到村庄的日常化治理之中。第一书记在向村庄输入制度的过程中，也促使“第一书记”制度这一治理体制发生转型，它从过去一种运动式的治理方式⁽¹⁾演化为一种长效化的治理体系，完成“靠人帮扶”到“制度立村”的转变⁽²⁾，进而巩固扶贫成果，提升基层治理的治理能力和治理水平。

2015年，G村村级组织开始实行坐班制，其中要求主职干部每天按时到村部坐班，副职干部轮流值班，有事的时候临时召集村干部。但是长期以来习惯自由工作时间的村干部一时难以转变，导致基层组织管理制度的空转。第一书记到村以后，要求自己 and 驻村工作队员在工作态度和言行上以身作则，严格按照工作时间内上下班，在这种工作氛围的影响下，村干部也不好意思迟到早退。经过一段时间的引导和规范，G村村级班子成员的工作习惯很快得到扭转，村级工作逐渐走向规范化。另外，在扶贫项目招标时，第一书记将公司的一套规范的招标程序引入到村庄，并经常提醒村干部，告诉他们项目到村，但钱不能乱用；同时，在第一书记的引导下，这一制度也很快扩展和运用到村级工作的其他方面，G村建立起完善的村级工作公开制度。第一书记进入到村庄之后，向村级组织输入规范制度的同时，并没有形成对村书记权威的削弱，始终坚持以村支部为核心，充分发挥村支部的基础性作用。在第一书记到村之前，村庄里曾出现过书记或者主任“一言堂”的现象，第一书记驻村后，在班子中宣传民主观念，提出村里的事不能由某一个人说了算，而是要由集体来决定，基层民主决策和民主监督制度得到进一步地完善。

4. 文化建设：

激活村庄治理资源。随着乡村社会结构的变化，村庄社会走向分化，村民之间的关联逐渐弱化，在这个过程中，村庄内部的凝聚力被削弱，公共性趋于消解，村庄价值规范的约束力下降，尤其是一些贫困地区，村庄内部缺乏活力，农民的精神生活匮乏，内生发展动力不足，因此需要重新找到一个契机激活村庄社会的内部活力，文化建设就是一个很好的切入点。村庄文化构成村庄凝聚力和公共性的内核，文化建设关乎村庄公共规范和价值的形成和培育。通过文化建设，比如组织公共文化活动的开展、开展各种评优评先活动等，可以重新将分散的个体关联起来，丰富农民的精神生活，提升农民的集体意识，促进村民参与村庄治理的热情。同时在村庄文化建设的过程中，向村民宣传国家政策和现代观念，弘扬优秀的传统文化，建立和谐融洽的民风和乡风，提升贫困地区村民的文化素质，进而改变当地的贫困文化，从根源上消除贫困⁽¹⁾。

G村是一个宗族性村庄，村庄内部保存着较强的内在凝聚力和集体认同，但缺乏将村民凝聚起来契机，实现村庄价值公共性转化。第一书记到村之后，积极推进村庄的文化建设，传播现代文化观念。G村有广场舞队和舞龙队等形式多样的文艺活动形式，但是长期没有组织公共活动，现有的活动也主要以自然村内同一个姓氏的人员为主。第一书记驻村后，组织了几次全村范围内的大型活动，比如七一棋牌比赛、农民运动会、文化节等，在这些活动中，安排村里的文艺队表演节目。张书记指出，“组织

举办活动只是为村民提供一个展示的平台，并借助这样的活动，让全村的人聚在一起”。村民参与这些活动的积极性都很高，有的村民甚至主动到村里问什么时候再组织这些活动，“村民有盼头，这些活动能把大家凝聚起来”，村级最近几年开展的活动吸引了很多村民参加，“其中年纪最小的3岁，年纪最大的80岁”。文化活动的举办过程也重塑了村庄社会的组织力和凝聚力，第一书记和扶贫工作队主要负责牵头和制定初步计划，具体的活动内容则交由村民小组长和社区理事会来组织。第一书记指出，“（村里）这样的活动，不一定要特别高雅，但一定要有吸引力，让村里每个人都有机会参与其中”。农民运动会、棋牌比赛等文化活动的组织成本低，其关键就在于在举办活动的过程中，提升村庄的组织力，推动村庄的文化建设。

三、“第一书记”制度的实践机制与完善路径

（一）“第一书记”制度的实践机制

“第一书记”制度在整合部门资源，改善村庄基础设施建设方面发挥了重要作用。在当前治理转型和基层治理现代化的背景下，发挥“第一书记”制度的治理功能和社会性功能同样具有重大意义。“第一书记”制度与村庄治理之间的关系涉及两个层面的问题，其一，“第一书记”制度要回应哪些功能需求？这涉及“第一书记”制度以及第一书记这一治理主体的角色定位问题；其二，这些功能需求的回应机制是什么？这进一步涉及“第一书记”制度发挥作用的实践机制。

从治理的视角看，“第一书记”制度的实践机制具体体现为角色定位清晰化、功能发挥多元化、职责边界有限化这三个方面。

1. 角色定位清晰化。

干部驻村的治理模式是一种偏重国家和政府主导、注重外力帮扶的乡村村庄治理机制，第一书记带有很强的“官方色彩”，且具有一定的“政府强度”⁽²⁾，因此，第一书记进入村庄后，以第一书记为代表的“庄外人”与以村支书为代表的“庄内人”之间会产生权威冲突，在多元治理主体并存的状态下产生主体之间的权力博弈，二者关系处理不当，可能会制造一种分化的政治⁽¹⁾。另外，基层社会具有复杂性，当第一书记进入村庄之后，实际上进入了一个新的关系结构和社会系统当中，无法作为一股独立的力量发挥作用，第一书记需要处理与地方政府、村干部以及村民之间的关系，需要完成从陌生人到半熟人再到熟人的转换过程⁽²⁾，进而嵌入到熟人社会结构当中。因此，第一书记如何定位自己在村庄内部的角色显得至关重要。第一书记作为外来力量进入村庄，要摆正自己的身份，认识到村庄治理必须是以村庄为主体，明确其作为一个外来治理主体的身份，不应干预和主导村庄治理，而应以主动嵌入的姿态融入到村庄治理体系和村庄社会当中，并与村庄治理主体之间建构一种平等的关系，逐渐从上级政府的“代理人”转化为国家政策上传下达的“协调者”⁽³⁾，从强势介入村庄转变为深度嵌入村庄。

G村的张书记入村后，首先与前面两任第一书记以及村两委干部进行对接，接着花了整整一个月的时间入户走访，在这个过程中逐渐熟悉村庄的基本情况。张书记指出，从机关单位抽调到村里担任第一书记，工作性质发生了很大的转变，需要积极调试自己工作状态，逐渐融入到村庄内部。“离开了村干部，我们的工作就无法开展下去，因此，扶贫工作和村庄其他治理工作不可能以我们（第一书记和工作队）为主，要商量着来”。G村的“第一书记”制度实践过程充分显示出了群众工作的内涵，即“放下架子，扑下身子，与群众打成一片”⁽⁴⁾。张书记经常下村入户，无论是贫困户还是非贫困户都会走访，以更好地了解他们的思想和需要。“与老百姓打交道没有想象中困难，只要走近他们、贴近他们，经常走动，熟悉了，就很好做工作，村民对你很热情，去他们家像走亲戚一样”。

2. 功能发挥多元化。

第一书记制度的首要目标是整合资源、改善民生、精准扶贫。当前第一书记的制度实践也主要是体现在这几方面，并且取得切实的成效。但中央的政策明确提出第一书记要履行的四项职责，一是加强基层组织建设，提升村党组织的战斗力和二是推

动精准扶贫，促进驻点村的经济发展；三是开展为民办事的服务；四是提升村庄的治理水平^⑤。可见，政策对第一书记的要求几乎涉及村庄的方方面面。但“第一书记”制度的基层实践与政策文本的表达之间却出现了偏差，这一偏差具体表现在，过分强调“第一书记”制度发挥的资源功能，而忽略其治理功能。对第一书记作为资源性质的过多关注，使得第一书记自身作为行动者的“能动性”被忽视。自上而下下派的第一书记大多有着较强的理论素养和政治能力，同时他们有着现代化的工作理念和工作方法，是一种重要的领导力资源^⑥，他们在向村庄输入资源的同时，能够充分发挥自身的领导能力和组织能力，提升村庄的治理能力和治理水平。因此，“第一书记”制度绝不仅仅是单方面的向村庄输入发展资源和资金，发挥经济功能，而应内含着提升基层整体性治理水平的更高目标，以实现输入资源和激活治理的多重功能。其中，对整体性村庄治理能力和治理水平的提升包含多方面的内容，比如村庄的制度和文化建设、对村级组织的引导和培育、农村领导力的内生性供给、基层党组织的战斗力和凝聚力的提升等等，这些都有助于加强基层治理能力，推进基层治理现代化。

G村“第一书记”制度实践过程中，第一书记做出了系统性的帮扶规划，这些规划涉及民生方面的基础设施建设和产业方面的村庄经济发展等方方面面，同时，与基础设施建设和村庄经济发展同等重要的还有村庄文化建设和党建工作。G村的第一书记指出，“这几方面的工作同等重要，要同时展开，不能顾此失彼”。可见，第一书记对村庄的帮扶计划是基于对政策的精准把握，也正因为如此，经过第一书记的驻村帮扶，G村的村庄社会面貌得到全面改善。

3. 职责边界有限化。

在村庄的内生发展能力不强的情况下，需要外部力量及时介入村庄，“第一书记”制度本质上就是国家力量进入村庄，对村庄进行帮扶的一项制度。在第一书记扶贫实践中，容易出现第一书记代替村干部来治理村庄，从而导致村委班子治理权威被架空，内生治理能力被削弱。村庄治理是一个长期持续的过程，第一书记对村干部的替代能暂时性地改善村庄治理状态，但却是以损害村庄长远发展为代价。因此，第一书记要明确自己的职责边界，发挥适当参与、合理引导村庄发展的作用。强调“村庄主体”并非弱化第一书记的作用，反而是强调第一书记引导性的村治角色。因此，第一书记发挥治理功能的关键就在于有限职责边界下的功能发挥，既要警惕第一书记包办替代村庄治理，又要避免第一书记只做表面文章和“走过场”。第一书记要明确认识到，村庄治理仍然以村干部和村民为主体，第一书记发挥着辅助性的功能，建立起村庄主体、国家引导和村民参与的村庄治理格局。

G村的经验很好的呈现了第一书记与村庄的关系样态。G村的第一书记指出，村里的工作仍然主要是以村支书和村两委为主，第一书记则起着支持和配合的作用，“不会规定（第一书记和村支书）谁是一把手”，“我们只是帮扶，不负主要责任，但是地方政府会把责任压实给第一书记和扶贫工作队，有时开会，只让第一书记参加，让第一书记把工作安排下去，我认为这样不合理，我安排第一书记做事，大家心里都会不舒服”。

（二）“第一书记”制度的完善路径

经历精准扶贫，“第一书记”制度逐渐走向规范化和常规化。“第一书记”制度作为国家通往社会，行政力量进入村庄的重要通道，在治理任务不断下沉的背景下，发挥着“治理支点”的作用。但当前第一书记制度实践仍然延续着传统扶贫模式中的“输血”逻辑，如何引导这一制度从单向的“输血”走向“输血”和“造血”并重，进而克服输血式扶贫的短期性，推动村庄可持续发展，是制度建设需要努力的方向。“第一书记”制度的完善可以从以下几个方面入手。

1. 自上而下的政策设计上，要进一步完善资源、权力的分配机制和考核机制。

“第一书记”制度在实践中常常受制于派出单位所拥有的权力地位和财力资源，以及受包单位的支持与配合程度^①，导致制度本身具有“投机性”的特点。因此，政府要赋予第一书记更多资源配置的权力，建立权责匹配的“第一书记”制度，避免第一书记将精力耗散在“争资源”的过程中，最终导致扶贫工作重心转移。另外，要从考核制度入手，改变过去单一的考核方式，

将增强基层治理水平和治理能力的变量纳入到考核体系当中，同时在考核机制中，也要相应的对县乡政府的行为进行合理评估，增强地方的责任感，避免地方政府对第一书记过分依赖。

2. 从基层组织来看，需要不断增强村集体的经济能力和基层党组织的治理能力。

坚实的集体经济是村庄有效治理的物质基础，在不断加强资源投入的同时，要将资源投入的重心放在增强村集体经济的发展能力上，确保乡村治理建立在一个稳固的经济基础之上。乡村治理的关键在于制度下村的时候能够拥有一个良好的“接应”载体⁽²⁾，而基层组织是一个非常重要组织载体，“第一书记”制度以及各项政策的落地也是在村集体层面实现对接。当前，大部分村村党支部组织涣散、制度建设落后，因此，提升基层组织的治理能力和治理水平就显得极为迫切。借助“第一书记”制度的契机，依靠第一书记为代表的外生治理主体的嵌入，强健基层党组织和村两委班子，培育村庄内生治理力量和组织基础，打造一支“带不走的扶贫工作队”，确保第一书记扶贫成效和村庄发展的可持续性。同时，第一书记在推进村庄治理的过程中，也要向村庄输入现代化的规范制度和新的治理理念和治理方式，建立规范化的治理体系，推动基层治理现代化。

3. 从基层社会来看，需要实现对村民的动员。

阿玛蒂亚·森认为，贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺，而不仅仅是收入的低下。可见，贫困并非物质上的匮乏，而是个人行动能力的不足。我国长达几十年的扶贫实践也充分证明了，资源输入难以从根本上解决贫困问题，激发和动员个体的主动性和能动性才能真正摆脱贫困。“第一书记”制度的实践，在一定程度上能够增强基层社会的活力，开发村民自身脱贫的潜能。“第一书记”制度是群众工作的重要方法⁽¹⁾，第一书记进入村庄，与村干部和群众有着十分密切的交往和互动，这个过程能够不断拉近党员干部和民众的距离，通过促进党群关系，实现对群众的动员，撬动村民自治。

四、进一步的讨论：“第一书记”制度与基层治理现代化的内在衔接

“第一书记”制度作为一种制度遗产，它勾连起了国家与农民、政府与社会二者的关系，成为群众工作的重要工作方法和推动基层治理的重要手段。国家治理与乡村治理的现代化转型进一步丰富了干部驻村制度的实践空间，它要求“第一书记”制度进行适应性调整，不单纯以扶贫政策落实为单一的目标，而是以提升基层治理水平为最终目的，注重乡村经济、文化、组织和制度的平衡发展，进而不断回应基层治理现代化的要求。由此，“第一书记”制度与基层治理现代化之间有着内在衔接性，这一内在衔接性分别表现在其与转型社会的契合性和与治理现代化的亲和性两个层面。

“第一书记”制度与当前的治理转型和社会转型具有契合性。我国乡村治理体制在税费改革后发生了重大变革，村委会的治理功能趋于弱化，干群关系、国家与农民的关系都发生了断裂，国家和基层政权高度悬浮于基层社会。基础治理的悬浮状态需要通过“第一书记”制度这样的中间载体进行调试，以重新在国家与社会、村委会与村民之间建立关联。另外，村庄社会也在发生快速的变迁，随着工业化和城镇化的发展，村庄精英流失，村庄趋于空心化，村民与村庄之间的关联减弱，基层治理能力普遍弱化。与此同时，国家提出乡村振兴的战略，面对羸弱的基层组织和分散、分化的基层社会，国家需要借助“第一书记”制度作为组织载体，通过外力激活村庄社会，推动基层治理和乡村振兴。

“第一书记”制度与基层治理现代化的目标具有内在亲和性。在基层治理现代化时期，以服务为导向的国家治理任务不断向村庄下沉，基层组织无法依靠自身能力实现治理转型，以第一书记为代表的国家力量在场，可以有效引导村庄实现治理转型。同时，借助第一书记在场，实现抽象国家的具体化，在推进服务型治理的过程中实现国家与农民的关系的改善，增强农民对国家的合法性认同。治理现代化内在地要求基层治理走向规范化，并实现有效治理，第一书记可以作为国家推动基层治理转型的抓手，有序推进基层治理现代化。

基础治理现代化是国家治理体系和基层治理的整体性变革，这一个宏大目标的实现对于党和政府以及整个基层社会来说是

一个巨大的挑战，因此，需要找到一个治理抓手和组织载体，实现国家行政权力和村庄社会的对接和整合，“第一书记”制度作为干部下乡的一种制度延续和优秀的制度遗产，能够持续发挥制度优势和在基层治理中的重要作用，进而推进我国基层治理现代化的进程。

注释：

- 1 杨芳. 驻村“第一书记”与村庄治理变革[J]. 学习论坛, 2016(02):52-55。
- 2 中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见[N]. 人民日报, 2019-02-20(001)。
- 3 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(09):25-30。
- 4 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(05):69-78。
- 5 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(03):12-22。
- 6 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(03):53-62。
- 7 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(04):8-15。
- 8 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(06):76-86。
- 9 韩尚稳, 李圆圆. “参与式”扶贫视角下山东省“第一书记”政策思考——以菏泽市鄄城县为例[J]. 山东行政学院学报, 2013(04):107-110。
- 10 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(03):82-89。
- 11 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(06):62-68。
- 12 袁立超, 王三秀. 非科层化运作：“干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南 C 村的案例研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2017(03):131-137。
- 13 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(03):57-64。
- 14 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(03):53-62。

-
- 15 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(03):12-22。
- 16 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(06):62-68。
- 17 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(02):81-87。
- 18 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(06):76-86。
- 19 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(03):12-22。
- 20 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(09):25-30。
- 21 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(03):82-89。
- 22 毛泽东. 毛泽东选集（第 3 卷）[M]. 北京：人们出版社, 1991:897-902。
- 23 中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见[N]. 人民日报, 2019-02-20(001)。
- 24 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(01):82-87。
- 25 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(09):25-30。
- 26 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(03):53-62。
- 27 欧阳静. 乡镇驻村制与基层治理方式变迁[J]. 中国农业大学学报（社会科学版）, 2012(01):111-115。