

“雨露均沾”抑或“强强联合”： 衔接过渡期驻村帮扶资源配置逻辑 及其实践后果

兰 剑,程 博

(西南大学 国家治理学院,重庆 400715)

摘 要:驻村帮扶是衔接过渡期巩固好脱贫成果、接续推进乡村振兴的重要制度支撑。通过对西部地区两县驻村帮扶工作的调查研究发现,与脱贫攻坚时期更加注重全面帮扶的“雨露均沾”不同,衔接过渡期驻村帮扶资源配置更加注重“强强联合”,在乡村振兴示范点创建的工作机制与目标指引下,一些重点乡村建设项目和资源被少数优势村庄捕获,驻村帮扶强势主客体间存在着理性的“共同谋划”,而部分弱势村庄则深陷于自身基础薄弱和外来资源稀缺的两难境地。驻村帮扶主客体的“强强联合”在一定程度上导致了驻村帮扶主体的行为偏差、村际水平上新的不公平、制度效能低下与低水平管理困境等后果。因此,应加快构建驻村帮扶资源的精准匹配与县域资源统筹共享机制,拓展资源供给渠道并优化驻派结构,以提升帮扶资源配置的公平性和整体帮扶效能。

关键词:乡村振兴;衔接过渡期;驻村帮扶;驻村干部;资源配置;底线公平;精英捕获

中图分类号:C912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)05-0090-13

一、问题的提出

驻村帮扶是党领导新时代农村减贫和乡村振兴帮扶工作的制度延续,继承并创新发展了新中国成立以来各类农村“工作队”的制度逻辑。为帮助欠发达农村顺利完成脱贫攻坚任务,2015年中共中央组织部联合多个部门出台了《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,在结合长期历史经验和地方扶贫实践的基础上,推动驻村帮扶逐步走向精细化、规范化和制度化^[1]。统计数据显示 2013 年至 2020 年底全国共选派 25.5 万个驻村工作队和 300 多万名驻村工作队员^[2],为全面打赢脱贫攻坚战做出了巨大贡献。2020 年脱贫攻坚战略目标任务圆满完成,我国“三农”工作进入巩固拓展脱贫攻坚成果同推进乡村全面振兴有效衔接的过渡期,驻村帮扶有了新的职能定位和目标要求。2021 年 5 月中共中央办公厅印发了《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》,要求进一步“优化驻村力量,拓展工作内容,逐步转向全面推进乡村振兴”^[3],标志着驻村帮扶工作进入了新阶段。党的二十大报告明确指出,“全面建设社会

作者简介:兰剑,西南大学国家治理学院,副教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新发展阶段农村兜底减贫长效机制构建与路径优化研究”(21CSH041),项目负责人:兰剑;西南大学研究生科研创新项目“由外部嵌入到内生赋能:驻村帮扶赋能乡村善治的逻辑理路与路径转向研究”(SWUS23004),项目负责人:程博。

主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”,要求“巩固拓展脱贫攻坚成果,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力”^[4]。对此,2023年5月召开的全国驻村帮扶推进会议指出,要督促指导驻村干部在守牢不发生规模性返贫底线、促进脱贫人口持续增收、推动农村基本具备现代生活条件和夯实党在农村的执政根基等方面发挥更大作用^[5]。驻村帮扶有力促进了农村减贫与发展,也愈加频繁地进入研究者视野,对现有研究进行简要梳理,主要具有如下特点:

一是驻村帮扶作为一种非常规性的治理机制,具备特殊的治理结构,并在实践中表现出超常规治理的运作逻辑^[6]。实践中驻村帮扶具体体现为一种“接棒治理”,即由同一单位选派的帮扶干部定期轮换,前后“接力式”地实施对口帮扶^[7]。在主体及行动层面,驻村工作队或作为一种“混合科层组织”,其治理行动兼具科层化与反科层化的双轨性,是推动运动式治理向常规性治理过渡的组织基础^[8-9]。驻村帮扶对基层治理结构进行着持续的构筑和改造,驻村第一书记通过导入国家权力和形塑党建引领乡村治理,构建了双轨并行的基层治理结构^[10]。

二是驻村帮扶过程中各主体进行着复杂的角色互动与关系构建。驻村干部互动体现为干部动员和农民参与,且动员与参与的协调和匹配程度将影响帮扶效果^[11]。驻村第一书记的角色具有特殊性,其身份兼顾了政治与行政的双重属性,既要代表地方党委政府履行政治职责,也要负责基层治理的各项行政任务^[12]。亦有研究指出,外来的技术治理要求与乡村内在文化存在冲突,以及传统乡村治理结构对于驻村帮扶机制的排斥,导致驻村干部角色出现错位^[13]。

三是驻村干部有着特殊的行动逻辑。驻村第一书记通过外部嵌入、有效衔接与内部执行,或借助制度性、资源性与关系性嵌入等多重机制,有效推动乡村发展^[14-15]。驻村干部助推乡村振兴需要在合法化、在地化和共识化逻辑的基础上采取策略性行动^[16]。另有很多研究认为,村级组织的自致治理资源差异、“治权—治责”水平差别^[17],以及干部社会资源的动员能力^[18]、单位的派出逻辑^[19]等,深刻影响着驻村干部的行为实践。

四是驻村帮扶的实施具有正反两方面的功能。驻村干部作为一个资源载体,主要通过自身人力资源、社会资本的下沉,与扶贫资源、村庄内生资源等结合并形成资源联动效应,从而促进资源高效利用与帮扶效能提升^[20],且帮扶效果受到干部个人特征、驻村工作队策略取向等影响^[21]。驻村干部通过运用乡土社会治理技术与政党情感工作技术,促进了国家与社会的连接^[22],还有利于促进村民之间的相互信任与村民对村干部的信任,从而提升乡村社会资本^[23]。但也有研究指出驻村帮扶产生的一些负功能,如精准扶贫过程中存在驻村干部对村干部的权力替代,导致村庄“去政治化”、资源投入“内卷化”和基层治理风险^[24]。再如许汉泽等的研究发现,第一书记扶贫工作的开展受到了“双重排斥结构”限制,削弱了国家对于农村基层社会的控制能力^[25]。对此有学者提出应充分发挥正式与非正式制度协同优势、重塑多元贫困治理主体关系、拆解基层旧有利益共谋链^[26]。

综上所述,学界对驻村帮扶的资源配置与运作机制进行了诸多探讨。其一,已有研究侧重于将驻村干部作为研究基层治理与权力结构的主要对象,对驻村帮扶中资源要素的关注和重视不足,而“资源”是影响各驻村帮扶主体行为实践与帮扶成效的关键因素,资源供需匹配视角也是理解驻村帮扶运作机理的可靠进路。其二,将驻村干部或第一书记作为“独立”对象,分析更多停留在干部角色和个体行为层面,这在一定程度上割裂了驻村干部自身资本与派出单位资源的共通性和同质性,忽视了驻村干部本质上作为派出单位的“代言人”和帮扶资源“输送者”的角色。其三,在驻村帮扶过程中,地方政府的参与和配合同样重要,县域各类驻村帮扶资源同驻村帮扶单位资源的对接协同,持续塑造着驻村帮扶资源配置的潜在逻辑。由脱贫攻坚时期步入巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的衔接过渡期,驻村帮扶资源配置逻辑是否发生变化,驻村

帮扶资源配置呈现何种新特点和新逻辑,帮扶资源能否整合并高效利用等问题亟须得到研究阐释。因此,本文立足于已有研究与驻村帮扶实际运作情况,认为派出单位是驻村帮扶的关键主体并将其作为重要分析对象,基于资源配置理论的视角,构建“派出单位层级及资源供给—帮扶资源配置—村庄资源需求及其满足状况”的分析框架,探索驻村帮扶过程中各个主体围绕资源配置开展的互动,揭示衔接过渡期驻村帮扶资源配置逻辑及其实践后果,并提出优化路径。

二、衔接过渡期驻村帮扶资源同村庄需求如何匹配对接?

(一)研究方法 with 数据来源

本研究采用深度访谈法,通过与驻村帮扶相关的各类人群进行深度访谈,全面、系统地收集经验材料。2022年9月—11月在西部地区X市W县和P县针对驻村帮扶开展实地调研,同分管驻村帮扶的1名市级部门干部、9名县级部门干部、3名乡(镇)部门干部、11名驻村干部、4名村干部及数十名村民进行了深度访谈^①。在2023年7月—9月,对两县分管乡村振兴工作的县级领导,以及部分驻村帮扶干部、乡镇及村干部等进行了回访调查。

(二)衔接过渡期驻村帮扶资源的类别属性及其梯度分布

驻村帮扶资源主要掌握在驻村帮扶单位和地方政府手中,依据驻村帮扶资源的具体属性,可以将其分为项目资金、技术资源、设施设备、教育医疗服务、帮扶干部个体社会资本等。其中,“项目资金”是主要的驻村帮扶资源,成为影响驻村干部介入基层治理和促进村庄发展的关键因素。在驻村帮扶资源来源上,主要包括驻村帮扶单位资源、地方政府项目配套资源和驻村干部个人资源。其中,驻村帮扶单位资源多寡受到派驻单位层级、职能领域及其财政支配能力的影响,呈现出来源多样化和供给差异化等特点。

一是在驻村帮扶单位的横向类型上,分为政府部门及其派出单位、国企和央企等企业部门、教育和医疗等事业单位等。不同类别的派出单位所能提供的帮扶资源类型差异巨大,即便同一类别的派出单位,因其内部职能分工的差异性,所带帮扶资源的种类、数量等也存在较大差异。驻村帮扶资源种类及其来源渠道的多样性和复杂性,为驻村帮扶资源的精准配置带来极大挑战^[27]。

二是在驻村帮扶单位的纵向层级上,分为中央、省、市、县(区)等层次的驻村帮扶单位。驻村帮扶单位层级的高低在较大程度上决定了帮扶资源的多寡和帮扶能力的强弱,也就可能直接影响驻村帮扶的最终成效^[28]。如W县分管驻村帮扶工作的领导认为,“从全县的角度看,市派的干部比县派的干部(帮扶)总体表现要好,市级单位资源更好,并且市派干部更有能力把资源要下来,更能发挥(要资源的)作用”(XYJ,W县委组织部,2022-09-12)。这表明较高层级的派出单位在行政级别和资源数量上占据优势,其资源供给能力普遍强于县(区)这一级的派出单位。同时,在同级但不同部门之间也存在着帮扶资源的差异化分布,即政府强势职能部门、一般部门和边缘性部门之间的资源供给能力存在显著差异。但总体而言,帮扶单位纵向层级之间的资源供给差异较横向同级不同部门之间的差异更为明显。P县G村驻村队员在接受个案访谈时表示,“我们单位(P县委办公室)资源一般,但是有什么信息,或者需要走一些程序,我还是占优势的”,“……像(县)发改委、农委这些,他们项目资源多,但是整体上还是市级单位帮扶力度大一些,因为他们掌握更多的项目资金”(XMZ,P县委办公室派驻,2022-11-02)。

^① 本文所阐述的“市派”“县派”干部,是指分别从市、县两级党政组成部门及其直属的各类单位或合作单位等派出的驻村帮扶干部。

（三）衔接过渡期驻村帮扶单位同村庄资源禀赋匹配的基本类型

经过长期以来的驻村帮扶实践,各级驻村帮扶单位不断优化调整驻村干部队伍规模与人员构成。在县级各主管部门有效协同和各乡镇党委政府的支持配合下,帮扶单位同受帮扶村庄建立起稳定的联结机制,驻村单位层级结构和驻村人员结构趋于稳定,由此在县域范围内实现对各级帮扶资金和驻村干部的固定化配置。根据驻村帮扶单位层级高低和村庄资源禀赋差异,可以将派出单位同村庄的组合方式归纳为 A、B、C、D 四种类型(表 1 所示)。其中,市派(或以上)干部一般担任驻村第一书记。上述四种类型的村庄分别对应:(1)A 类,市派驻村第一书记帮扶的资源丰富型村庄;(2)B 类,县派驻村干部(驻村第一书记和驻村队员)帮扶的资源丰富型村庄;(3)C 类,县派驻村干部(驻村第一书记和驻村队员)帮扶的资源匮乏型村庄;(4)D 类,市派驻村第一书记帮扶的资源匮乏型村庄。

表 1 驻村帮扶单位同村庄资源禀赋的匹配组合

驻村单位层级	资源丰富村庄	资源匮乏村庄
高层级(市)驻村单位	A	D
低层级(县)驻村单位	B	C

A 类村庄属于驻村帮扶中的资源密集型村庄,其自身具备较好的自然和发展条件,并同时得到一名(市派)驻村第一书记和两名(县派)驻村队员的帮扶。由于市派(或以上)干部数量十分有限,对于存在大量欠发达乡村地区的脱贫县来说,优势村庄同高层级驻村单位及其派驻干部达成帮扶上的精准“匹配”更显困难。以 W 县和 P 县为例,A 类型村庄数量极少,B 类型和 D 类型村庄较 A 类型村庄较为普遍,二者分别反映了当前驻村帮扶中高层级驻村干部的稀缺与资源优势村庄的稀少。

B 类型和 D 类型村庄由于上述条件的制约,在推动乡村振兴的过程中往往面临较大阻力,驻村帮扶所取得的成效也十分有限。C 类村庄最具普遍性,既没有资源优势,也缺乏高层级派驻单位的有力带动,陷入自身发展基础薄弱和外来帮扶资源稀缺的两难困境。如 P 县 J 村驻村第一书记指出:“其实大部分(村庄)条件都比较差,再加上我(驻村)的一个弊端就是项目资金、资源这些要不到,作为审计局派下来的,确实是项目没有,资金也没有。”(WX,P 县审计局派驻,2022-11-04)W 县 L 村驻村队员提出:“我们驻村队员,特别是第一书记,如果背后的单位资源太少,引不下来资金和项目,你要想真正有效地推进工作肯定会有难度。”(ZCC,W 县人民政府办公室派驻,2022-09-15)一方面,现有驻村帮扶资源供不应求,脱贫地区需要帮扶的脱贫村数量多,尤其像 C 类这样的资源匮乏型村庄基数大,在高层级单位派驻干部极为有限的背景下,大量欠发达村庄由县(区)相关部门实施驻村帮扶。另一方面,现有驻村帮扶资源配置还不够精准,加剧了资源分配的不均衡性。例如,相较于具备较强“市场”竞争力的 B 类型村庄和较强“政治”竞争力的 D 类型村庄,C 类村庄在资源捕获方面长期处于劣势,导致该类村庄的驻村干部及本土村干部对乡村振兴工作的积极性存在“被消磨”的风险。

（四）从脱贫攻坚到衔接过渡期：驻村帮扶资源配置逻辑的转向

1. “雨露均沾”：脱贫攻坚期驻村帮扶资源配置的底线逻辑

脱贫攻坚时期驻村帮扶资源配置,需以如期完成脱贫攻坚的“底线目标”作为逻辑依据,从而对身负脱贫任务的村庄开展“雨露均沾”式的驻村帮扶。该种类型的资源配置逻辑,本质在于对乡村发展要确保实现底线公平上的“均衡”,对贫困村庄和弱势群体开展兜底线、补短板、促均衡的帮扶,致力于如期解决当时贫困村庄面临的绝对贫困问题。但是,这也并不是意味着追求驻村帮扶资源分配的“平均化”,而是各地根据脱贫攻坚的实践进程,按照打赢脱贫攻坚战的实际需要来对驻村帮扶资源进行分配,兼顾资源配置的公平性与效率性。这种资源配置逻辑具有“雨露均

沾”式的特点,其以“底线公平”作为基本要求,以消除绝对贫困作为“底线目标”,以完成全域脱贫摘帽作为“底线任务”,按照精准扶贫要求实施一套严格的“底线标准”。

一是实现如期消除农村绝对贫困问题的“底线目标”,要求各类帮扶对象均得到有效帮扶。脱贫攻坚有明确的目标设计和时间要求,按照“两不愁三保障”和2020年之前要如期打赢脱贫攻坚战的战略设计,必须全力帮扶贫困村庄补齐基础设施、产业发展、贫困群体民生保障与就业增收等方面的短板,完成各方面既定且明确具体的帮扶目标。为此,各层各类帮扶资源组合形成“资源包”,及时输送到有需要的帮扶对象身上。这一时期驻村帮扶资源配置更加关注整体性、均衡性和系统性,既要杜绝“应帮未帮”,又要防止“过度帮扶”。例如,通过评选深度贫困村、深度贫困乡镇等方式,依据贫困程度划分不同等级,将重点帮扶对象与一般对象进行区分,帮扶单位据此采取不同的帮扶举措和不同程度的资源配置,确保不同处境的帮扶对象均得到有效帮扶,以整体推进区域范围内扶贫工作、如期消除绝对贫困。P县G村村支部书记表示:“我们村脱贫攻坚那几年变化非常大,投入比以前几十年的投入还要多,全靠政府和帮扶集团的大力支持,他们协调了大量资源,解决了我们最需要的水电路网基础设施……”(LJB,P县G村村干部,2022-11-03)

二是如期完成脱贫摘帽的“底线任务”,要求应扶尽扶、应帮尽帮,其中弱势群体成为驻村帮扶资源配置的重点目标。各地为顺利完成全域脱贫摘帽的底线任务,往往要求帮扶资源必须向贫困地区、弱势群体倾斜,在政策导向与制度设计上强调对个人基本权利的保障和对社会底线公平的实现。地方政府通过大范围 and “散点式”的资源配置,补齐落后地区和贫困群体的发展短板,以达成脱贫攻坚“不丢下任何一个人、不落下一地”的任务要求。在工作机制上,按照脱贫攻坚严密且严格的“目标—责任”工作制度体系,中央和省级政府逐级细化减贫任务及工作目标,推进减贫成效与政府绩效考核直接挂钩,并强化过程监督与结果评估。这也进一步促使贫困村庄和贫困人口成为各类驻村帮扶资源配置的主要目标对象,原本处于发展劣势的贫困村庄及贫困人口在大量帮扶资源惠及下,实现了快速发展。正如W县Y村支部书记所言:“脱贫攻坚时期,我们村得到的帮扶同其他村比起来算是最少的,因为当时我们村基础条件不错,脱贫人口也比较少,另外几个村的脱贫压力就比较大,各级政府给他们投了不少的钱,也派了更有实力的帮扶单位,所以脱贫攻坚时期这几个村发展得比我们还快些。”(QXR,W县Y村村干部,2022-09-16)

三是脱贫攻坚所严格实施的一套“底线标准”,要求精准高效配置帮扶资源,以践行好精准帮扶理念。“精准性”是精准扶贫战略的本质要求,要求实现精准识别、精准帮扶、精准管理与精准考核^[29]。要落实好“精准”理念、确保区域性整体性脱贫摘帽任务如期完成,就需要依赖于优化配置和及时调整各类帮扶资源。脱贫“摘帽”使用同一套底线性的“验收标准”,即是否实现“两不愁三保障”的基本目标,各地以此作为是否给予资源、给予多少资源和给予什么资源的根本依据。对此,地方政府必须根据辖域范围内脱贫需求与帮扶资源供给情况,按照上述“底线标准”进行帮扶资源的统筹与调配,周期性、实时性地调整资源种类和数量。例如,一旦帮扶对象离开驻村帮扶识别范围,则立即取消其接受帮扶资源的资格,或逐步减少资源供给力度,同时把帮扶资源重点汇集到其他尚未完成脱贫任务的贫困村。

2.“强强联合”:衔接过渡期驻村帮扶资源的“精英捕获”

衔接过渡期驻村帮扶工作的目标发生转变,由脱贫攻坚期助力完成“两不愁三保障”等脱贫任务,转向在巩固拓展脱贫攻坚成果的同时,更需要促进乡村全面振兴和共同富裕,工作要求更高、帮扶难度更大、资源需求更多。因此在新的工作目标指引和有限的帮扶资源下,以往“雨露均沾”式的资源配置逻辑已无法很好适应新阶段驻村帮扶工作的实际需要。对于如何推进脱贫村实现全面振兴,各地积极探索,并努力争取发展资源,围绕各类驻村帮扶资源展开激烈争夺。一

些发展基础较好的村庄凭借自身优势条件和强势驻村单位的帮扶资源,通过“自下而上”的积极争取和“自上而下”的主动安排,在村级层面构筑起“多级共治”的基层治理结构,不断巩固和提高自身在资源竞争中的优势地位。尤其是在乡村振兴示范点创建的工作机制与目标指引下,“强强联合”成为该阶段驻村帮扶资源配置的一种潜在逻辑,一些重点乡村建设项目和资源被少数优势村庄捕获,由此造就了少部分基础条件好、帮扶资源多、发展动力足、资源捕获能力强的 A 类村庄,从而也在一定程度上更加凸显出乡村振兴和驻村帮扶的示范亮点。

一是“好上加好”,强势帮扶主体与优势村庄在组织层面实现“强强联合”。中央和省级层面对驻村帮扶的制度设计,仅在驻派人数、时间期限等宏观层面给予指导和规定,但对于基层政府如何具体分配驻派单位及人员等并未给予明确要求。因而在实际的政策执行过程中,地方政府和派出单位在帮扶资源配置上拥有极大自主权。为更好打造乡村振兴示范亮点、凸显乡村发展成效,统筹驻村帮扶工作的县域职能部门倾向于将具有资源优势的强势部门和优秀干部派驻到优势村庄,以推进该类村庄尽快发展成为乡村振兴和驻村帮扶的示范型村庄。

以调研的两个县为例,当某个优势村庄被确定为重点帮扶村后,地方政府不仅安排市派干部担任驻村第一书记,还通常搭配两名县级强势部门的干部作为驻村队员,同时乡镇包村干部给予大力支持,这样就进一步巩固了资源优势村庄同强势帮扶单位的“联合”关系。由此在被帮扶的资源优势村庄,形成了“市级高层次驻派单位+县级强势部门+乡镇党委政府”的驻村帮扶单位结构,以及“市派第一书记+县派驻村队员+乡镇包村干部+村干部”的基层治理组织结构。W 县重点帮扶村 L 村党支部书记表示:“我们县乡村振兴局局长,基本一个月到我们村来一次,走村入户地了解。市级领导的话,今年也差不多到我们村来了三四次,他们都时常关心我们村的发展情况。”(HSP, W 县 L 村村干部,2022-09-14) L 村地理位置、产业发展等基础条件较好,由 X 市民政局、W 县乡村振兴局和县政府办公室对接帮扶,加之 L 村所在 T 镇党委政府的大力支持和县级分管领导的重点关注,在 L 村形成了“市民政局+县乡村振兴局和县政府办公室+镇党委政府+村支‘两委’”等多级“共同谋划”的驻村帮扶单位结构,以及多级“共治”的基层治理组织结构。

二是“强者愈强”,优势村庄通过“精英捕获”获取大量优质驻村帮扶资源。对于部分发展基础较薄弱的村庄,地方政府在进行帮扶单位分配及人员派驻时,倾向于只完成上级文件规定的基本目标,安排一般县级部门进行驻村帮扶,其能够提供的资源也十分有限。相较于一般村庄, A 类型优势村庄往往具有更强的资源竞争和“捕获”能力,能够在自下而上的帮扶资源竞争中获得更多支持,并不断强化优势地位。同时,该类优势村庄也能够相同条件下实现对投入资源的高效利用与转化,并表现出更好的发展成效,进一步促使地方政府将驻村帮扶资源优先配置到该类村庄。

由此,通过驻村帮扶“组织联结”上的“强强联合”、资源上的优先配置,助推了优势村庄的“精英捕获”,进一步造就了“强者愈强”的驻村帮扶格局。正如 W 县 L 村驻村第一书记所言:“我们(驻村第一书记和两名驻村队员)用我们各自的渠道争取资源,比如我这一年多以来从市民政局争取到的资金,投入到我们村的应该是三百多万……主要还是在于党委政府及领导的大力支持,以及派出单位的支持,如果背后没有组织和平台的话,我们下来是很难发挥多大作用的。”(TW, X 市民政局派驻,2022-09-14)市、县两级驻村帮扶单位之间的有效配合、共同谋划,帮助 A 类村庄在较短时间内取得显著发展成效。尤其是高层级帮扶单位派驻的驻村第一书记主动为所帮扶村庄争取各类帮扶资源,从而促使 A 类型优势村庄进一步得到上级单位和地方政府部门的更多资源支持,也进一步提升了该类村庄的资源“捕获”能力。基于资源配置理论的视角,强势驻村帮扶主体同优势村庄的“共同谋划”,既是助推乡村振兴的现实需要,也是驻村帮扶资源紧缺下缩减

制度运行成本和凸显工作成效所做出的“理性选择”,集中反映了政府资源投入偏好与村庄主动配合的互动逻辑^[30]。

三、衔接过渡期驻村帮扶资源配置逻辑的生成、运作及其实践后果

亚当·斯密(Adam Smith)最早提出较为系统而全面的资源配置理论^[31],认为市场通过价格调节机制这一只“无形之手”来调节社会资源配置。资源配置理论的核心议题是如何对有限资源实现有效分配,使稀缺性资源分配能够保持最佳的比例关系和价值取向,以实现最佳结果。驻村帮扶的资源供给相对有限,然而脱贫地区的帮扶资源总体需求量巨大且类目繁多,每个受帮扶村庄具有各自的独特性且需求具有差异性,从而亟待深入推进驻村帮扶人力物力财力等多样化资源的精准配置,以加快实现驻村帮扶成效的最大化。

(一)衔接过渡期驻村帮扶资源配置的“强强联合”导向及其生成机制

在以往脱贫攻坚期“兜底线”的帮扶思维下,帮扶资源更加倾向于对各类帮扶对象的“雨露均沾”,但衔接过渡期地方政府和帮扶单位在共同进行驻村帮扶资源配置时,更倾向于把优质资源配置到优势村庄,以凸显帮扶成效及工作亮点。而对资源薄弱型村庄,则基于“底线公平”的基本原则,重点推进巩固拓展“两不愁三保障”等脱贫成果。这充分体现出驻村帮扶资源配置的“强强联合”和成效导向,即高度重视资源配置的最终成效,资源配置的具体行动均以取得最终的成效与外显性成果为目标。在县级管理部门的统筹下,资源配置主体尤其关注村庄具备的资源禀赋及帮扶单位的帮扶能力等先赋性因素,并进一步根据村庄已取得的成效进行资源配置,重点创建和打造更多A类型村庄作为乡村振兴先行示范点,以此凸显各参与主体的“工作绩效”和作为迎接考核评估的重要“亮点”。这种注重“强强联合”导向的驻村帮扶资源配置逻辑,受到多种因素的共同影响与形塑。

一是衔接过渡期驻村帮扶政策的实施基础与帮扶工作重心发生转变,为“强强联合”的驻村帮扶资源配置提供了逻辑依据。在脱贫攻坚时期,帮扶的目标及对象识别标准比较明确和具体,以完成“两不愁三保障”为核心,目标实现具有优先性和紧迫性^[32]。到了衔接过渡期,除巩固脱贫成果有底线性的要求外,对于如何推动乡村全面振兴则没有统一的标准、确切目标与行动准则,工作难度、成效优劣等的相对性更强。这要求资源配置主体更加充分地考虑“投入—产出”关系,也给政策实施主体提供了灵活变通和人为操作的更大空间,尤其是对帮扶资源的灵活配置,赋予了相关主体更大自主性。因此,在村庄发展基础参差不齐、资源禀赋差异巨大、帮扶资源有限等客观条件限制下,相关资源配置主体对能产生更大成效的优势村庄给予更多帮扶资源,推进帮扶组织对接和资源配置上的“强强联合”,保障“投入—产出一成效”的尽快实现,以更快实现乡村振兴示范点打造、形成典型示范效应,并力图通过以“点”带“面”推动乡村全面振兴。正如调研中遇到的一位党支部书记所言:“上面(县级管理部门)的考虑也合情合理,其实帮扶单位及驻村干部能做的也比较有限,主要是我们村基础条件一般,就算拉来很多资源,我们也不一定能利用好。”(QXR,W县Y村村干部,2023-09-05)这也进一步说明,衔接过渡期驻村帮扶资源“强强联合”的配置逻辑具有一定合理性,将最好的帮扶资源集中于最能显示帮扶成效的优势村庄,提升了政府部门进行资源配置的简便性,突出了资源利用的示范效用。

二是地方政府对乡村振兴“亮点结果”的路径依赖。乡村振兴“项目制”背景下,地方政府的制度实践与政策活动往往具有重结果、轻过程和“趋利避害”等特征。在上级管理部门的高压“敦促”与多重考核评估压力下,县、乡两级政府趋于采取保守性行为,即“照章办事”完成各项指标要求。同时,上级政府管理部门对地方乡村振兴财政资金使用、政策推进和项目落实等的检查也更

多地偏向于示范性项目成效,导致县级部门对驻村帮扶资源的分配、使用和管理等都以打造示范点为导向,助推“强者愈强”目标的实现。如W县把L村作为重点打造的乡村振兴示范村,上级帮扶单位及地方政府从不同层面加强了帮扶资源的投入。“从2021年以来,L村一直是我们县全力打造的一个典型,不管什么领导都是先来看这里,因为上面投了很多资源下来,总得看到效果,所以县里面也需要进行大量配套。……目前只能集中力量先发展一两个示范村,希望它们能带个头。”(ZBJ,W县委组织部干部,2023-08-16)驻村帮扶资源配置逻辑的转向,既有来自上级政府在抓工作落实过程中对地方“不自觉”的引导,又有地方应对上级考核压力的“自觉”应对,由此形成的路径依赖和功利取向,进一步形塑了以成效为导向、“强强联合”的驻村帮扶资源配置逻辑。

三是县级驻村帮扶资源供给能力与管理水平约束。按照相关规定,各地必须给脱贫村安排驻村帮扶干部,对于拥有大量脱贫村的脱贫地区而言,将面临巨大的人员派驻压力,同时也为本就紧张的县级财政增加更多负担。衔接过渡期脱贫地区和脱贫村对驻村帮扶资源的大量需求同有效供给明显失衡,县域管理部门在难以有效提升帮扶资源供给水平的情况下,只能将有限资源安排到其认为“合适”的地方。同时,部分脱贫县在面对各层各类驻村帮扶单位、驻村干部及其资源分配时,有限的管理能力限制了其精准、高效地统筹和配置资源。由此按照“抓重点”“造亮点”的工作思路,一些地方主管部门倾向于将资源投放到已经取得较好成效或具备较大发展潜力的村庄。P县分管驻村帮扶工作的干部表示:“我们能够保证脱贫村都有驻村干部到位,但不能确保分配很精准,因为我们只有几个干部来管这个数百人的队伍。巩固好脱贫成果,这是底线要求,但为了打造一些亮点村,对于条件较好、确定为乡村振兴示范的村庄,就优先安排帮扶能力强的驻村单位和干部。”(RXD,P县委组织部干部,2023-07-20)这可以看出,地方政府有限的资源供给与管理能力,将很可能限制帮扶资源的优化配置,但依照目标成效导向、“强强联合”的帮扶资源配置思路,可以为地方政府进行决策部署和分配资源等提供便利。

四是乡村振兴示范点创建及政绩追逐的压力与动力。衔接过渡期打造乡村振兴示范点成为全面推进乡村振兴的“前奏”,一些地方明确要求基层政府要围绕当地资源禀赋推进乡村振兴的“先行”工作,包括创建具有引领作用的乡村振兴示范村。因此,将成果做得“闪亮”是各个驻村帮扶主体政绩追逐的动力使然,表现为各个基层单位围绕示范点打造进行“比拼”,争夺“示范权”和“示范地位”。在这一过程中,驻村干部作为极富能动性的资源主体^[33],在遵循正式制度安排并完成规定任务的同时,也追求个人目标的达成。加之派驻单位对驻村干部的激励普遍存在经济激励失灵和政治激励低效等难题^[34],从而进一步加剧了驻村干部在“绩效比拼”中的“内卷化”,因而“强村”与“强干部”的联合无疑是驻村干部与受帮扶村庄双向选择的结果。W县分管乡村振兴工作的干部表示:“乡村振兴就是看谁走在前面,大家都关注工作亮点、示范案例这些。只有做出一些成效,并且让上面看到,才能为当地发展带来更多资源,在各种检查和考核评估面前,谁都不想落后。”(CYB,W县乡村振兴局,2022-09-13)这可以看出,市级派出单位、县级强势派出单位和乡镇党委政府等“强强联合”,围绕共同的政绩目标集中资源并紧密合作,实现“上”与“下”双向互动、互赖互促。这种理性的“合谋”,可以为各参与主体带来显性和高效率的政绩回报,从而也进一步强化了驻村帮扶资源配置的“强强联合”导向。

(二)衔接过渡期驻村帮扶资源配置的微观运作

驻村帮扶资源配置过程体现为驻村干部自下而上地“要”资源与驻村帮扶单位及地方政府自上而下地“派”资源两个彼此交互的行为。以成效与示范为导向的“资源下派”,以及以驻村干部身份为要件的“向上争取”,共同构成了驻村帮扶资源配置的双向行动。

首先,驻村帮扶干部自下而上的资源争取占据主动和先发位置。驻村干部作为派出单位“代言人”和驻村帮扶“责任人”,为了更好完成驻村目标、获取考核评估的“砝码”,并进一步回应村庄发展、广大村民及基层政府的期待,努力向其派出单位、上级政府及县域相关政府部门等争取村庄发展资源。“我们单位派我下来,一方面是要完成上面下达的选派任务,另一方面也是为了锻炼我。当时领导找我谈话,我很爽快地答应了下来,驻村以来领导给了我很多工作上的帮助。在这里我是代表单位的,把工作做好了,我个人和单位领导脸上都有光。”(YJ,W县乡村振兴局派驻,2022-09-15)这可以看出,派出单位为了凸显自身对驻村帮扶工作的支持力度,积极回应派出干部“要资源”的行为,充分体现了派出单位同驻村干部的“共同体”关系,为驻村干部向上争取资源提供了支持和依靠。

其次,驻村帮扶单位及地方政府将大量资源自上而下地汇集到优势村庄。地方政府及其职能部门通过资金和项目的配套,统筹县域范围内各类帮扶资源下派到村。由于帮扶资源的有限供给无法很好地满足基层乡村的庞大需求,各类帮扶资源在县级管理部门的统筹调配下,呈现出明显的“扶强”“造亮点”等倾向,体现为把高层级驻村帮扶单位、强势部门优先选配给重点打造的乡村振兴先行示范村和资源禀赋优势村庄。“不管什么资源,上面投下来就要求见到效果,我们还要迎接长期的考核评估,所以选择把资源投到哪里就很关键,涉及到大的项目,镇政府都会同上级领导沟通协商,上面(县级管理部门)也会征求我们的意见。”(ZCJ,W县B镇党委副书记,2022-09-16)县级管理部门基于多方利益的权衡和多种因素的考量,往往通过对驻村帮扶可能取得的潜在成效和村庄资源禀赋进行“评估”,进而选择上级单位帮扶力度大且具有发展优势的村庄给予更多的地方性帮扶资源,进而造就了帮扶资源在少量A类型优势村庄集聚。

以上这种对优势对象的“投资”偏好同市场资源配置逻辑相似,遵循最小化代价和最大化效益的价值取向与行动逻辑。为尽快凸显帮扶成效、规避资源投入风险,地方政府往往将驻村干部的单位背景与受帮扶村庄的“投资潜力”等作为资源配置的重要参考条件。事实上,驻村干部只是作为驻村帮扶单位进行资源输送和实施帮扶行为的“代言人”,由于不同派出单位的资源给付能力差距悬殊,导致来自不同单位的驻村干部所取得的帮扶成效差异显著。具有资源优势的派出单位与优势村庄通过“强强联合”,强化了驻村干部“向上要”资源的能力,同时优势村庄在地方政府重复多次的资源配置活动中不断积累起更大优势,从而取得更大的示范成效,也进一步强化了资源配置的“市场倾向”。上述过程中,政府作为资源配置的主体,更多地采取了成效导向的资源配置手段,既体现出政府主体对市场化资源配置逻辑的运用,也反映了市场价值对政府资源配置行为的影响与渗透。

(三)衔接过渡期驻村帮扶资源配置遵循“强强联合”逻辑导向的实践后果

衔接过渡期“强强联合”的驻村帮扶资源配置,有助于促进基层政府降低驻村帮扶工作的管理成本、加快打造乡村振兴示范亮点等,但是也产生了一些负面影响,可能导致驻村帮扶资源配置在不同层面陷入困境。

一是各类主体在落实驻村帮扶制度要求时可能出现行为偏差,导致驻村帮扶政策的“异化”。对地方政府管理部门和驻村帮扶单位而言,驻村帮扶作为一项国家层面的制度安排,地方政府、各层各类派出单位等主体必须严格落实相关政策规定。乡村振兴战略的推进,进一步压实了各帮扶主体完成驻村帮扶政策要求的责任,强化了这一政策的政治属性。但是,现行驻村帮扶政策执行还缺乏有力监督和有效考核,上级管理部门难以对驻村帮扶效果的“质”进行科学评估。其中,县级管理部门的监督管理,也只能停留在对选派人数、帮扶时间等可量化内容上,驻村帮扶的“质”被忽视。例如,部分派出单位实施驻村帮扶变成了完成人员选派的“数字”任务,最终导致驻

村帮扶这一乡村振兴的重要制度支撑被简单化为一项“政治任务”。对于资源相对丰富的高层级驻派单位,其驻村干部具有资源优势 and 更多的“奖励空间”,干部下派实施帮扶成为提拔升迁的重要“砝码”,导致驻村帮扶成为干部实现升迁的一种工具和手段。

二是强势村庄资源捕获能力强,资源匮乏型村庄的发展机会被“减少”,加剧乡村发展的不均衡性。脱贫地区县域范围内驻村帮扶优质资源的供需关系严重失衡,而“强强联合”的驻村帮扶资源配置,致使大量优质帮扶资源被集中到少部分已经取得较好成效的 A 类村庄。这也使得该类村庄的村级权力组织主体性和村庄内生发展动力,容易受到强大“外力”的影响,引发村级组织的自主性“断档”和基层治理的“接力棒”丢落等风险。部分自身条件较好的 B 类村庄,渴望得到外部力量助力以顺利走上“振兴”的轨道;而对于 C 类、D 类村庄而言,由于自身基础条件的限制,不同程度地面临帮扶资源短缺、发展更加滞后等困境。“我们不是重点帮扶村,脱贫后这几年帮扶资金、项目基本没有了,导致产业后续管护跟不上,之前那些产业都搞垮了。”(JH,P 县 J 村党支部书记,2023-08-23)在“强强联合”导向的资源配置逻辑下,B、C、D 类村庄可能将长期处于“相对弱势”状态,乡村发展的不均衡性进一步加剧。

三是限制资源配置效率和驻村帮扶整体效能提升。“强强联合”导向的资源配置逻辑下,资源集中向少数优势村庄输送,导致各层级、各派出单位的多样化资源同基层村庄发展的特殊需求无法精准匹配。相较于脱贫攻坚时期“两不愁三保障”等比较明确的帮扶目标,衔接过渡期村庄发展和驻村帮扶工作的内容更广、要求更高、难度更大,受帮扶村庄要实现全面振兴,对于各类资源的需求也更加多样化。然而现阶段驻村帮扶单位与村庄的帮扶匹配机制还不健全,不能完全实现不同类型的驻村帮扶资源同村庄现实需求的精准对接,从而导致驻村帮扶资源不能得到高效利用。

四是陷入并维持低水平的资源管理困境。“强强联合”导向的驻村帮扶资源配置逻辑,容易导致驻村帮扶成效在不同类型村庄之间出现显著分化,不同村庄的发展水平差距扩大。其中,优势村庄在资源竞争中成功捕获大量资源,进一步加剧了驻村帮扶资源供给量同需求量的不平衡。同时,也容易导致地方政府过于关注强势帮扶单位与优势村庄的“联合”,而忽视其他更多普通型村庄的发展需求和帮扶资源配置,进而致使地方管理部门对帮扶资源配置和管理的能力难以从根本上得到提升。相对不公平且低效率的资源配置,不断加剧驻村帮扶成效分化,使得驻村帮扶资源管理陷入低水平循环的困境。

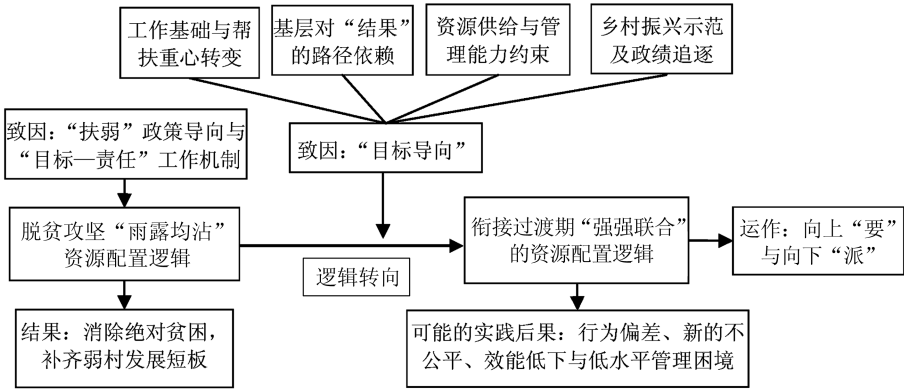


图 1 衔接过渡期驻村帮扶资源配置逻辑

四、研究结论与讨论

衔接过渡期延续并完善驻村帮扶制度,能够为巩固拓展脱贫攻坚成果与接续推动乡村振兴

等提供有力的制度保障。在诸多因素共同作用下,驻村帮扶资源配置的基本逻辑由脱贫攻坚时期的“雨露均沾”转向了衔接过渡期的“强强联合”。脱贫攻坚时期驻村帮扶“雨露均沾”导向的资源配置逻辑,主要服务于全面消除农村绝对贫困问题,其严格遵循“底线逻辑”,即如期实现全面消除绝对贫困的“底线目标”,应扶尽扶、应帮尽帮以确保完成脱贫摘帽的“底线任务”,以及帮扶对象精准识别与动态管理的“底线标准”,具有追求“底线公平”的显著特征和实践意义。然而,衔接过渡期驻村帮扶“强强联合”导向的资源配置逻辑,更加强调优势村庄“精英捕获”的作用,在一定程度上反映了乡村振兴“典型治理”思维,通过集中资源创建示范点、制造竞争、资源输入及配置优化等具体机制提升治理效能,力图推进乡村振兴由“示范点”到“示范面”的实现^[35]。

驻村帮扶资源配置逻辑的转向,体现了各参与主体基于驻村帮扶情境变化,对帮扶资源配置目标、方式和手段等进行的“因地制宜”与“因势而变”的调整。“资源”是驻村帮扶的核心要素之一,鉴于乡村发展的不均衡性以及资源的有限性,衔接过渡期驻村帮扶资源配置更加注重“强强联合”,有利于快速打造一批乡村振兴先行示范点,让少部分村庄率先摸索出一条“振兴道路”。但也应当注意到,在“强强联合”资源配置逻辑的实践过程中,具有资源优势的驻村帮扶单位与各级地方政府、强势村庄联合创建的少数“典型”,是否能够或在多大程度上推动实现由“点”及“面”的乡村全面振兴,仍面临多重现实考验。基于当前实践情况,这种方式容易导致驻村帮扶资源在统筹配置和供需匹配上陷入困境,产生新的不公平问题和低水平管理困境等,并可能削弱驻村帮扶的整体效能。

传统资源配置理论认为,市场机制能够自发地实现对资源的优化配置并实现效益最大化。但在现实中,完全竞争的市场结构只是一种理论上的假设,且市场化资源配置的价值取向同政府主动干预落后地区发展、提升乡村整体发展水平的目标相左。尤其是驻村帮扶作为一项政府主导的重要制度,深刻彰显了中国特色的社会主义的政治制度优势与社会均衡发展的价值追求,因而要求对资源配置理论进行合理的本土化改造与创新运用。在提升资源配置效率的同时,也要保障每个帮扶对象得到基本的关注与支持,坚持每个村庄在获取发展机会上的公平性。驻村干部选派是驻村帮扶资源供需对接与统筹配置的关键环节,然而在县级管理层面,现行的帮扶选派对接制度仍存在较大短板,尚未形成因村选人、资源统筹和按需分配帮扶资源的有效机制。在落实中央关于驻村干部选派要求的过程中,由于县级驻村帮扶干部及资源供给能力有限、制度创新和管理水平的制约,难以较好地完成“科学搭配、优化组合”的选派要求,并高效配置与利用驻村帮扶资源。对此,建议从以下三方面对驻村帮扶资源配置政策进行优化。

1. 坚持以“需求”为导向,加快构建驻村帮扶资源的精准匹配机制。一是要进一步平衡村庄发展实际需求同驻派单位资源供给能力之间的关系,促进驻村帮扶资源精准配置。推进精细化管理,建立驻村帮扶“资源库”和村庄发展“需求”的两张“清单”,掌握基层驻村帮扶工作的重点难点和堵点,系统了解不同村庄的发展需要及其对驻村帮扶资源的需求。二是动态追踪驻村帮扶成效与村庄发展情况,根据受帮扶地区整体发展需求、现实特点等来灵活调整驻派单位及驻村干部。推进驻村帮扶单位人力物力财力资源同受帮扶村庄发展禀赋和发展需求精准匹配,注重强化受帮扶村庄内生动力培育和本土资源开发,持续增强乡村本土资源同外来资源的适配性。

2. 加强管理创新,完善并优化驻村帮扶资源的县域统筹与资源共享机制。一是打破信息壁垒,提升驻村帮扶系统的开放水平。推动驻村帮扶系统向外部开放,提高驻村帮扶的社会影响力,推进驻村帮扶成为乡村对接社会资源、市场资源的重要机制与渠道。促进驻村帮扶系统内部不同单位、不同驻村工作队、不同村庄之间的相互开放,增强不同来源、不同类别与不同功能资源之间的协同性,提升县级政府部门对驻村帮扶资源的统筹管理与协同调配能力。通过专题会议、

干部考核评估和异地交流培训等形式,建立驻村帮扶单位和驻村干部的信息互通与资源共享机制。二是打破路径依赖,加强驻村帮扶的顶层设计和工作指导。对于乡村振兴和驻村帮扶工作的考核与成效评估,要坚持科学、多元和开放标准,支持乡村振兴“多点开花”,避免驻村帮扶资源在个别村庄的过度集中与不合理分配。

3. 对驻村帮扶资源进行“开源节流”,提高驻派单位及干部帮扶的整体质量。一是在驻村帮扶资源筹集上,积极拓展多方参与和共建共治机制,开发创新筹资渠道,优化乡村招商营商环境,加强驻村帮扶资源同社会资本、非政府组织等社会资源的有效联结与协同配合,形成多方共扶、互为补充的格局。二是在驻村干部选派上,坚持“重点派、精准派、派精干”的派驻原则,优化派驻单位层级结构,注重单位实力和干部能力,优先从中央、省市等更高层次的单位选派,适当增加高层级单位的选派人数,优化县级单位选派干部的人数要求。三是精简驻村干部规模,优化派驻人员结构。对于重点村,从省级或市级部门派驻 1 名驻村第一书记;而对于一般脱贫村,则根据帮扶工作实际需要,精简驻村干部数量,改变以往至少 3 人的驻村干部规模。同时,要综合考虑驻村干部的单位性质、工作经历、社会资本、派驻单位类型等因素,促进派出单位、驻村干部之间资源优势互补,形成更大更强的帮扶合力。

参考文献:

- [1] 中组部中农办国务院扶贫办印发通知 选派机关优秀干部到村任第一书记[N]. 人民日报,2015-05-01(4).
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 人类减贫的中国实践[N]. 人民日报,2021-04-07(9).
- [3] 中共中央办公厅《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》[J]. 农村工作通讯,2021(10):4-6.
- [4] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [5] 国家乡村振兴局:进一步推动驻村帮扶工作取得新进展新成效[EB/OL]. (2023-05-27)[2024-03-26]. http://www.xinhuanet.com/2023-05/27/c_1129650825.htm.
- [6] 钟海. 超常规治理:驻村帮扶工作机制与运作逻辑——基于陕南 L 村的田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2022(2):64-74.
- [7] 张洪新. 驻村帮扶“接棒治理”的逻辑与归宿——基于豫南 L 行政村的田野调查[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(4):43-55.
- [8] 邓燕华,王颖异,刘伟. 扶贫新机制:驻村帮扶工作队的组织、运作与功能[J]. 社会学研究,2020(6):44-66.
- [9] 李壮,李亚雄. 论精准扶贫中驻村工作队的双重联结与双轨治理——鄂西 L 镇的个案研究[J]. 社会主义研究,2020(2):90-97.
- [10] 许晓. 从结构断裂到“双轨一体”:第一书记制度下的乡村治理变迁——基于鲁西北 D 村驻村帮扶的个案研究[J]. 求实,2022(2):67-83.
- [11] 郑永君,李丹阳,阳清. 帮扶实践中驻村干部与农民的关系互动及其逻辑[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2022(5):157-167.
- [12] 唐兴霖,李文军. 嵌入性制度供给:第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑[J]. 行政论坛,2021(4):99-105.
- [13] 程同顺. 驻村帮扶干部角色错位的几重根源[J]. 人民论坛,2020(23):52-54.
- [14] 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.
- [15] 王维,向德平. 从“嵌入”到“融入”:精准扶贫驻村帮扶工作机制研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(1):41-50.
- [16] 刘继文,张书琬. 结构再生产:第一书记驻村帮扶的实践逻辑——基于贵州 Z 村的田野调查[J]. 农林经济管理学报,2022(4):491-498.
- [17] 汪大海,李江涛. 治理资源、“治权—治责”与第一书记差异化帮扶——基于西部 N 省四个贫困村庄的案例比较[J]. 行政论坛,2021(4):89-98.
- [18] 覃志敏,岑家峰. 精准扶贫视域下干部驻村帮扶的减贫逻辑——以桂南 S 村的驻村帮扶实践为例[J]. 贵州社会科学,2017(1):163-168.
- [19] 黄改,李斌. 中国式脱贫攻坚实践:驻村帮扶工作队治贫的单位逻辑与行动策略研究——以湖南省 P 镇为例[J]. 求实,2023(4):87-98.

- [20] 杨晓婷,陆镜名,刘奕辰,等.“资本下沉”赋能“资源释放”:第一书记带动贫困村脱贫的行动逻辑与高效机制[J]. 中国农村观察,2020(6):49-67.
- [21] 童春阳,周扬. 中国精准扶贫驻村帮扶工作成效及其影响因素[J]. 地理研究,2020(5):1128-1138.
- [22] 向德平,向凯. 情感治理:驻村帮扶如何连接国家与社会[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2020(6):84-93.
- [23] 汪崇金,杨亿,谷军健. 第一书记驻村帮扶能提升乡村社会资本吗?——一项田野实验研究[J]. 财经研究,2021(3):110-124.
- [24] 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.
- [25] 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.
- [26] 李丹阳,张等文. 驻村干部嵌入乡村贫困治理的结构与困境[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2021(4):121-129.
- [27] 庞春阳. 驻村第一书记赋能乡村振兴的帮扶工作机制研究[J]. 农业经济,2023(6):129-131.
- [28] 陈志,丁士军,吴海涛. 帮扶主体、帮扶措施与帮扶效果研究——基于华中L县精准扶贫实绩核查数据的实证分析[J]. 财政研究,2017(10):103-112.
- [29] 左停,杨雨鑫,钟玲. 精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学,2015(8):156-162.
- [30] 申丽娟,张洪川,吴江. 乡村典型治理何以可能?——基于Z村典型治理过程、动力与模式的考察[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(4):51-62.
- [31] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究:下卷[M]. 郭大力,王亚南,译. 北京:商务印书馆,2017:4-73.
- [32] 高强. 脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系及政策安排[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019(5):15-23.
- [33] 王晓毅,杨蓉蓉. 能动性:驻村帮扶的角色与空间[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2023(3):111-122.
- [34] 杜永康,张新文. 行政包干制视角下第一书记的驻村帮扶:生成、特征及风险——基于苏北S市“挂包帮”行动的经验诠释[J]. 学习与实践,2023(11):33-46.
- [35] 谢小芹,宫兴隆. “示范创建”:基层治理创新的一种新解释——基于西南一个基层治理现代化试点乡镇的研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(2):77-88.

“Benefits All” or “Strong Alliance”:The Logic and Practical Consequences of Resource Allocation for Village Assistance During the Transition Period

LAN Jian, CHENG Bo

(College of State Governance, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Village-based assistance is an important institutional support for consolidating poverty alleviation achievements and continuing to promote rural revitalization during the transition period. Through a survey and research on the village assistance work in two counties in the western region, it found that, unlike the “benefits all” policy of emphasizing comprehensive assistance during the poverty alleviation period, the allocation of resources during the transition period is more focused on “Strong Alliance”. Under the guidance of the working mechanism and goals of creating demonstration sites for rural revitalization, some key rural construction projects and resources are captured by a few advantageous villages. In that case, there is a rational “Jointly Plan” between the strong subject and object of village assistance, while some vulnerable villages are deeply trapped in a dilemma of weak infrastructure and scarce external resources. The “Strong Alliance” between the subject and object has to some extent led to behavioral biases of the officials, emerging unfairness at a village level, low institutional efficiency, and the dilemma of low-level management. Therefore, it is imperative to accelerate the construction of a precise allocation of assistance resources in villages and a mechanism for coordinating and sharing county-level resources, to expand resource supply channels, and to optimize the deployment structure, so as to enhance the fairness and efficiency of resource allocation.

Key words: rural revitalization; transition period; village-based assistance; officials in villages; resource allocation; Bottom Line Fairness; Elite Capture

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbjbs.swu.edu.cn>