

【专题:贫困治理运作机制研究】

从“嵌入”到“融入”:精准扶贫驻村帮扶工作机制研究

王维¹, 向德平²

(1. 武汉大学 社会学院, 湖北 武汉 430072; 2. 华中科技大学 社会学院, 湖北 武汉 430074)

摘 要:驻村帮扶是通过帮扶单位选派扶贫干部进驻贫困村,动员与整合各方扶贫资源,投入帮扶贫困村,帮助贫困对象解决贫困问题,并协助贫困村实现脱贫发展的重要方式。驻村帮扶工作机制在贫困治理中发挥着重要的作用。文章基于对 L 县驻村帮扶工作的实地调研,以嵌入性理论为视角,分析驻村帮扶工作机制的实践状况与挑战,提出完善驻村帮扶工作机制的策略与路径。研究发现,驻村帮扶工作机制的实践状况主要表现为通过制度性嵌入构建制度体系,为驻村帮扶工作提供制度支撑;联结与协调各方力量,撬动扶贫资源,通过资源性嵌入增加贫困村扶贫资源总量;通过关系性嵌入,协调驻村工作队、当地政府、村干部以及村民间的互动关系,形成新的关系网络。在扶贫实践中,驻村帮扶工作面临着治理目标与实践效果的落差、资源投入与内生动力不足的问题、职能定位与角色扮演的差距等一系列挑战。针对这些挑战,文章从“融入”的角度,提出完善驻村帮扶工作机制、增强驻村帮扶工作效果的政策建议,包括建立相关配套政策制度,实践完善驻村帮扶工作政策安排;整合内外部优势资源,形成合理的资源配置结构;搭建良好的互动协作网络,促使驻村工作队真正地融入当地乡村共同体。

关键词:嵌入;融入;驻村帮扶;精准扶贫

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)01-0041-10

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三部门共同印发《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,决定向党组织软弱涣散村、建档立卡贫困村选派驻村第一书记。2015 年 11 月,中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》再次提出要选派优秀干部到贫困村驻村工作,并根据贫困村的实际情况,精准选派第一书记以及驻村工作队。2017 年 12 月 24 日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》,旨在解决驻村帮扶选派工作中的系列问题,确保发挥驻村工作队在脱贫攻坚中的重要作用。

派驻工作队是中国共产党由来已久的农村工作传统。派驻工作队的方式能够破除原有的行政体制束缚,实现最有效的农村动员^[1]。向贫困村派驻工作队也是对口帮扶工作的传统,即实施对口帮扶的政府部门、企业以及社会团体通过派驻工作队的方式可以为贫困村动员扶贫资源,帮助贫困村脱贫。因此,驻村工作队不仅可以完善村级反贫困治理结构,还可以动员更多扶贫资源进入贫困村,达到扶贫目标^[2]。国家干部驻村经历了革命驻村、运动驻村以及帮扶驻村三个历史时期^[3]。在帮扶驻村时期,驻村帮扶工作机制的实施能够实现有效的乡村社会治理,丰富乡村公共物品与公共服务,提高乡村公共服务能力与水平^[3-4]。在精准扶贫背景下,驻村帮扶工作机制的实施有助于增加贫困村公共产品供给量,监督扶贫物资的分配过程,提高扶贫

收稿日期:2019-07-02
基金项目:国家社会科学基金重大项目“精准扶贫战略实施的动态监测与成效评价研究”(16ZDA022)
作者简介:王维,女,武汉大学社会学院博士生;向德平,男,华中科技大学社会学院教授,博士生导师。

工作效率,实现公平分配^[5];建立精准瞄准机制,根据具体致贫原因采取有针对性的帮扶措施^[2];实现农业产业化发展,缓解资源分散、资金缺乏导致的农业内卷化问题^[6];整合各方力量参与扶贫开发,构建长效扶贫机制^[7]。驻村帮扶工作机制的实施不仅有助于解决贫困群众的温饱问题,加快贫困村脱贫步伐,还有助于加强基层组织建设,密切党群、干群关系,提高其解决复杂问题的实际能力^[8-9]。

驻村工作队是驻村帮扶工作机制的实践主体,其扶贫成效反映了驻村工作机制的实践效果。从历史的角度来看,向农村派驻工作队是有效动员农民完成某项政治目标的重要手段^[2]。农村工作队能够及时处理农村问题,稳定农村社会秩序,但是农村工作队具有临时性、阶段性的特征,在不同的历史时期承担着不同的工作任务^[1]。在精准扶贫背景下,向贫困地区派驻驻村工作队有助于构建扶贫长效机制,整合社会各方力量参与扶贫开发^[7]。基于新阶段中国的贫困状况以及扶贫开发工作的要求,驻村工作机制不断嵌入基层社会治理,对于缓解贫困问题发挥着重要作用。在现有关于驻村工作机制的研究中,已经有部分研究从嵌入性的角度分析驻村帮扶工作机制的作用,认为可以通过外部力量嵌入基层社会治理,弥补村民自治的不足,推进村庄的发展。而在实际的扶贫实践中,大多数驻村工作队并未很好地融入当地社会,还是游离于乡村社会之外,驻村工作机制的作用并未得到充分的发挥^[2]。驻村帮扶工作机制在将作为外生力量的驻村帮扶干部嵌入村庄的过程中,面临着不少困境,如驻村帮扶干部工作能力、资源和力量有限,驻村帮扶制度考核和监督约束机制不健全,影响扶贫效果,而且部分村庄内生动力发展不足,持续性欠缺,容易出现“群体返贫”现象^[9]。在一些村庄,驻村干部很难获得村民的信任和配合,甚至与村庄形成对立关系,最终引发矛盾与纠纷等问题。

目前有关驻村帮扶工作机制的研究中,从嵌入性的角度来看,更多地倾向于将驻村工作机制作为一种国家在扶贫开发工作中具有强制性的制度安排。国家通过强制性的政策安排将驻村工作队推向基层社会,并对驻村工作队在基层开展工作任务进行说明,将驻村帮扶工作要求与基层工作直接联系,在形式上实现驻村帮扶工作机制与基层社会治理体系相结合。在嵌入性的视角下,驻村帮扶工作更多的是完成国家、省、市、县的工作任务要求,并未充分考虑驻村帮扶工作机制在乡村社会治理中的独特作用。而且对于驻村工作队是否真正融入基层社会治理,驻村帮扶工作机制的作用是否得到充分发挥等方面的关注尚存在不足之处。从融入的角度来看,则更加强调驻村帮扶工作机制的独特优势,并非简单地将驻村工作队作为外部帮扶力量,而是试图将驻村工作队真正地纳入基层社会治理,充分发挥驻村工作队的主动性与积极性,实现驻村帮扶工作机制上的自然融合而非制度上的强制组合。现有研究中,从嵌入与融入相结合角度对驻村帮扶工作机制的研究较少。因此,本文主要关注如何解决驻村帮扶工作机制在嵌入过程中遇到的问题,探索与创新驻村工作机制,真正实现与地方基层社会治理相融合,推动村庄的脱贫与发展,充分发挥驻村帮扶工作机制的作用。本文将从嵌入性视角分析驻村帮扶工作机制,通过具体案例考察驻村帮扶工作机制的成效,并在此基础上分析驻村帮扶工作机制存在的困境,了解驻村帮扶工作机制的实践状况,最后从融入的角度提出完善驻村帮扶工作机制的对策建议。

二、理论基础:嵌入性理论

嵌入性最初是由卡尔·波兰尼在1957年提出的。波兰尼^[10]认为,市场中交易行为通常是嵌入在包含着信任和依赖的长期关系,这种关系往往能消除交易的对立性。格兰诺维特将嵌入性的概念进行深入而系统的阐述并引入社会学领域。格兰诺维特^[11]认为,人类的行为、决策是无法脱离社会结构与社会关系的,人的行为选择应放置于既定的社会关系和社会结构中。他将嵌入主要分为结构嵌入和关系嵌入,前者是指行动者嵌于整个社会的关系网络,受社会结构的影响;后者是指个体的经济行为嵌入与他人互动所形成的关系网络。在格兰诺维特的嵌入观点

基础上,Zukin 和 Dimaggio^[12]提出四种嵌入观,即认知嵌入、文化嵌入、结构嵌入和政治嵌入等。在现有的研究中,嵌入性理论主要用来解释经济行为与社会结构间的嵌入性关系,而实际上包括经济行为在内几乎人类所有行为嵌入社会关系网络^[13-14]。因此,嵌入性理论对于分析驻村帮扶工作机制具有一定的启发意义。

基层政权的嵌入式治理在强化国家权力的同时,也维持与强化了地方性结构与规范,实现国家与乡村社会、国家与农民的有效对接,有效执行国家政策,维持地方秩序^[15]。驻村帮扶工作机制是一种嵌入性制度设计。驻村工作队作为外部力量进入村庄,负责主要工作事务,参与公共事务管理,与村庄内部的自治权力以及村民发生互动^[16]。驻村帮扶力量的嵌入打破原有村庄资源分配结构,可以加强基层治理,改善扶贫效果,避免基层扶贫资源分配过程中的精英俘获现象,缓解由此导致的财政扶贫项目目标偏离的问题^[17]。驻村工作队这一外生力量的嵌入有利于激发农村发展活力,培育村庄可持续性内生发展动力,从而实现从外部“输血”到内生“造血”的可持续发展^[14]。

结合已有的嵌入性理论分析与研究,嵌入性理论在一定程度上可以有效解释当前驻村帮扶工作机制。因此,本文试图从制度性嵌入、资源性嵌入以及关系性嵌入等三个维度来分析驻村帮扶工作机制。这三个嵌入维度构建了驻村帮扶工作机制在基层社会治理中顺利运行的基本条件。第一,制度性嵌入。制度性嵌入是驻村帮扶工作制度合法性的表现,为驻村帮扶工作机制能够顺利运行奠定制度基础。驻村帮扶工作制度是国家层面实施的强制性措施,从宏观层面嵌入基层村庄治理,一方面通过将国家权力嵌入村庄社会内部,实现国家基层治理意志;另一方面通过外部力量的嵌入解决农村内部单靠自治力量难以解决的问题与困境。第二,资源性嵌入。资源性嵌入为驻村帮扶工作机制顺利运行提供资源保障,通过广泛凝聚村庄外部资源,为村庄脱贫发展提供资源支持。驻村工作队是精准扶贫政策的重要实践者,其承载着政府的扶贫资源,并向社会各界积极争取资源,而且还能够调动自身的社会资本、知识、信息等资源运用到扶贫开发工作中,满足村庄部分的需求。第三,关系性嵌入。关系性嵌入是驻村帮扶工作队构建基层社会关系网络的重要方式,通过关系网络的构建可以深度挖掘贫困地区优势资源,激发贫困地区贫困群众内生发展动力,形成内外部优势资源相结合共同促进村庄脱贫发展的局面。作为嵌入乡村的重要外部力量的驻村工作队,在进入村庄后与乡镇政府、村干部、村民等形成广泛的关系网络。该关系网络对村庄社会治理结构的调整具有重要作用,其影响着扶贫效果。

三、嵌入性视角下驻村帮扶工作机制:来自 L 县的调研

2002 年,L 县被列为国家扶贫开发工作重点县,全县有 8 个贫困乡,160 个贫困村,13.2 万贫困人口。2014 年,根据国家精准识别规定程序,L 县开展深入摸底工作,共识别出贫困村 115 个,贫困人口 7.7 万人。2014 年,L 县成立驻村扶贫工作领导小组,在全县后备干部中挑选科级后备干部作为驻村工作队员,并由科级干部当队长,实现县级领导分包乡镇(街道)的驻村帮扶工作机制^①。根据 L 县扶贫办的统计结果,自 2014 年实行驻村第一支部书记制度以来,该县的驻村帮扶工作取得了明显成效,扶贫攻坚速度明显加快。2014 年实现了 2.5 万人稳定脱贫,超额完成上级下达的脱贫任务。2015 年,有 1 个国家级单位、5 个省级单位派驻第一书记到 L 县,对全县共 115 个贫困村派驻驻村第一支部书记和驻村工作队员。驻村第一支部书记和工作队员到位后,与村两委协力合作,摸清贫困村及贫困户的情况,并在此基础上实行分类帮扶,因村制宜,做到一村一策。L 县明确提出驻村第一书记接受乡镇党委的领导,每个月乡镇党委至少召开一次第一书记碰头会,帮助解决驻村工作中存在的问题。驻村帮扶工作队实施“五天四夜”工作制,吃住在村,与村民共同生活,力争更好地融入村庄共同体。同时,明确驻村工作队不

① 根据调研收集的内部资料整理。

承担派出单位的工作,并要求原部门发挥自身优势,为驻村提供资源支持^①。驻村帮扶工作机制的良好运行离不开驻村帮扶工作队主体性作用的发挥。驻村帮扶工作队作为一种嵌入性力量,在驻村工作中践行精准扶贫工作的要求,推动农村贫困地区脱贫与发展。在嵌入性视角下,驻村帮扶工作机制的实践主要体现在以下三个方面。

(一) 通过“制度性嵌入”构建制度体系

制度性嵌入是指从宏观层面对下派驻村工作队进行顶层设计,通过强制性制度安排,为驻村帮扶工作机制提供制度支撑,确保驻村帮扶工作落到实处。2014年中央首次提出“精准扶贫”战略,并逐渐细化为“六个精准”,明确要求因村派人精准、确保各项政策好处都能够落到贫困对象身上^[18]。L县从制定驻村扶贫政策、规范驻村工作内容到注重考核与激励,确保制度性嵌入的规范性与有效性,保障驻村工作队扶贫工作顺利开展。

第一,制定驻村扶贫政策。在国家以及省出台的相关政策背景下,L县政府在相关文件中明确提出建立健全干部驻村帮扶机制,要求建立驻村工作队制度,确保每个贫困村都有驻村扶贫工作队,每个贫困户都有帮扶责任人,实现驻村帮扶长期化、制度化,这些文件都要求把驻村入户扶贫作为培养锻炼干部特别是青年干部的重要渠道。驻村干部队要协助基层组织贯彻落实党和政府各项强农惠农富农政策,积极参与扶贫开发各项工作,帮助贫困村、贫困户脱贫致富^②。驻村帮扶政策的制定从顶层设计层面为驻村帮扶工作提供制度保障。

第二,规范驻村工作内容。L县选派驻村工作队实行脱岗驻村,严格遵守“五天四夜”工作制,实现不脱贫不脱钩,不拔穷根不撤队伍,达到驻村扶贫“七个促进”的目标,通过工作队驻村帮扶,加大扶贫攻坚力度,实现政府主导、单位帮扶、群众主动参与、社会各界支持的大扶贫格局。规范与完善驻村帮扶工作内容从具体执行层面来指导驻村工作队开展相关工作,为驻村工作队开展工作指明方向,增强驻村工作的目标性。

第三,注重考核与激励。为了驻村扶贫工作的有效开展,L县制定驻村帮扶工作考核办法,以全县参与驻村扶贫的单位及驻村扶贫工作人员为考核对象,考核“组织领导情况、政策宣传情况、驻村扶贫工作及成效情况、日常工作情况、干部群众评价情况”等内容,通过单位自评与集中考核相结合、日常考查与年度考核相结合,全面了解干部驻村扶贫的工作情况,评定考核等次,以此来激发全县干部驻村扶贫的积极性和主动性,确保帮扶措施到村到户,改善生产生活条件,增强贫困村和贫困户自我发展能力,如期实现脱贫目标。制定与实施驻村帮扶考核措施,监督驻村帮扶工作的开展,规范驻村帮扶工作。同时,采取驻村帮扶激励措施,增强驻村帮扶工作队员的积极性与主动性。

为了激励驻村扶贫干部工作积极性,L县评选表彰了两批70名“驻村扶贫工作标兵”。在2016年乡镇党委换届中,提拔重用58名一线干部,其中有39名是脱贫攻坚一线干部。(L县扶贫办主任,2017年7月)

(二) 通过“资源性嵌入”增加扶贫资源

扶贫活动的开展离不开资源的支持。贫困地区资源匮乏,农民自身力量比较薄弱,大多数农民知识面狭窄,受教育水平不高,农村社会缺乏资金、组织以及人力资源,需要依赖外部资源的输入。驻村工作队作为外来嵌入性力量,通过资源性嵌入为贫困地区带来扶贫资源,例如驻村工作队利用国家政策、单位力量以及个人社会关系网络为驻村带来资金和项目,合理配置资源,最大限度地挖掘、整合运用好各方资源和力量,实现效益最大化,改善贫困村的经济状况。驻村工作队在驻村帮扶工作中扮演着资源协调者与获取者的角色,链接与整合扶贫资源,加强驻村基础设施建设,推行产业扶贫,扶持村集体经济发展,推动驻村摆脱贫困。L县驻村扶贫工作队通过利用政府政策、单位支持以及个人影响力等资源链接与协调各方力量,撬动扶贫

① 根据调研收集的内部资料整理。

② 根据《L县驻村扶贫工作指南》整理。

资源,开展各项活动,带动贫困村的发展。

第一,善用政府政策。国家在实施驻村帮扶工作政策的同时,为驻村干部开展工作构建了较为系统与完善的政策体系。这些政策为驻村干部开展工作提供了重要的资源支持。L 县驻村扶贫工作队利用政府相关政策支持,积极开展驻村帮扶工作。在实际的驻村帮扶工作中,驻村干部熟悉相关的政策制度,可以充分利用政策制度安排为驻村整合资源,推动驻村的发展。

我们利用省扶贫政策和项目资金,建立了生态果蔬采摘园,修建 77 座哈密瓜温室大棚,每年为村集体带来集体收入 30 余万元,并带动 20 户贫困户脱贫。(L 县 Z 村第一书记,2017 年 7 月)

我们还建立了一个农光互补的项目。我们村是 2016 年省级扶持村集体经济发展试点村。发展村集体经济——农光互补项目,占用耕地 7.8 亩,上面是太阳能发电板光照发电,下面是种植大棚,总投资 160 万元,其中省级财政扶持资金 147 万元,县财政配套资金 13 万元。依照 L 县的光照条件,我们估算每年可以有不低于 25 万元的电收入,保证村集体有稳定的收入,大棚承包给农户,发展特色产业。(L 县 F 村第一书记,2017 年 7 月)

第二,借助单位资源支持。驻村干部的选定是经过所在单位的筛选与同意后决定的。从原则上来说,原单位会为其派出的驻村干部提供资金支持与物质保障。驻村干部可以利用原单位的资源支持在驻村开展各项扶贫工作。驻村干部来自不同的单位与部门,可以将原单位作为驻村工作顺利开展的后台与依托,充分利用自身单位的优势,整合原单位的相关扶贫资源,为驻村脱贫以及发展提供资源支持。

基础设施建设,投资比较大。利用单位下达的专项资金,将 389 万元的专项资金用于两村道路、灌溉、排水等基础设施项目建设,并协调供电、扶贫、水利等部门项目资金 1300 万元用于电网升级改造、村内道路硬化、水利设施改造等项目,从电水路、生产设施和灌溉设施等方面,完善基础设施建设。通过单位相关职能处室与对口单位协调,为 F 村建立高标准卫生室、村级组织活动场所、党群服务中心、老年幸福院、文化活动现场、体育活动广场、群众游乐园、公共卫生间、路灯等便民设施。各项公共服务基础设施投资超过了 240 万元,达到贫困村脱贫所要求的各项条件。(L 县 F 村驻村干部,2017 年 7 月)

第三,发挥个人关系网络优势。驻村干部多数是由政府机关职能部门的优秀青年干部担任,其有着丰富的人脉、物资等资源,这为其开展驻村工作提供很大的支持与帮助。驻村干部通过积极调动个人的社会关系网络,整合扶贫资源,以此为驻村的脱贫与发展提供资源支持。

我们引进了一个即将上市的公司,AJT 菌业有限公司,种蘑菇的。证监会 2016 年 9 月 9 日为脱贫攻坚发布了绿色通道 IPO,我们综合考虑这个标准进行筛选。这个企业比较有实力、无污染、也符合当地条件。民营企业的执行力比较强,它这个土地是流转老百姓的,每年给老百姓一亩的流转费 1200 元,在全省应该是最高的。然后还有用工,只要没什么疾病,用工费平均一个月 3500 元。这种上市公司带动的,属于劳动力比较强的,对周边的带动力和辐射力很强,整个村里的经济就不一样。(L 县 Z 村第一书记,2017 年 7 月)

(三)通过“关系性嵌入”协调关系网络

关系性嵌入指的是驻村工作队在开展扶贫行动的过程中,通过与县、乡镇政府,村支两委以及村民互动交流而嵌入当地的关系网络。驻村工作队作为外来力量,进入村庄后积极开展扶贫活动,通过取得良好的扶贫成效来赢得政府、村干部以及村民的认可与信任,影响原有基层关系网络,形成新的关系网络。驻村工作队在工作中接触最多的是村干部以及村民,与他们形成良好的互动关系,获得他们的支持与配合,有助于驻村工作的顺利推进。

第一,处理好与当地政府的关系。一方面,驻村帮扶工作机制是国家、省市级对农村脱贫所

采取的重要举措,有助于实现村庄的顺利脱贫与有效管理。对于地方政府来说,驻村帮扶工作机制有助于分担地方工作负担,理应对其持欢迎与接纳的态度。另一方面,驻村工作队也需要获得地方的支持方能解决好贫困村的贫困问题。L县积极支持驻村工作队的扶贫工作,不仅积极配合国家和省级驻村队工作,而且也积极配合县直单位和乡派干部开展工作。

2016年扶贫办与驻村书记结合得比较好,驻村书记把思路理出来,产业发展方向定出来,然后通过扶贫办进行协调,提供一些项目。再一个是县里的配套措施,也会积极配合第一书记的工作。省派、国派的(驻村干部)与当地政府和村干部和群众在工作上的结合是无缝隙的。(L县扶贫办主任,2017年7月)

驻村工作队与政府形成良好的互动协作关系,通过良性互动促使驻村干部获得政府的支持与配合,充分发挥驻村工作队的作用,推动驻村工作的顺利开展。

第二,处理好与村干部的关系。驻村工作队是与村干部直接且频繁互动的外部力量。驻村工作在驻村开展工作的过程中需要得到村干部的支持与配合。对于村干部来说,驻村工作队能够带来先进的工作理念,丰富的扶贫资源,有效帮助村两委处理村庄事务。驻村工作队与村干部形成良好的合作互动关系,能够有效实现基层治理目标。

(驻村工作队)一来村里便向村支两委干部和村内老支书请教,了解村里的基本情况,熟悉村里工作的内容及流程,掌握村民生产生活的困难和问题以及村里的发展规划,听取村干部的意见和建议,跟他们一起研究合适的工作计划。(L县Z村第一书记,2017年7月)

驻村干部作为外部力量,对所驻村庄的了解有限。驻村干部积极主动与村干部建立良好的互动关系有助于快速了解驻村的基本情况,尽快进入工作状态,顺利开展驻村工作。

我们肯定积极配合第一书记的工作,主动协调。他来是帮我们村做实事的,我们本身也不会抗拒,一般都很配合。W书记来了之后,给我们做了很多实事,比如帮我们村发展产业,让我们养虾,为贫困农户提供工作,十几个人,一天一百块,增加了贫困户的收入。村干部、党员、群众关系都变得和谐了。自从W书记来了之后,每个月都会有党员学习,党员也比较配合,星期五一整天都过来。这些变化我们都很满意。(L县Z村副主任,2017年7月)

驻村干部为驻村带来先进的工作理念、具有优势的市场信息等资源,支持驻村脱贫与发展。驻村干部通过自己的实际行动以及取得的脱贫成果赢得村干部的认可与支持。驻村干部与村干部两者间的良性互动与协作,形成外部借力与内部发力相结合的局势,促使驻村帮扶工作取得成效。

第三,处理好与村民的关系。驻村工作制度是党坚持走群众路线的重要体现。驻村干部的驻村工作要从群众的根本利益出发,帮助村民解决问题,让村民真实感受到党和政府的关怀。

在村里边上学的小学生需要大人接送,还住得分散,放学回家吃饭大人小孩都麻烦,W书记就走访收集了村里人的意见,联系到企业的捐款,建了学校餐厅,中午一顿饭交1块钱,钱也不多,家长也愿意交。还提供学生接送,省了我们家长很多麻烦,也能安心干活,不用操心孩子吃饭、接送的事。(L县Z村村民1,2017年7月)

驻村帮扶工作队的大部分工作都是面向村民,了解村民真实所需是做好驻村工作的基础。驻村干部在了解村民需求的基础上,通过各种举措协助村民解决其面临的困难,获得村民的信任与认可,密切与村民间的联系,为后续驻村帮扶工作的顺利开展奠定基础。

我们到村进行了走访调研,每周走访40户村民,掌握实情,确保精准开展工作。通过与村民交流沟通,发现了一些问题,并找到了发展方向。在驻村工作中注重农村精神文明建设,丰富农村文化娱乐活动,组织幸福大讲堂活动,邀请村民现身说法,通过这种树典型的方式带动其他村民,弘扬社会主义核心价值观。(L县Z村第一书记,2017年7月)

今年 6 月开始,每逢星期五村里都开办幸福大讲堂活动,一般没啥事都会去的,这两回讲的都是孝道,请县里还挺出名的孝顺媳妇 WYJ 来讲,让村民听听别人都是咋说的,咋干的,村里的人也能学学。W 书记办的活动村里的人都喜欢参加。现在村里打牌、打麻将的人都变少了。(L 县 Z 村村民 2,2017 年 7 月)

对于驻村干部来说,驻村帮扶工作中接触的最为广泛的对象就是村民,再加上吃住在村,也最贴近村民的日常生活,有深入了解村民真实需求、村民风俗习惯的契机。驻村干部通过采取多种举措从村民最为关心的事情出发,解决村民面临的实际问题,借助驻村工作成效获得村民的认可与接受,并由此建立良好的互动与信任关系,使村民对驻村帮扶工作有正确且全面的认知与理解。村民不仅是扶贫行动的受益者,也应是扶贫行动的重要参与主体。驻村干部不仅需要注重扶贫资源的引入,还需注重丰富村民的精神文化生活,以此激发村民发展的内生动力,增强脱贫的主动性与积极性。

四、嵌入性视角下驻村帮扶工作机制面临的挑战

驻村帮扶工作制度作为一种嵌入性制度,是国家权力在嵌入地方治理过程中的实践产物,同时也是国家权力嵌入地方治理的重要方式。其中也存在制度设计逻辑与实际执行效果之间的冲突与矛盾,在一定程度上体现了国家权力逻辑与地方治理逻辑之间的冲突与矛盾。这些冲突与矛盾导致了驻村帮扶工作机制在实际运行中面临不少的挑战。

(一) 治理目标与实践效果的落差

国家通过制定一系列驻村帮扶工作制度为驻村干部开展基层工作提供了合法性基础,促使驻村工作的规范化与有序化并贯彻落实扶贫政策。国家希望通过实施驻村帮扶工作制度将国家权力有效嵌入地方治理,并延伸到基层社会,实现国家与基层的有效衔接。驻村干部是驻村帮扶工作机制的主要实践主体,在村庄的资源性嵌入为驻村带来丰富的治理资源,帮扶贫困村摆脱贫困,实现驻村扶贫的治理目标,发挥驻村帮扶工作制度的作用。然而从实践层面来看,虽然国家制定的一系列相关制度为驻村工作队提供了行动目标,但是地方应提供的行动保障尚未形成体系化的制度安排。一方面,驻村工作队面临着缺乏固定的资源支持与保障的困境,另一方面,因为驻村干部个人的能力差异及社会资本累积程度的区别而导致驻村工作效果各异。同时,驻村发展情况、村庄内关系网络的复杂程度,以及村干部与村民间关系的融洽程度各不相同,这都影响着驻村工作队的实践行动成效,进而影响其嵌入效果。

(二) 资源投入与内生动力激发的问题

驻村帮扶工作不仅要实现扶贫信息、项目、技术、人才等扶贫资源的可持续供给,还要从根本上激发贫困群体的内生动力与发展潜力,提升造血能力,实现扶贫与扶智、扶志相结合。而贫困群体是扶贫行动的重要受益者,也是扶贫行动的重要参与主体之一。只有贫困群体真正地实现从“要我脱贫”到“我要脱贫”的思想转变,才能落实驻村帮扶工作,增强脱贫的可持续性。驻村帮扶工作队在进入村庄的过程中整合国家以及地方政策制度,构建内外部联结的资源关系网络,进而为村庄带来大量的资源。从目前扶贫实践过程来看,驻村帮扶工作队扶贫资源的投入方向仍集中于解决贫困对象的生存发展问题方面,对贫困对象精神需求关注较少。在驻村帮扶过程中,大量资源的嵌入形成了以资源投入为导向带动贫困村脱贫的扶贫思维,容易忽视激发贫困群体的内生动力。

(三) 职能定位与角色扮演的差距

驻村帮扶工作制度是有效实施乡村治理的重要制度之一。国家政策制度注重健全干部驻村帮扶机制,要求驻村帮扶长期化,驻村工作队协助基层组织落实各项惠农富农政策,推动扶贫

工作,协助贫困村以及贫困对象脱贫致富^①。在精准扶贫的背景下,驻村帮扶制度的主要目标更多集中于帮助贫困村脱贫、推动贫困村发展等方面。从国家相关政策的角度来看,驻村工作队作为外部嵌入性力量,其主要的职能定位是扮演基层治理工作协助者、资源链接者、关系协调者等角色,协助基层开展工作。在实际驻村帮扶工作中,地方政府、村干部和村民对驻村干部的工作存在一定的认识误区,往往对驻村帮扶工作的预期过高,使驻村干部承担大量的基层工作事务。这是对驻村干部在基层社会关系网络中角色与定位认知不清晰的表现。驻村干部对村庄事务大包大揽容易影响工作效果,同时也容易导致其与村干部关系的紧张。一些地方干部希望驻村干部更多地引进扶贫资源,解决基础设施等问题。这种偏好导致驻村干部的精力主要集中于如何引进外部资源来推动驻村发展,而忽视驻村其他方面的发展,如挖掘当地优势资源,增强内生发展动力等。这种职能定位与实际角色扮演存在较大的差距,影响扶贫效果。

五、从“嵌入”到“融入”:驻村帮扶工作机制的完善

驻村帮扶工作制度在实施过程中面临不少问题。这些问题产生的根源主要在于驻村帮扶工作机制在制度、资源以及关系等方面尚未真正地融入国家以及地方治理的体制机制。从制度融入、资源融入以及关系融入的角度来完善驻村帮扶工作机制,促使驻村帮扶工作制度相关配套政策逐步完善,为驻村帮扶工作队开展工作提供更多的合法依据与制度支持;转变以往将驻村工作仅仅视为工作任务的心态,发挥驻村工作队的主动性与积极性,主动争取与整合社会各方扶贫资源,并调整扶贫资源的结构与类型,更加强调“造血式”扶贫,优化配置扶贫资源,提高扶贫资源的有效利用率;促使驻村工作队主动融入基层社会,构建广泛的社会关系网络,加强与基层乡镇干部、村干部以及村民间的良性互动。从嵌入到融入视角的转换与结合可以缓解驻村帮扶工作机制在嵌入过程中存在的问题,推动驻村帮扶工作机制与国家扶贫开发政策以及地方基层社会治理机制相结合,促使驻村帮扶工作机制不断完善。

(一) 以制度融入完善驻村帮扶工作政策安排

在精准扶贫精准脱贫的背景下,驻村帮扶工作机制仍需要不断完善,形成从国家到地方完善的政策制度安排。目前,有关驻村帮扶工作制度的相关配套政策尚未完全建立。应注重国家政策制度与地方政策制度的融合,积极推动驻村帮扶工作制度从国家到地方的体系化完善,实现驻村帮扶工作在制度上的融入。为了更好地发挥驻村帮扶工作机制的作用,不仅需要自上而下对驻村帮扶工作进行管理与监督,而且还需要自下而上通过村干部以及村民等多方力量对驻村帮扶工作进行监督。双向监督机制一方面带动贫困群众参与扶贫监督,另一方面也将驻村工作队的相关工作纳入基层治理,实现国家层面驻村帮扶工作制度与地方相关制度的融合,通过对驻村帮扶工作的及时与定期监测,有助于形成良好的工作作风,取得预期扶贫成效。

(二) 以资源融入形成合理的资源配置结构

资源的有效整合与分配为驻村帮扶工作产生良好的治理效果提供了基础保障。驻村工作队作为外部力量嵌入贫困村,结合政策、单位支持以及个人资本等资源优势将外部资源引入贫困村,为其带来大量的资源,打破原有资源边界的限制,指导基层治理工作,实现贫困村脱贫发展。这些资源不仅包含资金,而且包含更为重要的知识、技术以及市场信息等内容,为贫困村可持续性发展奠定基础。驻村干部整合的资源应是推动村庄发展、激发村庄内生动力的重要因素。在引入村庄外部资源的基础上,将内部优势资源推出去,促使村庄内外部资源的融合,形成合理的资源配置结构,发挥资源的最大效益,激发贫困村内部发展动力。

(三) 以关系融入搭建良好的互动协作网络

良好的互动协作关系网络可以促使驻村工作队有效联系基层、整合各方资源。从关系融入

^① 参见中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,2013年12月18日。

的角度来看,驻村干部在驻村开展工作的过程中,应积极构建在地人际关系网络,将原有关系网络拓展到驻村,真正地融入当地村庄共同体生活。驻村干部与乡镇干部、村干部以及村民建立良好的关系网络,有助于动员当地的资源和力量,依靠在地力量开展工作。驻村干部要真正融入村庄,首先要与村干部以及村民建立起良好的关系。驻村干部要从心理上真正融入当地,了解村干部以及村民的语言、行为、习俗习惯等,从心理上接纳当地村民。驻村干部要通过自己的工作成效促使村干部以及村民认可与接纳自己。其次要与政府相关部门及原单位建立起良好的关系,由此获得外部资源的支持。驻村干部通过关系融入的方式形成上下互动、联系频繁以及关系密切的互动协作关系网络,最终实现驻村干部融入当地社会,构建良好的关系网络,整合多方力量,推动基层治理工作的顺利开展。

综上所述,驻村帮扶工作制度为基层治理工作提供了新的路径与方法。驻村帮扶工作制度一方面通过嵌入地方的基层治理,为基层治理工作注入新的力量,影响地方基层治理的网络;另一方面通过融入地方生活工作共同体,为解决基层治理工作中存在的问题提供新的思路与启示,从而重新构建地方基层治理网络,促使国家权力向地方延伸与拓展。

参考文献:

- [1] 刘金海.工作队:当代中国农村工作的特殊组织及形式[J].中共党史研究,2012(12):50-59.
- [2] 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.
- [3] 王章基.乡村政治协同治理:干部驻村的范式分析——以贵州省同步小康驻村为例[J].贵州师范学院学报,2015,31(7):41-44.
- [4] 王丹莉,武力.外生力量、资源动员与乡村公共品供给方式的再探索——以西藏六地一市干部驻村为个案的研究[J].开发研究,2015(6):33-37.
- [5] 孔德斌.精准扶贫对贫困村公共产品供给影响的实证研究——基于H省Z村的驻村扶贫工作实践[J].成都行政学院学报,2015(3):28-32.
- [6] 蒋永甫,莫荣妹.干部下乡、精准扶贫与农业产业化发展——基于“第一书记产业联盟”的案例分析[J].贵州社会科学,2016(5):162-168.
- [7] 高满良.精准扶贫背景下驻村扶贫工作队的建设路径研究[J].农村经济与科技,2016,27(12):213-214.
- [8] 韩广富,周耕.党政机关选派干部下乡扶贫制度的建立[J].理论学刊,2013(11):22-25.
- [9] 何纯真,侯麟军.精准扶贫背景下的驻村帮扶制度研究[J].管理观察,2018(23):95-96.
- [10] 卡尔·波兰尼.大转型——我们时代的政治与经济起源[M].冯刚,刘阳,译.杭州:浙江人民出版社,2007:53.
- [11] 臧得顺.格兰诺维特的“嵌入理论”与新经济社会学的最新进展[J].中国社会科学院研究生院学报,2010(1):108-115.
- [12] 黄中伟,王宇露.关于经济行为的社会嵌入理论研究述评[J].外国经济与管理,2007,29(12):1-8.
- [13] 朱国宏.经济社会学[M].上海:复旦大学出版社,1999:110.
- [14] 张义楨.嵌入治理:下派驻村干部工作机制研究——以福建省为例[J].中共福建省委党校学报,2015(12):36-43.
- [15] 陈锋.论基层政权的“嵌入式治理”——基于鲁中东村的实地调研[J].青年研究,2011(1):23-32.
- [16] 杨芳.驻村“第一书记”与村庄治理变革[J].学习论坛,2016,32(2):52-55.
- [17] 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.
- [18] 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.

(责任编辑:李凌)

From “Embeddedness” to “Integration” : Research on the Working Mechanism of Resident Village Assistance

WANG Wei, XIANG Deping

Abstract: The resident village assistance is an important way to help poor villages to achieve poverty alleviation and development by selecting and dispatching poverty alleviation cadres to poor villages, mobilizing and integrating poverty alleviation resources from all sides, investing in helping poor villages help the poor to solve poverty problem. The mechanism of resident village assistance plays an important role in poverty governance. Based on the field research of L Country's resident village assistance efforts, this paper analyzes the practical situation and practical challenges of the resident village assistance mechanism from the perspective of embeddedness theory, and puts forward the strategies and paths to improve the resident village assistance mechanism. It is found that the practical situation of the resident village assistance mechanism is mainly embodied in the construction of system through institutional embedding to provide institutional support for the resident village assistance mechanism, linking and coordinating various forces, leveraging poverty alleviation resources, and increasing the total amount of poverty alleviation resources in poor villages through resource embedding, coordinating the interaction among the village teams, local governments, village cadres and villagers to form a new relationship network through relational embedding. In the practice of poverty alleviation, the resident village assistance faces a series of challenges, such as the gap between the goal of governance and the effect of practice, the issue of resources input and endogenous motivation, and the gap between functional orientation and role-playing. In view of these challenges, this paper puts forward some policy suggestions on improving the resident village assistance mechanism and expanding the effect of the resident village assistance from the perspective of “integration”, including establishing relevant supporting systems, perfecting the policy arrangement of the resident village assistance, and integrating internal and external advantageous resources to form a reasonable resource allocation structure, building a good interactive and cooperative network, so that the work team in the village can integrate into the local rural community truly.

Keywords: Embeddedness; Integration; Resident Village Assistance; Working Mechanism