

【乡村治理现代化】

# 共同富裕视域下的整域性帮扶与整体性治理

## ——驻镇帮镇扶村的一个解释框架

谢治菊,黎明霖

(广州大学 公共管理学院,广东 广州 510006)

**摘 要:**“驻镇帮镇扶村”是一种基于整体性治理理念的整域性帮扶模式,它依靠“项目化运作、嵌入式帮扶、集成性整合、跨界面打包”的整体性逻辑,通过将帮扶力量由乡村上移至乡镇,在帮扶思路、帮扶关系、帮扶组织、帮扶内容上进行创新,实现整域性帮扶。不过,实践中该如何协同政策设计与运行过程、匹配帮扶实践与受扶需求、均衡帮扶动机与受扶行为等问题值得进一步探讨,这就需要在完善制度规范、优化制度设计、理清职责权限、加强考核监管的基础上,进一步处理好帮镇扶村与联县带户的点面关系、凝聚合力与发挥优势的上下关系、自身造血与外部帮扶的内外关系,使帮扶工作能真正促进协调发展、协同发展与共同发展。

**关键词:**脱贫攻坚;乡村振兴;驻镇帮镇扶村;整体性治理;共同富裕

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)06-0112-12

实现共同富裕是社会主义的本质要求,也是中国式现代化的重要特征<sup>[1]</sup>。我国已全面取得脱贫攻坚战的伟大胜利,绝对贫困问题得到历史性解决。需要承认的是,部分地区由于自身持续发展能力不强、发展基础薄弱、内生动力不足,“十三五”期间主要是依靠国家资源注入、社会资源扶持等外力帮扶而脱贫,帮扶力量撤回后容易出现返贫现象。就此而言,2022 年中央一号文件再次强调的“巩固拓展脱贫攻坚成果、防止规模性返贫”的任务就显得十分迫切。为此,习近平总书记多次强调,要“扶上马、送一程”,对退出的贫困县、贫困村、贫困人口,要保持现有帮扶政策总体稳定,严格落实摘帽“不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管”等“四个不摘”政策,更明确提出驻村工作队不能撤。驻村工作队是落实“四个不摘”的重要抓手与有生力量。研究表明,驻村帮扶工作对乡村发展有重要推动作用,将为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、实现全面乡村振兴、推进共同富裕提供坚实后盾。正因为如此,继 2017 年 12 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》之后,2021 年 5 月中共中央办公厅再次出台了《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》(以下简称《意见》)。《意见》明确指出,“要继续选派第一书记和驻村工作队,将乡村振兴重点帮扶县的脱贫村作为重点,加大选派力度”。《意见》进一步强调党和政府构建常态化驻村工作机制、制度化驻村帮扶机制的决心,是“十四五”时期驻村帮扶工作的纲领性文件与规范性制度。为响应这一制度,各省(区、市)纷纷出台驻村帮扶工作实施方案。广东省委省政府 2021 年 6 月印发的《广东省乡村振兴驻镇帮镇扶村工作方案》(以下简称“《方案》”)因将“驻村工作”扩展至“驻镇帮镇扶村工作”,被认为是一项有效的帮扶制度机制创新<sup>[2]</sup>,值得进一步提炼挖掘后在全国推广。

收稿日期:2022-06-09

作者简介:谢治菊,女,广州大学公共管理学院教授,博士生导师;黎明霖,男,广州大学公共管理学院硕士生。

## 一、反思性诠释:“碎片化”帮扶呼唤“整体性”治理

“驻村帮扶”也被称为“驻村制”或者“包村制”,是指上级政府为行政村配备专职干部推进中央相关政策在基层执行与落实的工作机制<sup>[3]</sup>。在脱贫攻坚时期,“驻村帮扶”通常被定义为包村帮扶单位派驻干部进驻贫困村,广泛调动各方面力量参与精准扶贫,帮助贫困村和贫困户改善生产生活条件,提高自我发展能力、加快脱贫致富步伐的过程<sup>[4]</sup>。实际上,向农村地区派驻工作队或干部执行帮扶任务由来已久,从管理视角看,驻村帮扶经历了从广泛派驻到精准派驻、从粗放管理到精细管理的过程<sup>[5]</sup>,从历史视角看则主要经历了“革命驻村阶段、运动驻村阶段、帮扶驻村阶段”三个阶段<sup>[6]</sup>。作为中国共产党农村工作的独特方式,驻村帮扶对推动乡村发展有巨大作用。

但驻村帮扶也会面临碎片化问题。“碎片化”可能存在的表现在于:一是帮扶理念碎片化。帮扶工作队通常面临不同层级、不同主体、不同目的的绩效考核,在考核“指挥棒”作用下,帮扶工作可能更偏向于“策略主义”,使得村庄长效治理机制与短期性驻村帮扶任务存在理念冲突;二是帮扶机制碎片化。驻村帮扶是一种“运动式”帮扶机制,通常具有较强的阶段性和任务性,彰显出非制度化、非正式化运作逻辑<sup>[7]</sup>,要求各工作队在短时间内完成大量下派的任务,有可能产生“快餐式”效益,使得帮扶机制比较零散。三是帮扶技术碎片化。发达地区与欠发达地区本就存在发展鸿沟,先进的帮扶技术移植到欠发达地区后,其不完善的发展基础与制度体系难以兼容适应,容易引发新旧博弈。四是帮扶制度碎片化。因“政治锦标赛”和“目标责任制”要求,基层公共部门可能会采取选择性政策制定与执行策略,会引发与帮扶工作队的政策冲突与价值对冲,甚至可能出现乡镇干部和村干部“共谋”<sup>[8]</sup>,从而与工作队形成相互对抗的治理状态<sup>[4]</sup>;同时受帮扶主体多元、帮扶内容零散、帮扶资源叠加等因素的影响,帮扶碎片化将割裂帮扶制度与乡村振兴之间的作用联系,这需要一种基于整体性治理理论的制度来弥合。

整体性治理理论产生于20世纪90年代,英国学者佩里·希克斯提出这一理论,并将其上升为系统化理论,帕却克·登力维、波利特等学者均为其主要代表人物。该理论是具有高度包容性的公共管理部门之间寻求协调与整合的理论,强调协调、整合和合作的治理机制,以整体性制度和责任为治理保障,以信息技术为治理手段,实现公民需求、公民服务的最大化,以满足跨部门合作的需要<sup>[7]</sup>。整体性治理理论,是对政府部门中心主义严重、公共责任分散以及治理行为破碎现象的“逆碎片化”和“整体性主张”<sup>[9]</sup>,主要应用于解决跨部门合作困境、公共治理碎片化、公共服务分裂性、整体性相机避责<sup>[7]</sup>等问题,对推动不同部门之间的团结合作、提供无缝隙公民服务、克服相互冲突的政策情景、整合与协调使用稀缺资源等具有重要的价值<sup>[10]</sup>。

本文拟以广东省2021年以来开展的“驻镇帮镇扶村工作”为例,对新时代驻村工作的创新机制与运行逻辑进行回应。驻镇帮镇扶村是为对标实现全面建设社会主义现代化国家第二个百年奋斗目标和广东省“2027年乡村振兴取得战略性成果、2035年乡村基本实现现代化”的任务要求,该任务要求是广东省委省政府于2021年6月印发的《广东省乡村振兴驻镇帮镇扶村工作方案》中提出的。所谓“驻镇帮镇扶村”,是指党政机关、企事业单位、社会组织的优秀干部,通过一定的选拔程序和选派流程,共同组成帮扶工作队进驻乡镇,帮助乡镇强化公共服务建设、提升基层公共服务能力,进而推动镇村一体化发展的过程。“驻镇帮镇扶村”是基于整体性治理理念而设计的帮扶制度,其明显优势在于构建了一个共同体,将帮扶理念、机制、责任、主体、内容等归于一体,统一发展共识、厘清主体权责、配置合理资源、实行全域帮扶;最大特点在于将帮扶重点从村上移至乡镇,同时耦合政治、经济、文化、科技等多元化力量,组成“党政机关+企事业单位+志愿组织+金融组织+科技组织”的大团体下沉乡镇,打造以镇域为枢纽,激活乡镇连

县接村的联带作用,进而推动形成镇村一体化发展大格局。自2021年7月推行以来,该模式取得了较大成效。截至2022年8月,全省7174个单位共选派8099名党政机关、企事业单位干部和4000多名“三支一扶”、科技特派员、金融助理等专业人才,以及1030名高校毕业生志愿者组团奔赴全省各地镇村,共同参与驻镇帮镇扶村工作。同时,省级财政、珠三角帮扶市、属地市共下达或拨付帮扶资金212.2542亿元,共帮助6.3万人已脱贫人口实现就业,其中乡村振兴车间吸纳1.8万人就近就业(已脱贫户3372人);举办培训班1769期,培训已脱贫人口11万人次;举办系列促增收展销活动,通过线上或线下举办脱贫村农副产品产销对接活动,带动销售15亿元帮扶产品,具有明显的复制推广价值<sup>[11]</sup>。

本文之所以选择“驻镇帮镇扶村”这一帮扶模式来深入讨论,是因为与脱贫攻坚时期的驻村工作比,这一帮扶模块具有明显的特点:首先,帮扶目的不同。驻村帮扶目的在于摆脱贫困,帮助贫困村摘帽,而驻镇帮镇扶村目的在于协调发展,发挥乡镇中心枢纽作用,向下服务乡村,向上撬动资源下沉,解决相对贫困问题。其次,帮扶对象不同。前者帮扶对象主要限定在村庄层级,将作用力集中在贫困村庄贫困户上;而后者将帮扶对象扩展至乡镇层级,且以经济发展水平为指标将乡镇划分为先行示范镇、巩固提升镇和重点帮扶镇三个等级。最后,帮扶方式不同,前者为自上而下的单向链条式资源输送帮扶,而后者则为以镇为中心,是资源上下传导的帮扶。为深入挖掘整体性治理理论视域下驻镇帮镇扶村制度的优势、经验与逻辑,2021年6月至2022年9月,课题组采用集体座谈、深入访谈、案例观察、专家咨询等方式,对广东省乡村振兴局以及粤西、粤东、粤北15乡镇27村78名帮扶干部进行了调研,获取了宝贵的一手资料。

## 二、整域性帮扶:驻镇帮镇扶村机制创新

“域”属于地理空间学概念,有范围、界限的意思,由此引申出诸如区域治理、跨域治理、全域治理等契合“地域化—脱域化—再域化”逻辑的概念。“全域性治理”包含着“整域性帮扶”,强调的是基于地域但不局限于地域,主张突破行政边界但又不受制于行政区隔的束缚,是一种开放性的跨边界空间治理<sup>[12]</sup>。2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,更加突出基层社会进行整域性治理的理念。本文提及的“整域性帮扶”指的是在特定空间场域内,通过整合与协调的方式进行帮扶思路设计、帮扶关系厘清、帮扶结构优化、帮扶内容创新的一种工作机制。“驻镇帮镇扶村”工作是一种典型的“整域性帮扶”,虽然这里的“域”被限定在乡镇层面,但其所秉持的治理理念与使用的治理手段是可以推广复制到县域的,因而具有重要的价值。

### (一) 整体性帮扶:帮扶思路的创新

驻镇帮镇扶村工作是一项复杂的系统工程,绝非单向度的线性作业,内部各种关联会构成一张繁杂的关系网络,往往“牵一发而动全身”,因而需要整体性思维。

#### 1. 镇村双域整体化:打造一体化发展格局

《中华人民共和国乡村振兴促进法》明确指出所要促进振兴的“乡村”涵括乡镇与村庄两个层级,乡村振兴的实质是推动镇村同建同治同美。因此,驻镇帮镇扶村工作始终坚持城乡融合发展思路,打造镇村双域整体化和一体化发展大格局。作为中国政权体系的基层末梢,乡镇处于国家与社会的交界面,承担着维持基层治理秩序、提供基层公共产品与公共服务、协调国家权威与社会关系、构建和畅通群众向上参与政治平台与渠道等重要责任<sup>[13]</sup>。不过,基层末梢的地位也意味着权力底端、资源末位,其中,长久以来的权力底端使乡镇承担了更多的公共责任;资源末位使乡镇缺少财政资源话语权,税收来源狭窄且没有自主权,再加上上级政府的自利动机限制下拨给乡镇的财政经费,以致乡镇普遍出现财政危机,为取得更多的自主性和资源不得



不寄望于“官治下移”<sup>[14]</sup>,即通过压缩农村自治空间以求对乡村社会有效治理。此外,乡村发展基础薄弱是不争的事实,尽管有国家政策倾斜与外部资源嵌入,但其自身“存量能力”难以转化为“增量价值”,而权力控制与自治理性的冲突会使“镇村分治”,也会封闭乡村获取开发工具的途径与可能。在此背景下,驻镇帮镇扶村制度创造的双域整体化发展格局具有重大意义,能够填平“镇村分治”鸿沟,畅通镇域市场、人才、技术、资金、政策等配套资源下沉渠道,提高乡村自我发展能力。

## 2. 帮扶干部整体化:构建团体性帮扶队伍

受理性经济人的自利性影响,个人利益与集体利益往往不完全一致,因此个体难以自愿提供自身资源参与集体行动实现集体利益,而只会更大程度上偏向采取“搭便车”行为窃取公共利益果实,最终陷入集体行动困境<sup>[15]</sup>。站在这个角度,打造帮扶干部整体化之目的在于构建一支紧密团结的帮扶工作队以寻求集体利益,因为:一是团体性运作将会形成协同合力,这可以构建常态化工作机制,破除条块分割壁垒,降低沟通成本;二是关注团队成员工作磨合和个体潜能激发,可以提高帮扶工作的效率;三是注重权责分配机制合理化,可以提高团队成员的公平感和使命感。当然,这样做也可能会遭遇集体行动的困境,奥尔森提出的解决之道在于:“除非一个集团中人数很少,或者除非存在强制或其他某些特殊手段使个人按照他们共同利益行事。”<sup>[16]</sup>换言之,即为微量式工作场域、强制性措施、选择性激励。例如,强制性措施如法律手段、行政命令等是实现集体行动利益的刚性约束,而选择性激励如对集团中积极贡献者以额外嘉奖则是柔性之举。由此,帮扶工作队的团体化有充足的现实条件,实现整体性帮扶也是题中应有之义,具体表现在:一是帮扶工作队队员结构为7~11人,小规模团体可以充分嵌入微量式工作场域;二是驻镇帮镇扶村是落实国家乡村振兴战略的重要举措,具有政治强制性,自上而下的政治力量和政治压力确保成员遵循公共目标,采取正向集体性行动以实现公共效益;三是帮扶过程内嵌考核评价机制,考核结果反馈给派出单位,作为队员进一步选拔任用、评奖评优和问责追责的重要依据。

## 3. 帮扶单位整体化:凝聚后方帮扶单位合力

驻镇帮镇扶村是一项长期性工作,难以短期内实现目标,需要保证资源输送的可持续性,帮扶工作队在强政策动员下快速进驻乡镇所携带的资源无法维持扶村工作的持续性消耗,寻求和建立巨量而稳定的资源库是必不可少的。派出单位是工作队的坚强后盾,同时也蕴藏着足量的帮扶资源,具体表现在:一是人才资源。单位派出的帮扶干部仅占其人才总量的小部分,留存本部的大量人才可为驻镇干部提供新鲜血液与智力支持。二是财力资源。部分派出单位处于政策风口,更容易获得财政性资金支持;部分派出单位处于市场浪尖,经济效益较好,资金流比较宽裕,可提供驻镇帮镇扶村经济援助。三是信息资源。信息已成为现代社会不可或缺的战略资源,派出单位因处于政治高位或者市场高位,有更多渠道和方式获取信息,通常掌握着下级部门欠缺的信息资源。四是政策资源。部分派出单位具有政策规划和政策制定职能,可以出于工作需要给予帮扶乡镇适当倾斜。总之,持久的“帮扶战役”需要持续的资源输入,而后方帮扶单位一体化,能够开发和整合巨量资源,并让驻镇帮镇扶村工作队利用政府政策、单位支持、项目支撑、个体影响与信息优势等手段融入乡镇,破除乡镇原有资源边界,加快镇村振兴步伐。

## (二) 协同性帮扶:帮扶关系的创新

协同性帮扶是将多元化力量纳入统一帮扶体系,这不仅是资源的大整合,也是关系的大交叉,主要存在“上下”“左右”“内外”三对关键性协同关系。

### 1. 上下关系:把握好县、镇、村三级协同发展

“上下关系”具体指在纵向层级链条上的县、镇、村三级在驻镇帮镇扶村过程中的协同作用关系。就“上”关系维度而言,相较于省和市,县所处的纵向层级位置距离基层最近,对于帮扶

资源的下沉有着天然优势,因为:一是县域市场具有本土化特征,且规模适中,县域市场需求下沉镇村时不会产生大规模的供需矛盾;二是县域基础资源要素相对齐全,工业化、产业化、数字化、信息化水平可以达到一定的帮扶标准,在更高水平的资源下沉前可先行满足基层需求;三是县域政治权威性相对较高,可以充分联动基层民众和上级政府。就“下”的关系维度,乡镇处于政权体系的末端,直接面对广大人民群众,发挥枢纽作用,需要打造成为向下服务农村农民和向上承接县域资源的区域服务中心;而村是广大农民的生存场域,直接为村民提供面对面服务,其发展水平将直接影响到村民的生活水准。由此,通过整合性治理机制,驻镇帮镇扶村工作将县、镇、村纳入同一发展系统,以帮扶工作队为媒介,协调三者的作用发挥。

## 2. 左右关系:协调好不同帮扶力量的合作互动

“左右关系”指的是同级驻镇帮镇扶村工作队之间的合作互动关系。帮扶工作队之间的合作互动很有必要。一是可以促进信息流通。不同工作队之间通过构建常态化的沟通机制,能够促进资源共享,防止因出现“信息孤岛”而削弱帮扶成效的情况。二是可以推动帮扶经验凝练,助推普适性经验的推广。多维度的经验交流,有利于碰撞思维火花,形成经过实践检验的高效率帮扶经验。三是可以避免掉入循环陷阱,不同工作队在帮扶过程中可能会遇到一些困难与工作陷阱,通过彼此的交流沟通与有效互动,能够实现经验共享、教训共知。驻镇帮镇扶村将不同帮扶人员与帮扶资源聚合在乡镇场域,便于协调不同帮扶力量之间的关系,实现合作互动。

## 3. 内外关系:处理好外部力量与内部村民的联系

“内外关系”指嵌入乡镇的外部帮扶力量与内部原生村民之间的关系。驻镇帮镇扶村需要清楚认识到“造血”的重要性,认识到信息、项目、技术、人才、资金、公共服务等资源的持续供给是“造血”的基础;同时也要看清“志智双扶”的价值,激发村民自我发展的内生动力,这样才能从根本上增强村民的“造血”功能。村民是帮扶行动的主要受益者,也是重要参与主体,只有村民具备自我发展的觉悟,才能真正落实驻镇帮镇扶村工作,增强帮扶的可持续性和有效性。正是意识到这一点,驻镇帮镇扶村在整合国家与地方政策资源、构建内外关系网络的同时,也要积极关注村民心理层面的需求,引导其逐步提升自我发展能力,使其树立正确的劳动观和价值观,正确处理好外部力量与内部村民的关系。

### (三) 组团式帮扶:帮扶组织的创新

驻村帮扶是国家开展乡村治理的重要机制之一,是选派机关企事业单位干部到乡村指导帮扶,帮助农村发展的过程<sup>[17]</sup>。而驻镇帮镇扶村实现了组织上的创新,可以通过组团式帮扶化解单一帮扶的困境。

## 1. 帮扶主体多元化

驻镇帮镇扶村工作队按照“党政机关+企事业单位+科技力量+……”模式组建,其中,省直和中直驻粤党政机关单位(含参公单位)是牵头单位,企事业单位是成员单位。同时,由省级层面统一调配农村科技特派员、“三支一扶”人员、志愿者、金融助理等共同组成10人左右的队伍,纳入驻镇工作队统一管理。其中,党政机关派驻人员是驻镇帮镇扶村工作队的核心人员与中坚骨干,挂任乡镇党委副书记,或者乡村振兴示范村、红色村、集体经济薄弱村、软弱涣散村等重点村的第一书记兼工作队队员,确保帮扶方向正确,执行主要帮扶任务;企事业单位人员则是帮扶不可或缺的关键力量,可助推帮扶市场、技术与资源的有效整合与供给;其他人员是帮扶的重要支撑,成为联系帮扶主客体的纽带。由此构成的帮扶主体,能够以情感治理技术勾连个体与国家的情感体验,激起民众对国家的情感回应,实现民众的情感动员。

## 2. 帮扶人员专业化

专业化人才是取得帮扶成效的重要保障。驻镇帮镇扶村人员是通过层层选拔而产生的,其中,挂职乡镇党委副书记的工作队队长,其选派标准较高,必须是中共党员,省直单位和中直驻

粤单位组团的,由牵头单位副处级以上干部担任;市、县(市、区)组团的,由牵头单位副科级以上干部担任。可以想见,党员身份可以保证思想动机的纯洁性,副科级以上干部有相对丰富的工作经验与人生阅历,这对于做好帮扶工作都是有帮助的;队员的选派标准同样严格,由成员单位在编人员组成,由省科技厅、省人力资源和社会保障厅、省教育厅、团省委、中国农业银行广东省分行等单位结合有关服务乡村振兴行动,为驻镇帮扶工作队选派安排1名以上农村科技特派员、1~2名“三支一扶”人员、2~3名高校毕业生志愿者、1名金融助理。随后,相关部门将选拔的人员组织起来,经专业化、系统化、精准化培训后上岗,以期打造一支思想觉悟高、专业技能硬、办事能力强的队伍,保证帮扶工作队的专业性。

### 3. 帮扶结构合理化

一是专业结构合理。乡村振兴要实现“产业、人才、文化、生态、组织”生态五大维度的振兴,帮扶工作队成员专业领域参照五大维度来配置。二是年龄结构合理。乡镇面向的是基层社会,驻镇工作必然艰苦繁杂,工作量大、涉及面广、内容繁多,驻镇帮镇扶村工作队队员的帮扶时间是3年,这对队员的抗压能力、调适能力、工作能力提出了较高要求,因此,将30岁左右的年轻干部、40岁左右的中层干部、50岁左右的资深干部混合搭配在一起派驻,效果比较明显。三是素质结构合理。驻镇帮镇扶村工作队员大部分具有本科以上学历,受过高等教育,思想素质、能力素质、文化素质较高,能够带来一定程度的帮扶资源,弥补当地干部在能力、思维、眼界、资源、技术等方面的短板。

### (四)多层次帮扶:帮扶内容的创新

帮扶机制的有效发挥能够克服“政治锦标赛”压力下不同部门的自利性、价值冲突和政策分治弊端,解决责任规避和利益封锁问题<sup>[7]</sup>。因此,在保持整体性、协同性、统一性的同时,帮扶工作也需要因地制宜、因村而异,这样一方面可以通过整合与协调的方式,使资源和要素得以有效配置,理顺各方权责关系,破解组织性分歧,推动各部门工作的耦合协同;另一方面可以实现精准化、精细化、差异化、个性化帮扶,让帮扶供给与受扶需求有效匹配。

#### 1. 分层分类帮扶

脱贫攻坚时期的精准帮扶优势在于实现“对象识别精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到位精准、因村派人精准、脱贫成效精准”,精准意味着能够“对症下药”,以最低成本实现效益最大化,这与分层分类帮扶之目的相一致。依据乡镇发展程度、帮扶难度,以及资源禀赋、发展基础、区位条件等因素,《方案》将省域内1127个乡镇划分为重点帮扶镇、巩固提升镇、先行示范镇三种类型。然后,根据不同的受扶对象,派驻不同的帮扶人员、制定不同的帮扶方案、设计不同的帮扶内容、采取不同的帮扶举措。其中,600个重点帮扶镇一般存在资源禀赋差、发展基础薄弱、组织软弱涣散等问题,因此需要通过“强输血、强造血”的方式从经济、文化、组织等维度进行全面扶持,所以安排了121个省直和中直驻粤有关单位、153个企事业单位所组成的121个团队重点帮扶121个重点帮扶镇,珠三角6地市帮扶300个乡镇,属地市直属单位帮扶179个乡镇;301个巩固提升镇具备一定的发展资源和发展基础,但缺乏开发工具、市场资源与治理技术,因此由所在的县(市、区)以强化规划引领、开发资源禀赋、升级产业基础等手段自行帮扶;226个先行示范镇发展比较成熟,资源规划比较合理,配套设施比较健全,经济效益较好,因此由属地市、县结合实际进行加强宣传、塑造品牌、发挥示范引领作用等方面的帮扶。由此可知,驻镇帮镇扶村所包含的分层分类帮扶,既包括帮扶对象分层分类,也将帮扶主体分为“省、市、县”三级,其目的是实现帮扶主体、帮扶对象、帮扶领域的全覆盖。

#### 2. 点面结合帮扶

点是存在于某个整体系统中的一个部分或一个要素,面则是包含多个部分、多种元素的有机整体。村庄是点,乡镇是面,村庄彼此之间保持着相对的独特性但又有相似性,点面之间的差



异化决定了帮扶措施的定制化。我国早期对乡村帮扶采取的是“大水漫灌”方式,企图直接从“面”上一张网铺开,实现乡村帮扶全覆盖,一次性解决贫困难题,缺乏对“点”的适应性考虑,帮扶效果自然不如人意。驻镇帮镇扶村避免了这一沉疴,因地制宜、精准施策、带动示范,能够充分发挥不同乡村的资源优势与区位优势,提高其开发价值。例如GF镇依托本地丰富的船歌、金狮锣鼓等国家非物质文化遗产资源,大力围绕非遗项目进行文化产业开发,走文化振兴路线;FY镇依靠本地留存的古村文物资源和生态环境资源,开发生态旅游项目,打造“粤北黄金旅游小镇”;TJ镇文化生态资源匮乏,但本地养殖、种植条件优良,大力发展黑山羊养殖业,千禧果、南瓜、北运菜种植业。需要注意的是,作为“面”的乡镇,应注重发挥带动作用,努力提高综合、融合程度,对面上现有政策、项目、资金进行全面整合升级,为“点”的发展提供多面向的精细化服务,在乡村规划、产业发展、公共服务、治理优化、民生扶持、设施建设等方面起到示范带头作用。

### 三、整体性治理:驻镇帮镇扶村运行逻辑

整体性治理契合了解决乡村治理碎片化问题的迫切需要,可通过目标协调机制实现帮扶目标契合、通过整合机制实现部门协同、通过沟通机制达成工作共识,能有效帮助化解乡村帮扶碎片化问题。驻镇帮镇扶村本质上也是化解乡村发展困境的解决方案,是一种创新的整体性治理,该机制的运作主要依靠“项目化运作、资源性嵌入、集成性整合和跨界面打包”来支撑。

#### (一) 项目化运作

项目制打破了传统科层制的局限,突出了国家层面的治理政策与治理逻辑,为整合体制内资源和争取体制外资源提供了便利,是一项整体性的治理机制。事实上,无论是脱贫攻坚时期的驻村精准帮扶,抑或是乡村振兴时期的驻镇帮镇扶村,在本质上都是以政府的项目化运作来支撑的。

项目化运作框架包含项目的制定、申报、审核、执行、监管等一系列环节,有利于建立多层级的动员体系,让政府、企事业单位、社会组织、村民等多元主体能以更高的积极性投入驻镇帮镇扶村工作。其实,在驻镇帮镇扶村实践中,作为“承包者”,基层政府和乡村通常对上级政府发包递包的项目承担“解包”任务,即负责政策落地执行;作为“协包者”,帮扶工作队会为项目申报、项目落地、项目实施、项目监管、项目评估提供资源链接、智力支持与政策保障,让帮扶工作的开展、帮扶项目的运作更有成效,正如访谈时有干部指出,“有项目帮扶工作才有抓手,帮扶人员才有资源”(SXD,2022-01-21)。可以说,项目化运作祛除了常规科层制条线控制弊端,赋予帮扶中“承包者”“协包者”更高度灵活的自主性和发展空间,在驻镇帮镇扶村工作中发挥着衔接、黏合、聚集作用,对推动乡村治理有效、产业发展有力等有重要帮助。

#### (二) 嵌入式帮扶

##### 1. 制度嵌入:多维度政策体系的科学制定

科学合理的顶层设计是帮扶工作有效开展的前提条件。目前,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接是农村工作的头等大事,由此,帮扶工作需由驻村帮扶向驻镇帮镇扶村转变,转变思维方式、完善顶层设计尤其重要。具体到驻镇帮镇扶村领域:一是驻镇帮镇扶村已系统谋划、科学编制镇村双域协同发展规划,规划注重“国家所倡、政府所求、队员所能、村庄所需”的有机结合,正在建立健全驻镇帮镇扶村机制;二是已建立全省驻镇帮镇扶村工作机制,明确目标任务、帮扶方式、工作内容、工作机制与保障体系;三是已建立帮扶资金使用与监管体系,明确资金分配方式、使用方法、资金用途与资金监管等系列政策内容;四是围绕产业、生态、健康、人才等相继出台行动方案与政策文件,这些方案与文件是顶层设计的细化与深化,能够支撑并保障

帮扶工作的开展。

## 2. 关系嵌入：多层级关系网络的有效协调

驻镇帮镇扶村工作队以组团模式进驻乡镇,多元化的人员组成意味着多渠道的优质资源,能够做好“上中下”三个层级的关系网络协调。首先,协调好上级关系网络。驻镇帮镇扶村工作队队长及成员是从省直单位、中直驻粤单位、地方市县(市、区)以及相关企事业单位选派而来的,具有与生俱来的“政治”身份,要充分利用好这层身份关系,以原单位为后台和依靠,整合原单位给予的政策体系、资金支持、物资保障等“政治嫁妆”。其次,处理好中级关系网络。驻镇后,工作队成为与当地党委、政府互动最为频繁的外部力量。与驻村类似,工作队依靠省市所赋予的权责开展帮扶工作,驻镇后必然会对乡镇党政部门原生的权力运行空间与治理秩序带来冲击,乡镇内部的公共性和治理结构可能会面临洗牌<sup>[18]</sup>,双方不可避免地会产生权力博弈。若两者能够建立起良好的合作互动关系,则可共同努力提升镇域整体公共服务能力和服务水平。最后,处理好下级关系网络。驻镇帮镇扶村可以充分整合利用从上层带来的帮扶资源,从人民群众根本利益出发,协助村干部高效推进村庄自治,深入解决村民难题。

## 3. 人才嵌入：多元化行业人才的深度参与

高素质人才是镇村一体化高质量发展的关键所在。在外部人才方面,除了党和政府选派的优秀干部外,驻镇帮镇扶村还重视吸引不同行业领域的优秀人才深度参与其中,如鼓励金融机构选派优秀教师,提供金融培训活动;高校发挥科技人才优势,挑选优秀教师,组成农村科技特派员团队,下沉镇村,以科技推动镇村发展;贯彻推进“法律明白人”制度,鼓励政府与律师事务所、高校合作,共同开展“乡村法律人才”培训上岗活动;通过考研加分、考编享受优惠政策等鼓励高校毕业生以志愿者、“三支一扶”人员身份积极投身乡村事业,在乡村规划、产业发展、农技推广、电子商务、教育帮扶等方面发挥自身的才能和作用。

## 4. 经济嵌入：外部经济力量诱发内生发展动力

内生造血式帮扶是实现镇村融合发展的长远之计,因此以外部优质经济资源撬动内生发展动力就显得尤为关键,具体表现在:一是建立帮扶资金保障体系。利用每年每镇2000万元的财政保障性帮扶资金,以“专项项目+任务清单+绩效目标”的方式拨付到位,强化资金使用审批和监管制度,做到专项资金专项使用。二是加强驻镇帮镇扶村的金融支持。推动农村金融基础设施入镇进村,提高普惠性金融服务对镇村和涉农主体的覆盖面。三是推动城市优质资本下乡。以税收优惠、政策保障等积极手段鼓励城市农牧业龙头企业、上市公司、私募创投机构等,通过注资、风投、入股等方式支持镇村乡村振兴产业项目,为城市资本投资的高质量涉农企业开通上市“绿色通道”,提供长期性、个性化、专业化金融服务。

# (三) 集成性整合

驻镇帮镇扶村是一个集成性整合的帮扶制度,具体表现在:一是帮扶目标的集成。脱贫攻坚虽然结束,但当前部分脱贫地区发展的技术、资金、人才、市场支撑基础较弱,帮扶政策、资金、项目中断后,可能出现规模性返贫。因此,在帮扶过程中必须实现目标整合,把巩固拓展脱贫攻坚成果和推进乡村振兴两项工作融合起来,一体谋划、一体设计、一体推进,通过依靠纵向权力的控制和集中,为横向部门的协调与整合提供有利条件,并且将公众的公共服务需求与公共问题解决方案有机联系起来,从而促进现实需求与服务供给的规模化集成。二是帮扶政策的集成。驻镇帮镇扶村围绕“产业、人才、文化、生态、组织”五大振兴领域,对照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”20字总要求,全方位、系统化做好政策设计,为乡村振兴提供全面的政治保障。三是帮扶力量的集成。驻镇帮镇扶村工作凝聚了各帮扶单位的力量,集成了不同领域、不同单位、不同层级的资源,可以依靠干部自带的资源禀赋与农村自有资源生成联动效应,高效开发扶贫资源,释放帮扶活力。



#### (四) 跨界面打包

界面以承载体的形式存在于内外部环境交互的场域中,发挥连接的桥梁作用,为信息、制度、机制等交互要素提供聚合点。也即,界面的本质是交互现象<sup>[19]</sup>。界面的交互性为不同主体进入界面内利用各种交互要素实现治理协同、机制创新、制度重构、信息共享、资源流动等提供可能。参照李文钊提出的界面分析框架,界面治理的逻辑要素有环境、目标、界面与内部结构四种,其中环境与界面之间存在相互关系,环境会影响和形塑界面,界面则依靠内部结构中的资源条件适应环境并达成目标<sup>[20]</sup>。驻镇帮镇扶村的运作机制符合界面治理的逻辑,是一种跨界面打包。跨界面治理通过划分出各种治理界面并对各界面之间的目标与任务提供有针对性的治理手段,应对环境挑战的过程。

驻镇帮镇扶村实际上是一种跨界面打包的治理机制。社会矛盾的转变让我国进入新发展阶段,这对乡村治理提出了更高的要求,基于此,广东省委省政府针对乡村发展构建出新的治理界面,将乡村振兴政策需求作为目标打包投入“政治市场”,并以行政命令驱动市级政府“抓包发包”,县级政府“接包递包”,基层乡镇政府和农村自治组织通过整合内部结构中的人力、物力、财力、智力“承包解包”,或者以“外包”的方式让第三方社会组织参与到“解包”行动中,从而保证政策任务顺利落到基层。其中,“包裹”中附带的帮扶政策资源与经费资源,作为“解包”工具一并纳入镇村内部结构。可以说,帮扶工作队嵌入当地,以一种常态化领导力供给方式,与当地乡村精英互助开展乡村振兴,这让因上级政府权威缺失而导致的乡村组织松散现象得到有效改善,也成为跨界面治理主体内生供给的坚强后盾<sup>[21]</sup>。

### 四、迈向共同富裕:驻镇帮镇扶村治理叙事

整体性治理通常利用整合与协调的方式对碎片化的治理现状进行处理,是一种推动治理活动由碎片转向整合、从分散转向集中、从局部转向整体的治理方式<sup>[22]</sup>。驻镇帮镇扶村将支持重点从村上移至乡镇,向乡镇层面派遣驻镇帮镇扶村工作队,同时整合政治、经济、文化、科技等多元化力量,组成大团体,以组团式力量下沉乡镇,发挥乡镇连县接村联带作用,打造以镇域为中心的镇村一体化发展大格局,是典型的整体性治理。

#### (一) 研究讨论

驻镇帮镇扶村是通过深度调研、广泛论证后开展的创造性帮扶模式,其目的在于通过整域性帮扶来达成整体性治理,是对定点帮扶、对口帮扶、社会帮扶工作的深化与改良,在取得成效的同时,也有如下三个问题值得探讨。

一是如何有效协同政策设计与实践过程。驻镇帮镇扶村工作是全域性的政策设计,突出整体性、全面性,从纵向层级上看,将省、市、县、镇、村五个层级共同纳入政策系统,各层级分工明确、权责分明;从横向上看,围绕“产业、人才、文化、生态、组织”五大维度开展九大帮扶行动。但调研发现,该工作虽然顶层设计较好,具体行动方案却还在探索中,让个别帮扶队员感觉“工作无所适从,不知道从何抓起”(LZR,2022-01-25)。主要表现在:一是帮扶资金使用还不够规范。部分受扶市县帮扶资金使用缺乏细则和政策解读,导致干部“放不开手脚实施产业配套项目”(CJ,2022-01-26),再加上部分帮扶干部在资金投向上缺少话语权,因而经费使用的民主性、公开性不够好。二是配套机制待完善。由于还处在探索中,奖惩激励机制不健全、配套服务保障机制不完善,部分帮扶干部工作积极性受影响。三是权责利待理清。由于缺乏详细的制度安排,帮扶工作队、当地党委政府、村委会之间的权责利不甚清楚,有些地方并不主动安排帮扶干部工作,或一些实质性工作不让帮扶干部参与,而是让其“自己找事做”(HJZ,2022-01-24)。

二是如何精准匹配帮扶实践与受扶需求。到目前为止,帮扶工作的深度、广度、强度还有待深化,所以个别帮扶干部认为帮扶工作“流于形式,没有深入”(LZR,2022-01-25)。究其原因:其一,帮扶资金发放不及时,“有的到年底才发放”(TJL,2022-01-23),再加上“资金被县级部门统筹掉一部分”(ZYH,2021-12-15),因而最后到乡镇的帮扶资金并不多。其二,作为外部强制性嵌入力量,帮扶工作队真正融入地方关系网络有难度。其三,部分工作队员专业能力不足,下派前缺乏相应的历练与经验,下派时虽有培训,但基层工作、农村工作的能力并未得到实质性提升,因而出现“工作水土不服的现象”(WML,2021-10-28)。

三是如何持续均衡帮扶动机与受扶行为。作为帮扶工作的执行者,驻镇帮镇扶村工作队是背负着国家公共意志和公共使命下沉到基层的帮扶者,扮演“联络员”“调研员”“指导员”“监督员”“宣传员”角色,其行为具有明显的利他性动机;而作为受扶的乡镇政府,出于“政治锦标赛”的竞争压力与完成锦标赛任务后的“政治跃迁”需要,其所采取的受扶行动有时具有部门与个体双重自利性,由此带来的危害就是“当地政府往往想用帮扶资金解决策略性、短期性、应景性问题,而驻村干部却想得更加长远、全局与系统”(WLC,2022-01-24),难以正确处理好巩固拓展脱贫攻坚成果与全面开展乡村振兴、帮镇和扶村、帮扶和被帮扶、长期目标和短期目标的关系。

## (二) 研究思考

整体性治理理论的最大优势在于重视政府政策目标的导向与引领作用,并通过对纵向权力的相对集中和适度控制,促使多元主体在治理中的本体性回归,从而为横向部门之间的协调与整合创造前提性条件<sup>[22]</sup>。因此,从整体性治理理论的要求出发,应从以下方面来完善驻镇帮镇扶村制度。

一是完善制度规范。进一步规范帮扶资金的使用、监管与效益评估,理清使用范围,推进使用进度,完善资金拨付机制,扫除拨付障碍。二是优化政策内容。完善帮扶干部服务保障机制与奖惩激励机制,给帮扶人员更多的生活保障、工作保障与心理保障,充分调动他们参与帮扶工作的积极性。三是理清职责权限。尽快落实帮扶人员的政治待遇,明确其工作范围,让帮扶人员高质量参与当地的乡村振兴工作,让帮扶工作提质增效。四是加强考核监管。为让帮扶工作发挥更大效用,建议制定科学合理的考核指标体系,发挥考核指挥棒作用,对帮扶工作队进行制度化、常态化、规范化考核,以考核促监管、以考核促发展、以考核促规范。

利用整体性治理思路,驻镇帮镇扶村工作还需要处理好三对关系:一是帮镇扶村与联县带户的点面关系。帮镇扶村需要分清“帮”与“扶”之间的度,帮扶工作队不能保姆式大包大揽,对点与面无差别扶持,应该“由点及面,以面带点”。二是凝聚合力与发挥优势的上下关系。组团式帮扶各成员单位来自不同的行业领域、职能部门,应高度重视资源整合,把党政机关的统筹协调优势、企事业单位的资金市场优势、科研力量的专业技术优势、金融助理的融资监管优势、志愿服务的社会动员优势充分发挥出来,共同推动帮扶项目落地见成效<sup>[23]</sup>。三是自身造血与外部帮扶的内外关系。内生性造血式帮扶是保证农户可持续发展的关键。强调内生性发展并不是排斥外源性帮扶,而是要充分利用外源性帮扶来带动和促进内源式发展,合理利用外部嵌入资源奠定乡村“造血”基础,因此,在驻镇帮镇扶村工作中,应提高村民自我发展信心和发展能力,进一步强化党建引领的“三治融合”,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,通过村民委员会等自治组织、专业合作社等经济组织、综合性多元化服务组织,建立农民利益联结、生活保障、生产组织机制,构建乡村振兴命运共同体。四是牵头单位与参与单位的左右关系。驻镇帮扶的每个角色都至关重要、不可或缺,因此牵头单位应进一步负起总责,把各方力量统筹起来,拧成一股绳,同向发力、形成合力;成员单位应进一步积极参与、各负其责,配合好牵头单位的工作。

## (三) 研究余论

整体性治理理论强调整合各级党政机关、同级党政部门的资源与关系,注重聚合与协调企

事业单位、社会组织和志愿团体力量,充分发挥它们的比较优势和特有资源,构建以党政机关为核心的多元协同治理模式。正因为坚持整体性治理理念,驻镇帮镇扶村工作才得以高效运行,在改善村庄条件、增加村庄收入、促进村庄减贫方面具有重要作用。嵌入其中的帮扶工作队,也与其他驻村工作队一样,通过反科层化互动手段对农户进行情感动员,拉近彼此之间的心理距离,建立互动的组织关联,化解乡村不规则社会的挑战以及群众信任的隔膜<sup>[24]</sup>。

就此而言,以嵌入式帮扶、项目化运作、集成性整合和跨界面打包为逻辑的驻镇帮镇扶村工作,让制度、经济、人才、关系等关键资源向村庄有效输入,是一种整合帮扶思路、帮扶关系、帮扶组织、帮扶内容的整体性帮扶模式,对于丰富与发展整体性治理理论具有重要的价值。具体来说,在帮扶思路架构上,驻镇帮镇扶村围绕整体化特征阐明镇村双域一体化的发展、畅通镇域配套资源下沉乡村的渠道、提高乡村自我发展和造血能力;以团体结构、行政手段、激励措施建设帮扶队伍,实现帮扶干部的整体化;通过凝聚后方帮扶单位的人才、资金、信息、政策资源合力推动帮扶力量的整体化;通过打造一体化工作体系实现帮扶事务的整体化。在帮扶关系结构上,实现了对县、镇、村三级上下级关系的协同发展、同级帮扶工作队左右关系的工作协同、外部帮扶力量与内部原生村民之间的关系协调。在帮扶团队上,主体的多元化、人员的专业化与结构的合理化构造了创新型的组团式帮扶。在帮扶内容上,按照乡镇经济水平与发展程度分为重点帮扶镇、巩固提升镇、先行示范镇,推行分层分类帮扶;以镇为面,以村为点实行精准有序的“以点带面、点面结合”的帮扶。

共同富裕目标给基层政府治理提出了全新要求,需要以区域协调发展理念和县域整体推进方式解决基层公共服务、环境、民生等方面不平衡不充分难题。这在2022年5月出台的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》已经有明确的引导与指向。这种不平衡不充分也是社会发展中的片面共享问题<sup>[25]</sup>。由此,如果从整体性治理理论的角度出发,不仅驻镇帮镇扶村工作是一个整体,未来的城乡发展、区域发展、产业发展更应该协调联动、协同推进,以期出现协调发展、协同发展、共同发展的良好局面。站在这个角度,将驻镇帮镇扶村工作做好,不仅能够为将来以县域为载体的整体性治理提供经验借鉴与决策参考,也是达成共同富裕的重要抓手、实现共同富裕的重要助力。

## 参考文献:

- [1] 习近平.扎实推动共同富裕[J].求是,2021(20):4-8.
- [2] 广东将开展组团式驻镇帮镇扶村[EB/OL].(2021-04-27)[2022-02-09].[http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202104/t20210422\\_6366682.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202104/t20210422_6366682.htm).
- [3] 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.
- [4] 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),2019,19(4):61-68.
- [5] 王晓毅,阿妮尔.从“超常规”到“常规化”:驻村帮扶如何助推乡村治理现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):62-70.
- [6] 李丹阳,张等文.驻村干部和村两委的协同治理[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(6):98-107.
- [7] 曾凡军,潘懿.基层治理碎片化与整体性治理共同体[J].浙江学刊,2021(3):64-71.
- [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,2020,35(6):44-66.
- [9] 范逢春.农村公共服务整体性治理框架研究[J].求索,2014(12):104-108.
- [10] 廖业扬,李丽萍.整体性治理视域下的乡村治理变革[J].吉首大学学报(社会科学版),2015,36(1):60-65.
- [11] 溫柔.广东史上最大规模帮扶 成为全面推进乡村振兴的有力“催化剂”——专访广东省委农办主任、省农业农村厅厅长、省乡村振兴局局长顾幸伟[J].南方杂志,2022(15).
- [12] 杨发祥,郭科.全域治理:基层社会治理的范式转型[J].学习与实践,2021(8):84-96.



- [13] 吴新叶. 基层自治扩展: 农村治理的困境与出路[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2005, 26(2): 38-42.
- [14] 时和兴. 我国乡镇治理发展面临的制度困境[J]. 探索与争鸣, 2009(4): 27-28.
- [15] 马彦丽, 林坚. 集体行动的逻辑与农民专业合作社的发展[J]. 经济学家, 2006(2): 40-45.
- [16] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新, 译. 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 2014: 2.
- [17] 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.
- [18] 曾智洪, 毛霞维. 精准扶贫驻村工作队嵌入乡村社会的公共性拆解与立体化重构[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(5): 107-113.
- [19] 游达明, 王美媛. 界面管理研究动向及未来展望[J]. 科技进步与对策, 2014, 31(11): 152-156.
- [20] 李文钊. 当代中国治理与发展: 基于界面治理框架的视角[J]. 教学与研究, 2020(7): 51-64.
- [21] 张园林, 刘玉亭. 驻村工作队与乡村精英互助作用下的乡村治理研究[J]. 人文地理, 2020, 35(4): 23-31.
- [22] 丁建彪. 整体性治理视角下中国农村扶贫脱贫实践过程研究[J]. 政治学研究, 2020(3): 113-124+128.
- [23] 广东省乡村振兴局. 实施乡村振兴驻镇帮镇扶村行动需要把握好“四对关系”[EB/OL]. [2022-02-12]. [http://rural.gd.gov.cn/xcyw/jdxw/content/post\\_3583546.html](http://rural.gd.gov.cn/xcyw/jdxw/content/post_3583546.html).
- [24] 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.
- [25] 李佳娟, 陆树程. 关于共享发展的哲学反思[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2020(2): 23-29.

(责任编辑: 宋雪飞)

## Global Support and Holistic Governance from the Perspective of Common Prosperity: An Explanatory Framework for Stationing in Town for Support of Villages

XIE Zhiju, LI Minglin

**Abstract:** Stationing in town for the support of villages is a global assistance model based on holistic governance concept. It relies on the overall logic of “project-based operation, embedded support, integrated integration and cross-interface packaging”. By shifting the support resources from rural areas to townships, the support ideas, support relationships, support organizations and support contents are innovated to achieve holistic support. However, the paradox between global policy design and extensive operation mode, the contradiction between suspended support practice and expected support needs, and the imbalance between altruistic support motivation and self-interest support behavior are worthy of further discussion. On the basis of perfecting the system specification, optimizing the system design, clarifying the responsibility and authority, and strengthening the assessment and supervision, it is necessary to further deal with the point-to-surface relationship between helping the town in support of the village and coordinating the county for the aid of households, the lower and upper relationship between cohesion and exertion of advantages, and the internal and external relationship between self-hematopoietic and external assistance, so that the future assistance work can truly promote coordinated development and common development.

**Keywords:** Poverty Eradication; Rural Revitalization; Stationing in Town for Support of Villages; Holistic Governance; Common Prosperity