

第一编
精准扶贫

驻村“第一书记”精准扶贫效能提升研究

——以四川革命老区 W 市为例

兰 奎 王洪辉

（四川文理学院政法学院 四川达州 635000）

摘 要：驻村“第一书记”作为中央实施精准扶贫战略中的一项重要制度，是推动精准扶贫、精准脱贫和打赢脱贫攻坚战的重要抓手。驻村“第一书记”制度在宏观层面是党中央关于精准扶贫战略的顶层设计，微观层面是党的精准扶贫战略在基层的贯彻落实，驻村“第一书记”是精准扶贫、精准脱贫的一支先锋队，是攻克贫困的排头兵，其工作效能决定了能否实现全面建成小康社会的进度和实现脱贫攻坚的效度以及人民的满意度，关系党和政府在基层的公信力。以精准扶贫效能为视角，以四川革命老区 W 市驻村“第一书记”为个案，探讨 W 市驻村“第一书记”履行中央赋予的四项职责及精准扶贫效能。研究发现：多头管理交叉、交织，驻村“第一书记”后援单位实力的非均等性，不同贫困村、贫困户致贫成因问题的复杂性，驻村“第一书记”自身学历层次、专业特点、年龄、生活阅历的差异性，思维理念的局限性，工作能力的胜任力等，影响了驻村“第一书记”精准扶贫效能。据此得出研究结论：精准扶贫、精准脱贫，关键在人，要切实解决好“扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的问题”，必须持续提升驻村“第一书记”的精准扶贫效能，把创新驻村“第一书记”思维理念、抓好驻村“第一书记”学习培训、加强驻村“第一书记”科学考核、强化驻村“第一书记”激励保障、明确驻村“第一书记”权力清单、强化驻村“第一书记”为民服务意识作为具体解决措施。

关键词：革命老区；驻村第一书记；精准扶贫；效能；路径

一、引言

党的十九大报告提出：“坚决打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱

贫。”^[1]从 2013 年 11 月习近平总书记首次提出“精准扶贫”战略至今已过去五年。在这五年里，从中央关于“精准扶贫”战略的顶层设计到省市县乡村各级落实，从政府主导到各行业、社会力量的协同联动，精准扶贫取得了显著成效。据统计，截至 2017 年末，全国农村贫困人口已从 2012 年末的 9 899 万人减少至 3 046 万人，累计减少 6 853 万人；贫困发生率已从 2012 年末的 10.2% 下降至 3.1%，累计下降 7.1 个百分点^[2]。

精准扶贫，关键在人，要明确解决“扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的问题”。2015 年中共中央组织部、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《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》），要求各地选派机关优秀干部到党组织软弱涣散村和建档立卡贫困村任驻村“第一书记”，要做到全覆盖。形成中央、省、市、县四级书记协力抓扶贫的格局。姜洁（2017）预计党的十八大以来，全国共有 19.5 万驻村“第一书记”奋战在脱贫一线^[3]。如此规模庞大的驻村“第一书记”队伍，在精准扶贫、精准脱贫和村级治理中发挥了哪些重要作用？其工作效能如何？当前，精准扶贫工作“已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期”，“到了攻克最后堡垒的阶段，所面对的多数是贫中之贫、困中之困”。同时，部分村已实现整体脱贫，完成了脱贫计划，如何防止“返贫”？如何确保扶贫的持续性和长效性？如何做好精准扶贫与乡村振兴战略之间的有效衔接？驻村“第一书记”在脱贫攻坚阶段所面临的一系列问题，该如何破解？这些问题既关系到 2020 年脱贫目标的顺利实现，更关系到后精准扶贫时代的乡村治理和国家提出的乡村振兴战略问题。

W 市是四川省的一个县级市，位于四川省东北部，地处川、陕、渝三省（市）结合部，大巴山腹地地带，境内高山峡谷占 80% 以上，是国家扶贫开发重点县（市），属川陕革命老区的一部分，贫困量大、面宽、程度深。全市辖区面积 4 065 平方千米，辖 12 镇 41 乡，373 个村，总人口 60 万，其中，农村贫困人口 8.105 万人，占 13.5%，371 个行政村贫困村就有 170 个，占 45.8%，农民纯收入仅 5 873 元，贫困发生率高达 29.3%。2015 年 8 月 W 市选派了 180 名驻村“第一书记”，全部进驻各自对接的 180 个建档立卡贫困村、党组织软弱涣散村。据统计，全国深度贫困县中，有革命老区县 55 个。革命老区是脱贫攻坚的重点和难点。通过采用驻村“第一书记”口述史研究方法、观察法、调研法和资料收集法，先后走访了 W 市市委组织部、市扶贫移民局、部分乡镇主要领导、驻村“第一书记”、村委干部、贫困户等多个精准扶贫主体，深入了解驻村“第一书记”当前的履职情况和面临的困境。

二、文献回顾

驻村“第一书记”是中央实施精准扶贫战略中的一项重要制度。陈国申、唐京华（2015）指出，驻村“第一书记”在化解两委矛盾、干群矛盾，培养基层自治精神方面发挥了关键作用。使村党支部的工作走向了规范化，党员的素质得到了明显的提高，党组织焕发出新活力。加强了与村民的沟通，村务公开程度大大提高，村民与村两委

的摩擦明显减少，村两委的服务型组织形象也逐渐开始明晰。制度完善了，程序规范了，公平、公正、公开也就有了保障，干群矛盾大量减少，村两委的凝聚力、公信力得以不断强化^[4]。

杨芳（2016）分析了驻村“第一书记”在村庄治理变革中改变村庄治理的模式，形成国家支持、村委主导、村民参与的民主合作型的新的村庄治理格局，引发了治理主体的变革：由内生型转向嵌入型；治理目标的变革由维护到重建；治理方式的变革由权威到参与^[5]。蒋永甫、莫荣妹（2016）以驻村“第一书记”产业联盟为案例，分析了驻村“第一书记”产业联盟具有突出驻村“第一书记”的带动作用，引导贫困村农民成立专业合作社，进行组织化、规模化生产，走产业化扶贫之路，驻村“第一书记”产业联盟实现了联盟资源与本村资源有机结合，提出增强驻村“第一书记”对当地农业产业化的带动效力^[6]。

吴振华（2017）指出，职责定位把握难、能力素质匹配难、“双书记”关系协调难和村民预期难等“四难”问题是影响驻村“第一书记”作用发挥的根本症结。要更好发挥驻村“第一书记”作用，明确职责定位，做到有的放矢；把好选派关，加强岗前培训，做到精准选派；理顺关系，做到“双核驱动”；转变观念，做到“智志双扶”。^[7]尹明星（2017）就如何促使第一书记更好发挥作用，提出“住下来”是农村第一书记开展工作的前提，“帮起来”是农村第一书记开展工作的核心，“连起来”是农村第一书记开展工作的关键，“带起来”是农村第一书记开展工作的目的，“严起来”是农村第一书记开展工作的保障^[8]。刘刚（2017）就如何发挥驻村“第一书记”脱贫攻坚先锋作用提出加大宣传和培训力度，着力创新第一书记管理考核机制；选优配强村级党组织带头人，着力强化农村党员队伍管理；带头制定和落实基层制度，着力提升村级便民服务水平；培育发展集体经济，着力推动扶贫由“输血”向“造血”转变^[9]。

王亚华、舒全峰（2017）对于驻村“第一书记”扶贫是否有用的问题进行了调查问卷和数据分析，分析认为，绝大多数的第一书记保持了乐观，有95.92%的驻村“第一书记”认为短期内对于乡村发展而言有积极作用，但也有高达20.41%的驻村“第一书记”认为只有一定的短期效果，在长期内则没有积极作用，还有3.06%的驻村“第一书记”认为第一书记扶贫政策在一定程度上有消极作用^[10]。陈婷婷（2017）认为，驻村“第一书记”的工作重心宜定位于增强贫困村内生性动力与能力，对现有的乡村领导班子的领导力进行重塑的基础上发展年青一代的优秀基层干部，赋予第一书记更多的资源和资源配置权^[11]。

综上所述，学界关于驻村“第一书记”的研究是当前精准扶贫、精准脱贫工作的热点问题，为深入开展精准扶贫工作提供了理论参考。学界关于驻村“第一书记”的角色定位、价值作用、工作重心等研究成果较多，涉及驻村“第一书记”的精准扶贫效能方面较少，精准扶贫效能决定了脱贫目标的如期实现以及脱贫的满意度和脱贫质量。革命老区、高原藏区、乌蒙山区等深度贫困区域是脱贫攻坚的重点、难点，针对上述区域的研究成果较少。基于此，本文以四川革命老区为个案，并就驻村“第一书记

记”精准扶贫效能提升提出对策建议，以利于革命老区在脱贫攻坚阶段，进一步聚焦问题，充分发挥好驻村“第一书记”的先锋队、排头兵作用，全力打赢这场脱贫攻坚战，实现“真脱贫、脱真贫”。

三、精准扶贫效能内涵阐述

目前学界关于精准扶贫效能的研究，并没有给出统一的具体的定义。而是从不同角度、不同方式所做的理解。海特（Hitt, M. A.）、米德里米斯特（Middlemist, R. D.）和麦斯（Mathis, A.）认为：“效能是组织在一段时间内有效达成目标的程度。”世界著名管理学家、诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙认为：“要提高效能必须有政策水平，战略眼光，卓绝的见识和运筹能力。”“效能”是指“事物所蕴藏的有利作用、事物的运作或活动所产生的积极结果”。^[12]目前，国内学者对效能的研究，主要侧重于“政府效能”或“行政效能”，这方面的理论性研究成果较多。另外，地方政府也在通过开展主题活动的形式，探索“行政效能”的提升，积累了较多的实践成果。那么，精准扶贫效能的内涵是什么？精准扶贫效能是精准扶贫和效能两个概念的组合，关于精准扶贫，习近平总书记提到“六个精准”和“五个一批”，即“对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”；“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”。这“六个精准”和“五个一批”是对精准扶贫内涵的高度概括和提炼总结。关于精准扶贫效能，我们认为主要是针对精准扶贫工作在实现目标过程中，扶贫主体的政策执行力度，被扶贫对象的获得感、满意度，扶贫措施与根除贫困问题之间的契合度，确保决策目标实现预期效果的能力，以及达到的程度。精准扶贫效能是“在扶持对象、项目安排、资金使用、脱贫成效等方面做到最大限度地提高扶贫效率，驻村‘第一书记’以更高的积极性和求是精神，精准设计、整合、运作扶贫事业相关要素与环节，创新党建，强化班子，走党性法纪科学规律正道，多角度全方位界定整合优化脱贫工作，在规定的时限内，完成脱贫指标。”^[13]驻村“第一书记”担负着精准扶贫、精准脱贫的重任，其效能关系着脱贫目标的如期实现。通过考量驻村“第一书记”的工作实践，以问题为导向，提出解决之策。

W市自2015年4月向贫困村选派驻村“第一书记”，至今已三年时间，驻村“第一书记”的工作状况怎样？取得了哪些显著成效？以三年的W市政府工作报告为样本，梳理了W市三年来的精准扶贫工作成效。

《2016年W市人民政府工作报告》指出：“扶贫攻坚成效显著。争取扶贫专项资金2.45亿元，发放精准扶贫支农贷款9.96亿元、小额担保贷款7861万元。完成连片扶贫开发项目6个、整村推进项目150个，开展实用技术培训50万人次，转移农村富余劳动力80万人次。减少贫困人口6.33万人。”

《2017年W市人民政府工作报告》提出，脱贫攻坚首战告捷。坚持精准原则，严

格精准识别，做到精准施策，扎实推进“六个一批”和“10+3”专项行动，开展贫困群众实用技术培训1940人次，提供公益性岗位1185个；完成易地扶贫搬迁1133户3722人、农村危房改造585户；发放贫困寄宿生生活补助968.47万元；3007名建档立卡贫困群众实现贫困线和低保线“两线合一”；在全省率先开展农村困难群体新农合再保险试点工作，贫困群众新农合参保率达100%。发放扶贫小额信贷8649万元、产业扶贫项目资金1948万元、产业扶持周转金1240万元，实现精准减贫13547人，顺利通过省、市考核验收和第三方评估。

《2018年W市政府工作报告》指出，脱贫攻坚连战连胜。整合投入扶贫资金4.1亿元，新增产业、项目扶贫贷款9亿元，发放小额信贷3.98亿元。全年实施易地扶贫搬迁15016人、危房改造12770户、土地增减挂钩6500户、人居环境改善17041户，发展“五小庭院经济”10363户；新建农村公路82条、供水工程3672处、通信基站52个、村文化室和卫生室各58个，新开通宽带网络村53个，贫困群众生产生活条件得到极大改善。58个贫困村顺利退出，2.1936万贫困人口如期脱贫，贫困发生率降至5.6%。提出2018年要探索建立退出贫困村和脱贫示范户激励机制，确保80个贫困村退出，1.5406万贫困人口脱贫。

W市精准扶贫工作取得成效，既是中央、省市的坚强领导，也是W市各级政府的全力主导、谋划决策，还有来自各社会团体、行业的协作帮扶。当然，还有驻村“第一书记”这个先锋队、排头兵的重要作用。本文以分别来自企业、政府部门、高校派驻在W市的三名驻村“第一书记”为个案，对他们这三年来的主要工作和面临的问题进行梳理分析，围绕驻村“第一书记”的四项职责展开探讨。

四、W市驻村“第一书记”工作实践与效能分析

（一）建强基层组织

W市三名驻村“第一书记”共同反映，刚到贫困村时，由于对村情、贫困户等各方面情况不熟悉，都一致选择了以党建为抓手，率先打开了工作局面。这种开局思路恰恰符合中央选派驻村“第一书记”的初衷，就是对村“两委”班子不健全的要协助配齐，着力解决班子不团结、软弱无力、工作不在状态等问题，防范应对宗族宗教、黑恶势力的干扰渗透，物色培养村后备干部；严格落实“三会一课”，严肃党组织生活；建设和完善村级组织活动场所、服务设施等，努力把村党组织建设成为坚强战斗堡垒。这也是中央赋予驻村“第一书记”的第一项职责。

按照上级要求，W市三名驻村“第一书记”做好了“村委”班子换届，选优配强了“村委”班子。在换届选举中严格按照《中华人民共和国选举法》组织村民“一人一票”，禁止和杜绝“代票”，对部分村民选举意识淡漠，不关心选举，无视选举纪律进行了纠正。近年来，个别地方农村“村委”选举被操纵，据报道，“广东一团伙操纵

村委会选举：每票给村民百元不等选票费”。^[14]对选票实施买卖、拉票贿选、让他人“代票”等现象被频频曝光。驻村“第一书记”刘常青谈道：他驻村的“村委”班子在过去换届时也有“拉票”“代票”“买票”的现象。比如，在选举前有候选人通过打电话或暗示，或投票付费等形式影响选举。“三会一课”也难于落到实处。党员参会、主动上缴党费的积极性不高，甚至部分党员的先进性、模范性不如群众。还有缺乏阵地、没有党员活动室，等等。如果这些问题不解决，党和政府的公信力就无法体现，长此以往，就会陷入“塔西佗陷阱”。习近平总书记指出，“东西南北中，党政军民学，党是领导一切的。”必须突出党在农村的核心领导地位，发挥好领导核心作用。精准扶贫、精准脱贫，关键在党、关键在人。驻村“第一书记”抓党建，无疑是抓住了主要矛盾，抓住了牛鼻子。“党建工作抓基础、管长远，有利于增强贫困村的造血功能。只有强基固本，把党支部这个战斗堡垒建好了，使党的领导核心作用发挥好，才能为精准扶贫等工作指明正确方向、提供坚强组织保障。否则，就算有再好的扶持政策、再多的扶贫资金，也不一定用得好，甚至可能滋生腐败。”^[15]习近平总书记强调，“真正把基层党组织建设成为带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。抓党建促脱贫攻坚，离不开驻村‘第一书记’这支先锋队。”笔者考察的三个村都很重视抓党建工作，以党建带动脱贫攻坚，完善制度，建立党员活动室，保障了阵地。

注重发挥老党员的示范作用，焕发起老党员的工作热情和激情。老党员在农村大部分德高望重，很受群众认可，由他们宣讲、解读党的扶贫政策和惠民政策，帮助协调解决脱贫攻坚中的复杂问题，传递了正能量，确实起到了很好的效果。但是，由于农村青壮年劳动力的大量外出务工，党员老龄化问题较为突出，甚至出现了“青黄不接”的现象。驻村“第一书记”李章提到，“村委班子年龄偏大，不懂电脑，不会使用网络等新媒体，甚至填表、写材料基本的文字能力都很吃力。驻村‘第一书记’在扶贫期间承担了大量的文字材料工作。”据统计，三个村的村支部书记和村委会主任都是65岁以上，村委班子成员也都是50岁以上。这些问题确实在未来很长一段时间很难改变，必须引起高度重视。否则，农村党组织建设一旦陷入“真空”，极易被宗教势力、黑恶势力渗透，危害农村社会安定和发展。驻村“第一书记”在任期内，既要团结带领村委班子建强基层党组织，又要做好后备人选的选拔培养，后备人选从哪里来？这是一大考验。如何发挥好党建的驱动力，以党建带扶贫；如何解决好利益驱动、经济驱动与党建驱动之间的关系；如何充分发挥好基层党组织在脱贫攻坚中的凝聚力、向心力，团结带领基层群众共同攻克贫困这个战斗堡垒，打赢脱贫攻坚战，这都是需要“第一书记”下大力抓的问题。目前，驻村“第一书记”以党建促扶贫、以党建带扶贫，通过党建驱动扶贫的方法措施还不够扎实，不够具体，效能发挥还不够明显。

（二）推动精准扶贫

推动精准扶贫是赋予驻村“第一书记”的第二项职责。重点是大力宣传党的扶贫

开发和强农惠农富农政策，深入推动政策落实；带领派驻村开展贫困户识别和建档立卡工作，帮助村“两委”制定和实施脱贫计划；组织落实扶贫项目，参与整合涉农资金，积极引导社会资金，促进贫困村、贫困户脱贫致富；帮助选准发展路子，培育农民合作社，增加村集体收入，增强“造血”功能。

笔者调研的三个村的驻村“第一书记”在推动精准扶贫中的主要做法和存在的问题：

一是入村、入户调研，结合贫困村、贫困户的特点，制定了详细的脱贫实施方案。

二是针对贫困村的基础设施等硬件问题，主动对接上级部门，通过项目扶持，援助单位捐助等，筹集资金，完善了村级道路、农村水电管网、村委活动室、卫生室、文化室等建设。驻村“第一书记”在筹措资金时，其派出单位给予了大量支持，但由于派出单位自身资源的差异性和驻村“第一书记”个人专业不同，在具体实施过程中存在不均等性。比如，驻村“第一书记”刘常青的后援单位是央企，在金融贷款、融资等方面优势明显，刘书记结合自己的金融专业，注重发展产业扶贫，效果较好。驻村“第一书记”李章的后援单位是高校，他更多依靠教育资源开展教育培训、文艺演出等“文化惠民”活动，对解决“智”“志”扶贫有一定的优势。但在推动产业扶贫时难度较大，由于是政治学专业，缺乏系统的经济专业知识，引入市场扶贫、产品扶贫，思路和措施都不明确。座谈中，部分驻村“第一书记”、村民反映，“后援单位重视程度是影响精准扶贫效能的重要因素”。

三是实施产业扶贫，培育集体经济和农村合作社等合作组织。驻村“第一书记”刘常青在谈到产业扶贫时，提到“产业扶贫不适合所有的贫困村和贫困户，产业扶贫要持续、持久，必须做大，只有实行规模化经营，保证资金投入的不中断，降低风险，才能提升农民参与积极性”。而贫困户担心投入与回报不符，积极性不高。驻村“第一书记”张星讲到，“动员贫困户走养殖脱贫时，大部分贫困户觉得前期有修建圈舍等投入，见效时间长，后期销路等问题无法保证。甚至个别地方出现了上级单位送的鸡鸭牛羊，贫困户不是卖了，就是要求提供喂养饲料，甚至还提出资助修建圈舍等过高要求。”要激活贫困村的内生动力，真正从“外援”向“内生”转变，必须转变扶贫策略，通过以奖代补、以工代赈等形式，动员更多的农民风险共担，利益共荣，消除“等、靠、要”的思想。通过拉动项目支持，以扶贫资金奖励、补贴等倒逼机制，改变资金“植入”式扶贫，更多地以政策、项目来激发农民的内生动力，这也是后扶贫时代的转型路径。

四是实施教育扶贫，根除贫困的代际传递，把“扶智”与“扶志”相结合。驻村“第一书记”李章谈到教育扶贫时，提到“国家目前实施的九年义务教育和 W 市的中小学教育布点基本可以满足贫困村、贫困户子女的教育问题，但是职业技术教育、远程教育缺乏，要培养现代化、专业化的产业化农民还很难”。目前大学生就业形势的不乐观，尤其是有些大学生每月工资还不及在工厂搬砖者的工资，“读书无用论”一时在农民中泛起，教育的长期投入等也影响了教育扶贫的效果。

五是贫困村、贫困户需求的差异性，要因贫施策。在调研中，三个贫困村由于所