

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¹,王洪辉²

(1.四川文理学院 马克思主义学院,四川 达州 635000; 2.四川理工学院,四川 自贡 643000)

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。根据中共中央组织部、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的《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》要求,驻村“第一书记”在乡镇党委领导和指导下,紧紧依靠村党组织,带领村“两委”成员,建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升治理水平。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。四川革命老区很多县市是深度贫困地区,是脱贫攻坚的重点、难点和关键点。脱贫攻坚时间紧、难度大、任务重。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,全面提升四川革命老区 W 市驻村“第一书记”精准扶贫效能,确保四川革命老区 W 市 2020 年实现整体脱贫,与全国人民一道迈入全面小康社会。

关键词:四川革命老区;驻村第一书记;精准扶贫;效能;路径

中图分类号: D262.3;C933 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2018)02-0001-16

基金项目:教育部哲学社会科学研究项目(16JZDW019)

作者简介:兰奎,四川革命老区发展研究中心兼职研究员(E-mail:527813959@qq.com)

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”战略至今已过去四年。在这四年里，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 9899 万人减少至 3046 万人，累计减少 6853 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。形成了中央、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，如何抵制“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。

基于以上问题，将驻村“第一书记”研究纳入乡村治理和国家乡村振兴战略的宏观背景下，以四川革命老区 W 市为例。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，大巴山腹心地带，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。全市幅员面积 4065 平方公里，辖 12 镇 41 乡，373 个村，总人口 60 万，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 5873 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，深入了解了驻村“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,党组织焕发出了新活力。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;选配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,涉及到驻村“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。还有,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,文章以四川革命老区为个案,并就驻村“第一书记”精准扶贫效能提升提出对策建议,有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、精准扶贫效能的内涵阐释

目前学界关于效能的研究,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要实现的目标过程中,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。

四、W市驻村“第一书记”工作实践与效能分析

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、通讯基站 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。文章以分别来自企业、政府部门、高校派驻在 W 市的三名驻村“第一书记”为个案^①，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”的四项职责来展开探讨。

（一）建强基层组织

W 市三名驻村“第一书记”共同反映的情况，就是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”。^②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”刘常青谈到：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。”^[9]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,完善了制度,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。这些问题确实未来很长一段时间很难改观,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。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,培育农民专业合作社,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,如果必须做大,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,甚至还要求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,更多的以政策、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”。随着大学生就业形势的不乐观,尤其是看到大学生每月工资还不及在工厂搬砖的工资,“读书无用论”,教育的长期投入等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,三个贫困村由于所处地理位置的不同,他们的脱贫需求也有差异。比如,在山上的贫困村、贫困户首要需求就是村道路入户、水电网入户,帮助销售农副产品。而在山下路边的贫困户则希望能就近就业,希望能从事养殖、种植,走产业化经营的路子,还有众多贫困户除了共性贫困之外,也有不同的个性需求。六是呼吁政策长效扶贫。三位驻村“第一书记”都谈到,国家“精准扶贫”政策在革命老区确实发挥了重要作用,相当于改革开放初期,国家对沿海的开放政策,政策扶贫保证了脱贫的持续性。建议国家继续加大政策扶贫力度,延长对深度贫困地区的扶贫政策,通过配套的扶贫政策,加上社会保障体系的完善,建立健全风险预警体系,堵住“返贫”的最后关口。其实,精准扶贫成效不仅看扶贫的数量、更注重扶贫的质量,脱贫后不返贫,防止陷入“全面小康”陷阱,是推动精准扶贫工作必须高度重视的问题。尤其是如何从注重完成脱贫计划到重质量、讲实效的问题?从注重外部帮扶向外部帮扶与激发内生动力并重的问题?这些问题是脱贫攻坚和精准扶贫转型升级所面临的新问题。对驻村“第一书记”在脱贫攻坚阶段有没有前瞻性和战略性思维提出了挑战。

(三)为民办事服务

“为人民服务”是我党的根本宗旨,一切为了人民,一切依靠人民,一切服务于人民,也是驻村“第一书记”的应尽职责。据调研了解,以前“村民反映的办事难”得到了极大的改善。驻村“第一书记”针对为民办事服务存在的问题,协调上级部门,做好服务的“延伸”,主要做法是:一是建议将公益性强、公众关注度高的职能部门纳入乡镇服务中心大厅,实行集中式办公、一站式服务。W 市部分乡镇结合当地赶集的习俗,合理调整了办事时间。比如,之前老百姓一般选择

赶集时去乡镇上办事,如果恰遇周末就找不到人,办不了事。部分乡镇根据当地赶集日期调整了办事时间,安排专人值班延时服务,解决为民办事的效力。二是便民服务延伸到村一级,设立了村级便民服务代办点,将农民建房审批、迁转新上户口、低保补助申报、计划生育、农村合疗纳入代办服务内容,并实行村干部代办制,提升服务效能,降低群众办事成本。三是利用好网络服务。结合互联网+、APP客户端,提升服务的便捷。随着互联网技术的普及和应用到日常生活中,微户政办理户籍、APP预约挂号、12306购买火车票,等等,打通了联系服务群众“最后一公里”。据笔者调查了解,在驻村实践中,最让驻村“第一书记”牵挂的就是五保户、残疾人、农村空巢老人和留守儿童,这些群体是最弱势的群体。随着中国步入老龄化社会,养老问题成为了一大难题。长期以来,农村“养儿防老”、“居家养老”模式被打破,虽然当地政府也在探索“政府养老”和“社会养老”并重,但由于老年人的心理担忧,离开长期生长的环境,缺少熟人沟通交流,而不被大多数老年人接受,养老问题仍是农村的难题。目前,乡村一级还没有建立养老院。下一步,在村一级探索建立养老院,或者建立养老联盟,建立村级老年协会等组织,实行互助式养老可能是解决农村养老问题一个较好的办法。既可以解决老年人不愿意离开长期生长的环境,又有熟人沟通交流,同时还可以解决一部分农村妇女的就业岗位,实现资源的共建共享。再就是留守儿童的管理和教育问题。关于留守儿童问题在学界已有很多研究成果,社会关注留守儿童问题已有近20年,但至今留守儿童问题还是没有得到根本的解决。笔者调研的W市部分贫困村,还存在大量的留守儿童,对这些群体的关爱和教育,要引起重视。比如由于缺少关爱而产生的自闭症,因为教育跟不上而产生的厌学、辍学等。阻隔贫困的代际传递措施还要细化和具体,并且有更强的操作性。为民服务落到实处,就是做到服务精准、服务到人。目前农村的“一老一少”两大弱势群体的问题需要驻村“第一书记”在帮扶中给予更多的关注,要思考更加有力的解决之道。要因事施策,提出切实可行的思路和可操作性的方案。

(四)提升治理水平

实施“精准扶贫”战略是消除农村整体性贫困的伟大创举。党中央一声号令,全国各行业、各单位、各部门,来自不同单位、不同学科背景的驻村“第一书记”、扶贫干部、志愿者奔赴在贫困一线,送钱、送物,出人、出力,在强大国家的动员下,再一次体现了社会主义制度的优越性,集中力量办大事、解决难事的能力。对长期以来习惯了“日出而做,日落而息”小农生活的农民来说,这一次的精准扶贫改变了他们的生活状态。对于村级治理也提出了挑战。在村一级,同时存在上级政府、派驻单位、扶贫协作单位、驻村“第一书记”、扶贫干部、村委干部等多元主体,多元主体之间如何协同?如何进一步推动完善村民自治机制,提升村级治理能力,都摆在了村委和驻村“第一书记”面前。座谈中,有乡镇干部、驻村“第一书记”谈到,“上面千条线,下面一根针”,多头管理、交叉,上级各部门之间缺少协作、统一,导致基层要疲于应付检查、重复开会、重复做材料、填报表,陷入了复杂的日常事务中。还有“脱贫项目‘嗷嗷待哺’,扶贫资金却长期趴窝不动……服务作风不严不实,实际难题不管不问,政策执行就会出现‘两种温度’:上级温度

高、决心大、力度大,到了基层温度层层递减、力度绵软无力”等问题^[6]。在与驻村“第一书记”刘常青座谈时,他谈到“刚到村时,满怀激情,扮演着领导者的角色,认为自己是驻村‘第一书记’,就应该冲锋在前,决策在前。殊不知,对农村的情况没有摸清楚,搞熟悉,对存在的村情、民情没有了然于胸,很多决策得不到贯彻落实,或者部分决策不符合具体实际,老百姓配合度不高,工作推进不力”。角色定位的错乱也影响了精准扶贫效能。但是,随着工作的深入,对问题的全面掌握,驻村“第一书记”的角色定位也由领导者转向了辅助者、监督者、参与者,增进了与村委班子成员的协作共事,协商解决扶贫难题。驻村“第一书记”刘常青在谈到近三年来的驻村扶贫工作,说自己收获很大,由过去对农村的了解停留在宏观上,理论上,浮在表面上,而现在对农村的了解是深入到了骨子里。驻村“第一书记”围绕提升村级治理水平,一是指导完善村规民约的修订。村规民约是农村的“小宪法”,也是一部村民自治的“软法”,依法治理,依法办事,增强村民的法治意识,是建设法治国家的重要一环。长期以来,村民法律意识淡薄,违法的事件屡屡发生,当个人权益受到损害时不是首先拿起法律的武器来维权,而是采取“你打了我,我就打回去”,“以牙还牙”的办法,还有暴力抗法等,不利于农村的和谐稳定。二是进一步倡导公平、公正、公开。长期以来的“不患寡而患不均”思想,在农村体现的更为明显,贫困户的精准识别,大家都看在眼里,谁贫、谁不贫,他们内心也都有一杆秤,驻村“第一书记”在精准识别时切实做到了信息的对称传递和公开,让大家来评判,来监督,“只有让群众起来监督我们的工作,工作才更有生命力”,这是驻村“第一书记”的共同心声。但是,由于人力有限、信息的不全面性,精准识别的具体性量化,甚至个别人想法设法套用国家的扶贫政策,一方面加大了公平难度,另一方面也引起了新的矛盾。比如,驻村“第一书记”张星谈到,“有的村民有儿有女,甚至儿女在城里也有车有房,但是和老人实现了户口的剥离,也不管不顾老人的生活起居,老人独自住在农村,基本丧失了劳动能力,没有固定的生活来源,住房、医疗等无法保障。”还有对贫困户认定时,对收入识别过于精确,过于量化,没有一定的弹性区间,也造成了今天不是贫困户,明天因病、因事,又成了新的贫困户的“脆弱性贫困”现象。这些问题看似是精准扶贫的具体问题,但也关系到治理的水平问题。党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”通过实施精准扶贫战略,推动新型农村治理结构的重塑,是驻村“第一书记”扶贫的重中之重,关系到后扶贫时代的农村振兴。在与部分乡镇干部、村委干部、贫困户座谈时,他们谈到,“驻村‘第一书记’在如何加强村级治理现代化还没有明显的思路,关于农村治理,基本维持目前的现状。”农村所有问题的核心都是围绕农村的治理,怎么治理?由谁治理?党的十九大提出了乡村振兴战略,2018年中央1号文件专门针对实施乡村振兴战略进行了安排部署。习近平总书记从战略和全局的高度提出,“实施乡村振兴战略,要推动乡村产业振兴,推动乡村人才振兴,推动乡村文化振兴,推动乡村生态振兴,推动乡村组织振兴。”^[7]目前学界也有很多的研究成果支撑。关于农村治理问题在与驻村“第一书记”座谈时,他们认为“当前农村治理还是维持现状。”至于结合村情、民情,结合时代特征,在完善村民自治机制的基础上,如何创新治理模式?他们反映

“确实还没有考虑太多,工作重心都是在基础设施建设和经济脱贫为主。”

驻村“第一书记”作为中央在实施精准扶贫战略中的一项制度,在基层得到贯彻落实,发挥了重要的作用。但由于多头管理交叉、交织在一起,后援单位实力的不均等性,不同贫困村、贫困户问题的复杂性,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、胜任力等,基层扶贫的长期职业倦怠,驻村“第一书记”的激励制度还需要进一步优化和完善,个别派出单位对驻村“第一书记”关心、支持不够,等等。驻村“第一书记”作为外在力量嵌入乡村社会,其与农村干部、农民的内部关系是开展工作的重要基础,对帮扶绩效产生最直接的影响。贫困村村民的贫困程度、贫困原因各不相同,使得第一书记得到村民信任和认可的难度相对较大,最终在很大程度上影响扶贫工作绩效。”^[19]这些问题都影响到了驻村“第一书记”精准扶贫的效能。

五、W市驻村“第一书记”精准扶贫效能提升对策建议

(一)创新驻村“第一书记”思维理念

习近平总书记强调,“打好脱贫攻坚战,关键在人,在人的观念。”驻村“第一书记”要革除旧有的既定看法和思维模式,以新的视角、新的方法和新的思维模式,形成新的结论或思想观点,进而用于指导新的实践过程。“驻村第一书记扶贫本质上是以增加农村基层领导力资源供给为突破口,实现中国农村公共事务的‘良治’。”^[19]国家实施的“精准扶贫”战略,是针对农村贫困问题的一次治理变革,或者说是治理的流程再造。俞可平(2014)认为,“有效的治理涉及三个基本问题:谁治理,如何治理,治理的怎样。”^[20]这三个问题实际是阐释了治理体系的三大要素,即治理主体、治理机制和治理效果。中央对选派的驻村“第一书记”赋予了“提升治理水平”的工作职责。那么驻村“第一书记”作为治理主体之一,就要以贫困问题为导向,围绕脱贫这个治理目标,提出对策,从而实现治理效果。要把治理理念变为驻村“第一书记”的思维理念,在精准扶贫与基层治理有效衔接中,使治理理念实现深层次的嵌入。同时,要认真贯彻执行“五位一体”总体布局和“五大发展理念”,把绿色发展理念贯彻到精准扶贫工作中去,坚决杜绝在扶贫过程中富了村民,却污染了山川河流,要切实树立“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念。精准扶贫工作要紧紧围绕中央提出的乡村振兴战略出点子、做方案,要把乡村振兴作为脱贫攻坚的新理念。习近平总书记强调,“发展理念是发展行动的先导。发展理念不是固定不变的,发展环境和条件变了,发展理念就自然要随之而变。”^[21]治理理念也要根据发展理念的变化,发展环境的变化而变化,要围绕精准扶贫和乡村振兴,重塑治理结构,要引导村委干部、村民在精准扶贫中真正转变思维理念,“思想是行动的先导”,只有解决了贫困的深层次思想问题,想通了、会想了、能干了,自然就会从贫困的深处走出来。驻村“第一书记”要在脱贫攻坚中,把提升精准扶贫效能和乡村治理能力现代化作为脱贫攻坚的两个“抓手”,抓牢、抓实,抓出成效。

（二）抓好驻村“第一书记”学习培训

“学习是前进的基础”。习近平总书记强调，“要突出抓好各级扶贫干部学习培训。对基层干部，重点是提高实际能力，重点是培育懂扶贫、会帮扶、作风硬的扶贫干部队伍。”^[22]驻村“第一书记”大多来自于上级机关或各单位职能部门，在本部门内可能业务技能很过硬，但面对精准扶贫工作的复杂性、艰巨性，仅靠老本行是难以应对的。因为驻村“第一书记”“水土不服”，四川省某市宣布召回、调整 241 名履职不力的贫困村党组织驻村“第一书记”，占全市 828 名派驻总数的 29%^[23]。要定期和不定期对驻村“第一书记”实施培训，一方面提升驻村“第一书记”的业务技能，另一方面对驻村“第一书记”在精准扶贫中遇到的问题及时“诊治”，“对症下药”。驻村“第一书记”的业务培训要常态化、制度化，且培训形式可以多元化。一是可以采取集中轮训的形式，由专家授课，宣讲精准扶贫和乡村治理的政策及贯彻落实国家关于精准扶贫的新思想、新要求。比如，加强对十九大精神关于精准扶贫的内容、乡村振兴战略，中央 2018 年 1 号文件的宣讲和解读，使驻村“第一书记”与党中央保持高度一致。二是采取集体研讨的形式，召开县、乡、村三级书记研讨会，共同研讨本区域内精准扶贫重点、难题问题，共同制定本区域内脱贫攻坚实施方案，做好区域内精准扶贫的顶层设计。三是采取建立驻村“第一书记”联盟的形式，充分借鉴互联网+，建立驻村“第一书记”微信交流互动平台，以案例分析、经验交流等研讨解决扶贫中的共性问题，互相交流在脱贫攻坚中的经验，达到相互学习、相互借鉴，实现资源共享。四是组织驻村“第一书记”到脱贫攻坚先进示范区参观考察，观摩学习，拓展驻村“第一书记”的思路，开阔眼界。

（三）加强驻村“第一书记”科学考核

“通知”明确了驻村“第一书记”参加派出单位年度考核，由所在县（市、区、旗）党委组织部提出意见。四川省提出了驻村“第一书记”的集中考核，按照“述职测评、综合研判、等次确定”三个步骤进行考核。考核是风向标、是指挥棒，只有制定科学的考核办法，把驻村“第一书记”的职责、效能考出来，考出效果，从而激发驻村“第一书记”扶贫的积极性、责任感、荣誉感。一是驻村“第一书记”派出单位要与管理单位联合成立考核组，实行完成预期目标的过程性考核和结果性考核并重，突出驻村“第一书记”的工作效能考核。二是探索实行第三方考核，在三方评估时，可以把对驻村“第一书记”的精准扶贫效能考核纳入其中一同考核。三是围绕驻村“第一书记”的四项职责，制定配套的考核办法。要把基层党建作为考核的第一要素，“驻村‘第一书记’所在的基层党组织强不强，直接影响脱贫攻坚决策部署落得实不实。第一书记只有融入所在党支部，带动班子，才能更好发挥力量。”^[24]以科学的考核激发驻村“第一书记”的内生性动力。“纪检部门要对第一书记强化日常考评和绩效问责，对履职不到位、工作不得力的进行约谈、调整或召回。”^[25]同时，派出单位要注重对驻村“第一书记”考核结果的运用。做到考核与使用相结合，考核与履职的动态监测相结，以考核促效能提升。

（四）强化驻村“第一书记”激励保障

激励理论早期出于对“需要”的研究，是组织行为学中处理动机、目标和行动的相互关系的

核心理论,合理运用可以有效激发和强化人们的内心活动,是提高工作满意度的重要理论基础。根据西方激励理论研究,可以分为三种理论形式,分别是内容激励理论、过程激励理论和综合激励理论,每种激励理论的内容和侧重不同。激励水平越高,完成目标的努力程度和满意度也越强,工作效能就越高。“差异化激励理论认为,没有普遍适用的激励模式。任何激励都是针对人的激励,都是为了满足人的需要,激发人的潜能,实现人的价值和目标。激励机制和激励方法的运用,没有一成不变的模式可循,要因时因地因人而异。”^[26]在强化驻村“第一书记”激励时,要注重多种激励的组合作用。一是对驻村“第一书记”的激励要根据驻村“第一书记”对象的不同,提出有针对性的激励措施,注重物质激励和精神激励并重。在物质激励中,派出单位要通过适当提高驻村“第一书记”的补贴标准,改变“包干式”补贴机制,实行“报账式”补贴,针对区域不同适当提升补贴标准。在职称、职务晋升方面针对驻村“第一书记”配套具体可操作的措施,改变笼统的提法,真正把关心爱护驻村“第一书记”落到实处,做好驻村“第一书记”的坚实“后盾”。只有派出单位对驻村“第一书记”重视了,让他们有了依靠,才能让驻村“第一书记”无后顾之忧,轻装上阵,冲锋在脱贫攻坚第一线,化激励为力量。在精神激励中,各级宣传部门要通过“大力宣传优秀典型事迹,推广成功的扶贫经验和做法”^[27],组织部门可以探索向优秀的驻村“第一书记”授予“终身荣誉村民”称号,优秀驻村“第一书记”称号,等等,增强驻村“第一书记”的责任感、成就感、荣誉感。二是在制定激励措施时,要结合驻村“第一书记”特点,针对不同年龄、不同行业、不同需求实行分类化激励与多元化激励并重,制定“套餐式”激励模式。三是在制定激励措施时,还要注重定性和定量的有机结合,注重上级指导与各单位自主激励有机结合。四是依托老区本土红色资源、红色文化的思想引领,激励驻村“第一书记”向革命先烈学习,学习他们“智勇坚定、求真务实、团结奋斗、不胜不休”的红军精神,激励驻村“第一书记”在脱贫攻坚中战胜困难、不屈不挠,为实现脱贫目标勇于奋斗的的决心和信心。五是对表现优秀和能力突出的驻村“第一书记”,可以打破身份界限,就地留任或提拔重用。目前,据了解,还没有哪个地方探索实施了驻村“第一书记”的留任制,这是一大遗憾。驻村“第一书记”在基层工作两、三年后,积累了一定的农村基层工作经验,再结合之前在机关职能部门的业务技能和眼界、学识,能进一步夯实地方人才资源的短缺这个“短板”。市、县一级组织部门要转变观念,突破用人障碍,改变单一的公开招考、公开选拔等用人渠道,拓宽用人视野。对于在精准扶贫中成长起来的驻村“第一书记”,要有率先发现、率先培养、率先使用的勇气和胆量。对于县级职能部门、乡镇有空编、有领导职数空缺的岗位可以优先向驻村“第一书记”招考、选拔,为驻村“第一书记”提供更多的空间和平台,激励驻村“第一书记”在地方成就一番事业。“弗鲁姆的期望理论认为,人们对从事某项活动能够得到的满足感和自己能否胜任这项工作的评价存在差异,因此一项工作给人带来的激励取决于人们对工作结果的价值评价与期望值的乘积,即: $M=V \times E$ (M -motivation 表示激励, V -value 表示价值评价, E -evaluation 表示期望值)。该公式表明假如一个人非常看重某个目标的价值,且预期的目标实现的概率也很高,那么这个目标所带来的激励效果就非常大。”^[28]如果对驻村“第一书记”用这种工作活动来激励就可能

受到很好的效果。

(五)明确驻村“第一书记”权力清单

权力的有限性,导致驻村“第一书记”在帮扶决策中的自主权力偏弱。“驻村‘第一书记’面临的重大问题就是权责不匹配,也就是说上级下派到农村要承担经济发展、政治维稳、社会建设等多方面的责任,但并没有匹配相应的权力。”^[29]权责的不匹配,导致驻村“第一书记”往往很难起到主导作用,也难以与其他扶贫主体形成平等互动,多元主体的协同共治合力无法形成,导致了扶贫力量的分散性。“国家自身财力有限性的限制及整合不同单位资源的策略,国家让驻村‘第一书记’派出单位给予最大化的支持。”^[30]“后援单位的强弱直接影响到贫困村的境况。”^[30]同样消解了驻村“第一书记”的精准扶贫效能。因此,通过向驻村“第一书记”开出“权力清单”,赋予其“履行领导统筹权、决策决定权、审核把关权、指导督促权、检查监督权、现场处置权、建议推荐权”^[31]等权力,确保驻村“第一书记”开展工作有职有权。当然,在向驻村“第一书记”赋权的同时,要突出权责的一致性,让“权力清单”成为驻村“第一书记”提升精准扶贫效能更有“底气”。

(六)强化驻村“第一书记”为民服务意识

中华民族 5000 多年的文明史,中国人民近代以来 170 多年的斗争史,中国共产党 90 多年的奋斗史,中华人民共和国 60 多年的发展史,都是人民书写的历史。党的十九大报告指出:“人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。”^[32]坚持以人民为中心,贯穿于我们党的过去、现在与未来。毛泽东同志指出,“共产党员是一种特别的人,他们完全不谋私利,而只为民族与人民求福利。”^[33]习近平总书记在十九届中共中央政治局常委同中外记者见面时的讲话指出,“历史是人民书写的,一切成就归功于人民。只要我们深深扎根人民、紧紧依靠人民,就可以获得无穷的力量,风雨无阻,奋勇向前。”驻村“第一书记”要把强化为民服务作为“对党的忠诚和党员职责的恪守,对党的宗旨的深度认知与理性思考,成为内心真正的觉悟和自身灵魂深处的自我需要。”^[34]在精准扶贫、精准脱贫,尤其在脱贫攻坚进入到关键阶段,更要心里时刻“装着人民”,把为民服务,以人民为中心,以人民对美好生活的向往作为奋斗目标,作为扶贫工作的出发点和落脚点,成为提升精准扶贫效能的动力源,结合新时代扶贫工作面临的新形势、新任务,不断开创扶贫新思路。

六、结 语

综上所述,驻村“第一书记”效能提升,关乎精准扶贫政策在四川革命老区以及全国农村的落实、落地,关乎 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、真脱贫的时间和质量要求。落实好创新驻村“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”为民服务意识等具体措施,进一步提升精准扶贫效能,切实做好驻村“第一书记”的选派精准、管理精准、考核精准,激励他们扎根

贫困村,吃透村情、户情,以百倍的信心,千倍的努力,做好上下联动,在乡镇党委领导和指导下,紧紧依靠村党组织,带领村“两委”成员,建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升治理水平。四川革命老区以及全国革命老区具有共性的就是拥有丰富的红色革命传统资源,这些红色资源能激励驻村“第一书记”向革命先烈学习,学习他们“智勇坚定、求真务实、团结奋斗、不胜不休”的红军精神,激励驻村“第一书记”在脱贫攻坚中战胜困难、不屈不挠,为实现脱贫目标勇于奋斗的的决心和信心,“把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好”。

第一,各级驻村“第一书记”派出部门,要时常关心他们的工作和生活,定期听取工作汇报、思想汇报,及时回应合理诉求,积极想办法解决驻村“第一书记”的工作、生活困难,帮助他们出点子、找对策,做好他们的“坚强后盾”。只有选派部门重视了,他们才更有激情和动力奔赴在扶贫一线。坚决防止不闻不问,消极应付现象。

第二,各级组织部门,要深入贫困一线走访调研,围绕脱贫攻坚形势任务的新变化、新要求,进一步优化和完善驻村“第一书记”考核办法,考核中要突出“效能”权重,重在考核脱贫质量,重在考核抓基层党建,重在考核围绕脱贫和乡村振兴有效结合,让科学考核成为提升驻村“第一书记”精准扶贫效能的风向标和指挥棒。

第三,驻村“第一书记”不应成为阶段性产物,而应成为国家乡村振兴战略长期坚持的一项重要制度,科学总结驻村“第一书记”选派、考核、使用等经验,认真分析驻村“第一书记”群体的潜质和成长规律,为推动乡村振兴战略积累人才资源。

注释:

①W市驻村“第一书记”有180多名,来自全国省市各单位、行业和社会团体,无论是他们个人情况还是驻守的贫困村,既有共性,也有其特殊性。笔者分别选取了来自企业、政府、高校选派的三名驻村“第一书记”作为考察样本进行了深度访谈,对他们驻村以来的工作以及当前面临的问题作了全面深入地了解。这三名驻村“第一书记”分别是:来自中央企业的驻村“第一书记”刘常青,男,30岁,企业技术人员,研究生学历,金融学专业;来自省级政府部门的驻村“第一书记”张星,男,35岁,科级干部,本科学历,管理类专业;来自高校机关的驻村“第一书记”李章,男,45岁,科级干部,研究生学历,政治学专业。

②文中所有地名和人名均进行了处理,并非真名。

参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].北京:人民出版社,2017.
- [2] 杨稳玺,等.精准特色攻坚 脱贫即在此战——聚焦多地中国特色的减贫之路[EB/OL].(2018-02-05)[2018-02-15].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/05/c_1122372043.htm.
- [3] 姜洁.第一书记 不是一个人在战斗[N].人民日报,2017-06-27(17).
- [4] 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(6):62-68.

- [5] 杨芳.第一书记与村庄治理变革[J].学习论坛,2016(2):52-55.
- [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] 吴振华.驻村“第一书记”作用发挥存在的问题及建议[J].中国国情国力,2017(12):62-63.
- [8] 尹明星.“第一书记”如何更好发挥作用的几点思考[J].前进,2017(2):59-61.
- [9] 刘刚.充分发挥第一书记脱贫攻坚先锋作用[J].行政科学论坛,2017(11):10-15.
- [10] 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(1):82-87.
- [11] 陈婷婷.切实改进第一书记扶贫制度[J].党政论坛,2017(10):41-44.
- [12] 陈孝彬.教育管理[M].北京:北京师范大学出版社,1990.
- [13] 韩庆全.提升“第一书记”工作效率 打造合赢脱贫快车道[J].中国领导科学,2016(7):36.
- [14] 叶前.广东 70 多个涉黑犯罪团伙被查处 多涉放高利贷暴力追债[EB/OL].(2017-03-30)[2018-02-05].http://news.xinhuanet.com/politics/2017-03/30/c_1120725435.htm.
- [15] 周鸿.驻村“第一书记”莫荒了“党建责任田”[N].江西日报,2017-11-02(B03).
- [16] 人民日报评论部.“脸好看”易“事好办”难——坚决纠正“四风”新表现[N].人民日报,2017-12-15(05).
- [17] 高云才.乡村振兴,五个方面都要强[N].人民日报,2018-03-25(09).
- [18] 李利宏,郑甜甜.第一书记驻村扶贫政治行为的嵌入逻辑[J].中共山西省委党校学报,2018(1):25-29.
- [19] 王亚华,高瑞,孟庆国.中国农村公共事务治理的危机与响应[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2):23-29.
- [20] 俞可平.国家治理体系的内涵本质[J].理论导报,2014(4):15-16.
- [21] 习近平.发展理念是发展行动的先导[EB/OL].(2016-12-17)[2018-02-15].<http://news.cctv.com/2016/12/17/ARTI1pzi90E7RRRn9lcw8pYy161217.shtml>.
- [22] 习近平.提高脱贫质量聚焦深贫地区 扎扎实实把脱贫攻坚战推向前进 [EB/OL].(2018-02-14)[2018-02-15].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/14/c_1122418496.htm.
- [23] 张忠,等.四川达州从严从实选准管好贫困村“第一书记”:不给力 就召回[N].人民日报,2016-01-15(04).
- [24] 张立东,等.带上“作战手册”第一书记精准发力[N].四川日报,2017-07-03(01).
- [25] 刘刚.充分发挥第一书记脱贫攻坚先锋作用[J].行政科学论坛,2017(11):10-15.
- [26] 黄晓波.差异化激励理论与差异化激励机制[J].北京工商大学学报(社会科学版),2006(1):33-37.
- [27] 李侑峰,韦小玲.新形势下“第一书记”脱贫攻坚工作面临的困境及对策思考[J].理论建设,2017(3):65-69.
- [28] 刘洁燕.过程型激励理论对工作满意度的影响研究[J].劳动保障世界(理论版),2013(1):88-92.
- [29] 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.
- [30] 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(3):12-22.
- [31] 乌苏市委组织部.乌苏市开出驻村第一书记“权责清单” 确保“干得好”[EB/OL].(2017-03-15)[2018-02-05].<http://ltx.xjkunlun.cn/sdxw/zgdt/2017/2092791.htm>.
- [32] 习近平.决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].北京:人民出版社,2017.
- [33] 毛泽东文集:第 3 卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [34] 唐农.共产党人为人民服务的自觉性从哪里来[EB/OL].(2016-05-23)[2018-02-05].http://dangjian.gmw.cn/2016-05/23/content_20226072.htm.

责任编辑:陈于后

The Improvement of the Efficiency of Accurate Poverty-alleviation of the “First Secretary” Resided in a Village ——Taking W city of the old revolutionary bases of Sichuan as an example

LAN Kui¹, WANG Honghui²

(1. School of Maxism, Sichuan University of Arts and Science, Dazhou 635000, China;

2. Sichuan University of Science & Engineering, Zigong 643000, China)

Abstract: As an important system of the strategy of precision poverty alleviation implemented by the central government, the “first secretary” resided in a village is an important handle to promote precision poverty alleviation, precision poverty overcoming and fight against poverty. According to the requirement of The Notice of Selecting Excellent Carders of Offices to Go to Villages and Undertake the First Secretary jointly issued by Organization Department of CCCPC, the Leading Group Office of Central Rural Work, and the Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development of State Council, the “first secretary” resided in a village, under the leadership and guidance of township CPC committee, should rely on heavily the CP organization, lead the members of village “two committees”, enhance the primary-level organization, promote accurate poverty alleviation, serve for the people, and improve the governance level. The system of the “first secretary” resided in a village is the top-level design of the CPC central committee for accurate poverty alleviation at macro-level and the implementation of the strategy at the grass-roots at micro-level. As a pioneer of accurate poverty alleviation and overcoming and a bellwether of overcoming poverty, the working efficiency of the “first secretary” resided in a village will determine the progress of building a moderately prosperous society in all respects, the validity of realizing poverty alleviation and people’s satisfaction, which is related to the credibility of the CPC and governments at the grass-roots. Many counties and cities in the old revolutionary bases of Sichuan belong to deep poverty ones, which are the key, major and difficult points of poverty alleviation with tight time, high difficulty and heavy task. From the perspective of the efficiency of accurate poverty alleviation and taking the cases of W city of Sichuan old revolutionary bases as example, this paper studies the implementation of the four responsibilities designated by the central government and the efficiency of accurate poverty alleviation of the “first secretary” resided in the villages of W city. The study finds out multiple and cross administration, non-evenness of supporting unit for the first secretary, complexity of poverty causes in different villages and households, differences of schooling, major, age and life experience, limit of way of thinking and competency of working of the “first secretary” etc. affect the efficiency of accurate poverty alleviation. Based on the study, conclusion is drawn: the key of accurate poverty alleviation is human being. We should solve the problems of “who is supported? Who will carry out the support? How can the support be made and how should we withdraw from the support?” The efficiency of accurate poverty alleviation of the “first secretary” resided in a village should be continuously enhanced. To innovate his/her way of thinking, enhance his/her study and training, promote his/her scientific assessment, enhance the stimulation for him/her, clarify his/her right list and enhance the service idea of the first secretary resided in a village should be the specific measures to fully improve the efficiency of accurate poverty alleviation in W city of Sichuan old revolutionary bases and ensure W city to realize overall poverty alleviation in 2020 and enter a well-off society in an all-round way with the national people.

Key words: old revolutionary bases of Sichuan; the First Secretary resided in a village; accurate poverty-alleviation; efficiency; path