

## 中文摘要

### 乡村振兴背景下 J 省驻村干部履职困境分析

党的二十大报告提出，全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。驻村干部作为乡村振兴中重要的帮扶力量，扮演着衔接上下、打通“最后一公里”的重要角色。同脱贫攻坚期相比，驻村干部的工作对象由贫困群众扩大至全体农民，工作内容由脱贫攻坚拓展至产业、人才、文化、生态、组织等方面，面临的帮扶任务更为复杂和艰巨。现阶段，广大驻村干部在实际工作中遇到参与分工不明确、责任边界不清晰、缺乏必要权力配套等难题的制约，一定程度上陷入了履职困境。基于此，立足乡村振兴背景下研究这一困境，挖掘出相关成因，进而提出解决方法，对提升驻村帮扶成效、实现农村经济社会高质量发展有着重要的理论和现实意义。

本文采用案例分析法、比较分析及访谈调研法进行研究。首先，以驻村干部履职困境为切入点剖析研究背景以及意义；其次，对驻村干部履职现状及变化进行梳理与分析，选取 J 省 124 名驻村干部为样本对象，探析驻村干部履职困境主要表现为职能冗杂且碎片化、与乡村干部权责交叉、资源要素难调动、受多重管理压力大；然后，分析产生履职困境要包括工作平台职能泛化、嵌入协同机制不完善、资源嵌入不均衡、多角色身份存在冲突四类原因，而后，借鉴山西省、内蒙古自治区等 5 个地区先进经验，分析总结有助于纾解履职困境的启示；最后，提出责任堆叠转化为责任精算，保障驻村干部充足精力；嵌入竞争转变为权威合作，破解衔接运行阻力；角色差异传导至资源共享，构建信息传递链条；多维评价整合为一体统筹，完善管理考核机制 4 方面建议。以期引导驻村干部与乡村干部有效协同，切实提升驻村帮扶实效。

#### 关键词：

乡村振兴；驻村帮扶；驻村干部；嵌入式治理；履职困境

# 目 录

绪 论.....	1
(一) 研究背景和意义.....	1
1. 研究背景.....	1
2. 研究意义.....	2
(二) 国内外研究现状.....	3
1. 国外研究现状.....	3
2. 国内研究现状.....	4
3. 国内外研究评述.....	6
(三) 研究思路与方法.....	6
1. 研究思路.....	6
2. 研究方法.....	7
(四) 创新与不足.....	7
1. 可能的创新点.....	7
2. 不足之处.....	8
一、相关概念及理论基础.....	9
(一) 相关概念.....	9
1. 乡村治理.....	9
2. 驻村干部.....	9
(二) 理论基础.....	10
1. 嵌入式治理.....	10
2. 权责对等原则.....	11
二、J省驻村干部履职要求及变化.....	12
(一) J省驻村干部基本情况.....	12
(二) J省驻村干部有关履职要求.....	14

1. 驻村干部四项职责任务.....	14
2. 驻村干部有关履职要求分析.....	15
(三) J省驻村干部履职要求变化.....	17
1. 脱贫攻坚期驻村干部履职要求.....	17
2. 驻村干部履职要求变化分析.....	17
三、J省驻村干部履职困境的表现和原因.....	19
(一) 统计与访谈分析.....	19
1. 样本信息分析.....	19
2. 问卷结果统计分析.....	20
3. 访谈结果分析.....	22
(二) J省驻村干部履职困境表现.....	23
1. 驻村干部职能冗杂且碎片化.....	23
2. 与乡村干部权责交叉.....	24
3. 资源要素调动困难.....	25
4. 受多重管理压力大.....	26
(三) 履职困境成因分析.....	27
1. 国家体制持续渗透嵌入，促使村级平台职能泛化.....	27
2. 协同机制不完善，造成治理主体分离脱嵌.....	28
3. 资源嵌入不均衡，引发供给和需求错配.....	28
4. 多角色身份存在冲突，导致监督评价错位.....	29
四、先进地区驻村干部履职机制经验与借鉴.....	31
(一) 先进地区的选定标准.....	31
(二) 先进地区的创新经验.....	31
1. 山西省：为驻村干部减负、增能、定向.....	31
2. 内蒙古自治区：建立驻村干部职责清单.....	33
3. 浙江省：“东阳模式”推行驻村干部组团式专职化管理.....	34
4. 广东省：创新搭建帮扶交流平台.....	35

5. 山东省：专班专责统一管理.....	35
（三）先进地区的经验对 J 省工作的启示.....	36
1. 凝聚“人”的精力是前提.....	36
2. 理清“事”的边界是关键.....	37
3. 搭建“交流共享”的平台是手段.....	37
4. 整合“管”的主体是保障.....	38
五、化解 J 省驻村干部履职困境的对策思考.....	40
（一）责任堆叠转化为责任精算，保障驻村干部充足精力.....	40
1. 细化职责任务清单.....	40
2. 建立职责负面清单.....	41
3. 建立权力清单.....	42
（二）嵌入竞争转变为权威合作，破解衔接运行阻力.....	42
1. 健全“乡村吹哨，部门报到”机制.....	43
2. 加强非正式治理规则培训.....	43
3. 建立驻村干部离任交接制度.....	43
（三）角色差异传导至资源共享，构建信息传递链条.....	44
1. 搭建帮扶交流平台.....	44
2. 推动以驻村第一书记为纽带开展村党组织联建共建.....	44
（四）多维评价整合为一体统筹，完善管理考核机制.....	45
1. 专班专责统一管理.....	45
2. 优化考评指标体系.....	45
3. 完善容错纠错机制.....	46
结    论.....	47
参考文献.....	48
附    录.....	53

## 绪 论

### （一）研究背景和意义

#### 1.研究背景

我国在 2021 年 2 月的脱贫攻坚总结表彰大会上，习总书记郑重宣布：我国脱贫攻坚战取得了全面胜利！要坚持和完善驻村第一书记和工作队、东西部协作、对口支援、社会帮扶等制度，并根据形势和任务变化进行完善。党中央决定，适时组织开展巩固脱贫成果后评估工作，压紧压实各级党委和政府巩固脱贫攻坚成果责任，坚决守住不发生规模性返贫的底线<sup>[1]</sup>。同年 5 月 11 日，在党中央的积极倡导下，中共中央办公厅组织并印发了《关于向重点乡村持续选派第一书记和工作队的意见》，其中明确指出了务必要继续选派第一书记和工作队（驻村干部）到异地扶贫搬迁安置村和脱贫村，振兴乡村发展，培养锻炼干部<sup>[2]</sup>。在社会主义现代化国家建设的新征程中，为巩固和拓展脱贫攻坚战的丰硕成果而积极推进乡村振兴事业，广大驻村干部的使命和责任也随之发生了深刻变化。

2021 年 6 月 11 日，J 省省委办公厅印发《关于在全面推进乡村振兴中持续开展部门（单位）包保帮扶和选派驻村干部的意见》，全面衔接新时期驻村帮扶工作。向全省村集体经济薄弱的软弱涣散村、党支部领办合作社村、脱贫村、省领导乡村振兴联系点村、异地扶贫搬迁安置村、红色美丽乡村、重点边境村等 7 个类型 2083 个行政村选派驻村干部 5471 人，其中第一书记 2083 名，驻村工作队 1692 个，选派驻村干部的村占全省行政村总数的 22.1%。<sup>[3]</sup>广大驻村干部认真履行“建强村党组织、推进强村富民、提升治理水平、为民办事服务”四项职责，与派出部门和帮扶村实行责任捆绑，用心、用力、用情开展驻村帮扶，推动中央和 J 省省委各项乡村振兴决策部署落实落地。2023 年 8 月，J 省省委组织部印发文件，组织任期满两年的驻

[1] 习近平.在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[EB/OL].(2021-02-25)[2023-02-25].[https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content\\_5588869.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm).

[2] 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 [EB/OL].(2021-05-11)[2023-04-11].[https://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content\\_5605841.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content_5605841.htm).

[3] 数据来源：J 省省委组织部.由笔者进行梳理数据汇总。

村干部集中轮换，全省约 2200 名干部新履职驻村岗位，<sup>[1]</sup>开展帮扶工作。

脱贫攻坚期，驻村干部主要面向建档立卡贫困户，围绕“两不愁三保障（农村贫困人口吃穿不愁、住房安全、基本医疗、义务教育有保障）”开展工作，是运用政策资源、行政手段、个人能力对群众摆脱贫困的嵌入式干预，是国家嵌入式治理实践的生动体现。然而，在全方位推进乡村振兴新时期，驻村干部的工作对象扩大至全体农民，工作内容拓展至乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴的各方面，客观上使驻村干部面临的帮扶任务更为复杂和艰巨。广大驻村干部在实际工作中遇到职能冗杂且碎片化、与乡村干部权责交叉、资源要素难调动、受多重管理压力大等难题，一定程度上陷入了履职困境，这既给履职尽责发挥作用带来诸多难题，又会在一定程度上挫败驻村干部的工作积极性，影响乡村振兴成效。基于此，立足乡村振兴背景下研究这一困境，挖掘出相关成因，进而提出解决方法，对提升驻村帮扶成效、实现农村经济社会高质量发展、促进驻村干部担当作为有着重要的实践意义。

## 2. 研究意义

### （1）理论意义

一方面，有助于丰富对驻村干部这一群体研究。当前关于驻村干部的研究，大多是从价值作用、选派管理、角色冲突、行政嵌入等方面分析，研究对象也多是村、乡镇、县等相对微观的主体。从省级层面驻村帮扶工作着手，把中央单位、省直部门、市县所属部门、企业等各级各类选派的驻村干部放在同一宏观视角下研究履职作用发挥的不多，驻村干部选派层次不同，配置的帮扶资源各异，面临的履职困境多种多样，就此问题开展研究，对积累相关主体参与乡村振兴经验成果有一定贡献。

另一方面，有助于丰富对权责问题的研究。当前研究权责问题，多是站在市县、街道和行业部门的视角，分析权责关系、权责失衡、权责清单发挥作用机理等。随着乡村振兴的深入，村一级组织作为自治组织，其承担的职能、人员管理方式和待遇保障越来越接近行政机构的运行模式，运用嵌入式治理理论、协同治理理论、权责对等原则等讨论村一级权责作用发挥、剖析驻村干部面临权责困境的生成机理并探索优化路径的研究还十分欠缺。就此展开研究对丰富农村治理和权责关系也有借

<sup>[1]</sup> 数据来源：J 省省委组织部，由笔者进行梳理数据汇总。

鉴意义。

## (2) 现实意义

为在省级层面提出完善驻村队伍履职机制相关措施提供参考。驻村干部作为乡村振兴中衔接上下、打通“最后一公里”的重要角色，大多数只驻村两年。需要尽快找准定位、明晰权责、精准高效地开展工作。本研究充分借鉴先进地区有关成功经验，调研分析优秀驻村干部在帮扶实践中巧妙化解履职困境的有益尝试，提出省级层面可以参考的针对性建议，从而减少机制因素、资源因素、人力差距因素等障碍，促进驻村干部和乡村干部在乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴方面形成合力，开展有效互动，推动脱贫攻坚成果持续巩固、乡村振兴全面推进。

## (二) 国内外研究现状

### 1. 国外研究现状

驻村干部作为具有中国特色的一类群体，少有国外学者对其研究。从选派方式和工作形式看，可将驻村帮扶看成国家对基层的一种“嵌入”手段，从实践互动过程看，可将驻村帮扶看成外来支援型力量与本土自发型力量的协同治理关系。

(1) 嵌入式治理研究。“嵌入式”理论是研究新经济社会学的核心理论之一。最早由匈牙利经济学家、社会学家波兰尼提出。他认为：“人类经济嵌入并缠结在经济与非经济的制度中，将非经济的制度包括在这个嵌入过程是极其重要的”，“经济这个制度过程，同样嵌入在经济和非经济制度之中”。<sup>[1]</sup>美国学者格兰诺维特对该理论进一步拓展，把“嵌入”具体划分为关系嵌入和结构嵌入，并分析了社会结构关系在经济关系、经济行为和经济制度之间的“嵌入”影响，进一步完善了这一理论。<sup>[2]</sup>正是在他拓展运用的基础上，使嵌入式理论有了新的发展，用以分析人类活动与社会、经济、政治、文化等主体之间的关系。

(2) 协同治理研究。协同治理由美国学者 John Donahue 于 2004 年提出，后来在他的著作中将其概括为“一种特定的公私协同方式”。<sup>[3]</sup>在内涵阐释方面，Ansell 和 Gash 拓宽了协同治理的内涵，认为其是促使一个或多个公共机构吸纳非政府利益

[1] [匈]卡尔·波兰尼.大转型：我们时代的政治与经济起源.冯钢，刘阳译[M].杭州：浙江人民出版社，2007：50-54.

[2] [美]马克·格兰诺维特.镶嵌：社会网与经济行动.罗家德等译[M].北京：社会文献出版社，2015.

[3] Donahue J D, Zwckhauser R J.Public-Private Collaboration[M]//Goodin R E,Moran M,Rein M. The Oxford Handbook of Public Policy.Oxford University Press,2008.

相关者，使其参与正式的、以共识为导向和协商的集体决策过程中来治理的方式。<sup>[1]</sup>对于协同治理可能面临的困境，Pollitt 系统提出协同治理存在责任不够清晰、测量效益和影响难度大、花费在维持部门协同安排上的时间成本及机会成本较大。<sup>[2]</sup>

(3) 权责关系研究。法约尔是较早明确提出权力与责任关系，他将权力与责任作为组织管理原则的一项重要原则，认为责任与权力是紧密联系、不能分割的孪生物，有权力就必定有责任。<sup>[3]</sup>在此基础上，部分学者更加注重权利的行使运用和履责间的平衡制约关系。如 Max Weber 提出层级组织建立在法理基础之上，按等级划分明确的权利机构，组织成员在权责配置清晰条件下，才能够顺利开展各项行动并有效运转。<sup>[4]</sup>古力克认为职能明确是确保权责一致的重要前提；厄威克则将权责关系再次与能力要素进行了捆绑，认为不同的个人能力所承担的权责也不一样。<sup>[5]</sup>

## 2.国内研究现状

### (1) 基于“嵌入式治理”理论相关研究

国内学者从乡村治理的角度引入了“嵌入式治理”概念，把驻村帮扶工作作为一种国家嵌入行为加以研究。主要从治理特征、嵌入模式、路径优化等角度切入研究。从治理特征上看：张登国认为驻村帮扶“嵌入式”乡村治理是国家权力依附于驻村干部，通过关系、政治、认知等方式实现与乡村政关系治和乡村社会网络的互动。<sup>[6]</sup>曹瑞莹从历史沿革、成功实践、基层组织弱化的现实背景等角度分析驻村工作队嵌入式推进乡村振兴的生成机理。<sup>[7]</sup>吴润荣把驻村工作队的嵌入看成体制精英对乡村社会的再整合，通过“因村派人”选拔机制，让驻村工作队与乡村社会多元主体间良性互动，最终实现乡村共同体的重构与整合。<sup>[8]</sup>从嵌入模式上看：杜富海将驻村工作队的嵌入式治理范式分为结构性嵌入、资源型嵌入、意识型嵌入、文化型嵌入等四类。<sup>[9]</sup>邹荣认为乡村嵌入式治理主要有两种运行模式，一是国家主导下的嵌入整

[1] Ansell C Gash A. Collaborative platforms as a governance strategy[J]. Journal of Public Administration Research Theory, 2008, 18 (4): 543-571.

[2] Christopher Pollitt. Joined up Government: A Survey[J]. Political Studies Review, 2002, 3, 1(1).

[3] [法]法约尔. 工业管理与一般管理[M]. 周安华, 等译. 北京: 北京社会科学出版社, 1982.

[4] Max Weber, Economy and Society An Outline of interpretive Sociology[M]. Oakland: University of California Press, 1978, pp: 218-220.

[5] [美]福克斯[英]厄威克. 动态行政管理: 玛丽·派克·福莱特论文集英文第2版[M]. 纽约: 皮特曼出版社, 1973.

[6] 张登国. 第一书记“嵌入式”乡村治理的行动范式与优化策略[J]. 山东社会科学, 2021 (11): 74-79.

[7] 曹睿滢. 嵌入式治理视角下驻村工作队推进乡村振兴研究[D]. 吉林大学, 2022.

[8] 吴润荣. “融入式”治理: 驻村帮扶治理有效的运行逻辑-以湖北省 P 村精准扶贫驻村工作队为例[D]. 华中师范大学, 2021.

[9] 杜富海. 乡村振兴战略背景下驻村工作队嵌入式治理困境与纾解[J]. 领导科学论坛, 2022 (5): 83-88.



合，二是社会反嵌入下的自治，两种模式既强调国家在乡村社会的存在意义，又重视乡村本土力量的成长，是推动乡村持续发展壮大的必然要求。<sup>[1]</sup>从路径优化方面：赵宇认为要更好发挥驻村干部嵌入式治理的作用，既要把权威竞争转为权威合作、又要将角色平衡转换到利益均衡、还要将正式规则与非正式规则联合。<sup>[2]</sup>赵桂英则把提升驻村干部的自我提升作为重要环节，需要驻村干部把全面认识自我当作“元点”，自主学习当作“基点”，自我调控当作“焦点”，融入实践当作“着力点”。<sup>[3]</sup>

### （2）基于协同治理理论相关研究

学者们也从协同治理的角度分析驻村干部与乡村干部互动关系。如李丹阳把驻村干部看成乡村治理外力轨道，把村两委看成乡村治理的内力轨道，通过组织协同、产业协同、文化协同、善治协同等模式，构建驻村干部和村两委“双轨并行”的协同治理形态。<sup>[4]</sup>崔盼盼认为第一书记制度在与村庄社会互动和协同治理过程中，包括合作辅助型、包办替代型和被动疏离型三种关系模式。村庄的资源基础与治理能力，地方政府的村庄定位与资源匹配以及第一书记的个人网络资源与职业追求塑造了不同驻村干部间实践差距。<sup>[5]</sup>王章基以贵州省早期探索的同步小康驻村为例，充分肯定了国家干部作为外部力量介入乡村社会开展协同治理的重要意义，从点燃协同热情，拓宽协同渠道、提升协同能力三方面设计治理范式。<sup>[6]</sup>

### （3）基于权责关系相关研究

有的学者把当前基层治理中的权责问题看做是上下级政府间关系调整的过程，如魏琬昕认为上下级政府间权力关系、责任关系、资源配置关系和人力资源关系的调整受到意识性、利益性、体制性三种因素的制约，导致权力下放和承接过程中各要素间联动不足。<sup>[7]</sup>多数学者更关注与权责失衡的表现与原因，如邹屿佳把街道办事处在实践过程中的权责失衡归结为权责边界缺乏法理支撑、基层职能泛化、人力资源配置弱化、考核机制不科学等4方面原因。<sup>[8]</sup>陈雪认为权责失衡既是传统治理理念的深度淤积和延续，也是资源不平衡带来权责边界模糊的表现、更是执行落实有偏

[1] 邹荣.嵌入治理在当代中国乡村社会应用逻辑与运行模式研究[J].云南行政学院学报, 2015(2): 127-131.

[2] 赵宇.驻村第一书记嵌入式治理的困境与优化路径分析[J].乡村振兴专题研究, 2021(20): 99-102.

[3] 赵桂英.乡村建设背景下驻村干部自我能力提升探析[J].新东方, 2022(3): 61-64.

[4] 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, 2021(6): 98-107.

[5] 崔盼盼.第一书记制度实践的差异化及其形塑机制[J].华中农业大学学报(社会科学版), 2020(5): 92-99.

[6] 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].华中农业大学学报(社会科学版), 2015(7): 41-44.

[7] 魏琬昕.地方政府简政放权改革中的权责关系调整——以A省行政审批制度改革为例[D].南昌大学, 2018.

[8] 邹屿佳.街道办事处权责失衡问题研究——以广元市X街道办事处为例[D].西南政法大学, 2022.

差引发的必然结果。<sup>[1]</sup>还有的学者把理顺权责关系纳入优化人力资源配置的范畴中统一考虑，如庞明认为基层治理中存在“有编不用”和“编外用工”这类“怪相”，主要原因还是部分地区“责任下放、权力上收”，权责不完备带来人岗不匹配，不仅影响基层运转效率，更会造成人力资源错配和浪费。<sup>[2]</sup>

### 3.国内外研究评述

综上所述，西方学者的研究主要集中在嵌入式治理概念的界定和延续、协同治理面临的困境、权力与责任的制约关系等内容。而国内学者的研究，有的聚焦村、乡镇、县等相对微观的主体，通过描述以第一书记为代表的广大驻村干部在乡村治理中的行为反馈来描述嵌入式治理和协同治理的过程；有的则关注上下级政府间和基层各治理主体之间的权责分配关系，分析权力和责任失衡的表现及原因。而将中央单位、省直部门、市县所属部门、企业等选派的各类驻村干部放在省级层面宏观视角下研究的不多，且对驻村干部这一群体面临的权责关系带来的履职困境关注的较少。由此说明，在当前全面推进乡村振兴时代背景下，分析驻村干部的履职困境，继而持续优化、改进和发展驻村帮扶这一特殊的治理模式，有研究的空间和研究的必要性。

## （三）研究思路与方法

### 1.研究思路

本文运用嵌入式治理理论、权责对等原则，结合国内外学者的研究成果，以 J 省 2 近两年（2021 年-2023 年）各层次选派的近 124 名驻村干部为样本对象，分析驻村干部当下面临的履职困境。首先，对乡村治理、驻村干部等重要概念进行介绍，阐述嵌入式治理理论、权责对等原则；其次，阐述 J 省驻村干部数量、结构、履职等情况，运用权责对等原则分析乡村振兴中驻村干部履职要求及变化。再次，以调查问卷数据、调研走访资料、工作积累素材为基础，阐述当前驻村干部职能冗杂且碎片化、与乡村干部权责交叉、资源要素难调动、受多重管理压力大等四方面困境，并结合嵌入式治理理论分析原因。然后，介绍了我国先进地区在完善驻村干部履职

<sup>[1]</sup> 陈雪.农村基层治理中权责失衡问题研究——以济南市莱芜区和庄镇为例[D].山东大学, 2020.

<sup>[2]</sup> 庞明礼,于珂.“有编不用”与“编外用工”何以共生?——基于县乡权责关系视角的解释[J].学习与实践(公共管理), 2020(4): 53-62.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/696053040203010241>