

# “资本下沉”赋能“资源释放”： 第一书记带动贫困村脱贫的行动逻辑 与高效机制\*

杨晓婷<sup>1</sup> 陆镜名<sup>1</sup> 刘奕辰<sup>2</sup> 于滨铜<sup>1</sup>

**摘要：**驻村第一书记作为国家治理嵌入基层治理的参与者，在精准扶贫实践中做出了突出贡献。本文通过 IAD 框架剖析了第一书记参与贫困村扶贫开发治理的行动情景与理论机制，并在此基础上，通过对豫、冀、晋三省 13 位扶贫第一书记的多案例分析，总结了第一书记参与扶贫治理的行动逻辑与高效机制。研究表明，第一书记在参与贫困村的扶贫开发治理中，通过人力资本和社会资本的纵向嵌合、自有资源与扶贫资源的横向整合、正式制度和非正式制度的相互弥合、集体诉求和个人诉求的激励调合，形成了“资本—资源—制度—激励”四维治理的行动逻辑；第一书记的人力资本、社会资本禀赋与贫困村的自有资源、项目资金在非正式制度与正式制度弥合的工作情景下形成“资本—资源”的联动效应，释放了资本援助活力，促进了扶贫资源的高效开发利用，并体现出“对症下药”的高效办事能力，最终形成“资本下沉”赋能“资源释放”的高效机制。

**关键词：**第一书记 人力资本 社会资本 IAD 框架 非正式制度

**中图分类号：**F014.4 **文献标识码：**A

## 一、引言

“2020 年是全面建成小康社会目标实现之年，是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。”中国反贫困事业取得了举世瞩目的成就，也创造了独具中国特色的反贫困模式。2015 年国家颁布《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》，旨在加强全国 12.8 万个贫困村以及 14 个集中连片特困地区的基层治理和建档立卡等扶贫工作，让第一书记成为扶贫梯队中的攻坚力量。第一书记作为国家治理

---

\*本文系国家自然科学基金应急管理项目“基于目标导向的新型农业支持保护政策体系研究”（项目编号：71841010）和中国人民大学“2019 年黄宗智青年学子资助计划”的阶段性研究成果。作者衷心感谢国务院发展研究中心信息中心赵树凯主任和中国人民大学全志辉教授对本文研究的支持和指导，感谢编辑老师和匿名评审专家的宝贵建议，但文责自负。

本文通讯作者：于滨铜。

向基层治理嵌入的代理人，具有“政府—市场—社会”多维度的主体特性，在年龄、学历、领导力等人力资本和原单位资源乃至个人社会关系网络等社会资本上具有比较优势。面对贫困村人才流失、村“两委”领导力不足、资源禀赋匮乏、财政资金有限、当地企业带动无力，以及农民“等靠要”思想固化等问题，第一书记能充分发挥其人力资本和社会资本优势，盘活村内原有的人、财、物和自然资源，利用好上级扶贫资金和社会群体捐赠，实现贫困村“资本—资源”内外联动。

贫困村发展资源匮乏、发展路径单一是第一书记实行人力资本干预和发挥资本效用的出发逻辑；在此背景下，第一书记自身人力资本和社会资本优势的充分发挥，构成了贫困村能高效利用来自于政府、社会和市场等发展性资源的先决条件。那么，第一书记在扶贫情景中呈现出怎样的“资本—资源”内外联动效应？在外来资本、自有资源、制度调适与激励体制之间遵循怎样的行动逻辑？又形成何种“资本下沉”赋能“资源释放”的扶贫开发治理高效机制？现有文献对上述问题并未做出深入研究和理论阐释。基于此，本文在 IAD 分析框架的基础上，基于“资本—资源”的联动视角，深入剖析第一书记带动贫困村高效脱贫的行动逻辑与路径机制。

## 二、文献评述

关于扶贫第一书记的研究目前已形成了相对丰富的研究成果，具体可概括为以下 4 个方面：首先，第一书记的历史渊源与发展演变。从第一书记的设立原因和发展看，20 世纪 50 年代初期，省、县一级开始设立“第一书记”作为地方党组织的第一负责人；但 1982 年党的十二大以后，地方党委“第一书记”这一称呼逐渐淡出；1986 年，国务院贫困地区经济开发领导小组首次提出“选派干部下乡扶贫”战略，要求加强政府、企事业单位以及社会群体与贫困村、贫困户之间的对口帮扶（杨咏沂，1998）；2001 年后，为了进一步加强后进村基层治理水平，促进贫困村经济发展，安徽省率先从党政机关和事业单位中分批选派年轻党员干部任职“第一书记”驻村帮扶（杨芳，2016）；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》，有规模地组织第一书记下派基层，逐渐构建了全社会多方联动、共同参与的大扶贫格局。

其次，第一书记的制度分析与理论框架。针对村庄内部人员结构，国内学者提出了“体制精英—体制外精英—普通村民”三层的基本分析框架（仝志辉、贺雪峰，2002）。而聚焦村庄外部帮扶力量，王亚华、舒全峰（2017）经调查统计发现，来自机关单位和事业单位的驻村第一书记占比分别为 42.86% 和 39.8%，来自国有企业的驻村第一书记占比仅为 17.35%，目前暂无来自民营企业或社会团体组织的相关数据，扶贫工作仍是政府主导。由此可见，驻村第一书记“体制内—村庄外”的主体特性愈加凸显，成为国家治理和基层治理研究的切入点，产生了“双轨治理”（谢小芹，2017）、“接点治理”（谢小芹，2016）和“耦合治理”（黄杰，2012；王向阳，2017）等理论创新。但也因此，第一书记的外来主体性成为其较难融入村集体的主要原因。例如，许汉泽、李小云（2017）认为，驻村第一书记面临的困境不仅是国家治理与基层治理之间的融合摩擦，更显性表现为作为外来帮扶力量面临的结构性排

斥，即乡镇干部与村干部之间的“共谋”与“乡一村”关系的闭合。

再次，第一书记的职能属性与行动困境。由于第一书记的外来性和国家治理属性，使得“走读式”“挂名式”等游离于乡村社会之外的帮扶方式滋生，或在实践中产生“权力主义多作为”与“形式主义不作为”并存的矛盾（蒋永甫、莫荣妹，2016），抑或是形成“内容形式化”“形式内容化”等低效的扶贫困境（陈辉、陈晓军，2019），未能实现国家治理和基层治理高效融合的初衷。从基层治理异化视角看，由于第一书记在扶贫过程中既遵从非人格化的科层理性，也遵循差序原则的价值型关系理性和趋利避害的工具型关系理性，在正式制度的理性下派生非正式的变通行为，易造成项目用途的异化，带来资源内卷化和短效性（殷浩栋等，2017）。而在乡镇项目运作中，存在着中心村、一般性村庄和边缘村3种类型的分野，不同类型村集体的社会资本与项目“抓包”存在密切联系（李祖佩，2014）。在此背景下，社会关系的非正式性侵蚀了项目制的技术理性治理逻辑，从而负面影响了第一书记对扶贫项目的合理参与和领导力发挥（殷浩栋等，2018）。

最后，第一书记的工作成效与治理路径。第一书记作为国家下派的人力资本，扎根于贫困村特定的贫困情景之中，他们充分调动自身的资本和贫困村可利用的扶贫资源，在组织方面完善村民自治和基层党组织建设，在经济方面寻求带动地方产业发展的方向，在治理方面进行资源整合并促进其高效利用。基于已有文献，笔者梳理了第一书记的工作成效与治理路径，具体见表1。

表1 第一书记工作成效与治理路径的文献评述

文献	研究方法	案例地区	工作成效	治理路径	评述
王丹莉、武力（2015）	问卷调查 案例分析	西藏	公共资源利用	第一书记通过拓宽公共产品和扶贫资源的渠道，动员多方主体参与扶贫。	证明了驻村干部在解决公共资源利用上的作用，突出第一书记自身的人力资本特点。
陈国申、唐京华（2015）	案例分析	山东	村民自治	第一书记作为外来帮扶力量介入，通过强化农民主体性、培育自治人才、完善制度建设，促进村民自治水平的提高。	提供了第一书记提高村民自治水平的实践案例。其中，作者侧重从治理而非经济视角出发，认为完善基层党建、理顺村“两委”关系和丰富村民精神生活是第一书记带动贫困村发展的工作重点。
王亚华、舒全峰（2017）	问卷调查 统计分析	全国	领导力供给	第一书记发挥自身人力资本和社会资本优势（如年龄、学历、原单位和原职务的优势等），提高贫困治理中的领导力供给水平。	作者较早地关注了第一书记群体特征，收集了较长时间维度和较广地域特征的数据，探究了贫困村领导力缺乏与第一书记领导力供给之间的匹配问题。
郭小聪、吴高辉（2018）	理论分析 案例分析	广东	—	第一书记与村“两委”、贫困户的不同互动策略有助于调和村庄各主体在参与贫困治理中的矛盾。	在“时间压力”和“利害关系”的约束下，第一书记的扶贫成效与村“两委”合作行动的积极性以及贫困户参与行动的主动性紧密相关，为读者提供了多主体互动的分析视角。

赵永霞 (2018)	理论分析 案例分析	山西	基层党建 整合资源 公共服务 合作共治	第一书记作为国家治理嵌入基层治理的参与者，通过领导力补充带动产业发展，实现多维度治理目标。	虽然分析了第一书记嵌入式治理的特点和优势，但缺乏对第一书记不同工作成效中共性的系统归纳，也没有进一步挖掘其内在的治理逻辑。
黄娟娟等 (2018)	统计分析 模型分析	华东地区	农户增收	利用不同层级（省级，市级或县级）的原单位优势实现扶贫目标，促进农户增收。	证明了“帮扶主体的层级越高，对贫困农户的帮扶越有效”的结论不具有普遍性，但对第一书记的个体异质性（如职位、教育、技能、人际关系等）并未深入探究。
兰奎、王洪辉 (2018)	案例分析	四川	基层组织 争取资金 便民服务 村民自治	精准设计、整合、运作扶贫事业相关要素与环节，创新党建，强化班子等。	与赵永霞（2018）类似，主要根据第一书记考核标准的4类要求通过案例描述对第一书记扶贫工作成效进行梳理，但缺乏对第一书记原单位属性、第一书记自身特质与扶贫成效之间内在逻辑的深入挖掘。
张国磊、詹国辉 (2019)	案例分析	广西	—	在组织方面，重过程干预，轻弥补指导；在精准扶贫方面，重争资跑项，轻运营管理；在为民办事方面，重走读下沉，轻服务下移。	从另一角度探究了在现有制度压力下，第一书记治理路径的异化，为完善第一书记制度提供了新的思考角度。

综上所述，在基层治理和精准扶贫的相关研究中，已有部分学者关注第一书记的群体特征及其在扶贫开发治理中的重要作用（例如王亚华、舒全峰，2017；兰奎、王洪辉，2018）。但是，现有文献大多呈现的是所研究区域内第一书记的工作路径与绩效评价，在资本、资源、制度、激励等维度的系统性分析不足，并未建立统一的行动分析框架，也缺乏对第一书记带动贫困村脱贫的高效机制的一般性探讨。

### 三、IAD 分析：第一书记带动贫困村脱贫的理论情景

第一书记被下派至贫困村助力脱贫，不仅面临扶贫工作情景中资源匮乏、交通闭塞带来的经济发展困境，还面临村民内生脱贫动力不足、劳动力结构失衡、受教育程度低且生产积极性弱等贫困的社会根源问题。基于第一书记工作的复杂性，本文应用制度分析与发展框架（institutional analysis and development, 简称 IAD），深入剖析第一书记依托“资本—资源”带动贫困村脱贫致富的行动逻辑。IAD 框架吸取了托克维尔、霍布斯和联邦党人等政治思想，与经验研究形成有机结合，在埃莉诺·奥斯特罗姆的开发利用下，成为了公共管理领域制度分析的“元语言”（李文钊，2016）。其构建的科学性在于能从不同的公共事务治理中归纳出具有一般性的结构，如外生变量（自然物质条件、经济社会属性条件、通用制度规则）、行动舞台（行动情景和行动者）、互动模式、产出及评价标准，并强调了在公共事务治理中各组成部分的逻辑关系，如行动情景与行动者的互动、行动舞台对外生变量的依赖性、行动规则（边界规则、位置规则、聚合规则、信息规则、选择规则、报酬规则和范围规则）与评

价标准在行为互动中的约束和激励。当前，IAD 框架被广泛用于治理领域，如县乡领导干部容错纠错机制研究（史云贵、薛喆，2020）、驻村第一书记提升村庄公共治理水平研究（舒全峰等，2018），以及农村基础设施管护行动中的制度规则与干群关系研究（何凌霄等，2017）等。因此，本文借鉴和利用 IAD 框架开展分析，以求更为有效地厘清第一书记带动贫困村脱贫中行动者与行动情景的互动过程，归纳出在制度压力和激励机制下第一书记下村扶贫如何实现“资本下沉”赋能“资源释放”的核心问题。

具体而言，第一书记带动贫困村脱贫的 IAD 模型主要包括以下 4 层结构（见图 1）：第一层是外生变量，具体包括以下 3 个方面：一是村庄赖以生存和发展的物质资源条件和环境基础，如贫困村面临的资源匮乏、交通闭塞、基础设施建设薄弱等困境；二是贫困村村民的群体属性，如“386199 部队”式的劳动力结构、淡薄的自主脱贫意识与较低的教育程度，以及薄弱的乡村社会网络等；三是扶贫开发治理的 7 种行动规则，包括边界规则、位置规则、聚合规则等。第二层是行动舞台，主要是指在外生变量的基础上行动者与行动情景之间的互动过程。贫困村扶贫开发治理的行动者主要包括第一书记、村“两委”与贫困农户，而行动情景则具体包括村庄的扶贫开发治理策略、配套政策，以及行动者之间的相互博弈。第三层是互动模式与互动结果，其中，互动模式是在村庄的扶贫开发治理中，行动者与行动情景的动态相互作用所产生的行动结果，也即第一书记带动贫困村脱贫的主要行动路径，包括第一书记带来的社会资本和人力资本下沉，以及在其资本带动下贫困村资源的释放和外来扶贫资源的落地，体现为“资本—资源”的内外联动；与之相对，互动结果指扶贫开发治理互动模式与行动路径所产生的扶贫绩效，如贫困户收入的增加、人居环境的提升，以及乡村治理水平的提高。第四层是评价标准，即对于互动模式与互动结果的评价体系，如第一书记是否完成了村庄脱贫指标，评价其工作成效与脱贫成果的考核体系，以及工作绩效是否达到相关岗位晋升标准等。

在行动者与行动情景的互动环节，笔者发现存在非正式制度对正式制度的弥合。Shimanoff (1980) 认为，制度是规定性的、情境性的、可被遵守的，它是行动者解释其行为合理性时会提及的那套规则。制度塑造行动情景，进而影响行动者所利用的激励结构与选择逻辑。制度规则不是对孤立的个人实施的，而是在群体中实施并发挥作用的，因而制度规则会受到社会关系的限制（Granovetter, 1985）。因此，第一书记与村“两委”以及村民之间的主体关系，对第一书记制度有较大影响。良好的社会关系使行动者易形成群体意识和道德责任感，从而对他人遵守规则有良好预期并形成自我激励；然而，若缺乏良好的社会关系，行动者则容易感知到不合理、不公平，从而增加规则的执行成本，降低行动者维护与遵守规则的可能性（何凌霄等，2017）。

外生变量、行动舞台、互动模式和结果与评价标准之间的互动路径建立在行动规则的激励和约束基础上（Ostrom, 2005）。如图 1 所示，行动规则约束着互动的过程与结果，具体由如下 7 种规则构成：①边界规则，是指界定第一书记的权利与义务，给出行动者进入与退出的条件，界定参与者的数量。②位置规则，是指对行动情景中角色的规定，如扶贫中第一书记的身份与立场。③聚合规则，是指对行动者行动过程与结果选择的控制规定，包括第一书记等行动者的决策权力分配。④信息规则，

是指对行动者之间信息沟通渠道和形式的规定，如第一书记对扶贫信息的获取、掌握和上传下达等。  
 ⑤选择规则，是指对行动情景中行为选择的制度规定，即规定行动者可以做什么、不能做什么、禁止做什么等。  
 ⑥报酬规则，是指第一书记等行动者行为选择的预期成本收益函数，为行动者的行动提供激励。  
 ⑦范围规则，是指行动者在行动情景中所可能产生的所有结果的集合，包括第一书记通过行动路径与工作互动所可能实现的所有扶贫绩效结果。

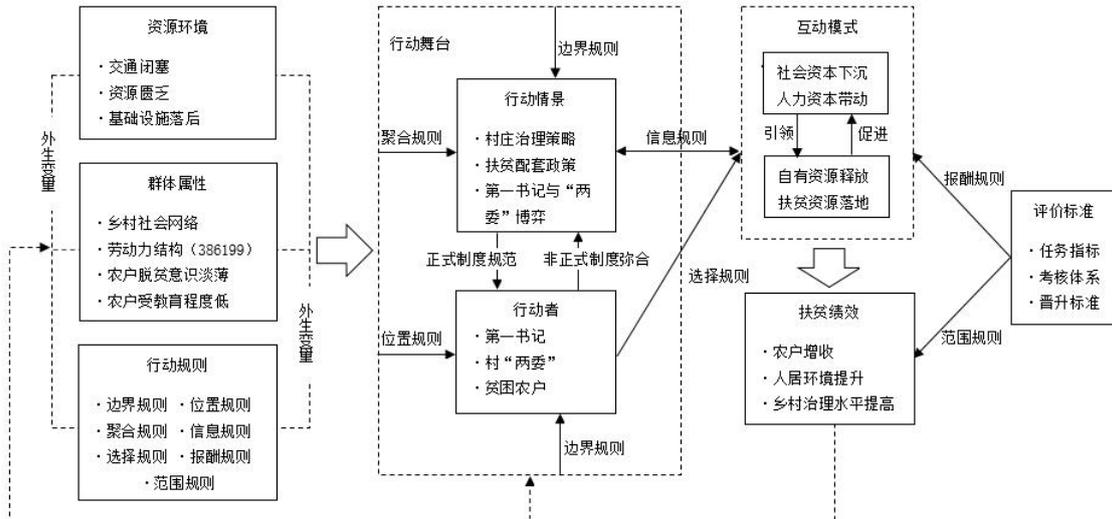


图1 第一书记带动贫困村脱贫的IAD模型

基于此，IAD框架的4层结构被7种行动规则所约束和串联，首先，第一书记受边界规则、位置规则、聚合规则和选择规则的约束，在与村庄的扶贫开发治理策略、配套政策、行动者相互博弈的行动情景互动中，促生了弥合正式制度的系列非正式行为；其次，这一系列的非正式行为恰好通过信息规则反映在互动模式中，或者说其为完成评价标准而受报酬规则的影响所进行的资本投入和资源释放，最终呈现出范围规则下第一书记的扶贫结果。因此，在第一书记带领贫困村脱贫的制度调适中，第一书记“资本下沉”赋能贫困村“资源释放”的互动模式，紧密联接了行动者、行动情景以及扶贫开发治理的过程与结果，形成了良性的循环互动模式与制度弥合机制，实现了第一书记带动贫困村脱贫致富的高效治理。

#### 四、数据来源与情景描述

##### （一）数据来源

本文所用的案例数据来源于国务院发展研究中心信息中心主持的“农村基层组织建设课题”的调查数据。课题组分为6个调查团队，包括30余名成员，由来自国务院发展研究中心、中国人民大学、清华大学和中国农业大学等研究机构或高校的研究员、副研究员、博士研究生和硕士研究生构成。调查团队于2017年3月~2020年1月先后赴河南商丘、山西临汾和河北沧州等市开展典型案例访谈。

具体而言，调查团队于2017年3月~6月赴河南商丘对10位第一书记开展案例访谈调查，并于2018年10月~12月进行回访，涉及7个县（区）的10个乡镇<sup>①</sup>；2019年9月~10月，赴山西临汾、河北沧州对3位第一书记开展案例访谈，并于2020年1月进行回访，涉及2个县（区）的2个乡镇<sup>②</sup>。

在该课题研究选取的调查对象中，河南省的10位第一书记均在商丘市扶贫办的考核评定中被评为“优”；山西、河北的3位第一书记则因扶贫工作表现突出，获得过省级以上荣誉表彰或被作为典型事迹报道过。例如，曾担任山西省临汾市乡宁县枣岭乡神底村的第一书记A曾获第18届“山西青年五四奖章”；河北省沧州市海兴县苏基镇张常丰村的第一书记F带动贫困村脱贫的典型事迹曾在“学习强国”和央视节目上被报道；现任山西省临汾市乡宁县枣岭乡湾里村的第一书记M在任期间大力推广特色农产品（花椒），湾里村2019年入选了农业农村部第九批“一村一品”示范村镇榜单<sup>③</sup>，其相关事迹曾在山西省扶贫工作总结大会中作为典型事迹被报道。由此可见，本文研究所选取的案例均为扶贫成效较好、工作特征鲜明、社会认可度较高的典型案例，可推广性和可借鉴性较强。在了解第一书记人力资本特征、扶贫工作方式、减贫工作成效等方面的基础上，调查团队还进一步调查了贫困村的资源禀赋、村“两委”组织状况及村民生活方面的相关情况。通过对调查资料的整理和分析，本文进一步明晰了第一书记的扶贫工作情景及其基本特征。

## （二）扶贫工作情景描述

首先，区域经济发展和资源禀赋情况。商丘市位于河南省东部，人口众多，经济基础薄弱，人均GDP省内排名落后。据统计数据显示，全市810万人口中农民占比近78%，人均耕地面积不足2亩，属于国家贫困地区重点市，所辖6个县<sup>④</sup>均为扶贫开发重点县，资源禀赋相对稀缺。山西省临汾市和河北省沧州市的调研区域也存在类似现象。例如，山西临汾市乡宁县山地较多、交通不便；河北沧州市海兴县盐碱地较多、农业发展受限。除此之外，调查中发现，在第一书记被下派之前，贫困村往往存在公共物品供给不足的现象。这一方面是由于地方政府扶贫资金吃紧，另一方面是由于村“两委”利用扶贫资源的能力有限，致使路、水、电、气等基础设施建设和产业发展停滞不前。

其次，贫困村的工作环境 with 组织困境。村庄的人才精英既包括体制内精英，也包括体制外精英。笔者根据在豫、冀、晋3省的调查发现，农村外出打工人数较多，中青年劳动力流失严重，“386199部队”成为农村常住人口的主要部分，形成了以代际分工为基础、半耕半工的家计模式和家庭再生产模式（舒全峰，2017）。由于精英短缺和老龄化问题，留守乡村的多为体制内精英（如村“两委”），而体制外精英，即村内能人，大多离农离乡外出务工。村内的人才精英因缺乏竞争压力，致使管理阶层日趋麻木。其中，村“两委”虽有一定的工作经验，但在参与现代化扶贫治理中的领导力严重不足（如

<sup>①</sup>分别为虞城县（古王集乡和杜集镇）、梁园区（双八镇、孙福集乡和建设街道）、民权县（龙塘镇）、睢县（尤吉屯乡）、睢阳区（勒马乡）、宁陵县（华堡镇）和商丘新区（周集镇）。

<sup>②</sup>分别为山西省临汾市乡宁县的枣岭乡和河北省沧州市海兴县的苏基镇。

<sup>③</sup>2019年农业农村部公布全国442个村镇为第九批全国“一村一品”示范村镇，山西省共9个村入选。

<sup>④</sup>包括民权县、睢县、宁陵县、虞城县、夏邑县和柘城县。

联络外部资源、应用电脑等高科技办公用品等），扶贫工作难以推进。除此，在实地调查中发现，样本村庄多存在组织涣散问题或扶贫困境，村“两委”多以完成机械性指标为主，对自身领导力培养和扶贫效果可持续性的关注程度有待提高，容易造成扶贫资源利用错配、低效等问题，从而陷入扶贫困境。

### （三）“第一书记”的基本特征

1. 受访者信息。从对河南省商丘市驻村第一书记扶贫制度调查资料的分析中可知，为了实现扶贫精准化，自2015年起，商丘市向贫困村派驻第一书记对口帮扶。根据2017年商丘市扶贫办的材料，市级及以上派遣单位的125名第一书记中，来自中央直属机关单位（下文简称“中直机关”）的有5人，来自省委直属机关单位（下文简称“省直机关”）的有17人，来自市委直属机关单位（下文简称“市直机关”）的有103人。125名驻村第一书记的信息还包括年龄、性别、学历、原单位层次、扶贫工作成效等方面。笔者从中选取了6个县的10位第一书记，并选取了河北省海兴县和山西省乡宁县的3位第一书记进行了深入访谈。从表2可以看出，受访的13位第一书记来自不同层级的选派单位。其中，有1名来自国务院直属机构，1位来自省直机关，7位来自市直机关，3位来自县直机关，1位来自省国有企业。受访的第一书记在年龄和教育背景上存在一定优势，为后文探讨“资本下沉”赋能“资源释放”提供了有效样本数据。

表2 豫、冀、晋3省受访的第一书记情况一览表

编号	性别	年龄 <sup>a</sup>	工龄 <sup>b</sup>	文化程度	原单位性质	行政级别	下派地区	下派村
A	男	32	3	硕士	县直机关	普通科员	山西临汾市乡宁县枣岭乡	神底村
B	男	34	9	本科	市直机关	正科级	河南商丘市虞城县古王集乡	刘小庙村
C	男	35	10	本科	市直机关	正科级	河南商丘市梁园区双八镇	徐庄村
D	男	38	14	本科	县直机关	副科级	河南商丘市商丘新区周集镇	宋楼村
E	男	39	14	硕士	市直机关	正科级	河南商丘市民权县龙塘镇	付庄村
F	女	40	11	博士	国务院直属机构	副处级	河北沧州市海兴县苏基镇	张常丰村
G	男	41	18	本科	县直机关	正科级	河南商丘市睢县尤吉屯乡	黄庄村
H	男	42	19	本科	市直机关	正科级	河南商丘市梁园区孙福集乡	小吴屯村
I	男	42	17	硕士	市直机关	正科级	河南商丘市睢阳区勒马乡	尤庄村
J	男	43	20	本科	市直机关	正科级	河南商丘市宁陵县华堡镇	卢集村
K	男	44	22	本科	省直机关	副处级	河南商丘市梁园区建设街道	肖庄村
L	男	45	22	本科	市直机关	正科级	河南商丘市虞城县杜集镇	史桥村
M	男	46	24	大专	省级国有企业	正科级	山西临汾市乡宁县枣岭乡	湾里村

注：表中信息根据2017~2020年实地调查资料整理。河南省10位驻村第一书记和山西省驻村第一书记A已于2018年先后结束任期，河北省驻村第一书记F和山西省驻村第一书记M现在仍在任。<sup>a</sup>年龄数据报告的是受访者接受采访时的年龄。<sup>b</sup>工龄并非是指在原单位工作的时间，而是指从学校毕业后进入社会参加工作的年数，这更能反映受访者的社会经验。调查中发现，多数受访的驻村第一书记以前是作为应届毕业生考取选调生后进入省、市、县级事业单位工作的；有的有平调、借调、下派、升职等经历，工作适应性较强，基层工作经验较为丰富；有的毕业后虽未进入机关或事业单位工作，但在其他社会工作岗位上积累了丰富的经验。

## 2. 资本优势

受访的 13 位第一书记学历较高，平均年龄约为 40 岁（见表 2），而其所在村的村支书中，只有 1 人具有大学专科学历，其他都是高中或高中以下学历，平均年龄为 53 岁。由此可见，第一书记在教育背景和年龄上有一定优势。除了教育背景和年龄之外，第一书记是否能适应农村生活，是否有农村工作经验，以及是否具有与村民沟通、组织、协调的能力等，也是第一书记人力资本和社会资本的体现。

首先，在工作适应性方面，有研究表明，第一书记队伍中部分存在以提升基层社会治理水平之名，行下基层“镀金”之实的乱象，或因缺乏农村工作经验而难以与村“两委”和村集体融合，致使扶贫治理“悬浮化”的情况（张国磊、詹国辉，2019）。但是，从本文受访对象的情况看，虽有部分第一书记在派驻初期存在某些工作适应上的困难，但经过阶段性适应和村“两委”协助，能够迅速进入角色，扎根扶贫实践基层，充分发挥自身资本优势开展扶贫工作<sup>①</sup>。其次，在基层工作经验方面，受访的第一书记平均有 7 年以上的基层工作经验，部分第一书记有较丰富的涉农工作经验。再次，在组织协调能力方面，受访的第一书记通过与村“两委”合作，尽快熟悉了贫困户情况，整合扶贫资源并调动村内人员，表现出前所未有的动员和组织创新能力。最后，在情感诉求方面，受访的第一书记均有过农村生活经历，语言沟通障碍较小，部分第一书记甚至与贫困村有一些地缘和血缘联系，这更是给予了他们扶贫开发治理的非正式制度激励<sup>②</sup>。由此可见，受访第一书记在实际的扶贫工作过程中具有一定的人力资本优势。

此外，从 2017 年商丘市 125 名驻村第一书记的政府资料看，来自市直机关的第一书记全部为正科级干部，来自省直机关的第一书记大多数是副处级干部，且来自省直机关的第一书记所负责脱贫的村庄大多在其任期结束后成为了扶贫示范村。这也从侧面说明了第一书记的行政级别越高，原单位的资源与贫困村的问题越对口，其所具备的社会资本往往就越丰富（陈志等，2017），在吸纳和利用扶贫资源过程中“资本—资源”内外联动的效果就越好。借用当地干部的话就是“村子发展要么有人，要么有地”，第一书记更有渠道“向上跑投资、为帮扶村争项目”。一般而言，第一书记在帮扶村开展工作时，以 3 项工作内容为核心，分别是组织阵地建设、基础设施建设、经济产业发展，而每一位第一书记还需结合自己原单位（如农业局、民政局、发改委、组织部、科学技术部、公检法部门和国企等）的工作性质和所属村庄的具体情况，因地制宜地开展工作，在“资本—资源”和“人员—制度”之间进行调适。调查中发现，来自不同单位的第一书记发挥各自人力资本和社会资本的优势，对贫困村的不同方面进行了改造和完善。例如，派出单位为政法部门的第一书记，往往以组织阵地建设为核心；

<sup>①</sup>例如，河南省商丘市第一书记 B 从市直机关下派时年纪较轻（34 岁），派驻地也并非是自己的家乡，在派驻地缺乏一定人脉，但其在原单位已工作 9 年，为正科级别，在资源调度和人员安排方面有丰富的经验，因此，在村“两委”的协助下能迅速适应贫困村的现状，有效地开展扶贫工作。

<sup>②</sup>例如，山西省第一书记 A 出生于乡宁县枣岭乡临河村，下派的贫困村为神底村，两村只相距 5 公里，根据其本人所述，在神底村开展扶贫工作如同回村建设自己家乡，“真心想通过自己的双手让父老乡亲过上好日子”。

派出单位为国企、银行的第一书记，往往以经济发展为核心；派出单位为农业局的第一书记，往往以农业产业发展、特色农产品建设为核心。因此，第一书记人力资本的综合性和社会资本的针对性<sup>①</sup>形成合力，在第一书记扶贫过程中发挥了较大优势。

## 五、案例剖析：行动逻辑与高效机制

根据 IAD 分析框架，第一书记的扶贫场景主要由村庄资源和环境条件构成的外生变量、行动者与制度情景构成的行动舞台、行动者与扶贫环境形成的互动模式、评价标准和反馈体系带来的行动激励 4 个部分组成。从外生变量看，在河南省商丘市、河北省沧州市和山西省临汾市调查的村均为贫困村，且均配有第一书记，贫困村存在基础条件差、村内精英不足和扶贫资源分配不均等问题。而在行动者与制度情景的互动中，第一书记发挥了人力资本优势与社会资本优势，同时，运用其独特的领导权力和治理策略促进贫困村的制度调适，弥合贫困村扶贫制度情景缺陷，形成与村庄自有资源、外来扶贫资源相整合的“资本—资源”内外联动模式。此外，规则系统下的评价标准和反馈体系为行动舞台和互动模式提供了正向可持续性激励，最终创造良好的治理效果和扶贫绩效。基于此，本文通过落脚于 IAD 分析系统中的主要元素和作用机制，聚焦于资本、资源、制度和激励 4 个角度及其系统互动，从人力资本与社会资本的纵向嵌合、自有资源与扶贫资源的横向整合、正式制度与非正式制度的相互弥合，以及集体诉求与个人诉求的激励调合 4 个维度及其互动，诠释第一书记带领贫困村脱贫的行动逻辑与高效机制。

### （一）人力资本与社会资本的纵向嵌合

首先，驻村第一书记作为扶贫重要抓手，在发掘村庄资源潜力、提高村民组织程度、规划带动村庄发展方面发挥建设性作用，这在很大程度上依赖于第一书记自身人力资本的发挥，能够为贫困村发展决策和生产组织化增强领导力供给，注入新鲜血液。例如，河南省商丘市驻村第一书记 L 所在村庄最初以养鸭为主要产业，后来受到几次禽流感的影响，市场销路一蹶不振，导致村庄养殖户亏损严重。该村养鸭产业以散户为主，产业规模本身偏小，经此打击后发展更是陷入停滞，村民收入来源也受到严重威胁。来自市广播电视总台的正科级干部 L，在原单位的工作主要负责新闻媒体的资源对接，有较丰富的人脉资源和较突出的号召能力。他根据贫困村的产业特点，在市县农业局负责人的指导和配合下，迅速带领驻村工作队通过各种渠道和方法激活原有养殖业的内在动力，主要分为“队伍建设、资金整合和项目引进”3 个步骤，具体而言：一是号召外出务工人员返乡创业，壮大产业发展的人才队伍；二是与村“两委”一同申请专项扶贫资金，增加产业发展的资金支持和资源注入；三是与广西柳桂集团合作，通过流转土地创办养殖场，把全村的养鸭户聚集起来，提高生产的规模化程度。在第一书记 L 原单位的大力支持下，在全村农户的不懈努力下，历经两年，全村鸭业养殖有了快速发展，由亏损转为盈利，贫困户和非贫困养殖户的收入明显增加。通过这种“第一书记引领、县域产业整合、

<sup>①</sup>社会资本的针对性，一方面指自上而下治理中第一书记原单位与贫困村问题的匹配程度，另一方面指第一书记在扶贫过程中遇到如资源短缺等困难时，往往针对性地向上级原单位请求额外支援。

贫困村项目落地”的帮扶模式，贫困村养殖业发展提速，一方面提高了养殖专业化程度，提升了全村鸭业养殖的抗风险能力；另一方面创造了就业岗位，安置了本村十余户贫困户就业。

再如，山西省临汾市的驻村第一书记 A 通过实地考察和论证发现，枣岭乡神底村与苹果大县吉县在地理位置上属同一纬度，光照、土质和水源条件相同，可生产的苹果却不如吉县的口感好，苹果着色差，商品率低，整体价格上不去，对苹果产业发展形成了严重的制约。苹果是神底村的主导产业，将其做大做强对脱贫致富具有重要意义。A 书记在原单位（县农业农村局）工作时，就参与了果园改造（如隔株间伐）、技术引进（从陕西引进矮化密植苹果栽培技术）、技术推广（如“示范户/合作社+辐射户”、农技员入户指导、农民技能培训讲座等）等系列工作，并积极学习相关惠农政策和专业知识，主动联络相关单位和专家（如杭州万泰有机认证中心和陕西黄陵的农资专家）提供指导，逐渐认识到在工作中要与农民搞好关系、尽量采用农民的语言和农民的方式。由此可见，A 书记在被下派到贫困村之前就已经积累了大量的技能和知识，拥有较丰富的管理经验，为带动贫困村脱贫奠定了良好的人力资本和社会资本基础。基于此，A 书记认准神底村产业扶贫落脚的第一步是改善苹果品质。为此，他进一步结合该村的特点，成功引进并完善了矮化密植苹果栽培技术和果园管理技术，经过两年努力，神底村苹果品质明显提升，无论外观还是口感，都和吉县苹果难分伯仲。苹果质量明显提升后，销售则是面临的另一难题。A 书记通过大规模市场调查发现，南方各省销售的优质苹果价格比本市高出很多，于是通过高价收购百姓手里苹果并组织卖到外地市场的方式，为贫困户和其他普通农户取得了良好的苹果销售收益。在此基础上，神底村成立了香凝专业合作社，注册了“香凝”农产品商标，并组建了农副产品销售电商平台，开辟了空中商道。2017 年，A 书记带领下的电商平台开发了十余款产品，通过网络途径售出苹果 4 万余公斤、红薯 0.75 万余公斤、胡萝卜 0.75 万余公斤、核桃 0.25 万余公斤等，销售额突破 55 万元，使 100 余户贫困户和普通农户直接受益。目前，产品已销往全国 31 个省（自治区、直辖市），口碑良好。

第一书记下乡扶贫不仅为贫困村带来了组织生产、提高效率和盘活资源的人力资本，也在扶贫过程中为贫困村带来其所独有的社会资本，即第一书记利用自身所具有的社会资本禀赋，争取到更多的社会资源助力贫困村建设。驻村第一书记作为外来帮扶力量，既加强了国家治理在基层治理中的嵌入，也构建和加强了“政府—市场—社会”联动的社会扶贫网络，包括在村社内部建立的共同治理网络、经济组织网络、民间社会组织等可见的社会网络，以及金融、医疗、教育、互助性保险和社会保障制度等不可见的社会网络。在山西省临汾市乡宁县担负脱贫任务的驻村书记 M，初到湾里村时，村里的基础设施条件极差，村办公地点甚至安排在了废弃的小学，办公设备仅有一个大木桌，也无法居住，更无法满足现代化办公所需。而第一书记的扶贫工作往往需要通过现代化的信息设备与外界联络，采集产业发展相关信息，并对外建立市场。因此，M 书记向原单位请求支援。原单位得到情况反馈后迅速做出反应，共计赞助 5 万元用以采购电脑、打印机等必需的现代化办公设备。除此之外，针对村庄围墙、电路等基础设施残破不堪，功能无法正常发挥的情况，M 书记又向原单位申请资金 14 余万元，帮助湾里村修建村委会 600 余平方米，借助原单位的社会资本，为贫困村的建设添砖加瓦。

## （二）自有资源与扶贫资源的横向整合

第一书记人力资本功能的发挥离不开对地方自有资源的开发利用。河北省沧州市海兴县的驻村第一书记 F 在考察和调研中发现，村民家常做的馒头味道尤为独特，口感筋道，香味四溢。她从村民口中得知，这主要是因为村里磨的面要比市面上的好。F 书记敏锐地意识到，或许这能成为张常丰村产业发展的契机。经过多次辗转调研、考察和粮食化验，F 书记揭开了其中原委：海兴县位于渤海之滨，拥有大量盐碱地，而在盐碱地生长出的农作物天生具有抗旱、抗涝、抗病虫的特性，并不需要人为浇水和施肥，从而保证了农产品的绿色和纯天然性。这里种植的名为“大红王”的小麦品种，蛋白质及钾、锌、钙等微量元素的含量都比一般小麦品种要高。虽然张常丰村具有独特的产业资源，但却并没有得到开发利用。以往，村民会将自家种的小麦卖给外地来收购的商贩，价格为 2.16 元/公斤，比普通小麦仅仅高出几分钱，在亩产 150 多公斤的情况下，一亩地的总收入只有 300 多元。而如果采用传统的石磨方式磨成面粉，在北京等一线城市的售价就能达到每公斤 20 多元。在此情形下，F 书记迅速带领村庄发展面粉产业，邀请北京的相关技术团队设计包装、标签，并注册商标，同时成立专业合作社，发展电商网站，打开产品销路，建立石磨加工坊，改善生产加工环境。

扶贫资源的引进盘活了贫困村的自有资源，赋予了地方更好的资源条件用以发展产业。河北省沧州市海兴县驻村第一书记 F 在任期间发现当地的小麦品质优良，并积极向上级部门汇报申请，争取专项扶贫资金共计 193 万元，用于成立石磨面粉加工厂，全面启动面粉产业建设项目，最终解决了产业发展的资金难题，为张常丰村脱贫致富找到了一条可行的发展道路。类似地，山西省临汾市的驻村第一书记 A 在改良苹果生产方式，带动神底村苹果产业发展的过程中，向上级争取项目资金 30.35 万元，用于培训果农、发放优质苹果苗、推广有机肥和农业机械的使用，为苹果质量改善和苹果产业发展找到了重要的资金支持。因此，地方自有资源与上级扶贫资源的整合，尤其是在自有资源得到有效发掘基础上的扶贫资源注入，能够为贫困村产业发展和脱贫致富提供良好的资源联立效应，从而较充分地释放资源潜力，发挥资源价值，为产业扶贫提供强大的资源生命力。

## （三）正式制度与非正式制度的相互弥合

第一书记作为外来帮扶力量，不仅要面对干群之间的陌生与隔阂，还要妥善处理与村组干部的工作关系，以融入基层治理体系之中，避免陷入悬浮于村庄之上的困局。对河南商丘市 10 位第一书记的访谈表明，在村庄开展工作，第一书记在处理与村“两委”关系时的角色定位通常存在两种情况：一种是由于第一书记普遍年轻力壮并会使用电脑，成为村“两委”的副手或是派出单位与派驻村的联络人，侧重于信息填报和扶贫考核等工作；另一种是有些村干部和群众对省直机关、市直机关下派的第一书记抱有过高的期望，认为他们“本事通天”，能轻易动用资源帮村里脱贫。这两种情况均对第一书记领导贫困村发展提出了考验。在行动舞台中，第一书记与村“两委”之间的博弈，影响扶贫工作落实的难易程度和顺畅程度，在既定的政策和法律框架下，非正式制度在一定程度上对正式制度的弥合能够发挥关系调和与促进工作落实的作用。

河南省商丘市的相关资料显示，下派的第一书记的原单位既包括市政府办公室、教育局、公安局、

司法局、国土局、税务局、广电局等机关事业单位，又包括新华书店、银行、供电公司、中国移动通信等国有企业。因此，第一书记通常具有“政府—市场—社会”多维度的主体特性。为满足贫困村脱贫需要和第一书记评价标准（任务指标、考核体系、晋升标准），第一书记往往通过寻求非正式的（私人的或原单位的）渠道获取社会资源以实现帮扶。在扶贫过程中，第一书记通过投入自身的社会资本构建“政府—市场—社会”中多主体、多渠道的社会网络，形成一种非正式、非硬性要求的自主行为。这种通过非正式制度办事的方式，在一定程度上弥补了正式制度下资源和办事渠道的不足，既带来了客观的扶贫成效，也满足了第一书记的考核要求。

河南省商丘市驻村第一书记C所在的徐庄村有较多因病致贫的贫困户。虽然国家、省、市各级政府部门都出台了贫困人口医疗费用兜底保障的相关政策，给予了病患较大的医药费用报销比例，但很多贫困户仍负担不起余下的医疗费用。面对正式制度无法完全给予保障的贫困情况，C书记带领扶贫工作组迅速做出反应，一是帮助贫困户实行土地流转，既有助于解决他们因失去劳动力而土地撂荒的困境，又有助于拓宽他们的收入来源；二是向原单位申请扶贫资金支持，同时与村委会协商共同发起社会众筹，为上述贫困户提供医疗资助，并将其危房改建一新，提高其生活水平。此外，第一书记通过个人捐赠和帮助为贫困户提供生活生产急需物资，利用个人人情关系为贫困生减免学费的例子也屡见不鲜。这种非正式制度对正式制度针对性弥合的协调方式，为扶贫工作的开展带来了很大的灵活性，也为具体实际问题的解决提供了高效可行的渠道。

#### （四）集体诉求与个人诉求的激励调合

在规则系统下，评价标准与绩效反馈为第一书记带领贫困村脱贫提供了可持续的行动力。驻村第一书记的创新性扶贫制度，交织了国家助力全面脱贫的集体诉求、实现个人抱负的理想诉求和达到工作升迁考核标准的发展诉求。根据河南省商丘市的扶贫工作制度，市委直属各有关单位应至少选派1名科级党员干部（原则上是后备干部）任第一书记驻村帮扶，并挂任派驻乡镇党委副书记，驻村帮扶工作期限为两年；各县（区）要下派驻村工作队协助工作，实现建档立卡贫困村一村一队；各村“两委”要积极配合派出单位做好相关服务和对接工作。商丘市对第一书记考核的主要依据是《商丘市机关干部驻村工作考核标准表》，其中，驻村情况、组织建设、经济发展、民生保障和社会和谐是基础考核项目。在扶贫方式从“输血型”向“造血型”转变的过程中，产业扶贫是当前经济发展考核指标中最重要的一项，这为第一书记带动贫困村产业发展提供了重要的制度激励。因此，在正式制度的考核压力下，第一书记为了争取外来资金和产业项目更倾向于利用自身社会资本，动员亲朋和原单位的资源和人脉，获取相关信息和资源，促进当地农业产业发展和农民增收，发展壮大村级集体经济，实现富民强村，并完成自身扶贫工作的考核指标。

同时，第一书记的原单位也有一些“不成文”的激励办法。例如，第一书记到基层工作满一定年限、考核合格后可优先提拔。这种规定为机关事业单位工作人员的晋升提供了途径。商丘市委组织部在第一书记任期结束后，会对其在任职期间的表现进行全面考核，考核结果将作为今后干部任用的重要依据：第一书记任职期满后，原则上是回原单位原职务工作，对工作认真负责、取得突出成绩、受

到派驻村党员群众普遍认可，且考核评定结果为“优秀”的第一书记，派出单位和县（区）要给予表彰和奖励，在同等条件下优先提拔使用，在职称评审、岗位聘用中给予倾斜；对驻村工作完成度和群众满意度一般，且考核评定结果为“称职”和“基本称职”的，要帮助其进一步加强工作；对没有完成目标承诺任务，或派驻村党员群众反映较差，且考核评定结果为“不称职”的第一书记，给予批评教育，造成不良后果的及时调整和处理。笔者于2017年访谈的河南省商丘市的10位驻村第一书记，在2018年的回访中均已结束任期，其中，有4位都在原单位受到了提拔，有2位来自市直机关的都被借调到更高的平台工作。

此外，第一书记对个人崇高理想和成就感的追求，也是其勇于奔赴扶贫第一线，一腔热血带领村庄脱贫的重要激励之一。例如，曾任山西省临汾市乡宁县神底村第一书记的受访者A出身于农村，2012年主动放弃博士深造的机会，坚持回到乡宁县农业技术推广站当一名技术员，为家乡农技推广和农业发展贡献自己的一份力量。2015年，在响应精准脱贫的背景下，A书记主动请缨到乡宁县最贫困的村庄——神底村做了一名驻村第一书记。他带领神底村迅速发展苹果产业，发展电商农产品销售，极大地改善了村庄贫困户的收入水平，降低了村庄的贫困发生率。当谈及自己所做出的选择时，A书记真诚地说道：“一介书生，无非是活出个样儿给自己看，干出点名堂给自己回味”。这种集体诉求与个人诉求联立、理想诉求与发展诉求交织、正式制度与非正式制度调配，形成了深层次、全方位的激励方式，为第一书记激发自身人力资本，勇于担当扶贫工作，全身心投入助力脱贫提供了可持续激励和有效性保障。

综合分析，本文构建了第一书记助力贫困村脱贫的行动逻辑分析模型（见图2）。第一书记带领贫困村脱贫致富的行动舞台包括资本层、资源层、制度层和激励层4个层级，在行动维度上由低到高向外递推，功能层级相互作用。其中，第一书记社会资本与人力资本的嵌合，是其行动的基础和参与治理的重要前提；其资本的运用效果具体体现在自有资源与扶贫资源的整合上，进一步构成了资本与资源的内外联动机制，形成减贫治理由人力资本援助向资源开发的效能传递；“资本—资源”内外联动实际上形成了正式制度与非正式制度的弥合，补充了贫困村正式扶贫制度的僵化和不足；前3个层级的发动力量来源于激励层，即国家扶贫目标和考核标准的压力、个人晋升激励所形成的集体诉求与个人诉求的调合，最终形成了“资本—资源—制度—激励”四位一体、逐层递推的行动逻辑。

本文创新性地采取图2所示的同心圆的图像表达方式，旨在突出包含关系，即外部圈层需要内部圈层的动能反馈，内部圈层受到外部圈层的行动制约。因此，“资本—资源—制度—激励”4个层级并非仅为单向的传递，而是更为多元的嵌合和互动模式，构成了行动者在既有制度框架下领导脱贫工作的主要行动逻辑。在逻辑框架内充分调动4个层级的资源，激活制度弹性和激励效应，增强4个层级的互动与正向促进，也正是第一书记带动贫困村产业发展与扶贫开发治理的有效行动逻辑所在。

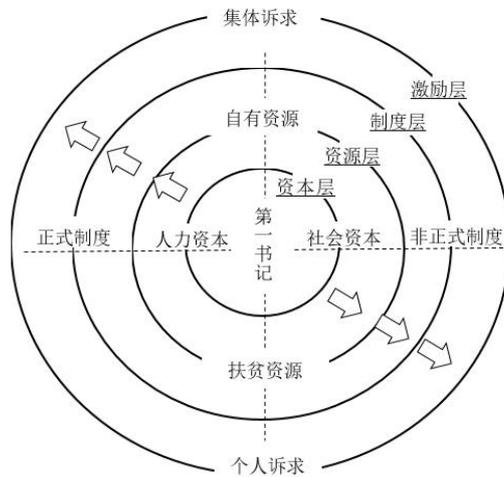


图2 第一书记扶贫治理的行动逻辑

本文进一步分析了第一书记带动贫困村脱贫的高效机制（见图3）。第一书记作为外来资本介入贫困村的扶贫开发治理，其推动扶贫绩效实现的关键在于外来资本与村庄资源的互动过程，亦即“资本下沉”赋能“资源释放”的过程。首先，第一书记被下派到村庄扶贫，带来的“资本下沉”有两点：一是基于工作经验、创新能力和教育背景的人力资本，二是基于人脉、原单位资源的社会资本。其次，贫困村可利用的扶贫资源主要包括两方面：一是村庄待发掘的自有产业资源，如生产条件、传统工艺等，二是国家与地方政府的扶贫资金支持。在此基础上，第一书记的资本介入一方面以其相对丰富的人力资本带动村庄自有资源的开发，解决扶贫开发项目资金“不会用”“不敢用”的难题，另一方面以其独有的社会资本“对症下药”，为贫困村脱贫寻找新的资源支持和可行路径，从而促进了“资本下沉”和贫困村的“资源释放”。而这种赋能过程，正是在基于政策支持、绩效考核等正式制度的刚性激励，与基于社会信任、私人渠道等非正式制度的弹性调适中实现的，由此构成了第一书记带动贫困村脱贫的高效治理机制。

事实上，有学者在解释改革开放以来中国经济发展取得的瞩目成就，尤其是在减贫治理领域取得的“中国奇迹”方面，提出了“国家—市场”共演理论和“引导创变”的概念，指出在“中央搭台、地方唱戏”的发展格局下，即中央是引导而不是控制的时候，才能最有效地培养地方发展的创新力与适应力（洪源远，2018）。而第一书记被下派到贫困村参与扶贫开发治理的过程，一方面将中央引导带到基层，另一方面为地方创新注入资本支持。在此基础上，正式制度与非正式制度的相互弥合，表现为贫困村的自有资源、扶贫资金和第一书记的人力资本、社会资本在行动舞台上的高效互动，以及带动贫困户脱贫积极性、实现自有资源高效开发、加强社会资本援助介入和推动扶贫资金项目精准落地等具体途径，最终实现“资本下沉”赋能“资源释放”的高效机制，提高中国基层扶贫开发治理的效率和效能。

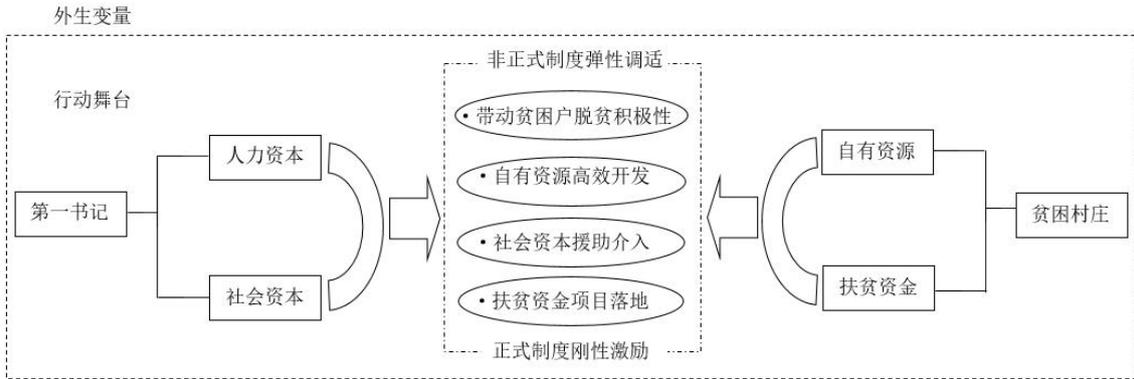


图3 第一书记“资本下沉”赋能“资源释放”的高效机制

## 六、结论与政策建议

基于前文分析，本文的主要结论概括如下：首先，在第一书记带动贫困村扶贫开发治理的行动情境中，通过人力资本和社会资本的纵向嵌合、自有资源与扶贫资源的横向整合、正式制度和非正式制度的相互弥合、集体诉求和个人诉求的激励调合，形成“资本—资源—制度—激励”逐级递推、功能嵌合的行动逻辑，这种行动逻辑一方面给予了贫困村持续不断的资本援助与人力资本支持，另一方面也提高了第一书记参与扶贫开发治理的自主性、积极性和绩效激励。其次，第一书记的人力资本、社会资本与贫困村的自有资源、项目资金，在非正式制度与正式制度弥合的工作情景下形成“资本—资源”的联动效应，通过下沉的人力资本和社会资本，进一步促进了贫困村的自有资源禀赋和扶贫项目资金的开发利用，形成“1+1>2”的扶贫开发治理和资本援助效果。这提高了援助资本的效能，释放了贫困村“沉睡”的资源活力，既体现出“对症下药”的高效办事能力，又形成了“资本下沉”赋能“资源释放”的高效机制，更总结了中国基层扶贫开发治理的科学实践经验。

第一书记与扶贫情景互动中所产生的非正式行为，一定程度上是对正式制度的主动调适，而深层次上则来源于报酬规则和范围规则下的评价标准（任务指标、考核体系、晋升标准）对驻村第一书记产生的激励（促进或异化）。对此，应进一步寻求“正式制度和非正式制度”与“集体诉求和个人诉求”之间的平衡，在一定程度上认可非正式制度在脱贫攻坚中的积极作用，同时也要规避非正式制度对正式制度的侵蚀和异化，如出现过“短、平、快”的资本投入项目使得扶贫效果不可持续，以及“多、繁、急”的考核制度压力使得第一书记等基层干部不堪重负的现象。

本文提出如下4点政策建议：

第一，在资本层面，注重第一书记的人力资本和社会资本输出。建议第一书记在重视和争取当地政府扶贫资源的同时，更多关注市场和社会力量在贫困治理中的作用，充分利用自身社会网络和后盾单位力量，发挥自身领导力优势，构建“政府—市场—社会”多主体扶贫格局，促进国家治理和基层治理的紧密结合。

第二，在资源层面，充分发挥第一书记的资源整合能力。第一书记作为外来帮扶力量，既能作为

监督者，审查所在村庄扶贫资金的使用问题，拨乱反正；又能作为执行者，接受上级监督，在任期内用好现有资源，并进一步扩充外来扶贫资源渠道。因此，应构建好扶贫资源共享平台，在第一书记带领下实现“资本—资源”内外联动效应，一方面促进贫困村扶贫资源“存量”的高效利用，另一方面针对性地吸纳外来扶贫资源，助长减贫治理的资源“增量”。

第三，在制度层面，协调好第一书记与村“两委”的合作关系，实现共同治理。对此，应谨防第一书记成为权力的“夹生层”，应维护好第一书记与村“两委”的关系，互相监督，激励互促；除此，应加强对第一书记在驻派前的培训工作，增加其对村庄、村民和整体贫困情况的了解；此外，还应加强第一书记与村“两委”的融合，减少科层制下形式主义的流程，这样不仅有利于第一书记更好地发挥自身人力资本和社会资本的优势，以弥合正式制度的缺陷，还有助于提高村“两委”的现代化治理能力，完善正式扶贫制度的人才体系建设。

第四，在激励层面，弹性化第一书记考核标准，完善第一书记任期制度和激励制度。一是，在第一书记任职期间提高其驻村的福利保障，在自愿的条件下可适当延长其驻派时间，以保证扶贫项目的跟进和完成；二是，促进第一书记与村“两委”，第一书记与下一任第一书记之间的工作交接和合作机制，提高扶贫主体间的工作信任感和积极性；三是，建立第一书记交流学习的互助平台，树立好第一书记模范典型，对在扶贫中有突出贡献的给予表彰，将经验汇总以便于学习和传播。

#### 参考文献

- 1.陈国申、唐京华，2015：《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》，《天津行政学院学报》第6期。
- 2.陈辉、陈晓军，2019：《内容形式化与形式内容化：精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源》，《中国农村观察》第3期。
- 3.陈志、丁士军、吴海涛，2017：《帮扶主体、帮扶措施与帮扶效果研究——基于华中L县精准扶贫实绩核查数据的实证分析》，《财政研究》第10期。
- 4.郭小聪、吴高辉，2018：《第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察》，《公共行政评论》第4期。
- 5.何凌霄、张忠根、南永清、林俊瑛，2017：《制度规则与干群关系：破解农村基础设施管护行动的困境——基于IAD框架的农户管护意愿研究》，《农业经济问题》第1期。
- 6.洪源远，2018：《中国如何跳出贫困陷阱》，马亮译，上海：上海三联书店出版社。
- 7.黄杰，2012：《耦合治理结构与大国治理：对“双轨政治”的重温和拓展性解读》，《浙江社会科学》第9期。
- 8.黄娟娟、王国成、尚华，2018：《“第一书记”驻村的贫困农户增收效应研究——基于华东某扶贫重点市的实证检验》，《西部论坛》第6期。
- 9.蒋永甫、莫荣妹，2016：《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》，《贵州社会科学》第5期。

10. 兰奎、王洪辉, 2018: 《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》, 《四川理工学院学报(社会科学版)》第 2 期。
11. 李文钊, 2016: 《制度分析与发展框架: 传统、演进与展望》, 《甘肃行政学院学报》第 6 期。
12. 李祖佩, 2014: 《项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 5 期。
13. 史云贵、薛喆, 2020: 《县乡领导干部容错纠错机制的功能廓析与路径创新——一种基于 IAD 的分析框架》, 《思想战线》第 3 期。
14. 舒全峰, 2017: 《公共领导力供给、国家赋权与制度重构——第一书记治村的制度逻辑》, 《行政科学论坛》第 11 期。
15. 舒全峰、苏毅清、张明慧、王亚华, 2018: 《第一书记、公共领导力与村庄集体行动——基于 CIRS “百村调查”数据的实证分析》, 《公共管理学报》第 3 期。
16. 仝志辉、贺雪峰, 2002: 《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》, 《中国社会科学》第 1 期。
17. 王丹莉、武力, 2015: 《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》, 《开发研究》第 6 期。
18. 王向阳, 2017: 《新双轨治理: 中国乡村治理的旧制度与新常态——基于四地乡村治理实践的考察》, 《甘肃行政学院学报》第 2 期。
19. 王亚华、舒全峰, 2017: 《第一书记扶贫与农村领导力供给》, 《国家行政学院学报》第 1 期。
20. 谢小芹, 2016: 《“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》, 《公共管理学报》第 3 期。
21. 谢小芹, 2017: 《“双轨治理”: “第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 3 期。
22. 许汉泽、李小云, 2017: 《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?》, 《江西财经大学学报》第 3 期。
23. 杨芳, 2016: 《驻村“第一书记”与村庄治理变革》, 《学习论坛》第 2 期。
24. 杨咏沂, 1998: 《一条扶贫攻坚的有效途径——全国“单位包村、干部帮户”情况调查》, 《农村工作通讯》第 4 期。
25. 殷浩栋、汪三贵、郭子豪, 2017: 《精准扶贫与基层治理理性——对于 A 省 D 县扶贫项目库建设的解构》, 《社会学研究》第 6 期。
26. 殷浩栋、宁静、李睿娟、汪三贵、郭子豪, 2018: 《村级社会资本与项目“抓包”——来自贫困地区的新证据》, 《农业经济问题》第 5 期。
27. 张国磊、詹国辉, 2019: 《基层社会治理中的驻村“第一书记”: 名实分离与治理路径》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第 5 期。

28.赵永霞, 2018:《国家治理现代化视角下“第一书记”嵌入式治理研究》, 山西大学博士学位论文。

29.Granovetter, M., 1985, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.

30.Ostrom, E., 2005, *Understanding institutional diversity*, Princeton: Princeton University Press.

31.Shimanoff, S., 1980, *Communication Rules: Theory and Research*, California: SAGE Publications.

(作者单位: <sup>1</sup>中国人民大学农业与农村发展学院;

<sup>2</sup>中共中央党校社会和生态文明教研部)

(责任编辑: 张丽娟)

## “Capital Sinking” Enables “Resource Release” : The Action Logic and Efficient Mechanism of the First Secretaries Driving Poor Villages out of Poverty

Yang Xiaoting Lu Jingming Liu Yichen Yu Bintong

**Abstract:** As the implementers of national governance embedded in grassroots governance, the first secretary of the village has made outstanding contributions in the practice of targeted poverty alleviation. Based on the IAD framework, this article analyzes the action scenarios and theoretical mechanism of the first secretaries’ participation in poverty alleviation and development governance of poor villages. On this basis, through empirical analysis of multiple cases of 13 first secretaries in Henan, Hebei and Shanxi provinces, the study summarizes the action logic and efficient mechanism of the first secretaries’ participation in poverty alleviation and governance. Based on the analysis, the study proposes a four-dimensional action logic of “capital resource system incentive” through the vertical integration of the first secretaries’ human capital and social capital, the horizontal consolidation of poor villages’ own resources and poverty alleviation resources, the mutual integration of formal and informal institutions, and the incentive coordination of collective and individual demands. The first secretaries’ human capital, social capital endowments and poor villages’ own resources and project funds form a capital-resource linkage effect under the working situation of bridging the informal and formal systems. That can help release the vitality of capital assistance, promote the efficient development and utilization of poverty alleviation resources, reflect the high-efficiency management ability of “suiting the remedy to the case”, and finally form an efficient mechanism that enables resource release.

**Key Words:** The First Secretary; Human Capital; Social Capital; IAD Framework; Informal Institution