

精准扶贫与驻村帮扶

王晓毅

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

【摘要】历史表明, 向农村派驻工作队是实现动员农民以完成某项政治目标的有效手段。为了实施精准扶贫, 实现 2020 年消除贫困的目标, 各级政府向贫困村派驻了 48 万干部组成的工作队。然而与以往的驻村工作队不同, 这些工作队面对着农村新的发展格局, 承担着与以往工作队不同的任务, 扶贫与发展的任务要求工作队能够更好地融入当地社会, 但现实的问题是大多数工作队还是游离于乡村社会之外。如何使驻村帮扶更好地融入乡村社会、发挥扶贫的作用是决策者需要特别关注的事情。

【关键词】精准扶贫; 驻村帮扶; 发展专家; 乡村精英

【中图分类号】C916

【文献标识码】A

【文章编号】1008-9314(2016)03-0056-07

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2016.03.010

为了实现到 2020 年全面消除贫困的目标, 《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》再次提出要“注重选派思想好、作风正、能力强的优秀年轻干部到贫困地区驻村, 选聘高校毕业生到贫困村工作。根据贫困村的实际需求, 精准选配第一书记, 精准选派驻村工作队, 提高县以上机关派出干部比例。加大驻村干部考核力度, 不稳定脱贫不撤队伍。对在基层一线干出成绩、群众欢迎的驻村干部, 要重点培养使用”。到 2015 年年末, 共有 48 万干部被派驻到贫困村, 99% 的贫困村已经有选派的第一书记进入^①。

目前对驻村帮扶还缺少系统的研究, 基于典型经验, 一些调研报告对干部驻村帮扶给予了充分的肯定。^[1]但是也有人认为干部下乡是形式主义, 不仅不能解决农村贫困问题, 反而会带来许多新问题, 这种批评广泛地存在于人们的日常话语和互联网的文章中。一些研究在肯定驻村帮扶的必要性及其成绩的同时, 也指出驻村帮扶的不足, 如帮扶的力度不足, 不能完全符合当地的需求等。^[2]

向贫困村派驻帮扶工作队继承了两个传统, 第一是中国共产党农村工作的传统。在历次的政治运动中

都有从上级政府向农村派驻工作队的做法, 派驻工作队可以打破原有行政体制的束缚, 最有效地实现农村的动员。^[3]其次是扶贫中的对口帮扶的传统, 通过政府部门、企业与社会团体与贫困村之间的对口帮扶, 动员更多的资源支持贫困村的发展, 并在规定的时期内达到目标。^[4]因此驻村帮扶工作队同时承担了两项任务, 即在村一级完善反贫困的治理结构, 同时动员更多的资源进入贫困村, 实施扶贫项目。

反贫困是一项长期和复杂的发展过程, 需要持续的多方位努力, 然而精准扶贫要在规定的时间内完成规定的任务, 这需要运动式社会动员, 因此要使扶贫工作队富有成效地工作就需要清楚地确定工作的目标, 并配备与目标相适应的人力和物力。本文结合对贵州和甘肃的 12 村庄^②的访问, 在农村发展的框架下, 讨论如何使驻村帮扶更好地发挥作用。

① 驻村帮扶的数据来源于新华社记者 2015 年 10 月 18 日-19 日在安徽潜山的全国干部驻村帮扶现场会的信息。

② 2015 年 8 月至 9 月, 我们调查组在贵州和甘肃两省分别选择了 2 个县, 每个县选择 3 个村进行快速调查。

【收稿日期】2016-04-20

【作者简介】王晓毅, 中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心主任, 中国农村与产业社会学研究室主任, 研究员。

一、扶贫中的援助与自主发展

如何对贫困地区提供有效的帮扶是一个充满争议的议题，人们对发展援助在缓解贫困中的作用寄予很高的期望，但同时又对援助方式提出很多批评。

从二战以后，发达国家就承担了对发展中国家的援助义务，发展援助被认为是实现穷国发展的必要条件。联合国189个国家签署《联合国千年宣言》就承诺要“给予更慷慨的发展援助，特别是援助那些真正努力将其资源用于减贫的国家”，时任联合国秘书长安南指出，“今后几年我们必须将全球发展援助增加一倍以上。否则我们就无法实现千年发展目标。”发达国家也承诺在2015年官方开发援助要占援助国国民总收入的0.7%的目标。^[5]

为了实施国际援助，包括多边、双边和非政府组织在内的一系列援助机构被建立起来，这些机构通过发展项目向发展中国家提供资金和技术援助。许多中介机构，包括研究机构和咨询公司负责实施发展项目，落实发展计划并向受援地区和国家派出发展专家。

近年来，发展援助的效果受到越来越多的质疑。以受援最多的非洲为例，批评者认为，在大量援助进入非洲发展中国家的时候，这些国家的贫困状况并没有缓解，甚至有所增加。对发展援助的质疑主要针对两个方面，第一，在宏观层面，发展是否可以推动贫困国家的发展，减少贫困。批评者认为单纯的援助会削弱被援助国家自我发展的能力。^[6]第二，在微观层面上，那些由发展专家主导的发展项目是否可以达到项目的效果。批评者认为由于发展专家缺乏对当地情况的了解，缺少对当地知识的尊重，经常是发展项目失败的原因，比如在朱晓阳看来，在发展话语下的扶贫是一种产业，并不能达到减少贫困的目的。^[7]

在传统的农村发展项目中，农民的权利和知识被忽视，专家主导了农村发展方向，这种发展策略受到了广泛批评，因为在这种发展模式里，贫困人口往往被定义为被发展的对象，处于弱势地位。在推动发展中国家农村发展中，发展领域援助者也意识到这个问题，因此开始强调发展援助中农民的赋权，提出了“参与式”发展等概念，试图使农民在发展中获得更多话语权，但是这种表面上的参与并不能保证农民

的利益不受到损害，^[8]而且在微观层面上，许多参与式只是徒有其表，实际上仍然是专家决策，甚至将现实硬套在外来的概念上。^[9]

在宏观层面上援助的必要性和项目层面上失败的并存反应了发展援助的内在矛盾。首先发展援助是高层协商和决策的过程，大量发展项目是在国家间的层面上决定的，这就需要一个自上而下的管理和推动机制；其次，发展是一个快速的变迁的过程，在这个过程中必然要引入新的发展元素，所以包括外来专家在内的推动者是不可或缺的。而外来专家不管如何采用参与式的方式工作都无法解决两个问题，第一，他们是原有社会系统之外的，是随着发展援助而进入的外来推动者；第二，发展项目使他们的知识具有优势且个人也获得了权力。这些知识和权力是他们服务受援助者的条件，也经常使他们误用权力，从而导致项目失败的原因。

在国际农村发展中，发展专家是每一个发展项目的必要组成部分，但是也是受到批评最多的。在中国大规模的扶贫实践中，以各种名义派驻的专家和工作队，也处于与国际农村发展类似的地位，扶贫需要外部的专家，但是这些专家由往往被诟病。

从20世纪80年代开始扶贫，各级政府采取了多种方式向贫困村派驻干部和专家，帮助贫困村实现脱贫，这些干部和专家在贫困村发展中承担了多重角色：

第一，资金引进。与发展援助类似，派驻的干部要增加贫困村的扶贫资源。对口帮扶是增加社会扶贫资金的一种主要方式。一些政府机关、事业单位和企业与贫困村建立帮扶关系，由帮扶单位向贫困村提供资金支持。在提供资金的同时，多数帮扶单位也同时向贫困村派出干部落实扶贫项目。帮扶的专家或干部可以通过三种渠道筹集资金，首先是对口援助资金，即派出机构的援助资金；其次是通过个人和帮扶机构的社会关系动员的社会资金，如本单位职工或相关企业的捐助；再次，向上级政府争取的项目资金。

第二，技术支持。向贫困村和贫困户提供技术支持是派出扶贫干部的重要目的，包括科技扶贫干部对特定产业的技术支持或普及实用生产技术；管理和组织指导，如在小额信贷扶贫中需要的金融技术支持、整村推进中的组织和项目筛选，产业扶贫中的市场组织等等。扶贫中有许多技术和管理手段是外部导入的，因此技术支持成为扶贫中不可或缺的组成部分。

第三,参与或主导贫困村的发展规划和产业布局。在一些贫困村,下派的干部成为贫困村的主导力量,帮助村民制定发展规划,实施发展项目,成为贫困村发展的领头人。驻村干部或工作队的在场对贫困村的治理结构会形成潜在的影响,包括村务公开、资源分配等,都有工作队的影响。在我们的一些调查中,驻村帮扶的干部对村委会的选举也可能会产生潜在的影响。

如同国际发展专家一样,下派的扶贫干部也经常受到指责,这种指责集中在两对相互联系又对立的批评中。

第一,形象工程和无所作为。有些下派的扶贫干部要在有限的时间内取得扶贫的成绩并呈现良好的政绩,急于实施一些短期可以看到成效的项目,甚至为了表现出政绩而将有限的扶贫资源集中在少数典型村,伤害了反贫困的公平性和合法性。^[10] 这些项目往往因为脱离农村发展的实际,很难得到被帮扶群众的欢迎,而且即使勉强建设成功,也缺少可持续性,项目的高投入低产出使它们除了作为典型之外,缺少可复制性。^[11] 与这种形象工程相对照,还有许多驻村工作队因为来自本单位的支持比较少,不能给贫困村引入新的项目,带来的实惠有限,因而这些帮扶工作队就经常显得无所事事,或者只满足于对贫困户的慰问,很少解决贫困村的实际问题。^[12] 驻村干部的帮扶效果往往与派出单位的支持力度有直接关系,那些有资源的单位特别受欢迎,而没有资源的单位,其帮扶工作队的工作就很难有成绩,这些工作队往往受到批评,被认为工作不够深入。

第二,在帮扶工作队与当地组织的关系中,也存在两种批评,这些批评更多地体现在日常的讨论中,第一种批评是外来干部对地方事务干预过多,替代贫困村干部成为扶贫的主要推动力。打破贫困村发展的惰性,为贫困村发展注入活力是需要的,而且外部的推动有助于发展的经验和资源的进入,并在短期内见到成效,但是也容易造成扶贫项目脱离当地实际,不能有效发挥扶贫作用,更可能造成外来帮扶干部与当地本土干部的矛盾。第二种批评则是帮扶干部在基层不能发挥监督和保障作用,与贫困村的干部相互利用,加剧了贫困村资源分配的不公。帮扶干部对当地情况不熟悉,与村民尚未建立相互信任关系,因此在

工作中需要充分发挥村干部的积极性,比如在贫困户的识别和扶贫资源分配上,都需要乡村干部的配合。但是这也会产生风险,一些帮扶干部过度依靠乡村干部所提供的信息和解决问题的方法,随着扶贫资源的进入,原来扶贫资源分配不公、优亲厚友等问题不仅不能得到及时改正,甚至可能扩大,从而造成帮扶干部与村民之间的矛盾。

原有的帮扶干部主要在贫困地区引进资源,增加扶贫的力度,是一个增量的过程,因此他们的工作很容易得到贫困地区的肯定。帮扶干部在贫困村工作时间较短,与贫困地区的干部之间不存在利益冲突,只要他们本着“帮忙不添乱”的态度,他们的工作就会得到积极的评价。但是精准扶贫的背景下,驻村帮扶具有了不同的意义,原有的工作模式相应地需要进行调整。

二、精准扶贫与驻村帮扶

2014年中央提出到2020年解决8000万贫困人口的目标,并建立了与之配套的精准扶贫机制,向贫困村派驻工作队是精准扶贫的重要机制。精准扶贫被比喻为“滴灌”,而驻村帮扶则被比喻为实现精准扶贫的管道^[13],从这个意义上说,帮扶工作队是否能有效地工作对于实现精准扶贫的目标具有重要的意义。与原有的扶贫相比,精准扶贫的背景和目标都已经发生了变化,如果沿用原有的驻村帮扶模式,就很难实现彻底解决绝对贫困问题的目标。

第一,精准扶贫的首要任务在于精准,需要准确地识别出贫困人口,并有针对性地提供帮助。精准识别贫困人口既需要对扶贫复杂性的理解,也需要发挥监督作用。在扶贫实践中,贫困人口的识别并不是完全基于当年收入,因为农民的收入很难计算,且可能年度差异很大,同时单纯的收入水平也不能完全代表家庭的贫困程度,所以实践中往往会综合考虑收入、资产和支出状况。而如此丰富的信息很难通过短时间的住户调查取得,所以在许多贫困村都采取了村民评议与住户调查相结合的方式识别贫困农户。村级组织和村民在确定帮扶对象的时候不仅仅会参考客观指标,而且会加入许多主观因素,这些主观因素即包括了他们对贫困人口长期生活状况的了解,也包括了

他们的关系和个人偏好。如何在识别帮扶对象中减少关系和个人偏好的影响,保障扶贫资源的公正分配,是帮扶工作的首要任务。

第二,对于驻村帮扶的定位还有很强的惯性。基层政府和贫困村村民还在延续原有对口帮扶的预期,希望驻村帮扶能够给他们带来资金援助,使贫困村的基础设施得到迅速改善。我们在贵州和甘肃的调查结果与杨玉美等^[14]在西藏调查的发现类似,在村民对驻村工作队的工作效果的评价中,增加了扶贫资源和改善了基础设施是受到评价最高的。一些基层干部还将主要精力用于争取那些有资源的部门或企业到自己负责的贫困村驻村帮扶。帮扶资金无疑对于贫困村脱贫具有重要意义,但是精准扶贫的背景下,动员更多资源用于扶贫已经不是工作队的主要目标。随着各级政府扶贫投入的增加,对口帮扶资金的重要性在下降,特别是从宏观的角度看,通过帮扶工作队将扶贫资源集中在一些典型村庄,也不是精准扶贫的目标。本轮驻村帮扶强调帮扶干部要长期住在村内,一般要求每月驻村时间要达到20天以上,这就意味着,帮扶干部的主要工作要在贫困村内完成,而不是消耗大量时间周旋于各个政府部门争取扶贫资源。事实上延续原有的帮扶思路,争资金上项目并不能有效地惠及贫困人口。

第三,精准扶贫强调扶贫措施要有针对性才能在有限的时间内完成扶贫攻坚的任务。每一个贫困村都面临着不同的问题,需要不同的帮扶措施。改善基础设施和发展产业并非是所有贫困村最重要的任务,比如有些贫困村之所以贫困是因为村民之间、干群之间,或者村庄与外来投资者之间有着错综复杂的矛盾,扶贫的前提是解决社会矛盾;也有少数村庄的贫困恰恰是产业发展的结果,由于发展产业的技术不到位、资金投入不足,或者市场定位不准,以及市场变化等等许多原因,农民在发展产业过程中不仅没有脱贫,甚至可能会导致债务缠身;还有一些村庄的贫困是因为生态环境破坏导致的,在这些地区,扶贫首先不是开发的问题,而是如何保护生态环境,并使贫困户从中受益的问题。贫困户的致贫原因也很复杂,现在将贫困原因简单地归纳为几类,如因病、缺少劳动力、缺少资金和因子女上学等等,但是每一种原因都包括了复杂的内容,比如常见的因病致贫就包括医疗

费用支出过高、因病导致劳动力缺乏,以及出现的连带问题,如子女教育。许多贫困户是多种原因共同作用的结果,如同时缺乏资金和技术、缺少市场经验和劳动力不足。致贫的原因也是处于变的过程中,如子女上学期间可能会因为缺少劳动力,但是在子女离开学校以后又会面临缺少资金和就业的问题。面对复杂的贫困问题,采取一般化的缺少针对性的扶贫措施,就很难达到扶贫的预期目标。

精准扶贫需要驻村帮扶干部能够帮助建立良好的目标瞄准机制、提出切实可行的扶贫规划并能够采取多样性的手段,根据不同村庄和不同农户的致贫原因,采取有针对性的帮扶措施。要达到这个目标,现有工作队人员构成、工作安排都还存在着不足。

第一,尽管各级党委和政府向贫困村派驻了大量的驻村帮扶工作队员,但是有经验的干部所占比例还不足。我们对贵州和甘肃的两个县驻村工作队员的背景分析表明,2015年两个县共派出了1173名干部驻村帮扶,其中中国共产党党员干部占56%,非党员占比超过40%;来自县和县以上部门的占27%,其中省级和市级机构的占9%,18%来自县级机构。工作队主要成员是乡镇干部,占了73%;在县及县以上部门派出的驻村工作队员的年龄构成以中年为主,其中超过50%的工作队员的年龄在46~55岁。派驻帮扶干部与机构的日常工作之间会产生矛盾,一些机构的主要领导高度重视帮扶工作,将高素质的干部派出;但是也有许多机构的主要领导对帮扶工作重视不足,将机构的非主要干部,包括新入职的年轻干部派驻帮扶。尽管年轻干部在驻村帮扶中会得到锻炼,但是从我们的调查来看,他们明显缺乏农村工作经验,一些青年干部下乡以后,不知道如何开展农村工作。

在帮扶干部中大量安排乡镇干部是对干部包村的延续。从20世纪90年代开始大规模撤乡并村以来,村级干部数量减少,为了落实农村各项中心工作,保证乡村的稳定,各地普遍实行乡镇干部包村制度。在部分贫困地区,以包村干部为主的乡镇干部被安排成为驻村帮扶的工作队员。因为这些乡镇干部原本在乡镇工作,而且扶贫也是他们工作的重点,将他们纳入驻村帮扶的系统中并没有改变他们原有的工作方式。

第二,现在驻村帮扶工作队普遍的安排是驻村一年。精准扶贫要求帮扶单位保证被帮扶村庄按期脱

贫,强调“不脱贫不脱钩”。帮扶单位向对口贫困村派驻帮扶工作队要持续到贫困村脱贫,甚至在脱贫以后还需要继续帮扶,但是工作队成员是轮换的,多数以一年为期。为期一年是各种矛盾平衡的结果,尽管各级组织部门要求帮扶干部与原工作岗位脱钩,但现实的情况是他们很难完全脱钩,多数是半脱钩,用驻村之余的时间照顾原单位工作,一些在原单位担任实职的驻村干部都表示,自己的周末基本上都要回原单位工作。一些骨干干部长期离开本职工作会影响帮扶单位自身的工作。同时,由于个人和家庭的原因,许多帮扶干部很难在贫困村长期工作。但是我们的调查发现,在驻村帮扶中取得明显效果的工作队多是在乡村工作多年。较长时间的驻村帮扶有助于工作队形成长期的规划,避免工作中的短平快;有助于熟悉被帮扶村的情况,取得村民的信任;也有助于实施较为完整的扶贫规划,而较为快速的人员流动会降低帮扶的稳定性。

第三,现有的工作队考核机制仍然存在不足,过程考核较多而效果考核较少。在派驻工作队的前期,考核工作主要解决驻村问题。一些机构的派出人员因为本单位工作任务较重或放松要求,驻村时间很少。因此各级组织部门出台了硬性的规定,工作队驻村时间必须保障每月20天以上,为此,县级组织部门采取不定期抽查。严格的管理保证了工作队驻村的时间,但是不同的工作队所面对的村庄情况不同,工作队的效果如何,特别是工作队如何创造性地开展扶贫工作,却很难进行监测评估。贫困村的基础不同、帮扶单位的投入差别很大,不同工作队的专业和经验各不相同,这都给帮扶效果的监测评估带来困难。

驻村帮扶需要丰富的工作经验和超前的市场意识,而且需要有综合的能力开展工作,但是有许多驻村帮扶的工作队不能满足上述要求,因此需要培训和指导。从我们调查的情况看,对于驻村帮扶,现在还缺少有效的指导和培训机制,这造成一些驻村工作队只是忙于日常工作,特别是在开展精准扶贫以后,因为需要大量信息的收集、汇总和报送,一些工作队就陷入了大量事务性工作。监督驻村帮扶工作队所完成的工作和开展的活动比较容易,但是却很难监测其扶贫的效果。

缺少有扶贫经验的驻村干部、较快的人员流动和

缺少对扶贫效果的有效监测制约了驻村帮扶在精准扶贫中作用的发挥。

三、贫困村的治理与驻村帮扶

精准扶贫强调精准,将贫困户而不是贫困地区作为主要的扶贫对象,贫困对象的识别、采取的扶贫措施和扶贫效果的考核都比过去的难度增加,这就决定了反贫困的问题不仅仅是经济增长和增加扶贫投入的问题,而是贫困村治理的转型问题。^{[15][16]}要发挥扶贫攻坚作用,驻村帮扶需要在推动贫困村治理创新中发挥作用。在过去两年的精准扶贫实践中,一些驻村帮扶工作队已经探索出了一些有效反贫困治理经验。

避免对口和驻村帮扶所带来的资源分配不公已经成为扶贫系统的共识。对口帮扶尽管有利于调动更多的资源用于扶贫,但是也会导致分配不公,一些实力雄厚的机构将大量资源集中在自己帮扶的村庄中,造成形象工程和“垒大户”的现象。我们在贵州和甘肃的调查中发现了一些有效措施可以避免资源的过度分配不公。首先是扶贫资源采取更加制度化的分配方式进行分配,如制定更加可行的扶贫规划,按照规划分配资源;其次是发挥扶贫领导小组成员单位的作用,建立帮扶机构的联席会议制度,针对不同贫困村的需求,通过联席会议的渠道统一实施扶贫项目,平衡项目投入;第三,将一些资源丰富的机构派驻到贫困程度深的贫困村,从而实现扶贫力度与扶贫需求之间的平衡。更重要的是加大政府扶贫投入的力度,使政府的扶贫投入成为扶贫的主要资源,这可以降低对口扶贫机构资源差距对扶贫力度的影响。尽管不同机构的帮扶仍然意味着帮扶力度不同,但是一系列资源公平分配的机制可以避免资源过度集中。

满足贫困村的需求,派驻有特色的工作队。贵州总结的经验是“科技干部配产业村、经济干部配贫困村、政法干部配乱村、党政干部配难村和退休干部回原村”。不同的贫困村处于不同的发展阶段,因此对于帮扶的需求是多元的,因此需要驻村帮扶能够满足贫困村的需求。发展产业的村庄急需需要技术和市场的支持,比如发展中药材生产的村庄急需需要懂中草药的干部,那么在可能的情况下会将中草药的技术人员配备到产业村;同样有些村庄与外来的旅游开发者存在

着许多矛盾,将政法干部作为驻村帮扶工作队可以有效地解决社会矛盾。当然,针对贫困村需要派驻工作队对县级的组织部门和扶贫部门提出了更高的要求,需要他们清楚地把握贫困村的问题,并有针对性地提出要求。

强化帮扶单位的责任感。不脱贫不脱钩的政策将帮扶单位、帮扶工作队和贫困村紧密地联系在一起。在我们调查的贫困地区已经达成一种共识,如果贫困村不能按时脱贫,那么首先承担责任的是贫困村的村级组织,但是由于村支两委成员的农民身份,实际上很难追究他们的责任。乡镇和帮扶单位作为第二位的责任人,会受到不同程度的责任追究,这种责任制度已经将帮扶单位和帮扶工作队作为脱贫的首要责任人,对贫困村的脱贫致富有不可推卸的责任。通过强化帮扶单位的责任,使帮扶单位对驻村工作队提供更有效的支持的方法在许多地方已经实施,如甘肃将扶贫的效果作为考核对口支持机构的内容之一,在贵州有挂帮书记制度,即帮扶单位的主要领导作为贫困村的挂帮书记,承担对驻村帮扶工作队提供直接支持的责任。通过加强领导,在一些基层组织薄弱的地方,驻村帮扶工作队已经在贫困村的发展中发挥了核心领导作用。

从制度上保障驻村工作队参与贫困的治理。驻村帮扶工作队的任务之一就是参与建档立卡,因此工作队进村的首要任务是遍访贫困户。在调查中发现,大多数驻村工作队都对贫困户进行了程度不同的走访,从而可以掌握村内的贫困户分布情况,并对建档立卡中存在的问题进行调整。在一些村庄,建档立卡必须有驻村工作队队长的签字才能生效,这无疑赋予了驻村帮扶工作队参与监督和审查建档立卡的权力,同时也承担了相应的责任。从2015年开始实施的贫困村第一书记的政策使许多驻村工作队队长同时兼任第一书记,按照一些第一书记的理解,驻村工作队队长不一定有权利参与村支两委的会议,但是作为第一书记,必须参与村支两委会议,从而可以正式介入村庄公共事务的决策。驻村工作队要发挥扶贫的作用就必须参与贫困村的治理。

驻村帮扶工作队对贫困村治理结构产生影响,尽管不同工作队的影响力度不同。从我们的调查看,工作队驻村的问题已经落实,而且几乎所有的工作队都

开展了贫困户调查,通过调整完善建档立卡的信息,对贫困村的治理产生了积极影响。在我们的访问过程中发现,多数的村民对驻村帮扶工作队有所了解和接触,在回收的96户问卷中,有38%的人认为自己对工作队成员很熟悉,有19%的人认为熟悉大多数,还有24%的回答者认为只熟悉少数人。表示对工作队不熟悉的只占19%。

驻村帮扶工作队参与贫困村治理的途径主要有参与建档立卡、发展产业、开展农村文化活动和推动基层组织建设。建档立卡关系所有贫困户的利益,因此公平和透明的建档立卡不仅关系扶贫是否精准,而且直接关系到贫困村的稳定。驻村帮扶工作队的首要任务是保证建档立卡的准确、公平和透明,在驻村帮扶工作队的推动下,许多贫困村的决策过程更加公开透明,贫困户的筛选和资源的分配往往都利用张榜公布的方式告诉村民并接受监督。其次,产业发展是动员村民的有效手段,围绕贫困户增加收入,一些工作队推动了帮扶村庄的产业发展,并在发展产业的同时推动了农民合作组织建设。产业发展的目标瞄准问题是贫困治理的重要问题,一个贫困村产业的发展不意味贫困户必然受益,要保证贫困户受益就需要在项目设计和生产组织方面有针对贫困户受益的制度安排^①。

驻村帮扶也推动了贫困村文化建设,通过修建文化广场,开展文化活动,增强了贫困村的社区凝聚力。比如有的贫困村在脱贫以后建立村级文化室,展示了本村的历史,对于凝聚村民发挥了积极作用;有的村庄组织了妇女舞蹈队,开展业余文化活动。村庄凝聚力的加强不仅影响了村庄的社会生活,而且也提高了村民表达意见的愿望。随着工作队工作的深入,一些村庄的党组织建设得到加强,一些工作软弱的村支两委领导在选举过程中落选,一些愿意为村民服务的人被充实到村支两委干部中。

驻村帮扶对于实现精准扶贫目标具有重要的作用,实践证明,要实现精准扶贫目标,要把贫困村的治理放在驻村帮扶的首要位置,通过扶贫项目实施,完善贫困村的治理结构。

^① 贵州的贫困村组建火龙果生产合作社,贫困户以土地入股,而富裕户以土地和资金入股,在收益分配上,贫困人口劳动力和土地报酬首先享受收益。

四、加强驻村帮扶工作队的能力建设

在实施精准扶贫中，驻村帮扶是不可或缺的，但是我们在这方面还缺少经验。工作队面对着农村新的发展格局，承担着与以往工作队不同的任务，扶贫与发展的任务要求工作队能够更好地融入当地社会，但现实的问题是大多数工作队还是游离于乡村社会之外。如何使驻村帮扶更好地融入乡村社会，发挥扶贫的作用是决策者需要特别关注的事情，在未来5年中要彻底消除绝对贫困，驻村帮扶的工作必须要加强，而提高工作队的扶贫能力是首要的任务。每一个贫困村和贫困户的状况都不同，需要驻村帮扶能够创造性地开展工作，因此需要工作队有责任心，同时也要有帮扶能力。为此需要在总结经验、强化监督和评估及提供培训等三个方面开展工作。

在过去的两年中，已经形成了驻村帮扶的很多经验，需要认真总结和推广。总结和推广驻村帮扶经验可以为其他驻村帮扶提供可借鉴的资料，因此经验总结要有问题意识，从经验总结中回答驻村帮扶所提出的问题，而不是简单地对典型事件和典型人物赞扬。在调查中发现，一些工作队特别希望了解其他工作队是如何工作的，有哪些经验可以借鉴。可以考虑针对不同工作队目前存在的问题，总结相关经验，在此基础上形成驻村帮扶的工作指南。

监督和评估是对驻村帮扶效果的评价，需要更多地关注扶贫的效果，从过程的监督逐渐转到效果评价。通过监测评估，不仅提高驻村工作队的工作积极性，而且要提高帮扶单位，特别是帮扶单位主要领导的积极性。通过检测评估，将不适合从事农村扶贫工作的工作队员淘汰出去，使有能力且有积极性的驻村工作队能够更好地和持续地在精准扶贫中发挥作用。要建立必要的晋升机制，对于那些能够较长期在贫困村从事驻村帮扶且取得成绩的干部，要给予必要的鼓励。

精准扶贫要在规定的时间完成规定任务，同时又不能走过场、搞运动，其任务是很艰巨的。有许多驻村工作队员缺少扶贫的理论和实践，仅凭经验和热情，并不足以完成精准扶贫的任务，因此需要加强培训。在目前的制度安排下，对于一年期的驻村工作队

员需要提前选拔，并提前进行系统的培训；对于希望在贫困村较长时间驻村帮扶的干部，要提供系统和周期性的培训，借鉴农村社区发展经验，形成有针对性的培训方案。

国家在农村发展中已经成为一个不可或缺的力量，通过驻村帮扶，为中国培训一支懂得农村发展，有农村工作经验的干部队伍对于长期的农村发展具有重要意义。

【参 考 文 献】

- [1] 吴必文, 刘诚. 扶真贫、真扶贫, 为全面建成小康社会做贡献 [J]. 湘潮, 2015 (10) (下半月).
- [2] 国务院扶贫办, 人民日报理论部联合调查组. 倾心竭力打好扶贫开发攻坚战——关于甘肃、贵州两省驻村帮扶工作的调查 [N]. 人民日报, 2014-06-22.
- [3] 刘金海. “工作队: 当代中国农村工作的特殊组织及形式” [J]. 中共党史研究, 2012 (12).
- [4] 杨咏沂. 一条扶贫攻坚的也有效途径——全国“单位包村、干部包户”情况调查 [J]. 农村工作通讯, 1998 (4).
- [5] 黄超. 全球援助治理的机制与模式 [J]. 阿拉伯世界研究, 2013 (3).
- [6] 贺文萍. “从援助有效性”到“发展有效性”: 援助理念的演变及中国经验的作用 [J]. 西亚非洲, 2011 (9).
- [7] 朱晓阳. 反贫困的新战略: 从“不可能完成的使命”到管理穷人 [J]. 社会学研究, 2004 (2).
- [8] 叶敬忠. 发展干预中的权力第六误区与农民组织 [J]. 广西民族大学学报, 2008 (3).
- [9] 朱晓阳. 在参与式时代谈建构“性别主体”的困境 [J]. 开放时代, 2005 (1).
- [10] 王文龙. 政绩竞赛、合法伤害权与炫耀性寻租——对中国当前“包村”运动的思考 [J]. 吉首大学学报 (社会科学版), 2015 (1).
- [11] 严国方, 肖唐镖. 运动式的乡村建设: 理解与反思 [J]. 中国农村观察, 2004 (5).
- [12] 周弋辉, 姜小英, 黄亚梅. 建立和完善干部驻村帮扶机制的调查与思考 [J]. 老区建设, 2014 (21).
- [13] 彭国华, 李林宝. 为精准扶贫建好管道——访国务院扶贫办党组书记、主任刘永富 [N]. 人民日报, 2014-06-22.
- [14] 杨玉美等. 基于村民视角的驻村工作队效果评价分析 [J]. 经济研究导刊, 2014 (33).
- [15] 黄承伟, 覃志敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫 [J]. 开发研究, 2015 (2).
- [16] 汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫 [J]. 贵州社会科学, 2015 (5).

责任编辑 葛卫