

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项目类别 自筹课题

立项编号 BZ24ZC124

学科分类 社会学

课题名称 乡村振兴背景下驻村第一书记助推乡村治理的
实践研究

项目负责人 邓柏均

项目参与人 孟鑫

负责人所在单位 中共南江县委党校

联系电话 18116721231

巴中市社会科学界联合会 制

乡村振兴背景下驻村第一书记助推 乡村治理的实践研究

摘要：在乡村振兴战略实施期间，全国各地涌现出了大批具有推广价值和地方特色的干部下沉创新机制。其中，最受瞩目的莫过于自 2015 年开始便在全国范围内实行的驻村帮扶工作制度。驻村帮扶工作制度是极具中国特色的组织制度，在脱贫攻坚和乡村治理中都发挥了巨大的作用。本文运用文献研究法、田野调查法等方法，总结驻村第一书记在推动乡村有效治理中发挥的作用、面临的实践困境等，提出驻村第一书记助推乡村治理的路径，为全面推进乡村振兴以及乡村治理能力现代化提供一定的实践经验。

关键词：乡村振兴；驻村第一书记；乡村治理

2015 年，中央在各地探索和积累的基础上，将驻村第一书记制提升为全国性的制度安排，作为加强基层党组织建设和脱贫攻坚的主要手段。2015 年 4 月 30 日，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发布了《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》），选派第一书记驻村帮扶精准脱贫在全国广泛开展起来，形成了一支干部驻村帮扶队伍，依靠第一书记长期在乡村开展帮扶工作，重建农村基层党组织和实施精准扶贫。事实证明，驻村第一书记在农村基层治理中发挥了至关重要的协调作

用，帮助国家圆满完成了脱贫攻坚的历史任务。

不过，脱贫只是阶段性目标和任务，“解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡区域发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远”。因此，习近平总书记在脱贫攻坚总结表彰大会上，提出要“乘势而上，促进乡村振兴”。为完成这一新的历史重任，中共中央决定继续“选派一批优秀干部到乡村振兴一线岗位，把乡村振兴作为培养锻炼干部的广阔舞台”。驻村第一书记兼具组织资源和乡村治理资源双重优势，为乡村振兴提供了干部人才支撑，在建强村党组织、推进强村富民、提升治理水平和为民办事服务等方面发挥着重要作用。

一、驻村第一书记参与乡村治理的实践内容

（一）加强基层党组织建设

建强村基层组织是第一书记驻村帮扶的重要任务。第一书记配合乡镇党委，在五年一次的村“两委”换届选举中做好村干部的选举保障工作，将群众拥护的有能力带领村民致富带头人，通过公正、科学的选举程序选出来，科学合理配置村干部，使大批“瘫”班子站起来、“散”班子聚起来、“弱”班子强起来，群众利益得到了保障，农村的发展有了组织基础，因此，第一书记驻村帮扶加强了党在农村的组织基础。在乡村治理上，第一书记驻村帮扶的另一个重要的任务是提升基层干部乡村社会治理能力，为村民营造一个和谐安定的幸福生活环境，同时，增强村民民主管理意识，

实现乡村社会自治、德治、法治相统一。在加强乡村社会治理方面，第一书记强化村“两委”社会治理能力，提升村民民主管理意识，积极推动村务工作民主管理，落实“四议一审两公开”制度。第一书记驻村帮扶，加强了党在农村的领导力和组织力。

（二）提升为民服务水平

群众的事情没有小事，群众的利益是党的最大利益。第一书记促进村干部改变了工作作风，提高了为村民服务意识，努力为村民办实事，为困难群众排忧解难。他们立足农村实际，想群众之所想，急群众之所急，利用自身的知识、技术、社会资源，帮助群众解决住房、饮水、出行、通信、医疗、养老、教育、农业生产等方面遇到的种种困难，真正做到了乡村干部的好帮手、村民群众的贴心人。第一书记通过扎实的努力、贴心的服务、无私的奉献，把党对群众利益的重视充分落到实处，极大地提高了党在群众心中的地位，有力地密切了党群关系。第一书记深入农村，扎实工作，无私奉献，从根本上巩固了党在农村的领导核心地位。

（三）培育发展壮大农村产业

第一书记驻村帮扶，一个重要任务是发展产业，帮助农村规划和引进产业项目，壮大集体经济。他们积极探索乡村产业发展的道路，深入研究乡村的资源环境优势，因地制宜，谋划和发展了一大批特色农业项目，对于实现精准脱贫和乡村产业振兴起到了积极作用。第一书记规划和发展的乡村产业，一般是沿着扶贫产

业和集体产业两个方向展开的。扶贫产业收益专用于建档立卡户，是针对贫困户脱贫发展起来的产业，它的发展壮大能够确保贫困户稳定脱贫，在贫困户脱贫后，扶贫产业转化为帮扶产业，主要任务是增加脱贫人口的收入，对于防止返贫和巩固脱贫成果具有积极作用。集体产业收益主要用于壮大集体经济，增加相对低收入群众的收入。二者虽然有分工但是并不矛盾，而是共同促进乡村产业发展，为促进乡村振兴奠定基础。

（四）推动脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接

在乡村振兴战略中持续选派驻村第一书记到村治理，主要的重点工作是：首先，健全返贫动态监测，重点关注脱贫不稳定户、因病因灾因故突发严重困难户和边缘易致贫户等重点人群，对其实施帮扶政策。其次，集中对帮扶户开展劳动力就业情况排查，动态更新劳动力就业情况，推动资源下沉到农村，对帮扶户进行技术技能培训，让其掌握一门技能以及达到就业需求。再次，持续有效地发展村里面的产业，解决村里面部分劳动力就业，并加强同其他用工企业和项目进行对接联络，有序组织劳务输出，增加群众的收入。

二、驻村第一书记助推乡村治理的实践困境

驻村第一书记作为乡村治理中的桥梁，上接国家政策，下达政策信息，并把国家政策落实到乡村。在乡村治理过程中，驻村第一书记发挥着各种的人力资源和社会资源优势，使得村庄生活

环境有了一定的改善。尽管在村党组织建设、基础设施、村产业发展和村庄文化建设等方面，取得了显著的成绩。然而，驻村第一书记也面临着一些现实的困境，如面临着难以融入乡村社会中、容易陷入冗杂工作困境、资源获取上的不平等、自身能力不足等困境，这些困境阻碍着驻村第一书记助推乡村治理。

（一）村庄内生秩序难以突破

乡村是一个熟人社会，村干部来自本村，和村民们都有着宗族或人情关系，掌握着村庄各方面的情况，大多数村民更多地相信村干部，对不是本村人很难信任，这给驻村第一书记融入乡村社会带来了挑战，同时也制约了驻村第一书记参与乡村治理和乡村振兴。在村里，人与人、户与户之间是以亲疏远近来处理相互之间的关系。作为农村社会的权力核心，村两委组织着村里相互交织的利益关系。选派驻村第一书记参与村庄治理，在一定程度上是对村庄原有政治秩序的挑战。一些村两委对驻村第一书记的到来表现出不满情绪。在驻村工作当中，第一书记对村庄情况不熟悉，不得不依靠村干部来熟悉环境共同完成相关的治理任务。尽管出台了很多政策希望驻村第一书记能够融入乡村环境中，但是在驻村实践中效果略微。另外，每个驻村第一书记都有着不同的家庭背景、性格特质、实践经验、公共领导力和表达能力，所以其融入乡村社会的程度也会不相同。常常因为工作方法不得当、工作思路不清晰、工作本领不过硬，在协调各方和驻村帮扶中很

难做到如鱼得水的程度，特别是在与协调村民间矛盾、扭转村民落后思想等工作沟通中难以发挥作用，无法真正融入乡土熟人社会关系，

（二）容易陷入冗杂工作困境

本身驻村第一书记的工作量是很多的，同时又由于乡村治理数字化的滞后，给驻村第一书记工作的开展带来了很大的困难，各种复杂的表格需要填报，很多时候重复报送、多头报送也是常事，耗费了大量时间和精力，整体效率也不高。同时多方考核也带来负担，在访谈某村第一书记的过程中，他说到“面对这么多的检查考核，我们脑壳都是痛的，做任何事都是战战兢兢的，就怕出错被扣分。一到上面要来检查，我们就要加班加点整理各种文件、表格等资料迎接考核。”这样的工作状况很容易让驻村第一书记陷入冗杂的工作困境，日常的时间和精力被琐碎的事务大量占据导致驻村第一书记分身乏术，导致精力分散，无法留出足够的时间和精力去思考并实践如何推动乡村治理能力和治理质效的提升，如何创新乡村的治理模式使之达到更加有效的治理效果，如何发挥自身的优势、调动各方力量和村民助力实现乡村的全面发展与振兴，难以让驻村第一书记这一人力资源得到有效释放和运用。

（三）自身能力不足

在思想认识上，驻村第一书记存在自身期望值高于现实的情

况,期望自己能够凭借专业优势和管理才能在有限的时间内将乡村面貌焕然一新,而现实则总是存在一定差距,存在产业与生态发展不平衡、乡村治理水平不足等各式各样的问题。在履职能力上,驻村第一书记扎根农村大刀阔斧开展驻村帮扶助力乡村振兴的决心、魄力还不够,在严于律己方面做得不到位,服务基层的责任意识不足,有效推动乡村治理的能力和创新性有待提高。在学习能力上,随着国际国内形势面临大挑战与大机遇,时代在不断发展,驻村第一书记自身也在面临能力不足的风险,自身的知识结构和能力素质需要进一步提升,第一书记需要长期驻村,无法参与派驻单位的各种学习,同时由于工作繁重,驻村第一书记留给自己学习提高的时间往往少之又少,缺少时间、精力去及时自主学习,很大程度上依赖组织对驻村第一书记的统一培训,使得他们理论知识和业务知识的更新速度跟不上时代的变化,无法满足推动乡村有效治理的需求。

三、驻村第一书记助推乡村治理实践的提升路径

(一) 优化组织协调

第一书记是基层组织以外嵌入到基层组织的非正式人员,他们的人事关系不在乡村,只是在一段时期因乡村振兴的需要,在上级组织的任命下嵌入到基层组织,因此,难免存在“外来人”的尴尬身份。为了有效地解决第一书记驻村帮扶中的困难,帮助第一书记完成驻村帮扶任务,促进其发挥潜力,派出单位和组织

部门要加大对第一书记支持力度，建立有效的协同治理机制，建立组织协调机制，做好组织协调工作，做好第一书记与乡村干部的有效对接，为第一书记驻村帮扶提供组织保障。组织协调是化解这种融入困境的有效机制，也是唯一有效的途径。同时，选派驻村第一书记之前，应该对所要派驻村进行实地调研并科学分析，精准把握每个村的村情村貌，即地理环境、人口特征、经济发展、党组织建设等方面的情况，看是否存在有问题，根据具体问题具体分析，并且综合把握选派单位的主要职能和驻村第一书记的特长，然后因地制宜的，结合选派村的需求，按照“党建部门帮助弱村，经济部门帮助穷村，执法部门帮助乱村……”的对应标准，针对性地调整帮扶安排。

（二）提升数字化水平

实现乡村治理体系和治理能力现代化对乡村的治理工具 and 平台提出了更高的要求，提升乡村治理应该更多地考虑结合现代化智能手段，提高治理效能。针对乡村治理数字化程度不高的困境，在迈向乡村振兴的道路上，乡村治理应当充分运用大数据治村效能，提升乡村数字化水平，将驻村第一书记从冗杂的工作困境中解脱出来。现代信息科技为基层社会治理的创新提供了新的路径，我们应当充分利用现代信息技术，加快融入乡村治理领域，创新治理手段和治理方式，让现代信息技术成为提升乡村治理质效的强有力工具。比如搭建村务治理平台，让村“两委”干部、驻

村第一书记、党员、村民代表、包村干部以及乡镇政府各部门、企事业单位、市场管理方等多元主体参与，收集反馈解决事关村级发展、村民关心的问题，一方面能够让更多的群体参与到乡村治理事务中，群策群力，另一方面又能够增加治理的公开透明度，有利于村务监督，同时可以大力发展农村数字普惠金融，持续全面推进乡村振兴。

（三）加强教育培训

驻村第一书记是来自不同的单位、不同的部门、不同的行业，其掌握的专业技能和素养也不相同，为进一步强化新选派第一书记和驻村干部职责，提高新选派第一书记和驻村干部的公共服务能力，增强第一书记和驻村干部的理论知识，提升第一书记和驻村干部的实践能力，更好地提高新选派的第一书记履职尽责的能力，应该为新选派的驻村第一书记举办集中培训班、专题培训班和政策宣讲巡讲来加强教育培训力度。同时，教育培训应该做好前期调研，结合实际情况，进行精心筹备，为新选派的驻村第一书记制定有针对性和有效的培训课程，较为系统的提升驻村第一书记履职尽责的能力和水平。

四、结语

第一书记日夜奋战在广大乡村，与乡村干部群众想在一起，干在一起，在建强村党组织、推进强村富民、提升治理水平和为民办事服务等方面发挥着重要作用。以精准脱贫和全面建成小康社会

社会为标志，驻村第一书记助力乡村振兴，推动基层治理取得了显著成效。但是随着经济发展迅速，城镇化进程不断加快，城乡差距依然存在，乡村振兴还需持续，第一书记助推乡村治理需进一步总结实践经验，完善不足，探索新的治理方式。但是因为本人理论水平有限，所得结论创新性不足，仅作抛砖引玉之用，不足之处望批评指正。