

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

郭小聪 吴高辉*

【摘要】 从各级党政部门选派第一书记驻村扶贫是新时期扶贫的重要内容。论文以 G 省 H 村为案例展开个案研究，从互动治理的视角关注第一书记与村庄各主体的互动策略和影响因素。研究表明：（1）第一书记与以村干部为代表的村治力量的良好互动是驻村扶贫的重要前提。（2）第一书记和村干部的互动过程中，在不同的权威类型下会产生不同的互动结果，而决定第一书记权威运用和村干部策略选择的因素是“时间压力”和“利害关系”；在第一书记、村干部达成一致后与贫困户的互动过程中，信息传递的充分程度是决定贫困户有无参与意愿的前因，而贫困户自身的参与意愿则会导致不同的互动结果。研究的创新点在于揭示了第一书记驻村扶贫的微观执行过程与现实制约。

【关键词】 第一书记 精准扶贫 互动治理 权威与信息

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2018) 04 - 0078 - 19

一、问题的提出

党的十九大报告明确强调确保到 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（习近平，2017）。然而，G 省进一步加快了脱贫进度，明确强调到 2018 年省内贫困县（村）全部脱贫摘帽。让我们困惑的是：在扶贫攻坚如此紧张的态势下，G 省何以能做到提前脱贫？与此前不同的是：G 省在原

* 郭小聪，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授；通讯作者：吴高辉（wugh7@mail2.sysu.edu.cn），中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。本文曾获中国农业大学博士论坛点评、优秀论文奖，组织社会学工作坊宣讲、点评。感谢在田野调查中给我们提供帮助的基层干部、村民和贫困户们。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：2016 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“社会政策创新与共享发展”（16JJD630011）。

有的扶贫路径上，从各级党委政府派遣大批第一书记和扶贫工作队进驻贫困村助力精准扶贫。已有研究启发我们：第一书记制度以扶贫的正义之名向常规的村庄治理中注入了新的国家力量，使得传统的乡政村治格局受到冲击（陈国申、唐京华，2015；孙兆霞，2017）。已有研究指出如果没有村干部协助驻村干部都进不了贫困户家门（王雨磊，2016），但是对第一书记如何融入乡村社会、发挥扶贫的作用过程缺乏微观考察（王晓毅，2016）。

在上述实践经验尚存困惑而理论研究跟进不足的背景下，我们发现驻村扶贫的两难困境：一方面，作为外来帮扶力量，负有精准扶贫、整村建设的责任，但是没有村内职务，缺乏群众基础，面临贫困户参与或配合不足的问题；另一方面，驻村第一书记能力较强、资源较多、级别较高，但是不属于常规组织力量、名义上受村支委领导，面临着和村两委干部的分工与合作问题。基于此，本文的研究问题是：作为体制内干部，第一书记与村干部、贫困户等社会主体互动时呈现怎样的策略选择？为什么会有这样的策略？背后隐含着怎样的治理逻辑？简言之，我们关注的是第一书记制度的微观执行过程。

二、文献评述

（一）政党下乡的视角：政党下乡、乡村权力结构失衡与精英俘获

徐勇（2007）将政党组织向乡村渗透，并将农村社会政党化的过程称为“政党下乡”，主要功能体现在两大方面：一是将分散的农民组织起来；二是动员农民完成党组织目标。中国共产党通过政党下乡成功地完成了对传统农村社会的政治整合（徐勇，2007），不仅将广大的农民整合进现代国家体系中，而且构建了以基层党组织为核心的农村政治网络，从而为中国共产党奠定了坚实的社会基础。改革开放后，原有的政社合一、高度行政化的人民公社制度转变为乡镇政府管理和村民自治相结合的“乡政村治”模式（崔春，2012），国家以法律的形式确立了农村党组织的核心地位。然而，此后的乡村治理却陷入了各种困局。徐勇（2007）认为政党下乡过程中吸收了大量草根性精英来完成社会整合，而这些新兴的精英受到个人私利、农民意识^①和家族社会等因素的影响而逐渐出现了脱离群众、贪污腐败等不良现象，具体表现在：新兴精英的特权化、

^① 农民意识，奋斗的目标以个人私利为先，而不是为了实现党组织的公共利益，即“打江山坐江山”。

脱草根性以及家族化。崔春（2012）认为改革开放后，乡村社会的系列机构性矛盾逐渐显现，基层党组织与农村社会的关系呈现紧张态势，突出表现为：乡镇干部与农民的干群矛盾、基层党组织与农民的党群矛盾以及基层党组织与村委会的矛盾；基层党组织涣散，政令难以传达，基层治理呈现“末梢失灵”。吴素雄（2009）从权力结构失衡的角度研究政党下乡的过程及其行为逻辑时提出了社会权力的官僚化、精英化和原子化三个核心概念，并且观察到社会权力的官僚化会导致社会权力的精英化过程中断，进而导致社会权力原子化，造成乡村权力结构失衡，进而刺激官僚化的权力载体的获利欲望，从而陷入强者越强、弱者越弱的“锁定”结构。与直接研究基层党组织的行为逻辑不同的是，国内外学者运用精英俘获的视角解释这种权力结构不均衡所导致的资源垄断现象（Dutta, 2009; Platteau, 2009; 邢成举、李小云, 2013; 邢成举, 2014）。我们认为：（1）已有研究指出了政党下乡过程的行为逻辑以及治理困境，尤其是剖析了乡村权力结构不均衡的因果机制，但是没能从基层党组织与政府、农民的互动关系入手去分析基层党组织下乡之后的行为机制。（2）已有研究所指的政党下乡与新时期的第一书记下乡有所差异，前者无法解释新下乡的党组织与原有的“两委”合作问题。

（二）政策执行视角：扶贫政策执行影响因素与效果

首先，许多研究关注了影响扶贫政策执行效果的因素。杨丽君（2016）从精准扶贫政策设计与实践过程的角度认为政策设计本身的理想化、不切实际，以及政策实践过程中驻村干部和村干部的合谋是导致政策执行之殇的重要因素。应小丽和钱凌燕（2015）指出“项目进村”机制中的技术治理偏重简化和测量，而无法做到通盘权衡和整体治理，导致农村政策碎片化的局面。李博和左停（2016）在研究产业扶贫政策时发现产业扶贫实施前的权力主导和弱势吸纳，实施中扶贫资源的股份化运作，以及实施后的事本主义共同导致了产业扶贫功能的式微。王雨磊（2017）从识别过程分析了县扶贫办、村干部和驻村干部的不同行为逻辑以及瞄准失效的原因，并且强调了村干部在扶贫政策执行中的枢纽作用。其次，部分研究关注了下乡干部对政策执行效果的影响。谢小芹（2016）研究了第一书记制度在基层实施中的成效与不足，并且提出了“接点治理”的理论概念。迪亚·杜塔（Diya Dutt）在研究印度的社区援助项目时指出社区发展中存在精英俘获，也存在社会歧视，还存在腐败（Dutta, 2009）。让-菲利普·普拉特（Jean-Philippe Platteau）等通过对社区援助项目的研究构建了“援助者、精英、穷人”之间“委托人、代理人、客户”的关系（Platteau

et al., 2013)。何国俊和王绍达指出向农村输送高学历人才来提升农村领导人素质可以有效改善中央的社会政策瞄准效率和救助项目的执行效率,减少精英俘获(He & Wang, 2016)。我们认为:(1)已有研究没有从农村扶贫政策的微观执行过程和行为的角度的角度去分析政策执行效果,忽略了政策执行者内部以及执行对象的互动过程;(2)已有研究没有体现村庄场域内的政策执行行为差异所造成的执行效果的差异。

(三) 党、政府与社会关系视角: 党建扶贫、行政化与互动治理

第一书记驻村扶贫意味着国家权力通过党组织力量大规模向农村社会渗透,联合社会进行超出正式官僚机构能力的公共活动,为我们提供了观测党、政府和社会互动的窗口。首先,党建扶贫以贫困治理为切入点介入了社会治理。孙兆霞(2017)指出,扶贫工作队和第一书记驻村扶贫的微观执行制度,不仅从执行层面保证了党的组织资源、人力资源以及物资资源与贫困村的对接,而且以扶贫的正义创建了党与农村社会有效互动的方式,从而为国家权力参与并塑造乡村治理提供了制度载体。王晓毅(2016)肯定了驻村帮扶的动员作用,梳理了驻村帮扶的特点和机制,但是指出了新时期驻村帮扶所面临的如何融入乡村社会的问题。其次,新时期基层自治组织呈现深度的行政化态势,反映了政府权力向社会领域渗透的新变化。景跃进(2018)指出,基层治理由资源汲取向资源输入的转型意味着国家权力以一种全新的方式切入乡村社会,而乡村普遍存在的村干部行政化现象就产生于这一新变化之中。最后,新时代党或政府进入农村社会的微观机制充分凸显了党或政府力量与基层自治权利的冲突和合作问题。王卓和罗江月(2018)梳理了第一书记与基层自治权利合作的三种现象,既可能职责不清、任务重叠,也可能被视为外来威胁而受到基层干部的排斥,还可能“造假共谋”以应付扶贫任务。

我们认为上述研究虽然关注到了新时期基层扶贫过程中的多元合作与冲突问题,以及村级组织的行政化态势,但是没有注意到包括第一书记在内的基层党组织的作用,尤其是忽略了基层党组织在扶贫中既要完成任务又要维持秩序的双重目标。基于此,我们试图从互动治理的视角去探讨第一书记等基层党组织实现治理目标的互动过程和影响因素。尤里·埃德伦博斯(Jurian Edelenbos)和雅各布·托费因(Jacob Torfing)等在研究公共政策制定时发现,各利益相关者通过参与决策过程而比执行过程发挥更大的作用,从而将这种多元主体参与互动、寻找更优治理策略的特定的行动过程称为互动治理(Edelenbos, 2010; Torfin et al., 2012)。胡永保(2014)在这个基础上运用农村基层互动治理来研

究基层政府管理体系与村民自治体系的互动过程。李紫娟（2017）认为互动治理是农村基层治理的新范式，是农村基层治理格局变化与传统乡政村治治理模式不适应的产物；并且指出互动治理的出现本质上反映了国家与农村社会关系的变化，受权威和利益差异制约。另外，有学者在探讨公共产品供给模式时提出政府、市场、社会组织以及公众等多主体共同合作完成公共产品供给的方式称为多元治理（王春福，2007；程毅，2009）。我们综合已有研究认为：多元治理是传统的单一垄断的政府管理模式向多元互动的服务型政府管理模式转变的结果，其本质是政府管理方式的转变；互动治理则是原有的乡政村治格局适应、回应新时期党建扶贫行动的结果，其本质是国家与农村社会关系的变化。具体而言，互动治理的基本特点是：（1）多元共治，既有冲突、也有合作；（2）乡政村治格局是互动治理的运作基础，基层党组织是互动治理的组织纽带，基层治理效率（如时下的脱贫攻坚）和秩序（如基层党建、维稳等）是互动治理的双重目标；（3）主体间权威差异和利益分疏是影响互动治理过程的重要因素。基于此，我们认为第一书记等帮扶干部下乡扶贫丰富了基层治理的内容，为我们研究党、政府以及农村社会的互动关系提供了载体，我们将这种各主体在分工、合作或冲突的过程中完成治理目标的过程称为互动治理。

三、第一书记制度的形成与运作

（一）第一书记制度概况

在中共历史上，“第一书记”曾是党委一把手、党内重要领导职务。如今，“第一书记”再度回到人们的视线，具有特定的背景和含义：在决胜全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战的时代环境下，从各级党委政府、企事业单位选派优秀年轻干部或后备干部到村担任基层党组织负责人、落实帮扶责任的党员。第一书记在乡镇党委领导和指导下，依靠村“两委”组织落实帮扶工作，主要工作内容概括为：帮助建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升治理水平。根据文件要求，第一书记党组织关系转到村，任期2年以上，但是人事关系在原单位，由县委组织部、乡党委和派出单位共同管理。简言之，驻村第一书记是上级公职单位临时派遣到村来帮扶村开展以扶贫为核心的社会治理任务的党员干部。

1986年，贵州率先发起了党建扶贫的工作实践，全省向26个贫困县派遣了3300人，组建扶贫工作队；2001年，安徽省最早开展驻村第一书记扶贫实践；

此后,福建(2007年)、河南(2010年)等省市逐步开展第一书记扶贫实践。全国大规模地派驻第一书记始于2010年,国务院颁发了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》(以下简称《纲要》)。接下来的几年中,各地政府逐步开展结对帮扶、调整扶贫瞄准单元,形成了“贫困村有扶贫工作队,贫困户有帮扶责任人”的“双到扶贫”。随后,2013年精准扶贫理念被提出,双到扶贫的工作机制成为精准扶贫的重要内容。2014年国务院扶贫办等七部门发文《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》(国开办发〔2014〕30号),要求建立干部驻村帮扶工作制度;2015年4月中组部、中央农办、国务院扶贫办联合发文《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》(组通字〔2015〕24号),要求向党组织软弱涣散村和建档立卡贫困村“全覆盖”选派第一书记。由此而开启了以驻村第一书记为微观执行主体的党建扶贫大格局。

(二) 第一书记驻村扶贫制度的运作方式

1. 选派方式:跨层级、全覆盖

按照五位一体大扶贫格局的部署,各地方党政企事业单位等各层次机构均向帮扶贫困村选派第一书记和驻村干部,体现了“跨层级、全覆盖”的选派思路,具体体现在选派对象的范围、条件和驻地等三个方面。首先,选派对象涵盖省、市、县等各级党政机关和企事业单位的中青年、中高层党员干部。其次,选派条件要求年龄45岁以下、中共党员、身体健康、组织协调能力强。再次,驻地(即所在贫困村)帮扶单位的层级决定选派对象的级别。例如,广东省将驻地贫困村分为省直和中直驻粤单位帮扶贫困村、珠三角地市对口帮扶贫困村、各市自行帮扶贫困村,分别要求第一书记为副处级干部、正科级干部和所在单位中层干部。另外,为了充分发挥驻村第一书记的助推作用,各地方普遍由第一书记兼任驻村扶贫工作队队长;同时,从驻点村所在乡镇派遣人员作为驻村工作队队员。

2. 管理方式:虚职实责、多重管理

驻村第一书记在管理上表现为“虚职实责”和多重管理:第一书记负有基层党建和助推脱贫的实际责任,但是并不担任基层的实际职务;第一书记受多方面机构管理,责任由多方面机构共同承担。具体表现为:第一,驻村第一书记以及驻村工作队成员由派驻地县级组织部门、扶贫部门、乡镇党委和派出单位共同管理。第二,全脱产驻村,党组织关系转移到村、不占“两委”班子职

数、不参加换届选举。第三，人事关系、福利待遇保持原单位不变。驻村期（一般2-3年）满后回原单位。第四，除了明确驻村第一书记的扶贫责任外，各地文件中明确了派出单位的领导责任、所在镇村的配合责任以及组织部门的统筹协调和管理问责等责任。

3. 监督方式：全面考核、精细监督

各地方组织部门、扶贫办或乡镇党委对驻村第一书记进行监督和考核。首先，精细的考勤和请假规定。驻村期间每天必须签到或打卡，因事外出必须书面请假。一般情况下，书面请假由村党支部书记签字生效。其次，全面的考核制度。考核要求不仅覆盖了日常工作、年度工作、任期综合评估等既定考核内容，还覆盖了驻村期间的各种迎接检查、应对督查等非常规性考核内容。

第一书记制度的形成过程和运作方式为本研究提供了政策性基础，为我们进一步突破政策话语而深入挖掘其微观落地过程提供了依据。下面，我们将在此基础上结合H村的驻村扶贫实践展开分析。

四、研究方法、过程与案例

本文的调研过程集中于2016年12月至2017年4月，我们借助于校友的关系收集相关文件、资料，进驻村庄参与观察和访谈。^①具体分为两个阶段：（1）2016年12月至2017年2月，主要梳理全国、G省以及H村所在镇、县、市有关第一书记驻村扶贫的相关文件、报道和报告，宏观了解第一书记制度的形成过程；（2）2017年3月至2017年4月多次进驻H村参与观察和访谈，微观考察第一书记的行为策略，以及与村干部、贫困户之间的互动过程。下面将逐步呈现这些内容和案例。

（一）G省H村及第一书记基本情况

H村是G省S市M镇属行政村，位于M镇东南部，该村共有11个村民小组，全村共有391户，常住人口1601人。H村2015年村集体收入仅为3万多元，贫困户约39户。自2016年7月起，H村正式被确定为G省直对口帮扶村。对口省直部门派遣一名副处级干部担任驻村第一书记（以下称“Z书记”），另派遣两名干部为驻村工作队队员，驻村帮扶时间为3年。H村的精准扶贫工作

^① 需要说明的是，根据学术伦理要求，本文所用的文件、材料均获得相关单位许可，并且文中均以字母代替或作匿名处理。

小组由村“两委”干部和驻村工作队构成,如表1所示。表1告诉我们,第一书记是驻村帮扶工作队队长,领导所有驻H村干部的扶贫工作;但是H村扶贫工作的领导小组由村委会干部组成,驻村工作队名义上受村委会领导。其实,领导关系不清为第一书记与村委会的分工合作问题埋下了隐患。

表1 G省H村精准扶贫工作领导小组和驻村工作队

H村“两委”	组长(扶贫工作组):F(村支部书记兼村委会主任) 副组长:L(村委会副主任) 成员:村“两委”干部、各组小组长
驻H村定点帮扶工作队	队长(驻村工作队):Z书记(兼任驻村第一书记) 队员:J(省直单位干部)、C(县直单位干部)

资料来源:作者自制。

H村主要以精准帮扶项目的形式开展,截至目前已完成大小项目10余项,涵盖了道路、太阳能路灯、光伏发电、村庄政务服务中心、乡村旅游产业发展公司、乡村民宿、乡村医疗等整村发展项目,危房改造、低保、就业培训等精准帮扶项目。

(二) 互动治理机制:策略选择与影响因素

第一书记、村干部与贫困户之间的互动过程表现为两个阶段:(1)第一书记和村干部的合作:一是积极执行,村干部积极配合第一书记开展工作;二是消极执行,村干部不认同第一书记的做法而找借口拖延或观望;三是不执行,村干部以各种理由否定第一书记的做法或者冷眼旁观。(2)第一书记、村干部执行决策过程中的贫困户参与:一是主动参与,贫困户十分配合干部的扶贫工作;二是被动参与,贫困户有意愿配合但是具体落实时又不主动;三是不参与,贫困户干脆拒绝干部的帮扶。从决策、执行、效果的思路来看,前面的互动策略会衍生出多种不同的扶贫效果。具体而言,互动治理过程表现为两个阶段:

1. 首阶互动机制:内部决策过程

首阶互动中,代理方^①的策略选择并非单因素结果,而是由“时间压力”和“利害关系”共同决定。时间压力表明,在首阶互动过程中委托方在拖延成本高

^① 为了便于分析,我们运用“委托方”和“代理方”来代指互动的双方主体,具体而言:首阶互动中,委托方是第一书记,代理方是村干部;次阶互动中,委托方是第一书记和村干部,代理方是贫困户。

的情况下会对代理方的不合作行为表示一定程度的容忍，以便能够按照轻重缓急的时间机制来达成合作；而利害关系则表明，在首阶互动过程中代理方会充分运用委托方的容忍限度来规避损害而获取利益，以便能够按照“趋利避害”的利害原则来选择行为策略。上述两种条件表明：政府内部通过持续高压重视、注入大量资源以及加大监督问责等高度压力的形式所推动的动员模式在基层治理中面临时间压力和利害关系等多种因素的阻碍，从而在代表政府权威的委托人和代表基层自治力量的代理人之间创造新的谈判空间。

这些谈判空间衍生了委托方与代理方在基层自治场域中的差异化互动机制。互动机制表明，具有行政权威的一方采取第一步行动。在委托方采取第一步后，代理方会采用相应策略做出反应。代理方需要在所拥有的策略中选择一种有利于追求其目标的策略（周雪光、练宏，2011）。

第一种策略：基于正式权威的“积极执行”。在驻村扶贫领域，第一书记的双重身份意味着：一方面，第一书记的官员身份代表着较高的行政权威，以此有助于推动基层政府对扶贫项目的支持；另一方面，“第一书记”这一党员干部身份代表着村庄自治体内的党组织权威，以此打开了行政权威向基层自治体嵌入的通道。本文将第一书记所拥有的这两种权威统称为“正式权威”。基于正式权威的互动是第一书记的常用方式。基于正式权威的互动机制类似于“正式谈判博弈”机制，即合法性与合乎情理性（Appropriateness）的逻辑（March，1994；周雪光、练宏，2011）。在这种逻辑下的决策会通过正式权威使得代理方积极执行，例如根据上级文件要求给村民发放危房补贴。本文运用“时间压力”来解释合法性，因为时间压力意味着决策项目的重要性和轻重缓急，而在扶贫领域的紧急、重要项目正是关乎基层贫困群体的中心项目，这会受到委托方的重点关注。而运用“利害关系”来解释合乎情理性，因为利害关系意味着代理方的实际利益和关系网络，符合代理方实际利益和关系网络的决策项目会得到代理方的积极支持。综合来看，既受委托方重点关注、又会获得代理方积极支持的决策会被代理方积极执行。

第二种策略：基于非正式权威的消极执行。上述基于正式权威的合作有明显的特征就是：一次性决策、高效执行，即“一拍即合”、一次性互动。显然，一次性互动有着严格的前提条件，而基层治理中关系复杂、任务繁多，基于正式权威的一次性互动模式很难适应基层的复杂现实，因而产生非正式权威下的多次互动。很难想象，当委托方的意图与代理方的利益严重冲突的情况下，委托方基于正式权威的一次性互动还能发挥效用；而不受时间压力影响的代理方会避开委托方的正式权威而选择运用非正式权威下的多次互动对自己更有利。

第三种策略：基于权威失效的不执行。与政府上下级间的双边垄断模式中任何一方都不能退出不同的是（周雪光、练宏，2011），在基层自治体中正式权威与自治力量的互动中可能造成代理方的直接退出，即代理方直接拒绝委托方的决策，甚至有可能联合其他自治力量共同抗拒。无论是前文所指的正式权威还是非正式权威都可能面临失效的风险，从而陷入对立的局面。委托方所面临的时间压力和代理方所遭受的利益损失处于不可调和的状态。代理方的此种策略选择是对委托方的权威的冲击，同时也损害了效率，相比而言，给委托方造成的压力和损失更大。因此，为了避免此种情形的发生，委托方通常会通过满足代理方的某些利益需求的方式来应对代理方的不合作行为，从而形成“利益交换”策略（马良灿，2013；邢成举，2016）。

2. 次阶互动机制：项目执行过程

经过内部协商达成决策后对贫困户的帮扶过程中，第一书记、村干部共同作为新的委托人与贫困户等新的代理人进行互动。此次互动中，代理方的策略选择并非单因素结果，而是由“参与意愿”和“信息充分”共同决定。参与意愿表明，在次阶互动过程中代理方的参与意愿是导致其是否主动参与的重要因素；而信息充分则表明，在次阶互动过程中代理方对项目信息的获取多少会对其合作程度产生影响。在新的互动关系中，代理方有三种策略选择：

第一，基于信息不充分下的不参与。贫困会导致处于村庄中的贫困者的活动能力降低，进而导致活动参与度不足，从而由于其他社区成员的空间距离衍生为心理距离，最终被边缘化（Alt & Iversen，2017）；边缘化的后果就是难以再融入村庄，进而难以享受到本应作为村集体成员可以享受到的某些福利或互助。作为边缘群体，不仅仅被排斥在社会主流的经济生活之外，而且是被整体地排斥出了社会生活的各个方面（马广海，2004）。由此可知，贫困群体本身就是参与能力弱的群体。另一方面，信息缺乏是导致弱势群体社会融入困难的巨大障碍（Caidi & Allard，2005；李德娟，2012）；从政策信息由外向内的传递过程来看，乡村治理中政策信息传递并不均衡，而是如同乡村的权力结构一样呈现出村“两委”干部、精英群体、普通大众等的同心圆结构（邢成举、李小云，2013）。而且，乡村政策信息的传递主要依靠熟人相传的非正式渠道（Platteau & Gaspart，2003），例如和村干部的私人交谈、熟人间的饭局等。由此形成一个恶性循环：贫困导致边缘化获取信息少，获取信息少又反过来强化了边缘化。由此可以理解，在政策信息、扶贫项目、利害关系等基本信息的宣传不足的情况下，代理人参与委托人项目执行的主动性很低，基本是不配合的状态，即信息不充分下的不参与。

第二，基于信息不完全充分下的被动参与。向农村输入受过高等教育的领导者可以改善中央已有的社会救助项目的执行效率（He & Wang, 2016），第一书记进入村庄除了带来政府权威、扶贫政策和项目，也带来了大量的政策信息以及促进扶贫信息的传播。然而，作为局外人的第一书记拥有党组织权威，但是缺乏群众基础（谢小芹，2016），这就意味着：在扶贫项目的执行过程中，委托方与代理方的互动受到代理方的信任程度（邱国良，2009）和真实偏好（Platteau et al., 2013）的影响。而这种不信任和真实偏好与信息不完全充分密切相关：一方面，正是因为代理方获知了部分信息才会产生参与意愿，当这部分信息符合代理方偏好就有可能促成实质性的参与行动；而另一方面又因为代理方获知的信息不完全，既容易对项目信息本身的怀疑而模糊自身的参与意愿，又容易受无关信息或虚假信息的干扰而导致参与行动上的犹豫；再一方面，在不完全充分的信息状态下，代理方的真实偏好难以完整表达，最终造成了被动参与的结果。

第三，基于信息充分下的主动参与。向农村输送领导者可以打破原有的治理格局，使得村庄益贫项目执行更加透明（He & Wang, 2016）；而且该领导者由上级考评，与村庄利益群体没有政治关联，再加上晋升上的考虑，该领导者相对于村干部而言更可能代表村民利益，进而积极的向村民宣传、推广政府已有的益贫项目（Martinezbravo, 2014；Munshi & Rosenzweig, 2015）。但是实践告诉我们，通过加大宣传、村务透明的方式来消解贫困户怀疑、提升贫困户参与主动性的方式需要一定的时间和耐心。虽然时间推移会增加委托方的时间压力，但是耐心却是实现信息充分从而影响代理方的参与行为的重要手段。这也意味着：次阶互动行为策略是动态变化的，当代理方获取的信息足够充分之后就会选择主动参与策略。

（三）G省H村第一书记扶贫的三个案例

下面围绕三大事件来阐述：“直接到户扶贫补助项目”（简称“到户补助”）、“村庄集体广场项目”（简称“集体广场”）、“农村危房改造项目”（简称“危房改造”）。选择这三大事件主要考虑到：一是所处场域相同，囊括了本文关注的行动主体；二是参与观察了它们的动态发展过程，有助于提炼“次第互动”的概念，也有助于进行类似于“自然实验”的对比和分析（练宏，2016）；三是它们都是“第一书记”驻村之后的行为表现，区别于常规的村庄治理。前面已经论述，第一书记驻村后面临多重任务，尤其是村内扶贫事务。而村内扶贫事务又可划分为：整村推进型、精准到户型和特殊群体型。

1. 到户补助

“到户补助”属于村内事务中典型的“精准到户型”，需要密切与村干部商量、与贫困户沟通，争取获得他们的主动参与。

“重新摸底”是实施“到户补助”的前提。G省第二轮扶贫过后剩下的贫困户大都是“老弱病残困”等特困户，第一书记需要在原有的“摸底资料”的基础上重新识别，识别的精确性直接决定“到户补助”的合理性乃至驻村扶贫的成效。从“重新摸底”到“到户补助”的过程中扶贫工作队面临村上级压力、村干部积极性、贫困户观念和信任等方面的问题：（1）“领导重视”与摸底复杂形成的时间压力。（2）村干部的利益考量。一方面“重新摸底”意味着对村干部原有的“建档立卡”的某些纠正可能会触及村干部利益；另一方面摸底工作需要“走街串户”，多次走访而“不得好”使村干部抵触。

我们领导非常重视，今天下午还给我打电话讲扶贫……所以压力也比较大。

我们不想在这方面^①浪费太多时间，因为在是否是贫困户上纠缠太多时间会对后期规划和项目不利，能尽量多帮点人就帮点人。

毕竟是走街串户，由村干部带路肯定好些，但是带一次两次他没意见，如果是要反复去，他们就不太配合了。

决定他们合作态度的主要是他们的利益，主要是他所需要付出的精力和产生的效果。（20170314，Z书记）

（3）贫困户的“配合积极性”（即参与意愿）。有些贫困户因为面子或能力问题而拒绝配合，也有些因为守旧而不太积极。（4）贫困户的“信任”问题。因为贫困户对第一书记驻村扶贫不太了解或因为对之前的驻村干部的固有印象而造成的的不信任。

不是每个人都觉得贫困户这个称号很舒服；贫困户很直接地可以感受到你给他带来的实际利益，他以前不愿意做的他也做；也有些人认为自己没什么能力就不会很积极；不是他们想做的我们没做到，而是我们想的太好他们觉得做不到。在他们的观念和既有的经验来看，以为我们三个就是走过场的，填个数字就走了。（20170314，驻村工作队队员）

^① 指“重新摸底”。

2016年5月至7月，按照文件要求，第一书记需要将一笔“直接到户扶贫补助”发放给贫困户。首先第一书记会和村干部商议，比如何时发、谁去发等问题。在这一项目中，村干部表现十分积极，他们会主动尽快地完成项目。因为这可以增强村干部在村民中的威信和荣誉感，即村民会认为村干部“又做了好事”。而贫困户也会主动参与和配合，因为贫困户不仅获得了实际的利益，而且发放过程非常明确（即不存在信息不充分的问题），结果是“皆大欢喜”，项目执行非常顺利。

2. 集体广场

首先需要指出的是驻村扶贫的多重目标，即不仅仅是贫困户脱贫，还包括集体经济发展、农民生活方式、基层组织建设等整村推进项目。“集体广场”是典型的整村推进型项目。

2016年9月至10月，H村第一书记打算在村内修建一座文化广场，主要用于乡村娱乐、文艺演出、群众表演等乡村文化活动。按照前面的分析思路，首阶互动中Z书记采取第一步行动。Z书记向村干部提出该想法，村干部并没有直接反对，但也不积极。此时，村干部的互动策略表现为“消极执行”，因为该决策项目的“时间压力”和“利害关系”均不确定。一方面该项目不是上级单位的规划项目而缺乏时间压力；另一方面，该项目有可能给村干部带来政绩，但也有可能带来拆房子、占地等纠纷，即利害关系也不确定。

对于村“两委”来说，他是又想修，又不想修。为什么呢？他想修是因为他也希望有这么一个成绩，但是他又怕在修的过程中遇到困难。要拆房子、要占农民的地。（20170314，Z书记）

你做（广场），就要拆那些烂房子，（村民）慢慢都往上抬价，你要做的时候还要拨点钱；这个房子本身就没用，把他拆掉（建广场就要给村民补钱），所以像遇到这种情况很多讲不清楚。（20170315，村支书）

村干部抱着“试一试”（“试一试”本身就是“消极执行”这一行为策略在行动主体意志层面的表现）的态度召集村民商议，即进入次阶互动过程。一部分村民表示支持，即“主动参与”，因为他们认为这可以提供集体娱乐的场所；另一部分村民态度随意或者不明确，即“被动参与”，他们可能觉得建集体广场方便了自家但又担心要出钱出力，也可能是觉得与己关系不大，从而比较犹豫；还有一部分村民不同意，即“不参与”，因为广场所在地旁边有他们的老房子和

地，他们不愿意房子被拆、地被占。此时，次阶互动中，村民的参与行为呈现明显的差异：主动参与、被动参与和不参与的行为策略在此一过程中同时体现。

对于村民来讲，他又分多派。我那边没有任何我利益的，我就看着我我要修，修了我可以在那里跳跳广场舞。但是那些有房子的人他就不行，这个厕所是我祖传下来的，我必须要有，就不修。也有村民做看客，不置可否，可能也想建广场来搞娱乐活动但又怕会影响到自家吧。（20170314，驻村工作队队员）

村干部遇到困难就不愿意继续执行，因为继续执行只会引起村民的不满，于是广场项目陷入犹豫、拖延之中。走访后了解到，部分村民之所以反对是因为不愿拆老房子，而不愿拆老房子是因为他们并不知道会获得补贴。得知实情后，Z书记和村干部再次商量，根据当地经验给出补贴标准，并且及时向村民告知了补贴事宜。村民虽然态度有所缓和，但也不直接表态。

反而是犹豫、推敲、比对，有的村民还专门去镇上或者其他村打听拆老房子的补贴标准；村里开会他们也来，也说明了愿意建，但就是没有行动，一提到要拆的时候就不表态。（20170314，驻村工作队队员）

不愿意建，还不是因为钱，那些烂房子拆了就要补贴，补贴不到位就不愿拆。（20170315，村干部）

我们也知道，当要拆他们^①亲戚的房子时，他们是不愿意做的，可以理解成触及了他们的利益。（20170315，Z书记）

第一轮互动因达不成一致而搁浅，第一书记的正式权威遭遇到了村治力量的抵触，而不得不转入非正式权威下的社会关系中。即第一书记不能仅仅是和村干部商量和决策，也需要“入户聊天”“听真情察民意”，在与村民们的现场互动中了解真实情况。因此，第一轮互动推动了项目的讨论和村民意见的公开，让第一书记能够发现村干部、村民行为策略的原因。为了打消村民的顾虑和疑问，Z书记组织村干部和村民去省内其他村参观、学习，既了解其他地方的扶贫政策和项目，又学习其他村的集体扶贫项目的实施办法，特别是让部分村民获知了确切的补贴信息，即促进村民获取充分的信息；而且为了获得村干部支持，

^① 指“村干部”。

将村干部的亲戚纳入到项目宣传和讨价还价中来，尽可能地满足其合理的要求，从而让大家在公开的环境下讨论达成一致，即在非正式权威下通过满足村干部的某些利益需求来应对他们的不合作行为。

当大家了解到其他村也是这样做，也是这样的标准时，大家就没什么意见了，都主动参与进来。

和村干部、村民打交道就跟谈判一样，谈判就有条件和妥协，不然就没法谈下去，事实上我们的扶贫工作需要村干部支持，所以做一些适当的妥协照顾他们的利益也是没办法的。（20170314，Z书记）

3. 危房改造

与前面两个事件不同，危房改造属于典型的特殊群体型扶贫项目。2016年10月至今，危房改造计划成为H村的重点规划项目，意即该项目“时间压力”大。具体为：驻村工作队以及村干部向危房户发放危房改造补贴并协助、督促建新房。村民建房主要分为两种：一是原址拆老房建新房；二是重新选址建新房。此案例关注第一种情况下的互动过程。首阶互动中，第一书记和村干部的互动过程并不顺利，村干部不愿意干，即不执行。第一书记的危房改造项目时间并不充裕，这就意味着村干部的拖延会增加第一书记的时间成本。而村干部则面临两难困境：一方面即使加上危房改造款很多村民依然建不起房从而拒绝危房改造，如果村干部强行执行只会造成冲突，即“给自己找麻烦”；另一方面，如果是村干部自家亲戚要拆房改造的就不愿配合。这两点都意味着“积极执行对村干部不利”：两难之下造成正式权威失效村干部不执行。

他们不愿意干主要是怕折腾，他们觉得全部拆除老房子没必要，也怕惹麻烦。村民认为老房子在地就是他的，老房子没了就说不清楚了。再就是涉及他亲戚的房子要拆自然也不配合。（20170314，Z书记）

此时，贫困户的参与行为仍然可分为三类：主动参与、被动参与和不参与。核心原因就是不确定性和个人观念。其中不确定性可以理解为信息不充分下的不信任，“他们担心拆了房子后并不能帮他们建起来”（20170314，Z书记）；个人观念可以理解为参与意愿不明确，“他们的某些观念不会轻易改变，例如风水等”（20170314，Z书记）。

我家现在养鱼还能搞点钱，建房子就没法养鱼，晓得补不补到位？万一建不起来呢？连住的地方都没有。（20161201，贫困户 L）

那我不管，我就选这里建，就这里，这里风水最好，发人。（20161106，老农户 F）

尽管村民对于危房改造会有不同的选择，但是在村干部不执行的情况下，项目难以完成，首阶互动中“不执行”直接造成项目无法完成。这再次印证了本文的判断：第一书记与村干部的互动效果是扶贫项目执行的关键因素。

这个良好合作非常关键，我们来扶贫的人和村干部合作不好，扶贫成功的几率要下降不能说 50%，至少是 20% 以上。（20170314，Z 书记）

总之，上述案例揭示了不同的互动过程会产生不同的互动效果，而无论是村干部合作行为的积极性还是贫困户参与行为的主动性，都是扶贫效果的关键因素。（如表 2 所示）

表 2 互动治理效果比较

权威类型	首阶互动	信息充分	次阶互动	扶贫效果	案例支持
正式权威	积极执行	充分	主动参与	较强	到户补助
		不充分	被动参与	不稳定	
		无	不参与	无	
非正式权威	消极执行	充分	主动参与	不稳定	集体广场
		不充分	被动参与	较弱	
		无	不参与	无	
权威失效	不执行	无	主动参与	无	危房改造
			被动参与		
			不参与		

资料来源：作者自制。

七、结论

驻村扶贫过程中村庄内部各主体间互动是扶贫政策执行的重要环节。本文从互动治理的视角分析了互动过程中各方互动策略选择以及在不同策略互动中

所产生的治理效果。具体而言：第一书记和村干部的互动过程中，在不同的权威类型下会产生不同的互动结果，而决定第一书记权威运用和村干部策略选择的因素是“时间压力”和“利害关系”；在第一书记、村干部达成一致后与贫困户的互动过程中，信息传递的充分程度是决定贫困户有无参与意愿的前因，而贫困户自身的参与意愿则导致不同的互动后果。这一分析框架有助于我们分析驻村扶贫过程中第一书记、村干部以及贫困户的互动策略、行为条件和互动结果；同时，对H村的驻村观察所获访谈内容和经验材料将进一步佐证并廓清本文提出的分析概念和解释框架。综合来看，本研究的可能创新点在于：（1）捕捉到了第一书记驻村扶贫过程这一关键性节点，从而进一步挖掘这一微观过程中的互动策略，为从理论上形成对话提供了可能；（2）发现了处于同一场域内的不同主体行为策略的制约条件，从而为从经验上回应第一书记制度有效落实的问题提供了切口。

当然，仍然有很多重要的问题有待进一步研究。第一，第一书记的双重身份（即行政官僚与第一书记）所带来的党组织权威与行政权威的融合与分离机制，即作为行政官僚的第一书记以“第一书记”身份进入村庄而以政府官员的身份与县乡等政府部门互动的权威选择的差异。简言之，下一步将重点关注农村扶贫领域的党组织权威与行政权威的关系问题。第二，第一书记与各级政府的互动过程，即对上互动。受当前的进入条件、研究时间与经费等所限，目前本文尚未能获得第一书记与各级政府的互动资料而没能涵盖上级政府这一关键变量。未来的研究将重点突破这一变量。第三，驻村干部、村干部以及贫困户互动过程中的策略选择的内部过程。受资料限制，本文只关注到了互动结果，没有进一步捕捉各主体策略选择的微观决策过程。随着访谈的深入和扎根时间推移将有可能更加真实地再现这一过程。总之，当前的研究还只是先行一试，下一步还需要通过大量的访谈、调研和数据来验证、修正和发展本文的解释框架及其隐含的各种行为意义。

参考文献

- 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, 6: 62-68.
- 程毅(2009). 从单一垄断到多元互动：政府治理模式嬗变的多维视角. 浙江学刊, 3: 111-113.
- 崔春(2012). “政党在乡”：执政党在中国乡村社会的政治建设转向. 江汉论坛, 5: 72-75.
- 胡永保(2014). 中国农村基层互动治理研究. 长春：东北师范大学博士学位论文.
- 景跃进(2018). 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考. 中共浙江省

- 党校学报, 1: 48-57.
- 李博、左停(2016). 精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例. 西南大学学报(社会科学版), 4: 66-73.
- 李德娟(2012). 信息弱势、信息援助与城市农民工社会融入. 图书馆建设, 12: 13-16.
- 李紫娟(2017). 农村治理新范式: 构建基层互动治理. 学海, 1: 163-167.
- 练宏(2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. 社会学研究, 4: 1-26.
- 马广海(2004). 社会排斥与弱势群体. 中国海洋大学学报(社会科学版), 4: 85-89.
- 马良灿(2013). 不能再让利益关系绑架扶贫项目. 中国老区建设, 10: 21-21.
- 邱国良(2009). 政治信任: 乡村治理的社会基础——以仲村“5·31”事件为个案. 社会主义研究, 3: 71-74.
- 孙兆霞(2017). 以党建促脱贫: 一项政治社会学视角的中国减贫经验研究. 中国农业大学学报(社会科学版), 5: 24-32.
- 王春福(2007). 公共产品多元治理模式的制度创新. 管理世界, 3: 160-161.
- 王晓毅(2016). 精准扶贫与驻村帮扶. 国家行政学院学报, 3: 56-62.
- 王雨磊(2016). 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理. 社会学研究, 6: 119-142.
- 王雨磊(2017). 精准扶贫何以“瞄不准”? ——扶贫政策落地的三重对焦. 国家行政学院学报, 1: 88-93.
- 王卓、罗江月(2018). 扶贫治理视野下“驻村第一书记”研究. 农村经济, 2: 8-15.
- 吴素雄(2009). 政党下乡的行为逻辑. 武汉: 华中师范大学博士学位论文.
- 习近平(2017). 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. 中央人民政府网站: http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm. 2018年8月10日访问.
- 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, 3: 12-22.
- 邢成举(2014). 乡村扶贫资源分配中的精英俘获. 北京: 中国农业大学博士学位论文.
- 邢成举(2016). 压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵. 南京农业大学学报(社会科学版), 5: 65-73.
- 邢成举、李小云(2013). 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究. 中国行政管理, 9: 109-113.
- 徐勇(2007). “政党下乡”: 现代国家对乡土的整合. 学术月刊, 8: 13-20.
- 杨丽君(2016). 政策执行之殇——为什么杨改兰家被界定为“非贫困户”. IPP季刊, 2: 1-5.
- 应小丽、钱凌燕(2015). “项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析. 行政论坛, 3: 93-97.
- 周雪光、练宏(2011). 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例. 中国社会科学, 5: 80-96.
- Alt, J. & Iversen, T. (2017). Inequality, Labor Market Segmentation, and Preferences for

◆ 专栏：公共问题与国家应对策略

- Rdistribution. *American Journal of Political Science*, 61(1): 21 – 36.
- Caidi, N. & Allard, D. (2005). Social Inclusion of Newcomers to Canada: An Information Problem?. *Library & Information Science Research*, 27(3): 302 – 324.
- Dutta, D. (2009). *Elite Capture and Corruption: Concepts and Definitions*. New Delhi: National Council for Applied Economic Research.
- Edelenbos, J. (2010). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*, 1: 111 – 134.
- He, G. & Wang, S. (2016). *Do College Graduates Serving as Village Officials Help Rural China?*. Hkust Iems Working Paper.
- March, J. G. (1994). A Primer on Decision Making: How Decisions Happen. *Pharmaceutisch Weekblad*, 4: 154 – 157.
- Martinezbravo, M. (2014). *Educate To Lead? The Local Political Economy Effects Of School Construction In Indonesia*. Working Papers.
- Munshi, K. & Rosenzweig, M. (2015). *Insiders and Outsiders: Local Ethnic Politics and Public Goods Provision*. Social Science Electronic Publishing.
- Platteau, J. P. (2009). Information Distortion, Elite Capture, and Task Complexity in Decentralised Development. *Chapters*, 11: 67 – 74.
- Platteau, J. P. & Gaspart, F. (2003). The Risk of Resource Misappropriation in Community – Driven Development. *World Development*, 10: 1687 – 1703.
- Platteau, J. P. , Somville, V. & Wahhaj, Z. (2013). Elite Capture through Information Distortion: A Theoretical Essay. *Journal of Development Economics*, 1: 250 – 263.
- Torfin, J. , Peters, B. G. , Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). Interactive Governance: Advancing the Paradigm. *Ugeskrift for Laeger*, 167(36): 9 – 32.

not been replaced by the invisible hand of the market. As we found, the number of provincial economic working groups is positively related to each province's degree of marketization. Based on these findings, we put forward a series of propositions—attention allocation, changing policy environment, public administration operations, government preference—about China's working group pattern.

Key Words Working Group; State Governance; Policy Instrument; Central-local Relationship

Interactive Strategies and Influencing Factors of First Secretary's Village Poverty-Alleviation: Based on the Perspective of Interactive Governance

..... Xiaocong Guo & Gaohui Wu

Abstract Sending the First Secretary from the Party and government departments at all levels to the villages to help the poor is an important part of the Targeted Poverty-Alleviation in the new period. This article takes H village in G province as a case study of this policy. From the perspective of interactive governance, this study focused on the interaction strategies and influencing factors of the first secretary and the main body of the village. We found: (1) good interactions between the First Secretary and village cadres is an important prerequisite for poverty alleviation in the village; (2) during the First Secretary and the village cadres interactions, different kinds of interactive results will be produced under different authority types. Two factors decide the application of the First Secretary's authority and the village cadres' choice of strategy: "time pressure" and "interest relationship". When the First Secretary interacts with poor households, they are most likely to participate in those interactions when full information is provided to them. However, the poor households' willingness to participate is the result of the different interactions. This is the first study to reveal the practical difficulties and micro implementation process of the First Secretary in poverty alleviation.

Key Words First Secretary; Targeted Poverty-Alleviation; Interactive Governance; Authority and Information

●ARTICLES

G - C - B Cooperation and the Sustainable Development of Social Enterprises: The Evidence from HKSAR and Its Implication

..... Wen'en Luo & Ying Huang

Abstract This paper takes the Hong Kong Special Administration Region (HKSAR) as a typical case to explore how cooperation among government, civil society, and the