

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.05.008

基层嵌入式扶贫的形式主义困境与精准治理

——基于 20 起扶贫领域形式主义典型案例的分析

胡 平, 李兆友

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘 要: 精准扶贫在国家层面以驻村帮扶制度为抓手, 紧密嵌入于基层治理结构之中, 成为新时期农村贫困治理的重要一环。然而, 在部分国家选派驻村干部嵌入帮扶过程中, 致力于精准脱贫的人力投入却陷入了形式主义困境。通过对 20 起驻村扶贫形式主义典型案例的梳理, 发现形式主义贯穿于嵌入帮扶的每个环节, 表现出精致执行与策略执行的现实特征。在政府委托治理语境中, 形式主义既是驻村干部在压力型体制下应对考核监督的被动作为, 也是政绩观错位下的主动作为。故要通过构建科学考核体系、完善监督问责制度及塑造为民务实文化来探索精准治理的路径。

关 键 词: 形式主义; 精准扶贫; 嵌入帮扶; 驻村干部

中图分类号: D 630 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3758(2020)05-0056-09

Formalism Dilemma and Accurate Governance of Grassroots Embedded Poverty Alleviation

—— An Analysis on 20 Typical Cases of Formalism in Poverty Alleviation

HU Ping, LI Zhao-you

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: Targeted poverty alleviation is based on the assistance system in villages at the national level. It is closely embedded in the grassroots governance structure, and has become an important part of rural poverty governance in the new era. However, in the process of selecting village carders by the country in embedded poverty alleviation, the human investment devoted to the precise poverty alleviation has fallen into the formalism dilemma. Through the analysis of 20 typical cases of formalism in rural poverty alleviation, it is found that formalism runs through every link of embedded assistance, showing the practical characteristics of exquisite implementation and strategic execution. In the context of government entrusted governance, formalism is not only the passive action of the village cadres responding to assessment and supervision under the pressure system, but also the active action under the misplaced view of performance. Therefore, we need to explore the path of precise governance by constructing the scientific assessment system, improving the supervision and accountability system, and shaping the practical culture.

Key words: formalism; targeted poverty alleviation; embedded assistance; village cadres

收稿日期: 2020-01-07

作者简介: 胡 平(1983-),女,山东东平人,东北大学博士研究生,主要从事地方政府治理研究; 李兆友(1965-),男,山东安丘人,东北大学教授,博士生导师,主要从事公共政策与政府治理研究。

一、问题的提出

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫工作,将脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置,并逐步探索出一条具有中国特色的精准扶贫道路。而与西方理论界认为“市场导向的经济成长是解决贫穷最主要方法”^[1]不同的是,我国的精准扶贫凸显出了政府作为减贫主导力量的重要性^[2],并在“六个精准”思想指引下形成了主要依靠驻村干部开展工作的嵌入式扶贫新模式^[3]。这种嵌入式扶贫模式是一种偏重国家与政府主导、注重外力帮扶的乡村扶贫发展机制^[4],具体是指行政力量通过驻村干部嵌入到乡村扶贫实践中,与村干部、贫困群体互动合作,共同致力于扶贫开发。随着“第一书记”等驻村干部的嵌入,乡村贫困治理场域中代表政府发挥关键性作用的主体也逐渐由基层乡镇政府转变为各级党政机关及国有企事业单位派驻的工作组、扶贫干部等外部力量^[5]。然而,在脱贫攻坚决胜时期,这种致力于精准脱贫的人力投入却被耗在了形式主义的桎梏中^[6],驻村干部在被形式主义所累的同时,又成为了形式主义生产链条上的积极参与者与制造者。虽然我国从2016年起连续4年发布了整治扶贫领域形式主义问题的通知文件,各级政府部门也进行了积极整改,但这种重形式而轻实质内容的形式主义问题已严重影响了脱贫成效,损害了党和政府的形象。杜绝形式主义,已成为现阶段完成脱贫攻坚任务的重要内容。

近年来,学术界在诠释嵌入式扶贫新模式优势的同时,也在反思嵌入帮扶中存在的形式主义问题。王文龙指出,嵌入式扶贫在有效减少一些地区和农户贫困问题的同时,也存在注重短期效应、形式主义严重、加剧政绩竞赛不公的弊端^[7]。谢小芹通过田野调查发现,贫困状况得不到解决的现实加上层层下放的考核压力,第一书记会铤而走险,开始走形式、寻捷径甚至造假^[8]。吴高辉通过多案例对比发现,帮扶过程中出现的“虚假应付与形式主义”使农村扶贫呈现出“低效率、高负担”的后果,各级政府实施的反形式主义督查与考核又加剧了形式主义^[9]。郭春甫和薛倩雯则在分析形式主义扶贫“敷衍式”“形象式”“加压式”“作

假式”特征基础上,从政策目标、执行机构、执行资源、执行人员、执行环境五个方面进行了原因阐释^[10]。张国磊和詹国辉基于“情境—过程—结果”分析框架,阐释了作为代理人的第一书记在扶贫过程中表现出的形式主义逻辑,认为应通过差异化选派与均衡性监督协同的方式确保嵌入式扶贫的名实统一^[11]。袁铭健则从政策代理人视角分析了第一书记在不同人事制度安排下的选择性政策执行类型,认为在项目制式的扶贫考核与基层维稳的双重挤压下,第一书记强烈的晋升意愿直接催生了形式主义扶贫行为,应通过完善驻村制度设计来避免嵌入式治理的失灵^[12]。

上述研究从不同视角对基层嵌入式扶贫遭遇的形式主义桎梏进行了原因阐释,但多局限于嵌入式扶贫新模式本身,站在政府委托治理角度专门针对扶贫形式主义困境展开研究的较少。在嵌入式扶贫过程中,政府会根据各地贫困人口数量及经济社会发展状况委托驻村干部代理履行帮扶职责,驻村干部则依授权行使资源配置权与行政管理权,二者形成了实质上的“委托—代理”关系,故对嵌入式扶贫形式主义问题的研究还可以从政府委托驻村干部进行贫困治理的角度展开进一步讨论。本文将在分析中央纪委国家监委网站2018年1月至2019年10月底通报曝光的377起扶贫领域形式主义官僚主义典型问题基础上,筛选出20个驻村扶贫形式主义典型案例作为研究样本,从委托—代理理论视角阐释嵌入式扶贫形式主义困境的成因,以期提出精准治理形式主义的相关对策。

二、研究基础与样本案例选取

1. 研究基础

委托—代理理论形成并流行于经济学领域,主要是指“一个人或一些人(委托人)委托其他人(代理人)根据委托人利益从事某些活动,并相应地授权代理人某些决策权的契约关系”^[13]。该理论认为,委托人与代理人之间的信息不对称是产生逆向选择与道德风险问题的重要原因,委托人可以通过设立激励与监督机制来限制代理人背离行为的发生^[14]。随着委托代理理论的成熟与完善,公共资源的委托人逐渐将其应用到行政管理

进程中,通过设计最优契约激励代理人和分担风险,实现行政管理体制的优化^[15]。

以精准扶贫为例,我国政府为消除贫困、实现全面建成小康社会的目标,通过组织动员将国家行政力量以驻村工作队、“第一书记”等形式嵌入到既有的基层治理结构之中,由此形成了包括上级政府、选派单位、驻村干部以及村干部、贫困群体在内的乡村扶贫场域。在这个场域中,驻村干部起着承上启下的作用:一方面,驻村干部依授权行使帮扶职责,将国家扶贫任务带到最基层,并接受政府目标导向的绩效考核与监督;另一方面,驻村干部则要代表政府与村干部、贫困群体展开互动合作,完成真正意义上的精准帮扶。在这种上传下达的扶贫模式中,上级政府、选派单位同驻村干部之间形成了一种实质上的委托—代理关系,上级政府及选派单位是委托方,驻村干部是代理方。作为代理方的驻村干部,面对有限的国家授权与严格的考核监督,在与自身利益及主观意愿博弈后,是否都能积极行使代理权?是否会出现形式主义的策略行为?这就是文章所要研究的内容。

2. 样本案例的选取

自国务院扶贫开发领导小组将 2018 年定为

脱贫攻坚作风建设年以来,截至 2019 年 10 月底,中央纪委国家监委网站通报曝光了 377 起扶贫领域形式主义官僚主义典型案例,650 人受到党纪政纪处分。虽然国家一直将形式主义与官僚主义问题放在一起进行通报,学者们也认为“官僚主义必然会引发形式主义,形式主义也必然会助长官僚主义,二者很难彻底割开”^[16],但作为“四风”之首的形式主义,同官僚主义有着本质区别。形式主义主要是指片面追求形式而忽略实质内容的思想理论与工作作风,官僚主义则是指领导干部不顾实际、脱离群众、享受特权的行为与现象^[17]。2016 年发布施行的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》为形式主义与官僚主义画了“肖像”,该准则规定“反对形式主义,重在解决作风飘浮、工作不实,文山会海、表面文章,贪图虚名、弄虚作假等问题;反对官僚主义,重在解决脱离实际、脱离群众,消极应付、推诿扯皮,作风霸道、迷恋特权等问题”。故笔者在样本案例筛选过程中,将象征性、敷衍性、虚假性、选择性等作为判定形式主义问题的基本维度,以包括第一书记、驻村工作队长(组长)、驻村工作队员等在内的驻村干部为涉案主体,筛选出 20 个驻村扶贫形式主义典型案例作为研究样本,如表 1 所示。

表 1 驻村扶贫形式主义典型案例

序号	案 例 名 称	通报时间	形式主义 表征	涉 案 主 体
1	吕梁市岚县大蛇头乡郭沙沟村第一书记郭伟伟驻村工作不力问题	20180206	敷衍性	第一书记
2	万宁市长丰镇原副镇长林博强不按程序把关造成多户不符合条件农户被列为贫困户问题	20180406	敷衍性	第一书记
3	云南省大关县供销社副主任黄云斌在驻村扶贫工作中弄虚作假,搞形式主义问题	20180419	虚假性	第一书记
4	湖南省隆回县政务中心驻滩头镇石门村帮扶工作队队长、第一书记柳红在脱贫攻坚工作中不履职、不作为问题	20180427	象征性	第一书记、村书记
5	黔东南州榕江县忠诚镇盘垳村驻村干部陈思坤对贫困户精准识别审核把关不严的问题	20180509	敷衍性	普通驻村干部
6	天河区石牌街道办事处原扶贫干部蔡洽武扶贫监管缺位问题	20180710	敷衍性	普通驻村干部
7	阜城县移动公司驻阜城镇酒村扶贫工作队扶贫工作履职不力问题	20180715	敷衍性	扶贫工作队长及队员、选派单位支部书记、驻点镇组织委员及副镇长
8	巫山县大昌镇农业综合服务中心主任、樟树村第一书记叶德福在脱贫攻坚工作中漏评贫困户问题	20180815	敷衍性	第一书记、村书记

续表 1						
序号	案 例 名 称	通报时间	形式主义 表征	涉 案 主 体		
9	荔湾区对口帮扶连州市原驻村干部、扶贫工作队队长蔡晓波形式主义问题	20180905	敷衍性	扶贫工作队队长		
10	乐平市名口镇组织干事、名口村第一书记许志炜帮扶不力问题	20180928	敷衍性	第一书记		
11	新余市渝水区南安乡党委副书记、扶贫工作站站长何正根等人整改不力问题	20180928	敷衍性	第一书记、帮扶干部、扶贫工作站长		
12	安顺市普定县发改局工作人员孙江违反工作纪律问题	20180930	敷衍性	第一书记		
13	广西壮族自治区象州县民政局婚姻登记处主任覃旭扶贫工作作风不实问题	20181001	象征性	第一书记		
14	乐至县双河场乡党委两河口村原第一书记胡林在脱贫攻坚工作中履职不力问题	20181011	敷衍性	第一书记		
15	喀什地区莎车县水利局水政监察大队大队长、驻塔孜其乡巴格麦勒村“访惠聚”工作队队长阿布都热西提·阿布都拉漠视群众疾苦、为民服务意识淡薄问题	20181120	选择性	“访惠聚”工作队队长		
16	巴州公安局副调研员、驻库尔勒市哈拉玉宫乡下多尕村“访惠聚”驻村工作队队长、第一书记艾尼瓦尔·肉孜作风漂浮、不尚实干问题	20181120	象征性	第一书记		
17	孟津县横水镇闫庄村在脱贫核查验收工作中弄虚作假、应付核查问题	20181130	敷衍性	第一书记、村支书、镇长及分管副镇长		
18	博乐市阿热勒托海牧场吾兰布河村党支部原第一书记阿合买提别克实施扶贫项目不精准,资金低效浪费问题	20181220	敷衍性	第一书记、村支书		
19	大同市天镇县赵家沟乡舍科堡村党支部第一书记王寿录违反工作纪律等问题	20190305	虚假性	第一书记		
20	天水市清水县白沙镇元坪村第一书记王曦东驻村帮扶弄虚作假问题	20191017	虚假性	第一书记		

3. 样本数据总体透视

在通报曝光的 20 起驻村扶贫形式主义典型案例中,35 人受到党纪政纪处分及其他处理,其中第一书记 15 人,普通驻村干部 9 人,二者占全部人数的 68. 57%,其他行政人员 6 人,村干部 5 人。从级别看,涉案的 35 人中乡科级干部 29 人,占全部人数的 82. 86%,县处级干部 1 人,村干部 5 人。分析以上数据可知,当前已查处的驻村扶贫形式主义问题多发生在乡科级干部身上。

从案件处理形式看,受到党内警告处分 17 人次,其中第一书记 12 人次,普通驻村干部 2 人次,其他行政人员 1 人次,村干部 2 人次;受到党内严重警告处分 10 人次,其中第一书记 3 人次,普通驻村干部 3 人次,其他行政人员 1 人次,村干部 3 人次;受到行政记过处分 3 人次,其中第一书记 1 人次,普通驻村干部 2 人次;受到训勉谈话处理

6 人次,其中普通驻村干部 2 人次,其他行政人员 4 人次;受到免职降级处分 1 人次,其中第一书记 1 人次。

从涉案环节看,20 个样本案例涵盖了精准识别、精准帮扶与精准管理全过程,透过这 20 个样本案例可以窥视嵌入帮扶各个环节存在的形式主义问题。精准识别环节,有的驻村干部未因地制宜、实事求是地执行相关识别规定,导致驻点村出现漏评、错评、错退现象,如案例 2、案例 5、案例 8 和案例 12;有的驻村干部在识别过程中弄虚作假,不经实地核查便直接上报贫困名单或进行信息录入,如案例 3。精准帮扶环节,有的驻村干部在因户因人施策过程中表现出敷衍应付倾向,如案例 13、案例 19 和案例 20;也有驻村干部不认真履行帮扶职责,制定的帮扶举措缺乏因地制宜的差异性,其中制定帮扶举措不精准案例有 7 起,占

全部案件总数的35%,且案例10和案例11中的第一书记经督查后仍未积极整改到位;甚至有的驻村干部为完成帮扶任务而采取强硬措施,如案例15中“访惠聚”工作队队长强行要求全村所有农户进行庭院改造。精准管理环节,有的驻村干部未及时履行监督管理职责,导致监管虚置化,如案例4中第一书记不按规定进行动态调整公示公开,案例6和案例9中驻村干部在资金监管中走过场,案例17中第一书记明知驻点村出现项目弄虚作假应付核查行为却不予制止。

三、基层嵌入式扶贫形式主义问题的现实表征

对于嵌入式扶贫中的形式主义问题,可以借助委托—代理问题分析框架。常见的委托—代理问题有因事前信息不对称引发的逆向选择和因事后信息不对称引发的道德风险两种形式^[18],但鉴于我国人事行政体制的特殊性,作为委托方的上级政府对派驻干部有实质性的管理控制权,故笔者暂且不讨论契约签订前的代理问题,而是从代理人的角度去探讨契约签订后嵌入式扶贫形式主义问题的现实表征。

1. 基于委托要求的精致执行

在嵌入式扶贫过程中,作为委托方的上级政府及选派单位会通过技术治理、痕迹管理等方式来解决同驻村干部之间的信息不对称问题。一般来讲,上级政府及选派单位会以各类表格台账为手段、以数字为核心、以文本照片为辅佐,通过可量化指标将帮扶过程与帮扶效果呈现出来^[19]。对上述20个样本案例进行分析,可发现驻村干部不仅要对贫困户进行收入测算、建立“一户一档”资料、填写帮扶手册与摸底核查表,还要准备相应的帮扶规划、年度计划、年度总结、问题清单等资料,并辅以照片、文本来佐证。由此看来,从最初的嵌入识别到后期的督查考核,驻村帮扶每个阶段都充满了形式各异的表格与资料,这些设计精细、要求严苛的数字文本材料占据了驻村干部大量的精力,以至于他们根本没有足够的时间进行逐户调查。由于这些表格文本资料要作为后期考核奖惩的重要依据,驻村干部们迫于压力不得不进行精心准备,以至于有的村庄用几万元课题立

项的方式请大学老师来帮忙完善扶贫工作档案^[20]。虽然这些表格资料的留存对于强化主体责任意识、还原帮扶过程具有重要作用,但为了资料而忽略帮扶实效的做法极易将嵌入帮扶裹挟进精致形式主义的泥潭。

2. 基于代理诉求的策略执行

为实现帮扶目标,上级政府及选派单位会在政策与制度层面赋予驻村干部一定的职责,而当这些职责超出驻村干部的负荷或有违其自身利益时,作为代理方的驻村干部则会基于自身利益最大化而表现出应对委托方的形式主义策略^[21]。这里的形式主义策略,主要表现为象征性执行、敷衍性执行、虚假性执行与选择性执行四种样态。

第一,作风不实的象征性执行。所谓象征性执行,主要是指执行主体为表面文章而忽略实际目标,根本未采取具体有效措施的不作为或象征性作为。脱贫攻坚中突出表现为不履职、不作为,即使作为也是流于形式。如案例4和案例13中的第一书记根本未按要求履行帮扶职责,不仅不按要求驻村,而且对驻点村情况不熟悉不掌握;案例16中第一书记则形式化履行职责,为开会而开会,导致政策宣传变形走样。

第二,履职不力的敷衍性执行。所谓敷衍性执行,主要是指执行主体在执行过程中敷衍塞责,不积极履行职责和采取实际可行措施的行为。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》及各省市的加强管理规定,驻村干部负有监管资金项目、解决贫困群众生产生活困难的职责。然而,部分驻村干部却在嵌入扶贫过程出现了监管缺位、帮扶不到位的行为,导致驻点村出现了贫困档案资料缺失、帮扶举措不精准、扶贫资金流失严重等问题。在选取的20个样本案例中,基于履职不力而出现的敷衍性执行有13起,占全部案件总数的65%。

第三,应付检查的虚假性执行。所谓虚假性执行,主要是指执行主体脱离工作重心,在扶贫过程中采取弄虚作假的欺骗行为。脱贫攻坚中突出表现在两个方面:一是以弄虚作假的方式逃避驻村管理。如案例20中第一书记不仅不严格落实驻村要求,而且在考勤中弄虚作假。二是以弄虚作假的方式应付工作。如案例19中第一书记直

接套用他村资料冒充驻点村的阶段性总结与问题整改清单,案例3中第一书记直接以一充多,导致驻点村资料出现了大量缺页、漏项等问题。

第四,曲解政策的选择性执行。所谓选择性执行,主要是指执行主体没有完整、正确地执行既定政策,而是基于误解或曲解有选择地执行了部分内容。完整正确地把握政策实质内容是快速有效执行的前提,然而有的干部在帮扶过程中为追求政绩而曲解政策,如案例15中“访惠聚”工作队长曲解美丽乡村建设中庭院改造的政策本意,在项目实施过程中采取强推摊派任务的形式要求所有农户均需按照建档立卡贫困户标准实施改造。

四、基层嵌入式扶贫形式主义问题的成因阐释

统观嵌入式扶贫形式主义问题的种种表现,结合我国层层分级负责的脱贫攻坚管理体制,可以发现形式主义问题的产生实质上是“上下博弈”的结果,是驻村干部在信息不对称条件下对上级扶贫任务“形式上符合、实质上违背”的变相执行^[22]。这种变相执行既是驻村干部在压力型体制下应对委托方目标导向考核监督的被动作为,也是其价值理念偏移下实现自身利益最大化的主动作为。

1. 压力型体制下应对考核监督的被动作为

为打赢脱贫攻坚战,上级政府往往“以指标体系为核心、以责任体系为基础、以考核体系为动力”^[23]将目标任务分解下达。当多重目标任务安排超出驻村干部的承受限时,考核监督制度设计的不合理则直接倒逼驻村干部利用职务便利与制度漏洞去实现自身利益最大化^[24]。

首先,考核制度设计的不合理强化了驻村帮扶的形式主义逻辑。我国扶贫政策的效益评价是经济、政治和社会多方面的^[25],但由于经济成效是最显而易见和最容易量化的,所以现有考核淡化了对社会责任与政治基础的考量。考核指标多集中在帮扶成效、项目数量、资金数额等硬性指标上,而涵盖是否尊重群众需求、项目是否精准、程序是否合法等内容的软性指标不多。考核指标度量方面,上级政府为克服信息不对称带来的风险,会尽可能地将分配给下级的帮扶任务数量化,甚

至把不容易量化的指标也强行变成数字^[26]。在数量化指标指引下,受刚性时间约束的驻村干部则会根据帮扶对象的实际情况进行价值排序,优先实现那些可量化的、难度系数较低的“硬性指标”,甚至有的驻村干部利用精准管理的漏洞采取数字脱贫的方式来达到指标要求^[27]。这种“重硬轻软”及过分强调可量化性的指标设计一定程度上影响着驻村干部的帮扶偏好,使其更加重视可量化指标的完成情况及扶贫项目带来的经济效益。考核方式方面,多是文本数据与实地考察相结合,通过台账资料与抽样调查结果呈现帮扶政策的执行样态。殊不知,对文本数据的考察忽略了对帮扶过程的关注,使得驻村工作异化为保留相关数据及台账资料的精致扶贫。同时,频繁多重的考核检查使得原本帮扶任务繁重的驻村干部为迎接上级考验,不得不常常处于“备考”状态^[28]。虽然国家出台了多个“杜绝形式主义为基层减负”的文件,但仍存在考核频次过高的问题。实践中对帮扶指标的频繁考核凸显了实现短期目标与取得阶段性成果的重要性,使得驻村干部在考核制度短期化预期与扶贫实践长期性双重压力下不得不采取策略性行为。

其次,监督问责制度设计的不完善为形式主义帮扶提供了契机。在脱贫攻坚上升为政治任务的压力下,上级政府不仅通过签订责任书、立下军令状等方式将扶贫目标逐级细化到具体的帮扶组织与个人,还设置了相应的行政监督机制。但行政系统内部的人治色彩和行政体制的依附性又造成了内部监督的失范^[29],使得乡村扶贫场域出现了乡镇干部与驻村干部、驻村干部与村干部之间的“共谋”。在选取的20个样本案例中,乡镇干部、驻村干部、村干部共同参与的有6起,占全部案件总数的30%。虽然上级政府也通过各种政务软件要求驻村干部以早晚签到、卫星定位、拍照上传等方式反馈帮扶情况,但囿于时间与精力限度,这种监督方式却演变成了新的形式主义。同时,问责制度设计的不科学一定程度上也催生了形式主义帮扶行为。在嵌入式扶贫过程中,上级政府对目标任务的评价往往是“一票否决制”^[30],一旦无法完成责任书中规定的目标任务就将面临全年成绩清零或惩处的问责。在这种强追责制度驱动下,驻村干部便将又快又好地完成指标任务

作为嵌入帮扶的唯一追求,甚至个别干部还滋生了“打擦边球”的形式主义思想。虽然有些地方在考核追责程序中加大了对帮扶过程的考察,也制定了“评先评优、选拔任用、晋升职级”等激励制度,但硬指标成为考核追责焦点的背景却使驻村干部陷入了精准与指标、服务贫困群众与完成帮扶任务的矛盾之中。以至于有的驻村干部形成了自己的避责逻辑,在嵌入帮扶过程中采取不履职、不作为的拖延性行为或权宜之计的形式化表演。

2. 价值理念偏差下实现自身利益最大化的主动作为

习近平总书记河北调研时曾指出:“形式主义的实质是主观主义、功利主义,根源是政绩观错位,责任心缺失。”党中央、国务院也出台各类文件,三令五申,坚决反对脱贫攻坚中的形式主义行为,但扶贫领域形式主义问题仍不时曝出,这一定程度上说明扶贫干部的价值理念出现了偏差。这种偏差既表现为驻村干部理想信念的缺失,也表现为政绩观的错位,二者共同构成了促发形式主义帮扶的主观性因素。

首先,理想信念的缺失使驻村干部仍游离于乡村贫困治理实践之外。理想信念是党员干部的精神之“钙”,是实现精准扶贫、精准脱贫最核心的精神动力。如果理想信念不坚定或丧失,精准脱贫的成效就会大打折扣。在嵌入式扶贫中,理想信念缺失首先体现在部分驻村干部漠视群众疾苦,为民服务意识淡薄,为落实脱贫攻坚任务而不惜采取冷硬强推的方式,以致出现个别贫困户因落实任务而“致贫”的现象。理想信念缺失还表现为部分驻村干部的“过客心理”,他们不仅不严格落实驻村规定,而且在帮扶过程中弄虚作假、疏于监管,将工作重心放在了应付检查、完成表面任务上。

其次,政绩观的错位驱使驻村干部采取短期化、形式化的帮扶行为。在嵌入式扶贫中,当帮扶目标任务所承载的价值理念与驻村干部的政绩取向相异时,一些驻村干部就不会再去关注帮扶行动本身的正当性,而是更加关注如何让治理程式更有效率^[31],以便获取更大的帮扶成效。这时,政绩观的错位就首先体现在帮扶政策认知偏差方面,即部分驻村干部囿于理想信念、能力水平、政

绩取向的影响,没有充分理解“精准”的深刻内涵,忽略了“根除式”“造血式”扶贫行动所蕴含的基础性、长远性价值,反而在“政绩优先”“效率至上”理念指引下将目标理性凌驾于价值理性之上,使承载“共富”责任的精准帮扶演变成了“精心应付”^[32]。也正是受错位政绩观的引导,一些驻村干部将自己由人民公仆变成了“精致的利己主义者”,在嵌入识别、嵌入帮扶、嵌入管理过程中奉行短期化、具体化、权宜化策略原则,从而表现出凸显帮扶政绩的形式主义行为。

五、基层嵌入式扶贫形式主义问题的精准治理

形式主义问题的存在,不仅造成了扶贫资源的浪费与帮扶工作的低效,也在一定程度上使帮扶对象陷入了恶性循环之中,不利于“真脱贫”“脱真贫”目标的全面实现。然而,我们不能一味地盲目扩大其负面影响,而应该在坚持问题导向基础上统筹兼顾、标本兼治,既要通过考核激励与监督问责制度的完善,最大程度消除倒逼形式主义产生的系统性根源,也要通过加强理想信念教育消除错位政绩观带来的恶性驱动效应。

1. 构建科学绩效考核体系,为嵌入帮扶减压降负

首先,要因地制宜地设定考核指标体系,根据不同岗位特点及驻点村实际情况细化量化考核指标,加大对帮扶干部日常工作的考核力度。指标内容要兼顾减贫数量、脱贫成效、乡村稳定、生态环境保护等多个方面,既要有可量化的经济指标,也要有非具体化的定性指标,如思想政治指标、意愿动力指标、群众满意度指标等。同时,指标设计也要注重平衡减贫数量与脱贫质量、扶贫绩效与帮扶难易程度之间的关系,加大对帮扶措施精准性、帮扶程序规范性、帮扶结果真实性等过程性要素的考察力度,突破以数字、资料论“实绩”的考核导向。

其次,要根据岗位特点、项目周期、乡村现状等设置更加灵活的考核方式,确保帮扶成效的持续性。即要改变过度依靠文本数据的考核方式,建立驻村干部向上级政府、向帮扶群众述职制度,在注重目标群体对驻村干部态度与意见基础上,

通过严格的程序保证考核结果的公平公正性；要大幅减少考核频次，杜绝多部门重复无效考核与调研，充分利用网络媒体、管理信息系统等实现对帮扶成效的动态监管；要采取任期考核与责任考核相结合的方式，既要考察驻村干部在任期间的履职情况与帮扶成效，也要注重对具体项目的责任追溯及后续影响的考核，根据项目周期适当延长考核期限，以杜绝为追求短期政绩而不顾乡村长远发展现象的发生。

最后，要充分发挥考核结果的激励作用，对于帮扶业绩突出、群众满意度高的驻村干部，在给予嘉奖立功、职务职级晋升等奖励的同时，也要给予一定的物质激励，引导其树立正确的政绩观与利益观，进而激发投入脱贫攻坚的激情。而对于作风不实、拖延执行、虚假执行的单位与个人要进行严肃处理，不仅要追究直接行为人的责任，还要追究相关“共谋”人员及选派单位的责任。

2. 完善监督问责制度，挤压形式主义生存空间

首先，要建立嵌入式扶贫权责清单，明确监督问责的内容与范围。即要从制度上厘清选派单位、第一书记、驻村工作队队长、驻村工作队员、驻点村所属县乡政府的权责界限，明晰各行动主体的责任与权力，防止帮扶责任的“上推下卸”。

其次，要在加强内部监督基础上构建多元化监督模式，充分发挥贫困群体、舆论媒体的监督作用。作为委托方的上级政府及选派单位要充分发挥监管职责，不仅要通过日常监督、不定期检查等方式发现嵌入帮扶中存在的问题，也要积极创新监督管理方式，充分运用技术治理手段及时发现帮扶中的象征性、虚假性、拖延性行为。同时，上级政府及选派单位要积极畅通监督渠道，通过媒体及贫困群体的介入进一步提升发现形式主义问题的能力。

最后，要建立起“有权必有责、有责要担当、失责必追究”的问责机制，坚持有责必问、问责必严，严肃查处形式化、表面化、敷衍化、虚置化的形式主义帮扶行为。对入户入村查访与群众信访举报发现的问题与线索，要形成问题台账与责任清单，是谁的责任就追究谁的责任，是哪个层级的责任就追究哪个层级的责任，着力提高问责工作的精准度与审慎性。问责过程中，不仅要存在形式

主义行径的相关责任人给予党纪政纪处分，而且要实行责任追溯制，必要时对变相推动形式主义帮扶的单位及负责人进行问责，从源头上肃清形式主义的负面影响。在严肃追问责责的同时，要明确区分主观与客观、因私与因公、违纪与失误，对于在攻坚克难、先行先试过程中因不可抗力等无法预测因素造成的失误要给予宽容，对于主观恶性较小且未造成恶劣影响或严重后果的也可以采取一定的挽救措施，而对于明知故犯、谋取私利等违法违纪行为则坚决予以惩处。

3. 加强理想信念教育，净化形式主义滋生土壤

治理嵌入式扶贫中的形式主义问题，从根本上消除导致形式主义产生的价值性因素，必须要加强理想信念教育，通过作风建设塑造出为民务实的政府文化氛围。

一方面，通过加强理想信念教育牢固树立全心全意为人民服务的帮扶理念。作为嵌入扶贫政策最终执行者的驻村干部，一定要树立超越自身利益与局部利益的为民服务理念，把实现好维护好发展好贫困群众的根本利益作为脱贫攻坚工作的出发点与落脚点，真心实意为贫困群众排忧解难，进而从内心深处消除“形式主义”的侥幸心理。同时，驻村干部要在为民服务理念指引下，积极落实主体责任，强化责任担当，严格按照政策要求将产业扶贫、健康扶贫、教育扶贫等帮扶举措细化落实到位，将各种帮扶项目与扶贫资源精准递送到贫困群众手中，实现帮扶责任向精准扶贫行动的真正转化。

另一方面，通过加强务实作风建设牢固树立“以贫困群众为中心”的政绩观。“扶贫工作必须务实，措施必须扎实，结果必须真实”，这是十三届全国人大二次会议记者会上国务院扶贫办对脱贫攻坚热点问题的回应。扶贫脱贫任务的艰巨性与长期性要求各级扶贫干部必须将务实作风贯穿于脱贫攻坚全过程，自觉树立一切“以贫困群众为中心”“以人民为中心”的正确帮扶理念，以求真务实的态度全心全意为贫困群众谋利益、办实事。脱贫攻坚战已进入收官之际，作为嵌入式扶贫中坚力量的驻村干部一定要积极融入贫困群体与帮扶对象，将帮扶工作本身的完成度与贫困群众的满意度作为评价扶贫成效的重要标准，将重实干、求

实效作为实现有效脱贫的重要途径,持续探索创造性扶贫工作的新思路,以保证帮扶举措更好地满足贫困群众的真正需要。

参考文献:

[1] 韦革. 贫困理论和政府扶贫实践的社会资本逻辑[J]. 中国行政管理, 2009(9):100-102.

[2] 李小云,马洁文,唐丽霞,等. 关于中国减贫经验国际化的讨论[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016,33(5):18-29.

[3] 孔德斌. 嵌入式扶贫的悖论及反思[J]. 理论与改革, 2018(2):67-76.

[4] 袁立超,王三秀. 嵌入型乡村扶贫模式:形成、理解与反思——以闽东南 C 村“干部驻村”实践为例[J]. 求实, 2017(6):76-86.

[5] 蒋红军,吴嘉琪. 精准监管与嵌入式扶贫中的“微腐败”治理——基于广东经验的考察[J]. 中州学刊, 2018(11):79-84.

[6] 陈义媛. 精准扶贫的实践偏离与基层治理困局[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2017,16(6):42-49.

[7] 王文龙. 中国包村运动的异化与扶贫体制转型[J]. 江西财经大学学报, 2015,16(2):81-87.

[8] 谢小芹. “双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017,17(3):53-62.

[9] 吴高辉. 双重异化——中国精准扶贫中形式主义悖论的多案例比较[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(2):25-35.

[10] 郭春雨,薛倩雯. 扶贫政策执行中的形式主义:类型特征、影响因素及治理策略[J]. 理论与改革, 2019(5):140-152.

[11] 张国磊,詹国辉. 基层社会治理中的驻村“第一书记”:名实分离与治理路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019,19(5):25-32.

[12] 袁铭健. “第一书记”驻村制度运转中的主体性策略选择——基于政策代理人的视角[J]. 四川行政学院学报, 2019(5):34-45.

[13] Jensen M C, Meckling W H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure[J]. Journal of Financial Economics, 1976, 3(4):305-360.

[14] 吴小节,曾华,汪秀琼. 多层次情境嵌入视角下的委托代理理论研究现状及发展[J]. 管理学报, 2017(6):936-946.

[15] 赵蜀蓉,陈绍刚,王少卓. 委托代理理论及其在行政管理中的应用研究述评[J]. 中国行政管理, 2014(12):119-122.

[16] 刘红凇. 新时代如何根除官僚主义与形式主义滋生土壤[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(3):42-51.

[17] 张亚勇. 新时代防止形式主义、官僚主义的逻辑考量与治理路径[J]. 治理现代化研究, 2019(3):17-24.

[18] 余佶. 政府向社会组织购买公共服务的风险管理——基于委托代理视角及其超越[J]. 马克思主义与现实, 2016(3):169-175.

[19] 孙宗锋,孙悦. 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例[J]. 公共管理学报, 2019,16(3):16-26.

[20] 陈辉. 扶贫干部眼中的三个难题[N]. 第一财经日报, 2017-11-22(A11).

[21] 邹英,刘杰. 从“机会主义”到“形式主义”:当前政府行为转变的逻辑分析[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2019, 36(6):45-51.

[22] 文宏,李慧龙. 府际关系视角下基层形式主义的本质与逻辑重思[J]. 探索与争鸣, 2019(11):102-110.

[23] 王汉生,王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2):61-92.

[24] 许汉泽,李小云. 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? [J]. 江西财经大学学报, 2017,18(3):82-89.

[25] 张春华. 乡村治理中精准扶贫瞄准偏离与纠正机制[J]. 广西社会科学, 2017(9):183-187.

[26] 景跃进,陈明明,肖滨. 当代中国政府与政治[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2016:211.

[27] 卢艳齐. 从数字式脱贫到发展式脱贫:一个省级贫困乡的贫困治理逻辑分析[J]. 理论月刊, 2018(1):141-148.

[28] 唐丽萍,章魁华. 压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态[J]. 上海行政学院学报, 2019(1):49-55.

[29] 丁煌,李晓飞. 逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2010,23(1):15-21.

[30] 荣敬本. 变“零和博弈”为“双赢机制”——如何改变压力型体制[J]. 人民论坛, 2009(2):28-29.

[31] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016(6):119-142.

[32] 魏程琳,赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018,35(5):58-69.

(责任编辑:付示威)