

# 借势赋能：消除贫困的社会工程的中国之治

## ——以云南省怒江州兰坪县的易地扶贫搬迁工程为例

罗强强

**〔摘要〕** 易地扶贫搬迁是脱贫攻坚的“头号工程”和“标志性工程”，也是难度最大、投入最多的专项扶贫工程，而基层政府是国家易地扶贫搬迁工程的具体执行者，其所掌握的治理资源、所具备的治理能力等都是整个官僚系统中最薄弱的。基层干部“弱位”何以生“巧能”便成为这样一个大型社会工程何以成功的一个重要命题。通过对云南省怒江州兰坪县的实地调研发现，基层干部通过“借势赋能”，在消除贫困的社会工程实践中将制度优势有效地转化为治理效能，从而为世界人类减贫事业贡献了中国方案。

**〔关键词〕** 基层干部；社会工程；治理效能；借势赋能

### 一、问题提出

解决贫困问题是全世界面临的共同难题。在人类历史上，人们试图通过各种行为改变贫困状况，特别是运用国家力量改变贫困的社会工程并不少见，但真正取得成功者十分罕见。中国的贫困人口多、分布比较广，治理的难度更是超乎想象。因此，中国的贫困治理是历史上前所未有的巨型社会工程。经过中国共产党几代人的努力，2020年底，中国脱贫攻坚战取得了全面胜利，完成了消除绝对贫困的“艰巨任务”。脱贫攻坚成就不仅彰显了中国的制度优势，还为世界减贫事业作出了巨大贡献。中国消除贫困的巨型社会工程之所以成功在于中国特有的国家善治能力。这种能力为社会主义制度的本质所规定，中国共产党的神圣使命为其提供了不竭源泉和基本的制度保障，是中国制度优势的具体表现。<sup>①</sup>但是基层政府是国家公共政策和重大措施的具体执行者，体现着国家意志和目的。因此，如何从基层入手，洞察和分析中国消除贫困的社会工程何以成功，不仅是国家善治能力解释的有益补充，更能通过“脱贫过程”彰显中国之治的优势。

易地扶贫搬迁工程是中央明确的“五个一批”精准扶贫精准脱贫路径之一，是脱贫攻坚的“头号工程”和“标志性工程”，也是难度最大、投入最多的专项扶贫工程。而且易地扶贫搬迁是一项复杂的

罗强强，社会学博士，云南大学政府管理学院教授、博士生导师，国家“万人计划”青年拔尖人才（昆明650500）。本文系国家社科基金高校思政课程研究专项“西北民族地区高校大学生中华民族共同体意识培育路径研究”（20VSZ090）、云南大学新一轮双一流建设重大项目“中国乡村社会大调查（云南）（CRSS）”的系列成果之一。

<sup>①</sup>徐勇、陈军亚：《国家善治能力：消除贫困的社会工程何以成功》，《中国社会科学》2022年第6期。

综合性工程,包括搬迁对象的识别、安置点的确定、建设、搬迁入住、后期产业的发展、社区管理、拆旧复垦等多个环节,也面临着群众不愿意搬迁、安置地选建、社会融入与后续发展等诸多难题。据统计,“十三五”期间,中国累计建成易地扶贫搬迁集中安置点约3.5万个,帮助960多万人口彻底摆脱贫困,有力地推动了乡村振兴战略实施和新型城镇化进程,助推解决区域性整体贫困,为打赢脱贫攻坚战做出了重要贡献<sup>①</sup>。与此同时,易地扶贫搬迁工程的具体执行者是基层政府。它们处于我国官僚科层系统的最末端,其所掌握的治理资源、所具备的治理能力等都是整个系统中最薄弱的,他们在推进易地扶贫搬迁工程过程中普通面临着治理资源与治理任务之间的巨大落差。因此,本文的研究问题是,面对政策性强、涉及面广、标准要求高,被视为脱贫攻坚最难啃的“硬骨头”的易地扶贫搬迁工程是如何被掌握的治理资源、所具备的治理能力薄弱的基层干部顺利完成的,即在制度优势下,基层干部如何在具体实践中“弱位”生“巧能”,顺利完成这样一个消除贫困的社会工程,其行为策略和内在机理是什么,如何才能正视基层政府治理困境并使提升基层治理效能形成常态化机制。

借助于云南大学“乡村振兴与基层治理”创新团队项目,笔者于2021年7月、2022年9月、2023年2月、2023年10月前往兰坪县调研易地扶贫搬迁工程实施效果与运行逻辑。笔者通过参与式观察、深度访谈和问卷调查,辅之收集政府部门的政策材料、数据资料,为本文研究提供了扎实的案例资料。之所以选择兰坪县作为田野调查点,主要基于以下原因。首先,兰坪县地处云南省西北部,长期以来受制于其独特的地理位置和自然环境,经济社会发展阻滞,是全国重点帮扶县。“十三五”期间,兰坪县共实现人口11877户44774人的易地扶贫搬迁,占到全县人口的三分之二。在社会各界共同努力下扎实推进易地扶贫搬迁和后续扶持工作,实现搬迁群众“稳得住、有就业、逐步能致富”,为理解贫困治理提供了难得的素材。其次,兰坪县是地处云南省西北区域的一个民族自治县,境内居住着汉族、白族、普米族、傈僳族、怒族、彝族等14个世居民族,其中少数民族人口占总人口比例为94.9%。普米族作为人口较少民族,全部实现整族脱贫,迎来历史性变迁。这种多民族地区脱贫的案例,更能凸显出中国贫困治理的成效。

## 二、文献综述与分析框架

### (一) 文献综述

在中国,公共政策的制定权自上而下分配,基层政府是国家公共政策和重大措施的具体执行者,由此导致了“权威体制”与“有效治理”之间的结构性矛盾<sup>②</sup>。在压力型体制下,上级政府通过晋升锦标赛、行政发包制、控制权分配等机制将考核指标多重细化,推动政策的落地实施。但是晋升锦标赛理论的分析对象主要限定在地方主官与经济任务方面,而对于其他官员与非经济任务的解释力较弱;<sup>③</sup>行政发包制关注府际间的发包-承包关系,而对政府内部的发包-承包机制并没有给予特别的关注。<sup>④</sup>同时,一些发包任务重目标、轻激励,没有发挥出激励基层政府自主性的目标,自然也无法实现预期的效果;<sup>⑤</sup>“控制权”理论建立均衡交易之上,因此在一定程度上掩盖了组织互动中的非均衡问题,而这恰恰是中国政府治理的重要特征。<sup>⑥</sup>

①国家发展改革委:《“十三五”易地扶贫搬迁:伟大成就与实践经验》,《宏观经济管理》2021年第9期。

②周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

③乔坤元:《我国官员晋升锦标赛机制:理论与证据》,《经济科学》2013年第1期。

④田先红:《行政包干制:乡镇“管区”治理的逻辑与机制》,《理论与改革》2021年第5期。

⑤李汉卿:《行政发包制下河长制的解构及组织困境:以上海市为例》,《中国行政管理》2018年第11期。

⑥陈家建:《“控制权”理论与政府治理:一个研究评述》,《学海》2022年第5期。

当面对强大的执行压力而又精力有限时,基层政府往往会寻求自主性,采取“选择性执行”<sup>①</sup>“变通式执行”<sup>②</sup>等策略,从而实现“自保式执行”<sup>③</sup>,导致政策执行过程缺乏应有的稳定性。与此同时,基层政府也会采取约束型自主行为去平衡统一决策与灵活执行的张力,并通过非制度化再造优化组织结构和运行机制<sup>④</sup>,或者通过场景协同、场景整合和场景应用实现不同工具和策略的转换,从而实现刚性体制下的有效治理<sup>⑤</sup>。有时候,基层政府的这些执行策略往往也会导致偏离政策目标甚至造成政策意图扭曲。

政策目标的实现程度取决于相关政策主体之间基于利益得失的考虑而进行的博弈。<sup>⑥</sup> 面对基层政府的这些策略时,上级政府往往会采取运动式治理方式对基层政府的行为策略进行纠偏处理,或启动工作组模式对基层政府的注意力作出适应性调整。<sup>⑦</sup> 政策试点也是国家治理模式之一。中央政府在部分地区进行政策试点,试点地区会被赋予一定的自由裁量权,进行灵活的政策创新。这样可以使基层政府享有一定的自由裁量权,也为探索容错纠错机制提供了条件。

综上所述,现有研究为基层政府的政策执行缘由、动力等提供了多元分析视角,但仍有一定的推进空间。在压力型体制中,尽管基层政府会在相应的治理场景中根据治理目标、情境与动力等因素而采取相应的执行策略,但其最终的着眼点还是如何有效地完成治理任务。现有研究过多地关注了基层政府的行为策略而忽视了治理效能的实现过程。治理效能是治理体系和治理能力的目标所向。在基层治理实践中,基层干部承担着“双向代理人”的身份,是连接国家与社会的纽带<sup>⑧</sup>,因而,作为国家治理体系末端的基层政府及其干部如何在治理实践中将制度和环境资源优势有效地转化为治理效能,其行为逻辑背后的内核就是中国基层治理的普遍性发展逻辑。本文运用“借势赋能”分析框架,通过对易地扶贫搬迁工程实践案例的分析,旨在阐释基层政策执行背后的行动逻辑以及政策效应,并对这一理论问题做出回应。

## (二) 分析框架

### 1. 借势

“势”是中国学术界中重要的概念,中国古代对“势”有着十分丰富的阐述,并将“势”视为实现目标的一个重要因素和治国理政的重要理论基础。那么何谓“势”?“势”本作“執”。《说文解字》曰:“執,种也。”段玉裁注:“犹农者之树轨也。”“说文无势字,盖古用轨为之。”<sup>⑨</sup>关于“势”,《集韵》释:“势,威力也。”《广韵》《玉篇》释:“势,形势。”《字汇》释:“势,力威,权势、形势,又气焰也,又阳气也。”中国传统意义上的“势”主要是指君王的位分权力,以及围绕权力而转化产生的权势与威严。《现代汉语词典》解释为势力;一切事物力量表现出来的趋向;自然界的现象或形势;政治、军事或其他社会活动方面的状况或情势等。即,势就是角色、位置、资源和能力,以及相互间的关系,代表着事

①K. J. O'Brien & L. Li, "Selective policy implementation in rural China", *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, 1999, pp. 167 - 186.

②孙立平、郭于华:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》(特辑1),2000年。

③李棉管:《自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践》,《社会学研究》2019年第6期。

④胡春艳、张莲明:《“小马”何以拉“大车”——任务驱动下基层政府的行为策略及其调适机制》,《中国行政管理》2023年第4期。

⑤罗强强、岩温罕:《场景化治理:多中心工作中的基层行动策略与实践逻辑》,《社会发展研究》2023年第3期。

⑥栗伊萱、马瑞、毛寿龙:《压力型体制与基层政策执行波动——基于J省D镇厕所革命的历时性观察》,《农业经济问题》2024年第1期。

⑦李智超、黄吉霖、黄小霞:《国家治理中的工作组模式——基于〈人民日报〉(1978—2016)相关报道的分析》,《公共行政评论》2018年第4期。

⑧周雪光:《从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》,《社会》2016年第1期。

⑨段玉裁:《说文解字注》,扬州:江苏广陵古籍刻印社,1997年,第113页。

物发展的趋势和方向<sup>①</sup>。因此,学者们利用“势”的概念来解释利益冲突双方或多方的博弈,其背后的逻辑就是通过借势、顺势、造势和运势等策略形成最常见以势为中心的情境应对。<sup>②</sup>

借势就是借助某种氛围、某种趋势或某种外力,实现自己的目标与计划<sup>③</sup>。在治理过程中,治理主体依托或利用更高权威、重要政策和治理情势进行任务构建和解决治理难题的策略或行为,各种借势行为如引起地方更高领导重视、将小议题切入大议题、强化议事协调机构和其他各方配合等,已经成为基层治理的重要手段。在具体实践中,基层治理的“借势”方式可以有这么几种:一是借政策之势,利用国家的有关政策势能来解决基层治理难题;二是借规则之势,利用基层治理运行的相关规则和制度,瞄准违规违法问题,构建出基层治理的势能;三是借群众之势,人民群众是智慧的源泉,蕴含无限凝聚力和创造力,是党员干部干事创业最值得依靠的力量,在基层治理中可以通过发动群众、依靠群众来形成合力,解决难题;四是借组织之势,一项治理任务的开展必然需要以具有行动力的组织体系来支撑,基层政府自身体系的行动力量往往是不足的,因而需要通过构建以治理任务为中心的场域化组织体系,实现组织资源和行动力的整合。

## 2. 赋能

赋能往往和“授权”联系起来使用,是以授权和决策思想为核心,以予以额外权力和增强个体自主性为主要内容,以正式组织实践以及非正式效能信息为方法,从而实现提高效能为目的的一种管理行为。当前关于赋能的研究主要有两个不同的分析视角:一个是集中于结构赋能和领导赋能、心理赋能的组织管理的分析视角;另一个是集中于数字赋能、知识赋能、智慧赋能的技术发展的分析视角<sup>④</sup>。基层治理“赋能”的基本逻辑同样如此,就是通过采取措施来提升其治理的可及性,但不同的是对于基于科层体系之上的公共部门来说,其“权力”的授受都具有严格的规制性,不能像企业和社会组织那样具备更加灵活的空间,基层“赋能”不能简单依靠“授权”来实现。因而,我们可以将“赋能”理解为促使治理主体从一个开放的治理环境中获取政策、注意力、组织、资源等诸多要素注入,激发社会主体的内部驱动力来强化治理的有效性和可及性。

本文主要是从组织管理的分析视角出发,意在强调通过组织和领导干预,改善组织结构,营造良好的组织氛围,从而激发工作潜能,提升组织管理效能。这种赋能主要包括结构赋能、领导赋能和心理赋能。一是结构赋能,其强调通过结构改变来影响基层治理运行及其效能,核心在于建立能够共治共享的氛围和制度体系来激发基层治理活力。结构赋能侧重于强调授权赋能氛围的营造和赋能制度体系的构建,从而使组织内的个体有权获得信息、机会和资源,实现权力的分配。<sup>⑤</sup>二是领导赋能,主要关注如何让个体拥有权力并提高能力。其可以定义为通过制定激励个体的未来目标等领导行为,从而提高他们自我效能感与控制感的过程,即引起赋能对象感知,从而赋予个体权力,帮助他们提升能力。领导赋能侧重于通过一系列赋能授权的领导行为,来提升自我效能感和自主性。<sup>⑥</sup>三是心理赋能,它是从微观心理视角出发,组织或个体利用正式或非正式的组织活动与实践产生内在激励,使个体感受到自己能够胜任工作,从而提高自我效能感的过程。“心理赋能”是从组织内个体的内在动机来解释赋能水平。<sup>⑦</sup>

易地扶贫搬迁工程是全国性的贫困治理手段,基层干部推进易地扶贫搬迁工程过程就是一个宏

①韩志明、李春生:《顺势而为的行动策略及其情境逻辑——基于B居委会实践案例的观察》,《中国行政管理》2022年第7期。

②罗强强:《社会博弈与策略均衡:以Y市电表厂家属区拆迁安置为例》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第98页。

③陈潭、刘兴云:《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》,《公共管理学报》2011年第2期。

④彭亮、柯平:《赋能对于图书情报事业是否是个新概念?——基于组织管理和技术发展双视角》,《现代情报》2022年第4期。

⑤雷巧玲:《授权赋能研究综述》,《科技进步与对策》2006年第8期。

⑥徐辉、王博:《管理学范畴下赋能演进研究:一个文献综述》,《经济师》2022年第10期。

⑦A. Bandura, “Human agency in social cognitive theory”, *American Psychologist*, Vol. 44, No. 9, 1989, pp. 1175 – 1184.

观政策执行过程。因此在宏观政策框架下推进政策的“在地化”执行就需要一定的“赋能”过程。而作为一项重大的消除贫困的社会工程,易地扶贫搬迁本身就蕴含着诸多可供基层利用的有利条件,诸如政策、资金、人力等,基层政策执行者可以依托国家政策导向、财政资金和利用领导高度注意力凝聚、群众内生动力等“势”来为解决环境动态变迁与复杂的利益纠葛带来的挑战进程“赋能”。因而,“借势赋能”的框架可以用来理解易地扶贫搬迁过程中基层政策执行者的行动策略与逻辑。

### 三、易地扶贫搬迁中的基层“借势”

官僚科层组织是一个自上而下运转的系统,基层组织处于整个系统的最末端。基层治理中,基层干部所掌握的治理资源、所具备的治理能力等都是整个系统中最薄弱的,但是治理任务往往又是极其复杂的。因而基层所面对的经常情况是,不管遇到什么任务或问题,不管遇到的是什么性质的问题,有条件的要上,没有条件的创造条件也要上。作为国家治理的基本单元,基层干部在治理过程中往往需要借助所处环境中的资源和力量,从而为治理赋能。

#### (一) 政策之势

党中央和国家层面发布的政策本身就代表一种势能。在这种注重宏观、全局和整体的政策当中往往较少地提出具有可操作性、执行性的政策措施,而较多地提出某个发展方向、目标等,运用推进、加强、增进等这类话语<sup>①</sup>。因而,政策的成功落地就需要基层政府结合所处的时空环境去整合、协调和开发治理资源,完成宏观政策的“在地化”实践。易地扶贫搬迁是精准脱贫工程的重要内容,在国家层面设计和发布了很多具有指向性的政策,借助这些政策势能可以高效完成搬迁社区的最初建构。兰坪县在推进易地扶贫搬迁社区治理过程中重视政策有效衔接,将易地扶贫搬迁巩固提升工作作为乡村振兴的重要内容,与社区治理工作同部署同推进同落实;利用易地扶贫搬迁后续扶持及巩固脱贫攻坚成果方面的政策,做好社区规划、社会保障、产业就业增收、社会综合保障等工作,为社区治理工作创造了条件。

易地扶贫搬迁的群众一般都长期从事农业生产劳动,具有很强的土地情结。对于他们来说,保护自己的地权才是最大的获得感。在“十三五”期间,国土资源部门出台多项政策支持贫困地区城乡建设用地增减挂钩,允许集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县和开展易地扶贫搬迁的贫困老区的节余指标在省域范围内流转使用。后续政策还先后扩展流转范围,扩大到跨省域调剂使用,进一步释放政策红利。兰坪县国土资源局和主任介绍道:

2017年,国家允许“三区三州”及其他深度贫困县增减挂钩节余指标跨省域流转。2017年以来,兰坪县共申报19个城乡建设用地增减挂钩项目,截至目前,实施增减挂钩项目拆旧复垦复绿后,新增农用地5990.8695亩。“增减挂钩”直接产生收益19.86亿元,先后兑现群众增减挂钩项目拆旧复垦复绿奖补资金41499人,24946.65万元。对闲置土地进行复垦、平整,既有效提高了土地质量,提高耕地产出率,同时也改善当地群众生产生活条件,促进农民增收。<sup>②</sup>

在“城乡建设用地增减挂钩”政策势能的“聚合效应”下,兰坪县形成了解决搬迁群众关心的土地问题的合力,有力地保障了兰坪县脱贫攻坚各项任务的完成。

<sup>①</sup>贺东航、孔繁斌:《重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展》,《公共管理与政策评论》2020年第4期。

<sup>②</sup>访谈记录:T20231024。

## （二）规则之势

创制规则是基层治理自主性和独立性的重要表现,在基层治理中运用一些宏观政策、地方性知识以及协商规则等构建出基层治理的一种势能。尤其在解决社区治理中存在的居民诉求多元等问题,规则创制是一种重要的手段。基层干部借助居委会、居民会议、居民协商等平台提供规则框架,为社区治理提供一定的制度性保障。

易地扶贫搬迁社区治理的主旨就在于建立政府主导、部门合作、社会协调、公众参与的社区治理模式。因而需要激发居民参与社区自治的潜力,提高居民参与社区自治的积极性,发挥居民参与社区自治的活力。通过引导居民在自治的过程中合理有序地表达利益诉求,培养群众协商的意识,掌握民主协商的方法,提高协商合作的能力,从根源上提高解决与易地搬迁社区居民切身利益相关的实际问题和矛盾纠纷的效率。同时要通过制定完善社区居民公约、公共环境卫生大整治、人居环境提升大比拼、民族团结进步示范创建等活动,引导搬迁群众适应现代文明。永昌社区和书记介绍道:

县里出台了《兰坪县易地扶贫搬迁集中安置点社区治理实施工作方案》后,我们社区也先后制定了《永昌社区党总支委员会工作条例》《永昌社区居委会工作人员管理制度》《永昌居民公约》《红白理事会实施方案》《最美楼栋评选方案》《永昌社区调解委员会工作职责及管理制度》等多项规章制度,其目的就是借助这些规章制度,引导搬迁群众从村民转变为市民。<sup>①</sup>

同时社区引进了社会工作服务站、物业管理等社会组织,共同参与社区治理。此外,安置小区的建筑材料安放、基础设施管理、环境卫生保洁以及社区车辆摆放,统一由组织管委会成员和楼栋主任负责管理。社区的组织保洁员负责协调社区矛盾、化解社区纠纷,保障社区的绿化与卫生清洁。选举或推荐村(居)民区长、小组长、楼栋长由社区“两委”和组织管委会统一组织负责,同时加强社区搬迁群众自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的意识,及时反映搬迁群众意见,调解邻里矛盾纠纷,解决搬迁群众生活上的困难,促进搬迁社区居民和谐。

当然,除了创制规则外,基层还有可能有意地利用规则的模糊性,为推进社区治理创造一些条件。如前所述,国家层面的政策一般只作为宏观性指导,在基层的具体执行过程中对政策的把握和理解可能存在着差异,而基层会有意地利用这种差异对规则进行模糊化处理,以便灵活地开展工作<sup>②</sup>。在易地扶贫搬迁社区建设和治理过程中,“微菜园”的建设就存在指标置换等利益交换行为,而在动员搬迁过程中也存在基于规则模糊性基础上的情感沟通,以情感说服作为实现治理目标的策略。

## （三）组织之势

一项治理任务的开展必然需要以具有行动力的组织体系来支撑,基层政府自身体系的行动力量往往是不足的,因而需要通过构建以治理任务为中心的场景化组织体系,实现组织资源和行动力的整合,而“动员”是实现这一目标的有效工具。在基层治理中可以借用组织的“政治动员”之势,在党政组织内外形成高度共识,保障科层治理中多元社会主体参与,为治理目标的实现提供行动力保障。

在动员群众进行易地搬迁的过程中,动员力量仅靠传统的科层形式是远远不够的,必然要创新组织形式,进行“科层借势”。在此情况下,以背包工作队等为代表的新型组织,以“晓之以理,动之以情”等柔性治理方式为代表的力量被视为组织资源凭借。背包工作队在上级组织领导下,上下联动、迅速出兵、集中攻坚、扶弱济贫、柔性服务、多管齐下、因人施策,充分发挥了灵活性和机动性的组织结构优势。在党委和政府等正式组织的领导下,充分进行政治动员,借助背包工作队、红白理事会等

<sup>①</sup>访谈记录:T20230215。

<sup>②</sup>孙强强:《农村基层治理实验中的模糊性协商:概念框架、运行逻辑及其治理效应》,《公共治理研究》2022年第5期。

非正式组织的优势,成为兰坪县完成易地扶贫搬迁的重要经验。而在易地扶贫搬迁社区建设与治理阶段,这一治理“惯性”得以延续。兰坪县发改委负责易地扶贫搬迁工作的和主任介绍道:

在易地扶贫搬迁社区建设初期,兰坪县继续动员各部门各单位集中参与社区建设与治理,从乡镇和各部门抽调5名副科以上干部,担任永安、永昌、永泰、永祥、永兴社区党总支书记,抽调了32名县级驻村工作队员跟随搬迁户实行“保姆式”服务。<sup>①</sup>

这种“保姆式”服务为建立健全易地扶贫搬迁社区治理架构奠定了基础,同时可以有效组织搬迁群众,充分调动搬迁群众参与社区治理的主动性和积极性,增强搬迁群众的自我管理和自我服务能力。

在易地扶贫搬迁社区治理过程中,兰坪县还探索出点长责任制和领导干部下沉驻点抓实易地扶贫搬迁工作机制。通过“单位包楼、帮扶责任人包户”动员式机制,帮助搬迁群众提升素质、帮扶就业,使其尽快适应新环境、融入新生活,成为新市民。同时还充分发挥党组织的政治优势、领导优势和组织优势,实行兰坪县基层党组织领导下的跨部门联动和社区、社会组织、社会工作“三社联动”。在此基础上,形成了党委政府与易地扶贫搬迁社区“上下联动、左右贯通”的组织协调体系,推动当地基层社区治理从纵向、封闭、碎片化的科层层级组织模式向融合、开放、网格化、无缝隙的组织模式转变。

#### (四) 群众之势

群众的支持是组织资源的一个重要内容,也是公共部门获取合法性的重要来源。中国共产党自成立以来,就将群众路线作为长期坚持的政治路线、组织路线和工作路线,群众成为党干事创业最值得依靠的力量源泉。而基层治理所面临的直接对象就是群众,在治理中激发群众的内在能动性可以形成一定治理势能。易地扶贫搬迁工程的各个环节,搬迁动员、社区建设等都需要发挥群众的主动性、能动性,因而顺群众之势而为是基层推进易地扶贫搬迁工作的一个策略选择。

兰坪县在推进易地扶贫搬迁过程中不断创新机制,激发群众的内生动力,尤其是提升群众参与易地扶贫搬迁安置社区建设的自主意识和活力。对于基层政府而言,易地扶贫搬迁工程的实施一项巨大的考验,不仅涉及动员搬迁,还新增的易地扶贫搬迁安置社区。而基层在现有人财物储备下想要推动这些新增社区的良性运转,就必然要运用群众之势,而其中的要点就在于实现群众的自我管理。社区社会组织的建立实现了群众之势的效能转化。永安社区李书记介绍道:

我们在社区中探索建立青年理事会、红白理事会,引导社会组织、专业社会工作者参与社区服务,从而实现社区、社会组织、社会工作“三社联动”。在这些社会平台中搬迁群众自身可以组团建立起立体式自我服务体系,最大限度地发挥了联动效应和整体效应。同时,我们还在搬迁群众当中实行自我推荐选举,让搬迁群众担任小区长、片区长、楼栋长等角色,实现角色转换,开展自我服务和自我管理。<sup>②</sup>

从治理的主客体关系来看,群众不仅是基层治理的客体对象,同时还具备影响和塑造其他客体的潜力。运用好群众的这些潜能,对推进治理过程的良性持续具有正向的作用。而不同的群体所具有的潜能有差异,其在推进易地扶贫搬迁过程也发挥着不同效能。如在搬迁动员阶段,发挥党员和村干部在搬迁群众中的影响力,让他们的带头引领对完成搬迁任务起到关键作用。兰坪县还充分发挥“小手拉大手”活动的价值,以学生带动家长在国家通用语言文字推广、人居环境提升、居民生活素质提升等方面发挥促进作用,呈现“教育一个学生,带动一个家庭,影响一个社区”的效应。

<sup>①</sup>访谈记录:T20231025。

<sup>②</sup>访谈记录:T20230211。

## 四、易地扶贫搬迁的“赋能”

易地扶贫搬迁工程的实施给基层社会带来诸多资源,兰坪县在易地扶贫搬迁工程中通过挖掘治理资源,调动、凝结党建引领、群众内生动力、公共文化建设、政策创新机制等多种治理要素,激活并具化治理要素为多元治理主体赋能,提高了基层治理主体能力,创新了基层治理载体,提高了基层治理效能。

### (一) 结构赋能:完善基层治理体系

结构赋能强调通过结构改变来影响基层治理运行及其效能,核心在于建立能够共治共享的氛围和制度体系来激发基层治理活力。易地扶贫搬迁社区治理的结构赋能目标是要建立具备良性运转和高效率特征的社区治理体系,既要保证社区治理权威结构的存在,又要增强群众参与自治。

在易地扶贫搬迁社区治理过程中,兰坪根据易地扶贫搬迁社区的党员人数及人口规模,设立临时党工委、党的委员会、总支部委员会、支部委员会或临时支部委员会等党的基层组织,推动形成社区居民委员会及其下属的委员会、居民小组、楼栋上下贯通、左右联动的社区居民委员会组织体系格局,提高社区居民组织化程度,增强社区自我管理和自我服务能力。兰坪县委副书记讲道:

易地扶贫搬迁社区建立起了党工委领导联系社区、党工委干部包保小区、社区干部包片、楼长负责楼栋的管理体系和“街道党工委(乡镇党委)-社区-小区-片区-楼栋”的管理格局。后来,在县委书记的带领下,我们又探索4211机制,即“部门包楼、干部帮户”“领导包保+安置点”“单位+楼栋”“干部+搬迁户”,全县3320名干部结对帮扶易地扶贫搬迁安置点217栋10316户39359人。<sup>①</sup>

以社区党组织为核心的社区治理权威体系的形成能有效组织基层社区、规范人们行为的主体,从而增强一致性和合作性,减少摩擦和冲突。但同时也需要注重治理结构的开放性与参与性,因而在实现结构赋能目标过程中还要注重建设社区自治。兰坪县根据国家的相关规定,建立健全村民会议、村民代表会议、“四议两公开”工作法等主要内容的民主决策制度,党务村务公开、村民理事会、村规民约等主要内容的民主监督制度,进一步强化易地扶贫搬迁社区民主决策监督。同时发挥群众自身力量和社会组织动力,成立“红白理事会”等村民自治组织,在移风易俗、维护社会稳定、维护家庭美德、培养健康习惯等方面起到巨大的促进作用。而这一过程就是“动员之势”在发挥作用。在易地扶贫搬迁社区建构过程中,基层党委作为基层组织的领导者发挥了关键作用。在基层党组织的引领下各主体齐心协力、凝聚力量,共同推进完善易地扶贫搬迁社区治理的落实。也足以看到,在基层治理领域,基层政府为推进国家治理体系和治理能力的现代化,不断创新和实践行政管理体制,提高官僚组织科层治理的制度化 and 规范化,在尽可能保证常规治理有效性的基础上,充分发挥党组织动员优势,解决常规治理中的困惑,从而使得科层理性与治理有效性之间达到平衡。

### (二) 领导赋能:构建行动力的基础

有学者认为,在基层治理实践中基层政府会基于经验“移植”,通过搭乘现有成熟高效的组织运作机制的“便车”,推动基层治理任务的落实<sup>②</sup>。在前期易地扶贫搬迁动员过程中,兰坪县已经探索出诸如“背包工作队”“五级管理”等创新性的治理经验,而在易地扶贫搬迁社区建构的前期兰坪县

<sup>①</sup>访谈记录:T20231024。

<sup>②</sup>文宏、杜菲菲:《借势赋能:“常规”嵌入“运动”的一个解释性框架——基于A市“创文”与营商环境优化工作的考察》,《中国行政管理》2021年第3期。



采用“网格管理”这一社区治理的成熟做法来逐步完善易地扶贫搬迁社区组织体系建构与运转。

兰坪县积极发挥基层党组织的主导作用,加强社区治理,提升易地搬迁的组织化程度,充分发挥社区“两委”潜力,增强社区“两委”履职能力。强化社区党员干部的管理体系,打破地域隔阂,将党员中的搬迁户党组织关系统一纳入安置地所在地的地方党委进行管理。充分调动搬迁社区的党员同志积极性,通过党员完善干部管理加强党的基层组织建设,使街道党工委(乡镇党委)、社区党总支、楼党组、党员中心户五个环节密切衔接,形成完善的五级党建社区,横向纵向网格组织管理体系覆盖规范。此外,在部分没有党员干部和尚未建立基层党组织的易地扶贫搬迁社区,所在地乡(镇)党委(工委)派出的党建指导员负责该安置点的党建工作,确保党的工作全面覆盖。

充实组织力量是实现领导赋能的关键,其中最重要的就是发挥“关键力量”。兰坪县结合易地扶贫搬迁社区实际,把党性观念强、服务群众意识强、脱贫攻坚能力强的人选到党支部领导班子中来,选优配强党组织书记,使其成为带领群众脱贫致富的“主心骨”和“领路人”,实现干部包社区、社区干部包片区小区、小区干部包楼栋、楼栋长包楼层的网格化管理格局常态化。当时兰坪县城区党工委熊书记讲道:

为了配强社区力量,我们除了选派一些科级干部到社区兼任社区书记外,还向社会公开录聘的35名社区工作人员,以及从搬迁群众中选举的15名小区长、6名片区长、143名楼栋长。<sup>①</sup>

事实上,在社区建设的初期“背包工作队”的组建就为后续的易地扶贫搬迁社区治理打下了坚实的组织基础。同时,兰坪县还在社区建设初期选配了科级干部担任社区党组织、居委会负责人,赋能社区组织建设,为后续进入正轨提供保障。

此外,在党建机制方面,兰坪县在打破地域限制的同时,及时将党员中的拆迁户党组织关系转移到易地扶贫搬迁安置点党组织,按照“一方隶属、属地管理”的原则进行统一管理。需要不断壮大党员队伍,及时把易地扶贫搬迁的优秀人才吸收到党组织中来,积极开展“三培训”工作,把党员培养成为致富带头人、把致富带头人培养成党员、把党员致富带头人培养成支委委员,努力提高党员队伍综合素质。这一系列措施完善了易地扶贫搬迁社区的组织制度建构、有效整合了组织资源并且完成易地扶贫搬迁社区治理中组织角色的形塑,实现易地扶贫搬迁社区的领导赋能,为推动构建易地扶贫搬迁社区治理良性秩序奠定了组织基础。

### (三) 心理赋能:促进交流交往交融

兰坪县的易地扶贫搬迁社区均具有多民族互嵌的特征,因而如何在易地扶贫搬迁社区构建中推动全方位互嵌和铸牢中华民族共同体意识,进而为社区治理赋能,是一项具有挑战性的工作。

习近平总书记在考察新疆时指出,“要推动各族群众逐步实现在空间、文化、经济、社会、心理等方面的全方位嵌入,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起”。兰坪县搬迁社区居民来自全县各村各寨,因其原住地之间被大山等地理因素所阻隔,使得这些搬迁群众在风俗习惯、生活习俗等方面差异显著,社区工作人员想要调动居民参与社区治理,就必须从基本生活细节入手。时任兰坪县统战部何部长讲道:

搬迁社区针对各族群众的现实需求,常态化地开展居家就医等“九大”暖心服务,不断提升搬迁群众的获得感、幸福感和满意度。根据特殊群体的需求,成立移民社区“特殊群体暖心服务队”,为残疾人、留守儿童以及有困难的老人等特殊人群提供卫生打扫、清洁洗衣、生活用品采购、爱心食堂送餐等服务。同时社区工作人员创新思路在每栋居民楼上用不同的动物图像(鸡、牛、羊等)进行标识,

---

<sup>①</sup>访谈记录:T20231024。

为特殊搬迁群众回家导航。同时,着力解决搬迁群众“最急、最优、最盼”的紧迫问题,保证走访入户工作持续开展,及时汇总工作中发现的问题、听到的意见,在群众大会、客厅及烤火房上“面对面”进行思想工作、“实打实”回应群众关切,最后实现与群众“心连心”。<sup>①</sup>

兰坪县易地扶贫搬迁社区还借助新媒体、网络等工具,将民族认同宣传融入日常生活之中。截至2022年,兰坪县的各个社区已经采用新媒体和网络等工具进行宣传,包括兰坪在线、兰坪摄影、兰坪一点通等微信公众号,这为搬迁群众铸牢中华民族共同体意识提供了契机。

作为多民族互嵌式社区,心理赋能必然包括促进民族团结。部分社区还创新出多种巩固民族团结的形式,例如以每周一国旗下的讲话为契机,组织开展以党的民族理论和政策、民族团结先进典型等为主要内容的宣讲活动,以本地特色建筑“木楞房”为主体建成村史馆讲述社区组建过程及社区构成情况,讲好民族团结故事,铸牢中华民族共同体意识。还有一些社区十分重视符号机制的作用。县委宣传部的李主任讲道:

县城4个易地扶贫搬迁社区摆放石榴雕塑,建设4个民族团结进步文化小广场,打造4个“爱国主义教育基地”、1个“方志馆”,这些举措既丰富了搬迁群众文化生活,增进各民族感情,又让中华民族一家亲融情融意更融心。<sup>②</sup>

同时,还鼓励搬迁群众悬挂习近平总书记接见怒江少数民族干部群众代表照片及给独龙江乡群众回信内容,展示本地少数民族群众生产生活特有用具,定期播放部分少数民族语言如傈僳语、拉玛语音译的优秀法治文艺作品,出门入户皆能看到有利于民族团结的标语。这些深入日常的措施方式时刻提醒搬迁群众尊重其他民族的风俗习惯,深入了解其他民族的生活方式,增强对彼此的了解,加强群众的紧密联结,并在此基础上树立起社区主人翁意识,从而实现社区共治。

## 五、结 语

中国易地扶贫搬迁工程取得的成就获得了人民群众的深度支持,也获得了国际社会的广泛赞誉。而这个成就的背后彰显了中国的制度优势和治理效能,如何解读中国贫困治理成功经验背后的逻辑和特征不仅对讲述“中国之治”、提高话语优势具有重要意义,还可以为发展中国家减贫事业提供中国智慧。而“基层之治”最能体现“中国之治”的基本价值和基础逻辑,因为基层总能在扎根于其社会历史背景和现实政策情境中,创造出的一套行之有效的治理工具和方法,很好地完成与环境的互动。而本文所提出的“借势赋能”概括了基层在易地扶贫搬迁过程中面对环境动态变迁与复杂的利益纠葛带来的挑战和行动的普遍性逻辑。兰坪县基层干部通过在政策中、规则中、群众中和组织中借势用势,生成了其推进易地扶贫搬迁任务的“巧能”,实现了结构赋能、领导赋能和心理赋能,有效地实现了治理目标。总之,在资源和能力的约束情境下,基层干部通过将制度和环境资源优势转化为治理效能,从而实现了易地扶贫搬迁“搬得出,稳得住,能致富”的目标,这是国家善治能力的基层实践。

“借势”是基层面对治理情境的动态变化的一个灵活选择,尤其在时常面对繁杂、棘手的问题时,需要采取谨慎且灵活的策略。“借势”策略可以缓解基层在宏观政策执行过程中的矛盾和张力,有助于激活基层内部的能力,从而完善和健全治理体系并发挥其效能。而“借势”策略无论从何处而起,都需要回归到“赋能”的目标,从“势”中汲取的治理要素要能够转化为强化治理有效性和可及性的动能。

---

<sup>①</sup>访谈记录:T20221001。

<sup>②</sup>访谈记录:T20220930。

习近平总书记强调要“切实把我国制度优势转化为治理效能”<sup>①</sup>,才能更好彰显制度伟力、发挥制度根本保障作用。制度优势转化为治理效能就是要把制度环境中潜在的“势能”转化为治理过程中的“动能”,发挥制度环境中的优势资源和能量。易地扶贫搬迁工程作为脱贫攻坚的“头号工程”和标志性工程,尽管执行的难度大,时间紧,但是基层政府在治理过程中巧妙地运用特殊环境中各种资源势能建构起了自身良性秩序和善治赋能。这实际上构成了基层政策执行的一个基本行动逻辑,即通过从所处环境汲取治理资源来完成与环境的适应性互动,从而实现宏观政策执行过程中的“在地化”。这一过程既能保障宏观政策的顺利落实,又能使得基层在执行宏观政策过程中提升治理效能。

作为个案研究,本文只是通过云南省怒江州兰坪县的田野资料为中国贫困治理提供了一个分析视角,并不能代表“中国之治”的所有模式。我国的基层社会治理实践中还存在诸多好做法、好经验,学界应该从中挖掘典型案例并提炼更具本土化、更具解释力的理论,从而为推进我国基层治理体系和治理能力现代化提供智力支持。

(责任编辑:陈 雪)

## **Empowering by Following the Trend: An Investigation into Chinese Path to Social Engineering for Poverty Eradication Based on the Project of Poverty Eradication by Relocation in Lanping County, Nujiang Prefecture, Yunnan Province**

LUO Qiangqiang

**Abstract:** Relocation for poverty alleviation is the “No. 1” and landmark project of poverty alleviation. It is also the most difficult and resource-intensive special poverty alleviation project, and the primary-level government is the specific implementer of the national poverty alleviation and relocation project, and the governance resources and governance capacity at this level are the weakest in the whole governmental system. How the cadres at the primary level in China can turn their “weak positions” into “effective capacity” has become the key to the success of such a large-scale social project. Through field research conducted in Lanping County, Nujiang Prefecture, Yunnan Province, it was found that the cadres at the primary level have effectively transformed institutional advantages into governance efficacy in the social engineering practice of poverty eradication through empowering themselves by taking advantage of the trends, contributing to the world’s poverty alleviation endeavor with Chinese solutions.

**Keywords:** cadres at primary level; social engineering; governance efficacy; empowering by following the trend

**About the author:** LUO Qiangqiang, Top-Notch Young Scholar of the National “Ten Thousand Talent Program”, is Possessor and PhD Supervisor at School of Government, Yunnan University (Kunming 650500).

---

<sup>①</sup>习近平:《论坚持全面依法治国》,北京:中央文献出版社,2020年,第282页。