习近平党建思想视域下驻村第一书记制度的政策嬗变与实践进路*

◎ 姚金伟

内容提要　始终保持党同人民群众的血肉联系是习近平党建思想的理论灵魂，驻村第一书记制度践行新时代群众路线要求，构成密切党群、干群关系的基层政策创新。从脱贫攻坚到乡村振兴再到乡村全面振兴，驻村第一书记制度逐步常态化、精准化，展现了习近平党建思想的丰富内涵。文章通过对驻村第一书记的历史沿革和职责演化的政策脉络梳理揭示出，在习近平党建思想的指引下，驻村第一书记抓党建促扶贫促发展已成为乡村振兴的重要经验。更进一步地，结合对驻临沂第六轮山东省派第一书记和工作队的案例调研，剖析以驻村第一书记为载体的公共领导力下沉农村带来的深刻变化，提炼派驻资源的关键解释变量。文章强调，驻村第一书记制度有助于巩固和夯实党在农村基层地区长期执政的组织基础，对于农村摆脱贫困、实现振兴具有关键引领作用。因此，要持续加强和优化驻村第一书记的选派管理，特别是妥善处理驻村第一书记职责定位中两对“既是又不是”的辩证关系。

关键词　习近平党建思想　驻村第一书记制度　乡村振兴

〔中图分类号〕D267；D252　〔文献标识码〕A　〔文章编号〕0447－662X(2026)09－0009－10

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2026.09.007

一、引言

党同人民保持血肉联系反映出习近平党建思想的核心要义，驻村第一书记制度是密切党群、干群关系的基层政策创新。习近平总书记强调“我们要适应新形势下群众工作的新特点新要求，深入做好组织群众、宣传群众、教育群众、服务群众工作，虚心向群众学习，诚心接受群众监督，始终植根人民、造福人民，始终保持党同人民群众的血肉联系，始终与人民心连心、同呼吸、共命运。”①在党的全面领导下，驻村第一书记充分践行新时代群众路线要求，深入农村一线解决村民的急难愁盼问题，在实践中成长为一支能征善战的干部队伍。人民性是习近平新时代中国特色社会主义思想的理论品格，保持党同人民群众的血肉联系是习近平党建思想的本质要求。发挥社会主义制度集中力量办大事的显著优势，办好顺民意、解民忧、惠民生的实事，有助于从根本上巩固党执政的群众基础。党的十八大以来，驻村第一书

* 基金项目：中国社会科学院“青启计划”资助(2026QQJH06)

① 《习近平党建文选》第1卷，中央文献出版社，2026年，第16页。

中国知网　https://www.cnki.net

记制度牢牢抓住人心向背这个关键问题，面向贫困村、软弱涣散村、集体经济薄弱村等解决人民群众反映强烈的突出问题，充分满足基层人民群众对美好生活的向往，确保现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。从脱贫攻坚到乡村振兴再到乡村全面振兴，驻村第一书记制度逐步常态化、精准化，生动展现出习近平党建思想的理论指引作用。

抓好党建促扶贫，是中国特色减贫道路的重要模式。把扶贫开发同基层组织建设有机结合起来，是党领导贫困地区脱贫致富的重要经验。贯彻落实党的扶贫开发工作部署首先要考虑把基层党组织建设好，然而长期以来，基层党组织力量薄弱问题成为制约贫困地区发展的痼疾，难以发挥带领群众脱贫致富的战斗堡垒作用，致使贫困村迟迟发展不起来。对此，2012 年，习近平总书记在河北省阜平县考察扶贫开发工作时就一针见血地指出“农村要发展，农民要致富，关键靠支部。”①为此，中央持续推动各级党政机关向贫困村选派第一书记、驻村工作队、大学生村官等，并鼓励和选派思想好、作风正、能力强、愿意为群众服务的优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生到贫困村工作，以夯实基层党组织建设。通过建立干部驻村帮扶制度，打造一支留得住、能战斗、带不走的人才队伍，发挥党建强基固本、兴村富民、锻炼队伍的作用。作为党的十八大以来在扶贫工作中成长起来的一支生力军，驻村第一书记在践行习近平党建思想、助力乡村振兴发展进程中发挥关键作用，本文结合案例调研对此展开深入探究。

二、驻村第一书记制度的历史沿革

第一书记派驻帮扶是精准扶贫重大战略实践中形成的超常规政策举措。2015 年，中央提出扶贫开发关键在于精准，并重点强调因村派人，精准选派驻村第一书记，其后在 2015 年 11 月 27 日召开的中央扶贫开发工作会议上，习近平总书记明确提出要“根据贫困村的实际需求精准选配第一书记”。② 在 8 年精准扶贫、5 年脱贫攻坚战中，党和国家采取特殊举措，从各级党政机关、企事业单位选派干部到贫困村开展驻地帮扶，实现所有贫困村全覆盖，解决“最后一公里”扶贫路上“谁来扶”的问题，为全面建成小康社会夯实了基层党组织建设基础，确保基层公共领导力的有效供给。据统计，截至 2020 年底，全国累计选派 25.5 万个驻村工作队、300 多万名第一书记和驻村干部。③ 事实上，驻村第一书记制度的形成经历了一个历史变迁过程，梳理该历史沿革，整体上分为三个阶段：党的十八大之前，中央不断完善干部下乡扶贫制度；随着地方探索选派第一书记驻村，党的十八大以后，驻村第一书记制度正式创建；进入新发展阶段以来，驻村第一书记制度在持续实践中得以坚持和完善。总的来说，驻村第一书记制度是中国减贫事业中探索出的符合我国现实国情、行之有效的制度举措，构成中国特色反贫困理论的生动政策实践。

1. 驻村第一书记扶贫制度的由来

从历史制度主义的视角看，“第一书记”的称谓由来已久，改革开放以来的扶贫开发赋予第一书记新的制度内涵。“第一书记”称谓可追溯至革命战争、社会主义革命和建设以及改革开放初期，到 1985 年，地方党委基本废止这一称呼，但军队和部分社会团体仍少量使用。这一时期，中央选派干部下乡扶贫的政策实践构成驻村第一书记帮扶制度的历史来源。诚如曾俊霞提出，驻村第一书记扶贫制度根植于党政机关选派干部下乡扶贫制度体系中。④ 这可谓极具中国特色的减贫政策举措，凸显出中国公共政策自

① 习近平《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社，2015 年，第 20 页。

② 习近平《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社，2019 年，第 108 页。

③ 本书编写组《伟大的里程碑：十八大以来党和国家事业取得的历史性成就、发生的历史性变革》，新华出版社，2022 年，第 244 页。

④ 曾俊霞《“第一书记扶贫”的制度优势与影响因素分析》，《中国延安干部学院学报》2019 年第 3 期。

中国知网 https://www.cnki.net

主知识体系的理论与实践创新。

20 世纪 80 年代以来，干部下乡扶贫制度逐步建立并不断发展完善。随着“小康”概念的提出，扶贫工作提上国家政策议程，动员干部下乡扶贫由此开启。1986 年，原国务院贫困地区经济开发领导小组率先提出实施党政机关选派干部下乡扶贫的政策倡议。从 1987 年开始，中央和国家机关部署落实选派干部下乡扶贫，面向贫困县的政策实践范围和干部选派规模不断扩大。1994 年，《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》提出，各级党政机关都要积极与贫困县定点挂钩扶贫，扩大贫困地区与发达地区的干部交流。特别地，“省(区)、地(州)、市要挑选精明强干、吃苦耐劳、联系群众的干部，充实加强贫困县领导班子，并保持相对稳定”。① 相应地，这就要求畅通完善有关选派干部下乡的干部人事制度，理顺组织机制。1997 年，中组部和原人事部联合印发《关于进一步做好选派干部下乡扶贫工作的意见》，针对性健全配套制度安排，标志着干部下乡扶贫制度正式形成。② 此后，中央相继发布系列政策文件，部署和推动全国范围内各级党政机关选派干部下乡扶贫，助力贫困县脱贫。据统计，2002—2010 年，中央单位定点扶贫共派出挂职干部 3559 人，省级单位共派出下乡干部 72981 人。③ 这些下乡干部积极推进贫困县的扶贫开发，为促进社会主义新农村建设提供了坚实的人才支撑。

2. 驻村第一书记制度的探索与形成

在中央完善干部下乡扶贫制度的同时，一些地方探索选派机关优秀干部到农村任第一书记或选派干部驻村等做法引起中央重视。例如，2001 年，安徽先行先试，分六个批次向部分基层党组织软弱涣散的村庄下派第一书记；2010 年，江苏、辽宁、山东、广西等多个省份相继选派驻村第一书记协助村“两委”工作。其中，自 2012 年以来，山东省委正式在全省范围内启动选派驻村第一书记工作。笔者认为，驻村第一书记制度所凸显的“抓党建促扶贫”特质，以外部嵌入和帮扶的形式弥补了贫困村内生发展动力不足的短板，推动各类资源向基层下沉，为贫困村“摘帽”和村民增收致富营造良好环境、创设有利条件。整体而言，这些选派驻村第一书记帮扶贫困村实现脱贫发展的地方实践得到中央认可，并推动了全国层面第一书记制度的建立。驻村第一书记也因此成为党的十八大以来中央全面部署精准扶贫、打赢脱贫攻坚战，加强党对“三农”工作全面领导的有力政策抓手。

第一书记制度正式创建于精准扶贫的历史实践中，并将脱贫重点下沉至贫困村、精准到贫困户。2012 年 11 月 8 日，原国务院扶贫开发领导小组办公室等八部门印发《关于做好新一轮中央、国家机关和有关单位定点扶贫工作的通知》，强调各级党政机关要把选派干部下乡扶贫作为一项制度长期坚持。这也是 310 个中央单位首次实现对 592 个国家扶贫开发重点县的定点扶贫全覆盖。④ 更进一步地，中央要求建立精准扶贫工作机制，瞄准贫困村和贫困户的脱贫问题，健全干部驻村帮扶机制。2015 年 4 月，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十一次会议，在审议《深化农村改革综合性实施方案》时，明确提出向软弱涣散村党组织和贫困村党组织选派第一书记。⑤ 紧接着，中共中央组织部、中央农村工作领导小组办公室、原国务院扶贫开发领导小组办公室印发《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》，明确肯定此前地方探索驻村第一书记在“抓党建、抓扶贫、抓发展”方面取得的经验成效，并对选派机关优秀干部到村任第一书记做出具体部署。⑥ 随后，5.7 万个党组织软弱涣散村和 12.8 万

① 中共中央党史和文献研究院编《全面建成小康社会重要文献选编》(上)，人民出版社、新华出版社，2022 年，第 332 页。
② 颜昌武、朱世奇《干部驻村的百年变迁及其制度逻辑》，《理论学刊》2026 年第 1 期。
③ 韩广富、周耕《党政机关选派干部下乡扶贫制度的建立》，《理论学刊》2013 年第 11 期。
④ 王爱云《中国共产党百年扶贫的理论与实践》，人民出版社，2022 年，第 252 页。
⑤《这支队伍为什么不能撤?》，https://www.12371.cn/2020/09/24/ARTI1600927818244602.shtml。
⑥ 国家发展和改革委员会编《〈“十三五”脱贫攻坚规划〉辅导读本》，人民出版社，2017 年，第 240 页。

中国知网 https://www.cnki.net

个贫困村实现驻村第一书记全覆盖，为精准扶贫提供坚实的帮扶力量支撑。① 以此为标志，驻村第一书记制度在全国层面广泛建立起来。

3. 驻村第一书记制度的发展

驻村第一书记是打赢脱贫攻坚战的中坚力量，发挥着关键支撑作用。驻村第一书记的制度设计生动体现习近平党建思想的理论内涵与人民属性，集中反映出中国特色社会主义制度的优越性。挑选精兵强将，优先选派政治素质好、工作能力强、善于做群众工作的干部到贫困村开展驻村帮扶，在脱贫攻坚战中真正做到了“群众不脱贫，干部不离村”，凸显出打硬仗、打攻坚战中“人”的关键作用。2018 年 2 月，习近平总书记在打好精准脱贫攻坚战座谈会上指出，“通过选派第一书记和驻村工作队，锻炼了机关干部，培养了农村人才”。② 通过不断优化驻村第一书记和工作队人选，更好地确保了其发挥脱贫攻坚生力军作用。对此，中央特别重视和关心这支派驻帮扶队伍。习近平总书记在发表 2019 年新年贺词时，满怀深情地谈到，“我时常牵挂着奋战在脱贫一线的同志们，280 多万驻村干部、第一书记，工作很投入、很给力，一定要保重身体”。③ 伴随着中国全面建成小康社会如期实现，中央设立五年过渡期，确保巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，并向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队。此后，驻村第一书记制度更成为开展常态化驻村帮扶的重要机制。这也深刻体现出接续发展的钉钉子精神，“一件事情接着一件事情办，一年接着一年干，脚踏实地把既定的行动纲领、战略目标、工作蓝图变为现实”。④

三、党的十八大以来驻村第一书记职责演化的政策脉络

驻村第一书记制度是习近平党建思想指导下完善党员干部密切联系服务群众的创新性制度安排，表现为自上而下建立起来的机关企事业单位挂村帮扶长效机制。党的十八大以来，驻村第一书记制度持续确保以抓党建促扶贫促发展，助力乡村脱贫致富、实现振兴发展。对此，以习近平同志为核心的党中央反复强调，加强贫困村“两委”建设，以驻村第一书记和工作队充实一线扶贫队伍，“扶贫干部要真正沉下去，扑下身子到村里干，同群众一起干”，⑤锲而不舍地干下去，用心用情用力做好帮扶工作。值得注意的是，在不同历史阶段，中央对于驻村第一书记在派驻帮扶工作中发挥的角色作用提出具有针对性的差异化要求。特别地，随着全面建成小康社会如期实现，中国进入新发展阶段，在习近平党建思想指引下实现从“抓党建促脱贫”到“抓党建促乡村振兴”再到“抓党建促乡村全面振兴”的政策转变，相应地对驻村第一书记助力乡村振兴发展提出新的更高职责要求。

1. 精准扶贫阶段：抓党建促脱贫，打赢脱贫攻坚战

以党建为统领，构建起中国特色脱贫攻坚制度体系，确保精准扶贫精准脱贫。实现贫困人口如期脱贫，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是中国共产党的庄严承诺。2015 年，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上明确提出，“我们必须动员全党全国全社会力量，向贫困发起总攻，确保到二〇二〇年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。”⑥实践证明，抓好党建促脱贫攻坚，成为贫困地区脱贫致富的重要经验，其中驻村第一书记制度成效显著。在精准扶贫过程中，充分发挥社会主

① 吴为《中央向党组织涣散村选派第一书记》，《新京报》2015 年 5 月 1 日，第 14 版。
② 习近平《在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话》，人民出版社，2020 年，第 4 页。
③ 《习近平讲故事》第 2 辑，人民出版社，2022 年，第 130 页。
④ 《习近平党建文选》第 1 卷，中央文献出版社，2026 年，第 301 页。
⑤ 习近平《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》，人民出版社，2017 年，第 18 页。
⑥ 《习近平扶贫论述摘编》，中央文献出版社，2018 年，第 12 页。

中国知网 https://www.cnki.net

义制度的政治优势，加强党对脱贫攻坚工作的全面领导，自上而下建立党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，理顺中央统筹、省负总责、市(地)县抓落实的管理体制，建立片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，探索各类党组织结对共建，保障驻村第一书记等驻村干部一心扑在扶贫开发工作上。在中央统筹部署下，以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，相应地，打赢脱贫攻坚战成为“十三五”时期的头等大事和第一民生工程。党政一把手是扶贫开发工作第一责任人，中央实行省市县乡村五级书记一起抓扶贫的政策，层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状，为脱贫攻坚提供政治保障。

驻村第一书记通过干部下沉机制嵌入农村基层党组织，为扶贫开发一线带去资源、“输入血液”。干部下沉一线、靠前指挥是中国共产党在领导革命斗争、社会主义建设以及改革开放进程中形成的优良传统和宝贵经验，通过向农村基层党组织选派驻村第一书记，让优秀干部在扶贫一线锻炼成长、干出实绩，满足农村贫困地区对公共领导力的迫切需要，确保国家精准扶贫的政策目标直接延伸到贫困村、面向贫困户，精准对接脱贫一线实际需求，以组织动员整合资源，实现打赢脱贫攻坚战的政策目标。冉婷婷指出，干部下沉机制作为中国共产党群众路线的具体实践形式和重要机制安排，目标在于将党组织的政治、组织与资源优势延伸至治理“最后一公里”，其中驻村第一书记重点发挥政治引领、资源整合和服务供给三重功能，形成“党建+”的多元治理模式。① 而驻村第一书记的嵌入和帮扶，成为精准扶贫阶段中国共产党走群众路线、加强与改进同人民群众血肉联系的工作机制，有效畅通基层减贫治理渠道的基础制度能力供给。通过国家正式制度安排，特别是结对共建等帮扶保障，驻村第一书记背靠派驻单位的组织和资源优势，在履行帮扶主体责任过程中确保体制内政策资源和体制外社会资源的持续动员供给。如唐兴霖和李文军指出，驻村第一书记改变了村庄权力格局以及传统的农村基层治理模式，并逐渐演变成为国家、地方与基层治理的新代理人，在村庄事务发挥“领头雁”的示范效用，并能规避因村庄“权力分化”而陷入无序治理的困境。② 总体而言，驻村第一书记抓党建促脱贫的制度化举措强化基层党组织在农村基层社会治理中的主导者角色，在实现精准脱贫目标的同时推动农村基层社会走向“善治”。

2. 五年过渡期：抓党建促乡村振兴，确保政策机制有效衔接

为进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，继续把乡村振兴作为锻炼干部的广阔平台，中央决定设立五年过渡期，牢牢守住不发生规模性返贫致贫底线。为此，以习近平同志为核心的党中央审时度势，保持主要帮扶政策总体稳定，有效促进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，坚持和完善驻村第一书记制度。2020年12月28日，习近平总书记在中央农村工作会议上指出，“党中央决定，脱贫攻坚目标任务完成后，对摆脱贫困的县，从脱贫之日起设立五年过渡期。过渡期内要保持主要帮扶政策总体稳定……要坚持和完善向重点乡村选派驻村第一书记和工作队制度，继续坚持东西部协作、对口支援、社会帮扶等机制，并根据形势和任务变化及时完善。”③这就实现驻村第一书记职责从“抓党建促脱贫”到“抓党建促乡村振兴”的有序转变和平稳衔接。一茬接着一茬干，持续选派驻村第一书记成为新发展阶段推进乡村振兴的关键一招。

为适应新形势需要，中央对驻村第一书记职责定位提出更高要求。对比2021年中共中央办公厅印发的《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》(中办发〔2021〕27号)和《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)可以发现：过渡期内，驻村第一书记的主要职责任务更加聚焦村“两委”班子建设和乡村产业发展，且强调驻村第一书记和工作队要“注意调

① 冉婷婷《中国共产党干部下沉机制的历史演进、主要类型与内在机理》，《中国领导科学》2025年第6期。
② 唐兴霖、李文军《嵌入性制度供给：第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑》，《行政论坛》2021年第4期。
③ 《习近平著作选读》第2卷，人民出版社，2023年，第77页。

中国知网 https://www.cnki.net

动村‘两委’的积极性、主动性、创造性，做到帮办不代替、到位不越位”。① 这就要求驻村第一书记找准帮扶职责定位，从之前“带领村‘两委’成员开展工作”转变为“与村‘两委’共同做好各项工作”，凸显出驻村第一书记激发村“两委”班子内生发展动力、加强联动带动作用的政治职责。因此，驻村第一书记帮扶工作要落脚到补位性角色上，真正把村班子建起来、把村支书抬起来，把乡村组织领导力培育起来，激活乡村振兴发展的内生造血能力。

把派驻帮扶力量沉下去，让更多本地优秀村干部冒出来，打造一支“不走的帮扶工作队”。2023 年习近平总书记明确提出，“优化向重点乡村选派第一书记和工作队制度，把驻村工作队派下去，把当地干部培养起来”。② 这要求驻村第一书记高质量推进党建工作，给村庄留下好班子、好支部。“帮钱帮物，不如帮助建个好支部。”③党和国家事业拓展到哪里，党的建设就覆盖到哪里。有研究提出，作为国家治理外部力量的驻村第一书记与基层治理内生力量的村“两委”之间存在嵌入性不足问题，揭示出对基层“双轨治理”的隐忧。④ 对此，刘建生等强调，驻村第一书记“在借助外部资源的同时又注重农村当地人才的培养和内部公共事务的治理能力的提升”。⑤ 这也是中央强调在五年过渡期中，驻村第一书记注重通过党建培养本地优秀村干部、打造过硬村“两委”班子的重要原因所在。由此，驻村第一书记精细化抓好农村党建工作，重点解决党建与乡村振兴“两张皮”问题，通过共建式帮扶一体化推进农村基层党组织建设。一方面，善于掌握“凝心聚力”的工作方法，带着村“两委”一起干，同农村干部群众一起探索怎样干好工作；另一方面，做好基层党组织换届工作，选好配强村级领导班子，“扶上马、送一程”，真正把村“两委”建设成强村富民的坚强战斗堡垒。通过厚植乡村可持续发展的组织领导力基础，实现农村基层公共领导力的有效培育与供给。

3. 常态化精准帮扶新阶段：抓党建促乡村全面振兴，基本实现农业农村现代化

中央充分肯定驻村第一书记的工作成效，强调要持续加强该项工作。随着《中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》以及《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》公开发布，驻村第一书记的工作重点进一步提升到要助力乡村全面振兴。⑥ 2026 年中央一号文件《中共中央国务院关于锚定农业农村现代化　扎实推进乡村全面振兴的意见》首次提出常态化精准帮扶，并单列成章展开系统部署，着重强调“开展常态化驻村帮扶，优化驻村第一书记和工作队选派管理机制”。⑦ 对此，刘晓山认为，常态化精准帮扶是帮扶工作从阶段性应急处置向常态化稳定治理、从碎片化政策帮扶向系统性制度赋能的科学迭代，“目标是通过常态化的精准帮扶措施，不断提高被帮扶群体和地区的内生动力和可持续发展能力，实现高质量发展和共同富裕”。⑧ 由此，驻村第一书记进入常态化精准帮扶的新阶段，通过优化驻村帮扶工作推动乡村全面振兴取得新进展、农业农村现代化再上新台阶。

驻村第一书记要实现从单向帮扶资源的输血式供给到村庄内生发展动能造血式培育的转变，持续提升农村内生发展动力，激发农村干部群众首创精神，实现农村从“要我振兴”到“我能振兴”的主动性

① 《中办印发意见　向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队》，《人民日报》2021 年 5 月 12 日，第 1 版。

② 《牢牢把握新疆在国家全局中的战略定位　在中国式现代化进程中更好建设美丽新疆》，《人民日报》2023 年 8 月 27 日，第 1 版。

③ 习近平《论“三农”工作》，中央文献出版社，2022 年，第 189 页。

④ 张登国《第一书记“嵌入式”乡村治理的行动范式与优化策略》，《山东社会科学》2020 年第 11 期。

⑤ 刘建生、涂琦瑶、施晨《“双轨双层”治理：第一书记与村两委的基层贫困治理研究》，《中国行政管理》2019 年第 11 期。

⑥ 《中共中央国务院印发〈乡村全面振兴规划（2024—2027 年）〉》，《人民日报》2025 年 1 月 23 日，第 1 版。

⑦ 《中共中央国务院关于锚定农业农村现代化　扎实推进乡村全面振兴的意见》，《人民日报》2026 年 2 月 4 日，第 6 版。

⑧ 刘晓山《抓实抓细常态化精准帮扶》，《红旗文稿》2026 年第 12 期。

中国知网 https://www.cnki.net

转变和创造性蝶变。第一书记派驻帮扶要“帮办不包办”,不搞“大包大揽”,要打通信息和资源渠道,让老百姓做选择,不替村“两委”做决定;做好“粘合剂”“补锅匠”,不扰乱农村集体正常工作秩序和节奏,有力化解矛盾分歧,促进团结协作,多做有利于村集体、有利于农村发展全局、有利于长远固本强基的事。以此推动公共领导力下沉对农村组织领导力的赋能与唤醒,实现驻村第一书记和派出单位资源禀赋对乡村全面振兴的助推,稳步推进农业农村现代化。实践中,柳建文和杨晴宇提出,以公共领导力培育为抓手,在“内动激发外联、外联赋能内动、内动外联互促”的持续互动中动态建构村庄新内生发展动力,形成可持续发展的农村新格局。① 总之,驻村第一书记要结合最新政策要求把党的优秀特质不断发扬光大,在常态化精准帮扶实践中开辟“抓党建促乡村全面振兴”的新模式、新局面。

四、山东省派第一书记的创新实践:以驻临沂第六轮省派第一书记和工作队为案例分析

以公共领导力下沉农村一线,成为山东省推动新时代乡村全面振兴的重要政策创新,特别是构建起省派、市派、县/区派三级第一书记驻村工作机制。实践探索形成的省派第一书记驻地工作模式,将派驻制度政治势能有效转化为共建式帮扶的资源优势,着重激活乡村全面振兴的内生动力,变单向“输血”为同向“造血”。2026 年初,笔者参加中国社会科学院组织的春节返乡调研活动,对此专题调研。② 调研期间,临沂市的基层干部群众反映“有第一书记的村,就是不一样,有省派第一书记的村变化更大。”调研发现,山东驻村第一书记的探索实践对于全国层面驻村第一书记制度的创建形成提供参考借鉴,同全国其他省份案例相比具有显著典型性。

1. 政策背景

2012 年以来,山东省委启动选派“第一书记”工作,至今共计 6 轮。根据《中共山东省委关于以选派“第一书记”为抓手扎实开展基层组织建设年的实施意见》(鲁发〔2012〕5 号),2012—2014 年是第一轮帮包期,171 个省直单位分三批选派 1483 人,帮包 584 个省定贫困村,带动各级共选派 2.4 万名第一书记帮包工作薄弱村。第二轮帮包期,派驻时间由三年缩短为两年,且中间不换人;从省直单位新选派 34 名正处级领导干部,到有省派第一书记的 34 个县(市、区)挂职党委副书记,负责本域省派第一书记管理服务;并从省委组织部、省发改委、省财政厅等 10 个单位,各选派 1 名处级干部,组建第一书记工作队,到东平县实施库区成方连片抓党建促扶贫。2017 年 2 月,启动第三轮第一书记帮包工作。2018 年 1 月,省委组织部印发《关于对扶贫工作重点村驻村工作队进行充实调整的通知》(鲁组字〔2018〕7 号),从省、市、县三级选派 2300 余名机关企事业单位干部,到省扶贫工作重点村任驻村工作队队员,其中从省直机关企事业单位选派 91 名。第四轮以来,省派第一书记和工作队机制逐渐定型,“抓党建促脱贫”调整为“抓党建促乡村振兴”,而最新的政策要求则进一步提升到“抓党建促乡村全面振兴”。

表 1 具体报告了六轮省派第一书记和工作队驻临沂的情况。数据显示,驻临沂第六轮省派第一书记共 147 名,被派驻到 8 个县;③省派工作队员共 41 名,其中驻市省派工作队员 5 名,驻县/区省派工作队员 36 名,主要承担督导和日常管理服务工作等。2024 年以来,驻临沂省派第一书记和工作队持续打造“繁花开沂蒙”帮扶工作品牌,重点突出以公共领导力下沉提升共建式帮扶成效,赢得积极评价。值得注意的是,根据山东省委工作部署和省委组织部要求,第六轮省派第一书记和工作队两年驻村帮扶期满后再延长半年,

① 柳建文、杨晴宇《内动外联:资源匮乏型村庄新内生发展的过程与逻辑——以浙西 G 村为例》,《公共管理学报》网络首发论文,10.16149/j.cnki.23-1523.20260624.001。

② 本文第四部分所涉及数据均来自此次调研所获取的相关资料。

③ 临沂市所辖县域共 9 个,本轮派驻中只有平邑县无省派第一书记。因此,本轮派驻基本实现临沂市所辖县域的全覆盖。

中国知网 https://www.cnki.net

以协助基层做好换届工作。因此，第六轮省派第一书记和工作队驻临沂的帮扶期到 2026 年 7 月为止。

表 1 六轮山东省派第一书记和工作队驻临沂情况汇总表

	第一书记人次	工作队人次	总计
第一轮(2012.02—2014.02)	380	XX	XX
第二轮(2015.02—2017.02)	131	XX	XX
第三轮(2017.02—2019.05)	159	XX	XX
第四轮(2019.05—2021.05)	139	96	235
第五轮(2021.10—2023.12)	141	49	190
第六轮(2024.01—2026.07)	147	41	188

注：本表根据调研访谈汇总而成。同时，因时间跨度大，存在人员调整，具体负责的同志有岗位变化。调研访谈中对该数据的收集未能获取准确信息，故以“XX”表示数据空缺。

2. 帮扶举措：以点带面

驻临沂第六轮省派第一书记和工作队的帮扶实践采取了诸多创新性举措，凸显“以点带面”的整体帮扶成效。省派驻村第一书记发挥出较强的引领示范作用，统筹帮扶力量、创新帮扶机制，创建帮扶平台、拓展市场影响力，推进共建式帮扶、激活内生发展动力，有效实现抓党建促乡村振兴的政策目标。

其一，发挥“大组团”乘数效应，实现组团帮片区、示范带全域。统筹三级帮扶力量，构建“省派第一书记示范带动、市派第一书记协同联动、县派第一书记跟进行动”的工作格局。以党建凝聚沂蒙老区乡村发展合力，统筹整合 188 位省派第一书记和工作队员、217 位市派第一书记和 1505 名县派第一书记连片共建 81 个乡村振兴片区。① 其中，省派第一书记所在的乡村振兴片区共 31 个，占比近四成。建立完善“派出单位结对共建、行业部门政策支持、社会力量协同配合”的帮扶机制，推动 78 个省直派出单位、116 个市直派出单位与乡村振兴片区村结对，组织 14 家市属国有企业入片帮包，推动连片发展。

以临沂市兰陵县为例，该县共有 9 个乡村振兴片区，其中苍山街道农文旅融合发展乡创共同体示范片区是省派第一书记片区的典型代表。此片区共包括 9 个行政村、村民 1.1 万人，其中省派、县派第一书记各 4 人，仅 1 个村未派第一书记。在省派第一书记聚力联动下，争取衔接资金、以工代赈中央预算资金等政策资金 1900 万元；落地总投资 3 亿元的农光互补项目，带动村集体和村民增收；化解乡村矛盾纠纷，2025 年 12345 工单量较 2024 年下降 50.48%。总的来说，省派第一书记在助力片区化推进乡村全面振兴进程中发挥突出作用。

其二，创建“沂蒙优品汇”，打造老区优质特色产品展销平台。发挥省派第一书记和工作队派驻制度优势，解决沂蒙老区优质特色农产品销售难问题。2024 年 3 月，在国家知识产权局注册“沂蒙优品汇”商标，持续打通市场端、兜底销售老区优品，助力临沂特色农产品产业化、规模化、品牌化。根据工作方案，凡是纳入“沂蒙优品汇”的优质特色农产品，均由驻临沂省派第一书记和工作队负责统筹解决销路。

广泛拓展销售渠道。构建线下实体展销网络，在临沂市沂河新区、长三角、珠三角等多地设立免费展销点；促进“三品一标”②产品进高校、进机关、进企业、进社区、进大集、进展会、进直播，沂蒙优品已走进长三角、粤港澳大湾区和多数第一书记派出单位；通过数字人直播、对接“齐鲁云采”平台等拓展线上销售；推动沂蒙优品“出海”，联合上海企业将 180 余种产品推向东南亚等海外市场。总之，“沂蒙优品

① 近年来，山东省委、省政府制定《关于加快推动以片区建设为抓手打造乡村振兴齐鲁样板的实施意见》，探索以“片区化”推进乡村全面振兴。以地理相近、民情相通、产业相似的多个村庄组成片区作为规划单元，进行统一谋划建设，打破单个村庄发展的局限性，促进区域协同与资源共享。

② 即无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品，是我国政府主导的安全优质农产品公共品牌。

中国知网 https://www.cnki.net

汇”品牌影响力持续扩大，已成为助力临沂产业振兴与共同富裕的重要市场平台。

其三，聚焦“内源式发展”，激发农村干部群众首创精神，以“双招双引”促产业、惠民生。优化传统帮扶思路，变“包办”为“帮办”。发挥省级派驻的政治势能优势，推进招商引资和招才引智，以嵌入式帮扶推动驻地可持续发展，提升内生发展能力。对接上海市产业资源，招引高层次人才，发展林下经济等本地化特色产业。从“改变当下”到“重构未来”，变“大包大揽”为同心共建，不断加强村“两委”班子建设。以更融洽的党群、干群关系，更精准的资源链接和更长效的规划布局，构建可复制推广的“乡村振兴样板间”，形成省派第一书记“抓党建促乡村全面振兴”的示范效应。

通过共建式帮扶，办成大量群众可感可及的好事实事。一是保障资金和项目。驻临沂第六轮省派第一书记和工作队争取各类资金 9.44 亿元（含省级财政帮扶资金 4 亿元）；实施 573 个帮扶项目，其中产业项目 215 个、基建项目 358 个，带动村集体增收 2062 万元，解决农村就业 7300 余人。二是改善农村基础设施。新建组织活动场所 50 处；新修户户通、生产路等 796.9 公里；安装路灯 1.48 万盏；改造自来水 200 公里，修建排水渠 174 公里；新建或改造提升卫生室 40 个、文化广场 131 个，建设幸福食堂 30 个。三是文明新风尚浸润人心。爱心捐赠 3912.6 万元；完善村规民约 176 部，开展移风易俗活动 913 场；新建农村书屋 85 处，组织文化演出 927 场，开展“好媳妇”“好婆婆”等评选活动 270 次；成立村级志愿服务队 213 支，开展洗衣、理发、代购等志愿服务活动 4860 次。驻临沂第六轮省派第一书记和工作队融入临沂发展大局，将新时代乡村全面振兴的“繁花”品牌绽放在沂蒙老区的热土上。

3. 帮扶优势根源：派驻资源

党的十八大以来，山东省派第一书记和工作队在打赢脱贫攻坚战、促进乡村全面振兴中发挥突出作用，生动展现领导力下沉农村带来的深刻变化。调研发现，省派第一书记和工作队的实践优势集中体现在派驻资源上：既包括派任者个人的“社会资本”，也包括派出单位的资源动员能力。其中，得益于驻临沂省派工作队牵头负责人原任职于山东省政府驻上海办事处的履职经历，本轮派驻能够充分落实临沂市委关于沂蒙老区全面对接融入长三角战略的要求，招引上海产业、人才、资金等资源，并创设“沂蒙优品汇”消费帮扶平台；同时，省发展改革委、省委办公厅与省财政厅驻蒙阴、兰陵、沂水第一书记背靠派出单位争取政策资金。如山东省发展改革委驻蒙阴县第一书记争取中央和省预算内资金 2200 万，统筹帮扶资金 2480 万，连片打造“果兔蜂菌药”等特色农业；山东省烟草专卖局和山东能源为其驻沂水第一书记片区各支持近 2000 万，促进雪茄烟种植及深加工等产业发展。这些派出单位资源禀赋强的案例都有效促进了村民就业及村集体增收。总之，该案例凸显驻村第一书记制度以公共领导力下沉赋能新时代乡村振兴发展的关键作用，生动展示了习近平党建思想指引下的驻村第一书记制度深入推进农业农村现代化的创新实践。

五、总结与讨论

保持同人民群众的血肉联系是习近平党建思想的理论灵魂，驻村第一书记制度充分体现习近平新时代中国特色社会主义思想的人民性特征。习近平总书记深刻指出，“群众路线是我们党的生命线和根本工作路线。”[①]党的十八大以来的驻村第一书记制度就是中国共产党践行植根人民、服务人民的基层政策创新。驻村第一书记的历史沿革和职责演化的政策脉络揭示出，加强和改进农村基层党的建设对于广大农村摆脱贫困、实现振兴发展具有关键引领作用。在习近平党建思想的正确指引下，驻村第一书

① 《习近平党建文选》第 1 卷，中央文献出版社，2026 年，第 63 页。

中国知网 https://www.cnki.net

记抓党建促扶贫促发展已成为乡村全面振兴的重要经验。通过对驻临沂第六轮山东省派第一书记和工作队的实地调研,生动揭示出以驻村第一书记为载体的公共领导力下沉农村带来的深刻变化,尤其是派驻资源发挥的实践优势。总之,驻村第一书记制度通过有效推进农村贫困地区和贫困户精准脱贫,实现乡村全面振兴,持续巩固和夯实党在农村基层地区长期执政的组织基础,确保“党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民”,①这对于加强和改善党的领导具有重要意义。

要全面系统认识到驻村第一书记制度以共建式帮扶推进乡村全面振兴的多重效益。首先是政治效益,要将第一书记派驻帮扶的政治属性摆在第一位。不是说有了驻村第一书记,村庄就能迅速实现全面振兴,更重要的是,农村的干部群众通过驻村第一书记切身感受到以习近平同志为核心的党中央矢志不渝地解决贫困问题、满足人民群众对美好生活向往需求的坚定决心和使命担当。其次是经济效益,发挥驻村第一书记的派驻资源优势,破解制约乡村全面振兴的资金、人才、产业难题。最后是社会效益,充分回应基层群众诉求,多做让人民群众可感可及的好事实事,形成共建共治共享的治理格局,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民群众,激发人民群众的积极性、主动性、创造性。为此,驻村第一书记要牢固树立和践行正确政绩观,有效防范政绩观偏差和错位,坚决“防止和克服新官不理旧账、急功近利、弄虚作假、盲目蛮干、违背群众意愿不切实际决策、搞‘形象工程’和‘政绩工程’、政策规划‘翻烧饼’、违规新增地方政府隐性债务等问题”,②自觉按规律办事,科学发挥派驻制度优势,始终把密切农村基层党群干群关系、增强基层党组织战斗堡垒作用放在首位,因地制宜推进乡村全面振兴可持续发展,这也构成优化驻村第一书记选派管理机制的内在要求。

特别地,要妥善处理驻村第一书记职责定位中两对“既是又不是”的辩证关系。其一,既是“第一”,又不是简单的排名“第一”。驻村第一书记切不可倚仗派驻身份而不尊重村“两委”意见、主观武断决策,造成村班子虚化弱化,出现驻村第一书记单打独斗、唱独角戏的现象。其二,既是书记,又不是一般的“书记”。驻村第一书记在日常村级事务中不能取代农村党支部书记,不能出现老百姓有事只找驻村第一书记、不找村支书的现象,要持续健全充满活力的基层群众自治制度。说到底,驻村第一书记要发挥政治优势,抓好农村基层党建和组织建设,壮大乡村人才队伍,选优配强村级领导班子,提升经济产业功能,激发内生发展动力,实实在在地走好新时代群众路线,带领和依靠广大农村干部群众实现乡村全面振兴。这既是中央实施常态化精准帮扶对驻村第一书记的最新职责要求,更是践行习近平党建思想筑牢同人民群众血肉联系的必然选择。实践证明,驻村第一书记制度既是一项政治任务,更是一项民心工程,通过深化“党建 + 帮扶”系统工程,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒,确保中央各项强农、惠农、富农政策落地见效,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民群众,有序引导资金、技术、人才等生产要素投入乡村,加快推进农业农村现代化。在此进程中,乡村内生发展动力持续增强,更多本地干部被培养起来,通过用好帮扶资源实现打造一支“不走的帮扶工作队”的政策目标。

作者单位:中国社会科学院当代中国研究所第二研究室

责任编辑:韩海燕

① 《习近平党建文选》第 1 卷,中央文献出版社,2026 年,第 65 页。

② 《习近平党建文选》第 2 卷,中央文献出版社,2026 年,第 351 页。

中国知网 https://www.cnki.net