华南农业大学学报(社会科学版)
2026年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第25卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

迈向整体性帮扶

——以广东省S市“百千万工程”实践为例

郭占锋[1]，乔 鑫[1,2]

(1.西北农林科技大学 陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心，陕西 杨凌 712100；
2.商丘师范学院 法学与社会学院，河南 商丘 476000)

摘 要：结对帮扶是极具中国特色的治理机制，在推进城乡融合和区域协调发展中发挥了重要作用。以“整体性帮扶”为核心概念，构建“党政统合－资源调配－认同信任”的分析框架，对广东省S市“百千万工程”推进城乡融合和区域协调发展的实践过程进行深入剖析。研究发现，“百千万工程”通过构建纵横交织的帮扶网络与实施分类施策的驻镇帮镇扶村模式，实现了从局部、分散的帮扶向整体性帮扶的范式转变。党政统合凭借政治权威破除条块壁垒，统合多元主体，为帮扶体系提供根本动力与组织保障；资源调配通过锚定县域统筹单元与镇域差异节点，实现帮扶资源的精准适配与高效调配，为整体性帮扶提供空间载体与资源支撑；认同信任则依托共同目标与政绩共享机制，凝结主体间的协作关系，为可持续合作注入持久韧性。整体性帮扶有效整合了政府、市场与社会的帮扶资源，显著提升了整体治理效能，为推进城乡融合和区域协调发展提供了持续动力。

关键词：整体性帮扶；城乡融合；区域协调发展；整体性治理；共同富裕

中图分类号：F323；D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1672－0202(2026)05－0096－15

一、引言

扎实推进城乡融合和区域协调发展，是破解发展不平衡不充分问题、实现共同富裕的必然路径。党的十八大以来，我国在统筹城乡融合、区域协调发展方面取得了显著进展，但城乡要素流动不顺畅、区域发展不平衡等问题仍旧存在[1-2]，影响我国实现共同富裕的制约因素尚未根除。党的二十大报告对“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”作出重要部署，要求“着力推进城乡融合和区域协调发展，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”。这为进一步推进城乡融合和区域协调发展指明了行动方向。

在这一战略推进过程中，结对帮扶作为极具中国特色的治理机制，在推进城乡融合和区域协调发展方面发挥着重要作用[3-4]。既有研究主要从府际协作视角、条块关系视角，揭示了结对帮扶的制度特征。它通过在既有科层体系内构建制度化协作网络，借助政治权威对传统行政组织架构开展适应性调整[5]，并重新调配地方政府之间的资源，实现帮扶资源的纵向流动与定向配置，这些资源体现出政治性馈赠特征[6]。从本质上来看，结对治理作为基于特定政治动员和战略倡导所形成的“有组织的合作”，通过采用“结对子”策略，进而形成超科层联结机制，旨在打破城乡与区域间的发展壁垒，促进生产要素的跨地区自由流动。其成功关键在于借助国家组织动员能力，破除条

收稿日期：2025－08－12 **DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2026.05.008

基金项目：国家社会科学基金一般项目(22BSH083)；中央高校基本科研业务费(XYTD2026-20)

作者简介：郭占锋(1977—)，男，陕西咸阳人，西北农林科技大学陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心教授，主要研究方向为社会治理与社会政策。E-mail：guozhanfeng@nwsuaf.edu.cn

块分割,构建跨部门、跨领域的协同治理结构[7],并通过建立具体、人格化的结对关系实现国家制度在基层的有效嵌入[8]。

然而,既有研究提出当前结对帮扶实践仍面临“碎片化”治理困局,并主要从主体、资源和认同三个角度展开讨论。一是主体协同缺失。多元帮扶主体因资源禀赋差异、绩效偏好各异和帮扶目标分化,且缺乏牵头协调的帮扶部门和统一的帮扶规划,导致帮扶主体各自为政、互不衔接[9-10]。二是资源配置低效。不同类型的帮扶资源由政府、市场、社会从不同途径进行投入和配置,这种资源投入的分散性使得帮扶主体难以形成协同效应,甚至造成帮扶资源的重复浪费和低效发挥[11],且部分帮扶行为存在“重短期政绩、轻实际需求”或“扶强”“造亮点”的倾向,导致帮扶资源与地方需求的精准对接不足[12-13]。三是协作动力难续。参与帮扶的主体因双重身份而面临挑战,他们必须兼顾派出单位的特定任务与合作伙伴的共同期望,这也给他们带来个体与集体利益冲突的潜在可能[14]。如果没有常态化协调机制对多方的利益和责任进行明确划分,多元主体之间的信任和协作也将难以维系[15]。

综上所述,既有研究为理解结对帮扶的制度特征和作用发挥奠定了坚实基础,但对于帮扶体系如何从分散走向整合的运行机制,特别是党组织在整合过程中如何发挥统领作用,仍有待深入探讨。倘若多元帮扶主体在开展帮扶工作过程中相互脱节、各自为政,那么整体性治理目标将难以顺利达成。因此,本文的具体研究问题包括:在推进城乡融合和区域协调发展背景下,如何整合多元帮扶主体的资源优势形成整体性的政策体系和帮扶模式?如何通过整体性思维有效化解当前结对帮扶中存在的“碎片化”治理难题?为了探究上述问题,本文选取广东省S市作为考察地点,以“百千万工程”的实施路径为主线,对整体性帮扶的实践过程及其运行机制展开探讨,以期为探索城乡融合和区域协调发展、实现共同富裕提供经验借鉴和行动参考。

二、分析框架与案例选择

(一)分析框架

整体性治理理论是为解决碎片化、部门化等问题而衍生出的治理理论。Andrew Dunsire 最初提出了整体性在治理过程中的重要意义,认为治理模式应从分散化向整体性转变,通过构建一个统一的系统,对治理过程中的各环节与要素予以有机整合,从而实现治理成本的降低以及治理效能的显著提高[16]。在此基础上,Perri 6 等人初步构建整体性治理的理论体系,认为整体性治理旨在通过跨部门、跨层级的合作,以协调、整合与信任为治理的核心手段,形成协同合力的治理行动,目的是改变传统治理中的碎片化、等级化现象[17]。在治理过程中,多元主体之间的联系成为不容忽视的因素,避免从单个部门或层级出发,而是从整体的视角开展治理实践,以实现系统性和协调性。

整体性治理的关键是整合不同部门、层级的资源,既可以是不同层级或同一层级,也可以是政府部门与非政府部门。可见,整体性治理既融合了科层制自上而下的组织结构,也创新构建出网络化的组织结构,不仅包括纵向层级结构和横向部门结构,还包括政府、市场与社会的横向关系的协调[18]。具体而言,纵向维度是指政府不同层级之间的协调与整合,横向维度是指同一层级部门之间的协调与整合,而且包括组织内部不同主体之间的相互协调。因此,在纵横交错的治理结构中,要充分发挥政府的纽带作用,加强纵向各个层级、横向各个部门以及多元治理主体之间的协调,以更好地整合与利用资源,进而为多样化的公众需求提供持续的动态回应[19]。由于网络化治理结构中的不同主体、组织在利益追求和行动策略方面具有差异性,并且各个主体和组织是平等的关系,建构信任则成为联结多元主体和跨越组织边界的关键因素[20]。基于以信任为支撑的协同

机制，可以确保多元主体之间、组织之间产生具有安全感的协作关系[21]。同时，各个主体、组织之间的信任程度，也会对整体性治理的有效性造成深刻影响[22]。

近年来，国内学者借助整体性治理理论对农村公共服务供给、乡村治理等领域进行了诸多有益探索，为理解整体性治理理论在中国本土化实践提供了丰富素材。整体性治理理论以协同、整合与信任机制的建立为基础，注重运用整体性思维来理解社会问题，强调跨层级、跨部门和跨领域的整合，协调多元主体力量，聚合分散的治理资源，实现社会治理效益与价值最大化的目标。这一理论强调治理过程中多元主体的协同参与、资源的有效整合以及信任关系的构建，为分析我国结对帮扶实践提供了有益的理论指引。不同于西方基于政府行政视角的整体性治理，中国基层社会的整体性治理是基于党政统合功能的发挥[23]。在结对帮扶过程中，党政权威作为核心推动力，有效整合政府、市场与社会等多元主体的帮扶资源，引导他们围绕共同目标开展行动，形成了强大的政策合力和社会动员能力，显著提升了整体帮扶效能，为推进城乡融合和区域协调发展提供持续动力。

因此，结合当代中国执政党处于主导地位的政治结构和集中统一的执行结构的特征[24]，基于整体性治理理论内核，本研究尝试提出“整体性帮扶”概念，构建“党政统合－资源调配－认同信任”的分析框架（见图1），深入剖析广东省S市“百千万工程”推进城乡融合和区域协调发展的实践过程。整体性帮扶是指在党政统合力量的推动下，通过资源调配手段实现帮扶资源的整合重构与精准落地，显著提升资源使用效能，并依托认同信任机制凝聚多元帮扶主体的共识与合力，进而形成的一种系统性、协同性、整体性的帮扶模式。该模式旨在破解传统结对帮扶中的碎片化困局，通过跨层级、跨部门、跨领域的资源整合与行动协调，推动城乡要素的自由流动与区域的均衡发展，最终实现共同富裕的目标。不同于联合式帮扶的市场化运作[25]和结对帮扶传统意义上的“政治性馈赠”[6]，整体性帮扶更加强调党政权威对多元帮扶主体的有效统合，使不同主体在帮扶工作中形成统一的行动方向和整体的政策体系，以实现帮扶资源向帮扶对象的全域性、整体性流动。

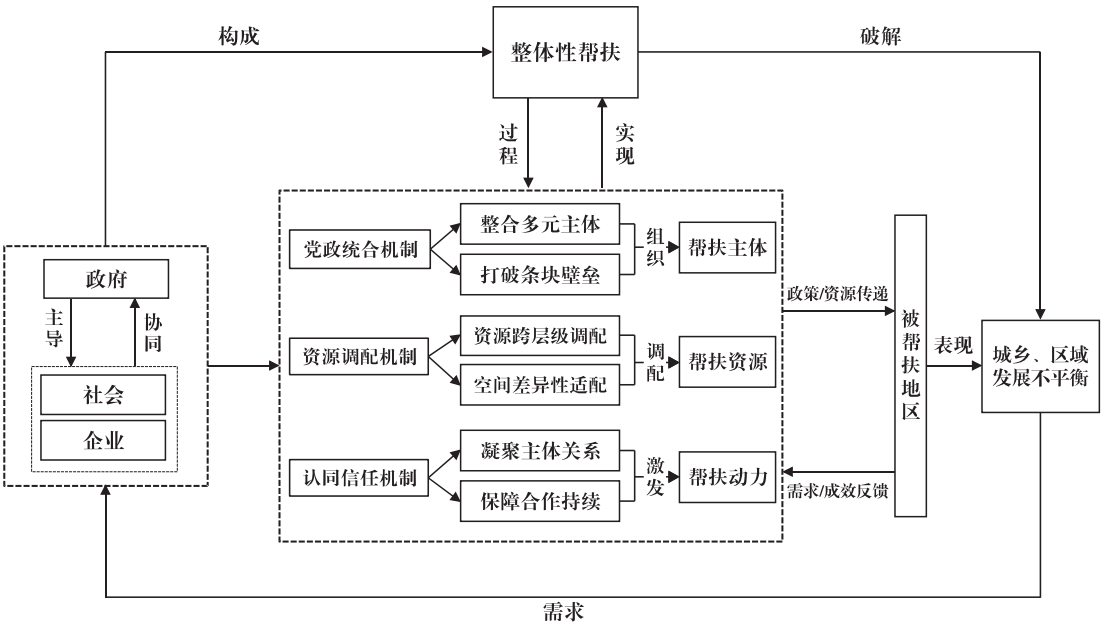


图1 “党政统合－资源调配－认同信任”分析框架

首先，党政统合是整体性帮扶的主体联结机制。这是中国特色帮扶体系最本质的特征，也是

形成多主体政策执行的结构化聚合网络、提升政策执行合力的关键环节[26]。它强调以党的领导为核心,依托科层体系自上而下的行政动员能力,实现政府内部纵向层级与横向部门的双向贯通,同时将市场主体、社会组织和高校科研机构纳入帮扶网络,形成“党政主导、多元共治”的协同结构。这种机制避免了传统帮扶中多元主体各自为政、互不衔接的碎片化问题,实现对政府、市场、社会等多元主体的共同目标统筹与组织化联结,为整体性帮扶提供了坚实的组织保障和行动指引。

其次,资源调配是整体性帮扶的效能提升机制。推进城乡融合和区域协调发展的关键在于对帮扶资源的合理配置和高效利用。资源调配既是对以往多头规划、资源分散等帮扶资源碎片化等问题进行整合的手段,也是为推进城乡融合和区域协调发展而进行的跨部门、跨层级、跨区域、跨领域帮扶效能提升的方式[27]。通过对“县域统筹、镇域分类、村域落地”的功能性布局与层级化适配,确保多样性、异质性的帮扶资源在不同空间层级实现精准对接与高效配置,促进了城乡之间、区域之间的协同发展,为整体性帮扶提供了坚实的资源保障和空间支撑。

最后,认同信任是整体性帮扶的关系凝聚机制。多元帮扶主体之间的认同与信任是形成合力、实现共同目标的重要基础。由于多元帮扶主体在利益诉求、行动逻辑、派驻单位性质等方面存在差异,这要求多元主体形成基于认同信任的整体性帮扶网络,即整体性是建立在不同帮扶主体相互认同与信任的基础之上[28]。党政权威通过政策引导、组织协调等方式,增强了多元帮扶主体之间的互信与合作意愿,形成了基于共同目标、政绩共享的协作关系,为整体性帮扶的顺利推进提供了强大的精神动力和关系保障。

综上所述,“党政统合 - 资源调配 - 认同信任”的分析框架为深入理解整体性帮扶推进城乡融合和区域协调发展的实践过程提供了全面的视角。该分析框架的来源并非单一的西方理论,而是基于对中国帮扶实践困境的剖析,并融合本土帮扶实践与整体性治理理论内核后进行的系统性提炼。任何帮扶模式的有效运行,都必须解决三个核心问题:“谁来做”(主体动力)、“资源如何分配”(资源调配)以及“如何持续”(关系维系)。首先,党政统合机制直面帮扶工作中主体碎片化的核心症结。在中国治理情境下,克服科层制条块分割、整合多元主体的最根本力量源于党的政治权威与组织体系。将党政统合置于首位,目的是突出中国特色帮扶体系最本质的特征,即通过党委领导的高位推动与组织嵌入,为分散的主体提供统一的行动框架与初始动力,回答了“谁来做”并确保“做得动”的问题。其次,资源调配机制旨在破解“资源碎片化”的难题。通过科学规划与精准施策,资源调配机制实现了帮扶资源在不同层级、区域之间的高效流动与优化配置。这一机制不仅关注资源的数量投入,更注重资源的质量提升与适配性,确保每一份资源都能在最需要的地方发挥最大效用。通过“县域 - 镇域 - 村域”的多层级空间布局与分类治理策略,实现帮扶资源与地方需求的精准适配。这一机制确保了党政统合所动员的资源能够有效“落地”,回答了“资源如何分配”并“落在何处”的问题。最后,认同信任机制着力解决关系碎片化所带来的协作动力不足问题。党政命令与制度设计虽可以联结主体,但难以保障其协作的深度与可持续性。基于共同目标和政绩共享而形成的认同信任,能够将外部行政压力转化为内在合作动力,促使帮扶主体从“要我做”转变为“我要合作”,凝结成政绩共容体,从而回答了“如何持续”和“何以深化”的问题。党政统合提供根本动力与组织框架,资源调配实现资源的精准落地与配置,认同信任则为协同合作注入持久韧性。三者共同构成了整体性帮扶从启动、落地到可持续运行的全过程实现路径。这一分析框架既汲取了整体性治理理论中“整合、协调、信任”的核心思想,又根植于中国“党的领导”与“集中力量办大事”的制度语境,是对整体性治理理论进行本土化调适与发展的尝试。

(二)案例选取和研究方法

2018 年,习近平总书记在广东考察时指出,城乡区域发展不平衡是广东高质量发展的最大短

板,要下功夫解决城乡二元结构问题。2023年,习近平总书记在广东视察时再次强调,全体人民共同富裕是中国式现代化的本质特征,区域协调发展是实现共同富裕的必然要求,广东要下功夫解决区域发展不平衡问题。2025年11月,习近平总书记在广东考察时指出:"你们实施的'百县千镇万村高质量发展工程',让乡镇面貌有了新的变化,要持续抓下去。"在借鉴学习"千万工程"经验做法的基础上,广东省于2022年开始实施百县千镇万村高质量发展工程。S市作为广东省"百千万工程"首批创先类典型县,已累计成功培育三批总计49个省级典型村,涵盖全市各镇(街道)。2025年S市全域地区生产总值达838.8亿元,人均GDP稳居全省县域首位,是全省唯一双入围"全国综合实力百强县市"和"全国县域经济百强县"的县(市),成为广东省县域高质量发展的典型样本。因此,本研究选取S市作为案例地点,为系统考察"百千万工程"推进城乡融合和区域协调发展的实践过程提供样本。

本研究严格遵循质性研究范式,采用案例研究方法,对S市"百千万工程"的实践过程进行呈现。为了确保案例资料来源的三角互证,本研究主要采用实地考察、半结构访谈和二手数据的方式收集资料。一是研究团队对"百千万工程"的项目实施情况进行了实地考察,详细记录所观察到的现象和问题;二是笔者及研究团队于2024年8月对广东省S市等地进行了实地调研,分别对广东省农业农村厅主要领导、"百千万工程"指挥部主要负责人、S市农业农村局主要领导、F市驻S市帮扶工作组(组长、成员)、驻镇帮镇扶村工作队(队长、成员)等43人进行了访谈,主要包括"百千万工程"的演变历程、组织架构、实施情况等内容;三是课题组系统收集了新闻报道、政府文件等二手资料,进一步补充和交叉验证了访谈资料。

三、广东省S市"百千万工程"的实践

"百千万工程"是指以推动高质量发展为主题,以乡村振兴战略、区域协调发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略为牵引,以城乡融合发展为主要途径,以构建城乡区域协调发展新格局为目标,壮大县域综合实力,全面推进乡村振兴。"百千万工程"将县域作为城乡融合和区域协调发展的重要切入点,从空间维度上构建了省级纵向帮扶、珠三角地市横向帮扶、社会力量以及高校等相结合的帮扶网络。通过整合多层级、多部门、多领域的帮扶力量,形成了政府、社会、市场共同帮扶县域发展的强大合力,有效推进了城乡融合和区域协调发展。

(一)党政统合:构建"纵横贯通"的帮扶共同体

1.组织体系的重构:从"多头管理"到"一体联动"

按照《省直机关及有关单位组团纵向帮扶支持县域高质量发展工作方案》要求,在S市开展纵向帮扶的单位是省人大常委会办公厅、省广播电视网络股份有限公司、交通运输部珠江航务管理局,其派驻干部分别挂任S市委副书记、交通局副局长、政务数据局副局长。这一顶层设计打破了政府职能部门之间的横向壁垒,使帮扶工作获得了超越常规科层程序的执行力。三家单位根据S市资源禀赋和条件优势,由省人大常委会办公厅牵头制定《S市省纵向组团帮扶工作方案(2023—2026年)》,针对传统产业升级改造、特色农业产业发展等方面列出了具体帮扶计划。这将单主体帮扶资源转化为整体性帮扶资源优势,派出单位能够将政策、技术、人才等资源自上而下地输送到县域,精准弥补了县域发展短板,促进县域经济社会全面发展。

按照《珠三角地区与粤东粤西粤北地区对口帮扶协作工作实施方案(2023—2025年)》安排,G市Z区与S市建立了对口产业协作关系,每年向S市安排不少于2000万元的专项帮扶资金,目的是促进对口帮扶协作双方优势互补、共谋发展,持续增强S市经济社会发展内生动力。在人员派驻方面,G市Z区选派某街道办事处副主任挂职S市副市长,协助S市统筹做好发展县域经济各项

重点工作。在开展横向帮扶过程中,工作队紧紧围绕S市城镇化建设、宜居宜业和美乡村建设等重点任务实施帮扶,并建立了严格的监督责任制,责任单位由省直部门牵头、若干单位配合、有关地级以上市政府参与组成。横向帮扶不仅向制度纵深推进,更呈现出任务分工细化、多元主体监督等特征,展现了帮扶的整体性和过程的可持续性。

为系统整合多元帮扶力量,实现帮扶资源的有效统筹,纵向工作队与G市Z区派驻的3名横向帮扶干部及"双百行动"高校派驻的2名专业技术人员共同组建了帮扶工作队临时党支部。临时党支部严格遵循"三会一课"制度要求,持续推进组织体系建设,实现了党建工作与帮扶工作的制度性融合,充分发挥其作为联结各方力量的"桥梁纽带"作用。临时党支部由省纵向帮扶工作队队长任支部书记,横向帮扶工作队负责人、高校派驻党员专家等均为成员。这一组织安排将跨部门协作从行政体系的"外部协调"转化为党组织内部的"共同事务"。临时党支部书记表示:"党组织生活成为我们统一思想、协调行动的最重要平台。在这里,我们不是代表各自单位,而是共同面对发展难题的团队。"(20240806M1)

通过党建共建、开展定期会商及集体学习活动等举措,有效统筹各方在政策、资金、人才等方面的要素优势,达成信息互通、资源互补的良好局面,共同推进帮扶工作的开展。

2. 目标统合:以清单化管理牵引协同行动

在"百千万工程"实施过程中,S市各级政府并非被动执行,而是主动对接、整合资源,提出本地发展需求,并在项目设计中充分体现地方特色与民意基础,形成"上下联动、双向反馈"的协作格局。S市将"百千万工程"的总体目标分解为"县域经济、城镇建设、乡村振兴"三大部分,并进一步细化为年度任务清单和重点项目库。这套清单体系成为统合多元帮扶主体行动的"指挥棒",各帮扶主体依据清单任务,明确自身职责与行动方向,避免了以往帮扶工作中的职责不清、行动分散问题。例如,在"交通基础设施建设"清单任务推进过程中,省纵向帮扶队积极协调上级部门,争取资金与政策支持,加快S市交通要道的规划与建设,改善了区域交通条件。G市Z区横向帮扶队在"产业园区建设"清单任务方面,充分发挥产业资源优势,引入优质企业,完善产业园区配套设施,推动了S市产业集聚发展。S市挂职副市长表示:"我们有针对性地对S市的工业发展进行指导帮扶,通过建设产业园区,引入一些较大型企业入驻产业园区,既能给地方带来发展机遇,也能在一定程度上解决群众就业问题。"(20240806M2)

高校团队针对"农业技术攻关"与"城乡规划"清单任务,组织专家团队深入S市农村地区,开展农业技术指导与研发;同时,结合S市城乡发展实际,制定科学合理的城乡规划方案。2023年,S市以推进百校联百县助力"百千万工程"为契机,与肇庆学院、广东科学技术职业学院成功结对。一方面,肇庆学院助力S市柑橘产业的复种与复兴,建立产业技术需求与科研能力智能匹配平台,开展柑橘病虫害可持续防控关键技术创新集成与应用,实现技术应用示范面积超1万亩,推动柑橘复种率提升30%,带动果农亩均增收2500元。另一方面,肇庆学院、广东科学技术职业学院与S市政府积极组建城乡规划团队,成立乡村美学工坊,规划引领城乡风貌焕新。

(二)资源调配:构建"精准适配"的输送网络

1. 县域整合:发挥资源汇聚与重构的"中枢效能"

县域既是城乡要素互动的"最小完整单元",也是实现融合协调发展的"战略性支点"[29],具有城乡复合型的显著特征。"百千万工程"正是利用县域这种特性,以县域为单位构建纵横交织式帮扶网络,在县域范围内实现了对多元帮扶主体的资源调配和帮扶工作队的合理配置。在"百千万工程"持续推进背景下,多元帮扶主体聚集到了S市,各类帮扶资源也在此汇聚整合,形成了集中帮扶合力。通过省级纵向帮扶与珠三角地市横向帮扶的力量在县域空间汇聚,促使政策、资金、技

术、人才等异质性资源在县级层面实现整合与重构,形成“以县带镇”的辐射能力。

> 两个拥有不同资源的工作队同时帮扶我们S市,能做的事情太多了。比如在产业布局上,纵向帮扶队可以凭借其对省级政策的精准把握,引导产业结构优化升级;而横向帮扶队则能利用自身区域产业优势,推动产业项目落地。(20240807M3)

例如,纵向帮扶工作队与横向帮扶工作队针对S市砂糖橘产业链延伸不足、产业附加值低等问题,合力支持S市申报创建国家农村产业融合发展示范园。由于该项目涉及土地、环保、农业等多个部门,超出单个帮扶主体的协调能力。因此,通过会商机制,纵向、横向工作队达成共识,由横向工作队争取Z区—S市对口产业协作帮扶资金30万元,用于支持S市申报国家农业产业融合发展示范园创建前期工作。纵向工作队联合S市相关部门争取省农业农村、发改等部门支持,协助加快完成用地用能、环评审批等工作,指导S市相关部门学习借鉴其他地区成功申报创建案例的先进经验,推动S市加快申报创建国家农村产业融合发展示范园。这种资源互补的帮扶方式,不仅消除了条块分割造成的资源浪费,更在县域内形成了政策合力与资金集聚效应,为S市县域经济社会发展提供了强有力的资源支撑,使县域真正成为资源整合与辐射的“核心枢纽”。

2. 镇域落地:实现资源与需求的“精准适配效能”

资源调配的最终效能体现在资源与需求的精准匹配程度上。综合地域、行政区域面积、脱贫人口规模、农村人口数量以及经济实力等要素,广东省对全省1127个乡镇进行了划分,分为重点帮扶镇(600个)、巩固提升镇(301个)和先行示范镇(226个)。其中,重点帮扶镇由省直和中直驻粤单位、珠三角6市、属地市直属单位按照2∶5∶3的层级比例实施组团帮扶;巩固提升镇由属地县(市、区)自行组织开展组团帮扶;先行示范镇由属地市结合实际情况,以多样化形式开展帮扶,全方位推进强镇兴村工作。

依据《S市乡村振兴驻镇帮镇扶村工作方案》规定,S市的13个乡镇(街道)被划分为8个重点帮扶镇、2个巩固提升镇和3个先行示范镇。在2021—2025年,S市的8个重点帮扶镇和2个巩固提升镇每年将分别获得2000万元的财政资金支持,资金由省级、珠三角帮扶市、被帮扶市按照6∶3∶1的比例进行筹集。其中,被帮扶市负责筹集的资金由Z市、S市两级财政按照6∶4的比例共同承担。3个先行示范镇的帮扶资金则由市财政通过每年安排一定额度的专项帮扶资金进行统筹落实。这种分类分级帮扶模式既保障了帮扶政策的统一性,又兼顾了帮扶对象的差异性,推动多元主体在各自角色职责范围内实现帮扶效能的最大化。

同时,在强镇扩权、乡镇街道体制改革的新态势下,“百千万工程”实现了从传统的“驻村帮扶”模式向“驻镇帮镇扶村”模式的转变。这一转变将帮扶对象、帮扶力量以及帮扶资源从行政村层面提升至乡镇层面,旨在更充分地发挥乡镇作为连接县级行政单位与行政村,进而紧密联系广大人民群众的纽带功能[30]。同时,被帮扶的乡镇通过协调土地、配套本地资源等在地化努力,确保了帮扶资源与本地发展需求的有机融合,完成了资源从注入到扎根的关键转化。目前,S市13个镇(街道)共涉及上级选派的13支帮扶队伍,共计75人。每个驻镇帮扶工作队原则上不少于5人,按照“党政机关+企事业单位+科研力量”组合,每3年采取分批次滚动方式进行轮换。并且持续向创建乡村振兴示范村、红色村、集体经济薄弱村、软弱涣散村等重点村选派驻村第一书记,并兼任驻镇帮扶工作队队员。D镇驻镇帮镇扶村工作队队长谈道:“我们这个工作队针对D镇的基本情况,分别制定了年度帮扶计划和五年帮扶规划,目的就是把帮扶措施、帮扶内容进行细化。同时,也协调各自的派驻单位投入更多的资源力量进来。”(20240807M4)

以D镇为例,全镇共有鱼塘水面约5.9万亩,养殖户近8000户。但是,因基础设施不完善、集约化程度低、缺乏龙头企业带动,养殖效益普遍不高,呈现鱼塘分散、养殖户各自为战的碎片化局

面。驻 D 镇工作队进驻后,坚持“政府主导 + 市场运作 + 小塘变大塘 + 低值变高值”的思路,联合 D 镇探索出“政府主导 + 村社集约 + 国资护航 + 企业改造”的渔业集约化发展新模式。具体而言,由镇政府和村集体牵头,对分散鱼塘统一测绘、登记和流转意向摸底,划定改造区;村集体引导村小组通过转包、互换、转让、入股等方式集约,实现“资源变资产、农民变股东”;S 市 Y 公司出资补偿承包期内的养殖户,并与村委会签订协议,承租鱼塘 20 年,首年租金为 2200 元/亩,其后每年递增,带动村委会集体年增收超 10 万元。同时,驻 D 镇工作队引入 F 市 T 农业科技有限公司,承租建设千亩“渔业公园”,直接带动合作社及周边养殖户 1000 多户,间接带动养殖户 300 多户,新增就业岗位 100 多个,村委会收入增加 12 万元、国资每年回收成本 130 万元,项目 20 年期满国资收益超过 1000 万元,实现了集体经济组织、经营主体、国资三方共赢。

(三)认同信任:凝聚持久协作的帮扶动力

1. 共同目标催生身份认同

在 S 市“百千万工程”推进过程中,共同目标如同纽带将多元帮扶主体紧密联结。从市级指挥部到驻镇工作队,从帮扶企业到村集体组织,各方围绕强镇兴村、富民增收的核心目标,形成了“我们”的共同体意识。这种身份认同超越了简单的单位隶属关系,转化为对帮扶事业的责任感与使命感。例如,在 D 镇渔业集约化改造项目中,驻镇工作队队员与村干部共同驻守鱼塘边,连续数月攻坚克难,最终实现千亩鱼塘连片整合。帮扶企业技术人员亲自传授养殖新技术,村集体经济组织成员主动参与鱼塘清淤改造,形成了“党员干部带头干、企业帮着干、群众跟着干”的生动局面。驻 D 镇工作队队长表示:“工作难度确实大,我们队员有时候在鱼塘边一待就是一整天,和养殖户们一起摸情况、想办法。”(20240807M4)在此过程中,D 镇的干部、群众通过积极配合、务实反馈和自身努力,使得渔业集约化改造项目推进成效日益显著。他们对工作队的专业能力和奉献精神产生了高度认可,逐渐将工作队视为自家人,使信任从一种外部期望内化为共同发展的心理基础。

同时,S 市连续制定出台《S 市渔业绿色循环发展试点项目实施方案》和《S 市 2023 年鱼塘升级改造项目实施方案》,对符合条件的新型经营主体和养殖个体进行奖补。驻镇工作队定期组织召开座谈会,邀请养殖户、村干部和企业代表共同讨论发展方案,确保决策过程公开透明。帮扶企业则通过提供技术培训、保底收购等方式提供实质性支持,赢得了养殖户的信任。村集体经济组织在资源整合中发挥桥梁作用,既代表村民利益与企业谈判,又协助政府落实各项政策,逐渐成为各方信赖的协调者。这种基于共同目标的身份认同,不仅降低了帮扶主体协作的成本,更培育出持久稳定的帮扶内生动力,为整体性帮扶提供了坚实的基础。

2. 政绩共享夯实信任基础

《省直机关及有关单位组团纵向帮扶支持县域高质量发展工作方案》《珠三角地区与粤东粤西粤北地区对口帮扶协作工作实施方案(2023—2025 年)》明确强调,将“百千万工程”成效纳入所有帮扶单位及负责人的考核体系。具体而言,各帮扶单位及负责人在推进“百千万工程”过程中所取得的业绩、形成的成功经验及实现的显著成效,都将作为重要考核指标,且这些业绩并非归属于某一个单位或个人,而是由参与帮扶的各方共同分享。例如,在 S 市派驻的纵向帮扶工作队与横向工作队共同推进 L 镇 L 村的农文旅融合发展项目。在项目规划阶段,横向工作队将 200 万元专项帮扶资金精准投入 L 村产学研教育基地建设;纵向工作队则积极协调 S 市相关部门,成功协助 L 镇省级典型村谋划储备专项债券项目规模突破 4000 万元。这种纵向联动、横向协作的工作机制,既实现了他们之间的资源互补,又确保了帮扶资金得以精准高效使用,形成了多层次、立体化的帮扶体系。“我们各自有各自的优势,只有把这些优势拧成一股绳,才能把帮扶这件事做得更扎实,这样也更容易出效果,而不再局限于自身利益。”(20240807M5)可见,政绩共享的方式极大地增强

了彼此之间的信任，为后续持续深入的合作奠定了坚实基础，从而凝聚起持久协作的帮扶动力。

四、整体性帮扶的运行机制

广东省S市“百千万工程”实践清晰地呈现了从传统碎片化帮扶向整体性帮扶的模式转变。通过党政统合机制，将原本分散在不同部门、不同层级的帮扶力量有效整合，形成了上下联动、横向协作的工作格局。资源调配机制作为效能提升的核心，确保了各类帮扶资源能够通过整合重构与精准适配，实现投入产出效益的最大化。认同信任机制则为整体性帮扶提供了持续动力，通过共同目标的确立和政绩共享的制度设计，逐步建立起帮扶主体间的深度互信，形成了“多方共赢”的良好局面。这种帮扶模式强调多主体联动、多资源整合以及多层次推进，完成从局部到整体、从分散到集中的转变，实现了帮扶工作的整体性和可持续性（见图2）。

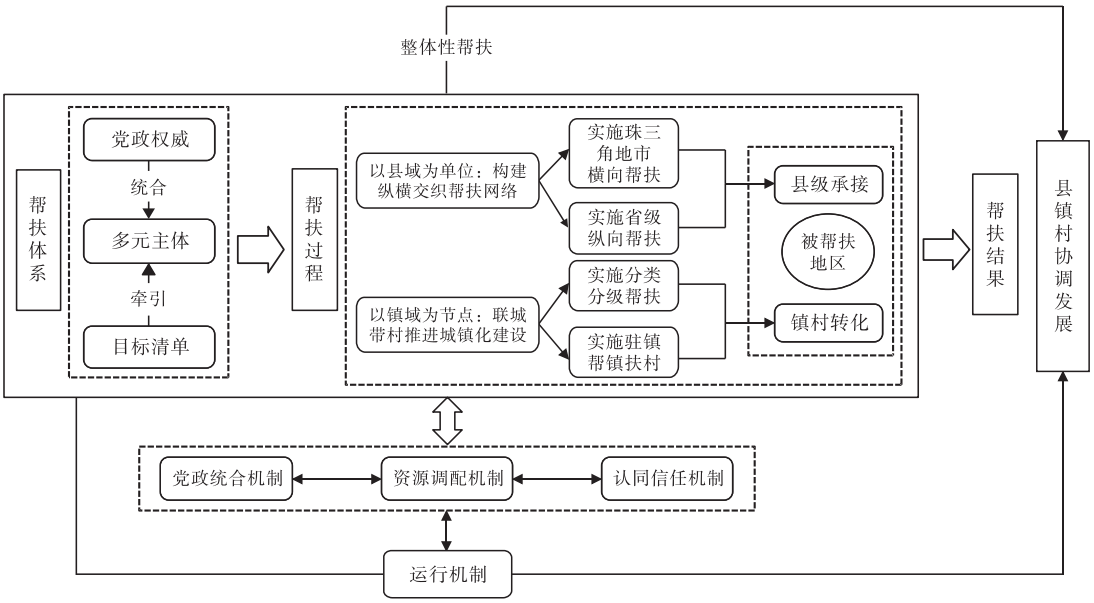


图2　整体性帮扶的运行机制

（一）党政统合机制：主体联结下的整体性帮扶

实现城乡融合和区域协调发展的目标，需要注重党政统合推动下的多元帮扶主体之间的合作互动。在中国科层制体系中，多元帮扶主体能够呈现整体性特征离不开党政力量的统合作用，通过顶层设计和组织协调，以中心工作模式介入帮扶工作和目标实现。这种党政力量统合引领下的高位推动，打破了不同主体间的条块分割和组织壁垒，使得不同部门、不同层级、不同领域的帮扶主体能够在组织统筹下实现主体互嵌、资源互补和协同合作。整体性帮扶的形成关键是在党委领导下，通过政治引领、组织嵌入与目标统合，把“分散”的帮扶主体凝聚形成一个纵横交织式帮扶网络，以政党总体性权威对城乡融合和区域协调发展进行整体性治理[31]，有效发挥了“集中力量办大事”的制度优势。在整体性帮扶过程中，对于多元帮扶主体的党政统合主要从组织架构和目标任务两个维度展开。

一方面，整体性帮扶借助多种形式的整合来搭建组织架构，旨在化解权力、资源与行动的碎片化难题。即在现有条块管理与层级管理基础上，通过党政权威的选择性干预形成对传统行政组织架构的适应性调适[5]。一是自上而下地设置整体性帮扶领导小组。在省级层面，设立“百县千镇

万村高质量发展工程”指挥部,由省级主要领导担任总指挥和第一副总指挥,并下设“百千万工程”领导小组办公室与省发改委合署办公。在此过程中,S 市、镇各级党组织既是上级意志执行者,也是本地化诉求的整合者与反馈者,在将宏观目标转化为本地任务清单与组织架构时,还融入对地方资源禀赋、发展瓶颈和民众期望的考量。具体而言,S 市在市级层面成立由市委书记任组长的“百千万工程”帮扶工作指挥部,其办公室设在市委办,统筹省级纵向工作队、G 市 Z 区横向工作队及本地职能部门,通过“一事一议”专班机制快速响应跨领域协作需求,形成“党委决策、专班推进、部门落实”的工作格局。并且,S 市镇域层面也成立了指挥部,不仅确保了帮扶工作的政治方向,更通过党的组织体系实现了帮扶目标的层层传导与分解,形成了省统筹规划、市县落实执行、镇村参与协同的整体性帮扶格局。二是县域层面成立临时党组织。根据需要,纵向工作队与横向工作队、“双百”高校派驻干部共同结成帮扶工作队临时党支部,更好地将帮扶主体嵌入整体性帮扶网络之中,驱动党建工作与帮扶工作深度融合以及多元帮扶主体之间协同合作。通过构建纵横交错式的稳定帮扶网络,不断推动多元帮扶主体的有机团结,形成以高站位统合能力和高效率执行能力为核心的组织架构。“临时党支部的成立,把 S 市的帮扶主体组织起来,不仅提升了帮扶工作的效率,还能够集中所有单位的力量办成很多实事。”(20240806M1)该组织架构作为党政统合机制的具体实现形式,通过组织嵌入与功能整合深度介入帮扶过程,依托政治势能实现组织动员,为帮扶工作的整体推进提供了坚实的组织基础与制度保障。在这一组织框架下,各帮扶主体所持有的政策、人才等异质性资源得以有效整合,形成了资源协同配置与行动策略统一的整体性帮扶格局。

另一方面,整体性帮扶能否有效且持续开展,一定程度上取决于帮扶目标的同向性。由于多元帮扶主体在资源、方式、理念等方面存在差异,必须以共同目标统合他们的行动方向,以任务目标的指导性强化帮扶主体的工作联结。“百千万工程”的实施目标是实现城乡融合和区域协调发展,该目标设定促使各帮扶主体以贯彻党委领导意志为根本出发点,对各自资源优势进行整合,进而聚焦于推进城乡融合和区域协调发展这一共同目标[32]。同时,S 市结合自身发展需求,将总目标进行了清单化、节点化、项目化的解构,形成了若干个子目标,使各帮扶主体清晰认知自身在整体目标中的定位和责任。例如,省人大常委会办公厅牵头制定《S 市省纵向组团帮扶工作方案(2023—2026 年)》、S 市印发《S 市乡村振兴驻镇帮镇扶村工作方案》,要求各帮扶主体依据任务清单制定详细的帮扶计划,并建立定期汇报和督查机制,确保目标层层落实。“这些工作方案都是帮扶工作队跟我们市、县主管领导商讨后制定的。每年的工作重点、内容也是针对地方发展所需及时更新,但是总目标是不变的。”(20240806M6)这种清单化管理模式不仅提升了工作的可操作性,还通过节点化推进强化了时间管理和任务跟踪能力。为保障目标达成,帮扶组团工作队每季度最后一个月的 20 日前,要向组团单位及 S 市主要负责同志汇报工作进展,并按要求报送省“百千万工程”指挥部县域经济专班,形成了“目标设定—过程监督—结果反馈”的闭环管理机制。在党政统合机制的推动下,整体性帮扶逐步形成了以目标为导向的行动体系,这种体系不仅通过明确的任务分解和责任分工提升了各主体的协作效率,还借助定期的沟通协调机制确保了信息畅通与资源高效配置。

(二)资源调配机制:效能提升下的整体性帮扶

城乡融合和区域协调发展本质上是一种资源要素在城乡间、区域间优化配置的过程,其效能直接取决于资源配置的效率[33]。资源调配不仅是对城乡之间、区域之间的资源要素进行调动的方式,更是通过一套精巧的运作模式来实现资源的最大化使用效能。相较于传统帮扶模式的资源碎片化投放,整体性帮扶中的资源调配并非简单堆砌或整合,而是一个“供给 - 需求”双向校准下的精准传递与在地重构过程。县、镇、村各级主动对接上级资源,通过规划申报、项目库建设等方式,

将本地发展需求具象化、清单化,成为资源调配的依据。通过县域—镇域—村域的多层级空间布局,将帮扶资源调配到具体的地理单元和功能节点。其核心不是物理空间的规划设计,而是通过空间层级的嵌套,实现资源在行政区域与功能节点间的有效流动。

一方面,资源调配为推进城乡融合和区域协调发展提供了一个整体性的效能提升框架。其一,整体性帮扶立足县域,推动城乡之间、区域之间在产业形态、公共服务等方面实现资源整合与系统增效。县域作为推进城乡融合和区域协调发展的最佳空间单元,是包含中小城市、小城镇和农村腹地在内的"连续体"[34],具有承上启下、联通城乡的重要作用。当纵向工作队与横向工作队在S市开展帮扶工作时,实现了不同部门、不同层级、不同领域的帮扶资源在县域内的整体性融合,有助于打破县、镇、村之间的空间壁垒,推动以县域为空间载体的城乡融合和区域协调发展。其二,整体性帮扶突出镇域的节点功能,通过联城带村的方式推进城镇化建设,具体体现在对不同镇域的差异化资源调配。根据S市13个镇(街道)的产业基础、资源禀赋等特点将其划分为重点帮扶镇、巩固提升镇、先行示范镇,实施"分类分级"的差异化资源投入和政策支持,使帮扶资源与镇域需求高度匹配。帮扶主体在整合资源时,需依据各镇实际情况进行初次分类;镇域在承接资源时,需结合分类和具体村情做二次分配与方案细化。被帮扶对象在此过程中的核心角色,是作为需求端和转化主体持续反馈信息,并对帮扶资源进行本土化重组与创造性应用。例如,以L镇、X镇为代表,聚焦传统产业转型升级与战略性新兴产业培育,构建现代工业体系;以S镇、H镇为示范,推动农业全产业链融合发展,通过品牌化建设提升"省兰花专业镇""柑桔专业镇"等地域品牌价值,实现产业增值与生态保护的统一;以W镇、L镇为典型,依托山水生态与文化旅游资源,培育精品民宿与农文旅项目。"每个乡镇都按照各自优势进行了分类,也就有了发展方向。工作队也能够针对乡镇的发展方向进行针对性的帮扶。"(20240806M6)这种基于资源禀赋差异化的帮扶策略,不仅实现了要素的优化配置,更通过特色化发展路径激发了内生发展动力,有效提升了区域发展的整体效能。

另一方面,资源调配为多元帮扶主体提供了一个整体性的效能提升路径,推动着帮扶主体由行政性统合过渡为功能性整合,主体之间的行政联结关系也逐渐转变为合作协同关系。整体性帮扶通过多层级组织体系的构建和驻镇帮镇扶村的行动嵌入,在纵向维度构建起帮扶资源调配的阶梯式执行链条,在横向维度形成跨区域定向资源转移,使资源要素通过组织化形式持续注入县、镇、村空间[35]。城乡、区域空间结构塑造了纵横交错式帮扶网络,耦合多元帮扶主体所拥有的资源,调配着帮扶资源由"碎片化"转向整体性。具体而言,驻S市纵向帮扶工作队和横向帮扶工作队将政策、资金等资源输送到县域空间;13支驻镇帮镇扶村工作队整合党政机关、企事业单位和科研力量的资源,并向镇域、村域流动。整体性帮扶依托覆盖"县—镇—村"空间的多层级网络,推动各类帮扶资源在资源调配机制下实现对S市的县、镇、村的精准投放与高效利用,有效破解"以县带镇、以镇带村"缺乏资源支撑的难题。

(三)认同信任机制:关系凝聚下的整体性帮扶

单靠党政统合对多元帮扶主体进行联结、以资源调配对帮扶资源进行增效,整体性帮扶仍难以形成持久动力和强大凝聚力。因此,需要构建认同信任机制增强多元帮扶主体的关系凝聚,这意味着多元主体不仅要实现组织形态上的联结,也要满足政绩共享上的深度联结,并通过被帮扶地区的实质性响应与可见成效进行建构深化。整体性帮扶的本质是通过多元帮扶主体之间的协作互动来发挥帮扶效能,也是多元主体在党政力量主导下开展的集体行动。在此过程中,地方政策的目标设定、考核设置、激励机制等因素构成多元帮扶主体协作的刚性依据。然而,多元帮扶主体间在资源依赖、利益诉求等方面存在差异,这就要求整体性帮扶是基于关系凝聚而进行的合作

过程,即持续有效的集体行动是建立在帮扶主体相互认可和相互信任的基础之上[36],并通过一系列举措完成整体性帮扶的共同目标。

共同目标的实现是构建多元帮扶主体之间认同信任机制的基础,也正如希克斯所言,“各主体需要共同厘清整合后的目标,以建立相互间的认同感和信任感”[37]。在整体性帮扶过程中,实现城乡融合和区域协调发展的共同目标,驱使着各主体在认同上达成一致,主要原因是帮扶工作成效被纳入“百千万工程”考核评价体系之中,并与他们的评先评优、提拔使用等直接挂钩。由于帮扶主体的派驻单位有“大单位”“小单位”和“弱单位”的区别,他们的资源调配能力和完成目标的速度势必会受到派驻单位性质的影响。但是,当他们意识到合力完成一项目标且政绩能够被共享,即一种整体性的体制利益,那么他们之间就顺利结成了政绩共容体[38]。这种政绩共享的结果会让各帮扶主体感受到合作的价值,是快速凝聚多元主体、降低协作成本的关键纽带,体现了治理目标责任制与集体行动的独特结合。例如,在 L 镇 L 村农文旅融合发展项目中,横向工作队负责资金投入,纵向帮扶工作队负责向相关部门寻求更多资金支持。这种基于共同目标的分工,推动横向与纵向帮扶工作队实现激励相容,构建起“责任共担、成果共享”的协作框架。因政绩共享催生的认同信任推动着他们频繁互动,强化了彼此间的关系凝聚。多元帮扶主体从最初的职责分工逐渐发展为资源共享、优势互补的合作模式,既提升了帮扶整体成效,也夯实了他们之间的信任基础。

在整体性帮扶中,虽然每个帮扶主体遵循着不同的帮扶逻辑,但完成帮扶目标所带来的政绩共享逐渐激发了认同信任的形成。这种认同信任机制增强了多元帮扶主体之间的关系凝聚,逐渐建立起一种超越短期目标的合作关系。例如,纵向与横向工作队围绕 S 市产业协同发展,确立了“孵化在外地,转化在当地”的逆向孵化战略目标,共赴 G 市 Z 区开展产业调研,布局“反向飞地”建设。纵向与横向工作队谋划在产业协同发展中心(S 市与 G 市 Z 区合建)建设砂糖橘产业园科技智慧种植中心。一方面,通过对接广西农业科学院科研团队,引入智慧大棚种植技术和砂糖灯笼橘新品种,借助广州农业科技资源进行前期孵化,待技术成熟后回馈 S 市本地应用。另一方面,纵向工作队积极对接南方优品、粤工惠等销售平台,筹备在产业协同发展中心召开 S 市农副产品推介会,以进一步扩大 S 市特色农产品品牌知名度。

可见,各帮扶主体积极主动地寻找实现共同目标的合作机会,不仅降低了各方的交往成本,还极大拓展了帮扶空间范围和战略纵深,从而确保整体性帮扶成效的可持续。通过制度化的激励安排,使合作变得“有利可图”,从而极大地降低了协作成本,促使各方从被动的“要我做”转向主动的“我要合作”。

五、结论与讨论

推进城乡融合和区域协调发展是实现共同富裕的关键战略,结对帮扶在其中发挥着至关重要的作用。本文对广东省 S 市“百千万工程”推进城乡融合和区域协调发展的实践过程展开分析,并基于整体性治理理论,尝试性提出“整体性帮扶”这一核心概念,构建“党政统合 - 资源调配 - 认同信任”的分析框架,系统揭示整体性帮扶的运行机制。

整体性帮扶区别于传统结对帮扶模式,其核心在于构建了一个多层级嵌套、多主体联动、多资源协同的纵横交错式帮扶网络,实现了从“分散用力”到“系统施策”的模式跃迁。具体而言,党政统合机制凭借其政治权威与组织体系,以高位推动和组织嵌入打破了条块分割的行政壁垒,为多元主体的协同提供了初始动力,回答了帮扶体系中“谁主导”与“如何启动”的根本问题,实现了“集中力量办大事”的制度优势向整体性帮扶效能的转化。整体性帮扶依托资源调配机制,将帮扶资源进行整合重构与精准落地,构建了“县—镇—村”层级嵌套的效能提升网络,引导帮扶资源在“县—镇—村”层级中实现定向聚集、互补重组和高效利用,破解了资源错配和“以县带镇、以镇带

村”的资源支撑难题。认同信任机制则在共同目标的牵引与“政绩共容体”的激励下，将行政指令下的被动协作，升华为基于共享利益与身份认同的主动合作，为整体性帮扶注入了不可或缺的持久韧性。

在中国治理情境下，解决帮扶碎片化问题不仅依赖于跨部门、跨层级的协作，更深刻依赖于党政权威对科层体系、社会力量的强大动员与整合能力。整体性帮扶超越了传统帮扶模式中“政治性馈赠”或“项目化运作”的局限，其根本原因在于党的政治权威和组织体系为跨部门、跨层级的协同提供了超越行政命令的整合力量，呈现出鲜明的“党政引领－系统整合”的中国治理特色。这一帮扶模式既保持了科层制的纵向权威与稳定性，又通过目标分解和政绩共享贯通科层链条、激发横向协同，从而将条块部门、社会力量凝聚为紧密的行动共同体，形成有序有为的整体性帮扶逻辑。因此，整体性帮扶不仅是对整体性治理理论的本土化应用，更是对其在党政引领、目标驱动情境下的深化与发展，凸显了国家治理体系中政治权威对科层体系与社会力量的强大动员整合能力。

然而，整体性帮扶彰显制度效能的同时，长效运行与深化推广仍面临若干挑战：其一，可持续性与内生动力存在张力。当前帮扶高度依赖外部资源注入与高位推动，帮扶周期结束后，如何保障项目连续性、培育地方自主发展能力，是实现“输血”向“造血”转变的核心挑战。其二，跨部门协作面临深度与韧性考验。政绩共容初期可激发协作意愿，但长期易出现激励边际效应递减、协作流于形式的风险。构建超越项目合作的制度化责任共担与利益协调机制，是维系协同深度的难题。其三，考核指挥棒与长远发展亟待平衡。现有考核体系偏重短期可视的经济与工程成效，易催生亮点工程偏好，考核体系亟须优化以平衡短期显绩与长期潜绩。

本文研究发现对推进城乡融合和区域协调发展、完善帮扶工作机制具有以下政策启示：第一，实施整体性帮扶要发挥党政统合引领作用，加强部门沟通协作，协调各方形成帮扶合力，做好帮扶目标设定分解，确保各帮扶主体目标同向、行动一致；第二，帮扶工作要优化资源调配，结合不同地区区位、产业、资源特点，制定差异化精准帮扶方案，推动资源要素在“县—镇—村”层级高效流动和精准配置；第三，完善认同信任的激励机制，健全“政绩共容”考核激励制度，鼓励帮扶主体深度协作创新，推动合作成效转化为各方共同荣誉与发展资本，构建紧密持久的合作关系。

本研究作为基于典型个案的探索性分析，结论普适性有待在更多实践中检验。整体性帮扶在欠发达地区的移植调适、长期效果稳定性以及科学评估指标体系构建，均为未来需深入探讨的课题。

参考文献：

[1]胡高强，孙菲. 居业共同体：乡村共同富裕的建设图景[J]. 华南农业大学学报（社会科学版），2023（4）：13－21.

[2]王敬尧，郑鹏. 中国式城乡融合发展中的空间权利建构[J]. 社会科学研究，2025（4）：47－54.

[3]王禹澔. 中国特色对口支援机制：成就、经验与价值[J]. 管理世界，2022（6）：71－85.

[4]黄承伟. 推进乡村全面振兴：理论逻辑、科学方法与实践路径[J]. 农业经济问题，2024（7）：4－12.

[5]谢治菊，梁琴. 结对帮扶：中国城乡区域协调发展的实践经验[J]. 行政论坛，2025（2）：29－40.

[6]李瑞昌. 界定“中国特点的对口支援”：一种政治性馈赠解释[J]. 经济社会体制比较，2015（4）：194－204.

[7]符平，卢飞. 制度优势与治理效能：脱贫攻坚的组织动员[J]. 社会学研究，2021（3）：1－22.

[8]李丹阳，钟楚原. 人格化运作与治理性团结——驻村第一书记助推乡村振兴的结对治理[J]. 西北农林科技大学学报（社会科学版），2025（4）：32－43.

[9]陈健. 新发展阶段共同富裕目标下区域协调发展研究[J]. 云南民族大学学报（哲学社会科学版），2022（4）：14－26.

[10]周力,刘宗志,沈坤荣.“万企帮万村”的引资与农户增收效应研究[J].中国农村经济,2025(2):110 - 130.
[11]吴高辉.国家治理转变中的精准扶贫——中国农村扶贫资源分配的解释框架[J].公共管理学报,2018(4):113 - 124.
[12]许汉泽,李小云.精准扶贫视角下扶贫项目的运作困境及其解释——以华北 W 县的竞争性项目为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(4):49 - 56.
[13]兰剑,程博.“雨露均沾”抑或“强强联合”:衔接过渡期驻村帮扶资源配置逻辑及其实践后果[J].西南大学学报(社会科学版),2024(5):90 - 102.
[14]Thomson A M, Perry J L. Collaboration processes: inside the black box[J]. Public Administration Review, 2006, 66:20 - 32.
[15]周凌一.纵向干预何以推动地方协作治理? ——以长三角区域环境协作治理为例[J].公共行政评论,2020(4):90 - 107.
[16]Andrew Dunsire. Holistic governance[J]. Public Policy and Administration, 1990(1):4 - 19.
[17]Perri 6, Leat D, Seltzer K, et al. Towards holistic governance:the new reform agenda[M]. New York:Palgrave, 2002:48.
[18]Christensen T, Lægreid P. The whole-of-government approach to public sector reform[J]. Public Administration Review,2007(6):1059 - 1066.
[19]Pollitt C. Joined-up government: a survey[J]. Political Studies Review,2003(1):34 - 49.
[20]Li X, Ding Y. Holistic governance for sustainable public services: reshaping government-enterprise relationships in China's digital government context[J]. International Journal of Environmental Research and Public Health,2020(5):1778.
[21]韩瑞波.整体性治理在国家治理中的适用性分析:一个文献综述[J].吉首大学学报(社会科学版),2016(6):67 - 73.
[22]曾凡军,潘懿.基层治理碎片化与整体性治理共同体[J].浙江学刊,2021(3):64 - 71.
[23]陈秀红.整体性治理:党建引领基层治理的一个解释框架[J].学习与实践,2021(12):93 - 102.
[24]丁建彪.整体性治理视角下中国农村扶贫脱贫实践过程研究[J].政治学研究,2020(3):113 - 124.
[25]郭占锋,乔鑫,马龙.联合式帮扶:民营企业参与乡村振兴的实践进路研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2025(3): 39 - 50.
[26]祁占勇,王书琴.“双减”政策执行的碎片化困境及整体性治理[J].湖南师范大学教育科学学报,2022(6):13 - 22.
[27]李志刚.超大城市空间治理的理论基础与路径分析[J].人民论坛·学术前沿,2025(11):26 - 35.
[28]Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008(4):543 - 571.
[29]罗必良.论中国特色的县域城乡融合发展——基于“制度 - 空间 - 治理”的分析范式[J].南京农业大学学报(社会科学版),2025(4):14 - 31.
[30]谢治菊,黎明霖.共同富裕视域下的整域性帮扶与整体性治理——驻镇帮镇扶村的一个解释框架[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022(6):112 - 123.
[31]阚道远,杨宁.区域党建一体化驱动跨域协同治理:作用机制与实践框架——基于长三角一体化实践的研究[J].治理研究,2024(3):127 - 141.
[32]黄岩,王彬彬.中轴强化:县域全面深化改革的统筹推进机制[J].中国行政管理,2025(4):76 - 87.
[33]吴海瑾.中国式现代化的空间表达:共同富裕导向的区域协调发展[J].江海学刊,2024(3):79 - 86.
[34]杨发祥,郭科.县域视角下乡村振兴的理论框架及行动方略[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022(5):31 - 41.
[35]叶林,雷俊华.“组织 - 空间”视角下城乡帮扶协作推动城乡治理融合的实现逻辑[J].理论学刊,2025(2):122 - 130.
[36]杨君,徐永祥,徐选国.社区治理共同体的建设何以可能? ——迈向经验解释的城市社区治理模式[J].福建论

坛(人文社会科学版),2014(10):176 - 182.
[37]Perri 6. Housing policy in the risk archipelago: toward anticipatory and holistic government[J]. Housing Studies, 1998(3):347 - 375.
[38]王清. 政府部门间为何合作:政绩共容体的分析框架[J]. 中国行政管理,2018(7):100 - 107.

Towards Holistic Assistance: A Case Study of the "Hundred-Thousand-Million Project" in S City, Guangdong Province

GUO Zhan-feng[1], QIAO Xin[1,2]
(1. *Research Center of Collaborative Innovation for Rural Governance and Social Construction in Shaanxi Province, Northwest A&F University, Yangling* 712100, *China*;
2. *School of Law and Society, Shangqiu Normal University, Shangqiu* 476000, *China*)

Abstract: Pairing assistance is a governance mechanism with distinct Chinese characteristics, which has played a significant role in promoting urban-rural integration and regional coordinated development. Taking "holistic assistance" as the core concept, this paper constructs an analytical framework of "Party and government integration - resource allocation-recognition and trust", and conducts an in-depth analysis of the practice process of promoting urban-rural integration and regional coordinated development through the "hundred counties, thousand towns, and ten-thousand villages high-quality development project" in S City, Guangdong Province. The research finds that the "Hundred-Thousand-Ten Thousand Project" has achieved a paradigm shift from partial and scattered assistance to holistic assistance by building a criss-crossing assistance network and implementing a classified assistance model for towns and villages. Party and government integration breaks through the barriers of departments and regions through political authority, integrates multiple subjects, and provides fundamental impetus and organizational guarantee for the assistance system. Resource allocation achieves precise matching and efficient allocation of assistance resources by anchoring the county-level integrated unit and the town-level differentiated nodes, providing spatial carriers and resource support for holistic assistance. Recognition and trust, relying on common goals and performance sharing mechanisms, consolidate the collaborative relationships among subjects and inject lasting resilience into sustainable cooperation. Holistic assistance effectively integrates the assistance resources of the government, market and society, significantly enhancing the overall governance efficiency, and providing a continuous driving force for promoting urban-rural integration and regional coordinated development.

Key Words: holistic assistance; urban-rural integration; regional coordinated development; holistic governance; common prosperity

【责任编辑:王娟】