

# 精准扶贫视角下人口较少民族扶持政策研究

## ——以江西省人口较少民族（京族）为例

陈 强<sup>1</sup> 王 艳<sup>2</sup>

（1. 2. 西南民族大学，四川 成都 610041）

**【摘要】**精准扶贫背景下，对人口较少民族精准帮扶提出了更高的要求。本文运用公共政策执行理论中的马萨综合模型，选取江西省唯一的人口较少民族（京族）及其扶持政策为研究对象，分析了影响相关扶持政策执行的主要因素，并提出了可供参考的创新路径：制定并出台更多普惠式的帮扶政策，更加注重社会公平；建立扶持资金拨付督促机制，提高资金拨付效率；加大政策宣传，激励人口较少民族群众和社会力量广泛参与。

**【关键词】**精准扶贫 人口较少民族 政策执行 马萨综合模型

**【中图分类号】** C934

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1671—2803（2018）04—0070—04

2013 年，习近平总书记首次提出的“精准扶贫”思想，与 2011 年开始实施的第二轮人口较少民族扶持政策以及 2016 年的第三轮人口较少民族扶持政策，产生了政策重叠效应。将人口较少民族扶持政策纳入精准扶贫背景下并接受精准扶贫思想的理论指导是必然之事，更是大势所趋，这将有利于人口较少民族扶持政策执行效率的提高和扶持政策执行效果的提升。本文在精准扶贫背景下，创新性地运用公共政策执行理论中的马萨综合模型来论述江西省人口较少民族（京族）扶持政策执行中存在的相关问题，并深刻剖析产生问题的原因。最后，结合马萨综合模型，提出解决问题的创新路径。

### 一、马萨综合模型下江西省扶持人口较少民族政策执行中反映出的问题

马萨综合执行模型，也叫政策执行综合模型，是美国著名政策科学家 Paul A. Sabatier 和 Daniel A. Mazmanian 于 1979 年合著的《公共政策执行：一个分析框架》最先提出并构建的<sup>[1]</sup>。该模型认为影响公共政策执行的主要因素分为三大类：政策问题的可处理性、政策本身因素和政策外其他因素。通过对此模型的应用，我们对江西省扶持人口较少民族政策执行中的问题进行了分析。

#### （一）政策问题可处理性较复杂导致收入差距拉大

政策问题的难处理性，症结在于收入差距逐渐拉大，容易引发新的社会矛盾和冲突。以新民村为例，人口较少民族扶持政策和精准扶贫精准帮扶的大力扶持，使得一部分新民村人口较少民族和其他少数民族群众的收入逐年增加。但是在有限的资源环境下，也有少部分人得不到扶持政策下输入的利益，不同家庭之间经济收入的差距逐渐显现出来，且呈逐渐扩大的趋势。2009 年，有少部分京族家庭年收入已经超过 20000 元，而其他的京族群众由于家庭贫困、缺乏劳动力、身体残疾以及其他特殊原因

收稿日期：2018—04—09

基金项目：本文系西南民族大学研究生“创新型科研项目”（CX2016SP44）的一般项目。

作者简介：1. 陈强（1991—），男，江西萍乡人，西南民族大学管理学院硕士研究生；2. 王艳（1977—），女，云南昆明人，西南民族大学管理学院讲师。

却只能享受城镇和农村低保。2016 年的统计数据显示，新民村还有贫困户 10 户、贫困人口 19 人，这些贫困户会认为即使政策很优惠，但还是得一直过着靠国家优惠政策扶持的日子，不能提高自己的生活水平，于是埋怨甚至是到最后消极应对扶持政策，这容易引发新的社会矛盾和冲突，在不同民族、同一民族不同家庭之间形成落差。

## （二）政策本身规制能力较弱导致资金到位不及时

政策本身的规制能力主要归因于扶持政策资金短缺且不能及时到位。2005 年，国家开始大力实施侨居工程项目，然而下拨的资金却迟迟未能到位，于是新民村的人口较少民族（京族）和其他少数民族群众就只能继续居住在年久失修、危旧破烂的简易安置房里，直到 2009 年，这项惠民安居工程才在新民村展开。另外，《（京族）“十二五专项规划”》总投资额达到 1960 万元，但是第一期下拨的资金仅仅 80 万元。这其中属于中央财政扶持资金的 1573 万元，第一期到位资金仅仅 130 万元。资金不能及时到位且没有公布详细的资金到位时间的情况屡有发生。一些项目由于缺乏资金，只有采取跨年建设的现象常常发生，例如新民村的民族特色村寨及风情园项目，2016 年按照规定下拨中央扶持资金，但是预计完成的时间却延迟到了 2017 年，这也是资金不能及时到位情况下的无奈之举。

## （三）政策宣传不到位导致社会力量参与不足

政策以外的其他变量，主要是少部分当地群众和社会力量参与不足。金坪民族乡制定并实施的《（京族）“十二五专项规划”》总投资 1960 万元，其中中央扶持资金 1573 万元，地方政府配套扶持资金 387 万元。不难看出，当地政府承担了全部的财政资金投入，而当地群众和社会力量却是分文不投，既不投工也不投劳。另外，以新民村民族特色村寨及风情园项目建设为例，该项目总投资 500 万元，其中国家发改委下拨 330 万元，地方政府配套扶持资金 170 万元。显而易见的是，这个项目建设同样也是采取以当地政府主导的扶持资金筹集模式，新民村人口较少民族（京族）、其他少数民族群众及社会力量并未加入进来。这种政府负全部责任的模式，可以减轻当地群众的经济负担，但也不利于京族群众内生动力的提升，也不利于社会力量参与公共服务和公益事业积极性的提高。

# 二、精准扶贫视角下江西省扶持人口较少民族政策执行中存在问题的原因分析

## （一）精准扶贫背景下的压力型考核体制容易导致变通

欧阳静认为“基层政府及扶持政策执行人员的‘赢利性’使得主要的行政资源被集中用于扶持项目建设、扶贫开发、综合维稳等涉及提高经济收入和应付压力型体制下考核的工作上”<sup>[2]</sup>。金坪民族乡和新民村，鼓励并引导京族和其他少数民族群众种植经济效益见效快的果树和养殖猪、鱼等收获周期短的产业。随着近 2000 亩经济果林品种老化，出现了果品产量减少且果品质量不高的新情况，再加上果蔬类农产品容易受市场价格波动影响，从事水果种植和养猪、鱼致富的村民们，没有合作经营形成规模效益，年底时每家每户的经济收入也比以前减少了一些。另外，在精准扶贫的精准帮扶下，新民村的一些村民依托本村生态、文化和区位三大优势建立起一些旅游精准扶贫项目，例如农家乐和果园采摘。但是由于知名度不高，来旅游的游客少，经济收益也不是很明显，接待的游客也多是周边县市的游客，农家乐和果园采摘的接待人次也只有区区 100 人次，从事旅游业和其他服务行业的村民们，最近几年的经济收入也同样出现了下滑的趋势。

## （二）扶持政策制度设计中缺乏督促机制

一方面，扶持资金的下拨要经历：国家—江西省—吉安市—峡江县—金坪民族乡，这样一个从中央到地方的过程。新民村被纳入《规划 2005》以来，扶持资金主要来源于国家部委和江西省的财政资金，而扶持政策资金审批下拨的监管十分严格，使得各级政府部门资金审批下拨的程序十分复杂，资金下拨程序增加的同时也就增加了资金下拨到达指定单位的时间，即不能让资金在最短时间内到达指定单位。另一方面，需要的拨付资金不能及时到位。精准扶贫工作中资金的拨付程序非常严格，很多

项目资金下拨的模式都是分期拨付，并没有按照项目预算的总金额拨付，如果对接上出现问题，某些项目不能够在最短的时间内开工建设，亦或者是陷入中途因为缺乏资金而暂停的窘境就会发生。这些可归结为督促机制的缺乏，由于缺少督促机制的推动，资金拨付程序变得越来越繁琐，资金不能及时到位的情况已成为普遍现象。基于此，建立一种资金下拨督促机制，产生“鲶鱼效应”来减少资金下拨程序中的梗阻，势在必行。

### （三）扶持政策执行人员对政策领悟及执行不到位

刘雪明认为“很多政策执行人员对政策的认识和理解不足，通常只是应付式地或是机械式地宣传党和国家的优惠扶持政策，不会站在群众的立场上选择合适、有效的宣传方式和宣传媒介”<sup>[3]</sup>，使得宣传力度不够，群众知晓度不高，这都可以导致扶持政策的执行产生偏差。2011年，按照《金坪民族乡扶持人口较少民族（京族）发展规划（2011—2015年）》（以下简称《金坪规划2011》）要求，当地政府整合侨居工程、危房改造、深山移民搬迁等项目资金120万元，新建了36套廉租房，并且承诺免费提供给36户住房困难的家庭使用<sup>[4]</sup>。当地政府始终坚持全心全意为人民办实事、解困难的原则，但是在安居房这一项目建设过程中，并没有对京族和其他少数民族以及其他社会力量进行政策宣传，没有充分调动这36户贫困家庭投工投劳的主动性和积极性，同时也没有积极、主动地吸引社会力量对这次项目建设进行捐款捐物，完全依靠当地政府的资金和资源。

## 三、完善江西省扶持人口较少民族政策执行的对策

### （一）制定并出台更多普惠式的帮扶政策，注重社会公平

戴维·伊斯顿认为“一项公共政策的本质是这项公共政策不让一部分人享有而让另一部分人占有”<sup>[5]</sup>（P123）。E. R. 克鲁斯克和 B. M. 杰克逊也认为“公共政策的本质是提高大多数人的福利而不是少数人的利益”<sup>[6]</sup>（P30）。精准扶贫背景下，如何做到精准帮扶，关键是我们应该认识到人口较少民族扶持政策是对人口较少民族利益进行分配和调节的复杂过程，需要照顾到每一个人口较少民族的利益。截止2016年，新民村还有贫困户10户共19人，而《规划2011》及其他规划中缺乏对特殊人群（即残疾人群）的社会兜底政策及其他特殊扶持措施。对于新民村缺少劳动技能、身体残疾的人口较少民族和其他少数民族群众，要进行精神和物质方面的帮扶，帮助他们早日摆脱贫困。新民村少数人口较少民族贫困群众的贫困问题，其贫困问题得不到妥善解决就是对国家扶持政策目标的消解。精准扶贫在强调扶持政策实施的效率同时，也要求人口较少民族扶持政策在执行过程中，更加注重社会公平。只有社会公平感越强，扶持人口较少民族政策执行力才会越强。制定并出台更多普惠式的帮扶政策，照顾到每一位弱势群体，尽最大努力去完善社会兜底政策，下拨的扶持资金和资源向经济长久困难或临时性困难的人口较少民族家庭倾斜，否则被视为是一种政策执行偏差。

### （二）建立扶持资金拨付督促机制，提高资金拨付效率

陈国权认为“压力型体制下，不同层级的审批部门在扶持资金拨付审批的时候，层层加码式的审批和核准，同时还要应对上级审批部门的检查和考核，导致这中间的程序层级过多，再加上资金的拨付审批又十分严格，需要花费大量的时间”<sup>[7]</sup>。精准扶贫工作中精准帮扶要求建立扶持资金拨付督促机制，减少繁琐和复杂的程序，从而提高资金拨付和使用效率。相对于精准扶贫，以往的人口较少民族扶持专项资金多是采用“自上而下”式的扶持资金拨付机制，上级拨付多少就有多少，而不是根据人口较少民族对项目建设的急需程度。建立精准扶贫式高效率的扶持资金拨付督促机制，其出发点和落脚点就是：最有效地根据人口较少民族群众的真实需求妥善安排和使用扶持资金，减少了中间复杂环节和受扶持单位等待资金拨付的时间，让扶持资金发挥最大作用。在扶持资金拨付督促机制的督促下，严格审批和把控，减少等待时间，破除政策执行中的梗阻，就能从源头上减少资金拨付可能产生的贪污腐败和精英捕获现象，同时也能提高资金的使用效率，减少资金“趴窝”现象。

### （三）加大政策宣传，激励社会力量广泛参与

印子认为“提升政策受益对象在公共政策执行中的参与度有助于缓和公共政策与乡土文化之间的张力”<sup>[8]</sup>。精准扶贫中精准的扶持措施,让新民村产生了很多“致富能手”,很多村民年人均纯收入超过20000元<sup>[9]</sup>。另外,在精准扶贫的号召下,很多社会组织和企业都富有社会责任感,积极响应精准扶贫,愿意拿出一部分公益基金和提供技术支持。这就要求我们的当地政府加大政策宣传,激励新民村人口较少民族群众和社会力量参与到扶持中来,对主动投工投劳的新民村人口较少民族群众和“致富能手”、捐物捐款且提供技术支持的社会组织和企业给予一定的精神奖励和物质奖励。多元主体参与的扶持模式,能够调集最广泛的扶持主体,同时周晨虹也认为“农民参与到政策执行的过程中有助于对执行主体的监督,从而提高政策执行的效率”<sup>[10]</sup>。基于此,加大政策宣传,开展多元主体的扶持模式将为江西省扶持人口较少民族政策执行起到重要的推动作用。

#### 参考文献:

- [1] Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian. Policy Implementation: A Framework of Analysis [J]. Policy Studies Journal, 1979—1980, (04).
- [2] 刘婧. “百个‘最具乡愁’村庄”推选: 峡江县金坪民族乡新民村 [EB/OL]. [https://jx.ifeng.com/industry/xx/detail\\_2015\\_12/11/4648823\\_0.shtml](https://jx.ifeng.com/industry/xx/detail_2015_12/11/4648823_0.shtml), 2015—12—11.
- [3] 刘雪明, 沈志军. 当代中国公共政策传播机制的障碍及原因分析 [J]. 行政评论, 2013, (02).
- [4] 郭强. 新春走基层: 江西金坪农村居民廉租房里迎新年 [EB/OL]. <http://news.163.com/12/0120/17/707R1FF700014JB5.html>, 2012—01—20.
- [5] [美] 戴维·伊斯顿. 政治体系——政治学状况研究 [M]. 马清槐译, 北京: 商务印书馆, 1993.
- [6] [美] E. R. 克鲁斯克, B. M. 杰克逊. 公共政策词典 [M]. 上海: 上海远东出版社, 1992.
- [7] 陈国权, 陈洁琼. 名实分离: 双重约束下的地方政府行为策略 [J]. 政治学研究, 2017, (04).
- [8] 印子. 低保政策实践偏差形成变量的两种类型——兼评公共政策执行“农民参与”理论 [J]. 中共宁波市委党校学报, 2014, (01).
- [9] 峡江县民宗局. 八个民族一家亲 (金坪少数民族聚居村民族团结进步纪实) [EB/OL]. [http://pub.jian.gov.cn/jxxj/bmgkxx/mzzjj/gzdt/zwdt/200912/t20091204\\_293109.htm](http://pub.jian.gov.cn/jxxj/bmgkxx/mzzjj/gzdt/zwdt/200912/t20091204_293109.htm), 2009—12—04.
- [10] 周晨虹. 农村公共政策执行中的农民参与研究 [J]. 山东社会科学, 2011, (10).