

# 新时代民族地区精准扶贫的法治保障

齐鹏, 霍勇\*

(西安交通大学法学院, 西安 710049)



**摘要:**民族地区精准扶贫既是“十三五”脱贫攻坚主战场,又是国家减贫治理方式的重要体现。当前我国民族地区扶贫工作已进入新时代,要使民族地区精准扶贫工作取得显著成效,确保如期实现脱贫攻坚目标,必须以强大法治保障为前提。纵观目前我国民族法治建设运行现状,仍存在精准化扶贫刚性立法供给不足、运行程序不规范、精准扶贫纠纷现代解决机制阙如等问题。因此,必须加快民族地区精准扶贫法律体系构建、健全相关精准扶贫法治化工作制度、构建民族地区精准扶贫多元化纠纷解决机制,确保相关扶贫工作在法治框架下规范实施。

**关键词:**民族地区;精准扶贫;规划;法治保障;多元化纠纷解决机制

**中图分类号:**F126;D632.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1009-9107(2020)04-0011-10

## 引言

长期以来,由于地理环境、历史传统等诸多因素影响,民族地区相较非民族地区,已成为深度贫困的集中地带<sup>[1]</sup>。国家治理转型视域下,民族地区作为新时代精准扶贫方略实施的重点区域,事关2020年全面实现小康战略目标能否如期实现。对此,党和政府进一步高度重视民族工作,并将民族地区精准扶贫、精准脱贫作为重要战略。习近平总书记多次强调:“中国梦是民族的梦,也是每个中国人的梦。”<sup>[2]</sup>“全面实现小康,少数民族一个都不能少,一个都不能掉队。”<sup>[3]</sup>尤其是2019年9月在全国民族团结进步表彰大会上<sup>[4]</sup>,习近平总书记再次指出:“中华民族是一个大家庭,一家人都要过上好日子。没有民族地区的全面小康和现代化,就没有全国的全面小康和现代化。”<sup>[5]</sup>就此目标实现,现有研究大多集中通过物质、技术等外源模式扶贫,以期以此简单外部力量实现民族地区“输血”功能,实践中往往

致使扶贫不见成效,贫困人口“扶不起”<sup>[6]</sup>。相对于这种简单的物质性政策“输血”,法律更具“扶志”引导功效,不仅有利于形成尊重民族文化传统的法治保障精神文化“输血”机制,而且有利于培育精准扶贫“造血”机能,从改变能力贫困窘境方面入手,提高贫困群体脱贫意愿,进而巩固扶贫效果,实现各民族共同发展目标。有鉴于此,本文将在明确新时代民族地区精准扶贫法治保障必要性价值逻辑基础上,剖析我国民族地区现行精准扶贫法治保障运行困境,最终针对性尝试提出有益应对路径建议。

## 一、新时代民族地区精准扶贫以法治保障为基准的价值逻辑

新时代民族地区精准扶贫旨在让改革发展成果更多更公平惠及各族人民,不断增强各族人民的获得感、幸福感、安全感,共享中华民族新的光荣和梦想<sup>[5]</sup>。为此,应充分发挥法治保障功能,加强民族地

收稿日期:2019-12-21 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2020.04.02

基金项目:中国博士后科学基金资助项目(2019M663760)

作者简介:齐鹏(1985—),男,西安交通大学法学院助理教授,博士,主要研究方向为法律治理。

\* 通信作者

区精准扶贫法治保障意识,有效规范各类扶贫工作精准实施,支持和帮助民族地区加快发展,进一步推进国家治理体系和治理能力现代化。

### (一)法治健全是各民族精准扶贫的重要保障

据国家统计局统计数据,截至2019年末,全国农村贫困人口比上年末下降66.8%,贫困发生率下降1.1%,集中连片特困地区<sup>①</sup>农村居民人均可支配收入增长11.5%<sup>[7]</sup>。但是,骄人的成绩后面,亦须清晰审视当前工作压力和瓶颈。要实现2020年全国贫困人口脱贫目标,民族地区扶贫工作有序开展、扶贫成果有力巩固任务尤为凸显。为此,必须认真剖析民族地区扶贫工作压力繁重的缘由——现行部分脱贫措施缺乏法律保障,需进一步完善中国特色社会主义民族法律体系。

事实上,精准扶贫并非大水漫灌式的政策性工作,而是一项系统工程,是国家治理体系现代化的重要组成部分,精准扶贫离不开法治思维精准指引,其具体实施理所当然需要纳入法治建设轨道。对于扶贫任务繁重的民族地区,十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出:“高举民族团结旗帜,依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题。”<sup>[8]</sup>换言之,唯有将精准扶贫与法治建设有效结合,在宪法和法律框架内,以《民族区域自治法》等民族法规为保障,按照民主平等原则共同管理国家事务,才能使法律指引聚焦民族地区贫困问题疑难焦点,为脱贫攻坚指明方向,进而充分重视各民族在经济文化发展上的差距,切实保障各民族的平等权益,切实维护国家统一和民族团结,为促进民族团结提供坚实的法制基础和法律保障<sup>[9]</sup>。

### (二)法治完善是保障人权的必然要求

阿玛蒂亚·森指出:“贫困不单纯是一种供给不足,还是权利不足……权利贫困既表现为一种贫困类型,又是其他诸多贫困状况的深层原因。”<sup>[10]</sup>从法理上看,精准扶贫法治化既是保护人权和现代社会转型与协调发展的必然要求,也是升华和践行社会公平理论的应然要求<sup>[11]</sup>。就此问题,我国历来高度重视人权问题,《宪法》第33条已明确规定,国家尊重和保障人权。其中,人权主要由生存权和发展权组成。从应然层面理解,精准扶贫旨在使处于贫困状况的人群能够有效提高收入水平,保障其基本的

生存和发展权利<sup>[12]</sup>。依据阿奎那著作理论<sup>[13]</sup>,生存权是人权理论最基本的权力,是发展权的基础。主要包括生命权和基本生活保障权两个层面。一方面,生命权是生存权的最低人权内容,为此,我国始终把解决全国各族人民衣食住行等问题置于首位,并通过法治规范方式保障生命权目标。2017年国务院发布《中国健康事业的发展与人权进步》白皮书明确提出,我国正通过加快提升公民健康权保障水平,促进人权事业的进步。另一方面,基本生活保障权是生存权的重要保障。《宪法》第45条规定,公民年老、疾病或者丧失劳动能力导致贫困后,有权请求生活扶助。精准扶贫策略将保障贫困人口获得相应物质帮助。这种请求权体现了生存权的基本内涵,也彰显出法律维护社会公共秩序的正义价值。此外,发展权是生存权实现的保障。发展权难以得到实现,则势必影响生存权利益。该权利主要包括公民有权受教育、通过劳动获取劳动报酬、国家有义务为弱势群体提供帮助等权限。近年来随着法治建设日益完善,社会保障不断提升,民族地区权力贫困现象正逐渐退却,加强法治保障将进一步提升该区域公民人权保障水平,为精准扶贫目标实现提供法治护航。

事实上,精准扶贫是对已有社会分配体系进行调整的过程<sup>[14]</sup>。民族地区充分发挥法治功能,才能有效实现资源公平调配目标。在此过程中,主要在于如何甄别扶贫对象及选适扶贫措施。若扶贫对象界定失当,则可能导致社会资源浪费,同时不利于保护民族地区真正贫困主体利益实现;若对扶贫措施实施不到位,亦可能致使扶贫效果减损,扶贫工作未能达到预期目标。基于此,应将具体甄别方法和实施步骤纳入法治框架下,设计更为详尽的实施细则、精准扶贫对象,并通过具体分析寻找民族区域群众具体贫困原因,为每一个公民提供平等发展机会,使每个社会成员均享有依法追求美好生活的权利。

### (三)法治护航是实现共同富裕的重要支撑

社会主义的特点不是穷,而是富,但这种富是人民共同富裕<sup>[15]255</sup>。共同富裕是中国特色社会主义的

①8个少数民族人口较多的省(区)民族贫困县分布:西藏自治区74个,云南省44个,贵州省36个,内蒙古自治区31个,广西壮族自治区28个,青海省12个,宁夏回族自治区8个。

根本原则<sup>[16]</sup>,是中国共产党执政兴国的重大历史使命,是民族地区贫困群体共享发展成果、实现共同富裕的必然要求<sup>[17]</sup>。1992年邓小平同志南方谈话中明确指出:“走社会主义道路,就是要逐步实现共同富裕……一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕。”<sup>[15]374</sup>其中,先进地区帮助落后地区是一个义务<sup>[15]155</sup>。义务作为保障权力实现的前提,往往具有法律强制性,必须由国家机关依法设定。因为,法律是国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托<sup>[18]</sup>。只有实现民族地区精准扶贫法治化,才能有效保障先富带后富的责任义务真正落实,最终从源头上根治民族地区贫困顽疾。具言之,在依法推进民族地区精准扶贫进程中,应通过法律制度构建完善,将扶贫义务法治化,弘扬社会主义法治理念,消弭精准扶贫立法机制障碍,及时纠正长期以来扶贫工作过度依赖行政命令的固有思维,在法治范畴下运用法治思维将民族地区精准扶贫程序精细化,确保各项扶贫举措有法可依,每件扶贫工作依法实施,将法治思维、法律意识努力渗透到各项具体实践中,从而保障扶贫措施连贯性、持续性。

## 二、新时期民族地区精准扶贫法治保障面临的困境

民族地区开展精准扶贫工作以来,不断依靠政策导向及法律指引推动各项工作,并已取得一定成绩。着眼2020年全面实现小康社会目标,新时期我国民族地区精准扶贫工作仍面临诸多困境:

### (一)精准化扶贫刚性立法供给不足

为了有力推进我国精准扶贫工作,国家配套出台一系列政策性文件,主要包括:《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》《关于进一步加强扶贫开发工作的决定》《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《关于打赢脱贫攻坚战的决定》等,有法可依是实现上述扶贫政策“精”“准”要求的前提,唯有通过立法保障指引各项精准扶贫工作开展,才能确

保实现政策规定设计之预期效果。审视现行民族地区精准化扶贫立法,其供给方面仍存在以下不足:

1. 民族地区精准扶贫立法不完善。如上所述,精准脱贫法治化就是要用法律保障民族团结,依法治理民族事务,确保各族公民在法律面前人人平等<sup>[5]</sup>。目前我国民族地区扶贫实践主要依赖中央政府和地方政府出台的“人治”色彩浓厚的行政政策,与法律比较,缺乏稳定性及强制性。虽然国务院扶贫办已于2009年启动《中国农村扶贫开发法》立法方案,但是终究没有制定出台<sup>[19]</sup>。涉及民族地区精准脱贫问题的法律规范尝试设计主要散见于各种一般性法律条款中,而有关扶贫内容的法律条款设置大多在一般性法律中表现为原则性设计,对于民族地区贫困人口权益保障则散布于《宪法》《民族区域自治法》《土地管理法》《教育法》《农业法》等中,而对扶贫工作的具体程序设置则主要依赖标准参差不齐的政策性制度设计(见表1)。总体观之,精准扶贫虽然作为国家实现共同富裕的重要战略,但全国人大及其常务委员会至今未制定能够在全国范围内可供遵循的扶贫专项法律规范,这种立法缺位现状不仅致使民族地区精准扶贫工作缺乏稳定性的指引,而且可能严重影响民族地区扶贫工作效果。

2. 立法尝试精准化水平不高。为推进精准扶贫工作,国务院陆续出台相关条例,虽然这些条例尽可能地覆盖扶贫资金管理、扶贫档案管理等内容,但其立法权威性有限,且部分条款缺乏可操作性,对民族地区精准扶贫指导力不强。此外,地方相关法律供给尤为不足,虽然地方政府亦出台诸多配套行政规章,主要包括教育支持、资金管理、责任制度、信访管理、项目公示、脱贫考核、小额信贷等,但这些规章制度尝试性就扶贫工作各方面予以立法的探索并未上升至法律位阶,大多呈现碎片化现象,难以形成体系化法律治理机制,从而导致民族地区精准扶贫陷入程序法供给不足困境。尤需注意的是,由于对具体扶贫对象识别程序缺乏精细化衡量标准,以致实践中常常出现权力滥用导致真正应当得到扶贫帮助的人员权益受损。如山西隰县扶贫工作中,贫困户名下却显示拥有400余辆机动车<sup>[20]</sup>,事实上,相似案件中有关扶贫对象失准的现象,主要缘于相关精准扶贫立法精准度不够。

表 1 民族地区精准扶贫立法统计

| 内容   | 原则性立法                                                                | 程序性立法                       |
|------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
|      | 法律法规                                                                 | 民族自治地区法规规章及政策               |
| 扶贫原则 | 《宪法》《关于检察机关国家司法救助工作支持脱贫攻坚的实施意见》                                      |                             |
| 土地管理 | 《土地管理法》<br>《国有土地上房屋征收与补偿条例》                                          |                             |
| 教育   | 《义务教育法》                                                              | 《内蒙古精准扶贫教育支持计划实施方案》         |
| 农业   | 《农业法》                                                                | 《内蒙古自治区农村牧区扶贫开发条例》          |
|      |                                                                      | 《新疆维吾尔自治区农村扶贫开发条例》          |
|      |                                                                      | 《西藏自治区农牧区扶贫开发条例》            |
|      |                                                                      | 《广西壮族自治区扶贫开发条例》             |
| 资金管理 | 《中央财政专项扶贫资金管理办法》<br>《国家扶贫资金管理办法》<br>《财政专项扶贫资金管理办法》<br>《少数民族发展资金管理办法》 | 《宁夏回族自治区农村扶贫开发条例》           |
|      |                                                                      | 《宁夏农垦国有贫困农场财政扶贫资金管理暂行办法》    |
|      |                                                                      | 《内蒙古自治区扶贫资金项目公告公示实施办法(修订)》  |
|      |                                                                      | 《内蒙古自治区财政专项扶贫资金管理办法》        |
|      |                                                                      | 《新疆维吾尔自治区扶贫资金管理办法》          |
|      |                                                                      | 《新疆维吾尔自治区扶贫资金项目公告公示制度实施办法》  |
|      |                                                                      | 《新疆维吾尔自治区专项扶贫资金绩效评价管理办法》    |
|      |                                                                      | 《新疆维吾尔自治区财政专项扶贫资金管理办法》      |
|      |                                                                      | 《西藏自治区脱贫致富产业发展资金管理暂行办法》     |
|      |                                                                      | 《广西财政专项扶贫资金管理办法》            |
|      |                                                                      | 《广西壮族自治区扶贫小额信贷管理办法》         |
|      |                                                                      | 《宁夏回族自治区财政专项扶贫资金管理办法》       |
| 档案管理 | 《精准扶贫档案管理办法》                                                         | 《广西壮族自治区建档立卡扶贫对象动态管理办法(试行)》 |

此外,现行民族地区制定的有关扶贫政策立法,未能充分反映民族地区针对不同地域情况而采取特殊性规定。民族产生往往基于其自身特有的历史原因及生活、文化、传统等诸多因素。就民族地区现行相关行政政策与非民族地区相较,其并未针对民族地区自身发展特点进行精细化补充,往往显现出与非民族地区相关立法雷同。如《中央财政专项扶贫资金管理办法》与《内蒙古自治区财政专项扶贫资金管理办法》相较中,两者立法体例、结构设计、内容条款几乎完全一致,这种政策规定虽然亦具有一定指引功效,但并未针对民族地区扶贫工作的重点难点有针对性地剖析,也未对中央相关抽象笼统的工作办法及时细化,仅仅在于对中央相关政策的重复,因此,也不利于指引民族地区扶贫工作精准实施。

(二)精准扶贫运行程序不规范

起源于“自然正义”的正当程序原则(due process of law),旨在防止公权力滥用,遏制腐败;保障人权,保护公民、法人和其他组织的合法权益不受公权力主体滥权、恣意行为侵犯<sup>[21]</sup>。现行民族地

区深度精准扶贫法治建设进程中,某些扶贫主体滥用职权造成扶贫对象合法权益受损的行为,正是不规范遵循程序正当之治而致。就精准扶贫运行程序不规范问题,主要表现以下三个层面:

1. 扶贫资金运用方面的程序法缺失。法律的生命力在于实施程序法则是保障实体法运行的重要前提。然而,聚焦扶贫资金使用管理相关程序性立法,仍然存在诸多遗憾:一方面,扶贫资金运用信息透明性规定不足,公众难以对其去向合法性及合理性监督。当前虽然中央和各民族地区已颁布《扶贫资金专项管理办法》,但均未明晰有关扶贫资金运用具体信息公开细则,对于资金运用是否应当公开、如何公开等均缺乏程序性法律依据。大多数信息公开不及时或事后公开。涉及到贫困户切身利益的重大决策和执行细则等关键信息,贫困主体对此几乎一无所知,只能听任直属上级的安排<sup>[22]</sup>。这种对于扶贫资金的管理和监督规定笼统的管理办法显然不足以增加相关扶贫资金使用透明度,不利于增强民众对各民族地区政府扶贫工作的信任和支持,更难以杜绝

权力滥用腐败现象。另一方面,精准扶贫在关键性资金管理程序法建设上过于粗放,相关具体实施细则严重缺失,致使经常出现无法可依,领导个人自由裁量权过大<sup>[23]</sup>,少数政府官员以权谋私和贪污腐败屡禁不止。如贵州省六盘水市六枝特区中寨乡红光村原党支部书记将村集体公益林补偿金非法据为己有<sup>[24]</sup>;三明市明溪县委常委、统战部长叶力生挪用中央少数民族发展资金<sup>[25]</sup>;广东省连南瑶族自治县某党支部原书记莫林江,利用职务便利,侵占农村低收入住房困难户住房改造补助资金、城乡居民医疗保险费和农村改厕补助资金<sup>[26]</sup>。近年来,相关类型案件频发<sup>[27]</sup>。即便上述案例中对于相关扶贫政策已经实现资金运用信息公开,但也仅从权力监督角度对滥用职权行为进行了约束,并不能从资金使用各个环节杜绝腐败行为。现行扶贫资金运用管理规定在职责分工、绩效评价等环节缺失配套制度和细则,相关管理职权无法实现充分监督,必然导致民族地区精准扶贫效果不佳,甚至可能减损相关行政行为权威性,降低政府部门在群众中的公信力,致使精准扶贫资金使用陷入无法有效监督的恶性循环。

2. 民族地区易地扶贫搬迁法治指引不足。易地扶贫搬迁作为民族地区精准扶贫治理体系的重要方略,也是确保打赢脱贫攻坚战的重要制度保障<sup>[28]</sup>。虽然许多地方已完成诸多易地搬迁工程项目,但由于项目在设计建设中缺乏有效监管,存在“好看不实用”、经济性、合理性不科学等问题,往往致使搬迁后依然处于“一方水土不能养育一方人”的尴尬境地,让易地搬迁的目的和作用黯然失色<sup>[29]</sup>。调研发现,某些安置社区距离迁出地20公里,农户需要骑摩托车去田里往返耕种,而一些老年人由于行动不便,耕地只能撂荒,造成资源浪费<sup>[30]</sup>。基于此,在新一轮易地扶贫搬迁前应当就其现行政策不足进行反思:第一,民族地区易地扶贫搬迁策略缺乏法治保障。实践中,虽然有部分民众在政府积极下愿意进行易地搬迁,但是,由于对搬迁后相关政策落实缺乏信心,对新居环境是否满足生产生活需要预期不足,最终往往导致搬迁活动落空。其中,有机构在珠江-西江经济带旅游脱贫调研中发现,近一半调研对象对从事旅游业相关工作实现脱贫的可能性持消极态

度<sup>[31]</sup>,由于民众对于搬迁后的旅游政策落实缺乏信心,最终使该地区脱贫工作存在很大障碍。如上所述,政府政策虽然一定程度具有指引作用,但是,缺乏强制力保障的政策内容更缺乏稳定性。事实上,早在东汉班固撰写的《汉书》中便有记载:“各安其居而乐其业,甘其食而美其服”,在他看来,唯有安居,其民方才拥有其他物质精神追求的可能,这也反映出中国传统生活文化中对于居所的重视。如何实现人民群众幸福安居,仍需上升至法律层面,通过细化立法提供更为可靠的法治保障。第二,易地扶贫搬迁过程民族传统保护不周全。一直以来,我国各民族地区有着各自特有的生活习惯,如藏族主要以畜牧业为主,若盲目要求该地区群众一概搬迁定居,不仅从生活习惯上难以及时适应,而且可能直接影响居民经济收入。又如,布依族某地异地扶贫搬迁中,有些人认为对歌和布依话等民族民间文化艺术是落后的、守旧的、没有前途的<sup>[32]</sup>,在当地旅游经济的发展中不重视其传统保护,可能使民族传统文化由于搬迁而失色甚至丢失。由此可见,易地搬迁对于民族地区不仅意味着空间变迁,也可能关联生活方式、经济结构等新的生活文化的变化,面对新旧两种生活文化碰撞,易地扶贫搬迁本质在于对经济因素的改变,而非对民族地区文化传统的丢弃。因此,对于民族地区易地扶贫搬迁还应通过立法设置,保护其民族传统文化传承。

3. 效果评估和法律追责规定缺失。随着精准扶贫工作渐近尾声,对于扶贫效果准确评估已成为下一阶段亟待实施的工作。依法治国理念下,一切行政行为均应在法律法规权限内依法实施,对扶贫效果评估工作亦需依法细化标准。当前民族地区扶贫工作评估标准并未规定,以致各项评估收尾工作无法可依,主要以各地区迥然有别的行政政策为参照。这种差异化的评估标准,一方面可能致使各地扶贫效果参差不齐,无法真正实现全国范围一致性脱贫,另一方面亦无法真正发挥准确评价扶贫工作功效,甚至可能致使诸多实际脱贫效果较差的工作蒙混过关,造成社会资源的浪费。

法律责任是违反法律义务承担不利后果的矫正机制,是法律义务履行重要保障机制。精准扶贫作

为新时期社会治理的一项义务,亦需通过法律责任保证权力机关正确履行负担行为。虽然2015年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》已明确提出强化脱贫攻坚领导责任制,严格扶贫考核督查问责等。但“决定”仅要求各级政府层层落实,对落实不力的公职人员提出责任追究建议,对未完成年度任务者约谈,而并未就滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法犯罪行为追究刑事责任。对于“第一责任人”“责任主体”如何担责并未明确。新时代全面依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求,是全面打赢脱贫攻坚战的重要保障。为消除民族地区相对贫穷落后问题,夯实责任奠定法治基石尤为关键,不仅能有效警示各级政府部门精准识别违法犯罪行为,督促其扎紧“制度笼子”,依法履行职责,而且有益保障民族地区贫困主体合法权益,增强政府精准扶贫公信力。

令人欣喜的是,《青海省农村牧区扶贫开发条例》等民族地区扶贫开发文件对于当前立法未能及时明确设置法律责任条款进行了一定程度弥补,并就各种可能出现的违法手段进行详尽罗列,但其并未对上述扶贫对象识别不精准,造成资源浪费的情形进行探究,也并没有就扶贫工作结束后的脱贫巩固问题予以考虑。

### (三)精准扶贫纠纷多样化解决机制阙如

司法救济作为权利维护的最后屏障至关重要,在深入推进民族地区精准扶贫工作中不可避免产生诸多纠纷,构建完善合理有效的扶贫纠纷司法救济渠道,是化解社会矛盾,保障公民权益的重要环节。我国民族地区现行有关精准扶贫纠纷解决机制主要存在以下问题:

1. 部分民族传统纠纷解决机制落后。在我国凉山彝族地区,德古调解作为民间纠纷解决方式至今仍发挥重要作用。就调解主体来看,主要邀请德高望重者围坐一起,协商节日时间,对除个人隐私和家庭秘密外的纠纷,背对背就各种性质矛盾通过习惯法进行公开调解。在藏区调解同样是重要的纠纷解决机制,但是由于该区域政教合一的体制及其佛教文化影响,以至于其调解中适用“赔命价”“赔血价”习惯法情形屡禁不止。新时代民族地区依法扶贫工

作中,难免发生诸多纠纷。对此,德古调解已从行为罚的“赔命价”陋习向现代法治发展,而部分地区还坚持着原有落后的裁判规则,不利于相关纠纷问题有效解决。

2. 现有扶贫纠纷解决机制单一。上述德古调解作为重要的非诉方式将传统习惯法合法化,实现了纠纷解决价值目标。与其相类似的,如我国回族地区,在解决民事纠纷的实践中也形成了独特的阿訇调解模式,即由阿訇承担相关纠纷调解工作,并负责宣传法律法规、民族政策,这种非诉方式亦发挥着重要的纠纷化解功能。但是,这些制度对于当前民族地区扶贫纠纷可能产生的问题难以全部覆盖适用。一方面,这种非诉方式过于单一,难以及时有效解决各类纠纷,如对于严重的刑事案件、知识产权等纠纷则难以通过阿訇调解模式予以解决;另一方面,对于精准扶贫工作中有关上下级政府间决策冲突造成的损失结果,由于其属于行政内部行为,故亦难以通过调解方式结案;针对产业扶贫中企业与贫困主体之间的冲突,虽然可以通过调解可实现纠纷化解,但是该行为中并无合同关系存在,仅仅依据调解模式似乎也难以完全实现冲突解决。

## 三、民族地区精准扶贫法治保障策略

实现民族地区精准扶贫,是新时期党和国家扶贫工作的亮点,是实现中华民族伟大复兴的重要保障。在民族地区精准扶贫攻坚进程中,应从以下几点做好提升精准扶贫法治化程度的应对策略,运用法治思维、法治手段不断提升国家治理能力现代化水平。

### (一)加快民族地区精准扶贫法律体系构建

加快实现民族地区精准扶贫法律体系建设是建设国家治理体系和提高法治化水平的重要体现,更是民族地区扶贫工作开展及效果巩固的保障,对此,建议从以下方向予以完善:

1. 形成民族地区扶贫专门性立法。当前,我国扶贫工作已至攻坚阶段,单独依靠民族地区地方扶贫立法已难以满足扶贫工作实际所需,为弥补精准

脱贫立法缺位之憾,可根据现有条件,在《宪法》规定的平等精神指引下,加速国家层面出台全国统一实施的《扶贫开发法》专项立法。并在该法中明确依法扶贫的目标、意义,依法界定民族地区统一的贫困标准认定要素及扶贫开发的主要举措,并进一步完善与财政、税收等相关法律法规的衔接,设置扶贫主体完整的职权框架,建立适宜民族地区适用的脱贫评估考核及效果巩固制度,为民族地区实施各项扶贫工作提供法律依据。

2. 提升民族地区扶贫立法精准度。习近平总书记多次强调“扶贫开发贵在精准,重在精准,成败之举在于精准”。对此,首先通过大数据分析检索,建立全国范围民族地区人口扶贫信息档案,精准识别扶贫对象,谨防重复或错扶对象。其次,坚持全面覆盖、有所侧重、有的放矢原则,建议对已出台的涉及民族地区扶贫工作中资金管理、税收金融、信息公开、脱贫考核等原有规章制度全面梳理,及时完善修订过时条款,实现扶贫工作各个环节精准立法,形成系统性民族扶贫工作法治保障机制。再次,因地制宜制定富有民族地区特色的立法体系。为达此目标,建议民族地区与非民族地区相关立法结合,根据非民族地区现有扶贫立法模式,重新设计充分尊重民族地区地域文化差异,适用于民族地区的立法体例及条款内容。

## (二)健全民族地区精准扶贫法治化工作制度

依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化必然要求,完善细化各项扶贫工作对应的程序 and 标准,是提升国家法治治理能力现代化水平的重要实现路径,对此:

1. 完善民族地区扶贫资金运用管理信息公开细则。第一,按照法治建设的要求,精准扶贫必须在法治的基础上实施<sup>[33]</sup>。鉴于当前管理办法中并未制定民族地区扶贫信息公开细则,不利于贫困主体实时了解、参与并监督扶贫权力运行,有必要在政府信息公开条例基础上制定扶贫资金运用信息具体公开办法,明确规定扶贫资金运用中履行信息公开的主体、请求公开的形式、公开范围及时间等。鉴于民族地区部分区域居民居住较为分散的特点,可依靠微信、微博、抖音等自媒体平台及时发布相关信息,以

通俗易懂的话语确保民族地区贫困主体能够便捷准确知晓监督政府扶贫资金使用执行情况。第二,对管理办法涉及民族地区扶贫资金运用的抽象性实施过程,应进一步细化相关法律供给,并制定形成相关法律法规规范,对扶贫资金管理职责、工作验收评价等规范化,使一切涉及民族地区精准扶贫的资金运用均得到依法有效监督,保证各项扶贫资金运用的正确性和有效性。如对于民族地区扶贫工作验收评价不仅仅表现在填写各类表格中,更关键的在于法律事先应明确界定脱贫后个人平均生活收入及医疗卫生等生活保障综合评估。

2. 加强民族地区易地扶贫搬迁法治指引。为提振民族地区群众参与易地扶贫搬迁的信心,应依照《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,运用法治思维系统细化完善扶贫工作相关立法:(1)就易地搬迁前,应当依法事先规划改善搬迁对象生产生活条件和发展环境,明确赔补标准及方式,完善科教文卫服务设施相应保障;(2)对搬迁中各项工作及资金使用及时公示相关信息、依法实现全程监督;(3)对搬迁后居住项目依法评估、通过税收、财政等经济金融政策做好配套生产、生活设施保障等。不断通过提升搬迁工作法治治理能力,按照打赢脱贫攻坚战决定的要求,切实落实好“两不愁,三保障”,着力推动民族地区易地扶贫搬迁各项计划措施有序落实。

此外,为打赢全面脱贫攻坚战,民族地区易地扶贫搬迁还应注重把民族特色和搬迁扶贫结合起来,根据本地区实际情况制定具体实施细则。一是要尊重民族地区传统文化,而非强制性在搬迁后的环境中予以摒弃。实践中,在信息公示时间可选择重大民族节日时期,在履行相关工作监督时可广泛吸收当地德高望重的宗教人士、民主人士意见和建议,充分发挥民族地区自身的文化特色和传统习惯;二是要将民族文化特色与扶贫搬迁相结合。可通过立法设置,在搬迁规划设计中强调凸显民族特色、彰显地域文化的方案,在社区建设及管理,融入民族地区传统文化理念措施,充分尊重各民族地区群众固有生活生产特点,确保民族地区易地扶贫搬迁取得预期效果。

3. 完善法律责任制度。为保证民族地区精准扶贫工作顺利开展,有必要专设《扶贫工作评估法》,引导各级政府开展准确评价扶贫各项工作。其中,该法需细化贫困主体标准、扶贫工作类型、被扶贫对象收益评价机制及扶贫通过标准等。构建扶贫工作各个环节细化评价法律体系,依法进行效果评估。对完成较好的工作项目予以肯定,对于尚未通过评价标准的行为则应及时提出相应整改意见。通过法律模式积极引导各项扶贫工作朝着正确有序方向推进。

此外,对于未通过评估标准的,有必要完善相关法律实现对其追责。具言之,在相关扶贫工作统一立法中,着眼其与追责程序法的衔接。就相关犯罪行为可明确规定直接依据现行诉讼法等程序性法律法规追究主体责任,实现扶贫工作监督与程序法惩治有机衔接。通过法治力量对扶贫领域的相关主体进行监督和制约,督促其规范行使权力,从而体现宪法对约束国家权力的正当要求<sup>[34]</sup>。总之,为决战脱贫攻坚、决胜全面小康,应尽快通过完善立法,实现责任追究与各程序法衔接,以弥补当前追责制度疏漏。

鉴于民族地区扶贫开发条例设计的不足,建议对违反规定致使扶贫对象识别错误造成严重后果的公职人员,可根据其主观故意、犯罪行为事实综合考量,确定其担负责任。对于扶贫工作完成后的效果巩固,一方面,可通过参与精准扶贫的单位、组织和个人建档,通过法治力量督促帮助扶贫主体提升脱贫成果,对于故意破坏造成严重后果者,可依法追究其具体责任;另一方面,坚持精准扶贫可持续性,进一步针对民族地区贫困人口生产生活现状设计助力其产业经营的法律法规,不断提升各地贫困人口生活水平,对违反法律法规致使本区域生产生活遭受重大损失者,囿于其往往涉案资金较少,但对民族地区群众生活可能造成重大影响的,建议参照小额诉讼程序简化追责机制,及时实现相应责任追究。

### (三)构建精准扶贫多元化纠纷解决机制

多元化纠纷解决机制是新时期提升国家治理体系和治理能力现代化的重要标志,是与时俱进应对复杂情形、维护人权、维护社会稳定的保障机制。基

于此,可从以下层面予以构建:

1. 建立民族地区扶贫纠纷现代法治机制。随着全面依法治国战略积极推进,应当在民族地区不断宣传宪法权威,传递现代法治理念,提升民族地区公民法律意识,发挥诉讼解决纠纷的核心作用。将民间经济纠纷、刑事纠纷等一切可能产生的扶贫纠纷纳入诉讼管辖体系,通过诉讼机制就相关纠纷问题依法裁定,实现定分止争、匡扶正义功效。

同时,可就民族地区扶贫工作中的部分纠纷案例以案说法,结合民族地区特点进行纠纷化解裁判,使所在地域民众增强对现行法律规定解决纠纷路径认同,并积极引导当地民众通过法律路径,依法化解精准扶贫中的各种纠纷,实现合法权益有效保护。

2. 完善多元化纠纷解决机制。由于实践中有关精准扶贫工作纠纷类型多样,因此,有必要发展完善多元化纠纷解决机制。第一,完善诉讼纠纷解决机制。首先,随着扶贫过程纠纷激增,可将有关扶贫诉讼案件纳入行政诉讼管辖范围,督促行政机关及时履行相关义务;其次,有关民族地区精准扶贫纠纷案件涉案金额一般较小,因此,可结合民族地区实际情况简化诉讼程序,并在案件审理中聘请当地德高望重人士担任人民陪审员,并在部分地区积极实行巡回法庭制度,以实现民族地区扶贫工作纠纷及时化解。第二,推动民族地区非诉纠纷解决机制发展。在非诉纠纷解决方式中,调解能够持续较好地维系人与人之间的关系,深受各民族青睐。但是,针对部分地区调解适用中依然坚持落后的习惯法思维,建议根据民族当地实际情况,通过自治法规或自治条例,将宗教文化、传统习惯与当前立法紧密结合。此外,在人民调解组织及仲裁机构中广泛吸收德高望重者或当地宗教人士等,通过一定培训,使其共同担负引导促进民族地区非诉纠纷解决机制健康发展。

## 四、结 语

民族地区精准扶贫关系到全面建成小康社会全局。在坚决打赢脱贫攻坚战的关键时期,仍有部分民族地区精准扶贫工作法律供给不足,精准化扶贫程序监管不规范,相关纠纷解决机制空置,影响并制

约着扶贫工作成效。新时代为推进民族地区扶贫工作顺利完成,一要加快民族地区精准扶贫法律体系构建,形成专门性《扶贫开发法》,努力提升民族地区扶贫立法精准度;二要健全民族地区精准扶贫法治化工作制度,包括完善扶贫资金使用管理信息公开细则,运用法治思维系统细化完善扶贫工作相关立法,并注重把民族特色和搬迁扶贫结合起来,根据本地区实际情况制定具体实施细则,进一步完善法律责任制度;三要构建精准扶贫多元化纠纷解决机制,弘扬宪法权威,传递现代法治理念,通过以案说法增强民众认同,并扩大行政诉讼管辖范围,简化诉讼程序,完善人民陪审员、调解员、仲裁员制度,健全并指引民族地区非诉纠纷解决机制发展。

### 参考文献:

- [1] 邢中先,张平.民族地区70年扶贫政策回顾与展望[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2019(5):38-46.
- [2] 习近平谈治国理政:第一卷[M].北京:外文出版社,2014:40.
- [3] 人民日报评论员.啃下少数民族脱贫这块“硬骨头”[N].人民日报,2015-02-15(01).
- [4] 周秋光,胡远志.新中国成立70年背景下习近平民族工作论述原创性贡献刍议[J].湖南大学学报(社会科学版),2019(6):6-13.
- [5] 习近平.在全国民族团结进步表彰大会上的讲话[EB/OL].(2019-09-27)[2020-03-25].[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/27/c\\_1125049000.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/27/c_1125049000.htm).
- [6] 马忠才,郝苏民.外源式扶贫的局限:对民族地区扶贫实践的反思[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2012(1):55-59.
- [7] 方晓丹.2019年全国农村贫困人口减少1109万人[EB/OL].(2020-01-23)[2020-03-25].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202001/t20200123\\_1724700.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202001/t20200123_1724700.html).
- [8] 中共中央.关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29(01).
- [9] 国家民族事务委员会.中央民族工作会议精神学习辅导读本[M].北京:民族出版社,2015:123.
- [10] 马新文.阿玛蒂亚·森的权利贫困理论与方法述评

- [J].国外社会科学,2008(2):69-74.
- [11] 李志强.精准扶贫的法理正义与路径选择[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2017(4):64-71.
- [12] 宋才发.精准扶贫是贫困群体实现发展权的根本保障[J].学习论坛,2017(10):30-33.
- [13] 托马斯·阿奎纳.政治著作选[M].北京:商务出版社,1963:192.
- [14] 黄林,卫兴华.新形势下社会组织参与精准扶贫的理论与实践研究[J].经济问题,2017(9):1-5.
- [15] 中共中央文献编辑委员会.邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [16] 李红松.共享发展理念下科技精准扶贫协同机制构建研究[J].毛泽东思想研究,2017(3):112-117.
- [17] 兰晓峰,宋才发.民族地区精准扶贫治理体系的法治保障探讨[J].学术论坛,2017(3):65-66.
- [18] 习近平.关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[N].人民日报,2014-10-29(02).
- [19] 宋才发.用法治方式巩固民族地区脱贫成果[J].河北法学,2019(11):7-8.
- [20] 鲍南.山西贫困户却有奔驰等豪车戴贫困帽吃空饷实非无中生有[N].北京日报,2019-01-16(02).
- [21] 周佑勇.行政法的正当程序原则[J].中国社会科学,2004(4):115-124.
- [22] 李金龙,董宴廷.目标群体参与精准扶贫政策执行的现实困境与治理策略[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(6):52-61.
- [23] 王敏,方铸,江淑斌.精准扶贫视域下财政专项扶贫资金管理机制评估——基于云贵高原4个贫困县的调研分析[J].贵州社会科学,2016(10):12-17.
- [24] 中央纪委国家监委网站.贵州强化扶贫领域警示教育[EB/OL].(2020-02-29)[2020-03-25].[http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202002/t20200229\\_212524.html](http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202002/t20200229_212524.html).
- [25] 东南快报.福建通报8起扶贫专项资金违规违纪典型案例[EB/OL].(2016-02-03)[2020-03-25].[http://news.fznews.com.cn/fuzhou/20160203/56b1465f91f21\\_2.shtml](http://news.fznews.com.cn/fuzhou/20160203/56b1465f91f21_2.shtml).
- [26] 师晓东.扶贫领域职务犯罪预防研究——以中纪委监察部通报的521件典型案例为样本[J].湖南警察学院学报,2018(1):5-12.
- [27] “扶贫领域腐败和作风问题曝光专区”集中曝光的

2018 年 44 起案件中,民族地区涉案 10 起[EB/OL]. (2020-03-28)[2019-03-04]. <http://www.ccdi.gov.cn/special/bgzq13/index.html>.

[28] 魏文松,宋才发.民族地区易地扶贫搬迁方略的实施及法治举措探讨[J].广西社会科学,2018(7):120-124.

[29] 李娅易.异地搬迁不是简单搬迁异地[EB/OL]. (2016-12-19)[2020-03-25]. <http://cpc.people.com.cn/pinglun/n1/2016/1219/c241220-28961020.html>.

[30] 高强.重视易地扶贫搬迁的后续发展问题[J]开放导报,2019(4):24-29.

[31] 陆凤娟. 养生旅游开发促进地区精准扶贫的路径研究——基于珠江西江经济带 89 个旅游样本的调查研究[J].乡村科技,2019(15):50-51.

[32] 李凯俐,徐海斌.布依族对歌文化的生态性及生态化传承路径探索——基于易地扶贫搬迁的背景[J].兴义民族师范学院学报,2019(4):1-6.

[33] 张星.搭建精准扶贫的法治屏障[J].人民论坛,2016(29):44-45.

[34] 雷苗苗,肖睿颖,朱庆.法治护航精准扶贫:理论、实践及路径选择——以安徽省 13 地市为调研对象[J].兰州大学学报(社会科学版),2019(4):149-156.

## Study on the Guarantee of the Rule of Law in Precision Poverty Alleviation in Ethnic Areas of the New Era

QI Peng, HUO Yong\*

(School of Law, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

**Abstract:** Precision poverty alleviation in ethnic areas is not only the main battleground of the “13th Five-Year Plan” to fight poverty, but also an important embodiment of the national poverty reduction and governance. At present, poverty alleviation work in ethnic areas of China has entered a new era, and in order to achieve remarkable results of accurate poverty alleviation in ethnic areas, and to ensure that the goal of poverty eradication is achieved on schedule, it must be premised on the strong guarantee of the rule of law. However, throughout the current situation of the construction of the rule of law in our country, there are still problems such as the shortage of rigid legislation of precision poverty alleviation, irregular operation procedures and modern settlement mechanism of precision poverty relief disputes. Therefore, it is suggested to speed up the construction of a precision poverty relief legal system in ethnic areas, improve the relevant rule of law system for precision poverty relief, and construct a mechanism for resolving disputes in the area of precision poverty alleviation and diversity, with a view to ensuring that the relevant poverty alleviation work is standardized and implemented under the framework of the rule of law.

**Key words:** ethnic areas; precision poverty alleviation; planning; guarantee of rule of law; diversified dispute resolution mechanism

(责任编辑:王倩)