

中医药赋能乡村振兴的政策工具运用研究——以江西省为例

刘伟建 吴佳昕 刘慧 邹云龙

(江西中医药大学经济与管理学院 江西南昌 330100)

【摘要】目的 通过对江西省发布的12份有关中医药产业赋能乡村振兴政策文件的政策工具进行深度分析,探讨各政策的侧重点与不足之处,为促进乡村振兴的高质量发展提供建议。方法 对江西省2018-2024年发布的12份有关中医药产业推动乡村振兴政策文件为对象,进行通读,编码,运用内容分析法和定量分析法对政策工具进行分析,并构建二维分析框架进行综合分析。结果:在111个政策编码中,供给型政策依赖过大,需求型严重应用不足,运行周期维度中,起始期政策工具运用过多。结论:应提高对需求型政策工具的应用,适当降低对供给型政策工具的应用频率,优化政策工具周期的分布。

【关键词】乡村振兴;政策工具;中医药赋能

【中图分类号】F323

Research on the Application of Policy Tools Empowering Rural Revitalization with Traditional Chinese Medicine: A Case Study of Jiangxi Province

Liu Weijian Wu Jiaxin Liu Hui Zou Yunlong

(School of Economics and Management, Jiangxi University of Traditional Chinese Medicine, Nanchang, Jiangxi 330100)

[Abstract] Objective: Through in-depth analysis of 12 policy tools related to empowering rural revitalization with traditional Chinese medicine industry released in Jiangxi Province, this paper explores the focus and shortcomings of each policy, and provides suggestions for promoting high-quality development of rural revitalization. Method: Twelve policy documents related to promoting rural revitalization through the traditional Chinese medicine industry released in Jiangxi Province from 2018 to 2024 were reviewed, coded, and analyzed using content analysis and quantitative analysis methods. A two-dimensional analysis framework was constructed for comprehensive analysis. Result: Among the 111 policy codes, there is excessive dependence on supply oriented policies, insufficient application of demand oriented policies, and excessive use of policy tools in the initial stage of the operation cycle dimension. Conclusion: The application of demand oriented policy tools should be increased, the frequency of application of supply oriented policy tools should be appropriately reduced, and the distribution of policy tool cycles should be optimized.

[Key words] rural revitalization; Policy tools; Empowering Traditional Chinese Medicine

1 引言

在乡村振兴的大背景下,将江西省的中医药政策与乡村振兴相结合,是推动江西乡村经济繁荣的重要动力之一。近年来,江西省政府在借助中医药产业推进乡村振兴的过程中,发布了一系列政策文件并运用了众多政策工具,对省内乡村振兴的进展起到了积极作用,但具体落实到政策工具的应用上却存在许多不足。为此,本文从政策工具的角度出发,对现行政策体系的重点和存在的问题进行分析,为优化江西省中医药产业促进乡村振兴政策提供对策和建议。

2 数据与方法

2.1 数据来源

通过访问江西省人民政府、江西省政府办公厅、江西省农村农业厅等省级政府部门的官方网站,以“乡村振兴”“中医药产业”等词段为关键词,检索时间区间为2018年—2024年(课题组结合2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》与后续发布的《全国道地药材生产基地建设规划(2018—2025年)》文件,将检索区间定为以上时间段。),选取与关键词相关的政策文本为研究资料。

2.2 纳入和排除条件

纳入条件:(1)政策内容直接关联中医药产业推动乡村振兴;(2)由江西省人民政府及省级部门发布;(3)政策类型包括通知、意见等体现政策工具的文件类型。排除条件:不明显关联中医药产业和乡村振兴,或无具体措施的政策文件。

2.3 资料搜集

课题组严格依据以上条件执行检索工作。删除与中医药产业赋能乡村振兴关系不明显、政策内容未提及或提及过少的文件。最终符合纳入标准的文件共计12份。

3 政策工具理论框架构建分析

3.1 X 维度:政策工具维度

基于本文较适角度考虑,本文采用Rothwell和Zegveld的政策工具理论,将江西省中医药产业赋能乡村振兴政策工具维度分为需求型、供给型和环境型^[1]。需求型政策工具包括公共采购、价格补贴、示范项目、服务外包等措施;供给型政策工具包括人才支持、资金投入、公共服务、基础设施服务以及优化资源配置;环境型政策工具包括目标规划、金融支持、法规管制、体制改革策略措施展^[2]。

3.2 Y 维度:政策工具周期维度

党的二十大强调实施乡村振兴战略具有长期性与动态

性，所以在构建政策框架时需结合政策工具运行的全过程。据此，将运行周期维度作为中医药赋能乡村振兴的政策工具研究的 Y 维度，并细划为起始期、执行期、终结期。起始期包括投资需求、主体选择、营造战略环境、机会辨别；执行期包括政策成果转化、知识共享与互通、学习与内化；终

末期包括预期目标、绩效评估、利益分配、政策终止与保障^[3]。

将 Y 政策工具运行周期维度与 X 政策工具维度结合，构建政策工具二维分析模型。

表1 2018 - 2024 年江西省发布的 12 份中医药产业赋能乡村振兴相关政策文件

编号	文件	发布	发布年份
1	江西省人民政府办公厅关于印发国家中医药综合改革试验区（江西）建设行动计划（2018-2020年）的通知	江西省人民政府	2018
2	江西省人民政府办公厅关于印发江西南城“建昌帮”中医药振兴发展实施方案的通知	省政府办公厅	2019
3	关于印发加快我省中医药产业发展实施意见的通知	江西省人民政府	2020
4	江西省人民政府关于实施乡村振兴战略的意见	江西省人民政府	2020
5	关于印发《江西省“十四五”省定乡村振兴重点帮扶村工作实施方案》的通知	省政府办公厅	2021
6	江西省人民政府关于印发江西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要的通知	江西省人民政府	2021
7	江西省人民政府关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见	省农业农村厅	2021
8	江西省人民政府办公厅关于推进旅游业高质量发展的实施意见	省政府办公厅	2022
9	关于全力做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见	省农业农村厅	2023
10	江西省人民政府办公厅关于进一步深化改革促进乡村医疗卫生体系健康发展的实施意见	省政府办公厅	2023
11	江西省人民政府办公厅关于印发江西省推动中医药振兴发展重大工程实施方案的通知	省政府办公厅	2023
12	江西省人民政府关于《南城县国土空间总体规划（2021-2035年）》的批复	江西省人民政府	2024

4 结果

4.1 X 维度政策工具的使用情况

在 111 个政策编码中，供给型、需求型和环境型政策工具占比分别为 50.4%、12.6%和 37.0%。供给型中资源配置被使用最多（39.3%），公共服务最少（5.4%）；需求型中示范项目占比最高（64.3%），开放交流最少（35.7%）；环境型中目标规划使用最频繁（41.5%），法律监督最少（4.9%）。

4.2 Y 维度政策工具的使用情况

在 111 个政策编码中，起始期、执行期和终结期政策工具分别占 46.9%(52/111)、27.9%(31/111)和 25.2%(28/111)。在起始期政策工具中，营造环境被使用最多，约占 32.7 %（17/52），投资需求和机会识别被使用最少；在执行期政策工具中，知识共享、互通、学习与内化被使用最多，约占 51.6 %（16/31），政策成果转化被使用最少，约占 48.4 %（15/31）；在终结期政策工具中，预期目标被使用最多，占 71.4 %（20/28），政策终止与保障被使用最少，约占 10.7 %（3/28）。

5 结果讨论

5.1 江西省中医药赋能乡村振兴对供给型政策工具依赖较高，资源配置政策工具被使用最多，且缺乏有效的监督和评估，得不到有效利用

据数据分析可见，江西省中医药赋能乡村振兴运用政策工具中大量使用供给型政策工具，其占比高达 50.4%，其中，资源配置被使用最多，约占 39.3 %。其原因可能是地区相关资源丰富但开发未完全，使用资源配置可充分利用当地特色资源。但过度使用资源配置政策工具会导致经济运行规律失

衡，使得资源配置脱离最优水平。此外政府惯于强调各产业联合发展，却疏于规制与有效监督。例如在 2019 年出台的《江西省人民政府办公厅关于印发江西南城“建昌帮”中医药振兴发展实施方案的通知》中提出要“推行“企业+基地+农户”等运行模式，加强道地药材、大宗药材、名贵特色药材的标准化、规模化、产业化种植基地建设。”而在 2020 年出台的《关于印发加快我省中医药产业发展实施意见的通知》政策文件中也提要“加强联动互补，鼓励省内有条件企业建立长期的供需合作关系或建设中药材种养基地。”上述二个文本均强调联合发展，但都缺少有效监管及其具体检验标准。由此体现出相关政策发布时，由于其监管力度不够、监管体系不健全等导致联合发展过程中的资源配置无法得到有效利用。

5.2 公共服务、开放交流等政策工具应用严重不足

公共服务通过社会保障、医疗、就业等多元服务直接支持家庭和产业发展，调动各方积极性，促进产业和领域发展，提高资源效率^[4]。开发交流可通过信息互通、成果共享、合作经营等多种方式联动各地区共同参与公共服务建设，共享先进服务技术成果和高效管理模式。其次二者在中医药赋能乡村振兴上相互依存、相互促进，有利于增强政策的协同效应。但在以上政策文件中数据显示，公共服务在所有政策工具中使用次数约占 2.7%，开放交流政策工具的应用约占 4.5%，且出台的政策大多无具体的执行条例和检验标准。如统筹规划教育、文化、医疗等公共服务设施，推进生活圈建设。又如，加强县域基本公共服务，提升乡村医疗基础设施和设备，建设紧密型医疗服务共同体，增强中医药服务能力。文件虽提到要以中医药赋能乡村振兴，但具体执行措施、完成标准定义、资金投入等缺乏详细的说明。结合资金投入的政策编码运用情况，可见，江西省中医药赋能乡村振兴的公共服务、开发交流等政策工具应用严重不足，且文件实行措

施等缺乏详细的说明、资金投入政策工具运用情况欠佳,这也充分说明资金投入是公共服务与开放交流政策工具正常运转的重要保障,如果资金投入不足,将直接影响到中医药服务体系、公共服务、开放交流等多个方面。且针对公共服务的不同领域,应采用多样化供给手段,发挥各主体之所长,满足民众公共需求,增进公共福祉^[5]。

5.3 中医药赋能乡村振兴的周期性政策工具运用情况不平衡

在对12篇政策进行政策编码分析后发现,起始期的应用约占46.9%,执行期(27.9%)与终结期(25.2%)占比相对较少。中医药赋能乡村振兴起始期政策工具包括投资需求、主体选择、营造战略环境、机会辨别,政府对营造战略环境与主体选择方面出台的政策居多。乡村产业振兴关注自然资源与配套资源的合理使用以及内生动力的激发,注重机构之间的协作与联合治理^[6]。而起始期政策应用频率过高,会在一定程度上导致资源分配不均,从而影响中医药赋能乡村振兴的持续性发展和深度性联合协作。执行期政策的有效实施是中医药赋能乡村振兴成果转化的关键性举措。同时中医药赋能乡村振兴终结期政策应用过少也会使得乡村振兴的后期阶段缺乏必要的推动力,从而影响长期发展和稳定,最后造成乡村发展陷入步履维艰的状况。例如在《关于印发加快我省中医药产业发展实施意见的通知》中写到全力推进重点项目建设,加快组织实施一批重大产业项目,加强项目跟踪等,发现中医药赋能乡村振兴终结期政策大都集中在预期目标和实现,对政策终止与保障和绩效评估、利益分配两种编码数量明显偏低,不利于乡村振兴成果的夯实,而缺乏有效的监管和评估机制也会导致的政策执行不到位,影响乡村振兴的最终效果。

6 建议

6.1. 减少资源配置政策工具的应用,健全监督和评估机制

资源配置政策工具虽能直接提供必要的产业服务和产业资源,但过多使用则会导致企业产生对政策的依赖性,丢

失企业层面中创新性对乡村振兴发展的良性助力,一定程度上降低了企业创新效率。要利用政策引导社会资本力量投资中医药发展,吸引更多社会机构参与,加强农村基层中医药专项投入^[7]。另外资源配置存在“扶小”的政策倾向,直接影响到配置的公平性。鉴于此,需要加强引导当地企业并积极推进产业创新,避免有效资源的配置失调。同时在政策设计上,政府应该注重强化市场机制,让市场在资源配置中发挥更大的作用,提高资源配置的有效对接。在此基础上,加强监管制度和评估系统,打造规范化的监测机制与匹配措施,避免资源要素无序竞争。

6.2. 提高公共服务、开放交流等政策工具的使用比例,提高财政资金的公共服务支出效率

针对公共服务、开放交流等政策工具使用过少的问题,可以通过建立公共文化服务体系协调机制、促进多元主体产业共同参与,还可以通过宣传推广等方式吸引社会组织加入,以更好地联动各地区共同参与公共服务供给,开放交流共享先进服务技术和高效管理模式。《“十四五”公共服务规划》中指出,要通过加快补齐基本公共服务短板,推动经济高质量发展。政府更应以中医药产业为特色,立足乡村振兴基层建设,公开透明资金投入情况,进一步提高财政资金的支出效率。一方面,建立多元资金保障机制,落实中医药乡村资金保障,完善多级财政支撑体系,另一方面,创新投资融资形式,鼓励、引导和监督社会资本进入中医药产业项目,逐步形成多元、高效、活力、市场化的融资体系^[8]。最终合力扩大中医药内需产业,建设更高水平、更高质量的开放型经济。

6.3. 平衡周期性政策工具与起始期政策工具使用比例

中医药赋能乡村振兴政策工具中,起始期的政策工具应用过多,且集中在营造战略环境与主体选择上,投资需求与机会辨别政策工具却相对使用比较匮乏,约占19.2%。政府应提高执行期政策工具的应用,将政策目标转化为具体行动与措施。可通过共享监管信息、建立第三方监察机构,分类监管等举措,加强终结期中监管制度和评估系统的作用。同时提高绩效评估与利益分配的政策工具使用比例并合理控制预期目标等政策工具的使用,保障周期性政策工具运行的平衡。

参考文献:

- [1] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [2] 范转转, 姚东明, 牧亮, 等. 我国分级诊疗政策分析——基于政策工具视角[J]. 卫生经济研究, 2018(09): 32-35. DOI: 10.14055/j.cnki.33-1056/f.2018.09.011.
- [3] 吴悦, 顾新. 产学研协同创新的知识协同过程研究[J]. 中国科技论坛, 2012, (10): 17-23. DOI: 10.13580/j.cnki.fstc.2012.10.004.
- [4] 程显扬. 基于政策工具的《健康中国行动(2019—2030年)》文本分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2020, 22(05): 65-72. DOI: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.05.009.
- [5] 李蕊. 论公共服务供给中政府、市场、社会的多元协同合作[J]. 经贸法律评论, 2019, (04): 124-132.
- [6] 向书坚, 轩媛媛. 中国乡村产业振兴的治理逻辑研究——基于政策三维量化研究视角[J]. 调研世界, 2024, (03): 3-14. DOI: 10.13778/j.cnki.11-3705/c.2024.03.001.
- [7] 谭峰浪, 章林, 任宏丽. 乡村振兴战略下农村基层中医药事业发展研究[J]. 中医药管理杂志, 2024, 32(15): 226-229. DOI: 10.16690/j.cnki.1007-9203.2024.15.058.
- [8] 赵中华. 新时代中医药赋能乡村振兴的实践探索[J]. 北京农业职业学院学报, 2024, 38(05): 47-53. DOI: 10.19444/j.cnki.1671-7252.2024.05.008.

基金项目: 江西中医药大学经济与管理学院2024年度本科生科研训练计划项目。

作者简介: 刘伟建(2003-), 江西中医药大学本科在读。