

国家治理与政府创新丛书

朱春奎 竺乾威 主编

中国特点的对口支援制度研究 ——政府间网络视角

| 李瑞昌 著 |

 復旦大學出版社

国家治理与政府创新丛书

朱春奎 竺乾威 主编

中国特点的对口支援制度研究 ——政府间网络视角

| 李瑞昌 著 |

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角/李瑞昌著. —上海:
复旦大学出版社, 2016. 6
(国家治理与政府创新丛书)
ISBN 978-7-309-12263-3

I. 中… II. 李… III. 地方经济-经济援助-研究-中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 093172 号

中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角
李瑞昌 著
责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海春秋印刷厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 8.5 字数 195 千
2016 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12263-3/F · 2266
定价: 36.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 问题提出	2
1.2 视角选择	20
1.3 研究意义	25
1.4 全书结构安排	29
第 2 章 援助与政府间关系	34
2.1 作为塑造政府间关系手段的援助	34
2.2 国际援助与国家间政府关系	38
2.3 国内援助与国内政府间关系	50
第 3 章 对口支援实践的三种界定	63
3.1 结构论：对口支援是一项公共政策或制度	64
3.2 过程论：对口支援是资源横向流动的一种方式	73
3.3 功能论：对口支援是央地关系治理的一种工具	82
第 4 章 对口支援制度化与中央意图	92
4.1 对口支援制度发展	92

4.2 对口支援制度化的中央意图	98
4.3 对口支援制度背后的国家战略	122
第5章 对口支援过程与央地关系	130
5.1 对口支援方式与过程	130
5.2 对口支援行为与地方政府间关系	144
5.3 对口支援制度中的央地关系	152
第6章 民族地区对口支援的制度绩效	160
6.1 民族地区对口支援绩效评估的意义	160
6.2 对口支援民族地区绩效评估指标体系的构建	166
6.3 民族地区对口支援的绩效评估结果	168
6.4 民族地区对口支援制度实施中的问题与对策	188
第7章 对口支援制度创新与跨区域合作网络	199
7.1 对口支援制度发展的前景	199
7.2 对口支援体制机制创新	209
7.3 走向跨区域合作的制度创新	217
第8章 结论	231
补遗	235
中国对口支援制度大事记(1956—2015年)	236
参考文献	249
后记	261

第1章 绪论

中国特点的对口支援实践是中国特色社会主义政治实践的重要组成部分,是社会主义优越性的具体表现之一,是一项具有重大经济意义、政治意义和文化意义的工作,也是中国各级地方政府在上一级政府的统筹协调下进行资源横向转移和政府间互助协作的重要方式。自20世纪60年代对口支援实践开始,到20世纪70年代末该制度被正式提出,对口支援已成为中国国内区域合作领域的重要政策。对口支援(即结对支援)是区域、行业乃至部门间开展跨边界合作与交流的有效形式,通常泛指国家在制定宏观政策时为支持某一区域或某一行业,采取不同区域、行业之间结对形成支援关系(国务院三峡建设委员会移民开发局,2001:140)。

援助作为一种给予行为,可以发生在个体与个体、组织与组织、国家与国家等多种行为体之间。如果以国家疆域为界限,可以将援助划分为“国内援助”与“对外援助”。因此,援助作为一种工作实践既是国际现象,也是国内现象。现行的国际援助起源于第二次世界大战后的马歇尔重建计划,而各国国内援助则源远流长、难以考究。发端于20世纪60年代,中国特点的“对口支援”是国内援助的一种形式,其底色是“援助”,其特征是“对口”,在长期实

践中其在很大程度上帮助中央政府实现治理意图。

有关援助的研究则国内外极度不均衡,对国际援助的研究无论是国际还是国内学界均蔚为大观,而对中国国内的政府间援助则无论是国际还是国内学界均零散碎片。因此,加强中国特点的对口支援研究不仅可以弥补学术关注度不够的遗憾,还可以帮助实践部门改进政府间援助工作的实效。

1.1 问题提出

1.1.1 文献检视与问题提出

新中国的历史上,支援行为发生在各个领域,也有各种形式;但是,至于何时开始启动对口支援仍有争议^①。从现有新闻报道记录来看,作为民间或地方对口支援实践早在 20 世纪 60 年代就已经开始,国家层面的官方口径的对口支援工作于 1979 年被列入党和国家的正式文件。然而,有关对口支援的研究却是近几年才明显增加,尤其是在 2008 年汶川地震灾后重建后,相关文献则如雨后春笋。究其因,一方面是由于近年来对口支援工作启动次数越来越频繁(1992 年三峡大坝建设对口支援、2008 年汶川灾后重建对口支援、2010 年玉树灾后重建对口支援、2010 年全国援藏援疆对口支援、2011 年贵州对口帮扶、2012 年赣州等苏区对口支援),吸引了大量实践工作者开展对口支援工作改善的相关对策研

^① 关于何时启动对口支援有两个时间点。一是 1960 年,其重要的证据是 1960 年 3 月 20 日的《山西日报》发表了以《厂厂包社、对口支援——论工业支援农业技术改造的新形势》的社论,认为对口支援是一种工农结合、城乡结合、厂社协作的新形式。该评论充分肯定了经纬纺织机械厂支援人民公社所采取的“对口支援,一包到底”的举措,参见谭震林等(1960: 155)。二是 1979 年,其重要证据是 1979 年 7 月党中央批复乌兰夫副总理的《全国边防工作会议的报告》。本书以后一种结论为准。

究;另一方面也由于国际援助相关研究传入国内,引导了部分研究国内问题的专家注意到国内对口支援的问题。但是,总体而言,有关对口支援的研究仍然是零星的、不完整的,多数属于工作研究,理论研究较少。

国内学者对于对口支援实践的研究集中于“对口支援能做什么?”学者们提出以下问题:(1) 对口支援是否有助于跨行政区域合作(横向经济联系)或区域均衡发展(中央的区域调控能力)?(2) 对口支援是否加快了资金、技术、人才等要素从汉族地区向少数民族地区流入,加快民族地区经济增长,从而推动民族地区发展与民族之间交流?或两者(民族团结)?(3) 对口支援是否有助于落后地区消除贫困、减少收入差距和优化经济发展的社会环境(扶贫开发)? 尽管关于“对口支援”是政策还是政策模式,是战略还是制度创新仍有很多争议,但是,将对口支援作为战略实施的方案、政策执行的工具和制度内隐的手段,研究者和实践者重视对口支援实践后的效应与效果则无可厚非。然而,将包含了复杂内容的“对口支援实践”化约为一种赠予的工具,就容易缺少将“对口支援”作为一个整体现象研究的系统性理论化的勇气。换句话说,目前中国特点的“对口支援”实践中因果关系的探究仍处于非普遍性具体解释的阶段,是研究者们过于轻视“实践”的价值,而耗损了“理论”创新的追求。

从现有的非系统性、碎片化的文献来看,在研究问题上集中于两个方面:其一,对口支援实践做了什么?即人才、资金和技术对口支援从发达地区流向边疆、少数民族地区,不仅帮助这些地区缓解了贫困,而且削减了地区发展不均衡。其二,对口支援实践有何问题以及如何改进?即对口支援实践过程出现了为达到预期效果导致支援方负担过重等问题,于是,有人建议谨慎使用对口支援制度而应建立财政平衡等新制度,也有学者建议将对口支援制度法

制化、规范化,并建立退出机制避免支援方不堪重负。但是,学者始终没有关注“对口支援实践是什么?”以及“对口支援能做或不能做什么?”等重要问题。

从现有研究的研究方法来看,研究主要是案例研究,以某个地区对口支援实践工作状况以及该实践所造成的影响为研究对象及内容,比较少从总体上关注对口支援实践。因而,也就没有也无法推断对口支援制度的整体性理论。比较缺少从宏观层面把握对口支援实践究竟是一项制度还是一项公共政策?对口支援实践如何运行的?对口支援实践又有哪些类型?不同类型对口支援实践有何不同的结果?换句话,仍然缺少有关对口支援实践整体性研究。

“对口支援”是中央政府持续进行的中国特点的政治实践。时至今日,随着全国援藏、援疆的战略再次提出与行动跃升,“对口支援”实践的时间长度与影响深度呈扩展之势。但是,对“对口支援实践”的理论化工作仍不是很理想。如果对一种现象或实践的因果探究按照具体到抽象的层次等级划分为三个层次:非普遍性具体解释、普遍性具体解释和抽象理论研究,那么,国内关于对口支援的大多数研究仍停留在非普遍性具体解释状态,少部分已经尝试做出普遍性具体解释,但是,关于对口支援实践的抽象理论研究仍未启动。

根据目前国内关于对口支援研究的文献现状,笔者认为,可以从“对口支援实践”的研究焦点和研究定位两个维度区分现有研究。在研究焦点上,主要聚焦于中央政府与地方政府的眼中对口支援“是什么”?“做了什么”?“能做什么”?在研究定位上,参与对口支援实践的有中央政府、援助双方地方政府、企业和人员等,但是由于对口支援实践是一项政府行动,因此,多数研究仍然定位于中央政府和地方政府的立场。

对口支援政策均由中央政府推动,地方政府并未有强烈的动

机推动此项议程,可以说,中央政府和地方政府无论是在认识上还是在实际行动上都有一定的差距。但是,由于援助执行的双方都是地方政府,因此地方政府的态度与动机会直接影响支援的效果。因此,对以上三个研究焦点,有不同的回答;于是也就产生了不少分歧和观点。基于此,可以将现有的研究观点归为以下六类(参见表 1-1)。

表 1-1 对口支援研究的类型

定位 焦点	中 央 政 府	地 方 政 府
是什么	I 类: 国家战略、政治任务	II 类: 政策、制度、政策模式
做了什么	III 类: 单一制国家中央权威的运用	IV 类: 实施了中央政策
能做什么	V 类: 解决区域、民族和国家问题	VI 类: 解决发展差距、重大困难的问题

I 类研究。关于“对口支援是什么?”就中央政府角度而言,对口支援是一项国家宏观战略或重要的政治任务,突出了对口支援政策的权威性。但是,至于什么是政治任务,什么是宏观战略并未有深入研究;同时,国家如何确定对口支援解决政治任务这一问题也没有回答。

II 类研究。关于“对口支援是什么?”站在地方政府立场,对口支援无非是一项政策、制度或政策模式,至于三者究竟有何差别,对口支援属于哪一种并无相关研究深入挖掘。同时,对口支援是否在不同的战略任务中有不同的定义也缺乏细致的分析。

III 类研究。关于“对口支援做了什么?”就中央政府而言,对口支援是单一制国家下中央权威运用,中央通过自己的权威指令一个地方政府向另外一个地方政府提供帮助。对于如何进行对口支援以及中央政府如何拿捏对口支援的强度、力度和尺度,都缺乏深入分析。

Ⅳ类研究。关于“对口支援做了什么?”站在地方政府立场,支援方的地方政府往往通过资金、技术、人才、物质和人口流动的方式资助受援方的地方政府,帮助受援地方政府全面发展起来。

Ⅴ类研究。回答“对口支援能做什么?”一些研究认为,中央政府主观上基于维护国家单一制的需要以及弘扬父权主义的政治文化,即中央政府希冀与省市政府(次级全国性政府)一道促进单一制国家发展以及维护父权主义的政治文化;客观上则是通过对口支援推动不发达地区加速发展、促进民族融合、保卫边疆地区稳定和国家领土主权完整,确保国家重大工程和重要战略得到落实,实现国家整体性繁荣。

Ⅵ类研究。回答“对口支援能做什么?”一些研究认为,在中央权威的壓力之下,援助方的地方政府必须完成下达的援助任务,甚至将支援行动作为一种竞赛以获得中央认可。而作为受援方的地方政府也充分利用中央政策向援助方地方政府索取。当然,也有学者认为,地方政府之间存在自然资源与人力资源的相互依赖,这种互惠性有助于地方政府实施对口支援。还有学者认为,区域发展战略决定了不同区域政府实现对口支援。客观上,通过对口支援最终达到消除城乡差距、东西差距,消灭贫困,促进民主发展。

尽管大多数关于“对口支援”的研究文献仍然是零打碎敲,并未如上述完整。但是,通过上述分类不仅可以明确各个题目研究的重点而且有助于进一步发现现有研究的“空白点”。换句话说,通过绘制关于“支援”研究的学术图谱,发现每项研究所在位置,明白自己研究在学术地图的区位。

与国内“对口支援”研究的单薄相比,国内外“对外援助”研究则显得颇为丰富。不仅在国际关系学科中“对外援助”的研究已经小成气候而且各种理论观点也纷至沓来。国际政治经济学者关注

的是“对外援助的有效性”，形成了援助对于受援国的经济发展的有益与有害两种对立观点。而国际政治学者倾力于“对外援助的目的性”，发展出作为援助方的发达国家实施援助的目的是寻找依附国还是建立世界新秩序两种目的观。国际关系领域社会学派的学者们着力于“对外援助的互动性”，即援助并不是简单施舍，而是援助国与受援国之间互动。总体上，国际政治经济学者站在受援国的立场思考援助的经济影响；而国际政治学者是基于援助国立立场思考援助的政治意图；国际关系领域的社会学派则立于援助国与受援国两者关系的角度探讨对外援助过程中双方互动后可能产生的社会后果。也就是说，国际关系学者较少关注“对外援助的具体形式(包括免费物质、人力资源、低息或无息贷款、技术无偿转让等)对受援国的经济、政治与社会的治理秩序的影响”。“对外援助”丰富的成果，尤其是理论上的争论，也为国内的对口支援研究提供了一些新的视角，促进了国内对口支援研究。

基于此，本书在吸纳现有研究成果的基础上，试图超越中央政府与地方政府两方的角度，作为一个外围研究者站在相对客观、理性的学术立场上，集中聚焦于现有研究探讨较少的一个问题，即“对口支援实践是有效的吗？”并从整体上分析对口支援实践运行过程，以及运行结果。当然，在回答对口支援实践有效性之前，本书集中于分析和回答以下几个问题。

- (1) 中国特点的对口支援制度是什么？
- (2) 对口支援实践能做或不能做什么？
- (3) 如何评价对口支援实践的有效性？
- (4) 对口支援实践的未来如何？

这四个问题是相互关联的，形成了一个逻辑链条，最终给予核心问题一个全面完整的回答。只有揭示了对口支援实践的本质，才能界定对口支援实践行动的范畴；只有划定了对口支援实践的

界域,才能寻找到评价对口支援实践有效性的标准;然而,只有对口支援实践有效性能得到客观、公正的评价,才能管理对口支援实践,也才能判断其未来发展的方向。总体而言,这四个问题从本体论上解释了对口支援的本质特征,对于一项实践的解释具有重要意义。

1.1.2 基本史实和研究问题深化

1. 对口支援的基本史实

在1979年官方文件中正式提出“对口支援”之后,与之相关的概念也在党和政府文件中层出不穷,如“经济技术协作”“扶贫协作”“对口帮助”“对口帮扶”“对口合作”等。尽管新概念、新战略层出不穷,但是,“对口支援”一词在政策文本中,也从未消失过,并且一直沿用至今。这些概念之间既有些微差别,也有共同之处。共同之处在于它们都体现了政府间合作,差别在于它们用于解决不同问题和形成不同强度的合作关系(见本书第5章)。

从对口支援的基本史实看来,对口支援实践包括以下几个部分。

20世纪70年代末至今,主要是经济发达地区对民族地区的支援。1979年6月召开的五届全国人大二次会议,决定恢复全国人大民族委员会。中央重新设立民族工作部门后,就把边疆建设放在极为重要的位置来考虑:把原定的全国民族工作座谈会改为全国边防工作会议;并责成国家计委牵头、十几个部委参与制定了《边疆建设规划草案》;由中央财政连续三年每年拨款四个亿;单独编制边疆地区发展规划,特别是西藏,成为中国边疆支援的重点。1979年全国边防工作会议确定全国支援西藏。之后,中央又分别在1980年、1984年、1994年、2001年、2010年、2015年,先后六次召开全国西藏工作座谈会,逐步加大中央和地方对口支援西藏的

力度。其中,第二次西藏工作座谈会决定实施“国家直接投资项目、中央政府财政补贴、全国人民对口支援”的全方位支援西藏建设的新格局。2010年3月30日,全国对口支援新疆工作会议在北京闭幕,会议确定北京、天津、上海、广东、辽宁、深圳等19个省市承担对口支援新疆的任务,新一轮对口支援工作期限为2011年至2020年。21世纪以来,《中华人民共和国民族区域自治法》的修正案于2001年2月20日被通过,对有关条款进行了修改,明确规定了经济发达地区对口支援民族自治地方的政策。其中,将原第64条修改为:“上级国家机关应当组织、支持和鼓励经济发达地区与民族自治地方开展经济、技术协作和多层次、多方面的对口支援,帮助和促进民族自治地方经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育事业的发展。”同时,还新增了第65条第二款:“国家引导和鼓励经济发达地区的企业按照互惠互利的原则,到民族自治地方投资,开展多种形式的经济合作。”

20世纪90年代以来,主要是东西部扶贫协作。1994年,国务院制定了《“八七”扶贫攻坚计划》,该《计划》提出到2000年年底基本解决当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题。1999年,中央提出了西部大开发战略。在随后国务院出台的一系列推进西部大开发战略的政策中,对口支援成为其中的重要内容之一。在对口支援工作不断深化的过程中,东部与西部不同省份之间的对口帮扶关系逐步得以确立,形成北京支援内蒙古,天津支援甘肃,上海支援云南、宁夏、新疆,山东、辽宁、沈阳、湖北、武汉支援青海,江苏支援广西、新疆,广东、河北支援贵州,四川、上海、浙江、天津等支援西藏的基本格局。1995年9月,党的十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”规划和2010年远景目标的建议》,专门提出缩小东西部差距的措施,沿海发达地区对口帮扶中西部的10个省区成为《建议》规定的一项重要措施。

1996年7月,国务院办公厅转发国务院扶贫开发领导小组《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》[国办发(1996)26号],该《报告》进一步明确东部9个省、市和西部10个省、区之间的对口帮扶关系。确定对口帮扶关系后,东部9个省、市和西部10个省、区之间展开了多层次、多渠道、多形式的对口帮扶与经济技术合作,实现资源优势互补。

21世纪初启动了四次临时性对口支援。第一次启动的是对口支援三峡库区。1992年3月27日,国务院办公厅发出了《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》[国办发(1992)14号],作出了开展全国对口支援三峡库区移民工作的重大决策,强调“做好三峡库区移民工作,不仅是湖北、四川两省的任务,也需要各地区、各部门的广泛支持”。1993年8月19日,《长江三峡工程建设移民条例》(国务院第126号令)公布实施,该《条例》对三峡库区移民安置对口支援工作做出明确规定:“三峡工程移民安置坚持国家扶持、政策优惠、各方支援、自力更生的原则,正确处理国家、集体、个人之间的关系。”(第4条)“三峡工程移民安置工作实行中央统一领导、分省负责、县为基础的管理体制。”(第6条)“国家鼓励和支持国务院有关部门和各省、自治区、直辖市采取多种形式,从教育、科技、人才、管理、信息、资金、物资等方面,对口支援三峡库区移民安置。”(第33条)2001年2月15日,国务院第35次常务会议通过的《长江三峡工程建设移民条例》(国务院令第299号)第52条规定:“国务院有关部门和有关省、自治区、直辖市应当按照优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展的原则,采取多种形式鼓励名优企业到三峡库区移民点投资建厂,并从教育、文化、科技、人才、管理、信息、资金、物资等方面对口支援三峡库区移民。”2007年,国务院三峡建委办公室编制的第一个《全国对口支援三峡库区移民工作五年(2008—2012年)规划纲要》首次明确提出了对口支

援年度计划,并强调:“支援省市要继续把对口支援工作纳入重要议事日程,保持对口支援工作机构和人员相对稳定,制定对口支援中长期规划和年度计划,将对口支援资金纳入省市年度财政预算,建立长期稳定的支援资金渠道。支援省市要提出今后五年每年拟支援库区的经济合作项目和资金计划,保证五年支援库区公益性项目资金比‘十五’期间增长10%以上。”

第二次启动的是对口支援汶川地震灾区。2008年5月12日发生的汶川特大地震,是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震,灾后恢复重建的任务十分艰巨。地震发生后,中央决定举全国之力加快灾后恢复重建,坚持一方有难、八方支援,自力更生、艰苦奋斗的方针,按照“一省帮一重灾县”的原则,合理配置力量,建立对口支援机制,组织北京等18个省市对口支援四川什邡等18个市县,并先后颁布《汶川地震灾后恢复重建条例》和《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》。

第三次启动的是甲型H1N1流感疫情防控对口支援。自2009年3月疫情在墨西哥、美国等国家发生后,我国也先后出现多例疫情报告。到2009年下半年,我国甲流患者骤增,聚集性疫情明显增多,重症与危重病例持续增加,死亡病例不断出现,甲型流感病毒已成为我国流感的主要流行株,医疗救治任务十分艰巨。为统筹东西部地区医疗救治资源,2009年11月13日,卫生部办公厅发出《关于加强甲型H1N1流感医疗救治工作的通知》[卫发明电(2009)245号],决定建立甲流医疗救治省际对口支援机制。对口支援的形式为技术支持,重点是重症与危重病例医疗救治技术指导。支援省份可以应被支援省份要求,做好对口支援准备协调及专家选拔选派工作,加强沟通与协调,共同做好甲流医疗救治工作。根据要求,各省级卫生行政部门组织制定了本辖区不同地区间、大型综合医院与基层医疗机构间、医疗机构不同专业间的对

口支援办法。同时,各市卫生行政部门制定本辖区内不同地区间、大型综合医院与基层医疗机构间(三级支援二级、二级支援一级、乡镇支援村级)、医疗机构不同专业间的对口支援方案。

第四次启动的是对口支援青海玉树地震灾区。2010年6月13日发布的《玉树地震灾后恢复重建总体规划》[国发(2010)17号],国家将力争用三年时间基本完成玉树地震灾后恢复重建主要任务,使灾区基本生产生活条件和经济社会发展全面恢复并超过灾前水平,生态环境切实得到保护和改善。2010年6月20日,国务院玉树地震灾后恢复重建协调小组在青海西宁召开会议,部署对口援建工作。考虑到玉树特殊的条件和困难,中央决定玉树地震灾后恢复重建主要采取对口援建的方式。在中央加大政策支持力度的基础上,国家组织北京市、辽宁省、中央有关企业以及受灾省内部和周边地区力量承担施工建设任务,军队和武警部队参加部分项目援建、承担部分运输任务,各援建单位分别与青海省签订了对口援建协议。

2. 研究问题深化

在长期实践过程中,对口支援有时候被中央政府作为一项政策,更多时候则被视为政策工具。政策与政策工具的差异在于:政策是政府针对政策问题所采取的作为或不作为,政策工具则是达到一项政策目标所需的手段;政策聚焦政府行为,政策工具偏重于政策实施以及实现政策产出或政策效果的政府行动。因此,中央政府和省级政府均会出台专门的对口支援政策,也会将对口支援作为政策工具镶嵌于其他政策之中。

从现有的政策文本来看,一些政策将对口支援视为独立的政策,并将对口支援作为一项用于解决政治性问题的政策,如边疆安全问题、民族问题或移民问题等;另外一些政策则将对口支援作为一种政策工具用于解决经济性问题,如贫困问题等。从实际操作