



南开年度报告系列

中国区域治理 研究报告

2017

——对口支援政策 任维德 主编

中国社会科学出版社



南开年度报告系列

中国区域治理 研究报告

2017

——对口支援政策 任维德 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国区域治理研究报告. 2017: 对口支援政策 / 任维德主编.
—北京: 中国社会科学出版社, 2018. 7
ISBN 978-7-5203-2827-2

I. ①中… II. ①任… III. ①区域—行政管理—研究报告—
中国—2017 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 160975 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 7 月第 1 版
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 22.25
插页 2
字数 365 千字
定价 89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

前 言

区域治理是中国国家治理的重要内容，基于中央与地方之间越来越多的跨行政层级的公共事务，基于地方之间越来越多的跨行政区经济往来，区域治理成为协调中央与地方，协调地方之间关系的重要手段。通过区域治理，可以弥补科层制和行政区划造成的分割和阻隔。区域治理的主体包括中央政府、地方政府，也包括社会组织、企业等，还包括地方政府间的国际合作。区域治理的工具包括区域战略、区域规划、区域政策等，区域政策中包括财政政策、投资政策、产业政策等经济政策，也包括教育、社会保障等社会政策。

国内对区域战略、区域规划、区域政策的研究已有多多年，经济地理学、区域经济学、区域公共管理等地理学、经济学、行政管理学分支因此形成，区域治理逐渐成为多学科关注的重要领域。截至目前，已经有多种年度研究报告问世，其中关于区域发展的主要有《中国区域经济发展报告》，有关于几个重要区域的发展报告，如《中国中部地区发展报告》等，还有关于城市群或城市圈的发展报告，关于城市化的发展报告等。已有的年度报告多为经济发展报告，以对某一年度的区域经济发展为主要内容，关于行政方面、社会方面以及国际方面的区域合作的研究报告目前还没有。

基于此，南开大学周恩来政府管理学院区域治理研究团队，在周恩来政府管理学院中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金资助项目“南开年度报告项目”的支持下，与中国社会科学出版社合作，发表《中国区域治理系列研究报告》，系统地展示该研究团队的研究成果。本系列报告定位于区域治理，其内容不局限于区域经济发展，而是扩展到区域公共管理、区域社会和文化发展等方面；范围不局限于区域

经济合作，而是扩展到区域公共管理合作、区域文化的融合等方面；视野不局限于国内区域合作，而是扩展到地方间的国际合作。本系列报告不着重整体描述中国的区域发展，也不分区域描述中国的区域发展，以区别于目前已有的各类区域发展研究报告。本系列报告对研究内容进行细化，主要针对主要区域政策、主要区域战略等，发表专门性研究报告；注重区域发展与城市发展的关系，注重区域治理与城市群治理的关系，以反映国内在区域治理方面最新的发展趋势。

本系列报告以中国区域治理为对象，依据中国区域治理的进程，梳理中国区域治理的主要进展，揭示中国区域治理的特点，依次研究中国的区域战略、区域规划、区域政策，探讨中国的区域协调机制、区域合作的效果、区域与城市群的关系、区域化与城市化的关系、国内区域合作与国际区域合作的关系等。

第一本研究报告《中国区域治理研究报告——区域政策与区域合作》已经于2016年完成，2017年由中国社会科学出版社出版。该报告从区域政策开始，从历史演变和现状分析入手，分析区域政策这一区域治理的主要工具，选择京津冀、珠三角、黄河金三角三个案例，分别研究跨省区的、省内的、跨省地级市之间的区域合作，以检验区域政策的效果。本报告从地方自发合作和中央倡导的合作两个角度，分析目前区域协调机制，探讨如何建立区域协调发展和区域合作的评价指标，建立区域合作研究数据库。

今天呈现给读者的是我们团队的第二本研究报告《中国区域治理研究报告——对口支援政策》，由研究团队主要成员，内蒙古大学公共管理学院任维德教授主编，2017年完成。任维德教授也是我主持的2013年度国家社会科学基金重大攻关项目“区域政策创新与区域协调发展研究”中子课题“对口支援政策及其创新”的负责人，本研究报告中的主要内容的研究工作得到该重大项目的支持。

我们的研究团队已经合作多年，团队的“老家”在南开大学周恩来政府管理学院，团队中的许多青年人已经成长起来，分布在国内不同的高校。感谢周恩来政府管理学院，以“南开年度报告项目”这个平台为我们提供了一个学术阵地，使我们的成果可以成系列发表。感谢各位团队成员对区域治理研究的倾力投入，感谢各位对团队的支持。我们团队多年来

对区域治理的研究得到境内外同行的认可，同行们为团队的研究提供了多种方式的支持，大大提高了我们区域治理的研究水平。能够与各位同行共同切磋和合作，是我们莫大的荣幸，今后中国区域治理研究报告的研究对境内外同行开放，热烈欢迎有同样研究兴趣的学者参与到报告的撰写中，加入我们的研究团队，或者成为合作伙伴，共同推进国内的区域治理研究。我们期待着您的加入。

杨龙

2018年1月于南开大学

目 录

前 言	(1)
第一章 对口支援政策概述	(1)
一 对口支援政策及其实施类型	(1)
(一) 对口支援政策的提出及其发展阶段	(2)
(二) 对口支援的概念界定及其类型	(7)
(三) 对口支援与对口帮扶、对口合作	(23)
二 对口支援政策的地位、功能	(28)
(一) 对口支援政策在中国区域政策体系中的地位	(28)
(二) 对口支援政策的价值目标	(30)
(三) 对口支援政策在中国区域治理中的功能与作用	(34)
三 对口支援政策研究现状及其视角	(36)
(一) 国内对口支援研究现状	(36)
(二) 研究对口支援的几个理论视角	(40)
(三) 对口支援研究的发展趋势	(43)
第二章 对口支援政策的演变	(45)
一 对口支援的基本史实	(45)
(一) 中华人民共和国成立后对口支援的萌芽	(45)
(二) 改革开放之初对口支援的正式提出及其发展	(47)
(三) 21 世纪以来对口支援的巩固和完善	(50)
二 对口支援的横向延伸	(57)
(一) 对口帮扶	(57)
(二) 对口合作	(59)
三 对口支援的纵向延伸	(65)

(一) 省内对口支援	(65)
(二) 省内帮扶协作	(66)
四 对口支援的运行机制	(70)
(一) 对口支援的启动机制	(71)
(二) 援助干部和人才管理机制	(75)
(三) 援助项目和资金管理机制	(78)
五 对口支援的演化机制	(80)
(一) 对口支援关系的精细化	(80)
(二) 对口支援关系的重构	(82)
(三) 对口支援关系的互利化	(83)
第三章 对口援藏	(87)
一 对口援藏概述	(87)
(一) 对口援藏的缘起	(88)
(二) 对口援藏的推进: 六次“西藏工作座谈会”	(90)
(三) 对口援藏的演变	(96)
二 对口援藏的措施和特点	(109)
(一) 对口援藏的主要措施	(109)
(二) 对口援藏的特点	(119)
三 对口援藏的成效和问题	(121)
(一) 对口援藏的成效	(122)
(二) 对口援藏存在的问题	(124)
第四章 对口支援新疆	(135)
一 对口支援新疆概述	(135)
(一) 新疆概述及对口援疆	(136)
(二) 对口支援新疆的缘起与发展演进	(136)
二 对口支援新疆的内容、措施及其特点	(143)
(一) 对口支援新疆的内容	(144)
(二) 对口支援新疆的措施	(147)
(三) 对口支援新疆的特点	(151)
三 对口支援新疆的成效与问题	(154)
(一) 对口支援新疆的成效	(154)

(二) 对口支援新疆存在的问题	(161)
第五章 部委及中央直属企事业单位对口支援	(164)
一 教育对口支援	(164)
(一) 教育对口支援的内涵及原则	(165)
(二) 教育对口支援的政策法律依据	(166)
(三) 教育对口支援的类型	(167)
(四) 教育对口支援取得的成就	(168)
(五) 教育对口支援需要改进之处	(171)
二 医疗对口支援	(172)
(一) 医疗对口支援的概念及主要模式	(172)
(二) 组团式医疗对口支援	(173)
三 科技对口支援	(179)
(一) 科技对口支援的界定与内涵	(179)
(二) 科技对口支援主体	(181)
(三) 科技对口支援的基本内容	(186)
(四) 科技对口支援的运行机制	(190)
四 其他部委对口支援	(193)
(一) 国家部委、国有企业对口支援青海	(194)
(二) 财政部、中国银监会对口支援瑞金市	(196)
(三) 国台办、中国保监会对口支援定南	(197)
(四) 国家体育总局、环境保护部支援崇义	(199)
(五) 中国证监会、中国民用航空局对口支援南康区	(200)
第六章 省内对口支援	(203)
一 广东省省内对口支援	(203)
(一) 广东省省内对口支援概述	(203)
(二) 广东省省内对口支援的主要内容	(206)
(三) 广东省省内对口支援的措施	(210)
(四) 广东省省内对口支援的特点	(214)
(五) 广东省省内对口支援的成效	(215)
(六) 广东省省内对口支援存在的问题	(217)
二 江苏省省内对口支援	(218)

(一) 江苏省省内对口支援概述	(218)
(二) 江苏省省内对口支援的演变	(221)
(三) 江苏省省内对口支援的措施	(225)
(四) 江苏省省内对口支援的特点	(231)
(五) 江苏省省内对口支援的成效	(234)
(六) 江苏省省内对口支援的问题	(237)
三 内蒙古自治区区内对口支援	(239)
(一) 内蒙古鄂尔多斯市、兴安盟经济发展水平概述	(239)
(二) 鄂尔多斯市对口支援兴安盟的主要措施和做法	(242)
(三) 鄂尔多斯市对口支援兴安盟援建项目及总体评价	(244)
(四) 鄂尔多斯市对口支援兴安盟存在的问题及其制约 因素	(246)
第七章 对口支援问题分析	(250)
一 对口支援政策及其实施中存在的问题	(250)
(一) 对口支援政策的性质与定位不清晰、政策工具过 于简单化	(250)
(二) 对口支援带有明显的行政色彩和计划经济 特征	(252)
(三) 对口支援政策与现有的财政制度存在一些冲突	(254)
(四) 互惠互利不明显以致影响支援方的积极性	(255)
(五) 对口支援援助项目缺乏有效的管理和评估机制	(257)
二 影响对口支援的因素分析	(259)
(一) 中央视角: 政策自身存在缺陷影响对口支援的有 效实施	(259)
(二) 参与方视角: 多方主体利益考量和行为各异	(263)
(三) 其他影响因素	(271)
第八章 对口支援政策长效机制构建	(279)
一 构建完善的对口支援协调机制	(279)
(一) 发挥中央政府对口支援政策实施中的协调作用	(279)
(二) 将对口支援西部民族地区纳入国民经济和社会发 展规划	(282)

(三) 建立稳定的资金与物资筹集管理制度	(284)
(四) 建立健全“政府主导、社会参与、市场运作、多元投资”的社会统筹协调机制	(286)
(五) 加强对口支援的立法协调	(288)
二 构建有效的对口支援动力机制	(290)
(一) 构建“互惠共赢”的利益机制	(290)
(二) 建立鼓励援助的利益补偿机制	(292)
(三) 完善对口支援的考核激励机制	(293)
三 建立严格的对口支援约束机制	(295)
(一) 完善对口支援的法律约束制度	(295)
(二) 建立严格的行政问责制度	(297)
(三) 建立健全监督、评估制度	(298)
(四) 实行严格的奖励、惩罚制度	(299)
第九章 对口支援政策有效实施与创新的路径选择	(300)
一 制度建设：从政治动员向制度激励转变	(300)
(一) 明确对口支援的性质并系统安排好“条块关系”	(301)
(二) 系统规划财政工作和建立稳定财政供给机制	(304)
(三) 正确处理任务与义务的关系以调动多方面参与的积极性	(306)
(四) 由政策规范化向法律规范化转变	(313)
二 府际合作：由单方受益型向双向共赢型转变	(318)
(一) 单方受益型对口支援及其特点	(318)
(二) 实现对口支援向互利合作的观念转变	(321)
(三) 优势互补：由单方面援助向共赢合作转变	(323)
(四) 创新府际合作形式与依法保障互利互惠	(325)
三 政策工具：从单一化向精细化转变	(327)
(一) 将受援地区的公共服务体系放到突出地位	(327)
(二) 完善对口支援法律制度	(328)
(三) 帮助受援地区实现产业结构调整	(330)
四 “一带一路”战略下的对口支援政策创新	(332)
(一) “一带一路”战略为对口支援政策创新提供新机	

遇和新导向	(333)
(二) 在两个“互联互通”中发挥对口支援的政策功能和作用	(335)
(三) “一带一路”战略下对口支援政策创新的路径选择与法治保障	(338)
后 记	(343)

第一章 对口支援政策概述

“对口支援”政策是中国党和政府在改革开放和社会主义现代化建设时期，基于我国西部民族地区与东部沿海地区及中部地区在经济、文化和社会等方面发展水平存在的较大差距，以及地区之间资源分布的不均衡性和互补性的客观实际，为了控制和缩小地区发展差距，推动西部民族地区经济与社会较快发展，最终实现区域协调发展、民族团结和边疆稳定，于20世纪70年代末制定、实施并不断完善的具有中国特色的东部沿海地区、中部地区经济发达或实力较强的省市对西部民族地区经济欠发达或实力较弱的省区实施援助的一项政策。对口支援政策的实施，在控制和缩小地区发展差距、推动西部民族地区经济与社会较快发展，以及实现区域协调发展、民族团结和边疆稳定等方面发挥了极其重要的作用。当前，我国实施和推进的“一带一路”战略，为对口支援政策的创新、完善以及全方位、深层次的有效实施，带来了历史性的新机遇，提供了新导向。本章旨在通过梳理对口支援政策的提出、发展历程、基本类型及其推广应用，明确对口支援在我国区域政策体系中的地位，探寻对口支援政策的价值目标以及功能、作用，并对国内研究现状及其视角进行必要的考察和分析。

一 对口支援政策及其实施类型

经过近40年的实施，从最初的省际间对口支援——东部沿海地区、中部地区经济发达或实力较强的省市对西部民族地区经济欠发达或实力较弱的省区对口支援，发展到中央有关部委、企事业单位对西部民族地区经济欠发达或实力较弱的省区对口支援，并且推广延伸到一省区之内发达地区对落后地区的对口支援，对口支援政策的内容和类型不断丰富和完善，

政策效应显著。

(一) 对口支援政策的提出及其发展阶段

“对口支援”的概念，早在 20 世纪 60 年代就已经出现，并在 1979 年以国家政策的方式被正式确定下来，付诸实施。在整个政策产生、变迁与发展的过程中，到了 20 世纪 90 年代，全国各地区、中央有关部委及其直属企事业单位的支援形式和支援内容不断向不同领域拓展，在相互交错中形成了一个网状的支援格局，从而多领域、多方面、多层次、多内容、多形式地对需要帮助的地区进行支援、援助和帮扶。梳理相关文献和会议资料，结合我们自己的理解，这里我们将“对口支援”政策的发展历程划分为四个阶段。

第一阶段：萌芽阶段。中华人民共和国成立至 20 世纪 70 年代，这是对口支援政策的萌芽阶段与铺垫时期。中华人民共和国成立后，党中央、国务院为缩小各民族之间经济社会发展的差距，解决区域发展和资源分布不平衡，采取了高度集中的帮扶方式，即发达地区援助少数民族地区或借助于国家拨款的措施，宏观调配全国区域间商品的流通和供求关系。此阶段，交流协作已经形成一定的规模，对口支援主要发生在城市支援农村、沿海地区支援内陆地区两个领域。其间，中央政府在“全国一盘棋”思想的指导下，依靠计划经济体制对各种资源进行全国性调配，在各级国家机关的协调下采取各种帮扶和援助措施。

由于中国革命时采取“农村包围城市”的战略，中国共产党和农民的关系非常密切。中华人民共和国成立之初，每到农忙时节或遭遇灾情，城里的党组织和政府部门就会分派各个机关去村庄帮忙收割或抗灾。这一做法作为传统不断延续，并逐步增加了奔赴农村劳动锻炼、支援农业建设等内容。随着在实践中不断发展，工农协作、厂社协作成为 20 世纪中期中华人民共和国城市与农村之间比较广泛应用的支援模式，这也成为对口支援政策的萌芽时期。虽然对口支援作为工农结合、城乡结合、厂社协作的一种新形式，在 20 世纪 50 年代就已经成为个别地方的实践，但对口支援概念的提出却始于 1960 年 3 月 20 日《山西日报》发表的一篇社论。该文认为，对口支援是一种工农结合、城乡结合、厂社协作的新形式，充分肯定了山西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。^①这篇社论使得对口支援政策开始正式登上历史舞台。

除了城市与农村之间的工农结合、厂社协作外，自20世纪50年代中期开始，省际间较大范围的协作与支援工作也开始铺开，这主要表现为上海、天津等东部沿海地区发达省市对陕西、新疆、内蒙古等西部落后地区和边疆少数民族地区的援助和帮扶。以上海对陕西的支援为例，从50年代中期到60年代初，上海派出金融、建筑、电力、机械、高等教育等行业的数万名干部、工人和知识分子支援陕西建设，为陕西的经济发展和进步作出了重要贡献。东部沿海地区对中西部内陆地区的支援之所以在20世纪50年代中期开始实施，具有经济、军事和社会等多方面的原因。在经济层面，主要是通过全国性的资源调配来解决区域间资源分布和经济发展不平衡的问题；在社会层面，与城市向农村转移和支援一样，沿海向内地转移和支援主要是为了缓解城市人口压力，解决城市人口的就业问题。中华人民共和国成立后，上海、天津等东部沿海地区在发展中出现了部分劳动力过剩问题。通过向陕西、新疆、内蒙古等西部地区进行转移，有效地解决了东部沿海地区城市存在的部分失业问题。

第二阶段：提出和实施阶段。从中华人民共和国成立到20世纪70年代，虽然不同形式的对口协作与援助在城市与农村之间、沿海与内地之间及省、市、县等不同区域之间广泛存在并逐步形成了一定的规模，但在此期间党中央、国务院并没有明确提出和实施对口支援政策，直到1979年召开的全国边防工作会议上，党中央、国务院明确提出了东部经济发达地区对口支援经济欠发达少数民族地区的政策，这标志着对口支援政策在国家层面的正式提出。

1979年4月25日的全国边防工作会议上，时任中共中央政治局委员、中央统战部部长的乌兰夫作了题为《全国人民团结起来，为建设繁荣的边疆，巩固的边防而奋斗》的报告。他指出，国家将加强边境地区和少数民族地区的建设，增加资金和物资的投入，并组织内地省、市对口

^① 钟开斌：《对口支援：起源、形成及其演化》，《甘肃行政学院学报》2013年第4期。

支援边境地区和少数民族地区。同年5月，中央政治局讨论通过了这个报告，并将其转发全国。报告要求组织内地省、市实行对口支援边境地区和少数民族地区，即北京支援内蒙古、河北支援贵州、江苏支援广西和新疆、山东支援青海、上海支援云南和宁夏、全国支援西藏，从而在全国初步正式确立了国家对口支援体制。^① 1982年，国家计划委员会、民族事务委员会召开“经济发达省、市同少数民族地区对口支援和经济技术协作工作座谈会”，标志着对口支援进入一定规模的实施阶段。1983年初，国务院明确了对口支援工作归由当时的国家经济委员会、国家计划委员会和国家民族事务委员会等部门共同管理，并由国家经济委员会牵头。这就第一次落实了对口支援政策和制度实施的政府主管部门，从而标志着这一政策和制度以及相关工作正式列入了中央政府职责范围。1984年9月，“全国经济技术协作和对口支援会议”在天津召开。会议提出，要进一步加强对口支援工作的领导，经济发达地区与少数民族地区的对口支援是社会主义制度优越性的体现，也是发达省市应尽的义务。这次会议的召开，标志着对口支援进入全面实施阶段，形式不断丰富，包括经济技术协作、经济咨询服务和智力支边，各支援受援双方也成立了协调组织。此外，会议确定增加了上海支援新疆、西藏，广东支援贵州，湖北、辽宁、武汉和沈阳支援青海。^②

三次会议的召开，对于对口支援政策和制度的确立有着重要的意义：首次明确提出了对口支援的概念，并从总体上指出了其工作主体、范围、形式和所要达到的目的；首次将该政策和制度上升到国家的层面，尝试用中央政府的力量来推动制度的落实；将推动重点企业的改造、整顿以及其改善经营管理和提高经济效益，作为对口支援政策的主要内容。

第三阶段：发展和检验阶段。1986年，国务院成立扶贫开发领导小组，安排专项资金，制定优惠政策，进一步扩大协作规模，增强帮扶力度。1992年，国务院对《关于进一步开展对口支援的请示》作出专门批复，确定由国家计委牵头，归口统一领导，组织协调，将对口支援提到新

^① 赵志研：《机构重建，民族工作重新步入正轨》，《中国民族报》2008年7月7日。

^② 《全国经济技术协作和对口支援会议在天津举行》，《中国民族》1984年第10期。

的发展高度。1994年,《国家“八七”扶贫攻坚计划》提出,要集中人力、物力、财力,动员社会各界力量做好扶贫工作。

进入20世纪90年代,对口支援的领域从经济技术发展扩展到了社会发展,向工业、农业、商贸、科技、人才、文教、卫生、扶贫、劳务等各个领域辐射,并逐步形成了相对固定的基本格局。在此期间,对口支援也逐步从一项临时性的政策安排上升为国家层面的一项准制度化规定。这一时期,成为对口支援的蓬勃发展与巩固提高阶段。对口支援在初期主要是在国家统一领导下,经济发达地区对口支援民族地区、经济欠发达地区以促进地区协调发展。随着市场经济改革的不断深化,东部沿海地区与西部民族地区的发展差距反而进一步扩大。东部沿海发达地区与西部落后地区区域之间的对口支援成为落实邓小平明确提出的“两个大局”战略构想、开展扶贫协作、缩小区域经济差距、促进区域经济协调发展的一项具体政策措施。确定对口帮扶关系后,东部沿海地区各省、市和西部民族地区各省、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。与此同时,1993年,在中央召开的第三次西藏工作会议上,决定由国务院13个部委对口支援西藏自治区区直各部门。在此期间,随着对口支援基本格局的确定,援助内容不断丰富,援助战略发生转变。在援助内容上,随着对口支援与经济技术协作进一步向纵深展开,已由初期的物资、设备、材料等“硬件”援助扩展到人才、技术、管理等“软件”支援与协作。在援助战略上,从初期注重财政资金援助向注重运用市场机制、加强企业合作转变,从注重财政资金援助“输血型”项目向注重促进当地的自我发展能力的“造血型”项目转变,大力发展受援地区的自我发展能力和可持续发展能力。

自20世纪80年代以来,对口援助的规模在不断扩大,援助的形式也在不断增加。除了东西部地区之间以扶贫协作为主要内容的对口支援依然继续实施外,又出现了省域内部对口支援、单位之间对口支援、部门内部对口支援等多种形式。在此期间,对口支援的内容也从经济领域拓展到了科教文卫等社会领域。经过这个时期的蓬勃发展,全国各个地区的各种支援形式和支援内容不断向各个领域拓展,在相互交错中形成了一个网状的支援格局,从而多领域、多方面、多层次、多形式、多内容地对需要帮助