

# 省际援助灾区的经济效应

## 对口支援政策实施的经济效应研究

### ——以对口支援四川灾区为例

◎花中东 著

安徽省教育厅人文社会科学（重点）研究项目  
（项目编号：sk2012A032）

# 省际援助灾区的经济效应

对口支援政策实施的经济效应研究

——以对口支援四川灾区为例

花中东 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

## 内 容 摘 要

对口支援政策是基于我国各地区在政治、经济、文化和社会等方面发展水平存在的巨大差异,以及各地区资源分布的不平衡性的客观实际而实施的具有中国特色的特殊的横向转移支付政策。

本书选取主要能体现经济效应问题的几个不同视角,从实证的角度对对口支援作为横向转移支付的一种特殊形式促进地区间财力平衡、实现基本公共服务均等化,以及加速地区经济增长等方面所起到的作用进行分析;同时在实践上以四川灾区典型案例为分析依据,验证实施对口支援政策的经济效应及其所存在的问题,并提出相应的可行性建议。

版权专有 侵权必究

---

### 图书在版编目(CIP)数据

省际援助灾区的经济效应:对口支援政策实施的经济效应研究:以对口支援四川灾区为例/花中东著. —北京:北京理工大学出版社,2014.11

ISBN 978 - 7 - 5640 - 9911 - 4

I. ①省… II. ①花… III. ①灾区 - 经济援助 - 研究 - 中国 IV. ①F127  
②D632.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第247178号

---

出版发行/北京理工大学出版社有限责任公司

社 址/北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编/100081

电 话/(010) 68914775 (总编室)

82562903 (教材售后服务热线)

68948351 (其他图书服务热线)

网 址/http://www.bitpress.com.cn

经 销/全国各地新华书店

印 刷/北京通州皇家印刷厂

开 本/710毫米×1000毫米 1/16

印 张/7

字 数/127千字

版 次/2014年11月第1版 2014年11月第1次印刷

定 价/38.00元

责任编辑/刘永兵

文案编辑/王晓莉

责任校对/周瑞红

责任印制/李志强

---

图书出现印装质量问题,请拨打售后服务热线,本社负责调换

谨以本书敬献给为四川地震灾区的恢复重建默默奉献的英雄们





## 前 言

2008年5月12日,四川省汶川等地区发生了里氏8.0级特大地震,由于其震源深度仅为10~20千米,因此破坏性巨大。其影响区域包括震中50千米范围内的县城和200千米范围内的大中城市,不仅包括我国境内的上海、北京等地,甚至东南亚、日本等地均有震感。汶川大地震是中华人民共和国自成立有记录以来破坏性最强、波及范围最广的地震,直接严重受灾地区达10万平方千米。截至2008年8月12日12时,四川汶川地震已造成69 229人遇难、374 643人受伤、17 923人失踪,累计受灾人数达46 162 165人,直接经济损失达8 451亿元。

2008年5月12日四川汶川特大地震发生后,中共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“一省帮一重灾区”的原则,合理配置力量,建立对口支援机制。“天灾无情人有情”,各对口支援省市依据中央指示和各地的实际灾情,迅速展开灾后恢复重建的各项工作。对口援助的救灾重建工作迅速、有效地解决了灾区亟待解决的短期需要,也在很大程度上为受灾地区的长期建设与发展奠定了现实基础:从城乡群众住房建设到学校、医院、福利院等公共基础设施和服务设施的建设,从农村基本生产能力恢复到工业经济园区的建设,多达四千多个项目陆续实施。在各支援省市倾情援建下,昔日满目疮痍、举国情牵的地震灾区,如今万象更新、生机勃勃,稳步前行在跨越发展的道路上。

本书正是以“5·12”汶川大地震及震后灾区的恢复重建为背景,展开对对口支援政策实施效应的初步探讨。

对口支援政策是基于我国各地区在政治、经济、文化和社会等方面发展水平存在的巨大差异,以及各地区资源分布的不平衡性的客观实际而实施的具有中国特色的特殊的横向转移支付政策。

横向转移支付是大多发达市场经济国家分税制财政体制的重要内容之一,其主要是用来调节各区域间财政的分配关系。1994年以来,我国随着市场化改革的深入,各地区间社会经济发展的差距正逐步扩大。党的十八届三中全会中指





出,我国社会经济发展面临不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,科技创新能力不强,产业结构不合理,发展方式依然粗放,城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大,社会矛盾明显增多,等等。因此,在现实中如何解决地区发展不平衡的问题,促进地区的协调发展;如何运用财政及其他经济手段,有效协调地区之间社会经济发展的不平衡,这在一定程度上关系到我国政治的稳定、和谐社会的构建以及经济的平稳协调发展。国家为适应市场经济整体发展的要求,进一步调整和完善财税体制机制,出台了一系列财税改革措施,在确保各地区稳步发展的基础上,在一定程度上控制了地区间经济差距日益扩大的趋势,为逐步实现我国区域间基本公共服务均等化及地区间均衡协调发展的目标奠定了现实和制度基础。

作为横向转移支付特殊形式的对口支援,多年来有效促进了我国各地区的协作与交流、增强了各地区社会经济协调发展能力,在维护民族团结等方面也起到了显著的作用,但同时也依然存在着运作机制不完善、监督不力、管理松散、立法滞后等问题。因此,我们要将这种短期内能够发挥显著效应的应急措施规范为长期的地区均衡机制,即建立适合中国国情的横向财政转移支付制度。最终,立足于中国的实际情况,建立起“纵向为主、横向为辅、纵横交错”的财政转移支付体系。

本书选取主要能体现经济效应问题的几个不同视角:地区间财力平衡、基本公共服务均等化与地区经济增长,以及公共资金的运行和管理监督等,通过作者尽可能收集的第一手资料和数据,从实证的角度对对口支援作为横向转移支付的一种特殊形式,对促进地区间财力平衡、实现基本公共服务均等化以及加促地区经济增长所起到的作用及呈现的经济效应进行分析;同时在实践上以四川灾区典型案例为分析依据,验证实施对口支援政策的经济效应及其存在的问题,并提出相应的政策建言。

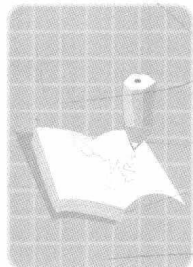
尽管对口支援政策实施过程中依然存在诸多问题,但不可否认的是,以对口支援为形式的横向转移支付使得富裕的省份与落后的省份形成强弱联合,对于开发国内潜在市场、优化地区产业结构、引导和调整消费结构都有着十分重大的现实意义。而其最终目的也正是缩小各地区间财政能力的差异,从而实现地区间财力横向均衡,推动各地区经济社会的发展,实现共同繁荣。

本书大部分内容来自作者的高校人文社科重点课题和其他有关方面课题项目,同时也是近几年来对若干财政问题学习的初步成果。其中的部分内容是与课题组同事们及相关专家共同研究的成果,经得他们的同意后将这些内容纳入书中并加以注明。在此,向参与课题的同事以及各位专家老师表达内心深深的感谢。

到目前为止,与对口支援政策相关的问题尚缺乏系统的研究,由于收集数据很难,以及政策涉及范围很广,学界也很少有人着手去深入研究,相关的专业著

作几乎为零。厘清对口支援的意义和作用是很有必要的，也许它能够为将来的财政体制改革提供制度外的思路。着手于对口支援政策实施的经济效应研究是作者的一次尝试，现下的理论跟实证模型都无从参考。倘若本书能抛砖引玉，推动我国对口支援研究的进展，为我国的对口支援政策研究做好铺路石子尽一份微薄之力，于作者而言则是莫大之幸。

花中东



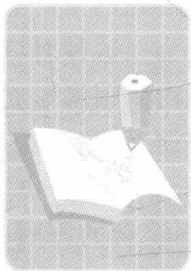
## 目 录

导 论 .....	( 1 )
第一章 省际对口支援实践发展历程 .....	( 8 )
第一节 对口支援政策形成起源及背景 .....	( 8 )
第二节 对口支援政策目标发展演变 .....	( 14 )
第三节 对口支援政策实施的理论基础 .....	( 17 )
第四节 对口支援的现行体制架构及实践运作机制 .....	( 22 )
第五节 对口支援政策在我国实施的基本现状及成效 .....	( 24 )
第二章 对口支援下基本公共服务均等化实证分析 .....	( 33 )
第一节 对口支援后基本公共服务均等化的实际运行分析 ——基于四川地震灾区的案例分析 .....	( 34 )
第二节 对口支援下基本公共服务均等化运行存在问题 .....	( 42 )
第三章 对口支援下地方经济增长的实证分析 .....	( 45 )
第一节 对口支援与地方经济增长的关系 .....	( 45 )
第二节 对口支援下地方经济增长运行分析 .....	( 46 )
第三节 对口支援与地方经济增长存在问题分析 .....	( 55 )
第四章 对口支援政策与转移支付制度互补效应分析 .....	( 57 )
第一节 我国政府间转移支付制度运行概述 .....	( 58 )
第二节 对口支援前的财政收支状况 ——以四川地震灾区的对口支援为例进行分析 .....	( 65 )
第三节 对口支援后的财政收支及社会经济增长状况 .....	( 69 )





第五章 结论与政策建言 .....	( 74 )
第六章 省际对口支援政策二个相关问题再思考 .....	( 78 )
第一节 省际对口支援资金运作机制问题分析 .....	( 78 )
第二节 我国省际对口支援长效运行机制的思考 .....	( 86 )
参考文献 .....	( 97 )



## 导 论

### 一、概念与研究范围的界定

省际对口支援,其本质上是一种地方政府间公共财政资金横向转移支付,它是为了调整地区之间的经济发展差异,也是我国所特有的一种横向财政转移支付形式。根据官方的界定:对口支援,即结对支援,是区域、行业乃至部门间开展合作和交流的有效形式。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,使双方区位或行业的优势得到有效发挥。同时便于不发达地区向发达地区学习先进的管理和发展经验。由于我国地区之间的发展差距较大,东部地区跟西部地区的基层财政状况不一样,其政策的实施初衷主要是支援边境落后地区和少数民族地区的发展。东部地区由于地理位置优越,经济相对发达,容易筹集财政资金,财政上比较富余;而西部地区由于地理位置偏僻,经济条件落后,在财政支出上每每捉襟见肘,入不敷出。故而东西部地区存在着较大的互补空间,国家鉴于此,在1979年提出东部地区对西部地区实施有计划的援助政策,以协调经济发展,促进共同富裕。

经过多年的政策演变和不断完善,我国所实施的省际对口援助形式主要包括单方面的援助行为和双方面互惠互利的对口援助,单方面的援助行为又包括:一般意义的常态下的对口支援,如我国先进省市对落后地区的对口支援;对特定目标对象的援助,如三峡库区的对口支援建设;突发事件下的对口支援,如各地对汶川、玉树等灾区的援助。笔者对对口支援的经济效应问题的研究着力于由于外生因素导致短时间内地区生产力受到极大破坏的地区的事件问题研究,即单方面突发事件下的对口支援。原因在于由于受到市场外生因素的巨大影响,如旱灾、水灾、雪灾、地震等严重自然灾害(汶川、玉树地震)或者国家重大建设项目(如三峡移民工程等),使得当地的生产力受到极大破坏,人们的基本生活得不到应有保障,仅仅依靠国家财政转移支付或民间募捐等方式,不仅在财力支持能力上受到限制,而且也无法解决所面对的方方面面的问题。在这种情况下,对口支援不仅能提供资金方面的有效援助,同时可以依据



当地的具体情况有针对性地提供物资、人员、技术、教育、医疗、就业等方面援助，所涉及的领域也非常广泛，能够在短期内（一两年）恢复当地的生产能力，保障人民的基本生活需求等。这主要是一种单方面的援助行为，这种对口支援形式在我国过去有，现在也有，将来还会存在。而由于市场内生因素形成的贫穷落后的单方面对口支援以及由于市场机制自发形成的双方面互惠互利的对口援助，主要基于市场内生因素，其运行机制较为复杂，由于存在着历史、自然条件、道德传统、管理机制、宗教信仰、文化习俗等多方面复杂的原因，应视它们各自情况和环境而具体地分析，不属于本书的主要研究范围。因此本书主要是基于对四川灾区的案例分析<sup>①</sup>。

需要注意的是，对口支援这种形式的转移支付，跟纵向的财政转移支付有着不同的表现形式，它不仅限于财政资金上的支出，还表现为直接的援助，包括管理体制、科学技术、公共服务知识、发展观念、物资拨付等支援。总之，支援的形式较之转移支付更为多样化，也更能够起到直接帮扶的目的。

## 二、提出问题

随着我国财政体制改革的进展和转移支付体系的逐步完善，我们是否有保存对口支援的必要性？对口支援跟转移支付比较有哪些优点？我国自1979年实施对口支援以来，已经有30多年的时间，这期间对口支援所起的效果究竟如何？对口支援能不能起到促进不发达地区经济增长的目的？我国省际对口援助政策实施以来，无论是理论层面还是运行机制方面尚处于探索阶段，目前有限的相关文献中，刘铁分析了对口支援与分税制下财政均衡之间的关系，认为对口支援政策实施方案及过程均体现了财政均衡的理论；钟开斌通过对口支援灾区的起源与形成的研究表明，我国对口援助灾区政策在规模、内容、机制、投入和时间上都有了新的飞跃；宋耀辉、马慧兰、赵明刚对我国对口支援政策的理论基础及运行模式进行了初步探讨。然而，由于资料和数据收集的可获得性，政策本身所涉及的行政性因素等，与对口支援政策相关的一些问题很多学者并未给予关注，如：省际对口支援政策实施的效果究竟如何？对口支援政策的实施能为转移支付制度的运行提供多大的互补效应？它是如何与现行的财政体制相配套的，又是如何演变与发展的？当前的对口支援政策存在哪些弱点，哪些地方存在改进的空间？如何构建与社会主义市场经济体制相适应的对口支援体系，走出一条具有中国特色的社会主义横向财政转移支付体系？面对未来的发展变化，对口支援又应当如何去调整 and 面对？等等。因此，厘清对口支援的意义和作用是很有必要的，也许它能够成为将来的财政体制改革提供制度外的思路。

<sup>①</sup> 为了较为全面地反映对口支援政策的实施，少部分内容也引用了三峡库区及少数民族地区对口援助资料。

### 三、文献回顾

对口支援是基于我国的国情所实施的一项具有中国特色的政策，因而有关对口支援政策方面的研究国外几乎没有，主要限于国内。笔者收集了相关资料，发现，目前我国学者对于对口支援方面的研究相对较少，而针对对口支援政策的全面、系统的研究的著作就更少，尤其是对经济效应方面。整理的文献大致可分为以下几个方面：

#### 1. 横向转移支付法制制度研究综述

鉴于中国同级政府间横向财政转移支付的立法和实践仍基本处于空白状态，何遐祥将中国现阶段建立的横向转移支付法律制度功能定位在实现横向财政平衡，促进地区合作发展，缩小民族、区域差距上，并在《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国财政转移支付法》中反映出横向转移支付的要求，对建立横向转移支付法律制度的必要性和可行性作了研究，同时建议要建立横向转移制度支付的法律制度的配套改革。而杨道波认为我国地方政府之间虽然没有规范化、公式化、法制化的横向转移支付制度，但具有横向转移支付性质的对口支援和经济技术协作法律制度早已存在，尽管与规范化的财政转移支付制度存在很大差距，但至少提供了地方政府之间资金转移、项目合作的现实可能性，因而建议从法律制度体系本身的协调性、法律制度有效的实施机制，以及建立市场化的跨地区企业协作机制和支援项目的跟踪协调制度三方面完善这项法律制度。耿梅慧依据目前我国实行的纵向财政转移支付制度中所存在的问题，提出建立横向财政转移支付是解决各地区差异的重要举措，并以法律加以保障，建立中国特色的横向财政转移支付法律制度势在必行。

#### 2. 横向转移支付标准研究综述

毛蕾、王海萍借鉴德国的经验认为，应彻底摒弃“基数法”，实行“因素法”；省际的横向转移支付，根据各省的人口及财力之和来确定“全国财力人均值”，并以此为标准来核算各省（县）实际人均财力水平；横向的财政平衡本身又是通过增值税的预先平衡、财力水平平衡、联邦补助拨款三个步骤实施的。王恩奉以财力人均值为标准，采取“削峰填谷”的方式按比例提取，按比例补助，将人均财力高的地区向人均财力低的地区转移；根据目前我国地区之间的财力差异，对人均财力水平 150% 以上的部分按 10% 的比例、200% 以上的部分按 15% 的比例提取集中，对人均财力水平低于 100% 的地区按 10% 的比例进行补助。

#### 3. 横向转移支付管理与监督体制研究综述

廖红丰、马玲对在既定的财政体制下，横向财政转移支付中同级的各地方政府之间财政资金的相互转移进行了博弈分析，研究在中央政府财力有限的情况下，如何合理地调动地区之间不同形式的合作；张庆杰、陈秀山、张启春对完善管理体制机制、促进区域均衡协调发展、转移支付制度的调整和创新等问题进行



了研究。赵延海借鉴对口援疆政策实施过程中资金使用与管理与监督存在的管理不规范、方式不统一、拨付不及时以及监管模式不合理等问题进行了深入分析,并提出加强援助资金监督管理的可行性建议。

#### 4. 横向转移支付长效机制研究综述

俞晓晶认为,两地政府之间的合作态度影响着对口支援的成效,而以产业转移为主要方式的长效合作——通过产业转移,促进受援地区优势产业的发展以及传统产业的改造,不仅能够实现受援地区的自我发展,还能够实现双方合作的“共赢”;刘铁以汶川地震灾后重建对口支援模式演变作为研究视角,通过对我国对口援助长效机制的构建考察后认为,灾后恢复重建是一项庞大的系统工程,我国目前对口支援的方式在现实中已经从临时性的援助悄然转变为援助与合作相结合的多种模式。从全国对口支援行为模式演变的角度来看,对口支援长效机制的建立是今后努力的方向,并对我国对口援助法律制度的构建提出了可行性的设想。邓宏兵、杨喻兵分析了对口支援框架下产业转移与承接的背景及意义,从转移农业新技术、建设工业园区、对接招商等角度,总结了对口支援框架下产业转移与承接的模式;提出对口支援框架下产业转移与承接的途径。同时认为灾后对口支援框架下产业转移与承接的政策体系建设非常重要,操作层面的重点是企业援助政策、土地支撑政策、人才支撑政策及科技支撑政策的出台和实施到位,并以此提出了相关建议。

#### 5. 关于对口支援其他方面的研究

刘铁以汶川地震灾后恢复重建为例,对对口支援行为模式的演变进行了跟踪,并从地方政府的行为逻辑对这种行为模式转变的理论基础予以分析后认为,由于地方政府在宪法上的地位具有相对独立性,其事权与财权也具有相对的独立性,因此,援助方的地方政府在完成中央任务的同时,还期望付出能够得到一定的回报,地方政府之间往往就会寻求一种合法的方式来实现自身的利益诉求。同时,刘铁针对《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》的具体内容进行了实证分析,将对口支援与分税制下的财政均衡关系进行了深入剖析后认为,对口支援其本质上是地方政府间的横向转移支付,该方案实施的基本原则、结对关系、实施内容及对口援助额等均体现了财政均衡的理念。张建欣、罗江华、王辉梳理了国家相关部门出台的宏观政策中与教育信息化有关的内容,以及地方政府出台的配套政策,通过总结这些政策旨在说明对灾区教育信息化的作用和意义,为进一步研究灾区的教育信息化问题提供参考。此外,王忠东、郭松朋从对口支援工作中的政府责任的视角,提出了政府应从资金和政策两个方面加大对对口支援的支持力度,建立健全对口支援政策体系和运行机制,均衡教育公平发展,加大对对口支援的宣传力度。沈文伟、黄月珍运用“抉择分析(Choice Analysis)”,针对我国汶川灾区重建政策实施的筛选基础、资金开源、政策推行以及收益类型四个层面进行了深入剖析,指出具有中国特色的垂直的政策制定结构的特点,为国外提供

治理灾害的参考和对比价值。

目前对对口支援政策的研究范围，主要集中在横向转移支付制度运行的理论领域，如对横向转移支付法制制度的研究、管理监督体制的研究以及具体实施方法的研究。而我国实施对口支援政策的根本目的，在于通过先进地区的对口援助有效促进贫穷落后地区的社会公平、经济发展，以达到共同协调发展。作为横向转移支付特殊形式的对口支援政策在实施过程中发挥了多大社会公平效应，产生了多少经济效应，这个问题不仅有理论意义，而且有着深远的现实意义，但在此方面的研究目前欠缺。

#### 四、本文的研究思路与基本框架

由于资料和数据收集方面的难度，本书无法对我国1979年以来的对口支援状况做详细地实证分析，只能就能够收集的部分进行初步分析；本文将主要考虑对口支援存在的必要性，并将其与我国的转移支付体系作比较，寻求对口支援对转移支付的补充特性。本文实证分析的重点将集中在四川灾区，分析当前四川灾区转移支付的运行情况和存在的问题，同时对对口支援在四川灾区产生的经济效应进行分析和预测。最后提出对口支援的缺陷和不足，同时提出相应的政策和建议。

鉴于以上方面的考虑，可以从以下几个方面展开对口支援政策的经济效应问题研究：第一，保障和改善民生。对口支援通过横向转移支付对地区间财力均衡和基本公共服务所起到的效应，对口支援的横向转移，将富裕地区的资金援助到资金缺乏的受援地区，增强基层政府财政支付和基本公共服务的能力以保证基本民生需求，从而提高社会整体福利水平和经济发展基础。第二，促进地方社会经济增长。在对口支援政策实施过程中，通过政府力量和市场力量的双重作用，短期内对地区经济的发展起到直接推动效应，从长期效应看受援地区自身经济发展潜力得到巩固和提高，真正具备市场竞争力和生存力，从而产生通过其自身“造血”机能而实现的经济效应，以达到最终促进地区间经济增长的目的。第三，在我国目前“纵向为主，横向为辅，纵横交错”的转移支付模式和转移支付制度运行存在自身难以克服的缺陷的情况下，省际对口援助政策对我国政府间转移支付制度的运行起到补充效应。本书选取我国对口支援政策实施较为典型的分析案例（如四川灾区等），实证检验我国对口支援政策的实施成果及其经济效应。

本书共分四部分。第一部分（导论）：界定全书研究的问题及范围，阐明整体思路和逻辑框架、研究路径和方法，同时说明全书的创新之处与不足之处。

第二部分（第一章）：阐明该政策的形成起源、政策实施的理论依据以及对口支援实践运行状况，并主要以四川灾区为例简介政策实施的成效。

第三部分（第二章至第五章）：以四川灾区典型的具体案例为例，运用实证研究的方法检验我国省际对口援助政策实施的经济效应。主要内容包括：第二章





是对省际对口支援下实现地区间基本公共服务均等化效应进行分析；第三章在第二章实证研究基础上，继续以四川灾区为例，实证检验省际对口支援政策实施促进地方经济增长效应；第四章针对我国目前转移支付制度运行中所存在的问题，通过典型案例检验作为我国特有的横向转移支付模式的省际对口支援在实践运作过程中对转移支付制度所存在缺陷的补充效应；第五章得出研究结论，并针对省际对口支援政策实施中的缺陷与不足，提出相应的政策建言。

第四部分（第六章）：作为全文的补充部分，主要是针对省际对口援助政策实施过程中“公共援助资金的运作和监管”与“政策实施的长效运行机制”两方面的进一步分析与思考。

## 五、研究的路径和方法

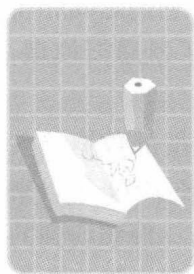
从目前研究的计划来看，本书所运用的具体研究方法有：理论规范分析与实证研究相结合、定性分析与定量分析相结合，以及文献研究与实地调查问卷。一是在对口支援政策与转移支付制度的理论基础研究中，以十八大精神与科学发展观为指导，以西方经典经济理论作为借鉴，合理运用归纳和演绎、分析与综合、抽象与具体等方法形成全书构思的基本框架和内核。二是规范分析与实证分析相结合。全书研究从对口支援政策与转移支付制度最本质的规律和特征出发，在具有中国特色的社会主义市场经济的政策实施和财政制度运行的大环境下，提出我国对口支援政策实施与转移支付制度运行的基本行为准则；在此基础上，通过尽可能翔实的资料和数据，运用实证研究的方法，从我国现行的政策实施与制度运行成效、存在的问题以及机制性成因出发，提出构建与我国现行国情相适应的政策措施与制度机制所必须解决的若干问题及可能的政策建议。例如拟通过运用政策实施和制度运行的理论依据分析财政均等化的规模和结构以及在促进地方短期经济增长时的计量模型，并借助凯恩斯模型检测对口支援的长期乘数效应等方法，指出对口支援政策实施过程中存在的问题，并提出可行的政策建议。三是采用比较分析法。通过比较分析我国转移支付制度运行中存在的问题和缺陷与对口支援政策实施后取得的显著的实际成效，总结归纳出机制互补效应中值得借鉴的方面，为我国建设中国特色的对口支援政策的实施提供有益的经验。此外，全书还运用了文献研究与实地调查问卷法，将与对口支援有关的文章、论著、文件、档案、图片、表格、数据等进行整理汇总和分析，并贯穿于整个研究过程。同时，以最大的努力到对口支援受援区基层调研，收集资料和数据，通过实地的调查与问卷，到受援区现场观察、询问、座谈等方法，并辅之以电话、邮件、网络以及挂号信函等方式，尽可能获得第一手资料。

## 六、本书的创新和不足

（1）创新之处。首先，论题具有创新性。本书论题所选方向几乎为当前国

内研究空白，凡有关对口支援方面的正式研究几乎为零。其次本书力图将对口支援演变与我国财政体制和经济体制改革的历史进程联系起来，分析它们之间相得益彰的关系。其次，在讨论对口支援的经济效益部分，笔者借鉴了凯恩斯模型，运用计量手段预测储蓄率，然后设计了预测的模型。

(2) 不足之处。首先，本书缺乏必要的数据库。凡有关对口支援的数据绝大部分都无笈可查，由于数据收集方面的难度很大，本书无法对我国1979年以来的对口支援状况做详细的实证分析，仅能够就有限的数据库进行分析；能够找到的数据，也是零零散散，要花费大量的精力进行处理。所以要依靠数据库来提供令人信服的理由较为困难。其次，现下的理论与实证模型都无从参考，对财政体制改革的梳理以及转移支付与对口支援的关系的厘清也有待进一步详细说明。



## 第一章

# 省际对口支援实践发展历程

### 第一节 对口支援政策形成起源及背景

对口支援政策是在我国现行政治制度环境下诞生和逐步发展而形成的一种中国所特有的政策形式。其思想雏形萌发于20世纪50年代,开始出现于60年代,首次提出于1979年“全国边防工作会议”,并通过中共中央〔1979〕52号文件正式以国家政策形式得以确立。

对贫困地区及灾区的援助行为,可追溯到新中国成立前的抗战期间尤其是解放战争时期解放区人民与人民子弟兵之间的相互无偿支援和帮助。中华人民共和国成立后,自1953年在中共华北局领导下积极援助华北地区的涝灾、旱灾,1955年湖南省委积极组织各地援助洞庭湖地区的春耕生产,到1956年北京、天津、西安等地市援助河北地区的救灾生产和1960年上海、江苏、浙江、安徽、江西、福建等省市援助山东地区大量救灾物资,以及20世纪50年代中期到60年代初,上海派出金融、建筑、纺织、电力、机械、高教等行业的数万名干部、工人和知识分子支援陕西建设等,该时期各地区间的援助形式逐步由小范围的地区内发展到跨地区和省份的结对支援模式,并使得这一援助模式在我国很多富庶与贫困地区之间,尤其是遭遇灾害之后各地区之间相互帮扶和支援的活动被普遍接受和保存下来。尽管此时尚未提出“对口支援”的政策概念,但一些区域间的相互援助交流与协作已初具规模,在实践实施过程中,这种援助模式的内容、形式、规模以及实施的区域范围等方面都在逐步丰富和扩展,为后来我国省际对口支援政策的形成和提出奠定了现实基础。

#### 一、对口支援政策的出台

1978年是中华人民共和国成立以来干旱最严重的年份之一。由于在此之前,我国省内及省际不同地区、部门及行业之间的对口援助形式已被普遍认可与接收,在1978年的抗旱灾过程中,旱灾最严重的湖北,在省委省政府的领导下,