


中国特色对口支援体制 实践与探索

胡茂成 / 著

 人 民 出 版 社

中国特色对口支援体制 实践与探索

胡茂成 / 著

出版策划：巴能强

责任编辑：巴能强 王 霞

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色对口支援体制实践与探索/胡茂成著. —北京：人民出版社，2014. 12

ISBN 978 - 7 - 01 - 014145 - 9

I. ①中… II. ①胡… III. ①民族地区—经济援助—研究—中国 IV. ①F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 259610 号



ZHONGGUO TESE DUIKOUZHUYUAN TIZHI SHIJIAN YU TANSUO

胡茂成 著

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷 (北京) 有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：15.25

字数：210 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 014145 - 9 定价：38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换

服务电话：(010) 65250042

本书系国家民族事务委员会重点项目“中国特色
对口支援体制与民族地区发展研究”(项目批准号：
GM-2010-015)最终研究成果

武陵山民族文化与旅游产业发展湖北省协同创
新中心资助出版

前 言

改革开放以来,我国经济社会迅速发展,现代化建设取得了令人瞩目的成就。然而在这些成就背后,也有着一些不容忽视的问题。民族问题就是我国现代化过程中需要妥善处理和正确解决的一个现实而又重要的问题。目前我国民族问题的主要矛盾是少数民族和民族地区迫切要求加快发展与自身发展能力不足的矛盾。也就是说,发展能力不足成为少数民族和民族地区加快发展的主要障碍。实践表明,要解决少数民族和民族地区自我发展能力不足的问题,离不开国家和发达地区的对口支援。

对口支援是我国在社会主义现代化建设新时期,根据各民族之间经济文化发展水平还存在着事实上的不平等,地区之间存在着自然资源分布以及经济、社会发展不平衡的客观实际,为更好地促进少数民族地区的经济文化发展,同时也为更好地促进经济发达省市的经济得到更大的发展所采取的一项重要举措。

事实证明,经济发达省、市同少数民族地区开展对口支援和经济技术协作,对于加速少数民族地区的经济文化建设,促进经济发达省市经济的发展,是一条投资少、见效快、收益大的重要途径。如今,对口支援工作已经取得十分丰硕的成果,一个多领域、多层次、多形式、多内容的对口支援局面业已形成,并取得了良好的经济、社会效益。但是,对口支援体制在具体的运行中还存在一些问题和不足,主要体现在:一是实施对口支援的法律制度不健全;二是对口支援的实施、管理体系和激励机制不健全;三是缺乏科学、有效的评估机制;四是未能正确处理援助政策实施过程中市场与政府的关系。针对上述问题展开“中国特色对口支援体制与民族地

区发展”这一课题的研究,对于构建社会主义和谐社会、推动社会主义现代化建设、实现中华民族伟大复兴有着深刻的理论意义和重要的实践意义。

从建国初期的援疆、援藏工作到今天的经济发达省市同少数民族地区开展对口支援和经济技术协作,经过多年的实践,对口支援已发展成为一种具有中国特色的促进和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系的政策模式。对这一政策模式及其实践探索进行提炼并使之上升到理论层面,在更高的维度,以更广阔的视野来进行理论化、系统化的研究,同时再将理论运用到更深入的实践中去,具有深刻意义。

对口支援发展至今已经历了三个时期,随着每个时期对口支援体制的发展和深化,学者对其研究也随之不断深入。

第一个时期从新中国成立到1979年,是对口支援的萌芽和提出时期。对口支援萌芽于“城乡互助、内外交流”的政策,并随着西藏的和平解放,中央确定的“援藏”政策成为了对口支援体制的初步践行。1960年3月20日《山西日报》发表的一篇社论中提出了对口支援的概念。这一时期,几乎没有关于对口支援的研究出现,主要是一些报纸的评论文章涉及该问题。

第二个时期从1979年到新世纪,是对口支援的确立和发展时期。1979年4月召开的全国边防工作会议正式确立了对口支援政策,随后逐渐形成了中国特色的对口支援体制。20世纪90年代以来,对口支援扩展到各个领域,并逐步形成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体制的巩固提高与蓬勃发展阶段,有关对口支援的研究逐渐增多,主要是关于对口支援政策的纪实性文章。这些文章基本都是以纪实的形式论述对口支援工作中的模范事迹,宣传政府形象,而理论分析甚少,虽然一些论文也简单分析了对口支援的作用和内容等。随着援疆、援藏和三峡工程移民安置对口支援工作的陆续开展,这一时期对口支援的研究取得了新的进展。有学者提出了对口支援成功运行的根本

在于共同的政治价值和互利的经济性；有学者提出了引入市场机制开展对口支援；有学者在加强对口支援工作中提出了将对口支援的方案规范化的措施以及对项目的后续跟踪等。但是在实施措施上，不同的学者有不同的说法，有的强调“无偿援助”；有的强调“有偿援助”；有的指出应两者结合。此外，在市场与政府的作用发挥上，学者们也各持己见。到目前为止，还未有学者对对口支援的定义给予全面的描述，也尚未将对口支援的研究从总结经验的阶段上升到理论研究层面。

第三个时期从新世纪至今，随着援疆、援藏、对口支援三峡库区移民、对口支援灾区工作的开展，对口支援体制处于扩展和完善时期。特别是随着2008汶川地震灾后重建工作的开展，对口支援工作又迈上了一个新的台阶，学者对对口支援的关注度也随之不断地提高，有关对口支援的研究得到了更进一步的拓展，关于对口支援的论述呈现理论化与专业化趋势，如高校对口支援、医疗对口支援、三峡工程移民对口支援、汶川地震灾后重建对口支援等。在研究视角、研究范围、研究方法的多样化上都取得了阶段性的成果。从研究内容来看，主要涉及政策的背景、目的、意义、效果、存在的问题、解决方法及对其演变模式的预测；从研究理论和视角来看，主要有比较优势理论、木桶理论、区域协调发展、政府跨区域合作、对口支援法制化建设等。

通过以上综述可以看出，现有的相关文献大多涉及对口支援政策从初创阶段到发展阶段再到现在进一步完善阶段的演绎历程，对口支援政策的法制化，分析全国对口支援西藏、新疆、三峡移民工程、汶川地震灾后重建中存在的问题并提出相应对策，但着眼点大多集中于对政策本身的完善，而不是从受援地区出发寻找影响对口支援效果的因素。本书试图从民族地区本身出发，在已有研究的基础上思考中国特色对口支援体制与民族地区经济发展的关系，探讨依托援助增强民族地区自我发展和可持续发展能力的策略。

为此，本书运用历史分析、比较分析、社会实证分析等方法，通过对中国特色对口支援体制的历史发展进行梳理，把握中国特色对口支援体制

对于民族地区发展乃至对于整个国家现代化进程的影响；通过对不同民族地区受援中和受援后的实际状况进行比较研究，找出共性的东西；通过社会实证调查，以个案揭示如何充分、有效发挥中国特色对口支援体制对于民族地区全面发展的意义与作用。总的来说，主要从以下七个方面展开论述：

一是中国特色对口支援体制对于民族地区发展的意义与作用。通过阐述中国特色对口支援体制的形成和发展历程，深刻认识其产生的社会背景和理论根源，并总结其在运行过程中存在的经验与不足。

二是对于民族地区的发展来说，对口支援始终只是外驱力，真正的内驱力还在于民族地区自身。因而，民族地区在接受对口支援的过程中，必须处理好“输血”和“造血”的关系，秉承“外界支援为辅、自力更生为主”的方针，才能最终推动民族地区的发展与进步。

三是对口支援必须因地制宜，有的放矢。也就是说，支援方在对口支援中必须紧密结合受援方所在地区的实际，尊重受援方并与受援方一起就支援的内容、方式方法共同探讨，从而制定出科学合理的支援方案。

四是在科学发展观的指引下，建构对口支援的实施、管理体系和激励机制。只有这样，才能激发参与支援工作的发达省市的企事业单位及有关人员的积极性，才能保证支援工作达到预期目的。否则，或许会出现有的项目前期开发程序不规范、有的项目在签订后难以落实、有的项目在实施过程中夭折等问题，而这些问题出现必然会在一定程度上挫伤双方的积极性。

五是须建立和完善关于对口支援整个过程的科学有效的评估机制。不难发现，在有些对口支援工作中，由于政策评估工作缺失，导致一些事实上已经失效的政策目前仍然在实施。另外，由于对口支援政策监督的广度和深度还不够，没有采取绩效监督，从而造成对口支援的效果参差不齐。因而，必须在中央政府的领导下，建立和完善关于对口支援整个过程的科学有效的评估机制。当然，具体的评估工作可由专家组成的团队来实施。

六是对口支援既要体现出社会主义制度的优越性,又要做到在根本上与市场经济的原则不相违背。对口支援模式是在我国政治环境中产生、发展和不断完善的一项具有中国特色的政策模式,它充分体现了社会主义制度的优越性,我们必须坚持下去,但我们也必须坚持市场经济的基本原则。这就要求在对口支援过程中,一定要加强双方“合作共赢”功能。

七是坚持各民族共同繁荣、共同富裕的指导思想,在实践中不断探索有利于构建社会主义和谐社会、有利于推动社会主义现代化建设、有利于实现中华民族伟大复兴的对口支援路径与方法,不断健全和完善中国特色对口支援体制。

我们认为,对少数民族和民族地区实行对口支援,是为加快这些地区建设而实施的一项特殊政策,充分体现了社会主义制度的优越性,具有典型的中国特色。它建立了一种地方政府横向转移支付模式。不同于中央向地方的转移支付只解决了钱的问题,这种横向转移支付不仅把钱带过去了,而且最重要的是实现了人、财、物、知识、能力等各方面的全面支援。值得肯定的是,这种对口支援正好培植了受援地区最需要的可持续发展的能力。但民族地区在接受对口支援的过程中,首先要处理好“输血”和“造血”的关系,坚持“外界支援”与“自力更生”相结合。支援方除了要对民族地区加强横向财政转移支付外,还要加大在该地区教师培训、干部交流、人才输送等方面的力度,为其强化“自身造血”功能和增强自我发展能力提供必要的物质保障、精神支撑和智力支持。其次,要强化政府“社会统筹”功能。要建立“政府主导、社会参与、市场运作、多元投资”的建设机制,促进民族地区援建中人、财、物的合理配置,大力提高资源的配置效率,充分发挥该地区自身在建设管理中区域联动、统筹协调、宏观调控的作用,优先解决好基础设施建设、生产发展、促进就业等民生问题,促使各项建设工作有序推进。最后,要加强双方“合作共赢”功能,实现支援方与受援方彼此功能上的良性互补和无缝对接,保障对口支援工作的顺利进行,最终实现对口支援双方帮扶共进、合作共赢和优势互补。

目 录

| | |
|---------------------------------|------|
| 前 言 | (1) |
| 第一章 中国特色对口支援体制的形成和发展 | (1) |
| 一、新中国成立后对口支援的萌芽和提出 | (2) |
| (一)城乡互助、内外交流——对口支援体制形成的雏形 | (2) |
| (二)援藏——对口支援体制的初步践行 | (4) |
| 二、改革开放以来对口支援体制的确立和发展 | (8) |
| (一)对口支援政策的确立和形成 | (8) |
| (二)对口支援体制的巩固和发展 | (14) |
| 三、新时期对口支援体制的扩展和完善 | (22) |
| (一)新时期对口援藏工作 | (23) |
| (二)新时期对口援疆工作 | (25) |
| (三)新时期对口支援三峡库区移民工作 | (26) |
| (四)灾后恢复重建对口支援工作 | (28) |
| 第二章 对口支援在民族地区发展中的地位与作用 | (31) |
| 一、对口支援的内涵和形式 | (31) |
| (一)对口支援的内涵 | (31) |
| (二)对口支援的形式 | (35) |
| 二、对口支援的社会背景和理论根源 | (38) |
| (一)对口支援产生的社会背景 | (38) |

| | |
|-----------------------------------|-------------|
| (二)实施对口支援的理论根源 | (42) |
| 三、对口支援与民族地区发展 | (45) |
| (一)对口支援在民族地区发展中的地位 | (45) |
| (二)对口支援对民族地区发展的作用 | (48) |
| 四、对口支援体制运行以来取得的成就及存在的不足 | (50) |
| (一)实施对口支援政策以来取得的经验 | (51) |
| (二)对口支援政策运行中存在的不足 | (54) |
| 第三章 科学制定对口支援方案 | (57) |
| 一、创新对口支援方案的成功案例 | (57) |
| (一)湖北省“616”对口支援工程 | (57) |
| (二)对汶川震后抗震救灾及灾后重建的对口支援 | (59) |
| 二、科学制定对口支援方案的必要性和重要性 | (62) |
| (一)科学制定对口支援方案的必要性 | (62) |
| (二)科学制定对口支援方案的重要性 | (65) |
| 三、科学制定对口支援方案应遵循的基本原则 | (66) |
| (一)统筹兼顾,突出重点 | (67) |
| (二)全面支持,民生优先 | (67) |
| (三)科学规划,有序推进 | (68) |
| (四)加强协作,促进互利 | (68) |
| (五)加强和促进民族团结 | (68) |
| 四、科学制定对口支援方案的几点建议 | (69) |
| (一)加强对口支援模式的建构与创新 | (69) |
| (二)合理确定对口支援方案的任务和内容 | (70) |
| (三)明确对口支援的要求和组织领导 | (72) |
| 第四章 切实加强对口支援过程的管理与监督 | (75) |
| 一、对口支援过程的管理与监督存在的问题 | (75) |
| (一)管理与监督的相关政策缺乏科学性和规范性 | (76) |
| (二)对资金和项目的监管不到位 | (77) |

| | |
|---|-------------|
| (三)政府部门角色缺失 | (78) |
| (四)社会舆论监督乏力 | (79) |
| 二、影响对口支援过程管理与监督机制良性运行的主要因素 | (80) |
| (一)科学、高效的管理与监督机制尚不成熟 | (81) |
| (二)对口支援的相关法律制度尚不健全 | (83) |
| (三)对口支援上级领导部门对管理与监督工作落实情况的重视 度不够 | (84) |
| (四)社会舆论尚缺乏对对口支援组织部门有效的舆论监督 | (85) |
| 三、切实加强对口支援过程管理与监督的相关对策 | (87) |
| (一)严格构建对口支援管理监督机制 | (88) |
| (二)加快建立健全对口支援过程监督与管理的法制化建设 | (89) |
| (三)加强上级领导部门对对口支援管理与监督工作的组织 领导 | (91) |
| (四)切实加强对对口支援过程的资金使用和项目建设情况的 监督检查 | (92) |
| (五)完善对口支援社会舆论监督机制 | (94) |
| 第五章 积极构建有效的对口支援评估机制 | (97) |
| 一、我国对口支援评估体系建设的现状与反思 | (98) |
| (一)我国对口支援评估体系建设的现状 | (98) |
| (二)我国对口支援评估体系建设的反思 | (100) |
| 二、建立和完善对口支援评估机制的必要性和重要性 | (103) |
| (一)建立和完善对口支援评估机制的指导思想 | (103) |
| (二)建立和完善对口支援评估机制的目的 | (103) |
| (三)建立和完善对口支援评估机制的必要性 | (104) |
| (四)建立和完善对口支援评估机制的重要性 | (105) |
| 三、构建对口支援评估体系与机制应坚持的几个原则 | (107) |
| (一)坚持效益优先的原则 | (108) |
| (二)坚持科学发展的原则 | (109) |

| | |
|---------------------------------------|--------------|
| (三)坚持政府统筹和社会联动相统一的原则····· | (109) |
| (四)坚持外界支援和自力更生相结合的原则····· | (109) |
| 四、建立和完善科学合理的对口支援评估指标体系····· | (109) |
| (一)全面、多方位考核对口支援工作····· | (110) |
| (二)实事求是制定对口支援评估体系····· | (110) |
| (三)科学运用分析方法····· | (111) |
| (四)建立对口支援评估体系的自我完善机制····· | (111) |
| 五、构建有效的对口支援评估机制的相关对策····· | (111) |
| (一)加强对口支援评估法制化、规范化和制度化····· | (112) |
| (二)建立相对独立的对口支援评估机构并配备专业的评估 人员····· | (114) |
| (三)正确引领对口支援的舆论导向····· | (115) |
| (四)将评估结果作为考核地方政府和干部政绩的重要指标····· | (118) |
| 第六章 在实践中不断健全和完善中国特色对口支援体制····· | (119) |
| 一、始终坚持规范高效的管理体制····· | (119) |
| (一)坚持中央统一领导····· | (120) |
| (二)健全和完善地方分级负责的管理体制····· | (123) |
| (三)充分发挥地方积极性····· | (124) |
| 二、建立健全对口支援的法律法规····· | (126) |
| (一)对口支援法律法规发展的历程与特征····· | (127) |
| (二)我国现行对口支援法律法规存在的问题····· | (129) |
| (三)关于建立健全对口支援法律法规的思考····· | (131) |
| 三、建立健全对口支援的监督体系····· | (133) |
| (一)建立健全对口支援的立法监督····· | (136) |
| (二)建立健全对口支援的行政监督····· | (137) |
| (三)建立健全对口支援的舆论监督····· | (138) |
| (四)虚心接受人民群众对对口支援的监督····· | (138) |
| 四、建立健全对口支援的舆论管理机制····· | (139) |

| | |
|------------------------------|-------|
| (一)完善各类事件舆论阐释机制和应急工作····· | (139) |
| (二)提高政府把握社会舆情尤其是网络舆情的能力····· | (140) |
| (三)严究散布谣言和虚假信息行为人的责任····· | (141) |
| 五、不断创新对口支援的方式方法····· | (142) |
| (一)树立创新观念,提高创新能力····· | (144) |
| (二)在实践中不断创新对口支援的工作方法····· | (144) |
| (三)在经验总结中不断创新对口支援的方式方法····· | (145) |
| 六、在遵循市场经济规律中深入推进对口支援工作····· | (145) |
| (一)坚持全面推进与突出重点相结合····· | (147) |
| (二)坚持政府力量与市场力量相结合····· | (147) |
| (三)坚持硬件与软件相结合····· | (148) |
| (四)坚持对口支援和互利合作相结合····· | (148) |
| 附录一 关于对口支援的重要论述及政策文件····· | (149) |
| 附录二 中国特色对口支援体制的实践····· | (177) |
| 参考文献····· | (224) |

第一章

中国特色对口支援体制的形成和发展

加快推进少数民族地区的经济建设和社会发展,真正实现各民族团结进步与共同繁荣一直是党和政府长期关注的大事。建国六十多年以来,为加快推进边疆地区、少数民族聚居区的经济建设和社会发展,以援藏、援疆为主线,以三峡库区移民搬迁及灾后重建对口支援为重要组成部分,在全国各族人民的共同努力下,逐步形成了中国特色的对口支援体制。对口支援是经济发达地区或实力较强地区对经济不发达地区或实力较弱地区实施援助的一种政策性行为。中国特色对口支援体制的形成和发展,既是中央政府实现区域协调发展的重大战略举措之一,也是国家综合实力逐步上升的主要标志之一,更是中华各族儿女团结一致,共同发展,共同繁荣,最终实现共同富裕的现实选择。

中国特色对口支援体制萌芽于上世纪五十年代,六十年代初正式提出和实施,一九七九年通过中央五十二号文件以国家政策的形式正式确定下来。在政策产生、发展与变迁的过程中,传统的经济发达地区对经济欠发达地区的对口支援,随着援藏、援疆而不断扩展和充实。到了20世纪90年代,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,成为多领域、多层次、多形式、多内容的帮扶。以不同历史时期的对口支援内涵、重点及表现形式上的差别为线索,大致可以把中国特色对口支援体制的形成与发展历程分为三个时期:一是新中国成立后对口支援体制的萌芽和提出;二是改革开

放以来对口支援体制的确立和发展；三是新时期对口支援体制的扩展和完善。

一、新中国成立后对口支援的萌芽和提出

新中国成立前，少数民族地区经济发展十分缓慢，几乎没有现代工业，一些地区仍停留在“刀耕火种”的原始农业状态，交通、邮电和通讯事业更处于十分落后的状态。新中国成立后，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，采取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。在此期间，对口支援主要发生在城市支援农村、沿海支持内地两个领域。

（一）城乡互助、内外交流——对口支援体制形成的雏形

新中国成立之初，每到农忙或洪涝旱情，城里的组织部就会分派各个部门去各村帮忙收割或抗旱。这一直作为一项传统不断延续，并逐渐增加了赴农村劳动锻炼、支援农业建设等内容。随着实践的发展，工农协作、厂社协作成为20世纪50年代末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。例如，哈尔滨市太平城市人民公社采取“四级挂钩”、“八行对口”的办法，组织各工厂分别与县、社的相应部门挂钩，实行对口支援，大力支援农村人民公社的农业技术改造。

在二十世纪五六十年代，国家提出“城乡互助、内外交流”的政策，组织地区之间的经济协作，但主要是有计划地组织全国的商品流通和商品供求平衡。就民族地区来讲，这种经济交流是在高度集中下进行的，一般采取发达地区对少数民族地区进行援助或借助于国家拨款援助的方式。而按照经济规律，因地制宜地开展多渠道、多层次的横向联合，启动各地区互助互利的积极性，还没有作为重大的战略措施提出和实施。因此，过去两类地区的横向协作，一般规模不大、层次不高、渠道有限、形式单一，

在体制上政策上的制约因素仍客观存在。^①

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年代时就已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。50年代末,山西经纬纺织机械厂与曙光公社采取工厂包公社、对口支援的新形式,在修配机械、供应农具、培训技术人才以及建设副食品生产基地等方面取得突破。1960年3月20日,《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”为题的社论,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,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。^②3月23日,《人民日报》在转引《山西日报》的社论时强调:“对于厂社对口协作这一新生事物,如何看到它的主流,扶植它健康地发展、壮大,是我们的一项政治任务。”^③到了60年代初期,厂社挂钩、对口协作存在的不足,促使建立厂社协作支援网的综合支援逐渐代替了厂社挂钩,成为部分地方工业支援农业的新型对口协作形式。例如,1960年4月下旬,山西省陵川县工业支援农业,在厂社挂钩的基础上,又实行了多行组合,以片建网,以网包片,综合支援,使工业支援农业向前大大地推进了一步。^④

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,这主要体现为上海、天津等东部沿海发达地区对陕西、新疆、内蒙等西部落后地区和边疆省区的援助。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、防止、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,为陕西的经济发展和进步作出了重要贡献。

① 阿拉塔高娃:《关于东南沿海地区与少数民族地区的对口支援和经济技术协作发展的再认识》,《内蒙古社会科学》(汉文版)2000年第2期。

② 《厂厂包社 对口支援——论工业支援农业技术改造的新形势》,《山西日报》1960年3月20日。

③ 《工农协作加速农业技术改造》,《人民日报》1960年3月23日。

④ 《厂社挂钩的新发展支援农业的好办法》,《人民日报》1960年08月1日。