



国家社会科学基金重大招标项目

On the Operation and Legalization of Partner Assistance
An Empirical Study Based on the Post-Disaster Reconstruction of Wenchuan Earthquake

对口支援的 运行机制及其法制化： 基于汶川地震灾后恢复重建的实证分析

刘 铁◇著

BY LIUTIE



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



On the Operation and Legalization of Partner Assistance
An Empirical Study Based on the Post-Disaster Reconstruction of Wenchuan Earthquake

对口支援的 运行机制及其法制化： 基于汶川地震灾后恢复重建的实证分析

刘 铁◇著
BY LIUTIE



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

对口支援的运行机制及其法制化:基于汶川地震灾
后恢复重建的实证分析 / 刘铁著. —北京:法律出版社,
2010.10

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1214 - 8

I. ①对… II. ①刘… III. ①抗震救灾—法律—研究
—中国 IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 183131 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/卞学琪	装帧设计/汪奇峰
出版/法律出版社	编辑统筹/法律出版社上海出版中心
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/陶松
开本/A5	印张/9.5 字数/233 千
版本/2010 年 10 月第 1 版	印次/2010 年 10 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
	重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
	深圳公司/0755-83072995
书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1214 - 8	定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

国家社会科学基金重大招标项目

“汶川大地震灾后恢复重建相关重大法律问题研究
——‘政府—市场’关系下的法律选择与社会重建”
(批准号:08& ZD008)的阶段性成果之一

内容摘要

对口支援早就产生,汶川地震灾后恢复重建的对口支援所取得的显著成效更是令人深受鼓舞并充满期待。

在汶川地震灾后恢复重建的工地上,我们看到的是一片热火朝天的场面。来自祖国 19 个省市的对口支援建设者们发出南腔北调的吆喝声,他们把灾区当作第二故乡,他们发明了“5+2”、“白加黑”工作法,他们建设了比自己家乡的还要好的学校、医院并为之而骄傲……援建者们的到来温暖着灾区人民的心。他们的生活热情鼓舞着灾区人民的信心,他们的辛勤劳作日新月异地改变着灾区的面貌。灾区人民正在和援建者们一起,用智慧和勤劳建设着更加美好的家园。汶川地震灾后恢复重建对口支援的成功运行,打破了人们的种种疑虑。援建初期,曾有人质问凭什么要别的省市无偿帮助受灾地区恢复重建。援建期间,不少人心存疑虑,追求本地经济利益最大化的地方政府对另一地方的无偿援助能持续多久?然而,对口支援出乎意料的成功不仅打消了人们的疑虑,而且受到社会的持续关注。官员们在探讨如何把它建立为一种以强扶弱的长

效机制,商人们在挖掘这样的区域合作所隐藏的巨大商机,学者们则在探索这种对口支援方式成功背后的运行机制及其动力。

汶川地震灾后恢复重建的对口支援是怎样运行的?它为什么能够取得这样丰硕的成效?它的运行还存在什么问题?这是人们高兴之余希望明白的问题。探讨这些问题具有重大的理论和现实意义,因为如果我们能够在理论上揭开汶川地震灾后恢复重建对口支援成功运行的秘密,总结提炼出对口支援运行的一般理论,并据此在实践中让这种成功持续,那么就会提高我们的国家抵抗包括地震、洪水等各种自然灾害的能力。让一些地方先发展起来、然后带动欠发达地方共同发展的“两步走”战略就可能由此找到一条新的、符合实际的路径。团结互助、共克时艰的民族精神就会在支援与合作中得到凝聚和升华。基于此,探索“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题就成为本书的主要研究任务。

对于这个问题,既有研究注重总结对口支援的经验,分析存在的问题并提出相应对策。其中也曾提出对口支援的制度化问题,但却没有进行具体深入的研究。本书拟突破学界对对口支援的总结经验式研究以及对其制度化的浮光掠影式的探讨,拟以汶川地震灾后恢复重建的对口支援为个案,尝试综合运用实证分析、价值分析、规范分析等法学研究方法,对对口支援的运行机制进行考察,并对其法制化提出初步构想。

在本书中,我们力图弄清楚汶川地震灾后恢复重建对口支援从启动到实施的整个过程及其运行机制,然后从事实中提炼出对口支援的一般理论,据此提出构建相应法律制度的基本思路。围绕“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题,我们拟分别探讨如下几个具体问题:(1)对口支援是如何启动的;(2)对口支援是如何运行的;(3)对口支援运行规则的法律属性是什么;(4)如何将对口支援的运行规则法制化。按照上述设想,本书除了导论和结论以外,共分五章。导论在于提出本书要研究的问题,回顾已有研究状况,指出本书的研究方法和基本思路。

第一章回答上述第一个问题,目的在于考察汶川地震灾后恢复重建对口支援的启动过程及其推动机制。巨大的灾难令灾区难堪重建重负,国家投入在那个特定的时候遇到财政制度的障碍。金融危机冲击、奥运会期临近、灾区稳定压力又对加大灾后恢复重建力度、加快灾后恢复重建进度提出更加紧迫的要求。这是灾后恢复重建的现实背景和制度缺憾。于是,举全国之力、动员一切资源开展灾后恢复重建既是基于现实政治体制下惯常的有效举措,也是中央政府的理性选择。对口支援就成为汶川地震发生后,中央政府在那个特殊的时空背景下的应急之作。中央政府制定具体方案、召开最高级别会议作出专门部署。各对口支援省市高度重视,以超乎常规的迅速行动表现出对中央政府决策部署的坚决拥护和积极响应。可以发现,救助灾区人民的道德合法性和提升灾区发展水平的政治追求是中央政府发动对口支援的原动力。威权政治体制在对口支援中发挥了极大功效。政治动员成为对口支援的直接动力。

第二章探讨对口支援是如何运行的,重点分析对口支援运行模式的演变。在政治动员的强大功效下,对口支援省市承担了人力、物力和财力支援的巨大责任。从援建关乎民生的城乡住房、公共服务设施和基础设施,到开展智力支援和产业帮扶等单边支援,对口支援省市的积极作为表明对口支援省市全面准确地执行中央政府的决策。当受灾地区民生得到基本保障以后,对口支援由单边支援逐渐通过建设产业园区、引进企业入园、扶持特色产业发展等方式走向双向互动的对口合作。伴随运行模式的演变,对口支援在运行机制上由政治动员、行政指令演变为对等协商、市场运行,在行为动机上由无偿支援演变为互利共赢,在行为依据上由行政文件演变为合作协议。这表明,地方政府以自身实践推动了对口支援的运行从执行政治任务转变为履行法律义务。

第三章同样探讨对口支援是如何运行的,但重心在于探讨对口支援运行模式演变对中央政府与地方政府关系的影响。对于地方政府在对口支援运行中变通执行中央决策的行为,中央政府由宽

容、默认转向支持,使对口合作成为整个对口支援政策的一部分。而且,地方政府开展对口合作的行为方式还促成中央政府部门改变自己的行政方式,主动展开与地方政府的对口合作。部省协议的出现,使中央政府部门对于地方政府的业务指导由行政指令方式转变为对等协商方式。平等协商、互利共赢的行政合作在中央政府部门与地方政府之间悄然展开。

第四章追问对口支援运行模式演变后的运行规则的法律属性。本章在梳理行政契约理论的基础上,分析了对口支援中出现的政府之间签订的各种协议。提出对口支援中政府之间签订的各种协议乃是不具有行政法律关系的行政机关之间在自愿基础上,平等协商达成的追求互利共赢利益的协议,所约定的事项超越了有关行政机关的法定职能,是对其法定行政职能以外事项的另行约定,体现了意思自治的私法精神。政府间协议模式的出现开启了政府间契约式协作的时代,表明中央政府与地方政府之间的关系由命令与服从的行政关系演变为既有行政服从又有对等协商的关系。地方政府之间的关系也由区域竞争关系走向互利合作关系。政府间法律关系的变化,是政府及其部门追求和实现利益的途径,以及当前市场经济体制特性和政府主导经济发展现状双重因素作用的必然选择,阐释了行政法领域贯注私法精神的现实必要性。

第五章探讨对口支援机制如何法制化的问题。在促进东部地区扶持西部地区发展、内地支援少数民族地区发展、引导发达地区与欠发达地区合作,以及深化生态效益补偿等领域,对口支援机制具有宽泛的适用价值。但对口支援在汶川地震灾后恢复重建的成功实践背后,其机制的运行还存在诸如行政指令明显、对口结对不平衡等问题。因此,构建相应的法律制度进行矫正和固化就显得十分必要。本章在从社会学和伦理学角度论证了对口支援的正当性后,遵循汶川地震灾后恢复重建对口支援运行模式演变和运行的规律及其带来的政府间行为关系的演变,提出了对口支援法律制度的构建应当采用公法和私法交融的方式,即将私法的契约精神和制度引

入政府之间的合作协议的协商之中,完善如横向财政转移支付制度、官员激励机制等行政法律制度,使对口支援法制化、常态化等设想。

结论部分是对“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题的总结性回答。通过上述的分析和提炼,本书最后的结论是,政府间契约式协作机制及其法制化是对口支援能够成功运行以及持续运行的深层次推动力和保障。

主题词:对口支援 运行 法制化

目 录

导论/1

第一章 对口支援启动的法制化考察/11

一、问题及理论背景/11

二、对口支援的启动背景/17

三、对口支援的启动动力/25

四、对口支援的启动过程/33

五、对口支援的启动成效/42

六、对口支援启动的运行逻辑/55

小结：对口支援的非法制化启动/63

第二章 对口支援运行的法制化考察：模式 演变/65

一、问题的提出/65

二、对口支援的初始模式：单边支援/68

三、对口支援的持续模式：对口合作/91

四、对口支援模式的运行机制/104

小结：从政治任务到法律义务/114

第三章 对口支援运行的法制化考察：模式演变的延伸/116

一、问题与文献回顾/116

二、中央政府确认对口支援运行模式的演变/120

三、对口支援运行模式演变影响中央政府行政方式/127

四、中央政府行政方式的新特点/148

小结：从强制性指导到协商式指导/157

第四章 对口支援中政府间协议的法律属性/159

一、问题与文献综述/159

二、政府间协议的理论界定/162

三、地方政府间协议的法律属性/178

四、中央政府部门与地方政府间协议的法律属性/196

五、政府间协议的历史意义/199

小结：政府间契约式协作/210

第五章 对口支援法制化的初步构想/212

一、对口支援法制化的历史基础与现实要求/213

二、对口支援法制化的正当性/224

三、对口支援法制化的法域定位/233

四、对口支援的基础制度：横向财政转移支付制度/243

五、对口支援的契约制度/252

六、对口支援的行政法律制度/258

小结：对口支援法制化的基本路径/266

结论/268

一、本书的中心命题/268

二、本书命题的限度/270

参考文献/272

后记/286

导 论

一、问题及其意义

震惊世界的“5·12”汶川特大地震给受灾地区造成巨大人身和财产损失,也让国家的政治经济制度和社会稳定经历了巨大的考验。然而,中国人民在灾难中崛起,在奋进中重生。国家迅速展开全方位恢复和高水平重建。如今的灾区正在发生脱胎换骨的变化,居民住房条件极大改善,城乡整体布局得到全面优化,公共服务设施整体跨越,群众生活方式正发生着历史性变迁。这当中,对口支援的成功运行对于推动汶川地震灾后恢复重建的高效实施具有不可替代的作用。

对口支援起源于我国 20 世纪五六十年代,国家提出“城乡互助,内外交流”的政策,有计划地组织全国的商品流通和商品供求平衡。1979 年中央政府正式提出和确定对口支援政策,要求组织内地省、市对口支援边境地区和少数民族地区。1992 年,国务院办公厅提出和发动对三峡工程库区移民的对口支援。1993 年,原国家教委部署了全国教育对口支援工作。2001 年国务院发布《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》,明确指出要坚定不移地推进地区协作与东

西部的对口支援。但是,2008年汶川地震灾后恢复重建的对口支援的规模之大是史无前例的。来自全国的援建者们以最快的速度、最高的效率、最大的热情,全力以赴支援灾区,使对口支援政策在汶川大地震灾后恢复重建中取得了前所未有的成功!截至2009年年底,全国对口支援四川省汶川地震受灾地区恢复重建确定对口支援项目3180个;已开工对口支援项目2812个,占已确定项目的88.43%;已建成项目1375个,占已确定对口支援项目总数的43.24%。^{〔1〕}中国式抗震救灾和恢复重建中的创造精神和制度成果让世界瞩目,与后来海地、智利震后救灾和重建的迟缓不力形成鲜明对比。

然而,汶川地震灾后恢复重建对口支援的巨大成功与现阶段我国地方政府的行为逻辑却存在悖论!从20世纪80年代以来,地方官员围绕GDP增长而进行“政治锦标赛”,即“上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛,竞赛优胜者将获得晋升,而竞赛标准由上级政府决定”。^{〔2〕}由此,逐渐形成并强化了地方政府主要追求GDP增长的强大动机,并在地方自主性扩展的过程中成为地方政府的主要行为逻辑。这种行为逻辑对中央政府而言表现为根据自身利益需求变通执行政策,对横向地方政府而言则表现为追求自己利益最大化并竭力超越其他地方政府的恶性竞争。因此,伴随对口支援而来的是人们的种种疑虑。援建初期,曾有人质问凭什么要别的省、市无偿帮助受灾地区恢复重建。援建期间,不少人心存疑虑,追求本地经济利益最大化的地方政府对另一地方的无偿援助能持续多久?但是,汶川地震灾后恢复重建对口支援的成功运行却打消了人们的疑虑,冲破了我国地方政府行为的一贯逻辑。那么,如何解释汶川地震灾后恢复重建对口支援的成功运行就

〔1〕 引自四川省对口支援办公室《2009年灾后恢复重建对口支援工作总结及2010年主要工作思路》。

〔2〕 周黎安:《转型中的地方政府》,格致出版社、上海人民出版社2008年版,第88页。

具有重大意义,因为如果我们能够在理论上揭开汶川地震灾后重建对口支援成功运行的秘密,总结提炼出对口支援运行的一般理论,就会据此建立对口支援的长效机制,并将之扩展适用于更加广阔的领域,以提高抵抗包括地震、洪水等各种自然灾害的能力,实现国家的均衡发展。因此,探索“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题就成为本书的主要研究任务。

研究“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题具有重大的实践意义。在汶川地震灾后恢复重建对口支援实施的最后一年,中央与地方决策者共同关注汶川地震对口支援长效机制的建设,并表达了把这一机制提高到更加广阔的范围实践运用的期望。2010年新年刚过,中央电视台在“新闻联播”中推出了对口支援、共建家园系列报道,详细描绘了灾后恢复重建对口支援开展的情况。对于对口支援取得的丰硕成果以及在对口支援实施过程中创造的精神财富给予了高度的评价。2010年1月,周永康考察四川省灾后恢复重建工作,并在都江堰市举行的对口支援座谈会上要求“认真总结对口支援成功经验,搭建交流合作平台,创新工作方式,逐步推进对口支援向长期合作转变……”这一年春天,四川省“两会”是在检阅灾后恢复重建的巨大成绩中召开的。人大代表和政协委员热烈地讨论这一个受到普遍关注的问题:怎样构建对口支援长效机制,让这一体现社会主义制度优越性的帮扶机制能够持续地造福西部落后地区。那么,受灾地区对于与对口支援省市建立长期合作关系的愿望是一相情愿呢,还是可以成为双方的共同意向?建立合作的长效机制需要怎样的制度构建?这就需要认真地思考和实地地研究。

研究“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题具有的重大实践意义不仅在于寻求对汶川地震对口支援长效机制的建设,而且还在于促进我国未来的地区合作。当前,国家正倾力于推进经济增长方式的转变。然而我们面临的局面是:边境少数民族地区发展滞后与民族分裂势力交织形成的不稳定因素在增加,东

西部地区经济社会发展在新一轮经济结构调整中有进一步拉大的趋势,粗放的经济增长方式造成经济发展压力与环境容量的矛盾也在不断加剧,自然灾害多发与应对灾害能力之间的反差仍然较大。因而,总结对口支援实施的经验,探索对口支援运行的规律,研究如何构建对口支援与对口合作的机制和制度,对于在促进经济增长方式转变中推动内地与少数民族地区合作、东部地区与西部地区合作、发达地区扶持欠发达地区、实施生态补偿合作等都具有较大的现实意义。

研究“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题还具有重大的理论意义。对口支援的实施,从实施主体上讲,既涉及中央政府与地方政府的关系,又涉及地方政府之间的相互关系;从运行机制上讲,既和我国传统的行政体制架构相关联,又与行政体制改革中的制度变迁相关联;从行为保障上讲,既需要从现行行政法律制度中寻找行为准则,又需要着眼于其行为实施的现实需求探索新的制度因素。这本身是复杂的现象,背后隐藏着怎样阐释我们制度的优越性的深层次要求。揭示对口支援运行的内在机理以及由此发生的我国中央政府与地方政府之间、地方政府相互之间行为关系的演变,进而探索推动政府间合作的机制和制度的构建,对于完善我国政府治理理论、推动政府法律关系理论创新具有一定的意义。

二、国内外研究述评

作为一种政策,对口支援在我国萌芽于20世纪50~60年代,70年代末正式提出并实施,到今天呈现出不断发展兴盛的趋势。因此,学界对“对口支援为何能成功运行以及如何持续运行”这个问题的研究并不自今日始,此前已有众多学者涉及。现在笔者对这些学者的著述进行梳理,以了解研究进程。

(一) 关于对口支援运行的研究

关于对口支援运行的研究,学者们大都因时应势地集中考察对口支援少数民族经济社会发展、三峡库区移民和汶川地震灾后恢复重建的运行。阿拉塔高娃就考察了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问题。^{〔1〕}陈志刚则在哈罗德—多马的经济增长模型的框架下,运用“贫困恶性循环”理论和新增长理论,分析了江西省直部门对口支援散杂居民族地区的实证材料,证明了对口支援与散杂居民族地区小康建设之间的内在逻辑联系,得出对口支援是民族经济走出贫困恶性循环、经济发展和小康建设的第一推动力的结论。^{〔2〕}

周银珍是对三峡库区移民安置对口支援进行集中考察的学者。她运用经济学中的比较优势理论分析了国家开展的三峡库区对口支援的具体情况、实施效果及其对经济发展的影响和应进一步努力的方向。她总结了对三峡库区给予支援的具体内容,如项目合作、培训人才、援助社会公益事业、接收安置外迁移民等,肯定了对口支援政策实施的经济效果。^{〔3〕}随后,周银珍又和他人合作,从理论与实践结合的角度进一步分析对口支援政策,阐述了对口支援政策实施的基本情况,说明了对口支援政策实施的作用与意义,并在理论和实践的对比分析中指出了对口支援政策今后实施的方向。^{〔4〕}

在2008年“5·12”汶川特大地震发生后,人们的研究重心转向汶川地震灾后恢复重建对口支援的考察上。浙江省发展和改革委员会的王国翔撰文指出,党中央、国务院介绍了浙江省对口支援地

〔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”,载《内蒙古社会学》2000年第2期。

〔2〕 陈志刚:“对口支援与散杂居民族地区小康建设——来自江西省少数民族地区对口支援的调研报告”,载《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2005年第3期。

〔3〕 周银珍:“从比较优势理论看对口支援及三峡库区经济发展”,载《理论月刊》2003年第1期。

〔4〕 周银珍、肖慧莲、郑根保等:“对口支援三峡移民政策分析”,载《三峡大学学报》(人文社会科学版)2003年第2期。

震重灾区青川县的具体情况,并指出,还要处理好加快推进与科学重建的关系;处理好援建与重建的关系;处理好援建项目与援建资金的关系;处理好项目建设与维持运营的关系;处理好产业扶持与市场运作的关系;处理好应急援建项目建设与规范运作的关系。^{〔1〕}有关汶川地震灾后恢复重建对口支援的新闻报道则高扬主旋律,歌颂了中国的力量、同胞的大爱、民族的精神。这虽不是学术研究,但可以从中发现汶川地震灾后恢复重建对口支援的精神力量 and 道德合理性,以及社会主义制度的政治优势。^{〔2〕}

令人欣喜的是,人们已经开始在先前分别研究少数民族地区发展、三峡库区建设以及汶川地震灾后恢复重建对口支援的基础上尝试总体的研究和总结。例如,赵伦、蒋勇杰总结了我国存在对边疆各民族地区常规性对口支援、对重大工程实施的定向性对口支援和对受重大损失灾区救急性对口支援三种形式,指出对口支援模式的运行基础在于中国特色中央集权的国家领导体制、中央与地方秉持共同政治伦理价值和现实战略性、特殊性和紧迫性的需要,并在总结对口支援制度保障的显著特征基础上提出对口支援应由“政治动员式”向“制度激励性”转变,由“政策规范化”向“法律规范化”转变。^{〔3〕}徐阳光从财政转移支付的角度对新中国成立以来所有的对口支援的运作进行了分析,指出所有的对口支援都具有横向转移支付的雏形,但内容上却超出了财政转移支付的范畴,运行机制具有政策主导型特征,而且缺乏相应的法律规范。^{〔4〕}

可以看出,学界的研究是随着对口支援在我国的发展而逐步展

〔1〕 王国翔:“当前援建工作应处理好六大关系——关于科学推进对口支援工作的几点思考”,载《浙江经济》2008年第21期。

〔2〕 初雪:“对口援建:中国式赈灾”,载《四川党的建设》(城市版)2008年第8期。

〔3〕 赵伦、蒋勇杰:“地方政府对口支援模式分析——兼论中央政府统筹下的制度特征与制度优势”,载《成都大学学报》(社科版)2009年第2期。

〔4〕 徐阳光:《财政转移支付制度的法学解析》,北京大学出版社2009年版,第174~190页。