

对口支援与当代中国的平衡发展

曾水英 范京京

[提要] 对口支援是在中国政治环境中产生并不断发展的一项具有中国特色的政策工具。自 1979 年正式提出之后, 对口支援在实践中不断充实和完善, 形成了多领域、多形式、多内容的网状支援格局。改革开放以来, 我国对口支援工作呈现阶段性发展的特征, 对口支援的领域、地区、内容和方式发生了变化。在资源有限的条件下, 中央政府依赖政治稳定、政治团结、共同富裕话语来动员, 推动对口支援工作, 选择重点地区和重点领域来对口支援, 为对口支援的展开提供组织保障、制度保障和资金保障。一条以政府支援、企业合作、社会帮扶、人才交流为主的支援道路正在形成。然而, 当前我国对口支援依然存在一些亟待解决的问题, 主要表现在对口支援的法律制度仍不完善, 机制建设也不健全, 补偿机制缺位等, 为此, 要健全对口支援领域的法律制度, 健全对口支援的各项机制, 改变补偿机制缺位的现状。

[关键词] 对口支援; 平衡发展; 共同富裕; 改革开放; 保障机制

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2019)06—0204—08

作者简介: 曾水英, 长春工业大学公共管理学院副教授, 研究方向: 政治学理论与当代中国政治; 范京京, 吉林大学行政学院博士研究生, 研究方向: 政治学理论与当代中国政治。吉林 长春 130012

中国共产党第十九次全国代表大会, 提出了关于“社会主要矛盾转化”的重要论断, 指出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^[1] 平衡发展再一次成为学界讨论的焦点。众所周知, 不平衡发展是人类社会面临的一个挑战, 平衡发展是中国国家发展的一项重要战略。新中国成立以来, 尤其是改革开放以来, 中国政府一直将平衡发展作为国家发展的重要内容, 采取了诸多办法来促进国家内部的平衡发展。早在 1956 年, 毛泽东在《论十大关系》中, 就深刻指出“使 70% 的工业集中在沿海地区, 而其它地区却与现代化无缘, 不仅在经济上是不合理的, 而且在政治上也是不能接受的。”^{[2](P.1)} 作为推动我国平衡发展的重要政策工具, 很多学者注意到了对口支援这种重要的政治实践形式并对之进行研究。但总体而言, 目前, 学界对对口支援的研究仍然是零散的、碎片化的, 缺乏宏观分析的视野, 尤其缺乏政治学研究的视角。本文在吸纳现有研究成果的基础上, 试图从政治学的视角对对口支援的历史进程、动员话语、实践方式以及保障机制进行阐释, 分析对口支援实施存在的一些突出问题, 提出使对口支援可以更好地服务于我国平衡发展战略的政策建议。

一、对口支援的演进历程

对口支援是在中国政治环境中产生并不断发

展的一项具有中国特色的政策工具, 其概念可以追溯到新中国成立初期。建国初期, 中央政府依靠计划经济体制对全国资源进行调配, 提出“城乡互助, 内外交流”的建设方针, 促进城乡、地区间的支援协作, 尤其是对受灾地区进行援建。在这段时间, 虽然国家没有明确提出“对口支援”概念, 但也已经具备了现行对口支援政策的一些特点。

对口支援正式成为国家区域平衡发展的政策工具, 始于 1979 年 4 月的全国边防工作会议。会议报告指出, “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、市对口支援边境地区和少数民族地区。”^[3] 至此, 对口支援政策被正式确认, 并在随后的 40 年, 得到了进一步发展。

(一) 初创阶段

1979 年到 1991 年是对口支援的“初创阶段”。在这一阶段, 对口支援正式出现在政府文件里, 并开始逐步有了政策保障。这一阶段主要以传统的支援领域即教育、医疗、科技为主。

全国边防工作会议后, 对口支援初步以国家政策的方式在全国范围内正式确定。1980 年 3 月, 首次西藏工作座谈会召开, 中共中央决定实施特殊政策支援西藏, 北京、四川等省区纷纷加入对口支援队伍。1982 年, “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”召

开。在总结先前对口支援经验的基础上,会议提出“应当把技术支援和技术协作放在重要地位,以便把少数民族地区的生产潜力充分挖掘出来”;明确对口支援“应由国家经委、国家计委和国家民委负责,国家经委牵头”;建议“对现行经济管理体制的某些方面给予松动,适当放宽某些经济政策。”^[4]1984年9月,“全国经济技术协作和对口援助会议”召开,将经济技术合作领域拓宽到全国。同年10月,《中华人民共和国民族区域自治法》颁布实施,对口支援成为中国区域自治法律制度的内容,自此以法律保障的方式登上历史舞台。1986年3月,国家颁发《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》,首次将对口支援与企业发展连接起来。1991年12月,国家民委召开“全国部分省、自治区、直辖市对口支援工作座谈会”,指出对口支援应按“支援为主,互补互济,积极合作,共同繁荣”的原则进行,并确定由国家民委、计委、国务院生产办组织领导对口支援工作。1991年12月国务院下发的《关于进一步贯彻实施中华人民共和国民族区域自治法若干问题的通知》再次明确了对口支援少数民族地区的具体方针,提出国家要适当增加对民族自治地方的投入,“新增资金大部分用于民族地区基层的经济和社会发展,由财政部与国家民委协商确定资金投向。”^[5]国家也将安排无偿支援项目,提供资金、物资,并帮助民族地区的口岸建设。民族地区也“要根据法律规定的权限,制定优惠政策,吸引、支持发达地区到本地开发资源、兴办企业。”^[5]

(二) 探索阶段

1991年到2010年是对口支援的“探索阶段”。在这一阶段,对口支援的领域、地区、内容和方式都出现了新的变化。对口支援开始涉及自然灾害、重大工程、突发性公共卫生事件等新领域。对口支援的地区由以西藏为主的少数民族地区逐渐扩展到中西部和资源枯竭型地区。教育、医疗和科技支援,都从单线式转变为双线式支援,更多关注受援地区发展的可持续性。

1992年,国家颁发《关于开展对三峡库区移民工作对口援助的通知》,全面支持三峡库区移民的安置。此后多次颁布补充规定,要求各地在项目合作、技术、信息交流、市场业务拓展、增加就业等方面开展对口支援。这是对口支援首次被运用在重大工程建设之中。同年,国家教委印发《关于对全国143个少数民族贫困县实施教育扶贫的意见》,制定143个少数民族贫困县教育对口支援协作表,强调应“提高少数民族贫困县自身发展的能

力和后劲。”^[6]1996年7月,《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》中安排新一轮对口支援的结对情况。扶贫协作既要求资金、物资的支援,还要求人才、技术的支援,同时也强调应开展经济合作,“组织经济较发达地区的经济效益较好的企业,带动和帮助贫困地区生产同类产品的经济效益较差的企业发展生产。”^[7]1998年,多个流域发生特大洪涝灾害。中央相关部委立刻组织对口支援工作,由5个省区开展物资支援,11个省区开展教育支援,8个省区开展医疗卫生支援。2000年国务院部署西部大开发战略,把东、中、西部地区的优势相结合,建立市场化的跨地区企业协作机制。2001年,国务院确定阜新为全国首个资源枯竭城市转型试点市,从此开始对资源枯竭地区的对口支援,要求各地在资金支持的同时,帮助资源枯竭地区进行产业转型和产业结构升级。2006年6月,国务院发布《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》,健全社会捐助和对口支援机制,动员社会力量参与重大灾害应急救助和灾后恢复重建工作。这是首次在正式文件中提出对口支援可以被运用到重大灾害和突发事件中。2008年汶川发生特大地震,中共中央要求举全国之力重建汶川地震地区,按“一省帮一重灾县”原则,建立对口支援机制。2009年11月,卫生部发布《关于加强甲型H1N1流感医疗救治工作的通知》,安排大型综合医院与基层医疗机构等部门之间对口支援,将对口支援扩展到突发性公共卫生事件。

(三) 深化阶段

2010年至今为对口支援的“深化阶段”。这一阶段,国家面向重大自然灾害的对口支援逐渐完善,对新疆地区的支援规模迅速扩大,对资源枯竭型地区的支援也有进一步的提高。新增加了对沿边重点地区的对口支援。这一阶段的对口支援工作中,智力和产业支援的力度增大,成为对口支援的重点工作。对口支援更关注双方的共同利益,强调双方的互惠互利。

2010年6月,玉树藏族自治州发生特大地震,中共中央组织施工建设任务和援建、运输任务,建立对口支援机制。同年,全国对口支援新疆工作会议及系列会议召开,总结之前的工作,扩大并深化对新疆的对口支援。第二次援新疆会议中首次阐述了对口支援工作中双方地区应共同受益的理念。第三次援疆会议中,建议应注重开放经济对支援的重要作用,推动产业支援的发展,再次强调加大智力支援的要求。2012年6月,《国务院关于

支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》颁发,正式将中央苏区列入对口支援范围。2013年,国家颁布新的规划意见,对全国的资源枯竭型地区,尤其是东北、中部六省的对口支援工作进行指导。2015年12月,国务院印发《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》,确定了沿边重点地区名录,提出建立对口联系机制。2016年3月,国务院废止了先前的预案,并印发《国务院办公厅关于印发国家自然灾害救助应急预案的通知》,进一步完善非灾区支援灾区、轻灾区支援重灾区的对口支援机制。2016年至今,国家将对口支援纳入“十三五”规划之中,颁布系列文件,从各个方面对对口支援体系进行深化和完善。

二、对口支援的动员话语

对口支援政策已实施40年,为推动我国平衡发展发挥了重要作用。从公共政策的角度看,任何政策要得到顺利推进,不仅要提高政策制定的质量,而且要使政策被合法化和正当化。因而,需要讨论的是,国家运用哪些动员话语进行动员,帮助对口支援政策的实现?中央政府运用哪些动员话语来使对口支援政策合法化和正当化?

(一) 政治稳定的话语

在对口支援政策实施过程中,政治稳定是一个颇具影响力的话语。无论是国家层面的领导人讲话,还是相关的政策文件,抑或是媒体报道宣传中,都承认对口支援的启动和实施是国家保持政治稳定的需要。

政治稳定是中国人民的美好期盼和共同追求。早在1987年邓小平接见外宾时就指出,保持国内安定团结的政治局面,有领导有秩序地进行社会主义建设,是实现三步走发展战略的重要条件之一。中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。江泽民同志指出,在改革开放的过程中,必须处理好改革、发展、稳定之间的关系,三者之间存在着不可分割的内在联系,互相依存,互相促进。改革是动力,发展是目的,而稳定是前提。稳定是发展和改革的前提,发展和改革必须要有稳定的政治和社会环境。没有稳定的政治和社会环境,一切无从谈起。我国是一个统一的社会主义国家,尽管各地的发展不平衡,但在经济上是一个整体,相互支持,相互关联,相互影响,相互制约,而且根本的利益是一致的。我们事业的发展如同一艘前进中的航船,各地区各部门都需要同舟共济,不能将自己置身于整体之外,也不能强调

特殊,更不能只顾自己、不顾他人。显而易见,如果船翻了,无一幸免,都要遭殃。胡锦涛同志指出,全国人民应努力建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。习近平同志也指出,“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,所以必须团结一切可以团结的力量,最大限度增加和谐因素,增强社会创造活力,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。”^{[8] P.13)}

对于中国这样一个规模超大、族群多样、同时致力于现代化的国家而言,保持政治稳定,不仅需要维护党中央的权威,建立强有力的中央政府,不断提升国家的能力,而且还要承担好促进平衡发展的责任。我国的对口支援地区多集中于边疆、民族区域,这些地区是中华民族共同体的重要成员,为中华民族的伟大复兴做出了重要贡献,在维护国家政治稳定中也具有重要的战略位置。伴随着改革开放政策和国家不断推进的民族政策,这些地区经济发展迅猛。然而,由于历史遗留问题、自然环境、政策等一些主客观原因,这些地区仍远落后于东部发达地区。长远来看,这种落后不仅不利于边疆民族地区的发展,而且会对国家的整体发展产生不良影响,更不利于国家的长治久安。因而,党中央实施对口支援政策,对保持国家政治稳定、民族团结和实现中华民族伟大复兴都具有至关重要的意义。各级政府都应高度重视对口支援工作,将对口支援工作作为一项重要政治责任,纳入经济社会发展总体规划之中,以科学规划为引领,以改善民生为重点,以项目建设为抓手,为推进社会稳定和国家长治久安做贡献。

(二) 政治团结的话语

政治团结是对口支援政策合法化的另一个重要话语。从国家发展的角度看,对口支援政策之所以是正当的、重要的,不仅是因为对口支援政策是国家政治保持稳定的需要,而且也因为该政策是维系政治团结的需要。各国的政治实践表明,政治团结是重要的,但政治团结并不是自发实现的。政治团结需要国家承担积极责任。一方面,政治团结需要国家不断促进经济社会的发展,不断提高和改善人民生活的水平;另一方面,政治团结需要国家维护社会的公平正义,确保国家的所有公民都能过上有尊严的生活。

改革开放以来,党和政府提出贫穷不是社会主义,发展是硬道理。1992年初,邓小平在“南方谈话”中提出,“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到

共同富裕。”^{[9] (P.373)} 在政治实践中,要将是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平,作为人们评判一切工作是非得失的根本标准。2000年2月21日至25日,江泽民同志在广东考察工作时强调“只要我们党始终成为中国先进社会生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益的忠实代表,我们党就永远立于不败之地。”^[10] 胡锦涛同志在党的十七大报告中提出,要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。2008年,温家宝总理在回答中外记者提问指出,如果说发展经济、改善民生是政府的天职,那么推动社会公平正义就是政府的良心。习近平总书记反复强调,让人民对改革有更多获得感。

从政治学的角度看,维护政治团结,需要国家承担维护社会正义的责任,中央政府要运用各种政策工具促进社会公平,促进区域平衡发展,推动基本公共服务均等化。从这一意义上说,仅仅依靠政治稳定的逻辑来解释对口支援是不够的。实际上,对口支援体现的不仅是政治稳定的逻辑,也是社会正义的逻辑。中国是一个超大规模的国家,不同地区发展的初始条件不同。从正义的角度看,这种初始条件的不同是不正义的,是自然偶然性的结果。如同罗尔斯所指出的那样,人不应为这种自己无法选择的偶然性因素承担责任。建立正义社会,必须应对这种自然偶然性,借助国家的力量来减少甚至消除这种自然偶然性对一部分人命运的不利影响。

中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,人均国内生产总值处在中等收入阶段,生产力布局还不平衡。从各发展领域来看,仍存在大量传统的和相对落后的生产力;既存在产能过剩的情况,又存在有效供给不足的问题,特别是在群众就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题,社会文明和生态文明建设领域还有不少明显的“短板”。从发展成果的共享看,不同群体之间存在不平衡,社会上还有不少困难群众。所以,为了达到全面建设小康社会的发展目标,出于对国家整体发展的考量,扶贫、改善民生、平衡发展,都是中国面临的重要难题。

在国家整体发展的布局中,扶贫和改善民生是重要的环节。而对口支援工作的开展,有助于尽快改变贫困落后地区的面貌,进一步保障和改

善民生。一方面改善了受援地区贫穷落后的基本面貌,破解城乡二元结构,加快推进基本公共服务均等化;另一方面激发了受援地区的发展潜能,拓展了发展空间,在促进受援地区经济发展的同时,也促进了全国经济的长期平稳发展。针对中国发展不平衡的现状,中共十六届三中全会将区域协调发展列为“五个统筹”之一,坚持推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,形成东中西相互促进、优势互补、共同发展的新格局。2017年,习近平同志指出,要“加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展,强化举措推进西部大开发形成新格局,深化改革加快东北等老工业基地振兴,发挥优势推动中部地区崛起,创新引领率先实现东部地区优化发展,建立更加有效的区域协调发展新机制。”^[1] 至此,平衡发展战略部署更加深化,对口支援政策更加完善。

(三) 共同富裕的话语

中央政府也运用共同富裕的话语来进行动员,将对口支援理解为体现社会主义国家优越性的重要途径。社会主义区别于资本主义之处在于它要追求社会平等,实现“共同富裕”。发展不平衡在道德上提出了一个至关重要的问题,那就是“究竟谁从快速的经济增长中得到了好处?”^{[2] (P.7)}

对口支援既是解放生产力的内在要求,也是共同富裕实现的重要机制。习近平强调,解放和发展社会生产力,是社会主义的本质要求。中国坚持社会主义路线,必须要为生产力的发挥发展创造良好的社会条件。共同富裕,顾名思义,是指全体劳动人民共同走向富裕的生活。“我们提倡一部分地区先富裕起来,是为了激励和带动其他地区也富裕起来,并且使先富裕起来的地区帮助落后的地区更好地发展。”^{[9] (P.111)} 也就是说,“先富带动后富”是依照中国实际国情而选择的实现共同富裕的手段;而“共同富裕”是我国社会主义现代化建设的最终方向与奋斗目标。

中国的发展面临着“历史补课”和现实需要的双重压力,需要同时完成现代国家建构和现代国家建设两种任务。社会主义初级阶段要求解放和发展生产力,为人自由而全面的发展创造条件。但建国初期刚经历战乱,基础设施大多被摧毁,生产体系建设并不完善,经济面临严重困难,人民生活积贫积弱。因此中国很长时间,选择了非均衡发展战略,着重发展一部分地区。在该战略的领导下,中国创造出世人瞩目的“中国奇迹”,但同时我国的贫富差距在不断拉大。城乡和地区发展不

协调,生存和发展机会不均等问题日益突出。对口支援,是经济发达地区对欠发达地区的全方位支援,它深刻贯彻了社会主义解放和发展生产力、共同富裕的思想理念。它作为一项政治任务,代

表了国家对欠发达地区和欠发达地区人民的关怀,代表了对解放和发展生产力的追求,也代表了国家对共同富裕的期盼。

文件	动员话语
全国对口支援三峡库区合作规划(2014-2020年)	继续开展全国对口支援三峡库区工作,有利于加快库区移民安稳致富,增强库区经济发展活力,促进库区社会和谐稳定(政治稳定与共同富裕的话语);有利于加强库区生态环境保护,保障三峡水库水资源安全;有利于探索建立新型区域合作关系,对口支援双方携手共促区域协调发展(政治团结的话语);有利于传承全国一盘棋的优良传统,弘扬社会主义集中力量办大事的优越性。
第三次西藏工作会议李瑞环同志的讲话	李瑞环指出,援助西藏应是长期的。它既不是从这次会议才开始,也不会因这次会议确定的任务完成而结束,而应当把这次会议作为全国支援西藏的新起点。这次会议安排的,要积极地认真地完成。这次计划中没有的,只要西藏人民需要,也要千方百计地去办,援助西藏应是多方面的。只要有利于西藏的发展(共同富裕的话语),有利于维护祖国统一和民族团结(政治稳定的话语与政治团结的话语),不管是官方的还是民间的、物质的还是精神的,都要予以鼓励和支持。
国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见 国发〔2012〕21号	赣南等原中央苏区地跨赣闽粤,是土地革命战争时期中国共产党创建的最大最重要的革命根据地,是中华民族维埃共和国临时中央政府所在地,……为中国革命作出了重大贡献和巨大牺牲。(政治团结的话语)……支持赣南等原中央苏区振兴发展,是尽快改变其贫困落后面貌,确保与全国同步实现全面建设小康社会目标的迫切要求;是充分发挥其自身比较优势,逐步缩小区域发展差距的战略需要(共同富裕的话语);是建设我国南方地区重要生态屏障,实现可持续发展的现实选择;是进一步保障和改善民生,促进和谐社会建设的重大举措。(政治稳定的话语)

三、对口支援的重点地区与重点领域

对口支援工作的开展主要通过借助地方资源来实现,“中央政府通过对口支援减轻了自身财政负担、缓解了区域发展不均衡并重塑了中央权威。”^[11]在调动地方财政的时候,国家需要进行更加谨慎、更加战略性地思考与选择:对口支援要支援哪些地区?为什么要选择这些地区进行支援?要支援什么?

(一) 重点地区

1. 边疆及沿边重点地区

边疆及沿边重点地区是一个含义比较广的概念。首先,边疆一般来说指陆疆,即黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、甘肃、新疆、西藏、广西和云南等9省区。但严格来说,因为自然条件、历史与人文特点和经济发展水平方面的差异,这些省份中的部分地区不能算作边疆。如黑龙江省哈尔滨市及其南部。其次,沿边重点地区主要指沿边国家级口岸、边境城市、边境经济合作区和跨境经济合作区等。它们是“我国深化与周边国家和地区合作的重要平台,是沿边地区经济社会发展的重要支撑,是确保边境和国土安全的重要屏障,正在成为实施‘一带一路’战略的先手棋和排头兵,在全国改革发展大局中具有十分重要的地位。”^[12]

目前中国实行全面对口支援的边疆省份主要有西藏、新疆。其他边疆地区多以其他形式划入对口受援地区。划入沿边重点地区名录的有5个重点开发开放试验区,72个沿边国家级口岸,28个边境城市,17个边境经济合作区和1个跨境经

济合作区。

2. 少数民族地区

中国的少数民族地区,指根据《中华人民共和国民族区域自治法》建立的五个少数民族自治区和分布在全国各处的自治州、旗(县)。从国家当前的行政区划来看,非自治区省份的自治旗(县)共有99个,多集中在西北、西南及中部地区,且与边疆地区、连片贫困地区、革命老区等重叠,存在基础设施建设水平较低,医疗水平落后,生活条件艰苦,经济结构单一等诸多问题。

3. 中央苏区

中央苏区是土地革命战争时期中国共产党创建的最大最重要的革命根据地,为中国革命作出了重大贡献和巨大牺牲。受战争创伤及自然地理等诸多因素的影响,迄今为止,原中央苏区经济发展仍然滞后,民生问题仍然突出,贫困落后面貌仍然没有得到根本改变。中央审批并确认的中央苏区范围县(市、区)有97个,在对口支援的实践过程中,将在实施有关规划时比照享受政策的几个地区也纳入了规划范围之内,扩展到108个县(市、区)。作为对中国具有特殊意义的地区,其工业化、城镇化的发展理应得到国家的扶持,一方面彰显祖国大家庭的温暖和社会主义制度的优越性,另一方面也是维护国家认同和团结,对特殊贡献地区进行补偿。

4. 受灾地区

我国是一个灾害频发的国家。从实施对口支援政策开始,国家一共开展过三次临时性对口支

援工作,以帮助灾害地区控制灾情,恢复生产,重建家园:分别是“汶川地震”、“甲型 H1N1 流感防疫”和“玉树地震”。在面对大规模灾害时,当地居民所遭受的经济损失和心理伤害是巨大的。首先,受物质与精神双重因素的影响,灾害地区很容易出现社会动荡甚至政治动荡,造成恐慌和其他伤害。其次,易受到二次灾害的影响。再次,灾害地区几乎不可能通过自身力量进行灾后重建。最后,重大灾害后可能出现的疾病传播、灾民安置等问题都应由国家整体考量。

5. 资源枯竭地区

资源枯竭地区是指一直以来以矿产、森林等自然资源开采、加工为主导产业,现今面临资源枯竭的地区。长期以来,这些资源型地区作为基础能源和重要原材料的供应地为我国经济社会发展做出了突出贡献。但是,由于统筹规划的缺乏和资源衰减等原因,这些地区在发展过程中积累了许多矛盾和问题:经济结构失衡、失业和贫困人口较多、接续替代产业发展乏力、生态环境破坏严重、维护社会稳定压力较大等。^[13]对资源枯竭地区来说,依靠自己的力量进行经济转型是十分困难的,其经济转型和进一步发展都需要依靠国家和其他地区的帮助。

2009 年国家部委制定了资源枯竭地区的界定标准,主要以历史贡献大小、问题突出与否、类型能否兼顾、定量为主等为原则。以实地调查结果,填写资源储量、采掘业发展、民生情况、财政经济情况等四大类 20 项定量指标体系,参考定性指标进行综合打分,最终根据分数排名判定。^[14]目前我国共确定资源枯竭型地区共 69 个,包括 2008 年确定的 12 个全国首批,2009 年增设的 32 个第二批,及 2012 年界定的 25 个第三批。

6. 重大工程地区

至今因为牵扯到重大建设项目而启动对口支援的,以三峡库区移民为典型。三峡工程是中国有史以来最大型的工程项目,主要有防洪、发电和航运三大效益。这些效益将造福全国,促进国家整体的良好发展。但三峡工程的建设也引发了很多问题,如移民搬迁、环境、人文破坏等。在这之中,移民搬迁作为最大的难点,牵扯地区和人数较多且多集中在连片的特殊困难地区,难度比较大,需要靠国家和其他地区的帮扶。

总之,我国的对口支援选择的地区主要有三种类型。一是沿边或少数民族的贫苦地区;二是为国家做出重大建设或重大牺牲的贫苦地区;三是遭受巨大灾害损失的贫苦地区。但同时需要注

意,这三种类型并不截然分开,而是相互交叉的。

(二) 重点领域

1. 民生领域

民生领域支援是最常见的一种支援,主要包括基础设施建设支援和医疗卫生支援。基础设施建设支援主要是为了帮助受援地区健全基本公共服务体系,包括教育、卫生、文化、就业、社会保障、基层组织等领域的公益性服务设施建设及农村饮水、道路、供电、水利等基础设施建设。支援形式一般有两种,一是由支援地区负责建设,受援地区直接使用的“交钥匙工程”;二是支援地区只负责出资与监督管理的“交支票工程”。医疗卫生支援以事物捐赠、进修培训、巡回医疗、驻点帮扶等方式进行。一般有三种支援形式:一是通过远程实现支援,以远程会诊、远程监护、远程手术指导等方式,推进远程医疗服务建设;二是人员驻点支援,派医疗卫生人员到基层服务,开展会诊、坐诊等;三是智力支援,支援地区结合自身所长,带动受援地区专科诊疗水平发展,培养受援地区独立开展新技术、新业务的能力,同时开展大规模知识培训,帮助培养和发展人才。

2. 智力领域

智力领域支援,主要包含技术支援、干部支援和教育支援。技术支援主要是指拥有技术资源、人才、成果优势的支援地区,对有技术发展需求的受援地区提供支援。现今中国的技术支援,主要集中在基础设施建设、技术产权转让和技术人才帮扶培养方面,属于单边支援范畴。支援主体从国家到地区再到企业不等,它们结合当地传统优势进行对接,促进受援地区的经济社会发展。干部支援是对口两地项目衔接、协调的关键。支援干部隶属于支援地区,一方面需要通过自身丰富的知识和两地经验,帮助受援地区开阔思路,学习进步,另一方面也能历练自身,提高综合素质。教育支援分为初中等教育支援和高等教育支援。初中等教育支援有三种方式,一是向受援地区提供教师、培训、教学设施等,二是建立“内地西藏班”、“内地新疆班”等,三是每年选送贫困学生到支援地区接受免费职业教育。高等教育支援主要通过促进高校之间的联合培养、师资培训、专家讲学、合作承担科研项目、双向挂职、远程教育等方式进行。以全面提升受援地区高校的学科建设、师资、学生培养质量为目标,帮助受援地区实现教育平等和跨越式发展。

3. 产业领域

产业领域支援主要适用于支援后期或发展落

后但有一定产业发展基础的地区。根据受援地区的传统优势,支持其发展适合自身的产业,促进其产业结构转型。产业领域的支援主要有三种方式,一是通过合资合作、参股改制等市场运作方式支持当地特色优势产业发展,探索建立资源开发利益共享机制,通过开展技术合作,实现互惠互利;二是通过建设工业园区,大力发展创新中心,完善新兴产业布局;三是帮助受援地区销售产品,开拓受援地区的销售市场,完善产业链。

四、对口支援的保障机制

对口支援是一项特殊的社会经济政策,其运行受多种因素影响。为了保证对口支援按预定目标良性和高效运行,需要层次多样的保障机制及它们之间的结构体系。

(一) 组织保障

对口支援的启动源于中央政府的组织动员,依靠行政权力自上而下推动。依据对口支援的具体工作,中央政府临时设置办公室,将相关任务分配给国务院部委,然后由部委与双方政府协商落实。启动后,为了贯彻中央会议精神并迅速开展工作,支援地区政府会建立援建组织。根据对口支援不同的规模和要求,设不同级别的领导人牵头。具体情况虽然繁杂,但都是由支援地区管理,并纳入其所在省市的统一组织框架之中。领导小组一般由支援地区的主要行政长官组建,负责总体的协调和部署,成员为省委书记、省长、支援区市委书记、市长等。领导小组下,设置对口支援工作领导小组办公室作为前线指挥部,分设综合协调小组、项目管理小组、后勤保障部门等。这种内嵌于现有行政体系内的组织结构,使得对口支援工作可以妥善地植入行政机关的日常工作之中。在充分利用行政组织资源的前提下,高效、快速地进行对口支援工作,为开展各项援建工作提供有力的组织保障。

(二) 制度保障

对口支援作为中国特色制度体系的一部分,也依托其他制度进行运转。首先是责任机制。党中央、国务院通过下达政治任务,将受援地区强制对口给支援地区,迫使双方形成馈赠或合作关系,并将对口支援纳入年度工作计划——这使得支援地区不得不承担责任来开展支援活动。对口支援既是中央政府布置的“赋予经济发达省市的一项重要、光荣的政治任务”,也是“发达省市应尽的义务”^[15](P.494)。其次是管理机制。大多支援地区会为参加援建的人员设立行为准则,督促其规范行为,履行工作职责。如对口支援四川省什邡市

灾后重建时,北京市印发了《前线分指挥部工作人员行为准则》,对工作人员的考勤、休假等一系列内部管理制度做出规定。通过提高工作人员的规范性和纪律性,使得对口支援工作更顺利且高效地开展。^[16]再次是动力机制。为了鼓励企业和社会的积极参与,各级政府往往会制定相关税收优惠政策。比如在三峡库区移民工作对口支援中,作为支援地区的浙江省印发文件,对支援三峡库区移民工作的联营企业、科研单位等采取免收企业所得税的优惠,对支援的科技、管理人员等提供福利待遇与补助。^[17]最后是优惠机制。国家有时会通过实施优惠机制,加快对口支援的工作进度。如在玉树地震时,《总体规划》中提到“加大对受灾地区基础设施、居民住房、农牧业、中小企业和因灾失业人员的信贷支持力度”^[18]的优惠。在土地使用方面,对“新建工业或大型商业设施等项目用地,可根据实际情况降低地价标准;在国家下达的土地利用年度计划指标中优先安排,指标不足的,可预先安排使用;为受灾居民新建安置住房以及行政机关、学校、团体和企事业单位重建,免收新增建设用地土地有偿使用费和土地出让收入;为受灾群众重建住房、基础设施、公益设施等,可采用划拨方式供应土地。”^[18]随着对口支援政策的不断演化和完善,多采取对口合作的方式开展支援工作。这种方式改变了以往支援地区单方面馈赠的状态,更强调互惠互利。从对口支援的实践中不难看出,缺少政治回报的支援常流于形式,只有合作互利才会是对口支援真正的保障。

(三) 资金保障

对口支援是各地方政府在中央的要求和统筹下开展的。在中央政府发布的规划中,经常对支援地区对口支援的资金和实物数量进行规定。地方政府财政资金的筹集和管理相对便利,也更能保证对口支援的资金达到计划或中央政府规定的数量,成为最核心的资金来源。此外,各地政府也会通过社会慈善捐赠对资金进行补充。尤其是在发生重大自然灾害之后,全国各地的企业、组织及个人往往通过民政部门和红十字会等具有政府背景的慈善机构组织踊跃捐款,这些捐款受各地政府统一管理,统筹安排使用。^[19]我国现行的对口支援政策主要依靠政府财政资金,其投入模式带有很强的政府意识倾向。支援地区以完成政治任务的形式保障前期的资金投入,虽然可能会给地方带来一定的财政负担,但也相对安稳,避免了资金不到位等意外的发生。而在资金的使用过程中,中央政府通过跟踪审计来保障资金的有效落实。

鉴于对口支援的特殊性,双方审计局采取以支援地区审计局为主的合作审计模式。按“谁支援、谁审计”原则由支援地区审计机关自主立项,组织内部审计机构和纪检单位等合作,自行承担执法所需经费和审计结果。自此,从资金投入资金到资金审计,对口支援形成了一套较为完整的资金保障机制,使对口支援工作顺利开展。

结语

我国的对口支援实践已开展了40年,为维护我国的平衡发展作出了巨大的贡献。多年来,参加支援的各省逐步摸索出一条以政府支援、企业合作、社会帮扶、人才交流为主的支援道路。“对口援建形式是中国乃至世界的首创,它不同于以往任何形式的灾后重建模式,体现了我国社会主义制度集中力量办大事的优越性。”^[20]“充分体现了我国的政治优势和制度优势,是一项必须长期坚持的国家战略。”^[21]总的来看,对口支援取得的成效十分显著,受援地区的生活水平明显提高。以西藏为例,经过二十年的努力,我国援藏工作方针政策和体制机制日臻完善,17个省市、17家中央骨干企业、66个中央国家机关对口支援西藏全部74个县以及直属部门,7615个援藏项目、260亿元援藏资金,让“乡乡通宽带、村村通电话基本实现,让雪域高原与世界只有一个鼠标点击的距离;孕产妇和新生儿死亡率大幅度下降;从幼儿园到高中实现15年免费教育。”^[22]

然而当前,对口支援依然存在一些亟待解决的问题。首先是对口支援的法律制度仍不完善,缺少专项立法。已有的法规政策未能形成体系,缺乏协调性,甚至彼此冲突矛盾,增加了合作难度。^[23]其次,对口支援的机制建设不健全:一是政策执行机制不健全,存在“执行难”“执行偏差”等问题;二是管理机制不完善,存在“多头指挥”现象;三是监督机制不到位,造成支援中的浪费或不到位现象。最后,补偿机制的缺位,使得对口支援互惠互利的兑现打了折扣,降低了支援地区的积极性,增加了受援地区的依赖性。总的来说,仍需健全对口支援领域的法律制度,健全政策执行、管理和监督机制,并大力加强补偿机制的建设。

从当前的对口支援实践来看,对口合作将是对口支援发展的大趋势。随着受援地区政府合作能力的逐步提高,从单边支援转为互利共赢,开展资本、人才自由流动为主要特征的区域自主合作,不断提高受援地区自身发展能力,已是不可逆的发展方向。因此,对口支援中的各方政府都应尊

重合作是大趋势的规律,从主观和客观两个方面为合作转型创造条件,实现国家平衡发展,共享国家经济发展成果。国家也应不断深化对口支援实践,将其发展为成熟的、具有中国特色社会主义特征的平衡发展政策工具。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm 2017-10-18.
- [2] 王绍光, 胡鞍钢. 中国: 不平衡发展的政治经济学[M]. 北京: 中国计划出版社, 1999.
- [3] 全国边防工作会议[EB/OL]. http://www.seac.gov.cn/art/2008/12/15/art_2163_59589.html 2008-12-15.
- [4] 国务院. 国务院批转关于经济发达省、市同少数民族地区对口支援和经济技术协作工作座谈会纪要的通知[Z]. 1983-01-11.
- [5] 国务院关于进一步贯彻实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干问题的通知[Z]. 1991-12-08.
- [6] 国家教委办公厅. 关于对全国143个少数民族贫困县实施教育扶贫的意见[Z]. 1992-10-19.
- [7] 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的通知[Z]. 1996-07-06.
- [8] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社有限责任公司, 2014.
- [9] 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [10] “三个代表”重要思想首次提出[EB/OL]. <http://www.cctv.com/special/777/1/51862.html> 2000-09-19.
- [11] 李瑞昌. 界定“中国特点的对口支援”: 一种政治馈赠性解释[J]. 经济社会体制比较, 2015(4).
- [12] 国务院关于支持沿边重点地区开发若干政策措施的意见[Z]. 2015-12-24.
- [13] 李健. 延续资源型城市“青春”[J]. 中国人大, 2010(23).
- [14] 徐凯. “申枯”与资源型城市的未来[J]. 中国新闻周刊, 2009(17).
- [15] 李瑞昌. 地方政府间“对口关系”的保障机制[J]. 学海, 2017(4).
- [16] 栾德成. 为地震灾区对口支援提供组织保障[J]. 党建研究, 2009(5).
- [17] 浙江省人民政府关于印发浙江省对口支援三峡工程库区优惠政策的通知[Z]. 1994-08-23.
- [18] 玉树地震灾后重建组. 玉树地震灾后恢复重建总体规划[Z]. 2010-06-09.
- [19] 蔡璟孜. 横向财政均衡理论框架下我国省际间对口支援研究[D]. 复旦大学, 2012.
- [20] 朱天舒, 秦晓微. 国家支持与对口支援合作: 我国区域平衡发展模式分析[J]. 中国行政管理, 2012(6).
- [21] 关永健. 对口支援磨砺是培养和锻炼年轻干部的重要途径[J]. 领导科学, 2018(6).
- [22] 车玉明, 杨步月, 何雨欣. 世界屋脊上的雄鹰——写在全面对口援藏20周年之际[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/24/content_2739109.htm.
- [23] 杨道波. 对口支援和经济技术协作法律对策研究[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2006(1).

收稿日期 2019-02-19 责任编辑 杨春蓉