

# 对口支援边疆民族地区政策属性界定： 反思与新探

丁忠毅

**摘要:** 对对口支援边疆民族地区政策是什么问题的回答,既是对政策属性的界定,直接影响其政策效能认知与优化路径选择;也是理论研究的元问题。已有成果在经济学、政治学、公共管理等学科视野下,将对口支援边疆民族地区政策界定为区域援助、财政转移支付、政治馈赠、府际合作政策,为界定对口支援边疆民族地区政策的属性提供了重要视角和理论借鉴,但也存在值得商榷之处和理论创新的空间。从国家治理全局看,对口支援边疆民族地区政策的根本出发点和目标诉求在于国家对边疆民族地区的全面整合。中央高位推动下的省际跨域协作治理,是这一整合政策运行的基本特征。因而,对口支援边疆民族地区政策可视为一项省际跨域协作治理型、支援方与受援方双向互动互构式的国家整合政策。

**关键词:** 对口支援 府际关系 边疆治理 协作治理 国家整合

**基金项目:** 国家社会科学基金青年项目“国家治理视域下东西部对口扶贫协作的运行机制与优化策略研究”(17CZZ015)。

**作者简介:** 丁忠毅,四川大学国际关系学院教授、博士研究生导师。

## 一、问题的提出

对拥有超大规模政治地理空间的国家而言,对国家辖治的地理空间进行合理界分,是分解国家治理负荷、提升治理有效性的必然要求。<sup>①</sup> 在中国国家空间治理格局中,边疆民族地区在拱卫国家核心区域、辐射周边国家等方面发挥着非常重要的功能。<sup>②</sup> 边疆民族地区治理质效,直接关乎国家领土主权完整和国家治理质效。然而,中国边疆民族地区发展基础薄弱、民族宗教问题交织、周边国际形势复杂,一度“成为国家发展的战略短板”。<sup>③</sup> 针对边疆民族地区在国家发展中的重要地位及其面临的发展困境,1979年4月,时任全国人大常委会副委员长、中共中央统战部部长乌兰夫指出:边疆民族地区“底子太薄,人力、物力、财力都十分缺乏,没有国家的大力帮助,单靠边疆、少数民族地区的力量,要有一个大发展,是办不到的”,“国家需要采取有远见的政策和特殊的照顾办法,给予大力支援。”<sup>④</sup> 国家在增拨专款支援边疆、少数民族地区建设的同时,还要组织内地省市对口支援边境地区和少数民族

① 丁忠毅、黄一鑫:《次边疆治理:历史镜鉴与实践意蕴——以西部边疆地区为中心的考察》,《云南社会科学》2020年第3期。

② 丁忠毅:《十八大以来习近平关于边疆治理的重要论述研究》,《社会主义研究》2019年第1期。

③ 周平:《强化边疆治理 补齐战略短板》,《光明日报》2015年6月10日,第13版。

④ 内蒙古乌兰夫研究会:《乌兰夫论民族工作》,北京:中共党史出版社,1997年,第412页。

地区。乌兰夫的报告,标志着对口支援边疆民族地区政策的正式提出。40多年来,对口支援边疆民族地区政策取得了良好的实践效果。对口支援政策已扩散到重大工程兴建、重大自然灾害恢复重建、边疆民族地区治理、东西部扶贫协作、城乡基本公共服务均等化、区域协调发展、重大公共危机应对等国家治理的诸多领域,<sup>①</sup> 成为一项富有中国特色的国家治理制度安排和实践。<sup>②</sup>

虽然对口支援政策被广泛应用于国家治理的诸多领域,并成为集中力量办大事的重要政策工具和实现途径,但客观而言,无论是一些政策参与者,还是一些研究者都开始对其运行效能、应用范围和政策前景产生了一些不同的认知,甚至争论。有观点认为,对口支援边疆民族地区是“输血型经济”和“嵌入式现代化”,<sup>③</sup> 可能导致严重的“援助依赖”。<sup>④</sup> 还有观点认为,对口支援是“中央请客地方买单”和“中央‘侵蚀’地方财力的现象”,地方政府由此陷入了“被对口支援”的困局,<sup>⑤</sup> 给支援方政府带来较大负担,不可频繁使用。<sup>⑥</sup> 另一些研究者则认为,对口支援有力推动了受援方的经济社会发展,应逐步制度化、<sup>⑦</sup> 法治化。<sup>⑧</sup> 从实践层面来看,对口支援系列政策在运行过程中的确存在一些需要加以克服的问题,不同研究者和政策参与者因此而产生不同的政策认知与评价实属正常。但对这一政策的运行效能、应用范围和政策前景产生上述分歧和争议的重要症结在于,一些研究未能从国家治理全局的高度,客观认知和界定其政策属性。

对口支援系列政策的政策属性,亦即“对口支援是什么”的问题,是对口支援系列政策研究中诸多需要回答的“元问题”中最为基础的问题之一。客观精准地把握对口支援政策的目标诉求,科学界定其政策属性,是实事求是地评价其政策运行效能、研判其政策前景、探索其优化路径的前提与基础。在对口支援系列政策研究成果中,一些研究者开始专题讨论“对口支援是什么”这一问题,并产生了一些富有创新性的成果,但一些观点仍有值得商榷和进一步深化的空间。同时,对口支援系列政策的政策属性虽有共同之处,但不同领域对口支援政策的目标诉求有其侧重点,其政策属性必然存在一定差异,因而不宜笼统地界定对口支援政策的政策属性。本文拟全面梳理有关对口支援系列政策属性界定的相关成果,聚焦现有对口支援边疆民族地区实践,借鉴和反思已有成果,并在政治学和公共管理学学科视野下,从国家整合角度,继续探讨对口支援边疆民族地区政策属性的界定问题,并揭示蕴含其中的国家治理逻辑和国家治理特色。

## 二、对口支援边疆民族地区政策属性界定的学科进路与代表性观点

在对口支援系列政策中,对口援藏、对口援疆等对口支援边疆民族地区政策因为实施时间最早、运行时间最长而成为理论研究的重要对象。长期以来,经济学、政治学、公共管理学、民族学、法学等学科领域的研究者,围绕对口援藏、对口援疆等对口支援边疆民族政策进行了持续而深入的研究,产

① 杨龙、李培:《府际关系视角下的对口支援系列政策》,《理论探讨》2018年第1期。

② 丁忠毅:《国家治理视域下省际对口支援边疆政策的运行机制研究》,《思想战线》2018年第4期。

③ 吴开松、侯尤峰:《对口援藏政策属性与评价原则》,《学习与实践》2017年第2期。

④ 靳薇:《西藏援助与发展》,拉萨:西藏人民出版社,2010年。

⑤ 周晓丽、马晓东:《协作治理模式:从“对口支援”到“协作发展”》,《南京社会科学》2012年第9期。

⑥ 沈文伟、黄月珍:《中国灾区重建对口支援政策之分析》,《浙江工商大学学报》2012年第4期。

⑦ 花中东、刘忠义:《省际间对口支援政策促进地方经济增长效应实证研究——以四川灾区为例》,《滁州学院学报》2012年第1期。

⑧ 王永才:《对口支援民族地区的法理基础与法治化探索》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期。

生了大量理论研究成果。其中一些研究成果聚焦对口援藏、对口援疆政策,对其政策属性进行了兼具学科特色和创新性的界定,为科学界定对口支援边疆民族地区政策属性界定提供了多元的学科视野,以及富有启发性和借鉴意义的理论观点。

#### (一) 经济学视野下对口支援边疆民族地区政策属性界定的核心观点

从学术史角度看,经济学是较早关注对口支援系列政策并取得丰硕研究成果的学科。发展经济学、区域经济学、财政学等学科的研究者对对口支援系列政策进行了系统而深入的研究。一些研究者在研究对口支援政策运行绩效、存在突出问题与完善方向等重大问题的同时,对其政策属性也进行了独具学科特色的界定,代表性观点如下。

第一,区域援助政策论。对具有较大政治地理空间规模的国家而言,受自然环境、资源禀赋、发展基础、国家发展战略等因素的影响,其不同国土空间发展水平往往存在较大差异。当这种差异和分化过大时,社会动荡、国家分裂等潜在政治社会风险便急剧加大。为有效防控国家发展过程中的上述风险,一国的中央政府作为国家整体利益的代表便需制定和实施一定的区域政策,以促进其国土空间的协调发展、优化空间结构、增进空间正义和强化国家整合。如美国为促进区域协调发展,先后实施了田纳西河流域开发和阿巴拉契亚地区改造计划,<sup>①</sup>日本先后进行了五次全国综合性开发。<sup>②</sup>区域援助政策作为国家区域政策体系的重要组成部分,是国家干预区域发展失衡的重要政策选项。众所周知,我国边疆民族地区幅员辽阔,但受发展基础薄弱、地理位置偏远、资源禀赋不足和国家发展战略选择等诸多因素的影响,边疆民族地区成为我国发展不平衡不充分的典型空间。发展经济学和区域经济学的研究者,从促进国家不同区域协调发展的角度,将对口支援边疆民族地区政策视为一项党和国家主导下的区域援助政策。代表性学者为靳薇、<sup>③</sup>杨明洪等。如杨明洪指出:对口援藏是特殊的发展援助政策。<sup>④</sup>潘久艳则将对口援藏界定为一项“区域发展战略”。<sup>⑤</sup>任德维等也将对口支援政策视为一项区域援助政策。<sup>⑥</sup>

第二,财政转移支付论。以财政学为主要视角的研究者,将包括对口支援边疆民族地区在内的对口支援系列政策视为一项中国特色的政府间财政转移支付制度。其核心观点是:对口支援边疆民族地区政策体现了财政收入分配职能。<sup>⑦</sup>其蕴含的财政转移支付包括两个维度。一是横向财政转移支付。一些研究者指出,对口支援主要表现为“发达地区对欠发达地区人、财、物方面的帮助和支持”,其实质是发达地区将部分财力无偿地转移到欠发达地区,具有“横向财政平衡的典型特征”,<sup>⑧</sup>是一项具有中国特色的地方政府间横向财政转移支付方式和行为。<sup>⑨</sup>二是纵向财政转移支付。在对口支援边疆民族地区政策运行过程中,中央国家机关对边疆民族地区的支持,“属于纵向财政转移支付的范畴”。<sup>⑩</sup>基于财政转移支付论,研究者们还探讨了对口支援系列政策的改革方向。一种观点认为,对口支援有效缓解了受援方的财政支出压力,对受援地经济社会发展具有显著的正向效应,对口支援应

① 潘久艳《全国援藏的经济学分析》,成都:四川大学出版社,2009年,第44页。

② 毛汉英《日本第五次全国综合开发规划的基本思路及对我国的借鉴意义》,《世界地理研究》2000年第1期。

③ 靳薇《西藏援助与发展》,拉萨:西藏人民出版社,2010年。

④ 杨明洪《对口援藏有效性的理论认识与实现路径研究》,《中国藏学》2014年第3期。

⑤ 潘久艳《全国援藏的经济学分析》,成都:四川大学出版社,2009年,第12页。

⑥ 任德维《中国区域治理研究报告(2017):对口支援政策》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第1页。

⑦ 王琰《“对口支援”不宜制度化横向财政转移支付》,《地方财政研究》2017年第8期。

⑧ 王琰《中国能引入横向财政平衡机制吗?——兼论“对口支援”的改革》,《财贸研究》2010年第2期。

⑨ 伍文中:《从对口支援到横向财政转移支付:文献综述及未来研究趋势》,《财经论丛》2012年第1期。

从应急性政策向“制度化、规范化的经常性财政合作行为”演进。<sup>①</sup> 另一种观点则认为,对口支援系列政策应定位于“临时的应急措施”,且“不宜继续扩大规模和实施范围”,由于我国目前不具备建构横向财政转移支付体系的社会环境和技术条件,对口支援系列政策应纳入政府间纵向财政转移支付体系。<sup>②</sup>

此外,还有研究者从制度经济学角度将对口支援政策视为一种扶贫协作举措、政府投资形式和政府间、地区间合作模式,认为对口支援系列政策有效缓解了中央政府的财政压力,突出了支援方对受援方在人才、技术、管理等非资金方面的支持。<sup>③</sup>

## (二) 政治学和公共管理学视野下对口支援边疆民族地区政策属性界定的代表性观点

近年来,政治学和公共管理学领域的研究对对口支援这一具有中国特色的制度安排和治理实践进行了持续而深入的研究,在界定对口支援边疆民族地区政策属性的过程中,产生政治馈赠论、府际关系与府际合作论等代表性观点。

第一,政治馈赠论。在界定对口支援系列政策的性质时,有研究者从资源流动角度将对口支援的政策属性界定为“政治性馈赠”。<sup>④</sup> 一般而言,馈赠是基于亲缘、业缘和地缘关系而形成的一种资源配置方式。<sup>⑤</sup> 一些研究者借用“馈赠”概念,认为在对口支援政策运行中,援受双方之间自愿而非自主地发生了横向性、“馈赠式”的资源流动,并“形成了长时间的、稳定的政府间交往关系”。<sup>⑥</sup> 关于馈赠关系结构,已有研究成果指出,对口支援中的受援方没有回馈义务,中央政府或省级政府作为支援政策的发起者和主导者,可利用其在资源配置中的权力与权威对支援方政府予以回报和激励,并以此寻求受援方政府和民众的认同与支持,因而是一种“第三方互惠”关系。<sup>⑦</sup> 还有研究者指出,对口支援在早期是一种“政治馈赠”,而随着大量产业合作现象的涌现,逐渐由最初的“政治馈赠”转变成双向的“礼物交换”,因而“是一种府际馈赠和礼物交换现象”。<sup>⑧</sup>

第二,府际关系与府际合作论。府际关系主要是指一国政府各层级、各区域、各部门间的法定关系和实践互动关系。府际关系问题是政治学、公共管理研究的重要领域。长期以来,国内学者主要侧重于纵向府际关系问题研究,而对横向府际关系的研究不足。从研究重点来看,纵向府际关系又主要侧重于央地关系研究,<sup>⑨</sup> 横向府际关系则侧重于地方政府间的竞争关系研究。近年来,随着跨区域治理和京津冀协同治理、粤港澳大湾区建设、成渝地区双城经济圈建设等区域合作实践的兴起,横向府际关系研究逐渐将其重点由横向府际竞争向府际合作转变。随着府际关系领域理论研究的深化和对口支援系列政策的广泛应用,一些研究者对这一具有中国特色的政策实践中的府际关系进行考察,从而为界定对口支援政策的性质提供了新的视角。林尚立观察到,支援方和受援方都会在对口支援过程中形成各自的“跨行政区域的府际网络”。<sup>⑩</sup> 朱光磊等研究者指出,“对口支援是一个具有明显中国

① 伍文中:《从对口支援到横向财政转移支付:文献综述及未来研究趋势》,《财经论丛》2012年第1期。

② 王玮:《“对口支援”不宜制度化为横向财政转移支付》,《地方财政研究》2017年第8期。

③ 丛威青:《务实推进新时期对口支援工作》,《中国党政干部论坛》2017年第11期。

④ 李瑞昌:《界定“中国特点的对口支援”:一种政治性馈赠解释》,《经济社会体制比较》2015年第4期。

⑤ 袁丽红:《馈赠与回馈》,《广西民族研究》2013年第1期。

⑥ 李瑞昌:《中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角》,上海:复旦大学出版社,2016年,第79页。

⑦ 李瑞昌:《中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角》,上海:复旦大学出版社,2016年,第73-82页;李瑞昌:《界定“中国特点的对口支援”:一种政治性馈赠解释》,《经济社会体制比较》2015年第4期。

⑧ 郑春勇:《对口支援中的“礼尚往来”现象及其风险研究》,《人文杂志》2018年第1期。

⑨ 周振超:《当代中国政府“条块关系”研究》,天津:天津人民出版社,2009年,第7页。

⑩ 林尚立:《重构府际关系与国家治理》,《探索与争鸣》2011年第1期。

特点的府际关系现象”,是“一种多方参与且互利的政府合作形式”。基于对口支援的府际关系,首先表现为横向府际关系,但中央政府对地方主要领导干部的巨大控制力将其逐渐扭曲为纵向政府间关系。提升对口支援政策的运行效能,有必要明确其“横向府际关系定位”,并培育支援方和受援方的“府际伙伴关系”。<sup>①</sup> 郑毅认为,对口支援属于“支援型横向府际关系”,由于对口支援的主要形式是援助资源的直接转移,因而属于一种低位阶的府际合作。<sup>②</sup> 季菲菲等人认为,对口支援是“纵向府际关系主导下的横向府际合作”,在长期的政策运行过程中,支援方和受援方“可逐渐形成互利互惠的横向府际关系”。<sup>③</sup> 郑春勇将基于对口支援实践而建构的府际关系网络称为“任务型府际关系网络”。<sup>④</sup> 李瑞昌则称之为“远亲合作型政府间关系”。<sup>⑤</sup> 总体而言,在府际关系视角下,对口支援边疆民族地区的政策性质界定为中央政府发起和主导的支援方和受援方之间的跨域府际协作治理体系及其实践。<sup>⑥</sup> 其要点有二:首先,对口支援实践中的府际关系网络的形成主要基于上级政府所下达的政治任务,这些府际关系网络既包括基于政府权力位阶自上而下形成的纵向府际关系网络,又涵盖地方政府之间的横向府际关系网络;其次,对口支援是政府间跨域合作治理实践,这一治理实践植根于中国传统政治文化和当代中国国家治理的制度环境,具有显著的中国特色。

除经济学、政治学与公共管理学等学科的研究者对对口支援边疆民族地区的政策属性界定问题进行系统研究外,民族学等学科领域的研究者也对这一问题进行了探索。如有研究者在对宏观民族政策和微观民族政策的异同进行阐释的基础上认为,对口援藏涵盖诸多领域,地域范围实现了对西藏自治区的全覆盖,政策功能已经具有宏观民族政策的特点,因而将其政策属性界定为宏观民族政策。<sup>⑦</sup>

### 三、对口支援边疆民族地区政策属性界定的代表性观点反思

已有成果在不同学科视野下对对口支援边疆民族地区政策属性的界定,为更好认知对口支援边疆民族地区是何种性质的政策这一基础性问题,提供了多维视角和多元答案,每一种代表性观点都有其合理性,都在一定程度上揭示了对口支援边疆民族地区政策的属性。但一些代表性观点更多站在国家治理的具体领域而未能站在国家治理全局的高度来审视其政策属性问题。一些代表性观点更多描述了其政策特征,未能把握其核心的政策目标诉求,因而具有一定的局限性。

从区域政策或区域援助政策视角对对口支援边疆民族地区政策属性的界定,抓住了对口支援边疆民族地区政策中的“援助”和“区域”两大关键主题,并侧重于从经济发展角度思考对口支援边疆民族地区政策的功能,为更加精准地界定其政策属性提供了重要视角。但对口支援边疆民族地区绝非简单的经济援助,而是一项具有综合战略意义的国家战略选择。同时,已有研究成果在分析对口支援系列政策与其他经济援助方式的共同之处方面着墨较多,但在揭示对口支援与其他援助方式的差异

① 朱光磊、张传彬《系统性完善与培育府际伙伴关系——关于“对口支援”制度的初步研究》,《江苏行政学院学报》2011年第2期。

② 郑毅《法制背景下的对口援疆——以府际关系为视角》,《甘肃政法学院学报》2010年第5期。

③ 季菲菲、陈江龙、袁丰,等《府际关系视角下的跨区域经济合作——以江苏对口支援新疆伊犁哈萨克自治州直地区为例》,《干旱区地理》2012年第3期。

④ 郑春勇《论对口支援任务型府际关系网络及其治理》,《经济社会体制比较》2014年第2期。

⑤ 李瑞昌《中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角》,上海:复旦大学出版社,2016年,第79页。

⑥ Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh, “An Integrative Framework for Collaborative Governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, No. 1, 2012, pp. 1-30.

⑦ 吴开松、侯尤峰《对口援藏政策属性与评价原则》,《学习与实践》2017年第2期。

性方面还存在亟待拓展的空间。

从财政学视角研究对口支援系列政策的成果,看到了对口支援政策运行过程中财政资源在政府间重新配置的重要事实。从财政转移支付角度界定对口支援系列政策的属性,无疑把握了对口支援政策运行过程中财政资源配置这一关键问题,但对口支援系列政策绝非仅是财政资源再配置问题,而是涵盖了干部人才支援、技术支援等多项内容。尽管资金援助可以缓解受援地的财政压力,并在整个对口支援中发挥重要作用,<sup>①</sup>但干部人才、技术支援可能更有助于受援地内生发展能力的提升。因此,将对口支援界定为一种财政平衡制度不能全面客观地反映其政策属性。

将对口支援界定为一种政治性馈赠在理论上具有新颖性,也在一定程度上揭示了对口支援中资源流动的属性。但从“政治馈赠”角度界定对口支援的政策属性,仍有值得商榷之处。如在对口支援边疆民族地区政策运行过程中,仅就援受双方的互动过程来看,特定历史阶段支援方政府在某种程度上的确扮演着利益输送者角色。但如果从国家发展的历史维度和国家治理的现实来看,我国边疆民族地区都以某种特定的方式拱卫和支持着内地的发展,因而对口支援应被视为内地对边疆民族地区的“补偿”与“反哺”,不能简单地认为对口支援边疆民族地区过程中支援方完全扮演着利益净输出的角色。

首先,对口支援边疆民族地区政策应被视为对边疆民族地区广大民众长期守卫、建设边疆的反哺。边疆民族地区的民众长期在相较于内地更为艰苦的环境中开发建设边疆、守卫边疆,为整个国家的领土主权完整做出了巨大牺牲和奉献。这种付出和奉献对包括内地在内的整个国家而言,是一种重要的无形利益,难以用物质衡量。在思考对口支援边疆民族地区政策运行中的利益输出和资源流动问题时不宜只看到显性的、物质的利益,还需看到无形和潜在的利益。对口支援边疆民族地区不仅是对边疆民族地区民众长期守卫、建设边疆的反哺,更是以此尽快提升边疆民族地区经济社会发展水平,改善民众生产生活条件,从而充实边疆、巩固边防的现实选择。

其次,对口支援边疆民族地区是内地对边疆民族地区为内地经济社会发展所做出的贡献的反哺。审视对口支援边疆民族地区的政策属性,需要在国家发展的总体视野中展开而不宜就对口支援谈对口支援。在国家治理的宏观视野下,我国边疆地区和内地省市进行着长期而持续的互动,这种互动使边缘—核心两大政治地理空间的优势得以互补,从而为国家的整体发展提供了重要保障。边疆民族地区是我国重要的资源储备与供给基地、水源涵养基地和重要生态屏障,是“全国物质能量空间交换的重要场所和地域”。<sup>②</sup>中华人民共和国成立后的较长一段时期内,边疆民族地区以较低价格为内地输送了大量资源,为内地经济社会发展提供了资源保障。诚然,在对口支援过程中,支援方地方政府的确向受援方输送了大量利益,将这些利益输送视为政治性馈赠也有一定的合理性。但如果从国家治理过程中边疆和内地的互动关系角度看,对口支援边疆民族地区政策更应该被视为内地对边疆地区长期为内地经济社会发展所做出的贡献的反哺。在探讨对口支援中援受双方的互惠关系时,需要把握“馈赠”的时序,而不宜简单将其中的互惠关系结构视为“第三方互惠”,即中央政府作为第三方而不是礼物获赠者的受援方政府承担回赠礼物的义务。因为边疆民族地区对内地经济社会发展的贡献在某种程度上也可视为一种政治性“馈赠”。

再次,支援方在执行中央关于对口支援的政治任务中也能获得一定收益。以对口支援方式加快边疆地区开发,为相对发达的内地特别是沿海地区产业转移、资本投资开辟了新的渠道和空间,由于

<sup>①</sup> 李瑞昌:《中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角》,上海:复旦大学出版社,2016年,第65页。

<sup>②</sup> 张雷、杨波:《中国资源环境基础的空间结构特征分析》,《地理研究》2018年第8期。

支援方和受援方之间具有不同的发展优势与劣势,二者之间“蕴含着广阔的优势互补合作空间”和“巨大的潜在回报”。<sup>①</sup> 援受双方的利益关系正在从政策运行之初的单向度利益输送关系转变为合作共赢的关系。特别是在“一带一路”倡议实施过程中,国家赋予了边疆地区前所未有的战略地位和政策红利,支援方也可以通过创新支援方式和内容,<sup>②</sup> 分享相关红利,从而提升合作共赢水平和质量。如果只强调对口支援边疆民族地区过程中支援方对受援方的单向度政治“馈赠”,而忽视边疆和内地长期多元互动和优势互补,不仅不利于对口支援边疆民族地区政策的可持续性推进,也可能诱致支援方和受援方的二元对立,从而违背对口支援边疆民族地区政策的初衷。

在府际关系和府际合作视角下,将对口支援边疆民族地区政策的性质界定为中国特色的府际关系实践或府际合作实践,较好地揭示了对口支援边疆民族地区政策的权威供给来源、主要参与主体及其互动关系,有其独特优势。

第一,更能揭示对口支援政策产生和演进的权威来源和权威结构。从国内外协作治理实践来看,合理的权威结构,必要的权威供给,是协作治理实践得以持续有效运转的重要前提。<sup>③</sup> 大量协作治理实践因缺乏必要的权威供给而难以持续运行或难以发挥协作治理优势。作为一项具有中国特色的协作治理实践,对口支援系列政策得以持续有效运行的重要原因即在于党和政府的高位推动和权威供给。尽管对口支援政策在萌芽时期主要基于基层群众在城乡互助、工农互助中的实践创新,但这一实践创新很快获得党和政府的高度认可,并将其发展为“互帮互助”的重要政策。自1979年全国边防工作会议从国家层面实施对口支援边疆民族地区政策以来,对口支援系列政策都是由党和政府发起并推动,党和政府是对口支援政策扩散和创新的主要行为主体。因而,从府际关系角度界定对口支援边疆民族地区政策的性质,能够明晰地揭示对口支援政策持续运行的权威来源和权威结构。

第二,有利于揭示参与对口支援的主要行为体及其互动关系。从府际关系角度界定对口支援边疆民族地区政策的性质,反映了各级政府对口支援边疆民族地区政策运行中所发挥的主导性作用。从对口支援系列政策的现实运作来看,受社会力量发育滞后和企业利益最大化逻辑的影响,各级政府无疑扮演着政策发起者、资源供给者、主要任务承担者、利益协调者等诸多角色,在对口支援政策运行过程中发挥着最为重要的作用。<sup>④</sup> 尽管一些大型国有企业、高校、公立医院等企事业单位也被纳入对口支援支援方的范畴,但其规模和力度远小于政府部门。且在中国当前制度环境下,大型国有企业、高校、公立医院等企事业单位大都按照行政逻辑和模式运行,其用于对口支援的资源也主要是公共财政资源。因而无论是高校、公立医院还是国有企业,都可以在一定程度上将其纳入政府行为的范畴,其与支援方的关系,在某种意义上也可视为一种准府际关系。

虽然从府际关系和府际合作角度界定对口支援边疆民族地区政策具有独特优势,但也未能直观地回答党和政府为什么要实施对口支援边疆民族地区政策,实施对口支援边疆民族地区政策的核心目标诉求等重要问题,因而也具有一定的创新空间。

此外,将对口支援边疆民族地区政策界定为宏观民族政策,虽然把握住了政策实施的空间范畴这一关键要素,凸显了其对促进民族地区经济社会发展和各族人民交往交流交融的重要性,但也存在过

① 郑毅《法制背景下的对口援疆——以府际关系为视角》,《甘肃政法学院学报》2010年第5期。

② 丁忠毅《对口支援边疆民族地区中的府际利益冲突与协调》,《民族研究》2015年第6期。

③ Carey Doberstein, “Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a ‘Collaborative Advantage’”, *Public Management Review*, Vol. 18, Issue 6, 2016, pp. 819-841.

④ 丁忠毅《府际协作治理能力建设的阻滞因素及其化解——以对口支援边疆民族地区为中心的考察》,《理论探讨》2016年第3期。

度强调其“族际主义”治理价值取向之嫌。<sup>①</sup>而事实上,对口支援边疆民族地区兼具民族政策和区域政策特征,是国家区域协调发展战略的重要组成部分,是国家兴边、强边、固边的重要战略选择。

#### 四、对口支援边疆民族地区政策是一项省际跨域协作治理型国家整合政策

占据一定疆域和管辖一定规模的人口是国家形成和可持续发展的重要前提和基本条件。现代国家更是通过主权机制在国际社会确立了其对特定政治地理空间和人口的排他性管辖权。但一国占据的疆域和管辖的人口并不一定天然具有内聚于一国的倾向,疆域的分割、人口的分离始终是困扰国家发展的重要隐忧。强化对国家不同区域和人口的整合,促进国土空间均衡发展,以及生活在不同国土空间的民众共享国家发展成果,从而使国家辖治的地理空间和人口内聚于一国,是国家发展进程中必须始终高度重视的问题。

我国具有超大的疆域和人口规模。国家的疆域和人口构成,既具多元性,又具复杂性。国家治理规模和治理负荷都具有超大性,<sup>②</sup>国家治理和国家整合的难度远超诸多小国。<sup>③</sup>治国必治边。边疆是国家疆域的重要组成部分,国家属性是边疆最本质的属性。<sup>④</sup>强化对边疆的整合,是国家治理的题中应有之义,且在国家整合的多维面向中具有突出的重要性和现实紧迫性。边疆地区连接国内和周边国家两个政治地理空间,既是国家发展的重要战略支撑区,又是直接承载周边日趋激烈的大国地缘政治博弈压力的国土空间。边疆地区和民族地区高度重合是我国的重要国情,<sup>⑤</sup>相较于其他国土空间,边疆民族地区发展基础更为薄弱,后发劣势明显,后发优势亟待发掘。因此,基于历史底色和现实国情,构建实施具有中国特点的边疆民族地区整合体制机制,是国家治理和国家发展必须回答的重大实践课题。

国家治理的复杂性决定了国家整合边疆民族地区的面向和目标必然是多元的。在多维面向和目标中,以下四个方面尤其值得关注:一是维护和增进国家发展的空间正义,促进不同国土空间的均衡与协调发展,维护国家的领土完整;二是弥合经济社会发展的过大差距,推动经济社会一体化发展,促进发展红利的共享;三是强化人民群众基本权利保护和民生改善,加强不同族群之间的交往交流交融,促进不同社会群体的和谐共生,维护社会基本秩序;四是打造共享的精神文化家园,凝聚基本共识,铸造核心价值,强化文化认同和政治认同。国家有机整合边疆民族地区的重要意义、整合目标的多元性和整合任务的艰巨性,决定了国家需要基于国家发展的全局和长远而设计和实施兼具战略性、综合性、宏观性、持续性特征的边疆民族地区整合政策。

对口支援边疆民族地区政策无论从国家的政策定位与目标来看,还是从政策运行效能来看,都具有鲜明的国家战略意志和显著的国家整合诉求与特征。

首先,对口支援边疆民族地区政策集中体现了国家整合边疆民族地区的战略意志和诉求。党和国家领导人多次强调,对口援藏、对口援疆是重要国家战略,是实现边疆民族地区社会稳定和长治久

① 周平:《中国的边疆治理:族际主义还是区域主义?》,《思想战线》2008年第3期。

② 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第14-18页。

③ 苏力:《大国宪制:历史中国的制度构成》,北京:北京大学出版社,2018年,第225-226页。

④ 周平:《论边疆的国家属性——我国边疆若干基本问题论析》,《云南行政学院学报》2014年第6期。

⑤ 丁忠毅:《命运共同体建设视域下陆地边疆治理现代化研究》,《广西民族大学(哲学社会科学版)》2017年第3期。

安的重要政策举措,并在西藏工作座谈会、新疆工作座谈会、对口支援西藏工作座谈会、对口支援西藏工作20周年电视电话会议、全国对口支援新疆工作座谈会等全国性重要会议上进行专门动员和部署,明确对口支援工作的基本方针和总体要求,体现出鲜明的国家整合意志和目标诉求。如在2001年召开的中央第四次西藏工作座谈会上,时任国务院总理朱镕基指出,“全国支援西藏,促进西藏加快发展,是中央确定的一项重大战略决策”“是着眼于维护民族团结、祖国统一和国家安全,是形势的要求,是大局的需要。”<sup>①</sup>这一讲话,简要清晰地阐明了对口援藏战略决策的目标诉求。

其次,整合目标逐渐从促进经济发展一体化为主向全面整合转变。对口支援边疆民族政策经历了早期的以项目援助为主向项目援助、干部援助、人才援助、科学技术援助等全面性援助的演进。援助方式拓展,深刻反映出援助目标的拓展。与援助方式不断拓展与转型升级相伴的是,中央赋予对口支援边疆民族地区政策的任务,也逐渐从以促进受援地经济发展为主拓展到更加综合全面的任务。从实践来看,无论是对口援藏,还是对口援疆,中央都强调必须在促进经济发展和改善民生的基础上,坚持以凝聚人心为目的,从而进一步促进各民族交往交流交融,进一步铸牢中华民族共同体意识,进一步强化“五个认同”。<sup>②</sup>中央在总结对口支援边疆民族地区政策的成就时,已经更加注重国家认同等非经济性指标。如在2014年召开的对口支援西藏工作20周年电视电话会议上,中央将“促进了各民族交往交流交融”排在对口支援西藏诸多成就的首位,深刻表明中央更加重视对口支援对边疆民族地区的非经济性整合效应,尤其重视凝聚人心亦即“五个认同”的效果。而这正是国家整合的核心问题。

再次,对口支援边疆民族地区政策在实践中显示出多维而显著的国家整合效应。对党和中央政府而言,对口支援政策的有效实施,使边疆民族地区民众切实感受到党和政府的重点关注和全面支持,其权威得以进一步巩固和扩大,中国特色社会主义制度的优越性得以有效彰显。而党和中央政府拥有必要的权威,以及国家治理制度和治理体系优越性的彰显,正是防止国家分裂、实现国家有效整合的重要保障。对受援方而言,支援方并非简单地以给钱给物的传统援助方式,而是以人才援助、技术援助、教育援助、互派干部等多种方式进行持续稳定的援助,从而既实现了受援地经济社会超常规的快速发展,又提升了其经济发展的内生能力,更重要的是强化了与内地的良性互动和制度化的交流,不断强化支援方和受援方的共同体意识,促进双方的“交互认同”,<sup>③</sup>由此强化了国家的整合。对支援方而言,党和中央政府通过对口支援方式而不是简单的纵向财政转移支付或横向财政转移支付方式,将其与在地理空间上相隔遥远的受援方链接起来,使支援方和受援方之间原本松散的、背靠背的府际关系,变为面对面的、亲密的、持续的支援关系,并逐渐走向合作互利关系,<sup>④</sup>甚至可以更好分享国家赋予受援方的相关政策红利,从而为本省市经济社会转型提供新的成长机遇、发展空间和增长极。这体现出国家对边疆民族地区的整合并非单向度的整合,而是通过强化内地发达省市与边疆民族地区的制度化互动和优势互补,逐渐形成双向互动互构式整合的体制机制和格局,从而全面提升国家一体化发展水平,鲜明地体现出国家治理和国家整合的中国逻辑与特色。

① 中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会《西藏工作文献选编》,北京:中央文献出版社,2005年,第568-569页。

② “五个认同”是指对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。

③ 谭书先、赵晖《对口支援的政治认同构建——一项基于新冠肺炎疫情时期的网络舆情分析》,《江海学刊》2020年第4期。

④ 丁忠毅《边疆地区乡村振兴与整合的特殊使命与着力点选择》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。

对口支援边疆民族地区政策最核心的要旨在于促进国家对边疆民族地区的整合。正是在这一意义上,对口支援边疆民族地区政策应视为一项具有中国特色的国家整合政策。但同国家对边疆民族地区的其他整合政策相比,对口支援边疆民族地区政策又具有显著特点,并集中体现为党和中央政府高位推动下的省际跨区域协作治理实践。首先,对口支援边疆民族地区政策由党和中央政府高位推动。对口支援边疆民族地区政策并非支援方政府和受援方政府自发实施的,而是基于党和中央政府分配的“政治任务”,其结对关系也主要由中央政府综合支援方和受援方经济社会发展水平等因素而统筹确定。中央政府负责对口支援边疆民族地区政策实施的动员、宏观政策供给、组织协调和监督考核。党和中央政府的高位推动所提供的权威供给,既为对口支援边疆民族地区政策持续运行提供了强大动力,又为协调政策运行过程中的府际利益冲突和矛盾提供了体制机制保障。其次,支援方和受援方基于结对关系围绕边疆民族地区治理中的突出难题而形成了长期的协作治理关系。在对口支援系列政策中,省际对口支援边疆民族地区政策的运行时间最为持久。在对口支援政策运行的早期,支援方和受援方之间的协作治理主要以政府之间的协作为主,企业和社会力量参与不足。随着对口支援政策的演进,支援方政府开始动员部分学校、医院等事业单位、企业和社会组织参与到对口支援工作中。对口支援逐渐形成以跨域府际协作为主体的跨域协作治理格局。

基于以上分析,借鉴已有研究成果,本文将对口支援边疆民族地区政策的性质界定为省际跨区域协作治理型国家整合政策。这一界定既能揭示其蕴含的国家整合这一根本政策属性,又集中概括了其最突出的政策特征,避免了将对口支援边疆民族地区政策仅仅视为一项民族政策,过度凸显其“族际主义”治理价值取向,有助于更加实事求是地评价对口支援边疆民族地区政策的运行效能,审视其政策前景,探索其优化方向。

在国家整合视野下,评价对口支援边疆民族地区政策的效能,既需关注对口支援对受援地经济社会发展的贡献、援助效率,又不宜简单采用“投入—产出”分析框架,仅从经济发展维度审视对口支援边疆民族地区政策的运行效能。长期以来,对口支援边疆民族地区政策不仅助推受援地经济持续快速增长,而且促进边疆民族地区与内地的政治、社会和文化等领域的深层互动,使各民族在持续、高频率的交往交流交融中强化了“五个认同”,从而稳固了国家边疆,促进了国家一体化发展。对口支援边疆民族地区政策作为一种柔性的国家整合方式,其所具有的国家整合效应远非单纯的经济援助、纵向或横向财政转移支付等方式所能企及。由此观之,理论界关于推动对口支援边疆民族地区政策向制度化横向财政转移支付制度转化或纳入纵向财政转移支付体系等建议的局限性,也就凸显出来了。从国家治理与发展的空间结构—功能来看,边疆民族地区既是我国发展不平衡不充分的典型空间,又是国家发展的重要战略前沿;既是国家经济高质量发展的潜在增长极,又潜藏着诸多矛盾和风险。在中华民族日益走向伟大复兴的关键时期,边疆民族地区的安全与发展,日益影响国家发展目标的实现。强化边疆治理和边疆整合的重要性和紧迫性比以往任何时候都更加凸显。由此也决定了对口支援边疆民族地区政策作为一项重要的边疆治理政策和国家整合政策,仍将在较长的时期内持续运行。事实上,党和中央政府也在多个场合明确指出,对口援藏、对口援疆“必须长期坚持”。一些研究者关于对口支援政策应限于临时性的应急措施、不宜继续扩大规模和实施范围等建议,并未成为国家的政策选项。相反,对口支援政策正被广泛运用于精准扶贫、基本公共服务均等化、重大公共危机应急处置等国家治理的诸多领域,成为克服超大国家规模与治理负荷所带来的治理困境的有效治理工具与策略,并在国家治理中发挥着“集中力量办大事”“办难事”的治理功能,显示出显著的治理效能与治理优势。

当然,包括对口支援边疆民族地区政策的对口支援系列政策,仍然面临一些亟待优化完善的体制机制,仍然需要着力解决一些制约其政策效能的突出问题。在推进国家治理体系与治理能力现代化进程中,强化边疆治理,补齐边疆治理短板,内在地要求持续优化对口支援边疆民族地区政策。根据本文对其进行的政策属性界定,优化的基本方向可围绕省际跨域协作治理这一核心的政策特征和国家整合与一体化发展而展开。如何构建更加和谐的府际利益关系,如何构建更加顺畅的运行机制,如何对不同参与者进行选择性的激励,如何吸引更多的企业和社会力量参与到对口支援工作之中,如何在提升受援地经济发展水平的同时,进一步提高对口支援边疆民族地区政策的综合效能,进一步强化受援地民众的“五个认同”,从而不断增强边疆民族地区与内地的一体化发展水平,提升国家发展进程中各族人民的凝聚力、向心力,可能是持续优化对口支援边疆民族地区政策,不断提升其政策效能的重要方向,也是理论研究需要持续关注的重要问题。

## On the Policy Attributes of the Pairing-up Aid to Frontier Ethnic Regions: Reflection and New Probe

DING Zhongyi

**Abstract:** The definition of the policy attributes of pairing-up aid to frontier ethnic regions not only directly affects its policy effectiveness cognition and optimization path selection, but also is a meta-problem of theoretical research. In the field of economics, political science, public management and other disciplines, the policy of pairing-up aid to frontier ethnic regions is defined as regional assistance, inter-governmental financial transfer payment, political gift and inter-governmental cooperation policy, which has provided important perspectives and theoretical references for defining the attributes of pairing-up aid to frontier ethnic regions. However, there are still problems to be discussed and space for theoretical innovation. From the perspective of national governance, the fundamental starting point and goal of the policy of pairing-up aid to frontier ethnic regions lies in the national comprehensive integration to the frontier ethnic regions. The inter-provincial collaborative governance promoted by CPC and the central government is the basic feature of this integration policy. Therefore, the policy of pairing-up aid to frontier ethnic regions can be regarded as a national integration policy with the characteristics of inter-provincial collaborative governance and mutual interaction between the supporter and the recipient.

**Key Words:** pairing-up aid; inter-governmental relations; frontier governance; collaborative governance; national integration

责任编辑:王敬尧 郭峰