

由点到网：共同富裕视域下东西部协作的结对关系变迁

梁 琴*

【摘要】东西部协作如何助推共同富裕从愿景到现实的跨越？研究认为实现共同富裕的关键在于区域均衡发展，这离不开发达地区对欠发达地区的结对帮扶。研究从跨域治理和历史制度主义的理论视角，以东西部协作中的“结对子”现象为切口，呈现东西部结对关系网络化发展的基本历程、总体特性与内在逻辑。东西部结对关系的初始状态是非均衡的跨域主体结构关系，在历史实践过程中呈现出由“点轴式”向“网络化”发展的趋势，不断重塑区域间资源交换的时空结构并强化经济社会交互性，最终使结构形态和财富分布趋向均衡。在本质上，东西部网络化结对关系由中央权威建构而成，反映国家治权结构的延伸，有利于将政治动员转化为社会动员，将资源匹配转化为资源创造。其中，治理效率与治理公平的演进、运动式治理与常规化治理的转化以及绩效激励与绩效约束的驱动共同作用于东西部协作的结对关系变迁。

【关键词】东西部协作 共同富裕 结对关系 跨域治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2022) 02 - 0133 - 21

一、问题的提出

东西部协作的长期实践对实现共同富裕具有重要意义^①。2016年7月20日，习近平总书记在银川主持召开东西部扶贫协作座谈会时指出，东西部扶贫协作和对口支援，是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措，组织东部地区支援西部地区20年来，区域发展差距扩大的趋势得到逐步扭转，这在世界

* 梁琴，华南理工大学公共管理学院博士研究生，华南理工大学社会治理研究中心专职研究人员，广州大学乡村振兴研究院特聘讲师。

^① 现行东西部协作政策由对口支援、经济技术协作、东西部扶贫协作等政策演变而来，因此本文统称东西部协作。

上只有我们党和国家能够做到，充分彰显了我们的政治优势和制度优势，必须长期坚持下去（习近平，2016）。2021年4月6日，习近平总书记在全国东西部协作和中央单位定点帮扶工作推进会上再次强调，开展东西部协作和定点帮扶，是党中央着眼推动区域协调发展、促进共同富裕作出的重大决策（国务院，2021）。

什么样的中国制度优势使东西部协作取得成功？西方国家虽然也有区域间协作现象，但实际上实行自由市场为主导、政府发挥有限消极作用的经济运行机制，依靠资本家慈善精神帮助弱者，这未能带来最下层人民的普遍富裕，也未能有效解决贫富两极分化（亚当·斯密，1983）。而中国制度是用高度集中的政治嵌入与行政吸纳推进人、财、物等资源再分配（祝彦，2020），以解决区域、城乡、群体及行业等方面的贫富分化难题，即集中力量办大事。东西部协作内在包含协作治理中动态平衡的政治秩序，又有协同治理中多元主体的协调配合，还有合作治理中协商平等的自愿参与（颜佳华、吕炜，2015）。对此，学者们认为东西部协作之所以可能，从府际关系视角来看，是由于中央权威嵌入、多元互惠驱动与道德文化熏陶的共同作用（邢华，2014；李瑞昌，2015、2016；方珂、蒋卓余，2018）；从制度功能视角来看，是由于其制度设计内在蕴含行政激励和约束、分摊风险和成本、汇集资源和力量等政治、经济和文化功能（韩广富、周耕，2014；陆汉文，2019；周光辉、王宏伟，2020）。

如何发挥制度优势才能使东西部协作政策助推共同富裕从愿景变为现实？共同富裕的实现不仅涉及静态的主体关系与制度功能的问题，也涉及动态结构与过程演化的问题，是一种“现在-未来”的渐进式发展状态（吕小亮、李正图，2021）。本文以东西部结对关系为研究对象，以结对关系变迁为研究维度，在历史制度演进分析与田野实践调研的基础上，梳理东西部协作过程中结对关系变迁的规律，并进一步深入分析东西部协作及其结对关系变迁的内在机制。这对促进脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接、推动区域协调发展与促进共同富裕具有启示意义。

二、跨域治理过程中的东西部协作

经由跨域治理策略展开的东西部协作实践，是推进共同富裕的重要理论路径。跨域治理即跨越行政区划的联合行动（Agranoff & Mcguire，2004），建立在协同治理、区域治理的理念之上，并吸纳区域治理、地方治理的理论精华，探究跨地理空间、跨行政区划，甚至是跨层级部门的治理。国外研究从实证方面提出“起始条件、催化领导力、制度设计、协作过程”四个变量，构建出跨域治理的SFIC理论模型（Ansell & Gash，2008），国内学者在东西部扶贫协作的

研究过程中进一步将该模型修正为“初始条件-政策牵引-催化领导-协作过程-监督问责”(姜晓晖, 2020), 可见以协作过程为核心的条件、制度、主体相互作用是跨域治理的内在机制, 但恰是协作过程演化分析还不够清晰, 不能观照动态治理效果。本文依据跨域治理理论并嵌入历史制度主义理论的结构和历史要素(何俊志, 2002), 以东西部结对关系变迁为核心, 尝试深度解读跨域治理逻辑下主体结构关系不断演进过程中的东西部协作实践。为此, 初步建构了一个理想的整体性解释框架, 以明确跨域治理过程中的东西部协作目标、动力与抓手(见图1), 再进一步阐释动态因果机制如何影响东西部协作实践过程。

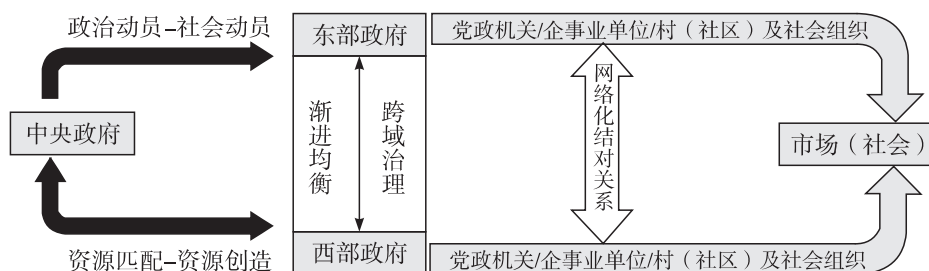


图1 关于东西部协作的整体性解释框架

资料来源：作者自制。

(一) 价值目标：由区域均衡到共同富裕

从中央对区域资源再分配的视角来看, 只有实现区域均衡发展的近期目标, 才能实现共同富裕的远景目标。但共同富裕既不能“杀富济贫”, 也不是平均主义, 要兼顾扶贫与发展, 是区域间渐进均衡发展的结果。在目标方向上, 邓小平在1992年南方重要谈话时指出, 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, 并进一步强调共同富裕是社会主义制度不能动摇的原则(邓小平, 2004)。在战略步骤上, 20世纪80年代, 邓小平就提出“两个大局”的战略构想: “沿海地区要加快对外开放, 使这个拥有两亿多人口的广大地带较快地先发展起来, 从而带动内地更好地发展, 这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来, 发展到一定的时候, 又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展, 这也是个大局, 那时沿海也要服从这个大局。”(邓小平, 1993: 277-278)

通过东部与西部的跨域协作, 有利于实现区域均衡发展的目标。邓小平反复强调, 社会主义的目的就是要全国人民共同富裕, 不是两极分化(邓小平, 1993)。在改革开放政策扶持下, 东部沿海地区较快地发展富裕起来。同时, 由于地理区位、政策资源的差异, 以及市场自由化形成的贫富因果循环累积效应,

导致西部地区的贫困人数和贫困发生率显著高于东、中部地区（左停、李世雄，2020）。根据国家统计局数据显示，2020年，西部10省份的人均GDP为5.6万元，只相当于东部8省份10.6万元的一半左右。此外，北京、上海、广州、深圳等东部大城市的地价、房价等财产性要素进一步影响区域间财富分配差距与社会阶层分割（刘建江、罗双成，2018）。实证研究发现，发达地区与欠发达地区的对口支援政策经过20多年实践，对区域均衡发展起到一定的效果，但仍然有待进一步完善（赵晖、谭书先，2020）。因此，在改革开放进程中，东西部协作政策如何更好实现区域间均衡发展意义重大。

（二）动力来源：政治动员与资源匹配

行政与市场是行政空间区域内资源配置的两种重要方式，也是跨域空间治理的动力来源。一方面是在政治与行政同构体制下利用强制性权威进行政治动员（周雪光，2012）。高效的“命令-服从”执行模式，化解管理边界僵化、资源分布碎片化、信息沟通不畅与组织效率低下等跨部门或跨域协作治理困境，将分散的社会资源组织动员起来实现抗震救灾、贫困治理等总体性目标。另一方面是以市场自主性规律为基础的资源匹配。理性“经济人”的逐利动机与市场一体化的需求，倒逼公共服务流程再造与制度供给的时空协同。

因此，政治动员与资源匹配是东西部协作取得成功的两大初始变量。政治动员强调治理主体关系中以人为中心的主体能动性，尤其是政府官员及其行动集合，随着动员力量逐渐突破体制范畴，政治动员变为社会动员；而资源匹配强调治理机制运行中以物为中心的经济社会规律作用，逐步实现资源创造与再生产循环。首先，从改革开放实践来看，政治动员方式由总体性支配演变为自主权释放过程中的技术性动员，通过双轨制、分税制、项目制、科层制等治理技术，形成权力与市场、资本与劳动、支配与治理交互连带、限制和转化的关系（渠敬东等，2009），使中央权威动员地方社会的能力日益增强。其次，从经济社会运行规律来看，资源匹配在东西部协作过程中发挥重要作用。在中央资源匹配方面，作为传统纵向财政转移支付的补充工具，东西部协作政策不仅改变了财政转移支付的方向，还节约了财政资源使用的成本，进一步实现了社会贫困治理与跨域市场统一的两大目标（王磊，2021）。在地方资源匹配方面，东部城市优化发展与创税企业的环保、用地、用工等生产经营矛盾突出，需要引导企业向西部梯度转移以优化产业结构，而西部实现脱贫致富的民生目标也需要与发达地区建立利益关联系统。在市场资源匹配方面，西部具有丰富的自然条件、劳动力、土地等比较优势，而东部具有资金、技术、管理等比较优势，有利于资源优势互补，当然，市场要素的自由流动还需要制度环境的支持。

（三）重要抓手：结对关系

东西部协作即东西部结对治理，突出跨域治理主体关系与治理方向性。“结对子”是将源于传统乡土中国文化生活的“结对交友”经验，运用于公共管理的情感治理技术（徐明强，2021）。如东西部结对、村企结对、定点扶贫结对、驻村联户结对、党支部结对等。“结对子”形成正式关系与非正式关系混合的社会网络关系，有主动与被动之分，既把具有相同地位和权力的行为者联系在一起，又将不平等的行为者结合到不对称的等级和依附关系之中（罗伯特·D. 帕特南，2001），有利于促进结对双方物质、信息和情感交流。因此，东西部结对治理与东西部结对关系具有相互促进作用。

东西部结对的初始状态是非均衡的跨域主体结构关系。结对双方分别是发达的东部地区与欠发达的西部地区，地区综合实力不均衡，结对目的在于建立发达地区与欠发达地区的帮扶关系，实现区域均衡发展。20世纪80年代，费孝通先生调研了沿海和中西部各省基本情况后，认为“全国一盘棋”呈现出东强西弱、沿海勃兴、中部萎顿、边区瘦弱的态势（费孝通，2010a），进而提出“开发边区、拉拢东西两头”的东西结对思想（费孝通，2010b）。结对关系一旦建立，则作为一种结构关系嵌入传统区域内部科层组织结构中，主要是东部承载了针对西部的资金支持、项目援建、劳务协作、人才支援等治理内容，在经济生产、收入分配、发展能力、发展环境等领域实现系统化全方位横向带动（韩文龙、祝顺莲，2020），这便形成了中国特有的“先富带动后富以实现共同富裕”的生动实践。

东西部协作的结对关系是纵向权威干预横向治理的重要抓手（邢华、邢普耀，2021）。对中央而言，建立东西部结对关系有利于让地方政府明确帮扶主体方向、减少沟通协调成本，使结对双方明确责任分工，促进资源供需匹配（李庆滑，2010）。因此，政治权威是结对关系形成的主导因素，自上而下的政治动员既促成东西部政府间结对帮扶关系的形成，又为东部对西部进行实质性帮扶提供保障（周晓丽、马晓东，2012）。同时，经济实力、历史文化等因素也纳入结对主体配对的考量范畴，如2016年辽宁大连与贵州六盘水结对则是延续两地人民的三线建设友谊联系。总体而言，东西部空间距离远、市场交易成本高，使跨域市场缺乏合作自主性；受到行政区域间横向竞争的路径依赖，跨域政府协作动力不足，尤其是东部政府需要提供非辖区范围内的公共服务，更易造成跨域协作的集体行动困境。因此，一方面，中央在东西部结对方向和帮扶力度上要起到引导作用。另一方面，随着经济社会的变化发展，中央需要对东西部结对关系进行动态调整。

三、东西部协作的结对关系变迁历程

东西部结对关系的变迁，反映了中央引导发达地区与欠发达地区，通过结对帮扶实现共同富裕的过程。从共同富裕的内涵、过程、目标、战略等要求来看，不仅涉及资源公平分配，也涉及生产力高质量发展；不仅要实现区域均衡发展，也要实现城乡、群体、行业之间的均衡发展；不仅是发展的问题，也是改革与稳定的问题（周文、肖玉飞，2021）。结合新中国成立后执政党关于社会主义现代化道路实践历程中的制度建设、贫困治理、乡村发展等重要议题，以及东西部协作政策在共同富裕实践过程中的历史价值，本文将东西部协作的历程分为社会主义建设时期、扶贫开发时期、乡村振兴时期三个阶段，进而将东西部协作关系细分为结对支援关系、结对扶贫关系和结对发展关系。

（一）社会主义建设时期的东西部结对支援关系（1949—1985年）

结对支援关系由社会互助关系演化而来。新中国成立后，执政党关于民族独立、人民解放的任务完成，肩负起国家富强、人民富裕的历史任务，并开启调动一切积极因素促进生产力恢复发展的社会主义建设时期。全国生产力水平低下，处于普遍贫困状态，国家实行计划经济制度，社会资源按计划分配，商品价格受到管控，户籍管理限制城乡流动，总体上实行内陆、农业、农村支持沿海、工业、城市的战略。尤其是以人民公社为福利依托的农村地区，在应对自然、经济与社会环境灾害时，脆弱性突出；但政府财力有限、国家工业化建设负担沉重，难以对贫困人口展开大规模的社会救助。由此形成社会互惠互助与道义支援的现象，并逐步形成定向有序的支援关系，包括城乡互助关系、厂社互助关系、灾区与非灾区结对支援关系。1978年湖北省抗旱救灾过程中武汉对口支援灾区的经验在全国宣传推广，标志着“结对”支援逐渐被纳入中央倡导性政策议题（钟开斌，2011）。

对口支援关系在边疆和少数民族领域初步形成。1979年，中央统战部部长乌兰夫在中央边防工作会议中作《全国人民团结起来，为建设繁荣的边疆、巩固的边防而奋斗》的报告，号召发达省市对经济社会发展比较薄弱的边境和少数民族地区进行援助，援助内容包括经济、技术、文化、教育、卫生等各个方面，并建立一一对应的支援与受援关系，即对口支援关系，主要包括：北京—内蒙古，河北—贵州，江苏—广西、新疆，山东—青海，天津—甘肃，上海—云南、宁夏，全国支援西藏。

对口支援关系的建立既有利于帮助西部地区建立社会主义制度，又有利于

帮助东部地区建立社会主义市场经济体制。与改革开放同步推进的对口支援，进一步扩大了发达地区与欠发达地区的经济、技术交流。从1980年到1982年，确定开展的对口支援和经济技术协作项目有1178项，其中已完成项目占1/3，推进了重点企业改造与管理，提高了技术和质量水平，促进了智力和资源开发。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，对口支援是一条投资少、见效快、收益大的重要途径^①。

然而，东西部结对支援关系的不足之处在于社会民生帮扶逐步弱化。根据改革开放初期的地方自主发展规律，跨区域间经济技术交流行为较为积极，而跨区域教育、卫生等民生领域帮扶积极性不高。因此，1991年，国家民委印发《全国部分省、自治区、直辖市对口支援工作座谈会纪要》，针对经济技术协作与对口支援工作交叉进行过程中出现的弱化对口支援的问题，建议区分经济协作与对口支援，并强调发达地区帮助少数民族地区加快发展的政治意义（国家民族事务委员会，2005）。

（二）扶贫开发时期的东西部结对扶贫关系（1986—2020年）

东西部扶贫协作关系在扶贫开发过程中逐步确立。改革开放通过家庭联产承包责任制、乡镇企业改制、户籍制度改革和开设沿海经济特区等政策，调动农民劳动生产与脱贫致富的积极性，也逐步奠定先富带后富的物质基础。1986年，国务院贫困地区经济开发领导小组成立，标志着以政府为主导的有计划、有组织、大规模的扶贫行动开始，并逐步推出“八七”扶贫计划和两个“十年扶贫开发纲要”，提出以经济发展促进贫困问题解决的扶贫开发道路，并引导发达地区对欠发达地区进行帮扶。1994年，“八七”计划要求北京、天津、上海等大城市，广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建等沿海较为发达的省，都要对口帮助西部的一两个贫困省、区发展经济。1996年，“九五”计划要求加强发达地区对贫困地区的支援，继续巩固和发展各种形式的对口扶持。1996年7月6日，国务院办公厅转发《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报告的通知》，标志着东西部扶贫协作关系正式建立。1996年9月，江泽民在中央扶贫开发工作会议上强调，东部经济较发达省市要把扶贫协作当成一项政治任务，主要领导同志要亲自抓，切实抓出成效，同时西部贫困地区要充分发挥主观能动性，主动搞好对口协作（中共中央文献研究室，1999）。因此，东西部扶贫协作政策成立之初就明确了其对促进东

^① 详见国务院批转《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》（国发〔1983〕7号）。

西部优势互补、缩小差距，并逐步实现共同富裕的价值意义与政治目标。

东西部扶贫协作政策将原来的“经济技术与对口支援”作出“扶贫协作”与“对口支援”之分，将发达地区对欠发达地区确定为扶贫协作关系，而各地对西藏自治区、三峡库区维持原有的对口支援关系。同时，对原有的东西部结对关系进行了调整。东部9省4（单列）市与西部10省的结对扶贫关系，具体包括：北京—内蒙古，天津—甘肃，上海—云南，广东—广西，江苏—陕西，浙江—四川，山东—新疆，辽宁—青海，福建—宁夏，深圳、青岛、大连、宁波—贵州。在东西部结对关系调整的同时，中央也对结对关系运行管理作出相应的调整（见图2）。一方面是纵向决策主体的整合。将原来由国家经委、计委和民政部门主管的经济技术交流协作、由教育和民政部门主管的教育结对支援、由卫生和民政部门主管的卫生结对支援，转变为由国务院扶贫办统一主管，并将各项帮扶内容统一到扶贫开发工作上。另一方面是横向执行主体的整合。将原来经济、教育和卫生对口支援事项中支援省市与受援省市各不相同的结对关系，调整为支援省市与受援省市一一对应的结对关系，并开展以经济、教育、卫生为主要内容的综合性扶贫协作。

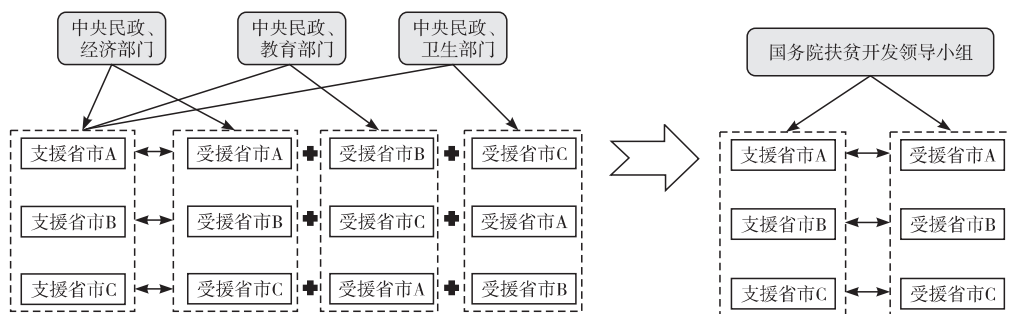


图2 1996年东西部结对关系调整

资料来源：作者自制。

东西部扶贫协作关系在脱贫攻坚阶段不断强化。2015年，中央出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，奠定全国脱贫攻坚的制度基础。2016年7月20日，习近平总书记在银川东西部扶贫协作座谈会上做出“适当调整结对关系”的要求。同年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》，对结对关系做出三个方面的调整。一是加大结对主体关系覆盖面。东部9省13市结对帮扶中西部15省22市，结对关系覆盖30个民族自治州，加强云南、四川、甘肃、青海等重点贫困市州的帮扶力量（见表1）。二是推进结对主体关系下沉。在原来省市结对关系的基础上推进县县结对，即东部组织辖区内经济强县与对口帮扶省份贫困县建立结对帮扶关系（见图

3)，同时积极探索县域内学校、医院、企业、街道、乡镇与贫困地区学校、医院和贫困村建立结对帮扶关系。三是引入结对考核机制。2017年，国务院扶贫开发领导小组印发《东西部扶贫协作考核办法（试行）》，对结对双方政府政策执行情况进行考核。同时，西部地方政府内部也制定相应的东西部扶贫协作考核办法，形成层层结对考核、东西结对竞赛的局面（黄晓春、周黎安，2019）^①。

表1 2016年东西部结对关系

序号	东部地区	中西部地区	序号	东部地区	中西部地区
1	北京	内蒙古、河北张家口和保定	12	福建厦门	甘肃临夏
2	天津	甘肃、河北承德	13	山东	重庆
3	辽宁大连	贵州六盘水	14	山东济南	湖南湘西
4	上海	云南、贵州遵义	15	山东青岛	贵州安顺、甘肃陇南
5	江苏	陕西、青海西宁和海东	16	广东	广西、四川甘孜
6	江苏苏州	贵州铜仁	17	广东广州	贵州黔南和毕节
7	浙江	四川	18	广东珠海	云南怒江
8	浙江杭州	湖北恩施、贵州黔东南	19	广东佛山	四川凉山
9	浙江宁波	吉林延边、贵州黔西南	20	广东东莞	云南昭通
10	福建	宁夏	21	广东中山	云南昭通
11	福建福州	甘肃定西			

资料来源：作者根据国务院扶贫办官网信息梳理。

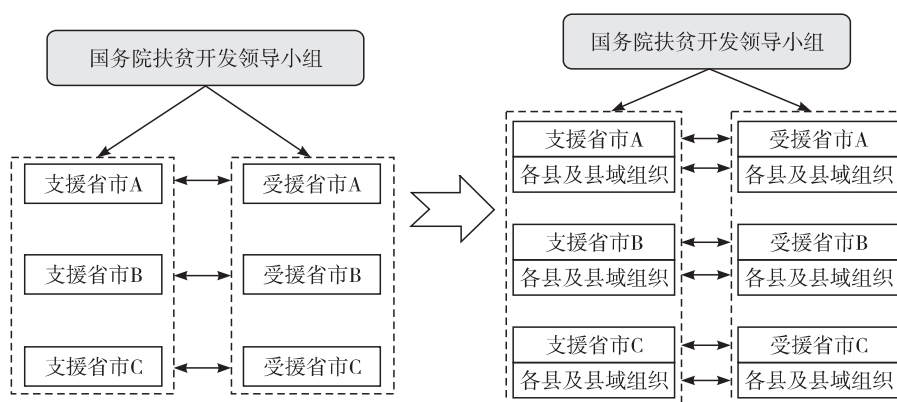


图3 2016年东西部结对关系调整

资料来源：作者自制。

^① 根据官员晋升“锦标赛”制度，执行东西部协作政策的东部各省市之间是竞争关系，西部各省市之间也是竞争关系，进一步强化结对主体合谋以增强各自的政绩竞争力。

东西部结对扶贫关系实现了发达地区对欠发达地区的大力帮扶。1996—2015年，东部共向中西部10省提供扶贫协作财政资金132.7亿元，动员社会力量捐助款物27.6亿元，引导企业实际投资1.5万亿元，实施了一大批帮扶项目和民生工程（林晖、彭源，2016）。2016—2020年，东部343个经济较发达县与中西部573个贫困县开展“携手奔小康”行动，东部共向扶贫协作地区投入财政援助资金和社会帮扶资金1005亿多元，互派干部和技术人员13.1万人次，超过2.2万家东部企业赴扶贫协作地区累计投资1.1万亿元（中华人民共和国国务院办公厅，2021）。尤其是2016年中央对政策和结对关系做出调整之后，东部帮扶西部的力度显著提高。如广东对西部各省1996—2015年的财政援助资金为26.7285亿元，仅2018年一年的财政援助资金投入就超过了过去20年的总额，达到29.22亿元^①。同时，东西部结对主体在共同打赢脱贫攻坚战的过程中结下了深厚的“革命友谊”，如在山东与重庆的学校结对关系中，“双方师生答疑解惑、集体备课等交流活动在脱贫攻坚之后得以延续”^②。

（三）乡村振兴时期的东西部结对发展关系（2021年以后）

2021年以后，东西部协作关系进入巩固脱贫攻坚成果与促进乡村振兴有效衔接的新阶段。脱贫攻坚解决了农村、农民的绝对贫困问题，但中国乡村发展仍然是中国现代化建设和共同富裕的薄弱环节。2021年，中共中央国务院发布《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，乡村振兴战略开始全面实施。为防止返贫风险发生，西部地区在2020年脱贫攻坚结束后，设立了五年过渡期以巩固脱贫攻坚成果，促进乡村振兴有效衔接。2021年4月，习近平总书记在深化东西部协作和定点帮扶工作中指示：“东西部协作工作要适应形势任务变化，要完善东西部结对帮扶关系，拓展帮扶领域，健全帮扶机制，优化帮扶方式，加强产业合作、资源互补、劳务对接、人才交流，动员全社会参与，形成区域协调发展、协同发展、共同发展的好局面（习近平，2021）。”

乡村振兴时期，东西部结对关系由“插花”结对关系转为顺序结对关系（见图4）。“插花”结对关系形成的原因，一方面是西部存在着“插花式”散布的贫困人口和贫困地区，而东部城市经济实力大小的分布状况也不甚均匀；另一方面是在打赢脱贫攻坚战时间紧、任务重的压力下，为便于供需资源的汲取与再分配，中央将经济因素作为建立结对关系的重要考量，要求广州、杭州等经济实力排名靠前的城市承担更多结对帮扶任务。在脱贫攻坚背景下建立的

^① 广东省扶贫办社会扶贫处干部访谈记录：20210107。

^② 山东威海赴重庆云阳的挂职教师访谈记录：20211229。

“插花”结对关系，使结对政府间的层级、数量不一定对等，结对规则不易协同，结对考核难以评价。如2016年广东省及其广州、佛山、中山、东莞和珠海5市分别与西南地区的4省6市建立结对关系，而贵州省的六盘水、遵义、铜仁、黔东南、黔西南、安顺、黔南和毕节8市分别与东部沿海的6省8市建立结对关系。其中，广东面临既要考核省又要考核市的现象，而贵州面临来自各省市帮扶力度大小不一、政策不一的现象。2021年，东西部结对关系重新调整为省与省结对，结对双方在省级结对基础上再进行市县结对。东西部省级结对关系包括：北京—内蒙古，天津—甘肃，上海—云南，江苏—陕西、青海，浙江—四川，福建—宁夏，山东—重庆、甘肃的临夏、定西和陇南，广东—广西、贵州。在新一轮结对关系中，除广东、江苏、山东为“一帮二”以及甘肃为“二帮一”关系外，其余各省均为“一帮一”关系，中部地区脱贫攻坚后不再参与东西部协作，东西部县级结对关系基数保持国定832个脱贫县（原贫困县）不变，并将结对帮扶重心向其中的160个脱贫基础较差的乡村振兴重点县倾斜^①。同时，根据重新修订的东西部协作考核评价办法，中央只考核省级政府，各省再自行制定市县考核办法。

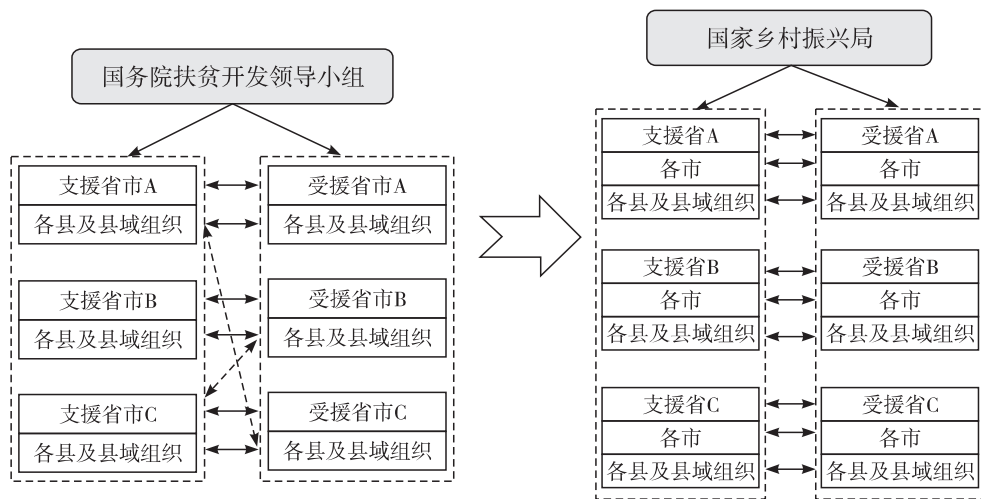


图4 2021年东西部结对关系调整

资料来源：作者自制。

^① 国家为扶持贫困地区，先行设立国家级贫困县（乡村振兴重点帮扶县），其程序和数量由地方申报后再经国务院扶贫开发领导小组办公室（国家乡村振兴局）进行资格认定。

四、东西部协作的结对关系变迁趋势与特征

(一) 总体趋势：由“点轴式”到“网络化”

东西部协作的结对关系呈现出由点到网的发展趋势。由普遍贫弱背景下针对重点困难领域的群众自愿性结对，逐步演变为发达地区对经济社会发展薄弱地区的经济、教育和卫生等轴线领域的舆论倡导性结对，最后变成覆盖东部与西部经济社会全网络的政策强制性结对。结对关系网络化趋势具体体现在结对主体、结对内容和结对原则三个方面。

一是结对主体不断扩大。在市级层面，2021年市级政府参与结对数量是1996年的30倍左右，在1996年涉及19个省和4个单列的地级市，而2021年变为18个省和119个地级市。在县级层面，脱贫攻坚时期，东西部共有916个县级政府参与结对，占全国县级政府总数（2862个）的32%，结对县又推进县域内的部门、乡镇、学校、医院、村、企业等基层社会主体建立东西部结对关系（谢洽菊、彭智邦，2021）。二是结对内容日益深化。在资源交换属性方面，由早期的财政、人事等行政资源交换，逐步扩展为技术、价值、能力等市场与社会资源交换，以区域间产业合作、劳务协作、人才交流、社会帮扶等形式呈现。在资源受益模式方面，由西部单向获利转向东西部双向共赢，越来越多东部企业和社会组织自愿参与东西部协作。三是结对原则更加规范。在事权（事责）与财权一致性方面，地方具有更多资源（拥有）控制权，如财税汲取与再分配、公共部门人员选派、资源使用再决策等。在激励与约束方面，结对政府基于绩效目标的相关性和责任风险的连带性而加强协作。在资源支配与信息控制方面，结对双方能清晰掌握和表达各自的资源禀赋和合作需求，化解了传统纵向委托—代理的信息不对称问题，促进供需资源精准配置。

(二) 本质特征：国家治权结构的延伸

在本质上，东西部协作的结对关系网络化是国家治权结构延伸的条件和结果。中央权威主导结构关系的网络化建构，又在“无缝隙政府”和“网格化管理”基础上，不断重塑区域间资源交换的时空结构并强化其经济社会的交互性，进而通过东西部结对治理实现整体性国家治理（竺乾威，2012）。东西部结对网络关系既包含府际关系，也包含国家与社会关系、行政与市场关系；既包含横向关系，也包含纵向关系（甚至斜向关系）；既包括利益关系，也包括权力关系、财政关系和行政关系（谢庆奎，2000）。这种反映国家治权结构延伸的跨域

网络关系，不同于西方理想型的网络化府际关系（边晓慧、张成福，2016），并没有超越权力收放、管辖时空与公私分别的议题边界。

首先，在府际关系中，东西部协作中的国家治权结构延伸围绕纵向权力收放，以M形科层组织结构为基础，嵌入综合协调机构、机制以调节横向联系。一方面，M形科层组织结构有利于将“授权性竞争”转变为“授权性合作”（文宏、崔铁，2015）。中央授予各省部分自主发展决策权，形成发展型政府驱动下的竞争性经济增长局面，以迅速累积国家财富。同时，由于各省被嵌入国家战略框架之中，中央则通过调控财政、人事、行政等权威资源，授予各省自主合作权，进而打破部门、层级以及职能边界，将分散的社会资源集中起来，化解长期被排斥在经济发展之外的教育、医疗、环保、扶贫等社会治理难题。另一方面，国家治权结构延伸离不开综合协调组织机构和机制。从中央到地方分别建立专门负责东西部协作工作的指挥部或工作组，实行同级行政首长负责制，抽调各部门干部组成临时编队，在行政过程中利用或强化原有机构的职能，实现社会资源的组织化凝聚与再分配，而非松散的自由联盟；并通过高层互访^①、协同办公等机制加强协作政府之间的沟通交流。

其次，在国家与社会关系中，东西部协作中的国家治权结构延伸是基层控制与社会认同相互作用的结果，促进政治动员转变为社会动员。从国家的视角看，不仅要依靠行政命令动员公职人员执行政策，还要调动社会自愿参与的积极性。因此，中央需要不断建构网络化结构关系并渗透国家意志，既要依托基层社会网格化管理结构和政社互动机制，又要在行政层级和行政边界上打破一般网格化管理的空间约束，形成跨域政社互动，如广泛的政治宣传、协同的制度供给、精准的需求回应。从社会的视角看，社会则根据自身需求、互惠契约和政策机会，增强自身能力建设和合作意愿，又在持续的参与效能激励过程中累积参与认知和参与能力，对属地政府和跨域合作对象的信任不断强化（李慧凤、孙莎莎，2022）。

最后，在行政与市场关系中，东西部协作中的国家治权结构延伸形成了正式与非正式制度机制与行动实践的相互作用，使资源匹配变为资源创造。行政资源的关键作用在于发挥传导机制，撬动市场资源。根据结构二重性特征，人类（政府）的实践活动促进东西部网络化结对关系形成，而这种结构属性具有规则和资源自组织再生产的功能（安东尼·吉登斯，2012），不断重塑区域间资

^① 根据访谈了解到，闽宁协作关系（1996—2016年）持续20年不间断的原因在于福建和宁夏两省坚持省级领导定期互访机制。2016年，中央出台的东西部扶贫政策将此项经验做法纳入省级结对关系考核指标。

源交换的时空结构与财富分布状态。一方面，跨域网络化结对系统交互的诸制度，受自均衡因果循环机制或行动者反思性自我调控支配，逐步形成正式制度与非正式制度的再生产，使制度非均衡逐步走向制度均衡，以适应超越共时性和共场性的社会化大生产诉求。原来各自为政的地方政府不断打破旧制度建立新制度，加强区域间项目审批、税收、融资等政策衔接，使东西部资本、劳动力、产品等要素流动更加高效。另一方面，跨域网络化结对系统中的行动者决策，受系统再生产激励机制或行动者预期支配，逐步形成物质资源再分配惯性，使区域间经济发展非均衡逐步走向经济发展均衡。东西部网络化结对关系的自我强化和价值增值，促使由行政制度主导的资源匹配逐步让位于由信任、规范和网络等社会资本推动形成的资源创造（罗伯特·D. 帕特南，2001），东西部协作由“输血式”帮扶转变为“造血式”合作。

五、东西部协作的结对关系变迁逻辑

根据跨域治理理论与历史制度主义理论，本文认为背景条件、关键制度，以及间断或连续的时序要素，尤其是任务模式变化，是影响东西部协作中结对关系变迁的内在逻辑。

（一）“效率 - 公平”兼顾：宏观背景条件的演进

治理效率与治理公平是公共管理中的两大价值取向及其实现机制（陈庆云等，2005），也是新中国成立以来东西部结对关系不断变化的背景条件。在价值层面，效率是公平的基础，公平是效率的保证。只有当社会生产力水平提升、社会财富积累到一定阶段，才有可能实现社会成员普遍意义上的公平；而公平的政策环境又促进经济实现更高质量发展。在机制层面，市场机制重在实现效率，政策机制重在实现公平。然而，过度使用市场机制可能扩大区域贫富差距和府际竞争张力，过度使用政策机制也有可能约束治理创新活力。

改革开放以前的公平分配只是形式上的低水平的均衡，中央所倡导的东西部结对支援关系缺乏稳定性。而改革开放通过市场机制效率的发挥，为实现社会公平奠定了物质基础，也出现了区域贫富差距拉大、背离社会公平的现象。由于大城市“虹吸”效应、工农业产品价格“剪刀差”，曾一度加剧东部对西部优势资源的掠夺，而帮扶则名存实亡。党的十六大以来，政府职能发挥更加注重社会公共服务与公平正义，尤其是“全面建成小康社会”“扶贫路上一个都不能少”等政策话语，表明我国社会主义制度对底线公平的追求，要努力为社会的每一成员提供满足个人基本生存和发展的资源和条件，这要求东西部结对

关系在实现区域间公平的规则、程序、环境和实质性结果方面发挥重要作用。

（二）“运动－常规”相济：中观任务模式的转化

运动式治理与常规化治理是中国国家治理的两种基本组织状态（周雪光，2012），在暂时性或长期性任务模式推动下，也使东西部结对关系具有相应的“间断－均衡”变化特点。运动式治理的特点在于，当科层常规治理面临环境突变而失灵的情况时，用大张旗鼓的政治动员过程取代常规组织过程，以集中资源和注意力，达到政策执行纠偏效果。而要长期治理更复杂的社会痼疾，又不得不将运动式治理要素编织进常规组织运行框架之中，以动员更多社会资源，即运动式治理常态化。因此，暂时性重点是东西部结对关系变化的间断点，而长期性重点任务驱动使东西部结对关系与结对治理走向均衡状态。

1996年正式出台的西部扶贫协作政策，伴随多年的行政体制改革，政策执行偏差越来越大，部分东西部结对关系出现中断，亦不再适应党的十八大以来关于精准扶贫和打赢脱贫攻坚战的运动式治理环境。2016年是“打断”旧有治理模式路径依赖的重要节点，“当时中央关于扶贫工作的‘四梁八柱’已经搭建起来，又正值西部扶贫协作政策实施20周年，党中央借此机会总结旧政策执行情况、提出新政策的部署意见”^①。接着，国务院扶贫办于当年10月16日（全国第三个扶贫日）召开脱贫攻坚先进表彰会、政治学习会和学术研讨会，以形成社会大扶贫氛围，造势之后顺势启动东部经济较发达县与西部地区贫困县的“携手奔小康”行动，将东西部结对关系正式下沉到县。脱贫攻坚结束后，乡村振兴任务更艰巨、目标更宏远，需要依赖更高效的科层组织运作体系。相应地，东西部市县结对关系总体数量没有大幅变动，依然延续绩效目标考核机制来驱动任务执行，但将“插花”结对关系转变为顺序结对关系，逐步恢复层级对称、差序管理的常规组织运行秩序。

（三）“激励－约束”并重：微观关键制度的驱动

绩效激励和绩效约束是中央对权力、资源和信息要素的调控，对处于竞争环境中的集体行动产生影响，是跨域治理的关键制度（杨志云、毛寿龙，2017），驱动东西部结对关系和结对治理的变迁。经济社会组织业绩与行政组织政绩都离不开正式制度与非正式制度的激励与约束（周黎安，2021），甚至所有的制度都围绕激励与约束属性来设计。资源优势互补、制度协同供给和互信互惠的社会网络资本，有利于建立良性的政商（社）关系以及市场主体合作关系，

^① 国务院扶贫办社会扶贫司东西部扶贫协作处干部访谈记录：20201212。

激励市场与社会主体积极参与跨域合作。而在体制内部，激励与约束并重有利于强化东西部结对关系。通过“绩效目标设定—绩效考核评价—官员排位晋升”的路径，不仅将晋升“锦标赛”作为前排官员的激励手段，也将政治“淘汰赛”作为后排官员的约束手段倒逼履职尽责，如末位淘汰、一票否决、约谈问责等。

2016年以来的东西部协作政策，一方面，基于东西部地方官员在结对治理目标利益上的差异，中央出台相应的干部选派管理和考核评价办法，将结对帮扶任务完成情况与结对政府的官员晋升与问责挂钩，有力调动了东西部结对竞赛的积极性。另一方面，根据县级政府对县域供需资源配置的信息优势、各类财政资金整合与再分配的场域优势，中央决定把省市结对关系下沉到县，“结对关系下沉到县，考核措施下沉到县则将责权利关系进一步理顺，把责任压实了”^①。

六、结论和讨论

关于东西部结对关系变迁的研究，是观察共同富裕从愿景变为现实的切口，由此揭示出在东西部协作政策多年实践过程中我国制度优势转化为治理效能的机制。一方面是通过东西部结对关系的网络化建构，实现国家治权结构的延伸；另一方面是在治权结构载体之上，根据宏观背景条件、中观任务模式和微观关键制度的变化，辩证实施治理效率与治理公平、运动式治理与常规化治理、绩效激励与绩效约束策略，以强化结构网络和治理手段。

从结构观来看，东西部结对关系的网络化有利于实现区域间渐进均衡发展。西部结对关系是发达地区与欠发达地区结成的一一对应的帮扶关系，原本东部各省处于较高水平均衡状态、西部各省处于较低水平均衡状态，通过非均衡跨区域结对关系的网络化建构，重塑区域间资源交换的时空结构并强化经济社会的交互性。同时，强化国家治权结构延伸与跨域治理机制影响，最终使结对网络形态和生产水平趋于均衡，使各种经济社会力量调整到彼此相适应的位置，逐步实现区域均衡发展。

从历史观来看，东西部协作及其结对关系的变迁是中央权威对地方政府进行间歇性、嵌入性干预的结果（见图5）。东西部网络化结对关系，有利于促进区域间均衡性发展；但是，由官员晋升“锦标赛”体制主导的地方政府竞争性发展，既是东西部结对治理的物质基础，也日益成为其潜在阻力。因此，不得

^① 国务院扶贫办社会扶贫司东西部扶贫协作处干部访谈记录：20201212。

不依靠更高权威力量的制衡，并不断发挥治理效率与治理公平、运动式治理与常规化治理、绩效激励与绩效约束的机制共演作用。

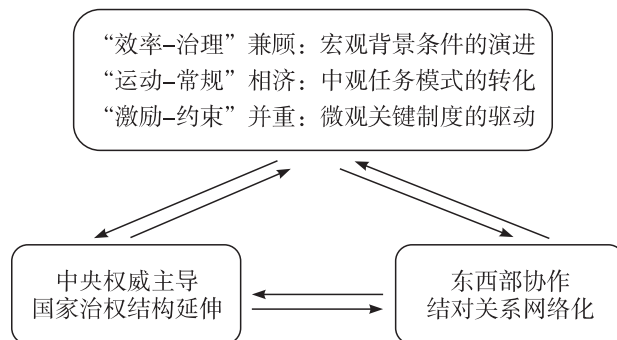


图5 东西部协作实践及其结对关系变迁的逻辑

资料来源：作者自制。

本文认为，东西部协作与共同富裕的议题还有以下三个方面值得进一步讨论。一是从跨域治理的理论来看，东西部网络化结对关系的建构，有利于实现国内各区域之间均衡发展；而各省内部各区域、城乡之间也在探索建立类似的结对关系，以实现区域内部均衡发展，由此可进行更加深入的比较研究。二是从研究变量之间的相互作用关系来看，政治、经济、历史因素促进了东西部结对关系的形成，经济社会的交互性也会不断强化东西部结对关系演进，但当前实践主要是中央权威主导结对关系并依靠行政资源实现结对治理，政府是否退出、如何退出以及结对网络关系自组织效能的问题值得探讨。三是从共同富裕前沿议题来看，当前的乡村振兴任务不仅是西部的难题，而且是东西部农村发展共同面临的难题，结对区域政府间的帮扶动力将日益下降，区域内部的治理模式不尽相同。如浙江通过先富地区试点示范来激发后富地区发展的内生动力，广东各地则竞相开展乡村振兴“擂台赛”，这与脱贫攻坚时期结对合作局面形成鲜明对比，抑或将对乡村振兴阶段东西部结对关系带来新的启示。

参考文献

- 安东尼·吉登斯 (2012). 社会的构成：结构化理论纲要著. 李康、李猛，译. 北京：中国人民大学出版社.
- Anthony, G. (2012). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. (Li, K., & Li, M. Trans.) Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 边晓慧、张成福 (2016). 府际关系与国家治理：功能、模型与改革思路. 中国行政管理, 5: 14-18.
- Bian, X. H., & Zhang, C. F. (2016). Intergovernmental Relations and National Governance: Functions, Models and Transformation. *Chinese Public Administration*, 5: 14-18. (in Chinese)
- 陈庆云、庄国波、曾军荣、郑益奋 (2005). 论公共管理中效率与公平的关系及其实现机制. 中国行政管理, 11: 24-27.
- Chen, Q. Y., Zhuang, G. B., Zeng, J. R., & Yin, Y. F. (2005). The Relationship Between Efficiency and

- Fairness in Public Management and Its Realization Mechanism. *Chinese Public Administration*, 11: 24 - 27. (in Chinese)
- 邓小平 (1993). 邓小平文选. 第三卷, 北京: 人民出版社.
- Deng, X. P. (1993). *The Third Volume of Selected Works of Deng Xiaoping*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 邓小平 (2004). 邓小平年谱(1975-1997) (下). 北京: 中央文献出版社.
- Deng, X. P. (2004). *Deng Xiaoping Chronology (1975 - 1997) (II)*. Beijing: Central Party Literature Press. (in Chinese)
- 方珂、蒋卓余 (2018). 东西协作扶贫的制度特点与关键问题. *学习与实践*, 10: 105 - 113.
- Fang, K., & Jiang, Z. Y. (2018). The Institutional Characteristics and Key Issues of East-West Collaborative Poverty Alleviation. *Study and Practice*, 10: 105 - 113. (in Chinese)
- 费孝通 (2010a). 费孝通全集. 第十五卷. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社.
- Fei, X. T. (2010a). *Complete Works of Fei Xiaotong Volume XV*. Hohhot: Inner Mongolia People's Publishing House. (in Chinese)
- 费孝通 (2010b). 费孝通全集. 第二十卷. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社.
- Fei, X. T. (2010b). *Complete Works of Fei Xiaotong Volume XX*. Hohhot: Inner Mongolia People's Publishing House. (in Chinese)
- 国家民族事务委员会 (2005). 中央民族工作会议精神学习辅导读本. 北京: 民族出版社.
- State Ethnic Affairs Commission (2005). *A Guide to the Study of the Central Ethnic Work Conference Spirit*. Beijing: Ethnic Publishing House. (in Chinese)
- 国务院 (2021). 习近平对深化东西部协作和定点帮扶工作重要指示. 中国政府网: http://news.cnr.cn/native/gd/20210408/t20210408_525456944.shtml. 2021年12月25日访问.
- The State Council the People's Republic of China (2021). Xi Jinping Give Important Instructions on Deepening the East-West Collaborative Poverty Alleviation and Providing Assistance at Designated Points. Chinese Government Website: http://news.cnr.cn/native/gd/20210408/t20210408_525456944.shtml. Visit on December 25, 2021. (in Chinese)
- 韩广富、周耕 (2014). 我国东西扶贫协作的回顾与思考. *理论学刊*, 7: 34 - 38.
- Han, G. F., & Zhou, G. (2014). Review and Reflection on East-West Collaborative Poverty Alleviation in China. *Theory Journal*. 7: 34 - 38. (in Chinese)
- 韩文龙、祝顺莲 (2020). 地区间横向带动: 实现共同富裕的重要途径——制度优势的体现与国家治理的现代化. *西部论坛*, 1: 19 - 30.
- Han, W. L., & Zhu, S. L. (2020). Horizontal Support Between Regions Is an Important Way to Achieve Common Prosperity: Institutional Advantage Embodiment and National Governance Modernization. *West Forum*, 1: 19 - 30. (in Chinese)
- 贺东航、吕鸿强 (2019). 新时代中国共产党治国理政的政治势能. *东南学术*, 6: 1 - 11 + 246.
- He, D. H., & Lyu, H. Q. (2019). The Political Potential Energy of the CPC's Governance of China in the New Era. *Southeast Academic Research*, 6: 1 - 11 + 246. (in Chinese)
- 何俊志 (2002). 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式. *国外社会科学*, 5: 25 - 33.
- He, J. Z. (2002). Structure, History and Behavior: The Analytical Paradigm of Historical Institutionalism. *Social Sciences Abroad*, 5: 25 - 33. (in Chinese)
- 黄晓春、周黎安 (2019). “结对竞赛”: 城市基层治理创新的一种新机制. *社会*, 5: 1 - 38.
- Huang, X. C., & Zhou, L. A. (2019). “Paired Competition”: A New Mechanism for the Innovation of Urban Local Governance. *Chinese Journal of Sociology*, 5: 1 - 38. (in Chinese)
- 姜晓晖 (2020). 跨越治理下的扶贫协作何以优化? ——基于粤桂扶贫协作的图景变迁. *兰州学刊*, 3: 153 - 167.
- Jiang, X. H. (2020). Research on Cross-Regional Poverty Alleviation and Cooperation Mechanism under the SFIC Modified Framework: Basing on the Landscape Change of Guangdong - Guangxi Poverty Alleviation and Cooperation. *Lanzhou Academic Journal*, 3: 153 - 167. (in Chinese)

- 李慧凤、孙莎莎 (2022). 从动员参与到合作治理: 社会治理共同体的实现路径. *治理研究*, 1: 102 - 113 + 128.
- Li H. F., & Sun, S. S. (2022). From Mobilization Participation to Collaborative Governance: A Realization Path to a Social Governance Community. *Governance Studies*, 1: 102 - 113 + 128. (in Chinese)
- 李庆滑 (2010). 我国省际对口支援的实践、理论与制度完善. *中共浙江省委党校学报*, 5: 55 - 58.
- Li, Q. H. (2010). Practice, Theory and System Improvement of Inter Provincial Paired Assistance in China. *Journal of Zhejiang Provincial Committee Party School of CPC*, 5: 55 - 58. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2015). 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*, 4: 194 - 204
- Li, R. C. (2015). Define “Partner Aid Practice with Chinese Characteristics”: A Political Giving Explanation. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 194 - 204. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2016). 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.
- Li, R. C. (2016). *Research on Partner Aid Practice System with Chinese Characteristics: From the Perspective of Intergovernmental Network*. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- 林晖、彭源 (2016). 山海携手共谋小康——全国东西扶贫协作成就综述. 新华社: http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/19/content_5092854.htm. 2021年12月25日访问.
- Lin, H., Peng, Y. (2016). Mountains and Seas Work Together for a Well-off Society: A Summary of the Achievements of National East-West Collaborative Poverty Alleviation. Xinhua News Agency: http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/19/content_5092854.htm. Visit on December 25, 2021. (in Chinese)
- 刘建江、罗双成 (2018). 区域房价差异、人口流动与地区差距. *财经科学*, 7: 96 - 108.
- Liu, J. J., & Luo, S. C. (2018). Regional House Price Difference, Population Flow and Regional Gap. *Finance & Economics*, 7: 96 - 108. (in Chinese)
- 陆汉文 (2019). 东西部扶贫协作与中国道路. *人民论坛·学术前沿*, 21: 62 - 68.
- Lu, H. W. (2019). East-West Cooperation on Poverty Alleviation and the China Road. *Frontiers*, 21: 62 - 68. (in Chinese)
- 罗伯特·D. 帕特南 (2001). 使民主运转起来. 王列、赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社.
- Putnam, R. D. (2001). *Making Democracy Work*. (Wang, L., & Lai, H. R. Trans.) Nanchang: Jiangxi People's Publishing House. (in Chinese)
- 吕小亮、李正图 (2021). 中国共产党推进全民共同富裕思想演进研究. *消费经济*, 4: 13 - 19.
- Lyu, X. L., & Li, Z. T. (2021). The Evolution of CPC's Thought of Promoting the Common Prosperity. *Consumer Economics*, 4: 13 - 19. (in Chinese)
- 渠敬东、周飞舟、应星 (2009). 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析. *中国社会科学*, 6: 104 - 127 + 207.
- Qu, J. D., Zhou, F. Z., & Ying, X. (2009). From Macromanagement to Micromanagement: Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, 6: 104 - 127 + 207. (in Chinese)
- 王磊 (2021). 对口支援政策促进受援地经济增长的效应研究——基于省际对口支援西藏的准自然实验. *经济经纬*, 4: 3 - 12.
- Wang, L. (2021). A Study on the Effect of Partner Assistance Policy on Promoting the Economic Growth of Recipient Areas: Based on a Quasi-natural Experiment of Inter-provincial Partner Assistance in Tibet. *Economic Survey*, 4: 3 - 12. (in Chinese)
- 文宏、崔轶 (2015). 运动式治理中的层级协同: 实现机制与内在逻辑——一项基于内容分析的研究. *公共行政评论*, 8: 113 - 133 + 187 - 188.
- Wen, H., & Cui, T. (2015). Implementation Mechanism and Inherent Logic of Hierarchical Cooperation in Campaign-style Governance: Based on Content Analysis. *Journal of Public Administration*, 8: 113 - 133 + 187 - 188. (in Chinese)
- 习近平 (2016). 切实做好新形势下东西部扶贫协作工作. 央广网: http://news.cnr.cn/native/gd/20160721/t20160721_522750156.shtml. 2021年12月25日访问.
- Xi, J. P. (2016). Do a Good Job on East-West Collaborative Poverty Alleviation under the New Situation. CNR Network: http://news.cnr.cn/native/gd/20160721/t20160721_522750156.shtml. Visit on December 25, 2021. (in Chinese)

- 习近平 (2021). 适应形势任务变化 弘扬脱贫攻坚精神 加快推进农业农村现代化 全面推进乡村振兴. 中国政府网: http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/08/content_5598368.htm. 2021年12月25日访问.
- Xi, J. P. (2021). Adapt to the Changed Situation and Tasks, Carry forward the Spirit of Poverty Eradication, Accelerate Agricultural and Rural Modernization, and Comprehensively Promote Rural Revitalization. Chinese Government Website: http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/08/content_5598368.htm. Visit on December 25, 2021. (in Chinese)
- 谢庆奎 (2000). 中国政府的府际关系研究. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1: 26-34.
- Xie, Q. K. (2000). Intergovernmental Relations in China. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 1: 26-34. (in Chinese)
- 谢治菊、彭智邦 (2021). 东西部协作政策扩散的维度、逻辑与启示——基于政策扩散理论的文本分析. 中国公共政策评论, 3: 37-56.
- Xie, Z. J., & Peng, Z. B. (2021). The Dimensions, Logic and Implications of the Diffusion of East-West Cooperation Policy: A Text Analysis Based on Policy Diffusion Theory. *Chinese Public Policy Review*, 3: 37-56. (in Chinese)
- 邢华 (2014). 我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择. 政治学研究, 5: 37-50.
- Xing, H. (2014). The Dilemma of Regional Cooperation Governance in China and the Choice of Vertically Embedded Governance Mechanism. *CASS Journal of Political Science*, 5: 37-50. (in Chinese)
- 邢华、邢普耀 (2021). 强扭的瓜不一定不甜: 纵向干预在横向政府间合作过程中的作用. 经济社会体制比较, 4: 84-94.
- Xing, H., & Xing, P. Y. (2021). Mandate Is Also Effective: The Role of Hierarchical Intervention in the Process of Interlocal Collaboration. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 84-94. (in Chinese)
- 徐明强 (2021). 基层政府治理中的“结对制”: 个体化联结与情感化互动. 探索, 5: 137-150.
- Xu, M. Q. (2021). “Pairing-up System” in the Governance of Grass-roots Government: Individual Linkage and Emotional Interaction. *Probe*, 5: 137-150. (in Chinese)
- 亚当·斯密 (1983). 国民财富的性质和原因的研究. 郭大力、王亚南, 译. 北京: 商务印书馆.
- Smith, A. (1983). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (Guo, D. L., & Wang, Y. N. Trans.) Beijing: Commercial Press. (in Chinese)
- 颜佳华、吕炜 (2015). 协商治理、协作治理、协同治理与合作治理概念及其关系辨析, 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2: 14-18.
- Yan, J. H., & Lyu, W. (2015). On the Discrimination about the Concepts and Their Relationship of Consultative Governance, Collaborative Governance, Synergistic Governance and Cooperation Governance. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 2: 14-18. (in Chinese)
- 杨志云、毛寿龙 (2017). 制度环境、激励约束与区域政府间合作——京津冀协同发展的个案追踪. 国家行政学院学报, 2: 97-102+127-128.
- Yang, Z. Y., & Mao, S. L. (2017). The Identification and Coping Strategies of Legal Risks in the Construction of “One Belt and One Road”. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2: 97-102+127-128. (in Chinese)
- 赵晖、谭书先 (2020). 对口支援与区域均衡: 政策、效果及解释——基于8对支援关系1996-2017年数据的考察. 治理研究, 1: 69-81.
- Zhao, H., & Tan, S. X. (2020). Counterpart Support and Regional Balance: Policy, Effectiveness and Explanation: Based on 8 Pairs of Assistance Relationship from 1996 to 2017. *Governance Studies*, 1: 69-81. (in Chinese)
- 中共中央文献研究室 (1999). 十四大以来重要文献选编(下). 北京: 人民出版社.
- Literature Research Office of the CPC Central Committee (1999). *Selected and Edited Important Documents since the 14th National Congress (Part 2)*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 中华人民共和国国务院新闻办公室 (2021). 人类减贫的中国实践. 国新网: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1701632/1701632.htm>. 2021年12月25日访问.
- Information Office of the State Council of the people's Republic of China (2021). China's practice of human poverty reduction. SCIO. GOV. CN: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1701632/1701632.htm>. Visit on

- December 25, 2021. (in Chinese)
- 钟开斌 (2011). 对口支援灾区: 起源与形成. *经济社会体制比较*, 6: 140 - 146.
- Zhong, K. B. (2011). Paired Assistance to Disaster Areas: Origin and Formation. *Comparative Economic & Social Systems*, 6: 140 - 146. (in Chinese)
- 周光辉、王宏伟 (2020). 对口支援: 破解规模治理负荷的有效制度安排. *学术界*, 10: 14 - 32.
- Zhou, G. H., & Wang, H. W. (2020). Paired Assistance: An Effective Institutional Arrangement to Crack the Scale Governance Load. *Academics*, 10: 14 - 32. (in Chinese)
- 周黎安 (2021). 地区增长联盟与中国特色的政商关系. *社会*, 6: 1 - 40.
- Zhou, L. A. (2021). Local Growth Coalition and the Government-Business Relations: Chinese Style. *Chinese Journal of Sociology*, 6: 1 - 40. (in Chinese)
- 周文、肖玉飞 (2021). 共同富裕: 基于中国式现代化道路与基本经济制度视角. *兰州大学学报(社会科学版)*, 6: 10 - 20.
- Zhou, W., & Xiao, Y. F. (2021) Common Prosperity: A Perspective of Chinese Path to Modernization and Basic Economic System. *Journal of Lanzhou University (Social Sciences Edition)*, 6: 10 - 20. (in Chinese)
- 周雪光 (2012). 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. *开放时代*, 9: 105 - 125.
- Zhou, X. G. (2012). Occurrence Mechanism: Rethinking the Institutional Logic of Chinese National Governance. *Open Times*, 9: 105 - 125. (in Chinese)
- 周晓丽、马晓东 (2012). 协作治理模式: 从“对口支援”到“协作发展”. *南京社会科学*, 9: 67 - 73 + 79.
- Zhou, X. L., & Ma, X. D. (2012). From “the Counterpart Support” to “the Collaborative Development”: Enlightenment of the Collaborative Governance Model. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 9: 67 - 73 + 79. (in Chinese)
- 竺乾威 (2012). 公共服务的流程再造: 从“无缝隙政府”到“网格化管理”. *公共行政评论*, 5: 1 - 21 + 178.
- Zhu, Q. W. (2012). Public Service Process Re-engineering: From “Seamless Government” to “Grid Management”. *Journal of Public Administration*, 5: 1 - 21 + 178. (in Chinese)
- 祝彦 (2020). 中国共产党集中力量办大事的历史经验. *人民论坛*, 4: 37 - 39.
- Zhu, Y. (2020). The CPC's Historical Experience of Concentrating Efforts for Key Projects. *People's Tribune*, 4: 37 - 39. (in Chinese)
- 左停、李世雄 (2020). 2020年后中国农村贫困的类型、表现与应对路径. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 4: 58 - 67.
- Zuo, T., & Li, S. X. (2020). Types, Appearances and Countermeasures of Poverty in Rural China after 2020. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 4: 58 - 67. (in Chinese)
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). Another Look at Bargaining and Negotiating in Intergovernmental Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 495 - 512.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(4), 543 - 571(29).

责任编辑: 李棉管

for major policies such as property tax, delayed retirement, and family planning. They should pay special attention to the heterogeneous impacts on policy support of different groups.

Key Words Developed Countries' Policy Information; Policy Support; Survey Experiment; Property Tax

From Point to Network: The Change of Pairing Relationship of East-West Cooperation from the Perspective of Common Prosperity

..... Qin Liang

Abstract How can east-west cooperation propel common prosperity from vision to reality? As this study suggests, the key to achieving common prosperity lies in regional balanced development, which is inseparable from the paired assistance of developed regions and underdeveloped regions. From the theoretical perspective of cross regional governance and historical institutionalism, this research presents the basic process, overall characteristics, and internal logic of the networked pairing relationship of east-west cooperation. The initial state of the pairing relationship is an unbalanced cross domain subject structure relationship. From historical practice, the pairing trends from "point axis" to "network", constantly reshaping the space-time structure of resource exchange among regions that strengthens economic and social interaction. In the end, structural form and wealth distribution tend to be balanced. In essence, the networked pairing relationship of east-west cooperation is constructed by the central authority, which reflects an extension of the national governance structure. It is also conducive to transforming political mobilization into social mobilization and resource matching into resource creation. Among them, the evolution of governance efficiency and governance equity, the transformation of campaign-style governance and bureaucratic governance, and the drive of performance incentive and performance constraint jointly affect the change of the pairing relationship of east-west cooperation.

Key Words East-West Cooperation; Common Prosperity; Pairing Relationship; Cross Regional Governance

The Nonprofit Fundraising Strategies in a Magnitude Outburst Public Health Incident Context from the Third Distribution Perspective: Based upon Individual Donation Experiment

..... Yuan Tian & Jialiang Xu

Abstract "Third distribution" and "philanthropy development" are important national strategies announced by the communique of the fourth and fifth plenary sessions of the 19th Central Committee of the Communist Party of China (CPC). Nonprofits play critical roles in these national strategies. Existing research suggests it is common for nonprofit organizations to step in the "nonprofit starvation cycle", yet the current fundraising strategies responding to these issues have often been tested in normal contexts rather than in emergent contexts. To fill this knowledge gap, we conducted a survey experiment to randomize participants into different groups to test how solicitation messages affect individual donations in the magnitude outburst public health incidents. The empirical finding suggests the overhead aversion also exists in emergent contexts. In addition, individuals become more sensitive to a nonprofit's performance and transparency. Neither low performance nor transparency may lead to less donations. Meanwhile, if individuals need to cover overhead with their donations, they will be less likely to donate