

中国特色对口支援机制： 成就、经验与价值*

王禹澔

摘要:对口支援是中国特色国家治理的重要方式和机制。在实践中,这一机制在区域均衡发展、基础设施建设、灾后重建等方面取得了诸多佳绩,尤其是党的十八大以来,这一机制在脱贫攻坚和疫情防控中更是发挥了重要作用,彰显了中国特色制度优势和治理效能。但是,学界关于对口支援的研究,却滞后于实践。本文系统梳理了对口支援的发展历程,发掘了对口支援机制的理论内涵,进而以反贫困中的对口支援为样本,总结阐述了其成就、贡献和经验。在此基础上,笔者指出,作为中国特色的治理机制,对口支援无论对于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接、推进国家治理创新,还是对于发展中国家治理不均衡发展带来的问题,都具有重要的意义。

关键词: 对口支援 发展过程 理论内涵 历史经验

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2022.0080

区域的非均衡发展,给世界各国的治理带来诸多问题和障碍。中国经济社会发展同样面临着巨大的不平衡(徐勇,2019;洪银兴,2020)。然而,党的十八大以来,中国先后打赢了脱贫攻坚战和武汉新冠肺炎疫情防控阻击战,在克服区域非均衡发展难题、消除突发事件引发的资源供需失衡困境方面,取得了世人瞩目的发展成就和良好的治理绩效。那么,中国采用什么机制解决区域和相对空间资源配置失衡问题,实现了有效治理呢?

分析中国国家治理的实践和经验可见,中国特色对口支援机制在解决区域非均衡发展问题和应对突发性事件中的资源失衡等方面,发挥了关键性作用,显示出巨大的效能优势^①。尽管如此,学界对于中国特色对口支援机制的研究和认知,却滞后于实践的发展,在深入学习贯彻党的十九届六中全会精神,推进国家治理现代化进程中,基于中国实践深入研究中国特色对口支援机制,具有解读中国治理奥秘、阐明中国治理优势和创新中国治理理论的重要意义。

为此,本文系统梳理新中国成立以来中国特色对口支援的发展历程,发掘对口支援的理论内涵,在此基础上,以中国反贫困为样本,揭示对口支援机制的治理绩效和创新意义,进而阐述中国特色对口支援机制运行的历史经验与时代价值。

一、中国特色对口支援机制的发展历程

中国的对口支援萌发于20世纪50、60年代社会主义建设初期,起初主要用于工农业现代化进程中的城乡工农协作,此后,在长期的发展过程中,对口支援机制围绕着不同时期经济社会发展的突出矛盾和任务,经历了萌发探索、确立发展、深化推进等3个阶段(表1)。

(一)萌发阶段(1949~1978年):社会主义建设初期的地方探索

1956年,党的八大提出,国家主要任务是集中力量发展社会生产力,实现国家工业化。在此背景下,国家要求各行各业都来支援农业,对口支援开始在地方萌发。一些地方开始涌现出了“城乡挂钩、厂社挂钩”的协作互助,继而出现了工厂与公社相互制定规划、签订支援合同的探索实践。1959年,仅江苏常州就有406个工

*本文得到国家社科基金“加快构建中国特色哲学社会科学学科体系学术体系话语体系”重大研究专项“新时代中国特色政治学基本理论问题研究”(18VXK003)和国家社科基金重大项目“习近平总书记关于贫困治理的思想和实践研究”(19ZDA002)的资助。感谢燕继荣教授提出的宝贵意见。文责自负。

公共管理

厂、90个商业企业、23所学校、12个医院、7个研究所以及20个居民委员会，分别与邻近的公社大队“挂钩协作、尽力支援”²⁰。1960年，山西经纬纺织机械厂与榆次市张庆曙光人民公社实行“对口支援、一包到底”的协作，对人民公社进行农业改造，并签订合同，组成委员会，制定三年规划。“城乡互助”、“厂社挂钩”成为对口支援的早期萌芽形态²¹。此后，这一厂社协作方式逐步发展为“以片建网、以网包片”的新形式²²。

从工业支援农业、城市支援乡村的“点对点”到“面对面”的“厂社挂钩”支援，是对口支援的初步探索。这一时期的对口支援资源相对单一，支援的内容主要是城市工厂对农村公社提供农业机械、生产资料如化肥，进行技术支持和机械维修，以提高农产品产量。同时，厂社对口支援具有双向协作性，支援虽然以工厂支持公社为主，但是，公社也协助工厂建设农副产品基地。此外，对口支援呈现出地方局部性。

(二) 确立阶段(1978-2011年): 改革开放时期的实践发展

改革开放后，中央确定“以经济建设为中心”的基本路线，建设小康社会成为新时期的经济社会发展目标，对口支援围绕这一目标得以确立、运用和发展。

1979年7月，中央批转了乌兰夫在全国边防工作会议上的报告，确定国家要“组织内地省市对口支援边境地区和少数民族地区”²³，由此开启了全国范围内的对口支援实践。

新时期对口支援的首要场域是边境和民族地区。1979年，中央确定北京支援内蒙古、天津支援甘肃、河北支援贵州、山东支援青海、江苏支援新疆和广西、上海支援宁夏和云南、全国支援西藏。1982年10月，国务院要求深入推进对口支援工作，明确对口支援与经济协作由国家经委牵头²⁴。此后，中央连续召开西藏、新疆工作座谈会，逐步加大对口援藏、援疆的力度。

新时期对口支援的另一场域是对口帮扶欠发达地区的经济社会发展，主要涉及中央定点扶贫、东西扶贫协作以及相应的教育、医疗对口支援。1983年，“三西”建设计划定点支援河西、定西、西海固地区和1986年国家科委定点支援大别山贫困县，是中央单位对口支援贫困地区的初步探索。1994年4月颁布的《国家八七扶贫攻坚计划》，集中体现了中央、地方单位和发达地区对口支援扶贫决策。1996年7月，国务院发布《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》，开启了中央部委机关、东部地方政府大规模对口扶贫协作的进程。与此同时，教育与医疗等领域相应地开启了大规模对口支援。

新时期的对口支援还逐步应用于国家重大工程建设和应急救灾。1992年，国务院发布《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》，要求“各地区、各部门对口支援”三峡工程移民。2008年，在“汶川地震”受灾地区恢复重建中，19

个支援省份共支援资金843.8亿、4121个援建项目(钟开斌, 2018)。此后，对口支援在应急和救灾场域的应用逐渐增多，包括2010年青海玉树地震后的对口支援，2009年防控甲型H1N1流感的对口支援。

这一时期对口支援的基本特点在于：中央集中统一决定援受双方结对关系、提出支援任务、期限和要求；支援主体多元化与支援关系精准化，从政策启用初期的省际支援，演

表1 中国主要对口支援实践(1949-2021年)

| 阶段 | 时间 | 对口支援具体实践 | 推动对口支援发展的创新意义 |
|-----------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| 萌发探索 | 1958-3 | 江苏工业支援农业,城市支援农村 | “固定协作对象,负责包干到底”,萌芽 |
| | 1960-3 | 山西工厂与公社间“对口支援”农业生产 | “对口支援”作为一个概念首次提出 |
| | 1978-6 | 湖北省内对口支援抗击旱灾 | 救灾的早期探索 |
| 确立发展 | 1979-7-31 | 内地省份支援边境与少数民族地区 | 中央文件首次提出“对口支援” |
| | 1986-4-12 | 对口支援老少边穷地区 | 首次写入“五年计划”(“七五”) |
| | 1992-3-27 | 对口支援三峡工程库区移民 | 首次应用于国家重大工程 |
| | 1994-8-22 | 中央党政机关对口支援定点扶贫 | 首次统一安排中央单位对口支援定点贫困县 |
| | 1994-7-20 | 对口支援西藏经济社会发展 | 确立分片负责、对口支援、定期轮换原则 |
| | 1996-7-6 | 经济发达地区与欠发达地区对口扶贫协作 | 东西部省份对口支援协作首次用于反贫困 |
| | 1996-3 | 党政干部与专业人才对口援疆 | 首次从国家层面部署对口援疆 |
| | 1998-8-29 | 对口支援抗击特大洪涝灾害 | 民政教育卫生等系统启动对口支援受灾省区 |
| | 2000-4-6 | 东西部地区、西部地区内部学校对口支援 | 在教育领域全面展开 |
| | 2008-6-11 | 对口支援汶川地震灾后重建 | 首次应用于震灾重建 |
| | 2009-11-13 | 对口支援救治甲型H1N1流感 | 首次应用于省际间疫情防控 |
| | 2010-5-27 | 对口支援玉树地震灾后重建 | 整合各类对口支援向灾后重建倾斜 |
| 深化推进 | 2012-11-8 | 新一轮中央单位定点扶贫 | 确定310家单位帮扶592个贫困县全面覆盖 |
| | 2013-2-4 | 东部8城市对口支援贵州省 | 首次通过城际对口支援贫困和落后单一省份 |
| | 2013-8-22 | 中央单位对口支援赣南原中央苏区 | 首次应用于支援老区建设 |
| | 2014-7-30 | 对口支援三峡库区建设 | 对口支援三峡由移民为主转向协调发展 |
| | 2015-8-21 | 完善中央定点扶贫工作 | 确立定点扶贫牵头联系机制 |
| | 2016-12-7 | 对口支援加强东西部扶贫协作 | 建立东西部协作考核机制 |
| | 2017-3-3 | 加强定点扶贫工作 | 建立中央定点扶贫考评机制 |
| | 2017-3-7 | 东部地区对口支援东北振兴 | 首次应用于经济发展衰退地区 |
| | 2020-2-9 | 对口支援湖北新冠疫情防控 | 多省对口支援一个省应用于重大疫情防治 |
| 2021-4-21 | 新时代中央单位对口支援赣南原中央苏区 | 老区高质量发展与共同富裕 | |

注:作者根据《人民日报》、《中华人民共和国国务院公报》等资料整理。

变为省一县、省一地、校际、医院间、地方内不同层级政府间的多向度支援；支援场域日益扩展，由支援边疆与民族地区建设，扩展至国家工程建设、反贫困、救灾和应急管理等多个领域；支援方式逐步丰富，从最初的给钱给物的“输血式”支援，发展到产业帮扶、劳务协作、项目建设、技术引进、人才支援等多维度的“造血式”支援。

（三）深化阶段（2012~2021年）：新时代的创新推进

新时代以来，党和国家的工作中心是解决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社会主要矛盾，对口支援在解决这一矛盾的实践中不断得以创新和推进。

聚焦脱贫攻坚，创新推进定点扶贫、东西协作、支援边疆民族地区等，是新时代对口支援的首要任务。2016年，习近平总书记亲自主持会议推进东西扶贫协作与对口支援工作^⑦。紧接着，中央先后发布《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》、《关于进一步加强中央单位定点扶贫工作的指导意见》，积极推进东西对口扶贫和中央定点扶贫，并且首次确定考核评估其成效。2014年，国家启动了天津、上海、浙江、广东四省市对口支援四川、云南、甘肃三省4个藏族自治州和2个藏族自治县，为边疆民族地区打赢脱贫攻坚战贡献了力量。

对口支援也被运用于开发革命老区和振兴东北地区。2013年，《中央国家机关及有关单位对口支援赣南等原中央苏区实施方案》，明确中央52家单位结对赣南31个县市区，定向提供综合帮扶。2021年《新时代中央国家机关及有关单位对口支援赣南等原中央苏区工作方案》将援受主体拓展至63家中央单位对43个县市区，支援期限延长至2030年。在东北振兴方面，2016年，国务院发布《深入实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》，确立了东北三省与苏、浙、粤三省，东北四市与京、津、沪、深展开对口合作，提升东北产业竞争力。

新时代对口支援运用的典型场域是抗击新冠疫情。2020年，新冠疫情在湖北等地爆发，中央迅速决策，派出国家医疗队对口支援武汉重点医院，同时，部署以“一省包一市”的方式调度19个省份对口支援湖北16个市州县，“最短时间内实现了医疗资源和物资供应从紧缺向动态平衡的跨越式提升”^⑧。

在新时代，对口支援呈现如下特点。启用频次渐高：党的十八大以来，对口支援启用频次超过了过去30年的总和；对口支援逐步精细：具体表现为以协议书、责任书的形式量化对口支援任务，不断分解、下沉对口支援关系，使得支援责任更加明确；运用场域持续扩大：从传统领域扩展到革命老区建设与东北振兴、贫困治理和疫情防控；运行过程日益规范：脱贫攻坚期间，中央将对口支援由原来各单位的自主安排改为确立刚性目标，明确帮扶责任，并通过定期督导和年度评估进行过程督导和结果考核，构建了对口支援机制的决策—实施—评估—反馈过程。

二、中国特色对口支援的理论内涵

发掘和阐明对口支援的理论意涵，梳理和划分其不同类型，是准确把握对口支援机制历史发展逻辑，深刻认识中国特色机制治理的理论基础。

（一）对口支援机制的涵义

对口支援在国家治理的广泛应用和突出绩效，引起了学界的广泛关注（夏广鸣，1992；庞元第，1997；李盛全，1998；阿拉塔高娃，2000；赵伦、蒋勇杰，2009；刘铁，2010；钟开斌，2011；杨富强，2011；丁忠毅，2015；周光辉、王宏伟，2020）。围绕对口支援的基本内涵，学界首先展开了探讨，在这其中，较有影响的主要是：第一，认为对口支援是中国特有的政府协作行为、政策模式或工具。有学者认为，对口支援是促进欠发达地区发展的政策模式（赵明刚，2011）；也有学者认为，对口支援是长时期政府主导下促进区域平衡发展的重要模式（朱天舒、秦晓微，2012；曾水英、范京京，2019）。近年来，有学者从地方政府之间关系出发，审视对口支援在区域间协调资源与互助的作用（朱光磊、张传斌，2011；钟开斌，2018）。这类定义主要关注对口支援具体工作的总结和解释，重点讨论的是对口支援中结对双方的政府行为和工具意义，但是，尚缺乏对于对口支援的机制性分析和解释。第二，从财政功能意义上，将对口支援界定为地方政府间“财政横向转移支付”。有学者将对口支援

界定地方政府间财政横向转移支付(丛树海,2002;王玮,2010),认为对口支援是同级别政府间的财政转移支付,是财政平衡视角下的政府行为(伍文中,2012),是国家转移支付系统中中央对地方纵向转移支付的有益补充(石绍宾、樊丽明,2020)。这一看法着重探讨了对口支援的财政再配置功能,从平衡中央地方财政关系角度将其归结为一般财政转移支付的有益补充。但是,这一看法忽略了对口支援的政治和治理意义,把这一机制的价值限于财政层面,遮蔽了国家治理的价值。第三,认为对口支援是中央政府行政命令下的政府间“政治馈赠”行为。有学者以“政治性馈赠”来解释中央政府领导下的地方政府间无偿援助(李瑞昌,2015),这一研究视角强调对口支援的发起和决策源自中央政府,中央运用政治权威,构建“远亲合作型”地方间政府关系。“政治馈赠论”揭示了对口支援的政治属性和价值内涵,但是,该看法忽略了新时代结对双方支援过程中协作互助的机制治理特征。

分析上述定义可见,不同的定义从不同视角呈现出对口支援机制的特定特征,这些不同的定义各有所长,但是也有待于基于实践经验加以提炼和验证。

中国特色反贫困和不同场域的协作互助实践和经验表明,对口支援本质上是一种特殊的治理机制^⑨。所谓机制,本质上是“一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式”(夏延农、陈至立,2015),按照这一定义,中国的对口支援机制塑造了参与对口支援实践各方集散资源的互动过程和行为方式,型塑了对口支援的资源定向再配置的过程集成规则,因此,具备治理机制的过程规则属性。从中国的实践经验来看,对口支援机制具有如下基本特征。

第一,对口支援的组织构成和参与主体,显示它是一种政治机制。一方面,对口支援机制依托公共权力并由它驱动运行:中央权威是维系对口支援在各类主体间有序运行的基本凭藉与主导力量,中央权威的政治主张,使得对口支援在实践中成为中央赋予的重大而光荣的“政治任务”^⑩。另一方面,对口支援机制的运行主体具有鲜明的政治属性,其中代表党中央和国务院承担决策、督促、评估与终结对口支援职能的各类领导小组或委员会(如扶贫开发领导小组)和负责实施的中央部门、地方政府主体,具有鲜明的政治属性。

第二,对口支援机制的机制取向具有人民政治的根本属性。对口支援机制的功能性目标是解决发展的区域性不平衡问题,其本质性目标是实现全体人民共同富裕,因此,对口支援具有鲜明的人民政治属性,它以人民利益为最终归宿和第一诉求,以全面提升全体人民的共同发展为治理目标。

第三,对口支援的核心功能是解决在特定时期内资源空间失衡问题。实践表明,无论是对口支援贫困地区,还是对口支援受灾受困地区,都是为了解决特定场域和时空的资源供需关系失衡问题,因此,对口支援本质上是通过政治权力机制来实现资源再配置,从而解决“区域发展不平衡”、“资源供给与需求失衡”问题,推进其不平衡转向动态平衡。

第四,对口支援蕴含着政治权力委托—代理责任,规定着绩效和结果导向的支援的政治约定。对口支援中,承担任务的结对双方均负有重大政治责任,其运行基于中央权威和政府间的政治信任。从实践来看,对口支援机制从支援内容、力度、时间等诸多方面,都具有政治约束的刚性责任。

有鉴于此,笔者认为,对口支援本质上是中国特色社会主义制度下,国家针对区域发展失衡或特定情况下资源供需失衡,通过两个(含)以上公共权力主体进行资源定向跨域配置的特定治理机制。

(二)对口支援的历史形态

在长期的历史发展过程中,对口支援呈现多种形态,对这些形态进行类型学划分,可以更加清楚地显示对口支援整体发展图景。本文将新中国成立以来重要的对口支援实践,按照对口支援的主要任务、援受双方关系、决策意图等标准,就对口支援作如下形态分类(表2)。

第一,按照援助任务,可以将对口支援划分4种形态:(1)民族与边疆地区对口支援。如对口支援西藏、四川省藏区和新疆、内蒙古、云南等边境地区。(2)国家重大工程对口支援。如对口支援三峡工程移民安置、南水北调水源地发展等。(3)贫困治理对口支援。如中央定点扶贫、东西部扶贫协作等。(4)赈灾应急对口支援。如对口支援汶川灾后重建和新冠疫情防控。从四类形态看,对口支援所承担的均为事关“国之大事”的政治

任务。

第二,按照援助主体的结对关系,可以将对口支援划分为3种形态:(1)中央对地方的对口支援。这其中又可以分成两种形式:一类是以国家的名义,针对某一地区发展严重滞后或者资源暂时极度失衡的状态做出的直接支援,如中央支援“三西”农业建设、2020年新冠疫情前期国家派出医疗队对口支援接管武汉各大医院;另一类是中央授权所属部门、单位对地方的对口支援,如中央定点扶贫,中央单位直接对口帮扶结对贫困县。(2)地方与地方之间的对口支援。通常是经济发达省份对口支援经济欠发达或者有重大紧急需求的省份。如东西扶贫协作、对口援疆、对口支援汶川灾后重建等。(3)地方内部的结对支援。省级企事业单位和市场、社会组织对本辖区内单一贫困县、贫困村的支援属于此类型。

第三,按照国家启动对口支援的战略意图,可以把对口支援划分为两种类型:(1)均衡发展导向的对口支援。如支援边境民族地区建设、东西扶贫协作和振兴东北对口合作,这一类对口支援往往是政府长期规划的政策体现。(2)应急治理导向的对口支援。如汶川灾后重建、新冠疫情防控,这一类型往往具有突发性、任务急、时间紧等应急治理特点。

在过去70年间,我国的对口支援机制经历了萌发探索、确立发展、深化推进3个主要阶段。党的十八大以来,对口支援的运行场域从边疆民族地区逐步发展到反贫困、重大工程、应急救灾和疫情防控;其援受结对关系从最初的东西部省际间对口支援发展至中央对口支援地方、东西部之间各层级之间的对口支援以及地方内部不同单位之间相互支援,形成了纵横交织的立体对口支援网络;其决策动议从弥合长期区域间的不均衡发展,到应急支援灾后重建和疫情防控,形成了主动谋划和应急反应的主要治理取向。新时代对口支援的发展显示,它已经成为中国特色的重要和有效治理机制。

三、中国特色对口支援的反贫困成就与独特贡献

中国特色对口支援机制在多个领域取得了杰出的治理绩效。在这其中,中国的反贫困是对口支援机制运行的典型场域,对口支援在反贫困的时间、空间、主体、支援关系方面具有独特性:一是对口支援反贫困持续时间较长:自1979年正式提出对口支援边疆和少数民族地区就肩负着反贫困的使命,在脱贫攻坚战发挥关键作用并将持续缓解相对贫困;二是对口支援反贫困涉及空间最广:包含东西部23个省级行政区、东部33个发达城市,以及中西部832个贫困县所辖的广大农村地区都实践过对口扶贫;三是对口支援反贫困参与主体最多:中央部门、民主党派、人民团体、中央企业、高等院校、人民军队等300余家中央单位,贫困省区各级党委政府、企事业单位均参与到结对帮扶贫困县和贫困村户的支援实践中;四是对口支援反贫困的结对关系系统、全面:包含了中央单位与贫困县定点结对、地方横向省市县之间扶贫协作、地方内部结对帮扶、社会与市场机构对农村基层单位等错综复杂的立体支援网络;五是对口支援反贫困实践在创新推进对口支援的同时,为中国乃至世界反贫史上的“人间奇迹”^①作出了杰出贡献,代表着中国特色对口支援机制的功效率和成就。尤其是党的十八大以来,反贫困中的对口支援的这种独特性愈加鲜明和强烈,从而使得它具备对口支援机制的典型性。

为此,笔者选择新时代以来反贫困事业中的

表2 中国主要对口支援形态的类型分析

| 时间 | 对口支援实践 | 对口支援划分标准 | | | | | | | | |
|------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| | | 支援任务 | | | 援受关系 | | | 支援意图 | | |
| | | 民族 边境 | 重大 工程 | 贫困 治理 | 赈灾 应急 | 中央— 地方 | 地方— 地方 | 省区 内部 | 均衡 发展 | 应急 治理 |
| 1958 | 江苏城市支援农村 | | | √ | | | | √ | √ | |
| 1960 | 山西厂社挂钩 | | | √ | | | | √ | √ | |
| 1978 | 湖北城乡支援抗旱 | | | | √ | | | | | √ |
| 1979 | 边境民族区 | √ | | √ | | √ | √ | | √ | |
| 1986 | 定点扶贫 | √ | | √ | | √ | √ | √ | √ | |
| 1992 | 三峡移民 | | √ | √ | | | √ | | √ | √ |
| 1994 | 支援西藏 | √ | | √ | | √ | √ | | √ | |
| 1996 | 支援新疆 | √ | | √ | | √ | √ | | √ | |
| 1996 | 欠发达地区 | √ | | √ | | √ | √ | √ | √ | |
| 2000 | 东西部学校 | √ | | √ | | | | | | |
| 2008 | 汶川重建 | | √ | √ | √ | | √ | | | √ |
| 2009 | 东西部医院 | √ | | √ | | | | | | |
| 2009 | 应对H1N1流感 | | | | √ | | √ | | | √ |
| 2010 | 青海藏区 | √ | | √ | | | √ | | √ | |
| 2010 | 玉树重建 | | | √ | √ | | √ | √ | √ | √ |
| 2013 | 赣南原苏区 | √ | | √ | | √ | | | √ | |
| 2014 | 三峡库区 | | √ | | | | √ | | | √ |
| 2014 | 川云甘三省藏区 | √ | | √ | | | √ | | √ | |
| 2013 | 南水北调 | | √ | | | | √ | | √ | |
| 2016 | 东西扶贫 | √ | | √ | | √ | √ | √ | √ | |
| 2016 | 东北振兴 | | √ | | | | √ | | √ | |
| 2020 | 新冠防控 | | | | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 2021 | 赣南原苏区 | | √ | √ | | √ | | | √ | |

资料来源:作者自制。

对口支援机制为样本,概括对口支援机制的成就和贡献。

(一)对口支援在新时代反贫困事业中的显著成就

中国特色反贫困过程中的对口支援,为贫困地区和人口汇聚和配置了大量的人力、物力、财力资源。党的十八大以来,东部9省份的东西扶贫协作(2015~2020年)和307家中央单位定点扶贫(2013~2020年)向对口支援贫困地区累计投入资金和物资计1432.6亿元,帮助引进资金1.2万亿元,干部与专技人才交流超13.1万人次,培训基层干部与专技人才超368.8万次,“万企帮万村”行动12.7万家民营企业竞争帮扶13.91万村(含7.32万贫困村),帮助1803.85万贫困人口脱贫^①。中央、东西部与地方辖区内的对口支援反贫人力、财政、政策与信息资源的筹集和配置是党领导下中国特色对口支援机制高效运转的结果。

反贫困中的各类对口支援不仅达成了资金帮扶,而且提供了人力资源的对口支援,包括了干部交流、专业人才培养、贫困劳动力技能培训和劳务输出。对口支援反贫困通过中央对地方、地方对地方以及地方内部结对等3种类型的持续帮扶,为反贫困的“人间奇迹”作出了杰出贡献。

1. 中央对口支援地方成就:中央财政支援地方与中央单位支援贫困县

(1)中央财政向贫困省份对口支援反贫专项资金。中央财政专项资金是国家对贫困省份最直接的对口财政帮扶,改革开放以来,中央财政专项扶贫资金累积9349.8亿元。党的十八大以来,中央大幅度提升了对口支援专项资金的投入,2012~2020年期间累计投入资金6937.69亿元,占改革开放以来投入总额的74.2%。尤其是2015年脱贫攻坚以来,中央对口支援地方扶贫专项资金年均新增约200亿元,2020年,中央支援地方专项扶贫资金已达1461亿元(表3)。

(2)中央各类部门单位对口支援所有国家级贫困县。自2002年来,参与支援单位一直保持在300家左右。我们可以从领导考察、挂职干部、资金帮扶、产业投资、技能培训等方面来检视中央定点扶贫的绩效(表4),党的十八大以来,国家全方位加强了对贫困县的定点帮扶,将结对贫困县的数量由原来的481个增加至592个所有贫困县全覆盖,具体表现在:首先,中央单位通过筹集资金对口支援贫困县脱贫。中央单位无论是自身财政投入的资金,还是吸引企业到贫困县实际投资都有大幅度的增长,尤其是党的十八大后增幅更大:中央单位对口帮扶贫困县的直接帮扶资金和引进各类资金累计分别达到446.64亿元和1931.38亿元,分别是2002~2011年10年间对应累计额的4.2倍和4.95倍(见表4)。中央单位筹集的大量对口支援资金,为贫困县改善生活、生产条件与基础设施,起到了至关重要作用。其次,中央单位通过人力支援提升了贫困县发展能力。这其中包括中央单位派驻大量挂职干部帮助贫困县发展,截至2020年总共派出11606人,其中党的十八大以来就派出7643人,占总派出人数的67%(见表4);同时,中央定点单位在贫困县展开劳务、专业技能培训。截至2020年累计培训贫困人口达561.75万人次,党的十八大以来累计培训378.45万人次,占总人次的67%(见表4),提升了贫困人口的劳动素质和就业能力;此外,中央单位通过消费扶贫增加贫困人口收益。仅2019年,外部直接购买贫困地区农产品24.6亿元,促成销售251.9亿元^②,提高了农民的收入的同时,构建和拓宽了贫困地区农产品的销售渠道。

2. 地方对口支援地方成就:东西扶贫协作

东西扶贫协作从资金与人力资源等方面对中西部贫困地区进行全面帮扶(表5)。首先,东部省份从财政援助资金和吸引带动企业到贫困地区投资,为贫困地区发展导入了大量资金。党的十八大以来,东部地区先后投入813.9亿元财政资金,累计吸引投资超19625亿元,极大改善了贫困地区发展资本短缺问题。其次,东部地区为西部地区提供了大量的人才支援和非农就业机会,无论是东部地区的

表3 党的十八大以来中央财政对口支援地方扶贫资金概况(1980~2020年)

| | | 党的十八大以来以前 | | 党的十八大以来 | | |
|----|------|------------|------|------------|------|------------|
| | 年份 | 扶贫资金额度(亿元) | 年份 | 扶贫资金额度(亿元) | 年份 | 扶贫资金额度(亿元) |
| | 1980 | 8 | 1996 | 53 | 2012 | 332.05 |
| | 1981 | 8 | 1997 | 68.15 | 2013 | 394 |
| | 1982 | 8 | 1998 | 73.15 | 2014 | 432.87 |
| | 1983 | 10 | 1999 | 78.15 | 2015 | 467.45 |
| | 1984 | 10 | 2000 | 88.15 | 2016 | 667.47 |
| | 1985 | 19 | 2001 | 100.02 | 2017 | 860.95 |
| | 1986 | 19 | 2002 | 106.02 | 2018 | 1060.95 |
| | 1987 | 19 | 2003 | 114.02 | 2019 | 1260.95 |
| | 1988 | 10 | 2004 | 122.01 | 2020 | 1460.95 |
| | 1989 | 11 | 2005 | 129.93 | - | - |
| | 1990 | 16 | 2006 | 137.01 | - | - |
| | 1991 | 28 | 2007 | 144.04 | - | - |
| | 1992 | 26.6 | 2008 | 167.34 | - | - |
| | 1993 | 41.2 | 2009 | 197.3 | - | - |
| | 1994 | 52.35 | 2010 | 222.68 | - | - |
| | 1995 | 53 | 2011 | 272 | - | - |
| 合计 | | | | 2412.12 | | 6937.64 |

资料来源:《中国扶贫开发年鉴2020》;2020年度数据由作者根据政府信息公开数据整理。

干部和专业技术人才到西部地区支援,还是西部干部和专业技术人才到东部省份学习,都系统提升了中西部地区和人的发展能力。党的十八大以来,干部与人才双向交流达到了13.7万人次,劳务输出到协作省份达超592万人次,通过劳务输出实现非农就业是消除贫困的最直接手段。最后,东西扶贫协作还通过携手奔小康和土地政策实现跨省帮扶。一方面,携手奔小康行动进一步深化,2019年组织东部343个发达县中的2696个经济强镇支援中西部573个贫困县中的3120个乡镇,共有4669个村(社区)和8903个企业、1358个社会组织结对帮扶18144个贫困村,此外还组织6172所学校、2410家医院结对帮扶7824所学校、3293所医院,通过社会力量募集捐助款物65亿元^⑧。另一方面,东西部土地增加挂钩结余指标跨省交易筹集1152.4亿元政策性资金^⑨。

我们还可以从党的十八大以来中央专项扶贫资金、中央定点扶贫与东西扶贫协作合计为贫困地区带来的资金变化,来观察对口支援所带来的巨大帮扶成效(见表6)。

党的十八大以来,中央加大了反贫困的力度,国家通过一般财政转移支付的专项资金逐年增加,自2015年起以每年200亿元的增幅提高财政专项扶贫资金对口支援地方反贫困,合计6605.59亿元(见表6)。同期的中央定点扶贫和东西扶贫协作对口支援直接投入和带动贫困地区投资的资金,达到

1232.7亿元和19130.45亿元(见表6),由此可见,对口支援对于中国贫困治理的巨大贡献。

3. 地方结对帮扶成效:以陕西省为例

以陕西省为例,对口支援提供了充裕的反贫困资金(见表7)。一方面,仅仅在脱贫攻坚期的最后3年间,中央定向拨付陕西的扶贫资金和中央定点扶贫、东西扶贫协作、地方结对帮扶各类对口支援募集的资金,高达1348.11亿元,为陕西脱贫提供了充裕

表4 党的十八大以来中央单位对口支援结对贫困县概况(2002~2020年)

| 年份 | 中央单位 (个) | 结对贫困县 (个) | 挂职干部 (人) | 赴定点县考察 (人次) | 直接帮扶资金 (亿元) | 引进各类资金 (亿元) | 资助贫困生 (万人) | 培训 (万人次) |
|------|-------------|--------------|-------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-------------|
| 2002 | 272 | 481 | 298 | 1774 | 8.46 | 12.96 | 3.12 | 10.21 |
| 2003 | 272 | 481 | 487 | 4741 | 7.01 | 31.34 | 4.11 | 18.86 |
| 2004 | 272 | 481 | 564 | 5296 | 7.08 | 18.43 | 4.85 | 19.29 |
| 2005 | 272 | 481 | 349 | 4317 | 8.48 | 15.73 | 3.41 | 10.94 |
| 2006 | 272 | 481 | 396 | 4925 | 6.64 | 67.49 | 3.43 | 20.37 |
| 2007 | 272 | 481 | 299 | 5799 | 12.13 | 67.23 | 2.88 | 18.86 |
| 2008 | 272 | 481 | 361 | 4921 | 15.23 | 33.30 | 3.22 | 24.77 |
| 2009 | 272 | 481 | 390 | 5942 | 11.04 | 31.07 | 2.71 | 25.20 |
| 2010 | 272 | 481 | 415 | 6552 | 14.84 | 61.52 | 3.66 | 19.91 |
| 2011 | 272 | 481 | 404 | 6873 | 15.37 | 50.55 | 2.12 | 14.89 |
| 小计 | | | 3963 | 51140 | 106.28 | 389.62 | 33.51 | 183.3 |
| 2012 | 310 | 592 | 357 | 3685 | 19.02 | 90.34 | 4.00 | 9.63 |
| 2013 | 310 | 592 | 451 | 6162 | 20.82 | 53.85 | 6.45 | 11.58 |
| 2014 | 310 | 592 | 458 | 5953 | 30.27 | 218.69 | 7.45 | 10.48 |
| 2015 | 320 | 592 | 734 | 5863 | 33.09 | 282.39 | 4.26 | 12.18 |
| 2016 | 320 | 592 | 957 | 12531 | 43.80 | 232.55 | 7.15 | 14.40 |
| 2017 | 310 | 592 | 1202 | 14885 | 68.83 | 774.65 | - | 34.27 |
| 2018 | 288 | 592 | 1131 | 25203 | 55.55 | 115.24 | - | 42.30 |
| 2019 | 286 | 592 | 1164 | 36029 | 82.38 | 69.83 | - | 81.48 |
| 2020 | 307 | 592 | 1189 | 30566 | 92.88 | 93.84 | - | 162.13 |
| 小计 | | | 7643 | 140877 | 446.64 | 1931.38 | 29.31 | 378.45 |
| 合计 | - | - | 11606 | 192017 | 552.92 | 2321 | 62.82 | 561.75 |

资料来源:《中国扶贫开发年鉴2020》;2020年度数据由作者根据政府公开数据整理。

表5 党的十八大以来对口支援中东西扶贫协作情况统计(2012~2020年)

| 年份 | 财政援助资金 (亿元) | 吸引企业实际投资 (亿元) | 社会帮扶 (亿元) | 干部与专技 人才交流(人) | 劳务输出 (万人) |
|------|----------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| 2012 | 8.82 | 2336.31 | 1.62 | 1627 | 121.52 |
| 2013 | 11.81 | 3400.30 | 1.50 | 1489 | 21.24 |
| 2014 | 13.38 | 3131.33 | 1.07 | 1938 | 25.85 |
| 2015 | 14.51 | 2103.58 | 0.75 | 1989 | 43.15 |
| 2016 | 29.26 | 1305.78 | 3.33 | 3727 | 17.19 |
| 2017 | 58.76 | 1220.91 | 36.89 | 14946 | 19.21 |
| 2018 | 177.61 | 3646.90 | 45.46 | 32893 | 144.22 |
| 2019 | 228.93 | 1060.00 | 65.09 | 38600 | 98.23 |
| 2020 | 270.82 | 1420.61 | 72.43 | 39475 | 102.28 |
| 合计 | 813.9 | 19625.72 | 228.14 | 136684 | 592.89 |

资料来源:《中国扶贫开发年鉴2020》;2020年度数据由作者根据政府公开数据整理。

表6 党的十八大以来各类对口支援反贫困资金统计(2013~2020年)

| 年份 | 中央财政专项扶贫 资金(亿元) | 中央定点帮扶资金 (亿元,含捐赠折款) | 中央定点引进企业实 际投资(亿元) | 东西协作财政帮扶 资金(亿元) | 东西协作吸引企业 实际投资(亿元) |
|------|--------------------|------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| 2013 | 394.00 | 20.82 | 53.85 | 11.81 | 3400.30 |
| 2014 | 432.87 | 30.27 | 218.69 | 13.38 | 3131.33 |
| 2015 | 467.45 | 33.09 | 282.39 | 14.51 | 2103.58 |
| 2016 | 667.47 | 43.80 | 232.55 | 29.26 | 1305.78 |
| 2017 | 860.95 | 68.83 | 774.65 | 58.76 | 1220.91 |
| 2018 | 1060.95 | 55.55 | 115.24 | 177.61 | 3646.90 |
| 2019 | 1260.95 | 82.38 | 69.83 | 228.93 | 1060.00 |
| 2020 | 1460.95 | 92.88 | 93.84 | 270.82 | 1420.61 |
| 合计 | 6605.59 | 427.62 | 1841.04 | 805.08 | 17289.41 |

资料来源:《中国扶贫开发年鉴2020》;2020年度数据由作者根据政府公开数据整理。

公共管理

资金。另一方面,对口支援为贫困地区定向输送了挂职干部、专业人才、第一书记等的驻村帮扶人员。仅党的十八大以来,全省共选派驻村工作队 15843 支,驻村干部 90126 人,45.53 万干部参与结对帮扶^⑥。为打赢脱贫攻坚战起到了决定性作用。

(二)新时代对口支援对于国家治理的贡献

在新时代,对口支援不仅为中国特色反贫困事业汇聚了巨额资金和强大人力资源,帮扶了数千万贫困人口脱贫,更为重要的是,它为中国国家治理作出了重大创新性贡献,包括拓展了治理主体、丰富了治理资源、确立了治理责任,创新完善了治理机制。

1. 对口支援丰富了治理的主体与范围

各类对口支援主体参与到反贫困进程,改变了反贫困只有扶贫系统单打独斗的局面,带动全党全国全社会参与到反贫困事业。中国国家有组织的反贫困始于 20 世纪 80 年代,若干年中,主要依靠由中央政府和各级政府设置机构,开展结对帮扶,形成政府之间的协同作战。党的十八大以来,党和政府主导对口支援机制,同时,扩展吸收市场主体和社会组织参与,形成以“万企帮万村”和众多社会组织积极参与脱贫攻坚对口支援的局面,从而大大扩充了对口支援的主体和范围。

2. 对口支援拓展了治理的资源与渠道

对口支援将帮扶资源由原来的以资金援助为主,转变为资金、政策、人力、产业援助并重。一方面,原有中央专项对口扶贫资金重点解决民生、温饱问题,新增的资源着力关注贫困地区的产业和可持续发展。同时,中央部门政策向贫困地区倾斜,增加了政策性资源。另一方面,人力资本的对口支援着力提升受援者的发展意识、能力素质和权利意识。东西部挂职干部双向交流,更为贫困地区的发展开拓了思路;“三支”人员的帮扶,提升了教育、医疗、农业科技水平;对口支援使得脱贫目标从以往的短期提升收入转变为提升长期发展能力。

3. 对口支援明确了治理责任

在对口扶贫中,对口支援单位确立了具体帮扶责任,真正让结对双方成为“一家人”,“不脱贫、不脱钩”。新时代脱贫攻坚以来,对口支援作为“精准脱贫”方略最有效的约束机制,将单位、部门承担的责任逐级分解、细化。此外,大量的扶贫驻村干部来自省、市、县、乡四级干部,与贫困村户结成“一帮一”对子,确立了脱贫摘帽责任人。

4. 对口支援实践,完善了中国特色的治理机制

在反贫困中,对口支援机制从无到有、从随机决策到常态政策、从政策措施到治理机制、从粗放支援活动到精准治理系统,逐步形成了独特而完整的中国治理机制。深入发掘对口支援机制可知,这一机制内包含着如下子机制。

(1) 治理的激发机制。从反贫困的实践可见,解决突出而重大的社会矛盾和问题,是对口支援机制的激发机制。在实践中,区域发展不平衡与共同富裕之间的矛盾,触发了对口支援机制的启动。从改革开放初期、到 90 年代中期,尤其是新时代的脱贫攻坚,改变贫困地区的落后面貌,缓解区域贫困与共同富裕之间的矛盾,是国家启动对口支援机制治理贫困的直接动因。国家之所以在消除绝对贫困后,仍然在乡村振兴中优化对口支援机制,其主要原因依然是地区发展失衡与共同富裕之间矛盾的突出影响。

(2) 治理的决策机制。中央进行战略决策并赋权专设机构,将政治动议形成政治决策和常规性政策。在新时代,“领导小组”是中国共产党对国家和社会进行领导的重要实现机制(张博,2016),中央设立国家反贫困领导小组并予以赋权^⑦,保证国家反贫困的战略转化为实际政策。中央政府在专设机构提交的一个或多个对口支援预案做出权威性战略部署,将反贫困的国家意志转化为对口支援政策。在实际运行中,领导小组通过“调查研究”与“专题会议”方式拟定、规划和构建对口支援政策方针。在领导小组

表 7 陕西省对口支援反贫困资金概况(2018~2020 年)

| 年份 | 中央扶贫专项资金(亿元) | 省级扶贫专项资金(亿元) | 中央单位帮扶资金(亿元) | 东西扶贫财政资金(亿元) | 东西协作企业投资(亿元) | 地方结对帮扶资金(亿元) |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2018 | 54.35 | 29.87 | 7.02 | 16.94 | 466.00 | 83.51 |
| 2019 | 60.16 | 35.72 | 9.39 | 22.78 | 40.78 | 190.00 |
| 2020 | 60.46 | 42.78 | 5.54 | 28.31 | 65.38 | 129.12 |
| 合计 | 174.97 | 108.37 | 21.95 | 68.03 | 572.16 | 402.63 |

资料来源:2018 年和 2019 年前三列数据来自《中国扶贫开发年鉴 2020》;2018 年和 2019 年后三列数据及 2020 年度数据来自调研材料。

提交对口支援政策预案后,中央完成政策选择和确认。党的十八大以来,党中央将反贫困作为国家治理的核心议题,习近平总书记亲自主持召开7次中央扶贫工作座谈会,由党中央和国务院分析、审核与确认重大预案,形成决策。紧接着决策完成后输出政策文件,通过高级别的会议、行政公文完成政策宣示和扩散。

(3)治理的实施机制。在各级党组织的领导下,各类主体通过纵横密布、立体交叉的对口结对,展开支援行动,在这其中,协同共治成为对口支援机制的显著特征。党的十八大以来,党中央集中各方力量决战脱贫攻坚:中央机关和军队组成对口支援的“国家直属纵队”。300余家中央单位通过牵头单位联系、会商机制^⑧的推动下,累计投入资金427.6亿元、引进各类资金1066.4亿元,培训各类干部人才368.8万人次^⑨;东部省份各级政府组成对口支援的“地方兄弟连”。东西部开展扶贫协作和对口支援,通过联席会议、定期互访等分层共决机制,累计向贫困地区帮扶资金1005亿元、投资1.1万亿元,互派干部和专技人员13.1万人次^⑩;贫困地区各级党政机关单位部署的对口支援“阵地主力部队”。本地各方力量依据本省份的特点经过省级部署、市县乡分解、支援单位与贫困县乡村确立结对关系、汇聚资源实施帮扶等过程,灵活展开形式多样的结对帮扶,云贵川等省份进行了卓有成效的探索^⑪;政治机制激活了市场与社会机制,吸纳整合了民营企业与社会组织,形成了对口支援反贫困的“制胜奇兵”。如统战部、工商联与扶贫办联合发起的“万企帮万村”行动,汇聚了磅礴的反贫困资源。

(4)治理的督导、评价与反馈机制。为了实现精准脱贫,达成精准治理,在新时代的反贫困实践中,2017年,国家颁布《关于进一步加强中央单位定点扶贫工作的指导意见》和《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,逐步创设了对口反贫困的评估考核机制。通过监督巡查、年度考核以及对考评结果的反馈,促进对口支援及其相关政策调整优化,使得对口支援的机制启动、政策制定、实施评估等过程形成了完整闭环的政治流程。从这个意义上说,在新时代,对口扶贫评估实际上将中国特色的治理机制向着标准、规范和制度化方向大大推进了一步,构建了对口支援为基本特征的机制治理模式。

四、中国特色对口支援机制的历史经验

对口支援是党团结带领人民进行社会主义现代化建设的重大创新,是国家发展与治理中被实践证明了的有效治理机制。党的百年奋斗史,同时是党围绕最广大人民根本利益带领人民与贫困作斗争、逐步共享发展成果、走向共同富裕的发展史。分析总结中国特色反贫困历程、尤其是新时代脱贫攻坚中的对口支援的伟大成就和实践过程不难发现,党的领导、以人民为中心的发展思想、中国特色社会主义政治经济制度体系、“一核多元”协同共治是对口支援机制有序运行和取得治理优效的历史经验。

(一)党的领导是对口支援的政治保障

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,是最高政治领导力量。“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质特征,是中国特色社会主义制度的最大优势”^⑫。作为超大规模国家,中国的治理面临人口众多、需求复杂、资源失衡等难题,中国共产党的初心使命和政治领导、组织动员与执行能力,成为对口支援机制构建和有效运行的政治基础。

首先,对口支援依赖于党的全面领导。在新时代,党中央权威和集中统一领导制度、党中央对重大工作的领导体制和决策落实机制,确保了全党上下在思想、行动上,能够与党中央从政治上保持一致。对口支援作为一项国家层面具有再分配性质的配置资源的政治机制,需要党中央的权威来提供政治保障。其次,对口支援依托于党的组织与动员能力。一方面,通过党的严密组织体系自上而下决策、分解定向援助的政治任务。党的中央、地方和基层组织构建的严密组织体系为对口支援的组织动员提供了组织基础。另一方面,党的各级组织通过提拔、重用和诫勉、警告等奖惩机制,为对口支援的有效实施动员了的党员力量保障。再次,党的领导贯穿于对口支援反贫困的全过程。无论是面临重大问题任务时做出对口支援研判、基于授权组织机构的对口支援预案做出决策、依照对口支援决策的推进结对帮扶实施,还是周期性监督考评支援效能,都离不开党协调各方的政治力量。最后,党对国家事务的全面领导从政治上确保了对口支援的执行有效。党通过各级各类

公共管理

党组的党员干部任命实现对人大、政府、政协、纪委监委、法院、检察院、军队、人民团体、企事业单位和社会组织等的领导,确保了对口支援各项决策与任务分解能够实现快速、高效地运转。对口支援机制之所以能够在多个重大工程和应急事件中发挥不可替代的作用,与党的全面领导下的强大执行能力密不可分。

(二)以人民为中心是对口支援的价值取向

社会主义本质要求解放生产力、发展生产力,最终实现全体人民的共同富裕。党的十八大以来,党和国家贯彻“以人民为中心”的发展思想,积极实现全体人民共同富裕的目标要求。因此,在新时代,坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,走全体人民共同富裕道路的发展理念,为对口支援反贫困实践确定了根本价值取向。

一方面,对口支援为了人民利益而启动。对口支援反贫困的直接目标是为了帮助贫困地区、贫困人口逐步脱离贫困、走向共同富裕。1987年,邓小平同志指出,社会主义本质要求内含着两个基本目标要素,即在大力发展生产力的基础上实现共同富裕。无论是全面建成小康社会,是全面建设社会主义现代化强国,还是实现共同富裕的理想,都需要在发展生产力基础上,通过城市与乡村、中央单位对基层、东部对西部、省域内发达地区对欠发达地区的对口支援,解放和发展相对落后地区的生产力,实现先富帮扶后富。因此,对口支援机制出发点就是为了实现全体人民共同富裕。

另一方面,反贫困中的对口支援机制践行了党的十八大以来“共享”的发展理念,对口支援依靠人民力量参与,实现了脱贫成果由人民共享。其实际体现在:对口支援反贫困推进了全民共享,实现了贫困人口人人脱贫;对口支援反贫困促进全面共享。对口支援对于贫困地区和贫困人口的支援不仅仅体现在经济建设和收入水平上,而且体现在政治、文化、社会、生态文明建设进程中,对口支援所汇聚的资源和党政干部、专技人才系统改善了贫困人口全方位的权益;对口支援践行了共建共享。对口支援不仅组织动员了数百万党政干部支援贫困地区建设,而且激发了数千万贫困人口依靠自身脱贫致富的内生动力,在自食其力的同时实现人生价值;对口支援反贫困实现了渐进共享。中国经济社会发展的客观进程是不均衡的,要实现经济的快速发展、从不均衡到均衡、逐步实现共同富裕,需要在党中央的统筹下有领导有序地进行。沿海内地次第发展进程中中央统筹的对口支援,实际上成为实现渐进共享、区域协调发展、逐步共同富裕最直接的生动实践。

(三)中国的制度优势是对口支援的制度前提

中国的单一制国家结构形式和中央集权体系,是对口支援机制构建和运行的国家结构体制基础。对口支援机制要求结对的双方在科技创新、产业就业、人才交流、资金支持、社会动员等各个方面协作与对口支援,无论是作为“条”的中央部门单位、还是作为“块”的省以下各级政府,健全对口支援专门机构,确保结对双方层层落实支援活动。中国的单一制国家结构形式和中央集权体系,构成了对口支援机制构建和运行的重要体制基础。

公有制为主体、多种所有制经济共同发展,为对口支援提供了制度基础和法律依据。一方面,公有制为主体、多种所有制并存的基本经济制度,从生产资料公有属性保证了对口支援机制中无论是支援方,还是受援方,在国家完成重大任务及公共事件应急救援的生产、建设、物流等环节,能够围绕国家和人民利益,代表产权方进行快速、高效的决策与调配资源。既能避免私有产权的阻力,又能发挥国有企业集中资源优势(燕继荣, 2020b)。

中央政府协同下的财政制度,为对口支援的资金投入提供了制度保障。新时代的脱贫攻坚期内,中央、省市县财政累计专项投入反贫困资金1.6万亿元、东部九省市实际投入财政和社会帮扶资金1005亿元^③。

(四)协同共治是对口支援机制的运行方式

如上所述,中国共产党是对口支援的最高政治领导力量,党和国家的政治主导机制与市场、社会复合形成的“一核多元”的机制,为对口支援提供了协同效能。分析中国对口扶贫机制可见,在党和国家政治机制主导下,激活市场与社会机制,形成资源再配置的现代复合机制,是中国对口支援机制的重要特点。党领导下的对口协同,是中国特色反贫困机制特征(王禹瀚, 2022)。

首先,党政机制是对口支援的核心机制。在党政机制中,党政领导干部和政府组织的各类专业技术人才,构成了对口支援的最重要的要素。在脱贫攻坚期间,数百万名长期挂职干部和驻村第一书记忘我支援与奉献,各级党和政府组织构成强大的政治力量,成为脱贫攻坚取得胜利的中枢和关键。

其次,市场主体在党和国家引导下,成为对口支援实践的有力机制。党的十八大以来,在中央统战部的领导动员下,全国工商联组织“万企帮万村”行动,12.7万家民营企业,“精准帮扶13.91万个村(贫困村7.32万个),产业投入1105.9亿元,公益投入168.64亿元,安置就业90万人,技能培训130.55万人”^⑧,大量民营企业家和普通员工奋斗在对口帮扶反贫困一线。

最后,在贫困治理的对口支援中,社会组织也成为对口支援的有效机制。在贫困治理中,支援方的社会组织成为党领导下政府力量的有益补充,向受援方输送了大量的反贫困项目资源和支援专业人才。一方面,仅2017~2020年间,民政部等主管单位动员部署社会组织扶贫,共有686个全国性社会组织参与脱贫攻坚,实施扶贫项目1536个,支援资金323亿元,定向支援63万贫困户、581万贫困人口^⑨。另一方面,社会组织是教育、健康扶贫的重要补充力量,社会组织更容易支援少数民族语言教育和伤残特困群体等特殊需求。例如中国扶贫志愿服务促进会在四川凉山州启动“学前学会普通话”项目,到2019年9月覆盖凉山州和乐山市部分县区24万学龄前儿童;同时,该协会还实施“光明扶贫工程”白内障复明项目和“强直性脊柱炎健康扶贫工程”对贫困患者实施对口集中救治和定向补助^⑩。

五、中国特色对口支援机制的时代价值

从中国贫困治理的实践样本分析可知,对口支援是运用政治权力来解决区域发展和资源配置失衡的有效工具和治理机制,它不仅以政府对口支援的方式,从生产结果的价值分配上提供了有别于传统的税收转移再分配机制,而且通过结对支援,在生产过程的条件、要素和机会等方面进行前置性政府干预和机制治理,优化了落后地区经济和社会发展的生产条件和资源配置,进而构造了落后地区生产力发展的启动激发和持续推进机制,为区域均衡发展和资源合理配置提供了基础和动力,因此,总结对口支援机制对于巩固脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接、推进共同富裕提供有益借鉴,同时对于中国国家治理具有独特创新意义。此外,对于其他发展中国家的发展与治理也具有借鉴价值。

(一) 对口支援对于巩固脱贫攻坚成果、接续推进乡村振兴的实践价值

无论是脱贫攻坚还是乡村振兴,都是新时代推进全体人民共同富裕道路上的关键节点和必由之路。中国特色对口支援机制在脱贫攻坚中所形成的宝贵经验和成功经验,对于持续推进乡村振兴仍然有效。随着中国彻底消除绝对贫困、衔接推进乡村振兴,在主要帮扶政策总体稳定的前提下,对口支援反贫困逐步过渡为对口帮扶乡村振兴^⑪;面对巩固脱贫攻坚成果和接续推进乡村振兴的新任务和新挑战,对口支援机制具有重要的实践意义。

第一,对口帮扶需要提升人和地区的发展能力。刚脱贫的地区的人口发展能力普遍脆弱、基础设施和公共服务水平相对较低,同时还有各类边缘群体返贫风险(燕继荣、王禹瀚,2020),因此提升人和地区发展能力应成为对口帮扶巩固脱贫攻坚成果和推进乡村振兴政策目标。一方面,以人的全面发展作为对口帮扶的终极目标。脱贫攻坚期间,对口支援帮扶的主要是建档立卡贫困户,巩固脱贫成果推进乡村振兴的新阶段,要在重点帮扶相对贫困人口的基础上,对广大农民进行普惠式帮扶。通过观念、技能与素质帮扶提高受援地区的人口的职业技能与就业能力。另一方面,以地区可持续发展作为对口帮扶乡村振兴的努力方向。脱贫攻坚期各项对口支援偏重于各类水、电、路等硬件基础设施改善,乡村振兴的对口帮扶需要更加注重信息、物流、医疗与教育、公共服务等人居、产业、生态农村综合发展环境的改善。

第二,对口帮扶需要着力完善帮扶制度、责任体系与考核机制。其一是帮扶干部驻村制度化,实现有效治理。将脱贫攻坚期内帮扶工作队伍的运动式驻村,健全为乡村振兴服务工作站。其二是结对帮扶精细化,实现帮扶责任由组织到组织下沉为人到人,构建权责明确的帮扶责任体系。其三是帮扶考核常态化。脱贫攻坚期的对口支援绩效考核确保了支援的质量,推进乡村振兴中应在借鉴既有考核方式与标准的前提下,按照乡

村振兴的总要求,优化评价指标体系,定期对各类对口帮扶进行监督、考核与评估。

第三,以对口协同帮扶优化乡村振兴的资源配置机制。对口协同是中国特色反贫困中精准配置资源的典型特征,构建党的领导下政府、市场与社会协同的立体帮扶体系,是深入推进乡村振兴的有效路径。在中央农村工作领导小组的统一领导下:集中各级乡村振兴局、中央定点帮扶、东西部对口帮扶协作、地方结对帮扶等政府力量;组织动员民营企业参与“万企兴万村”行动以吸纳广大市场力量;围绕人才培养、特殊群体照料、乡村治理等专业领域积极引导各类社会组织力量;协同以上对口帮扶力量精准配置帮扶资源、有效推进乡村振兴。

对口支援从能力、体系与资源配置方式等方面助力打赢了脱贫攻坚战,宣告了中国全面进入小康社会,实现了第一个百年目标;在总结优化对口反贫历史经验基础上,对口帮扶乡村振兴将更加有效地接续推进第二个百年目标。

(二)对口支援对于推进中国特色机制治理的创新价值

第一,对口支援是把中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的实践路径。对口支援激发和发挥中国特色社会主义制度集中力量办大事的制度优势,促进了区域协调均衡发展,推进了共同富裕。政府通过对口支援,从生产条件到利益分配实施区域之间的发展全过程干预,实质性地提高了人民发展能力与生活水平,让全体人民朝着社会主义的本质要求即共同富裕迈出实质性步伐。事实证明,自由市场可以发展经济,但并未能很好地解决贫困问题(燕继荣,2020a),中国的对口支援为贫困地区和贫困群体解放和发展生产力、不断满足人民日益增长的美好生活需要注入了强劲动力。对口支援从全局上进一步提升中国欠发达地区做大蛋糕的同时、从根源上增强了这些地区共同分好蛋糕的能力,实质性地发展与完善了社会主义制度。

第二,对口支援是优化和创新中国机制治理,推进中国国家治理现代化的实施路径。对口支援机制优化了中央与地方协同治理机制。对口支援在强化中央权威的同时,赋予地方间政府自主创新协作关系,探索了应对“条块分割”造成的治理责任缺失和治理体系的不协调等问题的可行途径(燕继荣,2022),从而改善了中央—地方、地方之间与地方内部的府际关系。一方面,对口支援加强了中央对行政部门与地方政府的权威性支配,强化了中央对地方“权威性的政治支配”(李景鹏,1995)。另一方面,对口支援有效调节和疏通了府际关系。在GDP占据考核主导地位的时期,地方政府间形成官员晋升激励下的经济增长锦标赛(周黎安,2007)。长期的经济发展取向使得政府之间处于竞争性的紧张关系。而对口支援机制在中央与地方、地方之间与地方内部建立起协作与共同发展的桥梁,变竞争为携手共进,在带动欠发达地区发展的同时,将央地、地方间关系由监管、竞争转向援助与协作,从而优化了国家治理机制。

第三,对口支援是提升国家均衡发展及应急治理重大挑战的实际路径。一个国家的均衡发展和治理能力,显示着国家治理的效能(燕继荣,2020b),对口支援机制和实践,则有效和有力地推进了中国的区域均衡发展。一方面,国家主动谋划对口支援中国边境少数民族地区和贫困地区,持续地促进了区域均衡发展,历史性地消除了绝对贫困现象,强化了民族团结,有效缓解了社会矛盾。另一方面,对口支援机制通过政治权力集中高效地再配置资源,为消弭区域发展不均衡、维护国家安全、推进全体人民共同富裕,实现社会公平正义,有机结合了发展与治理。

(三)对口支援对于发展中国家的治理启示

对口支援对于发展中国家以政治机制解决区域发展不均衡问题,具有特定的启发意义。发展中国家的问题之一是发展不均衡。不少国家的传统解决方案是依赖市场机制,试图通过自由市场驱动生产要素的流动带动后发展地区,结果却使得落后地区收入和购买能力水平愈加降低,资本供给和需求长期不足,由此带来的生产效率和投资收益率,往往导致低收入和低消费,从而陷入贫穷的恶性循环(Nurkse,1953),因此,自由市场中资本的逐利性,使得贫困地区难以吸引外来资本投资,从而难以打破贫困的恶性循环。然而,对口支援的政治机制可以集中力量进行资源对口再配置,启动和激发落后地区生产力发展机制,创造生产力发展基础和机会,对发展中国家打破局部“贫困循环”怪圈,具有特定的功能和意义。

与此同时,对口支援对于国家之间的援助具有启发意义。统计表明,起源于二战后的国家间援助,给发展

中国家的贫困地区带来的减贫贡献极为有限,并且国家间援助的支援方往往带有除减贫外诸如政治等其他援助动机(世界银行,1990)。中国以对口支援为鲜明特色的反贫困实践,解决了世界上最大规模群体的绝对贫困问题,给不同国家间援助行动带来重要启示:一是援助应该以提升受援地区和发展能力为终极目标,实际表现为为受援方兴建交通、教育医疗等基础设施,以提升地区的市场和投资环境,改善欠发达地区的生产条件,赋予贫困群体更多的经济机会而不是简单生活救济,从而提升援助的效能。二是支援机制的成功运行,关键在于人力资源帮扶。中国对口支援的成功关键,在于选派“支援队伍”的全程在场,事实表明,离开了援派干部机制和人的因素,援助资源只能被机械地消耗殆尽甚至被少数精英侵吞。而只有在援助物质资源的同时,派驻各类人才,对于落后地区的人们进行技术、经验和制度创新的帮扶传授,提升受援方的管理与发展能力,才能够系统提升援助的有效性,从根本上使受援国走向可持续发展。

(作者单位:北京大学政府管理学院、北京大学公共治理研究所)

注释

①对口支援应对资源失衡的突出治理绩效有:(1)对口支援边疆和民族地区:1979年以来,对口支援显著推进了西藏(靳薇,2008)、新疆(刘金山、徐明,2017)的经济社会发展;(2)对口支援三峡工程移民:根据国务院2008年和2014年关于全国对口支援三峡库区的规划批复文件,自1992启动,到2011年建设任务全部完成,对口支援为三峡库区引入了1367亿元资金,协助安置库区移民131.03万,对口支援三峡库区工作为库区经济社会发展做出了较大贡献;(3)对口支援汶川地震重建:19个支援省份共支援资金843.8亿元、4121个援建项目(钟开斌,2018),创造了汶川灾后重建的中国奇迹,各项基础设施与公共服务恢复甚至超越受灾之前的水平;(4)对口支援新冠疫情防控:2020年新冠疫情暴发后,党中央果断启动19个省份对口支援湖北除武汉外16个市州,从2020年2月9日启动至3月17日撤离,在短短40天内控制住疫情扩散,为打赢疫情防控战起到决定性作用“创造了人类同疾病斗争史上的壮举”(习近平,2021);(5)对口支援反贫困:下文将详述对口支援反贫成就。

②人民日报:《各行各业都来支援农业》、《江苏全民全面支持农业》,1960年4月13日。

③山西日报社论:《厂厂包社对口支援》,1960年2月20日。

④人民日报:《厂社挂钩的新发展 支持农业的好办法》,1960年8月16日。

⑤参见《伍精华在全国经济技术协作和对口支援会议上的讲话》,来自《国家民族政策文件选编(1979-1984)》,中央民族学院出版社,1988年。

⑥这次对口支援会议对于中国对口支援实践具有里程碑意义,此后东西部对口支援与扶贫协作会议多次在银川召开,如2016年习近平再次在银川主持东西部扶贫协作座谈会。参见《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)》,1983年1月11日。

⑦人民日报:《习近平在东西部扶贫协作座谈会上强调:认清形势聚焦精准深化帮扶确保实效 切实做好新形势下东西部扶贫协作工作》,2016年7月22日。

⑧习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,2021年2月25日。

⑨例如,2008年汶川地震后,中央明确提出“建立对口支援机制”;2009年,建立甲型H1N1流感对口支援机制;2020年新冠疫情防控中,同样启动的是“对口支援工作机制”。

⑩在三峡移民、汶川地震、东西扶贫协作与中央定点扶贫、支援湖北抗击新冠肺炎疫情的对口支援动员宣传中,中央将对口支援确定为一项必须完成的“政治任务”。

⑪习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,2021年2月25日。

⑫国新办:《人类减贫的中国实践》,人民出版社,2021年。

⑬⑭⑮⑯⑰中国扶贫开发年鉴编辑部:《中国扶贫开发年鉴2020》,知识产权出版社,2020年。

⑱来自调研材料,《2020年陕西省社会扶贫工作总结》,2020年11月26日。详见《陕西驻村联户扶贫不留“死角”》,http://nrra.gov.cn/art/2021/1/19/art_5_186313.html。

⑲因反贫困专门机构名称经历了“三西”农业建设领导小组(1982)、贫困地区经济开发领导小组(1986)、扶贫开发领导小组(1993)、乡村振兴局(2021)等设立变迁,本文将将其统称为国家反贫困领导小组。

⑳国务院扶贫办总体协调,并与中央和国家机关工委、统战部、教育部、中国人民银行、国务院国资委等5家牵头单位建立起牵头联系机制。5家牵头单位分别联系中央和国家机关、各民主党派中央和全国工商联、高等院校、金融机构和中央企业。牵头单位定期召开商会总结交流、分别召开系统内推进会推进各个参与定点扶贫的单位,对口帮扶结对贫困县。

㉑⑳中华人民共和国国务院新闻办公室:《人类减贫的中国实践》,人民出版社,2021年。

㉒云南挂包帮机制:2015年8月云南省实施的“领导挂点、部门包村、干部帮户”省内对口支援反贫工程;贵州“5321”机制:指厅级干部结对帮扶5户、县级干部结对帮扶3户、科级干部结对帮扶2户、一般干部结对帮扶1户;四川全域结对帮扶机制:在双方所辖机关、乡镇(街道)、村(社区)、企业、学校、医院及社会组织内,按照机构对口、行业相近、优势互补的原则,根据受扶地实际需求,采取“一对一”、“多对一”、“一对多”方式全面帮扶。

㉓习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,2021年7月1日。

㉔习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,2021年2月25日。

㉕参见中华全国工商联网站:《“万企帮万村”,书写脱贫伟业的民企华章》,2021年3月1日。

㉖2021年起,财政专项扶贫资金调整为衔接推进乡村振兴补助资金;依据2021年中央出台的《关于坚持做好中央单位定点帮扶工作的意见》和《关于坚持和完善东西部协作机制的意见》,中央定点扶贫工作改为中央定点帮扶;东西扶贫协作调整为东西协作帮扶

中国特色对口支援机制:成就、经验与价值

公共管理

乡村振兴;地方内部结对支援工作也相应更改为省内结对帮扶乡村振兴。

参考文献

- (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协作发展的再认识》,《内蒙古社会科学(汉文版)》,2000年第2期。
- (2)丛树海:《财政支出学》,中国人民大学出版社,2002年。
- (3)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。
- (4)洪银兴:《经济运行的均衡与非均衡分析》,格致出版社,2020年。
- (5)靳薇:《援助政策与西藏经济发展》,北京大学博士论文,2008年。
- (6)李景鹏:《权力政治学》,黑龙江教育出版社,1995年。
- (7)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)李盛全:《三峡工程库区移民对口支援的进展、问题及对策》,《重庆商学院学报》,1998年第3期。
- (9)刘金山、徐明:《对口支援政策有效吗?——来自19省市对口援疆自然实验的证据》,《世界经济文汇》,2017年第4期。
- (10)刘铁:《试论对口支援与分税制下财政均衡的关系——以〈汶川地震灾后恢复重建对口支援方案〉为例的实证分析》,《软科学》,2010年第6期。
- (11)庞元第:《市场经济与西藏对口支援》,《西藏大学学报(汉文版)》,1997年第1期。
- (12)石绍宾、樊丽明:《对口支援:一种中国式横向转移支付》,《财政研究》,2020年第1期。
- (13)世界银行:《1990年世界发展报告》,中国财政经济出版社,1990年。
- (14)王玮:《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。
- (15)王禹瀚:《共同富裕与中国特色反贫困理论对西方减贫理论的超越》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2022年第2期。
- (16)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2期。
- (17)夏广鸣:《跨越八十年代、面向九十年代的对口支援与经济技术协作》,《民族研究》,1992年第1期。
- (18)夏征农、陈至立:《大辞海(语词卷)》,上海辞书出版社,2015年。
- (19)徐勇:《城乡差别的中国政治》,社会科学文献出版社,2019年。
- (20)燕继荣、王禹瀚:《保障济贫与发展脱贫的主题变奏——中国反贫困发展与展望》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2020年第4期。
- (21)燕继荣:《反贫困与国家治理——中国脱贫攻坚的创新意义》,《管理世界》,2020年a第4期。
- (22)燕继荣:《制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化》,《政治学研究》,2020年b第2期。
- (23)燕继荣:《条块分割及其治理》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》,2022年第1期。
- (24)杨富强:《“对口援疆”政策回顾及反思——以1997年至2010年间政策实践为例》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》,2011年第5期。
- (25)张博:《中国共产党领导实现机制研究——以中央财经领导小组为个案》,北京大学博士论文,2016年。
- (26)曾水英、范京京:《对口支援与当代中国的平衡发展》,《西南民族大学学报(人文社科版)》,2019年第6期。
- (27)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》,《成都大学学报(社科版)》,2009年第2期。
- (28)赵明刚:《中国特色对口支援模式研究》,《社会主义研究》,2011年第2期。
- (29)钟开斌:《对口支援灾区:起源与形成》,《经济社会体制比较》,2011年第6期。
- (30)钟开斌:《控制性多层竞争:对口支援运作机理的一个解释框架》,《甘肃行政学院学报》,2018年第1期。
- (31)周光辉、王宏伟:《对口支援:破解规模治理负荷的有效制度安排》,《学术界》,2020年第10期。
- (32)周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。
- (33)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。
- (34)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》,《中国行政管理》,2012年第6期。
- (35)Nurkse, R., 1953, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford: Basil Blackwell.

The Paired Aiding Mechanism with Chinese Characteristics: Achievements, Experience and Value

Wang Yuhao^{a,b}

(a. School of Government, Peking University; b. Institute of Public Governance, Peking University)

Abstract: The paired aiding is an important method and mechanism of national governance with Chinese characteristics. In practice, this mechanism has created many good governance achievements in the process of cross-regional and cross-departmental cooperation in regional development, public facilities construction, earthquake reconstruction, poverty governance, epidemic prevention and control, etc., and has demonstrated the strong capability of resource allocation and public governance of the Chinese government. This paper systematically examines the development process of counterpart assistance, explores the theoretical implication of the paired aiding mechanism, and then takes the paired aiding in anti-poverty as an example, summarizes and presents its remarkable achievements, historical contributions, and practical experience. On this basis, the author points out that, as a governance mechanism with Chinese characteristics, the paired aiding is of great significance not only in consolidating poverty alleviation and rural revitalization, promoting national governance innovation, but also for developing countries to cope with uneven development and governance.

Keywords: the paired aiding; evolution process; theoretical implication; historic experience

The Paired Aiding Mechanism with Chinese Characteristics: Achievements, Experience and Value

Wang Yuhao^{a,b}

(a. School of Government, Peking University; b. Institute of Public Governance, Peking University)

Summary: Unbalanced regional development creates many problems and obstacles to the governance of various countries. China also faces huge imbalances in its economic and social development. Since the beginning of the New Era, China has made great development achievements in balanced regional development, elimination of absolute poverty and emergency responses. The Paired Aiding Mechanism with Chinese characteristics has played a key role in these developments. A systematic study of the Paired Aiding Mechanism with Chinese characteristics grounded in Chinese practice is of great significance not only to reveal the successful experiences of Chinese governance, identify China's governance advantages and innovate Chinese governance theories, but also to provide useful guidelines to solve problems related to regional development imbalances for developing countries and to improve the effectiveness of Official Development Assistance among governments in the world.

This paper examines the development process of the Paired Aiding Mechanism with Chinese characteristics in three stages: (1) The exploration stage from 1949 to 1978. Its main features are urban-rural mutual aid, and the assistance is mutually beneficial, and it is only piloted in some provinces. (2) The established development stage from 1979 to 2011. This phase featured the decision-making led by the Central Government and an extended support system that include emergency and disaster relief. (3) The Deepening innovation stage from 2012 to 2021. The Mechanism is initiated more frequently and intensively. The evaluative guidelines are gradually established, thus establishing a complete policy process of "initiation-decision making-implementation-evaluation" for the Paired Aiding.

The article proceeds to examine the implications of the Paired Aiding and makes a clear definition of the Mechanism, which is "a specific governance mechanism adopted by the state for cross-region resource allocation through two (inclusive) public authorities, both in response to unbalanced regional development or in response to resource supply and demand imbalance". The article uses China's anti-poverty as a sample and summarizes the achievements and contributions of the Paired Aiding. On the one hand, as the article points out, based on historical data from the National Bureau of Statistics of China and data from the author's research, since 2012, the poverty governance performance of the Paired Aiding has been particularly outstanding, surpassing the achievements in the previous stage (1982-2011) in terms of financial investment, personnel scale, and participants. On the other hand, the article shows that the Paired Aiding governance mechanism with Chinese characteristics is developing towards standardization, normalization and institutionalization.

Based on the achievements of the Paired Aiding in anti-poverty, this paper summarizes China's experience in the operation of the Paired Aiding Mechanism: (1) The centralized and unified leadership of the Communist Party of China is the political guarantee for the efficient operation. (2) The people-centered development ideology is its value orientation. (3) China's institutional advantages are the institutional prerequisite. (4) Co-governance is the operation mode. The article argues that China's Paired Aiding Mechanism has the following contributions to public governance both in China and the world. Firstly, the Paired Aiding has practical value in consolidating the achievements of poverty alleviation and continually promoting rural revitalization; secondly, this paper has innovative value in promoting the governance of mechanism with Chinese characteristics; and lastly, the Paired Aiding Mechanism and its operational experience have important governance implications to manage the uneven development of regions for other developing countries and to optimize inter-government Official Development Assistance in the world.

Keywords: the paired aiding; evolution process; theoretical implication; historic experience

JEL Classification: P25, I38, H53