对口支援民族地区政策：简约治理视角的分析

王玉玲　徐　峻　刘潇奕

文章以简约治理为视角，以治理体系、治理能力和治理效能的分析架构，探讨对口支援民族地区政策。从治理体系层面看，对口支援民族地区政策是我国治理体系的重要组成部分，简约治理内嵌于对口支援民族地区政策设计，体现为“简洁的政策定位”和“集约的政策系统”。治理能力和治理效能层面，简约治理的对口支援民族地区政策有助于充分发挥治理能力，提升治理效能。其中，简洁的政策定位有助于协调差异性，实现低成本治理；集约的政策系统具有整体性，保障高效能。简约治理视角的对口支援民族地区政策优化包括“以简驭繁”，坚持对口支援民族地区；“化繁为简”，完善对口支援民族地区政策；“简而不少，简而高效”，创新对口支援民族地区体制机制。

关键词：对口支援民族地区　简约治理　治理体系　治理能力　治理效能

作者王玉玲，女，中央民族大学经济学院教授；徐峻，中央民族大学经济学院博士研究生。地址：北京市，邮编100081。刘潇奕，英国南安普顿大学经济学院硕士研究生。地址：英国汉普郡南安普顿市，邮编SO17 1BJ。

一、问题的提出

作为富有中国特色的政策安排，对口支援政策在我国民族地区治理、区域协调发展、东西部扶贫协作、重大自然灾害恢复重建和重大公共卫生危机应对等国家治理的重要方面和关键节点，发挥了不可替代的作用。2019年，习近平总书记在全国民族团结进步表彰大会上指出，要完善差别化的区域政策，优化对口支援机制。①

虽然学界有不同分类，但总体而言，对口支援可分为两类：一类是长期性的常态对口支援；另一类则为阶段性的应急对口支援。近年来，围绕对口支援的研究日益深入，并达成一些共识，其中，加强制度化建设是重要共识之一。但在如何加强制度化建设方面，则存在明显分歧。一种观点可概括为“全面制度化”，认为对口支援实质是中国式横向财政转移支付，

① 《习近平在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《光明日报》2019年9月28日。

要将其政策设计纳入财政转移支付制度范畴，并明确与纵向财政转移支付界限。[①] 另一种观点可概括为“部分制度化”，认为对口支援不宜全面制度化为横向财政转移支付，主张将常态对口支援撤并到纵向财政转移支付中，仅保留应急对口支援并予以制度化。[②] 可见，相关研究在保留应急对口支援并制度化方面，观点一致。分歧集中在常态对口支援上：“全面制度化”观点认为，应制度化为横向财政转移支付；“部分制度化”观点则建议将相关内容纳入纵向财政转移支付。

对口支援民族地区属于常态对口支援，是我国对口支援正式提出时的核心内容，也是长期主要覆盖领域。经过多年实践，对口支援民族地区政策已发展成为有中国特色的促进平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系的政策模式。[③] 学界对其何去何从的观点分歧提示我们，新的历史条件下，需要重新审视其职能定位和性质，讨论未来发展方向。

从“政治性馈赠”，[④] 到“礼尚往来”，[⑤] 再到“破解规模治理负荷”，[⑥] 学界关于对口支援的研究已很充分，观点独特且深入。比较而言，“政治性馈赠”“礼尚往来”更多体现了某一历史时期对口支援的职能定位和性质，具有阶段性和特殊性；而“破解规模治理负荷”的界定，则更具有长期性与一般性。

笔者认为，对口支援之所以能有效破解我国大国治理中的规模治理负荷，并实现规模治理效能，在于其简约性带来的低成本和高效能。制度化建设不能叠床架屋，更不能对不易制度化的部分干脆放弃，而是要留有适度治理空间，使治理空间保持灵活性。作为一个长期延续的政策，对口支援民族地区政策的制度化要在稳定性和灵活性之间实现动态平衡。简约治理为此提供了可能性。[⑦]

简约治理最初是对传统中国乡村治理模式的解读，黄宗智用“集权的简约治理”概括中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政，这种行政实践诞生于一个高度集权却又试图保持简约的中央政府，是其在伴随人口增长而扩张统治的需要下所做出的适应。虽然新时代对福利国家的需求会使简约治理传统的部分内涵过时，但简约主义中的半正式行政方法与“国家发起和社会参与相结合”的模式，仍会在我国追求自身特色的政治现代性中发挥作用。[⑧] 随着研究的深入，越来越多学者认为，现代社会也需简约治理。目前，对简约治理的研究，主要聚焦基层治理中的乡村治理、[⑨] 乡村林改[⑩]等内容。简约治理在国家治理中具有一般性，既可为治理能力不足、治理资源匮乏时的被迫选择，也可为治理体系和治理能力现代化过程中的主动倾向。[⑪] 基于对对口支援民族地区政策简约性的认识，笔者将简约治理的研究视域

① 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。

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；李楠楠：《对口支援机制：法学检视、困境与出路》，《地方财政研究》2020 年第 12 期。

③ 胡茂成：《中国特色对口支援体制实践与探索》，人民出版社 2014 年版，第 2 页。

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 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。

⑥ 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。

⑦ 吕德文：《治理现代化进程中的简约治理》，《云南行政学院学报》2017 年第 6 期。

⑧ 黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008 年第 2 期。

⑨ 欧阳静：《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》，《中国社会科学》2022 年第 3 期。

⑩ 贺东航：《“简约治理”与林改政策在乡村的实践》，《华中师范大学学报》2012 年第 5 期。

⑪ 史云贵、薛喆：《简约治理：概念内涵、生成逻辑与影响因素》，《中国人民大学学报》2022 年第 1 期。

扩大，聚焦对口支援民族地区政策进行分析，以期提出新认识。

二、简约治理内嵌于对口支援民族地区政策设计

简约治理视角的对口支援民族地区政策可从治理体系、治理能力与治理效能三个层面分析。治理体系由组织领导、政策法规、资源要素和力量构成等体系构成，是国家运行的制度载体和机制保障。[①]“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的”。[②] 治理能力是治理体系的动态表现，指治理体系的配置和使用能力。治理体系与治理能力是“体”和“用”的关系。治理效能指治理的效果，是基于治理体系的治理能力综合作用结果，体现治理有效性。[③]

基于上述分析框架，概要而言，治理体系层面，作为差别化区域政策的主要内容，对口支援民族地区政策是我国治理体系的重要组成部分，政策设计体现简约治理原则，具体表现为“简洁”和“集约”两个特征。治理能力层面，“简洁”的定位使得对口支援民族地区政策富有弹性，为中央协调地方差异性留出治理空间，地方自主性和灵活性提升；“集约”的体系使得对口支援民族地区政策具有整体性。“协调差异性”和“具有整体性”二者共同强化治理能力。治理效能层面，由“简洁”而成本低，由“集约”而效能高。因此，简约治理的对口支援民族地区政策治理效能可概括为低成本、高效能(见表 1)。

表 1　简约治理视角的对口支援民族地区政策分析框架

治理体系	治理能力	治理效能
简洁的政策定位	协调差异性	低成本
集约的政策系统	具有整体性	高效能

本部分首先分析治理体系，治理能力和治理效能将在后文讨论。

(一)对口支援民族地区：简洁的政策定位

对口支援是在探寻减轻国家治理负荷、破解国家规模治理难题的实践中，从最初临时性举措，演变为政策设计，之后上升为当代中国国家治理体系中一项重要制度。[④] 减轻国家治理负荷的初衷，决定了对口支援政策必然要简洁。简洁主要集中体现在“支援”的“对口”约束上。

1979 年 4 月召开的全国边防工作会议上，对口支援民族地区正式确定，时任国务院副总理乌兰夫在会议报告中指出：“根据党中央的指示，国家将加强边境地区和少数民族地区的建设……国家还要组织内地省、市，实行对口支援边境地区和少数民族地区。”[⑤]同时确定了对口支援的具体方案：北京市支援内蒙古自治区，河北省支援贵州省，江苏省支援广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区，山东省支援青海省，天津市支援甘肃省，上海市支援云南

① 陈进华：《治理体系现代化的国家逻辑》，《中国社会科学》2019 年第 5 期。

② 习近平：《不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力》，《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 105 页。

③ 王玉玲、彭翔：《中央与民族地区财政关系：国家治理视角的分析》，《民族研究》2019 年第 4 期。

④ 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。

⑤ 国家民委政策研究室编：《国家民委民族政策文件选编(1979—1984)》，中央民族学院出版社 1988 年版，第 242 页。

省、宁夏回族自治区，全国支援西藏自治区。

最初的政策定位中，即凸显“对口”，“对口”特征是对“支援”内容的规则约束。因“对口”而形成的稳定结对关系，是一种简洁的政策设计，具有如下优势：(1)“对口”实现分工支援，可减少协调成本，有序援助。(2)“对口”能够发挥支援方和受援方自主性，更易依据实际针对性援助。(3)通过“对口”明确双方考核机制，克服地方机会主义。(4)“对口”意味着双方建立起稳定关系，有利于长期合作。[①]

(二)对口支援民族地区：集约的政策系统

“对口”的“简洁”要落实，需要集约的政策系统。“集约”体现在中央综合采取多种手段促使支援方和受援方参与对口支援。[②] 对口支援中，决策执行、政治动员、动力激励、组织协调、监督考核等被整合设计，建立起集约的政策系统。

决策执行。对口支援是典型的中央决策、地方执行的活动。这种决策执行机制充分发挥了我国单一制体制特点和党的领导的“政治势能”，[③] 在中央的决策主导下，将支援方和受援方梯度适配，明确援助任务，体现任务导向，确定任务分配机制，[④] 充分发挥地方积极性，保障对口支援民族地区政策顺利执行。

政治动员。根植于中华民族共同体文化绵延和国家统一、多民族团结传统，也源于我国体制机制的政治优势，对口支援民族地区政策的“政治动员”特征明显，[⑤] 表现为：一是自上而下动员，中央主导、地方行动，政治优先，任务导向；二是以政治动员实现快速动员和持续动员，在发挥动员速度快的优势的同时，援助力度大、持续时间长；三是以政治动员带动全面动员，调动资源除了财力(财政资金支援)外，还包括人力(干部支援、技术支援)、物力(项目支援)等非财力内容。政治动员不是简单层层施压，而是可通过激励创新和跟随，推动政策有效执行。[⑥]

动力激励。在决策执行、政治动员基础上，对口支援民族地区需要动力激励。这一动力激励本身也具有集约性，包括柔性激励、强制性激励和韧性激励。其中，柔性激励是一种内生激励，源于“中华民族一家亲”的共同体文化；强制性激励具有刚性，通过政策工具与权变复合型组织架构落实；韧性激励则通过正向政治激励与互惠互利的隐性合约，形成内生可持续的对口支援结构。三重激励内外刚柔融合，形成动力激励合力。[⑦]

组织协调。对口支援民族地区政策是一个多层级、多主体参与的系统，要保障上述决策执行、政治动员、动力激励有序展开，组织协调至关重要。借鉴钟开斌的研究成果，笔者将对口支援的组织协调概括为“控制性多层竞争与合作”。其中，“控制性多层竞争”包括三个阶段：一是中央通过地方人事任免总体控制，确定对口支援总任务并分配至地方；二是目标责任

---

① 李庆滑：《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》2010 年第 5 期。

② 张文礼、王达梅：《科层制市场机制：对口支援机制的反思》，《西北师范大学学报》2017 年第 5 期。

③ 贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能：基于近 20 年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019 年第 4 期；谢伟民、贺东航：《公共政策执行视角下的对口援藏政策效能——基于昌都和林芝两地的比较分析》，《民族研究》2020 年第 5 期。

④ 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。

⑤ 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。

⑥ 谢伟民、叶志鹏：《创新与跟随：为什么弱化援助方激励的对口援藏政策仍能得到有效实施?》，《公共管理评论》2019 年第 2 期。

⑦ 汪波：《中国特色对口支援的激励机制研究》，《学海》2022 年第 2 期。

制下，地方界定所分配的对口支援任务，并相互展开竞争；三是地方把对口支援任务进一步分解分配至下级，启动新一轮控制性竞争。[①] “控制性”之下，竞争是良性的，“多层竞争”之外，还产生“多层合作”。竞争与合作使得对口支援民族地区政策充满活力，保障任务落实。

监督考核。就国家层面而言，对口支援民族地区政策承载了使多样交叠的国家战略得以统一布局和有效实施的重任。[②] 因此，监督考核是政策系统的重要内容，一定程度决定了对口支援任务的完成情况。对口支援民族地区政策执行情况的监督考核是指中央在决策后，设置相应的考核指标，通过政治动员、动力激励、组织协调等，督促地方执行任务，完成各项考核。例如，对口支援中，项目资金的审计监督是重要内容，在此方面，江苏省创新性开展工作并取得显著成效。对口援疆工作启动后，江苏省审计厅精心组织，探索实现监督方式和手段的现代化，构建了“江苏援疆项目财务核算电子监察联网审计系统”，实现“项目运行透明化、绩效评估常态化、考核问责刚性化”，切实提高援疆项目资金监管实效。[③]

综上，对口支援民族地区政策的决策执行、政治动员、动力激励、组织协调、监督考核五个方面统合在一起，是集约的政策系统。

三、简约治理的对口支援民族地区政策有助于充分发挥治理能力，提升治理效能

如前述，治理能力是治理体系的动态表现；治理效能指治理的效果。对口支援民族地区政策所蕴含的“简洁的政策定位”和“集约的政策系统”，要在动态中配置和运行，发挥治理能力，提升治理效能。

（一）简洁的政策定位协调差异性，实现低成本治理

作为发展中大国，我国国家治理的重大挑战之一在于区域差异性带来的治理复杂性。民族地区源于地缘、自然环境、经济发展水平等方面原因，与东部地区发展存在差距。有研究测算了云南省与上海市、广西壮族自治区与广东省、内蒙古自治区与北京市、新疆维吾尔自治区与东部地区、西藏自治区与东部地区这五对受援省区与支援省区的能力缺口，结果显示，五对省区间能力水平和能力结构都呈现较大差距。[④] 对口支援民族地区政策作为简洁的政策设计，有助于中央以低成本均衡这种差距，全面协调地方差异性，这主要通过“对口”的支援方与受援方之间梯度适配实现。

如果说“对口”还是一种静态的政策定位，那么“梯度适配”就体现“对口”的动态性。对口支援实施的前置条件是支援方和受援方之间的梯度，这既包括地理空间的梯度，也包括发展水平的高低差异、发展先后的顺序差异。梯度适配即在“非均衡”情境中，通过要素的调适与匹配实现治理增益的过程。中央在对口支援民族地区的政策设计中，蕴含了对发达地区与欠发达地区结对适配的考量。[⑤] 这种适配是动态的，当出现梯度失配时，中央会进行决策调

① 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。

② 董昀宏、王芳：《我国对口支援政策的历史变迁及其政治逻辑分析》，《复旦城市治理评论》第 5 辑。

③ 胡茂成：《中国特色对口支援体制实践与探索》，第 113－114 页。

④ 李娅、赵鑫铖：《东西部对口支援中的能力缺口、援助需求与自我发展能力——以西部边疆五省区为例》，《学术探索》2016 年第 9 期。

⑤ 谢炜：《对口支援：“项目制”运作的梯度适配逻辑》，《中国行政管理》2022 年第 4 期。

整，实现新的适配。有研究比较了 1979 年和 1995 年对口支援民族地区的支援方和受援方变化。1979 年，江苏省对口支援广西壮族自治区和新疆维吾尔自治区，广东省对口支援贵州省；1995 年，调整为江苏省对口支援陕西省、广东省对口支援广西壮族自治区。[①] 这种变化即充分体现中央的动态适配。此外，对口援疆中，2010 年，中央大幅调整对口援疆的结对关系，新增安徽省、山西省、黑龙江省、吉林省和深圳市，支援省市由原来的 14 个增加到 19 个。并根据支援省市经济发展水平和财政能力，综合考虑受援方的困难程度，形成新的结对关系。上述调整就是动态适配的表现。[②] 对口援藏中，中央提出的“大稳定、小调整”，即体现对结对关系的动态调整。例如，2014 年 8 月召开的对口援藏 20 周年会议决定，将福建省由对口支援林芝调整到对口支援昌都，并将对口支援林芝的广东省和对口支援拉萨的江苏省、北京市的援藏资金的 25％调整到昌都。[③]

“对口”这一简洁的政策定位，使得对口支援民族地区在中央“梯度适配”的决策和调适下，具有对复杂系统中多主体利益和行为的兼容性，并在动态中体现联动性和灵活性。具体到地方层面，简洁的政策设计不可能事无巨细、面面俱到，而是具有一定空间。对口支援民族地区中的各方行动者在此空间内，对政策作出弹性解释并采取相应行动，通过竞争与合作，赋予政策新的含义。从长期看，行动者的共同行动会推动规则逐渐完善。上述机制中内蕴的联动性、灵活性和弹性叠加，实现治理的“低成本”。

此外，“对口”这一简洁的政策设计，有助于支援方和受援方在中央的统一领导下，以完成支援任务为目标，打破基于不同层级行政体制的属地管理限制，降低协调与行动成本，低成本实现“支援”中的合作。

(二)集约的政策系统具有整体性，提升治理效能

如前述，对口支援民族地区的政策系统包括决策执行、政治动员、动力激励、组织协调、监督考核五个方面。这一系统的总体运行，从中央的决策开始，经由政治动员、三重动力激励、“控制性多层竞争与合作”等环节，推动地方执行，并以监督考核完成。监督考核的结果，为后继中央决策提供参考，开启新一轮决策执行过程。

系统的总体运行中，五个方面又都是一个子系统，其中的各个要素相互作用，动态运行。

(1)“决策执行”子系统中，中央决策与地方执行既是自上而下的推进，保障决策落实，也有自下而上的反馈，为决策提供参考。

(2)“政治动员”子系统中，政治动员带动的快速动员、全面动员和持续动员，是相辅相成的。快速动员、全面动员，保障对口支援的短期目标实现。而要实现长期目标，则需要在保持全面动员的前提下，进行持续动员。

(3)“动力激励”子系统中，柔性激励、强制性激励和韧性激励在实践中，往往会综合采用，以柔性激励为基础，以强制性激励为保障，以韧性激励实现可持续支援。

(4)“组织协调”子系统中，以“控制性”进行组织，协调“多层竞争与合作”，实现“控制性多层竞争与合作”。

---

① 钟开斌：《对口支援起源、形成及其演化》，《甘肃行政学院学报》2013 年第 4 期。

② 任维德：《中国区域治理研究报告(2017)——对口支援政策》，中国社会科学出版社 2018 年版，第 140－142 页。

③ 杨明洪、刘建霞：《省市对口援藏制度及其演化分析》，《民族学刊》2019 年第 1 期。

(5)“监督考核”子系统中，以监督督促考核任务完成，以考核保障监督不流于形式。

五个子系统动态嵌入总系统，对口支援民族地区政策高度集约。集约的政策系统运行具有相互带动的整体性，提升治理效能。

总之，简约治理的对口支援民族地区政策将中央政令统一性与地方执行自主性、灵活性高度统合，有助于“低成本”发挥治理能力，保障治理“高效能”。

四、简约治理视角的对口支援民族地区政策优化

作为在我国特定国情中产生、发展的中国特色的政策创新，对口支援民族地区政策要在实践发展中不断完善和优化。新时代，治理复杂性提升，简约治理在国家治理中具有独特价值。简约治理是理解新中国国家建设成功经验的一把钥匙，也是当前推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。[①] 如前文所论，加强对口支援政策制度化建设是学界研究形成的重要共识。笔者认为，对口支援民族地区的政策制度化可从简约治理的角度展开。这既包括从简约治理出发，在复杂的国家治理中，“以简驭繁”，坚持对口支援民族地区政策；也包括政策本身通过“化繁为简”，进行完善；还包括以“简而不少，简而高效”，创新对口支援民族地区体制机制。

(一)“以简驭繁”：坚持对口支援民族地区政策

复杂的现代国家结构需要简约的治理机制，要避免床上架床、屋上建屋的复杂化建构，“以简驭繁”是国家简约治理的首要准则。[②] 作为低成本、高效能的政策，对口支援民族地区是将我国的制度优势转化为治理效能的实现机制，也是新时代国家治理中“以简驭繁”的重要方式，应予以坚持。

对口支援民族地区政策体现复合价值理性，具体包括：(1)政治方面，强化国家认同，铸牢中华民族共同体意识，推进中华民族共同体建设。(2)经济方面，促进区域经济协同发展，助力统一大市场形成。(3)文化方面，凝聚“中华民族一家亲”的共同体文化。(4)社会方面，促进各民族交往交流交融、共建共治共享。(5)生态方面，落实生态文明，建设“美丽中国”。上述复合价值理性的实现，以低成本、高效能统合于对口支援民族地区政策中。坚持对口支援民族地区政策，有助于实现国家治理的“以简驭繁”。因此，要坚持对口支援民族地区政策，不能将之以纳入纵向财政转移支付的方式消解，纵向财政转移支付远无法承载上述“五位一体”的复合价值理性实现。

同时，从“以简驭繁”出发，也不宜将对口支援民族地区政策制度化为横向财政转移支付。原因在于，横向财政转移支付的建立本身即是一个复杂的内容和过程。有研究提出，从内容看，横向财政转移支付应包括资源与环境补偿、基本权利均等维护、灾难及突发事故救助、区域共同开发、民族团结及特殊文化保护五大层次，分别对应着生态足迹、人均财政能力均等化、最低损失、等边际收益、支付意愿等标准以及相应的绩效考核体系。[③] 从过程看，由于横向财政转移支付的利益相关方既包括纵向的中央政府与地方政府，也包括横向的不同地方政

① 吕德文：《治理现代化进程中的简约治理》，《云南行政学院学报》2017 年第 6 期。

② 任剑涛：《国家治理的简约主义》，《开放时代》2010 年第 7 期。

③ 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。

府，利益关系的协调和总体利益最大化的实现，都是复杂的过程。此外，还要解决与纵向财政转移支付的分工、协调等，会带来相应的制度安排、利益纠葛复杂化，实施成本巨大。①

笔者认为，新时代国家治理中，为实现“以简驭繁”，应坚持对口支援民族地区这一高度体现简约治理的政策。同时，作为区域间横向政策安排，对口支援民族地区政策要与我国纵向行政体制、财政体制相配合。如果说纵向行政体制、财政体制更具有“刚性”的话，那么，对口支援民族地区政策则更具“柔性”，刚柔相济，有助于强化国家治理的韧性，最大化国家治理效能。

(二)“化繁为简”：完善对口支援民族地区政策

在坚持的基础上，也要从简约治理出发，完善对口支援民族地区政策。概言之，要“化繁为简”，这主要包括三方面内容：

1. 简化级次

目前，从政府级次看，我国的对口支援主要有同级政府间、降级次政府间、降多级次政府间三种模式，它们在分配资源的力度、广度、速度和集成度等方面各有侧重，在不同场景和领域发挥作用。

从简约治理角度看，对口支援民族地区政策应简化级次，以同级政府间为主、降级次政府间为辅。原因在于，降多级次政府间模式主要在时间紧、任务重的情况下，采取快速、全面动员，完成对口支援任务，多适用于应急对口支援(如抗震救灾、重大突发疫情防控等)。作为常态对口支援，对口支援民族地区一般不采取这种模式。

在同级政府间、降级次政府间两种模式中，降级次政府间对口支援可调动多个政府集中支持一个地区或分别支持其下辖地区，动用资源多，支持力度大；但决策执行链条长，管理成本较高。而同级政府间对口支援是最简模式，涉及层级少，决策执行链条短、责任义务明确、组织协调方便、信息反馈及时。“闽宁模式”的成功即充分彰显同级政府间对口支援的优势。②

对口援藏和对口援疆由于任务艰巨，主要采取降级次政府间模式，并取得巨大成就。从简约治理角度出发，为更好统合资源，可考虑在具体方面(如财政资金管理)，借鉴采用同级政府间模式。有研究表明，实践中对此已有探索。中央第五次西藏工作座谈会后，“统一筹措、统一管理”成为援藏资金管理理念，援藏省市做出相应安排：一是要求相关市县将援藏资金纳入年度预算，预算科目增加“援助其他地区支出”；二是省级财政厅特设援藏资金账户，用于筹资和资金拨付。以对口支援拉萨市的北京市为例，其资金管理包括以下环节：(1)筹资。北京市将对口援藏任务分配给下属西城区、石景山区、门头沟区，这三区将承担的援藏资金汇总到北京市财政局。(2)拨付。由北京市财政局将汇总资金转到西藏自治区财政厅。(3)下发。西藏自治区财政厅将资金下发至拉萨市财政局，再由其下发至北京市三个区对口支援的“一区三县”财政部门。其中，作为对口支援财政资金管理核心的拨付环节为同级政府间(北京市财政局和西藏自治区财政厅)。广东省和湖南省也采取这种模式。③

2. 统合组织

对口支援民族地区作为中国特色的协作治理政策，参与主体多元，既包括不同层级政府

① 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。

② 盛晓薇、马文保：《“闽宁模式”：东西部扶贫协作对口支援的实践样本》，《人民论坛》2021 年第 2 期。

③ 杨明洪、刘建霞：《省市对口援藏制度及其演化分析》，《民族学刊》2019 年第 1 期。

及其各个部门，[①] 也包括教育、[②] 医疗[③]等单位，还包括中央和地方国有企业、[④] 民营企业[⑤]等。诸多主体在互动中产生多样联系，形塑成一张关系复杂多样且动态变化的网络。[⑥] 多元主体不能各自为政，而要统合组织。

中央层面，建立统一的对口支援管理机构，可在国务院下设专门对口支援管理机构，总体负责全国对口支援事务。地方层面，目前，各省份主管对口支援工作的机构不尽相同。仅从政府内部机构设置看，即具有多样性。一些省市成立了专门的对口支援机构，如上海市的政府合作交流办公室、北京市的对口支援和经济合作工作领导小组办公室；一些省市在发展和改革委员会(以下简称“发改委”)内设专门机构负责，如吉林省发改委下设对口支援处(地区经济处)、山东省发改委下设对口支援办公室。还有一些省份未建专门机构，而是设立工作领导小组，如山西省成立对口支援新疆工作领导小组，领导小组下设援疆办和前方指挥部。[⑦] 为与中央层面管理机构对接，地方应在中央对口支援管理机构统一领导下，进行机构统合，设立统一的对口支援办公室，使不同层级、部门、企业间的资源更有效整合，充分发挥对口支援的简约治理能力，提升治理效能。

3. 聚焦重点

“化繁为简”除了要简化级次、统合组织之外，还要求聚焦重点。这样，就不会“眉毛胡子一把抓”，而可以“集中力量办大事”。

作为国家治理体系的组成部分，对口支援民族地区政策的重点要随我国国家治理重点变化而变化，服从和服务于国家治理的主要目标、主要任务和主要过程。[⑧] 党的十八大以来，脱贫攻坚成为党和国家的工作重点。2015 年 11 月，中共中央政治局审议通过了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》。2016 年 7 月，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必须长期坚持，要完善结对，深化帮扶；明确重点，精准聚焦。[⑨] 12 月，中共中央、国务院《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》发布。随着脱贫攻坚工作的推进，对口支援民族地区聚焦扶贫协作这一重点，并取得了巨大成就，助力全面打赢脱贫攻坚战。

2021 年，中央民族工作会议明确提出，“铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的‘纲’，所有工作要向此聚焦”。[⑩] 这为新的历史条件下对口支援民族地区明确了重点。

---

① 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》2016 年第 5 期。

② 李祥：《民族地区教育对口支援政策七十年回顾与展望——基于政策要素与政策工具的二维分析》，《西南民族大学学报》2020 年第 2 期。

③ 任维德：《中国区域治理研究报告(2017)——对口支援政策》，第 172－179 页。

④ 杨明洪：《市场化背景下的央企对口援藏制度研究》，《中国藏学》2015 年第 3 期；刘波、尉建文：《政治行为与社会公益：国有企业参与对口支援的机制分析(2006—2015)——以北京市 49 家国有企业为例》，《中国经济史研究》2017 年第 5 期。

⑤ 李彬、凌润泽：《民营企业参与对口支援的微观效应分析：企业税负的视角》，《山东大学学报》2021 年第 2 期。

⑥ 董畇宏、王芳：《我国对口支援政策的历史变迁及其政治逻辑分析》，《复旦城市治理评论》第 5 辑。

⑦ 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。

⑧ 周平：《当代中国民族问题治理演进的逻辑分析》，《国家现代化建设研究》2022 年第 4 期。

⑨ 《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》，新华网，https：//www. xinhuanet. com/politics/2016－07/21/c _ 1119259129. htm，2016 年 7 月 21 日。

⑩ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线，推动新时代党的民族工作高质量发展》，光明网，https：//www. gmw. cn/baijia/2021－08/29/35120475. htm，2021 年 8 月 29 日。

聚焦重点，有助于在简约治理中实现精准对口支援，[①] 充分发挥对口支援效能。

(三)“简而不少，简而高效”：创新对口支援民族地区体制机制

新时代，对口支援在拓展治理主体、丰富治理资源、确立治理责任、创新治理机制等方面，为我国国家治理做出了重大创新性贡献。[②] 新的历史条件下，要从简约治理出发，“简而不少，简而高效”，持续创新对口支援民族地区体制机制。

“简而不少”指对口支援民族地区职能不因级次简化、机构统合等而减少，而要在聚焦重点中，创新体制机制，保障前述“五位一体”的复合价值理性充分实现。“简而高效”是保持“对口”的简洁政策定位，并随着经济社会发展动态“梯度适配”，优化集约的政策总系统和各个子系统，实现高效。

要按照“简而不少，简而高效”，健全对口支援民族地区政策评估。总体而言，对口支援的评估多采取会议总结、检查工作、项目验收等形式，[③] 亟待建立统一、科学的评估体系。要在简化级次、统合组织、聚焦重点的基础上，从完善治理体系的高度，健全评估体系，避免出现“重过程而不重结果”，以提高治理能力、保障治理效能。

五、结　语

作为国家治理体系的重要组成部分，对口支援民族地区政策是差别化区域支持政策的主要内容，是富有中国特色的治理方案。本文研究表明，对口支援民族地区政策设计内嵌了简约治理的原则，是我国传统治理智慧与现代治理实践相结合的产物，充分体现社会主义制度优势，在强化铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设、“中华民族一家亲”等方面，都发挥了不可替代的重要作用。从世界范围看，低成本、高效能的对口支援民族地区政策以简约治理理念应对现代国家治理中的复杂性和多元性，充分体现了中国智慧，具有独特性和创新性，为世界各国国家治理提供了中国方案和中国经验。

未来，对口支援民族地区政策要加强制度化建设，由“政策”演进为“制度”。但这一制度化既不是纳入纵向财政转移支付，也并非变为横向财政转移支付，而是要在坚持的前提下，充分发挥其在国家治理中“以简驭繁”的优势。在“对口”这一简洁设计的基础上，通过简化级次、统合组织、聚焦重点，实现“化繁为简”。以“简而不少，简而高效”的治理理念，优化和创新体制机制，将集约的系统中各要素内容制度化，实现从决策执行、政治动员、动力激励到组织协调、监督考核的全面制度化，使对口支援民族地区制度成为以“中国之制”实现“中国之治”的典型范本。

〔责任编辑　马　骅〕

① 吕朝辉：《边疆治理视野下的精准对口支援研究》，《云南民族大学学报》2016 年第 3 期。

② 王禹澔：《中国特色对口支援机制：成就、经验与价值》，《管理世界》2022 年第 6 期。

③ 胡茂成：《中国特色对口支援体制实践与探索》，第 98－100 页。