

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.06.013

# 新时代对口支援民族地区的政策实践、 内在机理与优化方向

——基于国家治理视角的分析

杨晓龙

(中央民族大学经济学院,北京 100080)

**摘要:**新时代对口支援民族地区在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥了巨大作用,彰显了中国特色社会主义的制度优势和治理效能。基于系统化的国家治理视角,从治理体系、治理能力和治理效能三方面,对新时代对口支援民族地区政策与国家治理的内在关系进行分析,有利于深入理解对口支援民族地区实践。作为国家治理体系的组成部分,新时代对口支援民族地区实践呈现聚焦脱贫攻坚、支援重心转向社会民生领域、运行机制不断完善等特征,并从目标指引、价值导向和组织保障三个维度服务于国家治理能力建设。为提升国家治理效能,从创新支援形式、完善考评体系、推进制度化建设等方面提出了提质对口支援民族地区的政策建议。

**关键词:**新时代对口支援;民族地区;国家治理体系;国家治理能力;国家治理效能

**中图分类号:**F20      **文献标志码:**A      **文章编号:**1672-7835(2023)06-0090-07

国家治理是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内,通过相应制度和政策体系,对社会公共事务的协作管理,其目的是增进公共利益维护公共秩序<sup>①</sup>。党的十八届三中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理现代化是一个系统,包含治理体系、治理能力和治理效能三要素<sup>②</sup>。其中,治理体系指国家运行的制度载体与机制保障的集合<sup>③</sup>。治理能力指治理体系的执行能力。治理效能则是治理体系经治理能力执行后所产生的综合效果。

对口支援政策作为我国国家治理体系的重要组成部分<sup>④</sup>,是中央政府设计统筹下,以较为发达地方政府为主,同企事业单位及社会组织一道与

欠发达地区相应组织进行跨域协作治理的行为总和。我国国家治理面临的一大难题就是超大治理规模所产生的治理异质性问题以及由此形成的较大的治理负荷<sup>⑤</sup>。其中,民族地区疆域广阔、地理环境复杂脆弱、区位相对偏远、文化习俗多元,是我国国家治理的重点和难点。对口支援是应对这一治理难题的有力政策举措。作为实施时间最长、影响范围最广的对口支援政策,对口支援民族地区是以“中国之制”实现“中国之治”的典型范本,为促进民族地区跨越式发展、推进国家治理现代化发挥了巨大作用。2019年,习近平总书记在全国民族团结进步表彰大会上指出,要优化对口支援机制。

收稿日期:2023-05-22

基金项目:湖南省教育厅科学研究重点项目(20A198)

作者简介:杨晓龙(1996—),男,湖南长沙人,博士生,主要从事财政理论研究。

①何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》2014年第1期。

②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。

③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。

④王玉玲,徐峻,刘潇奕:《对口支援民族地区政策:简约治理视角的分析》,《民族研究》2023年第1期。

⑤周雪光:《国家治理规模及其负荷成本的思考》,《吉林大学社会科学学报》2013年第1期。

十八大以来,在国家治理现代化的大背景下,对口支援民族地区实践不断增多,相应地,学界研究也不断深入。多数观点集中在国家治理视角下对口支援定义进行再界定,如周光辉等提出对口支援是寻求破解国家治理负荷的实践探索<sup>①</sup>。丁忠毅界定对口支援是国家整合性的政策<sup>②</sup>。姚俊智界定其为团结性整合的国家政策<sup>③</sup>。部分研究阐述了对口支援于国家治理的作用与意义,如对口支援在民族地区贫困治理中的历史经验和时代价值<sup>④</sup>。也有研究从国家治理角度探讨对口支援的优化路径<sup>⑤</sup>。上述研究,为本文对对口支援民族地区与国家治理现代化三要素的嵌入式机理分析提供了相应的理论基础。更进一步,笔者认为应从系统化的国家治理视角出发,从治理体系、治理能力、治理效能三方面,分析新时代对口支援民族地区政策对国家治理的贡献。

## 一 新时代对口支援民族地区实践的特征

国家治理体系由各项国家政策或制度安排作为现实载体构成。习近平总书记指出:“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。”<sup>⑥</sup>进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的变化对国家治理重心提出了新的要求。作为国家治理的重要组成部分,新时代对口支援民族地区在这一主要矛盾的转换中不断创新,呈现以下特点。

### (一) 聚焦脱贫攻坚

十八大以来,党和国家将脱贫攻坚摆在国家治理的重心位置,打赢脱贫攻坚战成为新时代对口支援民族地区政策的首要任务。2015年11

月,中共中央政治局审议通过的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出,消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求。新时代对口支援民族地区的运用场域向脱贫攻坚拓展,通过强化东西部扶贫协作、支持边疆民族地区等形式,全面推进脱贫攻坚。2016年7月,在东西部扶贫协作提出20年之际,东西部扶贫协作座谈会明确了扶贫协作在脱贫攻坚中的重要地位<sup>⑦</sup>。随后,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》,完善了支援机制和结对帮扶格局,实现对民族自治州和深度贫困县市结对帮扶的全覆盖,脱贫效果显著。截至2020年,东西扶贫协作和中央单位定点扶贫两项工程累计向民族地区直接投入资金达1432.6亿元,吸引资金达1.2万亿元;通过互派干部和专业技能骨干进行协作交流超13万人次,培训民族地区基层干部和专业技术人才超368.6万人次,帮助数千万贫困人口纾难解困<sup>⑧</sup>,为脱贫攻坚战的全面胜利做出卓越贡献。

### (二) 支援重心转向社会民生和基本公共服务

习近平总书记指出:“对口支援的项目和资金,不能用钱砸形象,而是要着力提供基本公共服务和改善民生。”<sup>⑨</sup>新时代对口支援民族地区政策整体资金和项目向基层倾斜,始终将改善民生和提供基本公共服务放在支援的优先位置。以对口援疆为例,新时代对口援疆以民生为先,结合精准扶贫,支援成果丰硕。2012—2017年,实施援疆项目4866个,投入资金达475.42亿元,与19省市经济合作到位资金达8801.95亿元。其中,74%的资金用于建设民生项目,80%的项目资金用到县市以下基层<sup>⑩</sup>。比如,河北省对口支援新

①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。

②丁忠毅:《对口支援边疆民族地区政策属性界定:反思与新探》,《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

③姚俊智:《团结性整合:边疆民族地区对口支援政策的逻辑理路》,《民族论坛》2022年第3期。

④王禹瀚:《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。

⑤朱光喜:《对口支援促进边疆民族地区治理创新的途径及其优化》,《北方民族大学学报》2022年第1期。

⑥《习近平谈治国理政(第一卷)》,外文出版社2014年版,第105页。

⑦《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》,《人民日报》2016年7月22日。

⑧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年版。

⑨中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第155页。

⑩中共新疆维吾尔自治区委员会组织部:《情暖天山:对口支援新疆工作20年》,党建读物出版社2018年版,第4页。

疆维吾尔自治区巴音郭楞蒙古自治州(以下简称巴州)实践中,围绕住房、就业、教育、卫生、文化等领域,集中安排了一批民生项目,包括棚户区改造、定居兴牧和保障性住房等 54 578 套,惠及城乡居民 19.7 万人;援建了库尔勒市河北医院、河北梨香中学、河北社会福利院、巴州且末县城镇污水处理系统改造工程等 52 个民生项目<sup>①</sup>。

新时代对口支援民族地区政策注重提高支援运行效能,创新支援模式。“组团式”对口支援是其中的典型代表。2015 年召开的第六次西藏工作座谈会要求创新援藏模式,拉开了“组团式”教育、卫生援藏序幕。2015—2018 年,各省市累计选派 519 名医疗专家组团赴西藏 8 家医院参与建设,派出 1 135 名教师骨干对口支援西藏 20 多所学校建设,提高了西藏当地医疗卫生和教育公共服务水平<sup>②</sup>。

### (三) 对口支援运行机制不断完善

新时代,对口支援民族地区政策运行逐步精细,援受双方政府以及中央政府的协调组织更为规范和高效。例如,2014 年中央民族工作会议、2016 年东西部扶贫协作座谈会都要求不断优化对口支援和东西部协作运行机制,将明晰各级支援主体的职能责任、提升对口支援运行效能作为下一阶段的实践目标。

对口支援考核约束机制逐渐形成。如脱贫攻坚工作中,中央政府一改过去由支援省份自主安排的做法,将对口支援明确作为刚性任务,通过定期督导和年度评估方式进行过程约束和结果考评。如 2017 年,国家发改委全面审核援藏年度计划、执行计划、规划衔接、竣工程度、投资完成率以及援受双方专门工作机构和人员履职情况等,规范支援行为。

对口合作趋势明显。援受双方更加注重发挥自身优势互补效应,优化横纵向府际关系的沟通协作能力,激发支援方积极性。支援过程中通过协议书、会议纪要等形式分解、量化支援任务,下沉结对关系,明确支援责任。以闽宁扶贫协作为例,2023

年 10 月,闽宁协作第二十七次联席会议明确在“优势互补、互利互惠”中推进协作进程,并签署联席会议纪要,对下一周期工作进行具体安排。

综上,新时代对口支援民族地区助力脱贫攻坚有着丰富而深刻的内涵,消除绝对贫困体现了国家治理推动实现共同富裕的目标导向,保障和发展民生体现了国家治理以人民为中心的价值导向,对口机制优化府际关系为国家治理提供组织保障,进而体现于对口支援民族地区在国家治理能力建设中的作用,也为在国家治理效能提升的要求下对口支援民族地区政策的优化指出了方向。

## 二 新时代对口支援民族地区服务国家治理能力建设的内在进路

国家治理能力是将各项国家制度或政策安排转换为现实的能力<sup>③</sup>,是国家治理体系的动态表现。对口支援民族地区政策作为国家治理体系的组成部分,要在国家治理中发挥作用,主要从三个方面服务于国家治理能力建设(见图 1)。

### (一) 推动共同富裕,契合国家治理能力现代化的目标指引

共同富裕是社会主义的本质规定和奋斗目标,逐步实现共同富裕是国家治理现代化的重要标志。消除绝对贫困、协调区域发展是共同富裕的基本要求。新时代对口支援民族地区政策通过大规模资源跨域流动,实现优势互补,促进援受双方共同发展,推动共同富裕的进程。

对口支援民族地区政策自创立之初,就肩负实现邓小平同志提出的“两个大局”战略构想、帮助民族地区纾解贫困、加速经济增长的目标与责任。新时代,对口支援的使用频次明显提升,各领域支援行动不断深化,成为脱贫攻坚的常规工具,为民族地区的发展提供了坚实保障。以东西部扶贫协作为例,2015—2019 年,东西部政府财政援助资金逐年增加,平均增长率达到 108.4%<sup>④</sup>。

①中共新疆维吾尔自治区委员会组织部:《情暖天山:对口支援新疆工作 20 年》,党建读物出版社 2018 年版,第 20 页。

②杨明洪:《扶贫模式和援助模式的双重转换:“组团式”援藏的实践与启示》,《西北民族研究》2018 年第 4 期。

③吕冰洋:《走向现代财政:“国家治理财政”视角》,中国人民大学出版社 2022 年版,第 84 页。

④《中国扶贫开发年鉴 2020》,知识产权出版社 2020 年版,第 1043 页。

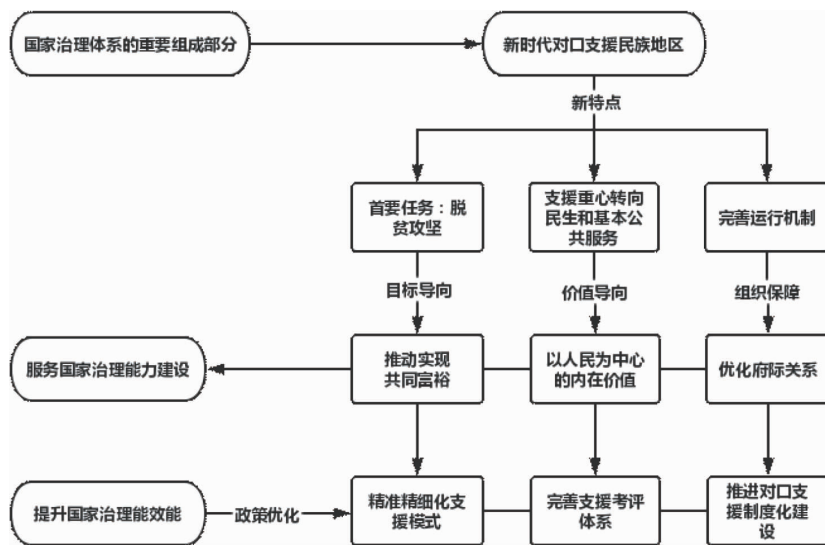


图 1 新时代对口支援民族地区与国家治理三要素的嵌入式内在机理

新时代对口支援提供优势互补的平台,由点及面,推动民族地区全面协调发展。民族地区发展不能单纯依靠外部力量单向输入。近年来,随着对口支援实践的深入,各级政府创新支援模式,通过引入市场机制,借助支援方成熟的管理技术和经验,培育民族地区独具特色的发展点,激发民族地区的巨大发展潜力。同时,新时代对口支援民族地区充分挖掘援受双方比较优势,开展深度协作,共享性特征表现明显。如闽宁协作中,闽宁双方构筑招商平台,吸引外地企业投资。截至2020年,福建企业在宁总投资超过800亿元,带动贫困人口就业超10万人次,8万多福建人在宁夏从业,5万多宁夏贫困群众在福建稳定就业,年均劳务收入超过10亿元<sup>①</sup>。闽宁两地还共享了海峡两岸经贸交易会、中国福建项目成果交易会、宁夏枸杞节等展会平台,宁夏特色产品优势与福建资本优势相结合,促进了双方经贸合作,共享发展成果,推进共同富裕<sup>②</sup>。

## (二) 凸显以人民为中心,为国家治理能力注入内在价值导向

新时代对口支援着眼民生领域,凸显以人民为中心的治理理念,是国家治理能力的价值体现<sup>③</sup>。以人民群众的切实需求为出发点和着力

点,整合社会多元治理主体,共同塑造社会秩序,从而消解社会摩擦成本负荷是国家治理能力现代化的重要特征。新时代,对口支援民族地区吸引社会组织参与,秉承发展为了人民、发展依靠人民的共享共建理念,成为重塑社会关系、凝聚多元治理共同体价值共识的实践样本<sup>④</sup>。同时,通过加强多元治理主体的联系,整合多维主体形成治理合力,降低了社会治理的成本,使以人民为中心的治理理念融入国家治理能力建设之中。

十八大以来,社会组织逐渐成为参与对口支援民族地区的新兴主体,承担部分公共服务和管理责任。社会组织具有专业性、机动灵活、链接多方资源的优势,在支援过程中与援受双方政府共同合作,形成治理合力,共享支援成果。以深圳市援助喀什市为例,社会组织在援助过程中发挥了重要作用。围绕就业、人才方面自主孵化、运营社会工作服务中心,如2015年成立的喀什塔县社会工作站,从经济和文化两条线对当地群众提供民生服务,为当地民生发展发挥了独特作用<sup>⑤</sup>。社会组织的参与充分证明新时代对口支援民族地区政策符合国家治理共建共治共享的内在预设,有助于调动多个支援主体的积极性,推动构建“人

①姜志刚:《开创东西部扶贫协作的“闽宁模式”》,《中国党政干部论坛》2020年第9期。

②参见银川市政府研究室(扶贫办)2016年编印的《闽宁镇20年》第56页。

③韦东雪,宋甜甜:《人民至上:中国共产党治国理政的话语逻辑》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第3期。

④韩升,张瑜:《新时代社会治理共同体的价值共识凝聚》,《学习论坛》2021年第5期。

⑤张卓华,鲁方玲:《在南疆闪烁的“北斗星”——深圳援疆社会工作纪实》,《中国社会工作》2017年第30期。

人有责、人人尽责和人人共享”的治理格局。

新时代,对口支援民族地区不仅体现在经济层面,在文化繁荣发展、社会秩序巩固、生态环境保护等方面,都有具体表现,把支援方向集中在受援地人民切实需要的地方,实现民族地区人民群众生活的全方位改善。以广东对口援疆为例,通过充分落实惠民理念,结合当地生态环境的实际情况创新支援模式,累计实施项目408个,安排99.11亿元打造出民生“龙头”工程,如伽师县“农牧林果水居”一体化支援模式,全方位改善了当地群众的生产生活条件,获得一致好评<sup>①</sup>。

### (三) 优化府际关系,为提升国家治理能力提供组织保障

对口支援民族地区是政府主导的国家治理行为,体现了国家治理中政府的协调与组织能力。而政府是展现国家治理能力的主要载体,提升治理能力依赖中央政府对地方政府自上而下的激励和约束机制<sup>②</sup>。因此,优化府际关系是国家治理能力提升的重要组织保障。近年来,对口支援民族地区实现了从政治动员和情感约束向互惠性制度激励机制的拓展,优化了府际关系,调动了中央政府、支援方、受援方政府三方的积极性,提升了国家治理能力。

具体而言,中央与援受双方的关系与职责趋于明晰。中央政府统筹管理对口支援民族地区政策全局,在强化中央权威的同时,协调支援地和受援地各主体的利益,规范其行为,提升整体调控能力。同时,地方政府之间的互动关系因激励机制转变而更加紧密。在长期支援运行过程中,援受双方地方政府形成了一个治理共同体,强化横向府际沟通。例如,在全国对口援疆实践中,江苏昆山市与新疆维吾尔自治区克孜勒苏柯尔克孜自治州阿图什市形成对口支援关系,两市迅速构建了领导协商机制,昆山市建立援疆工作组,深入阿图什市与当地相关工作人员进行对接,在了解阿图什市的实际后进行调研协商,结合双方优势,共同讨论支援总体规划,建立乡镇结对帮扶、“连心券”帮扶、安居富民工程帮扶等多种对口支援关系,创新了对口支援模式。这种将援受双方自身优势相结合的支援方式,激发了对口支援的内生

动力,强化了两地政府互动关系,提高了跨域协作治理水平。

## 三 提升国家治理效能目标下的对口支援民族地区优化方向

新时代新征程,国家治理现代化要求进一步完善治理体系、强化治理能力,以提升治理效能。因此,对口支援民族地区应依循服务国家治理能力建设的内在机理,进行全面优化,实现治理效能的全面提升。

### (一) 创新支援模式,激发民族地区内生发展动力

支援模式创新是优化对口支援民族地区政策效能的重要途径。近年来,对口支援民族地区在模式创新方面有了明显进展,但仍存在一定问题,主要表现为现有支援模式尚未充分激发民族地区内生发展动力。经过长期对口支援的帮助,民族地区基础设施的硬件条件得到显著改善。随着支援实践的进一步深入,对培育可持续发展能力的软件建设,成为民族地区人民群众的迫切需要。因此,创新支援模式应以激发民族地区发展的内生动力为主要目标,将精准化与精细化相结合,充分发挥对口支援灵活性、互补性特点。支援方政府应充分把握自身优势,结合民族地区的地方特点以及实际需要,拓宽支援领域;民族地区则要明确自身需求,推动民族地区与支援地之间优势互补,借助对口支援实现全面发展。

对口支援精准化指在兼顾支援地实际支援能力的条件下,充分了解民族地区发展的实际情况,开展供需适配性支援,带动民族地区经济发展。特别是随着经济规模扩大,市场分工程度加深,带来需求的多样化,形成长尾效应。因而在对口支援实施过程中应充分挖掘民族地区的比较优势,将支援的重心集中在满足民族地区自身发展所切切实需要的地方,引导培育符合当地实际和特色的发展点。具体而言,应注重主体、客体、范围、目标、任务、方式和责任等方面的精准<sup>③</sup>,实现支援供给和现实需要的统一,促进民族地区快速发展。

精细化体现在支援的全面性上。对口支援民

①中共新疆维吾尔自治区委员会组织部:《情暖天山——对口支援新疆工作20年》,党建读物出版社2017年版,第76页。

②周雪光:《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》2005年第2期。

③吕朝辉:《治理视野下的精准对口支援研究》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2016年第3期。

族地区内容从早期的资金、设备、初级产业延伸到高精尖产业、管理技术和高端人才,支援领域也从经济领域为主拓展到干部交流培养、科技教育、基础建设和生态环境等方面。应继续拓宽支援领域,深化和细化对口支援方式,以“造血式”支援培育和强化民族地区内生动力,充分释放支援效能。

## (二) 强化以人民为中心的价值导向,完善支援效能考评体系

考查评价体系是检验对口支援民族地区政策治理效能的重要标尺。从实践上看,目前系统性的对口支援考评体系仍不成熟,主要表现在:一方面,评价主体的单一化。现行的对口支援民族地区考评办法多以支援方政府为主,通过对具体支援计划设置评价指标体系,逐项清查后,报中央相关部门审批或进行开会总结<sup>①</sup>。这种方式强调支援方投入产出效率,没有充分听取民族地区政府及当地群众的意见和呼声,考评存在明显的供给方倾向,易造成支援供需错位。另一方面,评价标准过分强调经济效益而忽视社会效能。在支援过程中,评价标准的倾向直接影响援助重点,导致出现“厚此薄彼”的情况,如在援助项目选择上更加倾向于周期短、见效快的经济项目,忽视周期较长、投入较大的社会民生项目,由此降低对口支援的整体效能。因此,优化完善对口支援民族地区效能考评体系应强化以人民为中心的导向作用,构建一套完整的效能考评机制,从评价主体和评价标准两方面,形成对支援实施主体的绩效激励和倒逼,避免造成支援浪费,提升支援的治理效率。

评价主体方面,对口支援民族地区工作涉及多元相关主体,各主体考评侧重各有不同。要强化以人民为中心的内在价值,吸纳多元评价主体,建立自上而下多层次的评价结构,构建多方联动的评价机制。具体而言,可在支援方政府评价基础上,加入民族地区政府自评、社会第三方评价等方式,最大限度吸收各方意见,构建多方主体利益协调平台,提升支援效能。

评价标准是对口支援民族地区考评体系的关键部分。对口支援民族地区政策坚持以人民为中

心,评价标准应贯彻落实这一理念,兼顾经济与社会的双重效益。其中经济效益是评价对口支援民族地区政策效能的基础。提升民族地区经济总量、促进区域协调发展、推进共同富裕进程是对口支援的应有之义,因此无论是资金、物资的投入还是项目支援的安排都应考虑是否有助于上述目标的实现。但对口支援民族地区并非单纯的经济行为,只考虑经济效益或过于强调经济效益就会忽视对口支援所应有的社会效能。援受双方应从实际出发,在考查对口支援经济效益的基础上,兼顾其在巩固社会秩序和提供基本公共服务等方面的作用。具体而言,可针对社会效能设置对应的量化指标,并提升指标权重;避免短期逐利的支援思维,重视社会效益较大的项目开发。

## (三) 推进制度化建设,优化对口支援组织运行

制度是稳定的、周期性的“行为模式”<sup>②</sup>。制度化则是使临时性、阶段性的机制向长效稳定模式转变的过程。目前对口支援民族地区政策虽然取得了显著成绩,但在制度化建设上仍存在一定差距。一是从顶层设计上缺乏一部专门性的法律具体指导和规范对口支援民族地区实践。现有的《中华人民共和国民族区域自治法》仅从对口支援民族地区政策的实施主体、方式和意义作出简要界定,对其中包括领导机制、任务分配机制、利益协调机制等核心内容缺乏进一步规定。专门法律的缺失造成了地方性法规、条例的冲突和不协调,导致支援运行过程中各级政府的政治责任高于法律责任,难以激发政府支援动力。二是在支援运行中缺乏一套自上而下的对口支援工作组织管理体系。中央层面,对口支援日常办事机构仍存在缺失,地方一些省市虽成立了专门办事机构,但各省市的牵头部门有明显不同,办事机构跟着项目走,部门职能界定不清等现象仍然存在,被学者总结为“多头、缺躯和无脚”状态<sup>③</sup>。执行主体不明确和职能重叠将影响支援过程中的协调对接和联络反馈,易导致对口支援民族地区工作在实际运行中产生管理真空和模糊地带,运行机制缺乏系统化管理和统筹规划,降低支援效率。

<sup>①</sup>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100页。

<sup>②</sup>塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平等译,华夏出版社1988年版,第3页。

<sup>③</sup>李瑞昌:《中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角》,复旦大学出版社2016年版,第209页。



基于以上认识,推进对口支援民族地区制度化,应制定专门法律,强化统一的组织规划,健全对口支援自上而下的协调管理体制,使其由短期的政策举措向长效可持续的治理制度转变,提升制度运行效能。

从对制度的顶层设计看,应制定一部专门的法律,从对口支援民族地区运行中的实际问题出发,对包括组织领导、监督考核、结对方式、对接协调等关键机制作出原则性和指导性的规定,明确对口支援实施主体的法律责任。援受双方政府应对照专门法律,系统整理现有法规、条例,解决其中相冲突、不协调的问题,构建一套上下完整的法律体系。

从实际的支援过程看,从中央政府到援受双方政府,应自上而下设置统一的专门办事机构,以明确执行主体。在此基础上,进一步厘清中央政府与援受双方政府在对口支援运行中的职能定位。中央政府应突出统一组织和协调的能力,包括以下三个方面的职能:一是制定总体支援计划

职能。即统筹制定对口支援民族地区总体规划,从全局上明确支援原则理念、年限范围、具体支援内容等方面。二是组织协调职能。即在对口支援民族地区机制运行和组织上的协调作用,包括任务具体分配,确定和调整支援方与民族地区结对关系,建立健全中央政府与援受双方的沟通协调机制,整体把握援受双方利益分配,减少制度适应性成本和机制内部摩擦成本。三是监督评价职能。即依据预期计划,站在全局高度,对各结对组的支援效能进行整体评价,保证中央政府治理意图得到有效贯彻。援受双方应突出支援行动实施主体的作用,主要有三个方面:一是贯彻中央对对口支援民族地区顶层设计的精,将制度落在实处;二是建立健全援受双方政府互信互访机制,明确援受两方政府的目标、内容以及方式,根据本结对组的实际情况达成支援共识,保障精细化精准化对口支援的落地;三是构建各结对政府与中央政府的对话渠道,就本组对口支援过程中出现的问题进行反馈和仲裁,助力制度完善。

## Targeted Support to Ethnic Regions in the New Era: A Perspective from National Governance

YANG Xiaolong

(School of Economics, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

**Abstract:** In the new era, targeted support to ethnic regions has played a significant role in advancing the modernization of China's national governance system and governance capabilities, highlighting the institutional advantages and effectiveness of governance under Socialism with Chinese Characteristics (SCC). This paper argues for a systematic perspective on national governance, analyzing the intrinsic relationship between the policies for targeted support to ethnic regions in the new era and national governance in terms of governance systems, governance capabilities, and governance effectiveness, in order to better serve the practice of targeted support to ethnic regions in the new journey. As an integral part of the national governance system, targeted support to ethnic regions in the new era exhibits characteristics such as a focus on poverty alleviation, a shift in support towards social livelihood areas, and the continuous refinement of its operational mechanisms, contributing to the construction of national governance capacity in terms of goals, values, and organizational support. Finally, to enhance national governance effectiveness, recommendations are proposed for optimizing the direction of targeted support to ethnic regions, including innovative support methods, improved evaluation systems, and institutional development.

**Key words:** new era; targeted support to ethnic regions; national governance system; national governance capability; national governance effectiveness

(责任校对 朱正余)