

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.06.011

# 中国特色对口支援的运作逻辑、 实践梗阻与调适路径

孙良顺

(东北农业大学 公共管理与法学院,黑龙江 哈尔滨 150030)

**摘要:** 对口支援需依靠行政发包制分解任务和“项目制”作为基本载体落实任务,形成“发包”“支援”“落实”三个关键环节。但实际运作过程中,对口支援易出现“发包”环节支援方政府的避责行为、“支援”环节受援方自主发展能力提升缓慢及“落实”环节项目适配度较低等问题。数字技术赋能是国家治理能力和治理体系现代化的必由之路,通过数字技术赋能,一是可以提升责任性,推动授受双方从“任务”关系向“合作”关系转变,减少支援方政府的避责行为;二是可以提升参与性,使对口支援实现从“输血”到“造血”的转变,激发受援方内生发展动力;三是可以提升回应性,推动对口支援从“向上负责”到“上下兼顾”的转变,矫正项目供给偏差。

**关键词:** 数字技术赋能; 对口支援; 运作逻辑; 实践梗阻; 调适路径

**中图分类号:** F323.8      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672-7835(2023)06-0074-09

习近平总书记指出:“东西部扶贫协作和对口支援,是推动区域协调发展、协同发展、共同发展的大战略,是加强区域合作、优化产业布局、拓展对内对外开放新空间的大布局,是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措。”<sup>①</sup>作为富有中国特色的国家治理方式,对口支援具有分摊治理成本、汇集多方资源、形成治理合力等功能,在推动区域协调发展、巩固脱贫攻坚成果、推进乡村振兴及实现共同富裕等方面发挥着重要作用<sup>②</sup>,已成为减轻国家治理负荷、破解国家规模治理难题的重要方式<sup>③</sup>。但就实践而言,当前对口支援在运作过程中仍存在诸多问题,致使对口支援制度效能下降。揭示对口支援实践梗阻,进而采取有效措施提升对口支援制度效能成为学界广

泛关注的重要议题。有学者认为,行政发包制为对口支援提供了动力源,下级政府需服从上级政府的对口支援命令,上级政府对下级政府的对口支援工作进行指引、督促和考核,对接收到“发包”任务的支援方政府来说,对口支援是一场“晋升锦标赛”<sup>④</sup>,使不少政府官员在对口支援资金支出上更加倾向于“可视性强、容易考核和见效快”的方向,存在自利性投资偏好和短期行为<sup>⑤</sup>。也有学者指出,对口支援需以“项目制”为基本载体<sup>⑥</sup>,但因在对口支援项目选定、立项等环节存在问题<sup>⑦</sup>,导致“项目制”难以更好发挥出落实载体的功能。还有学者提出,对口支援已展开较多实践,但存在受援方自力更生能力较差的情况,“援

收稿日期:2023-06-11

基金项目:国家社会科学基金一般项目(22BMZ159)

作者简介:孙良顺(1986—),男,江苏灌云人,博士,副教授,主要从事基层治理研究。

①《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。

②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。

③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。

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徐明:《省际对口支援与地方政府支出结构》,《财经论丛》2023年第4期。

⑥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。

⑦马戎:《新疆对口支援项目实施情况的调查分析》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期。

助依赖”问题较为严重<sup>①</sup>。针对上述问题,既有研究主要从优化对口支援格局<sup>②</sup>、安抚支援省份并确保公众政策认同<sup>③</sup>、推动产业合作先导<sup>④</sup>、加强对口支援的双边匹配<sup>⑤</sup>等方面提出相应治理策略。

尽管既有研究取得了较大进展,但仍存在一些不足之处。一是对口支援问题的研究缺乏系统性。对口支援在实际运作过程中既有行政发包又有项目供给,是行政发包制与“项目制”的有机结合,已有研究多仅针对对口支援运作过程的某一方面问题展开分析,从整体运作过程系统分析问题的研究相对较少。二是对口支援治理策略的提炼有待加强。既有治理策略多侧重于解决对口支援的某一特定问题,从问题的内在联系提炼多元化的组合路径还有待加强。随着数字时代到来,政府开始应用数字技术提升治理效能。对口支援作为一项国家治理方式,可通过应用数字技术提升对口支援的政府责任性、群众和社会参与性以及政府回应性等,解决当前对口支援存在的问题,推动善治目标的实现。比如,很多地方政府将数字技术赋能作为实现对口支援善治的重要手段,积极通过数字技术赋能推动受援方就业、产业、教育、医疗等方面的发展<sup>⑥</sup>。但就数字技术赋能为何能解决对口支援存在的问题以及如何提升对口支援的善治程度还语焉不详。本文试图在厘清对口支援实践梗阻的基础上,着重探讨数字技术赋能对口支援的善治路径,以期为各级政府更好推进对口支援制度提供有益经验借鉴。

## 一 对口支援的运作逻辑

我国地域辽阔,民族众多,在国家治理上面临因地域发展不平衡产生的“差异性焦虑”和因民族与文化产生的“离散型焦虑”等“规模焦虑”,对口支援即是缓解“规模焦虑”而提出的一项制

度安排<sup>⑦</sup>。随着全国范围内的对口支援实践不断开展,对口支援从经济领域不断扩大到文化、教育、医疗等社会领域,形成了多领域、多层次、多形式和多内容的对口支援格局<sup>⑧</sup>;对口支援结对关系日益多样,既有中央对地方的对口支援、地方与地方之间的对口支援,也有地方内部的结对支援,其中,地方与地方之间的对口支援是数量多、持续时间长、影响最为广泛的对口支援形态<sup>⑨</sup>。就当前地方与地方之间的对口支援实践看,其运作逻辑主要包含任务发包和任务落实两个层面。

### (一) 行政发包制:重视以强扶弱

对口支援以援受双方存在一定经济社会差距为前提,基于行政发包制的逻辑下达任务,重视以强扶弱。对口支援的行政发包制主要涉及中央政府、支援方政府及受援方政府三方主体。中央政府设定对口支援目标和任务,将这些任务“发包”给支援方政府,然后,中央政府行使检查验收权,定期检查、评估对口支援成效,以确保作为承包商的支援方政府如期按约完成对口支援任务<sup>⑩</sup>。随着对口支援实践的开展,对口支援行政发包制不断完善。其一,中央政府将对口支援作为具有政治约束的刚性责任“发包”给支援方政府,规定绩效和结果导向的支援政治约定,从支援内容、力度、时间等方面明确支援方政府的责任,具体表现为以协议书、责任书形式量化,不断分解、下沉对口支援关系,使支援责任更加明确<sup>⑪</sup>。其中,与支援方政府形成结对关系的受援方政府也负有政治责任。其二,完善对口支援激励约束机制,从声誉机制转向考核评估和奖励问责机制,将对口支援考核评价结果纳入年度政绩考核体系中,由此,央地关系和地地关系逐渐从弱关系转向强关系。中央政府将对口支援任务发包后,承担任务的支援方政府官员基于晋升或至少免受惩罚保留晋升希

①卫立浩:《新时代对口援藏工作高质量发展的路径优化》,《西藏民族大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

②王磊,黄云生:《对口支援资源配置的效率评价及其影响因素分析——以对口支援西藏为例》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期。

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

④周兵,吕佩:《三峡库区对口支援机制创新研究》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2021年第6期。

⑤文雷,李若飞,张淑惠:《乡村振兴与脱贫攻坚衔接背景下对口支援的双边匹配机制研究》,《学习与探索》2022年第8期。

⑥张晓颖,王小林:《东西扶贫协作:贫困治理的上海模式和经验》,《甘肃社会科学》2021年第1期。

⑦杜国强:《行政任务视角下的府际关系法治化:以对口支援为例》,《思想战线》2023年第2期。

⑧李曦辉,王贵铎,段朋飞,等:《对口支援的政策逻辑与经济效果评估——以对口援藏援疆为例》,《管理世界》2023年第9期。

⑨为了使研究问题更加聚焦,本文的对口支援仅指地方与地方之间的对口支援。

⑩周雪光,练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

⑪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。

望的考量,必须将注意力移转至对口支援工作上,否则可能会在激烈的官场竞争中出局<sup>①</sup>。其三,中央政府赋予支援方政府一定的剩余控制权,不干预完成任务的过程与具体方式,物力、财力、人力等资源如何移转、移转形式等问题由支援方政府斟酌,这可以发挥支援方和受援方地方政府的自主性,更易于双方根据实际情况进行针对性援助<sup>②</sup>。具体来说,对口支援的行政发包制包括斜向对口支援发包机制和正向对口支援发包机制两种。斜向发包制是中央政府将对口支援任务分解到省级政府为止,采取“一省(市)对口支援一州(县)”的支援方式;正向发包制是省级政府接到对口支援任务后,再次将支援任务分解到下级地方政府,直至每一个地市政府都有明确的支援对象和支援任务<sup>③</sup>。在支援方政府和受援方政府结对关系形成上,由中央政府根据各省份之间的历史渊源、经济关系、资源禀赋等因素安排支援方政府与受援方政府的结对关系。因此,在中央政府主导下,支援方和受援方的结对有一定的“偶然性”,双方需被动接受中央政府的安排、匹配<sup>④</sup>。为了更好地提升对口支援效果,中央政府不断优化地方与地方之间的结对关系,将现行一对多、多对一的结对关系调整优化为原则上一个东部地区省(直辖市)结对帮扶一个西部地区省(自治区、直辖市)的省际间长期固定结对帮扶关系。总结而言,对口支援行政发包制既明确支援方政府的责任,又赋予支援方政府一定的自由裁量权,可以为对口支援的内在驱动提供长期有效的保障力和支撑力。

## (二)“项目制”:突出府际互动

行政发包制确定支援方政府与受援方政府的结对关系后,支援方政府主要通过提供协作资金的方式协作受援方发展经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育事业等。现阶段,支援方政府的协作资金重点支持产业协作、消费帮扶、劳务协作、干部人才培训交流、易地扶贫搬迁后续扶持、基础设施和基本公共服务类建设、乡村振兴示范等类

项目。由经济发达地区对上级指定的欠发达地区给予人、财、物等方面的支持与帮扶——依托产业项目促进持续增收,稳步缩小收入差距;依托公共服务项目改善民生福祉,构筑社会保障长效机制,呈现通过区域合作实现共同富裕的“均衡向度”<sup>⑤</sup>。因此,“项目制”成为联结支援方与受援方府际关系的关键载体,其运行效果决定了对口支援效能。对口支援“项目制”具备一整套严密设计的技术系统,通过申报、梳理、评审、合署签字、确认、终选、批复、公示、执行、考核、验收和评估等一系列理性程序运作,有效厘清了援受双方的主体责任<sup>⑥</sup>。相较于传统的“项目制”,对口支援“项目制”具有特殊性。其一,传统“项目制”采取的是自上而下的资金分配制度,中央政府按照规范化的途径将财政资金转移支付给地方<sup>⑦</sup>,而对口支援“项目制”主要在横向同级或不具有隶属关系的非同级政府间展开,是支援方政府和受援方政府之间专项资金的横向转移。在资金拨付方式上,一些支援省份将项目资金拨付至受援方省级国库,再由受援方逐级下达;一些支援省份则将资金直接拨付至受援市、县政府。其二,由于中央政府对支援方政府与受援方政府对口支援效果同时进行考核,而对口支援效果提升需要支援方政府与受援方政府双方协作,因此,对口支援“项目制”中,虽然由支援方政府提供资金,但在顶层设计的角色定位中支援方政府仅为“协作方”,对项目的控制权弱于传统“项目制”下的“发包方”,支援方政府与受援方政府之间的关系主要为合作关系。其三,对口支援“项目制”中,通常只有项目投放的重点领域和负面清单,未设项目指南,项目意图具有一定的模糊性,需要支援方与受援方相互调适和确认以形成共识<sup>⑧</sup>。鉴于对口支援“项目制”的特殊性,需处理好支援方政府与受援方政府之间的关系,支援方、受援方通过互相调研对接、召开高层联席会议等方式形成项目“共识性”互动,更好地发挥援助的能力效应、弥补受援方能力缺口,两方合力达成提升对口支援“项目制”运

①杜国强:《行政任务视角下的府际关系法治化:以对口支援为例》,《思想战线》2023年第2期。

②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。

③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。

④谢伟,李悦:《对口支援“项目制”:控制权的限度》,《社会科学》2021年第12期。

⑤谢伟:《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。

⑥谢伟:《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。

⑦渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

⑧谢伟,李悦:《对口支援“项目制”:控制权的限度》,《社会科学》2021年第12期。

行效果的目标,让具有中国特色的“外生变量”真正内化成受援方发展的内生变量。

综上,对口支援在运作逻辑上主要包括行政发包制和“项目制”两个层面。中央政府通过任务发包、考核评价、给予自由裁量权等治理工具调动和激发支援方政府动力和能力,而后,支援方政府主要通过提供协助资金的方式支援受援方发展,并利用“项目制”协调府际关系,“硬化”预算约束,避免资源配置的随机行为。对口支援行政发包制为对口支援高效开展奠定坚实的组织基础,“项目制”为对口支援资金高效利用提供制度保障,两者综合作用,推动对口支援效果持续提升。

## 二 对口支援的实践梗阻

在纵向行政发包制和横向“项目制”协同运作下,对口支援在实际运作过程中主要包含“发包”“支援”“落实”三个环节。换言之,只有对口支援各环节有效运作,才能使对口支援达成推动区域协调发展、实现共同富裕等治理目标。受人为因素和自然因素的影响,对口支援各个环节在运作过程中还存在诸多问题。一方面,对口支援在运作过程中,为推动工作展开,需政府、市场以及社会组织等主体参与到“发包”“支援”及“落实”等环节。作为对口支援的参与者,这些主体的“经济理性”思维逻辑,使其在对口支援过程中出现容易以自身利益为导向的行为,影响对口支援各环节作用发挥。另一方面,受援方在地理位置等方面存在一定发展劣势,物理空间距离等难以克服的自然因素对口支援工作开展产生一定阻碍。上述因素在对口支援的“发包”“支援”“落实”环节均影响对口支援治理效能的发挥。

### (一)“发包”环节:支援方利用组合策略消解压力

随着对口支援任务边界不断扩大,支援方承包的任务不断增加,支援方财政自主率下降和年度支援金额总量上升,财政压力增大,支援方政府开始陷入对口支援的泥潭迹象日趋明显<sup>①</sup>,出现积极性下降、支援项目减少、效率低下等问题<sup>②</sup>,一些支援方政府利用组合策略消解压力,造成对

口支援行政发包制效力下降。一是支援方政府与中央政府博弈以降低任务压力。一些支援方政府利用自己的信息优势与中央政府展开博弈,通过“装穷叫苦”等策略逃避支援任务<sup>③</sup>。二是支援方政府向下转移任务压力。支援方政府面对中央政府安排的支援任务,动辄以“时间紧”“任务重”为理由,单方面要求所属相关部门或者下级政府尽快完成任务;下级政府在承担上级政府施加的多重责任情况下,为减少犯错概率,会选择“墨守成规”“按部就班”等策略,面对问题逐级向上请示,将责任压力传导给上级政府,产生“反向避责”行为。支援方各层级政府之间的任务下压与“反向避责”交互行为容易造成对口支援任务落空。三是通过策略性分配资源降低财政压力。由于缺乏社会资金的参与,对口支援工作更多依赖于支援方的财政支出,逐年累加的援助任务对支援方政府财政形成了不小的压力<sup>④</sup>。在中央对对口支援任务设定较为宽泛的情况下,一些支援方政府产生“调整型政策变通”,重新调整任务目标的优先序次,可能出现“重合作而轻支援”的问题<sup>⑤</sup>。还有一些支援方政府会调整援助资源在不同受援地政府之间的分配,受援地回馈能力越强,越有可能得到援助,导致回馈能力弱的地方成为对口支援中的边缘地带<sup>⑥</sup>,背离了对口支援的初衷。四是支援方政府与受援方政府联合避责。虽然支援方政府与受援方政府存在利益冲突,但在东西部协作考核评价体系下,为了在年度考核评价中获得较好的考核评价结果,东部支援方政府与西部受援方政府之间可能会进行府际联合避责,这会降低对口支援行政发包制的效果。

### (二)“支援”环节:受援方自主发展能力提升缓慢

提高对口支援效能,提升受援方自主发展能力是关键。但在对口支援实践过程中,支援方政府的策略性行为削弱外在驱动力,受援方政府的思想观念、能力较弱等致使内生动力减弱,两者叠加限制了受援方自主发展能力的提升。作为政治责任,支援方政府只有高质量完成对口支援任务,

①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。

②何遐祥:《横向财政转移支付法律制度研究》,《甘肃政法学院学报》2006年第5期。

③杜国强:《行政任务视角下的府际关系法治化:以对口支援为例》,《思想战线》2023年第2期。

④李杰:《对口支援西部地区研究》,内蒙古大学博士学位论文,2020年。

⑤李杰:《对口支援西部地区研究》,内蒙古大学博士学位论文,2020年。

⑥杜国强:《行政任务视角下的府际关系法治化:以对口支援为例》,《思想战线》2023年第2期。

才能在对口支援横向政绩竞争中获取优势,但对口支援财政压力增大对本地经济、社会事业发展产生影响。为此,支援方政府一方面会策略性地选择对口支援地区、项目、内容,另一方面选择从单向的对口支援转向对口合作,为本地企业进入受援地区创业提供良好条件。支援方政府为最大程度地发挥支援资源的作用,会选择最容易获取注意力的项目,导致一些对口支援项目、内容严重脱离受援地区环境、技术、经济的客观条件,难以贴近受援地区的需求<sup>①</sup>。支援方政府的这些策略性行为只可以在短期内快速改变受援方的硬件条件,对受援方自我发展能力提升作用甚微。当然,在对口支援实践中,越来越注重将先进完善的市场观念、管理理念、政策环境引入对口地区,以增强后者的市场意识和竞争意识,激发内生动力<sup>②</sup>,如通过引导支援方的企业到受援方创业或合作建设工业园区、开展“飞地经济”合作等方式,帮助受援方发展产业。但产业协作过程中也出现一些新问题。在东西部产业转移中,东部支援方转移的多为资源依赖性产业,西部受援地区虽然建设用地指标相对充足,但很多受援地区属于生态功能区或生态脆弱区,发展资源依赖性产业对生态环境的影响较为突出。产业协作较少考虑受援地区独特的竞争优势,对受援地区可持续发展造成负面影响,且受我国企业“总部经济”发展模式的影响,受援地区付出资源与生态环境的代价后,政府的财政收入与民众的增收也低于预期水平<sup>③</sup>。在推进东部产业向西部梯度转移的过程中,难以实现产业互补、人员互动、技术互学、观念互通、作风互鉴和共同发展的目标,支援资金以及发展收益通过各种方式回流到支援方,导致受援方自我发展能力提升的速度较慢。

支援方的策略性行为对受援方自我发展能力提升产生负面影响,而受援方发展意识不强、发展要求不高、既有能力缺口是制约受援方自我发展能力提升的关键因素。一些受援方政府自我发展意识不强,依赖“输血”,陷入“援助依赖”陷阱。由于能轻易获得资源,有些受援方获得的援助资金甚至超出自身财政收入,受援方政府越来越依

赖于各种援助,一些受援方政府的主管甚至将获得更多人财物的对口支援视为政府工作的主要任务。高度依赖支援方的各种资源,受援方“造血”能力欠缺,如此一来,受援方自我发展能力增长的速度更加缓慢<sup>④</sup>。一些受援方政府高质量发展动力不足,为了追求短期政绩,不考虑本地比较优势,存在以生态环境换发展的强烈冲动,这与支援方政府利益吻合,援受双方达成一致,致使资源型企业与污染性企业大量转移到受援地区。在此情况下,虽然受援方GDP实现了增长,但对带动就业和提高人民收入的作用不大,且这种发展模式不可持续。另外,以民生项目投资和产业基础设施投资为主的对口支援,可能会导致潜在的重复投资以及相伴的产能过剩问题<sup>⑤</sup>。除了受援方政府官员的思想观念、发展理念对本地自我发展能力提升形成制约外,受援方存在的能力缺口对自我发展能力的影响也很显著。受援方只有提高资源配置能力、学习能力、技术吸收能力、产业转化能力、开放能力等,才能抓住对口支援带来的各种发展机会,推动本地区高质量发展。在实践中,受援方往往存在能力缺口。虽然受援方有较为丰富的自然资源和生态优势,且能从对口支援中获得大量的人财物,但对各种资源进行统筹配置的能力较弱,难以将资源优势转化为经济发展优势。由于经济技术基础较差、劳动力素质不高,受援方的技术吸收能力不高,导致先进技术不易在受援地区扩散,即使支援方愿意向受援方转移高新技术产业,受援方也难以承接。区域高质量发展需要将产业从低端的资源密集型产业转向技术和资本密集、附加值高的高端产业,但受援方在产业转换上存在较大的能力缺口。另外,受援方对外来文化、知识等的接受速度较慢,支援方提供的各项智力支持难以快速转化为受援方的发展基础,学习能力弱是受援地区经济发展的最大制约。值得关注的是,在“一带一路”倡议下,一些受援地区的“边疆”“边缘”的区位优势可以很好地转变成“前沿”优势,但受援地区的开放能力较弱,难以很好地抓住政策机遇快速发展<sup>⑥</sup>。

①杜国强:《行政任务视角下的府际关系法治化:以对口支援为例》,《思想战线》2023年第2期。

②张天悦:《从支援到合作:中国式跨区域协同发展的演进》,《经济学家》2021年第11期。

③杜国强:《行政任务视角下的府际关系法治化:以对口支援为例》,《思想战线》2023年第2期。

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

⑤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。

⑥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。

### (三)“落实”环节:项目适配度较低

只有从受援地区实际出发,因地制宜,有的放矢,使对口支援项目、内容更贴近当地需求,提高对口支援项目与受援地区的适配度,才能切实提高受援地区自主发展能力,增强对口支援制度效能。对口支援项目应在要素上做到受援方“所需”和支援方“所能”之间的领域性适配、目标群体适配、流程性适配和造点性适配等<sup>①</sup>。但由于对口支援“项目制”涉及的相关主体众多,包括支援方与受援方省市级政府、受援方区县政府、挂职干部、乡镇政府等<sup>②</sup>,各相关主体利益函数差异较大,造成对口支援项目在规划、论证、审批、立项、实施、监管、验收等环节均不同程度地存在问题,降低了项目适配度。首先,在项目规划上缺乏合理、严谨论证。在对口支援项目规划上,往往由支援方联络小组与受援方政府协商决定,忽视了科学的可行性研究与论证工作,会以挂职干部及受援方地方政府官员个人政治利益的考量为主,缺乏受援地区群众利益表达机制和参与机制。支援方政府更倾向于打造具有明显对口帮扶特征、资金管理相对专用的示范性项目,受援方政府则更愿意将对口支援项目吸纳入本县既有项目安排,实现“为己所用”<sup>③</sup>,导致“领导系统工程”“拍脑袋系统工程”“政绩系统工程”频现,产生援助工程项目规划不讲求连续性和科学性的现象<sup>④</sup>。其次,在项目审批与立项上,较少考虑受援地区群众需求与地方实际。支援方政府与受援方政府对项目审批和立项都有话语权和支配权。对支援方政府来说,会沿用本地区项目审批的经验,忽视受援地区的实际状况,在项目审批上缺乏实地论证。受援方政府也存在对项目审批缺乏责任心的状况和“不要白不要”的心态<sup>⑤</sup>。由于支援方和受援方是两个不同的单元,双方考虑问题的角度相同,结果是任何一方都没有真正考虑这些项目的客观合理性和实际效益<sup>⑥</sup>。另外,在立项上和发展中较少慎重考虑民族问题。受援方民族特征明显,但

一些对口支援项目在立项上可能忽视当地历史、当地民族关系、宗教问题等地方发展特点,这些项目的实施可能对当地民族关系带来直接和间接影响<sup>⑦</sup>。再次,在项目实施、监管、验收上存在责任落空问题。支援方政府和受援方政府会争夺项目控制权,但由于项目实施、监管、验收等环节涉及问责,双方在这些环节会相互推诿,导致项目监管不力,影响项目实施质量。最后,项目绩效评估体系不健全。有些项目片面重视过程、形式,较少考虑结果,甚至给受援地区群众在就业、生活上带来不利影响。支援方政府与受援方政府在对口支援“项目制”实施过程中从自身利益出发,导致项目与受援地区自然生态、经济、社会、民族特点适配度较低,影响了项目效果的发挥。

### 三 数字技术赋能对口支援的调适路径

对口支援作为国家治理的重要方式,本质上始终以实现公共利益最大化的善治为根本目标。有关善治的概念界定,有学者认为善治是一种使公共利益最大化的社会治理过程,其本质特征在于政府与公众对公共事务的合作治理,其内涵包括责任性、参与性与回应性等多重要素,责任性、参与性与回应性的程度越高,善治的程度就越高<sup>⑧</sup>。结合对口支援的实践梗阻可以发现,“发包”环节支援方政府出现避责行为,表明支援方政府在推进对口支援过程中的责任性有待提升;“支援”环节受援方自主发展能力提升缓慢,实则是对口支援参与主体较为单一,表明多元主体的参与性有待提升;“落实”环节项目适配度较低,反映出政府在推进项目过程中忽视了公众的利益诉求,表明对口支援的双方政府均需提升对公众利益诉求的回应性,如此才能实现对口支援善治的最终目标。如前所述,数字时代的到来为政府治理提供了全新路径,驱动政府治理方式发生系统性变革,特别是数字技术被广泛应用于政府管

①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。

②谢炜,李悦:《对口支援“项目制”:控制权的限度》,《社会科学》2021年第12期。

③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。

④杜国强:《行政任务视角下的府际关系法治化:以对口支援为例》,《思想战线》2023年第2期。

⑤马戎:《新疆对口支援项目实施情况的调查分析》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期。

⑥马戎:《新疆对口支援项目实施情况的调查分析》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期。

⑦马戎:《新疆对口支援项目实施情况的调查分析》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期。

⑧俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。



理服务中,可以提升政府的履职能力<sup>①</sup>。数字技术赋能有助于解决对口支援的实践梗阻,提升对口支援运作过程中相关主体的责任性、参与性与回应性,为对口支援善治的实现提供调适路径。

### (一)“结果预期”到“效能预期”:提升责任性,减少支援方政府避责行为

既有事实表明,当政府官员的避责策略有效时,高强度问责反而可能导致更多的政府避责行为<sup>②</sup>。中央政府需找寻能够准确了解和反映支援方政府对口支援实时动态的工具,才能使支援方政府更好履行职责。具体到对口支援领域,数字技术赋能将有利于提升支援方政府的责任性,推动支援方政府和受援方政府在对口支援中实现由“任务”关系到“合作”关系的转变。一方面,数字技术赋能可明确对口支援相关主体责任关系。数字技术赋能可实现各级政府以及政府部门的网格集约化管理,落实中央政府、省级政府以及市、县、乡(镇)级政府的责任网格,对各部门工作任务、责任等通过数字化连接机制实现更好的动态监测,有效防止支援方政府的避责行为,减少其策略空间。另一方面,数字技术赋能可为支援方政府提供预测与决策参考,有效减少支援方政府行动风险,进而减少避责行为。在对口支援工作中,支援方政府可运用数字算法技术对决策进行智能研判和预测,借助于数字孪生等虚拟空间对治理难题进行试错实验,通过仿真机制找到解决方案,这些技术给予支援方政府更多的试错机会,能够有效激发支援方政府的创新性<sup>③</sup>。比如,嘉兴市对口支援茂县的实践中,打造县级防返贫智慧监测系统,通过监测和研判受援地区居民数据,对有返贫趋势的群众做到早发现、早干预和早帮扶,在防返贫上发挥了有效作用,极大增强了挂职干部的信心。数字技术赋能还可实现政府行为在对口支援运作过程中的可视化,有助于减少因谋取自身政治利益产生的避责行为,尤其在资金使用上,支援方政府对受援方的横向财政转移支付明细、动态等更加清晰,可有效监测支援方政府的财政资金是否均衡运用到受援方各地区、各领域建设上,防止地方政府产生以自身利益为导向的偏差行

为。数字技术赋能能使现实支援状况在虚拟空间中实现可视化,将真实的受援方各领域、区域的受援状况和建设发展呈现在虚拟空间中,实时监测支援方政府的避责行为。

### (二)“输血”到“造血”:提升参与性,激发受援方内生动力

受援方内生动力不足的重要原因在于参与主体积极性有待提高,尤其是企业、社会组织等主体难以有效参与对口支援,致使受援方只能依赖支援方政府帮扶。数字技术赋能政府治理后,每个社会个体都是数据的生产者和消费者,数字空间中企业、网民等逐渐成为政府治理的主体<sup>④</sup>。借助数字技术构建的数字平台,多元主体协同互补,利用各自优势资源和能力在多元互动平台中充分耦合与共享,共同创造价值,促进社会价值和福利最大化<sup>⑤</sup>。因此,数字技术赋能使治理主体呈现出多元化的发展趋势,为支援方政府、企业、社会组织等主体合力展开对口支援提供了新思路和新方法,有助于激发受援方内生动力。在激发产业内生动力方面,原有对口支援资金拨付将产业协作发展作为主要方向。现阶段,为推动受援方产业发展能力,在对口支援过程中,支援方政府应注重将更多资金用于受援地区数字基础设施建设,通过数字基础设施建设推动受援方数字电商的发展,使客户、生产商、供应商等产业链中的多主体汇集到统一数字平台,借助数字平台将受援方对产品生产、供应以及销售等方面的需求,精准对接和投放给产业链各主体,解决受援方产品和服务因物理距离难以对接大市场及产业链难以发展的问题,借助产业链的完善和发展增强受援方自身产业发展动力。比如,在杭州市对口支援阿克苏市的实践中,通过打造电商产业园,发展网络零售及直播等营销形式,对外推广阿克苏大枣、坚果、苹果等农产品,实现了对口支援从“输血”到“造血”的转变。支援方政府还可通过数字平台将受援方与支援方不同类型、拥有不同资源和发展需求的企业对接,有效借助市场力量使支援方企业资源流入受援方企业,形成支援方企业带动受援方企业发展,受援方企业反哺支援方企业的良好

①高乐,李晓方:《发展高效协同的数字政务:数字中国整体布局视域下的政府数字化转型》,《电子政务》2023年第9期。

②倪星,王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》2017年第2期。

③翁士洪:《技术驱动与科层统合:城市治理数字化转型的交互机制》,《中国行政管理》2023年第6期。

④黄其松:《数字时代的国家理论》,《中国社会科学》2022年第10期。

⑤刘银喜,赵森:《公共价值创造:数字政府治理研究新视角——理论框架与路径选择》,《电子政务》2022年第2期。

市场格局。在激发教育、医疗等内生动力方面,支援方政府可借助数字平台实现远程教育、远程医疗问诊,通过线上形式形成医疗、教育等对口支援长期支援机制。比如,天津市在对甘肃省展开医疗对口支援中采取“互联网+健康扶贫”基本医疗保障项目,将城市医疗资源下沉到受援方基层地区,从而提升受援方的医疗业务水平和工作效率,为受援方提供更高效率的医疗服务。同时,企业和社会组织可借助政府搭建的对口支援数字平台,更加精准、快捷地了解受援方医疗、教育等需求,推动对口支援联合体构建,实现更高水平的对口支援。

### (三)“向上负责”到“上下兼顾”:提升回应性,矫正项目供给偏差

提升对口支援项目的公众回应性是增强项目适配度的关键所在。伴随数字政府建设,以数字技术为基础所构建的多种网络数字平台成为公众发表政治意见、表达政治诉求的重要途径<sup>①</sup>。数字政府更加强调数据信息在政府和公众之间的双向实时流动,使政府数据信息更加透明化,政府对公众利益诉求的回应性愈加重要<sup>②</sup>。同样,借助数字技术可以提升支援方政府对受援地区公众需求的回应性,特别是数字技术可增强项目选定、评审及考核等环节的规范性,改变对口支援过程中支援方政府单纯“向上负责”的行为,使支援方政府更加兼顾受援地区公众需求,从根本上矫正对口支援项目供需错配问题。一方面,在支援方和受援方共同合作项目执行过程中,每个公民均可借助数字平台表达利益诉求,使对口支援项目在选定和评审环节更匹配公众需求。比如,在浙江省对口支援康定市的实践中建立了数字化治理平台,可实现公众利益诉求的一键直达,政府可及时获取和更好回应公众的利益诉求,借助平台及时给予相应的服务和支援,有助于对口支援项目更加精准实施。另一方面,中央政府整体考核支援项目时,数字平台可为其及时收集公众对支援项目建设成果满意度和建议,有助于优化绩效考核指标体系,实现挂职干部团队与其所在受援方乡镇或市区政府等主体在项目选定和立项上更加以公众诉求为主,减少和避免为达成自身政治利益造成的项目与实际相脱离的状况。总之,数字平台应用于对口支援项目的申报、评审、考核等环

节,将有助于政府在对口支援项目执行过程中提升对公众利益诉求的回应,使政府在对口支援项目上不仅要“向上负责”,更要“向下负责”,实现从“向上负责”到“上下兼顾”的转变。

综上,数字技术赋能为对口支援善治的实现提供了调适路径。数字技术赋能可以解决对口支援的实践梗阻,提升对口支援过程中政府的责任性、多主体的参与性及政府的回应性等,进而达成对口支援善治的根本目标。首先,针对“发包”环节支援方政府的避责行为,数字技术赋能可推动支援方政府和受援方政府实现从“任务”关系到“合作”关系转变,变“结果预期”为“效能预期”,有助于提升支援方政府的责任性,进而减少支援方政府和工作人员的避责行为。其次,针对“支援”环节受援方自主发展能力提升缓慢问题,数字技术赋能可使对口支援实现从“输血”到“造血”的转变,提升多主体的参与性,助力支援方政府在支援过程中形成长期支援机制,最终实现受援方自主发展能力的提升。最后,针对“落实”环节项目执行偏差问题,数字技术赋能可推动对口支援实现从“向上负责”到“上下兼顾”的转变,提升政府对公众诉求的回应性,增强对口支援项目的适配度。

## 四 结论与讨论

对口支援作为国家治理的重要方式,在巩固脱贫攻坚成果、推进乡村振兴、实现共同富裕等方面发挥着重要作用。从其运作逻辑看,对口支援既需要依靠行政发包制进行任务分解,又需要“项目制”这一基本载体实现对口支援各领域任务的有效落实,最终形成“发包”“支援”与“落实”三个关键环节。就对口支援实践效果而言,各环节在运作过程中均存在诸多问题,比如,在“发包”环节,中央政府向支援方政府下达任务后,支援方政府面对政治责任和政治利益,一定程度上出现避责行为;在“支援”环节,支援方政府的策略行为及受援方政府的发展意识不足和能力较弱等,导致受援方自主发展能力提升缓慢。在“落实”环节,支援方和受援方政府因围绕自身利益展开投机行为,导致支援项目与受援地区适配度较低。上述问题影响对口支援善治目标的实现。

<sup>①</sup>李锋,孟天广:《策略性政治互动:网民政治话语运用与政府回应模式》,《武汉大学学报(人文科学版)》2016年第5期。

<sup>②</sup>吕美璇:《中国数字政府治理困境与解决路径研究》,《改革与开放》2020年第16期。



随着数字技术迭代发展,数字技术赋能成为国家治理能力和治理体系现代化的必由之路。当前,数字技术赋能成为政府破解对口支援诸多问题以及实现善治目标的重要手段,也为提升对口支援的责任性、参与性与回应性等善治目标提供了可行路径。在“发包”环节,以数字技术赋能提升责任性,推动援受双方从“任务”关系向“合作”关系转变,减少支援方政府的避责行为;在“支援”环节,以数字技术赋能提升参与性,使对口支援实现从“输血”到“造血”的转变,激发了受援方自主发展能力;在“落实”环节,以数字技术赋能提升回应性,推动对口支援从“向上负责”到“上下兼顾”的转变,矫正了项目偏差。在数字技术赋能驱动下,对口支援的实践梗阻逐步被解决,对口支援治理效能不断被提升,在推动对口支援公共利益最大化的基础上,最终实现对口支援善治的根本目标。

数字技术赋能对口支援已然成为一种不可阻挡的发展趋势,特别是大数据、互联网、人工智能等新兴数字技术应用,为对口支援善治的实现注

入全新的活力和动力。然而,数字技术赋能对口支援是一个动态变化过程,存在一些问题有待进一步深入探索。比如,数字技术赋能下的“数字鸿沟”问题。由于很多受援地区公众知识水平较为有限,在接受数字技术过程中存在较大困难,甚至有些受援方因数字技术难以完全普及,出现“数字鸿沟”问题,如何解决“数字鸿沟”问题,提升受援地区公众参与性有待进一步研究。又如,数字技术赋能下的数字平台资源整合问题。尽管数字技术赋能为对口支援提供形式多样的数字支持平台,但如何依托数字平台做好政府、企业、社会组织等支援资源的整合、协调与分工,需进一步细化。再如,数字技术赋能下的数字风险问题。数字技术的复杂性、多样性、迭代性等特征,决定政府需要慎重对待对口支援中的数字技术应用,特别是“数字陷阱”“数字依赖”等如何及时预防,有待进一步加强。因此,数字技术赋能对口支援的善治路径仍需在实践中进一步检验和探索,只有这样才能真正推进对口支援依托数字技术赋能实现善治的最终目标。

## The Paired Aiding with Chinese Characteristics: Operation Logic, Practical Obstruction and Adjustment Path

SUN Liangshun

(School of Public Administration & Law, Northeast Agricultural University, Harbin 150030, China)

**Abstract:** The paired aiding needs to rely on the administrative contract system to decompose tasks and the “project system” as the basic carrier to implement tasks, forming three key links of contracting, aiding and implementation. However, in the actual operation process, there are some problems in paired aiding, such as the shirking of responsibilities by the aiding government in the contracting link, slow improvement in the recipient’s self-development ability in the supporting link, and the low project adaptability in the implementing link. Digital technology can enhance the accountability of the supporting party, thereby promoting the transition from a “task” relationship to a “cooperative” relationship between the receiving and receiving parties. It can also enhance the participation of recipients, enabling the transformation of counterpart support from “blood transfusion” to “hematopoiesis”, thereby stimulating the endogenous development momentum of recipients. It can enhance the responsiveness of recipients, thereby promoting the transformation of counterpart support from “upward responsibility” to “balancing top and bottom”, and correcting project supply deviations.

**Key words:** digital technology empowerment; paired aiding; operation logic; practical obstruction; adjustment path

(责任校对 朱春花)