

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2023.05.004

对口支援理论、实践与升级：文献梳理及启示

王建英^{1,2}, 汪钰莹¹, 陈志钢^{3,4}

(1. 浙江财经大学经济学院, 浙江 杭州 310018; 2. 浙江省“八八战略”研究院, 浙江 杭州 310018
3. 浙江大学中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058; 4. 国际食物政策研究所, 美国 华盛顿 20005)

摘要: 作为一项具有中国特色和显著优势的区域互助机制, 对口支援在脱贫攻坚、应急管理、区域治理等领域发挥了重要作用, 是推进区域协调发展和完善国家治理的重要一环。现有文献主要基于横向转移支付和生产要素流动与转化两个视角探讨了对口支援的理论基础, 重点分析了对口支援实践中的经济支援和智力支援两类政策工具, 并探究了对口支援在促进受援地区经济增长和区域协调发展以及改善贫困治理、政府治理和公共服务等方面的政策效应。经过萌芽、探索、完善、升级四个阶段的演变, 对口支援从单向的输入帮扶转向双向的合作共赢, 实施领域不断拓展, 政策工具不断创新, 但也存在政府作用需要优化、参与主体积极性有待提高、实施效率欠佳等问题, 应积极探求新时代对口支援的新路径、新模式。总体上看, 对口支援的理论研究滞后于实践探索, 需要加强基础理论和战略规划研究, 通过全面总结多样化多层次的实践模式提炼出具有普适性的中国经验, 进一步细化和深化政策效应及其影响机制和异质性研究, 并积极创建相关数据库和改进实证方法以提高经验分析的准确性。

关键词: 对口支援; 区域协调发展; 横向转移支付; 政策工具; 政策效应

中图分类号: F207; F127 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-8131(2023)05-0052-14

引用格式: 王建英, 汪钰莹, 陈志钢. 对口支援理论、实践与升级: 文献梳理及启示[J]. 西部论坛, 2023, 33(5): 52-65.

WANG Jian-ying, WANG Yu-ying, CHEN Zhi-gang. Theory, practice and upgrading of pairwise assistance: a literature review and inspiration[J]. West Forum, 2023, 33(5): 52-65.

* 收稿日期: 2023-06-21; 修回日期: 2023-08-22

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划“八八战略”实施 20 周年专项课题“山海协作对浙江区域协调发展的影响效应与体制机制创新研究”(23LLXC028YB); 浙江省哲学社会科学规划一般项目(22LLXC20YB); 浙江省高校重大人文社科攻关计划项目(2023QN054); 浙江财经大学研究生科研训练计划项目(23TYDC031)

作者简介: 王建英(1987), 女, 浙江余姚人; 副教授, 博士, 博士生导师, 主要从事贫困治理与区域发展研究; E-mail: jywang@zufe.edu.cn。汪钰莹(2000), 女, 安徽宣城人; 硕士研究生, 主要从事区域发展和政策效应评估研究; E-mail: wyy0123@126.com。陈志钢(1963), 男; 教授, 博士, 博士生导师, 主要从事区域经济转型与农业发展战略研究; E-mail: kzchen@zju.edu.cn。

一、引言

区域协调发展是解决新时代社会主要矛盾的关键途径之一,必须促进人口、土地、技术、信息、资金等要素资源的自由流动和优化配置,依托地区资源禀赋实现区域跨越式发展和跨区域联动发展。优化区域互助机制是推进区域协调发展的重要措施,党的二十大报告强调,要支持革命老区、民族地区加快发展,加强边疆地区建设,推进兴边富民、稳边固边;《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,要建立健全区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制,更好促进发达地区和欠发达地区、东中西部和东北地区共同发展。作为一种区域互助机制,对口支援不仅通过建立发达地区和欠发达地区之间的对口关系,有效促进了少数民族地区、偏远地区以及贫困地区的发展,也是一项极具中国特色和普适性的国家治理制度。对口支援是中国国家治理体系中的关键一环和有力抓手,在推动边疆地区开发开放(王磊,2021;黄基鑫等,2022)、民族地区健康发展(陈志刚,2005;朱光喜,2022)、贫困地区脱贫攻坚(陈翥,2021;王磊,2021)、受灾区域恢复重建(倪锋等,2009;Bulte et al.,2018)等方面发挥着关键性的作用^[1-8],充分体现了中国特色社会主义制度优势。随着中国式现代化进程的逐步推进,对口支援的应用领域更加广泛,但也面临更多挑战,亟须优化升级。梳理总结对口支援政策正式实施四十多年来的实践经验,对于顺应时代发展要求进一步优化升级对口支援机制具有重要意义。

随着对口支援政策的实施和实践的推进,大量文献从不同视角、借助不同研究方法对对口支援理论和实践问题展开了深入研究。相关研究结合对口支援实践的案例(如对口援藏、对口援疆、扶贫协作等),主要探究了对口支援的理论基础、政策工具、支援效果以及存在的问题和改进措施等,取得了丰硕成果。然而,目前对于对口支援相关文献的梳理还较为缺乏(伍文中,2012)^[9]。有鉴于此,本文从对口支援的理论基础、演进历程、政策工具、实践效果及存在的问题等方面对相关文献进行梳理,以期能够为新时代对口支援的优化升级提供启示,并为进一步的研究提供方向和思路参考。

二、对口支援的理论基础

作为中国特有的区域互助机制,对口支援主要以中央政府动员、地方政府实施、全社会力量参与的方式进行,具体表现为在中央和省级政府的指导和协调下,进行以现金和实物转移为主,技术、人才、医疗、教育等各类资源转移为辅的资源流动(汪阳红,2011;黄承伟,2017;杨龙等,2018)^[10-12]。关于其理论基础,相关研究主要从地方政府间的横向转移支付和生产要素的区际流动及使用两个方面进行了探讨。

1. 横向转移支付视角下的对口支援

美国经济学家布坎南提出的横向财政均衡理论认为,为减轻横向财政的不平衡,需从经济发达地区筹集资金支援或帮助落后地区,形成横向财政转移支付。对口支援可视为具有中国特色的横向转移支付(石绍宾等,2020)^[13]。中国的横向转移支付虽还未实现制度化,但在对口支援实践中,具有横向转移支付性质的财政资源转移已经发挥了重要作用,支援地区通过项目资金援助等方式进行财政资金直接转移支付,同时也通过其他援助方式进行间接转移支付,如干部支援、专业人才支援、招商引资支援等(杨明洪等,2018)^[14]。目前,中国制度化的转移支付以纵向转移支付为主,但纵向转移支付主要以效率优先为导向,较难实现地区间的分配均衡。纵向转移支付制度从中央层级出发,通过一般性转移支付、专项转移支付和税收返还等方式自上而下地进行财政收入分配,虽然中央政府会以直接补贴或优惠扶

持等方式对欠发达地区以及企业等进行转移支付,提升了欠发达地区的福利水平,但国民经济整体福利水平可能受损,而且纵向转移支付对欠发达地区收入增加和市场扩展的带动有限(安虎森等,2016)^[15]。对口支援不仅是对纵向转移支付体系的有益补充,而且可以集中并调动全国各地的力量,以发达地区向欠发达地区直接或间接转移财政资源的方式更好地并更有效率地实现区际公平和区域协调发展。这种“兄弟互助式”的转移支付方式既减轻了中央财政的压力,又加强了区域合作,可以缩小区域财力差距(谷成等,2017)^[16];同时,从国家财政均衡体系建设的角度考虑,将对口支援中具有横向转移支付性质、均等化功能的部分内容进行规范化和法治化,也是非常必要且可行的(伍文中等,2014)^[17]。

2. 生产要素流动与转化视角下的对口支援

不论是支援地区还是受援地区,保持一定水平的经济增长是实现跨越式发展和高质量发展的前提、基础和核心。赫克歇尔提出的生产要素禀赋理论认为,一个地区在密集使用其相对禀赋丰裕要素进行生产时具有比较优势,在密集使用其相对禀赋稀缺要素进行生产时处于劣势地位。因而,一个地区的要素禀赋是影响其经济发展的关键因素。同时,区域经济的运行与发展依赖于要素通过生产函数转化形成产出的过程,除了生产要素禀赋状况外,将生产要素转变为产出的能力也是影响经济发展的重要因素。对于欠发达地区而言,不仅在生产要素禀赋上存在不足,而在要素转化为生产力和产出方面也有所欠缺,仅通过财政资源的转移支付或弥补融资缺口的方式不能完全改善其生产函数,需要其他要素的针对性注入和生产能力的提升。对口支援给欠发达的受援地区带来大规模要素投入,会在边际产出递减规律和规模经济效应的作用下实现更快速的经济增长(王磊,2021)^[1]。对口支援不仅引导外部资本注入受援地区,还改善了其基础设施、人力资本、技术、制度、精神等生产要素禀赋和配置(陈志刚,2005)^[3],这将直接产生经济增长效应,促进受援地区的经济规模扩张和质量提升。同时,对口支援深入贯彻“全国一盘棋”理念,通过地区间的针对性要素注入和互补性要素转移产生溢出效应,有效提升了受援地区的比较优势和生产效率(孙泽生等,2020)^[18]。

3. 小结

现有研究主要从地方政府间的横向转移支付和生产要素的投入与转化两个视角探讨了对口支援的理论内涵及重要意义,认为对口支援是一项中国特色的横向转移支付机制,也是一种通过生产要素转移实现区域均衡发展的实践探索。横向财政均衡理论和生产要素禀赋理论为对口支援实践提供了理论基础,通过区域间的横向转移支付(发达地区向欠发达地区的转移支付)可以有效缩小区域发展差距,通过先进生产要素的引入和要素转化能力的强化可以显著提升受援地区的经济效率,前者体现了社会公平目标,后者则强调经济效率目标。因此,对口支援可以兼顾效率与公平,是一项具有显著优势的国家治理制度。然而,在社会主义市场经济体制下,对口支援的高效运行需要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,这就需要基于马克思主义政治经济学进行更为深入的理论研究和机制分析。

三、对口支援的演变历程

1979年,时任中共中央政治局委员、中央统战部部长乌兰夫在全国边防工作会议上的报告《全国人民团结起来,为建设繁荣的边疆,巩固的边防而奋斗》,强调国家将加强边境地区和少数民族地区的建设,增加资金和物资的投入,并组织内地省、市对口支援边境地区和少数民族地区。在早期的对口支援政策(包括对口支援、对口援建、对口帮扶、对口合作等一系列以对口形式进行区域援助的政策)实施中,

援助地区以西藏等少数民族地区和边防地区为主(董珍等,2019;徐明等,2018)^[19-20],后续扩展到中西部地区和资源枯竭型地区(赵晖等,2020)^[21],并拓展至自然灾害、重大工程、突发性公共卫生事件等领域(Bulte et al.,2018;史晓琴等,2020)^{[8][22]}。基于文献和政策梳理,本文将新中国成立以来的对口支援发展概括为四个阶段(如表1所示)。

1. 萌芽阶段(1949—1978年)

以对口形式进行的区域援助在新中国成立之初就已经出现,社会主义计划经济下的中国尝试通过央地结对和城乡结对的方式解决城乡间和区域间发展差距大的问题(曾水英等,2019)^[23]。在改革开放前,对口支援侧重于中央政府为部分地方政府制定优惠政策、城市为乡村建设提供支持等,涉及范围较小,形式和内容相对简单。例如,中央政府在物资援助、人才援助、金融支持等方面制定了一系列特殊政策和优惠措施支援西藏建设,以医疗、教育等资源的流动为抓手,缩小边疆地区与内地的差距;20世纪60年代出现了“工厂包公社”等模式,城市工厂在器具修配、工具供应及人才培养等方面给予农村公社支持,以城市支持农村、工业支持农业的形式开展支援。

2. 探索阶段(1979—2009年)

1979年“对口支援”正式出现在中央政府文件中,对口支援有了政策保障。与此同时,改革开放持续推进,计划经济体制开始向市场经济体制转变。这一阶段的对口支援在各个领域开展了积极探索,例如:中央组织东部地区发达省市与边境少数民族地区建立结对支援关系;对口支援开始以法律形式表现出来,从法律层面保障对口支援政策的实施;将企业主体引入对口支援实践中,动员全社会的力量参与对口支援实践;对口支援内容扩展到社会经济发展的各个领域,对口支援模式也相继应用于灾害援助、重点工程建设、公共卫生事件应对等方面;开始注重市场机制在对口支援中的作用,从“单向支援”转向“双向合作”。

3. 完善阶段(2010—2021年)

2010年,新一轮全面对口支援新疆行动开始,标志着对口支援开始在早期运作模式的基础上进行优化完善和持续应用,对口支援进入完善阶段。在这一阶段,在总结各个领域、不同应用场景对口支援实践经验教训的基础上,对口支援的制度和机制得到更新迭代,并逐步与其他国家战略相结合,作为一种常态化方案应用于国家治理中遇到的各项难题(王禹瀚,2022)^[24]。例如:武汉新冠疫情暴发后,19个省份对口支援湖北省除武汉市之外的16个市州及县级市,迅速调配全国医疗资源并有序开展医疗救助工作,凸显了对口支援在应对突发事件中的显著优势;国家发展和改革委员会印发的《沪苏浙城市结对合作帮扶皖北城市实施方案》提出,通过共建省际产业合作园区、加强农业全产业链供应链协同、加强文化旅游产业合作、提升民生共享水平、搭建人力资源供需和高技能人才共享平台等帮扶方式缩小区域内社会经济差距,促进长三角一体化发展。

4. 升级阶段(2022年以后)

2022年党的二十大召开,全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程,对口支援也进入升级阶段。深入贯彻党的二十大精神推动对口支援工作再上新台阶是这一阶段对口支援升级的重要方向。新时代对对口支援提出了更高的要求,必须始终坚持以人为本,创新优化对口支援制度和机

制,强化民族共同体意识,贯彻协同共治理念,推动区域资源互补,以中国特色对口支援促进构建新发展格局、推动高质量发展、实现共同富裕。在这一阶段,不仅对物质生活共同富裕提出了要求,还拓展到精神生活共同富裕,因而对口支援的升级应转向以人的全面发展作为主要抓手,社会经济变迁过程中出现的重点区域和重点人群应被纳入对口支援体系(如革命老区、农民工群体等),并需要制定更加细节化和具体化的指导意见和实施方案。

5. 演变趋势

从对口支援的发展历程可以归纳出三个方面的演变趋势:一是运作模式的演化。比如,对口支援从“单箭头”的对口帮扶转变为“双箭头”的对口合作,从一方输出、另一方输入的模式转化为双方合作共赢促成果的模式。二是实施领域的扩展。比如,对口支援涉及的范围从民族地区、边防地区拓展到中西部地区、东部地区,从省际对口扩展到省内对口、重点区域间对口,从对口支援欠发达地区到重点工程建设区、受灾地区。三是政策工具的变化。对口支援实践过程中使用的政策工具从最初简单的资金注入扩展到人才培养、产业共建、干部互派等方式,帮扶内容也逐渐涉及科教文卫体多个方面,不断趋向于在受援地区开展宽领域、全方位的帮扶。

表 1 对口支援的演变历程及部分内容

阶段	年份	部分事件及政策文件	主要内容
萌芽阶段 (1949—1978)	1955	陕西省赴上海工作组:《关于参加上海市工厂内迁和劳动力调配座谈会的工作报告》	沿海支援内地
	1960	山西日报:《厂厂包社对口支援——论工业支援农业技术改造的新形势》	提出对口支援概念,工业支援农业
探索阶段 (1979—2009)	1979	全国边防工作会议:《全国人民团结起来,为建设繁荣的边疆,巩固的边防而奋斗》	对口支援出现在中央政府文件中
	1981	人民日报:《四川四个省辖市对三个民族地区开展对口支援》	省内不同地区之间的对口支援
	1983	卫生部、国家民委、劳动人事部:《关于经济发达省市对口支援边远少数民族地区卫生事业建设的实施方案》	卫生部门支援边远少数民族地区
	1992	国办发[1992]14号:《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》	全国对口支援三峡库区移民工作
	1994	第三次西藏工作座谈会	确立了15个省(市)对口支援西藏的结对关系
	1996	国办发[1996]26号:《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的报告》	东西部扶贫协作
	2000	厅字[2000]13号:《关于推动东西部地区学校对口支援工作的通知》	东西部地区学校对口支援
2008	民政部:《关于实施对口支援四川汶川特大地震灾区工作的紧急通知》	汶川地震灾后恢复重建	
2009	卫发明电[2009]245号:卫生部办公厅《关于加强甲型H1N1流感医疗救治工作的通知》	甲流医疗救治省际对口支援	

续表 1

阶段	年份	部分事件及政策文件	主要内容
完善阶段 (2010—2021)	2010	中央新疆工作座谈会	新一轮全面对口支援新疆行动开始
	2010	国发〔2010〕16号:《国务院关于支持玉树地震灾后恢复重建政策措施的意见》	玉树地震灾后恢复重建
	2020	国家卫健委建立省际对口支援湖北省除武汉以外地市新冠肺炎防治工作机制	19个省支援湖北省除武汉外16个市州及县级市
	2021	发改地区〔2021〕1744号:《沪苏浙城市结对合作帮扶皖北城市实施方案》	长三角一体化背景下的对口帮扶
	2021	水利部、国家发展改革委:《全国对口支援三峡库区合作规划(2021—2025年)》	“十四五”时期全国对口支援三峡库区合作工作规划
升级阶段 (2022年后)	2022	发改振兴〔2022〕766号:《革命老区重点城市对口合作工作方案》	革命老区重点城市对口合作
	2022	人社部发〔2022〕76号:《关于进一步支持农民工就业创业的实施意见》	农民工跨区域劳务协作
	2023	中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于进一步深化改革促进乡村医疗卫生体系健康发展的意见》	以城带乡深化医疗卫生对口帮扶
	2023	文旅公共发〔2023〕48号:《“春雨工程”——文化和旅游志愿服务边疆行计划实施方案》	优质文化和旅游资源向边疆民族地区流动

四、对口支援的政策工具

在实践中,对口支援结对地区开展了一系列物资转移、技术合作、经贸往来等援助活动。财政直接转移支付、技能培训等作为国家区域援助政策的主要政策工具,被广泛应用于对口支援实践中,国际援助通常使用的公共投资、政府采购、经济激励等政策工具也出现在中国对口支援的具体实践中(邬晓霞等,2009)^[25]。结对地区依据地区发展实际与要求,针对不同类型的对口支援行动采用了差异化的政策工具组合,本文将对口支援实践中主要运用的政策工具归为经济支援与智力支援两类。

1. 经济支援

支援地区对受援地区的经济支援主要借助以下三种工具实施:一是资金援助,即支援地区对受援地区的直接投资。承担对口支援任务的省市、中央部委、中央企业等通过直接财政转移支付的方式,将各类援助资金注入受援地区。例如,北京市从2010年开始对口支援青海省玉树藏族自治州,截止到2020年,北京市累计投入对口支援资金26.6亿元^①。二是项目援建,即支援地区依托项目建设间接地向受援地区注入建设资金。援建项目主要集中在基础设施建设领域,包括城乡居民住房、学校、道路等。例如,通过第十三届全国对口支援三峡库区经贸洽谈会,三峡库区相关区县签约102个对口支援投资项目,签约金额达1046.88亿元^②。三是企业援助,即结对地区间的企业合作,支援地区引导部分产业落户受援

^① 数据来源:中华人民共和国人民政府网站(http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/13/content_5501964.htm):《北京对口支援玉树十年累计投入资金超26亿元》。

^② 数据来源:中华人民共和国人民政府网站(http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/16/content_5643007.htm):《三峡库区新增逾1000亿元对口支援投资项目》。

地区,优化受援地区的产业结构,拓宽受援地区的市场,为受援地区创造经济效益(孙中海等,2019)^[26]。在政府的引导下,更多企业愿意在受援地区落户,并增加对受援地区的投资。2021年上海云南对口协作新增落地投产企业180家,实际到位资金56.7亿元^①。不论是直接的资金划拨,还是依托援建项目和企业等间接的资源输送,最终都是物质资本的转移。物质资本是推动欠发达地区经济增长的重要因素,加大对欠发达地区的物质支持力度,增加资金投入,特别是基础设施建设和教育方面的投入,可以发挥显著的经济增长促进作用(张林,2012)^[27]。

2. 智力支援

边疆地区、欠发达地区的科学教育、公共卫生事业相对落后,人才短缺是制约其经济发展的重要因素,对口支援实践也十分重视在智力上的支援,主要体现在人才帮扶和技术培训两个方面。人才帮扶是指支援地区借助各种渠道向受援地区输送专业人才,如抽调干部、医生、教师、科技人员等专业人才,以派遣、挂职等方式直接将人才引入受援地区。欠发达地区的人力资本水平较低,劳动力专业知识较少、学习吸收能力较弱,难以通过吸收先进技术促进经济增长,人才的直接引入不仅可以提升受援地区整体人力资本水平,还可以增强知识和技术溢出效应,并为受援地区培养人才、传递经验。同时,提高本地人力资本的整体水平是促进经济增长的关键(廖楚晖等,2008)^[28],欠发达地区亟须提升自身的人力资本水平和技术吸收能力(杜伟等,2014)^[29],而对口支援的技术培训在这方面发挥了重要作用。从劳动力个体来看,专业的技术培训可以提高其就业竞争力、就业机会和就业质量,从而改善家庭经济状况;从劳动力市场上看,专业技术培训可以有效增加地区就业率,改善就业环境,带动整个地区的就业市场良性发展(曾湘泉等,2022)^[30]。以东西部扶贫协作为例,东部协作地区为西部受援地区提供了包括资助贫困学生、援建卫生院所、领导互访、人才交流在内的多途径、宽范围的智力支援(向琴,2022)^[31]。一方面,通过干部、专业技术人员挂职和交流,促使欠发达地区管理人员学习先进管理理念和管理知识,增强自身学识和能力,提高欠发达地区整体管理能力;另一方面,以培训班的形式为当地群众提供职业培训,提高劳动力水平,培养经济发展急需的人才;同时,依托企业援助,为受援地区群众提供工作机会,吸收就业人员。通过智力支援,有效提高了受援地区的劳动者素质,促进了受援地区的人力资本积累、技术进步和经济发展。

3. 小结

基于文献梳理,可以发现在对口支援实践中支援地区主要依托经济支援和智力支援两类政策工具,向受援地区转移资金、项目、人才、技术等资源。对口支援中支援方将援助资金转移到受援方存在直接转移和间接转移两种,前者多用于早期的对口支援,后者通过“资金跟着项目走”、建设“飞地工业区”等方式间接进行援助资金的转移。来自支援方的资金转移对受援地区而言是一种投资注入,受援地区的投资规模因此扩大。对口支援实践中的智力支援,使受援地区的经济增长突破了当地人力资本水平不高的瓶颈,人才和技术的引入还有助于优化受援地区生产要素的配置结构和效率,促进劳动力结构和产业结构升级,进而提升整体生产效率。总之,对口支援通过经济支援提高了受援地区的投资规模,通过智力支援提升了受援地区的投资效率,对受援地区的经济发展产生了双轮驱动作用。

五、对口支援的实践效果

对口支援在推动中国区域协调发展方面起到了重要作用,通过促进基本公共服务均等化等有效激

^① 数据来源:云南省乡村振兴局网站(<http://ynxczx.yn.gov.cn/>):《2022年全省东西部协作和对口支援工作重点》。

发了受援地区的发展潜能,为贫困治理、改善民生、区域协调发展等重要议题提供了解决方案,为推进社会稳定和国家长治久安做出了重要贡献,是实现共同富裕的重要机制(黄基鑫等,2022;曾水英等,2019)^{[2][23]}。基于多年的对口支援实践,已有文献从对口支援的政策目标出发,针对对口支援实践的有效性进行了大量规范分析和经验研究,并主要集中于对口支援对受援地区经济增长、区域协调发展以及贫困治理、政府治理、公共服务等方面的影响。

1. 对口支援的经济增长效应

由于对口支援实践的方式、实施范围、实施背景、支援工具等存在差异,加上分析方法的不同,相关研究的结论存在一定分歧:一是对口支援对受援地区经济增长的影响未有定论。大部分研究发现对口支援对受援地的经济增长有显著促进作用。对口援疆促进了受援地居民收入提升,显著推动了受援地的经济发展(徐明等,2018;刘金山等,2017)^{[20][32]};对口援藏总体上也显著促进了西藏的经济增长(王磊,2021;董珍等,2019)^{[1][19]};从省内对口支援来看,广东省内对口帮扶显著促进了被帮扶城市的经济增长(王郅强等,2020)^[33]。但也有一些文献认为,对口支援对受援地的经济发展可能产生一定抑制作用。比如,在汶川地震灾后重建中,对口援建抑制了当地制造业的发展(Bulte et al.,2018)^[8]。二是对口支援的经济增长效应存在短期与长期的差异性。一些研究发现对口支援的经济增长效应在短期内显著,但长期效应相对较小,即边际效应随着时间的推移而逐渐减弱,且具有政策依赖性(李瑞昌,2015;闫杰等,2020)^[34-35];另一些研究则得出与之相反的结论,认为对口支援的经济增长效应存在滞后性(刘金山等,2017)^[32]。三是对口支援的经济增长效应存在对口关系等方面的异质性。对口支援通过资源定向外溢到受援地推动了受援地各项事业的发展,不过仅依靠对口支援很难达到区域的均衡发展,支援效果在不同的对口关系中存在较大差异,受援地与支援地之间的差距在不同的对口关系中也有一定的区别(赵晖等,2020)^[21]。此外,对口支援还对受援地区经济发展具有许多其他的积极影响,比如促进企业发展、产业结构升级、招商引资、技术创新等(董珍等,2019;马芳,2020;李志国等,2020)^{[19][36-37]}。

2. 对口支援对区域协调发展的影响

缩小区域发展差距、促进区域协调发展是对口支援重要的功能之一,在迈向共同富裕的征程中这一功能显得尤为重要。相关研究主要探讨了对口支援对城乡差距和区域差距的影响:对口支援通过影响劳动力转移和人均财政支出抑制了受援地区城乡收入差距的扩大,其中劳动力转移机制起主要作用(徐明等,2018)^[20];对口支援对区域间经济发展差距的弥合作用有限,仅依靠对口支援很难达到区域间均衡发展的目标(赵晖等,2020)^[21]。

3. 对口支援的贫困治理作用

扶贫也是对口支援的重要功能之一(杨龙等,2018)^[12]。1996年7月,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的报告》,将对口支援纳入整体扶贫开发政策体系中,启动东西部扶贫协作,即东部发达省市对中西部欠发达地区实施帮扶。对口支援与扶贫协作有机结合,以协作的方式助力扶贫、脱贫工作的展开,东部地区承担帮扶的责任,西部地区承担脱贫攻坚的主体责任(李小云,2017)^[38]。相关文献主要从三个方面就对口支援在脱贫攻坚方面的实践效果进行了分析:一是对口支援对受援地居民生活水平的影响。对口支援显著提高了受援地区农户的人均消费总支出,尤其是在食品、居住和交通通信方面,切实提高了农户的生活水平,为减贫事业作出了突出贡献(徐明,2022)^[39]。二是评估对口支援的减贫绩效。基于西藏地区脱贫户微观调研数据的分析表明,脱贫

户对口支援的减贫绩效综合评价总体上介于比较满意与非常满意之间(王磊,2021)^[6]。三是基于产业扶贫、金融扶贫、教育扶贫、科技扶贫、旅游扶贫、社会保障兜底扶贫等具体扶贫方式研究对口支援的减贫效果及经济效应。对口支援在多样化的扶贫实践中产生了显著的减贫作用,而且这些扶贫措施在对口支援促进受援地区经济增长中发挥了显著的中介作用(陈翥,2021;王郅强等,2020)^{[5][33]}。

4. 对口支援的政府治理完善作用

地区间横向带动机制是国家治理体系的重要组成部分,对口支援是中国地区间横向带动的主要形式和显著特征,充分体现了中国特色社会主义制度的显著优势(王禹瀚,2022;韩文龙等,2020)^{[24][40]}。关于对口支援对受援地区政府治理的完善作用,现有文献大多从理论逻辑层面展开分析或基于具体案例进行探讨。对口支援促进受援地区治理创新的途径可分为直接实施型、思想启发型和资源辅助型三种,要确立从援助到协作再到合作的对口关系发展策略,调整对口支援的具体内容和实现方式,并高度重视发挥市场和社会力量的作用(朱光喜,2022)^[4]。从纵向和横向府际关系来看,省际对口支援是基于国家发展战略需要由中央政府主导的跨区域府际协作治理,对口支援在重塑府际关系、减轻国家规模治理负荷方面具有重要意义(周光辉等,2020)^[41]。

5. 对口支援的公共服务改善作用

促进基本公共服务均等化是对口支援的政策目标之一,对口支援的实践也有效促进了基本公共服务均等化(花中东,2010)^[42]。基础设施是公共服务供给的必要条件,而基础设施建设是对口支援的重点领域之一。除了基础设施建设以外,医疗和教育也是对口支援的重要领域。医疗资源的对口援助大大提高了受援地区的医疗服务水平,在传染病疫情出现时以对口模式开展的医疗援助更是发挥了重大作用。例如,在抗击新冠疫情的过程中,对口支援充分实现了资源的高效配置,保证了社会稳定和持续发展(史晓琴等,2020;徐丽鹤等,2022)^{[22][43]}。2001年6月教育部启动了“对口支援西部地区高等学校计划”,东西部高校对口支援实践取得了显著成效,受援高校在人才培养、学科建设、科研合作、校园文化建设等方面取得了突出进步,有效提升了西部地区高校办学质量(清华大学课题组等,2007)^[44]。

6. 小结

大量研究表明,对口支援对受援地区经济社会发展的各个方面都有显著影响。从地区经济发展来看,尽管对口支援在部分行业和个别案例中对受援地区经济增长存在着一定的抑制作用,但整体上看对口支援明显促进了受援地区的经济发展。从区域协调发展来看,对口支援通过地区间的横向资源转移将资金、人才等生产要素直接或间接输送到受援地区,有效抑制了区域经济差距的扩大,但目前单靠对口支援还难以实现区域均衡发展。此外,对口支援在改善和提升贫困治理、政府治理以及公共服务等方面也产生了积极的作用,优化了受援地区的发展环境,减少了交易成本,并增强了受援地区的自主发展能力。然而,现有关于对口支援实施效果的文献,大多聚焦于探究对受援地区的影响,而关于对支援地区的影响以及两地联动效应的研究少有涉及。

六、对口支援存在的问题与优化升级

1. 对口支援实践中存在的问题

对口支援显著促进了受援地区的社会经济发展,但实施过程中仍存在一些不足。对此,已有文献也

进行了深入探讨,大体上可以概括为以下三个方面:

第一,政府作用需要进一步优化。中央政府是对口支援的发起方也是主导方,参与构建整个对口关系,基于国家整体考虑直接抽取中央财政资源或间接抽取地方资源划拨到受援地区(李瑞昌,2015)^[34]。地方政府是对口支援的具体实施者,支援方政府和受援方政府在上级政府指导下进行对口支援实践。各级政府在发挥自身作用的同时,也存在一些问题影响到对口支援整体效能的发挥,主要在于两个方面:一是政府间博弈问题。中央政府、支援方政府与受援方政府之间存在责任、义务、利益关系,基于各自目标进行协议合作。三个主体间存在博弈,博弈过程中产生的效率损失也不容忽视;在不同的对口关系中,地方政府间也容易产生不正当竞争的问题(徐阳光,2011;杨明洪,2016)^[45-46]。二是法治化问题。以政治任务形式进行府际传递,基于政治动员和行政调控实施对口支援政策,缺乏法律保障,难以形成科学完善的启动机制、执行机制、监督机制等,也难以实现实施环节规范化和政策实施常态化等长远目标(王永才,2014;张天悦,2021)^[47-48]。

第二,参与主体积极性有待提高。目前,对口支援的激励体系可分为外生型激励和内生型激励,包括以“一方有难、八方支援”等历史文化为精神动力的柔性激励、基于中央权威和复合治理结构的强制性激励以及源于正向政治激励与互惠互利原则的韧性激励(汪波,2022)^[49]。激励机制在对口支援动员方面发挥着重要作用,但在应用过程中仍存在一些不足,具体可归纳为两个方面:一是市场作用未有效体现。对口支援的实施主体多为各级政府及一些中央企业,以完成政治任务的态度实施政策。尤其是在早期的对口支援过程中,缺少市场主体参与,未能以投资效益和效率为先,带有明显的计划经济特征(赵明刚,2011)^[50]。二是动员功能有待加强。教育及公共卫生等社会公共服务领域的对口支援具有福利性质,难以实现双赢或多赢,支援方与受援方之间具有利益非均衡性,会影响支援方的主动性和积极性,并导致“面子工程”的出现(张天悦,2021;肖铖等,2014)^{[48][51]}。

第三,实施效率欠佳。一是在对口支援实施前,对口关系的建立依赖上级政府的决策,对口关系中的支援方和受援方的选择具有不确定性,缺乏一个普适性的原则和标准安排配对关系;同时,支援工作中对口关系的频繁变动使原对口关系中断,新对口关系需要重新构建和磨合,增加了运行成本(徐阳光,2011;张王勇,2019)^{[45][52]}。二是在对口支援实施中,存在组织管理水平较低、经济效益不高、技术能力低下等问题,导致对口支援中部分地区的资源配置效率偏低(王磊等,2018)^[53]。三是在对口支援实施后,一些援建项目存在施工质量未达标、规划与实际不符等问题,还有一些对口援建的民生项目仅为“形象工程”,存在返工等风险。

2. 新时代对口支援的优化升级

第一,在更好发挥政府作用方面,应树立协同共治理念,通过优化动员激励机制、完善组织协调机制、强化评估监督机制,推动对口支援制度和机制的不断完善。要提高激励机制的有效性,充分考虑支援方和受援方双方的利益诉求,引导地方政府、企业等积极参与对口支援;同时,政府应从主导者角色向协调者角色转变,优化对口支援的工作体系,制定和完善对口支援政策的适用范围、启动条件、执行要求以及工作考核等方面的一系列标准及原则,妥善解决对口支援中对口关系不确定、资源配置效率和工程质量不高、监督不到位等问题,有效减少和约束地方政府间的不当竞争。

第二,在市场起决定性作用方面,应通过加快构建全国统一大市场和促进平台经济规范健康发展,不断提高对口支援的资源配置效率。在对口支援政策实施过程中,要以市场一体化缓解信息不对称问题,以特色优势产业发展为重要抓手,实现资源的高效流动和互补,形成支援方与受援方共赢共进的发展共同体。一方面,通过共建产业园区等线下平台,融合结对地区的优势资源要素,有效促进欠发达地

区产业发展;另一方面,通过基于互联网和信息技术的线上平台建设,让信息上“云”,连接结对地区双方和贸易供需双方,畅通政策信息和贸易信息交流渠道,实现信息共享,消除信息壁垒,以数字化赋能产业高质量发展。

第三,在实施领域和方式方面,应扩展结对领域、改进协作方式,构建参与主体多元化、渠道形式多样化的全领域对口支援体系。进一步动员人民群众、企事业单位、社会组织等社会力量积极参与对口支援行动,增加结对黏性,铸牢中华民族共同体意识,为欠发达地区高质量发展增强后发优势和发展潜力;结合结对地区的资源禀赋优势和经济发展特征,多渠道、多形式、多主体开展持续性的对口支援,促进两地多领域开展结对协作;注重双方社会经济发展和人的发展齐头并进,将对口支援拓展到精神文明建设领域,组织开展文化协作、文旅交流,推动实现精神生活共同富裕。

七、研究展望

学界关于对口支援的研究日益丰富和深入,但仍有待进一步加强和完善,可以从以下方面进行拓展和深化:

一是加强基础理论和战略规划研究,构建中国特色对口支援理论体系,科学指导对口支援的战略制定和实践推进。目前,对口支援的理论研究总体上滞后于实践探索。应运用习近平新时代中国特色社会主义思想 and 马克思主义政治经济学理论深入探究中国对口支援的理论基础及其在国家治理体系中的重要作用和地位,建立和完善中国特色对口支援理论体系,为新时代对口支援的优化升级提供理论指导。同时,要基于新发展理念,结合高质量发展、新发展格局、共同富裕的要求,积极探求新时代对口支援的新路径、新模式。

二是科学全面总结多样化多层次的对口支援实践模式,寻求对口支援的普适性经验和路径。现有研究对对口支援实践模式的分析多聚焦于对口援疆、对口援藏等省际大型对口支援,而对省内对口支援、对口协作、重点工程对口援建、面向灾区的对口援建等的研究较少。应加强对各层次、各领域、各类型对口支援模式的经验总结和对比分析,提炼出具有普适性的中国经验。值得注意的是,在现有文献中存在一些矛盾点,对于这些因研究方法或对象等不同而得出的不同结论,应深入探究其原因,进而为完善对口支援制度和机制、充分发挥对口支援的积极效应提供经验借鉴。此外,还应学习借鉴区域援助的国际经验,探讨中国对口支援的国际影响,为解决国际区域发展失衡问题提供中国智慧和方案。

三是进一步细化和深化对口支援的政策效应及其影响机制和异质性研究,并积极创建相关数据库和改进实证方法。尽管不少文献对对口支援的效果进行了理论探讨和实证检验,但这方面的研究仍有待加强和改进。一方面,对口支援会对支援方和受援方经济社会发展的各个方面都会产生影响,而现有文献关于对口支援的政策效应分析大多集中于受援方的经济发展领域,且在实证分析上还存在不少研究空白,相关影响机制和异质性的研究也较为薄弱。另一方面,政策效应的评估受到数据和方法的限制,目前在对口支援方面还缺乏系统完整权威的专业数据库,不便于相关经验分析的展开,也容易导致政策效应评估出现偏差以及得到不同的甚至矛盾的结果。此外,虽然已有多种政策效应评估的计量方法,但由于对口支援政策的特殊性,在具体的实证检验中可能还需要进行方法上的改进和创新,才能更准确客观地评价对口支援的实践效果;同时,对口支援政策目标的度量方法也有待优化,比如现有文献在进行对口支援的政策效应评估时,大多使用单一变量来衡量政策目标(如人均GDP、劳动生产率等),存在一定的片面性。

参考文献:

- [1] 王磊. 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[J]. 经济经纬,

- 2021,38(4):3-12.
- [2] 黄基鑫,赵越,雷聪,等.从全面小康到共同富裕:对口支援的作用、经验与展望[J].经济与管理研究,2022,43(2):15-29.
- [3] 陈志刚.对口支援与散杂居民族地区小康建设——来自江西省少数民族地区对口支援的调研报告[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2005(3):124-128.
- [4] 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[J].北方民族大学学报,2022(1):41-49.
- [5] 陈翥.中国的县际对口支援政策对贫困县减贫及其经济增长的影响[D].成都:西南财经大学,2021.
- [6] 王磊.贫困地区对口支援行为减贫绩效评价及其影响因素分析——基于西藏240户脱贫户的调查数据[J].干旱区资源与环境,2021,35(11):17-24.
- [7] 倪锋,张悦,于彤舟.汶川大地震对口支援初步研究[J].经济与管理研究,2009(7):55-62.
- [8] BULTE E, XU L, ZHANG X. Post-disaster aid and development of the manufacturing sector: lessons from a natural experiment in China[J]. European Economic Review, 2018, 101:441-458.
- [9] 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[J].财经论丛,2012(1):34-39.
- [10] 汪阳红.改革开放以来我国区域协调互助机制的回顾与展望[J].宏观经济管理,2011(11):41-43.
- [11] 黄承伟.东西部扶贫协作的实践与成效[J].改革,2017(8):54-57.
- [12] 杨龙,李培.府际关系视角下的对口支援系列政策[J].理论探讨,2018(1):148-156.
- [13] 石绍宾,樊丽明.对口支援:一种中国式横向转移支付[J].财政研究,2020(1):3-12+44.
- [14] 杨明洪,刘建霞.横向转移支付视角下省市对口援藏制度探析[J].财经科学,2018(2):113-124.
- [15] 安虎森,吴浩波.转移支付与区际经济发展差距[J].经济学(季刊),2016,15(2):675-692.
- [16] 谷成,蒋守建.我国横向转移支付依据、目标与路径选择[J].地方财政研究,2017(8):4-8+26.
- [17] 伍文中,张杨,刘晓萍.从对口支援到横向财政转移支付:基于国家财政均衡体系的思考[J].财经论丛,2014(1):36-41.
- [18] 孙泽生,赵红军.作为微观区域政策的“对口支援”:一个契入生产函数的分析[J].新疆社会科学,2020(6):35-45+144.
- [19] 董珍,白仲林.对口支援、区域经济增长与产业结构升级——以对口援藏为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(3):130-138.
- [20] 徐明,刘金山.省际对口支援如何影响受援地区经济绩效——兼论经济增长与城乡收入趋同的多重中介效应[J].经济科学,2018(4):75-88.
- [21] 赵晖,谭书先.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[J].治理研究,2020,36(1):69-81.
- [22] 史晓琴,樊丽明,石绍宾.中国抗击新冠肺炎疫情中对口支援何以发生——公共经济学视角的分析[J].财政研究,2020(8):12-22.
- [23] 曾水英,范京京.对口支援与当代中国的平衡发展[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(6):204-211.
- [24] 王禹澍.中国特色对口支援机制:成就、经验与价值[J].管理世界,2022,38(6):71-85.
- [25] 郭晓霞,魏后凯.国家区域援助政策的理论依据、效果及体系构建[J].中国软科学,2009(7):94-103.
- [26] 孙中海,贺云翔,王友海.对口支援三峡库区特色优势产业机制研究[M].武汉:湖北科学技术出版社,2019:229.
- [27] 张林.人力资本、物质资本对西部地区经济增长的贡献——基于1995—2010年西部地区数据的索洛模型检验[J].湖南社会科学,2012(3):132-135.
- [28] 廖楚晖,杨超.人力资本结构与地区经济增长差异[J].财贸经济,2008(7):54-56+68.
- [29] 杜伟,杨志江,夏国平.人力资本推动经济增长的作用机制研究[J].中国软科学,2014(8):173-183.
- [30] 曾湘泉,陈思宇.乡村振兴背景下专业技术培训与农村家庭减贫[J].广东社会科学,2022(1):24-33+287.
- [31] 向琴.对口帮扶政策对中部民族贫困地区经济发展的影响研究[D].西安:西北大学,2022.
- [32] 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[J].世界经济文汇,2017(4):43-61.
- [33] 王郅强,王凡凡.对口帮扶的经济增长效应及政策有效性评估[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,19(6):

- 70-83.
- [34] 李瑞昌. 界定“中国特点的对口支援”:一种政治性馈赠解释[J]. 经济社会体制比较, 2015(4):194-204.
- [35] 闫杰, 强国令. 对口援助与区域经济发展关系研究——基于PSM-DID方法的实证检验[J]. 技术经济与管理研究, 2020(6):114-119.
- [36] 马芳. 东北地区与东部地区对口合作经济效应实证研究[D]. 沈阳:辽宁大学, 2020.
- [37] 李志国, 杨灿, 李慧杰. 对口支援、招商引资与区域创新能力提升——基于对口支援三峡库区的案例研究[J]. 科研管理, 2020, 41(3):72-82.
- [38] 李小云. 东西部扶贫协作和对口支援的四维考量[J]. 改革, 2017(8):61-64.
- [39] 徐明. 省际对口支援与农户生活水平提升——基于消费视角的实证检验[J]. 财经研究, 2022, 48(2):138-152.
- [40] 韩文龙, 祝顺莲. 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[J]. 西部论坛, 2020, 30(1):19-30.
- [41] 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[J]. 学术界, 2020(10):14-32.
- [42] 花中东. 对口支援促进基本公共服务均等化效应分析——以四川地震灾区为例[J]. 西安财经学院学报, 2010, 23(5):75-81.
- [43] 徐丽鹤, 张晓波. 中国抗疫的制度创新:对口援助[J]. 经济学(季刊), 2022, 22(5):1639-1658.
- [44] 清华大学课题组, 岑章志, 钟周, 等. 东西部高校对口支援的实践与经验[J]. 清华大学教育研究, 2007(2):34-43.
- [45] 徐阳光. 横向财政转移支付立法与政府间财政关系的构建[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2011, 35(5):84-91.
- [46] 杨明洪. 政企关系与责任分担:市场化背景下中央企业对口援藏制度体系研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020, 41(7):95-105.
- [47] 王永才. 对口支援民族地区的法理基础与法治化探索[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2014, 41(5):25-30.
- [48] 张天悦. 从支援到合作:中国式跨区域协同发展的演进[J]. 经济学家, 2021(11):82-90.
- [49] 汪波. 中国特色对口支援的激励机制研究[J]. 学海, 2022(2):140-146.
- [50] 赵明刚. 中国特色对口支援模式研究[J]. 社会主义研究, 2011(2):56-61.
- [51] 肖铖, 谢伟民. 教育援藏的制度建构逻辑及其启示——以西藏高等教育对口支援体系为研究对象[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2014, 31(5):143-149.
- [52] 张王勇. 高等教育援藏政策:成效、问题与创新策略[J]. 西藏民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(2):120-125.
- [53] 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[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2018(2):161-176.

Theory, Practice and Upgrading of Pairwise Assistance: A Literature Review and Inspiration

WANG Jian-ying^{1,2}, WANG Yu-ying¹, Kevin Z. Chen^{3,4}

(1. School of Economics, Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018, Zhejiang, China;

2. Zhejiang Institute of “Eight-Eight” Strategies, Hangzhou 310018, Zhejiang, China;

3. China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, Zhejiang, China;

4. International Food Policy Research Institute, Washington D. C. 20005, USA)

Abstract: As a regional policy with distinct Chinese characteristics, the series of pairwise assistance policies

play a key role in China's poverty reduction, emergency management, regional governance, and other fields. Pairwise assistance policies are effective measures of narrowing regional gaps, promoting regional coordinated development, and optimizing the national governance system. Pairwise assistance policies are also very important to achieve common prosperity and boost Chinese-style modernization. Only a few studies focused on the topic of pairwise assistance, and there was no good summary review from the perspectives of the theoretical basis and practical experience of pairwise assistance.

This paper summarizes the theoretical basis of pairwise assistance from the perspectives of horizontal transfer payment and input and transformation of production factors. The policy evolution of pairwise assistance in China is divided into four stages: the germination stage, development stage, improvement stage, and upgrading stage. Further, from economic and intellectual perspectives, the policy tools of pairwise assistance are analyzed. The practical effect of pairwise assistance is summarized from five aspects, which are economic driving, regional development coordination, poverty alleviation, governance, and public services. It is found that in the new era, pairwise assistance needs to refine the role of government, improve the enthusiasm of participants, and improve the efficiency of project implementation. We point out that future research on pairwise assistance should focus on the study of practical mechanisms, quantitative assessment of policy effect, and the scaling up of pairwise assistance models. This can further provide support to enhance the system building and improve the effectiveness of pairwise assistance policies.

This paper contributes to the existing literature in four aspects: firstly, we attempted to sort out the economic theoretical basis for the implementation of pairwise assistance; secondly, we analyzed the possible paths and policy effectiveness of pairwise assistance to promote the socio-economic development of recipient areas; thirdly, we attempted to put forward targeted enlightenment for the optimization and upgrading of pairwise assistance based on the problems existing in the implementation of the policies, so as to meet the new requirements for the pairwise assistance in the new era; fourthly, we tried to summarize the possible gaps in existing related research and future research directions.

With the gradual advancement of the process of Chinese-style modernization, the application field of pairwise assistance is more extensive. It is of great significance for us to summarize the practical experience of pairwise assistance in the past 40 years, to upgrade the pairwise assistance and conform to the development requirements of the new era. This paper can provide a useful reference for optimizing pairwise assistance, promoting economic development in underdeveloped areas, providing an experience for promoting coordinated regional development and upgrading the national governance system and governance capacity.

Key words: pairwise assistance; regional coordinated development; horizontal transfer payment; policy tools; policy effects

CLC number: F207; F127

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2023)05-0052-14

(编辑:黄依洁)