

新时期中国共产党实施 对口支援政策的意义、历程与成效^{*}

陶 砥

提 要：新时期，中国共产党实施对口支援政策，是从全国共同发展、团结进步的战略大局出发而采取的。这项政策的实施，有助于加快边疆民族地区发展，推进民族交往交流交融，集中资源建设重大工程，汇聚国家力量共克时艰，彰显出了中国特色社会主义制度的优越性。对口支援政策的实施经历了萌芽与形成、发展与完善、拓展与深化三个阶段。在此过程中积累了丰富的经验，逐渐从局部性、临时性的措施上升为国家层面的政策，形成了较为完善的机制，在建设边疆、扶贫开发、重大工程、应急救援中发挥重要作用。

关键词：中国共产党 对口支援 共同富裕 制度优势

作者陶砥，女，法学博士，中国社会科学院当代中国研究所在站博士后（北京100009）。

对口支援是中国共产党实施的一项促进各地区均衡发展、各民族团结进步、具有中国特色的特殊帮扶政策。对口支援是中国特色社会主义制度优越性的重要体现之一。中国共产党在带领全国各族人民进行社会主义革命与建设的过程中，就已经开始了对口支援的实践。党的十一届三中全会决定将党的工作重心转移到经济建设上来，推进改革开放，为了解决边疆民族地区与内地经济社会发展水平差距过大的问题，进一步加强民族团结，巩固边防，党中央正式提出对边疆民族地区实施对口支援，标志着国家层面的对口支援政策正式形成。对口支援政策在边疆民族地区的实践，尤其是在实施对口援藏的过程中得到不断完善。同时，对口支援政策的适用范围也不断拓展，在东西部扶贫协作、国家重大工程建设、应对重大自然灾害及突发性公共卫生事件中发挥了重要作用。

^{*} 本文系中国社会科学院博士后创新项目“治边稳藏战略思想与西藏治理现代化发展研究”（ZBH20191042）的阶段性成果。

一、实施对口支援政策的意义

在中国共产党的领导下，祖国内地对边疆少数民族地区实施对口支援，加快了当地经济社会发展，改善了各族群众的生活水平，推进民族交往交流交融，不断铸牢中华民族共同体意识，使全国“各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起”。同时在国家重大工程建设中实施对口支援政策，能够集中优势资源破解工程建设中的难题，服务于国家整体与长远建设。此外，在应对重大突发性灾害事件中实施对口支援政策，能够“万众一心”共克时艰，凝聚起抗灾救灾的磅礴力量，有效解决了某一区域内临时性抗灾资源短缺及灾后重建等问题。在这一过程中充分彰显出中国特色社会主义集中力量办大事的制度优势。

第一，有助于加快边疆民族地区发展，改善各族群众的生活水平。我国边疆民族地区资源丰富、地域辽阔，但由于地处偏远、交通不便，基础设施建设和基本公共服务较为滞后，内生发展动力不足，导致边疆各族群众曾经长期处于贫困状态。中国共产党领导各族群众经过局部探索和尝试，将对口支援上升为国家政策，推动内地发达省（市）为边疆民族地区提供了人力、物力、财力、技术等方面的支持，支援涵盖了经济发展、技术进步、医疗卫生、科学文教、干部人才等各个领域的建设。边疆地区基础设施得到巨大改善，资源优势得以充分发挥，发展短板逐渐补齐，民生获得巨大提升，逐步培养起强大的内生发展动力。在“外力”与“内力”的共同作用下，边疆地区贫穷落后的面貌得到根本性改善，呈现出蓬勃的发展势头。边疆地区的基本公共服务能力也随之得到显著提升，各族群众生活水平不断提高，获得感幸福感安全感持续增强。

第二，有助于推进民族交往交流交融，铸牢中华民族共同体意识。历史形成的各民族之间发展水平的巨大差距，是影响民族团结、造成民族隔阂的根本性原因。通过实施对口支援政策，我国各民族在保留自身传统和特色的基础上，互相学习、互助合作，使得老少边穷地区与先进地区的发展差距不断缩小，为推进各民族交往交流交融，加深相互理解，铸牢中华民族共同体意识奠定了坚实的物质基础。对口支援政策加强了地区之间的人员往来，派往革命老区、少数民族自治地区、边境地区、欠发达地区的干部和专业技术人才切实帮扶当地群众提高生活水平，各族同胞在共同生活工作和互帮互助的过程中，相互理解，团结奋斗，增进感情，谱写了民族团结进步的时代篇章。除此之外，在对口支援的过程中，内地和沿海地区较为先进的理念、文化与技术，也在老少边穷地区产生深远影响，在更深的层面上对民族团结进步产生积极影响。

第三，有助于集中资源建设重大工程，服务于国家长远发展。国家重大工程功在当代、利在千秋，但往往耗资巨大、工期较长，并且工程建设过程中还需要对当地群众进行安排和补偿，仅靠某个地方、某个部门的力量难以完成。从经济社会发展的大局考虑，需要从国家层面规划重大工程建设，集中优势资源解决工程建设中遇到的各种问题。通过实行对口支援政策，工程实施的技术难题和人物压力得到分解，充分发挥了各地区、各部门的特色优势，汇集各方力量协同攻关，共同完成了重大工程建设及善后工作，为国家长远发展打下坚实基础。

第四，有助于汇聚国家力量共克时艰，解决区域性灾害问题。我国自然灾害频发，除此之外还面临一些偶发性的公共安全事件。各地区在应对自然灾害、与疾病作斗争的过程中积累了各具特色的经验。但是一些突如其来的重大灾害与疫情，超出了地方的承受能力，并且对国家经济社会发展和人民生

产生活产生全局性的影响。通过实施对口支援,国家能够在最短的时间内尽可能地汇集抗灾资源、集结救援力量,有效地解决了受灾区域内临时性的资源短缺和人力不足问题,捍卫了受灾地区人民群众的生命财产安全,为灾区人民灾后重建、迅速恢复生产生活秩序创造了条件,尽可能将各项损失降到最低。

第五,有助于彰显中国特色社会主义的制度优势。党的十九届四中全会强调,我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势,其中重要一条就是“坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事的显著优势”^①,对口支援政策是这一显著优势的集中体现。新中国成立以来面对百废待举,百业待兴的艰难局面,党带领人民通过对口支援的方式,在较短时间内改变了边疆地区的落后面貌;兴建了一批关乎国计民生的重大工程,建立健全了符合我国国情的产业结构;逐步缩小区域发展差距,带领贫困群众走向共同富裕的道路;在重大灾害面前迅速完成救助与重建恢复工作。显示出了社会主义国家的建设效率和抗风险能力,向世界展现出了中国特色社会主义制度的巨大优越性。

二、对口支援的萌芽与形成

对口支援,是指某些区域、行业及部门由于自然禀赋、历史发展、区位优势等条件的限制,或受突发性事件影响,而面临资金、技术或资源的短缺时,其他先进地区、行业或部门在“全国一盘棋”的思路下,由中央或上级统筹安排、有针对性地对其进行支持、帮扶、互助协作。中国共产党对口支援实践最早是在边疆地区展开的。我国自古就是一个统一的多民族国家,各民族互通有无,守望相助,共同开辟了广袤的疆土。但是由于边疆地区自然条件较差,加之封建统治者长期将统治重心放在内地,较为忽视边疆建设与发展,造成了边疆少数民族地区长期落后的局面。新中国成立后,边疆各民族在党的领导下,相继获得解放,实行民主改革,完成了社会主义改造,实现社会制度大跨越,开启了社会发展新篇章。但是边疆地区在经济社会发展水平上与祖国内地的差距,并不会随着政治制度的统一而自然弥合。因此“应该着重于各兄弟民族之间的团结……更认真地从经济上、文化教育上去帮助各少数民族获得进一步的发展。”^②1956年教育部就内地支援边疆小学师资的问题下发通知,要求“四川、陕西等省,对于接邻的边疆省、自治区需要外地支援的师资要有较多的支持。”^③1973年,为了帮助西藏卫生事业发展,上海、江苏、湖南、湖北、河南、山东、辽宁、四川八省(市)向西藏派出医疗队。1974年4月19日,国务院教科组就内地支援西藏大、中、专师资的问题向国务院提交报告,建议通过国家机关选调干部和援藏省区定区定校包干的方式支援西藏师资力量。^④

与此同时,各部门、各级政府为了促进本地经济发展、应对自然灾害,也在实际上确立了所辖范围内的对口支援关系。20世纪60年代,山西经纬纺织机械厂采取工厂包公社、对口支援的新形式,在修配机械、供应农具,以及培训技术人才方面给予曙光公社一定的支持,并且取得了显著成绩。新中国成立后,中国共产党将中华民族“一方有难、八方支援”的优良历史传统与共产主义精神相结合,面对一些地方突如其来的自然灾害,毛泽东希望各地“发扬共产主义协作精神”“非灾区积极主动支

① 《〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉辅导读本》,北京:人民出版社,2019年版,第3页。

② 《邓小平文集(一九四九—一九七四)》(上卷),北京:人民出版社,2014年版,第207页。

③ 《中华人民共和国民族政策法规选编》,北京:中国民航出版社,1997年版,第417页。

④ 《西藏工作文献选编(一九四九—二〇〇五)》,北京:中央文献出版社,2005年版,第292页。

援灾区”。^①国家在应对重大自然灾害中，开展对口支援的实践。1976年唐山大地震后，国务院提出了工业生产支援组织原则：“按行业由国务院有关部委商同有关省、市、自治区，按对口包干的办法进行支援。”^②1978年，湖北局部地区遭受干旱灾害，湖北省采取对口支援的方式，集中本省力量抗旱，取得了积极成效。

在支援边疆医疗教育、推动地方经济发展及应对自然灾害方面所积累的经验，为国家正式确定对口支援政策奠定了基础。1979年4月，在全国边防工作会议上，中央统战部长乌兰夫指出：“要组织内地省、市对口支援边境地区和少数民族地区。北京支援内蒙古，河北支援贵州，江苏支援广西、新疆，山东支援青海，天津支援甘肃，上海支援云南、宁夏，全国支援西藏”，^③确定了内地省市对口支援边疆民族地区的基本格局。7月，党中央批转了乌兰夫的报告，标志着对口支援政策的正式确立。

三、对口支援的发展与完善

对口支援政策正式确立后，在实践过程中逐步走向完善，并在法律上得到确立。1983年，中央决定由国家经委牵头，与国家计委、国家民委共同负责对口支援工作，对口支援边疆民族地区的国家层面组织领导机制正式确立。1984年颁布的《民族区域自治法》规定了对口支援边疆的组织领导、具体内容及覆盖领域：“上级国家机关应当组织、支持和鼓励经济发达地区与民族自治地方开展经济、技术协作和多层次、多方面的对口支援，帮助和促进民族自治地方经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育事业的发展。”^④1991年12月，国务院就民族区域自治法的实施问题下发通知，要求在注重物质支援的同时，还要通过介绍经验、转让技术、交流培训人才等方式，加强边疆地区的“软件”建设。

西藏作为我国西南边疆少数民族地区，对口支援实施得较早，在对口支援边疆民族地区的格局中占据非常重要的地位，对口支援西藏的实践对于对口支援政策的完善发挥了积极作用。1980年第一次西藏工作座谈会提出，根据实际需要和可能条件，组织全国各地积极支持和帮助西藏。1983年8月，国务院作出了“在坚持全国支援西藏的方针下，由四川、浙江、上海、天津四省（市）重点对口支援西藏”^⑤的决定。1984年中央第二次西藏工作座谈会确定了由北京、上海、天津、浙江、江苏、福建、山东、四川、广东等9省市帮助西藏建设43项重大工程，将为西藏建设重大工程作为援助的主要内容。1994年，江泽民同志在中央第三次西藏工作座谈会上指出：“密切内地与西藏的经济、文化、社会联系，加强对口支援，增强西藏自我发展的活力，是西藏发展的需要，也是全国各地发展的需要。”^⑥会议提出了“分片负责、对口支援、定期轮换”的援藏新思路，并规划由北京、上海、浙江、江苏等14个省、市分别对口支援西藏的拉萨、日喀则、山南、昌都、林芝、那曲和阿里，两个省市分片负责西藏的一个地区。同时，由国务院29个部委对口支援西藏自治区各区直部门。主要是“在

① 《毛泽东年谱（一九四九—一九七六）》（第四卷），北京：中央文献出版社，2013年版，第148页。

② 李瑞昌：《中国特点的对口支援制度研究——政府网络视角》，上海：复旦大学出版社，2016年版，第236页。

③ 《乌兰夫传（一九〇六—一九八八）》，北京：中央文献出版社，2007年版，第575页。

④ 《西藏工作文献选编（一九四九—二〇〇五）》，北京：中央文献出版社，2005年版，第384页。

⑤ 贺新元：《西藏跨越式发展与长治久安的前沿问题研究——“3·14”事件反思下的西藏治理》，北京：中国藏学出版社，2014年版，第205页。

⑥ 《江泽民文选》（第一卷），北京：人民出版社，2006年版，第401页。

经济开发、教育卫生、干部交流等方面与西藏建立相对稳定的、各方面配套的对口支援关系。”^①2001年中央第四次西藏工作座谈会，决定将对口援藏计划再延长10年，并将尚未被纳入对口支援的县全部纳入对口支援范围，全国对口支援西藏的格局趋于完善。2010年，胡锦涛同志在中央第五次西藏工作座谈会上指出：“要坚持分片负责、对口支援、定期轮换的办法，完善经济援藏、干部援藏、人才援藏、科技援藏相结合的工作格局。”^②会议决定将对口援藏计划延长至2020年，并确立援藏资金稳定增长机制。2015年8月，在中央第六次西藏工作座谈会上，习近平将“必须把中央关心、全国支援同西藏各族干部群众艰苦奋斗紧密结合起来”^③作为党的治藏方略的重要组成部分。

对口援藏基本格局的形成，以及在内容、理念上的完善，为在其他地方实施对口支援开辟了道路。1992年1月14日，江泽民同志在中央民族工作会议上指出：“要加强比较发达地区对不发达地区的对口支援，大力开展多层次、多渠道、多形式的横向联系，包括经济合作和教育、科技、文化等方面的智力支援。这是比较发达地区义不容辞的历史责任。”^④2010年3月，全国对口援疆工作会议召开，胡锦涛同志在会上指出：“要坚持中央关心、全国支援同新疆各族干部群众自力更生、艰苦奋斗相结合，充分发挥我国社会主义制度优越性，进一步动员和组织东中部地区全方位加大援疆力度。”^⑤强调建立完善的对口援疆机制，造福各族群众。会议确定全国19个省（市）在更深层次、更广领域开展对口援疆工作的计划。2011年5月和2012年6月，中央又先后召开了第二次和第三次全国对口支援新疆工作会议，国务院出台了《关于进一步加强和推进对口支援新疆工作的实施方案》。此外，2014年8月23日，国务院发布《发达省（市）对口支援四川云南甘肃藏区经济社会发展工作方案（2014—2020年）》。

随着对口支援在边疆民族地区的实施，其内容也从物质和项目的支援，逐步拓展到经济、人才、教育、科技等方面。除了有形的支援外，沿海地区的新思想新理念也随着对口支援的展开，被带到边疆地区，促使边疆民族地区的各项事业加快发展。

四、对口支援的拓展与深化

对口支援边疆的显著效果以及所积累的丰富经验，为对口支援的拓展与深化奠定了基础。针对国家扶贫开发、国家重大工程建设、应对重大自然灾害及突发性公共卫生事件等领域的工作，国家也视情况实施对口支援，并且规划更加科学、实施更加高效，逐步形成精细化、专门化的对口支援机制。

（一）扶贫开发中的对口支援

1994年4月15日，为了缩小东西部地区差距，进一步解决农村贫困问题，实现共同富裕的目标，国务院印发了《国家八七扶贫攻坚计划》，计划用七年时间基本解决农村8000万贫困人口的温饱问题，大城市及沿海较为发达的城市要对口帮助西部贫困省（区）发展经济。1996年7月6日，国务院确定了北京市支援内蒙古自治区，天津市支援甘肃省，上海市支援云南省，广东省支援广西壮族自治区，

① 《西藏工作文献选编（一九四九—二〇〇五）》，北京：中央文献出版社，2005年版，第491页。

② 《胡锦涛文选》（第三卷），北京：人民出版社，2016年版，第318页。

③ 《依法治藏富民兴藏长期建藏，加快西藏全面建成小康社会步伐》，《人民日报》2015年8月26日。

④ 《江泽民文选》（第一卷），北京：人民出版社，2006年版，第184页。

⑤ 《胡锦涛文选》（第三卷），北京：人民出版社，2016年版，第382页。

江苏省支援陕西省,浙江省支援四川省,山东省支援新疆维吾尔自治区,辽宁省支援青海省,福建省支援宁夏回族自治区,大连、青岛、深圳、宁波市支援贵州省的扶贫开发格局^①,其后又增加了厦门、珠海对口支援重庆市。1996年9月23日,江泽民同志在中央扶贫开发会议上指出:“发达地区对口支援贫困地区,是动员全社会力量扶贫的重要举措。”“是逐步缩小东西部发展差距、促进区域经济发展的一项战略性举措。”^②2001年6月,国务院下发《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,强调“继续做好沿海发达地区对口帮扶西部贫困地区的东西扶贫协作工作。”^③2015年11月29日,中央下发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,要求:“健全东西部扶贫协作机制。加大东西部扶贫协作力度,建立精准对接机制,使帮扶资金主要用于贫困村、贫困户……启动实施经济强县(市)与国家扶贫开发工作重点县‘携手奔小康’行动。建立东西部扶贫协作考核评价机制。”^④2016年7月,习近平总书记东西部扶贫协作座谈会上指出:“东西部扶贫协作和对口支援,是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措,充分彰显了中国共产党领导和我国社会主义制度的政治优势,必须长期坚持下去。”^⑤2017年6月,习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上进一步指出,要加大帮扶力度、强化帮扶责任,做到“谁的孩子谁抱”^⑥。除了东西部扶贫协作外,中央还积极实施对口支援政策帮扶革命老区。2012年6月,国务院出台《关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》,提出“建立中央国家机关对口支援赣州市18个县(市、区)的机制,加强人才、技术、产业、项目等方面的对口支援,吉安、抚州的特殊困难县参照执行。鼓励和支持中央企业在赣州发展,开展帮扶活动。”^⑦

(二) 国家重大工程建设中的对口支援

国家重大工程的经济与社会价值具有全局性,工程的实施成本远远超出了工程所在地的承受能力。为保证重大工程建设顺利进行,国家采取对口支援的方式,保证工程实施所需的人力物力财力,并对因工程而受到损失的群众进行补偿。

国家在建设三峡工程时,采取对口支援的方式补偿当地群众在工程建设中所作出的牺牲。1992年3月27日,国务院办公厅针对三峡库区移民开展对口支援下发通知,要求除了湖北和四川之外,其他地区 and 部门也要积极支持三峡库区移民工作。1994年4月,国务院下发通知,确定了50多个中央部委,21个省、市、自治区,10个计划单列市对口支援三峡库区移民建设。同时中央相关部委也对支援三峡工程的重点工作进行了部署。1994年7月,贸易部和移民开发局联合向全国有关省(市)商业、物资、粮食和供销等部门发出通知,动员和组织全国内贸系统的力量开展对口支援三峡库区流通部门移民工作,并决定按照国务院确定的全国26(区、市)流通部门和企业(包括商业、物资、粮食厅〔局〕、供销社)对口支援库区20县的流通部门和企业。1995年8月21日,卫生部出台意见,对全国卫生系统开展对口支援三峡地区卫生工作进行安排,要求从巩固和完善农村三级医疗预防保健网入手,围绕提高卫生人才整体素质的目标开展对口支援工作。1997年11月8日,江泽民同志在三峡

① 《中华人民共和国法规汇编(一九九三—一九九四)》(第十二卷),北京:中国法制出版社,2014年版,第465页。

② 《江泽民文选》(第一卷),北京:人民出版社,2006年版,第556页。

③④ 《十五大以来重要文献选编》(下),北京:人民出版社,2003年版,第1885、66页。

⑤⑥ 习近平:《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》,北京:人民出版社,2017年版,第3、15页。

⑦ 《中华人民共和国法规汇编(二〇一二)》(第二十七卷),北京:中国法制出版社,2014年版,第350页。

大坝截流仪式上要求继续做好移民工作，加强对口支援，将库区建设成为“经济繁荣、环境优美、人民安居乐业的新型经济区”^①。2008年三峡工程实现试验性蓄水目标后，对口支援库区移民的工作并未随着工程建设和移民搬迁工作的完成而终止，对于解决相关后续问题发挥了重要作用。

此外，在南水北调中线工程的丹江口库区建设中也实行了对口支援政策。由于工程实施地的资源开发与受益不平衡，且工程建成后，北京、天津受益较多，2013年3月5日，国务院作出批复，决定工程受益地对口支援工程实施地，北京、天津对口支援河南、湖北、陕西省的部分市县。

（三）应对区域性重大灾难中的对口支援

2007年8月通过的《中华人民共和国突发事件应对法》规定，受突发事件影响的地方人民政府在恢复重建方面如需上一级人民政府支持，可以向上一级政府提出请求，“上一级人民政府应当根据受影响地区遭受的损失和实际情况，提供资金、物资支持和技术指导，组织其他地区提供资金、物资和人力支援。”^②

2008年5月12日，汶川大地震发生后，面对艰巨的灾后重建任务，国务院出台了《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》，6月5日，中共中央政治局常委会会议提出要坚持一方有难、八方支援，自力更生、艰苦奋斗的方针，按照“一省帮一重灾县”的原则，合理配置力量，建立对口支援机制，组织有关省市对口支援灾区加快灾后恢复重建。2008年6月8日公布的《汶川地震灾后恢复重建条例》规定，地震灾后恢复重建应当遵循受灾地区自力更生、生产自救与国家支持、对口支援相结合的原则。6月11日，国务院制定《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》指出，在中央的统一协调下，综合考虑支援方的经济实力和受援方的受灾程度，兼顾前期安置受灾群众所形成的对口支援格局，决定东部和中部的19个省市分别对口支援四川省的18个县市以及陕西、甘肃的严重受灾地区。2008年6月30日，胡锦涛同志在抗震救灾先进基层党组织和优秀共产党员代表座谈会上要求：“承担对口支援任务地区的党组织要加强领导、精心组织，积极为灾区提供支援，帮助灾区群众早日恢复生产、重建家园。”^③2010年4月14日，青海玉树藏族自治州发生7.1级地震。5月27日，国务院发布《关于支持玉树地震灾后恢复重建政策措施的意见》，要求东部省市和中央国家机关对口支援青海藏区工作要优先在玉树灾区启动实施，原有东西扶贫协作支援省要重点做好支持玉树灾区工作，青海省内也要组织力量支援灾区建设。根据国务院的统一部署，北京、辽宁以及部分央企承担对口援建工作。

（四）应对重大突发公共卫生事件中的对口支援

2009年，甲型H1N1禽流感疫情发生后，国家启动了对口支援工作，标志着对口支援灾区政策已由自然灾害领域扩展到突发公共卫生事件。2009年11月13日，卫生部办公厅发布《关于加强甲型H1N1流感医疗救治工作的通知》，决定建立甲型H1N1流感医疗救治省际对口支援机制，其中，北京市支援内蒙古自治区、河南省、新疆维吾尔自治区（含新疆生产建设兵团）；天津市支援河北省；辽宁省支援宁夏回族自治区；上海市支援黑龙江省、云南省、西藏自治区；江苏省支援陕西省、甘肃省；浙江省支援贵州省、青海省；山东省支援安徽省；湖北省支援山西省；广东省支援江西省、广西

① 《江泽民文选》（第二卷），北京：人民出版社，2006年版，第68页。

② 《中华人民共和国法律汇编（二〇〇七）》，北京：人民出版社，2008年版，第123页。

③ 胡锦涛：《在抗震救灾先进基层党组织和优秀共产党员代表座谈会上的讲话》，北京：人民出版社，2008年版，第19页。

壮族自治区、海南省。主要是提供技术支持，着重为重症与危重病例医疗救治提供技术指导。各支援省份在受援省份的要求下，还应积极准备协调，做好专家的选派工作。

2019年底，武汉市开始出现新冠肺炎疫情，并迅速蔓延至湖北省以及国内其他省市。湖北省的疫情最为严重，防控压力较大。2020年2月3日，中共中央政治局常务委员会召开会议，专题研究新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作，习近平总书记在会上指出，“疫情防控要坚持全国一盘棋。各级党委和政府必须坚决服从党中央统一指挥、统一协调、统一调度，做到令行禁止。各地区各部门必须增强大局意识和全局观念，坚决服从中央应对疫情工作领导小组及国务院联防联控机制的指挥。”^①2月7日，国家卫健委宣布建立16个省对口支援武汉以外地市的关系，以“一省包一市”的方式，支持湖北省加强对病患的救治工作。10日，国家卫健委在统筹考虑支援地疫情现状、医疗资源实际以及湖北各地医疗资源的实际需要的情况下，按照原有关系不变、应补尽补的原则，统筹安排19个省份对口支援湖北省除武汉市外的16个市州及县级市，赢得了战疫的初步胜利。

五、对口支援的成效

如上所述，中国共产党对口支援政策的实施经历了萌芽与形成、发展与完善、拓展与深化三个阶段，并取得了显著成效。赋予了边疆民族地区前所未有的发展活力；为民族团结进步提供了精神支撑；保障了重大工程的顺利实施；有力地推动了国家治理体系和治理能力现代化，助力全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦。

第一，推动了边疆民族地区经济社会发展。中国共产党通过持续不懈的对口支援，汇聚全国力量支援边疆民族地区经济社会建设，从根本上改变了边疆民族地区的落后面貌。以西藏为例，其在和平解放之初，生产发展水平极低，还在较大范围保留着原始的耕作方式，1952年西藏亩产粮食平均只有80公斤，全区牲畜仅有974万头（只），人民生活极端困苦，无家可归、沿街乞讨、饿死街头的场景随处可见。^②西藏几乎不通公路，人们出行极其困难，“唐蕃古道人背畜驮，栈道溜索独木舟”。在全国各地的对口支援下，截至2019年底，西藏全区公路通车总里程达103951公里，其中，农村公路74043.9公里，除墨脱县外，其余县均已开通客车，通客车率达到98.6%。高速公路通车里程1300公里，铁路运营里程1300公里，干线铁路网初步形成。^③1959年西藏生产总值仅有1.74亿元，但国家通过持续性地对口援藏工作，2019年西藏地区生产总值1697.82亿，增长8.1%，增速位居全国第二，与1959年相比增长了200多倍。西藏全体居民人均可支配收入19501元，比上年增长12.8%。其中，城镇居民人均可支配收入37410元，增长10.7%；农村居民人均可支配收入12951元，增长13.1%。西藏的快速发展离不开中央的高度重视与各兄弟省市的对口支援，西藏财政每花10元钱，其中就有9元来自中央政府的转移支付。当下，高原生物、旅游文化、清洁能源、绿色工业、现代服务、高新数字、边贸物流等特色产业已初具规模，并保持良好发展势头，雪域高原焕发出前所未有的生机活力，展现出更加美好的发展前景。

① 《研究加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作》，《人民日报》2020年2月4日。

② 《中国政府西藏白皮书总汇》，人民网，2015年9月6日。

③ 《2019年西藏自治区国民经济和社会发展统计公报》，西藏自治区统计局网站，2020年4月13日。

第二,促进了各民族团结进步。对口支援政策的成功实施,使得边疆民族地区的就业、教育、医疗、住房条件得到大幅改善,各族群众的收入水平和生活质量不断提升,获得感幸福感安全感显著增强。以新疆为例,1952年至2019年,新疆的经济总量从7.91亿元增加到13597.11亿元,增长了200多倍。2019年新疆全体居民人均可支配收入23103元,其中:城镇居民人均可支配收入为34664元,农村居民人均可支配收入为13122元。2019年,19个援疆省市投入援疆财政类资金就多达188.19亿元,实施援疆项目1935个,援疆资金投入民生领域和县及县以下基层的比例达到80%以上,援疆省市820个乡镇(村)与受援地774个乡镇(村)建立了结对帮扶机制。^①此外,通过对口支援,还使得边疆民族地区与祖国内地之间人员交往更加频繁、深入,各族群众之间相互交流,增进了解,结下友谊,铸牢了中华民族共同体意识,为民族团结进步提供了强有力的精神支撑。

第三,保障了重大工程的顺利实施。在建设重大工程的过程中实施对口支援,最大限度地补偿了工程所在地群众在工程建设中所作出的牺牲,保障我国各项重大工程顺利施工、如期竣工。仅就三峡工程而言,从1993年到2008年,全国对口支援资金累计达421.25亿元,开展经济合作项目和社会公益项目2614个,对口支援项目安置移民36852人次,安排移民劳务95881人次,培训各类人才34114人次。库区20个移民区县地区生产总值增长14.88倍,人均GDP增长10倍多。^②在此过程中,库区实现了产业结构调整,找到了新的发展空间,库区移民群众在告别家园后得到了妥善地安置,开始了更加富裕美好的新生活。有效地保障了三峡工程按工期顺利进行。再如我国的西气东输一线和二线工程,累计投资超过2900亿元,不仅是投资最大的能源工程,而且是投资最大的基础建设工程;一、二线工程干支线加上境外管线,长度达到15000多千米,这不仅是国内也是全世界距离最长的管道工程;西气东输工程穿越的地区包括新疆、甘肃、宁夏等老少边穷地区,沿线人民都给予大力支持,使陕西、河南、湖北、江西、湖南、广东、广西、浙江、上海、江苏、安徽、山东和香港特别行政区等省区用上了清洁能源,惠及人口超过4亿人,是惠及人口最多的基础设施工程。^③

第四,推动了国家治理体系和治理能力现代化。对口支援实践的展开,关系到中央及地方层面的组织、财政、监督等制度的完善,关系到中央与地方以及地方之间的协调、反馈机制的健全。中央财政转移支付制度,极大地支持了老少边穷地区的经济社会加快发展,弥补这些地区财政实力的财力缺口,均衡地区间财力差距,实现地区间基本公共服务能力的均等化,进一步密切了边疆与内地的联系。在实施对口支援的过程中,我国逐步探索出科学完备、系统有效的体制机制,如援藏机制、援疆机制等,建立起了应对突发事件的紧急预案和响应机制。随着对口支援实践展开,相关制度、体制和机制不断走向成熟,党员干部队伍的整体素质和能力显著提升,有效地推动了国家及地方层面的治理体系和治理能力现代化,为区域协调发展、国家长远建设规划和克服重大风险挑战提供了有力保障,从制度层面彰显出中国特色社会主义的优越性。

责任编辑:黄建安

① 《新疆维吾尔自治区政府工作报告——在新疆维吾尔自治区第十三届人民代表大会第三次会议上的报告》,新疆维吾尔自治区政府网站,2020年1月6日。

② 梁福庆:《三峡库区移民对口支援的基本经验及其对策》,《重庆社会科学》,2008年第8期。

③ 《西气东输工程创造百余件知识产权,投资超过2900亿,创造国家之最》,人民网,2012年10月22日。