

---

# 对口协作制度演变历程研究

## ——以京堰对口协作为例

董超 陈湾 童芳园 庞妃婷 张钰曼 徐静怡<sup>1</sup>

(湖北汽车工业学院科技学院, 湖北 十堰 442002)

**【摘要】:** 对口协作制度是中国共产党百年历程中积累的宝贵治理经验和智慧,是将中国实际相结合,探索出的一种创新成果。对口协作是一项具有独特中国特色特点的资源转移和合作的治理机制。研究发现,我国对口协作制度经历了萌芽与雏形、确立与成型、巩固与发展三个阶段。在这些阶段里积累了丰富的经验,逐渐从局部、临时的措施上升为国家层面的政策,内容形式不断丰富形成了较为完善的机制,在国家治理现代化建设中发挥重要作用。对口协作制度不仅在国内经济社会建设过程中发挥了重要作用,也为世界其他国家探索区域协同发展提供了借鉴。

**【关键词】:** 对口协作 区域协同发展 合作共赢

**【中图分类号】:**F2 **【文献标识码】:**A

### 1 对口协作制度理论研究

#### 1.1 对口协作制度核心概念界定

对口协作源于中国上个世纪70年代末提出的“对口支援”政策,实践进程远超过理论研究。从理论层面来看,对口协作是在对口支援、对口帮扶理念的发展与实践过程中,逐步演化出的新理念。目前学术界对于对口协作的研究成果暂时存在一定的空缺。通过综合对口支援以及对口帮扶理念,本研究将对口协作的理论划分为以下两大角度:第一,从概念界定角度来看,将对口协作的中心概念分为三个层面进行界定。首先,从乡村振兴的层面来看,要结合地方发展的具体情况,科学确定发展的阶段性目标和工作重心,树立“农村为农民而兴,农村建设为农民而建”的理念,充分调动农民的积极性、主动性、创造性,发挥对口协作政策的重要性;其次,从财政层面来看,利用对口协作中经济发展具有优势的一方来协助经济发展落后一方,是全力推进同乡村振兴的有效衔接;最后,从生态层面来看,中线水源区建设协调发展的制度体系是国家深化改革的重要内容。推进京堰地区对口协作,是促进湖北省水源区经济高质量发展,提高保护生态水平的有效途径。第二,从理论基础角度来看,关于“对口合作”这一跨地区的合作方式,国内现有的两大解释有:一是平等责任说,二是特殊奉献说。从平等责任说来看,流域内生态保护的责任应当由流域内所有成员平等负担,对口协作制度还未考虑到对汉江流域下游的生态补偿;从特殊奉献说来看,丹江口水库及其下游区域,是丹江口市为保证京、津、冀三省饮用水而进行的一系列重大迁移。这种付出应该得到公正的赔偿,而这种赔偿,则是在京、津、冀、豫等受益区中进行。

平等责任说、特殊奉献说是行政诉讼中行政补偿与行政赔偿制度的基本依据,同时也是支持对口合作的实践。但单从以上两大角度分析对口协作演变历程是非常片面的。从结构功能主义角度来看,追根溯源,调查各类政策文本,从而理顺对口协作时间

---

**作者简介:** 董超(1991-),男,湖北汽车工业学院科技学院研究实习员,研究方向:产业经济。

发展历程是较为严密的研究方法。

为了更好地理解“协作”的演化，需要先确定这个术语的含义。自二十世纪后期，我国引进了“协作管理”的概念，朱德米、周晓丽等人对其概念、兴起、现状、前景、理论基础等问题进行了较为全面的探讨。他们认为“协同管理”是一种政府、企业、第三部门等多种社会的合作，形成资源互补、权力共享的社会管理方式。同时，要分析我国对口协作演变历程，就必须历史性地厘清我国对口协作的具体实践、解读相关政策文本，从历史的片段中探寻理念演变规律。本文基于比较历史分析视野下的对口协作的基本政策并以京堰对口协作为例，归纳和厘清我国对口协作的演变历程，并在此基础上展望新时代对口协作的实施方向。

## 1.2 京堰对口协作制度

2013年5月，随着《国务院关于丹江口库区及上游地区对口协作工作方案的批复》文件公布，北京十堰对口协作工作正式拉开序幕。文件明确了丹江口库区及上游区域的协调工作，为促进南水北调工程的持续运行，推进水源区丹江口库区的健康发展起了至关重要的作用。此外，《关于健全生态保护补偿机制的意见》也明确指出，建议开展“南水北调中线水源地区的支持工作”。对于丹江口库区来说，对口协作能进一步推动水源区的持续发展。水源区由于需要在水质保护和移民等方面做出更多努力，受水区就需要在一定程度上对水源区进行利益偿还。在对口协作模式下，让受水区和水源区之间建立起更加和谐的发展关系，互利共赢、共同发展。从原来的省级层面，一步步到县级层面，合作的形式已经深入到了乡镇，从而形成了一种独特的中线水源区的生态补偿模型。可以说，京堰对口协作模式有力的提升丹江口库区的基本公共服务供给的能力，让受偿地区的人们能够安居乐业，社会发展得到进一步稳定。

# 2 对口协作制度演变历程

## 2.1 萌芽与雏形阶段

对口协作制度的出现很大程度上与对口支援制度的形成和发展有着极大地关系；对口支援制度的形成发展与完善促进了对口协作制度的萌芽与雏形的出现。首先我国的对口支援工作最早的萌芽时间是在二十世纪五十年代至二十世纪六十年代出现，新中国成立时期，我国实行了高度集中的计划经济体制，通过对城乡各种资源实行全国性的重新调配，城市与乡村结对，中央与地方的方式，在各级政府机关的帮助和协调下采取了大量的支援协作措施，来解决我国城市乡村以及各大区域发展的差异较大的相关问题。一直到了二十世纪七十年代末，十一届三中全会的召开完成，1979年，《中共中央批转乌兰夫同志在全国边防工作会议上的报告的通知》[中发(1979)52号]的首次提出，并同年在中央52号文件里把对口支援用国家政策的形式开始正式的确定了，这就给了对口协作的萌芽出现准备了政策条件。并随着1979年以来东西部经济较发达地区支援边疆少数民族地区的实践工作的开展、支援西藏地区边疆地区方针的确定和实施、唐山大地震和汶川大地震灾后地区的重建工作的推进，对口支援工作和对口支援政策的不断发展，对口支援工作从国家相关层面的规章制度化发展成为为了丰富多样的制度和有关工作实践，且支援的方式更加的丰富多样化，更加的去注重发挥市场功能机制的调节发展作用。

从1979年到1995年间里对口支援政策制度主要重点针对我国边境欠发达地区以及少数民族欠发达地区，对口支援的协作的工作重点一直以来都是有关于他们这些地区的发展建设。并随着这些对口支援协作工作的稳健发展推进和持续取得了发展支援协作成效，一直到了1996年在中央的扶贫开发工作会议上提出，将东西部地区扶贫支援协作的范围扩展到了，在全国范围内开展东部和西部地区的扶贫协作以及对口支援工作；在这个阶段里的东部和西部地区对口支援与扶贫协作更加的特别出社会民众的动员力量，分别以经济贸易、投资和人才协作为主要。从这以后，我国开始形成了东西部地区的扶贫协作的工作和对口支援制度。在这一时期里扶贫协作的基本概念也逐渐应用到了对口支援工作里，扶贫协作的工作开展在一定程度上也是对口协作的实践发展。一直到了2016年1月19日宁夏宣传部长会议在银川的召开，积极响应了中国共产党脱贫攻坚党的精神，对口协作的理念中灌输更加明确的互相学习、互相帮助和共同攻坚“共享发展”的新时代的发展理念。

## 2.2 确定与成立阶段

到了 20 世纪 90 年代，全国各个地区的各种支援形式和支援内容不断向各个领域拓展，在相互交错中形成了一个网络的支援格局，成为多领域、多层次、多形式、多内容的帮扶。从溯源角度来说，对口帮扶政策来源于对口支援，它是对对口支援政策的一种有限的扩展。对于对口帮扶的概念，有非常多的专家学者从不同的专业角度给出了相关的一些定义，但是到目前为止学术界并没有形成关于其统一的定义。1996 年 10 月，中央人民政府针对国家相关的扶贫开展工作召开了发布会，在《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》中正式确定了对口帮扶政策。对口帮扶对于国家来说是一项关于扶贫开发的重要政策，其为国家各省内部各级政府之间提供了合作的机会，尤其是对于政府之间的扶贫能力进行了聚合，合作双方可以将对方的优势与己方相结合，或者借鉴对方的方式完善己方的不足之处，以达到长期合作、共同发展的目的，不仅如此，该政策也增强了合作双方的发展动力，使得贫困地区或者欠发展和发达的地区提供了一个可以快速促进地区发展的良好合作方式。2001 年 6 月，国务院印发《国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)的通知》(国发[2001]23 号)在扶贫开发工作的内容和途径中指出“经济比较发达的民族地区要适当增加安置贫困地区或欠发达和发展的地区人口的迁移，并将此行为作为开展对口帮扶工作的重要措施之一。”以及在政策保障方面提出要“不断加强沿海发达地区对贫困的民族地区对口帮扶工作的进行。”由于此事件，对口帮扶政策正式被国家关于扶贫开展工作的官方文件所提到，同时对于 1996 年的扶贫协作也是一种丰富与发展的方式。

由以上种种更加证实了对口帮扶政策为解决各个民族地区的贫困问题而服务奠定了重要的基础，其也是各省内部各级政府之间进行合作整顿各个民族地区贫困问题的一种良好的方式与途径；同时在 2011 年所发布的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》中提出了一系列关于国家对对口帮扶工作的具体要求，在此文件的基础之上，各省各级政府之间的合作开展扶贫工作再次得到了发展和完善，此次举动，对于我国政府合作完善扶贫工作的发展同样有着重要的促进作用。

不论是对口支援还是对口帮扶都只是单向输送人力、财力与物力去帮助经济发展不足的民族地区，这种单向输送被称为“输血”式援助。若贫困或者欠发展和发达的地区想实现真正的富强，不应该单单依靠单向“输血”，找寻“自力更生”的方法才是长久之计，因此长效协作机制亟待建立。

## 2.3 巩固与发展阶段

对口协作这个概念主要来源于上个世纪末提出的“对口支援”的政策，伴随着现在南水北调的圆满实施并完工而提出的一个新概念。并且对口协作也采用了一种新的模式，它不同于对口援助与对口帮扶，它抛开了“单向输血”的观念，开辟出“助力造血”的新模式。它是对口援助和对口帮扶政策进一步深化的结果，南水北调中线工程是提出对口协作模式的载体，在初期南水北调工程也是一种对口帮扶，随着时代的发展不断演进成京堰对口协作模式。

自从《南水北调工程总体规划》获国务院批准后，湖北省委、省政府、湖北省南水北调办曾多次向丹江口水库下游及相关单位提出支持丹江口水库的政策，有力推进了北京与湖北两市的对口合作工作。《关于丹江口库区及上游地区对口协作工作方案》的正式批复，首次得到了全国政府的官方文件的支持。各级政府机关要加强协调工作机制，制定协作规划方案，加大中共中央的扶持；募集合作基金、强化监管和监管的五项举措，确保了合作的有效开展。十堰市和北京市通过“对口合作”的方式，发挥各自的作用，形成有利于当地民众、促进双方合作发展的新格局。习近平在 2016 东西部贫困问题专题讨论会上指出，东西部扶贫协作与对口合作对于促进地区发展具有重大意义，但必须强化地区间的合作；要想达到共同的繁荣和全面战胜贫困，必须要优化工业结构，实施内外一体化的开放发展。2018 年至 2019 年，国家进一步推进了“双创”的方式，推行了“两个人”的工作方式，并设立了“两人一组”的制度；通过构建对口合作、相互帮助、以劳务合作为杠杆、构建高层次互访等方式，实现东西部地区的贫困合作与对口支持工作。与此同时国家深化部门结对模式，鼓励市民结对模式，建立工作专班机制，建立对口协作互助模式，劳务协作撬动，建立高层互访机制等多方面来开展东西部的扶贫协作和对口支援工作，获得了显著的成就。2020 年 3 月 30 日印发的《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》的报告中提出了，要推动土地市场化配置，引导广大劳动力合理有序的进行，同时也要注意推动资本市场化配置，加快对技术市场的发展，培育数据要素市场，加快对价格市场

---

的改革创新，健全要素市场的运行机制。只有推动了土地、市场和资本主义的市场化配置，才能更好的促进对口协作的进一步发展，因此在政府企业要落实体制机制。2021年，国家发展改革委水利部就推进丹江口库区及上游地区对口协作的通知：延长协作期限、坚持规划领导、创新协调机制、加强干部人才合作、优化协作资金安排和强化责任落实这六个方面展开统筹协调。2022会议审议并原则同意《2022年海曙区东西部协作工作计划及任务分工》等相关文件，我们要肯定成绩、总结经验，保持对口工作好状态。面对对口工作全新的形势，各单位攻坚克难、接力奋进，搭建工作框架，深化协作交流，打造特色亮点，圆满完成了年度各项目标任务。

近几年，“对口”的做法已经在京、鄂、京、豫、津陕等多个区域展开，协同工作机制已经基本形成，协同工作已经基本形成，一些关键领域的战略合作框架协议也已经签署；一大批援外和合作方工程已经开始实施，取得了较好的开端。新一年要做好对口工作，精心谋划、精细管理、精准发力，全面落实中央、省市的决策部署，助推巩固扩大脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，坚持互利共赢，持续推动与对口地区全方位、宽领域、深层次交流合作，努力为实现区域协调发展、协同发展、共同发展贡献更大力量，实现共同小康的美好愿景。同时，要加强京十堰各级党政领导人的定期访问与交换，加强合作，促进工作的顺利进行。要加强交流与合作，推动理念、信息、资源共享，并鼓励各单位参与彼此组织的重大展览和经济贸易。推动旅游、农业、文化等各方面的深入交流与发展，形成互惠互利、互惠双赢的格局。

### 3 对口协作制度演变特征

#### 3.1 由政策激励到主动融合

我国对口协作制度的变迁过程是一个基于国内社会经济发展变化和制度实施过程中不断进行经验总结调整的制度。减少了政治动员增加了有效的激励机制。对口协作最初是由于“对口支援”政策的提出，之后不断变迁发展，直到对口协作的提出，对口协作具有经济意义和政治意义，主要以京堰对口协作为例，由于水源区的经济社会发展现状不足，产业等多方面发展受到一定地制约，受水区水源资源缺乏，但在经济、技术、人才、市场等多个方面存在较大优势。将政府、企业、社会各界的力量汇聚于一体，实现资源的优势互补。国家相关政策和资金向水源区倾斜，创新协作资金使用方式，通过贷款贴息、以奖代补等方式，精准引导市场主体、社会力量广泛深入参与水源区经济社会发展。不过上级政府控制调配仍是实施对口协作的基本保证手段。

#### 3.2 由政策主导到市场主导

我国对口协作制度的实施，经历了由建国初期的以实现政治稳定的政策主导方式到改革开放时期的以经济体制改革调动多方要素方式，再到现今的市场主导、合作共赢的全过程。

建国初期，我国大部分产业基础相对薄弱，生产率较低，区域发展不平衡，再加上国际形势的不利影响，自身发展面临严峻挑战。为巩固新生政权，党中央实施了大规模的不断深入的对口支援政策和行动。

这些行动一定程度上改变了新中国的落后面貌，但也带来了一些不利的影 响。改革开放后，以经济建设为中心，是中国共产党在社会主义初级阶段基本路线的中心。类似于像“支援西藏边疆”“扶贫”“对口帮扶”“灾后重建”等这类词语成为这一时期的关键词。再到京堰对口协作制度的实施与发展，对口协作模式逐步从省级层面落实到县级层面，甚至是乡镇层面，有财政协作、产业协作、民生协作、水源协作、经济协作和人才协作等。达到长期合作双赢、区域协调可持续发展。

#### 3.3 由单一群体主导到多方协同参与

我国对口协作制度经历了从政府主导的单一群体参与方式再到政府“搭台唱戏”，多方协同参与的新局面。随着不断发展，经历了从对口支援，到对口帮扶，再到现在的对口协作。区域之间的发展已经不单单是一方对另一方的帮扶，而是救济减少合作

增加。进入新发展时期，党和政府已经逐渐鼓励和引导以市场为主体，其他多种社会力量积极参与到对口协作工作之中，极大地调动各主体的积极性，形成最大效应。党的十八大以来，多个对口协作实践案例表明，我国正在构建形成政府引导、市场主导、以社会组织和企业为参与主体的对口协作新格局。参与主体的不断丰富不仅表明我国对口协作制度是符合经济社会发展的普遍规律，也符合现今国家对于治理体系和治理能力现代化的建设要求。

## 4 京堰对口协作发展对策

我国的对口协作制度经过了漫长的更新与发展并也将在未来持续地发挥作用。作为一项仍在实践中的治理制度来说，仍需要进一步发展与完善。而对于京堰对口协作制度而言，虽然初步实现了水源区水质水量持续稳定达标、经济社会快速发展、脱贫攻坚全面胜利，构建了京堰两地各领域全面交流互动、资源共享、携手共赢的良好格局，为继续开展两地协作打下了良好基础，后续仍然需要通过以下几个方面继续努力。

### 4.1 做好长远规划

延长对口协作期限，目前对口协作工作已经取得一定的成绩，各地、各部门更要认真贯彻落实习近平总书记在推进南水北调后续工程高质量发展座谈会上的重要讲话精神，强抓国家启动新一轮对口协作工作机遇。立足水源区的现实需要，积极开展与受水区的全方位、多层次工作对接，争取好地促进经济建设和社会发展，持续巩固和深化对口协作成果，助力经济社会和谐发展。

### 4.2 强化政策法律

政府等部门应该进一步强化以“水质协作”为核心的相关配套政策与法规的颁布与实施，保证“一库清水永续北送”。在新一轮对口协作的实施过程中，国家要加强配套政策法规，让投资者在水质保护，民生发展，产业改革，文旅创意等多方面，深层次，宽领域的相互协作，获得相应的回报，持续巩固和深化对口协作成果，促进经济稳步发展。上一轮的对口协作中遇到的某些问题责任界限不明，法律依据不明，一旦出现水质污染，环境污染等问题难以进行追责，因此，要尽快制定相关的法律法规。也要注重监督主体的层次性，建立一个以政府机构、社交媒体、民众监督为支撑的多元监督体系。

### 4.3 拓展协作广度与深度

进一步拓展对口协作参与形势，积极引导实力雄厚的投资者到水源区投资兴业，通过进一步加强干部人才交流互动，加强经贸交流，加强平台载体的共用共享，加强培训技术技能提升，助力共同发展、合作共赢。

### 参考文献:

- [1]王科飞. 协作治理视域下东西部体育支援与协作治理研究[J]. 体育学刊, 2021, 28(02):28-34.
- [2]钟开斌. 对口支援: 起源、形成及其演化[J]. 甘肃行政学院学报, 2013, (04):14-24+125-126.
- [3]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(06):70-83.
- [4]国务院关于印发《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》的通知(国发[2001]23号).
- [5]国务院印发的《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》.