

界定“中国特点的对口支援”： 一种政治性馈赠解释

李瑞昌

内容提要: 关于对口支援问题的讨论, 理论界和实务界都在关注“对口支援实践能做什么”, 却没有指明“对口支援应该是什么”, 甚至夸大了对口支援的功能, 造成“援助病”。对口支援的功能(能做什么) 取决于对口支援的本性定位(是什么), 因此, 过于夸大对口支援实践的功能既可能造成受援方援助依赖又可能导致支援方不堪重负。文章试图将对口支援实践界定为一种政治性馈赠, 并认为对口支援实践的中国特点有: 一是政治性馈赠的主体由三方构成, 与对外援助明显不同; 二是政治性馈赠打破了传统馈赠结构, 回赠义务不是由受赠方而是由发起方承担, 因而激励结构发生了位移; 三是作为政治性馈赠的对口支援实践在不同时期功能略有差别。随着社会主义市场经济体制的成熟以及中央财政能力的强大, 对口支援方肩负的受援方的地方经济发展功能将会越来越弱。

关键词: 对口支援 政治性馈赠 政治任务 政治义务

中图分类号: D63 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2015) 04-0194-11

对口支援是什么? 这个看似简单的问题, 在国内理论界中却有四种不同答案。在发展经济学派看来, 对口支援是发达地区(或东部地区) 对不发达地区(或少数民族地区) 的经济帮助, 从而促进区域(尤其是行政区) 之间共同发展的政策性投资(靳薇, 2011: 54)。就宏观政治而言, 对口支援是维稳政治之一, 是发达地区政府帮助边疆地区发展的政策工具, 是实现边疆安定、全社会稳定和国家经济发展的战略安排。社会学派观点则认为, 对口支援是一种慈善, 是一种形式上看似政府间的慈善而实质是个体间的善举或布施。而在公共财政学派的视界中, 对口支援是不同行政级别政府之间的财政平衡。从公共管理学角度看, 对口支援, 即结对支援, 它是社会主义制度优越性和大协作精神的体现, 是区域、行业乃至部门间开展合作与交流的有效形式(国务院三峡建设委员会移民开发局, 2001: 140)。

在现有的研究文献里, 理论界与实务界的研究均聚焦于对口支援“能做什么”和“做了什么”, 而比较少关注对口支援“是什么”, 甚至将“支援”与“合作”完全等同起来。学

者和实践者所研究的典型问题包括: (1) 东西部地区或者发达地区与边疆少数民族地区能否通过对口支援更加团结(国家统一或民族团结)? (2) 通过对口支援能否实现由经济的梯度发展走向均衡发展(发展战略转移)? (3) 对口支援能为国家重大战略或工程实现提供多大贡献(国家战略实施)? 总之, 尽管大量的研究均提到“对口支援”是一项政策模式或制度创新, 但在具体应用中, 均将其视为政策工具。然而, 如果只关注“对口支援”中“支援”功能而没有突出“对口”的含义, 那么就无法准确锁定它的真实功能。

本文试图转变“对口支援”研究的焦点: 从实践的效果转向实践的条件研究, 即回答“对口支援实践是什么”和“对口支援实践对于参与者有何意义”的问题。通过对支援的事实进行总体把握和分层理解, 从而揭示隐藏着的内涵, 发现对口支援实践中可能存在的风险与问题。因此, 本文不仅阐明了可以观察到的对口支援的事实, 而且深入到了不能观察到的真实意图。全文分为四个部分: 第一部分回答了对口支援实践是一种政治性馈赠; 第二部分重点分析了政治性馈赠帮助对口支援实践的主导者——中央政府抽取地方财政资源、深化权力与资源转换以及实现实质性和象征性支配的意图; 第三部分指出了对口支援实践给政治性馈赠的双方地方政府和主导者的中央政府留下了诸多风险; 第四部分简单总结了对口支援实践是一种政治性馈赠的原因。

一、对口支援实践是什么

基于历史与现实的经验界定“对口支援实践是什么”, 是判断支援各方政府行为性质的标准, 也是推断对口支援实践功能的基础。本文从社会交换角度认为, 对口支援的初始目的是促使资源定向流动和跨区域、跨层级的组织间互动, 属于资源流动方式中的馈赠方式, 它是一种定向的流动。因此, 对口支援可界定为“一种政治性馈赠”。

所谓政治性馈赠是指两个行政层级不对等的地方政府在中央政府的主导下, 借助于馈赠方式实现各类资源从经济发达地区向经济相对不发达地区流动的援助实践。之所以将对口支援界定为政治性馈赠是因为馈赠双方自愿而非自主地将资源无偿赠送, 从而形成了长时间的稳定的政府间交往关系。具体而言, 对口支援实践是由中央政府主导的地方政府间一系列行为的综合体。

(一) 对口支援是一种馈赠方式的资源横向流动

“对口支援”是由两部分构成“对口”和“支援”。支援的底色是“援助”。援助行为中包含了支援方的物质产品和服务向受援方转移, “对口”是指资源(包括物质产品与服务) 流动的方向性, 即是一种资源的定向流动。于是, 从资源流动的角度来看, 对口支援是资源在特定的援助双方之间的定向流动, 援助双方之间存在稳定的社会关系。因此, 资源流动是对口支援的逻辑起点, 但是, 资源流动只是资源配置的结果, 资源流动的机制与方向是由资源配置的方式所决定的。

人类社会历史长河先后形成了三种基本的资源配置类型: 馈赠、再分配和交换。每一种方式均是特定社会背景中的产物, 也延续到后期社会各阶段, 并深远地影响着人们间的社会关系。

1. 馈赠。以馈赠方式进行资源配置, 也是人类社会最早的资源配置类型, 是人与人、

组织与组织交往的一种方式。以馈赠为中心的资源配置形式,是基于人的利他心理,成长于社会阶层与利益分化的土壤,是一种历史时间最长、延续最久的资源配置形式。馈赠是赠与者遵循价值不对等原则将资源赠送给受赠方的资源分配方式。

2. 再分配。再分配是等级社会中资源配置的主要方式,也是阶级统治的基础。它以权威分配的再分配形式,立足于科层制等级权威,以互惠互利为运行准则的国家权力机制,其功能和适用范围仅次于市场配置资源形式。再分配是统治者利用自己的权力获取社会资源和再分配社会资源的主要方式。

3. 经济交换。经济交换是商品出现后最为主要的资源配置方式,货币的出现加快了经济交换方式在时空结构中的扩张,也加快了交换方式渗透到社会各个领域的步伐。以市场机制为中心的资源交换形式,始于人的自利心理,它遵循竞争互利的原则,这是当今社会最为基本的资源配置形式。

不同国家、不同社会和不同的历史时期都具有不同的资源配置形式。上述三种形式在不同国家与社会中的地位与功能也稍有差异,均会有一种形式是主要机制。三种资源配置方式无论在决策结构、受益方、回应机制、责任类型、资源流动方向和主体双方之间的关系上都具有较大的差异(见表1)。但是,它们都是现代社会资源流动不可或缺的形式,是相互依存的人们之间的各种联系。选择何种资源配置方式是根据具体社会条件、历史任务以及双方的需要而确定的。总体而言,资源流向更容易凸显社会关系的特征。以资源流向而言,市场机制和馈赠更具有横向资源流动的特征,分配是具有资源纵向流动的特性。

表 1: 资源配置方式

	经济交换	再分配	馈赠
分配决策	互相	政治中心(央)权威(代表规则制定者利益)	赠与者(常常是指定的或义务性的)
受益者	交易双方	社会中最大多数人	少数人最大受益
回应(回馈)	自发性(利益、时间成本)	(无)	不确定的(回馈时常延误)
责任类型	契约责任	政治责任	道义责任
流动方向	横向	纵向	横向或纵向
双方关系	平等	等级关系	不确定(依附关系)

事实上,新中国建立之后,长期实行计划经济,资源(包括资金、物质、人才和技术等)基本上是纵向流动,即统收统支的再分配,也被称为纵向经济,唯有偶尔的支援行动才促使一些基本生产资料的资源领域发生横向流动。1978年,新中国启动改革开放之后,其中一项重要的工作就是尽快推动资源横向流动,加快商品经济体系的建立,推动市场机制形成。为此,中央启动了两项推进资源横向流动的政策方案:一是对口支援,主要解决经济发达省份与边疆少数民族地区省份的资源横向流动问题;二是经济技术协作,主要促使各个部门、各个地方政府打开自我封锁、合作壁垒,促进经济资源和技术资源在部门和政府间的横向流动,从而推动区域内经济横向协调,实现区域发展战略。因此,从支

援方与受援方的地方政府之间的互动可以观察到的经验来看, 双方之间发生了资源流动。可以说, 对口支援无非是资源横向流通的一种手段。

(二) 对口支援实践中包含多种互惠结构

互惠(reciprocity) 是物品流动与社会关系之间的联系, 是一系列的交换, 是一种连续的模式, 是人类社会各种行动基本守则, 是馈赠的本质(卡尔·波兰尼, 2007)。换句话说, 互惠是馈赠能够发生的基础, 又是馈赠的结果。馈赠是古往今来中西方国家与社会中常见的行为, 是人们互相交往一种基本形式, 是不同习惯、风俗、文化和规则的共同纽带。中国自古以来就有人情伦理^①(Yang lie - sheng, 1957; 杨美慧, 2009; 阎云翔, 2000), 西方国家一直信奉关系资本。馈赠可以实现社会交换并培养社会正常运行所需的社会结构。换句话说, 馈赠的功能是既可以促进人际交往还可以制造社会结构。

就馈赠结构而言, 馈赠由馈赠者、礼物和受赠者三种要素构成; 从馈赠行为来看, 包括馈赠者送出礼物、受赠者接受或拒绝礼物、受赠者回馈礼物的整个馈赠过程。根据回馈的礼物与赠送礼物之间的等价性状况, 互惠的结构可区分为: 慷慨互惠、等价互惠和消极(无) 互惠(马歇尔·萨林斯, 2009)。

1. 慷慨互惠。慷慨互惠是等级化社会中两个主体之间的相互馈赠行为。受赠方可以借助一定途径向馈赠方表达对礼物的意愿, 他们之间的社会关系随着社会等级弱化而终结, 如长辈给下一代的赠物。

2. 等价互惠。等价互惠是直接交换。即受赠方友好、对等地回赠等数额礼物, 甚至竞争性地增加回赠物, 回礼也毫不延误。等价互惠的双方均能真实地表达自己的意图, 彼此社会地位平等, 但是, 双方的社会关系随着交换结束而终止。

3. 无互惠。消极(无) 互惠是只进不去, 目的是为了赚取实际利益。无互惠发生在政治体系中科层组织中上级给下级的馈赠, 下级并不需要回赠, 体现上下级权力结构。无互惠中受赠者接受馈赠方的礼物之后, 因缺乏回馈的礼物而形成对馈赠方的依附关系, 双方的社会地位并不平等。无互惠中馈赠双方并不能真实表达自己对馈赠物的意愿, 双方的社会关系也因政权变革而终止。

这三种互惠结构共存于一系列对口支援政策规定之中。如中央政府的部委等组成部门对遭遇自然灾害地区或贫困地区的民众施行各种物质和资金援助属于典型慷慨互惠; 发达省份遭遇临时性困难接受不发达省份支援后往往会加倍回报, 属于等价互惠。央地政府或同一行政区中省、市县开展各种形式的经济补贴(从救灾、卫生防御到农业补贴) 和广泛的“技术援助”等, 则是无互惠。

除了上述三种互惠结构, 对口支援实践中还包括了另外一种互惠结构——第三方互惠, 其特点是馈赠双方之间并没有互惠关系, 而馈赠双方都与第三方之间有互惠关系。换

^① 中国社会中的礼物馈赠与人际关系在 20 世纪末就受到了诸多学者关注。他们用本土概念形成了“关系(个人网络) ——人情(道德规范和人的情感)、面子(脸) 和报(互换)”的分析框架。当然, 也有一些受过海外学术训练的学者采用人类学中“礼物”来研究中国式馈赠。他们认为“报”是中国式的互惠, 礼物交换是一种谋求政治与经济利益的方式, 更进一步讲, 中国的礼物交换可以视为一种总体性制度, 渗透在人们日常生活环节之中。本文的研究重点是对口支援中的政府行为, 暂时不涉及行政官员及公民行为, 所以, 暂不使用先行者们的框架。

句话说,回赠的义务并不是由受赠方承担,而是由支援发起方的中央政府或省级政府回赠;中央政府回赠物激励支援方积极开展支援行动,甚至诱导多个支援方相互竞争,同时要求受援方感激中央政府赐予的此项福利。因此,对口支援是中央政府或省级政府所指示的一项政治性互惠行为,是第三方互惠结构。

(三) 对口支援实践是中央政府、省市市政府与市县乡级政府三方共同的行动过程

在现行的宪法规定中,任何行政层级的地方政府都是中央政府在地方的代表。用管理学术语来说,就是中央政府与任何一级地方政府构成委托代理关系,即地方政府是中央政府的代理人。在对口支援实践中,需要援助的市县乡政府向直辖上级省市市政府提出援助诉求,然后由省级政府向中央政府提出支援需求,中央政府指令经济发达的省级政府对口支援,实行“一个省对口支援一个县”的用大帮小、以强助弱的援助模式。于是,在中央政府、省市市政府与市县乡政府之间形成了“两个委托代理关系、一个上下级政府间关系和一个代理人与代理人之间的关系”,即中央政府与支援方的省市市政府的委托代理关系、中央政府与受援方省市市政府的委托代理关系、受援方的市县乡级政府与上级省市市政府间的层级关系、作为中央代理人的支援方省市市政府与受援方的市县乡级政府之间两个代理人之间关系。

事实上,在对口支援实践中,中央政府、省市市政府和市县乡级政府等四方在共同行动过程中结成了更为复杂的关系,且这些关系会随着其他因素而变得漂浮不定,甚至呈现出繁杂的结构。但是,无论如何,上述的“两个委托代理关系、一个上下级政府间关系和一个代理人与代理人之间的关系”是其基本结构(见图1)。从它们之间关系强度而言,两个委托代理关系和一个上下层级关系是强关系,日常发生较多的联系,而代理间关系是弱关系,除了对口支援过程中联系紧密之外,日常联系甚少。

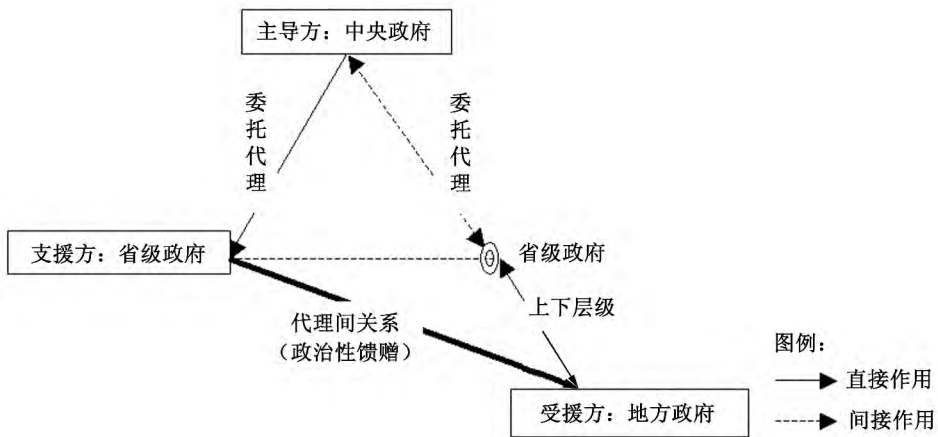


图 1: 对口支援中行动者结构

二、政治性馈赠过程中央政府获益了什么

对口支援是什么决定了它能做什么。前文已经将对口支援界定为政治性馈赠,这说明对口支援功能的有限性。当然,作为一种常规性政治实践,对口支援所带来的结果与影响仍然难以估量与评价。下文仅从对口支援的发起方和主导方——中央政府的立场思考对口支援帮助她实现了什么,也就是对口支援对于中央政府而言有何重要价值。

(一) 对口支援帮助中央政府抽取地方财政资源

就对口支援主导方的意图而言,对口支援是全国性政府(或中央政府)抽取财政资源的一条途径。统一国家中财政资源在全国性政府(中央政府)与次级政府(地方政府)间如何分配是政府间关系研究的基本问题之一,也是全国性政府与次级政府之间博弈背后的事实诉求。甚至有学者指出:财政联邦制是当今世界各国共同的财政体制,超越了按照政治或行政体制区分的单一制或联邦制。也就是说,全国性政府与次级政府共享财政资源是一种必然。财政联邦制的核心是税制区分,税制可区分为全国性政府独享税、次级政府独享税以及双方共享税。税收是全国性政府抽取财政资源的第一条途径。事实上,随着国家事务越来越多,社会公共事务越来越跨越行政区域界限,国家安全与社会秩序越来越对全国性政府提出更多、更高的要求,全国性支出也越来越大,寻找抽取财政资源的第二条渠道已经成为全国性政府防止财政赤字和保持正常秩序的重要方案。

分税制建立了财政资金自下而上的抽取途径,是法定化的第一条财政资金抽取渠道。这条渠道不仅可以增强中央财税的获取能力,而且有利于中央政府实现国家意图、维护中央权威。当然,如果中央政府过于依靠法定的第一途径抽取能力而单独处理国家大事的话,不仅容易打击地方政府参与国家事务的积极性,而且不利于地方政府合作、民族团结和人民和睦。因此,即使在中央政府财政能力强盛后,依然运行对口支援的财政资源抽取功能,实现政策工具的政治与社会功用。

中央与地方财政关系是中国财税体制始终需要妥善处理的难题。20世纪80年代推行了财政双轨制,曾在保有中央与地方各自存量的前提下,允许地方政府通过增量扩展自由流动的空间(孙立平,2005)。此间,私营企业、乡镇企业的蓬勃兴起,不仅促使了市场主体快速增长而且迅速累积了地方财力。相比之下,中央政府财力明显不足,运用中央财力办全国性或贫困地区的事务能力低下^①(邓小平,1994),于是,中央政府尝试用政治方式从地方政府抽取财政资源,对口支援演变成为了中央政府向地方抽取资源的第二条途径(第一条途径是财税制度)。对口支援与20世纪80年代之前所开展的各种支援(援助)的显著差异就在于:“对口”二字不仅表明了支援双方的义务关系,而且明示了中央强

^① 针对这种现状,邓小平提出了要集中的构想。“现在全国的企业,包括一些主要企业,很多都下放了,中央掌握的收入有限。这个问题值得研究。现在一提就是中央集中过多下放太少,没有考虑该集中的必须集中的问题。中央必须保证某些集中。”

势干预支援的决心^①。

(二) 对口支援实践浸润着中央政府将权力转换为资源的意图

从表面上来看,对口支援是人才、物质和资金等资源实现跨区域的流动;深入研究则可发现对口支援之所以发生并顺利进行的直接动力来自中央政府的权力推动。换句话说,缺少中央权力强势作用,支援方省市政府的资源是难以快速流动到受援方的市县乡级政府的;也就是说,无论市场经济体制成熟与否,资源的横向流动依然容易受阻。

从一定意义上讲,中央政府可以运用自己的权力推动地方政府掌握的人才与资金资源向受援方地方政府流动,也可以只用自己权力推动地方政府所掌握的人才资源向受援方地方政府流动,而自己对受援方地方政府再分配资金。当然,中央政府并非资金的生产者,而是抽取者,仍需要从地方政府获得更多的财政资源。也就是说,中央政府要实现权力与资金之间的转换有两条路径:一是直接抽取,即从支援方地方政府抽取财政资源,转换成中央政府掌握的财政资源,然后通过再分配方式划拨给受援方地方政府;二是间接抽取,即运用中央政府的权力,指令支援方地方政府直接向受援方政府划拨地方财政资金。于是,形成了两种途径的权力与资源转换结构(见图2)。

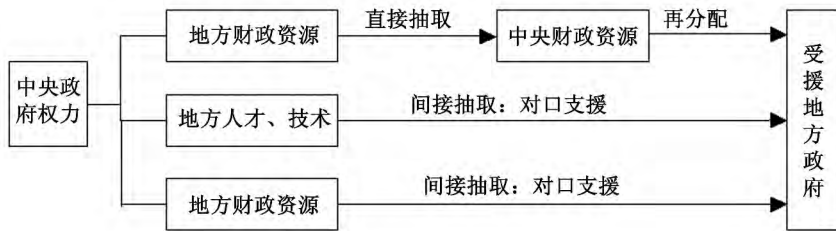


图2: 权力与资源转换的两条路径

(三) 对口支援帮助中央政府实现了对地方政府的实质性和象征性支配

回馈的时间机制可以揭示馈赠过程中不仅包含着道德义务而且隐藏着真实权力。人类学家马塞尔·莫斯(2002)认为,馈赠这一社会现象,从表面上看,具有自愿性、自由性和无偿性,而事实上,馈赠的同时可以伴随着以经济利益和道德义务为基础的交易、虚伪和形式化。人类学家马歇尔·萨林斯(2009)认为,馈赠实践中隐含的权力结构才是馈赠实践中互惠的程度和本质上的差异。

皮埃尔·布迪厄(2003)聪明地发现,回报时间也是决定馈赠意义的关键要素。在任何社会中,人们能观察到,回赠应该是延期的和有差别的——否则就构成一种侮辱,立即回赠完全一样的东西显然无异于拒绝。因此,赠品交换不同于有来才有往,后者如同互惠循环结构的理论模型,致使馈赠和回赠在同一时刻发生。赠品交换也不同于借贷,借贷的归还得到法律文件的明确保证,好比在订立确保时效行为的可预见性和可计算性的契约

^① 有学者认为,对口是对支援这种行为的一种规则约束,就中央而言有如下好处:(1)便于考核支援省份,克服地方机会主义;(2)减少协调成本,有序援助;(3)增加地方自主权,科学援助;(4)有利于形成长期合作关系,加强其他领域的合作(李庆滑,2010)。

之时已经履行。

当无回赠或回赠无限延期时, 赠送者无疑就会获得一种优势甚至转化为一种权力; 从而形成了赠送者与接受者之间的一种权力关系、一种象征性支配。人们由赠品交换的对称性逐步转向作为政治权力构成基础的夸示性再分配的不对称性, 并且随着人们渐渐偏离以经济状况相对平等为前提的完全互惠关系, 以感激、效忠、尊敬、道义责任或良心债这类典型的象征形式提供的债务偿还所占的比重必然会增加(皮埃尔·布迪厄 2003)。

对口支援是中央政府主导下政治性馈赠, 受援方并不需要立刻回馈支援方, 而是要求未来以各种非物质方式回馈中央政府和地方政府。因此, 一旦对口支援实践开启, 中央政府对受援方地方政府的象征性支配就形成了。与此同时, 中央政府通过财税制度、行政制度以及政治制度对支援双方的地方政府进行实质性支配, 连同上述象征性支配, 对口支援实践真实地成为了中央政府对地方政府实质性和象征性支配的综合行为。

(四) 对口支援突破了“税收逻辑国内援助制度”而呈现“中国特点”

一般而言, 国内援助实践受到两个制度的约束: 一是国家结构形式, 即单一制或联邦制; 二是国家税制, 即分税制还是统收统支制。其中最为直接的约束制度是国家税制。这是因为任何国内援助最初的出资者或最终的受益者均是公民个体。换句话说, 一个公民所缴纳的税收由哪些政府分享了, 那么, 在遭遇困难时, 就需要得到哪些政府的援助, 这就是税收逻辑的国内援助制度。

联邦制且采用分税制的国家(如美国)的国内援助形式多数是纵向援助, 即全国性政府(联邦政府)援助次级全国性政府(州政府)和地方政府, 或者次级全国性政府(州政府)援助地方政府, 而比较少出现州与州、非同一州的地方之间相互援助; 如果发生州与州、非同一州的地方之间相互援助, 则需要预先通过各自地方议会审议后签订援助协议。单一制且采取分税制的国家(如英国)的国内援助类似于联邦制且采取分税制的国家。换句话说, 只要采取分税制, 那么, 次级国家政府之间或地方政府之间发生援助关系只是一种援助双方关系。中国实行分税制后, 地方政府之间的对口支援是一种三方关系, 即中央政府、援助双方的地方政府。因此, 归纳对口支援的中国特点有三个方面: 一是援助关系是三方或四方关系而非普通的双方关系; 二是以馈赠的亲缘人情伦理为逻辑而非税收逻辑的国内援助制度; 三是援助形式内容多样而非仅有资金和物质, 其中人才和技术援助在对口支援中占了相当大的比重, 且援助人才的迁移是政府行为而非个人行为。

三、对口支援实践中带给馈赠双方的问题

作为一种政治性馈赠的对口支援的实质性过程是由馈赠双方完成的, 即支援方的省市政府和受援方的市县乡级政府。那么, 自愿而非自主的政治性馈赠带给支援方与受援方哪些问题呢?

(一) 政治性馈赠令支援方政府陷入无法公开的尴尬境地

分税制实施之前, 地方政府财力强、中央政府财力弱, 中央政府通过对口支援不仅可以帮助经济落后地区减缓贫困而且可以削弱经济发达地区的实力、减少对中央的威胁。自1996年分税制成功实施后, 地方政府的财政自主率急速下降(已从1996年的64.8%

下降到2010年的55%) ,而中央财力迅猛壮大。与此同时 ,对口支援工作的力度仍然有增无减 ,支援方政府的本地负债率持续上升(地方负债突破了本地GDP的60%国际警戒线) ,于是 ,支援方地方政府解决本地社会问题的能力也受到影响。

另外 ,尽管受援方政府获得的援助物(包括资金和人才)在整个政府年度支出中所占份额很小(除西藏和新疆外 ,支援金额在受援方收入总额中均在1%以下 ,低的甚至只有0.1%) ,但是 ,因对口援助的地方逐年累加越来越多且临时性的对口支援任务(如地震等自然灾害后恢复重建) ,支援方政府年度对口支援的财政支出绝对数额已经相当惊人 ,甚至比例已经超出了省市级政府年度财政收入的1%。财政自主率下降和年度支援金额总量上升让支援方政府陷入无法向当地纳税人真实公开的尴尬境地。但是 ,来自中央政府的政治任务又迫使支援方政府不能拒绝 ,尤其是地方政府对人才的激励手段也越来越有限 ,使支援方政府开始陷入对口支援的泥潭迹象日趋明显。

当然 ,支援方的地方政府也采取一些举措确保对口支援的顺利实施。归纳起来 ,有三个方面:一是将人财物援助形式逐步调整为以资金支持为主 ,即交支票的战略;二是要求受援方地方政府更多地支持来自支援方的企业到受援方创业 ,即产业援助的战略或交钥匙的战略;三是尝试从单向的对口支援走向双向的对口合作 ,签署货物准入门槛互认 ,即市场管制标准统一的战略。当然 ,这些战略在一定程度上缓解了支援方地方政府的压力 ,也为受援方地方经济的发展提供了新的契机 ,但也会产生“旧愁未解、新忧再增”的困境。

(二) 无回馈义务诱使受援方政府更依赖于中央政府

前文已经谈到政治性馈赠中 ,受援方并不承担回赠的义务 ,而由中央政府(第三方)承担回赠的责任 ,打破了常规馈赠结构。无回馈义务的政治性馈赠所产生直接后果是受援方政府因缺乏义务感而不断地向中央政府要求转移支付 ,甚至“挟天子以令诸侯” ,即打着中央政府的名义不停地向支援方政府索援。这样 ,不仅无助于经济发达地区政府与经济落后地区、东部沿海地区政府与民族地区政府之间的关系变得更好、合作交流更多 ,反而使双方关系变成了索求者与恩赐者之间的关系。

与此同时 ,由于能轻易获得资源 ,甚至援助超出了自身财政收入 ,受援方政府越来越依赖于中央转移支付和各种援助。一些受援方政府的领导人甚至将争取到中央政府更多的转移支付、获得更多人财物的对口支援视为政府工作的主要任务。如此一来 ,受援方政府更加没有足够精力和耐力思考本区域自主发展的问题 ,自主发展能力增长的速度更加缓慢 ,一些受援方政府将本区域发展任务与规划视为中央政府或支援方政府的事情^①(中共中央文献研究室,2005)。而事实上 ,只有当地的领导人才会明白本地区的发展道路 ,非本地区的领导人只能隔鞋挠痒、无法知晓。也就是说 ,地区的自然资源禀赋不同 ,发展道路必然不同 ,无法复制。

(三) 对口支援会使中央政府落进责任感下降的窠臼

作为战略实施工具的对口支援具有“双刃剑”的功能 ,一方面通过对口支援政策工具

^① 江泽民(2001)提出“承担对口支援的省市 ,应该把加快西藏受援地区的发展视为本省市的一项特殊任务 ,把那里的经济社会发展纳入本省市整体发展计划 ,实施全方位援助。”

不仅可以帮助经济不发达地区获得更多发展资源、缩小地区差异,而且可以强化中央权威、增强中央政府的调控能力;另一方面过于使用对口支援政策工具也给地方政府或一些国际组织留下“中央政府不愿担责,将自身责任转嫁给地方政府”的口舌。尤其是中央政府财力雄厚而地方政府财力空虚的阶段,这种声音的出现无形地削弱了中央的威信。因此,中央政府何时应该启动对口支援政策,在促进不发达地区发展过程中中央政府、地方政府以及支援方政府各自承担何种职责、扮演哪些角色,是值得中央政府深思的问题。

另外,为了边疆稳定、平衡地区发展差异,中央政府对于不发达地区的政府实行大量的转移支付和工程项目投入,也要求经济发达省份加大对口支援的力度,从而带来部分不发达地区短时间的繁荣。一旦转移支付额度减少和对口支援力度放缓,不发达地区往往又容易返贫,于是,这种现象被国际学者称之为“设计下的贫困”(安德鲁·费舍尔,2002)。“爱哭的孩子多给奶”的转移支付模式和“出力不讨好”的对口援助政策也需要中央政府重新反思中国的区域发展和区域合作战略。

四、结 论

中国特点的对口支援实践之所以被界定为政治性馈赠,有三个方面的重要原因:一是支援本身是一种馈赠方式的资源配置;二是馈赠的过程是由中央政府主导完成的;三是对口支援的资源占受援方政府支出总额中比重小且功能有限,类似于人际交往中“礼物”的价值。中央政府通过对口支援减轻了自身财政负担、缓解了区域发展不平衡并重塑了中央权威。但是,作为政治性馈赠的对口支援实践改变了馈赠的基本结构:由馈赠双方结构变成了主导方和馈赠双方的三方结构,回赠义务不是由受赠方而是由发起方承担,于是激励结构发生了位移,造成了对口支援肩负了超越政治性馈赠属性定位的责任。如果扩大对口支援实践的功能,那么最终结果可能既造成受援方援助依赖又导致支援方不堪重负。

参考文献:

- 邓小平,1994《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社。
- 国务院三峡建设委员会移民开发局,2001《三峡工程移民工作手册》,宜昌:中国三峡出版社。
- 靳薇,2011《西藏援助与发展》,拉萨:西藏人民出版社。
- 李庆滑,2010“我国省级对口支援的实践、理论与制度完善”,《中共浙江省省委党校学报》,2010,5。
- 孙立平,2005“‘自由流动资源’与‘自由流动空间’”,载《现代化与社会转型》,北京:北京大学出版社。
- 阎云翔,2000《礼物的流动——一个中国村庄中的互惠原则与社会网络》,上海:上海人民出版社。
- 杨美惠,2009《礼物、关系学与国家——中国人际关系与主体性建构》,赵旭东、孙珉、张跃宏等译校,南京:凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社。
- 中共中央文献研究室,2005《西藏工作文献选编》,北京:中央文献出版社。
- [法]安德鲁·费舍尔,2002“设计下的贫困——中央在西藏实行的经济歧视政策”,载《藏事译丛(6)》。
- [英]卡尔·波兰尼,2007《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出

版社。

[法]马赛尔·莫斯 2002 《论馈赠——传统社会的交换形式及其功能》,卢汇译,北京:中央民族大学出版社。

[美]马歇尔·萨林斯 2009 《石器时代的经济学》,张经纬、郑少雄、张帆译,北京:生活·读书·新知三联书店。

[法]皮埃尔·布迪厄 2003 《实践感》,蒋梓骅译,南京:译林出版社。

Yang lien - sheng ,1957. "The Concept of 'Pao' As A Basis for Social Relations in China. " In John K. Fairbank ,ed. , *Chinese Thought and Institutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Define “Partner Aid Practice with Chinese Characteristics” : A Political Giving Explanation

Li Ruichang

(School of International Relations and Public Affairs , Fudan University , Shanghai)

Abstract: This paper argues that practical circles concentrate on the discussion of what partner aid can do while theoretical circles do not specify what partner aid is , so the function of partner aid is overstated , resulting in aid problem. So , the function of partner aid (what it can do) depends on its natural orientation (what it is) . Excessive function of partner aid leads to not only receiver overreliance on giver and also giver overwhelming load. This paper attempts to define what partner aid practice is from the areas of experience , facts and truth , and finally summarized as a kind of political giving. Then , mechanism of partner aid , political giving operation and its effect are proposed. Chinese characteristics of partner aid are the key points of the whole theory: First , partner aid is made up of three parts , distinct from foreign aid; Second , political giving breaks traditional contribution structure , and repayment obligation is undertaken by initiator but not receiver so the incentive structure displacement occurs; thirdly , partner aid practice as a political giving has slightly different functions at various periods , as the market economy matures and the central financial capacity gets stronger , the economical developmental function shouldered by targeted assistance is getting weaker and weaker.

Key words: Partner Aid; Political Giving; Political Mission; Political Obligation

(责任编辑: 刘 英)