

面向中央对口援藏政策的受援方回应与对接行为分析

杨明洪^{1,2}

(1. 云南大学 西南边疆少数民族研究中心, 云南 昆明 650091; 2. 四川大学 中国藏学研究所, 四川 成都 610064)

【摘要】 对口援藏是我国实现西藏高质量发展的重要举措,从受援方的视角分析援藏政策、机制及资源配置成效很有必要。就受援方的积极作为而言,不仅可以从受援方服从全国“一盘棋”去理解,更值得从受援方的理性行动角度来分析。西藏地方作为对口援藏的受援方,扮演着重要的角色,这种角色不仅仅是被动地接受援助,而是积极发挥主观能动性,与中央、援藏省市、中央企业等建立有效互动。西藏地方回应与对接了中央对口援藏的制度安排,从自治区政府层面到具体实施援藏项目的社区基层单位,将受援工作纳入其国民经济和社会发展的计划之中,相关工作也都被纳入各级党政机构的工作日程。同时,西藏地方的回应与对接行为,既包括对外争取中央更多政策资源和援助方更多援助资源的投入,也包括对内搞好接受援助的工作对接和推动援藏项目落地。受援方对中央对口援藏政策的回应与对接形成了一个现实的机制;反过来,这一机制又进一步促成西藏地方各层面与援藏省市、央企、中央机关的互动。受援方积极回应与对接中央对口支援政策,生动地说明对口支援西藏是一个将全国各地与西藏连接起来的媒介平台,这一平台展示了西藏与祖国的紧密联系,同时揭示出铸牢中华民族共同体意识这一民族工作的主线是如何以具体形式发挥其效用的。

【关键词】 西藏; 对口支援; 回应; 对接

【中图分类号】 D633 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1005-8575(2023) 02-0065-12

DOI:10.15970/j.cnki.1005-8575.2023.02.001

对于西藏自治区(以下简称“西藏”)受援地区来讲,对口援藏是一种发展干预。人们通常会从市场与政府的关系角度去理解发展干预,认为这是因为市场配置资源出现“失灵”,政府对资源配置进行计划配置实际上构成了发展干预。同时,为追求社会公平和解决经济活动中外部效应问题,政府通常需要对资源进行计划配置。再者,一般认为,发展干预是资源从受援地区的外部输入,而在这一过程中受援地区又常被视为扮演一种被动接受的角色,但实际情况是西藏受援地区却是积极地争取来自外部政策和资源的输入^①。

同时,对口援藏是全国“一盘棋”下由中央直接领导实施,任何一个主体都服从全国“一盘棋”,但这种视角看问题仍嫌简单。尽管各受援主体按照中央的部署行动,但这不能遮蔽中央统一号令下各行为主体的自主行为^②。怎样解释西藏地方政府的这种行为呢?它产生的后果是什么?学术界众说纷纭。谢伟民认为,中央政府统筹安排支援西藏建设并将其与国家实现“民族平等”的政治理想以及西藏作为边疆民族地区需要特殊扶持这样深刻的历史背景和现实背景相联系^[1]。杨明洪、马骏丽认为,围绕对口援藏而展开的多层面互

【收稿日期】 2022-07-31

【作者简介】 杨明洪,云南大学西南边疆少数民族研究中心教授,四川大学中国藏学研究所专职研究员。

【基金项目】 本文系国家社会科学基金重大招标项目“全国支援西藏建设的重要文献资料收集、整理与研究”(项目编号:22&ZD239)、教育部人文社会重点基地重大项目“第五次中央西藏工作座谈会后西藏主要民生政策实施效果评估与改进对策研究”(项目编号:011JJD850008)的阶段性成果。

^① 例如,时任西藏自治区党委副书记杨松提出“十一五”期间要有“两个不放松”:争取国家投资丝毫不放松,争取援藏资金丝毫不放松,争取把“十一五”规划纳入援藏省市的“十一五”规划中。参见:靳薇.西藏:援助与发展[M].北京:西藏人民出版社,2010:244。

^② 在领导讲话和文件中经常出现“发挥中央和地方两个积极性”,这实际上反映出在现有中国政治经济格局中,地方的积极性仍然需要加以鼓励,因此在本文的理论视角中,任何地方政府仍可被视为社会行动者。

动造就了“援助”与“受援”的相互合作、地方与中央的持续互动,从而促进援藏体系不断完善,使得对口援藏成为受援地区民众对国家的制度期待^[2]。徐志民从中共中央对西藏工作的高度重视和对西藏各族人民生活关心等角度论述对口援藏的性质和成就^[3]。李瑞昌跳出了对口援藏的具体情形,指出对口支援是一种“政治性馈赠”^[4]。本文换一个角度,从受援方的视角看待这一问题。受援方积极回应与对接中央对口支援政策,很好地说明对口支援是一个媒介,它将全国各地与西藏连接起来,同时,通过这一平台展示西藏与祖国的紧密联系,生动地揭示铸牢中华民族共同体意识这条新时代民族工作的主线以何种形式得以展现,也展示中国式现代化的具体实现形式^①。笔者先提出预设:这种回应与对接充分地反映在争取政策资源与援助方资源输入策略、与援藏工作的对接以便政策落地与援藏资源接纳、针对援藏的优惠扶持以形成援藏项目落地本地化激励之上。本文将根据这一思路,依据文献资料和访谈资料,对面向对口援藏政策的受援回应与对接行为进行初步研究。不妥之处,请方家批评指正。

一、受援方争取政策资源与援助方资源输入

对口援藏最初是中央解决西藏发展和其他重大问题,尤其是助推西藏融入国家一体化发展的政策^[5]。在其实施至今的多年演化中,它逐渐成为西藏地方政府向中央争取政策和向援助方争取援藏资源投入的一个平台,并形成对对口援藏政策的强烈回应与对接。即使在国家投资不断增加、在对口援藏投资虽绝对量快速增长但相对于国家投资的份额来讲却相对降低的情况下,西藏地方也没有减弱对此政策的强烈回应。

(一) 争取中央对西藏给予特殊支持和优惠政策

作为地方政府,西藏争取中央给予特殊关怀

始于西藏改革开放的初期,而且,这一争取过程至今从未中断过。1994年中央第三次西藏工作座谈会是西藏地方争取中央支持的里程碑。本次西藏工作座谈会的召开是西藏地方争取的结果,同时,这次座谈会又对对口援藏做出了政策安排。1993年9月,江泽民在广州主持召开中南、西南10省区汇报会,时任西藏自治区党委书记胡锦涛向中央提出召开第三次西藏工作座谈会,江泽民当即予以肯定,并指示中央有关部门抓紧进行筹备^{[6] 267-268}。而且,在1994年召开中央第三次西藏工作座谈会期间,许多对西藏的投资、扶持优惠政策都是西藏地方向中央争取的结果。时任国务院总理李鹏在这次座谈会上指出“这次西藏同志提出的要求,应该说基本上都解决了。昨天下午我又主持总理办公会议,再次研究解决支援西藏的有关问题,争取在国家力所能及的范围内,更多地满足西藏的要求。有些要求没有能够完全满足,主要还不是钱多少的问题,而是考虑实行优惠政策,既要有利于西藏经济发展,又要符合建立全国统一的市场经济体制,维护正常经济秩序的要求”^{[7] 473}。中央针对西藏的请求,做出的安排包括以下几个方面:一是由中央22个部委、29个省市区、6个计划单列市,共同支援建设62项工程,总投资43.32亿元;二是确定15个省市对口支援西藏7个地市^②,实行“分片负责、对口支援、定期轮换”^③的新办法,三年一轮换,政策期限为10年。

2001年中央第四次西藏工作座谈会也是应西藏地方政府的请求而召开的,对西藏经济社会发展做出了一系列政策安排:一是在原定10年的基础上将对口援藏期限再延长10年;二是进一步扩展了受援范围,将西藏尚未纳入对口支援范围的27个县(区)以不同的方式纳入对口援藏范围;三是进一步扩大援藏主体范围,增加吉林省、黑龙江省对日喀则,安徽省对山南,15家中央企业也被指派承担对口援藏任务,2004年,又增加2家中央企业参与对口援藏,重庆市接替四川省对

^① 中国共产党第二十次全国代表大会报告对“中国式现代化”的特征进行了阐述,内容参见:习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[N].人民日报,2022-10-26(1)。

^② 每个省市区负责几个县,要求这些受援县的经济增长速度不低于10%的指标。其中北京和江苏对口支援拉萨市,上海、山东对口支援日喀则地区,湖北、湖南对口支援山南地区,天津和四川对口支援昌都地区,广东、福建对口支援林芝地区,浙江、辽宁对口支援那曲地区,河北和陕西对口支援阿里地区。

^③ “分片负责”是指:西藏的每个地区分别由两个省市负责。“对口支援”是指:中央机关各部门对口支援自治区区直机关相应部门,相关省市在负责的片区按部门与县进行对口支援。“定期轮换”是指:基本按照每三年一轮换的固定模式进行支援。

口支援昌都;四是要求“承担对口支援任务的省市和中央、国家机关要把西藏受援地区和部门作为本省市、本部门的一个特殊地区和部门对待”^{[7]589};五是指派有承担对口援藏任务的15个省市和未承担对口援藏的12个省以及大连、宁波、厦门、青岛、深圳等5个计划单列市对口帮助西藏建设71个工程项目,总投资10.62亿元^[8]。

回过头看,中央第一、二次西藏工作座谈会的召开方式有别于其他几次座谈会。1980年中央第一次西藏工作座谈会期间,“中央书记处部分同志听取了西藏自治区在京的几位负责同志的工作汇报,并作了重要指示。中央有关部门负责同志参加了会议”^{[7]305},中央关于西藏工作的政策则主要体现在本次会议后转发《西藏工作座谈会纪要》的通知之中^{[7]300-304}。而1984年中央第二次西藏工作座谈会召开期间,中央领导听取了西藏党政领导工作汇报和有关领导的发言,并组织西藏干部到沿海发展较快的地区参观学习。中央第二次西藏工作座谈会进一步明确“坚持行之有效的对口支援”^{[7]364},安排了北京、天津、上海、山东、福建、四川、浙江和江苏等9个省市援建西藏的43项“交钥匙工程”,由此将对口支援具体落实到“43项工程”上^[9]。2005年,西藏自治区党委再次请求中央召开新的西藏工作座谈会,解决西藏实施西部大开发战略所面临的问题,但当时的中央认为2001年召开的西藏工作座谈会所制定的方针政策仍适合西藏实际而没有必要召开新的西藏工作座谈会。尽管如此,同年中央政治局还是专题研究西藏工作,并在会后印发《中共中央国务院关于进一步做好西藏发展稳定工作的意见》(中发〔2005〕12号)^{[6]354-355}。这一文件就对口援藏政策重点和方向提出实施意见。各方面证据表明,这个文件所传达的支持西藏发展的政策仍在一定程度上是西藏地方政府争取的结果。

虽然中央第五、六、七次西藏工作座谈会的召开更多体现为中央对西藏工作的主动谋划,但是,这一会议的召开取向仍然与地方的争取分不开。无论是第五次还是第六次西藏工作座谈会的召开,会前中央都对西藏和四省涉藏地区进行了调

研,以中央西藏工作协调领导小组名义派出的调研组人员多达300人次。2020年中央第七次西藏工作座谈会虽受到新冠肺炎疫情影响,但调研做得却不少。调研过程本身就是一个听取西藏地方意见和建议的过程,更为重要的是,党中央和国务院职能部门参与这些调研过程解决一些具体问题^①。2010年中央第五次西藏工作座谈会决定参与援藏各省市按照其一般预算收入的千分之一作为援藏实物工作量加以考核,中央企业相应增加援藏投入^②。回应西藏地方政府的请求,2015年中央第六次西藏工作座谈会将对口援藏做出的制度安排是从2016年1月开始将对口支援林芝的福建调整到昌都,将对口支援林芝的广东以及江苏、北京援藏资金的25%调整到昌都,并且将昌都的对口支援主体均新增为2个^[10]。

(二) 向援助方争取更多援藏资源输入

对受援地区来讲,最为实质的问题就是能得到更多的援藏资源投入,因而争取援助方更多的支持是必然选择。内地援藏省市、央企和中央机关是三个不同的援藏主体。在这三类援藏主体中,援藏资源主要来自其他省市、中央企业,而中央机关虽也有资金投入,但不是主要的^{[11], [12], [13]}。因此,西藏地方政府的争取策略既有相同或相似的地方,也有差异的地方。

首先,争取中央部委出面形成援藏工作协调平台。“对口援藏工作座谈会”是一种重要的协调平台。最早见于文献记载的是实施对口援藏方式是之前的“国务院援藏工作会议”。这一工作会议在20世纪80年代后期召开过两次,现缺乏相关资料,暂时无法细述其详情。1994年中央第三次西藏工作座谈会后,最初见于报道的会议名称是“对口支援西藏干部座谈会”。由于当时中央确认以“干部援藏”为“龙头”,结对关系和援藏资源分配均按照援藏干部这一线索展开,所以干部援藏工作会议被认为是综合研究对口援藏的工作会议。这一会议传统一直延续至今,会议召开频率与援藏干部轮换周期一致。在选拔新一轮援藏干部之前,西藏地方通常向援助方提出包括援

① 曾经参与筹备中央第四次西藏工作座谈会相关工作的中国藏学研究中心原党组书记朱晓明研究员向笔者谈起这种情形。

② “年度援藏投资实物工作量,在现行的体制下,按该省市上一年度地方财政一般预算收入的1%安排”。参见:马新明.丰碑:北京对口援藏二十年实践与探索[M].北京:北京联合出版公司,2014:35。

藏干部和援藏项目、资金等方面的请求,这成为西藏地方政府争取援藏资源的重要机会。此外,更大规模且更综合的协调平台是“对口支援西藏工作座谈会”。这是每隔一段时间争取中央和援助方在重大问题上落实稳定政策、实施新政策的重要平台,会议名称并不固定,但主办者通常是中央组织部(援藏干部主管部门)、中央统战部(涉藏工作主管部门)、国家发改委(对口援藏主管部门)以及西藏自治区政府。2011年7月,中央组织部、中央统战部、国家发展改革委、西藏自治区政府在拉萨召开对口支援西藏工作座谈会,习近平率中央代表团全体成员出席会议并作讲话。2014年8月,中央召开对口支援西藏工作20周年电视电话会议,中央领导俞正声、张高丽出席并讲话。2014年10月国家发展改革委在成都组织召开经济对口支援西藏工作座谈会,讨论了《关于进一步加强经济对口支援西藏工作的指导意见》和《经济对口支援西藏专项编制工作大纲》。2022年8月在北京召开的第三次对口支援西藏工作会议协调解决了对口支援西藏工作中的一系列问题^①。

其次,与援藏省市和中央企业签订援助协议。西藏受援方与援藏省市签订对口支援与合作协议比较常见。例如,2009年4月24日,北京市与拉萨市共同签署了《北京市、拉萨市关于2009-2012年对口支援与合作框架协议》。2012年4月25日,北京市与拉萨市共同签署了《北京市拉萨市“十二五”时期对口支援与合作框架协议》。协议以书面文字记载对口支援与合作事项。实际上,这里所谓“合作”也仅限于受援方协助援助方高效率完成中央“追加”给援助方援藏事项。同时,西藏受援方与中央企业签订“援助合作协议”。层次最高的“援助合作”协议是西藏自治区政府与央企总部签署的,其中有中央指定承担对口援藏任务的央企,也有之前不在中央指定承担对口援藏名单上的央企,即新进援藏央企。签署这样的协议通常是西藏自治区需要相应的央企在西藏布局重大基础设施、基础产业或者联合开发重大矿产能源资源的项目。承担有对口援藏任务的央企通常在签约时将其具体的(与中央对援藏提出

的具体要求相适应的)任务写进所谓的“援助合作协议”,而新进援藏央企也会附带写进一些援助西藏的事项。然而,由于它们不是中央指定援藏企业,所以通常没有固定的结对关系,这样一来,在没有结对关系情况下实施的援藏项目,其地点往往是临时议定的。在这些项目中,成效最为明显的是青藏直流联网工程,这项工程因结束了西藏电力孤网运行的历史而得到广泛赞誉;而川藏联网工程则有效缓解了西藏东部地区用电紧张局面,也满足西电东送的能源接续需求。在2015年中央第六次西藏工作座谈会之后,中央要求参与援藏各省、央企制定五年援藏规划和年度计划,国家发改委相关部门与西藏自治区发改委审定这些规划和计划,并将其汇编成册。据笔者调研获得的信息显示,这些规划以及援藏项目实施计划编制过程中,受援双方进行了大量互动,因为援助方通常是到受援地区收集援藏项目意向和相关情况,而主管发展规划的相关部门也就编制问题进行经常性沟通。

再次,西藏受援方定期或不定期地访问援助方。针对援藏省市,受援地区“党政代表团”通常是以“感恩”的形式去援藏省市拜访,通过特定受援双方召开对口支援工作座谈会,将受援地区经济社会发展以及希望得到援助的方面介绍给援助方,并“请求给予支持”。据不完全统计,见于报道的此类座谈会主要有西藏-广东、西藏-河北以及山南-安徽、阿里-陕西、日喀则-黑龙江、日喀则-吉林、日喀则-山东等两两对开的座谈会,而这些座谈会通常也是伴随着“党政代表团”之间的互访进行的。此类座谈会不仅明确援藏方向甚至项目实施细节,而且加深了支援方对“西藏特殊性”的认识,也便于未来争取更多的援藏资源。高频率的高层访问给对口援藏带来的显著影响,不仅在于保障了议定援藏项目的实施,还体现在“超计划”实施对口援藏,例如,2013年至2017年广东省安排援藏资金34.64亿元,其中计划外新增安排资金9.87亿元^[14]。针对中央企业,受援县所在的市级政府也访问央企总部。例如,2011年阿里地区党政代表团访问中国移动通信集团公司,又如2007年阿里地区党政代表团与国家电网公司举行会谈并签署了会谈纪要。通常是受援地

^① 相关报道参见:新华社.第三次对口支援西藏工作会议召开 汪洋出席并讲话[N].光明日报,2022-08-19(3)。

区所在的党政代表团主动到提供对口支援的央企进行“拜访”,包括介绍当地经济社会发展情况、对口援藏情况以及当地亟待解决的问题,在“拜访”过程中一般都会确定下来新的援藏项目。例如,2017年5月,昌都市援藏扶贫衔接工作组访问武钢集团,双方就援藏扶贫工作及未来深入合作举办座谈会,武钢集团与之会谈。昌都政府代表团也访问过中铝公司。当然,也有结对关系的县与央企直接签署协议,例如,洛隆县与中远集团签署了《中远集团-西藏昌都洛隆县“十二五”对口支援协议》。西藏自治区党政代表团前往北京“拜会”中央机关,此类新闻报道较多。“拜会”常常出现在西藏自治区党政代表团用词及相关新闻报道之中,其意一是表达受援地区的“感恩”,二是表达请求中央机关的支持和帮助之意。与中央机关的互动在这种意境下容易得到支持,新闻报道均显示与这些部门领导“深入交换了意见,并达成了共识”,表达了中央将“一如既往地关心、支持西藏”。

最后,配合中央机关做实政系统内的“援藏工作”。由于中央机关在对口援藏上扮演双重角色,既作为中央政府的行业特定业务管理部门,又是上下对口的支援部门,所以,“系统援藏”本身也包括西藏自治区的相关受援单位在内。因此,一边是作为受援方的西藏自治区“对口”系统,一边是作为援助方的内地省市“对口”系统,受援双方就在中央机关层面形成了连接点。这种方式是紧密型的对口支援关系,不同于其他援藏形式。这方面见于报道的新闻较多,在此不赘述,仅以“央企入藏”来说明西藏对中央企业的争取。从西藏地方政府的角度来讲,引入央企对于西藏经济社会发展是十分重要的。鉴于西藏现有的条件,包括央企在内的各种市场主体并不十分看好在西藏的投资。央企进入西藏投资更多的承担援助的任务。所以,作为受援方来讲,能够争取更多的央企进入西藏投资是西藏加快实现“富民兴藏”的重要举措。除固定承担对口援藏任务的17家央企外,其他的央企进入西藏是出于各自经营战略的考虑,而更多是靠西藏地方政府对其投资的争取。2016年8月,西藏自治区“央企入藏”项目对接推介会在北京召开,大型央企与西藏12

日签约合作项目12个,投资82亿元^[15]。接着,西藏自治区政府进一步扩大“央企入藏”行动,活动主要包括:一是要求各市(地区)设立专门负责“央企入藏”工作的机构,二是2017年6月,在拉萨与国务院国资委联合举办“央企助力富民兴藏”会议暨战略合作签约仪式。其中105家央企参加活动,共签约346个项目。这次活动主要包括“央企助力富民兴藏”会议暨战略合作签约仪式、中央企业在西藏成就展、中央企业与西藏自治区各地(市)座谈会、中央企业援藏干部座谈会、中央企业前往西藏各地(市)实地调研等^[16]。这些活动均是在西藏受援地区主动争取和安排下进行的。从对口援藏的历程和趋势来看,中央机关发挥越来越重要的作用,因为中央机关作为中央政府的职能部门,它们在对口援藏中的双重角色让受援方看到对这一援藏系统的利用将使援藏效果具体化。

二、受援方接纳援藏资源与援藏项目落地

从接受方来讲,接受的援藏资源无非两类:一类是“财物”,即援助方给予的资金、物资以及其他形式的援助物;一类是“人员”,即援助方派遣到西藏的援藏干部、专业技术人员以及其他人员。因此,受援工作对接机制首先要解决接纳从援助方向受援方输送的资源。在此基础上,党政管理体系要能够有一套接纳来自援助方的人财物的统筹协调机制。

(一) 组建各层次的受援机构

受援组织机构的建设标志着作为受援方将对口援藏工作纳入其科层化的组织体系之中。对口援藏制度理性化的表现首先是制度结构合理化和制度绩效,其次是伴随着明确的组织机构、既定的程序和法律制度以及援藏干部的岗位适配。

第一层次是西藏自治区受援工作机构建设。从受援方来看,西藏自治区对口援藏工作协调领导小组由其分管经济工作的领导同志牵头负责,各市(地区)、相关区级政府部门主要负责人为成员,下设的办公室(以下简称“受援办公室”)设在西藏自治区发改委。另外一个重要的机构是西藏

自治区对口支援建设项目协调领导小组^①。2015年,随着西藏自治区招商工作机制的建立而“升级”了援藏项目协调办公室职能,在西藏自治区发改委经济合作处基础上设立西藏自治区招商局,在该办公室上加挂“西藏自治区经济援藏协调办公室”的牌子,仍然归口到西藏自治区发改委,作为全区招商引资、外引内联、经济协作的管理部门,从行政级别上低于一般的厅局^②。从公布职能来看,包括拟定经济对口援藏战略、规划、总量平衡和结构优化的目标等多项工作职责^③。该机构组建后即着手协调“十三五”时期对口支援西藏经济社会发展规划,众多新闻报道证实了这一点。从2015年起,中央决定实施“组团式”医疗教育人才援藏。由此,西藏自治区党委和政府分别组建了“西藏自治区医疗援藏工作协调领导小组”和“西藏自治区教育援藏工作协调领导小组”,作为区级协调工作机构,组长分别由自治区党委和政府领导担任,小组办公室分别设在西藏自治区党委组织部和西藏自治区教育厅,西藏自治区相关部门和各地市领导担任成员。这一层次的协调机制具有制定政策和决策的作用。

第二层次是受援地市协调工作机构建设。各市(地区)、县(区)援藏工作协调领导小组由其行政“一把手”担任组长,对口援藏省市援藏工作总领队和受援市(地区)相关负责人担任副组长,援藏省市、援藏央企以及受援市(地区)政府部门负责人担任成员,其下也设有办公室,挂在发改委,也就是将援助方派出的“前方指挥部”也纳入其中。前者用于协调衔接受援双方的援藏工作(与各省市援藏办公室衔接),制定西藏范围内援藏的保障性政策措施,后者制定受援市(地区)、县(区)的保障性政策措施,协调衔接具体项目落地。这样,对口援藏中形成了“异体同构”的组织机构格局。这一层次的协调机制具有承上启下的作用。

第三层次是受援县区协调工作机构建设。作

为受援单位所在地,需要完善援助方与受援方的协商工作机制,各县援藏工作队与县委、县政府形成合力,共同推进援藏项目建设工作持续、健康发展是必要的。各市(地区)及其所辖的县(区、市)对接受援工作,在领导班子中配备“援藏县委书记”“援藏副书记”“援藏副县长”,便于统筹协调。由于多数情况是受援的县(区)对接内地一个市(地区),因此,受援的县(区)党委和政府需要及时与其对口的内地市(地区)充分沟通,建立和完善双方长效协调机制。

此外,更为重要的是承接对口援助单位的受援协调工作机构建设。承接对口援藏的是各家事业单位、国有企业,作为具体援藏项目的实施单位。这些企事业单位均成立“受援办公室”,并设有专职或者兼职的受援方负责人。这个层次主要是协调援藏项目的落地实施。

(二) 对援藏人员的接纳安排与属地管理

西藏受援地区对援藏人员的接纳安排最能够体现受援地区对中央对口援藏政策的积极响应。因为干部援藏初期是被置于对口援藏的龙头地位,而援藏单位指派援藏干部到西藏受援地区工作,首先面临的是援藏干部的接纳安排问题。这时援藏不再仅仅体现于理念层面,而是体现在制度理性上,也就是将援藏干部安排在适当的岗位,使其发挥作用。这一点具体体现在西藏自治区党委组织部发《对口支援西藏干部管理办法》之中。事实上,受援各市(地区)、县(区)也制定了相应的援藏干部管理办法。同时,专业技术人员被选派到西藏受援地区工作的模式一直存在,而且规模逐年扩大。后来将干部援藏改称为人才援藏,既包括援藏干部,也包括专业技术人员。从2016年开始的“组团式”教育人才援藏主要是专业技术人才援助。17个省市向西藏20所受援学校,每一轮派出教师800名,三年一轮换,截至2021年,总数达到1600多人次;向西藏自治区人民医

^① 该领导小组是2001年成立的机构,由西藏自治区领导任组长,西藏自治区政府秘书长、发改委主任任副组长,厅局领导和各地市行政“一把手”任成员。领导小组办公室设在自治区发展改革委。西藏自治区对口援藏项目协调办公室与经济合作处合署办公。资料来源于笔者2017年7月24日在拉萨市对与西藏自治区发改委相关领导的访谈。

^② 下设有经济对口支援处,其职责为:负责经济对口援藏各类重要文件的起草,研究经济对口援藏工作中的重大问题;提出经济对口援藏工作的重大举措和具体政策建议;检查指导经济对口援藏各类政策措施落实工作;拟定对口援藏建设项目政策、协调、编制、衔接和下达对口援藏建设项目的规划和年度计划,监督、管理援藏建设项目,负责援藏建设项目的统计、宣传工作。承担自治区落实中央第五次西藏工作座谈会精神领导小组经济社会发展专项工作小组办公室日常工作。负责《援藏杂志》编辑、发行和对口援藏宣传工作。资料来源于笔者2017年7月24日在拉萨市与西藏自治区发改委相关领导访谈。

^③ 其他的职责包括:对经济对口援藏工作进行监测分析,制定年度经济对口援藏指标,下达招经济对口援藏年度计划,拟定对口援藏建设项目政策;协调、衔接对口援藏建设项目的规划和年度计划;监督、管理援藏建设项目;负责援藏建设项目的统计、宣传工作;联系各省(市)、中央企业援藏工作队(前方指挥部)。资料来源于笔者2017年7月24日在拉萨市对与西藏自治区发改委相关领导的访谈。

院和7个市级人民医院选派医疗专业技术人员,到2021年超过900人次。对专业技术人员的岗位安排、考核以及后勤保障,与援藏干部大致相同。

由西藏受援地区承担对援藏干部和专业技术人员的管理也体现出对口援藏政策的积极回应与对接。采取的管理体制是对援藏干部在西藏工作期间实行双重管理,以西藏地方党委管理为主。以西藏地方党委为主的管理就意味着其对援藏干部的思想动态、工作状态和工作方式等方面进行全面的管控,包括出勤、考察、考核、奖惩和档案管理等,逐步建立起高效合理的管理体制。西藏自治区专门成立了“援藏干部轮换工作领导小组”^①。各地(市)、县也分别成立了由主要领导任组长的轮换工作领导小组,西藏自治区“直属”各受援单位由主要领导负责援藏干部的轮换工作。与此同时,援助方也建立起省委组织部、派出单位、援藏团队、受援地四位一体管理体制。这些制度为援藏干部轮换工作的顺利开展奠定了坚实的组织基础。

援藏干部考核是属地管理的重要内容。根据以西藏地方党委为主的管理要求,首先是要求援藏干部进藏时要转组织关系,不转户口和人事、工资关系。其次是实行年度考核由西藏按干部管理权限进行,各受援单位会同援藏干部选派单位组织人事部门,按照“民主公开、实事求是、客观公正、群众公认”的原则,对援藏干部在促进受援地经济发展、社会进步、局势稳定方面的政治表现和工作实绩进行全面考核,并对承担经济工作和项目管理的援藏干部进行离任审计。对派出单位未派人进藏会同考核的,受援单位及时向派出单位通报考核工作方案和考核情况,为派出单位合理使用、妥善安置援藏干部提供了真实可靠的依据。例如在拉萨市,援藏干部在藏工作期满时,市委组织部组织选派单位会同西藏自治区、拉萨市组织人事部门共同考核,考核结果作为使用干部的重要依据。

此外,还建立了良好的援藏干部交接机制。考虑到县委书记岗位的重要性,实施的制度是县委书记原则上在受援县交接工作,确保了干部援

藏工作的连续性。同时,不少单位建立了“压茬”式援藏干部交接机制,即后一批援藏干部提前较长时间到藏工作,与前一一批援藏干部在时间上有交叉、工作上有衔接。这种机制也保障了援藏工作的连续性和较好衔接。

(三) 承担援藏项目的属地管理

随着国务院西藏自治区经济工作咨询小组的撤销,援藏项目的协调成为一个较大的问题。2001年李瑞环在中央第四次西藏工作座谈会上指出切不可低估这次西藏工作座谈会精神的落实难度,例如其“牵扯面广。承担援藏任务的单位,包括中央有关部委和几乎所有的省区市,如何协调各方、减少扯皮推诿现象、使援藏工作形成一个有效的整体,如何调动大家的积极性、主动性、自觉性,需要做大量艰苦细致的工作”^{[7]575}。同时还讲道“要在几年时间内用好这么多资金,建成这么多项目并予以有效管理,即使在沿海省份也不是一件简单的事。有的同志说,要钱容易花钱难,建设容易管理难。我看这句话可以改为:要钱不易,花钱不易,花好了更不易;建设不易,管理不易,管出水平更不易”^{[7]574-575}。早在1994年召开的中央第三次西藏工作座谈会上,李鹏就提出重要命题——“搞好西藏工作需要中央和全国的支援,但最终贯彻落实、解决实际问题的,是处在第一线的西藏自治区党委和政府”^{[7]475}。回应与对接中央这一要求,西藏自治区在受援制度建设上付出了大量努力,进行了多方探索,后文将论述,此不赘述。

应当注意的是,对援藏项目的管理方式与建设实施方式密切相关。目前,援藏建设项目管理方式主要有以下几种。一是由支援方对援藏项目建设的全过程负责,建设完成后转移给受援方,这种援藏项目被称为“交钥匙项目”。二是由支援方拨付资金并委托受援方自行设计、自行组织施工建设,支援方监督项目实施,这种援藏项目被称为“交支票项目”。而介于这两种方式之间的还有多种灵活方式,有的由支援方设计、由支援方和受援方共同组织招标施工;有的由支援方设计、监理,受援方组织招标施工。党的十八大以来,西藏对援藏项目实施的规范性要求逐步提高,其中一

^① 该小组由西藏自治区党委常委、组织部部长和秘书长分任组长和副组长,由区党委办公厅、区政府办公厅、区党委组织部、宣传部、区公安厅、财政厅、文化厅、卫生厅等相关部门派专人组成的援藏干部轮换工作领导小组及其办公室,办公室下设协调组、综合组、后勤保障组、宣传组、安全保卫组和成都、北京中转接待组。

个关键性措施是对援藏项目实施督查和援藏资金项目审计。从2016年10月开始,“十二五”时期对口援藏建设被纳入西藏自治区政府专项督查,督查的一个重点内容是是否按照中央的“两个倾斜”和“两个80%”^①要求进行^[17]。同时,西藏自治区各级审计机关负责加强本辖区内的审计工作,而审计的重点内容之一是援藏项目是否符合国家产业政策和西藏的实际以及在建设过程中是否符合国家法律法规^[8]。

三、受援方实施体系化的援藏项目以落地本地化激励政策

从援藏项目的性质分析,绝大部分属于援藏方无偿的援助,少部分项目属于商业化项目。商业化项目是援藏干部通过各种渠道引社会资本到受援地区进行商业化投资,被称为产业援藏的“华新模式”是此类对口援助中的典型^[17]。因此,受援方政府分别针对无偿援助项目和商业化项目给予不同的优惠政策。给予援藏项目以支持显然是回应与对接中央领导的要求。2000年3月,胡锦涛指出西藏“尤其要创造有利条件,吸引兄弟省市的资金、技术、人才,加快西藏发展”^{[7]535}。次年3月,他再次强调“通过培育市场、规范市场秩序和创造各种条件,吸引区外资金、技术等生产要素进入西藏,特别是要促进企业成为投资主体,不断增强西藏自我发展的能力”^{[7]545}。为回应与对接这一要求,西藏自治区政府着手建立推动援藏项目实施的激励机制。因此,援藏项目分为两种,一种是援助方无偿提供的,项目建成后也不是以盈利为目标;另一种是援藏单位和个人通过招商引入的商业化项目。下文分别分析受援方政府是怎样从激励援藏项目落地回应与对接中央要求的。

(一) 激励无偿性对口援藏项目落地

实施对口援藏初期,很多援藏项目没有进入在受援地区的项目建设“盘子”,援助单位建设这些援藏项目带有临时性,因此实施援藏项目建设遇到一些困难。针对这种情况,2001年5月西藏自治区政府实施了《关于对口援藏项目建设若干优惠政策》。该文件规定了对口援藏项目建设享

受在税费减免、土地征用、施工电力和运输保障等方面的优惠政策^②。这是第一个针对对口援藏项目的全面性政策文件。它标志着作为受援地区,西藏自治区政府主动承担起对援藏项目的协调管理责任,回应与对接了中央对对口援藏项目协调管理的要求。因为在2001年召开的中央第四次西藏工作座谈会上,李鹏认为“西藏目前市场还比较小,加之人才不足,管理经验相对缺乏,一下子这么多项目,能否把这些项目管好,使之顺利运转,对于西藏是一个考验,也是一个促进”^{[7]474-475}。为配套上述政策,2002年西藏自治区国家税务局出台了《关于明确对口援藏项目建设税收优惠政策的通知》^③。无偿性援藏项目并不涉及资金的问题,因为资金是由援助方无偿提供的;但援藏项目要能够及时落地实施,则需要全方位的要素保障。从上述政策来看,这些要素包括基础性保障和税收优惠两大部分。前者是诸如施工电力和运输保障等基础条件乃至土地、水资源,甚至是对口援藏项目建设所需建筑用的沙、石料等,也需要保障。后者则涉及援藏项目建筑安装等各个环节的税收以及项目立项所涉及的税费。因此,作为受援方,西藏自治区以及各地区均出台政策,对上述方面予以优惠和支持。此外,这个文件还规定:凡国家规定征收、自治区目前尚未开征的税费,一律不予征收。这便堵住了向对口援藏项目征收新的税收的“后门”。这显示出受援方对援藏项目予以全力保障的意愿。

除上述优惠支持政策外,作为受援方,西藏自治区以及各地区还极力向对口援藏项目实施提供优质服务。其中最为突出的一点是,进一步简化对口援藏项目审批程序。因为项目审批和立项等需要花大量的“时间成本”,简化对口援藏项目审批程序能够在周期上显著降低“时间成本”。同时,对资金来源有保证的对口援藏项目,商业银行可根据项目的建设进度及时“垫贷”。这同样显示出受援方强烈回应与对接中央对口援藏政策的态度。

(二) 激励援助方招引的商业化项目落地

相比于内地,西藏产业发展的条件并不理想。

^① “两个倾斜”是指援藏项目和资金向基层倾斜、向农牧民倾斜。“两个80%”是指援藏项目和资金的80%用于基层和80%用于农牧民,是“两个倾斜”的量化要求。

^② 资料来源于西藏自治区税务局,2017年7月25日。

^③ 资料来源于西藏自治区税务局,2017年7月25日。

因为产业是面向市场的,推动产业发展的主体是企业,而企业投资是追求利润的。这一原理应用于西藏发展产业,就意味着需要当地提供更加优惠的扶持政策去吸引外来资金。早在1999年9月,西藏自治区政府印发了《西藏自治区关于招商引资的若干规定》^①,次年7月,西藏自治区政府又印发了《西藏自治区关于招商引资的补充规定》^②。这2个文件涉及吸引外资的各个方面,但遗憾的是,这是受援方发布的招商引资政策,并不与对口援藏项目的实施发生联系。2010年召开的中央第五次西藏工作座谈会后,中央要求将产业援藏作为对口援藏的重要内容。应中央的要求,2014年9月西藏自治区政府印发了《西藏自治区招商引资若干规定》^③。该文件特别鼓励援助方采取措施为受援地区招商引资。2015年召开的中央第六次西藏工作座谈会将“富民兴藏”定为西藏工作的重要原则之一。而这一原则映射在对口援藏上,就是为对口单位要为受援地区招商引资。由此,进一步将招商引资的政策与对口援藏项目相关政策连接起来。2021年4月,西藏自治区政府印发《西藏自治区招商引资优惠政策若干规定》,更新了相关优惠政策,增强投资吸引力。与上述针对无偿援助的项目相比,这一政策对企业来讲更加富有吸引力。之所以更具吸引力,主要是因为对口援藏项目传统上属于无偿援助,受援方只考虑援藏项目的落地问题,而由援助方招引到受援地区的商业化项目,势必要考虑投资方的投资回报,增加投资回报的重要方式就是减少税负,此其一。其二,援藏项目主要在基础设施建设和基础性产业领域,一般不以盈利为目标,而商业化的项目则涉及投资领域的问题,因为投资者一般考虑在盈利能力高的领域投资,因此,这需要受援方开发投资领域和市场,以资源、市场等换取外来投资,上述政策充分地体现出西藏激励外来投资的政策取向。事实上,进一步看,无论是援藏工作队及其成员引进的“区外”企业,还是其他渠道进入西藏投资的企业,均享受上述税费优惠政策。在这一点上,对口援藏与一般意义上招商引资是统一的。

(三) 激励援藏干部和专业技术人员在受援

① 资料来源于西藏自治区招商引资产局,2017年7月25日。
② 资料来源于西藏自治区招商引资产局,2017年7月25日。
③ 资料来源于西藏自治区招商引资产局,2017年7月25日。
④ 资料来源于笔者2021年7月在西藏自治区的实地调研。

地区干事创业

“高看一眼,厚爱三分”是西藏受援地区针对援藏干部和人才提出的口号。激励援藏干部和专业技术人员在受援地区干事创业主要是通过实施优待政策来实现。据笔者调查,西藏受援地区对援藏干部的优待确实不是停留在口头上,而是落在行动上,最明显的行动即接纳安排援藏干部是高于选派的援藏干部现有职级^④。这一政策对于身处科层体系的行政干部来讲,是极大的激励。当然,这一政策是来源于中央,但西藏受援地区主动执行这一政策也是一个关键。2015年中央第六次西藏工作座谈会前,采取的办法是援藏工作上岗前就向上浮动半级,而之后则采取三年中每年安排三分之一的援藏干部在职级上提升半级的办法。针对援藏专业技术人员,也在职称职务晋升上给予优惠政策,例如不少单位对援藏专业技术人员的职称职务评定实行计划单列。这也是激发援藏专业技术人员积极性的政策。

西藏自治区政府给予援藏干部子女就学优待政策,也是重要的激励措施。其中一项措施是准许援藏干部的子女将其户籍落在西藏,以享受报考西藏自治区之外的高等院校的优惠。由于西藏自治区内的教育质量与内地有相当程度的差距,援藏干部的子女主要是在内地接受的初等和中等教育,允许他们在西藏参加高考,其竞争优势明显提升。据笔者调查发现,这一点对许多有子女将在其援藏期间参加高考的援藏干部来讲,是非常有吸引力的优待政策。同时,西藏自治区政府也给予援藏干部生活方面的照顾。例如,在拉萨市,援藏干部在藏的医疗费用由当地负责,在京的医疗费用由北京市派出地区承担。

除此之外,西藏受援地区党委和政府还对援藏人员给予精神关怀。定期表彰优秀援藏干部是举措之一。每逢援藏干部轮换之际,表彰优秀援藏干部是从西藏自治区政府到县(区)政府的必选动作。对援藏干部来讲,这是精神鼓励,因为当选优秀援藏干部代表当地对其工作成效充分肯定,在某些情况下还可能作为其晋职提拔的条件之一,因此,对援藏干部来讲是有重要意义的。评

选优秀援藏专业技术人员也能起到激励他们的作用。同时,受援地区党和政府领导经常性地看望、慰问和拜访援藏干部。而在这些活动中,援藏人员驻藏期间的生活困难以及相关问题也有机会得到及时解决。事实上,这些活动主要是从心理层面给予援藏干部安慰和亲近感。此外,当地新闻媒体经常地报道援藏事迹。笔者注意到,西藏自治区人民政府网站首页开辟“援藏专栏”^①,这一栏目经常宣传援藏人员的优秀事迹;此外,受援地区的市县官方媒体也经常报道援藏所取得的成绩。上述这些都从精神上激励着援藏人员。

四、结论

对口援藏是来自西藏之外的一种发展援助政策,而作为受援方的西藏地方政府通过争取政策资源与援助方资源输入策略、对接援藏工作以实现政策落地与援藏资源接纳、针对援藏的优惠扶持形成援藏项目落地本地化激励来加以实现。对受援方来讲,一方面,西藏地方政府积极响应和对接对口援藏政策的实施可以理解为是执行党中央、国务院决策部署的结果,另一方面,还可以进一步理解为西藏地方政府主动回应和对接对口援藏政策能使其自身获得多重利益。对口援藏政策设计者起初单纯从全国各地调动资源支援西藏建设和发展出发,未曾预料作为受援方的西藏地方政府有如此这般的积极作为。而受援方的积极作为不仅落实了党中央、国务院的决策部署,更使得对口援藏政策的实施令受援方有了制造多重“获利”空间的机会,从而因自身多方受益而进一步提高响应和对接对口援藏政策的积极性。这些互动行为造就了“全国支援西藏”的新格局,并进一步巩固和发展了“中央-地方”“全国-西藏”这一政治经济格局,从而巩固和增强了中华民族共同体意识。就受援方的积极作为而言,可以从受援方也服从全国“一盘棋”去理解,但更值得从受援方的理性行动去分析。在现有的约束情况下,诸如信息有限、信息不对称、信息不确定甚至信息扭曲的情况下,西藏受援地区总是能够充分利用其“知识”和“能力”,尤其是利用现有的政治结构,创造自己的“操作空间”^[18]。由此可以看到,作

为受援地区的代表即西藏地方政府并不是人们所想象的那样,总是处于一种被动接受的状态,而是会抓住机会甚至是创造机会去获取更多的利益,与政策的制定者即中央处于强烈互动状态,与发展的援助者之间也形成了强烈的互动关系。互动给受援地区造就了很多有利机会,进而形成对口援藏政策的“操作空间”。有了这一“操作空间”,受援地区的利益实现最大化,从而放大了中央对口援藏政策的效应。

西藏回应与对接中央对口援藏的制度安排,其长期演化的结果是,从西藏自治区政府层面到具体实施援藏项目的社区基层单位,均将受援工作纳入其国民经济和社会发展的计划之中,相关工作也都被纳入各级党政机构的工作日程,既形成了向中央争取支持,向承担对口援藏任务的省市、中央企业和中央机关争取更多援藏资源的策略,也构建了具体化和本地化的对接机制,对接来自中央的对口援藏政策以及分别来自援藏省市、中央企业和中央机关的对口援藏项目及其资金和人才的输入,其目的是让这些援藏资源发挥最大作用,提高援藏资源配置效率。当然,在这一过程中,不能忽视西藏自治区作为中央领导下的民族自治地方必须要服从和服务于中央的政策安排这一重要因素。因为这一行动被认为是地方领导对中央的政治忠诚和国家政治一体化的标志^[5]。因而,基于上述关于西藏地方回应与对接中央对口援藏政策的主动性的认识,一个可能的解释是,受援方在对口援藏政策实施过程中有其不容小觑的能动性。虽然西藏现代化建设的起步晚于其他地区,但在中央的特殊关怀和全国各地各族人民的支援下,西藏的现代化发展非常快速,自我发展能力在中央全力支持和全国支援中不断提升,在过去十余年中,其经济增长率都是高于全国平均水平的^②,名列全国前三名。这些进步都说明,西藏地方对于中央对口援藏政策的这种回应与对接机制是有积极效应的。

这里牵出另外一个问题,即,为什么在公共政策执行中,有的政策执行效果比较理想,而另外的

^① 下设“援藏动态”“援藏政策”“援藏成果”“援藏人物”“援藏生活”“援藏故事”等子栏目。

^② 2012年至2021年,西藏自治区地区生产总值年均增长率为9.5%,而全国国内生产总值年均增长率为6.6%。在这一指标上,西藏高于全国平均水平2.9个百分点。

政策执行却差强人意呢?这不能不考虑到公共政策执行中的另外因素,即地方的因素^[19]。如果这项政策真正有利于地方,那么地方的反应肯定是积极的。毫无疑问,对口援藏是有利于西藏经济社会发展的。因此,受援地区的积极性由此产生。受援方政府对对口援藏政策的反应是超出对一般性公共政策的反应的。受援方面向中央对口援藏政策的回应与对接,由此促成了一个现实的机制;反过来,通过这一机制又形成了受援方政府响应中央政策,并与相关援藏省市、央企、中央机关形成了良性互动格局。在这种格局中,作为我国一

个边疆民族地区,西藏与祖国各地的交往、交流、交融渐次广泛和深化,从而中华民族共同体意识逐渐得到增强;作为我国一个现代化建设起步最晚的区域,西藏的现代化既来自中央的特殊关怀,又来自祖国各地各族人民的无私支援,而备受中央特殊关怀和全国支援的西藏地方又积极回应中央对口援藏政策安排下的援助方,主动对接中央对口援藏政策,加快自身的现代化发展,从而凸显了“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”^[20]。这是政策设计者未曾预料到的一个后果,也是值得提倡和推广的经验。

[参考文献]

- [1] 谢伟民,贺东航,曹允.援藏制度:起源、演进和体系研究[J].民族研究,2014(2):14-25+123.
- [2] 杨明洪,马骏丽.以“民主改革”为坐标起点考察对口援藏制度[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2019,46(5):124-135.
- [3] 徐志民.中共中央援藏工作述论[J].济南大学学报(社会科学版),2012,22(3):49-57.
- [4] 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.
- [5] 杨明洪.国家一体化视角下的对口援藏问题研究[J].西藏研究,2021(4):7-15.
- [6] 王小彬.经略西藏:新中国西藏工作60年[M].北京:人民出版社,2009.
- [7] 中共中央文献研究室,中共西藏自治区委员会.西藏工作文献选编:一九四九—二〇〇五年[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [8] 杨明洪.和平解放以来中央对口支援西藏政策变迁研究[J].中国藏学,2019(4):46-55.
- [9] 郑舍.西藏新建的四十三项工程[N].今日中国(中文版),1985(9):48-51.
- [10] 杨明洪.中央企业对口援藏的角色期待、角色冲突及其缓解[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2021,39(4):90-104.
- [11] 杨明洪.市场化背景下的央企对口援藏制度研究[J].中国藏学,2015(3):99-110.
- [12] 杨明洪,刘建霞.中央机关对口援藏制度研究[J].中国藏学,2016(4):48-58.
- [13] 杨明洪,刘建霞.省市对口援藏制度及其演化分析[J].民族学刊,2019,10(1):1-11+95-98.
- [14] 苏文彦.广东对口支援西藏[EB/OL].(2017-10-31)[2022-12-30].<http://media.tibet.cn/news/focus/1509431922677.shtml>.
- [15] 代玲.央企入藏:助力富民兴藏[EB/OL].(2017-06-14)[2022-12-30].http://district.ce.cn/zg/201706/14/t20170614_23618704.shtml?from=groupmessage&isappinstalled=0.
- [16] 肖涛.“央企助力富民兴藏”会议暨战略合作签约仪式举行[EB/OL].(2017-06-14)[2023-01-30].https://www.xzdw.gov.cn/yzzl/cg/201706/t20170614_52473.html.
- [17] 杨明洪,项晓峰.对口援藏的“华新模式”调查与分析[J].民族学刊,2015,6(1):39-44+105-106.
- [18] 叶敬忠,那鲲鹏.发展干预社会学研究综述:解读《寻找中间地带:发展干预社会学研究》[J].中国农业大学学报(社会科学版),2008(3):46-54.
- [19] 谢伟民,贺东航.公共政策执行视角下的对口援藏政策效能:基于昌都和林芝两地的比较分析[J].民族研究,2020(5):16-28+138-139.
- [20] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:22.

Analysis on Responses and Accept of Recipients from Central Government's Partner Assistance to Tibet Autonomous Region

YANG Ming-hong^{1,2}

(1. Research Centre for Southwestern Minorities Studies, Yunnan University, Kunming, Yunnan 650091;

2. Institute of Tibetan Studies, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064)

[Abstract] The Partner Assistance to Tibet (PAT) is an important measure for China to realize the high quality development of the Tibet Autonomous Region (TAR). It is necessary to analyze the effectiveness of the assistance policy and mechanism and resource allocation from the perspective of the recipient. Regarding the positive actions of the recipient, it can not only be understood from the perspective of recipient's abiding by the national arrangements, but also be analyzed from the perspective of rational actions of the recipient. Local TAR, as the recipient of assistance program, plays an important role. This role is not only to passively receive assistance, but also to actively exert its subjective initiative to establish effective interaction with the central government, other provinces and cities, as well as the central government-owned enterprises. Local governments in TAR have responded to and coordinated the institutional arrangements of the central government's assistance to TAR. From the government level of the autonomous region to the community implementing the assistance project, the assistance work has been included in their national economic and social development plans, and relevant work has also been included in the work schedule of Party and government organizations at all levels. At the same time, the response and accept of local TAR not only includes more policy resources from the central government and more aid resources, but also includes the accept of receiving assistance and the implementation of assistance projects in local TAR. The recipient set up a realistic mechanism to respond to and accept the central assistance policy, while in turn, this mechanism further facilitates the interaction between local TAR on various levels with other provinces and municipalities, central government-owned enterprises and central authorities. Recipients actively respond and accept the central assistance policy, which demonstrates the assistance program already becomes an intermediate platform to connect the hinterland area with TAR, which indicates the close ties between TAR and the country. It also reveals how the main line of solidification of the Chinese national community sense of the national work plays its role in a concrete manner.

[Key words] TAR; partner assistance; response; accept

[责任编辑 徐姗姗]