

國立政治大學東亞研究所

碩士學位論文

中國省際對口支援的結對邏輯分析：汶川地震  
和新冠疫情模式的比較研究

Pairing logic analysis of China's inter-provincial counterpart aid:  
a comparative study of the Wenchuan earthquake  
and COVID-19 model

指導教授：王信賢 博士

研究生：王鴻陞 撰

中華民國 110 年 10 月

## 謝 辭

這本碩士論文的完成絕非我一人之力所能及，需要感謝的人有太多了。同時這也是見證我在東亞所四年期間累積的養分與最終的開花結果，雖然我還有很多的不足之處，還有很多想要繼續探索的新東西，但，是時候離開政大了。將許多人給予我的幫助，轉換成更多的「善」，為這逐漸極化的世界貢獻些許綿薄之力。

首先，最想感謝的人就是我的指導教授王信賢老師，從論文题目的發想、論文大綱到最後口試，我能完成碩士學位都是在您的幫助與「鞭策」下完成。尤其在我想放棄碩士學位的人生低潮期，是老師您的訊息拉動了我，是老師您的人生故事分享與對我的勉勵讓我完成這本碩士論文。每次跟老師 Line 訊息的最後，總會加上「感謝」兩字，那真是打從我心底對老師的佩服與感謝，佩服老師在學術研究的洞察能力，寥寥幾句卻能讓我受益匪淺，感謝老師在繁忙之際，還空出時間關心我、鼓勵我。對老師的感謝無法以簡單幾句話表達，且老師對我的教導，我永遠會放在心裡，就讓我們相忘於江湖吧！

感謝口試委員王韻老師和曾偉峯老師對我論文的指導與幫助，大綱口試和最終口試都沒能有完整時間讓兩位老師好好閱讀和指教，對此我真的要向兩位老師致歉。即便如此，兩位老師給予的寶貴建議卻是真知灼見，洞察出我口試論文的缺點，其修改意見也幫助我完善了這份論文，非常感謝兩位老師！

還有感謝王韻老師推薦我去兩岸英文營，讓我認識了王瑞琦老師。在英文營期間，受到瑞琦老師很大的幫助，在老師計畫經費的贊助下，我做了 5 次中國農村與城中村的實地考察，並到成都花龍門社區實習一個月。通過實際的田野考察經驗讓我更加瞭解中國社會的轉型過程與時代變遷下小人物的辛酸，這是在東亞所期間最為寶貴的記憶。也非常感謝瑞琦老師對我的教導，讓我體會到做志工獲得的內心成長與轉變自身缺乏彈性的個性。還有感謝育民、馨慧、柏儒還有其他的隊員們，不論是在營隊還是聯合會，我們都是最好的夥伴。

感謝寇健文老師給予我研究助理和教學助理工作的學習機會，讓我觸摸到不同的研究領域，這是不曾想過，但後來卻也做得心應手，並從中有許多的研究心得。這都要歸功於寇老師的提點和幫助，沒有寇老師對細節的要求，就不會讓我如此地善於各項文書工作 XDDD 非常感謝寇老師。

感謝東亞所助教、研究生的救星—張姐，每次我一有任何事情困頓，都會跑到所上找張姐求救，而張姐總是有條不紊地、耐心地為我解惑各種疑難雜症，沒有張姊您，我肯定是畢不了業的，就讓我再次對張姊說聲感謝。還有我的同屆同學們，宇嬋、Mei、佳臻、育墉、相立還有韻安，因為和你們的相伴使我的研究所生活相當的充實和有趣，希望我們的友誼可以長存。

感謝我人生的摯友—徐俊明博士，我永遠會記得 9 月 15 日的那天晚上，我邊哭著打電話向你求救，拜託你帶我走出人生的低潮撞牆期，沒有你這一個月以來永無止盡的廢話、英文演講和口琴吹奏的陪伴，我是無法完成這本論文和碩士學位。對你，我不用說太多的感謝，這一切你懂得～

也要感謝我的家人，老媽、老爸、老姊、老哥，讓你們擔心了，真的很對不起。用了四年完成碩士學位，說真的讓你們很漏氣，我也很抱歉。但因為有你們作為我堅強的後盾與靠山，才能讓我平安、順利地走完這四年。我愛你們！

最後，我要感謝那個蝸居在政大 271010 研究室的一隅，後來輾轉到辛亥路 625 研究室的自己，原以為看完政大的四季與 24 小時就是我碩士生涯的盡頭了，沒想到最後的最後連辛亥路 24 小時也都看完了。王鴻陞你要永遠記得「人生沒有白走的路，每一步都算數」，人生路上的風景與過程都是你成長的養分，還要將以上那些對你的幫助與善永懷在心，並盡你所能地將「善」回報給這個社會。

對了，祝你畢業快樂！

**王鴻陞**

2021 年 10 月 26 日 於辛亥路 625 研究室

## 摘要

因應重大突發性公共事件的省際對口支援政策是中國近 20 年來所嘗試的最大規模「政策試驗」，也是對專注中央集權的黨國體制提供一種解決地方治理難題的「制度創新」。因此，一系列的對口支援政策為我們提供重要的「中國經驗」。本文提出的研究問題有二：第一，決定支援方與受援方結對的考量是什麼？第二，在對口支援的政策過程中，誰才是「統治」政策的制定者？因此，本文以對口支援的「結對邏輯」切入政策制定過程。基於此，本文提出兩種結對邏輯的討論框架，一是「經濟稟賦邏輯」強調中央「自上而下」的統籌與指揮，二是「地方政治邏輯」主張中央授權地方政府採取「游擊戰」式的政策試驗，而地方政府參與對口支援任務，是為了主動獲取「利益最大化」的選擇。故是「自上而下」與「自下而上」相互交織而成的政治過程。

本文的研究發現認為制定結對名單的最基本考量是立基於經濟稟賦邏輯，「支援方的資源稟賦能力多寡」才是能否進入結對名單的先決條件。在案例的比較分析後，發現主宰汶川地震對口支援名單其實是地方政治邏輯的考量，而應對新冠疫情的省際對口支援政策，中央雖掌控結對名單的權力，但基於防疫考量，最後選擇追認地方政府的自主性結對行為。相較以往中國研究文獻強調黨國「自上而下」的決策特質，本文的研究貢獻表明：省際對口支援名單的制定過程是繼承中共打游擊戰的歷史傳統以及結合官僚的自利動機所構成的結對邏輯，其為我們揭示的研究意義在於中國官僚的高度適應性（*adaptability*）與自利性（*self-interested*）。

關鍵詞：對口支援、結對邏輯、政策過程、汶川地震、新冠疫情

## Abstract

The inter-provincial counterpart aid policy in response to significant public emergencies is China's most prominent "policy experiment" in the past 20 years. It also provides a "system innovation" for the centralized party-state system to solve local governance problems. Therefore, a series of counterpart aid policies provide us with the necessary "Chinese experience." There are two research questions raised in this article: First, what are the considerations for deciding the pairing between the supporter and the recipient? Second, in the policy process of counterpart aid, who are the makers of "governing" policy? Therefore, this article uses the "pairing logic" of counterpart aid to explore the policy formulation. Based on this, this article proposes two discussion frameworks for pairing logic. The first is called "economic endowment logic," which emphasizes the central government's "top-down" overall command. The second is called "local political logic," which advocates that the central government authorizes local governments to adopt "guerrilla warfare-style" policy experiments and that local governments participate in counterpart aid tasks to obtain the option of "maximizing benefits proactively." Therefore, it is a political process intertwined with "top-down" and "bottom-up."

The research found that the most rudimentary consideration for making the pairing list is the logic of economic endowment, and "the resource endowment capacity of the supporting party" is the prerequisite for entering the pairing list. After a comparative analysis of two cases, it was found that dominating the Wenchuan earthquake counterpart list considers local political logic. The counterpart aid policy in response to COVID-19 shows another logic that ratifies the provincial government's autonomous pairing behavior. Compared with the previous literature that emphasizes the "top-

down" decision-making characteristics of the party-state. The research contribution of this article shows that: the process of formulating the inter-provincial counterpart aid list is constituted by inheriting the historical tradition of the CCP's guerrilla warfare and combining bureaucratic self-interested motives. The pairing logic reveals the significance of the research for us lies in the adaptability and self-interestedness of the Chinese bureaucracy.

Keywords: counterpart aid, pairing logic, policy process, Wenchuan earthquake, COVID-19



# 目次

<b>第壹章 緒論</b> .....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 研究背景.....	10
第三節 研究問題、方法與研究設計.....	20
第四節 章節安排與預期研究成果.....	28
<b>第貳章 文獻檢閱與理論探討</b> .....	31
第一節 「對口支援」相關研究文獻回顧.....	31
第二節 府際關係理論.....	38
第三節 結對邏輯的中央與地方關係之爭辯.....	42
<b>第參章 省際對口支援過程與央地關係互動</b> .....	46
第一節 對口支援模式的概述.....	46
第二節 汶川地震的省際對口支援模式與央地關係互動.....	51
第三節 新冠疫情的省際對口支援模式與央地關係互動.....	66
第四節 小結.....	83
<b>第肆章 省際對口支援模式的結對邏輯分析</b> .....	85
第一節 經濟稟賦邏輯.....	86
第二節 地方政治邏輯.....	93
第三節 省際對口支援的結對邏輯比較分析.....	105
<b>第伍章 結論</b> .....	113
第一節 研究發現與貢獻.....	113
第二節 研究限制與未來研究建議.....	115
<b>參考文獻</b> .....	117

附錄一.....	131
附錄二.....	134
附錄三.....	139





## 表 次

表 1-1：汶川地震災情與對口支援結對關係一覽表.....	7
表 1-2：應對新冠疫情對口支援結對關係一覽表.....	8
表 1-3：比較汶川地震與新冠疫情的對口支援模式.....	27
表 2-1：「對口」與「支援」研究文獻的分類.....	37
表 3-1：汶川地震後中共中央領導視察災區情況.....	54
表 3-2：汶川地震後中央機關發布的對口支援政策文件.....	55
表 3-3：汶川地震災後重建對口支援的 3 次結對名單.....	58
表 3-4：汶川地震模式中橫向府際關係的定向聯繫機制.....	61
表 3-5：江蘇省對口支援綿竹市的具體工作安排表.....	64
表 3-6：應對新冠疫情工作領導小組與指導組的成員組成概況.....	69
表 3-7：應對新冠疫情對口支援的兩次結對名單.....	73
表 4-1：受援方的資金缺口與支援方的財政資源一覽表.....	89
表 4-2：各省市醫療資源一覽表.....	91
表 4-3：汶川地震模式中支援省市災後重建對口支援領導小組負責人情況.....	95
表 4-4：支援地應對新冠疫情工作領導小組負責人情況.....	96
表 4-5：汶川地震模式中兩份對口支援名單的對照表.....	99
表 4-6：支援省市派遣首批醫療隊的時間和對象暨結對名單變化.....	103
表 4-7：應對新冠疫情對口支援安排的比較分析.....	109
表 4-8：2020 年 2 月 6 日至 10 日各省累計感染人數與百萬人感染比一覽表..	111

## 圖 次

圖 1-1：對口支援政策運行模式 .....	3
圖 1-2：汶川地震對口支援模式的結對關係示意圖 .....	24
圖 1-3：中國大陸 19 個省市區支援湖北省 16 個地級市關係圖 .....	25
圖 3-1：對口支援體系的科層化體制構成 .....	48
圖 3-2：因應汶川地震的兩種省際對口支援模式 .....	62
圖 3-3：29 個省（市、區）派出醫務人員數量情況 .....	75
圖 3-4：新冠疫情應急指揮體系暨省際對口支援模式 .....	82



# 第壹章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

「對口支援」(counterpart aid, 亦即結對支援)是在中國大陸特殊的政治環境中孕育,並根據實際政治需要發展,形成一個具有中國特色的政策模式,同時也構築出中國特有的縱向與橫向府際關係現象。中國擁有漫長的中央集權歷史,在中共建政以後,更是將個人崇拜和極權政治推上了巔峰。在強大的政治壓力下,黨政菁英的慣性是縱向「向上負責」,聽從中共中央的指揮,而地方與地方之間缺乏橫向的府際互動。直到 1978 年十一屆三中全會以後,鄧小平等中共高層吸取教訓,黨的工作轉以經濟建設為中心,推動改革開放。惟在民族政策方面,為了解決邊疆與少數民族地區與其他地區的經濟社會發展差距過大之問題,以及一改過往治絲益棼的治疆策略。1979 年 4 月中共中央召開「全國邊防工作會議」,在時任中共中央政治局委員、中央統戰部部長烏蘭夫的倡議下,確立「對口支援」作為中共官方政策,明確表示東部發達省市「對口支援」邊疆與少數民族地區,進而開啟東部與西部地區的橫向府際互動關係。<sup>1</sup>

「對口支援」可以說是獨具中國特色模式的一項政策實踐,凸顯中國國家機器「集中力量辦大事」的展現。其具體實踐旨在解決「地方政府失靈」問題 (problems about local government failure),簡言之,當出現地方政府無法以一己之力解決的跨區域難題或是需要上級介入的跨部門協調時,上級政府會強勢介入,通過上級對下級的政治動員和行政任務的綁定,要求支援方「一對一」且「無償援助」受援方的單邊援助模式。<sup>2</sup> 對口支援概念的發展,伴隨中國實際情勢發展的需要,其範圍、內容與類型皆相應出現了「變通」,被廣泛應用於邊疆民族地

<sup>1</sup> 胡茂成,《中國特色對口支援體制實踐與探索》(北京:人民出版社,2014年),頁 8-9。

<sup>2</sup> 倪峰、張悅、於彤舟,「汶川大地震對口支援初步研究」,《經濟與管理研究》(北京),2009 年第 7 期,頁 55-62。

區援助、重大公共工程移民、教育援助、人才援助、精準扶貧、維穩和災害應對等多重領域，其內涵逐漸擴增而形成「一系列的對口支援政策」<sup>3</sup>，是中國大陸中央與地方政府合作處理地方政府失靈問題時的重要政策工具及組織運作機制。

若進一步以「府際關係」視角來檢視對口支援，其涵蓋中央與地方、支援方與受援方以及支援方與支援方之間的三方互動。在過往幾個對口支援任務中，支援方與受援方通常不是相鄰的地方政府，受援方經常以「飛地」形式接受支援方的援助。換言之，對口支援政策形塑的橫向府際關係互動是倚賴對口支援任務所構建的「任務型府際關係」。<sup>4</sup> 如圖 1-1 對口支援政策運行模式所示，在對口支援實踐中，需要援助的下級政府向上級政府提出援助訴求，然後由省級政府向中央政府提出支援請求，而各層級政府與其上下級政府皆存在「委託—代理關係」，中央政府接受對口支援的請求後，便將援助弱勢地區的財政負擔攤派給有能力的地方政府或中央的部委、國有企業。因而，對口支援又被稱作是「具有中國特色的資源橫向轉移支付政策」。<sup>5</sup>

除此之外，對口支援目前被中共廣泛地運用在解決其治理問題的政策工具。例如「高等教育對口支援」即在西部大開發的戰略下，針對西部地區的教育資源缺乏問題，由東部的高校以一對一或多對一的方式，對西部地區的高校進行賦權（empowerment），為其建立學科體系、培養師資、技術人才，並提供資金、物資、教學儀器設備、圖書資料等。<sup>6</sup> 不只如此，賦權對象擴大至政府幹部和學者，根據 1993 年制定的《國家公務員暫行條例》規定，「國家行政機關有計劃地選派在職國家公務員在一定時間內到基層機關或者企業、事業單位擔任一定職務」，

<sup>3</sup> 楊龍、李培，「府際關係視角下的對口支援系列政策」，**理論探討**（黑龍江），總第 200 期（2018 年），頁 148-151。

<sup>4</sup> 鄭春勇，「論對口支援任務型府際關係網絡及其治理」，**經濟社會體制比較**（北京），2014 年第 2 期（總第 172 期），頁 230-239。

<sup>5</sup> 鍾開斌，「對口支援起源、形成及其演化」，**甘肅行政學院學報**（甘肅），2013 年第 4 期，頁 14-24。

<sup>6</sup> 張懷英、黃昕、蔣輝，「對口支援西部高校的典型模式與運行機制」，**教育現代化**（北京），第 45 期（2019 年 6 月），頁 104-106。

此被稱作「掛職鍛煉」。西部地區的公務員會被選派到中央政府或東部地區的有關單位掛職（兼職的一種方式，通常會依據幹部級別派至掛職單位任副職領導以作鍛煉），培養其學習該地的治理經驗，期滿後再調回原地升任正領導職務；另一種則是為了扶持西部地區的經濟發展，中央或東部發達地區地方政府會選派優秀的幹部、專家學者或博士成立援疆幹部服務團或援藏幹部服務團，派至西部地區掛職，完成專項任務或掛職目標後回原地升職。<sup>7</sup>

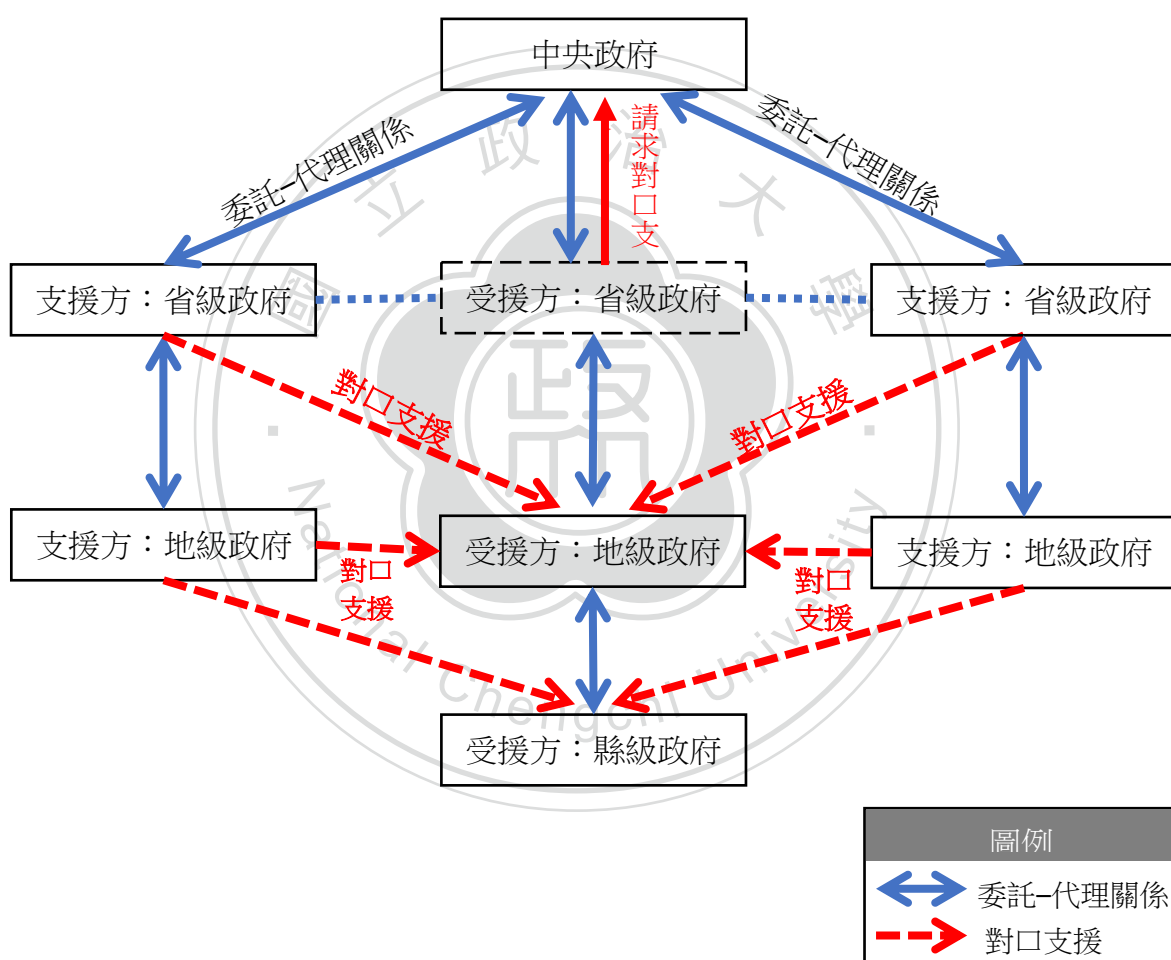


圖 1-1：對口支援政策運行模式

資料來源：本文作者自行繪製。

<sup>7</sup> 郝玉明，「掛職幹部的管理與對策」，中國領導科學（北京），2020年第5期，頁87-92。

此外，「對口」不單指涉政府對政府、企業對企業、單位對單位，也可以是個人對個人（結對子）。從 2016 年開始，中國政府對南疆的維吾爾族穆斯林展開「結對認親」，派遣數以百萬計的漢族官員配對到維吾爾人家庭，與其「同吃、同住、同勞動」。<sup>8</sup> 亦是當前中國政府「精準扶貧」政策的一環。因此，對口（結對）概念的範圍其實很廣泛，包含了「省際」對口支援（泛指省際對口援疆、省際對口援藏）、「部際」對口支援（泛指部門對口部門，尤其在精準扶貧政策下，常有單位扶貧分責的區域劃分），還有「校際」對口支援（教育部主導下的東部高校對口支援西部高校）。

承上所述，對口支援其實包含兩種概念：一是「對口」，二是「支援」。支援即援助，此概念不難理解；然而「對口」則帶有「中國治理特色」的色彩，在此簡言之，即支援方與受援方的「口對口結對子」或「一對一的援助關係」。<sup>9</sup> 本文主要在探討「省際對口支援」的結對邏輯，因而在當前眾多的省際對口支援任務中，參與援助新疆的省市共有 19 個，參與援助西藏的省市共有 18 個（包含 17 家央企）；參與援助三峽庫區的省市共有 21 個（外加 10 個大城市）；參與援助汶川地震災區的省市共有 19 個（外加 1 個深圳市）；參與援助新冠疫情湖北省災區的省市區共有 19 個。但由「誰」來決定省際對口支援的「結對關係」呢？由中共中央政治局開會決定？亦或是負責主導對口支援業務的國務院部委進行規劃安排？還是地方政府自主結對的結果？本文認為更為關鍵的問題是影響「結對關係」的邏輯是什麼？例如：中央領導下全國一盤棋所作出的決定？又或是地方政府與地方政府之間的其他因素影響所致？迄今為止，針對「結對關係」的討論在對口支援相關文獻中，仍是一片空白。

---

<sup>8</sup> Dake Kang and Yanan Wang, "China's Uighurs told to share beds, meals with party members", *Associated Press News*, 2018.12.01, <https://apnews.com/article/ap-top-news-international-news-prayer-weddings-occasions-9ca1c29fc9554c1697a8729bba4dd93b>, 檢閱日期：2021 年 4 月 20 日。

<sup>9</sup> 對口支援的「援助」概念、運作機制、央地關係的互動將在下節說明，此處不先行展開討論。



我們先行假定中央政府擁有結對名單的選擇權，並且是在中央「全國一盤棋」的通盤考量下，各地方政府只是被「點名」作結對對象。接續問題是中央考量「結對子」是基於什麼樣的邏輯？我們若以「理性決策邏輯」來看，經濟總量（援助方與受援助方按照各省經濟實力排序對口支援）和歷史淵源或許可作為主要考量。<sup>10</sup> 從表 1-1 可以窺見應對汶川地震對口支援的結對名單、當時災區的災情嚴重情況以及支援方地方政府的財政能力。在汶川地震後，民政部選出 51 個嚴重受災縣（區），並進一步將其分類為 10 個最嚴重受災縣和 41 個嚴重受災縣。<sup>11</sup> 然而，這兩種分類的分類標準是什麼，民政部至今仍未說明。其後，再從 51 個嚴重受災縣中挑選了 10 個最嚴重受災縣和 14 個嚴重受災縣，共 24 個受災縣參加災後重建的對口支援。我們也無從知曉這 24 個受災縣的篩選標準，也不知曉與支援方結對關係的認定是以什麼作為考量？

再者，2020 年春節前夕爆發的 2019 新型冠狀病毒（COVID-19）疫情，因為當時不了解其病毒傳播的原理，也缺乏相應的防護措施，中國疫情的爆發地湖北省武漢市感染人數短時間內快速增長，武漢市疫情防控指揮部為了阻斷疫情的擴散，在 2020 年 1 月 23 日晚間宣布「封城」。<sup>12</sup> 雖是如此，武漢素有「九省通衢」之美名，新冠病毒早已隨人群流動擴散至湖北省全境，湖北省也相繼進入「全境封城」的緊急狀態。而為解決醫護資源和防疫物資的不足，中國國家衛生健康委員會（以下簡稱：國家衛健委）在 2 月 7 日記者會宣布「全國支援武漢，16 省市以『一省包一市』對口支援除武漢以外的湖北省地級市」。<sup>13</sup> 但雖如此，應對新冠疫情對口支援仍有兩份結對名單在外流傳（請見表 1-2 應對新冠疫情對口支

<sup>10</sup> 王信賢，「對口支援：中國大陸府際關係的另一種觀察」，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2014 年 1 月，頁 14。

<sup>11</sup> 沈文偉、黃月珍，「中國災區重建對口支援政策之分析」，浙江工商大學學報（浙江），2012 年第 4 期（總第 115 期），頁 72。

<sup>12</sup> 「武漢封城 大眾運輸停駛 當局籲市民勿離開」，中央通訊社，2020 年 1 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001230009.aspx>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>13</sup> 「2020 年 2 月 7 日新聞發布會文字實錄」，中華人民共和國國家衛生健康委員會，2020 年 2 月 7 日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202002/5bc099fc9144445297e8776838e57ddc.shtml>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

援結對關係一覽表)。一份是在國家衛健委宣布對口支援湖北省 16 個地級市後，《澎湃新聞》在 2 月 8 日發布的 16 省市援助湖北省 16 個地級市名單；<sup>14</sup> 另一份是中共官媒《中國之聲》在 2 月 10 日發布的 19 省市區對口支援 16 個地級市及縣級市名單。<sup>15</sup> 不僅僅是對口支援的名單改變，原本國家衛健委的新聞記者會宣布的 16 省市增加到 19 個。甚至出現在第一份結對名單公布後，河南省新鄉市立即派遣醫護人員和物資給其指定受援方(隨州市)。<sup>16</sup> 但在第二份結對名單中，河南省卻被屏除在結對名單之外，按理來說，河南省是湖北省的鄰近省份，且與隨州市相接壤，河南理應承擔援助隨州的義務，但此次卻不在中央的對口支援工作安排範圍內。

足以顯示有其他因素干預制定支援方和受援方的結對名單。有可能是中央基於「全國一盤棋」因素的考量下制定理性結對名單，也有可能是其他因素干擾(如強勢的地方政府介入配對關係、地方官員透過「關係」找尋結對的對象)，因而出現地方政府間的自主結對行為，再呈報由中央追認，使其成為正式政策。不管如何，本文最大的謎題 (puzzle) 即在於此：支援方與受援方在對口支援過程中的「結對邏輯」是什麼？是中央有意使然地點名配對支援方和受援方？其考量配對的原因又是什麼？亦或是地方政府或地方官員基於其他因素影響中央的結對名單？又其配對的邏輯是什麼？更為重要的是，省際對口支援的政策制定過程是自上而下的考量？亦或是自下而上的政策探索過程？

---

<sup>14</sup> 「『一省包一市』援助湖北 16 城名單：周邊省份均領命」，澎湃新聞，2020 年 2 月 8 日，<https://news.163.com/20/0208/20/F4SVGI1K0001899N.html>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>15</sup> 「央廣獨家：『對口支援湖北地市』正版」，央廣網·中央廣播電視總台，2020 年 2 月 10 日，[http://www.cnr.cn/ah/news/20200210/t20200210\\_524968364.shtml](http://www.cnr.cn/ah/news/20200210/t20200210_524968364.shtml)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>16</sup> 「再出發！新鄉第二批醫療隊 60 名隊員出征湖北隨州」，新鄉廣播電視台，2020 年 2 月 9 日，<https://www.ixigua.com/6927163876542775822?logTag=ElpTC3Jkts3AMbC5vm9pm>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日；「最新對口支援表公佈！網友：大型拆 CP 現場，河南：已馳援 720 人」，大河報，2020 年 2 月 10 日，<https://www.twoeggz.com/info/231418.html>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。



綜合上述所論，本文選擇應對重大突發公共事件的省際對口支援政策為切入點，挑選「汶川地震」和「新冠疫情」作為觀察對象和比較研究案例，其原因有二：首先，中央與地方政府應對突發公共應急事件的時間極為倉促，需要立即地反應並採取措施應對，因此在面臨重大災害之後，其縱向與橫向的府際關係在短時間內是如何協調與運作，進而產生結對名單？第二，選擇汶川地震和新冠疫情的案例進行個案比較研究，可以考察究竟是基於什麼因素將「支援方和受援方」配對一起，換言之，中央點名配對的考量是什麼？

最後，本研究問題的重要性有三：第一，打開中國政治決策過程的「黑箱」(block box)，中國政治有許多重大決策是在檯面下進行，本研究可藉由對「結對邏輯」的歸納與比較分析，反推當時的決策過程，尤其在央地關係的互動上，回答對口支援政策過程中「誰統治？」的問題；第二，目前文獻缺乏討論對口支援的結對關係，本研究首次以歸納和邏輯推理的方式，梳理出可能的結對邏輯原因，並加以分析，為對口支援結對關係研究的初探。

表 1-1：汶川地震災情與對口支援結對關係一覽表

受援方 上級政府	受援方	受援方 死亡人數*	受援方 受傷人數*	受援方 重建所需資金	支援方	支援方 所在地區	支援方 2007年 地方財政 收入**
阿坝藏族羌族自治州	汶川縣	15,941	34,583	1,000	廣東省	東部	2,785.8
	茂縣	3,933	8,183	700	山西省	中部	597.6
	理縣	103	1612	583	湖南省	中部	606.55
	松潘縣	未知	未知	237	安徽省	中部	543.7
	黑水縣	未知	未知	170	吉林省	東北部	320.69
	小金縣	未知	未知	130	江西省	中部	389.85
德陽市	綿竹縣	11,098	36,468	1,600	江蘇省	東部	2,237.73

	什邡市	5,891	31,990	1,000	北京市	東部	1,492.64
綿羊市	北川縣	8,605	9,693	800	山東省	東部	1,675.4
	平武縣	1,546	32,145	608	河北省	東部	789.12
	安縣	1,571	13,476	1,080	遼寧省	東北部	1,082.69
	江油市	394	10016	1,075	河南省	中部	862.08
廣元市	青川縣	4,695	15,453	400	浙江省	東部	1,649.5
	劍閣縣	16	5,522	203	黑龍江省	東北部	440.47
成都市	都江堰市	3,069	4,388	700	上海市	東部	2,074.48
	彭州市	952	5,770	273	福建省	東部	699.46
	崇州市	未知	未知	350	重慶市	中部	442.7
雅安市	漢源縣	25	506	30	湖北省	中部	590.36
甘肅省	甘肅省受災嚴重地區	365	7,865	1,000	深圳市	東部	658.06
陝西省	陝西省受災嚴重地區	121	2,932	540	天津市	東部	540.44

單位：億元人民幣。

說明：

\*大部分災區縣的傷亡人數的統計截至 2008 年 7 月 24 日，此後中國大陸官方不再公布詳細數據；

資料來源：「各地傷亡匯總(即時更新)」，騰訊網，2008 年 7 月 24 日，  
<https://news.qq.com/zt/2008/dizhen/newdata.htm>，檢閱日期：2021 年 3 月 1 日。前述統計資料缺漏部分則以當地新聞媒體報導補充之。

\*\*支援方 2007 年財政收入的資料來源：中國國家統計局網站公布之數據。

表 1-2：應對新冠疫情對口支援結對關係一覽表

湖北省 受援助方	截至 2020 年 2 月 8 日的 感染人數*	2020 年 2 月 8 日的 對口支援名單 (澎湃新聞)**	2020 年 2 月 10 日的 對口支援名單 (中國之聲)***
		支援方 1	支援方 2

孝感市	2436	江蘇省	重慶市、黑龍江省
黃岡市	2141	山東省	山東省、湖南省
隨州市	984	河南省	江西省
荊州市	997	湖南省	廣東省、海南省
襄陽市	988	河北省	遼寧省、 寧夏回族自治區
黃石市	760	安徽省	江蘇省
宜昌市	711	重慶市	福建省
荊門市	663	浙江省	內蒙古自治區、 浙江省
仙桃市 (縣級市)	379	四川省	山西省
天門市 (縣級市)	197	上海市	山西省
潛江市 (縣級市)	82	北京市	山西省
鄂州市	639	廣東省	貴州省
咸寧市	493	江西省	雲南省
十堰市	467	陝西省	廣西壯族自治區
恩施土家族 苗族自治州	171	貴州省	天津市
神農架林區	10	天津市	河北省

說明：

\*截至 2020 年 2 月 8 日的感染人數的資料來源：「2 月 8 日湖北新增新冠肺炎病例 2147 例累计 27100 例 治愈出院 1439 例」，廈門網，2020 年 2 月 9 日，<https://news.xmnn.cn/xmnn/2020/02/09/100665585.shtml>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

\*\*2 月 8 日對口支援名單的資料來源：「『一省包一市』援助湖北 16 城名單：周邊省份均領命」，澎湃新聞，2020 年 2 月 8 日，<https://news.163.com/20/0208/20/F4SVGI1K0001899N.html>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

\*\*\* 2 月 10 日對口支援名單的資料來源：「央廣獨家：『對口支援湖北地市』正版」，央廣網·中央廣播電視總台，2020 年 2 月 10 日，[http://www.cnr.cn/ah/news/20200210/t20200210\\_524968364.shtml](http://www.cnr.cn/ah/news/20200210/t20200210_524968364.shtml)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

## 第二節 研究背景

對口支援是在中國大陸特殊的政治環境中孕育，並根據實際政治需求賦予其新的政治任務，進而演化出一套具有中國特色的政策系列也塑造出中國政治制度特有的府際關係現象。為了檢視對口支援政策所形塑的府際關係。首先，本文有必要先解釋對口支援的基本界定和其概念；第二，說明中國大陸實施對口支援政策的演進歷程，其功能原從計畫經濟體制下平衡區域發展的政策工具、財政工具，演變成國家「集中力量辦大事」的應急管理工具；第三，說明對口支援發展至今形成的三種援助形式。

### 一、界定「對口支援」概念之討論

對口支援一詞包含兩大類概念，即「對口」和「支援」。支援不難理解，指的便是援助，具體表現為支援方「無償贈與」資源給受援方，不同於一般的經濟交換方式，而是強調中央政府干預下的支援方與受援方的「政治饋贈」模式。<sup>17</sup> 因此，此處「支援」帶有鮮明的「政治任務」與「無償義務」性質。

另一方面，對口支援所具有的「中國獨特性」即在於「對口」，其蘊含中國特有的政治文化，根據學者楊開煌的梳理，對口支援中的「對口」一詞有三種意涵：一是專業對專業，學科知識、技術或項目內容能相對應；二是非專業的對等需要，如中央政府對地方政府或地方政府對地方政府；三是帶有義務性質的承包式合作，如經濟相對發達地區須無條件支援相對不發達地區的經濟發展。<sup>18</sup> 簡言之，「對口」兼具有「專業對專業」和基於必要的「強幫弱」等兩種意涵，並藉由支援方與受援方的「結對子」，從形式上表明援助行動是在「一對一」的穩定

<sup>17</sup> 李瑞昌，「界定『中國特點的對口支援』：一種政治性饋贈解釋」，*經濟社會體制比較*（北京），2015年第4期，頁194-204。

<sup>18</sup> 楊開煌，「中國大陸『對口支援』政策：以藏區為例之評析」，*蒙藏季刊*，第二十二卷第二期（2013年6月），頁30-31。

關係中發生。一來可謂支援方與受援方關係的確立，二來則為了明確中央政府對支援方（地方政府、學校、國有企業都可以是支援方）的任務考核關係，以避免支援方消極怠政。<sup>19</sup> 學者李慶滑為此特別指出，支援是一種行為，而「對口」是對支援行為本身的一種規則約束，因「對口」表明穩定的結對關係。<sup>20</sup>

中國大陸官方針對「對口支援」的定義可見支援三峽庫區的規劃綱要，內容提到：「國家在制定宏觀政策時，為支持某一區域或某一行業，採取不同區域、行業之間結對形成支援關係，通過優勢互補、互惠互利、長期合作、共同發展，使雙方區位或行業優勢得到有效發揮。」<sup>21</sup> 但在政策實踐中，「對口支援」為滿足黨國因應不同事件的政治動員需求，從 1979 年後陸續出台相近的政策，從援疆、援藏再到支援三峽庫區以及汶川地震的災後重建，強化了初始對口支援政策的涵義，逐漸形成一個系列的對口支援政策系列。

除開官方定義，對口支援是什麼？在學術研究的討論中有很多樣的觀點，此外，對口支援尚處於政策演化過程，研究者們多以制度、體制、政策或財政工具等多種形式界定對口支援是什麼的問題。例如：趙倫、蔣勇傑認為對口支援是在中國特殊政治生態中萌生、發展和不斷完善的一種政治制度，是一種半演化的政策模式。<sup>22</sup> 曾水英、王磊和韓文龍等人將對口支援定義為中央政府主導下經濟相對發達地區橫向帶動相對落後地區發展的援助政策。<sup>23</sup> 伍文中則把對口支援視

<sup>19</sup> 李瑞昌，「地方政府間『對口關係』的保障機制」，**學海**（江蘇），2017 年第 4 期，頁 54-59

<sup>20</sup> 李慶滑，「我國省際對口支援的實踐、理論與制度完善」，**中共浙江省委黨校學報**（浙江），2010 年第 5 期，頁 55-58。

<sup>21</sup> 國務院三峽工程建設委員會辦公室，「全國對口支援三峽庫區移民工作五年（2008-2012 年）規劃綱要」，**北大法寶法律數據庫**，2008 年 3 月 6 日，[http://pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=chl&Gid=bc047db7cb4d46c6bdfb&keyword=&EncodingName=&Search\\_Mode=&Search\\_IsTitle=0](http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=bc047db7cb4d46c6bdfb&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=&Search_IsTitle=0)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>22</sup> 趙倫、蔣勇傑，「地方政府對口支援模式分析——兼論中央政府統籌下的制度特徵與制度優勢」，**成都大學學報（社科版）**，2009 年第 2 期。

<sup>23</sup> 曾水英、範京京，「對口支援與當代中國的平衡發展」，**西南民族大學學報（人文社會科學版）**（四川），2019 年第 6 期，頁 204-211；王磊、黃雲生，「對口支援政策的演進及運行特徵研究——以對口支援西藏為例」，**西南民族大學學報（人文社會科學版）**（四川），2018 年第 5 期，頁 26-33；韓文龍、祝順蓮，「地區間橫向帶動：實現共同富裕的重要途徑——制度優勢的體現與國家治理的現代化」，**西部論壇**（重慶），第 30 卷第 1 期（2020 年 1 月）。



為中國橫向財政轉移支付制度的雛形；<sup>24</sup> 石紹賓認為由中央政府主導的橫向轉移支付是對口支援的主要性質特徵，是單一制國家中獨有的財政現象。<sup>25</sup> 鍾開斌進一步認為對口支援是兼具資源橫向轉移以及跨界合作治理的機制，即為一種應急管理的政策手段。<sup>26</sup> 李瑞昌將具有資源橫向轉移性質的對口支援界定為「政治性饋贈」，以彰顯「中央請客、地方買單」的財政移轉特質。<sup>27</sup> 鄭春勇則指出對口支援是一特殊的政策模式，其觀察到對口支援構築中國特有的府際關係，尤其在橫向府際關係的互動，從無償支援轉化為產業合作，單向的政治饋贈轉變成雙向的「禮物交換」。<sup>28</sup>

上述學術研究關於如何界定「對口支援」的討論，皆立基在某一學科領域上，從不同的切入面分析對口支援的政策實踐，從而界定對口支援的概念和性質。本文認為最能夠反映對口支援內涵和其延伸類型的是馬曉東的觀點：「對口支援是在中央或上級政府動員和主導下，組織和安排經濟相對發達地區和各政府部門以及事業單位，對指定的邊疆地區、欠發達地區、大型工程建設地區或重大災害受災地區給予人才、資金、技術和管理等方面的幫助和支持的行動。<sup>29</sup>」綜合而言，對口支援還處在不斷演化的過程，為了解期演化過程的轉折，接續回顧「對口支援」系列政策的發展歷程。

---

<sup>24</sup> 伍文中，「從對口支援到橫向財政轉移支付：文獻綜述及未來研究趨勢」，*財經論叢*（浙江），2012年第1期，頁34-39。

<sup>25</sup> 石紹賓、樊麗明，「對口支援：一種中國式橫向轉移支付」，*財政研究*（北京），2020年第1期，頁3-12。

<sup>26</sup> 鍾開斌，「對口支援起源、形成及其演化」，*甘肅行政學院學報*（甘肅），2013年第4期，頁14-24。

<sup>27</sup> 李瑞昌，*中國特點的對口支援制度研究——政府間網絡視角*（上海：復旦大學出版社，2016年），頁76-79；李瑞昌，「界定『中國特點的對口支援』：一種政治性饋贈解釋」，*經濟社會體制比較*（北京），2015年第4期，頁194-204。

<sup>28</sup> 鄭春勇，「論對口支援任務型府際關係網絡及其治理」，*經濟社會體制比較*（北京），2014年第2期總第172期（2014年3月），頁230-239。；鄭春勇，「對口支援的『禮尚往來』現象及其風險研究」，*人文雜誌*（陝西），2018年第1期，頁122-128。

<sup>29</sup> 馬曉東，*中國對口支援政策研究*（北京：中國人民大學出版社，2011年），頁21。

## 二、「對口支援」系列政策的發展歷程

根據學者考據早期文獻，對口支援概念的萌芽於 1950 至 1960 年代，那時有「支援邊疆建設」（簡稱支邊）的政策，尤其鼓勵沿海年輕知識分子到西藏、新疆或青海等內陸地區支援。到了 1960 年 3 月 20 日，《山西日報》發表以「廠廠包社對口支援——論工業支援農業技術改造的新形勢」為題的社論，再經由《人民日報》轉引，「對口支援」一詞才正式進入大眾眼光。<sup>30</sup> 此時對口支援的概念還僅在萌芽階段。

直到 1979 年 4 月，中共為援助邊疆和少數民族地區，特別在北京召開「全國邊防工作會議」，時任中共中央政治局委員、統戰部部長烏蘭夫在該會議中發表題為《全國人民團結起來，為建設繁榮的邊疆、鞏固的邊防而奮鬥》的報告。在報告中，烏蘭夫提議國家應加強支援對邊疆地區和少數民族地區的建設（資金與經濟技術），並組織發達省市對口支援邊境和少數民族地區。<sup>31</sup> 此後，中國治絲愈棼的治疆策略出現了重大轉變，從「穩定壓倒一切」的維穩治理轉變成發達省市對口支援少數民族邊疆地區的經濟發展。「對口支援」則在此時以國家政策的形式被確定下來，並在隨後四十年的時間進一步發展和變遷。

### （一）對口支援政策的確立和形成（1979~1991 年）

1979 年到 1991 年是中國大陸摸索對口支援政策應用的萌芽與鋪墊階段。在這一階段，對口支援正式出現在政府文件，並開始逐步有了政策保障。這一階段的摸索是文革結束後，中共當局系統性盤整其民族政策，而為了改善邊境和少數民族地區的欠發達經濟狀況，決定從暴力鎮壓轉變成大力支援其經濟發展及建設。中央政府擘劃宏觀的對口支援政策，要求經濟發達的沿海地方政府「對口」另一

<sup>30</sup> 鍾開斌，「對口支援：起源、形成及其演化」，**甘肅行政學院學報**（甘肅），第 4 期（2013 年），頁 15。

<sup>31</sup> 劉笛生，「援疆工作的實踐與啟示」，**中央民族幹部學院**，2016 年 9 月 6 日，<http://101.201.120.50/html1/report/1609/837-1.htm>，檢閱日期：2021 年 7 月 3 日。

個欠發達的少數民族邊疆地區，對其「支援」資金、技術、人才、物資、教育和醫療等多方面的資源。<sup>32</sup> 這部分可直接見於 1979 年「全國邊防工作會議」的會議報告，會議決定東部經濟發達省對口支援 5 個自治區和 3 個少數民族比較集中的省（雲南、貴州與青海）的具體方案。<sup>33</sup> 其後，對口支援初步以國家政策的方式被正式確定。

1980 年 3 月，中共中央首次召開「西藏工作會議」，中共中央決定實施特殊政策支援西藏，除沿海的東部發達省市之外，北京、四川等內陸省市也加入對口支援隊伍。1982 年 10 月，國家計委和國家民委聯合召開「經濟發達省、市同少數民族地區對口支援和經濟技術協作工作座談會」，總結前三年實施對口支援的經驗基礎上，會議提出「應當把技術支援和技術協作放在重要地位，以便把少數民族地區的生產潛力充分挖掘出來」，並明確由國家經濟委員會牽頭，國家經委、國家計委和國家民委共同負責對口支援工作。<sup>34</sup> 1984 年 9 月，「全國經濟技術協作和對口援助會議」召開，將經濟技術合作領域拓寬到全國。同年 10 月，《中華人民共和國民族區域自治法》頒佈實施，對口支援成為中國區域自治法律制度的內容，自此以法律保障的方式登上歷史舞臺。1986 年 3 月，頒佈《關於進一步推動橫向經濟聯合若干問題的規定》，首次將對口支援與企業發展相連接。<sup>35</sup>

1991 年 12 月，國家民委首次召開「全國部分省、自治區、直轄市對口支援工座談會」，形成座談會紀要，指出對口支援不同於一般的經濟技術協作和橫向聯合，是有領導、有組織、有計畫的，不以營利為目的而以幫助少數民族地區加快發展為己任的一項既有經濟意義和政治意義的工作；會議提出對口支援的十六

---

<sup>32</sup> 向春玲，「對口支援：解決欠發達地區貧困問題的『中國方案』」，中國共產黨新聞網，2016 年 10 月 9 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0221/c150453-29096555.html>。

<sup>33</sup> 李慶滑，「我國省際對口支援的實踐、理論與制度完善」，中共浙江省委黨校學報（浙江），2010 年第 5 期，頁 55-56。

<sup>34</sup> 楊開煌，「中國大陸『對口支援』政策：以藏區為例之評析」，蒙藏季刊，第二十二卷第二期（2013 年 6 月），頁 28-48。

<sup>35</sup> 曾水英、范京京，「對口支援與當代中國的平衡發展」，西南民族大學學報（人文社會科學版）（四川），2019 年第 6 期，頁 205。



字原則：「支援為主，互補互濟，積極合作，共同繁榮。」奠定具有中國特色的對口支援政策之基礎。<sup>36</sup>

## （二）對口支援體制的鞏固和發展（1992~2010年）

1992年至2010年是對口支援的鞏固和發展階段。在這一階段，對口支援因應政治需求，其內容、形式、支援和授援地區都出現了新的變化。對口支援開始涉及到自然災害、重大公共工程、突發性公共衛生事件等新興領域。在此期間，對口支援也逐步從一項臨時性的政策安排上升為國家層面的一項准制度化規定。

1992年國務院辦公廳發布《關於開展對三峽庫區移民工作對口支援的通知》，提出對三峽庫區移民進行對口支援。<sup>37</sup>此後多次頒佈補充規定，要求各地在專案合作、技術、資訊交流、市場業務拓展、增加就業等方面開展對口支援。這是對口支援首次被運用在重大工程建設與移民政策。

1996年7月，《關於組織經濟較發達地區與經濟欠發達地區開展扶貧協作的報告》中安排新一輪對口支援的結對情況。<sup>38</sup>扶貧協作的支援內容除了要求資金、物資的支援，還要求人才、農業種植、養殖技術和勞動密集型加工工業的引進，同時也強調應開展經濟合作，組織經濟發達地區的優秀企業幫扶貧困地區同類企業，並安排剩餘勞動力易地就業。

1998年，多個流域發生特大洪澇災害。中共中宣部召集相關部委組織人力、物力支援各省（直轄市、自治區）的抗洪防汛工作，由5個省支援物資，11個省支援教育，8個省開展醫療衛生支援。<sup>39</sup>2006年6月，國務院發佈《國務院關於

<sup>36</sup> 胡茂成，**中國特色對口支援體制實踐與探索**（北京：人民出版社，2014年），頁18-19。

<sup>37</sup> 「國務院辦公廳關於開展對三峽工程庫區移民工作對口支援的通知」，**中國政府網**，[http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content\\_2879004.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2879004.htm)，檢閱日期2021年3月4日。

<sup>38</sup> 《關於組織經濟較發達地區與經濟欠發達地區開展扶貧協作的報告》確定由北京與內蒙古，天津與甘肅，上海與雲南，廣東與廣西，江蘇與陝西，浙江與四川，山東與新疆，遼寧與青海，福建與寧夏，大連、青島、深圳、寧波與貴州之間結成對子，開展扶貧協作。

<sup>39</sup> 「大陸工作簡報（1998年10月）」，**中華民國大陸委員會網站**，<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=6F6CC8FA29331772>，檢閱日期：2021年3月4日。

全面加強應急管理工作的意見》，健全社會捐助和對口支援機制，動員社會力量參與重大災害應急救助和災後恢復重建工作。<sup>40</sup> 這是首次在正式官方文件中提出對口支援可以被運用到重大災害和突發事件中。

2008 年汶川發生大地震，中共中央要求舉全國之力重建汶川地震地區，按「一省幫一重災縣」原則，建立對口支援機制。<sup>41</sup> 2009 年 11 月，衛生部發佈《關於加強甲型 H1N1 流感醫療救治工作的通知》，安排大型綜合醫院與基層醫療機構的省際對口支援暨聯繫制度，將對口支援擴展到突發性公共衛生事件。<sup>42</sup>

### （三）對口支援體制的深化（2010 年~迄今）

2010 年至今為對口支援的「深化階段」。這一階段，中國面向重大自然災害的對口支援政策受到法律保障和制度逐漸完善，對新疆地區的支援規模迅速擴大，對資源枯竭型地區的支援也有進一步的提高。同時，也新增加了對沿邊重點地區的對口支援。這一階段的對口支援工作中，智力和產業支援的力度增大，成為對口支援的重點工作。對口支援轉向更關注雙方的共同利益，強調雙方的互惠互利。

2012 年 6 月，《國務院關於支持贛南等原中央蘇區振興發展的若干意見》頒發，正式將中央蘇區列入對口支援範圍。2013 年，頒佈新的規劃意見，對全國的資源枯竭型地區，尤其是東北、中部六省的對口支援工作進行指導。2015 年

---

<sup>40</sup> 「國務院關於全面加強應急管理工作的意見」，中國政府網，2008 年 3 月 18 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content\\_1177.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_1177.htm)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>41</sup> 「國務院關於四川汶川特大地震抗震救災及災後恢復重建工作情況的報告」，中國人大網，2008 年 6 月 24 日，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2008-12/24/content\\_1467394.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2008-12/24/content_1467394.htm)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>42</sup> 「衛生部辦公廳關於加強甲型 H1N1 流感醫療救治工作的通知」，中國政府網，2009 年 11 月 3 日，<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3585u/200911/7084a4b9d9c04e3cb2dbfd25384ffc76.shtml>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

12 月，國務院印發《國務院關於支援沿邊重點地區開發開放若干政策措施的意見》，確定了沿邊重點地區名錄，提出建立對口聯繫機制。<sup>43</sup>

2016 年 3 月，國務院廢止了先前的預案，並印發《國務院辦公廳關於印發國家自然災害救助應急預案的通知》，進一步完善非災區支援災區、輕災區支援重災區的對口支援機制。<sup>44</sup> 2016 年至今，中國政府將對口支援納入「十三五規劃」之中，並頒佈系列文件，從各個方面對對口支援體系進行深化和完善。

### 三、三種「對口支援」的模式

趙倫和蔣勇杰首次依據支援內容將對口支援區分為三種模式，分別是邊疆民族地區常態性對口支援、重大公共工程定向對口支援和受重大損失災區救援性對口支援。<sup>45</sup>

#### （一）邊疆地區的常態性對口支援

對邊疆地區對口支援屬於針對民族邊境地區的「常規性支援」，其支援規模最大也是支援時間最長的政策模式。主要受援對象包括西藏、內蒙古、雲南、寧夏、貴州、廣西、青海和新疆等，其中以對新疆和西藏的力度最強，如對口援藏和對口援疆，投注資金、派遣人力及建設項目最多，因此最具代表性。北京、上海、廣東、山東、浙江、遼寧、湖北等東部經濟發達省市是邊疆地區常態性對口支援的主要支援方。其主要的援助方式是以財政支援、教育支援、智力支援、人

<sup>43</sup> 「國務院關於支援沿邊重點地區開發開放若干政策措施的意見」，中國政府網，2016 年 1 月 7 日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content\\_10561.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.htm)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>44</sup> 「國務院辦公廳關於印發國家自然災害救助應急預案的通知」，中國政府網，2016 年 3 月 24 日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/24/content\\_5057163.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/24/content_5057163.htm)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>45</sup> 趙倫、蔣勇傑，「地方政府對口支援模式分析——兼論中央政府統籌下的制度特徵與制度優勢」，成都大學學報（社會科學版），2009 年第 2 期（2009 年），頁 4-5。

才支援、官員的掛職鍛煉以及企業的技術協作等為主，由東部經濟發達地區橫向帶動西部地區的經濟發展。

## （二）重大公共工程的定向對口支援

重大公共工程的定向對口支援專指涉「對口支援三峽庫區」政策。因三峽大壩水利工程牽涉影響甚廣，不僅經濟環境，連同社會環境、生態環境都將發生連帶的重大改變，因此三峽工程的實施會需要大量的移民重新安置，同時庫區的原有的經濟環境遭到嚴重的破壞，留置居民的社會生活和經濟生產活動受到極大影響。是因此，1992年3月27日國務院辦公廳《關於開展三峽工程庫區移民工作對口支援的通知》指出：「三峽工程庫區移民不止是四川、湖北兩省的任務，也需要各地區、各部門的廣泛支持，要求各地區、各部門要有組織、有計劃地開展對口支援移民工作。」<sup>46</sup> 對口支援三峽庫區由此開始。全中國有21個省、市、自治區和10個大中城市開展對口支援工作。國務院近50個部（委、辦）及人民團體也分別採取了不同的形式對口支援三峽庫區。

## （三）因應重大突發性公共事件的對口支援

為因應突發性公共事件所帶來的重大災害，中共強調共產主義「集中力量辦大事」的制度優勢，用以處理災難發生後的應急管理以及災後的重建工作。比如，2008年的汶川大地震，地震發生後，中共中央決定舉全國之力支援災區恢復重建，在全國一盤棋的情況下，制定了《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》，凸顯「集中力量辦大事」的集權制度優勢。《汶川地震對口支援方案》要求，按「一省幫一重災縣」原則，由東部和中部的19個省市對口支援四

---

<sup>46</sup> 「國務院辦公廳關於開展對三峽工程庫區移民工作對口支援的通知」，中國政府網，[http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content\\_2879004.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2879004.htm)，檢閱日期 2021 年 3 月 4 日。

川省 18 個重災縣和陝西省、甘肅省的重災區，每年對口支援實物工作量按不低於支援省市上年度地方財政收入的 1%，為期 3 年進行規劃與安排。<sup>47</sup>

2020 年湖北省武漢市爆發新冠肺炎疫情，為阻止人口流動造成疫情擴散，湖北省進入全面封城狀態，對外交通全數中斷，以阻斷傳染源。但隨之而來的是經濟與社會生活的停頓，同時間受疫情影響的病患將原本擁擠的醫療系統陷入瀕臨癱瘓狀態。是故中共中央決定以「一省包一市」的對口支援方式，安排 19 個省市區支援湖北省除武漢以外的 16 個市州和縣級市。<sup>48</sup> 統籌省際之間的防疫物資和醫護人員的調配，進而使湖北省的疫情降溫。此外，貴州省、雲南省、寧夏回族自治區、內蒙古自治區和廣西壯族自治區在以往的對口支援關係中，往往屬於受援助的一方，此次卻變成支援方是比較重要的變化。



<sup>47</sup> 「國務院辦公廳關於印發汶川地震災後恢復重建對口支援方案的通知」，中國政府網，2008 年 6 月 18 日，[http://www.gov.cn/zw/gk/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://www.gov.cn/zw/gk/2008-06/18/content_1019966.htm)，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。

<sup>48</sup> 「凝聚起戰勝疫情的強大合力——19 省份對口支援湖北紀實」，新華網，2020 年 2 月 18 日，<http://www.qizhiwang.org.cn/BIG5/n1/2020/0218/c431672-31592679.html>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。



### 第三節 研究問題、方法與研究設計

#### 一、研究問題

大多研究已先假定中央完全主導對口支援的整體走向：由中央舉行政治儀式，確立對口支援任務並指定結對名單，逐級向下攤派責任，再通過政治考核和晉升錦標賽的競爭機制，減緩中央與地方的「委託-代理」問題。然而在上述假定中，還是沒有回答到「結對關係」的認定是出自於什麼樣的考慮？即便是中央政府站在全國一盤棋的統籌角度思考，那我們至少可以從相關蛛絲馬跡來梳理這層邏輯究竟是什麼？另一方面，基於前述文獻的討論，「塊塊」的角色也應被納入進思考，「省際對口支援」是由縱向的央地關係與橫向的府際關係所交織構成，不能忽視地方政府在「央地關係」的能動性。毛澤東在《論十大關係》中也有提及：「凡是同地方有關的事情，都要先同地方商量，商量好了再下命令。」<sup>49</sup> 省際對口支援實質上是中央透過手段或直接或間接地向支援方地方政府汲取資源，橫向轉移支付給受援方地方政府。因此，即便中國是單一制國家，但中央在決定結對名單時，「聽取地方意見」或許是有可能發生的決策故事。

換言之，探討省際對口支援的結對邏輯即在於考察其「政策制定者」是誰？決策過程又怎麼發生？由此揭開中國政策制定的黑箱。究竟是中央宰制地方的「自上而下」過程？亦或是「自下而上」的自主結對行為？為此，本文欲釐清省際對口支援中的「結對邏輯」，我們可以簡單區分成兩層邏輯來討論，一是對口支援的結對關係是有邏輯亦或是無邏輯？二是在有邏輯的情況下，支援方與受援方的配對係基於「中央領導下的全國一盤棋」，亦或是受到地方政府或地方官員自主行為之影響？概括上述討論，本研究欲回答之研究問題有二：

---

<sup>49</sup> 毛澤東，「論十大關係」，中國馬克思主義資料庫，<https://www.marxists.org/chinese/maozedong/marxist.org-chinese-mao-19560425.htm>，檢閱日期：2021年3月26日。

1、對口支援的「結對關係」是有邏輯的嗎？

2、若是有，「結對關係」是基於「全國一盤棋」的理性考量（自上而下的決策過程）？又或者是存在其他地方政治因素的影響（例如：自下而上的自主結對行為，通過少數人的「關係」分配好支援方與受援方的名單，最後才由中央追認）？

## 二、研究方法

本文研究問題是為了探討省際對口支援關係中「結對邏輯是什麼」的問題。將採以文獻分析、個案分析與個案比較等研究方法進行。主軸線是針對兩組個案的疏理與分析，其後再以「取同法」與「取異法」進行比較，首先用取同法找出兩者在結對關係的相似之處，以此回答本研究所關切之謎題；其次從兩者相異之處回答省際對口支援制定過程的特殊之處，從而了解在面臨重大突發公共事件下的中國政府如何採取措施因應，尤其是當下的政策議程是如何提出，以及用什麼方式來解決政府難題，進而釐清所謂「中國經驗」或「中國模式」究竟是什麼？以下進行研究方法之說明：

### （一） 文獻分析法

文獻分析法（Documentary Analysis）是指根據研究者的研究目的，系統性地蒐集相關文獻資料（如政策文件、期刊論文、各類圖書、新聞報紙、公開資料、廣播、影片演講等書面資料與電子資料），並加以歸納及整理，從而得到回答研究問題的經驗證據。<sup>50</sup>

為了要回答省際對口支援的結對邏輯是什麼的問題，並進一步考察「央地關係」在對口支援政策下的互動。本文會從對口支援的相關文獻著手，包含對口支援的相關文獻、政策文件以及新聞資料等，一一進行梳理。另一方面，本文著重

---

<sup>50</sup> Glenn A. Bowen, "Document analysis as a qualitative research method." *Qualitative research Journal*, Vol.9, No.2 (2009), pp.27-40.

在個案分析與個案比較，極盡可能地蒐集關於兩個案的研究報告、官方文件、統計數據、期刊論文、新聞報導甚至是網路影片，力求完整呈現有關本文研究對象的有關資訊，增進解釋力回答本文研究問題。此外，本文探討的結對邏輯涉及到地方官員之間的非正式關係，本文也將蒐集兩次對口支援模式分別承擔主要業務責任的地方官員（汶川地震的災後重建由各省民政廳負責，防控新冠疫情的負責單位是中央到地方的衛健委系統）之簡歷，以利後續進行非正式因素的交叉比對。

## （二） 個案分析法

個案分析法（Case Analysis Method）係透過對個案的實證研究來處理特定現象的「如何」（how）與「為何」（why）。<sup>51</sup> 本研究作為對口支援結對邏輯的研究初探，其目的是希望找出一個配對規律，開啟這方面研究的討論。為此將以個案分析作主要的研究方法，從個案的梳理到個案的比較，找出個案與個案之間在結對邏輯上的共同特點。

在個案選擇方面，本文選擇「2008年汶川地震」和「2020年新冠肺炎疫情」的省際對口支援模式作為主要研究個案。原因有二：第一是這兩起個案性質同屬於重大突發性公共事件的突發性對口支援，因而我們在分析與比較方面可以有共同基礎；第二，「災情」是突發且極度考驗中央與地方政府緊急應變的能力，而「疫情」帶有擴散的可能性，中央與地方政府如何在防堵疫情之際又同時做到支援湖北省的目的？因此，省際對口支援是在極短時間內做出決定和相應計畫，而我們從重大突發性公共事件中找到一定的政策制定規律，理所應當可以反推回一般情況下政策制定過程的黑箱是如何運作。因而本文所挑選的兩個案雖是省際對口支援政策的某一類型個案，但其實是所謂的「關鍵個案」，可用於回答中國政策制定過程的絕大多數問題，因而具有個案解釋力。

---

<sup>51</sup> Robert K. Yin, "Design and methods." in Robert K Yin. *Case Study Research: Design and Methods* (5<sup>th</sup> ed.) (New York: Sage Publications, 2014).



## 1. 個案一：汶川地震對口支援模式

2008年5月12日，四川省汶川縣附近爆發規模8級的大地震。根據媒體資料顯示，該地震直接造成69,227人遇難，17,923人失蹤，1993萬人失去住所，受災總人口達4625.6萬人。<sup>52</sup> 同時也造成四川、甘肅、陝西等省的災區直接經濟損失共8451億元人民幣。<sup>53</sup> 不管是當下的急難救助或是災後的重建，財政資源的撥款或是人力、物力的動員，其規模遠超出省級地方政府所能負荷。因而，中共四川省委與省政府決定啟動對口支援幫助省內災區進行災後重建工作。

汶川模式是首次將對口支援模式拓展至災後重建，成為新的應急管理手段。中國民政部制定《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》，該方案建立了「一省幫一重災縣」原則，讓19個省市與其支援對象「一對一對接」：廣東省對援汶川縣（深圳市支援甘肅省受災嚴重地區）、江蘇省支援綿竹市、上海市支援都江堰市、山東省支援北川縣、浙江省支援青川縣、北京市支援什邡市、遼寧省支援省安縣、河南省支援江油市、河北省支援平武縣、山西省支援茂縣、福建省支援彭州市、湖南省支援理縣、湖北省支援漢源縣、安徽省支援松潘縣、天津市支援陝西省受災嚴重地區、黑龍江省支援劍閣縣、重慶市支援崇州市、江西省支援小金縣、吉林省支援黑水縣；除此之外，四川省廳局一級部門則作為主要聯繫與協調單位。<sup>54</sup> 請參見圖1-2示意圖。

<sup>52</sup> 「四川汶川地震已確認 69227 人遇難 17923 人失蹤」，中國新聞網，2008年9月25日，<http://www.chinanews.com/gn/news/2008/09-25/1394600.shtml>，檢閱日期：2021年3月26日。

<sup>53</sup> 「2008年全國國民經濟和社會發展統計公報」，中華人民共和國國家統計局，2009年2月26日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/200902/t20090226\\_12542.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/200902/t20090226_12542.html)，檢閱日期：2021年3月26日。

<sup>54</sup> 「汶川地震災後恢復重建對口支援方案」，維基文庫，<https://zh.m.wikisource.org/zh-hant/%E6%B1%B6%E5%B7%9D%E5%9C%B0%E9%9C%87%E7%81%BE%E5%90%8E%E6%81%A2%E5%A4%8D%E9%87%8D%E5%BB%BA%E5%AF%B9%E5%8F%A3%E6%94%AF%E6%8F%B4%E6%96%B9%E6%A1%88>，檢閱日期：2021年3月26日。



南省對口支援咸寧市、廣西壯族自治區對口支援十堰市、天津市對口支援恩施土家族苗族自治州、河北省對口支援神農架林區。<sup>55</sup>



圖 1-3：中國大陸 19 個省市區支援湖北省 16 個地級市關係圖

資料來源：「對口支援，同舟共濟」，中國文化研究院，2020 年 5 月 13 日，<https://chiculture.org.hk/tc/china-today/3163>，檢閱日期：2021 年 3 月 27 日。

### 3. 個案比較研究

為了找出結對邏輯，本研究選擇從「重大突發性公共事件的對口支援模式」切入，由該模式的兩大個案進行案例分析與個案比較。此外，本文進行比較分析時，採取「取同法」與「取異法」，找出兩模式在考量結對關係中有何共同之處，對某些結果和特徵做出相應解釋，以及從相異之處了解在面臨重大突發公共事件下的中國政府如何採取措施因應。以下說明本文具體操作方法。

首先本文從文獻討論中要先釐清一個問題，其對口的邏輯或是「點名」原則是屬於理性邏輯亦或是無邏輯（可能是少數人的非正式關係所致）。其次，再從

<sup>55</sup> 「【中國之聲】官方發佈！各省對口支援湖北名單來了」，湖北省衛生健康委員會，2020 年 2 月 10 日，[http://wjw.hubei.gov.cn/bmdt/ztzl/fkxxgzbdgrfyqq/fkdt/202002/t20200210\\_2023274.shtml](http://wjw.hubei.gov.cn/bmdt/ztzl/fkxxgzbdgrfyqq/fkdt/202002/t20200210_2023274.shtml)。檢閱日期：2021 年 3 月 26 日。

汶川模式的經驗加以梳理或是邏輯推理，總結出可能影響結對關係的幾個大原則。第三，再與新冠疫情模式相比較，找出共同的結對原則，進而分析對口支援的結對邏輯是什麼的問題，以及從相異處找出政治制定過程的考量主要是什麼的問題。

此外，「新冠疫情模式」與「汶川模式」相比有兩大不同之處。第一，貴州省、雲南省、寧夏回族自治區、內蒙古自治區和廣西壯族自治區在以往的對口支援關係中，往往屬於受援助的一方，此次卻變成支援方之一，支援方選擇的標準與以往不同。第二，過往在對口關係強調「一對一的對接」，而在「新冠疫情模式」首次出現了兩省(市區)支援一個地級市的情況，與以往對口支援關係有別。

### 三、資料來源與研究設計

本文研究目的主要是為了探討省際對口支援政策過程中「結對邏輯是什麼」的問題。為此，從兩次突發性應急管理事件的省際對口支援經驗進行檢視，分別是「汶川模式」與「新冠疫情模式」。本文的資料來源與研究步驟如下：

#### (一) 資料來源：

本文的資料來源大多是政策文件、新聞報導和期刊論文，政策文件選用中國政府網站所公布之文件，新聞媒體選用中央與地方政府之官方媒體，如，新華網、四川新聞網、湖北新聞網；人口資料、人均國民生產總值之數據來源是中國國家統計局公布的統計數據；新冠疫情的相關資料則來源於中國國家衛健委網站所公布之資料，包含結對名單、各省累計感染人數、各省醫療支援隊人數等。

#### (二) 本文的研究步驟如下：

第一，檢閱相關文獻之討論，釐清兩層問題來討論：一是影響結對關係的主要因素為何？二是結對邏輯是否基於中央「全國一盤棋」的理性決策

考量？亦或是存在其他非正式因素的影響？藉由個案分析找出影響的關鍵因素，再從影響因素倒推回「結對邏輯是什麼」的問題。

第二，從汶川地震模式和新冠疫情模式的省際對口經驗中梳理其政策發展的歷程，從省際對口支援出台政策的演變、政策主責單位的變化等細節加以邏輯推理，總結出兩次經驗的省際對口支援模式，進而探討影響其結對關係的主要因素是什麼？

第三，建立「經濟稟賦邏輯」和「地方政治邏輯」假說，如果假說是對的，那我們應當會看到什麼？再將汶川地震模式和新冠疫情模式的經驗套至兩種假說加以檢驗。進而找出兩者共同的結對特徵（如表 1-3 所示），進而從兩者的共同特點回推分析對口支援的結對邏輯，是屬於中央主導？亦或是由地方自主結對安排，再呈報中央追認？

表 1-3：比較汶川地震與新冠疫情的對口支援模式

比較項目 \ 模式	汶川地震	新冠疫情
高層政治的格局	集體領導與九龍治水	定於一尊
發生事件到啟動對口支援的時間	震後 8 天，研究部屬對口支援； 震後 27 天公佈最終結對名單	武漢封城 16 天，衛健委公佈 16 省市結對名單；封城 20 天，公佈 19 省市區結對名單
性質	災後重建	災害應急援助
支援形式	一省幫一重災縣	一省包一市
支援工具	財政與項目援助	醫護人員與防疫資源援助
監督機制	政治責任制與「晉升錦標賽」的競爭機制	
結對考量	?	?

資料來源：本文作者自製。



## 第四節 章節安排與預期研究成果

### 一、章節安排

本文結構依據研究目的共分為五章，章節安排如下：-

#### 第壹章、緒論

此章包含四節：第一節為「研究動機與目的」，闡述對口支援模式。第二節為「研究背景」，界定本研究針對「對口支援」的基本概念，以及政策起源、變遷的過程和主要的援助模式介紹。第三節為「研究方法與研究設計」，簡介本文所使用的研究方法，如文獻分析法和個案分析法，簡要說明文獻與資料之來源；此節亦將闡述研究設計的步驟與流程，並說明本研究的研究限制之所在。第四節則為「章節安排與研究架構」。

#### 第貳章、文獻檢閱與理論對話

檢視既有的相關研究文獻，進行分類、摘要與整理，進而點出過往研究的可借鑑之處與其中的缺失，以釐清本文的研究定位。其次，嘗試將「對口支援模式」納入進府際關係理論的討論，並與之進行理論對話，再從前人的研究成果歸納出兩種可能影響結對關係的討論，以利後續分析。

#### 第參章、汶川地震與新冠疫情對口支援模式的簡介與個案分析

本章主軸為簡介「汶川地震對口支援模式」與「新冠疫情對口支援模式」，從兩個案的發生到對口支援模式的確立，其過程整理成大事紀年表。並將蒐集到的數據進行梳理，以圖表方式呈現，由此歸納出兩模式在結對關係上的基本特徵。

#### 第肆章、省際對口支援的「結對邏輯」分析

本文作為對口關係中結對邏輯的研究初探，嘗試針對結對邏輯進行分析。本章將延續第參章的內容與數據資料，比較兩模式在結對邏輯的異與同，最後總結與歸納省際對口支援的結對邏輯。並對相同與相異處進行分析，從而梳理出影響結對關係的可能原因。

## 第五章、結論

透過前述章節的描述與分析，提出本文的研究發現。亦即省際對口支援模式中支援方與受援方的「結對邏輯為何？」，並進一步借此釐清對口支援政策的央地關係裡，誰是結對關係的「政策制定者」。最後針對本文之缺失、研究限制與現況發展提出未來研究建議與展望。

## 二、預期研究成果

本文研究問題為「對口支援模式中結對關係的邏輯分析」，並據此提出可能的兩種假定情況：一是基於中央「全國一盤棋」的理性決策考量，二是存在其他非正式因素的影響。為此，分別梳理「汶川地震對口支援模式」與「新冠疫情對口支援模式」，並依據兩組結對關係的共同特徵，歸納出可能的結對邏輯，再從結對邏輯回推其屬於上述兩種假定的哪一種情況，進而推演分析突發性對口支援模式的央地關係如何互動，以回答本文的研究問題。

根據本文的初步分析：

1. 胡錦濤視察什坊市災情後，北京市自願對口支援地震災區什坊市。<sup>56</sup> 另一方面，什坊是通往綿竹、北川、綿陽的重要關口，必須由北京來打通。

---

<sup>56</sup> 王童，「這裡通向北京：北京對口支援災區什坊市掠影」，*北京文學·中篇小說月報*（北京），2008年7月，頁50-52。

2. 根據王信賢的研究成果，當時因為中國官方認定都江堰是觀光旅遊景區，覺得很「洋氣」，決定找來上海來作為其對口支援對象。<sup>57</sup> 是故，整個結對關係的認定中，首先確定北京對口什坊、上海對口都江堰。
3. 除開北京與上海，其他結對關係的安排，基本上以災情嚴重程度進行分級，嚴重的縣市由東部經濟實力較強的省份支援（如：廣東支援汶川、江蘇支援綿竹、山東支援北川），次之則由中部省份支援（如：重慶支援崇州、湖北支援漢源等）。

具體而言，汶川地震對口支援模式基本上是按照「省份經濟稟賦的差異」安排結對關係，由經濟稟賦較強的省份對口支援災情較為嚴重的地區，減輕中央處理四川災後重建的財政負擔及政治壓力。只是有特殊案例，需要另外思考其意義。如：北京市自願支援什坊，其是否為強勢的地方政府介入結對關係或是迎合時任中共中央總書記胡錦濤視察什坊的結果仍待後續的分析。

基於本文的研究成果，對口支援提供一個側面觀察縱向的央地關係與橫向的府際關係互動。發現結對關係雖受到中央的「經濟稟賦邏輯」所控制，但是有部分案例指出有除中央「點名」之外的結對關係存在，其個案彰顯未來地方自主結對（結對幫扶）的可能性，從而開啟橫向府際關係「自主互動」的另一面。此外，未來之研究可從其他對口支援模式切入探討其結對關係之邏輯，進而與本研究比較異與同，梳理出不同的結對邏輯之討論。

---

<sup>57</sup> 王信賢，「對口支援：中國大陸府際關係的另一種觀察」，頁 14。



## 第貳章 文獻檢閱與理論探討

本章共分兩大部分：第一部分旨在將對口支援研究的相關文獻進行梳理，第二部分則嘗試將本研究之謎題「結對邏輯分析」放入與府際關係理論進行對話。

自 2008 年汶川地震實施「一省幫一重災縣」的災後重建對口支援模式後，學術圈興起探索「具有中國特色」對口支援研究的浪潮，期間產出學術成果眾多，從描述型研究的政策起源考察、解釋型研究的政策運作機制的檢視，再到政策研究的政策成效評估分析或法制化考察等，本章節將一一進行梳理。一方面考察過往文獻回答了哪些理論與政策實務上的疑問，另一方面則指出本研究關切之謎題（puzzle）「結對的邏輯？」如何補充過往研究文獻的空白及其研究難處。

### 第一節 「對口支援」相關研究文獻回顧

#### 一、對口支援的運行機制考察

「一方有難，八方來援」與「集中力量辦大事」是對口支援政策廣被討論的重點，甚至有許多中國大陸學者認為這是中國政治制度優勢與「中國效率」的體現。<sup>58</sup> 對於政治學和財政學研究者而言，對口支援政策是富有中國政治制度特色的產品。因對口支援政策具有「資源橫向轉移支付」的特性。<sup>59</sup> 中央政府將援助受援助地區的財政義務與行政責任攤派至其他發達地區的省級政府，由發達地區的省級政府從既有的財政預算編制中撥出相應資源，支援欠發達地區。直言之，對口支援的工作對於地方政府而言，並無誘因或動機執行，反而擠壓既有的預算

<sup>58</sup> 史曉琴、樊麗明、石紹賓，「中國抗擊新冠肺炎疫情中對口支援何以發生——公共經濟學視角的分析」，*財政研究*（北京），2020 年第 8 期，頁 12-22。

<sup>59</sup> 伍文中，「從對口支援到橫向財政轉移支付：文獻綜述及未來研究趨勢」，*財經論叢*（浙江），2012 年第 1 期，頁 34-39。

編製導致行政工作捉襟見肘，但因為中央政府的責任轉嫁使然，迫使支援方地方政府為了應對中央政府的政策與其附帶的績效考核壓力而為之。

故在對口支援政策的運行邏輯的討論中，「政治任務」和「考核與激勵」必須兩面並陳來看。根據學者鄭春勇的考察發現，每一次對口支援工作的啟動一般會伴隨兩種現象：一是中共中央召開同相關地方政府及國務院部門的座談會或工作會議，其後地方各層級黨政系統相繼開會，學習中共中央下達的會議通知指示；以及黨控管的宣傳系統和媒體會進行鋪天蓋地的宣傳動員，將對口支援的資訊傳遞給全體國民。<sup>60</sup> 換言之，中央政府指派的對口支援任務是地方政府必須窮盡一切手段達成的「政治任務」，因而通過宣傳動員的方式，又媒體本身追求新聞熱點的特性，使對口支援任務廣為天下所之，進而對地方政府產生「必須完成任務」的輿論壓力。是故部分研究者即認為對口支援是具有「中央請客，地方買單」性質的援助型政策。<sup>61</sup>

關於對口支援工作凸顯的強大國家動員能力，學者王信賢曾借用「路徑依賴」（path dependence）觀點指出，對口支援政策實際上是延續毛時代共產主義社會的計畫經濟制度，中央站在全國的高度，統一調度資源援助弱勢地區。<sup>62</sup> 因此，黨政系統的逐級開會和大規模媒體宣傳的動員，可謂是用來啟動此「政治任務」的重要政治儀式，而對口支援政策可以看作是早期極權主義時期所遺留下的政治制度遺產，是故對比其他同類威權政體也看不到對口支援的再複製。

此外，支援方與受援方往往不是相鄰地方政府之間的關係，反倒是支援方經常是以「飛地」形式援助受援方，但在對口支援的實踐過程中，很少發生支援方

---

<sup>60</sup> 鄭春勇，「論對口支援任務型府際關係網絡及其治理」，*經濟社會體制比較*（北京），2014年第2期（總第172期），頁235-236。

<sup>61</sup> 周曉麗，馬曉東，「協作治理模式：從『對口支援』到『協作發展』」，*南京社會科學*（江蘇），2012年第9期，頁67-73。

<sup>62</sup> 王信賢，「對口支援：中國大陸府際關係的另一種觀察」，*行政院國家科學委員會專題研究計畫*，2014年1月，頁7。

消極怠政的情況，反而經常出現支援方與支援方之間的援助「軍備競賽」。<sup>63</sup> 很大程度是因為，對口支援的「結對關係」是由縱向的「行政發包制」確定，一方面通過中央對地方的放權，讓各省市以「八仙過海，各顯神通」來分擔中央財政與援助工作，還輔以約束性的「政治考核」，確認援助任務的責任歸屬；另一方面，橫向的「晉升錦標賽」可激勵地方政府之間相互競爭，進而調動各級支援方參與對口支援任務的動力，產生「對口支援競賽」，確保對口支援任務如其達成，甚至是提前、超額完成。<sup>64</sup>

## 二、對口支援政策的央地互動關係考察

林鴻潮認為不同區域所面臨的公共危險在類型、數量、規模等方面存在明顯差異，且地方政府的資源稟賦也決定其應急管理的能力；然而中國長期以來的行政建制普遍以省份為單位，由省委（省政府）統籌省內的資源分配，但在面對跨區域突發事件的應對處理，凸顯中國缺乏地方政府間橫向的協調與聯繫。<sup>65</sup> 故自汶川地震以降的對口支援政策被廣泛用於解決單一地方政府無法處理的難題。無獨有偶，周光輝和王宏偉兩位學者的研究指出，「對口支援」是中國解決「規模治理負荷難題」的一種制度性安排，即中國作為單一制國家，仍可通過有效利用對口支援的特性，使縱向的「行政發包制」與橫向的「晉升錦標賽」相結合，促使「一省（市）對口支援一州（縣）」的方式，解決地方治理難題。<sup>66</sup>

很大程度上，這是因為中國財政分權制度所造成的現象，在實施「分稅制改革」之前，中國實施「劃分收支，分級包干」的財政管理體制，其意指各地方政府上繳規定的稅款後，其餘收入可自行安排。該政策原意是希望刺激地方政府發

<sup>63</sup> 侯景新、于子冉，「對口合作的形成機制與實踐啟示」，*區域經濟評論*（河南），2021年第2期，頁56-62。

<sup>64</sup> 李瑞昌，「地方政府間『對口關係』的保障機制」，*學海*（江蘇），2017年第4期，頁54-59。

<sup>65</sup> 林鴻潮，「公共應急管理中的橫向府際關係探析」，*中國行政管理*（北京），2015年第1期（總第355期），頁39-43。

<sup>66</sup> 周光輝、王宏偉，「對口支援：破解規模治理負荷的有效制度安排」，*學術界*（安徽），總第269期（2020年10月），頁14-32。

展經濟的企圖心，但沒想到，一方面促使諸侯經濟的亂象發生，即各省市採取地方保護主義政策，產生惡性競爭；另一方面，中央財政收入持續縮減，從 1984 年的 40.5% 折半到 1993 年的 22%。<sup>67</sup> 由於中央財政收入少於地方財政收入，故中央才會通過對口支援政策來抽取東部發達省市地方政府的財政資源，用以彌補西部地區的財政收入的不足，達到區域平衡發展之目的。是因此，「對口支援」不單單涉及到中央與地方財政收支的分配問題，還包括中央與地方關係的權力分配問題，也連同帶動黨國單一體制下橫向府際關係如何發展的問題。

中國學者鍾開斌就針對對口支援所衍生的央地關係互動過程，將其稱作「控制性多層競爭」，對口支援除以行政發包制確認任務關係以外，與「行政逐級發包制」略有所不同；認為在「黨管幹部」的垂直控制體制下，支援方政府通過層層拆解對口支援任務並分配至各下級單位，導致兩個層級不對等的地方政府在中央政府的主導下，以餽贈方式將各類資源從經濟發達地區向欠發達地區轉移；另一方面，具有一定自主權的下級政府因參與了對口支援的「晉升錦標賽」，有足夠的激勵動機，全力實現上級所分配的對口支援子任務，形成由支援方省級政府由上而下地主導多個地級或縣級政府進行橫向競爭。<sup>68</sup> 這種控制性多層競爭，通過目標的層層設定和任務的層層分解，進而確保對口支援總體任務得以高效完成。張文禮和王達梅的研究進一步分析，對口支援政策雖未明確「制度化」以及「法制化」，但在中共「黨管幹部」的人事管理體制控制下，以及各級政府對對口支援任務的層級拆解，使對口支援的組織架構出現「科層化體制」，進而明確將責任與任務對應到不同的地方政府。<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> 王國臣，中國大陸財政改革四十年的回顧，*經濟前瞻*，第 180 期（2018 年 11 月），頁 41-45。

<sup>68</sup> 鍾開斌，「控制性多層競爭：對口支援運作機理的一個解釋框架」，*甘肅行政學院學報*（甘肅），2018 年第一期，頁 4-14。

<sup>69</sup> 張文禮、王達梅，「科層制市場機制：對口支援的反思」，*西北師大學報*（社會科學版）（甘肅），第 54 卷第 5 期（2017 年 9 月），頁 67-73。

李瑞昌則將對口支援所衍生的財政橫向轉移現象界定為「強制資源橫向轉移支付的政治性餽贈」。<sup>70</sup> 蓋因對口支援是由中央政府、支援方政府與受援方政府等三方構成的饋贈結構，然而支援方對受援方的「資源橫向轉移支付」是屬於不求回報的餽贈，其原因是回贈義務並不是由受援方承擔，而是由對口支援發起方的中央政府或省級政府通過另一種形式回贈（例如，拔擢地方官員的升遷）。<sup>71</sup> 鄭春勇則延續李瑞昌的討論框架，將「餽贈」進一步展開邏輯演繹，其認為整個對口支援過程可以分成兩個階段來看：初始階段毫無疑問是單向的政治餽贈，但在支援方與受援方的產業合作大量出現以後，受援方開始具備回饋能力，則變成了雙向的禮物交換關係，也可以看作是政府之間的禮物餽贈和府際交換行為。<sup>72</sup>

### 三、對口支援的主要爭點討論

中國大陸的對口支援研究學者們普遍認為，對口支援機制高度倚賴中央政府的權威，以及輸送政治忠誠為前提的政治激勵因素，又因為支援方單邊的無償性支援容易滋生受援方的「依賴性」與「惰性」，故無法構建出長期的對口支援機制，乃至於無法從「對口支援」的依賴關係轉變為「對口合作」的互利機制，因此凸顯出對口支援的「制度化」與「法制化」必要性。<sup>73</sup>

朱光磊與張傳彬認為對口支援雖在一定程度上彌平了財政收支的空間分佈不均問題，但如何明確安排好對口支援的橫向府際關係定位、建立穩定的財政供給機制以及明確「任務」與「義務」的關係，則需要通過「制度化」的完善過程。

---

<sup>70</sup> 李瑞昌，「界定『中國特點的對口支援』：一種政治性饋贈解釋」，*經濟社會體制比較*（北京），總第 180 期（2015 年 7 月），頁 194-204。

<sup>71</sup> 李瑞昌，*中國特點的對口支援制度研究——政府間網絡視角*（上海：復旦大學出版社，2016 年），頁 83-87。

<sup>72</sup> 鄭春勇，「對口支援的『禮尚往來』現象及其風險研究」，*人文雜誌*（陝西），2018 年第 1 期，頁 122-128。

<sup>73</sup> 劉鐵，*對口支援的運行機制與法制化：基於汶川地震災後恢復重建的實證分析*（北京：法律出版社，2010 年），頁。



<sup>74</sup> 而基於對口支援「法制化」的討論，學者李楠楠指出對口支援機制改革的困境有三，組織與實施仰賴中央的權威、具體執行過程中不確定因素眾多、政治考核容易引起府際財政支出競爭，因而要將對口支援依據「常態性」和「應急性」等性質作分類，從而依據常態性或應急性對口支援給予具體的明文法律規定，使各方權益都能獲得保證。<sup>75</sup>

#### 四、本文研究定位

綜合上述文獻討論，本文將對口支援相關研究文獻分成「對口」與「支援」兩大類，再依據文章性質（描述型、解釋型或評估型）區分，共分成五大類，請參見表 2-1 之整理：「對口」與「支援」研究文獻的分類。

絕大部分的對口支援相關文獻的討論集中在「支援」方面，討論援助政策的起源與變遷（II 類）、援助的因果機制、援助制度變遷的內生與外生因素或對口支援法制化的探討（IV 類），以及極大多數相關研究探討的援助政策成效評估（V 類）。相形之下，有關於「對口」的文獻討論少之又少，僅有少數文章的簡短幾句話談及對口關係的界定問題（I 類）。

然而，本文欲研究之主題（即 III 類：對口關係的邏輯分析），更是所有對口支援文獻討論中的空白。一來是此研究的難度相對其他而言來得高，所能搜集的資料與文獻相當有限，是故所能展現的解釋力也相當有限；二來此議題屬於中共政治中極深處的「黑盒子」，其所觸及的央地關係討論更讓許多中國大陸從事對口支援的研究者卻步。正因為如此，本文的研究定位雖十分明確，但受到材料有限的影響，使得為本類型研究之初探。

---

<sup>74</sup> 朱光磊、張傳彬，「系統性完善與培育府際夥伴關係——關於『對口支援』制度的初步研究」，*江蘇行政學院學報*（江蘇），2011 年第 2 期（總第 56 期），頁 85-90。

<sup>75</sup> 李楠楠，「對口支援機制：法學檢視、困境與出路」，*地方財政研究*（遼寧），2020 年第 12 期，頁 55-64。



表 2-1：「對口」與「支援」研究文獻的分類

類型 \ 定位	對口	支援
描述型研究	I 類：對口關係的界定	II 類：援助政策的起源與變遷
解釋型研究	III 類：對口關係的邏輯分析 (本研究之謎題)	IV 類：援助的因果機制；援助制度變遷的內生與外生因素；對口支援法制化的探討
評估型研究		V 類：援助政策的成效評估

資料來源：本研究自行繪製。



## 第二節 府際關係理論

中國大陸指稱的「政府間關係」即臺灣使用的「府際關係」(Intergovernmental Relations, IGR)，指的是由縱向垂直的央地關係與橫向水平的府際關係所組成縱橫交錯的政府網絡關係。本質上，對口支援是中央政府通過政治任務抽取支援方地方政府的資源，再經由資源的再分配轉移給受援方地方政府。<sup>76</sup> 因「資源再分配」是中央與地方政府之間主要的博弈難題，<sup>77</sup> 故在對口支援模式的過程中，牽涉到複雜的央地關係互動，不管是縱向的中央與支援方地方政府關係、中央與受援方地方政府關係，以及橫向的支援方與支援方競爭關係、支援方與受援方的援助關係，其構建出複雜的政府間關係圖像。以下說明將「省際對口支援」納入府際關係理論的討論，並藉此梳理結對邏輯的兩大關鍵變項。

### 一、府際關係的基本討論

府際關係一詞係源自 1930 年代的美國，William Anderson 描述美國聯邦政府與州政府之間為因應「經濟大恐慌」產生的社會問題，採取由聯邦政府透過財政補助、法令規範、政策指導等實質介入州政府的公共議題處理，進而產生聯邦與州政府間的互動關係。<sup>78</sup> 台灣著名地方治理學者江大樹界定府際關係即一個國家內部不同政府間的相互運作關係，廣義上可涵蓋縱向的中央與地方各層級政府間的垂直互動關係，以及橫向的同級政府或部門間的水平互動關係。<sup>79</sup>

中國大陸學者謝慶奎將府際關係稱作「國內的政府間關係」，包括中央政府與地方各層級政府之間、地方政府與地方政府之間、政府部門之間的縱向與橫向

<sup>76</sup> 李瑞昌，**中國特點的對口支援制度研究——政府間網絡視角**，頁 83-87。

<sup>77</sup> 任維德，「中國地方治理的政治生態分析」，趙永茂、朱光磊、江大樹、徐斯勤主編，**府際關係：新興研究議題與治理策略**（北京：社會科學文獻出版社，2012 年），頁 44-52。

<sup>78</sup> William Anderson. *Intergovernmental relations in review*. (Minnesota: University of Minnesota Press, 1960).

<sup>79</sup> 江大樹，「府際關係導論」，趙永茂、孫同文、江大樹主編，**府際關係**（台北：元照出版社，2001 年），頁 3-46。

關係；以及包含了利益關係、權力關係與公共行關係，其中，利益關係決定著其他三種關係。<sup>80</sup> 這是因為府際關係不單指各層級政府間縱向或橫向的互動，也涵蓋政府間決策制定基礎上及其決策行動的後果。

是因，府際關係往往涉及到政府組織與制度的運作和變遷，同時又要追求中央與地方政府的「特定政策目標」（例如：對口支援的任務）。而在這種複雜的互動中，中央政府的控制能力、地方政府的自主性與否和相互協力合作與競爭性的關係，就成為府際研究上的重要議題。<sup>81</sup> Laurence J. O'Toole, Jr.就曾特別指出，相互依賴（interdependence）、複雜性（complexity）與妥協（bargaining），是府際關係運作的三項重要特質。<sup>82</sup>

## 二、「對口支援模式」形塑的府際關係圖像

對口支援形塑的府際關係圖像是什麼？首先，中國大陸的財政學者大多認為對口支援彌補了中國「橫向財政轉移支付」的功能不足、制度不足之處，因而自伍文中以降，中國財政學界關於對口支援的研究，聚焦在建立「具有中國特色的橫向財政轉移支付」制度。<sup>83</sup> 其大多強調支援方與受援方之間的橫向財政支援，因而其體現地方政府與地方政府間的橫向互動。<sup>84</sup> 然而，朱光磊與張傳彬的分析指出，對口支援雖是一種橫向政府間關係，其本質原則是屬於「塊塊間的互動」，

<sup>80</sup> 謝慶奎，「中國政府的府際關係研究」，*北京大學學報*（哲學社會科學版）（北京），第 37 卷第 1 期（2000 年），頁 26-34。

<sup>81</sup> 陳立剛，「府際關係研究：區域治理問題及其策略」，*中國地方自治*，第 54 卷第 1 期（2001 年），頁 20-29。

<sup>82</sup> Laurence J. O'Toole, Jr., *American Intergovernmental Relation: An Overview*, in Richard J. Stillman II. *Public Administration: Concepts and Cases*(Boston: Houghton Mifflin Company). 7th ed. pp.127-146.

<sup>83</sup> 伍文中，「從對口支援到橫向財政轉移支付：文獻綜述及未來研究趨勢」，*財經論叢*（浙江），2012 年第 1 期，頁 34-39；伍文中、張楊、劉曉萍，「從對口支援到橫向財政轉移支付：基於國家財政均衡體系的思考」，*財經論叢*（浙江），第 177 卷第 1 期（2014 年），頁 36-41；石紹賓、樊麗明，「對口支援：一種中國式橫向轉移支付」，*財政研究*（北京），2020 年第 1 期，頁 3-12。

<sup>84</sup> 李艷中，「論地方政府間對口支援——以廣東支援為例」，*廣東行政學院學報*（廣東），第 26 卷第 2 期（2014 年 4 月），頁 10-15。

以省為單位，支援方與受援方相互對接，將資源、資金、技術與人才等直接輸送到受援助方，光看表層會以為脫離了中央政府的管控，但實際上，由於中央掌握地方主要領導的考核和升遷，變成是以中央「條條主導」下的縱向府際關係為主。

<sup>85</sup> 季菲菲等人通過研究江蘇省對口援疆的案例，發現與一般自發建立的既有競爭又有合作的橫向府際關係網絡不同，援疆的府際關係網絡是由縱向的府際關係促成橫向府際關係而建立的複雜關係網路。<sup>86</sup> 鄭春勇則通過網絡分析指出，若干個政府組織為了完成特定的對口支援任務，因而結成的「任務型府際關係網絡」，故其具有任務導向性、範圍指定性、府際協作性與結構臨時性等特徵。<sup>87</sup>

在前述文獻的討論有一個共識，即經由對口支援實踐所形塑的府際關係是由縱向的府際關係主導橫向的府際關係發展，因此，橫向府際關係僅會存在合作關係而不至於到衝突。李瑞昌更進一步指出，在對口支援的過程中，一方面中央以「晉升錦標賽」控制支援方與受援方之間為援助任務產生競爭，進而展現中央對支援方地方政府的權力支配關係；另一方面則透過受援方向中央的資源請求，以及支援方對受援方的義務性餽贈，強化了受援方對中央的權力依附關係。<sup>88</sup> 換言之，中央啟動對口支援任務是帶有意圖在支配對口支援的互動過程，對中央而言，不僅要解決特定的政策目標難題，另一方面也要藉此強化中央的權威性。

但是，中國學者劉祖雲曾提出「十字型博弈」的解釋框架，將中央政府、省級政府、地級市政府等三級政府主體，縱向與橫向的交叉後可看做十字型的博弈關係，解釋中國各級政府在實際的行政管理過程常出現一個現象，即「上有政策，下有對策」的府際關係治理現象。<sup>89</sup> 因對地方政府而言，與中央政府的互動本身

---

<sup>85</sup> 朱光磊、張傳彬，「系統性完善與培育府際夥伴關係——關於『對口支援』制度的初步研究」，**江蘇行政學院學報**（江蘇），2011年第2期（總第56期），頁85-90。

<sup>86</sup> 季菲菲、陳江龍、袁豐、陳雯，「府際關係視角下的跨區域經濟合作——以江蘇對口支持新疆伊犁哈薩克自治直地區為例」，**乾旱區地理**（新疆），第35卷第3期（2012年5月），頁494-502。

<sup>87</sup> 鄭春勇，「論對口支援任務型府際關係網絡及其治理」，**經濟社會體制比較**（北京），2014年第2期（總第172期），頁230-239。

<sup>88</sup> 李瑞昌，**中國特點的對口支援制度研究——政府間網絡視角**，頁83-87。

<sup>89</sup> 劉祖雲，「政府間關係：合作博弈與府際治理」，**學海**（江蘇），2007年第1期，頁79-87。

也是一種博弈互動。因而，楊明洪和張營為通過「對口援藏研究」指出，對口支援政策實際上存在低效或無效的情況，因為不管是縱向的中央與地方關係或是橫向的地方政府間關係，在其互動過程中皆存在「不同主體的利益衝突」，因而在採取對口支援行動時，要考慮到其他參與主體（中央政府、支援方、受援方）對於這類行動會做出什麼樣的反應，因而讓對口支援工作形成了一個三方的博弈關係。<sup>90</sup> 因此，在對口支援的央地關係博弈過程中，既有多方合作的效率，也存在著某一方不合作的效率損失，影響了對口支援政策的運行效果。

### 三、小結

綜合上述兩節的討論，對口支援政策所形塑的府際關係圖像，並不單單只是中央支配地方的權力關係或是地方政府間純然的橫向互動，事實上其顯現出兩者疊加的複雜府際關係圖像。一方面，對口支援在中國單一體制下開啟了地方政府之間的橫向互動往來，同時此互動受到中共「黨管幹部」的人事管理體制所支配，然而在互動過程中，地方政府又具有一定的能動性，彰顯其主體利益的存在。

是故我們有必要針對對口支援做更進一步細緻化的討論，尤其在「結對關係」的安排上，哪個省要負責支援哪個省的問題其實並不如我們想像的那麼簡單，不能一概而論。首先結對名單的安排是由哪個單位進行提議？第二，考量結對名單的依據是什麼？又什麼因素必須納入考慮？第三，中央與支援省市對於「支援」行為的背後，其政治算盤又是什麼？換言之，結對關係的考量與安排皆蘊含了中國政策制定過程中「誰統治？」的問題，因此下一節將針對此展開討論。

---

<sup>90</sup> 楊明洪、張營為，「對口支援中不同利益主體的博弈行為——以對口援藏為例」，*財經科學*（四川），2016年第5期，頁83-91。



### 第三節 結對邏輯的中央與地方關係之爭辯

對口支援的「結對邏輯」蘊含中國政策制定過程中「誰統治？」的謎題，蓋因結對關係涉及「中央政府的控制能力」與「地方政府的自主性」間的相互矛盾。因此，在討論對口關係的結對邏輯，我們可以簡單區分成兩條邏輯線來表示，一是「經濟稟賦邏輯」，在中央領導下「全國一盤棋」的考量下，以資源稟賦的多寡與受到衝擊的損害情況作為配對之依據；二是「地方政治邏輯」，地方政府之間基於其他因素的考量，或直接或間接地影響對口關係的配對。以下分而敘述之：

#### 一、經濟稟賦邏輯

經濟稟賦邏輯主張中央政府基於「全國一盤棋」的考量，對結對關係做最具經濟理性的組合搭配。此觀點是來源於 Fitzgerald & Brzezinski 的共產主義研究，其通過研究共黨國家的主要特徵，歸納出的以下 6 個統治特點：（1）官定意識形態；（2）由魅力型領袖所領導的群眾性政黨；（3）秘密警察的恐怖控制；（4）國家壟斷所有的大眾媒體；（5）黨國對所有武裝力量的掌控；（6）中央控制全國經濟。<sup>91</sup> 進而描繪出一個「令行一致」的完美獨裁社會：中央控制地方、國家控制社會，黨控制國家的所有一切。鄒讜以「全能主義」（totalism）來蓋括中共黨組織的高度控制、不受限制的統治權力和國家對社會的全面滲透，來解釋 1989 年天安門事件的起源、過程與結果。<sup>92</sup> 中國學者白鋼等人也有相近的看法：「在中國，中國共產黨是執政黨，黨的各級組織在多數情況下擁有政策的實質決定權。全局性的重大政策問題，只有黨中央有權做出決定。」<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Carl Fitzgerald and Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (New York: Praeger, 1963).

<sup>92</sup> 鄒讜，*二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看*（香港：牛津大學出版社，1994 年），頁 204-265。

<sup>93</sup> 白鋼、王君，「簡論中國公共政策的決策過程」，中國社科院公共政策研究中心編，*中國公共政策分析 2003 年卷*（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 273-303。



因此，該觀點凸出黨國機器的本質是黨的控制工具，國家政策的制定與決策過程只在黨中央統一規劃下進行。進而表示支援方與受援方的「結對關係」只由黨中央來決定，甚至支配整個互動過程。是故在結對的配對過程中，中共中央基於當下情況，屏除其他因素干擾，以資源稟賦的多寡與受到衝擊的損害情況作為配對之依據，進而做出最具經濟理性的組合安排。

## 二、地方政治邏輯

地方政治邏輯假定結對關係受到地方政治因素（歷史因素、組織領導的三同關係）的影響，促使結對關係傾向由地方政府自行配對，脫離中央政府的控制。此觀點受分裂式威權主義（*fragmented authoritarianism*）的影響。主因是中國在改革開放之後，受到「權力下放」與「市場轉型」的雙重衝擊，並沒有依據現代化理論所說國家走向民主化的浪潮，反而出現了威權韌性（*authoritarian resilience*），使得共產政權變得相對穩定。<sup>94</sup> 故對大多數的中國研究或是比較威權的政治研究者而言，其研究焦點因此從對高層政治的領導人派系、或政府組織運作等課題，轉移到市場轉型後出現的新興社會行動者本身與他們對政策的影響。<sup>95</sup> 一些學者歸納出中國新威權主義的特性，如李侃如（*Kenneth Lieberthal*）用「分裂式的威權主義」（*fragmented authoritarianism*）一詞，描繪中國複雜的官僚關係，認為政策的制定與執行在不同行政層級與部門之間，都會出現複雜的議價過程。<sup>96</sup> 著名的案例是學者 Yao Li 在討論中國公立醫院私有化的案例，指出當地政府的國

---

<sup>94</sup> Andrew Nathan, "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy* Vol.14 No.1(2003), pp. 6-17.

<sup>95</sup> 童涵浦，「威權制度的政治經濟學與中國研究：一般性研究框架芻議」，發表於《全球化與在地性：中國研究與東南亞研究的比較與對話（系列會議二）》，（臺北：中央研究院，2015年3月1日），頁6，[http://homepage.ntu.edu.tw/~hanstung/Research\\_5\\_files/PEA\\_CHN\\_Tung.pdf](http://homepage.ntu.edu.tw/~hanstung/Research_5_files/PEA_CHN_Tung.pdf)。

<sup>96</sup> Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (N.J.: Princeton University Press, 1988), pp. 1~30.

有資產管理委員會會結合社會上反對公立醫院私有化的聲音，促使延緩公立醫院私有化的進程，以達到地方官僚的本位利益。<sup>97</sup>

毛雪峰（Andrew C. Mertha）延續李侃如的分析框架提出第二代的分裂式威權主義（fragmented authoritarianism 2.0），其通過研究環保抗爭個案發現，相較以往，由於「政策企業家」（policy entrepreneurs，泛指中低階層官僚、媒體、非政府組織或個人行為者）進入到決策制定的過程中，社會湧現由下而上的力量，或直接或間接地影響了中國的水資源政策。<sup>98</sup> 美國著名中國研究學者謝淑麗（Susan Shirk）則認為中國政府的政策產出是以「共識為原則」（the rule of consensus），與政策結果相關的所有部門均是贏家。<sup>99</sup> 如若不然，即便是中央已出台的政策，在「落地到地方上執行」的階段，下級政府仍有許多「應對之道」可加以進行反制，比如早期研究的「政策變通」<sup>100</sup>，或近年來研究焦點的「政策執行的監督軟化」<sup>101</sup>、「基層政府間的合謀行為」<sup>102</sup>以及「應對上級考核的趕造政績」<sup>103</sup>等等，都是地方政府面對中央政策的「檯面下回應」。

除此之外，台灣學者王信賢基於《反壟斷法》的政策制定過程，提出「自利官僚模式」，認為中國大陸在市場轉型的過程中，不單政府部門出現府際（intergovernmental）與部際（interagency）的利益衝突，分屬黨務與政務的不同

<sup>97</sup> Yao Li, "Fragmented Authoritarianism and Protest Channels: A Case Study of Resistance to Privatizing a Hospital," *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 42, No. 2 (June 2013), pp. 213-214.

<sup>98</sup> Andrew C. Mertha, "'Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *The China Quarterly*, Vol.200(December 2009), pp.995-1012.

<sup>99</sup> Mario Gilli, Yuan Li, & Jiwei Qian, "Logrolling under Fragmented Authoritarianism: Theory and Evidence from China," *21<sup>ST</sup> Century China Program*(September 30, 2014), p.11. <[http://china.ucsd.edu/files/pe-2014/10062014\\_Paper\\_Li\\_Yuan.pdf](http://china.ucsd.edu/files/pe-2014/10062014_Paper_Li_Yuan.pdf)>.

<sup>100</sup> 王漢生、劉世定、孫立平，「作為制度運作和制度變遷方式的變通」，*中國社會科學季刊*（香港），總第21期（1997年）。

<sup>101</sup> 董強、李小雲，「農村公共政策執行過程中的監督軟化——以G省X鎮計劃生育政策的納入為例」，*中國行政管理*（北京）·總第294期（2009年），頁77-81。

<sup>102</sup> 周雪光，「基層政府間的『共謀現象』——一個政府行為的制度邏輯」，*社會學研究*（北京），第6卷第2期（2008年），頁1-21。

<sup>103</sup> 艾雲，「下級政府間『考核檢查』與『應對』過程的組織學分析——以A縣『計劃生育』年終考核為例」，*社會*（上海），第31卷第3期（2011年），頁68-87。

「條條」之間也可能出現爭權奪利現象，以滿足「部門利益最大化」之目的。<sup>104</sup> 更重要的是，王信賢的研究揭示了「政策議題性質」才是決定「政策制定者是誰」的關鍵，在「高階政治」（high politics）議題上，由黨中央握緊決策權，而在「低階政治」（low politics）議題方面，「條塊分割」才是主導政策制定的關鍵。<sup>105</sup>

因此，「地方政治邏輯」正奠基於此。對口支援實際上是由高階政治與低階政治之間來回擺盪與博弈的連續過程，中共高層重視對口支援的任務績效和衍生的宣傳紅利，而這必然在中共政治屬於高階政治的部分，但對於對口支援方案的實際操作則是倚賴支援方和受援方之間的協商討論，因而地方政府有一定自主的空間做出符合其主體利益的決策，以創造對其有利的結果。

### 三、小結

綜合上述討論整理，結對邏輯大致可區分兩條邏輯線：「經濟稟賦邏輯」觀點暗示黨國機器是一個有機的整體，組織內部高度整合，上下利益關係一致，且上下級之間存在著嚴謹的命令與服從的秩序關係；而基於分裂式威權主義為前提的「地方政治邏輯」則隱含了條與塊之間各出現部門利益分化，下級政府有其利益主張，因而地方政府有合理動機透過牌桌下的操作或是提前行動使其成既定事實，從而影響中央政府的政策制定，使央地互動出現了博弈互動關係。

---

<sup>104</sup> 王信賢，「誰統治？論中國的政策制定過程：以《反壟斷法》為例」，*中國大陸研究*，第 53 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 35-62；Richard Baum and Alexei Shevchenko, "The 'State of the State'," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), pp. 333~360.

<sup>105</sup> 同上註，頁 56-57。

## 第參章 省際對口支援過程與央地關係互動

在討論省際對口支援的「結對邏輯」之前，對於該政策及其執行過程加以探究是有其必要。因為兩次對口支援政策的執行過程中包含了非常多的政策細節，也由於這些細節的堆疊，是否會影響到「結對邏輯」的構成仍待本文進一步探討。另外，由於應對新冠疫情的對口支援政策是在近期實施，關於這方面的統計數據和研究資料尚不充分，本文盡可能地搜集相關資料，並在已有資料的基礎上分析新冠疫情的省際對口支援模式。

### 第一節 對口支援模式的概述

如前文所述，對口支援旨在處理「地方政府失靈」之問題。不管是對口援藏、對口援疆，亦或是三峽移民工程、扶貧開發工程，乃至於本文著重探討之汶川地震和新冠疫情，其問題皆凸顯出單一地方政府無法解決難題之窮境，尤其需要大量資金、資源、技術和人才的投入，而這極度仰賴中央政府的介入與統籌資源的再分配。簡言之，「對口支援」即利用傾國之力來重新配置資源，然而「跨省」和「跨部門」的協調是對口支援政策中延伸的兩大難題：即如何突破官僚的本位主義？以及衍伸的中央地方關係與橫向府際關係如何運作？

從公共政策角度來看，「對口支援」被廣泛用於解決不同政策難題，因其具有鮮明的「政治任務」與「無償提供援助」的兩種性質，而這是為了凸顯對口支援的目的之一：「資源重分配」。中央政府也藉此將政策難題（包含財政負擔與相應承擔的政治責任）分拆成多個對口支援子任務，交付由指定的支援方（可以是中央部委、地方政府和國有企業）承擔。如此一來，減輕中央的財政負擔又同時維持住中央對地方政府的權力關係。但也因此，接續問題則是如何調動支援方的積極性參與援助工作，但迄今為止，中國大陸中央政府並未設計一套組織架構

用於落實對口支援工作，也沒有支應對口支援工作的日常工作機構，即便從 1970 年代末以來，中國大陸中央政府多次啟動對口支援工作。

故歷次對口支援工作均由臨時設置的協調小組及其小組辦公室，將相關任務分配給國務院的對應部委（如國家民委、民政部或國家衛健委等），再由中央部委協同支援方和受援方的地方政府進行援助工作協商；而在這過程中，為了落實對口支援工作和激勵支援方參與，中央政府會利用法律、行政命令、考核晉升、懲罰和政治動員等多種手段促使支援省市參與到對口支援任務，支援省市又會複製同樣手段動員下一級黨政部門參與，如此一級又一級，即便對口支援沒有正式的組織編制，也因此出現了「科層化體制」（請參見圖 3-1）。

在對口支援的科層化體制中，最頂層是中國大陸黨國體制的權力核心——中共中央政治局及其常委會，而在其之下，對口支援在中央層級出現了兩套系統，一套是政府系統，另一套則是黨務系統（如圖 3-1 的實線與虛線表示之系統）。在以往對口支援政策情況中，對口支援任務是放在政府系統，置於國務院底下由其管理，國務院會因應不同政治任務的需求而成立相應的工作領導小組，如中央新疆工作協調小組或國務院汶川地震災後重建工作領導小組，再由此小組組織與調配支援任務。然而，在此次的新冠肺炎疫情衝擊下，中共中央成立關於應對新冠疫情的議事協調領導小組，隸屬於黨務系統，由中共中央指揮負責，相對而言，中共中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組（以下簡稱應對新冠疫情領導小組）的位階是要高過以往對口支援工作領導小組；雖是如此，應對新冠疫情領導小組的小組長卻由國務院總理李克強擔任，而非中共中央總書記習近平。這兩套系統之間的差異與比較將在本章第三節與第四章再做進一步展開說明。

不管是政府系統或是黨務系統的工作領導小組，皆會在其之下成立專門辦事機構（基於援助任務而成立，任務結束後，該辦事機構便會撤銷編制），協助處理對口支援業務。在中央層級的工作領導小組之下，支援和受援的省市區皆會成



立省級的援助領導小組，通常由該省（市區）的政府一把手擔任小組長（也會有黨委書記或黨委副書記擔任小組長的情況）。支援省市之下參與對口支援工作的地級市、區縣等也會成立援助領導小組，並與省級領導小組相同，下級領導小組接受上一級領導小組的領導。

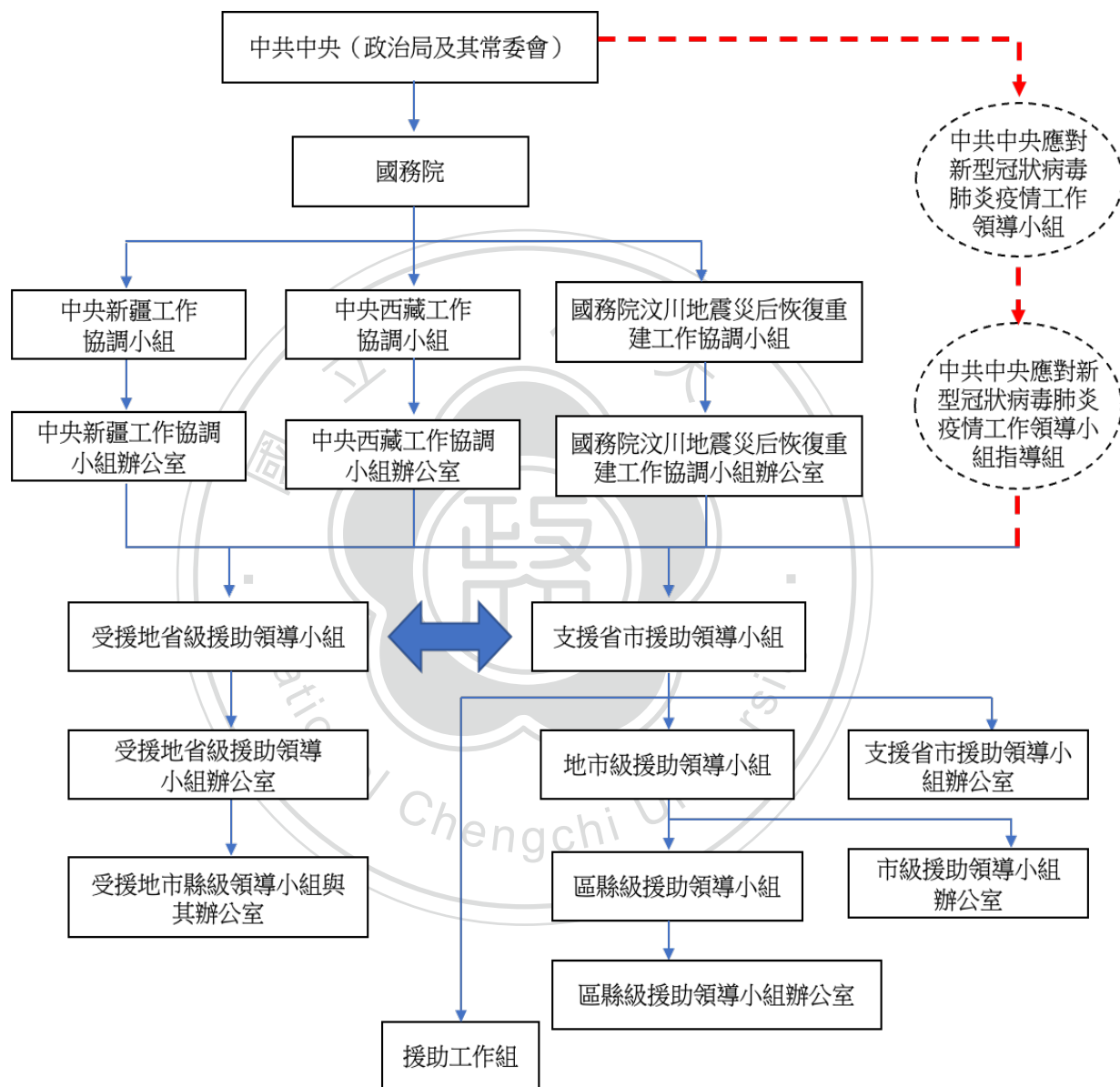


圖 3-1：對口支援體系的科層化體制構成

註 1：本圖參考文獻後重新編製。

註 2：實線代表政府系統，虛線表示黨務系統。

資料來源：改編自張文禮、王達梅，「科層制市場機制：對口支援的反思」，*西北師大學報*（社會科學版）（甘肅），第 54 卷第 5 期（2017 年 9 月），頁 69。



中央級的援助領導小組的職責是負責全國範圍內的對口支援工作的政策指導和綜合協調；支援省市的援助領導小組負責統籌該省援助工作的推進與協調，以及配合中央抽取資源和橫向轉移支付；支援省市的地級市、區縣的工作則是配合省級領導小組開展援助工作，安排援助項目與援助資金的調度；派往受援地的援助工作組負責具體實施各項援助工作，如負責資金的管理與使用、項目規劃、立項招標、工程管理、施工監督和竣工驗收等；受援地的各級領導小組和工作機構則負責配合與協助支援省市的援助工作。<sup>106</sup> 如此一來，通過科層化領導以及明確的職責分工，有效地落實對口支援工作，故被許多學者認為是「具有中國特色社會主義」制度優越性的具體表現之一，體現中共黨國體制下「集中力量辦大事」的特點。除此之外，學者鍾開斌認為對口支援工作的運作機制是「控制性多層競爭」，在中共「黨管幹部」的垂直領導體系下，上級黨政機構掌握下級官員「晉升」的權力，進而通過拆解對口支援任務成多個子任務，再分配給下一級黨政機構；而下級各黨政機構在「晉升錦標賽」的誘因下，對於援助任務產生政績攀比的競爭關係，從而在競爭中推動對口支援政策目標的實現；而此情況會逐級複製，形成由中央控制下的多層競爭關係。<sup>107</sup>

檢視對口支援的工作機制及其原理，再再表明「對口支援」是一種多層級的府際關係互動，展現出中國作為「後極權國家」<sup>108</sup> 獨有的央地關係與橫向府際關係的互動，因從府際關係視角來看，「對口支援」是中央政府提供地方政府之間往來的「定向交往機制」，各級地方政府根據激勵與先天稟賦，因勢利導選擇合作項目，打破傳統行政區域限制，出現「飛地」的行政機構派駐、項目援建。且中國與其他中央集權的威權國家不同，仍保留了極權主義時期的政治動員和控

<sup>106</sup> 張文禮、王達梅，「科層制市場機制：對口支援的反思」，**西北師大學報**（社會科學版）（甘肅），第 54 卷第 5 期（2017 年 9 月），頁 67-73。

<sup>107</sup> 鍾開斌，「控制性多層競爭：對口支援運作機理的一個解釋框架」，**甘肅行政學院學報**（甘肅），2018 年第一期，頁 4-14。

<sup>108</sup> 關於後極權國家的討論，可以參見吳玉山，「宏觀中國—後極權資本主義發展國家：蘇東與東亞模式的揉合」，載於徐斯儉、吳玉山編，**黨國蛻變—中共政權的菁英與政策**（台北：五南出版社，2007 年），頁 309-355。

制地方幹部的人事管理體系，因而造就「一方有難，八方來援」的對口支援政策。但「後極權國家」特有的央地關係互動是什麼？以下將透過個案分析，從本文兩個案的對口支援模式進一步了解當時央地關係與橫向府際關係的互動情況。



## 第二節 汶川地震的省際對口支援模式與央地關係互動

### 一、汶川地震災後重建過程中省際對口支援模式的發展歷程

2008年5月12日14時，四川省阿坝藏族羌族自治州汶川縣映秀鎮的西南一隅發生芮氏地震規模8.3的強震，這是中共建政以來，破壞性最強、波及範圍最廣、救災難度最大的一場地震。汶川地震的總受災人口超過4,500萬人，根據中國大陸官方統計，造成69,227人遇難、17,923人失蹤，四川省房屋倒塌546萬餘間、嚴重損壞超過593萬間，直接經濟損失約至少670億人民幣。<sup>109</sup>此外，四川省、甘肅省、陝西省等災區的公路、鐵路、橋樑、電力、通訊、水利工程遭到嚴重損壞，中斷災區與外界的道路與聯繫，為此急需搶通道路，挺進災區救災或將救援、民生等物資運進災區以便救災。

地震當日下午16時，時任中共總書記胡錦濤與時任國務院總理溫家寶在短暫商議後，決定由溫家寶先行帶領國務院有關部委的負責人，乘坐專機趕赴四川指揮救災；胡錦濤隨即下令解放軍和武警部隊需配合溫家寶和四川當地政府進行救災工作，溫家寶也指示解放軍打通通往汶川的道路。但雖如此，根據《多維新聞》的整理報導和2016年出版的《胡錦濤文選》記載，當時解放軍的救援行動異常遲緩，甚至曾以「天氣不好」為由按兵不動；胡錦濤得知溫家寶的軍令無法被貫徹執行，遲至救援黃金72小時之後，不得不抵達成都為溫家寶的軍令、政策撐腰站台，並親自責令成都軍區十三集團軍、武警三十八師和四川省武警總隊共約5,000官兵「徒步前進」趕赴汶川災區救災。<sup>110</sup>

<sup>109</sup> 「汶川地震已確認 69227 人遇難 17923 人失蹤」，新浪網，2008年9月25日，<http://news.sina.com.cn/c/2008-09-25/183514499939s.shtml>，檢閱日期：2021年7月3日；許志嘉，「四川大地震對大陸社經之影響」，**展望與探索**，第6卷第6期（2008年6月），頁7-12。

<sup>110</sup> 孫瀾，「揭汶川地震救援內幕：胡錦濤掉不動軍隊 溫家寶怒摔電話」，**多維新聞**，2018年5月12日，<https://www.dwnews.com/中国/60057546/揭汶川地震救援内幕胡锦涛调不动部队温家宝怒摔电话>，檢閱日期：2021年7月3日。

除解放軍救援系統外，中國早在 2006 年就已制定《國家自然災害救助應急預案》，該預案明確表示當發生重大自然災害時，由江蘇省負責對口支援四川省。<sup>111</sup> 但，汶川地震的災害規模遠超過兩省所能負擔的救災能力。因此，2008 年 5 月 20 日，當時前往災區協助救災的民政部與多省（市）民政廳（局）進行協商，由民政部下發《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》，給予江蘇、浙江、山東、河南、湖北、廣東等六省民政廳對口支援四川的受災州市之名，讓 6 省行災後重建援助之實。這是中國首次將「對口支援」應用到緊急救災與災後重建，也是在汶川地震之後，首次公布對口支援名單，但此時的對口支援政策處在滾動中修改的不確定狀態，並未具體將支援省份與受災縣市「結對子」。

直到 5 月 23 日，民政部發布《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》（以下簡稱《民政部緊急通知》），擴大對口支援的規模，並初步明確對口支援的主要任務，確立了「一省對口援助一重災縣」之典範，並公佈 21 省市對口支援四川省重災市縣的結對名單。<sup>112</sup> 21 省市的對口支援具體名單如下：上海對口支援都江堰市，湖南對口支援彭州市，黑龍江對口支援溫江區，山西對口支援邠縣，內蒙古對口支援大邑縣，河北對口支援崇州市，江蘇對口支援綿竹市，北京對口支援什邡市，遼寧對口支援安縣，山東對口支援北川縣，吉林對口支援平武縣，河南對口支援江油市，廣東對口支援汶川縣，福建對口支援理縣，天津對口支援茂縣，安徽對口支援松潘縣，江西對口支援小金縣，廣西對口支援黑水縣，浙江對口支援青川縣，湖北對口支援漢源縣，海南對口支援寶興縣。

此外，在《民政部緊急通知》中也有對甘肅和陝西災區的對口支援做了相關安排。北京與天津除本身對口支援四川重災縣工作外，北京市還要對口支援甘肅省隴南市，天津市對口支援甘肅省甘南市。<sup>113</sup> 重慶市則負責安置來重慶避難的

---

<sup>111</sup> 《國家自然災害救助應急預案》，中國政府網，2006 年 1 月 11 日，[http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/11/content\\_153952.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/11/content_153952.htm)，檢閱日期：2021 年 7 月 3 日。

<sup>112</sup> 《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》，中國政府網，2008 年 5 月 23 日，[http://www.gov.cn/zwgk/2008-05/23/content\\_990040.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2008-05/23/content_990040.htm)，檢閱日期：2021 年 7 月 3 日。

<sup>113</sup> 《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》

四川籍受災民眾，而未具體承擔對口支援任務的貴州、西藏、青海、寧夏、新疆和新疆生產建設兵團等六省（區、兵團）則將接收的捐贈款物重點用於支持陝西災區災民生活安排和恢復重建。<sup>114</sup>

表 3-1 呈現汶川地震發生後，中共中央領導視察汶川地震災區的時間與行程表，可以看見當時中共中央領導視察之地點主要為地震的重災區（如汶川、北川、什邡、都江堰），因而在安排對口支援名單時，這些地區成為了對口支援的主要受援方，其中還包括了陝西省重災區和甘肅省重災區，兩者同樣也被列入對口支援的名單考量內。

2008 年 5 月 27 日，國務院抗震救災總指揮部召開第 14 次會議，提出「建立和完善對口支援機制，實行一省幫一重災縣，幾省幫一重災市（州），舉全國之力，加快恢復重建」的政策要求。<sup>115</sup> 因而除民政部主要負責對口支援工作外，其他中央層級的相關部委也在此期間對應民政部出台了一系列的對口支援政策文件，請參見表 3-2 所示。例如：最高人民法院在 5 月 30 日發布《關於在全國法院開展對口支援四川汶川特大地震災後法院工作的緊急通知》，其要旨就是要求全中國各級人民法院「口對口」援助四川災區人民法院，據此籌措災區人民法院必要的物資和災後重建經費。<sup>116</sup> 其他國務院部委或中央層級組織也是如此，基於部委的業務，頒布部委對於對口支援的指導文件。需要特別留意的是對口支援名單的安排，各部委機關皆是跟進民政部的結對方案設計，例如：共青團中央發布的《對口支援災區工作安排》，組織全中國大陸省級團組織參與對口支援汶川地震災區，其安排省級團組織的結對名單與《民政部緊急通知》如出一轍。<sup>117</sup>

<sup>114</sup> 《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》

<sup>115</sup> 《關於當前抗震救災進展情況和下一階段的工作任務》，中國政府網，2008 年 5 月 27 日，[http://www.gov.cn/jrzq/2008-05/27/content\\_995645.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2008-05/27/content_995645.htm)，檢閱日期：2021 年 7 月 5 日。

<sup>116</sup> 「最高法院通知要求全國法院對口支援災區法院」，新浪網，2008 年 5 月 30 日，<http://news.sina.com.cn/c/2008-05-30/201215652596.shtml>，檢閱日期：2021 年 7 月 5 日。

<sup>117</sup> 「共青團中央發通知部署全團對口支援地震災區工作」，中國政府網，2008 年 5 月 29 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/////////jrzq/2008-05/29/content\\_998687.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/////////jrzq/2008-05/29/content_998687.htm)，檢閱日期：2021 年 7 月 5 日。



表 3-1：汶川地震後中共中央領導視察災區情況

中共中央領導	時間	視察地點
胡錦濤	2008/05/16 — 2008/05/18	北川、汶川、什邡
	2008/05/31 — 2008/06/01	陝西省、甘肅省災區
	2008/12/27 — 2008/12/29	北川、平武、汶川、綿竹、 都江堰
	2009/05/11 — 2009/05/12	北川、汶川、都江堰
溫家寶	2008/05/12 — 2008/05/16	都江堰、汶川、北川
	2008/05/22 — 2008/05/24	北川
	2008/06/05 — 2008/06/06	北川
	2008/06/20 — 2008/06/22	陝西、甘肅災區
	2008/08/31 — 2008/09/03	青川、北川、汶川、綿竹、 都江堰
	2008/11/15 — 2008/11/16	安縣、北川
	2009/01/24 — 2009/01/25	北川
	2009/09/24 — 2009/09/26	北川、青川、汶川、綿竹、 都江堰
	2010/08/22 — 2010/08/23	汶川、綿竹
	2011/05/07 — 2011/05/09	青川、北川、綿竹、什邡、 彭州、都江堰、汶川、茂縣
習近平	2008/5/19	陝西省災區
	2008/06/27 — 2008/06/29	平武、北川、江油、都江 堰、汶川
	2011/08/19 — 2011/08/22	北川、平武
李克強	2008/05/18 — 2008/05/21	平武
	2008/06/05 — 2008/06/07	陝西省、甘肅省災區
	2008/10/25 — 2008/10/27	汶川、什邡
	2009/01/15 — 2009/01/17	甘肅省災區
	2009/05/11 — 2009/05/12	北川、汶川、都江堰

資料來源：余翔，發展型社會政策視野下的省際對口支援研究——基於汶川地震災後重建案例（浙江：浙江大學出版社，2014年9月），頁41-42。



表 3-2：汶川地震後中央機關發布的對口支援政策文件

發文機關	政策文件名稱	
國務院	國務院本院	《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》
	國家發展和改革委員會	《關於加快汶川地震恢復重建對口支援工作的通知》
	民政部	《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》
	人力資源和社會保障部	《關於汶川地震災後恢復重建對口就業援助有關政策的通知》
	衛生部	《關於醫療衛生對口支援地震災區工作方案》、 《汶川地震災區疾病預防控制對口支援工作意見》
	教育部	《關於做好教育系統災後重建對口支援工作的通知》
	計畫生育委員會	《人口和計劃生育系統地震災後恢復重建對口支援的意見》
	交通部	《關於組織全國各地交通部門對口支援四川災區開展公路搶通保通工作的緊急通知》
	司法部	《關於對口支援四川等地震災區司法行政單位抗震救災和災後重建通知》
	公安部	《對口支援災區公安機關會議文件》
	科技部	《七省市科技廳（委）對口支援四川七個重災科技部門安排》
中共中央紀律委員會	《關於加強對口支援救災款物監督檢查的通知》	
最高人民法院	《關於在全國法院開展對口支援四川汶川特大地震災後法院工作的緊急通知》	
最高人民檢察院	《關於組織開展對口支援地震災區檢察機關的通知》	
中國殘聯	《關於在全國殘聯系統開展對口支援災區恢復重建工作的通知》	
全國總工會	《關於開展「抗震救災，重建家園」十大幫扶行動的實施意見》	
共青團中央	《對口支援災區工作安排》	

資料來源：本文作者整理新聞報導及相關政策文件後製作。

也因為各部委出台了一系列對口支援政策文件，還有此次對口支援工作實屬於政策創新，中國政府罕見地為此次對口支援工作量身制定一套行政法規。6月4日，國務院第11次常務會議制定《汶川地震災後重建條例》，作為汶川地震災後重建的指導原則及行政法規，其行政效力高於一般行政規章和規範性文件，進而納管各部委的對口支援工作。<sup>118</sup> 針對侵佔、截留、挪用災後重建資金、物資或造成重大安全事故等，制定處罰措施；並在第六十三條明確對口支援的法律約束力，「非地震災區的縣級以上地方人民政府及其有關部門應當按照國家和當地人民政府的安排，採取對口支援等多種形式支持地震災區恢復重建。」<sup>119</sup>

緊隨其後的6月5日，胡錦濤主持召開中共中央政治局常委會，該會議重新研究部署汶川地震災後恢復重建的對口支援工作，會議公告要求：「對口支援機制建立後，承擔對口支援任務的有關省市要按照中央的統一部署，積極為災區提供人力、物力、財力、智力等各種形式的支援」。<sup>120</sup> 合理推測是民政部出台的對口支援名單上呈到中共中央，由中央追認這份名單的結對關係，但可能被會議內部人士提出意見，亦或是中央要針對對口支援任務給予具體規範以及考核標準，進而在中共中央政治局常委會上針對對口支援部署重新討論；換言之，對口支援的任務或名單配對權可能係經由中央與地方之間博弈與角力後產生。

到了6月11日，國務院頒布《汶川地震災後重建對口支援方案》（以下簡稱《汶川地震對口支援方案》），即以行政立法的方式落實6月5日中共中央政治局常委會的會議決定。《汶川地震對口支援方案》作為由中共中央和國務院主導災後重建對口支援工作的核心政策方案，吸納了中共中央前幾次實施對口支援工作經驗，以及地震後民政部針對災後重建所設計對口支援安排等，進一步規範

---

<sup>118</sup> 「汶川地震災後恢復重建條例」，中國政府網，2008年6月9日，[http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content\\_1010710.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content_1010710.htm)，檢閱日期：2021年7月7日。

<sup>119</sup> 「汶川地震災後恢復重建條例」，中國政府網，2008年6月9日，[http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content\\_1010710.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content_1010710.htm)，檢閱日期：2021年7月7日。

<sup>120</sup> 「胡錦濤主持會議研究部署震災後重建對口支援工作」，中國政府網，2008年6月5日，[http://www.gov.cn/ldhd/2008-06/05/content\\_1006959.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2008-06/05/content_1006959.htm)，檢閱日期：2021年7月8日。

有關對口支援各方的權利義務，如援助期限、投入金額、援助範圍和操作形式等。

<sup>121</sup> 並委由「國家發展和改革委員會」（以下簡稱：國家發改委）負責牽頭擔任組長單位，組織支援省市的發改委開展災害重建的對口支援工作，且針對對口支援的結對名單做了相應的調整，由 21 個支援省市區改為 19 個支援省市。19 個支援省市對口支援四川省 18 個縣（市）的名單如下：山東省支援北川縣、廣東省支援汶川縣、浙江省支援青川縣、江蘇省支援綿竹市、北京市支援什邡市、上海市支援都江堰市、河北省支援平武縣、遼寧省支援安縣、河南省支援江油市、福建省支援彭州市、山西省支援茂縣、湖南省支援理縣、吉林省支援黑水縣、安徽省支援松潘縣、江西省支援小金縣、湖北省支援漢源縣、重慶市支援崇州市、黑龍江省支援劍閣縣；除此之外，天津市負責對口支援陝西省重災區，深圳市則對口支援甘肅省重災區。<sup>122</sup>

直到 2011 年 12 月 31 日，國務院撤銷汶川地震災後恢復重建工作協調小組，結束為期三年的對口支援任務結束。<sup>123</sup> 總的來說，汶川地震在災後重建過程中出現了 3 次對口支援的結對名單（請參見表 3-3 的名單整理），前兩次應該是由民政部與各省市區民政局協商後，所設計出的結對名單。但在中共中央政治局常委會開會討論後，國務院頒布的對口支援方案中的結對名單明顯與 5 月 23 日民政部名單，有了變與不變的情況：首先，結對關係不變的是江蘇、浙江、山東、河南、湖北、廣東、北京、上海、安徽、江西、遼寧等 11 個省市，而之外的配對名單甚至是重災縣市名單都出現了改變，此外，國務院的主責單位從「民政部」轉移到「國家發改委」。因而，對口支援的配對邏輯是什麼？又 5 月 23 日至 6 月 11 日出現轉折的原因為何？本文將在第四章做更進一步的分析。

---

<sup>121</sup> 《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》，中國政府網，2008 年 6 月 11 日，[http://www.gov.cn/zwgc/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://www.gov.cn/zwgc/2008-06/18/content_1019966.htm)，檢閱日期：2021 年 7 月 8 日。

<sup>122</sup> 同上註。

<sup>123</sup> 「災後重建的凱歌——汶川地震志卷九：《災後重建志》」，四川省情網，2017 年 5 月 20 日，[http://scdfz.sc.gov.cn/ztl/zdzzzt/wctddzkjzz/content\\_6544](http://scdfz.sc.gov.cn/ztl/zdzzzt/wctddzkjzz/content_6544)，檢閱日期：2021 年 7 月 8 日。

表 3-3：汶川地震災後重建對口支援的 3 次結對名單

5 月 20 日 民政部對口 支援名單	5 月 23 日 民政部對口支援名單				6 月 11 日 國務院對口支援名單			
支援省份	重災 縣市	支援 省市區	重災 縣市	支援 省市區	重災 縣市	支援 省市	重災 縣市	支援 省市
江蘇省	綿竹市	江蘇省	黑水縣	廣西省	綿竹市	江蘇省	黑水縣	吉林省
浙江省	青川縣	浙江省	彭州市	湖南省	青川縣	浙江省	彭州市	福建省
山東省	北川縣	山東省	平武縣	吉林省	北川縣	山東省	平武縣	河北省
河南省	江油市	河南省	崇州市	河北省	江油市	河南省	崇州市	重慶市
湖北省	漢源縣	湖北省	理縣	福建省	漢源縣	湖北省	理縣	湖南省
廣東省	汶川縣	廣東省	郫縣	山西省	汶川縣	廣東省	劍閣縣	黑龍江
	什邡市	北京市	大邑縣	內蒙古 自治區	什邡市	北京市	陝西省 受災嚴重 地區	天津市
	都江堰 市	上海市	寶興縣	海南省	都江堰 市	上海市		
	松潘縣	安徽省	溫江區	黑龍江	松潘縣	安徽省	甘肅省 受災嚴重 地區	深圳市
	小金縣	江西省	甘肅省 隴南市	北京市	小金縣	江西省		
	安縣	遼寧省	甘肅省 甘南市	天津市	安縣	遼寧省		
	茂縣	天津市	陝西省 受災嚴重 地區	未承接 對口支 援任務 的省區	茂縣	山西省		

註：排序方式按支援省市為主，以凸顯名單的變與不變。

資料來源：本文作者自製。

## 二、汶川地震災後重建對口支援工作的主要內容

對口支援在汶川地震災後重建工作的具體內容大致可分成兩個階段：第一階段是 2008 年 5 月 23 日民政部下達《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》，指出支援省市對口支援的主要任務：（一）提供受災群眾的臨時住所，包括帳篷、活動板房、過渡簡易房等，力爭盡快實現轉移群眾每戶有一處臨時居所。（二）解決災區群眾的基本生活，包括提供災區急需的棉被、衣物、食品、飲用水以及灶具、床等生活物品。（三）協助災區恢復重建，包括災區民房重建、基礎設施修復等。（四）協助災區恢復和發展經濟，提供經濟合作、技術指導等。<sup>124</sup> 由上述描述可知，《民政部緊急通知》主要聚焦在緊急救災的物資動員和受災民眾的安置問題上，為了加快速度地統籌資源和資金，進而開展對口支援工作。原則上仍是由支援省市與受援災區進行協商援助工作。

第二階段是 6 月 11 日國務院頒布《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》，《汶川地震對口支援方案》由國務院以行政立法方式，落實 6 月 5 日中共中央政治局常委會的會議決定，不僅調整對口支援的結對名單，也對支援形式、內容、期限、範圍、金額和手段等，皆給予具體的指導原則。如：（一）根據各地經濟發展水平和區域發展戰略，中央統籌協調，組織東部和中部地區省市支援地震受災地區；（二）按照「一省幫一重災縣」的原則，依據支援方經濟能力和受援方災情程度，合理配置力量，建立對口支援機制。在具體安排時，盡量與安置受災群眾階段已形成的對口支援關係相銜接；（三）對口支援期限按 3 年安排。<sup>125</sup>

其次，《汶川地震對口支援方案》明確指出對口支援的內容和支援省市的援助方式：（一）提供規劃編制、建築設計、專家諮詢、工程建設和監理等服務。

---

<sup>124</sup> 《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》，中國政府網，2008 年 5 月 23 日，[http://www.gov.cn/zwggk/2008-05/23/content\\_990040.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2008-05/23/content_990040.htm)，檢閱日期：2021 年 7 月 3 日。

<sup>125</sup> 《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》，中國政府網，2008 年 6 月 11 日，[http://www.gov.cn/zwggk/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2008-06/18/content_1019966.htm)，檢閱日期：2021 年 7 月 3 日。



(二) 建設和修復城鄉居民住房。(三) 建設和修復學校、醫院、廣播電視、文化體育、社會福利等公共服務設施。(四) 建設和修復城鄉道路、供(排)水、供氣、污水和垃圾處理等基礎設施。(五) 建設和修復農業、農村等基礎設施。(六) 提供機械設備、器材工具、建築材料等支持。選派師資和醫務人員，人才培訓、異地入學入托、勞務輸入輸出、農業科技等服務。(七) 按市場化運作方式，鼓勵企業投資建廠、興建商貿流通等市場服務設施，參與經營性基礎設施建設。(八) 對口支援雙方協商的其他內容。(九) 基層政權建設由中央和地方財政為主安排，各級黨政機關辦公設施不列入對口支援範圍。(十) 各支援省市每年對口支援實物工作量按不低於本省市上年地方財政收入的 1% 考慮。具體內容和方式與受援方充分協商後確定。<sup>126</sup>

綜合以上所述，《民政部緊急通知》是在災後第一時間，由民政部啟動對口支援所做的初步安排與規劃，其對口支援名單涵蓋中國大陸 31 個省市區，每省(市區) 都有被分配任務參與援助，其中，北京與天津則承擔較多的支援任務，除對口支援四川省重災縣外，另承擔支援甘肅省隴南市和甘南市災區的工作；但另一方面，根據《民政部緊急通知》內容，可了解其主要目的在於統籌資源來安置災民，並未針對對口支援給予具體的規劃和激勵懲罰措施，其援助內容大多倚賴支援方和受援方的相互協商。相反而言，《汶川地震對口支援方案》承接《汶川地震災後重建條例》之後，有了明文的法律約束力，也有明確的項目規劃和援助方式，並對支援方有了課責的依據，因此中央可通過建立項目指標來考核支援省市的援助工作，進而控制對口支援任務的完成。

換言之，《汶川地震對口支援方案》凸顯出中央統籌大局與掌握懲罰的權力關係，而從《民政部緊急通知》到《汶川地震對口支援方案》更像是一個權力先放再收的過程，初期的下放權力是為了便於中央抽取各省市的財政資源以及調動

---

<sup>126</sup> 同上註。

地方政府間的橫向聯繫，提供地方之間的「定向交往機制」，而等到緊急事態逐漸穩定後，中央便將權力收攏，並對地方政府間的橫向聯繫做進一步的納管。除此之外，對口支援的國務院主責單位也發生了變化，從民政部改到國家發改委。

### 三、因應汶川地震的兩種省際對口支援模式

汶川地震後所投入的災後重建對口支援工作係中國政府的一大政策創新，將既有的「對口支援」政策結合至應急管理與災後重建工作，從而做到中國政府引以為傲「一方有難，八方來援」的制度優勢。然而，中國式的橫向府際關係合作又是如何展開呢？在災害重建對口支援的具體政策實踐中，有兩種省際對口支援模式廣為其他省市仿效，即「江蘇模式」和「北京模式」，可參見圖 3-2 所示。又因中央政策為「一省幫一重災縣」，但支援省市與受援縣市區的行政位階差距過大，故在實際的「口對口」對接過程中，會由四川省政府轄下的一級廳局單位擔任居中聯繫與協調工作（具體對接名單請參見表 3-4 之整理），協助對接支援省市與受援縣市區的工作。以下將詳細介紹兩種模式的具體運作方式。

表 3-4：汶川地震模式中橫向府際關係的定向聯繫機制

受援方	四川省對接方	支援省市	受援方	四川省對接方	支援省市
綿竹市	省經委	江蘇省	小金縣	省文化廳	江西省
青川縣	省建設廳	浙江省	安縣	省財政廳	遼寧省
北川縣	省發改委	山東省	茂縣	省水利廳	山西省
江油市	省國土資源廳	河南省	黑水縣	省林業廳	吉林省
漢源縣	省衛生廳	湖北省	彭州市	省勞動保障廳	福建省
汶川縣	省交通廳	廣東省	平武縣	省民政廳	河北省
什邡市	省國資委	北京市	崇州市	省環保局	重慶市
都江堰市	省教育廳	上海市	理縣	省農業廳	湖南省
松潘縣	商務廳	安徽省	劍閣縣	省廣電局	黑龍江省

資料來源：本文作者整理新聞後自製。

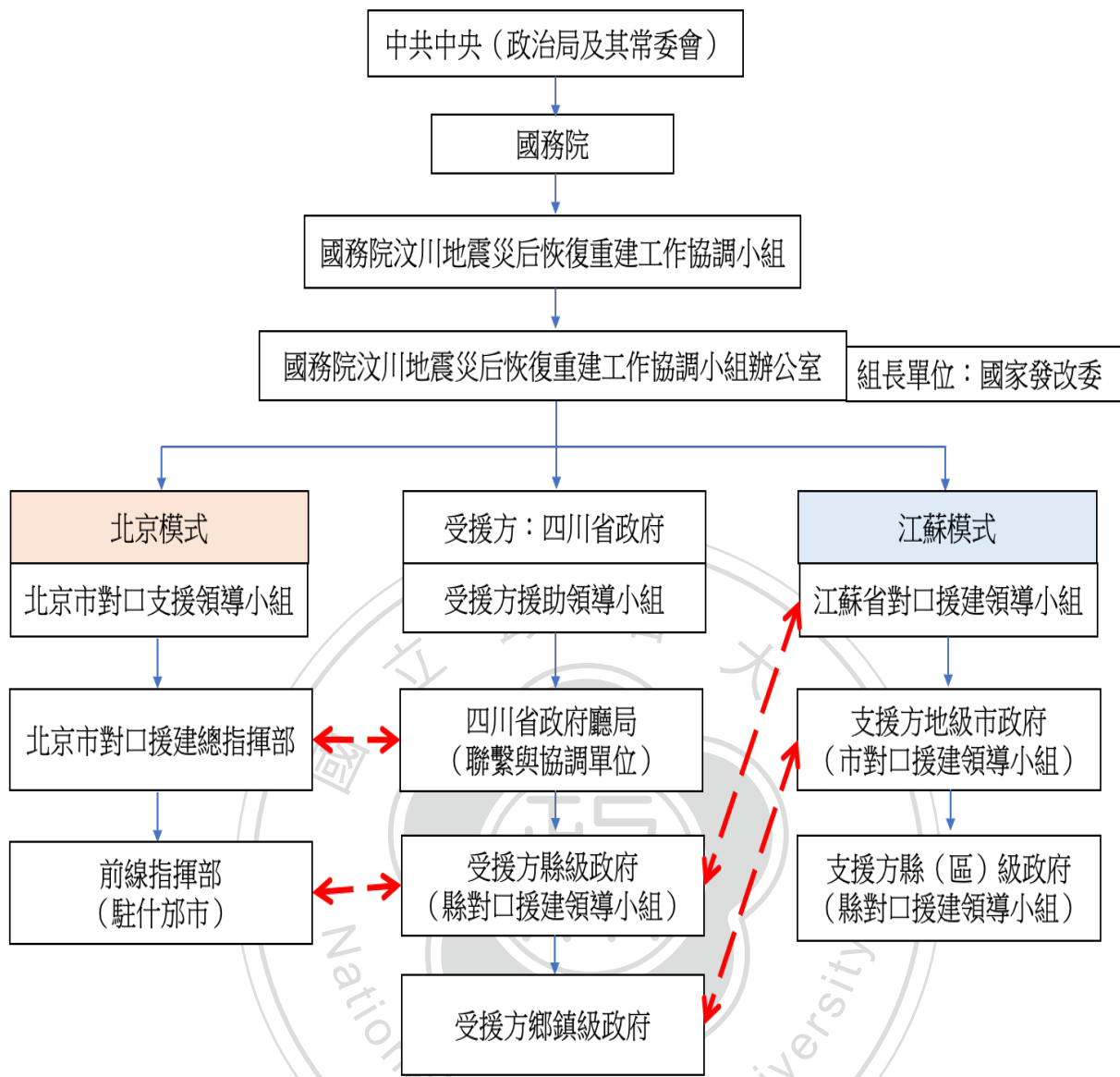


圖 3-2：因應汶川地震的兩種省際對口支援模式

註：實線表示上下級的領導關係，虛線表示橫向府際的支援關係。

資料來源：本文作者自製。

### (一) 江蘇對口支援模式

江蘇省實施的對口支援模式為各「省」支援模式的樣板，其將對口支援任務拆解成數個子任務，並交由下一級市縣區分擔，以下對此進行詳細說明。根據國務院《汶川地震對口支援方案》規定，江蘇省負責對口支援四川省綿竹市。在 6 月 28 日，中共江蘇省省委及江蘇省政府制定《江蘇省對口支援四川省綿竹市地

震災後重建工作方案》，首先成立「江蘇省對口援建領導小組」，專責統籌對口支援一切事項，並下設專門辦公室，由江蘇省發展和改革委員會承擔具體工作（這意味是由江蘇省發改委統籌處理援建工作）。<sup>127</sup> 並仿效中央的擘劃採取「一市幫一受災鄉鎮」的方式，又將對口支援任務拆解成更小的子任務，並交由下一級政府承擔工作，從而構建江蘇省的對口援建機制。江蘇省政府依據「支援方經濟實力」和「受援方受災程度、恢復重建任務輕重」，由 13 個地級市和經濟實力較強的崑山市、張家港市、常熟市、吳江市、太倉市、江陰市、武進區等 7 個縣（市、區）對口支援綿竹市下轄的 20 個鄉鎮（詳細結對名單請參見表 3-5 整理）；而綿竹市本級重要的公共服務設施（舉凡學校、醫院、社會福利等）和重要的交通、水利等基礎設施則交由江蘇省本級機關負責對口援建。<sup>128</sup>

關於對口援建資金方面，由省、地級市和縣（市、區）根據對口支援任務需求，按照每年不低於「上年度地方財政收入 1%」之要求，連續三年抽取地方財政資源用於援建項目；至於對口援建的災後重建項目之安排，由各級支援方和受援方先行協商溝通，再統一交由「江蘇省恢復重建指揮部」向上匯報，最後經江蘇省對口援建領導小組及其辦公室審定批准，才可確定與執行該項目；此外，江蘇省派駐至綿竹市的「省恢復重建指揮部」（時任負責人梁雪忠是江蘇省發改委副主任），負責監督江蘇省所有援建項目，而 13 個地級市和 7 個縣市區則在綿竹市的對口鄉鎮派駐前方指揮機構，並接受省指揮部的領導及協調。<sup>129</sup> 此種任務層級拆解與層級分工的對口支援模式，受到當時中央政府的關注，連帶要求其他省份對之學習，因而被稱作「江蘇模式」。

---

<sup>127</sup> 《江蘇省對口支援四川省綿竹市地震災後重建工作方案》，江蘇省發展和改革委員會，2008 年 9 月 29 日，[http://fzggw.jiangsu.gov.cn/art/2008/7/15/art\\_282\\_6643463.html](http://fzggw.jiangsu.gov.cn/art/2008/7/15/art_282_6643463.html)，檢閱日期：2021 年 9 月 29 日。

<sup>128</sup> 同上註。

<sup>129</sup> 《江蘇省對口支援四川省綿竹市地震災後恢復重建指揮部機構設置、主要職責、幹部選派及管理工作方案》，江蘇省人民政府網，2008 年 10 月 7 日，[http://www.js.gov.cn/art/2008/10/7/art\\_47007\\_2681570.html](http://www.js.gov.cn/art/2008/10/7/art_47007_2681570.html)，檢閱日期：2021 年 9 月 29 日。

表 3-5：江蘇省對口支援綿竹市的具體工作安排表

支援方	受援方	支援方	受援方	支援方	受援方
江蘇省本級	綿竹市本級	揚州市▲	九龍鎮	昆山市●	廣濟鎮
南京市■	劍南鎮	泰州市▲	拱星鎮	張家港市●	東北鎮
蘇州市▲	孝德鎮	徐州市▲	富新鎮	常熟市●	清平鄉
無錫市▲	漢旺鎮、 天池鄉	淮安市▲	玉泉鎮	吳江市●	土門鎮
常州市▲	遵道鎮	鹽城市▲	西南鎮	太倉市●	金花鎮
鎮江市▲	板橋鎮	連雲港市▲	什地震	江陰市●	齊天鎮
南通市▲	新市鎮	宿遷市▲	錦遠鎮	武進區●	興隆鎮

註：■為省會市；▲為地級市；●為縣市區。

資料來源：本文作者參考政策文件後自行繪製，《江蘇省對口支援四川省綿竹市地震災後重建工作 方案》，江蘇省發展和改革委員會，2008年7月15日，[http://fzggw.jiangsu.gov.cn/art/2008/7/15/art\\_282\\_6643463.html](http://fzggw.jiangsu.gov.cn/art/2008/7/15/art_282_6643463.html)，檢閱日期：2021年9月29日。

## （二）北京對口支援模式

除江蘇省的對口援建模式外，北京市對口支援什邡市（省轄縣級市）也是較為特別的組織動員方式。北京模式不像江蘇模式的層級拆解與層層分工，統一由北京市本級負責全部的對口支援任務和援建項目，不再往下一級區縣政府攤派。

在組織機構方面，中共北京市委與北京市政府成立對口支援地震災區領導小組，下轄「北京市對口支援總指揮部」負責統籌北京市的援建工作，然後依據對口支援任務分工，在指揮部下設7個內設職能機構，其中6個是由市級的相關部門（市人事局、市規劃委、市教委、市農委、市工業促進局、市勞動和社會保障局）「牽頭」在北京市裡設置，另有一個是由各部門抽調專門人員派駐設在什邡市的「前線指揮部」。<sup>130</sup> 對口援建資金由市級財政統一安排，根據《北京市什

<sup>130</sup> 倪峰、張悅、於彤舟，「汶川大地震對口支援初步研究」，*經濟與管理研究*（北京），2009年第7期，頁55-62。



邠市災後恢復重建對口支援（2008 年至 2010 年）總體框架協議》，北京市在三年內將提供什邠市不低於 70 億元人民幣的援助；對口援建項目則先由北京市有關部門和什邠市共同協商後上報，再經北京市總指揮部審定批准後執行。<sup>131</sup>

此外，2008 年適逢北京舉辦奧運比賽，當時北京所有工作一切以奧運為重，但因地震災情，中共北京市黨委率先響應中共中央政策，開啟對口支援什邠市的災後恢復重建工作。北京市政府隨即派遣北京城建集團道橋工程有限公司到四川省什邠市元石鎮，在鎮政府西側開建一所可供約 200 名人長期安置的福利中心，這是當時所有對口支援政策下首座投入使用的長期安置中心。<sup>132</sup>



---

<sup>131</sup> 劉鐵，**對口支援的運行機制與法制化：基於汶川地震災後恢復重建的實證分析**（北京：法律出版社，2010 年），頁 68-69。

<sup>132</sup> 「奧運建設『鐵軍』蓋完鳥巢趕來支援什邠重建」，**搜狐網**，2008 年 6 月 18 日，<http://2008.sohu.com/20080618/n257576227.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 1 日。

### 第三節 新冠疫情的省際對口支援模式與央地關係互動

#### 一、因應新冠疫情對口支援工作的發展歷程

2019 年 12 月，中國大陸爆發 2019 新型冠狀病毒 (COVID-19) 疫情，然而，中國大陸從中央到地方各級政府皆輕視新冠病毒所帶來的危害。尤其在疫情初期，武漢市衛健委公開表示疫情「可防可控」，甚至武漢市公安局處罰 8 位「吹哨者」造謠，認定他們傳播關於肺炎的「不實資訊」。<sup>133</sup> 正因官方的態度，以至於 2020 年春節前夕，武漢市江岸區的百步亭社區繼續舉辦 20 年傳統的「萬家宴」，導致武漢疫情迅速擴散開來，而「百步亭社區」就是當時武漢疫情的重點熱區。<sup>134</sup>

直到 2020 年 1 月 20 日，中國首席傳染病學專家、國家衛健委高級別專家組組長鍾南山終於坦承 2019 新型冠狀病毒具有「人傳人」的特性。<sup>135</sup> 同日，習近平與李克強責令要求國務院成立應急肺炎疫情防控工作小組做防衛部署，國家衛健委隨後宣布成立「新型冠狀病毒感染的肺炎應對工作小組」。<sup>136</sup> 武漢市也成立「新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控指揮部」，係中國大陸最早成立的疫情防控指揮部。<sup>137</sup> 1 月 21 日，國家衛健委將新型冠狀病毒感染的肺炎納入中國法定傳染病乙類管理，採取甲類傳染病的預防、控制措施，並宣布由國家衛健委牽頭國務院 32 個部委成立「應對新型冠狀病毒感染的肺炎疫情聯防聯控工作機制」，

<sup>133</sup> 「央視網評 | 『萬人宴』變成『鴻門宴』的悲劇絕不容許重演」，**央視網**，2020 年 2 月 6 日，<http://news.cctv.com/2020/02/06/ARTI7I0K18rF7E1ruR41iR5v200206.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日；「8 人因網上散佈『武漢病毒性肺炎』不實信息被依法處理」，**新華網**，2020 年 1 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/2020-01/01/c\\_1125412773.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-01/01/c_1125412773.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>134</sup> 「『封城』二十日里的武漢百步亭」，**新華網**，2020 年 2 月 13 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/13/c\\_1125566998.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/13/c_1125566998.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>135</sup> 「中國抗 SARS 專家鍾南山：武漢肺炎肯定會人傳人」，**中央通訊社**，2020 年 1 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202001200319.aspx>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>136</sup> 「習近平對新型冠狀病毒感染的肺炎疫情作出重要指示」，**中國政府網**，2020 年 1 月 20 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/20/content\\_5471057.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/20/content_5471057.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>137</sup> 「武漢成立新型冠狀病毒肺炎疫情防控指揮部 升級防控措施--央視」，**Reuters**，2020 年 1 月 21 日，<https://cn.reuters.com/article/cctv-wuhan-coronavirus-control-0121-idCNKBS1ZK07N>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

國務院聯防聯控工作機制下設疫情防控、醫療救治、科研攻關、宣傳、外事、後勤保障、前方工作等工作組，分別由相關部委領導擔任工作組組長。<sup>138</sup>

1月22日，中共中央政治局委員、國務院副總理孫春蘭前往武漢考察疫情防控工作，這是首位中共中央領導到武漢疫區，當日晚上，國家衛健委高級別專家組組員李蘭娟向上匯報，其調查後建議武漢必須立即封城處理，以阻斷傳染源。<sup>139</sup> 因而在1月23日晚間，武漢市疫情防控指揮部宣布「武漢封城」，並從內外封鎖進出武漢的所有交通設施（舉凡公路、火車站、地鐵、機場、輪渡及長途客運等），進入「戰『疫』狀態」。<sup>140</sup> 這是近代史上第一例將1100萬人口的大城市採取封鎖措施。雖是如此，武漢素有「九省通衢」之稱，其東西南北交通往來頻繁，在還沒進入封城之前，COVID-19病毒早已隨離開武漢的人群，擴散至湖北省全境，以至於從武漢周邊的黃岡市、孝感市起，在短短兩天的時間內，湖北省全境的市州縣相繼進入「封城」的緊急狀態，受影響人數超過5000萬人。<sup>141</sup>

1月25日，中共中央總書記習近平主持中共中央政治局常委會，聽取新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作匯報，並決定由中共中央成立應對疫情工作領導小組，在中共中央政治局常委會領導下開展工作；並向湖北省的疫情嚴重地區派出「指導組」，推動當地防控疫情工作。<sup>142</sup> 1月26日，李克強主持召開「中共中央應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情防控工作領導小組」（以下簡稱：應對新冠疫

---

<sup>138</sup> 「國家衛生健康委會同相關部門聯防聯控 全力應對新型冠狀病毒感染的肺炎疫情」，**中國政府網**，2020年1月21日，<http://www.nhc.gov.cn/yjb/s7860/202001/d9570f3a52614113ae0093df51509684.shtml>，檢閱日期：2021年10月4日。

<sup>139</sup> 「解封在即，李蘭娟首次披露武漢封城細節」，**廈門廣電網**，2020年3月27日，<http://big5.cctv.com/gate/big5/news.xmtv.cn/2020/03/27/ARTISA6uTAi5otQaFPd5m1Sa200327.shtml>，檢閱日期：2021年10月4日。

<sup>140</sup> 「武漢封城 大眾運輸停駛 當局籲市民勿離開」，**中央通訊社**，2020年1月23日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001230009.aspx>，檢閱日期：2021年10月4日。

<sup>141</sup> 「湖北16城公共交通停運：新增宜昌、隨州、荊州」，**澎湃新聞網**，2020年1月25日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_5631188](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5631188)，檢閱日期：2021年10月4日。

<sup>142</sup> 「習近平主持中央政治局常委會會議 研究疫情防控工作 黨中央成立疫情工作領導小組」，**新華網**，2020年1月25日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/25/c\\_1125501969.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/25/c_1125501969.htm)，檢閱日期：2021年10月4日。

情領導小組)會議,這意味由李克強擔任小組長一職;該會議要求各級黨委和政府將疫情防控工作視為第一要務,並表明疫情防控是「屬地責任」,要全面落實屬地管理責任;各地黨委和政府需成立應對疫情工作領導小組,由黨政主要負責人親自掛帥;而中央應對新冠疫情領導小組重要職責是統籌調配全國資源,優先保障湖北省和武漢市防控急需的醫護力量和防護服、口罩等物資,確保居民生活必需品供應。<sup>143</sup> 1月27日,中共中央應對新冠疫情領導小組組長李克強受總書記習近平之委託,赴武漢考察肺炎疫情,亦是事發一個多月後,首位中共中央政治局常委到武漢勘查疫情、慰問患者與醫護人員。<sup>144</sup> 同日,時任武漢市長周先旺(副部級官員)接受中國中央電視台訪問,稱「封城決定」有效阻斷傳染源傳播,同時坦承武漢市政府應對危機及處理突發事件能力尚待提高,並暗示最初疫情的不及時披露與未獲得上級授權有關。<sup>145</sup>

表 3-6 整理應對新冠疫情工作領導小組與指導組的成員組成概況,雖說是由中共中央政治局常委會直接領導,但從實際整體編制來看,還是側重國務院部委參與為主。但這並不排斥,整體抗「疫」指揮是由中共總書記習近平「親自指揮、親自部署」。<sup>146</sup> 在黨務系統方面,中共中央政治局常委(分管意識形態與宣傳部分)、中共中央書記處書記王滬寧擔任副組長一職,中共中央辦公廳主任丁薛祥與中共中央宣傳部部長黃坤明亦參與領導小組成員工作,從其配置來看,領導小組特別著重在輿論引導方面。指導組名單則可見大多由國家衛健委的成員參與,這是基於疫情防控的公衛專業需要,然而「國家衛健委主任」卻未進入領導小組名單,僅在指導組承擔具體工作。另外,較為值得一提是中共中央政法委秘書長

<sup>143</sup> 「李克強主持召開中央應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組會議」,新華網,2020年1月26日,[https://web.archive.org/web/20200126181054/http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/26/c\\_1125504004.htm](https://web.archive.org/web/20200126181054/http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/26/c_1125504004.htm),檢閱日期:2021年10月4日。

<sup>144</sup> 「武漢肺炎升溫 李克強受習近平委託赴疫區考察」,中央通訊社,2020年1月27日,<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001270063.aspx>,檢閱日期:2021年10月4日。

<sup>145</sup> 「武漢肺炎:武漢市長暗示疫情披露不及時中央有責任」,BBC中文網,2020年1月28日,<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51276069>,檢閱日期:2021年10月4日。

<sup>146</sup> 「大國戰『疫』,習近平總書記親自指揮、親自部署」,求是網,2020年3月10日,[http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2020-03/10/c\\_1125690803.htm](http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2020-03/10/c_1125690803.htm),檢閱日期:2021年10月5日。

陳一新擔任指導組副組長，其空降入組並非是借重其政法工作長才，因陳一新原先是武漢市委書記，又是浙江出身的習近平嫡系人馬（之江新軍），而時任武漢市委書記馬國強在抗「疫」初期明顯有指揮失當之責，故由中央接管武漢當地一切防疫工作事宜。

表 3-6：應對新冠疫情工作領導小組與指導組的成員組成概況

中共中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組			中共中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組指導組（派駐武漢市）		
組長	李克強	中共中央政治局常委、 國務院總理	組長	孫春蘭	中共中央政治局委員、 國務院副總理
副組長	王滬寧	中共中央政治局常委、 中共中央書記處書記	副組長	陳一新	中共中央政法委秘書長； 註：前中共武漢市委書記
成員	丁薛祥	中共中央政治局委員、 中共中央辦公廳主任		丁向陽	國務院副秘書長
	孫春蘭	中共中央政治局委員、 國務院副總理		高雨	國務院副秘書長、國務 院辦公廳督查室主任
	黃坤明	中共中央政治局委員、 中共中央宣傳部部長		馬曉偉	國家衛健委主任
	蔡奇	中共中央政治局委員、 中共北京市市委書記		王賀勝	國家衛健委副主任、 中共湖北省委常委、 湖北省衛健委主任
	王毅	國務委員、 外交部部長	成員	于學軍	國家衛健委副主任
	肖捷	國務委員、 國務院秘書長		餘艷紅	國家衛健委黨組成員、 中醫藥局黨組書記、 副局長
	趙克志	國務委員、 公安部部長		王江平	工信部副部長
				連維良	國家發改委副主任
				孫力軍	時任公安部副部長

資料來源：本文研究者整理新聞後自製。



另外，國家衛健委雖早已抽調各大型醫院的醫護人員組織援助武漢的醫療隊，但由於疫情爆發快速，又屬飛沫傳染，容易在空氣中傳播，使得湖北省醫院內部出現群聚感染以及缺乏收容安置病患的病床。也不單只有武漢市人力、物資缺乏，湖北省其他地級市也出現重症醫護人員與防疫物資的嚴重不足，甚至因中央派遣醫療隊至武漢，反倒排擠其他市州縣的醫療資源，再者與武漢相鄰的黃岡市、孝感市的疫情也不容樂觀。為此，國家衛健委醫政醫管局監察專員郭燕紅在 2 月 7 日國務院聯防聯控工作機制的新聞發布會上表示：

「其實除武漢以外的一些地市，醫療資源和病人需求之間也存在矛盾，所以我們現在建立了 16 個省支援武漢以外地市的一一對口支援關係，以一省包一市的方式，全力支持湖北省加強病人的救治工作，維護好人民群眾的生命安全和身體健康。」<sup>147</sup>

換句話說，郭燕紅的說法即表示中央將採取「全國支援武漢，16 省市以『一省包一市』的方式對口支援除武漢以外的湖北省地級市」，化解湖北省醫護人員與醫療防疫資源極度欠缺的困境，並且具體將援助湖北的任務攤派至全國，由各省市區黨政機構承擔。

隔天 2 月 8 日，陝西省僑聯主管的《華商報》和上海報業集團（中共上海市委宣傳部）主管的《澎湃新聞》率先曝光此次應對新冠疫情的對口支援關係安排，結對的具體名單如下：江蘇省支援孝感市、山東省支援黃岡市、河南省支援隨州市、湖南省支援荊州市、河北省支援襄陽市、安徽省支援黃石市、重慶省支援宜昌市、浙江省支援荊門市、廣東省支援鄂州市、江西省支援咸寧市、陝西省支援

---

<sup>147</sup> 「2020 年 2 月 7 日新聞發布會文字實錄」，中華人民共和國國家衛生健康委員會網站，2020 年 2 月 7 日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202002/5bc099fc9144445297e8776838e57ddc.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

十堰市、四川省支援仙桃市、上海市支援天門市、貴州省支援恩施土家族苗族自治州、天津市支援神農架區、北京市支援潛江市。<sup>148</sup>

但到了 2 月 10 日，國家衛健委發出的正式公文表示，考慮到「疫情現狀、人力資源儲備及受援地市醫療資源缺口」等情況，實際的支援並不會以「一對一」作安排，故在原有外省醫療隊支援的基礎上，按照原有關係不變、應補盡補的原則，統籌安排「19 個省市區」對口支援湖北省除武漢市之外的 16 個市州及縣級市，建立「省際對口支援湖北省除武漢以外地市新冠肺炎醫療救治工作機制」。<sup>149</sup> 19 個省市區對口支援湖北省 16 個市州及縣級市的結對關係具體如下：重慶市、黑龍江省支援孝感市，山東省、湖南省支援黃岡市，江西省支援隨州市，廣東省、海南省支援荊州市，遼寧省、寧夏回族自治區支援襄陽市，江蘇省支援黃石市，福建省支援宜昌市，內蒙古自治區、浙江省支援荊門市，山西省支援仙桃、天門、潛江 3 個縣級市，貴州省支援鄂州市，雲南省支援咸寧市，廣西壯族自治區支援十堰市，天津市支援恩施土家族苗族自治州，河北省支援神農架林區。<sup>150</sup>

這意味此番應對新冠疫情對口支援的結對關係安排出現了兩份名單（請參見表 3-7 的名單整理），且支援省市數量從原先國家衛健委公佈的 16 個省市增加至 19 個省市區，加入了從不在支援方考量範圍的少數民族自治區，如寧夏回族自治區、內蒙古自治區和廣西壯族自治區，以及貧困的貴州省等，進而對原有的結對關係作重新安排與置換，亦同時改變對口支援長期以來確立的「一對一」支援關係，出現了兩省（市、區）聯手支援一市的情況。此外，第二份對口支援名單公布後，發現河南省、安徽省、四川省、北京市和上海市被屏除在名單之外，

<sup>148</sup> 澎湃新聞原文已消失在網路世界，本文的資料來源是從新浪網轉載澎湃新聞的原文報導：「『一省包一市』援助湖北 16 城名單：週邊省份均領命」，[新浪網](http://gd.sina.cn/news/2020-02-09/detail-iimxyqvz1390403.d.html)，2020 年 2 月 8 日，<http://gd.sina.cn/news/2020-02-09/detail-iimxyqvz1390403.d.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>149</sup> 「國家衛生健康委建立省際對口支援湖北省除武漢以外地市新型冠狀病毒肺炎防治工作機制」，[中國政府網](http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594r/202002/212cadc8932249fa9961d6c312cd2026.shtml)，2020 年 2 月 10 日，<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594r/202002/212cadc8932249fa9961d6c312cd2026.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>150</sup> 同前註。

而河南省、安徽省與四川省是湖北省的左右鄰近省份，按照過往對口支援關係的安排，河南、安徽與四川理應承擔支援兄弟省之義務，但此次卻不在對口名單中。

不過，在第一份對口名單曝光後，多省多地就立即派遣醫護人員和物資給初 2 月 8 日名單指定的受援方。如 2 月 9 日，河南省新鄉市剛組建的醫療支援隊 60 多人前往支援隨州市，出發前，新鄉市市長王登喜也為支援隊送行，得以可見河南官方同樣認為 2 月 8 日的名單為真，因而派遣出醫療隊；又當時河南與隨州兩地因支援關係而交好，在網路上隔空甚至傳出「隨（隨州）豫（河南）而安」、「『豫』愛相『隨』」等互動。<sup>151</sup> 不單是如此，江蘇省在最初名單中是對口支援疫情較為嚴重的孝感市，又江蘇省在對口支援模式的發展相較其他省市有充足經驗，不等待省委和省政府的指示，江蘇省下轄的 13 個地級市以及經濟發達的縣級市（崑山市、常熟市、張家港市等等）自行組建醫療隊前往支援孝感市，被中國網友戲稱「散裝江蘇」或是「江蘇十三太保」。<sup>152</sup>

不管如何，應對新冠疫情的對口支援工作迅速展開，各省市區立即抽調醫護人員前往湖北疫區醫院支援，<sup>153</sup> 以及派遣建設工程隊前往武漢，在很短時日便建設出「火神山醫院」、「雷神山醫院」和「方艙醫院」，用以收容安置輕症病患；<sup>154</sup> 而各地也相繼運送愛心農產品、新鮮蔬果等至湖北省，幫助封城居民獲得及時的食物配給。<sup>155</sup> 直到 3 月中旬過後，對口支援湖北防控疫情任務相繼結

---

<sup>151</sup> 「再出發！新鄉第二批醫療隊 60 名隊員出征湖北隨州」，**新鄉廣播電視台**，2020 年 2 月 9 日，<https://www.ixigua.com/6927163876542775822?logTag=ElpTC3Jkts3AMbC5vm9pm>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日；「最新對口支援表公佈！網友：大型拆 CP 現場，河南：已馳援 720 人」，**大河報**，2020 年 2 月 10 日，<https://www.twoeggz.com/info/231418.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>152</sup> 「『散裝江蘇』刷屏的背後，是感動與信心，更是『對口支援』的中國力量」，**新民晚報**，2020 年 2 月 10 日，<https://wap.xinmin.cn/content/31653623.html?cantowap=yes>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

<sup>153</sup> 「凝聚起戰勝疫情的強大合力——19 省份對口支援湖北紀實」，**新華網**，2020 年 2 月 18 日，<http://fj.people.com.cn/n2/2020/0218/c181466-33806763.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 6 日。

<sup>154</sup> 「致敬『沉默的英雄』——記武漢火神山雷神山醫院的建設」，**新華網**，2020 年 4 月 4 日，[http://www.xinhuanet.com/health/2020-04/03/c\\_1125807998.htm](http://www.xinhuanet.com/health/2020-04/03/c_1125807998.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 6 日。

<sup>155</sup> 「電商抗疫觀察：把錢花在最需要的地方」，**新華網**，2020 年 2 月 12 日，[http://www.xinhuanet.com/tech/2020-02/12/c\\_1125562424.htm](http://www.xinhuanet.com/tech/2020-02/12/c_1125562424.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 6 日。

束，各省市區所派遣的醫療隊也陸續分批次返回原所在地。4月8日，武漢宣布解除封城，代表武漢疫情得到控制，且解除封城後交通也隨之恢復。<sup>156</sup> 4月15日，北京市協和醫院醫療隊撤離武漢，這是最後一批離開武漢的醫療隊，此次總計各省市區對口支援湖北省派出315批援鄂醫療隊，共35,591人。<sup>157</sup>

表 3-7：應對新冠疫情對口支援的兩次結對名單

湖北省受援方	支援方 (2/7 名單)	支援方 (2/10 名單)
武漢市	中國 29 個省市區	中國 29 個省市區
孝感市	江蘇省	重慶市、黑龍江省
黃岡市	山東省	山東省、湖南省
隨州市	河南省	江西省
荊州市	湖南省	廣東省、海南省
襄陽市	河北省	遼寧省、寧夏回族自治區
黃石市	安徽省	江蘇省
宜昌市	重慶市	福建省
荊門市	浙江省	浙江省、內蒙古自治區
鄂州市	廣東省	貴州省
鹹寧市	江西省	雲南省
十堰市	陝西省	廣西壯族自治區
恩施土家族苗族自治州	貴州省	天津市
神農架林區	天津市	河北省
仙桃市 (縣級市)	四川省	山西省
天門市 (縣級市)	上海市	山西省
潛江市 (縣級市)	北京市	山西省

資料來源：本研究自製。

<sup>156</sup> 「新冠肺炎：武漢解除『封城』令『綠碼』居民可離開」，BBC 中文網，2020年4月8日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52210928>，檢閱日期：2021年10月6日。

<sup>157</sup> 「所有援漢醫療隊已撤離，20人專家團隊堅守武漢」，澎湃新聞網，2020年4月15日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6981700\\_1](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6981700_1)，檢閱日期：2021年10月6日。

## 二、應對新冠疫情對口支援工作的主要內容

前文討論針對對口支援的常見工作往往是中央政府從經濟相對發達的東部、中部地區，抽取其財政資源，橫向轉移支付給西部與少數民族地區，用以做政策幫扶之用。但是，此次對口支援的情況較為特別。首先，支援主體並不再限於經濟相對發達地區，反而在往例中屬於受援方的貴州省、海南省、寧夏回族自治區、內蒙古自治區、廣西壯族自治區，此次卻擔任支援方之一。

其次，此次應對新冠疫情對口支援工作是以「人力支援」為主要特點。很大程度歸咎於新冠肺炎的病毒特性，傳播速度快、易感染人群多等特性，使得救治處理過程中，需要充足、嚴密的專業醫療設備及物資，還有需要大量且具有臨床實務經驗豐富的呼吸科和重症科的醫生、護士以及排查是否為確診者的醫檢人員。故實務支援、財政支援與人力支援三者相比，人力支援是對抗疫情的關鍵力量。為此，自 1 月 21 日起，國家衛健委牽頭組成的「國務院疫情聯防聯控工作機制」通知各地政府組建專業醫療隊支援湖北省及武漢市，起初要求每支隊伍由「呼吸科、重症醫學科（ICU 或呼吸科重症醫學）、感染性疾病科、醫院感染管理科」的醫護人員、管理人員和後勤保障人員組成；隨後在 19 個省市區對口支援湖北省除武漢市以外的 16 個市州縣中要求組建由「醫護、管理和疾控專業人員」組成的醫療隊。<sup>158</sup> 其中，醫護與管理人員條件與前述相同，而疾控預防人員則應包括實驗室檢測、流行病學調查、消毒殺蟲、心理諮詢等四方面人員。<sup>159</sup> 請參見圖 3-3：29 個省市區派駐支援湖北省的醫務人員，除西藏自治區以外，其他省份全參與了此次對口支援武漢及或湖北省下轄市州縣的任務。

<sup>158</sup> 史曉琴、樊麗明、石紹賓，「中國抗擊新冠肺炎疫情中對口支援何以發生——公共經濟學視角的分析」，*財政研究*（北京），2020 年第 8 期，頁 14。

<sup>159</sup> 「『一省包一市』啟動 2 天 19 省份醫療隊全部就位」，*新京報*，2020 年 2 月 12 日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/158151650414817.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 6 日。



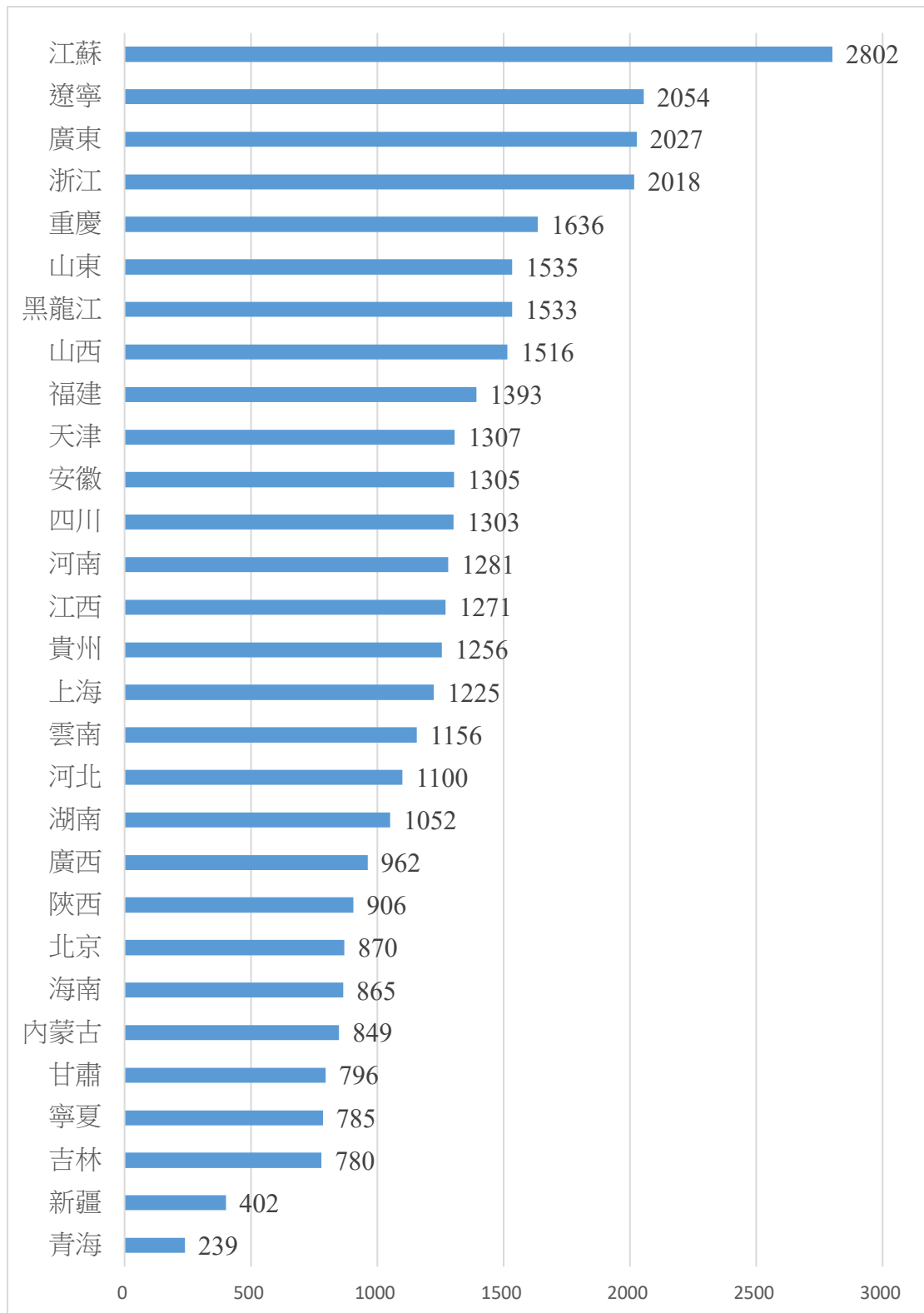


圖 3-3：29 個省（市、區）派出醫務人員數量情況

單位：人。

資料來源：史曉琴、樊麗明、石紹賓，「中國抗擊新冠肺炎疫情中對口支援何以發生——公共經濟學視角的分析」，*財政研究*（北京），2020 年第 8 期，頁 15。

除醫護人力支援外，此番對口支援工作尚包括但不僅限於：火神山醫院、雷神山醫院及方艙醫院等工程隊的援建，抗「疫」物資的支援，如醫用外科口罩、N95 口罩、防護面具、隔離衣、全身式防護衣等，以及食品等生活物資。倚賴中央政府的資源統籌和其他省份的人力支援、實物支援和工程支援。

### 三、新冠疫情下「因地制宜」的省際對口支援模式

中國政府在處理新冠疫情時的對口支援政策可用「因地制宜」四個字概括，以下將分成兩種省際對口支援模式來加以說明：一是承繼汶川地震時期由江蘇省發展的「傳統省際對口支援模式」，二是此次新冠疫情下，中國政府「兩省共同支援模式」。請參見圖 3-4 之示意。惟因此次對口支援性質的關係，多以人力支援為主，蓋直轄市對口支援模式大底與傳統模式相同，故本文不再贅述。

#### (一) 傳統省際對口支援模式

如在前文所述，對口支援的本質即實現資源的重新配置，而江蘇省為因應對口支援汶川地震重災縣之需求，發展出「多層級攤派與分工支援模式」，此為傳統省際對口支援模式。蓋中央指定各省市以「一省幫一重災縣」為原則，而各省又以「一市幫一鄉鎮」將支援任務拆解並下沉攤派，從而實現資源的「縱向抽取」與「橫向轉移支付」的兩種現象，以達到資源再分配之目的。此次因應新冠疫情的對口支援安排是採取「一省包一市」的方式，而在「省包市」之後，各省又會採取「市包縣」的作法，以「責任包幹」將支援任務層層下沉，方便從省管醫院、各市縣醫院抽調醫護人力，橫向支援湖北受援地，實現醫護人力的再分配。

以江蘇省對口支援黃石市為例：首先組織機構方面，江蘇省設立「支援湖北疫情防控工作領導小組」和「前方指揮部」，指揮部下設綜合協調組、醫療救治組（專家組）、疾病預防控制組、物資保障組、宣傳報導組等，同時在江蘇省內增設「對口支援專項組」，統籌省管醫院、各市縣醫院的醫護人力與醫療資源。

<sup>160</sup> 指揮部的重點在於明確以一線醫護人員為中心的工作職責，並協調江蘇省支援方與受援地的對接聯繫，跳過汶川模式中需要通過四川省廳局居中聯繫支援省與受災縣的工作，從而使兩方更好直接對接工作。

其次，在醫護人力支援方面，根據黃石市疫情防控工作需要，重點抽調呼吸科、重症醫學科、感染科和院感科醫務衛生人員組建支援隊，支援隊員大多來自 16 家省管省屬醫院以及南京、徐州、無錫等 10 個設區市醫院，共計 28 家醫療衛生機構；分別對口至黃石市中心醫院、黃石市中醫醫院、黃石有色醫院、黃石礦務局醫院、黃石市婦幼保健院、大冶市人民醫院、大冶市中醫院、陽新縣人民醫院、黃石市疾控中心等黃石市 9 家醫療衛生機構，並在黃石市下轄的大冶市、陽新縣等地開展醫療救治、感控督導和社區防控工作。<sup>161</sup>

## （二）兩省共同對口支援模式

「兩省共同對口支援模式」為此次應對新冠疫情所做的特別安排，國家衛健委聲稱考量到「疫情現狀、人力資源儲備及受援地市醫療資源缺口」等情況，故打破傳統「一對一」的援助方式，部分受援地級市改由兩省（市、區）共同支援。然而，筆者在爬梳當時新聞報導時，發現一個有趣現象，即兩省共同支援其中會有一方或兩者都是，在國家衛健委尚未確定「一省包一市」的對口支援計劃之前，便早以組織醫療隊趕赴至湖北疫區支援。關於結對邏輯問題的分析，本文將在第四章做進一步的分析。在此本文將大致說明「兩省共同支援模式」的發展過程與其支援安排。其概念大部分同上，主要是區分兩種做法，第一種是由兩個支援方和受援方先行協商，確認兩支援方各自負責的「責任田」（受援縣及其醫院）範

<sup>160</sup> 「同氣連枝，共盼春來——江蘇對口支援黃石市抗擊疫情紀實」，新華網，2020 年 3 月 4 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/04/c\\_1125663714.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/04/c_1125663714.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>161</sup> 「黃石『清零』！江蘇隊全部撤離 又一批江蘇援湖北醫療隊隊員昨回家」，南京市人民政府網，2020 年 3 月 29 日，[http://www.nanjing.gov.cn/zt/yqfk/yqdt/202003/t20200329\\_1822020.html](http://www.nanjing.gov.cn/zt/yqfk/yqdt/202003/t20200329_1822020.html)，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日；「黃石呼，江蘇應（對口支援 19 省份在行動）」，人民網，2020 年 3 月 1 日，<http://society.people.com.cn/n1/2020/0301/c1008-31611026.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

圍，再以「市包縣」的方式將任務下沉，落實對口支援任務；第二種則因兩支援方的經濟稟賦懸殊，因一方可直接做到「支援全覆蓋」受援地，而另一方僅負責其能力範圍內的支援。因此出現了兩種新型態的共同支援模式，而這樣大規模的「社會試驗」是地方政府基於「因地制宜」考量，從而在試驗過程中發明出政策工具新的使用方式。以下將針對兩種新型態模式分別說明：

### (1) 山東湖南模式

當時孝感與黃岡是湖北省僅次於武漢市的疫情嚴重地區，其累計確診人數都有千人以上。因而在國家衛健委尚未宣布「省包市」的對口支援計畫，重慶、湖南和山東就領先各方先行進入孝感、黃岡支援。這間接影響在之後的兩份對口支援名單當中，2月8日的對口名單指出山東對口黃岡、湖南對口荊州、重慶對口宜昌，當時黑龍江則未有具體安排；但在2月10日，國家衛健委正式印發省際對口支援名單，確定由湖南和山東共同支援黃岡市，重慶和黑龍江共同支援孝感市。特別指出，山東對口黃岡的結關關係在兩份名單中並未改變過。以下說明兩組共同支援模式的發展與經過：

1月26日，重慶向孝感派出144人醫療隊，由重慶市衛生健康委機關和11家三甲醫院的醫務工作者組成，分別往孝感市中心醫院、市第一人民醫院、東南醫院和漢川市人民醫院等地支援。<sup>162</sup>等到2月10日對口關係確定後，重慶市、黑龍江省與湖北省孝感市立即建立「三方協調機制」，在2月13日，經三方共同協商確定：由重慶市主要負責支援孝感市中心醫院、孝感市第一人民醫院及孝南、雲夢、孝昌、大悟4個區縣；而黑龍江省主要負責支援應城、安陸、漢川3

---

<sup>162</sup> 「1月27日重慶舉行新型冠狀病毒感染的肺炎防控工作第二場例行新聞通氣會」，國務院新聞辦公室網站，2020年1月27日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/42313/42976/42989/43056/Document/1679657/1679657.htm>，檢閱日期：2021年10月7日。

個縣級市。<sup>163</sup> 以此劃分各自負責的「責任田」，並在各自省內組建若干支醫療支援隊，分別派遣至對應的指定受援方。

此外，湖南在 1 月 25 日便組建 137 人的醫療隊，由湖南省衛生工會主任高紀平負責帶隊馳援黃岡，而這也是湖南首批支援湖北醫療隊，其隊員全部從湖南省內株洲、衡陽兩地的三級醫院抽調。<sup>164</sup> 山東省則是在 1 月 25 日組建第 1 批醫療隊趕赴武漢支援，又在 1 月 28 日派遣第二批醫療隊前往黃岡市支援，當時支援黃岡的醫療隊共 138 人，來自 11 家省屬醫療機構和 53 家三級醫療機構。<sup>165</sup> 而黃岡版「小湯山醫院」——大別山區區域醫療中心啟用後，湖南和山東兩省醫療隊陸續轉戰該地，成為兩省醫療隊的主戰場。<sup>166</sup>

2 月 10 日對口關係確定後，山東省成立「對口支援黃岡市疫情防控前方指揮部」，納入省委新冠肺炎疫情處置工作領導小組統一指揮，下設 10 個工作小組，並由省委副書記楊東奇擔任指揮長、副省長孫繼業為副指揮長。<sup>167</sup> 2 月 11 日，湖南省委成立「湖南支援黃岡市新冠肺炎防治前方指揮部」，而前線指揮部依據對口支援任務，制定「市包縣」的作法，將湘潭市、婁底市、益陽市、永州市、郴州市等 5 個醫療分隊和部分省直醫療機構的醫療隊，分別對口支援黃岡市下轄的黃州、英山、羅田、紅安、麻城等 5 個縣市區，以「責任包幹」開展醫療救治工作。<sup>168</sup> 2 月 12 日，山東省委印發《關於成立省對口支援黃岡市疫情防控前方指揮部臨時黨委的通知》，由前方指揮部先遣隊與黃岡市委、市政府召開工

<sup>163</sup> 「因地制宜開『藥方』 19 省區市對口支援這麼幹」，人民網，2020 年 2 月 17 日，<http://hlj.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0217/c220024-33804170.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>164</sup> 「瀟湘齊魯連黃岡 義薄雲天共戰『疫』」，中國共產黨新聞網，2020 年 2 月 14 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0214/c431601-31587307.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>165</sup> 「山東支援黃岡大事記」，人民網，2020 年 3 月 22 日，<http://sd.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0322/c166192-33894620.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>166</sup> 「『一省包一市』啟動 2 天 19 省份醫療隊全部就位」，新京報，2020 年 2 月 12 日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/158151650414817.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>167</sup> 「全國首個，省領導率隊支援湖北」，新京報，2020 年 2 月 12 日，[https://www.sohu.com/a/372573464\\_114988](https://www.sohu.com/a/372573464_114988)，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>168</sup> 「同江同湖，同舟共濟——湖南對口支援黃岡市」，中國共產黨新聞網，2020 年 2 月 27 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0227/c431601-31607576.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。



作對接會，確定山東省在繼續與湖南共同做好大別山區醫療中心救治任務的基礎上，重點支援團風縣、浠水縣、蘄春縣、黃梅縣、武穴市 5 個縣市。<sup>169</sup>

## (2) 廣東海南模式

廣東和海南的共同支援模式則屬第二種型態，因為廣東省的醫療資源豐富、醫護人員充足，在短短兩天內，便對荊州市轄下的所有縣及醫院實施「支援全覆蓋」。<sup>170</sup> 使得廣東和海南並沒有具體協商分工，或是以「市包縣」的方式進行。廣東省作為經濟大省、醫療大省，很早就投入到支援武漢防控疫情工作，在對口關係公布的 2 月 10 日之前，派到武漢的醫護隊伍已有 11 批，共 1176 人在武漢各醫院進行防控工作。<sup>171</sup> 2 月 12 日，廣東省政府辦公廳印發《廣東省對口支援湖北省荊州市新冠肺炎防治工作方案》，成立「廣東省對口支援湖北武漢荊州領導小組」，由省委常委、常務副省長林克慶任組長，副省長張光軍和省人大常委會副主任呂業升擔任副組長，並委由副組長呂業升帶隊前赴荊州組建「前方指揮部」，統籌廣東對口支援工作；廣東省衛生健康委任命省衛生健康委黨組副書記、副主任黃飛作為前方指揮部總指揮，其組織的醫療隊隊員來自包括省衛生健康委機關、南方醫科大學南方醫院、省疾病預防控制中心、省第二人民醫院、省結核病控制中心和金域醫學等 6 個單位，隊伍裡面還有 2 名南方日報的隨隊記者。<sup>172</sup> 此外，廣東省應急管理廳也宣布「定向對接」湖北省荊州市應急管理局，採取「定向聯繫」與「定向輸送」應急物資至荊州市，以支援當地疫情防控使用。<sup>173</sup>

<sup>169</sup> 「山東支援黃岡大事記」，人民網，2020 年 3 月 22 日，<http://sd.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0322/c166192-33894620.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>170</sup> 「21 批 2248 人：一條時間軸縱覽廣州醫療隊援鄂日誌 21 批 2248 人：一條時間軸縱覽廣州醫療隊援鄂日誌」，廣州日報，2020 年 2 月 21 日，[https://www.sohu.com/a/374690421\\_120214184](https://www.sohu.com/a/374690421_120214184)，檢閱日期：2021 年 10 月 8 日。

<sup>171</sup> 「戰疫中的廣東隊：超 1500 名廣東醫護人員駐紮湖北前線」，廣州日報，2020 年 2 月 13 日，[https://www.sohu.com/a/372666406\\_120152148](https://www.sohu.com/a/372666406_120152148)，檢閱日期：2021 年 10 月 8 日。

<sup>172</sup> 「廣東省政府新聞辦疫情防第十九場新聞發布會」，南方網，2020 年 2 月 11 日，[https://gdio.southcn.com/node\\_12c3fd58e7/2d24bca227.shtml](https://gdio.southcn.com/node_12c3fd58e7/2d24bca227.shtml)，檢閱日期：2021 年 10 月 8 日。

<sup>173</sup> 「廣東：緊急調運應急物資支援湖北荊州疫情防控工作」，中華人民共和國應急管理部，2020 年 3 月 6 日，[https://www.mem.gov.cn/xw/gdyj/202003/t20200306\\_345147.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/gdyj/202003/t20200306_345147.shtml)，檢閱日期：2021 年 10 月 8 日。

海南省與前兩案例相同，在對口支援名單尚未公佈之前，1 月 27 日便派出首支醫療隊趕赴湖北省荊州市，而這是到達荊州的第一支外省支援醫療隊；第一批隊員 149 人都是來自海南省 12 家三甲醫院的重症醫學科、呼吸內科、感染科、急診科和麻醉科的一線醫護人員。<sup>174</sup> 到了 2 月 10 日對口關係正式確定後，中共海南省委常委會於 2 月 13 日召開會議，為落實中央部署「省市對口支援湖北」的工作，確定與湖北省荊州市建立定期聯繫，並成立「前方指揮部」，由海南省人大常委會副主任陸志遠擔任前方總指揮，海南省人民醫院黨委書記趙建農擔任副總指揮；隨後派遣海南第 4 批醫療隊前往荊州支援（海南援助荊州市的第 2 批）；指揮部將整合海南兩批在荊州支援醫療隊人員，進行統籌，制定會診、巡診、網絡視訊會議等制度，同時對海南援助物資進行統一分配。<sup>175</sup>



---

<sup>174</sup> 範昊天，「海南派出 7 支醫療隊 864 人支援湖北——抽調骨幹 精準施治」，人民網，2020 年 3 月 9 日，<http://www.qizhiwang.org.cn/BIG5/n1/2020/0309/c431675-31623512.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

<sup>175</sup> 「瓊粵攜手 守護荊州」，人民網，2020 年 2 月 18 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0218/c431601-31592361.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。

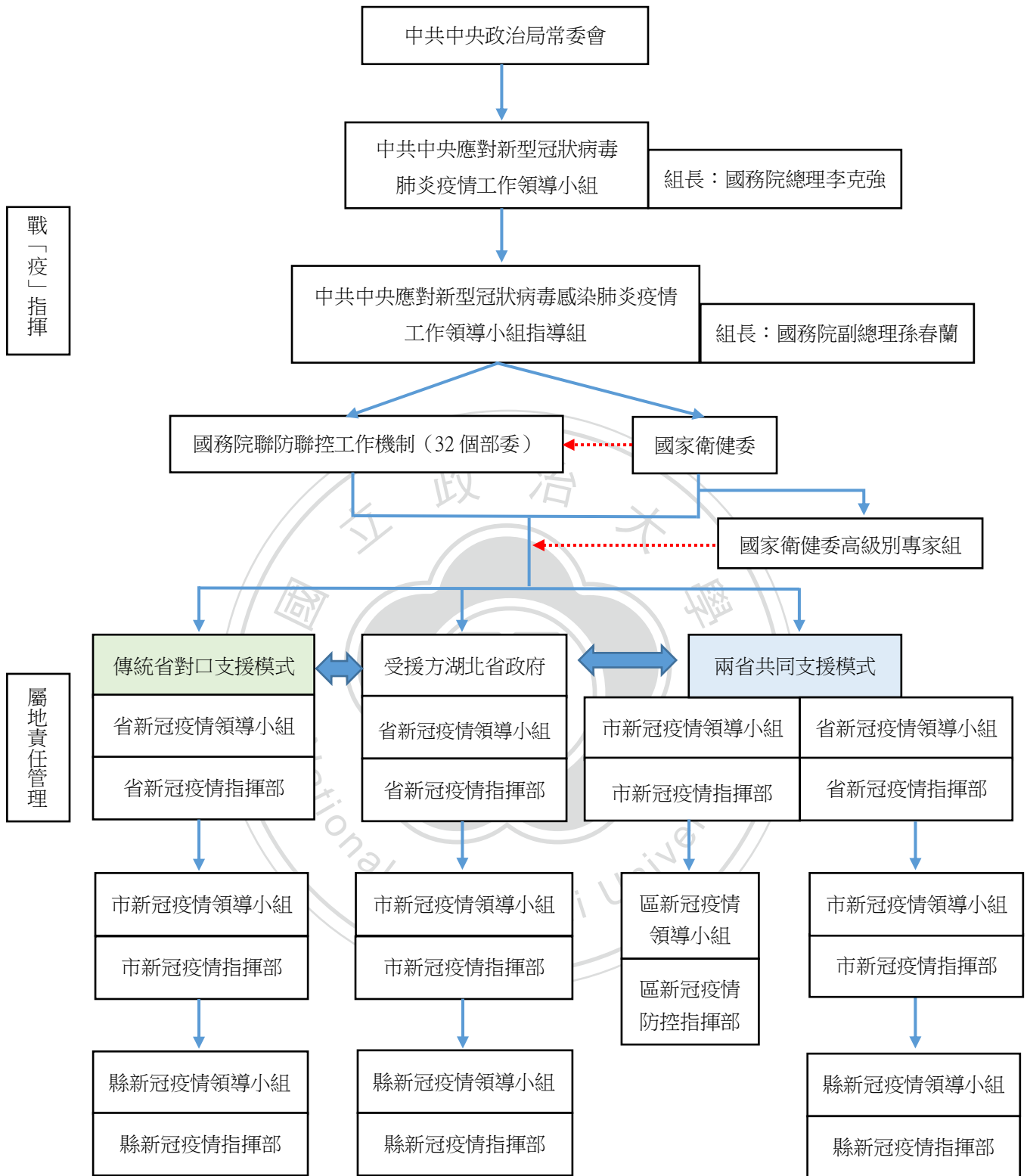


圖 3-4：新冠疫情應急指揮體系暨省際對口支援模式

資料來源：本研究自行繪製。

## 第四節 小結

本章重點回顧汶川地震和新冠疫情對口支援模式的發展歷程，從事件初發生到官方如何因應以及如何做應急管理措施等，還原了當時對口支援政策制定的一系列過程。第一，因應汶川地震的災後恢復重建工作，中國首次嘗試以「省際對口支援」解決地方治理過度負荷難題，通過「一省幫一重災縣」的方式，一方面通過指定支援方，使其幫助重災縣協助部分的重建成本；另一方面，通過「自上而下」又「逐級發包」的科層化體制，鞏固與加強中央的權威性。在應對新冠疫情時，同樣延續此脈絡，以「一省包一市」的做法化解重大突發性公共事件。可以說，對口支援是中國向世界提供的「中國治理經驗」。只是相對過往對口支援，其大多組織架構是放在政府體系，然則應對新冠疫情工作領導小組則在黨務系統，由中共中央政治局常委會直接領導。這是因為兩個時期高層政治的格局不同，胡溫時期是「九龍治水」、各管一塊，而習時期則明確「定於一尊」。

第二，本文從兩次省際對口支援經驗中，整理出 4 種「省際對口支援模式」。在汶川地震中，因是政策創新階段，由行政資源豐富的江蘇省與北京市率先發展出該模式的樣版。江蘇模式是將對口支援任務層級拆解成多個子任務，隨後以逐級發包、逐級分工交付到轄下各級地方政府承擔。北京模式則是由市本級統籌所需資源，由前線指揮部作為單一窗口對口受援地。

在此次新冠疫情，除傳統省際對口支援模式以外，國家衛健委因應疫情考量首創兩省共同支援模式。本文依據「醫療稟賦能力多寡」和「兩個支援方與受援方是否會進行共同協商」，又將其分類成兩種模式：一是支援兩方能力相等且援助內容經三方共同協商的「山東湖南模式」；二是「廣東海南模式」，其中一方的經濟稟賦能力遠大於另一方，故其可實施「支援全覆蓋」，而另一個受援方只做其能力範圍內的支援事項，故三方並非共同協商，而是採單向制溝通。

第三，綜合兩次省際對口支援經驗，本文發現結對名單在政策制定的初期過程中，皆出現名單置換的情況，且名單置換的邏輯不盡相同。在汶川地震省際對口支援過程中，可以從官方文件內文的改變、發文單位的更換，明白這是一個政策滾動變化的過程。尤其，支援方名單從最初的 6 個變成 21 個，到最後定版方案是 19 個。仔細觀察名單的變化，不然發現有 11 組結對關係在第二份與第三份名單中沒有更動，且這 11 個支援省市大多是經濟大省。然而在應對新冠疫情結對名單的更迭，卻看不到與前述相同的變化，新冠疫情的結對名單一（2 月 7 日）與名單二（2 月 10 日）僅有兩組結對關係不受到影響，分別是山東支援黃岡、浙江支援荊門，其他則全都改變了。換句話說，在對口支援的政策制定過程中，「結對名單」是來回碰撞、修改的重中之重。因為，指定由「誰」來支援「誰」的這件事情本身，就是對口支援政策最重要的核心部分，為什麼是由 A 省支援 B 地。中央與地方政府之間的角力就此展開，其結對名單的制定邏輯究竟是「自上而下」的指令？亦或者是「自下而上」的自主性結對？本文將在第肆章展開深入的探討與分析。



## 第肆章 省際對口支援模式的結對邏輯分析

因應重大突發性公共事件的對口支援政策是中國近 20 年來所嘗試的最大規模「政策試驗」，也是對專注中央集權的黨國體制提供一種解決地方治理難題的「制度創新」。以往絕大多數的中國研究文獻均強調黨國「自上而下」的決策特質，亦或某項政策其實是由少數領導人意志的貫徹，而官僚部門僅是毫無自主性的執行工具。但面臨重大突發性公共事件的發生，地方政府多半對重大災害應急遠超過該地負擔能力之上。故自汶川地震以降，中國政府嘗試以「省際對口支援」解決跨區域的公共治理危機，從中導入「自下而上」的互動機制，而這就是中國作為威權政體的韌性（resilience）與適應性（adaptability）所在。<sup>176</sup> 因此，一系列的對口支援政策為我們提供重要的「中國經驗」，中國政府是如何在單一制的政治環境中，開啟橫向的府際關係互動，又在中央、支援方和受援方的三方主體互動過程中，究竟「自上而下」或「自下而上」哪個才是「統治」對口支援過程的政策制定者？故本文認為探討省際對口支援的「結對邏輯」可為我們提供一個切入點，通過還原結對名單的制定過程，幫助吾輩打開中國政策過程的黑盒子。

在上一章，本研究針對兩次對口支援模式的發展歷程，做了詳細的回顧與整理，並有了初步的探討與研究分析。接著從對口支援衍生的央地關係互動過程，大致勾勒出結對關係是如何被安排以及隨後名單調整的變化。接下來，本章節將對此現象做進一步的邏輯與比較分析，著重探討省際對口支援的結對邏輯問題。首先，第一節「經濟稟賦邏輯」為本文主要的研究假說，討論中央是如何以經濟稟賦能力差異作為主導結對關係的依據；第二節「地方政治邏輯」針對地方政治因素的可能性做更細緻考察；第三節「省際對口支援的結對邏輯比較分析」則綜合前述二者討論，做進一步的比較分析研究。

<sup>176</sup> Sebastian Heilmann 著，石磊譯，**紅天鵝：中國非常規決策過程**（香港：香港中文大學出版社，2018 年），頁 10-11。

## 第一節 經濟稟賦邏輯

### 一、建立「經濟稟賦邏輯」假說

針對對口支援的結對邏輯考量，本文將以「經濟稟賦邏輯」作為主要的研究假說。其假定中央政府基於「全國一盤棋」的綜合考量，進而針對「受援方的資源需求」和「支援方的經濟稟賦能力」，做出最具經濟理性的組合搭配，本文又將其稱作「中央主導下的精準支援」。具體而言，「經濟稟賦邏輯」實際蘊含兩層次的概念，需要進一步釐清：第一，中央政府擁有對口支援過程的絕對主導權，形成由中央政府領導下統一指揮、統一協調與統一調度的全國一盤棋局面；第二，中央在考量對口名單之配對是基於經濟稟賦因素，按照受援方的需求和支援方的經濟稟賦能力來進行配對，而後者是基於前者且加強控制的實踐。

蓋因經濟稟賦強勢的一方，同樣表明其對中央決策具有高議價能力，然其完全服從中央的指揮，縱向向下級黨政機構榨取資源，下一步便橫向轉移支付給指定援助方，而這就意味著中央對地方具有強勢的主導地位。但，面臨巨大的災害危機下，地方政府的選擇也會是如此嗎？在這次新冠疫情初期，中共中央雖三令五申地強調依法行政與黨中央全權統籌調度資源，但仍有地方強行「截留」、「暫扣」、「征用」他省的防疫物資，甚至是相互攔截的情況發生。<sup>177</sup>

如果是這樣，資源稟賦邏輯又是何以進行呢？問題的關鍵也在於「對口支援」。周光輝與王宏偉兩位學者就認為對口支援制度實際上加強了中央政府的主導作用和層級節制效果，因而對口支援是協調央地關係的重要政策工具。<sup>178</sup> 德國智庫學者韓博天 (Sebastian Heilmann) 則將中國政策過程區分為「常規模式」和「危機模式」，前者需要各方妥協達成共識，故協商過程緩慢，而一旦發生緊急事件，

<sup>177</sup> 「武漢肺炎：『一罩難求』下中國多省相互攔截防疫物資」，BBC 中文網，2020 年 2 月 6 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51424208>，檢閱日期：2021 年 10 月 10 日。

<sup>178</sup> 周光輝、王宏偉，「對口支援：破解規模治理負荷的有效制度安排」，學術界（安徽），總第 269 期（2020 年 10 月），頁 14-32。

中國決策過程則進入另一種完全相反的模式：集權、思想動員和發佈指令為主，進而由中央越級干預，壓縮協商與決策時間。<sup>179</sup> 對口支援政策正式基於思想與政治動員為主的運動式治理模式，在災難發生初期，中央到地方無不陷入混亂，對口支援政策的出台，使中央有依據地向地方下指標、任務，而地方為了回應對中央的政治忠誠，盡其所能地支援受援方。

另外，「經濟稟賦邏輯」假定中央考量雙方的實際情況，做出精準的配對關係。我們可在國務院頒布的《汶川地震對口支援方案》窺見一些端倪，方案中寫到其考量「支援方的經濟實力和受援方的災情程度，兼顧安置受災群眾階段已形成的對口支援格局」<sup>180</sup>，進而發展出前文所述的對口支援關係。以及在新冠疫情期間，國家衛健委公佈「省際對口支援湖北省除武漢以外地市新型冠狀病毒肺炎防治工作機制」中談到，「我委充分考慮疫情現狀、人力資源儲備及受援地市醫療資源缺口等情況，在原有外省醫療隊支援的基礎上，按照原有關係不變、應補盡補的原則，統籌安排 19 個省份對口支援湖北省除武漢市 16 個市州及縣級市」。<sup>181</sup> 兩份官方文件的論述可為本文主要研究假說提供論證之依據，影響支援方和受援方的配對關係，正是基於受援方的需求和支援方的經濟稟賦能力而定。

## 二、驗證假說

如果「經濟稟賦邏輯」的假說是對的，那我們應該會看見支援方和受援方的組合排列應按照受援方的需求對應支援方的經濟稟賦能力。

---

<sup>179</sup> Sebastian Heilmann 著，石磊譯，**紅天鵝：中國非常規決策過程**（香港：香港中文大學出版社，2018 年），頁 170-173。

<sup>180</sup> 《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》，**中國政府網**，2008 年 6 月 11 日，[http://www.gov.cn/zwjk/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://www.gov.cn/zwjk/2008-06/18/content_1019966.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 10 日。

<sup>181</sup> 「國家衛生健康委建立省際對口支援湖北省除武漢以外地市新型冠狀病毒肺炎防治工作機制」，**中國政府網**，2020 年 2 月 10 日，<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594r/202002/212cad8932249fa9961d6c312cd2026.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 10 日。

表 4-1 呈現汶川地震後重災縣受援方所需的重建資金缺口與國務院對口支援方案指定支援方的財政資源一覽表，從該表內容我們可以看出汶川地震模式所顯示出的結對邏輯大致上是按照經濟稟賦假說所言，由經濟稟賦較強的省份對口支援重建資金需求較大的重災縣，同時亦由四川省內較具實權和經濟資源的廳局擔任居中聯繫與協調單位（如，江蘇省－四川省經委－綿竹市；廣東省－四川省交通廳－汶川縣）。此外，我們可從該表的更細緻地觀察到：

(1) 四川省政府內負責聯繫與協調支援方和受援方的一級廳局單位，其排列方式（廳局的實權與重要性）大致與受援方所需的重建資金多寡呈正相關；

(2) 支援方實際的投入資金並不同於重災縣重建所需的資金，大多介於所需金額的十分之一，顯示支援方的財政投入並不是受災縣重建資金最主要的來源；

(3) 經濟稟賦資源較強勢的省份，其實際投入資金遠大國務院方案規定之要求，如：江蘇、浙江、廣東、山東、北京、上海，而這六省市剛好與民政部在 5 月 23 日公布的對口支援名單重疊，可以想見最初會被選進民政部對口名單的省市，係基於經濟稟賦能力較強，因而承擔對口支援任務；

(4) 其他省市的實際投入與國務院規定大多重合，但同樣也有例外情況出現，如吉林省、江西省和黑龍江省的實際投入小於表定的應該投入部分；

(5) 按照經濟稟賦邏輯假說，受援方需求的「重建所需資金」應與顯示支援方經濟稟賦能力的「2007 年一般公共預算收入」或「按 1%測算投入量」等欄位成明顯的正相關。但從表 4-1 的整理，不難發現，其對應的結對關係不能完全說與經濟稟賦邏輯假說相等。

簡言之，經濟稟賦邏輯是結對邏輯中最基本的考量，但在政策具體實踐過程，並不完全是按照經濟邏輯進行，反而會因為某些因素導致結對關係發生改變。

表 4-1：受援方的資金缺口與支援方的財政資源一覽表

四川省聯繫與 協調單位	受援方	重建所 需資金	支援方	一般公共預算收入			按 1%測 算投入量	實際投 入資金
				2007 年	2008 年	2009 年		
省經委	綿竹市	1600	江蘇省*	2237.73	2731.41	3228.78	81.98	110
省財政廳	安縣	1080	遼寧省*	1082.69	1356.08	1591.22	40.3	40.27
省國土資源廳	江油市	1075	河南省*	862.08	1008.9	1126.06	29.97	30.2
省交通廳	汶川縣	1000	廣東省*	2785.8	3310.32	3649.81	97.46	112
省國資委	什邡市	1000	北京市*	1492.64	1837.32	2026.81	53.57	72.53
省發改委	北川縣	800	山東省*	1675.4	1957.05	2198.63	58.31	120
省教育廳	都江堰市	700	上海市*	2074.48	2358.75	2540.3	69.74	82.56
省水利廳	茂縣	700	山西省	597.89	748	805.83	21.52	21.5
省民政廳	平武縣	608	河北省*	789.12	947.59	1067.12	28.04	28
省農業廳	理縣	583	湖南省	606.55	722.71	847.62	21.77	20.1
省建設廳	青川縣	400	浙江省*	1649.5	1933.39	2142.51	57.25	76.78
省環保局	崇州市	350	重慶市	442.7	577.57	655.17	16.75	17
省勞動保障廳	彭州市	273	福建省	699.46	833.4	932.43	24.65	33.39
省商務廳	松潘縣	237	安徽省*	543.7	724.62	863.92	21.32	21.3
省廣電局	劍閣縣	203	黑龍江	440.47	578.28	641.66	16.60	15.5
省林業廳	黑水縣	170	吉林省	320.69	422.8	487.09	12.31	8.2
省文化廳	小金縣	130	江西省*	389.85	488.65	581.3	14.60	13
省衛生廳	漢源縣	30	湖北省*	590.36	710.85	814.87	21.16	21.15
	甘肅受災 嚴重地區	1000	深圳市	658.06	800.36	880.82	23.39	23.6
	陝西受災 嚴重地區	540	天津市	540.44	675.62	821.99	20.38	20.37

單位：億元（人民幣）。

註：\*表示與民政部對口支援方案維持相同的結對對象。

資料來源：作者整理 2008 年至 2010 年中國國家統計局公布的統計數據後自製表格。



表 4-2 是從各省的醫療資源角度切入，因新冠疫情的特殊性，其支援方式多為「人力支援」，而人力派遣的組建又以「醫院」為單位。而「三甲醫院」表示為該省重點醫院，肯定包含呼吸科、重症醫學科、感染性疾病科、醫院感染管理科等專門防控疫情的病理學科。故表 4-2 的排列方式以各省擁有的「三甲醫院數量」從大到小排列，凸顯應對新冠疫情對口支援模式中，哪一方是屬於經濟稟賦較為優勢或是劣勢的一方。我們可以從表 4-2 觀察到：

(1) 在 2 月 7 日的對口支援名單中，其配對邏輯是按照「經濟稟賦邏輯」假說所說，擁有較多三甲醫院數量的前段班省份負責承擔對口支援湖北省地級市的任務，而後段班省份（如，新疆、青海、西藏等傳統的醫療資源較為稀缺地區）則不承擔額外的對口支援義務，僅派遣醫療隊前往武漢支援。

(2) 然而，在 2 月 10 日的對口支援名單發生了極大變化。第一，從 2 月 7 日到 2 月 10 日的兩份結對名單中，僅浙江與山東在兩次名單的指定受援方不變，其餘全都重新安排配對關係；第二，醫療資源較為豐沛的北京市、上海市及四川省退出了結對名單之外；第三，遞補進新名單的省份多屬於醫療資源稀缺的後段班，如雲南、內蒙古、海南及寧夏；第四，首次出現了「兩省份共同支援一地級市」的情況，改變過往「一對一」的結對關係。

(3) 此次共有五組「二對一」的共同支援模式，其細分又可分作兩種情況：一是「強帶弱共同支援模式」，因其中一方的醫療能力是在前段班，而另一方是在後段班，如廣東帶海南支援荊州市、浙江帶內蒙古支援荊門市、遼寧帶寧夏支援襄陽市；二是醫療資源水準相同的「分工合作支援模式」，如重慶和黑龍江支援孝感市、山東和湖南支援黃岡市。其印證了本文在第參章第三節所分類討論的兩種省際對口支援模式，前者因醫療資源稟賦較佔優勢的一方可直接實施「支援全覆蓋」，因而由其承擔支援主力；後者則因兩者資源稟賦相等，故通過與受援方等三方協商討論，以劃定責任田方式，各自分工負責對受援方的援助任務。

### 三、小結

概括本節的分析與討論，「經濟稟賦邏輯」假說是貫穿對口支援結對邏輯中不可或缺的一部分，蓋因對口支援實際上是一種資源橫向轉移支付的政策手段，故資源能被轉移的省份，其大多本身是具有經濟稟賦能力優勢的地區，因而可承擔起對口支援任務。另一方面，在本節的實際案例考察下，發現在對口支援實踐過程中，其對口名單之配對並不完全按照經濟稟賦邏輯而依序排列，反而出現了名單的更迭與置換，使結對關係更為複雜化。因而有必要從其他方面（例如地方政治因素），接續探討結對邏輯的成因究竟是什麼？

表 4-2：各省市醫療資源一覽表

省份	三甲醫院數量(間)	每千人口擁有醫師數(人)	每千人口擁有護士數(人)	2月7日對口支援名單	2月10日對口支援名單
廣東	68	2.53	3.09	鄂州市	荊州市
浙江	60	3.51	3.76	荊門市	荊門市
江蘇	46	3.16	3.47	孝感市	黃石市
北京	38	4.92	5.33	潛江市(縣級市)	無
遼寧	38	2.85	3.2	無	襄陽市
四川	38	2.65	3.23	仙桃市(縣級市)	無
山西	35	2.84	2.92	無	仙桃市(縣級市) 潛江市(縣級市) 天門市(縣級市)
黑龍江	34	2.49	2.6	無	孝感市
江西	34	2.07	2.58	鹹寧市	隨州市
湖北	33	2.59	3.28	X	X
河北	30	3.01	2.44	襄陽市	神農架林區

上海	28	3.08	3.82	天門市(縣級市)	無
福建	27	2.5	2.93	無	宜昌市
廣西	27	2.32	3.07	無	十堰市
陝西	26	2.8	3.68	無	無
河南	25	2.61	2.89	隨州市	無
山東	24	3.13	3.39	黃岡市	黃岡市
湖南	23	2.75	3.48	荊州市	黃岡市
貴州	23	2.48	3.35	恩施土家族苗族 自治州	鄂州市
吉林	22	2.94	2.95	無	無
天津	21	2.97	2.65	神農架林區	恩施土家族苗族 自治州
安徽	20	2.17	2.57	黃石市	無
雲南	17	2.35	3.26	無	鹹寧市
甘肅	15	2.37	3	無	無
內蒙古	14	3.08	3.17	無	荊門市
重慶	12	2.67	3.3	宜昌市	孝感市
新疆	10	2.69	3.06	無	無
青海	9	2.86	3.11	無	無
海南	5	2.53	3.39	無	荊州市
寧夏	3	2.99	3.5	無	襄陽市
西藏	2	2.66	1.71	無	無

說明：表格排序方式是以「三甲醫院數量」為基準，由大到小依序排列。

資料來源：本文作者整理 2020 年中國國家統計局公布的統計數據。

## 第二節 地方政治邏輯

### 一、「地方政治邏輯」假說建立

「地方政治邏輯」基於分裂式威權主義的影響，強調地方政府作為支援主體的能動性，因而地方政府有其主體利益主張，具有合理的動機通過牌桌下的操作或是將其成為「既定事實」，迫使中央政府追認地方政府的「自下而上」的自主性作為，使其成為一個合法的政策。根據德國學者韓博天的說法，這其實是源自中共在革命戰爭動員中形成的「游擊戰式」制定策略方法，這套方法包含了一系列兼具主動出擊和迂迴調整的策略，以應對「突如其來的變化」和「不確定性」，尤其在制定策略(政策)過程中允許改變一些已有的規定來適應周圍環境的變化，並在執行過程中不斷調整。<sup>182</sup> 不同於現代憲政法治國家以穩定為目的的追求預期和規管(anticipate and regulate)之政策風格，游擊戰式的政策制定風格特別強調「即興發揮」和「反覆調整」的動態試驗過程，因而政治問責讓位於靈活領導。蓋因應對突發性公共事件的省際對口支援政策是中共基於黨的一元化領導所做一種「政策試驗」行為。因為面對突然其來的巨大變故，從中央到地方的各級政府缺乏即時應對的能力，地方政府又在中央的壓力下必須在危機發生的當下，採取政策行動回應，加上面對巨災的不確定性，中央政府選擇適度地「放權」，讓地方政府自主性探索如何建立省際對口支援政策。

另一方面，各地方政府在威權體制內處於資訊不對稱、不透明的情況，加上地方官僚自身的有限理性，一來要完成中央下達的政治任務，二來要在這過程中維護自身的主體利益。正如台灣學者王信賢所說，官僚間的互動產生了「自利官僚競爭模式」，在省際對口支援政策的制定過程中，地方官僚基於本位主義和自

<sup>182</sup> Sebastian Heilmann 著，石磊譯，**紅天鵝：中國非常規決策過程**（香港：香港中文大學出版社，2018年），頁 15-20。

身利益的需要，因而在決策過程中相互拉扯，想辦法使自身利益最大化。<sup>183</sup> 尤其在威權體制下，中央與地方關係的互動都是一種政治上的表態，而中央之所以提出對口支援計劃，很大程度是中央需要地方政府資源的協助，亦或是中央想藉此判斷各地方政府是否服從中央指揮的一個訊號發送。不管如何，在中央表明對口支援意向後，支援方自告奮勇承接對口支援任務，一來可展現出地方政府高度支持中央的決策，使中央看到其表態的「政治忠誠」，另一方面地方政府可藉此機會「主動」挑選對口支援任務當中符合其自身利益最大化的結對組合。再者，這也是中央願不願意對地方政府的自主性政策試驗「買單」的重要原因之一，地方政府支持中央的政策主張，而中央政府願意追認地方政府的自主結對行為，故省際對口支援政策的結對名單制定過程即是一場多層博弈的中央與地方關係。

總結來說，地方政治邏輯是由兩組行動相扣而構成，第一是中央政府授權讓地方政府打「游擊戰」，因而出現地方政府的自主結對行為，加快對口支援政策試驗的過程；第二是地方政府基於「自身利益最大化」的考量，志願選擇承擔對口支援任務，並從中主動挑選受援方，進而獲取對地方政府或地方官僚的最佳利益。最後則是中央在事後「追認」地方政府的自主行為，使其成為合法政策。除此之外，地方政治邏輯與經濟稟賦邏輯有同樣之處與不同之處。相同之處在於經濟稟賦能力的差異是能否進入結對名單的先決條件，擁有較高經濟稟賦能力的一方，其同樣對中央的決策具有較高的議價能力；不同之處在於，地方政治邏輯認為地方政府自主性的「政策試驗」，可通過與中央的來回議價的博弈過程，獲得中央政府的事後追認；而經濟稟賦邏輯則認為所有政策行動皆會受到中央「全國一盤棋」的節制。因而，這兩種邏輯分別呈現「自上而下」的單一統籌協調運作模式與「自下而上」的政策探索過程。

---

<sup>183</sup> 王信賢，「誰統治？論中國的政策制定過程：以《反壟斷法》為例」，*中國大陸研究*，第 53 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 35-62。



## 二、驗證假說

### (一) 對口支援領導小組的負責人情況

地方政治邏輯假定結對關係受到地方政治因素的影響，因而在地方政府中由「誰」來制定政策，成了最大的關鍵。表 4-3 與表 4-4 分別就針對汶川地震和新冠疫情的支援方對口支援領導小組負責人進行完整梳理。從表 4-3 的負責人配置來看，可以窺見汶川地震災後恢復重建對口支援政策在省級地方政府的「議程設定」(agenda setting) 中的排序不會太高，原因是各省市擔任領導小組小組長有省委書記、省長、省委副書記或副省長，不完全是由黨政最高負責人擔任。蓋因議程的重要性是由領導小組組長原先職務決定。並且對照回表 4-1，可以發現到由副省長擔任領導小組組長的省份，如江西、湖南等，其實際的資金投入小於應投入資金。相反，表 4-4 的領導人配置則是在新冠疫情初期就被確定，由中共中央應對新冠疫情領導小組組長李克強親自定調，疫情防控是「屬地責任」，而黨政最高負責人必須親自掛帥。因而各省份的主要配置是雙組長為主，一些地區則讓政府最高負責人擔任指揮部總指揮，算是歸由黨的最高負責人領導。

表 4-3：汶川地震模式中支援省市災後重建對口支援領導小組負責人情況

支援省市	負責人	時任職務	支援省市	負責人	時任職務
江蘇省	梁寶華	省委書記	江西省	吳新雄	副省長
浙江省	趙洪祝	省委書記	遼寧省	陳政高	省長
山東省	姜大明	省長	黑龍江省	吉炳軒	省委書記
河南省	陳全國	省委副書記	山西省	薛延中	省委副書記
湖北省	李鴻忠	省長	福建省	黃小晶	省長
廣東省	黃華華	省長	重慶市	王鴻舉	市長
北京市	劉淇	市委書記	吉林省	韓長賦	省長
上海市	韓正	市長	湖南省	于來山	副省長
安徽省	王三運	省長	河北省	楊崇勇	副省長

資料來源：本文作者整理新聞後自製。

表 4-4：支援地應對新冠疫情工作領導小組負責人情況

支援省市	稱謂	負責人	時任職務	支援省市	稱謂	負責人	時任職務
重慶市	組長	陳敏爾	市委書記	江西省	組長	劉奇	省委書記
	組長	唐良智	市長		組長	易煉紅	省長
黑龍江省	組長	張慶偉	省委書記	江蘇省	組長	婁勤儉	省委書記
	指揮部指揮長	王文濤	省長		副組長	吳政隆	省長
山東省	組長	劉家義	省委書記	福建省	組長	于偉國	省委書記
	組長	龔正	省長		組長	唐登杰	省長
湖南省	第一組長	杜家毫	省委書記	貴州省	組長	孫志剛	省委書記
	組長	許達哲	省長		組長	譚貽琴	省長
廣東省	組長	李希	省委書記	雲南省	組長	陳豪	省委書記
	常務副組長	馬興瑞	省長		組長	阮成發	省長
海南省	組長	劉賜貴	省委書記	天津市	組長	李鴻忠	市委書記
	副組長	沈曉明	省長		指揮部總指揮	張國清	市長
遼寧省	指揮部總指揮	陳求發	省委書記	河北省	組長	王東峰	省委書記
	指揮部總指揮	唐一軍	省長		組長	許勤	省長
寧夏回族自治區	組長	陳潤兒	黨委書記	廣西壯族自治區	組長	鹿心社	黨委書記
	指揮部總指揮	咸輝	區政府主席		指揮部指揮長	陳武	區政府主席
內蒙古自治區	組長	石泰峰	黨委書記	山西省	組長	樓陽生	省委書記
	副組長、 指揮部總指揮	布小林	區政府主席		組長	林武	省長
浙江省	組長	車俊	省委書記				
	組長	袁家軍	省長				

資料來源：本文作者整理新聞後自製。

## （二）應對汶川地震的對口支援安排及名單變化的邏輯分析

綜合本文第參章第二節的回顧與時間線的爬梳，我們可以了解到汶川地震對口支援名單共有三份（可參見表 3-3 整理或是表 4-5 的註釋說明）。前兩份是由民政部與各省（市）民政廳（局），在地震後初期（5 月 20 日和 5 月 23 日），共同商討如何援助地震重災區而擬定的對口支援名單。但是，民政部名單上呈至中共中央政治局常委會會議討論後，其最終決定的結對名單則是在 6 月 11 日由國務院制定的對口支援方案（第三版名單），也是我們目前所看到汶川地震災後恢復重建對口支援的結對名單。

本文結合表 4-5 的整理，推測汶川地震的對口支援名單的由來應是如此：第一份名單是在震後第 8 天的 5 月 20 日，由民政部協同經濟稟賦較具優勢的六省民政廳（江蘇、浙江、山東、河南、湖北、廣東）初步擬定了對口支援方案，提供六省民政廳對口支援協助四川震災區之名。然而，汶川地震的影響牽連甚廣，需要救助的重災區與中度災區之多，因而民政部與東部省市民政廳協商，擴大對口支援的結對名單，並確定主要的支援內容，故在 5 月 23 日名單中，明確改由 21 個省市區以「一省幫一重災縣」的方式對口支援四川、甘肅和陝西等震災區（具體對口支援名單如表 4-5 的呈現所示）。

誠如前文「地方政治邏輯假說」所言，事實上，民政部與較具經濟稟賦優勢的省市在協同商量對口支援名單，即是一種「自下而上」的政策探索過程。且由於中國政府過去在面對重大突發性公共事件時，尚未建立一套橫向府際協助的支援模式，因而中央授權讓民政部利用游擊戰政策制定模式，找來其他省市的民政廳局商討如何支援四川震災區，最後決定由民政部提供中央政策名義，而經濟稟賦較強的東部、中部省市則以財政支援、項目支援、工程支援、人力支援和智力支援等多種實際援助手段，幫助地震災區民眾度過震後恢復重建的難關。東部與中部省市基於「自身利益最大化」的考量下，分別選擇符合自身利益的受援方，

進而自主結對成為對口支援關係。從表 4-5 兩份名單的比較中可觀察到，江蘇到遼寧共 11 個省市，在兩份結對名單中，其對口關係並未受到影響或是改變。對於經濟稟賦能力較具優勢的省市，甚至是不具任何經濟優勢的省市，之所以願意承擔任務較重的重災縣，即是藉此向中央輸送政治忠誠，並藉由負擔更多援助責任換取地方官僚向上晉升的政治籌碼，如北京、上海屬前者，而河南則是後者的代表；另外，湖北、安徽和江西則是利用此機會，主動挑選支援負擔相對不大的重災縣進行援助，換得中央對其支援工作之肯定。

最後，地方政治邏輯能否成立的最大關鍵即中央政府願不願意為地方政府的自主結對行為「背書」或「買單」，使之成為正式政策。故 2008 年 6 月 5 日，民政部協同地方民政廳局擬定的對口支援名單送到中共中央政治局常委會上討論，想當然爾，當日常委會開會議題是「黨中央是否願意『追認』民政部的對口支援名單」，引起內部激烈的政策討論。6 月 11 日，國務院頒布《汶川地震對口支援方案》，正式確立了對口支援名單，而其中 11 組自主結對的安排受到了中央的追認。換言之，中共中央總書記胡錦濤在某種程度上算是願意為地方政府自主結對的行為買單，很大程度這是因為中共自革命戰爭以來的「游擊戰」傳統，中央只掌握戰略方針，而具體的戰術運用則讓前線的地方政府靈活運用；而名單較多改變的後半段，則大致按照經濟稟賦邏輯之安排，接受援方的需求及支援方的經濟稟賦能力依序排列。

表 4-5：汶川地震模式中兩份對口支援名單的對照表

2008 年 5 月 23 日 民政部對口支援名單				2008 年 6 月 11 日 國務院對口支援名單			
重災縣市	重建所需 資金	支援 省市區	支援方 2007 年 地方財政總收入	重災縣市	重建所需 資金	支援省市	支援方 2007 年 地方財政總收入
綿竹市	1,000	江蘇*	2237.73	綿竹市	1,000	江蘇*	2237.73
青川縣	400	浙江*	1649.5	青川縣	400	浙江*	1649.5
北川縣	800	山東*	1675.4	北川縣	800	山東*	1675.4
江油市	1,075	河南*	862.08	江油市	1,075	河南*	862.08
漢源縣	30	湖北*	590.36	漢源縣	30	湖北*	590.36
汶川縣	1,000	廣東*	2785.8	汶川縣	1,000	廣東*	2785.8
什邡市	1,000	北京**	1492.64	什邡市	1,000	北京**	1492.64
都江堰市	700	上海**	2074.48	都江堰	700	上海**	2074.48
松潘縣	237	安徽**	543.7	松潘縣	237	安徽**	543.7
小金縣	130	江西**	389.85	小金縣	130	江西**	389.85
安縣	1,080	遼寧**	1082.69	安縣	1,080	遼寧**	1082.69
茂縣	700	天津	540.44	茂縣	700	山西	597.6
平武縣	608	吉林	320.69	平武縣	608	河北	789.12
理縣	583	福建	699.46	理縣	583	湖南	606.55
崇州市	350	河北	789.12	崇州市	350	重慶	442.7
彭州市	273	湖南	606.55	彭州市	273	福建	699.46
黑水縣	170	廣西	703.88	黑水縣	170	吉林	320.69
郫縣	無資料	山西	597.6	劍閣縣	203	黑龍江	440.47
大邑縣	無資料	內蒙古	1018.14	陝西受災 嚴重地區	540	天津	540.44
寶興縣	無資料	海南	152.42	甘肅受災 嚴重地區	1000	深圳	658.06
溫江區	無資料	黑龍江	440.47				
甘肅省隴 南市	1000	北京	1492.64				
甘肅省甘 南市		天津	540.44				



陝西受災嚴重地區	540	未承接對口支援任務的省區					
----------	-----	--------------	--	--	--	--	--

單位：億元（人民幣）。

註 1：\*表示江蘇至廣東六省，自 5 月 20 日對口支援名單即成為最早確立的支援方之一。

註 2：\*\*表示 5 月 23 日與 6 月 11 日的兩份名單重疊，且結對對象維持不變。

資料來源：本文作者自製。

### （三）應對新冠疫情對口支援的安排與名單變化的邏輯分析

表 4-6 的欄位二「支援省市派遣首批支援隊的時間和對象」，為本研究從眾多新聞媒體報導中所整理出的大致情況。1 月 25 日，中共總書記習近平主持召開中共中央政治局常委會會議，定調由中央統籌醫療人力及資源，協助湖北與武漢防控疫情。故自 1 月 26 日至 1 月 28 日，各省市區相繼派遣首批醫療支援隊前往武漢協助疫情防控；另外，本研究還發現到，除支援武漢之外，有 9 個省市區（重慶、山東、湖南、內蒙古、寧夏、海南、貴州、雲南）的首批醫療隊是支援除武漢之外的其他湖北省地級市；而這是在國家衛健委尚未公佈「一省包一市」的對口支援計劃之前，9 省市區地方政府自行探索的政策行為。

當 2 月 7 日，國家衛健委醫政醫管局監察專員郭燕紅在國務院聯防聯控工作機制的新聞發布會上宣布建立「16 個省支援武漢以外地市的對口支援關係」。<sup>184</sup>我們發現到由國家衛健委提出的對口支援名單，其名單規劃在前一節的分析指出，的確是按照「支援方的醫療資源稟賦差異」所進行的安排。然而，這與原先 9 個省市區派遣醫療隊的支援地相比，名單規劃差距過大。可參見表 4-6 的欄位二與欄位三相比較。一來，不可能讓早已進入受援地的醫療隊離開到另一個地方救治，對醫護人員而言，病人即病人，救治病人不必有任何的政治考量；二來，基於新

<sup>184</sup> 「2020 年 2 月 7 日新聞發布會文字實錄」，中華人民共和國國家衛生健康委員會網站，2020 年 2 月 7 日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202002/5bc099fc9144445297e8776838e57ddc.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

冠病毒的傳染特殊性以及疫情期間的防控指導原則，不可能讓長期處於前線對抗病毒的醫護人員突然抽離到另一地或是退守後方，除非是支援任務結束，否則多餘的舉動都有可能導致疫情的擴散。

故國家衛健委在 2 月 10 日又提出另一版名單，第二份結對名單的安排與 9 個省市區首批派遣隊的支援地相重疊（參見表 4-6 的欄位五之整理）。而國家衛健委也在其公文說明：「在原有外省醫療隊支援的基礎上，按照原有關係不變、應補盡補的原則，統籌安排 19 個省份對口支援湖北省除武漢市 16 個市州及縣級市」。<sup>185</sup> 換句話說，中央選擇「追認」這 9 個省市區的自主性行為，並重新安排一份對口支援名單，亦打破傳統「一對一」的支援方式，有五組採取了「二對一」的共同支援模式，而這 5 組支援方多是前述 9 個省市區（重慶、山東、湖南、內蒙古、海南）。特別指出的是，選擇追認名單的中共領導應是中共中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組組長李克強，而非習近平。

### 三、小結

「地方政治邏輯」與「經濟稟賦邏輯」同樣在乎「經濟稟賦能力的高低」，這是能否進入結對名單的先決條件，經濟稟賦能力越高者，通常與中央的政策議價能力越高；而地方政治邏輯的重點放在政策過程是基於「自上而下」的單一指揮命令亦或是「自下而上」的政策探索行為，以及事後能否獲得中央政府的追認，進而形成一個正式的政策。

第一，從應對汶川地震對口支援的個案中，研究發現民政部在汶川地震後，為使加快災區的災後重建工作，與多個經濟稟賦能力較具優勢的東部省市先行協商溝通，由民政部出台中央政策方案，東部省市提供實際援助手段，協助災區居

---

<sup>185</sup> 「國家衛生健康委建立省際對口支援湖北省除武漢以外地市新型冠狀病毒肺炎防治工作機制」，中國政府網，2020 年 2 月 10 日，<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594r/202002/212cad8932249fa9961d6c312cd2026.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。

民度過難關，以此擬出汶川地震對口支援名單。民政部將名單上呈到中共中央，由中共中央與國務院開會討論是否追認，而當時中共總書記胡錦濤基於災後的恢復重建工作，最後拍板同意。故變成後來國務院頒布《汶川地震對口支援方案》的結對名單，其大多追認了當時自主性的結對關係。事實上，這就是一個打游擊戰的過程，中央在應對地震災後重建的諸多不確定性，嘗試以「省際對口支援」來拆解重建任務，並使之分攤到東部和中部省市支援，最先響應的支援省市又基於「自利」動機的考量下，例如：政治經濟能力較發達的省市，如北京、上海率先支援助地震災情較為嚴重的什邡市和都江堰市（打通成都連接汶川災區的兩條路線），做為各省市表率，並藉此向中共中央輸誠，獲得政治晉升的籌碼；而湖北、安徽與江西則選擇其能力能負擔的重災區進行支援，既可滿足中央的任務需求，又不會承擔過重的對口支援任務，也是其有限理性、有限資訊下所做的最佳選擇。

第二，回顧新冠疫情對口支援模式的發展歷程，發現在 1 月 26 日至 28 日期間，各省市派遣首批醫療隊前往湖北支援，其中有 9 個省份的目的地是武漢之外的湖北地級市，而這與正式結對名單的指定受援方有高度重疊性。得以想見，國家衛健委在 2 月 7 日最初設計的名單，基於疫情現實因素的種種考量，最後名單修改成 2 月 10 日對外公佈的版本。雖說如此，仍留下一個尚待處理的問題，即該 9 個並非屬於經濟稟賦能力較高的省份，為何李克強願意為他們的自主行動「買單」，從而調整對口支援名單呢？綜合上述兩節的分析討論，因應新對疫情的省際對口支援其結對邏輯並非是按照「經濟稟賦邏輯」或是「地方政治邏輯」的假定。一來其組合配對並不是依據「支援方的經濟稟賦能力」和「受援方的疫情嚴重程度」排列，而是由中央追認先行支援醫療隊，並據此重新安排結對名單；二來其結對邏輯並非是中央追認地方的自主行為，而是有其他因素影響所致。本文將此問題留待第三節做更進一步的比較分析研究。

表 4-6：支援省市派遣首批醫療隊的時間和對象暨結對名單變化

支援方	支援省市派遣首批支援隊的時間和對象	2/7 名單 指定受援方	2/10 名單 指定受援方	首批派遣隊的對象是否 與 2/10 名單一致？
重慶市	1 月 26 日，重慶向孝感派出 144 人醫療隊	宜昌市	孝感市	是
黑龍江省	1 月 27 日，派出醫療隊支援武漢	無		否
山東省	1 月 28 日，山東派出醫療隊前赴黃岡支援	黃岡市	黃岡市	是
湖南省	1 月 25 日，湖南馳援黃岡 137 人的醫療隊	荊州市		是
浙江省	1 月 26 日，派出醫療隊支援武漢； 2 月 12 日，浙江省向荊門市派遣首批醫療隊	荊門市	荊門市	否
內蒙古自治區	1 月 28 日，內蒙古組建的首批援鄂醫療隊抵達荊門市	無		是
遼寧省	1 月 26 日，派出醫療隊支援武漢	無	襄陽市	否
寧夏回族自治區	1 月 28 日，寧夏向襄陽派遣首批醫療隊	無		是
廣東省	1 月 26 日，派出首批醫療隊支援武漢	鄂州市	荊州市	否
海南省	1 月 27 日，海南向荊州市派出援鄂醫療隊	無		是
貴州省	1 月 27 日，貴州省向鄂州派遣首批援鄂醫療隊	恩施州	鄂州市	是
江西省	1 月 27 日，派出醫療隊支援武漢	鹹寧市	隨州市	否

江蘇省	1月25日，江蘇省派出醫療隊支援武漢； 2月9日，江蘇「十三太保」孝感市	孝感市	黃石市	否*
天津市	1月26日，派出醫療隊支援武漢	神農架林區	恩施州	否
山西省	1月27日，山西省向仙桃市派遣醫療隊	無	仙桃市（縣級市）、 天門市（縣級市）、 潛江市（縣級市）	是
雲南省	1月27日，雲南省派出醫療隊支援咸寧市	無	鹹寧市	是
河北省	1月26日，派出醫療隊支援武漢； 2月9日，河北省保定市清苑區醫療隊支援襄陽市	襄陽市	神農架林區	否*
福建省	1月27日，派出醫療隊支援武漢	無	宜昌市	否
廣西壯族自治區	1月27日，派出醫療隊支援武漢	無	十堰市	否
北京市	1月26日，派出醫療隊支援武漢	潛江市（縣級市）	無	否
上海市	1月26日，派出醫療隊支援武漢	天門市（縣級市）	無	否
四川省	1月26日，派出醫療隊支援武漢	仙桃市（縣級市）	無	否
安徽省	1月27日，派出醫療隊支援武漢	黃石市	無	否
河南省	1月26日，河南省首批援鄂醫療隊 137 人馳援武漢； 2月9日，河南省新鄉市組建 60 多人醫療隊支援隨州市	隨州市	無	否*

說明：\*表示在 2/8 名單公布後，便立即派遣醫療隊支援該地。

資料來源：本文作者整理新聞後自製。



### 第三節 省際對口支援的結對邏輯比較分析

為什麼李克強願意為那 9 個省市區的自主結對行為買單呢？本節將從疫情與災情性質的不同、疫情嚴重程度的不同、疫情擴散程度的不同以及中央在考量疫情防控等面向做比較分析。以下分而敘述之：

#### 一、疫情與災情性質的不同

新冠疫情和汶川地震災情的災難性質不同。因地震是鎖定在某塊區域上，一次性或連續性的天搖地動，儘管會造成該區域的人員傷亡和財產損失，但僅限於在該區域範圍內。然而，新冠病毒不同，因其傳染途徑的多樣性（根據台灣衛生福利部疾病管制署介紹，新冠病毒的傳染途徑有：近距離飛沫、直接或間接接觸帶有病毒的口鼻分泌物、或無呼吸道防護下長時間與確診病人處於 2 公尺內之密閉空間裡，都有可能感染到新冠病毒。<sup>186</sup>），故對疫情防控稍稍處置不慎，便可能會使疫情迅速擴散開，反而影響到整體的防疫政策或是重要的省市。

#### 二、疫情嚴重程度的不同

表 4-7 顯示應對新冠疫情對口支援安排的比較分析，除常見的「累計感染人數」用以表示該地的疫情外，本研究添加了「萬人感染比」用以精確地表示該地疫情實際嚴重程度。從表 4-7 的「2/6 萬人感染比」可以發現，湖北省除武漢市情況告急之外，鄂州、隨州、孝感、黃岡、黃石等地的疫情也急速升溫，尤其鄂州、隨州、孝感等地的萬人感染比都在 4 人以上，可見已有可能進入社區感染階段。在 2 月 7 日，國家衛健委制定的「16 省市對口支援名單」，由廣東支援鄂州、河南支援隨州、江蘇支援孝感、山東支援黃岡、安徽支援黃石；而這些支援

---

<sup>186</sup> 「嚴重特殊傳染性肺炎 疾病介紹」，衛生福利部疾病管制署網站，<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/vlcOMKqwuEblMgqaTeXG8A#>，檢閱日期：2021 年 10 月 13 日。

方具有幾個共同特色，河南相鄰隨州、安徽相鄰黃石，具有地緣上的絕對優勢，而廣東、浙江、江蘇是眾所週知的經濟大省，對口支援疫情嚴重的鄂州、孝感等地，由此來看，這名單的安排似乎合邏輯。

但 2 月 10 日國家衛健委公佈的「19 省市對口支援除武漢之外的湖北地市」，其結對名單發生了巨大轉變，改由貴州支援鄂州、江西支援隨州、重慶和黑龍江共同支援孝感、山東和湖南共同支援黃岡、江蘇支援黃石。回到表 4-7，可從 2 月 6 日到 2 月 9 日期間的「萬人感染比」發現，其排序並未發生變化，反而顯示出疫情隨時間的推進而有更加嚴重的趨勢。如此一來，從邏輯上來看，就又更加地不合乎常理，以鄂州市為例，為何在疫情愈加嚴重之際，其對口的支援方反而從經濟稟賦能力優於其他省市的廣東省（廣東是三甲醫院數量最多的省份）變成經濟稟賦能力較為弱勢的貴州省呢？

### 三、受疫情擴散影響的程度不同

本研究考量到湖北疫情的升溫會不會連帶使湖北以外的省份受到疫情擴散的影響。表 4-8 表示從 2 月 6 日到 2 月 10 日的各省萬人感染比一覽表。發現浙江、北京、江西、重慶、海南、上海、湖南、河南、安徽、廣東等地的疫情大幅升溫，因而對該省市而言有「回防」根據地的必要考量。因而急需減輕對口支援湖北的重擔，回防支援本地的疫情防控。故，表 4-8 的欄位二「對口支援名單」顯示，北京、上海、安徽、河南、四川等地明明是醫療資源大省，又為何退出 2 月 10 日的對口支援名單，以及原先的對口支援安排發生了巨大轉變。本研究觀察到以下三點特徵：

(1) 北京、上海、安徽與河南從原先的支援名單中被拿掉，而這些省份恰好在這段時間內疫情急遽升溫，尤其北京、上海是重要城市，交通繁雜、人流擁擠，稍有不慎可能會演變成當年 SARS 在北京的情況，故迫切有「回防」之必要；

(2) 原先承擔較重支援任務的省市被調去支援任務較不繁重的地市，例如：江蘇原先支援孝感，而孝感的累計感染人數僅次於武漢，換言之需要更多的醫護人力來支援，而改為支援相對較不嚴重的黃石市，便可減輕支援的負擔；或是廣東從支援鄂州，改與海南共同支援荊州；

(3) 即便支援方省市受疫情升溫影響，但其支援對象並不改變，而是通過增加共同支援省市來減輕對口支援任務的負擔。如原先山東支援黃岡，改與湖南共同支援黃岡；浙江也是原先是一對一支援荊門，後改與內蒙古共同支援荊門。

以上三點皆反映出，中央考量疫情防控的思維，其希望這些重要省市做好本地的疫情防控工作，使疫情不要擴散影響至全國。因此，去掉一些受疫情升溫影響的省市，改由醫療資源後段班的省市區遞補進對口支援任務，並採用「二對一」的共同支援模式來分攤支援任務的繁重，一來可藉由對口支援解決湖北省醫療過度負荷、超載的問題，二來通過「強帶弱」的「二對一」共同援助，順利完成對口支援任務。

#### 四、中央考量疫情防控的現實面

誠如第二節的分析，為何「二對一」的支援名單會考量貴州、重慶、湖南、山東等地，這主要還是因為這幾個省市是最先派遣醫療隊進駐到該受援地，是地方政府的自主性行為。然而，中央在全盤疫情防控的考量下，不希望對既有安排的醫療隊再做變更支援地行為，故李克強選擇對 9 個省市區的做法買單，並以此重新組織對口支援名單，其名單重新安排邏輯同上所述。主要結對的考量還是依據中央「自上而下」的全國一盤棋思考所致。

綜合以上四點分析，本研究可針對應對新冠疫情的對口支援安排，做以下的推測：1 月 23 日武漢因先冠疫情而封城，隨即中共中央政治局常委會開會討論，確定由李克強擔任中共中央應對新冠疫情領導小組組長一職。同時，領導小組獲

得授權組織全國資源支援湖北，故各省接到任務後，相繼開赴醫療隊前去支援武漢及其他湖北省地級市。然而，疫情隨時間的逐漸升溫，影響到了中國大陸各地，因而各省市區政府除控管本地疫情任務外，還要兼顧支援湖北及武漢的任務，使支援任務變得更為繁重，甚至可能會出現蠟燭兩頭燒的情況。故中央基於「全國一盤棋」的考量下，接管所有的自主性支援行為，由中央「自上而下」地制定「對口支援任務」，按照原有外省支援關係不變且應補盡補的原則，制定出 2 月 10 日的對口支援名單。

總得來說，應對新冠疫情對口支援縱然有地方政府的自主結對行為，但因疫情的特殊性，結對邏輯仍以「經濟稟賦邏輯」為主，再加上疫情迅速擴散的影響，中央必須讓重要省市「回防」做好其本地疫情防控工作，基於以上種種原因所做出的結對安排。故新冠疫情模式雖與汶川地震模式有一樣的開局（地方政府自主性結對），和一樣的結尾（獲得中央事後的追認），但其結對邏輯全然不同。

表 4-7：應對新冠疫情對口支援安排的比較分析

受援方	2015 年人均 GDP (美元)	人口總數 (萬人)	至 2 月 6 日累計感染人數	2/6 萬人感染比	至 2 月 7 日累計感染人數	2/7 萬人感染比	2/8 名單支援方	至 2 月 8 日累計感染人數	2/8 萬人感染比	至 2 月 9 日累計感染人數	2/9 萬人感染比	2/10 名單支援方
武漢市	16,719	1060	11618	10.96	13603	12.83		14982	14.13	16902	15.95	
鄂州市	11066	107	471	4.40	569	5.32	廣東省	639	5.97	725	6.78	貴州省
隨州市	5764	221	915	4.14	953	4.31	河南省	984	4.45	1049	4.75	江西省
孝感市	4804	530	2141	4.04	2313	4.36	江蘇省	2436	4.60	2541	4.79	重慶市、黑龍江省
黃岡市	4065	750	1897	2.53	2041	2.72	山東省	2141	2.85	2252	3.00	山東省、湖南省
黃石市	8,036	268	635	2.37	703	2.62	安徽省	760	2.84	805	3.00	江蘇省
恩施土家族苗族自治州	3242	78	157	2.01	160	2.05	貴州省	171	2.19	187	2.40	天津市
仙桃市 (縣級市)	8268	156	307	1.97	359	2.30	四川省	379	2.43	416	2.67	山西省
荊門市	7706	300	553	1.84	588	1.96	浙江省	663	2.21	641	2.14	浙江省、內蒙古自治區



鹹寧市	6620	253	443	1.75	476	1.88	江西省	493	1.95	507	2.00	雲南省
神農架林區	4383	6.66	10	1.50	10	1.50	天津市	10	1.50	10	1.50	河北省
宜昌市	13,223	416	610	1.47	633	1.52	重慶市	711	1.71	749	1.80	福建省
襄陽市	9684	605	838	1.39	907	1.50	河北省	988	1.63	1019	1.68	遼寧省、 寧夏回族自治區
荊州市	4460	641	885	1.38	941	1.47	湖南省	997	1.56	1045	1.63	廣東省、 海南省
十堰市	6,180	340	395	1.16	438	1.29	陝西省	467	1.37	481	1.41	廣西壯族自治區
天門市 (縣級市)	5470	160	163	1.02	179	1.12	上海市	197	1.23	217	1.36	山西省
潛江市 (縣級市)	9362	96	74	0.77	80	0.83	北京市	82	0.85	85	0.89	山西省

註 1：本表排列方式以「2/6 萬人感染比」為基準，數字由大到小依序排序受援方與支援方的結對安排。

註 2：「累計感染人數」資料來源：中國國家衛生健康委員會門戶網站，[http://www.nhc.gov.cn/yjb/pzhgli/new\\_list\\_27.shtml](http://www.nhc.gov.cn/yjb/pzhgli/new_list_27.shtml)。

表格來源：本文作者整理資料後自製。

表 4-8：2020 年 2 月 6 日至 10 日各省累計感染人數與百萬人感染比一覽表

省份	2019 年歲末總人口（萬人）	對口支援名單	2/6 累計感染人數	2/6 百萬人感染比	2/7 累計感染人數	2/7 百萬人感染比	2/8 累計感染人數	2/8 百萬人感染比	2/9 累計感染人數	2/9 百萬人感染比	2/10 累計感染人數	2/10 百萬人感染比
湖北	5917		22112	373.70	24953	421.72	27013	456.53	29631	500.78	31728	536.22
浙江	5737	1、2	1006	17.54	1048	18.27	1063	18.53	1104	19.24	1129	19.68
北京	2154.2	1	338	15.69	356	16.53	367	17.04	378	17.55	383	17.78
江西	4647.6	1、2	661	14.22	698	15.02	740	15.92	772	16.61	804	17.30
重慶	3101.79	1、2	411	13.25	426	13.73	446	14.38	468	15.09	486	15.67
海南	934.32	2	111	11.88	122	13.06	128	13.70	136	14.56	142	15.20
湖南	6898.8	1、2	772	11.19	803	11.64	838	12.15	879	12.74	912	13.22
上海	2423.78	1	269	11.10	281	11.59	292	12.05	295	12.17	302	12.46
安徽	6323.6	1	665	10.52	733	11.59	779	12.32	830	13.13	860	13.60
河南	9605	1	914	9.52	980	10.20	1033	10.75	1073	11.17	1105	11.50
廣東	11346	1、2	1018	8.97	1075	9.47	1120	9.87	1151	10.14	1177	10.37
新疆	2486.76	X	184	7.40	195	7.84	208	8.36	213	8.57	219	8.81
黑龍江	3773.1	2	263	6.97	281	7.45	307	8.14	331	8.77	360	9.54
寧夏	688.11	2	43	6.25	44	6.39	45	6.54	49	7.12	53	7.70
福建	3941	1、2	224	5.68	239	6.06	250	6.34	261	6.62	267	6.77

江蘇	8050.7	1、2	408	5.07	439	5.45	468	5.81	492	6.11	515	6.40
天津	1559.6	1、2	79	5.07	81	5.19	88	5.64	91	5.83	100	6.41
陝西	3864.4	1	184	4.76	195	5.05	208	5.38	213	5.51	219	5.67
四川	8341	1	344	4.12	363	4.35	386	4.63	405	4.86	417	5.00
山東	10047.24	1、2	379	3.77	407	4.05	435	4.33	459	4.57	486	4.84
廣西	4926	2	172	3.49	183	3.71	195	3.96	210	4.26	215	4.36
青海	603.23	X	18	2.98	18	2.98	18	2.98	18	2.98	18	2.98
雲南	4800.5	2	135	2.81	138	2.87	140	2.92	141	2.94	149	3.10
山西	3718.34	2	96	2.58	103	2.77	115	3.09	119	3.20	122	3.28
甘肅	2637.26	X	67	2.54	71	2.69	79	3.00	83	3.15	86	3.26
吉林	2704.06	X	65	2.40	69	2.55	78	2.88	80	2.96	81	3.00
河北	7556.3	1、2	171	2.26	195	2.58	206	2.73	218	2.89	239	3.16
遼寧	4359.3	2	94	2.16	99	2.27	105	2.41	106	2.43	106	2.43
貴州	3600	2	77	2.14	89	2.47	96	2.67	109	3.03	118	3.28
內蒙古	2534	2	50	1.97	52	2.05	54	2.13	58	2.29	58	2.29
西藏	337.15	X	1	0.3	1	0.3	1	0.3	1	0.3	1	0.3

註 1：本表排列方式以「2/6 百萬人感染比」為基準，數字由大到小排序。

註 2：對口支援名單的編碼方式：如「1」表示出現在 2/8 的名單，「2」出現在 2/10 的名單，「1、2」兩份名單皆出現，「X」表示並未出現在對口名單。

表格來源：本文作者整理資料後自製。「累計感染人數」資料來源：中國國家衛生健康委員會門戶網站，[http://www.nhc.gov.cn/yjb/pzhgli/new\\_list\\_27.shtml](http://www.nhc.gov.cn/yjb/pzhgli/new_list_27.shtml)。

## 第五章 結論

### 第一節 研究發現與貢獻

自汶川地震以降，中國政府嘗試以「省際對口支援」解決跨區域的重大突發性公共事件，並藉由導入自下而上的互動機制，讓支援省市向下級政府抽取資源，橫向轉移支付給受援方，如此一來，開啟了單一體制下的橫向府際關係互動。本文認為這就是中國共產黨長期執政且屹立不搖的根本，即威權韌性（authoritarian resilience）。然而，省際對口支援政策是如何被制定？政策制定者的考量是「自上而下」還是「自下而上」？為回答此核心謎題，本文以「結對邏輯」切入對口支援政策的制定過程，為何指定 A 省支援 B 地，這中間關係的邏輯為何？因此，本文選擇汶川地震和新冠疫情的省際對口支援經驗加以研究分析。

本文作為省際對口支援結對邏輯研究之初探，因過往沒有相關對口支援文獻探討對口關係的邏輯，故本文通過「因應重大突發性公共事件」省際對口支援的兩個案例做比較分析，建構出「經濟稟賦邏輯」和「地方政治邏輯」兩種假說。兩種假說分別對話共產主義的兩大歷史傳統，前者是體現黨國體制「自上而下」的決策特質，後者則是對話中共自革命戰爭以來的「游擊戰式政策制定風格」並將其結合學者王信賢提出的「自利官僚競爭模式」。具體而言，「經濟稟賦邏輯」假定中央係基於理性考量下，依據「受援方的需求」和「支援方的資源稟賦能力」做出最具經濟理性的結對安排。「地方政治邏輯」則是由中央與地方的邏輯行為所構成：在政策制定初期階段，中央面對龐大不確定性的重大突發性公共事件，授權讓前線的地方政府打游擊戰，開啟了省際對口支援政策的試驗；而在政策制定的中期階段，地方政府在打游擊戰的過程中基於「自身利益最大化」的考量，主動選擇受援方並搭建對口支援關係，是為自主結對；最後階段則是交由中共中央追認結對名單，使之成為正式政策。

本文的研究發現認為制定結對名單的最基本考量是立基於經濟稟賦邏輯，「支援方的資源稟賦能力多寡」才是能否進入結對名單的先決條件。再經由對汶川地震和新冠疫情的案例考察，發現主宰汶川地震對口支援名單是基於地方政治邏輯的考量，蓋因當時是省際對口支援政策試驗階段，位居前線的民政部在災後第一時間與其他省市的民政廳局協商如何處理汶川地震的災後重建事宜，從而滾動協商討論出對口支援名單，這中間既有中央的盤算也有地方政府的自利行為，進而交織成的省際對口支援政策；而應對新冠疫情是發生在習近平的第二任期，高層政治完全處於「定於一尊」的情況，雖中央完全掌控名單的配對權力，但在省際對口支援計劃公布之前，已有部分省份先行支援湖北省其它地級市（這很大可能是基於地方政府自利考量的行為），而中央基於「全國一盤棋」的疫情防控考量，以及疫情升溫下必須讓重要省市「回防」的因素，最後還是選擇追認地方政府的自主結對行為，並據此重新組織對口支援名單，減輕部分省市的支援負擔。

最後，從兩次省際對口支援的制定經驗來看，不難發現到這中間受到很多不確定性因素的影響，尤其是在重大災難發生的當下，可能連中央政府都還沒有一個明確想法要如何做應急管理措施，而地方政府在接到中央發出的支援命令後，也只能通過「政策探索」的做法來應對。故地方政府的自主結對行為，實際上是一種「政策試驗」的過程，係中央與地方政府間的自利邏輯在這中間角力與博弈。尤其在過往的認知裡，中共是一個向上負責的官僚體制，因而特別強調官員的忠誠、聽話與看齊意識形態，也因此削弱了體制的韌性，使其變得更加地剛性。但在處理重大突發公共事件的過程中，很大程度上，中央手上可能沒有足夠政策工具用以支援求助方（例如新冠疫情期間，醫護人力及醫療資源大多是在地方政府控制的醫院），因而中央政府選擇將支援責任拆解並下沉至地方政府，賦予地方政府因地制宜的變通權力，由地方政府承擔援助責任並調動資源支援受援方，而這過程中地方政府也會基於自利考量做出對其最有利的結對選擇，最後迫使中央追認結對名單。



所以，本文認為省際對口支援政策的制定過程是受到「自上而下」與「自下而上」兩股力量相互交織的影響，而按中共的邏輯來說，這就是一個「對立統一」的過程。相對以往多數中國研究文獻均強調黨國「自上而下」的決策特質。本文的研究貢獻表明，省際對口支援的制定過程是承繼中共打游擊戰的歷史傳統以及結合官僚的自利動機所構成的結對邏輯，即地方政治邏輯，其為我們揭示的研究意義在於中國官僚的高度適應性（*adaptability*）與自利性（*self-interested*）。或許正因為如此，中共中央始終不願意讓省際對口支援政策走向「制度化」與「法制化」，因其「臨時任務」的特殊性質，可以讓游擊戰式的政策制定更佳地靈活與變通，使其適應不同的政策環境，不受到政治問責的制約；另一方面，處在資訊不透明的威權體制下，中央可通過省際對口支援的任務調動，加以判斷各地方政府對其政治忠誠的實際情況，故存在一魚多吃的眾多好處下，更傾向不將省際對口支援政策納入至正式制度，使其成為正式制度的補充。

## 第二節 研究限制與未來研究建議

本研究主要限制如下：第一，本文為省際對口支援結對邏輯研究之初探，但受限筆者有限的時間與精力，因此選擇「因應重大突發性公共事件」的省際對口支援作為主要案例分析，相對而言其解釋力也相對有限；雖說如此，本文選擇的汶川地震和新冠疫情是中國近二十年來所面對重大突發性公共事件之標誌性事件，兩者是可說是眾多對口支援政策中的「關鍵個案」，假如中共在其最危急情況下所做出的配對邏輯，我們有很大的信心相信在一般情況下，其結對邏輯也不會相差太遠。第二，本文探討議題係中共決策之過程，實屬政策黑箱的最深處，因而不能通過訪問或田野調查等方式獲得第一手的實證證據，而筆者盡己所能地搜集新聞報導、期刊論文、統計數據、公開政策文件和運用邏輯分析來反推當時政策制定過程可能發生的情況。第三，由於應對新冠疫情的省際對口支援政策是

在近期實施，關於這方面的文獻討論和官方公開的統計數據皆尚不充分，而本文盡可能地搜集新聞資料來彌補這部分的缺失。

最後，本文作為結對邏輯初探是作為拋磚引玉之用，期待未來研究可以更加拓展對口支援政策研究之想像。本文研究建議如下：第一，對口支援政策的分類研究。除本文研究的「因應重大突發性公共事件」省際對口支援以外，還有平衡區域發展的省際對口援疆、省際對口援藏政策；國務院相關部委也有主導的對口支援計劃，如教育部主導的東西部高校對口支援、國資委主導央企對口支援新疆、西藏的企業與產業發展；以及省級政府因應不同政策任務的需求，也會開展省內對口支援計劃，如精準扶貧政策下的「省內對口幫扶政策」，還有在新冠疫情的威脅下，不少省市實施省內醫院對口支援，集全省之力，調動醫護人力和防控疫情專業人員共同應對疫情。

第二，根據以上種種對口支援政策類型，還可進行不同類型的結對邏輯之分析，進而與本文的研究發現作比較研究，從而分析不同類型的對口支援是否對結對邏輯也會有不同的影響或差異。第三，未來研究還可針對中央如何形成對口支援之機制作深入探討，究竟是由哪一個國務院部委或黨務辦公室作為牽頭部門？或是由哪一個單位來擬定對口支援名單？以及這中間要經過什麼樣的程序進行？總之，一系列的對口支援政策是中國政府向世界提供「具有中國特色的治理經驗」是什麼，而吾輩可從中提取何為「中國模式」之特徵，係兼具理論發展與現實政治之需要。期待未來能有更多學者的投入，打開對口支援政策制定過程的黑盒子，進而揭示中共所謂「集中力量辦大事」的中國經驗對於民主國家而言，是否如中共所言具有快速調適重大災害的制度優勢。

## 參考文獻

### 一、中文部分

Sebastian Heilmann 著，石磊譯，**紅天鵝：中國非常規決策過程**（香港：香港中文大學出版社，2018 年）。

王信賢，「對口支援：中國大陸府際關係的另一種觀察」，**行政院國家科學委員會專題研究計畫**，2014 年 1 月。

王信賢，「誰統治？論中國的政策制定過程：以《反壟斷法》為例」，**中國大陸研究**，第 53 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 35-62。

王國臣，中國大陸財政改革四十年的回顧，**經濟前瞻**，第 180 期（2018 年 11 月），頁 41-45。

王童，「這裡通向北京：北京對口支援災區什邡市掠影」，**北京文學·中篇小說月報**（北京），2008 年 7 月，頁 50-52。

王漢生、劉世定、孫立平，「作為制度運作和制度變遷方式的變通」，**中國社會科學季刊**（香港），總第 21 期（1997 年）。

王磊、黃雲生，「對口支援政策的演進及運行特徵研究——以對口支援西藏為例」，**西南民族大學學報（人文社會科學版）**（四川），2018 年第 5 期，頁 26-33。

史曉琴、樊麗明、石紹賓，「中國抗擊新冠肺炎疫情中對口支援何以發生——公共經濟學視角的分析」，**財政研究**（北京），2020 年第 8 期，頁 12-22。

白鋼、王君，「簡論中國公共政策的決策過程」，中國社科院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析 2003 年卷**（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 273-303。

石紹賓、樊麗明，「對口支援：一種中國式橫向轉移支付」，**財政研究**（北京），2020 年第 1 期，頁 3-12。

任維德，「中國地方治理的政治生態分析」，趙永茂、朱光磊、江大樹、徐斯勤主編，**府際關係：新興研究議題與治理策略**（北京：社會科學文獻出版社，2012 年），頁 44-52。

伍文中，「從對口支援到橫向財政轉移支付：文獻綜述及未來研究趨勢」，**財經論叢**（浙江），2012 年第 1 期，頁 34-39。

- 伍文中、張楊、劉曉萍，「從對口支援到橫向財政轉移支付：基於國家財政均衡體系的思考」，**財經論叢**（浙江），第 177 卷第 1 期（2014 年），頁 36-41。
- 朱光磊、張傳彬，「系統性完善與培育府際夥伴關係——關於『對口支援』制度的初步研究」，**江蘇行政學院學報**（江蘇），2011 年第 2 期（總第 56 期），頁 85-90。
- 朱光磊、張傳彬，「制度安排與市場行為：對大陸『對口支援』制度的初步研究」，載於趙永茂、朱光磊、江大樹、徐斯勤主編，**府際關係：新興研究議題與治理策略**（北京：社會科學文獻出版社，2012 年），頁 378-391。
- 江大樹，「府際關係導論」，趙永茂、孫同文、江大樹主編，**府際關係**（台北：元照出版社，2001 年），頁 3-46。
- 艾雲，「下級政府間『考核檢查』與『應對』過程的組織學分析——以 A 縣『計劃生育』年終考核為例」，**社會**（上海），第 31 卷第 3 期（2011 年），頁 68-87。
- 吳玉山，「宏觀中國——後極權資本主義發展國家：蘇東與東亞模式的揉合」，載於徐斯儉、吳玉山編，**黨國蛻變——中共政權的菁英與政策**（台北：五南出版社，2007 年），頁 309-355。
- 李楠楠，「對口支援機制：法學檢視、困境與出路」，**地方財政研究**（遼寧），2020 年第 12 期，頁 55-64。
- 李瑞昌，「地方政府間『對口關係』的保障機制」，**學海**（江蘇），2017 年第 4 期，頁 54-59。
- 李瑞昌，「界定『中國特點的對口支援』：一種政治性饋贈解釋」，**經濟社會體制比較**（北京），2015 年第 4 期，頁 194-204。
- 李瑞昌，**中國特點的對口支援制度研究——政府間網絡視角**（上海：復旦大學出版社，2016 年）。
- 李慶滑，「我國省際對口支援的實踐、理論與制度完善」，**中共浙江省省委黨校學報**（浙江），2010 年第 5 期，頁 55-58。
- 李艷中，「論地方政府間對口支援——以廣東支援為例」，**廣東行政學院學報**（廣東），第 26 卷第 2 期（2014 年 4 月），頁 10-15。
- 沈文偉、黃月珍，「中國災區重建對口支援政策之分析」，**浙江工商大學學報**（浙江），2012 年第 4 期（總第 115 期），頁 72。
- 周光輝、王宏偉，「對口支援：破解規模治理負荷的有效制度安排」，**學術界**（安徽），總第 269 期（2020 年 10 月），頁 14-32。

- 周雪光，「基層政府間的『共謀現象』——一個政府行為的制度邏輯」，**社會學研究**（北京），第 6 卷第 2 期（2008 年），頁 1-21。
- 周曉麗，馬曉東，「協作治理模式：從『對口支援』到『協作發展』」，**南京社會科學**（江蘇），2012 年第 9 期，頁 67-73。
- 季菲菲、陳江龍、袁豐、陳雯，「府際關係視角下的跨區域經濟合作——以江蘇對口支持新疆伊犁哈薩克自治直地區為例」，**乾旱區地理**（新疆），第 35 卷第 3 期（2012 年 5 月），頁 494-502。
- 林鴻潮，「公共應急管理中的橫向府際關係探析」，**中國行政管理**（北京），2015 年第 1 期（總第 355 期），頁 39-43。
- 侯景新、于子冉，「對口合作的形成機制與實踐啟示」，**區域經濟評論**（河南），2021 年第 2 期，頁 56-62。
- 胡茂成，**中國特色對口支援體制實踐與探索**（北京：人民出版社，2014 年）。
- 倪峰、張悅、於彤舟，「汶川大地震對口支援初步研究」，**經濟與管理研究**（北京），2009 年第 7 期，頁 55-62。
- 郝玉明，「掛職幹部的管理與對策」，**中國領導科學**（北京），2020 年第 5 期，頁 87-92。
- 馬曉東，**中國對口支援政策研究**（北京：中國人民大學出版社，2011 年）。
- 張文禮、王達梅，「科層制市場機制：對口支援的反思」，**西北師大學報**（社會科學版）（甘肅），第 54 卷第 5 期（2017 年 9 月），頁 67-73。
- 張懷英、黃昕、蔣輝，「對口支援西部高校的典型模式與運行機制」，**教育現代化**（北京），第 45 期（2019 年 6 月），頁 104-106。
- 許志嘉，「四川大地震對大陸社經之影響」，**展望與探索**，第 6 卷第 6 期（2008 年 6 月），頁 7-12。
- 陳立剛，「府際關係研究：區域治理問題及其策略」，**中國地方自治**，第 54 卷第 1 期（2001 年），頁 20-29。
- 曾水英、范京京，「對口支援與當代中國的平衡發展」，**西南民族大學學報**（人文社會科學版）（四川），2019 年第 6 期，頁 204-211。
- 童涵浦，「威權制度的政治經濟學與中國研究：一般性研究框架芻議」，發表於**全球化與在地性：中國研究與東南亞研究的比較與對話**（系列會議二），（臺北：中央研究院，2015 年 3 月 1 日），頁 6，[http://homepage.ntu.edu.tw/~hanstung/Research\\_5\\_files/PEA\\_CHN\\_Tung.pdf](http://homepage.ntu.edu.tw/~hanstung/Research_5_files/PEA_CHN_Tung.pdf)。



- 楊明洪、張營為，「對口支援中不同利益主體的博弈行為——以對口援藏為例」，**財經科學**（四川），2016年第5期，頁83-91。
- 楊開煌，「中國大陸『對口支援』政策：以藏區為例之評析」，**蒙藏季刊**，第二十二卷第二期（2013年6月），頁28-48。
- 楊龍、李培，「府際關係視角下的對口支援系列政策」，**理論探討**（黑龍江），總第200期（2018年），頁148-151。
- 董強、李小雲，「農村公共政策執行過程中的監督軟化——以G省X鎮計劃生育政策的納入為例」，**中國行政管理**（北京），總第294期（2009年），頁77-81。
- 鄒讜，**二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看**（香港：牛津大學出版社，1994年），頁204-265。
- 趙倫、蔣勇傑，「地方政府對口支援模式分析——兼論中央政府統籌下的制度特徵與制度優勢」，**成都大學學報（社會科學版）**，2009年第2期（2009年），頁4-5。
- 劉祖雲，「政府間關係：合作博弈與府際治理」，**學海**（江蘇），2007年第1期，頁79-87。
- 劉鐵，**對口支援的運行機制與法制化：基於汶川地震災後恢復重建的實證分析**（北京：法律出版社，2010年）。
- 鄭春勇，「對口支援的『禮尚往來』現象及其風險研究」，**人文雜誌**（陝西），2018年第1期，頁122-128。
- 鄭春勇，「論對口支援任務型府際關係網絡及其治理」，**經濟社會體制比較**（北京），2014年第2期（總第172期），頁230-239。
- 謝慶奎，「中國政府的府際關係研究」，**北京大學學報（哲學社會科學版）**（北京），第37卷第1期（總137期，2000年），頁26-34。
- 鍾開斌，「控制性多層競爭：對口支援運作機理的一個解釋框架」，**甘肅行政學院學報**（甘肅），2018年第一期，頁4-14。
- 鍾開斌，「對口支援起源、形成及其演化」，**甘肅行政學院學報**（甘肅），2013年第4期，頁14-24。
- 韓文龍、祝順蓮，「地區間橫向帶動：實現共同富裕的重要途徑——制度優勢的體現與國家治理的現代化」，**西部論壇**（重慶），第30卷第1期（2020年1月），頁19-30。

## 二、外文部分

- Alford, Robert R. and Robert Ross Alford, *The craft of inquiry: Theories, methods, evidence*. (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Anderson, William. *Intergovernmental relations in review*. (Minnesota: University of Minnesota Press, 1960).
- Baum, Richard and Shevchenko, Alexei. "The 'State of the State'," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999) , pp. 333~360.
- Bowen, A. Glenn "Document analysis as a qualitative research method." *Qualitative research Journal*, Vol.9, No.2 (2009), pp.27-40.
- Fitzgerald, Carl and Brzezinski, Z. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (New York: Praeger, 1963).
- Halperin, Morton. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* ( Washington: The Brookings Institution, 1974 ) .
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. (Princeton: Princeton university press, 1994).
- Li, Yao, "Fragmented Authoritarianism and Protest Channels: A Case Study of Resistance to Privatizing a Hospital," *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 42, No. 2(June 2013), pp. 213-214.
- Lieberthal, Kenneth G. "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (N.J.: Princeton University Press, 1988) , pp. 1~30.
- Lieberthal, Kenneth G. *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W. W. Norton, 2004).
- Mario, Gilli, Li Yuan, and Qian Jiwei. "Logrolling under Fragmented Authoritarianism: Theory and Evidence from China." *21ST Century China Program* (September 30, 2014), pp.11.
- Mertha, Andrew C. "Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *The China Quarterly*, Vol.200(December 2009), pp.995-1012.

Nathan, Andrew, “China’s Changing of the Guard: Authoritarian Resilience.” *Journal of Democracy*, Vol.14, No.1(2003), pp.6-17.

O’Toole, Jr. Laurence J, American Intergovernmental Relation: An Overview, in Richard J. Stillman II. *Public Administration: Concepts and Cases* (7<sup>th</sup> ed.) (Boston: Houghton Mifflin Company, 1976), pp.127-146.

William Anderson. Intergovernmental relations in review. (Minnesota:University of Minnesota Press, 1960).

Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989) .

Xu, Jiuping and Yi Lu, “A comparative study on the national counterpart aid model for post-disaster recovery and reconstruction.” *Disaster prevention and management*, Vol.22, No.1(2013), pp.75-93.

Yin, Robert K, “Design and methods.” in Robert K Yin. *Case Study Research: Design and Methods*(5<sup>th</sup> ed.) (New York: Sage Publications, 2014).

### 三、網路資料

《江蘇省對口支援四川省綿竹市地震災後恢復重建指揮部機構設置、主要職責、幹部選派及管理工作方案》，江蘇省人民政府網，2008年10月7日，[http://www.js.gov.cn/art/2008/10/7/art\\_47007\\_2681570.html](http://www.js.gov.cn/art/2008/10/7/art_47007_2681570.html)，檢閱日期：2021年9月29日。

《江蘇省對口支援四川省綿竹市地震災後重建工作方案》，江蘇省發展和改革委員會，2008年9月29日，[http://fzggw.jiangsu.gov.cn/art/2008/7/15/art\\_282\\_6643463.html](http://fzggw.jiangsu.gov.cn/art/2008/7/15/art_282_6643463.html)，檢閱日期：2021年9月29日。

《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》，中國政府網，2008年6月11日，[http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/18/content_1019966.htm)，檢閱日期：2021年7月8日。

《國家自然災害救助應急預案》，中國政府網，2006年1月11日，[http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/11/content\\_153952.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/11/content_153952.htm)，檢閱日期：2021年7月3日。

《關於當前抗震救災進展情況和下一階段的工作任務》，中國政府網，2008年5月27日，[http://www.gov.cn/jrzg/2008-05/27/content\\_995645.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2008-05/27/content_995645.htm)，檢閱日期：2021年7月5日。

- 《關於實施對口支援四川汶川特大地震災區工作的緊急通知》，中國政府網，2008年5月23日，[http://www.gov.cn/zwgg/2008-05/23/content\\_990040.htm](http://www.gov.cn/zwgg/2008-05/23/content_990040.htm)，檢閱日期：2021年7月3日。
- 「『一省包一市』啟動2天 19省份醫療隊全部就位」，**新京報**，2020年2月12日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/158151650414817.html>，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「『一省包一市』援助湖北16城名單：周邊省份均領命」，**澎湃新聞**，2020年2月8日，<https://news.163.com/20/0208/20/F4SVGI1K0001899N.html>，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「『一省包一市』援助湖北16城名單：週邊省份均領命」，**新浪網**，2020年2月8日，<http://gd.sina.cn/news/2020-02-09/detail-iimxyqvz1390403.d.html>，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「『封城』二十日里的武漢百步亭」，**新華網**，2020年2月13日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/13/c\\_1125566998.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/13/c_1125566998.htm)，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「『散裝江蘇』刷屏的背後，是感動與信心，更是『對口支援』的中國力量」，**新 民 晚 報**，2020年2月10日，<https://wap.xinmin.cn/content/31653623.html?cantowap=yes>，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「【中國之聲】官方發佈！各省對口支援湖北名單來了」，**湖北省衛生健康委員會 網 站**，2020年2月10日，[http://wjw.hubei.gov.cn/bmdt/ztl/fkxxgzbdgrfyyq/fkdt/202002/t20200210\\_2023274.shtml](http://wjw.hubei.gov.cn/bmdt/ztl/fkxxgzbdgrfyyq/fkdt/202002/t20200210_2023274.shtml)。檢閱日期：2021年3月26日。
- 「1月27日重慶舉行新型冠狀病毒感染的肺炎防控工作第二場例行新聞通氣會」，**國務院新聞辦公室網站**，2020年1月27日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/42313/42976/42989/43056/Document/1679657/1679657.htm>，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「2008年全國國民經濟和社會發展統計公報」，**中華人民共和國國家統計局**，2009年2月26日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/200902/t20090226\\_12542.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/200902/t20090226_12542.html)，檢閱日期：2021年3月26日。
- 「2009年全國國民經濟和社會發展統計公報」，**中國政府網**，2010年2月25日，[http://www.gov.cn/gzdt/2010-02/25/content\\_1541240.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-02/25/content_1541240.htm)，檢閱日期：2021年3月26日。

- 「2010 年全國國民經濟和社會發展統計公報」，中國政府網，2011 年 2 月 28 日，  
[http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201102/t20110228\\_30025.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201102/t20110228_30025.html)，  
檢閱日期：2021 年 3 月 26 日。
- 「2020 年 2 月 7 日新聞發布會文字實錄」，中華人民共和國國家衛生健康委員會網站，2020 年 2 月 7 日，  
<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkd/202002/5bc099fc9144445297e8776838e57ddc.shtml>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。
- 「21 批 2248 人：一條時間軸縱覽廣州醫療隊援鄂日誌 21 批 2248 人：一條時間軸縱覽廣州醫療隊援鄂日誌」，廣州日報，2020 年 2 月 21 日，  
[https://www.sohu.com/a/374690421\\_120214184](https://www.sohu.com/a/374690421_120214184)，檢閱日期：2021 年 10 月 8 日。
- 「21 個省區市分別對口支援汶川大地震一個重災縣」，中國新聞網，2008 年 5 月 23 日，  
<http://www.chinanews.com/gn/news/2008/05-23/1260594.shtml>，檢閱日期：2021 年 3 月 28 日。
- 「2 月 8 日湖北新增新冠肺炎病例 2147 例累计 27100 例 治愈出院 1439 例」，廈門網，2020 年 2 月 9 日，  
<https://news.xmnn.cn/xmnn/2020/02/09/100665585.shtml>，檢閱日期：2021 年 3 月 26 日。
- 「大國戰『疫』，習近平總書記親自指揮、親自部署」，求是網，2020 年 3 月 10 日，  
[http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2020-03/10/c\\_1125690803.htm](http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2020-03/10/c_1125690803.htm)，檢閱日期：2021 年 10 月 5 日。
- 「大陸工作簡報（1998 年 10 月）」，中華民國大陸委員會網站，  
<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=6F6CC8FA29331772>，檢閱日期：2021 年 3 月 4 日。
- 「山東支援黃岡大事記」，人民網，2020 年 3 月 22 日，  
<http://sd.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0322/c166192-33894620.html>，檢閱日期：2021 年 10 月 7 日。
- 「中國抗 SARS 專家鍾南山：武漢肺炎肯定會人傳人」，中央通訊社，2020 年 1 月 20 日，  
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202001200319.aspx>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。
- 「四川汶川地震已確認 69227 人遇難 17923 人失蹤」，中國新聞網，2008 年 9 月 25 日，  
<http://www.chinanews.com/gn/news/2008/09-25/1394600.shtml>，檢閱日期：2021 年 3 月 26 日。



- 「央視網評 | 『萬人宴』變成『鴻門宴』的悲劇絕不容許重演」，央視網，2020年2月6日，<http://news.cctv.com/2020/02/06/ARTI7I0K18rF7E1ruR41iR5v200206.shtml>，檢閱日期：2021年10月4日；「8人因網上散佈『武漢病毒性肺炎』不實信息被依法處理」，新華網，2020年1月1日，[http://www.xinhuanet.com/2020-01/01/c\\_1125412773.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-01/01/c_1125412773.htm)，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「央廣獨家：『對口支援湖北地市』正版」，央廣網·中央廣播電視總台，2020年2月10日，[http://www.cnr.cn/ah/news/20200210/t20200210\\_524968364.shtml](http://www.cnr.cn/ah/news/20200210/t20200210_524968364.shtml)，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「全國首個，省領導率隊支援湖北」，新京報，2020年2月12日，[https://www.sohu.com/a/372573464\\_114988](https://www.sohu.com/a/372573464_114988)，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「共青團中央發通知部署全團對口支援地震災區工作」，中國政府網，2008年5月29日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/////////jrzg/2008-05/29/content\\_998687.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/////////jrzg/2008-05/29/content_998687.htm)，檢閱日期：2021年7月5日。
- 「再出發！新鄉第二批醫療隊60名隊員出征湖北隨州」，新鄉廣播電視台，2020年2月9日，<https://www.ixigua.com/6927163876542775822?logTag=ElpTC3Jkts3AMbC5vm9pm>，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「各地傷亡匯總(即時更新)」，騰訊網，2008年7月24日，<https://news.qq.com/zt/2008/dizhen/newdata.htm>，檢閱日期：2021年3月1日。
- 「同江同湖，同舟共濟——湖南對口支援黃岡市」，中國共產黨新聞網，2020年2月27日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0227/c431601-31607576.html>，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「同氣連枝，共盼春來——江蘇對口支援黃石市抗擊疫情紀實」，新華網，2020年3月4日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/04/c\\_1125663714.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/04/c_1125663714.htm)，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「因地制宜開『藥方』19省區市對口支援這麼幹」，人民網，2020年2月17日，<http://hlj.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0217/c220024-33804170.html>，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「李克強主持召開中央應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組會議」，新華網，2020年1月26日，[https://web.archive.org/web/20200126181054/http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/26/c\\_1125504004.htm](https://web.archive.org/web/20200126181054/http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/26/c_1125504004.htm)，檢閱日期：2021年10月4日。

- 「汶川地震已確認 69227 人遇難 17923 人失蹤」，**新浪網**，2008 年 9 月 25 日，  
<http://news.sina.com.cn/c/2008-09-25/183514499939s.shtml>，檢閱日期：2021 年  
7 月 3 日。
- 「汶川地震災後恢復重建條例」，**中國政府網**，2008 年 6 月 9 日，  
[http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content\\_1010710.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content_1010710.htm)，檢閱日期：2021 年  
7 月 7 日。
- 「汶川地震災後恢復重建對口支援方案」，**維基文庫**，  
<https://zh.m.wikisource.org/zh-hant/%E6%B1%B6%E5%B7%9D%E5%9C%B0%E9%9C%87%E7%81%BE%E5%90%8E%E6%81%A2%E5%A4%8D%E9%87%8D%E5%BB%BA%E5%AF%B9%E5%8F%A3%E6%94%AF%E6%8F%B4%E6%96%B9%E6%A1%88>，  
檢閱日期：2021 年 3 月 26 日。
- 「災後重建的凱歌——汶川地震志卷九：《災後重建志》」，**四川省情網**，2017  
年 5 月 20 日，[http://scdfz.sc.gov.cn/ztzl/zdzzzt/wctddzkjzz/content\\_6544](http://scdfz.sc.gov.cn/ztzl/zdzzzt/wctddzkjzz/content_6544)，檢  
閱日期：2021 年 7 月 8 日。
- 「所有援漢醫療隊已撤離，20 人專家團隊堅守武漢」，**澎湃新聞網**，2020 年 4  
月 15 日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6981700\\_1](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6981700_1)，檢閱日期：  
2021 年 10 月 6 日。
- 「武漢成立新型冠狀病毒肺炎疫情防控指揮部 升級防控措施--央視」，**Reuters**，  
2020 年 1 月 21 日，<https://cn.reuters.com/article/cctv-wuhan-coronavirus-control-0121-idCNKBS1ZK07N>，檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。
- 「武漢肺炎：『一罩難求』下中國多省相互攔截防疫物資」，**BBC 中文網**，2020  
年 2 月 6 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51424208>，檢  
閱日期：2021 年 10 月 10 日。
- 「武漢肺炎：武漢市長暗示疫情披露不及時中央有責任」，**BBC 中文網**，2020  
年 1 月 28 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51276069>，  
檢閱日期：2021 年 10 月 4 日。
- 「武漢肺炎升溫 李克強受習近平委託赴疫區考察」，**中央通訊社**，2020 年 1 月  
27 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001270063.aspx>，檢閱日期：  
2021 年 10 月 4 日。
- 「武漢封城 大眾運輸停駛 當局籲市民勿離開」，**中央通訊社**，2020 年 1 月 23  
日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001230009.aspx>，檢閱日期：  
2021 年 10 月 4 日。

- 「胡錦濤主持會議研究部署震災後重建對口支援工作」，中國政府網，2008年6月5日，[http://www.gov.cn/ldhd/2008-06/05/content\\_1006959.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2008-06/05/content_1006959.htm)，檢閱日期：2021年7月8日。
- 「致敬『沉默的英雄』——記武漢火神山雷神山醫院的建設」，新華網，2020年4月4日，[http://www.xinhuanet.com/health/2020-04/03/c\\_1125807998.htm](http://www.xinhuanet.com/health/2020-04/03/c_1125807998.htm)，檢閱日期：2021年10月6日。
- 「國家衛生健康委建立省際對口支援湖北省除武漢以外地市新型冠狀病毒肺炎防治工作機制」，中國政府網，2020年2月10日，<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594r/202002/212cad8932249fa9961d6c312cd2026.shtml>，檢閱日期：2021年10月10日。
- 「國家衛生健康委會同相關部門聯防聯控 全力應對新型冠狀病毒感染的肺炎疫情」，中國政府網，2020年1月21日，<http://www.nhc.gov.cn/yjb/s7860/202001/d9570f3a52614113ae0093df51509684.shtml>，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「國務院辦公廳關於印發汶川地震災後恢復重建對口支援方案的通知」，中國政府網，2008年6月18日，[http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/18/content_1019966.htm)，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「國務院辦公廳關於印發國家自然災害救助應急預案的通知」，中國政府網，2016年3月24日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/24/content\\_5057163.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/24/content_5057163.htm)，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「國務院辦公廳關於開展對三峽工程庫區移民工作對口支援的通知」，中國政府網，[http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content\\_2879004.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2879004.htm)，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「國務院關於支援沿邊重點地區開發開放若干政策措施的意見」，中國政府網，2016年1月7日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content\\_10561.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.htm)，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「國務院關於四川汶川特大地震抗震救災及災後恢復重建工作情況的報告」，中國人大網，2008年6月24日，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2008-12/24/content\\_1467394.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2008-12/24/content_1467394.htm)，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「國務院關於全面加強應急管理工作的意見」，中國政府網，2008年3月18日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content\\_1177.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_1177.htm)，檢閱日期：2021年3月4日。

- 「習近平主持中央政治局常委會會議 研究疫情防控工作 黨中央成立疫情工作領導小組」，**新華網**，2020年1月25日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/25/c\\_1125501969.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/25/c_1125501969.htm)，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「習近平對新型冠狀病毒感染的肺炎疫情作出重要指示」，**中國政府網**，2020年1月20日，[http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/20/content\\_5471057.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/20/content_5471057.htm)，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「最高法院通知要求全國法院對口支援災區法院」，**新浪網**，2008年5月30日，<http://news.sina.com.cn/c/2008-05-30/201215652596.shtml>，檢閱日期：2021年7月5日。
- 「最新對口支援表公佈！網友：大型拆CP現場，河南：已馳援720人」，**大河報**，2020年2月10日，<https://www.twoeggz.com/info/231418.html>，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「湖北16城公共交通停運：新增宜昌、隨州、荊州」，**澎湃新聞網**，2020年1月25日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_5631188](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5631188)，檢閱日期：2021年10月4日。
- 「黃石『清零』！江蘇隊全部撤離 又一批江蘇援湖北醫療隊隊員昨回家」，**南京市人民政府網**，2020年3月29日，[http://www.nanjing.gov.cn/zt/yqfk/yqdt/202003/t20200329\\_1822020.html](http://www.nanjing.gov.cn/zt/yqfk/yqdt/202003/t20200329_1822020.html)，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「黃石呼，江蘇應（對口支援19省份在行動）」，**人民網**，2020年3月1日，<http://society.people.com.cn/n1/2020/0301/c1008-31611026.html>，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「奧運建設『鐵軍』蓋完鳥巢趕來支援什邡重建」，**搜狐網**，2008年6月18日，<http://2008.sohu.com/20080618/n257576227.shtml>，檢閱日期：2021年10月1日。
- 「新冠肺炎：武漢解除『封城』令『綠碼』居民可離開」，**BBC中文網**，2020年4月8日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52210928>，檢閱日期：2021年10月6日。
- 「解封在即，李蘭娟首次披露武漢封城細節」，**廈門廣電網**，2020年3月27日，<http://big5.cctv.com/gate/big5/news.xmtv.cn/2020/03/27/ARTISA6uTAi5otQaFPd5m1Sa200327.shtml>，檢閱日期：2021年10月4日。

- 「電商抗疫觀察：把錢花在最需要的地方」，新華網，2020年2月12日，  
[http://www.xinhuanet.com/tech/2020-02/12/c\\_1125562424.htm](http://www.xinhuanet.com/tech/2020-02/12/c_1125562424.htm)，檢閱日期：2021年10月6日。
- 「對口支援，同舟共濟」，中國文化研究院，2020年5月13日，  
<https://chiculture.org.hk/tc/china-today/3163>，檢閱日期：2021年3月27日。
- 「廣東：緊急調運應急物資支援湖北荊州疫情防控工作」，中華人民共和國應急管理部，2020年3月6日，  
[https://www.mem.gov.cn/xw/gdyj/202003/t20200306\\_345147.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/gdyj/202003/t20200306_345147.shtml)，檢閱日期：2021年10月8日。
- 「廣東省政府新聞辦疫情防控第十七場新聞發布會」，南方網，2020年2月11日，  
[https://gdio.southcn.com/node\\_12c3fd58e7/2d24bca227.shtml](https://gdio.southcn.com/node_12c3fd58e7/2d24bca227.shtml)，檢閱日期：2021年10月8日。
- 「衛生部辦公廳關於加強甲型H1N1流感醫療救治工作的通知」，中國政府網，2009年11月3日，  
<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3585u/200911/7084a4b9d9c04e3cb2dbfd25384ffc76.shtml>，檢閱日期：2021年3月4日。
- 「凝聚起戰勝疫情的強大合力——19省份對口支援湖北紀實」，新華網，2020年2月18日，  
<http://fj.people.com.cn/n2/2020/0218/c181466-33806763.html>，檢閱日期：2021年10月6日。
- 「戰疫中的廣東隊：超1500名廣東醫護人員駐紮湖北前線」，廣州日報，2020年2月13日，  
[https://www.sohu.com/a/372666406\\_120152148](https://www.sohu.com/a/372666406_120152148)，檢閱日期：2021年10月8日。
- 「瀟湘齊魯連黃岡 義薄雲天共戰『疫』」，中國共產黨新聞網，2020年2月14日，  
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0214/c431601-31587307.html>，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「瓊粵攜手 守護荊州」，人民網，2020年2月18日，  
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0218/c431601-31592361.html>，檢閱日期：2021年10月7日。
- 「嚴重特殊傳染性肺炎 疾病介紹」，衛生福利部疾病管制署網站，  
<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/vleOMKqwuEbIMgqaTeXG8A#>，檢閱日期：2021年10月13日。

Dake Kang and Yanan Wang, "China's Uighurs told to share beds, meals with party members", *Associated Press News*, 2018.12.01, <https://apnews.com/article/ap->



[top-news-international-news-prayer-weddings-occasions-9ca1c29fc9554c1697a8729bba4dd93b](http://top-news-international-news-prayer-weddings-occasions-9ca1c29fc9554c1697a8729bba4dd93b)，檢閱日期：2021年4月20日。

毛澤東，「論十大關係」，中國馬克思主義資料庫，<https://www.marxists.org/chinese/maozedong/marxist.org-chinese-mao-19560425.htm>，檢閱日期：2021年3月26日。

向春玲，「對口支援：解決欠發達地區貧困問題的『中國方案』」，中國共產黨新聞網，2016年10月9日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0221/c150453-29096555.html>。

范昊天，「海南派出7支醫療隊864人支援湖北——抽調骨幹 精準施治」，人民網，2020年3月9日，<http://www.qizhiwang.org.cn/BIG5/n1/2020/0309/c431675-31623512.html>，檢閱日期：2021年10月7日。

孫瀾，「揭汶川地震救援內幕：胡錦濤掉不動軍隊 溫家寶怒摔電話」，多維新聞，2018年5月12日，<https://www.dwnews.com/中国/60057546/揭汶川地震救援内幕胡锦涛调不动部队温家宝怒摔电话>，檢閱日期：2021年7月3日。

國務院三峽工程建設委員會辦公室，「全國對口支援三峽庫區移民工作五年（2008-2012年）規劃綱要」，北大法寶法律數據庫，2008年3月6日，[http://pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=chl&Gid=bc047db7cb4d46c6bdfb&keyword=&EncodingName=&Search\\_Mode=&Search\\_IsTitle=0](http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=bc047db7cb4d46c6bdfb&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=&Search_IsTitle=0)，檢閱日期：2021年7月3日。

劉笛生，「援疆工作的實踐與啟示」，中央民族幹部學院，2016年9月6日，<http://101.201.120.50/html1/report/1609/837-1.htm>，檢閱日期：2021年7月3日。

## 附錄一

### 《關於對口支援四川汶川特大地震災區的緊急通知》全文

各省、自治區、直轄市民政廳（局），新疆生產建設兵團民政局：

根據國務院抗震救災總指揮部關於開展對口支援工作的總體部署，為進一步推進四川汶川特大地震災區群眾生活安排和恢復重建工作，統籌協調使用捐贈資金和物資，結合受災省份和支援省份的實際情況，現就對口支援工作通知如下：

#### 一、對口支援主要任務

支援省份對口支援的主要任務是：（一）提供受災群眾的臨時住所，包括帳篷、活動板房、過渡簡易房等，力爭盡快實現轉移群眾每戶有一處臨時居所。

（二）解決災區群眾的基本生活，包括提供災區急需的棉被、衣物、食品、飲用水以及灶具、床等生活物品。（三）協助災區恢復重建，包括災區民房重建、基礎設施修復等。（四）協助災區恢復和發展經濟，提供經濟合作、技術指導等。

#### 二、對口支援具體安排

（一）對四川支援意見。確定由北京等 21 個省份分別對口支持四川省的一個重災縣。

受災縣市	支援省份
都江堰市	上海
江油市	河南
彭州市	湖南
汶川縣	廣東
溫江區	黑龍江
理縣	福建
郫縣	山西
茂縣	天津

大邑縣	內蒙古
松潘縣	安 徽
崇州市	河 北
小金縣	江 西
綿竹市	江 蘇
黑水縣	廣 西
什邡市	北 京
青川縣	浙 江
安 縣	遼 寧
漢源縣	湖 北
北川縣	山 東
寶興縣	海 南
平武縣	吉 林

(二) 對甘肅支援意見。確定北京、天津在對口支援四川有關重災縣的同時，北京對口支援隴南市，天津對口支援甘南市。

未承擔對口支援任務的貴州、西藏、青海、寧夏、新疆和新疆生產建設兵團等六省(區、兵團)接收的捐贈款物重點用於支持陝西災區災民生活安排和恢復重建。

### 三、對口支援工作要求

(一) 提高認識，高度重視。各級民政部門要堅決貫徹落實黨中央、國務院對口支援災區的指示精神，充分認識對口支援災區工作的極端重要性和緊迫性，急災區之所急，想災區之所想，幫災區之所需，解災區之所難，緊急組織動員，將對口支援工作作為當前的首要任務抓緊、抓好，切實抓出成效。

(二) 加強溝通，密切協作。各支援省份和受災地區要建立專門的工作班子，選調政治素質高、業務能力強的骨幹人員專職從事對口支援工作，支援省份與受災縣市之間建立直接的聯繫和協作機制，形成良好的支援省份與受災縣市之間的對接機制，保障對口支援工作的順利開展。

(三) 找準需求，明確任務。各受災地區要摸清災區的實際情況，提出災區的需求，區分輕重緩急，向支援省份通報，同時通報災區整個救災工作的進

展情況。各支援省份要根據災區不同階段的實際需求，明確工作任務和時間要求，及時組織調配和生產。當前要著重解決災區急需的帳篷等住所問題，同時要考慮解決棉被、衣物、食品、飲用水以及灶具、床等生活物品的需求。承擔民政部採購救災帳篷生產任務的企業所在省份，要指派專人進駐廠家，督促檢查生產進度，協調解決企業生產和運輸困難，確保生產任務保質保量地如期完成。

(四)立足當前，注重長遠。各支援省份在解決災區群眾生活困難的基礎上，要考慮災區民房的恢復重建需求，在製定城市和村鎮規劃、工程建設等方面給予技術和資金支持，幫助災區群眾早日重建家園。同時，各受災地區要把恢復重建與災區經濟的長遠發展有機結合起來，及早制定災區恢復重建規劃，加強區域的防災減災基礎設施建設，注重發揮當地的優勢資源，發展當地的特色產業，實現災區的可持續發展。

根據原定對口支援方案，江蘇、浙江、湖北、山東、河南、廣東六省有的已支援原定市（州）的兩個以上縣（市），請根據本次通知精神，適當調整支援重點，確保對口支援任務完成，並與相關省份做好銜接。各支援省和受援省、市、縣（市、區）於每日 16 時前，將對口支援的進展情況報民政部和國務院抗震救災前方指揮部群眾生活組。

國務院抗震救災總指揮部群眾生活組（民政部）

聯繫人：張宇星、張磊

聯繫電話：010—58123162、58123141；58123160（傳真）

國務院抗震救災前方指揮部群眾生活組：

聯繫人：吳建安

聯繫電話（傳真）：028—87305406

民政部

二〇〇八年五月二十二日

## 附錄二

### 《國務院辦公廳關於印發汶川地震災後恢復重建對口支援 方案的通知》全文

國務院辦公廳關於印發汶川地震災後

恢復重建對口支援方案的通知

國辦發〔2008〕53號

各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構：

《汶川地震災後恢復重建對口支援方案》已經國務院同意，現印發給你們，請認真貫徹執行。

國務院辦公廳

二〇〇八年六月十一日

#### 汶川地震災後恢復重建對口支援方案

災後恢復重建是一項十分艱鉅的任務。為舉全國之力，加快地震災區災後恢復重建，並使各地的對口支援工作有序開展，經黨中央、國務院同意，建立災後恢復重建對口支援機制。

#### 一、災後恢復重建對口支援的基本原則

（一）堅持一方有難、八方支援，自力更生、艱苦奮鬥的方針，承擔對口支援任務的有關省市積極為災區提供人力、物力、財力、智力等各種形式的支援；受援地區樹立地方為主的思想，充分發揮幹部群眾的積極性，互幫互助，苦幹實幹，生產自救，重建家園。



(二) 根據各地經濟發展水平和區域發展戰略，中央統籌協調，組織東部和中部地區省市支援地震受災地區。

(三) 按照「一省幫一重災縣」的原則，依據支援方經濟能力和受援方災情程度，合理配置力量，建立對口支援機制。在具體安排時，盡量與安置受災群眾階段已形成的對口支援關係相銜接。

(四) 對口支援期限按 3 年安排。在國家的支持下，集各方之力，基本實現災後恢復重建規劃的目標。

## 二、對口支援安排方案

### (一) 支援方。

東部和中部地區共 19 個省市，考慮海南省的實際情況不作安排；同時考慮重慶市是直轄市，且與四川的歷史聯繫，西部地區安排重慶市承擔對口支援任務。支援省市為 19 個，即廣東、江蘇、上海、山東、浙江、北京、遼寧、河南、河北、山西、福建、湖南、湖北、安徽、天津、黑龍江、重慶、江西、吉林。

### (二) 受援方。

根據國家地震局提供的汶川地震烈度區劃和四川省提供的受災縣(市)災情程度，將四川省北川縣、汶川縣、青川縣、綿竹市、什邡市、都江堰市、平武縣、安縣、江油市、彭州市、茂縣、理縣、黑水縣、松潘縣、小金縣、漢源縣、崇州市、劍閣縣共 18 個縣(市)，以及甘肅省、陝西省受災嚴重地區作為受援方。

### (三) 對口支援安排。

考慮支援方的經濟實力和受援方的災情程度，兼顧安置受災群眾階段已形成的對口支援格局，對口支援安排如下：

- 1· 山東省——四川省北川縣
- 2· 廣東省——四川省汶川縣

- 3·浙江省——四川省青川縣
- 4·江蘇省——四川省綿竹市
- 5·北京市——四川省什邡市
- 6·上海市——四川省都江堰市
- 7·河北省——四川省平武縣
- 8·遼寧省——四川省安縣
- 9·河南省——四川省江油市
- 10·福建省——四川省彭州市
- 11·山西省——四川省茂縣
- 12·湖南省——四川省理縣
- 13·吉林省——四川省黑水縣
- 14·安徽省——四川省松潘縣
- 15·江西省——四川省小金縣
- 16·湖北省——四川省漢源縣
- 17·重慶市——四川省崇州市
- 18·黑龍江省——四川省劍閣縣
- 19·廣東省（主要由深圳市）——甘肅省受災嚴重地區
- 20·天津市——陝西省受災嚴重地區

（四）未納入對口支援的受災縣（市、區）由所在省人民政府組織本省範圍內的對口支援。

社會各界及境外提出對口支援的，由受災省人民政府統籌安排。

### 三、對口支援的內容、方式和任務

堅持「硬件」與「軟件」相結合，「輸血」與「造血」相結合，當前和長遠相結合，調動人力、物力、財力、智力等多種力量，優先解決災區群眾基本生活條件。對口支援的內容和方式有：

- (一) 提供規劃編制、建築設計、專家諮詢、工程建設和監理等服務。
- (二) 建設和修復城鄉居民住房。
- (三) 建設和修復學校、醫院、廣播電視、文化體育、社會福利等公共服務設施。
- (四) 建設和修復城鄉道路、供(排)水、供氣、污水和垃圾處理等基礎設施。
- (五) 建設和修復農業、農村等基礎設施。
- (六) 提供機械設備、器材工具、建築材料等支持。選派師資和醫務人員，人才培訓、異地入學入托、勞務輸入輸出、農業科技等服務。
- (七) 按市場化運作方式，鼓勵企業投資建廠、興建商貿流通等市場服務設施，參與經營性基礎設施建設。
- (八) 對口支援雙方協商的其他內容。

基層政權建設由中央和地方財政為主安排，各級黨政機關辦公設施不列入對口支援範圍。

各支援省市每年對口支援實物工作量按不低於本省市上年地方財政收入的1%考慮。具體內容和方式與受援方充分協商後確定。

#### 四、工作要求

(一) 加強領導，精心組織。災後恢復重建工作複雜，任務艱鉅，支援和受援雙方要按照中央統一部署，設立機構，協調配合，抓好各項措施落實。為爭取時間，支援方要儘早參與規劃設計等前期工作。

(二) 依據規劃，有序推進。災後恢復重建要嚴格按照災後重建規劃佈局、選址要求和各類建設標準組織實施。制訂科學合理的建設計劃，防止盲目建設，防止盲目攀比。

(三) 統一政策，統籌安排。為鼓勵對口支援的積極性，中央統一研究制定對口支援的優惠政策。同時要對中央財政建設資金、對口支援資金、社會捐

助資金以及受災地區自籌資金統籌安排，合理使用，嚴格管理，精打細算，努力提高資金使用效益。

（四）善始善終，搞好銜接。在安置受災群眾階段已經部署的帳篷、活動板房等對口支援工作，要繼續按照原工作部署完成。災後恢復重建階段對口支援的各項工作統一按此次安排方案執行。



### 附錄三

## 《國家衛生健康委建立省際對口支援湖北省除武漢以外地 市新型冠狀病毒肺炎防治工作機制》全文

為堅決落實黨中央、國務院決策部署，全力支持湖北省開展新型冠狀病毒肺炎防治工作，堅決打贏疫情防控阻擊戰，國家衛生健康委舉全國之力，集優質資源，建立省際對口支援湖北省除武漢以外地市新型冠狀病毒肺炎醫療救治工作機制。

我委充分考慮疫情現狀、人力資源儲備及受援地市醫療資源缺口等情況，在原有外省醫療隊支援的基礎上，按照原有關係不變、應補盡補的原則，統籌安排 19 個省份對口支援湖北省除武漢市 16 個市州及縣級市，確定以下對口支援關係：重慶市、黑龍江省支援孝感市，山東省、湖南省支援黃岡市，江西省支援隨州市，廣東省、海南省支援荆州市，遼寧省、寧夏回族自治區支援襄陽市，江蘇省支援黃石市，福建省支援宜昌市，內蒙古自治區、浙江省支援荆門市，山西省支援仙桃、天門、潛江 3 個縣級市，貴州省支援鄂州市，雲南省支援咸寧市，廣西壯族自治區支援十堰市，天津市支援恩施土家族苗族自治州，河北省支援神農架林區。

國家衛生健康委要求各支援省份切實提高政治站位，和受援地市共同協商，確定支援安排，以解決當地醫療衛生資源缺口為基礎，組建由醫護、管理、疾控專業人員組成的支援隊伍，實地支持與遠程醫療服務相結合，多措並舉開展對口支援工作，同時，要兼顧本地區疫情防控需求，共同做好醫療救治工作，努力提高收治率、治愈率，降低感染率、病死率。