

民族自治地方对口支援法律规范的实施机制

沈寿文 茶春雷*

【摘要】民族自治地方对口支援的法律规范不是传统法理上主要适用于司法实践活动的“行为规范”，而是需要国家机关作为义务主体积极作为、并通过立法裁量和行政裁量具体化立法意图的“目标规范”。民族自治地方对口支援法律规范的“目标规范”属性决定了其“授权规范”的实施机制，即其实施依靠低位阶的法律性文件和规范性文件加以具体化：通过最高层级的规范（宪法）向低层级法律规范“授权”，最终产生出一个“行为规范”的形式来获得实施。实践中，民族自治地方对口支援法律规范，依靠科层制下目标任务的层层细化、最终通过地方政府的具体化措施加以推进实施，其实践逻辑契合了法理上“目标规范”的“授权规范”实施机制。

【关键词】民族自治地方；对口支援；实施机制；目标规范；授权规范

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2023.05.001

一、问题的提出

党的二十大提出的“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”^①，充分体现了包含民族自治地方对口支援在内的区域协调发展对于中国式现代化建设的意义。习近平总书记在2021年中央民族工作会议上强调，“必须坚持和完善民族区域自治制度，确保党中央政令畅通，确保国家法律法规实施，支持各民族发展经济、改善民生，实现共同发展、共同富裕”^②。

法律的生命在于实施。民族自治地方对口支援制度作为规定于《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》）之中的一项重要的法律制度，其良好实施是坚持和完善民族区域自治制度的题中应有之义。实施这一制度的前提是正确理解构成这一制度的法律规范的性质和实施机制。当前学界对于民族自治地方对口支援法律规范的认识主要聚焦于如下三个方面：一是认

* 沈寿文，西南民族大学四川省社会科学重点研究基地——四川民族地区法治建设研究中心”研究员，吉林大学法学院教授；茶春雷，法学博士，昆明理工大学法学院讲师。本文系西南民族大学四川省社会科学重点研究基地——四川民族地区法治建设研究中心项目“新时代国家民族事务立法研究”（编号：2023SCMZ01）、国家社科基金重点项目“新时代民族事务治理法治化的中国方案研究”（编号：22AZD056）阶段性成果。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的讲话》，新华网，<https://h.xinhua.com/vh512/share/11172875?d=1348c61>，访问日期：2023年7月1日。

② 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》，《人民日报》，2021年8月29日，第1版。

为民族自治地方对口支援法律规范的内容不明确、不具体, 对口支援法律制度的激励机制、管理机制、评估机制不健全, 没有形成一整套精细化的制度工具, 并认为现行保障对口支援的法律条款与对口支援过程中的监管制度存在冲突, 其结果甚至导致以权代法, 使法律失去权威^①; 二是强调对口支援法律规范的行政色彩, 认为对口支援制度带有明显的计划经济的特征; 三是批评缺乏专门的立法来保障民族自治地方对口支援制度的实施, 认为需要出台一部国家级的促进地方政府合作的法律以保障民族自治地方对口支援法律规范获得实施^②。上述观点反映了学界对于当前民族自治地方对口支援法律规范及其实施可能存在弊病的关切, 以及期待能够对这一法律规范及其实施予以改进的良好愿望。从这一法律规范的表达上看, 目前的法律文本的确因为使用了大量的不确定法律概念而显得比较模糊和笼统, 赋予了实施者较大的自由裁量空间, 容易造成实施中的权力滥用。

然而, 法律规范条文的具体与抽象, 与该部法律规范的性质密切相关。因此, 实施民族自治地方对口支援法律规范的前提, 是正确理解这一法律规范的性质。而上述学界的观点本质上是将民族自治地方对口支援法律规范的性质, 预设为传统法理上经典的“行为规范”的类型, 因而得出民族自治地方对口支援的规范不具有可操作性(“可诉性”)的结论。诚然, 按照法律性质, 行为规范追求确定性, 因为行为规范主要作用于司法实践活动, 必须尽可能精确才能最大程度限制法官的自由裁量权, 保障当事人的权益。然而, 实践中同样存在大量无须追求确定性, 甚至无法追求确定性的法律规范^③, 而民族自治地方对口支援法律规范可能恰恰属于这种类型。因此, 从法理上阐明民族自治地方对口支援法律规范的性质和实施路径, 对于民族自治地方对口支援法律规范的实施具有重要的理论意义和现实意义。

二、民族自治地方对口支援法律规范的实施逻辑

(一) 民族自治地方对口支援法律规范的性质

民族自治地方对口支援法律规范, 规定于《民族区域自治法》第64条中, 而配套的法律则散见于《乡村振兴促进法》(2021年)、《民办教育促进法》(2018年)、《循环经济促进法》(2018年)等法律之中; 配套的低位阶的法律性文件, 则散见于《国务院实施〈民族区域自治法〉若干规定》(2005年)等行政法规, 《贵州省文明行为促进条例》(2021年)、《山西省外来投资促进条例》(2021年)、《甘肃省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(2006年)等地方性法规, 《围场满族蒙古族自治县自治条例》(2019年)、《保亭黎族苗族自治县自治条例》(2022年)等自治条例和《云南省楚雄彝族自治州民族教育条例》(2014年)等单行条例, 以及国务院发布的《发达省(市)对口支援四川云南甘肃省藏区经济社会发展工作方案》(2014)[以下简称《发达省(市)工作方案》(2014)]、《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省对口支援四川藏区工作实施方案》(浙政办发〔2014〕159号)[以下简称《浙江省实施方案》(2014)]、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省对口支援四川省甘孜藏族自治州经济社会发展工作实施方案的通知》[以下简称《广东省实施方案》(2015)]等规范性文件之中。上述法律规范, 在类型上均属于面向未来的、需要国家机

^① 胡茂成:《中国特色对口支援体制实践与探索》, 人民出版社, 2014年版, 第54页。

^② 朱光磊、张传彬:《系统性完善与培育府际伙伴关系——关于“对口支援”制度的初步研究》, 《江苏行政学院学报》2011年第2期。

^③ 沈寿文:《理解“行政执法导向的法律”——一种对我国〈民族区域自治法〉立法思路的思考》, 《政治与法律》2018年第3期。

关作为义务主体加以积极实施,才能达到特定目标的规范类型。

从宪法、法律、法规(行政法规、地方性法规和自治法规),以及规章、规范性文件等不同效力级别的对口支援法律规范内容来看,它们具有不同于传统的“行为规范”特征。一般而言,“行为规范”是通过“法律规范”(规范结构是以“构成要件—法律效果”)与“案件事实”进行“反思平衡”^①,即如果R=规则、F=案件或F1、E=结论或F2。消极规范通过涵摄模式,即通过演绎推理,其形式为,R:所有的人都会死;F:苏格拉底是人;E:所以苏格拉底会死。与“行为规范”不同,民族自治地方对口支援法律规范,在条文上往往只规定“构成要件”而没有“法律效果”,在法理上属于“不完全规范”(不完全法条)的“目标规范”类型^②。

“目标规范”的性质决定了为了使其能够获得有效实施,应当赋予立法机关和行政执法机关以较大的自由裁量的空间,可以根据实际权衡立法和执行的必要性、适当性、合目的性等考量因素,并利用其立法和执法的经验最终予以贯彻落实立宪和立法的意图。从立法角度,立法者在立法时有立法技术的考量,即立法过程中精确、具体的好处在于法律适用机关(主要是司法机关)在法律适用过程中能够普遍适用,大大节约了司法成本,但是其弊端恰恰在于精确、具体的立法不利于下位阶的立法机关或者行政执法部门灵活、机动地去应对行政执法过程中可能面临的一切变量,这在指向未来的“目标规范”中体现得更加明显。反之,在“目标规范”中适用“不确定法律概念”和“模糊术语”却能体现出其优势,给了下位阶的立法机关和行政执法机关必要的“裁量权”^③。

当然,宪法法律授予低位阶的立法机关和行政机关如此大的“裁量权”,并不意味着对低位阶的立法机关与行政机关授予无限权力,而是必须符合宪法法律以及上位阶的规范性文件的意图,这便是规范体系“框架秩序”中的“边界”问题,即裁量的界限通常在授权规范本身中即已经明确。此外,对行政裁量权的限制也不一定仅仅来自授权规范本身规定的限制,也可能来自于授权规范的意旨^④。质言之,立法机关和行政执法部门的自由裁量(形成空间)受到这样的限制,即所作出的决定必须与授权规范的功能相适应,必须有助于实现法律的意旨。具体到民族自治地方对口支援中的规范性文件,比如《发达省(市)工作方案》(2014)、《浙江省实施方案》(2014),其中的自由裁量权不能违背《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《民族区域自治法》等上位阶法律规范对于民族自治地方对口支援的目的——即通过各上级国家机关(义务主体)的努力,帮助和促进民族自治地方社会经济的发展,实现国家区域协调发展目标的立法意图——否则便违反了赋予低位阶的立法机关和行政机关规范权限的意旨。

“目标规范”与“行为规范”不同,其实施对象不是针对已经发生的行为,而是面向未来的行为。而对于未来所要达到的目标进行提前调整,意味着无法预见将来社会发展的具体情况,因此无法在一个确定的法律构成要件中通过规定“适用条件”和“法律后果”的形式予以固定下来,因而需要交由低位阶的立法机关和行政机关根据社会经济的发展情况,根据自身的实际情况来落实上位阶规范,因此这类规范中必然充斥着大量的不确定法律概念和模糊术语^⑤。作为民族自治地方对口支援义务的主

① 侯健:《法律判断过程中的反思平衡》,《清华法学》2016年第5期。

② 关于“目标规范”的论述,参见沈寿文:《理解“行政执法导向的法律”——一种对我国〈民族区域自治法〉立法思路的思考》,《政治与法律》2018年第3期;茶春雷:《〈民族区域自治法〉“序言”的规范实施》,《云南社会科学》2022年第2期。

③ 沈寿文:《理解“行政执法导向的法律”——一种对我国〈民族区域自治法〉立法思路的思考》,《政治与法律》2018年第3期。

④ [德]齐佩利乌斯:《法学方法论》,金振豹译,法律出版社,2009年版,第150页。

⑤ 沈寿文:《理解“行政执法导向的法律”——一种对我国〈民族区域自治法〉立法思路的思考》,《政治与法律》2018年第3期。

体的上级国家机关和发达地区政府，只要有实施的积极作为，且不违背国家对口支援的目标（帮助民族地区经济社会的发展，实现国家的区域协调发展目标等），便无法依据“行为规范”所提供的审查标准进行审查。正是在这个意义上，民族自治地方对口支援法律规范作为一种面向未来并规定积极行为的“目标规范”，其实施与否或者实施成效如何，不能以“行为规范”的实施模式加以评价和审查。之所以如此，是因为“目标规范”在本质上就是对于未来的“愿景性”规定，无法通过目的本身来评价规则自身，因而，在法理上，“行为规范”的实施路径整体上不适合对口支援法律规范的实施。

（二）民族自治地方对口支援法律规范的实施路径

首先，关于民族自治地方对口支援法律规范的实施要素。与《民族区域自治法》许多具体内容的实施一样，在实施的义务主体上，“《宪法》作为国家根本大法、《民族区域自治法》作为实施《宪法》的基本法律，当然可以科处包括全国人大及其常委会在内的所有国家机关的《民族区域自治法》实施义务；而《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》作为一部行政法规，当然可以科处包括国务院自身在内的所有行政机关（国务院各部门、各级人民政府和其他所有行政机关）的《民族区域自治法》实施义务；《吉林省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉办法》作为一部省级地方性法规，除‘法律保留’事项外，当然可以科处包括吉林省人大及其常委会在内的本省国家机关（特别是省内各级人民政府）实施《民族区域自治法》的义务；依此类推^①”。当然，值得注意的是，这里的实施义务主体可以分为两种类型：一是民族自治地方对口支援法律规范的直接实施主体，即发达省（市）的国家机关（主要是政府）；二是民族自治地方对口支援法律规范实施的监督义务主体，即国家（中央）以及民族自治地方和负有对口支援责任的发达省（市）的国家机关的共同上级国家机关。在实施的内容上，只要有助于“缩小民族自治地方与其他地区的发展差距”，负有对民族自治地方对口支援义务的发达省（市）国家机关，实施的措施直接或者间接考虑到民族地区和少数民族的特殊性——不管措施内容是否直接贴上了“对口支援”的标签，这些措施内容便都具备对口支援的性质。

其次，关于民族自治地方对口支援法律规范的实施规则。在立宪和立法上，2018年宪法修正案中将“贯彻新发展理念”加入《宪法》“序言”中，是对《宪法》第122条的凝练、提升和超越。其积极意义在于对“促进各民族共同繁荣”等内容具有更强的容纳性，可以涵盖很多具体的国家任务，例如，对口支援、“投资倾斜”“金融扶持”“定向招生计划”等等。从《宪法》“序言”中的“贯彻新发展理念”内容和正文条款，到《民族区域自治法》第64条对口支援制度的规定，再到具体的《公共文化服务保障法》（2016）、《黔西南布依族苗族自治州教育条例》（2000）、《城乡医院对口支援工作管理办法（试行）》（2009）、《围场满族蒙古族自治县自治条例》（2006）、《保亭黎族苗族自治县自治条例》（2005）、《甘肃省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》（1988）、《广东省实施方案》（2015）等法律和法规可以发现，在权力配置上，是将国家目标指向全部公权力，立法、行政、司法等都要受到国家目标的规范约束^②。而具体到立法权，其主要发力的空间在于根据国家目标的指引，即根据“区域协调发展”的指引，予以细化成“区域协作立法”“对口支援立法”之类的立法要求，而这种立法的实施方式在对口支援制度的落实中占据重要位置。在行政执法上，行政机关的优势则在于能够根据当地的政府实际能力能够更为迅速地予以回

^① 沈寿文：《中国民族区域自治的文本表达与实施逻辑——以“优惠照顾理论”为视角》，《云南社会科学》2022年第2期。

^② 张翔：《环境宪法的新发展及其规范阐释》，《法学家》2018年第3期。

应,通过行政立法和配套政策措施,将上位法关于民族自治地方对口支援的规定进行具体化并加以实施。显然,民族自治地方对口支援法律规范的实施是自上而下不断将国家目标予以分解后落实的过程,其中实现包括民族自治地方对口支援在内的“区域协调发展”的国家目标,科处所有国家权力机关以积极的作为义务。“目标规范”的实施路径,仍需立足“目标规范”本身,但“目标规范”仅仅设定目标,同时敦促实施者根据本地方、本部门的具体情况,尽可能达成目标。由于“理性不及”,上位阶的法律规范制定者无法在法律规范中明确具体实施者应当如何具体去达成目标,只能提供该目标以及确定实现目标的总体框架。因而,目标的进一步实施便需要借助与“目标规范”同质但更具体的“授权规范”的实施规则。按照一般的理解,“授权规范”更加强调权力的委托与权力的控制理念,授权对象往往是行使国家权力的国家机关和官员,以这种方式授予国家机关和官员去实现特定的国家目标和任务,留给义务主体发挥智慧和自由裁量的空间,授权规范的授权过程同样遵循“框架秩序”的结构,其具体的实施模式通过最高层级的规范(宪法)、第一层授权规范、第二层授权规范、第三层授权规范……最终产生出一个行为规范的形式^①。

最后,关于民族自治地方对口支援法律规范的具体事例主要包括以下三个方面。

第一,从最高位阶的《宪法》中的“贯彻新发展理念”蕴含了“区域协调发展”的内容,通过宪法“序言”中作为积极规范的“国家目标条款”的形式整合整个法律规范体系。2018年宪法修正案“贯彻新发展理念”入宪的意义之一就在于使得民族自治地方对口支援法律规范体系更加具有包容性,即通过宪法“序言”的形式设定对不同层次国家机关科处的义务,满足了“对口支援在内的区域协调发展”入宪的功能期待,也使得对口支援制度中的多层次的宪法关系:国家(中央)与发达地区的关系、国家(中央)与民族自治地方的关系,发达地区政府与民族自治地方自治机关之间的关系,以及发达省市政府与辖区内的各级政府、民族自治地方(自治区)与其辖区内的各级国家机关的“府际关系”由宪法来统筹。

第二,在法律法规层面,《民族区域自治法》中规定了发达地区政府对于民族自治地方的对口支援职责,并通过配套法律法规加以具体化。一是在医疗卫生方面,与《民族区域自治法》相配套的《医师法》(2021)第46条第二款,规定了执业医师在评职称时候需要有对口支援的经历等;而进一步贯彻实施《医师法》的规范性文件《卫生部对口支援试行方案》(1980)则更加具体地规定了“发达地区要帮助民族地区培养医疗卫生专业人才。内地省、市每年制定进修生招生计划时,应将对口支援的省、自治区列入招生计划……”“内地省、市根据对口支援的省、自治区医药卫生事业的发展需要,作技术指导……”“内地院校和对口支援的省、自治区高、中医药院校之间,提倡相互交换有关情报资料、图书、教材、标本、模型、教学设备等……”二是在教育方面,如作为贯彻实施《民族区域自治法》关于对口支援规定的《黔西南布依族苗族自治州教育条例》(2015)第20条,规定“县级以上人民政府应当建立对边远地区、少数民族聚居区学校的对口支援和城乡教师交流工作机制”。三是在科学技术人才方面,如《保亭黎族苗族自治县自治条例》第12条,同样是贯彻实施《民族区域自治法》关于对口支援的规定,该条明确规定对参与过对口支援的人员的奖励措施等。

第三,在规范性文件层面,贯彻《民族区域自治法》对口支援的规定的规定的方式,比较典型的如浙江省的规范性文件。在《发达省(市)工作方案》中,明确了发达省(市)结对支援的法律关系,其中,由浙江省对口支援阿坝藏族羌族自治州和木里藏族自治县,并指出对口支援的重点任务是大力扶

^① [德]克劳斯·阿多迈特、[德]苏珊·汉欣:《写给学生的法理论》,雷磊译,中国政法大学出版社,2018年版,第111页。

持教育发展、支持培育优势产业、努力促进就业创业、加强生态建设和环境保护、增强基层公共服务能力、深化经济技术和人才交流。在保障措施方面，则要求建立协调机制，制定支援规划，安排支援资金，做好协调服务，加强监督检查。而浙江省政府的落实方式是制定政府规范性文件《浙江省实施方案》（2014），在该“方案”中安排了教育提升工程、产业扶持工程、民生帮扶工程、人才培养工程、就业创业工程、生态保护六大工程以及加强领导健全机构、统筹协调完善机制、建章立制规范管理三方面的组织保障来落实国务院的规范性文件。作为浙江省下属辖区的台州市落实民族自治地方对口支援制度的方式，则是根据上述国务院的对口支援的规范性和《浙江省实施方案》（2014）制定出《台州市人民政府办公室实施意见》（2015），作出了更为具体的安排——包括细化结对安排“黄岩区、临海市对口支援阿坝州松潘县，温岭市、玉环县对口支援阿坝州茂县”等，在工作任务和目标方面规定“把保障和改善四川藏区农牧民生放在优先位置……支持四川藏区特色产业，深化合作交流”等，此外还在资金援助、资金到位时间等方面都做出了具体安排。

三、民族自治地方对口支援法律规范的实施模式

（一）民族自治地方对口支援法律规范目标的分解

以《宪法》“序言”的形式确立“区域协调发展”的国家目标，在《民族区域自治法》（2001）中规定了发达地区的对口支援职责，是对于“区域协调发展”国家目标的初次分解，而后通过国务院《发达省（市）对口支援四川云南甘肃藏区经济社会发展工作方案》（2014）（以下简称《发达省（市）工作方案》）进行第二层分解。从《发达省（市）工作方案》的内容看，民族自治地方对口支援制度是“共享国家发展成果、促进民族团结、维护社会稳定保障社会安全的国家的重要战略部署”，对于实现国家区域协调发展与民族地区的发展具有重要的战略意义。其目标是“充分调动各方面积极性，支持民族自治地方培育发展特色优势产业，提高公共服务水平……加强生态建设和环境保护……”主要需要在中央的统一领导下，将目标任务分配给地方。因此，国家（中央）的主要任务是：运用统一分配的手段，弥补市场机制带来的不足，对于欠发达地区，通过援助扶持，以“输血”改善发展的基础条件，努力实现民族自治地方跨越式发展和长治久安。

《发达省（市）工作方案》进一步将民族自治地方对口支援的目标任务具体划分为：到2020年“民族自治地方居民收入较快增长，生活水平得到提升，基本的医疗卫生水平明显改善，特色优势产业加快发展，自我发展能力明显增强，社会更加和谐稳定，各民族的向心力和凝聚力进一步加强”八项子目标，并围绕着这些子目标提出，“大力扶持教育发展”“支持培育优势产业”“努力促进就业创业”“加强生态建设和环境保护”“增强基层公共服务能力”“深化经济技术和人才交流”六大项子任务。从《发达省（市）工作方案》的文本表述来看这些“子任务”使用了“大力扶持”“支持”“努力促进”“加强”“增强”“深化”等不确定法律概念和模糊术语，旨在通过这种表述要求相关义务主体（国家机关）积极执行。从内容上看，这些动词指向的是一种愿景性的目标。

除了对实践的规范解读外，对口支援的例子如：2013年，沪滇两省领导人共同签署了《沪滇对口帮扶合作协议》；按照新的区县对应关系，上海市14个区县与云南省26个对口县签署了框架协议；两省市签订了2013年度合作备忘录；云南省政府分别与复旦大学、上海交通大学、同济大学等签订了合作框架协议。以沪滇对口支援为例，上海市政府与云南省政府实施民族自治地方对口支援的经验在于，依托对口支援的管理机构和工作机制建设。一是，沪滇双方成立了由省（市）党政

领导牵头的对口支援领导小组,并定期召开双方领导小组联席会议暨沪滇对口支援合作现场交流会议,互通对口合作情况,共同商讨对口合作的相关事项。二是,对口支援合作部门也建立工作会议制度,进一步细化对口合作项目。三是,对口支援州(市)、区(县)之间也建立工作机制,汇报对口支援工作进展。四是,双方对口支援合作领导小组办公室建立和完善了沟通对接机制。以上四点实际上就是区域立法协调机制,即通过这种层层建设管理机构和工作机制的形式进行立法协调并形成区域立法合意,依托地方立法,最终将民族自治地方对口支援法律规范层层细化后落实。

(二) 民族自治地方对口支援法律规范任务的落实

民族自治地方对口支援制度,是在党的领导下,中央统筹与地方负责相结合的“决策与执行”的制度。其能够有效实施的关键在于根据中央与地方的职责分工,中央主要进行跨区域“府际关系”的统筹以及运用强制分配的手段,弥补市场机制带来的不足,对于民族自治地方,通过援助扶持,以提升发展水平。而发达省(市)国家机关(政府)和民族自治地方国家机关(政府)的职责就在于对目标任务进行层层分解,最终予以具体实施。

发达省市政府和民族自治地方之间的关系属于横向“府际关系”范畴。横向地方政府之间并没有行政上的隶属关系,本身也并没有权利义务关系。民族自治地方对口支援制度在本质上属于中央统筹之下的区域帮扶与合作事项。中央、发达省(市)国家机关(政府)和民族自治地方国家机关(政府)均有各自的利益追求目标。从横向对比的角度来看,在下列事务中,中央与地方政府的权力在次序规则上属于中央政府最终决定模式,其中比较典型的有,南水北调工程、三峡工程以及重大的区域发展规划,涉及上述事项的,无论是地方性事务,或者是区域性事务,地方政府都没有自主处理的权力,必须经过中央的批准决定。同样地方政府无权就上述事务以行政协议的方式予以处置,除非缔结的行政协议约定了中央政府批准后生效条款,或者行政协议的内容不涉及最终处置权的问题。从目的上看,地方政府间的行政协议旨在促进区域市场的统一,实现产业的合理布局等;而地方性事务的“中央政府最终决定权”则是主要着眼于抑制地方之间的恶性竞争、整合区域性资源以及宏观调控等^①。

从横向对比的角度来看,民族自治地方对口支援制度与跨区域合作事项有相同的地方。民族自治地方对口支援制度也充分体现了中央政府最终决定的模式,也同样面临着要促进市场的统一、消除行政壁垒、实现产业的合理布局以及抑制地方之间的恶性竞争、整合区域性资源等目标任务,因此属于中央事权。在民族自治地方对口支援法律规范实施中,中央(国家)、发达省(市)、民族自治地方三方的利益各有体现。

首先,中央政府的利益。第一,作为大国,中央的财政负担较重,中央政府通过政治号召和动员发达地区对口支援民族自治地方,可以有效缓解大国中央政府的财政负担。第二,发达地区对口支援民族自治地方可以促进国家形成统一市场,实现资源的合理配置,形成国家区域间的优势互补和区域协调发展。第三,中央期望通过民族自治地方对口支援制度的统一部署,推动国家重大发展战略在民族自治地方,尤其是西部民族自治地方的落实,推动民族自治地方跨越式发展,社会稳定长治久安。第四,中央希望通过民族自治地方对口支援制度促进民族间的交流交往,促进各民族共同繁荣。

其次,发达省(市)的利益。首先,“经济利益追求”,即通过民族自治地方的对口支援制度能够与民族自治地方之间形成互利共赢的合作局面,比如充分利用民族自治地方丰富的自然资源等。其

^① 叶必丰、何渊、李煜兴等:《行政协议:区域政府间合作机制研究》,法律出版社,2010年版,第153页。

次，地方政府希望通过一系列的“政绩工程”争取中央的政治信任，并获得社会各界的认可。再次，以干部对口支援民族自治地方为例，支援的过程同时也是锻炼和培养干部队伍的过程，尤其是将干部队伍放到条件艰苦的民族自治地方基层，坚定了干部的党性修养和业务能力。比如，2017年11月12日至2018年5月13日，根据司法部安排，河北省选派50名监狱、戒毒警察支援新疆监狱管理工作。半年来，全体援疆干警围绕“争创双一流”援疆总目标，全力践行“不提条件、不讲代价、全力以赴、共克时艰”的援疆精神，深入落实“用心援疆、智力援疆、全方位援疆”的援疆总要求，扎根一线，固守监区、和新疆库尔勒监狱干警一起工作，为库尔勒监狱安全稳定做出了积极贡献。援疆工作半年对广大战友来说是在作风上、思想上全面的锻炼，将支援变成了支柱，以最高的认识、最大的决心、最严的要求、最佳的状态，全力以赴，为维护新疆社会稳定和长治久安做出了积极贡献^①。最后，民族自治地方对口支援制度，在短期来看，需要发达省（市）政府的扶持补助，短时间内会减少其经济利益，但是如果从长远来看，民族自治地方对口支援有利于维护国家的统一与稳定，有利于实现共同富裕，在稳定的环境下，对于发达省市的影响是，可以在稳定的环境中保持经济的快速增长。

最后，民族自治地方的利益。一是，每一级民族自治地方都能获得巨大的资源投入。二是，在对口支援制度的合作过程中受益。民族自治地方的基础设施以及基本公共服务水平能够得到跨越式发展。三是，能够强化民族自治地方自身的发展能力，即强化“造血”功能。因此和其他区域合作类型相似，民族自治地方对口支援制度中，中央追求的市场统一、消除行政壁垒以及区域协调发展的目标也是发达省（市）政府与民族自治地方所追求的，比如支援方和受援方也迫切希望打破行政壁垒获得跨区域合作机会，实现区域协调发展，双方在稳定的环境中彼此受益，共同发展、共同富裕等。因此中央与地方（支援方和受援方）在目的追求上获得了一定程度的耦合性。

解决了上述的前置性问题，民族自治地方对口支援制度在科层制下的目标任务层层分解，并且由地方政府通过中央与地方的职权分工予以实施获得可能。中央负责的事务主要跟国家的立法体制有关，中国是单一制国家，根据我国《宪法》第99条规定“……保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行……”说明了国家机关在行政执法层面，其权限范围局限在本行政区域内，而同样涉及到地方立法权层面，根据《宪法》（2018）和《立法法》（2023）的规定，地方立法的效力范围也局限在行政辖区范围内。因此当地方政府在涉及民族自治地方对口支援事项等需要区域立法来处理时，单靠地方人大和政府的地方立法是无法实现的，需要中央的授权。

具体到民族自治地方对口支援制度中，中央负责制定民族自治地方对口支援的相关规范，统筹促进区域协调发展的政策和法律，运用统一分配手段，为民族自治地方提供制度倾斜，统筹跨区域地方政府之间的“府际关系”。针对上述中央统筹的民族自治地方对口支援的任务，发达地区省（市）则主要负责将目标任务具体化和付诸实践。其中以《广东省实施方案》（2015）、《浙江省实施方案》（2014）为例，第一，在指导思想方面，基本上与《发达省（市）工作方案》（2014）内容相似，是与《发达省（市）工作方案》（2014）的衔接。第二，在工作原则方面，是对中央规定的原则的具体细化，比如浙江省提出了：（1）突出重点，民生优先；（2）统筹规划，分步实施；（3）因地制宜，注重特色；（4）强化合作，互利双赢。第三，在结对安排方面，根据《发达省（市）工作方案》（2014）的要求，“安排杭州市、温州市、绍兴市、金华市、台州市、分别结对阿

^① 《忠诚担当 不辱使命——我省司法行政系统首批援疆干警载誉归来》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/231851197_644642，访问日期：2022年1月19日。

坝州十三个县,湖州市结对凉山州木里县。各设区市安排相对较发达县……”在完成“第二层”对国家的目标任务分解——主要指的是省级政府对于国务院下发的国家目标任务进行第二层的分解之后,分解后的目标任务通常也不是直接付诸实践,而往往需要下一级政府继续将分配后的任务进一步进行“第三层”的分解。比如,浙江省下发了《浙江省实施方案》(2014)后,安排了浙江省下辖区的台州市与四川藏区阿坝州的结对关系,台州市又进一步制定《台州市人民政府办公室关于做好对口支援四川藏区阿坝州工作的实施意见》(2015)(以下简称《台州市实施意见》)对浙江省分配的任务进行再次分解。比如在《台州市实施意见》(2015)中明确,第一,对口支援对象。明确具体的结对安排:由黄岩区、临海市对口支援阿坝州松潘县,由温岭市、玉环县对口支援阿坝州茂县等。第二,落实援助资金。对援助资金额度和资金到位时间进行了明确规定:比如资金的额度方面,规定“市、县两级资金……以每个县(市、区)出资300万元为基数,每年按5%的幅度增长……”等。另外在资金到位时间方面规定,“各市本级和各有关县(市、区)要在每年4月中旬前按省级政府确定的年度资金额度足额汇入指定账户”。第三,在加强组织领导方面。对浙江省《发达省(市)工作方案》(2014)进行细化,建立组织机构,做好督促落实,包括建立对口支援四川藏区工作领导小组,加强市、州县(市、区)对接,定期进行双方主要领导会晤等^①。

值得注意的是,民族自治地方在对口支援制度中尽管是权利主体,但在现行宪法体制下,也是履行宪法、法律和中央政策的义务主体,民族自治地方也需要协同(一般为协商、合同等方式)同发达省(市)政府一起将国家目标任务层层分解,并且通过民族自治地方各级政府予以推行。具体而言,民族自治地方作为受援方具有的权利是:参与援助规划的制定;参与援助项目的建设与管理,这个过程充分体现了作为被支援方的民族自治地方的主体性地位,但同时作为一级国家机关被援方的义务为:配合与协助义务等。这可以在《昌吉回族自治州人民政府办公室关于转发福建省新一轮对口支援昌吉州建设项目管理办法的通知》[以下简称《昌吉州管理办法的通知》(2011)]里得到体现,该规范性文件的制定目的是“为了规范福建省新一轮对口支援昌吉州建设项目的实施和管理工作……根据……及国家有关法律和政策规定,制定本办法”,充分体现了民族自治地方在对口支援制度实施中应当严格遵守宪法、法律和国家政策以及上位法规定。在《昌吉州管理办法的通知》(2011)里提到“援建项目由福建省各设区市与对口的受援县(市)对接,由分前指将双方商定的援建项目方案上报省前指审核,经昌吉州对口援疆工作领导小组同意后……”以及“分前指和受援县(市)应编制援建项目的年度实施计划,经省前指和昌吉州对口援疆领导小组同意……”^②可以看出民族自治地方具有参与援助规划的制定;参与援助项目的建设与管理权力。同时在《昌吉州管理办法的通知》(2011)中指出“昌吉发改委和相关部门应把援建审批项目放在优先位置,简化程序和环节,加快援建项目的审批,保障援建项目的实施进度”,体现了民族自治在对口支援制度实施中应当严格遵守宪法、法律和国家政策以及上位法规定的一级地方国家机关的角色。此外,在上海对口支援云南民族自治地方的实践中也可以看出对口支援的运行是将目标任务分解后予以实施的,具体为,云南省市政府与上海市政府签署《关于加强沪滇对口帮扶合作协议》,这实际上是在省级层面的国家对口目标任务的确认,在对口支援任务确定后,自上而下通过我国的行政体制下将对口支援目标任务予以分解。具体表现为:上海市14个区县与云南省26个对口县签订《关于深化区县对口帮扶合作的框架协议》,

^① 《台州市人民政府办公室关于做好对口支援四川藏区阿坝州工作的实施意见》(2015年3月3日)。

^② 《昌吉回族自治州人民政府办公室关于转发福建省新一轮对口支援昌吉州建设项目管理办法的通知》(2011年3月24日)。

而后面的协议便是前面协议的具体细化和落实。

综上，实践中民族自治地方对口支援法律规范的实施依靠科层制下目标任务的层层细化，最终通过地方政府的具体措施推进实施。这充分说明民族自治地方对口支援法律规范的实施逻辑契合法理上作为“目标规范”的“授权规范”实施路径。

四、结语

“授权规范”的实施路径可以指导民族自治地方对口支援制度的实施。中国民族自治地方对口支援制度实施的理想图景是：通过最高层级的规范（宪法）、第一层授权规范、第二层授权规范、第三层授权规范……最终产生出一个行为规范的法理实施规则，在该规则指引下，将对口支援任务的层层分解，并通过科层制下目标任务的层层细化，最终通过地方政府立法和行政执法推进实施。但是，上述理想图景预设了地方政府实现了规范目标的层层分解，以及在单一制国家下各级政府之间能够顺利进行命令的下达，并遵守服从上级国家机关的安排等前提。而对于这种“目标规范”的预设到实现，其关键取决于整体目标进行的层层任务分解，以及分解后推行实施的效果。换言之，民族自治地方对口支援法律规范的有效实施，需要激发作为实施主体的发达省市和民族自治地方的积极性和能动性，确保支援方和受援方严格履行彼此的职责。

On the Normative Implementation Mechanism of the Matching Support System in Ethnic Zizhi Areas

SHEN Shouwen CHA Chunlei

[Abstract] The norms of Matching Support System in Ethnic Zizhi Areas are not the “norms of conduct” which is mainly used in judicial practice in traditional jurisprudence, but the “aspirational norms” which requires the state organ to act actively as the subject of obligation and specify the legislative intention through the form of legislative and administrative discretion. The “aspirational norms” attribute of the counterpart support norms in Ethnic Zizhi Areas determine the implementation mechanism of their “authorization norms”. The implementation of the Counterpart Support System in Ethnic Zizhi Areas relies on low-level legal documents and normative documents to be concretized, that is, through the highest level of norms (constitution) to authorize norms at the lower level, and finally produce a form of “behavior norm” to be implemented. In practice, the implementation of the MSY in Ethnic Zizhi Areas relies on the layers of refinement of goals and tasks under the bureaucratic system, and finally the implementation of the local government is concretely promoted, and its practical logic conforms to the implementation mechanism of the “authorization norm” of the “aspirational norms” in the legal theory.

[Key words] Ethnic Zizhi Areas; the Matching Support System; the Implementation Mechanism; Aspirational Norms; Authorization-norms

（责任编辑：朱瑞 责任校对：周瑞春）