

西昌学院学报(社会科学版)
Journal of Xichang University(Social Science Edition)
ISSN 1673-1883,CN 51-1690/C

《西昌学院学报(社会科学版)》网络首发论文

题目：“十五五”时期民族地区常态化精准帮扶：方向转换、现实困境与治理重构
作者：李媛媛，洪紫阳
收稿日期：2026-10-17
网络首发日期：2026-11-10
引用格式：李媛媛，洪紫阳.“十五五”时期民族地区常态化精准帮扶：方向转换、现实困境与治理重构[J/OL]. 西昌学院学报(社会科学版).
https://link.cnki.net/urlid/51.1690.C.20261110.0953.004



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

网络首发时间：2026-11-10 15:42:30　网络首发地址：https://link.cnki.net/urlid/51.1690.C.20261110.0953.004

西昌学院学报（社会科学版）
Journal of Xichang University（Social Science Edition）

“十五五”时期民族地区常态化精准帮扶：方向转换、现实困境与治理重构

李媛媛，洪紫阳

摘要：五年过渡期收官后，常态化精准帮扶成为巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的关键制度安排。“十五五”时期，民族地区作为巩固拓展脱贫攻坚成果的主战场，其帮扶工作主要向三个方向进行转换：政策范围从脱贫人口集中区向欠发达民族县域延伸；帮扶方式从兜底守底转向产业赋能与就业拉动；工作重心从村级上移至县域统筹与区域联动。然而，当前民族地区常态化帮扶仍面临产业基础薄弱、返贫风险叠加、内生动力不足与人口空心化交织、生态保护刚性约束等结构性困境。为此，需从多方面协同发力：推动产业帮扶向市场驱动转型，提升监测预警快速响应能力，激发内生动力并健全退出机制，完善生态补偿与价值实现机制，从而构建与民族地区资源禀赋和发展阶段相适配的帮扶治理新格局。

关键词：常态化精准帮扶；民族地区；县域统筹；生态补偿；内生动力

收稿日期：2026-10-17

基金项目：国家社会科学基金项目“乡村全面振兴中驻村第一书记职能转型研究”（项目编号：24BDJ094）。

作者简介：李媛媛（1981—），女，山东莱芜人，山东农业大学马克思主义学院教授，博士，硕士生导师，研究方向：马克思主义中国化研究，乡村发展和治理，E-mail：15166489842@163.com；洪紫阳（2002—），男，山东聊城人，山东农业大学马克思主义学院硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化研究；乡村治理。

一、引言

在2025年脱贫攻坚过渡期顺利收官之际，为守护脱贫攻坚成就，有序衔接乡村振兴，稳步推进共同富裕，党中央作出了常态化精准帮扶的战略部署。党的二十届四中全会提出“统筹建立常态化防止返贫致贫机制，坚持精准帮扶，完善兜底式保障，强化开发式帮扶，增强内生动力，分层分类帮扶欠发达地区，健全乡村振兴重点帮扶县支持政策，确保不发生规模性返贫致贫”[1]，为过渡期后帮扶政策调整指明

了方向。所谓常态化精准帮扶，是以农村有返贫致贫风险的群体和发展能力相对较弱的低收入群体为主要对象[2]，以数据监测精准识别为前提，以开发式帮扶与兜底式保障协同发力为核心手段，构建起防止返贫致贫的长效机制。其关键点在于体制机制的常态化，监测识别和帮扶措施的精准度，以及内生动力和发展能力的持续提升。“十五五”时期（2026年—2030年）是实施常态化精准帮扶的关键节点，既要持续巩固基础性成果，更要推动帮扶从“兜底保障”向“赋能提质”转型，为推进乡村全面振兴、实现共同富裕提供有力的制度支撑。

民族地区是巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村振兴的重点难点区域，发展基础薄弱、治理短板突出，脱贫攻坚时期深度贫困集聚特征显著。在全国832个贫困县中，民族自治地方贫困县多达421个、占比过半，14个集中连片特困地区中有11个覆盖民族区域，“三区三州”深度贫困区域亦全部坐落于民族地区[3]。“十五五”时期，国家持续落实差异化扶持政策，依托专项帮扶资金重点向民族欠发达县域倾斜。民族地区常态化帮扶成效，不仅事关全国防返贫治理大局，更深刻影响区域协调发展与民族团结。系统探究“十五五”时期民族地区常态化精准帮扶的运行逻辑与实践路径，对守住防返贫底线、推动民族地区高质量发展、铸牢中华民族共同体意识有重要的理论与现实意义。

学界围绕民族地区常态化帮扶形成了初步的研究成果。在内涵与转型逻辑上，学者普遍认为常态化帮扶区别于攻坚期超常规、运动式举措，是制度化、长效化的贫困治理模式，核心由兜底保障转向发展赋能，兼顾防返贫、区域协调发展与民族团结多重目标[4-6]。运行机制方面，现有研究重点剖析东西部协作、中央单位定点帮扶、驻村帮扶构成的多元协同体系，同时聚焦大数据支撑的动态监测闭环机制，主张依托跨部门数据比对实现风险精准识别、分层分类施策[7-9]。针对实践短板，多地调研表明民族地区帮扶仍存在政策同质化、产业链条短、本土专业人才短缺、部分群众“等靠要”内生动力不足等问题[10-11]。优化路径集中于四大方向：推动单向物资支援转为区域双向互利协作；深化志智双扶，激活群众主体能动性；构建分层分类差异化扶持政策；依托数字化平台完善风险监测与资源配置机制，同步将帮扶实践融入各民族交往交流交融、中华民族共同体建设全过程[12-13]。

总体而言，既有研究勾勒了常态化精准帮扶的制度框架与转型方向，也揭示了民族地区在防返贫治理中的现实难点。然而，现有成果多着眼于帮扶政策的宏观转型，较少将“十五五”时期常态化精准帮扶置于民族地区这一特定场域中加以系统考察；对民族地区特殊禀赋条件与常态化帮扶机制之间的内在张力、政策适配困境及优化方向，仍缺乏深入的理论剖析与实证回应。鉴于此，本文立足“十五五”时期关键节点，以民族地区为研究对象，从方向转换、结构困境与治理重构三重维度展开分析，系统阐释常态化帮扶的逻辑转向、深层制约因素与协同治理路径，以期为过渡期后民族地区减贫治理的平稳转型与政策完善提供理论参考与实践借鉴。

二、民族地区常态化精准帮扶的方向转换

过渡期的政策设计带有鲜明的“兜底性”特征，重在防范规模性返贫风险；而常态化帮扶则要求政策体系更具稳定性，实现从“守底线”到“促发展”、从“运动式”到“常规化”的根本转型。为系统把握这一转型在民族地区的具体展开，下文从政策范围、帮扶方式、工作重心三个维度加以分析。

（一）政策范围：从脱贫人口集中区向欠发达民族县域延伸

国家层面的顶层设计以分层分类精准施策为主线，推动政策覆盖向民族县域延伸，具体体现在两个方面。一方面，帮扶单元从"人"扩展至"县"。"十五五"规划中明确提出"优化现有国家乡村振兴重点帮扶县范围"[14]。这意味着政策范围不再单纯以个体"脱贫身份"为标尺，而是以县域整体发展水平为基准进行分层，民族地区重点帮扶县在此框架下将获得持续的政策倾斜。另一方面，设立少数民族发展专项资金，为民族县域开辟专项通道。五部门联合印发的《中央财政常态化帮扶资金管理办法》专门设立"少数民族发展任务方向的帮扶资金"[15]。在常态化帮扶框架内实现对欠发达民族县域中央财政精准覆盖，政策范围从"脱贫人口集中区"拓展至"民族地区全域"。

四川、甘肃等民族地区重点省份以省委一号文件为载体，对中央政策进行地方化衔接与细化落地，集中支持欠发达县域。四川省明确"把乡村振兴重点帮扶县作为欠发达地区的帮扶单元；深化39个欠发达县域托底性帮扶"[16]，以县域为单元系统谋划，构建常态化精准帮扶新格局；同时保持省级帮扶资金规模稳定，夯实民族地区专项资金保障。甘肃省强调"保持帮扶政策总体稳定；覆盖财政、金融、土地、人才等关键要素领域；保持省市两级常态化帮扶资金规模稳定，合理安排县级统筹"[17]。其核心导向为资金政策双稳定，以促农增收带动县域整体发展，资源投放明显向县域经济单元倾斜，通过壮大县域产业间接覆盖所有欠发达乡镇和村寨。两省共同指向一个趋势：以县域为基本单元，通过政策细化与资金保障，将中央"分层分类、全域覆盖"的要求落位到省域实践。

（二）帮扶方式：从兜底保障转向开发式帮扶与就业拉动

国家以开发式帮扶为牵引，构建起产业与就业双轮驱动的常态化帮扶格局，根本目的在于提升内生动力与可持续发展能力。一方面，开发式帮扶与兜底保障协同发力。2026年政府工作报告着重强调"提高产业、就业等开发式帮扶实效"[18]。对具有发展能力的群体以产业培育和技能培训激发内生动力；对丧失劳动能力的特殊困难群体以社会救助兜牢底线。同时，少数民族发展资金将"民族手工业等特色产业发展"和"兴边富民"行动明确写入资金投向范围[15]，推动帮扶资源与民族地区自身优势深度契合。另一方面，产业与就业从短期帮扶转向长效赋能。产业层面要求"发展具有市场竞争力的帮扶产业"；在就业帮扶层面突出"强化有组织的劳务输出，用好就业帮扶车间、乡村公益性岗位等就业渠道"。标志着帮扶方式向"建机制育产业"转变。

在民族地区层面，帮扶方式转型的关键在于把资源禀赋转化为可居家参与、可稳定增收的产业形态。云南砚山彝绣提供了典型样本：砚山县纸艺刺绣农民专业合作社以"协会+合作社+公司+绣娘"模式运行，培训绣娘6 000余名，辐射带动周边县4 000余名妇女增收，绣娘居家灵活就业月收入可达4 000元左右[19]。其中，居家灵活就业与稳定月收入保留了兜底式帮扶的底线保障功能，组织化运行、技能培训、合同联结与规模化产值则体现了开发式帮扶的产业赋能取向。帮扶方式转型的关键不在于产业规模大小，而在于产业形态能否与帮扶对象的可行能力相匹配。彝绣产业链短、组织化程度低、单个绣娘议价能力弱，恰是民族地区帮扶产业由兜底式帮扶向开发式帮扶过渡的典型场景：以组织化支撑把弱劳动力的居家劳动接入产业链，既不同于依赖高资本投入的规模化制造，也不同于仅维持基本生活的纯救济式帮扶。

（三）工作重心：从村级上移至县域统筹与区域联动

过渡期帮扶工作主要围绕行政村和农户层面展开，工作重心相对下沉；进入常态化帮扶阶段，政策

方向向上提升至县域统筹，旨在强化资源配置，促进城乡协调发展[20]。国家层面由此构建起“县域统筹+区域联动”的双重格局，推动帮扶工作从“村村点火”的分散投入转向“集群发展”的系统布局，具体调整方向如下。一方面，战略重心从村级向县域升级；中央财政常态化帮扶资金允许县级差别化操作，从资金统筹、项目管理和产业投向三个维度赋予县域因地制宜的调配权限。2026年中央一号文件明确提出，县级可根据帮扶任务合理安排资金[21]，赋予县级更大的统筹自主权。第二，分层分类帮扶与区域联动协同推进。政策要求“分别确定国家和省级乡村重点帮扶县，拓展东西部协作领域”，帮扶单元从行政村提升至县域，协作覆盖产业、劳务、民生等多领域，形成全方位区域协同格局。

广西和云南分别形成了以县域统筹为核心和以区域联动为抓手的地方实践路径。广西以县域为基本单元，按照“因地制宜、错位发展、产业兴县、富民增收”的思路，引导各县编制“一县一策”发展特色产业实施方案[22]。同时，立足“一湾相挽十一国”的独特区位优势，鼓励县域面向东盟国家、粤港澳大湾区、长江经济带，探索合作建设飞地园区，承接东部产业转移，在县域统筹中嵌入区域联动。云南则构建“省际联动+省内梯度”的双轮驱动格局，以沪滇协作为主引擎，深化产业、科技等领域合作；如开远市引进上海龙头企业，形成“上海企业+云南基地+农户”利益联结机制[23]。在省内联动方面，将提升农业综合生产能力放在首位；坚持联农带农抱团发展，培育壮大农业龙头企业，持续推动高原特色农业高质量发展。

三、民族地区常态化精准帮扶的现实困境

过渡期内，民族地区在防止返贫、促进增收、完善政策帮扶体系等方面取得了积极进展，帮扶效能逐步显现。然而，对标“十五五”时期常态化精准帮扶制度化转型的目标要求，民族地区必须在已有成果的基础上，直面制约帮扶效能从“制度设计”向“精准落地”转化的结构性困境。

（一）产业基础薄弱，帮扶产业可持续性与自主发展能力不足

产业发展是增强农村低收入人口和欠发达地区内生发展能力的基础和关键[24]。然而，民族地区产业基础薄弱是一个长期性、结构性的难题；相当数量的帮扶产业仍面临规模小、链条短、竞争力弱、市场适应性差等问题，其结构性困境集中体现在生产端、流通端和市场端三个维度。

在生产端，深度加工能力缺失导致价值链条断裂，大量优质资源滞留于价值洼地。民族地区帮扶产业以传统种养殖和初加工为主，精深加工环节明显缺位，特色农产品未经精加工便直接进入流通环节，附加值被截留在初级销售阶段。以云南盐津县竹笋产业为例，该县的竹笋加工企业仅有两家，企业规模小且精深加工能力不足，采收旺季原料争夺无序，加之企业间缺乏规模协作，产品附加值低、竹笋资源利用率低，掠夺式开发进一步加剧产业困境[25]。

在流通端，物流成本高与冷链短板相互叠加，进一步压缩利润空间。民族地区大多地处偏远，生鲜类农产品的运输与保鲜压力尤为突出。以贵州刺梨、花椒为代表的山地特色农产品为例，刺梨果实采摘后需在数小时内完成加工；鲜花椒同样因储存条件困难而推高生产成本[26]。然而民族地区冷链基础薄弱，产地“最初一公里”配套欠缺，物流条件滞后使生鲜产品损耗居高不下，“产得出、运不走、效益低”的困境在生鲜品类中表现得尤为突出。

在市场端，优质难成优价。民族地区特色产品虽然品质优良，但在品牌策划、电商运营、标准化体

系建设等方面面临专业人才短缺、运营资金投入不足等困境。大部分民族手工艺产品以家庭作坊或小微企业为主体，产品规格不统一、质量标准模糊。尽管此类产品在文旅市场中占有较大份额，且蕴含深厚的文化附加值，但在分散化的生产组织形式下，加之个体生产者缺乏市场议价能力、高昂的人力成本挤压了利润空间[27]。民族地区的特色产品从"个体"到"规模"、从"家庭作坊"到"市场化品牌"的跃迁，需要在标准化建设、品牌培育、渠道拓展等多个环节实现系统性突破。

（二）返贫风险叠加，监测识别精准度与响应时效面临挑战

民族地区返贫致贫风险具有多因性、叠加性和隐蔽性等特征，对监测识别的精准度与响应时效构成严峻挑战。既有监测体系在风险捕捉的全面性和处置的及时性方面仍存在明显短板，亟须从风险识别能力和组织执行能力两个维度加以审视。

返贫风险叠加层面，自然、社会、结构性以及搬迁后生计等多重压力交织。民族地区多位于自然灾害频发地段，一场灾害就可能使已脱贫户返贫；劳动力就业不稳定、突发疾病和意外事故对家庭经济冲击显著；部分人口虽越过收入贫困线，但资产积累不足、抗风险能力弱，处于"悬崖边缘"。尤为突出的是，易地扶贫搬迁的民族地区群众生计适应能力不足正上升为最突出的返贫风险源。搬迁后原有土地、林地等生产资料剥离或闲置，而新的就业技能和市场接入能力尚未建立，形成"故土难回、新业难立"的生计断层。其风险在频度和影响深度上已超过外部风险和个体资产风险，成为搬迁家庭返贫的主导性因素[28]。

监测识别层面，基层监测能力薄弱导致响应滞后，形成任务、信息、资源衔接不畅的"监测空隙"。从技术层面看，民族地区信息化基础设施薄弱，多数县域监测平台数据滞后、算法与本地实际脱节；同时人口数字化水平较低，部分老年人无智能手机，难以完成线上登记识别。从组织层面看，基层监测人员过度依赖上级推送的监测名单，且民族地区人口居住分散，"拉网式"排查的人力和交通成本高，单纯依靠行政手段难以实现精准的监测覆盖。

（三）内生动力不足与人口空心化交织，制约自主发展转型

民族地区部分脱贫群众内生动力不足的问题长期存在，其深层症结体现在群众自身条件与乡村人力支撑两个维度，二者相互交织，共同制约了自主发展的能力跃迁。

在群众自身条件方面，教育水平偏低、健康素质不高与"等靠要"观念相互叠加，制约着群众主动发展的积极性与能力养成。第七次全国人口普查数据显示，31个省份中平均受教育年限低于9年的4个省份，分别为贵州、云南、西藏、青海，均为少数民族人口占比较高的地区[29]。文化素质偏低导致许多群众看不懂政策、算不清账，技能与新技术吸收能力严重不足。健康层面同样不容乐观，民族地区由于自然条件严酷，医疗资源分布不均，慢性病与地方患病率偏高。思想观念层面，部分群众仍然有"等靠要"思想，依赖外部资源超过自身努力。

在乡村人力支撑方面，青壮年劳动力大量外流导致村庄"空心化"加剧，而帮扶政策缺乏明确的退出机制，使"造血"功能难以接续。一方面，本地就业岗位较少、产业基础差，有劳动能力的年轻人大多外出务工。第三次全国农业普查数据显示，规模农业经营户中35岁及以下仅占21.1%、大专及以上仅1.5%；农业经营单位分别为19.7%和8%[30]。年轻人才严重不足导致新技术推广、产业升级、市场开拓缺乏支撑；"空心村"进一步加剧乡村老龄化，带来高患病、高空巢、高妇女比例，严重阻碍防返贫多元主

体构建[31]。另一方面，现行帮扶政策体系缺乏可操作的退出机制。基层普遍缺乏针对不同能力类型群体的差异化评估工具，多数县域仍沿用过渡期的单一收入监测指标，难以对帮扶对象的自我发展能力作出准确判断。从基层执行的现实困境来看，基层干部背负“发生返贫即问责”的硬性压力，考核评价体系本身缺乏对“帮扶退出”的正向激励，导致“该退不退，应退难退”的困局普遍存在。

（四）生态保护刚性约束，制约产业发展空间与路径选择

民族地区大多处于国家重要的生态安全屏障区域，承担水源涵养、生物多样性保护等重大生态功能，使其产业发展面临比其他地区更为严格的生态约束。这一困境在常态化帮扶中集中体现为生态空间管制与生态补偿两大深层矛盾，二者相互掣肘，压缩了产业发展的路径选择。

在生态空间管制方面，民族地区大面积辖区国土空间被划入生态保护红线、自然保护区等禁止或限制开发区域，传统产业扩张与基础设施建设受到严格约束。以青海省为例，到2035年，生态保护红线面积不低于29.64万平方千米[32]。大面积生态保护红线划定区域意味着民族地区在传统产业扩张、资源开发等方面让渡了大量发展机会。类似地，京族三岛地区地处北仑河出海口，因近海工业废水排放导致水域污染，居民被迫转向远洋捕捞，经济模式被逐渐固化，难以转向其他方向拓展[33]。民族地区由此陷入“想发展受制、能发展受限、已发展遇阻”的困局。

在生态补偿与价值转化方面，现行补偿标准和覆盖范围尚不足以弥补因生态保护而损失的产业发展机会与收入来源。中国农村生态资源治理正处在从“生态脱贫”向“生态富民”转型的关键期[34]，核心在于打通生态产品价值实现通道。然而，当前生态补偿机制仍以政府转移支付为主，市场化、多元化的补偿渠道尚未健全。以京族三岛地区为例，2011年至2019年落实专项发展资金10 080万元，中央投资占额86.2%，地方投资仅占3.4%，各项社会事业发展资金来源单一，严重依赖中央拨款[33]，难以培育地方自我发展能力。人口较少的民族地区世居地与生态保护区高度重合，资源市场化、商业化转换能力有限，这正是生态富民阶段亟须破解的核心难题。

四、“十五五”时期民族地区常态化精准帮扶的治理重构

针对上述结构性困境，治理重构的核心在于将自上而下的政策供给转化为自下而上的发展动能，避免治理举措流于一般化。需要注意的是，民族地区内部差异显著：边疆地区受市场距离与通道条件约束，治理重点在于飞地园区、边境贸易与有组织劳务协作；高原牧区受生态保护红线与人口稀疏约束，治理重点在于生态管护、碳汇消纳与“人工补录”监测；山地农区受物流成本与产业链短约束，治理重点在于冷链短板、精深加工与县域产业统筹；人口较少民族聚居区受发展机会让渡与补偿依赖约束，治理重点在于横向补偿与专项资金稳定投入。基于此，下文将从产业、监测、人力、生态四个维度提出治理路径，以共性机制为主线，各地在具体实施中应结合自身类型特征，选择适配的政策工具与推进节奏。

（一）以县域统筹与利益共享为抓手，推动产业帮扶市场化转型

民族地区产业基础薄弱、产业链条偏短、品牌缺失的症结，在于行政主导替代了市场逻辑、帮扶项目依赖政策补贴。常态化阶段需推动产业帮扶从短期“给钱给物”转向长效“建链育牌”，并在空间组织上以县域统筹整合资源、以区域联动拓展市场，使产业转型与工作重心上移相衔接。

一方面，以县域统筹优化产业布局，培育民族特色主导产业。县域统筹不是行政包办的产业选择，

而是把政策资源转化为市场信号，让民族特色产业在县域产业目录中获得优先序。中央财政常态化帮扶资金已明确分为开发式帮扶、以工代赈、少数民族发展、欠发达国有农场、欠发达国有林场巩固提升、“三西”农业建设六个任务方向，2026年安排1770亿元[35]。这六个方向不应平行下拨、各自为政，而应作为县域产业规划可利用的“政策菜单”，县级应依据市场需求和本县资源禀赋，从这六类方向中确定一至两个主导组合，编制县域产业帮扶规划，形成“任务方向—项目库—绩效目标”的对应配置，避免“钱出多门、项目碎片化”。《中央财政常态化帮扶资金管理办法》亦要求帮扶资金支持的项目从项目库中选择、实施全过程绩效管理[15]。应据此建立县域产业项目库的动态评估与调整机制，将市场可行性、联农带农效果、生态合规性作为入库与退出的核心指标。在产业选择上，依据主体功能定位确定主导产业目录，防止各县产业同质化。例如：对盐津竹笋等精深加工缺位的产业，县域项目库应优先安排精深加工环节，依托东西部协作引入加工企业或托管运营；对刺梨、鲜花椒等时效性强的品类，应将产地冷链“最初一公里”纳入公益性基础设施补短范围，与以工代赈方向衔接。

另一方面，以区域联动拓展产业空间，在利益共享中承接市场资源。区域联动的实质是以市场机制承接产业转移和渠道资源，而非行政摊派项目。东西部协作和飞地园区能否持续，关键不在签约数量，而在财税分成、统计分算与退出安排的制度化。云南省已明确飞地园区新增项目税收地方留成和经济指标由飞出地与飞入地按协议分享、原则上向飞入地倾斜、到期后收益回归飞入地[36]。民族地区的飞地园区应借鉴这一制度构造，在共建协议中事先明确成本分担、税收分成、统计核算和退出时限，设置产业准入与生态门槛，防止飞地园区成为落后产能转移地；同步嵌入“园区+龙头企业+合作社+农户”的联农带农链条，使园区收益可追踪地回流县域和帮扶对象。对民族地区而言，区域联动的重点不只是承接东部加工制造，更在于把民族手工业、特色农产品、民族文化旅游通过东部渠道和飞地园区嵌入更大市场，使“民族特色”成为跨区域产业链中的差异化优势。

（二）以人机协同与制度补录为支撑，提升监测预警常态化效能

民族地区返贫风险具有自然、社会、搬迁后生计等多重叠加特征，而基层监测能力薄弱，信息化水平偏低，导致“漏监”“迟监”问题突出。常态化帮扶亟须构建数字赋能与组织再造相融合的监测预警体系，破解“监测空隙”困局。

一方面，建设统一高效的动态监测信息平台，夯实数据底座。核心在于打破部门数据壁垒，整合民政、医保、教育、人社等部门的业务数据，形成县级统一的监测数据库；运用多维算法构建风险识别模型，将家庭资产变动、就业稳定性、医疗支持等非收入指标纳入预警监测范围，避免单一收入标准的片面性。针对民族地区老年人多、智能手机普及率低的现实，推行“智能采集+人工补录”的双轨模式，在行政村设立信息协管员岗位并配备便携采集终端，确保偏远村寨数据不留盲区，协管员岗位可纳入以工代赈方向的支持范围，使高原牧区、人口较少民族聚居区在数字平台之外保留一支稳定的线下核查力量。同步建立数据质量动态核验机制，定期比对清洗，从源头消除信息失真，实现从“被动接收”到“主动捕捉”的能力跃升，为精确识别奠定基础。

另一方面，优化“线上预警+线下核查”的闭环处置流程，降低基层执行成本。关键在于将上级平台推送的风险名单与村级网格员的“靶向核查”有机结合，减少全覆盖式排查的人力与交通消耗。科学监测预警的核心，在于构建完备有效的全流程体系[37]。应建立风险等级自动生成与分级响应制度，系统按紧

急程度推送任务至网格员移动终端，网格员入户核实后上传处置结果与帮扶建议，形成“预警—核实—帮扶—反馈”的完整闭环。同步完善基层监测队伍培训体系，重点强化多语言沟通与跨文化情境下的信息采集能力。同时，建立监测与帮扶的快速通道，对核实后的风险户自动触发相应帮扶措施、压缩响应时滞。通过流程再造与能力建设，有效缓解民族地区地广人稀带来的排查难题，实现“发现早、干预快、帮扶准”的监测目标。

（三）以能力分类与退出缓冲为核心，激发内生动力与人力支撑

内生动力不足与人口空心化相互强化，根源在于长期“输血式”帮扶形成的福利依赖以及退出机制缺位。常态化阶段需要从观念重塑、技能培育、退出机制三方面协同发力，推动帮扶对象从“被动接受”转向“主动发展”。

一方面，将国家通用语言文字教育、健康素养提升与职业技能培训深度融合。依托“雨露计划”等专项，对民族地区低收入家庭新生代劳动力实施全覆盖职业教育与技能培训。劳动价值观是激活内生发展动力的逻辑起点，应在培训中强化“劳有所得”的理念导向[38]。县域层面整合教育、人社、乡村振兴等部门资源，开设“语言+实用技术”“语言+电商运营”等复合型课程，将培训合格率与就业率纳入考核。同时，以人居环境改善为抓手，结合“千万工程”经验推进乡村整治，设置公益性岗位，开展“勤劳致富示范户”评选，逐步消解“等靠要”思想，实现从“要我发展”到“我要发展”的观念转变。

另一方面，建立科学的帮扶退出评估体系，关键在于评估指标能否准确判断帮扶对象的自我发展能力。民族地区帮扶对象的“自我发展能力”不能简单以收入这一单一指标衡量；退出评估必须把受教育程度、技能习得状态和家庭劳动力结构纳入能力类型判断，使“发展型、赋能型、激活型、兜底型”的分类有可观测的依据，而非停留于原则性区分，并设置差异化退出缓冲期[11]。改革基层干部考核导向，将“帮扶对象稳定退出率”纳入绩效考核并配套尽职免责条款，破解“不敢退、不愿退”的避责逻辑。同时借鉴“千万工程”中“县域统筹、镇村联动”的经验，大力发展县域经济，创造就近就业岗位。建立返乡创业基金与孵化基地，对符合条件的返乡人员给予贷款贴息和场地租赁补贴，推行“定向培养+校企合作”模式，吸引外出务工青年回流。通过退出机制规范与县域就业扩容双轮驱动，逐步扭转人才流失、发展停滞的恶性循环，形成“愿意退、退得出、能发展”的良性治理格局。

（四）以消纳先行与多元组合为路径，拓宽生态补偿的多元实现路径

民族地区生态保护刚性约束与产业发展受限的矛盾，根源在于生态补偿标准偏低、生态产品价值实现机制尚未健全。常态化帮扶需从补偿标准提升、碳汇交易拓展、绿色产业培育三个层面突破，使生态保护从“发展代价”转变为“发展资本”。

一方面，健全生态补偿标准动态调整机制，创新跨区域横向补偿模式。在国家生态补偿试点框架下，建立纵向与横向补偿有机衔接的制度安排。生态补偿须从单一纵向转移支付转向“纵向+横向+市场化”组合，并把“消纳渠道先于交易价格”作为操作顺序。宁洱的实践提供了横向与市场化渠道的可行路径：依托中国宝武形成“央企定向认购+县域碳汇供给+收益直返林农”的订单模式，1.225万亩CCER造林碳汇项目已落实全额预购兜底协议，收益全额用于林农分红和森林管护[39]。对民族地区而言，这意味着生态补偿的操作顺序应是先向央企定向认购、东西协作和对口帮扶资源锁定碳汇需求，再推进项目开发与登记储备供给，最后逐步对接市场化交易，避免“有碳无市”。京族三岛所反映的补偿来源单一问题，其破

解方向也正在于此——不是等待纵向转移支付标准提高，而是通过横向认购与市场化消纳形成多元补偿来源。

另一方面，探索生态权益交易机制，发展生态友好型产业。应依托国家核证自愿减排（CCER）体系现有框架，推动有条件的民族县域开展森林碳汇、草原碳汇等项目开发培训与前期储备工作，争取在重点生态功能区设立碳汇交易试点。同时，立足生态资源禀赋培育绿色新质生产力，赋予民族地区在生态保护红线内发展绿色产业的弹性政策空间，允许适度开展生态旅游、林下经济、森林康养等低影响业态；将生态产品认证、绿色标识与区域公用品牌建设相结合，提升特色农畜产品的生态溢价能力。通过碳汇试点与绿色产业双轮驱动，逐步形成“保护生态—产生碳汇—市场交易—反哺民生”的闭环链条，使生态资源真正成为民族地区可持续发展的“绿色银行”，为新时代兴边富民行动注入“新质”动力。

五、结语

在中国式现代化纵深推进的背景下，民族地区常态化帮扶已超越单纯的防返贫议题，成为检验区域协调发展与共同富裕成色的关键标尺。本文分析表明，政策范围向县域延伸、帮扶方式向产业就业赋能转型、工作重心向县域统筹上移，三者共同勾勒出民族地区帮扶治理从“集中攻坚”走向“长效建制”的基本轮廓。然而，产业基础薄弱、返贫风险叠加、人口空心化与生态约束等困境，折射出制度供给与地方适配之间存在深层落差。“十五五”时期治理重构的核心命题，在于将自上而下的政策供给转化为自下而上的发展动能。这要求政策实践在产业培育中引入市场逻辑而非延续行政惯性，在监测识别中强化技术赋能而非人海战术，在退出机制中建立正向激励而非回避矛盾，在生态补偿中打通价值转化通道而非停留于转移支付。在制度供给与地方禀赋之间实现动态均衡，民族地区方能从“被动守底线”走向“主动谋发展”，在共同富裕的进程中实现从“跟跑”到“并跑”的跨越。

参考文献：

[1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N]. 人民日报, 2025-10-29 (001).

[2] 汪三贵. 建立常态化防返贫监测帮扶机制 [J]. 中国党政干部论坛, 2026(9): 56-60.

[3] 孔繁利. 新时代民族地区经济发展实证研究[M]. 社会科学文献出版社: 2020: 225.

[4] 林万龙,梁琼莲,纪晓凯. 巩固拓展脱贫成果开局之年的政策调整与政策评价[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022(1): 31-39.

[5] 张琦,万君. 统筹建立常态化防止返贫致贫机制的新基础、新矛盾与优化路径[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2026(2): 22-38.

[6] 左停,古丽尼尕热·阿里木,杜岚. 从反贫到防贫:过渡期中国预防贫困的制度创新与理论贡献[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2025(5): 1-11.

[7] 林海英,弓宇飞,程俊棋,等. 中央单位定点帮扶何以赋能县域经济发展？——来自卫星热成像数据的经验证据[J]. 中国农村经济, 2026(2): 163-184.

[8] 郑姝莉. 制度-生活形塑的内生性接合与东西部协作农民主体性培育——基于粤黔协作“蔬菜产业探路者”的案例研究[J]. 贵州社会科学, 2025(10): 143-153.

[9] 高杨,徐加玉,柴恭静. 面向共同富裕的农村低收入人口帮扶:治理转型与路径选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023(3): 63-72.

[10] 廖洪泉,田钊平,杨建春,等.后扶贫时代民族地区农村贫困治理转型:理论逻辑与实现路径——以贵州为例[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2022(5):109-117.

[11] 尹宁,郭思雨,汪三贵.推进以内生发展动力为导向的农村低收入人口常态化帮扶——理论逻辑、现实挑战与推进策略[J].华南师范大学学报(社会科学版),2025(6):153-165+208.

[12] 周涛,张会萍,哈梅芳.省际协作帮扶与农民农村共同富裕——来自东西部协作政策的经验证据[J].云南财经大学学报,2025(7):77-90.

[13] 刘晓山.抓实抓细常态化精准帮扶[J].红旗文稿,2026(12):42-45.

[14] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[N].人民日报,2026-03-14(001).

[15] 财政部,农业农村部,国家发展改革委,等.关于印发《中央财政常态化帮扶资金管理办法》的通知[EB/OL].(2026-03-04)[2026-05-03].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202604/content_7064421.htm.

[16] 关于加快推进乡村全面振兴 开创农业农村现代化建设新局面的意见[N].四川日报,2026-03-02(1).

[17] 中共甘肃省委甘肃省人民政府关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的实施意见[N].甘肃日报,2026-04-02(1).

[18] 李强作的政府工作报告(摘登)[N].人民日报,2026-03-06(3).

[19] 杨旭东.砚山县白沙坡村:一针一线绣出"致富路"[EB/OL].(2026-02-26)[2026-10-22].https://ylxf.1237125.cn/Html/News/2026/2/26/503911.html.

[20] 张琦,万君,陈亚坤."十五五"期间我国帮扶政策体系优化调整的方向及重点[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2026(1):5-12.

[21] 中共中央国务院关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的意见[N].人民日报,2026-02-04(001).

[22] 锚定农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴 今年广西这样干[N].广西日报,2026-04-23(6).

[23] 黄翘楚,饶勇.山海相依 携手共进[N].云南日报,2026-04-17(1).

[24] 高强,曾恒源.农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶:价值意蕴、逻辑向度与推进策略[J].四川师范大学学报(社会科学版),2025(4):93-101+201-202.

[25] 曹斌,马俊茹.制度嵌入视域下促进帮扶产业发展的实现机制、障碍与治理路径——基于云南省昭通市的实证研究[J/OL].西北农林科技大学学报(社会科学版),1-10[2026-05-20].https://link.cnki.net/urlid/61.1376.C.20251021.1436.002.

[26] 孔祥智,魏广成.欠发达地区帮扶产业有序竞争的生成机理与难点破解[J].中州学刊,2026(5):52-59.

[27] 牛乐,刘阳,王锐,等.文旅融合视野下民族手工艺的转型与变迁——以临夏回族自治州为例[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2020(6):23-29.

[28] 谢杰,陈燕,李晓琳,等.少数民族地区易地扶贫搬迁农户返贫风险研究——以云南省宁蒗彝族自治县为例[J].干旱区资源与环境,2026(7):56-66.

[29] 国家统计局 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室.第七次全国人口普查公报(第六号)[N].中国信息报,2021-05-12(4).

[30] 国家统计局.第三次全国农业普查主要数据公报(第五号)[EB/OL].(2017-12-16)[2026-05-25].https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/202302/t20230206_1902105.html

[31] 沈权平."空心村"防止规模性返贫的困局与破解[J/OL].中南民族大学学报(人文社会科学版),1-9[2026-05-25].https://doi.org/10.19898/j.cnki.42-1704/C.20240619.02.

[32] 国务院关于《青海省国土空间规划(2021—2035年)》的批复[J].中华人民共和国国务院公报,2024(1):103-104.

[33] 彭谦,黎冠冠.生态经济与人口较少民族的现代化——基于京族三岛的调查与分析[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2024(3):80-86+184.

[34] 王继应,杜焱强.从生态扶贫迈向生态富民:历史制度主义视角下中国农村生态资源的治理逻辑[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2025(4):55-67.

[35] 曾金华. 中央财政支持常态化精准帮扶[N]. 经济日报, 2026-04-09 (007).

[36] 云南省人民政府办公厅. 关于建立利益共享机制加快推进园区协作发展的通知:云政办函〔2025〕33号[EB/OL]. (2025-06-26)[2026-10-22]. http://yndrc.yn.gov.cn/html/2025/qitawenjian_0626/22102.html.

[37] 刘小春,张子佳,龙奕,等. 农村低收入人口分层分类常态化帮扶机制构建:学理逻辑、现实困境及破解路径[J]. 农林经济管理学报, 2025(5): 696-705.

[38] 孙晗霖,黄丽萍,王奕丹. 脱贫农户内生发展动力对返贫风险的影响——基于西部地区2212户脱贫家庭的调研数据[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2026(4): 121-132.

[39] 云南省生态产品价值实现典型案例丨宁洱县:固碳增汇·绿富共兴[EB/OL]. (2026-10-01)[2026-10-22]. http://www.isenlin.cn/sf_12BB1DAA6A344DC78D71DD366C167615_209_BBC63BB1988.html.

Normalized Targeted Assistance in Ethnic Minority Areas During the "15Th Five-Year Plan" Period: Directional Shift, Practical Dilemmas, and Governance Reconstruction

Li Yuanyuan, Hong Ziyang

Abstract: After the conclusion of the five-year transition period, normalized targeted assistance has become a key institutional arrangement for consolidating the achievements of poverty alleviation and promoting comprehensive rural revitalization. During the "15th Five-Year Plan" period, ethnic minority areas, as the main battlefield for consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation, will shift their assistance efforts in three directions: the scope of policies will extend from concentrated areas of poverty-stricken populations to underdeveloped ethnic minority counties; the approach to assistance will shift from providing basic support to empowering industries and promoting employment; and the focus of work will move from the village level to county-level coordination and regional linkage. However, the normalized assistance in ethnic minority areas currently faces structural challenges such as weak industrial foundations, overlapping risks of returning to poverty, insufficient endogenous motivation intertwined with population hollowing out, and rigid constraints on ecological protection. To address these issues, concerted efforts are needed from multiple aspects: promoting the transformation of industrial assistance towards market-driven, enhancing the rapid response capability of monitoring and early warning, stimulating endogenous motivation and improving the exit mechanism, perfecting the mechanisms for ecological compensation and value realization, and thereby constructing a new pattern of assistance governance that is compatible with the resource endowments and development stages of ethnic minority areas.

Keywords: Normalized and targeted assistance; ethnic minority areas; county-level coordination; ecological compensation; endogenous motivation

责任编辑:胡金频