冯朝睿｜边疆民族地区共同富裕的核心任务、现实挑战与关键路径

★ 摘要

扎实推进全体人民共同富裕是中国式现代化建设的重要目标任务，而边疆民族地区是最薄弱的环节和最大短板，尽快缩小其与发达地区的民生发展差距具有紧迫性。基于边疆民族地区民生发展的现实挑战，应以建构高适配性的制度安排为基准，以2035年、2050年两个关键时间节点加快追赶、同步共富为目标，持续强化常态化精准帮扶机制，加快抬升其走向共富的底部；着力建构公平的社会保障制度和加快推进基本公共服务均等化，筑牢其走向共同富裕的基石；因地制宜地采取差异化振兴政策，促进其产业振兴与人口高质量发展，最终实现“一个都不能少”的全民共富理想。

★ 关键词

边疆民族地区；共同富裕；常态化帮扶；社会保障

★ 作者简介

冯朝睿，昆明理工大学管理与经济学院教授、博士研究生导师。

★ 文章来源

《中共中央党校（国家行政学院）学报》2026年第5期，参考文献从略。

一、问题的提出

共同富裕作为中国特色社会主义的本质要求与中国式现代化的核心标识，已超越传统收入分配的单一维度，升维为涵盖生产力跃升、生产关系重塑与人的全面发展的总体性概念。党的二十届四中全会明确将“扎实推进全体人民共同富裕”置于保障和改善民生的战略优先地位[1]，其内在逻辑指向“全民共富、全面富裕、共建共富、逐步共富”的系统演进[2]。这一进程不仅是经济成果的共享机制，更是空间正义与制度包容性的深度实践，旨在通过矫正结构性不平等、优化要素配置格局，实现全体人民在物质丰裕、精神富足与能力拓展上的协同跃升。共同富裕的本质，实则是“人的全面发展”在时空维度上的均衡实现与制度性保障[3]。然而，共同富裕的推进并非均质化扩散，而是深受地理区位、资源禀赋、制度环境与历史积淀的空间异质性制约。边疆民族地区因其独特的地缘政治属性、生态安全功能与多民族共生格局，成为检验共同富裕成色与现代化整体效能的关键场域。该区域集“国土安全屏障、对外开放前沿、生态脆弱带、铸牢中华民族共同体意识核心区”于一体，其共同富裕的实现程度与推进质效，直接关乎中国式现代化的整体性实现、关乎中华民族伟大复兴的战略全局、关乎国家长治久安与民族团结进步的根本大计。从区域发展的内在规律审视，边疆民族地区面临的共富困境并非短期要素短缺的表象，而是初始禀赋劣势在市场机制作用下被持续放大的结构性问题。缪尔达尔的循环累积因果理论指出，区域非均衡发展往往受制于初始条件的差异，要素流动会引发强烈的回流效应，进而导致增长极的崛起或边缘区的固化[4]。边疆民族地区受地理阻隔、生态保护红线与历史欠账叠加影响，长期处于资本、技术、高素质人才的净流出状态。这种要素外流削弱了本地产业基础与财政造血能力，进而制约公共服务供给与人力资本再生产，形成发展能力弱化与要素持续流失相互强化

的负向反馈闭环。若缺乏强有力的制度干预与资源重配，该区域极易陷入低水平均衡陷阱，区域差距将在市场自发作用下呈现累积性扩张态势。因此，边疆民族地区的核心命题在于如何通过高适配性的制度安排阻断负向累积链条，将外生性政策输入转化为内生性发展动能，重塑要素流动的预期收益曲线，推动边疆民族地区高质量发展。

从国家战略考量，边疆民族地区共同富裕是中国式现代化不可或缺的关键组成部分。加快促进边疆民族地区共同富裕，体现了中国式现代化进程中“一个都不能少”及中国共产党执政为民的价值追求。我国边疆民族地区呈现“面积广、人口多、经济贡献待提升、发展差距显著”的鲜明特征（如表1所示）。我国共有民族自治地方155个，其中自治区5个，自治州30个，自治县（旗）120个，共有55个少数民族，民族自治地方面积占全国国土总面积的64%，少数民族人口占全国总人口的8.5%，2024年，民族地区生产总值为120399.41亿元[5]。边疆9省区居住着全国近六成的少数民族人口，在141个边境县中，有112个位于民族地区，2245万边境县人口中有近一半是少数民族[6]。2024年，我国边境市（地、州、盟）地区生产总值约4.9万亿元，边境县（市、区、旗）城镇居民人均可支配收入超过3.6万元[7]。“十四五”时期，边疆民族地区经济社会发展取得显著成效，基础设施持续完善，公共服务水平稳步提升，脱贫攻坚成果得到全面巩固，为推进共同富裕奠定了坚实基础。这一历史性跨越不仅印证了中国消除贫困的制度优势与实践经验[8]，也标志着边疆民族地区的发展逻辑正从消除绝对贫困向相对贫困与共同富裕协同推进转型。进入“十五五”时期，边疆民族地区处于从补齐短板向提质增效、从政策驱动向内生增长转型的关键阶段，推动其实现共同富裕，既是破解城乡发展差距、夯实高质量发展根基的现实需要，更是铸牢中华民族共同体意识、维护国家统一与边疆稳定的必然选择。

表1 边疆民族地区面积、人口、少数民族占比、GDP及人均可支配收入

省（自治区）	面积 万平方公里	人口（万人）	少数民族占比 %	GDP（亿元）	人均可支配收入（元）
辽宁	14.86	4155	15.08	32612.7	39844
吉林	18.74	2317	8.67	14361.2	31318
黑龙江	47.3	3029	3.52	16476.9	31269
内蒙古	118.3	2388	17.66	26314.6	40077
新疆	166.49	2623	57.76	20534.1	30899
西藏	122.84	370	87.85	2764.9	31358
云南	39.41	4655	33.12	31534.1	29932
宁夏	6.64	729	35.95	5502.8	33355
广西	23.76	5013	37.52	28649.4	31125

注：面积、人口、GDP数据来源于《中国统计年鉴2025》；少数民族占比数据来源于中经数据；人均可支配收入数据经作者整理计算。

从现实需求考量，边疆民族地区深陷“区位约束与生态压力并存、基础薄弱与差距扩大交织、路径依赖与转型发展碰撞、功能叠加与治理复杂交织”的四重共富困局。区位劣势叠加生态承载红线，形成发展的先天约束；经济基础薄弱与公共服务供给失衡，致使区域差距持续扩大；传统发展路径依赖与新质生产力培育缓慢，导致转型发展矛盾突出；民族团结、稳边固边的多重功能叠加，产生发展与治理的复杂性叠加效应，导致振兴发展政策效能衰减，发展受阻。当前，亟需立足区域特质与现实需求，将推进边疆民族地区的共同富裕置于中国式现代化与国家治理现代化的大局、国内大循环与全国统一大市场的大局、自然资源管理与国土空间规划“一张图”的大局中考量，不断将我国区域发展梯度差转化为高质量发展新空间，加快形成优势互补、高质量发展的区域经济布局和空间体系，为边疆民族地区共同富裕目标的稳步推动凝聚区域合力。

从政治价值考量，推进边疆民族地区共同富裕是彰显中国特色社会主义制度优势与实践伟力的最佳例证。在西方现代化叙事中，多民族国家往往陷入族群不平等与区域发展失衡的困境，其根源在于资本逻辑主导下的空间剥夺。而中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化，始终坚持人民至上的价值逻辑，致力于实现全体人民共同富裕。从空间正义视角审视，边疆民族地区共同富裕的实现需要遵循合规律性与合目的性的双重统一，既要尊重边疆空间发展的客观规律，解放空间生产力；又要通过制度安排保障空间生产与分配的正义性，构建以人为核心的价值空间[9]。这要求将边疆民族

地区的发展纳入全国一盘棋的战略格局，通过要素有序流动与公共服务均等化，破解“边缘—中心”的空间极化效应[10]。推进边疆民族地区共同富裕，不仅是破解区域发展不平衡的实践探索，更是为全球多民族国家破解发展差距、实现共同繁荣提供中国方案。基于此，本文立足边疆属性、民族属性、生态属性与安全属性的四重特质，系统阐释边疆民族地区共同富裕的核心任务、现实挑战与关键路径，以期为扎实推进全体人民共同富裕提供学理支撑与决策参考。

二、推进边疆民族地区走向共同富裕的核心任务

明确边疆民族地区走向共同富裕的核心任务，既是锚定阶段性发展目标、统筹推进区域协调发展的内在要求，也是立足边疆民族地区特殊使命作出的战略部署。边疆民族地区的共同富裕进程直接关系中国式现代化的底色和成色，系统界定该时期的核心任务，有助于精准破解发展瓶颈、补齐发展短板、厚植发展动力，为扎实推进边疆民族地区共同富裕、实现各民族共同繁荣发展提供清晰方向与实践路径。

（一）以常态化精准帮扶抬升共富底部，筑牢共同富裕的发展基础

边疆民族地区要素外流与能力弱化的负向累积始于发展基线的脆弱性，现行标准下绝对贫困问题虽已历史性解决，但脱贫人口收入远低于全国农村居民平均水平，因病、因灾、因疫、因市场波动返贫致贫风险依然突出。必须把常态化帮扶作为底线任务，推动帮扶从集中攻坚转向长效巩固，防止区域发展跌入负向循环的临界点。其本质并非单纯防止规模性返贫，而是通过制度性安排实现从突击式帮扶向常态化治理转型。“十五五”是过渡期结束后转向常态化帮扶的新阶段，统筹建立常态化防止返贫致贫机制是着眼于中国式现代化建设全局的制度创新[11]。这一机制的构建需立足边疆民族地区返贫诱因复杂、风险点分散、防控难度大的现实特征，突破阶段性帮扶局限，形成常态化的帮扶模式。截至2025年9月，全国累计识别帮扶707.1万监测对象稳定消除风险，监测对象风险消除率达78.7%，成功守住了不发生规模性返贫致贫的底线，但常态化帮扶仍处于起步探索阶段[12]。常态化防止返贫致贫机制的核心在于差异化施策与发展性帮扶并重，摒弃单纯“输血式”救助的路径依赖，以内生发展动力为导向，实施分层分类帮扶[13]。其核心目标在于推动防返贫监测与低收入人口支持的政策网络深度衔接，促使帮扶重心由生存保障转向发展能力建构，通过人力资本积累与生计资本重构，修复累积因果链条中的初始脆弱环节。只有将生存型托底转化为发展型赋能，才能有效稳固循环起点，为后续正向累积提供具备抗风险能力的制度基底[14]。

（二）推进社会保障与基本公共服务均等化，稳固共同富裕的制度基石

公共服务非均衡供给是加剧边疆民族地区发展劣势的关键传导变量。社会保障与基本公共服务均等化旨在通过制度性资源再配置，矫正因地缘阻隔与财政约束导致的机会不平等，阻断可行能力匮乏与人力资本衰减的负向反馈。健全的社会保障和基本公共服务是保障人民群众基本生活和持续提升其生活质量的基本制度安排，也是推进边疆民族地区实现共同富裕的基础性、普惠性、兜底性的民生工程。当前边疆民族地区基本养老保险参保率及城乡居民医保实际报销比例普遍低于全国平均水平，乡村教师、医护人员空编率较高，公共服务差距已成为民生痛点。推进普惠型、兜底型、均等化民生制度建设是新发展阶段边疆民族地区共同富裕的核心任务之一。社会保障与基本公共服务均等化是共同富裕的制度底座，高质量的社会保障体系不仅是民生安全的防护网，更是调节收入分配、促进社会公平、支撑福利中国建设的核心制度安排[15]。边疆民族地区地理跨度大、居住分散、服务供给成本高，长期面临公共服务资源配置不均、保障水平偏低、服务可及性不足等结构性矛盾，直接制约人的全面发展与生活品质提升。该任务的核心指向在于推动公共服务由局部覆盖转向全域普惠、由标准供给转向差异适配、由城乡分割转向统筹一体，形成普惠公平、保障有力、便捷可及的民生保障格局。其深层价值在于以制度均衡化解空间失衡、以社会保障与公共服务均等化弥补地域差距。这既是对民生福祉的坚实守护，也是对社会公平的制度彰显，更是通过降低区域发展摩擦成本，为累积循环由负转正提供稳定的制度预期。

（三）建设特色化差异化的现代化产业体系，提升共同富裕的内生动力

产业低端锁定与附加值外流是边疆民族地区负向累积循环的关键。共同富裕的深化有赖于构建特色化差异化现代化的产业体系，边疆民族地区应依托特色产业培育与居民收入增长，将生态区位与文化资源转化为可持续的内需动能与市场活力[16]。建设特色化差异化现代化产业体系，本质是通过重构本地要素边际收益曲线，打破资源流出与产业空心化的恶性循环，是边疆民族地区扎实推进共同富裕的关键抓手与根本策略，具有基础性、战略性、长期性意义。边疆民族地区资源禀赋各异、区位功能特殊、民族文化多样，但长期面临产业结构单一、产业层次低、产业链条短、附加值不高、创新能力弱等突出问题，既是发展差距的集中体现，也是制约共同富裕的根本瓶颈。加快构建体现边疆优势、符合民族特点、适配国家战略的特色化差异化的现代化产业体系，不仅可推动经济发展从要素驱动向创新驱动转型，更是增强内生发展动力、稳定扩大就业、持续提高城乡居民收入的物质前提。其目标并非追求产业门类的全面覆盖，而是形成以本地优势资源为牵引、以三次产业深度融合为特征的差异化产业生态[17]。只有形成以产业升级牵引要素回流、以要素集聚反哺产业创新的正向反馈机制，才能彻底扭转边疆地区在区域分工中的被动地位，才能有效缩小与东中部地区发展差距，真正实现边疆民族地区走向高质量的共同富裕。

（四）强化教育与人才发展，厚植共同富裕的关键着力点

人力资本再生产机制的结构性失衡，是制约边疆民族地区跳出低水平均衡陷阱的决定性变量。强化教育与人才发展，旨在通过知识赋能与技能重塑，扭转人才净流出与主体发展能力弱化的累积效应，是边疆民族地区扎实推进共同富裕必须牢牢抓住的根本性、战略性关键着力点。教育与人才发展是植根于边疆民族地区发展现实短板、着眼于中国式现代化全局要求、落脚于各民族共同繁荣发展的长远大计。共同富裕不仅是物质层面的均衡发展，更是人的全面发展基础上的机会均等、能力均等、发展均等，而教育与人才正是打通这一进程的核心变量。根据《中国统计年鉴2024》数据测算，全国劳动年龄人口平均受教育年限为9.65年，而边疆民族地区内部呈现显著的分化格局：内蒙古（9.83年）、新疆（9.54年）、宁夏（9.32年）略高于或接近全国均值，广西（9.31年）、云南（8.59年）、青海（8.50年）、贵州（8.42年）与全国水平存在0.34—1.23年的差距，西藏（6.57年）则滞后全国3.08年[18]。除内蒙古外，其余边疆民族省区平均受教育年限均低于全国平均水平，区域人力资本积累的梯度落差凸显。这一结构性短板不仅制约边疆民族地区产业升级与创新能力提升，更通过人力资本衰减—要素外流—发展能力弱化的负向反馈机制，加剧累积循环因果效应下的区域发展非均衡态势。边疆民族地区发展差距表象在经济产业，根源在人力资本不足，优质教育资源供给不足，城乡区域教育发展不均，职业教育与产业需求脱节，高层次人才引不进、留不住、用不好等问题，直接制约创新能力提升、产业结构升级和居民持续增收，成为制约共同富裕的深层瓶颈。

（五）促进区域联动发展，拓展共同富裕的空间格局

空间极化与要素单向净流出是累积循环因果理论中边缘区固化的典型表征。促进区域联动发展，旨在通过制度创新打破行政壁垒与市场分割，重构中心与边缘的要素配置格局，将区位边缘性转化为开放前沿的通道优势，是边疆民族地区扎实推进共同富裕的又一关键着力点，彰显了统筹发展与安全、兼顾效率与公平的治理智慧。共同富裕的推进要求空间均衡发展与要素高效配置的有机统一，而边疆民族地区长期受区位阻隔、交通瓶颈、行政分割等多重因素制约，形成了“对内循环不畅、对外开放不足”的双重发展困境。对内与东中部地区以及西部地区省市在资源、资金、技术、人才、政策等高端要素流动上存在联动壁垒，产业链协同性薄弱，资源禀赋难以转化为发展优势；区域内呈现城市群联动不足、城乡二元差距扩大、县域发展碎片化，公共服务与发展机会分布不均等共富困境，未能推动产业梯度布局、公共服务统筹共享，形成“以点带面、整体跃升”的共同富裕空间形态。对外开放多停留在初级层面，沿边开放质量低，跨境区域合作深度不够，未能实现从“边疆”向“前沿”的转型，没能在融入国内国际双循环中拓展发展新空间，这种空间发展失衡性，已成为制约边疆民族地区共同富裕的深层次结构性瓶颈。进入“十五五”时期，我国区域格局重塑、产业布局优化处于关键窗口

期，也是边疆民族地区缩小发展差距、实现换道超车的重要机遇期，若仍固守封闭发展、单点突破的传统路径，不仅难以对接东中部产业转移、国家重大区域战略等发展机遇，更会进一步拉大与内地的发展落差，加剧区域发展不平衡，进而影响民族团结、边疆稳定与铸牢中华民族共同体意识。

三、推进边疆民族地区走向共同富裕的现实挑战

当前，我国已经进入基本实现社会主义现代化的关键时期，系统审视边疆民族地区推进共同富裕的现实困境，既是应对当前风险的迫切需求，更是谋划长远发展的战略选择。立足边疆、民族、生态与安全四重属性特质，边疆民族地区当前面临的挑战本质上是初始禀赋劣势在市场机制与制度摩擦作用下被持续放大的结构性表征，这些困境相互交织、叠加传导，构成负向累积循环的关键节点，既是历史欠账与地理约束的长期积淀，也是转型期要素配置失衡的现实折射。

（一）底线支撑脆弱：常态化帮扶的长效性与精准性不足

受自然地理约束、产业抗风险能力不足及公共服务覆盖不均等复合因素影响，边疆民族地区发展基础薄弱，边民因灾、因病、因市场波动返贫致贫的隐患依然突出。当前常态化帮扶体系尚未完全实现从阶段性攻坚向长效化治理转型，在风险监测的精准识别与资源投放的跨周期调节上存在短板，难以有效阻断负向累积链条的低阈值震荡，致使共同富裕的底线支撑面临反复承压的现实挑战。从经济基础审视，2022年全国脱贫人口人均纯收入达14342元[19]，全国人均地区生产总值达85698元，城镇居民人均可支配收入49283元，农村居民人均可支配收入20133元；而边疆民族地区内部呈现显著分化，除内蒙古（96474元）因资源禀赋优势略高于全国人均GDP均值外，其余省区人均GDP普遍低于全国水平，其中黑龙江（68775元）、吉林（55347元）、辽宁（51096元）、贵州（52321元）、云南（61716元）、西藏（58438元）、宁夏（69781元）、新疆（68552元）与全国差距达1.6万—3.3万元，自我造血能力亟待加强[20]。从运行机制审视，动态监测覆盖范围、部门数据共享效率与帮扶资源整合效能仍有优化空间，重救助轻发展倾向在部分地区依然存在。若缺乏稳定长效的兜底支撑与常态化精准帮扶干预，边缘群体极易重新落入贫困脆弱性循环陷阱。

（二）民生保障失衡：社会保障与公共服务均等化滞后

公共服务非均衡供给是加剧边疆地区累积劣势的关键传导变量，共同富裕的民生保障基石取决于社会保障均等普惠与服务可及，而边疆民族地区社保水平偏低、服务供给不均、城乡差距显著，成为制约其发展的突出短板。在社会保障层面，人力资源和社会保障部统计公报显示，2023年全国城乡居民基本养老保险参保率达98.2%，全国城乡居民医保政策范围内住院费用报销比例约为70%[21]，而边疆民族地区城乡居民基础养老金、基本养老保险参保率、医保报销比例等指标与全国平均水平存在一定差距，养老、医疗、低保等保障水平有待进一步提升。在公共服务层面，教育部《2023年全国教育事业发展统计公报》显示，全国县域义务教育巩固率达95.5%，但边疆民族地区部分县域仍低于90%，县域义务教育巩固率、医疗卫生资源配置、乡村教师配备等核心指标与内陆发达地区相比仍有提升空间，优质公共服务资源向城市集中的趋势尚未根本扭转，基层与边境村寨供给能力相对薄弱[22]。这是公共服务非均衡供给在边疆民族地区的典型呈现，地理分散、财政基础薄弱、专业人才短缺等因素导致公共服务供给成本相对较高，标准化普惠性供给面临现实约束，差异化精准化供给机制有待完善，制约民生福祉改善与共富质量提升。

（三）动能转换迟缓：特色现代化产业体系建设乏力

产业是推进共同富裕的关键引擎，而边疆民族地区的产业发展深陷比较优势与价值链低端锁定的双重陷阱，导致边疆民族地区的资源优势未能有效转化为产业优势与增收优势，致使推进共同富裕的产业基础相对薄弱。综合来看，边疆民族地区产业结构呈现三重约束特征，初级化导致附加值偏低，低端化导致发展基础薄弱，动能转换滞后削弱了内生增长的韧性。在产业结构层面（表2所示），2024年边疆民族地区第一产业占地区生产总值比重普遍高于全国平均水平（6.8%）。其中，黑

龙江（19.4%）、广西（16.6%）、云南（13.3%）、贵州（13.1%）、新疆（12.5%）等省区第一产业占比均超过12%，较全国均值高出5.7—12.6个百分点，农牧业对区域经济的支撑作用依然突出但附加值偏低；第二产业内部结构分化显著：内蒙古（44.1%）、宁夏（42.4%）、新疆（39.6%）等资源型省区工业占比高于全国平均（36.5%），但以矿产资源开采、能源化工、农牧产品初加工等低附加值环节为主，高技术制造业占比普遍不足15%；黑龙江（25.2%）、吉林（31.9%）等老工业基地则面临传统产业衰退与新兴产业培育不足的双重压力。第三产业中，辽宁（56.9%）、吉林（57.1%）服务业占比接近全国平均（56.7%），但内蒙古（45.0%）、宁夏（49.4%）、新疆（47.9%）等省区现代服务业发展滞后，生产性服务业占比不足30%，对实体经济的支撑能力明显偏弱[23]。在产业效益层面，特色种养、民族文旅、边境贸易等优势产业普遍存在产业链条较短、产品附加值不高、品牌影响力有限等问题，初级产品占比较高，抵御市场波动能力有待增强。在产业发展动能层面，科技创新投入强度、数字技术应用深度、市场主体培育力度等方面与发达地区存在差距，产业发展对外部政策与资金支持依赖度较高，内生增长动能培育仍需加强。资源型产业路径依赖抑制技术创新投入，低附加值锁定削弱要素边际收益，进而加剧资本与人才外流；而要素持续净流出又进一步弱化产业升级的内生动力，形成“结构低端—收益偏低—要素外流—升级乏力”的负向反馈闭环。若不能通过制度干预重构本地要素收益曲线、激活产业扩散效应，边疆民族地区将难以突破比较优势陷阱，共同富裕的物质根基亦将因产业动能不足而显薄弱。

表2 边疆民族地区地区生产总值构成占比及全国平均水平

省（自治区）	第一产业占比（%）	第二产业占比（%）	第三产业占比（%）
辽宁	7.9	35.3	56.9
吉林	11.1	31.9	57.1
黑龙江	19.4	25.2	55.4
内蒙古	10.9	44.1	45.0
新疆	12.5	39.6	47.9
贵州	13.1	31.3	55.6
云南	13.3	32.8	53.9
西藏	9.0	36.7	54.3
宁夏	8.2	42.4	49.4
广西	16.6	32.5	51.0
全国平均水平	6.8	36.5	56.7

注：表格数据均来源于《中国统计年鉴2025》，https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2025/indexch.htm，2025-09。

（四）人才基础薄弱：教育提质与人才培养的结构性短板明显

人力资本再生产机制的结构性失衡，是制约边疆民族地区跳出低水平均衡陷阱的决定性环节。共同富裕的高质量推进最终要依靠现代化的人才，而边疆民族地区面临教育质量不高、人才流失严重、人力资本不足等人力资本再生产机制的结构性失衡窘境。截至2024年，全国普通、职业高等学校专任教师数为215万人，但民族自治地方普通高等学校专任教师数仅为17.24万人，教师资源严重缺乏[24]。受教育投入的长期结构性短缺与人才要素的逆向流动影响，边疆民族地区劳动生产率低下与主体发展可行能力匮乏，长此以往，致使该区域陷入缪尔达尔所言的“累积循环因果”困境，即“人力资本薄弱—发展能力不足—收入偏低—人才继续外流”的低水平均衡陷阱[25]。这将在更深层次上阻碍该区域从“外部输血”向“内生造血”的发展动力转换机制生成。从受教育程度来看，边疆民族地区劳动年龄人口平均受教育年限普遍低于全国平均水平，国家通用语言普及质量不高，职业教育与产业需求脱节现象突出[26]。人口流动层面，近10年边疆部分县域人口净流出超过15%，青壮年劳动力与专业人才持续向内陆转移，教育、医疗、农业技术等领域人才“引不进、留不住、用不好”问题普遍存在，技能劳动者占比不足25%[27]。

（五）区域协调效能低：区域联动与融合发展不足

空间非均衡发展是累积循环因果理论中边缘区固化的典型表征。受区位阻隔、交通瓶颈与行政分割制约，边疆民族地区要素向高回报中心区集聚的趋势尚未扭转，对内循环不畅与对外开放不足叠

加，导致空间极化效应持续强化。在区域协同层面，东西部协作、对口支援机制在产业协作、利益共享、长效联动等方面仍有优化空间，边疆民族地区与内陆地区要素双向流动效率有待提升[28]。在城乡关系层面，2025年全国城乡居民人均可支配收入比为2.31:1[29]，西藏、云南等边疆省份分别为2.57:1、2.6:1[30]，显著高于全国平均水平。从动态演变趋势看（见图1），2016—2025年间，全国城乡收入比由2.72降至2.31，累计下降15.1%，城乡差距持续收敛。然而，边疆民族地区城乡二元结构特征依然突出：云南、西藏、新疆、内蒙古等省区城乡收入比始终高于全国均值，2025年分别高出0.21、0.23、0.14、0.10个百分点；吉林、黑龙江虽低于全国水平，但绝对值仍处高位。更值得关注的是，边疆民族地区城乡收入比下降速度慢于全国，2016—2025年间云南、西藏的城乡收入比绝对降幅虽分别为0.65和0.52，但其相对降幅仍不及全国15.1%的水平，表明城乡差距收敛进程相对滞后。城乡二元结构特征在部分地区依然明显，城乡居民收入差距、基础设施与公共服务配置差距等问题仍需着力破解，乡村产业空心化、人口老龄化等挑战在部分边疆县域较为突出。在开放联动层面，沿边区位优势向开放优势转化的深度与广度有待拓展，边境贸易层次提升、跨境产业协作深化、融入全国统一大市场与“一带一路”建设的系统性等方面仍需加强，空间极化效应制约共同富裕高质量推进。

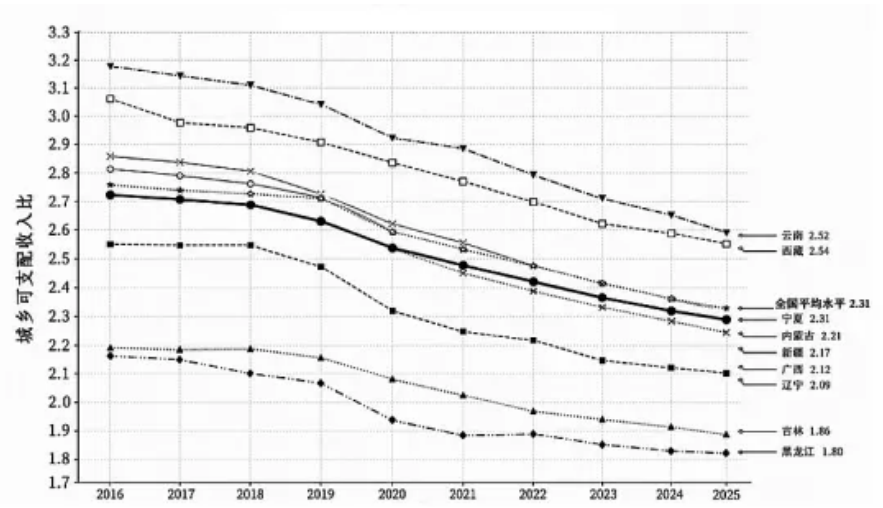


图1 边疆民族地区2016-2025年城乡可支配收入比与全国平均水平对比

注：数据来源于中经数据库（https://ceidata.cei.cn），城乡可支配收入比=城镇居民人均可支配收入/农村居民人均可支配收入，数值越高，表明城乡收入差距相对越大

四、推进边疆民族地区走向共同富裕的关键路径

立足初始禀赋劣势、多重功能叠加与四重共富困局的现实，加快推进边疆民族地区共同富裕需通过差异化的高适配性制度安排修正要素流动的预期收益曲线，遵循普惠兜底保基本、差异施策促公平、特惠机制防风险的三维逻辑，按照底线稳固、民生提质、动能激活、人力强基、区域协同的递进框架，构建靶向精准、系统集成的实践方案，将外部政策输入转化为内生增长变量。

（一）构建发展型常态化帮扶机制，激发边疆民族地区共富内生动能

第一，强化统筹协调，推动帮扶体系从碎片化供给向整体性协同跃升。打破部门壁垒与条块分割，构建区域与人群双轨统筹的整体性治理格局。在区域层面，将帮扶政策融入兴边富民行动与乡村振兴战略总体规划，强化基础设施、公共服务与产业布局的空间耦合；从人群维度，依托数字化手段建立跨部门政策协同矩阵，消除救助盲区。打通防返贫监测与低收入帮扶的政策壁垒，实现数据共享与措施联动，确保风险早发现、早干预，从源头上切断因贫致困、因困返贫的恶性循环。

第二，聚焦分类施策，构建基于能力与意愿矩阵的分层分类帮扶机制。突破单一收入判定标准，引入可行能力评定准则，将帮扶对象精准划分为发展型、赋能型、激活型与兜底型四类[31]，针对发展型对象，注重释放市场空间与优化发展环境，以产业帮扶和就业帮扶激发其自主发展潜能，推动实现其能力提升；针对赋能型对象，坚持“扶智”与“扶业”并举，通过强化基本公共服务供给与技能提

升，补齐其能力适应短板；针对激活型对象，注重思想引导与志气提振，坚决破除其“等靠要”思想，激发其内生发展动力；针对兜底型对象，筑牢社会保障与公共服务安全网，强化综合救助与基本服务供给，切实保障其基本生存尊严与发展底线。

第三，突出富民固边，促进帮扶资源与边疆民族特色产业深度融合。将帮扶政策置于国家安全与发展的双重逻辑下考量，超越单纯生活补助，转向支持特色优势产业体系建设。构建帮扶资金、集体经济与农户的利益联结机制，让边民深度嵌入产业链价值链。创新转化护边员、生态管护员等公益性岗位职能，将生态补偿与守边补贴转化为生产资本，实现守边即兴业。通过多元主体协同生态，提升经济韧性，筑牢走向共富的微观基础。

（二）构建适配性社会保障体系，推进边疆民族地区基本公共服务均等化

第一，构建适配型社会保障体系，筑牢边疆民族地区民生能力底座。面向未来，边疆民族地区社会保障应立足能力均等化逻辑，推动制度供给从“物质给付”向“能力赋能”转型，系统推进普惠、适配与发展三维协同[32]。从普惠维度，破除制度分割与地域壁垒，健全覆盖边民、牧民及流动人口的多层次保障网络。政府应强化中央财政转移支付定向倾斜，弥补基层筹资缺口，推动社保体系由“名义全覆盖”向“实质强兜底”跃升，精准阻断因病灾返贫的负向传导链条。从适配维度，摒弃标准化供给路径依赖，构建契合地缘特质与生计模式的差异化机制。建立与生活成本、民族习俗及守边贡献挂钩的参保补贴与待遇托底标准，探索“国家基准+边疆津贴+功能补偿”复合模式，以制度弹性化解地理阻隔与财政约束，提升公共服务可及性。从发展维度，推动保障功能由生存托底向能力跃升转换。将社会保障与人力资本投资深度嵌合，建立社保待遇与技能培训、就业适配联动的正向激励机制。通过“保障+赋能”双轮驱动，将外部资源转化为边民应对市场风险的内生韧性，以稳定的民生基准线切断累积循环中的脆弱性震荡，为边疆民族地区正向发展动能蓄积能力根基。

第二，重塑数字空间公共服务供给范式，破解规模不经济矛盾。边疆地广人稀的地理特征与公共服务高投入低产出的现实矛盾，本质是传统标准化供给模式难以适应边疆治理新要求。必须统筹技术赋能与制度创新，重构供给生态。依托国家算力枢纽与云平台，推动优质教育医疗资源向边境一线云端下沉，推广固定站点、流动服务与智慧终端的混合模式。建立组团式帮扶与县管乡用的人才共享机制，通过远程诊疗、同步课堂等技术杠杆构建异地同城服务场景，压缩时空距离，阻断公共服务非均衡供给引发的次级负向反馈。

第三，构建发展导向与贡献补偿双轮激励机制，规避路径依赖风险。超越传统救济逻辑，确立保障促发展、贡献获激励的政策导向。推行发展型社会政策，将社会保障与人力资本投资深度嵌合，建立社保补贴与职业技能培训、国家通用语言文字掌握程度挂钩的联动机制。健全特殊贡献补偿机制，针对边疆承担的国家安全屏障与生态价值屏障功能，构建差异化补偿体系，对边境一线居民与生态管护员实施养老金加成、医保报销比例上浮等特惠政策，将正外部性社会劳动纳入保障激励范畴，实现民生改善与国家主权维护的功能互促。

（三）构建现代产业生态，突破边疆民族地区价值链低端锁定困境

第一，实施价值链嵌入行动，重塑边疆民族地区产业空间布局。针对边疆民族地区产业孤岛效应与初级产品依赖问题，打破行政壁垒与市场分割。深化跨区域产业协作，依托飞地经济模式建立边疆民族资源、内陆技术与全国市场的联动机制，引导东部加工制造与研发环节向边疆民族地区有序转移，扭转资源流出、附加值留存外部的传统分工格局。激活边疆民族地区沿边开放新优势，利用数字技术搭建跨境电商综合试验区，推动边境产业从通道经济向口岸经济、飞地经济全链条转型。根据资源型、文旅型、农业型等不同边疆民族产业底色，实施差异化嵌入策略，确保边境少数民族群众分享产业链延伸环节的增值收益，实现兴边富民与稳边固边的有机统一。

第二，深化产业链协同与融合，构建适配边疆民族特质的现代产业生态。针对边疆民族地区产业碎片化、链条短、附加值低等结构性痛点，需从产业系统重构视角推动组织形态与价值分配升级。一是延伸价值链与促进三产深度融合。立足生态承载力与民族文化多样性，推动农牧产品精深加工、民族手工艺标准化与边境文旅商贸有机衔接，打破初级产品输出路径依赖，提升产业整体附加值与市场抗风险能力。二是培育特色产业集群与区域协同网络。依托口岸经济带、生态经济区与民族特色产业廊道，引导上下游企业集聚布局，提高本地配套率与空间组织效率。三是健全产业利益联结与价值留存机制。创新“保底收益+按股分红+订单农业”等组织模式，将边境低收入群体制度化嵌入产业链分工体系，确保增值收益在区域内循环转化，防范产业空转与要素二次外流。通过产业生态的系统性重塑，推动边疆产业从低端锁定向高协同、强韧性、可持续的现代产业体系跃迁，为共同富裕筑牢物质根基。

第三，深化协同治理赋能，构建多元协同的产业支持体系。针对边疆民族地区产业易受国际市场波动、生态保护红线约束与财政自给率低等多重脆弱性，须推动产业扶持从输血式补贴向韧性型赋能转型。强化生态产品价值实现机制，将碳汇交易、水源涵养补偿与边境特色产业发展收益挂钩，实现护生态与富边民互促。培育本土龙头企业与边境合作社联盟，建立“政府引导+国企托底+民企运营+边民参与”的跨境产业协同网络，配套跨境法律咨询、多语种商事服务与数字供应链金融，提升边疆产业体系在复杂地缘环境下的抗波动能力与长效造血功能。

（四）强化教育提质与人才支撑，夯实边疆民族地区共同富裕的人才根基

第一，聚焦机会公平与数字赋能，构建适配边疆民族地区的特惠型人才培养机制。针对边疆民族地区地广人稀、教育资源分散、边境牧区教学点布局分散的现实困境，利用现代技术重塑教育形态，深入推进“人工智能+教育”示范区建设，搭建跨域优质教育资源共享平台，重点向边境一线、高寒高海拔地区、民族聚居区倾斜，着力缩小边疆与内陆、城乡区域间教育鸿沟。将国家通用语言文字教育深度融入数字教育平台建设，开发适配民族地区文化特点的双语教学资源，通过远程同步课堂、智慧教育终端等方式，确保边境村寨、牧区教学点共享优质教育资源，破解边疆民族地区教育资源供给“最后一公里”难题。

第二，坚持产教深度融合，构建契合边疆民族地区产业谱系的差异化人才供给体系。针对职业教育与产业需求脱节、技能劳动者占比偏低的结构性短板，需扭转标准化教育供给与边疆特色产业谱系错配的困境，切断人力资本薄弱导致产业低端锁定的负向传导链。依据边疆资源禀赋与主体功能定位实施分类供给，在口岸经济型区域，聚焦跨境电商、国际物流与边贸结算，推行“校地企”联合订单培养，嵌入多语种跨境实务与数字供应链课程；在生态屏障型区域，围绕林草碳汇、生态管护与文旅康养，开发在地化绿色技能认证体系；在农牧交错带，侧重现代种业、精深加工与冷链物流技术培训。通过教育链、人才链与产业链的精准耦合，旨在以技能跃升激活要素边际收益，将人力资本从累积循环中的流失变量转化为产业升级的正向驱动力。

第三，突破刚性引才局限，构筑“引才—育才—留才”的人才生态闭环。直面青壮年与专业人才持续净流出、基层引留用困境突出的现实梗阻，边疆民族地区人才政策须超越传统“重引进轻培育”的路径依赖，构建适配高寒高海拔与边境线长特质的弹性治理机制。引才端，推行“候鸟型专家+远程智库+项目制聘任”模式，对紧缺型教育医疗农技人才实施边疆特殊津贴、安居保障与跨区域编制周转池制度，以制度性回报对冲地理与环境约束的引才摩擦成本。育才端，强化本土人才“造血”功能，依托对口支援高校与民族院校定向培养懂政策、通语言、熟乡情的基层治理与产业骨干，实施“县管乡用、岗编分离”的柔性流动机制。留才端，重构价值评价与激励体系，将守边固边年限、民族交往交流交融成效、基层服务贡献纳入职称评聘与职务晋升核心指标，设立边疆人才发展专项基金与创业孵化平台。通过多维激励稳定人力资本存量，彻底扭转人才净流出的累积趋势，筑牢边疆民族地区共同富裕的人才底座。

（五）重构空间治理体系，激活区域协同与城乡融合的内生动能

第一，推进以县域为载体的新型城镇化建设，推动边疆民族地区要素双向流动。针对边疆民族地区“地广人稀、居住分散、边境线长”的空间特征，区域协同发展不能仅停留在基础设施的物理连通，更需构建适配边疆治理逻辑的公共服务与人口流动机制。应确立“边境县城—抵边中心镇—守边中心村”的梯度公共服务覆盖网，重点强化边境一线教育、医疗等优质资源向抵边村镇下沉，实现从硬件通达向留人赋能转型，筑牢稳边固边的人口基础。同时，深化户籍与土地制度改革，建立进城落户农牧民草场承包权、宅基地使用权等权益保留与有偿退出机制，消除边民进城后顾之忧；探索候鸟式务工与季节性返乡相结合的柔性流动模式，促进劳动力在城乡间有序循环，扭转边疆民族地区青壮年持续外流态势，逐步实现由“人口净流出”向“人才回流与本土培育并重”转变。

第二，融入国家重大战略布局，构建跨区域利益共享机制。边疆民族地区不能沦为共同富裕的边缘地带，必须主动服务和融入全国统一大市场建设与重大区域发展战略。一是深化区域间协作。助推东西部协作从单向输血向飞地经济、链式共建等转型，鼓励东部技术、资本与边疆民族资源、市场深度链接，实现双向互动与优势互补。二是强化区域间价值互补。边疆民族地区是国家生态屏障与安全防范的前沿阵地，应加快建立差异化的生态补偿与国家安全贡献奖赏机制，通过制度创新让边民在保护生态、守卫边疆中获得合理收益，实现保护者受益、使用者付费的正向激励机制。

第三，实施分层分类的差异化治理，强化内生动力培育。聚焦边疆民族地区发展的不均衡性，需摒弃“一刀切”政策供给，转向分层分类施策。从空间治理效能维度，应对重点帮扶县、边境一线县、生态功能区实施差异化政策支持。对发展滞后区域，重点强化基础设施与公共服务兜底；对具备产业发展潜力区域，重点支持特色产业集群与技术赋能渠道建设；对生态与安全核心区，重点完善生态补偿与安全防守奖励机制。从空间治理机制维度，将外部帮扶与内生动力培育相结合，激发群众主体意识，实现从外部输血向内生造血的根本性转变，在区域协调发展中拓展边疆民族地区共同富裕的战略空间。

结 语

推进边疆民族地区走向共同富裕，绝非单纯的经济指标追赶或区域差距弥合，而是一项关乎中国式现代化全局性、系统性、战略性的制度创新实践。从理论与战略维度审视，边疆民族地区共同富裕实践实现了三重逻辑重构与使命承载。其一，空间与治理逻辑的重构。超越传统“中心—边缘”叙事与“输血—造血”二元范式，通过要素有序流动与差异化高适配性制度创新，破解缪尔达尔累积循环因果理论导致的区域锁定，推动边疆民族地区从治理末梢向价值前沿跃升，为推进国家治理现代化与区域协调发展提供可复制的制度样本。其二，价值与认同逻辑的融合。打破“物质—精神”割裂认知，将中华民族共同体意识深度嵌入共富进程，使经济跃升、民生改善与民族团结互促共进，夯实中华民族一家亲的物质根基与情感纽带，成为推进民族复兴的关键支撑。其三，全球视野下的范式贡献。坚持统筹全局与尊重差异的辩证统一，为多民族国家破解发展失衡与族群冲突提供了中国方案，生动诠释了以边疆民族稳固促国家长治久安、以共同繁荣助人类命运共同体建设的时代担当。

面向未来，边疆民族地区共同富裕的深入推进需把握三个关键转向：一是从政策倾斜向制度赋能转向，在保持必要政策支持的同时，更加注重通过产权制度改革、要素市场建设、治理能力现代化等制度创新，激发边疆内生发展动力；二是从单一维度向系统集成转向，打破经济、社会、文化、生态、安全等领域的政策壁垒，构建目标协同、工具互补、时序衔接的政策体系，实现多维目标的动态平衡；三是从经验驱动向理论引领转向，加强边疆民族地区共同富裕的学理与实证研究，运用大数据、人工智能等技术手段提升政策精准度，推动理论创新与实践探索良性互动。此外，我们也应清醒地认识到，边疆民族地区共同富裕是一个螺旋式上升的历史过程，既不能急于求成陷入福利陷阱，也不能停滞不前陷入低水平均衡。