

# 云南“直过民族”聚居区贫困人口 能力提升机制研究

宋媛 张源洁 胡晶<sup>1</sup>

**【摘要】**：云南“直过民族”聚居区贫困人口教育素质、健康素质低下和劳动技能较弱，能力贫困现象突出，已成为脱贫攻坚重点难点问题。目前，这部分地区的教育扶贫机制未实现全覆盖，贫困人口和社会组织参与机制不完善，资源配置机制不健全，资源整合机制有效性不足等机制性障碍，严重制约着云南“直过民族”聚居区贫困人口能力提升，影响了精准扶贫的有效推进。为此，建议在云南“直过民族”聚居区脱贫攻坚中，加快完善教育扶贫机制，建立健全贫困人口利益表达机制和参与机制、创新能力提升的扶贫资源统筹整合机制，着力完善非政府组织的参与机制，探索建立人力资本投资的长效机制。

**【关键词】**：“直过民族”聚居区 能力建设机制 利益表达机制 参与机制 人力资本投资

**【中图分类号】**：C95 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000—8691（2019）04—0111—07

## 一、问题的提出

1960年，西奥多·舒尔茨（Theodore W. Schultz）在《人力资本投资》中指出：“经济发展主要取决于人的质量，而不是自然资源的丰瘠或资本存量的多寡。”<sup>①</sup>加里·斯坦利·贝克尔（Gary Stanley Becker）通过使人力资本可数据化，发现在经济的发展过程中，人力资本的贡献率大于物质资本的贡献率<sup>②</sup>。20世纪80年代，诺贝尔经济奖获得者阿马蒂亚·森（Amartya Kumar Sen）首创了“可行能力”概念，并进一步提出“基本可行能力平等”的概念，认为可行能力是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由。<sup>③</sup>他把这一概念引入了对贫困的分析之中，认为如果个人或家庭缺少获得足够营养、基本的医疗条件、基本的住房保障、一定受教育机会等基本能力或者其中的某一项，那就意味着处于贫困状态。<sup>④</sup>也有学者认为，收入指标衡量的贫困是工具性的贫困，可行能力的指标才是对贫困的实质性衡量，并进一步提出要通过重建个人能力来避免和消除贫困。<sup>⑤</sup>还有学者认为，能力贫困思想是精准扶贫的理论基础，更能反映贫困的真实状况。<sup>⑥</sup>具体地说，知识资源储备不足、健康卫生状况较差、信息获取能力缺乏、自主发展意识不强等能力贫困是造成现阶段农村人口收入能力丧失并陷入贫困的重要因素。<sup>⑦</sup>能力贫困具有累积性、

---

<sup>1</sup>**基金项目**：本文是国家社会科学基金项目“云南直过民族聚居区精准扶贫精准脱贫难点及对策研究”（项目号：16BMZ080）、云南省哲学社会科学创新团队建设项目“云南乡村振兴理论与实践研究”、云南省社会科学院重点学科建设项目“精准扶贫评价体系研究”的阶段性成果。

**作者简介**：宋媛，女，云南省社会科学院农村发展研究所研究员，主要从事农村贫困问题、农业产业、社会保障与就业等研究。

张源洁，女，云南省社会科学院农村发展研究所助理研究员，主要从事民族地区社会保障问题研究。

胡晶，女，云南省社会科学院农村发展研究所副研究员，主要从事民族地区贫困问题研究。

<sup>2</sup>①舒尔茨：《人力资本投资》，《现代国外经济学论文集》（第8辑），北京：商务印书馆，1984年，第38页。

②加里·贝克尔：《人力资本》，北京：北京大学出版社，1987年。

③ [印度]阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贻、于真译，北京：人民教育出版社，2007年，第85页。

④ [印度]阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，第91页。

⑤丁建军：《多维贫困的理论基础、测度方法及实践进展》，《西部论坛》2014年第1期。

⑥岳映平、贺立龙：《精准扶贫的一个学术史注角：阿马蒂亚·森的贫困观》，《经济问题》2016年第12期。

传承性和滞后性等内在特征<sup>③</sup>，已经成为当前中国农村精准扶贫、精准脱贫中急需解决的重点难点问题，也是影响持续、稳定脱贫的重要因素之一，尤其是机制缺陷对农村反贫困的制约逐步凸显。<sup>④</sup>要更有效率地消除贫困的脆弱性与持久性，就得注重对贫困人口“能力开发”<sup>⑤</sup>，必须要在保障贫困农户生存权利和基本尊严的基础上聚焦能力建设，重点提升贫困农户的认知能力、抵御疾病风险的能力、资源整合能力、技术应用能力、信息利用能力、社会参与能力，还要提升贫困地区的政府决策能力和政策执行能力等。<sup>⑥</sup>

能力贫困在云南“直过民族”聚居区<sup>⑦</sup>尤为显著，主要表现在，经济转型中劳动者观念滞后、文化素质低、发展能力匮乏，导致生产要素相对静态归缩和单一利用刚性，制约着自然经济向市场经济、粗放型经济增长向科学发展型经济增长转变<sup>⑧</sup>，这些地区不仅存在收入贫困，而且还存在权利贫困、人力贫困和知识贫困等现象<sup>⑨</sup>。在精准扶贫、精准脱贫的战略下，习近平总书记反复强调，扶贫要与扶志扶智相结合，要把提升贫困人口的自我发展能力，增强贫困地区和贫困人口的内生动力作为扶贫脱贫的重点之一。因此，如何增强“直过民族”聚居区贫困人群的可行能力，有效地把政府为主的外源式扶贫与由贫困者自主驱动的内源性扶贫结合起来，促使外力与内力有机形成合力，已经成为全面推进“直过民族”聚居区精准扶贫、精准脱贫的根本动力和关键。

但是，目前国内专家学者针对能力贫困的研究主要集中在概念、内涵，以及解决能力贫困问题的主要内容、路径和政策措施等方面，针对“直过民族”或民族“直过区”的能力贫困研究较少，主要还是就问题谈对策，虽然提到了要提升贫困人口自我发展能力，加快教育、卫生医疗发展等内容，但是，没有从机制创新的视角针对云南“直过民族”聚居区的能力贫困问题进行系统研究。本文将在系统分析云南“直过民族”聚居区的能力贫困特征的基础上，深入研究“直过民族”聚居区贫困人口增强基本可行能力面临的主要问题和机制性障碍，从机制创新的视角提出增强“直过民族”聚居区贫困人口基本可行能力的政策建议。

## 二、云南“直过民族”聚居区的能力贫困问题更加凸显

能力贫困是一个集合性概念，反映的是个体综合能力的欠缺，当前云南“直过民族”聚居区贫困人口的能力贫困问题尤为凸显。

### （一）能力贫困在建档立卡贫困户主要致贫因素中的比重不断提高

2014年，云南“直过民族”聚居区建档立卡农户和贫困人口有18.73万户、66.75万人，贫困发生率高达28.6%，高于全省15.4个百分点，占当年云南省贫困人口总数的11.60%。<sup>⑩</sup>根据能力贫困概念的基本内涵，把因病因残、缺技术、缺劳力、自身发展力

<sup>③</sup>方劲：《可行能力视野下的新阶段农村贫困及其政策调整》，《经济体制改革》2011年第1期。

<sup>④</sup>高新才：《抓好精准扶贫中的八大能力建设》，《甘肃日报》2015年10月19日第4版。

<sup>⑤</sup>李小云：《我国农村扶贫战略实施的治理问题》，《贵州社会科学》2013年第7期。

<sup>⑥</sup>邹薇：《我国现阶段能力贫困状况及根源》，《学术前沿》2012年第6期。

<sup>⑦</sup>高新才：《抓好精准扶贫中的八大能力建设》。

<sup>⑧</sup>云南“直过民族”，是指20世纪50年代中国共产党和人民政府对云南边疆还处在原始社会末期、阶级分化不明显、土地占有不集中的少数民族聚居区，通过长效有效的帮助，直接过渡到社会主义社会的民族。2016年3月颁布的《云南省全面打赢“直过民族”脱贫攻坚战行动计划（2016-2020年）》中明确，云南“直过民族”主要有独龙、德昂、基诺、怒、布朗、景颇、佤、傈僳、拉祜等9个民族，“直过民族”聚居区是指这些民族主要聚居的云南省13个州（市）58个县（市、区）271个乡镇（镇）的1179个行政村。

<sup>⑨</sup>李钢、王泽红：《“直过民族”地区经济转型的文化障碍探析——以云南为例》，《中国集体经济》2009年第7期。

<sup>⑩</sup>杨海波：《云南“直过民族”人文贫困现状研究》，《邢台学院学报》2014年第2期。

<sup>⑪</sup>张勇：《九个兄弟民族同追梦云南直过民族脱贫攻坚成效显著》，光明日报网，引自中国经济网，<http://www.ce.cn/xwzx/>

不足、因学、因灾致贫等6种致贫因素作为能力贫困，2014年云南“直过民族”聚居区建档立卡贫困户的能力贫困的比重高达55.09%，其中，缺技术技能、自我发展动力不足和缺劳力是能力贫困的主要方面，比重达到42.2%。2017年末，云南“直过民族”聚居区贫困人口减少了18万人，但是其占云南省贫困人口总数的比重却提高了14.63%<sup>①</sup>。其中“直过民族”贫困人口较集中的6个州市<sup>②</sup>的主要致贫因素中，能力贫困高达72.92%，比2014年提高了18.45个百分点；主要集中在缺技术、因病因残、缺劳力3个方面，占比达到61.76%，缺技术、因病因残的比重分别提高了10.37个百分点和10.51个百分点。这说明随着脱贫攻坚的推进，云南省贫困人口快速减少，更加集中在“直过民族”聚居区，其主要致贫因素越来越集中在能力贫困，尤其是缺技术和因病因残致贫比重较高。

## （二）贫困人口教育和知识贫困问题更加突出

胡鞍钢指出知识贫困越来越制约社会的进步与发展。知识贫困包括教育水平低下,获取、吸收和交流知识能力的缺乏或途径的缺乏,还包括无法获得本应享有的获取、吸收和交流知识的途径、机会与选择权。<sup>③</sup>目前,在精准扶贫中,教育和知识贫困问题对云南“直过民族”聚居区建档立卡贫困人口脱贫的制约更加突出。

第一,劳动人口受教育程度低、年限短,是贫困人口普遍获取生产知识与引进知识能力的缺乏,对新技术、新品种、新生产方式等知识和技能接受能力较弱的主要因素之一。云南“直过民族”人均受教育年限低于全省第六次人口普查7.6年的平均水平,其中傈僳、拉祜、瑶、德昂等民族人均受教育年限不到6年。<sup>④</sup>根据2014年云南省建档立卡贫困人口调查数据分析发现,“直过民族”主要聚居的6个州市约69.65%的建档立卡贫困人口是小学以下受教育程度,这一比例全省16个州市中前6位就有5位在“直过民族”主要聚居的6个州市,最高的西双版纳州,较高的临沧市,第4、5、6位分别是迪庆州、临沧市和怒江州,除了德宏州其他5个州市都远高于云南省的平均水平。其中,6个州市建档立卡贫困人口中文盲或者半文盲的比重高达17.02%,这一比例全省16个州市中前6位中有5位也在“直过民族”主要聚居的6个州市,即怒江州、迪庆州、西双版纳州、普洱市和临沧市,除了德宏州,其他5个州市都远高于云南省的平均水平,更是比云南省第六次人口普查全省文盲半文盲比重6.0%高出了1-3倍。

第二,职业技术、技能教育严重滞后,是导致贫困人口获得知识的机会缺乏,人力资本积累不足,缺技术等最主要的因素之一。云南“直过民族”聚居区的职业技术学院少,师资严重不足,基础非常薄弱,长期投入不足,教学质量难以满足发展需要。当前“直过民族”聚居区还有50万贫困人口不能熟练使用国家通用语言<sup>⑤</sup>,难以与外界进行交流,这些贫困人口获得知识和技能的机会较少,能力严重不足,严重制约了贫困地区农户的人力资本积累,不少贫困家庭的劳动力有的因不懂得现代农业科技而效益较低,有的因缺乏技能而外出打工无门或者从事技术含量低报酬低的体力劳动,因而增收渠道单一、收入水平较低、脱贫难度大。缺技术成为“直过民族”聚居区最大的致贫因素且比重增加就是一个最好的证明。

## （三）贫困人口健康生存的能力较弱仍然是稳定脱贫的难点之一

良好的健康状况既是贫困人口生存和发展的基础,目前,虽然建档立卡贫困人口符合医保政策的医疗费用自付比例已经下降到了10%,但是恶劣的自然环境、落后的医疗卫生服务水平,仍然是云南“直过民族”聚居区贫困人口因病因残致贫比重高、自我发展能力较弱的主要原因之一。

第一,贫困人口缺乏健康生存的自然资源和自然环境。云南“直过民族”聚居区主要集中分布在边境一线、少数民族地区、

---

gnsz/gdxw/201710/06/t20171006\_26455847.shtml。

<sup>①</sup>根据网络公布的相关数据整理并计算。

<sup>②</sup>“直过民族”主要聚居的6个州市主要是普洱市、临沧市、西双版纳州、德宏州、怒江州和迪庆州。下同。

<sup>③</sup>郑世艳、吴国清：《消除能力贫困——农村反贫困的新思路》，《农村经济与科技》2008年第6期。

<sup>④</sup>《云南省全面打赢“直过民族”脱贫攻坚战行动计划（2016-2020年）》，2016年3月印发。

<sup>⑤</sup>《云南省全面打赢“直过民族”脱贫攻坚战行动计划（2016-2020年）》，2016年3月印发。

革命老区、深山区、石山区、干热河谷地区、高寒冷凉地区和沿江一线，山高坡陡、自然环境恶劣，受自然条件限制，仍有不少贫困人口难以获得营养的食物，缺乏安全卫生的饮用水和充足的生产用水。自然资源的缺乏严重威胁着贫困人口的健康生存。

第二，贫困地区和贫困人口缺乏获得健康生存的公共资源的机会。长期以来，云南“直过民族”聚居区财政自给率较低，社会公共卫生医疗体系长期投入不足，缺医少药的状况仍然较为严重，农村贫困人口缺乏必要的公共医疗卫生资源，看病难、看不起病甚至因病返贫的各种问题仍然较为突出。特别是这些地区是地方病高发区，有的边境地区还是全国禁毒防艾的重点地区之一。由于家庭经济收入低，“直过民族”聚居区的贫困人口中长期患病人数较多，不仅严重影响健康素质，导致劳动力缺乏，减少贫困家庭经济来源，而且增加其家庭经济负担。2018年云南实施“健康扶贫30条”后，贫困家庭的自付比例虽然已经下降到了10%以下，但是因当地缺乏高质量的社会医疗服务机构，贫困人口到本州（市）、本县（市、区）以外就诊的比重较高，有的州市高达50%以上。外出就诊的差旅费较高，加上跨州（市）异地医疗结算系统尚不完善，部分医疗费用难以按时足额报销，农村贫困人口难以保障基本的健康生存，严重影响贫困地区及贫困家庭的脱贫进程。

### 三、云南“直过民族”聚居区贫困人口能力提升面临机制性障碍

目前，为增强贫困人口的自我发展能力，云南省已经逐步构建了以健康扶贫机制、教育扶贫机制、农村劳动力技能提升和转移就业机制、社会保障兜底扶贫机制等为主要内容的能力提升机制，在增加贫困地区人力资源和人力资本存量、增强贫困人口自我发展能力、有效缓解因病因学致贫返贫、保障贫困人口基本生活等方面，取得了一定成效。但是，因云南“直过民族”聚居区处于社会主义初级阶段的较低层次，属最弱势的群体，是最特殊的族群，也是全国最贫困地区之一，现行的提升贫困人口自我发展能力的相关机制建设方面还存在一些问题，面临一些挑战，距离精准扶贫精准脱贫的要求还有较大差距，需要加快完善。

#### （一）现有教育扶贫机制未实现全覆盖，抑制“因学致贫、因学返贫”的作用有限

根据笔者得到的调研数据显示，在现有教育扶贫政策下，义务教育阶段，云南“直过民族”聚居区每个贫困家庭的子女自筹部分约2000元左右，基本解决了“因学致贫”的问题，对保证义务教育入学率和控制辍学率有积极的作用。但是，现有教育扶贫机制在义务教育阶段以外的资助覆盖面较小、资助力度不足，学前教育、普通高中及大专以上的教育费用成为当前建档立卡贫困户“因学致贫、因学返贫”的重要因素

第一，学前教育的补助标准较低，且有指标限制，难以有效抑制“因学致贫、因学返贫”。据笔者获得的调研数据显示，每个学前教育的幼儿每年生均支出高达5000多元，现有教育扶贫机制下，“直过民族”聚居区获得补助的贫困家庭自筹将达到4700元左右（占94.00%），这样的支付水平按照2016年农村人均可支配收入2952元的贫困线、户均按4人计算，有1个孩子就读学前教育班的自筹费用占建档立卡贫困户可支配总收入39.80%，同时还有不少贫困家庭的子女受指标限制而不能得到补助。调查中农户普遍反映，在学前教育开支中，由于校点多在乡镇和县城，每个幼儿上学前教育班必须家里人接送和陪护，越偏远地区的家庭所要承担的交通、租房等成本越高，学前教育的费用就越高。

第二，高中阶段及以上阶段建档立卡贫困户在校生所需生均费用较高，资助覆盖面低，对解决“因学致贫、因学返贫”问题难以起到根本性的作用。据笔者获得的调研数据显示，一个高中及以上教育阶段的在校生平均每人每年需要的教育支出约15000元，如果把贷款和学费奖励叠加，迪庆藏区考入本科以及其他地区考入一本的建档立卡贫困户子女每人每年仍需自筹3000元（20%），其他地区不是一本的建档立卡贫困户每人每年需自筹5000元（占33.33%），这样的支付水平按照2016年农村人均可支配收入2952元的贫困线、户均按4人计算，有1个孩子就读高中及以上教育阶段的建档立卡贫困户自筹教育费用占建档立卡贫困户可支配总收入最少的占25.42%，高的达42.37%，这对贫困家庭而言是很沉重的负担。在调研中笔者还了解到，有约13%的建档立卡户有两个及两个以上孩子在同时读书，教育费用非常高。

## （二）现行贫困人口和社会组织参与机制极不完善

首先,贫困人口参与程度不高。现行的政府主导型的扶贫治理体系中,各级政府各个相关部门制定和实施了大量的政策措施、项目和工程,但是这些政策措施、项目、工程的决策、实施、监督、评价等整个过程均是采用自上而下的方式,缺乏贫困农民的深度参与,贫困人口在政府的能力建设扶贫工作中缺乏话语权、意志表达的权利,处于一种被动的状态,在政策和项目的决策过程中很难扮演利益诉求者、参与者、执行者和监督者的角色,政府提供的部分政策、技术、项目、培训等扶持措施和项目与贫困人口的需求出现偏差,最终导致贫困人口自主参与意识不强,自主脱贫的能力得不到有效提升,依赖政府救助,安于现状。政府过于大包大揽的扶贫方式既不断加大了地方财政负担,又不利于贫困人口自身创新能力和自强自立精神的培养。其次,社会组织参与程度不高。在现有能力建设机制的设计和 implement 中,以政府职能部门为主导,缺乏规范有效的横向社会参与机制,即使在教育、医疗卫生、技能培训、就业服务等领域已经有大量社会组织参与,弥补了公办机构的不足,极大地满足了贫困地区的人民群众的需求,但是因缺乏相应的法律规范和制度保障,各种社会组织不能广泛参与能力建设扶贫中,政府购买服务的领域还较少,社会组织为贫困人口提供的各种服务难以与政府部门形成有效衔接,也难以有效调动社会力量出钱、出力、出技术投入到精准脱贫中,能力建设扶贫仅仅依赖于政府力量而显得势单力薄、资源不足。

## （三）现有资源配置机制难以满足需求

笔者调查发现,云南“直过民族”聚居区财政扶贫资金投入在县级的差距较大,投入与需求不对等的状况较为严重。越贫困的县财政自给率越低,贫困乡、村及贫困人口却越多,需要建设的相关基础设施越多,各类人才的需求越大,投入缺口越大,现有财政能力建设扶贫资金配置机制难以满足“直过民族”聚居区中贫困人口规模较大的县的能力建设需求。以2015年同属于一个市的两个“直过民族”聚居的国家级重点扶持县为例,L县的贫困人口是N县的约15倍,但是N县近4年年均用于义务教育均衡发展的资金约是L县的7倍。L县义务教育学校有147所,贫困面大,学校数量在全市最多,要实现扩容扩建所需资金太大,学前教育 and 高中教育的教师非常缺乏,但是现有教职工工资县级财政已经难以负担,至今教育扶贫欠账较大。同时,按照国家脱贫标准要求的每千常住人口的村医配备标准,L县所需村医数为477人,但截至2016年末,全县实有村医351人,还缺126人。这个缺口目前很难补齐,主要原因是村医的待遇太低,L县的村医工资只有500元/月/人(2016-2017都是该标准),其中150元由县财政配发。大中专毕业生宁愿在外边打工也不愿意回乡当村医。如果村医月工资达不到1500元/人,要完成477人的村医配备几乎是不可能的,但是要达到这个标准,除去省、市级财政支付的350元/月/人以外,县级财政支出将达到1150元/月/人,以现有各级财政的资源配置标准、分担机制以及L县的财政状况来看是难以达到的。这样的现象在“直过民族”聚居区中贫困人口规模较大的贫困县较为普遍,越是边远贫困的乡村,各类人才就越缺乏,招不到人,当地人才外流较为严重。人才缺乏严重阻碍“直过民族”聚居区能力建设机制的有效推进。

## （四）资源整合机制有效性不足

反贫困的成功经验表明,扶贫资源的有效整合有利于扶贫开发效率的提高。<sup>①</sup>当前云南“直过民族”聚居区现有的资源整合还存在诸多问题。第一,不同部门牵头负责、多部门合作能力提升的政策体系,仍然主要以财政政策为主,其他政策明显不足,财政、金融和投资等各种政策不能相互配合。第二,扶贫主体的多元化在导致协调和治理成本上升的同时也导致了扶贫效益的下降<sup>②</sup>。现有能力提升的扶贫管理体制障碍主要表现在,相关扶贫政策出自多门、决策管理多元、政策扶贫主导以及权力配置交叉等。教育、医疗卫生、就业、技能提升培训、社会保障等方面的资金来源多元、资金管理体制条块分割严重,资金整合困难,导致扶贫资源投入各行其是,资金使用分散,缺乏统一协调和管理监督,项目配置与实际需求匹配度不高、重点不突出等问题,有限的资金利用效率难以提高。现有管理机制的缺陷极大地影响着贫困人口能力提升政策在精准扶贫推进与成效。第三,“直过民族”聚居区特有的社会资本在能力建设机制设计和实施过程中往往被忽视,不能得到合理的引导和运用。

<sup>①</sup>赵曦等:《机制设计理论与中国农村扶贫机制改革的路径安排》,《软科学》2009年第10期。

<sup>②</sup>李小龙:《我国农村扶贫战略实施的治理问题》,《贵州社会科学》2013年第7期。

---

## 四、完善能力提升机制的对策建议

机制设计理论从信息公开、激励相容、资源配置、机制协调等方面为中国农村扶贫机制改革提供了新的研究视角和理论启示，尤其是对当前如何有效提高政府决策部门的领导能力、协调能力和统筹能力，促进扶贫资源的有效配置、信息的有效利用和激励相容的有效实现，以及针对具体情况设计合理的扶贫机制等指明了方向。结合该理论，笔者提出了进一步完善云南“直过民族”聚居区贫困人口能力提升机制的对策建议。

### （一）进一步完善教育扶贫机制

必须针对云南“直过民族”聚居区的实际需求，加快完善教育扶贫机制，尽快缩小“直过民族”聚居区群众受教育程度与云南省和全国的差距。

第一，加快在云南省“直过民族”聚居区全面推行14年义务教育制度和“职业教育全覆盖”政策。目前，在怒江州、迪庆州开展14年义务教育制度和“职业教育全覆盖”政策试点基础上，建议在“直过民族”聚居区全面实行14年义务教育制度和“职业教育全覆盖”政策，切实解决“因学致贫、因学返贫”问题，阻断贫困的代际传递，提高“直过民族”聚居区群众的文化程度和技能水平。

第二，进一步完善建档立卡贫困家庭的教育救助制度。为有效抑制贫困程度加深、保障贫困家庭子女就学、提升贫困人口自我发展能力、阻断贫困代际传递，建议进一步完善云南省“直过民族”聚居区教育资助制度。一是提高省级财政对“直过民族”聚居区建档立卡贫困户子女学前教育的补助水平；二是把高中阶段以上的教育资助扩大到所有类别的学校，并逐步提高资助水平；三是明确对建档立卡贫困户子女的教育资助以该生该教育阶段受教育时间为限，而不能简单地以2020年全面脱贫的时间为限。

第三，适当推行差别化教育救助制度，对“直过民族”聚居区的非建档立卡农户子女非义务教育阶段实施教育资助。教育救助制度本身是一个普惠制度，“直过民族”聚居区的发展需要以整个地区全体人的能力提升作为支撑，非义务教育阶段的教育费用较高，大多数非建档立卡农户难以承受，容易引发贫困户与非贫困户之间、农户与干部之间的矛盾，不利于贫困乡村的社会稳定和发展。因此，建议在实施建档立卡贫困户子女的教育资助制度的同时，对非建档立卡农户子女就读学前教育、普通高中、职业高中以及大专以上学校的，给予低于建档立卡贫困户子女资助水平的一定金额的资助，从根本上解决“因学致贫、因学返贫”的问题。

### （二）建立健全贫困人口利益表达机制和参与机制

第一，健全利益表达机制。健全“直过民族”聚居区建档立卡贫困户利益表达机制，拓宽利益表达渠道，并使其规范化、制度化，是有效维护贫困者合法利益和权利的重要基础，也是其获得可行能力的最重要的途径。一是建立共商、共识、共建、共享、共担的“五共”工作机制。在精准扶贫工作中，与群众共同商议、共同决策、共同建设、共享收益、共担责任和风险是贫困人口在脱贫攻坚中主体地位的根本体现。各级政府在制定和落实各项到村到户的扶贫政策措施过程中，应尊重贫困者的主体性作用，建立“五共”工作机制让贫困者参与到政策的制定、实施、监督、考核全过程中，充分听取和尽量吸纳贫困者的意见和建议，调动农户脱贫致富、加快发展的积极性和主动性，推行参与式精准扶贫。二是要不断提高贫困者的组织化程度，充分发挥村、社、合作社、行业组织等的作用，引导贫困者以理性合法的形式表达自身利益要求，形成国家、社会、个人之见的良性互动机制。此外，要完善立法，加强执法，增加法律援助，为保障贫困农民合法权益提供依据和支持。

第二，提升贫困农户的社会参与能力。培育和扶持贫困人口的社会组织，提高贫困人口的参与度。目前，能力提升扶贫机制始终是以政府为主导实施和推进，贫困对象的主动性和积极性尚未充分调动起来。贫困人口自我发展能力的培养和提升，首

---

先是必须相信贫困人口能依靠自己劳动脱贫建立有效的贫困人口的组织，提高组织化程度，更有利于他们参与精准扶贫活动，既能增加贫困人口可利用的社会资本，也能增强贫困人口的自主意识。促使贫困户互帮互助并相互监督，以便更加合理有效地使用资源，维护贫困人口权益。

### （三）创新能力建设扶贫资源统筹整合机制

云南“直过民族”聚居区需创新促进贫困人口能力提升的扶贫资源统筹整合机制，不断提高资源使用效率，加快提高能力建设的扶贫效率。

第一，建立完善能力建设相关行业部门间的协同机制。强化各级扶贫领导小组在能力建设方面的统筹和规划，建立健全农村教育、医疗卫生、农民技能提升、农村劳动力转移就业和社会保障等不同行业部门之间的信息共享机制、工作推进协调机制，建立各行业部门互为补充和协同推进的内在机制，增强各行业部门之间的信息共享性、可靠性，提高行为协同度，从根本上突破能力提升供给不足与效率不高并存的困局。

第二，建立完善能力提升扶贫资源整合机制。对贫困户和贫困人口情况最为了解的县、乡、村政府作为最重要的资源整合平台，分类推进并完善资金配置和整合机制。一是要改革能力提升的扶贫资金管理体制，能力提升相关行业部门的资金、项目的管理权也应下放到县级政府，实行资金、项目、权利、责任“四到县”，由县乡政府根据实际需求自主确定扶贫项目和扶贫方式，给县乡政府在资金使用上的自主权。真正做到扶贫资金在基层的整合，提高精准扶贫的针对性和效果。二是要科学制定统筹能力提升资源的规划，将更多能力提升的行业部门和社会帮扶资源纳入到统筹范围中来，结合“直过民族”聚居区的发展需求，统筹规划和合理配置能力提升资源，深度挖掘和有序组织全社会能力扶贫潜力，做好帮扶资源与扶贫对象和贫困地区需求的有效对接。三是要推行规划引导统筹、重点项目主导统筹、奖补资金引领统筹方式，实行跨部门、跨年度、跨层级统筹，实行“大类间统筹、打通使用”的办法，增强资金使用的自主性和灵活性<sup>①</sup>。

第三，建立能力建设扶贫资源配置的动态化调整机制。切实解决能力提升相关扶贫规划的预期性与帮扶实践中的多变性之间的矛盾，建立相关资源配置动态化调整机制，在进行资源配置时要设立一定比例的可灵活配置和动态调整的资源，以及时有效地应对能力提升相关扶贫政策实施出现的突发状况，以确保能力提升工作做到不断精准化。

### （四）进一步完善社会组织的参与机制

社会组织在云南省扶贫开发中的实践显示，社会组织的援助参与到云南贫困地区的教育、医疗卫生、农民技能提升、能力培训、农村劳动力转移就业、农村社会救助等贫困人口的能力建设中，具有政府组织所没有的一些优势，其资源投入是政府的有力补充，积累了丰富的可推广的经验，尤其是在尊重农民的实质自由及其提升村级和农户应该具备的可行能力、实现能力建设扶贫项目的“精”和“准”方面有非常好的经验，并取得了显著的扶贫成效，值得在云南“直过民族”聚居区推广。例如，引进并实现参与式扶贫机制和模式的本土化，尊重贫困对象对项目的选择和资金的使用方式，多种方式提升贫困对象自我选择、设计、实施、管理扶贫项目的能力；保证能力建设项目专项为贫困对象服务，特别具有针对性，目标明确；拥有高效率的运作系统和富于献身精神的项目管理人员和实地操作人员；有效地动员贫困对象的受益者积极参与的机制及严格的项目检查、监督和评估制度。因此，应在精准扶贫、精准脱贫的政策法规中，进一步完善非政府组织的参与机制，整合并利用好其资源，积极推广其成功经验，强化“直过民族”聚居区能力建设机制。

### （五）探索建立人力资本投资的长效机制

能力建设机制的目标就是要把人口资源转变成人力资源或人力资本。只有知识能力与人力资本存量得到相应提升，才能从

---

本质层面解决贫困群体的贫困问题<sup>⑥</sup>。“直过民族”聚居区需通过能力建设机制来开发和培育人力资本，促进人口资源向人力资源或人力资本的转化，保障“直过民族”聚居区建档立卡贫困人口的基本可行能力与实质自由，真正地对贫困者赋权，才能根本改善贫困者的贫困状态，切实阻断“直过民族”聚居区的贫困代际传递，实现“直过民族”聚居区的可持续发展。为此，建议加快研究制定中央和省级针对“直过民族”聚居区的乡村医疗卫生、农村教育、农民技能提升、农村劳动力转移就业、农村社会保障等专项资金的投入保障机制和稳定增长机制，并使之成为一项长效机制，切实减轻“直过民族”聚居区县级财政的压力，确保能力建设的各项政策措施的落实和实效。针对“直过民族”聚居区的特殊性以及人力资本转化的长期性，建议探索“直过民族”聚居区能力建设相关扶贫政策长期化的措施和办法，即“直过民族”聚居区到2020年以后仍然继续执行现有的能力建设相关扶贫政策措施，确保“直过民族”聚居区群众稳定、持续脱贫，实现全面建成小康社会。

---

<sup>⑥①</sup>林俐：《供给侧结构性改革背景下精准扶贫机制创新研究》，《经济体制改革》2016年第5期。

<sup>②</sup>彭新万、程贤敏：《脆弱性与农村长期贫困的形成及其破解》，《江西社会科学》2015年第9期。