

# 中国欠发达地区分层分类识别与治理

王正<sup>1</sup>, 张晓颖<sup>2</sup>, 王小林<sup>2</sup>

(1. 西北大学经济管理学院, 陕西西安 710127; 2. 复旦大学六次产业研究院, 上海 200433)

**摘要:**党的二十届四中全会提出增强内生动力, 分层分类帮扶欠发达地区。科学识别欠发达地区是完善帮扶机制、实现共同富裕的基础。从经济增长、社会发展和生态环境三个维度九个指标, 构建了欠发达地区内生发展动力框架, 采用 AF 方法, 基于 2022 年 1433 个县域样本进行分层分类分析。研究以同时存在任意五个及以上和任意七个及以上指标短板为判定标准, 共识别出 413 个欠发达县和 112 个深度欠发达县。经济增长、社会发展和生态环境对短板指数的贡献度依次递减。其中, 经济总量和财政水平是经济增长类的主要短板, 教育程度是社会发展类的主要短板, 绿化覆盖是生态环境类的主要短板。特殊类型地区中, 欠发达程度由高到低依次为国家乡村振兴重点帮扶县、脱贫县、少数民族县、生态功能区、革命老区县和陆地边境县。欠发达地区主要分布在西部和中部地区, 东部也有少量分布。建议根据指标短缺程度进行分层, 按各指标对短板指数的贡献度分类, 以更精准地制定帮扶政策。研究结论可为“十五五”时期建立分层分类帮扶制度提供科学依据。

**关键词:** 欠发达地区; 内生发展动力; 短板指数; 帮扶政策

**中图分类号:** D601; F302

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-0202(2026)01-0141-14

## 一、引言

党的二十届四中全会通过的《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》指出, “增强内生动力, 分层分类帮扶欠发达地区”。欠发达地区是一个历史性和相对性的概念<sup>[1]</sup>, 科学识别欠发达地区的类型和分布是建立分层分类帮扶制度、实现共同富裕的基础。近些年来, 国家为帮扶欠发达地区, 相继出台了一系列重大举措, 诸如实施精准扶贫方略、开展东西部协作和对口支援等, 并取得了脱贫攻坚和携手奔小康的全面胜利。五年过渡期内, 国家保持了帮扶政策的稳定性, 有效巩固拓展了脱贫攻坚成果<sup>[2]</sup>。但部分欠发达地区仍存在发展程度相对落后, 自我发展能力不足的问题, 还需进一步帮扶。党的二十大报告指出, “巩固拓展脱贫攻坚成果, 增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力”。增强内生发展动力, 实现“自我造血”是欠发达地区持续发展的关键<sup>[3]</sup>。过渡期后, 在新要求和背景下, 基于内生发展动力视角对欠发达地区重新识别, 对于调整帮扶思维, 构建分层分类的常态化帮扶机制具有重要意义。那么, 欠发达地区内生发展动力的概念框架是什么? 基于该框架如何对欠发达地区分层? 如何对欠发达地区分类? 欠发达地区的特征分布如何? 基于欠发达地区的分层和分类如何实施精准帮扶政策? 这些问题都值得深入探讨。

**收稿日期:** 2025-08-02

**DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2026.01.012

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目(25BGL264)

**作者简介:** 王正(1994—), 男, 山东临沂人, 西北大学经济管理学院博士研究生, 主要研究方向为乡村振兴、农业绿色低碳转型。E-mail: wz188633@163.com

**通讯作者:** 张晓颖(1982—), 女, 山西太原人, 复旦大学六次产业研究院青年副研究员, 主要研究方向为乡村振兴、农村发展、贫困治理。E-mail: zhangxiaoying@fudan.edu.cn

与本文相关的研究主要涉及三个方面,一是欠发达地区相关的区域发展理论和识别指标体系。区域均衡发展理论强调通过要素流动实现区域间均衡发展;非均衡发展理论则强调非均衡发展对于经济发展的必要性,但该理论并未给出非均衡发展的合理界限<sup>[4]</sup>。两类理论对欠发达地区的发展策略有指导意义,但直接涉及欠发达地区划分的理论则较少。在欠发达地区识别的指标方面,国际组织如世界银行按照人均国民总收入单一指标对世界各经济体进行划分<sup>①</sup>。联合国开发计划署(UNDP)为了弥补单一指标的不足,通过构建人类发展指数用以衡量各国经济社会发展程度,主要包括寿命、知识获取和生活水平三个维度<sup>[5]</sup>。从国内研究来看,国家在历次贫困县认定中,主要依据农民人均纯收入、人均地区生产总值、人均地方财政收入等经济指标<sup>②</sup>。杨伟民<sup>[1]</sup>提出了十类指数化指标合成的发展程度指数对省级欠发达地区进行界定。林勇等<sup>[6]</sup>从经济、社会、资源与环境维度构建省级欠发达地区指标体系。在县域层面,杨晓光等<sup>[7]</sup>以人均GDP进行划分认定。近期研究中,张琦等<sup>[2]</sup>、李瑞鹏和魏后凯<sup>[8]</sup>、顾冬冬和吴国宝<sup>[9]</sup>提出了改进的划分指标。刘彦随等<sup>[10]</sup>进一步提出以人均GDP等经济指标为主的1+N识别方案。二是欠发达地区的识别方法和分类。在识别方法上,现有研究主要涉及单一指标法<sup>[2,7]</sup>、综合指标划分法<sup>[1,6,8-12]</sup>及较少使用的地理划分法。分类上,学者基于“发展水平-发展潜力”框架,划分出轻度、中度和重度欠发达地区<sup>[8]</sup>;或以综合水平为导向划分为极度欠发达、经济驱动力不足型欠发达、发展匮乏型欠发达地区<sup>[2]</sup>;另有研究按主导因素划分为交通欠发达、教育欠发达、城镇化欠发达和工业化欠发达县<sup>[10]</sup>。三是欠发达地区帮扶制度设计。常态化帮扶机制上,要从组织管理、力量动员、动态调整和考核等方面构建<sup>[2]</sup>;增长动能方面强调激发内生动力<sup>[8,12]</sup>;重点领域方面,需强化在社会保障、基础设施、公共服务和产业就业等领域的帮扶政策<sup>[13]</sup>;区域帮扶方面,要加强欠发达地区的区域补偿和对口帮扶政策<sup>[14]</sup>。现有研究为政策实践提供了基础,但存在以下不足:缺乏内生动力视角的理论框架;指标多偏重经济与社会维度,生态维度覆盖不足;研究方法以多指标加总为主,难以反映短缺程度;对过渡期后财政转移支付等关键问题分析尚不充分,这为本文的研究提供了探索空间。

本文的边际贡献主要体现在三个方面:第一,在研究视角上,构建了基于内生发展动力的“经济-社会-生态”三支柱理论框架,实现了对欠发达地区的多维度识别,具有较强的创新性;第二,在研究方法上,采用AF方法测度短板指数,并引入双重阈值思路进行多维度识别,在方法应用上具有创新性;第三,在研究内容上,对欠发达地区进行了分层和分类分析,揭示了欠发达地区的分布特征,并构建了适用于特殊类型地区的财政转移支付因子,提出了针对性的分层分类帮扶建议,拓展了研究的深度与政策应用价值。

## 二、欠发达地区的内生发展动力概念框架

### (一) 欠发达地区概念界定

关于欠发达地区的概念,已有研究认为其是指发展水平较低或发展不充分的地区<sup>[1,6]</sup>。由于欠发达地区是一个多维相对概念,其发展不仅涉及经济增长维度,还包括社会发展和生态环境可持续<sup>[15]</sup>。如联合国开发计划署根据人类发展指数将世界各国划分为低发展水平国家、中等发展水平国家和高发展水平国家,而人类发展指数是考虑了经济、教育和人均预期寿命的多维度指数<sup>[5]</sup>。因此,本文从经济、社会、生态多个维度界定欠发达地区,即欠发达地区是指在经济增长、社会发展

① 资料来源:《世界银行如何划分各经济体收入水平》,国家统计局,[https://www.stats.gov.cn/zs/tjws/tjbz/202301/t20230101\\_1903742.html](https://www.stats.gov.cn/zs/tjws/tjbz/202301/t20230101_1903742.html)。

② 资料来源:《扶贫办发布重点扶贫县和连片特困地区县认定历史》,人民网,<http://politics.people.com.cn/n/2013/0301/c70731-20649984.html>。

以及生态环境维度任一或多个方面发展相对滞后或存在明显短板的地区。本文以下将从欠发达地区的内生发展动力视角进行具体阐述。

## (二) 内生发展动力理论内涵

内生增长(endogenous growth)理论认为,一国的技术进步和人力资本是实现经济持续增长的关键因素,因而可不依赖外力推动经济增长<sup>[16-17]</sup>。该理论有助于解释各国经济增长的差异,强调了技术进步和人力资本的重要性。内生发展理论源于学者对欧洲<sup>[18]</sup>和日本乡村发展模式<sup>[19]</sup>的研究。它强调依靠乡村内部资源,突出当地人作为发展主体,以基层组织建设为重点,实现多元化的发展目标<sup>[18]</sup>。内生发展应注重生态保护、注重文化遗产和社区秩序建设,追求区域可持续发展<sup>[19]</sup>。随着内生发展和外生发展两种模式的实践和理论发展,新内生发展理论逐渐出现。新内生发展(new-endogenous development)则注重内生和外生的协同,更加强调调动当地资源和外部要素的整合,并推动了“社区主导”的实践,重点提升农村社区在资本、资源、关系信任和集体行动的能力<sup>[20]</sup>,以及在欧洲乡村实施 LEADER 计划,推动当地综合发展<sup>[21]</sup>。总之,内生发展模式是以区域内的资源、技术、产业和文化等固有优势为基础,依托本地企业创新,以提升居民生活质量为目标,实现区域经济效益最大化<sup>[19]</sup>。

本文借鉴已有的内生发展研究,将内生发展定义为一种区域可持续发展方式,即在充分利用本地资源的基础上,注重生态保护与社会文化建设,提升本地经济效益和居民生活质量。“动力”指推动社会运行与发展的各级力量<sup>[22]</sup>。本文所指的“内生发展动力”,是推动县域经济增长、社会发展和生态环境可持续发展的力量。该概念与国外“内生发展”有相近之处,但并不完全相同,主要体现在三个方面:第一,内生发展动力强调依靠本地资源和“自力更生”的理念。中国扶贫开发始终坚持开发式扶贫与自力更生相结合,本质是在培育内生发展动力。第二,它包含依靠技术进步和人力资本促进增长的含义,但不同于内生经济增长理论,后者侧重收入增长,而内生发展动力还包括社会发展、生态保护等维度。第三,它强调教育、健康等公共服务的公平获得。

## (三) 内生发展动力“三支柱”框架

世界银行在《1990年世界发展报告》中提出消除贫困的“三支柱”政策框架,即为穷人提供更多经济机会和社会服务,并提供转移支付和安全保障网,初步构建了发展中国家减贫战略<sup>[23]</sup>。早期在评估东亚极端贫困率下降时,世界银行发现“两支柱”(two-point strategy)发挥了关键作用:一是推动“宽基”增长(broad-based growth),充分利用劳动力;二是投资教育、卫生和计划生育等人力资本。随后发现,老年人、残疾人等群体难以通过“两支柱”摆脱贫困,因此将社会安全网纳入,与包容性增长和人力资本共同构成消除绝对贫困的“三支柱”战略<sup>[23]</sup>。中国消除绝对贫困的“三支柱”公共政策体系则包括益贫性经济增长,包容性社会发展和多维度综合扶贫<sup>[24]</sup>,具体内容如表1所示。

表1 中国消除绝对贫困的“三支柱”公共政策体系

维度	解释	内容
益贫性经济增长	贫困地区或贫困人口的收入增长幅度要高于全国平均水平,强调经济增长和收入分配结果的益贫性	如产业、就业扶贫政策,金融扶贫、资产扶贫等
包容性社会发展	在提供基本公共服务方面尽量使贫困人口有更加公平的机会,强调“起跑线”的公平,为阻断贫困代际传递提供制度安排	如义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务等内容
多维度综合扶贫	包括减贫目标的多维度和精准政策“组合拳”	如生产脱贫、易地扶贫搬迁脱贫、生态补偿脱贫、发展教育脱贫、社会保障兜底等“五个一批”政策

脱贫攻坚时期的贫困治理框架为构建欠发达地区内生发展动力框架提供了重要参考,但难以完全适用于今后的分层分类帮扶。随着五年过渡期结束,欠发达地区正由阶段性攻坚与脱贫攻坚成果巩固,转向常态化帮扶与内生发展动力提升,缓解相对贫困,构建内生发展动力与帮扶政策体系已日益迫切。本文基于中国相对贫困治理研究,提出以经济增长、社会发展和生态环境为“三支柱”的内生发展动力框架。外部的分层分类帮扶旨在促进内生发展动力的形成,二者共同构成欠发达地区“内生发展动力-外部帮扶”框架(见图1)。图1左侧通过AF方法从三个维度测算欠发达地区短板指数,右侧则展示按“三支柱”分维度精准治理路径,通过厚植生态环境底色、加强人力资本投资、提升经济增长动力等措施,增强欠发达地区可持续发展能力。

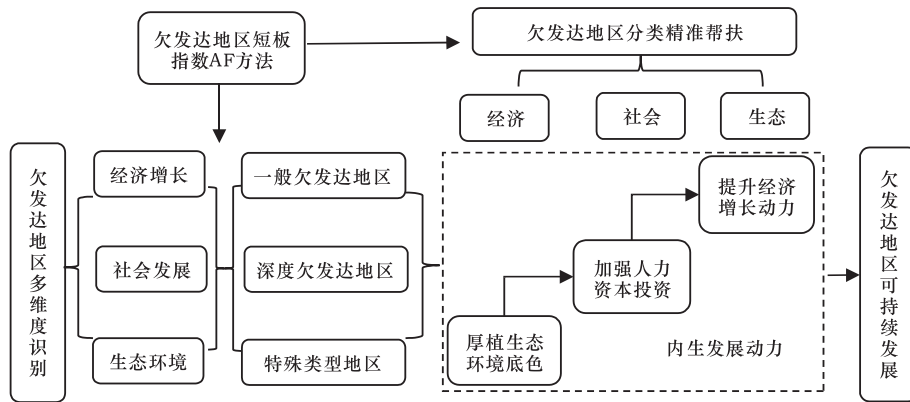


图1 欠发达地区内生发展动力与外部帮扶框架

1. 经济增长动力

无论是世界银行提出的“宽基”增长,还是亚洲开发银行强调的益贫性增长(pro-poor growth)<sup>[25]</sup>,都是在反思早期“涓滴”效应减贫理念的基础上,提出应充分利用穷人的劳动力,为穷人创造更多就业机会,从而通过经济增长实现减贫目标。对于欠发达地区,本文参照《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的总体目标,认为欠发达地区保持高于全国平均水平的经济增长速度,仍是提升内生发展动力的基础和缩小区域差距的前提。经济增长动力取决于区域经济表现与内部结构,可通过地区经济总量、财政水平和劳动人口占比等指标进行衡量。

2. 社会发展动力

社会发展动力是县域人力资本积累和社会安全网的基础,也是阻断代际贫困的根本。一个地区在教育、卫生保健和促进就业的国内迁移方面的支出,构成了人力资本投资的主要部分,而人力资本直接带来了经济增长<sup>[26]</sup>。健康不仅指寿命延长,更意味着生活质量的提升,这种“好”是多维度的,健康差距往往反映物质生活水平和贫困状况,国家越贫困,其健康数据就越差<sup>[27]</sup>。教育和医疗健康是形成人力资本的基础,而社会保障体系则提高了人们抗击风险的韧性,三者共同为人力资本的形成发挥重要作用,也共同构成了包容性社会发展的动力基础。基于此,本文从包容性视角出发,将欠发达地区的社会发展动力界定为支撑区域可持续发展的人力资本基础,主要包括教育、医疗和社会保障等方面。

3. 生态环境动力

习近平强调,“绿水青山就是金山银山”“保护生态环境就是保护生产力”“改善生态环境就是发展生产力”<sup>[28]</sup>。已有文献证实中国的欠发达地区较多分布于生态环境脆弱地区<sup>[29]</sup>。无论是可持续发展理论、内生发展理论,还是环境经济学都强调要坚持以生态保护为基础,形成资源集约高效利用的发展模式。许多欠发达地区自然资源富集,在探索实现自然资源的价值化方面潜力巨大<sup>[30]</sup>。此外,生态振兴也是乡村“五个振兴”的重要组成部分。因此,生态环境动力是衡量欠发达

地区发展的重要维度。本文认为,欠发达地区的生态环境动力主要体现在生态绿化、人居环境整治等方面。

外部的分层分类帮扶旨在促进欠发达地区内生发展动力的形成。重直治理和水平治理共同构成中国消除绝对贫困过程中的治理结构<sup>[31]</sup>。本文认为欠发达地区分层分类帮扶要从纵向帮扶和横向帮扶两个方面展开。纵向帮扶也即贫困的垂直治理,自上而下带来专项扶贫资金和项目;而横向帮扶则属于贫困水平治理范畴,由东部发达地区向西部欠发达地区提供援助以及教育、卫生等人才支持,这不仅带来资金和项目支持,而且带来发展知识和经验。而分层主要是根据欠发达地区的多维度短缺程度划分层次,分类主要是根据欠发达的维度和指标对总体欠发达的贡献度确定分类帮扶优先序,并进行精准治理。精准治理是指根据欠发达地区各维度和指标的短缺程度,分层分类给予精准帮扶。

### 三、内生发展动力框架下欠发达地区的识别设计

#### (一) 数据说明

现阶段欠发达地区的识别应以县级行政区为基本单元<sup>[32]</sup>。本文研究对象为县域(不包括市辖区和县级市),数据来源于《中国县域统计年鉴 2023(县市卷)》《中国县城建设统计年鉴—2022》和《中国人口普查分县资料—2020》,数据获取自 EPS 平台。其中,《中国县域统计年鉴 2023(县市卷)》记录了 2022 年中国 2000 多个县域的基本情况;《中国县城建设统计年鉴—2022》涵盖 2022 年 1466 个县和 15 个特殊区域的县城数据;《中国人口普查分县资料—2020》为第七次全国人口普查的专题资料,包含 2020 年全国各县级单位的人口数量、结构等指标,自 2000 年以来,每十年发布一次。本文以 2022 年的数据进行分析,按县域名称匹配,共得到 1466 个县域数据,剔除存在数据缺失的样本,共计得到 1433 个有效样本。

#### (二) 分析方法

本文采用奚哲伟等<sup>[33]</sup>基于多维贫困测量中常用的 AF(Alkire-Foster)方法设定的短板指数模型,构建了欠发达地区短板指数模型。AF 方法最初用于识别多维贫困人群,通过设定多个维度及各维度的临界值,实现对贫困状况的精准识别<sup>[34]</sup>。欠发达地区短板指数模型沿用了 AF 方法“双重阈值”测量思维,第一重阈值用于判断每个县域在各内生发展动力指标( $d$ )上是否存在短板,第二重阈值用于判断多少个指标上同时存在短板,从而识别出欠发达县域。此外,AF 方法是一种能反映短缺程度的欠发达地区识别工具,可弥补正向加总排序的不足。具体模型设定如下:

##### 1. 各维度的取值

设定  $Y = [y_{ij}]$  是  $n \times d$  维矩阵,  $y_{ij}$  表示县  $i$  在内生发展动力指标  $j$  上的取值,并定义  $y_i$  为  $d$  维向量,表示县  $i$  在  $d$  维内生发展动力指标上的取值。其中,  $i = 1, 2, \dots, n, j = 1, 2, \dots, d$ 。

##### 2. 单指标短板识别

令  $z_j (z_j > 0)$  代表第  $j$  个内生发展动力指标的短板阈值。根据给出的矩阵  $Y$ , 得出短板矩阵  $G^0 = [g_{ij}^0]$ , 该矩阵为  $n \times d$  维矩阵。对于短板矩阵的元素  $g_{ij}^0$ , 我们给出的定义如下:

若  $y_{ij} < z_j$  时,  $g_{ij}^0 = 1$ , 县域  $i$  在指标  $j$  上存在短板; 若  $y_{ij} \geq z_j$ ,  $g_{ij}^0 = 0$ , 则不存在内生发展动力指标短板。短板计数用矩阵  $G^0$  表示。

##### 3. 欠发达县域的识别

考虑县域  $i$  在任意  $k$  个内生发展动力指标同时存在短板, 其中  $k = 1, 2, \dots, d$ , 我们定义识别函数  $\rho(y_i; z, k) : R^d \rightarrow \{0, 1\}$ , 并对欠发达地区识别标准定义如下:

函数  $\rho(y_i; z, k)$  的设定为, 当  $g_i^0 \omega \geq k$  时,  $\rho(y_i; z, k) = 1$ , 表示县  $i$  同时存在任意  $k$  个维度指标及以上的短板, 是欠发达地区; 当  $g_i^0 \omega < k$  时,  $\rho(y_i; z, k) = 0$ , 表示县  $i$  不同时存在任意  $k$  个维度指标及

以上的短板,不是欠发达地区。

设定  $d$  维向量  $\omega$  表示县域内生发展动力短板测量权重,指标  $j$  的权重用  $\omega_j$  表示。该方法称为双重临界值(dual cut-off),标识函数  $\rho(y_i; z, k)$  既受  $z$ (维度内各内生发展动力指标短板情况)的影响,也受到跨维度指标短板情况的影响。

#### 4. 欠发达地区短板指数计算

定义短板得分如下:

$$c_i = g_i^0 \omega \quad (1)$$

式中: $c_i$  是短板得分,为  $n$  维向量,表示县域  $i$  存在内生发展动力短板的维度数量的加权汇总情况。定义  $n \times d$  维矩阵  $\hat{G}^0 = [\hat{g}_{ij}^0]$ ,如果  $\rho(y_i; z, k) = 0$ ,则用  $d$  维零向量代替县  $i$  在矩阵  $G^0$  中所在行。定义修正后的内生发展动力短板得分为  $\hat{c}^0 = \hat{g}_i^0 \omega$ ,  $\hat{c}$  为  $n$  维向量,表示修正后的县域内生发展动力短板的维度数量的加权总和。

定义欠发达地区内生发展动力短板情况如下:

$$h_i = \rho(y_i; z, k) \quad (2)$$

式中, $h_i$  表示多维内生发展动力短板情况,其他符号含义与前文一致。据此,本文从内生发展动力视角定义欠发达地区发生率、欠发达地区短缺程度、欠发达地区短板指数分别如下:

$$\text{多维欠发达地区发生率: } H = \frac{\sum_{i=1}^n h_i}{n} \quad (3)$$

$$\text{多维欠发达地区短缺程度: } A = \frac{\sum_{i=1}^n \hat{G}^0 \omega}{\sum_{i=1}^n h_i} \quad (4)$$

$$\text{多维欠发达地区短板指数: } M_0 = H \times A \quad (5)$$

#### 5. 多维欠发达地区短板指数分解

多维欠发达地区短板指数  $M_0$  具有良好的计数性质,可以根据不同的特征(指标、区域等)进行分解,以此体现不同维度或指标对于多维欠发达地区短板指数的贡献情况。该模型可根据实际工作需要,以任意  $k$  个维度或指标同时存在短板进行欠发达地区分层,可以将  $k$  值设定为  $1 \sim n$  个维度,分层情况依据实际工作需要灵活调整;该模型还可以在分层的基础上,根据不同的维度和指标划分不同的类型。

#### (三) 指标体系构建与阈值选取

基于前文构建的内生发展动力框架,本文从经济增长、社会发展和生态环境可持续三个维度建立欠发达地区识别指标体系。在兼顾县域数据可获得性的基础上,共选取九个指标(表2)进行识别。经济增长维度包括经济总量、财政水平和劳动人口,分别以人均地区生产总值、人均地方一般公共预算收入和15~64岁人口占比三项指标测度。其中前两项指标参照《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中贫困县识别标准<sup>[2]</sup>,劳动人口占比则反映了人口老龄化背景下的人口结构差异对县域发展动力的影响。社会发展维度选取教育程度、医疗服务和社会保障三项指标。前两项指标参考基本公共服务均等化标准和人类发展指数(HDI)<sup>[5, 35]</sup>,社会保障指标则借鉴世界银行社会安全网理念<sup>[36]</sup>。本文将每千人提供住宿的民政服务机构床位数作为社会保障水平的代理变量,该指标参考吕光明和陈欣悦<sup>[37]</sup>、林万龙和米晶<sup>[38]</sup>的研究。生态环境维度选取县城污水处理<sup>①</sup>、垃圾处理和绿化覆盖三个指标作为代理变量。15~64岁人口占比、平均受教育年限两个指标的数据来自《中国人口普查分县资料—2020》,由于缺少2022的县域数据,本文参考刘彦随等<sup>[10]</sup>的

①资料来源:《中国县城建设统计年鉴—2022》中显示,污水处理率 = 污水处理总量/污水排放总量 \* 100%。其中,陵水黎族自治县、西丰县、城口县、定安县、白沙黎族自治县、仁化县、保亭黎族苗族自治县、石柱土家族自治县、丰林县、易门县等地的污水处理率指标高于100%。

做法, 使用 2020 年数据替代。

表 2 识别指标体系及其阈值

维度(权重)	二级指标	指标说明	阈值(40%分位数)	权重
经济增长(1/3)	经济总量	人均地区生产总值(元)	34319.980	1/9
	财政水平	人均地方一般公共预算收入(元)	1442.858	1/9
	劳动人口	15~64岁人口占比(%)	64.266	1/9
社会发展(1/3)	教育程度	平均受教育年限(年)	8.330	1/9
	医疗服务	每千人医疗卫生机构床位数(张)	4.598	1/9
	社会保障	每千人提供住宿的民政服务机构床位数(张)	2.183	1/9
生态环境(1/3)	污水处理	县城污水处理率(%)	96.826	1/9
	垃圾处理	县城生活垃圾处理率(%)	100.000	1/9
	绿化覆盖	县城建成区绿化覆盖率(%)	39.322	1/9

本文使用的县域总人口数据为户籍人口数。在短板阈值的选择上, 本文借鉴世界银行提出的“共享繁荣”目标, 关注发展中国家收入分组中底层 40% 群体<sup>[39]</sup>, 将阈值设定为各指标的 40% 分位数(见表 2)。由于欠发达地区的划分是一个多维且相对的概念, 这一做法基于包容性增长的理念, 已被全球广泛用于相对贫困的识别<sup>[40]</sup>。本文参考人类发展指数(HDI)<sup>[5]</sup>的做法, 在各维度及指标均采用等权重, 每个维度各占 1/3。数据的描述性统计结果如表 3 所示。

表 3 2022 年县域内生发展动力指标描述性统计

维度	变量名	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
经济增长	经济总量	1433	50243.90	52778.40	7852.65	1038381.00
	财政水平	1433	2963.43	5953.52	133.00	158144.00
	劳动人口	1433	65.81	4.47	53.06	81.34
社会发展	教育程度	1433	8.36	0.90	4.30	10.95
	医疗服务	1433	5.06	1.53	0.93	20.75
	社会保障	1433	3.12	2.38	0.07	26.28
生态环境	污水处理	1433	96.32	7.47	0.19	164.40
	垃圾处理	1433	99.72	1.33	75.00	100.00
	绿化覆盖	1433	37.74	9.91	0.10	69.57

## 四、欠发达地区的识别结果和分布特征

本节依据经济增长、社会发展和生态环境可持续“三支柱”内生发展动力概念框架划分维度并选取指标, 以县域为基本分析单元, 利用 2022 年中国县域相关指标数据, 计算多维欠发达地区短板指数, 分析对比不同类型县域间的发展水平差异与分布特征, 从而为加快建立欠发达地区分层分类帮扶制度提供政策思路。

### (一) 欠发达地区的识别结果

#### 1. 欠发达地区短板指数

如前文所述, 本文将每个指标的阈值设定为该指标的 40% 分位数, 且设定任意 50% 及以上指标同时存在短板时( $k=0.5$ ), 即为欠发达地区, 识别结果如表 4 所示。结果显示, 欠发达地区发生率( $H$ )为 28.8%, 表明近三成县域为欠发达地区; 欠发达地区短缺程度( $A$ )为 0.662, 说明平均每个欠发达县有 66.2% 的指标表现不佳; 短板指数( $H \times A$ )为 0.191, 是综合考虑发生率与短缺程度得出的结果。最终, 有 413 个县被识别为欠发达地区。表 4 表明, 分维度来看, 当  $k=0.5$  时, 经济增

长和社会发展对欠发达地区短板指数( $M_0$ )的贡献度分别为39.6%和34.0%,生态环境为26.5%。分指标来看,当 $k=0.5$ 时,经济总量对欠发达地区的短板指数贡献度最高,达14.3%;财政水平次之,为14.1%;教育程度和绿化覆盖率分别为12.5%和12.0%。这表明,应重点推动县域经济总量增长、财政水平提升、加大教育帮扶并加强绿化建设。

表4 2022年中国欠发达地区短板指数与贡献度分析<sup>①</sup>

		$k=0.1$	$k=0.5$	$k=0.6$	$k=0.7$	$k=1.0$
短板情况	短板发生率( $H$ )	0.932	0.288	0.169	0.078	0.004
	短缺程度( $A$ )	0.397	0.662	0.738	0.820	1
	短板指数( $M_0$ )	0.370	0.191	0.125	0.064	0.004
		指标贡献度				
维度	指标	$k=0.1$	$k=0.5$	$k=0.6$	$k=0.7$	$k=1.0$
经济增长	经济总量	0.120	0.143	0.139	0.132	0.111
	财政水平	0.120	0.141	0.136	0.131	0.111
	劳动人口	0.120	0.112	0.115	0.119	0.111
	小计	0.360	0.396	0.390	0.382	0.333
社会发展	教育程度	0.121	0.125	0.123	0.128	0.111
	医疗服务	0.120	0.107	0.106	0.103	0.111
	社会保障	0.120	0.108	0.106	0.108	0.111
	小计	0.361	0.340	0.335	0.339	0.333
生态环境	污水处理	0.120	0.095	0.094	0.088	0.111
	垃圾处理	0.039	0.050	0.058	0.073	0.111
	绿化覆盖	0.120	0.120	0.121	0.120	0.111
	小计	0.279	0.265	0.273	0.281	0.333

注:①限于篇幅, $k=0.2,0.3,0.4,0.8,0.9$ 的短板指数与贡献度结果不在此展示,如有需要,请联系作者索取。

## 2. 欠发达地区分层

实质上,根据欠发达地区短板指数模型,可以不同的 $k$ 值对欠发达地区分层, $k$ 值越大说明欠发达地区在内生发展动力方面存在的跨指标短缺情况越严重,这就更需要公共政策从多维度给予精准分类帮扶。具体而言,当 $k=0.1$ 时,表示县域内生发展动力总指标的任意10%及以上的指标存在短板;当 $k=0.2$ 时,表示县域内生发展动力总指标的任意20%及以上指标存在短板,依次类推;当 $k$ 取值从0.1到1.0,可以将样本县划分为10层。

公共政策制定者可以结合不同 $k$ 值及可用财政资源,合理划分欠发达地区的层级。如表4所示, $k=0.1$ 和 $k=1.0$ 分别代表两种极端情况。当任意10%及以上指标存在短板时即认定为欠发达地区,发生率为93.2%,换言之,在1433个县中有1335个县被识别为欠发达地区;而仅在九项指标全部存在短板时才识别为欠发达地区,仅识别出6个县。可见,这两种极端划分方式均不合理: $k=0.1$ 时识别范围过于宽松,达1335个县; $k=1.0$ 时识别范围又过于严格,仅包含6个县。

中国在脱贫攻坚期间,确定832个县为国家级贫困县;在过渡期(2021—2025年),确定160个县为国家乡村振兴重点帮扶县。针对中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,以缩小区域发展差距为目标,本文认为过渡期之后,中国欠发达地区的识别位于832个贫困县与160个国家乡村振兴重点县区间之间较为合理。我们对欠发达地区可作如下分层:

当 $k=0.5$ 时,全国共识别出413个县为欠发达地区,占1433个样本县的比重( $H$ )为28.8%,欠发达地区短缺程度( $A$ )为0.662,欠发达地区短板指数( $M_0$ )为0.191;

当 $k=0.7$ 时,全国共识别出112个县为欠发达地区,占1433个样本县的比重( $H$ )为7.8%,欠

① 各指标贡献率之和为1,因软件显示输出四舍五入,9个指标贡献率之和与1存在0.001的误差。

发达地区短缺程度( $A$ )为0.820, 欠发达地区短板指数( $M_0$ )为0.064。

其中, 112个县存在任意70%及以上指标的多维度短板, 我们可以称之为“深度欠发达地区”。到底分几层, 取决于公共政策制定者的综合考量。本文为如何分层提供了一种科学的方法。本文以下的讨论主要针对 $k=0.5$ 时的一般欠发达地区,  $k=0.7$ 时的深度欠发达地区以及对欠发达地区中特殊类型地区进行分析。

### 3. 欠发达地区分类

中国脱贫攻坚期间, 根据贫困地区和贫困户致贫原因, 进行分类施策, 精准扶贫。诸如全面实施“五个一批”工程, 通过多种途径、分类解决贫困地区和贫困人口脱贫问题, 从而为过渡期后欠发达地区分类帮扶奠定了坚实的实践基础。

维度短板或指标短板对欠发达地区短板指数( $M_0$ )的贡献度为实施科学分类帮扶提供了维度和指标级的分类方法(表5)。以深度欠发达地区( $k=0.7$ )为例, 从维度来看, 经济增长>社会发展>生态环境, 这意味着分类帮扶的优先序也是首先要大力促进欠发达地区实现益贫性经济增长, 其次是推动包容性社会发展, 最后是加强生态环境保护、厚植生态环境底色。从指标来看, 经济增长、社会发展和生态环境三个维度九个指标对深度欠发达地区短板指数贡献度的前三位为, 经济总量、财政水平、教育程度; 第四至六位分别为绿化覆盖、劳动人口和社会保障; 第七至九位分别为医疗服务、污水处理和垃圾处理。这就为深度欠发达地区的分类帮扶提供了科学依据。需要指出的是当 $k=0.5$ 和 $k=0.7$ 时, 医疗服务在九个指标中的位次均为第七位, 说明深度欠发达地区对医疗帮扶需求仍迫切。

表5 2022年中国欠发达地区短板指数的贡献度

维度	指标	欠发达地区( $k=0.5$ )		深度欠发达地区( $k=0.7$ )	
		指标贡献度	贡献度排序	指标贡献度	贡献度排序
经济增长(0.396, 0.382) <sup>①</sup>	经济总量	0.143	1	0.132	1
	财政水平	0.141	2	0.131	2
	劳动人口	0.112	5	0.119	5
社会发展(0.340, 0.339)	教育程度	0.125	3	0.128	3
	医疗服务	0.107	7	0.103	7
	社会保障	0.108	6	0.108	6
生态环境(0.265, 0.281)	污水处理	0.095	8	0.088	8
	垃圾处理	0.050	9	0.073	9
	绿化覆盖	0.120	4	0.120	4

注: ①括号中第一个数据为 $k=0.5$ 时维度对短板指数的贡献度, 第二个数据为 $k=0.7$ 时维度对短板指数的贡献度。

## (二) 欠发达地区的分布特征

本文从两个方面对欠发达地区的分布作出分析: 首先是区域分布分析, 其次是特殊类型地区分布分析。

### 1. 欠发达地区的区域分布

根据国家统计局对东部、中部、西部和东北部四个地区的划分, 表6显示, 当 $k=0.5$ 时, 413个欠发达县中, 西部地区最多, 为280个, 占67.80%; 中部地区次之, 为73个, 占17.68%; 东部地区为39个, 占9.44%; 东北地区最少, 为21个, 占5.09%。当 $k=0.7$ 时, 112个深度欠发达县中, 西部地区最多, 96个, 占85.71%; 中部地区8个, 占7.14%; 东部地区8个, 占7.14%; 东北地区没有深度欠发达县。这说明, 欠发达地区主要分布在西部和中部地区, 但东部地区的欠发达问题也不容忽视。

表6 2022年中国欠发达地区区域分布

县域分布	$k=0.5$		$k=0.7$	
	个数	占比(%)	个数	占比(%)
东部地区	39	9.443	8	7.143
中部地区	73	17.676	8	7.143
西部地区	280	67.797	96	85.714
东北部地区	21	5.085	0	0.000
合计	413	100.000	112	100.000

为进一步核实东部地区欠发达情况,本文对 $k=0.7$ 时东部8个深度欠发达县的县域指标进行专项检验。由于欠发达地区是一个相对的概念<sup>[2]</sup>,理论上全国各省区市都存在欠发达地区。分析显示,东部地区这8个县中,7个位于广东省,1个在河北省。经检查人均地区生产总值等多项指标,这些县确实发展相对滞后,原因在于省内区域发展不平衡。以广东省为例,这些深度欠发达县多位于偏远山区。首先,这些县自然条件较差,地处山区丘陵地带,交通不便、土地贫瘠,不利于经济发展;其次,产业结构单一,以传统农业和简单制造业为主,产业基础薄弱;最后,受珠三角虹吸效应影响,人才和资金外流严重。

## 2. 欠发达地区在特殊类型地区中的分布

特殊类型地区作为城乡区域协调发展中的短板地区、生态文明建设中的脆弱地区、促进边疆巩固的重点地区,面临更加复杂的环境条件和更为艰巨的发展任务<sup>①</sup>。本文选取革命老区县、少数民族县、陆地边境县、脱贫县、生态功能区县、国家乡村振兴重点帮扶县等作为特殊类型地区,分析2022年不同 $k$ 值下识别出的欠发达地区分布情况,结果见表7。当 $k=0.5$ 时,74.09%的欠发达地区分布在脱贫县,53.03%分布在革命老区县,少数民族县和生态功能区县分别占49.64%和43.83%。当 $k=0.7$ 时,深度欠发达地区主要分布在脱贫县、少数民族县、生态功能区县、革命老区县和国家乡村振兴重点帮扶县。这表明,“十四五”期间仍需加强对特殊类型地区的分层分类帮扶。

表7 2022年欠发达地区在特殊类型地区中的分布

县域分布	$k=0.5$		$k=0.7$	
	个数	占比(%)	个数	占比(%)
革命老区县	219	53.027	52	46.429
少数民族县	205	49.637	74	66.071
陆地边境县	7	1.695	2	1.786
脱贫县	306	74.092	93	83.036
生态功能区县	181	43.826	57	50.893
国家乡村振兴重点帮扶县	96	23.245	42	37.500
欠发达地区 <sup>①</sup>	413	100.000	112	100.000

注:本表最后一行欠发达地区县数是指 $k=0.5$ 、 $k=0.7$ 时识别出的欠发达地区县数,一个县可能具有革命老区县、少数民族县等多重属性。

## 五、特殊类型区域欠发达程度的比较分析与转移支付因子

### (一) 特殊类型地区欠发达程度的比较分析

按照特殊类型地区县域属性,本文以 $k=0.5$ 为例进行比较分析(见表8)。从欠发达地区短板指

① 参见国家发展和改革委员会:《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》,2021年9月。

数( $M_0$ )和发生率( $H$ )来看,从高到低排序均为:国家乡村振兴重点帮扶县>脱贫县>少数民族县>生态功能区县>革命老区县>陆地边境县。从欠发达地区短缺程度( $A$ )来看,从高到低排序为:国家乡村振兴重点帮扶县>少数民族县>脱贫县>生态功能区县>革命老区县>陆地边境县。

表8 特殊类型县域内生发展动力分层分类短板比较( $k=0.5$ )

		特殊类型县					
		脱贫县	革命老区县	少数民族县	生态功能区县	国家乡村振兴重点帮扶县	陆地边境县
短板情况	短板发生率( $H$ )	0.433	0.251	0.408	0.327	0.681	0.080
	短缺程度( $A$ )	0.674	0.653	0.686	0.673	0.709	0.650
	短板指数( $M_0$ )	0.292	0.164	0.280	0.220	0.483	0.052
维度		指标贡献度					
		脱贫县	革命老区县	少数民族县	生态功能区县	国家乡村振兴重点帮扶县	陆地边境县
经济增长	经济总量	0.139	0.151	0.132	0.141	0.139	0.146
	财政水平	0.140	0.145	0.134	0.139	0.139	0.171
	劳动人口	0.105	0.135	0.104	0.111	0.108	0.122
	小计	0.384	0.431	0.370	0.391	0.386	0.439
社会发展	教育程度	0.137	0.109	0.148	0.136	0.145	0.171
	医疗服务	0.100	0.112	0.100	0.095	0.100	0.073
	社会保障	0.105	0.110	0.101	0.103	0.111	0.098
	小计	0.342	0.331	0.349	0.334	0.356	0.342
生态环境	污水处理	0.098	0.087	0.096	0.103	0.091	0.098
	垃圾处理	0.058	0.036	0.062	0.050	0.055	0.024
	绿化覆盖	0.120	0.113	0.122	0.121	0.113	0.098
	小计	0.276	0.236	0.280	0.274	0.259	0.220

不同类型地区的指标贡献度存在差异。对于国家乡村振兴重点帮扶县、少数民族县和陆地边境县,教育程度对短板指数的贡献度最高。这凸显提升教育质量的重要性,表明这些特殊类型地区需出台更具针对性的帮扶政策,吸引优质师资前往任教,并加大教育帮扶力度,提升人力资本水平。此外,陆地边境县的财政水平对短板指数的贡献度同样高达0.171,因此该地区同样要加大地方财政的帮扶力度。脱贫县和生态功能区县的经济总量、财政水平和教育程度三个指标对短板指数的贡献度较高,需要加强该类地区经济发展,提升财政收入与教育水平。革命老区县则应优先提高人均地区生产总值。从总体看,革命老区县和陆地边境县的短板发生率和短板指数均低于其他特殊类型地区,这可能得益于国家长期支持其经济发展、基础设施建设和公共服务建设,促进了其内生发展动力提升。

## (二) 特殊类型地区政策因素转移支付因子

中央财政是欠发达地区的主要外部帮扶资源,因此合理制定欠发达地区转移支付因子对科学配置中央财政帮扶资源十分重要。根据《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》,巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务资金分配按照因素法进行测算,2023年分配因素和权重为:相关人群数量及结构30%、相关人群收入30%、政策因素35%、绩效等考核结果5%,进行综合平衡。其中,政策因素,主要指对国家乡村振兴重点帮扶县和西藏、新疆予以重点支持,防止返贫,做好易地扶贫搬迁后续扶持等。

本文提出对政策因素转移支付因子的一个测算方法。关于欠发达地区中特殊类型地区短缺程度( $A_i$ )的测算,可以为不同类型地区提供更加精准的政策因素转移支付因子,短缺程度( $A$ )更加综合地反映欠发达多指标的短缺程度。因此,本文提出根据短缺程度 $A$ 设定转移支付因子,见表9。

表9 特殊类型地区政策因素中央财政转移支付因子( $k=0.5$ )

	欠发达地区	脱贫县	革命老区县	少数民族县	生态功能区县	国家乡村振兴重点帮扶县	陆地边境县
短缺程度(A)	0.662	0.674	0.653	0.686	0.673	0.709	0.650
转移支付因子	1.000	1.018	0.986	1.036	1.017	1.071	0.982

特殊类型地区政策因素中央财政转移支付因子的计算公式为:

$$\text{转移支付因子} = \frac{\text{特殊类型地区短缺程度}(A_s)}{\text{欠发达地区短缺程度}(A)} \quad (6)$$

以生态功能区县为例,当确定一般欠发达地区转移支付因子为1.000时,因生态功能区县多维短缺程度更高,经过短缺程度(A)调整后,转移支付因子为1.017。

## 六、研究结论与政策建议

### (一) 研究结论

本文建立了经济增长、社会发展和生态环境“三支柱”内生发展动力概念框架,基于中国2022年1433个县的数据对欠发达地区进行了识别和分层分类分析。研究表明:(1)将 $k$ 值设定为0.1~1.0时,样本县可以划分为十层;当 $k=0.5$ 和 $k=0.7$ 时,即存在五个及以上指标短板、七个及以上指标短板的情况下,分别识别出413个欠发达县和112个深度欠发达县。(2)内生发展动力三个维度的贡献排序为:经济增长>社会发展>生态环境;细分指标中,经济总量和财政水平是经济增长的主要短板,教育程度是社会发展的主要短板,绿化覆盖率是生态环境的主要短板。(3)欠发达地区主要集中在西部和中部地区,东部地区也存在一定数量;在特殊类型地区中,欠发达县在脱贫县、革命老区县、少数民族县和生态功能区县中分布较多。(4)特殊类型地区的欠发达程度排序从高到低依次为:国家乡村振兴重点帮扶县、脱贫县、少数民族县、生态功能区县、革命老区县、陆地边境县。(5)特殊类型地区的政策因素转移支付因子可分别设置如下:脱贫县为1.018,革命老区县为0.986,少数民族县为1.036,生态功能区县为1.017,重点帮扶县为1.071,陆地边境县为0.982。

### (二) 政策建议

第一,从经济、社会和生态多维度识别欠发达地区。在全面建成小康社会基础上迈向共同富裕,应从多维度识别欠发达地区,激发其内生发展动力。经济增长是关键,但社会发展和生态环境同样重要。第二,依据短缺程度对欠发达地区进行分层帮扶。研究显示,将 $k$ 值设定为0.1至1.0,可将样本县划分为十个层级。随着 $k$ 值上升,跨指标短缺程度越严重。因此,应根据不同层级的指标短缺程度,实施差异化政策支持:若存在任意五个及以上指标短板,给予针对性帮扶;若存在七个及以上指标短板,予以重点支持。第三,依据内生发展动力维度内各指标对短板指数的贡献度进行分类帮扶。按经济增长、社会发展、生态环境的顺序推进精准帮扶。经济增长方面,重点提升经济总量和财政水平,推动产业发展和财政增收;社会发展方面,聚焦教育水平,加强义务教育和职业教育,提升人力资本;生态环境方面,突出绿化覆盖,践行“两山”理念,推动生态价值实现。第四,依据短缺程度制定特殊类型地区政策因素财政转移支付因子。研究发现,国家乡村振兴重点帮扶县、脱贫县、少数民族县、生态功能区县、革命老区县、陆地边境县的欠发达程度存在差异。应根据短缺程度设定转移支付因子,实现财政资金的精准配置和高效使用。第五,东部地区应加强对省内欠发达地区的帮扶。研究显示,东部地区共有39个欠发达县,其中8个为深度欠发达县。未来应借鉴福建、浙江“山海协作”经验,推动省内发达县与欠发达县结对帮扶,通过产业转移、资源互补、共建园区等方式,缩小省内区域差距。同时,重点发展生态农业、农旅融合、文旅融合等项目,带动产业升级和农民增收,增强欠发达地区的内生发展动力。

## 参考文献:

- [1] 杨伟民. 对我国欠发达地区的界定及其特征分析[J]. 经济改革与发展, 1997(4): 52-56.
- [2] 张琦, 宋志杰, 李璐. 过渡期后欠发达地区的识别方式及帮扶机制研究——基于县域数据的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024(6): 84-96.
- [3] 汪三贵, 姚仁福. 共同富裕目标下欠发达地区的内生发展动力: 理论阐释、测度框架与实践进路[J]. 贵州社会科学, 2025(8): 124-133.
- [4] 陈秀山, 石碧华. 区域经济均衡与非均衡发展理论[J]. 教学与研究, 2000(10): 12-18.
- [5] UNDP. Human development report 1990: concept and measurement of human development[R]. New York: United Nations Development Programme, 1990.
- [6] 林勇, 张宗益, 杨先斌. 欠发达地区类型界定及其指标体系应用分析[J]. 重庆大学学报(自然科学版), 2007(12): 119-124.
- [7] 杨晓光, 王传盛, 盛科荣. 基于自然和人文因素的中国欠发达地区类型划分和发展模式研究[J]. 中国科学院研究生院学报, 2006(1): 97-104.
- [8] 李瑞鹏, 魏后凯. 中国欠发达地区识别、类型与发展政策[J]. 中国农村经济, 2025(5): 16-37.
- [9] 顾冬冬, 吴国宝. 乡村振兴下的欠发达县: 精准识别、现实挑战与推进方略[J/OL]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 1-12[2025-10-27]. <https://link.cnki.net/urlid/43.1325.C.20250610.1110.002>.
- [10] 刘彦随, 杨林朋, 郭远智. 中国欠发达县域的空间识别及其发展路径[J]. 地理科学, 2025(2): 239-253.
- [11] 李国景, 李佳颖, 郑铮, 等. 我国欠发达地区分类识别、区域分布与支持策略[J/OL]. 中国农业资源与区划, 1-15[2025-10-27]. <https://link.cnki.net/urlid/11.3513.S.20250818.1452.026>.
- [12] 斯丽娟. 中国欠发达地区发展: 新问题、新挑战、新路径[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2025(5): 129-140.
- [13] 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.
- [14] 左停, 古丽尼孜热·阿里木. 过渡期后农村帮扶政策调整优化与拓展创新[J]. 甘肃社会科学, 2025(4): 207-218.
- [15] 王小林, 冯贺霞. 2020年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向[J]. 中国农村经济, 2020(3): 2-21.
- [16] ROMER P M. Increasing returns and long-run growth[J]. Journal of political economy, 1986(5): 1002-1037.
- [17] ROMER P M. The origins of endogenous growth[J]. The journal of economic perspectives, 1994(1): 3-22.
- [18] 张环宙, 黄超超, 周永广. 内生式发展模式研究综述[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007(2): 61-68.
- [19] 王志刚, 黄棋. 内生式发展模式的演进过程——一个跨学科的研究述评[J]. 教学与研究, 2009(3): 72-76.
- [20] 吴越菲. 内生还是外生: 农村社会的“发展二元论”及其破解[J]. 求索, 2022(4): 161-168.
- [21] CEJUDO E, NAVARRO F. Neoenogenous development in European rural areas: results and lessons[M]. Switzerland AG: Springer Nature, 2020.
- [22] 李忠杰. 论社会发展的动力与平衡机制[J]. 中国社会科学, 2007(1): 4-15.
- [23] WORLD BANK. World development report 1990: poverty[M]. Washington, D. C.: World Bank Group, 1990.
- [24] 王小林. 改革开放40年: 全球贫困治理视角下的中国实践[J]. 社会科学战线, 2018(5): 17-26.
- [25] KAKWANI N, PERNIA E M. What is pro-poor growth? [J]. Asian development review, 2000(1): 1-16.
- [26] 西奥多·W·舒尔茨. 人力资本投资—教育和研究的作用[M]. 蒋斌, 张蘅, 译. 北京: 商务印书馆, 1990: 22.
- [27] 安格斯·迪顿. 逃离不平等: 健康、财富及不平等的起源[M]. 崔传刚, 译. 北京: 中信出版社, 2014: 5.
- [28] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 12.
- [29] 刘彦随, 周扬, 刘继来. 中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略[J]. 中国科学院院刊, 2016(3): 269-278.
- [30] 崔莉, 厉新建, 程哲. 自然资源资本化实现机制研究——以南平市“生态银行”为例[J]. 管理世界, 2019(9): 95-100.
- [31] 王小林, 张晓颖. 中国消除绝对贫困的经验解释与2020年后相对贫困治理取向[J]. 中国农村经济, 2021(2): 2-18.
- [32] 魏后凯. 中国农村减贫与区域援助政策转向[J]. 社会科学战线, 2024(10): 41-49.
- [33] 奚哲伟, 史婵, 王小林. 共同富裕目标下县域基本公共服务短板及均等化政策分析[J]. 农业经济问题, 2024

(2):18-34.

- [34] 王小林, ALKIRE S. 中国多维贫困测量: 估计和政策含义[J]. 中国农村经济, 2009(12):4-10.
- [35] UNDP. HDR 2010—The real wealth of nations: pathways to human development[R]. New York: United Nations Development Programme, 2010.
- [36] IBRD. World development report 1987[R]. Washington, D. C.: The World Bank, 1987.
- [37] 吕光明, 陈欣悦. 县域基本公共服务均等化的测度与结构解析[J]. 财政研究, 2022(4):52-68.
- [38] 林万龙, 米晶. 县域包容性增长测度及其对乡村振兴的启示[J]. 自然资源学报, 2023(8):2117-2134.
- [39] WORLD BANK. Poverty and shared prosperity 2020: reversals of fortune[M]. Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development, 2020.
- [40] 贺立龙, 曹梓渲, 李雯欣. 共享繁荣研究进展[J]. 经济学动态, 2023(10):144-160.

## Stratified and Classified Identification and Governance of Underdeveloped Regions in China

WANG Zheng<sup>1</sup>, ZHANG Xiao-ying<sup>2</sup>, WANG Xiao-lin<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710127, China;

2. Institute for Six-Sector Economy, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** The Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China proposed to enhance internal driving forces and provide stratified and categorized assistance to underdeveloped regions. Scientific identification of underdeveloped areas is the foundation for improving assistance mechanisms and achieving common prosperity. A framework for the endogenous development momentum of underdeveloped regions was constructed from three dimensions-economic growth, social development, and ecological environment-and nine indicators. Using the AF method, a stratified and classified analysis was conducted based on 1433 county-level samples in 2022. The research identified 413 underdeveloped counties and 112 deeply underdeveloped counties based on the criterion that there are five or more and seven or more indicators of shortcomings simultaneously. The contribution of economic growth, social development and ecological environment to the index of shortcomings decreases in sequence. Among them, economic aggregate and fiscal level are the main shortcomings in the category of economic growth, educational attainment is the main shortcoming in the category of social development, and green coverage is the main shortcoming in the category of ecological environment. Among the special types of regions, the degree of underdevelopment, from high to low, is as follows: national key counties for rural revitalization assistance, counties that have been lifted out of poverty, counties for ethnic minorities, counties with ecological functions, counties in old revolutionary base areas, and counties along land borders. The underdeveloped areas are mainly distributed in the western and central regions, with a small number also distributed in the east. It is suggested that stratification be carried out based on the degree of shortage of indicators, and classification be made according to the contribution of each indicator to the shortboard index, so as to formulate more precise assistance policies. The research conclusion provides a scientific basis for establishing a stratified and classified assistance system during the 15th Five-Year Plan period.

**Key Words:** underdeveloped regions; endogenous development momentum; shortcoming index; assistance policies

【责任编辑:王娟】