

# 乡村全面振兴下的欠发达县：精准识别、现实挑战与推进方略

顾冬冬<sup>1</sup>, 吴国宝<sup>1,2</sup>

(1. 中国社会科学院大学 应用经济学院, 北京 102488; 2. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

**摘 要:** 基于全国县域层面数据构建三维识别框架对欠发达县进行精准识别, 研究发现: 中国现有528个欠发达县, 其空间分布呈“西密东疏”格局、功能属性呈“多维重叠”特征, 在经济发展、财政能力等方面与发达县的差距较大。贫困县经历“首次确定、四次调整”, 欠发达县是脱贫攻坚任务完成后政策体系的阶梯式延续, 两者在划分标准、分类逻辑、政策焦点等方面有明显差异, 但又相互关联。当前, 欠发达县在乡村全面振兴推进过程中面临经济发展水平制约、人口接近中度老龄化、就业结构不合理、生态环境脆弱、产业发展落后、返贫风险仍在等问题, 必须同步推进城镇化和乡村全面振兴, 要切合当地实际, 协调多方力量, 着力增强内生动力, 更好地探索发展的协调问题, 处理好“一老一小”问题, 更加长期注意防返贫工作。

**关 键 词:** 欠发达县; 欠发达地区; 乡村全面振兴

中图分类号: F327

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)06-0013-12

## Underdeveloped counties under comprehensive rural revitalization context: precise identification, practical challenges, and promotion strategies

GU Dongdong<sup>1</sup>, WU Guobao<sup>1,2</sup>

(1. Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

2. Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Based on national county-level data, a three-dimensional identification framework has been constructed to precisely identify underdeveloped counties. The study finds that there are currently 528 underdeveloped counties in China, characterized by a spatial distribution pattern of “dense in the west and sparse in the east” and functional attributes of “multi-dimensional overlap.” Significant gaps exist between these counties and developed counties in terms of economic development and fiscal capacity. Poverty-stricken counties have undergone “initial designation and four adjustments,” while underdeveloped counties represent a phased continuation of the policy system after the completion of poverty alleviation campaign. While there are obvious differences between the two in delineation criteria, classification rationale and policy focus, they remain interconnected. Currently, in the process of advancing comprehensive rural revitalization, underdeveloped counties face challenges such as constraints on economic development levels, a population approaching moderate aging, an irrational employment structure, fragile ecological environments, backward industrial development, and persistent risks of reverting to poverty. To address these problems, it is imperative to advance urbanization and comprehensive rural revitalization simultaneously, tailor efforts to local conditions, coordinate multiple forces, focus on enhancing endogenous drivers, better explore development coordination issues, address the needs of the elderly and children, and maintain constant vigilance to return to poverty.

**Keywords:** underdeveloped counties; underdeveloped regions; comprehensive rural revitalization

收稿日期: 2025-04-25

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22&ZD059);  
国家社会科学基金青年项目(24CGL090); 中国社会科学院大学研究生科研创新支持计划项目(2025-KY-054)

作者简介: 顾冬冬(1991—), 男, 河南商水人,  
博士研究生, 主要研究方向为贫困与福祉。

## 一、问题的提出

党的二十届四中全会提出“加快农业农村现代化, 扎实推进乡村全面振兴”“促进城乡融合发展, 持续巩固拓展脱贫攻坚成果”。作为破解城乡发展

不平衡难题、夯实国家安全与发展根基的关键举措,乡村全面振兴不仅是建设农业强国的必然要求,更是推动全体人民共同富裕、实现中华民族伟大复兴的底线任务<sup>[1]</sup>。然而,当前中国城乡二元结构矛盾依然突出,要素流动受阻、公共服务不均等问题制约着乡村全面振兴进程。值得注意的是,县域作为联结城乡的重要枢纽<sup>[2]</sup>,既是巩固拓展脱贫攻坚成果的基础单元,也是推动城乡融合发展的实践载体<sup>[3]</sup>,更是实施乡村振兴的重要发力点。但是与发达县相比,欠发达县由于资源禀赋薄弱、发展基础较差、内生动力不足、制度供给滞后等,成为政策实施的重点与难点。

当前,学术界对欠发达县的研究较少,主要聚焦宏观区域的欠发达地区。学者对欠发达地区的界定较为模糊,一是从地理空间视角将其视为西部地区、民族地区等特定区域,如孙晗霖等<sup>[4]</sup>把西部“老、少、边、穷”地区看成欠发达地区,吴彬等<sup>[5]</sup>把中西部地区、内陆地区、偏远地区、原国家级贫困县退出地区等同于欠发达地区;二是基于经济指标进行笼统划分,如葛宣冲<sup>[6]</sup>把新发展阶段经济、政治、文化、社会、生态等建设相对落后的农村地区看作是欠发达地区。一些学者对欠发达地区推进乡村振兴的行动路径进行了探讨,强调特色产业培育、文化资源挖掘、基层治理创新、基础设施建设等共性策略<sup>[7,8]</sup>。如吕进鹏和贾晋<sup>[9]</sup>基于“革命老区和民族地区”叠加区域研究提出,应积极培育红色与民族特色产业、发挥红色与生态文化浸润功能、有效推进基层全过程人民民主,促进乡村振兴;霍学喜和刘天军<sup>[10]</sup>对“西部地区”研究提出,应构建有效市场、政策和社会环境,激活乡村振兴各要素,促进乡村振兴战略在西部地区高质量实施;葛宣冲<sup>[6]</sup>基于甘肃省“欠发达地区”临洮县的案例分析提出,应强化党的引领、坚持新型农村集体经济主导作用、保障农民主体地位,促进乡村振兴;许汉泽<sup>[11]</sup>对“欠发达地区”H县的考察表明,“镇园产业联盟”是一种新的产业体系,对欠发达地区产业转型具有重要意义。还有学者尝试采用定量方法对欠发达地区进行识别,如刘彦随等<sup>[12]</sup>基于县域经济发展水平,采用“1+N”识别方案对经济欠发达县进行识别;张琦等<sup>[13]</sup>采用2020年2 198个县数据,构建了收入、发展和综合水平三种欠发达地区识别方案。

上述欠发达地区相关研究为本文欠发达县研究奠定了理论基础。但是仍存在较大不足,其一,研究尺度过于宽泛,将县域简单归入所属经济区域,忽视了县域间的梯度差异与特殊性。现实中,即便在经济发达省份也存在发展滞后的县,而西部欠发达地区同样存在相对富裕的县,这种区域内部的不平衡长期被学术研究所遮蔽。其二,政策建议同质化明显,不具有因地制宜的针对性,导致理论成果难以有效指导实践。其三,识别标准过于复杂,操作起来难度太大。这种“只见区域不见县域”的研究思路,无法化解欠发达县在要素配置、制度创新、动力转换等维度上面临的深层矛盾。如何设计一种简单、便于操作又客观公正的方法,对欠发达县进行精准识别,并厘清从贫困县到欠发达县的演进逻辑、两者的差异与关联。在此基础上,扎实推进欠发达县的乡村全面振兴,弥补短板和弱项,激发后发优势,实现穷县与富县之间的均衡发展,是当前亟须解决的重大理论与现实问题。

## 二、欠发达县的精准识别

### (一) 欠发达县的界定及现状

#### 1. 欠发达县的界定

欠发达县的界定是一个非常复杂的问题,一方面要考虑地方发展实际,另一方面要考虑国家可用于支持欠发达县的可持续财政能力。基于县域发展的核心经济维度状况和政策支持导向,笔者认为可构建一个包含农村居民收入、县域经济产出和地方财政能力的三维识别框架。首先,农民可支配收入是直接体现县域发展质量的关键指标,既能反映农民参与经济活动的收益与家庭生计状况,又能体现县域在缩小城乡居民收入差距与促进共同富裕方面的成效。其次,县域经济产出是衡量县域经济活跃度的重要标尺,既能够量化经济总量,又能反映经济增长的质量与速度。最后,地方财政能力直接关系到政府公共治理效能,反映了县级政府在基础设施建设与民生保障等领域的能力水平。

脱贫攻坚是一项非常规的政治任务,而欠发达县的治理可以实现常态化,不再与政治责任挂钩,核心在于构建科学化与制度化的动态管理机制。借鉴联合国最不发达国家“毕业程序”的经验<sup>①</sup>,结合中国县域治理实际和脱贫攻坚经验,本文认为国

家可以建立以“三年识别周期”为基础、以“三项核心指标”为标尺、以“三级缓冲退出”为保障的欠发达县治理体系。本文对欠发达县做如下界定：欠发达县，是指观察期内连续三年人均农民可支配收入、人均地区生产总值和人均地方一般预算收入全部低于全国县域平均水平80%的县。此方法客观、公正、简便，且随全国平均水平动态调整，能够最大限度减少人为干扰，可以有效避免脱贫攻坚时期“争当贫困县”的瞄准偏差与县域精英俘获问题，使真正的欠发达县被识别出来。另外，以三年为一个观察周期，能够避免短期经济波动对识别结果的干扰。基于近年县域数据的可得性<sup>②</sup>，本文以2018—2020年为观察期，通过全国县域数据测算，共识别出528个欠发达县（表1），占全国2 844个县级行政单位总数的18.57%<sup>③</sup>。

欠发达县的进入与退出以三项核心经济指标

为识别标准，并进行动态调整。其退出应为柔性退出，可通过构建“预备退出—过渡巩固—完全退出”三级缓冲通道，优化发展能力培育与政策支持退出的协同路径，实现政策平稳过渡。首先，在预备退出阶段，当欠发达县的人均农民可支配收入、人均地区生产总值和人均地方一般预算收入达到退出标准的一定比例后，启动能力培育计划，将部分财政直接补贴转为产业投资基金，重点聚焦特色产业集群培育。其次，在过渡巩固阶段，上级政府对政策支持力度进行渐进调适，逐年递减财政转移支付额度，同步提升企业所得税优惠幅度，促进资源配置方式从行政主导向市场方向转变。最后，在完全退出阶段，退出县融入区域协作网络，享受差异化税收支持政策，并通过跨区域产业合作、生态价值转化等市场机制延续发展动能。

表1  欠发达县地理分布与功能分布

省（区、市）	欠发达县	少数民族县	革命老区县	脱贫县	深度贫困县	国家重点生态功能区	乡村振兴重点帮扶县	片区县	牧区县	边境县
云南	64	45	5	63	20	27	21	63	1	15
贵州	54	37	12	53	14	24	20	53	0	0
甘肃	51	15	5	51	22	26	22	51	10	0
陕西	37	0	21	30	8	21	8	24	0	0
广西	28	28	22	23	18	21	18	20	0	2
西藏	26	26	0	26	23	10	0	26	18	4
青海	24	21	0	24	12	14	12	23	16	0
内蒙古	23	23	9	23	13	11	8	6	14	2
四川	17	16	5	17	16	17	16	16	16	0
新疆	12	12	0	12	11	11	0	12	2	5
宁夏	6	6	4	6	3	6	3	6	2	0
重庆	6	2	3	6	4	6	4	6	0	0
湖南	38	14	16	36	11	30	0	33	0	0
山西	34	0	21	21	7	8	0	15	0	0
河南	19	0	13	16	2	1	0	11	0	0
江西	18	0	17	17	0	8	0	14	0	0
湖北	17	7	16	16	5	17	0	16	0	0
安徽	4	0	2	4	3	0	0	4	0	0
河北	34	3	28	33	9	18	0	16	6	0
广东	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
黑龙江	11	0	5	11	2	2	0	8	7	0
吉林	4	3	2	3	1	2	0	1	1	2
合计	528	258	206	491	204	280	132	424	93	30
占欠发达县比例	100%	48.86%	39.02%	92.99%	38.64%	53.03%	25.00%	80.30%	17.61%	5.68%

2. 欠发达县的分布特征

在中国式现代化进程中，欠发达县始终具有重要的战略地位。一方面，欠发达县关系到粮食安全、民族团结、边疆稳固、党的红色基因传承；另一方

面，欠发达县关系到防返贫效果、生态保护、乡村全面振兴。此外，欠发达县具有不同于发达县的独特特征，同时也蕴藏着特殊的发展机遇。因此，只有对欠发达县的地理分布与功能分布有清晰认识，

才能更好地推进欠发达县的乡村全面振兴。

欠发达县主要集中在中西部地区,地理分布呈现“西密东疏”特征。从地区分布来看,西部地区有348个,占比高达65.91%,主要集中在云贵高原、青藏高原及西北干旱区等地区;中部地区有130个,占比24.62%,多分布于大别山区、武陵山区等连片地带;东部地区有35个,占比6.63%,以革命老区、偏远山区为主;东北地区有15个,占比2.84%,以边境县、革命老区县和牧区县为主。从各省(区)数量来看,云南、贵州、甘肃是欠发达县最多的三个省,欠发达县均超过50个;湖南、陕西、山西、河北的欠发达县数量均处于30~40个;广西、西藏、青海、内蒙古的欠发达县数量处于20~30个;而吉林、安徽、广东的欠发达县数量相对较少。

欠发达县不仅是地理空间的构成单元,更是国家治理体系的重要支点,承担着重要战略功能,功能属性呈现“多维重叠”特征。第一,欠发达县有少数民族自治县258个,占比48.86%。欠发达县是中国少数民族文化存续的重要空间载体,近半数县为少数民族自治区域,覆盖维吾尔族、蒙古族、藏族、彝族、苗族、回族等多个民族聚居区,是中国多民族文化、语言与习俗的重要组成部分。第二,欠发达县有重点革命老区县206个,占比39.02%。欠发达县属于党史重要事件发生地,如陕甘宁、沂蒙山、大别山等革命老区,不仅是中国共产党群众路线、斗争精神制度化的实践场域,更具有红色资源传承的重要使命。第三,欠发达县有脱贫县491个,占比92.99%;其中,深度贫困县204个,占比38.64%。欠发达县不仅是中国消除绝对贫困的历史见证,更是中国巩固拓展脱贫攻坚成果、防止发生规模性返贫的重要场域。第四,欠发达县有280个县处于国家重点生态功能区,占比53.03%。欠发达县有一半以上处于生态屏障区,承担水源涵养、生

物多样性保护等职能,如川滇森林及生物多样性生态功能区、黄土高原水土保持区等典型区域,通过植被固碳、水源涵养、物种保育等生态服务,维系着全国生态系统的稳定。第五,欠发达县有乡村振兴重点帮扶县132个,占全国160个乡村振兴重点帮扶县的82.50%,但是占528个欠发达县的比例仅为25%。尽管乡村振兴重点帮扶县在欠发达县中占比相对较低,但其发展基础更为薄弱,且承担着超过八成的国家级乡村振兴重点帮扶任务。第六,欠发达县中包括片区县424个(占比80.30%)、牧区县93个(占比17.61%)、边境县30个(占比5.68%)。这些类别存在重叠,进一步说明了欠发达县地理分布的集中性,且承担着畜牧养殖和守边护边等重要职能。

### 3. 欠发达县与发达县的发展差距

为体现欠发达县与发达县的发展差距,本文间接通过2020年10%的最富县与最穷县的数据进行对比来反映(表2)。10%最富县的农民人均可支配收入为23 857元,10%最穷县为10 902元,两者的绝对差距为12 955元,相对差距为2.19倍;10%最富县的人均地区生产总值为98 432元,10%最穷县为20 450元,两者的绝对差距为77 982元,相对差距为4.81倍;10%最富县的人均一般公共预算收入为6 713元,10%最穷县为748元,两者的绝对差距为5 965元,相对差距为8.97倍;10%最富县的人均储蓄存款为72 747元,10%最穷县为17 990元,两者的绝对差距为54 757元,相对差距为4.04倍。可以看出,穷县与富县在居民收入、经济发展水平、经济发展财力和储蓄存款方面存在较大差距。因此,在乡村全面振兴过程中,若忽视县域间的发展差距,势必将导致欠发达县与发达县的差距进一步拉大。根据木桶理论,推动以10%最穷县为代表的欠发达县乡村全面振兴,具有重要的战略意义。

表2 2020年10%的最富县与最穷县数据对比

类别	农民人均可支配收入	人均地区生产总值	人均一般公共预算收入	人均储蓄存款
10%的最富县	23 857元	98 432元	6 713元	72 747元
10%的最穷县	10 902元	20 450元	748元	17 990元
绝对差距	12 955元	77 982元	5 965元	54 757元
相对差距	2.19倍	4.81倍	8.97倍	4.04倍

### (二) 欠发达县与贫困县的比较研究

在中国的扶贫开发中,县一直作为重要的工作对象与具体实施单位统筹扶贫的任务、资金、责任

和项目决策权,成为扶贫资源聚集、分配与使用枢纽。当前,学术界关于贫困县的研究十分丰富,但是对欠发达县的研究还处于空白状态,而“贫困县”

和“欠发达县”内涵却高度一致，因此，对两者进行比较分析，探讨两者的演进、差异、关联具有重要意义。

### 1. 从贫困县到欠发达县的演进逻辑

中国县域发展政策的演进史，本质上是一部国家治理体系对发展不平衡问题的认知深化史。贫困县先后经历“一次确定、四次调整”的过程，直至脱贫攻坚任务完成后方全部退出。

早期贫困县确定主要基于“生存权保障”的底线思维，根源在于从计划经济向市场经济转轨期间，居民的生存性贫困问题突出。为解决绝对贫困，1986年国务院贫困地区经济开发领导小组成立，将农民人均纯收入低于150元的县列为贫困县，同时对重点革命老区和少数民族地区县将标准放宽到200元，特殊地区放宽到250元，并允许各省在国家确定的贫困县之外自行增列省级贫困县。截至1992年底，共确定国家级贫困县331个，省级贫困县368个。贫困县的确定为中央和省市集人力、物力和财力解决绝对贫困问题明确了目标。

随着国家扶贫开发工作的推进，国内贫困状况发生显著变化。部分贫困县在政策支持下迅速发展，而部分非贫困县因缺乏专项扶持、自身发展能力不足而逐渐陷入贫困。为此，中央先后出台三个长期扶贫规划文件，对贫困县实施动态调整。1994年《国家八七扶贫攻坚计划》出台，规定辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东等东部六省的原国家级贫困县改由省级负责扶持，并按照“4进7出”原则重新核定国家级贫困县592个，即原国家级贫困县中农民人均纯收入超过700元的予以退出，其他县中农民人均纯收入低于400元的纳入范围。2001年《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》颁布，中央将“国家级重点县”改称为“国家扶贫开发工作重点县”，将原东部地区33个重点县指标全部调整至中西部，东部不再新确定国家级重点县。此外，西藏作为特殊扶持区域，整体享受重点县待遇，且不占用重点县指标。此次调整主要依据农民收入水平、贫困人口数量、扶贫开发工作进展、基本生产生活条件、人均财政收入及人均地区生产总值等指标，采用“631指数法”进行核定，即贫困人口数量占60%权重、农民人均纯收入低的县数占30%权重、人均地区生产总值与人均财政收入低的县数共占10%权重，最终重新

确定了592个国家扶贫开发工作重点县名单。

2011年《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》实施，将集中连片特殊困难地区确定为扶贫开发主战场，依据“集中连片、突出重点、全国统筹、区划完整”原则，以2007—2009年县域农民人均纯收入、人均一般公共预算收入、人均地区生产总值均低于西部同期平均水平为依据，兼顾传统产业、气候环境、致贫因素、文化习俗、自然地理特征的相似性与连续性，将全国划分为11个集中连片特困地区，并对革命老区县、边境县和少数民族县提高权重予以照顾。连同西藏全区、南疆三地州及云川青甘四省涉藏州县，最终划定14个片区，涵盖680个片区县，其中440个同时为国家扶贫开发工作重点县，国家级贫困县总数确定为832个。2016年7月，国务院扶贫开发领导小组批准新疆阿克苏地区的新和县、沙雅县、柯坪县、温宿县、拜城县、阿瓦提县、乌什县享受片区政策，南疆三地州扩大为南疆四地州。至此，全国国家级贫困县数量调整为839个。

随着脱贫攻坚任务完成，国家的政策目标逐渐转向巩固拓展脱贫攻坚成果和推动乡村全面振兴。2021年8月27日，中央农村工作领导小组办公室和国家乡村振兴局发布《关于公布国家乡村振兴重点帮扶县名单的通知》，在西部10省（区、市），统筹考虑农民人均可支配收入、人均一般公共预算收入和人均地区生产总值等指标，并结合各地脱贫摘帽时序与返贫风险等因素，确定160个国家乡村振兴重点帮扶县。重点帮扶县享受特殊的财政倾斜政策。经过几年的发展与支持，部分帮扶县发展迅速，已经进入发达县行列。与此同时，一些发展能力弱的县（即欠发达县），因未享受重点帮扶县的财政倾斜政策而发展缓慢，与重点帮扶县或发达县的差距持续扩大。

如何缩小县与县之间的发展差距，解决县域发展中“不平衡不充分”的结构性矛盾，推动欠发达县实现乡村全面振兴，使其发展速度跟上全国县域平均步伐，成为亟待关注的重要议题。综合考虑国家财政实力和欠发达县的实际发展需求，笔者认为，将欠发达县的数量界定为528个——低于原国家级贫困县的数量（839个），高于国家乡村振兴重点帮扶县的数量（160个）——是一个较为合适的范围。界定欠发达县，一方面契合国家对欠发达地区

分层分类帮扶的政策需求；另一方面也是对共同富裕政策承诺的制度响应，有助于避免“后扶贫时代”县域发展政策出现断层，为实施乡村全面振兴战略提供精准的目标导向。

## 2. 欠发达县与贫困县的差异

欠发达县与贫困县在划分标准、分类逻辑、数据来源、政策焦点和动态机制等方面存在显著差别（表3）。第一，划分标准从绝对贫困线转向相对县域线。原贫困县识别是以绝对贫困线为核心标准，聚焦最低生存需求的物质保障，以收入达标为单一判定依据，未充分考量区域经济差异对实际购买力的影响；而欠发达县采用相对县域线标准，根据相对贫困和区域发展差距理论，建立包含多维经济指标的综合识别体系，更关注发展权利。第二，分类逻辑从行政单元转向经济指标。原贫困县分类强调行政单元划分与地理连片特征，通过跨区域资源配置破解地理隔绝困境，但易产生政策覆盖盲区；而欠发达县分类转向纯经济指标排名体系，弱化地理连片性要求，体现市场要素集聚导向。第三，数据来源从统计抽样转向县域经济数据。原贫困县数据依托传统的统计抽样方式，具有成本优势和操作灵活性特征，但存在样本代表性不足和精英俘获问题；而欠发达县采用的是县域经济数据，这种基于多源数据整合的方法，有助于实现动态监测和相对公平，并有效减少人为干扰和数据造假。第四，政策焦点从消除绝对贫困转向缩小发展差距。原贫困县政策重心在于消除绝对贫困的物质供给，实现“两不愁三保障”目标<sup>④</sup>，体现的是国家保障贫困人口生存权；而欠发达县转向破解“低水平均衡陷阱”的发展能力建设<sup>⑤</sup>，强调内生发展动力培育。第五，动态机制从脱贫即退出转向长期滚动管理。原贫困县脱贫退出机制具有显著的阶段攻坚特征，但存在治理不可持续和风险防控的局限性；而欠发达县转向滚动管理模式，能够通过动态监测和分级预警实现长效治理。

表3 贫困县与欠发达县的横向对比

维度	贫困县（1986—2020年）	欠发达县（2021年以后）
划分标准	绝对贫困线	相对县域线
分类逻辑	县域行政单元划分、连片特困区	纯县域经济指标排名
数据来源	统计抽样	县域经济数据
政策焦点	消除绝对贫困	缩小发展差距
动态机制	脱贫即退出	长期滚动管理

## 3. 欠发达县与贫困县的关联

欠发达县与贫困县、非贫困县、国家乡村振兴重点帮扶县之间，存在复杂关系（图1）。第一，贫困县与非贫困县既相互独立又相互关联。具体而言，一个县在同一时期和政策框架下，不可能既是贫困县又是非贫困县；同时，两者又相互转化，在特殊情况下，非贫困县也会重新变成贫困县，但主流是贫困县脱贫之后变为非贫困县。第二，国家乡村振兴重点帮扶县（160个）源于原贫困县，大部分仍为欠发达县（132个）。在脱贫攻坚完成后，针对西部10省（区、市）中脱贫基础薄弱、发展潜力不足的县，设立乡村振兴重点帮扶县，目的在于通过产业扶持、生态补偿等政策防止其返贫并推动全面振兴。从贫困县到乡村振兴重点帮扶县，体现出从生存保障到发展赋能转型；而部分欠发达县因发展潜力不足，同样被纳入乡村振兴重点帮扶范围。第三，欠发达县（528个）大部分源于原贫困县（491个），只有少部分为非贫困县（37个），部分列入乡村振兴重点帮扶县（132个）。欠发达县划定相对落后地区，关注多维发展差距，覆盖部分贫困县、非贫困县与乡村振兴重点帮扶县。一些无须特殊政策支持的非贫困县，经济指标虽达标但可能仍存在局部发展不平衡问题。值得注意的是，四类县并非孤立无关联，而是构成阶梯式政策体系：贫困县重在解决生存问题，乡村振兴重点帮扶县重在巩固脱贫成果，欠发达县重在瞄准相对差距，非贫困县则重在通过区域协作实现均衡发展。

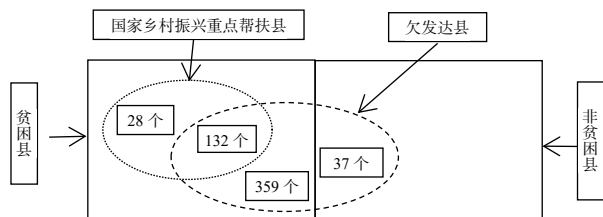


图1 贫困县与欠发达县关系图

## 三、欠发达县乡村全面振兴面临的现实挑战

欠发达县在推进乡村全面振兴过程中遇到的困难较多，在经济发展、人口结构、人口素质、生态环境、社会环境、返贫风险等方面面临一系列挑战。

### （一）经济发展水平滞后，城镇化进程缓慢

欠发达县经济发展水平滞后，在人均农民可支

配收入、人均地区生产总值、人均一般预算收入、人均储蓄存款等方面，与发达县存在较大差距。从人均农民可支配收入来看，2020年欠发达县仅为发达县均值的56.65%。分析四大收入构成发现，欠发达县农民收入主要来源于工资性收入、经营性净收入和转移性收入，其中工资性收入主要是打工收入，受市场波动影响，面临较大不确定性。随着国家防返贫政策实施和社会保障制度的不断健全，转移净收入在欠发达县农民收入中所占比例越来越高，已成为低保家庭、特殊困难家庭、老年家庭重要的收入来源。但是，欠发达县农民的财产性净收入占比非常低。从人均地区生产总值来看，2020年欠发达县仅为发达县均值的36.33%，凸显了其产业基础薄弱的问题。第一产业占比较高、二三产业基础薄弱，社会生产的最终产品和服务价值相对较低，难以形成有效产业支撑，对财政增收能力形成制约。从人均一般预算收入来看，2020年欠发达县仅为发达县均值的24.25%。欠发达县整体经济情况相对较差，相比发达县税收征收总量有限、税收征收结构不健全、人均一般预算收入相对较低，导致公共服务投入与基础设施建设长期受限。从人均储蓄存款来看，2020年欠发达县仅为发达县均值的46.62%。欠发达县大多是小农户与小规模经营的传统农业，生产经营方式落后，特色产业和高端农产品供给不足，农业国内和国际竞争力较弱，农业收入较低，加上二三产业发展落后、增收渠道狭窄、增收能力有限，居民可用于存款的余额相对不足。

同时，欠发达县城镇化水平大幅落后于发达县。2020年欠发达县城镇化率只有39.56%，远落后于发达县（不含城区）的56.88%和发达地区（含城区）的64.99%。欠发达县中10%的最贫困县城镇化率仅为24%。当前，中国流动人口数量庞大，但是二三产业发展难以创造充足就业岗位，受户籍制度等体制机制的约束，市民化进程缓慢，常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率存在较大差距。发达县由于基础条件较好，通过产业升级带动服务业发展，形成城镇化与产业化良性互动，工业化带动第三产业发展能够提供大量就业机会，城镇化水平快速提高；而欠发达县受限于经济基础与资源禀赋，城镇化内生动力不足、发展基础较差、就业带动能力有限，导致城镇化率相对较低。

## （二）人口结构接近中度老龄化水平，人口赡养抚养压力大

欠发达县老年人口占比较高，赡养压力较大。2020年欠发达县65岁以上老年人口比例达到13.6%，仅比发达县低0.1个百分点，人口结构基本接近中度老龄化水平，凸显其未富先老的发展窘态。其中，欠发达县中10%的最贫困县老年人口比例更是高达17%，仅比联合国高度老龄化标准（21%）低4个百分点。当前，家庭养老依然是欠发达县农村最主要的养老方式，随着青壮年劳动力持续外流，留守老人和独居老人现象比较严重，传统家庭养老模式面临代际支持能力减弱的现实困境，老年人精神健康状况不容乐观<sup>[4]</sup>。虽然农村社会保障制度不断健全，但是与发达县相比，欠发达县60岁以上老年人的养老金收入相对较低，难以支撑日常消费和高昂的医疗等刚性支出。值得注意的是，欠发达县农村养老服务设施和专业护理人才缺乏，养老服务机构覆盖率不足，难以满足日益增长的养老服务需求。随着第二次出生高峰的人口相继进入老年期，受计划生育和独生子女政策影响的家庭赡养负担较大。

另外，欠发达县未成年人口占比较高，家庭抚养压力较大。2020年欠发达县15岁以下人口占比高达22.61%，比发达县高出5.16个百分点，人口抚养压力显著。比如，未成年人口增加了家庭的教育负担，对其他非教育消费产生较大的挤出效应，抑制家庭消费升级。当然，欠发达县未成年人口抚养比高，在某种程度上意味着存在区域性的人口红利。

## （三）人口素质偏低，劳动力就业结构不合理

一方面，欠发达县人均受教育水平不高，人口素质偏低。从人均受教育年限来看，2020年欠发达县为8.16年，比发达县少1.48年。从成年人口文盲率来看，2020年欠发达县成年人口文盲率仍高达7.03%，远高于发达县不到3%的水平。其中，欠发达县中10%的最穷县成年人口文盲率甚至高达21%，折射出基础教育的历史欠账。另外，欠发达县高素质劳动力外流导致农村人才空心化，留守群体的文化素质难以支撑乡村全面振兴在非农产业、公共服务、乡村数字治理、现代农技推广、新兴服务业、数字乡村等方面对人才的需求，导致乡村内生发展动力不足，客观上加剧了欠发达县与发达县



的知识鸿沟。

另一方面,欠发达县劳动力职业分布不合理,就业结构性矛盾突出。从地区间职业分布差异可以看出,2020年欠发达县劳动力从事农林牧渔水利的人员占比高达37.90%,高于发达县13.31个百分点,反映出明显的传统就业路径依赖;从事商业或服务的人员、从事生产运输或设备操作的人员比例,分别低于发达县6.60和3.17个百分点,反映出产业升级动能不足;从事专业技术的人员、从事国家机关或党政组织工作的人员比例,分别低于发达县1.68和0.62个百分点,反映出高端人才储备薄弱。欠发达县劳动力主要在低附加值、低工资的劳动密集型产业从业,技术和资本密集型产业从业比例较低。结构性就业矛盾背后反映出欠发达县教育与产业的协同失灵,比如,职业教育专业设置与县域特色产业匹配度不高、技能培训覆盖率低,难以适应产业智能化转型需求,对就业结构升级形成一定程度制约。

#### (四) 生态环境脆弱,基础设施建设不足

一是,欠发达县与生态脆弱区高度重叠,农业生产方式粗放导致农业面源污染问题突出。长期以来,欠发达县粮食生产主要依靠超量使用化肥、农药<sup>[15]</sup>,引发耕地质量退化,中低产田占比较高;种养循环体系缺失致使畜禽粪污综合利用率较低,带来耕地板结、环境污染等问题;水土流失区域占比较高,土壤酸化、盐渍化问题较为严重;部分欠发达县产业与人口集聚区生态环境已被破坏,农村生态环境压力较大,生态承载力逼近阈值。尤为重要的是,生态价值向经济价值转化与生态资源权益交易仍面临确权难、估价难、交易难等问题<sup>[16]</sup>。

二是,欠发达县乡村基础设施整体滞后,供需不匹配,难以满足乡村全面振兴过程中农民对于生态宜居和产业发展的环境需求。中国基础设施建设实行以城市为偏向的政策,导致乡村基础设施建设相对落后,城乡基础设施差距较大<sup>[17]</sup>。在生活性基础设施方面,农村地下污水管网覆盖率低,厕所革命改造存在“重建设轻管护”现象,粪污没有进行无害化处理与资源化利用;燃气、供水、网络等基础设施技术标准缺乏,管理人员素质偏低、管护水平不足。在生产性基础设施方面,冷链物流节点覆盖率低,农业信息化、智能化、数字化相对落后,

制约现代农业体系建设。

#### (五) 发展的社会环境较差,产业发展落后

第一,欠发达县的社会环境较差,对资本和人才的吸引力有限。欠发达县由于在市场体系建设、产业配套、公共服务与市政公用设施等方面存在薄弱环节,无法发挥县城的增长极与动力源作用<sup>[18]</sup>。首先,基础设施较差导致交通不便,且农村环境和生态问题比较突出,部分区域处于生态保护区和生态红线以内,政策上不允许开发利用。其次,农民法治意识薄弱,现代文明程度不高,部分农村创业的企业家私有产权得不到保护,未形成有利于返乡劳动力创业的环境。最后,基本公共服务供给不足,投入经费较少,供给主体单一,科技、教育、文化、卫生等公共事业发展滞后,服务体系不完善。

第二,欠发达县产业发展落后,可持续性较差。欠发达县产业起步较晚,现代产业体系、生产体系、经营体系尚未完全建立,资本、技术、人才等相对缺乏,产业更新换代升级缓慢,农产品冷链仓储、农村服务业、农村电子商务等新兴产业和新业态发展基础较为薄弱,难以为乡村全面振兴提供创新引领作用。一方面,现有产业同质化现象比较严重,产业发展周期长、投入高、见效慢、市场风险高,特色化和品牌化较弱,缺乏核心竞争力,大多数村庄产业发展的政策支持较少,资金使用较为分散,难以实现产业的发展壮大和迭代升级;另一方面,脱贫攻坚期间建立的扶贫产业,政策性较强、财政资金使用分散、结构单一、市场竞争力较弱、无法形成规模效益,使得乡村产业难以发展壮大,可持续性较差。另外,部分县仍局限于发展第一产业,与二三产业融合程度较低,农业产业链较短,产业发展中农民主体性缺失,“亲农民产业”发展不足,就业带动能力差,价值链和利益链尚未形成。

#### (六) 返贫风险依然存在,低收入人口收入增长乏力

其一,欠发达县多为原脱贫县,脱贫基础较为脆弱,返贫风险高。由于欠发达县脱贫人口收入较低、收入对政策性补助依赖较高、脱贫基础不稳定,部分脱贫人口返贫风险依然存在<sup>[19]</sup>,有些低收入人口也可能因为家庭人口变动或遭遇外部风险等而返贫<sup>[20]</sup>。目前,防返贫监测方式多采用自主申报、干部排查与部门筛选比对。但是,现实中干部排查



占比较高,而自主申报占比较低。有学者研究发现,干部排查纳入比例高达70.61%<sup>[21]</sup>。调查显示,部分省份的防返贫监测明白卡对申报条件和能够享受的具体帮扶政策表述较为模糊,不易理解。

其二,欠发达县低收入人口收入对政策的依赖性较强,增长乏力。欠发达县低收入人口具有人口规模巨大与收入对政策的依赖性较高两大特征。据测算,2020年农村低收入人口高达4.63亿<sup>[22]</sup>,精准扶贫政策实施八年期间,中央与各省市县财政累计投入1.6万亿元专项扶贫资金<sup>[23]</sup>,极大地增加了欠发达县低收入人口的转移性收入。脱贫攻坚任务完成以后,中央设置了五年过渡期,持续进行兜底保障和开发式帮扶,但帮扶政策和资金主要针对的是边缘易致贫户、脱贫不稳定户、突发严重困难户。虽然2023年10月,民政部等部门进一步把低收入人口范围扩大到低保边缘家庭、刚性支出困难家庭及其他困难人员<sup>⑥</sup>,但是并未普惠到所有低收入人口。从产业扶贫实践看,扶贫支农项目总体收益不佳,联农带农利益联结机制不健全,一些产业运作模式还会影响到政府资产的安全性。另外,部分脱贫攻坚时期形成的扶贫资产,存在权属不清、产权不明、无人看管等问题,难以确权,有些本应属于村集体的资产并未确权到村集体。虽然部分扶贫资产能够带来一些收益分红,但是很少。值得注意的是,部分低收入人口个人发展能力不足、创收能力差、人力资本不足、内生动力欠缺、收入过度依靠转移支付,可持续性较差,增长乏力。五等份数据显示,2018—2024年,农村低收入组家庭的人均可支配收入增速从11.02%降低到2.77%<sup>⑦</sup>。多数低收入人口靠小规模耕地和农业收入难以摆脱低收入状态。

#### 四、欠发达县乡村全面振兴推进方略

面对一系列挑战,欠发达县必须确定差异化的乡村全面振兴阶段性目标、重点、实现路径与工作节奏。一方面,落实细化现行乡村全面振兴有效政策;另一方面,根据新情况与新态势进行动态调整,不断完善欠发达县乡村全面振兴政策体系。

##### (一) 同步推进城镇化和乡村全面振兴

一方面,同步推进欠发达县的城镇化与乡村全面振兴工作,以城镇化引领支撑乡村全面振兴,同时要正确认识乡村全面振兴在实现共同富裕和中

国式现代化中的作用和地位。要在欠发达县域范围内统筹推进新型城镇化与乡村全面振兴,加强顶层设计,破除城乡二元分割体制,出台基础设施与公共服务标准。可以考虑结合地方特点在欠发达县建设特色小镇与商贸小镇,促进小镇与乡村互促、产业与城市融合。

另一方面,在城镇化上,既要支持乡村人口进城,也要持续提高县域内城镇的就业岗位供给和公共服务。就业岗位供给方面,实施积极的就业政策,建设城乡均等的公共就业服务体系,发展县域经济,培育特色产业,拓展非农就业渠道,增加进城农民的就业机会,持续稳定提高就业质量与农民工收入。公共服务方面,持续推动住房、教育、医疗等城乡基本公共服务均等化。加大保障性住房建设和租赁市场创新发展,建立以公共租赁住房为主的城市住房保障体系,统一制定保障性住房补贴的申请者收入财产准入标准,把农民工作为重点保障对象纳入城镇住房保障体系,取消户籍、就业等申请限制,以租金补贴形式保障居民住房权利。全面取消教育经费与户籍挂钩制度,打破教育壁垒,保障流动儿童和农村学生享受与城镇孩子同等的高质量教育资源。完善医保异地转移接续,解决流动人口医保异地转接不顺问题,在医保资金可持续基础上,提高农民工等流动人口的医疗保障水平,缩小城乡医保待遇差距。

##### (二) 要切合当地实际,切忌简单照搬照抄

欠发达县需要依据不同县的发展阶段、社会经济、要素禀赋、地理位置等,坚持因地制宜、分类施策,切忌简单照搬照抄。首先,分阶段推进。欠发达县乡村内部具有多元差异格局,各地实现乡村全面振兴目标的时间点不会整齐划一,可以对标“强富美”的发展阶段目标,实施梯度发展战略,一些资源禀赋基础较好的发达乡村可以率先实现振兴。同时,依据国家乡村全面振兴阶段发展目标,尊重乡村的差异性和发展走向,制定科学详细的时间表和路线图,明确各阶段建设重点与项目时序安排。其次,差别化推进。要避免急躁情绪与盲目大干快上想法,切忌操之过急、急功近利、搞形象工程,部分县依靠财政资源建设的示范村,不可复制、无法推广,难以发挥真正的示范作用。不同发展类型的乡村具有不同的发展定位,要根据各地的特色

和优势制定差异化发展战略。比如,生态敏感县实行分级管控开发办法,历史文化县加强原始风貌保护,产业薄弱县重点培育特色经济。最后,实事求是推进。要防止出现过度行政化、形式化地推进乡村全面振兴,这对欠发达县领导干部是一大挑战。可以从区域城镇化与乡村差异化实际出发,掌握好乡村全面振兴战略的实施节奏与力度,依据不同乡村的自然条件、发展特征与资源禀赋,针对不同区域、不同类型、不同特色的村庄进行试点试验。必须警惕把农村变为城市与以公平代替效率的发展理念,要完善动态评估制度,建立包含产业发展、生态质量、治理效能等维度的乡村全面振兴评价指标体系。

### (三) 协调多方力量,着力增强内生动力

其一,优化营商环境,创新多元主体协同机制。在存在政府管理能力与财力不足情况下,要更加注重调动市场、社会等多方面力量。如果不能充分发挥市场作用,单纯依靠各级政府主导与投入,欠发达县乡村全面振兴所采取的措施短期可行,长期未必可持续。一方面,政府要优化农村营商环境,加大基础设施与公用事业领域开放力度,实现与市场的合理分工、优势互补,以“有为政府+有效市场”合力推动乡村全面振兴;另一方面,健全资本下乡的用地、人才与融资保障机制,鼓励社会资本与城市资本采取企业经营模式,去农村发展农业服务业、现代种养业、休闲旅游养老业、农产品加工业等产业,为乡村全面振兴注入资金、技术、人才、品牌、营销等先进生产要素,与当地农户融合为产业共同体,全面激发乡村活力。另外,乡村全面振兴需要各类社会组织积极参与和主动作为,建立新型经营主体与农户利益共享机制,探索资产托管、股份合作等联农带农模式,提高欠发达县农户的市场议价能力。

其二,发挥农民在欠发达县乡村发展中的主体性作用,全面激发农民内生发展动力。首先,实施主体能力提升工程,构建职业培训与创业扶持全链条培养体系,重点培育乡村CEO、产业带头人、乡村职业经理人、新型农业经营主体等新型职业群体。其次,发展乡村职业教育,不断提高农民素质和技能,推动农民由身份型向职业型转变,培育乡村全面振兴复合型人才。最后,改善乡村创业环境,

完善创业服务体系,建立乡村全面振兴人才专项支持计划,鼓励精英人才、农民企业家、退伍军人、农村大学生、农民工等返乡创业,建立人才返乡创业的多元激励机制,调动亿万农民群众共商共建乡村的积极性、主动性、创造性。

其三,积极发展产业和就业,多措并举促进低收入人口增收。首先,欠发达县要壮大新型集体经济,完善利益联结机制,把产业链增值收益更多地留给低收入人口,赋予其更多财产性权益,未来经营净收入与财产性收入是低收入人口持续增收的潜力来源。其次,加大对欠发达县优势特色产业帮扶力度,支持欠发达县分梯度承接发达县的劳动密集型产业,发展技术门槛低与就业容量大的县域富民产业,推动产业融合模式创新,建立现代产业体系,为低收入人口提供更多就业机会,未来低收入人口增收要更多依靠兼业与多业并举。最后,丰富就业形式,积极拓展公益性岗位、以工代赈、帮扶车间等形式的就业渠道,为低收入人口提供更多就业岗位,提高工资性收入。

### (四) 更好地探索发展的协调问题

第一,处理好富民富县问题。生活富裕是乡村全面振兴的终极追求,要坚持富民为本。首先,完善县域商业体系,积极发展县域富民产业,健全县域经济和居民收入同步增长机制。推进县域经济振兴,激活县域内产业竞争活力,构建以县域为中心的现代产业体系,发挥县城产业的辐射带动作用,建设现代农业产业园,推动区域产业集聚,提高规模效益,带动农业转型升级与农民增收。其次,加大农业供给侧结构性改革力度,结合当地特有的资源禀赋,搞活乡村实体经济,增加农业就业和农民增收机会。积极开展观光农业、生态农业、体验农业,发展中药材、茶叶等特色产业,推动农业与旅游、创意产业、文化产业等融合发展,推动农业产业数字化转型,培育家庭农场、合作社、农业企业等新型农业经营主体,建立契约型或产权型的利益连接机制,让农民分享更多政策红利和产业链增值收益。

第二,协调生态环境保护与经济增长。绿水青山就是金山银山,要正确看待欠发达县生态保护与经济增长的关系。首先,统筹发展与保护,在保护生态环境的前提下,因地制宜发展乡村旅游、生态

农业、康养休闲等产业，实施生态振兴和产业振兴双轮驱动战略，把资源优势转化为产业与经济优势。对国家无明确规定但有原则性指导的产业，可以根据生态资源条件，积极探索和大胆试验，挖掘经济增长潜力。其次，在重点生态保护区，以资源输出数量、水源保护质量等为依据，加大政策性生态补偿力度；在生态资源富饶区，积极探索市场化的生态补偿机制。最后，加大纵向转移支付与横向补偿力度，为生态建设提供利益激励；加大生态破坏行为处罚力度，为生态环境保护提供制度约束。

第三，兼顾经济发展与社会支持和服务。经济发展过程中，加强农村道路、网络等产业配套基础设施与公共服务设施建设，提高公共服务标准，让资源进入农村后可以获得社会支持与配套性服务。部分领域逐步放开社会资本乡村进入限制，以资本、人才、技术等先进生产要素激活乡村发展活力，通过人才培养与待遇优化等途径提高农村基本公共服务水平，推动城镇基础设施与农村互联互通。

#### （五）处理好“一老一小”问题

其一，健全农村养老服务。首先，建立分层保障制度，实行城乡居民养老保险待遇动态调整。通过提高养老补助标准等措施，对欠发达县农村老人适当给予一定的补偿和支持，在进一步研究论证基础上，尽快将财政对城乡居民社会养老保险补助提高到职工基本养老保险补助水平。另外，尽快建立高龄、失能老人护理补贴专项制度，探索长期护理保险试点向农村延伸路径。其次，加强三级服务网络与医养中心建设，完善养老服务圈。一方面，促进欠发达县与发达县医共体紧密合作，推进县域医共体向乡镇养老服务领域延伸；另一方面，加大医养结合养老机构建设力度，建立以村级养老服务中心为基础的居家养老服务和照料中心，健全家庭医生签约服务与养老需求对接机制。最后，创新多元供给模式，推行公建民营、民办公助等混合运营方式，培育专业化养老服务组织。一方面，建设智慧养老管理平台，开发居家安全监测、紧急呼叫响应等数字化应用场景；另一方面，建设面向失能、半失能、高龄老年人的农村养老服务设施和康养产业项目，尤其要建设老年食堂，提高老年人膳食质量。

其二，推动城乡教育优质均衡发展。首先，推进基础教育学制改革，实施欠发达县教育提质工

程。可以考虑在欠发达县试点“3年普惠托育+9年优质义务教育+3年免费高中教育或职业教育”学段衔接模式，前后延长未成年人的受教育时间，提高未成年人的教育水平，缩小他们与其他人群因教育素质差异导致的就业机会和劳动报酬的差距。同时，建立城乡教师轮岗交流制度，提高乡村学校骨干教师占比，推动教育高质量均衡发展。其次，强化数字赋能教育，建设县域智慧教育云平台，实现城乡学校同步课堂全覆盖。加强欠发达县乡村学校信息化基础设施建设，完善数字教育资源公共服务体系，支持城市优质学校对口帮扶欠发达县薄弱学校，确保优质课程资源直达村级教学点，构建线上名师与线下辅导双师教学模式。最后，完善教育保障体系，建立欠发达县乡村教师待遇动态调整机制，实行教师岗位津贴倍增计划。

#### （六）长期重视并抓好防返贫工作

首先，完善动态监测与精准帮扶机制。欠发达县农村返贫致贫风险相对较高，要比发达县更加长期重视防返贫工作，即使在过渡期结束以后还需要常抓不懈。欠发达县要建立完善防返贫动态监测帮扶机制，确保不发生规模性返贫。加大对突发严重困难户、边缘易致贫户和脱贫不稳定户等低收入人口的监测帮扶力度，持续优化帮扶政策措施，重点加强职业技能培训、创业指导等长效赋能措施，推动帮扶政策从应急性救济向发展型支持转型。建立城乡统筹的低收入人口帮扶体系，重点关注以农民工为代表的城乡流动人口，提高医疗和养老等社会保障水平，扩大低保覆盖面，缩小城乡社会保障差距。持续改善欠发达县低收入人口的发展条件，促进包容性增长，为欠发达县低收入群体提供更多支持，提高福祉水平。

其次，在基础设施建设中，尽量兼顾和照顾低收入人口的利益与诉求。在生活性基础设施方面，要充分考虑欠发达县居民需求，根据人口分布来优化基础设施的布局 and 投入结构，重点进行普惠性、基础性、兜底性基础设施建设，加快补齐欠发达县农村水、电、清洁燃料等基础设施短板，使农村基本具备与城市同样的现代化生活条件，提高农民生活水平和质量。在生产性基础设施方面，改善农村交通物流设施条件，加快仓储、冷链、物流、网络等设施建设，提高数字基础设施的可得性，为欠发

达县农民进行网络购物、电商创业、直播带货等提供便利。

#### 注释:

- ① 详见 Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures Third Edition, <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/2018CDPhandbook.pdf>.
- ② 数据来源: 笔者所收集到的全国县域层面的数据, 如无特殊说明, 本文数据皆来自于此。
- ③ 数据来源: 国家统计局, 年度数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- ④ “两不愁三保障”, 指不愁吃、不愁穿, 教育、医疗、住房有保障。
- ⑤ 低水平均衡是发展经济学里面的一个概念, 由美国经济学家纳尔逊1956年提出, 描述人均国民收入增长缓慢的情况下人口增长与国民收入持久均衡状态。
- ⑥ 中华人民共和国中央人民政府, 《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》, 2023-10-23, [https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content\\_6911065.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6911065.htm).
- ⑦ 数据来源: 国家统计局, 年度数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.

#### 参考文献:

- [1] 魏后凯, 叶兴庆, 杜志雄, 等. 加快构建新发展格局, 着力推动农业农村高质量发展——权威专家深度解读党的二十大精神[J]. 中国农村经济, 2022(12): 2-34.
- [2] 姜长云, 杨易. 关于统筹新型城镇化和乡村全面振兴的思考[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2024, 25(4): 1-9.
- [3] 笪晓军, 姜安印, 杨志良, 等. 以县城为载体促进县域城乡融合发展: 逻辑、困境及路径[J]. 城市发展研究, 2024, 31(10): 39-44.
- [4] 孙晗霖, 蒲彦鑫, 侯青青. 西部欠发达地区低收入群体返贫致贫风险评估及影响因素分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(3): 131-142.
- [5] 吴彬, 徐旭初, 徐菁. 跨边界发展网络: 欠发达地区乡村产业振兴的实现逻辑——基于甘肃省临洮县的案例分析[J]. 农业经济问题, 2022(12): 59-72.
- [6] 葛宣冲. 欠发达地区新型农村集体经济发展: 理论内涵与实践创新[J]. 现代经济探讨, 2023(12): 117-125.
- [7] 周子铭, 高鸣. 构建欠发达地区农业产业帮扶长效机制的经验及启示[J]. 世界农业, 2025(9): 5-15.
- [8] 林万龙. 欠发达地区常态化帮扶机制构建[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024, 41(4): 21-28.
- [9] 吕进鹏, 贾晋. “革命老区+民族地区”叠加区域乡村振兴的多维困囿、现实契机与行动路径[J]. 中国农村经济, 2023(7): 143-163.
- [10] 霍学喜, 刘天军. 西部地区乡村振兴实施的理论逻辑与发展路径[J]. 农业经济问题, 2023(1): 29-37.
- [11] 许汉泽. 产业进园: 欠发达地区乡村产业振兴的新趋向——对H县“镇园产业联盟”模式的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 152-163.
- [12] 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, 45(2): 239-253.
- [13] 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, 24(6): 84-96.
- [14] 顾冬冬, 毕洁颖. 农村留守老人精神需求“扶贫”: 理论阐释、实践困境与路径选择[J]. 当代经济管理, 2025, 47(4): 43-53.
- [15] 丘雯文, 钟涨宝, 李兆亮, 等. 中国农业面源污染排放格局的时空特征[J]. 中国农业资源与区划, 2019, 40(1): 26-34.
- [16] 马太超. 推动共同富裕的关键、重点领域与现实挑战——首届海峡两岸乡村振兴与共同富裕论坛暨两岸乡村振兴与“三茶”成果展会议综述[J]. 中国农村经济, 2023(10): 175-184.
- [17] 石自忠, 刘洁, 常倩, 等. 城乡一体化: 农村基础设施发展演变与战略选择[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2023, 24(3): 25-34.
- [18] 高强, 薛洲. 以县域城乡融合发展引领乡村振兴: 战略举措和路径选择[J]. 经济纵横, 2022(12): 17-24.
- [19] 吴国宝. 如何有效防范化解规模性返贫风险[J]. 中国党政干部论坛, 2021(6): 60-64.
- [20] 顾冬冬, 毕洁颖. 西部脱贫地区相对贫困风险治理路径探究——来自2012—2021年追踪调研数据的证据[J]. 经济与管理, 2024, 38(3): 1-10.
- [21] 汪三贵, 周园翔. 构建有效的防规模性返贫的机制和政策[J]. 农业经济问题, 2022(6): 12-22.
- [22] 谭清香, 檀学文, 左茜. 共同富裕视角下低收入人口界定、测算及特征分析[J]. 农业经济问题, 2023(10): 56-69.
- [23] 习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-02-26(2).

责任编辑: 李东辉