

【乡村振兴的理论与实践】

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

张琦 宋志杰 李璐

(北京师范大学 经济与工商管理学院,北京 100875)

摘要:尽管通过三年过渡期的接续帮扶,脱贫地区的整体发展水平得到了较大程度的提升,但是这并不意味着过渡期后就不需要再对脱贫地区的低收入人口和欠发达地区进行帮扶。本文尝试构建三种方案对欠发达地区进行定量识别分析,研究发现欠发达地区仍然主要分布于原集中连片特困地区,其在摆脱绝对贫困后又面临着财政约束、基础能力薄弱约束、生态脆弱约束、人才短缺约束和产业可持续发展约束等一系列约束与挑战。基于此,本文构建过渡期后欠发达地区常态化帮扶的组织管理、力量动员、动态调整、考核激励机制,并从时序和空间推进两方面入手谋划欠发达地区常态化帮扶推进策略,建议在帮扶政策体系上实现四个新结合,保障欠发达地区持续性的高质量发展。

关键词:过渡期后;欠发达地区;识别方案;常态化帮扶

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)06-0084-13

一、引言

回顾中国减贫历程,最让人们难以忘记的就是自 2013 年确立精准扶贫脱贫基本方略后,采取了一系列超常规政策,从而圆满完成了打赢脱贫攻坚战目标,历史性地解决了长期困扰中国的绝对贫困难题。在如期脱贫后,为了保持可持续性,经得起历史检验,又创造性地提出并部署了巩固拓展脱贫攻坚成果设置 5 年过渡期的策略^①,不仅保持了脱贫地区原有帮扶政策的总体稳定,又通过全面衔接乡村振兴为 2025 年后的乡村全面振兴和建设农业强国、走中国式农业农村现代化道路夯实了基础。2024 年,过渡期已经过半,脱贫地区的整体发展水平得到了较大程度的提升,区域发展不协调的矛盾得到了有效缓解,帮扶效果明显,但现在摆在我们面前的一个最紧迫的问题是,2025 年后我国脱贫地区的低收入人口和欠发达地区是否就不需要帮扶了?假如要帮扶,如何来帮扶,完全沿用以前的政策吗?显然不是的,那么我国迈入高质量发展新阶段后,如何制定并构建帮扶推进策略呢?诸多学者对此进行了研究探讨,但主要是针对低收入人口常态化帮扶^[1-5],对于欠发达地区常态化帮扶的研究较为匮乏,因此本文尝试对过渡期后欠发达地区常态化帮扶机制进行初步探讨,重点研究分析以下几个

收稿日期:2024-03-29

基金项目:国家社会科学基金重大项目“伟大脱贫攻坚精神研究”(22ZDA091)

作者简介:张琦,男,北京师范大学经济与工商管理学院教授;宋志杰,男,北京师范大学经济与工商管理学院博士研究生;李璐,女,北京师范大学经济与工商管理学院硕士研究生。

① 资料来源:《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》。

问题:一是基于我国重点帮扶区域识别划定的历史对过渡期后欠发达地区进行识别界定;二是识别出的欠发达地区面临着怎样的挑战与约束;三是过渡期后如何对欠发达地区开展帮扶。

二、重点帮扶区域划定的历史考察

(一) 基于研究文献的历史考察

为了更好地了解并界定欠发达地区,以及更好地服务于消弭地区差距,学界从不同方面对欠发达地区划定开展了相关研究。在欠发达地区的理论内涵方面,国内外学者主要从初始禀赋^[6]、经济发展水平^[7-9]、收入水平、劳动生产率和就业率^[10]等方面对欠发达地区的概念内涵进行了阐释,归纳来看,“欠发达地区”概念一般与“发达地区”相对应,主要是指经济社会发展水平相对滞后或在某些发展领域存在特殊困难的地区。随着经济社会的不断发展,欠发达地区被赋予的价值内涵也在不断发展丰富,在不同历史阶段,对其进行测度的价值标准和衡量的指标体系都在不断演变。总的来看,国内研究对欠发达地区识别界定的方式可主要归纳为三种:一是地域划分法。在“七五”规划中曾采用地域划分法将全国粗略分为东部经济发达地区和中西部经济欠发达地区。二是单一经济指标划分法。一般是采用各地区人均生产总值或人均收入与全国平均水平进行比较来衡量各地区的欠发达程度。胡鞍钢^[11]以省域单元为考察对象,将人均 GDP 低于全国平均水平的省份界定为欠发达省份。李长明^[12]以人均国民收入为标准,将我国省份划分为比较发达省份、中等发达省份和发展中省份。杨晓光等^[13]以县域为单元,将人均 GDP 低于全国平均水平 60% 的县(市)列为欠发达地区。三是综合发展指数划分法。其采用多个维度的经济社会发展综合指标衡量地区欠发达程度。杨伟民^[14]借鉴人类发展指数,提出由 10 类指数化指标合成的发展程度指数,并据此计算出全国 30 个省份的发展程度指数,将其中发展程度指数最低的 10 个省份界定为欠发达地区。厉以宁^[15]根据地区经济发展评价指标进行聚类分析,将各省份划分为经济发达地区、经济较发达地区、经济欠发达地区和经济落后地区。林勇等^[9]借鉴人类发展指数和发展程度指数,构建了界定中国欠发达地区的综合发展指数,将综合发展指数不及全国平均水平 75% 的地区界定为欠发达地区。

学界对欠发达地区的内涵外延、识别界定等问题进行的相关研究探索,为本文的研究奠定了扎实的前期基础。但是我们也发现,既有研究还有待进一步补充完善:一是对于欠发达地区的识别方案仍未达成共识,且未考虑到过渡期后各区域发展的现实情况。二是以往的研究多是以省域为单位识别划定欠发达地区,缺乏更利于政策实施的县域层面的识别测度。基于此,本文将以县域为基本单元,尝试以不同的欠发达地区识别方式进行考察和分析。

(二) 基于政策实践的历史考察

建立欠发达地区常态化帮扶机制的首要任务是精准识别划定欠发达地区,因此我们必须重新审视我国重点帮扶区域划定的历史,从而为过渡期后欠发达地区的识别划定提供重要的参考借鉴。从我国长期以来重点帮扶区域划定的历史来看,可将其划分为五个重要阶段(表 1)。不同阶段的区域性帮扶面临着不同的情况,为了更好适应各阶段帮扶情况的变化,国家及时对重点帮扶区域划定的指标体系及标准等进行了调整优化。

表 1 我国各阶段重点帮扶区域划定情况

时期	重点帮扶区域	确定指标	确定的帮扶县数量
1986 年	国家重点扶持贫困县	农村居民人均纯收入	331
1994 年	国家重点扶持贫困县	农村居民人均纯收入	592
2001 年	国家扶贫开发工作重点县	贫困人口数量、农村居民人均纯收入、人均国民生产总值、人均财政收入等	592
2011 年	国家级贫困县	人均县域国内生产总值、人均县域财政一般预算性收入、农村居民人均纯收入等	832
2021 年	国家乡村振兴重点帮扶县	人均地区生产总值、人均一般公共预算收入、农村居民人均可支配收入、低收入人口在农业人口中占比、摘帽时序、返贫风险等	160

第一阶段(1986—1993 年):区域间发展不均衡凸显,首次确定贫困县。经过 1978—1985 年农村一系列重大制度性变革,我国农村经济得到超前发展,农村贫困得到有效缓解,但是随着市场化改革的逐步推进,我国贫困问题从以前普遍性分布向分层、分块分布演化,区域间发展不均衡问题日益加重。针对这一情况,国家及时对减贫思路 and 方式进行了调整,通过设定县域人均收入门槛值,首次确定了贫困县,实现了区域性的由“面”到“块”式扶贫战略的转变。1986 年,国家将 1985 年县域内农民人均纯收入低于 150 元的一般县、低于 200 元的民族自治县和低于 300 元的革命老区县确定为国家重点扶持贫困县,共计确定了 331 个国家重点扶持贫困县。

第二阶段(1994—2000 年):随着居民物质生活水平提高,贫困县认定标准进行了适当提高,随后转向区域性帮扶。我国一批贫困县在帮扶政策的推动下,经济社会发展水平得到了迅速提升。与此同时,随着我国经济社会高速发展,人民的物质生活质量也得到了整体性改善。为了更好地适应区域发展新情况和物质生活水平新变化,国家于 1994 年颁布实施《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》,对贫困县进行了首轮调整,在保持识别指标不变的基础上适当上调了贫困县的识别标准。新标准以 1992 年县域农民人均纯收入 700 元为界,超过该标准的县一律退出,低于 400 元的县全部纳入,共确定了 592 个国家重点扶持贫困县。

第三阶段(2001—2010 年):区域性贫困呈现多元化表征,贫困县认定由单一维度认定转向多维度认定。进入 21 世纪,我国贫困特征出现了新变化,西部地区同东部地区的发展差距不断拉大,西部地区部分县域贫困程度不断加深,脱贫任务不断加重,区域贫困的形式也从收入维度逐渐转向经济发展水平、财政能力等多元化形式。为了更好适应这一新变化,国家于 2001 年颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》,对贫困县划定再次进行调整,由单一的收入维度识别认定转向多维度识别认定,依据县域内贫困人口数量、农民人均纯收入、人均国民生产总值、人均财政收入等因素,共确定了 592 个国家扶贫开发工作重点县。

第四阶段(2011—2020 年):深度贫困呈现集中连片特征,贫困县认定引入连片特困地区的共性特征。经过 2001—2010 年科学有效的帮扶,贫困地区整体经济发展水平大幅提高,部分贫困县甚至位列全国经济百强,处于全省经济社会发展前列。为了保证区域帮扶的公平性,国家于 2011 年组织实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,对贫困县进行第三次调整,各省依据县域综合经济指标排序情况,在调出 38 个综合经济排名靠前的原扶贫重点县的同时,新调进 38 个综合经济排名靠后的县,全国贫困县总数仍为 592 个。更为重要的是,这一时期贫困问题还出现了一个共性特征,即相邻地区面临着相同或相似的发展问题,从而制约了区域的整体性发展。为了破解这一难题,国家在衡量各县经济社会发展和人民生活水平的基础上,还兼顾了贫困县地理分布因素,共划出 11 个连片特困地区,加上已经实施特

殊扶持政策的西藏、四省藏区(现四省涉藏州县)、新疆南疆三地州(现新疆南疆四地州),共14个连片特困地区680个县。这一时期,国家扶贫开发工作重点县、连片特困地区县扣除重合部分共832个县,统称贫困县。

第五阶段(2021年至今):脱贫地区从脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,帮扶县认定在考虑县域多维发展情况的同时兼顾脱贫基础和返贫风险。2020年底脱贫攻坚战取得全面胜利后,国家设立了5年过渡期,脱贫地区从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴。在这一时期,经济发展基础薄弱、社会发展相对滞后的西部脱贫地区不仅是防返贫的重要风险点,更是我国实现乡村全面振兴与农业农村现代化的重点与难点,仍旧需要更加集中的政策支持^[16-17]。基于此,国家于2021年发布《中央农村工作领导小组办公室 国家乡村振兴局关于公布国家乡村振兴重点帮扶县名单的通知》,在考虑人均地区生产总值、人均一般公共预算收入、农民人均可支配收入等多维发展指标的基础上,统筹考虑脱贫摘帽时序、返贫风险等因素,在西部地区脱贫县特别是原深度贫困县中确定160个国家乡村振兴重点帮扶县,西藏、新疆整体参照乡村振兴重点帮扶县政策。

纵观各阶段重点帮扶区域划定情况的变化,我们可以总结以下经验:一是始终将县域作为重点帮扶区域划定的基本单元;二是始终将农村居民人均收入作为重点帮扶区域划定的重要标准;三是根据经济社会发展情况和政策需要设计多维识别指标体系,使得指标体系兼具全面性和特殊性。借鉴以往的经验做法,在过渡期后识别欠发达地区要继续以县域为识别对象,以农村居民人均收入为基本识别指标,对标乡村振兴战略要求和新型城镇化战略部署,在经济维度基础上纳入公共政策等多维度识别框架,设计新一轮的欠发达地区识别方案。

三、欠发达地区的识别方式选择

精准识别欠发达地区,是实施精准帮扶的首要环节,是建立欠发达地区常态化帮扶机制的前提和基础。那么过渡期后我国该如何精准识别欠发达地区呢?综合我国识别划定重点帮扶区域的既有研究和政策实践,本文构建出以收入、发展和综合水平为导向的三种过渡期后欠发达地区识别方案,并使用2020年2198个县级行政单元^①的数据^②对三种识别方案进行量化分析,深入讨论三种识别方案的优劣,以供后续研究和决策参考。

(一)以收入为导向的欠发达地区识别方式

本方案借鉴2000年之前我国早期贫困区域的识别方案,对县域内农村居民人均可支配收入进行排序,将县域内农村居民人均可支配收入最低40%的县识别为欠发达地区,并按照最低10%、10%~20%、20%~30%和30%~40%四种层级,进一步细分收入导向识别方案下欠发达县的经济特征。该方案延续了我国早期贫困县的确定思路,能够直接反映当地农民的整体收入水平和生活水平,操作简单且容易理解。根据此方案共识别出880个欠发达县。整体来看,欠发达县具有明显的集中连片分布特征,主要分布于14个原集中连片特困区及其邻近地区,其中新疆南疆四地州、四省藏区、六盘山区、吕梁山区、燕山-太行山区、武陵山区、乌蒙山区、滇贵黔石漠化区、滇西边境山区欠发达程度深。从省域分布上看,欠发达地区主要集

① 本文以全国县级行政单位为识别对象,筛选了部分非农化程度较高的市辖区和数据缺失严重的县(区),最终使用了2020年2198个县级行政单元的数据进行研究。

② 数据来源:《中国县域统计年鉴2021》、2021年各省统计年鉴、2020年各县(区)国民经济与社会发展统计公报和第七次人口普查数据,部分缺失数据采用插值法进行补充。

中分布在中西部省份,其中西部地区的西藏自治区、贵州省、云南省西部、甘肃省东南部、宁夏回族自治区南部、青海省南部、新疆维吾尔自治区南部是欠发达县主要分布地区,且欠发达程度深;中部地区的欠发达县则主要分布于山西省、江西省南部、湖南省西北部、湖北省西部。

(二) 以发展为导向的欠发达地区识别方式

本方案借鉴 2011 年以来我国贫困片区县的确定方式,充分考虑到各县域的内生发展能力和基本发展条件,从县域内经济发展、教育、养老、医疗卫生水平出发,多维度识别欠发达地区(表 2)。这种识别方案的优点在于更加关注县域内的包容性发展,但是对县域数据的采集要求更高。

表 2 发展方案多维识别指标体系

维度	指标	遭受剥夺门槛
经济发展	县域人均地区生产总值	指标值低于全国各县该指标平均水平的 60%
	县域人均财政一般预算收入	
	县域财政自给率	
	GDP 增长率	
教育	劳动人口平均受教育年限	
	生均教育经费支出	
养老	每千人养老床位数	
卫生健康	每千人卫生技术人员数	
	每千人医疗机构床位数	

基于发展型多维识别指标体系,将在四个及以上指标上遭受剥夺的县识别为欠发达地区(其中考虑到革命老区、民族地区、边境地区、生态功能区等特殊类型地区的地理区位及特殊意义,对以上地区涉及的县在三个及以上指标上遭受剥夺即识别为欠发达地区,以体现政策倾斜),共识别出 500 个欠发达县。整体来看,发展方案下识别出的欠发达县主要分布在西部地区,其次是中部地区和东北地区,遭受剥夺程度较深的欠发达县主要分布在四省藏区等原集中连片特困地区。但是,我们也发现了一个需要重点关注的分布特征,那就是整体经济社会发展水平较高的广东省也出现了部分遭受剥夺程度较深的欠发达县,其主要分布于广东省东北部地区,这充分说明了发达省份内部也存在欠发达的地区,区域内发展差距问题也不容忽视。

(三) 以综合水平为导向的欠发达地区识别方式

本方案兼顾了人均收入和多维发展两方面内容,是前两类方案的结合体。在操作上,首先按照县域内农村居民人均可支配收入排序,然后在不同收入排序下的县内部考察县域多维发展情况。这种方案的优点在于能够从农村居民生活水平与经济社会发展程度两类关键维度考察县域发展水平,且政策含义明晰,但操作上的复杂性也相对更高。根据该方案可以进一步将欠发达地区细分为三种类型(表 3):第一类欠发达地区属于极度欠发达地区,这类地区同时在农民收入和经济、民生发展方面存在明显短板,“县域农村居民人均可支配收入位于全国排序最低 20% 水平”且“在三个以上发展指标上遭受剥夺(特殊类型地区在两个以上发展指标上遭受剥夺)”,在日后的帮扶中需要对其重点考虑、优先关注和综合支持。第二类欠发达地区属于经济驱动力不足型欠发达地区,这类地区缺乏经济增长动力,“县域农村居民人均可支配收入位于全国排序最低 20% 水平”,但是在民生发展方面表现较好,仅有“三个及以下发展指标遭受剥夺(特殊类型地区有两个及以下发展指标遭受剥夺)”,因此,在日后的帮扶中需要对其加强经济支持,帮助其营造内生发展动力。第三类欠发达地区属于发展匮

乏型欠发达地区,这类地区在经济方面表现相对较好,“县域农村居民人均可支配收入位于全国排序 20%~40%水平”,但是在民生发展领域存在明显短板,“在三个以上发展指标上遭受剥夺(特殊类型地区在两个以上发展指标上遭受剥夺)”,在日后的帮扶中应该加大对其民生领域的支持力度。

表 3 综合方案下评定出的三类欠发达地区

县域类别	区域属性	支持方案
第一类欠发达地区	收入水平低且发展匮乏	优先关注、综合支持
第二类欠发达地区	收入水平低但发展相对充分	加强经济支持、营造内生发展动力
第三类欠发达地区	收入水平尚可但发展匮乏	加大民生领域支持力度

依据该方案共识别出 581 个欠发达县。整体来看,欠发达县仍然集中分布于原集中连片特困地区及其邻近地区,与收入方案下分布相似。新疆南疆四地州、四省藏区、六盘山区、滇桂黔石漠化区、乌蒙山区、武陵山区、燕山-太行山区是极度欠发达地区集中分布区域。从省域来看,极度欠发达地区和经济驱动力不足型欠发达地区主要分布在西部地区,包括新疆南疆四地州、青海省南部地区、甘肃省南部地区、宁夏西海固地区以及贵州、云南、广西、重庆四省(自治区、市)交界地区。发展匮乏型欠发达地区则主要分布于西藏自治区、广西壮族自治区、陕西省、四川省等。

(四) 欠发达地区识别方式的比较及分析

上述三种方法基于不同维度和目标对欠发达地区进行识别,各有优劣。以收入为导向的欠发达地区识别方式遵循了早期贫困县的识别方式,从县域居民人均收入单一指标识别欠发达地区,操作虽简单,但忽略了县域经济民生发展等重要方面;以发展为导向的欠发达地区识别方式更多考虑到越来越多国家青睐的“包容性发展”理念,主要考察县域的经济社会发展能力,但是不能较好地反映县域居民收入水平。而以综合水平为导向的欠发达地区识别方式很好地兼顾了居民收入水平和县域经济社会发展情况,不仅能综合考察各县居民收入、经济发展、民生保障等多方面情况,还能够实现欠发达地区的分类识别,便于后续提出针对性帮扶措施。因此,综合上述对于三种欠发达地区识别方式的比较分析,本文更倾向于采用以综合水平为导向的欠发达地区识别方式。

四、过渡期后欠发达地区帮扶面临难点

脱贫攻坚期和过渡期的接续帮扶使得脱贫地区的整体发展面貌得到较大程度的改观,帮扶效果显著。但是由于脱贫地区发展基础差、底子薄,上述三种方案识别出的欠发达地区仍然主要分布在原集中连片特困地区,其在摆脱绝对贫困后又面临着财政自给能力低、基础设施和基本公共服务相对落后、保护与发展难以兼顾、企业资本和人才流失严重、产业发展困难等一系列问题。

第一,财政约束,即欠发达地区面临着财政自给能力低、“三保、三支”压力大的问题。基于前文的测算结果,三种方案下欠发达县中财政自给率低于 50%的县占比分别为 98.75%、100%和 99.48%,基本上欠发达县的财政自给率低于 2020 年全国地方财政自给率47.6%^①。由于受疫情冲击、经济下行、楼市和土地市场低迷等影响,欠发达县本级收入受到明显冲击,更加依赖中央对地方转移支付来维持基本运转^[18]。从欠发达地区过去的发展经历来看,其

① 数据来源:根据《2021 年政府收入主要指标解析》整理。

常常陷入“经济困难—财政收入减少—财政减收增支稳发展任务加大—非常规手段抓收入—收入不实质量不高—调控质量不高—经济困难”的恶性循环。由于欠发达地区缺乏充足的财政资金,难以从源头上改变发展的客观条件和基础,缺乏财政创收的内生动力,上述恶性循环链条很难被打破。

第二,基础能力薄弱约束,即欠发达地区面临着水电路网气等基础设施和教育、医疗、养老等基本公共服务相对落后的问题。一是在基础设施建设方面,欠发达地区底子差、基础薄,现有的基础设施水平同人民群众的期盼、产业发展的必要环境条件相比还有一定的差距^[19]。例如对于西北欠发达地区而言,最大的发展制约因素就是水利基础设施短缺落后,无法为农业生产和工业发展提供必要的水资源保障,这也就导致西北地区的农业和工业无法得到较快发展。二是在基本公共服务方面,虽然欠发达地区在教育、医疗、养老等方面实现了“量”的增长,但是在“质”上同全国平均水平相比仍存在一定差距^[20]。例如在医疗方面,三种方案下识别的欠发达地区每千人卫生技术人员数分别为6.87人、6.94人和7.05人,均低于2020年全国每千人卫生技术人员数7.56人^①。此外,还有相当一部分欠发达县没有三级医院,其整体卫生医疗水平较发达地区还有较大差距。

第三,生态脆弱约束,即欠发达地区面临着生态资源的比较优势尚未被充分开发且多分布在限制开发和禁止开发的主体功能区的问题。主体功能区规划是我国第一次颁布实施的中长期国土开发总体规划,立足于构筑我国长远的、可持续的发展蓝图。结合国家禁止开发区域、生态功能区和禁止工业化和城镇化开发的重点生态功能区的分布,可见其多数集中分布于欠发达区域,这增加了欠发达地区未来在工业方面发展的难度^[21]。基于此,在过渡期后推动欠发达地区的可持续发展过程中,要充分考虑因地制宜,结合地方实际情况进行投资和发展引导。

第四,人才短缺约束,即欠发达地区面临着高效率企业资本流出和人才流出的问题。脱贫攻坚时期的政策效果显示,扶贫政策在继续强化高交易成本对贫困地区高效率企业资本流失的缓解作用过程中效果并不明显。其理由是,市场规模越大,越容易吸引高效率企业在此集聚。因而高效率企业对交易成本的下降更为敏感,其离开贫困地区的动机也更为强烈。随着扶贫开发政策的实施,交易成本逐渐降低,高效率企业资本便可能有迁出贫困地区的倾向。上述理论同样适用于人才外流问题。这给出一个重要警示,过渡期后,随着支持政策的深入推进,欠发达地区与邻近发达地区之间的交易成本逐渐下降,将有可能增强高效率企业资本由欠发达地区流入邻近发达地区的动机;如果不加以考虑,则会严重影响欠发达地区帮扶政策的实施效果。

第五,产业可持续发展约束,即欠发达地区面临着产业发展困难、产业结构落后的问题。表4给出了三次产业在不同欠发达地区的增值情况。结果显示,欠发达县的产业增值程度普遍较低,且在第二三产业发展上与全国平均水平之间存在更大差距,部分类型欠发达县的第二产业增加值甚至不足全国平均水平的20%。一方面,源于欠发达地区经济发展缓慢,成规模的企业很少,从而导致当地的税收能力有限,财政收入“入不敷出”,因此往往缺少资金来改善当地的基础公共设施和基本公共服务,在硬件设施和软件配套上都落后于发达地区,继而进一步限制了当地的企业引进。另一方面,传统型农业技术进步率低,生产效率难以得到有效提高,致使欠发达地区整体收入处于较低水平,而且农业生产在一定程度上受季节因素、自然因素影响较大,风险性较高,使得以农业生产收入为主要收入来源的欠发达地区人口具

① 数据来源:根据《2020年我国卫生健康事业发展统计公报》整理计算。

有较高的脆弱性,当地的经济状况也会处于一种长期的波动状态。

表 4 2020 年欠发达县与全国县域总体在产业布局及发展上的差异情况

方案		地区	第一产业平均 增加值/万元	第二产业平均 增加值/万元	第三产业平均 增加值/万元
方案一	欠发达县总体		221749	370670	515798
	农民人均收入位于最低 20% 的欠发达县		185636	256454	411869
	农民人均收入位于最低 20%~40% 的欠发达县		257863	484886	619727
方案二	欠发达县总体		236311	248404	454406
	在三个指标上遭受剥夺的特殊类型地区欠发达县		237288	236871	445072
	在四个指标上遭受剥夺的欠发达县		232125	245655	443059
	在四个以上指标上遭受剥夺的欠发达县		248848	305336	536319
方案三	欠发达县总体		188966	249574	405680
	第一类欠发达县		179775	179956	377387
	第二类欠发达县		193034	349386	458071
	第三类欠发达县		199268	233326	382921
	全国各县总体		310711	1001765	1166648

数据来源:根据《中国县域统计年鉴 2021》和 2020 年各县(区)国民经济与社会发展统计公报整理。

五、过渡期后欠发达地区常态化帮扶的机制设计及推进策略

如期脱贫后,为了进一步巩固拓展脱贫攻坚成果,我国设置了 5 年过渡期,基本延续了对脱贫地区的帮扶政策,使得脱贫地区的帮扶成效得到了有效巩固。然而,我国区域发展不均衡不充分问题仍然突出,且欠发达地区的分布范围较脱贫地区有了新变化,欠发达地区发展遇到了财政约束、基础能力薄弱约束、生态脆弱约束、人才短缺约束和产业可持续发展约束等一系列新的约束与挑战,因此为了更好地应对欠发达地区面临的新变化新挑战,过渡期后我国亟需对原有的区域帮扶机制和帮扶策略进行调整转变,分阶段分类别推动实现欠发达地区常态化帮扶。在总体帮扶机制设计上,过渡期后要加快构建欠发达地区常态化帮扶的组织管理、力量动员、动态调整、考核激励机制,实现欠发达地区帮扶由以往的运动式、超常规的帮扶机制转向制度性、常态化的帮扶机制;在推进策略上,过渡期后可以分两步走推进欠发达地区常态化帮扶,在空间上可以将欠发达地区分为极度欠发达地区、经济驱动力不足型欠发达地区和发展匮乏型欠发达地区进行分类帮扶;在政策保障策略上,将市场主导与政府引导相结合、特惠帮扶与普惠共享相结合、继承完善与改革创新相结合、经济发展与生态保护相结合,创新性地推进建立欠发达地区常态化帮扶政策体系。

(一) 欠发达地区常态化帮扶机制设计:四大机制协同发力

充分借鉴脱贫攻坚期和过渡期区域帮扶的经验做法,构建过渡期后欠发达地区常态化帮扶的组织管理、力量动员、动态调整、考核激励机制,形成规范化、常态化、可持续的工作体系,保障欠发达地区帮扶工作有力有序有效推进,成为我国面向第二个百年奋斗目标、促进区域协调发展的一项基础性制度安排。

1. 组织管理机制

过渡期后开展欠发达地区常态化帮扶,首要关键在于坚持完善“中央统筹、部门协同、省负总责、市县抓落实”的工作机制,形成纵向职责明确、横向密切配合的工作格局。中央及各部委负责建立完善顶层设计,构建中央集中统一领导下各部门各地区各司其职、协同推进欠

发达地区常态化帮扶工作总体格局。省级党委政府承担省域内欠发达地区常态化帮扶总体责任,落实中央决策部署并结合本省实际制定具体帮扶政策措施,强化政策供给,推进市县乡村各级责任落实、政策落实、工作落实。市级党委政府也承担本地区常态化帮扶的主体责任,负责制定本地区规划和年度计划,加强对本区域常态化帮扶工作的监督指导,协调政策资源,强化要素供给和保障。县级党委政府担负主体责任,其中县级党委和政府主要负责人是第一责任人,负责制定本县常态化帮扶规划,并推进落实各项具体政策措施。

2. 动态调整机制

在设计出科学合理的欠发达地区识别方式后,对识别出的欠发达地区范围和相应的帮扶政策需要进行动态调整,使帮扶工作更加精准有效。对于欠发达地区范围的调整,建议与国民经济和社会发展规划期保持同步,每5年开展一次综合评估,在前一年由中央农办召集联席会议,由农业农村部会同有关部委制定评估指标和测算标准,进行科学合理的测度后提出调整名单,实现能进能出,确保帮扶政策、帮扶资源始终用于真正欠发达地区。对于政策制定实施,按照总体稳定、适时优化调整的方针,即过渡期结束后,制定出台针对欠发达地区的“一揽子”帮扶政策,并对各项帮扶政策效果进行跟踪评估,在总体保持稳定的基础上适时优化调整相应的政策措施。

3. 力量动员机制

过渡期后,欠发达地区常态化帮扶的力量动员机制要持续优化完善,逐步由以往的政府主导向市场主导转变,动员吸纳更多市场和社会的力量,形成政府引导、市场主导、社会组织多元参与的力量动员机制。一方面,要深化东西部协作和定点帮扶机制。坚持把促进产业发展作为协作帮扶的着力点,以签约项目为引擎推动共建产业园,以产业协作为牵引推动特色产业提档升级,以“组团式”帮扶为抓手推动欠发达地区经济和社会事业发展。另一方面,要持续健全社会力量动员机制。各级农业农村部门、东西协作工作队等应成立社会动员相关机构并配备专职工作人员,搭建公益平台,创新工作方式,组织协会、民营企业、慈善组织、志愿者等多主体共同参与,制定年度实施方案,扎实有效开展工作。

4. 考核激励机制

脱贫攻坚期和过渡期的考核评估是打赢脱贫攻坚战、守牢不发生规模性返贫的重要支撑,过渡期后要继续发挥考核“指挥棒”作用,但进入常态化帮扶阶段要优化绩效评价指标、简化考核评估程序及频次,充分发挥考核结果的正向激励作用,切实为基层减负。在考核方式上,将欠发达地区常态化帮扶工作作为地方党委政府底线任务,纳入实施乡村振兴战略实绩考核,不单独进行考核。同时进一步优化考核评估流程,以5年为一周期,开展期中抽查评估、期末全面考核。在考核指标上,聚焦常态化帮扶的成果成效和群众“可感可及”,重点围绕群众收入增长、产业就业、基础设施、公共服务、乡村治理等方面设计考核指标,统计监测与第三方评估并重、定量考核与定性评价相结合,确保考核结果科学公正。在结果使用上,以正向激励为导向,将考核结果作为选拔任用、评先奖优、问责追责的重要参考,让有担当、能作为、出实绩的干部脱颖而出。将考核结果与后续帮扶挂钩,实行以奖代补,形成竞相赶超的良好氛围。

(二) 时序推进策略及重点:阶段性有序化

经过脱贫攻坚期和过渡期的接续帮扶,我国脱贫地区的发展面貌得到了极大提升,但是必须清醒地认识到,由于受到区域发展外部环境 with 内部条件的影响,我国区域之间的发展差距仍在不断拉大,部分地区的“区域病”根深蒂固,这决定了我国区域发展不均衡不充分问题将会长期存在^[22-23],因此我们必须做好久久为功的打算,分阶段科学有序推进欠发达地区常

态化帮扶。从时序上看,过渡期后可以分两步走推进欠发达地区常态化帮扶。

第一阶段,从2026年到2030年,明确帮扶对象和帮扶目标,调整完善帮扶政策,建立健全工作机制和责任体系,实现从运动式、超常规帮扶机制向制度化、常态化帮扶机制的转型。在帮扶政策上,对于各类型欠发达地区制定针对性帮扶政策开展分类帮扶,同时在财政、税收、金融、产业发展、土地供给、人才支撑、基础设施和公共服务等方面创设一批普惠性帮扶政策,坚持打造全社会力量帮扶的大格局,持续优化调整东西部协作、对口支援、定点帮扶和企业帮扶政策措施,构建以推动欠发达地区高质量发展实现社会主义现代化为目的的常态化帮扶政策体系。在帮扶工作机制上,完善中央和地方、各级不同部门之间帮扶工作统筹协调机制,规范欠发达地区项目建设流程及资产管理,完善帮扶信息共享平台,实现帮扶资源、项目的互联互通及数字化管理,将欠发达地区帮扶成效纳入各级政府的年度考核,实行常态化的监督考核机制。经过第一阶段的帮扶,到2030年建立健全欠发达地区常态化、稳定化的帮扶政策体系、工作体系、投入体系、责任体系和考核监督体系,在体制机制上完成由脱贫地区帮扶向欠发达地区常态化帮扶的全面转型。

第二阶段,2030年后以新型城镇化和乡村全面振兴两大战略为抓手,以提高欠发达地区内生发展能力为根本着力点,以创新驱动为实现后发赶超的关键动力,不断巩固提升欠发达地区基本公共服务水平和公共基础设施通达度,逐步提升欠发达地区内生发展能力和整体发展水平。一是通过产业帮扶措施推动欠发达县建立有一定规模、有明显竞争力、有地方特色的产业发展体系。二是通过人才帮扶、技术支持、东西部协作等帮扶措施合力构建欠发达地区创新发展体系。三是加大对欠发达地区民生建设的资金投入、设施建设和人才配备的支持力度,构建普惠性、均等化的民生保障体系。经过第二阶段的帮扶,到2035年欠发达地区与全国同步基本实现社会主义现代化,后发优势逐渐显现,内生发展能力日益增强,经济发展、创新驱动、区域协调、民生福祉等方面取得显著成效,城乡区域基本公共服务均等化基本实现,基础设施通达度、均衡性显著提升,人民生活水平大幅提高。到2050年欠发达地区与全国同步实现社会主义现代化,综合发展水平进一步跃升,部分欠发达地区实现后发赶超,我国区域发展差距显著缩小至合理区间,实现高质量区域协调发展。

(三) 空间推进策略及重点:分类别差异化

通过上述分析可以发现,欠发达地区在发展面貌得到较大程度改善的同时仍然面临着一些共性的发展约束,且由于不同欠发达地区的自然资源条件、生态承载力、人口状况、经济发展基础等差异显著,欠发达地区还交织着一些差异性的发展问题。对于共性的发展约束,过渡期后的常态化帮扶应当遵循一般性的帮扶原则:一是以增强内生发展动力为关键,优化欠发达地区产业发展结构;二是以推进县域内城乡融合发展为导向,提升欠发达地区基本公共产品的供给能力和供给效率;三是以探索绿色发展新路径为突破,实现欠发达地区生态资源优势向经济发展优势高效转化;四是以强化人才支撑为重点,从“外引”“内培”两方面入手增强欠发达地区人力资本厚度;五是以强化财政投入为保障,提升欠发达地区帮扶资金的使用效率。对于差异性的发展问题,则要深入分析各地区发展优势与短板,因地制宜实行差异化的发展战略,在空间上将欠发达地区分为极度欠发达地区、经济驱动力不足型欠发达地区和发展匮乏型欠发达地区,分区分类帮助欠发达地区实现高质量发展。

1. 极度欠发达地区帮扶策略

极度欠发达地区是推进欠发达地区常态化帮扶、实现区域协调发展的重中之重,也是缩小区域差距亟需补齐的短板。过渡期后,为了更好地帮助这些“难中之难”地区打好发展基础,实现跨越式发展,需对其进行重点支持,多维度综合施策。一是持续发挥东西部协作和定

点帮扶等一系列成效显著的帮扶制度,集中优势资源进行协作帮扶。加大对极度欠发达地区产业发展基础设施等硬件条件建设的支持力度,充分发掘当地优势,以签约项目为引擎推动共建产业园,以产业协作为牵引推动特色产业提档升级,以“组团式”帮扶为抓手推动欠发达地区经济和社会事业发展。二是加大财政投入倾斜力度,强化金融支持力度。在保持中央财政投入总体稳定的情况下,根据各地区的欠发达程度适当优化财政转移支付的分配结构,加大对于极度欠发达地区财政转移支付的倾斜力度。优先在极度欠发达地区试点实施形式多样的普惠性信贷政策,更好地服务于当地低收入家庭、小微企业的健康发展。三是着力提升基本公共服务水平。进一步加大对极度欠发达地区教育、医疗、养老方面的投入力度,强化人才帮扶,优先选派相关专业人才进行帮扶,满足当地的人才缺口。

2. 经济驱动力不足型欠发达地区帮扶策略

经济驱动力不足型欠发达地区人均收入相对落后,经济增长缺乏动力,但是在民生发展领域表现较好,因此在过渡期后应重点关注这类地区的经济发展,抓好产业和就业,在经济发展项目上给予更多支持,充分挖掘其内生发展动力。一是要以培育提升低收入群体和欠发达地区内生发展动力为主要任务。强化对低收入人口的产业帮扶和就业帮扶力度,确保每个低收入家庭至少有1名劳动力有效就业,实现家庭稳定增收;加大对欠发达地区的产业扶持力度,汇集政府、市场和社会的力量帮助打造欠发达地区完备的主导产业发展体系,形成欠发达地区常态化帮扶与内生动力激发的耦合互促机制。二是加大金融支持力度,以金融活水推进产业发展。积极支持欠发达地区绿色金融发展,探索绿色金融产品创新,开发附加生态产品收益的融资工具,将欠发达地区丰富的生态资源转化为可供地区持续发展的绿色资本。

3. 发展匮乏型欠发达地区帮扶策略

发展匮乏型欠发达地区基本公共服务供给能力弱,难以满足人民对于美好生活的期待与向往,因此在过渡期后要着重提升其民生服务水平,加大对于教育、医疗、养老等公共服务的投入力度,持续提升“三保障”脱贫成果的质量。一是加大对发展匮乏型地区民生发展方面的财政投入倾斜力度。明确各级部门对于欠发达地区民生发展领域的转移支付占比,并逐年提高民生发展领域的财政投入占比。二是加大对教育、医疗等公共服务方面专业人才的支持力度。通过提高欠发达地区人才津贴补助水平、加大住房安置补贴力度、落实子女入托和优先解决家属工作等一系列人才引进条件,吸引更多的专业人才落户欠发达地区。三是强化欠发达地区基本公共服务清单化、标准化考核。结合当地的经济社会发展情况制定科学合理的标准化基本公共服务清单,并将基本公共服务清单化、标准化纳入政府绩效考核,倒逼欠发达地区提升基本公共服务水平。

(四) 政策保障策略:四个新结合

过渡期后,我国区域帮扶将由超常规帮扶转向常态化帮扶,要完成这样的目标,需要在帮扶政策体系上实现四个新结合,保障欠发达地区常态化帮扶的稳定性、持续性和有效性。

一是将市场主导与政府引导相结合,充分培养提升欠发达地区内生发展能力。有效市场是促进欠发达地区高质量发展的内生动力,需要不断完善产权制度和要素流通制度,营造欠发达地区良好的市场环境,结合欠发达地区的发展基础和资源优势,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,从而吸引各类资金、技术、人才参与欠发达地区的发展。有为政府是促进欠发达地区高质量发展的支撑保障,要不断优化调整制度安排,持续用好东西部协作和对口帮扶、定点帮扶机制,形成全社会大帮扶格局,实现优质资源向欠发达地区转移聚集。

二是将特惠帮扶与普惠共享相结合,既要因地制宜实施差别化的帮扶政策补齐欠发达地区短板,还要通过常态化均衡化的帮扶政策提升欠发达地区整体发展水平。不同区域欠发达

地区面临着不同的发展困境,各自的自身优势也不尽相同,因此在过渡期后的帮扶中需要因地制宜对欠发达地区实行分层分类帮扶,针对不同类别的欠发达地区给予差异化的帮扶政策。与此同时,欠发达地区还是低收入人口集中分布的地区,为了进一步提高欠发达地区低收入人口的收入水平,需要在产业帮扶、就业带动、金融帮扶等方面对其给予一定倾斜性、特惠性的帮扶政策,不断提高其增收致富的内在能力。对于欠发达地区的非低收入人口,要系统制定教育、医疗、养老、住房安全、饮水安全等一系列民生保障方面的普惠性、常规性的政策体系,整体提升欠发达地区的民生发展水平。

三是将延续优化与改革创新相结合,在延续优化脱贫地区常规性帮扶政策的同时制定实施创新性帮扶政策,实现欠发达地区稳中求进、跨越式发展。一方面要延续并完善原有脱贫地区行之有效的政策机制,持续巩固提升欠发达地区帮扶成果,在基础设施改善和基本公共服务保障等方面持续进行帮扶,不断改善欠发达地区发展环境,提高民生保障水平。保持中央财政衔接推进乡村振兴补助资金基本稳定,对欠发达地区予以适当倾斜支持,加大金融支持力度,有效缓解欠发达地区发展的资金约束。另一方面要根据新情况新要求,贯彻落实新发展理念,立足区域优势,尊重市场规律,从产业、科技、人才、体制机制等多方面部署,探索欠发达地区帮扶新路径、新举措,充分发挥后发优势,建立更加科学高效的高质量发展新机制。

四是将经济发展与生态保护相结合,支持引导欠发达地区科学利用自身生态优势实现绿色发展。一方面,自然资源丰富、环境优美的欠发达地区可以因地制宜发展生态旅游、森林康养、林下经济、碳汇经济等产业,将其丰富的生态资源转化为可持续发展的绿色资本,实现经济发展与生态保护有机统一。另一方面,国家应该加大对于这些欠发达地区的生态补偿力度,探索市场化、多元化的生态保护补偿方式,在保护生态的同时兼顾民生。

参考文献:

[1] 李实,史新杰,陶彦君,等.以农村低收入人口增收为抓手促进共同富裕:重点、难点与政策建议[J].农业经济问题,2023(2):4-19.

[2] 汪三贵,周诗凯.构建过渡期后农村低收入人口帮扶机制——脱贫攻坚的经验与对农村低收入人口帮扶的启示[J].华南师范大学学报(社会科学版),2023(3):5-19.

[3] 左停,李颖,李世雄.农村低收入人口识别问题探析[J].中国农村经济,2023(9):2-20.

[4] 钟甫宁,罗必良,吴国宝,等.“加快推进乡村振兴、扎实推动共同富裕”主题笔谈[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(3):1-18.

[5] 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),2023,23(3):63-72.

[6] Jalan J, Ravallion M. Geographic Poverty Traps A Micro Model of Consumption Growth in Rural China[J]. Journal of Applied Econometrics, 2002, 17(4):329-346.

[7] Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography [J]. Journal of Political Economy, 1991, 99(3):483-499.

[8] Azariadis C, Drazen A. Threshold Externalities in Economic Development [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1990, 105(2):501-526.

[9] 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.

[10] Todaro M P. Economic Development in the Third World[M]. London: Longman Inc, 1994.

[11] 胡鞍钢.欠发达地区发展问题研究[J].改革,1994(3):110-117.

- [12] 李长明. 中国经济发展研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 1997: 147-152.
- [13] 杨晓光, 王传胜, 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.
- [14] 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.
- [15] 厉以宁. 区域发展新思路[M]. 北京: 经济日报出版社, 2000: 93-95.
- [16] 方方, 李裕瑞. 西部地区乡村振兴难度评价及重点帮扶县识别[J]. 经济地理, 2022, 42(4): 8-18.
- [17] 张琦, 万君. “十四五”期间中国巩固拓展脱贫攻坚成果推进策略[J]. 农业经济问题, 2022, (6): 23-34.
- [18] 王小鲁, 樊纲. 中国地区差距的变动趋势和影响因素[J]. 经济研究, 2004(1): 33-44.
- [19] 高国力, 贾若祥, 徐睿宁. 加快特殊类型地区高质量振兴发展研究[J]. 经济纵横, 2022(7): 78-84.
- [20] 史婵, 奚哲伟, 王小林. 革命老区振兴发展实践与基本公共服务短板分析[J]. 中国农村经济, 2023(7): 164-185.
- [21] 高同彪, 刘云达. 重点生态功能区县域经济发展问题研究[J]. 经济纵横, 2019(12): 59-65.
- [22] 李博, 苏武峥. 欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理逻辑与政策优化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 71-79.
- [23] 魏后凯. 促进区域协调发展的战略抉择与政策重构[J]. 技术经济, 2023, 42(1): 14-24.

(责任编辑: 李凌)

Research on Identification Method and Support Mechanism of Less Developed Areas after the Period of Grace: An Analysis Based on County-level Data

ZHANG Qi SONG Zhijie LI Lu

Abstract: Although the overall level of development in the areas lifted out of poverty has been raised to a greater extent through the three-year transitional period of successive support, this does not mean that there is no need to help the low-income population and less developed areas in the areas lifted out of poverty after the period of grace. This paper gives three schemes for quantitative identification and analysis of less developed areas. The research finds that less developed areas are still mainly distributed in contiguous poor areas. After eliminating extreme poverty, less developed areas are faced with a series of constraints and challenges such as financial constraints, constraints on the weakness of the basic capacity, constraints on ecological fragility, constraints on the shortage of talents and constraints on the sustainable development of industries, and so on. Based on this, this paper constructs the organizational management, mobilization, dynamic adjustment, evaluation and incentive mechanism of normalized assistance for less developed areas after the period of grace, and initially plans the promotion strategy of normalized assistance for less developed areas in terms of time sequence and spatial advancement, and suggests that four new combinations should be realized in the assistance policy system to ensure the sustainable and high-quality development of less developed areas.

Keywords: After the Period of Grace; Less Developed Areas; Identification Method; Normalized Assistance