

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

中国欠发达地区识别、类型与发展政策

李瑞鹏 魏后凯

摘要：欠发达地区发展问题一直是一个世界性重大课题。2025年，随着巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接5年过渡期的结束，中国脱贫地区政策需要及时顺利转向常态化的欠发达地区政策。基于欠发达地区的概念内涵，本文以县域为基本单元，使用多项指标法对中国欠发达地区进行精准识别和划定，并对属于老少边地区的县域适当放宽入选标准，最终识别出633个欠发达县域。总体上看，欠发达地区具有明显的相对落后性、不均衡性、区位边缘性、不匹配性、相对集中性的特征。在识别基础上，本文进一步基于“发展水平—发展潜力”的分类框架，将欠发达地区划分为轻度、中度、重度欠发达三种类型。促进欠发达地区发展体现了理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑的统一。未来中国应分阶段、分类型、统筹推进欠发达地区发展，尽快出台欠发达地区发展规划，多措并举激发其内生动力，建立分层分类帮扶制度，深化省际交界地区合作，建立欠发达地区动态调整机制，推动区域协调发展，实现全域共富。

关键词：欠发达地区 识别标准 类型 区域政策

中图分类号：F120.4; F061.5 **文献标识码：**A

一、引言

地区发展不平衡是各国经济发展过程中普遍存在的现象。中国地域辽阔，各地地理位置、自然资源环境条件极不相同，地区发展不平衡是中国的基本国情之一。改革开放前20多年，中国实施向沿海倾斜的非均衡区域发展战略，在经济快速发展的同时区域发展差距也不断扩大。20世纪90年代中期，为缩小区域发展差距，“九五”计划正式提出要促进区域协调发展，中国区域经济发展战略由非均衡发展战略向区域协调发展战略转变，之后区域协调发展战略的内容不断丰富。然而，当前中国区域发展不平衡不充分问题仍然比较突出。中国区域差距不仅体现在四大区域和省域之间，更体现在县域之间。全国县域经济分化态势明显（魏后凯和李瑞鹏，2023），部分县域底子薄、基础弱、发展不充分，内生动力缺乏。自1986年开展贫困县帮扶以来，经过连续30多年的持续帮扶，到2020年底，中国832个贫困县全部摘帽。2021年中央“一号文件”明确提出对摆脱贫困的县，从脱贫之日起设立

[资助项目] 中国社会科学院重大创新项目“完善城乡融合发展体制机制中的重大问题研究”（编号：2024YZD008）。

[作者信息] 李瑞鹏、魏后凯，中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：1428358516@qq.com。

5年过渡期，过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定。随后，国家又将这一过渡期统一延伸到2025年。过渡期后的政策应该如何走？巩固拓展脱贫攻坚成果取得显著成效，但脱贫县和非脱贫县均出现了分化趋势，一些非脱贫县因长期缺乏政策支持，在发展中面临诸多困难，发展水平还不如一些脱贫县。随着2025年巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期的结束，脱贫地区政策不能长期固化，否则将诱发新的地区间不公平，影响国家区域政策的精准性和实施效果。目前，党中央和国务院有关文件已经明确提出要建立过渡期后欠发达地区常态化帮扶机制。这意味着，过渡期后区域帮扶的对象需要及时转向欠发达地区。因此，亟须研究制定常态化的欠发达地区政策（魏后凯，2023；2024）。

尽快明确欠发达地区的标准、科学划定欠发达地区的范围、研究制定欠发达地区发展政策，意义重大、影响深远。从政策可行性视角来看，以常态化的欠发达地区政策取代现行非常态化的脱贫地区政策是政策转向的必然选择，有利于在巩固拓展脱贫攻坚成果、增强脱贫稳定性的同时及早预防新的地区间不公平问题；从欠发达地区自身看，研究制定欠发达地区政策，有利于推动欠发达地区尽快破解高质量发展瓶颈，培育欠发达地区发展动力；从区域协调发展视角看，促进欠发达地区发展有利于缩小地区差距，推动区域协调发展迈向更高水平和更高质量；从维护国家安全高度看，部分欠发达县域承担着维护国家粮食安全、生态安全、边疆安全、能源资源安全等重要任务，促进欠发达地区发展有利于增强国家总体安全的保障能力；从实现中国式现代化的视角看，欠发达地区发展程度决定了中国经济高质量发展的整体成效，关系到全体人民迈向共同富裕和全面建成社会主义现代化强国的事业进程，推动现行脱贫地区政策全面转向欠发达地区政策，对于确保到2035年如期基本实现社会主义现代化意义重大。如何激活欠发达地区县域经济的后发优势、提升县域发展质量，是推进高质量发展亟须回答的实践课题。

促进欠发达地区发展体现了理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑的统一。从理论逻辑看，探究如何促进欠发达地区发展的理论包括非均衡发展理论和均衡发展理论。非均衡发展理论强调在区域经济发展初期，区域经济发展不平衡是不可避免的，需要优先发展一些优势区域，通过增长极的扩散作用带动周围地区发展；均衡发展理论重视生产力均衡布局，强调区域经济均衡增长（武友德，2000；魏后凯，2011）。发达地区与欠发达地区的关系可称为核心与边缘的关系（Carter，1995），当二者发展差距持续拉大，发展不平衡问题在较长时间内持续存在且严重影响欠发达地区乃至整个国家经济发展时，国家政策制定者会强调需要扶持欠发达地区发展（Bolton，1992），激发欠发达地区发展活力，充分发挥后发优势。在中国特色社会主义背景下，促进欠发达地区发展是践行“共同富裕”理论的重要体现。从历史逻辑看，区域发展不平衡是国家发展中存在的普遍性问题，世界上大多数国家特别是发达国家通常通过政府适度干预来解决地区发展不平衡问题（王宗润，1998）。美国、欧盟等国家或国际组织都高度重视欠发达地区经济发展问题。美国在20世纪60年代成立了经济发展局，优先关注欠发达地区发展；欧盟在20世纪80年代提出了“凝聚政策”（cohesion policy），重点关注落后地区经济发展（马诗萍等，2022）。从实践逻辑看，促进欠发达地区发展关系到中国经济高质量发展的整体成效和人民福祉，关系到全面建成社会主义现代化强国进度。改革开放至20世纪90年代初，中国实施非均衡发展战略，政策取向是“效率优先，兼顾公平”。该政策促进了东部地区快速发展，为全国经济快

速增长提供了动力源和战略支撑，但同时也带来了地区差距扩大的问题。如何促进中西部内陆地区发展日益受到关注。自 20 世纪 90 年代起，中国把促进区域协调发展提上日程，西部大开发战略的实施标志着中国区域发展战略由非均衡发展战略转向区域协调发展战略（陈栋生，2013），并逐步形成区域发展总体战略。2012 年以来，区域政策特别强调缩小政策单元，提高区域政策精准性。未来，聚焦县域这一基本单元促进欠发达地区发展是区域协调发展的实践要求。

20 世纪 80 年代初，中国开始重视扶持贫困地区等欠发达地区发展。1996 年国务院扶贫开发领导小组出台《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》，指定东部发达地区协作帮扶西部 10 个省份。2021 年 9 月，国务院批复的《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》首次集中对脱贫地区等欠发达地区做出详细、有针对性的未来发展部署，但主要聚焦脱贫地区。2024 年，中央“一号文件”指出要“推动建立欠发达地区常态化帮扶机制”^①，党的二十届三中全会进一步提出要建立欠发达地区分层分类帮扶制度。然而，当前中国仍未明确欠发达地区范围，随着过渡期和“十四五”规划期的结束，出台专门的欠发达地区规划、制定欠发达地区发展政策迫在眉睫。近年来，国内学者对欠发达地区政策的研究才刚刚起步。鉴于此，本文拟通过界定欠发达地区的内涵和设计识别标准，以县域为基本单元对中国欠发达地区范围进行识别并分析其基本特征，并有的放矢地提出促进欠发达地区发展的建议，为相关政策出台提供学理依据。

本文边际贡献如下：第一，本文以县域为基本单元界定欠发达地区，相较以往研究以省为单位界定欠发达地区、将中西部地区统称为欠发达地区、将脱贫地区认定为欠发达地区等更为精准，有利于提高区域政策的精准性和有效性，有利于现行脱贫地区政策顺利及时转向常态化的欠发达地区政策。第二，在研究内容方面，科学识别欠发达地区是制定欠发达地区相关政策的前提，本文在识别欠发达地区的基础上，对欠发达地区进行特征描述和分类分析，并结合相关政策导向提出促进欠发达地区发展的若干重要举措，这对欠发达地区相关研究有着一定的学术价值，也能为研究制定“十五五”欠发达地区支持政策提供重要参考，对促进中国区域协调发展、增进人民福祉具有一定的政策指导意义。

二、欠发达地区的内涵与识别设计

（一）欠发达地区的科学内涵

欠发达与发达相对应。欠发达地区是相对于发达地区、中等发达地区而言的，三者均处于发展之中。自 20 世纪中期以来，关于欠发达地区发展的理论研究不断丰富。第二次世界大战以来，大多数国家面临着如何兼顾空间平等与总体经济效益提高的严峻考验，区域发展是均衡发展还是非均衡发展成为学术界关注的重要问题，在此背景下，以罗森斯坦·罗丹、纳克斯等为代表的区域均衡发展理论与以佩鲁、赫希曼、缪尔达尔等为代表的非均衡发展理论应运而生。但是，相关理论研究认为区域经济空间上呈现二元地域结构，即经济发达地区和欠发达地区，其侧重点是探讨在特定要素条件作用下

^①参见《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，《人民日报》2024 年 2 月 4 日第 01 版。

生产力如何布局以促进欠发达地区发展,并未对欠发达地区进行系统论述。20世纪末,关于欠发达地区的理论研究不断深入和系统,欠发达地区的概念内涵、发展路径等问题也有广泛的探讨。

对于欠发达地区的概念,现有研究主要基于三个视角来界定:一是基于地区发展水平比较视角,认为与发达地区相比,欠发达地区发展程度低或者发展不充分(杨伟民,1997;杨晓光等,2006;Regional Plan Association and Lincoln Institute of Land Policy,2009;谷树忠等,2011;Farole et al.,2018)。托达罗(1992)将欠发达表述为生活水平低、自我尊重不够以及有限的自由。二是基于发展的动态视角,认为发达和欠发达都有发展的含义,前者是发展的典型状态,后者是发展的非典型状态,欠发达地区属于低度开发的落后地区,是经济发展尚未突破“起飞”转折点的地区,发展形态属于低级阶段,但其拥有尚未开发的发展潜力(武友德,2000;郑长德,2001;吴国春,2004)。三是基于历史的视角,认为欠发达地区是历史力量的产物,涉及一个社会的政治组织、经济特点和社会体制(格里芬,2015)。

现有研究从不同视角剖析了欠发达地区的内涵。实际上,欠发达地区不仅包括处于发展初期的地区,也包括由于资源过度开发、区位优势不足,发展水平不断下降到一定程度之下的地区。因此,本文综合现有研究,认为欠发达地区是一个发展经济学概念,有狭义和广义之分。从狭义来看,欠发达地区指以原贫困地区为重点的地区,其识别着重关注地区居民基本生活水平。从广义来看,欠发达地区指整体发展水平相对落后的地区,这些地区的生产力发展水平与发达地区、中等发达地区相比存在一定的差距。欠发达地区整体发展水平相对落后是多方面的,不仅包括经济发展水平落后,还包括民生福祉水平落后,涵盖了教育、医疗、就业、社会保障等方方面面,居民基本生活保障只是民生福祉的一个维度。本文使用广义的欠发达地区概念。欠发达地区的广义界定具有五个基本特征:第一,地域性。欠发达地区是一定地域范围内发展相对落后的区域,是一个区域概念。第二,相对性。欠发达地区是相对于发达地区、中等发达地区而言的。第三,动态性。区域发展是一个动态过程,伴随着创新的产生,新企业、新产业和新网络不断形成、成长、成熟与衰退(贺灿飞和李伟,2020)。欠发达地区同样是处于动态变化中的,随着时间的推移,一些欠发达地区可能通过产业发展、技术进步等途径实现经济起飞,跻身于发达地区行列。第四,多层次性。对应县域、市域和省域等不同空间尺度,存在着不同层次的欠发达地区。第五,多类性。根据不同的划分依据可将欠发达地区分为多个类别。依据区域发展阶段,可将欠发达地区分为成长型和衰退型;依据是否处于行政边界,可将欠发达地区分为边界型和非边界型;依据地理特征,可将欠发达地区划分为丘陵型、山区型、平原型;依据区域主导产业,可将欠发达地区分为农业主导型、工业主导型和服务业主导型。不同国家或者区域的欠发达地区除具有上述五个基本特征外,还具有自己特有的特征。欠发达地区之所以整体发展水平相对落后,除与自身的自然环境、历史、区位、观念、社会经济等条件有关外,还受区域发展政策的影响。

(二) 欠发达地区识别指标体系、标准和基本单元

1.地区发展程度划分的相关研究。综合现有研究,可将代表性国家、组织或国内外学者对地区发展程度的划分方法归纳为单指标法、多指标法、地理划分法、空间分析法四类(见表1)。

一是单指标法,即仅使用单个指标识别。比如,欧盟对地区发展程度的划分就是用单指标法。欧盟1988年提出的“凝聚政策”,根据人均GDP的高低将欧盟nuts-2地区划分为发达地区、转型地区、

欠发达地区。其中，欠发达地区为人均 GDP 低于欧盟平均水平 75% 的地区。2015 年，欧盟启动“落后地区倡议”（lagging regions initiative），定义了低收入和低增长两类落后地区，前者为人均 GDP 低于欧盟平均水平 50% 的地区，后者为人均 GDP 低于欧盟平均水平 90% 且在过去 10 年中没有向欧盟平均水平趋同的成员地区（Farole et al., 2018）。此外，胡鞍钢（1994）认为，欠发达地区即低收入和下中等收入地区，其人均 GDP 低于全国平均水平。杨晓光等（2006）将中国县域分为发达地区、欠发达地区和一般地区，其中欠发达地区为人均 GDP 低于全国平均水平 60% 的县域。

二是多指标法，即综合考虑多个指标阈值或者构建多指标指数识别欠发达地区。使用该方法的研究较多，如美国区域规划协会和林肯土地政策研究所、Klaassen、国家统计局原农村社会经济调查总队等对地区发展程度的划分。《美国 2050》是美国代表性的全国性国土空间战略规划，该规划综合考虑了 1970—2006 年人口变化、就业变化、工资（或人均收入）变化以及 2006 年平均工资（或人均收入）四个指标来识别发展欠佳地区（unperforming regions），四个指标中至少有三个排名位于倒数 1/3 位次的县（城市）被认定为发展欠佳地区（Regional Plan Association and Lincoln Institute of Land Policy, 2009）。Klaassen（1965）通过收入水平和收入增长率两个指标将区域划分为繁荣区、处于扩张的欠发达地区、潜在的欠发达地区和落后地区，后三类欠发达地区人均收入水平低于全国人均收入水平或者人均收入增长率低于全国人均收入增长率。国家统计局原农村社会经济调查总队以县域为基本单元，综合考虑发展水平、发展活力、发展潜力三方面指标构建县域综合发展指数，将综合发展指数位列后 20% 的县识别为欠发达地区（张毅，2004）。杨伟民（1997）借鉴联合国开发计划署创立的人类发展指数（HDI）构建方法，使用人均收入、产业结构等 10 个指标构建发展程度指数，将发展程度指数低于 0.3 的 10 个省份识别为欠发达地区。林勇等（2007）基于经济发展、社会发展和资源与环境发展三个方面构建综合发展指数，将综合发展指数较低的 15 个省份识别为欠发达地区。

三是地理划分法，即按照“七五”计划对全国经济地带的划分，将中西部地区识别为欠发达地区，如武友德（2000）。

四是空间分析法，即使用空间统计方法来识别欠发达地区。孙东琪等（2016）使用 ESDA 模型，以地级市为基本单元对中国东部地带欠发达地区进行了空间识别，将低高集聚、低低集聚类型的地区界定为欠发达地区。此外，周扬等（2018）从减贫视角出发，较早探索识别了中国 2020 年后国家重点帮扶县。该研究基于人地关系地域系统理论，从人类发展能力、社会经济水平和自然资源禀赋三个维度构建表征县域贫困压力的发展能力指数，并在此基础上重新识别了重点帮扶县。

表 1 代表性国家、组织和学者对欠发达地区等相关区域的识别标准汇总

方法	出处	单元	名称	标准
单指标法	Farole et al. (2018)	欧盟 nuts-2	欠发达地区	人均 GDP 低于欧盟平均水平的 75%
		欧盟 nuts-2	落后地区	人均 GDP 低于欧盟平均水平的 50% 人均 GDP 低于欧盟平均水平 90% 的长期成员地区，且在过去 10 年内未向欧盟平均水平趋同

表1 (续)

单指标法	胡鞍钢 (1994)	省	欠发达地区	人均 GDP 低于全国平均水平
	Bollman et al. (2004)	欧盟 nuts-2	落后地区	非农就业增长率低于欧盟非农就业增长率 0.25 个百分点
		OECD 区域	落后地区	就业增长率处于后 33%
	杨晓光 (2006)	县	欠发达地区	人均 GDP 低于全国平均水平的 60%
	李小建和樊新生 (2006)	县	次发达县域	人均 GDP 小于全省平均水平的 150%，且大于等于全省平均水平
			欠发达县域	人均 GDP 小于全省平均水平，且大于等于全省平均水平的 50%
			落后县域	人均 GDP 小于全省平均水平的 50%
余达锦 (2017)	省	欠发达地区	人均 GDP 低于全国平均水平的 92%	
多指标法	Regional Plan Association and Lincoln Institute of Land Policy (2009)	county (city)	发展欠佳地区	①1970—2006 年人口变化；②1970—2006 年就业变化；③1970—2006 年工资（或平均收入）变化；④2006 年的平均工资（或人均收入）。上述 4 个指标至少有 3 个排名位于倒数 1/3 位次
	张毅 (2004)	县	欠发达县	综合发展指数（发展水平、发展活力和发展潜力）位列后 20%
	陆立军 (2002)	县	欠发达地区	经济发展水平指标值低于区域平均水平的 60%
	Klaassen (1965)	区域	处于扩张的欠发达地区	人均收入水平低于全国人均收入水平，人均收入增长率不低于全国人均收入增长率
			潜在的欠发达地区	人均收入水平不低于全国人均收入水平，人均收入增长率低于全国人均收入增长率
			落后地区	人均收入水平和人均收入增长率分别低于全国人均收入水平和人均收入增长率
	杨伟民 (1997)	省	欠发达地区	发展程度指数低于 0.3，不及全国平均指数的 80%
	林勇等 (2007)	省	欠发达地区	综合发展指数处于后 15 位，不及全国平均指数的 75%
	安和平和王瑞璞 (1999)	省	欠发达地区	①人均 GDP 低于 800 美元；②1994 年可比价农民年人均纯收入低于 1200 元
谷树忠 (2011)	地级市	欠发达地区	综合发展指数处于 200 位之后	
地理分类法	武友德 (2000)	省	不发达地域	中西部地区
空间分析法	孙东琪 (2016)	地级市	欠发达（落后）地区	空间集聚表现为低值与高值聚集、低值与低值聚集类型的地区

2. 欠发达地区识别指标体系和标准确定。欠发达地区的界定本质上是对区域发展水平划分标准的选择和确定。当前，相关研究对欠发达地区识别的指标选择及其阈值确定差异较大，并没有形成统一标准。识别欠发达地区究竟应采用什么指标和标准是一个亟须研究和解决的问题。

随着时代的不断发展，欠发达地区的识别方法和标准在不断更新。为了保证欠发达地区识别结果的合理性，在借鉴美国、欧盟以及相关学者的方法基础上，考虑到发展是一个多维度概念，仅使用人均地区生产总值或居民收入这样的单一指标难以全面评价县域发展水平，本文最终选择采用多指标法来识别欠发达地区。同时，考虑到老少边地区^①在国家发展安全中承担着特殊功能，应适当放宽老少边地区入选标准，实行同等优先。最终，结合欠发达地区的概念内涵，秉着指标体系既要能够反映经济社会发展的主要方面，又要易于获得、便于统一分析的原则，本文从经济产出、居民收入、财政收入三个维度构建识别欠发达地区的指标体系（见表2）。具体地，使用人均地区生产总值衡量经济产出；考虑到欠发达地区低收入人口占比较高且主要位于农村地区，使用农村居民人均可支配收入衡量居民收入；使用人均地方一般公共预算收入衡量财政收入。为减少短期波动对人均地区生产总值等指标的影响，各指标计算时取2020—2022年3年的平均值。

表2 欠发达地区识别指标体系

维度	指标	指标说明	单位
经济产出	人均地区生产总值	地区生产总值与常住人口的比值，反映经济发展水平	元
居民收入	农村居民人均可支配收入	反映县域农村居民收入水平	元
财政收入	人均地方一般公共预算收入	地方一般公共预算收入与常住人口的比值，反映县域的政府财力	元/人

一般认为，少数几个核心指标就能够反映大部分的信息量，因此，本文的综合指标体系选择了3+X少数核心指标，使用人均地区生产总值表征的经济产出反映经济发展情况，使用农村居民人均可支配收入表征的居民收入和人均地方一般公共预算收入表征的财政收入反映民生福祉，即社会发展情况。对于中国欠发达地区识别标准的确定，与绝大多数相关研究基于多维指标体系构建综合发展指数或者某种指数不同，本文考虑到指标赋权的局限性，并未构建相关指数，而是通过综合比较多个指标来识别欠发达地区。

考虑到欠发达地区是相对发达地区、中等发达地区而言的，本文将欠发达地区的识别标准最终确定如下：第一，在人均地区生产总值、农村居民人均可支配收入、人均地方一般公共预算收入3项指标中，至少有2项排序位于全国倒数1/3；第二，在第一个标准的基础上，未被识别为欠发达地区的县域中，将老少边地区农村居民人均可支配收入低于全国平均水平60%^②的县域识别为欠发达地区；第三，对存在数据缺失的县域，不适用第一项和第二项标准的，综合考虑人均地区生产总值是否低于全国平均水平约60%、是否为原贫困县、是否为老少边地区、自然地理等因素进行识别。

3.欠发达地区识别的基本单元确定。在以省份或地级市为基本单元划分欠发达地区与发达地区的

^① “老少边”地区指中国的革命老区、少数民族自治地区、陆地边境地区，均以县级行政区为基本单元界定。其中，革命老区名单来源于中国老区网（<http://www.zhongguolaoqu.com>）；少数民族自治地区、陆地边境地区名单来源于中华人民共和国中央人民政府网（<https://www.gov.cn>）。

^② 现有相关研究中，欠发达地区识别指标的阈值基本上处于50%~80%。本文适当放宽老少边地区入选标准，综合考虑，选取了更能反映居民生活的农村居民人均可支配收入这一指标，并将其阈值定为60%。

基础上,如果进一步从县级尺度来看,则在发达地区中仍存在欠发达地区。本文认为,宜以县域^①为基本单元识别中国欠发达地区,并着手制定实施欠发达地区发展政策。原因有三:一是与当前中国的发展水平有关。中国仍是发展中国家,区域发展不平衡不充分的问题依然存在。随着国家发展水平的提高,以地带、省域、地级市划分地区显得过于粗略,政策实施单元需要进一步细化。实际上,中国新型城镇化和乡村全面振兴等政策实施单元现已逐渐下沉到县级。二是历史原因。原贫困地区是典型的欠发达地区,中国先前的脱贫政策实施单元已采用县级行政区,继续以县域为基本单元,有利于推动现行脱贫地区政策顺利转向欠发达地区政策,较好地实现与现行帮扶政策的衔接。三是政策精准发力的必然要求。县级行政区划相对稳定,县域剥离了中心城市,一致性较好,拥有相对完整的产业结构、较强的资源调配能力,有利于政策精准有效实施。同时,县域基础数据较为完整。可以说,以县域为基本单元实施欠发达地区政策既是现实考量,也是必然选择。

(三) 研究对象和数据来源

本文以2020年中国县级行政区划为标准,研究对象范围包括全国(不含香港、澳门和台湾)除市辖区以外的1870个县级行政区^②。其中,11个县域自2020年以来存在数据缺失。剔除这11个县域后,可用多指标数据识别的县域为1859个。本文使用的各县域2020—2022年地区生产总值、地方一般公共预算收入、医疗床位数和中小學生数等数据来源于历年《中国县域统计年鉴》;由于不同县域人口数据口径难以统一,为更好地衡量各县域常住人口数量,本文使用2020年各县域人口数据,相关数据来源于《中国人口普查分县资料2020》;2020—2022年农村居民人均可支配收入数据来源于相关省份统计年鉴、中经网、各县(市)国民经济和社会发展统计公报、各县(市)人民政府工作报告等。

三、欠发达地区的识别结果和基本特征

(一) 欠发达地区的识别结果

根据前述欠发达地区的识别标准,欠发达地区的具体筛选流程如下:首先,使用多指标法,在1859个县域中识别出至少有2个指标排序位于倒数1/3的县域,共计592个;其次,将其余县域按照老少边地区农村居民可支配收入低于全国平均水平^③60%的标准,将其纳入欠发达地区,共识别出35个县域;最后,对主要位于黑龙江省、内蒙古自治区、西藏自治区、青海省、新疆维吾尔自治区的11个存

^①“县域”这一概念有广义和狭义之分。广义县域指县级行政区域,包括市辖区,是一个全覆盖的概念;狭义县域包括县级市、县、自治县、旗、自治旗、特区、林区,不含市辖区。本文对于欠发达地区的识别采用狭义层面的县域概念。主要考虑如下:一是从行政权限来看,与市辖区相比,县、县级市等行政区划相对稳定,是相对独立完整的行政单元,在财政、规划上拥有较大的自主权,而市辖区对市的依附性、从属性较强,财权、事权并不独立;二是考虑到政府财政情况,当前中国面临着异常复杂的国际环境和艰巨繁重的改革发展稳定任务,国家财政收支形势严峻,故未考虑市辖区。

^②《中国县域统计年鉴2021》中有2087个县域样本,标注为市辖区的有213个,2020年县改区的有4个(包括安徽省的芜湖县和繁昌县、贵州省的水城县、江苏省的海门市)。剔除213个市辖区和4个县改区的县(市)后还有1870个县域。

^③2020—2022年,中国农村居民人均可支配收入分别为17131元、18931元和20133元,3年平均值为18732元。

在数据缺失的县域，本文综合考虑人均地区生产总值是否低于全国平均水平约 60%、是否为原贫困县等因素，将其中 6 个纳入欠发达地区。最终，633 个县域被识别为欠发达地区^①。其中，504 个为脱贫县，占比为 79.6%；478 个为老少边地区，占比为 75.5%。在 832 个国家级脱贫县中，有 60.6% 的县域被识别为欠发达地区，这些县域除海南省白沙黎族自治县外均为中西部地区和东北地区脱贫县；在 1093 个非脱贫县中，有 11.8% 的县域被识别为欠发达地区；在 160 个国家乡村振兴重点帮扶县中，有 135 个被识别为欠发达地区，占重点帮扶县的 84.4%；在老少边地区中，有 34.4% 的县域被识别为欠发达地区，这些县域主要分布于山西省、河北省、云南省、贵州省、广西壮族自治区和西藏自治区等中西部地区。总体来看，中国的欠发达县域主要分布于山西省、云南省、甘肃省、贵州省、河北省、广西壮族自治区、陕西省、西藏自治区、湖南省、新疆维吾尔自治区等中西部地区。

（二）欠发达地区基本特征

2022 年，全国的欠发达地区县域数量为 633 个，占全国县域总数的 33.8%。欠发达地区的国土面积为 304.6 万平方千米，地区生产总值为 75967.11 亿元，常住人口为 2.22 亿人，以占全国县域 35.3% 的土地、29.7% 的人口，仅创造了 16.1% 的地区生产总值。总体上看，中国欠发达地区具有相对落后性、不均衡性、区位边缘性、不匹配性和相对集中性的基本特征。

1. 相对落后性。第一，经济规模总体较小。从经济规模看，将欠发达地区 2022 年地区生产总值按 10 亿元及以下、10 亿（不含）~100 亿元、100 亿（不含）~300 亿元、300 亿（不含）~500 亿元和 500 亿元以上分为 5 类，这 5 类县域数量分别有 13 个、319 个、258 个、38 个和 5 个，其地区生产总值占欠发达地区的比重分别为 0.1%、24.0%、54.3%、18.0% 和 3.6%。其中，青海省玛多县地区生产总值最低，仅占百强县之首昆山市地区生产总值的 0.07%；广东省普宁市地区生产总值最高，但也仅占昆山市地区生产总值的 12.57%。总的来说，欠发达地区县域经济规模总体较小，平均经济规模为 120.0 亿元，相当于全国县域平均水平的 47.7%；52.4% 的县域经济规模低于 100 亿元，这些县域主要分布于甘肃省、山西省、云南省、西藏自治区、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区和贵州省等中西部省份。

第二，居民收入水平较低。中国农村居民收入水平不断上升，但欠发达地区居民收入水平仍然较低。通过对比欠发达地区农村居民人均可支配收入和全国平均水平，可以看出，2020—2022 年，欠发达地区农村居民人均可支配收入平均值分别为 12123 元、13486 元和 14467 元，仅占全国农村居民人均可支配收入的七成左右。2022 年山西省石楼县农村居民人均可支配收入水平最低，仅为全国农村居民人均可支配收入的 30.5%。

第三，产业结构整体水平低。在产业结构方面，2022 年，中国县域三次产业增加值结构为 14.3 : 42.7 : 43.0。然而，由于欠发达地区大多属于限制和禁止开发区域，第一产业占比普遍较高，第二产业占比往往较低，服务业发展相对缓慢，产业结构整体水平低。具体来看，2022 年，欠发达地区三次产业增加值结构为 24.6 : 29.1 : 46.3，第一产业占比高于全国县域平均水平，第二产业占比远低于全国县域平均水平，欠发达地区县域规模以上工业企业个数仅占全国县域规模以上工业企业总数的 12.9%。

^①由于篇幅限制，欠发达地区具体名单未在此列出，感兴趣者可在《中国农村经济》网站和中国知网查看本文附录。

分县域来看，有 311 个县域第一产业占比高于 24.6%，占欠发达地区县域总数的 49.1%；有 386 个县域第二产业占比低于 29.1%，占欠发达地区县域总数的 61.0%。

第四，基础设施与基本公共服务水平落后。随着区域协调发展战略的实施，欠发达地区基础设施建设规模不断扩大，公共服务水平稳步提升，但其水平和质量与全国县域平均水平相比仍有较大差距，公共服务供给不足。在基础设施方面，以县城道路为例，2022 年，欠发达地区仍有 63% 的县域县城人均道路面积低于全国县城平均水平（20.31 平方米^①）。四川省美姑县县城人均道路面积仅为 1.02 平方米，远远低于全国县城平均水平。在基本公共服务供给方面，以医疗卫生水平为例，囿于县域层面数据可得性，现有研究常用万人拥有医疗机构床位数来近似表征地区医疗卫生水平，2022 年 55.6% 的欠发达县域万人拥有医疗机构床位数低于全国县域平均水平，欠发达地区离基本公共服务均等化的目标仍存在较大差距。此外，部分欠发达地区还存在使用管道供水比重低、农村人居环境总体水平不高等问题。一般来说，城市政府提供各种公共服务的能力主要取决于其可支配的财力，2022 年欠发达地区人均地方一般公共预算收入仅为 1437.8 元，相当于全国县域平均水平的 40.5%；96.8% 的欠发达县域人均地方一般公共预算收入低于全国县域平均水平，这也意味着欠发达地区财政实力明显不足。

第五，人力资本不足。人是地区发展的关键，在当前人口红利逐渐消失的背景下，地区人口、人力资本是否富足是区域经济发展的重要因素。2020 年，欠发达地区常住人口为 2.22 亿人，县域平均人口规模仅为 35.0 万人，比全国县域平均人口规模少 4.9 万人。欠发达地区由于发展环境、收入水平等与发达地区之间存在差距，人口流失严重，各种高素质人才难引进、难留住。对比欠发达地区 2010 年和 2020 年常住人口数，68.7% 的县域存在人口流失现象，这些人口流失县域多分布于山西省、陕西省、云南省、甘肃省和河北省。

2. 不均衡性。第一，欠发达县域空间分布不均。分省份来看，北京市、天津市、上海市、江苏省、浙江省、福建省 6 个东部沿海省份不存在欠发达县域，这些省份经济发展水平较高，农村居民人均可支配收入均处于全国前列；山西省、陕西省、甘肃省的欠发达县域数量位居前三，分别有 54 个、51 个和 50 个；云南省、贵州省、广西壮族自治区 3 个省份欠发达县域数量介于 40 个和 50 个之间，河北省、湖南省、西藏自治区、新疆维吾尔自治区、四川省、黑龙江省、河南省、青海省、内蒙古自治区这 9 个省份欠发达县域数量介于 20 个和 40 个之间，湖北省、广东省、江西省、吉林省、辽宁省、安徽省、宁夏回族自治区、重庆市、海南省、山东省 10 个省份欠发达县域数量少于 20 个（见图 1）。各省份欠发达县域数量与其经济发展水平尤其是农村经济发展水平、县域总数和省域内城乡区域发展不平衡程度等密切相关，是上述因素综合作用的结果。

分区域来看，东部地区、中部地区、西部地区和东北地区的欠发达县域分别有 56 个、150 个、381 个和 46 个，占四大区域县域总数的比重分别为 13.5%、31.4%、46.0% 和 31.3%。欠发达县域主要集中于中西部地区，中西部欠发达县域总数占全国欠发达县域总数的比重为 83.9%；东部地区的河北省、山东省、广东省和海南省仍存在欠发达县域，尤其是河北省和广东省，这两个省份欠发达县域分别有

^①中华人民共和国住房和城乡建设部（编）：《中国县城建设统计年鉴 2022》，北京：中国统计出版社。

36个和15个，严重制约了京津冀城市群和珠三角城市群高质量发展。

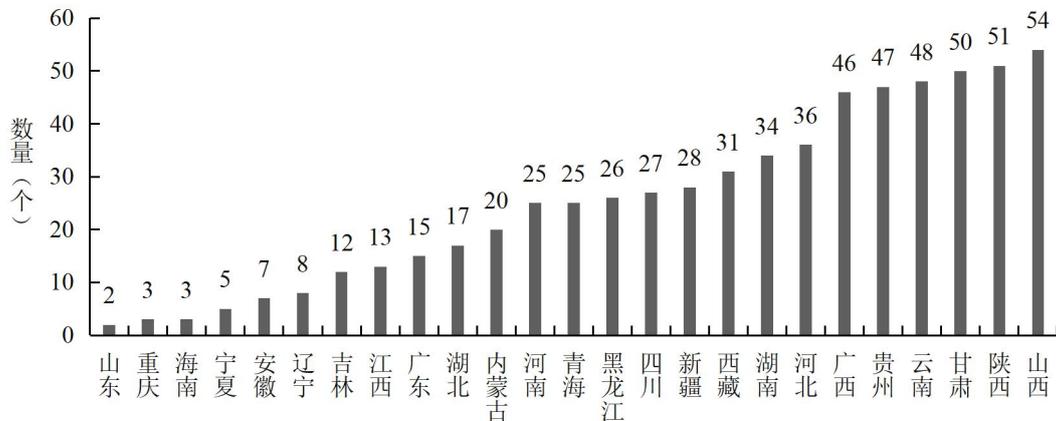


图1 各省份（不存在欠发达县域的省份除外）欠发达县域数量分布情况

第二，欠发达地区之间农村居民收入差距较大。2020—2022年，欠发达县域农村居民人均可支配收入80%与20%分位点之比从1.36略微增加至1.38，二者之差从3666元增加至4592元；农村居民人均可支配收入的标准差由2662元增加至3067元，变异系数从0.155略微下降至0.152，这意味着欠发达地区之间农村居民收入相对差距较为稳定，但绝对差距仍在不断扩大。2020—2022年，欠发达地区农村居民人均可支配收入最高的湖南省耒阳市是最低的山西省石楼县的5倍左右。分省份看，甘肃省欠发达地区农村居民人均可支配收入最低，不足1万元；广东省欠发达地区农村居民人均可支配收入最高，是甘肃省欠发达地区这一收入的1.9倍。中国欠发达地区农村居民收入差距的扩大，是各地区农村经济自主性发展的结果。

3. 区位边缘性。行政边界区域是以行政边界为起点，向行政区内部横向延展一定宽度所构成的、沿边界纵向延伸的窄带型区域（陈钊，1996），其在地理区位、资源条件、文化背景等方面具有同质性，但又处于不同的行政区或国家。欠发达地区具有明显的临近省际边界线或陆地边境县特征，区位边缘性特征明显。2022年，633个欠发达县域中，331个县域处于省际边界区域或边境地区，占比为52.3%，如湘鄂桂黔交界地区、川黔滇交界地区、陕甘宁交界地区、晋冀交界地区、川青藏交界地区、鲁豫皖交界地区、黑吉辽蒙交界地区等。其中，欠发达边境县有42个，占中国陆地边境县级行政区总个数的31.0%^①；欠发达省际边界县有294个，占中国省际边界县级行政区总个数的33.1%^②。有5个县既是边境县，又是省际边界县。分省份看，除河北省、四川省、广西壮族自治区、贵州省、新疆维吾尔自治区、黑龙江省、西藏自治区、河南省、湖南省、广东省和海南省外，其余14个省份超过50%的欠发达县域处于省际边界区域或边境地区。省际边界区域绝大多数处于省域的外围地区，距离省会城市较远，接受省会城市的辐射带动作用较小。省际边界区域既是省级经济政策的交汇区，又是区域摩擦的集中地（安树伟，2004；朱传耿等，2007）。受地方政府干预、区域发展难协调、区位边

^①资料来源：《中国陆地边境县（旗）、市（市辖区）一览表》，https://www.gov.cn/test/2006-07/14/content_335831.htm。

^②笔者根据中国县级行政区划整理。

缘性等因素影响，边界地区欠发达程度尤为明显。

4.经济与人ロ不匹配性。地区生产总值占比与人口占比的比值常用来衡量地区经济分布与人口分布的匹配程度，该比值越接近1表示二者匹配度越高。欠发达县域经济发展落后，就业机会少、岗位不足，经济、就业岗位与人口匹配度较低。2020—2022年，欠发达县域地区生产总值仅占全国县域的16.3%，但常住人口却占29.7%，二者之比即二者匹配度只有0.5，远低于1。分省份看：辽宁省、新疆维吾尔自治区和甘肃省3个省份欠发达县域经济分布与人口分布匹配度最低，小于0.5；陕西省、内蒙古自治区和山西省3个省份欠发达地区经济分布与人口分布匹配度略高，但也低于1；河南省、湖南省、广西壮族自治区和甘肃省4个省份人口份额远大于经济份额（见图2）。

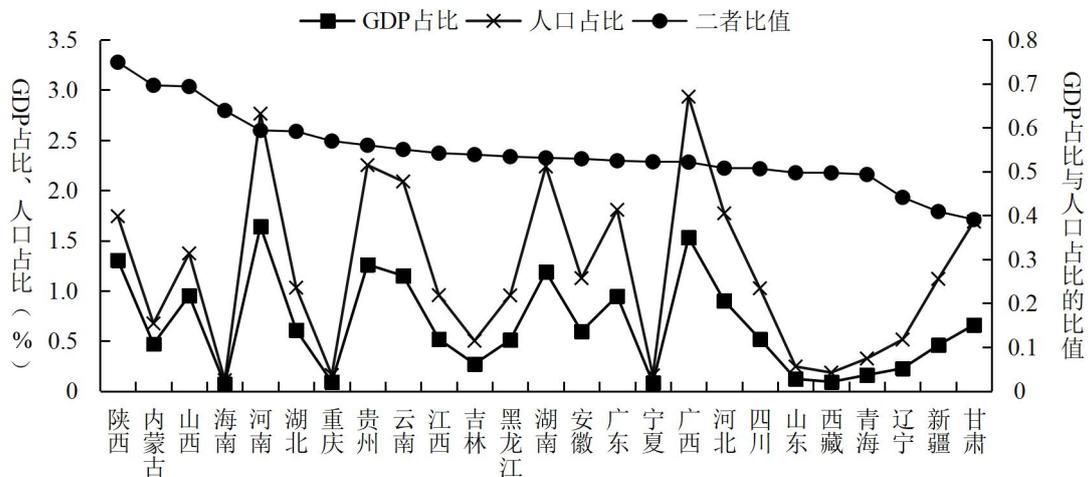


图2 分省份（不存在欠发达县域的省份除外）欠发达县域地区生产总值、人口分别占全国县域之比及二者比值

5.相对集中性。欠发达地区具有明显的集聚特征。按照地理位置相邻、自然环境相近、区划完整的原则，可将欠发达地区划分为10个片区（见表3），分别是川（西）青藏片区、新疆南部片区、秦巴山片区、吕梁山—太行山片区、蒙（东）黑吉辽交界区、贵州及其周边地区、桂东片区、滇西片区、冀中—冀南片区、河南边界地区，这些片区共有欠发达县域511个，占80.7%，每个片区中的欠发达县域数量占欠发达县域总数的比重分别为10.4%、4.1%、16.3%、11.5%、5.2%、18.5%、2.8%、4.9%、3.3%和3.6%。除10个片区外，仍有部分欠发达县域零散分布。对于10个片区，川（西）青藏片区、秦巴山片区、吕梁山—太行山片区、蒙（东）黑吉辽交界区、贵州及其周边地区5个片区属于跨省区域，其余5个片区属于省内区域。此外，冀中—冀南片区、河南边界地区虽处于华北平原，蒙（东）黑吉辽交界区也有部分区域位于东北平原，但这3个片区2020—2022年人均地区生产总值分别仅为29141.0元、34833.3元和33058.4元，为全国县域人均地区生产总值的50.3%、60.1%和57.0%。

表3 欠发达地区10个集中片区范围及其基本情况

名称	范围	面积 (万平方千米)	人口 (万人)	人均地区 生产总值(元)
川（西）青藏片区	四川省10县、青海省25县、西藏自治区31县，共66个县	103.7	446.2	28245.8

表3 (续)

新疆南部片区	新疆维吾尔自治区 26 县	40.9	801.6	23193.8
秦巴山片区	甘肃省 49 县、宁夏回族自治区 5 县、陕西省 42 县、四川省 3 县、重庆市 2 县、湖北省 2 县, 共 103 个县	28.0	2824.3	31968.2
吕梁山—太行山片区	山西省 54 县、陕西省 7 县、河北省 12 县, 共 73 个县	11.7	1519.0	37733.8
蒙(东)黑吉辽交界区	内蒙古自治区 16 县、黑龙江省 8 县、吉林省 5 县、辽宁省 4 县, 共 33 个县	30.5	1040.0	33058.4
贵州及其周边地区	贵州省 47 县、湖南省 27 县、湖北省 8 县、重庆市 1 县、云南省 15 县、广西壮族自治区 19 县, 共 117 个县	31.2	4604.2	30500.0
桂东片区	广西壮族自治区 18 县	4.7	1254.8	30113.8
滇西片区	云南省 31 县	11.1	725.7	35878.8
冀中—冀南片区	河北省 21 县	1.5	812.8	29141.0
河南边界地区	河南省 23 县	3.3	1912.4	34833.3

四、欠发达地区类型划分

(一) 欠发达地区类型划分标准

对于欠发达地区, 可依据不同原则, 将其划分为不同类型。为避免单一维度分类产生类型误判与维度过多过于复杂, 本文借鉴潘彪等(2024)等的思路, 综合考虑经济实力、发展潜力等因素, 建立“发展水平—发展潜力”的二维分类框架(见表4), 根据地区欠发达程度对欠发达地区进行类型划分。其中, 发展水平综合考虑了经济规模和居民收入水平; 发展潜力则考虑了县域的主体功能类型。主体功能类型关乎县域未来发展潜力和发展空间, 本文中各县域的主体功能类型根据相关省份主体功能区规划整理得到。类型划分的总体思路为: 将发展水平和发展潜力均较高的县域划分为第一类欠发达地区, 即轻度欠发达地区; 将发展水平和发展潜力均较低的县域划分为第三类, 即重度欠发达地区; 其余县域为第二类, 即中度欠发达地区。最终, 将欠发达地区分为轻度、中度、重度欠发达地区三种类型。其中, 轻度欠发达地区县域发展水平较高, 是欠发达地区县域经济发展的领先者; 中度欠发达地区发展基础较好, 发展水平处于中游, 具有较大的发展潜力; 重度欠发达地区发展水平相对落后; 中度和重度欠发达地区县域大多承担着保障国家粮食安全、生态安全、边疆安全等重要功能。

首先, 依据欠发达地区类型划分标准对欠发达县域进行初步划分, 将人均地区生产总值和农村居民人均可支配收入均排名前 1/2 的县域纳入轻度欠发达地区, 将二者均排名后 1/2 的县域纳入重度欠发达地区, 其他县域纳入中度欠发达地区。其次, 对初步分类结果进行两次微调: 一是考虑到处于重点生态功能区的县域生态系统脆弱、资源环境承载能力较低, 将轻度欠发达地区中处于重点生态功能区的县域调整为中度欠发达地区; 二是考虑到西藏自治区和新疆维吾尔自治区地处西部边疆地区, 地形复杂、多民族聚居、经济发展水平较低、战略地位十分突出, 将中度欠发达地区中处于西藏自治区和新疆维吾尔

自治区的县域调整为重度欠发达地区。对于农村居民收入数据缺失的6个县域，本文基于人均地区生产总值排序，将其中的黑龙江省集贤县和大箐山县纳入重度欠发达地区，将黑龙江省丰林县、内蒙古自治区牙克石市和根河市、西藏自治区双湖县纳入中度欠发达地区。最后，633个欠发达县域中，112个县域被识别为轻度欠发达地区，320个县域被识别为中度欠发达地区，201个县域被识别为重度欠发达地区^①。160个国家乡村振兴重点帮扶县中，7个重点帮扶县属于第一类（轻度）欠发达地区，58个重点帮扶县属于第二类（中度）欠发达地区，70个重点帮扶县属于第三类（重度）欠发达地区。

表4 欠发达地区类型划分标准

类型	发展水平	主体功能	微调
轻度欠发达地区	农村居民人均可支配收入排名前1/2且人均地区生产总值排名前1/2	城市化地区、农产品主产区	重点生态功能区调整为中度欠发达地区
中度欠发达地区	农村居民人均可支配收入排名前1/2、人均地区生产总值排名后1/2或者农村居民人均可支配收入排名后1/2、人均地区生产总值排名前1/2	城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区	西藏自治区、新疆维吾尔自治区县域调整为重度欠发达地区
重度欠发达地区	农村居民人均可支配收入排名后1/2且人均地区生产总值排名后1/2	城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区	

（二）三类欠发达地区

1. 第一类欠发达地区（轻度欠发达地区）。第一类欠发达地区共有112个县域，占欠发达地区县域数量的17.7%。2022年，该类欠发达地区国土面积为35.2万平方千米、地区生产总值为2.2万亿元、人口为0.6亿人，占全国县域国土面积、地区生产总值、人口的比重分别为4.1%、4.8%和7.6%。人均地区生产总值、农村居民人均可支配收入分别相当于全国县域平均水平的62.3%、82.4%。第一类欠发达地区分布较为分散，主要分布于河南省、陕西省。从县域主体功能类型看，该类欠发达地区有96个县域处于农产品主产区（85个国家级、11个省级），其余为城市化地区。

2. 第二类欠发达地区（中度欠发达地区）。第二类欠发达地区共有320个县域，占欠发达地区县域数量的50.6%。2022年，这类欠发达地区国土面积为128.3万平方千米、地区生产总值为3.9万亿元、人口为1.1亿人，占全国县域国土面积、地区生产总值和人口的比重分别为14.9%、8.4%和14.8%。人均地区生产总值、农村居民人均可支配收入分别相当于全国县域平均水平的56.8%、77.9%。该类欠发达地区广泛分布于中西部地区，主要分布于陕西省、山西省、贵州省、广西壮族自治区和河北省，这五个省份欠发达县域中50%~70%属于第二类欠发达地区。从县域主体功能类型看，该类欠发达地区有206个县域处于重点生态功能区（132个国家级、74个省级），97个县域处于农产品主产区（91个国家级、6个省级），17个县域处于城市化地区。

3. 第三类欠发达地区（重度欠发达地区）。第三类欠发达地区共有201个县域，占欠发达地区县域数量的31.7%。2022年，这类欠发达地区国土面积为141.1万平方千米、地区生产总值为1.4万亿元、人口为0.5亿人，占全国县域国土面积、地区生产总值和人口的比重分别为16.4%、3.0%和7.3%，

^①三类欠发达地区具体名单未在此列出，感兴趣者可在《中国农村经济》网站和知网查看本文附表1。

人均地区生产总值、农村居民人均可支配收入分别相当于全国县域平均水平的 40.9%、58.4%。第三类欠发达地区分布较为集中，主要分布于甘肃省、山西省、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、云南省等省份。从县域主体功能类型看，该类欠发达地区有 132 个县域处于重点生态功能区（87 个国家级、45 个省级），61 个县域处于农产品主产区（47 个国家级、14 个省级），8 个县域处于城市化地区。

五、促进欠发达地区发展的基本策略与政策举措

欠发达地区是中国区域发展的新空间，蕴藏着较大的发展潜力。缩小区域差距应着眼于促进欠发达地区发展，这也应该是今后较长一段时间的工作重点。未来，要分阶段、分类型、整体谋划推动欠发达地区发展。具体来讲，应在国家层面尽快出台扶持欠发达地区发展的国家层面规划，注重激发欠发达地区内生动力，加大对欠发达地区帮扶力度，建立分层分类帮扶制度、省际交界地区合作机制、欠发达地区动态调整机制，在巩固拓展脱贫攻坚成果基础上增强脱贫稳定性，实现脱贫攻坚向乡村全面振兴平稳过渡，促进欠发达地区振兴发展、区域协调发展。

（一）促进欠发达地区发展的基本策略

1.分阶段稳步推进。随着 2025 年巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接 5 年过渡期的结束，脱贫地区政策需要及时转向欠发达地区政策（魏后凯，2023）。欠发达地区是中国经济社会发展的短板，欠发达地区能否实现更好的发展关系到全面建成社会主义现代化强国的进程，必须高度重视并谋划出台欠发达地区发展政策，支持欠发达地区加快发展。促进欠发达地区高质量发展进而成为相对发达地区并不是一蹴而就的，可考虑在未来 4~5 个五年规划期间，分阶段稳步推进欠发达县域发展，到 2050 年实现欠发达地区人民生活水平逐步接近全国平均水平，在更高水平上全面促进各地区共同繁荣发展，全域共富目标基本实现。

2.分类型有效推进。欠发达地区县域数量众多，经济社会发展水平落后且差异较大，面临的矛盾和问题也不尽相同。促进欠发达地区发展必须遵循分类指导的原则，根据县域自然资源禀赋和发展能力差异，明确各类欠发达县域不同发展方向和重点任务，分类施策。具体来看：对于轻度欠发达地区，因其经济社会发展水平较高，绝大多数位于发达地区周边，经济社会发展后劲较足，是发达地区的后备军，应以提高县域功能为发展导向，推进产业结构升级，完善县域产业集聚、人口集聚、公共服务和吸纳就业四大功能，以县城为重要载体推进县域城镇化，提升县域人口和经济集聚水平。对于中度欠发达地区，因其发展水平一般、分布较广且类型多样，应科学把握县域功能定位，按照其主体功能明确发展导向，充分挖掘县域特色和发展潜力，大力提高产业发展和公共服务水平。而重度欠发达地区主要位于西藏自治区、青海省南部、新疆维吾尔自治区南部、甘肃省南部等西部地区，经济发展水平明显滞后，基本公共服务体系不完善，且其中 95%的县域是脱贫县，因此，促进重度欠发达地区发展将是巩固拓展脱贫攻坚成果的关键。该类欠发达地区是中央政策支持的重点，应继续加大帮扶力度，激发内生发展活力，促进人口和公共服务资源适度集中，优化人口、产业、城乡、生态环境的空间布局，增进人民福祉。

3.整体谋划、统筹推进。欠发达地区具有明显的区位边缘性，同时还集中连片分布，川（西）青

藏片区、新疆南部片区、秦巴山片区、吕梁山—太行山片区、蒙（东）黑吉辽交界区等 10 个片区是欠发达地区的核心区域。促进欠发达地区发展，应坚持系统思维，树立抓整体、促协同的全局观念：一方面，应统筹推进三类欠发达地区发展，国家政策既要支持轻度欠发达地区率先跨越欠发达，实现跨越式发展，又要重点支持中西部地区和重度欠发达地区；另一方面，应重视区域合作，促进具备条件的省际边界欠发达县域共建共治共享，促进临近或处于都市圈或城市群的欠发达县域融入城市化地区发展等。

（二）加快欠发达地区发展的政策举措

促进欠发达地区加快发展，需要注重内外结合，激发内力、用好外力，形成合力。聚焦欠发达地区内部，要通过健全产业体系、完善人才保障等多项措施激发欠发达地区内生活力；聚焦欠发达地区外部，要建立欠发达地区分层分类帮扶制度，深化省际交界地区合作机制等。

1. 尽快出台“十五五”欠发达地区发展规划。从国际经验看，欠发达地区的发展仍然需要国家扶持。因而，实施欠发达地区政策，建立完善支持欠发达地区发展的长效机制势在必行。可借鉴欧盟、美国等对欠发达地区的支持政策，并结合中国国情，成立专门的欠发达地区发展领导小组，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，对欠发达地区发展做出战略部署，出台欠发达地区发展总体规划 and 专项规划，确定欠发达地区政策的对象、目标、工具和基本框架，识别欠发达地区并采取融财政、金融、产业、土地、人才、基础设施和公共服务等于一体的综合性政策，推动欠发达地区加快发展。“十五五”时期是推进中国 2035 年基本实现社会主义现代化的关键时期，具有承前启后的作用。当前，5 年过渡期和“十四五”规划期即将同步结束，相关部门和研究机构亟须在明确欠发达地区标准和范围的基础上，尽快启动编制“十五五”时期欠发达地区振兴发展规划，制定“十五五”时期支持欠发达地区发展的目标、任务和相关政策。在出台国家层面的欠发达地区发展规划基础上，相关省份还需要结合自身的具体情况，对国家层面识别的欠发达地区进行调整，以确定“十五五”时期相关省份需要重点支持的欠发达地区，并制定实施相应的欠发达地区发展规划和政策。

2. 多措并举激发欠发达地区内生动力。在中国现行的行政等级体制下，政府公共资源配置长期存在着明显的行政中心偏向，这是一种大城市偏向（魏后凯，2014）。当前，各种优质资源和创新活动高度集中在大城市和各级行政中心，欠发达地区内生动力不足。以脱贫县为例，仍有较多脱贫县缺乏稳定的产业支撑，“造血”能力不足。中国社会科学院精准扶贫精准脱贫百村调研表明，脱贫村总体上还不具备明显的内生发展特征，贫困村脱贫只是其内生发展的起点（李培林，2020）。

第一，健全产业体系。激活欠发达地区内生动力，健全欠发达地区产业体系是关键。没有产业就没有就业机会，需以新质生产力引领特色优势产业发展。一是因地制宜，根据主体功能定位明确主导产业。应根据自然条件和经济规律，引导生产力在欠发达地区国土空间上合理布局，使发展基础和条件不同的欠发达县域按照主体功能区定位科学发展。支持具有资源、交通优势的县域培育发展特色经济和支柱产业，强化产业支撑能力；支持临近大城市的欠发达县域深度融入大城市建设发展，支持处于都市圈或城市群的县域深度融入都市圈或城市群一体化建设，培育成为城市区域的重要节点；支持处于农产品主产区的县域延长农业产业链条，完善农村现代产业体系，打造粮食生产示范点；支持处

于重点生态功能区的县域，平衡好经济发展和环境保护的关系，以提供生态产品为发展导向，发展绿色产业；支持衰退型县域加快转变经济发展方式，以新质生产力赋能传统产业转型升级和发展接续替代产业，重建地区比较优势，增强县域可持续发展能力。二是要引导欠发达地区与周边地区的产业合理分工，避免产业同质竞争。鼓励欠发达地区与周边地区错位竞争，包括产业部门的错位、产品的错位、功能的错位三个层次。三是提升欠发达地区县域产业配套能力，培育欠发达地区产业链竞争力。完善县域内的经济开发区、产业集聚区、返乡创业园等平台的产业服务功能，持续优化营商环境，根据需求完善欠发达地区县域尤其是县城商业设施、公共服务配套，强化县城产业支撑能力。

第二，完善人才保障机制。人才一直是制约欠发达地区发展的重要因素。破解欠发达地区人才难题，关系到欠发达地区能否形成稳定可靠的内生动力，关系到欠发达地区现代产业发展。当前，中国欠发达地区人才引进已取得一定成绩，但仍面临着人才难引进、难留住，人才效能难充分发挥等困境（李蹊和刘昕，2022）。越是欠发达地区，越是需要人才。今后，欠发达地区应客观认识其人才竞争劣势，完善人才保障机制，逐步破解欠发达地区人才“引不来、留不住、用不好”难题。一是创新柔性人才引进机制。可通过兼职、挂职、项目合作、重大工程、科研平台、人才租赁等方式，为欠发达地区高质量发展提供智力服务，让人才引进来。二是完善人才生活工作环境。健全人才管理服务、选拔任用、激励保障、经费投入机制等，保障人才工作和生活质量，让人才留得住。三是完善精准引才机制。欠发达地区应围绕本地主导产业、优势产业和特色产业，明确人才需求目录，实现人才与产业的最佳结合，让人才用得好。此外，在引进人才的同时，要注重培育本土人才，促进本土人才成长。

第三，健全城乡融合机制。统筹推进欠发达地区新型城镇化和乡村全面振兴，以县域为基本单元推动欠发达地区城乡融合发展，以新型城镇化引领乡村全面有效振兴，以县城为增长极辐射带动乡村发展，促进城乡产业发展、基础设施、公共服务一体化，不断增强欠发达地区县城的中心功能，提高县城人口吸纳能力和吸引力，提升其产业支撑能力和综合服务能力，辐射带动其他小城镇和乡村发展。深入推进乡村全面振兴，持续改善欠发达县域农村生产生活条件，促进县城基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖，推动公共资源配置均衡化；立足资源禀赋，大力发展优势产业，推动产业链延伸与拓展，促进欠发达县域产业融合发展；促进欠发达地区城、镇、村功能布局一体化，实现县、乡、村功能衔接互补；破除阻碍城乡人才、资本、土地等要素流动的各种壁垒，有序推进城乡要素市场一体化。围绕农业转移人口、城乡两栖人口、农村居民等各类群体，提高欠发达地区各类群体的福祉水平。

第四，完善基础设施和公共服务体系。加大对欠发达地区基础设施建设和公共服务的支持力度，重点推动农村基础设施和公共服务提档升级。进一步提高欠发达地区基础设施通达度、通畅性和均等化水平，提高农村地区、边远地区信息网络覆盖水平，补齐欠发达地区医疗、教育短板，为低收入人口搭建就业信息平台，按照常住人口配置和优化公共资源，有序推进农业转移人口市民化。

3. 建立分层分类帮扶制度。为实现帮扶资源的优化配置和帮扶效果的最大化，应根据欠发达地区的不同层次和类型，尽快建立分层分类帮扶制度，制定差别化的帮扶政策，推动形成多形式、多领域、多类型的帮扶长效机制，这是支持欠发达地区加快发展、缩小区域发展差距的重大举措。

第一，实行分层管理、分类帮扶。前述的三类欠发达县域，实质上也是按欠发达程度划定的欠发

达县域的三个层次。针对不同层次欠发达县域的特点和需求，需要实施有针对性的分类帮扶措施，因地制宜地实现精准帮扶。具体来看，对于发展水平较高的轻度和中度欠发达地区，要建立以提升综合能力为导向的欠发达地区帮扶机制，充分利用资金、人才等要素，强化产业、项目等开发式帮扶，培育壮大当地支柱产业，增强地区发展活力。对于发展水平较低的重度欠发达地区，要建立以民生帮扶为导向的欠发达地区帮扶机制，结合县域实际，加大对基础设施建设、基本公共服务等的支持力度，切实做好兜底保障，培育壮大特色优势产业，增强内生发展动力和能力。立足欠发达县域比较优势和主体功能定位，实行差别化的产业帮扶。支持重点生态功能区县域加快发展绿色产业，探索生态产品价值实现机制，走绿色发展、绿色崛起、绿色繁荣的路子；支持农产品主产区县域把农业建成现代化大产业，构建现代化特色优势产业体系；支持城市化地区县域强化产业支撑能力，实现市域一体化发展。继续支持革命老区、少数民族地区加快发展，完善基础设施和公共服务，支持边疆地区落实兴边富民、稳边固边，推动边疆地区高质量发展、融入新发展格局。此外，对不同类型的欠发达地区扶持力度应有所不同。一方面，当前重度欠发达地区是区域高质量发展的关键区域，也是国家帮扶的重点对象，其次是中度和轻度欠发达地区。另一方面，要明确中央和地方的职责分工。支持欠发达地区加快发展是中央与地方政府共同的责任，需要强化中央与地方政府之间的职责分工，使各级政府同向发力。中央政府应重点帮扶重度欠发达县域以及中西部地区、东北地区中度欠发达县域，其他欠发达县域主要由地方政府帮扶，相关省级政府应主动承担主体责任，制定实施相应的支持政策。对于老少边地区的轻度欠发达县域，中央政府应在资金和政策上给予适当照顾，帮助这些地区加快发展步伐。通过各级政府的分工，激发不同类型欠发达地区内生活力，促使其实现更好更快发展。

第二，进一步完善对口帮扶制度。促进欠发达地区发展，应跳出欠发达地区，站在系统、全局视角看待这一问题。依托发达地区是振兴欠发达地区的重要突破口之一，应建立欠发达地区与发达地区联动机制，形成帮扶共同体，先富带后富，实现发达地区和欠发达地区双赢。锚定实现共同富裕和乡村全面振兴目标，以欠发达地区尤其是第三类重度欠发达地区为帮扶对象，以发达地区、中心城市、政府机关、国有企事业单位、民营企业和其他社会力量等为帮扶主体，适应新形势重新确定结对关系，构建多层次、多形式、宽领域、全方位的对口帮扶体系，着力打造新型帮扶共同体，因地制宜探索多元化帮扶模式，推动形成共建共享、合作共赢的新型帮扶机制，进一步完善中国特色的对口帮扶制度。一方面，创新开展对口协作（合作）。组织东部发达地区与中西部欠发达地区开展多层次、多形式、宽领域、全方位的对口协作。张可云等（2023）评估了东西部协作政策对362个受援县产生的地区经济增长效应，发现该政策显著提升了受援县的实际GDP和人均GDP。未来仍要不断完善东西部协作、对口支援等区域政策，构建政府、企业及相关研究机构等社会力量广泛参与的对口协作（合作）体系，促进东部发达地区的资金、技术、人才、产业、理念输入中西部欠发达地区。另一方面，深化区域内部帮扶协作机制。秉持“政府引导、市场运作，优势互补、互惠互利”的原则，加强都市圈内部、城市群内部、省域内部发达地区与欠发达地区在产业分工、协商合作机制等方面的协调联动，因地制宜发展多元化帮扶模式。以广东省为例，2013年广东省域内对口帮扶协作开展以来，广东省先后形成了广清一体化、深汕飞地合作、莞韶“2+10+N”共建园区、广梅和珠阳国企帮扶、佛云战略性新兴产业

跨区域协同布局发展等多元化帮扶模式经验，为区域内部帮扶协作提供了重要的参考。具体来看：一是宜圈则圈、宜群则群、宜省则省，在合适的区域范围内对口帮扶；二是实现“有为政府”跟“有效市场”的有机结合，发挥二者的合力；三是推动形成共建共享、合作共赢的新型帮扶机制，帮扶主体与帮扶对象应形成一个利益共同体。

4.深化省际交界地区合作机制。欠发达地区具有明显的区位边缘性，这也表明了行政边界会对跨边界地区经济行为产生影响，即存在“边界效应”。省际交界地区地域相接、山水相连、文化相近、人缘相亲，加强省际交界区域合作，有利于交界区域由“合作不经济”向“合作经济”转变，这对于欠发达地区经济发展具有重要作用。在构建新发展格局的背景下，一是要综合考虑欠发达地区与省际交界地区范围，探索设立省际交界区域合作先行区或示范区。由于促进处于省际交界地区的欠发达县域发展涉及多个省份，需要从国家层面来解决，国家可考虑以集中连片的省际边界欠发达地区为重点，赋予省际交界地区更多的先行先试的探索权力，聚焦基础设施、公共服务、生态建设、产业发展等共建共享，探索合作发展新机制和新模式，逐步形成“县（区）际—市际—省际”多层次的交界区域合作体系（安树伟等，2022）。二是依托地级市中心城区培育形成区域性中心城市，带动省际交界地区欠发达县域发展。三是加强对省际交界区域欠发达县域乡村振兴支持力度，探索建立乡村振兴示范区、乡村振兴合作联盟等。此外，对于沿边欠发达地区，支持其利用边境经济合作区、跨境经济合作区等国际平台，积极主动开展国际区域合作，实现兴边富民。

5.建立欠发达地区动态调整机制。欠发达地区的扶持是一个长期举措。为提高欠发达地区政策精准性，有必要根据欠发达地区经济社会发展水平的变化，定期对欠发达地区名单和欠发达地区规划进行动态调整，建议确定动态调整周期为5年，从而与经济社会规划周期同步并相互衔接。建立欠发达地区动态调整机制，一是中央政府要针对欠发达地区经济社会发展情况，定期调整完善欠发达地区识别指标体系，加强对欠发达地区的动态管理和调整；二是对于已退出的欠发达县域，为兼顾政策实施的连续性和动态性，防止已退出的欠发达地区发展停滞，可在某些扶持政策上再延长一定的期限，留出缓冲期；三是要动态调整欠发达地区发展规划，建立欠发达地区规划定期评估制度，并结合欠发达地区国民经济发展的实际和规划定期评估情况，对欠发达地区发展规划方案进行动态调整完善。

6.完善政策保障体系。从国际经验看，欧美国家对欠发达地区均采取多样化的政策倾斜，包括转移支付、公共投资、补贴减税等多种政府援助方式，重视基础设施建设，鼓励民间组织参与等。欠发达地区政策实施的目的就是为欠发达地区提供经济机会，包括政府资金援助、创造就业机会、就业培训、职业转换培训和促进中小企业发展等内容，培养其自身创新能力和可持续发展能力。具体来看，应更好发挥有为政府的积极作用，在财政、税收、金融、项目投资、土地、产业发展、人才培养、基础设施和公共服务等方面加大政策支持力度，相关部门要同向发力，形成合力，更好发挥政策协同的合力效应，帮助欠发达地区加快发展。一是加大中央和省级财政对欠发达地区的转移支付力度和其他领域的专项资金投入。重点产业布局项目、惠民项目、涉农资金优先向欠发达地区倾斜，尤其是向属于老少边的欠发达地区倾斜，同时还要调整优化中央对地方一般性转移支付中老少边穷地区转移支付，将其中衔接推进乡村振兴补助资金更名为欠发达地区转移支付，统筹用于欠发达地区乡村全面振兴，

确保这些地区到 2035 年如期基本实现农业农村现代化。二是考虑设立欠发达地区政策基金。在财政转移支付等传统政策工具的基础上，中国可借鉴欧盟等国际经验，设立欠发达地区政策基金，并根据欠发达地区存在的不同问题建立针对各种问题的子基金，形成较为完善的基金体系，为扶持欠发达地区提供稳定的经济基础。此外，还应对相关银行金融工具进行改革，通过发行政策性金融债、发展小额信贷及其保证保险、设立贷款风险补偿基金、创新金融产品等途径，加大对欠发达地区的金融支持力度，使贷款工具更好地发挥作用，并形成基金工具作为有益补充。三是对于符合条件的特色产业、主导产业、接续替代产业等，在项目审核、土地利用、融资服务、税收减免等方面给予支持，完善产业配套设施。四是在国家层面实施欠发达地区创新驱动行动计划，引导和动员中央国家机关、国有企业事业单位、发达地区政府、民营企业和社会组织等，采取多种多样形式，支持欠发达地区推进科技创新、管理创新和品牌创新，依靠创新驱动加快欠发达地区发展。

参考文献

- 1.安和平、王瑞璞，1999：《我国欠发达地区农业增长的因素分析》，《中国农村经济》第7期，第62-65页。
- 2.安树伟，2004：《行政区边缘经济论》，北京：中国经济出版社，第31-39页。
- 3.安树伟、黄艳、王慧英，2022：《中国省际交界区域合作与发展的新态势和新特点》，《区域经济评论》第1期，第82-91页。
- 4.陈栋生，2013：《经济布局与区域经济》，北京：中国社会科学出版社，第318页。
- 5.陈钊，1996：《行政边界区域论》，《人文地理》第4期，第45-48页。
- 6.格里芬，2015：《从历史上看不发达问题》，载威尔伯（编）《发达与不发达问题的政治经济学》，高钰、徐壮飞、涂光楠、黄苏译，北京：商务印书馆，第42页。
- 7.谷树忠、张新华、钟赛香、谢美娥、鲁金萍，2011：《中国欠发达资源富集区的界定、特征与功能定位》，《资源科学》第1期，第10-17页。
- 8.贺灿飞、李伟，2020：《演化经济地理学与区域发展》，《区域经济评论》第1期，第39-54页。
- 9.胡鞍钢，1994：《欠发达地区发展问题研究》，《改革》第3期，第110-117页。
- 10.李培林，2020：《精准扶贫精准脱贫百村调研·总报告卷》，北京：社会科学文献出版社，第109页。
- 11.李蹊、刘昕，2022：《我国欠发达地区人才引进的困境与对策》，《人民论坛》第21期，第77-79页。
- 12.李小建、樊新生，2006：《欠发达地区经济空间结构及其经济溢出效应的实证研究——以河南省为例》，《地理科学》第1期，第1-6页。
- 13.林勇、张宗益、杨先斌，2007：《欠发达地区类型界定及其指标体系应用分析》，《重庆大学学报（自然科学版）》第12期，第119-124页。
- 14.陆立军，2002：《区域经济发展与欠发达地区现代化》，北京：中国经济出版社，第51页。
- 15.马诗萍、张文忠、李绪茂，2022：《特殊类型地区发展政策的国际经验》，《国际城市规划》第1期，第107-113页。
- 16.潘彪、黄征学、党丽娟，2024：《县域经济高质量发展的差异化路径：基于经济—人口—资源环境三维分类框架》，《中国软科学》第1期，第110-119页。

- 17.孙东琪、陆大道、朱鹤, 2016: 《中国东部地带欠发达地区经济发展的时空演化及机制研究》, 《经济经纬》第1期, 第1-7页。
- 18.托达罗, 1992: 《经济发展与第三世界》, 印金强、赵荣美译, 北京: 中国经济出版社, 第85页。
- 19.王宗润, 1998: 《国外开发后进地区的经验及其启示》, 《经济管理》第8期, 第51-53页。
- 20.魏后凯, 2011: 《现代区域经济学》, 北京: 经济管理出版社, 第283-286页。
- 21.魏后凯, 2014: 《中国城市行政等级与规模增长》, 《城市与环境研究》第1期, 第4-17页。
- 22.魏后凯, 2023: 《促进区域协调发展的战略抉择与政策重构》, 《技术经济》第1期, 第14-24页。
- 23.魏后凯、李瑞鹏, 2023: 《中国县域发展差距变动及其协调路径》, 《广东社会科学》第6期, 第37-47页。
- 24.魏后凯, 2024: 《中国农村减贫与区域援助政策转向》, 《社会科学战线》第10期, 第41-49页。
- 25.吴国春, 2004: 《我国欠发达地区经济发展政策支撑研究》, 东北林业大学博士学位论文。
- 26.武友德, 2000: 《不发达地域经济成长论》, 北京: 中国经济出版社, 第33-63页。
- 27.杨伟民, 1997: 《对我国欠发达地区的界定及其特征分析》, 《经济改革与发展》第4期, 第52-56页。
- 28.杨晓光、王传胜、盛科荣, 2006: 《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》, 《中国科学院研究生院学报》第1期, 第97-104页。
- 29.余达锦, 2017: 《欠发达地区城镇化质量测度与提升研究》, 北京: 经济科学出版社, 第24-28页。
- 30.郑长德, 2001: 《世界不发达地区开发史鉴》, 北京: 民族出版社, 第1-10页。
- 31.张可云、冯晟、席强敏, 2023: 《东西部协作政策效应评估——基于要素流动的视角》, 《中国工业经济》第12期, 第61-79页。
- 32.张毅, 2004: 《老少边穷地区: 发展缓慢、差距扩大》, 《调研世界》第6期, 第41-42页。
- 33.周扬、郭远智、刘彦随, 2018: 《中国县域贫困综合测度及2020年后减贫瞄准》, 《地理学报》第8期, 第1478-1493页。
- 34.朱传耿、王振波、孟召宣, 2007: 《我国省际边界区域的研究进展及展望》, 《经济地理》第2期, 第302-305页。
- 35.Bolton, R., 1992, "Place Prosperity versus People Prosperity Revisited: An old Issue with a New Angle", *Urban Studies*, 29(2): 185-203.
- 36.Bollman, R., and I. J. Terluin, 2004, "Comparative Analysis of Leading and Lagging Rural Regions in OECD Countries in the 1980s and 1990s", Conference Paper, The North American Regional Science Society 2004 Annual Meeting, Seattle: Washington, <https://www.researchgate.net/publication/40106375>.
- 37.Carter, A., 1995, "The Nation-State and Underdevelopment", *Third World Quarterly*, 16(4): 595-618.
- 38.Farole, T., S. Goga, and M. Ionescu-Heroiu, 2018, *Rethinking Lagging Regions: Using Cohesion Policy to Deliver on the Potential of Europe's Region*, Washington, D.C.: World Bank Group, 37-38.
- 39.Klaassen, L. H., 1965, *Area Economic and Social Redevelopment: Guidelines for Programmes*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 5-133.
- 40.Regional Plan Association, and Lincoln Institute of Land Policy, 2009, "America 2050: New Strategies for Regional Economic Development", <https://tpa.org/work/reports/new-strategies-for-regional-economic-development>.

Identification, Types, and Development Policy of Less-Developed Areas in China

LI Ruipeng WEI Houkai

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: The development issue of less-developed areas has always been a major global concern. With the end of the five-year transition period for consolidating achievements in poverty alleviation and effectively connecting them with rural revitalization in 2025, China's policy for poverty alleviation areas needs to timely and smoothly transition to a normalized policy for less-developed areas. Less-developed areas, defined in contrast to developed and moderately developed areas, are characterized by overall lower development levels. Recognizing development as a multidimensional concept, and adopting county as the basic identification unit that not only ensures continuity with existing support policies but also enhances policy precision and implementation effectiveness, this study, based on the conceptual framework of less-developed areas, employs a multi-indicator method at the county level, with appropriately relaxing the selection criteria for counties categorized as the "old revolutionary bases, ethnic minority, and border areas". Ultimately this study identifies 633 less-developed areas, including 504 counties lifted out of poverty (79.6%) and 129 impoverished counties (20.4%). In general, China's less-developed areas have obvious characteristics of relative backwardness, imbalance, boundary location, mismatch, and relative concentration.

Building on this identification, this study further categorizes these areas into three types based on a "development level-development potential" framework: mildly less-developed (112 counties), moderately less-developed (320 counties), and severely less-developed (201 counties). Less-developed areas are new frontiers for China's regional development with significant growth potential and promoting their development reflects the unity of historical logic, theoretical logic, and practical logic. Promoting the development of less-developed areas should remain a long-term priority following the transition period. In the future, China should boost the less-developed areas by stages, types and in an integrated manner.

Specifically, it is essential to adopt a dual approach that integrates internal and external forces, effectively mobilizing endogenous strengths while leveraging external support to forge synergies. The 15th Five-Year Plan for Less-Developed Areas Development should be accelerated as soon as possible. Internally, efforts must focus on enhancing the endogenous vitality of these areas through measures such as strengthening industrial systems, improving talent retention mechanisms, promoting urban-rural integration, and upgrading infrastructure and public service delivery systems. Externally, a tiered and categorized assistance system should be established, featuring hierarchical management and differentiated support policies, while further refining the paired assistance system to foster a long-term assistance mechanism characterized by diverse forms, fields, and types. Additionally, inter-provincial areas cooperation mechanisms should be deepened, prioritizing contiguous less-developed areas along provincial borders to explore innovative collaborative models. A dynamic adjustment mechanism must be implemented to periodically update the list of designated less-developed areas and revise corresponding development plans. A policy support system should be established across fiscal, tax, financial, land-use, and industrial development to maximize policy coherence and synergistic effects.

Keywords: Less-Developed Areas; Identification Criteria; Type; Regional Policy

JEL Classification: O18

(责任编辑:小林)