

中国欠发达地区发展:新问题、新挑战、新路径

斯丽娟

摘要 区域协调发展是推动高质量发展的重要支撑,是推进中国式现代化的重要内容。培育欠发达地区发展的内生动力,不仅关系到区域协调发展的整体成效,更关系到全面建成社会主义现代化强国的事业进程。基于县域尺度构建包含居民收入、经济发展、财政能力与公共服务等指标的多维体系,可以分析出中国欠发达地区的分布特征,并提出相应的发展路径。研究表明,中国欠发达地区大多具有多重特殊类型叠加的区域重合性特点,普遍存在地方政府财政收入受限、人均居民可支配收入偏低、产业结构单一、交通基础设施薄弱和人力资本短缺等特征。为推动欠发达地区的发展,可通过优化交通网络建设、培育内生发展动能、构建现代产业体系、促进“生产—生活—生态”协同发展以及完善民生保障体系等路径,充分发挥后发优势,加快实现中国欠发达地区的高质量发展。

关键词 欠发达地区;特殊类型地区;县域经济;区域协调发展

中图分类号 F061.5 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)05-0129-12

基金项目 国家自然科学基金面上项目(72373060)

放眼全球,当前仍有约 11.8 亿人生活在 44 个“最不发达经济体”(Least Developed Countries, LDCs), 约占世界总人口的 1/8^①, 经济发展在空间上的不均衡是世界各国发展普遍存在的问题。为应对国家经济发展中的均衡性,自 1994 年《国家八七扶贫攻坚计划》提出以来,中国持续开展了 20 余年规模空前、覆盖面广、卓有成效的欠发达地区帮扶行动,在贫困问题突出、脱贫任务艰巨的形势下为世界欠发达地区区域治理贡献了中国经验。随着区域协调发展战略的持续深化,中国区域发展中也呈现出一定的分化态势,部分地区发展相对滞后,比较优势尚未得到充分发挥,如何统筹建立农村防止返贫致贫及低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度,仍是当前区域协调发展需要关注的重要问题。

事实上,20 世纪 90 年代以来,中国对欠发达地区的关注从未缺失,这体现在党中央一脉相承的治理思想和政策选择之中。“八五”计划中首次明确提出努力改善地区经济结构和生产力布局,采取多种形式帮助经济较不发达的地区加快经济发展,逐步实现共同繁荣和富裕;“九五”计划在此基础上进一步提出“促进区域协调发展”“支持欠发达地区发展经济”,标志着协调成为中国区域发展战略的核心主题之一。21 世纪以来,中国消除了绝对贫困和区域性整体贫困,全面建成小康社会,以贫困为典型代表的欠发达问题得到充分缓解。为了进一步解决好区域发展不平衡不充分问题,2021 年中共中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,明确对已脱贫县保持五年过渡期内主要帮扶政策总体稳定。2024 年,党的二十届三中全会再次强调要“建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度”,进一步深化了帮扶政策的目标和机制。

尽管中国在长期的欠发达地区治理中取得了重大成效,积累了诸多经验,但仍存在一些理论和政策性问题亟须解答。理论上,罗斯托提出的经济发展“五阶段”理论成为解决欠发达问题的核心理论依据,

① 最不发达经济体数据来源于 2024 年联合国贸易和发展会议(UNCTAD)。

认为无论在经济发展的哪一个阶段,只需要通过统一的方式促进经济起飞,并通过储蓄积累经济剩余,就可以有效解决发展问题。但该理论企图将所有欠发达的治理置于统一框架之下,并未充分考虑国家和地区之间深刻的历史、社会、经济结构差异^[1]。与之对应的,在政策工具层面,强调分层分类是当前政策制定中的重要导向和目标,关乎政策实施的收益和效率。因此,科学识别欠发达地区的边界和类型,把握欠发达地区发展中存在的新问题,探索新路径,是当前理论和政策研究的首要议题。基于此,本文在县域层面围绕中国欠发达地区的识别、特征和发展问题开展研究,并探讨当前和未来中国欠发达地区行之有效的 development 路径。

一、欠发达地区的概念

明确界定欠发达地区的标准与范围,是推动其实现高质量发展的基础环节。当前,学术界主要从内涵界定和识别方式两个维度开展相关研究,尝试对欠发达地区进行识别与分类。在内涵界定方面,学者多从初始资源禀赋^[2](P73-79)、经济发展程度^[3](P107-113)、收入水平^[4](P93-98)、劳动生产率与就业状况^[5](P52-57)等维度对欠发达地区的内涵进行阐释。总体而言,作为发达地区的对称,该概念通常用以指代经济社会发展相对滞后,或在某些关键领域存在显著发展障碍的地区。伴随时代演进,欠发达地区承载的意义也不断深化,其衡量标准和指标体系也随着经济社会的发展而持续调整和完善。从现有文献来看,国内对欠发达地区的识别路径大致可归为三类。一是地域划分法,依据行政区划或经济区域的划分界定欠发达地区。如中国“七五”规划中曾将全国划分为东部经济发达地区和中西部经济欠发达地区。二是单一指标划分法,即基于某一特定经济指标划分欠发达地区。胡鞍钢以人均 GDP 为标准,将低于全国平均水平的省份(区、市)划定为欠发达地区^[6](P110-117);李飏等以 2015 年世界银行《世界发展报告》公布的收入分组作为标准,基于中等偏下收入国家的收入线划分发达地区与欠发达地区^[5](P399-402);杨晓光等以县域单元为考察对象,将人均 GDP 低于全国平均水平 60% 的县划定为欠发达地区^[7](P97-104)。三是综合指标划分法,该法侧重于以多维视角识别欠发达地区。谷树忠等以地级市为基本单元,通过构建综合发展指数,将全国范围内综合发展指数排名后 200 位的地区归为欠发达地区^[8](P10-17);张琦等依据县域内农村居民人均可支配收入进行排序,并在不同收入排序下的县内部考察县域多维发展情况,识别出中国 581 个欠发达县^[9](P84-96);刘彦随等以人均 GDP 为核心变量,结合城镇和乡村居民人均可支配收入、人均地方一般公共预算收入等指标构建多维评价体系,识别中国欠发达县域的分布特点^[10](P239-253);李瑞鹏和魏后凯等则从人均地区生产总值、农村居民人均可支配收入以及人均地方一般公共预算收入三个变量构建指标识别体系,对中国欠发达地区进行划分^[11](P16-37)。

学界对欠发达地区的内涵界定与识别标准等问题进行的相关研究,为本文研究奠定了扎实的前期基础。借鉴以往的研究作法,本文采用多维指标体系,以居民收入为核心,结合地方经济发展水平、地方财政能力、基本公共服务水平等指标,使用 2021 年中国 2091 个县级行政单元数据对欠发达地区进行识别。各指标的具体衡量方式如表 1 所示,其中,各县域数据主要来源于中国县域统计年鉴以及各县国民经济和社会发展统计公报,部分缺失数据采用插值法进行补充。具体识别方法如下:首先,依据农村居民人均可支配收入低于全国平均水平的 75% 标准,筛选出中国 410 个欠发达县域^[12](P239-253);其次,进一步考察县域经济发展水平、财政能力以及基本公共服务水平是否低于全国平均水平的 60%^[11](P41-49),对欠发达地区进行精准分类。需要指出的是,由于县域层面教育和医疗数据的缺失,在衡量欠发达地区的基本公共服务水平时,教育与医疗任一指标低于全国平均水平的 60%,即认定其基本公共服务供给不足。若县域经济发展水平、财政能力及基本公共服务水平均低于全国平均水平的 60%,则认定为综合型欠发达地区;若县域经济发展水平、财政能力及基本公共服务水平中仅有两项指标低于全国平均水平的 60%,则认定为局部型欠发达地区;若县域经济发展水平、财政能力及基本公共服务水平中仅有一

项指标低于全国平均水平的60%,则认定为单一型欠发达地区^①。

表1 欠发达地区的识别指标

主要指标		衡量方式	划分标准
核心指标	居民收入	农村居民人均可支配收入(元)	是否低于全国平均水平的75%
多维指标	经济发展水平	人均生产总值(万元/万人)	是否低于全国平均水平的60%
	财政能力	地方财政一般预算收入(万元)	
	基本公共服务水平	人均普通中小学学校数量(所/万人)	
		人均医院卫生院床位数(床/万人)	

（一）综合型欠发达地区

综合型欠发达县域共有119个,在全国范围内呈现出显著的边缘性、民族性、山区性分布特征,主要集中在西南边境的云南(27县)、西藏(11县)和西北边境的新疆(20县)等少数民族聚居区,中部武陵山区的湖北(18县)、湖南(16县)以及华北燕山—太行山北麓的河北(16县)、山西(11县)等省(区、市)。上述地区普遍具有省际交界、自然条件恶劣、少数民族集中等共性特征。

（二）局部型欠发达地区

局部型欠发达县域共有190个,主要集中分布在中西部生态过渡带的山西(12县)、河南(10县)、湖南(8县),西南喀斯特山区的广西(23县)、贵州(40县),边境民族聚居区的西藏(7县)、甘肃(62县)、宁夏(5县)和新疆(4县)等省(区、市)。其中78%的县域位于重要生态功能区,53%的县域属于民族自治县或少数民族聚居区。典型如山西的12个县集中分布在运城、临汾等市,属于黄土高原干旱农业区;广西的23个县主要分布在百色、河池等市,地处滇桂黔石漠化治理区;甘肃的62个县则广泛分布于定西、陇南、临夏等市州,兼具黄土高原生态脆弱区和少数民族聚居区双重特征。

（三）单一型欠发达地区

单一型欠发达县域共有101个,集中分布在山西(44县)、贵州(24县)和云南(30县)三省。从空间分布看,山西的44个县集中分布在忻州、临汾和吕梁三市,地处吕梁山—太行山集中连片特困区,属于典型的黄土高原生态脆弱型贫困区;贵州的24个县主要分布在六盘水市、黔西南和黔南两个民族自治州,位于云贵高原喀斯特地貌区,面临严重的石漠化问题;云南的30个县则集中在楚雄、大理、德宏和迪庆4个民族自治州,地处横断山区,兼具边境性和民族性双重特征。

二、欠发达地区的基本特征

在前文对欠发达地区的识别及空间分布的分析基础上,我们从多方面对其发展特征进行系统剖析,涵盖空间分布的特殊性、居民收入的约束性、财政收入的不足性、产业结构的单一性、公共服务的薄弱性以及人才短缺的普遍性等六个方面。通过多维视角的综合分析,深入理解欠发达地区的典型特征,为后续探讨其发展路径提供现实依据。

（一）空间分布的特殊性：多重特殊类型叠加的区域重合性

欠发达地区在空间分布上呈现出多重特殊类型叠加的区域重合性,尤其体现在民族地区、生态脆弱区与边境地区的高度重叠。一是高度集中于少数民族聚居区,覆盖了全国85%以上的民族自治县^②,如云南怒江傈僳族自治州、甘肃临夏回族自治州等典型民族地区;二是密集分布于陆地边境地带,属于陆

① 需要指出的是,尽管本文参考已有研究引入居民收入水平作为核心衡量指标,但在部分地区的农村居民人均可支配收入结构中,政策性收入所占比例较高,使得居民收入可能未能真实反映当地发展水平。但受限于县域农村居民政策性收入这一数据的可得性,本文在划分欠发达地区时未考虑此类地区。

② 中国民族自治县共120个,本文划分的欠发达县域中共有50个民族自治县。

地边境县的县域占比超过 40%^①,新疆克州、云南德宏等沿边地区尤为明显;三是广泛分布于生态脆弱区,73%的县域位于国家重要生态屏障区^②,包括青藏高原、云贵高原等生态脆弱地带。民族地区、生态脆弱区与边境地区的高度重合,使欠发达地区在经济发展过程中面临更复杂的制约条件。

这一空间分布格局并非自然地理因素的简单叠加,而是历史演进、资源禀赋与国家战略布局长期交织互动的结果。一方面,受历史迁徙路径及行政建制格局影响,中国大多数少数民族聚居区位于地势封闭、交通不畅的西部和边境地区。这些区域在长期发展中形成了相对独立的民族文化和经济体系,经济发展基础较为薄弱,与国家整体发展水平尚有差距。另一方面,生态脆弱区多分布于高原、山地和干旱半干旱地区,受自然条件限制,不具备大规模产业集聚和人口承载能力,人类活动对生态系统的冲击尤为敏感。在此基础上,国家出于生态安全、资源保护及国土安全等多重战略考量,有意识地将相关区域纳入生态保护红线、生态功能区和边境稳定带,加重了这些地区在生态治理、民族团结和安全维稳等方面的战略功能负担。国家战略功能的叠加和地方自然禀赋的限制,共同塑造了当前欠发达地区“民族—生态—边境”空间格局的高度重叠性。

(二) 居民收入的约束性:劳动力结构以低技能为主,农村收入水平偏低

欠发达地区的农村居民人均可支配收入普遍偏低。如图 1 所示,欠发达地区集中分布在收入水平较低的省(区、市),其人均可支配收入的均值(12705 元)仅为全国平均水平(18931 元)的 67%,其中,甘肃东乡族自治县(7126 元)、山西石楼县(5430 元)等极端贫困地区甚至不足全国均值的 45%,与浙江诸暨市(46535 元)等发达地区形成了 4-6 倍的悬殊差距;同时,欠发达区域内部部分化严重,如甘肃临夏市(17759 元)是东乡族自治县的 2.5 倍,山西孝义市(21295 元)是石楼县的 4 倍,广西右江区(19359 元)与乐业县(12162 元)也存在 1.6 倍差距。这种全国性追赶压力与区域资源虹吸效应叠加的挑战,导致欠发达农村面临外部发展代差扩大的问题,陷入内部“富县愈富,穷县愈穷”的马太效应。

收入差距的背后是劳动力技能结构的错配及产业吸纳能力的不足。相较于发达地区,欠发达地区劳动力普遍以中低学历群体为主,技能水平较低,集中于初级岗位和非正规就业,收入来源单一且缺乏

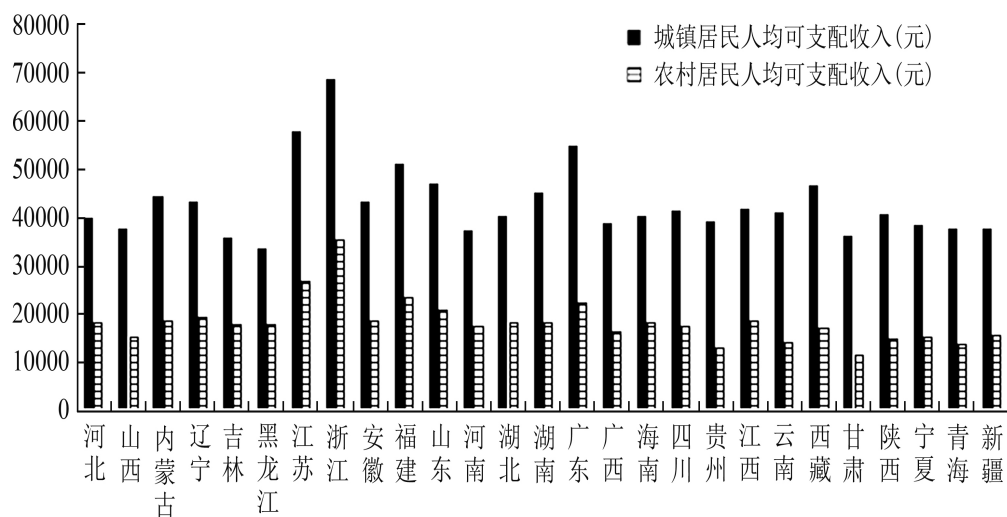


图 1 2021 年中国部分省(区、市)居民人均可支配收入

① 基于《中国民族统计年鉴》,2006-2020 年中国共有 140 个陆地边境县,本文划分的欠发达县域中有 57 个属于陆地边境县。

② 按照国务院《全国主体功能区规划》划定的 25 个国家重点生态功能区,并叠加生态环境部《全国生态脆弱区保护规划纲要》范围,识别出本文划分的欠发达县域中有 280 个位于生态敏感区域。

稳定性。此外,由于本地产业结构较为单一,现代服务业、高端制造业等高附加值产业发展相对滞后,限制了高质量就业岗位创造。在有限的就业选择下,大量劳动者只能依赖传统农业、外出务工或低端行业谋生,形成“低技能就业—低收入水平”的恶性循环。同时,区域间人口流动加剧了“低技能劳动者留守,高素质人才外流”的趋势,进一步抑制了本地居民整体收入水平的提升空间。

(三) 财政收入的不足性:地方财政自给能力不足,过度依赖转移支付

欠发达地区县域财政收入呈现显著的低水平特征,其财政能力与全国发达地区存在较大鸿沟。从全国层面来看,2021年欠发达地区县域财政收入均值仅为6.2亿元,不足全国县域财政收入均值(20亿元)的1/3。从欠发达地区内部来看,财政收入最低的西藏那曲市双湖县仅有977万元,而最高的贵州六盘水盘州市达到44.88亿元,两者相差近460倍。与全国发达县域相比,欠发达地区的财政弱势更为凸显。2021年全国财政收入超百亿元的县域达82个,其中,昆山市以466.88亿元高居榜首,江阴市(273.94亿元)、张家港市(264.13亿元)和常熟市(230.75亿元)均突破200亿元大关,另有16个县市超过100亿元。反观欠发达地区,财政收入超过20亿元的县域仅15个,占比3.7%,不足1亿元的贫困县达27个,占比6.7%。部分少数民族自治县的财政收入甚至不及东部百强县的零头,凸显出欠发达地区显著的财政收入不足问题。

欠发达地区经济结构相对单一,产业层次偏低,缺乏以现代制造业和高附加值服务业为支撑的稳定税源体系,财政收入对资源类产业和土地出让的依赖程度较高,抗风险能力与增长弹性均较弱。加之部分地区在招商引资中采取低税率、税收减免等竞争性策略,进一步压缩可用财政空间,导致地方财政增收潜力受限。此外,欠发达地区普遍承担较重的基本公共服务供给责任,在财政收入能力有限的情况下,长期面临“事权扩张—财力不足”的结构性问题。尽管转移支付在一定程度上弥补了区域间财力差距,但难以有效引导地方提升自主发展能力,部分地区对上级财政依赖的路径逐渐固化,财政可持续性提升空间有限。

(四) 产业结构的单一性:传统产业转型乏力,新兴业态发育不充分

欠发达地区的产业结构呈现明显的单一特征,普遍表现为传统农业占比偏高、工业依赖资源初加工、服务业发展滞后且以低端为主。与全国平均水平相比,欠发达地区的第一产业增加值均值(22亿元)相当于全国均值(32亿元)的68.9%,第二产业增加值均值(43亿元)仅为全国均值(141亿元)的30.7%,第三产业增加值均值(59亿元)相当于全国均值(166亿元)的35.5%。具体来看,能源主导型县域(如山西柳林县)第二产业增加值占全产业增加值的75%,远超欠发达地区均值,资源依赖程度过高;农业主导型县域(如云南沧源县)第一产业占比近30%,较欠发达地区均值高出近10个百分点,但产品深加工不足;边境县域(如新疆塔县)第三产业虽占比约60%,却以基础商贸为主,其第三产业增加值仅为全国同产业均值的35.5%。产业结构的低端锁定特征,与全国相对均衡的三产结构形成鲜明对比,凸显了欠发达地区产业转型升级的紧迫性。

欠发达地区产业结构单一化的现象,既与其内在的经济结构特征密切相关,也受到外部政策环境的深刻影响。从内部结构层面来看,区域内企业普遍存在规模较小、组织化程度低等问题,缺乏具备产业引领作用的龙头企业。而传统农业与资源型工业通常集中在价值链的低端,技术创新能力较弱,附加值较低,固化了“资源初级利用—粗放加工—低端循环”的发展路径。从外部政策环境来看,现代服务业等新兴产业尚未在欠发达地区得到有效布局,尤其是金融、信息技术、科技研发等高附加值服务业发展相对滞后。此外,基础设施建设相对薄弱,区域承接新产业和新业态的能力不足,进一步加剧了“产业升级动力不足—创新能力缺失—路径依赖固化”的结构性挑战。

(五) 公共服务的薄弱性:供给总量不足,服务质量偏低

欠发达地区在公共服务供给方面存在明显短板,尤其在医疗、教育和交通等关键领域表现突出。医疗资源方面,欠发达地区县域平均医院床位数为2015张,较全国平均水平(2813张)低28.4%,反映出基

层医疗资源配置严重不足。教育领域同样面临供给不足的问题,学前教育和高中教育投入相对薄弱,职业教育体系尚不健全,难以满足地方产业发展对高素质人才的需求。在交通基础设施建设方面,近年来全国铁路网络持续扩展。据交通运输部发布的《2024年交通运输行业发展统计公报》显示,截至2024年底,全国铁路营业里程达到16.2万公里,较上年新增3113公里,其中高铁营业里程突破4.8万公里,新增高铁里程2457公里,建设规模位居全球首位。然而,高铁建设在区域间分布不均,东西部差距依然显著。截至2023年,甘肃省地均高铁密度约为35公里/万平方公里,远低于高铁网络最密集的江苏省(237公里/万平方公里)^①,西部地区高铁网络整体较为稀疏。在公路运输方面,部分县域中心在政策倾斜和项目支持下,已初步建成较为完善的交通网络,但在建设过渡期内,道路维护成本较高,养护压力较大。相较之下,偏远乡村和山区仍面临道路等级偏低、公路密度不足、通达性差等问题。尽管“村村通”工程在多数地区基本实现,但农村公路等级普遍较低,通行能力和服务水平难以满足居民日益增长的出行需求。

欠发达地区公共服务的短板,主要表现为供给总量不足、资源配置不均和服务质量不高三个方面。首先,从供给总量来看,基层医疗机构数量有限,优质医疗资源主要集中于大城市,县乡级医疗服务能力薄弱,“看病难”问题普遍存在;教育领域,学前教育和高中教育投入明显不足,职业教育体系尚不健全,难以满足地方产业升级对高素质人才的需求。其次,从资源配置来看,公共服务呈现明显的中心虹吸效应,农村和边远地区供给严重滞后,交通、医疗、教育等基础设施和公共服务资源分布不均,难以满足当地居民日益增长的需求,导致大量人口因教育、医疗等因素被迫外流。最后,从服务质量来看,欠发达地区的公共服务体系高度依赖政府财政投入,市场和社会力量参与不足,供给模式单一、管理机制相对落后,公共服务的标准化和专业化水平整体偏低,难以提供高质量、可持续的服务。特别是在交通领域,基础设施建设的区域不均衡和维护能力不足,进一步加剧了公共服务整体质量的短板效应。

(六) 人才短缺的普遍性:人才持续外流,人力资本积累缓慢

结合欠发达地区教育资源的滞后性特征,其人才资源普遍呈现出明显短缺态势。从基础教育层面看,县域普通中学和小学的学校数量上限(分别为59所和205所)均低于全国最高水平(60所和287所),教育资源总量不足、配置不均和质量偏弱,严重制约了本地人才培养的规模与质量。受限于教育基础设施薄弱、师资力量紧缺及课程体系滞后,相关地区难以构建与现代产业体系相匹配的人才培养环境,导致本地居民接受优质教育的机会受限,人才成长路径受阻,人力资本水平提升缓慢。

与此同时,区域间教育资源的结构性差距进一步加剧了人才外流趋势。欠发达地区居民,尤其是年轻群体,为寻求更优质的教育机会,普遍倾向于向大中城市或教育资源集中地区迁移。这一流动趋势在基础教育阶段便已显现,并在高等教育与就业阶段持续强化。随着外出人群在异地完成学业并实现就业,其返流意愿普遍减弱。教育资源滞后不仅抑制了欠发达地区的人才积累,也加剧了欠发达地区的人才流出,使欠发达地区在区域人才竞争中持续处于相对不利地位。

三、欠发达地区发展的现实挑战

欠发达地区发展的现实挑战,并非源于单一维度的短板,而是由空间格局、收入水平、财政能力、产业结构、公共服务与人才资源等多方面因素叠加形成的多维度、深层次的发展挑战。这些地区在承载经济发展任务的同时,还需承担促进民族团结、生态安全与边境稳定等多重责任,内外部压力交织,发展基础薄弱,增长动能不足。系统梳理欠发达地区在交通、收入、财政以及产业等关键领域的现实特征,有助于厘清制约其发展的现实挑战,为探索可行的发展路径提供坚实基础。

^① 该省地均高铁数=该省高铁通车总里程÷该省总面积。其中,江苏省高速铁路总里程数为2541.4公里,总面积为10.72万平方公里;甘肃省高速铁路总里程数为1600公里,总面积为45.59万平方公里。

（一）交通壁垒引致的要素配置性挑战

作为一项长期存在的传统议题，国家对交通问题持续给予高度重视，并投入大量资源加以改善，但由于受经济发展水平、地理条件、资金投入等多重因素制约，欠发达地区在交通基础设施与运输服务体系建设方面仍存在短板。作为区域要素流动的重要载体，交通的发展水平直接影响到区域资源的配置效率。首先，从基础设施供给角度看，区域间交通建设水平存在显著差异，交通网络密度偏低，通达性不足，尤其在偏远山区和边境地区表现尤为突出。公路技术等级偏低，铁路网络覆盖不足，严重制约了人员、物资与信息等要素的跨区域流动，抬高了要素流动的交易成本，降低了区域间资源配置的整体效率。其次，从制度安排与治理体系角度看，交通管理与运输服务存在明显的区域分割，跨区域运输在通行许可、收费标准、执法规范等方面缺乏统一标准，政策衔接不畅，形成制度性壁垒，阻碍了要素的自由流动。再次，城乡交通资源配置失衡，农村地区公共交通供给能力不足，居民出行可及性较差，进一步加剧了城乡发展的不均衡与空间分割。最后，部分交通项目存在“重建设、轻运营”问题，后期维护资金投入不足，设施老化与服务能力下降，进一步削弱了交通网络对要素流动的支撑功能。交通基础设施与运输服务体系短板，不仅制约了欠发达地区内部要素的优化配置与空间重组，也削弱了其融入区域发展格局的能力，成为制约其发展的重要因素。

（二）内生增长动力缺失的结构性挑战

欠发达地区普遍面临着内生发展动力不足的现实挑战，主要表现为供给侧的结构性障碍和需求侧的持续疲软。从供给端来看，经济增长过度依赖要素投入，效率提升及技术进步的驱动不足。欠发达地区的经济增长主要依赖劳动力、资本等传统要素的投入，缺乏技术创新和生产率提升的内生动力，尤其在劳动力和资本的边际效益逐渐递减时，传统的增长模式难以持续。缺乏创新驱动的经济发展模式，使得欠发达地区产业升级空间受限，进一步限制了经济增长的潜力。从需求端来看，内需体系发育不全，经济增长的内生动力不足。欠发达地区农村居民的支配收入长期偏低，均值仅为全国农村居民收入平均水平的67%；居民边际消费倾向下降，消费结构多以生存型为主，发展型和享受型消费占比较小；社会保障体系覆盖不足进一步增强了居民的预防性储蓄倾向，抑制了潜在消费需求。如图2所示，河北、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等欠发达地区的消费水平普遍较低。欠发达地区供给端的不足与需求端的疲软相互作用，形成了欠发达地区“低收入—低消费—低增长”的恶性循环。

（三）产业结构低端锁定的系统性挑战

欠发达地区的产业结构呈现出明显的低端锁定特征。首先，欠发达地区普遍存在企业规模小而散

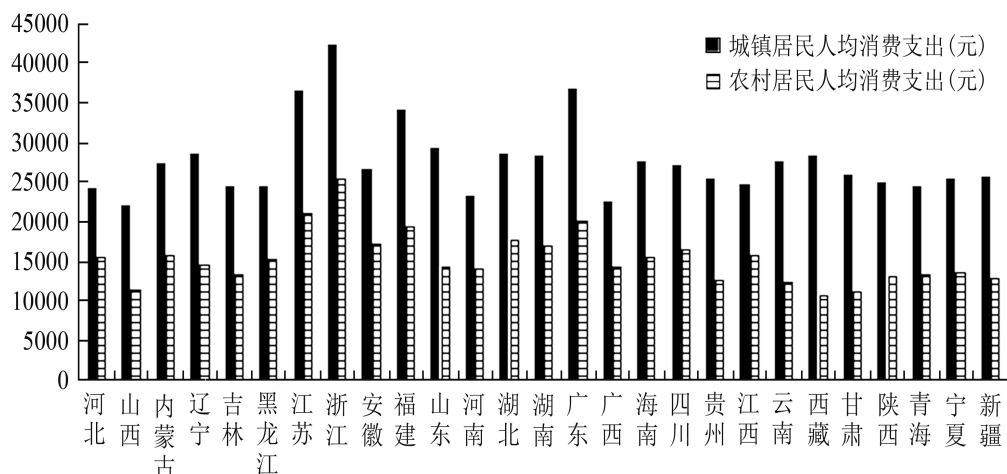


图2 2021年中国部分省(区、市)居民人均消费支出

的特点,缺乏具有产业引领作用的龙头企业和核心企业,使产业集群的建设相对滞后,各企业间的协作及资源共享程度较低,难以形成有效的规模经济和范围经济,进而难以实现跨越式发展以及产业链的高端跃升。其次,从产业类型的角度来看,欠发达地区的经济结构高度依赖传统农业和资源型产业,该类产业普遍缺乏技术创新的驱动力,产业链条停留在低端环节,主要依赖初级产品加工与低附加值生产,导致产业升级的空间极为有限。此外,欠发达地区现代服务业的发展不足,特别是高技术、生产性服务领域几乎处于空白状态,信息技术、金融服务、研发设计等高端服务业的匮乏,不仅制约了传统产业的转型与升级,还使欠发达地区难以吸引外资及高层次人才,进一步加剧了产业结构的单一性和低端化。

(四) 资源依赖与环境治理的生态性挑战

欠发达地区的发展模式长期受制于资源型依赖,导致经济增长与生态环境保护之间的矛盾日益凸显。首先,从生产方式来看,欠发达地区的经济结构高度依赖高耗能、高污染产业,绿色低碳转型步伐缓慢;加之传统产业对地方财政贡献较大,短期利益驱动下,部分地区仍然延续先污染后治理的粗放发展模式,加剧了生态环境的不可逆损害。其次,从制度体系来看,生态补偿机制尚未完善,难以有效平衡生态保护与经济发展的关系。纵向财政转移支付难以完全弥补环境治理成本,使生态保护责任主要由地方政府承担,削弱了其可持续保护的动机;横向生态补偿机制推进缓慢,跨区域的生态责任与收益分配机制尚不健全,导致上游生态保护地区因缺乏合理补偿而面临经济发展受限的挑战,生态保护与发展诉求之间的矛盾进一步加剧。最后,从治理体系来看,环境监管体系存在结构性缺陷,基层治理能力薄弱,社会和市场主体的参与度不足,部分地方政府在生态治理中存在“重审批、轻监管”的倾向,使欠发达地区的生态保护长期处于碎片化、低效运作状态。

(五) 民生事业短板引致的保障性挑战

欠发达地区在民生事业发展方面长期存在供给不足、分布不均、质量不高等问题,导致公共服务体系难以有效满足居民需求。首先,公共服务供给总量不足。基层医疗机构数量有限,优质医疗资源主要集中于大城市,县乡级医疗服务能力薄弱,形成看病难问题;学前教育和高中教育阶段投入明显不足,职业教育体系尚不健全,难以支撑地方产业升级所需的人才供给。其次,公共服务资源分布不均,中心虹吸效应显著。农村地区公共服务质量总体偏低,且长期处于公共服务供给短缺状态,难以满足人民群众对高质量生活的需求,大量人口因教育、医疗等需求向外流动。最后,欠发达地区的公共服务体系主要依赖政府财政支撑,市场和社会力量参与度较低,使公共服务供给模式单一,公共服务标准化水平较低。

四、欠发达地区发展的路径选择

欠发达地区的发展挑战,既源于交通条件滞后、内生动力不足、产业结构失衡,也受制于生态资源约束与公共服务薄弱等多重因素。要实现从被动发展到主动成长的跃升,必须在政府主导下,构建多元支撑的发展体系,系统性地破除发展瓶颈,增强自主造血功能。基于此,本文基于分层分类的基本原则,从优化交通网络建设、培育发展动能、提升产业基础、推动绿色转型与筑牢民生保障五个方面,提出推动欠发达地区高质量发展的主要路径。

(一) 坚持分层分类的基本原则,实施差异化发展策略

欠发达地区内部发展基础、资源禀赋、区位条件和社会经济结构存在显著差异,若采用“一刀切”的发展模式,不仅难以有效激发各地发展潜力,反而可能加剧资源配置的失衡。因此,推动欠发达地区高质量发展,必须坚持分层分类、因地制宜的基本原则,构建差异化、精准化的发展策略体系。

首先,不同类型的欠发达地区应坚持走差异化发展路径。对综合型欠发达地区,应重点加强基础设施建设和公共服务供给,提升基本发展能力;对局部型欠发达地区,应聚焦资源开发与品牌打造,推动特色产业链条延伸及价值提升;对单一型欠发达地区,应注重产业培育与要素集聚,增强内生增长动力。其次,应依据资源禀赋和区位特征实施分类指导。对生态资源丰富但开发受限的地区,应坚持生态优

先、绿色发展,探索生态产品价值实现机制,推动生态资源向生态经济转化;对区位优势明显、交通条件逐步改善的地区,应积极承接产业转移,推动产业集群发展,打造区域经济增长极;对民族文化、旅游资源富集的地区,应推动文旅融合发展,培育具有地方特色的服务业体系。最后,应建立差异化的政策支持体系。在财政转移支付、产业扶持、人才引进、土地政策等方面,应根据不同类型地区的发展需求,制定有针对性的支持措施,避免政策同质化导致的资源错配。同时,应加强区域间协作机制建设,推动发达地区与欠发达地区在产业、技术、人才等方面开展多层次合作,实现优势互补、协同发展。

（二）优化交通网络体系建设,推动欠发达地区的要素流动

近年来,中国交通基础设施网络持续完善,通达水平整体跃升。截至2024年,中国综合立体交通网主骨架已超26万公里,建成率约九成;但部分欠发达地区仍面临骨干通道不足、城乡衔接不畅、枢纽功能薄弱等瓶颈,制约当地劳动力、资本、技术等要素的跨区域高效流动,因而需要进一步完善欠发达地区的交通基础设施网络,畅通区域要素流动通道。一是加快区域交通骨干网络建设,提升跨区域通达能力。以高速铁路、高速公路和航空网络为重点,推进欠发达地区与周边经济中心的快速联通,构建高效便捷的区域交通走廊,降低劳动力、资本、技术等要素跨区域流动成本。二是优化城乡交通网络布局,增强农村交通可及性。加快推进农村公路提质升级,完善县乡村三级交通网络,提升农村道路等级和通达深度,解决农村居民“出行难”问题,促进城乡要素双向流动。三是加强交通枢纽建设,提升区域交通组织效率。加快推进区域性综合交通枢纽建设,优化铁路、公路、航空等多种运输方式的衔接,提升区域交通整体运行效率,增强欠发达地区对要素资源的集聚能力。

深化交通管理体制变革,降低制度性交易成本。一是统一区域交通运输标准,消除制度性壁垒。推动跨区域运输在通行许可、收费标准、执法规范等方面实现标准化、规范化,减少区域间政策差异带来的制度性交易成本,提升跨区域交通运行效率。二是完善城乡交通一体化管理机制,优化交通资源配置。推动城乡交通管理体制变革,建立统一的城乡交通运输管理体系,促进城乡交通资源统筹配置,提升农村公共交通服务供给能力,缓解城乡交通发展不均衡问题。三是推进交通运输数字化治理,提升交通管理效率。加快交通信息化建设,推动交通数据资源整合共享,构建智慧交通管理平台,实现交通运行监测、应急指挥、运输调度的智能化管理,提升交通系统整体运行效率和服务水平。

推动交通与产业协同发展,强化交通对区域发展的支撑作用。一是加强交通规划与产业布局的统筹协调。在交通基础设施规划建设中,充分考虑区域产业发展需求,推动交通网络与产业园区、物流基地、旅游景区等重点区域的有效衔接,提升交通基础设施对产业发展的支撑能力。二是加快物流体系建设,降低区域经济运行成本。加快推进区域性物流枢纽和物流配送中心建设,完善城乡物流配送网络,提升物流效率,降低物流成本,增强欠发达地区产业竞争力。三是提升交通基础设施运营维护能力,保障交通网络可持续运行。建立健全交通基础设施运营维护长效机制,加大后期维护资金投入,提升交通设施的使用寿命和运行效率,确保交通网络长期发挥效益。

（三）融合内生动力与外生支持,培育欠发达地区的发展动能

以内生动力培育区域自身发展潜力。一是拓宽居民就业渠道。创业是就业之源,欠发达地区应积极完善创业孵化支持体系,全面落实创业担保贷款、创业补贴等各项优惠政策,积极鼓励重点群体返乡创业,以创业带动高质量充分就业;积极开展劳动力技能培训,坚持高质量技能培训与就业服务相结合,通过加强职业教育和技能培训体系建设,提高劳动力素质和就业匹配度,使欠发达地区的劳动力更好地适应现代产业体系需求。二是拓宽居民增收渠道。针对农业组织化程度低、产业链条短等问题,应推动新型农业经营主体提质增效,提升农业现代化、规模化和专业化水平,通过订单农业、股份合作、代种代养等多元模式,促进小农户与龙头企业、合作社的有效衔接,构建稳定的利益联结机制,提升农民参与农业增值收益的能力;围绕生态资源、文化禀赋等优势,发展特色农业、乡村旅游、手工文创等新兴产业,延伸产业链条,拓展经营性收入渠道,实现收入来源的多元化与可持续。

以外生赋能助推区域协调发展。一是完善东西部结对帮扶关系。充分发挥发达地区在技术、人才、资本和管理经验等方面的比较优势,推动其与欠发达地区建立稳定的结对关系,实现从“输血式援助”向“造血式协作”转变;完善帮扶政策激励机制,推动“产业帮扶+就业帮扶+消费帮扶”一体化协同发展,强化资源整合与成果转化,形成可持续、可复制、可推广的区域合作典范。二是健全区域协同发展体制机制。打破行政边界、资源壁垒与要素流动限制,加强与周边城市群、经济带的互联互通,推进基础设施“硬联通”与公共服务“软联通”协同并进;鼓励共建飞地园区、产业合作区等跨区域发展平台,推动产业梯度转移和功能互补,通过规划协同、政策互补、利益共建等方式,推动形成错位发展、优势互补、互利共赢的新型区域合作格局。

(四) 推动产业升级与协同发展,提升欠发达地区的发展基础

聚焦优势重塑,推动传统产业升级。一是推动产业高端化。欠发达地区的传统产业大多资源依赖度高、附加值低,应聚焦本地已有的优势产业,通过技术改造、工艺优化和产业链延伸,推动产业从低端加工向高端制造、品牌建设和服务增值环节跃升;鼓励龙头企业深化技术研发、提升标准体系建设和产品品质,增强其在细分市场的引领力。二是推动传统产业智能化。欠发达地区应加快数字化、网络化和智能化技术的应用,鼓励企业运用大数据、人工智能和物联网等技术,优化生产流程,推动传统制造业向智能制造转型。三是推动传统产业绿色化。应加强绿色科技创新和先进绿色技术在欠发达地区的推广应用,提高资源综合利用效率,提升清洁生产水平,推动产业链和供应链的绿色化,实现降碳、减污、增绿和经济增长的协同发展。

培育新兴产业,塑造欠发达地区竞争新优势。一是依托资源优势,发展特色新兴产业。欠发达地区应充分挖掘和利用自身的资源禀赋,结合产业基础和区位优势,精准选择适合发展的新兴产业。例如,可重点发展新能源、新材料、生物医药和数字经济等高附加值行业。通过招商引资、政策扶持等手段,鼓励企业围绕地方特色资源进行深加工和高附加值产品的开发,塑造当地独特的产业竞争优势。二是促进科技创新与产业创新融合发展,提升产业核心竞争力。欠发达地区应加大科技创新投入,推动地方高校、科研院所与企业的紧密合作,突破产业发展中的关键技术瓶颈。建立科技成果转化平台,加速科技创新成果的落地与应用,提升企业的自主创新能力;加强高端科技人才的培养与引进,为新兴产业发展提供必要的智力支持,确保科技创新驱动产业升级。

强化产业协同,打造欠发达地区协同新格局。一是加强产业集群建设,优化区域产业布局。欠发达地区应围绕本地优势产业,通过跨区域的产业合作和分工协作,增强区域内产业之间的协同作用,提升区域经济的联动发展水平;推动产业链的纵向延伸和横向协同,促进产业集群的形成,发挥当地产业的集聚效应。二是加强产业链供应链协作,提升整体运行效率。欠发达地区应通过加强产业链各环节的协调和整合,加大数字基础设施的投入,促进产业链智能化升级,提高供应链的韧性、效率及抗风险能力,提升产业链的整体运作效率。

(五) 推进生态优化与绿色转型,提升欠发达地区的发展质量

推动产业生态化,构建绿色发展模式。一是发展智慧农业,推动农业生态化。欠发达地区应借助现代农业技术,推广循环农业、生态农业和有机农业等新型农业模式,推动农业生产方式的绿色转型,提升农业的资源利用效率和生态可持续性。二是改造传统产业,推动工业生态化。在源头上优化工业结构,通过绿色标准体系建设、清洁能源替代、绿色工厂布局等方式,从产业规划到生产末端全流程推进绿色制造体系的构建,增强传统工业的环境友好性与韧性。三是发展现代服务业,推动服务业生态化。引导数字平台、文化创意、现代物流等新兴服务业与生态保护深度融合,探索生态产品价值实现机制,培育绿色服务新业态。

推进生态产业化,释放生态红利。一是精准识别生态比较优势,实现生态资源产业化。精准识别欠发达地区的生态比较优势,充分挖掘生态要素在产业转型中的作用,并将其有效嵌入经济发展体系,构

建以生态优势带动经济发展的可持续模式。二是确保生态资源存量,寻求生态资源增量。欠发达地区应通过严格实施“三线一单”生态环境分区管控要求,确保生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线的有效落实,加强生态资源的存量保护;依托本地生态资源禀赋,延伸生态产业链,推动生态资源的增量供给。三是完善生态产品市场机制,提升生态价值实现能力。在确保生态资源存量保护和加强生态资源增量供给基础上,健全生态产品交易和价值实现机制,构建稳定的生态产品市场交易体系,为欠发达地区生态红利的持续释放提供长期保障。

推动生活品质化,促进人城景业和谐共生。一是提升生态环境质量,建设宜居生态系统。欠发达地区应加强生态环境保护,通过推动绿色城市建设,打造绿色生态宜居环境,形成可持续发展的城市生态系统,提高居民的生活舒适度和幸福感。二是促进产城融合,推动绿色城乡一体化发展。通过推动城乡经济、社会和生态的有机结合,促进欠发达地区产业与城市空间的协同发展,进而提高城乡区域的综合发展水平,促进区域整体的可持续发展。三是普及绿色生活方式,提升民众环保意识。在欠发达地区,应大力推广绿色消费与低碳生活方式,普及绿色理念,推动居民积极参与环保行动。通过提供绿色公共服务和推广低碳生活方式,增强居民的绿色参与感和环保责任感。

(六) 推进公共服务均等化,增强欠发达地区的民生保障

提升公共服务供给能力,增强民生保障基础。一是加大财政投入,改善基层公共服务设施。增加对医疗、教育、养老等基本公共服务的财政投入,提升基层医疗机构、学校和社区养老服务设施的建设质量,确保公共服务覆盖到乡村和偏远地区,保障居民基本生活需求。二是创新公共服务供给模式,提升资源配置效率。积极探索政府与社会资本合作等新型合作模式,吸引社会力量参与公共服务供给,通过引导市场、企业和社会组织在医疗、教育、养老等领域提供多元化、高质量的服务,形成政府主导、市场协同的供给机制,提高公共服务的供给质量。三是加快公共服务数字化建设,提升服务可及性。应加快信息技术在公共服务领域的应用,推广远程医疗、在线教育、数字养老等新型服务模式,降低偏远地区居民获取公共服务的成本,提升公共服务的可及性和普惠性。

优化公共服务供给质量,切实保障民生需求。一是健全公共服务标准体系,推动服务标准化和规范化。欠发达地区应立足实际需求,制定符合本地特色的统一基本公共服务标准,涵盖医疗、教育、养老等核心领域,确保服务内容精准对接居民需求,推动服务供给向规范化、标准化转型。二是加强公共服务人员培训,提升基层服务能力。应加大对基层医疗、教育、养老从业人员的培训力度,通过定期职业技能提升、专业资格认证等措施,提高医护人员的专业水平、乡村教师的教学能力及养老服务人员的服务质量,进一步增强基层公共服务的专业化。三是建立公共服务质量评估体系,推动服务质量提升。建立健全公共服务质量评估体系,设立居民满意度评价机制,并引入独立第三方机构对公共服务质量进行定期监测和绩效考核。通过持续的质量评估与反馈,推动地方政府提升公共服务供给质量。

优化公共服务空间布局,促进城乡区域均衡发展。一是推动公共服务资源共享,促进区域服务均等化。欠发达地区应加强跨区域合作与共建共享机制,通过统筹规划、优化资源配置,推动基础设施、教育、医疗等公共服务资源的区域间协同发展,逐步建立起均衡化的公共服务供给体系,确保各区域的居民能够平等享受基本公共服务。二是健全基本公共服务均等化机制,增强欠发达地区吸引力。建立公共服务补贴制度,完善公共服务均等化机制,推动地方政府加大对民生领域的投入,提升欠发达地区的公共服务水平,减少因公共服务不足导致的区域发展差距和人口流失问题,增强欠发达地区的吸引力。

参考文献

- [1] 萨米尔·阿明.世界规模的积累:欠发达理论批判.北京:社会科学文献出版社,2008.
- [2] 安虎森,李锦.适度的“政策梯度”是实现区域协调发展的战略选项——基于新经济地理学循环累积因果聚集机制的探讨.学术月刊,2010,(1).

- [3] 马诗萍,张文忠,李绪茂.特殊类型地区发展政策的国际经验.国际城市规划,2022,(1).
- [4] 安虎森,徐杨.“一刀切”政策不利于缩小我国国际收入差距——来自新经济地理学的启示.社会科学辑刊,2011,(5).
- [5] 李飏,李旭瀚.我国欠发达地区现代化指标体系研究——以广东省为例.广东社会科学,2018,(4).
- [6] 胡鞍钢.欠发达地区发展问题研究.改革,1994,(3).
- [7] 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.中国科学院研究生院学报,2006,(1).
- [8] 谷树忠,张新华,钟赛香等.中国欠发达资源富集区的界定、特征与功能定位.资源科学,2011,(1).
- [9] 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.南京农业大学学报(社会科学版),2024,(6).
- [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.地理科学,2025,(2).
- [11] 李瑞鹏,魏后凯.中国欠发达地区识别、类型与发展政策.中国农村经济,2025,(5).
- [12] 魏后凯.中国农村减贫与区域援助政策转向.社会科学战线,2024,(10).

The Development of Underdeveloped Regions in China: Emerging Issues, Novel Challenges and New Paths

Si Lijuan (Lanzhou University)

Abstract Coordinated regional development serves as a critical pillar for promoting high-quality development and an essential component of advancing Chinese modernization. Cultivating endogenous driving forces for development in underdeveloped regions is not only pivotal to the overall effectiveness of coordinated regional development, but also integral to the progress of building China into a great modern socialist country in all aspects. By adopting a county-level perspective and constructing a multi-dimensional framework encompassing indicators such as household income, economic development, fiscal support and public services, this paper analyzes the distribution characteristics of underdeveloped regions in China, and proposes corresponding development paths. Research indicates that most underdeveloped regions in China exhibit overlapping characteristics of multiple special types, with common challenges including limited local fiscal revenue, low per capita disposable income, industrial singularity, inadequate transportation infrastructure and human capital shortages. To promote the development of these regions, measures such as optimizing transportation networks, fostering endogenous growth momentum, establishing a modern industrial system, promoting the coordinated development of "production, living and ecology", and improving livelihood security system can be implemented. These approaches will leverage their latecomer advantages and accelerate the high-quality development of underdeveloped regions in China.

Key words underdeveloped areas; special-type areas; county-level economy; coordinated regional development

■ 作者简介 斯丽娟,兰州大学经济学院、县域经济发展研究院教授,甘肃 兰州 730000。

■ 责任编辑 涂文迁