

西部地区乡村振兴难度评价及重点帮扶县识别

方方¹ 李裕瑞^{2, 31}

(1. 北京市社会科学院经济研究所, 中国 北京 100101;

2. 中国科学院地理科学与资源研究所, 中国 北京 100101;

3. 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 中国 北京 100101)

【摘要】: 西部地区自然和社会经济条件的限制性决定其乡村减贫的艰巨性以及转型振兴的长期性与复杂性。从西部地区脱贫县科学识别出乡村振兴重点帮扶县, 并给予针对性支持, 可为构建先后有序、精准高效的乡村振兴帮扶格局提供科学依据。文章基于 2019 年西部 12 省区的 830 个县域样本数据, 从自然环境、经济基础、交通设施、公共服务、社会结构等五个维度构建西部地区乡村振兴难度评价指标体系, 明确测算方法与筛选流程, 建立乡村振兴重点帮扶县识别方法体系, 开展西部地区乡村振兴难度评价及重点帮扶县识别研究。经测算, 西部地区乡村振兴难度指数 I 级、II 级、III 级与 IV 级的县域数量分别为 137、195、459 和 39 个; 乡村振兴难度格局总体与我国地势阶梯类型分布较为吻合, 自然环境差异导致要素空间分布与配置不均衡是乡村振兴难度空间分异的重要原因。进一步, 从西部脱贫县中识别出 177 个乡村振兴重点帮扶县, 这些县域普遍存在着生态环境恶劣、区位偏远与民族地区问题复杂、经济基础薄弱、交通设施配套不完善、公共服务供给不足和社会结构相对失调等问题。为系统谋划西部地区乡村振兴的区域战略转型, 提出了分级分类施策、补齐短板弱项、建立要素保障机制、创新重点生态功能区振兴模式等措施。

【关键词】: 乡村振兴 难度指数 重点帮扶县 脱贫地区 区域政策 分级分类施策

【中图分类号】: F320.3 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1000-8462 (2022) 04-0008-11

党的十八大以来, 我国确立了实施精准扶贫精准脱贫的基本方略, 相继出台一系列有序推进脱贫攻坚与农业农村发展的重大政策, 这为新时期乡村减贫、发展与振兴指明了方向^[1]。截至 2020 年 11 月 23 日, 我国如期完成脱贫攻坚的目标任务, 现行标准下 9899 万农村贫困人口全部脱贫, 832 个贫困县全部摘帽, 区域性整体贫困得以解决, 为全球减贫事业做出了巨大贡献。2021 年 3 月, 中共中央国务院出台《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》(以下简称《意见》), 明确指出相对贫困治理仍将是今后面临的社会化难题, 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。诚然, 从区域格局来看, 西部地区已初步消除绝对贫困, 但是与中东部地区之间的发展差距依然较大, 贫困治理不确定、不稳固因素将长期存在^[2], 基础设施、医疗、教育等领域的“短板”问题较突出, 与乡村振兴的衔接中仍存在产业风险、统筹协调机制不健全等困境^[3,4], 相对贫困治理任务也较为艰巨。随着我国进入巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴战略的新阶段, 乡村治理对帮扶资源的优化配置与利用效率提出了更高要求, 亟待结合乡村基础条件与振兴难度制

作者简介: 方方 (1985—), 女, 河南南阳人, 博士, 副研究员, 研究方向为农村经济。E-mail:fanglank@163.com; 李裕瑞

(1983—), 男, 四川隆昌人, 博士, 研究员, 博士生导师, 研究方向为乡村地理与工程。E-mail:liyr@igsrr.ac.cn

基金项目: 中国科学院战略性先导科技专项 (XDA23070300); 国家自然科学基金项目 (41971220、41931293、41601176); 北京市社会科学基金青年项目 (20GLC035)

定差异化的乡村振兴路径^[5,6]。

在一些发达国家或地区，快速城镇化导致区域经济社会发展不平衡，为解决乡村社区发展基础薄弱与乡村贫困问题，大多因地制宜构建了支持乡村发展的政策框架体系。例如，美国在制定乡村发展政策时，优先照顾发展困难的社区，推出邻里复兴计划（Neighborhood Vitalization Initiative）和希望区（Promise Zones）计划，优先向贫困地区提供扶贫项目、技术援助或税收减免，利用教育专项资金鼓励教师到偏远贫困地区与印第安人聚居区任教，支持贫困地区经济与教育发展^[7]；日本为解决偏远农区发展滞后问题，制定和实施了一系列财政支持政策，率先推进偏远农区的基础设施、公共服务建设与产业发展^[8]；法国为缓解发达地区与欠发达农区之间的发展差距，成立地区“平衡基金”，定期从富裕地区抽调一定比例资金分配给落后乡村地区，促进农村社会资源的优化配置^[9]；欧盟成立专门的区域发展援助机构，通过增加公共投资、设立发展基金、为企业提供投资补贴与税收优惠等方式援助落后地区发展，通过制定农业改革政策，实施乡村发展项目，提升乡村经济活力^[10]。

为推动西部地区发展、促进区域均衡发展，1999 年我国正式提出实施西部大开发战略，相继出台《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》《关于进一步推进西部大开发的若干意见》以及五个西部大开发五年发展规划等政策规划；2020 年，着眼于西部地区发展不平衡不充分问题，制定出台《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》，加快推进形成西部大开发新格局，推动西部地区高质量发展。围绕各时期西部大开发的战略重点，系统部署了不同时期基础设施、特色产业、生态环境、社会民生、科技创新、城乡发展等领域的重点任务，西部地区经济社会取得快速发展，基本公共服务体系逐步完善，重点生态区综合保护成效显著。其中，六盘山区、秦巴山区等连片特困地区和西藏、四省藏区、新疆南疆三地州是脱贫攻坚的“硬骨头”。在《关于支持集中连片特殊困难地区区域发展与扶贫攻坚的若干意见》《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》等政策支持下持续加大了对这些区域的扶贫支持力度，加强资金、金融、项目、易地搬迁、生态、社会扶贫资源投入，着力构建了支撑保障体系，以西部大开发带动的扶贫开发为我国减贫事业做出了重要贡献^[11,12]。学界通常从贫困水平视角判断落后地区脱贫与振兴的难易程度，从经济、环境、社会等不同维度建立贫困评价指标体系，或构建贫困差距指数、贫困指数刻画乡村贫困的演化态势及空间格局^[13,14,15]；运用计量模型测算科技进步、人力资本等因素对西部地区减贫的作用^[16,17,18,19,20]，定量评价西部扶贫的总体成效^[21]，提炼贫困治理的区域模式与典型经验^[22,23]。此外，为服务支撑新时期乡村振兴与农业农村现代化战略需求，学者们从组织机制、实施路径、保障机制等多视角提出和论证了促进脱贫攻坚与乡村振兴之间有效衔接的对策建议^[24,25,26,27]。

结合国内外理论与实践成果来看，落后地区通常比其他地区需要更强大的资金支持与更精准的政策倾斜，有赖于出台支持乡村基础设施、公共服务、产业等薄弱领域发展的一系列政策措施。总体地，针对西部重点贫困片区或某一类型区开展贫困测度的研究成果较多，利用农户样本数据从微观视角测度贫困格局的研究较为丰富，但是从综合性视角对西部乡村振兴难度格局的预判性研究相对较少，对西部地区乡村发展的分级分类与问题识别的研究也较为薄弱，难以满足未来西部乡村振兴帮扶要素对精准管理的需求。在新时期，需要基于对乡村振兴长期性、复杂性的充分考量，结合贫困地区的比较优势，分阶段、分主次，循序渐进地推进改革与振兴。

《意见》明确提出，“按照应减尽减原则，在西部地区处于边远或高海拔、自然环境相对恶劣、经济发展基础薄弱、社会事业发展相对滞后的脱贫县中，确定一批国家乡村振兴重点帮扶县……给予集中支持，增强其区域发展能力”。西部地区的地域差异显著，问题区域识别是分类施策的重要前提。如何精准识别问题区域，细化帮扶空间范围与帮扶对象，提高帮扶政策瞄准效率，构建形成相对高效的乡村振兴治理格局与机制，是新时期西部地区实施乡村振兴战略的先导任务。据此，本研究拟构建西部地区县域乡村振兴难度评价指标体系，定量测度乡村振兴的实施难度，进而筛选出西部地区乡村振兴的重点帮扶县，为制定差异化、精细化的帮扶措施提供科学参考。

1 研究方法 with 数据来源

1.1 乡村振兴难度评价

1.1.1 指标体系

乡村振兴难度指数是对不同维度实施乡村振兴战略难易程度的定量、综合表征,可为精准识别不同地域单元、不同维度乡村振兴的问题区域,分类分级研判乡村振兴难度状态提供科学依据。遵循全面性、科学性、代表性和数据可获得性等原则,结合《意见》要求,从自然环境、经济基础、交通设施、公共服务、社会结构等五个维度,筛选西部地区乡村振兴的影响因素或状态变量,构建西部地区乡村振兴难度评价指标体系,最终确定 13 项指标,各指标对乡村振兴的功效有所侧重。

①自然环境维度(NED)。自然环境包含各类自然资源与生态环境要素,是支撑保障乡村系统正常运行的基础,一般而言,相对恶劣的自然环境与较为有限的生存条件是导致贫困的重要因素。尽管当前科技进步对于缓解资源短缺的作用日益增强,自然环境对人类发展的制约作用越来越弱,但是自然地理环境的致贫效应仍难以根本消除^[23,28]。通常认为,平均海拔(X_1)越高、地形起伏度(X_2)越大,乡村建设、发展与振兴的难度也越大。

②经济基础维度(EFD)。地区产业结构、财政收支状况、收入与消费水平在一定程度上反映区域经济发展水平,经济发展水平越高,推进乡村振兴的经济基础越稳固,实施乡村振兴的难度也越低。在经济基础维度,选取了人均 GDP(X_3)、人均地方财政收入(X_4)、人均社会消费品零售总额(X_5)、农村居民人均可支配收入(X_6)、2013 年贫困发生率(X_7)等五项指标,除贫困发生率为正向指标之外,其他指标均为负向指标。

③交通设施维度(TFD)。高质量的交通运输体系是乡村现代化的重要标志,是实施乡村振兴战略的先决条件,道路交通体系的完备度与通达度直接决定乡村交通现代化程度。在交通设施维度,选取了道路密度(X_8)与到省会城市的陆路交通时间(X_9)两项指标。其中,道路密度越大,单位面积内公路总里程越长,道路交通体系越完备;到省会城市的陆路交通时间反映县域与省会城市之间的通达程度,其数值越低,表明县域道路交通体系通达度与便利度越高,对乡村振兴的支撑能力往往也越强。

④公共服务维度(PSD)。支持推进城乡医疗、教育等基本公共服务均等化,促进优质资源向农村地区倾斜是实施乡村振兴战略的重要内容。在公共服务维度,选取了每万人医疗卫生机构床位数(X_{10})和平均受教育年限(X_{11})两个指标反映西部地区的基本公共服务水平。其中,医疗卫生机构床位数越多,平均受教育年限越高,反映县域医疗与教育等公共服务供给能力也越强,实现乡村振兴的难度可能也越低。

⑤社会结构维度(SSD)。组织振兴是乡村振兴的重要保障,在传统乡村社会结构趋于解体的背景下,构建形成新型可持续的乡村社会结构成为未来推进乡村全面振兴、促进乡村治理现代化的重要路径。在社会结构维度,选取了人口老龄化(X_{12})和劳动文盲率(X_{13})两项指标。人口老龄化程度越高,支撑乡村建设的人才与青壮年劳动力越匮乏,越不利于实施乡村振兴;劳动文盲率反映了县域劳动人口科学文化素质,数值越高,乡村建设人才与高素质劳动力的数量比例越低,也越不利于实施乡村振兴战略。

1.1.2 测算方法

根据五个维度筛选的乡村振兴难度评价指标的特性,分别采用不同的研究方法定量测算各维度实施乡村振兴的难易程度。

采用分级赋值法测算自然环境恶劣指数(NEAI)。在自然环境维度,基于平均海拔、地形起伏度与乡村振兴难度之间存在的正向关系,采用等差法对两项指标数值进行分级赋值。平均海拔越高,地形起伏度越大,自然环境较为恶劣,数值反映出的自然环境恶劣指数也越大。通常以平均海拔 500m 作为判别高原与平原地形的标准,采用等差法对样本的平均海拔和地形起伏度进行赋值^[29]。自然环境恶劣指数测算中,采用等权法将两指标的权重确定为 0.50,以两指标赋值得分与各自权重的乘积之和作为县域的自然环境恶劣指数。各指标赋值得分与自然环境恶劣指数的数值均在[0,1]之间。

采用综合测算法测算经济基础、交通设施、公共服务、社会结构等四个维度的难度指数。具体步骤为：①数据预处理。为消除指标数据量纲的影响，根据指标的正负功效分别对各指标的原始数值进行极差标准化处理，确保处理后的指标数值在 $[0, 1]$ 之间。②确定权重。采用熵值法与专家打分等主客观结合的方法确定各指标权重，各维度指标权重之和为1。③计算分维度指数。将指标权重与标准化指标数据的乘积之和作为各指数得分，依次测算经济基础薄弱指数（EFWI）、交通设施滞后指数（TFHI）、公共服务短缺指数（PSSI）、社会结构失调指数（SSMI）。④计算乡村振兴难度指数。将自然环境、经济基础、交通设施、公共服务、社会结构五个维度的难度指数与其权重相乘，将乘积之和作为乡村振兴难度指数（RRDI）。各难度指数介于 $0\sim 1$ 之间，数值越高，表明该领域实施乡村振兴的难度越大。

1.2 重点帮扶县识别

以乡村振兴各维度难度指数及综合难度指数为依据，进行乡村振兴重点帮扶县识别和帮扶政策研究。具体步骤如下：①指数分等定级。以各项难度指数的平均值±标准差的数值作为临界值，分别将乡村振兴各维度难度指数与乡村振兴难度指数划分为I级、II级、III级和IV级四个等级，乡村振兴的难度依次递减，其中，I级与II级乡村振兴难度相对较大，III级和IV级乡村振兴难度相对较小。②明确筛选原则。在筛选过程中，需关注样本县域在西部地区的总体排名及其省内排名，并兼顾与非脱贫县的比较。③识别重点帮扶县。各省区抽选的重点帮扶县数量为各省区样本县域总数的 $1/3$ ，将西部地区样本县域按照乡村振兴难度指数数值由高至低进行统一排序，将各省区位居前 $1/3$ 位次的脱贫县作为乡村振兴重点帮扶县；按照《意见》要求，确保识别对象为脱贫县中发展最困难的县域，并且关注非脱贫县中是否也存在振兴难度较大的县域。④明确短板和帮扶切入点。结合前期调研和数据分析等明确其主要短板、巩固脱贫成果和推进乡村振兴的主要困难及可能的帮扶切入点。

1.3 研究区域与数据来源

本文的研究区域包括我国西部地区的内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等12个省（自治区、直辖市），总面积约占全国的71.1%。2019年，西部地区GDP、人口分别占全国总量的20.8%和27.2%，全社会固定资产投资比上年增长5.6%，略高于5.1%的全国平均水平；人均GDP为53899元，远低于同期东部地区的94372元和全国平均的70378元；贫困地区农村居民人均可支配收入11567元，低于同期全国平均的16021元。随着东西部扶贫协作与精准扶贫等国家战略实施，西部地区持续强力推进脱贫攻坚工作，脱贫成效显著。2012—2019年，西部地区农村贫困人口由5086万人减至323万人，贫困发生率由17.5%降至1.1%。2020年底，西部地区贫困县已全部实现脱贫摘帽。

在数据整理过程中，受数据可获得性的制约，去除了西部各省区的市辖区，共保留12个省区的830个县域样本，包含533个脱贫县，占西部地区568个脱贫县总量的94%，其中，缺失的脱贫县样本包括7个偏远县域与28个市辖区。总体来看，本研究的样本具有较强的覆盖率和代表性。研究所需数据包括县域经济社会数据与地理环境数据。县域经济社会数据主要来源于西部地区12个省区的统计年鉴（2020年）、2019年国民经济和社会发展统计公报；对于部分统计指标缺失的县域，从县级人民政府网站等查找相关数据；对于分县统计指标严重缺失的县域，缺失值由历年指标数据拟合获取，或由县域所在地级市数据均值代替。平均海拔、地形起伏度等从全国DEM数据提取并计算得出，到省会城市的陆路交通时间指标根据2018年全国交通路网数据计算得出。

2 结果分析

2.1 乡村振兴难度指数的空间格局特征

应用模型定量测算西部12个省区分县乡村振兴难度指数，乡村振兴难度指数I级、II级、III级与IV级的县域数量分别为137、195、459、39个；从统计分布来看，经济基础薄弱指数（EFWI）呈现出近似于正偏态分布特征，而乡村振兴难度指数与其他四个难度指数均呈现出类似于负偏态分布特征，反映出西部地区经济基础薄弱的县域比例相对较高（图1）。乡村振兴难度格局的

总体特征为:

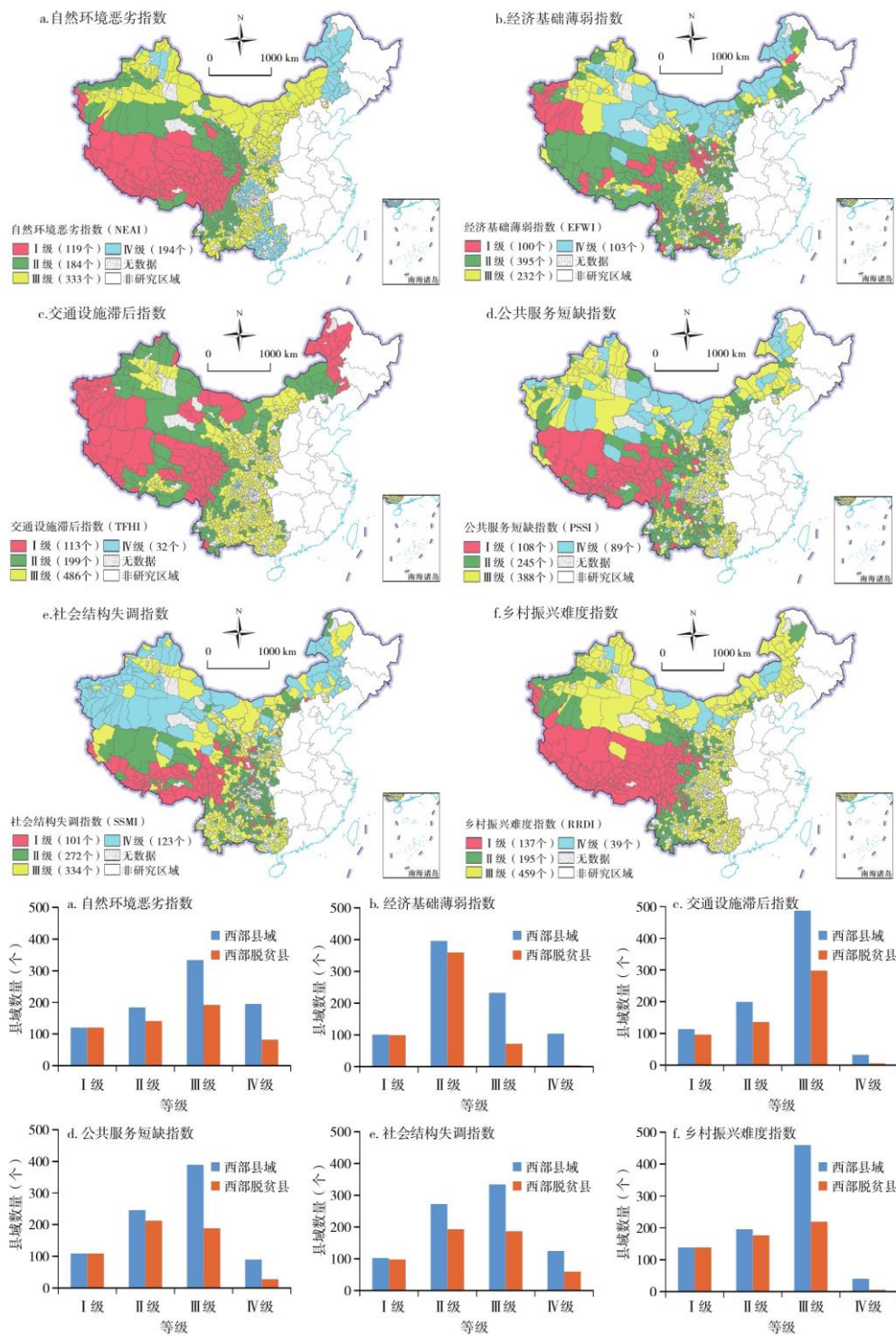


图 1 西部地区县域乡村振兴格局及其分级统计

注：文中中国地图均基于自然资源部标准地图服务网站下载的 GS(2019)1823 号的标准地图制作，底图无修改。图 2~图 4 同。

①乡村振兴难度格局与我国地势阶梯类型分布基本吻合，呈现明显的地域分异特征。位于我国地形地势第一阶梯的青藏高原是乡村振兴难度指数Ⅰ级和Ⅱ级的聚集区。其中，西藏、青海、甘肃、云南等省区推进乡村振兴的难度最大，各省区乡村振兴难度指数Ⅰ级和Ⅱ级的县域数量分别为71、37、42和60个，占各省区县域样本总数的比例分别为100%、94.9%、61.8%和55.0%。位于内蒙古高原、黄土高原、准噶尔盆地、四川盆地、塔里木盆地等地形地势第二阶梯的县域，乡村振兴推进难度略低，通常为乡村振兴难度指数Ⅲ级和Ⅳ级的空间聚集区。

②乡村振兴各维度难度格局的分布规律各不相同，空间分布较不平衡。乡村振兴五个维度难度指数Ⅰ级和Ⅱ级的县域与地形地势第一阶梯在空间上基本吻合。其中，青藏高原地区受自然地理环境的约束作用较强，推进经济、交通、公共服务、社会等领域建设的难度均较大。自然环境、公共服务与交通设施三个维度难度指数Ⅲ级和Ⅳ级的县域与第二阶梯在空间上相对吻合，与乡村振兴难度指数的空间分布也较为一致；经济基础薄弱指数与社会结构失调指数Ⅲ级和Ⅳ级的县域空间分布相对零散，处于第二阶梯的陕西、贵州、宁夏、广西等省区零散分布着经济基础薄弱指数与社会结构失调指数Ⅱ级的县域，经济社会发展基础仍较薄弱，总体空间规律特征较不显著，与第二阶梯在空间上不完全吻合。

③自然环境差异导致要素空间分布与配置不均衡，是西部乡村振兴难度空间分异的重要原因。第一阶梯地势高、生态环境恶劣、地广人稀，在很大程度上限制了经济社会要素的空间集聚与公共服务、基础设施等资源要素的高效配置。因此，乡村振兴不同维度均存在较大的难度，有待于出台倾斜性政策。位于第二阶梯的西部县域，乡村振兴部分薄弱领域的“短板”约束作用显著。与乡村振兴其他领域相比，西部地区经济发展滞后的县域数量占比仍较大，反映出西部地区经济基础整体较为薄弱。未来仍需以“补短板”为重点，促进帮扶要素向乡村振兴薄弱领域适当倾斜。

④西部脱贫县资源禀赋较差、经济社会基础较为薄弱，成为西部推进乡村振兴的重点和难点。西部脱贫县囊括了绝大部分乡村振兴难度Ⅰ级的西部县域，是西部实现乡村振兴难度最大的地区（图1）；从统计数据看，脱贫县乡村振兴难度指数、自然环境恶劣指数、经济基础薄弱指数、交通设施滞后指数、公共服务短缺指数与社会结构失调指数Ⅰ级与Ⅱ级的县域占西部县域样本总数的比例分别为94.0%、85.5%、92.3%、74.0%、90.4%和77.5%。脱贫县自然环境、经济基础、公共服务与社会结构等多领域发展滞后，导致乡村振兴总体难度较大，未来需着重解决西部脱贫县实施乡村振兴过程存在的突出困难与问题，作为西部地区推进乡村振兴战略的重中之重。

2.2 重点帮扶县的识别结果与问题剖析

依据前述识别方法体系，最终从西部脱贫县中识别出177个乡村振兴重点帮扶县（图2），乡村振兴难度指数为Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级的县域数量分别为75、76和26个，占重点帮扶县域总数的比例分别为42.4%、42.9%和14.7%。结合重点帮扶县主要指标来看，各省区乡村发展面临的短板问题各异，振兴难度不一。其中，四川、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏和新疆等省区的重点帮扶县的总体实施难度最大。具体特征如下：

①生态环境恶劣、区位偏远与民族地区的特殊性等问题相互交织。重点帮扶县在空间上相对集中分布于自然环境相对恶劣的省际交界地区，其中，118个县生态环境问题突出，自然环境恶劣指数达到Ⅰ级和Ⅱ级。各县自然资源较为贫乏，地理条件相对较差，地形起伏度高达3.3，高于西部地区均值2.3，平均海拔高达2622m，远高于西部地区均值1821m。识别出的177个重点帮扶县涉及141个民族县、107个国家或省区交界县域、130个重点生态功能县和40个革命老区县。生态保护主导功能极易制约重点帮扶县的乡村发展，加之区位偏远、民族地区社会文化的特殊性，导致该类乡村发展问题复杂难解。未来需强化生态功能价值评估、转移支付和碳市场建设，探索绿水青山提质增效、价值显化的多元化发展模式。

②经济基础薄弱，产业活力不足，返贫风险较高。一是经济发展活力总体不足。基础薄弱指数Ⅰ级和Ⅱ级的县域共166个，占重点帮扶县总数的比例为93.8%。2019年重点帮扶县人均GDP仅为28221元，远低于同期西部地区均值42366元，其中，甘肃、青海、新疆的部分重点帮扶县人均GDP仍不足1万元，经济发展严重滞后。二是地方财力薄弱，人均地方财政收入1848元，

低于西部地区均值 3475 元，收支矛盾突出，人均地方财政收支缺口 18332 元。三是农民收入偏低，2019 年重点帮扶县农村居民人均可支配收入均值 10575 元，低于同期西部地区均值 13260 元，约 73 个县农民人均纯收入不足 1 万元。四是消费市场不活跃，2019 年人均社会消费品零售总额 7491 元，远低于同期西部地区均值 11734 元。此外，2013 年重点帮扶县贫困发生率为 29.0%，目前仍存在一定的返贫风险。总体来看，重点帮扶县经济发展进程较缓，自身发展动力不足，资源开发不充分，未来仍需立足重点帮扶县的比较优势，激发产业发展活力，探索特色资源开发与经济可持续发展模式。

③交通设施配套不完善，交通结构不合理。从交通设施数据来看，约 57.6%的重点帮扶县交通设施较为滞后，交通设施滞后指数 I 级与 II 级的县域分别为 58 和 44 个。重点帮扶县道路密度分布差异较大，均值为 $0.24\text{km}/\text{km}^2$ ，低于西部地区均值 $0.34\text{km}/\text{km}^2$ ，西藏、四川、青海和新疆等偏远县域道路密度低于 $0.10\text{km}/\text{km}^2$ ，最低值仅为 $0.02\text{km}/\text{km}^2$ 。在脱贫攻坚时期，重点帮扶县已初步构建以铁路、公路、高速公路为骨架的交通框架体系，完善了内部交通网络。但是，交通设施不健全、交通结构不合理等问题依然突出，对外交通联系仍有待提升，到省会城市的陆路交通时间均值高达 4.7h（西部均值 2.9h），约 19 个偏远县域的交通时间超过 10h。未来仍需根据县域实际需求，在提升交通便利度、优化关键交通节点等方面进行优化调整，补齐交通基础设施短板。

④公共服务供给不足，社会结构相对失调。重点帮扶县公共服务配套相对不足，社会结构相对失调，公共服务短缺指数达到 I 级和 II 级、社会结构失调指数达到 I 级和 II 级县域分别占重点帮扶县总数的 79.1%、73.4%。在医疗健康领域，重点帮扶县医疗床位相对短缺，每万人医疗床位数仅 43 个，低于西部地区均值 50 个，西藏、云南、甘肃、内蒙古等省区的 7 个县域均低于 20 个，医疗资源供给不足与分配不平衡的问题突出；在教育与社会领域，基础教育水平较低，重点帮扶县劳动年龄人口平均受教育年限均值仅 6.2 年，低于西部地区均值 7.5 年，劳动人口文盲率高达 17.0%，远高于西部均值 8.8%，以四川、西藏、青海、甘肃等省区的部分民族县与生态功能县表现最为明显。重点帮扶县相对特殊的地理环境、民族构成与多元的宗教文化，导致公共服务投资成本较高，地方管理与服务难度较大，仍需进一步加强公共服务均等化等要素投入和机制配套，优化改善人口素质和结构。

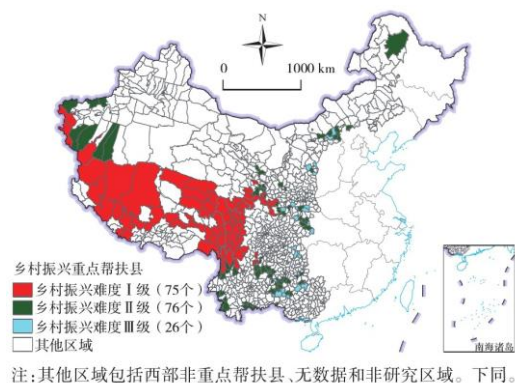


图 2 西部地区乡村振兴重点帮扶县空间分布

3 讨论

3.1 与新发布的国家乡村振兴重点帮扶县名单的比较

2021 年 8 月，在本研究的成稿过程中，《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》正式公布了国家乡村振兴重点帮扶县名单，涉及新疆与西藏两区之外的西部 10 个省区共 160 个区县（图 3）。官方名单中有 7 个区县不在本研究的测算样本内，涉及云南、陕西、甘肃与宁夏的 7 个市辖区，实际名单数为 153 个。官方名单中，乡村振兴难度指数 I 级、II 级和 III 级的县域数量分别为 43、58、52 个，包含近 1/3 的乡村振兴难度相对较小的县域。通过对比测

算名单与官方名单发现，测算名单与官方名单共 82 个县域一致，与官方名单相比，吻合度为 53.6%，其中，云南、青海、贵州、陕西的吻合度相对较高，分别为 68.0%、66.7%、65.0%和 60.0%。

进一步分析发现，测算方法不同是导致测算名单与官方名单之间存在偏差的主要原因。官方名单重点考虑了人均 GDP、人均一般公共预算收入、农民人均可支配收入等主要经济与收入指标，并统筹考虑脱贫摘帽时序、返贫风险等因素，兼顾已有帮扶要素投入及未来长远发展、重点帮扶县之间的绝对差距与省际指标平衡等，然后从西部脱贫县中筛选出经济社会发展薄弱、返贫风险大的县域作为重点帮扶县，是对主客观情况的综合反映。本研究则是尽量参照《意见》提出的地理区位、自然环境、经济发展、社会发展等维度，利用县域社会经济和地理环境数据，构建多维度乡村振兴难度评价体系，进而从西部脱贫县中筛选出发展最为困难、综合条件最差的县域。本研究确定的名单较为客观地反映了地理环境、发展水平等综合因素表征的西部地区县域发展差异。

值得一提的是，测算发现内蒙古的清水河县、扎兰屯市、凉城县和广西的灌阳县、资源县与天峨县等 6 个区级脱贫县，其乡村振兴难度高于从该省区国定脱贫县样本中识别出的乡村振兴重点帮扶县，建议列为省级乡村振兴重点帮扶对象，核实乡村振兴的薄弱领域，加强帮扶要素投入向该类型区倾斜。对于入选本研究的帮扶县名单而未进入官方名单的县域，乡村发展与振兴也存在不同程度的障碍，未来仍需强化对这些县域发展的及时分析与综合研判。

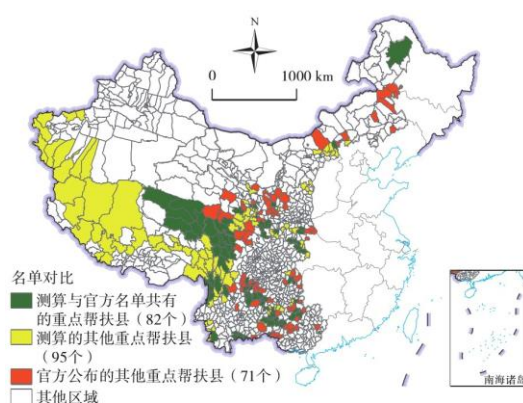


图 3 重点帮扶县的官方名单与测算结果对比

3.2 促进重点帮扶县发展的路径与建议

西部脱贫地区的乡村振兴是我国实现全面乡村振兴与农业农村现代化的重点和难点，而重点帮扶县是西部地区推进乡村振兴战略的重中之重、难中之难，亟需整体部署、系统谋划重点帮扶县乡村振兴的政策供给和制度设计，补齐各省区不同领域乡村发展短板。具体调控对策如下：

①分级分类施策，整体谋划推进乡村振兴区域战略转型。按照乡村振兴难度指数级别，优先对乡村振兴难度指数Ⅰ级和Ⅱ级的重点帮扶县给予重点帮扶，在资金、人才、项目等要素投入上适当倾斜。依据西部地区重点帮扶县的乡村特征与振兴难度，将重点帮扶县划分为四种类型（图 4），明晰不同类型乡村振兴的政策着力点，分类施策，提出差异化的乡村振兴调控路径与对策，构建形成西部地区以重点帮扶县带动乡村全面振兴的政策框架体系。

②结合乡村发展弱势领域，分类补齐基建、医疗、教育等薄弱领域“短板”。在县域层面，统筹县域城镇与村庄规划，为农业转移人口在县城实现就近城镇化提供就业、户籍、住房等政策支持；加快县城医疗卫生、教育与养老托育机构改造升级工作，

提升县城综合服务能力，推进公共基础设施数字化建设改造；在乡镇层面，筛选一批发展较为薄弱的重点乡镇，推进基层乡镇的公共卫生、基础教育、社区养老建设，加快省际边界的重点帮扶县乡镇地区道路、乡村物流、宽带网络等传统基础设施改造升级。

③创新要素组织模式，为产业振兴提供人才、资金、土地等要素保障。在重点帮扶县分布相对集中的省区交界地区创建乡村振兴服务联盟，开展乡村振兴“一揽子”服务，共同制定联盟的行动计划，促进规划设计、农村金融、品牌营销、信息咨询等服务行业的社会资源向乡村地区集聚。统筹地方财政资金，谋划一批乡村振兴特色产业项目，优先安排建设用地指标，率先在基础条件相对较好的脱贫村开展；在重点帮扶县试点开展西部地区增减挂钩结余指标跨区域流转工作。

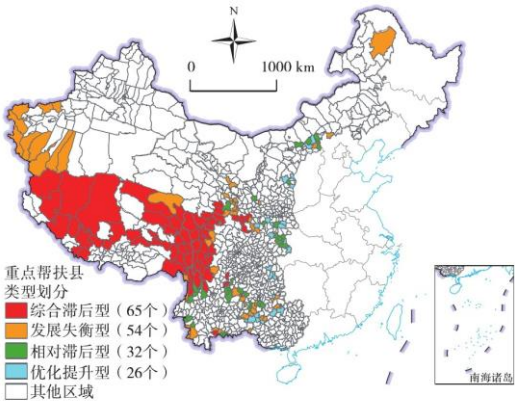


图 4 西部地区重点帮扶县类型划分

④先行先试，强化生态文明建设的顶层设计，探索构建西部地区生态补偿与脱贫攻坚、乡村振兴协同的可持续发展模式。选取重点生态功能区内的重点帮扶县，引导碳排放权交易系统内的东部控排企业优先购买对口帮扶西部地区的生态碳汇项目，探索市场化的东西部地区生态补偿机制。引导优质企业参与林业、水资源等生态资源产业化开发，在生态红线范围外适度开展林权、水权交易，探索生态资本市场化运作，对参与企业给予相应的税收、金融等优惠政策。

4 结论与讨论

①本研究建立了西部地区乡村振兴难度评价指标体系及重点帮扶县识别方法。从自然环境、经济基础、交通设施、公共服务、社会结构等五个维度，构建西部地区乡村振兴难度评价指标体系，分别测算自然环境恶劣指数、经济基础薄弱指数、交通设施滞后指数、公共服务短缺指数、社会结构失调指数以及乡村振兴难度指数。通过对西部样本县域各维度难度指数由高至低统一排序，将位居本省区样本县域总数前 1/3 位的脱贫县作为重点帮扶县，最终确定西部地区乡村振兴重点帮扶县名单。

②基于 2019 年西部地区 12 省区 830 个县域样本数据定量测算了其乡村振兴难度指数。结果表明，乡村振兴难度指数 I 级、II 级、III 级与 IV 级的县域数量分别为 137、195、459、39 个；西部地区乡村振兴难度格局与我国地势阶梯类型分布基本吻合，位于我国地形地势第一阶梯的青藏高原是乡村振兴难度指数 I 级和 II 级的聚集区；乡村振兴五个维度难度格局的空间分布较不平衡；自然环境差异导致要素空间分布与配置不均衡，是西部乡村振兴难度空间分异的重要原因；西部脱贫县资源禀赋较差、经济社会基础较为薄弱，是推进乡村振兴的重点和难点。

③西部脱贫地区乡村振兴重点帮扶县的特征、问题及建议。共识别出 177 个乡村振兴重点帮扶县，乡村振兴难度指数为 I 级、II 级、III 级的县域数量分别为 75、76 和 26 个。识别的重点帮扶县普遍存在着生态环境恶劣、区位偏远与民族地区的特殊性问题交织，经济基础薄弱，交通设施配套不完善，公共服务供给不足，社会结构相对失调等突出问题。亟需通过分级分类施策，

整体谋划推进乡村振兴区域战略转型,分类补齐基建、医疗、教育等薄弱领域“短板”,完善人才、资金、土地等要素保障机制,探索创新西部地区重点生态功能区乡村振兴模式等措施,系统谋划西部脱贫地区重点帮扶县乡村振兴的政策设计。

更好地满足人民对美好生活的向往,实现共同富裕是我国现代化建设的奋斗目标,脱贫攻坚任务完成标志着我国已具备在新发展阶段推进共同富裕的物质基础。西部重点帮扶县基础条件差,帮扶任务重,乡村振兴依赖于更多的资源要素投入。持续加大对重点帮扶县的帮扶力度,既是公平优先原则的重要体现,也是未来缩小城乡区域差距,实现共同富裕的必由之路。重点帮扶县的识别是分步骤分次序推进西部乡村振兴工作的开端,下一步仍需探索不同类型、不同省区重点帮扶县面临的突出困难与返贫风险点,科学规划非重点帮扶县乡村振兴提质增效路径。本研究侧重于宏观区域层面探寻乡村发展格局与规律,为重点县域筛选提供了一种研究思路与方法,但仍存在以下不足:受数据可获得性的限制,各维度指标仍不够全面;未来还需结合问题区域与薄弱领域的典型调研,对乡村问题加以分析验证;乡村振兴的难度是一个动态演化过程,本研究采用2019年的截面数据,动态性不强,未来可选取不同时间截面数据加以补充完善,加强乡村振兴格局的连续性、趋势性研究;目前的重点帮扶县筛选侧重于各省区内部的相对差距,而从政策供给公平性视角出发,仍需加大对发展滞后、返贫风险大的省区的政策倾斜,制定出台更为精准的帮扶措施。

参考文献:

- [1]刘彦随,周扬,刘继来.中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略[J].中国科学院院刊,2016,31(3):269-278.
- [2]陈志钢,毕洁颖,吴国宝,等.中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点[J].中国农村经济,2019(1):3-16.
- [3]岳国芳.脱贫攻坚与乡村振兴的衔接机制构建[J].经济问题,2020(8):107-113.
- [4]黄征学,高国力,滕飞,等.中国长期减贫,路在何方?——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻[J].中国农村经济,2019(9):2-14.
- [5]刘彦随,李进涛.中国县域农村贫困化分异机制的地理探测与优化决策[J].地理学报,2017,72(1):161-173.
- [6]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637-650.
- [7]陈霞,李佳璐.美国农村贫困问题简析及启示[J].中国经贸导刊,2015(22):60-61.
- [8]茹蕾,杨光.日本乡村振兴战略借鉴及政策建议[J].世界农业,2019(3):92-95.
- [9]周建华,贺正楚.法国农村改革对我国新农村建设的启示[J].求索,2007(3):17-19.
- [10]Copus A,Hall C,Barnes A,et al. Study on employment in rural areas(SERA),final deliverable[R]. A study commissioned by the European Commission,DG for Agriculture,Brussels,2006. https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/17677/1/sera_report%5b1%5d%20FINAL%20on%20web%20181206.pdf.
- [11]刘生龙,王亚华,胡鞍钢.西部大开发成效与中国区域经济收敛[J].经济研究,2009(9):94-105.
- [12]淦未宇,徐细雄,易娟.我国西部大开发战略实施效果的阶段性评价与改进对策[J].经济地理,2011,31(1):40-46.

-
- [13]姚兴安, 朱萌君, 季璐. 我国农村相对贫困测度及其地区差异比较[J]. 统计与决策, 2021(5):10-14.
- [14]胡原, 卢冲, 曾维忠. 四省藏区多维贫困空间分异及基层能力建设[J]. 经济地理, 2020, 40(2):174-183.
- [15]杜国明, 薛濡壕, 王介勇. 村域尺度乡村振兴评价及推进路径——以黑龙江省拜泉县为例[J]. 经济地理, 2021, 41(8):19-27.
- [16]张莉. 科技进步, 人力资本与西部地区农村贫困减缓——基于省级面板数据的实证研究[J]. 科学学与科学技术管理, 2015, 36(3):172-180.
- [17]陈立中. 收入增长和分配对我国农村减贫的影响[J]. 经济学(季刊), 2009, 1(2):712-726.
- [18]李季刚, 赵燕. 西部少数民族地区普惠金融: 减贫效应及其异质性[J]. 地域研究与开发, 2021, 40(2):108-112.
- [19]王燕, 刘晗, 赵连明, 等. 乡村振兴战略下西部地区农业科技协同创新模式选择与实现路径[J]. 管理世界, 2018, 34(6):12-23.
- [20]刘卫柏, 于晓媛, 袁鹏举. 产业扶贫对民族地区贫困农户生计策略和收入水平的影响[J]. 经济地理, 2019, 39(11):177-184.
- [21]徐明. 中央转移支付的减贫效应评估: 基本事实、潜在机制和提升路径[J]. 财经研究, 2021, 47(5):109-123.
- [22]高桂英, 韩秀丽. 西部贫困地区新农村建设与反贫困治理: 以宁夏贫困地区为例[J]. 宁夏大学学报: 人文社会科学版, 2007, 29(6):187-193.
- [23]李裕瑞, 曹智, 郑小玉, 等. 我国实施精准扶贫的区域模式与可持续途径[J]. 中国科学院院刊, 2016(3):279-288.
- [24]豆书龙, 叶敬忠. 乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J]. 改革, 2019(1):20-28.
- [25]伍中信, 彭屹松, 陈放, 等. 少数民族地区农民家庭资产贫困的精准测度与脱贫对策[J]. 经济地理, 2020, 40(10):173-177, 241.
- [26]龙花楼, 陈坤秋. 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接: 研究框架与展望[J]. 经济地理, 2021, 41(8):1-9.
- [27]周国华, 于雪霞, 贺艳华, 等. 湖南省巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的思考[J]. 经济地理, 2021, 41(8):10-18.
- [28]曲玮, 涂勤, 牛叔文, 等. 自然地理环境的贫困效应检验——自然地理条件对农村贫困影响的实证分析[J]. 中国农村经济, 2012(2):21-34.
- [29]于伯华, 吕昌河. 青藏高原高寒区生态脆弱性评价[J]. 地理研究, 2011, 30(12):2289-2295.