

县域帮扶政策实施是否缩小了县域间经济差距

——基于自我发展能力的视角

米 晶 张莉琴 林万龙

摘要：以县域为单元对落后地区实施帮扶对推动区域协调发展具有重要意义。本文基于县域经济自我发展能力的视角，采用 DID 模型评估 2013—2022 年县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响，为后续建立欠发达地区常态化帮扶机制提供参考。研究发现：县域帮扶政策实施显著缩小了县域间人均地区生产总值差距、县域间人均财政收入差距和县域间农村居民收入差距，且这一结论在经过 PSM-DID 估计、安慰剂检验等系列稳健性检验后仍然成立。从作用机制来看，县域帮扶政策实施主要通过促进农业特色产业和劳动密集型产业发展、改善基本公共服务水平来提升脱贫县经济自我发展能力，进而缩小县域间经济差距。异质性分析表明，相较于普通脱贫县，县域帮扶政策实施对原深度贫困县、山区县和基期农业产值占比高的县域帮扶作用更弱。本文认为，未来建立常态化帮扶机制应注重从短期扶持向长期赋能转变，分层分类因地制宜地开展帮扶工作，注重提升县域经济自我发展能力。

关键词：县域帮扶政策 县域间经济差距 自我发展能力 产业发展 基本公共服务

中图分类号：F320; F127 **文献标识码：**A

一、引言

党的二十届三中全会明确提出，要完善实施区域协调发展战略机制。以县域为单元对经济社会发展相对落后的地区实施区域性帮扶是中国的一项重要政策（林万龙，2024），对于促进区域协调发展具有重要作用。早在 1986 年，贫困地区经济开发领导小组成立，中国便开始以县域为单位开展帮扶工作^①。在长期帮扶之下，中国 832 个原贫困县全部脱贫摘帽。为进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，党中央设立 5 年过渡期，保持脱贫县主要帮扶政策总体稳定。然而，目前脱贫地区发展基础仍然薄弱，县域之间发展不均衡问题仍然突出（魏后凯和李瑞鹏，2023）。

[资助项目] 研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项“农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度研究”（编号：24ZDA053）。

[作者信息] 米晶、张莉琴、林万龙（通讯作者），中国农业大学经济管理学院，电子邮箱：linwanlong@vip.163.com。

^①资料来源：《中国农村扶贫开发概要》，https://www.gov.cn/zwhd/ft2/20061117/content_447141.htm。

随着 5 年过渡期临近结束，国家即将在欠发达地区开展常态化帮扶工作，中国对脱贫地区的帮扶政策需要及时顺利转向常态化的欠发达地区帮扶政策（李瑞鹏和魏后凯，2025）。从帮扶对象的界定范围来看，未来欠发达地区常态化帮扶工作仍然应以县域为基本单元开展。以县域为单位开展帮扶，一方面，这符合中国长期以来以县域为单位开展扶贫工作的历史传统与实践经验，有利于政策的传承性与延续性；另一方面，以县域为单元划定帮扶范围更精准，有助于提升帮扶政策的精准度，促进资源优化配置和统筹协调。那么，未来欠发达地区常态化帮扶工作应如何展开？如何更好地推动脱贫县实现高质量发展？

本文认为，有必要回顾总结自精准扶贫以来国家实施县域帮扶政策的效果，为后续建立欠发达地区常态化帮扶机制提供决策参考。自开展精准扶贫以来，中央和地方对脱贫地区输入了规模极大的帮扶资源。单从资金投入来看，2013—2020 年，“中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近 1.6 万亿元，其中中央财政累计投入 6601 亿元”^①。打赢脱贫攻坚战后，中央财政贯彻落实党中央、国务院有关巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策部署，及时将脱贫攻坚期的财政专项扶贫资金调整优化为衔接推进乡村振兴补助资金（以下简称“衔接资金”），对脱贫地区的帮扶力度不减。在 2021—2023 年，中央财政先后安排衔接资金 1565.24 亿元、1650 亿元和 1750 亿元^②，用于支持各地推进巩固衔接工作。中央、地方对脱贫地区倾注了前所未有的关注，那么，投入规模如此巨大的县域帮扶政策是否有效缓解了县域间发展不平衡问题？

已有研究主要聚焦于帮扶政策实施对经济增长的影响。一些研究发现，国家通过政策倾斜、财税支持、项目实施、基础设施建设和公共服务提升等方式改善经济发展条件实现扶贫，并提高贫困人群分享发展成果的机会和能力，对县域经济发展产生深刻的影响（Meng，2013）。近年来，部分学者开始关注国家对脱贫县开展的帮扶工作在缩小县域间经济差距、改变县域经济发展格局方面的作用。例如：方迎风和杨子明（2023）使用模糊断点回归研究发现，精准扶贫政策实施使脱贫县的经济增长速度高于原非贫困县，有助于区域协调发展。仇童伟（2024）认为，脱贫地区帮扶政策实施加剧了脱贫县的人口流失，使得帮扶政策实施在缩小地区间经济差距方面的效果相对有限。周力等（2024）的研究发现，精准扶贫时期县域间经济差距缩小，但帮扶政策的贡献仅局限于缩小脱贫地区内部的经济差距。总体来看，现有关于县域帮扶政策实施在缓解县域间发展不平衡方面作用的研究较少，且多聚焦于单一经济增长维度。

不同于以往的扶贫政策，精准扶贫政策对原贫困县的帮扶尤其强调通过发展特色优势产业、提升公共服务水平等方式增强县域经济自我发展能力，从而缩小县域间的发展差距（刘生龙和郑世林，2021）。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》明确提出要“更加注重转变经济发展方式，更

^①参见《习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm。

^②资料来源：《财政部对十四届全国人大一次会议第 0228 号建议的答复》，https://nys.mof.gov.cn/jytafwgk_8288/2023jytafwgk/rddbgyfwgk/202307/t20230714_3896443.htm。

加注重增强扶贫对象自我发展能力，更加注重基本公共服务均等化”^①。2023 年中央“一号文件”明确提出：“增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。把增加脱贫群众收入作为根本要求，把促进脱贫县加快发展作为主攻方向，更加注重扶志扶智，聚焦产业就业，不断缩小收入差距、发展差距。”由此可见，中央更希望通过增强县域经济自我发展能力达到缩小区域差距的目标。同样，未来欠发达地区的常态化帮扶也必须更加注重增强其内生发展动力。

然而，现有研究在探讨县域帮扶政策实施对提升县域经济自我发展能力、缩小县域间经济差距的作用方面仍存在不足，尤其是在作用机制的深入分析上。例如：已有文献对于产业帮扶政策如何有效激发县域经济的内生发展动力的分析稍显不足，且大多数研究停留在对整体产业结构分析的层面，缺乏对不同产业具体作用的细化探讨。此外，尽管通过基本公共服务均等化缩小县域间经济差距是中国扶贫开发的重要指导思想，并对县域经济的自我发展能力具有深远影响，但现有文献中针对县域帮扶政策实施通过促进基本公共服务均等化缩小县域间经济差距的系统性研究仍比较缺乏。因此，有必要进一步深化对这些机制的探讨，以更全面地揭示县域帮扶政策实施在提升县域经济自我发展能力、促进区域协调发展中的作用。

鉴于此，本文对 2013—2022 年的县域帮扶政策实施效果进行系统性评估，旨在探讨县域帮扶政策实施是否显著缩小县域间经济差距，以期为后续建立欠发达地区常态化帮扶机制提供相应参考。本文的边际贡献在于：在研究视角上，基于县域经济自我发展能力视角，深入分析县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响，能够为县域帮扶政策实施影响区域协调发展研究提供新视角。在研究方法上，通过寻找合理的财政扶贫资金投入代理变量对帮扶政策效果进行评估，有助于克服以往研究中简单使用虚拟变量衡量帮扶政策导致难以体现政策差异的局限性。在研究内容上，有助于深化对县域帮扶政策实施提升县域经济自我发展能力的机制探讨研究。

二、政策背景

2013—2025 年，中国对脱贫县的帮扶政策大致经历了三个不同的发展阶段：第一阶段为 2013—2015 年，这一阶段以精准扶贫概念的提出为标志，核心在于精准识别贫困人口和贫困区域；第二阶段为 2016—2020 年，这一阶段的政策重点从单一的贫困人口帮扶转向脱贫县和脱贫地区的整体帮扶，更加注重区域经济发展、基础设施建设和公共服务水平提升；第三阶段为 2021—2025 年，该阶段是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡阶段，政策重心逐渐转向巩固拓展脱贫攻坚成果、防止返贫，并推动乡村振兴，但是，针对脱贫地区的主要帮扶政策仍保持总体稳定。尽管不同阶段对脱贫县的帮扶工作重点存在一定差异，但总体上保持了政策的延续性与稳定性。因此，本文将上述三个阶段对脱贫县的帮扶政策统称为“县域帮扶政策”。本文对县域帮扶政策实施的背景及具体措施进行系统梳理和总结，为进一步探讨政策实施效果提供参考。

^①参见《中共中央 国务院印发〈中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）〉》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_2020905.htm。

（一）原贫困县确定标准以及调整情况

中国首次确定贫困县时，是以 1985 年农民人均纯收入水平为基准划定的，即人均纯收入低于 150 元的农区县、低于 200 元的牧区县、低于 300 元的革命老区县，这些县域被列入国家扶持范围。1986 年之后，贫困县名单经历了三次调整。1994 年，国家对贫困县名单进行了第一次调整，1992 年农民人均纯收入超过 700 元的县一律退出，低于 400 元的县全部纳入扶持范围，在全国范围内确定了 592 个国家重点扶持贫困县。2001 年，国家对贫困县名单进行第二次调整。贫困县改称国家扶贫开发工作重点县，原国务院扶贫办确定各省份国家扶贫开发工作重点县的数量，由各省份确定具体县名单。各省份国家扶贫开发工作重点县数量的确定采用“631 指数法”测定，这次调整取消了所有沿海发达地区的国家级贫困县，全国贫困县数量仍保持在 592 个，占全国县级单位的 22.3%^①。2011 年，国家对贫困县名单进行第三次调整，要求各省份按综合经济指标排序情况对本行政区域内的县域名单进行调整。这次调整有 38 个县退出，新调进 38 个，总数仍为 592 个。2012 年，国家依据 2007—2009 年 3 年的人均地区生产总值、人均财政一般预算收入、农民人均纯收入等与贫困程度高度相关的指标确定了 14 个连片特困地区 680 个片区县。除去其中与国家扶贫开发工作重点县交叉的 440 个县之后，实施县域帮扶政策的县共有 832 个，包括重点县和片区县^②。

（二）县域帮扶政策梳理

2013 年，中国首次提出精准扶贫理念，拉开了新时代脱贫攻坚的序幕。如前所述，精准扶贫政策对原贫困县的帮扶尤其强调通过发展特色优势产业、提升公共服务水平等方式缩小县域间的发展差距。鉴于此，本文重点梳理自开展精准扶贫以来，中国对原贫困县实施的产业帮扶政策和公共服务帮扶政策。

1. 产业帮扶政策。中国对原贫困县的产业帮扶政策涵盖了生产、流通、销售等多个环节和维度，形成了一套相对完善成熟的政策体系。总体来看，对原贫困县的产业帮扶政策主要包括以下五个方面：一是提供财税和金融保障支持政策，加大对产业发展的资金支持力度。二是鼓励支持地区发展特色产业。例如，加强对原贫困地区的产业发展指导，推进科技扶贫、实施地区特色产业提升工程等。进入过渡期后，《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》明确指出要“培育和壮大欠发达地区特色优势产业并逐年提高资金占比”^③。三是鼓励原贫困地区发展新业态，主要包括电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫等。以电商扶贫为例，电子商务进农村示范工作实现了 832 个原贫困县县域全覆盖，到

^① “631 指数法”具体是指：贫困人口（占全国比例）占 60%权重（其中绝对贫困人口与低收入人口各占 80%与 20%比例）；农民人均纯收入较低的县数（占全国比例）占 30%权重；人均地区生产总值低的县数、人均财政收入低的县数占 10%权重。其中：人均低收入以 1300 元/年为标准，老区、少数民族边疆地区为 1500 元/年；人均地区生产总值以 2700 元/年为标准；人均财政收入以 120 元/年为标准。资料来源：《中国农村扶贫开发（1978—2010 年）概要》，http://cn.chinagate.cn/povertyrelief/2012-08/09/content_26182170_6.htm。

^② 资料来源：《扶贫办发布重点扶贫县和连片特困地区县认定历史》，https://www.gov.cn/gzdt/2013-03/04/content_2344631.htm。

^③ 参见《关于印发〈中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法〉的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/31/content_5596927.htm。

2020 年底累计投入资金 249.17 亿元，原贫困县网商由 2016 年的 131.5 万家增加至 2020 年的 311.23 万家^①。四是支持发展新型经营主体，主要包括组织农业产业化龙头企业与原贫困地区开展有效对接、培育壮大农民专业合作社、鼓励组建发展农业社会化服务组织等。五是通过东西扶贫协作、定点扶贫等推动产业发展。

2. 公共服务帮扶政策。自开展精准扶贫以来，国家对原贫困县的公共服务帮扶政策主要涵盖基础设施、教育、医疗卫生等多个方面。在基础设施方面，对原贫困地区实施交通扶贫行动、水利扶贫行动、电力和网络扶贫行动等。截至 2020 年底，原贫困县中，通硬化路的行政村占比为 99.6%，具备条件的行政村全部通硬化路；通动力电的行政村占比为 99.3%；全部实现集中供水的行政村占比达到 65.5%^②。在教育方面，国家对原贫困县的教育帮扶政策涉及教学条件、师资水平和学生培养等多个方面，包括义务教育薄弱学校改造、乡村教师生活补助等政策。在医疗卫生方面，在开展对农村人口医疗帮扶的同时，还聚焦于改善原贫困地区医疗卫生条件，实施健康扶贫工程等。

三、理论分析与研究假说

提升落后县域经济自我发展能力，是破解县域间发展不平衡不充分的根本举措。产业发展和公共服务既是增强县域经济内生发展动力和自我发展能力的关键（徐孝勇和封莎，2017；孔凡斌等，2023），也是影响县域间经济差距的重要因素（魏后凯和李瑞鹏，2023）。因此，本文将重点关注县域帮扶政策实施如何通过影响产业发展和促进基本公共服务均等化来提升脱贫县经济自我发展能力，进而缩小县域间经济差距^③。

（一）产业发展与县域间经济差距

产业发展是脱贫县能否实现从“输血”到“造血”转变的核心（周宇晗和文书洋，2024）。脱贫县产业结构单一、发展相对滞后是物质资本和人力资本匮乏、产业基础配套设施不完善、市场机制不健全等多重因素共同作用的结果（黄志平，2018；徐春华，2021）。在发展初期，对脱贫县投入相应的资金、技术和信息等要素有助于其跳出“贫困陷阱”。但是，要提升脱贫县经济自我发展能力，关键还在于充分利用脱贫县自身资源禀赋，并基于地方优势形成竞争力，从而实现内生式发展（张文明和章志敏，2018）。

脱贫地区自然资源丰富，但由于产业发展环境等因素的限制，这些资源尚未得到充分利用，难以

^①资料来源：《〈人类减贫的中国实践〉白皮书》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm。

^②资料来源：《国家脱贫攻坚普查公报（第四号）——国家贫困县基础设施和基本公共服务情况》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588894.htm。

^③脱贫县与全国县域经济发展中等水平之间的差距还与原非贫困县经济发展状况有关，本文隐含的前提假设为原非贫困县的经济的发展基本保持稳定。本文分析了 2013—2022 年原非贫困县县域经济发展水平与全国县域经济发展中位数水平之间的差距，发现二者之间的差距并未出现明显改变，说明上述前提假设基本成立。具体结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附表 1 和附表 2。

转化为经济优势。自开展精准扶贫以来,对脱贫县的产业帮扶尤其注重培育和发展脱贫地区特色产业,主要通过提供财税金融支持、加强特色产业指导、提升产业配套能力、完善联农带农机制等方式,助力脱贫地区培育和发展特色产业,推动其产业转型发展(黄志平,2018;欧阳鑫等,2025)。在政策支持下,脱贫县依据自身资源禀赋成功培育出包括特色种植业、养殖业、旅游业、电子商务产业在内的多种特色产业。截至2021年,全国建成各类特色产业基地超过30万个,每个脱贫县都形成了2~3个特色主导产业^①。特色产业的培育和发展有助于将脱贫县拥有的自然资源禀赋优势转换为现实的经济优势,从而激发县域产业发展潜力,特别是有助于增强县域内乡村经济的内生发展动力(马雯嘉和吴茂祯,2024),进而缩小脱贫县与全国县域经济发展中等水平之间的经济差距。从农户层面来看,对脱贫县的产业帮扶政策实施还可通过强化利益联结机制带动更多农户参与产业发展,在促进农户就业增收的同时,增强其未来发展的信心。

然而,政策支持导向下脱贫县特色产业的发展也可能对县域经济长远发展产生负面影响,具体表现为:其一,政策执行中的趋同性倾向使地方政府过度依赖“复制粘贴”式产业选择,更倾向于选择立竿见影的“短、平、快”项目,忽视对本地资源禀赋的精准识别与差异化开发,形成“千县一面”的产业格局;其二,同质化竞争加剧了区域市场饱和风险,同类特色产业在有限的市场容量内陷入价格战或资源争夺战,导致投资效率降低。更重要的是,这种非理性竞争可能会产生结构性挤出效应,即当政策资源过度向某一主导产业倾斜时,可能挤压县域内其他潜在优势产业的发育空间,加剧县域经济发展的脆弱性。

除丰富的自然资源外,脱贫县还拥有丰富的剩余劳动力资源,县域劳动力、工业原材料和土地等要素的价格相对低,因而发展劳动密集型产业具有明显的比较优势(仇童伟和彭嫦燕,2023)。脱贫攻坚期间,许多脱贫县抓住东部地区产业向中西部地区梯度转移的机遇,借助财税和金融保障支持政策、东西部协作等帮扶政策,通过税收减免、加大优惠补贴等方式吸引了一批劳动密集型企业。在此期间,许多脱贫县劳动密集型产业体系初步建立,并创新形成了一批可复制、可推广的发展模式(林嵩等,2023;谢玲红等,2023)。同时,脱贫县电子商务、乡村旅游、生态康养等新兴产业的蓬勃兴起还进一步带动了以住宿餐饮、居家服务等为代表的劳动密集型产业的发展(顾振华和李欣,2024)。在产业帮扶政策的支持下,劳动密集型产业的发展,既有助于整合脱贫县内部资源,带动居民实现就业增收,也吸引了更多劳动力和资本流入,为孕育新知识和新技术提供了条件,奠定了产业结构转型升级的基础。但是,政策支持下劳动密集型产业的快速发展并不意味着产业能实现长期发展,它们可能还面临技术锁定或市场饱和后陷入衰退的风险。劳动密集型产业通常依赖于传统的生产技术和管理模式,缺乏对新技术、新工艺的研发投入。这种技术依赖使得企业在面对技术变革时,难以迅速适应和转型,容易被锁定在低附加值的生产环节,产业升级难度较大,对县域经济的长期可持续发展产生不利影响。

^①资料来源:《产业扶贫取得显著成效 建成各类特色产业基地超30万个》, https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/09/content_5598571.htm。

总体来看,对脱贫县的产业帮扶有助于激活和重构脱贫地区内生资源。特别是,帮扶政策通过支持鼓励脱贫县培育和发展农业特色产业和劳动密集型产业,使得脱贫县能够借助外部支持的机遇有效整合内部资源,发挥自身的比较优势,从而提升县域经济自我发展能力,缩小脱贫县与全国县域经济发展中等水平的经济差距。

此外,产业帮扶政策也会对周边县域的经济发展产生影响。一方面,脱贫县产业的发展会形成新的市场需求和产业链条,从而产生正向溢出效应(张国建等,2019),辐射带动周边县域产业协同发展。另一方面,对脱贫县的产业帮扶可能对周边县域形成“虹吸效应”。如脱贫县在产业帮扶政策支持下会形成一定的产业集聚效应,加之脱贫县享有投资和税收等多方面的优惠政策,周边县域的相关产业和企业可能会被脱贫县所吸引并向其转移,从而对周边县域经济发展产生负面影响。

(二) 基本公共服务均等化与县域间经济差距

公共服务水平是反映地区经济自我发展能力的重要维度(徐孝勇和封莎,2017;孔凡斌等,2023)。相较经济发展水平较高的县域,脱贫县财政收入有限,脱贫县公共服务的供给无论是在数量还是质量上均明显落后。脱贫县相对落后的公共服务供给会通过产业发展、人力资本等渠道对县域经济增长产生负面影响,从而拉大脱贫县与经济发展水平较高的县域之间的经济差距。

物质资本投入因边际效用递减对经济增长的影响逐渐减弱,而公共服务投资在激活经济发展活力、缩小经济差距中的作用越发明显。基本公共服务成为创造发展机会、形成发展能力和激发发展动力的关键因子(胡志平,2021;王亚华和舒全峰,2021)。公共服务供给不足会进一步导致权利、能力和精神的贫困(胡志平,2021),特别是限制低收入人口的发展机会,不利于其发展能力的提升,对县域劳动力的供给产生负面影响。同时,公共服务供给不足会加剧脱贫县人口向公共服务更为健全的县域流动,脱贫县难以吸引和留住高素质人才。这些都会对脱贫县的人力资本积累产生负面影响,不利于县域经济自我发展能力的提升。

脱贫攻坚的总体目标包括使原贫困地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。脱贫县公共服务的改善对县域经济长期发展产生了深刻影响。一方面,脱贫县基础设施的改善降低了生产成本与交易成本,提升了对外部投资的吸引力,有利于产业多元化发展和集聚发展(何雄浪和王诗语,2023;郭益蓓和张坤鹏,2024)。但需要关注的是,脱贫地区基础设施的改善降低了脱贫县人口流动的机会距离和地理距离,也可能引发人口加速流出,从而弱化县域帮扶政策实施在缩小县域间经济差距中的作用(仇童伟,2024)。另一方面,提供必要的公共产品和服务,能够提升生产效率,并促进人力资本的形成(周宇晗和文书洋,2024)。特别是,“两不愁三保障”脱贫标准的落实可以明显提升脱贫县的教育水平,改善脱贫县的医疗条件,不仅提高了脱贫人口的生活水平,也促进了人力资本提升,为低收入群体提供了更多参与经济增长的机会。地区经济内生发展动力的提升有赖于地方居民的有效参与,教育、医疗卫生条件等公共服务的改善通过提升人力资本增强脱贫人口的内生发展动力和自我发展能力,并通过改善劳动力市场对县域经济增长产生深远影响(贾婷月等,2022)。

同样,脱贫县公共服务水平的改善也会对其周边县域产生影响。脱贫县公共服务的改善会产生明显的溢出效应(熊小林和李拓,2018)。基础设施建设有明显的空间溢出效应,脱贫县基础设施的改

善也明显降低了周边县域的物流成本和交易成本,有利于其经济增长。然而,当脱贫县公共服务水平明显高于周边县域时,可能会对周边县域产生“虹吸效应”(藏媛和范博凯,2022)。这种情况下,脱贫县会吸引周边县域的人才和投资流入,对周边县域经济增长产生负面影响,进而影响脱贫县和周边县之间的经济差距。

总体来看,公共服务帮扶政策的实施促进了县域间基本公共服务均等化,并通过优化产业发展环境、提升人力资本等渠道增强了脱贫县经济的自我发展能力,进而缩小县域间经济差距。

综合上述分析,县域帮扶政策实施缩小县域间经济差距的具体机制如图1所示。基于此,本文提出如下3个研究假说。

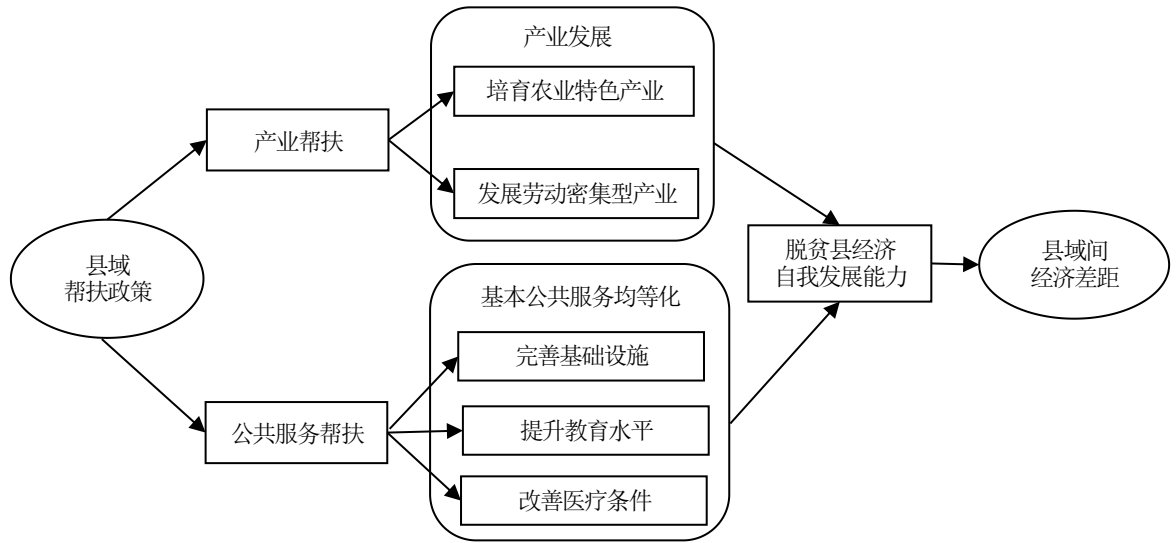


图1 县域帮扶政策实施对缩小县域间经济差距的作用机制分析

H1: 县域帮扶政策实施能够缩小县域间经济差距。

H2: 县域帮扶政策实施能够通过促进脱贫县农业特色产业和劳动密集型产业的发展来缩小县域间经济差距。

H3: 县域帮扶政策实施能够通过促进基本公共服务均等化来缩小县域间经济差距。

四、研究方法与数据

(一) 研究方法

对脱贫县的帮扶可以看成一项政策试验,因而可以采用双重差分法(DID)对政策效应进行评估。双重差分法在一定程度上避免了内生性中的遗漏变量问题,研究设定模型如下:

$$gap_{it} = \beta_0 + \beta_1 treat_i \times post_t + \sum \lambda_j control_{jit} + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

(1) 式中: gap_{it} 为被解释变量县域间经济差距; $treat_i$ 为区分处理组和对照组的变量,即县域帮扶政策变量, $post_t$ 为时间处理变量,即区分政策实施前后的变量, $treat_i \times post_t$ 为研究所关注的

核心解释变量； $control_{jit}$ 为一系列控制变量； μ_i 为县域固定效应； γ_t 为年份固定效应； ε_{it} 为随机误差项； β_0 、 β_1 和 λ_j 为待估计参数。

然而，对不同脱贫县的帮扶政策并非同质的，简单用虚拟变量作为县域帮扶政策实施变量无法反映国家对不同脱贫县政策支持力度的差异。考虑不同脱贫县所受到的帮扶政策支持力度可能存在差异，本文进一步构建如下模型：

$$gap_{it} = \beta_0 + \beta_1 zc_i \times post_t + \sum \lambda_j control_{jit} + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

(2) 式中： zc_i 表示县域帮扶政策强度变量， $zc_i \times post_t$ 为本文的核心解释变量，其他符号含义与 (1) 式相同。

(二) 变量选取与说明

1. 被解释变量。本文的被解释变量为县域间经济差距。传统的泰尔指数、基尼系数虽然能够反映县域间整体经济发展差异，但是无法刻画单一县域与其他县之间的经济差距（仇童伟，2024）。考虑到全国县域经济发展水平的中位数不易受到极端特殊值的影响，相对更稳定，故本文使用县域经济发展水平与全国县域经济发展水平的中位数之比来反映县域间经济差距。具体变量构建如下：

$$gap_{it} = \frac{E_{it}}{M_t} \quad (3)$$

(3) 式中： E_{it} 代表第 i 个县域 t 年的经济发展水平； M_t 代表 t 年全国县域经济发展水平的中位数。 gap_{it} 数值越小说明该县域与其他县域之间的经济发展差距越明显。数据显示，绝大多数脱贫县的县域经济发展水平低于全国县域经济发展水平的中位数^①。因此，对于脱贫县而言， gap_{it} 数值越大，说明脱贫县与全国县域经济发展中位数水平之间的经济差距越小。

本文在分析县域间经济差距时，主要从 3 个维度、使用 3 项指标进行具体考察：一是县域间人均地区生产总值差距，二是县域间人均财政收入差距，三是县域间农村居民收入差距。这主要基于以下考虑：一是人均地区生产总值和人均财政收入都是反映县域经济自我发展能力的重要指标，尤其是人均财政收入，它不包含中央、省级财政转移支付，能更准确地反映县域经济自我发展能力。二是从微观层面来看，脱贫县低收入人口自我发展能力的培育和提升对于长期经济发展同样重要，而县域农村居民收入水平在一定程度上可以反映县域居民自我发展能力（郭媛丽和仪强，2021）；同时，缩小脱贫地区与其他地区之间农村居民收入水平差距也是精准扶贫的重要政策目标。因此，本文使用上述 3 项指标进行分析，能够从不同维度反映县域帮扶政策实施对脱贫县经济自我发展能力的影响。

2. 核心解释变量。本文先将 $treat_i \times post_t$ 交乘项作为核心解释变量，分析县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响。其中， $treat_i$ 为区分处理组和对照组的变量，即县域帮扶政策变量； $post_t$ 为

^①2013—2022 年，脱贫县经济发展水平与全国县域经济发展水平中位数之比均值范围为 0.697~0.795，具体结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表 1。

时间处理变量,即区分政策实施前后的变量,当 $t \geq 2013$ 时, $post_t = 1$;当 $t < 2013$ 时, $post_t = 0$ 。 $treat_i \times post_t$ 的估计系数反映了县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响。接着,考虑不同县域所受到的帮扶政策支持力度有差异,本文将县域帮扶政策强度变量 zc_i 与时间处理变量 $treat_i$ 的交乘项 $zc_i \times treat_i$ 作为本文的核心解释变量。 $zc_i \times post_t$ 的估计系数代表考虑县域帮扶政策支持力度差异后的县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响。

然而,选取合适的指标反映县域帮扶政策强度存在一定难度。本文认为,财政扶贫资金投入量是衡量国家对脱贫县帮扶政策支持力度的一个重要指标,对脱贫县帮扶支持力度越大,该地区获得的财政扶贫资金越多。但是,获取各县财政扶贫资金数据存在有较大难度。《中央财政专项扶贫资金管理办法》提到,“中央财政专项扶贫资金主要按照因素法进行分配。资金分配的因素主要包括贫困状况、政策任务和脱贫成效等。贫困状况主要考虑各省贫困人口规模及比例、贫困深度、农民人均纯收入、地方人均财力等反映贫困的客观指标”^①。由此可见,贫困人口规模和比例越大的原贫困地区,获得的中央财政专项扶贫资金越多,获得的帮扶政策支持力度越大。进一步,笔者对中部地区某省份132个县域财政数据的分析发现,该省份脱贫县于2015年获得的中央财政扶贫资金与县域内贫困人口规模之间的相关系数高达0.84,即原贫困人口规模与中央财政扶贫资金投入高度相关。因此,本文使用贫困人口规模作为财政专项扶贫资金的代理变量具有合理性。

参考Mitrunen(2025)的研究,本文使用原贫困人口规模 $npoor_i$ 与县域帮扶政策变量 $treat_i$ 的交乘项 $npoor_i \times treat_i$ 表征县域帮扶政策强度变量 zc_i 。 $zc_i \times treat_i$ 为县域帮扶政策强度变量 zc_i 与时间处理变量 $treat_i$ 的交乘项,即核心解释变量。因此,(2)式中 $zc_i \times post_t$ 的估计系数体现考虑县域帮扶政策支持力度差异后,县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响。

3.控制变量。县域间经济差距会受到多方面因素的影响,本文加入了以下3类控制变量:一是与经济社会发展紧密相关的宏观变量,主要包括政府干预程度、金融发展水平、人力资本和基期产业结构。二是县域自然禀赋条件,本文加入了地形条件、气候条件的变量,同时对县域是否为民族自治县进行了控制。三是原贫困县选择标准变量。原贫困县的选择并非完全随机,而是遵循明确的标准,这一标准与县域经济发展水平密切相关。为尽量消除原贫困县选择的非随机性,本文参考“631指数法”,生成了原贫困县选择标准变量。这一变量由以下指标加权计算得出:基期贫困发生率占60%权重,农村居民收入水平占30%权重,人均地区生产总值与人均财政收入分别占5%权重。参照顾昕等(2024)的研究,本文将地形起伏度、民族自治县、原贫困县选择标准变量、基期产业结构这些不随时间变化的控制变量与时间趋势项(年份项)进行交乘然后加入回归模型。

4.机制变量。根据前述理论分析,本文从产业发展和基本公共服务均等化两个方面选取相应指标作为机制变量。在产业发展方面,本文主要关注农业特色产业发展和以制造业、建筑业和住宿餐饮业为代表的劳动密集型产业的发展;在基本公共服务均等化方面,本文主要关注县域间基础设施差距、县域间受教育水平差距、县域间医疗卫生差距和县域间人居环境差距。

^①参见《关于印发〈中央财政专项扶贫资金管理办法〉的通知》, https://www.gov.cn/xinwen/2017-03/24/content_5180423.htm。

（三）数据来源及描述性统计

本文使用 2007—2022 年全国县域非平衡面板数据展开研究（不包含港澳台地区）。县域人均地区生产总值、人均财政收入、农村居民收入等主要经济社会变量数据来自 2008—2012 年（历年）《中国县（市）社会经济统计年鉴》、2013—2023 年（历年）的《中国县域统计年鉴》，年鉴当中部分缺失的数据由笔者通过搜集整理各省份或各地级市的统计年鉴和国泰安数据库（CSMAR）^①补齐；反映农业特色产业发展、制造业发展、建筑业发展、住宿餐饮业发展所使用的县域年度新增企业数据来自天眼查网站^②；县域间基础设施差距、县域间受教育水平差距、县域间医疗卫生差距、县域间人居环境差距等变量所使用的县域基本公共服务相关数据主要来自 2010 年和 2020 年的《中国人口普查分县资料》，地形起伏度数据来自“中国地形起伏度公里网格数据集”（游珍等，2018）。

表 1 主要变量定义及描述性统计结果

变量名称	变量含义与赋值	均值	标准差	最小值	最大值
县域间人均地区生产总值差距	县域人均地区生产总值/全国县域人均地区生产总值中位数	1.334	1.010	0.265	6.722
县域间人均财政收入差距	县域人均财政收入/全国县域人均财政收入中位数	1.606	1.685	0.172	12.176
县域间农村居民收入差距	县域农村居民收入/全国县域农村居民收入中位数	1.032	0.398	0.171	4.107
县域帮扶政策实施	是否为脱贫县：是=1，否=0	0.303	0.459	0	1
时间处理变量	2013 年及之后=1，2013 年前=0	0.625	0.484	0	1
原贫困人口规模	2012 年县域内贫困人口数量（万人）	3.579	4.487	0.000	56.815
县域帮扶政策强度	县域帮扶政策实施×原贫困人口规模	2.445	4.626	0	56.815
政府干预程度	县域一般公共预算支出/地区生产总值	0.272	0.291	0.017	3.961
金融发展水平	县域金融机构各项贷款余额/地区生产总值	0.668	0.437	0.012	3.866
人力资本	县域在校中小学生/县域总人口	0.129	0.046	0.013	0.790
基期产业结构	县域 2012 年第一产业增加值/地区生产总值	0.186	0.129	0.000	0.808
地形条件	地形起伏度（度）	1.012	1.332	0.000	6.769
气候条件	县域日降水量的年平均值（毫米）	2.917	1.523	0.038	15.652
民族自治县	是否为民族自治县：是=1，否=0	0.234	0.423	0	1
原贫困县选择标准变量	参考“631 指数法”加权计算得出	57.492	11.547	0.347	84.709
农业特色产业发展	新增农林牧渔企业数量（个）	319.344	578.706	0	20397
制造业发展	新增制造业企业数量（个）	358.876	814.782	0	38023
建筑业发展	新增建筑业企业数量（个）	177.691	358.876	0	13506
住宿餐饮业发展	新增住宿餐饮业企业数量（个）	564.541	882.235	0	80360

^①资料来源：国泰安数据库网站，<https://data.csmar.com/>。

^②资料来源：天眼查网站，<https://www.tianyancha.com/>。

表 1 (续)

县域间基础设施差距	县域通自来水户比例/全国县域通自来水户比例中位数	0.957	0.324	0.001	1.619
县域间受教育水平差距	县域人口平均受教育程度/全国县域人口平均受教育程度中位数	0.994	0.155	0.222	1.465
县域间医疗卫生差距	县域每万人医疗卫生机构床位数/全国县域每万人医疗卫生机构床位中位数	1.090	0.479	0.010	3.654
县域间人居环境差距	县域有厕所户比例/全国县域有厕所户比例中位数	0.949	0.240	0.0790	1.406

注：原贫困县选择标准变量、产业发展类变量在后续回归中取对数。

五、实证分析

(一) 回归结果

1. 基准回归结果。本文使用县域帮扶政策变量与时间处理变量的交乘项 $treat_i \times post_i$ 作为核心解释变量进行回归，结果如表 2 所示。回归结果表明，县域帮扶政策变量与时间处理变量的交乘项系数均显著且系数为正，而绝大多数脱贫县经济发展水平均小于全国县域经济发展中位数水平。因此，回归结果表明，县域帮扶政策实施能够显著缩小脱贫县与全国县域经济发展中等水平之间的差距。

表 2 县域帮扶政策实施对县域间经济差距影响的回归结果

变量	县域间人均地区生产总值差距		县域间人均财政收入差距		县域间农村居民收入差距	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
县域帮扶政策实施×时间处理变量	0.1090***	0.0316	0.1770***	0.0358	0.0649***	0.0094
政府干预程度	-0.9110***	0.1000	-0.1770***	0.0700	-0.0722***	0.0113
人力资本	4.1500***	0.4880	5.6680***	0.7080	0.2680***	0.0756
金融发展水平	-0.2800***	0.0270	-0.0832**	0.0415	-0.0097	0.0061
基期产业结构×时间趋势	0.1140***	0.0131	0.1580***	0.0201	0.0173***	0.0033
地形条件×时间趋势	0.0058***	0.0015	-0.0047*	0.0028	0.0010**	0.0004
气候条件	0.0171***	0.0044	0.0272***	0.0074	0.0070***	0.0012
是否民族自治县×时间趋势	-0.0201***	0.0032	-0.0378***	0.0049	0.0005	0.0007
原贫困县选择标准变量×时间趋势	-0.0416***	0.0150	-0.0311***	0.0110	-0.0122***	0.0040
年份固定效应	已控制		已控制		已控制	
县域固定效应	已控制		已控制		已控制	
观测值数	23369		23403		23022	
R ²	0.852		0.828		0.935	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②括号内为标准误。③由于部分被解释变量缺失，各列观测值数存在差异。④后文各表同。

不同地区的县域帮扶政策实施强度存在显著差异，这种差异进一步导致县域帮扶政策实施效果不

同。因此,本文使用原贫困人口规模与县域帮扶政策变量的交乘项作为县域帮扶政策强度变量,并将县域帮扶政策强度变量与时间处理变量的交乘项作为核心解释变量纳入回归,具体回归结果如表3所示。

表3 县域帮扶政策实施对县域间经济差距影响的回归结果(考虑政策支持力度)

变量	县域间人均地区生产总值差距		县域间人均财政收入差距		县域间农村居民收入差距	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
县域帮扶政策强度×时间处理变量	0.0079**	0.0033	0.0079***	0.0029	0.0052***	0.0009
控制变量	已控制		已控制		已控制	
观测值数	23369		23403		23022	
R ²	0.851		0.827		0.935	

注:①控制变量与表2基准回归相同。②表中各回归均控制了年份固定效应、县域固定效应。③后文各表同。

表3的回归结果表明,县域帮扶政策实施显著缩小了县域间人均地区生产总值差距和县域间人均财政收入差距。特别是,县域帮扶政策实施显著缩小了脱贫县与全国县域人均财政收入中等水平之间的差距,表明县域帮扶政策实施的确增强了脱贫县经济的自我发展能力。此外,回归结果显示,县域帮扶政策实施还显著缩小了脱贫县与全国农村居民收入中等水平之间的差距,说明脱贫县农村居民自我发展能力也有一定提升。但需要注意的是,脱贫县农村居民人均可支配收入的快速增长还在一定程度上得益于转移性收入的大幅增长。数据显示,2014—2020年,脱贫地区农村居民转移净收入的增速高达15.4%,明显高于经营净收入(6.7%)和工资性收入(12.7%)的年均增速^①。

2.不同阶段县域帮扶政策实施效果。如前所述,自精准扶贫实施以来,中国对脱贫县的帮扶经历了几个不同的阶段。考虑到不同阶段县域帮扶政策实施在缩小县域间经济差距方面的作用会存在明显差异,本文对不同阶段县域帮扶政策实施效果进行了对比和分析。本文生成2013—2015年、2016—2020年、2021—2022年3个不同阶段的时间虚拟变量,然后,将反映不同阶段的时间处理变量与县域帮扶政策强度变量作交乘项全部放入回归中以直观对比分析不同阶段县域帮扶政策实施效果,结果如表4所示。

表4 不同阶段县域帮扶政策实施对县域间经济差距影响的回归结果

变量	县域间人均地区生产总值差距		县域间人均财政收入差距		县域间农村居民收入差距	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
县域帮扶政策强度×阶段变量(2013—2015年)	0.0044*	0.0022	0.0064**	0.0024	0.0039***	0.0006
县域帮扶政策强度×阶段变量(2016—2020年)	0.0113***	0.0038	0.0101***	0.0035	0.0062***	0.0010
县域帮扶政策强度×阶段变量(2021—2022年)	0.0059	0.0052	0.0043	0.0043	0.0048***	0.0014
控制变量	已控制		已控制		已控制	

^①资料来源:《脱贫攻坚战取得全面胜利 脱贫地区农民生活持续改善——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二十》, https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202210/t20221011_1889191.html。

表 4 (续)

观测值数	23369	234037	23022
R ²	0.852	0.827	0.935

从表 4 的回归结果来看, 2013—2015 年和 2016—2020 年两个阶段县域帮扶政策实施均显著缩小了脱贫县经济发展水平与全国县域经济发展中等水平之间的差距。对比表 4 中的回归估计系数可以发现, 2016—2020 年县域帮扶政策实施在缩小县域间经济差距方面的作用均高于 2013—2015 年。可能的原因是: 2013—2015 年, 中国对脱贫县的帮扶还处于政策探索期, 而且该阶段主要聚焦于贫困人口的精准识别工作, 县域帮扶政策实施对脱贫县整体经济发展的推动作用有限; 2016—2020 年, 这一阶段全国性的帮扶政策体系已基本建立, 对脱贫县的帮扶政策目标更加明确, 资源投入效率也明显提高, 帮扶效果更为明显。2021—2022 年, 县域帮扶政策实施在缩小县域间农村居民收入差距方面发挥了明显的作用, 但在缩小县域间人均地区生产总值差距、县域间人均财政收入差距方面的作用并不明显。原因可能在于: 一方面, 这可能与政策重心转移和资源分配调整有关, 即政策虽延续了对脱贫县的支持, 但由于重心的转移, 部分资源被分配到乡村振兴的更广泛领域, 对脱贫县经济发展的推动作用有所减弱; 另一方面, 这可能是由于脱贫县自身的内生发展动力尚未完全形成, 外部支持力度减弱导致部分脱贫县经济增速放缓。

(二) 稳健性分析

1. 平行趋势检验。双重差分方法准确估计政策效应的前提是政策实施前后处理组与对照组结果变量的变化不存在显著差异, 本文使用事件研究法进行平行趋势检验。结果显示, 在政策出台前的多个时期, 脱贫县和全国县域经济发展中等水平之间并不存在显著差异, 而在县域帮扶政策实施后, 核心解释变量显著为正, 平行趋势假设成立^①。

2. 使用 PSM-DID 估计。考虑到脱贫县的选择并非完全随机, 因而可能存在样本选择偏误。PSM-DID 方法可以在一定程度上缓解样本自选择问题。在匹配过程中常使用近邻匹配、卡尺匹配和核匹配。考虑到近邻匹配和卡尺匹配容易受到设定参数 k 值和设定半径大小的影响进而导致回归结果不稳定, 本文拟使用核匹配进行稳健性检验^②。PSM-DID 回归结果显示, 县域帮扶政策实施显著缩小了脱贫县经济发展水平与全国县域经济发展中等水平间的差距。

3. 更换被解释变量的度量方式。本文更换被解释变量的度量方式, 采用县域经济发展水平与全国县域经济发展水平平均值的比值以及县域经济发展水平与全国县域经济发展水平 90%分位数的比值作为被解释变量进行回归, 进一步检验县域帮扶政策实施效果。回归结果表明, 县域帮扶政策实施显著缩小了脱贫县与全国县域经济发展均值水平、全国县域经济发展水平 90%分位数之间的差距, 进一步验证了回归结果的稳健性^③。

^①平行趋势检验的估计结果见中国知网或《中国农村经济》官方网站本文附录中的附表 3。

^②PSM-DID 估计结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表 4。

^③变换被解释变量后的估计结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表 5。

4.剔除与脱贫县相邻的县域。考虑到对脱贫县的帮扶政策可能会对周边县域产生溢出效应,进而对估计结果产生影响。本文将对对照组中与脱贫县相邻的县域样本剔除并重新估计。回归结果表明,县域帮扶政策实施仍然显著缩小了脱贫县与全国县域经济发展中等水平间的差距,且估计系数与表2中的回归估计系数相接近,进一步验证了回归结果的稳健性^①。

5.安慰剂检验。双重差分的安慰剂检验一般包括虚构政策实施时间和随机设置处理组两种形式,本文依次使用上述两种方式进行安慰剂检验。本文通过虚构政策实施时间进行安慰剂检验。若县域间经济差距的缩小是由县域帮扶政策实施所导致的,那么,使用虚构的政策时间处理变量与县域帮扶政策处理变量的交乘项作为核心解释变量进行回归,其估计系数将不显著。回归结果表明,虚构的政策时间处理变量与县域帮扶政策变量的交乘项系数不显著,表明通过了安慰剂检验^②。

接着,本文还通过随机设置处理组进一步检验估计结果是否由不可观测因素导致。即先随机生成处理组,接着将随机生成的处理组变量和时间处理变量的交乘项代入回归方程。若交乘项的估计系数不是0且与真实估计值相接近,则说明县域间经济差距的变化是由其他不可观测因素导致的。安慰剂检验结果显示,交乘项估计系数集中分布在0值附近且真实估计系数明显偏离安慰剂检验分布区域,表明县域帮扶政策实施缩小县域间经济差距的效应并非随机因素所致^③。

(三) 机制分析

1.产业发展。本文首先分析县域帮扶政策实施对第一产业增加值、第二产业增加值和第三产业增加值的影响,发现县域帮扶政策实施显著促进了脱贫县不同产业的发展^④。进一步,表5结果表明,县域帮扶政策实施不仅显著促进了农业特色产业发展,还促进了以制造业、建筑业和住宿餐饮业为代表的劳动密集型产业发展。

表5 县域帮扶政策实施对产业发展影响的估计结果

变量	农业特色产业发展	制造业发展	建筑业发展	住宿餐饮业发展
县域帮扶政策强度×时间处理变量	0.0114*** (0.0022)	0.0199*** (0.0029)	0.0146*** (0.0021)	0.0275*** (0.0035)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	19289	19174	19289	19267
R ²	0.883	0.917	0.860	0.781

2.基本公共服务均等化。表6汇报了县域帮扶政策实施对县域间基本公共服务均等化的影响。回归结果表明,县域帮扶政策实施显著缩小了县域间基础设施差距、县域间受教育水平差距、县域间医疗卫生差距和县域间人居环境差距。综合来看,县域帮扶政策实施显著改善了脱贫县的公共服务水平,促进了县域间基本公共服务均等化。

^①剔除与脱贫县相邻县域后的估计结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表6。

^②虚构政策实施时间的估计结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表7。

^③随机设置处理组的安慰剂检验结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附图1~附图3。

^④县域帮扶政策实施对不同产业增加值影响的估计结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中附表8。

表 6 县域帮扶政策实施对基本公共服务均等化影响的估计结果

变量	县域间 基础设施差距	县域间 受教育水平差距	县域间 医疗卫生差距	县域间 人居环境差距
县域帮扶政策强度×时间处理变量	0.0182*** (0.0029)	0.0012*** (0.0003)	0.0203*** (0.0022)	0.0098*** (0.0019)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	2640	4362	23418	2572
R ²	0.752	0.923	0.724	0.671

六、进一步讨论

(一) 异质性分析

1. 基于是否为原深度贫困地区的异质性分析。原深度贫困地区的自然条件恶劣、经济发展水平明显落后于其他地区，跳出“贫困陷阱”的难度高于其他地区，国家对原深度贫困地区给予高度关注与支持。那么，增强对深度贫困地区的帮扶力度是否起到了明显的效果？本文参考《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，将基期贫困发生率超过18%的县域定义为原深度贫困县^①，并使用三重差分法进行回归。回归结果表明，相较于普通脱贫县，县域帮扶政策实施在缩小原深度贫困县与全国县域经济发展中等水平之间差距方面的作用明显更弱^②。可能的原因在于：其一，原深度贫困县由于自身发展条件更为恶劣，难以充分有效利用扶贫资源，大量的扶贫资源难以迅速转变为当地发展的内生动力。例如，许多原深度贫困县位于高海拔地区，自然资源相对匮乏，缺乏产业发展的基础条件，导致资源投入效率低，产业帮扶工作开展困难。其二，原深度贫困县的基础过于薄弱，许多帮扶资源投入主要用于解决基本生存问题（如住房、饮水等），而非直接促进经济发展，因而实施帮扶政策带来的经济效益相对低。

2. 基于是否为民族地区的异质性分析。自开展精准扶贫以来，中央对于民族地区无论是在政策上还是资金上都给予倾斜支持。例如，2015年出台的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确提出：“加快推进民族地区重大基础设施项目和民生工程建设，实施少数民族特困地区和特困群体综合扶贫工程，出台人口较少民族整体脱贫的特殊政策措施。”^③基于此，本文同样通过三重差分法进行回归。回归结果表明，相较于普通脱贫县，县域帮扶政策实施在缩小民族自治脱贫县与全国县域人均财政收入中等水平之间差距方面的作用更强^④。这说明，实践中加大对民族地区的帮扶力度起到了明显的效果。然而，相较于普通脱贫县，县域帮扶政策实施在缩小民族自治县与全国县域农村居民收入中等水平间差距方面的作用明显更弱，可能的原因是：针对少数民族的高标准扶贫可能产生“福利陷阱”，从而

^①资料来源：《中办国办印发意见 支持深度贫困地区脱贫攻坚》，https://www.gov.cn/zhengce/2017-11/21/content_5241334.htm。

^②基于是否为原深度贫困地区的异质性分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表9。

^③参见《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，https://www.gov.cn/xinwen/2015-12/07/content_5020963.htm。

^④基于是否为民族地区的异质性分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表10。

削弱了帮扶政策效果。

3.基于自然资源禀赋的异质性分析。县域自然资源禀赋差异可能会影响县域帮扶政策的实施效果。中国西北地区和东南地区县域自然禀赋存在明显差异。通常情况下,西北地区的自然地理环境存在明显劣势,其人口和经济发展的平均水平明显低于东南地区,县域脱贫难度更高。本文设定西北地区虚拟变量,将胡焕庸线左侧的西北地区县域赋值为1,胡焕庸线右侧的东南地区县域赋值为0,并使用三重差分法进行回归。回归结果显示,相较于东南地区,西北地区的县域帮扶政策实施在缩小县域间人均地区生产总值差距、县域间人均财政收入差距方面的作用更为明显^①。这可能是因为:一方面,西北地区的脱贫县往往受益于中央和地方政府的大规模基础设施投资项目,如交通、能源等;另一方面,一些西北地区的脱贫县是重要的生态保护区或拥有丰富的自然资源,通过生态补偿机制和资源开发项目,也可以促进这些地区的经济发展。在此基础上,本文进一步分析县域帮扶政策实施对山区县和非山区县的政策效果差异。回归结果显示,相较于非山区县,山区县的县域帮扶政策实施在缩小县域间经济差距的效果明显更弱^②。可能的原因是:山区县普遍地形复杂、交通闭塞,物流成本高昂,这削弱了产业帮扶政策的效果。例如,山区县对外资吸引力较弱,同时囿于高昂的交通成本,山区县在承接和发展劳动密集型产业方面比非山区县面临更多的挑战与困难。此外,许多山区县承担着重要的生态功能,这限制了其发展一些可能带来较高经济效益但对环境有负面影响的产业。

4.基于不同产业基础的异质性分析。考虑到县域帮扶政策实施对具有不同产业基础的县域的帮扶效果会存在差异,本文使用基期农业产值占比反映县域产业基础,将其与县域帮扶政策处理强度和时间处理变量的交乘项纳入模型,探究政策效果的差异。回归结果显示,县域帮扶政策实施在缩小基期农业产值占比较高的脱贫县与全国县域经济发展中等水平之间差距的作用更弱^③。这可能是因为,基期农业产业增加值占地区生产总值比重较高的县域向更高附加值的工业、服务业产业转型需要时间、人才、资本、市场等多元要素投入的配合,而县域帮扶政策在短期内难以完全帮助这些脱贫县克服多元要素投入不足的深层次障碍,因而县域帮扶政策发挥的作用较弱。

(二) 空间溢出效应

本文进一步分析县域帮扶政策实施对毗邻县域的溢出效应。参考刘奥和张双龙(2023)、张国建等(2019)的研究,本文定义了毗邻县虚拟变量,将与脱贫县有共同边界的县域赋值为1,其他县域赋值为0。接着,本文将毗邻县虚拟变量与时间处理变量的交乘项作为核心解释变量代入回归中,分析县域帮扶政策实施对毗邻县域与全国县域经济发展中等水平之间差距的影响。在回归时,本文剔除了脱贫县样本。回归结果表明,县域帮扶政策实施显著带动了毗邻县的经济增长^④。

^①基于胡焕庸线两侧地区的异质性分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表11。

^②基于是否为山区县的异质性分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表12。

^③基于不同产业基础的异质性分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表13。

^④空间溢出效应的估计结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表14。

（三）对县域经济发展格局的影响

前述分析结果表明，县域帮扶政策实施显著缩小了县域经济发展差距，推动了区域经济的均衡发展。那么，县域帮扶政策实施在缩小县域间经济差距的同时是否显著改变了县域经济发展的格局？对此，本文进一步分析县域帮扶政策实施对县域经济发展格局的影响。在这里，本文将县域经济发展水平划分为十个等级，探究县域帮扶政策实施对脱贫县经济发展等级排名的影响。回归结果表明，县域帮扶政策实施有助于提升脱贫县的人均地区生产总值排名和农村居民收入的排名，但提升作用相对有限。此外，县域帮扶政策实施并没有显著提升脱贫县的人均财政收入排名^①。这表明，县域帮扶政策实施在改变中国县域经济发展格局方面的作用还不明显。

七、结论与启示

系统评估自开展精准扶贫以来县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响，有助于为后续建立欠发达地区常态化帮扶机制提供政策建议与参考。本文使用 DID 模型评估了县域帮扶政策实施对县域间经济差距的影响。研究发现：第一，县域帮扶政策实施显著缩小了县域间经济差距，且这一结论经过一系列稳健性检验后仍然成立。然而，从政策持续效果来看，2020 年之后县域帮扶政策实施在缩小县域间人均地区生产总值差距、县域间人均财政收入差距方面的作用不明显。第二，从作用机制来看，一方面，县域帮扶政策实施通过促进农业特色产业和劳动密集型产业发展整合县域内资源，进而发挥县域的比较优势，有效提升了产业竞争力；另一方面，县域帮扶政策实施通过促进县域基本公共服务均等化进而提升县域经济自我发展能力，缩小了县域间经济差距。第三，县域帮扶政策实施在缩小县域间经济差距方面的作用存在明显的区域差异。具体而言，相较于普通脱贫县，县域帮扶政策实施对原深度贫困县、山区县和基期农业产值占比较高的县域帮扶作用更弱。

基于上述结论，本文得出如下政策启示。

第一，保持县域帮扶政策的持续性，构建长期发展机制。鉴于 2020 年后县域帮扶政策实施对脱贫县经济发展的推动作用有所减弱，建议保持县域帮扶政策的延续性，并适当进行调整优化。未来欠发达地区常态化帮扶工作应更加注重从短期扶持向长期赋能转变，充分发挥县域帮扶政策在比较优势培育中的引导作用。应进一步发挥县域帮扶政策在培育农业特色产业和发展劳动密集型产业方面的优势，提升产业竞争力。同时，未来欠发达地区相应配套的产业帮扶政策体系也需要进一步完善。例如，出台相关税收优惠政策鼓励脱贫地区承接劳动密集型产业，加强对脱贫地区劳动密集型产业发展的顶层规划，建立健全风险预警机制，及时应对可能出现的技术锁定或市场需求变化等问题。

第二，分层分类推进欠发达地区常态化帮扶工作。鉴于县域帮扶政策实施效果存在明显的区域差异，未来欠发达地区常态化帮扶工作要分层分类、因地制宜展开。例如：针对原深度贫困地区，在产业选择上要充分考虑当地的产业基础条件，避免资源低效使用与浪费。针对山区县，应继续加强交通、通信等基础设施建设，降低物流成本，吸引更多企业入驻。针对民族地区，一方面，要注重挖掘和利

^①县域帮扶政策实施对县域经济发展格局影响的估计结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录中的附表 15。

用当地独特的文化、自然资源,发展特色旅游业、文化产业等,另一方面,应更注重扶志扶智,加强基础教育和技能培训,增强民族地区居民的内生发展动力。

第三,加强区域协作,缩小县域间经济差距。县域帮扶政策实施虽然在一定程度上缓解了脱贫县的经济困境,但在改变脱贫县仍处于相对落后位置的发展格局方面的作用仍较为有限。未来建立欠发达地区常态化帮扶机制应注重强化区域协作机制,通过政策引导和激励措施,吸引东部地区的优质资本和高端人才向欠发达地区流动,为中西部地区县域经济发展注入新的活力。政府应鼓励东部发达县域与中西部地区欠发达县域建立产业联盟,通过资源共享、技术合作和市场对接,促进区域间的协同发展;鼓励支持东部企业帮助脱贫县发展特色产业和配套产业,提升县域经济发展的内生动力。

参考文献

- 1.方迎风、杨子明,2023:《精准扶贫政策的县域经济发展质量效应评估——基于县域不平等的分析视角》,《宏观质量研究》第5期,第88-103页。
- 2.顾昕、柳鲲鹏、沈宇辉、龚斌磊,2024:《政府绩效考核体系转型与城乡协调发展》,《经济研究》第5期,第170-189页。
- 3.顾振华、李欣,2024:《乡村旅游政策推动贫困地区发展——基于“全国旅游扶贫示范项目”的准自然实验》,《旅游学刊》第5期,第61-76页。
- 4.郭益蓓、张坤鹏,2024:《交通基础设施投资能够促进农村产业融合吗?——来自中国土地市场的证据》,《产经评论》第3期,第36-50页。
- 5.郭媛丽、仪强,2021:《跨区连片民族贫困地区自我发展能力测度及时空演变——基于湘鄂渝黔毗邻民族地区研究》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》第5期,第73-81页。
- 6.何雄浪、王诗语,2023:《交通基础设施升级有利于工业企业新建吗——来自中国工业企业的微观证据》,《南开经济研究》第2期,第83-101页。
- 7.胡志平,2021:《基本公共服务、脱贫内生动力与农村相对贫困治理》,《求索》第6期,第146-155页。
- 8.黄志平,2018:《国家级贫困县的设立推动了当地经济发展吗?——基于PSM-DID方法的实证研究》,《中国农村经济》第5期,第98-111页。
- 9.贾婷月、司继春、胡映洁,2022:《基本公共服务支出对地区收入水平的影响——基于劳动力结构的研究》,《中国人口科学》第2期,第61-73页。
- 10.孔凡斌、王苓、徐彩瑶、金晨涛,2023:《大别山区县域自我发展能力时空演变及情景预测》,《经济地理》第10期,第108-118页。
- 11.李瑞鹏、魏后凯,2025:《中国欠发达地区识别、类型与发展政策》,《中国农村经济》第5期,第16-37页。
- 12.林嵩、谷承应、斯晓夫、严雨姗,2023:《县域创业活动、农民增收与共同富裕——基于中国县级数据的实证研究》,《经济研究》第3期,第40-58页。
- 13.林万龙,2024:《欠发达地区常态化帮扶机制构建》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期,第21-28页。
- 14.刘奥、张双龙,2023:《革命老区振兴规划实施的共同富裕效应——基于城乡收入差距视角》,《中国农村经济》

第3期,第45-65页。

15.刘生龙、郑世林,2021:《减贫政策、经济增长与区域收敛——双差分的一个应用》,《产业经济评论》第6期,第114-134页。

16.马雯嘉、吴茂祯,2024:《从全面脱贫到乡村振兴:国家级贫困县政策对当地经济发展的影响》,《中国软科学》第S1期,第1-15页。

17.欧阳鑫、檀学文、吴根,2025:《扶贫产业如何实现转型发展?——基于双主体资源编排理论的柞水县木耳产业案例分析》,《中国农村经济》第3期,第61-80页。

18.仇童伟,2024:《精准扶贫、人口流动与地区经济差距》,《经济理论与经济管理》第4期,第51-66页。

19.仇童伟、彭嫦燕,2023:《脱贫摘帽的经济影响及财政扶持绩效——来自中国地方政府财政预决算的证据》,《中国经济学》第1期,第104-139页。

20.王亚华、舒全峰,2021:《中国精准扶贫实践的溢出效应》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》第2期,第49-57页。

21.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。

22.谢玲红、朱海波、李芸,2023:《脱贫地区劳动密集型产业高质量发展的战略选择》,《中州学刊》第9期,第55-63页。

23.熊小林、李拓,2018:《基本公共服务、财政分权与县域经济发展》,《统计研究》第2期,第66-74页。

24.徐春华,2021:《资本技术构成、政府财政支出与贫困县域经济增长》,《财政研究》第4期,第64-75页。

25.徐孝勇、封莎,2017:《中国14个集中连片特困地区自我发展能力测算及时空演变分析》,《经济地理》第11期,第151-160页。

26.游珍、封志明、杨艳昭,2018:《中国地形起伏度公里网格数据集》,《全球变化数据仓储电子杂志(中英文)》, <https://doi.org/10.3974/geodb.2018.03.16.V1>。

27.藏媛、范博凯,2022:《公共服务、劳动力流动与服务业结构升级》,《统计与决策》第5期,第55-59页。

28.张国建、佟孟华、李慧、陈飞,2019:《扶贫改革试验区的经济增长效应及政策有效性评估》,《中国工业经济》第8期,第136-154页。

29.张文明、章志敏,2018:《资源·参与·认同:乡村振兴的内生发展逻辑与路径选择》,《社会科学》第11期,第75-85页。

30.周力、邹璠、沈坤荣,2024:《精准帮扶政策对县域经济增长助推效应及其收敛性实证研究》,《经济地理》第4期,第1-11页。

31.周宇晗、文书洋,2024:《乡村振兴背景下增强原深度贫困地区内生发展动力:理论内涵与实现路径》,《学术探索》第2期,第141-147页。

32.Meng, L. S., 2013, "Evaluating China's Poverty Alleviation Program: A Regression Discontinuity Approach", *Journal of Public Economics*, Vol.123: 1-11.

33.Mitrunen, M., 2025, "War Reparations, Structural Change, and Intergenerational Mobility", *The Quarterly Journal of Economics*, 140(1): 521-584.

Can County-Level Assistance Policies Narrow the Economic Gap Between Counties? An Analysis from the Perspective of Self-Development Capacity

MI Jing ZHANG Liqin LIN Wanlong

(College of Economics and Management, China Agricultural University)

Summary: The implementation of assistance to backward areas on a county-by-county basis has an important impact on the promotion of coordinated regional development. Existing research on the implementation of county-level assistance policies in mitigating development imbalances between counties still needs to be deepened. As the end of the transition period draws nearer, the implementation of standing assistance in less developed regions will soon begin. Therefore, systematically sorting out and scientifically assessing the role of county-level assistance policies in promoting coordinated regional development since the implementation of the Precision Poverty Reduction Strategy is of great significance in optimizing the design of future standing assistance mechanisms and improving the effectiveness of the policies.

This paper adopts the difference-in-differences (DID) model to assess the impact of the implementation of the county-level assistance policy on the economic gap between counties from 2013 to 2022. It finds that the implementation of the county-level assistance policy significantly reduces the gap between poverty-stricken counties and other counties in terms of per capita GDP, per capita financial income and rural residents' income, and this conclusion still holds after a series of robustness tests such as PSM-DID estimation and placebo test. Additionally, the role of county-level assistance policy after 2020 is no longer significant in narrowing the gap between counties in terms of per capita GDP and per capita financial income. In terms of the impact mechanism, the county-level assistance policy mainly reduces the economic gap between counties by promoting the development of characteristic agricultural industries and labor-intensive industries in poverty-stricken counties, and the equalization of basic public services. Heterogeneity analyses shows that the implementation of county support policies is relatively weak in former deep poverty areas, mountainous counties, and counties with a high share of agricultural output in the base period, compared to ordinary poverty-eradication counties. This paper concludes that future standing assistance for less developed regions should shift from short-term support to long-term empowerment, thus enhancing the endogenous development momentum of county economies.

The marginal contributions of this paper lie in the following aspects. First, in terms of research methodology, this paper evaluates the effect of the assistance policy by finding reasonable proxy variables for financial fund input for poverty alleviation, which helps overcome the limitation that it is difficult to reflect the policy differences in previous studies by simply using dummy variables to measure the assistance policy. Second, in terms of the research perspective, this paper, from the perspective of the self-development capacity of county economics, deepens research on the mechanism of the implementation of the county-level assistance policy to enhance the self-development capacity of county economics, which can provide references for the follow-up standing assistance for less developed regions.

Keywords: County-Level Assistance Policy; Inter-County Economic Gap; Self-Development Capability; Industrial Development; Basic Public Services

JEL Classification: R11; R58; O18

(责任编辑: 柳 荻)