

外生型县域城镇化：城乡融合背景下的 实践困境及其发展策略

赵晓峰 陈雪婧

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 咸阳 712000)

[摘要] 县域城镇化是推进城乡融合发展的关键。从中国县域城镇化的总体情况来看,可以分为以东部发达地区为代表的“内生型县域城镇化”和以中西部欠发达地区为典型的“外生型县域城镇化”。由于地方性的差异,内生型县域城镇化已具备成熟的城镇化特征,而外生型县域城镇化仍具有不稳定性。这种不稳定性首先体现在具有地方性的社会流动与社会行动上,表现为人才外流与县域行动基础薄弱、组织松散与城乡合作方式单一、市场羸弱与产业发展动能失活;其次存在于地方居民文化精神与生活方式之中,表现为文化桎梏与城镇化动力不足、社会排斥与阶层分化凸显、家庭能力缺失与稳定性欠佳;最后还与县域的政府治理与制度规制高度相关,表现为人口聚集与社会治理难度、土地制度与农地经营局限、制度藩篱与刚性政策限制。三者共同构成外生型县域城镇化实践困境的外在表征,制约着其向更高形态的城镇化发展,更给城乡融合发展带来现实挑战。因此,本文在分析外生型县域城镇化现实困境的基础上,从三个方面提出可能的发展策略,以推动县域城镇化和城乡融合发展。第一,从人才吸纳与组织建设方面加大县域人才吸纳力度、推动城乡社会组织建设、壮大县域特色主导产业。第二,从文化营造与社会整合方面,优化城乡总体资源配置、营造城乡良好社区文化、强化县城公共服务供给。第三,从治理体系与制度创设方面,健全县域社会治理体系、推进农村土地制度改革、建立“以人民为中心”的弹性政策。

[关键词] 县域城镇化; 外生型城镇化; 地方性; 城乡融合

[中图分类号] C912.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-8575 (2024) 03-0064-11

DOI:10.15970/j.cnki.1005-8575.2024.03.016

一、问题的提出：县域城镇化 及其发展形态差异

2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中要求,以县域为基本单元推进城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用,增强对乡村的辐射带动能力,促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,强化县城与邻近城市发展的衔接配合^[1]。2023年中央农村工

作会议特别提到“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”“要坚持不懈抓好‘三农’工作,推动城乡融合、区域协调发展”^[2]。2024年中央一号文件继续强调,促进县域城乡融合发展要“统筹新型城镇化和乡村全面振兴,提升县城综合承载能力和治理能力,促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置”^[3]。从县域层面特别是县域城镇化角度推进城乡融合发展,在政策层面得到多次强调,成为解决“三农”问题的重要切入点,也是乡村振兴的重要手段。县域城镇化是人口向

[收稿日期] 2024-02-21

[作者简介] 赵晓峰,西北农林科技大学人文社会发展学院教授、博士生导师。

陈雪婧,西北农林科技大学人文社会发展学院博士研究生。

[基金项目] 本文系研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(项目编号:22ZDA101)的阶段性成果。

县域集聚的过程，学界通常将其界定为包含县、区、县级市、旗在内的县级行政区的城镇化^[4]。现如今的新型城镇化已超越城乡二元分野，注重城乡的整体性发展，不仅是空间上的融合，还包括文化认知、制度体系、生活方式方面的深度融合，目的在于推动农民就地城镇化和生产生活的融合共享。县域作为城乡融合发展的战略平台^[5]，推动县域城镇化建设，就是推动城乡资源互补、关系互洽的城乡融合建设。

在中国这样的大国，对城乡融合发展以及县域城镇化的关注不应仅仅局限在狭小的城乡视阈，还应着眼于全国范围来洞察其发展特质。总体来看，尽管县域城镇化有着共同的发展逻辑，即农民的内生驱动力和政府的政策推动力共同作用^{[6]77-78}，但在幅员辽阔的中国，县域城镇化和城乡融合发展程度因不同区位特质和经济发展水平呈现出差异，特别是东西部地区差异最为明显^[7]。目前，中国的县域城镇化整体呈现“内生型”和“外生型”两种特质，前者以东部发达地区为代表，后者主要集中在中西部欠发达地区^{[8]67-69}。东部地区由于历来形成的区位优势，工业基础相对雄厚，产业体系较为完善，进而带来公共服务、就业市场的繁荣。城市发展实力也带动大部分乡村就地城镇化，农民因此就地市民化并进行非农工作，是一种自然而然的城镇化进程，具有稳定性、可持续性的“内生”特征。对比之下，中西部欠发达地区因为缺少产业基础的支撑，其县域城镇化进程主要依靠外部政策、资源的强制性推动，农民市民化意愿低、县城各方面吸纳能力不足，是一种不稳定的“外生”形态。具体来看，在产业结构上，内生型县域城镇化是工商业主导型产业，且工业化程度较高，能够反哺农业发展。外生型县域城镇化则是农业主导型产业。在经济形态上，内生型的县域经济是城市经济的内在组成部分，外生型的县域经济是过去农村经济的延伸，是农村经济的组成部分^{[9]57}，且前者的经济实力较强。在市民化程度上，内生型地区的农民在产业带动下较早进入就业市场，积累了一定的经济资本和社会资本，家庭发展能力较强、城市融入程度较高，因而也较为稳定。外生型地区的人口流向则处于不稳定的状态。在空间跨度上，内生型县域由于产业的就业吸纳作用，农民基本实现就地城镇化，外生型

县域城镇化则伴随着农民的大量外流，向经济发展较为雄厚的发达地区扩散^{[6]75-76}。在稳定性上，内生型县域城镇化已发展完全，农民不仅能在城市充分就业，还能稳定生活，是就业、生活、环境等全方位的融入。外生型县域城镇化则处于半城镇化阶段，农民对于城市的融入可能仅体现在就业、生活或者环境的某一方面，不仅稳定性较弱，还有向农村回流的趋势。

简而言之，内生型县域城镇化已具备完全城镇化特征，而外生型县域城镇化还是一种“半城镇化”状态，有许多可供讨论的空间。本文要探讨的外生型县域城镇化是指没有足够的县域经济支撑的城镇化过程^[10]，以中西部欠发达地区为主。其主要形成原因在于产业结构单一，缺少产业尤其是第二、第三产业的支撑，以及产业所需要的配套条件^{[9]57}，因此很难通过县域产业吸纳就业。尽管政府通过各种手段推动农民向县域集中，譬如扩大城市面积、开放购房政策、推动教育资源聚集、易地扶贫搬迁等，但这种县域城镇化进程主要由外部推动的，很难保持持续的发展动力，城镇化程度依然不高。同时，在这类城镇化地区，农业转移人口可能更多处在家庭发展能力与城镇化发展环境的张力之中，进而带来代际冲突、婚姻稳定性下降、生育意愿降低等问题^[11]，社会秩序、家庭发展、社会治理等方面存在一系列的风险挑战。与此同时，外生型县域城镇化问题还伴随着城乡产业发展不平衡、公共服务不均等、群体能力差距较大等城乡发展问题，不确定、不稳定因素较多，给注重要素协调的城乡融合发展带来诸多挑战。

需要注意的是，中西部县域并不都归属于外生型城镇化，东部县域也并不全然呈现内生型城镇化特征，例如中西部省会城市辐射范围内的县域城镇化规模也相对成熟，属于内生型。因此用东西部的地理概念对县域城镇化进行划分并不精准，所揭示的问题也比较模糊。循此而言，关于县域城镇化“外生”和“内生”的划分是对这一系列问题的更清晰界定，对于两类县域城镇化的差异化发展的原因，这一差距给城乡融合发展带来的困境，以及外生型县域如何在失去先发优势的基础上推进城镇化建设，也有待一个可以解释的框架。

内生型县域城镇化的发展模式难以复制，一

方面在于外生型县域缺乏和内生型县域同等的资源产业支撑和政策先发优势，经济发展面临瓶颈，人口外流现象日益严重，找不到更适合自己的发展方式、发展内容、发展方向，城镇化难以推动。另一方面，在新的时代环境中，人的思维方式、价值追求发生改变，处于不同地理空间的行动主体的行为方式、利益需求有所差距，推动外生型县域主体城镇化的方式因此区别于内生型县域，只有厘清农民的特殊利益所在，才能针对性地激发“人”内在的城镇化动力。循此而言，只有将县域城镇化置于县域现代化的整体结构之中，把握特定时代环境和县域资源，立足现代化大背景下外生型县域的现有特质、发掘内在优势，平衡外部“推力”和内部“拉力”，才能对县域人口的流动特质和选择逻辑有更为深刻和准确的认识^{[12]40-41}，即基于县域地方性探索城镇化之路。

地方性（placeness）内含着社会关系的建构，在一定的地域范围中有属于此地的社会文化和规则^[13]，是指“此地不同于他地”的特征。地方性不等同于乡土性，它还融入了现代性特征，更开放、更多元，也更具张力^[14]。县域地方性一是体现在县域地理空间区位特质，二是体现在县域社会流动性和社会组织特质，三是体现在县域生活方式和社会文化精神特质，四是体现在县域政府治理特质^[15]。首先，对于外生型县域城镇化而言，地理空间区位特质已经被历史限定，并且是导致其城镇化进程推进困难的基本原因，该要素已融入其他地方性特质之中。其次，伴随着我国城镇化从市场性流动转向社会性流动的新阶段，流动主体基于对家庭发展的利益考量逐步形成“向大中城市迁移”“向县城就近迁移”等多种流动模式^{[12]26}，流动性始终是城镇化的内核以及社会行动的基础。再次，不仅是现代城镇化催生着个体价值观念和生活方式的转变，日益多元的价值观念也形塑着新的流动特质和县域城镇化模式。对新型消费方式的尝试、教育理念的更新、个人发展的追求都推动着村镇群体特别是青年群体向城镇转移。最后，县域城镇化虽然是以农民为主体的主观抉择的结果，却始终在一定程度上受外部政策左右，群体从农村向城市的转移也意味着政府治理方式需要不断适应和更新。因此，本文借用县域地方性的几个维度，从

社会流动与社会行动、文化精神与生活方式、政府治理与制度规制三个方面探讨外生型县域城镇化的实践困境及其发展策略，以期推动县域城镇化和城乡融合发展。

二、外生型县域城镇化的实践困境

外生型县域城镇化存在着持续的发展瓶颈。从地方性的视角来看，天然存在的地理区位因素无可改变，需要重点梳理地方性带来的社会流动与社会行动、文化精神与生活方式、政府治理与制度规制方面面临的实践困境，剖析其不同于内生型县域城镇化的特殊现实问题。

（一）社会流动与社会行动困境

流动性已成为一大显著的时代特征，对于外生型县域城镇化而言，社会流动性主要体现在人口外流，除了是农村人口外流到县城外，更值得关注的是县域人口向其他中大城市流动，导致县域内基本的社会活动缺少人员支持，组织之间缺少系统化合作，相关产业、就业更是缺乏人才支撑。城乡缺乏行动联结，县域集体行动面临挑战，很难推进城镇化和实现融合发展。

第一，人才外流与县域行动基础薄弱。尽管当今世界已步入高速流动性的时代，但县域人口的流入占比仍然较低。很大一部分原因在于中小城市吸引力不足，公共服务资源、就业岗位质量、城市基础设施建设等方面和大城市存在较大差距，甚至低于全国平均水平，直接影响居民幸福感，居民自然向更符合自身生活需要的其他城市流动，这不利于县域人口聚集以及城镇化建设。特别是部分县城通过工业化吸引农业转移人口却没有提供相应的生活配套设施，导致农民消费压力与县城消费属性之间持续存在张力，抑制农村人口向县城流动，加速人口向县域外流动。尽管若干年来国家以户籍制度改革推动城镇化进程，不过这一制度仅代表居民身份转变，相关公共服务并未按照居民户籍属性进行划分，而是根据常住人口地域来配置^[16]。因此在制度层面农民城镇化进程大幅度推进，但这一城镇化并没有完全带来农民生活方式的转变、生活质量的提升。需要看到的一个现实是，当前中国城镇化特别是外生型城镇化是农村人财物的外流^{[6]76-77}，经济条件好、文化水平高、年纪相对年轻的群体和家庭离开本地，留守在县域的居民大部分由相对弱势

的老年群体、儿童、低知群体构成。这类群体在社会活动中不仅缺乏向上发展的认知，更是缺乏开展这些行动的能力，许多活动只能由政府外部推动。客观来讲，如果政府一味地坚守中大城市偏好，任由人才和资源向大中城市和中心城市流动，那么县域层面的行动力量和合作基础就会逐渐薄弱，县域城乡融合和县域现代化就将长期陷于行动压力之中。

第二，组织松散与城乡合作方式单一。城乡融合背景下的县域城镇化不是单向度的农村向城市的转移，而是注重城镇化和乡村振兴协同发展，鼓励就地城镇化、就近城镇化，这就需要城市与乡村之间加强行动联结，形成一个有机整体共同推动县域发展。而现实情况却不尽如人意：城乡分割仍然存在，城乡主体缺乏充分的沟通交流，行为方式、行动内容分离。这不仅体现在意识层面将城市与乡村视为两个独立的行动主体，还囿于缺少组织行动，县域层面的社会组织发展不完善、行动不活跃、体制不健全，以致社会基础薄弱，难以形成具有凝聚力的城乡共同体^[17]。在推进城镇化的过程中，相关单位也更多从政策体制、经济建设层面采取行动，政府青睐于和企业产生合作促使居民产生行动，忽视了能够实际发挥动员功能和集结行动力量的社会组织，因此推进城镇化的一系列行动往往是表面的，城乡之间缺乏深层的合作，也没有实现真正意义上的城乡融合发展。

第三，市场羸弱与产业发展动能失活。从产业发展的角度来看，靠近东南沿海地区或者中心城市的区域，更多面向国际市场和以服务业为主，并通过工业反哺农业，促进人口数量增长和农民市民化质量提升，进一步实现城乡互补和城乡融合发展。远离这些地区的城市则主要面向就近市场和以第一产业为主，产业基础薄弱，无法有效吸纳劳动力，人口流出较为明显^[18]。这意味着产业发展的模式和规模在一定程度上左右着城镇化进程，对城乡融合发展起到基础性的支撑作用。在以中西部欠发达地区为代表的外生型县域，由于缺乏足够的产业支撑，整个市场经济处于不温不火的状态，导致县城没有足够的就业岗位吸纳农民就业，大量农民工外流或者处于“半农半工”的就业状态，致使该部分地区的城镇化始终处于不充分阶段，难以向更高阶段的“内生型”县域城镇化阶段发展。同时，部分县

域为了达到城镇化目标，片面追求城镇化建设而忽视作为动能的产业发展，造成城镇化的可持续性不足，并带来一系列社会问题。

（二）文化精神与生活方式困境

目前我国农村人口的城镇化进程具有明显的兼业性和不彻底性，农民的生活重心在转向城市的同时，也保留着部分“乡土”根基，这可以理解为一种对城镇化风险的规避行为，这种风险除了来源于农民本身的乡土情感，还有城市对农民群体的排斥和形成的阶级分化，以及农民家庭抗风险能力与快速的城镇化发展不相匹配，构成具有地方性特征的文化精神与生活方式上的现实困境。

第一，文化桎梏与城镇化动力不足。当前中国正处在城镇化发展的中后期，作为新型城镇化的关键区域，中西部城市面临着更大的动力挑战，提升外生型县域城镇化的发展动力成为实现新型城镇化可持续发展的关键。除了产业发展、政策制度、公共服务等外部动力外，由传统文化塑造的刚性思维拉低农民进城意愿，成为一股阻滞城镇化动力的强劲力量。在长期的农村生活中，农民的价值观念、生活方式、社会关系经历了深厚的积淀和内化，产生基于地方性的乡土情结，土地、关系成为他们难以割舍的情感。在迅速推进的城镇化浪潮中，现代性不断冲击着农民原有的价值观念和生活方式，“乡土性”和“现代性”之冲突在凸显，农民很难短时间内抛却原有的生活传统。“农民”身份自出生以来就已形成，尽管部分农民向城市迁移，也难以改变历来形成的对自己“农民”身份的认知，他们可能实现了空间上的城镇化而没有实现思想、生活上的城镇化。同时，城镇化裹挟的流动性和不确定性风险让农民将一亩三分地视为最后的保障，即使农民身份已发生转变，也实际拥有着农村土地，这样的城镇化仅仅是身份上的改变，是不完善的和难以持续的，这也成为征地拆迁冲突频发的原因之一。

第二，社会排斥与阶层分化凸显。尽管越来越多的农民在地理空间和法律身份上实现了从农村向城市的跨越，但由此滋生的社会排斥、阶层分化等社会问题成为农民社会融入困难的重要因素，也是外生型县域城镇化难以持续推进的症结所在。其核心原因在于农民工群体经济资本较为薄弱、城市社会资本缺乏，因此在从乡村向城市

转移的过程中，实际上伴随着经济地位的相对下降，农民即使实现成为市民的身份转变，也仍处于社会底层，城乡差距也因此不断扩大^[19]。同时，农民将原有的生活方式带到城市，思想理念、行为方式和城市居民存在差别，在日常互动的过程中难免产生隔阂，农民不习惯新的生活方式，城市居民难以接纳农民，这逐渐形成市民对城市转移人口的群体性排斥。当农民经济水平较低又处在被排斥的环境中时，其自我认同感就会大大下降，始终将自己视为“外来人”，文化隔阂更使农民产生低自我效能感。特别是农民工子女在城市接受教育的过程中，由于父母身份、地位以及家庭经济水平等处于相对弱势水平，更容易产生自卑心理，甚至出现心理问题。总之，农民社会融入困难是包含经济、文化、社会多方面的，如果农民不能充分被城市所包容和接纳，那城镇化就是不稳定的、难以持续的，城市与乡村的隔阂也会随之增加，城乡融合发展也在主体层面难以推进。

第三，家庭能力缺失与稳定性欠佳。除去政府的外部推动力，农民也会根据自身需求和家庭发展能力自由选择进城和返乡^[20]，在政策吸引和经济伦理推动下，部分农村家庭陆续前往县城安家。目前，部分中西部县城出现工资水平低、消费水平高的现象，不少居民在县城的经济收入不足以支撑消费，住房贷款、教育支出、生活开支等迫使他们尤其是中青年群体外出务工，致使县域城镇化人口虽然增加，但常住人口呈现低龄化、老龄化、低文化水平的倾向，县域整体发展活力匮乏，出现“空城”的景象。家庭储蓄不足进一步带来家庭抗风险能力的弱化，这样的县域城镇化在一定程度上只是形式上的城镇化，城乡之间的人口流动并不稳定，不少家庭甚至因为城镇化压力返回农村，是一种不稳定、不可持续的城乡融合。同时，伴随着中青年长时间、长距离的外出务工，家庭代际之间缺乏沟通交流，老年人生活赡养和情感需求难以得到保障，留守儿童的照料和教育问题较为突出，这不仅给家庭稳定和发展带来挑战，更有可能演变成社会问题。因此在外生型县域城镇化进程中，家庭向城市流动并不完全意味着家庭发展机遇的改善以及层级的跨越，相反可能会因为家庭能力发展不足而陷入城镇化风险之中^{[8]71}，形成“伊斯特林悖论（Easterlin Paradox）”^[21]，并未实现真正意义上

的城乡融合发展。

（三）政府治理与制度规制困境

结构性力量作为县域城镇化的一股强劲推力，在给县域城镇化提供无限机会和动力的同时，也不可避免地带来一定阻力。特别是对于外生型县域城镇化而言，县域整体政策体制不够完善，政府整体治理能力有待提高，城镇化进程在持续推进的过程中，伴随着相关“副作用”产生，造成农民生活困难、城乡差距扩大等一系列问题，城镇化压力不断凸显。

第一，人口聚集与社会治理难度。随着县域城镇化迅猛推进，大量农村人口向县城聚集，出现城市过密现象并带来大量社会问题^[22]，这要求新的整合机制。相比于内生型县域，外生型县域在社会保障能力、风险应对能力、公共服务能力等方面都存在明显劣势，给县域社会治理带来挑战^[23]。一方面，随着城乡融合程度不断加深，人口在城市与乡村之间往复流动，社会关系更加复杂多样，主体的利益需求更加多元，人与人之间的冲突矛盾不断增加。加之人口不断向县城聚集，社会不确定性因素与日俱增，随之带来的风险也难以估量，各种社会问题变得多样化、复杂化且难以预估，大大加大了县域特别是县城的治理难度。另一方面，面对不同于以往的社会问题，相关部门需要与之相适应的治理措施。但县域治理体系往往处于滞后的状态，采取的治理行动往往是事后补救式的，造成现有治理方式难以应对不断涌现的治理问题，新的问题层出不穷。县城治理能力不足也是造成治理效果欠佳的重要原因，不仅仅是因为治理体系不够完善，还有政府、街道、社区等层面的组织能力、执行能力都有待提升，难以及时有效应对人口向县城聚集带来的一系列治理问题。县域整体治理水平无法与城镇化进程协同，外生型县域城镇化就会面临进度停滞、城乡融合不够充分等发展问题。

第二，土地制度与农地经营局限。工业化快速推进，土地制度不断改革，推动着农村劳动力不断向城市转移，城市地域扩张不断吞噬着农村土地，其间的张力不断显现。一些外生型地区为了快速推进城镇化建设，采用刚性的方式严格控制农村宅基地建设审批，并大力开发房地产，以推动农民进城购房。这种方式并未考虑到县城本身经济发展水平较为薄弱以及农民的购买力不足，农民在土地逐渐被剥夺的现实压力之下被迫

进城，职业属性发生转变的同时伴随着自身处境陷入“无根”的状态。城市土地过度扩张的结果就是城镇化异化为土地的城镇化和房地产化^[24]，农民并未在社会经济发展中获得相应的红利，反而损失了原有土地，致使城乡差距不断拉大，城乡融合异化为城市对农村的吞并。

第三，制度藩篱与刚性政策限制。部分县域政府为了快速推进城镇化进程，通过土地融资推进房地产、工商业发展，运用各种方法促使“农民上楼”，实现土地的城镇化、居住环境的城镇化，不自觉陷入一种发展主义的漩涡。一方面，内生型县域城镇化的产业之所以蓬勃，是有先发条件和相应的配套设施，欠发达地区若一味模仿、复制产业发展模式，不根据实际情况开展建设，会导致资源浪费、产业凋敝，城镇化建设难以开展。另一方面，如果将农民安置于楼房中居住，却不配置相应的公共服务设施，也不顾及农民职业转变，这只是一种形式上的“城镇化”，是为了达成城镇化指标而做的“面子工程”。农民不仅没有享受到理想中的城镇化生活，还会因为生活压力而陷入困顿，最后的结果就是城市没有发展，乡村也成为空壳，城市与乡村的断裂更为明显，形成一种“虚假的繁荣”。

三、外生型县域城镇化的发展策略

外生型县域的流动人口如果能在县域内就近实现城镇化，将会提升城镇化水平和质量，也有利于解决留守儿童、留守老人等面临的现实问题，同时以人才兴旺带动乡村建设，推动城乡融合发展^[25]。因此，首先要加强外生型县域的人才吸纳和组织建设力度，提升主体行动凝聚力。其次要通过文化营造促进县域社会整合，增强主体思想的向心力。最后要健全完善县域治理体系和制度规定，从结构层面推动县域城镇化建设。

（一）人才吸纳与组织建设

根据《中国人口大迁移报告：2021》，中国人口持续向东南部地区以及少数核心城市聚集^[26]。外生型县域城镇化的发展问题，核心仍然是人的问题，如何吸纳人才、留住人才，如何有效动员开展集体行动，如何发展产业创造发展动能，以维持县域城镇化可持续性，都是需要关注的方面。

第一，加大县域人才吸纳力度。留住人才，县域才有发展的力量。需要建立健全相应的人才

激励机制，对高学历人才、专业技术人才、管理人才给予相应的政策扶持，在薪资奖励上赋予一定优待，为他们提供向上发展的空间，吸引青年和高知群体扎根县域，而不至于大量外流。除了较好的工作待遇外，县域较低的生活压力以及对“家”的眷念成为青年留在县域的重要因素^[27]，因此还需要加强对青年群体的人文关怀，用文化、情感加强人才对家的附着程度，使相关群体能够长久助力县域发展。同时，伴随着“城乡两栖”成为当今中国城镇化形态之一，人口频繁游走于城市与乡村之间从事着生产生活^[28]。需要尊重城乡两栖趋势和特征，将城乡两栖现象转化为推进城乡融合发展和就地城镇化的抓手，顺应城乡两栖的群体特征和分布特点，在城、乡配置相应的公共服务，让居民自由选择生活生产空间，以享受更高质量的生活。

第二，推动城乡社会组织建设。社会组织在推进城乡公共服务均等、经济协调发展、治理公平高效等方面发挥着重要作用^[29]。在县域社会中，一方面要积极推进城市行业协会、慈善团体、社会工作服务机构等社会组织建设，充分发挥社会组织专业效能，起到凝心聚力、联结主体、开展行动的领头作用，强化城市集体力量。在农村地区也要持续推进组织化建设，利用正式规则和非正式规则，建立兴趣团体、种植养殖合作社、村民议事会等组织，让农民产生集体行动，增强乡村内生能力。在此过程中，还要注重城市社会组织和乡村组织的衔接，通过合作将分散的主体联结，实现城市与乡村的功能互嵌与行动融合^[30]。另一方面，社会组织和政府、市场力量需要产生积极合作，建立政府-市场-社会的综合行动网络。在网络中，社会组织主动发挥专业优势、资源优势，吸纳多元主体参与发展并产生集体行动，形成以城带乡、城乡合作的城乡融合模式。这不仅对社会组织的专业性作出要求，还亟须建立县域内跨部门的合作体系，在良好的政策环境中，社会组织才能找到适合自己的生存空间，作为政府、市场的补充作用，推动县域城镇化。

第三，壮大县域特色主导产业。发展县域经济可以提升农民就业数量和收入水平，通常被认为是缓解城乡不平衡和中国区域不平衡的战略支点^[31]。囿于历史和区位既定因素，外生型县域的产业发展已很难复制内生型县域，发展特色产

业也很难产生现实效用,需要探索出新的产业发展之路。一方面是城乡产业融合。县域产业的发展不能仅依靠城市,需要以城乡融合发展为抓手,与乡村产业有效结合,通过城市与乡村资金、技术、土地等要素的深度融合,以产业聚集的方式打造城-乡协同的产业发展模式^[32]。另一方面是跨域干部调配。部分县域没有特色产业基础,在县域内部寻求发展机会缺乏现实支撑,因此需要将目光放到县域之外,实行县与县之间的扶持,“干部”调配就成为重要手段。因为在现有体制结构中,干部拥有丰富的关系网络资源以及管理经验,在调配的过程中,能将先进的产业技术、管理经验带到欠发达地区,并借助业已形成的社会资本扶持本地发展,为县域城镇化任务提供现实支撑。

(二) 文化营造与社会整合

随着社会快速发展,当前农民心态已从传统的“天命”“公私”“秩序”特征转变为现代的“争取”“发展”“开放”特征^[33]。因此,现阶段的县域城镇化需要考虑到农民对美好生活的期待,在资源配置上做到城乡公平,在社区文化上营造包容的氛围,并提升县城公共服务水平,提升农民内在动力,主动顺应城镇化发展,提升县域城镇化的可持续性。

第一,优化城乡总体资源配置。农民城镇化的动力主要来源于县城更高质量的就业资源、教育资源、医疗资源,但这并不意味着将发展重心完全放在县城而“冷落”村镇。当前,对于外生型城镇化的县域而言,不少城镇化居民的“大后方”仍在乡村,“去乡入城”的单向现代化模式已不能解释当下现实。尽管农民已经在一定程度上实现职业、生活上的城镇化转变,但乡村仍是他们面临风险时的归宿。农村宅基地、耕地、亲属关系在农民市民化过程中仍发挥着基础性的保障作用,乡村基础设施建设需要持续推进,为农民自由往返城乡提供保障。这就要求县城与周边城镇功能互补,优化资源配置,同时也要加强农村治理体系建设,使输入乡村的资源能够与乡村能力相匹配,最大程度提升乡村资源使用的质量和效率。以避免县城和乡镇发展差距过大而出现县城人口过密而村镇空心的情况,避免因资源流动速率过低、流动渠道不畅通、聚集效应不显著而带来城乡融合发展的不确定性风险^[34]。以县域经济和强镇崛起为依托的就近城

镇化可发挥适度集聚效应,使县城成为城乡融合的关键切入点^[35]。

第二,营造城乡良好社区文化。文化融合是城乡融合的重要方面。社会排斥、城乡冲突很大程度上是思想观念的冲突,需要发展健康包容的社区文化,才能有效推动市民对农村的包容度以及农民对城市的接受度。一方面要塑造包容的社区文化。社区在县域城镇化、城乡融合发展等重要国家发展策略上要起到积极的宣传作用,通过宣传栏、横幅、微信公众号等线上线下平台普及国家政策,通过社区意象打造弘扬包容的社区文化以及“家”的集体意识,通过举办节日活动来增强社区居民凝聚力。另一方面,要注重进城农民的人文关怀与心理疏导,不定时开展座谈会、兴趣小组活动、家庭走访,时刻关注农民心理需求,提升其社区归属感和安全感。对于青少年而言,学校也要关注他们的敏感心理,无差别对待农民工子女,使其享受平等的教育教学。

第三,强化县城公共服务供给。县城是带动城乡融合的关键^[36]。部分居民在生活上实现了城镇化,但没有足够的能力在城市长久生存下去,除了家庭自身要提升发展能力外,还需要社会给予一定保障和扶持。然而现实状态是,县城配套公共服务供给相对于大量涌入的居民仍处于供不应求的状态。特别是外生型县域经济基础较为薄弱,在推进城镇化的同时也要考虑到县城的人口容纳能力和服务水平,是否有足够的经济基础支撑与日俱增的公共服务建设需要,做到公共服务水平和城镇化人口数量有效匹配。尽管县域城镇化的中心在县城,但公共服务打造不能仅仅停留在县城,在强化县城公共服务供给的同时,也要持续推进农村地区公共服务配置。整体来看,需要以县辐射乡村,从县、乡到村逐一配置公共服务,在以县城为核心的同时适应人口流动基本特点,使城市和乡村在教育、医疗、基础建设等方面实现有效衔接,形成城-乡公共服务有效融合,为吸纳农民有序向城镇转移以及维持家庭稳定奠定物质基础条件。但在不少县域,城乡公共服务差距依然较大,推动城乡医疗、教育、基础设施等公共服务均等化仍是县域城镇化和城乡融合发展的重点。

(三) 治理体系与制度创设

在县域城镇化进程中,城乡政治融合发展是关键因素,其核心又在于县域社会治理是否有

效^[37]。县域城镇化关系到国家基层治理，不仅需要有一定的社会治理体系应对新的社会问题，土地制度也关系到城镇化是否能顺利实现，更为重要的是需要以“人”为关照，建立完善灵活的城镇化制度。

第一，健全县域社会治理体系。县域城镇化面临一系列重大风险挑战，城乡融合地带成为社会治理的薄弱环节，同时也成为体制机制创新的重要窗口，推进县域城镇化必定要有一定的治理体系匹配与之相适应。县域治理效能难以发挥，一定程度上是因为治理体系和治理能力之间存在张力。因此需要治理体系与治理能力相互建构，根据县域实际情况确立治理目标、治理方式，根据县情分类治理。首先，将刚性治理和韧性治理相结合，在使用政策工具的时候，也要考虑到情感因素。例如在落实国家城镇化政策的时候，县域层面也要切实考虑地方性特征，将国家政策和农民需要相结合，稳步推进政策落地。其次，合理配置城乡权力资源。县域城镇化不是城市吞并农村的过程，而是以城乡融合发展为目标的城乡统筹发展，做到城乡主体多元合作、城乡权力平等分配，城乡资源有效对接，实现经济与社会协调发展。最后，加强县域治理能力建设，提升治理水平。不仅需要提升相关人员治理素质，还要切实提升执行能力，并运用技术治理的方式提升服务效率。更为重要的是激发城乡群众自治，以构建社会治理共同体为目标。

第二，推进农村土地制度改革。农村土地制度改革要从维护农民土地权益的角度出发：一是通过土地经营权流转、入股和其他利益联结机制，促进土地规模化经营，提高土地生产效率，增加农民家庭收入。同时推动农业现代化，为农民引入现代化农业生产理念，将传统农业与现代产业有机衔接，发展壮大新型农业产业，促进农民就地城镇化。二是强化土地用途管制和流转制度，加强农村外来企业的监督管理，防止外来资本在土地上进行过度的非农行为，保障农民的土地权益。三是深化农村土地制度、户籍制度改革，确保进城农民在城市获得良好的居住条件、公共服务、就业环境，这是实现高质量县域城镇化的重要条件。

第三，建立“以人为中心”的弹性政策。党的二十大报告指出“推进以人为核心的新型城镇化”，即强调坚持“以人为本”的原则，进

一步明晰了将人民群众的需求、利益和幸福作为城镇化建设的核心考虑要素。与经济社会发展水平相适应的城镇化才是健康的城镇化，要合理定位县域城镇化发展目标，防止“一刀切”，根据不同地区的类型设计县域城镇化的具体政策内容，以农民自身的需求和县域发展现实情况出发，循序渐进推动城镇化发展，避免因盲目开展城镇化建设而带来经济、社会、政治等一系列系统性风险从而陷入“发展主义”的陷阱。因此政府需要优化政绩观，从实现经济发展的城镇化到提高生活质量的城镇化，使县域城镇化目标始终围绕人而展开。在绩效压力之下，政策更应该围绕人的需求而展开，在教育、就业、老年人福利等居民关注的方面优化政策，将外部制度的强制推动转为公共服务的有效引导，使“物的城镇化”“土地的城镇化”逐步过渡为“人的城镇化”。

四、总结与讨论

地方性是一个复合的概念，既生发于传统的社会文化和地方规则，具有乡土之情，又受到现代化浪潮的影响，融入全新的经济文化要素，并且成为复杂的现代性实践产生的土壤^[38]。因此，地方性的视角既不能只狭隘地看到地域属性，也不能完全归因于外部环境变化，而是将两者综合起来，找到自身发展定位。相对于内生型县域城镇化而言，外生型县域城镇化缺少地理位置和历史发展带来的先赋条件，这种城镇化状态具有低质量、不充分、不稳定的特征。产业吸纳就业的内生型县域城镇化模式已经难以复制，并且在现代化的浪潮中，人们的思维观念、行为方式、地域流动愈加不确定，县域城镇化面临更加复杂的考验。因此，外生型县域应审时度势，厘清自身发展特点，找到适合自身的城镇化路径。从地方性的视角来看，外生型县域城镇化一是缺乏人才聚集、组织行动和产业支撑，面临社会流动与社会行动的困境；二是由于文化桎梏、社会排斥和家庭能力不足，面临文化精神与生活方式困境；三是社会治理、土地制度、城镇化政策不完善，面临政府治理与制度规制困境。本文在梳理外生型县域城镇化三个层面实践困境的基础上，从人才吸纳与组织建设、文化营造与社会整合、治理体系与制度创设三个方面针对性地提出发展策略，以推动外生型县域城镇化更高质量发展以及

达成城乡融合发展的旨归。

“新型城镇化”是以城乡融合发展为抓手的城镇化。意味着县域城镇化并不以单向度地将农村兼并到城镇为唯一目标，而是城镇化与乡村振兴协同发展。如果过度推动城镇化进程，将县域城镇化理解为城市的野蛮扩张，理解为将农村居民强制转移到城市居住，则可能造成乡村空心化、乡村凋敝的负面结果，城市也会因人口快速聚集而带来一系列的社会问题和治理难度，县域则成为破解这一难题的关键平台。当前，县域层面居民愈发呈现亦城亦乡、亦农亦工的生活状态，这种“兼容型城镇化”样态^[39]不仅是县城与乡村共同发展、农民就近城镇化或就地城镇化的结果，更是为以城乡融合发展为抓手的县域城镇化提供现实条件。对于外生型县域城镇化而言，县域缺少支柱产业、经济基础薄弱、公共服务不够完善，县城难以容纳大量农村转移人口，就更是要通过城市和乡村协同发展，形成工农互补的产业格局和城乡共生的生活形态，确保产业、人才、空间、资源等要素在城一乡之间均衡配置，稳步推进城镇化的同时带动乡村振兴，实现高质量的县域城镇化建设和城乡融合发展。

外生型县域城镇化的动力主要源于政府推力，通过落实相关政策制度推动城镇化建设。如果部分制度未与农民需求相匹配，城镇化动力就难以持续生成，这就构成了政府制度供给和农民政策需求的张力。从政府制度供给的角度来看，自上而下的规范性的制度供给能够迅速地将法律政策向乡村基层下达，乡村社会能够按照标准化的程序迅速做出反应，开展城镇化实践，政府城镇化建设方略得到体现和操作化。但这些政策不一定能确保反映了农民的意愿，还会因为难以得到农民认可而造成政府与农民关系紧张。从农民

政策需求的角度来看，制度设计若遵循农民自身意愿，城镇化政策就能够更好地照顾到农民切身需求，有利于维持社会秩序和实现“人的城镇化”。不过由于农民需求表达的渠道不通畅、表达需求的能力欠缺、农民本身的“政治冷漠”等种种原因，这一逻辑很难实现。良好的城镇化制度需要兼顾两者，既要顺应政府整体发展规划，又要切实反映农民自身需求，可实际上政府政策和农民需求难以完全契合。这是因为政府以“收益最大化和问题最小化”为行动逻辑，以稳定政权、发展经济、维护社会稳定、促进高质量发展为主，而农民以“利益最大化”为行动逻辑，经历“解决温饱”“自主生产”“增加收入”“强化权益”的利益诉求演变，由生存理性逐渐转向经济和社会理性^[40]。如何合理设计县域城镇化制度，兼顾区域发展、政府利益和农民利益，还有待进一步探索。

总体来看，县域是不确定性和流动性背景下城乡融合发展的关键载体，需要以县域城镇化为支点破除城乡二元结构。县域城镇化不是简单的农民从农村向城市物理空间的转移，不是摒弃农业发展工商业的线性过程，也不是农业转移人口生活方式的牵强适应，而是物理空间、生产方式、生活方式的全要素协同，是农民从进城、留城到融城的全过程联动的高质量城镇化。对于外生型县域城镇化而言，需要始终立足城乡融合发展的目标，我们不仅要从城市和乡村协同发展的角度，形成城乡资源互补的格局，推动农民就地城镇化、就近城镇化，以提升县域城镇化的稳定程度；还要从文化、经济、社会等多方面共同发力推动城镇化建设，让农民在实现生活空间城镇化的同时，达成思想观念、生产方式和生活方式的城镇化，以维持县域城镇化的可持续性发展。

[参考文献]

- [1] 新华社. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》[EB/OL]. (2022-05-06) [2024-03-21]. https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm.
- [2] 新华社. 中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示[EB/OL]. (2023-12-20) [2024-03-21]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6921467.htm.
- [3] 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[EB/OL]. (2024-01-01) [2024-03-21]. https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm.
- [4] 苏红键. 中国县域城镇化的基础、趋势与推进思路[J]. 经济学家, 2021(5): 110-119.
- [5] 陈文胜, 李珊珊. 城乡融合中的县城: 战略定位、结构张力与提升路径[J]. 江淮论坛, 2023(5): 13-19+193.
- [6] 韩鹏云. 县域城镇化的区域差异与发展之道[J]. 中州学刊, 2021(7): 74-80.
- [7] ZENG Q Y, CHEN X F. Identification of urban-rural integration types in China - an unsupervised machine learning

- approach [J]. *China agricultural economic review* ,2022 ,15(2) : 400-415.
- [8] 刘丽娟. 县域城镇化的区域差异及高质量发展路径[J]. *北京工业大学学报(社会科学版)* 2023 ,23(5) : 65-76.
- [9] 贺雪峰. 大城市的“脚”还是乡村的“脑”? : 中西部县域经济与县域城镇化的逻辑[J]. *社会科学辑刊* ,2022(5) : 55-62.
- [10] 苏运勋. 县域城镇化与城乡关系再造: 类型与比较: 兼论乡村振兴战略的实施重点[J]. *河南社会科学* ,2023 ,31(04) : 18-25.
- [11] 袁梦 杨华. 农民县域城镇化的实践逻辑与社会风险[J]. *城市问题* 2022(7) : 24-32.
- [12] 刘建娥 凌巍. 中国县域城镇化再抉择: 社会性流动的重大转向与系统性构建[J]. *社会学研究* ,2023 ,38(3) : 23-44+226-227.
- [13] CRESSWELL T. *In place/out of place: geography , ideology and transgression* [M]. Minnesota: University of Minnesota , 1996: 281-299.
- [14] HARVEY D. *Justice , nature and the geography of difference* [M]. Oxford: Basil Blackwell , 1997.
- [15] 王春光. 地方性与县域现代化实践: 基于对太仓与晋江持续近三十年的调查[J]. *社会学研究* ,2023 ,38(3) : 1-22+226.
- [16] 陆铭 楼帅舟 李鹏飞. 大国的城乡融合: 城市化和相关改革的进展与问题[J]. *中央财经大学学报* ,2023(12) : 101-107.
- [17] 李华胤. 国家建设视野下基层治理的社会基础构筑[J]. *江苏社会科学* 2023(4) : 54-63.
- [18] 陆铭 向宽虎 李鹏飞 等. 分工与协调: 区域发展的新格局、新理论与新路径[J]. *中国工业经济* 2023(8) : 5-22.
- [19] 田丰. 逆成长: 农民工社会经济地位的十年变化(2006-2015) [J]. *社会学研究* 2017 ,32(3) : 121-143+244-245.
- [20] 赵晓峰 褚庆宜. 超级村庄变迁与农村自发城镇化实践[J]. *社会学评论* 2023 ,11(5) : 129-149.
- [21] EASTERLIN R A , MORGAN R , SWITEK M & WANG F. China' s life satisfaction , 1990-2010 [J]. *Proceedings of the national academy of sciences* , 2012 , 109(25) : 9775-9780.
- [22] 桂华. 城乡“第三极”与县域城镇化风险应对: 基于中西部地区与东部地区比较的视野[J]. *中州学刊* ,2022(2) : 61-69.
- [23] 杨发祥 王乐全. 新发展阶段县域社会治理能力现代化研究: 一个社会学的分析视角[J]. *贵州社会科学* ,2022(10) : 92-99.
- [24] 卢晖临 粟后发. 迈向扎根的城镇化: 以浏阳为个案[J]. *开放时代* 2021(4) : 158-177+9.
- [25] 杨传开. 县域就地城镇化基础与路径研究[J]. *华东师范大学学报(哲学社会科学版)* ,2019 ,51(4) : 114-122+187-188.
- [26] 任泽平. 中国人口大迁移报告: 2021 [R/OL]. (2021-06-09) [2024-03-02]. <https://baijiahao. baidu.com/s? id = 1702045946793176735&wfr = spider&for = pc>.
- [27] 张鹏飞 徐继存. 落差与逃离: 县域高素质青年人才流动的质性研究: 以高学历青年教师离职为例[J]. *中国青年研究* 2021(7) : 5-14.
- [28] 苏红键. 中国特色的县域城镇化: 以城乡两栖促城乡融合[J]. *甘肃社会科学* 2023(4) : 200-208.
- [29] 沈永东. 社会组织推动城乡区域协调的体制机制与政策支撑: 基于浙江共同富裕示范区建设经验[J]. *探索与争鸣* 2021(11) : 27-29+177.
- [30] 马威. 城乡组织互嵌与乡村振兴的路径研究: 基于湖北省 BL 村的实践调研[J]. *中央民族大学学报(哲学社会科学版)* 2020 ,47(2) : 78-85.
- [31] 陈奕山 吴重庆 张慧鹏. 以县域为中心的乡村振兴: 城乡关系演变与县域经济发展[J]. *南方经济* ,2021(8) : 35-47.
- [32] 孔祥智 何欣玮. 县域城镇化与乡村产业振兴何以协同: 基于桃园示范区案例的分析[J]. *南京工业大学学报(社会科学版)* 2022 ,21(6) : 85-97+110.
- [33] 文军 陈宇涵. 不确定性视角下乡村社会心态变迁及秩序建构[J]. *社会发展研究* 2023 ,10(4) : 42-60+239.
- [34] 文军 陈雪婧. 城乡融合发展中的不确定性风险及其治理[J]. *中国农业大学学报(社会科学版)* ,2023 ,40(3) : 18-33.
- [35] 李强 陈振华 张莹. 就近城镇化模式研究[J]. *广东社会科学* 2017(4) : 179-190+256.
- [36] 王春光. 第三条城镇化之路 “城乡两栖” [J]. *四川大学学报(哲学社会科学版)* 2019(6) : 79-86.
- [37] 谭明方 郑雨晨. “城乡融合发展”视角的县域社会治理研究[J]. *南开学报(哲学社会科学版)* 2021(2) : 62-72.
- [38] CHARMILLOT E , DAHINDEN J. *Mobilities , locality and place-making: understanding categories of (non-) membership*

in a peripheral valley [J]. *Mobilities* ,2022 ,17(3) : 366-381.

- [39] 贺旺 杨晨路 陈科良 等. 关于“兼容型城镇化”的实证研究: 以四川省两个县域单元为例 [J]. *城市发展研究* , 2022 29(12) : 8-12+18.
- [40] 田双清 姜海 陈磊. 农民权益与政府公利的行动逻辑及制度平衡 [J]. *西南大学学报(社会科学版)* ,2021 47(2) : 81-90+228.

Exogenous County Urbanization: The Practical Dilemmas and Development Strategies Under the Background of Urban-Rural Integration

ZHAO Xiao-feng , CHEN Xue-jing

(College of Humanities and Social Development , Northwest A & F University , Xianyang , Shaanxi 712000)

[Abstract] County urbanization is the key to promoting integrated urban and rural development. From the overall situation of county urbanization in China , it can be divided into “endogenous county urbanization” represented by the developed regions in the east and typical “exogenous county urbanization” represented by the less developed areas in the central and western regions. Due to local differences , endogenous county urbanization has the characteristics of mature urbanization , while exogenous county urbanization remains the state of being unstable. This instability is firstly reflected in the local social mobility and social action , which is reflected in the brain drain , weak foundation of county action , loose organization and single urban-rural cooperation , weak market and inactivation of industrial development momentum. Secondly , it exists in the cultural spirit and lifestyle of local residents , which is manifested as insufficient cultural shackles and lack of momentum of urbanization , prominent social exclusion and class differentiation , and the lack of family ability and poor stability. Finally , it is highly related to the county government governance and institutional regulation , which is manifested as the difficulty of population aggregation and social governance , the limitations of land system and agricultural land management , and the institutional barriers and rigid policy restrictions. The three aspects together constitute the external representation of the practical dilemma of exogenous county urbanization , which restricts its development to a higher form of urbanization and brings practical challenges to the integrated development of urban and rural areas. Therefore , on the basis of analyzing the realistic dilemma of exogenous county urbanization , this paper proposes possible development strategies from three aspects to promote the development of county urbanization and the integrated development of urban and rural areas. Firstly , from the aspects of talent absorption and organization construction , we should strengthen the county talent absorption , promote the construction of urban and rural social organizations , and expand the leading industries with county characteristics. Secondly , from the aspects of cultural construction and social integration , we should optimize the overall allocation of urban and rural resources , create a good urban and rural community culture , and strengthen the supply of county public services. Thirdly , from the aspect of governance system and system creation , we should improve the county social governance system , promote the reform of the rural land system , and establish a “people-centered” flexible policy.

[Key words] county urbanization; exogenous urbanization; placeness; urban-rural integration

[责任编辑 梁利华]