

# 双重经营:县域城镇化中的政府行为与农民抉择<sup>\*</sup>

——基于陕西省合县的案例分析

赵晓峰 曹聪敏 (西北农林科技大学人文社会发展学院,杨凌,712100)

张丽 (西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心,杨凌,712100)

**摘要:**以县城作为重要载体推进新型城镇化建设是中国实现城乡融合发展的关键支撑,具有重要的现实价值。本文基于西部地区陕西省合县县域城镇化的实践机制分析,研究发现地方政府“打造城区”与农民“经营家庭”的双重经营行为共同推动了县域城镇化的发展。地方政府与农民的经营行为具有内在利益契合性,地方政府“打造城区”的内容正是农民“经营家庭”所需,这在无形中形成一股推动县域城镇化的集合力量。然而,由于缺乏产业支撑,县域城镇化经由地方政府和农民的双重经营已经达到接近饱和的临界状态,县域人口外流的趋势难以逆转。因此,在县域城镇化的发展实践中,地方政府应该立足现实,把“人的城镇化”作为新时期社会治理的价值导向,有序推进县域城镇化高质量发展:一是以县域产业振兴为抓手,走以农民为主体的产业化和县域城镇化良性互动的发展道路;二是打造村镇两级城乡融合发展节点,建立县域城镇化的梯度空间体系;三是推动县乡村三级公共服务体系一体化和均等化改革,为县域人民提供便利高效的公共服务。

**关键词:**县域城镇化;政府行为;打造城区;经营家庭;社会治理

## 一、引言

2022年5月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》。党的二十大报告提出,要“推进以县城为重要载体的城镇化建设”。这标志着作为国家城镇体系重要组成部分和城乡融合发展关键支撑的县城,成为新时期中国新型城镇化发展的重要建设单位,有望拉开县域城镇化跨越发展的新篇章。经过改革开放40多年的发展,中国的城镇化率从1978年的17.92%上升至2021年的64.72%<sup>①</sup>,城镇化水平得到快速提升。新型城镇

化发展的核心是人,不同类型城镇竞争自然围绕“人”这个核心要素展开。近年来,中国一线城市和省会城市纷纷放开或降低进城落户的门槛,意味着各大中心城市围绕人的竞争已经日趋激烈。在这样的时代背景下,县城是否具有竞争的优势,地方政府如何推进以县城为重要载体的城镇化,农民是否会响应政府的城镇化政策,都成为县域城镇化发展需要回应的实践难题。

20世纪80年代起,随着乡镇企业的异军突起,农民以“离土不离乡”的非农就业形态向小城

<sup>\*</sup> 项目来源:研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(编号:22ZDA101)。张丽为本文通讯作者

<sup>①</sup> 张学良,廖翊杰. 人民城市如何建. 大众日报,2022-12-07

镇集中,推动中国形成了以小城镇为发展重点的就近城镇化模式。进入 21 世纪,随着中国经济的转型升级,农民工开始大规模地向大城市和“城市群”集中,使中国进一步形成了以“城市群”为发展重点的多元城镇化模式(卢晖临等,2021;李燕凌等,2022)。温铁军等(2007)认为,中国的城镇化相比于其他发展中大国是成功的,其没有陷入“过度城市化”的困境,没有在城市中产生大规模的贫民窟。因此,虽然在城镇化发展中,中国仍然存在着进城务工农民身处“半城市化”困境的现象(王春光,2006),但是中国政府利用 40 多年的时间推动超过 7 亿人口实现了城镇化,走出了一条独特的城镇化发展道路。这一现象引起学界的广泛关注,并进行了相关讨论。学界关于中国城镇化模式的研究主要关注两个关键力量,一是政府,二是农民家庭。一方面,学界分析认为,中国的城镇化模式不同于欧美发达国家,在推进模式和动力机制方面具有的最突出特征是政府主导,各级政府通过建立开发区和建设新区新城等方式推动中国城镇化实现跳跃式发展(李强等,2012);另一方面,有学者分析认为,农民在城镇化过程中是能动的主体,会根据资源禀赋和社会环境变化自由选择进城或返乡(赵晓峰等,2018),以“代际分工为基础的半工半耕”的家庭内部分工方式,支撑着中国城镇化的有序发展,推动形成了中国独特的“渐进城镇化”模式(夏柱智等,2017)。这为厘清县域城镇化的动力机制提供了有益的分析视角。

长期以来,县域的城镇化并没有引起学界的重视。费孝通(1984)在 20 世纪 80 年代提出“小城镇,大问题”讨论时,关注的核心是层级低于县城的乡与镇。随着城市群战略的兴起,县城再次被忽视。然而,过去 40 余年,中国基层的城镇化,尤其是县域的城镇化取得了显著成效。县城成为吸纳农村人口集中居住的重要单位,成为农民迁移出村并过上市民化生活的重要载体。中国社会中出现的以县城为重要载体的城镇化实现过程,不同于西

方“拔根”的城镇化过程,是一种迈向“扎根”的城镇化过程。农民受强烈的乡土观念和家乡意识影响,借助于集体制度形成的遗产,通过在当地县城及乡村谋取非农就业机会,并在县城买房以及让孩子进城接受中小学教育,从而将县城作为自身实现城市生活梦想的理想场所,推动着基层城镇化水平的持续提升(卢晖临等,2021)。但是,“扎根”的城镇化离不开县域特色优势产业的支撑,离不开生产要素向城区的流动和集聚。否则,就无法充分解决进城农民的就业和家庭生计问题。而在当前中国中西部的广大地区,很多县城的发展缺乏坚实的产业基础。因此,如何科学认识改革开放以来中国县域城镇化发展的历史实践,洞悉县域城镇化的动力机制,剖析不同利益主体的行为逻辑,对今后一段时间继续推进以县城为重要载体的城镇化,持续提升中国的城镇化水平,具有重要的实践意义。

笔者结合最近 10 多年在全国各地农村的调查经验分析认为,县域城镇化的动力来源于利益契合下县级政府经营行为与农民家庭经营行为的有效互动,可称之为“双重经营”:第一重经营是作为推动县域城镇化的行政动力,县级政府通过集中资源“打造城区”使县城成为农民家庭实现城镇化的梦想之地;第二重经营是作为响应县域城镇化的微观社会动力,农民家庭在地方政府城镇化政策影响下以“经营家庭”的方式调适家计安排,借县域城镇化之势实现家庭再生产。“双重经营”有益于从政社互动视角观察中国县域城镇化的实践图景,特别是将农民家庭视为参与到制度变迁历程中的“能动主体”,亦即他们以“经营家庭”的方式适应着现代性带来的各种需求,参与到中国的城镇化进程,在维系与发展家计的同时,为推动中国城乡经济社会的稳定有序发展做出了力所能及的贡献。因此,理解地方政府“打造城区”和农民群体“经营家庭”这一双重经营的互动逻辑,是认识县域城镇化的关键。

## 二、地方政府“打造城区”与农民“经营家庭”:阐释县域城镇化逻辑的一个框架

地方政府和农民是县域城镇化的核心参与力量,是推动以县城为重要载体的城镇化持续向前发展的关键动力。地方政府既是国家新型城镇化战

略的执行者,又是县域城镇化的主导者、设计者和推动者。农民则是新型城镇化政策的积极响应者和实践参与者,是县域城镇化发展的主体力量。地

方政府和农民的行为看似独立,实则高度耦合。地方政府打造城区的行为正是瞄准农民进城的核心需求展开,而农民则以经营家庭的方式成为县域城镇化的核心参与力量,双方的利益契合是推动中国县域城镇化建设的内在机制。

### (一) 利益契合:理性选择理论的应用

理性选择理论即指行动者如何利用自身所掌握的资源获取效益最大化(詹姆斯·S. 科尔曼,2008)。这里体现的行动者理性主要包含两层含义:一是行动者有明确的目的;二是行动者行动的原则在于获取效益最大化。在理性选择理论中,行动者以“理性人”的身份存在。回到推进县域城镇化的场域中,理性选择理论将地方政府和农民群体视为“理性人”,认为地方政府和农民群体的行为策略选择皆以满足自身利益最大化为出发点。

同时,应当看到,地方政府“打造城区”和农民“经营家庭”的行为并非孤立的存在,在二者的理性行动中,双方的行为策略对彼此预期目标的实现具有重要影响。在推动县域城镇化发展的过程中,地方政府打造城区的目标能否实现与农民群体家庭需要能否得到有效回应密切相关。如果地方政府“打造城区”的内容正好满足农民群体生存、经济以及社会需求,那么农民群体就会积极响应地方政府的城镇化建设,从而使地方政府“打造城区”和农民群体“经营家庭”的行为有机联结起来;反之亦然。因此,利益契合是地方政府和农民群体共同推动县域城镇化发展的关键。

基于上述分析,本文为阐释县域城镇化提出了一个新的分析框架:理性选择理论中的利益契合。在理论层面上,该分析框架在权威关系和信任关系之外,通过利益契合把双方甚至多方行动者基于理性考量的行动逻辑联结起来,从而对理性选择理论中个体行动与系统行动的联结中介进行拓展;在实践层面上,该分析框架认为县域城镇化的发展既非地方政府基于晋升竞争、经济发展等理性考量的单方面主导,又非农民群体基于家庭综合效益最大化考量的单方面推动,而是双方在利益契合的基础上共同推动了县域城镇化的发展。

### (二)“打造城区”:县域城镇化中的地方政府行为

从理性人的角度来看,地方政府的政策制定和

实施均以自身利益最大化为出发点。然而,行动者在追求自身利益最大化的同时,也会受到相应的社会结构的制约(詹姆斯·S. 科尔曼,2008)。改革开放以来,地方政府在营造政绩和晋升竞争的压力下,追求自身利益的最大化,成为推动城乡经济社会快速发展的重要力量。有学者在解释改革开放初期乡镇企业迅速崛起的实践经验时提出了“地方政府法团主义”的分析概念,意在指明地方政府会利用自身的权力统合多方利益主体,采取优惠政策扶持、整合内外部资源和介入经营管理等方式推动企业发展(Oi,1992)。张静(2006)在研究基层政权行为逻辑时提出了“政权经营者”的重要概念,揭示了基层政权在履行基层管理和推动经济发展的职能时,可能会利用权力垄断市场,干扰市场秩序,脱离行政监督,成为不受社会监督、相对独立和内聚紧密的资源垄断集团。杨善华等(2002)进一步将“政权经营者”划分为“代理型政权经营者”和“谋利型政权经营者”两种类型,以此阐释改革开放前后基层政权的行为逻辑,指出基层政权在经济社会转型过程中演变成为了谋利型政权经营者,会因谋取自身私利而偏离正常的公共职能。随着项目下乡的力度不断增加,基层政权开始动用体制内资源,整合各类项目,以“经营村庄”的方式打造亮点工程,推动项目点所在村庄快速发展(李祖佩等,2020)。

“经营”作为基层政权的重要属性,不仅适用于描述乡镇企业和村庄发展中地方政府的角色和作用,而且也有助于分析县域城镇化中地方政府的行为逻辑。20世纪90年代中后期,随着分税制改革的持续推进,土地出让金和以其为基础衍生出的建筑营业税成为地方政府青睐的税源,导致地方政府的经营重心从“企业”向“土地”转移。地方政府依靠在土地一级市场上的垄断权力,通过直接征用土地或利用“土地置换”和“增减挂钩”等有利政策集中土地之后经由二级市场进行拍卖获取巨额土地出让金收益。并且,地方政府还可以通过土地储备中心和设立城投公司,向银行申请土地抵押贷款融资,进一步放大资金效应。地方政府将土地、财政和融资平台统合起来,为城市建设拓展资金来源(田先红,2022);通过构建土地、财政和金融三要素相融合的循环机制,将土地和资金吸纳进来,造就了城市的繁



荣景象。在当代中国这种“三位一体”的新城市化模式中,土地始终是问题的关键(周飞舟等,2015)。因此,政府垄断土地市场成为经营城市的核心(蔡雪雄,2004),进而通过经营土地来经营城市成为中国城镇化发展的“奥秘”。

然而,本文认为地方政府“经营土地”固然重要,但不能在县域城镇化的相关研究中予以简单的套用。田先红(2022)提出“项目化治理”的概念,强调地方政府经营土地和城市的关键是通过谋项目、争项目、建项目和整合项目,以项目为纽带将融资平台、企业、银行和民众等利益主体吸纳进项目“治理共同体”,进而统合土地、财政、金融、产业和公共服务等资源要素,快速推动县域城镇化的进程。那么,地方政府“项目化治理”的目的是什么?最终与人的城镇化发生怎样的实质性关联?对于这些问题的解答,有助于从人的城镇化角度理解县域的城镇化逻辑。县域城镇化的关键是人的城镇化,是农民愿意选择进入城区生活,成为户籍意义上的城市人口或居住地层面的常住人口。因此,从人的城镇化角度看,地方政府争项目聚资源的本质是“打造城区”,使城区成为人们尤其是农民愿意选择的工作和生活之地,也就是一些地方政府提出的“打造宜居宜业现代化城区”。打造城区,既包括经营土地扩大城区面积,又包括经营产业、教育、医疗、公共服务等优化城区功能,关键是要把能够吸引农民进城的要素和资源集中到城区。所以,“打造城区”在县域城镇化发展中能否成功,取决于其对各种项目裹挟的资源要素向城区集中是否有用于农户以及有多大用途。

### (三)“经营家庭”:县域城镇化中的农民行为

理解县域城镇化中的农民行为,关键是理解农民为何进城?有学者利用中国综合社会调查(CGSS2010)数据发现,近90%接受访谈的农民近期没有进城定居和购买房产的计划,这意味着当时生活在农村的农民大多没有主动城镇化的意愿(陆益龙,2014)。也就是说,进城并非是农民的基本生活目标,返乡则构成农民进城后反向流动的重要选择。农民选择进城还是返乡,都是他们作为制度框架下行动者的自主选择,农民可以决定自身是

否回应以及如何回应国家的相关政策。根据国家统计局发布的《2021年农民工监测调查报告》,全国农民工总量达到29251万人,比上年增长2.4%;其中,外出农民工17172万人,比上年增长1.3%;本地农民工12079万人,比上年增长4.1%;年末在城镇居住的进城农民工13309万人,比上年增长1.6%<sup>①</sup>。可见,在城镇定居依然没有成为农民工的普遍选择,其增长幅度甚至低于农民工总量的增长幅度。

农民群体的县域城镇化策略以自身综合效益最大化为出发点:首先,他们需要考虑自身的家庭条件能否支撑其顺利进入县城定居;其次,他们需要考虑到进入县城之后,县城能否为其带来更好的生活。由此可见,农民群体具有“理性人”的特质,生存理性、经济理性与社会理性对他们的城镇化策略具有重要的影响。生存理性指农民群体需要考虑自身家庭在县城中的生存状况;经济理性指农民群体需考虑自身家庭能否在县城获得一定的经济发展;社会理性主要指农民群体需考虑自身家庭在县城中的社会交往、社会满足以及公共服务供给等。在综合考虑生存状况、经济发展以及社会满足等因素的情况下而选择是否进入县城。农民群体向城镇流动、进城工作是为了改善生活,实现家庭梦想。他们选择留在城镇的前提是能够在城镇中过上体面的生活,能够依靠城镇就业收入维持家庭的简单再生产。在城镇化的研究中,农民家庭而非个体是一个现实的分析单位。作为县域城镇化的主要吸引对象,农民家庭是能动的主体,会根据家庭再生产的目标做出生计与生活的安排,策略性地进城,实现家庭的再生产和阶层跨越(白美妃,2021)。农民群体进城务工是为了挣钱,获得工资性收入以改善家庭生计模式。当农民群体进城务工的收入不足以支撑其在城镇安居生活时,他们就不会成为城镇的长期居民。这使中国的城市化显示出浓厚的中国特色,呈现出弹性发展的基本特征。弹性城市化模式的形成,建立在农民群体以家庭为单位接力式进城的基础上(王德福,2017)。农民群体通过家庭劳动力的内部调配,以代际分工或性别分工为基础,以父辈留守村庄、子辈外出打工或夫妻双

<sup>①</sup> 国家统计局. 2021年农民工监测调查报告, www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202204/t20220429\_1830126.html

方一方留守村庄、一方外出打工的方式来“经营家庭”,同时获取务农和务工两份收益,实现家庭总体经济收入的最大化,满足家庭成员的生活所需。当他们的收入可以支撑城镇生活所需时,自然就会选择进城定居,否则就只能返乡生活。

农民群体通过家庭内部劳动力的调配、生计模式和生活方式的有序调整来“经营家庭”,是为了实现家庭综合效益的最大化。实地调研发现,这种效益在实践中主要体现为以下方面。一是为了实现家族的延续,使子代能够顺利成婚组建新的“小家庭”并生育孙辈。虽然中国农民先后经历了社会主义革命和市场经济的洗礼,但是他们的婚姻观念和生育行为仍然保有诸多传统色彩,年长一代大多倾向于将子辈结婚生子视为人生使命的重要内

容。二是为了实现家庭的阶层流动,或依靠自身的不懈奋斗挣得足够的经济收入以便正式定居城镇并过上体面生活,或将实现阶层流动的梦想寄托于下一代,创造条件让下一代能够接受良好的教育。三是能够享受便利舒适的市民化生活,共享城镇的公共服务,包括医疗卫生、社会保障、社区服务、社会治理、商超服务,甚至还包括快节奏的“夜生活”等。随着新农村建设和乡村振兴的有序开展与乡村基础设施的逐渐完善,如果他们的经济收入不足以支撑他们在城镇过上市民化的生活,实践证明他们依然会选择返乡发展。然而,如果地方政府“打造城区”的核心内容能够契合农民“经营家庭”的现实需要,就会激发农民进城的意愿,进而为推动县域城镇化提供动力之源。

### 三、“打造城区”:地方政府推动县域城镇化的实践机制

县级政府的组织建制完整、功能齐备,具有统合条块资源用以“打造城区”,进而推动县域城镇化发展的强大能力。折晓叶(2014)在对县域政府治理模式进行研究时提出了“行政—政治—公司”三位一体统合治理的分析框架,用以解释地方政府在县域大规模城镇化建设项目中的经营现象。县级政府通过设立“项目平台”,统合行政、政治、公司等多方力量形成合力,颇有成效地解决了推进城镇化发展的动力、资金、资源以及绩效等问题,使县域城镇化实现了突飞猛进的跨越发展。项目化治理是地方政府推动县域城镇化的一种统合工具和思维方式(田先红,2022)。在打造城区的过程中,项目作为地方政府快速推动县域城镇化的重要载体和抓手,成为了撬动城镇化的主要杠杆。陕西省合县\*的县域城镇化也离不开地方政府的强力推动。2010年,合县GDP为40.27亿元,在全县GDP构成中,一产增加值占23.5%,二产增加值占27.3%,三产增加值占49.2%<sup>①</sup>。根据第六次全国

人口普查,合县常住人口为436441人,居住在城关镇的常住人口为82749人,占18.96%<sup>②</sup>。2011年,合县按照“工业进园、生活进城”的原则,以经济发展为中心、产业园建设为载体、城镇发展为极核,整合项目资源,积极推动生态绿城、商贸旺城、经济(园区)强城和旅游名城建设。2020年,合县GDP达到112.97亿元,一产增加值占全县GDP的29.9%,二产增加值占全县GDP的18.3%,三产增加值占全县GDP的51.8%<sup>③</sup>。同时,根据第七次全国人口普查,合县常住人口为360683人,居住在城关街道的常住人口为152520人,占42.29%<sup>④</sup>。这表明合县政府以项目为枢纽和中介,整合县域内的资源要素,集中力量发展城区,增强了城区的吸引力。合县政府通过项目平台“打造城区”的举措主要集中在三个方面。

#### (一)集中土地与产业等资源发展城区,奠定县域发展的坚实基础

首先,合县通过经营土地资源,扩大城区面积。

\* 根据学术惯例,本文的地名和人名均做了学术处理

① 合县统计局. 合县2010年国民经济和社会发展统计公报,wap.heyang.gov.cn/info/1039/6082.htm

② 合县统计局. 合县2010年第六次全国人口普查主要数据公报,wap.heyang.gov.cn/info/1039/6064.htm

③ 合县统计局. 合县2020年国民经济和社会发展统计公报, www.heyang.gov.cn/info/egovinfo/1219/2018xxgk\_content/016032496-03\_F/2021-0316001.htm

④ 合县统计局. 合县第七次全国人口普查公报(第二号), www.heyang.gov.cn/info/egovinfo/1219/2018xxgk\_content/016032496-03\_F/2021-0707003.htm。通过前后数据对比分析可以发现,10年来,一方面合县的城镇化率得到快速提升,年均增长2.3%以上;另一方面,合县的常住人口减少了75758人,县域人口呈现净流出趋势

2005年,合县县城的建成区面积为6.5平方公里<sup>①</sup>。2011年,合县制订了城市总体规划方案。10年来,合县历届领导坚持“一张蓝图绘到底”,把全县的土地开发利用指标集中到县城。同时充分利用国家政策,灵活开发利用集体土地,以增减挂钩、占补平衡、以租代征等方式,持续扩大建成区面积。此外,合县将县属经济技术开发区设为正科级单位,列为县政府的派出机构,集中力量加以建设。开发区位于县城西北2公里,建成区面积为3.8平方公里,正在施工的面积达到5.67平方公里。到2020年底,合县县城的建成区面积达到16.79平方公里。其次,合县通过经营产业资源,奠定县域城镇化的物质基础。分税制改革后,虽然地方政府的经营重心由企业经营转向土地经营,以土地征用和转让来推进城市扩张(周飞舟,2007),但其并未放弃通过产业资源来推动县域城镇化的发展。产业发展对县域城镇化的发展仍具有较大意义,是地方政府推进县域城镇化的重要物质保障。如果县域产业发展滞后,则影响县域人口的就业,进而使县域人口的进一步集中和城镇化发展缺乏坚实基础,县域城镇化建设就将失去意义(田先红,2022)。因此,合县政府不可能放弃以产业资源推进县域城镇化。一则合县坚持“内扶外引”的发展思路,一方面设立城投公司,积极扶持本地房地产企业。例如,在县域内大力扶持本地企业开发房地产,不仅可使土地价值变现,增加当地政府的土地财政收入,而且还可以改善居民的居住条件以及满足进城农民的购房需求。此外,合县还从周边市县引进外地房地产商,持续加快县城房地产事业的发展,增加县城住房的人口承载数量。另一方面合县把招商引资工作作为“一号工程”和“一号引擎”,以“一报六单”和“三库建设”为主要抓手\*,围绕新型电子类、轻工业加工类、农产品深加工、中药材深加工等进行叩门招商,全力以赴打好招商引资主动仗,以招商引资赋能县域经济发展。二则合县整合县域各乡镇的企业进园区。合县通过把县域内企业集中到开发区,一方面发挥产业园区的集聚效

应和示范带动作用,推动县域经济的跨越式发展;另一方面为进城农民就近提供就业岗位,稳定进城人口。因此,县域产业发展与县域城镇化的稳定具有内在的关联性,没有产业,就没有就业,这使得进城农民缺少支撑城镇支出的经济基础,从而使进城农民无法稳定扎根县城(王向阳,2020)。目前,开发区共入驻企业69家,其中规模以上企业22家,2021年园区总产值65亿元,占全县生产总值的52.8%,出口额1500万美元,贡献税收2.1亿元,同时解决当地1.5万余人的就业问题。地方政府通过房地产开发、招商引资、企业进园区等举措,契合了农民进城安家的需求。

## (二)大力推进教育和医疗等核心竞争资源向城区集中,增强城区吸引力

对于大多数西部县城而言,资源、资金、交通、配套设施等条件的限制使得通过招商引资推动县域城镇化发展的效果欠佳。针对现实困难,土地财政成为地方政府推动县域城镇化的重要策略选择(周飞舟,2010),而房地产开发是获得土地财政收入的主要方式。由于西部的大多数县城工业欠发达,就业机会有限,因此房地产对农民进城的吸引力较小。为增强县城房地产的吸引力,以优质教育、医疗等资源的城镇聚集吸引农民进城成为当地政府的策略性选择。2010年,在教育资源方面,全县共有各级各类学校140余所,其中,高中4所、职业中学2所、初级中学19所、小学114所、县办幼儿园2所;在医疗资源方面,全县共有各级各类医疗机构390多家,包括3家县级医院、20个乡镇卫生院(包括撤乡并镇后保留的9家卫生院)、12个民营医疗机构(3个综合医院、9个个体诊所)、1家厂矿职工医院、1个门诊部、1个医务室、353家规范化村卫生室。2010年以来,合县按照“高起点、上规模、现代化”的标准,加大在城区建立新的中小学校和依托现有学校设立分校的力度,积极推动教育城镇化发展。目前,全县共有32所中小学校,121个幼儿园。其中,城区共有中小学校12所,包

<sup>①</sup> 数据来源:除特殊说明外,文中数据均为调研所得

\* “一报六单”和“三库建设”即一季度一通报,每月要列出小分队外出清单、招商信息收集清单、跟进项目清单、工作进展清单、项目交办清单、招商任务完成清单,确保每季有计划、每月有行动、每天有进展;要求各级主动搜集招商线索,建立招商引资目标企业库、重点跟踪企业库、可落地企业库



括高中2所、职中1所、初中3所、小学6所、幼儿园25所。虽然城区中小学校数量在全县所占比例不算太高,但是不同阶段学校的情况差异很大,且城乡同类型的学校所容纳的学生数量差异较大(见表1)。从学生的分布情况可见,合县已经通过对教育资源的整合,极大地提升了全县中小学和幼儿教育的城镇化水平。同时,合县也非常重视城区医疗卫生机构的发展。目前,全县共有442家医疗卫生机构,包括3家县级医院、20个乡镇卫生院、353家村(社区)卫生室、56个民营医疗机构,现有1750张病床,其中1380张病床集中在城区(见表

2)。同时,合县人民医院拥有44个科室,776名职工,而乡镇卫生院最多的有40多名职工,少的只有10来人,且基本上都是全科医生,主要处理门诊病人。另外,新建的第二人民医院即将投入使用,建筑面积达到10万平方米。按照规划,合县第二人民医院投入使用后,城区还会新增950张病床。从以上数据可以看出,医疗资源向城镇集中的程度比较高,且趋势依旧很明显。地方政府通过向城区集中教育、医疗等优质资源,满足农民对优质教育、便利医疗等资源的需要,吸引农民进城居住。

表1 2020年合县不同学校学生人数在城区和农村的分布情况

学校类别	总人数	城区		农村	
		人数	百分比(%)	人数	百分比(%)
幼儿园	12073	8223	68.11	3850	31.89
小学	23417	18122	77.39	5295	22.61
初中	10020	7941	79.25	2079	20.75
高中	6273	6273	100.00	0	0.00

数据来源:合县教育局提供的内部资料

表2 2020年合县医疗机构床位分布情况

项目	合县人民医院	合县中医院	妇女儿童保健医院	民营医疗机构
床位数	500	380	200	300

数据来源:根据合县卫生健康局的座谈资料整理

### (三) 持续优化城区基础设施,提升居民生活舒适度

基础设施建设是影响县域城镇化的关键因素,其不仅具有吸引农村人口向县城流动的重要引力作用,而且也有助于促进流入人口的稳定(钱振明,2022)。因此,推动县域城镇化,除了需要扩大城区面积、吸引人口向城镇集中,还需要建设与之相配套的基础设施,满足居民对美好生活的追求。合县政府非常重视城区基础设施建设,积极为城区居民工作生活创造便利条件,主要体现在四个方面。一是加强城区道路系统规划,在城区形成了“七横四纵加一环”的道路交通网,并将城区道路分为三级,其中包括11条主干路,设计车速为每小时40~60公里,道路红线宽度为40~60米;8条次干路,设计车速为每小时40公里,道路红线宽度为32~40米;若干条支路,设计车速为每小时30公

里,道路红线宽度为18~24米。这极大地改善了城区交通条件,方便了居民的出行。二是持续推动高端服务业发展,积极推动县城新生活中心建设。引资发展秦晋大酒店商业街,打造集住宿、餐饮、会议、娱乐和商业公寓等为一体的综合性准五星级高档酒店,提升县城整体形象和品位。同时,积极推动便民餐饮、电影院等服务行业繁荣发展,鼓励兴办“夜经济”,方便城区居民生活。三是加快建设城区公园和居住区小游园,增加城区绿化空间。在城区建设文庙广场、休闲景观带、少年宫和学习广场等服务设施,为城区居民提供良好的休闲娱乐条件。四是不断加强城区街道绿化、道路排水、管网改造、公共停车场、公共厕所等配套基础设施建设,提升居民的生活幸福感。由此,地方政府通过持续优化城区基础设施,有效迎合了进城农民对城市生活的向往。

#### 四、“经营家庭”:县域城镇化进程中的农民抉择机制

现有的城镇化研究在关于农民抉择权利方面存有争议。争议的一方认为农民缺乏抉择的主动权,只能被动接受政策安排,无法享受市民待遇,陷入“半城市化”的发展状态;另一方认为当前中国处于制度大变迁的时代,农民是制度框架下的理性行动者,具有选择进城还是返乡的权利。而区分进城农民有无抉择权利的关键是分析农民是否拥有行为选择的空间与自由(袁梦等,2022)。基于“经营家庭”的目的,作为一个理性行动者的农民具有自身所特有的利益诉求,例如教育、医疗、便利的市民生活等。为实现其利益诉求,农民的行为选择空间和自由必然要与政府经营行为关联起来。地方政府逐渐把教育、医疗等优质资源向城区集中、逐渐完善城区基础设施、兴办产业园区,以此“打造城区”,而这与农民“经营家庭”的利益诉求具有内在契合性,对农民进城产生较大拉力,由此加速了农民主动进城的步伐,并推动了县域城镇化。在实地调研中发现,合县农民在“经营家庭”方面的行为主要集中在四个方面。

##### (一)为子代结婚买房而进城

传统家庭伦理规范是触发父代参与子代(主要指儿子)为结婚而进城买房的主要动力。在家庭关系中,家庭伦理是家庭成员行动的重要准则,对家庭成员的行为具有规范和约束作用。如果家庭成员的行为背离家庭伦理,将受到道德谴责。在大部分中国人的传统观念中,帮助子代成家立业以实现家庭的延续,藉以表示对祖先的孝敬是父母的重要人生使命(费孝通,2012)。随着合县政府对城区的经营,日渐完善的基础设施、日益聚集的教育医疗等资源以及便利化的生活对青年农民产生巨大的吸引力,使得进城买房的青年农民在婚姻市场中占据优势地位,而家庭伦理在为青年农民结婚而进城买房的过程中发挥了关键作用。此外,在熟人社会或半熟人社会中,“面子”对父代帮助子代在城市买房的行为中也扮演着重要角色。如果父代没能帮助子代顺利成家,将使父代在村庄中“丢

面子”。笔者对此进行了访谈,在合县做买卖的HL讲到:“老伴和我一起做生意,最开始买卖蔬菜,现在主要经营烟酒和婚庆生意,收入还可以,年收入在10万元以上。儿子在附近的煤矿上班,准儿媳妇在县城医院上班。今年刚买房,计划年底娶媳妇。目前合县房价在4000元左右,买房主要由我出钱,让儿子结婚用。现在结婚要求必须有房,不然孩子因为房子问题娶不上媳妇,我们做父母的在农村老家就很丢面子”<sup>①</sup>。因此,家庭伦理与“面子”成为父代帮助子代顺利实现成家目标而进城买房的主要动力机制,而为子代结婚进城买房的行为也进一步推动了县域城镇化的进程。

##### (二)为子代接受良好的教育而进城

在当前人力资本竞争激烈的背景下,农民家庭的再生产目标不仅包含通过婚姻实现家庭延续的目标,还包含实现家庭社会阶层向上流动的目标(李永萍,2018)。而文化资本的获得成为家庭实现社会阶层向上流动的关键因素,其中接受良好的教育成为农民家庭获取文化资本从而实现阶层跨越的重要途径。合县政府在“打造城区”的过程中也在有意迎合农民家庭的这种逻辑。如前所述,在合县政府打造城区的过程中,着力推动教育资源向城区集中。优质教育资源在城区的集聚,激发了农民家长进城的决心,使他们具有通过教育实现阶层跨越的强烈诉求。在合县县城陪外孙女上学的CNS说道:“我大女儿认为县城的教育比较好,所以在县城买了房子,让孩子能够在县城上学,接受良好的教育”<sup>②</sup>。目前,合县县城内的中小学数量占全县总量的比例为34.4%,却容纳了全县81.4%的中小學生;县城内的幼儿园数量占全县总量的比例为20.7%,容纳了全县68.1%的幼童<sup>③</sup>。城区学生人数成为县城中人数较多的一个群体,这也从侧面反映出地方政府为提高当地城镇化水平而推动的教育城镇化,客观上顺应了农民家庭对于优质教育资源的需求,加速了农村学生向县城流动的速度

① 资料来源:访谈记录20220725HL。访谈编码规则:访谈时间+访谈对象姓名首字母。下同

② 资料来源:访谈记录20220726CNS

③ 数据来源:合县教育局提供的内部资料



(齐燕,2020)。

### (三) 为享受市民化生活而进城

享受市民化生活也是农民进城的重要目的之一,因此,有意愿且有能力的农村人口不断向县城集中。一方面,人口集聚效应使现代化的消费方式从大中城市向县城传播与扩散。例如,餐饮、KTV、电影院等“夜经济”生活方式对农民尤其青年农民具有较大的吸引力。家在城郊的SZ很干脆地讲到:“我2007年在上海电子厂工作,2013年回合县工作,主要开手机店和入股经营火锅店,目前生意还可以。因为我家就在城郊,离县城开车也就十分分钟左右,所以刚开始没有买房。后来生意越做越好,手头资金也比较宽裕,所以2018年在县城买了房。县城有夜生活,比较好,老家虽然距离县城很近,但是一到夜里就很冷清”<sup>①</sup>。另一方面,县城公共服务质量逐渐上升,日常生活变得日益现代化与便利化,成为进城农民由传统生活方式向现代生活方式转型的一个空间中介(安永军,2019)。合县政府在“打造城区”的过程中,围绕改善民生的重点领域,积极加强基础设施建设,旨在为城区居民的生活创造便利条件,这与进城农民追求市民化生活的利益诉求相得益彰。合县政府通过城区民生改善类的基础设施建设增强了县城对农民的吸引力。2019年,随着城区天然气用户的增加,降污除霾、保卫蓝天“煤改气”工作的进一步开展,对原有城区管网进行改造,投资1500余万元新增铺环城区中压管网15千米,缓解了城区管网的供气压力<sup>②</sup>。当地一个种植大户ZMB说:“我有两个孩子,都在广州工作。我目前流转了80亩土地种粮食,家庭年收入在10万元左右。我前两年在县城买了房,主要有两个作用,一是希望儿女逢年过节可以在县城过好,否则儿女可能就不愿回来;二是我冬天农闲的时候可以去县城居住,因为县城房子有暖气,农村没有暖气,比较冷。而且,我在县城居住还可以享受城市的其他服务”<sup>③</sup>。此外,合县政

府还同步提升城区绿化,完成九须森林公园、天意园等6个公园的绿化改造提升,建成渭林植物园、绿水生态公园,全部免费向公众开放,让市民享受到城市生态产品。虽然与大城市相比,县城所提供的公共服务质量是一种“低配版”的现代化生活,但它也是一种低成本的生活,因此对于进城农民来说,仍然具有较高的性价比。

### (四) 作为大城市人口回流地的县城

在大部分农民的思想观念中,进城购房是农民实现城镇化的重要标志(桂华,2021)。对于大部分有意愿进城的农民来说,仅仅依靠务工与务农收入现在在高房价的大城市安家具有较大困难。因此,在具有较低购房成本与生活成本的县城购房,成为大城市回流农民的理性化选择。对于意欲进城的农民来说,处于城—(乡)村中间位置的县城,既能满足其通过购房享受城区公共服务的需求,又能与其所在村庄社会以及大城市保持功能性关系,进而通过劳动力资源的合理分配共同经营家庭(刘超,2022),实现家庭的发展目标。在西安打工的DJD说:“我目前在西安工作,媳妇没有工作,主要在西安带孩子。目前在合县县城买了房,因为西安房价太高,负担不起。我们买的房子4200元/平方米,共128平方米,花费了50多万元,一次性付清。其中,我们家支付12万元,我媳妇家支付15万元,剩余部分由我们出钱和借钱。我们计划在西安打拼几年就回合县工作,因为在合县可以照顾双方的家庭,同时双方家庭也可以给我们支持。自从在合县买了房子,我们觉得未来家庭会更好,因为我们回县城后会更加方便”<sup>④</sup>。此外,当代农民进城不仅仅只是为了获得物质享受,还有精神层面的收益即“体面感”和“稳定感”,这都是进城农民所追求的目标。而县城的生活环境包括教育、医疗、住房、休闲、娱乐等对进城农民“体面感”“稳定感”的获得具有重要作用。合县政府在“打造城区”的过程中,也有意迎合回流进城农民的精神需要。

① 资料来源:访谈记录20220726SZ

② 数据来源:合县年鉴(2020年)

③ 资料来源:访谈记录20220723ZMB

④ 资料来源:访谈记录20220724DYD

## 五、新型城镇化视野下的“城—镇—(乡)村”关系与县域城镇化的前景

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》明确指出,要充分发挥政府在规划政策制定、公共服务供给、制度环境营造等方面的积极作用。从实践来看,合县县域城镇化实际上是当地政府主动“打造城区”的结果。合县政府为强力推动县域城镇化,通过集中土地与产业资源发展城区、大力推进教育和医疗等核心竞争资源向城区集中、持续优化城区基础设施等举措打造城区,增强城区对农民的吸引力。如果地方政府“打造城区”的内容契合农民“经营家庭”的需要,那么这种吸引力将激发农民的进城意愿。在地方政府打造城区与农民经营家庭所需具有内在利益契合性的情况下,农民为实现家庭目标,在家庭承受能力范围内选择主动进城。因此,地方政府与农民的双重经营行为共同推动了县域城镇化的发展。然而,与具有产业基础的县域城镇化相比,西部缺乏产业基础的县域城镇化经由地方政府和农民的双重经营行为已然达到接近饱和状态,主要表现在三个方面。

其一,在西部地区县域城镇化发展缺乏相应产业支撑的情况下,地方政府模仿东部地区大搞产业园建设和城区建设。然而,由于其缺乏东部和西部有产业基础的县域经济产业发展所需的最低限度的规模与产业配套等成长条件,使得当地的产业园建设并未如预期那样发展,招商引资效果欠佳,企业要么进不来、要么待不久、要么活不了(贺雪峰,2022)。这意味着县城如果不能为进城农民提供稳定的就业岗位,进城农民仍不能扎根县城,需要外出大城市务工。同时,这也使进城农民与地方政府背负沉重债务,从而阻碍县域城镇化的可持续发展。其二,西部地区的县级政府主要通过教育、医疗等公共服务资源吸引农民进城买房以推动县域城镇化发展。然而,地方政府通过教育等优质资源吸引后续农民进城的力量有限,进而使推动县域城镇化可持续发展的力量有限。其三,县城的消费属

性与进城农民的消费能力之间存在一定的张力。对于购房投入过多且在县城无稳定工作的进城农民来说,其承受了比在农村生活更大的消费压力,要想维持在县城的体面生活,需要大城市与乡村两方面资源的共同支撑。

在如此双重经营的县域城镇化模式下,进城农民很难实现真正的城镇化。从农民经营家庭的角度来说,有计划的二次城镇化策略是进城农民实现完全城镇化的重要手段,即进入县城只是进城农民进入区域中心城市甚至大城市的一个暂时落脚点,人口外流具有不可阻挡性。笔者在合县教育系统和医疗系统的调研发现,全县每年有2000名左右的高中生考到大中城市求学,但是毕业之后返回县城就业的数量较少,且大都是二三本院校的毕业生。这从侧面说明了县城优质的毕业生源依然以流向大中城市为主。与此同时也应当看到,随着改革的深入,曾经作为“铜墙铁壁”般的城乡二元户籍制度在逐渐瓦解,除北上广这些大城市落户条件较高外,大多数城市的住房、教育、医疗等公共福利基本与户籍脱钩(林龙飞等,2022)。已有数据显示,户籍制度的放宽对农村人口落户城市的意愿具有正向的影响(伍蔓霖等,2020)。因此,大城市通过完善政策配套体系、福利保障待遇、提供大量就业岗位等措施依然对县域人口具有较大的虹吸效应。县城人口持续外流,最终导致县域城镇化的发展缺乏可持续性。根据合县第七次全国人口普查公报(第一号),与2010年合县常住人口436441人相比,2020年的常住人口为360683人,十年减少75758人,下降17.36%,平均每年减少7576人,年平均下降1.9%<sup>①</sup>。在此情况下,对于缺乏产业基础的县城而言,应利用好自身作为城乡转换的中介优势,以公共服务供给作为中心任务,这不仅可以满足县城居民对美好生活的需要,而且可以使留守村庄的农民能够享受到较好的公共服务。

<sup>①</sup> 合县统计局. 合县第七次全国人口普查公报(第一号), [www.heyang.gov.cn/info/egovinfo/1219/2018xxgk\\_content/016032496-03\\_F/2021-0707001.htm](http://www.heyang.gov.cn/info/egovinfo/1219/2018xxgk_content/016032496-03_F/2021-0707001.htm)

## 六、政策建议

在国家大力推动新型城镇化的政策引导下,地方政府是县域城镇化的主导者,而作为理性行动者的农民则积极响应和参与了县域城镇化的进程。由于地方政府打造城区与农民经营家庭的行为具有内在的利益契合性,即地方政府打造城区的内容正是农民经营家庭所需,此种利益契合性会形成一股推动县域城镇化发展的驱动力量,造就了县域城镇化的短期繁荣景象。然而,由于县城缺乏产业发展的条件,使其不大可能复制东部沿海和西部有产业基础的县域城镇化发展模式,这也意味着其不能为进城农民提供大量具有稳定收入的就业机会。在这种情况下,进城农民很难实现真正的城镇化,于是有计划的二次城镇化策略将成为进城农民实现完全城镇化的重要手段,即进入县城只是进城农民进入区域中心城市甚至大城市的一个跳板。在当前城镇化格局中,一方面如果县城缺乏产业支持,将使进城购房的农民群体无法深耕于县城;另一方面以教育等优质资源吸引农民进城已达到接近饱和状态,而通过接受良好教育实现阶层跨越的群体(主要指高中生)很少再返回县城就业,加之大城市落户政策日渐宽松,县城人口逐渐外流,最终导致县域城镇化的发展缺乏可持续性。

在县域城镇化发展遭遇瓶颈的情况下,地方政府不应不切实际地盲目开展以县域经济发展为目标的打造城区行为,避免地方政府和进城农民背负沉重的负债,导致县域经济发展受阻。从地方政府和农民双重经营的县域城镇化来看,一方面,产业发展与县域城镇化发展的不同步性可能带来进城农民家庭的生活缺乏稳定的收入保障,最终不能有效保障进城农民追求美好生活的权利;另一方面,公共服务体系一体化和均等化是城乡融合发展的要义所在,而优质的教育、医疗等公共服务资源向县城的持续倾斜,不利于构建城乡均衡发展的秩序,进而影响留守村庄的农民对美好生活的追求。因此,地方政府在推动县域城镇化的发展中应以“人的城镇化”作为新时期社会治理的价值导向,走“亦工亦农、亦城亦乡”的县域城乡融合发展道路,因地制宜,有序推进县域城镇化高质量发展(金三林等,2022),尤其是在中西部缺乏产业基础

的农业县,要根据区位优势,形成有特色可持续的发展路径(陆铭等,2023)。

一是以县域产业振兴为抓手,走以农民为主体的产业化和县域城镇化良性互动的发展道路。西部地区的新型城镇化与乡村振兴战略在本质上具有内在统一性,其建设需要以乡村地区要素的充分发展作为支持(霍学喜等,2023)。地方政府应立足于县域内的空间资源条件发展特色产业,并以特色产业为中心主线链接城乡其他产业共同发力,促进产业融合(梁盛凯等,2023),逐步延长产业链条,建设具有本土区域优势的全产业链(董洪梅等,2020),优化本地产业结构和完善就业体系,扩大就业空间,为进城农民提供就业机会,增加农民经济收入,保障进城农民的生活稳定,以生产促消费,形成以农民为主体的县域城镇化发展模式。

二是打造村镇两级城乡融合发展节点,建立县域城镇化的梯度空间体系。地方政府在加快县城建设的同时,可以选择若干产业基础较强、区位条件优越、人口规模较大的乡镇规划为中心镇,利用东西协作、大城市产业转移等政策机遇,倾斜基础设施建设资源,提高建设标准,发挥县城副中心功能,既分担县城空间建设压力,又带动周边村镇产业集聚发展,促进农民就近就业。同时,地方政府可以选择一批特色产业鲜明、自然资源丰富、治理能力较强、集体经济发达、人口集聚趋势明显的村庄规划为中心村,把若干空心村人口向中心村迁移,打造乡镇内部的次中心,推进规模化农牧业协同发展。通过增量发展,逐步形成以县城为龙头、中心镇为枢纽、中心村为重要支撑的空间体系,引导产业发展、基础设施网络、服务设施在县乡村形成梯度布局。

三是推动县乡村三级公共服务体系一体化和均等化改革。一方面,县域公共服务一体化是构建和完善以城镇为标准的农村公共服务体系的过程,核心是城镇公共服务向农村的辐射和覆盖(黄振华,2022)。在实现县域公共服务一体化的过程中,县级政府应积极发挥公共服务供给的统筹规划、资源整合与投放等职能,处于城乡公共服务体系中间位置的乡镇政府应发挥好城乡公共服务的贯通和



衔接作用,而在破解公共服务“最后一公里”中扮演关键角色的村集体应发挥好县域公共服务的管理和维护作用,从而保障自上而下的公共服务顺利落地。另一方面,县域公共服务均等化的目的是让留守村庄的农民均等享受到城镇的公共服务。在

县域城镇化的过程中,地方政府不仅需要加强对农村教育资源的投入,还需要整合县城优质医疗资源下乡,设立村级远程医疗服务点,着力构建城乡医疗共同体,以使留守村庄的农民享受到县域均等化的公共服务。

## 参考文献

1. Oi, J. Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 1992, 45(1): 99~126
2. 安永军. 中西部县域的“去工业化”及其社会影响. *文化纵横*, 2019(5): 79~87+143
3. 白美妃. 撑开在城乡之间的家——基础设施、时空经验与县域城乡关系再认识. *社会学研究*, 2021(6): 45~67+227
4. 蔡雪雄. 政府垄断土地市场:经营城市的核心和关键. *经济体制改革*, 2004(3): 32~35
5. 董洪梅, 章 磷, 董大朋. 老工业基地产业结构升级、城镇化与城乡收入差距——基于东北地区城市的实证分析. *农业技术经济*, 2020(5): 107~118
6. 费孝通. 小城镇大问题——江苏省小城镇研究论文选(第1集). 江苏人民出版社, 1984
7. 费孝通. 江村经济. 北京大学出版社, 2012
8. 桂 华. 城乡三元结构视角下的县域城镇化问题研究. *人民论坛*, 2021(14): 64~66
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. *社会科学辑刊*, 2022(5): 55~62
10. 黄振华. 县域、县城与乡村振兴. *理论与改革*, 2022(4): 156~165+168
11. 霍学喜, 刘天军. 西部地区乡村振兴实施的理论逻辑与发展路径. *农业经济问题*, 2023(1): 29~37
12. 金三林, 张海阳, 孙 昊, 陈炫汐. 大力推动县域城镇化进程 助力大中小城市和小城镇协调发展. *农业经济问题*, 2022(10): 53~59
13. 李 强, 陈宇琳, 刘精明. 中国城镇化“推进模式”研究. *中国社会科学*, 2012(7): 82~100+205
14. 李燕凌, 温 馨. 推进以县城为重要载体的城镇化建设:新发展格局中的战略选择. *中国行政管理*, 2022(5): 6~12
15. 李永萍. 功能性家庭:农民家庭现代性适应的实践形态. *华南农业大学学报(社会科学版)*, 2018(2): 44~60
16. 李祖佩, 钟涨宝. “经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究. *政治学研究*, 2020(3): 39~50+126
17. 梁盛凯, 陈池波, 田 云, 潘经韬. 中国乡村产业振兴:时空分异、动态演进及共富效应. *农业技术经济*: 1~21. <https://doi.org/10.13246/j.cnki.jae.20230208.001>
18. 林龙飞, 陈传波. 跨越户籍界限的“绿卡”:居住证对农村流动人口城市融入的影响. *人口与发展*, 2022(4): 39~49
19. 刘 超. 城镇化进程中的农民家庭策略与发展型家庭秩序——基于“一家三制”的讨论. *宁夏社会科学*, 2022(1): 161~167
20. 卢晖临, 栗后发. 迈向扎根的城镇化——以浏阳为个案. *开放时代*, 2021(4): 158~177+9
21. 陆 铭, 李鹏飞. 区位与分工:论统一大市场建设下的县域城镇化. *农业经济问题*, 2023(1): 18~28
22. 陆益龙. 向往城市还是留恋乡村——农民城镇化意愿的实证研究. *人文杂志*, 2014(12): 94~101
23. 齐 燕. 过度教育城镇化:形成机制与实践后果——基于中西部工业欠发达县域的分析. *北京社会科学*, 2020(3): 59~69
24. 钱振明. 县城城镇化趋势与县城公共服务供给强化之路径. *中国行政管理*, 2022(7): 23~28
25. 田先红. 项目化治理:城市化进程中的县域政府行为研究. *政治学研究*, 2022(3): 136~147+164
26. 伍蔓霖, 卢 冲. 户籍制度改革会促进农村流动人口落户城市吗——来自准自然实验的证据. *人口与发展*, 2020(5): 49~61
27. 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究. *社会学研究*, 2006(5): 107~122+244
28. 王德福. 弹性城市化与接力式进城——理解中国特色城市化模式及其社会机制的一个视角. *社会科学*, 2017(3): 66~74
29. 王向阳. 终点抑或中转:当前广大传统农区农村青年县域城市化稳定性审视. *中国青年研究*, 2020(12): 56~64
30. 温铁军, 温 厉. 中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训. *中国软科学*, 2007(7): 23~29
31. 夏柱智, 贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式. *中国社会科学*, 2017(12): 117~137+208
32. 杨善华, 苏 红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权. *社会学研究*, 2002(1): 17~24
33. 袁 梦, 杨 华. 农民县域城镇化的实践逻辑与社会风险. *城市问题*, 2022(7): 24~32
34. 詹姆斯·S. 科尔曼著. 邓 方译. 社会理论的基础. 社会科学文献出版社, 2008
35. 张 静. 基层政权:乡村制度诸问题. 上海人民出版社, 2006
36. 赵晓峰, 赵祥云. 新型农业经营主体社会化服务能力建设与小农经济的发展前景. *农业经济问题*, 2018(4): 99~107
37. 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化. *中国社会科学*, 2014(1): 121~139+207

38. 周飞舟. 生财有道:土地开发和转让中的政府和农民. 社会学研究,2007(1):49~82+243~244  
39. 周飞舟. 大兴土木:土地财政与地方政府行为. 经济社会体制比较,2010(3):77~89  
40. 周飞舟,王绍琛. 农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究. 中国社会科学,2015(1):66~83+203

## Dual Management: Government Behavior and Farmers' Choices in County Urbanization Based on A Case Analysis of Hexian, Shaanxi Province

ZHAO Xiaofeng, CAO Congmin, ZHANG Li

**Abstract:** Promoting the construction of new urbanization with the county as an important carrier is the key support for China's realization of the integration of urban and rural development, and has important practical value. Based on the analysis of the practical mechanism of urbanization in He County in the western region, this paper finds that the dual operation behavior of local governments "building urban areas" and farmers "running families" jointly promotes the development of county urbanization. The operation behavior of local governments and farmers has inherent interest compatibility, and the content of local governments' "building urban areas" is exactly what farmers need to "run their families", which invisibly forms a collective force to promote the urbanization of counties. However, due to the lack of industrial support, the urbanization of counties and towns through the dual operation of local governments and farmers has reached a critical state of near saturation, and the trend of population outflow at the county level is difficult to reverse. Therefore, in the development practice of county urbanization, local governments should face the reality, take "human urbanization" as the value orientation of social governance in the new era, and orderly promote the high-quality development of county urbanization. First, it is suggested to take the county industry vitalization as the starting point, take the farmer as the main entity of industrialization and county urbanization benign interaction development road; Second, it suggests to create the node of urban-rural integration development at the village and town levels, and establish the gradient space system of county and town urbanization; Third, it suggests to promote the integration and equalization reform of the public service system at the county and village levels to provide convenient and efficient public services to the people in counties.

**Keywords:** County urbanization; Government actions; Building urban areas; Running a family; Social governance

责任编辑:李 雪