

[编者按]

关于中国城镇化进程下一步该如何走，城镇化空间布局的政策该如何制定，当前学人大致有三种不同观点。一种认为人口应当向大城市转移，让生产要素自由配置；第二种同样强调经济高地的虹吸效应，但认为随着东部地区城乡进一步融合，人口将趋向聚集于东部沿海不分城乡的经济发达地带；第三种则与中央当前以县城为重要载体的城镇化政策方向相一致，认为中国应发展多种方式的县域城镇化。本文作者认为，要站在中国式现代化大局，综合经济、政治、社会、文化等多方因素来考量城镇化路径，走向区域均衡发展的多层级城镇化。其中，中西部地区应实现“以县为家”的县域城镇化，让人口重新在中西部地区“扎根”。由于这一政策窗口期大约只有 20 年左右，国家应尽快通过积极有为的社会政策，平衡经济发达地区过于强大的虹吸效应。

以县为家：扎根型城镇化的县域实践

董磊明 谢梅婕

改革开放以来，中国的城镇化历经工业城镇化、土地城镇化，目前已进入一个全新阶段——人口城镇化。^[1]人口城镇化的推进不仅关系到 5 亿多农民的生计模式、家庭形态和后续发展，更影响着中国式现代化下半程中国的人口布局、城市战略布局、产业布局、城乡关系等重大理论和现实问题。关于城镇化路径，目前学界、政策界均有许多讨论。我们认为，城镇化不能片面地、被动地顺应市场经济条件下资源要素流动所产生的集聚效应，更需要国家基于经济、生态、安全、文化和人民生活等多方面因素综合考量，科学战略布局。

一、城镇化载体：大城市、小城镇抑或其他？

目前我国城镇化已经到达一个战略拐点。^[2]关于中国城镇化进程下一步该如何走，城镇化空间布局的政策该如何制定，当前学人大致有三种不同观点。

第一种观点认为，人口向大城市转移是大势所趋，中国的城市化进程应当遵循这一规律。该观点指出，要警惕政府“扭曲之手”，让生产要素自由配置。随着全国统一大市场的不断完善，各类生产要素将进一步流动和高速集聚，人口会不断地向沿海城市群和围绕中心城市的都市圈集中，且“人口集聚”所带来的问题将通过现代治理手段得到解决，中国将实现“在集聚中走向平衡”。^[3]这一观点看到了大城市拉动经济社会发展的龙头作用，但主

[关键词]

城镇化
县域发展
城乡关系

要是从经济的维度出发思考城镇化问题，强调了“政府失灵”而轻视了“市场失灵”，忽视了人口集聚效应所带来的社会风险很有可能抵消其所带来的经济收益；也忽视了政府应对“市场失灵”的可为空间。

第二种观点同样强调经济高地的虹吸效应，不过认为人口不仅仅是流动到区域中心城市、全国中心城市，而且是趋向聚集于东部沿海不分城乡的经济发达地带。这一观点的产生主要来源于对区域之间经济差异的认识，即东部沿海地区已经形成不分城乡的沿海城市经济带，“广大中西部地区农村则已失去在村庄发展二三产业的机会”^[4]。这一观点看到了东部沿海地区的城乡融合，但囿于局部经验，未能看到社会文化在城镇化进程中可能发挥的作用，忽视了在国家新一轮产业转移背景下中西部县域经济发展的可能性。

第三种观点与中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进以县城为重要载体的城镇化的意见》相匹配，^[5]力求破除单向城市化思维，在城乡融合新形态下思考城乡发展和要素配置，指出城乡融合的载体、抓手、基点在县域。这一观点认为中国应该有三条并行不悖的县城发展路径：在都市圈，城乡融合的形态取决于都市圈空间格局下的分工体系；在首位度高的大城市，人口、产业、公共服务向县城转移，呈现郊区化现象；传统县域则会成为大量农民、迁移人口回乡的聚集地。^[6]我们认为这一观点的站位很高，强调了城乡融合、分类发展；但实践中，可能会出现片面地以县城为中心的城镇化，结果反而会加剧乡村的衰败，而非促进城乡融合。

总体而言，目前对于城镇化的讨论，较多从经济发展的角度考量，也有学者注意到社会文化因素和制度因素的重要性。^[7]在上述研究基础上，我们认为，要站在中国式现代化大局，从促进区域均衡和城乡融合发展的高度，综合经济、政治、社会、文化等多方因素来考量城镇化路径，走向区域均衡发展的多层级城镇化。

二、区域均衡发展的多层级城镇化道路

从综合角度来看，城镇化布局不仅要在经济层面考虑国内各区域的平衡、充分发展，发挥中国具有广大经济腹地的优势；还要在政治层面为国家应对战争、疾病、瘟疫等未知风险提供腾挪辗转的空间，以及稳定边疆和振兴民族地区，为国家安全提供屏障，为国家发展提供后盾；在文化层面要维护国家的文化根脉；在社会层面要涵养社会、建设社会，让中国的现代化进程稳健有序。

更需要注意的是，中国的城镇化是以人为核心的新型城镇化——它还需要顾及农民的承受能力和心理预期，尊重农民的主体性。基于此，中国的城镇化应该走一条区域均衡发展的多层级城镇化道路，应该呈现出东南沿海发达地带的连片城镇化 + 中西部区域中心大城市的发展 + 中西部地区县域城镇化 + “在乡村过现代生活”的生活方式城镇化的分布格局。

要站在中国式现代化大局，从促进区域均衡和城乡融合发展的高度，综合经济、政治、社会、文化等多方因素来考量城镇化路径，走向区域均衡发展的多层级城镇化。

区域均衡发展的多层级城镇化道路并非否认大城市的发展，而是拒绝片面的扶持大城市无节制扩张，甚至脱离实际倒逼农民进入大城市。

从均衡发展的整体框架看，东部沿海发达地带基于发达的县域经济、良好的基础设施、完善的产业配套、充沛的就业机会已基本实现县域城镇化；^[8]中西部由于县城经济规模较小，城镇化率仍然偏低，有些地区县域城镇化率在50%甚至30%以下。^[9]中西部县域城镇化有利于维护中西部地区人口、产业、社会的延续，不仅是推动城乡融合发展的需要，更有利于支持区域均衡发展。因此，中西部地区的县域城镇化应是今后城镇化布局的重中之重。

以县城为城镇化重要载体并不是简单地“造县城”，而是对以县城为中心、乡镇为节点、村庄为基础的层级分明而又高度整合的县域社会进行城镇化建设。^[10]

在多层级的城镇化之中，县域是城乡融合发展的基本单元。县一级是决策层级和执行层级的结合处，政府统筹力量比较强，在人、财、物方面有充分的调度权力，也有较为规范的议事决策程序。^[11]县域经济是一个相对完整的经济体系，可以满足人们的大部分生活、生产、发展、享受等需求，^[12]也有足够的经济实力推动城乡融合、统筹城乡发展。此外，在社会文化层面县域有较为统一的文化和地域认同，县城、小城镇、乡村能够有效连接。而乡镇一级，尤其是中西部农业地区的乡镇，产业过于薄弱，行政功能不全，无法形成相对独立的主体支撑自身城镇化。

县域经济是一个相对完整的经济体系，可以满足人们的大部分生活、生产、发展、享受等需求，也有足够的经济实力推动城乡融合、统筹城乡发展。

三、中西部地区的县域城镇化

中西部地区的县域城镇化，是由城乡连续统的形成和以县城作为城市体系的重要节点吸纳人口这两方面相辅相成、共同造就的。



县域经济是一个相对完整的经济体系

在中国的城镇化实践中，城乡连续统指的不仅是静态的多层级谱系，还有谱系内部不同层级之间资源互通、功能配合的良性互动机制，城乡之间呈现双向流通、双向涵养的动态关系。

（一）城乡连续统的形成

“城乡连续统”最早由雷德菲尔德提出，指的是将城市与乡村视为理论连续统上的两个端点，现实中的城市与乡村位于连续统上的某一点，强调城市社会对乡村社会的冲击。^[13] 费孝通的小城镇理论进一步发展了这一概念，提出中国的大城市、县城、乡镇等不同级别的城镇形式与乡村社会构成了多层级谱系。在中国的城镇化实践中，城乡连续统指的不仅是静态的多层级谱系，还有谱系内部不同层级之间资源互通、功能配合的良性互动机制，城乡之间呈现双向流通、双向涵养的动态关系。

从宏观层面看，这种良性互动关系表现为国家和市场对资源的合理调配：乡村通过市场机制向城市供给人、财、物等资源；城市则通过国家、地方政府公共服务资源的合理配置以及社会建设，对乡村进行资源反哺，涵养地方人口。最近十余年来，国家层面通过多种管道将城市资源补给进入乡村，城市的各种资源要素、观念要素以县城为节点，借助国家力量、市场机制、技术手段渗透进乡村的各个角落。交通、通信等各种基础设施的改善，市场网络的铺展，正在不断缩小城乡差别，越来越多的农民觉得农村生活非常舒适方便，“在乡村过城市生活”正成为可能。由于小城镇和村庄很难拥有现代的产业支撑，因此公共服务供给（尤其是优质均衡的教育资源）、原有的社会关系纽带和文化价值系统，成为人口回流的重要动力源泉。在这个意义上，公共服务资源在县城、小城镇和乡村之间的合理配置，以及基层的社会建设和文化建设，意义十分重大。

微观层面，以家庭为单位的城乡间资源流动和家庭成员互助，支撑了城乡连续统各层级之间的资源互通、功能互补，构成了城乡融合的又一动力机制。从行动者的角度看，农民综合考量家庭的生计、情感、生命周期等因素，以家庭为单位进行分工和相互协助，在城乡连续统中合理配置资源，选择适合自己



资源以家庭为单位在城乡间流动

的城镇化地点、路径与形态，并以家庭为核心纽带不断地在城市与乡村之间进行着资源交换、观念传递、价值输送。

在城乡融合的背景下，农民返乡不再是单纯意义上的返回村庄社区，而是回到家乡的县域城乡连续统中。农民大规模进城使得县城兼具城市性和乡土性，县城和集镇不再是凌驾于乡村之上的“公家人”和经济精英的聚集地，而是城乡融合的平台。农民在县城享受现代城市生活的同时，又能保留甚至拓展原有的社会网络。交通机动化、通勤便利化，不仅使“城市可及”，还让“村庄可归”，分居在县城和乡村的农民家庭在城乡之间可以频繁地进行人员往返、资源互动、情感交流。

城乡连续统的形成不仅给予农民自由选择、进退有据的城镇化社会空间，还为国家整体城镇化的稳步推进提供了社会基础。一方面，村庄得以涵养更多人口，城镇化之路不至过于拥堵，城镇化进程将更加有序、稳健，进而促使城市和县域的发展能更好地关照乡村；另一方面，城乡连续统在涵养人口的同时，也更好地涵养村庄社会，助力村庄的乡土文化和社会关系网络、农民的文化价值和意义世界的再生产，保护现有的社会文化基础，在此基础上才能持续吸纳返乡人群，亦有利于县城的城镇化。

城乡连续统的形成是面对大城市强大的虹吸效应，国家与农民的主体性充分发挥的结果：国家合理地布局区域发展，科学地配置资源；农民以家庭为单位进行多方面的权衡、分工协同。在两者共同作用下，城乡实现了良性互动，城乡连续统得以建立。

（二）县城城镇化的机制

县城城镇化是县域城镇化的核心。县城是多层级城乡连续统中的重要节点，是县域经济社会文化发展的中心，是推进工业化、城镇化的重要空间。中西部的县城城镇化依赖国家的基础设施建设和公共服务供给、县域产业的发展、既有的社会文化基础三个核心要素的相互促进。

中西部大部分地区无法形成长产业链和大资本生产，只能承接一些中下游的低端产业。^[14]因此，一些学者不看好中西部地区县城或县域城镇化。但是我们认为，在经济因素之外，不能忽视社会文化因素对城镇化的推动作用。中西部县域产业发展虽有有限性，但也有可为性。

当前，国家通过转移支付所提供的基础设施和公共服务，为县城的城镇化打好了重要的硬件和软件基础。大规模的基础设施建设扩大了县城的城市人口容量，提升了地方承接产业转移的能力，拉平了大中城市与县城的生活体验。以教育为核心的公共服务供给促进了农民进城购房、陪读、居住，在推动县域城镇化的同时为县城带来了人流和资金，^[15]使县城得以正常运转。

国家新一轮的产业转移以及人口回流，给中西部县域产业发展带来了新机会。国家正在努力全面提高中西部后续产业发展能力，地方政府正在通过积极的经济政策和社会政策营造良好营商环境以迎接东部产业，返乡人员利用自身

中西部的县城城镇化依赖国家的基础设施建设和公共服务供给、县域产业的发展、既有的社会文化基础三个核心要素的相互促进。

在城镇化过程中，农民不是被资本市场随意配置的生产要素，而是一个个有情感、有文化属性、有主体性的社会行动者。

的技术、资本、社会关系网络等向县域输入经济资源、项目资源，实现反哺，成为促进县域产业发展的活力源泉。据国家统计局《2022年农民工监测调查报告》显示，2022年本地农民工增速快于外出农民工，中部地区农民工就业较2021年增加200万人，西部地区较2021年增加156万人。^[16]在这一轮产业转移中，一些中西部地区县城逐步涵养起一定数量的回流农民工，再加上县城“陪读妈妈”等人群，县域社会的内生性资源也在逐步扩展。

需要指出的是，中西部农民回到家乡所在县城或县域完成城镇化的基础，是以乡土观念为核心的社会文化。在城镇化过程中，农民不是被资本市场随意配置的生产要素，而是一个个有情感、有文化属性、有主体性的社会行动者。农民的选择不仅有经济方面的考量，还有家庭、情感、价值等多方面需求，他们会综合自身条件、经济预期、家庭发展目标和外部环境等因素选择城镇化路径。^[17]在不同的经济和文化状态下，农民会有不同的侧重。家乡是家庭所在，是农民所有的人生意义以及整个社会关系网络之所在。农村社区中的面子、荣誉等是农民人生价值的依托之地。在县城能获得就业且大城市与县城的收入差距不是很大时，由于能兼顾家庭和原有的社会关系网络，加之考虑到县城生活得更安逸，农民往往可能倾向于选择回到县城。

然而，还有一些不能完成工业化的县城无法为农民提供就业，农民还能在这些县城实现城镇化吗？我们要考虑到，绝大部分的农民家庭观念强、家庭关系紧密，农民的生计是以家庭为单位核算的。当前，一家三制——中青年人在东部沿海务工经商，子代及陪读家长在县城生活，老人在农村务农生活——已经成为在县城实现城镇化的农民家庭的重要形态。于微观层面，在这样的家庭形态里，东南沿海的务工者供养着县城的生活者；在宏观层面，则是东南沿海的利润剩余以家庭为单位的“转移支付”，助力、滋养了中西部县城的城镇化。

因此，认为由于缺乏产业支撑，中西部县域城镇化是“造空城”的恶性循环观点，^[18]忽视了城镇化过程中农民的主体性。在具有社会文化基础的地区，县域城镇化的逻辑不是被驱赶进城农民为了维持城市生活而被迫外出务工，而是外出务工的农民主动将家庭资金用于县城购房，实现家庭的城镇化。这再次提醒我们，在社会文化保留较为完好的地区，地方政府要充分认识到乡土文明的重要意义。

四、迈向扎根的城镇化之路

中西部县域城镇化，是推动区域均衡发展、城乡融合的重要步骤；立足于区域均衡发展、城乡融合，才可能造就扎根型的城镇化——二者相辅相成。

西方发达国家的城镇化是一个“产业集聚—人口聚集—公共服务倾斜”的“拔根”过程，后期为应对“拔根”带来的各种挑战，又产生了“新镇运动”（英国）、“造村运动”（日本）等一系列政府主导的意欲改善城乡关系的政

策和运动。这是一个“先拔根、再造根”的城镇化模式，其经验对中国不具有可复制性。中国是一个广土众民的原住民国家，西方发达国家没有中国这样巨量的人口以及激烈的人地矛盾，中国也无法像西方发达国家一样凭借在世界体系中的优势位置将内部矛盾外部化。“拔根”之后所造之“根”只是为了迎合城市的功能需要，并没有文化主体性，不是真正意义上的文化之“根”。中国城镇化的实践显示，我们沉淀五千多年的文化主体性仍然存续着，“先拔根、再造根”等于自断国家的文明根脉。

我们所说的“扎根”，并不仅仅指向就地城镇化、就近城镇化、基层城镇化，更是对基于区域均衡发展的多层级城镇化道路的本质特征的概括。

一方面，县域城镇化推动区域均衡发展，扎根于国家稳定发展之中。

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。习近平总书记指出，我国 14 亿多人口整体迈进现代化社会，其艰巨性和复杂性前所未有。^[19]通过区域协调发展，可以挖掘中西部生产要素，拓展国内大循环的空间，提升全要素生产率，让国内大循环更加充分、畅通，补足经济进一步发展的后劲，是中国经济持续稳定发展的基础。在陆权时代，中西部开发还将进一步扩大中国政治经济战略腾挪辗转的社会空间，加固中国经济安全、政治安全的根基。反之，局部的、畸形的城市繁荣，可能会带来政治、经济、社会等多重危机。

在推进区域均衡发展战略的过程中，我国的基础设施建设已经基本完成，现在需要加快完成产业布局和社会建设。中西部地区的县域城镇化有利于人口涵养、产业发展、政治安全、文化传承与社会团结，是促进区域均衡发展的重要方面。国家应当通过战略意志优化重大生产力布局，积极推动中西部地区迎接新一轮产业转移，同时推进公共服务均等化，在配置公共品方面给予中西部县域更大程度的倾斜。

中国城镇化的实践显示，我们沉淀五千多年的文化主体性仍然存续着，“先拔根、再造根”等于自断国家的文明根脉。



各种资源在“根系”与“枝叶”之间上下贯通，我们将其称为“扎根型城镇化”

县域城镇化有利于推动城乡融合发展，融合发展的城乡社会是乡土文明的根系所在。因此，这样的城镇化道路既维系着乡土文明，又根植于乡土文明之中。

在工业化时代，通过强大的经济技术力量和国家的战略意志推动中西部地区的县域城镇化，将有可能使我国的人口地理分布格局，突破农耕时代由自然禀赋束缚所形成的胡焕庸线。

另一方面，县域城镇化推动城乡融合发展，扎根于乡土文明之中。

县域城镇化有利于推动城乡融合发展，融合发展的城乡社会是乡土文明的根系所在。因此，这样的城镇化道路既维系着乡土文明，又根植于乡土文明之中。

城乡融合发展的城镇化走“城市发展、乡村振兴”道路，乡土文化和集体主义的遗产、社会关系网络的连接^[20]由此得以存续，基层社会和文化根脉得以涵养。文化根脉的延续，一方面将使得农民心态稳定、从容不迫地在整个城乡连续统中自由穿梭，他们即使进入大中城市，仍将维持着“乡土韧性”；^[21]另一方面还将保证国家平稳地实现大规模、迅速地从乡土中国到城乡中国的过渡，并始终保持文化主体性。

只有国家牢牢掌握城镇化的发展主动权，进行统筹规划，农民保持自身的文化主体性，在城乡连续统中自由地往返迁移，城镇化多种模式之间才能不断地发生着互动。不同层级的城市与乡村将在这种互动中不停地被改造、重塑。在这个意义上，中国的城市系统成为国家和乡土文明的“根”生长出的枝叶，“根”为其提供了源源不断的社会文化养分，各种资源在“根系”与“枝叶”之间上下贯通，我们将其称为“扎根型城镇化”。

五、结语

同样面对经济发达地区强大的虹吸效应，在城镇化下半程到来之际，乡土



县域城镇化有望让中国的人口地理分布格局突破胡焕庸线

文化根基较强的江西、湖南、安徽等地均已出现部分农民回流：2020年人口普查显示，安徽省人口回流2万人，2021年增加到9.7万人；^[22]安徽临泉县2010年至2020年10年间增长11万人，江西定南县人口增长近4万人^[23]。而村庄连接松散、乡土文化根基薄弱的传统移民地区，如东北、江汉平原，则仍在持续着“社会解组”，这些地区城镇化出现了被很多人诟病的“造空城”现象。在现代性的冲击下，乡土文化根基一直处于守势。中国城镇化道路若要实现扎根，必须赶在文化未被拔根之前抓紧实现。留给我们的时间非常有限，窗口期大约只有20年左右，即二代农民工和三代农民工代际更迭的周期。这就要求国家尽快通过积极有为的社会政策，平衡经济发达地区过于强大的虹吸效应。

总之，以扎根型城镇化为方向，在国家、地方政府和农民的共同努力下，中国将形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局，温和、有序地迈向城镇化。这必将在巨大规模人口共同富裕、物质文明和精神文明协调、人与自然和谐共生等发展方面发挥重要作用。

作者单位：北京师范大学社会学院

（责任编辑：郑涛）

中国城镇化道路若要实现扎根，必须赶在文化未被拔根之前抓紧实现。留给我们的时间非常有限，窗口期大约只有20年左右，即二代农民工和三代农民工代际更迭的周期。

注释：

- [1] 周飞舟、吴柳财、左雯敏、李松涛：《从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化：中国特色城镇化道路的社会学考察》，载《社会发展研究》2018年第1期。
- [2] [10] 焦长权：《从乡土中国到城乡中国：上半程与下半程》，载《中国农业大学学报》（社会科学版）2022年第2期。
- [3] 陆铭：《大国大城：当代中国的统一、发展与平衡》，上海人民出版社2016年版，第51~69页。
- [4] [8] [18] 贺雪峰：《东西中国：中国区域差异的经济视角》，载《开放时代》2023年第2期。
- [5] 《中办国办印发〈关于推进以县城为重要载体的城镇化的意见〉》，载《人民日报》2022年5月7日。
- [6] 刘守英：《准确理解县域作为城乡融合的载体》，载《乡村振兴》2022年第6期。
- [7] [20] 卢晖临、栗后发：《迈向扎根的城镇化——以浏阳为个案》，载《开放时代》2021年第4期。
- [9] 刘彦随、杨忍、林元城：《中国县域城镇化格局演化与优化路径》，载《地理学报》2022年第12期。
- [11] 刘岳：《作为方法的县》，载《文化纵横》2019年第5期。
- [12] 王春光：《对作为基层社会的县域社会的社会学思考》，载《北京工业大学学报》（社会科学版）2016年第1期。
- [13] 陆兵哲：《社会空间的继替与共存——一个郊区村庄城镇化的社会学研究》，载《社会学研究》2023年第2期。
- [14] 安永军：《中西部县域的“去工业化”及其社会影响》，载《文化纵横》2019年第5期。
- [15] 王绍琛、周飞舟：《打工家庭与城镇化——一项内蒙古赤峰市的实地研究》，载《学术研究》2016年第1期。
- [16] 国家统计局：《2022年农民工监测调查报告》，国家统计局网站，2023年4月28日。
- [17] 董磊明、张徐丽晶：《进城购房、城乡延展与乡村“溶解”——江苏湖村农民城镇化的实践分析》，载《开放时代》2020年第4期。
- [19] 习近平：《加快构建新发展格局 把握未来发展主动权》，载《奋斗》2023年第8期。
- [21] 栗后发：《乡土韧性城乡回路：精英反哺的社会文化动因及影响》，载《社会学评论》2022年第4期。
- [22] 安徽省统计局：《安徽省人口发展情况最新报告出炉常住人口达6113万人》，安徽省统计局网站，2022年5月17日。
- [23] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室：《中国人口普查分县资料2020》，中国统计出版社2022年版；国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司：《中国2010年人口普查分县资料》，中国统计出版社2012年版。