

# 县域内城乡融合发展:何以可能与何以可为

李海金,戴丹

(中国地质大学 马克思主义学院,武汉 430079)

**摘 要:**以县域为重要切入点的城乡融合发展路径,主要关注作为官僚体系关键环节的县域政治、作为均衡发展核心支撑的县域经济、作为秩序维系基本依托的县域社会这三重维度所合力构建的支撑体系。在政治维度上,县政是最基础的一级基层政权,是应对城乡融合相关政策落地过程中面临的地域差异性境况和多元化需求的基础单元,同时县政处于城乡二元结构的结合点,是城乡治理体系从分治转向合治的关键所在。在经济维度上,县域在国家财政体系中承担基础性支撑,是城市反哺乡村的体制通道以及城乡经济交融的“牵线人”,是城乡人口双向流动和产业互动融合发展的重要单元,对畅通城乡要素循环、促进城乡经济均衡发展发挥桥梁作用。在社会维度上,县域作为社会秩序维系的基本单位,是应对城乡融合发展过程中暴露的利益冲突与社会矛盾的重要单元,并构成兼具“社区”与“社会”属性、融合传统与现代要素的共同体,成为城乡文化互动融合的价值单元。在这些意义上,县域在重塑新型城乡关系和实现城乡融合发展方面具有独特价值和功能。

**关键词:**县域政治;县域经济;县域社会;城乡关系;城乡融合;国家治理

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2023)03-0021-11

## 一、问题的提出

2020 年 12 月 28—29 日,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,要把县域作为城乡融合发展的重要切入点,赋予县级更多资源整合使用的自主权,强化县城综合服务能力<sup>①</sup>。2021 年中央一号文件明确提出,加快县域内城乡融合发展,并明确要把县域作为城乡融合发展的重要切入点,强化统筹谋划和顶层设计,破除城乡分割的体制弊端,加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道。2022 年中央一号文件进一步强调,将城乡融合发展的切入点和重要支点定位在县域,并从县域内产业体系、商业体系、农民工市民化、基础设施布局、公共服务统筹、数字化建设等诸多方面,对以县域为中心的城乡融合发展路径作出政策设计。这些都意味着,近年来党和国家越来越重视县域在实现城乡融合发展上的独特价值和功能,并力图将这一政策认知转化为具体实践。

城乡融合是城乡关系转型的一个阶段,本质上是城市化达到一定水平后,城乡要素自由流动、功能深度吻合、权利平等化,从而实现城乡优势互补、协同统一发展<sup>[1]</sup>。高质量发展阶段的城乡融合具有系统性,涉及人口、空间、经济、社会、环境等诸多方面的多维融合<sup>[2]</sup>。关于城乡融合发展的已有研究主要集中于以下三个方面:一是从城乡关系演变、空间转型、功能联系等视角

收稿日期:2022-07-20

基金项目:研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“新时代新阶段推进中国特色社会主义政治制度自我完善和发展研究”(21ZDA125);湖北省重点马克思主义学院建设项目“党的建设与社会治理研究”(20ZDMY06)

作者简介:李海金,男,中国地质大学(武汉)马克思主义学院教授,博士生导师;戴丹,女,中国地质大学(武汉)马克思主义学院博士生。

① 参见《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足》,《人民日报》,2020 年 12 月 30 日。

探索城乡融合理论内涵和发展机理<sup>[3]</sup>;二是从经济、社会、生活、生态等维度测度城乡融合发展水平及其驱动机制<sup>[4]</sup>;三是从产业体系<sup>[5]</sup>、城乡要素<sup>[6]</sup>、社会治理<sup>[7]</sup>等层面探讨城乡融合的实践路径。已有研究不断深入探析新型城乡关系,但大多是从宏观和整体层面探讨城乡融合。从实践角度看,县域、县城才是乡村振兴和城乡融合的重要突破口和切入点<sup>①</sup>。目前大多数学者赞同县域对构建城乡关系具有独特作用,但对于为何如此,尤其是以县域为切入点的城乡融合发展问题缺乏深入、系统的解答与阐释。本文试图立足于国家治理视角,基于历史回溯和现实分析,从政治、经济、社会三个维度出发,从学理上论证“以县域为切入点的城乡融合发展”的必要性、可能性和合理性,并指出其基本政策和实践走向。

## 二、县域政治:城乡官僚体系的关键环节

县域指的是以县级行政区划为地理空间,以县级政权为调控主体,基本功能完备的区域。县域政治是政治功能比较完备和相对独立的综合性政治单元,自秦朝正式确定郡县制以来,县始终作为一级重要的行政单位和稳定的政治实体而存在<sup>[8]</sup>。从政治维度来说,县域是宏观政治与微观政治的交汇处,是国家上层与社会基层的连接点,是城市与农村从二元分治走向一体合治的接合部。可见,县域或县城为城乡融合发展提供了不可或缺抑或畅通无阻的制度通道,也为城乡融合渐进式发展、分层次分阶段实施构筑了适宜的缓冲地带。从实践层面来讲,可以将县城作为城乡连续体这一具有较强体制弹性的中介环节或“接点”部位,充分考量不同区位特点、资源禀赋等,确定各地城乡融合发展的优先序和实现路径,保持县域内城乡融合发展的张力和韧性。

### (一)作为最基础的一级行政单位和稳定政治实体的县城

县,作为一级行政建制,起源于春秋战国时期,距今已有两千多年的历史。秦汉是县域治理基本制度的确立时期。秦统一后实行郡县制,地方行政以郡为一级政区、以县为二级政区。汉承秦制,仍实行郡县二级制。此后,地方行政体制经历了从二级制向三级制的演变过程。如魏晋南北朝实行州郡县三级制,隋唐时重回郡县二级制,至唐中期后又转变为道、州、县三级,北宋在州、县二级之上设置路级政府(省级政府的雏形)并被称为“二级半制度”,而在元明清时期,省、府、州、县的地方行政机制逐渐固定下来<sup>[8]</sup>。

在漫长的历史演进过程中,不同朝代的政府层级与体制一直处于不断变化与调整中,但县一级始终保持着基层政府的地位。这种稳定性源于县制不具备威胁中央权力的能力<sup>[9]</sup>,由于人口规模和地域范围受限,一个县想要独立或造反的难度都比较大。同时,这种稳定性也证明县级行政对国家稳定和社会发展具有不可替代的作用<sup>[10]</sup>。现代中国社会的基本单元依旧是县。这里的县,指的是一个中心城市和周边乡村的有机结合体。可以说,以县乡一体的社会、行政系统为基础层面和基本单元,是中国区别于其他国家和地区文明(如欧洲国家以集市、城市为中心的文明形态)的一个重要特点<sup>[11]</sup>,并且这一特点在未来的现代化进程和文明形态演化中也不会发生根本性改变。县不仅长期作为国家机器中最低一级的地方行政组织和区划,而且数目的变化一直不大。相对稳定的县制划分为县域范围内实现长期的有机整合、呈现独特的社会形态创造了前提条件。

当然,历朝历代常常通过设置职能性官员来分解地方高级行政组织的职权,但县级行政的权力却始终较为完整<sup>[11]</sup>。实际上,秦汉时期的县一级政权已成为统治机构中关键的一级组织,

① 参见徐勇,《乡村振兴为何以强县工程为抓手?》,中国乡村发现,2022年7月20日, <https://www.zgxcfx.com/sannonglunjian/121096.html>。

是代表王朝执行统治人民全部职能的机构,如以县为单位管理人民户籍、征收粮食、编制地方武装力量、征发徭役等。此时的县已成为国家机器中相对独立的一个单位,这对其后两千余年的县制历史产生了深远影响。

到了现代社会,县级政权依旧是一个独立的、完整的基层治理单元,是中国管理体系中最低一层具备较强的决策权、组织调动、资源整合能力的管理层级。虽然自20世纪以来,国家政权延伸至乡,乡镇成为最基层的政府,政权组织网络甚至一直延伸到村。但乡镇的政府机构是不完整的,如乡镇政府机构缺乏自主的财政权、决策权,无法实现包括土地管理、民政服务、工商管理等在内的公共服务功能<sup>[10]</sup>。尤其是21世纪初税费改革所引发的乡镇行政体制改革,导致乡镇的人权、事权、财权都被统合到县一级,乡镇权力被进一步弱化<sup>[12]</sup>。因此,就政权的完整性而言,县明显优先于乡镇。县域作为更完备的政治主体有能力成为城乡融合发展的关键性推动力量。

## (二) 县域治理是国家治理的基石

正所谓“郡县治,天下安”。长期以来,县域治理一直在国家治理体系中占据关键地位。这种关键性不是在于其权力的大小、管辖人口的多寡、管理事务的复杂性,而在于县域是国家与社会的交汇点,是连接国家与社会的关键桥梁。从古至今,无论国家政权是否延伸至县以下,在国家治理体系的坐标系中,县级政府始终处于承上启下的关键环节,始终是国家与社会的基本中介。

在传统中国社会,县是所有治理层级和体系中最独特的,也是最关键的<sup>[13]</sup>。秦始皇统一中国后,设立“郡县制”,郡、县长官均由皇帝直接任免,“皇权达县”,县官成为皇权在地方的权威性代表,直接面对并管辖民众。最高统治者对全国平民百姓的统治需要通过县官来实现,国家所需财政开支的绝大部分也需要通过县官之手敛之于民<sup>[8]</sup>。可以说,县是整个国家政治运作的枢纽。同时,县官的角色也十分特殊。县官以上的官都是管官的官,只有县官才是管民的官<sup>[12]</sup>。对上,县官只是品级最低的官,是国家权力监督体系中的“末梢”,“山高皇帝远”,皇权的监控往往鞭长莫及;对下,县官又执掌着当地人的命运,成为威风凛凛的县太爷,在黎民百姓心目中充满威严和神秘性。虽然秦汉至明清设置止于县,但在县之下往往存在系统的乡里组织,通过宗族、绅士群体发挥管理作用<sup>[11]</sup>,由此形成政府系统与地方乡绅治理系统的界分<sup>[14]</sup>。这种上下分治的治理格局一直延续至今。这种格局可以有效地避免中央政府与民众发生直接的利益冲突,从而降低执政风险,确保政权稳定<sup>[15]</sup>。

“郡县治则天下治,郡县安则天下安”,“民为邦之本,县乃国之基。安邦之难,难在固本;治国之难,难在强基”。国家有效治理的基础就在于县域。从中国国家治理与政府管理的角度看,国家高层的一体化、简约化治理与社会基层多元化、复杂化境况之间的矛盾在县一级尤为突出<sup>[16]</sup>。因此,县域在贯彻国家大政方针时,必须要根据地方实情灵活地调整行为策略。横向上,全国不同县城的人文地理、社会结构、市场发展、财政能力、资源禀赋、文化水平、治理技术等具有较大的差异性,面临的治理形势与目标、治理问题与挑战、治理经验与方式往往截然不同<sup>[17]</sup>。正因为县域之间极具差异性,所以把县域作为城乡融合发展的切入点是应对“国家‘大一统’的价值追求和政策导向与社会非均衡的结构体系和现实样态之间,以及社会供给的单一性、稳定性与民众需求的多样性、变动性之间”<sup>[16]</sup>的巨大张力的应有之策。此外,纵向上,县域内部包含县、乡、村三级,且各自具备不同的功能、目标和问题。为此,在治理现代化的目标导向下,应根据县、乡、村三个治理层级的功能定位尤其是责、权、利三位一体状况,着重在管理体制设置、公共政策执行和公共资源配置等方面探索其实现途径与运转机制,实现县乡村功能衔接互补,是以县域为切入点的城乡融合发展路径题中应有之义。

## (三) 县域是实现城乡二元分治转向一体合治的接合部

城市和乡村的功能分野,由来已久。造成城乡分离的主要原因是社会经济分工和国家统治



的需要<sup>[18]30</sup>。城乡在地域、人口、经济特征、阶级利益等层面呈现显著的异质性,从而分离为两个不同的有机体。在现代化建设过程中,中国经历了从城乡二元治理(城乡分治)向城乡一体治理(城乡合治)的转变。随着中华人民共和国的成立,尤其是工业化进程的开始,城市的社会结构和地位发生了深刻的变化,特别是城市经济社会功能的逐步壮大。伴随着经济功能的增强,城市地位得到显著提升,城市逐渐相对独立,城乡差别日益突出。基于此,为了对城市和乡村这两个不同的有机体进行有效管理,城乡分治的体制得以建立和健全<sup>[18]35</sup>,表现为一种“以乡促城”的城乡二元分治关系,由此逐渐形成城乡二元结构。随着工业化进程的加快,城市的社会先导作用日益突出,乡村人口逐渐减少并纳入现代化体系,呈现出城乡一体化趋向,治理方式也因此转变为以城市带动和管理附近乡村地方的城乡合治。例如20世纪80年代以来,一些地方实施的“市领导县”体制即为一种城乡一体合治的实现形式<sup>[18]263-361</sup>。随着现代化建设进入中后期阶段,先期形成的城乡差距已然成为全面现代化的制约因素,故而国家有意推进乡村振兴,“以工促农、以城带乡”来消弭城乡差距,并通过构建城乡合治的新型城乡关系促进城乡融合发展。

城乡合治是城乡融合发展的治理体现,是契合城乡关系未来发展趋势的治理方式,亦是实现国家全面现代化的必然选择<sup>[19]</sup>。而县域处于中国城乡二元社会结构的结合点上,能在缔造城乡连续统<sup>[20]</sup>的过程中起到关键性作用。近年来,有学者提出应从单向城市化思维向城乡融合思维转变<sup>[21]</sup>,打破城乡二元对立、非此即彼的分析范式,以城乡连续体作为分析城乡问题的基本单位,将城乡视为统一、连续的整体<sup>[20]</sup>。城乡转型并不是要依靠单向城市化消灭乡村或完全依靠乡村自身来实现振兴,而是要形成城乡融合发展的城乡连续体形态。在城乡连续体范式看来,城市和乡村应当被视为连续体中的节点,而非单独的分割的社会。一旦一个经济体进入城乡融合阶段,城市社会和乡村社会的互动就会增强,经济和社会特征不断相互渗透,逐渐难以精确划分城市与乡村社会<sup>[21]</sup>。

基于此,可将县域定位为连接乃至融合城市与乡村的重要接合部。县作为“现代城市的尾”和“传统乡村的头”,是工商城市和农业乡村结合的关键“接点”<sup>[12]</sup>。从微观层面,通过利用乡村、县城、城市不同单元的空间连续性和功能关系,将三者纳入统一的城乡连续体,并重点凸显县城在城乡融合发展中的勾连与牵引功能,为顺利而有效地实现城乡一体治理提供润滑和融通作用,从而提高城乡关联程度,培育城乡间相互依存关系,提升城乡融合发展的张力和韧性。

### 三、县域经济:城乡均衡发展的核心支撑

“郡县治天下安、郡县丰天下富”。县域既是国家基本的、完整的行政单元,也是经济组织的基本单元。2018年,全国县域经济占全国GDP约52.9%,人口占比约73.89%,县域面积占比约93.35%<sup>[20]</sup>。可见,县域经济虽在国家经济发展中占有举足轻重的地位,但还是相对薄弱的发展环节,因此还称不上“天下富”。县级财政是构成国家财政的基础环节,即使中央与地方财政关系已经发生了结构性的变化,但县级财政在国家财政体系中仍然具有基础性的支撑作用。同时,县域是城市资源反哺乡村的体制通道,亦是城乡经济融合的“牵线人”,对畅通城乡要素循环、促进城乡经济均衡发展有重要作用。

#### (一) 县域在国家财政体系中的基础性支撑作用

中华人民共和国成立初期,国家基于恢复经济、整顿政治的目标,以高度集权的方式重塑了县域政权的组织结构。如1950年初,国家实行统收统支型财政管理体制,地方毫无任何财权财力;1953—1979年,国家实行“统一领导、分级管理”的财政管理体制,同样偏重于中央财政集权<sup>[22]50</sup>。这在一定程度上抑制了县域治理的活力。改革开放后,随着国家工作重点向经济建设

转移,通过分权和放权的方式,地方自主性和县域发展活力得以扩大<sup>[23]</sup><sup>4</sup>。县域逐渐从一个固化的、相对被动的决策执行者转变为拥有独立自主意识、带有自身利益诉求的行动主体。

改革开放四十余年,首先是从县域起步,县域在经济上引领着中国的发展<sup>[20]</sup>。这在很大程度上根源于1980年以来国家财政政策改革中的税政包干制。财政包干的实质是允许地方政府拥有自由活动的权限<sup>[24]</sup>,这为地方政府制度创新提供了空间,也为地方政府的机会主义行为创造了条件。前者突出表现为乡镇企业的发展,后者则是地方政府以命令代替法律,任意改变其与所属代理人的关系。财政包干导致弱中央、强地方的格局开始出现,中央财政收入占全国财政收入从1984年的40.5%下降至1993年的22%<sup>[25]</sup>。这种局面已然触及“分权的底线”<sup>[26]</sup>。

鉴于此,1994年分税制改革出台,财政收入重新集权化。其基本内容是中央和地方预算收入(税收)采用相对固定的分税种(中央税、地方税、中央与地方共享税)划分收入的办法,其中最引人关注的一项是将增值税的75%划归中央。实行分税制后,中央财政收入占全国财政收入的比重逐年提高,从1993年的22%提高到2008年的53.3%<sup>[22]</sup><sup>98-99</sup>。在分税制下,地方政府对兴办企业的积极性遭到打击,大量乡镇企业转制或倒闭。同时,财权层层上收,最基层的县乡政府入不敷出,而选择转嫁危机给农民,农民负担大幅增长<sup>[27]</sup>。

进入21世纪后,国家政策重心开始重新转向农村,城市支持农村的一系列措施陆续出台,包括通过种粮补贴鼓励农民的种粮积极性、通过税费改革乃至取消农业税来减轻农民负担、通过加大对农村公共事业和社会保障事业的扶持来建设农村<sup>[24]</sup>。中国是农业大国,农业税作为国家的重要税种,曾对建立完整的工业体系和国民体系发挥了重要作用。自2006年后农业税彻底取消,标志着延续了2600多年的农业税从此退出历史舞台。农业税废止后,乡镇政府职能开始发生转变,主要承担行政指导、公共服务和公共事务管理职能。在后税费时代,县在公共财政的功能和作用越来越凸显,成为工业反哺农业、城市支持农村发展模式的重要转化载体和实现平台。

## (二) 县域是城市资源反哺乡村的体制通道

改革开放以来,国家经济实力得到迅速提升,但城乡发展仍处于严重的不均衡状态。城乡融合发展意在破除城乡二元结构壁垒,而要素的合理流动与优化配置就是破解城乡二元结构的有效切入点<sup>[28]</sup>。当前,城市资源要素向乡村流动仍面临诸多障碍,如城乡统一的人力资源市场尚未完成,资金稳定投入机制尚未建立,人才激励保障机制尚不完善,社会资本下乡动力不足。

县域作为城乡资源流动和公共资源配置的体制通道,对城乡融合发展有重要意义。因为县域是城市与乡村的交汇处,所以只有在县域层面上统筹处理好中央与地方、城市与乡村、工业与农业、市民与农民、富裕与贫困等关系,城乡关系才能迎来一个全新的局面。统筹也只有在这个层面才有意义。同时,从统筹治理的角度来看,由于县域的综合性 and 相对独立性,其比之上的省市和之下的乡镇都更具稳定性和可操作性。因此,推进县域内城乡融合是畅通城乡要素循环、破除城乡二元壁垒的重要举措。而且在破除城乡二元结构困局时,县城作为城市与乡村间的缓冲区域是非常必要的。农民可就近获得非农收入,而不需要付出大规模的转移成本。

就农业转移人口而言,从人口结构分布来看,2021年底,我国城镇常住人口为9.1亿人。其中,1472个县的县城常住人口为1.6亿人左右,394个县级市的城区常住人口为0.9亿人左右,县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近30%<sup>①</sup>。2021年底,农业GDP占比7.3%<sup>②</sup>,乡

① 参见安蓓、潘洁,《推进以县城为重要载体的城镇化建设——访国家发展改革委规划司有关负责人》,《新华每日电讯》,2022年5月9日。

② 参见国家统计局,《2021年四季度和全年国内生产总值(GDP)初步核算结果》,2022年1月18日, [http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202201/t20220118\\_1826501.html](http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202201/t20220118_1826501.html)。

村常住人口约有5.0亿人,占比35.3%<sup>①</sup>。由此可见,农业人口占比与GDP占比不协调,农业人口相对过多。同时,目前全国人口结构呈现“大城、大村”的分布状态。从人口流动情况来看,农村人口跨省流动势头减缓,但省内、县内流动有所增加,县城人口保持增长态势。全国县城和县级市城区常住人口总量由2019年底约2.4亿人增至2021年底约2.5亿人<sup>②</sup>。不少县城成为所在省(区、市)吸纳农业转移人口的重要一极。从空间再分配的角度出发,县城仍有较大潜力吸纳农业转移人口。若要增强县域农业转移人口吸纳能力,推进县域产业非农化、增加县域就业容量是关键。

在公共资源配置方面,城乡基本公共服务存在一定差距。公共服务仍是乡村发展明显的短板,公共服务资源亟待向乡村社区基层“下沉”。为此,应强化农村基本公共服务供给县乡村统筹,推进县乡村公共服务一体化,加快推动形成县域统筹规划布局、县乡村功能衔接互补的公共服务体系,强化县城综合服务能力,加强乡镇公共服务功能,提升城乡公共服务均等化水平。由于教育、医疗卫生、社会保障等公共服务的建设基本上都以县为单位,由县财政承担投入责任,因此在一个县域内,公共服务建设具有共建共享性质<sup>[20]</sup>。如此,这也导致了不同县域往往呈现不同的公共服务水平,采用不同的分享方式和机制。而县域内公共服务建设水平与居民的生活质量紧密相关,并影响农村居民的流动行为和意愿。

### (三) 县域是城乡经济融合的“牵线人”

县域是一个完整的经济综合体,具有全面、完备的经济结构。从产业结构上看,县域三产综合发展,具有相对完整的经济体系,既有属于第一产业的农业、林业、牧业、渔业,也有属于第二产业的工业、建筑业,还有属于第三产业的服务、饮食、财贸、信息等。从经济部门来看,县域以物质生产部门为中心,非物质生产部门提供生产服务,两者同为构成县域经济所不可或缺的部分。从人地资源上看,绝大多数县的土地面积在3000平方公里以下、800平方公里以上,人口在150万人以下、30万人以上<sup>[29]</sup>,具有相当规模的发展潜力。从空间布局来看,县域经济以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地,其发展壮大对乡村产业振兴具有独特的辐射和带动作用。可见,相较于其他层次,县域经济更具全面性和综合性,也更具发展空间和机会。因此,以县域为切入点去推动城乡融合发展更具可操作性,同时其完整的经济体系基础能有效降低工作难度和发展成本。

通过强县域来实现“壮产业、富农民”,乡村振兴也就有了源头活水、强基之本。仅仅单靠乡村自身的力量而缺乏城镇经济的领导、辐射和配合,是难以实现乡村经济发展的。县域经济有发展机遇,有资源支持,也有发展活力。乡村若不从县域中寻找经济发展的空间,仅凭自身很难找到发展的着力点。实践证明,局限于农业或农村是难以有效解决“三农”问题的,而跳出农业和农村,以县域为平台去看待“三农”问题是一条极具实践意义的道路。因此,县级政府应当成为城乡经济结合的“牵线人”,充分协调城乡关系,促进城乡经济合作,实现共同繁荣进步。此外,组织城乡经济结合的必要性还体现在县域具有足够的规模优势上。

县级政府是县域内唯一可胜任“牵线人”角色的行动主体。在中国行政体制框架中,县级政府是具有完整政府职能、拥有完整政权的基层政府。县以上政府管辖范围过大,一般主要关注大城市的建设、发展与管理,难以专心顾及乡村的发展;县以下政府则是职能和权力不完备,难以承担统筹城乡经济社会协调发展的重任。因此,县级政府几乎是县域内唯一具有整体意识和集体行动能力的行动主体,同时还掌握着对县域经济社会发展至关重要的资源<sup>[10]</sup>。此外,县域

① 参见国家统计局,《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》,2022年2月28日, [http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901393.html](http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901393.html)。

② 参见邱海峰,《县城人口将迎新一轮增长》,人民网,2022年5月24日, <http://finance.people.com.cn/n1/2022/0524/c1004-32429437.html>。



不仅是各类企业和基层生产单位的微观集合体,而且同时也是国家实行宏观调控的基本单元。作为宏观经济调控与微观经济管理的纽带,县域扮演着中观经济社会的管理者角色,拥有更为全面而深入的操作空间。

#### 四、县域社会:城乡秩序维系的基本依托

作为一个有着长期历史整合的有机社会,县域不只是一个规模小的行政单位,而且某种程度上已然形成一个完整的空间体系、经济体系、社会体系、文化体系<sup>[30]</sup>,成为自成一体的文化、社会和经济共同体。县域之所以具备“稳江山”的功能,也正缘于此。为此,我们从县域独特的社会特质及其在整个社会结构中的位置出发,阐释以县域作为重要切入点的城乡融合发展的重要性。

##### (一) 县域是社会秩序维系的基本单位和关键部位

县域是政治稳定、国家安定的基本体制依托和社会基础,构成社会秩序维系的基本单位和关键部位。县之所以在维系社会秩序方面如此重要,是因为在整个国家治理体系中,县是“政治应力”最为脆弱的“接点”。群体性事件频发于县域的原因在于,县域社会处于城市与乡村社会的“接点”、传统与现代社会的“接点”、中心与边缘社会的“接点”<sup>[12]</sup>。在国家治理体系中,县级政府发挥着实现政治稳定和维持社会秩序的作用,具有纵向贯通和横向联动的独特功能<sup>[16]</sup>。

社会冲突的背后实际上反映的是结构问题,即政府与民众关系问题,而县域作为国家与社会、官员与群众的正面接触的交汇点,往往成为社会冲突的多发地带和维系稳定的主要责任者。当前中国的治理体制是治官权(即选拔、监督和奖惩官员的权力)与治民权(实际管治各地区民众的权力)上下分治的治理体系。其中,治官权主要由中央政府和省级政府执掌(以中央政府为主);治民权主要由县级政府和乡镇政府行使(以县级政府为主)。由此,政府系统可简化为中央政府与县级政府两个层级,而县级政府行使着治民权<sup>[15]</sup>。在这种分割的权威体制中,国家的权威在基层主要是象征性的,而非实际管治性的<sup>[31]</sup>,县级政府主要掌握着该地区实际上的治民权。县域作为国家与社会、政权与民众的交汇点,天然地成为基层社会冲突爆发的“温床”,或者说释放社会矛盾的“安全阀”。在古代社会,半官半民的“吏”或具有官方背景的“乡绅”作为防护层,构成了政权与民众间的“政治缓冲地带”,可以有效避免县政直接与民众发生冲突。而当下,乡村基层政权和基层组织网络不完善,县的地方政权权威象征更加突出。政权直面民众引发的矛盾冲突也将直接聚焦于县域<sup>[12]</sup>。由此可见,县域是维持社会稳定的前沿阵地。县级政府的治理特质和行动逻辑将直接影响基层社会的稳定与发展。

基层政府需要拥有充足的资源来处理利益冲突、化解社会矛盾,进而维系良好的社会秩序。首先,中央政府必须适时地调整基层政府的行政权和财政权。如何调适政府的集权程度,使县域获得足够的自主调解能力,成为以县域为切入点的城乡融合发展路径所需直面的问题。其次,如何强化县级政府作为规则和程序制定者以及矛盾调节和仲裁者的角色,强化和完善解决社会矛盾和冲突的法治机制,使法治成为解决社会矛盾和社会冲突的长效制度化手段,亦是全面推进乡村振兴进程中城乡融合发展亟待解决的问题。最后,如何培育化解社会矛盾和社会冲突的社会性机制,促进县域政府与乡村社会良性互动,以及如何完善乡村基层政权和基层组织网络,构建国家政权与民众间的缓冲地带,是城乡融合发展中统筹兼顾经济持续健康发展与社会和谐稳定的着力点和方向。

##### (二) 县域构成民众的基本社会生活和交往空间

随着交通设施和通信网络技术的不断进步,县域基本上能满足人们的日常生活所需。对于一般人的交往而言,国家和省范围过大,乡镇和村庄范围太小,而县域作为一个包含政治、经济、

文化和社会等要素的完整地域更为契合一般人的日常交往范围<sup>[12]</sup>。可以说,居住和生活在一个县域范围内的人,其日常生活的相关活动也很少会超出这个县域范围(居住在县域交界地带的人除外)<sup>[20]</sup>。工业化、市场化、城镇化和科技现代化不断突破时间与空间对人们交往范围与频率的限制。通常在县域范围内,社会交往的时间成本能够控制在一至两小时。不再像过去,人们一日的活动半径限制于1~2个乡镇或18个村庄左右的范围,而是能够在一个县域范围内完成<sup>[9]</sup>。县域范围内的交往越发频繁,人们的交往范围也在不断扩大。县域作为社会交往的平台愈发显得重要且必不可少,县域内的社会联系也愈发不可避免。居住在乡村的农民其实际社会活动的区域边界是包含县城在内的县域,而不再局限于乡镇和村庄。可见,县域范围的社会经济交往圈从村庄向乡镇乃至县城扩展,其中,县城构成了县域社会交往的核心,是县域范围内人们重要的交往场所<sup>[20]</sup>。也正因为如此,以县城为中心,形成了一个县域社会<sup>[12]</sup>。县域社会从经济层面、生活交往层面乃至文化层面变得越来越紧密,越来越彰显出每个生活在县域内的人有一种天然休戚相关的命运共同体关系<sup>[20]</sup>,县域由此成为基层社会。这里的基层社会不仅意味着其是整个社会的基础,还意味着构成了一个相对独立的社会体系。

基于此,县域构成了民众的基本社会生活和交往空间,属于扩大化的城乡社区生活共同体,介于熟人社会与陌生人社会之间,从而将传统与现代的社会关系规则有机融汇在一起。事实上,县城一般都具备完整而有机的经济社会文化功能,借助县域内结构清晰、功能完备的组织体系和运营网络,能有效而便利地满足城乡居民的基本生活需求。一方面,以县为起点向下看,一个县城的历史境况和发展走向很大程度上决定了县域内民众日常生活的基本品质,并将这种影响辐射到周边乡镇和村庄,进而传递到每位民众身上;另一方面,以县为终点向上看,民众的权益保障、利益诉求和公共参与等社会文化需求基本上也可以在县域范围内得到制度化表达。

### (三) 县域是城市与乡村属性、传统与现代要素交融的通道

县域的共同体性质还体现在县域认同和县域意识上。悠久的县制历史形成了各具特色的县域文化。县与县之间在生活习惯、行为举止、娱乐表达方式、民俗信仰等方面均有一定的差异性和独特性。这使得县域不单单代表着一个行政治理单位,更是一种特殊的文化符号和社会组织的体现。县域成为中国人最为常见和基础的认同单位。人们在外出工作、学习、生活的过程中常以来自同一个县为单位形成聚集,构成一个紧密的社会交往圈,并组织起相关的商会、行业协会、同乡会等社会组织<sup>[20]</sup>,继而为成员提供有效的社会资本的支持。可见,县域是中国人最基本的人际交往圈层和社会认同基础。

不同于乡村共同体,县域作为一个关联城市与乡村的单元,其与外部世界的联系比村庄更加紧密。县城是外部世界向乡村扩大的重要中转站和关键节点<sup>[9]</sup>,发挥着关联城乡的重要桥梁和纽带作用。因此,县域在具备交往频密、认同一致和人际亲密等属性的同时,又具有人际疏离、个体为主体、认同多样等属性<sup>[20]</sup>。一方面,县域包含着乡镇和村庄,植根于乡土、乡邻,即便是居住在县城、中心城镇的人们也生活在熟人社会中,维系着源自家族、村庄的各种社会关系。另一方面,县域作为外部世界的接口,源源不断地摄入现代化的商业联系、信息传播、社会制度、生活方式等因素,使其区别于传统的熟人社会。也就是说,县域“社区”属性与“社会”属性兼具,传统要素与现代要素交织,介于熟人社会与陌生人社会之间。县域既具有代表着亲密性、情感性和普遍性的乡村属性,又具有代表着理性化、契约化、专业化的城市属性,且两者相互支持<sup>[9]</sup>。不同于城市社会,由于县域内熟人社会比较稳定,代表着亲密性、情感性、普遍性的乡村属性难以被快速稀释和弱化,故而县域的城乡交融属性是比较稳定的。

综上所述,作为民众基本社会生活和交往空间的县域具有共同体性质。县域包含着乡镇和村庄,但县域的复杂性、多样性、系统性又远超乡镇和村庄,而更近似于一个简略版的整体社会。县域兼容了城市和乡村属性,融合了传统和现代要素,成为一个独特而完整的社会体系。也正



是因为这种混杂性、复合性和包容性,在县域内实现就地城镇化,及城乡融合发展的日常生活、社会交往和公共参与的成本是比较低的。县域社会可视为扩大了熟人社会,人们在思维习惯、行为逻辑、人际交往、文化传统上具有较高的一致性<sup>[17]</sup>。因此,县域成为逐步缩小城乡居民认知和观念差异的基本单元,也是消解城乡差别进而强化城乡联结的重要载体。基于此,县域作为联系广大农村和外部世界最紧密、最直接的空间结构单元和城乡社会文化融合单元,是城乡融合发展最合适、最有效的切入点。

## 五、结论与讨论

在国家治理的研究视野下,以县域为重要切入点的城乡融合发展路径,主要关注作为官僚体系关键环节的县域政治、作为均衡发展核心支撑的县域经济、作为秩序维系基本依托的县域社会这三重维度合力构建的支撑体系。在政治维度上,县政处于中国政府分权的临界点,往上接中央政权,向下联基层民众,是最基础的一级完整政权。县域在整个国家治理体系中占据特殊地位,是国家有效治理的基础。在推进城乡融合发展和共同富裕的过程中,县域是应对地域差异性境况和多元化需求的关键单元。同时,县域处于中国城乡二元社会结构的结合点,是实现“城乡合治”的实践单元。

在经济维度上,县级财政是构成国家财政的基础环节,在国家财政体系中起基础性支撑作用。县域还是城市资源反哺的体制通道以及城乡经济结合的“牵线人”,能在畅通城乡要素循环、促进城乡经济均衡发展方面发挥重要作用。具体而言,县域将成为未来承载农村剩余劳动力转移、实现城乡人口双向流动的重要载体,而县域经济发展是增强农业转移人口吸纳能力的保障。县域作为完整的经济综合体,是促进城乡经济互动融合发展的关键单元。此外,县域作为公共服务的基本建设单位,是缩小城乡公共服务差距、破解城乡人口双向流动过程中公共服务供给困境的关键所在。

在社会维度上,县域社会是政治稳定、国家安定的基本体制依托和社会基础,是社会秩序维系的基本单位和关键部位。作为维护社会稳定的前沿阵地,县域是应对融合发展过程中暴露的利益冲突与社会矛盾的重要单元。同时,作为民众的基本社会生活和交往空间,县域已然具有明显的共同体性质,而这种共同体又兼具“社区”属性与“社会”属性,融合传统要素与现代要素,介于熟人社会与陌生人社会之间。因此,县域内城乡融合发展所需承担的生活互助、社会交往和心理转化成本较低。县域成为城市与乡村属性、传统与现代要素交融的关键通道,是缩小城乡居民认知和观念差异、促进城乡文化互动融合的价值单元。

每个县域都具有自身的社会结构、社会关系、社会行为规范以及独特的生活方式、文化和语言传统<sup>[20]</sup>,俨然已经成为一个包含政治、经济、文化、社会等方面的复杂社会系统。对于国家机器而言,它是基本的行政单元;对于社会经济而言,它是基础的经济单元;对于基层民众而言,它是亲密的生活单元。县域内城乡融合发展的可行性是与县域的基础性、完整性、自主性分不开的。同时,县域表现出明显的统合性、融通性、包容性,各种属性相对的力量在县域范围内交会。一方面,社会冲突与社会矛盾将更易在县级层面上释放或爆发。因此,如何培育县域应对和处置各类社会矛盾和社会事件的能力、提供基本公共服务的能力,成为直接关乎国家和社会祥和安定的问题。另一方面,县域为各类矛盾冲突提供缓冲过渡空间。在城乡融合发展过程中,应充分发挥县域的统筹、联结和转化功能,促使各对矛盾力量兼容共存。

关于县域内城乡融合发展何以可为,即其未来发展趋向和工作着力点,则应着重从制度机制建设、经济要素优化、公共服务能力提升等层面探寻其现实路径。一是在制度机制建设层面,畅通城乡要素有序流动和平等交换的制度性通道,为促进城乡融合发展、实现县城高质量发展、

推进新型城镇化建设提供动力保障。在全国统一大市场建设的顶层设计下,县域要加快探索建立城乡要素平等交换、双向流动的体制体系,包括积极建设城乡统一的人力资源市场和建设用地市场,进一步完善多元可持续的投融资机制。二是在经济要素优化层面,县域经济作为城市经济和农村经济的联结点,在承接大中城市产业转移、推动三产融合优化经济结构、推进工业化和新型城镇化、吸纳农村富余劳动力等方面能够发挥重要作用。产业是县域发展的根基,在不断增强县城产业支撑能力的同时,也应进一步强化辐射带动乡村产业发展的能力,重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业。三是在公共服务能力提升层面,县域作为全国大半人口的集中地,实现县域内城乡融合发展必须统筹谋划公共资源配置的空间布局,实现县、乡、村公共服务功能的衔接互补;提升县城基础设施建设和公共服务供给的数量和质量,保障居民获得普惠共享的基本公共服务;推动县、乡、村一体化的基础设施建设和公共服务供给,提高县城辐射带动乡村的能力。

### 参考文献:

- [1]涂圣伟.城乡融合发展的战略导向与实现路径[J].宏观经济研究,2020(4):103-116.
- [2]周佳宁,秦富仓,刘佳,等.多维视域下中国城乡融合水平测度、时空演变与影响机制[J].中国人口·资源与环境,2019,29(9):166-176.
- [3]龙花楼,陈坤秋.基于土地系统科学的土地利用转型与城乡融合发展[J].地理学报,2021,76(2):295-309.
- [4]高波,孔令池.中国城乡融合发展的经济增长效应分析[J].农业技术经济,2019(8):4-16.
- [5]刘守英,王一鸽.从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018,34(10):128-146.
- [6]孔祥智,谢东东.城乡融合发展面面观:来自县域的报告[J].河北学刊,2022,42(2):129-139.
- [7]叶超,于洁.迈向城乡融合:新型城镇化与乡村振兴结合研究的关键与趋势[J].地理科学,2020,40(4):528-534.
- [8]吴成国.中国县域治理史(古代卷)[M].武汉:长江出版社,2019:1-17.
- [9]王春光.对作为基层社会的县域社会的社会学思考[J].北京工业大学学报(社会科学版),2016,16(1):1-11.
- [10]陆学艺,王春光,胡建国.县域现代化:城乡统筹发展的关键——福建省晋江市调查[J].红旗文稿,2008(3):25-27.
- [11]魏光奇.官治与自治:20世纪上半期的中国县治[M].北京:商务印书馆,2004:1-23.
- [12]徐勇.“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009,48(6):2-7.
- [13]李海金,陈文华.稳定脱贫长效机制的构建策略与路径[J].中州学刊,2019,276(12):77-82.
- [14]费孝通.中国士绅[M].赵旭东,秦志杰,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2009.
- [15]曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,25(1):1-40.
- [16]李海金,焦方杨.县域脱贫的逻辑特征、现实困境及应对策略——基于全国首批脱贫摘帽区县C市Q区的调查[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2020,42(6):63-70.
- [17]杨华.县乡中国:县域治理现代化[M].北京:中国人民大学出版社,2022:236.
- [18]徐勇.城乡差别的中国政治[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [19]李华胤,侣传振.从分治到合治:现代化进程中的城乡关系转变与走向[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2019,46(5):8-15.
- [20]王春光.县域社会学研究的学科价值和现实意义[J].中国社会科学评价,2020(1):36-46.
- [21]刘守英,龙婷玉.城乡融合理论:阶段、特征与启示[J].经济学动态,2022,733(3):21-34.
- [22]周庆智.县政治理:权威、资源、秩序[M].北京:中国社会科学出版社,2014.
- [23]吴成国.中国县域治理(现代卷)[M].武汉:长江出版社,2019:4.

[24] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6):104-127.

[25] 杨志勇,杨之刚. 中国财政制度改革 30 年[M]. 上海:格致出版社, 2008: 11.

[26] 王绍光. 分权的底限[M]. 北京:中国计划出版社, 1997.

[27] 陈锡文. 中国县乡财政与农民增收问题研究[M]. 太原:山西经济出版社, 2003.

[28] 谢培秀. 城乡要素流动和中国二元经济结构转换:可计算一般均衡(CGE)模型分析[M]. 北京:中国经济出版社, 2008: 24-28.

[29] 程继隆. 县域社会科学发展观——中观社会学研究的基本点[J]. 吉林省经济管理干部学院学报, 2011, 25(1):3-6.

[30] 樊红敏. 转型中的县域治理:结构、行为与变革:基于中部地区 5 个县的个案研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2013: 1.

[31] 张静. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 增订本. 上海:上海人民出版社, 2007:310.

(责任编辑:李凌)

The Integration of Urban and Rural Development in County:  
How to Make It Possible and What to Do

LI Haijin, DAI Dan

**Abstract:** The development path of urban-rural integration with county as an important entry point mainly focuses on the county politics as the key link of the bureaucratic system, the county economy as the core of the balanced development and the county society as the basic support of the order. In the political dimension, the county government is the basic unit to deal with the regional difference and diversified demand in the process of the policy of urban-rural integration, meanwhile the county is the key to transforming urban and rural governance system from separate governance to combined governance. In the economic dimension, the county is the basic support in the national financial system, the institutional channel for the city to nurture the rural areas and the “matchmaker” for the economic integration between urban and rural areas, meanwhile it is an important unit for the two-way flow of population and the interactive development of industry. In the social dimension, as the basic unit to maintain social order, the county is an important unit to deal with the conflicts of interests and social contradictions, and the value unit of the interaction and fusion of urban and rural culture. Therefore, the county has the unique value in realizing the urban-rural integration development.

**Keywords:** County Politics; County Economy; County Society; Urban-rural Relationship; Urban-rural Integration; Governance