

【社会现象与社会问题研究】

县域城镇化的区域差异与发展之道^{*}

韩 鹏 云

摘 要:当前,我国工商业主导型地区的县域城镇化呈现出“离土不离乡”的区县空间跨度、非农化的劳动力资源配置、外溢型的城乡资源流动方式等特征,农业主导型地区的县域城镇化呈现出人口“两栖式”空间流动、“半耕半工”的家庭劳动力配置、吸纳型的城乡资源流动方式等特征。虽然不同区域县域城镇化的具体实践存在较大差异,但其逻辑根源具有相通性,即农民家庭的经济伦理转型及其由此展开的行为策略构成了县域城镇化的拉力,政府主导的城镇化发展模式及推动策略构成了县域城镇化的推力。为此,需要将转变地方政府职能、培育农民家庭发展能力等作为着力点,推进县域“以人为核心”的城镇化发展。

关键词:县域城镇化;区域差异;地方政府;发展之道

中图分类号:F299.21;F320

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)07-0074-07

一、引言

城镇化是我国实现现代化的必由之路。长期以来,对于我国城镇化发展到底应以何种模式开展才能实现效益最优化的问题,广受社会各界的关注和热议。费孝通先生于20世纪80年代提出了小城镇发展的“苏南模式”“珠三角模式”等,认为县域小城镇可以充分吸纳农村剩余劳动力并促进城乡一体化。但随着20世纪90年代苏南乡镇企业的转制,学术界有关城镇化道路的争论开始增多,主要观点认为“鉴于土地资源相对稀缺、人地矛盾突出的国情,中国的城市化应该采取以特大和超大城市为中心的城市群模式”^①。该观点认为以县域为中心发展城镇化会对土地资源带来较大浪费,且容易造成生态问题,发展大都市则能节约资源并提高效率,其创新能力和对劳动力的吸纳程度远胜于小城镇。实践层面,在过去较长一段时期内,很多地区偏重于大中城市发展,但随着大中城市的快速发展,“物的城镇化”和“土地城镇化”水平逐渐远高于“人的城镇

化”,城区面积增长率远高于城镇常住人口比率,更高于户籍人口城镇化率。针对这一现实问题,党的十九届五中全会提出了“以人为核心”的新型城镇化战略方向,指出了我国城镇化发展的关键所在。推动以区县范围和中心城市为主体的县域城镇化正在成为新型城镇化发展的题中之义。当前,综合全国各地的实践情况,可以发现县域范围内农民城镇化的成本最低,农民呼声最高,实现城乡公共服务一体化的水平最高,有利于各类民生政策的整体统筹。

东部发达地区凭借先发优势使区域内很多农村人口无须通过大规模的空间转移就实现了县域范围内的城镇集中。当前,县域城镇化的研究多集中于对这类地区实践的分析。关于如何发展县域城镇化,一些学者强调县域经济与城镇化协调发展对实现农民城镇化的意义。^②一些研究者基于县域城镇化的实现模式和地方实践提炼县域城镇化的推广经验。^③还有部分学者从微观动力的角度,通过构建“乡村拉力—城市拉力”(“双拉力”)概念模型,探讨乡村劳动力迁移行为、迁移意愿及其城镇化效

收稿日期:2021-01-12

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代农村基层党组织带头人队伍分化与整合研究”(18BDJ052)。

作者简介:韩鹏云,男,南京林业大学人文社会科学学院副教授,南京林业大学生态文明与乡村振兴研究中心副主任,硕士生导师,管理学博士(南京 210037)。

应。^④综合来看,当前县域城镇化的研究偏重于宏观实现模式和微观动力机制的探讨,其分析基础多是立足于东部发达地区的实践,而对中西部地区的县域城镇化实践涉及较少。因此,上述研究虽然对实践具有一定解释力,但缺乏整体关照和差异化分析;此外,目前的研究成果对于中观层面的分析还不够深入,县域城镇化的中观实践逻辑依然需要深入研讨。

县域城镇化作为一个行为事件过程,既与地方政府的治理行为及其治理政策相关,又与农民与家庭的内驱动力及其理性选择紧密关联,地方政府的治理与农民家庭的选择在实践中不是割裂开来的,而是双向影响的,这两个关键变量的互嵌构成了我国县域城镇化的中观实践逻辑。同时由于我国地域广阔,区域发展严重不平衡,不同地域的城乡经济社会发展程度差异较大,尤其是产业结构与人地关系的差异会使地方政府的策略与农民进城的选择呈现出较大的现实差异。工商业主导型地区与农业主导型地区的县域城镇化具有不同的实践路径,对其进行细化分析有助于展现县域城镇化的中观实践逻辑,进一步把握新型城镇化的内在规律。为此,本文拟在“地方政府—农民家庭”的总体框架内分析县域城镇化实践样态的区域差异性和实践逻辑的共通性,并在此基础上探寻县域城镇化的发展之道。

二、工商业主导型地区县域城镇化的实践特征

在我国社会主义市场经济发展过程中,东部沿海地区形成了先发经济优势,以区县为基本单位形成了工商业较为发达的城镇区域,其中汇集了现代产业链条集群并生长出密集的工商业及其他经济业态。中西部地区在工商业发展程度上尽管难以达到东部地区的整体水平,但在大城市周边及某些特定区县也会形成较强的工商产业聚集效应。经济发展水平较高的东部地区和中西部一些区域构成了本文所讲的工商业主导型地区。这类地区工商业密集,需要大量的劳动力予以支撑,同时充裕的就业机会吸引大量农民涌入,区域范围内的农村受到工商业经济的辐射和带动,农民在城镇就业的同时带动整个家庭全面融入城镇。工商业主导型地区的县域城镇化实践具有一般的类型学意义,并表现为以下三方面的特征。

其一,“离土不离乡”的区县空间跨度。一般而

言,工商业主导型地区的县域经济发展较好,甚至一些地区的镇域经济也较强,能够形成对区县范围内农民就业的较强吸纳。从历时性角度看,工商业主导型地区的县域城镇化发展较早,在20世纪90年代这些地区经济条件较好的农民家庭已通过城镇买房实现逐步进城。进入21世纪以来,随着区县经济的进一步发展和开发力度的增强,更多农民从农业领域进入非农领域就业,由于区县空间跨度“离土不离乡”,有意愿的农村劳动力可以实现就近进城就业,并在能力允许时优先选择在县城购房。对进城农民而言,这种城市化转型较好兼顾了其非农就业和家庭生活之间的平衡,能充分降低家庭进城的成本,具有较高的综合性价比。进城务工农民将就业地点与购置房产相结合,不仅减少了城市住房的租赁成本,提高了享受城市公共服务的水平,还不会因此远离原有的农村社会网络,更重要的是能够照顾家庭成员而不至于形成留守问题,便于家庭各种资源的积累。这种“离土不离乡”的空间跨度较好兼顾了农民非农就业和家庭生活之间的平衡,使得城镇化的过渡比较自然、顺利。

其二,非农化的劳动力资源配置。县域城镇化的基本单位是家庭而非个人,农民家庭是具有能动性的行动主体,会根据外部制度环境的变化做出效益最优化的理性选择。^⑤随着工商业的迅猛发展,工商业的效益相较于农业经营具有显著优势,农民家庭对劳动力资源的配置开始改变,在区域工商业就业的牵引下,大量中青年劳动力以及一些低龄老年人离开村庄和农业逐步融入城镇工商业。具体而言,工商业主导型地区的农村青年群体受高等教育的比例较高,拥有一定的知识技能,如果选择在本地就业,进入行政事业岗位或工商领域管理岗位或技术岗位的难度不大。他们在城镇就业并安居之后在行为习惯、生活方式甚至价值观念上容易融入城市社会。作为父辈的中年群体一般进入工厂成为工人,或在商业领域从事服务工作,一些人凭借经验和社会资本也会成为管理人员或个体经营户。相较于青年群体,中年群体的城镇化转变虽然没有那么彻底,但也逐步从生活方式和价值理念上向城市文化靠拢。农村老年群体往往进城从事服务工商业发展的非正规性或兼职性岗位,就业方式比较灵活。需要指出的是,工商业密集型地区为了形成较为稳定的雇佣关系,一般会要求企业为通过正规岗位就业

的中青年劳动力缴纳社会保险金并完善各项福利,大部分进城务工的农民会享受城镇养老保障及其他各项合法权利,即使通过非正规性岗位就业的农民也能够因本地福利政策的支撑而获得较高水平的养老与医疗卫生保障。总之,工商业主导型地区稳定的非农职业保障以及代际之间的家庭联合发展能力使县域城镇化发展呈加速度,不断吸纳农村人口进入城镇非农领域就业并实现安居。

其三,反哺型的城乡资源流动方式。工商业的聚集能创造较强的财税来源,地方政府在地区经济发展过程中的行动能力和主动性都较强。随着农民不断向城镇涌入,工商业密集区的地方政府一般会大力推行城乡统筹政策,实行“工业反哺农业”“城镇反哺农村”等方面的措施。一方面,县域城镇化发展会创造出大量的休闲生活和服务需求,工商业所创造的资源会顺延到乡村地区的相关业态之中,乡村被打造成为县域城镇化的需求基地并为城镇化发展提供外部保障,农业和农村的发展也在这一过程中走向集约化和现代化,工商业主导型地区的县域城镇化具有较好地带动区域经济整体繁荣的潜力。另一方面,由于工商业的聚集带来了较为充裕的就业岗位,也带来了农民对房地产商品的较强需求,地方政府通过工商业及城镇开发所带来的财税收入可以推动公共服务水平的提升,医疗保障、养老保障、教育资源及其他社会福利水平都会随之提升,这又会进一步提升农民的生活质量,提高乡村老年群体的社会保障水平和社会福利,为定居城镇的中青年群体减轻养老负担,间接促进县域城镇化的实现。

三、农业主导型地区县域城镇化的实践特征

与工商业密集型地区相对应的是以农业为主导的地区,这一类型的区域主要包括广大中西部地区,其整体工商业经济发展水平不高。除此之外,农业主导型地区还包括东部地区一些欠发达的农村地区。农业主导型地区的农业经济相对效益较低,尽管农民在土地上精耕细作,但劳动力投入的边际效益不断下降,陷入了“有增长无突破”的农业“内卷化”状态。^⑥20 世纪 80 年代以后,随着城乡经济政策的转变,农村劳动力可以进入非农领域进行务工或经商,但当区域内有限的岗位难以满足农民就业需求时,就出现了到东部发达地区或工商业密集型

地区务工的人口流动趋势,富余劳动力开始“离土又离乡”。也正是在这一过程中,在城镇实现财富积累的农民逐步离开农村定居城镇。这一实践过程主要表现为以下三方面的特征。

其一,“两栖式”的就业空间流动。流入劳动力价值较高的工商业主导型地区进行就业的农民,由于身在异乡务工,需要花费成本租赁房屋,同时很多农民工的就业岗位不稳定,薪酬不高,加之在工商业密集区的购房成本、生活成本较高,因此,大部分农民工很难在就业所在地完成城镇化。在这种情况下,第一代“离土又离乡”的农民工一旦积累起一定的财富,就会做出理性选择,即在家乡所在区域实现就近城镇化,主要是在区县或中心镇购置房产。相较于“离土又离乡”的父辈,新生代农民工群体进入工商业密集区就业的个人主动意愿更强,他们在生活方式、思维习惯及价值观念上与城市文化更加契合。在受限于收入水平和社会资源而难以融入大中城市的情况下,他们一般会选择离家乡较近、购房成本较低的城镇定居。因此,新生代农民工“进城”意愿强烈,是当前农业主导型地区县域城镇化的主体力量。^⑦

其二,“半耕半工”的家庭劳动力配置。农业主导型地区的县域城镇化所依托的是“半工半耕”的家庭生计模式。所谓“半工半耕”指的是家庭劳动力中能力较强的子代进入非农领域从事工商业岗位,而父辈则留守农村从事农业经济并协助照料孙辈,农民家庭通过务工和务农两方面收入来维护家庭的再生产。^⑧在外务工的子代所获得的非农收入是家庭收入的主要来源,老年人留守务农所获得的收入为辅助来源,他们通过照看孙辈减轻年青一代在外务工的后顾之忧和养育成本。“以代际分工为基础的半耕半工”逐渐成为农业主导型地区农民家庭发展的中层概念,此类区域的县域城镇化也依赖于这一结构的支撑。如果第一代农民工没有实现城镇化,随着他们人生周期开始进入老年阶段,很大一部分人会回到村庄接替他们的父辈进行农业耕种,不仅会拿出常年务工所获得的财富为新生代农民工在区县或中心镇购置住房,而且会承担孙辈的照料职责,同时还会通过土地耕种或其他兼业的方式获得部分收入进行“自养”,进一步减轻子代进城的压力。在留守父辈对孙辈照料的支持下,农民工中的部分群体可以最大程度地存储务工收入,用以在家

乡就近所在区县或中心镇购房定居,实现家庭城镇化。与工商业主导型地区的城镇化相比,农业主导型地区“半工半耕”家庭生计模式进行财富积累的难度更大,实现城镇化的周期更长,普通的农民家庭只能通过代际之间的“接力”才能在城镇定居,甚至定居之后也不能在当地实现就业,依然需要“离土又离乡”的务工来维持家庭继续发展。^⑨

其三,吸纳型的城乡资源流动方式。近年来,农业主导型地区的城镇化进入加速期,但从总体趋势上看,由于工商业发展水平不高,导致当地城镇属于消费为主型。农民家庭在当地城镇购买住房后,为保障家庭收入,家中主要劳动力仍需回到工商业主导型的发达地区尤其是大都市就业,这势必造成就业地与安居地的分离,形成一种分割式的“半城镇化”。在这种“半城镇化”状态下,一方面,农民工通过外地务工所获得收入来转移支付家乡所在地城镇家庭生活的消费开支;另一方面,农村的留守老人会通过基本口粮、部分果蔬或其他的经济作物等来支持中青年一代的城镇生活,甚至还能通过打零工或粮食商品化等方式积累部分资金支持子代或孙辈的城镇化生活。同时由于当地缺乏密集、繁荣的工商业,地方财政能力相对薄弱,导致城镇养老保险和农村养老保险的标准都相对偏低、公共服务能力不足、城镇对乡村的支援水平有限。因此,尽管小城镇落户的限制已经放开,但农业主导型地区的农民落户的意愿并不高,一些农民即使购买了房产,也并不愿意转户籍,主要就是担心转出户籍会失去土地,同时对城镇就业机会和社会保障怀有疑虑。

综上,不同区域类型的县域城镇化具有不同特征的实践路径。工商业主导型地区的县域城镇化是一个良性循环过程,密集的工商岗位就业将农民从农村和农业中吸引出去,家庭劳动力资源的配置使农民可以在城镇安居,进一步刺激当地城镇化的再次扩容和开发,不断强化的地方财政能力推动城乡统筹尤其是各类社会保障的城乡均等化,形成城乡之间、工商农之间的和谐发展态势。由于农业主导型地区的县域城镇化需要支付相对较高的成本,所以这类地区的农民倾向于在家乡就近购买城镇房产,但由于工商产业薄弱,非农领域就业岗位不足,加之有限的地方财政能力难以为公共服务均等化提供保障,所以很多农民在进入城镇购房后还需再次“离土又离乡”地外出务工,在“两栖”空间和“半耕

半工”的代际接力中迂回地推动农业主导型地区的县域城镇化。

四、县域城镇化的实践逻辑

从中观层面上看,不同区域的县域城镇化虽然存在区域差异和各自的实践特征,但具有逻辑根源的共通性,即上述两种类型的县域城镇化皆与农民家庭、地方政府等两个关键变量直接相关,农民家庭是城镇化的“内在拉力”,地方政府则是城镇化的“外在推力”。县域城镇化正是在“内在拉力”与“外在推力”的互嵌中实现的。

第一,农民家庭的经济伦理转型及行为策略构成了县域城镇化的拉力。经济伦理指的是人们在价值观念作用下所表现出来的经济行为方式,也可以外化为经济态度或经济安排等。农民家庭的经济伦理会影响农民安排土地与劳动力资源的关系,决定经济开支的重点。我国农村社会是一个家本位的社会,农民家庭是伦理共同体与经济共同体的结合,家庭生产的目的在于通过“过日子”来完成家庭生活的绵延。^⑩农民的经济安排和经济动机都服务于家庭伦理的价值目标。20世纪80年代以来,农民从农业耕作中转移到非农领域就业可以获得更高的经济效益,迁入城镇既可以使家庭收益获得更高预期,又因城镇公共服务的完备能使家庭生活现代化,所以还象征着家庭的“向上”发展。21世纪以来,城镇化的目标对农村青年一代更具吸引力,在城镇定居成为青年人婚配的标杆性条件之一,又因城镇配置有相较于农村更优质的教育资源,为了使子孙具有更强的发展潜力,在县城购房安家成为绝大多数农民家庭的集体理性选择,并逐步演变成农民家庭之间的一种竞争行为,成为农村经济伦理的主要面向之一,家庭不同代际之间的资源配置都向实现城镇化倾斜。

经济伦理的转型带来了农民家庭压力型的行为策略。工商业密集区的农民家庭利用当地的工商业基础选择就近城镇化,为了使后代更好地适应城镇化,一些发达地区流行本地独生子女“两头走”的婚嫁模式,即新人双方父母为各自孩子提供的彩礼和嫁妆可以较好支持年青一代在城镇安居。^⑪与工商业密集区的县域城镇化相比,农业主导型地区的县域城镇化呈现“被动”状态。一方面,当前农村女性资源向城镇倾斜是不争的事实,是否有能力在城镇

买房成为农村男青年在婚姻市场中是否具有竞争力的首要条件。另一方面,当前城乡教育资源差距较大,很多家庭为了获得优质教育资源而去城镇购房,甚至还需要家中有人专门陪读。当婚姻竞争和教育竞争两个关键因素发挥作用时,农业主导地区的县域城镇化就会背负沉重的负担,基本需要家庭三代的共同“接力”才能实现。家庭生活的重心和主要资源都用于支付城镇化的成本,甚至会出现青年一代对中老年一代较为明显的“代际剥削”^⑫,家庭代际关系在这一过程中会相对紧张,甚至会形成农民家庭伦理的失衡。

第二,政府主导型的城镇化发展模式及不同的推动策略构成了县域城镇化的推力。1998 年修订的《土地管理法》规定土地征收和土地有偿出让制度,地方政府可以从土地出让中获得财政资源。在此政策激励下,地方政府尤其是产业发展基础较好且开放力度比较大的东部沿海地区通过较低成本征收土地并运用低地价吸引工商业资本投资,吸纳广大农民进城就业。之后,由于地方政府在土地出让过程中出现了价格协议过低导致土地资源严重浪费等问题,国家进行了整顿并逐步引入市场竞争的机制来出让国有土地,商业、住宅及工业用地都必须逐步实行“招拍挂”(即招标、拍卖、挂牌出让)。2007 年,《土地储备管理办法》出台。依据该政策,地方政府凭借土地储备可以从金融部门获得信贷资金,这就使土地的金融属性愈加彰显。很多地方通过支持工商业资本在当地进行融资等方式来吸引产业聚集,通过推动房地产的发展来获取较高的土地出让金,并再次利用土地储备进行融资推动城镇化的基础设施建设,城镇化的范围和规模开始迅猛提速,在这种“因地生财”且“因地成镇”的基础上,我国城镇化率已达 60%。^⑬以政府为主导力量的城镇化尤其是在新区开发、新城镇建设等方面取得突出成效,但也不可避免地存在一些问题,这些成效与问题并存于工商业主导型地区和农业主导型地区。

政府主导型的城镇化发展模式带来了发展主义式的推动策略,即工商业主导型地区具有产业聚集的先发优势,重视产业升级和科技创新,同时也会将土地开发作为城镇化发展的重要推手。工商业主导型地区工商业基础较好,适度的土地融资开发可以推动区域内县域城镇化发展,形成了一种良性循环。但一些工商业主导型地区存在过度开发的现象,即

通过各种方式推动“农民上楼”,只是由于地区具有工商业密集的优势,工商领域就业使农民家庭的承受能力较强,农民家庭没有显现出过大的压力。但近年来,随着国家经济社会的全方面发展,农业主导型地区的城镇化也进入加速期,尤其是一些地方政府为了提升本地县域城镇化率实施多种策略。一是农业主导型地区的政府大都热衷于开展“造城”运动,即通过大体量的开发来快速扩容城镇化。除了区县的城镇化开发,一些地方政府还大力推动中心镇开发、合村并居和农民集中居住,通过鼓励农民搬到新的街镇中心居住实现城镇化。正是在开发和推动的过程中,农业主导型地区的县域城镇化率不断攀升,但这种城镇化往往是居住的城镇化、土地的城镇化,而就业城镇化和“人的城镇化”还远没有完全解决,在房价和消费都高涨的同时,一旦缺乏强有力的工商业就业和收入支撑,就容易形成虚假的繁荣。^⑭二是农业主导型地区的政府采取多种策略推动农民的城镇化。很多农业主导型地区的农民购买城镇住房的能力不足,土地开发过剩的房地产市场出现严重的库存积压,一些地方政府就力图通过各种优惠政策进行“去库存”,甚至一些地区为了推动农民进城购房,严控农村宅基地的审批甚至不予审批,在这种情况下农民家庭中子代结婚只能到城镇中购房安居,这些都使农业主导型地区的县域城镇化陷入了被动境地。当地方政府的“拉力”与家庭内生的“推力”失衡时,农民的城镇化就会陷入无根的状态,甚至在一定程度上损害农民权益和地方政府公信力。

五、县域城镇化的发展之道:高质量推进“人的城镇化”

2014 年出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》提出,将发展中小城市作为城镇化规模结构优化的方向,县域城镇化是重点所在。但在实践层面,以县域为核心的城镇化面临瓶颈性困境。党的十九届五中全会提出以“以人为核心”的新型城镇化战略,为县域城镇化的发展和优化指明了方向。“以人为核心”的城镇化是指农民向市民转型过程中应坚持“以人为本”的原则,在推动农民生产和生活方式逐步融入城镇体系的过程中,保障他们的合法权益,使之平稳实现生活生产方式的城镇化转型。通过上文县域城镇化区域差异和实践逻辑的分析,

可以从以下三方面探寻县域城镇化的发展之道。

第一,坚持以地方政府定位及其职能转变来引导县域城镇化政策始终围绕“服务人”的目标而展开。县域城镇化实现过程中的外部推动力是地方政府,但有关地方政府主导利弊的争议一直存在,有观点认为政府主导的城镇化是一个伪命题,应该被彻底否定,应由市场和农民来主导城镇化。^⑮但经过深入分析,可以发现该论点与当前我国县域城镇化的实践逻辑难以衔接,中央与地方政府作为法定权力主体以土地为抓手推动城镇化发展具有必然性和正当性,但不可否认也确实存在一些地方政府的“错位”和“缺位”现象。^⑯鉴于以上两方面的分析,有必要对县域城镇化政策形成两方面的引导。一方面,需要坚持政府主导城镇化的基本格局不动摇,只有以政府主导来对城镇化进行全方位的保障,才能保障城镇化规模和水平的持续提升,在发展中不断解决城乡二元格局问题。另一方面,要深刻认识为了实现“以人为核心的新型城镇化”目标,重点是要将地方政府的全面主导角色转变为有限主导,通过中央政府的统一规制来推动地方政府行为的规范化,通过国家治理体系的优化来消除“治理锦标赛”^⑰的过度驱动作用,将重心调整到“服务人”上来,尤其是转到市域治理和公共服务供给上来。当前,很多县域已经取消了农业人口落户的限制,但公共服务体系城乡均等化的很多具体内容依然存在较大差距,持续推进教育、社保、医疗等公共服务供给均等化是县域城镇化发展的重点所在。

第二,以培育家庭发展能力为目的制定县域城镇化政策以实现“提升人”的目标。县域城镇化离不开农户家庭的能动行为,定居城镇是农民家庭为实现下一代的城镇化而做出的理性选择。因此,在关注地方政府职能、行为及政策等外部因素的同时,还需关注农民与农民家庭在县域城镇化过程中的能动性。在县域城镇化过程中,家庭发展能力中人力资源的积累、教育资源的优化配置以及相应的社会福利等起重要支撑作用。首先是家庭人力资源的积累。人力资源积累主要指家庭劳动力在市场竞争中是否有较强的生产技能和专业水平,如果具有较强的人力资源竞争力就可以实现高质量就业,为家庭接力实现县域城镇化奠定坚实基础。因此,家庭发展政策中有关人力资源培训或再教育的政策就显得尤为关键,各级政府或部门应在农民人力资源提升

以及鼓励创业等方面出台更多支持政策,用于提升劳动力整体技能水平尤其是家庭中妇女的人力资源水平。其次是子女教育资源的优化配置。农民家庭城镇化动力之一是寻求子女的优质教育资源,家庭发展政策中要重点强化教育资源的均等化配置,尤其是中心镇等地区优质教育资源的均衡配置能降低农民进入县城主城区的成本,扭转县城过于集中而中心镇逐渐“空心”的问题,形成县城与中心镇城镇化的均衡发展。最后是社会福利的覆盖面。在城镇化过程中,农民家庭成员进城一般都会给家庭长辈带来直接压力,家庭代际中的父辈和祖辈往往为实现家庭向城镇化转变做出较大的自我牺牲。各级政府和部门应加强面向农村老年群体的家庭福利政策和保障兜底政策,以保障留守老人的生活质量。

第三,针对不同类型地区发展侧重来设计县域城镇化的具体政策以实现“满足人”的目标。工商业主导型地区与农业主导型地区的县域城镇化在发展过程中面临的问题各不相同。在未来的发展过程中,为了进一步推动“以人为核心”城镇化,需要结合各自地区实际需求和阶段性发展特点制定具体政策来满足不同的区域发展需求。就工商业主导型地区而言,由于工商业相对密集,不仅吸引了本地农民进城,而且吸纳大量外地人口进入本地城镇长期就业。但当前很多县域在如何保障流入人口更好融入本地城镇并享受一体化的公共服务等方面还有很多不足,尤其是在住房保障、社会保障以及基础教育等方面还需要不断进行实践探索和制度创新。只有逐步实现城乡之间、本地与外地之间的均等化和一体化,县域城镇化的潜能才能进一步得到释放。同时由于工商业主导型地区工商业发展较为充分,一些中心镇也应受到重视,可以规划和发展具有自身产业支撑和文化内涵的特色小镇,使其成为引领乡村振兴的新空间,使县域城镇化与乡村振兴实现协同共进。就农业主导型地区而言,尽管县域城镇化发展比较迅速,但产业基础往往不强甚至一些地区缺乏产业支撑。一些地区为了推动农民“进城”,往往将优质的教育资源集中于县城主城区,加之近年来一些地区婚姻市场的强竞争状态,在县城买房成为婚嫁的标配。如此驱动之下形成的县域城镇化充满隐患。针对这种现象,应坚持城镇化发展与当地工商业发展水平和城乡公共服务水平相匹配的原则,不盲目强求快速提升县域城镇化率,坚持渐进的县

域城镇化道路,下大力气通过招商引资或产业升级来发展工商业经济,通过解决农民就业问题来吸引农民进城安居。同时,还应加强教育资源的均等化配置,倡导文明婚姻风尚,引导有条件的农民家庭适度集中到中心城镇或新型农村社区,经过若干年的持续发展,在公共服务有效供给的基础上,农业主导型地区的县域综合服务能力将得到进一步强化,以服务为主导的县域城镇化发展目标将会实现。

六、结语

县域城镇化本质上体现的是政府与农民之间的关系,既关涉政府治理的公共政策选择,又关乎乡村社会层面的家庭转型,是一项涉及国家治理现代化的时代命题。在政府治理政策的牵引与农民家庭的支撑之间寻求平衡是发展县域城镇化的关键。在社会主义公有制的土地制度基础之上,地方政府治理采取的政策将直接影响县域城镇化的速度和质量,需要不断深化政府治理体系与治理能力的改革,形成统一规范与自主能动、依法依规与积极有为的县域城镇化发展理念。同时,农民家庭作为城镇化的重要载体承受着巨大的转型张力,家庭与代际的牺牲精神是中华民族生命力的韧性所在,但农民家庭既是私人行动的单位,又是社会化的基础单元,如何为家庭注入发展能力,保障其在城镇化过程中的利益和权利是推进社会治理现代化的重要内容。在政府治理现代化与社会治理现代化有效协同的基础上,县域城镇化的发展过程将会更加稳健和顺畅。

注释

①参见蔡继明:《中国的城市化:争论与思考》,《河北经贸大学学报》

2013 年第 5 期。②参见蔡荣等:《县域经济与城镇化的协调发展》,《统计与决策》2007 年第 18 期。③参见陈小卉等:《县域城镇化的地方实践与创新》,《城市规划》2016 年第 1 期。④参见祁新华等:《乡村劳动力迁移的“双拉力”模型及其就地城镇化效应——基于中国东南沿海三个地区的实证研究》,《地理科学》2012 年第 1 期。⑤参见晋洪涛:《家庭经济周期理性:一个农民理性分析框架的构建》,《经济学家》2015 年第 7 期。⑥参见[美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村》,刘东等译,江苏人民出版社,2003 年,第 9—12 页。⑦参见王向阳:《县域城市化:我国新生代农民工城市化的时代特征及其启示——基于“进城意愿—进城能力—价值引力”的分析框架》,《兰州学刊》2019 年第 8 期。⑧参见夏柱智等:《半工半耕与中国渐进城镇化模式》,《中国社会科学》2017 年第 12 期。⑨参见陈文琼等:《家庭发展秩序:非精英农民城市化的核心机制——家庭视角下江汉平原的农民城市化》,《公共管理学报》2018 年第 2 期。⑩参见吴飞:《论“过日子”》,《社会学研究》2007 年第 6 期。⑪参见王会等:《“两头走”:双独子女婚后家庭居住的新模式》,《中国青年研究》2011 年第 5 期。⑫参见杨华等:《阶层分化、代际剥削与农村老年人自杀——对近年中部地区农村老年人自杀现象的分析》,《管理世界》2013 年第 5 期。⑬参见王志锋等:《中国城镇化 70 年:基于地方政府治理视角的回顾和展望》,《经济问题》2019 年第 7 期。⑭参见曾红萍:《城市化路径的实践与反思:从就地城镇化到激进城市化》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2015 年第 4 期。⑮参见倪鹏飞等:《市场决定模式的新型城镇化:一个分析框架》,《改革》2014 年第 6 期。⑯“错位”指的是地方政府在县域城镇化过程中扮演了土地资源的供给者角色,直接投身于城建过程中,甚至由此出现强行征地、过度“造城”等现象;“缺位”指的是地方政府担负着公共服务供给职责,一些地方政府没有在社会管理、公共服务等方面有效担负相应重任,甚至在一些极端情况下,地方政府主导的城镇化“脱离当地经济社会发展的需要和可能,盲目提高城市设施水平,过度扩大城市建设规模,造成政府信用的严重透支,为城市的可持续发展造成隐患”。参见徐琴:《政府主导型城市化的绩效与成本》,《学海》2004 年第 3 期。⑰参见彭勃等:《从增长锦标赛到治理竞赛:我国城市治理方式的转换及其问题》,《内蒙古社会科学》(汉文版)2019 年第 1 期。

责任编辑:翊 明

Regional Differences and Development Methods of County Urbanization

Han Pengyun

Abstract: At present, the county urbanization in the industrial and commercial oriented areas in China presents the characteristics of "leaving the land but not leaving the hometown", non-agricultural labor resource allocation, spillover urban and rural resource flow and so on. The county urbanization in the agricultural oriented areas presents the characteristics of "amphibious" spatial flow of population, "half farming and half working" family labor allocation, and absorbing urban and rural resource flow. Although there are great differences in the specific practice of county urbanization in different regions, its logical roots are interlinked, that is, the transformation of economic ethics of farmers' families and the resulting behavioral strategies constitute the pull force of county urbanization, and the government-led urbanization development mode and promotion strategies constitute the thrust of county urbanization. Therefore, it is necessary to transform the functions of local government and cultivate the development ability of farmers' families, so as to promote the "people-oriented" urbanization development in the county.

Key Words: county urbanization; regional differences; local government; way to development