

中国特色的县域城镇化: 以城乡两栖促城乡融合

苏红键

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

提 要: 城乡两栖是中国特色的县域城镇化现象,其本质是一部分农村人口在城乡间自由流动,有利于促进城乡融合发展。结合2010年和2020年《中国人口普查分县资料》研究发现:第一,2020年,全国总体县域城镇化率44.49%,低于总体城镇化率约20个百分点,近年来与总体城镇化速度接近;第二,县域城乡两栖现象主要存在就业主导、教育主导、居住主导三类,2010—2020年,新增县域城镇人口中约3/4为县域城乡两栖人口;第三,县域城镇化的推进趋势主要表现在县域城镇化率和城镇人口将稳步提升、县域城乡两栖人口将长期大规模存在、各类县的城镇化趋势和县城功能不同。为此,推进县域城镇化,要尊重县域城镇化趋势和城乡两栖特征,坚持系统推进、分类推进,完善支持县域城乡两栖的就业、服务、居住体系,扎实推进县域城乡融合和共同富裕。

关 键 词: 县域城镇化;城乡两栖;城乡融合;新型城镇化

引 言

城乡两栖是中国特色的人的城镇化现象,县域城乡两栖人口处于更加频繁、更加便捷的“县城—乡村”二合一的生活状态,还将长期大规模存在。近年来,中央文件多次提出关于县域、县城发展的指导意见^①,党的二十大报告强调“推进以县城为重要载体的城镇化建设”,2023年中央一号文件再次强调推进县域城乡融合发展和县域城镇化。在此现实与政策背景下,正确看待、加强研究中国特色的以城乡两栖人口为重要驱动力的县域城镇化,具有一定的参考价值。

本文主要与两类研究有关。一类是关于县域城镇化的研究,相关的提法还包括县城城镇化、以县城为载体的城镇化等,其本质是一致的,都是指以县域为基本单元、县城作为县域中心的城镇化。近年来,随着乡村振兴战略的推进,县域作为城镇化、乡村振兴和城乡融合发展的基本单元受到广泛关注,关于县域城镇化的研究越来越多。刘彦随等比较全面分析了县域城镇化格局演化与优化路径^[1],金三林等提出要积极构建“亦工亦农、亦城

亦乡”县域城乡融合发展体制机制^[2],孔祥智和何欣玮明确了县域城乡融合作为乡村振兴背景下县域新型城镇化战略指向的重要地位^[3],苏红键认为要积极提升县城吸引力、吸纳力、承载力、辐射带动力^[4]。贺雪峰认为中国已经形成两类县域经济和县域城镇化模式,其中,沿海经济带内的县域经济本质上属于城市经济的内在组成部分,而中西部地区绝大多数县域经济则仍然只是农业农村发展的延伸^[5]。另一类是关于城乡两栖现象的研究。城乡两栖作为一种中国特色的人口迁移和流动现象,体现了中国渐进式改革的智慧,但还存在不同的看法。冯云廷认为“两栖”迁移是城市化的过渡形式^[6]。朱晓阳将城乡两栖现象概括为“以家庭为单位的‘人身—家庭’在乡村—城市空间上的撑开”^[7]。王春光将“城乡两栖”称为第三条城镇化之路^[8]。另有研究强调了这种“两栖”或“三栖”的不稳定性,认为当前县域城镇化形塑出消耗型城乡三元结构^[9],应彻底改善农民工“两栖人”城乡之间徘徊不定的生活就业状态^[10]。

结合以往关于县域城镇化和城乡两栖现象的

研究,本文主要利用2010年和2020年《中国人口普查分县资料》,从城乡两栖这一中国特色的县域城镇化现象出发,分析十余年来中国县域城镇化的演进特征与空间格局、县域城乡两栖特征、县域城镇化推进趋势,在此基础上,提出以城乡两栖促城乡融合的中国特色县域城镇化的对策建议。

一、县域城镇化的演进特征与空间格局

根据2010年和2020年《中国人口普查分县资料》中的各县总人口、城镇人口,计算总体和各省份县域城镇化率(见表1),据此分析县域城镇化的总体特征、地区特征和演进特征。根据以县城为重要载体的城镇化的顶层设计,本文对县域城镇化率的统计主要包括县、自治县、旗等(以下简称“县”),不包括市辖区、县级市、各类开发区等县级行政区。

随着行政区划调整,2010—2020年,县的个数明显减少,从1631个减少到1486个^②。其中,东部地区县的减少幅度较大,从339个减少到291个,减少约14%,这与东部地区县的快速发展及其发展水平较高有关,促成了其推进县改市、县改区、新设开发区和新区等。中西部地区的县的减少幅度接近,东北地区县的个数基本稳定。东部三个直辖市全部完成县改区;河北、广东、山东、重庆是县的个数减幅最大的省份,县域发展水平较高。

县域人口方面,近年来各县平均人口明显减少,东北地区县的人口流失特征明显。2010—2020年,全国所有县的平均人口从37.88万人减少到34.90万人,其中,东中西部地区县的人口减幅较小,东北地区县的平均人口减幅较大,从35.41万人减少到26.03万人,减少约1/4,吉林和黑龙江减少约30%。东部和中部地区县的人口规模明显高于西部和东北地区。2020年,东部和中部地区县的平均人口基本接近,约45万人,西部和东北地区县的平均人口基本接近,约25万人。

县域城镇化率方面,2020年,县域城镇化率约44.49%,低于总体城镇化率近20个百分点,这与县域以农业农村为主的格局有关。分地区来看,东部地区县域城镇化率较高(50.06%),其总体城镇化率也较高(70.74%),两类城镇化率差距约20个百分点,其中,江苏和浙江的县域城镇化率最高,接近60%;中部地区县域城镇化率45.39%,与其总体城镇化率的差距较小;西部地区的县域城镇化

率(40.15%)和总体城镇化率均较低;东北地区县域城镇化率较低(40.58%)、总体城镇化率较高(67.72%),两类城镇化率差距较大,约27个百分点。其中,辽宁和广东的两类城镇化率差距最大,达30个百分点以上,县域发展明显滞后于其总体水平、潜力较大。

县域城镇化速度方面,2010—2020年,县域城镇化率从31.41%提高到44.49%,年均提高约1.31个百分点,与总体城镇化速度接近,差距维持在约20个百分点。分地区来看,东中西部地区的县域城镇化推进速度较快,东北地区县域城镇化推进速度较慢。结合行政区划调整和县域城镇化率来看,县域城镇化和县域发展水平的空间格局基本一致,表现为东部地区最高,中部地区次之,西部和东北地区较低。其中,贵州和宁夏的推进速度最快,2010—2020年年均提高约2个百分点左右,表现出明显的追赶态势。

二、城乡两栖是中国特色的县域城镇化现象

在户籍制度和城乡二元土地制度背景下,人的城镇化形成了中国特色的城乡两栖现象,县域内的城乡两栖现象更具普遍性,呈现出县域城乡人口自由流动的特征。

(一) 县域城乡两栖现象的主要表现

县域城镇化的进程中,主要以县域乡村人口进城为主,而县域乡村人口往往有农村宅基地和住房、承包地等农村权益,从而在城镇化进程中不完全脱离农村、长期处于城乡两栖状态。值得强调的是,“不完全脱离农村”与以往表述的“不完全城镇化”或“半城镇化”既有相同之处又有不同之处:相同之处在于描述的是同一现象,二者都描述了城镇化进程中的城乡两栖现象;不同之处在于价值判断,“不完全脱离农村”内含了农村人口拥有进城返乡的自主选择权,而“不完全城镇化”则强调了农业转移人口不能完全融入城镇。比较来看,“不完全脱离农村”的表述更加符合当前县域城镇化的实际。结合相关研究和统计数据来看,县域城乡两栖现象主要存在就业主导、教育主导、居住主导三类。

一是就业主导的城乡两栖,以就近进入本县镇务工为主,体现了县域农村劳动力兼业化特征。这是城乡两栖的传统的、普遍的形式,与20世纪80年代“离土不离乡、进厂不进城”的就地就近城镇

表1 各地县域平均人口、县域城镇化率和总体城镇化率

地区	2010年				2020年			
	县城个数/个	县域平均人口/万人	县域城镇化率/%	总体城镇化率/%	县城个数/个	县域平均人口/万人	县域城镇化率/%	总体城镇化率/%
全国	1631	37.88	31.41	49.95	1486	34.90	44.49	63.89
东部	339	47.62	37.88	59.84	291	45.75	50.06	70.74
北京	2	39.26	52.46	85.96	-	-	-	87.55
天津	3	61.60	38.73	79.55	-	-	-	84.70
河北	114	38.66	31.77	44.50	97	36.22	47.26	60.07
上海	1	70.37	47.94	89.30	-	-	-	89.30
江苏	25	81.70	44.19	60.58	19	81.79	57.09	73.44
浙江	36	39.91	51.01	61.62	33	41.65	58.98	72.17
福建	44	33.28	39.58	57.10	43	34.83	54.19	68.75
山东	60	63.52	35.16	49.70	52	64.72	48.08	63.05
广东	44	53.51	38.61	66.18	37	46.08	43.65	74.15
海南	10	29.28	35.64	49.80	10	30.28	43.85	60.27
中部	411	49.88	30.52	43.58	382	46.00	45.39	58.90
山西	85	24.34	31.73	48.05	80	20.50	44.68	62.53
安徽	56	65.63	30.54	43.01	52	62.00	45.11	58.33
江西	70	41.44	35.66	44.06	61	38.36	51.41	60.44
河南	88	66.11	26.91	38.50	83	63.22	42.80	55.43
湖北	40	48.34	31.01	49.70	38	42.91	44.19	62.89
湖南	72	57.00	31.17	43.30	68	51.32	46.40	58.76
西部	788	27.72	27.46	41.44	723	25.78	40.15	57.18
内蒙古	69	20.03	37.70	55.50	69	17.29	48.63	67.48
广西	68	40.36	27.58	40.00	61	39.01	39.83	54.20
重庆	21	62.63	34.34	53.02	13	102.69	48.00	69.46
四川	124	37.14	28.79	40.18	110	32.45	39.44	56.73
贵州	67	35.75	23.00	33.81	63	34.58	41.60	53.15
云南	108	31.36	25.37	34.70	95	29.16	35.05	50.05
西藏	71	3.67	16.04	22.67	66	3.67	18.31	35.73
陕西	80	27.98	31.77	45.76	71	23.74	44.99	62.66
甘肃	64	24.77	20.80	36.12	64	22.50	36.38	52.23
青海	37	11.05	26.41	44.72	33	9.47	41.62	60.08
宁夏	11	24.34	26.55	47.90	11	25.05	48.36	64.96
新疆	68	18.48	21.61	43.01	67	18.74	34.95	56.53
东北	93	35.41	31.40	57.66	90	26.03	40.58	67.72
辽宁	27	41.02	25.57	62.10	25	33.73	37.83	72.14
吉林	20	40.95	34.46	53.35	19	28.41	40.33	62.64
黑龙江	46	29.71	34.30	55.70	46	20.86	43.15	65.61

注：(1) 县域数据根据2010年和2020年《中国人口普查分县资料》计算整理；(2) 县的个数根据普查资料中的数据统计；(3) 总体城镇化率数据根据相关年份《中国统计年鉴》计算整理；(4) 各地区两类城镇化率为对应地区的城镇人口比总人口

化一致。时至今日,依然如此。近年来,本地农民工规模和比重不断提升,部分农民工既在本乡镇从事二、三产业,也会在农忙时期兼顾农业生产,表现出明显的兼业化和城乡两栖生产生活特征。根据历年国家统计局发布的《农民工监测调查报告》,本地农民工从2010年的8888万人增长到2021年的12079万人,占农民工总量的比重从36.69%提高到41.29%,如果加上外出农民工中跨乡镇进入本县城的农民工,则本县农民工的规模和比重会更高。可见,县域内就业主导的城乡两栖现象是比较普遍的。

二是教育主导的城乡两栖,以县域农村居民子女进入城镇接受义务教育、父母或老人进城“伴读”或“伴读半工”为主,体现在教育城镇化方面。由于城乡教育资源差距的客观存在,为了追求较高质量的子女教育,越来越多的农村居民将子女送到县镇就读,伴随着的是父母在城镇“伴读半工”或者老人在城镇“伴读”,在周末或农忙时期返回农村生产生活。这一陪读现象早在2008年前后便引起了关注,近年来更加普遍^[11]。根据《中国城乡建设统计年鉴》和《中国教育统计年鉴》相关年份数据,2020年,城区、县镇、乡村三类地区常住人口比重约“38:26:36”,小学生比重约“39:38:23”,初中生比重约“39:48:13”。县镇小学生比重、初中生比重分别高于其人口比重约12个和22个百分点,县域教育城镇化比重明显高于人口城镇化比重,反映了教育主导的城乡两栖现象。

三是居住主导的城乡两栖,体现在随着县域经济社会发展或者在婚俗主导下,越来越多的农村人口进入县城购房。在县城或城市购房已经成为一些农村地区的婚配风俗,延续了以往在农村自盖新房的婚俗。有调查发现,由于婚姻、教育、生活等需求,越来越多的农村居民进城买房,调查村的385户农户中,至少有200户(约52%)进城买房,以半工半耕家计模式为主^[12]。调查发现,调查县有近50%农户在城镇中购房,以镇区和县区为主^[13]。另外还存在回流农民工返乡购房需求,调查发现,回流农民工已购房者或未购房者(预期)选择在本地县城购房的比重较高(约63%)^[14]。在此背景和趋势下,加之县城为重要载体的城镇化战略的推进,近期多地出台了鼓励农民进城购房的相关政策,这将进一

步促进农村人口进入县城购房、两栖居住。

(二) 县域城乡两栖人口的规模特征

根据城乡两栖人口特征,结合可得统计数据,与县域城乡两栖人口比较接近的是《中国人口普查分县资料》中“户口登记地在外乡镇街道人口(人)”(简称人户分离人口,包括“本县”“本省外县”“外省”三类统计口径)中的“本县”人户分离人口,以下称为县域城乡两栖人口^③,本部分据此分析县域城乡两栖人口的规模和分布特征(见表2)。

第一,近年来县域城镇人口增长以县域城乡两栖人口为主。2010—2020年,各县平均的城镇人口从11.90万人增长到15.53万人(增长3.63万人),同期各县平均的各类人户分离人口从3.26万人增长到6.98万人(增长3.72万人),由于存在少量的乡村人户分离人口,故新增人户分离人口略高于新增县域城镇人口。从“本县”范围来看,2010—2020年,各县平均的县域城乡两栖人口从2.04万人增长到4.81万人(增长2.77万人),新增县域城乡两栖人口约占新增县域城镇人口^④的76%,贡献了约3/4的新增县域城镇人口。

第二,各县平均的城乡两栖人口占三类人户分离人口的比重逐步提高,且明显高于全国总体水平。虽然全国各县的人户分离人口与城镇人口之比明显低于全国总体水平10个百分点左右,但县域的“本县(市、区)”人户分离人口比重明显更高。2010—2020年,在三类人户分离人口中,全国各县平均的“本县”人户分离人口(即县域城乡两栖人口)比重从62.64%小幅提高到68.89%,明显高于全国总体(2020年为38.25%)近30个百分点。这体现了县域人户分离人口中较高的县域城乡两栖人口比重。

第三,分地区来看,中部地区县的县域城乡两栖人口比重较高,东部地区县的外省流动人口比重较高,这与人口迁移的方向是一致的。中部地区县的县域城乡两栖人口占三类人户分离人口的比重一直较高,2010年和2020年分别达73.51%和74.78%,明显高于全国总体水平、全国各县平均水平和其他地区县的平均水平。东部地区作为人口迁入地,其县域的“外省”人户分离人口比重较高,2010年和2020年分别达28.70%和17.50%,明显高于全国各县平均水平(11.04%)。山东、河

南、重庆是县域城乡两栖人口比重最高的省份,分别占三类人户分离人口比重达80%左右。

表2 各地县域人户分离人口特征

%

地区	2010年				2020年			
	人户分离人口 比城镇人口	人户分离人口结构			人户分离人口 比城镇人口	人户分离人口结构		
		本县	本省	外省		本县	本省	外省
全国总体	38.95	34.63	32.46	32.91	54.75	38.25	36.42	25.33
全国县	27.42	62.64	19.68	17.68	44.98	68.89	20.08	11.04
东部	26.57	57.06	14.23	28.70	41.64	65.57	16.93	17.50
北京	50.83	40.23	7.82	51.95	-	-	-	-
天津	32.39	38.70	3.09	58.21	-	-	-	-
河北	19.97	66.66	18.94	14.40	37.71	70.18	16.78	13.05
上海	57.67	15.75	6.64	77.61	-	-	-	-
江苏	18.14	71.36	15.46	13.18	34.19	77.12	16.11	6.77
浙江	54.09	37.73	8.37	53.90	58.28	49.55	10.86	39.59
福建	38.33	62.54	16.62	20.84	48.61	62.66	20.78	16.56
山东	17.85	77.01	14.77	8.22	34.87	78.14	14.60	7.26
广东	25.54	50.27	15.97	33.77	48.85	55.22	23.41	21.37
海南	26.48	50.13	24.70	25.17	38.58	46.14	29.59	24.27
中部	22.51	73.51	17.41	9.08	41.51	74.78	18.58	6.64
山西	38.74	69.53	18.36	12.11	57.41	73.76	16.88	9.36
安徽	20.45	66.92	21.85	11.23	43.73	68.29	23.68	8.03
江西	23.26	72.35	16.57	11.07	43.83	74.62	17.28	8.10
河南	18.75	83.74	11.85	4.41	39.86	81.43	15.57	3.00
湖北	20.26	79.90	12.27	7.83	35.89	77.03	15.39	7.58
湖南	21.07	69.89	21.83	8.28	35.39	71.50	21.49	7.01
西部	33.44	58.57	25.54	15.88	49.82	66.93	22.15	10.92
内蒙古	46.36	50.86	25.40	23.74	71.99	58.78	26.14	15.08
广西	27.15	62.80	25.90	11.30	37.94	71.52	21.00	7.48
重庆	28.12	80.38	10.14	9.48	52.07	81.50	10.89	7.61
四川	31.09	56.00	34.97	9.03	49.58	69.76	23.59	6.65
贵州	32.69	62.54	20.62	16.84	49.18	70.34	21.95	7.71
云南	31.80	44.83	34.47	20.70	42.47	57.11	29.05	13.83
西藏	33.08	1.34	35.46	63.19	81.64	35.20	29.64	35.17
陕西	31.81	70.27	17.90	11.84	44.16	74.62	18.61	6.77
甘肃	28.99	67.59	22.86	9.55	49.15	70.84	20.76	8.40
青海	42.40	52.77	26.36	20.87	55.79	64.59	24.51	10.90
宁夏	58.61	57.37	26.66	15.97	79.39	55.36	29.16	15.47
新疆	42.99	48.44	16.34	35.22	57.92	52.73	18.65	28.62
东北	26.25	68.29	21.44	10.27	59.45	63.55	30.60	5.85
辽宁	34.67	66.37	19.76	13.87	47.54	66.55	23.49	9.96
吉林	20.37	73.10	17.96	8.94	67.92	63.45	30.77	5.79
黑龙江	24.71	67.54	24.60	7.87	64.18	61.89	34.56	3.55

注:根据2010年和2020年《中国人口普查分县资料》计算整理。“本县”“本省”“外省”分别对应户口登记地在“本县(市、区)”“本省其他县(市、区)”“省外”的人户分离人口。其中各县的“本县人户分离人口”对应县域城乡两栖人口

三、县域城镇化的推进趋势

结合县域城镇化率和县域城乡两栖人口的演进特征,县域城镇化的推进趋势主要表现在县域城镇化率和城镇人口将稳步提升、县域城乡两栖人口将长期大规模存在、各类县的城镇化趋势和县城功能不同。

(一) 县域城镇化率和城镇人口将稳步提升

根据县域城镇化率的演进特征,县域城镇化将与总体城镇化同步推进,结合城镇化率的算式来看,主要在于县域平均的总人口将逐渐减少、县域平均的城镇人口将稳步提升。一是县域平均人口将逐渐减少。根据2010—2020年人口普查数据,县域平均人口从37.88万人减少到34.90万人,减少2.98万人,减少7.86%。其中,东中西部地区县域平均人口减幅较小,与总体平均水平接近,东北地区县域平均人口减少9.38万人,减少26.50%。未来一段时期,县域平均人口依然还将小幅减少,各地县域人口减少趋势不同,主要表现为县域人口迁移到本省外县市或外省。二是县域平均城镇人口将稳步提升。根据2010—2020年的人口普查数据,县域平均城镇人口从11.90万人提高到15.52万人,提高30.50%,其中,东中西部地区根据其基期数据和发展特征表现出不同的增长规模和速度,东北地区城镇人口依然表现出减少的态势,从平均11.12万人减少到10.56万人,减少约5%。未来一段时期,县域平均城镇人口还将稳步提升,其中,东中西部地区的县域平均城镇人口将有所增加,东北地区的县域平均城镇人口还将小幅减少。三是县域城镇人口占总体城镇人口的比重将稳中有降,这体现了各类城镇化载体的功能特征。根据2010—2020年的人口普查数据,县域城镇人口从1.94亿人增长到2.31亿人,其占总体城镇人口的比重从28.96%降低到25.64%,表现出逐步降低的态势。当然这也与部分行政区划调整有关,但即便考虑行政区划调整的影响,县域城镇人口比重依然表现出小幅降低的态势。这与劳动力外出务工和人口迁移的方向是一致的,迁移人口更多流向城市。未来一段时期,结合乡村振兴和县域城镇化战略的推进,县城在城镇化进程中的地位将有所提升,县域城镇人口占总体城镇人口的比重将呈现稳中有降的态势。

(二) 县域城乡两栖人口将长期大规模存在

根据县域城镇化进程中的城乡两栖特征和城乡两栖人口规模,结合改革进程,县域城乡两栖人口还将长期大规模存在,这是中国特色县域城镇化的重要特征。第一,县域城乡两栖人口规模及其占城镇人口比重还将不断提高。根据2010—2020年人口普查数据,县域城乡两栖人口规模从0.33亿人增长到0.72亿人,增长一倍以上,其占县域城镇人口比重从17.18%提高到30.99%。未来一段时期,县域城乡两栖人口规模及其占城镇人口的比重还将不断提高,作为县域城镇化的主要驱动力,县域城乡两栖人口还将不断增长且大规模存在。第二,县域城乡两栖人口“脱离农村”的意愿不高,还将长期存在。随着公共服务均等化的推进,县域城乡两栖人口基本可以在城镇享受均等化的子女教育、医疗服务、社会保障等。同时,农村宅基地和住房、承包地等权益的流转市场发展尚不成熟,而且对于大部分地区来说,流转所得往往不高。根据中国流动人口动态监测调查数据(CMDS)2017年,县城流动人口中愿意落户的比重很低,仅25.56%,低于全国总体水平(39.01%),也明显低于区(市、旗等)的该比重(40.83%)。因而,县域城乡两栖人口为了兼顾城乡权益,考虑渐进式改革进程,此类群体还将长期存在。

(三) 各类县的城镇化趋势和县城功能不同

各类县的城镇化特征、城乡两栖人口特征不同,县域城镇化趋势和县城功能也将不同,结合相关研究,从县域人的城镇化角度,主要存在三类不同趋势,不同的趋势特征对应不同的县城功能。第一类是县域总人口、县城人口还将不断增长的县,县域城乡两栖人口和跨县流动人口均较多,县城类似城区发展特征。此类县以东部沿海地区县和各地中心城市县为主,县域城镇化率较高,县域和跨县的流动人口均较多,县域总人口、县城人口均呈现明显的增长态势,一部分已经在发展过程中“改区”或“改市”。此类县的县域经济接近城市经济的属性,未来一段时期,此类县还将持续增长,一部分将会“改区”或“改市”。第二类是县域总人口减少、县城人口保持稳定的县,县域城乡两栖人口较多,县城以承担县域中心功能为主。此类县以中西部地区县为主,由于乡村人口进入县城、伴随着县

城人口外迁,县域总人口缓慢减少、县城人口保持基本稳定或小幅变化,新增城镇人口以县域城乡两栖人口为主。此类县的县域城镇化面临挑战。未来一段时期,大部分此类县还将呈现县域总人口减少、县城人口基本稳定的特征,也可能有部分此类县城出现衰退。第三类是县域总人口和县城人口均明显减少的县,县域城乡两栖人口较多,县城以承担县域服务功能为主。此类县以东北地区县或其他偏远地区县为主,主要在黑龙江、吉林、甘肃等人口流失大省,县域总人口和县城总人口均明显减少,新增城镇人口以县域城乡两栖人口为主。在未来县域城镇化进程中,此类县还将呈现明显的人口流失特征,县域总人口、县城人口均将继续减少。

四、以城乡两栖促城乡融合的县域城镇化导向

城乡两栖的本质是一部分农村人口在城乡间自由流动,有利于促进城乡融合发展,正确看待城乡两栖现象、服务城乡两栖人口,是推进以人为核心的中国特色县域城镇化的关键。为此,推进县域城镇化,要尊重县域城镇化趋势和城乡两栖特征,坚持系统推进、分类推进,完善支撑县域城乡两栖的就业、服务、居住体系,扎实推进县域城乡融合和共同富裕。

(一) 系统推进: 改革联动引领县域城镇化

坚持系统观念是新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论。考虑县域城镇化与城乡发展的紧密关系,以及城乡各项体制机制改革的联动关系,需要设计系统性改革方案引领县域城镇化高质量发展。第一,系统推进县域城乡各领域发展。县域作为城乡发展的基本单元,城乡两栖人口较多,县域城镇化与乡村振兴、城乡融合发展紧密相关,需要与城乡发展的各个领域协同推进^[15]。各地推进县域城镇化,要以党的二十大精神为指引,按照《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》以及各年度关于农业农村发展的中央一号文件等城乡发展的顶层设计,系统推进县域城镇化、乡村振兴与县域城乡融合发展,促进城乡各领域一体化、均等化和融合发展。第二,系统推进城镇化相关体制机制改革。对于以县域城乡两栖人口为主体的县域城镇化,单一的户籍制度改革受限。县域城乡两栖人口的落户意愿很低,需

要重点考虑这一特征,设计系统性改革方案。为此,各地县域城镇化进程中,要联动推进取消县城落户条件、促进县域城乡基本公共服务均等化、促进县域城乡土地资源统筹利用和跨县市统筹利用、完善县域金融和财政支持政策等,促进县域城镇化和城乡融合发展。第三,系统完善县域各类群体服务机制。县域城镇化要坚持以人民为中心,兼顾各类群体权益。对于县域城乡两栖人口,要积极提高城乡公共服务、城乡交通等一体化水平,使城乡两栖人口在城乡之间的流动更加便捷;对于县镇居民,要积极提高县镇宜居宜业环境,提高县镇居民福祉;对于县域农村居民,要积极促进农业农村发展和乡村振兴,促进农村居民增收和福祉增进;对于县域外来人口,要加快推进户籍制度改革和公共服务均等化;加强县域农村留守老人和儿童、城乡贫困人口等弱势群体关爱和保障。

(二) 分类推进: 尊重发展趋势差异化推进

从县域、县城人口发展趋势和城乡两栖人口特征来看,各县的人口增长趋势、城乡两栖人口构成不同。在建立完善支持县域城乡两栖人口自由流动的体制机制的基础上,各地县域城镇化要尊重其发展的趋势特征,因地制宜制定差异化的导向。第一,对于县城人口增长、县域城乡两栖人口和跨县流动人口均较多的较发达县,着力点在于促进县城科学增长。重点需要协同推进外来流动人口市民化,加快落实取消落户限制,全面推进基本公共服务均等化;促进县城建设和县域经济社会发展,有条件的县逐步“改区”或“改市”,提高与邻近城市的一体化水平,积极融入所在城市群或都市圈。第二,对于县城人口基本稳定、以县域城乡两栖人口为主的县,着力点在于提高和发挥县城中心功能。重点需要促进县域经济发展,优化县域特色产业体系,促进县域农民兼业化和城乡农民增收;积极提高县城中心功能,提高县城公共服务质量和承载力,带动特色小镇建设和乡村振兴,全面提高城乡建设和发展水平。第三,对于县城人口明显流失、以县域城乡两栖人口为主的欠发达县,着力点在于提高公共服务和宜居水平。这对应《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中的人口流失县城。重点需要提高县域公共服务和社会保障水平^[16],加强生态环境保护,提高宜居宜业水

平,减缓人口流失;加强与邻近城市、省域中心城市和发达地区城市的资源要素合作,包括土地资源统筹利用、公共服务领域的对口帮扶等。

(三) 两栖就业: 构建特色产业和就业体系

县域农业比重高于全国总体水平、城乡两栖人口兼业化特征明显,要构建与此相符的产业体系,稳定和促进县域就业。各县要因地制宜构建“3+2”产业体系(县域三次产业+劳动密集型产业和高新技术产业),加强县域劳动力就业培训与服务。

第一,促进县域三次产业高质量发展。促进县域特色农业发展,打造“一县一品”,促进县域特色农产品加工、商贸物流、农村电商、乡村旅游融合发展,积极完善农村金融、保险、技术服务等支撑体系。具备制造业发展基础的县,要积极推进传统制造业高端化、智能化、绿色化发展。加快推进完善县域城乡商贸流通体系、电商体系;提高生活服务业发展质量,因地制宜发展地摊经济和夜市经济;有条件的县积极发展乡村旅游和文化旅游。

第二,引育劳动密集型产业和高新技术产业。积极优化营商环境,主动承接发展电子信息、纺织服装等劳动密集型产业,带动县域就业和就近城镇化;欠发达县可以积极发展扶贫车间、乡村就业工厂等,帮助县域居民就地就近就业和创收。紧跟新一轮科技革命浪潮,积极引进、引导、鼓励发展数字经济,因地制宜推进智慧县城、数字乡村以及各领域数字化,推动数字赋能县域经济社会发展。

第三,加强县域劳动力就业培训与服务。加强县域就业服务,加大创业扶持力度,统筹做好城乡两栖人口、返乡劳动力及其他各类重点群体就业。加强和统筹各类职业农民培训、电商培训、成人职业技能培训等。有条件的县积极提升职业学校发展质量,深入推进产教融合。欠发达县要加强与对口合作地区的劳务合作,多措并举扩大县域城乡居民就业、提高居民收入水平。

(四) 两栖服务: 促进服务均等和优质均衡

县域城镇化的根本目标是提升县域城乡居民、城乡两栖人口、跨县流动人口等各类群体福祉水平。各地要根据县域人口城乡结构、年龄结构特征和趋势,积极促进县域基本公共服务按需供给、优质均衡,完善县域城乡社会保障体系。

第一,做好县域基本公共服务需求预测和按需供给。科学统

计和预测县域城镇化和县城常住人口、县域城乡两栖人口以及县域外来流动人口,据此做好各项基本公共服务需求预测和供给。根据需要提高县镇义务教育资源供给,充分满足进入县镇就读的农村子女义务教育需求,破解县镇“大额班”问题。完善县域多层次医疗服务体系,提高优质医疗资源的可获得性。做好县域城乡养老和托育服务需求预测,配套养老托育服务基础设施和人员。按照常住人口配套城乡公共文化服务和体育设施。

第二,促进县域城乡基本公共服务优质均衡。持续改善城乡办学条件,加强教师队伍建设,加快教育共同体建设,提升县域城乡义务教育教学质量和管理水平,夯实城乡义务教育基本均衡、积极促进优质均衡。加强省市医院对县镇医院的帮扶,加快医疗共同体建设,推进县域医疗服务体系建设和能力提升工程,提升城乡医疗服务水平。建立完善多主体协调、医养结合的养老服务体系。完善县镇村三级公共文化服务体系。加快推进各项公共服务智慧化、数字化发展。

第三,完善县域城乡社会保障体系。落实县域流动人口、灵活就业人员基本医疗保险和基本养老保险,加快实现法定人群全覆盖。提高社会保险统筹层次,完善异地报销和异地存取机制,着力降低各类流动人口社会保障权益的流动性损失。健全县域城乡低保、特困人员供养、临时救助制度,构建更加完备的社会救助体系。坚持财政投入向民生倾斜,欠发达县应积极提高民生支出占财政支出比重。

(五) 两栖居住: 完善城乡土地和住房市场

城乡两栖居住或两栖占地是中国特色的城镇化现象,是符合发展规律的,应当正确看待和对待。各地应加快完善农村权益转让机制,促进县域城乡土地统筹利用和跨地区统筹利用,同时要完善县镇住房保障体系,确保住有所居。

第一,完善农村权益转让机制,促进县域城乡土地统筹。在完成农村不动产确权登记颁证的基础上,制定完善城乡两栖人口流转或退出农村权益的门槛、流程、价格、利用方式、保障措施等机制。制定转出门槛,仅有其他稳定住所的县域农村居民,方可申请转让或退出农村宅基地;明确自愿有偿流转退出农村权益的程序、受让范围和价格机制;健全农村权益流转退出管理服务体系,建立完善流转交易服务平台。第

二,推进跨县市、跨省土地资源统筹,通过扩大土地市场范围促进合作共赢。对于人口基本稳定或减少的县,在预留一定建设用地指标的同时,创新推进土地资源跨地区利用,包括省内跨市县利用和跨省统筹利用,以此提高土地利用效率、增加当地政府和农民收入。欠发达县可以寻求与对口帮扶地区或省内城市开展合作,通过土地指标、发展空间、产业项目的合作,共同建设飞地园区,实现共赢。

第三,完善县镇住房保障体系。城乡两栖居住的优点在于进城返乡的自主选择权,从而避免了快速城镇化进程中出现严重的城市贫困问题(比如贫民窟现象),未来在完善农村权益转让和退出机制的同时,要加强县镇保障性住房供给。各县要做好需求预测,提高保障性住房供给水平。县域农村整理出的建设用地指标,预留一部分保障性住房和公共服务用地。提高县镇保障性住房覆盖范围,切实保障县域城乡各类常住人口住有所居。

注 释:

① 分别参见 2022 年中共中央办公厅、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》;习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》;《中共中央国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》等。

② 全国和各省份县的个数根据相关年份《中国人口普查分县资料》中的数据进行统计。

③ 需要说明的是,“本县”人户分离人口不完全等同于县域城乡两栖人口,是可获得的最接近的数据,其差别主要体现在县域乡村也存在很少量的人户分离人口。

④ 前文提到了新增“本县”人户分离人口与县域城乡两栖人口存在较小差别,故此处实际上为“比值”而非“比重”,考虑二者差别较小且没有更加精确的统计数据,为便于理解,本文表述为“比重”。

参考文献:

- [1] 刘彦随,杨忍,林元城.中国县域城镇化格局演化与优化路径[J].地理学报,2022(12):2937-2953.
- [2] 金三林,张海阳,孙昊,等.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[J].农业经济问题,2022(10):53-59.

[3] 孔祥智,何欣玮.乡村振兴背景下县域新型城镇化的战略指向与路径选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6):72-83.

[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] 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.

[6] 冯云廷.城市化进程中农村劳动力的“两栖”迁移[J].天津社会科学,2009(3):69-74.

[7] 朱晓阳.“乡-城两栖”与中国二元社会的变革[J].文化纵横,2018(4):88-93.

[8] 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.

[9] 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.

[10] 施本植,施庚宏.城乡农民工“两栖人”难题破解研究:基于有效推进乡村振兴战略的视角[J].山东社会科学,2020(5):111-116.

[11] 苏红键.教育城镇化演进与城乡义务教育公平之路[J].教育研究,2021(10):35-44.

[12] 王向阳.两栖式城镇化:农民进城的另一种实践性表达:基于宁夏P县Z村的调研[J].宁夏社会科学,2017(4):122-128.

[13] 王呈祥,庞泽华,刘传明,等.典型县域农户城镇购房的村际差异及驱动因素:以江苏省涟水县为例[J].经济地理,2022(10):158-168.

[14] 郭雅琪,高更和,王玉婵,等.回流农民工预期购房区位选择及影响因素:以河南省45村为例[J].地理科学,2022(9):1600-1608.

[15] 周民良,刘希兰.加快构筑区域协调发展新格局的战略思考[J].甘肃社会科学,2023(2):184-195.

[16] 孙久文,崔雅琪.我国边境城镇体系建设的条件、价值与政策建议[J].甘肃社会科学,2022(4):194-203.

基金项目:国家社会科学基金项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(20FJLB019)。

作者简介:苏红键(1984—),男,湖南慈利人,博士,中国社会科学院农村发展研究所副研究员。

责任编辑:马大晋;校对:跃然