

以高质量的县城建设推进县域现代化： 事实与路径*

王 邹 孙久文

摘要：实现中国式现代化要求深入推进新型城镇化战略，县域是实现全域现代化的重要一环，县城是推进新型城镇化的关键空间。基于“人口—产业—政府”的分析框架，本文在现代化视域下讨论了县域和县城发展的实然与应然。以翔实数据和多元视角，本文研究揭示了县域（城）在人口分布、产业发展、公共服务和财政状况方面的特征，构建了指标体系并以此评估县域现代化水平。对县域现代化指数的 Oaxaca-Blinder 分解结果表明，城镇化是现代化的重要动力。以高质量的县城建设促进县域现代化，需要优化顶层设计、壮大优势产业、提升公共服务水平和深化制度改革。高质量的县城建设意在强调要强化整个城市体系的局部弱项，形成县城与都市圈、城市群等主要增长极的优势互补。县域现代化的基本思路应该是“扬长补短”，最终为居民提供合意的生产生活空间。

关键词：现代化 县城 新型城镇化 现代化指数 Oaxaca-Blinder 分解

中图分类号：F061.5 **文献标识码：**A

一、引言

在全面建设社会主义现代化强国的新阶段，需要以新型城镇化作为空间动能，全力推进中国式现代化。党的二十大报告指出，县城是城镇化建设的重要载体^①。新型城镇化指导下的县城建设更加强调现代化生产和现代化生活的统一。高质量的县域城镇化是促进区域协调发展、推进实现全域现代化的必然路径。

中国的区域发展规划长期具有“两头重，中间轻”的特点：要么聚焦大城市的经济集聚和矛盾疏解，要么关注农村地区的脱贫帮扶和乡村振兴，而对位于“城尾乡头”这一中间地带的县域的重视程

*本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“集聚的微观机制与福利分析——基于匹配的视角”（编号：22XNH198）的阶段成果。本文通讯作者：孙久文。

^①习近平，2022：《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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页。

度则相对较低。县域发展整体处于“不温不火”的状态，县城建设势头较为缓慢。改革开放以来，乡镇企业较为粗放的经营模式、建设用地的过度无序扩张、较为落后的公共基础设施等情况呼唤高质量的县城建设。随着经济社会发展呈现诸多新特点，党和政府开始重视县域发展和县城建设。2022年5月，中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，明确了县城建设的总体要求和重点工作，中国区域协调发展战略体系的关键部分得以充实。然而，关于县域发展的一系列重大问题尚待明晰，针对县城建设的指导方案相对欠缺（孙久文等，2023）。因此，有必要瞄准现代化目标深入分析县域发展的特点和短板，进而探究以县城建设为抓手提升县域现代化水平的实现路径。

本文研究主要涉及三类文献。第一，城镇化的道路取向与县城建设。关于中国应该选择何种城市发展道路的讨论始终火热。有研究指出，只有都市圈和城市群等大规模、高密度的集聚形态才能够最大限度发挥城市的正外部性，因此，应该增强大城市的吸纳能力（陆铭等，2012）。也有观点认为，向高等级城市倾斜的政策损害了中小城市的利益，要重视培育中小城市的增长潜力（魏后凯，2014）。随着研究的深入，越来越多的学者开始关心县域（城）的演进动向，相关研究主要可分为两大类。一类是对县域和县城发展的总体思路提出方向和建议（苏红键，2021；孔祥智和何欣玮，2022；陆铭和李鹏飞，2023）。另一类则聚焦县域某个领域，展开深入研究。例如，有学者关心提高县城产城融合度的不同选择（汪增洋和张学良，2019），也有学者致力于讨论县城公共服务供给的“瓶颈”障碍及其优化方案（钱振明，2022），还有学者关注县域政府行为对乡村产业转型升级的影响（褚庆宜和赵祥云，2023）。

第二，现代化的综合评估与县域现代化。对现代化内涵和外延的认识不一而足，一种实用的共识做法是从各维度的结果去评价现代化，主要有以下几个方面的表现：经济上，产业发展的工业化和高级化；政治上，政治制度高效运转和治理效能令人满意；人口上，人民享有充分自由和高水平生活。本文遵循这一范式，以“人口—产业—政府”为全文的分析框架。长期以来，对现代化的研究主要关注不同制度背景和发展阶段的国家之间实现现代化的不同模式。经典现代化理论将现代化的实质等同于“西方化”（Rostow，1959）。依附理论、世界体系理论（Baran and Sweezy，1966）等学说则指出，在不平等的国际秩序下，后发国家简单照搬西方模式并不会取得成功。融合全球经验和本国国情，中国探索出中国式现代化的特色道路。与较为丰富的国别现代化研究相比，对一个共同体内部各区域现代化发展情况及其分野的讨论较少。在中国国土面积广阔和各地区禀赋存在异质性的现实背景下，各区域能够基于自身比较优势和国家整体环境，逐步实现现代化追赶（蔡昉等，2009）。文献梳理表明，为数不多的关于县域现代化的研究具有两类特殊性。一是对对象的特殊性。这类研究致力于总结某个（类）县域现代化发展的独特经验，例如对“晋江模式”（张兴祥等，2023）和“苏南模式”（宋林飞，2017）的分析。二是维度的特殊性。这类研究主要考察某类因素对提升县域现代化水平的独特作用，例如对县域官员治理能力的研究（文雁兵等，2020）。

第三，作为现代化推进动力的城镇化。理论上讲，城镇化可以通过三大传导机制提升当地经济主体的现代化水平。首先，县域城镇化提高了人民生活的宜居性。推进县城建设能促进城乡融合发展，

拉动居民特别是农村居民的边际消费倾向（万广华等，2022），在增量上开拓新的巨大空间，在质量上形成乘数效应。此外，县城建设也有利于人们的沟通来往和现代生活方式的传播扩散。其次，集聚经济的正外部性带来企业生产率的提高。作为县域集聚活动的主要场所，县城可以吸引周边各类要素。这种集聚主要通过三类渠道影响县城企业生产效率：其一，企业能够借由投入产出关联分摊基础设施的使用成本；其二，更大的劳动力池有助于提升“人一岗”匹配程度，降低交易成本；其三，更高的集聚水平能够促进知识外溢和创新活动（Duranton and Puga, 2004）。最后，经济活动密度较高的县城提供了改善治理效能的空间。更高的产出水平和土地价值夯实了地方财政税基，更集中的人口有助于提升优质公共物品和服务的可达性（Duranton and Puga, 2020）。然而，只有极少数学者专门讨论了县域城镇化与当地现代化水平的内在关系（姚毓春和夏宇，2023），而在经验范畴，关于县城建设对县域现代化影响的实证分析则近乎空白。

综上所述，现有研究存在以下提升空间：一是较少以全景式视野剖析县域和县城各个维度的发展特点、存在的短板以及现象背后的内在逻辑，且相关研究成果以质性研究为主，亟待更多的数据支撑和定量分析；二是缺乏对县域现代化的综合评估，一套可推广、可量化的针对县域的分析框架需要补充和完善；三是瞄准新阶段的发展目标，从现代化的高度出发评估城镇化对提升县域现代化水平的关键作用有待进一步探究。据此，本文的边际贡献有三个方面。一是从现代化视角出发，丰富县域现代化和县城建设的相关研究。基于“人口—产业—政府”的分析框架，本文以多元翔实的微观数据从人口分布、产业发展、公共服务、财政情况等不同侧面，结合地理板块、经济水平等维度，全面展现中国县域和县城发展的典型事实和深度矛盾。二是深化现代化分析的空间单元。本文利用熵权法构建县域现代化综合评价体系，从人口现代化、经济现代化和治理现代化维度出发，测算中国县域的现代化水平。进一步，本文还利用 Oaxaca-Blinder 分解方法，定量评估了城镇化对县域现代化的贡献。三是讨论城镇化促进县域现代化的潜在路径。以前述分析为基础，本文将探讨以高质量的县城建设提升县域现代化的实施方案。

中国县级行政单元（包括市辖区和县级单元）的总量和结构长期保持稳定。本文遵循主流范式，将县级单元统称为“县域”^①，而“县城”一般则指县域范围内县政府所在地。县城拥有较为完善的基础设施，既是县域内非农企业、劳动力等微观主体的集中活动地，也是串联大城市、中小城镇和广袤农村的核心链条，在国土空间体系中具有举足轻重的作用。2013年“撤县设区”达到高潮之后，县域的数量有所下降，市辖区的数量则有所提升。但是，县域的绝对数量依旧庞大。2021年底，除市辖区外，中国共有1866个县域，占县级行政单元总数的66%，为市辖区数量的近2倍^②。

^①包括县级市、县、自治县、旗、自治旗、特区和林区。2021年，前二者在中国1866个县域中的占比超过90%。资料来源：《中华人民共和国行政区划统计表（2021年）》，<http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/>。

^②资料来源：《中华人民共和国行政区划统计表（2021年）》，<http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/>。

二、分析框架

不同学科及其相应的研究范式为现代化理论的探索提供了各自的分析视角。经济学家侧重从产业结构变革角度理解现代化过程。例如，Lewis（1954）认为，工业化是现代化的核心，后发国家需要与先进国家建立经济联系，并模仿后者的工业化进程，以此实现本国的现代化。政治学主要关注政府在现代国家中的定位和作用，认为在对“国家治理体系和治理能力现代化”的追求下，地方政府应向高效服务型治理主体转变（唐天伟等，2014）。社会学家英克尔斯则提出了“人的现代化”的著名论断。在他看来，现代化的关键在于人的心智和行为均要由传统转向现代，要在生产风格和生活方式上实现跃迁（Inkeles，1969）。实际上，完整的现代化图景应该呈现在各个层面。随着研究的进一步深入，现代化理论中的综合学派开始壮大，这一学派更加强调从多个维度综合剖析现代化，以评估的全面性带来结论的科学性。

在综合学派思想的指导下，本文将社会层面、经济层面和政治层面的三类视角统一于现代化视域下的区域分析中，基于“人口—产业—政府”的分析框架，从人口、产业和政府三大主体维度进行县域空间的事实挖掘、量化评估和路径探索。这一做法同时呼应了空间经济学的范式变迁：经典区位理论主要关心产业的选址布局问题，聚焦城市的生产功能；当更多地区步入后工业化和后城市化阶段时，相关研究开始关注区域内居民的生活体验，强调宜居性的价值以及城市化进程中政府力量对市场失灵等负外部性问题的纠偏。

除了从上述层面出发，对现代化的内涵展开深入的研究之外，对现代化的研究还要关注共性和特性的交织（钱乘旦，2012）。根据这一观点，本文在研究过程中也兼顾了相关分析的普适性和特殊性。

一是分析框架的普适性。一方面，本文的分析既能够覆盖经济社会发展过程中的各类主要参与主体，也与当前主流分析视角和重大政策关切相一致，在不同层次的区域之间具备良好的可比性和推广性，能够全面反映不同地区城市建设过程中人口发展、产业建设和政府治理的特点。另一方面，本文从结果端捕捉了城镇化对地方现代化的各种可能影响。这有助于全面而综合地描绘县域人口现代化、经济现代化和治理现代化的发展水平，为探索人口、产业和政府治理的优化举措提供了主要参考坐标。

立足中国式现代化目标，本文认为，人口、产业和政府的关系体现在三个方面。其一，提高人民的生活福祉是社会主义的本质追求。正如《共产党宣言》所说：“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^①其二，产业的高度繁荣是其他领域现代化的物质基础，没有坚实的经济技术实力，就不可能全面建成社会主义现代化强国。其三，治理体系和治理能力现代化是支撑社会和谐运转的制度保障，能够彰显政府以人民为中心的制度本色。

二是分析对象的特殊性。以已有研究为基础，本文把研究对象细化至县域这一特殊的空间维度，将县域（城）置于全国区域（城市）体系之中，探讨县域和县城建设的独特矛盾、角色定位与优化路径。从集聚层次看，县城是中国城市活动中最小的空间单元。受行政因素影响，中国基于通勤距离和

^①马克思、恩格斯，2018：《共产党宣言》，北京：人民出版社，第51页。

经济活动所定义的城市主要在区县层面（Chen et al, 2023）。当前关于城市发展和现代化的研究主要在较大的空间范畴（例如城市群、地级市）展开，本文在全国范围内细化了经验分析的空间尺度。从实践逻辑看，党和政府确立了实现中国式现代化的远景目标，最终必然是全域的现代化，而非仅是大城市、东部地区等部分区域的现代化。给定这一长期的发展目标，县域现代化是一个不可避免的重要方面，也是通过区域现代化分步骤、有条件地推进国家层面现代化的潜在方案。因此，在经验分析中明确了县域和县城发展的重要事实和关键短板后，有必要进一步思考县域现代化视域下县城建设的价值走向。

三、县域和县城发展的事实和特征

基于“人口—产业—政府”的分析框架，本节的分析将以人口分布、产业发展、公共服务和财政状况四大维度（后两者对应“政府”这一主体）为切入点，分别从县域（城）所处的发展阶段和四大地区（东部地区、中部地区、西部地区和东北地区）的视角切入，深入分析县域（城）发展的典型事实和内在逻辑。

（一）人口分布在地域间加速调整

县城是县域人口日常生活和从事相关产业活动的主要场所，县城的发展关乎广大人民的福祉。当前，县域人口的演变模式有两大特点。

一方面，纵向来看，县城对人口的吸引力增大。一是县外农民工向县城回流态势越发明显（见图1）。在新冠疫情、外需走低、技术替代等的影响下，中国东部沿海发达地区对中低技能劳动力的需求日益萎缩。此外，这些地区较高的生活成本和制度壁垒，也使得更多的农村流动人口主动或被动回流至家乡所在县城。从拉力角度看，随着交通通达性的进一步改善，部分大城市向周边地区释放了产业的外溢效应和转移效应。在数字技术的助力下，许多新模式新业态下沉至县城市场，提高了县城的就业机会和消费需求。根据相关数据，2021年底，中国共有2.93亿农民工，外出农民工中省内流动的农民工占比58.5%，约1.2亿农民工在县域乡镇内就业^①，“离土不离县”的务工模式十分火热。以安徽省为例，2020年，在省内新增的89.9万农民工中，在本乡镇就业和在外县内就业的比例分别为52%和36%^②。

图1具体刻画了2010—2021年中国本地农民工和外出农民工^③的比重以及外出农民工的流动结构。

^①按现行标准，本地农民工指“在户籍所在乡镇内从业”的农民工。随着更多农民工在乡镇外、县域内的县城工作，“农村—县城”的日常通勤模式将更加常见。因此，如果以“在户籍所在县内从业”为标准，本地农民工的体量将会更大。

资料来源：《2021年农民工监测调查报告》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

^②资料来源：《珠三角等地用工荒，返乡就业收入低，农民工为何仍大规模回流？》，<https://new.qq.com/rain/a/20210923A0BOBU00>。

^③指在户籍所在乡镇外从业的农民工。

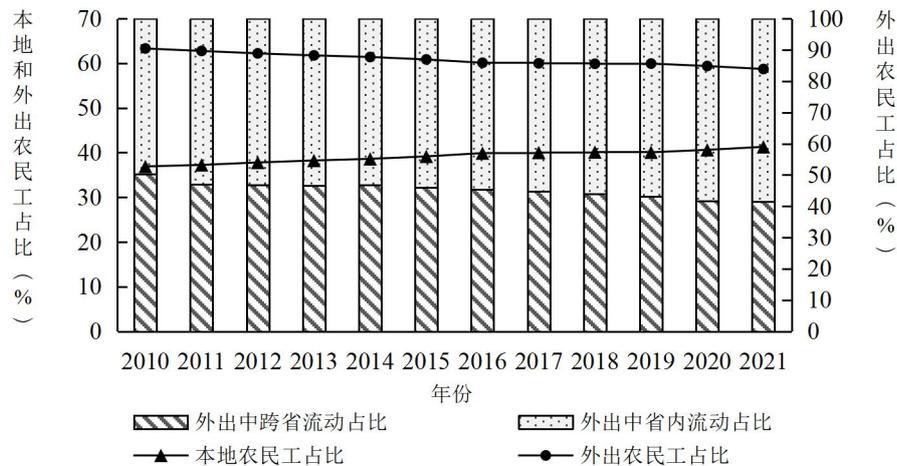


图1 本地农民工和外出农民工比重以及外出农民工流动结构（2010—2021年）

资料来源：相关数据由笔者根据2010—2021年（历年）《农民工监测调查报告》计算得到。

二是农村居民迁入县城的现象更加普遍，但县域范围内仍有较大的农村人口存量。2021年底，中国城镇常住人口为9.1亿人，包括1472个县的县城中的1.6亿居民，以及394个县级市城区内的0.9亿居民^①。据此计算，县域内的城镇居民在全国城镇常住人口中的占比仅为27.5%。中国常住人口城镇化率在2021年底达到64.7%^②，但是，经进一步拆解发现，城镇化率在行政区划间存在极大差异。从县域的两大主体（县和县级市）看，县的城镇化率仅为23.6%，县级市的城镇化率略高于30%（见图2）。县域城镇化进程整体滞后，广大农村地区的人口尤其是仍居住在县域内的人口，并未充分享受到城市化红利。当全国城镇化进程进入增长的中后期、大城市建设总体转入结构性调整期时，为了更好地满足农业转移人口的进城需求，县城为农民以较低成本转入非农产业、转向现代化的生活提供了一个可以考虑的方案。特别地，在东部沿海发达地区，一些经济体量较大的县城的综合发展水平已经很高，与所在地级市城区在就业机会、基础设施、公共服务、人居环境等方面的质量差距也比较小，这些县城对人口的吸引力不容忽视，这些地区需要承担起吸纳新增城市人口的重要功能。以江苏省为例，2020年，江苏省的城镇人口比2010年增加了1487万人，地区生产总值排名前十的县城的城镇人口增量约占全省城镇人口增量的15%^③。

^①资料来源：《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》，https://www.gov.cn/zhuangce/2022-05/07/content_5688998.htm。

^②资料来源：《党的十八大以来经济社会发展成就系列报告：新型城镇化建设扎实推进 城市发展质量稳步提升》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/29/content_5713626.htm?eqid=905bb0250007d50a000000036468cc15。

^③资料来源：《走进县城看发展之五：就近城镇化 县城潜力大》，https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/ghs/sjdt/202207/t20220725_1331285.html?code=&state=123。

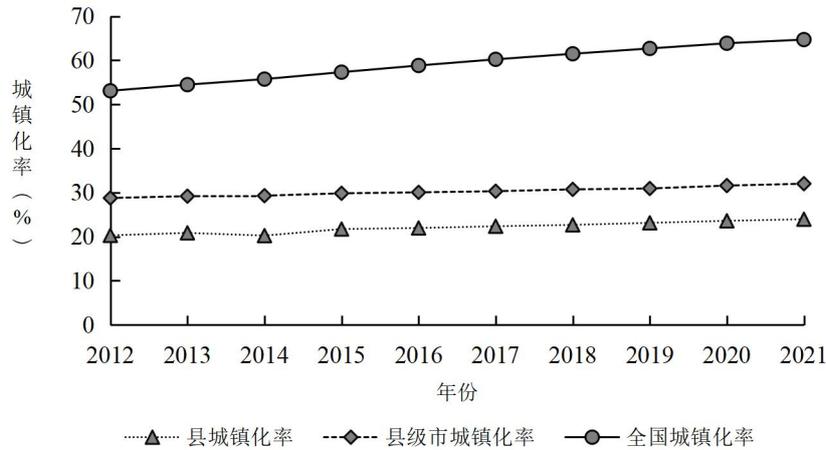


图2 全国及县域常住人口城镇化率 (2012—2021年)

资料来源：相关数据由笔者根据2012—2021年（历年）《中国县城建设统计年鉴》计算得到。

三是县城中心的集聚趋势增强。笔者根据2012年和2021年《中国城乡建设统计年鉴》计算得到的数据表明，从2012年到2021年，全国县城的平均人口密度从1573人/平方千米增长至2160人/平方千米，四大地区的县城人口密度均有不同程度的提升，而且在中部、西部等整体处于城市化中期的地区，人口密度增长更快、水平也更高（见图3）。

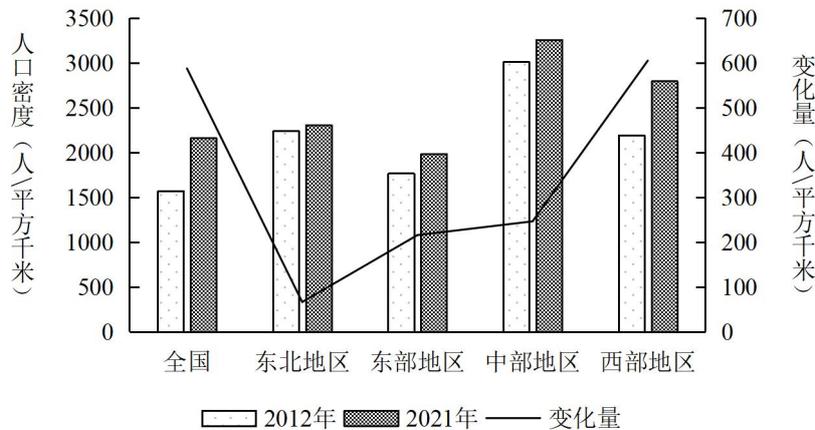


图3 全国和四大地区县城人口密度 (2012年和2021年)

资料来源：相关数据由笔者根据2012年和2021年《中国城乡建设统计年鉴》计算得到。

随着时间的推移，在各县城的流入人口中，在当地有长期居留意愿的比例皆有所上升（见图4）。基于2014—2018年（2018年是目前可获得数据的最新年份）中国流动人口动态监测调查数据，本文筛选出流入县域城区的人口，并完成数据清洗，最终获得一个涵盖1051个县城包括108610位流动人口的子数据库。下文对涉及中国流动人口动态监测调查数据的讨论皆来自这一子数据库。2018年，流入东北地区县城的人口愿意在当地长居的比例超过80%。这与当地县城流入人口以省内为主紧密相关。东部地区省外流入人口多、生活成本高，流入人口愿意在当地长期居留的意愿最低，但也达到了65%。

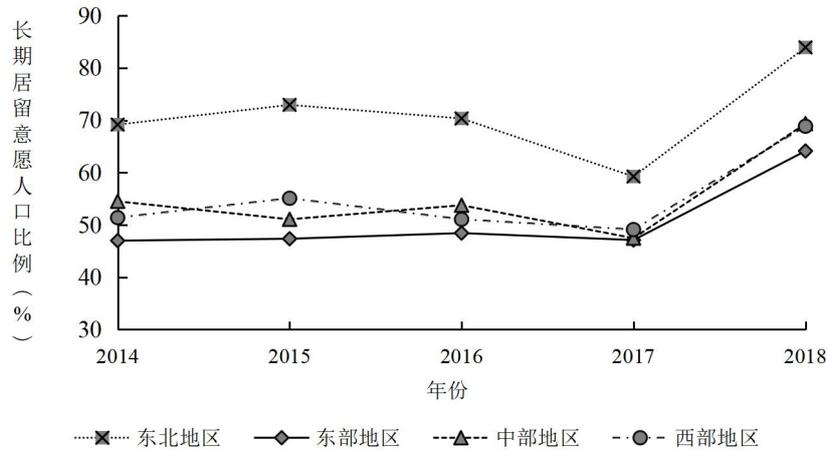


图4 四大地区县城流入人口在当地长期居留意愿占比 (2014—2018年)

注：相关数据由笔者根据中国流动人口动态监测调查数据计算得到。

另一方面，横向来看，县域整体上主要是人口的流出地。本文将县域地区生产总值从低到高排列，并将这些县域划分为五组，并按所属四大地区对县域人口净流入情况进行统计。表1展示了2020年县域的人口流动情况，分子代表组内有人口流入的县域数，分母代表组内县域总数。由表1可得出以下结论。第一，88%的县域为人口净流出地。第二，在GDP最高组中，超过1/4的县域有人口净流入。这说明，当地经济发展水平是驱动人口迁移的关键因素。第三，中部地区和东北地区县域人口流出现象十分普遍，东部和西部地区分别有16%和18%的县域吸引了更多人口，且东部地区人口净流入的县域主要位于GDP最高组和GDP次高组。

表1 有人口净流入的县域比例 (2020年)

地区	GDP最低组	GDP次低组	GDP中等组	GDP次高组	GDP最高组	合计
东北	1/23	2/51	1/49	0/14	2/6	6/163
东部	1/15	1/50	0/85	7/96	58/170	67/416
中部	0/40	1/70	1/80	2/152	8/131	12/473
西部	57/292	21/198	20/155	19/107	26/62	143/814
合计	59/370	25/369	22/369	28/369	94/369	228/1846

注：根据第七次全国人口普查（下文简称“七普”）数据，可以得到各县域2020年常住人口数量，结合当年《中国县域统计年鉴》可得年末户籍人口数，若前者大于后者，则可以判定为人口净流入。

本文认为，要辩证看待人口在县域的流动及其所具有的特点。首先，整个县域的人口流出与县城规模的壮大并不矛盾。许多县域人口数量的下降主要是由于外围农村人口的减少，其城区人口则仍在增加。县域人口密度的提高和居民居留意愿的增强印证了这一点。由于中国城镇化率距离发达经济体的水平还有约15%的提升空间，因此，未来中国人口由农村向城市流动的基本面不会改变。另外，各类县城发展水平的分化符合客观经济规律。随着全国统一大市场的加快培育，各类要素将会在各个地方不同的生产效率和投入需求的驱动下，实现新一轮的空间再调整，这是响应高质量发展的内在要求。

在这一过程中，有些缺乏长期竞争优势的县域，其人口将会步入中低规模的相对稳态。而拥有良好区位优势禀赋（例如在城市群、都市圈和大城市周围，或靠近交通枢纽）和丰富就业机会的县域，其城镇化水平将会进一步提升，人口规模也会不断壮大。最终，国家层面将会实现“整体分散，优势集中”的优化格局。

（二）产业优势和特色产业改进空间较大

随着经济社会的不断发展，县域产业的变化表现出几个新亮点。第一，得益于外部政策的大力支持和市场体系的不断健全，许多县域在特色产业的发展方面取得了明显的进步，这些特色产业带动了农村劳动力在县城就近就业（唐红萍和谭珊，2021）。第二，部分在外积累了资金、技术和社会资本的农民工开始返乡创业，他们通过乡邻关系召回了部分在外务工的同乡（汪昕宇等，2018）。第三，新技术赋能传统经济的发展模式方兴未艾，数字经济、平台经济等创造了大量的市场机遇。此外，县域和乡村产业对农业无人机操作、短视频制作、电商线下销售等新业态就业岗位的需求增长较快。

从流动人口所从事的具体行业来看（见表2），流入县城的人口主要从事制造业和生产性服务业。东部地区是流入人口制造业从业比例最高的地区，占比近35%。此外，以批发零售业、住宿餐饮业、居民服务业等行业为代表的生活性服务业在东北、中部和西部地区都是县城流入人口从事的主要行业，比例均占到了约65%。

表2 四大地区县城流入人口前五大从事行业和相应从业比例（2014—2018年）

行业	东北地区（%）	东部地区（%）	中部地区（%）	西部地区（%）
批发零售业	27.57	19.17	36.11	33.82
住宿餐饮业	14.80	13.76	16.04	14.36
居民服务业	20.68	13.02	12.90	16.54
制造业	8.78	34.92	16.24	8.91
建筑业	8.01	7.85	6.39	9.31

资料来源：相关数据由笔者对中国流动人口动态监测调查数据筛选后得到。整理后的子数据库包括1051个县城的108610位流动人口的基本信息。

图5刻画了四大地区县城流入人口自主创业的比例及其变动趋势。在就业身份的选择上，人们在劳动力市场上要么选择自雇身份（自主创业），要么选择他雇身份（与企业建立雇佣关系）。根据图5可以看出，2014—2018年，各地区县城流入人口就业身份的变化趋势总体而言较为稳定，各年自主创业人员的比例基本相似。在东部地区县城，约60%的流入人口会在本地企业寻求工作机会，与本地企业建立雇佣与被雇佣关系。在东北地区，县城的流入人口中自雇和他雇的比例基本上各占一半。而在中部地区和西部地区的县城，县域流入人口自主创业的比例较高，比例均在60%左右。总之，许多流入县城的劳动力在资本要求较少、进入门槛较低、从业人员规模较小的生活性服务业从事自营生意。这一就业模式虽然具有灵活机动、自主性强等优势，但是，也存在难以被公共保障制度覆盖的风险。

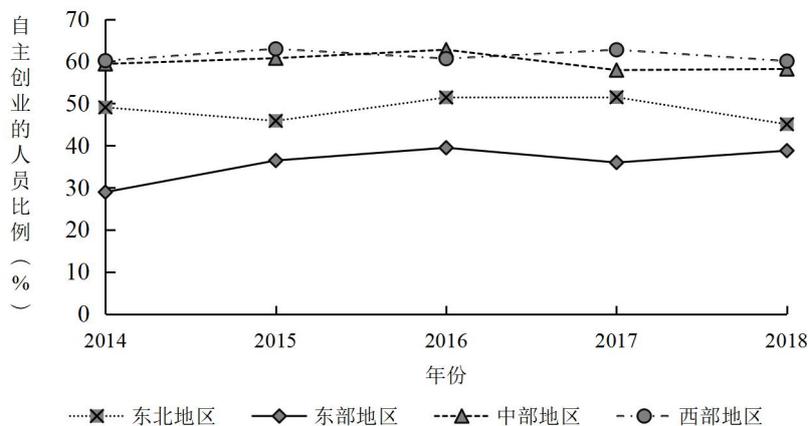


图5 四大地区县城流入人口自主创业比例（2014—2018年）

资料来源：相关数据由笔者对中国流动人口动态监测调查数据筛选后得到。整理后的子数据库包括 1051 个县城的 108610 位流动人口的基本信息。

此外，县域产业发展过程中暴露的症结不容忽视。除了产业结构相对落后、产业发展较为滞后等问题，县域产业的核心矛盾在于产业整体特色优势仍不明显，同质竞争和重复建设的深刻矛盾依旧存在：其一，一些西部县城依靠地区内丰富的自然资源进行发展，对煤炭、冶金、钢铁等过饱和产业存在长期的路径依赖；其二，部分县城为了快速提升其地区生产总值，大搞“运动式”建设，对技术门槛低、产品附加值少、污染耗能高的低档产业广开绿灯；其三，在推进脱贫攻坚和乡村振兴衔接的实际操作中，上级政府时常会把同类产业安排在多个相邻县城，这一做法容易催生相似的“特色产业”模式；其四，许多县域对市场活力的培育不够，政府不当干预和地方保护壁垒仍然较多，只注重短期的增长而忽视了长期的优势挖掘。

总之，当前许多县域产业的品牌特色仍不够突出，发展滞缓，发展的内生动力较弱。解决这些问题，一方面，需要破除深层次的制度壁垒，激发市场活力，推动人才、资金等优质要素下沉；另一方面，也需要建立更加有效的产业政策，县域要立足本地禀赋和全国市场，确定好自身的发展定位，以差异化策略寻求优势突破和区位协同。

（三）公共服务存在总量和质量双重矛盾

县城公共服务的短板一方面体现在公共资源供给与实际人口需求的失衡上，“小马拉大车”的现象日益突出，另一方面则反映在公共服务的质量未能满足居民对更高品质生活的期许上。具体矛盾在不同区域各有侧重。以医疗资源为例，增强县医院的综合服务能力是中国进一步完善医疗卫生服务体系的着力点。2020 年底，全国每千人医疗卫生机构床位数为 6.46 张，病床使用率为 72.5%^①，患者县

^①资料来源：《2020 年我国卫生健康事业发展统计公报》，<http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/202107/af8a9c98453c4d9593e07895ae0493c8.shtml>。

域内就诊率已达到 94.0%^①。然而，根据笔者的测算，县域整体的每千人医疗卫生机构床位数为 5.72 张。如果仅看县城的县级医院，则这一数字会更低。县域的床位需求与全国平均水平整体一致，患者外流的情况基本得到缓解。然而，县域床位资源与全国平均水平的数量差距依旧存在。此外，各区域的床位稀缺原因不尽相同。有些县城整体还处于需要加大资源投入的阶段，更多县城则主要是医疗资源的结构性错配问题。例如，很多县内乡镇的基层卫生机构积压了大量闲置床位，需要思考如何重组和盘活现有医疗资源。

优质医疗资源在地区间的分布不均是县域公共服务质量分布不均的另一个表现。2022 年，全国达到基本标准（二级医院能力）及以上的县医院比例为 87.7%^②。这一数字在东部地区和中部地区都超过了 90%，然而，东北地区和西部地区则分别落后全国平均水平约 4 个百分点和约 11 个百分点，县医院标准提升的速度也低于全国（见图 6）。

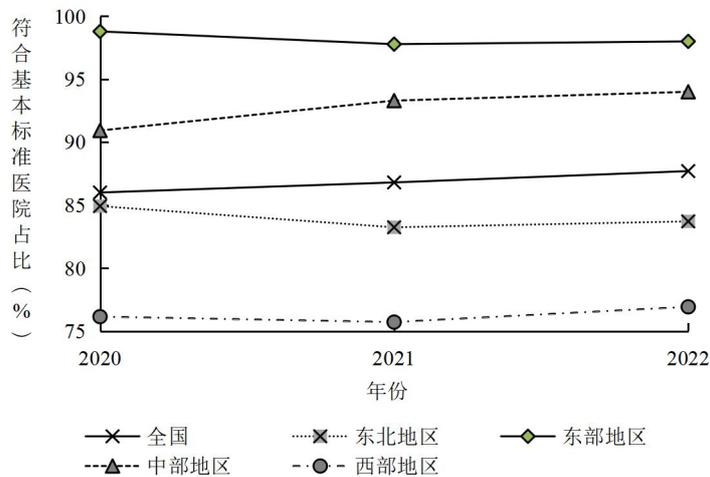


图 6 四大地区县医院符合基本标准合格及以上的比例 (2020—2022 年)

资料来源：根据国家卫生健康委员会《2021—2022 年度县医院医疗服务能力评估情况》数据计算。

在教育资源方面，笔者以 2022 年《中国县域统计年鉴》和《中国城市统计年鉴》的数据进行测算的结果表明，2021 年，县域小学、中学的师生比基本与所在地级市的数值持平。可见，经过国家对基层基础教育事业长时间的大力投入，从基本资源保障方面看，县域教育的整体状况已经得到了明显改善。然而，随着县域教育整体上由基本均衡向优质均衡迈进，更多深层次的矛盾亟待化解。这些矛盾包括但不限于优秀师资和优质生源的双重流失、重硬件投入轻质量提升的做法、教育资源在城乡间的分布失衡等。

^①资料来源：《全国县域内就诊率达 94% 分级诊疗取得阶段性成效》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/24/content_5627031.htm。

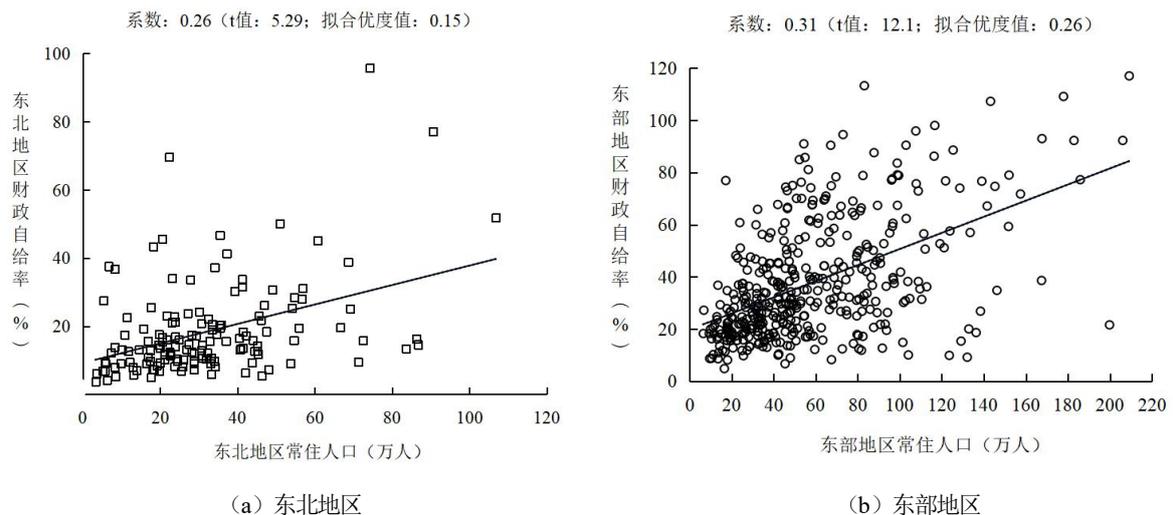
^②资料来源：《国家卫生健康委办公厅关于通报 2021—2022 年度县医院医疗服务能力评估情况的函》，<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594q/202305/d87cb253740048ef98af1f37f67adba2.shtml>。

总之，在县域公共服务存在“量质双缺”的系统性矛盾，以及增量的资金、土地等资源有限的背景下，当地政府应该注重资源的集中高效利用。县域外围村民和回流人口向县城聚集的趋势为公共服务供给侧改革提供了契机，有利于资源流向与提高人口市民化水平、保障产业链协同高效运转等高度相关的关键公共领域。

（四）地方财权与事权的协同性亟待提升

财政实力越发吃紧和开销支出不断高涨，是县域长久以来面临的难题。一方面，税基相对薄弱，土地价格处于低位，财权在“县财市管”的体制下普遍受到约束。另一方面，县级政府又要挑起县城建设和乡村振兴两大重担，与招商引资、基建投资、民生开支等领域相关的资金需求都是刚性花销。在垂直分权的安排下，许多需要长期、持续投入的地方性事务落到了县级政府身上。两个因素的叠加带来了一些痼疾。例如，县政府有更大动机把资金投向见效快的生产性支出，而民生性支出则被挤出（姚鹏等，2022）。本文认为，这些矛盾的根源在于地方财权与事权的匹配性欠佳。

根据第七次人口普查分县数据和2021年《中国县域统计年鉴》计算，从县域平均财政自给率来看，东部地区为37.6%，位列第一。随后是中部地区，财政自给率为27.5%。东北地区和西部地区县域的财政难以自给，其地方收入仅能分别支撑18%和16%的地方开支。图7展示了2020年各地区县域财政自给率^①和常住人口的相关情况，这些情况能够近似反映地方财政实力和压力的互动关系。四大地区县域的财政自给率和常住人口的关系分别呈现四种类型。东北地区为“缓坡”型，人口较少的县域财力薄弱，而更大人口规模地区的财政压力也并未显著缓解，人口给地方财政带来的负担总体上大于其对地方财政自给能力的贡献（见图7a）。东部地区为健康的“上坡”型，县域人口数量与财政自给率正相关。这意味着，人口增长带来了更多的财政资金，更强的财力也吸引了更多的人口（见图7b）。中部地区为“散布”型，地方财政自给率和常住人口数量并未表现出明显的相关关系（见图7c）。西部地区为“低—低”型，县域人口和财政实力普遍处于较低水平的均衡状态（见图7d）。



^① 财政自给率为地方一般财政预算收入除以一般财政预算支出的值。

图7 (续)

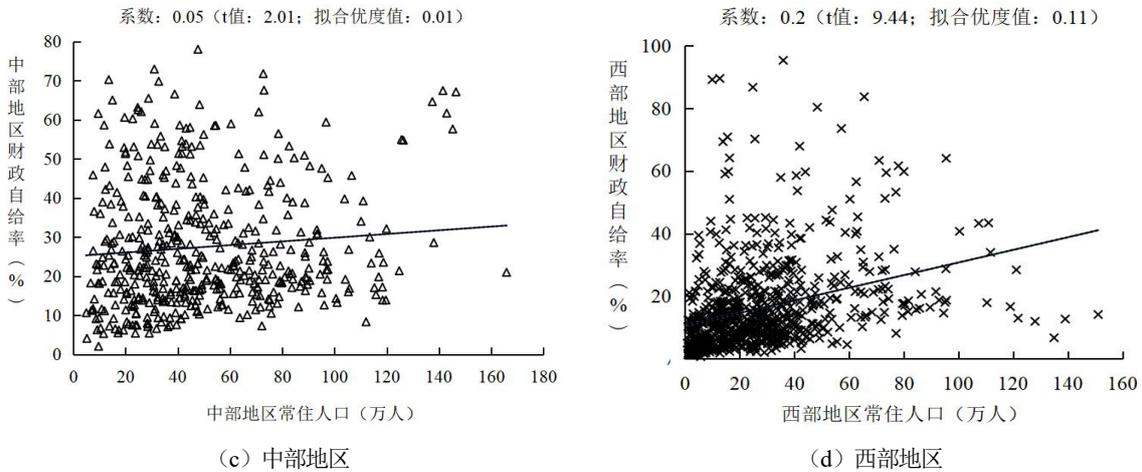


图7 四大地区县域财政自给率和常住人口(2020年)

资料来源：根据第七次人口普查分县数据和2021年《中国县域统计年鉴》计算得到。

总之，人口规模在许多县域并未转化为较稳固的税基，而是在既有财政设计下增加了地方的事权负担，也放大了当地在产业实力、治理体系和能力等方面的不足。除了东部地区情况稍好外，其他地区的县域都存在深刻的财政收支矛盾，地方财权与事权的协同性亟待提升。

四、县域现代化水平的综合测度与城镇化贡献评估

本节将从人口现代化、经济现代化和治理现代化3个维度科学评估县域的现代化水平。由于城镇化率较好地浓缩了城市化背后所蕴含的提升现代化水平的力量，故本文将将其作为核心解释变量，进而测算其对被解释变量（即县域现代化水平）的贡献程度。在此基础上，探讨城镇化为助推县域现代化积蓄空间动能的有效性。

(一) 县域现代化水平的测度

关于现代化水平的综合评价，国内外学者进行了广泛讨论。国际上通用的是以联合国可持续发展目标指数为代表的评价体系。一些学者围绕中国式现代化命题，对如何评判中国的现代化水平展开了研究（蒋永穆等，2022），但相关研究主要以理论探讨为主，相对缺乏实证评估。国内外已有研究成果为本文的指标体系构建提供了启发。

基于全面性、层次性和县域适用性的原则，本文沿用“人口—产业—政府”的分析框架，构建了以人口现代化、经济现代化和治理现代化3个准则层、共9个指标组成的县域现代化综合评价体系。具体而言，人口现代化是中国式现代化的本质追求，强调人在物质富足和精神富有下的全面发展^①。因此，对人口现代化的衡量可由人均地区生产总值、乡城收入比和平均受教育年限等表示（马瑞丽等，2023；宁吉喆，2023）。人均地区生产总值可以反映当地居民的生活质量，乡城收入比能够反映城乡

^①资料来源：《以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴》，<https://www.12371.cn/2023/08/15/ARTI1692083894203294.shtml>。

发展差距，平均受教育年限则捕捉了人口的综合素质。经济现代化是支撑其他领域现代化的物质基础，而工业现代化、产业高级化和信息化是经济现代化的三大重要表现（洪银兴，2022；中国式现代化研究课题组等，2022）。本文选择每千人规模以上工业企业数来表征工业现代化的发展程度。参考付宏等（2013）的研究，本文用产业结构高级化指数反映地方产业高级化的发展阶段。数字经济水平是衡量信息化的关键指标，本文采用郭峰等（2020）测算的县级数字普惠金融指数来代表县域信息化程度。在治理现代化方面，推进国家治理体系与治理能力现代化是彰显中国制度本色的核心要求。本文主要关注基层地方政府的治理，参考王敬尧（2009）和周庆智（2014）的做法，并考虑数据可得性，选择从公共财政健康度和公共服务供给两个维度评估地方政府治理水平：前者从制度层面反映地方政府筹措和有效使用公共资金的能力，具体由财政自给率和财政依存度衡量；后者从治理能力角度考察政府对履行公共服务供给职责的重视程度，以每千人医疗卫生机构床位数衡量。

县域现代化水平综合评价指标体系的具体说明如表3所示。

目标层	准则层	指标层	说明	资料来源	权重
县域现代化水平	人口现代化	人均地区生产总值	地区生产总值/地区常住人口	《中国县域统计年鉴》；“七普”数据	0.17
		乡城收入比	农村居民人均可支配收入/城市居民人均可支配收入	《中国县域统计年鉴》	0.04
		平均受教育年限	(文盲人数×0+小学学历人数×6+高中和中专学历人数×12+大专和本科及以上学历人数×16)/6岁以上人口总数	“七普”数据	0.04
	经济现代化	每千人规模以上工业企业数	规模以上工业企业数/每千名常住人口	《中国县域统计年鉴》；“七普”数据	0.24
		产业结构高级化指数	一产比重×1+二产比重×2+三产比重×3	《中国县域统计年鉴》	0.04
		数字经济水平	从数字金融覆盖广度、数字金融使用深度和普惠金融数字化程度3个维度构建得到的数字普惠金融指数	北京大学数字普惠金融指数	0.07
	治理现代化	财政自给率	一般财政预算收入/一般财政预算支出	《中国县域统计年鉴》	0.21
		财政依存度	一般财政预算收入/地区生产总值	《中国县域统计年鉴》	0.12
		每千人医疗卫生机构床位数	医疗卫生机构床位数/每千名常住人口	《中国县域统计年鉴》；“七普”数据	0.07

考虑到数据的可得性，除居民可支配收入使用2019年的数据外，本文分析中的其余指标皆使用2020年的数据。本文采用熵权法确认各指标的权重。熵权法是一类常见的基于数据信息熵的客观赋权法。剔除数据缺失单元后，最终测算得到2020年中国1078个县域的现代化指数^①。根据测算结果，

^①篇幅所限，未汇报全部结果。

在现代化水平排名前十的县域中，位于江苏省和浙江省的县域各占一半，江苏省的太仓市（0.740）、昆山市（0.729）和江阴市（0.699）位列前三。现代化水平排名在后十位的县域分布在甘肃省、宁夏回族自治区和内蒙古自治区，甘肃省康乐县（0.093）、甘肃省临潭县（0.092）、甘肃省东乡族自治县（0.059）位居末尾。分地区看（见表4），东部地区县域现代化的平均水平遥遥领先，但内部差异也比较大；中部地区县域现代化水平的平均值和标准差与全国平均水平相近；东北地区和西部地区的县域现代化水平普遍滞后。总之，县域现代化水平与当地的社会经济发展水平高度相关，地区内和地区间的异质性都不容忽视。

表4 全国及四大地区的县域现代化水平（2020年）

地区	县域数量（个）	平均值	标准差	最小值	最大值
东部地区	338	0.32	0.11	0.14	0.74
中部地区	403	0.25	0.07	0.13	0.47
东北地区	39	0.20	0.05	0.12	0.37
西部地区	298	0.19	0.08	0.06	0.58
全国	1078	0.26	0.10	0.06	0.74

（二）城镇化对县域现代化的贡献分解

高质量城镇化的特征不是传统思维下的单纯在增加建设用地、做大人口规模等方面做文章，而是强调兼顾追求密度经济的集约效率，重视生活品质的提升。因此，高质量的城镇化能够放大城镇化的正外部性，通过发挥规模优势分摊基建成本、提升劳动力等要素嵌入生产活动的匹配质量、激发学习效应等方式提高企业生产率。此外，城市为现代化生活方式的普及提供了平台。尤其是在城乡形态关联较深的县域，县城建设可以以更低的成本推动乡村人口不断融入现代化的产业体系，培育现代化的消费理念。

党的二十大报告指出，推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化^①。为实现这一目标，需要摸清以县城为载体的城镇化在县域现代化进程中的重要作用。以各个县域城镇化率的中位数为依据，本文将县域分为“高城镇化”组（处理组）和“低城镇化”组（控制组），并利用 Oaxaca-Blinder 回归方法分离组间现代化水平差异的影响因素。此方法最初由 Oaxaca（1973）、Blinder and Solow（1973）提出，用于研究劳动力市场上男女工人工资差异背后的性别歧视问题，后被推广至计算核心变量对处理组和控制组某类差异的贡献程度。具体的计算公式为：

$$\overline{Index_h} - \overline{Index_l} = \overline{Urban_h} \widehat{\beta}_h - \overline{Urban_l} \widehat{\beta}_l = \underbrace{(\overline{Urban_h} - \overline{Urban_l}) \widehat{\beta}_l}_{(a): \text{由城镇化解释的部分}} + \underbrace{\overline{Urban_h} (\widehat{\beta}_h - \widehat{\beta}_l)}_{(b): \text{不可解释的部分}} \quad (1)$$

（1）式中： $\overline{Index_h}$ 和 $\overline{Index_l}$ 分别代表“高城镇化”组和“低城镇化”组现代化指数的均值， $\overline{Urban_h}$ 和 $\overline{Urban_l}$ 分别为“高城镇化”组和“低城镇化”组的城镇化水平。两组的现代化指数差异

^①习近平，2022：《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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页。

可分解为两大部分：可由两组间城镇化率的不同来解释的部分，即本文关心的对象，以及由地区禀赋等难以观测因素驱动的不可解释部分。

表 5 汇报了 Oaxaca-Blinder 分解的结果，可以发现，两组县域的现代化指数的均值之差为 0.1178。其中，可由两组之间城镇化率的不同解释的部分为 0.0883，占总差异的近 75%。由此可见，县域城镇化是驱动县域现代化的关键动力，高质量的县城建设是提升县域现代化水平的有效手段。

表 5 “高城镇化”组和“低城镇化”组现代化指数的 Oaxaca-Blinder 分解结果

组别情况	现代化指数均值水平	可解释部分（所占比例）	不可解释部分（所占比例）
处理组	0.3148***		
控制组	0.1970***		
组间总差异	0.1178***	0.0883*** (74.96%)	0.0295*** (25.04%)

注：***代表 1% 的显著性水平。

需要强调的是，推进县城建设与发展都市圈和城市群的区域重大战略并不矛盾，其目的在于补足短板、完善体系。可以预见，未来一段时期，中心城市、都市圈和城市群的主要增长级作用将会更加明显，绝大多数县城不会也不具备成长为较大体量的城市的潜力。因此，县域的高质量城镇化方案必然是一条因地制宜、差异化的路径——县城通过注重资源的集约利用和重视生产生活品质的提升，与周边地区形成合理顺畅的产业分工体系，为不同偏好居民的生活和就业提供一个优质的潜在选择，最终在全国层面为构建优势互补、高质量发展的区域经济格局和国土空间体系做出相应的贡献。

五、高质量县城建设促进县域现代化的路径探索

基于前述理论框架和事实分析，通过高质量的县城建设提升县域人口、产业、治理等领域的现代化程度，要做到以下两方面：一方面，需要统一认识、做好顶层设计，规划先行；另一方面，应该有所侧重，抓主要工作，壮大优势产业、提升公共服务水平、深化制度改革。

（一）立足规律优化顶层设计

以高质量城镇化提升县域现代化水平，要站在全国统一大市场的高度，顺应人口流动和产业发展的基本趋势，进行符合本地实际的顶层设计。在客观经济规律下，很大一部分县域的发展空间有限，它们会在未来某段时间内达到并维持中低规模的人口水平。面临各方面现实约束，县域主体不应“好大喜功”，盲目追求做大规模和招商引资。但是，也不能放任自流，认为本地已经丧失了改善机会。

需要承认，目前相当一部分居民落户县城是一个综合成本更低、但又有点无奈的现实选择。然而，所有人在大城市定居的设想既不实际也不可行。随着要素流动壁垒在市场化进程中的加速消解，一方面，以中心城市、都市圈、城市群等为代表的主要增长极将会承载更多的人口和产业；另一方面，以县城为代表的中小城镇也会吸引一部分追求平稳、生活成本低的居民，他们也能够享受城市便利生活。在此过程中，各地政府的主要工作在于破除对要素自由流动的人为干预和制度歧视，顺应市场规律和本地情况，制定合理的资源使用规划，发挥集聚经济下的密度优势，对市场难以引导的、外部性较强的公共品等进行干预。对于人口流出的县域，应该在资源投入上进行适当的收缩性调整，引导土

地、资金等要素合理转移和高效集聚，进行激励机制、治理体制等方面的改革。

（二）培育发展特色优势产业

要按照错位发展、体现优势的思路培育县城的现代化产业。要立足国土空间规划、主体功能区定位和本地区禀赋，因县施策，制定产业发展规划。具体而言，大城市周边县域、专业功能县域和人口流失县域要分别施策。

第一，对于大城市周边县域而言，它们能够天然地享受到大城市的涓滴效应，具备很大的发展潜力。但是，这类县域在数量上不会太多。要支持位于城市群和都市圈内的县城融入邻近大城市，重点做好与本地和周边市场在基础设施、制度环境、要素交流、产业关联等方面的有效衔接，使其发展成为通勤便捷且与周边大城市功能互补、产业配套的卫星县城。

第二，对于具备特殊区位、资源等优势的专业功能县域，要做大做强自身比较优势。其一，在拥有规模化产业的雏形，甚至已经在国内和全球颇有专业化生产竞争力的县域（例如，拥有全世界最大规模的小商品集散基地的义乌、纺织服装产业达千亿元产值的晋江），需要进一步释放产业集群的优势，重视统筹国内、国际两个市场。其二，在具备自然风光、风土文化等独特条件，或者涉及维系国土安全、民族团结和文化遗产的特殊地区，可以将发展特色旅游和践行特殊使命有机结合起来。其三，在保障粮食安全的农产品主产区县域，应主要围绕第一产业下功夫，利用现代技术提升农业现代化水平，以农业为契机在县城集中发展二三产业，以此做长产业链。其四，在肩负环境保护重任的重点生态功能区县域，要推动产业和人口的高效集聚，以绿色发展为主线，发展适宜产业和清洁能源。

第三，对于人口流失县域，主要的发展思路是引导、帮扶、转型。要尊重一些县城必然面临人口流失的客观规律，也要注意县城丧失吸引力的原因不尽相同——大部分是由于未能突破路径依赖发掘新的特色产业，对于这类县城要引导产业资源往中心地区和优势领域集中。少部分县城自然环境恶劣，本身宜居性就很差。这些县域不应再做多增量，而是要把有限的人口和资源集中起来，或将人口向周边城市转移，在机构班子合并调整、精简优化等方面积极探索。同时，上级政府要肩负起帮扶责任，以资金补贴、人才支持、政策扶持等方式，引导人口流失县域向符合当地经济体量和发展趋势的产业转型。

此外，要特别重视新一波数字浪潮对传统业态的改造，以及平台经济、零工经济、即时零售等新模式所带来的机遇。例如，“淘宝百强县”主要集中在山东省、江苏省、浙江省、广东省、福建省等产业基础较好的东部沿海地区。与此同时，淘宝村、淘宝镇也开始在中西部和东北地区快速形成，推动了县域的联动和城乡融合。

（三）提升公共服务供给水平

面对县城公共服务总量性短缺与结构性失衡并存，以及人力见顶、财力有限的矛盾，简单扩大公共资源投入并不明智，要重点研究如何在各级区域、各个领域实现有限资源的高效利用。推进公共服务供给侧改革，需要统筹市政公用设施等“硬件”建设和城市公共治理等“软件”优化，兼顾以下3个原则。

一是坚持“量力而行”和“尽力而为”。要紧紧立足本地实际和发展所需，更好适应回流人口和农村居民到县城就业安家的需求。要加快确定一批弥补本地突出短板、契合群众迫切需要的項目，以及公共性平台性程度较高、惠及较多市场主体的項目。在夯实稳固基本公共服务供给数量和质量的前提下，再追求种类更丰富、层次更高级的公共物品供给。不能直接瞄准最高标准，搞“大全高”的面子投资。具备一定基础的地区，可以适度超前开展基础设施投资，利用大数据、人工智能、5G等数字技术推进县城数字化、网络化、智能化改造，提升县城公共服务水平和社会治理效能。

二是坚持“一县一策”。要以县城新型城镇化建设为主，兼顾县级市城区和非县级政府驻地特大镇的城镇化建设。在布局各类公共设施时，要注重与邻近地级市城区同类设施的衔接与配套，有条件地推进基础设施建设向乡村的延伸。要以提升县城的生产条件和居住环境为主要目的，引导人口、资金等有限的要素向县城集中，进而实现高效利用，不能在空间上“撒胡椒面”，搞“漫灌式”的平均投资。

三是坚持“缺什么补什么”。要锚定那些市场不能有效配置资源、需要政府支持引导的公共领域，推动产业支撑、基础设施等的配套发展。在以政府为主导的基调下，可以灵活根据项目的建设周期、产权属性、盈利前景等特点，适时、适当地引入多元主体的参与，探索多层次的投融资模式。对照国家和当地的基本公共服务标准，明确建设重点，增强有效投资，不能简单加大基建投入力度、搞“短平快”的单线投资。

（四）深化体制机制综合改革

一套运行良好的制度体系是保障地方社会有效运转、提升基层治理能力现代化的重要支撑。大多数县城仍处于蓬勃发展期，对人才、资金和基础设施的需求量大面广。但是，县级层面的财力普遍不足，土地和人口的错配现象仍旧严重。为提升县域财政综合实力，破解县城建设的要素“瓶颈”，需要一套涵盖“人”“财”“地”的综合制度保障体系。同时，也要探索更合意的行政管理安排。

第一，深入实施户籍制度改革。随着户籍约束的进一步松动，户口将在县域率先由资源配置的身份壁垒转变为人口管理的统计工具。在推进以人为核心的新型城镇化的进程中，关键要健全农业转移人口的市民化机制，确保在本地能够稳定就业的外来人口与本地农业转移人口在落户上的一视同仁，确保新落户人口与县城居民享有同等的公共服务，不断收窄常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距。在配套支持方面，中央已经搭建起“钱随人走”的均衡性转移支付制度框架。接下来，在地方层面，要进一步建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化的挂钩机制、省以下城镇建设用地的增加规模与所吸纳农业转移人口落户数量的挂钩机制。

第二，优化资金利用效率。如前文所述，财权与事权的错配加大了基层政府的资金压力，扭曲了资金利用效率。县城要丰富增量资金的来源，提高存量资金的使用效率。这主要涉及“筹资”和“用资”两个方面、公共财政和资本市场两个领域的改革。一方面，要深入推进县域财政体制改革，科学安排财政资金支持。“省直管县”“强县扩权”等改革一直在推进，有关这些改革对缓和资金压力、优化投资结构、促进经济增长等方面成效的认识则不尽相同，学者认为各有利弊（刘尚希和李成威，2010；刘勇政等，2019）。相关改革要以因地制宜、分类试点、动态调整、不断纠偏的方式推进。另

一方面，要充分发挥市场的关键作用，鼓励社会各方主体参与城市建设项目。对于兼顾准公益性和经济经营效益的项目，要引导社会资金参与县城建设，探索政府和社会资本的合作模式。

第三，推进土地制度改革。许多县域的土地和人口存在脱钩配置的情况，一些人口流入、发展迅速的县城的建设用地指标十分短缺，而大量人口流出县域的土地资源则长期闲置，未得到充分利用。要建立集约高效的建设用地利用机制，提高要素分配的市场化水平，建立健全土地指标的流转交易市场，探索土地在更大范围的跨区域再配置机制，注重盘活存量建设用地和低效土地。同时，要加快农村“三块地”改革的步伐，依法保障进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市。

第四，稳步推进行政体制的调整（朱守银，2000）。行政等级的调整决定了财权、事权、人事安排等各个方面的内容，往往“牵一发而动全身”。因而，由行政体制改革带来的积极效果和局限性都会很突出，相关改革需要审慎推进。例如，广东省已经基本完成了“撤县设区”工作。这实际上是以行政级别的升级来推进城镇化，大大强化了中心城市的统筹能力和集聚规模。然而，这种做法在一定程度上也削弱了县域的自主性。此外，目前的辖区调整基本上都是低层级辖区向更高层级辖区的单向提升。然而，一些发展乏力的地区早已不具备较强的城市内涵和特殊功能，现有建制造成了较大资源浪费。因此，对此类地区，应该探索在行政建制上对其进行降级、合并甚至撤销。要从辖区调整的“只升不降”转变为“既升又降”，借由行政体制对经济活动的动态适应，提升城镇化质量和资源的利用效率。

六、总结和启示

基于“人口—产业—政府”的分析框架，瞄准现代化的发展目标，本文揭示了县域城镇化进程中人口变迁、产业发展、公共服务和财政状况的特点与逻辑。进一步，立足这一分析框架所衍生的指标体系，本文测算了县域的现代化指数，量化分解了城镇化对县域现代化的贡献程度，为以高质量的县城建设提升县域现代化水平提供了相应的对策。

县城建设要站在完善全国多层次城市体系的高度讨论县城的发展问题。强调高质量的县城建设，并不是简单壮大县城的绝对规模，而是为了补足整个城市体系的发展弱项，提高县城与都市圈、城市群等主要增长极的协同程度。县城建设的总体任务（特别是对于许多人口流出的县域而言）在于高效利用有限资源，包括人口的集中式布局、产业的专业化发展、基础性公共服务的提质升级、制度体系的配套优化等。县域发展的基本原则应是立足本地特色，更积极地联动周边地区并嵌入全国市场。

对于区域现代化，本文的基本观点是：区域现代化的空间导向不等于千篇一律的高楼大厦和高精尖产业，而在于地区间合理顺畅的分工配合、较为完备的产业体系和普遍高水平的生活质量。在这一意义上，与大城市相比，县城具有生活成本低、要素价格低、市场竞争程度低的特点。与农村相比，县城又具备生活设施更便利、现代产业更成熟的优势。在现代化目标下，城市建设的愿景是让人们有更充分“用脚投票”的空间——能够立足自身偏好和实际能力，在更大规模的城市和中小规模的县城之间自由权衡，无论在何种环境下，各类城市都能在总体平均层面为居民提供类似的实际效用水平。

这一空间均衡目标的实现，一方面，需要继续强化主要增长极的综合承载力，通过现代技术的应用和治理方式的改善，努力解决环境污染、交通拥堵等集聚不经济问题；另一方面，要基于各县城的比较优势和资源禀赋，以集约化的方式高质量推进县城建设，充分补足县城的生产生活“短板”。

中国的现代化建设既要兼容全球化的普适经验，又要适配本土化的独特国情。参照发达经济体的历史经验，在高度现代化阶段，许多城市的产业和人口将会达到基本稳定的状态，具备区位优势的小城市将会融入周边都市圈和城市群，或是在本地特色市场“小而美”地运转。各地的基本公共服务和基础设施都较为完备，居民的生活体验差异不会很大，普遍享有较为舒适的现代化生活。当然，先发地区在发展过程中也暴露出许多深层次矛盾。例如，传统产业的衰败和锁定使整个城市落入贫困陷阱，城市内部的居住隔离引发的空间不平等，地方特色历史文化在现代化过程中逐渐消逝等。总之，中国的县城建设需要批判学习发达经济体的城镇化模式，发挥本国制度和环境的独特优势，从构建优势互补的区域经济布局的角度出发推进城镇化工作。

参考文献

1. 蔡昉、王德文、曲玥，2009：《中国产业升级的大国雁阵模型分析》，《经济研究》第9期，第4-14页。
2. 付宏、毛蕴诗、宋来胜，2013：《创新对产业结构高级化影响的实证研究——基于2000—2011年的省际面板数据》，《中国工业经济》第9期，第56-68页。
3. 郭峰、王靖一、王芳、孔涛、张勋、程志云，2020：《测度中国数字普惠金融发展：指数编制与空间特征》，《经济学（季刊）》第4期，第1401-1418页。
4. 洪银兴，2022：《论中国式现代化的经济学维度》，《管理世界》第4期，第1-15页。
5. 蒋永穆、李想、唐永，2022：《中国式现代化评价指标体系的构建》，《改革》第12期，第22-35页。
6. 孔祥智、何欣玮，2022：《乡村振兴背景下县域新型城镇化的战略指向与路径选择》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第72-83页。
7. 刘尚希、李成威，2010：《财政“省直管县”改革的风险分析》，《当代经济管理》第10期，第1-8页。
8. 刘勇政、贾俊雪、丁思莹，2019：《地方财政治理：授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究》，《中国社会科学》第7期，第43-63页、第205页。
9. 陆铭、高虹、佐藤宏，2012：《城市规模与包容性就业》，《中国社会科学》第10期，第47-66页、第206页。
10. 陆铭、李鹏飞，2023：《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》第1期，第18-28页。
11. 马瑞丽、于长永、李孜、原宇洁，2023：《中国式现代化的人口条件：机遇与挑战》，《人口与发展》第1期，第104-111页。
12. 宁吉喆，2023：《中国式现代化的方向路径和重点任务》，《管理世界》第3期，第1-19页。
13. 钱乘旦，2012：《世界现代化历程：总论卷》，南京：江苏人民出版社，第15页。
14. 钱振明，2022：《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》第7期，第23-28页。
15. 宋林飞，2017：《苏南现代化建设示范区进展评估》，北京：社会科学文献出版社，第158-200页。

16. 苏红键, 2021: 《中国县域城镇化的基础、趋势与推进思路》, 《经济学家》第5期, 第110-119页。
17. 孙久文、王邹、蒋治, 2023: 《中国式现代化视域下的区域协调发展》, 《北京行政学院学报》第3期, 第1-10页。
18. 唐红萍、谭珊, 2021: 《乡村振兴背景下农村人口就近就地城镇化研究——以安徽省农村人口迁移为例》, 《安徽农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第8-12页、第59页。
19. 唐天伟、曹清华、郑争文, 2014: 《地方政府治理现代化的内涵、特征及其测度指标体系》, 《中国行政管理》第10期, 第46-50页。
20. 万广华、罗知、张勋、汪晨, 2022: 《城乡分割视角下中国收入不平等与消费关系研究》, 《经济研究》第5期, 第87-105页。
21. 汪昕宇、陈雄鹰、邹建刚、任启敏, 2018: 《我国农民工返乡创业影响因素研究的回顾与展望》, 《北京联合大学学报(人文社会科学版)》第3期, 第86-99页。
22. 汪增洋、张学良, 2019: 《后工业化时期中国小城镇高质量发展的路径选择》, 《中国工业经济》第1期, 第62-80页。
23. 王敬尧, 2009: 《县级治理能力的制度基础: 一个分析框架的尝试》, 《政治学研究》第3期, 第36-46页。
24. 魏后凯, 2014: 《中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构》, 《中国工业经济》第3期, 第18-30页。
25. 文雁兵、郭瑞、史晋川, 2020: 《用贤则理: 治理能力与经济增长——来自中国百强县和贫困县的经验证据》, 《经济研究》第3期, 第18-34页。
26. 姚鹏、李金泽、孙久文, 2022: 《县乡财政支出集权能增加地方民生性支出吗? ——基于安徽省“乡财县管”准自然实验的证据》, 《中国农村经济》第2期, 第94-114页。
27. 姚毓春、夏宇, 2023: 《县域城镇化推动中国式现代化建设的内在机理与实现路径》, 《农业经济问题》, 第1-12页。
28. 张兴祥、史九领、洪永淼, 2023: 《中国式县域现代化的“晋江经验”》, 《中国经济问题》第2期, 第6-22页。
29. 周庆智, 2014: 《基层治理: 一个现代性的讨论——基层政府治理现代化的历时性分析》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第19-28页。
30. 朱守银, 2000: 《中国农村城镇化进程中的改革问题研究》, 《中国农村观察》第6期, 第2-24页、第78页。
31. 褚庆宜、赵祥云, 2023: 《县域统合: 乡村产业转型升级中的政府行为逻辑——基于陕西省柞水县木耳产业发展经验的分析》, 《中国农村观察》第4期, 第30-48页。
32. 中国式现代化研究课题组、高培勇、黄群慧, 2022: 《中国式现代化的理论认识、经济前景与战略任务》, 《经济研究》第8期, 第26-39页。
33. Baran, P. A., and P. M. Sweezy, 1966, *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, New York, N. Y.: New York University Press, 218-249.
34. Blinder, A. S., and R. M. Solow, 1973, “Does Fiscal Policy Matter?”, *Journal of Public Economics*, 2(4): 319-337.
35. Chen, T., Y. Gu, and B. Zou, 2023, “Delineating China’s Metropolitan Areas Using Commuting Flow Data”, SSRN Working Paper 4052749, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4052749.

36. Duranton, G., and D. Puga, 2004, "Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies", in J. V. Henderson (ed.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, San Diego, C. A.: Elsevier Press, 2063-2117.
37. Duranton G. and D. Puga, 2020, "The Economics of Urban Density", *Journal of Economic Perspectives*, 34(3): 3-26.
38. Inkeles, A., 1969, "Making Men Modern: On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Developing Countries", *American Journal of Sociology*, 75(2): 208-225.
39. Lewis, W. A., 1954, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 22(2): 139-191.
40. Oaxaca, R., 1973, "Male-female Wage Differentials In urban Labor Markets", *International Economic Review*, 14(3): 693-709.
41. Rostow, W. W., 1959, "The Stages of Economic Growth", *The Economic History Review*, 12(1): 1-16.

(作者单位：中国人民大学应用经济学院)

(责任编辑：马太超)

Promoting County Modernization Through High Quality Construction of County Towns: Facts and Paths

WANG Zou SUN Jiuwen

Abstract: The realization of Chinese modernization requires an in-depth implementation of the new-style urbanization strategy, with counties being an important part of the overall modernization and county towns being the key areas for promoting new-style urbanization. Based on the analytical framework of "population - industry - government", this paper discusses the current facts and necessary acts regarding the development paths of the counties and county towns in the view of modernization. Based on solid data and from multiple perspectives, our study reveals the factual characteristics of counties (county towns) in terms of population distribution, industrial development, public services and financial status. We build an indicator system and evaluate the modernization level of counties, demonstrating that urbanization is an important driving force of modernization through Oaxaca-Blinder decomposition regression. Promoting county modernization through high-quality construction of county towns requires optimizing top-level design, expanding advantageous industries, upgrading public services, and deepening institutional reforms. High-quality construction of county towns is intended to strengthen the weaknesses of the urban system as a whole and to form the complementary advantages between major growth poles such as county towns, metropolitan areas, and city clusters. The basic idea of county modernization should be to "leverage strengths to offset weaknesses", and ultimately to provide residents with desirable spaces for production and living.

Keywords: Modernization; County Towns; New-style Urbanization; Modernization Index; Oaxaca-Blinder Decomposition