

## 【学习贯彻党的十九届五中全会精神】

# 县城：新时代中国城镇化转型升级的关键空间布局<sup>\*</sup>

刘炳辉 熊万胜

**摘要:**改革开放40余年来,前20年县城在中国城镇化战略中的作用突出,但进入21世纪以后,城镇化进程中的特大城市偏好日益明显。随着党的十九届五中全会对县城城镇化的再度强调,这种中国特色的城镇化模式引起各方的再度重视与审视。中国城镇化战略“从偏县城到偏城市再到突出县城”的演变过程,具有内在的演化逻辑与必然性。新时代中国的国际国内发展环境均已发生巨变,县城将成为中国城镇化发展模式转型升级的关键空间布局,县城城镇化模式至少需要包含功能协调、区划设置、交通网络、公共设施、权利保障和治理能力六大支柱。

**关键词:**县城城镇化;转型升级;空间布局;模式;支柱

**中图分类号:**D628

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)01-0001-06

任何国家战略和政策的实施,都需要依托特定的空间载体,正如“长江是理解近代中国的一把钥匙,甚至是一把关键的钥匙”<sup>①</sup>一样,县城也是理解当代中国城镇化不同阶段模式变迁的关键。在中国治国理政与经济社会发展的历史大脉络中,县城一直居于重要地位,尤其是改革开放以来的城镇化战略推进过程中,县城在前20年一直扮演关键角色。但进入21世纪以来,城市在城镇化战略中的作用日益突出。随着党的十九届五中全会对县城城镇化的再度强调,这种中国特色的城镇化模式引起了各方的重新重视与审视,本文的主要任务就是解释这种政策走向的理论与实践意义。相较于乡村振兴和城乡融合发展等国家发展战略,县城城镇化更像是一个战术。加强县城城镇化建设,对于当前促进经济内循环、推进现代化经济体系建设具有非常重要的意义和作用。因此,在推动经济社会高质量发展的背景下,何种县城城镇化模式更有利于兼顾乡村振

兴和推进城乡融合发展,既是社会各界普遍关注的现实议题,也是学界值得深入研究的重要应用课题。

### 一、1949年以来中国城镇化进程中呈螺旋式上升的县城定位

#### 1. 县城定位的当代发展演变

在国家发展改革委员会最近发布的文件中,对于县城的定位是:我国推进工业化城镇化的重要空间、城镇体系的重要一环、城乡融合发展的关键纽带。<sup>②</sup>这是一个经得起推敲的表述。这三个判断大致对应了改革开放以来县城发展的三个阶段。现代中国的县城,先是成为国家工业化的重要空间,继而在城镇化过程中进一步发挥作用,现在成为城乡融合发展的关键纽带。由此,可以看到这样一种政府间关系:县级政府努力发展县域经济以实现县城城镇化,中央政府也多次力挺县域和县城发展,但是,县级以上的地方城市政府更倾向于将经济社会发展

收稿日期:2020-12-21

\* 基金项目:教育部人文社会科学研究基金青年项目“机构改革视野下长三角流动人口管理体制变革实证研究”(19YJC840022)。

作者简介:刘炳辉,男,浙大宁波理工学院马克思主义学院副教授,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究员,社会学博士(宁波 315100)。

熊万胜,男,华东理工大学社会与公共管理学院教授,博士生导师,华东理工大学中国城乡发展研究中心主任,浙江红船干部学院社会发展与社会治理研究中心执行主任(上海 200237)。

资源集中于县级以上的城市地区,县域在资源获得方面存在明显弱势。

中国的工业化发展是在贫穷落后的农业国基础上推进的,过去很长一段时间,国家都坚持发展城市的生产功能,淡化其消费属性。如果仅仅从发展工业的角度来建设城市,那么城市的规模就要根据工业企业的数量和规模来确定,严格控制因消费人口增加而带来的第三产业和房地产业的发展,因此中国长期坚持“控制大城市规模、合理发展中等城市和积极发展小城市”的方针。<sup>③</sup>这里提到的小城市,绝大部分都是县城。从古至今,县城在城镇体系中都处于重要一环。中华人民共和国成立初期,在地区行署管理各县的国家行政体制下,地级市发展的优先性尚没有完全形成,县城延续了郡县制传统下的政治经济地位,又在工业化时代得到工业和农业协调发展的便利,客观上处于重点发展的地位。因此,这一时期县城是我国工业化的重要空间。

在结束计划经济体制的过程中,改革从农村起步,乡镇企业异军突起,民营企业重新发展,这种重心在下的发展模式产生了重心在下的城镇化模式。1984年,费孝通在《小城镇 大问题》一文中提出,走“农民离土不离乡”的中国特色城镇化道路,是对这种城镇化实践的最好辩护。但是,城镇化成为全国战略并非易事,它需要破除长期存在的城乡二元分隔体制,这是一个复杂的系统工程。因此,相比于一些发达地区的积极推进,中央决策层对于一种不同于工业化的城镇化战略的提出是谨慎的。1997年,党的十五大报告就曾提出,社会主义初级阶段是“由农业人口占很大比重、主要依靠手工劳动的农业国,逐步转变为非农业人口占多数,包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段”<sup>④</sup>。这里主要讲的是人口转移问题,实际上也是对城镇化必要性的一种肯定。1998年,党的十五届三中全会明确指出:发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略,有利于乡镇企业相对集中,更大规模地转移农业富余劳动力,避免向大中城市盲目流动。<sup>⑤</sup>随后,很多地方出现了县城向农民卖城镇户口的现象,这虽然在当时增加了农民负担,但毕竟是对长期存在的户籍制度的一个突破。2000年,党的十五届五中全会进一步提出积极稳妥地推进城镇化的战略目标,指出发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径,并在之后印发《中共中央关于促进小城镇健康

发展的意见》对此进行专门规范。在这种具有鲜明自发色彩、重心在下的城镇化发展模式,县城的优势在很多方面得到进一步发挥,并成为县域经济和县域城镇化发展的引领者。

2001年,第九届全国人民代表大会第四次会议批准通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》把城镇化战略提升为与科教兴国战略、可持续发展战略、西部大开发战略地位同等的国家战略,并且提出“推进城镇化要遵循客观规律,与经济发展水平和市场发育程度相适应,循序渐进,走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路,逐步形成合理的城镇体系”<sup>⑥</sup>。然而,一旦国家为城镇化全面松绑,中国的城镇化在实践发展中从自发阶段进入自觉阶段,一种事实上的大城市中心主义就开始形成,县城的优势也随之下降。

## 2. 21 世纪初期大国大城风潮下的县城守势

随着城市体制改革的成效逐渐显现,城市经济活力不断增强,大中城市的经济优势和行政优势日益显著。原有的分散式的城镇化模式已不能满足时代发展的要求,中国经济产业结构升级呼唤城镇化体系的升级。2000年以后,农民进城务工的制度限制逐渐解除,地方政府对土地财政政策工具的运用日趋广泛,在政府推动和农民主动的共同作用下,中国的城镇化进入高潮。在地区发展的机会竞争中,地级市充分利用 20 世纪 80 年代推广的市管县体制,利用行政区位势能力压所辖县级城镇,迅速提高了自身在辖区范围城镇体系中的首位度。从 1982 年到 2000 年,中国非农业人口规模为 20 万—50 万的中等城市数量从 70 个增加到 132 个,增加了近 1 倍。<sup>⑦</sup>随着地级市相对于县城和县域社会日趋强势,对于地级市地位的争论一度成为热点。<sup>⑧</sup>浙江省以其县域经济发展的优异表现为县级发展单元优越性作了实践证明,其他一些地方也开始探索省直管县的体制,尤其在 2005 年以后,很多省(区)都开始试点。<sup>⑨</sup>2011 年,《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出扩权强县的发展思路,即“在有条件的地方探索省直接管理县(市)的体制”<sup>⑩</sup>。然而,现实中地级市依然保持较为强势的发展地位。

## 3. 新时代百年未有之变局下的县城发展新契机

2013 年党的十八届三中全会以后,围绕“十三五”规划的编制,中国城镇化发展从重规模开始转

向重质量。2014年,中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,规划贯彻以人的城镇化为核心的指导思想,强调有序推进农业转移人口市民化,把优化城镇化布局和形态、提升城市可持续发展能力、推进城乡一体化等作为新型城镇化的重要任务。这一阶段,以人的城镇化为核心的城镇化包含了一种大城市倾向,体现为不断要求大城市放开落户限制(对于特大城市的规模还是有所限制),强调城市群发展的意义。但是,一些地方政府在实际操作中尽力强化注重规模和经济效益的导向。这使得新型城镇化战略在实施过程中逐渐变成了单纯的城市化,于是就有“大国大城”的主张来为这种变异做论证。<sup>①</sup>在这样的情况下,县城的重要性相应地降低了,即便在县域经济非常发达的浙江省,也开始特别强调大城市和城市群的发展。<sup>②</sup>在大多数中部地区和北方地区省份,地级市的优先性本就十分牢固,县城发展更难获得资源的倾斜。<sup>③</sup>城镇化模式在从强调大中小城市与小城镇搭配的多样化转向对大城市偏重的过程中,城市群发展战略可被看作一种折中思路,以期在城市群里实现以大带小的共赢发展。但实际上,城市群战略更像是一种委婉的大城市战略,在政府主导的城市化进程中,小城市和小城镇无法与更高级别或更大规模的城市竞争。

以农业转移人口市民化为核心的新型城镇化确实是当前中国发展的一个巨大红利,但在推进过程中,群众意愿与地方政府导向之间常常是有差异的,比如很高比例的农民希望选择就近城镇化,而流出地政府则倾向于推行以地级市为中心的大中型城市的城市发展规划,流入地政府用各种政策吸引人口特别是人才落户,同时一些特大城市则用各种办法限制人口落户。仅20多年的时间,中国的常住人口城镇化率在2019年超过了60%,较20世纪90年代末期的30%翻了1倍。<sup>④</sup>如此快速的城镇化进程也使整个社会系统承受了巨大的压力,一些城市因规模问题产生了严重的城市病,交通拥堵、环境污染等“老大难问题”长期得不到有效解决。<sup>⑤</sup>

随着国际形势的变迁,中国发展的外部环境也发生了巨大变化,倒逼内部结构调整。实施乡村振兴战略客观上包含更加注重县域经济发展的任务要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的重大决策部署进一步给县域经济社会发展模式优化指明了前进方向。在“十四五”规划编制过程中,党

中央提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。发展思路的重大变化正在引发一系列的连锁反应,包括城镇化战略的深刻调整。举国上下都更加重视制造业和农业对民族永续发展的现实意义,而县域尤其是县城正是这两大基础行业的结合点。此次新冠肺炎疫情进一步暴露了县域以卫生服务体系为代表的公共服务体系供给能力和抗风险能力的较大不足。习近平总书记近期提出,城市发展不能只考虑规模经济效益,必须把生态和安全放在更加突出的位置,统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要,而且具体讲到,我国现有1881个县市,农民到县城买房子、向县城集聚的现象很普遍,要选择一批条件好的县城重点发展,加强政策引导,使之成为扩大内需的重要支撑点。<sup>⑥</sup>县城城镇化发展的意义再度得到极大的提倡。

纵观中华人民共和国成立以来70年的城镇化进程,将县城的重要性提升到如此高度,是前所未见的。今天的县域发展和县城城镇化面临的是以往所没有的内外环境,在中国经济转向双循环的过程中,县城是大有可为的。

## 二、六大支柱:新时代县城城镇化模式的关键议题

截至2019年年底,全国行政区划中县和县级市数量分别为1494个、387个,合计1881个,约为地级及以上城市市辖区数量(967个)的2倍;经济体量上,2019年县及县级市GDP约为38万亿元,约占全国GDP的2/5,其中县城及县级市城区的GDP约占全国GDP的1/4;人口规模上,县城、县级市城区和非县级政府驻地特大镇的常住人口分别为1.55亿、0.9亿和0.3亿人左右,合计约2.7亿人,占全国城镇常住人口的约1/3。<sup>⑦</sup>从行政区划数量、经济总量和人口规模上均可以看出,县城城镇化在当下中国的城镇化体系中依然有着举足轻重的地位。然而,这样一个规模巨大的城镇化模式,却面临着基础设施和公共服务偏弱的尴尬局面。新时代推进县城城镇化需要具体的抓手,或者说构成新时代县城城镇化的主要内容必须有一些关键议题,本文认为其至少需要包含以下六大支柱。

第一,功能协调。要认识到,县城城镇化处于中国城镇化的大格局里,并没有彻底脱离于整个城镇化体系,因此必然存在一个协调好大中小城市城镇

化和县城城镇化关系的前提性问题。这种协调发展,本质上是功能错位。越来越多的乡村逐渐成为大都市的“郊区”<sup>⑧</sup>,正是这种功能错位的鲜明体现。从中央选择的县城城镇化 120 个试点县来看,主要还是集中在东部经济发达地区等前期基础较好的地方(东部地区 58 个,约占一半),其主要目的也是基于对周边大都市群的功能疏散和配套。这种定位是务实和合理的,不可能一刀切、不分具体情况地推进所有县城的城镇化。城镇化还是需要依托工业化和人口聚集等诸多要素条件的。

县城城镇化当然需要一定的产业基础和经济聚集,但今天的县城城镇化之所以具有大范围存在和扩张的可能性,就在于县城不仅具有作为经济发展空间的可能性,还具有成为生活方式空间的可能性,即需要重新理解当代中国的“城乡关系”和“城乡社会”。<sup>⑨</sup>在多方面要素的配合下,当前许多群体的生活方式日渐呈现“城乡两栖性”特征。工作生活的“城乡两栖性”使青年人可以选择平日在城市工作,周末回到县城居住,也使老年人可以选择在县城和农村之间来回往返生活。人生不同阶段的“城乡两栖性”给人们从容安排事业与生活提供了一定的条件,对于满足人民日益增长的美好生活需要具有积极意义。

第二,区划设置。有了合适的功能定位之后,县城城镇化还需要具体的空间载体。对一些条件基础较好的乡镇街道而言,进行区划调整势在必行。这也是中国行之有效的工作方法之一,正所谓仁政必自经界始。目前,中国镇区常住人口达到 10 万以上的非县级政府驻地特大镇数量约为 158 个,这类镇区的常住人口约为 0.3 亿人。<sup>⑩</sup>2019 年,浙江省温州市龙港镇升级为县级市,是全国首个镇直接升级为县级市的案例,也是新型城镇化的一个典型样板。未来,这类特大镇虽然未必都需要像龙港一样直接升级,但对其区划进行调整变动以更好促进县城城镇化,显然会逐渐提上议事日程。区划调整的背后牵涉的是行政级别、功能定位、资源配置、要素整合等多方面的政策考量,一般具有风向标的意义。

第三,交通网络。考虑到县城城镇化在未来必然会跟周边大城市和城市群有密切的交流往来,发达便捷的交通网络是重要的基础性条件,尤其是市域铁路和城际铁路必不可少。在此方面,珠三角城市群推进得比较迅猛,长三角城市群也在不断跟进。

以至于有人惊呼,“长三角正在变成一个‘省’,珠三角正在变成一个‘市’”。<sup>⑪</sup>当县城与大城市之间能够实现 1 小时通勤之后,选择“两栖”式工作生活方式并主动定居县城的居民会越来越多。

第四,公共设施。新型城镇化是以人为核心的城镇化,以人为核心的城镇化首先表现出来的就是户籍人口城镇化。实质上户籍背后牵扯的核心要素还是公共服务均等化,因此县城城镇化的关键在于提高公共服务能力。公共服务能力并不是空穴来风,需要建立在雄厚的公共设施基础上,故而大力度提升县城公共设施的水平,就成为真正推进新型城镇化的关键所在。这些公共基础设施主要围绕医疗卫生、教育、养老托育、文旅体育、社会福利和社区综合服务等方面。如果说新冠肺炎疫情在武汉暴发,让人们感受到了病毒在大城市传播之“快”所产生的巨大风险,那么疫情在河北省石家庄市藁城区小果庄村蔓延,则让人们看到疫情在农村可能会出现传播较“久”的风险。农村防疫的风险在于乡镇基层的医疗卫生条件薄弱,农民遇“小病”往往容易久拖成大,遇“新病”则容易疏忽大意,酝酿公共卫生危机。由此足见,公共服务水平差异所带来的治理风险和挑战已经到了无法忽视或轻视的程度。

第五,权利保障。强化县城公共设施建设 and 公共服务能力是为了强化县城的“吸引力”,但在中国推进新型城镇化的过程中,还涉及一个重要问题,即农业转移人口的权利问题。这些权利一方面是在乡村中的权利,如宅基地继承权和承包地等权益;另一方面是在城市中的权利,其核心还是以住房、教育和医疗为代表的公共服务。妥善处理农业转移人口的“流出地”与“流入地”的相关权利衔接,是保障人民在城镇化过程中拥有获得感、幸福感和满足感的重要基础。否则,仍旧会有不少农民对县城的“吸引力”充满疑虑。

第六,治理能力。随着县城城镇化的推进,县域治理的内容和矛盾会呈现更加复杂的面貌,原先以农业和农村为主的治理环境会逐渐出现更多的城镇色彩。而城镇与乡村在社会形态、运行规律、空间布局和技术保障等方面均存在较大差异,这些都势必对县域干部和工作人员提出更高的要求。因此,加强对县域干部和工作人员治理能力的培训和提升,将成为未来一段时间内的热点。毕竟,基层社会治理成效如何,基层干部是决定性因素。

过去,基层主要指直接与百姓打交道较多的乡镇(街道),但随着社会治理任务日趋复杂,越来越多的个人事务不再由乡镇(街道)这个层级掌握和解决,群众需要日益频繁地和更高层级的国家政权直接打交道,这个层级往往是拥有更为全面的公共服务职能、具有较为完备的社会治理体系、在解决重大社会矛盾问题上有较强的资源能力的县、区甚至市级政府。随着基层的概念日益扩大和提升,县域治理对于推进国家治理体系与治理能力现代化的基础性作用愈发凸显,县级政府在县域中的综合协调治理作用和能力亟待加强。

### 三、县城城镇化:以地方政府自主性 助推城乡融合发展

在充分考虑县城城镇化发展模式的核心支柱后,还需要注意县域社会发展中存在的城关镇中心主义倾向。其具体表现为:一些县级政府一味突出城关镇政府的立场,通过规划和土地指标分配限制其他乡镇的发展,将城关镇的人口规模尽可能做大,抬高城关镇的房价,还可能采取拆并学校、强化学区房等措施激发农民进城的诉求。这种城镇化发展并不会导致城乡融合发展,反而会导致县级城镇对于乡村的强化控制,即限制所辖地方和乡村的发展权,甚至大规模拆并村庄,强制农民“上楼”。这种发展机制显然是不可持续的。从地方政府自主性角度来看,可以说当前一些地级和县级政府的自主性是不够的,即其在代表地方全域与驻地城市的双重属性中过于偏向地方政府驻地城市的利益实现,同时对所辖地方全域的发展谋划着力不足。这与传统郡县制下重点关注农业增长的地方政府核心目标或者与计划经济体制下着力发展工业的地方政府工作任务要求都是不同的。

地方政府自主性是一个从国家自主性演变而来的概念,它不同于国家自主性、干部的自主性或者地方的自主权,它的内涵可以是“地方政府实际权限的伸缩性以及地方政府选择空间的弹性化”<sup>②</sup>,表现为地方政府面对社会力量(比如资本),或者面对所辖的下级政府,或者面对上级政府,或者面对国家政策法规时的自主行动能力。在社会利益日益分化的背景下,地方政府在地方全域发展规划的制定和实施过程中如果不能保持其相对于社会各阶层的自主性,并及时摆脱各种具有类似行政影响力的地方社

会群体的不利影响,其政策行为就很难保持自身在利益上的超越性,甚至很有可能被某些强势利益集团所“俘获”,抑或过多地受到“政绩冲动症”左右,最终给发展埋下极大的隐患。

为什么会出出现上述情况呢?对此,可以分析出很多道理,比如部分学者认为地方政府间的竞争压力乃至晋升锦标赛是推动地方政府快速发展的重要因素。<sup>③</sup>这种解释在逻辑上看似清晰,却未必符合实际情况,尤其对于非发达地区的县域社会而言更是如此。以县级政府为主体的地方政府面临的压力主要还是源于社会稳定与经济工作的政府工作任务以及在下级单位面前保持行政权威的行政管理需要,这是一种政府行政体制内生性的压力。这种压力促使其不得不采取短平快的发展策略,而城镇化发展就是最为有效的措施。

正是基于对地方政府实际工作情况的充分认识,“内向性发展”的研究视角认为不同区域的地方政府之间并不是,至少主要不是,为了和其他地方政府竞争而发展,其发展的首要目的是要解决本辖区行政或社会系统内部的问题,特别是实现地方治理中保稳定、保工资、保运转和保民生等基本目标。<sup>④</sup>发展地方经济正是实现上述治理目标的必要手段。因此,即使采取诸如绿色 GDP 这样的创新指标来考核干部,也很难真正降低地方政府的发展压力。要推进真正有效的改革,可能还是需要从完善政府体制机制入手,着重考虑如何降低政府的行政运行成本,以及如何提升政府治理和发展中的效率(这种效率不是通常讲的只关注结果的绩效,而是能够实现成本与产出综合效益的效能)。

随着新增人口减少、劳动力成本上升以及资源环境约束增大,粗放型高速经济发展方式已很难适应中国社会的发展要求,中国经济发展正在由高速增长阶段转向高质量发展阶段。乡村是国家和民族文明的根基,它需要涵养,涵养需要时间。在这个时期,以习近平同志为核心的党中央提出实施乡村振兴战略,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,这是对中国经济社会发展出现的重大变化的现实抉择,也是党的执政能力建设的时代抉择。县城,在中国历史上长期处于地方政治、军事和治理的中心,近代以来尤其是 1949 年中华人民共和国成立以后,其还承担着国家工业化和城镇化的重要历史使命,具有联结城乡、沟通上下的特殊功能。随着新型

城镇化的转型升级,县城将会成为承载这种转变的关键空间布局。

### 注释

①参见《长三角文化论丛》编委会编:《长三角文化与区域一体化——2019年“长三角文化论坛”论文集》,上海人民出版社,2020年,第286页。②参见《国家发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》,国家发展改革委网站, [https://www.ndrc.gov.cn/xgk/zc/fb/tz/202006/t20200603\\_1229778.html](https://www.ndrc.gov.cn/xgk/zc/fb/tz/202006/t20200603_1229778.html), 2020年6月3日。③这个方针最早在计划经济时期提出,并在1980年以后的各个五年计划中得到重申,直到2001年在“十五”计划中被修改成“大中小城市的协调发展”。④中共中央文献研究室编:《改革开放三十年重要文献选编》(下),中央文献出版社,2008年,第897—898页。⑤《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定(1998年10月14日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过)》,《人民日报》1998年10月19日。⑥《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2001年第3期。⑦参见肖金成:《地级市地位论:兼与撤地强县论商榷》,《学术界》2004年第2期。⑧参见肖金成:《地级市地位论:兼与撤地强县论商榷》,《学术界》2004年第2期;陈秀山、宋洁尘:《重新界定地级市的地位与功能》,《安徽决策咨询》2004年第7期。⑨参见韩艺:《省直管县体制改革进程中的市县关系——嬗变、困境与优化》,《北京社会科学》2015年第5期;伍嘉冀:《“省直管县”:改革缘起与制度设计》,《武汉理工大学学报》(社会科学版)2018年第6期。⑩《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(全文)》,中国政府网, [http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825838\\_12.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838_12.htm), 2011年3月16日。⑪参见陆铭:《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,第18—22页。

⑫参见王国锋:《唱响实干最强音 续写“八八战略”新篇章》,《浙江日报》2017年5月6日。⑬参见陈国权等:《基于区域差异性的省直管县分类改革研究》,《江海学刊》2012年第4期。⑭我国常住人口城镇化率具体在哪一年跨过30%,是难以核准的。《中国统计年鉴1999》的数据显示,1998年中国的城镇化率达到30.4%,但2000年第五次全国人口普查的结果却比年鉴的口径高出了5.2个百分点,于是又调整原来数据,将跨过30%的时间点提前到1996年,当年城镇化率是30.5%。参见戴均良:《城镇化发展的战略方针与体制创新》,《中国城市经济》2001年第9期。⑮参见孙久文等:《“城市病”对城市经济效率损失的影响——基于中国285个地级市的研究》,《经济与管理研究》2015年第3期。⑯参见习近平:《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》,《求是》2020年第21期。⑰⑱参见《聚力17项建设任务 惠及2亿多常住人口 县城城镇化加快补短板强弱项》,《经济日报》2020年6月4日。⑲参见熊万胜:《郊区社会的基本特征及其乡村振兴议题——以上海市为例》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2018年第3期;曹东勃:《家庭农场:一种激活本土性资源的有益尝试——基于松江楠村的调查》,《社会科学研究》2014年第1期。⑳参见熊万胜:《城乡社会:理解中国城乡关系的新概念》,《文化纵横》2019年第1期。㉑参见黄汉城:《谁是中国城市领跑者》,东方出版社,2020年,第1页。㉒参见何显明:《市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角》,《浙江大学学报》2007年第6期。㉓参见张军、周黎安:《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海人民出版社,2008年,第6—28页;周黎安:《官员激励与治理》,上海人民出版社,2017年,第17—36页。㉔参见张彬、熊万胜:《内向性发展:理解地方经济增长的新视角》,《社会科学》2019年第1期。

责任编辑:翊明

## County Town: The Key Spatial Layout of China's Urbanization Transformation and Upgrading in the New Era

Liu Binghui Xiong Wansheng

**Abstract:** In the past 40 years of reform and opening up, the counties have played a prominent role in China's urbanization strategy in the first 20 years. However, after entering the 21st century, the preference for mega cities in the process of urbanization has become increasingly obvious. With the re-emphasis of the Fifth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee on the urbanization of county towns, this urbanization model with Chinese characteristics has attracted the attention and examination of all parties. The evolution process of China's urbanization strategy "from partial county to partial city, and then to prominent county" has inherent evolution logic and inevitability. In the new era, great changes have taken place in China's international and domestic development environment. Counties will become the key spatial layout for the transformation and upgrading of China's urbanization development model. The urbanization model of the counties should at least include six pillars: functional coordination, zoning, transportation network, public facilities, rights protection and governance capacity.

**Key words:** county urbanization; transformation and upgrading; spatial layout; mode; pillar