

# 中国式现代化视阈下县城城镇化建设探究

雷永阔

【摘要】 城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，县城城镇化是城乡融合发展的重要载体和基本单元，更是推进中国式现代化建设的应有之义和重要内容。以县城为重要载体的城镇化建设更是为全面开启中国式现代化建设新局面、立足我国经济社会发展现状、赓续马克思主义城乡关系理论而做出的重大战略部署。县城作为联接带乡的中转站，既是乡村振兴的着力点，也是城乡融合的桥头堡，能够为实现共同富裕提供强大支撑动力，推进县城城镇化建设对于推进城乡融合发展与实现中国式现代化具有重大战略意义。推进县城城镇化建设，要坚持党建引领、加强党领导新型城镇化建设的能力；坚持科学定位、形成大中小城市协调发展的格局；加强产业支撑、提高县城的产业承载能力；坚持以人为本、提升县城公共服务供给水平。

【关键词】 县城；新型城镇化；中国式现代化；乡村振兴；共同富裕

【中图分类号】 F299. 21； F323 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000 - 4769 (2025) 02 - 0147 - 09

## 一、问题的提出

“郡县治，天下安”。习近平总书记指出：“在我们党的组织结构和国家政权结构中，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础”。<sup>①</sup>县城作为连接城乡关系的战略支撑点，既是我国城镇体系的重要组成部分，也是县域城乡融合发展和城镇化的重要载体。同时，以县城为重要载体的城镇化建设更是实现中国式现代化的重要内容。党的二十大报告指出，要“坚持城乡融合发展”和“推进以县城为重要载体的城镇化建设”。<sup>②</sup>党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）强调“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”。<sup>③</sup>2022年6月，国务院审批通过的《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》将县城明确为我国新型城镇化的着力点。2024年中央一号文件在阐述乡村建设水平提升路径时再次强调要“促进县域城乡融合发展”和“提升县城综合承载能力和治理能力”。<sup>④</sup>在国家战略层面，县城城镇化建设是具有中国特色的新型城镇化发展路径，契合中国式现代化的战略规划和目标。

关于县城城镇化的研究，学界目前主要集中在以下三个方面。一是功能价值方面。随着以县城为

【作者简介】 雷永阔，中共四川省委党校（四川行政学院）科学社会主义教研部副教授，四川 成都 610072。

【基金项目】 国家社会科学基金西部项目“伟大长征精神的巴蜀印记研究”（22XDJ010）

① 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，北京：中央文献出版社，2015年，第66页。

② 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第29页。

③ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第22页。

④ 《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，北京：人民出版社，2024年，第13页。

重要载体的城镇化战略的深入实施，县城将成为我国新型城镇化建设的主战场，承担承接我国大部分农业转移人口的主要任务。<sup>①</sup>县城具有融合城市与乡村、平衡集聚与分散、贯通上层与基层的纽带作用，能够实现要素资源的均衡优化和有机扩散<sup>②</sup>，是深化城乡融合的重要空间载体，对于促进共同富裕目标实现具有重要支撑作用。<sup>③</sup>二是推进难点方面。随着我国城镇化建设深入推进，我国基层社会从城乡二元结构变成城乡三元结构，县城成为城乡之间的第三元空间，但县城的公共服务质量较低<sup>④</sup>，经济发展整体水平不高，吸纳农业转移人口就业的能力不足<sup>⑤</sup>，无法满足农村富余劳动力进城务工的工作需求和提供舒适的生活质量要求。加之城乡二元结构在我国形成多年，户籍制度及与户籍制度连带的系列财政、公共服务供给等多项制度安排使用经久，城乡户籍居民均在某种程度上成为本身户籍的既得红利者，县城新型城镇化难以破解城乡差别固化的制度约束。<sup>⑥</sup>三是实践路径方面。在推进县城城镇化的过程中，务必坚持以人为核心的内在要求，强化城市治理和精细化管理，着力解决县城的宜居问题。<sup>⑦</sup>就思想观念而言，应树立“城乡等值”的发展理念，回归马克思主义城乡关系理论<sup>⑧</sup>，在此基础上，通过创新农业转移人口市民化机制、建设用地集约高效利用机制、多元化可持续投融资机制、特色支柱产业培育机制等，突破县城建设过程中要素市场发育不充分和产品市场结构不平衡的困境。<sup>⑨</sup>此外，提升县城公共服务职能亦不容忽视，推动县域基础设施和公共服务向县城集聚、提高县城公共服务资源对农村居民的可达性、数字赋能城乡基本公共服务均等化，能够更好推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。<sup>⑩</sup>

总体而言，现有基于县城城镇化的研究多有涉及且视角多元，但鲜少将其与中国式现代化背景相结合来系统阐述县城城镇化建设对中国式现代化的推进作用。对现代化的研究需关注共性和特性的交织<sup>⑪</sup>，中国式现代化既是全球现代化的一部分，具有现代化的普遍特征，同时，也是基于我国经济社会发展现状与中华民族伟大复兴宏伟目标，做出的全面建成社会主义现代化强国的战略选择，具有中国特色。城镇化是现代性的基本特征和表现形式，城镇化也是中国式现代化的应有之义，县城城镇化更是中国式现代化的战略选择。我们的城镇化既要学习借鉴国外城镇化建设的成功之处，也必须具有自己的特点。“当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期”<sup>⑫</sup>，如何更好推进以县城为重要载体的城镇化建设，“更好适应我国社会主要矛盾变化的必然要求”<sup>⑬</sup>，是当前中国式现代化建设面临的现实问题。因此，有必要将县城城镇化纳入中国式现代化视阈下进行研究。

## 二、中国式现代化视阈下县城城镇化建设的内涵意蕴

以县城为重要载体的城镇化建设是城乡融合发展的重要支撑，更是中国式现代化的应有之义。因此，县城城镇化不仅是中国式现代化的重要内容，更是一个国家现代化程度的重要体现。2022年5月，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》（以下简称《意见》），将新发展阶段中的县城定位为“我国城镇体系的重要组成部分，是城乡融合发展的关键支

① 胡良兵、马晓蕾、云振宇：《县城城镇化视角下推动农业人口转移的若干思考》，《农业经济》2023年第10期。

② 雷刚：《县城的纽带功能、驿站特性与接续式城镇化》，《东岳论丛》2022年第3期。

③ 陈宗胜、胡熙：《以县城新型城镇化促进共同富裕：理论基础、现实困境和实现路径》，《当代经济管理》2024年第12期。

④ 桂华：《城乡三元结构视角下的县域城镇化问题研究》，《人民论坛》2021年第14期。

⑤ 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》，《农业经济问题》2022年第10期。

⑥ 陈宗胜、胡熙：《以县城新型城镇化促进共同富裕：理论基础、现实困境和实现路径》。

⑦ 李国平、孙瑀：《以人为核心的新型城镇化建设探究》，《改革》2022年第12期。

⑧ 王立胜、朱鹏华：《以县城为重要载体的城镇化建设的内涵、挑战与路径》，《中央财经大学学报》2023年第6期。

⑨ 高昕、李国权：《以县城为重要载体的城镇化建设：三重约束与突破路径》，《区域经济评论》2024年第1期。

⑩ 郭冬梅、吴雨恒：《新型城镇化与乡村全面振兴有机结合：内在机理与政策展望》，《中州学刊》2024年第2期。

⑪ 钱乘旦、刘成、刘金源：《世界现代化历程：总论卷》，南京：江苏人民出版社，2012年，第12页。

⑫ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，第2页。

⑬ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，第3页。

撑，对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要意义”。<sup>①</sup>党的二十届三中全会审议通过的《决定》亦重申“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”，强调“健全推进新型城镇化体制机制”和“健全城市规划体系，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局”。<sup>②</sup>在推进中国式现代化的过程中，县城作为乡头城尾的中转站，能够促进工业化、信息化与农业农村现代化有机结合，对上连接城市，对下服务乡村，满足中国式现代化人口规模、共同富裕、文明协调、生态和谐、和平发展的五项要求，建设以县城为重要载体的新型城镇化具有十分重要的战略意义。因此，中国式现代化视阈下的县城城镇化建设蕴含了人口规模、共同富裕、文明协调、生态和谐、和平发展的五项要求和特征（见图1），具有社会、经济、文化、生态等多方耦合的内涵与特点。

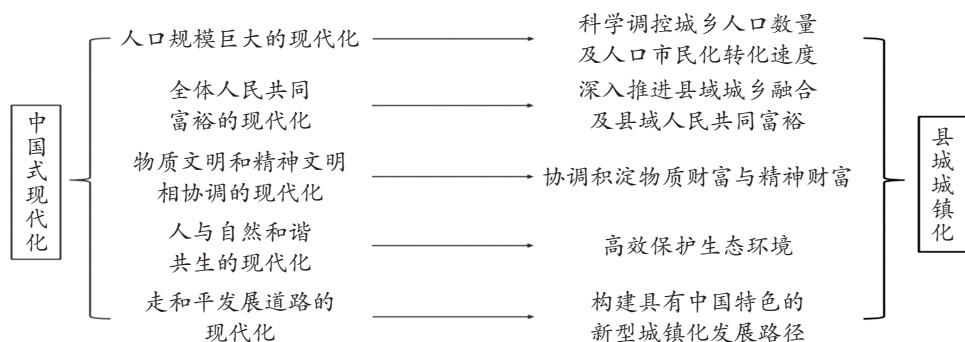


图1 中国式现代化对应的县城城镇化要求示意图

### （一）县城城镇化是农业人口向县城聚合的“加速器”

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。县城城镇化是农业转移人口向县城迁移的自然历史过程，是中国式现代化的必由之路，也是社会主义现代化国家的重要标志。据国家统计局公布数据，2023年末我国总人口数为14.10亿，其中城镇常住人口为9.3亿，年末全国就业人员7.40亿，农民工总量2.98亿。<sup>③</sup>近年来，我国东中部地区人口流入减少、西部地区出现人口回流情况。根据县城人口流动状况可知，外出务工的农业转移人口出现向县城回流的趋势，县城中心集聚性增强。可见，我国外出务工人员的流动倾向发生改变，人民趋向于就近择业；县城能够为我国乡村地区的农业转移人口提供一定的就业机会、克服超大城市房价过于高昂引致的落户困难问题、增加农业转移人口子女获得优质教育的机会，县城具有可观的市场发展空间和人口容纳潜力，是实现中国式现代化不可或缺的战略资源。

### （二）县城城镇化是实现共同富裕的“增长极”

共同富裕是中国式现代化的基本表现。县域空间是当前经济发展最大的潜在内需市场，县城则是带动县域投资消费的龙头。经济结构转型升级的特征之一是：伴随经济水平提升，无论是从业人口还是产值，第一产业占比呈减少趋势，第二产业占比变化情况为先升后降，第三产业占比则逐步增加。根据《中国统计年鉴2023》数据，2023年我国第一、第二、第三产业增加值占GDP的比重分别为7.1%、38.3%、54.6%，同期美国各项数据分别为1%、17.6%、81.3%，新加坡各项数据分别为0.03%、22.4%、77.57%，环顾发达国家第一产业和第三产业占比情况，我国第一产业占比仍具有下降空间，第三产业占比有望提高20个百分点左右。深入推进中国式现代化，就需要突破农业农村现代化升级瓶颈、加快发展第三产业。截至2022年底，我国共计2843个县级行政区<sup>④</sup>，县域经济规模达46.5万亿元。根据《中国“千亿县”发展全景报告（2023）》，2022年中国“千亿县”社会消费零售总额突破2.7万

① 中办国办印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，《人民日报》2022年5月7日，第1版。

② 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，第22页。

③ 国家统计局：《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，2024年2月29日，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)，2025年1月13日。

④ 民政部：《2022年民政事业发展统计公报》，2023年10月13日，<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>，2024年6月26日。



亿元。可见，县城拥有巨大的消费潜力，能够实现扩大内需的战略目标。把握好县城这个龙头，向广大乡村腹地延伸公共基础设施，推动乡村第一产业与第三产业耦合升级，辐射带动乡村地区消费方式创新升级，拉动县城投资、消费需求和基本公共服务同步增长。

### （三）县城城镇化是推进物质文明和精神文明相协调的“催化剂”

一方面，县城作为县域范围内串联所有乡镇、村庄的立体交通枢纽中心，更是县域经济政治文化社会中心，具有辐射引领作用，是直接推动乡村全面振兴的战略动力。中国式现代化不是偏颇的城市工业现代化，而是各项产业的均衡协调发展的现代化，推动实现农业农村现代化既是中国式现代化的内在要求，也是当前乡村振兴的重中之重。加快推进县城城镇化，能够优化配置劳动力资源要素和土地资源要素，进而促进乡村高质量发展，奠定县域物质文明的经济基础。另一方面，县城城镇化建设对于实现农业转移人口精神生活富裕具有支撑作用。据统计，2018年至2023年这5年间，年末城镇人口占全国人口比重由59.58%增长至66.2%，本地农民工规模由11570万人增长至12095万人，跨省流动农民工规模则由7594万人降至6751万人，大量农村人口趋向于就近务工并实现了身份转变。然而农村人口迁移至城市地区后，原有熟人关系网被打破，囿于受教育程度和知识储备，在文明程度更高、人际关系更疏离、消费方式更多元的城市中，精神生活容易偏离健康轨道。相较于向一线城市、省会城市等大中城市异地迁移，选择县城就近迁移，一是由于物理空间较近，能够维持联系多年的农村熟人关系网，二是本县域内县城和各乡村的语言文化差异几乎可以忽略不计，农民就近迁移至县城能够迅速融入城市生活，农业转移人口精神层面的主观感受更为积极。

### （四）县城城镇化是缓解大城市综合环境压力的“解压器”

改革开放40多年来，我国部分城市城镇化率已超过发达国家平均水平，现代化水平高，产业发达，“城市病”也一同显现，具体表现为道路拥挤、空气质量不理想、城市热岛效应明显、公共服务供给过载。大城市运载负担过重不免出现排他现象，城市产业亟须向外疏解、城市常住人口总量亟须保持在可控水平。从政治结构上看，县级政权具有一定程度的自主权。在我国的行政体制中，县位于省市和乡镇之间的关键节点，县级政权具有较完整的权属配置与较充分的行政自主性，如自主决策权、政策转化权、资源整合权<sup>①</sup>等，县城城镇化建设具备分担大城市运行压力的基本政治条件。从社会建设上看，县城城镇化建设具备促进城乡融合发展的基本城建条件。从表1可知，2000—2020年期间，县城的市政公用设施质量持续提升，基本实现自来水和燃气的全覆盖普及，污水处理能力、生态建设能力均实现极大提升。横向对比城市、县城、乡镇三者，能够直观地看出县城具备一定的城镇化建设承载能力。从表2可知，县城在供水、供气、污水处理、生态建设等方面与城市的差距较小且远优于乡镇。基于中国式现代化的内蕴意，县城城镇化缓解了大城市的环境压力，推动城乡之间和人与自然之间的和谐共生与可持续发展。

表1 中国县城市政公用设施发展情况

年份	供水普及率 (%)	燃气普及率 (%)	人均道路面积 (平方米)	污水处理率 (%)	人均公园绿地面积 (平方米)	建成区绿化覆盖率 (%)	建成区绿地率 (%)
2000	84.83	54.41	11.20	7.55	5.71	10.86	6.51
2010	85.14	64.89	12.68	60.12	7.70	24.89	19.92
2020	96.66	89.07	18.92	95.05	13.44	37.58	33.55

数据来源：《2020年城乡建设统计年鉴》

### （五）县城城镇化是社会和平发展和谐稳定的“立交桥”

县城城镇化在推动城乡融合发展，助力中国式现代化建设过程中，意蕴着和平发展与和谐稳定的要素因子和功能特征。和平发展与和谐稳定是实现我国社会主义现代化的基础和保障，我们既要有利的外部环境也要有利的国内环境。一方面，中国式现代化是走和平发展道路的现代化，是要实现社会和平稳定和谐发展的现代化，我们既要争取对我国发展有利的国际和平环境，又要保持国内政治稳定、社会和

① 田先红：《论乡村振兴的县域自主性》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2021年第3期。

表2 2020年中国城市、县城、建制镇市政公用设施水平对比

区域	供水普及率 (%)	燃气普及率 (%)	人均道路面积 (平方米)	污水处理率 (%)	人均公园绿地 面积(平方米)	建成区绿化 覆盖率(%)	建成区绿地率 (%)
城市	98.99	97.87	18.04	97.53	14.78	42.06	38.24
县城	96.66	89.07	18.92	95.05	13.44	37.58	33.55
建制镇	89.08	56.94	15.79	60.98	2.72	16.88	10.81

数据来源：《2020年城乡建设统计年鉴》

谐有序发展，为实现中国式现代化营造良好的国际国内环境。另一方面，城乡融合发展是要实现人口要素、资源环境、物质精神和生态协调有序的可持续发展与良性互动的发展过程，而县城城镇化在推动县域城乡融合和经济社会发展过程中，具备上述基本功能和特征。县城城镇化就是要推进区域内的生产要素、人居环境、公共服务和谐有序地发展。县城作为乡头城尾，向上对接省和市，向下直接连接乡和村，起到了重要的桥梁纽带作用，因此，县城城镇化实现了纵向与横向的要素流动、产业发展、环境宜居、共同富裕与社会和谐的区域一体化协同发展和城乡融合发展。

### 三、中国式现代化视阈下县城城镇化建设的逻辑理路

乡村与城市之间的力量动态抗衡，带来了城镇化。具体以工业革命为分界线，工业革命的爆发使得城乡之间力量对比优势从乡村转移到城市。城镇化过程中，城乡之间会出现人口结构、经济结构、地域空间以及生活方式四个维度的转型。从我国近些年城镇化的发展历程来看，发展不平衡问题显著，究其原因，地域空间结构、经济结构、人口结构、生活方式结构四个维度依次转型而非同步推进，且两两之间滞后程度不一，此现状是提出县城城镇化建设的逻辑基础。中国式现代化是一项宏远的战略目标，县城城镇化是推动中国式现代化的重要着力点，认识城镇化建设现状有益于深刻理解中国式现代化视阈下县城城镇化的历史逻辑、理论逻辑和现实逻辑。

#### （一）中国式现代化视阈下县城城镇化的历史演进

改革开放以来，我国县城城镇化的建设历程大致可分为三个阶段。第一阶段，城镇化建设以乡镇、小城镇为主体，呈现出粗放型特征。1978年，我国城镇化率尚不足20%，远低于世界平均水平。1979年7月，国务院颁布《关于发展社队企业若干问题的规定（试行草案）》，农村经济体制改革由此开始，在政策的支持下，农民群众积极探索创办社队企业、工业企业，吸纳了大量农村剩余劳动力。社队企业不断发展演化为乡镇企业，农民开始实践“离土不离乡，进厂不进城”的城镇化发展方式。这一时期我国城镇化率实现了较快的跃升，但整体格局表现为人口结构转型滞后于经济结构转型。第二阶段，城镇化建设以大中型城市和城市群为核心。从20世纪90年代开始，社会主义市场经济体制改革的目标得以确立，我国工业化发展重心逐渐转移至东部沿海地区的大中城市，中西部地区大量流动人口向东部地区聚集。加入世贸组织后，我国经济迅速腾飞，经济发展的外向型特征更为突出，与此同时，政府凭借各项制度着力发展土地财政，通过配置土地资源加快推进城镇化建设，然而建设用地指标有限，行政级别不同的城市竞争资源的能力有差异，县级城市（镇）只能获取少量发展资源。虽然倡导“大中城市和小城镇协调发展”，城镇化的人口空间转型与地域空间转型基本实现同步推进，但一度出现土地城镇化快于人口城镇化的现象。第三阶段，城镇化发展开始追求城市质量而非一味追求规模，对城乡一体化的重视程度增加，强调人口结构转型和生活方式结构转型务必同步推进。经过改革开放以来多年的积淀，我国经济状况发生了转变，提出了新的发展要求，亟须转变传统粗放型发展模式。党的十八大以来，走新型城镇化道路，推动我国经济由高速增长阶段向高质量发展阶段过渡，成为城镇化建设目标。针对县城城镇化建设，国家出台了一系列政策（见图2）对其进行支持和引导。

#### （二）中国式现代化视阈下县城城镇化建设的理论基础

首先，县城城镇化是马克思主义城乡关系理论在中国式现代化发展过程中的全新应用。马克思和恩格斯认为，随着工业革命的持续推进，物质劳动与精神劳动之间的分化越来越明显，城市与乡村的分离是工业发展的必然结果，“消灭城乡对立不是空想……消灭这种对立日益成为工业生产和农业生产的实

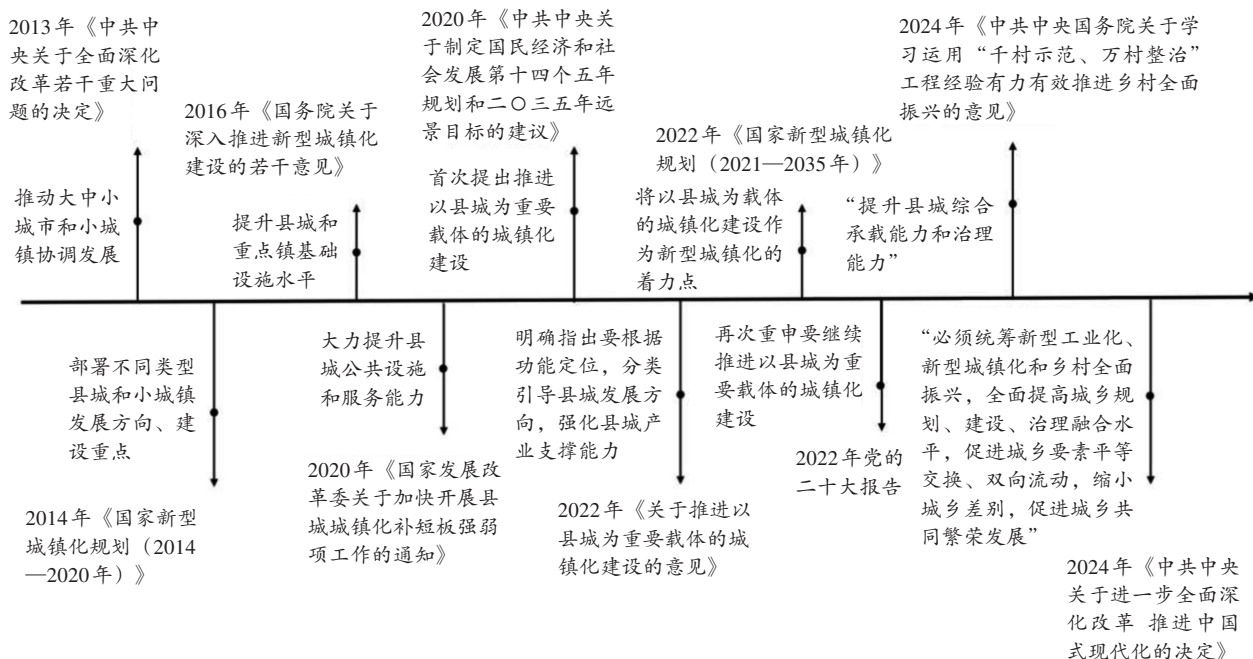


图2 党的十八大以来支持县城城镇化发展的政策文件

数据来源：作者根据政策文件汇总自制

际要求”<sup>①</sup>，但他们同时认为，工农业能否在未来持续发展，取决于城乡差距能否消除、城乡是否能从对立走向融合。马克思认为应该追根溯源，从生产力与生产关系两个方面思考城乡对立的解决途径。他提出从废除资本主义生产方式、重新分配城乡人口、工农兼业发展、畅通城乡交通四个方面着手，对城市与乡村之间的资源和要素进行合理配置。只有当城市的资源要素能够自觉辐射到乡村区域，乡村的工业及农业能够实现自主发展，城市与乡村之间的二元对立局面才算真正消除，社会发展的藩篱也就此打破。

其次，从区域经济学的视角出发，地表上的每一个空间都处于全局的关系网中，城市与城市之间、城市与乡村之间、乡村与乡村之间无时无刻不进行着劳动力、货币、信息技术等要素资源的流动，此过程即空间相互作用。畅通连续的地域空间是经济结构和人口结构转型的载体，城镇化能否达到较高发展水平，一个重要前提是经济结构、人口结构与生活方式结构的转型是否同步、同频。

第三，从马克思主义城乡融合的发展要求来看，畅通连续的地域空间结构即城市与乡村之间交通网络发达、城乡要素能够自由流动与平等交换、城市与乡村功能互补。从推动大中城市和小城镇协调发展的要求来看，需要根据大中城市和小城镇的人口承载能力和资源储备情况，对生产要素等进行合理配置。要有效连接大中城市到小城镇，构建从城市到乡村连续的地域空间结构，县城是关键载体，因此，县城城镇化是契合中国式现代化发展要求的创造性实践。

### （三）中国式现代化视阈下县城城镇化建设的现实张力

中国式现代化视阈下的县城城镇化建设，既要把握共性规律也要强调因地制宜考虑不同县城的个性化特征，既要尊重县城城镇化自发演进过程也要从宏观层面给予结构性引导。新时代面临百年未有之大变局，站在向第二个百年奋斗目标稳步前进的关口，充分发挥县城城镇化建设对中国式现代化的促进作用仍然需要突破各项结构张力，具体表现为县城要素市场发育不充分、区域产业结构不平衡和承接农业转移人口能力不足。

#### 1. 县城要素市场发育不充分

城镇化即农业人口转化为城镇人口的过程，城镇化的起点是土地、资本、技术等各项要素资源在区

<sup>①</sup>《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第264页。



域内大量集聚和高效利用，县城城镇化建设有赖于各项资源要素能够在城—县—乡之间顺畅流动，县城具备吸引资源要素的平台并对其进行充分利用。以此为评价标准，可以发现我国大部分县城特别是中西部地区的县城，要素市场搭建仍然面临较多掣肘。第一，土地资源规划失衡。长期以来，城市建设的重心倾向于一线城市和省会城市，对县城建设用地缺乏宏观层面的整体统筹和有利于长远的正确管护，叠加政绩考核压力，县城建设用地出现无序扩张现象，产业发展硬性需求与土地资源供给不足之间的矛盾愈发突出。第二，产业发展财政支撑不足。市场经济下，资本自发流向投资收益率高、投资风险系数低的方向，县城与一线城市、省会城市等大中城市相比不具备吸引并留住资本的比较优势，县城城镇化建设普遍面临资本流入少的状况，存在需求与供给失衡的矛盾。据统计，2018年至2023年的5年间，我国人均GDP增长2.39万元，年均增长率7.29%，同期县域经济人均GDP增长1.46万元，年均增长率6.72%，无论是总体增长量还是相对增长速度，县域经济增长相比全国经济水平依然难以望其项背，以县域经济推动实现共同富裕还存在内生动力不足的短板。此外，《中国县域发展监测报告2023》显示，2023年中国百强县市分布在17个省份中，其中东部地区72个、中部地区18个、西部地区9个、东北地区1个，就空间分布而言，县域经济区域发展水平悬殊，呈现明显的“东强西弱”。

## 2. 区域产业结构不平衡

长期以来，我国产业规划和布局主要以大中城市为主，除东部地区部分经济水平较高的县级单元外，大部分县域的产业发展缺乏个体性规划和宏观布局，主要承接中心城市外溢产业，或是跟风发展热门产业，导致不能充分发挥县城应有的战略功能。一方面，县域内广大乡村腹地的农业与县城的工业发展出现城乡分离现象，城乡产业彼此互不融合协作。乡村农业得不到县城工业的帮扶，依然保持较低的现代化水平，农业价值链短，发展滞后。县城工业主动寻求与上级城市对接，缺乏独立性。县域内产业未能集约发展，形成个性化产业网络，产业附加值低。加之县城工业倾向于承接中心城市外溢产业，此种发展模式虽然准入“门槛”较低、能够快速搭建县城工业平台，但是伴随同质化问题，不少地方出现初级加工产业“撞车”现象，不仅资源浪费严重，而且难以形成个性化竞争优势。另一方面，县城产城融合水平偏低，表现为县城“地的城镇化”高于“人的城镇化”。加快推进县城城镇化建设过程中，容易出现急躁冒进的“有城无产”现象，即浅显地理解“城镇化”的表面含义，只追求快速发展县城的城市建设，力求将县城建设成为与大中城市所差无几的现代化都市，一味扩张县城的城区面积，既不注重规划引入县城的个性化产业、发展支柱性产业，也不注重对县城传统产业进行优化升级。县城产业发展滞后于城区建设，岗位缺口小，难以容纳过多的就业人员。或是将工作重心向城区建设偏向过多，忽视原支柱产业需要与时俱进提质升级，转而引进一些见效周期短但不适合本县的“水土不服”型产业或行业周期短的“昙花”型产业，最终导致县城工业产业面临衰退断层困境。此外，“有产无城”现象也是产城融合水平低的另一种表现。县城对于工业园区建设、马路扩建、商品楼建造等方面的资金投入过大，民生保障层面的公共基础设施则仍然维持原状，被吸引前来就业的农业转移人口无法享受与原县城居民同等的教育、医疗等基本公共服务保障，产业工人就此在县城安家置业的积极性受挫。

## 3. 承接农业转移人口能力不足

加快推进县城城镇化建设，一个重要目的是纾解城市人口压力，为农业转移人口提供新的迁移选择，然而就现状而言，我国县城承接农业转移人口的能力仍然不尽完善。农业转移人口未从事农业生产劳动，主要是为了在城市地区获得工作岗位，拥有更多的就业选择，农业转移人口的文化水平和素质教育情况决定了其能否在县城找到匹配度高的心仪工作。根据《2023年国民经济和社会发展统计公报》，截至2023年底，我国农民工总量为29753万人，其中外出农民工17658万人，本地农民工12095万人，本地农民工占农民工总量比例较十年前增长2.41%，越来越多的农民工倾向于在家乡附近的城市打工择业。但县城作为我国城镇化建设的关键支撑，大部分县城的第三产业发展尚不完善，第二产业体系不完整，县城能够供给的工作岗位有限，文化素养不高的农民在县城只能从事餐饮、建筑、快递、外卖等体力劳动职业。此外，大部分县城的工资水平较低，不能满足农业转移人口增加收入、提高生活质量的需求。

中国式现代化是以人为本的现代化，县城城镇化战略亦然，县城能否供给人民群众满意的社会公共服务，不仅事关人民的生活满意度，而且影响中国式现代化的实现效果。农民缺乏进入意愿，原因之一便是缺乏以群众需求为导向的公共资源配置和基本公共服务的制度性表达渠道，基本公共服务面临供给

与需求错配的境地。<sup>①</sup>目前我国基本公共服务主要由地方财政负责，根据《2022年中国城乡建设统计年鉴》，2022年全国县城市政公用设施建设固定资产投资为4681亿元，仅为城市市政公用设施建设固定资产投资的21%，大部分县城的基本公共服务供给能力较弱。在医疗服务方面，《国家卫生健康委办公厅关于通报2023年度县医院医疗服务能力评估情况的函》显示平均每家县医院有执业（助理）医师211人，与各大中城市相比仍有一定差距；在教育资源方面，国家级重点高中主要集中于一线城市、省会城市和部分地级市，现代化教育配套设施和高水平教育人才在县城的配置比例较低；在市政环境方面，2022年，全国县城市容环卫专用车辆设备总数为8.6万辆，同期城市数据为34万辆，全国县城公园人均绿地面积14.5平方米，同期城市数据为15.29平方米，县城能够供给的生活环境质量较城市而言仍有差距。

#### 四、中国式现代化视阈下县城城镇化建设的实践路径

新发展阶段，推进县城城镇化建设要全面对标中国式现代化人口规模、共同富裕、文明协调、生态和谐、和平发展的基本要求，着力破解县城城镇化在要素、产业、公共服务方面的发展短板，充分发挥县城城镇化建设对中国式现代化的推动作用，助力乡村振兴，加快实现共同富裕。

##### （一）科学定位：加快形成以县城为中心的城镇化建设新格局

党的二十届三中全会《决定》强调要健全城市规划体系，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。我国不同地区的县城具备不同的生态资源、人文资源、地缘优势，经济基础也各不相同，即便在同一都市圈，县域经济的发展也各具特色，呈现个性化特征和共性化规律并存的复杂特点。因此，推进县城城镇化必须坚持因地制宜的基本原则，根据资源禀赋、人文历史、发展阶段和功能定位确定县城城镇化路径。第一类：大城市周边的县城，积极对接大城市的发展规划，做好承接大城市产业外溢的前期准备。充分利用地缘优势，以城际轨道交通对接为突破口，将自身打造为大城市的卫星县城。第二类：专业功能型县城，强化发展优势特色，将原支柱型产业发展为经济发展引擎型产业。对于具备一定产业基础和实力的县城，政府要发挥引导作用，做好宏观长远规划，积极帮助其参与市场竞争，提升县城的就业岗位制造能力。例如浙江义乌市不断发展壮大商品制造产业和外贸产业，由面积仅1100余平方公里的县级市成长为国家级国际贸易综合改革试验区。第三类：以农业生产为主导产业的县城，重点促进农业与县域二三产业结合，促进农业农村现代化。这类县城应以服务农业高质量发展为主体工作，通过生产农产品衍生物等延长农业产业链、价值链，在利用农产品加工业带动创造工作岗位的同时保证国家粮食安全。第四类：生态资源丰富的县城，应坚持人与自然和谐共生的原则，发展建设生态宜居县城或发展生态旅游业，保护生态资源不受破坏的同时为农业转移人口创造就业岗位。这类县城不宜跟风发展第一、第二产业，而应立足保护国家生态资源，利用生态资源发展绿色产业。例如四川九寨沟县推行“以电代柴”，实施“管护合作联社+管护合作社+生态护林员”的林业资源管护机制，在保护生态环境的前提下开发旅游资源，同时统筹打造特色农产品品牌。第五类：人口外流的县城，避免盲目造城，盘活城镇建设用地存量，搭建完整产业链条，通过支持产业发展推动人口适度集中。

##### （二）产业支撑：提高县城城镇化的产业发展承载能力

经济基础决定上层建筑，城镇化建设的根本动力是产业发展，因此，做好定位规划后，要大力推动产城融合，充分发挥产业发展对县城城镇化建设的重要促进作用。第一，构建上联下通的现代化产业体系，带动上下游产业集聚化发展，增强企业市场竞争力。现代经济体系立于现代产业体系之上，现代产业体系不仅是促进人民群众增加收入的物质保障，而且是增强国家综合国力的坚实支柱。就我国整体状况而言，目前只有东部地区少数经济水平较高的县完成了产业转型升级，大部分县或是保持农业主导地位，或是发展不适宜本县的第二产业，现代化进程缓慢，下一步应该按照“十四五”规划所提出的“产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，农业基础更加稳固，城乡区域发展协调性明显增强，常住人口城镇化率提高到65%，现代化经济体系建设取得重大进展”<sup>②</sup>要求，构建现代产业体系，支持农产

<sup>①</sup> 陈文胜：《中国乡村何以兴》，北京：中国农业出版社，2023年，第130—131页。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，北京：人民出版社，2021年，第9页。



品主产县的县城布局，发展“一县一特”的品牌农业与配套设施<sup>①</sup>，引导优势产业基础巩固的县城加强产业链、延长价值链，增加县域经济发展动力。第二，分类搭建产业平台，建设完善配套基础设施和其他服务设施。完备的产业平台是县域经济的增长极，也是承接农业转移人口的主要空间。科学合理规划建设产业平台，提供完善的配套服务设施，能够吸引企业入驻，串联上下游企业，形成生态功能完整的产业链条，促进资本、劳动等生产要素从大中城市向县城流动。

### （三）以人为本：优化县城城镇化的民生服务供给能力

国务院2024年印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》要求新型城镇化战略要坚持以人为本，“把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务，坚持人民城市人民建、人民城市为人民”。<sup>②</sup>缓解“以物为本”城镇化带来的诸多问题，关键是让作为主体的“人”成为城镇化战略的出发点和落脚点，成为城镇化战略的核心，逐步构建“以人为本”的城镇化。<sup>③</sup>推进县城城镇化建设，必须不断提升县城基本公共服务供给水平，推动城乡公共服务均等化。一是要以县城为着力点，借助县城的带头作用带动提升县域整体的公共服务供给水平。将基本公共服务适度向县城集聚，行政机关宏观引导和社会组织自发演进双向发力，政府部门增加财政支出，完善设施设备、土地规划、道路交通、用水用电等前期基础设施配套，增加区域承载力和吸引力，积极与重点学校和高水平医院洽谈协商，引进其前往县城建立分校、分院等，做好引进建设过程中的沟通协商工作，改善县域整体的教育医疗质量。社会组织主动承担社会责任，适时寻求与政府合作，充分发挥亲民优势，开展农民工基础职业技能培训、幼儿托管托育、社区矛盾纠纷调解等服务工作，提升县城宜居水平。二是要坚持普惠共享的供给原则，以城带乡推动基本公共服务向广大乡村腹地延伸。县城联城靠乡，与县域内各乡、镇、村的物理距离更近、情感链接更强，在识别和匹配乡村居民基本公共服务诉求方面较大中城市更具优势。因此，提升公共服务供给水平既要以县城为着力点，更要以县城为出发点，辐射带动乡镇公共服务质量提高。整体规划县城和乡村，完善乡村的道路交通、网络信号设施、天然气管道铺设等基础设施建设，促进城乡路网联通。建立优秀教师流动教学机制，鼓励优秀教师定期下乡执教、要求乡村教师定期前往县城集中培训，对于长期在农村执教的教师给予职称评定方面的适度优待。规范农村医疗机构卫生标准，加大对农村医护人员的培训力度和补贴力度，提高医护人员的执业水平和工作稳定性，增加乡村地区医疗财政支出，完善乡村医疗设施设备配套。

### （四）制度保障：提升党领导县城城镇化建设的能力

中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是实现中国式现代化的根本保障。习近平总书记强调，“党的领导是做好党和国家各项工作的根本保证，是我国政治稳定、经济发展、民族团结、社会稳定的根本点，绝对不能有丝毫动摇。”<sup>④</sup>推进县城城镇化建设，核心是要求县城与乡村共同发展，促进大中小城市和小城镇协调发展，不断加强和改善党的领导。一是要强化党的政治领导。建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的工作格局，对外认清世界经济大势、对内找准全面深化改革痛点难点，警惕“灰犀牛”事件和“黑天鹅”事件，立足向第二个百年奋斗目标奋进，制定宏观发展规划，明确县城城镇化的建设方向。二是要强化党的思想领导。在充分明确县城城镇化对乡村振兴、共同富裕的重要作用、在中国式现代化中的重要地位后，充分发挥党的号召作用和团结作用，统一全党上下思想，全面发挥人民政协凝聚共识的重要职能，使党内外各族人民群众齐心参与县城城镇化战略，围绕发展目标共同落实行动方案。三是要强化党的组织领导。加强学习教育，督促领导干部实地调查研究，因地制宜制定个性化城镇化发展方案，守牢生态保护红线，杜绝一切涸泽而渔的短视发展，充分尊重群众愿望，切实考虑群众对城镇化建设的希冀，让真正懂城市、会管理的干部以科学严谨的态度推动县城城镇化建设。

（责任编辑：冉利军 杜 婵）

① 陈文胜：《中国农业何以强》，北京：中国农业出版社，2023年，第76页。

② 《国务院印发〈深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划〉》，《人民日报》2024年8月1日，第1版。

③ 周加来等：《以人为本的中国新型城镇化道路研究》，北京：人民出版社，2021年，第2页。

④ 习近平：《毫不动摇坚持和加强党的全面领导》，《求是》2021年第18期。