

# 新“三位一体”：县域城镇化高质量发展的路径探索

——以浙江省明市为例

文/刘爱玉 罗聪聪

**摘要：**过去 40 多年中国城镇化高速发展的同时，遗留了城乡不平衡不充分发展的问题。基于浙江省明市的案例能够发现，政府坚持“以人为核心”的价值目标，通过新“三位一体”的推动方式，实现了县域内城乡融合的高质量发展。新“三位一体”是指政府发挥工业、土地和公共服务三位要素的一体化作用，缩小就业方式、居住环境、社会保障和生活品质等方面的城乡差距。县域城镇化高质量发展路径的探究，有助于从城乡融合发展视角反思城乡二元分析范式，从政府主导推动、兼顾农民主体地位角度去理解中国特色的政府与农民关系，从而为新型城镇化与乡村振兴统筹发展提供有益启发。

**关键词：**新“三位一体”；县域城镇化；城乡融合；政府与农民关系

**中图分类号：**C911 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2024)04-0085-12

85

2024.4

改革开放 40 多年来，我国城镇化迅速发展的同时也面临诸多难题。在工业城镇化和土地城镇化阶段，城镇化水平远未如城镇人口比例所展示的那样高，户籍城镇化速度慢于常住人口城镇化速度，市民化程度严重滞后。<sup>[1]</sup>大量“农民工群体”处于“半城市化”状态，<sup>[2]</sup>在就业方面受到各种歧视，享受不到城市提供的公共服务，难以冲破现实的制度性障碍而改变“农村人口”的社会身份。<sup>[3]</sup>大量劳动力的流出，导致村庄人口密度降低，又制约了城乡公共服务均等化的推进和城乡融合发展。<sup>[4]</sup>

县域城镇化是以高质量发展方式推进的新型城镇化。党的十八届三中全会提出“以人为核心”的新型城镇化发展道路，聚焦于过去城镇化阶段遗留下来的人口“落地”和市民化问题。党的十九大报告提出实施

**基金项目：**教育部人文社会科学重点研究基地北京大学中国社会与发展研究中心重大项目“集体经济与乡村公共性构建研究”(22JJD84002)；农业农村部政策法规司项目“农村改革试验区试点试验工作监测及绩效评价”(2020年)

**作者简介：**刘爱玉，北京大学社会学系教授、博士生导师，北京市，100871；罗聪聪（通讯作者），北京大学社会学系博士研究生，北京市，100871。

乡村振兴战略，强调建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，应对城乡发展不平衡、乡村发展不充分问题。习近平总书记指出：“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，把城乡关系摆布好处理好，一体设计、一并推进。”<sup>[5]</sup> 2022年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》。2023年中央一号文件进一步明确了县域城镇化在城乡融合发展和新型城镇化战略布局中的关键功能。<sup>[6]</sup>

在中国城镇化进入全面提升发展质量的新阶段，县域城镇化的高质量发展何以可能？政府部门可以通过何种推动方式，促进县域内城乡融合的高质量发展？本文以浙江省明市的城镇化发展实践为例，通过挖掘城乡融合发展的城镇化新路径，探究政府推动方式对县域城镇化发展的影响。这对探索如何打破城乡二元体制束缚，促进新型城镇化建设和构建新型工农城乡关系具有重要意义。

### 一 城乡融合发展下的新“三位一体”

#### （一）城乡关系视野下的城镇化

县域城镇化的发展深嵌于城乡关系的制度转型与政府推动方式的转变中。既有研究对城乡关系的讨论，经历了“城乡二元结构”到“城乡连续体”再到“城乡融合发展”的理论视角转变。

一是城乡二元结构视角。在二元结构范式下，城市与乡村常被视为传统与现代的对立，两者具有截然不同的内在属性和运作逻辑。城镇化的发展则表现为乡村向城市的结构性转型。<sup>[7]</sup> 受城乡二元结构范式影响，中国城镇化的研究重点关注三个方面：第一，比较城市与乡村两个范畴的差异；<sup>[8]</sup> 第二，考察乡村在城镇化冲击下的衰落；<sup>[9]</sup> 第三，分析城乡差距持续扩大的制度因素。<sup>[10]</sup> 城乡融合的可能性和路径在二元结构视角中被忽略。

二是“城乡连续统”视角。通过反思城乡二元结构框架，“城乡连续统”视角认为“城市”和“乡村”并非简单的城乡二分，而是具有一个连续的层次。<sup>[11]</sup> 在城乡两端的中间部分，存在兼顾“城市性”<sup>[12]</sup>和“乡村性”<sup>[13]</sup>特征的区域。费孝通对小城镇问题的研究便是基于这一视角，强调小城镇具有发挥有机连接城市与乡镇、农村的功能。<sup>[14]</sup> 此后，“城乡结合部”的讨论以及城乡多种变迁类型的揭示，都展现了中国乡村除了向城市趋同，还有多样化的城镇化图景。<sup>[15]</sup> 不过，这一视角虽然提出了城镇化多样态图景，但对于实现途径及机制的探讨不足。

三是城乡融合发展视角。城乡连续统视角在将城市与乡村视为两个独立社会范畴时，仍带有目的论预设和线性转换预设。城乡融合视角则将乡村理解为一种与城市交互关联的开放性社会空间组织，而不是城市之外某种“非城市”的整体性存在。<sup>[16]</sup> 这意味着工业和农业、城市与乡村之间是相互配合、有效循环的关系。城乡的融合发展体现在城乡二元体制机制的突破，城乡要素的双向流动，城乡美美与共，乡村价值不断提升。<sup>[17]</sup> 为此，学者们从“县域”这个角度提出了城乡融合发展的几种可能模式：村庄—城镇—中心城区梯度状态的基层城镇化模式，<sup>[18]</sup> 城乡融合的小城镇模式<sup>[19]</sup>和逆城镇化模式。<sup>[20]</sup>

上述研究启发我们拓展对城乡二元关系的理解，站在城乡融合发展的视角上，将县域城镇化高质量发展的目标定位于城乡融合，展现城镇化发展的多元形态。县域城镇化的研究不能仅停留在发展模式的总结上，而应深入考察推动县域内城乡融合的力量及其方式。

#### （二）“三位一体”发展路径

中国城镇化的重要特点是以政府为主导。<sup>[21]</sup> 政府通过调动和组合不同驱动要素，形塑了不同时期城镇化发展的路径及其效果。

“工业城镇化”时期呈现出“集体+工业+农村”的“三位一体”发展特色。政府利用集体所有制的资源动员和庇护，通过承包制释放的农村劳动力和家庭活力，在农村就地以低成本推动了乡村工业快速发展，进而带动了城镇化。“土地城镇化”阶段是依托“土地+财政+金融”的“三位一体”，政府快速推动了城市建设水平。<sup>[22]</sup>分税制和所得税分享改革，使得土地转而成为政府经营的主要内容。政府通过对城市建设用地的垄断供给，将“级差地租”作为资本金，撬动金融资金参与城市的公共投资和基础设施建设。<sup>[23]</sup>

然而，政府向乡村汲取资源用于城镇化发展时，并没有重视农民的主体性问题。<sup>[24]</sup>一方面，不管是依靠哪种“三位一体”路径，农民始终是做贡献的一方。例如，工业城镇化时期农民通过低价出售粮食和无偿提供土地支持工业化，土地城镇化时期农民通过“让出”宅基地来支持城市用地扩张。<sup>[25]</sup>另一方面，上述“三位一体”路径导致了推动方式与人口要素的分离。政府追求工业发展与城市扩张都没有以人口的“落地”为核心目标，出现产业和人口要素“滞后”的问题。<sup>[26]</sup>保障流动农民工群体顺利市民化的公共服务要素，也因此被忽视。

人的城镇化，既指农民生产方式的改变，又包括生活方式的转变。<sup>[27]</sup>农民主体地位的强调，要求政府主导推动的县域城镇化，充分考虑农民家庭生活状态的改善。首先，县域城镇化需要产业基础的支撑。<sup>[28]</sup>农民无法在县域内获得稳定就业和收入，即便购置县城的房产，依旧会外出务工。由此形成的是缺乏产业支撑的“瘸腿”的城镇化。<sup>[29]</sup>其次，需要突破城乡二元土地制度限制。原来依靠土地融资来推动城镇化的模式难以持续，二元土地制度限制了土地增值收益的城乡公平分配和工农产业现代化。<sup>[30]</sup>最后，需要推动公共服务<sup>①</sup>均等化。农民工群体产生市民化

难题的重要原因在于公共服务的城乡不均等，这也成为农民采取“城乡两栖”家庭策略的结构限制。<sup>[31]</sup>城乡间公共服务均等化，要求农民享受与城市居民等值的各类公共服务，以逐步改善农民的生活环境，促进其稳定顺利向市民转身。<sup>[32]</sup>以县域为基本单元推动城乡融合发展的关键，就在于推进城镇基础设施向乡村延伸，公共服务和社会事业向乡村覆盖。

### （三）新“三位一体”发展路径

新“三位一体”是指政府发挥工业、土地和公共服务三位要素一体化推动县域城乡融合发展的方式。“三位”要素得以“一体化”推进的前提是，政府将“以人为核心”的价值目标始终贯穿于城镇化发展中，兼顾政府主导与农民主体。

与旧的“三位一体”相比，新“三位一体”发展路径在价值目标和推动方式上具有新的特征。其一，坚持“以人为核心”的目标与价值理念。坚持“以人为核心”的价值目标，就是要将城乡居民的利益放在首要地位，以农民的生产方式、生活方式、文明素质和社会权益为核心考量，使城乡居民拥有平等的经济权利、社会权利、政治权利和发展权利。

其二，坚持工业、土地和公共服务“一体化”推动方式。在旧的“三位一体”发展模式里，政府往往集中力量推动工业或土地某一种单一要素，忽视了不同要素之间的作用关系。尤其是公共服务这一关系农民生产生活改善的要素，总是作为一种抽象的政策建议，缺乏具体的落地方式。新“三位一体”则强调政府以“一体化”方式协同推进工业、土地和公共服务的城乡发展，避免推动方式与价值目标的分离。工业发展为农民非农就业和享受城乡均等的公共服务提供物质基础；土地制度创新，促进工农产业现代化和农民居住条件改善；公共服务的城乡均等化，切实提高农民社会保障水平和生活质量。三位



要素一体化地推动,才能让农民在就业、居住、生活和消费等各方面实现现代化转变,最终落实人口城镇化的发展目标。接下来,本文将以前明市城镇化的发展经验为例,详细探究政府如何发挥工业支撑、土地助力和公共服务均等化的作用,以新“三位一体”的方式实现县域城镇化高质量发展。

### 二 案例介绍与研究方法

明市<sup>®</sup>属于省辖县级市,地处浙江省东部、长江三角洲南翼,既是宁波都市圈的重要组成部分,又处在沿杭州湾发展带和前湾新区的城市发展规划中。明市占地总面积为1527平方公里,下辖14镇1乡6街道。2023年末全市户籍人口82.71万人,其中城镇人口64.18万人,全市登记在册的流动人口为63.91万人。明市的县域发展历史悠久,城镇化道路在20世纪90年代中期开始呈现出与中西部地区截然不同的特点。明市并没有出现农民大规模外出就业的情况,在习近平同志浙江任职期间提出“八八战略”时,<sup>[33]</sup>即已结合本地优势实践城乡一体化建设。

如今明市城乡融合趋势明显,城乡公共服务均等化达到较高水平。2023年明市城镇化率已达到82.5%,城乡居民收入比缩小到1.62:1。公共养老、医疗和教育等基本实现全民覆盖和均衡化发展,2023年全市户籍人员养老保险参保率达到99.2%,基本医疗保险参保和长期护理保险实现全覆盖。全市15年教育普及率2021年即实现100%,省义务教育标准化学校建成率达99.1%。文体事业亦蓬勃发展,“15分钟品质文化生活圈”多达44个。因而,无论是在城市生活,还是在农村居住,明市农民同样拥有非农就业机会、良好居住环境和高品质的生活方式。在这个过程中,农民转变了过去“农村落后、农民低人一等”的观念,转而对农民身份感到认同与自豪。

本文所使用的材料均来自于2020年8月调研团队在浙江省明市所做的实地调研。调研团队走访了明市多个乡镇和村庄,召开了多次座谈会,收集了大量文献资料和访谈材料。调研团队访谈了明市政府工作人员、乡镇干部和村干部、村民小组长、种粮大户、家庭农场主和普通村民,共计30余人。为了突出农民主体地位和城乡融合的高质量发展特征,本文在考察明市政府的推动方式时,侧重于讨论乡村和农民的发展情况。

### 三 工业支撑：民营经济与就地非农化

基于本地发展优势,明市政府扎实推进工业发展,激活民营经济活力,带动农民非农就业和现代农业转型,不断缩小城乡人均收入与生活水平差距。

#### (一) 从乡镇企业到民营经济

“异军突起”的乡镇企业,是20世纪80年代明市乡村工业发展的主力。类似于“苏南模式”,明市早期工业化的动力来自于集体保留的社队企业。1984年起明市将原来的社队企业更名为乡镇企业,采用“四个轮子”一起转的发展模式。随着市场化改革浪潮不断推进,明市逐步开展了乡镇企业的改制。从1992年到1995年,明市乡镇企业改制基本完成,绝大多数乡镇办和村办企业转为个体私营企业。此后在长三角经济圈的辐射与外向型经济的拉动下,个体、联户、私营和股份企业等多种形式的民营经济快速发展。

在乡镇企业转制浪潮中,一些地方政府迅速甩开乡镇企业的“包袱”,将发展的重点转移到经营土地和扩张城市建设上。<sup>[34]</sup>与之不同,明市政府主导的乡镇企业改制,在转变企业产权性质的同时,仍然维持甚至扩大了乡镇的工业基础。明市政府非常注重工业企业对乡村经济和农民就业带来的影响。一方面,明市政府积极引导乡镇企业向个体或私有改制;另一方面,明市致力于融入长三

角经济圈和全球经济秩序，加大对本地工业的扶持力度，推进企业科技创新体系和工业园区的建设。

由此，明市的工业产业在县域范围内形成了市级工业区、乡镇工业功能区和村庄工业点的三级布局。2000年底，全市17个乡镇建立了工业园区，落户企业616家，成为乡村工业发展的新增长点。随后各类工业园区统一规范为乡镇工业功能区，并形成了新光镇的江南水暖城、梁弄镇的灯具城、丈亭镇的台商工业园等极具特色的工业功能区。以我们调研的新光镇溪村为例，溪村紧紧抓住政府政策机遇，在村庄中创办工业点。这为村庄中转制的诸多企业解决了厂房用地和基础设施建设问题。溪村以规上企业为龙头，吸引众多相关配套的中小企业落户，数量达314家。除了在企业务工，农民家庭还可以通过来料加工、订单加工等方式，在家庭作坊中参与产业生产。

(二) 从“离土不离乡”到“走得下、留得下”

依托发达的工业基础，明市农民形成了几种典型的就业类型：一是规模化经营农业，即通过流转土地，发展现代化的规模农业来获得收入；二是以工厂务工为主，辅之小农经营或兼多种副业；三是开办私营工厂或个体户经营，承接明市众多规上企业的配套服务和加工生产。同时，工业产业发展带来的外来人口集聚，又促进了消费需求的增长和第三产业的发展。越来越多有条件的农民在村里或者镇上开店，获取经营性收入。

从这些就业类型可以看出，明市本地工业发展为农民就地非农化提供了多种选择。明市农民不用长距离流动到外地就可以获得就业机会，更不用在家户分离的状态下去谋求非农职业。民营经济通过促进工业要素在城乡间加速流动和均衡配置，为明市农民就业地点的自由选择提供有力支撑。而明市农

民通过职业的非农化，获得了就业机会，拓展了收入来源，提高了收入水平。由此可以理解缘何在就业形态与生活水平上，明市农民与城镇居民之间的差距逐渐缩小。

我是早晚都在家里，上班就开车去，开车很快的，15分钟到20分钟就能到，没有堵车的话15分钟就能到……我是觉得很高兴啊！我们这个土里土气的人能挣到这个工资，享受这种待遇确实很不错的，我和老伴两个人日子就好过了。（访谈资料20200801GQX）

年纪轻的读书人还是在明市附近工作的多，还比较近，晚上还回来住，我们村不是空心村。像我的孩子们都住村里，我孙子也住这。他们工作的地方离村里也不远，五六里的路，开车很快就到。他（儿子）城里的房子现在就空着，喜欢住我这里。（访谈资料20200801LTF）

基于此，明市农民非农化呈现出“走得下、留得下”的新型特征。在学术研究中，农民非农化模式主要有两种：一种是“离土不离乡、进厂不进城”；另一种是“离土又离乡、进厂又进城”。<sup>[35]</sup>农民“离土不离乡、进厂不进城”的生活状态，只是对90年代中期以前明市农民非农化转变的概括。但随后明市的农民并没有转向“离土又离乡、进厂又进城”，避免了流动过程中家户分离、缺乏保障、被社会性排斥等问题。如今明市农民既能走得乡村到城市务工，又能留在乡村就近就业。不管是从事非农就业，还是经营现代化农业，都为明市农民留在本地并兼顾家庭提供了物质支撑。

明市发达的工业基础带动了土地和公共服务要素的发展。为了给农民提供本地就业机会，明市积极调整土地政策、完善各项公共服务来支持乡村工业产业发展。在坚持农民主体地位的价值目标引导下，明市凭借发达的产业经济和雄厚的财政实力，保障农民的土地权益和促进公共服务城乡均等化。明

市农民在生活上，既可选择在城市定居，也可以在乡村享受与城市相似的生活状态。这与“离土不离乡”时期城镇建设落后，公共服务等软件条件缺乏的状况完全不同，<sup>[36]</sup>也与农民工“城乡两栖”的状态相区别。<sup>[37]</sup>明市农民的城乡流动并不是一种结构束缚下的被迫选择，而是就业机会充分、城乡公共服务差距缩小下的自由权利。

### 四 土地助力：制度创新推动要素流动

在明市农民转向非农就业的同时，农民与土地的关系发生了改变。明市紧紧抓住土地制度改革契机，通过多种方式盘活闲置土地，推动土地要素的城乡流动，促进工农产业现代化和农民生活居住环境改善。

#### （一）土地变现：流转与置换

农村土地产权经历了从集体所有权与承包经营权“两权分离”到新时代农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”的转变。<sup>[38]</sup>在稳定土地承包关系长久不变的前提下，“三权分置”的土地制度改革，推动了土地经营权的合法有序流转，促进多种形式的农业适度规模经营和农民土地收益增加。

明市新水镇的瑶村，以承包地整村流转的方式，发展现代化规模农业，改变了农民收入结构。瑶村全村区域面积 3.3 平方公里，其中耕地面积有 3295 亩，土地资源丰富。2016 年，在征求农户意见的基础上，与发承包商商定价格后，瑶村启动了承包地整村流转项目。农户先将承包地流转给村集体，村集体再将整村流转的土地统一发包给村里的种粮大户。在这些大户的带动下，瑶村走上了科学种植、规模化和机械化生产的现代农业发展道路。实施土地整村流转后，对非农就业的农户而言，他们每年可以获得每亩 850 元的土地流转费，同时，明市政府还为承包地流转出去的农户提供就业与失地社会保障

的政策支持，确保农户非农化的稳步转化。

城乡土地置换，是激活土地要素的另一重要制度创新。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发【2004】28 号）提出的城乡建设用地增减挂钩的政策，浙江省利用综合改革试点这个平台实施了土地“两置换”，即鼓励农民自愿用土地承包经营权置换城镇社会保障待遇，将宅基地和农村现有住房置换城镇住房。这有助于盘活农村闲置土地，满足城镇建设用地扩张的需求。

但为更好地保障农民的土地权益，在“两置换”的基础上，明市创新性地探索出土地“三置换”的模式。所谓“三置换”就是在前两个置换的基础上，增加以村级集体经济发展的留用地来置换物业经济。例如明市彩霞街道的桥村，通过土地“三置换”，在房屋和社会保障置换之外还获批了 12 亩物业经济用房土地，相当于将村集体过去留用地资产和集体资产置换到了城市中新开发物业房产的产权或收益。桥村将其用于商业开发后，为农民提供了大量非农就业机会，又通过收取租金等多种方式增加了村集体和农民收入。

#### （二）土地整治：改造与规划

依据省政府出台的政策，明市于 1998 年开始探索农村宅基地的整治工作。明市整理重新复垦成耕地的土地，经部门审批后可以按照 60% 的比例向国家申请增加建设占用耕地指标。这为乡村产业发展与居住环境改善提供了土地基础。

以万华镇路村为例，土地整治为路村城镇化发展提供新的活力。为了改善农民生产生活条件，原自然村小路村积极运用农村宅基地整理政策，拆迁村内零星闲置住宅 42 户，获得宅基地复垦指标 36 亩。利用市政府使用复垦指标返还给村里的征地费，以及土地置换的建设用地指标，小路村引进了 6 家企业，解决了农民在本地就业的问题。周边三个村庄与小路村合并到行政村路村之后，路村进



行了更大规模的土地整治。土地要素的加快流动，让路村拥有更强大的经济基础和充足的地理空间去发展村集体经济、推动美丽乡村建设。到2018年，路村村内拥有90家企业进驻，村级集体经济收入达到1548万元，农民人均收入2.68万元，连续投入美丽乡村建设累计3000多万元。

除了盘活闲置土地，明市还推动山区自然村的整村拆迁与退宅还耕。2003年明市启动了“内聚外迁”战略，以积极引导山区偏远、零星自然村群众移民下山，实现人口集聚发展。截至2014年底，明市累计完成了整体拆迁自然村133个，退宅还耕面积1267.6亩。全市建成城区市级集中安置小区2个，山区内聚点6个。溪村的“下山移民”工程，便是将山区农民搬迁到村庄内聚点的安置房中。由此，村庄能够提供更加生态化的居住环境和更集约化的公共服务，随之有利于农民享受更高质量、覆盖面更广的各项保障。

明市政府推动的土地整治与学术界讨论的“农民上楼”项目有本质区别。首先，政府经营土地的目的不同。在“土地城镇化”时期，政府加快土地开发来建设城镇，是地方盲目经济竞争，或地方政府与资本主导的结果。<sup>[39]</sup>但明市土地要素流动的重要前提是农民非农化程度比较高，在生产方式发生改变后，村庄和农民都有需求和动力要求改善生活环境。在盘活农村闲置土地满足城镇建设用地需求的同时，明市也注重美丽乡村的建设和农民居住环境的改善。明市创新土地制度的目的是促进城乡融合发展，而不是牺牲乡村和农民利益，只为城镇建设提供需要。

其次，获得土地级差收益的主体不同。在“农民上楼”与“资本下乡”的土地整理和置换中，“商业资本通过成为投资主体，与地方政府一起成为级差地租的剩余索取者”。<sup>[40]</sup>与之不同，明市选择将土地级差收益更多地留在村庄和农民手中。村庄依靠土地增加的

村集体经济收入，大多都被投入到产业发展、村庄规划与改造、基础设施修建与社会保障完善上。通过土地变现与土地整治，农民获得土地权益的同时，享受和美乡村建设带来的生活环境改善。

最后，土地要素带动城镇化的发展方式不同。“农民上楼”带来的农业现代化与农村社区化，实现路径主要靠“土地—财政—金融—城镇建设”。然而，明市土地要素的流动，同时带动了产业发展和公共服务均等化，最终促进县域内城乡融合发展。其依赖的路径是“土地—产业—公共服务—城乡融合发展”。由此可见，“土地”固然是城镇化发展的要素，但关键在于以何种方式依靠土地实现高质量的发展。

## 五 公共服务均等化：提高生活品质

依托工业发展和土地制度创新，明市大力推动公共服务的城乡均等化。明市农民不仅在就业形态、收入水平上与城市居民相差不大，而且在基础设施、生态环境、社会保障和消费内容上亦无明显差别，在乡村也能获得与城市相似的“现代生活条件”。

### （一）基础设施与生态环境

明市均等化的公共服务首先体现在农村基础设施的完善与生态环境的改善。明市扎实推进基础设施农村全覆盖，实现农村与城市无缝对接。以道路交通为例，明市不仅对外联系十分便利，还打造出城乡便捷联通的交通网络。2019年，明市建成“四好农村路”93.4公里，不断提升各村庄道路质量，在乡镇间形成四通八达的公路网。纵横交错的高速公路途径明市多个乡镇，这既方便了各镇之间的连通，又进一步缩短了从乡镇直接前往杭州等中心城市的时间。高铁和城际的开通，更让农民从明市到宁波、杭州、上海等大城市的时间大大缩短，当地人笑称“喝一杯茶”的时间就到了。

在改善交通条件的同时，明市在农村大力推动水电照明、通信宽带、厕所革命、能源工程等物质性设施建设，推进卫生所、健身公园、文化大礼堂、图书室、老年活动室、乡村博物馆等社会发展类基础设施全覆盖。农民感受到的城乡差距越来越小。

明市农村的生态环境也大为改善。明市实施了一系列整治提升农村人居环境的行动，具体包括拆违拆旧、改良空间形态的“三改一拆”，维护清静河湖的“五水共治”以及全面整治、提升人居环境的“六清六净”等。这些整治效果在天朗村中有显著的体现。

我们农村的空气、环境都要好一点。一个是空气、一个是空间、另一个是环境，这都是农村的优势。我们的村容村貌好得很，像我们村的公共厕所现在非常好，走过去一看就很干净，特别是晚上一看厕所里面灯火辉煌的！（访谈资料 20200815ZTL）

在卫生整治、垃圾分类、环境整治这一块，村里投入的钱很多。光环境整治这一块一年要花 120 多万，包括卫生保洁、河道保洁。我们是一体化的保洁模式，对外招标，一年 120 万，街道出 60 万，村里出 60 万……三年前我说到深圳多好，到上海多好，现在谁还去啊？现在农村环境好，路也通了，灯也明了，水也清了，都想到农村了。（访谈资料 20200808WYJ）

### （二）社会保障与生活需求

明市落实公共服务均等化的另一重要方面是推动社会保障的城乡全覆盖，保障农民社会权利的平等享有。过去农民对城市户籍的需求，很大程度上是为了享受城市中高质量的医疗、教育条件和养老保障水平。<sup>[41]</sup> 2015 年，依据《国家新型城镇化综合试点方案》，明市政府全面实施了城乡户口一体化管理。但早在这之前，明市政府就开始探索打通城乡户籍在共享社会保障方面的障碍。

在医疗保障方面，明市持续扩大医疗保

险覆盖面，推动保障水平城乡均等化。明市新农合的参保率到 2015 年时达到了 95%。明市还通过建立大病救助与医疗救助相衔接的医疗救助体系，解决农民抵御大病风险能力弱的问题。2016 年，明市开始落实城市居民医疗保险和新型农村合作医疗保险的合并工作，建立统筹城乡的基本医疗保险制度。明市不断提高个人筹资标准中财政补助的占比，以及医保基金的支付比例，让农民与城市居民一样享受到高水平的医疗保障。

同时，为实现县域内医疗资源有效共享，明市在基层开展高水平医疗联合体建设，鼓励市级公立医院以多种形式纵向下沉到基层，提升基层医疗机构服务水平和医师队伍建设。明市建立起基层医疗卫生机构财政补偿的新机制，出台基本建设（含修缮）、设备购置、信息化建设、人员培养培训经费、基本人员经费等“五项基本补助”政策，以大力扶持基层医疗卫生机构发展。

关于养老保障，明市积极建立城乡接轨的基本养老保险制度，切实提高农民享受到的养老保障待遇。2003 年明市出台政策让农民能够以灵活就业人员的身份参保城镇职工养老保险。借此契机，明市在全市范围内落实失地农民的养老保障，被征地农民可获得保障水平更高的被征地人员养老保障，或可选择转为城镇职工基本养老保险。2015 年之后，按照国家规定，明市落实建立统一的城乡居民基本养老保险制度的要求，并不断完善待遇确定机制和基础养老金正常调整机制。依据本市经济发展情况，明市加大政府补贴力度。其中，基础养老金标准从 2015 年每人每月 160 元，到 2021 年上调至 260 元，远高于浙江省规定的全省最低标准。明市还鼓励有条件的村集体经济组织提高对参保人的缴费补助，从而缩小城乡居民的缴费水平和保障水平。

医疗我和老公也都全部保好了，看病不



要钱的，就是刷医保卡。我大病保好了的嘛，这个两万有个范围，家庭成员可以相互转，我也可以转给我妈妈、我婆婆看病，和城里也差不多。（访谈资料 20200806ZLY）

我那个鱼塘一亩半，养的也不多，主要是我爱好，也不以这个为生。我现在养老金一个月有两千六，我老伴也有两千左右，没有我的多，大病保险这些都有。你看我上午起来，弄弄家里的事，中午吃了饭，睡个觉，下午就跑到鱼塘转悠转悠，舒服得嘞！（访谈资料 20200804LAH）

随着生活条件便利和社会保障完善，农民丰富多元的生活需求也得到满足。明市城乡家庭消费支出结构和消费品拥有情况在逐步缩小。调研发现，农村家庭在人均居住面积、助力车上的拥有率高于城市家庭，在医疗保健、抽油烟机、沐浴热水器、洗衣机、空调、移动电话等方面的拥有率与城市家庭基本持平。在生活消费支出、衣着、家庭设备用品及服务等方面，与城镇家庭的差距缩小到 20% 以内。可见明市农民足不出户即可享受到城市生活的便捷，获得高品质的生活方式。

我们推动的城镇化就是，明市有的东西我们乡镇都要有，这才是城镇化。要吃要玩要喝完全都有，农民在自己家里能享受到。现在乡镇里面就有 12 家银行机构，进驻了很多全国连锁店，中小幼学校有 23 家，明市第四人民医院在我们这里，还有一个投资了 1.8 亿元的全民健身中心……（访谈资料 20200810LZC）

总的来看，明市在县域内推动城乡公共服务均等化，努力缩小了城乡居民在基础设施、环境卫生、社会保障和生活品质等方面的差距。在这个过程中，与过去城镇化阶段农民的权益没有得到重视不同，政府做到始终贯彻“以人为核心”的价值理念，为农民赋予自由选择生活的权利。政府不强求农民

在职业、居住地和身份上向城市趋同，反而让农民以居住在农村的方式实现稳定就业和生活方式现代化转变。这正体现了农民作为城镇化发展主体的地位，以及县域城镇化的高质量发展。

## 六 结论与讨论

在中国城乡融合逐渐深化的时代背景下，县域城镇化联结着“人的城镇化”和乡村振兴。推动县域城镇化发展的“三位一体”模式也随着中国城乡关系的转型而发生变化。对此，本文提出新“三位一体”的分析框架。在浙江省明市的案例中，政府坚持“以人为核心”的价值理念，发挥工业、土地和公共服务的一体化作用，推动了县域内的城乡融合发展。县域城镇化发展的“高质量”，就体现在县域内的城乡融合与农民主体地位的保障，这对解决城乡发展不平衡不充分问题和进一步扎实推进人的城镇化具有重要实践意义。

相对于旧的“三位一体”，新“三位一体”发展路径揭示了人口城镇化阶段独特的城乡关系以及政府与农民关系（如表 1 所示）。

一方面，新“三位一体”立足于城乡融合发展关系，突破城乡二元分析框架。一是联结并活化城与乡的各种生产生活要素，打通城乡之间的循环通道，<sup>[42]</sup>为人口“走得出去、留得住”提供自由选择权利。这使得农民生产生活方式的转变并非只能在“城市”空间实现，而是拓展至整个县域范围。二是强调乡村的价值挖掘和文明传承。乡村不只是相对于城市的落后表现，更不是只有向城市输送资源或最终走向衰落的命运。<sup>[43]</sup>新“三位一体”有助于激活乡村的内生动力和传统资源，让乡村获得与城市相对平等的发展机会。三是注重城镇化发展的系统性。县域城镇化的发展是一项立体而多元的系统工程，需要产业的支撑、土地的助力和公共服务的城乡均等化等多方面支持。<sup>[44]</sup>除了过去城镇化模

表 1 不同城镇化阶段“三位一体”路径的对比

发展阶段	工业城镇化	土地城镇化	人口城镇化
“三位一体” 发展路径及目标	旧“三位一体”		新“三位一体”
	“集体+工业+农村”； 经营企业	“土地+财政+金融”； 经营土地	“工业+土地+公共服务”； “以人为核心”
城乡关系	城镇建设滞后， 乡村落后	城镇建设迅速扩展， 乡村落后	城乡融合发展， 和美乡村大力发展
人口流动特征	离土不离乡、进厂不进城	离土又离乡、进厂又进城	走得出、留得下
政府—农民关系	农民低价出售粮食、无偿 提供土地支持工业化	农民通过“让出”土地来为 城镇化加速和“续航”	农民享受较为均等的发展机会 与公共服务保障

式中强调的产业和土地要素，如何落实城乡公共服务均等化是县域城镇化高质量发展需要突破的难点。新“三位一体”的系统性正体现在工业、土地和公共服务能够有序协调地发挥一体化作用。

另一方面，新“三位一体”结合政府主导与农民主体，展现出新型的政府—农民关系。一是回归到“人”的本质。城镇化发展的关键不是人口百分比的数字变化，也不单纯是工业驱动的物质变化。更重要的是人口能够实现生产生活方式的转变，并切实享受现代文明成果。<sup>[45]</sup>新“三位一体”引导的县域城镇化发展路径正是以尊重“人”的主体地位和满足人的真实需求为目的，体现人口城镇化发展的核心与实质。二是重视农民的家庭生活和精神文化。新“三位一体”的推动方式顺应了农民家庭“乡—城两栖”的流动趋势，而非套用西方现代化进程中“城市与乡村”的主客对立关系；<sup>[46]</sup>又坚持了农民的发展主体地位，满足其家庭生活的实际需求，而非执着于回归到西方城市化模式对乡村“拔根”的“正途”上。<sup>[47]</sup>这展现了农民由过去的利益受损者转变为真正受益方的可能路径，也在实践层面印证了中国特色的“家国一体”关系。<sup>[48]</sup>

以人为核心的新型城镇化是中国式现代化的重要组成部分。立足中国基本国情，挖掘城镇化的中国特色与独特发展路径，有助于从实践和理论层面把握新型城镇化与中国

式现代化的内在联系，助推中国式现代化。在探索县域新型城镇化发展道路过程中，我们还需要对县乡村各级政府的行动逻辑，政府与企业、中央与地方关系的演化，以及东中西部地区城乡融合发展的多元形态等问题进行持续性探讨，深刻反思西方城市化理论，不断推动中国城镇化研究领域的自主知识体系建构。

(调研团队成员有刘爱玉、陈龙、姜凤姝、罗聪聪，本文许多观点和论证得益于团队的讨论，在此表示感谢。同时感谢北京大学社会学系和地方试验区的大量协助。)

注释：

①本文使用宽泛意义上的“公共服务”概念，具有“公共品”性质，包含了各类基础设施和基本公共服务保障。“均等化”强调通过调节、平衡达到大体相等的过程，包括机会均等和结果上的大体相等。

②按学术规范，本文对地名和人名均进行了匿名化处理。

参考文献：

[1] 刘爱玉：《城市化过程中的农民工市民化问题》，《中国行政管理》2012年第1期。  
 [2] 王春光：《对中国农村流动人口“半城市化”的实证分析》，《学习与探索》2009年第5期。  
 [3] 王春光：《新生代农村流动人口的社

- 会认同与城乡融合的关系》，《社会学研究》2001年第3期。
- [4] 于建嵘：《基本公共服务均等化与农民工问题》，《中国农村观察》2008年第2期；田毅鹏：《乡村“过疏化”背景下城乡一体化的两难》，《浙江学刊》2011年第5期。
- [5] 中共中央党史和文献研究院：《十九大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2023年，第60页。
- [6] 《中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，《人民日报》2023年2月14日，第1版。
- [7] 孙立平：《对社会二元结构的新认识》，《学习月刊》2007年第1期。
- [8] 毛丹：《村落共同体的当代命运：四个观察维度》，《社会学研究》2010年第1期。
- [9] 李培林：《巨变：村落的终结——都市里的村庄研究》，《中国社会科学》2002年第1期。
- [10] 陆学艺：《破除城乡二元结构 实现城乡经济社会一体化》，《社会科学研究》2009年第4期；折晓叶、艾云：《城乡关系演变的研究路径——一种社会学研究思路和分析框架》，《社会发展研究》2014年第2期。
- [11] Richard Dewey, “The Rural—Urban Continuum: Real but Relatively Unimportant”, *American Journal of Sociology*, vol.66, no.1, 1960, pp.60—66.
- [12] Louis Wirth, “Urbanism as a Way of Life”, *American Journal of Sociology*, vol.44, no.1, 1938, pp.1—24.
- [13] Robert Redfield, “The Folk Society”, *American Journal of Sociology*, vol.52, no.4, 1947, pp. 293—308.
- [14] 费孝通：《小城镇 大问题》，《费孝通全集》（第十卷），呼和浩特：内蒙古人民出版社，2009年，第198—233页。
- [15] 折晓叶、陈婴婴：《超级村庄的基本特征及“中间”形态》，《社会学研究》1997年第6期；毛丹：《村落共同体的当代命运：四个观察维度》，《社会学研究》2010年第1期。
- [16] 陆兵哲：《社会空间的继替与共存——一个郊区村庄城镇化的社会学研究》，《社会学研究》2023年第2期。
- [17] 刘守英、文爱平：《城乡融合 美美与共》，《北京规划建设》2021年第3期。
- [18] 卢晖临、粟后发：《迈向扎根的城镇化——以浏阳为个案》，《开放时代》2021年第4期。
- [19] 王绍琛、周飞舟：《困局与突破：城乡融合发展中小城镇问题再探究》，《学习与实践》2022年第5期。
- [20] 李培林：《面对未来：我国城镇化的特征、挑战和趋势》，《中国社会科学院大学学报》2022年第8期。
- [21] 李强等：《中国城镇化“推进模式”研究》，《中国社会科学》2012年第7期。
- [22] 周飞舟等：《从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化：中国特色城镇化道路的社会学考察》，《社会发展研究》2018年第1期。
- [23] 周飞舟、王绍琛：《农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究》，《中国社会科学》2015年第1期。
- [24] 王春光：《关于乡村振兴中农民主体性问题的思考》，《社会发展研究》2018年第1期。
- [25] 周飞舟等：《从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化：中国特色城镇化道路的社会学考察》，《社会发展研究》2018年第1期。
- [26] 黄祖辉等：《推进工业化、城镇化和农业现代化协调发展》，《中国农村经济》2013年第1期。
- [27] 李强、王昊：《什么是人的城镇化？》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2017年第2期。
- [28] 赵晓峰等：《双重经营：县域城镇化



中的政府行为与农民抉择——基于陕西省合县的案例分析》，《农业经济问题》2023年第12期。

[29] 卢晖临、栗后发：《迈向扎根的城镇化——以浏阳为个案》，《开放时代》2021年第4期。

[30] 刘守英：《准确理解县域作为城乡融合的载体》，《乡村振兴》2022年第6期。

[31] 白美妃：《撑开在城乡之间的家——基础设施、时空经验与县域城乡关系再认识》，《社会学研究》2021年第6期。

[32] 吴业苗：《农民转身：新型农村社区的适应处境与公共服务建设》，《浙江社会科学》2013年第1期。

[33] 习近平：《干在实处 走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》，北京：中共中央党校出版社，2013年，第71—74页。

[34] 周飞舟：《大兴土木：土地财政与地方政府行为》，《经济社会体制比较》2010年第3期。

[35] 费孝通：《农村工业化的道路》，《费孝通全集》（第十卷），2009年，第85—87页。

[36] 费孝通：《论中国小城镇的发展》，《中国农村经济》1996年第3期；王春光：《对中国农村流动人口“半城市化”的实证分析》，《学习与探索》2009年第5期。

[37] 王春光：《第三条城镇化之路：“城乡两栖”》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》2019年第6期。

[38] 肖卫东、梁春梅：《农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系》，《中国农村经济》2016年第11期。

[39] 周飞舟等：《从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化：中国特色城镇化道路的社会学考察》，《社会发展研究》2018年第1期。

[40] 周飞舟、王绍琛：《农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究》，《中国社会科学》2015年第1期。

[41] 李强、胡宝荣：《户籍制度改革与农民工市民化的路径》，《社会学评论》2013年第1期。

[42] 刘守英、王一鹤：《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》，《管理世界》2018年第10期。

[43] 卢晖临：《村庄的未来——来自田野的观察和思考》，《学海》2019年第1期。

[44] 王绍琛、周飞舟：《困局与突破：城乡融合发展中小城镇问题再探究》，《学习与实践》2022年第5期。

[45] 魏后凯：《坚持以人为核心推进新型城镇化》，《中国农村经济》2016年第10期。

[46] 朱晓阳：《“乡—城两栖”与中国二元社会的变革》，《文化纵横》2018年第4期。

[47] 夏柱智、贺雪峰：《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；卢晖临、栗后发：《迈向扎根的城镇化——以浏阳为个案》，《开放时代》2021年第4期。

[48] 周飞舟：《从脱贫攻坚到乡村振兴：迈向“家国一体”的国家与农民关系》，《社会学研究》2021年第6期。

责任编辑 刘秀秀