

县域乡村振兴的内在逻辑、 实践张力与路径选择

郭 阳 范和生

摘要：不同于既往以村庄为乡村振兴实施单元的传统模式，以县域为基本单元推进乡村振兴具有加快县域城乡融合、促进县域共同富裕与完善县域治理体系的内在逻辑。囿于国家介入有限与基层行为偏差、城市发展偏向与乡土卷入风险、工商资本嵌入与公共利益缺失等实践张力，县域乡村振兴面临着多重阻力。应通过规划引导、机制转型、治理重塑与要素支撑等途径，完善县域乡村振兴规划，构建新型城乡关系，打造城乡治理共同体，增强县域内生动力，以全面推进县域乡村振兴，促进城乡融合发展，实现城乡共同富裕与农村农业现代化。

关键词：县域乡村振兴；城乡融合；“三农”问题；共同富裕

中图分类号：C91 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）04—0150—10

党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略。2018年9月中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》对实施乡村振兴战略作出了阶段性谋划，实施乡村振兴战略是解决新时代社会主要矛盾的重要途径，是促进中国农业农村现代化的总战略和开展“三农”工作的总抓手。党的二十大报告指出：“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动。加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。”^①2023年中央一号文件指出，必须坚持不懈把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，举全党全社会之力全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。^②

一、问题提出与文献回顾

县域是中国政治、经济、社会目标的基本执行单元，截至2020年，中国有县级行政区2844个，县域面积约占全国面积的93%，县域人口约占全国人口的74%，县域GDP约占全国的53%^③，县域在推动

基金项目：本文是国家社会科学基金项目“全球化视域下中国消费结构升级的社会学研究”（项目号：19BSH140）、安徽省高校杰出青年科研项目“‘双碳’背景下城乡居民生产生活绿色低碳转型的动力机制和路径创新研究”（项目号：2022AH02006）、合肥市哲学社会科学规划项目“合肥市全面推进乡村振兴研究”（项目号：HFSKYY202313）的阶段性成果。

作者简介：郭 阳，男，安徽大学创新发展战略研究院博士研究生，主要从事政治社会学与县域治理研究。

范和生，男，安徽大学社会与政治学院教授，博士生导师，主要从事政治社会学与消费社会学研究。

① 习近平：《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》，《人民日报》2022年10月26日。

② 《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。

③ 何晓斌：《以县域为基础的现代化和共同富裕》，《探索与争鸣》2021年第11期。

中国社会发展的过程中扮演了重要角色。中华人民共和国成立之初，由于经济基础薄弱与国防需要，国家主要采取计划经济体制，对生产与资源分配进行统一计划，并且制定了重工业优先发展的策略，此时城市成为经济建设的中心，作为以粮食生产为主的农业区域，县域长期处于边缘化地位。由于政策倾斜和资源紧缺，农业农村发展没有得到重视，以致中国县域经济在国民经济结构中长期处于劣势，城乡二元结构逐渐形成。改革开放以后，各类制度壁垒得以破除，充分释放了县域各类要素的活力，家庭联产承包责任制的推广与乡镇企业的快速发展成为县域经济发展的强大动力。2019年5月，中共中央、国务院发布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，这是党的十九大作出的重大决策部署，根本目的在于重塑城乡关系，推进城乡融合发展，促进乡村振兴和农业农村现代化。2022年5月，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》，明确指出要提升县城发展质量，为乡村振兴提供有力支撑。县域主要由村庄、城镇与县城构成，县域发展包括了县城发展与乡村发展，因而县域发展与乡村振兴相辅相成。一方面，县域发展涵盖了乡村振兴的绝大多数内容，推动县域发展必然要大力推进乡村振兴；另一方面，国家推动乡村振兴为县域经济社会发展创造了重要机遇，各类资源与利好政策为县域发展提供了动力支撑。然而，与村庄（农村）研究相比，目前对县（县域）的研究无论是从质量还是数量上都存在不足。在中国进行多年的社会主义新农村建设、美丽乡村建设，在各地实践中几乎都被简化为村庄建设，基本上是以“村庄”为基本实施单位，这种实践上的方向性偏差令人遗憾，而且乡村振兴依然面临着被片面理解为“村庄振兴”的尴尬处境^①。

当前学界对于县域乡村振兴的讨论主要集中在两个方面：第一，强调以县域为单元推进乡村振兴。杨华认为乡村振兴的实质是县域振兴，就是要通过县域发展带动县域内农民城镇化和农业农村现代化，实现乡村的全面振兴。^②黄振华认为县域发展与乡村振兴之间紧密耦合，县域居于工业与农业、城市与乡村、国家与社会的关键节点，具备有效推进乡村振兴的载体功能和支点作用，需要以县域为载体推进乡村振兴。^③第二，县域乡村振兴的价值意义。陈奕山、吴重庆等人认为，以县域为中心推动乡村振兴，可以加快县域内城乡融合发展，缓解区域发展不平衡和城乡发展不平衡。^④王博、王亚华认为面对繁杂细微的农村经济社会发展问题，实现共同富裕需要将治理重心下沉至县域单元，推进县域乡村振兴有助于实现全社会共同富裕。^⑤贺雪峰则认为，通过经营县城可以做好县域城镇化与乡村振兴的衔接，有助于推动县域经济发展，为中国经济创造巨大活力。^⑥李太森与李展认为实施乡村振兴要与县域城镇化紧密联系起来，促进城乡融合发展，实现农民就地城镇化。^⑦既有研究对县域乡村振兴的重要性与价值进行了基本判断，但是未对以县域为单元实施乡村振兴的基本逻辑进行系统讨论，也未对县域乡村振兴的现实困境与实践路径给予充分回答。因此，本文基于以上问题意识，对县域乡村振兴的内在逻辑与实践张力进行深入分析，并在此基础上提出实施县域乡村振兴的对策建议，有助于深化学界对县域乡村振兴与城乡融合发展的认识，大力推进乡村全面振兴与农业农村现代化。

二、县域乡村振兴的内在逻辑

县域乡村振兴并非村庄振兴的集合形态，也不是县城发展带动乡村建设的传统模式，而是以县域为基本实施单元推进乡村振兴，其中蕴含着加快县域城乡融合的空间逻辑、促进县域共同富裕的发展逻辑与完善县域治理体系的治理逻辑。在实现乡村全面振兴的现代化大道上，县域乡村振兴是实现农业农村现代化的必经之路。

① 刘岳：《作为方法的县》，《文化纵横》2019年第5期。

② 杨华：《论以县域为基本单元的乡村振兴》，《重庆社会科学》2019年第6期。

③ 黄振华：《县域、县城与乡村振兴》，《理论与改革》2022年第4期。

④ 陈奕山、吴重庆、张慧鹏：《以县域为中心的乡村振兴：城乡关系演变与县域经济发展》，《南方经济》2021年第8期。

⑤ 王博、王亚华：《县域乡村振兴与共同富裕：内在逻辑、驱动机制和路径》，《农业经济问题》2022年第12期。

⑥ 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》，《社会科学辑刊》2022年第5期。

⑦ 李太森、李展：《推进乡村振兴需要正确认识和处理的若干重要关系问题》，《河南社会科学》2022年第12期。

（一）空间逻辑：加快县域城乡融合

在列斐伏尔看来，空间作为一种“具体的抽象”，不是僵化的或静止的，而是一个关系化与生产过程化的动词。空间不仅仅是指事物处于一定的地点场景之中的那种经验性设置，也是指一种态度与习惯实践，隐喻性的“空间”最好理解为一种社会秩序的空间化（The spatialization of social order）。^①正如列斐伏尔认为，物质性的自然空间正在消失，空间生产已从“物”的生产转向空间本身的生产，空间生产的社会关系再生产才是真正影响城乡关系的核心过程，这种过程本质上就是空间性的。社会关系的再生产不只发生在工厂中，也并非城市之特有现象，而是在作为整体的空间当中，即“空间作为整体已经成为生产关系的再生产所落脚的地方”^②。立足于空间社会学，县域是城乡融合发展的切入点与重要载体，县域城乡融合发展与乡村振兴之间存在着立体式、复合性的多层逻辑关系。^③中国的城镇化率从1978年的17.92%迅速提升到2022年的65.22%，城镇人口从1.72亿人增加到9.21亿人，但改革开放以来的城镇化进程暴露出区域间的发展不平衡，东南沿海城市的规模与城镇化水平远高于内部城市，省会城市的规模与城镇化水平远高于以县城为枢纽的城市，这也是近年来中央定调“县城城镇化”的重要原因。

在当前城乡融合发展的进程中，乡村中以人才、劳动力、资本为核心的生产要素向发达地区流动，乡村剩余人口多为老弱妇幼，严重制约了乡村可持续发展。城乡发展不均衡与资源不合理流动的重要原因就是城乡空间发展权的不平等，正是空间上的不平等，引发了发展不平等。关于城乡间的不均衡发展问题，早在20世纪80年代初，费孝通倡导的小城镇研究就引起了广泛关注。费孝通当时提出了“小城镇、大问题”，把小城镇看作是连接城与乡的纽带，通过发展小城镇可解决发展农村经济和人口出路问题。这种农业人口转移的模式即为“离土不离乡”“进厂不进城”。^④但是伴随着大量农民工开始向大中城市流动，小城镇的吸引力和功能逐渐弱化。与此同时，中国长期存在的城乡二元结构的弊端也日益体现出来，不仅造成了农村转移人口市民化滞后，而且使非农化、工业化与城市化的发展脱节，城乡发展的不平衡问题日益凸显，城乡分化与差距不断扩大。^⑤因此，以县域为基本单元推进乡村振兴，跳出了既往“村庄”“小城镇”“城市”等空间视角，具有“城市—县城—城镇—乡村”的空间动态逻辑，有助于实现县域城镇化与乡村振兴协同发展，进一步协调了城市发展与乡村建设之间的辩证关系，还契合了农民渐进城镇化和半城镇化的特点，能够在人与资源上实现城乡融合发展。^⑥一方面，县城成为城市和农村地区之间的“缓冲带”，既可以吸纳城市的剩余资源，使回流的生产要素发挥出更高的配置效率。另一方面，可以加大县域内资源流动，赋予县域内城乡平等发展机会。

（二）发展逻辑：促进县域共同富裕

习近平总书记提出，让更多低收入人群迈入中等收入行列，着力扩大中等收入群体规模，扎实推动共同富裕。^⑦国家统计局2019年的抽样调查数据显示，中国仍有40%以上的人群平均月可支配收入在1000元左右，属于低收入群体，而这部分低收入群体主要分布在农村地区。农村收入最低的20%家庭的年人均可支配收入为4263元，月人均可支配收入为355元。农村收入最低的60%家庭的年人均可支配收入为9334元，月人均可支配收入不足800元。这意味着农村中人均月收入在800元以下的人群大约有3.3亿。^⑧面对中国尤其是农村的大量低收入人群，实施以县域为基本单元的乡村振兴是缩小城乡差距与县域

① [法]亨利·列斐伏尔：《空间的生产》，刘怀玉等译，北京：商务印书馆，2021年，第154—155页。

② 刘少杰：《以实践为基础的当代空间社会学》，《社会科学辑刊》2019年第1期。

③ 高强、薛洲：《以县域城乡融合发展引领乡村振兴：战略举措和路径选择》，《经济纵横》2022年第12期。

④ 费孝通：《费孝通论小城镇建设》，北京：群言出版社，2000年，第252—254页。

⑤ 马光川、林聚任：《空间视域下县域城乡融合发展与乡村振兴——以国家城乡融合发展试验区莱西市为例》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2023年第1期。

⑥ 杨华：《论以县域为基本单元的乡村振兴》，《重庆社会科学》2019年第6期。

⑦ 习近平：《扎实推动共同富裕》，《求是》2021年第20期。

⑧ 新华网：《怎么看“6亿人每月收入1000元”》，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-06/22/c_1126144559.htm，2020年6月22日。

城乡共同富裕的合理切入点。党的十八大以来,通过实施精准扶贫战略,全国832个贫困县全部摘帽,近1亿农村贫困人口实现脱贫,县域成为各类资源聚集、各类主体合作、各类政策汇聚的核心枢纽,县域政府是脱贫攻坚成果巩固和拓展的基本责任主体,在“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的中国特色社会主义制度的贫困治理体系中发挥着承上启下和纵横贯通的功能。可见,发展县域经济与促进乡村振兴、实现城乡共同富裕之间存在密切关联。

正如有学者指出,中国的县域经济与农村发展经历了从抑制到快速非均衡发展、再到良态互动的长期演进,县乡间的经济溢出和县域经济对农村发展的带动作用逐渐凸显。^①壮大县域经济能够助推城乡共同富裕,是中国未来促进国内大循环、推动经济高质量发展和实现共同富裕的重要推动力量。^②中国农村人口基数大,如果广阔的农村没有实现现代化,农村居民没有进入富裕阶段,那么全体人民共同富裕就是一句空话。共同富裕的重点在乡村,难点也在乡村。乡村振兴是实现全体人民共同富裕的必然要求与必经阶段。因此,实现县域共同富裕的关键抓手就是县域乡村振兴。

县域乡村振兴助推县域共同富裕体现在以下几个方面:一是均衡县域城乡经济。当前县域内县城和乡村之间、城乡居民之间的收入差距依然较大,而且各类资源要素在城乡之间配置不均衡。通过县域乡村振兴,可以实现巩固拓展脱贫攻坚成果同实施乡村振兴战略的有效衔接,持续加大产业合作、消费扶贫、劳务协作、结对帮扶等工作力度,增强县域地区内生发展能力,缓解县城经济与乡村经济之间的严重失衡,加快乡村经济与农民收入的增长速度。二是优化县域经济结构。通过乡村产业振兴,创新现代农业发展模式,培育新型职业农民,发展新型农村集体经济,有助于构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系,优化农村经济产业比重,推动重点乡镇的二、三产业发展,进而优化县域经济产业结构比重。三是实现县域经济转型。通过县域乡村振兴可以最大程度盘活存量资源,开辟发展新空间,尤其是通过整治乡镇中的低端工业园,新建或整合县域特色产业园,推动乡村产业振兴与县域经济转型双向发力。通过均衡城乡经济、优化经济结构与实现经济转型,有助于解决县域范围内区域发展不充分、不平衡及城乡收入差距过大的问题,对于实现县域共同富裕有重要的积极作用。

(三) 治理逻辑:完善县域治理体系

党的二十大报告提出,要完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。县域是连接农村和城市的桥梁,也是推进县域社会治理的主战场。由于县一级在中国共产党的组织结构和国家政权结构中处在承上启下的接点环节,因而从下往上的党政两条线在县级形成了一个汇聚点,党的领导除了在党组织系统内贯彻落实,还通过行政措施延伸到各村,凭借完整的政治、社会、文化、生态系统,形成了完整的县域治理。^③因此,实施以县为基本单位的乡村振兴战略,可以更好地构建县域治理体系,完善县域社会治理。

首先,完善乡村社会治理可以为县域社会治理打下坚实基础。实施乡村振兴,激活乡村治理的内生动力,有利于充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用、农村党员的先锋模范作用、农民群众的主体性作用,推动形成共建共治共享的乡村治理格局。充分发挥村民代表大会、村民小组的作用,健全乡村治理的自治体系。其次,县域乡村振兴有助于完善县域政府治理,提高县域治理能力。学界普遍认为中国省级以下县市一级的地方政府有着更大的自由裁量权和行动空间,因而县域政府在实施乡村振兴战略过程中得以更好地发挥主动性。乡村振兴的“治理有效”导向为县域治理创新提供了机遇与方向,进一步构建自治、法治和德治“三治”融合治理体系,重构县域治理格局。最后,县域乡村振兴有助于建构城乡治理共同体。整个国家由以农为本、以村而治的“乡土中国”进入乡土变故土、城乡互动的“城乡中

① 斯丽娟、曹昊煜:《县域经济推动高质量乡村振兴:历史演进、双重逻辑与实现路径》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期,2020年6月22日。

② 方迎风:《中国县域经济发展差距的异质性与动力机制分析》,《河南社会科学》2022年第9期。

③ 王立胜:《以县为单位整体推进:乡村振兴战略的方法论》,《中国浦东干部学院学报》2020年第4期。

国”^①，“城乡中国”实际上是一个“城乡社会”的有机治理体系。构建城乡治理共同体本质上契合了国家治理与社会治理的共同需求，既加强国家政权渗透基层，有效提高社会质量和治理效能，又打造“国家嵌入基层”的治理结构，在党、政、社、企、民联动中实现“国家治理社会”的目标。^②

三、县域乡村振兴的实践张力

县域乡村振兴是以县域为支点、县域政府为主导、县域经济为支撑、城乡融合和农业农村现代化为目标的发展模式。在实践中，面临着国家政权与基层政府、城市偏向与乡村建设、工商资本与公共利益之间的三对张力，是推进县域乡村振兴不可忽视的现实问题。

（一）国家介入有限与基层行为偏差

实施乡村振兴战略，需要充分发挥县域政府在规划制定、政策引导和项目实施等方面的主导作用。县域政府通过行政化方式快速落实各项安排，能够有效提高工作效能，但如果过度依赖这一方式，容易衍生出层层指标、行政命令的惯习。倘若国家权力介入不能有效地从法律和政策等制度层面为乡村振兴提供必要的秩序维系权威，可能会出现部分学者所担忧的利益共谋、精英俘获、内卷化、政权悬浮等诸多问题。^③由于国家介入有限，实施乡村振兴战略中基层出现了诸多行为偏差。

1. 规划失序造成资源浪费

有学者指出要特别防止政府仅单纯利用行政手段对乡村振兴下指标、定任务，因为基层政府习惯于追求短期速效，热衷于塑造典型与打造样板，通过强化行政干预能力来快速实现政绩化的乡村振兴。^④因此，县域政府在实施乡村振兴战略中，大量资金与政策资源往往被集中在少数乡村或项目上，寄希望于发挥“示范”效应制造“亮点”，诸多乡镇仅在简单复制上级政策，缺乏整体性发展规划和可操作性措施，导致产业发展与村庄样态趋同化，还有一些追求政绩的“面子工程”在无形中浪费了政府大量财力、资源以及人力成本。

2. 乡镇政府“躺平”或“加码”

县级政府是县域乡村振兴的责任主体，通常是标准化、程式化执行贯彻落实上级的重大决策部署，扮演政策执行者和国家意志代理人的角色。县级政府的理性选择规避了行政风险，但过于追求标准化可能会造成形式合理而实质不合理的结果。^⑤县域政府通过组织化与项目化运作，实现了对乡镇政府与乡镇官员的目标考核与政策激励，保障了乡村振兴政策的稳步推进，也使乡镇政府陷入了目标考核的内卷化之中，受政绩与业绩考核的影响，乡镇政府试图以加码执行的方式超额完成上级交办的任务与既定指标。在这一情况下，基层组织很难高效承接国家资源，也难以将其完全转化为有效的治理资源，一定程度上损耗了国家公共资源。^⑥实际上这种加码执行既增加了乡镇工作人员的工作负担，还损害了基层政府权威，导致乡镇基层困在系统里，进而产生“躺平”或“加码”等非常规行为。

3. 农民主体性缺失

实施乡村振兴战略遵循着“县政府—乡镇政府—村组织”自上而下的任务指派，随着项目制治理在基层的展开，村级组织往往是依托项目而进行任务分解与执行，与村民的互动往往停留在了数据统计、填写表格、村民选举等基础性常规事务之中，很难直接参与到乡村振兴的重要决策。农民在乡村振兴中仿佛成了“客体”，反观乡镇政府、村级组织领导与工商资本成为“主体”，导致农民在乡村建设中的

① 刘守英、王一鸽：《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。

② 刘威、徐明琨：《“城乡”作为一个治理单元：城乡共治的理论争辩与中国实践》，《学习与探索》2022年第11期。

③ 唐惠敏、范和生：《共同富裕背景下村企合作混合型治理模式研究》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2022年第4期。

④ 郭晓鸣：《乡村振兴战略的若干维度观察》，《改革》2018年第3期。

⑤ 杨发祥、郭科：《县域视角下乡村振兴的理论框架及行动方略》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2022年第5期。

⑥ 陈锋：《分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑》，《社会》2015年第3期。

主体性地位缺失。诚如王春光指出，在政府主导与资本参与的过程中，农民的经济主体性、社会主体性与文化主体性存在不足。^①村庄与农民的主体性缺失极易引发基层社会矛盾与农民抗争，给县域治理带来了极大风险。以至于县域乡村振兴需要重新审视“谁来振兴乡村”这一问题，在实施乡村振兴中如何“找回农民”成了重要命题。

（二）城市发展偏向与乡土卷入风险

城市偏向理论作为一个基本的理论范式和解释模型，被广泛应用于城乡差距、城乡关系等问题的研究，城市偏向是指一个国家在经济发展战略上集中国家各种资源优先发展城市和工业，并设想在未来以先进的工业化和城市化带动农业和农村共同发展的模式。这一发展模式引发了严重后果：城乡区域差距的扩大、城乡关系的扭曲，作为现代化的城市中心与落后乡村之间二元结构的生成与强化。^②中国大多数县域，尤其是中西部欠发达地区，在推进乡村振兴过程中展现出一种明显的城市化倾向，意图通过乡村振兴，促进乡村产业化、农民市民化与乡村城市化。不可否认的是，中国城镇化必然伴随着农民上楼、资本下乡的过程。然而，在城市偏向下的县域乡村振兴过程中，农民、乡镇以及村庄都面临着严峻考验。

1. 农民进城风险

中国农村仍然有近8亿农民，绝大多数都形成了“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式，农户家庭一部分进城去分享城市经济发展成果，一部分又保留农村退路，让缺少城市就业机会的老年父母留守务农。^③农民进城主要是就业或购房安家，有助于提高县域城镇化水平，繁荣县域经济，制造地方政绩。如江苏阜宁、安徽潜山与河南罗山等地相继发布了补贴农民进城购房的优惠政策，对进城购房、直接落户、放弃宅基地的农民给予购房奖励与落户补贴。然而，农民盲目进城断不可取。诚如贺雪峰所言，农民进城实际上是一种风险较大的行为，农民并没有因为进城而脱离农村农业，反而是增加了农民家庭对农村农业的依靠程度。^④倘若大量农民涌入县城，既给城市的公共服务供给造成了压力，还容易出现土地闲置、乡村空心化等问题，这与乡村振兴战略的农业农村现代化目标相差甚远。

2. 乡镇差距风险

在讨论城乡发展差距时，不可忽视县域内乡镇发展之间的巨大鸿沟。县域乡村振兴旨在促进城乡间各类要素的合理流动，实现乡镇间均衡发展，但是工业化与城市化的导向让均衡发展的初衷难以成真。县域政府希望通过打造城乡融合发展、产业发展等示范区，进而带动全区域的整体发展，实际上进一步拉大了中心乡镇与偏远乡镇之间的差距。而且发达乡镇的教育、医疗、卫生资源更加丰富，反观偏远乡镇的学校面临着合并、撤销的尴尬局面，在很大程度上会导致人口的外流，落后乡村的内生动力严重不足。在城市偏向下，落后乡镇的资源短缺与发达乡镇的政策支持形成较大反差，进而出现“马太效应”。

3. 村庄卷入风险

乡村振兴的城市化倾向，导致大量数字化、信息化、网络化的技术工具涌入乡村，而乡村没有充足的社会基础来适应现代化工具的发挥，导致乡村社会“消化不良”而无法顺利转化为内生发展动力，以城市化的“治理工具”处理乡村事务往往会事倍功半。在乡土性与现代性的张力之间，县域政府难以缓释或消解城乡之间经济社会结构对立性。以现代性为属性的技术治理工具，强化了城市对乡村的虹吸效应，拉大了城乡间的发展差距。县一级政府倾向于对乡村推行统一的数字化治理平台，以实现数字治理与提升数字化水平，实际上村庄总体上呈现出被卷入的状态，数字化功能难以契合乡村治理实际需求，数字治理陷入水土不服。因此，在推进乡村振兴中，若过度采取现代化的方式应对乡土性的社会，会导致村庄发展在城市化与数字化倾向下极其被动。

① 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。

② 王颂吉、白永秀：《分权竞争与地方政府城市偏向：一个分析框架》，《天津社会科学》2014年第1期。

③ 贺雪峰：《如何理解现阶段中国城乡差距——兼与叶兴庆、李实商榷》，《社会科学》2022年第6期。

④ 贺雪峰：《农民进城与县域城市化的风险》，《社会发展研究》2021年第3期。

（三）工商资本嵌入与公共利益缺失

在市场机制与国家政策导向的作用下，资本下乡已然成为振兴乡村的重要支撑，资本嵌入为乡村建设开辟了新发展空间。2019年5月，中共中央、国务院公布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出要“建立工商资本下乡促进机制”，“引导工商资本为城乡融合发展提供资金、产业、技术等支持”“探索在政府引导下工商资本与村集体合作共赢模式，发展壮大村级集体经济”。然而，少数地方的基层在实践中忽视了谋求利益最大化是工商资本的本质属性，导致工商资本在助力乡村振兴的同时也存在负面影响。

1. 土地资源“合理化”滥用

工商资本最看重的就是农村低成本的人力与土地资源。基于皖北、皖南等地的调查，笔者发现资本下乡对于改善乡村经济与乡村治理具有明显效果，很多年经济总量不到20万的欠发达村集体，在工商资本的扶植下，成为经济总量超过50万的经济强村。不可否认的是，政府和村组织通过与市场资本的合作，既创办了本土农业产业与合作社，盘活了农村资产，又调动了农民参与经济生产与公共事务治理的积极性，形成了经营村庄的格局，实现了政企双赢。但伴随着资本下乡的可观收益，在耕地红线之上出现了“合理化”滥用。较之于粮食作物，种植非粮食作物收益更高；较之于单纯依靠农业，从事非农产业的获利更丰。以皖北地区种植的水稻和蔬菜为例，蔬菜净收入是水稻的3—4倍，工商资本自然倾向于选择能够实现资本快速增值的生产方式，通过变通把农业用地转化为商业用地，或是用于农商旅项目建设，或是投资办厂，以获取更高的利润。在高额利润的驱使下，粮地非粮化、农地非农化现象较为突出。

2. 挤压小农生存空间

欠发达地区对于经济增长的渴望更加强烈，对工商资本多持欢迎态度，并且有相关配套扶持政策。然而这种行为的非预期后果就是农业产业化、产业同质化、资本逐利化。叶敬忠认为行政手段和资本主导下的“去小农化”过程将小农生产方式视为“落后生产方式的残余”予以清除，自上而下和自下而上的农业资本化动力正在加剧农村社会分化，小农农业经营方式被纳入资本化农业的低端环节抑或消亡。资本无限制地侵占农村，对于小农经济极为不利。^①倘若不对资本加以限制与引导，那么小农的生存空间将被大量挤压，农民会被迫放弃拥有丰富种植经验的小农经济，参与到高度不确定性与弱竞争力的市场资本当中。

3. 环境问题日益凸显

生态振兴是乡村振兴的重要保障，以牺牲环境为代价的发展是无增长的发展。伴随着资本下乡，越来越多的企业到农村投资建厂，兴办农村企业，生态农业企业与合作社成为资本下乡的多数选择。但是也存在加工厂、电子厂等污染性大的企业，由于县域中心城镇与东南沿海发达地区需要遵守严格的环境保护标准，这些企业便转移至广袤的中西部乡村。虽然此类企业为农民提供了就业岗位，促进村民增收致富。但是，从长期来看，这些粗放型企业对乡村的环境破坏是难以修复的，若想再进行产业升级与转型则困难重重。当前，面对生态环境问题，多地政府鼓励加大乡村生态振兴资金投入，构建公共财政支持、责任主体自筹和社会资金参与的多元化投入格局，旨在倡导绿色生态型开发模式，然而在财政压力、发展动力与资本乏力的现实面前，绿色生态型开发模式往往只见树木不见森林。

四、县域乡村振兴的路径选择

全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村，实施乡村振兴战略是实现中国式现代化的必由之路。在迈向农业农村现代化的乡村振兴大道上，需要以县域为基本支点，以城乡为实施单元，完善县域乡村振兴的顶层设计，构建新型城乡关系，建构城乡治理共同体，增强县域发展的内生动力。

^① 叶敬忠：《乡村振兴不是乡村过度产业化》，《农村经营管理》2018年第8期。

（一）规划引导：完善县域乡村振兴规划

《乡村振兴战略规划（2018—2022）》指出，要“强化县域空间规划和各类专项规划引导约束作用，科学安排县域乡村布局、资源利用、设施配置和村庄整治，推动村庄规划管理全覆盖”。2023年中央一号文件再次明确强调，坚持县域统筹，支持有条件有需求的村庄分区分类编制村庄规划，合理确定村庄布局和建设边界。因此，需要加快完善县域乡村振兴规划编制工作。第一，统筹城乡空间发展。县域乡村振兴规划需要统筹县域城镇和村庄建设规划，与县域城镇化的步调保持一致，合理布局城乡生产、生活、生态空间，优化配置城乡基础设施、公共服务、产业发展等资源分布，构建以城带乡、以工促农、以点带面的县域乡村振兴的空间结构。第二，分区分类梯度推进。由于资源禀赋、发展机遇与社会基础等多重因素影响，不同区域的发展水平差异较大，需要因地制宜，分类推进。如安徽省将全省104个县（市、区）分为先行示范区、正常推进区、持续攻坚区等三种类型。在村庄层面，需要根据村庄的具体情况，制定不同规划，如安徽省怀远县将348个行政村划分为233个集聚提升村、74个城郊融合村、17个搬迁撤并村、24个特色保护村。第三，做好规划衔接。县域规划是各类规划的交叉场域，也是行政体系中的基层规划。因此，推进县域乡村振兴需要与其他规划相统筹，做好政策衔接，发挥规划的最大合力。例如，做好县域乡村振兴与巩固脱贫攻坚成果、县域五年发展计划、城区建设等规划的有效衔接。同时，县域乡村振兴规划布局应该服从国家、省、市的统筹规划，坚持多规合一原则，依据县域经济社会的发展实际进行灵活安排。总之，通过划分类别与规划衔接，确定发展方向，完善县域乡村振兴规划，可以有效杜绝乡镇基层激进或者躺平现象，规范基层政府行为。

（二）机制转型：构建新型城乡关系

2019年5月，中共中央，国务院发布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，提出要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，坚决破除体制机制弊端，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。当前，县域乡村振兴亟需深化县域体制机制改革，构建新型城乡关系。

首先，构建县域产业融合发展机制。在县域范围内要充分发挥县城发达工业基础与乡村特色资源禀赋两个能动性，加快城乡间资源和生产要素的流动，鼓励乡村特色产业向现代特色产业转型，加快县域一二三产业融合发展。县城可适当地将一些劳动密集型产业与资源型产业向农村转移，在降低自身生产成本的同时为农民提供就业机会，增加农民收入，促进农村经济的发展。农村自身也要坚持因地制宜的原则，充分发挥当地的资源优势，发展特色产业带动当地经济发展。其次，深化农村土地制度改革，大力发展农村集体经济。通过“三权”分置改革，建立有效的农地流转机制和市场，满足土地有序流转和有效配置需要^①，通过土地流转与市场机制盘活广大农村地区的土地资源，实现小农户和现代农业发展有机衔接，有效整合农村地区人、财、物资源，多渠道、多途径发展壮大农村集体经济。再次，加快推进城乡基本公共服务均等化。在县域范围内，县城与乡镇、乡镇与乡镇、村庄与村庄之间的发展差距较大，应当加大对农村基本公共服务的财政资金投入，贯彻城乡融合发展理念，补齐乡村基础设施、公共卫生医疗服务和教育体系的短板，让乡村振兴的政策红利与发展机遇惠及广大农村农民。最后，完善县域低收入人口帮扶机制。在推动共同富裕取得实质性进展的过程中要注重解决低收入人口问题，着力提高农村低收入人口生活水平^②。应当以县域为整体单位推进低收入人口常态化帮扶工作，做到动态监测、主动发现、即时帮扶，尤其是加大县城地区与发达乡镇对落后乡村的帮扶力度。

（三）治理重塑：打造城乡治理共同体

党的二十大报告指出，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能，建设人人有责、人

① 刘儒、刘江、王舒弘：《乡村振兴战略：历史脉络、理论逻辑、推进路径》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2020年第2期。

② 范和生、郭阳：《共同富裕背景下农村低收入人口综合帮扶机制建构》，《中南大学学报（社会科学版）》2023年第1期。

人尽责、人人享有的社会治理共同体。建设城乡治理共同体是国家治理转型的必然要求，也是实现县域乡村振兴的客观需要。在推进县域乡村振兴中打造城乡治理共同体需要从以下几个方面着手：一是完善多元主体协同机制。县域基层党组织需要加强党建引领，充分发挥各级党组织在城乡治理中统筹全局与组织协调的作用，为实施县域乡村振兴与打造城乡治理共同体提供政治保障。县域政府要充分发挥县域自主性，积极引导各类社会主体参与乡村振兴建设，合理让渡出市场和社会发展运作的空间，为县域乡村振兴的有效实施提供必要的制度保障。市场主体与社会组织要积极扮演好参与者的角色，创新参与渠道，提升参与能力。此外，既要尊重农民的主体性地位，也要鼓励农民群众发挥在基层治理中表情达意、建言献策与政治参与的积极作用，进而形成“一核多元”的主体协同机制。二是将数字技术嵌入城乡社会。现代化社会离不开数字技术的支撑与维系，通过数字化、智能化等技术工具实现平台治理，按照地区的发展程度与利益主体的多元化需求采取差异化的治理工具，赋予城乡居民平等的网络空间参与权，进而以治理数字化规避信息碎片化。通过数字技术嵌入城乡治理，治理信息可以进行公开化和共享化处理，拉近城乡居民间物理空间和网络空间距离。三是情感治理构建城乡情感共同体。源于情感治理的激励性、唤醒信任与社会动员等特征，有效地弥补了传统意义上制度治理、技术治理的理性缺失。^① 县域在社会关系、人情交往、社会文化上是一个相对稳定的结构，是推进情感治理的可操作空间。因此，以“情感”为牵引，在传统文化和情感要素作用下，增加城乡政府、企业、居民间的良性互动，增强各类主体对县域社会的情感认同，助推城乡治理共同体建设。

（四）要素支撑：增强县域内生动力

反思贺雪峰所言县城是大城市的“脚”或乡村的“脑”，笔者认为东部沿海大部分县域正处于快速城镇化、高度工业化、充分市场化的发展阶段，而广大中西部县域面临着县域经济薄弱、县域城镇化水平低下、人口大量外流的发展窘境，乡村振兴战略于东南沿海县域而言是“锦上添花”，而对于广大中西部县域则是“乘时乘势”。推进县域乡村振兴需要充分激活县域内生发展动力：第一，培育县域人力资本。县域政府需要加快出台人才支持政策，配套相关财政资金。既要吸引有志年轻人回乡就业，鼓励在外企业家引领乡村产业发展和农民致富，也要建立一套顺应市场、面向社会的人才培育体系，力争培养新型职业农民和专业管理人才。第二，释放县域科技的驱动作用。推进县域乡村振兴，需要充分发挥县域在供给侧结构性改革中的支撑作用，通过县域科技创新调动县域内各类主体的创新积极性，促进新型科技与县域经济社会发展有效对接。^② 尤其是支持科技与乡村产业的高效衔接，鼓励科研成果在县域范围内合理流动与转化，吸引外来工商资本投资。第三，扩大内需促进县域消费。一方面，县域政府需要大力推进县城建设，形成一定的城市规模，开辟新的投资与消费空间，吸引县域郊区人口与农村人口适度向县城集中，发挥其“城尾乡头”的积极效应。另一方面，需发展特色产业，加大对乡村公共卫生、教育、商场等基础设施的财政投入，满足城乡居民的消费期待，通过打造品牌、改善消费环境等方式激发居民的消费兴趣。第四，形塑县域家庭连续体。尽管城镇化引起的人口流动导致家庭结构发生了巨大变化，但是家庭连续体依旧是县域城镇化的重要动力。县域城乡空间可以满足以“家庭”为核心的连续体在生产、生活与文化等方面的多元化需求，进而建构保护性城乡二元结构。^③ 在城乡间流动的“家”成为促进县域乡村振兴与城乡融合的重要支点，政府应当对这种家庭形式进行鼓励并提供必要的政策支持。

五、结 语

全面实施乡村振兴战略，开启农业农村现代化新征程，是立足于中国式现代化全面推进中华民族伟

① 李佳莹、吴理财：《迈向有温度的乡村网格治理——基于情感治理的分析》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2022年第4期。

② 范和生、郭阳：《新发展格局下乡村振兴机制创新探析》，《中国特色社会主义研究》2021年第2期。

③ 朱镕君：《家庭连续体：城乡融合进程中的农村家庭再生产》，《宁夏社会科学》2022年第6期。

大复兴的时代使命与应有之义，正如习近平总书记指出：“一边是繁荣的城市、一边是凋敝的农村，这不符合我们党的执政宗旨，也不符合社会主义的本质要求。”^①面对新时代语境下城乡融合发展与共同富裕的价值诉求，县域乡村振兴打破了以往以村庄为实施单位的传统思维，与工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系高度契合。本文在梳理以县域为单位实施乡村振兴内在逻辑的基础上，理性辨识了县域乡村振兴的实施张力与潜在风险，从规划引导、机制转型、治理重塑与要素支撑等四个方面完善了县域乡村振兴的行动策略，旨在充分利用县域的空间优越性，促进城乡良性互动，在全面实现乡村振兴的过程中壮大县域经济，实现城乡共同富裕。

Internal Logic, Practice Tension and Path Choice of County Rural Revitalization

GUO Yang¹ & FAN He-sheng²

(1. Academy of Strategy for Innovation and Development, Anhui University, Hefei, 230039;

2. School of Sociology and Political Sciences, Anhui University, Hefei, 230601)

Abstract: Different from the traditional model in which the village is the implementation unit of rural revitalization, promoting rural revitalization with the county as the basic unit has the internal logic of accelerating the integration of urban and rural areas in the county, achieving the common prosperity of the county and improving the county governance system. Due to practice tension such as limited state intervention and primary-level behavioral deviations, urban development bias and rural involvement risks, industrial and commercial capital embedding and lack of public interests, county-level rural revitalization is facing many obstacles. Via planning guidance, mechanism transformation, governance reshaping, and factor support, we should improve county-level rural revitalization planning, establish a new urban-rural relationship, build an urban-rural governance community, and enhance county-level endogenous power, to comprehensively promote the revitalization of county-level villages, promote the integrated development of urban and rural areas, and realize the common prosperity of urban and rural areas and the modernization of rural agriculture.

Keywords: County Rural Revitalization, Urban and Rural Integration, Three Rural Issues, Common Prosperity

[责任编辑：廖霞]

^① 中央党史和文献研究院：《习近平关于三农论述摘编》，北京：中央文献出版社，2019年，第50页。