

中西部农业县的拆分型城镇化 与依附性城乡关系

——基于甘肃省X县的实证研究

安永军

(北京工业大学 文法学院/北京社会管理研究基地,北京 100124)

摘要: 县域是城乡融合发展的重要切入点,中西部农业县是城镇化的重要空间节点,县域城镇化能否推动县域内城乡关系走向融合呢?通过对甘肃省X县的个案分析,研究发现:县域城镇化是一种农民家庭的生产和生活空间分离的拆分型城镇化,县城作为一个非生产性的消费性城镇,其发展建立在农民家庭内部的资源转移基础之上,所生成的是乡村服务县城的依附性城乡关系。依附性城乡关系是在产业空心化约束条件下依靠教育拉动的土地城镇化模式生成的,并导致以下两个社会后果:一是教育的工具化导致城乡教育的两极分化;二是城镇化的不稳定性导致农民家庭资源的透支。要实现以人为本的新型城镇化战略和城乡融合发展,县域城镇化应当明确以下三个定位:在农民家庭发展中的过渡性、县域内城乡一体性以及与大中城市城镇化的互补性。

关键词: 县域城镇化;城乡关系;教育;政府;农民;土地财政;生源流动

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2023)04-0074-11

一、问题的提出

城乡融合发展是实现乡村振兴目标的重要抓手,是实施乡村振兴战略的重要方面。党的二十大报告指出要“全面推进乡村振兴”,并强调要“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”^[1]。县域作为相对独立的行政单元,是城乡之间的连接点,因此成为城乡融合发展的关键空间布局^[2]。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》指出:“县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑,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”^[3],县域在城乡融合发展中的地位日益凸显。中西部农业县是数量占比最多的县域类型,同时也是人口外流的重点地区,如何实现该类县域城乡融合发展具有重要的全局意义。

中西部农业县是城镇化的重要空间节点:一方面,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中已经率先放开县城等中小城市的落户限制,将其作为推动农民市民化的一个重要空间载体;另一方面,县城也是农民工自主选择的首要购房地^[4],县域城镇化成为一个突出的实践现象^[5]。中

作者简介: 安永军,北京工业大学文法学院,讲师;北京社会管理研究基地研究人员。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“县域视角下乡村振兴与新型城镇化融合发展研究”(21CSH010),项目负责人:安永军。

西部农业县加速的县域城镇化必然会对县域内城乡关系产生影响^[6],县域城镇化会推动城乡关系走向融合发展还是会走向融合的反面?当前城镇化背景下所形成的是什么性质的县域内城乡关系呢?这些问题尚没有引起学者的关注,构成了本文的问题意识。

城镇化本身并不是一个统一的变量,而是充满了差异,要讨论中西部农业县县域城镇化与城乡关系,首先应当理解清楚城镇化本身的逻辑。既有研究重点关注了土地城镇化阶段的城乡关系,并且主要从城乡二元制度和政府行为这两个角度切入进行讨论。周飞舟等人将改革开放以来的城镇化分为工业城镇化、土地城镇化与人口城镇化三个阶段^[7]。按照这种阶段划分方法,学者们普遍认为在20世纪90年代分税制改革以来到新型城镇化战略实施以前的土地城镇化阶段,农村的人口和其他要素向城市单向流动,但城市对农村的辐射带动作用有限,城乡关系处于城市吸附农村的不对称状态。首先,城乡二元制度对农民城市化产生了制度排斥。由于户籍制度的排斥,农民工难以融入城市社会,而是处于介于回归农村与彻底城市化之间的“半城市化”状态^[8],这种不彻底的城市化导致城乡关系处于一种不平等状态^[9]。城乡二元土地制度将珠三角等发达地区的农民固化在土地利益上,形成了村庄发展的“土地陷阱”,也阻碍了农民的城市化^[10]。其次,地方政府的土地经营行为导致农民的利益受损。分税制改革以后,地方政府对土地财政的依赖增加,进而形成了土地、财政和金融“三位一体”的城镇化模式^[11],这种模式一方面对农民进行低标准的征地拆迁补偿,另一方面通过增减挂钩等多种形式使得农民被动“让出”宅基地,农民被卷入到城镇化过程中,但并没有实现稳定的城镇化,城乡关系也处于不均衡发展状态。

上述研究侧重于对城镇化和城乡关系的总体分析,未将县域城镇化与县域城乡关系作为单独的研究对象进行分析,围绕着实践中越来越突出的县域城镇化现象,很多学者开始将分析视角缩小到县域范围内。部分学者认为县域城镇化能够实现城乡融合发展,通过构建“要素整合—产业聚集”的协同机制实现县域城镇化和乡村产业振兴的有机协同^[12],县域城镇化能够有助于化解超大城市过度膨胀的问题,实现大中小城市与小城镇协调发展^[13],交通与通信技术以及相关基础设施的变革使得农民家庭呈现一种“撑开”在城乡之间的家的形态,县域内的城乡关系结构由此出现一体化的特征^[14]。也有学者认为县域城镇化存在着很大的风险,研究发现地方政府“打造城区”与农民“经营家庭”的双重经营行为共同推动了县域城镇化的发展,但是由于缺乏产业支撑,地方政府和农民的双重经营已经接近饱和的临界状态,县域人口外流的趋势难以逆转^[15],而缺乏产业支撑的县域城镇化,并没有改善农民家庭生活完整性^[16],反而使进城农民家庭面临低收入高支出的结构压力,家庭劳动力和资源配置更加刚性^[17]。

在上述研究中,学者们已经关注到县域城镇化的风险,但是其对县域城乡关系的影响尚缺乏研究。本文首先用拆分型城镇化的概念来描述中西部农业县的县域城镇化,以及在此基础上所生成的依附性城乡关系及其特征;然后从县域城镇化的实践逻辑的角度分析依附性城乡关系的生成机制;最后讨论依附性城乡关系的社会后果。本文所讨论的城乡关系特指县域内城乡关系,其中“城”是指县城,而“乡”则同时包括村庄和乡镇。之所以将村庄和乡镇作为一个整体,主要有两点理由:一是本文从县域城镇化入手讨论城乡关系的变迁,而县域城镇化的主要空间节点在县城;二是乡镇虽然从经济基础上已经非农化,但是它在空间上靠近村庄,和村庄存在着紧密的关联。

本文将以甘肃省X县为个案分析城镇化的实践逻辑与县域内城乡关系的性质。笔者于2018年12月到2019年4月在甘肃省的X县进行了为期4个月的田野调研,通过对财政局、教育局等县直部门以及进城农民的半结构式访谈收集材料,此后又于2020年、2021年进行多次电话访谈追踪最新变化情况。X县总人口49万人,其中农村户籍人口45万人,2021年GDP为87.33

亿元,其中农业产值占比 41.3%,是一个典型的山区农业县,县城距离省会 220 公里,距离所在地级市 102 公里^①。

二、拆分型城镇化与依附性城乡关系

(一)拆分型城镇化

在中西部农业县的县城城镇化中,农民进城买房之后无法实现本地就业,仍然需要依靠代际分工为基础的“半工半耕”家计模式才能获得家庭收入来源^[18],可以称其为拆分型城镇化,其显著特征是农民未实现生产与生活空间的合一。拆分型城镇化与农民的家庭生计存在一定的张力,进城让农民变成高消费、低收入的群体。

首先,进城以后,农民的家庭消费转变成高消费模式。在农民进城买房以前,农民收入主要来自务农和务工,农民外出务工的主要目的在于积累家庭资源^[19],并不在意务工地的生活质量,城市对于农民只是一个暂居地,并不是生活和消费空间;而村庄在为农民提供农业收入的同时,同时也是农民家庭的主要消费空间,由于小农经济生产与消费的合一性,乡村具有“低消费、高福利”的特点。而农民进城以后,由于县城无法提供就业机会,农民的生产和生活空间发生分离,两者在空间上无法兼容,这使得县城买房一方面透支了农民家庭的绝大部分资源,另一方面却又无法转变为农民家庭的生活质量。

其次,进城以后,农民的家庭收入能力受到损害。农民进城的主要目的是实现家庭再生产,也即是为了享受县城优质的公共服务,尤其是基础教育资源。而县城缺少本地就业机会,导致农民无法在县城本地获得收入来源,进而导致其家庭收入能力受到损害。

由于县城对于农民缺少生产功能,只具有消费功能,因此随着城镇化的推进县城也成为第一个非生产性的消费性城镇。这个问题费孝通很早就讨论过,他在分析民国时期的城乡关系时,首先对城市的经济性质进行了定性分析,他指出传统的市镇不具有生产功能,而生产主要集中在乡村,市镇无法从生产上对乡村进行反馈,同时,由于市镇是不在村地主的主要居住地,地主作为纯粹的消费者依靠地租从乡村获取资源,并在市镇里消费,使得市镇同时具有很强的消费属性,而正是市镇的这种消费属性使得乡村的资源被城镇剥削,而城镇又缺少对乡村的反馈,使得乡村经济不断地走向衰败^[20]。依靠城镇化所带动的县城第三产业的发展,也是一种消费经济,使得县城成为一个农民消费中心,而这种消费功能也是建立在外部的资源支持基础上,只是资源转移的机制从农民向地主的资源转移转变为农民家庭内部的资源转移。

(二)依附性城乡关系

在生产和生活空间分离的情况下,县城成为一个专门化的家庭消费空间,而家庭再生产的资源则来自于“半工”的大城市和“半耕”的村庄,由此在家庭内部形成了从大城市和村庄向县城的资源转移机制。简而言之,农民在县城的城镇生活完全靠大城市和乡村的资源供养,这种情况下,以城镇化为手段,县城就从乡村获得了自身的发展资源。笔者将这种乡村向县城的单向资源转移所形成的城乡关系称为“依附性城乡关系”。

依附性城乡关系具有以下两个特征:(1)乡村服务于县城。依靠农民家庭内部的资源转移机制,县城成了农民的消费空间,并带动县城中以房地产业为主导的第三产业的发展,县城由此获得了显著的经济增长,但是,县城的经济增长所依赖的是从乡村转移的资源。(2)农村向县城的资源转移导致城乡关系的对立。农民家庭再生产空间上移导致家庭消费增加与家庭收入减少,

^① 本文所使用的政府内部数据,由于条件限制只能获取到调研时间 2018 年及以前的数据,但 2018 年至今的县城城镇化发展趋势并无根本性变化,因此并不影响本文的分析结论。

农民家庭生计的不稳定性因此增大。而农民家庭生计的不稳定性反映在城乡关系上就体现为二者的对立性。

三、依附性城乡关系的生成机制

(一) 县域产业空心化

所谓农业县,即县域经济总量有限且农业产值占比较大的县,或者说是农业为支柱产业的县。农业县的一个突出特点在于,第二产业产值和占比均较低,所能够提供的非农就业机会非常有限,因此可以称之为县域产业空心化。X县就是一个典型的农业县,2021年的GDP总量为87.33亿元,一二三产业的产值分别为36.07亿、11.76亿和39.50亿,三次产业结构比为41.3:13.5:45.2。可以看到,X县的GDP总量较为有限,按常住人口计算,人均地区生产总值2.4万元,其中农业产值占比超过工业。X县的工业产值占比较低,且高度依附于农业,产值最大的两个产业类型为纸箱制造与农副产品加工,其中纸箱制造是为本地的苹果产业生产包装纸箱,和农副产品加工一样都是直接服务于农业。X县的第三产业占比最高,之所以如此得益于房地产业的发展,这也是X县的主要经济增长点,从2017年到2021年,第三产业在GDP中的占比从39.1%增长到45.2%。但房地产业的发展无法提供稳定的就业机会,并不能解决产业空心化的问题。因此,中西部农业县的县域城镇化所面临的一个重要约束条件就是缺乏充足的就业机会。

那么,中西部农业县是否具有产业发展的空间呢?从农业来看,随着传统农业向现代农业的转型,农业上的人均产值得以提高,但这是以农业劳动力的转移为前提的,在当前以小农经营为主体的格局下,农业上的人均产值仍然十分有限。而从工业来看,我国已经形成高度集聚的工业化发展格局,工业产业主要集聚在沿海发达地区和中西部大中城市,县域由于集聚程度较低缺乏竞争力^[21],因此,大多数农业县必然因为集聚程度低而缺乏工业发展空间,只有少数靠近大中城市且和大中城市的产业发展具有互补性的农业县才具有发展空间,但这显然无法代表农业县的普遍发展趋势。从服务业来看,除了房地产业以外,乡村旅游带动下的一三产业融合成为一个热点的发展方向,但是因为乡村旅游也是依托于大中城市的消费人群,只有少数靠近大中城市的农业县才具有发展空间,也无法代表农业县的普遍发展前途^[22]。由此可见,大多数农业县的普遍发展前途仍然是以农业为主,非农产业发展空间有限,产业空心化将是一个恒定的约束条件,既有研究也发现根据到沿海大港口和中心城市的距离远近,不同县城将逐渐分化为人口流入地和人口流出地,要根据区位条件走向差异化的发展模式,形成有特色可持续的发展路径^[23]。

(二) 教育拉动的土地城镇化

近10年来,县域房地产业发展迅猛,逐渐成为中西部农业县的支柱产业,一方面县域房价快速上涨,另一方面又存在库存高需求乏力的悖论现象^[24]。县域产业空心化导致中西部农业县对房地产业的依赖度更高,同时也使得房地产业的发展更加脱离本地经济基础。虽然以土地经营为中心的土地城镇化具有自主运行的动力机制^[11],但是房地产经济最终建立在社会需求的基础之上,在缺乏实体经济的前提下,“学区房”政策下的教育布局单极集中成了政府可以运用的拉动农民进城的主要手段,而农民进城购房的重要因素之一就是享受县城优质的教育资源^[25],因此,中西部农业县的城镇化模式可以概括为教育拉动的土地城镇化。需要指出的是,就近入学的“学区房”政策是全国各地的普遍政策,这使得教育资源分配与房地产业发展发生紧密关联,但只有在县域教育成了拉动房地产业发展的工具。在大中城市,其城镇化拉力建立在产业发展基础上,房地产业发展并不缺乏内生动力,政府不需要通过优质教育资源的集中来拉动房地产业发展,其所面临的难题是“学区房”政策下有限的优质教育资源未能实现公平分配,产生了教育质量

资本化问题^[26]。而县域由于缺少产业基础,政府通过教育布局调整实现优质教育资源向县城的集中,并通过扩大县城优质教育资源供给吸引农民进城购房,将教育作为拉动农民城镇化的工具。

1. 县城偏向的教育政策与教育布局单极集中

作为统筹城乡的权力主体,县级政府的教育政策具有明显的县城偏向,具体体现在资源截留与生源转移上面。

(1) 资源截留。在“以县为主”的教育投入制度下,国家转移支付的资源很难实际到达乡村,而是被县级政府截留在县城,由此形成了资源截留机制^[27]。2009年以前,X县县城只有3所县直小学,2所初中;2009年到2021年先后新建了3所小学,扩建了1所小学,新建了1所初中。较大的投资项目有两个:一是实验小学项目,二是教育园区项目。实验小学2012年建成,是全县最大的小学,共有3423名学生,每个年级10个班,共计60个班级,班均人数57人。教育园区项目2015年建成,是X县最大的一个教育项目,总占地面积150公顷,包括2所高中和1所职业学校,其中1所高中和职业学校是搬迁了城区的老学校,搬迁学校的旧校区又分别成立了1所小学和1所初中;教育园区项目实际投资5.7亿元,其中争取省上项目资金1.31亿元,市上配套1200万元,其余资金全部由县级政府自筹解决,主要依靠土地出让金收入。可见,在硬件投入上,县城成为县级政府的绝对投入重心。

(2) 生源转移。县级政府在增大资源投入的同时,还通过行政手段把乡村的生源转移到县城,由此形成了生源转移机制。具体而言,县级政府分别从县城学校和乡村学校两头着手进行生源转移:一方面放开了县城学校的招生审核,吸引农村学生进城;另一方面通过激进的撤点并校政策减少了乡村学校的教育供给,倒逼农村学生进城。撤点并校是一项国家政策,从2001年开始在全国推行,该项政策的本意是根据农村生源减少的现实情况优化农村学校布局,但是,在具体的实施过程中,县级政府的执行却非常激进,潜藏了倒逼农村学生进城的意图。2009年,X县开始进行大规模的撤点并校。在2008—2011年的3年时间内,小学数量(含教学点)从370所减少到279所,3年时间内减少了24.6%,撤并的主要对象是村级小学,在撤点并校政策的倒逼下,大量在家门口无学可上的农村学生选择进入县城上学。

在县城偏向的教育政策推动下,县域内的教育布局发生了改变,逐渐实现了以县城为中心的单极集中。2017年,X县共有小学246所(含教学点82个),其中30人及以下小学121所,全部为村级小学;城区共有9所小学,包括6所县直小学和4所村级小学;除城关镇以外29个乡镇每个乡镇都有1所中心小学。从表1可以看出2014—2018年的5年时间内城区小学学生人数以及所占比例的增长,其占比从31.9%逐年增长到44.0%。值得注意的是X县的小学学生总数是逐年下降的,但是这并没有影响到城区学校学生数量和所占比例的增长,人数增长在2018年才停止,并且有少许下降,但所占比例仍然在增长。

表1 2014—2018年城区小学学生增长及占比^①

年份(年)	2014	2015	2016	2017	2018
小学阶段城区学生总数	10 481	11 401	12 064	13 105	13 088
小学阶段城乡学生总数	32 831	31 924	31 489	30 640	29 749
城区学生占比	31.90%	35.70%	38.30%	42.80%	44.00%

数据来源:X县教育局

^① 2018年以后,X县又在县城分别扩建和新建了1所小学,生源除了分流县城其他学校学生以外,还吸收了大量农村学生,可见,学生进城的趋势在2018年以后仍在持续。

2. 土地财政:教育布局单极集中的动力机制

县级政府通过强化县城学校建设,吸引农村学生进城就读,进而推动农村家庭进城买房,以此盘活土地财政和地区发展^[28]。在“学区房”政策下,房产是主要的入学资格条件,农村学生想要进城读书,家长必须在县城买房,由此使得教育成为推动房地产业发展的主要拉力,政府则从中获取土地财政收益。县级政府从土地财政中获得的收益主要有两块:一是土地出让金,二是土地税收。

(1)土地出让金收入。表2是从2014—2018年X县县政府的土地出让金收入,在1.3亿与2.4亿之间,并没有呈现出一个线性增长的趋势,这主要是前面年份的土地供给量虽大,土地价格却低,而后面年份土地价格虽高,土地供给量却减少了。2014—2018年年均土地出让金收入为1.9亿,这个金额从绝对值上来看似乎不是很高,但对比X县的地方财政收入,就可以看出土地出让金收入实际上是非常高的,是县级政府很重要的一个财源。X县2017年的地方财政收入是2.3亿元,而当年的土地出让金收入是2.2亿元,基本上和地方财政收入相持平。

表2 2014—2018年X县土地出让金收入^①

年份(年)	2014	2015	2016	2017	2018
土地出让金收入(万元)	15 513	23 791	20 826	21 635	13 113

数据来源:X县财政局

除了土地出让金收入以外,土地财政的影响还表现在对地方税收收入的影响,主要在土地开发所带动的土地税收收入的增长。表3是2014—2016年三年时间里,X县的土地税收收入及其增长情况,可以看到土地税收2015年还在增长,增长率高达30%以上,而2016年却开始下降,之所以如此,是因为2016年X县的建设用地指标已经用完,企业开发缺少土地来源,而土地供给的减少就直接影响到土地税收的收入。但无论土地税收是增是减,都占据了地方财政收入中的很大比重,如表4所示,即使在比重最低的2016年也占了40.80%的比例,是地方财政收入的重要来源。

表3 2014—2016年X县土地税收及其增长率

		2014	2015	2016
土地直接税收 (万元)	土地增值税	1 434	1 688	1 887
	城镇土地使用税	282	349	204
	契税	1 662	2 503	1 829
	耕地占用税	107	113	90
	小计	3 485	4 653	4 010
	增长率	—	33.00%	-13.80%
土地间接税收 (万元)	营业税	4 836	6 200	3 919
	企业所得税	485	1 013	1 423
	房地产税	266	313	272
	小计	5 587	7 526	5 614
	增长率	—	34.70%	-25.40%

数据来源:X县财政局

^① 从X县政府年度预算执行情况报告中查询到X县2019、2020和2021年的县级政府性基金收入分别为70 665、6 3150和28 086万元,土地出让金收入是县级政府性基金收入的主要来源,2018年后X县的土地出让金总额仍然非常可观。

表 4 2014—2016 年土地税收及其占比

年份	2014	2015	2016
土地税收总额(万元)	9 072	12 179	9 624
地方财政收入(万元)	16 864	21 401	23 613
土地税收占比	53.80%	56.90%	40.80%

数据来源: X 县财政局

四、依附性城乡关系的社会后果

(一) 教育的工具化与城乡教育两极分化

在县域产业空心化的约束条件下,为了追求土地财政收益,教育也成了县级政府的治理术^[29],工具性价值替代了本体性价值。在教育工具化的价值导向下,县级政府大力推动教育局向县城的单极集中,并引发县域内教育发展的系统紊乱和结构失衡,城乡教育的两极分化愈发严重。

义务教育的城乡差距一直存在,但在单极集中之前,保持在相对稳定的范围内;而在单极集中之后,城乡教育差距进一步加大。如表 5 所示,从 2013 年到 2018 年,城区初中中考应考人数占比从 18.3%增加到 37.4%,乡村则从 81.7%下降到 62.6%;而成绩合格率和优秀率城乡之间的相对差距在增大,合格率差距从 2013 年的 22.8 增大到 2018 年的 27.7 个百分点,优秀率差距从 2013 年的 22.1 增大到 2018 年的 27.8 个百分点。可见,城区学校人数增多的同时,与乡村学校的教育差距也在不断拉大。

表 5 2013 年与 2018 年城乡初中升学考试成绩比较^①

	2013			2018		
	应考人数及占比	合格率	优秀率	应考人数及占比	合格率	优秀率
城区初中	1 511,18.3%	47.7%	37.0%	1 975,37.4%	60.8%	41.2%
乡村初中	6 730,81.7%	24.9%	14.9%	3 305,62.6%	33.1%	13.4%

数据来源: X 县教育局

教育单极集中具有两个显著的效应,即裹挟效应和虹吸效应,在这两个效应作用下,乡村学校的优质资源和社会信任不断流失,导致乡村教育的衰败。

1. 裹挟效应与优质资源流失

义务教育的运行是建立在不同的资源有机结合所组成的资源结构基础上,而不是单纯的某一项资源起决定作用。其中硬件、师资、生源是组成资源结构的三项核心要素,在每个学校里面,这三项要素的组合形成了该学校的资源结构,在城乡内部,这三项要素的组合也会形成各自的资源结构。因为三项资源要素组成的资源结构是一个有机整体,任何一项资源的流动或变动都会带动其他两项资源的变动,这就是本文所说的裹挟效应。

首先,生源流动中优质生源流动更突出。县域内的生源流动不仅是新入学的新生的流动,也包括已经在乡村学校就读的老生的流动,是义务教育阶段各个年级学生的同时流动。老生流动中成绩较好的学生占比较高,这是因为家长认为成绩较好的学生更值得培养,因此愿意投入更多的家庭资源去争取县城的优质教育资源。

其次,生源流动带动了优质师资向县城转移。在城区学校的学生大量增加、学校不断新建的

^① 2018 年后城乡教育差距仍然在拉大,2022 年中考全县前 400 名,来自乡镇初中的学生占比不到四分之一,其余学生全部来自城区 3 所初中,3 所初中成绩较好的 4~5 个班 90% 以上的学生可以考入高中,其余班级 50% 以上的学生可以考入高中,而乡镇初中只有排名靠前的少数学生才能考入高中,比例不超过 30%。

情况下,就出现了师资短缺的问题,其主要的来源就是通过招考从乡村学校择优选拔,这样就把最优秀的乡村教师集聚到县城。师资流动主要出现在新建学校时,每次新建学校向乡村招考老师规模都很大。2015年,X县的教育园区建成,大规模地向乡村招考教师,共招考135名,其中语文54名、数学47名、英语18名、音乐7名、体育2名、美术7名,不仅招考规模大,且招考的主要是语文、数学和英语等主要科目的教师。

2. 虹吸效应与社会信任流失

教育单极集中之后,乡村的优质生源和优质师资都向县城集中,县城学校的比较优势更加突出,而乡村学校则由于生源和师资的流失而质量进一步下降,城乡教育差距不断增大,县城学校的虹吸效应越加显著,农村家长对乡村教育的社会信任度因此不断减弱。

在这种竞争态势下,生源流动是全方位的,村小的学生向乡镇小学和县城小学流动,而乡镇小学的学生向县城小学流动,因此,并不是说处于中间的乡镇小学就不会被卷入,所有农村学生的家长,包括乡镇和村庄的都被卷入教育竞争之中。在激烈的教育竞争中,送子女进城上学成了学生家长竞争的主要标的,甚至成为一种有面子的象征,如果没有能力送子女进城读书,家长在村庄中会被认为是无能的,其在村庄中的面子也会受到影响。

(二)县域城镇化的不稳定性与农民家庭资源透支

在教育城镇化背景下,作为一种家庭策略的亲代陪读开始兴起,推动农民家庭从“一家两制”向“一家三制”转变,家庭成员由此拆分在村庄、县城和大城市三个不同空间,并围绕子女教育目标而整合^[30]。由于农民无法实现稳定的本地就业,县城只是一个为了家庭长远发展而选择的暂居地,等到家庭发展目标完成——其中最主要的是子女教育目标完成,县城对于农民的重要性就大大降低,农民就可能会选择离开县城,回到农村老家或者到其他可以实现生产与生活兼容的地方。学者的研究显示,以家庭为单位的城镇化更加稳定^[31],而拆分型城镇化中农民家庭生活与生活的空间分离造成县域城镇化的不稳定性,县域城镇化对于农民家庭来说是高度权宜性和策略性的。因为县域城镇化是不稳定的,农民还需要进行再城镇化才能够实现真正稳定的城镇化,而再城镇化需要在有稳定产业基础的大中城市或沿海发达地区才可能实现。

县域城镇化是不稳定的城镇化,透支了农民家庭的发展资源。在“一家三制”的农民家庭中,县城是农民家庭再生产的中心,也是家庭资源的汇聚点,打工的收入就不再向乡村回流,而是向县城回流。不仅打工收入不再往乡村回流,而且更重要的是农业收入还要向县城汇聚。农业对县城的家庭消费的支持,主要体现在购房方面。对于农民家庭来说,进城购房是一个非常重要的家庭发展目标,需要集聚家庭中的大量资源去完成,无论是父代还是子代都要为此而付出,尤其是父代面临着更加严峻的伦理责任。为此,父代需要进行很长时间的积累,将自身的积累全部支持于子代,同时,依靠农业生产进行自我养老,减轻子代的养老负担,这也是对子代的一种变相支持。通过自我剥削式的长期积累,父代为子女购房提供了重要的资源支持。可见,教育拉动的土地城镇化本质上是一个利益再分配的过程,在这种发展过程中,县级政府和本地房地产商获得了巨大的利益,而农民的家庭发展则陷入更大的风险之中。

不稳定的县域城镇化不仅透支了农民的家庭资源,而且还导致县域城乡关系的不平衡。在“半工半耕”的家庭生计模式下,父代对子代城镇化的支持是一种接力式城镇化,能够降低城镇化的风险^[32]。但是,由于县城缺乏产业基础,农民进城以后只能以纯消费者的方式实现城镇化。这种消费带动的城镇化下,县城必须依靠从外部抽取资源才能维持自身的增长,一旦资源基础不再有效,它的增长就难以维系,因此,要维持县域城镇化的稳定性就需要源源不断的乡村资源的支持。父代对子代不仅仅是购房上的一次性支持,而且是长期性的支持,同时,子代家庭发展能

力受限的情况下,也自然缺少反馈父代家庭的资源。这种家庭内部的代际支持关系反映到城乡关系上面,就是县城自身因为缺乏造血功能而呈现出一种县城依附乡村的格局,但县城在获得经济增长的同时,由于产业空心化缺乏对乡村的辐射带动作用,城乡关系的不平衡性因此较为突出。

五、新型城镇化战略中的县域城镇化功能分析

中西部农业县由于区位条件限制,非农产业发展缺乏空间,县域产业空心化,在此约束条件下,县级政府对房地产业的依赖程度更高,并且将教育作为拉动农民进城的主要工具。农民城镇化以进城买房和进城陪读为主要形式,但是由于县域缺乏本地就业机会,农民家庭的生产和生活空间分离,所形成的是一种依靠县城外部的资源支撑县城生活的拆分型城镇化,县城也因此变成一个非生产性的消费性城镇。这种县城依靠外部资源输入得以发展的城镇化模式下所生成的是依附性城乡关系,一方面导致城乡教育的两极分化,另一方面也导致农民家庭资源的透支。

以县城为载体的县域城镇化对于推动县域城乡融合具有十分重要的意义。但是正如中办、国办印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》所指出的,以县城为载体的城镇化建设应当“顺应县城人口流动变化趋势,立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位”,“合理发展农产品主产区县城”^[3]。中西部农业县的产业发展空间主要集中在农业及与农业相关的二三产业发展上,非农产业发展空间较为有限,县城所能承接的农业劳动力转移也较为有限,因此县域城镇化应当合理发展。当前中西部农业县的县域城镇化主要依靠土地城镇化而非县域一二三产业的可持续发展,县域城镇化的质量较低,并未实现县域城乡融合的政策目标。那么,县域城镇化如何跳出对土地城镇化的依赖,真正实现以人为本的新型城镇化,并且促进县域内城乡关系的融合发展呢?为了实现城乡融合发展,笔者以为中西部农业县的县域城镇化应当具有以下三个定位。

(一)在农民家庭发展中的过渡性

农民进城享受优质公共服务,主要的目的在于实现家庭发展,其最终的目的是通过教育投资让子代离开县城进入大城市,从而实现阶层流动,因此,县城只是家庭发展的一个跳板,并不是一个稳定的空间,从这个意义上而言,县域城镇化具有过渡性。

由于县域城镇化的过渡性,其发展目标并不是为了吸引农民进入县城,而是为农民提供低成本的家庭再生产模式,以积累足够的家庭资源实现更高质量的城镇化。县城仍然是一个重要的公共服务供给单位,通过建立城乡均衡发展的教育体系,可以有效降低农民的家庭再生产成本,帮助农民实现家庭积累目标。因此,县域城镇化的重心是建立一个更加均衡更低成本的公共服务体系。

(二)县域内的城乡一体性

县域城镇化应当处理好县城与县域的关系,县城的发展应当扎根而非悬浮在县域发展之中。中西部农业县中农业是县域内的主要产业,县城自身缺少非农产业的支撑,因此缺乏对周边农村的辐射带动作用,其构成的一个以农为主的城乡体系,呈现出的是城小乡大的城乡格局,县城是以农为主的经济结构的有机组成部分。因此,在以农为主的、城小乡大的一体化县域经济体系中,县城是服务于城乡居民的而非服务于县城居民的,具有全局性的属性,这就决定了县城的城镇化会对县域全局产生影响,必须将城乡关联起来作为一个体系来考察县城的城镇化定位,处理好县城与县域的关系。

从县城的全局性属性出发,县域内部的公共服务布局就是一个非常关键的问题,是否应该向

县城单极集中,判断的标准是县域最优利益,而非县城最优利益。不能将县城的特殊利益凌驾于县域的利益,否则会造成城乡利益的对立化。

(三)与大城市城镇化的互补性

县域城镇化是城镇化的一个组成部分,在促进县域内部城乡融合的同时,还应该妥善处理与外部大城市城镇化的关系,促进城镇化战略的总体良性发展。当前在强调县域经济发展的背景下,政府鼓励农民在本地实现就业,其产业发展思路是县域与大城市竞争的思路,但大城市因为其集聚优势,在人才、资本、技术等诸多方面都会对县域形成虹吸效应,县域产业发展多数会走向失败。为此,县域当前最重要的功能不是产业发展,而是公共服务。县域提供的低成本的公共服务,一方面避免了大城市的公共服务拥堵现象,减轻了大城市的生活成本,提高了大城市本地居民的城镇化质量;另一方面,还能够为农民提供一个低成本的公共服务,避免农民被卷入过度的家庭竞争之中,透支其家庭发展资源。而县域公共服务最终是在不同的空间节点为大城市的发展提供人才储备,这既有利于大城市本身也有利于农民家庭,从全局角度来说是最优的。而大城市拥堵的降低,也能够进一步提升大城市本身的生产效率,进而提升全社会的总体经济效率。也即,大城市是经济发展的核心增长极,通过县域公共服务的配置能够为大城市的发展减负,降低其社会成本,进而最大化地提高其经济效率,这种增长极的发展效率最后通过财政转移支付等方式又会反馈到县域内部的公共服务配置上。从这一点来看,县域与大城市之间是分工互补的关系,而非对立竞争的关系。

可见,县域城镇化的发展要实现城乡融合的目标,需要走出对土地城镇化的过度依赖,在县域非农产业发展空间有限的情况下,人口向县城的集中应当与其产业基础相适应。在现阶段,低成本的县域公共服务对于农民家庭再生产具有重要意义,在城小乡大的人口格局下,县域公共服务布局应避免向县城单极集中,而是应在县域内根据人口结构和人口流动趋势进行科学布局,以建立城乡均衡的县域公共服务体系。

参考文献:

- [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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 刘炳辉. 乡村振兴的“宁波经验”——基于五个村社的讨论[J]. 文化纵横,2021(2):109-117.
- [3] 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》[N]. 人民日报,2022-05-07(1).
- [4] 彭荣胜. 传统农区就地就近城镇化的农民意愿与路径选择研究[J]. 学习与实践,2016(4):59-67.
- [5] 夏怡然. 农民工定居地选择意愿及其影响因素分析——基于温州的调查[J]. 中国农村经济,2010(3):35-44.
- [6] 狄金华. 县域发展与县域社会学的研究——社会学的田野研究单位选择及其转换[J]. 中国社会科学评价,2020(1):47-58.
- [7] 周飞舟,吴柳财,左雯敏,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[J]. 社会发展研究,2018(1):42-64.
- [8] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究,2006(5):107-122.
- [9] 陈云松,张翼. 城镇化的不平等效应与社会融合[J]. 中国社会科学,2015(6):78-95.
- [10] 杜鹏. 土地陷阱:社区治理转型的空间逻辑与调控机制[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(5):47-57.
- [11] 周飞舟,王绍琛. 农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学,2015(1):66-83.
- [12] 孔祥智,何欣玮. 县城城镇化与乡村产业振兴何以协同——基于桃园示范区案例的分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2022(6):85-97.
- [13] 金三林,张海阳,孙昊,等. 大力推动县城城镇化进程 助力大中小城市和小城镇协调发展[J]. 农业经济问题,2022(10):53-59.
- [14] 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[J]. 社会学研究,2021(6):45-67.
- [15] 赵晓峰,曹聪敏,张丽. 双重经营:县城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[J/OL]. 农业经济问题;1-13[2023-05-18]. DOI:10.13246/j.cnki.iae.20230323.001.
- [16] 朱战辉. 欠发达地区县城城镇化对农民家庭生计的影响机制研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2021(6):146-154.

- [17] 袁梦,杨华. 农民县城城镇化的实践逻辑与社会风险[J]. 城市问题,2022(7):24-32.
- [18] 杨华. 中国农村的“半工半耕”结构[J]. 农业经济问题,2015(9):19-32.
- [19] 贺雪峰,董磊明. 农民外出务工的逻辑与中国的城市化道路[J]. 中国农村观察,2009(2):12-18.
- [20] 费孝通:乡土中国·生育制度·乡土重建[M]. 北京:商务印书馆,2011:353-359.
- [21] 金煜,陈钊,陆铭. 中国的地区工业集聚:经济地理、新经济地理与经济政策[J]. 经济研究,2006(4):79-89.
- [22] 仇叶. 乡村旅游产业的过密化及其对乡村振兴的影响——对乡村产业振兴路径的反思[J]. 贵州社会科学,2020(12):155-162.
- [23] 陆铭,李鹏飞. 区位与分工:论统一大市场建设下的县域城镇化[J]. 农业经济问题,2023(1):18-28.
- [24] 李嘉珣. 新形势下县域房地产市场发展路径——以湖北省两县(市)为例[J]. 决策与信息,2021(8):85-90.
- [25] 贺雪峰. 县城买房:未完成的城市化[J]. 决策,2021(6):9.
- [26] 卢为民,张琳薇. 学区房问题的根源与破解路径探析[J]. 教育发展研究,2015(Z2):13-17.
- [27] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J]. 社会,2012(1):1-37.
- [28] 雷望红. 县域教育城镇化的发展路径与政治风险[J]. 兰州学刊,2020(12):162-171.
- [29] 叶敬忠. 作为治理术的中国农村教育[J]. 开放时代,2017(3):163-179.
- [30] 李永萍. “一家三制”:教育城镇化背景下的亲代陪读与农民家庭形态调适[J]. 经济社会体制比较,2022(6):75-84.
- [31] 魏万青. 从个体稳定性到家庭迁移:文化认同与农民工稳定城市化[J]. 西南大学学报(社会科学版),2020(5):1-11.
- [32] 王德福. 弹性城市化与接力式进城——理解中国特色城市化模式及其社会机制的一个视角[J]. 社会科学,2017(3):66-74.

Split Urbanization and Dependent Urban-rural Relations in Agricultural Counties in the Central and Western Regions: Taking X County in Gansu Province as An Example

AN Yongjun

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing Social Management Research Base, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

Abstract: County is an important entry point for the development of urban-rural integration, and the central and western agricultural counties are important spatial nodes for urbanization. Does county urbanization promote the integration of urban-rural relations within the county? Through the case analysis of X County in Gansu Province, the study found that: County urbanization is a split urbanization in which the production and living spaces of rural families are separated. The county has become a non-productive consumer city, and its development is based on rural families. Based on the internal resource transfer, what is generated is the dependent urban-rural relationship of the rural areas serving the county. The dependent urban-rural relationship is generated by the urbanization model of land driven by education under the constraints of the hollowing-out of industries, and has led to the following two social consequences. Firstly, the instrumentalization of education has led to the polarization of urban-rural education. Secondly, the instability of urbanization has led to an overdraft of rural family resources. To truly realize the new people-oriented urbanization and the integrated development of urban and rural areas, county urbanization should assume the following three functions: transition in the development of rural families, urban-rural integration within the county, and complementarity with the urbanization of large and medium-sized cities.

Key words: county urbanization; urban-rural relationship; education; government; farmer; land finance; student mobility

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>