·青年学者论坛·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2026.01.016

超越规模叙事:人口流失县城的治理负荷及其疏解策略

吴涵博

[摘　要]虽然国家版图内的整体人口尚处于超大规模状态,但人口流失县城的数量正呈现出扩大化趋势,并成为国家治理中的一种典型县城类型。县城是国家与社会的接点,被视作接棒下半场城镇化的主力,在面对人口流失的冲击时又带有天然脆弱性。受"釜底抽薪"和"添水费柴"的复合逻辑影响,人口流失县城会因治理资源萎缩与政府职责错配,而产生特殊治理负荷。这将对抱持扩张惯性的治理架构提出挑战,要求政府以县城为原点,在县域半径内进行治理模式革新。研究在探讨人口与治理相关问题时,着眼于人口情况的动态变化,超越了以静态规模为导向的叙事模式,还解构了"县域"这一传统认知中的基础性治理单元,有助于构建起分析中国特色人口流失问题的全新理论范式。

[关键词]规模负荷;人口流失县城;城镇化;县域治理

一、问题的提出

人口是治理的基本对象,人口问题始终是我国面临的全局性、长期性和战略性问题①。现代政治必然与人口相关联,因此要将人口作为考量治理问题的重心元素②。规模是衡量地区人口状况的基础性手段,测量特定区域的人口规模,是政府确定公共需求、采取相应治理模式的出发点和落脚点。既有研究对如何围绕人口规模进行治理体系设计展开了丰富思考,早期研究多着眼于超大人口规模的基本国情展开;站在人口负增长和极化流动的历史节点上,也有研究者转向了对小规模人口地区的关注。

现阶段中国所处的超大规模人口状态属于历史累积的延续,一个新的变化在于越来越多的地区出现了不同程度的人口流失现象③。当前我国城镇化已经进入下半场,其基本要求是推进"以人为核心的新型城镇化"和"以县城为重要载体的城镇化建设"④。然而,被未来城镇化寄予厚望的县城,同样正部分地面临人口流失带来的严峻挑战。2022年5月,中共中央、国务院办公厅发布的《关

[基金项目]国家社会科学基金青年项目"人口流失县城的治理负荷及其疏解策略研究"(项目编号:24CZZ052)。

[作者简介]吴涵博,南开大学周恩来政府管理学院师资博士后,中国政府发展联合研究中心研究员,邮箱:wuhanbo@nankai.edu.cn。

①中共中央国务院:《切实做好第七次全国人口普查工作 为高质量发展提供准确统计信息支持》,https://www.gov.cn/xinwen/2020-11/02/content_5556792.htm,2024.12.28.

②米歇尔·福柯著;钱翰,陈晓经译:《安全、领土与人口》,上海:上海人民出版社,2018年版,第95页。

③据国家统计局数据,除港澳台地区外,2023年全国人口减少208万人。在全国34个省级行政区中,有20个省份的人口在减少。

④国家发改委官网:《"十四五"新型城镇化实施方案》,https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202207/P020220712357038234914.pdf,2025.01.01.

于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出,“人口流失县城”已成为一种典型的县城类型。相较于大城市,县城在基础设施和资源配置上相对薄弱,受人口流失的冲击更为显著。遗憾的是,当前研究少有关注到县城面临的人口流失问题。

理论界通常将地区在特定时期的人口规模,作为设计治理模式的参照基础。但人口流失不完全是规模大小的问题,也不仅是人口规模的单次变动,其更多是一个地区人口状况持续演变的过程。那么,不同于既有关于人口规模与治理负荷相关的分析,人口流失带来的治理负荷因何而生、集中在哪些方面?政策语境中的“人口流失县城”与理论界长期关注的县域人口流失议题有何差异?对这种差异的探讨又具有什么特殊的理论和实践意义?围绕这些问题,研究尝试突破静态规模视角,聚焦县城人口流失对政府治理在资源和职责两个核心维度的影响,系统分析流失带来的特殊负荷,并提出应对策略。

二、理论线索:超越规模负荷的静态迷思

既有关于人口与治理关系的研究,普遍以某一地区在特定时期的人口规模为出发点展开。然而,人口流失是一个持续的过程。若要准确理解人口流失为地方政府带来的治理负荷,就必须在规模分析的基础上,对流失产生的影响和地区人口发展趋势作出科学研判,进而关注人口流失产生的动态效应。

(一)人口规模与治理相关的研究

当前理论界围绕人口规模与治理问题展开的研究,可以归纳为两个方面。

其一,人口规模与治理负荷关系的研究。一个国家或地区存在着对于人均经济、资源或环境条件来说的最佳人口规模,即“适度人口”[①]概念。与适度人口相比,人口规模的超量或不足都会带来相应治理负荷。大规模人口意味着政府会因为服务对象繁多、面临诉求庞杂等,背负多重负荷[②]。中国国家治理的核心问题就在于有限资源与大规模人口对资源需求之间的矛盾[③]。小规模人口带来的治理负荷,主要由“规模不经济”产生。即便是在人口稀少的地区,政府也必须履行好公共服务供给、社会秩序维持等职责[④];小规模人口地区的政府还必须考虑如何通过有效的体制机制改革等手段,降低行政成本[⑤]。

其二,人口规模变动对政府治理影响的研究。人口规模变动存在“扩大”和“缩小”两个基本向度,无论何种变动,都会加剧治理过程的“任务—资源”冲突[⑥]。改革开放以来,中国长期处于快速城镇化进程中,人口流向大城市成为社会发展的主线特征之一。大量研究者由此关注了超大、特大城市面临的复杂治理问题[⑦]。其基本逻辑在于,随着人口规模扩大,越来越多的事项需要国家出面解决,政府规模也需要得到同步拓展[⑧]。与人口流向大城市同时发生的,是乡村空心化和一些中小城

①王军,周思瑶:《中国人口长期发展战略与未来人口政策选择》,《青年探索》,2021年第1期。

②马啸:《信息、规模与有效治理——比较视野下的中国经验》,《国家现代化建设研究》,2024年第2期。

③唐皇凤:《大国治理:中国国家治理的现实基础与主要困境》,《中共浙江省委党校学报》,2005年第6期。

④王丽萍,侯婉薇:《理想还是幻影:超越最优政府规模迷思》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2024年第2期。

⑤竺乾威:《地方机构改革的困境:人口小县大部制改革思考》,《广西师范大学学报》(哲学社会科学版),2023年第5期。

⑥陈那波,李伟:《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》,《社会学研究》,2020年第4期。

⑦陈水生,罗丹:《中国超大城市空间治理现代化:一个初步分析框架》,《理论与改革》,2025年第2期。

⑧韩志明:《大国治理的负荷及其应对机制——以规模问题为中心的理论考察》,《南京社会科学》,2021年第4期。

市人口规模缩小的问题。针对这一现象,研究者主要探讨了人口流失趋势以及如何吸引人口回归[①]。

既有研究阐明了人口规模状况与政府面临治理负荷之间的内在关联,也系统分析了人口规模变动对政府治理产生的现实影响。这些研究的核心观点是:“人”以及在一定空间内集聚形成的“人口”,是治理发生的主要社会基础[②]。政府要基于人口规模配置资源、确立职责范围,并通过有效的公共服务供给和行政成本控制,达成运转的帕累托最优。当某一地区的人口规模出现变动后,政府还需要及时调整治理模式。规模视角下政府实现良性治理的关键,在于推动政府组织设计与区域人口规模相适应。

(二)研究思路与内容

既有研究为本研究提供了重要启发,但仍存在以下两方面的不足。在研究视角上,人口规模本质上是一个静态概念,只能用于反映某一地区在特定时间节点的人口截面。当前即便是关于人口规模变动的研究,大多也只是关注了规模变动前、后政府治理模式的单次适应性调整。现实中地区面临的人口流失问题通常是一个动态的过程,政府承担的治理负荷不仅源于人口绝对规模的大小,还会受到其变化情况的持续冲击。在研究对象上,既有研究基本都以城乡分野或行政区作为分析人口流失现象的基本单元。这忽视了两个关键问题:一是在城乡之间存在城郊、县城等过渡区域,这些处于衔接位置的空间在人口情况和治理需要层面具有特殊性,无法被简单的城乡二元框架所捕捉。二是在同一行政区内部存在差异很大的空间单元,其面临着不同人口问题带来的挑战。某市的中心城区人口仍在增长,而其下辖的乡村、县城等地却可能正面临着人口流失问题。在理论分析时,有必要对行政区空间进行再“切割”。

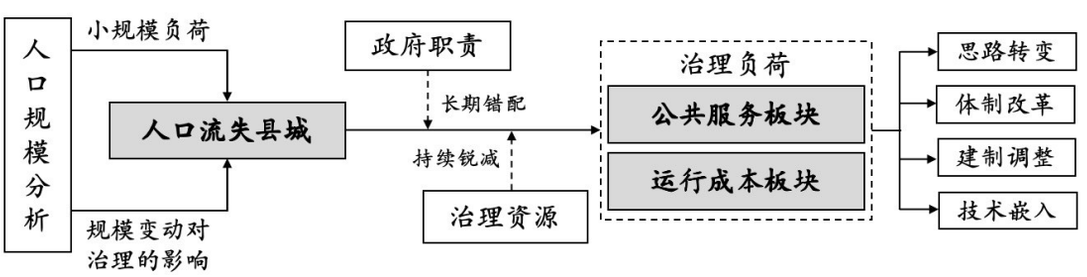


图1 人口流失县城治理负荷的分析框架

这些不足构成本研究的起点,本文致力于关注人口流失县城的治理负荷及其疏解策略,分析框架如图1所示。一方面,研究将考察人口流失对治理产生的动态影响。人口流失意味着地区人口规模持续缩小,支撑政府运转的治理资源,会因辖区发展活力下降而逐步锐减[③];基于原有人口规模设定的政府职责,也会出现持续的供需错位问题[④],这都将为政府带来长期负荷。另一方面,研究关注的是在未来城镇化中居于重要地位的县城,通过分析其在人口流失后的发展问题,研究完成了对“县域”治理单元的进一步解构。

基于上述判断,本研究以政府职责和治理资源两个核心维度为关注点,探讨了县城人口流失过程中二者发生的动态演变,用于分析地方政府在运行成本和公共服务两个板块上产生的治理负

①彭安琪,罗小龙,刘晓曼等:《从收缩到恢复的过程转向——对安徽巢湖行政区划调整后的收缩治理实证分析》,《城市发展研究》,2023年第12期。

②赵聚军:《人口、财政与技术基础变迁背景下县域治理的新议题及其实践路径》,《北京行政学院学报》,2025年第2期。

③张明斗,曲峻熙:《城市收缩对经济发展的影响研究》,《城市发展研究》,2020年第5期。

④范毅,王茹旭,张晓旭:《推动县域经济高质量发展的思路与建议》,《宏观经济管理》,2020年第9期。

荷。研究以县域的核心——县城为抓手,提出在应对人口流失问题时,要以县城为原点,推动整体县域治理模式革新。研究希望借此阐明县城人口流失对县域治理、城镇化发展所产生的关键影响,期待通过树立正确应对人口流失问题的思路,探讨县级政府如何在治理的每一环节实现职责适配和治理资源的精准投放。这有助于构建人口流失研究相关自主知识体系、推动人口流失县城融入高质量城镇化的发展大局。

三、县城:分析人口流失现象的重要空间单元

县域人口流失问题已经得到了理论界较多关注。而即使是存在人口流失现象的县域内部,人口从乡镇向县城流动的趋势依然明显[①]。这意味着在县域人口流失过程中,县城的人口规模还可能继续扩大。但如果县城同样面临着人口流失问题,就代表此时的县域整体处于人口深度流失的状态中。这将为城镇化带来负面影响,并对既有县治模式构成挑战。县城在治理定位上是未来城镇化的关键着力处,在治理内容上属于与乡村"农政"具有明显差异的"市政"。其又因从农村衍生、新融入城市发展体系,而在基础设施建设和公共服务提供层面存在种种不足。县城是分析和治理人口流失问题的"牛鼻子"。

(一)县域人口流失问题

新中国成立后的人口流失现象,以改革开放为分水岭呈现出不同特征。在改革开放之前,以《中华人民共和国户口登记条例》为代表的体制机制性要素对人口活动施加了严格限制。人口跨行政区迁移的规模较小,人口流失并未成为一个全国性议题。改革开放以来,诸多人口流动性壁垒的破除和市场机制的注入,推动中国进入了大流动时代。这一变化促使大城市、尤其是东部沿海等经济发达地区的城市成为人口"主要流入地",而产业结构落后或自然条件较差的地区则成为"主要流出地"[②]。全国范围内人口的持续流动,促使了人口分布格局走向集中。

伴随着近年来中国人口增长率由正转负,社会人口的基本面发生了重大转向[③]。在"城镇化要以人为本"和"乡村振兴的关键在人"[④]等治理理念的影响下,各级政府对辖区内人口规模状况的关注度显著提升。在此情境下,理论界和实务界都开始将行政区视作探讨人口流失问题的基本单元。面对越发普遍的人口流失问题,研究者的关注视角也从较宏观的区域层面转向对特定省、市具体情况的分析,并进一步向县下沉[⑤]。

依据"七普"数据核算,在2010—2020年期间,中国共有1510个县出现了人口流失现象。即过去的十年里,近七成的县域面临着常住人口下降的问题[⑥]。对比"六普"数据可知,县域常住人口规模的缩小量从128万激增到3782万,增长了近30倍,县域内常住人口规模少于户籍人口已成常态。此外,县域人口流失的速度还在持续加快。2010年全国县域总体常住人口比户籍人口少了约9181万人,到2020年这一差距扩大到了15518万,出现人口净流失现象的县的数量达到1673个[⑦]。上述

①王绍博,刘峻峰,燕飞飞等:《县域人口空间分布格局演变及其影响因素研究——以甘肃省为例》,《人口与发展》,2023年第3期。

②钮心毅,刘思涵,朱艺:《地区间人员流动视角下的中国城镇化空间特征研究》,《城市规划学刊》,2021年第1期。

③翟振武,金光照:《中国人口负增长:特征、挑战与应对》,《人口研究》,2023年第2期。

④姜长云,姜惠宸:《统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴:现状、问题与选择》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2025年第3期。

⑤魏后凯,李玏,杨沫:《东北县域人口流失的特征、原因及应对措施》,《社会科学战线》,2022年第8期。

⑥吴康,洪辉:《县城人口流失:现状分析与治理重点》,《国家治理》,2023年第5期。

⑦张旭亮,周思敏:《中国县域人口收缩空间格局与影响因素》,《经济地理》,2023年第7期。

数据足以证明,中国的县域正面临着严峻的人口流失形势。

当前,出现人口流失现象的县在数量上急剧增多的同时,在空间分布上也日益广泛。在胡焕庸线以东的地区,越来越多的县开始面临人口流失问题的挑战[①]。这一现象波及的范围不再局限于传统认知中的资源枯竭地区和边远地区,广东、江苏等经济发达省份的部分县也出现了人口流失现象。然而,从实际情况来看,人口流失对不同县域的影响差异很大。有些县域虽然处于人口流失状态,但其受到的影响较小;另一些县域却因人口流失而面临着沉重治理负荷。研究者需要在"县域人口流失"的议题下进一步深入,明确人口流失与治理间的关联机制,并确定哪种类型的人口流失对城镇化和县域治理的影响更为深远。这是聚焦研究对象,进行理论分析的前提。

(二)县城:兼具重要性与脆弱性的空间单元

县处于国家与社会、城市与农村、传统与现代的接点位置[②],是社会发展症结的直面者、政府任务的最终负担者。县级行政体制的实际效用,关系到国家政治稳定和制度体系的正常运转。在县域内部历来存在县城和乡村之分,但长期以来,受精准扶贫、乡村振兴等重要战略布局的影响,研究者在关注县域时,多将重心放置在乡村地区。实际上,县城才是县域的绝对核心。县城集中了县域的大部分人口,是县级政府主要机构的所在地。其在很大程度上能够折射出中国基层治理的样态,又在国家布局中扮演着战略性支点的关键角色,需要得到更多理论关照。

以行政区为分析单元对人口流失议题的讨论,与我国人口普查和统计口径紧密相关,但这存在着简化现实问题的嫌疑:人口流失对行政区内部空间的影响是非均质的,某一行政区在整体层面出现人口流失现象,但其核心城区的人口可能仍在增长中。这种人口"本地化流动"的现象,在"六普"之后就已经非常明显[③]。一般而言,县城对县域人口具有较高吸引力[④]。一旦县城出现人口流失,往往意味着该县已经面临着严重的空心化问题,城镇化进程将会受阻,传统治理模式难以为继。因此,突破行政区视角,深入分析人口流失县城的治理问题,更具理论与现实意义,中央文件提出的"人口流失县城"概念,即对此最好的佐证。

尽管当前中国的城镇化率已超过65%,但这一数据与发达国家相比仍有较大提升空间。鉴于部分特大城市的承载力已达极限,且很多城市还面临着大城市病问题,作为后备力量的县城急需承担起推动城乡一体化等发展任务[⑤],成为中国社会经济前行的重要动力源,确保城镇化的下半场能"换挡加速"。县城作为县内的"市政"实体,是我国城镇体系的基础组成要件,必须具备"接棒"下半场城镇化的能力。各类政策文件中多次提及"要提升县城的综合承载力和质量",都凸显了县城在城乡体系中的重要定位。县城发展状况会直接影响中国城镇化的质量与进程,事关国家战略布局。

不同于中央在《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中提及的其他类型县城,"人口流失县城转型发展"是一个相对模糊、需要明确具体情境才能细化操作的议题。人口流失县城需要通过调整治理架构,适应动态人口规模。但大多数县城都处于尴尬的境地:一方面,相较于大城市,县级政府本就在资源配置、基础设施上处于劣势地位,又常被理论研究与实务界忽视。另

①周春山:《县域人口流失现状分析与治理路径》,《国家治理》,2023年第13期。

②徐勇:《"接点政治":农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2009年第6期。

③王洁晶,张沐华,王霓霓:《中国流动人口分布的空间格局和影响因素——基于人口普查分县数据的研究》,《人口学刊》,2023年第4期。

④王邹,孙久文:《以高质量的县城建设推进县域现代化:事实与路径》,《中国农村观察》,2023年第6期。

⑤李海金,陈文华:《激发乡村发展的内生动力——学习习近平总书记关于乡村振兴内生动力的重要论述》,《毛泽东邓小平理论研究》,2022年第6期。

一方面，作为未来城镇化的重要载体，县城不能被边缘化，也不能像乡村一样通过农业承包等手段简单应对流失问题，其还必须在公共服务和社会管理等方面加快现代化进程。县城在治理定位上具有重要性，自身也带有内生脆弱性。

（三）人口流失县城：集聚与缩减并存的特殊现象

人口规模变化是推动政府治理革新的关键因素。在学术研究中，部分研究者尝试以“收缩”概念分析城市人口流失及其后果。“收缩”一词最早用于描述因工业化或社会转型导致人口减少，并由此面临治理危机的城市[①]，其主要关注的是由人口规模缩小所引发的经济停滞、土地空置等系列变化[②]。理论界已经对收缩的周期、规模形成了较为科学的认定标准[③]，部分政府文件也提到了“收缩型城市”的概念[④]。收缩型城市相关的研究具有明显的动态性，为分析人口流失县城的发展提供了有益借鉴。

全球范围内的城市收缩现象，正成为政府治理必须面对的新常态[⑤]。但这一概念的使用背景是老城市的工业化转型，并非新兴城镇化地区面临的人口流失问题[⑥]。从基础设施建设的角度讲，人口流失县城的城镇化进程尚未彻底完成，其并不属于老城区的衰退。大多数县城处于城镇化的扩张阶段，表现为“新建”与“空置”并存。收缩型城市的人口转移常因对陈旧基础设施的不满或对工业污染的反感，但县城人口流失问题却并非由此引起。许多县城更新了基础设施、经历了多轮投资建设，却仍存在人口流失现象。研究者若将收缩理论用于分析县城人口流失现象，可能出现关注点错位的问题。

尽管“年轻”的人口流失县城与“垂暮”的收缩城市都会出现人口规模减小的情况，其内在机理却大相径庭。相较而言，人口流失县城的流失模式独具特色。人口流失意味着县城人口总量持续缩减，但大部分县城地区在人口流失的同时，还会从周边乡镇、农村虹吸人口。通过这种吸纳手段，县城能够实现对流失人口的部分补充，最终形成人口“集聚”与“缩减”并行的独特景观[⑦]。只不过在流失的影响下，其人口集聚速度低于缩减速度。在空间结构上，人口流失县城的人口规模呈现出在集聚中持续缩小的特征，仅仅依靠“收缩”概念难以对此作出完整解释。

县城是未来城镇化的主导力量，其发展动态与那些因为产业结构老化、环境恶化而走向收缩的老城市存在本质性差异。从整体上看，收缩是一种很难逆转的结构性变化，而中国的大量县城仍处于城镇化的发展阶段。不同县城面临的人口流失问题，在原因、程度、走向上均存在显著差异，其所带来的治理负荷也各不相同，这要求政府必须建构差异化的应对策略。在对人口流失县城进行观测与分析时，不能完全依赖“舶来理论”，需要回归人口流失对县城治理资源、职责体系等核心维度带来的影响，在实践场景中构建契合本土治理情境的自主知识体系。

---

①Häußermann H.，Siebel W.，Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie，in Friedrichs J.，*Soziologische sadtforschung*，Opladen：Westdeutscher Verlag，1988，pp. 78-94.

②Hospers G. J.，Policy responses to urban shrinkage：from growth thinking to civic engagement，*European planning studies*，Vol. 22，No. 7，2014，pp. 1507-1523.

③菲利普·奥斯瓦尔特著，胡恒等译：《收缩的城市》，上海：同济大学出版社，2012年版，第27-37页。

④国家发改委在《2019年新型城镇化建设重点任务》中首次提出，“收缩型中小城市要‘瘦身强体’”；《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》进一步指出“稳妥调减收缩型城市市辖区，审慎研究调整收缩型县（市）”。

⑤Turok I.，Mykhnenko V.，The Trajectories of European cities，1960-2005，*Cities*，Vol. 24，No. 3，2007，pp. 165-182.

⑥章昌平，米加宁，黄欣卓等：《收缩的挑战：扩张型社会的终结还是调适的开始》，《公共管理学报》，2018年第4期。

⑦汪世琦，李志萌：《人口负增长背景下中国式现代化面临的挑战与应对》，《西北人口》，2025年第1期。

四、流失中的负荷:人口流失县城治理的全景扫描

县城人口流失带来的直接后果是城市发展活力下降,但其如何链接并持续影响政府治理行为,既有研究尚未展开细致论证。基于对人口流失县城治理的全景扫描可知,人口流失会对政府掌控的治理资源量和既有职责体系的适用度造成影响。其会因为"釜底抽薪"和"添水费柴"双重逻辑,而为县域治理带来新的负荷。治理资源的锐减会使政府运行陷入困境,进而增加隐形运转成本,削弱政府活力;县城剩余人口会对公共服务提出新要求,导致政府出现职责错配等问题。这都要求人口流失县城前瞻性地持续调整自身治理内容和重心,用于适应不断变化的人口形势。

(一)复合逻辑:人口流失县城治理负荷的产生

人口流失不仅是一个社会现象,还会对政府治理形成复杂循环的反馈机制,涉及治理过程中多个层面的相互作用。人口流失对县级政府在治理资源和职责范围两个维度上带来的持续冲击,是人口流失县城所面临的特殊治理负荷的来源。

从资源维度看,人口流失为县城带来治理负荷,可以形象地理解为一种"釜底抽薪"效应。随着人口流失的发生,县城的社会结构和产业发展受到影响,劳动力短缺现象日渐严重,县城经济增速放缓,最终导致政府财政收入下降[①]。受此连锁反应的影响,政府可用的治理资源随人口流失而持续锐减。此时的政府不仅难以向民众提供高质量公共服务,甚至会难以维持现有的运作状态。基于实践检视可知,在人口流失的动态作用下,部分县级政府不得不将"保运转"作为主要任务[②]。治理资源的减少会使政府在运转过程中陷入"巧妇难为无米之炊"的窘境。

从职责维度看,县城人口流失并不会减少治理任务,反而会因公共服务需求复杂化等原因导致任务增加,让政府陷入"添水费柴"困境。在地区人口流失过程中,率先流失的往往是一些生产、消费能力较强的群体,流失后剩余人口群体的活力较弱,且他们对政府所提供公共服务的依赖程度和要求会更高[③]。人口流失使得县城人口规模持续缩小,政府治理将难以产生规模效应,但"政府是事情得以完成的地方"[④],无论哪一级政府,其核心功能都在于满足民众的基本需求。不管地区的人口规模有多小,政府都必须为之提供好基本公共服务。因此,人口流失县城的治理任务并不会显著减少。尤其是县城在人口流失后还可能产生系列新问题,呼吁着政府处理,例如,土地空置和价值不足、县城产业结构老化等。

县城人口流失对政府治理资源和职责体系带来的影响,最终集中体现于政府运行成本和公共服务两个板块上的特殊治理负荷。这种负荷具有以下基本特征:一方面,不同治理负荷相互关联,共同对高质量城镇化和既有县域治理格局构成挑战。这源于人口流失过程中,"釜底抽薪"和"添水费柴"逻辑的同步出现,导致地方政府同时面临着"资源减少而任务加重"的困境。另一方面,与传统负荷不同,人口流失带来的治理负荷具有动态性。政府已实施的改革措施难以形成稳定的解决方案,其必须根据民众诉求、自身财政能力的变化,不断调整服务供给方式和资源配置机制。这一动态过程考验着县城治理的韧性。

---

①姜晓晖:《困境与突围:高质量发展导向下我国收缩型城市的本土化探索与治理对策研究》,《宁夏社会科学》,2024年第4期。

②於卓妍,寇明风:《基层财政运行面临的困境及可持续发展问题研究——以东北某县为例》,《地方财政研究》,2024年第5期。

③王志浩,王洋:《人力资本流失、配置效率与东北地区经济发展》,《哈尔滨商业大学学报》(社会科学版),2019年第2期。

④Newton K., Deth J. W. V., *Foundations of comparative politics: democracies of the modern world*, Cambridge: Cambridge University press, 2005, p. 100.

（二）资源约束：运行成本负荷

在治理资源的约束下，人口流失县城的政府运行成本会增加。人口与治理之间并非简单的线性关系，二者在特定条件下会产生规模效应。在一定限度内，人口规模扩大可以相应减少行政成本，降低官民比[①]。而当县城经历人口流失后，治理的规模效应会相应消失，政府运行成本随即提升。人口流失为政府运行成本层面带来的负荷，主要体现在财政紧缩导致政府供养能力下降、政府运行的隐形成本增加、政府运作活力缺失等方面。

财政紧缩已成为部分政府运作需要关注的核心问题，各类政策文件中也频繁出现“过紧日子”[②]等表述。这一问题在人口流失县城更为突出，人口流失县城最常见的现象，就是常住人口规模与财政负担的不匹配问题日渐严重。以典型人口流失县城陕西省佛坪县为例来看，自20世纪以来该县的总体人口就持续减少，至“七普”时全县常住人口已经缩小到2.6万人，其中县城人口尚不足1万人。而从2023年数据来看，佛坪县地方一般公共预算收入仅为2694万元，支出却高达11.7亿元[③]。若无上级政府支持，其日常运转都将难以为继。

人口流失县城治理资源的减少，会为政府运转增加隐形成本。一方面，在应对社会经济问题时，资源不足使政府的政策制定和具体落实更加困难。县级政府必须为自身掌握的有限资源重新确定分配优先级，这将成为一个棘手的问题。其要求政府基于对县城治理需求的动态监测，灵活调整资源配置，治理的复杂性极大提升了。另一方面，治理资源减少还体现为社会资本的流失，社会力量对公共事务的参与度下降。在人口流失县城，政府逐渐演变为治理的唯一主体，大小事务都归政府负责，也会对治理效果产生不利影响。

人口流失县城治理资源的减少，还会削弱政府活力。诸多人口流失县城在经济不景气、产业萎靡等因素的影响下，服务于公共事务的人才会进一步流失。一方面，那些富有朝气、掌握专业技术的人员往往会主动外流；另一方面，受财政状况制约，人口流失县城自身也会采取缩编、清退编外用工等做法，堵塞组织补充新鲜血液的途径。例如，自2020年山西省开始人口小县改革试点以来，截至2024年初，娄烦县将事业编制的数量从3000多个压缩到341个[④]。这虽然在短期降低了行政成本，但也使政府内部出现人力短缺、专业人才流失等问题，为长期治理带来负面影响。

（三）职责错配：公共服务负荷

人口流失会为县城带来治理需求的变化，意味着政府职责的重心和范围都需要调整。这会导致政府提供公共服务时面临的治理负荷不降反增，从而对地方治理能力提出了新的考验。区域人口流失一般都是数量与质量的双重外流[⑤]，县城的剩余人口往往是各方面素质较弱、对社会保障和公共福利依赖度较高，并具有差异化治理需求的群体。在日常的生产生活中，民众会期待政府继续提供精细化和高质量的公共服务保障。人口流失县城在公共服务板块的治理负荷，具体体现在以下几个方面。

人口流失县城面临着政府职责范围与公共服务需求错配的问题。一方面，面对人口流失对县政府在公共服务板块带来的新负荷，政府职责内容必须作出相应调整。从经济发展角度看，随着人口持续外流，土地价值递减，城市活力衰退，政府必须将注意力投入如何重塑发展动能上。从社会

---

①樊鹏：《构建合理适度政府规模的经验尺度——基于美中两国的比较分析》，《政治学研究》，2015年第2期。

②中共中央国务院：《要习惯过紧日子！财政部多举措强化预算约束》，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202403/content_6941897.htm，2025.01.02.

③佛坪县人民政府：《关于2023年县级财政决算（草案）的报告》，http://www.foping.gov.cn/fpxzf/czsz/202410/029dc69c53444e86ac438a926658f0dc.shtml，2024.12.23.

④经济观察网：《收回“铁饭碗”？414个人口小县或将瘦身健体》，http://www.eeo.com.cn/2024/0725/675178.shtml，2024.12.24.

⑤姜玉，刘鸿雁，庄亚儿：《东北地区流动人口特征研究》，《人口学刊》，2016年第6期。

文化角度看,人口流失会引发文化和社会结构变迁。传统社会网络逐渐瓦解,社会凝聚力减弱,一些深具地方特色的文化形态面临消失风险。随着社会资本持续流失,民众的政治参与度和社会认同感也会下降。此外,人口流失县城的社会治安格局也会随之变化,已有研究证明,人口流失地区会出现犯罪率上升问题[①]。政府必须对这些新问题保持高度敏感,及时制定有针对性的政策措施。

另一方面,人口流失会要求县城政府职责重心作出调整。实现公共服务的普惠性、均衡化是中国政府长期以来的不懈追求[②],但受资源总量限制,政府向民众提供的公共服务一直都存在主次之分。在人口规模扩张时期,政府公共服务的重心一般会集中在新建空间的基础设施建设、经济公共服务等领域,其目的在于推动新城区土地价值增长,刺激城市发展活力。而在人口流失时期,受人口结构的影响,地区剩余民众的诉求通常都会向着医疗、养老等社会服务领域集中[③]。县政府必须为此调整财政支出结构,完成职责重心的转移。

人口流失县城的职责重心,还需要放到一些基础设施保养、维护相关的事项上。城市在快速扩张期为基础设施建设进行了广泛投入,而人口流失后,基于原有人口规模而投资建造的基础设施使用率会大幅下降,但存量基础设施的运维成本依然存在。尤其是部分人口流失县城尚处于新建阶段,地方还在进行基础设施更新,为县城带来新的维护成本。县城人口流失还会导致维护基础设施的规模效应消失,特定设施的单位维护成本提升,这一点在道路、公园、图书馆、医疗等设施中体现得尤为鲜明[④]。县城还会因基础设施维护人员流失,而增加维护难度和成本,使政府在必要时不得不作出取舍[⑤]。

五、人口流失县城疏解治理负荷的可行策略

一个国家或地区的人口规模决定了其应当采取什么样的治理技术[⑥]。当地区的人口规模发生动态变化时,政府需要及时调整治理模式,建立起与人口情况相匹配的制度安排和组织设计。对于人口流失县城来说,当地政府必须从以扩张为导向的惯性治理思路中解放出来,在科学研判人口流失规律的基础上,基于县城人口流失形势分类施策。政府要通过体制机制改革、行政区划调整、必要领域数字嵌入等手段,实现公共服务供给与政府职责配置的动态调适。政府要以县城为原点撬动整体县域治理的革新,推动城乡融合和区域协调。

(一)发展思路层面:尊重人口流失的一般规律

中国城镇化上半场的主旋律是“土地财政”,其主要依靠大城市推动[⑦]。在快速城镇化时期,人口规模的扩大会对政府组织架构提出挑战,但彼时城市发展势头强劲,政府财政收入充裕。地方政府能够通过新建城区、招募编制或临聘人员等方式给政府规模做“增量”,进而疏解相应治理负荷。城镇化的下半场是“人口财政”,其以县城为主要载体[⑧]。为实现高质量发展,越来越多的人口流失

①庄佳,陈友华:《人口负增长、城市收缩与国家抉择》,《人口与发展》,2023年第6期。

②袁志刚,朱笑妍:《基本公共服务均等化、扩大内需与共同富裕》,《社会科学战线》,2024年第10期。

③段成荣,盛丹阳,吕利丹等:《迁徙中国视野下我国县域人口流动状况与发展挑战》,《西北人口》,2022年第6期。

④高琳,鲁玮骏,章倩宁:《基础设施维护投入与经济增长》,《财政研究》,2024年第7期。

⑤谭杰:《新型城镇化背景下的流动人口研究:范畴变迁、实践审视与演进方向》,《南方经济》,2021年第8期。

⑥迈克尔·罗斯金,罗伯特·科德,詹姆斯·梅代罗斯等:《政治科学》,北京:华夏出版社,2000年版,第68页。

⑦袁方成,陈泽华:《迈向均衡发展的新型城镇化——一个“人口—土地—财政”要素耦合协调模型的分析》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2018年第3期。

⑧顾爽,刘进进:《政府推动型城镇化改革与县域城乡融合发展——来自撤县设市的经验证据》,《农业经济问题》,2025年第3期。

县城必须得到应有关注。研究者和实务工作者都必须考虑到人口规模持续缩小对政府治理带来的挑战。其中，治理思路层面的变革，是人口流失县城疏解负荷、走向善治的前提。

人口流失县城疏解治理负荷，在治理思路层面要走出两个误区。一是政府要避免在应对流失问题时“头痛医头、脚痛医脚”的简单逻辑。一方面，中央文件提出的是“人口流失县城”而非“人口流失县域”，这决定了不能将县城人口规模变动与包含乡村地区的县域人口变动混为一谈。但在探讨如何疏解人口流失县城的治理负荷时，又需要着眼到流失的动态性以及县城与周边地区的关联性。其也意味着解决县城发展问题，就必须着眼于县域整体治理模式的革新。另一方面，人口流失县城的治理，必须从长期以扩张和增长为导向的惯性发展思路中解放出来，理论界和实务界都需要理性看待流失，从消极抵制转向主动利用流失，探索如何在流失中孕育增长[①]。

集中发展理念应作为县城应对人口流失问题的基本思路。作为新兴城镇化空间，县城带有脆弱性，其多数生产活动仍然属于农业的衍生，人口流失现象会严重阻碍县城高质量发展进程。立足于县城发展的现实情境，在适当范围内推动人口、产业进一步集中，形成小规模的人口劳动力池效应和产业集群效应，具有重要意义。这种集中发展既包括县城从周边乡村吸引人流、推动县域合并等手段；也包括县城内部剩余人口、产业布局等的合理配置。通过有意识地集聚发展，可以逐步形成以人定城、以人定产的良性空间治理结构，改善流失产生的规模不经济问题，相对减轻由于人口流失造成的治理负荷。

分类施策是解析县城人口流失问题的重要办法。分类不是决策，其属于决策的辅助工具。人口流失县城要走差异化治理道路，就必须通过分类完成。分类治理不要求教条地确立人口流失县城的类别，而在于根据实际情况，为县城提供最优规模和发展路径的认知框架。在对人口流失县城进行分类的过程中，可以依据流失原因将其分为内生性流失（例如，资源枯竭、产业衰退型）和外生性流失（例如，受虹吸效应影响型）两类；依据流失特征分为整体、局部、依附等类型。对人口流失县城进行分类，有助于深入剖析县城人口流失的深层机理，并结合县城的区位条件和资源禀赋，评估其应当摆脱流失抑或是接纳流失。

（二）体制机制层面：探索县治整体架构改革

县城是县域的核心，也是县域治理的关键。中央政策文件提出的“人口流失县城”的概念，是基于其在治理结构、国家战略布局中的重要性及其在现实发展中的脆弱性。但在具体探讨该如何应对县城因人口流失而产生的治理负荷时，就必须回到县级行政区这一既有治理架构之下。政府需要从县级行政体制的层面出发，探索县域治理整体架构的改革路径，推动治理模式创新。人口流失县城可通过行政机构改革、政府履责方式转型两种办法削减运行成本，推动治理职责与民众需求的精准适配。

行政机构改革是政府疏解治理负荷的常见手段，其关键在于通过有效改革降低组织运行成本。作为世界上最大的公共治理体系，中国的各级行政机构一直都在经历着深度调整[②]。县城出现人口流失现象，为县级行政机构改革注入了全新影响因素。自2020年山西省率先启动人口小县的机构改革试点工作以来，青海、湖南、安徽、甘肃等地相继谋划跟进。从各地探索的经验来看，人口流失地区机构改革的核心要义在于给政府机构做“减法”，主要是通过大部制改革、裁撤非必要部门等方式，缩减政府在职在编人员和临时聘用人员的数量。这是降低政府运行成本的有效手段。

政府的履责方式转型是人口流失县城提升治理行为与需求匹配度的重要办法，也是政府调整职责范围的具象化表现。政府履责方式转型可以通过重点领域推行项目制和借助必要的社会力量

①江曼琦，卢星宇：《流失中的增长：中小城市人口流动与经济增长收敛研究》，《现代经济探讨》，2024年第7期。

② Ang Y. Y. , Counting cadres: comparative view of the size of China's public employment, *The China quarterly*, Vol. 211, 2012, pp. 676-696.

介入公共事务两种办法达成。一方面,项目制可作为人口流失县城政府履责的基本手段。当前部分项目制的运作形式,已实现了由简单“部门负责”向“县域统筹”转变[①]。在人口流失县城,政府有必要拓展这一趋势,通过重点诉求向上反馈、上级项目发包、资金精准投放和全过程监督等流程设定。政府应当根据县城治理需要,针对性申请不同领域的项目,实现中央提倡的“一县一策推进城镇化建设”[②]构想。

另一方面,在人口流失县城的治理中,政府可借助社会力量创新公共服务供给模式。通过引入专业化的社会组织,以政府购买公共服务等方式委托其提供医疗、养老等公共产品,既能够降低政府单独提供的高额负荷,又可以串联起多个县城,形成颇具特殊性的规模效应。这种基于专业社会组织跨县城运作的协作模式,不仅能够缓解政府财政压力,还能依托其专业优势提升服务质量,精准满足人口流失县城民众的治理需求。社会力量的参与还能够推动政府治理从“政府包揽”向“多元参与”转变。

(三)行政建制层面:以县城为索引的区划调整

从行政建制的角度看,虽然大多数县城仅仅拥有一个镇或者街道的建制,但在城镇化的推进中,其作为县域发展的核心节点,所承担的功能、产生的影响已远超镇或街道的范围。县城治理需要放置到县域乃至区域的视野下,既关注如何统筹县域内的城乡人口、资源流动,也要推动县城与周边区域的协同。对人口流失县城而言,因地制宜推进行政区划调整可作为疏解治理负荷的重要选项之一。通过合并相邻乡镇、设立跨县联合管理机构等措施,能够间接作用于县城,整合分散的公共资源,减少政府的重复投入,提升规模效应。

作为地方公共事务治理的物理边界,行政区划本质上是“管人”的治理机制。在一些深度人口流失地区,行政区划整合是基于人口流失背景下的区域治理创新,体现行政管理体系的动态适应性,具有现实必要性和紧迫性。人口流失县城所在的县级行政区,一般可以通过“小县合并”和“撤县设镇”等手段探索行政区划调整[③]。这类调整的本质,都是以行政建制的降级为手段,推动县域剩余人口、产业向居于核心位置的县城集中,在一定程度上实现规模经济,疏解治理负荷,为人口流失县城带来新的活力和发展机遇。

规模经济是人口流失县城调整县级行政区划的核心内涵和根本目标,但行政区划作为一种基础性制度安排,在调整过程中还必须注重规避潜在风险。一方面,人口流失县城在行政区划调整的探索中,要注重对公务人员态度、社情民意的深入了解。快速城镇化时期的行政区划调整一般都是通过“撤县设区”“撤镇设街”等方式,推动中心城区人口和产业向新设空间转移[④]。这种做法通常会提高行政区的权限和地位,容易得到各界的支持。而在人口流失时,行政区划调整采取的是降低区划等级的“逆向调整”策略,这意味着当地政府得到的财政拨款将大幅下降、公务人员职业发展前景受限,很可能遭到激烈反对。

另一方面,人口流失县城所在县的行政区划调整,需要特别注重对历史文化要素的保护。行政区划调整会隐含历史文化脉络断裂的风险。历史地看,县在中国一直是最稳定、变动最小的次省级行政单位,大量需要传承的政治、文化、社会要素都堆积在县域[⑤]。县是很少被改变的低层次国家组

①张琪琛,罗啸尘:《涉农资金县域统合背景下的项目制转型以西南A县为例》,《社会》,2024年第5期。

②人民网:《“一县一策”推进城镇化建设》,http://finance.people.com.cn/n1/2022/0509/c1004-32417412.html,2024.11.23.

③王丽萍,侯婉薇:《理想还是幻影:超越最优政府规模迷思》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2024年第2期。

④陈妤凡,王开泳:《撤县(市)设区对城市空间扩展的影响机理——以杭州市为例》,《地理研究》,2019年第2期。

⑤Blecher M.,Shue V.,*Tethered Deer:government and economy in a Chinese country*. Stanford:Stanford University press,1996,p.12.

织，也是中国政府的基础。若为县城的发展而调整整个县域的行政区划，就必须进行审慎的风险评估。行政区划调整不仅是经济问题，更是社会和文化问题，需要在经济效率和社会稳定之间寻求平衡。

（四）技术层面：推动特定领域数字嵌入

数字技术引领的社会变革不仅便利了人民的生产生活，更深刻地重塑了政府的运作模式和创新路径。在一般认知中，数字政府的建设状况与行政区财政收入正相关[①]，且人口流失县城的剩余人口多为老年人等数字弱势群体，但这并不意味着数字技术将“无用武之地”。在上级政府、特定部门的协助下，人口流失县城完全可以在成本可控的前提下，精准选择需要嵌入数字技术的重点领域，以“小切口、大提升”策略，实现数字技术的精准赋能。这种带有选择性的数字化路径，不仅能够疏解治理负荷，还有助于为人口流失县城带来新的活力。

数字技术在特定领域的嵌入，能够为县级乃至上级政府判断人口流失县城的发展状况，提供前所未有的精准洞察力。其首要价值在于帮助更高级别政府摸清底数，并对县城人口流失状况进行必要的分析和预测。基层治理的地方性和场域性特征决定了一切治理行为必须从实际出发，及时生成适配特定问题的实践性知识[②]。借助数字技术，可以突破传统基础信息统计时存在的人力和物力局限，全面、客观地获取县城的土地、资源、产业状况。数字统计不仅能弥补基层上报数据可能存在的偏差，更能通过大数据模型和人工智能技术，实现对人口流失趋势和特定干预政策效果的仿真模拟，为决策提供前瞻性参考，推动人口流失县城治理从经验判断转向科学决策。

数字技术需要嵌入到能够直接为人口流失县城减轻负荷的治理领域。完成这一目标的关键，在于准确匹配到县城的实际治理需求。数字化办事平台能显著疏解基层治理压力，提升治理效率。例如，政府可以通过远程服务平台，弥补人口稀缺地区的服务资源短板，提供远程医疗、在线教育和智慧政务等高质量公共服务。值得注意的是，人口流失县城引入数字技术并非“大水漫灌”，其更需要立足自身财政承受能力和社会接纳程度，避免过度投入造成经济负担。人口流失县城应基于实际，选择性、递进式推进数字建设工作，在提质增效与成本控制间寻求最佳平衡点，确保数字化转型不会产生额外负荷。

数字嵌入还可用于经济领域，以期为人口流失县城重塑发展活力。县城可以借助数字技术精准挖掘自身优势和潜力，并借助网红经济、数字化平台等低成本策略，打造城市品牌形象，创新县城经济增长模式。电商直播、数字化营销、远程办公等新型就业形态，不仅能为人口流失县城创造新的经济增长点，更能直接应对人口持续外流产生的结构性挑战。这种数字赋能的策略，有助于激活县城的内生动力，为年轻人提供不受地域限制的就业可能，在保留本地人才的同时，还能够吸引外部创新要素流入。将数字技术嵌入人口流失县城的关键，在于因地制宜、因势而变。

六、结论与讨论

中国社会良性发展的关键，在于能否找到有效减轻国家治理负荷的制度安排[③]。在既有认知中，人口规模作为衡量地区人口特征的最基本指标，其数值及变动情况与治理负荷息息相关。大规模人口是中国国家治理的基本底色，中国式现代化的首要特征就是人口规模超大的现代化。长期以来，这一治理特征备受理论界和实务界关注。当前中国呈现出整体人口大规模与区域人口小规

①郭蕾，黄郑恺：《中国数字政府建设影响因素的实证研究》，《湖南社会科学》，2021年第6期。

②方珂，张翔，蒋卓余等：《从“自保式执行”到有效治理——地方自主性实践的制度路径转换》，《社会学研究》，2023年第2期。

③周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店2017年版，第14页。

模并存的复杂态势,而普遍和持续存在的人口流失现象,为国家治理带来了新负荷。这种人口规模的演变,要求理论研究和实务界重新思考国家治理的关切点,推动对规模负荷的理解从静态转向动态,进而构建既能应对超大规模人口挑战,又能精准回应局部人口流失问题的治理新范式。

人口是社会最基本面的指标,其关系到社会经济可持续发展大局,也是国家、区域政治经济发展状况和社会政策选择的基础[①]。人口流失不仅会引发特定区域的空间结构重塑,更深刻地影响着治理模式与导向。当前已然产出了一些关于流失的研究成果,但大多都面临着简化现实问题的风险。其研究往往局限于行政区视角,在治理思路上倾向于单一地抵制流失,在应对策略上也过分聚焦经济最优而忽视社会风险。在实务界已经关注到人口流失县城的当下,理论研究者亟须突破上述研究惯性,以县城为着眼点,重新审视人口流失对治理资源和政府职责维度产生的复杂影响,及其为治理带来的新负荷。

在理论贡献上,本研究突破了以行政区为分析单元的研究视角,将其视作具有区域性、层次性、开放性和超地理空间性的复杂系统[②],并对"县域"这一传统认知中的基础性治理单元进行再解构,分析了其核心空间——县城的人口流失状况。从现实情况看,县城作为县政府所在地,是城乡统筹发展的综合性枢纽,其治理效能与中国未来城镇化和现代化的质量与进程直接相关,而当县城在面临人口流失时,也意味着整体县治已然受到人口流失的严重冲击。研究以县城为抓手,阐释了动态人口规模与治理负荷的内在联系,在流失与新建并存的环境中,探索了人口流失县城转型发展的现实方案。这有助于弥补规模、负荷与人口流失交叉研究领域的自主知识体系缺失,推动学术研究与治理实践走向同频共振。

人口是治理的基础。为此本研究始终强调,要将地区人口规模作为政府规划和治理活动开展的前置条件。尽管本研究在理论分析上取得了一定进展,但仍存在一些不足之处。具体来看,一是现实中存在的人口流失县城之间具有很大差异性,研究者在未来有必要深入实地进行田野调查,通过选取典型案例为研究论点补充经验材料。二是人口流失为县城带来的治理负荷分布及其情境性差异,都需要展开更精细的学术考察,尤其是对不同场景下治理负荷强度的差异,还需要深入探讨。这些问题都有待后续研究的推进。

[责任编辑:郑　毅]

①朱光磊,侯波:《中国政治:基本面拓宽空间体制面做实改革》,《理论视野》,2013年第1期。

②萨日娜,刘守亮:《县域治理体系要件建设和治理能力提升的着力点》,《山东社会科学》,2015年第9期。