·社会研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2026.02.009

摆渡城乡:领域—空间重塑下县城功能的再定位

蔡华玲

[摘　要]城乡融合发展与乡村全面振兴是中国式现代化的必然要求,县城作为"城尾乡头"在其中扮演着重要角色。面对县城引领衔接功能弱化且被视作静态端点或模糊中介的尴尬局面,基于领域理论与空间理论的融合视角,有必要重新审视在推进以县城为载体的新型城镇化与乡村全面振兴实践中县城的结构性角色与功能转型。在政治领域层面,县城是城乡之间权力边界、制度安排和要素流动的协调枢纽;在空间层面,县城是城乡物理空间、社会空间和文化心理空间的界面中心,其功能经历了从计划经济时期的"低水平统合"、改革开放以来的"二元区隔"到新时代"融合发展"的历史性演进。在迈向城乡融合和乡村全面振兴同步推进的新发展阶段,面对县城功能超载与能力不足、"再中心化"等现实挑战,县城需超越传统的被动承接传导逻辑,转型为主动促进城乡边界重构与空间再造,通过权力配置与空间形态的协同、制度赋能与社会互动的同频、要素流动与文化认同的辩证统一,系统发挥"摆渡城乡"的统筹功能。

[关键词]城乡融合;乡村振兴;县城功能;领域—空间

一、问题提出与文献回顾

实现城乡融合发展与乡村全面振兴是中国式现代化的必然要求与核心任务①。长期以来,从城乡二元结构、城乡政策等宏阔层面探讨城乡关系的研究成果丰硕,但关于由乡入城以及由城入乡的具象结点研究尚较阙如。到底是谁连接了城乡?谁定义了城乡的边界与内容?谁承载了要素流动与价值传递?在理论和实践中,这些问题一直被悬置抑或模糊处理。这种模糊性在于一个关键场域的缺失,即缺少一个能同时连接宏观制度与微观生活、统筹结构性边界与空间延展实践、转化并传递城乡价值的实体性枢纽。

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》②,提出到2025年以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展的阶段性目标。2025年中央城市工作会议明确部署了城市工作的重点任务,提出要着力优化现代化城市体系,分类推进以县城为重要载体的城镇化建设,继续推进农业转移人口市民化,促进大中小城市和小城镇协调发展,促进城乡融合发展。2025年中央经济工作会议明确要求要"统筹推进以县城为重要载体的城

[基金项目]国家社会科学基金哲学社会科学领军人才项目"共同富裕进程中县域乡村振兴研究"(项目编号:22VRC177);安徽省社会科学院重大项目"城乡融合中的公平正义与安徽实践研究"(项目编号:ZD2412)。

[作者简介]蔡华玲,安徽省社会科学院副研究员,邮箱:jhltchl@163.com。

①林聚任:《以高质量城乡融合发展推进中国式现代化》,《人民论坛·学术前沿》,2024年第21期。

②新华社:《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见〉》,https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm,2022.05.07.

镇化建设和乡村全面振兴”。多政策叠加推动了县城功能从单向度的新型城镇化的铸造转向对新型城镇化建设和乡村全面振兴的多向度牵引，表明了县城在城镇化进程中从快速增长期转向稳定发展期的重要地位，是协同推进新型城镇化与乡村振兴的关键纽带[①]，既承受自上而下的政策规制与资源分配，又直面自下而上的社会变迁与治理需求，是一个能同时超越“两极”描述或线性“政策—结果”分析的承载体[②]。对城乡融合与乡村全面振兴同频实践中县城功能的再定位与再发掘，是丰盈城乡融合理论关键拼图、寻求城乡融合实践发力点的现实需求。

当前，学界对城乡融合与城乡发展的研究，主要有政治经济学与制度分析、空间地理与资源配置、新发展经济学、社会学与治理转型等理论视角。政治经济学与制度分析视角是解析中国城乡关系演进的基础范式，其侧重从宏观制度结构、产权安排与政策变迁中探寻城乡二元结构的根源与破解之道。研究普遍认为，城乡关系本质上是特定制度框架下权力与资源分配的结果，城乡融合的根本在于系统性制度创新。县域是破除户籍等制度壁垒的关键场域[③]，是承载国家战略、交织多重矛盾、最终实现融合发展的“战略性支点”[④]。城乡融合被视为城乡转型的高级阶段[⑤]，而县域城乡融合则被定义为一个通过县城与农村深度连接，实现要素流动、功能耦合协同与空间重构，最终形成城乡“双向赋能”的系统性过程[⑥]；空间地理与资源配置视角主要源于地理学学科，将城乡视为一个连续、流动的空间系统，关注资本、土地、劳动力等生产要素在城乡间的配置效率与空间重构过程，如优化空间结构是促进城乡融合的物理基础和关键路径[⑦]，通过科学的国土空间规划，基础设施互联互通与生产、生活、生态空间的功能优化，提升空间功能配置的效率与公平。县城被赋予“核心节点”的地位，旨在重构以县城为中心的“城—镇—村”空间功能体系，形成功能互补、有机衔接的发展格局[⑧]；新发展经济学视角侧重从经济增长的内生动力角度将县域视为国内大循环的重要节点，量化城乡融合带来的收入与福利效应[⑨]以及对县域经济结构转型的推动作用[⑩]，为城乡融合的经济合理性提供有力证据；社会学的治理转型视角关注城乡融合引致的社会深层变迁与治理体系的适应性调整，聚焦农业转移人口的市民化与社会整合[⑪]、城乡公共服务均等化[⑫]、基层社区治理转型[⑬]以及社会结构变迁[⑭]等核心议题，提出城乡融合不仅是经济转型与空间再造的过程，更是深刻的社

①陈文胜，李珊珊：《城乡融合中的县城：战略定位、结构张力与提升路径》，《江淮论坛》，2023年第5期。

②王晓东：《提升县城支点功能，推动乡村全面振兴》，《人民论坛》，2025年第8期。

③刘守英，李昊泽：《城乡不平等的政治经济学分析》，《社会科学》，2024年第3期。

④罗必良：《论中国特色的县域城乡融合发展——基于“制度—空间—治理”的分析范式》，《南京农业大学学报》（社会科学版），2025年第4期。

⑤刘守英，龙婷玉：《城乡融合理论：阶段、特征与启示》，《经济学动态》，2022年第3期。

⑥陈磊，姜海：《县域城乡融合发展：基本认知、实践探索与优化路径》，《农业经济问题》，2025年第10期。

⑦陈晓枫，邹悦：《我国县域城乡融合发展的内在逻辑与体制机制创新》，《马克思主义与现实》，2025年第6期。

⑧陈文胜，李珊珊：《城乡融合中的县城：战略定位、结构张力与提升路径》，《江淮论坛》，2023年第5期。

⑨郭冬梅，陈斌开，吴楠：《城乡融合的收入和福利效应研究——基于要素配置的视角》，《管理世界》，2023年第11期。

⑩方师乐，叶俊焘，黄祖辉等：《城乡融合发展与县域经济转型——来自城乡融合发展试验区的经验证据》，《管理世界》，2025年第12期。

⑪陈晨：《新时代农业转移人口市民化的实现路径》，《中南民族大学学报》（人文社会科学版），2023年第5期。

⑫宋佳莹，王雅楠，高传胜：《基本公共服务均等化对城乡收入差距的影响研究——基于劳动力流动与人力资本视角》，《中国地质大学学报》（社会科学版），2023年第3期。

⑬罗志刚：《中国农村社区治理的回顾与前瞻——基于城乡融合发展视角》，《江汉论坛》，2023年第8期。

⑭杨典，董书昊：《中国式现代化进程中的城乡与区域结构变迁》，《北京工业大学学报》（社会科学版），2025第1期。

会重构与治理现代化过程,其最终目标是从根本上改变城乡二元结构和治理体制[①],各地涌现的地方性、自主性治理创新是达成融合目标的有效尝试[②]。

学界已就"县域作为城乡融合基本单元"形成共识,但在具体聚焦"县城"这一对象时,现有研究仍呈现明显的视角区隔与认知局限,未能对县城在城乡融合中所应承载的多元、动态且具有策略性的功能角色予以深入阐释。既有研究多将县城简化为宏观制度与政策的被动执行单元,政治经济学与新发展经济学虽从结构上确立了县城作为制度传导关键环节与经济增长核心枢纽的定位,却未能揭示其作为能动性的行动主体如何在具体实践中对城乡要素进行识别、吸纳、重组与转化。空间分析虽强调县城的中心地位,却多将其抽象为静态、单一的物理空间,未能深入阐释其功能随政策、经济与区域关系动态演化的内在逻辑,亦未能充分剖析县城与乡村之间复杂的互动关系。社会学与治理研究则倾向将县城视为人口流动与公共服务的被动承载平台,相对忽略了其作为城乡社会关系重构、地方文化创造性转化与基层治理模式持续创新的关键场域。由此可见,既有研究在整体上仍将县城视为一个被动承接宏观制度安排与要素配置的静态单元,或是一个仅具地理标志意义的抽象范畴,未能将其解析为一个具有内在能动性、结构复杂性与战略回应性的复合系统。

基于此,本文旨在探讨在城乡融合发展与乡村全面振兴同步推进的现代化进程中,县城如何凭借其独特的结构性位置,在领域边界与空间延展的互动中履行其托城引乡的"摆渡"功能,具体而言,一是县城作为城乡领域边界的制造者和维系者,它是如何在权力、制度、要素的重构中发挥统筹和调配城乡资源的作用,二是作为关系互动的承载者,其又是如何在物理、社会、文化的空间织造中促进融合实践的,三是面对从单向度的新型城镇化到实现以县城为载体的城乡融合与乡村全面振兴的目标升级,县城应如何重新定位自身结构与功能,主动引领高质量的城乡融合与乡村全面振兴。通过对这些问题的回答,以期为理解中国县域城乡融合发展与乡村全面振兴提供一个更为立体的分析理路,并为相关政策实践提供理论参照。

二、领域与空间:一个洞察县城"位置"的理论视窗

"领域"作为政治学的经典概念,其系统的理论研究可追溯至罗伯特·萨克,他认为领域化是组织或国家通过划定、控制和管理地理空间,以实现分类、沟通、控制与排斥等社会政治目的的基本策略与过程,其核心是边界的构建与维持。领域化理论在西方语境中已有较大发展并被广泛使用,但当前在中文语境中却局限于政治地理、国际关系等学科的研究[③]。社会学的空间转向源于亨利·列斐伏尔,在他看来,空间是社会的产物,是一个博弈的关系场域[④]。从理论内核上看,西方领域理论中的尺度政治[⑤]、去领域化[⑥]、领域重构[⑦]、地方感与流动性等概念的提出,彰显了学界对"领域"所

①李培林:《乡村振兴与中国式现代化:内生动力和路径选择》,《社会学研究》,2023年第6期。

②翟坤周,毛磊:《中国式现代化城乡融合发展的县域自主性治理——基于浙江省共同富裕示范区典型案例的考察》,《理论与改革》,2024年第1期。

③何明,杨明月:《"领域化"理论范式在人类学研究中的应用和前景》,《东疆学刊》,2023年第2期。

④亨利·列斐伏尔:《空间与政治》,上海:上海人民出版社,2015年版,第12页;潘可礼:《社会空间论》,北京:中央编译出版社,2013年版,第97页。

⑤丁煌,廖臻:《"空间—权力—网络"视角下的区域合作网络边界调适——基于长三角府际联席会的长周期观察》,《江苏行政学院学报》,2024年第6期。

⑥黄晓星,马凌:《城市化进程中的"去领域化"与"再领域化":兼议城乡治理——对广州市江口村的分析》,《地理研究》,2019年第9期。

⑦陈浩然,安宁,朱竑:《城市的垂直流动:广州再领域化中的人地关系重构》,《地理科学》,2020年第10期。

造成的区隔和壁垒的批判，在我国也有一些学者通过对提升层级治理、化解领域冲突、优化城乡制度等研究诠释“领域”不仅是主权边界，更是社会认同与权力关系的动态场域[①]，这也充分说明权力、制度和要素在“领域”中所处的核心地位；与固态的“领域”相对应的另一视角——“空间”理论对空间的界定突破了传统物理学的单一维度，形成了多元、层次化且流动绵延的空间认知体系[②]。其中最具代表性的“三元辩证空间”将空间划分为直接使用与感知的实践空间、经权力与知识等形塑的构想空间以及被人们赋予情感体验的意义空间，蕴含了物理空间的建设、社会空间的流动以及文化空间的生成[③]，彰显了一种“关系的互动”特征。不难看出，“领域”聚焦结构性边界的划定与维系，侧重主体间的制度性区隔与资源配置的刚性约束；“空间”则着眼于流动关系的生成与延展，强调主体间的互动实践与意义网络的动态编织。二者的辩证统一内蕴着城乡关系演进的根本规律，在内外部环境因素的交互作用下，主体间既可能因边界固化而形成壁垒阻隔，亦可能通过关系渗透实现区隔消融，从而在阻隔与融合的张力中实现动态平衡与城乡的全面发展。基于此，本文整合静态“领域”与动态“空间”，通过透视城乡融合发展与乡村全面振兴同步推进实践中“领域—空间”的互构过程与辩证张力，以期实现对城乡关系立体的解析与阐释，从而为全面理解县城功能、探究城乡融合发展中边界与关系的作用机理提供理论参照与实践启示。

（一）权力边界与物理空间的互动重塑

在我国基层治理的实践场域中，县城是最重要的规划实施与空间再造主体，其通过行政权力与空间资源的互动，重塑城乡物质连接[④]。权力边界通过行政层级、规划权限和资源配置形塑城乡空间的布局与功能。县城作为权力传导的中枢，一方面承接上级政府的空间规划意志，将其转化为县域内的国土空间规划、基础设施建设标准和土地开发策略；另一方面通过其统筹城乡交通网络、公共设施布局、产业空间和居住空间[⑤]分布，推动物理空间实现从“城乡分异”向“功能连通”的转型。在这一过程中，县城既体现为权力意志的执行界面，也充当着地方性空间需求的反馈枢纽，通过规划调整和实际建设，实现权力边界与物理空间格局的动态调适[⑥]。

（二）制度安排与社会空间的调适融合

在制度与社会层面，县城是制度调适与社会融合的推进者，通过政策弹性与社会实践的互动，催化生成城乡关系网络。制度安排通过户籍、社保、土地等政策工具，界定城乡人口的权利边界与社会身份[⑦]。县城作为制度落地的操作平台，一方面细化和执行国家和省级层面的制度设计，推动公共服务、社会保障等制度在县域范围内的城乡并轨；另一方面通过地方性制度创新，如集体土地入市试点等[⑧]，为社会流动和身份转换提供弹性空间。在这一过程中，县城不仅是制度壁垒的“消解器”，也是社会关系重组的“孵化器”，通过制度调适促进城乡人口在就业、居住、教育等领域的融

①林聚任：《新城乡空间重构与城乡融合发展》，《山东大学学报》（哲学社会科学版），2022年第1期；魏后凯，李瑞鹏：《中国县域发展差距变动及其协调路径》，《广东社会科学》，2023年第6期。

②包亚明：《现代性与空间的生产》，上海：上海教育出版社，2003年版，第113页。

③李志刚，何深静，刘玉婷：《中国城市社会空间》，北京：科学出版社，2021年版，第79-82页。

④林聚任，张璐：《流动社会学视角下县域人口要素流动与城乡融合发展》，《济南大学学报》（社会科学版），2025年第5期。

⑤林聚任，穆学英：《城乡融合发展背景下农村居民住房的空间选择与影响因素——一个流动社会学的视角》，《江海学刊》，2024年第6期。

⑥张聪，龙花楼：《农村“三块地”改革对县域城乡融合发展的影响研究——基于准自然实验的证据》，《苏州大学学报》（哲学社会科学版），2024年第5期。

⑦刘守英，龙婷玉：《城乡融合理论：阶段、特征与启示》，《经济学动态》，2022年第3期。

⑧孔祥智，李愿：《新时代集体经营性建设用地入市改革：阶段特征、现实进展与政策建议》，《南京工业大学学报》（社会科学版），2024年第2期。

合,推动社会空间从身份隔离走向关系交织。

(三)要素联动与文化空间的共生创造

在中国式现代化进程中,城乡融合是在"稳定性流动"的家庭实践中逐步推进的,这种文化的根便是传承千百年的"家"文化[①]。而在要素与文化层面,县城是资源配置与文化创新的组织者,通过经济循环与意义生产的互动,培育城乡共生生态。要素联动体现为资本、技术、人才、信息等资源在城乡间的配置与流动。县城作为要素配置的节点,一方面通过政策引导和市场机制,吸引城市资本与技术下沉,促进乡村资源上行;另一方面通过产业平台、创新园区和数字化基建,构建城乡要素循环的地方化网络。在这一过程中,县城是经济要素的交换中枢,更是文化意义的再生产基地。它通过文旅融合、乡土文化复兴、城乡文化节庆等活动,将物质流动转化为文化互动,推动城乡文化从割裂对立转向对话共生,从而实现在要素联动中重塑地方认同与文化生态。

县城的"位置"并非静态的行政定位,而是领域边界与空间关系持续互构的产物。在城乡融合发展与乡村全面振兴同步推进的现代化进程中,县城通过权力、制度、要素的"领域重构"与物理、社会、文化的"空间织造",理应承担起"摆渡城乡"的动态功能,在领域边界的弹性化调适中实现结构性统筹,在空间关系的良序织造中促成价值流动,从而成为中国式现代化背景下城乡融合发展与乡村全面振兴的关键主体。

三、县域城乡关系演进与县城功能定位的偏差

优化城乡关系是顺应经济社会发展需求和社会主要矛盾变化的历史必然[②]。新中国成立以来,从县域尺度考察中国城乡关系的演进,可勾勒出一幅城乡关系从平面二分走向立体融合的复杂图谱。它一方面呈现了"领域"层面权力、制度与要素的历时性结构化配置,另一方面也清晰反映了空间层面物理形态、社会网络与文化意义的动态性重构过程。费孝通从乡村立场出发,对城乡关系给予了一定程度的关注和研究,创造性地概括了"相成相克"演变规律,认为相成与相克之间的张力影响和决定着中国城乡关系的历史演变[③]。事实上,伴随着城乡关系的历史演进,县城始终是这"成""克"之间的关键节点与能动主体,二者形成了深刻的历史互构关系。城乡关系的阶段性特征,塑造了县城在不同时期的功能定位与作用方式,而县城功能的转型与调适,亦反过来深刻影响着城乡关系的演进路径与融合深度。

(一)均衡的困局:结构性贫困下的"低水平统合"(1949—1978年)

新中国成立到改革开放这一时期,城乡关系呈现出制度性分离但实践性一体的独特张力。国家通过户籍制度、统购统销和人民公社体制确立了城乡二元结构的制度框架,在权力配置、资源分配和社会治理上构建了形式上的城乡边界。但在发展实践中,这一时期的中国整体上处于低水平均衡状态,工业化基础薄弱,城市化进程缓慢,大多数人口被束缚在土地上从事农业生产。因此,城乡呈现出"分离中的一体"这一时代特征。在物理空间上,城市与乡村均面临普遍的物资匮乏和基础设施短缺,城乡差异更多体现在行政层级而非发展水平上;在社会空间上,严格的户籍管控虽限制了人口流动,但通过知识青年下乡、干部下放等运动,城乡社会网络保持了特殊的互动通道;在文化空间上,社会主义意识形态和集体主义价值成为城乡共享的精神纽带[④],乡土伦理与革命话语

①范新光,周飞舟:《家庭本位与城乡融合——农村流动人口的社会学研究》,《中国社会科学》,2025年第12期。

②姜长云:《建党百年优化城乡关系治理的历程、经验与启示》,《人文杂志》,2021年第11期。

③李金铮:《"相成相克":二十世纪三四十年代费孝通的城乡关系论》,《中国社会科学》,2020年第2期。

④参见斐迪南·藤尼斯著,林荣远译:《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》,北京:北京大学出版社,2010年版。

相互交织，形成了具有时代特征的文化共识。

然而，这种“低水平统合”实质上是制度区隔被普遍贫困所消解的特定历史产物。这一时期县城的功能体现为刚性控制与缓慢发展并存。其积极意义在于县城作为国家治理体系的有机组成部分，确保了农村社会秩序的基本稳定；作为有限的物资分配中心，保障了城乡居民的基本生存需求。但是，行政化的资源配置方式抑制了经济活力，城乡人口流动受严格限制，县城的城镇化进程几乎停滞；其作为区域发展引擎的功能未能有效发挥，且客观上强化了城乡低水平均衡的发展格局。

（二）发展的意外后果：二元分立下的城乡区隔（1978—2012年）

改革开放以来，工业化和城镇化迅猛推进，使得城乡边界被有意建构与系统性固化，这一时期的县域城乡关系，是在“以城带乡”“城乡统筹”等政策话语下形成的系统性、结构性区隔[①]。它虽支撑了城市经济的高速增长，但一定程度上也导致了乡村的衰变、社会公平的相对缺失、内需动能的不足以及巨大的社会文化成本。

一方面，由“领域”所形塑的城乡边界越发清晰且稳固。一是权力边界强化。在发展主义导向下，城市成为经济增长的绝对核心。行政权力与资源分配高度向城市倾斜，县域治理呈现“城重乡轻”格局。城市政府在经济规划、土地征用、财政支配等方面获得更大自主权，而乡村治理则更多服务于城市需求，自主性弱化[②]。二是制度安排的城市中心主义倾向。以户籍制度为核心的城乡二元社会结构在改革中未被打破，反而与新兴的市场要素，如就业、住房、教育、医疗等深度绑定。土地制度上，城市国有土地市场化与农村集体土地流转受限形成鲜明对比，进一步固化了城乡财产权利与增值收益的鸿沟[③]。同时，社会保障与公共服务制度呈现鲜明的城乡“双轨制”，进一步加深了城乡的二元分立格局。三是城乡要素的单向度流动。城乡要素流动呈现较为明显的单向抽吸特征，劳动力、资源、资本持续大规模向城市集聚，而资本、技术、人才等高端要素则难以自发向乡村回流，城乡要素交换不平等，乡村在较长时间内始终处于价值流失端，城乡差距进一步凸显。

另一方面，在空间层面所形成的阻滞与隔阂愈发显著。一是物理空间的断裂与边缘化现象明显。城市空间快速扩张，基础设施现代化水平急速提高，而乡村则面临“过疏化”“空心化”，基础设施与公共服务投入严重不足的失衡状态，形成“繁荣的城市”与“凋敝的乡村”并存的直观地理图景[④]。二是社会空间的流动壁垒不断加剧。大规模、周期性的城乡人口流动成为常态，但其“身体进城、权利留乡”的半城市化状态，使得进城农民工作为“流动的劳动力”被城市经济体系接纳，但其社会身份、家庭生活和福利保障仍被隔离在城市社会体系之外，形成独特的“城乡两栖”生活模式，市民与农民的社会身份隔阂加深。三是文化空间的疏离与价值冲突不断深化。城市消费主义、现代文化成为社会主流价值导向，乡土文化、传统伦理被视为“落后”与“保守”，乡村在文化上失去自信，城乡文化仿佛不再是互补的整体，而是被标上了现代与传统、先进与落后的价值标签，这在一定程度上导致了乡村文化认同危机和精神生活的空洞化。

这一时期的县城更多陷入了功能弱化与定位迷失的困境。在“市管县”体制下，优质资源向地级市集中，县城在区域竞争中日渐边缘化。县城成为农村劳动力、资金等生产要素向大中城市流动的中转站，却难以有效截留或转化这些资源；城市扩张往往以牺牲县域生态环境和乡村发展为代价；半城市化现象突出，大量农民工虽在县城就业，却无法享受完整的市民权利，由此形成新的社会隔离。这一时期，县城虽在物理形态上快速扩张，但在功能上却未能真正成为城乡融合的有效载

①刘守英，李昊泽：《城乡不平等的政治经济学分析》，《社会科学》，2024年第3期。

②温铁军：《城镇化作为政策概念的演变过程》，《经济导刊》，2024年第4期。

③高帆，张天帷：《中国城乡融合发展的国际比较、本土特征及路径选择》，《学术月刊》，2024年第5期。

④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。

体,甚至反而加剧了城乡二元结构在县域层面的复制与固化。

(三)超越边界:现代化目标下的融合发展(2012年至今)

面对深刻的内在不平衡和可持续发展的要求,国家战略从城乡二元统筹转向全面融合。这一阶段的核心特征在于通过国家主导的顶层设计,主动干预并重塑城乡领域边界,推动权力、制度、要素在城乡间的再平衡与重构①,从而在多重空间上促进城乡融合新形态的生成。

一是实现战略性的边界虚化与重构。首先,顶层设计层面将"乡村振兴战略"置于与新型城镇化战略同等重要的位置,标志着国家权力重心和政策注意力向乡村的实质性回调。强调县域作为城乡融合发展的重要切入点,赋予县城更多统筹资源配置和规划实施的权限,推动治理体系从"城市主导"向"县域统筹"转型。其次,在制度安排上逐渐实现整合与并轨,着力拆除二元制度壁垒。如加速户籍制度改革,逐步剥离附着其上的福利差异,在城乡养老、医疗等基本公共服务制度上走向并轨与均等化。又如农村土地"三权分置"改革,有效激活土地价值,为要素平等交换奠定制度基础。再次,全力推进要素联动的双向发展,政策强力引导资本、技术、人才"上山下乡"。通过财政优先保障、金融服务创新、社会资本引入等多渠道增加乡村投入。鼓励城乡产业协同,发展新产业新业态,推动形成"城市消费—乡村体验"的新经济循环②,推动城乡要素从单向抽吸转向双向流动的初步探索。

二是开启空间融合发展与关系互动的新探索。一方面,基础设施建设的重点向乡村延伸覆盖,乡村空间价值被重新发现,其不仅是生产生活空间,也是生态、文化、休闲空间。城乡空间规划走向"多规合一",强调功能互补而非简单扩张。另一方面,推动农业转移人口市民化,力求实现"人的城镇化"。同时,通过改善乡村人居环境、提升公共服务、吸引人才返乡入乡,促进"乡村居民"身份的现代转化。此外,积极挖掘乡土文化的现代价值,重塑乡村文化主体性,进一步推动城乡文化从"等级序列"转向"差异互补",形成城市文化反哺乡村,乡村文化滋养城市的新的文化生态。

进入城乡融合发展新阶段,县城被赋予了前所未有的战略功能,促使其定位从被动接纳转向主动统筹。但在实际履行这一职能过程中,县城却面临了新的挑战。一方面,部分县城存在功能超载与能力不足的矛盾,有限的财政和管理能力难以承担统筹城乡发展的重任;另一方面,县城发展可能出现"再中心化"偏差,即在资源集聚过程中过度向县城倾斜,反而削弱了乡镇和村庄的发展能力,造成县域内部的新的不均衡。此外,一些县城的产业发展未能与乡村振兴有效衔接,从而形成"县城繁荣、乡村凋敝"的新的二元结构。

四、消融与同行:县城结构与功能的现代化超越逻辑

在很长一段时间内,县城一直被视作城乡联结的端点,一个静态的结构性存在,但在中国式现代化追求城乡共同富裕与融合发展的战略语境下,县城必须突破其传统定位,超越单一"承接—传导"的线性逻辑,发展成为一种具有系统性整合能力的城乡关系统筹平台。

(一)领域虚化:城乡壁垒的策略化破除

"领域"的边界性表明,县城是行政区划、资源分配和治理层级的关键边界和节点。打破城乡领域壁垒关键在于县城对领域边界"坚守与突破"的辩证把握。一方面,县城必须维护行政边界的基本完整,确保治理体系的有序运行;另一方面,县城须在关键领域推动边界的适度弹性化与功能性渗透。这种看似矛盾的双重角色,恰恰反映了在稳定中寻求制度创新,在边界中促进要素流动的城乡融合发展的实践智慧。其核心机理在于通过权力尺度的重构、制度边界的模糊、要素联动的增益

①苏红键:《推进城乡融合发展的方略研究》,《社会科学战线》,2025年第10期。

②黄承伟:《城乡融合发展视野下推进乡村全面振兴的改革路径》,《新视野》,2024年第6期。

实现从“静态端点”向“动态统筹”的角色转型。

一是尺度重构中领域权力的再配置。在国家主导社会治理的背景下，“属地化”长期以来构成我国社会治理的空间组织逻辑，属地化治理是其实践形态[①]。县城作为国家行政体系的基础单元，有效推动了城乡规划、基础设施和公共服务的一体化发展，实质上是将城乡二元的管理领域重构为功能互补的复合型治理领域。当前多地探索的以县城为单位的片区化城乡发展实践有力诠释了县城在边界虚化与领域重构中的独特优势，其通过对县域资源的系统性重组与治理结构的创新性调适，实现了从行政管辖单元向功能发展共同体的深刻转型。

二是制度边界的策略性模糊与渗透。党的二十届三中全会强调进一步全面深化改革要以制度建设为主线，以制度的优化、完善和发展，推动进一步全面深化改革，推进国家治理体系与治理能力现代化[②]。当前，制度壁垒恰恰也是城乡融合的核心障碍，而县城在制度执行层面展现出独特的“边界弹性”智慧。如针对大规模人口迁移，浙江省云和县试点街乡共治模式，在县城设立街乡共治服务中心，通过线下窗口和线上云签章，实现了撤村到县群众办事不回村镇、不进部门，有效解决了融入难、管理难、致富难的制度制约[③]。

三是关注城乡要素的市场化联通与价值重构。在要素配置领域，县城从传统的行政分配节点转型为市场化联通平台。通过建立农村产权交易中心、县域产业投资基金、人才服务平台等机制，县城为城乡要素流动提供了制度化通道。更重要的是，县城在“领域重构”中重新定义了要素的价值逻辑，如生态环境不再仅是生活空间和保护对象，而是可转化成“金山银山”的宝贵资源；乡土文化不再仅是传承客体，而是可创新的文化资本。这种价值逻辑的转变，实质是社会建构性边界的生动体现，县城通过制度创新与市场机制，重构了城乡要素的交换规则与价值认知。

（二）空间绵延：关系互动与价值的再生产

“空间”的延展性与关系性揭示，县城作为物质流动、社会互动与文化实践的开放性界面，其在城乡融合中的核心功能在于对既有空间关系的重新编织与功能整合。

一是通过物理空间的绵延促进空间功能的重构。在物理空间层面，县城从传统封闭的行政中心向开放的区域枢纽转型。通过交通“织网”，实现县域快速路网、城乡公交一体化与数字基建覆盖，将分散的乡村有机接入以县城为中心的现代化基础设施网络。如安徽省怀宁县在战略上将县城规划与安庆高铁新区互联互通，形成1小时通勤圈，通过县人民医院由市立医院托管等实现城乡医疗一体化，打破空间资源的层级配置惯性[④]。

二是以社会空间的流动促进身份融合。社会空间的重构关键在于突破城乡人口的身份区隔与权利壁垒。县城通过构建城乡社保衔接机制等，为农业转移人口扩增身份转换的制度路径，以“去领域化”模糊城乡社会认同的分异。同时，县城通过推动社区治理创新，以城乡社区结对、公共议事平台建设等机制，促进城乡居民的社会交往与信任建构。这一过程不仅消弭了城乡社会身份的刚性边界，更在县域尺度上形成了新的社会网络结构，使县城成为城乡社会融合的新的安全阀。

三是通过文化空间的在地化再生产实现意义共享。正如米歇尔·德塞都的“日常生活实践”理论指出的，文化意义在具体实践中被不断重构[⑤]。城乡文化空间的融合需要从生活层面找寻多元价

①汤彬，王浦劬：《属地化治理与中国社会治理现代化》，《中国社会科学》，2025年第6期。

②王浦劬，刘舒杨：《以制度建设推进中国式现代化》，《中国行政管理》，2024年第8期。

③新华网：《“抱团发展”结硕果 浙江云和“街乡共治”奏响共富新曲》，http://www.zj.xinhuanet.com/20251127/e9b6d2efd94d4a9b9649ad8b1d67cce3/c.html，2025.11.27.

④中华人民共和国住房和城乡建设部：《精准治理 全域共兴——安徽怀宁推动县城建设新范式侧记》，https://www.mohurd.gov.cn/xinwen/dfxx/art/2025/art_db1d3748e2864040b2881639d0bf71e3.html，2025.11.07.

⑤郑震：《论日常生活》，《社会学研究》，2013年第1期。

值的对话与共生。县城作为城乡文化的“熔炉”,通过乡土文化保护与现代化传承,如非遗市场化转型、传统村落活化等方式,重塑乡村文化主体性,同时也推动城市文化资源下沉和文化供给。如在皖南歙县古村落活化推进农文旅深度融合发展实践中,一方面,通过深度挖掘徽州建筑哲学、宗族文化和工匠精神等本土文化核心价值,为之找到与现代生活、市场需求的连接点,转化为美学空间、研学产品,实现了优秀传统文化的创造性转化。另一方面,县城有选择地引入城市资本、创意、技术和运营模式,与本土文化进行精准嫁接,培育出根植本土的新文化形态。这些实践创造了城乡居民共同参与的文化生产场域,推动城乡文化从互为想象转向共同体验,从而生成意义层面的深度融合。

可见,在城乡关系的坐标轴中,县城的结构与功能呈现了独特的辩证属性。它既是领域与空间实践交汇、碰撞与转化的关键界面,也是结构性边界与关系性流动相互建构的枢纽节点。这也充分表明,县城作为领域秩序的代表性符号,在城乡结构中承担着结构性界定的功能。对城市而言,它是行政权力下沉与制度传导的承接枢纽,体现为权力配置的制度性优越、要素集聚的系统性优势与发展定位的层级化差异;对乡村而言,它则是资源分配与治理延伸的组织中心,发挥着规划牵引、政策传导与要素组织的结构性功能。与此同时,县城作为一个空间载体,在城乡融合发展过程中不仅是城乡人口、资本、信息与技术跨域流动的中转站,也是社会网络重构、文化价值互渗与日常生活交融的混合性场域,更是在流动中不断被再定义、再编织与再生产的动态社会空间[①]。

(三)情境之中:人与领域空间的动态统合

党的二十届四中全会提出,要深入推进以人为本的新型城镇化,扎实推进乡村全面振兴,促进城乡融合发展,加快农业农村现代化进程。城乡融合发展,归根结底是“人”的发展。领域虚化与空间绵延的宏大叙事,最终需落脚于特定情境中具体个体的日常生活实践与互动。县城是一个由多元主体、复杂规则与特定时空背景共同构成的动态情境,作为能动枢纽彰显了对人、领域与空间三者动态统合的情境化治理逻辑。

一方面,人是情境的核心与驱动者。不管是基层干部的创新执行,还是返乡创业者的投资决策,以及进城务工者的定居选择,这些充满能动性的个体实践,持续冲击、解读并重新定义着制度领域的边界与空间的社会意义。县城的统筹功能在于识别、激活并引导这种实践动能,将人的流动凝聚为发展的动力。

另一方面,领域与空间在情境中被具体化与再创造。任何的制度创新或空间规划,归根结底在于特定情境中人们的采纳、适应与再诠释。县城的结构优化需具备敏锐的情境感知与即时调适能力,能根据不同片区、不同群体的具体情况,对政策进行在地化翻译,从而实现领域规则与空间形态服务于具体的人的需求。

作为城乡纽带的县城已分化出不同类型,表现出落实国家战略、衔接城市职能、辐射乡村社会、供给公共服务等功能[②],其被赋予整合城乡要素、传承地域文化、平衡区域发展的多重使命[③],而终其要义仍是在于通过精细化治理,将宏观的领域制度、资源空间与微观的个体生命历程、社群互动紧密结合,最终在县域尺度上生成一种既富有发展活力、又充满人文温度的城乡共生新秩序。这也是县城从“支点”迈向“统筹”所必须完成的、最深层次的现代化超越。

---

①郑震:《空间:一个社会学的概念》,《社会学研究》,2010年第5期。

②田毅鹏,钟祥纬:《县城类型化:地域发展与区域定位》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版),2024年第3期。

③笪晓军,姜安印,杨志良等:《以县城为载体促进县域城乡融合发展:逻辑、困境及路径》,《城市发展研究》,2024年第10期。

五、摆渡城乡：迈向以县城为载体的城乡融合与乡村振兴

“领域—空间”的辩证关系表明，县城不仅是结构与关系的被动承载者，更是主动参与边界重构与空间生产的能动主体。尼尔·布伦纳的“尺度政治”与列斐伏尔的“空间三元辩证法”共同揭示，领域边界的调整与空间形态的演变是同一过程的两面[①]。县城在这一过程中并非是一个静态的支点，而是一个需要持续运作、承载并转化流动中的人、物与价值的能动性过程。它既是权力尺度重构的实践者，也是空间效能提升的组织者；既是制度边界的调适者，也是社会互动的促进者；既是要素流动的节点，也是文化互悦的平台。这种多重角色的统一，超越了将县城视为静态的纽带，强调其在城乡间进行持续性、往复性与转化性中介活动的“摆渡”特征。

“摆渡”一词，远非简单的空间隐喻。《说文解字》中提到：“渡，济也。从水，度声。”[②]此处的核心意涵是“过河”，即从一岸到另一岸的空间位移与完成状态。而“摆”字有安排、操控之意。“摆渡”则强调这一动态过程所需要的媒介与操控，这恰好隐喻县城作为能动主体，在城乡间进行有目的、有选择的连接与转换活动。费孝通先生在《乡土中国》中论述中国传统的乡土社会在现代化进程中正处于一种“损蚀冲洗”的变迁过程之中。从社会存续的逻辑看，唯有遵循“取之一乡回之一乡”的循环法则，社会系统方能维持既有水准[③]。城乡间的“摆渡”，正是要面对并引导这一充满张力的“损蚀冲洗”过程，在城乡融合中维系社会结构的韧性。就亨利·列斐伏尔的空间生产理论而言，这一“摆渡”过程可以理解为一个完整的社会空间生产过程。国家战略与地方政策作为主导性的空间的表征，赋予县城“摆渡”的合法性框架与制度轨道。在此框架下，县城通过具体的人口迁徙与要素流动等空间的实践，实际操演着连接与转化的日常活动。最终，依托这些实践生产出城乡融合的新型空间，即一个充满意义与可能性的表征的空间[④]。由此可知，县城的“摆渡”功能，本质上是在制度表征的引导下，通过具体的空间实践，能动地生产城乡融合新空间的复杂社会过程。

（一）实现权力配置与空间形态的协同重构

县城的“摆渡”职责体现在其具有对权力与物理空间的协同干预上。首先，依据“尺度政治”理论，县城通过承接并转化自上而下的行政赋权，成为县域空间资源配置的决策中枢，其可对县域内空间实施分类—统筹式治理[⑤]。一方面，通过国土空间规划的整体编制，强化县城对重点镇、中心村的辐射与带动，引导产业、人口与基础设施沿“县城—镇—村”梯度合理布局；另一方面，针对生态脆弱、人口流失严重的村庄，实施有序的空间收缩与功能转换，将其资源与权益通过县域平台进行流转与再配置，从而在空间形态上推动从散点村落向城乡共同体的结构性转变。其次，建立县域国土空间规划实施机制，将耕地保护、生态红线、城镇开发边界等管控要求精准落地，同时结合地方实际，在上级政策框架内探索弹性管理机制，如建立县域内建设用地指标统筹调配平台，保障乡村产业与民生项目的合理空间需求。再次，优化产业空间布局，依据资源禀赋和区位条件，引导工业向园区集中、农业向规模化片区发展、服务业向城镇节点集聚，形成分工有序、优势互补的县域产业空间体系。例如，可在交通节点或特色资源区培育若干特色产业社区，作为连接城乡、辐射乡村的次级中心。最后，统筹城乡基础设施建设，重点推进县域交通网、物流网、信息网的互联互通，特别是提升乡村地区对外连接能力与内部循环效率，如实施农村道路对接工业化发展提质工程、县域物流共同配送体系建设等，强化县城的空间治理能力，确保县域内空间资源有效利用与持续

①刘云刚，王丰龙：《政治地理学中的领域概念辨析》，《人文地理》，2019年第1期。

②许慎：《说文解字》，北京：中华书局，1963年版，第233页。

③费孝通：《乡土中国》，北京：作家出版社，2019年版，第176-181页。

④亨利·列斐伏尔著，刘怀玉等译：《空间的生产》，北京：商务印书馆，2021年版，第81页。

⑤苏红键：《中国特色的县域城镇化：以城乡两栖促城乡融合》，《甘肃社会科学》，2023年第4期。

优化。

(二)促进制度赋能与社会互动的同频建构

萨斯基娅·萨森的“再领域化”理论再次证明了县城在制度层面具有再建构的天然优势,其既要打破城乡二元的制度壁垒,如户籍、土地、社保,又要在地方层面重建适应融合需求的制度框架[①]。具体而言,一方面,县城通过户籍制度改革的渐进推进,为农业转移人口提供市民化通道,尤其在当前返乡滞乡群体就地就业、家业同顾的现实需求下,县域社会空间的“容纳性建构”尤为重要。它不仅体现为各项政策的技术性调整,更本质地表现为社会身份的制度转化与在地权利的实质赋予。因此,通过县域公共服务资源的均衡配置,特别是保障性住房供给体系的完善、随迁子女教育资源的扩容、社区医疗服务的可及性提升,为返乡者与留乡者创造能够真正扎根、实现家庭再生产的机制供给,至关重要。另一方面,县域通过深化农村土地制度改革,积极探索集体经营性建设用地入市、宅基地“三权分置”等创新机制,系统性激活乡村内生发展动能。这一过程不仅可实现土地资源从静态资产向活化资本的功能转化,更通过建立公开、规范的土地增值收益分配机制,使农民能够切实分享城镇化与产业化带来的发展红利。土地权益的显化与货币化,将显著增强农民在乡村振兴进程中的主体性与获得感,为其家庭生计改善与代际发展夯实基础。这种基于制度赋能的经济发展,不仅直接带动村民增收致富,更在深层次上重塑了乡村社会的价值认同与发展信心,培育出积极向上、稳定和谐的社会心态,为城乡融合与乡村振兴奠定了坚实的社会心理基础。可见,这些制度创新不仅体现了领域边界的策略性模糊,更在县域尺度上形成了新的社会网络结构,使县城成为城乡居民交往、协商与融合的“第三空间”,通过社区治理创新、公共议事平台建设、社会组织培育等方式,增强城乡居民的社会交往与信任建构,促进城乡居民的社会互动与身份重构,使制度变革在实践中获得社会认同与动力支持。

(三)增强要素流动与文化认同的辩证统一

文化空间的融合是城乡融合发展最深层次的融合,也是乡村全面振兴的题中应有之义。文化层面的深层共识有赖于城乡要素的互相增值与意义重构。唯有在经济基础协同强化的前提下,文化心理上的共同守护与创新发展才具备可持续的动力。具体而言,县城在推动城乡要素互动的同时,也应重塑一种互哺式的文化生态。一方面,县城通过建立要素交易平台与市场服务体系,如农产品区域公共品牌运营中心、农村产权交易所和文旅融合项目孵化平台,在促进资本、技术与农产品、生态资源的高效对接的同时,也在经济价值实现的过程中植入文化价值的传递。例如,当地方特色农产品通过标准化品控、品牌化包装经由县城枢纽进入城市市场时,其背后蕴含的农耕技艺、节令文化与乡土故事也会随之进入城市消费群体的认知体系,进而完成从物质产品到文化载体的符号升维。另一方面,县城通过系统性地保护与活化乡土文化资源,如将传统村落、非遗技艺、地方节庆转化为可体验、可消费的文旅产品,可为乡村创造新的经济收益来源,更重要的是,这一过程重新确立了乡土文化在现代性语境中的价值与尊严。当城市居民通过旅游、研学、文创消费等方式参与到乡村文化实践中时,城乡之间便不再是单向的文化输出或汲取,而是形成了双向的文化对话与意义协商。这种基于经济互惠的文化互动,将有效消解城乡文化间的“异者”想象,逐步构建起一种彼此尊重、相互欣赏的共同体情感。

[责任编辑:王文娟]

①罗小龙,赵语聪,杨凌凡等:《跨界国家级新区空间重组的领域政治研究——以西咸新区为例》,《城市规划》,2025年第10期。