

我国县城城镇化政策的适配性研究

——基于政策文本分析的视角

李燕凌 代 蜜*

【摘 要】党的十九届五中全会提出“推进以县城为重要载体的城镇化建设”。在国际国内发展双重压力的现实需求下，县城成为新时代中国城镇化转型升级的关键钥匙。基于政策文本分析视角，引入“适配性”概念，构建了“政策工具——政策建设场域——政策力度”三维分析框架，对60份中央和省级县城城镇化政策文本进行分析。研究发现：我国县城城镇化建设正处于初步发展阶段，存在着政策工具使用不均衡、政策内容分布单一化、政策力度调控能力弱的问题，在“目标-功能”“趋同-异化”以及“能力-矛盾”方面适配性不强，据此提出了优化我国县城城镇化政策的对策。

【关键词】县城城镇化；适配性；政策文本分析

一、问题提出

改革开放以来，我国城市化水平显著提高，2020年城镇化率达到63.89%。国家中心城市、都市圈、城市带等战略，既有力带动了我国城市化高质量发展，同时也遇到了世界范围内城市化发展过程中城乡差距加大、城市容量过载、大城市病孳生等共同难题。受新冠疫情冲击，全球有效需求严重不足，国际市场环境恶化对我国大城市发展产生巨大冲击。在国际国内发展双重压力的现实需求下，我国各级政府都在积极探索和寻找新时代中国城镇化转型升级的关键钥匙。

2020年，党的十九届五中全会报告第一次在中国最高官方文件中提出“推进以县城为重要载体的城镇化建设”^[1]。2021年“中央一号文件”指出要把县城作为城乡融合发展的重要切入点，有条件的地区按照小城市标准建设县城^[2]。县城是城乡之间的连接点，2019年，全国县级行政区划单位（不包括市辖区）1881个。县城

城镇化一方面是拉动投资、促进消费、推动实施扩大内需战略的重要抓手，有利于激活新的增长点；另一方面能够推动城乡人口、产业、空间深度融合，弥合城乡发展差距，有利于全面实施乡村振兴战略。因而，发展以县城为重要载体的城镇化，既是外部环境和内部条件发生深刻复杂变化下的因时而动、因势而兴之举，也是统筹解决“三农”问题和“大城市病”等城市问题的好办法。

在推进以县城为重要载体的新型城镇化道路发展理念指导下，中央和地方先后出台了各项政策，从总体要求、目标任务、要素保障等多方面对推进县城城镇化进行指导。然而，只有相适配的政策才能实现县城城镇化的正向助推作用，当前出台的政策文件与县城城镇化建设是否相适配是一个值得关注和研究的问题。因此，本文基于政策文本分析视角，对现有的县城城镇化政策进行适配性研究，以便为未来相关政策的制定和完善提供参考。

* 李燕凌：湖南农业大学公共管理与法学院教授、博士研究生导师，liyanling1964@163.com。代蜜：湖南农业大学公共管理与法学院硕士研究生，1149463803@qq.com。基金项目：国家社会科学基金重点项目《数字化视角下推进以县城为重要载体的城镇化建设研究》（21AZD049）。

二、文献述评

(一) 政策适配性研究

管理学意义上的“适配性”概念起源于种群生态学模型和权变理论,之后逐渐广泛应用于战略管理、人力资源管理、政策分析等领域^[3-4]。适配性是指不同主体间的协调一致性,通过要素相互匹配实现稳定生存与发展,强调要素间的映射关系,具有动态性、多维性、异质性等特点^[5-6]。聚焦于政策适配性研究方面,王炎龙基于社会组织政策文本的研究,提出适配性是指政策工具与政策目标之间的匹配程度,体现在结构和功能两大层面,匹配程度高的政策可发挥政策工具的最大效用,进而实现政策目标^[7]。王家合通过分析政府对公共文化服务政策工具的选择偏好,提出应强化政策目标薄弱环节的政策供给,从而提高“工具-目标”之间的适配性^[8]。杨宏山通过研究京津冀区域发展的政策变迁,认为要实现优势互补、互利共赢的发展新格局,应从规划引领、基础设施、公共服务、人才支撑等方面推进政策协同,也就是从地区间的政策结构、内容等方面进行有机配合,以形成政策合力^[9]。蔡长昆通过分析县政府执行精准扶贫政策的机制,构建了政策执行过程的“结构-调适”框架,认为县政府多样化的策略实现了政策对象的清晰化、政策工具的精准组合和政策目标的实现^[10]。

(二) 县城城镇化研究

城镇化是指农村人口转化为城镇人口的过程。20世纪30年代,梁漱溟先生在乡村建设行动中提出了“农村小城镇”概念^[11]。吉林大学古清中教授撰写的《经济体制改革与人口城镇化》,可能是最早提出农村人口城镇化概念的文章^[12]。辜胜阻在《非农化与城镇化研究》中较早使用并拓展了“城镇化”概念^[13]。2000年,中共中央第十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中正式采用“城镇化”一词。城镇化的本质特征主要体现在三个方面:一是农村人口在空间上的转换;二是非农产业向城镇聚集;三是农业劳动力向非农业劳动力转移^[14]。

县城城镇化是一种以县域为中心的自下而上的城镇化发展范式,以中小城镇为主要载体,吸纳农村剩余劳动力转移^[15],是推进我国城镇化发展的重要途径。李苗提出县城城镇化主要表现在大量农村人口向县域城镇转移,同时资本、技术、信息等各项生产要素也向城镇集中,城镇化形成的中心将辐射带动整个县域经济的发展^[16]。冯奎认为改革开放以来我国县城城镇化大致经历了准备、实质性起步、快速推进和全面提升四个阶段^[17]。在提升县城城镇化路径研究方面,杨传开提出可重点从增强农民进城定居能力、提升中小城市和小城镇吸引力等方面加快县域就地城镇化发展^[18]。王耀认为亟须从产业发展、人才育引、体制变革等方面推进县城城镇化^[19]。王玉虎认为加强制度建设保障、差异化乡村发展指引、发挥特色小城镇和特色小镇支撑作用等策略有助于推进乡村振兴下县城城镇化建设进程^[15]。

县城城镇化源于县城城镇化概念。对于单个县域来说,县城是政治、经济、文化的中心,往往是产业集聚和人口集聚的核心区域^[20],强化县城城镇化有助于以点带面从整体上提升县城城镇化。许经勇认为,我国没有提城市化而提城镇化,在一定程度上就是为了促进城乡融合。小城镇是实现城乡融合的战略支点,县城城镇化或可称为县城城镇化^[21]。目前“县城城镇化”已成为学界关注的热点话题,研究呈增长趋势。从已有研究成果来看,研究主题聚焦以下几个方面:一是内涵认识,包括县城载体说^[22]、最佳地理单元说^[23];二是研究对象,包括经济发展活力^[24]、教育体系^[25-26]、土地利用效率^[27]等研究;三是推进路径,包括提升县城吸引力和聚集生产要素的能力^[28]、将县城打造成为城乡融合的战略支点^[29]、统筹县域城镇和村庄规划建设^[30]等研究。然而,相对于县城城镇化的政策分析,还有待进一步研究。县城城镇化政策的主要目标是通过提升县城公共设施水平和服务能力来吸引要素向县城流动集聚,提高县城经济社会发展水平和满足农民到县城就业安家需求,辐射带动县域内城镇化整体提升^[31]。在党的十九届五中全会对县城城镇化强调的背景下,中国城

镇化战略长期以城市偏好为核心的政策显然已经不是当前社会发展的主流^[32]。因此,制定具有适配性的以县城为重要载体的城镇化建设的政策是重要且十分迫切的。

综上所述,国内对于县城城镇化的研究比较丰富,但研究县城城镇化政策的文献比较匮乏,更没有进一步分析当前政策与县城城镇化建设的适配程度,这对县城城镇化建设的关键主体(政府部门)而言无疑是一个遗憾。因此,为弥补上述研究的不足,通过适配性概念的引入,本文选取中央和省级发布的60份县城城镇化政策文本,从“政策工具——政策建设场域——政策力度”构建三维分析框架,全面分析县城城镇化政策供给与实践需求的适配性问题,总结归纳目前政策存在的不足,并提出相应改善措施,以期能够进一步完善政策体系。

三、研究理论框架、适配标准、数据收集与样本编码

(一) 三维分析框架

县城城镇化政策作为一个复杂的公共政策系统,不是一个单纯的城镇经济政策问题,也不只是一个单纯的城镇土地利用政策问题,更不只是一个农村人口的城市户籍转换政策问题。从逻辑上看,县城城镇化建设是一个综合性问题,本质特征体现在“传统农业向现代产业转变”“农村向城镇转变”“农民向市民转变”的“三农三变”方面,需要考虑基础设施、公共服务、产业发展等各类支撑要素与居民生存发展需求的时空匹配,需要考虑经济、政治、文化、生态与社会等各领域建设与县城发展需求的协同推进。

在厘清县城城镇化运行机制基础上,研究将进一步从适配性内涵出发。本文认为政策适配性是指通过政策文本内容供给与实际发展需求的相互匹配,从而实现系统的稳定生存与发展。根据理论,从政策文本分析视角出发,县城城镇化适配关系应包含三方面的内涵:供需规模的适配、供需偏好的适配以及供需适配的政策效率。其中,供需规模的适配是指政策目标与各支撑要素

投入的匹配程度,表现为政策结构上适配;供需偏好的适配是指县城城镇化政策适配系统在政策内容层面的匹配程度,表现为政策内容上适配;供需适配的政策效率是指政策有效解决问题的匹配程度,表现为政策效力上适配。

政策结构表现为不同政策工具的协调组合,是解决现实问题所采用的具体手段;政策内容表现为不同政策介入的场域环境,能够体现政策制定者的施策重点;政策效力表现为不同政策的力度,说明为达成政策目标的政策支持强度。鉴于此,本文从“政策工具——政策建设场域——政策力度”构建三维理论分析框架(见图1),以此探析目前我国县城城镇化政策适配的发展现状、存在问题和优化路径。

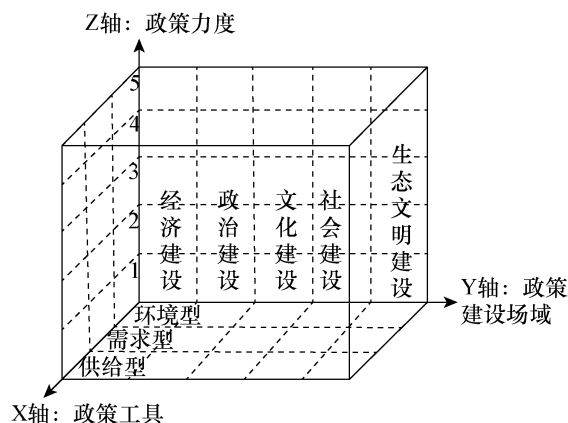


图1 县城城镇化政策三维分析框架

1. 政策工具(X维度)

政策工具是政府达成政策目标的手段,按照不同的划分角度,国内外学者将其分为不同的类别。其中,学者Rothwell和Zegveld根据政策工具对技术创新活动的作用,将创新政策工具分为供给型、需求型和环境型,并指出充足的资金、人才、技术供给、良好的政策环境和多元化市场需求有助于创新产业的成功^[33],而这些要素也存在于县城城镇化政策文本中。因此,本文借鉴Rothwell和Zegveld对政策工具的分类,将县城城镇化政策工具分为供给型、环境型和需求型三种类型。其中,以供给为导向的政策工具通过公共服务、财政支持等政策直接支持县城城镇化,表现为政策驱动力;以需求为导向的政策工具通过政府采购、服务外包等政策拓宽城镇化

发展道路,表现为政策激励;环境型工具则通过目标规划、内部职责等政策来影响县城城镇化建设。综上,本研究各类政策工具的名称及其含义如表1所示。

表1 政策工具类型、名称及含义

类型	工具名称	含义
供给型	财政支持	政府以财政拨款、专项资金等形式提供的财力支持
	人才培养	通过技能培训、教育教学等形式提供智力支撑
	土地保障	推进土地合理利用,提供土地要素保障
	公共服务	提升县城教育、卫生等公共服务水平
	基础设施	提供和完善县城城镇化建设所需的配套基础设施
	产业发展	通过建设县城产业平台等措施为县城产业转型升级提供支撑
需求型	服务外包	政府将相关项目打包给企业等组织建设运营
	示范试点	总结推广好经验、好模式,形成以点带面的辐射带动效应
	交流合作	与企业、公众等主体开展县城城镇化建设的交流合作
	政府采购	中央和地方政府利用财政资金进行的采购行为
	项目管理	通过项目建设吸引资源,保障项目落地实施
	社会资本参与	通过推广PPP等模式,引导社会资本参与县城城镇化建设
环境型	风险防范	通过计划、组织、管理和其他活动来预防风险损失
	目标规划	明确目标和建设区域,聚力推进建设任务
	分区分类	针对不同区域实行因地制宜的县城城镇化建设
	法规管制	通过健全法规、加强监管等手段营造有序发展的环境
	内部职责	政府部门加强组织和领导,履行工作职责
	措施规范	除上述类目外,其他影响县城城镇化建设的各项规范、标准

2. 政策建设场域(Y维度)

基本的政策工具可以显示政策运作方式^[34],但单一维度分类只会大大降低政策工具选择和运用的研究旨趣^[35]。为了全面研究县城城镇化政策的适配性问题,还应考虑政策的作用对象即政策内容的分析,深入测量政府行为。“五位一体”总体布局是对“全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”的概括表述,党的十八大以后,“五位一体”总体布局贯穿于中国经济社会发展的全过程。基于此,本研究将“五位一体”作为政策建设场域纳入县城城镇化政策文本分析框架之中,探析县城城镇化政策发挥作用的场域环境。在县城城镇化建设中,经济建设是根本,在本文中包括县城产业发展、项目投资等政策;政治建设是保证,在本文中通过政府治理能力来体现;文化建设是灵魂,在本文中包括加强人才培养、提供公共文化服务等政策;社会建设是保障,在本文中包括提升公共服务水平、提供和完善基础设施等政策;生态文明

建设是基础,在本文中包括生活垃圾分类、生活污水治理等政策。

3. 政策力度(Z维度)

政策效力是反映一项政策重要性的指标,可根据我国行政权力等级结构和政策类型进行设计,同时,政策发布者之间的职能分工与合作网络为研究政府部门之间关系及政府执行力度提供了途径^[36]。本文借鉴学者在以往研究中对政策力度维度量化的方法^[37-38],把县城城镇化政策力度依据行政权力等级和参与部门数量进行分层,划分为五个等级,分数越高代表政策力度越强,具体如表2所示。

表2 县城城镇化政策力度量化标准

分数	评分标准
5	全国人民代表大会及其常务委员会颁布的法律
4	两个及以上国务院部委联合发文
3	单个国务院部委发文
2	两个及以上地方政府部门联合发文
1	单个地方政府部门发文

（二）三维适配标准

由于我国国土空间十分广阔，不同空间区位下各地之间经济社会发展水平与城镇化形态截然不同，县城城镇化政策的出台要满足不同地方在动态发展下的差异化需求，通过不断优化，最终达到政策供给与实践需求之间的适配，实现政策目标。具体来说，一是在政策结构上实现政策工具的“目标-功能”适配。无论是供给型、环境型还是需求型政策工具，其功能都需要在供给投入规模、覆盖范围、内部结构上与实践发展下的战略目标相适配。二是在政策建设场域上实现政策内容的“趋同-异化”适配。一方面，要不断加强现有的优势领域建设，在提升县城城镇化水平上持续作出贡献，实现政策与实践的趋同适配；另一方面，要实事求是，对于发展中的短板领域要补齐，实现政策与实践的异化适配。三是在政策力度上实现效力等级的“能力-矛盾”适配。随着县城城镇化的推进，建设中可能会面临公共服务供给不足、要素配置空间失衡等诸多矛盾，若不及时处理或处理不当，矛盾转化升级将会带来更深层次的风险，因而需要有与解决现实问题能力相适配的政策体系。四是从整体发展视域来看，县城城镇化必然是在“目标-功能”“趋同-异化”“能力-矛盾”三维尺度上实现发展的。不同尺度的关系组合，会形塑差异化的县城城镇化发展形态，只有在发展目标的牵引下实现三维尺度上的有机适配，才能实现县城城镇化的高质量发展。

（三）数据收集

本文所采用的县城城镇化政策文本源自中央以及各个省的政府网站，检索时间为2021年10月10日，得到的检索结果为258个。同时，为保障政策样本的选择具有权威性和代表性，本研究将根据以下原则对搜集到的政策文件进行二次筛选：（1）政策制定主体上，本文选取中央和省级层面上的政府职能部门，其他地方政策法规不予选取。中央顶层设计始终占据着最高权威性的

决策地位，省级层面的政策具有顶层设计和地方探索的双重使命。因此，对其政策特征的解读不仅具有理论上的必要性，而且具有重要的现实意义。（2）政策内容上，选取与县城城镇化建设紧密相关的政策文本。（3）政策类型上，按照Bowe等学者的界定，“政策文本应包括各种类型的官方文件、讲话稿以及用来对此作解释的其他说明”^[39]，因而本文选取的政策文本既包括与县城城镇化相关的法律法规、规划、通知等体现政策意图的文件，同时也计入批复、意见等非正式决策文件。经过二次筛选完毕后，最终整理有效政策样本60份，国家层面的通知有23份、意见1份、批复1份、规范性文件2份；省级层面的通知有25份、实施方案5份、意见3份。

（四）分析方法与样本编码

基于上述政策工具、政策建设场域和政策力度的三维分析框架，采用文本分析法，通过分类统计描述和交叉分析，研究县城城镇化政策的适配性问题。文本分析法是一种定性和定量相结合的内容分析方法，主要是通过统计词频的出现频数来对政策进行量化研究^[40]。对选取的60份政策文本利用Maxqda10质性分析软件，按照“政策序号—章节序号—条款序号”的原则对政策文本进行编码，形成如表3所示的县城城镇化政策样本编码表。

为了保证分析结果的可靠性和客观性，本研究遵循以下原则进行：一是重复编码，即研究者在不同时段对数据进行正序和倒序编码，若出现前后不一致的情况，研究者双方之间进行统一讨论后再重新分配；二是邀请其他评判员对本研究内容通过同样的规则来进行编码。本研究另邀请两位博士生作为评判员，分别对选取的政策样本独立进行编码检验，通过霍尔斯提公式计算两两相互之间的同意程度，最后利用信度检验公式，得出检验结果的信度为0.89，因此本研究的编码具有较高的可信性。

表3 县城城镇化政策样本的政策工具编码示例

序号	政策名称	内容分析单位	编码	政策工具
1	《2020年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》	加快印发指导意见，明确发展目标和建设任务……产业配套设施提质增效	1—1—1	目标规划

续表

序号	政策名称	内容分析单位	编码	政策工具
.....
15	《县城新型城镇化建设专项企业债券发行指引》	支持市政公用设施建设项目, 包括……水气热等管网设施	15—3—2	基础设施
.....
60	《关于高邮市建设投资发展集团有限公司发行县城新型城镇化建设专项企业债券注册的通知》	你公司及相关中介机构应当及时依法履行信息披露义务……并接受审核机构的督促检查	60—4—1	风险防范

四、我国县城城镇化政策文本分析

(一) 政策发文时间分析

2020年4月, 国家发改委公布《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》, 随后, 5月又印发《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》, 上述文件发布后, 全国各省陆续出台关于县城城镇化的政策文件, 政策发文时间、数量分布如图2所示。可以看出, 我国政府内部治理依然保持着压力型体制的特点^[41], 通过“单向性”的互动, 下级政府的工作通常围

绕上级任务分解而展开, 以达到目标落实的效果。

时间上, 县城城镇化政策发文高峰期在2020年7月—2021年5月, 这期间全国各地发文数量共计为51份, 占发文总量的85%。其中除开中央发文外, 省级层面上, 青海最先响应, 随后有江苏、重庆、内蒙古发文。发文数量上, 青海省发文最多, 共出台4份, 围绕着生活污水处理、生活垃圾分类等县城城镇化补短板强弱项工作; 而江苏、山西、河南、福建、江西、湖南只出台1项政策文本, 主要是从宏观上提出推进县城城镇化发展。

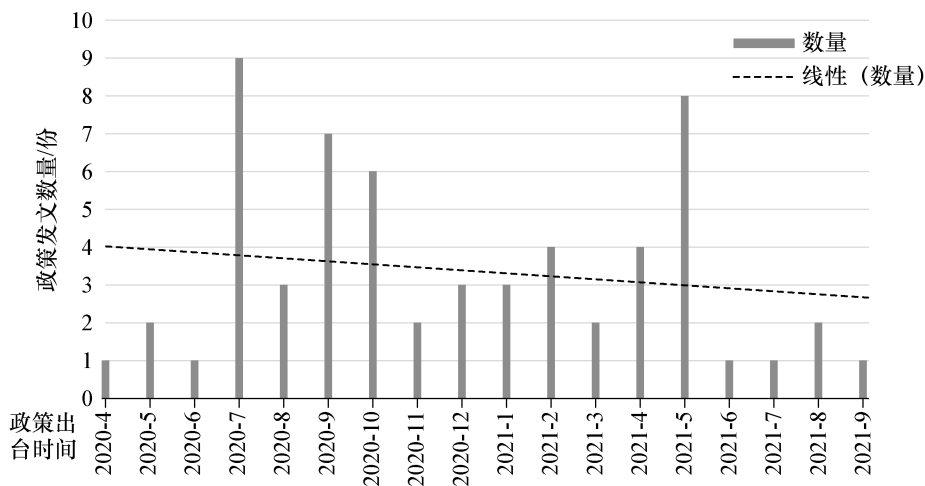


图2 县城城镇化政策文本时间分布

注: 线性(数量)是指政策出台时间与发文数量两者之间的关系。

(二) 政策文本内容分析

1. 政策工具维度分析

根据文本编码统计得出我国县城城镇化政策文本的政策工具使用情况(见下页图3)。可以

看出, 三种政策工具为我国县城城镇化提供了种类多样的建设手段, 但三者之间的使用存在明显的差异, 总体而言, 呈现出以供给型工具为主、环境型工具为辅、需求型工具使用率低的特征。

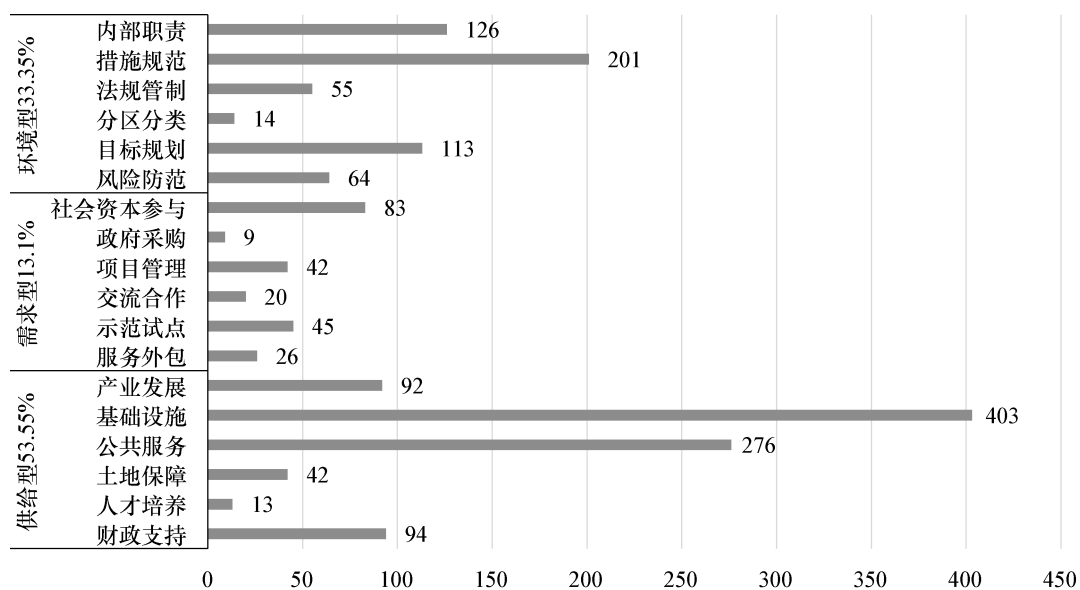


图3 县城城镇化政策工具使用频数统计

(1) 供给型政策工具使用结构不均。供给型政策工具的节点数量最多，为县城城镇化建设提供了良好的基础条件，但内部政策工具的使用存在断层性。其中，43.8%的占比为基础设施，公共服务占比为30%，产业发展占比10%，财政支持占比为10.22%，土地保障占比为4.57%，人才培养占比为1.41%（见下页图4）。基础设施占比最大，说明我国对县城城镇化的基础设施建设投入度高。基础设施主要涵盖了新型基础设施、公共生活服务设施等方面，通过基础设施的提挡升级、智慧化改造以及重点领域的健全完善来推动县城城镇化建设。公共服务强调从基本民生方面提高县城公共服务水平，确保基本公共服务能力全覆盖^[42]，提升居民的获得感、幸福感和安全感。相比之下，对于产业发展、财政支持、土地保障和人才培养的关注度不高。产业是城镇化建设的最强动力，而供给型政策工具内产业发展仅仅占比10%，严重制约了引导县城特色经济在县城集聚发展以及发挥吸纳进城农民就近打工等作用的充分发挥。财政支持和土地保障分别占比为10.22%和4.57%，说明现行政策文本中涉及政府财政拨款、专项资金等形式的资金支持要素以及土地规划要素的内容较少，因而这两种政策工具的使用力度有待进一步提升。人才培养政策工具运用力度严重

不足，仅占1.41%，而在实际治理中应更强调使领导者涌现、使行动者有为的制度，也就是人才培养的制度^[43]，可见县城城镇化建设中人才队伍建设和优秀人才的引进被严重忽视，还有巨大的发展潜力空间。

(2) 环境型政策工具使用偏多。环境型政策工具对县城城镇化的推进演变起着至关重要的影响作用。其中，措施规范占比为35.08%，内部职责占比为21.99%，目标规划占比为19.72%，法规管制占比为9.6%，风险防范占比为11.17%，分区分类占比为2.44%（见下页图4）。分析发现，措施规范、内部职责以及目标规划的高频率使用主要是因为我国县城城镇化建设正处于起步探索阶段，针对宏观政策引导、重大决策部署、政府部门权责界限划分等问题作出了一系列规定。法规管制政策工具的重点聚焦于严格执法上，在立法层面还存在许多真空地带，如产业发展中大数据、人工智能、5G等数字技术的合理利用等问题。风险防范占比为11.17%，该项政策工具的使用是严防“半拉子工程”“大拆大建”“大水漫灌”等情况发生。分区分类政策工具在县城城镇化建设中的应用则略显不足，表明当前政策的内容还未引起政府的重视。

(3) 需求型政策工具使用不足。在三类政策工具中，需求型政策工具呈现出低频率平衡状态

特征。其中,社会资本参与占比为 36.89%,服务外包占比为 11.56%,项目管理占比为 18.67%,示范试点占比为 20%,交流合作占比为 8.89%,政府采购占比为 4% (见图 4)。社会资本参与和服务外包是通过规范有序推广 PPP 等模式和打包项目等方式,引入社会力量参与建设运营等政策带动民间资本投资参与的积极性。项目管理是通过确定一批弥补本地突出短板、契合群众迫切需要的项目来吸引更多资源汇聚于县城,拉动县城发展。示范试点和交流合作有助于

县城城镇化形成由点及面的辐射带动效应和打破多元建设主体之间的交流壁垒,提升各地管理水平。政府采购是促进县城城镇化发展的强有力手段,但占比仅仅为 4%,影响了其制度功能、经济功能、政策功能的实现,亟须从顶层设计层面加强重视。总而言之,需求型政策工具的欠缺会影响县城城镇化建设的长期有效发展,缺乏内生驱动力。因而,在未来县城发展建设过程中,需要进一步弥补需求型政策工具的空白,充分激发驱动需求型政策工具的内在拉力。

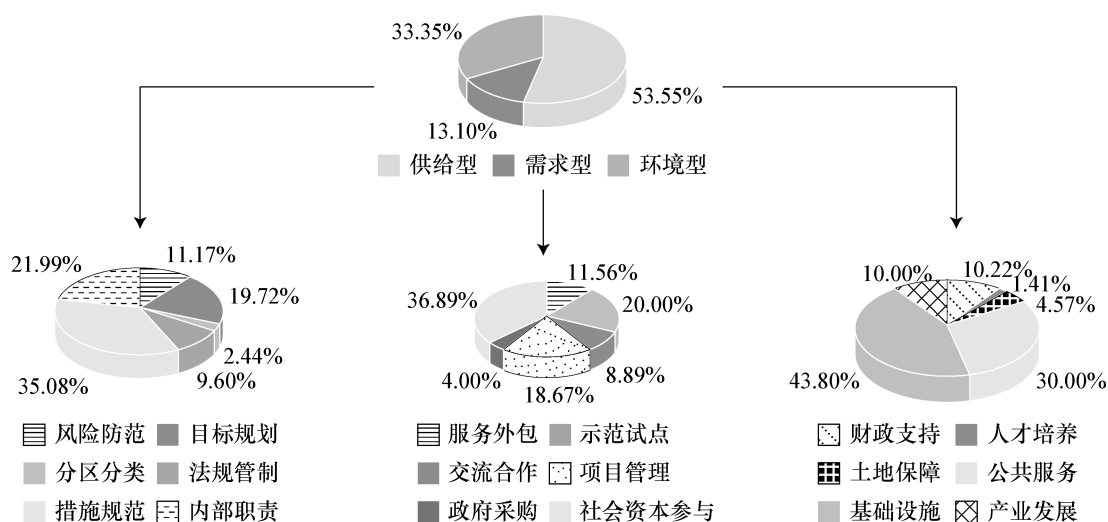


图4 县城城镇化政策工具整体使用情况

2. 政策建设场域分析

在 1718 条编码中,社会建设政策编码 755 条,占政策文本编码整体的 43.95%;经济建设政策编码为 525 条,占比 30.56%;生态文明建设政策编码为 179 条,占比 10.42%;政治建设政策编码为 174 条,占比 10.13%;文化建设政策编码为 85 条,占比 4.95% (见下页图 5)。由此可见,应用在社会建设的政策数量最多,文化建设的政策数量最少,说明在县城城镇化政策建设场域维度上,政策内容作用的对象同样存在显著的差异。

社会建设和经济建设有助于大力提升县城公共服务能力和经济水平,满足人民美好生活的需要,为县城城镇化又好又快的高质量发展提供强有力的政策保障,因而这两者是政策关注的重点,占整体编码的 74.51%。生态文明建设和政

治建设两大场域所运用的政策文本数量差异不大。但与此同时,县城城镇化政策文本在文化建设领域所采取的政策举措相对匮乏。因而,对于文化领域的政策未来还需有待进一步丰富和完善。

3. 政策力度分析

从政策发布层级以及政策数量上对 60 份县城城镇化政策文本的效力进行统计和整理,形成如下页图 6 所见的县城城镇化政策力度的时间演进图。不同层级的政策文件发布体现了政府的重视程度,从政策总效力来看,2020 年 4 月—2021 年 9 月,我国县城城镇化政策的力度呈现增长再波动下降的趋势。具体来说,2020 年 4—6 月我国县城城镇化建设处于起步阶段,主要为中央层面发文,因而政策的效力保持在较为平稳的状态。2020 年 7 月出现峰值,政策

总效力在样本中占比为 16.79%，是因为中央和地方在这个时间节点上相继出台关于县城城镇化的通知、实施方案等多项政策文本，政策力度随之增强。2020 年 9 月—2021 年 3

月，地方政府发文效力占比为 69.94%，呈现一种波动下降的趋势。2021 年 6 月后，中央和地方出台的相关政策文件较少，因而政策力度随之下降。

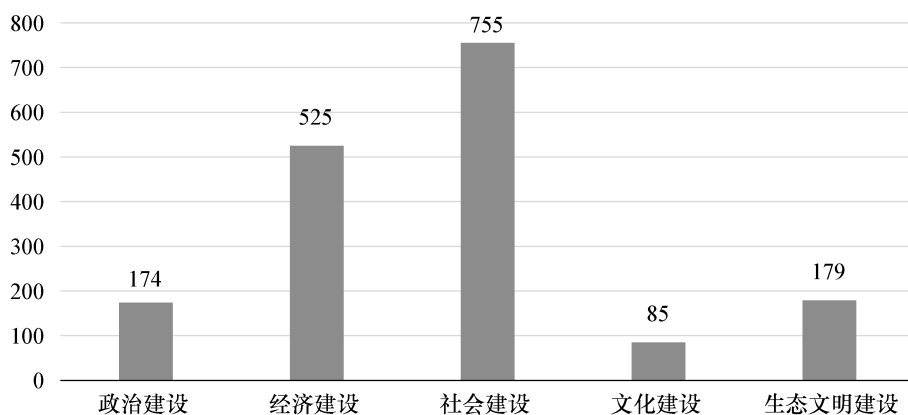


图5 县城城镇化政策建设场域分布统计

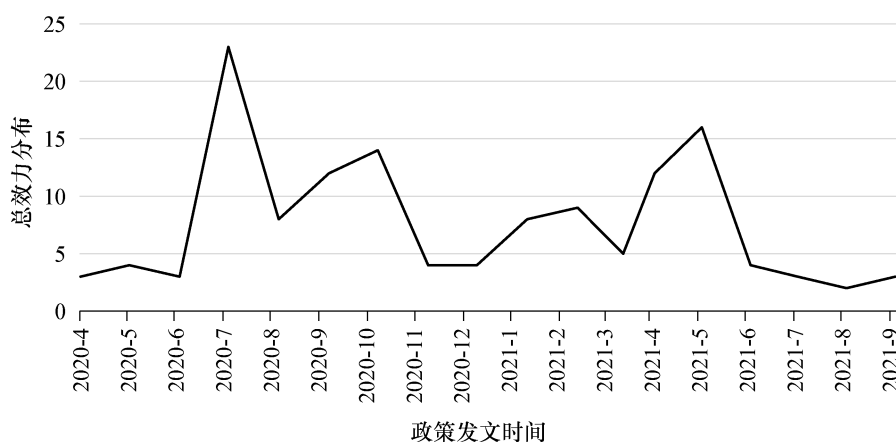


图6 县城城镇化政策力度的时间演进

4. 政策工具、政策建设场域和政策力度的交叉分析

对我国县城城镇化政策的政策工具、政策建设场域和政策力度的三维交叉分析如下页图7所示，在立体三维框架下，清晰反映了整个县城城镇化政策体系的空白与重点。政策工具中以使用供给型为主，其作用对象主要集中在社会建设和经济建设场域，其余两类政策工具的政策力度根据不同的政策建设场域而表现出一定的差异。具体而言，从 X-Y 角度来看，政策工具的使用涉及各个政策建设场域，其中在社会建设场域以供给型政策工具为主，政治建设和文化建设场域下

各个政策工具的使用程度比较接近，表明在该建设场域下的县城城镇化既需要政府的主导，也需要社会不同主体的积极参与。经济建设和生态文明建设场域实施过程中，政策工具的使用倾斜度十分明显，因而将来政策制定时需要得到进一步改善。从 X-Z 和 Y-Z 角度来看，政策工具和政策建设场域的政策力度整体上是偏低的，Z2 和 Z3 在整个政策力度中占比 68.33%，Z5 是空白状态，呈现出以通知、实施方案效力低的政策文件为主、法律保障缺位的特征。短期来看，行政规章可以快速调集各方资源，聚力于推进县城城镇化建设，但长期而言，会存在建设规范性不

足、风险不确定等问题。因此,目前我国县城城镇化政策体系中,政策力度、政策工具以及政策建设场域之间存在不相协调的现象。

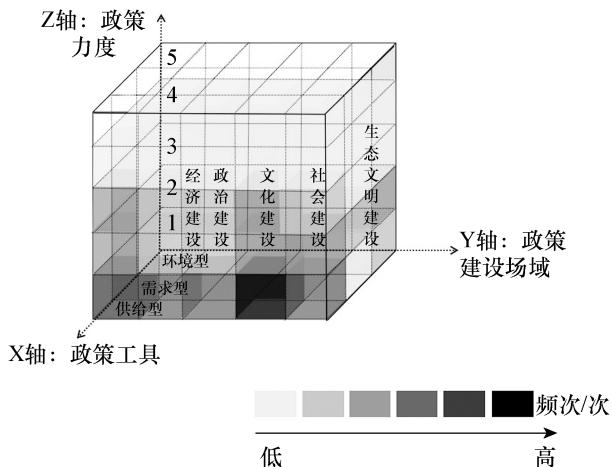


图7 县城城镇化政策工具、建设场域及力度的三维分析

五、研究结论与政策建议

（一）研究结论

本文构建了“政策工具——政策建设场域——政策力度”的三维分析框架,进而对我县城城镇化政策进行适配性分析,从中得出以下结论:

1. 政策工具使用不均衡,“目标—功能”适配性不强

从图3和图4可以看出,我国政府在县城城镇化建设中使用三种政策工具的比例存在明显差异,且政策工具的内部结构也不平衡。具体而言,供给型政策工具中更倾向投入基础设施和公共服务,而忽略了智力支持在人才培养中的重要作用。环境型政策工具的主要重点是措施规范和内部职责工具的使用,对分区分类工具的支持显然不足。需求型政策工具呈现出低频率平衡状态特征,其中政府采购和交流合作政策工具使用频率较少,尚未发挥其应有的激励效果。目前需求型政策工具产生的影响有限,以及三种政策工具内部结构间的不均衡的运用都将无法保障政策目标的充分实现和稳定长远发展。从图6可以看出,我国县城城镇化

政策建设场域政策工具的使用同样存在明显的差异。社会建设和经济建设是政策关注的重点,文化建设政策工具的选择较为缺乏。施策重点存在单一化倾向,更趋向于趋同适配,对于实践中文化和生态建设发展本就低于经济与社会建设的局面未做改进,影响了政策目标实现的整体效能。从图7可以看出,供给型和环境型政策工具在政策建设场域发挥了重要作用,但需求型政策工具在五个建设场域的占比都较低。优质的基础设施和公共服务、充足的财政支持的确能够落实县城城镇化建设的快速发展,但需求型同样也不能忽略,目前政策建设场域与政策工具之间配比趋于失衡。

供给型政策工具推动县城基础设施、资金、人才、土地、公共服务、产业等要素发展,直接带动县城城镇化经济、文化、社会等领域建设。环境型政策中的目标规划、措施规范、内部职责等政策工具对于县城城镇化的顶层设计和引导作用具有重大意义,能起到规范行为主体、稳定市场秩序等作用。需求型政策工具则从拉动市场以及消费者的角度促进县城城镇化建设。为了实现政策目标,供给型、需求型以及环境型政策工具缺一不可,需要充分发挥好三者的功能作用。但是目前县城城镇化政策工具使用不均衡,从而无法保证政策工具的功能作用促进目标达成的有效实现。换言之,也就是目前县城城镇化政策文本中使用的政策工具与所要实现的政策目标之间适配性不强。因而,政府应协同推进政策工具间的运用,重视通过需求端拉动县城城镇化发展,以提高政策的系统性和协同性。

2. 政策内容分布单一化,“趋同—异化”适配性不强

政策内容可以反映出政策制定者的施策重心。目前我国县城城镇化政策内容分布呈现单一化特征,具体表现在如下两个方面。一方面,中央在制定县城城镇化政策时,从县城公共服务、产业平台、金融债券、停车场客运站、生活污水、生活垃圾等方面入手。围绕着中央下达的目标任务,相关省份也从这些方面发文。但是通过对比省级和中央的县城城镇化政策文本,发现大

部分省份颁布政策时对上级文件具有很强的依赖性,机械地套用中央文件,仅仅只有少数省份结合实际,制定了符合本省实际情况,且明确重点任务和责任单位的政策方案。另一方面,县城城镇化政策文本还是过多在强调经济建设和社会建设,对于文化和生态领域重视程度不够,更多的是趋同适配,异化适配性不强。

目前,在各地经济社会发展实际、区位特点、资源禀赋、建设基础等多方面具有差异性的背景下,各省的县城城镇化政策方案无法实行“一刀切”。重复性的搬用中央文件内容,容易导致实践与政策文本内容的脱节,从而使政策方案、措施无法落到实处,最终形成“图上画画,墙上挂挂”的局面。因此,各地要根据自身的发展特征,结合因地制宜性、可操作性、可应用性与限制性等原则,科学制定县城城镇化的政策方案,不断加强现有的优势领域建设,对于发展中的短板领域也要补齐。

3. 政策力度调控能力弱,“能力-矛盾”适配性不强

通过梳理 60 份县城城镇化政策文本,无论中央或省级政策本,均以通知、实施方案为主,其他类型的文本极少,缺乏法律法规文本。政府对县城城镇化的推进主要是通过行政政策工具来实现的,而很少使用法律政策工具。这一方面说明政府对县城城镇化重视程度不够,呈现出目前县城城镇化政策力度不强、政策目标不清晰、政策措施不标准的局面;另一方面也反映出我国县城城镇化政策正处于起步发展阶段,因而法律、法规和条例形式制定的政策严重缺乏。在县城城镇化建设进程中,法律法规能起到强有力的保障作用。但由于当前政策力度薄弱以及法律缺位现象,以至于现有的政策体系的政策力度与有效解决现实问题的能力不适配,在县城城镇化发展调控中的作用普遍较弱。

与此同时,县城城镇化政策文本大多是宏观层面的内容,在一些领域还未出台实施细则,导致相关政策真正能落到实处的可操作性不强。如果相关政策无法落地,则无法加快促进县城城镇化发展。如政策文本中提及的税收优惠,相关部门至今未发布实施细则,各地只能摸着石头过

河,给政策实现增加了难度。

(二) 政策建议

1. 优化政策工具使用结构

首先,应有效增加需求型政策工具,加大县城城镇化政策的拉动力。县城城镇化建设是一项系统工程,这决定了推进主体不仅仅依靠政府,同时也需要引入社会、市场等主体的力量。目前政策尚未从需求层面对县城城镇化建设给予高度关注,一定程度上抑制了政策预期效果的实现,因而需提高其使用比重,扩大政策的覆盖面和整体协调性,实现三类政策工具的均衡使用,充分实现政策目标。具体而言,合理增加政府采购和服务外包政策工具使用比例,引入大量社会资本进入县城发展领域,形成行为主体多元化、各类资源丰富化、群众需求满足化的局面。加强交流合作和示范试点政策工具的使用,转变政府和各方主体的观念,在多方互动中形成和谐发展的关系,提升县城城镇化政策的运作效率。保持好项目管理和社会资本参与政策工具的使用力度,鼓励社会和市场参与到县城城镇化建设中来,利用其本身的资源和主观能动性,充分发挥各方力量。

其次,合理调整供给型和环境型政策工具使用比例。当前我国县城城镇化政策工具出现了政策内部结构失调的问题,未来县城城镇化政策的改善需从弱化和合理调整供给型政策工具和环境型政策工具推进。从弱化层面来说,县城城镇化建设可采取分流方法,在具有良好基础和高发展潜力的县城,可以充分减少供给型和环境型政策工具的使用频率;在存在严重问题和发展落后的县城,可以增加供给型和环境型政策工具的使用比例。从合理调整方面来说,在供给型政策工具上,应保持好产业发展、基础设施、公共服务和财政支持四者政策工具的使用力度,发挥好其对县城城镇化建设的支撑作用;拓宽土地供给渠道,降低土地供给成本,优化土地供应结构与空间布局,实现县城城镇化建设用地的多元化供给;大力加强人才培养政策工具的使用力度,人才是未来发展的有效竞争力,抓住了高层次人才就抢占了未来发展的高地,能从整体上提升县城城镇化建设。

在环境型政策工具上,应动态把握好县城城镇化政策环境;增加法规管制工具,对县城城镇化建设进行正向性指导;注重发挥目标规划和风险防范政策工具的长期激励作用;细化内部职责,协调好政府行为主体之间的关系和权利义务;增大分区分类政策工具的使用力度,合理推进县城城镇化建设。

最后,注重政策工具与政策建设场域的整合。根据县城城镇化发展的政策目标,对不同场域的政策工具进行合理地选择和优化组合,即政策工具的弱化和增加不仅需要考虑到同类型的工具内部和不同类型的工具之间,同时也要在数量上的结构层面和内容需求上的功能层面动态化的均衡发展,提高政策工具与建设场域的适配性,从而提高整体的利用效能。

2. 完善政策内容场域建设

在对省级县城城镇化政策文本分析后,发现大部分省的政策文本内容是对中央文件的照搬式重复,存在地域特色不突出、操作性不强的问题,不利于各地区吸引人口、资金、土地、产业等要素向县城集聚,制约了政策在促进居民就业增收、扩大消费、满足多样化民生需求等作用的发挥。县城城镇化不仅是一个经济问题,还是人的问题(农民主体性)、社会问题(城乡关系)、治理问题(县城政务服务、公共服务和社会治理),在我国各地发展问题不一致、综合承载能力和治理能力差异大的情况下,难以依靠宏观政策的指导来为各省的地方治理提供充分而具体的依据。因而,各地要提高创新能力,结合实际情况科学制定本地区县城城镇化发展的政策方案,做到精准治理。

同时,对于政策建设场域以社会建设和经济建设为主、文化建设偏少的局面,反映出我国县城城镇化政策建设场域布局尚不成熟。在推进县城城镇化建设中,政治、经济、社会、文化以及生态文明建设都同样重要,政治建设主要解决县城城镇化的管理问题,经济建设促进县城经济量的增长和经济质量的提高,社会建设有利于完善社会服务功能和满足民生需求,文化建设为县城城镇化发展提供重要的软实力支撑,生态文明建设保障县城城镇化的可持续

高质量发展。因而县城城镇化在政策建设各场域的发展均需高度重视,整体协调推进五个政策场域的建设。

3. 加快制定相关法律法规

目前中央或省级的县城城镇化政策均没有涉及法律法规文本,然而县城城镇化发展中面临多重挑战,需要化解中央政府与地方政府、城镇承载能力与进城超载压力、城镇产业结构之间、基础设施、基本公共服务供给资源等各种矛盾。尽管国家层面已有相关内容的通知专项文件,但是存在政策效力弱、碎片化、缺乏系统性的问题。因而,为了高质量地推进县城城镇化发展,建议国家通过立法来驱动县城城镇化建设,将县城城镇化建设纳入法制化轨道,做到政策力度加强化、政策目标明晰化、政策措施标准化,为县城城镇化发展提供前瞻性的指引。与此同时,各省根据实际情况,在符合中央精神的指导下,出台专门针对本省县城城镇化的地方法规,运用法律手段规范政府、企业、公众等多元主体行为,营造良好的政策环境。通过自上而下的立法活动,建立一套完善的县城城镇化法律体系,有效解决现实问题以及满足差异化发展需求下的各地实际情况。

针对政策内容可操作性不强的问题,各地应出台实施细则,完善县城城镇化政策体系,确保各项县城城镇化政策能够有效执行。具体而言,应优化和完善政策顶层设计水平,因地制宜、有的放矢,明确政策目标和扶持方向,政策从立项到最后发布的全过程做好统筹部署和系统规划,建立健全明责、考核、督察、问责机制,并做好政策评估,不断调整措施与方案,最终形成更全面、更直接、更具体、可操作、能落实的县城城镇化建设的专项政策。

参考文献

[1] 国家发展改革委员会. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. (2020-11-30)[2021-06-22]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgdj/zydj/202011/t20201130_1251646.html.

[2] 国务院. 关于全面推进乡村振兴加快农业农村

- 现代化的意见 [EB/OL]. (2021-02-21) [2021-06-22]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm.
- [3] VAN DE VEN A. Review of Aldrich's book-organizations and environments [J]. Administrative Science Quarterly, 1979, 24 (2): 320-326.
- [4] VENKATRAMAN N, CAMILLUS J C. Exploring the concept of "Fit" in strategic management [J]. Academy of Management Review, 1984, 9 (3): 513-525.
- [5] SHIPP A, JANSEN K. Reinterpreting time in fit theory: Crafting and recrafting narratives of fit in media res [J]. Academy of Management Review, 2011, 36 (1): 76-101.
- [6] 林海芬, 苏敬勤. 职能层管理创新的系统适配性研究 [J]. 管理学报, 2013, 10 (5): 649-656.
- [7] 王炎龙, 刘叶子. 政策工具选择的适配均衡与协同治理——基于社会组织政策文本的研究 [J]. 四川大学学报 (哲学社会科学版), 2021 (3): 155-162.
- [8] 王家合, 杨德燕, 杨嫒. 促进公共文化服务政策工具与目标的协同匹配 [J]. 新视野, 2020 (5): 62-66+72.
- [9] 杨宏山, 石晋昕. 从一体化走向协同治理: 京津冀区域发展的政策变迁 [J]. 上海行政学院学报, 2018, 19 (1): 65-71.
- [10] 蔡长昆, 李悦箫. 权力重塑、政策调适与复杂政策执行: 来自县域精准扶贫政策执行的经验 [J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10 (4): 36-48.
- [11] 费孝通. 论小城镇及其他 [M]. 天津: 天津人民出版社, 1986: 18.
- [12] 古清中. 经济体制改革与人口城镇化 [J]. 人口学刊, 1985 (2): 1-4.
- [13] 辜胜阻. 非农化与城镇化研究 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1991: 1-6.
- [14] 魏后凯. 中国城镇化和谐与繁荣之路 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 1-2.
- [15] 王玉虎, 张娟. 乡村振兴战略下的县城城镇化发展再认识 [J]. 城市发展研究, 2018, 25 (5): 1-6.
- [16] 李苗. 县城城镇化问题研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2012: 55-73.
- [17] 冯奎, 程泽宇. 推进县城城镇化的思路与战略重点 [J]. 经济与管理研究, 2012 (6): 65-70.
- [18] 杨传开. 县域就地城镇化基础与路径研究 [J]. 华东师范大学学报 (哲学社会科学版), 2019, 51 (4): 114-122+187-188.
- [19] 王耀, 何泽军, 安琪. 县城城镇化高质量发展的制约与突破 [J]. 中州学刊, 2018 (8): 31-36.
- [20] 刘又其, 刘科伟, 程永辉. 新时期陕西省县城城镇化发展研究 [J]. 西北人口, 2019, 40 (4): 58-67.
- [21] 许经勇. 新时代城乡融合发展的若干思考 [J]. 学习论坛, 2020 (1): 32-37.
- [22] 胡祖才. 提高认识 精准施策 扎实推进县城补短板强弱项取得实效 [J]. 宏观经济管理, 2020 (9): 1-3+7.
- [23] 魏后凯. 走高质量城镇化之路 [N]. 甘肃日报, 2020-12-22 (005).
- [24] 曹丽哲, 潘玮, 公丕萍, 常贵蒋, 李裕瑞. 中国县域经济发展活力的区域格局 [J]. 经济地理, 2021, 41 (4): 30-37.
- [25] 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.
- [26] 蒋宇阳. 从“半工半耕”到“半工伴读”——教育驱动下的县城城镇化新特征 [J]. 城市规划, 2020, 44 (1): 35-43+71.
- [27] 胡毅, 等. 江苏省县域土地利用效益综合评价及其分异特征 [J]. 经济地理, 2020, 40 (11): 186-195.
- [28] 苏红键. 中国县城城镇化的基础、趋势与推进思路 [J]. 经济学家, 2021 (5): 110-119.
- [29] 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组, 高国力, 张燕. 面向2020年后促进新型城镇化与产业结构升级联动研究 [J]. 河北经贸大学学报, 2021, 42 (2): 92-101.
- [30] 魏后凯, 等. 全面推进乡村振兴: 权威专家深度解读十九届五中全会精神 [J]. 中国农村经济, 2021 (1): 2-14.
- [31] 国家发展改革委员会. 国家发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知 [EB/OL]. (2020-5-29) [2021-06-23]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202006/t20200603_1229778.html?code=&state=123.
- [32] 刘炳辉, 熊万胜. 县城: 新时代中国城镇化转型升级的关键空间布局 [J]. 中州学刊, 2021 (1): 1-6.
- [33] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and Technology [M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [34] 黄新平, 黄萃, 苏竣. 基于政策工具的我国科技金融发展政策文本量化研究 [J]. 情报杂志, 2020, 39 (1): 130-137.
- [35] 江亚洲, 郁建兴. 重大公共卫生危机治理中的

政策工具组合运用——基于中央层面新冠肺炎疫情防控政策的文本分析 [J]. 公共管理学报, 2020, 17 (4): 1—9+163.

[36] 黄萃, 任弢, 张剑. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向 [J]. 公共管理学报, 2015, 12 (2): 129—137+158—159.

[37] 吕燕. 我国促进企业技术创新政策失灵问题研究——基于政策目标价值取向的测量设计与分析 [J]. 中国行政管理, 2014 (12): 104—109.

[38] 彭纪生, 孙文祥, 仲为国. 中国技术创新政策演变与绩效实证研究 (1978—2006) [J]. 科研管理, 2008 (4): 134—150.

[39] BOWE R B, GOLD A. Reforming Education

and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology [M]. New York: Routledge, 1992.

[40] CARLEYK M. Extracting team mental models through textual analysis [J]. Journal of Organizational Behavior, 1997, 18 (5): 533—538.

[41] 刘月怡, 谢明. 城市基层治理“软硬兼施”的政策执行逻辑 [J]. 兰州学刊, 2021 (11): 83—93.

[42] 李燕凌, 高猛. 农村公共服务高质量发展: 结构视域、内在逻辑与现实进路 [J]. 行政论坛, 2021, 28 (1): 18—27.

[43] 杨开峰. 国家治理的制度逻辑: 一个概念性框架 [J]. 公共管理与政策评论, 2020, 9 (3): 3—

15.

Research on the Adaptability of the Urbanization Policy of China's County Towns: Based on the Perspective of Policy Text Analysis

Li Yanling, Dai Mi

【Abstract】 The Fifth Central Committee of the 19th National Congress of the Communist Party of China proposed to “Promote the urbanization construction with county towns as an important carrier”. Under the realistic demands of the double pressures of international and domestic development, county towns have become the key to the transformation and upgrading of China's urbanization in the new era. Based on the perspective of policy text analysis and introduce the concept of “adaptability”, a three-dimensional analysis framework of “Policy Tools—Policy Construction Field—Policy Strength” was constructed, and analysis was carried out on 60 central and provincial county urbanization policy texts. The study found that the urbanization construction of counties in China is in the initial stage of development and there are some problems such as unbalanced use of policy tools, simplification of policy content distribution, and weak policy control ability. The adaptability is not strong in terms of “objective-function”, “convergence-alienation” and “capability-contradiction”. Therefore, countermeasures and suggestions for optimizing the urbanization policy of counties in China are put forward.

【Key words】 County Township Urbanization, Adaptability, Policy Text Analysis