

社会政策何以促进城乡融合发展?*

——一个“地域发展型社会政策”的分析框架

贾玉娇 张译文

提要:城乡融合发展需构建适配的体制机制和政策体系。本文基于浙江省Q县W片区组团发展的政策实践,聚焦镇域尺度上“城乡融合发展行政单元”的创建,挖掘蕴含其中的以“引人走”与“资源找人”政策为实践形态的地域发展型社会政策。具体而言,创建城乡融合发展行政单元的政策、实现地域性资源统筹和流动配置的政策、实现经济社会发展成果相互转化的政策,为促进城乡资源双向流动提供了新的路径。本文将此种改变资源配置形态与经济社会协调水平的政策措施概括为地域发展型社会政策,这对推动更大地域尺度的城乡融合发展具有启示意义。

关键词:城乡融合发展 地域发展型社会政策 行政单元创建

一、问题的提出

党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这在特定地域内部体现为人民实现美好生活的资源需要与不平衡不充分的资源供给之间的矛盾,具体包括城乡二元框架下资源的供需失衡等一系列地域发展问题。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”。^①从党的十六大提出

* 本文系国家社会科学基金重大项目“从发展型社会政策到共同富裕型社会政策研究”(22&ZD182)的阶段性成果。感谢匿名审稿专家的宝贵建议。文责自负。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,2024,北京:人民出版社。

的“统筹城乡经济社会发展”,到党的十七大、十八大提出的“城乡经济社会发展一体化”与“城乡发展一体化”,再到党的十九大、二十大提出的“城乡融合发展”,关于城乡发展关系的话语转变表明,由新的城乡发展理念和发展规划构成的新时代中国城乡发展战略已然形成。这标志着一场新的城乡发展体制机制与政策体系变革正式开启。该变革以人民为中心,顺应了中国式现代化进程中城乡发展的规律,并基于经济社会整体效益对人口和资源进行地域性配置。

在此背景下,推动城乡融合发展的体制机制及政策形态创新,被认为是一种具有中国特色的制度实践,受到了社会学、经济学、政治学、地理学等多个学科的广泛关注(王春光,2016;付伟,2018;刘守英、王一鸽,2018;刘彦随,2018)。其中,体制机制创新被认为是实现城乡融合发展的关键,是城乡融合发展政策体系的结构依托。有研究指出,破解城乡二元资源供给与流动人口需求之间的矛盾体制机制创新促进了城乡融合的实现(王春光,2016:239;颜燕华,2024)。为推动城乡融合发展,实践中已有很多关于人的生产、生活资源供给体制机制的探索,但是现有的大部分研究对体制机制的地域尺度前提及其政策意义关注不足。事实上,当前着眼于地域行政单元重塑的城乡融合发展政策实践在地方治理中已趋于常规化、普遍化,挖掘其中的社会政策意涵有助于推动中国城乡融合发展政策的知识生产与创新。

已有文献对基于城乡融合发展单元的体制机制与政策体系创新缺乏深入研究。一方面,既有研究多以省域、国家等尺度上的体制机制及政策分析取代县域和镇域尺度上的研究。例如,学者们往往强调宏观的体制机制创新所具有的推动城乡融合发展的政策意涵,具体表现为他们更加关注公共财政体制、社会保障体制等满足流动人口需求的资源供给体制机制(张海鹏,2019;魏后凯,2020),以及国家、市场和社会合作共治的、以城乡为单元的资源供给体制机制(贺雪峰,2024),并往往将城乡融合发展政策等同于上述政策,缺少对地域尺度这一城乡融合发展的结构前提的充分认识和深入剖析,忽视了城乡基层行政单元的体制机制创新及其政策意涵。这些研究不仅对宏观城乡融合发展政策所面临的政策效能问题缺乏足够关注,而且对地方性城乡融合发展单元创建及其政策体系构建的讨论也不够充分。另一方面,虽然既有研究在不同维度上揭示了地域行政单元在城乡融合发展中所具有的“实体性意义”,但尚未作出深入阐释。一部分研究指出构建县域城乡融合发展单元及其政策体系成为推进城乡融合发展的可行路径(罗必良,2025);另一部分研究反思以城市和乡村为城乡融合发展单元所产生的乡村内生发展能力不足、整体发展活力损耗、城乡之间资源均衡配置

不可持续等问题(叶敬忠,2018),引发学界关于城乡融合发展单元的重新思考。然而,既有研究多将地域行政单元视为驱动城乡融合发展进程的自变量或先决条件,对这一单元本身如何被塑造、界定并被赋予“实体性意义”等关注不足。

可见,关于城乡融合发展的研究有必要进一步关注城乡融合发展中基层行政单元的体制机制与政策体系创新。为此,本文综合运用县域社会学、发展型社会政策的理论视角,结合中国共建共享的发展观,选择具有典型性的浙江省Q县W片区组团发展案例,阐释镇域尺度上破解人的生产与生活系统相割裂、资源配置僵化等问题的体制机制与政策体系创新,尝试提出“地域发展型社会政策”,以突破资源配置的城乡二元框架,丰富城乡融合发展政策体系。

二、文献述评与研究思路

本文从城乡融合发展政策的经济社会效能及其主导逻辑,以及城乡融合发展单元的范畴厘定两个方面着手,对既有研究成果进行述评,并提出地域发展型政策的研究思路。

(一)城乡融合发展政策的效能悖论问题

城乡融合发展政策的效能问题始终备受关注。其中,发展政策的主导逻辑及由此形成的社会政策与经济政策的关系,成为分析城乡融合发展政策效能的关键维度。

一方面,既有研究揭示了经济发展主导逻辑对城乡之间资源配置的积极意义。研究发现,资源空间集聚的“范围—规模—高效”效应成为推动城乡经济社会资源融合的驱动力。其中,范围效应是指通过共享专业化的劳动力市场与包括社会保险、社会福利、社会救助、公共服务等在内的中间投入品(Marshall, 2013),提升集聚空间内部经济社会资源存量的流动速率,从而降低基础设施建设、公共服务配套、社会治理、环境治理等成本,并在资源供给的竞争过程中提升创新动力(熊彼特,2015)。规模效应是指通过提升外部经济社会资源向集聚空间流动的规模与速率,形成空间内部的分工与规模收益递增(Krugman, 1997)。在合理扩大资源的空间集聚范围与规模、优化资源配置流程的情况下,经济社会资源供给与维护的速度和效率不断提高,经济社会资源运行与管理的成本得以降低,从而形成高效效应。在上述效应下,城乡融合发展具体表现为城市的不断

扩张与乡村的城市化。然而,随着资源空间配置“范围—规模—高效”效应的持续循环、强化,资源重复投放、居住环境恶化、发展失衡等负外部性问题开始形成并固化(Hirschman,1957),该效应逐渐转变为“范围—规模—低效”效应。在此阶段中,经济社会资源的空间配置逻辑出现分野,即社会资源空间扩散的市场逻辑失灵,受政策推动的敏感度提升。^①由此,“范围—规模—低效”效应进一步转化为经济资源的“快速扩散—高效”效应和社会资源的“滞后扩散—低效”效应(周飞舟等,2018;吴业苗,2024),从而造成城乡之间经济社会资源配置的“空间差”,导致乡村生产、生活系统失衡。由此可见,在城乡融合发展过程中,若社会政策依附于经济政策,则容易产生加剧城乡分化的效能悖论问题(李迎生,2020)。

另一方面,与主张经济发展主导逻辑的观点不同,不少研究者将社会发展逻辑引入城乡之间的资源配置并强调其政策意涵(向德平、向凯,2022),指出资源的空间分布是具有建构性的一系列关系的总和(Lefebvre,1979:286),单纯由市场配置资源会危害空间正义。因此,这些研究者主张城乡融合发展的空间规划应该关注实现资源均衡配置的权力结构及权利边界的重塑,亦即作用于资源空间配置的多元逻辑的相互作用机制及融合机理;他们还主张在尊重城乡空间从中心至外围的等级、规模、功能差异的基础上,转变乡村发展主体性由城市赋予的倾向,打破人获取发展机会与福利的城乡区隔,实现新的空间分工(Lamont & Molnár,2002;Massey,1995:34)。还有学者从流动性的角度主张依靠人口在城乡之间的流动将县域内的城市与乡村“缝合”起来(白美妃,2021)。

综上,无论是经济发展主导逻辑下以乡村城市化为导向的城乡融合发展,还是强调社会发展逻辑,激发乡村发展主体性,进而形成城乡融合发展新格局,都往往以城市与乡村的二元框架为前提,对超越城乡二元体制的资源配置单元的行政创建与政策体系缺少关注。这使得构建出来的城乡融合发展政策虽然以打通社会资源配置的城乡制度壁垒、推动实现社会资源的便携化与跨地域一体化、促进人口城乡流动为要义,但仍存在以下两大张力。其一,部分关于社会资源的城乡统筹举措虽然打破了束缚人口城乡流动的制度和政策壁垒,但由于并未改变社会资源配置的既有格局,反而助长了城市虹吸效应。其二,目前大部分

^① 这是因为,在均衡供给的思路下,社会资源在空间分布上呈离散状,其供给与维护需要较大的经济成本,市场配置社会资源的驱动力减弱,由此造成经济资源与社会资源的资源配置失衡。依附于经济政策、受市场逻辑主导的社会政策发展滞后,并在与经济资源扩散速度较快的对比中,进一步加大了经济社会资源的地域配置失衡,造成人的生产和生活系统的分离。

地区的乡村振兴政策仍以向乡村投放经济社会资源为核心。在经济资源离散、人们追求城市化生活方式以及乡村人口老龄化问题加剧的背景下,以资源单向投入为核心的乡村振兴政策会因为资源投放效率低下而面临市场逻辑失灵和政府财政支持不可持续等挑战。基于此,以城乡二元框架为前提,着眼于人口流动的城乡融合发展政策是难以实现城乡融合发展目标的。因此,需要厘定城乡融合发展单元或创建新的地域行政单元,才能实现城乡融合发展政策体系的创新。

(二)城乡融合发展单元的范畴厘定问题

城乡融合发展对创建地域行政单元,完善生产、生活资源的供给体制提出要求。这是因为,地域发展的单元得到承认是生活在该单元内的人获得经济社会资源的基本条件,也是政策资源得以有效配置的结构性的前提。结合前文分析可知,城乡融合发展单元的重新厘定,以及新的经济社会资源配置的地域组织机制的形成,对推动城乡融合发展具有重要意义。同时,也正是在此过程中,诸多体制性问题给城乡融合发展的有序实现带来了挑战。一方面,学者们从理念设想和实践规划两个维度展开有关城乡融合发展单元的讨论。从理念设想的角度出发,学者们提出构建区域统一体、城乡混合区、城乡连续体、新城空间、城乡交流单元等主张(McGee, 1991; Tacoli, 1998; 霍华德, 2000; 芒福德, 2004: 584; 田毅鹏, 2019; 王春光, 2020; 林聚任, 2022), 强调将城乡纳入连续的空间形态范畴。而从实践规划的角度出发,学者们聚焦于县域,主张将县域作为城乡融合发展的基本单元,从而形成新的地域性的经济社会资源配置体制机制,并指出将研究尺度进一步由中观向微观缩小,关注县域之下的镇域尺度或典型单元区的城乡融合发展单元创建(赵伟佚等, 2023)。另一方面,地方在创建城乡融合发展单元亦即重塑资源供给的空间尺度(吴莹, 2025)时,面临诸多来自既有行政体制的约束。为此,一部分学者主张对行政单元进行逆向调节,即通过减少行政层级如合村并镇、撤镇设市等,实现资源在城乡之间的共享(王敬尧、丁亮, 2020)。然而,这可能会带来治理悬浮化、公共服务稀释、资源可及度降低、权责失衡、规划冲突等一系列问题。

综上所述,重新厘定城乡融合发展单元已成为学界共识,但无论是试图抽掉基层行政单元以形成扁平化的城乡融合发展单元,还是进行县域、市域尺度上的城乡融合发展单元的塑造,都难以应对单元内部复杂的经济社会发展需求。因此,在县域之下进行镇域范围的行政关系调整与地域行政单元创建成为探索城乡融合发展的现实可行的切入点。

(三)理论基础与分析框架

为回应上述问题,本文基于县域社会学、发展型社会政策的理论视角,结合共建共享的发展思想,将地域发展型社会政策的内涵概括为以下三点。

一是以“地域”打破资源配置的城乡二元刚性框架。其一,地域是以人为核心的,由人类的政治、经济、社会与文化活动作用于地理空间而形成的,具有一定的独特性、融合性及系统性特征(王春光,2023)。地域中的居民组织政策、经济自主及持续发展政策、特色文化政策等具有一体化特点(田毅鹏,2012)。因此,地域有着典型的地方性特征,具有单案例研究和多案例比较研究的双重价值。其二,地域是一种审视经济社会资源空间配置形态的理论视角。在此视角下,城市和乡村均为人口和资源在地域上的组织形态,并被地域发展规律形塑;地域发展要求形成新的地域组织形态。因此,“地域”概念有助于打破传统关于城市与乡村之间“核心—边缘”的认知。其三,从政策供给的角度看,地域与行政单元是一体两面的关系。地域是行政单元的“制度—地理”内核,行政单元是地域的行政体制机制表征。在城乡二元体制下,市、县、镇(乡)等行政单元是相应具体地域的行政体制机制表征;而在城乡融合发展背景下,顺应城乡融合发展要求,特定地域内的行政单元创建应运而生。然而,地域行政单元的创建不是对某一地域内既有行政单元的打散重组与机械整合,而是对既有行政单元的统合联动,目的是将地方性的空间关联、制度互构、人的共同需求与共同利益结合起来。由此,本文关注城乡融合发展中镇域、县域、市域、省域乃至更高层级的行政单元创建这一理论议题。需要指出的是,更高层级的地域包含较低层级的地域,高层级的地域也必然蕴含较低层级地域比较的研究议题。为形成可延展的政策框架,本文聚焦多层级地域体系中的基层地域,即“镇域”,来开展单案例研究,关注打破城乡二元刚性政策框架、促进经济社会资源流动、进行地域行政单元创建等政策议题。

此外,以“镇域”为尺度创建城乡融合发展行政单元的原因有二。其一,镇域建制以县域为基本前提。县域在中国国家治理体系中的关键地位为探索镇域尺度上的城乡融合发展单元提供了重要支持。县域是经济社会文化的有机综合体,蕴含丰富的经济、社会和文化资源(王春光,2020)。县域的这一特点使镇域具有推进城乡融合发展的天然禀赋,即具有推进行政体制机制协同联动与资源优化配置的组织动员势能。其二,中国具有以镇域作为县域城乡融合发展基本考察单元的理论与实践传统。一方面,社会学以乡镇为单位的研究由来已久(许烺光,2023)。乡镇政府作为最基层一级政府,连通政府和群众,在体制与非

体制、结构与非结构以及制度与文化的贯通方面具有整合性(狄金华,2020)。另一方面,发展小城镇是具有中国特色的城市化路径(费孝通,2000:85)。在中国语境下,小城镇建设往往成为城市化的重要载体。换言之,与西方重点发展大城市并重构乡村社会形态的思路不同(卢晖临、粟后发,2021),中国的城市化强调构建从小城镇到大城市的城镇化连续体。其中,小城镇是城乡联系的重要纽带与地域发展的“生长点”(费孝通,2000)。

二是以“发展型”社会政策打破经济社会资源失衡的地域配置格局。本文在辨析与扬弃发展型社会政策内涵的基础上提炼出以下理论观点。其一,发展型社会政策不仅是一种政策形态,而且是一种政策理念。因此,蕴含发展型社会政策理念的政策具有发展型社会政策的性质,进而也属于发展型社会政策的范畴。其二,发展型社会政策倡导社会保护与社会投资(哈尔、梅志里,2006:44),具有促进经济发展和社会发展的双重属性,强调以社会投资的形式将资源转变为能够创造持久收入流的资产(谢若登,2005;赵德余、朱勤,2019),注重提升劳动力的人力资本、社会资本与可行能力的实践(Giddens,1998;森,2012),并采纳一种更为广博、综合性的关注民众生计的思路,主张建立可持续生计维持系统(米奇利,2009:156-159)。其三,在发展型社会政策的实际议程中,社会政策和经济政策并非并驾齐驱的关系,而是以经济政策作为调适二者关系的基准点,将经济发展作为构建新型经济社会关系的主动动力。发展型社会政策是以西方经济、政治、社会和文化为背景而建立的,因此,虽然社会投资理念强化了资本主义国家向社会领域进行转移支付的动力,但因其仍以政策对象为经济发展作贡献为前提,所以对处于不利地位或边缘地位的个体的保障力度不足。

三是以“共享”打破发展型社会政策的局限。为弥补发展型社会政策社会“共享”性不足的弊端(李迎生等,2023),本文引入自党的十八大以来逐步成型的共建共享的发展思想。习近平总书记指出:“共享是共建共享。这是就共享的实现途径而言的。共建才能共享,共建的过程也是共享的过程”(习近平,2016:27)。相较于发展型社会政策以市场作为经济社会资源分配的主导逻辑,中国共建共享的发展思想蕴含着推动经济社会资源均衡配置的政治保证,具体表现为政策制定将以人民为中心的发展作为主导逻辑,强调矫正因市场逻辑侵入社会发展领域而造成的地域经济社会发展失衡问题,同时强调地域性经济社会资源配置的良性循环和整体效益的最大化(房莉杰、潘桐,2024)。基于此,本文中的“发展”不仅强调旨在促进经济社会协调发展的社会政策的投放效率及效益,还强调满足人民生存与发展需求的政策效率及效益,即政府进行经济社会

资源投放的效率及效益。

综上,本研究提出的地域发展型社会政策的实践价值在于,依托特定的城乡融合发展行政单元的创建,以追求城乡融合发展整体性效益为理念,构建地域性经济资源和社会资源合理化配置的政策体系。这一政策体系主要包含城乡融合发展行政单元的创建政策、地域性资源统筹和流动配置政策、经济发展成果与社会发展成果相互转化政策,推动构建经济社会资源地域一体化配置下的刚性匹配与地域有限错位下的弹性匹配相结合的、产业与社区功能复合的、以人为核心的“生产—生活”一体化系统,以及经济、社会和政府治理良性循环的政策体系。本文的研究思路如图 1 所示。

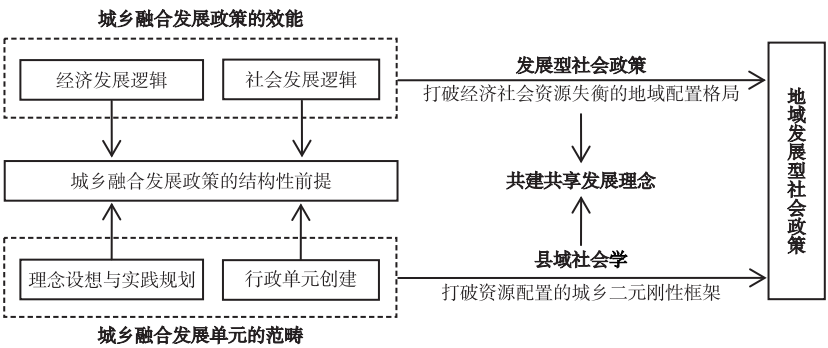


图 1 地域发展型社会政策研究思路

三、案例选择与资料来源

(一) 案例选择

本文以浙江省 L 市 Q 县 W 片区为调研对象。该片区由 W 镇、G 乡、X 乡、K 乡(即“一镇三乡”)组成。该片区组团发展管理委员会是 Q 县政府派出机构,与 W 镇政府合署办公,具有以 W 镇为中心统筹“一镇三乡”功能的组织架构,是浙江省首个“大镇带小乡”组团发展试点。

W 镇之所以引起笔者研究团队的密切关注,是因为该镇所进行的城乡融合发展行政单元的创建,也就是“W 片区组团发展管理委员会”。W 片区并非去乡村主体的、以镇为经济社会发展增长极辐射周围乡村的单向度的镇域统筹机制,亦非合村并镇后形成的镇域规模扩大机制,而是在地方性特点的基础上,以县为依靠,以镇为主导,尊重乡、村发展主体性,为推动共同富裕而建立起来的行政单元协同联

动体制。由前文可知,地域行政单元是地域发展政策执行的结构性的前提,对政策效能释放具有刚性约束作用。因此,笔者认为“W 片区组团发展管理委员会”这一行政单元创建必然会形成相应的促进城乡融合发展的社会政策体系。需要指出的是,W 片区管委会与一般意义上的管委会有所不同。虽然中国各地方都有管委会的建制,但其本质往往为“类区”或“类市”建制,并不具备组织协调下级行政单元并实现资源共建共享的功能属性。因此,为避免与一般意义上的管委会混淆而模糊“W 片区组团发展管理委员会”的独特含义,本文使用“W 片区”作为简称。

W 片区的创建回应的是 W 片区内的城乡分化与发展差距问题。W 片区地处山区,一镇三乡户籍人口约 8 万人,常住人口约 8 万人,其中 W 镇常住人口约 7.6 万人,拥有 G 乡、X 乡、K 乡户籍但常住 W 镇的人口约占三乡户籍人口的 85%。^①在推行组团发展政策前,突出的“人户分离”现象导致资源布局呈现明显的极化特征。一方面,户籍在三乡但常住 W 镇的人口无法完全享受 W 镇提供的公共服务。为此,由 W 片区所构建的社会政策体系明确具有促进以“居住”而非“流动”为要义的城乡融合发展的政策功能。另一方面,投入三乡(特别是空心化村落)的资源因人口稀少而利用率低下。为破解这一困境,W 片区将解决资源配置不均问题作为推动组团发展的突破口。

(二)资料来源

本文所使用的经验材料主要来自政策文件、实地观察和对相关人员的访谈。笔者团队于 2023 年 6—8 月、2024 年 7—8 月在 W 片区开展两轮调研,调研工作主要包括以下三项内容。其一,系统查询、梳理与研究内容相关的省级、市级、县级政策,并纵向对比 W 片区政策的演进脉络,横向对比省域内类似政策的协调机制,同时获取能够反映相关政策执行效果的数据等。其二,通过定向邀请的方式,与县级政府、W 片区的 11 名职能部门负责人进行多次座谈,调研内容主要涉及各主体对组团发展的认知、城乡之间资源流动的障碍及应对、跨区域协作诉求等。其三,通过参与式观察的方式,深入具有一定典型性特征的企业、产业园区、民宿等生产生活单元,办事服务中心、矛盾调解中心等行政服务单元,以及医院、养老机构、学校、文体场馆、公交枢纽等公共服务单元,获取有关政策实践的真实情况。同时,采取偶遇抽样的方式,对 27 名乡镇工作者、9 名企业经营者与自主创业者、7 名产业园区的员工和 11 名村民进行半结构式访谈。此外,笔者与 W

^① 如无特殊说明,文中关于 W 片区的相关数据均来自 W 片区内部资料。

片区负责人及相关工作人员保持着密切联系,持续跟踪当地的发展动向。根据学术惯例,本文所涉及的人名以及省级以下的地名等信息均已进行匿名化处理。

四、地域发展型社会政策的探索与实践

(一) 地域发展型社会政策的演进

W 片区政策实践的核心在于破解传统条块分割式资源配置模式与人口流动、需求分化之间的结构性张力。这一政策的探索与实践是一个逐步深化与制度化的过程,最终创建 W 片区这一新的城乡融合发展行政单元。

第一阶段为关注大镇联合的初始期(2003—2011 年)。这一时期以 Q 县于 2003 年提出的组团发展战略为标志性事件。在县域组团发展的战略导向下,W 镇作为县域四大组团城镇之一,被定位为城市经济中心。同时,县级层面开始引导组团城镇间的互动协同,构建以大镇联合为特征的新型县域经济关系。这一时期的组团发展尚未触及深层次的行政壁垒消解问题。

第二阶段为关注大镇辐射的探索期(2011—2021 年)。这一时期以将 W 镇培育成小城市为主线。Q 县于 2011 年正式提出将 W 镇培育为小城市的目标,2016 年再次明确提出“淡化镇域行政边界”“增强中心镇区域带动效应”。^① 在持续的政策与资源倾斜下,W 镇于 2017 年入选浙江省小城市培育试点名单,并开始有意识地将资源向周边辐射。此阶段 W 镇仍面临公共资源依据户籍人口进行配置的错配问题,以及缺乏跨域协调机制的条块分割式治理的失效困境。

第三阶段为关注大镇带小乡的成型期(2021 年至今)。为回应人口流动趋势与地域性的资源配置需求,一镇三乡开始探索城乡融合发展行政单元的创建。W 片区应运而生,通过构建制度化协同治理平台,依托统筹性政策杠杆,将一镇三乡的资源要素有机融入整体发展格局。一方面,W 片区关注城镇化进程中离散分布于乡村的人口共享经济社会发展成果的需求,注重形成三乡发展的内在动力系统以及一镇三乡的联动发展系统。另一方面,W 片区注重自身发展优势,努力发掘三乡内部的社会资本、生态资本、闲置劳动力与房屋等资源,制定了一系列将其转化为资产的政策。

^① Q 县人民政府,2016,《Q 县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,Q 县人民政府官网(https://www.qingtian.gov.cn/art/2021/9/3/art_1229564641_4723960.html)。

(二)地域发展型社会政策的酝酿

在W片区看来,组团发展意味着在顺应人口寻求更好的就业与生活环境的趋势下,以W镇作为人口与产业集聚空间,带动三乡发展,同时激活三乡发展潜力,建设地域性资源优化配置枢纽,形成一镇三乡之间资源流动的多中心网状架构。也就是说,W片区的政策实践不是对城镇框架的简单拉大,而是围绕共同繁荣目标,挖掘一镇三乡因资源禀赋的异质性而形成的相对优势,并在分工基础上构建互助共生的整体化合作格局。正如W片区主任所说的,“我们不是把三乡都变成和W镇一样的,而是你有你的优势和短板,我也有我的优势和短板,我们一起形成互补,这才是组团发展”(访谈资料20230629,W片区主任TSJ)。

为推动上述组团发展理念转化为可落地的政策实践,W片区在组织协调与空间连通两方面不断完善组团发展的结构性支撑要素。

其一,在组织维度,W片区构建实体化协调平台及党建统领机制。通过构建一镇三乡之间常态化的政策衔接与协调机制,W片区建立了推动城乡之间资源双向流动的共识机制与行动框架,为打破传统条块分割式的资源配置模式提供了组织载体。具体来看,W片区将工作事务区分为“协同”(由W片区与属地乡镇共同负责的事务)、“块统”(由W片区负责的事务)和“条抓”(由属地乡镇负责的事务)三种类型。这有助于在保留一镇三乡各自党政班子的基础上,实现一镇三乡之间互动机制的灵活性调适。在此基础上,W片区成立党建联建协调小组,破除乡镇间横向竞争的观念,进而形成具有内在价值认同与利益联结属性的地域行政单元。

其二,在空间维度,W片区推进片区内部物理空间紧凑化与数字空间延展化的连通道建设。一方面,W片区推行“点—轴”物理空间规划政策,以更好地满足人口双向流动的需求,以及部分偏远山区发展旅游等产业的基础设施需求。“点”意味着以W镇为中心向外延展,“轴”是由点向外连通地域发展空间所依靠的道路、桥梁等交通设施。同时,W片区建立了既有高效的快捷公交又有灵活的便民小巴的公共交通体系。另一方面,W片区推出了更具通达性与效率性的数字空间规划政策,使公共服务供给突破山区地形的约束。市政府在制定将W镇培育为小城市的政策时就明确提出,推进小城市数字社会综合应用建设,实现社会空间数字化、社会服务共享化、社会政策精准化的目标。^①在此导向下,W

^① L市人民政府办公室,2022,《关于高质量推进小城市培育试点工作的指导意见》,L市人民政府官网(http://www.lishui.gov.cn/art/2023/1/5/art_1229283446_2453959.html)。

片区通过数字技术将分散分布的公共服务设施转化为可动态配置的流动资源,依靠数字服务平台更好地识别政策对象并提供针对性服务。

(三)地域发展型社会政策的实践形态

1. “引人走”的政策实践

为打破城乡二元框架对流动人口获得社会资源的约束,避免城市变为外来人口获取社会资源的洼地,W 片区制定了依据常住人口(而非户籍人口)数量来配置资源的政策,如流动人口基本公共服务供给以流入地为主,推动 W 镇基本公共服务向常住人口全覆盖。这一政策能够较好地满足人口在一定集聚空间内的生产和生活需求,进而吸引人口向 W 镇及其内部的产业园区聚合。

其一,W 片区推行政务服务“乡事城办”政策。W 片区以资源配置与人口流动方向一致作为社会政策制定的原则,通过实体空间的整合优化,将原先的镇级便民服务中心升级为覆盖一镇三乡的片区综合服务中心,并在此基础上通过数据要素的深度整合,构建片区政务信息共享平台,实现人口基本信息与业务办理记录等数据的动态交互,进而实现以“数据流转”代替“群众跑腿”。与以往的属地化管理模式不同,W 片区主导了跨行政区域政务资源的整合与共享平台的构建,是“乡事城办”政策得以落地的关键组织者。同时,通过打破原有乡镇之间的信息共享壁垒,W 片区实现了资源的统一调度与服务流程的优化,保障了片区综合服务中心的高效运转及数据要素的畅通流转。

其二,W 片区推行医疗、养老、教育、文化、娱乐等社会服务资源的集约化配置政策。其中,W 镇是资源集聚的枢纽,集中配置了相对具有综合性的 Q 县中医医院 W 镇中心分院、1 所居家养老服务中心、1 所现代化高中、1 所示范性初中、5 所标准化小学、6 所优质公办幼儿园、多所优质私立幼儿园、1 所综合文化服务中心等核心资源,以增强镇域吸引力。以医疗资源集约化配置政策为例,W 片区在响应构建县域医疗卫生服务共同体号召的过程中,在镇核心地带建成了 Q 县中医医院 W 镇中心分院。这同时解决了三乡卫生院长期空置的问题,降低了片区内医疗系统的运维成本,形成了高效集约式服务网络。综上可知,W 片区根据人口向 W 镇集聚的趋向及优质资源的稀缺性特征,有选择地将公共服务资源向人口聚居区集中配置,这有别于传统资源配置的粗放式扩张或平均式铺开策略。

其三,W 片区建立“类单位制”的集约化发展政策,构建连接经济目标与社会目标的黏合机制,并扮演着多重关键角色。一是促进空间再生产与土地要素高效配置的制度推行者。为解决土地资源不足问题,W 片区推行老旧厂房“腾

笼换鸟”政策,将土地资源留给产出效益高、拉动作用强、辐射范围广的优质项目,以进一步推动人口与产业集聚。二是促进社会资本动员与资源要素跨域整合的制度联结者。W 片区推行乡贤资源回流的激励政策,通过设立功德碑、编撰族谱等激励机制来提升乡贤的情感认同,推动乡贤对祖籍地的资源反哺。由此,W 片区建立起乡贤回归创业园、华侨合作产业园等“生产—生活”一体化园区。三是促进人力资本提升的制度协同者。W 片区构建了人才服务政策体系,组织开展各类文体活动以推进人才的社会融入,并推行就业技能培训政策,包括开展短期、应急性的上岗技能培训班,组织企业实习,以及成立华侨技工学校等,以此解决劳动力技能与 W 片区产业需求不一致的问题。这种政策实践似乎有着“单位制”时期经济社会高度一体化的色彩,但不同的是,W 片区并非全能型管理主体,而是赋能型治理主体,通过空间重组、资本动员、人力资本投资等方式,提升了劳动者的积极就业能力与生产积极性。

2. “资源找人”的政策实践

W 片区响应市里提出的“山区公共服务跨山统筹一体化改革”,^①协调共享生活资源,减少空心化村落的资源浪费并避免重复建设。需要注意的是,如果 W 片区不在三乡投放资源,则会使优质资源仍被锁定在 W 镇原有的行政边界之内,不利于片区内部的社会凝聚。为此,W 片区注重在公共服务的流动性资源“织密”与固定性资源“辐射”之间寻求平衡,提升资源配置的精确度。

其一,W 片区推行以流动的公共服务为形式的资源“织密”政策。此类政策通过构建一镇与三乡之间的协调平台,使资源配置具有及时响应与“主动上门”的“资源找人”特点,以提升资源配置的效率。如 W 片区推行“巡回诊疗车”的流动医院政策,既能够做到医疗服务全覆盖,结合数字技术及时满足村民就医需求,实现村民小病不出村、常见病就近治疗,又避免了资源离散配置所造成的闲置与浪费。与此类似,W 片区还通过“流动少年宫”“流动便民共富车”“共富技能服务团”等政策,推动原本集聚在 W 镇的服务资源下乡。与其他临时性的流动服务政策不同,W 片区凭借行政单元的保障优势,重视资源流动的组织机制,能够使三乡群众获得较为稳定的资源获得预期。

其二,W 片区推行以固定点位为资源配置枢纽的资源“辐射”政策。在公共服务资源方面,W 片区系统评估公共服务设施的点位优势,并结合地域特色打

① 中共 L 市委办公室、L 市人民政府办公室,2024,《L 市推进山区公共服务跨山统筹一体化改革实施方案》,L 市人民政府官网(http://www.lishui.gov.cn/art/2024/4/28/art_1229218390_57357371.html)。其中,该方案明确了“缩小城乡区域发展差距,实现公共服务优质共享”与“促进公共服务扩面提质、降本增效”的政策思路。

造差异化服务场景。例如,W 片区在 X 乡推行“城市书房”政策时,选择具有梯田资源集聚优势的点位,依靠道路交通使公共资源得以辐射临近村庄,最终由点连线形成全面覆盖。W 片区还将“城市书房”打造为“网红”景点,使其能链接片区内配套旅游资源,以稳定的客流量与旅游发展带动周边民众就业。这一政策将静态的梯田生态资源活化为“生产—生活”一体化空间,实现了生活服务设施的民生保障属性与生态旅游资源的经营属性的有机统一。

值得关注的是,相较于以往通过“撤村并村”方式削减资源供给量的策略,W 片区的资源存量统筹不是简单的单元重组,而是在“辐射”的基础上融入“织密”的政策目标,通过“资源找人”来实现集聚资源的利用率最大化和离散资源的空置率最小化。正如住在偏远山区的村民提到的:“以前搞集中,好东西都堆在中心村,我们边角地儿够不着;后来搞平均,不管我们需不需要,直接分到村上。还是现在组团的法子好,把好东西拉进来,让东西转起来。我们不是被忽视的了,也不担心好东西在别处生锈浪费了”(访谈资料 20240722,村民 XFZ)。

此外,W 片区的经济资源配置亦呈现辐射特点。例如,W 片区设置了 22 个具有去中心化特点的小规模来料加工点,将这些加工点培育为具有地理临近性与社区嵌入性的乡村工坊集群,实现了产业嵌入社区与社区反哺产业的循环。同时 W 片区还构建了“工活兼顾”的弹性就业政策体系:在时间维度设计灵活工时制度,将农户的碎片化时间转化为劳动时间;在空间维度活化利用三乡的闲置农房,将其建设成兼具来料加工、老年人照料及儿童托管功能的“生产—生活”复合体。

(四)地域发展型社会政策的成效

通过政策引导,W 片区实现了人口与产业向特定空间的集聚,并在一镇三乡共建的基础上,以具有差异性的资源禀赋为前提,强化了片区的内部关联。W 片区的发展政策成效表现为,在基础设施互联、生产要素流动、公共服务共享的空间整合基础上,构建了覆盖一镇三乡的“生产—生活”一体化空间。

一方面,W 片区制定城镇更新与资源存量盘活政策,推动城镇空间的集约化发展,有助于缩短城镇居民获取生产、生活资源的距离。W 片区在此过程中构建的“生产—生活”一体化空间体现为,在生产集聚区集约化配置公共服务资源,通过资源供需聚合,压缩居民获取生产与生活资源的地理距离,提升对需求的即时响应速度,并通过技能培训与生活服务配套提升人力资本。

另一方面,W 片区着眼于乡村点状区域的存在价值及居于其中的人口需

求,依托交通基础设施与资源流动共享机制产生的缝合效应,在空间不变的前提下提升散居人口获取生产、生活资源的机会和便利程度。W 片区在此过程中构建的“生产—生活”一体化空间既体现为将农业生产空间活化为城市居民生活体验空间,又体现为将农民生活空间转化为小规模、具有灵活性特点的生产空间。

五、地域发展型社会政策的框架体系

(一) 创建城乡融合发展行政单元的政策

在推动资源要素在城乡间双向流动的既有政策实践中,由于更多依赖单一行政尺度内的政策框架,相关政策未能建立跨尺度的城乡融合发展行政单元,因而存在着刚性行政单元与人的弹性需求之间的张力。一方面,从纵向尺度来看,科层制下的刚性行政单元易存在事权财权错配与政策试验合法性不足的双重困境。另一方面,从横向尺度来看,同层级政府间的协调不足也会引发资源碎片化供给的问题。上述问题均在不同程度上制约着地方政府开展跨尺度协作政策创新的空间。据此,亟须通过行政单元的跨尺度重组实现突破。

既有研究表明,以县域为切入点能够更为有效地推进城乡融合(白美妃, 2021)。但同时,县域不是“铁板一块”的同质化整体,其内部仍存在先富地区与后富地区的差异,因此将研究尺度从县域转向更为微观的镇域,能更有效地观察城乡融合发展行政单元的组织体制机制及其内在运行机理。从案例经验来看,W 片区在纵向上获取开展政策试验的正当性,在横向上提升资源统筹效率并促进公平,由此生成城乡融合发展行政单元的创建机制。

一是纵向尺度的向下赋权机制。强有力的省域政治保障与政策推动使 W 片区的组团发展具有一定的稳定性和可持续性,不会因为关键人物的退出而终止,并能根据地方的变化而进行调整。具体来说,山区是浙江省推动共同富裕的短板,浙江省期待从 W 片区的组团发展实践中提炼可以复制与移植的经验,因此向其放权。同时,W 片区响应浙江高质量发展建设共同富裕示范区过程中提出的“片区化、组团式发展”、L 市提出的“跨山统筹一体化”等战略,依靠“小城市”培育试点政策来获取事权下放与财政保障等资源支持,建构了自身政策实践的合法性。此外,从县域支持来看,Q 县面对来自上级政府的创新压力与同级政府的竞争压力,有更强的体制机制改革内驱力。并且,作为县域东部经济中心,W 镇承载着县域东部人口与产业集聚的功能,其集聚优势的外溢效应逐步显现。

这些因素对 Q 县创建 W 片区这一城乡融合发展行政单元提供了重要支撑。

二是横向尺度的居中协同机制。W 片区以现有的一镇三乡组织架构为基础,设立跨域协作机构——W 片区。该片区并不直接取代原有乡镇政府的职能,而是在适中的行政尺度内统筹资源配置。例如,W 片区在开展集中供水工程建设时,打破以往的行政区划限制,协调并连通 K 乡与 X 乡,建立跨乡域供水联盟,这一机制有助于减少协调成本,同时避免由于缺乏系统规划而导致的资源配置重复或不足。可见,W 片区并非只是通过拉大 W 镇的城镇框架来取代三乡发展的主体性,而是在片区内实现人口、资源、空间和制度的重组。

需要说明的是,我国其他地区的“管委会”普遍设立于开发区,以属地托管模式将周边土地纳入管辖范围,主要承担经济开发功能。而 W 片区组团发展管理委员会虽同样是政府派出机构,具有统筹资源的功能,但其探索出了跨域的互惠共享发展模式,重视经济与社会协调发展,具有更强的实现资源共建共享的组织优势,与一般的“管委会”在目标导向与驱动逻辑方面均存在显著不同。

据此,作为新的城乡融合发展行政单元,W 片区建立起一套系统、规范、可预期的政策实践流程,为社会政策的有效制定与执行奠定了坚实的组织基础及行动框架,这有助于保障政策的连贯性与稳定性。

(二) 实现地域性资源统筹和流动配置的政策

既有的城乡融合发展政策更多立足于市域或县域尺度,聚焦资源“随人走”的政策设计,这在一定程度上推动了城镇化进程,满足了人口的跨域流动需求,但未能构建以实现人的定居为导向的“生产—生活”一体化空间。为此,城乡融合发展政策需以构建人的工作与生活系统为前提,瞄准城乡融合发展单元尺度内“生产—生活”一体化的空间重组。此外,传统公共物品理论关注的无差别供给模式(Samuelson, 1954)在应对复杂现实时存在局限,这在城乡融合发展进程中的资源配置上表现为经济社会资源标准化、规模化供给与民众差异化、动态化需求之间的错位风险。

W 片区的政策实践表明,有效满足人的多样化需求的关键,在于构建一套能够实现资源在地域内统筹与流动配置的适应性机制。具体来说,地域性资源统筹和流动配置机制的搭建,有赖于建立资源集散的动态平衡机制以及完善人的需求反馈机制。从政策目标来看,W 片区的政策实践是为了实现资源集聚与离散的平衡。从政策内容来看,W 片区建立了常态化的民众需求反馈渠道(如数字平台、定期调研等),能够及时捕捉人口需求的异质性及其空间分布特征,

并基于人的需求与地方性资源禀赋来整体性地考量资源投放的经济社会效益。这一政策实践的本质是遵循地方性治理实践智慧,因势利导、因地制宜地制定资源集散的平衡标准与资源配置的优先次序。

衡量地域资源配置的有效性需要重点关注政策的可及性与可感性。W 片区的经验表明,可及性的提升意味着目标对象能够便捷、就近获取所需资源。这有赖于全流程的制度化保障,包括在政策制定阶段设定清晰目标与覆盖范围,在政策执行阶段利用大数据、网格员走访等方式来瞄准对象,从而减少遗漏、错配。可感性的提升则需破解资源投入量的增长与民众获得感、幸福感提升不匹配的困境。为此,W 片区的政策侧重点从追求“量”的扩张转向注重“质”的提升,即以人为本,依托前述需求识别机制,推动政策供给与需求、资源建设与使用的适配。而这需要依靠跨尺度的多部门协作才能达成,这便体现了资源统筹的地域性和流动配置政策的动态性,即资源配置逻辑由单一行政尺度内均质化的静态分配,转为跨行政尺度的差异化的动态调适。

(三)实现经济社会发展成果相互转化的政策

在城乡融合发展中,外部输血式扶持虽可缓解城乡之间的短期失衡,但可能导致乡村的被动处境,弱化乡村的自主发展动能。在发展型社会政策的理论谱系中,资源向资产的转化被视为破解这一可持续发展困境的关键路径(梅志里,2007)。W 片区的强村经营政策回应了这一主张,但与单一维度的资产建设逻辑不同,W 片区通过“共建—共享”的转化机制夯实制度效能,实现了资源向资产的有效转化,提升了社会福利资源的供给能力。具体来看,W 片区的强村经营政策形塑了两类经济社会发展成果转化机制。

一是资产整合机制。W 片区创设的“片区联盟强村公司”作为政策型市场组织,突破了原有的行政壁垒,将分散的土地、设施、资金等闲置资源活化为可运营的光伏屋顶、储能站等市场化资产。同时,W 片区将三乡“九山半水半分田”的传统发展劣势转化为乡村旅游的优势,并促成乡贤与侨胞回流资源的注入,催生了新的产业形态。在此过程中,村集体的自主经营能力与社会福利供给水平得到提升,村民实现了在地就业并共享了发展成果。

二是增益—共享机制。与以往惯常使用的均分式再分配逻辑不同,W 片区创建了“按资源分资产”的内在激励机制,将收益分配率与投资贡献率画上等号。由此可见,W 片区不是通过政府直接分配与先富地区让利的方式来分配收益,而是注重提升三乡的自主经营能力与资产建设水平。三乡获得的分红资金

也被定向投入集体资产、村庄基建与公共服务等“生产—生活”一体化系统建设。概言之,W 片区将社会投资理念嵌入经济系统,^①从关注成本的短期理性计算转为考量投资、产出与可持续发展之间的动态平衡。

从政策效能来看,尽管浙江省各地均在成立强村公司,但是 W 片区推行的强村经营政策实现了规模效应的经营性与利益共享的公益性的平衡。一方面,W 片区主导的片区联盟强村公司能够有效整合四地资源,以更大的经营规模对接外部市场。另一方面,W 片区以经济资产为杠杆,在各村集体收入均有明显增长的基础上缩小了它们的差距。在片区组团发展前,2021 年 W 镇的村集体经济平均经营性收入为 67.5 万元,三乡的村集体经济平均经营性收入仅为 15.5 万元。在探索片区组团发展的过程中,一镇三乡 49 个行政村的村集体收入均有大幅增长,经营性收入在 50 万元以上的村达到 25 个,片区所有行政村的经营性收入均在 20 万元以上。2021 年,W 镇的村集体收入是三乡的村集体收入的 4.35 倍,这一数值 2022 年缩小至 2.96,2024 年进一步缩小至 2.36,2025 年的目标是将其缩小至 1.8 以内。由此证明,资产建设与共享可成为连接效率与公平的枢纽(谢若登,2005)。

概言之,相较于既有政策更多地关注外部资源的注入,W 片区更加重视内生存量资源的激活与整合,并将离散分布、闲置的物质资源转化为资产,而资产增值收益能够在片区内部被共享并投资于生活资源。

六、结论与讨论

(一)主要结论

城乡融合发展是理解中国式现代化进程中城乡关系与基层治理体制变革的重要切入点。其中,创建城乡融合发展行政单元具有重要意义。为此,以镇域为着眼点,本文基于浙江省 Q 县 W 片区城乡融合发展行政单元的创新实践,深入阐释县域的城乡融合发展体制机制与政策体系,试图从中提炼具有一定时空延展性的新的社会政策分析框架,即地域发展型社会政策,并将其作为促进城乡融合发展的新的社会政策工具。主要结论如下。

① 需要注意的是,这里的社会投资理念并非片面追求社会资源所具有的资本增值效应,而是综合考量社会资源满足人民需求的程度、地域性社会资源配置的效率、人们获取社会资源的便捷程度,以及人力资本转化为劳动生产力的效率等。

第一,地域发展型社会政策能够推行的关键在于城乡融合发展行政单元的创建。作为新的县域城乡融合发展行政单元,W 片区呈现了县、一镇与三乡、村之间的新关系格局,其理论价值在于该实践突破了增长极模式下高位替代低位或低位依附高位的关系,形成了从上到下逐级扶持并塑造每一层级发展主体性的协同机制。在这一过程中,镇域发展会推动县域发展,进而形成“点—轴—面”结合的发展格局。其中蕴含的多层级行政单元的互动,成为镇域城乡融合发展行政单元的创建机理。

第二,地域发展型社会政策以实现地域性的资源统筹和流动配置为核心。W 片区以资源统筹回应人的“生产—生活”复合性需求,矫正地理区位或历史条件限制导致的资源配置失衡,并以联动性机制破解了资源碎片化供给困境。据此,W 片区及其政策实践的意义在于,通过形成城乡融合发展行政单元,在“回不去的乡村”与“进不去的城市”的张力下,构建人的生产生活新形态,将满足人的需求作为政策的最终落脚点。

第三,地域发展型社会政策可持续的关键在于实现经济社会发展成果的相互转化。W 片区注重将离散、闲置的存量物质资源激活并转化为资产,进而建立资产增值收益的内部共享机制,最终缩小地域内部发展差距,提升公共服务供给能力。此种政策倾向体现了“发展型政府”在城乡融合发展中的反思与行动。在注重强村公司市场化运作的基础上,W 片区引导市场力量服务于社会发展目标,同时给予市场主体与社会主体以发展平台和能力提升渠道,规避了政府过度干预的问题。

据此,地域发展型社会政策是一种以促进城乡融合发展为核心目标,通过打破行政边界束缚并重构城乡融合发展行政单元,实现资源的跨域统筹与流动配置,最终实现经济社会发展成果共建共享的政策框架。该政策框架强调城乡融合发展行政单元的主体性、资源供给和需求精准匹配的内在调适性、经济社会发展的协调性,可为更大尺度的城乡融合发展提供参考。

(二)进一步的讨论

第一,地域发展型社会政策具有鲜明的灵活性。具有这一特征的社会政策可以化解固化的社会资源供给体制与变化的社会资源需求之间的张力,它以实现经济社会资源配置的整体效益最大化为根本立足点,连接社会资源供给体制及其所依托的政治、经济、社会体制内部的相关制度,进而形成相关制度协同与融合的社会政策。具体到城乡融合发展中,地域发展型社会政策以经济社会资

资源配置的地域整体效益最大化为根本立足点,致力于调整经济社会政策资源的供给形态、范围、水平,调节地域内部的经济社会关系,以实现经济社会资源与地域中人的需求高效精准对接,激活和维持地域内生发展能力。在这个意义上,地域发展型社会政策具有关注“具体的人”的政策禀赋,即聚焦人的生产与生活需求的满足,不断强化政策的可及性与可感性。

第二,从地域发展型社会政策的生成条件来看,一方面,创建城乡融合发展行政单元是地域发展型社会政策得以生成的结构性前提,其对政策具有刚性约束作用,对政策效能具有决定性意义。因此,政治学、公共管理学和地理学等学科都将研究的重点放在城乡融合发展行政单元的地域尺度重塑上。另一方面,像县域这样具有较为丰厚的制度资源的地域,是地域发展型社会政策得以生成的沃土。这是因为,城乡融合发展行政单元的有效创建是一定地域内既有制度资源经由外部因素催化后的实体化显现,亦即一定地域内的既有制度资源对城乡融合发展行政单元的实际权力边界与治理效能起支撑作用。作为经济社会文化的共同体,县域是衍生城乡融合发展基层行政单元的理想场域。结合本文案例,W片区正是Q县自然与制度资源共同孕育的产物。具体来讲,Q县具有毗邻经济活跃区的区位优势、独特且可动员的社会文化资本和强有力的政策保障,这是Q县和W镇探索地域发展型社会政策的地方性资源禀赋,既蕴含地方制度创新的限定性,又能激发基层政府创建行政单元的能动性。

第三,从地域发展型社会政策所具有的延展性上看,镇域实践蕴含的逻辑具有向多层级行政单元扩展的意义。其可能性源于两个方面。一方面,政策框架内多元资源供给主体的相对位置及其关联保持不变,因此可以从这种不变的内部关联性中提炼可推广的普遍价值。另一方面,地域行政单元创建与制度跨地域协作可以调适政策框架内部要素组合因政策范围扩大而发生的形变。因此,政策推广不是简单的政策复制,而是在保持政策制定思路与方法一致的前提下,建立能够适配不同行政层级、不同空间规模的弹性政策框架。

城乡融合发展行政单元的体制机制与政策体系创新的一个重要特征,就是因其地方性而具有多样性、复杂性和策略性。因此,基于W片区的实践而提出的地域发展型社会政策概念虽有一定实质性的内涵,但该概念仍处于提出阶段。笔者团队还需在对W片区持续观察和多地域发展案例比较研究的基础上,继续完善地域发展型社会政策的理论框架,深入讨论地域发展型社会政策的推广机制,在县域城乡融合发展行政单元创建及其政策意涵的地方性讨论中提炼更具普遍意义的知识内容,推动发展中国自主的社会政策知识体系。

参考文献:

- 白美妃,2021,《撑开在城乡之间的家——基础设施、时空经验与县城城乡关系再认识》,《社会学研究》第6期。
- 狄金华,2020,《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》,《中国社会科学评价》第1期。
- 房莉杰、潘桐,2024,《以发展谋福祉:中国特色社会政策理念与实践路径》,《中国社会科学》第4期。
- 费孝通,2000,《小城镇 大问题》,《费孝通论小城镇建设》,北京:群言出版社。
- 付伟,2018,《城乡融合发展进程中的乡村产业及其社会基础——以浙江省L市偏远乡村来料加工为例》,《中国社会科学》第6期。
- 哈尔·安东尼、詹姆斯·梅志里,2006,《发展型社会政策》,罗敏、范西庆等译,北京:社会科学文献出版社。
- 贺雪峰,2024,《市场—社会二元体制模型与“三农”政策》,《开放时代》第3期。
- 霍华德·埃比尼泽,2000,《明日的田园城市》,金经元译,北京:商务印书馆。
- 李迎生,2020,《从依附到自主:中国社会政策的历史演进与范式转换——基于社会政策与经济政策关系的视角》,《中国人民大学学报》第4期。
- 李迎生、罗宏伟、林淑仪,2023,《发展型社会政策:一个全球视野》,《社会政策研究》第1期。
- 林聚任,2022,《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)》第1期。
- 刘守英、王一鸽,2018,《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》第10期。
- 刘彦随,2018,《中国新时代城乡融合与乡村振兴》,《地理学报》第4期。
- 卢晖临、栗后发,2021,《迈向扎根的城镇化——以浏阳为个案》,《开放时代》第4期。
- 罗必良,2025,《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)》第4期。
- 芒福德,刘易斯,2004,《城市发展史——起源、演变和前景》,宋俊岭、倪文彦译,北京:中国建筑工业出版社。
- 梅志里、詹姆斯,2007,《发展型社会政策:理论和实践》,张秀兰、徐月宾、梅志里编《中国发展型社会政策论纲》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 米奇利、詹姆斯,2009,《社会发展:社会福利视角下的发展观》,苗正民译,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- 森,阿马蒂亚,2012,《以自由看待发展》,任赜、于真译,北京:中国人民大学出版社。
- 田毅鹏,2012,《地域社会学:何以可能?何以可为?——以战后日本城乡“过密—过疏”问题研究为中心》,《社会学研究》第5期。
- ,2019,《乡村振兴中的城乡交流类型及其限制》,《社会科学战线》第11期。
- 王春光,2016,《超越城乡:资源、机会一体化配置》,北京:社会科学文献出版社。
- ,2020,《县域社会学研究的学科价值和现实意义》,《中国社会科学评价》第1期。
- ,2023,《地方性与县域现代化实践——基于对太仓与晋江持续近三十年的调查》,《社会学研究》第3期。
- 王敬尧、丁亮,2020,《撤镇设市:经济发达镇有效治理的逻辑》,《中国行政管理》第3期。
- 魏后凯,2020,《深刻把握城乡融合发展的本质内涵》,《中国农村经济》第6期。
- 吴业苗,2024,《民生优先发展:“县城城镇化”建设的重要支撑与实践展开》,《社会科学研究》第2期。
- 吴莹,2025,《尺度重构:城市空间治理的社会学分析——以C市2003—2021年的实践为例》,《社会学研究》第4期。
- 习近平,2016,《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,北京:

人民出版社。

向德平、向凯,2022,《从“脱贫”到“振兴”:构建发展型乡村振兴社会政策》,《社会发展研究》第3期。

谢若登、迈克尔,2005,《资产与穷人:一项新的美国福利政策》,高鉴国译,北京:商务印书馆。

熊彼特,2015,《经济发展理论》,郭武军、吕阳译,北京:华夏出版社。

许烺光,2023,《祖荫下:传统中国的亲属关系、人格和社会流动》,王燕彬译,北京:九州出版社。

颜燕华,2024,《城乡融合进程中的农商互补机制研究——以安溪茶叶产销为个案》,《社会学研究》第5期。

叶敬忠,2018,《乡村振兴战略:历史沿循、总体布局与路径省思》,《华南师范大学学报(社会科学版)》第2期。

张海鹏,2019,《中国城乡关系演变70年:从分割到融合》,《中国农村经济》第3期。

赵德余、朱勤,2019,《资源—资产转换逻辑:“绿水青山就是金山银山”的一种理论解释》,《探索与争鸣》第6期。

赵伟佚、潘玮、李裕瑞,2023,《县域内城乡融合发展:理论内涵与研究进展》,《地理研究》第6期。

周飞舟、吴柳财、左雯敏、李松涛,2018,《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》,《社会发展研究》第1期。

Giddens, Anthony 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hirschman, Albert O. 1957, “Investment Policies and ‘Dualism’ in Underdeveloped Countries.” *American Economic Review* 47(5).

Krugman, Paul R. 1997, *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge: The MIT Press.

Lamont, Michèle & Virág Molnár 2002, “The Study of Boundaries in the Social Sciences.” *Annual Review of Sociology* 28.

Lefebvre, Henri 1979, “Space: Social Product and Use Value.” In J. W. Freiberg (ed.), *Critical Sociology: European Perspectives*. New York: Irvington Publishers.

Marshall, Alfred 2013, *Principles of Economics*. London: Palgrave Macmillan.

Massey, Doreen 1995, *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*. London: Macmillan Press.

McGee, T. G. 1991, “The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis.” In Norton Ginsburg, Bruce Koppel & T. G. McGee (eds.), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Samuelson, Paul A. 1954, “The Pure Theory of Public Expenditure.” *The Review of Economics and Statistics* 36(4).

Tacoli, Cecilia 1998, “Beyond the Rural-Urban Divide.” *Environment and Urbanization* 10(1).

作者单位:吉林大学哲学社会学院
责任编辑:黄燕华