

中西部县城经营的悖论及其解释*

——基于城市等级结构的分析视角

仇 叶

摘要：经营县城是当前中西部地区推动县域城镇化的主导模式，这使县域城镇化普遍陷入低质量发展困境。本研究引入城市等级结构的分析视角，依托个案研究方法，解释中西部县城经营悖论的发生机理。研究表明，城市经营协调着城市建设投入与城市经济发展的关系，其展开依赖经营驱动机制、经营约束机制与发展转换机制的共同运作，城市等级结构对城市经营机制的运转有着重要影响。中西部县城位于城市等级体系末端，以公共服务经营化驱动城市经营，在弱经营约束与弱发展转换机制下进行资金投入构成了县城经营的基本特征。由此，经营县城获得的强大资源动员能力与低效的公共支出相碰撞，使县域城镇化陷入弱发展、高汲取、高风险的经营悖论。这表明，中西部县城处于“弱市场—强社会”的城乡中间地带，不适宜采取风险性的城市经营策略，应当将保障农民利益、维持社会稳定的公共服务作为县域城镇化的核心内容。

关键词：县域城镇化 城市等级 县城经营 公共服务

中图分类号：F291.1；C916 **文献标识码：**A

一、引言

近年来，随着城镇化进程的深入，城镇建设的浪潮逐渐从大中城市向县域扩展，县域日益被视为未来城镇化的重要阵地。县域城镇化是中国城镇化的重要组成部分，它的实践路径应当契合中国城镇化的总体战略。为了确立合理科学的县域城镇化道路，2022年，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》，明确区分了人口流入县与人口流出县两种类型的县城，特别提出严格禁止欠发达的人口流出县进行过度建设与盲目扩张。同年，国家发展改革委发布《关于印发“十四五”新型城镇化实施方案的通知》，重申了坚持“因地制宜、分类施策”原则的重要性。国家积极关注欠发达县的原因在于，县级城市分布广泛，但绝大多数都位于中西部地区，它们数量众多，经济发展水平较低，与乡村社会紧密关联，是未来县域城镇化的重点与难点（杨华，2019）。

* 本文研究受到国家社会科学基金一般项目“县域基本公共服务均等化的实践机制研究”（编号：22BSH144）的资助。

中西部县城能否按照国家分类治理的原则进行建设，将对中国城镇化的总体进程产生重要影响。

当前有关县域城镇化的研究主要有两类。一是从功能分析的角度，在中国城镇化体系中定位县域城镇化的角色。不同于早期大城市与小城镇发展道路的争论，新型城镇化战略提出以来，学术界日益强调多元城镇化体系的重要性，不同规模的城镇应当协调发展，以建立良性的城乡关系（任杲和赵蕊，2022）。在这一多元体系中，县域城镇化有着连接城市与乡村的独特优势，能够带来城乡公共服务一体化、降低人口城镇化成本、促进乡镇振兴等一系列积极效应（李强等，2015；陈景帅和张东玲，2022）。二是立足县域城镇化实践，呈现县域城镇化在科层体系中的推进路径。从实践来看，以土地财政为基础的城市经营快速扩张，“经营县城”成为地方政府推动县域城镇化的主导模式（折晓叶，2014）。县级政府通过统合土地、财政、金融、产业和公共服务等资源要素在短期内扩张城市经营资金（田先红，2022），依托大规模的城市经营资金投入快速扩张城镇面积、驱动农民进城购房（安永军，2019）。相比功能分析，实践分析更能够呈现县域城镇化的真实状态，但上述研究较少区分不同区域县域城镇化的差异，对县城经营的分析主要聚焦于土地财政的运作逻辑，很少对这种经营的独特性及其经济社会后果展开分析。一般来说，依托土地财政展开的城市经营有着一定的负面效应，但基于大城市与东部发达地区城镇化的经验，学者普遍认同它在城镇建设初期带来的积极效应（刘守英等，2012）。但近年来，越来越多的学者敏锐意识到，与东部地区相比，县城经营在中西部地区产生了独特的负面效应，呈现一系列经营悖论：在这一模式下，越来越多的中西部县城展开轰轰烈烈的“造城运动”，县城面积在短期内快速扩张，各类豪华基础设施大量增加，但大规模的建设与投入难以转换为这些县城的产业发展能力（陆铭，2021），也没有带来高质量的人口城镇化，反而造成公共财政资源浪费，加剧乡村社会面临的风险，也降低了农民的城镇化能力（贺雪峰，2022）。更重要的是，县城经营对城乡统筹的推进带来了负面影响，县城资源的过度集聚拉大了县域内部的城乡差距，弱化了乡村社会对农民的保障能力，加剧农民城镇化的焦虑情绪（仇叶，2023a）。可以说，这些地区的县城经营一开始就伴生诸多负面效应，县城经营的悖论表现得十分明显，这种悖论是指：县级政府试图采取城市经营的策略推动中西部地区的县域城镇化，并通过多种方式完成了城市经营资金的整合，但大规模的公共资源投入与城市建设，不仅没有产生预想的积极效应，反而使县域城镇化陷入低质量发展的困境，恶化了城乡关系与农民处境，背离了国家设定的县域城镇化目标。

基于中西部地区县域城镇化的重要性，解释这种日益普遍的县城经营悖论，避免县域城镇化陷入困境具有重要意义。不过，现有研究尚未提供较为有力的解释，这也使国家“因地制宜、分类施策”的县域城镇化实践原则难以获得理论支撑。总体而言，县城经营是城市经营的一种类型，已有研究对城市经营的制度背景、经营路径、经营效果展开了广泛研究，形成了大量有启发性的结论（孙秀林和周飞舟，2013），但由于这些研究较少对城市的类别进行区分，县城经营的独特性通常被淹没在更具显示度的大城市的城市经营经验或总体性的面板数据中（郑思齐等，2014），难以全面地呈现。因此，关键问题就在于，如何将中西部地区独特的县城经营与一般的城市经营区分出来。城市经营强调将城市资源作为经营性资产，以此激活城市资源的价值（徐巨洲，2002），这一过程必须依托城市本身的特性展开，而对现代城市而言，城市等级结构决定着城市基本的经济社会特征。事实上，城市经济的

发展具有空间不均匀的基本特征，中国国土面积广阔，城市等级结构的特征凸显，地方政府的城市经营正是在这样的空间差序中展开的。中西部县城与大中城市以及东部沿海地区县城的较大差异就在于，其处于城市等级结构的末端，正是这种末端位置使“经营县城”与一般的城市经营存在较大差异。因此，将城市等级结构的视角引入城市经营理论具有较强合理性，或者说，只有依托城市等级结构才能真正呈现不同城市的经营路径与效果。

基于此，本文将城市等级结构视角引入城市经营理论，依托隗县城镇化的经验，解释当前中西部地区的县城经营悖论，为中国的县域城镇化推进提供一定启示。本文的边际贡献主要有两点：一是依托城市等级结构的视角，更好地呈现县级政府进行县城经营的全貌，理解县域城镇化经营悖论的生产逻辑，为国家的县域城镇化战略提供重要的理论基础与实践启示；二是基于中国城市等级结构日益凸显的基本事实，将城市等级结构的视角引入城市经营理论，这有助于提升这一理论的丰富性与解释力，使之能够更好契合中国的城镇化经验。

二、理论阐释与分析框架

（一）城市经营理论的内涵与阐释

城市经营是指将城市资源作为市场化的资产进行经营，通过开发、协调、服务与管理城市资产，推动城市建设与发展的综合过程（徐巨洲，2002）。在现代城市经济体系中，城市本身就构成了一个复合性的“人造环境”，它由无数不同类别的公共物品“部件”组成（史密斯，2021），这些部件是城市经济要素生产、交换、消费展开的物质框架。这就使城市公共物品不同于普通的公共物品，而是一个复合体系，具有投资规模大、投资周期长的基本特征（吴启焰等，2009）。因此，在城镇化推进阶段，城市经营的核心问题就是解决城市发展的初始投入，为城市发展提供必需的大型公共物品，这是所有国家城镇化早期阶段都必须解决的问题；在城镇化的中后期阶段，城市经营开始聚焦于公共物品维护，大规模投入的压力明显减轻，城市经营的重点也会发生改变。由于初始投入的规模巨大且难以马上获得收益，城市建设通常需要在实现收益之前创造出足够的“虚拟资本”，并将后续发展获得的跨期收益用于偿还早期投入的资本，以此加快城镇化进程的推进速度，推动城市经济的可持续发展（哈维，2017）。土地是城市最重要的资产，城市经济生产效率的提升会直接体现在土地价值上，因此，土地也就自然成为城市经营的重要依托。

在中国，地方政府是城市经营的基本主体，基于特定的土地制度与财政分权制度，地方政府在城镇化中普遍依赖土地财政推动大规模城市建设，形成了独特的城市经营模式。这一模式的核心是建立“土地财政—城市建设”的正向资金循环体系（雷潇雨和龚六堂，2014）。在土地公有制中，地方政府不仅掌握土地征收权，而且能够将土地开发产生的土地增值收益转换为地方的土地财政收入，从而为城市的基础设施建设提供初始资金，而城市建设又能带来区域性的土地溢价与经济发展，这为地方政府持续出让土地、扩张财政自主性提供了空间（韩本毅，2010）。由此，土地财政与城市建设形成了自我强化的资金循环过程，不断将土地与资金吸纳到城市空间，推动城镇化的快速扩张。不过，在这一模式中，土地财政只有投入生产领域，转换为城市的产业集聚与经济发展能力，城市经营才能具

备生产功能,带来积极的发展效应。赵燕菁(2011)就指出,土地财政用于基础设施建设,提升了城市的招商引资能力,又维持了较低的工业用地价格,使企业能够持续创造税收,这就保障了城市经济的有序发展。付敏杰等(2017)更细致地分析表明,土地城镇化能否带来城市经济的规模收益递增效应,取决于它可否推动城市工业、服务业与新市场的发展。在这一意义上,真正有效的城市经营必须与产业发展、人口城镇化产生积极关联,否则城市经营将会引发诸多负面效应(郭志勇和顾乃华,2013)。

城市经营理论与中国城镇化经验均表明,在城镇化发展的早期阶段,城市经营本质上是城市经营资金的动员、流动与转换的运动过程,它通过对城市资源的经营生产出具有信用性质的城市经营资金,而后将这些资金投入有利于城市经济增长的领域,城市经济的增长就能够偿还早期的跨期投入,从而带来整体经济效益的提升。赵燕菁(2016)将这一资金流动过程概括为,“把未来预期现金流转化为当期资本用来支持资本性支出”。这就决定了,城市经营的效果直接取决于城市经营资金的运转能否协调好投入与发展的关系,在政府为主导的城市经营中,这主要依赖三个重要机制的协作。一是城市经营的驱动机制。它的核心功能是通过城市资源的经营,实现城市经营资金的有效动员,在中国主要表现为依托土地实现资源动员,解决城市建设的初始投入问题。二是城市经营的约束机制。它决定着城市经营资金的流向。由于政府构成了城市经营的主体,他们有着较大的自主性,必须有相应的经营约束机制才能够确保动员出来的城市经营资金能够流入生产领域,而不在科层组织内部的流动中出现损耗。三是城市经营的转换机制。在确保政府将资金投入生产领域以外,还必须考虑资金的“生产率”问题(哈维,2017),即它能在多大程度上推动经济的发展。可以看到,这三个机制的共同作用影响着城市经营资金的运动方向与生产效率,只有当资金能够被生产出来并流向生产领域,转换为城市经济的发展,城市经营才会产生相应的效果。

(二) 分析框架:城市等级结构与城市经营机制

城市在发展过程中会逐渐形成城市间关系高度紧密的城市体系,即在特定的地域范围内具有相当数量不同性质、类型和等级规模的城市,它们以一个或两个超大或特大城市作为地区经济的核心,共同构成一个相对完整的城市“综合体”(姚士谋等,2001)。在这些城市体系中,城市一般会存在中心与边缘的等级结构,不同城市因规模、能级和发展阶段的差异处在不同的层级位置,它们在经济人口密度、要素集聚扩散效应等多个面向上会存在显著差异(杨勇等,2011)。城市等级结构的研究最早源于德国学者克里斯塔勒(2010)提出的中心地理论,这一理论将城镇视为提供特定商品与服务的中心地,并认为中心地的等级由中心地提供的商品和服务所决定,中心地的等级越高,数量越少,服务范围越广,提供的商品与服务等级也越高。20世纪90年代,新经济地理学进一步推进了城市等级理论的研究。通过将区位与空间因素纳入不完全竞争与规模报酬递增的经济模型,新经济地理学实现了对不同规模、不同形式的生产集聚机制的解释。它强调,由于规模报酬递增效应与贸易成本的相互作用,经济活动会向某一个地区集聚,这种集聚将带来效率优势,从而产生更大的向心力,使集聚规模增大,不断推动城市经济增长(Fujita and Mori, 1997)。基于集聚向心力与扩散离心力的作用,城市体系将形成稳定的中心与外围的关系(Fujita and Krugman, 1995)。这些研究充分表明,城市等级结构客观存在,城市所处的层级决定着城市经济的基本特征。

在城镇化初期，城市尚处于发育之中，不同城市之间进行发展竞争，城市体系与等级结构并不显著，城镇化进程的深入伴随城市间发展优势的逐步锁定，城市体系的等级结构日益显性化。经过改革开放 40 多年的发展，中国的城镇化进程已经进入中后期阶段，城市体系基本形成，城市间的等级结构突出，具有较强定型化特征（李震和杨永春，2010）。中西部的县城经营正是在这样的背景与结构中展开。可以从两个维度对中西部县城所处的位置进行定位，一是县城所处城市体系的性质，二是县城在这一城市体系中的位置。一般而言，城市体系可以划分为全国性、区域性、省域、地方这几个类型，它们在经济集聚程度与经济辐射能力上有着较大差异（茹乐峰等，2014）。在城市体系内部，城市等级划分不是基于行政等级，而是根据城市的经济人口集聚度以及依托这种集聚度表现出的特征，在众多衡量指标中，人口规模是界定城市等级位次最重要的依据（梁琦等，2013）。按照学术界通行惯例，一般将城市常住人口规模 100 万人以上的城市称为大城市，50 万人以上的属于中等城市，10 万人以上的属于小城市，10 万人以下的属于小城镇（方创琳，2013）。在中国，基于经济发展的区域分化，以珠三角、长三角为代表的东部沿海地区形成了具有城市群特征的城市体系，这些城市体系发育程度较高，大多属于全国性或区域性的城市体系。在中心城市强大的经济辐射与本地工业生产能力的影 响下，这些地区县城的人口集聚能力很强。以浙江省为例，2021 年，该省 90 个县（市、区）中常住人口规模超过 100 万人的县（市、区）有 23 个，超过 60 万人的县（市、区）达到 46 个^①。这些县城本身也有着较强的经济发展能力，县域人口城镇化率较高，其人口与产业的承载能力也仍处于快速扩张中，属于城市经济带的重要组成部分（仇叶，2023b）。与之相对地，中西部地区除了少数位于大中城市郊区的县城，绝大多数县城都处于地方性城市体系中，在东部沿海地区与大中城市人口集聚效应的影响下，这些县大多属于人口流出县，而且县域内部乡村人口众多，县城常住人口很少超过 20 万人，一些规模较小的县城，常住人口甚至不超过 10 万人。它们所处的层级大多介于小城镇与小城市，二三产业发展能力较弱，主要作为城乡经济要素交换的节点，真正处于城市等级结构的末端。

不同层级城市的巨大差异意味着，引入城市等级结构对城市经营理论的扩展具有重要意义。城市经营是对城市资源利用、调控与经营的过程，地方政府的经营行为必须立足城市本身的资源禀赋与发展潜力。因此，在城市等级结构的视野中，地方政府推动的城市经营不是在无差别的抽象“城市”中展开，而是嵌入于具体的城市等级结构，依托特定的经济空间与城市特性。城市等级结构内在地决定了不同等级城市在资源结构、人口规模、聚集能力、发展潜力等多个方面存在显著差异，其城市经营将面临不同的限制与约束条件。这必然导致不同等级城市的城市经营路径与经营效果存在差异。因此，城市等级结构是影响城市经营的重要变量，它能使城市经营理论更具现实解释力。

具体而言，城市层级内在地影响城市的经济社会特征，必然作用于城市经营三个机制的运转。这三个机制影响着城市经营资金的生产与流动的“轨道”，在不同的运动“轨道”下，“投资—发展”的关系将很不相同，从而产生不同的经济社会后果（见图 1）。

^①来源于浙江省各县（市、区）的统计数据。

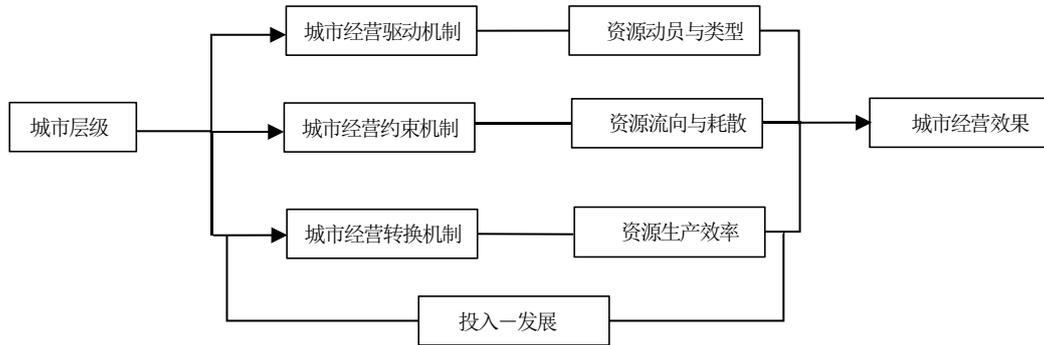


图1 城市经营机制的运转逻辑

1.经营驱动机制分化与资源动员的类型差异。基于城市经济发展对公共物品投入的依赖，城市经营首先就需要解决初始投入的资金与信用问题。在以土地财政为核心的城市经营驱动中，土地资本化与土地财政的生产就构成了问题的关键。土地不具有自我资本化的能力，需要其他资源投入才能实现增值与信用生产。城市所处层级不同，城市的资源结构存在显著差异，尤其体现在市场要素聚集程度的差异（白永秀，2012），这将深刻影响地方政府生产土地财政的路径，导致经营驱动机制的路径分化。在不同的经营驱动机制下，地方政府动员出来的资源性质存在较大差异。由于城市经营具有一定的风险性，十分依赖城市经济未来的增长能力，这就决定了哪些资源、哪些人群会被卷入风险经营。总体而言，城市等级位次越高，市场要素资源越充裕，城市经营驱动的市场化水平也越高。

2.经营约束机制分化与资源流向及损耗差异。地方政府具有特定的财政支出偏好，并不一定契合城市发展需求。这种偏好既受财政制度规范的塑造，也与辖区的产业、人口结构密切相关。对公共物品敏感、具备自由流动的人口与资本是约束地方政府支出行为的重要变量，为了发展地方经济、获取更大规模的税收，他们不得不竞争这些流动性的人口与资本，从而提高财政支出的公共性与生产性（赵燕菁，2011）。已有研究指出，中国的土地财政支出倾向于增加生产性公共物品的供给（田传浩等，2014），但城市层级不同，产业的集聚程度与产业结构都有所差异，这种差异又影响着城市的人口类型。因此，地方政府面对的人口与资本类型差异显著，城市经营约束机制的强弱自然存在分化。经营约束机制影响着资源的流动方向，决定着城市经营资金在科层体制内部的流动中能否不被损耗，从而真正进入生产领域。县域城镇化主要面对本地农业人口，产业类型也具有独特性，这将使县城经营的约束机制具有特殊性，城市经营资金也将具有独特的流向。

3.经营转换机制分化与资源生产效率差异。公共资源的有效投入只有与城市的发展潜力相结合，才能推动城市经济增长。城市的发展潜力主要基于城市的经济要素集聚能力。受到规模递增效应与集聚向心力的影响，高层级城市通常能够达到极高的经济集聚规模，而低层级城镇的集聚能力较低，发展潜力相对有限，这种差异无法通过国家的政策干预解决（许政等，2010）。城市经济发展潜力越大，政府公共投入转换为区域发展能力的可能性就越大；反之，公共投入的效率就难以得到保障。因此，即使城市经营有着强约束机制，但受城市经济发展潜力的影响，城市经营发展转换机制仍然会出现强弱分化。这种分化就影响着投入城市建设的资源的生产效率。

三、研究方法说明

为了深入细致描述和解释中西部地区县城经营悖论的生产过程与基本逻辑，本文采取个案研究方法。个案研究通过对典型个案的细致剖析，深入呈现某一类现象的产生与发展过程，并在这一基础上实现因果逻辑的提炼，从而形成对某一类共性问题较为深入、详细和全面的认识。2020年，笔者所在的研究团队受民政部委托，对华中地区4省13县（市、区）的县域城镇化展开大规模调研。各地的县域城镇化推动模式高度相似，由于城镇化研究涉及复杂的政府行为，笔者在13县（市、区）中选择了与研究团队关系较好的隽县作为典型案例，以展开深入研究。

隽县位于湖北省东南部，处于省域较为边缘的位置，全县下辖9个镇、2个乡，2021年的总人口为52.72万人，常住人口城镇化率为42.24%。该县的典型性表现在两方面：一是该县属于典型的中西部人口流出县，外出打工人口常年在13万人以上。同时，与绝大多数中西部县一样，其经济发展水平较低，农业经济仍然是县域经济的底色。二是该县在县域城镇化的推进上具有典型性。与一般中西部地区的“造城运动”一样，2017年，该县抓住棚户区改造的契机大力发展县城房地产，此后进一步集聚教育资源激发农民的购房动力，以此获得大规模的土地财政资金来推动县城建设。仅3年时间，该县累计投入城市建设资金40亿元、扩展城区面积15平方千米。然而，大规模的投资与建设并未提升该县的人口产业承载力，县级政府反而陷入大规模债务的困境，城乡资源分配更加不均衡。可以说，隽县较好地呈现了很多中西部县域的基本特征以及进行县城经营的经济社会后果。

笔者于2020年3月和12月在隽县展开了两次集中调研，主要采取非结构式访谈的方式，访谈集中于以下基本主题：县域的经济社会特征、县城经营的方式方法、县城经营的基本效果。案例调研的内容与研究主题密切相关，解释县城经营的悖论需要在两个层面着重发力。一是理解地方政府的经营行为。这涉及地方财政、土地资源、公共服务供给等内容，与多个政府职能部门密切相关。基于此，笔者对该县自然资源和规划局、招商局、农业农村局、财政局、发展和改革局、城市发展建设投资集团、工信局、教育局展开了细致的访谈。这些部门主要由副局长或科室负责人接受访谈。这些访谈有助于理清县城经营的独特路径，同时收集丰富的数据，包括近年来的城镇化率、人口流出率、规模经济增长率、土地财政规模、房地产价格变动、政府债务等。二是理解农民的城镇化行为。为了把握农民进城的基本逻辑、进城前后的生产生活差异，笔者与乡村两级的基层干部、普通农民进行了广泛访谈。同时，县城教育资源集聚是影响农民城镇化决策的关键变量，笔者在城区选取一所九年一贯制学校，在乡村选取一所小学和一所中学，访谈了这些学校的校长。除了一手资料外，笔者通过政府网站发布的数据与新闻，掌握该县所在市的经济发展、人口流动、县域城镇化等信息。

四、公共服务经营化与城市经营资金的强动员

中西部欠发达县域的资源结构具有普遍性，工业经济与城市经济的低度发育导致县域的市场要素资源相对匮乏，县城与乡村社会紧密关联，又赋予县级政府较强的民生资源控制能力。在这种资源结

构下，县级政府普遍采取了独特的、以经营公共服务为核心的城市经营驱动机制，民生公共服务成为县级政府撬动财政资金与农民家庭资源、获取土地财政收入的中介。

（一）县域资源结构的基本特征

在城市等级体系中，相比中心城市强大的资源集聚能力，低等级城市的资源集聚能力要弱得多，它们较少受到中心城市的经济辐射，反而容易在大城市的虹吸效应下，出现人、财、物的流失问题。对于处在城市等级结构末端的中西部县城而言，它们基本处于市场的边缘地带，属于与制造业中心相对的农业外围地区，工业经济与城市经济规模非常有限，是典型的人口流出地区。县域通常只有政府招商引资的少量企业与服务本地人口的小型服务业。2020年，隗县规模以上的企业仅有101家，均为劳动密集型企业，年利润为4.13亿元。工业企业的匮乏制约了县域经济的人口吸纳能力，与绝大多数欠发达县一样，隗县的人口外流情况严重，在52.72万总人口中，离开县域常年外出打工的农民工在13万人以上。隗县周边的县也基本是这种情况。2021年，该县所在市有261.27万常住人口，户籍人口304.14万人，全市外流人口为42.87万人，人口流出率高达14.1%。由于县城缺乏工业产业，在城镇化大规模推动前，绝大多数留在县域的人口主要居住在乡村，县城常住人口十分有限，仅在12万人左右。有限的产业与人口进一步限制了服务产业的发展，城市经济也就很难被激活。这严重制约了县级政府依托市场经济资源撬动土地财政的能力。在城市经济体系中，土地的资本化水平与区域经济发展密切相关，伴随人口与资本的集聚，土地的需求规模将自然增加，从而推动土地价值增长（王小映，2014）。但在中西部县域，土地资本化的市场动力十分匮乏，有限的企业与人口难以充分激活县域土地市场。2017年以前，隗县县城核心区的商住用地价格每亩仅40万元，县城的房地产市场不景气，商住用地经常出现流拍问题，县一级的土地财政收入常年维持在1亿元~2亿元的规模，这显然无法支持县级政府开展大规模城市建设，政府必须依靠其他资源激活土地市场。

不过，县城与乡村社会的紧密关联赋予县级政府独特的资源动员优势。首先，分税制改革以来，省以下“以县为主”的财政体制的建立使县一级成为国家财政资源进入乡村的重要节点。中西部地区县一级本级公共财政收入有限，但在国家资源下乡的背景下，县级政府能够支配的项目资金日益增加。2020年，隗县本级公共财政预算收入仅6.13亿元，但上级补助资金高达28.46亿元，大多属于公共项目资金，不少项目更是有相应的政策性贷款或专项债券支持。此外，作为基层拥有完整财政权力的一级政府，县级政府不仅掌握着制度性的财政权力，而且能够通过灵活分配项目、运作国有资产、建立融资平台等方式扩张财权。其次，县域是公共服务的基本单元，县级政府作为公共服务的供给与属地管理主体，有着较强的民生资源控制能力与社会资源动员能力。与全国大部分地区一样，隗县外出打工的农民并未切断与县域的关联，他们大多将子女与老人留在乡村，把打工获得的收入输送回来，服务于家庭再生产。农民家庭仍然十分依赖县级政府提供的教育、医疗等关键性民生资源。这就使县域的民生公共服务能够成为动员社会资源的重要媒介，它赋予县级政府影响农民家庭资源配置方向的能力。因此，从资源属性的角度看，“弱市场—强社会”构成了县域资源的基本结构，这深刻影响了县级政府撬动土地财政资金的具体方式。

（二）经营民生公共服务与非市场性资源的动员

在独特的资源结构之下，经营公共服务是县级政府驱动城市经营的主要机制。经营公共服务是指，县级政府从公共服务供给主体变为经营主体，将民生公共服务作为经营性资源，以土地增值的经营利益最大化作为民生公共服务供给的基本原则^①。在具体做法上，县级政府主要通过城乡之间进行不均衡的公共服务资源配置，刺激县域房地产市场的发展，进而推动土地财政扩张。这一手段在大城市也有所使用，但只有在市场资源高度稀缺的县域，经营民生公共服务才成为主导甚至唯一的城市经营驱动机制。这种独特的经营驱动机制也意味着，在城市等级结构的末端，县级政府仍然有着强大的资源动员能力，但进入风险性城市经营的资源主要不是市场资源，而是服务于民生的公共服务资金与农民的家庭资源。

具体而言，经营公共服务主要采取以下两种具体手段：一是利用民生公共服务项目动员国家财政资金，改变县城商品房市场的供求关系，推动商品房市场的发展与房价激增。在近年的县域城镇化中，棚户区改造（以下简称棚改）项目最具典型性，它被普遍作为县级政府激活房地产市场的载体。隗县的县城经营也肇始于此。棚改是典型的民生公共服务项目，以提升城市居民的居住生活环境质量为目标，但在经营意义上，县级政府需要将公共服务项目附着的公共资源引向房地产市场。隗县自2016年以来，共申请了13个棚改项目，涉及拆迁户6879户，拆除总面积达13.56万平方米，但真正的危旧房数量有限。棚改的扩大化使县级政府不仅获得了不少中央与地方的项目补助，而且从政策性银行争取到10亿元左右的融资贷款，盘活的550亩土地中也有400亩用于拍卖，在短期内扩张了县级财力。更重要的是，大规模拆迁改变了县域住房的供需结构，为了将棚改释放的居住需求导向房地产市场，县级政府不仅提高了拆迁标准，而且实行购置商品房的奖励政策。该县的拆迁补偿标准不高，2019年的补偿标准为每平方米2800元，但县级政府增加了各种形式的补贴^②，尤其规定拆迁户购买商品房可享受拆迁补偿价20%的购房补贴，从而使拆迁补偿价格高于房地产的平均价格。这就使拆迁户大多选择货币安置的模式并大量购入商品房，随之而来的是，政府的拆迁成本快速增加，公共财政资金以拆迁补偿款的形式成为激活房地产市场的首要资金来源。

二是改变民生公共服务的城乡配置结构，将购房作为农民获取县城优质教育资源的前置条件，从而制造乡村人口进城购房的动力。棚改项目经营化涉及的人口数量较小，要持续刺激购房需求必须激活更广泛乡村人口的购房动力，吸纳沉淀在乡村两级的社会资源。在城镇化时期，教育是农民家庭积累人力资本、增加城镇化能力的主要途径，农民对教育资源的配置十分敏感（苏运勋，2019）。在这一背景下，将教育资源与房地产市场捆绑构成了公共服务经营化的另一个面向，这也是县级政府得以介入农民家庭资源分配的重要手段。城镇化推动前，乡村与县城的教育差距在可容忍的范围内，农民

^①一般而言，经营公共服务具有两重内涵：一是以市场化、企业化的方式进行公共服务供给，即一种相对政府行政供给的经营性供给模式；二是将公共服务用于经营目的，以政府经营效益最大化原则替代民生优先原则对公共服务进行配置，即考虑公共服务供给能否服务于地方政府的特定经营目的。在县域城镇化中，公共服务经营化主要是指第二层含义。

^②补偿主要包括征收补偿、协议签署补偿、搬迁补偿三项，补贴标准分别按拆迁补偿价20%、10%、5%的比例进行加总。

送子女进城读书与购房的动力较弱，少部分家庭条件较好或是更重视教育的农民也会选择送子女在县城就读，但由于学籍管理相对宽松，一般只需要缴纳部分借读费就可以就读，农民自然缺少进城购房的动力。因此，拉大城乡教育质量的差距就成为驱动县城经营的核心手段。2017年，隗县提出“教育十大工程”，规划投入10亿元资金用于新建与改扩建公立学校。这些工程统筹了该县近年来主要的教育类建设项目与本级财政资金，但所有建设都聚集在城区学校或城郊学校。与之配套的是，县级政府大幅度增加了县城的学位数量，从而为抽调乡村优质的教师资源进城提供空间。2018年与2019年两年，该县从乡、村两级抽调的教师数量每年在100人左右，大多是年轻的优秀骨干教师。物质资源的极化分配、师资差距的拉大，使得县域内部城乡教育质量出现了明显分化，从而激发农民获取优质教育资源的强烈需求。为了将这些需求转换为购房动力，2019年，隗县教育局很快公布了《义务教育阶段学校招生工作方案》，将招生权从公立学校集中到教育局，并根据商品房位置划定学区。根据新规定，城区学校入学指标仅分配给以下两类人员：一是在城区有房家庭的子女，这部分群体拥有优先入学权；二是在县城经商和务工人员的随迁子女，家庭监护人必须在本地企业缴纳三年以上社会养老保险或持有本地营业执照一年以上。由于县城就业机会稀缺、工资水平很低，大部分农村劳动力都不得不开离县城在外打工，真正在县城就业的农民十分有限。这就意味着，乡村户籍人口大多只有购买县城城区的商品房，才能享受优质的教育资源。县级政府的经营很快产生了效果，农民前所未有的地感受到购房的紧迫性，棚改以来该县的商品房价与销售量快速增长，2019年，县教育局调整招生方案以后，当年商品房销售面积的增长率达到了45%（见表1）。房价也从2017年的每平方米2500元增长到2020年的每平方米4038元。这种情况在中西部地区十分普遍。隗县所在的市共有4县1市1区，6个县（市、区）中除了市区与1个县级市以外，其余4个县的经济能力都较弱。2021年，隗县的地区生产总值在该市排名第4，只有城区地区生产总值的50%，但依靠公共服务的经营化，该市4个县的商品房价都出现了大幅度攀升，十分接近市区的商品房房价水平。

表1 隗县房地产市场运行情况（2017—2020年）

年份	新建商品房销售数量（套）	销售面积（万平方米）	销售面积增长率（%）	价格（元/平方米）
2017	2280	29.59		2500
2018	2308	31.82	7.54	3900
2019	3748	46.14	45.00	4020
2020	3840	47.24	2.38	4038

资料来源：隗县房地产管理局统计数据。

这真正激活了县域房地产市场，为土地财政的生产提供了条件。县级财政实现了前所未有的扩张。2017年，隗县的土地财政收入仅1.6亿元，2018年就飙升到13.8亿元，而该年隗县本级公共财政收入仅8.0亿元。2019年、2020年两年县一级土地财政收入分别为15.1亿元与11.3亿元，仍然维持在较高水平。土地价值增长又为土地金融的扩张提供了基础。2018—2020年，隗县城市发展建设投资集团已经累计融资贷款30.61亿元，每年的融资额度都保持在10亿元左右。这些土地财政收入构成了县城的城市经营资金。可以看到，公共服务的经营化赋予县级政府强大的城市经营资金的动员能力，土地

财政资金的激活除了依靠房地产企业的投入，最重要的资源来源于公共服务资金与农民的家庭财产，这些资源都具有非市场属性。

五、弱经营约束与城市经营资金的强耗散

公共服务经营化为县级政府提供了大量城市经营资金，问题在于这些资金能否在科层组织内部的流动中，较少损耗地流入有利于城市发展的生产与公共领域。由于县域的人口与产业具有弱质性的突出特征，县一级很难形成有效的城市经营约束机制，这扩大了县级政府财政支出的自主性，导致大量城市经营资金被用于支持县级政府独特的公共财政支出偏好，出现了严重的资金耗散问题。

（一）县域的人口产业结构与弱城市经营约束

中西部地区县一级的本级公共财政收入十分有限，这些地区的城市经营资金主要依赖土地财政收入以及土地增值带来的融资性收入，但无论是土地财政收入还是融资性财力，都具有债务属性，只有持续投入城市建设，才能维持城市经营的资金循环。在县域，这部分资金能否流入有利于城市发展的公共领域，仍然与县域是否可以形成限制地方政府行为的城市经营约束机制密切相关。城市经营约束机制的产生依赖特定的产业与人口结构，正如公共经济学家蒂伯特所指出的，人口与产业对城市公共服务的敏感性与自由流动能力是影响政府行为的关键变量（曹荣湘，2004）。在城市体系中，产业的分布具有一定的规律，中心城市有着强大的经济要素集聚能力，这种集聚带来了本地市场活跃、要素价格上涨、知识外部性以及技术溢出等效应（Hanson, 1998），它们既产生了较强的向心力，使一些能够负担起高成本，对知识、技术以及城市市场较为依赖的企业留在中心城市；也会引发一定的离心力，使要素价格承担能力较弱，对知识、技术以及城市消费市场依赖程度较低的企业向低层级城市转移。在这一过程中，不同等级城市的产业分布与人口分布就会有较大差异，城市等级越高，高产值企业与高质量劳动力通常越密集；城市等级越低，低产值企业与低质量劳动力就越多。总体而言，中西部县域的人口与产业具有弱质性的特征，依靠它们很难形成强有力的城市经营约束机制。

首先，县域人口以本地经济能力较弱的乡村人口为主，他们对县域的公共服务与就业机会高度敏感，但缺乏足够的流动能力。一般来说，随着城市层级提高，城市中非本地居民的占比增加。这些人口大多是被城市的就业机会与公共服务所吸引，流动性较强，能够对城市就业机会的变化做出一定反应，他们当中更不乏市场能力较强的高素质劳动力。与之相对，县城经营主要面对本地人口，受限于县域的产业结构，县级政府推动的人口城镇化一开始就难以吸引外来人口，而是通过在县城集聚民生公共服务资源，将原本居住在乡村的农民牵引进县城。这些弱质的乡村人口对县域的民生公共服务高度敏感，但缺乏去往其他地区进行城镇化的能力，很难通过“用脚投票”约束县级政府的行为。一位在隗县买房的农民就坦言，“农民没有办法，大城市不可能去，为了孩子上学，只能把一辈子赚的钱投到县城里”。这也是县级政府在县域集聚民生公共服务、提高民生公共服务获得成本，不仅没有导致乡村人口流动，反而使他们为了家庭发展不得不承受高额房价的原因。

其次，从产业结构上来看，基于地租分化和城市经济集聚效应的影响，不同产值的产业在空间分布上有较大差异，县域处于市场与制造业的外围，除了农业与服务本地人口的小型商贸业，流动能力

较强的工业企业也大多属于劳动密集型企业，它们与县城发展的关系较为疏离。在较高层级的城市，产业的集聚程度高、产业之间的关联较强，整个城市经济构成了一个整体体系，城市公共物品就成为复杂经济体系在空间上集聚与互动的重要纽带（董利民，2016）。一些高产值企业更是对大城市的公共物品十分敏感，公共物品的有效供给是大城市维系自身要素集聚、知识生产、优质劳动力供给等经济发展能力的关键因素。与之相对地，随着城市等级结构逐渐定型，中西部县域很难改变自身的区位优势，进入县城的工业产业类型单一，数量有限，相互间关联较少，企业内部也大多是一线工人，管理与技术人员很少。隗县200多家工业企业基本上是小规模劳动密集型企业，关联度较低，并未形成产业集群。对这些企业而言，它们愿意入驻主要基于县域低价的劳动力、土地以及各类政策性优惠补贴，与城市公共物品供给的关联度不高，企业内部也缺乏对城市服务有较大需求的高素质劳动力。

可见，县域弱质的人口与产业要么缺乏足够的流动能力，要么缺少对城市公共物品供给的敏感性，很难形成强有力的城市经营约束机制。大规模扩张的城市经营资金与弱经营约束机制形成了鲜明的对比，这极大地扩张了县级政府土地财政收入支出的任意性。

（二）县城经营资金的流动方向与强耗散

学者一般都强调，中国的土地财政收入主要用于增加能够促进经济增长的生产性公共物品，而相对忽略民生公共服务的供给（周黎安，2008）。在县一级，面对短期扩张的公共财政资金，县级政府将不少土地财政收入用于生产领域的支出、大举进行教育工程建设，但在弱经营约束机制中，县级政府有着独特的财政支出偏好，县城经营资金耗散的问题十分突出。由于本地产业与县城建设的关联较弱，县级政府又有彰显县域城镇化建设成果的强烈政绩诉求，大量城市资金由于无法与对城市公共物品有较高需求的产业结合，被用于制造政绩性的“城市景观”。这些景观以凸显城市风貌为目的，很多都与地方经济社会需求脱嵌，甚至不具备实质功能，它们体现的正是城市经营资金的强耗散。

县级政府主要通过两种途径耗散城市经营资金，打造城镇化的政绩景观。一是由政府部门或融资平台公司以生产性或公共服务项目的形式建设城市景观。以隗县的金融总部传媒中心与“六馆一院”项目为例，这两个项目是县级政府在经济生产领域与民生领域的重点投入，很有典型性。金融总部传媒中心是隗县代表性经济建设项目，被县政府设定为推动区域经济发展的核心项目。该传媒中心由融资平台公司承建，投资成本高达2.3亿元。为了尽可能增强景观效果，该传媒中心总面积超过2万平方米，按照高端金融中心的标准建设，除了总部大楼与金融大楼以外，还配备了演播厅等高端设施，十分豪华。然而，隗县连制造业企业都十分有限，根本没有金融企业，该项目自2020年竣工以来，就一直处于闲置状态。由于这是隗县对外宣传城市经济发展成果的主要项目，县级政府仍在增加投入，提升周边景观建设。“六馆一院”项目是丰富居民城市休闲文化生活的重点民生工程^①。该项目建筑面积近7万平方米，投资2.2亿元，完全按照现代化的标准建设，例如，图书馆设置了大量电子屏幕，推行电子化阅读，科技馆也参考大城市的标准规划建设。2019年，图书馆、科技馆已经完成建设，但馆院与农民的实际文化需求有着相当大的距离，参观使用者寥寥无几，两个场馆长期处于非开放状态。

^① “六馆一院”包括展览馆、博物馆、科技馆、档案馆、文化馆、图书馆与多功能剧院。

这种景观制造逻辑几乎渗透县城建设的方方面面，不少城市建设存在过度建设的问题，脱离县域的经济社会需求，例如，隽县2019年启动建设的体育公园，总投资达到6.5亿元，占地625亩，远远超出了县级财政的承受能力。

二是以土地低价出让的方式将城市经营资金让渡给企业，由企业负责制造产业景观。土地财政资金是县城经营资金的重要组成部分，土地的低价出让是政府让渡城市经营资金的重要方式。隽县政府2017年就提出打造国际商贸中心与康养产业，但这些产业在引进之初就内含着“景观制造”的逻辑。两者的模式基本一致，以国际商贸业中心为例进行呈现。在有产业与人口的约束下，隽县要发展国际商贸业几乎不可能。因此，县政府一开始招商就以房地产企业为目标且与企业签订发展协议，由政府保障低价供地，按每亩45万元的价格出让550亩商住用地，并给予企业5年税收返还的优惠政策；同时，企业必须预留开发房产面积的30%用于建设商贸会展中心，维持5年的有效经营。为了获得政府的优惠条件，引入企业自2019年就将1.2万平方米的物业作为进口商品的自营展销区域，由于购买者很少，贸易区长期处于亏损状态，主要依赖政府补贴与房地产利润平衡利益。开发商多次想将商贸会展中心改为餐饮城，但遭到县政府的强烈反对，要求企业必须维持国际商贸业的运营景观。

基于民生公共服务经营化的驱动机制，县级政府的土地财政来源于国家公共财政资金与农民家庭资源的转移，但在弱城市经营约束机制下，依靠这种途径获得的城市经营资金却大量耗散在缺乏实质意义的景观打造上。这与有限理性下，地方政府投资不合理的逻辑截然不同。在一般的城市经营中，土地财政支出主要服务于城市经济的发展，这根本上仍然是一种生产性的投资行为，而在城市景观制造的逻辑中，城市经营资金流向政治性的景观制造，这些城市景观以塑造县城的城市面貌为主要目标，无法产生实际的经济社会效益。县级政府一开始就明确认识到这一点，但仍然积极推动这些城市景观的建设，它们也大多被作为县级政府发展县域经济的“亮点”工程。这就充分说明，由于缺乏有效的经营约束机制，大规模的城市经营资金在科层组织内部的流动中就改变了流动方向，它们偏离了流向生产领域与公共领域的轨道，出现了严重的资源耗散问题。

六、弱发展转换与城市经营资金的低生产率

在城市经营中，城市经营资金构成了潜在的“生产力”，能够转换为未来城市经济的增长与人口聚集能力。在县域，依靠公共服务经营形成的大规模公共财政资金在科层体制内部被耗散后，仍有相当一部分流入发展领域，但在弱发展转换机制下，县城的经济增长与人口城镇化处境并未得到改善，城市经营资金的投入呈现低生产率的特征。

（一）弱发展潜力与县域经济的有限增长

在城市经营资金的扩张下，县级政府用于推动县域经济增长的财政能力得到极大增强。与很多大城市的城市经营方式一样，县级政府主要采取两种策略将土地财政收入转换为县域经济发展的推动力，一是推进基础设施建设。对于县域经济而言，除了城市建设，更重要的是优质工业园区的建设。隽县这两年着力推进的县级工业园区规划用地面积达3400亩，已经完成了大量标准化厂房以及完善的路网建设，各类水、电、路、气等基础设施也十分完备，基本能做到让企业“拎包入住”。此外，该县

也试图引入产值更高的企业，耗资 4 亿元在城区建设了总面积达 9 万多平方米、以高端办公楼为主的中央商务中心。二是将土地财政资金转换为县级政府的招商引资能力。为了强化对企业的吸引，该县的工业用地价格一直维持在每亩 15 万元的低价水平，土地价格低于工业园区的开发成本。近两年，县级财政收入大幅度增加，县级政府又提出了厂房免租、融资贷款政府贴息、厂房装修补贴等一系列优惠政策。这是非常典型的将土地财政收入用于提升区域招商引资能力的做法，但公共资源投入的生产率十分低下。

在东部沿海地区产业转移的背景下，高质量的规模企业进入中西部仍然主要在省市两级聚集，县城城镇化并未增加县域经济的竞争力（贺雪峰，2022）。在优惠地价与政府补贴的吸引下，也有一些企业选择在中西部县城落地，但大多都是沿海地区淘汰、省市两级不愿意要的落后产能，一些企业的经营状况十分堪忧，其中甚至不乏骗取政府补贴的劣质企业。隗县近年来招商引资的企业，绝大多数经营状况一般，企业的负债率显著偏高，近 5 年新招企业中就有 10 多家已经停止运营的“僵尸企业”。隗县大规模推动城镇化建设以来，规模企业的发展状况非常直观地呈现了城市经营资金投入的低效率，这些投入并未转换为县域经济的增长能力（见表 2）。2015—2020 年，5 年时间隗县的规模企业数量仅增加了 24 家，规模企业的工业总产值与实缴税金未发生显著变化。2016—2018 年，规模企业的工业总产值与实缴税金都呈现下降趋势；2019 年工业总产值虽有所回升，但增长不多。受疫情影响，2020 年规模企业的工业总产值更是大幅度下降。此外，城区建设的高端商务中心也处于无人问津的状态，当前，这一办公楼主要由政府的平台公司租用，并未真正带来市场利润。

表 2 隗县规模企业的发展情况（2015—2020 年）

年份	企业数量（家）	工业总产值（万元）	实缴税金（万元）
2015	79	1222057.6	23607.30
2016	82	1280943.3	20441.37
2017	82	1218012.0	23058.09
2018	93	1278351.6	23333.13
2019	101	1393367.1	15623.08
2020	103	1221007.4	16562.54

资料来源：隗县科学技术和信息化局对规模企业发展情况的数据统计。

不仅如此，隗县企业一直在陆续迁出。一是发展起来的企业向更优区位转移，该县产值最高的几家本土电子企业中有的已经将主厂房移到省会城市；二是部分普通的劳动密集型企业向西部要素价格更低或劳动力较为充分的地区进行转移，真正留下来的企业并不多。这并非隗县的特例，以隗县所在省为例，近年来省级政府高度重视县域经济的发展，全省各县（市、区）也都展开了积极的城镇化与招商引资工作，但效果不尽如人意。2021 年，该省省会城市的地区生产总值超过 1.77 万亿元，占全省地区生产总值的 35.4%，拥有较高的经济首位度，这意味着，该省主要的二三产业都集聚在省会城市，省会城市以下的城市发展潜力十分有限。2021 年，隗县所在市的地区生产总值为 1819 亿元，只占全省地区生产总值的 3.6%，这些地区生产总值也主要集中在该市的城区。这充分表明，县级政府的财政

支出无法改变客观存在的城市等级结构，城市经营资金的投入产出效率非常低下。

从根本上来说，在大中城市的集聚效应之下，中西部地区县城的发展潜力有限。受经济集聚与规模效应的影响，大城市经济要素的聚集能力非常强，集聚能力事实上就意味着城市经济的发展潜力。对中国而言，当前核心城市的经济集聚度偏低，仍然有着较强的增长潜力（陆铭，2016）。这种增长潜力意味着，未来人口与产业仍然会在核心城市群与都市圈聚集，距离这些中心较远的低层级城市很难改变发展的劣势地位，将长期处于人、财、物的外流状态，它们也无法为企业聚集与发展提供有利的区位条件。这在隗县表现得非常明显，很多企业不愿进来或是选择迁出就与县城处于城市体系边缘地带的区位优势密切相关。一是中西部县城处于市场与制造业的边缘地带，这增加了本地企业与经济中心地带的互动成本，严重影响了企业的正常运作。绝大多数企业落地县城，但仍然与东部沿海地区以及大城市有着密集的业务往来，县域有限的企业规模难以支撑起发达的物流产业，为了维持成本，很多物流公司都选择在多家公司订单聚集、形成规模后才愿意统一接单发货。在高度竞争的市场中，交通和物流的劣势严重影响了企业的正常运转，不少企业深受困扰。为了解决该问题，隗县政府在2019年投资750万元在城区建设了连通最近机场的航站楼，但这并不能解决问题，航站楼也基本处于低效运营状态。二是中西部地区人、财、物外流带来的劳动力紧缺问题。可以获取低价劳动力是大部分企业愿意落地县城的重要原因，但在大城市高工资的吸引下县域人口大多选择离开县城外出打工，企业缺工严重。隗县政府采取各种办法协助企业招工，甚至由政府组织企业到西部地区招工，但每年的缺工问题仍难以得到有效解决，订单生产延误的情况普遍发生。这些劣势条件限制着县域经济的发展，即使一些低端的劳动密集型企业也很难在县城获得长足的发展空间，县级政府的城市经营与资源投入并不能解决这些问题，城市经营资金也就只能处于一种低效投入的状态。更重要的是，随着中国进入城镇化发展的中后期阶段，国家也日益强调以城市群为中心推动城镇化发展^①，无论基于经济规律还是政策条件，县域经济的发展潜力都受到了较大限制，这种投入的低效状态很难改变。

（二）有限人口承载能力与农民低质量城镇化

城市经营发展转换的另一个困境就表现在县城人口承载的潜力有限，大规模的城市建设无法转换为农民高质量的城镇化。城市的人口集聚能力依赖城市经济的高速发展，一方面，只有城市经济创造足够多稳定的就业机会，才能持续消化剩余劳动力，为他们提供非农就业机会与在城市立足的经济基础；另一方面，城镇化也是城市向迁移人口提供公共服务与社会保障的过程，这需要大量社会资金与公共资金的投入（国务院发展研究中心课题组，2011），依赖城市经济发展产生的经济剩余。县域有限的经济增长潜力导致县城的人口承载能力有限，在人口城镇化领域，城市经营资金的投入同样陷入了低效状态，农民的城镇化处境在一定程度上更加恶化。

2017—2020年，隗县三年累计投入城市建设资金40亿元，根据该县统计，县城的常住人口城镇

^①2014年，《国家新型城镇化规划（2014—2020）》提出，“中西部地区城市群成为推动区域协调发展的新的重要增长极”；2022年，国家发展改革委颁布《“十四五”新型城镇化实施方案》重申了这一发展战略，认为城市群将成为中国城镇化发展的主要依托。

化率从2017年的43.9%增长到2020年的46.8%。但从人口外流情况来看，离开县城外出打工的农民工并未减少，2020年，隽县总计农村劳动力26.8万人，外出就业劳动力大概为16.7万人，占总劳动力的62.3%。在县级政府的大规模投资下，县城的基础设施建设得到较大改善，但由于无法解决工业发展问题，农民难以在县城实现就业与生活的统一，家庭的主要劳动力仍然需要到沿海地区或其他地区的大中城市务工才能解决生计问题。事实上，大部分家庭在支付商品房购房首付款后，还要承担高昂的房贷，这使得农民更加依赖产业密集地区的高工资与乡村的保底性收入。县城人口增多主要源于公共服务经营化带来的城乡教育分化，为了获得优质教育资源，不少农村家庭不得不送子女去县城接受教育，并匀出至少一个劳动力陪伴他们在县城读书。这不是隽县的特殊情况，随着县城经营的普遍推进，县城集聚的教育资源增加，陪读老人与陪读母亲成为县域人口城镇化的主体正在成为全国普遍现象（张一晗，2023）。从根本上来说，民生公共服务集聚导致乡村空间在一定程度上出现了劣化，这才使原本沉淀在乡村的人口不得不进入县城。

从未来的城镇化潜力来看，只要县域经济增长的问题仍然无法解决，将有教育需求与购房能力的乡村人口推进县城以后，县城人口城镇化率的提升空间就不大。更重要的是，由于县域缺乏足够的产业，农民进城不仅未能实现城镇化能力的增长，反而容易引发家庭经济的脆弱化。一方面，县城就业机会稀缺，陪读意味着家庭原来的生产主体不得不变为消费主体。为了减少损失，陪读一般由母亲或家庭中的老人负责，但这都意味着家庭可能损失一份重要的打工收入或是农业经营收入。另一方面，民生公共服务的经营化抬高了公共服务的获取成本，农民不得不进入商品房市场支付高额的房价，承担县城的高生活成本。以隽县为例，该县商品房价格从2017年的每平方米2500元增长到2020年的每平方米4038元，大多数农民缺乏全款购房的能力，按照100平方米计算，算上贷款按揭，一套商品房的售价在为50多万元，支付首付款后每月的按揭贷款为2000多元，农民普遍承受着较大的经济压力。同时，县城的居住生活成本明显高于乡村，按照隽县农民的说法，“在县城哪哪都要花钱，买米买菜，还要交物业费，孩子出去玩一趟更是要花销”，很多购房农民每月还完房贷、支付完在县城的生活开支后，很难再有储蓄。乡村人口是市场中的相对弱势群体，收入减少与消费增加使他们陷入更加脆弱的境地。正如该县农民所说，“农民是蹑着脚进城，钱都用在房子上了，家里没人生病还好，有人生病都没办法应付了”。城市等级越高，城市的居住成本与生活成本也会越高，通常来说，这种城市成本需匹配相应的经济收入机会与高质量的公共服务，使家庭的支出与经济社会福利相匹配。县域城镇化的问题在于，农民将终身财富的一部分用于购买在县城的居住权，但县城却无法匹配与农民支出相对等的就业机会与公共服务，使他们处于收入与支出不平衡困境中。

七、县城经营悖论的生产逻辑

在国家高度重视县域城镇化的背景下，县级政府试图通过县城经营的策略推动县域经济发展与人口城镇化，但受城市等级结构的影响，中西部地区的县城经营呈现以民生公共服务经营化实现强资金动员，在弱经营约束与弱发展转换机制下进行资金投入的基本特征。在这种经营模式下，县城经营的悖论很快在中西部地区显现，通过上文的分析可以将这种经营悖论进一步归纳为：政府将大量公共财

财政资金与农民家庭资源转换为城市经营资金投入县城建设，却导致县域城镇化日益陷入弱发展性、强汲取性与高风险性的低质量发展困境。首先，大规模的公共财政投入并未转换为县域经济发展与人口城镇化能力的提升，县域仍然处于工业经济发展缓慢、人口外流的弱发展状态。其次，在县级政府的引导下，农民购买县城的商品房事实上是将长期打工获得的家庭积累以土地出让金的形式交由县级政府进行再分配，但这种低效的再分配却使得农民家庭变得更加脆弱。在这一意义上，县城经营一开始就具有汲取性的特征，即县级政府以房价为杠杆汲取农民的家庭资源作为城市经营资金，但未能提升区域的经济发展与公共服务水平，农民的大规模支出难以换取与之匹配的经济社会福利。即使是在教育领域，县域整体的教育质量并未真正提升，而是通过扩大城乡教育分化，制造县域的教育“高地”，抬高农民获取优质资源的成本。最后，这也是乡村社会风险增加与累积的过程。一方面，在县级政府的经营下，民生公共服务成为必须支付高额价格才能获得的经营性资源，这加重了进城农民的负担，拉大了县域内部的城乡差距，城区公共服务集聚对在村农民产生了明显的排斥效应。隗县不少没能力买房的农民都十分悲观，他们感慨道，“买不起房，孩子接受不了好的教育，就只能和自己一样卖劳动力”，也埋怨自己“没能力，对不起孩子”。经营县城正在使县城与乡村之间的整合性关系变为排斥性关系，这将弱化乡村社会保障农民权益的能力，从而导致社会风险增加。另一方面，土地财政是对一个地区未来经济增长的贴现，县域的弱发展意味着土地经营带来的跨期效率补偿远远赶不上政府的财政透支，这就必然导致县城经营几乎都伴随大规模的地方债务。截至2020年底，隗县预算内债务与融资平台形成的隐性债务总额超过70亿元，超出中西部地区县一级的承载能力。由于县域城镇化与农民紧密捆绑，这种财政风险一旦爆发，不仅会影响县级政府的正常运转，更会波及乡村社会，将农民购入的商品房变为劣质资产，从而带来更大的社会风险。

基于以上分析，需要进一步归纳县城经营悖论的生产逻辑。在城镇化发展时期，城市的建设投入与经济增长之间存在着跨时间性的问题，城市经营成为协调这种跨时间性问题的主要方式，它通过三个城市经营子机制的运转推动着城市经营资金的动员、流动与生产，本质上正是为了协调与控制“投入—发展”关系，即通过政府进行信用动员产生城市经营资金，并将它们投入生产领域，从而推动城市经济发展，补偿早期的信用投入。因此，只有当具有信用性质的城市经营资金在投入中推动城市经济发展，城市经营才是有效的，也才是低风险的。城市等级结构事实上影响了城市经营资金生产、流动、转换的运动轨迹，决定了地方政府动员什么类型的资源生产出城市经营资金，以及城市经营资金在流动中是否转换为城市的发展能力。中西部县城经营悖论的产生缘于这些地区县城独特的经济社会特征影响了城市经营机制的有效运转，从而导致城市经济资金协调的“投入—发展”关系出现了扭曲。在县城经营中，城市等级的末端结构使城市经营协调的“投入—发展”关系走向了一种独特的“无发展的社会透支”形态，即城市经营资金的投入不仅没有带来县域经济的发展，反而使县域陷入社会性透支的困境，这种形态也内在包含了县城经营悖论的生产逻辑。

首先，城市等级结构的末端位置决定了县域的资源结构呈现“弱市场—强社会”的基本特征，在这种资源结构下，县级政府只能采取民生公共服务经营化的驱动机制，以非市场性资源完成城市经营资金的动员。这就使得县城经营的资源性质一开始就是低度市场化的，是依靠社会透支形成的城市经

营资金，是将原本服务于保护农民利益的公共财政资金与农民的家庭资源卷入风险性的城市经营，进行透支性使用。为了动员更多资金，县级政府利用土地财政与房地产的杠杆效应透支着县一级的未来公共财政收入与农民家庭的未来收入，其对民生公共服务资源的控制能力使大规模的社会透支成为可能。这种透支模式赋予了县级政府在有限的人口与产业下保持强大的资源动员能力，但资源动员能力越强也意味着社会透支越彻底，乡村社会卷入风险的程度越高。大城市同样存在公共服务经营化的情况，但一般还是有产业作为支撑，且主要面对城市人口，不少市民购房也有一定的投资性质，因此，这些地区动员的资源仍然有较强的市场属性，驱动城市经营的更多是市场资本或是城市的闲散资金。县城与乡村社会紧密关联，它使城市经营前所未有的地从市场领域进入社会领域，将民生公共服务体系与市场中最弱势的农民卷入其中，这也意味着，一旦城市经营失败，市场风险将无可避免导向乡村。因此，社会性透支在根本上透支的是县级政府未来的公共服务能力与农民的发展能力，是将乡村社会陷入风险的投机行为。

其次，县级政府的财政能力依靠社会透支得到了前所未有的扩张，但城市体系的末端位置决定了城市大规模的投入建设与经济发展的关联度较弱，资源投入仍然无法解决县域发展的问题。在县域，弱质的乡村人口与产业要么缺乏流动能力，要么对城市公共服务供给的敏感度较低，县城经济增长与人口吸纳的潜力也十分有限。这就使县城经营只具有弱经营约束机制与弱发展转换机制，很多在大城市有效的公共投入在县域很难形成发展效应，县域的经济人口承载能力并未得到真正提升。更吊诡的是，土地财政带来的财政自主性在县一级被进一步放大，县城建设与产业发展的弱关联使县级政府滋生出独特的制造城市景观的需求，本地人口又无法通过流动进行需求表达。由此，地方政府转移公共财政资源与农民家庭资源才生产出来的城市经营资金出现了强耗散与低效率的特征，这些资金不仅在科层体制内部的流动中未能完全进入生产领域，即使进入生产领域也无法具备高生产率。事实上，相比那些迫切需要通过有效的公共物品投入解决发展问题的城市，中西部县城的发展潜力十分有限，这就内在地决定了县城经营是“无发展”的。城市经营的低效也使县级政府有了独特的制造城市景观的政绩需求，浪费了依靠社会透支获得的城市经营资金。

可以看到，城市经营在城镇化建设时期以协调“投入—发展”关系为根本目的，但随着中国进入城镇化发展的中后期阶段，城市等级结构末端的资源结构、人口产业结构、发展潜力出现明显的定型化趋势，在这种结构下驱动的城市经营只能导致“无发展的社会透支”，即通过透支非市场性的社会资源实现城市建设投入，并不能够推动县域经济的发展，增加社会的经济社会福利，而是将风险引入最基层的乡村社会。可以说，县城经营的悖论正是城市等级结构末端与城市经营碰撞的结果，它使城市经营的优势难以发挥，而弊端则被最大限度地释放。从根本上说，与处于城市经济带的东部地区与大城市周边的县城不同，中西部县城处于城市体系的末端，位于城乡之间的中间结构，既属于市场的边缘地带，也与国家着力进行社会保护与人口积蓄的乡村社会紧密关联。不同于按照风险竞争原则进行资源配置的市场，乡村在一定程度上是区隔市场、国家保护下的重要权利空间，是农民维持低成本、高福利生产生活的社会场域（仇叶，2022）。可以说，县域属于“弱市场性—强社会性”的城乡中间地带，这种独特的空间位置决定了中西部地区的县域城镇化天然具有强社会保护、弱经济发展的职能，如果要在这种地带

强行驱动高投入、高风险的城市经营，结果必然是将社会卷入经营悖论，引发社会透支，而社会透支却仍无法改变弱市场的结构性锁定，从而导致整个乡村社会风险增加，扩大了地方政府在经营过程中的任意性，引发了公共资源的无序使用与浪费。因此，城市等级的末端结构与城市经营机制碰撞带来的县城经营悖论，本质上正是以维持稳定为核心目标的乡村社会与风险性的城市经营相碰撞的结果，也是县级政府的公共服务职能与强经营投资行为相碰撞的结果，中西部地区的县域城镇化在经营路径之下也就无法避免陷入低质量发展的困境，从而也背离了国家县域城镇化的总体目标与原则。

八、总结与启示

本文的研究表明，中国的城市体系已经呈现明显的层级特征，需要纳入城市等级结构的分析视角理解中国的城镇化实践。中西部县城处于中国城市等级体系的末端，但县级政府普遍将县城经营作为推动县域城镇化的主导手段，城市等级体系的末端结构与城市经营相碰撞扭曲了城市经营机制的运转，导致县一级强大的公共资源动员能力与低效的公共支出对撞，使县域城镇化陷入弱发展、高汲取、高风险的困境。将城市等级结构引入分析，对城市经营理论与县域城镇化实践都带来了一定启示。

在理论层面，城市等级结构视角的引入有助于城市经营理论的扩展与完善。以土地财政为中心的城市经营一直以来都是中国城镇化研究的焦点问题。学者对这套城市经营模式有诸多争论，也援引了大量实证经验，但很少将这一模式放置在城镇化发展的具体空间结构中，忽视了城市经营的复杂性与多样性，这也导致一些研究结论呈现较为模糊的状态，弱化了理论的现实解释力。依托中西部县城经营的经验，本文的研究可以在两方面完善城市经营理论：一是将城市经营视为经营驱动机制、约束机制、发展转换机制三个机制共同运作的结果，增加了城市经营理论的可分析性，也为其他理论视角与城市经营理论的结合提供了可能；二是将城市等级结构引入城市经营理论，提升了该理论的解释力，使之能够适应更多场景的分析，也更契合中国当前的城镇化现实。城市经济是典型的集聚经济，受规模递增效应与集聚向心力的影响，城市经济体系在空间上呈现不同的等级结构，等级位次是区分城市差异的基本维度。随着中国进入城镇化发展的中后期阶段，城市等级结构的特征日益明显，这一视角的重要性将持续凸显。本文基于县城经营的经验分析，对城市等级结构与城市经营之间的关联做出了初步分析。未来还可以通过对不同层级城市的细致分析，呈现两者更深刻的关联，这也有助于在实践领域指导不同等级城市确立合理的建设路径，助力于中国梯度城镇化体系的建立，并在这些差异化经验研究的基础上提炼出更具有解释力与现实适应性的城市等级理论与城市经营理论。

在实践领域，城市等级结构为重新定位县域城镇化的目标与建设路径提供了方向。在中国这样的大国，城市体系必然是多层级的，低层级城市的存在不是城市发展的缺陷，反而强化了城镇化的梯度结构，有助于城市网络综合功能的最优化配置。中西部地区的县域城镇化陷入县城经营的建设路径，很大程度上就在于这些县城忽略了自身与东部沿海地区以及大城市周边的县城处于不同的城市等级序列，有着不同的职能定位与发展路径。未来县域城镇化的发展必须契合中国城镇化发展的总体战略，严格遵循国家“因地制宜、分类施策”的基本原则，不同县城需要立足自身的城市等级序列，建立差异化的发展路径。相比较为发达的人口流入县，欠发达的中西部县的问题尤其值得关注。这些县城的

经济功能较弱，并不适合风险性的城市经营，其城镇化的核心目标是建立有效包容农民需求、县乡村有机联动的公共服务体系。为实现这一目标需要处理好以下关系：其一，处理好经济发展与公共服务的关系。县级政府在力所能及的范围内需要优化县域发展环境，但必须认识到县域经济发展存在客观约束条件，这是减少县一级资源浪费的重要前提。同时，将公共服务作为县域城镇化的重心，真正建立服务于农民的低成本、高福利公共服务供给体系。其二，处理好县域内部的城乡关系，建立城乡融合发展与统筹的机制。县城是基层社会的有机组成部分，县乡村共同构成了基层治理与公共服务的完整单元，必须警惕形成县域内部排斥性的城乡结构，建立以县城为中心的区域发展结构，既发挥县城的集聚扩散优势，也要提升县城的包容性与开放性，强化城乡关联，使农民低成本地享受县城与乡村的双重公共服务。其中最关键的问题就在于，降低公共服务的经营属性，恢复其民生保障功能。其三，处理好县域城镇化中事权与事责的关系。城镇化的推进依赖公共投入的增加，当前县一级被作为城镇化建设的主要事权主体，担负着重要的支出责任。然而，中西部地区的县域经济发展能力有限，本级财政不足强化了县级政府经营公共服务的动力，导致了一系列问题。为了更好推进县域城镇化，上级政府需要强化对县域城镇化的财政支持，平衡县一级的事权与事责，为县级政府提升区域的公共服务水平提供保障，也要建立更加规范化的县级财政体制，防止县级政府过度使用融资工具、开展不合理的投资与建设。

参考文献

- 1.安永军, 2019:《中西部县域的“去工业化”及其社会影响》,《文化纵横》第5期,第79-87页。
- 2.白永秀, 2012:《城乡二元结构的中国视角:形成、拓展、路径》,《学术月刊》第5期,第67-76页。
- 3.曹荣湘, 2004:《蒂布特模型》,北京:社会科学文献出版社,第32-78页。
- 4.陈景帅、张东玲, 2022:《城乡融合中的耦合协调:新型城镇化与乡村振兴》,《中国农业资源与区划》第10期,第209-219页。
- 5.董利民, 2016:《城市经济学》,北京:清华大学出版社,第53-78页。
- 6.方创琳, 2013:《中国城市发展格局优化的科学基础与框架体系》,《经济地理》第12期,第1-9页。
- 7.付敏杰、张平、袁富华, 2017:《工业化和城市化进程中的财税体制演进:事实、逻辑和政策选择》,《经济研究》第12期,第29-45页。
- 8.郭志勇、顾乃华, 2013:《制度变迁、土地财政与外延式城市扩张——一个解释我国城市化和产业结构虚高现象的新视角》,《社会科学研究》第1期,第8-14页。
- 9.哈维, 2017:《资本的城市化:资本主义城市化的历史与理论研究》,董慧译,苏州:苏州大学出版社,第2-30页、第35页。
- 10.韩本毅, 2010:《城市化与地方政府土地财政关系分析》,《城市发展研究》第5期,第12-17页。
- 11.贺雪峰, 2022:《大城市的“脚”还是乡村的“脑”?——中西部县域经济与县域城镇化的逻辑》,《社会科学辑刊》第5期,第55-62页。
- 12.克里斯塔勒, 2010:《德国南部的中心地》,常正文、王兴中译,北京:商务印书馆,第1-55页。

13. 国务院发展研究中心课题组, 2011: 《农民工市民化: 制度创新与顶层政策设计》, 北京: 中国发展出版社, 第 34-58 页。
14. 雷潇雨、龚六堂, 2014: 《基于土地出让的工业化与城镇化》, 《管理世界》第 9 期, 第 29-41 页。
15. 李强、陈振华、张莹, 2015: 《就近城镇化与就地城镇化》, 《广东社会科学》第 1 期, 第 186-199 页。
16. 李震、杨永春, 2010: 《基于 GDP 规模分布的中国城市等级变化研究——等级结构扁平化抑或是等级性加强》, 《城市规划》第 4 期, 第 27-31 页。
17. 梁琦、陈强远、王如玉, 2013: 《户籍改革、劳动力流动与城市层级体系优化》, 《中国社会科学》第 12 期, 第 36-59 页。
18. 刘守英、周飞舟、邵挺, 2012: 《土地制度改革与转变发展方式》, 北京: 中国发展出版社, 第 5-10 页。
19. 陆铭, 2016: 《大国大城: 当代中国的统一、发展与平衡》, 上海: 上海人民出版社, 第 178-196 页。
20. 陆铭, 2021: 《从分散到集聚: 农村城镇化的理论、误区与改革》, 《农业经济问题》第 9 期, 第 27-35 页。
21. 仇叶, 2022: 《乡村旅游的景观制造逻辑与乡村产业发展路径——基于赣南 C 县梯田景观开发的实证调研》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 2 期, 第 10-20 页。
22. 仇叶, 2023a: 《县域发展何以陷入“房地产化”》, 《文化纵横》第 2 期, 第 112-120 页。
23. 仇叶, 2023b: 《以区域分工为核心的中国式县域城镇化道路》, 《中国特色社会主义研究》第 6 期, 第 38-47 页。
24. 任杲、赵蕊, 2022: 《中国新型城镇化内涵演进机理、制约因素及政策建议》, 《区域经济评论》第 3 期, 第 57-65 页。
25. 茹乐峰、苗长虹、王海江, 2014: 《我国中心城市金融集聚水平与空间格局研究》, 《经济地理》第 2 期, 第 58-66 页。
26. 折晓叶, 2014: 《县域政府治理模式的新变化》, 《中国社会科学》第 1 期, 第 121-139 页。
27. 史密斯, 2021: 《不平衡发展: 自然、资本与空间的生产》, 刘怀玉、付清松译, 北京: 商务印书馆, 第 1-10 页。
28. 苏运勋, 2019: 《隔代陪读: 农民家庭的教育策略与家庭秩序》, 《北京社会科学》第 9 期, 第 66-75 页。
29. 孙秀林、周飞舟, 2013: 《土地财政与分税制: 一个实证解释》, 《中国社会科学》第 4 期, 第 40-59 页。
30. 田传浩、李明坤、酆水清, 2014: 《土地财政与地方公共物品供给——基于城市层面的经验》, 《公共管理学报》第 4 期, 第 38-48 页。
31. 田先红, 2022: 《项目化治理: 城市化进程中的县域政府行为研究》, 《政治学研究》第 3 期, 第 136-147 页。
32. 王小映, 2014: 《论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配》, 《农村经济》第 10 期, 第 3-7 页。
33. 吴启焰、朱喜刚、陈涛, 2009: 《城市经济学》, 北京: 中国建筑工业出版社, 第 45-90 页。
34. 徐巨洲, 2002: 《“城市经营”本质是对公共物品和公共服务的管理》, 《城市规划》第 8 期, 第 9-12 页。
35. 许政、陈钊、陆铭, 2010: 《中国城市体系的“中心—外围模式”》, 《世界经济》第 7 期, 第 144-160 页。
36. 杨华, 2019: 《论以县域为基本单元的乡村振兴》, 《重庆社会科学》第 6 期, 第 18-32 页。
37. 杨勇、杨丹、张明勇, 2011: 《都市圈城市等级体系的分形特征研究》, 《管理世界》第 9 期, 第 170-171 页。
38. 姚士谋、陈振光、朱英明等, 2001: 《中国城市群》(第二版), 合肥: 中国科学技术大学出版社, 第 34-38 页。
39. 张一晗, 2023: 《“进城宝妈”的新生活伦理及日常实践》, 《中国青年研究》第 12 期, 第 23-32 页。

- 40.赵燕菁, 2011: 《城市增长模式与经济学理论》, 《城市规划学刊》第6期, 第12-13页、第19页。
- 41.赵燕菁, 2016: 《国家信用与土地财政——面临转型的中国城市化》, 《城市发展研究》第12期, 第1-21页。
- 42.郑思齐、孙伟增、吴璟、吴武贇, 2014: 《“以地生财, 以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究》, 《经济研究》第8期, 第14-27页。
- 43.周黎安, 2008: 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》, 上海: 格致出版社, 第298-306页。
- 44.Fujita, M. and T.Mori, 1997, “Structural Stability and Evolution of Urban System”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol.27: 299-442.
- 45.Fujita, M., and P.Krugman,1995, “When Is the Economy Monocentric? Von Thünen and Chamberlin Unified”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol.25: 505-528.
- 46.Hanson, G., 1998, “Regional Adjustment to Trade Liberalization”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 28: 419-444.

(作者单位: 武汉大学社会学院)

(责任编辑: 小林)

The Paradox of County Management in Central and Western China and Its Explanation: An Analytical Perspective Based on Urban Hierarchy Structure

QIU Ye

Abstract: County management is the leading mode to promote county urbanization in the central and western regions, which makes county urbanization generally fall into the trap of low-quality development. This study introduces the analytical perspective of urban hierarchical structure and relies on the case study method to explain the occurrence mechanism of the paradox of county management in central and western China. The study shows that urban management coordinates the relationship between urban construction investment and urban economic development, which is the result of the integration of the management driving mechanism, the management constraint mechanism, and the development transformation mechanism. Urban hierarchical structure affects the operation of the urban management mechanism. The counties are located at the bottom of the urban hierarchy, and the basic characteristics of county management are to drive urban operation with the commercialization of public services and to make capital investment under weak operation constraints and weak development transformation mechanisms. Therefore, the strong resource mobilization ability obtained by overdraft collides with the inefficient public expenditure, which makes county urbanization fall into the management paradox of weak development, high absorption, and high risk. This shows that the counties in central and western China are located in the middle zone of urban and rural areas with a weak market and a strong society, and thus it is not expected to adopt risky urban management strategy but should regard public services that protect the interests of farmers and maintain social stability as the core content of county urbanization.

Keywords: County Urbanization; City Level; County Management; Public Services