

# 县域驱动视角下城乡融合发展的机制创新与实践路径

孙晨慧, 黄静宇

亳州职业技术学院, 安徽 亳州 236800

DOI: 10.61369/SSSD.2025130023

**摘 要 :** 城乡融合发展是中国式现代化的必然要求, 对推动乡村振兴具有重要意义。着眼县域驱动, 立足县域在城乡融合中的枢纽功能, 系统研究其驱动城乡融合的实践过程, 剖析融合发展中存在的问题与挑战, 揭示融合发展的生成机制, 提出构建要素市场化改革、产业全链协同、空间重构优化与治理现代化的融合发展创新机制。探索县域通过搭建城乡要素对流平台、培育三产融合载体、推动基础设施共享等路径, 实现城乡功能互补, 实践融合发展的新路径, 为城乡融合提供系统性解决方案。

**关 键 词 :** 县域驱动; 城乡融合; 创新发展

## Mechanism Innovation and Practical Paths of Urban-Rural Integrated Development from the Perspective of County-Driven Development

Sun Chenhui, Huang Jingyu

Bozhou Vocational and Technical College, Bozhou, Anhui 236800

**Abstract :** Urban-rural integrated development is an inevitable requirement for Chinese-style modernization and is of great significance for promoting rural revitalization. Focusing on county-driven development, based on the county's hub function in urban-rural integration, this paper systematically studies the practical process of counties driving urban-rural integration, analyzes the problems and challenges in integrated development, reveals the formation mechanism of integrated development, and proposes an innovative mechanism for integrated development that includes market-oriented reform of factors, whole-industry-chain collaboration, spatial restructuring and optimization, and modernization of governance. It explores paths for counties to achieve complementary urban-rural functions and practice new paths of integrated development, such as building platforms for the two-way flow of urban-rural factors, cultivating carriers for the integration of the primary, secondary, and tertiary industries, and promoting the sharing of infrastructure. This paper provides a systematic solution for urban-rural integration.

**Keywords :** county-driven development; urban-rural integration; innovative development

2025年中央一号文件《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》强调, 坚持农业农村优先发展, 坚持城乡融合发展, 提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平, 为推进中国式现代化提供基础支撑<sup>[1]</sup>。如何推进城乡融合发展, 如何发挥县域作用推进城乡融合发展, 不仅是一个理论问题, 更是一个实践问题。

### 一、城乡融合发展的科学内涵

城乡融合发展对推动乡村振兴、推动中国式现代化实现中华民族伟大复兴具有重要意义, 已成为社会共识, 城乡融合发展被诸多学者关注和研究。准确把握城乡融合发展的科学内涵对揭示城乡融合发展的内在机制具有重要意义。

涂圣伟认为, 县域城乡融合发展, 是县域城乡空间系统、经济系统、体制系统和社会系统互联互通、互补互融的过程, 这一过程具有历史必然性、理论必要性和实践可能性。<sup>[2]</sup>方创琳认为, 城乡融合发展一直是中国推动城乡统筹发展、实现城乡共荣的重

要目标<sup>[3]</sup>。何仁伟、王娟等认为, 城乡融合发展将城乡空间、社会、经济和生态环境视为有机整体<sup>[4]</sup>, 通过统筹规划、结构重构和制度创新, 推动资源要素双向流动与功能互补, 最终实现城乡共荣共富<sup>[5]</sup>。贾晋、高远卓认为, 所谓城乡融合发展, 就是既要遵从“产业发展-人口流动-公共服务配置”的内生发展逻辑, 又要极尽满足“城市对乡村需求的扩大和升级”的外生发展逻辑<sup>[6]</sup>。上述学者从城乡融合发展的过程、目标、内容及内在逻辑等方面对城乡融合发展进行了界定, 对我们理解城乡融合发展的科学内涵具有重要借鉴意义。

综上所述, 我们认为城乡融合发展是以城乡空间、社会、经

基金项目: 亳州职业技术学院2023年度校级科研项目“乡村振兴背景下城乡融合发展路径研究”(BYK2343)

济和生态环境为整体的系统思维，以经济社会全面发展、实现乡村振兴为目标，以城市带动、乡村支撑为内在机制，以人口、产业、资金、技术、土地、环境、政策等全要素、全方位、全时空双向流动融合发展为主要内容的新发展模式。

## 二、县域驱动融合发展的创新需求与实践困境

当前，我国经济社会发展进入了一个新发展阶段，县域经济在实现乡村振兴、推动经济社会发展中作用日益突显。在当今经济发展新形势下，城乡融合发展中全要素双向流动，县域驱动仍居主导地位，新时期推动城乡融合发展对县域驱动提出了新的要求。

### （一）县域驱动融合发展的创新需求

县域经济，是指以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地的一种行政区划型经济，与城区经济一道构成我国经济的基本单元。赛迪方略县域经济研究中心对外发布《2024中国县域经济高质量发展研究》报告显示，2023年GDP千亿元以上的县域有59个，100亿元以上的有1298个<sup>[7]</sup>，县域经济发展成绩突出。但当前县域驱动城乡融合发展面临的要素流动失衡、产业协同不足、治理能力断层的结构性矛盾依然突出。结构性矛盾在制约县域驱动城乡融合发展的同时，也蕴含了县域驱动城乡融合发展的创新需求。

### （二）县域驱动融合发展的现实挑战与深层矛盾

#### 1. 主要要素流动壁垒尚未根本破除

人口流动梗阻。城乡人口双向有序流动机制尚不健全，居住证制度与基本公共服务挂钩机制还不顺畅，户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率<sup>[8]</sup>。农村人口“进城难”与城市人口“下乡难”并存的现实矛盾。一方面，大量农村人口流入城市从事生产活动，成为游离在城市与乡村之间的“两栖”群体。另一方面，由于农村户籍始终处于封闭状态，在土地权益与农村户籍不脱钩的政策导向下，城市人口也面临着“下乡”困境<sup>[9]</sup>。

土地配置低效。受传统观念、政策制度和农民个体认识等诸多因素的影响，土地流转不够顺畅，县域经济发展对土地的需求和乡村土地闲置的矛盾突出。在土地财政激励下，政府过度干预，造成土地单向集聚<sup>[10]</sup>，造成土地资源配置低效，在很大程度上影响了城乡融合发展的速度和质量。

资金下乡受限。在农村金融资源配置以银行信贷为主导的格局下，涉农信贷供给持续处于抑制状态，金融资本抑或产业资本“入乡”普遍存在进入难、融入难、成功难的“三难”问题。城市资本市场的流动性冗余现象日益凸显，城乡金融资源错配成为制约乡村产业健康稳定发展的重要因素。

#### 2. 产业结构单一、创新不足

县域产业整体处于价值链低端，产业科技投入不足，技术应用受诸多因素制约，缺乏高技术附加值产品和知名品牌。同时，受人才、资金、技术及环境等因素影响，乡村产业集聚能力较弱，科技成果转化率低，传统产业转型升级步伐缓慢，新兴产业培育滞后，难以形成有效的创新驱动发展模式，使得县域产业

结构单一化问题长期存在。

### 3. 治理体系适配性不足

传统县域治理模式以行政命令为主导，缺乏灵活性与创新性，难适应新时代城乡融合发展要求。治理理念上，部分县域有重城市轻农村定式，对城乡融合重要性认识不足。治理能力上，数字化水平低、数据整合能力弱，难实现城乡治理精准高效；基层治理队伍专业素养和服务能力待提升，应对新问题、新业态力不从心。此外，社会力量参与治理机制未健全，多元共治格局未形成，制约县域治理效能提升。

## 三、县域驱动城乡融合的机制创新及路径突破

县域驱动视角下城乡融合发展存在的问题与挑战，提出机制创新的现实需求，同时，也指明了突破的路径。

### （一）要素市场化改革机制创新及突破

畅通城乡要素流动是城乡融合发展的重中之重，破除城乡要素流动壁垒是县域驱动城乡融合发展的首要任务，必须聚焦“人、地、钱”三大核心要素，推动要素市场化改革创新。

推动人口双向流动机制创新。实现人口双向流动，有效推动城乡融合，必须从制度设计、政策配套和公共服务均等化等方面实施创新与突破。以户籍制度改革为突破，以居住证制度和就业服务保障为主要内容，以完善农村土地权益保障机制为重要支撑，以人才培养激励机制为关键，以教育、医疗和社会保障等全面公共服务体系建设为重要保障的系统化机制创新，突破制约人口双向流动的瓶颈，真正实现城乡人口的有序流动和合理分布，为县域驱动城乡融合发展奠定坚实基础。

推动土地资源配置机制创新及突破。通过深化农村土地制度改革，优化土地要素市场化配置，提升土地资源利用效率，为城乡融合发展提供坚实支撑。以完善农村土地“三权分置”制度为保障，以集体经营性建设用地入市为突破，以产业项目为牵引，探索建立城乡统一的土地市场，打破城乡土地二元分割格局，实现城乡土地资源的平等交换与高效配置，破解土地资源配置低效的问题，为城乡融合发展注入新动能。

推动金融资本助力城乡融合机制创新及突破。创服务模式，构建多元化金融服务体系，引导城市资本有序下乡。以政策性金融为引领，商业性金融为主体，合作性金融为补充的多层次金融服务体系逐步完善，重点支持乡村特色产业、基础设施建设和公共服务提升。设立城乡融合发展基金，建立风险分担和补偿机制，增强金融机构服务乡村的积极性。同时，利用大数据、云计算等技术手段，提升农村金融服务覆盖面和便利性，解决农村融资难、融资贵的问题，为城乡融合发展提供持续稳定的金融支撑。

### （二）推动城乡融合产业协同机制创新及突破

产业融合是城乡融合发展的重点。县域驱动视角下，推动城乡产业融合的着力点就是要推动产业协同机制创新。

推动产业融合模式的创新。以现代农业园、生态园等项目建设为重要抓手，打造城乡产业融合发展平台，建设具有地方特色

的产业集群，实现城乡经济的有效融合。应注重产业链的延伸与升级，通过培育和发展具有高附加值的特色产业，带动上下游产业协同发展。

推动产业全链条升级创新。立足地方特色，实施“一县一链”计划，推动贯通设计、研发、生产、销售为一体的城乡融合产业全链条升级，以提升整体产业竞争力。同时，构建品牌化发展路径，打造区域特色品牌，增强市场影响力和议价能力。

推动城乡产业融合数智化创新。以城乡产业融合数字化建设为平台，加速城乡产业融合的数智化创新。用数智化科技手段推广生态农业模式，让城市的环保理念和农村的生态资源结合，加速城乡“绿色合作”，推动农业向绿色低碳发展之路迈进，让农村的绿水青山变成金山银山。

（三）推动城乡融合治理机制创新及突破

城乡融合发展是生产关系的系统性变革，只有推动城乡融合治理机制的创新及突破，构建多元共治的治理体系，为城乡融合发展提供治理制度保障，才能实现城乡的真正融合。

创新城乡融合治理理念。注重城乡发展的整体性和协同性，摒弃传统的城市主导或乡村依附的单向思维模式。聚焦城乡经济发展、社会和谐和居民的生活质量，推动城乡资源、服务和机会的均衡配置，推动城乡融合治理，提升治理水平。突破单一模式，不同群体的治理关注，构建不同利益主体共建共治共享的城乡融合治理新格局，为城乡融合发展提供理念引领和行动指南。

提升县域治理的智能化水平。依托大数据、人工智能等现代

信息技术，以专题数据库建设为突破，实现政务、经济、社会、高分、视频等数据一体化，建设覆盖城乡的数字化治理平台，不断优化“一网通办”管理系统，打造城乡融合治理“掌上办事大厅”，打通城乡融合治理的痛点、堵点。

建设公平有效的多元治理制度体系。构建党建引领，政府、企业、市场、社会、村民等多主体联动的“一核多元”协同共治的治理体系。培育农村社会组织，增强其在乡村治理中的作用，促进城乡治理从单一行政管理向多元合作共治转变。充分发挥各治理主体的作用，增强县域在城乡治理中的引领和驱动能力，推动基本公共服务均等化，以政策的精准性、适应性和治理的有效性，破解城乡融合发展中的实际问题。

四、结论与展望

实践表明，县域驱动的本质是构建“以城带乡、以乡促城、城乡共荣”的共生系统，其核心在于通过县域枢纽功能实现城乡要素对流、产业耦合与治理体系的重构。县域驱动视角下的城乡融合，不仅是空间重构与经济整合，更是中国式现代化进程中城乡文明共生的必然选择。唯有持续深化机制创新，在要素流动、产业融通、治理协同上实现新突破，为县域驱动城乡融合发展更为丰富的条件和更提供坚实的治理保障，方能实现“各美其美、美美与共”的城乡融合发展新格局。

参考文献

[1]《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》。  
[2] 涂圣伟. 县域城乡融合发展的内在逻辑、基本导向与推进路径 [J]. 江西社会科学, 2024 ( 8 ) : 34-45.  
[3] 方创琳. 城乡融合发展机理与演进规律的理论解析 [J]. 地理学报, 2022, 77(4) : 759-776.  
[4] 张海朋, 何仁伟, 李光勤等. 大都市区城乡融合系统耦合协调度时空演化及其影响因素——以环首都地区为例 [J]. 经济地理, 2020, 40(11) : 56-67.  
[5] 何仁伟, 王娟, 张传华等. 城乡融合视角下大都市城乡结合部乡村振兴: 理论探讨与路径选择 [J]. 经济地理, 2025, 45(7): 168-177.  
[6] 贾晋, 高远卓. 变中的不变: 城乡融合发展的演进逻辑、共性规律及优化路径 [J]. 农村经济, 2024, ( 09 ).  
[7] "十五五" 时期推进县域经济高质量发展之县域经济现状、挑战机遇, [https://news.sohu.com/a/835698826\\_477039](https://news.sohu.com/a/835698826_477039), 2024-12-12, 2025-9-8.  
[8] 陕西党建网, 完善城乡融合发展体制机制 ( <https://sx-dj.gov.cn/dylt/dcyj/1890214559930961922.html>; 2025-02-14; 2025-09-08.  
[9] 王敬尧, 郑鹏. "要素-治理" 协同互动: 城乡融合发展的实践进路 [J]. 行政论坛, 2025, 189 ( 3 ) : 5-6+13-15.  
[10] 陶然. 人地之间: 中国增长模式下的城乡土地改革 [M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 2022.