

城乡协调发展 的 理论逻辑与经验证据

CHENGXIANG XIETIAO FAZHAN DE
LILUN LUOJI YU JINGYAN ZHENGJU



孙华臣 编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

城乡协调发展的 理论逻辑与经验证据

孙华臣 编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡协调发展的理论逻辑与经验证据 / 孙华臣编著.

—北京: 经济科学出版社, 2017.3

ISBN 978-7-5141-7821-0

I. ①城… II. ①孙… III. ①城乡建设—研究—
中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 044681 号

责任编辑: 于海汛 王莹

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 齐杰

责任印制: 潘泽新

城乡协调发展的理论逻辑与经验证据

孙华臣 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710×1000 16 开 15 印张 240000 字

2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-7821-0 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

序

“全面建成小康社会，难点在农村。我们既要有工业化、信息化、城镇化，也要有农业现代化和新农村建设，两个方面要同步发展。要破除城乡二元结构，推进城乡发展一体化，把广大农村建设成农民幸福生活的美好家园。”习近平总书记在湖北省鄂州市长港镇峒山村考察时的重要讲话，既明确了“四化”同步发展和全面建成小康社会的重点难点，也指明了新时期打造新型城乡关系的主攻方向，是促进城乡协调发展、推进城乡发展一体化的重要遵循和科学指南。

近年来，我国新型城镇化和新农村建设取得了显著成效，城乡协调发展进程不断加快，城乡居民收入倍差持续缩小，公共服务均等化程度明显提高，制度安排更为均衡，人民群众满意度和幸福感不断提升。但与实现“两个一百年”目标的具体要求相比、与实现中华民族伟大复兴中国梦的战略愿景相比，还存在城镇化速度质量不匹配、公共资源配置不均衡、城乡供需结构不适应等突出问题。解决这些难题和挑战，迫切需要从理论逻辑和经验检验等视角对城乡协调发展的现状、机制等进行深入解析，迫切需要研究提出能够补齐城乡发展短板、促进城乡协调发展的政策举措和有效路径。

《城乡协调发展的理论逻辑与经验证据》一书，紧扣时代发展主题，聚焦“半城镇化”等典型现象，直面城乡发展不均衡、制度安排不合理等现实问题，围绕农业转移人口市民化、农村产业融合发展等重点任务，从现状分析到路径对策、从理论分析到实证检验、从全国层面到山东案例，系统分析了城乡协调发展的突出特点和实现路径。此书的部分关键章节已经在《光明日报》《财政研究》《财经问题研究》《新疆大学学报》等国内核心报刊发表，引起了较好的社会反响。

此书是以作者博士毕业论文部分内容为基础,结合作者近年来主持完成的山东省自然科学基金(ZR2013GQ012)、山东省社科规划研究项目(13DJJZ07)及山东省人文社科课题(15-ZZ-JJ-06)综合形成的。全书共分为7章。第1章是引言,点明了研究背景和意义,梳理回顾了城乡发展及户籍政策演变历程,概述了该书的核心内容;第2章是文献述评,重点从城乡收入差距的成因、测量与分解、影响因素等维度,对国内外研究成果进行了总结归纳;第3章是城镇化进程与城乡收入差距演变,从全国和分地区层面全方位审视了城镇化与城乡收入差距的动态相关性,分析比较了省份间城乡收入差距拐点的不同特征;第4章是城镇化与城乡收入差距:影响机理和经验证据,通过构建城镇化影响城乡收入差距的两部门理论模型,揭示了城镇化影响城乡收入差距的内在机理,并实证检验了户籍人口城镇化进程对城乡收入差距的影响;第5章是城乡收入差距演变的理论模型与实证检验,深入分析了城镇化进程中劳动力跨地区迁移导致的城乡收入差距变化,采用2005年1%人口抽样调查31个省(区、市)数据和第五次全国人口普查264个地级市数据,检验了劳动力迁移对城乡收入差距演变的影响;第6章是城乡收入差距的影响因素与调整路径,分析改革开放以来城镇化、对外开放等因素对全国层面、山东省城乡收入差距的影响,进一步利用数值模拟技术预测山东省城乡收入分配的调整路径;第7章是结论及政策建议,主要从补短板视角提出了促进城乡协调发展、优化城乡收入分配格局的可实施路径。

作者感谢我的爱人王晓霞女士、女儿孙紫陌小朋友的关心支持,感谢我的家人、领导和朋友同事的大力帮助,感谢经济科学出版社王莹同志的辛苦劳动,任栋、周宇、孟纹羽、吴晓飞、张明志、王安等同志参与了本书部分章节的文献整理、数据统计分析等工作,在此一并表示感谢。本书如有错误或不足之处,敬请批评改正。

孙华臣

2017年2月于泉城济南

内 容 提 要

近年来，随着新型城镇化的不断深入，我国城乡协调发展进程不断加快，收入分配格局日趋优化，基本公共服务均等化供给能力明显提升，呈现出居民收入增速快于经济增速、农村居民收入增长率高于城镇居民收入增长率的良好态势，城乡居民人均收入倍差由 2010 年的 3.23 降至 2016 年的 2.71，能够顺利实现“2020 年城乡人均收入比 2010 年翻一番”的奋斗目标。但必须清醒地看到城乡收入差距依然处于高位，收入绝对差距依然较大，与人民群众的热切期盼相比、与改善民生的目标要求相比、与实现全面小康的美好蓝图相比，还存在城镇化速度质量不匹配、城乡二元结构较为明显、制度安排带有城镇偏向、公共资源配置不均衡、城乡供需结构不匹配等多方面问题。城乡收入差距扩大，不利于社会和谐稳定，同时会损耗大量的社会福利，更影响着全面建成小康社会的进程。经济学界对城镇化能够缩小城乡收入差距具有一定的共识，而政策界同样寄希望于城乡协调发展来缩小城乡收入差距。因此，在新型城镇化进程中，如何破除城乡协调发展的体制机制障碍、解决发展中面临的突出问题，如何优化城乡收入分配格局、进一步改善民生，成为我国政府已经面对并在相当长时期内都将继续面对的重大现实问题。

党的十八大做出了走新型城镇化道路的战略决策，提出推动城乡发展一体化，促进形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。党的十八届三中全会重点加强体制机制建设，通过健全城乡一体化发展体制机制解决城乡二元结构难题。党的十八届五中全会上升到发展理念高度推动城乡协调发展，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。

本成果紧密结合党的十八大以来党中央、国务院做出的一系列战略决策

部署,采用理论与实证相结合、定性与定量相结合、现实与模拟相结合等研究范式,从城乡收入差距演变特征到影响因素、从城镇化与城乡收入差距统计分析到计量检验、从城乡差距演变影响因素到调整路径等维度,全方位辨析了城镇化与城乡收入差距的关系,深刻揭示了城乡收入差距的演变特点,完善了城乡协调发展的理论逻辑和经验证据。主要包括以下内容:

(1) 城镇化进程与城乡收入差距演变。立足我国城镇化发展速度质量不匹配、“半城镇化”现象较为严重的现实:一是,区分常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率与城乡收入差距,城镇化率缺口与城乡收入差距两个视角,从全国和分地区层面全方位审视了城镇化与城乡收入差距的动态相关性,发现了城镇化进程的非均衡特点以及城镇化对城乡收入差距演变的非线性影响;二是,分别对东、中、西及东北四个地区整体和具体省份,按照均值水平对两者关系进行了详细的比较,进一步验证了两者间的相关关系,分析比较了省份间城乡收入差距拐点的不同特征。

(2) 城镇化与城乡收入差距:影响机理和经验证据。首先,借鉴都阳(2014)的研究,将整个系统分为城镇、农村两个子系统(城镇子系统主要承载工业、服务业部门,农村子系统承载农业部门),构建城镇化影响城乡收入差距的两部门理论模型,从而揭示城镇化影响城乡收入差距的内在机理;然后,选取1994~2011年全国282个地级市为研究对象,多角度采用面板数据相关模型和估计方法,实证考察新型城镇化加速推进背景下户籍人口城镇化进程对城乡收入差距的影响。

(3) 城乡收入差距演变的理论模型与实证检验。首先,以城镇化进程中劳动力由农村向城镇的大规模迁移导致的城乡人口结构变化、收入水平变化为切入点构建劳动力跨地区迁移模型,在模型中从假设不考虑资本积累到逐步放松理论假定到考虑资本积累,深入分析了城镇化进程中劳动力跨地区迁移导致的城乡收入差距变化;其次,采用2005年1%人口抽样调查31个省、自治区、直辖市数据,利用截面数据回归模型从迁入地、迁出地和跨地区三个视角检验了劳动力迁移对城乡收入差距的影响;最后,采用第五次全国人口普查264个地级市数据,利用FGLS估计、分位数回归等方法分析从地市内迁移、省内其他地市迁入和外省迁入三个维度劳动力迁移对城乡收入差距演变的影响。

(4) 城乡收入差距的影响因素与调整路径。采用时间序列模型、面板数据回归模型分析改革开放以来城镇化、对外开放等因素对全国层面、山

东省城乡收入不平等演变的影响。进一步以山东为典型研究案例,利用数值模拟技术,通过调整不同因素的比重、变动趋势和作用时长等方面,模拟出山东省城乡收入最优分配路径。

通过统计分析、理论建模及实证研究,并进一步挖掘其经济内涵,形成以下主要观点:

一是我国城镇化进程呈现非均衡特征。常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率总体保持正相关关系,常住人口城镇化率增速与户籍人口城镇化率增速演变轨迹相似,但关联度较小。地区间城镇化表现出东高西低特征,发达地区城镇化水平高,中西部地区城镇化低,但中西部地区城镇化速度较快。城镇化进程的差异对城乡收入差距存在显著影响。城乡收入差距存在东低西高特征,东部地区和东北部地区泰尔指数明显低于中部和西部地区,高水平的城镇化有利于降低城乡收入差距。泰尔指数与常住人口城镇化率呈显著负相关关系,常住人口城镇化率越高的地区,城乡收入差距越小,同时城乡收入差距拐点出现较早。泰尔指数与常住人口城镇化率增速总体呈正相关关系,城镇化过程中容易出现常住人口城镇化率快速上升现象,从而导致城乡收入差距的扩大。在城镇化初期,城镇化率缺口的扩大往往伴随着城乡收入差距的扩大,当城镇化水平进入较高阶段,较大的城镇化率缺口反而会缩小城乡收入差距。

二是城镇化水平的提高有利于缩小城乡收入差距,而且呈现出显著的非线性特征,城镇化对城乡收入差距的缩小作用先增强、后减弱再增强;随着经济的转型发展和改革开放的逐渐深入,发展成果将更多惠及全体人民,经济发展、对外开放、教育等变量也显现出了一定的收入均等化效应。

三是在不考虑资本积累的提前下,劳动力内部迁移及跨地区迁移均有利于缩小城乡收入差距,劳动力地区内部迁移与跨地区迁移劳动力数量的不同对经济发达地区和经济落后地区城乡收入差距的影响存在差异;在同时考虑劳动力迁移与资本积累的情况下,当城镇外来居民与本地居民比值大于或等于城镇资本积累率时,此时劳动力迁移有利于缩小该地区的城乡收入差距。计量研究结果表明,迁入城镇人口的比重对迁入地城乡收入差距的扩大起促进作用但并不显著,而迁入城镇的人口来自乡村—城镇模式的比重越大,迁入地城乡收入差距会显著扩大;从迁出地的角度看,迁出城镇人口比重、乡村—城镇模式迁出人口比重、城镇—城镇模式迁出人

口比重对城乡收入差距的影响均不显著；就跨地区角度而言，劳动力迁移至省外显著地缩小了迁出地的城乡收入差距，而且劳动力在东部与中西部地区之间的跨地区迁移均有利于缩小城乡收入差距，虽然效果并不显著。基于第五次全国人口普查 264 个地级市数据，从地市内迁移、省内其他地市迁入、外省迁入三个维度实证检验了劳动力迁移对城乡收入差距演变的影响。FGLS 估计表明，劳动力地市内迁移有利于缩小城乡收入差距，省内其他地市劳动力迁入扩大了迁入地城乡收入差距，但影响并不显著，而外省迁入对迁入地城乡收入差距起缩小作用，效果同样不显著。基于分位数回归的稳健性检验证实 FGLS 估计的结果是稳健的，在城乡收入差距较小的地区，劳动力地市内迁移对城乡收入差距的缩小作用更加明显。

四是城镇化水平的提高能够为农村闲置劳动力提供大量的就业机会，有利于缩小城乡收入差距，与前面统计结果相符合；金融发展在整体上会有利于缩小城乡收入差距，农村居民更容易获得足够的资金来扩大经营或是选择创业；市场化程度的提高促进了经济运行效率，从而使得农村居民的就业竞争力大大提高，有利于缩小城乡收入差距；对外开放程度一定程度上能够为农村转移劳动力提供更多的就业机会，但由于山东出口结构主要以工业品为主，其对城镇经济的拉动作用更大；政府对农业的财政支出会显著地提高农民的收入水平，在一定程度上减少农村居民的劣势地位；教育发展虽然在短期会表现出负面影响，但是长期看教育发展是农村居民提升自身人力资本的最有效的途径，必然会减小城乡收入差距。

加快推进新型城镇化、逐步缩小城乡差距、促进城乡协调发展是实现“两个同步、两个提高”、保障和改善民生的关键所在，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的必然要求。当前，支撑城乡收入差距演变的制度环境和现实条件正发生深刻变化，长期形成的路径依赖逐渐弱化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置的制度基础不断强化，扶贫脱贫、转变农业发展方式、推进农村一、二、三产业融合发展等多项政策红利精准发力，着力补齐制度供给短板、着力补齐农村产业短板、着力补齐资源配置短板、着力补齐发展基础短板，有利于加快构建趋势向好、整体协调、内部优化的城乡协调发展格局。

目 录

Contents

第 1 章	引言	1
第 2 章	文献述评	9
2.1	城乡收入差距成因	10
2.2	城乡收入差距测量与分解	12
2.3	城乡收入差距影响因素	15
第 3 章	城镇化进程与城乡收入差距演变	21
3.1	城乡收入差距测度方法	21
3.2	城镇化与城乡收入差距的关联特征：全国层面	23
3.3	城镇化与城乡收入差距的关联特征：地区层面	26
3.4	城镇化与城乡收入差距的关联特征：山东省地市层面	58
3.5	城镇化与城乡收入差距关联特征总结与分析	76
3.6	本章小结	90
第 4 章	城镇化与城乡收入差距：影响机理和经验证据	92
4.1	两部门理论模型	93
4.2	经验证据	96
4.3	本章小结	101
第 5 章	城乡收入差距演变的理论模型与实证检验	103
5.1	理论模型构建	105

5.2	实证检验：调查数据视角	111
5.3	实证检验：全国人口普查数据视角	123
5.4	本章小结	131
第6章	城乡收入差距的影响因素与调整路径	133
6.1	变量说明	133
6.2	统计检验	137
6.3	面板数据回归分析	139
6.4	山东省城乡收入差距决定因素研究	146
6.5	城乡收入差距调整路径模拟	155
6.6	本章小结	164
第7章	结论及政策建议	165
7.1	主要结论	165
7.2	对策建议	166
附录		174
参考文献		220

第 1 章

引 言

近年来，我国城乡协调发展进程不断加快，收入分配格局日趋优化，基本公共服务均等化供给能力明显提升，呈现出居民收入增速快于经济增速、农村居民收入增长率高于城镇居民收入增长率的良好态势，城乡居民人均收入倍差由 2010 年的 3.23 降至 2016 年的 2.71，能够顺利实现“2020 年城乡人均收入比 2010 年翻一番”的奋斗目标。但必须清醒地看到城乡收入差距依然处于高位，收入绝对差距依然较大，与人民群众的热切期盼相比、与改善民生的目标要求相比、与实现全面小康的美好蓝图相比，还存在城乡二元结构较为明显、制度安排带有城镇偏向、公共资源配置不均衡、城乡供需结构不匹配等多方面问题。

在全面建成小康社会的决定性阶段，同步实现经济发展、民生改善和社会和谐进步成为人民群众的新愿景、新期待。因此，如何推动经济社会科学发展，如何破除体制机制障碍、解决发展中面临的突出问题，如何优化城乡收入分配格局、进一步改善民生，成为我国政府已经面对并在相当长时期内都将继续面对的重大现实问题。

优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距是打破城乡二元分割、统筹城乡发展并促进城乡全方位融合的过程。长期实施的限制农村人口自由流动和迁移落户城市的户籍管理制度，促进形成了城乡分割的二元结构，在城乡两部门生产要素回报率存在明显差异、政府发展战略存在明显偏向等多重因素的共同作用下，进一步锁定了城乡收入差距不断扩大的演变路径，成为城乡收入分配格局失衡并不断强化的制度根源。依附户籍制度衍生实施的财税、金融、土地等一系列制度安排，加剧了城乡收入分配失衡的路径依赖，更是增加了通过深化收入分配制度改革促进优化收入分配格

局的难度及复杂性。优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距正是以改革旧的户籍管理制度为切入点，破除束缚生产要素城乡自由流动的体制机制障碍，充分发挥市场配置资源的决定性作用，弥补城乡二元分割鸿沟，在更高层次、更宽领域、更全方位促进城乡协调发展。

优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距是促进城乡要素平等交换、合理配置和实现基本公共服务均等化的过程。很大程度上，城乡要素不平等交换、不合理配置是导致城乡收入差距的重要原因，也是优化城乡收入分配格局的重点难点。在历史发展的特殊时期，实施的重工业优先发展、工农业产品价格“剪刀差”等诸多农业补贴工业政策，显著促进了经济增长，也助推了城乡收入差距。经济发展现阶段仍广泛存在的城乡劳动力“同工不同酬”、农村集体建设用地与国有建设用地“同地不同价”、农村部门存款大多用于城市部门投资等城乡要素不平等交换、不合理配置现象，抑制了农村发展活力，影响了农民增收的积极性。农村基本公共服务仍是突出“短板”，城乡基本公共服务均等化程度有待进一步提高，在教育、就业、住房、医疗和社会保障等方面差距较为明显，需要下大力气、用真功夫综合施策、对症下药、重点解决。优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距正是着眼于稳步推进城乡发展规划衔接、基础设施一体、公共服务均等、产业发展融合，着力打造以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系，促进城乡均衡发展。

优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距是新型城镇化与农业现代化协调发展、实现城乡互联互通的过程。推进新型城镇化、农业现代化协调发展既是“四化同步”的主要内容，也是支撑新型工业化与信息化的关键依托，更是“双中高”背景下连接城乡、促进转型的重要纽带。新型城镇化的最终目标是城乡一体化，农业现代化是适应新型城镇化步伐、配合城乡一体化目标的战略选择，两者良性互动、有机协调能够有效解决“生活在城市、户口在农村”、“就业在城市、居住在农村”的“半城镇化”问题，能够有效解决“土地城镇化快于人的城镇化”、城镇化质量不高的问题，能够有效解决农业发展方式粗放、与城镇化进程不匹配的问题。优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距正是抓住新型城镇化与农业现代化协调发展这个抓手，丰富城乡互联互通内涵，拓展城乡互联互通内容，提升城乡互联互通层次，促进城乡和谐发展。

优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距是夯实城乡收入差距缩小的制度基础、通过体制机制一体化提升经济发展质量效益的过程。从收入竞争力的视角看,城乡居民人均物质资本、人力资本等要素特征差别构成城乡收入差距的主要来源,然而更深层次上则来源于城乡制度供给的不均衡,收入差距事实上是制度供给差异。于是,通过优化城乡制度安排,促进城乡制度供给由旧的均衡向新的均衡跃迁,同时引致城乡物质资本、人力资本向均衡路径收敛,是夯实城乡收入差距缩小制度基础的可行路径。优化城乡收入分配格局、逐步缩小城乡差距正是围绕制度有效供给这个核心,通过深化收入分配制度改革、加快完善城乡发展一体化体制机制,释放支撑城乡收入分配格局不断优化、城乡收入差距持续缩小的制度红利,进一步提升经济发展的质量和效益。

党中央、国务院高度重视城乡收入差距问题,将促进城乡协调发展摆在突出重要位置,从加快农业发展到促进小城镇健康发展,从增加农民收入到推进新型城镇化,从户籍制度改革到深化收入分配制度改革等方面,出台了一系列惠当前利长远,事关经济社会发展全局的大政策、硬措施。表1-1梳理了我国城乡发展政策的演变历史。

表1-1 中国1979~2015年城乡发展政策演变历程

发布时间	政策文件名称	主要内容
1979年	《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》	有计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支援。我们一定要十分注意加强小城镇的建设,逐步用现代工业交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化卫生事业把它们武装起来,作为改变全国农村面貌的前进基地。全国现有两千多个县的县城,县以下经济比较发达的集镇或公社所在地,首先要加强规划,根据经济发展的需要和可能,逐步加强建设。还可以运用现有大城市的力量,在它们的周围农村中,逐步建设一些卫星城镇,加强对农业的支援
1980年	国务院批转《全国城市规划工作会议纪要》	控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇
1980年	中共中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知	从实际需要和实际情况出发,允许有多种经营形式、多种劳动组织、多种计酬办法同时存在
1982年	中共中央批转《全国农村工作会议纪要》	我国农业必须坚持社会主义集体化的道路、土地等基本生产资料公有制是长期不变的,集体经济要建立生产责任制也是长期不变的

续表

发布时间	政策文件名称	主要内容
1984 年	中共中央《关于 1984 年农村工作的通知》	在稳定和完善生产责任制的基础上,提高生产力水平,梳理流通渠道,发展商品生产
1984 年	《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》	凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》统计为非农业人口
1994 年	《关于加强小城镇建设的若干意见》	要逐步加强小城镇建设,改善和强化小城镇的综合作用,发挥整体功能,增强其对周围地区的辐射力和吸引力。加强小城镇建设,有利于节约土地、节省投资、提高公共设施利用率。加强小城镇建设,便于信息传递、经济技术交流,有利于吸收资金、技术、人才,促进二、三产业发展和改善居住条件,更好地带动农村经济和各项事业的发展
1995 年	《中国小城镇综合改革试点指导意见》	在小城镇建立一种政府精干高效、企业制度规范、市场竞争有序、城镇规划科学、保障机制完善、城乡一体化的符合社会主义市场经济要求、适应农村经济发展特点的新体制,促进试点镇经济不断上新台阶,带动整个地区经济、社会、生态的协调、快速发展
1998 年	《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》	在经济上,坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,不断解放和发展农村生产力。基本建立以家庭承包经营为基础,以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑,适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制;农业科技、装备水平和综合生产能力有显著提高,农产品更好地满足国民经济发展和人口增长、生活改善的需求;农村产业结构进一步优化,城镇化水平有较大提高;农民收入不断增加,农村全面实现小康,并逐步向更高的水平前进
2000 年	《关于促进小城镇健康发展的若干意见》	发展小城镇既要积极,又要稳妥。力争经过 10 年左右的努力,将一部分基础较好的小城镇建设成为规模适度、规划科学、功能健全、环境整治、具有较强辐射能力的农村区域性经济文化中心,其中少数具备条件的小城镇要发展成为带动能力更强的小城市,使全国城镇化水平有一个明显的提高
2003 年	中共中央国务院《关于促进农民增加收入若干政策的意见》	牢固树立科学发展观,按照统筹城乡经济社会发展的要求,坚持“多予、少取、放活”的方针,调整农业结构,扩大农民就业,加快科技进步,深化农村改革,增加农业投入,强化对农业支持保护,力争实现农民收入较快增长,尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势

续表

发布时间	政策文件名称	主要内容
2008 年	中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	新形势下推进农村改革发展,要全面贯彻党的十七大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,把建设社会主义新农村作为战略任务,把走中国特色农业现代化道路作为基本方向,把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求,坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,创新体制机制,加强农业基础,增加农民收入,保障农民权益,促进农村和谐,充分调动广大农民的积极性、主动性、创造性,推动农村经济社会又好又快发展
2008 年	中共中央国务院《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》	把保持农业农村经济平稳较快发展作为首要任务,围绕稳粮、增收、强基础、重民生,进一步强化惠农政策,增强科技支撑,加大投入力度,优化产业结构,推进改革创新,千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给,千方百计促进农民收入持续增长,为经济社会又好又快发展继续提供有力保障
2009 年	中共中央国务院《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	健全强农惠农政策体系,推动资源要素向农村配置;提高现代农业装备水平,促进农业发展方式转变;加快改善农村民生,缩小城乡公共事业发展差距;协调推进城乡改革,增强农业农村发展活力;加强农村基层组织建设,巩固党在农村的执政基础。
2013 年	《关于深化收入分配制度改革的若干意见》	完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制;加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制;坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加快完善城乡发展一体化体制机制,加大强农惠农富农政策力度,促进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间平等交换和自由流动,促进城乡规划、基础设施、公共服务一体化,建立健全农业转移人口市民化机制,统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化
2014 年	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	要城乡统筹联动,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果
2015 年	《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	持续夯实现代农业基础,提高农业质量效益和竞争力;加强资源保护和生态修复,推动农业绿色发展;推进农村产业融合,促进农民收入持续较快增长;推动城乡协调发展,提高新农村建设水平;深入推进农村改革,增强农村发展内生动力;加强和改善党对“三农”工作指导

就实质而言,户籍制度是城乡收入差距产生并不断扩大的制度根源。

新中国成立初期，在人口多、资本少的条件下，为快速实现工业化，实施发展中国家的赶超战略，我国采取了城乡分割的经济政策（林毅夫等，1994；陈钊和陆铭，2008），在城乡资源分配、产品交换以及劳动力流动等方面建立了具有明显城市偏向的制度。在城乡劳动力流动方面，通过严格的户籍管制，人口被划分为农业户口和非农户口，为重工业的发展创造了条件（陆铭和陈钊，2004），城乡分割的“二元经济模式”也由此产生。随着户籍改革呼声的不断提高，农业劳动力的流动限制逐步放松，农村劳动力向城市大规模流入，2009 年农村向城市转移劳动力规模达到 14687 万人（蔡昉，2010）。据最新统计，截至 2016 年末全国农民工总量达到 2.82 亿人，其中外出农民工 2.169 亿人。但受制于户籍制度，依然无法享受与城市人群同等的医疗、养老、教育等社会保障和公共服务，由此也导致了城市内部的二元分化。2014 年 7 月 24 日，国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，指出将进一步推进户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。表 1-2 描述了我国户籍政策的演变历程。

表 1-2 1951 ~ 2014 年中国户籍政策演变历程

时间	政策条例	内容
1951 年 7 月	《城市户口管理暂行条例》	第一部户口管理条例，基本统一全国城市的户口登记制度
1955 年 6 月	《国务院关于建立经常户口登记制度的指示》	统一了全国城乡的户口登记工作
1958 年 1 月	《中华人民共和国户口登记条例》	区分“农业户口”和“非农业户口”
1977 年 11 月	国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》的通知	处理户口迁移，首先要贯彻严格控制市、镇人口增长的方针，同时要保障人民群众符合国家规定的迁移；地区之间的迁移，要从全国一盘棋出发；要正确处理国家、集体和个人的关系
1984 年 10 月	国务院《关于农民进入集镇落户问题的通知》	凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属，在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，及时办理入户手续，发给《自理口粮户口簿》统计为非农业人口