

县城新型城镇化政策 对农村劳动力非农就业的影响*

□ 崔柳 钱泽森 黄祖辉 曾培

内容提要 推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,是吸纳农业转移人口、引导劳动力返乡就业及推动城乡融合发展的关键举措。本文将2020年实施的县城新型城镇化政策视为一项准自然实验,基于2013—2023年1610个县级行政区的面板数据,构建双重差分模型实证评估该政策对农村劳动力非农就业的影响。研究表明,相比于非示范地区,该政策提升了示范县(县级市)内农村劳动力的非农就业比例。机制分析表明,提高公共服务质量与增加非农就业岗位,是上述政策提升农村劳动力非农就业比例的核心路径。异质性分析表明,该政策的效果受地区人口流动特征及数字基础设施建设水平的影响,在人口流出大省以及数字基础设施建设较为完善的地区能够发挥更显著的作用。本文的研究结论为优化县域空间布局、构建“以城带乡”的新型城乡关系以及实现高质量城镇化提供了政策启示。

关键词 县城新型城镇化 非农就业 城乡融合 新型城乡关系

作者崔柳,江西财经大学经济学院讲师;(南昌 330013)钱泽森(通讯作者),浙江农林大学浙江省乡村振兴研究院研究员、经济管理学院讲师;(杭州 311300)黄祖辉,浙江大学中国农村发展研究院教授;曾培,浙江大学中国农村发展研究院博士研究生。(杭州 310058)

一、引言

党的二十大报告指出要“统筹城乡就业政策体系,破除妨碍劳动力、人才流动的体制和政策弊端”,确立了平等就业与城乡要素自由流动的总基调。实现农村劳动力高质量充分就业,既是推进中国式农业农村现代化的内在要求,也是促进城乡融合发展的必然选择。在这一政策背景下,县城作为新型城镇化的重要载体,其核心任务已转向通过优化空间结构布局,增强对农村

*本文系清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目(202423)、国家自然科学基金项目(72503224)阶段性研究成果。

转移人口的吸引与容纳能力，从而促进农村劳动力在县域范围内的非农化集聚与空间配置优化。^①然而，从乡村振兴的基础条件来看，农村人口的长期下降，尤其是农村青壮年劳动力的外流削弱了乡村振兴的劳动要素基础。2023年中国常住人口城镇化率为66.16%，^②与户籍人口城镇化率48.3%^③之间存在一定的差距，这反映出大量农业转移人口在城市处于职业转换与身份认同脱节的“半城镇化”状态。受限于县域城镇化“东高西低”的梯度差异与“人地错配”的空间矛盾，（刘彦随等，2022；任英健等，2023）许多县域因“产城脱节”及二三产业发育滞后等问题，难以释放充足的非农就业容量，导致常住人口集聚力度不足及县域“空心化”趋势加剧。（李海波等，2019；常吉然，2024）在此背景下，县城新型城镇化政策成为破解人口流失与结构失衡的关键抓手。该政策通过补齐基础设施与公共服务短板、优化农村劳动力供需匹配机制、激活创业带动就业的倍增效应等途径，可能促进非农就业增长。该政策不仅为吸引农村劳动力实现“就地就近”转移提供物质基础，更是缓解农村人口流失、破解“空心化”困境并重塑县域发展动能的关键路径。本文旨在探究县城新型城镇化政策对县域农村劳动力非农就业的影响，对于破解城乡要素流动障碍、实现高质量城镇化具有重要的理论与现实意义。

现有研究已从多维视角对新型城镇化政策的效果进行了深入评估。新型城镇化政策通过释放集聚红利与强化基建支撑，驱动产业体系转型升级，从而赋能城乡产业一体化发展，（井钦磊等，2025）并显著缩小了城乡收入差距，成为实现共同富裕的重要路径。（杨宇等，2025；何静、刘振亚，2026）与此同时，新型城镇化政策通过缓解地方财政压力以及提升创新能力，有效提高了公共服务的供给水平。（Yuan et al., 2025）然而，上述研究多聚焦于城市层面的新型城镇化政策，以县城为载体的新型城镇化的重要意义和独特作用机制尚未得到充分的揭示。事实上，县城新型城镇化政策是新型城镇化政策在县域空间尺度的延伸，二者在政策目标与作用机制上存在显著差异：前者聚焦县城这一特定空间载体，通过补齐基础设施与公共服务短板、强化产业平台配套，推动农村劳动力实现“就地就近”的非农就业转型；后者则以全国范围内的农业转移人口市民化为核心，涵盖大中小城市及小城镇。因此，有必要进一步探索县城新型城镇化政策的作用及其机制。部分研究也关注了城镇化政策在县域尺度的效应。杨丹等（2026）将国家新型城镇化综合试点政策在县域层面的实施作为政策冲击，发现该政策通过完善儿童照管等公共服务的供给以及促进以服务业为主的产业发展，有效缓解了女性劳动力的家庭照料约束，释放其劳动供给潜力。周闯等（2024）研究发现县域新型城镇化政策通过公共服务赋能与增强心理认同的双重路径，显著提升了农业转移人口的就业质量。

尽管既有文献为理解新型城镇化政策的作用奠定了基础，但在全面推进“以县城为重要载体”的新型城镇化背景下，仍存在一定不足。相比这些文献，本文的优势在于：第一，上述文献多基于2014年起实施的国家新型城镇化综合试点政策展开探索，而本文所关注的2020年起实施的《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，在政策目标、任务重点和实施背景上更聚焦县城。第二，上述文献尚未深入探讨县城新型城镇化政策对农村劳动力非农就业的影响，

^①为避免概念混淆，本文对“县城”和“县域”两个概念进行区分。在本文中，“县城”是新型城镇化政策实施的空间载体，指的是县级行政区划内的城区空间；“县域”是政策效应覆盖的范围，包括农村地区在内的完整行政空间。本文研究的逻辑起点是县城的新型城镇化，而研究的落脚点在于县域范围内农村劳动力就业结构的改变。这种区分有助于揭示政策如何通过强化县城的中心节点功能，带动整个县域的劳动力向非农产业转移。

^②数据来自《中国统计年鉴2024》。

^③数据来自中国日报网文章《公安部：2023年底全国户籍人口城镇化率达到48.3%》，网址：<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202405/27/WS66541261a3109f7860ddf8b5.html>。

而本文厘清了县城新型城镇化政策提升农村劳动力非农就业比例的作用机制。

综上所述，本文以2020年起实施的《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》作为县城新型城镇化的代表性政策，基于2013—2023年1610个县级行政区的面板数据，运用双重差分法评估县城新型城镇化政策对农村劳动力非农就业的影响。在大力推进县城新型城镇化质量提升的背景下，本文重点关注以下问题：县城新型城镇化政策是否会提升农村劳动力非农就业比例？其作用机制是什么？同时，本文还考察了县城新型城镇化政策在不同资源禀赋地区的异质性作用。

本文的边际贡献主要包括以下方面：首先，在研究视角上，本文拓展了新型城镇化驱动农村劳动力就业转型的研究。不同于以往文献大多侧重于城市层面政策对农村劳动力的拉力研究，本文聚焦于县城这一战略载体，将县城新型城镇化政策视为推动就业转型的外部冲击，通过考察该政策对县域农村劳动力非农就业的影响，为理解中国式新型城镇化路径及就地城镇化模式提供了来自县域维度的经验证据。其次，在作用机制上，本文识别了公共服务质量提高与非农就业岗位增加的渠道作用，不仅厘清了县城新型城镇化政策提升农村劳动力非农就业比例的微观传导路径，也为理解县城如何发挥农村劳动力的空间承载与梯度转移衔接功能提供了理论支撑。最后，在政策边界上，本文识别了县城新型城镇化政策的异质性作用，为政府部门针对不同类型县域进行新型城镇化的分类指导、精准施策提供了重要的决策参考。

二、政策背景与理论分析

（一）县城新型城镇化的政策背景

近年来，县城作为城乡的关键纽带，在新型城镇化战略中的载体作用日益凸显。2020年5月，中华人民共和国国家发展和改革委员会印发《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，^①明确指出“大力提升县城公共设施和服务能力，促进公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效，适应农民日益增加的到县城就业安家需求”。随后，中共中央办公厅、国务院办公厅于2022年5月印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，^②指出“因地制宜补齐县城短板弱项，促进县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能，增强县城综合承载能力，提升县城发展质量”。2022年7月，中华人民共和国国家发展和改革委员会发布的《“十四五”新型城镇化实施方案》提出要“推进以县城为重要载体的城镇化建设”。^③本文选取2020年5月印发的《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（以下简称《通知》），作为县城新型城镇化政策的代表，主要基于以下考虑：首先，在政策定位上，《通知》是落实“以县城为重要载体的城镇化建设”战略的关键行动方案，它通过细化建设标准与任务清单，使得中国城镇化战略重心向县级单元实质性下沉。其次，在作用机制上，《通知》通过公共服务与产业配套的“双轮驱动”，重塑了县城的空间承载力。在公共服务方面，《通知》聚焦县城医疗、

^①参见中华人民共和国国家发展和改革委员会官网《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划〔2020〕831号），网址：https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfl/tz/202006/t20200603_1229778.html。

^②参见中国政府网《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〉》，网址：https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5690990.htm。

^③参见《“十四五”新型城镇化实施方案》，网址：<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/12/5700632/files/7e5eda0268744bebb5c1d4638e86f744.pdf>。

教育、养老、托育等民生设施的提标扩面，以及环境卫生与市政公用设施的提级扩能。这种针对县城中心区的公共投入，通过提升生活质量，有效降低了农业转移人口的入城门槛。在产业配套方面，《通知》重点聚焦县城产业平台、冷链物流及农贸市场等生产性设施的提质增效，通过完善产业培育设施，力求补齐县城在产城融合中的产业短板，增强县城对非农就业岗位的吸纳与支撑能力。最后，在实证识别上，《通知》的试点布局为本研究提供了理想的准自然实验环境。《通知》在全国24个省级行政区中筛选出120个示范县（县级市），其中东部地区58个、中部地区31个、西部地区21个、东北地区10个，具有良好的代表性。《通知》明确要求示范县（县级市）围绕补短板的范畴，在入选后启动建设一系列示范性项目。同时国家通过切实加大中央财政性资金支持力度，利用专项债、中央预算内投资等政策工具进行定向保障，为示范县（县级市）提供资金支持。这种“由点及面”的探索过程，为探讨县城的公共投入如何驱动“以城带乡”的联动机制，进而影响全县域非农就业提供了准自然实验环境。综上所述，本文将《通知》的实施视为一项准自然实验，探讨县城新型城镇化政策^①对农村劳动力非农就业的影响。

（二）县城新型城镇化政策影响县域农村劳动力非农就业的作用机制

1. 提高公共服务质量

县城作为“城尾乡头”的过渡地带，不仅是中国城镇化体系中的重要组成部分，更是城乡融合发展的主战场。《通知》正是以这一空间特性为政策着力点，通过补短板、强弱项等针对性举措，旨在进一步强化县城的辐射带动作用与要素集聚优势。其政策逻辑在于：相较于人口密度较低、建设成本较高的乡村区域，县城作为人口与经济活动的集聚场域，在基础设施与公共服务供给上具有显著的规模经济效应。

从内容来看，《通知》致力于实现公共服务的均等化与质量提高。具体而言，其通过对教育、医疗、养老、托育等资源的扩容提质，显著提升了县城公共服务资源的可及性与普惠性。在医疗服务方面，具体举措包括：以门急诊、住院、医技科室为重点，增加业务用房并配备必要设备；推进县级疾控中心标准化建设，配齐疾病监测预警与实验室检测等设施；完善县级妇幼保健健康服务机构；改造或新建大型公共设施以具备应急救治条件；发展紧密型县域医疗卫生共同体；推进县城与邻近地级市城区、省会城市医疗卫生设施的统筹布局与衔接配合。在教育服务方面，具体措施包括：按照县城常住人口规模配置教育资源，新建或改扩建公办幼儿园，并引导社会力量建设普惠性幼儿园；按照义务教育学校基本办学标准，改善教学设施和生活设施，实现校舍和场所标准化；推动普通高中加强校园校舍设施建设，扩大培养能力、提高教育质量；扩大职业教育资源供给，增强县域职业技能培训能力。^②

根据地方公共品供给理论，这种教育与医疗资源的优化显著提升了居民生活质量，有效降低了农村劳动力入城的隐性成本与风险预期，（Tiebout, 1956）直接影响了农村劳动力的就业选择。优质的教育与医疗资源增加了县城对外出务工劳动力的吸引力，通过满足个体及其家庭对高层次公共服务的偏好，促使大量外出劳动力选择返回县城就业创业，（佟大建等，2023；尹靖华等，2025）同时也提升了转移人口在县城的居留意愿，使县城从人口流动的“中转站”转变为长期居留的目的地。这种空间适配效应不仅弱化了农村劳动力对传统土地保障的依赖，（郭冬梅等，

^①本文所研究的县城新型城镇化政策效应，在实证层面反映为2020年《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》实施带来的冲击。

^②参见中华人民共和国国家发展和改革委员会官网《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划〔2020〕831号）中的附件1：县城城镇化补短板强弱项项目范畴，网址：https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202006/t20200603_1229778.html。

2023；张岚欣等，2025）更配合产业配套设施建设，增强了非农部门吸纳农业剩余劳动力的能力。需要指出的是，理论上可能存在居住空间与就业空间的错位，即部分居民选择居住在公共服务较好的县城，却在其他县城就业。然而，跨县通勤的交通成本与时间成本较高，使得这一现象在实际中较为少见。因此，县城公共服务质量的提高，通常意味着该地区就业条件的改善。

综上所述，本文提出假说1：县城新型城镇化政策通过提高公共服务质量提升了县城农村劳动力非农就业比例。

2. 增加非农就业岗位

县城作为推动城乡融合的重要载体，具有用地成本较低、靠近原料产地及运输成本低廉等比较优势。县城新型城镇化政策通过补齐基建短板与优化制度，进一步吸引企业进入，增加了非农就业岗位。《通知》明确提出要“围绕产业培育设施提质增效，完善产业平台配套设施、冷链物流设施和农贸市场”，增强县城的“造血”能力。

具体而言，《通知》主要通过以下举措进一步优化企业经营环境，为非农就业岗位增加创造条件：降低制度性交易成本，通过建设便企政务服务中心，提供“最多跑一次”的一站式服务，简化企业注册与审批流程；弥补初创企业能力短板，建立检验检测认证中心与技术研发转化中心，为中小企业提供共性技术研发设备与质量检测等公共服务；盘活闲置资源要素，结合公共资源交易平台建设农村产权交易中心，为返乡创业人员提供土地、厂房等要素支持；引导社会资本参与，支持在有条件的县城建设产业转型升级示范园区，鼓励社会力量建设畜禽定点屠宰加工厂、冷链物流设施等项目，形成多元化创业主体。^①

企业经营环境的持续优化不仅增强了县城对高素质劳动力的吸引力，还直接体现为当年新增企业数量的提升。（刘文华等，2024；史新杰等，2025）这进一步增加了非农就业岗位：一是直接的创造效应，作为市场主体，新增企业的直接扩张，本身即产生用工需求，提供了规模化的非农就业岗位；二是间接的关联带动效应，新企业的集聚通过产业间的前向与后向关联，带动了生产性与生活性服务业的协同发展，进一步扩充了县城的岗位容量。（刘修岩、张学翠，2025；方师乐等，2025）

综上所述，本文提出假说2：县城新型城镇化政策通过增加非农就业岗位提升了县城农村劳动力非农就业比例。

三、研究设计

（一）实证策略

《通知》于2020年开始实施，在全国范围内统一选取了示范县（县级市），故所有处理组接受政策冲击的时间点均为2020年，本文采用经典双重差分模型进行实证分析：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 DID_{it} + \beta X_{it} + \lambda_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在公式（1）中， Y_{it} 为被解释变量，即第 t 年第 i 个县级行政区的农村劳动力非农就业比例，用乡村非农就业人员数与乡村从业人员总数的比值衡量。 $DID_{it} = Treat_i \times Post_t$ 。其中， $Treat_i$ 表示第 i 个县级行政区是否为县城新型城镇化建设示范县（县级市）的虚拟变量，若是，则该变量

^①参见中华人民共和国国家发展和改革委员会官网《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划〔2020〕831号）中的附件1：县城城镇化补短板强弱项项目范畴，网址：https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202006/t20200603_1229778.html。

取值为1，否则为0； $Post_t$ 为政策时间虚拟变量，在2020年及以后该变量取值为1，否则为0。 X_{it} 为第 t 年影响第 i 个县级行政区农村劳动力非农就业比例的一系列控制变量， λ_i 为地区固定效应， γ_t 为时间固定效应， ε_{it} 为随机扰动项。

（二）变量选取

1. 被解释变量

本文的被解释变量为县域农村劳动力非农就业比例。本文重点考察农村劳动力在农业部门和非农部门之间的重新配置过程，因此使用乡村非农就业人员数与乡村从业人员^①总数的比值来衡量农村劳动力非农就业比例。本文利用乡村从业人员总数与农林牧渔业从业人员数的差值衡量乡村非农就业人员数，（伍山林，2016）并将其作为稳健性检验中的被解释变量。

需要特别说明的是，本文所研究的“县域农村劳动力非农就业”，特指劳动力的户籍登记在县域乡村且非农就业地点位于县城或县域内城镇化区域的就业状态。在落户条件限制与农村“三权”保留政策的共同作用下，“工作在县城、户籍在乡村”是中国当前县城城镇化进程中的普遍现象。政策的经济效应首先体现为就业形态的转变，而非户籍状态的变化。因此，本文采用上述指标作为被解释变量，精准捕捉了“就业—户籍—居住”相对分离的过渡特征，与本文的理论框架保持内在一致。

2. 核心解释变量

本文的核心解释变量为县城新型城镇化政策。若县级行政区 i 为示范县（县级市）且年份 t 处于2020年及以后，则该变量取值为1，否则为0。

3. 控制变量

为尽可能消除遗漏变量偏误，本文控制了一系列影响农村劳动力非农就业比例的县域特征变量，具体包括经济发展水平、产业结构、金融发展水平、通信设施水平、人口规模、产业规模化程度、居民储蓄水平、固定资产投资和行政区域面积，变量的详细介绍见表1。

4. 机制变量

基于前文的理论分析，本文认为，县城新型城镇化政策主要通过提高公共服务质量与增加非农就业岗位两个渠道影响县域农村劳动力非农就业比例。在提高公共服务质量方面，本文聚焦医疗与教育两类公共服务资源。具体而言，本文采用医院、卫生院卫生人员数与医院、卫生院床位数的比值，衡量县域医疗服务资源水平。该比值反映了单位床位所配备的卫生人力资源密度，从人力配置角度刻画县域基本公共医疗服务的保障能力。同时，本文采用普通中小学数量与年末总人口的比值，衡量县域教育服务资源水平。该指标反映了单位人口所享有的基础教育资源数量，是评估县城对农村家庭吸引力的重要维度。教育资源的丰富，直接降低了农村劳动力为子女教育向大城市迁移的必要性。在增加非农就业岗位方面，本文采用新增企业数量与行政区域土地面积的比值作为代理变量。该变量从需求侧直接反映了非农就业岗位的扩充规模，是衡量政策效果的关键机制变量。

（三）数据说明

为探究县城新型城镇化政策对农村劳动力非农就业的影响，本文构建了2013—2023年中国24个省份1610个县级行政区的面板数据，其中包括120个县城新型城镇化建设示范县（县级市）。相关数据来源如下：县城新型城镇化建设示范县（县级市）的名单来源于《通知》；县域社会经

^①根据《中国县域统计年鉴》中的定义，乡村从业人员是指乡村人口中16岁以上实际参加生产经营活动并取得实物或货币收入的人员。

济变量来自历年《中国县（市）社会经济统计年鉴》《中国县域统计年鉴》、各县级行政区统计年鉴、各县级行政区国民经济和社会发展统计公报。参考莫怡青、李力行（2022）的做法，本文通过天眼查、启信宝等数据库检索2013—2023年各县级行政区新注册企业的信息，并将其加总。为消除极端值的影响，本文对所有连续变量进行上下1%水平的缩尾处理。主要变量的描述性统计结果如表1所示。

表1 变量定义与描述性统计分析

变量名称	变量定义	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
农村劳动力非农就业比例	(乡村从业人员数-农林牧渔业从业人员数)/乡村从业人员数	17710	0.440	0.179	0.022	0.861
乡村非农就业人员数	乡村从业人员数-农林牧渔业从业人员数,取对数	17598	11.191	1.082	8.311	12.952
县城新型城镇化政策	在当年该县级行政区是否为县城新型城镇化建设示范县(县级市),是=1,否=0	17710	0.026	0.160	0	1
经济发展水平	地区实际生产总值,取对数	17710	10.583	0.683	8.382	12.411
产业规模化程度	规模以上工业企业个数,取对数	17710	4.073	1.270	0	6.955
产业结构	第二产业增加值/第三产业增加值	17710	1.075	0.716	0.134	4.104
固定资产投资	全社会固定资产投资额,取对数	17710	14.075	1.072	8.499	16.204
金融发展水平	年末金融机构各项贷款余额/地区生产总值	17710	0.788	0.432	0.051	3.731
居民储蓄水平	城乡居民储蓄存款余额/地区生产总值	17710	0.932	0.457	0.057	3.203
通信设施水平	固定电话用户/年末总人口	17710	932.063	756.992	99.178	7451.684
人口规模	年末总人口,取对数	17710	3.622	0.749	0.693	5.056
行政区域面积	行政区域土地面积,取对数	17710	7.561	0.731	4.043	10.477
医疗服务资源	医院、卫生院卫生人员数/医院卫生院床位数	17710	0.746	0.846	0.081	5.339
教育服务资源	普通中小学数量/年末总人口	17710	3.412	3.780	0.578	25.964
新增企业密度	当年新增企业数量/行政区域土地面积	17390	3.462	4.507	0.052	26.635

四、实证结果与分析

（一）基准回归结果

表2展示了县城新型城镇化政策对县域农村劳动力非农就业影响的基准回归结果。第（1）列展示了未加入任何控制变量的回归结果，第（2）列至第（4）列展示了依次加入控制变量的回归结果。

以第（4）列为例，可以看出，相比于非示范地区，县城新型城镇化政策的实施使示范县（县级市）农村劳动力非农就业比例提升约1个百分点，且在1%的显著性水平上显著。就其经济含义而言，样本期内县域农村劳动力非农就业比例的均值为0.44，这意味着政策的实施可以带动农村劳动力非农就业比例相对提升2%。上述结果表明，县城新型城镇化政策对农村劳动力非农就业具有一定促进作用。

表2 县城新型城镇化政策对县域农村劳动力非农就业的影响

变量	被解释变量:农村劳动力非农就业比例			
	(1)	(2)	(3)	(4)
县城新型城镇化政策	0.008**(0.003)	0.009**(0.003)	0.009***(0.003)	0.009***(0.003)
经济发展水平		0.000**(0.000)	0.000**(0.000)	0.000**(0.000)
产业规模化程度		0.002(0.002)	0.004*(0.002)	0.004(0.002)
产业结构		-0.004**(0.002)	-0.003*(0.002)	-0.003*(0.002)
固定资产投资		0.000(0.002)	0.001(0.002)	0.001(0.002)
金融发展水平			-0.010*** (0.003)	-0.011*** (0.003)
居民储蓄水平			0.012*** (0.003)	0.012*** (0.003)
通信设施水平				0.000(0.000)
人口规模				0.013** (0.005)
行政区域面积				0.017(0.010)
时间固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
样本量	17710	17710	17710	17710
R ²	0.971	0.971	0.971	0.971

注:括号内为聚类至县级行政区层面的聚类稳健标准误;***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平上显著。

(二) 稳健性检验

为验证研究结论的稳健性,本文进行了一系列的检验,主要包括事前趋势检验、安慰剂检验^①、排除其他政策干扰以及更换样本期等。

1. 事前趋势检验

表2的基准回归结果表明,县城新型城镇化政策的实施提升了县域农村劳动力非农就业比例。为验证处理组与对照组在政策实施前是否满足事前趋势平行的假设,本文采用事件研究法进行检验,具体模型设定如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_{k \geq -6}^3 \beta_k D_{i,t_0+k} + \beta X_{it} + \lambda_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

在公式(2)中, D_{i,t_0+k} 为一系列的虚拟变量,代表政策实施前后第 k 年的时间窗口。本文将政策实施前的第6年及更早的年份合并为 -6^+ ,并设 t_0 表示县城新型城镇化政策实施当年的年份, $k = t - t_0$,则可知 $k = -6^+, -5, -4, -3, -2, -1, 0, 1, 2, 3$ 。本文参照Chen、Lan(2017)以及宋文豪等(2023)的做法,将事件发生前最远的一年作为基准年份。图1为县城新型城镇化政策影响农村劳动力非农就业比例的事前趋势检验结果。可以看出,在政策实施之前,各期回归系数均不显著,表明未拒绝事前趋势平行的假设;在政策实施后的第一年起,回归系数显著为正且呈现上升趋势。这进一步证实了县城新型城镇化政策对县域农村劳动力非农就业比例具有持续的提升作用。

2. 排除其他政策干扰

本文的样本期为2013—2023年,在此期间,中国先后出台了电子商务示范县政策、返乡创业试点县政策以及城乡交通一体化政策等一系列促进农村劳动力高质量就业的政策。已有研究证实,上述政策在促进乡村企业发展与产业结构转型升级(潘嗣同等,2024)、激发县域创业活力(黄祖辉等,2022)以及降低农村劳动力流动成本并促进非农就业(牛耕等,2024)等方面具有

^①安慰剂检验的结果支持基准回归结论的稳健性。限于文章篇幅,具体结果未在正文中呈现,留存备索。

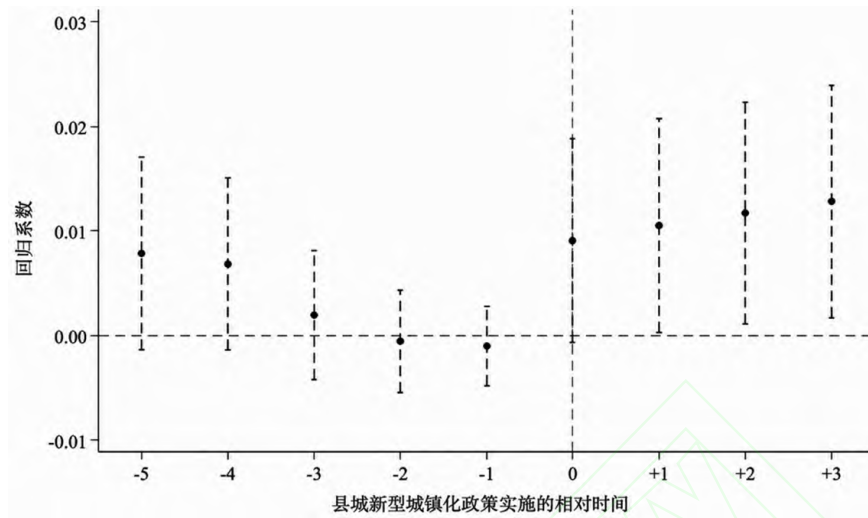


图1 事前趋势检验

积极的影响。

为排除上述同期相关政策的干扰，保证估计结果的准确性，本文在回归中依次控制了上述三种政策，结果如表3所示。在依次控制以及同时控制电子商务示范县政策、返乡创业试点县政策以及城乡交通一体化政策后，县城新型城镇化政策对县域农村劳动力非农就业比例的提升作用依然存在，这表明在排除其他竞争性政策的影响后，本文的核心结论依然稳健。

表3 排除其他政策干扰

变量	被解释变量:农村劳动力非农就业比例			
	(1)	(2)	(3)	(4)
县城新型城镇化政策	0.009***(0.003)	0.009***(0.003)	0.009***(0.003)	0.009**(0.003)
电子商务示范县政策	是	否	否	是
返乡创业试点县政策	否	是	否	是
城乡交通一体化政策	否	否	是	是
控制变量	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
样本量	17710	17710	17710	17710
R^2	0.971	0.971	0.971	0.971

注:括号内为聚类至县级行政区层面的聚类稳健标准误;***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平上显著。

3. 其他稳健性检验

首先，为提高处理组与对照组的可比性，本文采用核匹配和半径匹配两种倾向得分匹配方法重新进行回归，结果如表4第(1)列和第(2)列所示。其次，为避免过长时间窗口导致的潜在组间趋势差异，本文选取2017—2023年子样本重新进行回归，结果如表4第(3)列所示。最后，本文通过替换被解释变量的方式再次对结论的稳健性进行检验，结果如表4第(4)列所示。上述稳健性检验表明，无论调整样本时空范围还是改变非农就业的衡量方式，县城新型城镇化政策对农村劳动力非农就业的促进作用均存在，表明本文的实证结果是稳健的。

(三) 异质性分析

为进一步探究县城新型城镇化政策的异质性作用，本文从地区人口流动情况以及数字基础设

表 4

其他稳健性检验结果

变量	被解释变量:农村劳动力非农就业比例			被解释变量:乡村非农就业人员数
	(1)	(2)	(3)	(4)
	核匹配	半径匹配	更换样本区间	替换被解释变量
县城新型城镇化政策	0.009*** (0.003)	0.009*** (0.003)	0.006*** (0.002)	0.025** (0.012)
控制变量	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
样本量	17219	17130	11270	17598
R^2	0.970	0.969	0.987	0.986

注:括号内为聚类至县级行政区层面的聚类稳健标准误;***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平上显著。

施建设情况两个角度进行分组回归,具体结果如表5所示。

一方面,从人口流动视角来看,相比于非人口流出省份,人口流出大省通常面临更严峻的农村劳动力冗余与农业收入增长瓶颈,其劳动力流向非农部门的边际倾向更强。^①因此,县城新型城镇化政策带来的公共服务质量提高与非农就业岗位增加,在这些地区发挥的作用可能更为显著。表5第(1)列和第(2)列的分组回归结果表明,在人口流出大省,县城新型城镇化政策对农村劳动力非农就业比例具有提升作用,而在非人口流出大省,该项政策的作用并不显著。其原因在于人口流出大省的农村劳动力长期倾向于跨省远距离就业,具有较强的职业转换意愿,而在县城新型城镇化政策实施前,本省缺乏相应的工作机会和保障,县城新型城镇化政策通过增加非农就业岗位与补齐公共服务短板,有效降低了农村劳动力的非农就业门槛。这使得原本倾向于远距离迁移的农村劳动力,在县城生活便利度提升与就业机会增加时,更倾向于选择就业成本更低、离家更近的非农岗位。这一结论不仅反映了县城新型城镇化政策在吸纳剩余农村劳动力方面的有效性,也体现了其在优化人口空间布局、促进区域社会协调发展方面的重要作用。

另一方面,数字基础设施能够破除信息不对称、拓宽多元化融资,显著影响县域创业活动。(袁晓燕等,2026;黄贇琳、牛昱佳,2026)本文以北京大学新农村发展研究院数字乡村项目组发布的《县域数字乡村指数(2020)》中的“数字基础设施指数”中位数为界进行分组回归。表5第(3)列和第(4)列的回归结果表明,在数字基础设施较为完善的地区,县城新型城镇化政策更有利于农村劳动力非农就业比例的提升。这主要源于以下机制:第一,数字基础设施有效降低了就业的搜寻成本与信息不对称。对农村的创业者而言,完善的数字基础设施降低了获取市场需求、产业政策和技术知识的成本。对农村的就业者而言,数字平台突破了劳动力市场的时空限制,降低了非农就业岗位的搜寻与匹配成本。第二,数字基础设施能够赋能县域数字金融以及产业发展,有效缓解小微企业和创业者的融资约束。在数字基础设施较为完善的地区,产业聚集效应能更快显现。这种聚集不仅体现在物理空间上,更表现在数字层面的协同联动,从而加速生产要素在城乡间的双向流动,使非农产业更易在该地区扩张。

(四) 机制分析

为验证县城新型城镇化政策提升县域农村劳动力非农就业比例的主要作用机制,本文将医疗

^①本文根据《中国人口普查年鉴2020》,将跨省流出人口(户籍在本省,常住在外省半年以上的人口)绝对规模排名前10的省份定义为人口流出大省,具体包括河南省、安徽省、四川省、贵州省、广西壮族自治区、湖南省、江西省、湖北省、河北省和江苏省,其余省份为非人口流出大省。

表 5 异质性分析

变量	被解释变量:农村劳动力非农就业比例			
	人口流出大省	非人口流出大省	数字基础设施较完善地区	数字基础设施较薄弱地区
	(1)	(2)	(3)	(4)
县城新型城镇化政策	0.012 ^{**} (0.006)	0.004(0.004)	0.011 ^{**} (0.004)	0.005(0.006)
控制变量	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
组间系数差异检验 p 值	0.003		0.054	
样本量	9020	8690	8547	8558
R^2	0.963	0.978	0.961	0.968

注:括号内为聚类至县级行政区层面的聚类稳健标准误;***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平上显著。

服务资源、教育服务资源、新增企业密度作为被解释变量重新进行回归。表6第(1)列与第(2)列的结果显示,县城新型城镇化政策丰富了县域内医疗服务资源和教育服务资源,这与易承志、黄倩倩(2024)的研究结论一致。因此,县城新型城镇化政策具有显著的公共服务提质效应,即通过提高公共服务质量提升了县域农村劳动力非农就业比例,支持了本文的假说1。表6第(3)列展示的结果表明,县城新型城镇化政策使得县域内新增企业数量上升。进一步地,这些新增企业通过直接的创造效应和间接的关联带动效应提供了大量非农就业岗位,促进县域农村劳动力非农就业比例提升,这验证了本文的假说2。

表 6 机制检验

变量	(1)	(2)	(3)
	被解释变量:医疗服务资源	被解释变量:教育服务资源	被解释变量:新增企业密度
县城新型城镇化政策	0.042 ^{***} (0.015)	0.154 ^{***} (0.040)	0.083 ^{***} (0.022)
控制变量	是	是	是
时间固定效应	是	是	是
地区固定效应	是	是	是
样本量	17710	17710	17390
R^2	0.929	0.975	0.975

注:括号内为聚类至县级行政区层面的聚类稳健标准误;***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平上显著。

五、研究结论与政策启示

本文以2020年发布的《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》作为县城新型城镇化政策的代表,基于2013—2023年1610个县级行政区的面板数据,采用双重差分模型,系统评估了县城新型城镇化政策对农村劳动力非农就业的影响。研究发现,县城新型城镇化政策显著提升了农村劳动力非农就业比例。机制研究表明,提高公共服务质量和增加非农就业岗位,是该政策提升农村劳动力非农就业比例的关键机制。异质性分析表明,该政策在人口流出大省以及数字基础设施建设较为完善的地区能够发挥更显著的作用。基于上述结论,为进一步提高县域对农业转移人口的承载容纳能力,激发城乡融合发展活力,本文提出以下政策建议:

第一,推动产业与公共服务联动发展,增强县域的人口吸纳力。一方面,应强化“以人为本”的公共服务供给导向,精准对接农业转移人口需求,优化县域教育资源配置,深化医疗共同

体建设,解决劳动力转移的后顾之忧。另一方面,应发挥县城联结城乡的纽带作用,依托本地资源禀赋培育特色产业集群,通过延伸产业链创造高质量就业岗位。通过构建产业吸纳就业与服务维系居留的良性互动机制,实现人口集聚从被动迁移向主动扎根的转变。

第二,实施差异化区域支持策略,缓解劳动力流出压力。针对河南、四川、安徽等劳动力流出规模较大的省份,制定差异化的政策扶持方案。一方面,应在国家层面加强中央财政转移支付的统筹力度,在建设用地指标、重大项目布局上向上述地区的重点县适当倾斜。另一方面,支持人口流出大省探索建设返乡创业园与近郊产业集聚区,通过优化县域承载环境吸引务工人员就地就近转移,打破人口流失与经济收缩的负反馈循环。

第三,提升数字基础设施效能,降低劳动力市场的信息摩擦。鉴于数字基础设施在政策实施中的显著调节作用,应加快推进县域信息技术的迭代升级。一是深度布局第五代移动通信网络及智慧物流体系,依托数字技术催生新业态,拓宽县域非农就业的“蓄水池”。二是构建数字技能补短板的长效机制,利用远程教育资源开展精准化的职业技能培训,提升农村劳动力与非农岗位的适配性。三是利用大数据平台建立县域劳动力供需匹配系统,通过降低信息搜寻成本与流动摩擦,实现农村劳动力在县域内的高效配置。

参考文献:

1. 常吉然:《县域主导产业带动新型城镇化发展研究》,《科学学研究》2024年第6期。
2. 方师乐、黄祖辉、徐欣南:《城乡要素流动与县域农村产业融合——进城务工人员返乡创业的视角》,《浙江社会科学》2025年第5期。
3. 郭冬梅、陈斌开、吴楠:《城乡融合的收入和福利效应研究——基于要素配置的视角》,《管理世界》2023年第11期。
4. 何静、刘振亚:《新型城镇化综合试点政策有利于城乡共同富裕吗?》,《经济问题》2026年第1期。
5. 黄贻琳、牛昱佳:《数字乡村建设如何影响县域创业及其福利变化》,《农业技术经济》2026年第1期。
6. 黄祖辉、宋文豪、叶春辉、胡伟斌:《政府支持农民工返乡创业的县域经济增长效应——基于返乡创业试点政策的考察》,《中国农村经济》2022年第1期。
7. 井钦磊、林琛、章文光:《新型城镇化建设促进城乡产业融合发展了吗?——基于新型城镇化综合试点的准自然实验》,《改革》2025年第2期。
8. 李海波、陈政、欧沙:《县域城镇化与人口回流耦合关系研究——基于湖南省88个县(市)数据的分析》,《经济地理》2019年第11期。
9. 刘文华、周雯玟、贺泽凯:《县域城镇化的创业效应——基于政府和市场的多维分析》,《财经研究》2024年第2期。
10. 刘修岩、张学翠:《中国式区域导向型政策的创业促进效应评估——来自2011—2020年减贫改革的证据》,《数量经济技术经济研究》2025年第12期。
11. 刘彦随、杨忍、林元城:《中国县域城镇化格局演化与优化路径》,《地理学报》2022年第12期。
12. 莫怡青、李力行:《零工经济对创业的影响——以外卖平台的兴起为例》,《管理世界》2022年第2期。
13. 牛耕、向雪风、周洋:《城乡交通一体化建设的农民增收效应》,《中国农村经济》2024年第1期。
14. 潘嗣同、龚教伟、高叙文、史清华:《电商进村政策实施的就业效应与机制分析》,《中国农村经济》2024年第4期。
15. 任英健、杨建新、张重、赵梓伯、王警若、王英格、龚健:《中国县域城镇化:人口与土地空间匹配差异及影响因素》,《中国土地科学》2023年第12期。
16. 史新杰、崔柳、宋文豪、黄祖辉:《返乡创业可以缩小城乡收入差距吗——来自国家返乡创业试点县的经验证据》,《农业技术经济》2025年第4期。
17. 宋文豪、黄祖辉、叶春辉:《数字金融使用对农村家庭生计策略选择的影响——来自中国农村家庭追踪调查的证据》,《中国农村经济》2023年第6期。

18. 佟大建、张湖沿、应瑞瑶:《基本公共服务均等化、城市融入与农民工城市居留意愿》,《农业技术经济》2023年第10期。
19. 伍山林:《农业劳动力流动对中国经济增长的贡献》,《经济研究》2016年第2期。
20. 杨丹、丁恒、刘自敏、丁从明:《县域新型城镇化、流动范围与女性农业转移人口就业》,《经济研究》2026年第2期。
21. 杨宇、赵婉旭、伍骏骞、高辉:《新型城镇化的共同富裕效应——基于国家新型城镇化综合试点政策的分析》,《农业经济问题》2025年第3期。
22. 易承志、黄倩倩:《新型城镇化综合试点提升了城市基本公共服务水平吗?——基于全国201个地级市面板数据的实证检验》,《中国行政管理》2024年第7期。
23. 尹靖华、徐升、海鹏:《基本公共服务可及性与流动人口就业区位选择》,《财经科学》2025年第6期。
24. 袁晓燕、禹瑾潼、翁士汉、周业安:《数字经济如何影响创业?——基于“宽带中国”的准自然实验》,《劳动经济研究》2026年第1期。
25. 张岚欣、蒲艳萍、袁柏惠:《城镇基本公共服务均等化与农村流动人口土地流转》,《中南财经政法大学学报》2025年第4期。
26. 周闯、郑旭刚、许文立:《县域新型城镇化建设与农业转移人口就业质量》,《世界经济》2024年第4期。
27. Chen, S. & Lan, X. H., “There Will Be Killing: Collectivization and Death of Draft Animals”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2017, 9(4): 58–77.
28. Tiebout, C. M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5): 416–424.
29. Yuan, C., Zhang, B., Xu, J., Lyu, D., Liu, J., Hu, Z. & Han, Y., “Impact of New-Type Urbanization Pilot Policy on Public Service Provision: Evidence from China”, *Cities*, 2025, 161: 105853.

责任编辑 张翔宇