

中国共产党城乡关系探索的百年历程与基本经验

◎解安 覃志威

清华大学 马克思主义学院 北京 100084

摘要:城乡关系是国家发展过程中的基本问题和现代化建设的重要领域。一百年来,中国共产党以马克思主义理论为指导,根据社会发展阶段及其主要任务的变化,经历了依托农村夺取城市政权、城乡二元结构形成与固化、破解城乡二元体制与统筹城乡发展、乡村振兴与城乡融合等四个发展阶段,走出了一条中国特色的城乡关系发展之路。坚持马克思主义城乡关系理论与中国具体实践相结合、坚持重点论与两点论相结合、坚持有为政府与有效市场相结合、坚持社会公平与发展效率相结合是中国共产党在城乡关系百年探索中形成的基本经验,对在新的发展阶段构建新型城乡关系、实现乡村振兴与新型城镇化协同发展具有重要的理论与现实意义。

关键词:中国共产党;城乡关系;百年历程;探索历程;基本经验

中图分类号: D267 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2021)06-0047-08

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2021.06.007

一、引言

马克思在《哲学的贫困》中说“城乡关系一改变,整个社会也跟着改变。”^[1]城乡关系是城市和乡村在政治、经济、文化、社会以及生态诸多方面相互作用、相互影响的结构与格局。作为一个过程性和系统性的综合概念,城乡关系是生产力与生产关系矛盾运动的生动体现,其背后折射出社会整体变迁的内在规律与前进趋势,并对经济社会发展产生极其深远的影响。中国作为一个历史悠久、地域广袤、人口众多的大国,在由农业文明向工业文明激荡转型的历史进程中,如何认识和处理好城乡关系事关党和国家事业的兴衰成败。习近平指出“能否处理好城乡关系,关乎社会主义现代化建设全局。”^[2]将马克思主义城乡关系理论与中国具体实际相结合,协调好城乡关系始终是中国共产党在推进社会主义现代化进程中的重点工作。

如今,站在建党百年和“十四五”开局之年的关键历史节点,回看中国共产党关于城乡关系探索的百年历程及其遵循的演进逻辑和发展规律,并从认识层面总结中国共产党引领城乡关系发展的基本经验,对在新发展阶段全面推进乡村振兴、构建新型城乡关系、推进乡村振兴与新型城镇化协同发展有着重要的理论与现实意义。

二、中国共产党城乡关系探索的百年历程

一百年来,中国共产党城乡关系探索的历程按照生产力发展水平和阶段性目标任务的变化,可以分为如下四个既彼此独立又深度关联的阶段。

(一) 中华人民共和国成立以前(1921—1949年): 依托农村夺取城市政权

中国共产党诞生于民族内忧外患、人民苦难深重的旧中国。建党伊始,中国共产党即确立了反帝反封建的民主革命纲领,广泛开展工农群众运动,力争实现中华民族的独立和中国的统一。城乡关系是社会政治经济的集中反映,能否正确认识和处理城乡关系是攸关党兴衰存亡的重大问题。大革命失败后,革命形势进入低潮,严峻的现实迫使中国共产党人放弃以城市为中心的革命道路。1927年10月,毛泽东率领湘赣秋收起义部队进军井冈山,建立中国历史上第一块农村革命根据地,开启了中国革命道路的新探索。1930年1月,毛泽东撰写的《星星之火,可以燎原》一文从理论上标志着农村包围城市、武装夺取政权的中国特色革命道路形成,党的工作重点也逐步从城市转移到乡村。

农村包围城市的中国特色革命道路是以毛泽东为代表的中国共产党人在科学把握近代中国城乡关系性质与特征的基础之上形成的。基于对半殖民地

收稿日期: 2021-06-22

基金项目: 国家社会科学基金特别委托项目“中国特色社会主义制度自信研究”(2020MYB009)阶段性成果

作者简介: 解安(1963—)男,河北滦县人,长聘教授,博士研究生导师,从事“三农”问题、当代中国经济研究;覃志威(1993—)男,湖北宜昌人,博士研究生,从事“三农”问题研究。

半封建社会性质的深刻认识,毛泽东认为,近代中国城乡关系是“外国帝国主义和本国买办大资产阶级所统治的城市极野蛮地掠夺乡村”^[3]的城乡对抗失衡的关系。城市虽然具有领导性质,但“城市太小,乡村太大,广大的人力物力在乡村不在城市”^[4],占人口绝大多数的农民深受帝国主义和封建主义压迫,具有强烈的革命意愿和斗志,是革命斗争的主力军。这些条件决定了从“乡村反对城市”到“乡村战胜城市”的必然走向。

在这个时期,中国共产党以农村革命根据地为依托,在乡村开展了卓有成效的建设活动。其中最核心的内容是开展土地改革,带领人民“打土豪、分田地”,逐步废除封建土地所有制,最终实现“耕者有其田”的人民夙愿。1947年8月,全国土地会议通过的《中国土地法大纲》作为历史上第一部彻底反封建的土地纲领,推动土地改革运动向纵深发展。此外,党在解放区开展了以“发展经济,保障供给”为总方针的生产建设运动。1945年11月,毛泽东提出“不要因为新的大规模战争而疏忽减租和生产;恰好相反,正是为了战胜国民党的进攻,而要加紧减租和生产。”^[5]¹¹⁷³以鼓励垦荒、发放农贷、鼓励互助、发展商业、扶助农村副业为代表的多项措施深入开展,为中国共产党最终夺取城市政权奠定了经济基础。与此同时,中国共产党人用辩证的眼光看待城市与乡村的关系,认为不能因为以农村为重心就忽视城市工作。毛泽东基于革命现实需要以及对未来发展趋势的判断,明确指出“现在的农村是暂时的根据地”^[6]²⁰⁷“不能设想,我们党永远没有大城市,没有工业,不掌握经济,没有正规军队,还能存在下去”^[6]³⁹⁶。他认为决不可轻视和放弃城市工作,否则就不能“夺取作为敌人主要根据地的城市”^[7]。中国共产党通过采取控制粮食向城市出售、实施货币战、发动国统区群众运动等多种方式,在城市大力开展革命斗争行动,加速了中国革命胜利的历史进程。

总体来看,这一时期的中国共产党作为革命党,其关于城乡关系的理论与实践是围绕赢得战争、夺取政权这个核心目标展开的。“近代中国城乡关系的特殊性决定了中国革命道路的特殊性”^[8],以毛泽东为代表的中国共产党人正是基于对这一时期中国城乡关系的科学认识和把握,正确认识到革命最主要的同盟军是农民、革命的希望在农村,才能突破

对传统马克思主义政党革命范式的教条化认识,转而坚持把工作重心放在农村,依托农村革命根据地形成对城市的包围,最终夺取政权,取得革命胜利。

(二)中华人民共和国成立至改革开放(1949—1978年):城乡二元结构形成与固化

中华人民共和国的成立标志着中国共产党实现从革命党到执政党的地位转变,党的工作重心从乡村转移到城市,其主要任务也从夺取政权转变为巩固和发展新生政权,团结带领全国人民开展社会主义建设。这一时期的中国共产党面临着极为严峻的国内外环境,对外要应对帝国主义的经济封锁和军事威胁,对内要肩负起将饱经战火、生产力极为落后的农业大国改造成为先进工业国的迫切任务。1949年,全国工农业总产值为466亿元,工业总产值比重为30%,其中,重工业产值占工农业总产值的比重仅为7.9%^[9]。基于多重现实考量,我国充分借鉴苏联经验,确立了优先发展重工业战略和实行计划经济体制。在此背景下,为了从乡村汲取工业发展资金以及破解小农生产与工业化建设的矛盾,中国共产党主要从以下三个方面着手,逐步构建起农村支持城市、城乡二元分隔的社会体制。

1. 户籍制度。1955年11月,国务院颁发《关于城乡划分标准的规定》,首次从计划、统计、业务核算等角度对我国城镇和乡村进行了划分,并将“农业人口”和“非农业人口”作为人口统计指标。1958年1月,《中华人民共和国户口登记条例》的出台标志着我国户籍制度以法律形式确定下来。此外,《关于防止农村人口盲目外流的指示》《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》等多个政策文件进一步强化了对城乡之间人口流动的限制。户籍作为国家经济社会管理的身份标签,与公民升学、就业、入伍、社会保障等多项权益逐步紧密捆绑起来,对我国城乡关系产生了极为深远的影响。

2. 统购统销制度。1953年10月,中共中央政治局会议通过了《中共中央关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》,同年出台的《农村粮食统购统销量供应暂行办法》《市镇粮食定量供应暂行办法》标志着粮食统购统销政策正式出台。通过实行粮食定产、定购、定销的办法,粮、棉、油等几十种农产品被陆续纳入统购统销的范围之内。据此,城乡之间粮食的市场流通被政府计划替代,农业生产剩余以价格剪刀差的方式逐步向工业转移,乡村支持

城市的格局进一步强化。

3. 农村人民公社体制。在中华人民共和国成立初期,随着农业合作化运动走向高潮,1958年中央北戴河会议通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》,决定在全国农村普遍建立政社合一的人民公社制度。经过较短时间,全国74万余个农业合作社合并为2.65万个人民公社,全国99%以上农户参加了人民公社^[10]。此后,《关于人民公社的十八个问题》《农村人民公社工作条例》等政策文件对农村人民公社管理原则、核算制度等作出调整,最终形成“政社合一”“三级所有,队为基础”以及集体生产经营、按劳分配的制度框架。人民公社作为农村基层政权组织,具备经济建设、社会管理等多重职能,对稳定乡村秩序、强化城乡二元的社会格局发挥了重要作用。

城乡关系本质上是由工农关系决定的。以乡支城、城乡二元格局是中国共产党作为后发国家执政党在极其艰难的内外环境下走自我积累型工业化道路的必然选择。据蔡昉和林毅夫的研究显示,从1952年到1986年,约值6,000亿元到8,000亿元的农村资源通过工农业产品价格剪刀差的方式无偿转移到城市,有力地支撑了城市工业化建设^[11]。在这一时期,城乡二元的社会格局有效缓和了小农经济与社会主义工业化之间的矛盾,节约了社会管理成本,稳定了社会秩序。不可否认的是,这也导致农业发展相对缓慢,从1952年到1978年,全国农业总产值只增长1.3倍,而工业总产值却增长了15倍^[12]。同时,乡村人口被严格束缚在农业生产领域,其发展权利被剥夺,城乡发展的制度性失衡就此埋下伏笔。其实,以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体并未忽视乡村建设,提出了统筹兼顾的城乡关系原则,认为必须使城市工作和乡村工作紧密联系起来,“决不可以丢掉乡村,仅顾城市”^{[5]1427}。毛泽东在《论十大关系》一文中提出了为重工业的长远发展考虑,不能忽视农业和轻工业的思想^[13]。陈云在1961年的中央工作会议上明确指出“国民经济的基础是农业,工业不能挤农业,城市不能挤农村,而要让农业,让农村。”^[14]客观地讲,这一时期的国家工业化发展为农业现代化提供了技术、设施及人才支持,加之三线建设、知识青年上山下乡、城市干部下放农村等运动的开展,客观上也强化了城乡联系。因此,在计划经济时代,我国城乡差距始终被限制在

一定范围内,没有出现过分悬殊。

(三) 改革开放至新时代(1978—2012年):破解城乡二元体制与统筹城乡发展

改革开放后,党将工作重心转移到经济建设上来,并将建立健全社会主义市场经济体制作为改革的主要目标,然而,城乡二元体制既阻碍了人民特别是乡村居民物质文化需求的实现,也与市场经济改革产生巨大张力。有鉴于此,中国共产党作出一系列政策调整和制度变革,逐步破解城乡二元体制。

1. 市场化改革为破解城乡二元体制奠定了基础。市场化改革是改革开放以来制度创新的核心内容,其本身具有排斥封闭垄断、促进要素自由流动的制度化特征。1978年,中国农村率先改革,以家庭联产承包为主、统分结合、双层经营的农业生产责任制在全国迅速推广,这从根本上改变了农业基本经营制度,将土地经营自主权交还农民。此后,国家开启了农产品价格和流通体制改革,农副产品进入自由交易市场,农产品销售自主权赋予农民。在此基础上,1983年颁布的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》标志着农村人民公社体制走向终结,乡村社会从全能型行政管制中解放出来,为城乡之间要素自由流动奠定了基础。20世纪80年代,随着大量农村富余劳动力向非农产业转移,我国乡镇企业异军突起,乡村内部发展潜能高效释放,城乡差距均等指数在改革开放初期持续缩小,至1992年达到最小值0.0109^[15]。农村改革成功带动了以城市为重点的全面改革。1984年,党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》标志着我国经济体制改革的重点由农村转到城市。此后,以《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》为代表的一系列政策文件为深化改革作出了全面部署。国企改革、外资引入、非公经济发展等多项任务快速推进,城市经济高速发展,对乡村劳动力、土地等要素产生巨大虹吸作用,城乡互动显著增强,但城乡差距再度扩大。

2. 户籍制度改革有力地促进城乡统筹发展。改革开放以来,户籍及其附属权益的“不可迁移性”与我国劳动力大规模流动之间的矛盾日益凸显,户籍制度改革的步伐随之跟进。1980年以来,国家相继出台了数十项关于“农转非”的政策文件。1984年10月颁布的《关于农民进集镇落户问题的通知》有条件地允许农民及其家属落户集镇。此后,《关于实

行当地有效城镇居民户口制度的通知》《关于完善农村户籍管理制度的意见》等文件出台,进一步放宽农民进城落户的条件,生活物资供应、就业、教育等领域与户籍制度的捆绑也逐步弱化,户籍壁垒明显松动。2000年以后,我国进一步推进对中等城市和大城市的户籍改革探索,上海、广州等城市率先开展人才居住证制度、积分入户制度等新探索,鼓励各类人才落户。我国城镇化水平快速提升,由1978年的17.9%上升至2012年的52.6%,年均上升1.0个百分点。

3. 覆盖城乡的社会保障制度逐步成型。改革开放以来,城乡双轨的社会保障体制严重制约社会公平。为此,我国社会保障制度不断改革,保障范围实现了从“建制扩面”到“广覆盖”的转变。2011年出台的《社会保险法》明确了坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针。从2003年起,我国新型农村合作医疗制度开始试点,到2010年基本覆盖全国农村居民;从2009年起,我国新型农村养老保险制度开始推广;从2007年起,我国农村低保制度在全国范围内开始实施。我国城乡社会保障制度逐步完善,农村居民享受教育、就业、医疗等公共服务的范围和程度明显提升,这有效缓解了城乡发展差距,促进了城乡协调发展。

总之,进入改革开放新时期,中国共产党在构建社会主义市场经济体制的进程中,从土地制度、户籍制度、就业制度、社会保障制度等多个方面着力改革,逐步放松了对城乡要素流动的行政管制和直接管控,有效破解了城乡二元体制,实现了市场在城乡关系调节中的基础性地位,城乡统筹发展取得重大进展。同时,正如胡锦涛同志关于“两个趋向”重要论断所指出的,随着我国工业化进入成熟期,工业反哺农业、城市支持农村,实现城市与农村协调发展具有了普遍性的倾向。2005年,农业税正式废除,社会主义新农村建设全面展开,“三农”问题受到党和政府的高度关注,这既标志着工业反哺农业迈出了重要一步,也意味着我国城乡关系发生了重要转折,政策层面上乡村支持城市的局势正在转变,然而,与城乡关系相关的制度改革具有一定的滞后性,加之在工业化时代,第一产业具有显著弱质性和弱势性。这导致城市对乡村资源产生巨大的虹吸效应,大量劳动力、土地、资金等要素从乡村单向流入城市,由此引发了空心村、留守儿童、大城市病等一系列社会

问题,城乡之间的差距再度扩大。1978年,城镇居民人均收入水平比农村居民高209.80元,到2012年,城乡居民收入的绝对差距达到16,648.14元,全国城乡居民收入比从1978年的2.36上升至2012年的3.10^[16]。

(四) 新时代以来(2012—2021年):乡村振兴与城乡融合发展

进入新时代,我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,其中,城乡发展不平衡、农村发展不充分成为制约我国经济社会高质量发展和现代化目标实现的关键问题。中国共产党基于历史使命和时代发展要求,将消解城乡二元结构、实现城乡融合发展、构建新型城乡关系作为解决社会主要矛盾、决胜全面建成小康社会的关键战略部署。

2012年,党的十八大报告明确提出,解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径;2017年,党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略,要坚持农业农村优先发展,将建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系作为党工作的重要目标;2018年,中共中央、国务院颁布的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出了城镇化与乡村振兴“双轮驱动”的政策思路;2019年,国家发布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》为推动我国城乡关系健康发展作出具体部署;2020年,党的十九届五中全会提出要全面推进乡村振兴,强化“以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”;2021年,党的十三届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》进一步为健全城乡融合发展体制机制作出科学规划,要求建立健全城乡要素平等交换、双向流动的政策体系,促进要素更多地向乡村流动,增强农业农村的发展活力。在这一时期,中国共产党站在新的历史起点,重塑城乡关系发展理念,锐意推进改革,补齐“三农”短板,力图疗愈城乡发展失衡的现代化痼疾。

1. 以实施乡村振兴战略为抓手,破解“三农”问题,弥补城乡融合发展的乡村短板。只有在城乡关系格局中理解乡村,才能从全局高度推进乡村振兴战略;同时,只有大力推动乡村振兴,才能有效构建

新型城乡关系,实现城乡融合发展。自党的十九大报告提出实施乡村振兴战略以来,全国各地依据“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,推动乡村全面振兴。在此基础上,党的十九届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出实施乡村建设行动,着力解决城乡基础设施和公共服务水平差距较大的问题,成效显著,为城乡融合发展铺平道路。

2. 以推进新型城镇化战略为牵引,深化体制机制改革,畅通技术、人才、土地、资本等要素在城乡之间双向流动的通道。2019年,我国常住人口城镇化率达到了60.6%,进入城镇化中后阶段,城镇化发展思路必然要从重视“规模与速度”向注重“质量和品质”转变。一是加快农业转移人口市民化。2014年《政府工作报告》明确提出,要着力解决“三个1亿人”问题,即促进约1亿农业转移人口落户城镇,改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化,这为乡村人口融入城市提供了政策抓手。二是深刻变革土地制度。2014年土地承包经营权确权登记颁证工作全面展开,2016年国家出台《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,同时,农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等有序推进。这些改革深刻改变了我国农民与土地的关系,农村居民的土地羁绊被解放,土地要素流动性显著增强。三是进一步深化户籍制度改革。各地加快调整户口迁移政策,创新人口管理办法,取消农业户口与非农业户口的性质区分,城市落户限制也大大放宽。四是进一步完善城乡全覆盖的社会保障制度。党和政府以增强公平性和适应流动性为着力点,增强对农村居民和流动人口的保障范围和福利水平,加快建成城乡统筹的社会保障体系。在多重因素的合力作用下,以城带乡、城乡互补的政策机制进一步完善,城乡经济、基础设施、公共服务、生态空间等全方位多领域的融合发展取得长足进步。

三、中国共产党城乡关系探索的基本经验

一百年来,中国共产党在城乡关系探索的进程中积累了丰富的经验,从规律层面系统总结这些经验,对我们党在新发展阶段全面推进乡村振兴、构建新型城乡关系、推进乡村振兴与新型城镇化协同发展

具有深刻的启示意义。

(一) 坚持马克思主义城乡关系理论与中国具体实践相结合

中国共产党关于城乡关系的百年探索实质上是将马克思主义城乡关系理论与中国具体实践相结合的过程。马克思主义经典作家基于资本主义社会发展的基本逻辑,对城乡关系的演化规律和发展趋势展开了深入思考。马克思恩格斯在《德意志意识形态》《共产党宣言》等著作中指出,城乡关系是一个历史范畴,随着生产力的发展,城乡关系将经历从分离、对立再到融合的历史过程,城乡融合既是社会发展的内在趋势,也是未来共产主义社会的重要特征。中国城乡关系发展的四个阶段以及前进趋势与马克思恩格斯的论断是一致的。基于社会发展阶段及其主要任务的变化,中国共产党经历了从塑造城乡二元体制、到破解城乡二元结构、再到力促城乡融合发展的实践历程。

同时,马克思恩格斯将城乡关系的演变逻辑回归到生产力与生产关系矛盾运动的基础上,认为“农业劳动是其他一切劳动得以独立存在的自然基础和前提”^[17]。在城市与乡村的矛盾运动中,要高度重视和保护农业生产力。一百年来,“三农”始终是中国共产党在革命、建设、改革实践中的主要依靠力量:在战争年代,依托农村夺取城市政权,大量农民在革命战争中牺牲;在建设年代,乡村支援城市工业发展,工农剪刀差为工业发展提供了原始资本积累;在改革年代,超过2亿农民工进城务工,为我国城市发展注入了源源不断的动力。以上历史实践确证了马克思主义关于“三农”战略地位思想的科学性。与此同时,中国共产党在城乡关系的构建过程中坚持农业基础地位不动摇,尊重城乡不同主体在社会主义建设中的作用,始终将消灭城乡差别、实现共同富裕作为远景目标。正如习近平所指出的“任何时候都不能忽视农业、忘记农民、淡漠农村”“我们要坚持用大历史观来看待农业、农村、农民问题,只有深刻理解了‘三农’问题,才能更好理解我们这个党、这个国家、这个民族。”^[18]

然而,从抽象理论重返具体实践的过程是复杂艰难的,对于一个生产力极为落后的东方大国,如何在追寻现代化的进程中处理好城乡关系,无法在马克思主义的“本本”中获取答案。因此,中国共产党人在坚持马克思主义基本原理和根本立场的前提

下,坚持实事求是的基本原则,着眼于社会发展阶段及其主要任务的变化,不断推动马克思主义城乡关系理论中国化,找到了正确的城乡关系发展道路。譬如,在革命战争时期,正是中国共产党人成功突破“以城市为中心”的传统无产阶级政党革命范式,依托农村包围城市,最终才取得了胜利;在改革开放新时期,中国共产党人突破传统社会主义计划经济模式,通过推进市场取向的体制机制改革,逐步破解了城乡二元结构。中国共产党的百年探索有力印证了中国城乡关系发展模式既不是传统西方资本主义国家的城乡对立模式,也不是过度城市化的拉美模式,而是中国共产党在马克思主义城乡关系理论指引下走出的城乡融合新模式。

(二) 坚持两点论与重点论相结合

唯物辩证法要求我们在工作中坚持两点论与重点论相结合,也就是在把握全局的同时要抓住重点,这既是中国共产党在革命、建设、改革的实践中形成的重要经验,也是党处理城乡关系的主要经验和基本原则。中国城乡关系百年变迁与中国共产党对社会主义现代化道路的探索是高度契合的。在现代化发展的不同阶段,党所面临的社会环境、主要矛盾、工作重点等有所不同,因此城乡关系的构建思路和发展路径也随之变化。

在中华人民共和国成立之前,中国共产党的中心任务是赢得战争、夺取政权,基于对城乡割裂对立矛盾的科学把握,中国共产党人走上农村包围城市的革命道路,将工作重点放在农村,带领中国革命走向胜利。在中华人民共和国成立初期,城市工业化建设是国家发展的关键。有鉴于此,国家在提升农业生产力的同时,将建设重点放在城市,实施了乡村资源与农业剩余支援城市和工业的非均衡发展政策,这让我国建立了比较完整的工业体系,为中华民族的振兴奠定坚实基础。进入新时代,解决经济社会发展不平衡不充分问题成为党的重点任务,因此,必然在破除城乡二元体制的基础上,坚持农业农村优先发展,加大城市反哺乡村的力度,推进城乡融合发展。中国城乡关系的构建路径具有显著的阶段性特征,这是基于党在不同时期的工作重点作出的战略选择,它们之间既相互联系又有重要区别。

虽然在不同发展阶段,党处理城乡关系的工作思路和重点任务有所不同,但是兼顾城市和乡村利益、推进城乡共同繁荣是贯穿始终的原则和目标。

中国是一个地域广袤、人口众多、农耕文明悠久且原住民占主体的国家,即便将来城镇化达到相当水平,在农村生活的群体仍将达几亿人口。因此,一些地方所采取的单极发展思路,即着眼于城市发展而任由乡村凋亡,并误以之为必然规律的做法是行不通的。只有从国家发展和全局利益出发,坚持两点论与重点论相结合,才能妥善处理城乡关系,确保城乡关系服务于经济社会发展大局。正如毛泽东所指出的“城乡必须兼顾,必须使城市工作和乡村工作,使工人和农民,使工业和农业,紧密地联系起来。”^{[5]1427}邓小平强调“真正的社会主义道路就是要逐步缩小城乡差别。”^[19]习近平也指出“我们全面建设社会主义现代化国家,既要建设繁华的城市,也要建设繁荣的农村。”^[18]中国城乡关系在走过从乡村支援城市到城市反哺乡村的历程后,正在趋于一体,走向共同富裕和共同繁荣。

(三) 坚持有为政府与有效市场相结合

如何认识和处理政府和市场的关系既是现代经济体制变革的核心议题,也是推动城乡关系变革的关键抓手。政府和市场对城乡资源要素配置的内在机制与调节目标间存在巨大差异,其作用是相辅相成、互为补充的。一般而言,市场在配置资源中效率高,但是存在较大的自发性和盲目性问题,而政府在经济调节中更注重顾全大局、缩小发展差距,但资源配置缺乏效率。在城乡关系构建进程中,政府和市场关系处理的方式不同,城乡关系也呈现迥然不同的状态,坚持有为政府与有效市场相结合是促进城乡关系健康发展的关键。

改革开放前,为了集中有限的财力、物力,尽快建立起社会主义工业体系,我国城乡关系由政府直接主导,高度集中的计划经济体制完全取代自由市场。这虽然保障了我国工业化发展的资金和市场,但是单一的计划体制使得城乡之间要素流动的对等原则和激励机制失灵,由此促成城乡二元分隔的社会格局,农业农村发展权益受到严重损害。改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的确立和发展,市场逐步在城乡资源配置中发挥决定性作用,城乡之间要素流动更加自由通畅,从建立统一的农产品市场、到允许农民开办乡镇企业、再到允许劳动力自由流动,这些措施不断放大市场机制的作用,大大激发了经济社会活力,既修复了长期受抑制的乡村发展活力,也激活了城市产业升级空间,城乡居民生活

水平大幅提升。市场调节机制具有灵活性和效率性,但也具有明显的自发性和盲目性。城市天然具有资源规模和整合聚集上的比较优势,从20世纪90年代开始,大量劳动力、土地、资金等要素从乡村单向流入城市,乡村凋敝、农业基础地位动摇、城乡差距悬殊等问题愈加严重,这既严重制约了经济高质量发展,也不利于社会和谐稳定。

因此,要让“有形的手”和“无形的手”共同发力,在市场提升城乡资源配置效率的同时,必须更好地发挥政府作用,即政府在城乡关系构建中以规划、引导、监管、服务等方式,将人们的自主选择与社会秩序统一起来,推进城乡要素双向互动、平等交换、优势互补,系统考虑国家整体安全和社会发展秩序,促进城乡实现优势互补和协调发展。

(四) 坚持社会公平与发展效率相统一

公平与效率都是社会发展的重要价值取向,它们作为既对立又统一,互为目的和手段的关系,统一于中国城乡关系曲折发展的进程之中。具体来看,发展效率是社会公平的基础,没有发展效率就没有公平实现的物质条件,同时,社会公平是发展效率存在的理由和保证,对于经济社会发展具有巨大的反作用。中国共产党关于城乡关系的理论与实践正是在“公平”与“效率”的张力中展开的,坚持社会公平与发展效率相统一是中国共产党处理城乡关系的重要经验。

社会公平与发展效率的统一不是抽象的,而是具体的、历史的,其动态体现于经济发展与社会稳定的关系之中。在城乡关系发展不同的阶段,对社会公平与发展效率的侧重有所不同。在计划经济时代,生产力发展水平较低,在极其艰难的发展环境中,中国共产党为尽快实现社会公平的理想,采取了二元分隔和城市偏向的发展策略,这使我国较快地建立了独立的、比较完整的工业体系和经济体系,为改革开放后的经济腾飞奠定了坚实基础,但这也扭曲了城乡关系,抑制了农业农村发展,导致城乡经济社会发展在一定程度上遭受效率与公平的双重损失。改革开放以来,为解决计划经济体制所导致的效率不足问题,党和政府采取效率优先、城市偏向的发展政策,有效提升了经济发展效率。经过近四十年的快速发展,我国经济总量已经突破100万亿元大关,人均GDP超过1万美元,成为世界第二大经济体,然而,在发展效率有效提升的同时,社会公平

问题又逐步凸显出来,城乡发展愈加失衡、居民收入差距拉大、农业农村发展滞后等问题严重阻碍了经济社会的可持续发展。因此,中国共产党更加注重社会公平,逐步构建起以城带乡、工业反哺农业的政策体系。从免除农业税到实施新农村建设,从打响脱贫攻坚战到实施乡村振兴战略,从让一部分人先富起来到坚定推进共同富裕,经过持续探索和不断纠偏,公平与效率逐步在新时代新型城乡关系的构建中达到高度统一。

同时,由我国城乡关系曲折发展的历程可知,实现公平与效率统一受到经济社会发展水平的制约,它不是一蹴而就的,而是一个渐进的历史过程。就现实而言,城市与乡村作为两个具有较强异质性的空间实体,不可能在短时间内实现完全的、无差别的融合。一百年来,中国共产党在从构建城乡二元体制到破解社会二元分割、再到推动城乡融合发展的过程中,采取了由易到难、渐进发展的改革策略。因此,在新时代城乡关系实践中,要立足社会生产力发展阶段,切忌采取脱离现实、盲目冒进式的改革策略,在承认城乡差别的基础上,不断缩小城乡差距,进而挖掘和激活乡村和城市两个方面的发展动能,将城乡居民的长远利益和短期利益、局部利益与整体利益充分结合起来,依据经济社会发展阶段和实际情况作出调整,以实现公平与效率的长期动态均衡。

四、结语

中国共产党诞生百年来,根据社会发展阶段和具体国情的变化,对城乡关系进行了理论与实践的艰辛探索。中华人民共和国成立之前,中国共产党依托农村,夺取城市政权;中华人民共和国成立以后,为支持城市工业化建设,构建起城乡二元的社会结构;改革开放后,城市反哺乡村力度逐步增强,城乡二元体制渐渐破解,逐步实现城乡融合发展。在曲折起伏的艰辛探索中,中国共产党带领人民走出了一条中国特色的城乡发展之路。

站在建党百年的重要历史节点展望未来,我国在彻底消除农村绝对贫困的基础上,将举全党全社会之力全面推进乡村振兴,这既是我国“三农”工作重心的历史性转移,也标志着我国城乡关系将进入一个全新阶段。在向第二个百年奋斗目标迈进的新征程上,我们应当坚持党对城乡工作的全面领导,着

力从以下三个方面打造新型城乡关系:一是坚持农业农村优先发展,进一步破除城乡二元、重城轻乡的思维模式,从安全和发展相统一的高度认识到做好“三农”工作的重要性和紧迫性,充分重视、保护、发挥乡村独特的主体功能和差异性优势,将外部激活与内生增长统一起来,在保证粮食安全的前提下,积极探索乡村多元发展模式,补齐“三农”短板,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足;二是建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,疏通城乡循环梗阻,以推进城乡双向开放为切入点,优化城乡资源要素配置,促进土地、劳动力、技术、金融等各项要素在城乡之间自由流动、平等交换,建立多形式的城乡发展共同体,助力双循环发展新格局;三是推动乡村振兴与新型城镇化全面对接,基于城乡关系变化的新特征作出全局性、一体化规划,强化城乡改革的系统性、整体性、协同性,加快完善城乡互补、全面融合、共享共赢的城乡发展机制,把县域作为城乡融合发展的重要切入点,强化县城综合能力,更好地满足城乡居民对美好生活的需要。

参考文献:

- [1]马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012:237.
- [2]十九大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2019:142.
- [3]毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:336.
- [4]中共中央文件选集:第11册[M].北京:中共中央党校出版社,1991:590.
- [5]毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [6]毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [7]毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:636.
- [8]宫玉松,聂济冬.科学认识中国近代城乡关系与中国革命道路的正确选择[J].党史研究与教学,1992,(3):41-45.
- [9]中国经济年鉴编委会.1981年中国经济年鉴:简编[M].北京:中国经济出版社,1987:474.
- [10]胡绳.中国共产党的七十年[M].北京:中共党史出版社,1991:274.
- [11]蔡昉,林毅夫.中国经济:改革与发展[M].北京:中国财政经济出版社,2003:171.
- [12]韩俊.中国城乡关系演变60年:回顾与展望[J].改革,2009,(11):5-14.
- [13]毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:24.
- [14]陈云年谱:下卷[M].北京:中央文献出版社,2000:81.
- [15]刘晓娜,等.“五年计划”视角下中国地区差距及其时空演变特征分析[J].地理与地理信息科学,2011,(5):50-54,68,113.
- [16]乔榛.我国收入逆向转移影响分配差距的机制及控制研究[M].北京:人民出版社,2020:117.
- [17]马克思恩格斯全集:第26卷[M].北京:人民出版社,1972:29.
- [18]汪晓东,李翔,刘书文.谱写农业农村改革发展新的华彩乐章[N].人民日报,2021-09-23(01).
- [19]邓小平年谱:上[M].北京:中央文献出版社,2004:115.

(责任编辑:王华薇)