

# 建党百年优化城乡关系治理的 历程、经验与启示<sup>\*</sup>

◎ 姜长云

**内容提要** 中国共产党成立以来,对中国城乡关系治理进行了艰辛而卓越的探索,推动中国城乡关系从分割分立走向协调融合。这个过程主要分为1921—1949年、1949—1978年、1978—2012年、2012—2021年四个阶段。建党百年优化城乡关系治理的经验与启示包括:城乡关系是影响中国革命和社会主义现代化建设的重要关系,优化城乡关系治理必须顺应经济社会发展需求和社会主要矛盾的变化与时俱进;为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴是优化城乡关系治理的基本准绳,提升广大人民的获得感幸福感安全感是推进城乡关系合理化的重要取向;工农关系换个角度看也是城乡关系,新发展阶段优化工农城乡关系需要协同推动产业融合、“三生融合”带动城乡融合;改革是优化城乡关系治理的根本动力,优化城乡关系治理需要着力推动有效市场和有为政府有效结合;优化城乡关系治理需要立足当前、着眼长远、久久为功。

**关键词** 城乡关系 现代化 统筹城乡发展 城乡融合发展 城乡兼顾互助

(中图分类号)F291.3 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2021)11-0001-12

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2021.11.001

中国共产党成立以来,对中国城乡关系治理进行了艰辛而卓越的探索,为坚持、发展中国特色社会主义提供了丰硕的成果。一百年来中国共产党探索中国城乡关系治理的历史,实际上也是中国共产党领导全国人民不断推进马克思主义中国化,促进中国城乡关系从分割分立走向协调融合的历史。对此,从理论逻辑、历史逻辑和现实逻辑的结合中综合把握、深入分析,有利于深刻理解中国共产党人为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命,深化对中国“三农”发展和社会主义现代化建设的规律性认识;有利于立足新发展阶段、坚持新发展理念,按照构建新发展格局的要求,为更好地开启全面建设社会主义现代化国家新征程、全面推进乡村振兴提供强大动力源,促进农业农村现代化乃至全面建设社会主义现代化国家行稳致远。

## 一、1921—1949年:探索形成以农村包围城市直至全国胜利的革命成功道路

### 1. 建党初期探索发现中国革命应该走以农村包围城市的道路

从1919年“五四运动”到中华人民共和国成立前,是中国新民主主义革命时期。1921年中国共产党成立后,很快将观察、分析并探索解决中国实际问题,作为自己最重要的任务。早期的许多中国共产党人曾希望像苏联十月革命那样,首先占领中心城市,进而夺取革命在全国范围的胜利。但实践证明此路不通,甚至

<sup>\*</sup> 基金项目:中宣部文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“实施乡村振兴战略、推动农业农村经济高质量发展的重大问题和跟踪研究”



让许多年轻的中国共产党人为之付出了血的代价。大革命失败后,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人在总结历史经验和教训的基础上逐步发现,在半殖民地半封建的中国,必须首先在农村建立革命根据地,开展土地革命;以农村包围城市,待条件成熟后再夺取城市,直至取得全国革命胜利。因此,他们逐步将党的工作重点由城市转入农村。

建党初期,党在集中力量领导工人运动的同时,开始到农村开展农民运动,领导成立农民组织,培养农民运动的骨干。1922年7月召开的党的二大<sup>①</sup>强调党的一切运动必须深入到广大群众中去,推动了建党初期工农运动的开展。1925年召开的党的四大提出了工农联盟问题。1926年北伐战争取得巨大成功,工农群众运动空前高涨。同年11月毛泽东担任中共中央农民运动委员会书记后,将湖南、湖北、江西、河南作为农民运动的工作重点。他1927年发表的《湖南农民运动考察报告》批评了当时党内外对于农民革命斗争之责难,强调一切革命同志都应站在农民前头领导他们,不能站在后头指手画脚地批评他们,更不能站在对面去反对他们。1927年召开的党的五大提出实行土地革命等原则。这些对建党初期开展工农运动进而关注城乡关系,提供了理论、思想和实践基础。

党的五大后,如何领导农民进行土地革命,成为中国共产党人面临的重要现实问题。1927年中共中央召开“八七会议”,确定了土地革命和武装反对国民党反动派的总方针。之后,毛泽东同志等发动了湘赣边境秋收起义,在攻打中心城市长沙失败后,决定到敌人统治力量较薄弱的农村山区发展,从进攻大城市转为向农村进军。到1928年初,中国共产党领导的其他一系列武装起义再次证明,在中心城市面对国民党强大武装,不可能通过城市武装起义或进攻大城市的方式来夺取革命胜利。在若干省份边界地区的偏僻山村,由于国民党武装力量薄弱,容易保存革命火种,开展游击战争和根据地建设。大革命失败后,毛泽东、朱德等领导的井冈山革命根据地斗争,将打仗消灭敌人、打土豪筹款子和做群众工作作为三项任务,通过推进根据地土地革命争取群众支持,“点燃了工农武装割据”的“星星之火”,为中国革命探索出了一条农村包围城市、武装夺取政权的正确道路。

## 2. 党的七大后推进工作重心由乡村转向城市

1945年召开的党的七大总结以往革命经验,提出了实现中国工业化等重大任务。在这次大会的口头政治报告中,毛泽东同志专门谈到将工作重心从乡村转向城市的问题,要求将城市工作提到与根据地工作同等重要的地位,并为此做好充分准备,防止出现“想到城市,忘了乡村”的问题;并指出如果大城市和根据地连成一片,我们党在全国取得胜利就有了巩固的基础。<sup>②</sup>

抗日战争胜利后,党在领导人民、人民军队粉碎国民党军全面进攻和重点进攻的同时,在解放区更普遍深入地开展了土地制度改革,这是中国共产党领导人民从根本上摧毁封建制度根基的社会大变革。1947年12月后,随着解放区规模的迅速扩大,做好新解放区和城市工作的重要性迅速凸显,党中央及时批转了部分地方探索接收城市的经验,有效促进了新解放城市社会秩序迅速趋于稳定,推进了生产的迅速恢复和发展,也有力支援了人民解放战争。由于党领导的人民革命即将在全国取得胜利,建立新中国的任务逐步被摆上议事日程。1949年3月在西柏坡召开党的七届二中全会,提出将我国由农业国转变为工业国、由新民主主义社会转变为社会主义社会的方向,同时进一步讨论了将党的工作重心由乡村转向城市的问题,指出“从现在起,开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期”。<sup>③</sup>

## 二、1949—1978年:以城市为重心、城乡兼顾互助+城乡二元结构体制

### 1. 以城市为中心、城乡兼顾互助模式的形成

1949年中华人民共和国成立,中国共产党成为全国范围的执政党,领导人民建设新中国、创造美好幸福

① 本文如无特别说明,“党”均指中国共产党,“党的X大”均指中国共产党第X次全国代表大会。

② 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第3卷,人民出版社,1993年,第332~333页。

③ 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社,1991年,第1427页。



生活,成为其在新的历史条件下新的使命。新中国成立初期,面对复杂形势的严峻考验和艰巨繁重的新中国建设任务,党必须尽快学习经济建设和治国理政的全新本领,如何处理新中国的城乡关系就是其中面临的突出难题之一。中国共产党人牢记初心,不忘使命,不畏艰险,明确提出了“以城市为重心、城乡兼顾互助”的城乡关系治理思想,在总体上推动了全国建立独立且比较完整的工业体系和国民经济体系,为之后中国经济社会发展的沧桑巨变提供了重要基础。

新中国成立初期,中国经济发展水平低、城镇化率低;在全国产业结构中,农业占据大头,工业基础比较薄弱,重工业更为落后。面对经济社会贫穷落后的状况,实现国家社会主义工业化,成为党领导全国人民尽快改变中国落后面貌、实现国家独立和民族富强的必由之路。为此,党中央作出了优先发展重工业的重要决策,要求首先满足重工业和国防工业对基本建设的需求。但重工业往往是资金密集型的,单靠工业内部积累,无法在较短时间内迅速满足优先发展重工业的巨额资金需求。在处理城乡关系时,以城市为重心,很大程度上正是为了更加有效地动员全社会资源,支持有计划的大规模经济建设,确保推进国家工业化对资金、资源和原始积累的需要。实现城乡兼顾互助,在很大程度上是基于工农之间、城乡之间的辩证关系,为了调动城乡两方面的积极性,避免过度轻视乡村发展,影响“以城市为重心”推进国家工业化的可持续性。

从1949年10月新中国成立到1956年,为基本完成社会主义改造的7年,中国处于从新民主主义社会到社会主义社会的过渡阶段。1949年12月4日在中共中央政治局会议上的讲话中,毛泽东同志明确提出在城乡关系中“城市就是中心”的问题。<sup>①</sup>1949年12月周恩来同志发表“当前财经形势和新中国经济的几种关系”的讲话,提出城乡关系在中国是非常重要关系的判断,认为并不能因为在国民经济构成中乡村比重大、城市比重小,就可以取消或减弱城市领导乡村、工业领导农业的作用。<sup>②</sup>当然,在强调城市是中心的同时,党中央并没有将农村置于同城市完全对立的地位,而是强调“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的基本方针,全力恢复国民经济。1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法作用的《共同纲领》,这是其规定的中华人民共和国经济建设的根本方针,即“四面八方”经济政策的要义所在。

1952年土地革命基本完成后,一方面,农村土改后农民分散落后的个体经济难以满足城市及工业发展对粮食和农产品原料的不断增长的需求,农村贫富差距的出现又引发党和政府对两极分化的关注;另一方面,城市工人阶级同资产阶级之间在限制与反限制方面的斗争时有起伏,在很大程度上影响了国家的经济生活。因此,党中央将加紧、扩大农村互助合作运动并在城市实行限制资本等措施,以及对国民经济实行系统的社会主义改造等列入议事日程。1953年党中央提出党在过渡时期的总路线,明确要逐步实现国家的社会主义工业化,以及对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。第一个五年计划提出集中主要力量发展重工业,同时也不放松农业、轻工业,对国民经济各部门统筹兼顾、全面安排的要求,明确科学进行工业布局,改变我国工业大多集中在沿海地区等不合理状况,把发展生产同改善人民生活恰当结合起来。这对于在当时乃至之后相当长时期内较好地处理城乡关系,产生了重要且深远的影响。1956年全国范围的“三大改造”基本完成后,社会主义政治、经济制度得以确立,为把中国建成一个强大的社会主义工业化国家提供了重要基础,也为形成“以城市为重心、城乡兼顾互助”的城乡关系治理思想,提供了有利的产业组织支持。

## 2. 城乡二元结构体制与以城市为中心模式的互动及影响

20世纪50年代初期,有计划、大规模的经济建设开始后,一度出现农产品供不应求导致粮价剧烈波动的问题。为解决这一问题,党中央经反复权衡,从1953年10月后陆续实行粮食统购统销、油料统购和食油统销、棉花统购和棉布统销的决定,始于统购统销制度的粮食和主要农产品统派购制度逐步建立起来。加上20世纪50年代相继建立起来的城乡户籍制度、在农业合作化基础上发展起来的人民公社制度和城镇居

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第6卷,人民出版社,1999年,第25页。

<sup>②</sup> 中共中央文献编辑委员会编《周恩来选集》下卷,人民出版社,1984年,第10页。



民社会福利保障制度 构筑起了固化强化城乡二元结构的体制壁垒,通过限制农村向城市的人口和劳动力流动,在城乡之间形成了一道无形屏障。这种城乡二元结构体制的形成和强化,保障了大规模经济建设和推进国家社会主义工业化对农产品原料和由农业提供原始积累的需求,也为处理城乡关系时确保以城市为重心提供了有力支撑,顺应了新中国成立初期以政府为主导推动赶超型工业化的需求。20世纪50年代后,中国逐步形成的计划经济体制,强调按计划配置城乡资源要素,在很大程度上否认了企业和农户相对独立的微观主体地位,切断了城乡之间正常的产品市场、要素市场联系,形成了投资和建设“向城市严重倾斜”的累积效应,进一步强化了城乡二元结构体制的影响。

从1966年开始的持续十年的“文化大革命”,给社会主义建设带来了“新中国成立以来时间最长、范围最广、损失最大的挫折”。<sup>①</sup>尽管如此,在此期间,农村工业,特别是小钢铁、小机械、小化肥、小煤窑、小水泥等农村“五小”工业仍在波澜起伏中顽强发展。这一方面,在很大程度上带有对之前过度强调“以城市为重心”的矫正性质;另一方面,顺应了农业农村发展生产、改善民生的迫切需求。1970年、1971年北方农业会议和全国农业机械化会议分别召开,1970年内陆战略后方建设迅速全面铺开;特别是1970年开始编制的第四个五年规划纲要强调加速农业机械化进程,要求各省区发展农村“五小”工业,中央财政拨出专项资金给予支持,带动农村“五小”工业迅猛发展。这些举措对当时调整城乡关系发挥了重要作用,也为改革开放后乡镇企业“异军突起”埋下了重要伏笔。

### 三、1978—2012年:从城乡竞相发展、二元结构松动到统筹城乡发展、城乡一体化

#### 1. 从农村改革率先突破到强调城乡改革发展的配套协调

1976年粉碎“四人帮”后,经过一段时间的拨乱反正,党的十一届三中全会决定,从1979年起全党工作重点和全国人民的注意力要转移到社会主义现代化建设上来,拉开了改革开放和开创中国特色社会主义的大幕,也推动了改革在农村的率先突破。以此为开端,一直到2012年11月党的十八大召开前,实际上属于中国特色社会主义的开创、坚持和发展时期。在此期间,随着城乡改革的深入推进和城乡经济社会发展联动互促作用的加快形成,党中央顺势而为、因势利导,推动中国城乡二元结构体制逐步松动,为改变中国城乡关系治理向城市严重倾斜的状况,推动形成“城乡竞相发展、互动提升”的局面打下了坚实基础。在此阶段,农业农村发展和改善农民生活虽然日益受到重视,但在相当长的时期内,农业农村发展仍在较大程度上服从和服务于城市发展的需要。

1978年,全国城镇居民和农村居民的人均可支配收入分别仅为343.4元和133.6元(当年价),全国尚有近1/4人口未解决温饱问题。<sup>②</sup>党的十一届三中全会提出了注意解决国民经济重大比例失调、搞好综合平衡的要求。这次会议讨论、党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,提出发展农业生产力的25项政策举措,有的涉及加强国家财政对农业的投资、增加农业贷款等农业支持措施,有的涉及提高粮食统购价格,有的涉及部分松动城乡二元结构体制,如稳定并适当减少粮食征购指标、支持社队企业发展等。在此背景下,以实行联产承包责任制为发端的农村改革在全国迅速推进,确立了以农户家庭承包经营为基础、统分结合的“双层经营体制”。这不仅带动了农户生产经营自主权的扩大和粮食增产、农民增收局面的形成,还为农民将更多资金和剩余劳动力用于发展多种经营提供了便利,促进了乡镇企业的“异军突起”。随之而来的是,废除人民公社制度、取消农产品统派购制度和畅通农村商品流通渠道等工作

<sup>①</sup> 本书编写组《中国共产党简史》,人民出版社、中共党史出版社,2021年,第206页。

<sup>②</sup> 本文数据凡未注明出处者,均据《中国统计年鉴》《中国农村统计年鉴》数据整理。2013年之前,国家统计局对我国城镇居民、农村居民收入统计分别采用城镇居民家庭人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入指标,从2012年第4季度开始,国家统计局实行城乡住户调查一体化改革,对农村居民和城镇居民收入均发布人均可支配收入数据。《2020中国农村统计年鉴》根据调整后的农村居民人均可支配收入统计标准,发布了1978—2019年农村居民人均可支配收入及其较上年名义增长、实际增长和农村居民人均可支配收入指数数据。



陆续展开,促进了农村改革的多频共振和改革成效的迅速彰显,为加快农村商品生产、城乡商品流通和城乡交流互动创造了条件,也为当时条件下通过激活农业农村发展活力、松动城乡二元结构体制基础、缩小城乡差距创造了便利。尤其是乡镇企业“异军突起”,等于在由城市现代工业部门、农村传统农业部门组成的城乡二元结构之上,又基于农村改革和发展需求,以及局部松动城乡二元结构体制带来的“计划外空间”,内生发育出乡镇企业,形成具有独特意义的中国经济“三元结构”,为发展中国家探索二元结构一元化的现代化道路、促进城乡的协调发展提供了新路径。这些改革和发展举措并进激荡,逐步动摇了改革开放前长期累积形成的“以城市为重心”的城乡关系治理格局,也对深化改革城乡二元结构体制不断提出新的更高层次的要求。但在此后相当长的时期内,城乡关系中向城市倾斜的问题仍然相当严重,且涉及城乡关系的部分政策调整仍存在一定反复。

1984年10月党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,明确指出农村改革的成功经验及农村经济发展对城市提出的要求,为以城市为重点的整个经济体制改革提供了极其有利的条件,廓清了社会主义计划经济是公有制基础上有计划的商品经济,明确要加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐,推动城市在社会主义现代化建设中发挥主导作用。1987年党的十三大报告强调农业问题对建设和改革全局极端重要,明确必须继续合理调整城乡经济布局和农村产业结构,注意城乡改革的配套,处理好城乡矛盾,并巩固工农联盟。

1992年10月召开的党的十四大明确了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十四届三中全会审议通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,带动我国经济体制改革开始向建立社会主义市场经济体制目标整体性推进,也为深化城乡经济联系互动、城乡市场紧密结合创造了条件。该《决定》明确提出“改革从农村起步逐渐向城市拓展,实现城乡改革结合,……是符合中国国情的正确决策。”<sup>①</sup>1998年10月党的十五届三中全会通过《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,强调农业、农村和农民问题系关系改革开放和现代化建设全局的重大问题,必须从全局出发,高度重视农业问题,使城乡改革相互配合、协调发展。之后,在全面推进农村改革的基础上,中央相继提出了农业和农村经济发展进入新阶段的重大命题、对农业和农村经济结构进行战略性调整的重大决策,明确必须把千方百计增加农民收入作为做好新阶段农业和农村工作、推进农业农村经济结构调整的基本目标,并放到整个经济工作的突出位置。在此阶段,从城乡经济的交流互动中统筹考虑农业农村发展的问题日益受到重视。如《中共中央、国务院关于做好2002年农业和农村工作的意见》明确提出,对农村劳动力跨地区流动和进城务工要公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务,逐步形成城乡统一的劳动力市场。

## 2. 从统筹城乡发展的提出到构建城乡发展一体化体制机制

2002年11月党的十六大明确提出全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标,首次提出“统筹城乡经济社会发展”的要求。党的十六大之后,统筹城乡发展被作为推动科学发展、促进社会和谐的重要任务,解决“三农”问题也被上升到党和政府全部工作“重中之重”的高度。2003年1月的中央农村工作会议明确要求统筹城乡经济社会发展,注意发挥城市对农村的带动作用。2003年10月党的十六届三中全会将统筹城乡发展放在科学发展观的重要位置,要求逐步建立有利于改变城乡二元经济结构的体制,强调要“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。”<sup>②</sup>2004年9月党的十六届四中全会基于工业化国际经验的分析,明确提出了“两个趋向”的重要论断,强调我国在总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,必须坚持“多予、少取、放活”的方针,实现工业与农业、城市与农村协调发展。2005年10月党的十六届五中全会强调,建设社会主义新农村是贯穿我国现代化进程的重大历史任

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室编《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社,1996年,第522页。

<sup>②</sup> 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2005年,第465页。



务。2007年10月党的十七大提出“科学发展观 第一要义是发展,……基本要求是全面协调可持续 根本方法是统筹兼顾”,<sup>①</sup>要求形成城乡经济社会发展一体化的新格局。2008年10月党的十七届三中全会明确提出“三个进入”的基本判断,<sup>②</sup>强调要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,把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略,坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,建立促进城乡经济社会发展一体化的制度,还作出了积极推进统筹城乡综合配套改革试验等具体部署。

从较大的时间跨度来看,1978—2012年实际上也是我党统筹城乡发展思想的孕育、形成和发展期。提出“形成城乡经济社会发展一体化新格局”,是对“统筹城乡发展”思想在继承基础上的升华和发展。这一过程最初主要服从于解决当时现实问题的需要,之后日益转向更加重视立足当前、着眼长远,将解决当前问题与面向战略需求有机结合起来,更加重视优化城乡关系治理实现从适应性调整、政策性调整、碎片化治理向战略性、全局性调整和构建长效机制转变。20世纪70年代末,我国经济发展水平低,城乡居民收入水平低,城乡二元结构问题严重,且由于长期实行“以城市为重心”的发展政策,广大农民在总体上被排斥在国家主导的工业化、城镇化进程之外。基于解决温饱问题的迫切愿望,当时安徽、四川等部分地区农民自发探索了包产到户、包干到户等农业生产责任制形式。20世纪90年代末期,我们党意识到必须从全局出发高度重视农业,使农村改革和城市改革相互配合、协调发展。这是农村改革20年的基本经验之一。<sup>③</sup>党的十六大要求较大幅度提高城镇人口比重,逐步扭转工农、城乡以及地区差别扩大的趋势,并将其作为全面建设小康社会的目标内容,在很大程度上是基于城乡二元结构、地区差距扩大的状况尚未根本改变,甚至还有不少贫困人口这种国情。党的十七大将统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设作为促进国民经济又好又快发展的重要举措,首次提出建立以工促农、以城带乡长效机制和形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求,很大程度上是因为农业农村发展滞后,缩小城乡区域差距任务艰巨。党的十七届三中全会提出构建城乡发展一体化体制机制要求紧迫,在很大程度上是因为城乡二元结构带来的深层次矛盾突出。

此外,1978—2012年间,党中央关于统筹发展思想的孕育、形成和发展,也是同探索构建有中国特色的新型城镇化道路结合进行的。如党的十六大在强调统筹城乡发展时,要求逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。党的十七届三中全会要求发挥好大中城市对农村的辐射带动作用,依法对经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇赋予相应的行政管理权限,形成城镇化和新农村建设互促共进的机制。经过20世纪80年代的积累和准备,到20世纪90年代中期后,我国城镇化进程开始提速。统计数据显示,2012年我国人口总量和城镇人口较1978年分别增加40.7%和312.8%,城镇化率已达52.6%,较1978年提高34.7个百分点;1979—2012年34年间城镇化率年均提高1.02个百分点;尤其是1996—2012年城镇化率提高更为明显,17年间城镇化率年均增幅为1.39个百分点。在全国人口总量持续增加的同时,乡村人口总量自1996年开始连年减少。

在此阶段,党中央的一系列相关决策部署,在加强对“三农”发展投入的同时,也推动了城乡二元结构体制逐步松动,在一定程度上抑制甚至扭转了城乡差距扩大的势头。如2005年中央一号文件要求“落实新增教育、卫生、文化、计划生育等事业经费主要用于农村的规定,用于县以下的比例不低于70%”。<sup>④</sup>进入21世

<sup>①</sup>胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,中共中央文献研究室编《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2009年,第11~12页。

<sup>②</sup>“三个进入”,即“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”

<sup>③</sup>《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,中共中央文献研究室编《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社2000年,第355~357页。

<sup>④</sup>《中共中央 国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content\_63347.htm。



纪以来,农村税费改革深入推进,直至2006年全面取消农业税;户籍制度改革逐步展开,支持农民工进城务工的政策环境逐步好转;通过开展新型农村合作医疗制度试点和新型农村社会养老保险试点、完善征地补偿安置制度、实施农村义务教育经费保障机制改革、建立农村最低生活保障制度等方式,推进城乡基本公共服务均等化迈出坚实步伐。城乡居民收入相对差距经过了连续多年的持续扩大后,从2010年开始进入下降轨道(见图1)。2012年城镇居民人均可支配收入相当于农村居民人均可支配收入的2.88倍,与此前最高点2009年的3.11倍相比,倍数下降了0.23,但仍明显高于1978年的水平(2.57倍)。

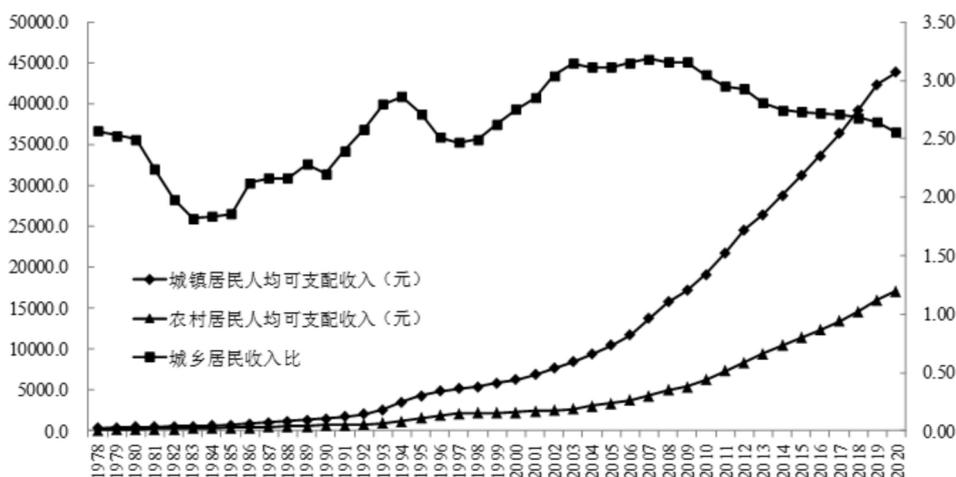


图1 改革开放以来我国城乡居民人均可支配收入及其差距的变化

#### 四、2012—2021年:城乡融合发展思想的孕育、形成和深化

##### 1. 从促进“四化同步发展”到城乡融合发展思想的孕育

2012年11月党的十八大明确要求使经济发展“更多依靠城乡区域发展协调互动”,首次提出“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的方向,强调加快完善城乡发展一体化的体制机制,着力推动城乡基础设施、公共服务等的一体化,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,让广大农民平等地参与现代化进程,共享现代化的成果。这意味着我们党关于优化城乡关系治理、促进城乡协调发展的认识进一步跃升到新的高度,而且这种“跃升”实际上是同发展观的创新结合进行的。鉴于在当时背景下,农业农村发展滞后已成为中国发展不平衡不协调的突出表现,促进“四化同步”和让广大农民“平等参与”“共同分享”是发展自身不可或缺的重要内容,不能将农业农村发展简单当作促进工业、城市乃至国民经济和社会发展的工具。

党的十八大以来,我国改革开放进入新的历史关口,攻坚克难、深度推进的要求日趋紧迫。采取单兵突进、零打碎敲、边际修补的方式推进改革,其局限性也在迅速凸显,亟待增强各领域各环节改革开放的系统性、整体性、协同性,加强对改革的顶层设计和系统谋划,也日益需要以更大的勇气和政治智慧,适时推进重点领域、关键环节改革取得突破。在此背景下,2013年11月党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确要求将完善发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,作为全面深化改革的总目标,“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。<sup>①</sup>鉴于城乡二元结构成为制约城乡发展一体化的主要障碍,该《决定》强调必须健全体制机制,并从推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置等方面进行了决策部署,为优化城乡关系治理提供了明确路径。此后,党中央更加重视着力抓好基础性、长远性、全局性、系统性的制度设计,健全城乡发展一体化的体制机制成为其中重要内容。

<sup>①</sup> 本书编写组编《全面深化改革重要论述:学习贯彻党的十八届三中全会精神》,中国方正出版社,2013年,第10页。



随着城乡之间联系互动关系的深入,优化城乡关系治理日益需要与完善城镇化的战略选择结合起来。2013年12月召开的中央城镇化工作会议和次年3月中共中央、国务院印发实施的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确提出城镇化是解决“三农”问题的重要途径等重大命题。习近平总书记在这次会议上的讲话中还强调,“解决好人的问题是推进新型城镇化的关键,城镇化最基本的趋势是农村富余劳动力和农村人口向城镇转移”,要着力“解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力”。<sup>①</sup>党的十八届五中全会明确要求“坚持人民主体地位”,“必须坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点”“保障人民平等参与、平等发展权利”。<sup>②</sup>这不仅为优化城乡关系治理提供了系统性的根本遵循,也对优化城乡关系治理提出了新的迫切要求。党的十八届五中全会还明确要求正确处理发展中的重大关系,并将推动城乡协调发展作为“坚持协调发展,着力形成平衡发展结构”的重要内容进行决策部署,要求坚持工业反哺农业、城市支持农村,推动城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。

## 2. 乡村振兴战略的提出和城乡融合发展思想的形成、发展

党的十九大首次提出了实施乡村振兴战略的重大决策部署,明确要求“坚持农业农村优先发展”“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”,<sup>③</sup>并就推动城乡义务教育一体化发展、全面建成多层次社会保障体系等提出明确要求。至此,党关于城乡融合发展的思想基本成型,而且强调城乡融合发展是同强调坚持农业农村优先发展结合起来的。坚持农业农村优先发展,也是党的十九大报告对优化城乡关系治理理念的重大突破。基于农业农村优先发展理念,党的十九大要求“坚决打赢脱贫攻坚战”,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》要求继续把基础设施建设和国家社会事业发展的重点放在农村,加快补齐农村基础设施短板,促进公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜,如此等等,就是水到渠成的了。

在党的十九大精神引领下,近年来围绕坚持农业农村优先发展、建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,相关重点领域、关键环节改革不断取得突破,推进改革的系统集成、高效可持续也不断取得重大进展。通过有序开放放宽城市落户限制、推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口等,在松动城乡二元结构体制方面不断取得重大突破。这在近年来农业农村部推出的农村承包地“三权分置”改革、探索农村宅基地“三权分置”有效实现形式等重点领域、关键环节改革,以及国家发展改革委关于各年新型城镇化和城乡融合发展重点任务的通知中,都有突出体现。2019年4月,《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》专门进行了系统部署,内容涉及城乡要素合理配置、乡村经济多元化、农民收入持续增长等多个方面,体制机制和政策创新方面可是亮点纷呈。与此同时,对农业农村发展的投入和政策支持也在不断加强。如通过大力开展高标准农田建设,到2020年,中国已建成8亿亩高标准农田;12316信息进村入户服务已覆盖所有省份,国家财政已累计支持创建特色优势产业集群50个、国家级现代农业产业园151个、农村产业融合示范园228个、农业产业强镇811个。<sup>④</sup>特别是党中央把脱贫攻坚置于治国理政的突出位置,将脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务,推动脱贫攻坚取得重大历史性成就。所有这些,对于夯实城乡融合发展的乡村基础发挥了重要作用。

2018年以来各年的中央一号文件、《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《中国共产党农村工作条例》和《中华人民共和国乡村振兴促进法》,共同构成了实施乡村振兴战略的“四梁八柱”,推进城乡融合发展成

① 中共中央文献研究室编《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社2017年,第161~162页。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,《人民日报》2015年11月4日,第1版。

③ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年。

④ 《农业现代化辉煌五年系列宣传之一:农业现代化成就辉煌 全面小康社会根基夯实》,农业农村部发展规划司,http://www.ghs.moa.gov.cn/ghgl/202105/t20210508\_6367377.htm。

为其重要内容。如2018年中央一号文件明确要求坚持农业农村优先发展、坚持城乡融合发展等基本原则,推进城乡要素自由流动、平等交换,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》要求坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动,优化乡村生产生活生态空间,并就加快形成城乡融合发展的空间格局以及完善城乡融合的体制机制和政策体系予以了明确要求和系统部署。2021年初发布的《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》更是就坚持农业农村优先发展、全面推进乡村振兴进行了具体部署。

近年来党中央关于城乡融合发展的新思想、新理念和新决策部署,突出体现了从战略、全局角度考虑问题的远见卓识,打破了就“三农”论“三农”、就城镇论城镇的思维局限。正如2018年9月习近平在第十九届中共中央政治局第八次集体学习时强调的,“党的十九大提出实施乡村振兴战略,就是为了从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系”。<sup>①</sup>2021年中央一号文件提出,“民族要复兴,乡村必振兴”;解决好发展不平衡不充分问题,重点难点在“三农”;构建新发展格局,潜力后劲在“三农”;要把全面推进乡村振兴作为实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。这些表述体现了浓郁的系统思维和大历史观。该文件部署的一些重点内容,如实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、大力实施乡村建设行动等,可以归结为夯实城乡融合发展的乡村基础。该文件在部署实施乡村建设行动时,还首次明确就加快县域内城乡融合发展进行了专门部署,要求把县域作为城乡融合发展的重要切入点,强化统筹和顶层设计,体现了重要的政策突破。

### 3. 从统筹城乡发展到城乡融合发展思想的演变逻辑

从党的十六大提出统筹城乡发展,到党的十七大提出形成城乡经济社会发展一体化新格局,再到党的十九大强调建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,一方面,顺应了我国经济社会发展实践对优化城乡关系治理、促进城乡协调发展的新要求,体现了党关于优化城乡关系治理的理念不断实现“阶段性跃升”;另一方面,也是随着城乡经济相互联系、相互作用的增强,城乡关系日益由不断增强、日趋复杂的外部联系,转向日益呈现“你中有我,我中有你”的融合渗透发展格局,呈现日益错综复杂、千丝万缕的内部相互作用。如果说统筹城乡发展更多强调通过政府对公共资源的统筹分配,来解决城乡发展失衡问题,那么形成城乡经济社会发展一体化新格局,在继续强调政府对公共资源统筹分配的同时,则更多强调培育多元化、一体化、可持续的城乡发展失衡问题化解机制。建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,在很大程度上基于一个判断——工农城乡发展不平衡、“三农”发展不充分,成为当前我国发展不平衡不充分最突出的表现。许多发展不平衡不充分问题的解决,越来越需要“跳出问题看问题”,从日益内部化、深层化、复杂化的城乡联系和交互作用中找到解决问题的钥匙。比如,农民增收问题是典型的“三农”问题,工资性收入已经成为农民增收的第一大来源,研究农民增收问题必须高度重视工业化、信息化、城镇化的影响,甚至由于务工经商收入越来越成为农民收入增长的主要源泉,农民增收问题越来越近似等同于国民经济和社会发展问题;农业转移人口市民化、农民工融入城市,甚至农民工作为“新市民”与城市“原市民”的矛盾,则需要统筹城乡的改革创新与此呼应,如深化城市公共服务供给保障机制的创新和加强农民培训,借此扩大城市公共服务惠及农民工的广泛性,增强农民工作为新市民融入城市的能力。

党的十八大以来,我们党关于城乡融合发展思想的孕育、形成和深化,促进了关于构建新型工农城乡关系的认识更加清晰,也推动各级政府、社会各界解决工农城乡发展失衡问题的主动性自觉性明显增强,推动政府的政策创新不断深化、细化和实化。如2020年12月召开的中央经济工作会议在部署“解决好大城市住房突出问题”时强调,“要高度重视保障性租赁住房建设,加快完善长租房政策,逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利,规范发展长租房市场。土地供应要向租赁住房建设倾斜”。<sup>②</sup>此项政策从表面上看是

<sup>①</sup> 中共中央党史和文献研究院编《习近平关于“三农”工作论述摘编》,中央文献出版社2019年,第43页。

<sup>②</sup> 《中央经济工作会议在京举行》,《人民日报》2020年12月19日,第1版。



城市房地产政策创新,但对推动农民工进城落户具有里程碑式的意义。因为当前城市住房价格居高难下,对于多数农民工来说,购房实际上是“可望而不可及”的事。租购同权,可以大幅降低其融入城市的成本和风险,推动更多的农民工市民化由“愿景”转变为美好“风景”。2021年5月《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》明确了促进全体人民共同富裕需要选取部分地区先行先试进行示范的方向,并支持浙江“以解决地区差距、城乡差距、收入差距问题为主攻方向,更加注重向农村、基层、相对欠发达地区倾斜,向困难群众倾斜”,<sup>①</sup>为实现共同富裕提供浙江示范,打造高质量发展高品质生活先行区、城乡区域协调发展引领区、收入分配制度改革试验区、文明和谐美丽家园展示区。随着体制机制改革和政策创新的深入推进,我国城乡居民收入相对差距缩小的势头不断巩固。从2012年到2020年,全国城镇居民人均可支配收入相当于农民人均可支配收入的倍数由2.88倍下降到2.56倍,年均降幅约为0.04,最近两三年来下降步伐还略有加快(见图1)。

### 五、建党百年优化城乡关系治理的经验与启示

当前,我国已开启全面建设社会主义现代化国家的新征程,进入新发展阶段。在此背景下,系统回顾建党百年来我们党优化城乡关系治理的历程、分析其经验和启示,有利于更好地立足新发展阶段、坚持新发展理念,按照构建新发展格局要求,促进全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步,有利于更好地推进经济社会高质量发展,扎实推进全体人民共同富裕。

1. 城乡关系是中国革命和现代化建设中的重要关系,优化城乡关系治理应顺应经济社会发展需求和社会主要矛盾的变化与时俱进

如前所述,我们党领导新民主主义革命取得成功的一个重要经验,就是探索形成了以农村包围城市、最后夺取城市直至取得全国胜利的革命成功道路。但在抗日战争即将取得全国胜利的背景下,我们党及时发现将工作重心转移到城市的重要性。正如毛泽东同志在党的七大指出的,“真正的马克思主义是:当需要在乡村时,就在乡村;当需要转到城市时,就转到城市。现在要最后打败日本帝国主义,就需要用很大的力量转到城市”;<sup>②</sup>由农村转变到城市,是民主革命阶段中因形势变化而产生的。<sup>③</sup>

新中国成立初期,我们党顺应形势变化和经济社会发展需求,形成了“以城市为中心、城乡兼顾互助”的城乡关系治理思想,并通过强化固化城乡二元结构体制予以保障。在当时全国经济社会文化发展比较落后的背景下,这种城乡关系治理思想,同固化、强化城乡二元结构的体制基础结合起来,对巩固新生的人民政权、建立社会主义制度和促进国民经济恢复发展、推动有计划大规模的经济建设发挥了重要作用,也为发挥社会主义制度集中力量办大事的优势、探索符合国情的社会主义道路提供了重要支撑,顺应了当时我国加快推进国家工业化的需求。但在改革开放前长期坚持“以城市为重心”,特别是对“城乡兼顾互助”落实不够,严重阻碍了城乡之间的人口、劳动力和资源、要素流动,割裂了城乡之间正常的产品和要素市场联系;甚至推动了国家政策和公共资源配置向城市严重倾斜,导致农业农村发展相对于工业和城市发展,经常被置于次要、服从和被动适应的不平等地位,严重影响了经济社会运行效率的提高。就总体而言,1978—2012年,党在推进改革开放和开创、坚持和发展中国特色社会主义的过程中,顺应经济社会发展要求和社会主要矛盾,不断优化城乡关系治理,推动了城乡之间相互联系、相互作用的深化和复杂化,促进了城乡关系由分割分立向协调发展的阶段转变,为取得经济社会发展和改善民生的辉煌成绩打下了坚实基础。党的十九大提出城乡融合发展

<sup>①</sup> 《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,中国政府网, [http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content\\_5616833.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content_5616833.htm)。

<sup>②③</sup> 毛泽东《在中国共产党第七次全国代表大会上的口头政治报告》,中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第3卷,人民出版社,1993年,第332、410页。



思想,同我国社会主要矛盾发生变化以及我国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段,均有很大关系。

2. 优化城乡关系治理应以为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为基本准绳,着力提升广大人民的获得感幸福感和安全感

如新民主主义革命作为无产阶级领导的人民大众的反帝反封建的革命,土地革命作为新民主主义革命的基本内容之一,党通过领导广大农民“打土豪、分田地”,带领广大农民翻身求解放,解放了农村生产力,增进了农民利益,因此赢得了农民的广泛拥护和欢迎,也为党充分发动农民参加革命,壮大党领导的人民军队提供了重要基础。新中国成立时,还有超过全国人口一半的新解放区尚未完成土地改革。因此,从1950年冬到1952年底,中国共产党领导新解放区人民进行了废除封建土地制度的改革。<sup>①</sup>借此广泛激发了农民生产积极性和参与新中国建设的热情,促进了农业迅速恢复发展,也为大规模恢复国民经济和推进工业化提供了重要基础。改革开放前,中国城乡关系治理长期坚持“以城市为重心、城乡兼顾互助”,甚至通过强化固化城乡二元结构体制,推动城乡关系运行过度走向“以城市为重心”,导致“城乡兼顾互助”难以有效落地,制约了城乡居民收入水平的提高和民生改善,束缚了农民增加就业和收入的自主权,损害了农民利益及其发展经济的积极性;也加剧了城镇化发展的缓慢停滞状况,<sup>②</sup>影响了城乡良性循环互促关系的形成发育,甚至会增加城乡对立冲突,迟滞农业农村发展。改革开放以来,特别是党的十八大以来,中国全面建成小康社会取得历史性成就,农业农村发展成就辉煌,决战脱贫攻坚取得全面胜利,一个重要原因就是顺应经济社会发展需求和社会主要矛盾的变化,与时俱进地优化城乡关系治理,推进城乡关系不断走向协调融合,有效提升了广大人民的获得感、幸福感和安全感。

3. 工农关系换个角度也是城乡关系,新发展阶段优化工农城乡关系需协同推动产业融合、“三生融合”带动城乡融合

中华人民共和国成立后,中国共产党作为执政党,处理城乡关系时往往是同工农关系结合进行的。1956年4月在《论十大关系》一文中,毛泽东同志强调的第一大关系即为重工业和轻工业、农业之间的关系。1959年底、1960年初,毛泽东同志在读苏联《政治经济学教科书》的谈话中指出,“工业发展了,城市人口增加了,对农业的要求也就更多了。因此就必须使农业能够和工业得到相适应的发展”。<sup>③</sup>可见,在当时的城乡产业空间分布格局和城乡二元结构下,工农关系在很大程度上反映了城乡关系。2021年中央一号文件要求“坚持农业现代化与农村现代化一体设计、一并推进”,在很大程度上就是因为工农关系换个角度看也是城乡关系,城乡关系换个角度看也是工农关系。

当前中国已进入新发展阶段,向全面建设社会主义现代化国家迈进。在此背景下,构建新型工农城乡关系,需要培育产业融合、“生产、生活、生态三生融合”带动城乡融合的“大合唱”。通过城市服务业发展引领带动农业农村服务业发展和转型升级,引领带动农村一二三产业融合发展提质增效升级;通过鼓励城乡企业深化产业链分工,培育产业链融合发展新格局,形成产业融合引领支撑城乡融合新局面,夯实城乡融合的产业根基。通过推进生产、生活、生态“三生”功能融合,统筹区域城乡国土空间开发格局,以城市群、都市圈为载体,将在城市群、都市圈内提升区域中心城市功能与培育网络化区域城镇体系、优化乡村发展布局有机结合起来,推动形成城乡融合、空间协同、网络联动的城乡国土空间开发关系,夯实新型城镇化和乡村振兴“双轮驱动”的战略支撑,强化优化城乡关系治理的骨架支撑。要顺应乡村人口、经济布局演变和城乡分

① 本书编写组《中国共产党简史》,人民出版社、中共党史出版社,2021年,第157页。

② 1949年全国总人口为54167万人,1978年增加到96259万人,增加了77.71%;城镇化率由10.64%增加到17.92%(资料来源:国家统计局国民经济综合统计司《新中国六十年统计资料汇编》,中国统计出版社,2010年)。1949—1978年城镇化率年均仅提高0.25个百分点,城镇化率提高缓慢。

③ 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第8卷,人民出版社,1999年,第123页。



化趋势 统筹推进县域内新生城镇、中心村镇培育和收缩型城镇村瘦身强体、空心村整治等工作,推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,强化县城综合服务能力、培育乡镇作为服务农民的区域中心功能,打造县域内城乡融合发展的“领头雁”和“压舱石”。

#### 4. 改革是优化城乡关系治理的根本动力,优化城乡关系治理需要着力推动有效市场和有为政府有效结合

新中国成立后到改革开放前,我国实行“以城市为中心、城乡兼顾互助”的城乡关系治理思想。但实践表明,“以城市为重心”同“城乡兼顾互助”容易形成矛盾,导致“城乡兼顾互助”容易落空。在此过程中,为优化城乡关系治理,党中央采取了许多重要举措。如党的八届十中全会要求贯彻执行毛泽东同志提出的“以农业为基础,以工业为主导”的发展国民经济总方针,把发展农业放在首位,坚决把工业部门的工作转移到以农业为基础的轨道上来。在纠正相关工作失误时,毛泽东同志不仅强调要重视城乡兼顾互助,还反复提醒注重综合平衡的重要性。但在城乡二元结构和计划经济体制下,如何通过“综合平衡”把握好坚持“以城市为重心”与实现“城乡兼顾互助”结合的时效度,往往是难解的实践问题。

20世纪80年代初期,中国城乡协调发展状况有所改善,一个重要原因是在启动农业农村经济市场化改革的同时,政府对农业农村发展的投入和政策支持不断加强。20世纪80年代中期,随着以城市为重点的整个经济体制改革的全面展开,市场化改革的深化,带动城乡收入相对差距由缩小重新转入扩大,城乡改革发展的协调问题日益引起重视。1992年,城镇居民人均可支配收入相当于农村居民人均可支配收入的倍数重新扩大到2.58倍,略高于1978年的水平(见前文图1)。20世纪90年代中期以后,随着市场化改革的深入推进,城乡收入相对差距再度经历了一个持续扩大的过程。2009年,城镇居民人均可支配收入相当于农村居民人均可支配收入的倍数扩大到3.11倍,为迄今为止的历史最高水平。进入21世纪以来,党中央积极推进城乡统筹发展、推动形成城乡一体化新格局,进而强调构建城乡融合发展的体制机制和政策体系,加大农村改革力度,加大对“三农”发展的投入支持,优化鼓励农民工进城的政策环境,扭转了城乡收入相对差距扩大的势头,促进城乡收入相对差距从2010年开始进入下降轨道。党的十八大以来,城乡收入相对差距不断缩小,推进城乡基础设施和公共服务一体化的政策措施亮点纷呈,在很大程度上证明了“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”对于兼顾公平和效率、加快建立新型工农城乡关系、促进城乡融合协调发展、推进不同利益相关者合作共赢发展的重要性。尤其是党的十九大以来,我们党推进优先发展农业农村政策落实落地,2021年中央一号文件强调“促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足”,加大对实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接和县域内城乡融合发展的引导支持力度,都是发挥有为政府作用的直观体现。

#### 5. 优化城乡关系治理需要立足当前、着眼长远、久久为功,切忌急躁冒进、急于求成

中国共产党成立以来优化城乡关系治理的经验证明,科学把握城乡关系,需要基于特定的时代背景和国情农情,科学把握尊重规律与体现中国特色的关系,既要顺应发展阶段和环境变化与时俱进,又要保持必要的战略定力,切忌超越发展阶段和时代要求,急躁冒进、急于求成和企图速战速决方式都是不可取的。新中国成立后初期阶段中涉及的多次国民经济调整,往往都将调整城乡关系作为重要内容和促进国民经济发展的措施,究其原因都与之前在经济建设和城乡关系治理中急躁冒进、工作过粗、要求改变过快相关。习近平总书记提出,在实施乡村振兴战略中要注意处理好长期目标与短期目标、顶层设计与基层探索、充分发挥市场决定性作用和更好发挥政府作用、增强群众获得感与适应发展阶段的关系。<sup>①</sup> 将其移植到科学把握城乡关系也是适用的。

作者单位:国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所

责任编辑:牛泽东

<sup>①</sup> 《习近平主持中共中央政治局第八次集体学习并讲话》中国政府网 [http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/22/content\\_5324654.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/22/content_5324654.htm)。