

# 中国特色社会主义新型城乡关系的 演进历程、逻辑理路与推进路径

龚勤林 周红梅

(四川大学 经济学院,四川 成都 610065)

**摘要:**推进形成中国特色社会主义城乡关系是我国现代化建设的重要内容。通过回顾中国城乡关系形成演变的国情变化、历史脉络与阶段特征,梳理出中国特色社会主义城乡关系“城乡分离-城乡兼顾-城乡统筹-城乡融合”的演进历程。中国特色社会主义新型城乡关系,是以马克思恩格斯城乡关系理论为理论基础,以中国共产党对国情的理性认知为现实考量,以国外城乡关系演进实践为经验借鉴,以社会主义现代化建设为战略导向,以畅通城乡循环构建新发展格局为核心举措。需要从实现城乡空间布局优化、要素有序流动、公共服务普惠共享和产业协同发展四个方面探索中国特色社会主义新型城乡关系的推进路径。

**关键词:**城乡关系;城乡融合;乡村振兴;社会主义现代化

**中图分类号:**F299.2;F323 **Doi:**10.19898/j.cnki.42-1704/C.20240730.1

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-433X(2024)12-0143-10

城乡关系是城市和乡村在生产力和生产关系改进方面发生的联系,关乎城乡空间布局、要素有序流动、基础设施联通、公共资源配置和产业协同发展等,是影响经济发展和社会治理最主要的关系之一。马克思指出,“一切发达的、以商品交换为媒介的分工的基础,都是城乡的分离。可以说,社会的全部经济史,都概括为这种对立的运动”<sup>[1]</sup>，“城乡关系一改变,整个社会也跟着改变”<sup>[2]237</sup>。习近平总书记指出:“在现代化进程中,如何处理好工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败。”<sup>[3]</sup>

城乡关系的每一次改变都有其深刻的发韧契机和历史逻辑。新中国成立前,中国共产

党团结带领全国人民夺取了新民主主义革命的伟大胜利,为构建中国特色社会主义城乡关系夯实了制度根基。新中国成立后,在重工业优先发展战略的指引下,我国逐步形成以人民公社、统购统销和户籍管理制度为主的“三位一体”城乡二元格局,深刻影响了城乡要素流动与产业空间结构,切实推动了“城乡分离-城乡兼顾-城乡统筹-城乡融合”的中国特色社会主义城乡关系的形成演变。中国特色社会主义进入新时代,从继承和发展马克思恩格斯城乡关系理论,聚力中国共产党人的上下求索,借鉴国内外城乡关系发展演进历史经验,推进社会主义现代化国家建设的历史重任和畅通城乡循环、构建新发展格局五个维度出

**收稿日期:**2024-03-18

**基金项目:**国家社会科学基金项目“成渝地区双城经济圈城乡融合发展研究”(20BJL088);四川省哲学社会科学“十四五”规划后期资助项目“中国城乡关系百年演进与融合共兴”(SC22HQ11)。

**作者简介:**龚勤林,四川大学教授,主要研究经济学。周红梅,四川大学博士研究生,主要研究经济学。

发,系统厘清“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣”的中国特色社会主义新型城乡关系的逻辑理路,为探索其推进路径提供指引。

### 一、中国特色社会主义新型城乡关系的演进历程

马克思指出:“某一民族内部的分工首先引起工商业劳动和农业劳动的分离,从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”<sup>[2]</sup><sup>147-148</sup> 在时间轴上,我国城乡关系大致沿着“城乡分离-城乡兼顾-城乡统筹-城乡融合”的发展阶段依次演进。在空间层面,城乡关系依次呈现出“城进乡滞-重城轻乡-城乡并进-城荣乡兴”的空间演变特征。

(一)新中国成立前(1949年以前)的城乡分离阶段:囿于私有制桎梏的城乡分治、城进乡滞

新中国成立前,积贫积弱的现实、以地为本的人地关系以及农本社会的“差序格局”使得城市化进程缓慢。传统中国是一个熟人社会、差序格局、礼治秩序、无讼政治为核心的乡土中国<sup>[4]</sup>。以地为本的小农经济与土地制度支撑着前现代增长<sup>[5]</sup>。近代以来,西方工业社会和商品经济对传统小农的“外部冲击”,衍生出沿海大城市与独立封闭的小农经营共存的“二元景观”。乡土中国传统的小农经营与城市集聚经济的工业化生产并存,文化上的空间排斥与乡土情结并存,城乡政治经济社会发展不平衡,城乡关系在低水平均衡状态下缓慢发展。中国共产党的成立从根本上打破了旧中国半殖民地半封建社会的生产关系,开启了城乡关系和谐共生演进的新篇章。中国共产党确定的“农村包围城市”的新民主主义革命道路,为我国步入城乡关系良性发展的轨道指明了方向。1949年3月,党的七届二中全会从政治、思想和理论方面为新中国城乡关系作了充分准备<sup>[6]</sup>。半殖民地半封建社会的中国只有实行彻底的土地革命,废除封建地主阶

级的土地所有制,使农民从封建土地关系中解放出来,将乡村与城市置于平等地位、消除城乡鸿沟,城乡关系才能在正确道路上有序演进。

(二)新中国成立后(1949-1978年)的城乡兼顾阶段:基于发展需要的以农促工、重城轻乡。

新中国成立后,党和国家领导人提出“城乡兼顾”的政策主张,积极恢复和发展农村商品经济,建立国营和供销合作社经营体系,发展农村集贸市场,恢复城乡经济网络<sup>[7]</sup>,制定农副产品与工业品价格,推进城市建设。1957年2月27日毛泽东在最高国务会议第十一次(扩大)会议上讲话时谈到,在农民占绝对多数的中国,必须坚持工农业并举,“工业才有原料和市场,才有可能为建立强大的重工业积累较多的资金”。城乡要素流动相对自由,城乡发展差距趋于缩小。统计数据显示,1952-1957年间,大约有2000万农村人口流入城市参与工业建设,促进了城乡人口流动,推动我国城镇化率由1949年的10.64%上升到1958年的16.25%,城镇人口由5763.37万人增至10724.03万人,城市数量由133座增加到176座。

随后的“大跃进”和“人民公社化”运动,使我国逐渐偏离了“城乡兼顾”的政策主张。以人民公社规模大和公有化程度高、平均主义和无偿调拨为特征的“一大二公、一平二调”的人民公社制度实行,挫伤了农民生产积极性,极大降低了农业劳动生产率,加之由乡入城渠道收紧,使得城市化远远滞后于工业化进程。要素和资源配置失衡使得城乡关系由相对协调走向加速对立。“文化大革命”的爆发,使得城市化进程几近停滞,工农业发展不协调,城乡人口流动受阻。1966年我国城市化率为17.86%,而到1978年城市化率也才17.92%。城市“单位制”和农村“集体制”的存在,阻隔了城乡人口流动,形成了泾渭分明

的身份鸿沟。城乡要素不等价交换,工农产品存在明显的“价格剪刀差”,使得劳动力无法在城乡间合理流动,农民只能依托土地就业和生存,城乡居民在发展权利和机会等方面严重不对等,城乡关系趋于对立,形成了“以农促工、重城轻乡”城乡二元结构。

(三)改革开放后(1979-2012年)的城乡统筹阶段:生产力发展浪潮下的以城带乡、城乡并进

以家庭联产承包责任制为核心的“自下而上”农村经济改革,开启了中国特色的社会主义城乡关系探索的新起点。1979-1984年间,城乡收入比由 2.57 下降到 1.71,城乡收入差距不断缩小,城乡关系持续好转。1984年之后,改革重心由农村转向城镇,城乡差距又逐渐扩大。1978年“包产到户”的改革实践激发了农民农业生产积极性,提高了农业生产效率。根据统计年鉴数据,农民人均纯收入由 1978 年的 133.64 元增加到 1984 年的 355.3 元,增长了 165.9%。同期的农业总产值由 1018.5 亿元迅速增长到 2295.6 亿元,增长了 125.39%;城乡居民人均收入比由 2.57:1 缩小到 1.71:1。同时,财政包干制度激发起的乡镇企业发展和小城镇建设热潮,带动了农村劳动力的就业,促进了农民增收<sup>[8]</sup>。农民人均纯收入增速大幅增长,城乡、工农、工人与农民之间的互动性得到加强,城乡关系逐渐由对立走向和谐。

1984年中共中央发布的一号文件《关于农民进入集镇落户问题的通知》,允许农民自带口粮进城务工,让农村剩余劳动力有了一份务工收入的渠道。同年 10 月,中共中央《关于经济体制改革的决定》开启了一系列市场化取向的城市经济改革。1985年,执行了近 30 年的农副产品派购制度取消,使粮食价格和销售基本实行市场化交易。大量劳动力和生产资料涌向城镇,使得乡村发展基础日趋薄弱,城乡发展差距迅速扩大,城乡居民人均收入比

由 1984 年的 1.71:1 扩大到 2003 年的 3.23:1,如果考虑城乡居民在社会保障与社会福利等方面的差距,城乡收入比甚至高达 7:1<sup>[9]</sup>。20 世纪 90 年代中期的分税制和 2000 年初期的二次分税制,使乡村工业化的竞争优势逐步让位于地方城市化,城乡发展差距和城乡居民生活水平也相应拉大。乡村与城市的恩格尔系数比值从 1978 年的 1.18:1 扩大到 2003 年的 1.23:1。

面对城市偏向的改革政策带来的城乡收入差距不断拉大、城乡二元结构矛盾突出的问题,党中央开启了统筹城乡发展的进程。2005 年发布的“十一五”规划提出“建设社会主义新农村”,“建立以工促农、以城带乡的长效机制”。2006 年伊始,延续千年的农业税被废除,城乡关系朝着“三农”方向倾斜。2004 年至 2012 年间,“三农”问题每年都被中央重点关注,中央财政投入额从 2144.2 亿元增长至 10408.6 亿元,增长了 3.85 倍。在财政税收政策干预下,我国的城乡发展差距开始缩小。城乡居民人均收入比值由 2009 年 3.33:1 的峰值下降到 2012 年的 3.10:1。乡村与城市的恩格尔系数比值从 2003 年的 1.23:1 下降到 2012 年的 1.09:1。伴随工业化、城镇化快速推进,我国逐步进入“以城带乡、城乡并进”阶段,以“四补贴”“新农合”“新农保”为核心的农业补贴和农村社会保障体系基本建立,统筹协调成为城乡关系的新特征。

(四)新时代(2012年后)的城乡融合阶段:现代化进程中的城乡互补、城荣乡兴

新时代以来,以习近平同志为核心的党中央始终坚持以人民为中心的发展思想,加快推进城乡发展一体化,为加快构建以城乡融合为主要特征的新型城乡关系,提出了目标、规划了路线图、指明了方向。2013 年 11 月,习近平总书记指出:“改革开放以来,我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是,城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距不断拉大

趋势没有根本扭转。”处理好城乡关系一直受到党和国家高度重视。党的十八大报告提出：“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。”2018年9月出台的《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》，提出要加快形成“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”。2020年10月，党的十九届五中全会提出：“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8月，习近平总书记再次提到要“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”。从这一系列对于我国城乡关系定位的用语演变可以看出，新时代以来，我国城乡关系经过城乡一体化发展已进入到城乡融合发展阶段。

城乡一体化发展在十二五时期成为社会各界共识。这一期间，深化户籍制度改革，弱化城乡户籍背后承载的差别化公共服务是构建新型城乡关系的主基调。与此同时，加快农民工市民化，着力构建城乡一体、普惠均等的公共服务体系，健全城乡要素双向互补流动机制，鼓励资本下乡，实现资本与土地、劳动力、信息的有机结合，改变农业农村落后衰败与产业弱质的面貌则是对应举措。在政策层面，持续加大“三农”投入，确保“三农”投入增速不低于同期财政收入增速。根据统计年鉴数据，十二五期间全国一般公共预算中农林水事务支出比重由2008-2012年的10.20%增加到2013-2017年的10.45%，农林水事务支出总额由约3.9万亿元增加到7.9万亿元。2013-2017年，农村人均可支配收入年均增速为10.61%，城镇人均可支配收入年均增速为9.38%，城乡居民人均收入比由2.81缩小到2.71，但城乡居民人均可支配收入的绝对差距由17037.4元扩大到22963.8元。虽然城乡人均可支配收入相对值不断缩小，但绝对值拉大的趋势并未扭转。在制度层面，不断深化户

籍制度改革，逐步放开大部分中小城市的落户限制，不断提升土地流转效率和土地流转总量，进一步将土地承包权和经营管理权细分开来，推动资本下乡。此时，要素在城乡间的自由流动虽然还存在一些掣肘因素，但逐步放开的趋势不可阻挡。一方面，国家财政对“三农”的资金投入逐年增多，农业“四项补贴”投入资金由2004年的145.7亿元增加到2014年的1681亿元。另一方面，农村基础设施加快建设与逐步完善。根据国家统计局《第三次全国农业普查主要数据公报(第一号)》数据，截至2016年末，全国99.7%的村通电，91.3%的乡镇实现集中或部分集中供水，90.8%的乡镇实现生活垃圾集中或部分集中处理。城乡基本公共服务普惠共享程度进一步提升，困扰农村居民的教育、医疗和养老等公共服务水平逐年提升：96.8%的乡镇有图书馆、文化站，98.0%的乡镇有小学，99.9%的乡镇有医疗卫生机构，98.4%的乡镇有执业(助理)医师，81.9%的村有卫生室。

党的十九大之后，城乡融合发展成为我国城乡关系发展的新定位。在推进新型城镇化的同时实施乡村振兴战略，2018年中央国务院发布了《关于实施乡村振兴战略的意见》，提出实施乡村振兴的“三步走”战略。同年9月，习近平总书记在主持中共中央政治局第八次集体学习时强调：“应该通过乡村振兴，开启城乡融合发展和现代化建设新局面。”这一时期，乡村振兴战略下的城乡融合发展有序推进。一是城乡人均收入比和支出比逐年下降，农民消费水平逐年提高，城乡居民收支差距进一步扩大的态势得到遏制。二是户籍制度改革日益深化。城区人口500万以下城市的落户限制全面放开，促进了劳动力在城乡之间有序流动。三是土地制度改革有序推进。“三权分置改革”的制度设计在依法保护集体所有权和农户承包权前提下，为加快土地流转，培育新型农业经营主体，发展多种

形式的适度规模经营,推动现代农业提质增效提供了路径选择。四是城乡统一的要素市场逐步建立。对资本下乡的鼓励和新土地管理法的实施,为推动农业规模化经营、建立现代农业经营体系和城乡统一建设用地市场提供保障,逐步成为乡村振兴、城乡融合的重要抓手。五是城乡基本公共服务日趋普惠共享。中国农村与城市的主要差距既包括经济发展差距,也包括基础设施和公共服务差距<sup>[10]</sup>。全面实施乡村振兴发展战略,推进城乡融合发展,亟需不断完善城乡一体的基础设施网络体系,稳步提升城乡基本公共服务均等化水平。

新时代以来,我国在不断提升城市发展质量的同时,加大力度支持乡村振兴,使城乡二元结构得以缓解,城乡发展差距得以控制。根据国家统计局公布的统计公报数据,我国城乡居民人均可支配收入比值由 2013 年的 2.75 缩小至 2022 年的 2.39,城乡居民人均支出比值由 2013 年的 2.38 缩小至 2022 年的 1.81,农村居民的人均收入和人均支出增长率连续十年快于城镇居民。农业发展不断增强,农村基础设施建设不断完善,农民生活质量不断提升,城乡在教育、医疗、养老、社保等公共服务方面逐步趋于均等化,为推进“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奠定了坚实基础。

## 二、中国特色社会主义新型城乡关系的逻辑理路

习近平总书记指出:“历史是一个民族、一个国家形成、发展及其盛衰兴亡的真实记录,是前人的‘百科全书’。”新中国城乡关系历经城乡分离、城乡兼顾、城乡统筹、城乡融合的历史演进,城乡关系先后由分裂失衡逐步转向互动协调,目前正加快步入中国特色社会主义新型城乡关系建构的快车道。一方面,中国特色社会主义新型城乡关系必须继承和发展马克思恩格斯城乡关系理论的思想精髓,这是由中国共产党作为马克思主义执政党的历史

地位决定的。另一方面,中国特色社会主义新型城乡关系必须基于我国自然禀赋条件、历史文化传统、基本经济制度的现实考量,既充分借鉴其他国家的可取经验和历史教训,又统筹考虑社会主义现代化国家建设的宏伟蓝图和城乡循环的新发展格局构建,这是新时代中国特色社会主义所承载的历史使命决定的,是中国特色社会主义新型城乡关系建构的逻辑理路。

### (一) 理论基础:马克思恩格斯城乡关系理论

中国特色社会主义城乡关系理论发轫于马克思恩格斯城乡关系理论,是在吸收马克思主义城乡分工理论和城乡演进理论基础上形成演变而成的。19 世纪中叶,马克思和恩格斯综合运用辩证唯物主义和历史唯物主义,批判吸收了空想社会主义城乡关系发展的观点,揭示了人类社会城乡关系的一般演进格局:城乡共存-城乡分离-城乡融合。中国特色社会主义新型城乡关系的逻辑建构,离不开马克思主义城乡关系理论的有力指导,这要求我们必须遵循由城乡对立的旧有分工体系向实现人的全面发展的城乡融合发展目标迈进,实现从城乡关系构建的工具目标向价值目标的转化,满足新时代人民群众对美好生活的新期盼。

马克思恩格斯指出,要“把农业和工业结合起来,促使城乡对立逐步消灭”<sup>[2]422</sup>。生产力发展与社会分工是城乡关系演变的必然结果,促进了工业化、城市化与农业现代化的发展,有利于人类文明进步。但城乡间不同的自然属性决定了各自不同的功能定位,城市是要素集聚的场所,集聚规模效应带来更高的劳动生产率,而乡村的孤立和分散弱化了物质与财富的生产能力。因而,资本对剩余价值的追逐和企业对利润的攫取,不可避免地带来了城乡发展差距的扩大与城乡关系的对立。马克思曾在批判蒲鲁东、杜林等人错误观点时指出消灭城乡对立的必要性和可行性<sup>[11]</sup>。消灭城乡

对立,实现城乡融合,关键在于通过发展生产力填平城乡发展的鸿沟。只有通过发展社会生产力,“使工业生产和农业生产发生紧密的联系”<sup>[12]265</sup>,才能“使社会生产力及其成果不断增长,足以保证每个人的一切合理的需要在越来越大的程度上得到满足”<sup>[12]724</sup>。构建中国特色社会主义新型城乡关系,推进城乡融合必须继承和发展马克思恩格斯城乡关系理论,坚持生产力与生产关系相适应,不断解放和发展生产力,贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,考虑城乡不同主体间的权利平等以及客体间的公平正义,推动空间差异向空间正义转化,缩小城乡发展差距,着力形成农业农村高质量发展的良好势头,实现城乡居民平等发展、人与自然和谐共处。

(二)现实考量:中国共产党对国情的理性认知

中国共产党的成立,为探索中国的城乡融合发展,形成中国特色社会主义新型城乡关系提供了组织保障,也为其科学演进指明了方向与道路。革命战争年代,“农村包围城市”的工农武装割据思想,即是共产党人基于国情认知探索出来的“活的马克思主义”。中华人民共和国成立后,毛泽东、刘少奇等党和国家领导人在深刻汲取旧中国城乡对立发展为国家民族带来深重苦难的历史教训,初步形成了“城乡兼顾”的思想。改革开放后,邓小平及时总结各方面经验教训,形成了城乡良性互动的理论体系。他强调:“以农业为基础、为农业服务的思想。工业支援农业,促进农业现代化,是工业的重大任务。工业区、工业城市要带动附近农村,帮助农村发展小型工业,搞好农业生产。”<sup>[13]</sup>他认为城市与农村应该“两条腿走路”,“城市搞得再漂亮,没有农村这一稳定的基础是不行的”<sup>[14]</sup>。此后,江泽民同志多次强调农业农村对于现代化、城镇化的重要性,对农业农村在国民经济中的重要地位做了精辟概括。他于1998年10月指出:“农业是

国民经济的基础,把农业放在国民经济发展的首位,是一条长期的全局性的方针。沿海经济发展较快的地区,农业的基础地位没有变,也不能变。”进入21世纪,中国共产党人加快破除城乡二元结构的制度藩篱,逐步形成了以“城乡协调发展”为核心的城乡关系理论体系,坚持以“三农”工作为重点,把工业与农业结合起来,助力城乡协调发展。

党的十八大以来,以人为核心的新型城镇化战略和乡村振兴战略并进,推动城荣乡兴,城乡关系迈入城乡融合新阶段<sup>[15]</sup>。党的十九大报告指出:“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”其中,城乡发展不平衡与乡村发展不充分是新时代社会主要矛盾的“一体两翼”。正如习近平总书记所指出的:“同快速推进的工业化、城镇化相比,我国农业农村发展步伐还跟不上,‘一条腿长、一条腿短’问题比较突出。”因此,加快扭转城市偏向的发展战略,增进以农业农村为重心的战略倾向,补齐“三农”短板,是处理好工农、城乡关系,适应新时代新型城乡关系形成演变的一个总体趋势。十九大之后,中国共产党人坚持以工促农、以城带乡不动摇,协同推进新型城镇化战略和乡村振兴发展战略,既着力构筑起“四梁八柱”的顶层制度设计,又充分激发和尊重基层的首创精神与有益探索;既立足自上而下的全面深化改革,又坚持自下而上的基层首创精神;既充分考虑城乡内部的异质性、城乡空间转换带来的外部冲击和多元主体利益诉求,又适时考虑区域发展的阶段性与计划经济时期生产力布局的历史惯性等,统筹构建起符合现代化国家建设要求、社会主要矛盾转化与共同富裕企盼的城乡融合发展新规划,不断丰富和发展社会主义新型城乡关系。

(三)经验借鉴:国外城乡关系演进实践

纵观先发国家城乡关系演进实践,我们既要关注欧美日韩等国协同推进工业化、城镇

化与农业现代化,妥善处理城乡关系推动现代化发展的成功实践,同时也要深刻汲取有些亚非拉美国家激进型城乡关系演进实践中衍生出的“过度城市化”与“城市贫民窟”,需要克服此类城乡关系的混乱与失业率畸高、贫富差距拉大、犯罪现象突出等教训。欧美日韩等国和谐顺畅的城乡关系演进格局和保质保量的工业化城市化协调发展进程,基本遵循了生产关系与生产力相适应的基本规律,注重政府与市场在协调城乡关系上的职能分工。如以英美为代表的市场主导模式,充分发挥了企业家才能和市场机制对城乡资源配置的重要作用,推进了城乡一体化发展。以日本、德国和韩国为代表的政府主导模式,根据本国国情制定了符合实际的城乡融合发展制度框架,保障了工业化、城市化与农业现代化的有序推进与协调发展。

与此同时,亚非拉美等发展中国家在处理城乡关系过程中显得颇为激进失衡。在未能审慎评估自身工业发展进程和农业现代化水平的前提下,放松了对城乡之间要素流动的管控,导致涌入城市的劳动力超出自身承接能力,而相对滞后的工业发展进程又无法提供足够的工作岗位,使得城市出现失业率激增、社会管理超负荷甚至无序的混乱状态,动力不足叠加负荷超重,致使这些国家陷入中等收入陷阱的泥潭,经济和社会发展都难以继续向前。正是看到了部分发达国家有质有量的城乡关系转型与一些发展中国家激进无序的城乡关系嬗变,我国在城乡关系的处理上显得尤为谨慎,在充分借鉴部分国家处理城乡关系方面有益经验的同时,及时汲取一些国家处理城乡关系方面的惨痛教训,选取了一条旨在推动城乡关系稳健转型的“渐进式改革”道路。在合理看待乡土中国和改革开放前我国城乡关系形成演变历史脉络的基础上,立足基本国情,遵循“城乡分离发展失衡-形成城乡二元结构-打破城乡二元结构-城乡协调发展”的改革思

路,沿着“统筹城乡发展-城乡发展一体化-城乡融合发展”的变革路径逐次推进,为构建城乡互补、协调发展的新型城乡关系提供经验借鉴。

#### (四) 战略导向:社会主义现代化建设

能否处理好城乡关系,构建起和谐共生的城乡关系,关乎社会主义现代化建设全局。构建新型城乡关系是建构中国特色社会主义理论体系与施政方略的重要组成部分,也是我国现代化进程的必然选择。一方面,城乡关系转型变迁是我国推进社会主义现代化建设的关键<sup>[16]</sup>。国家现代化一定是城乡共同繁荣发展的现代化,是城乡资源要素均衡配置格局与互补型城乡功能形态,人口双向自由迁徙、要素资源双向互补流动、人与自然和谐共生的城乡关系。另一方面,协调互补的城乡关系是适应新发展阶段结构变迁与短板补齐的现实需要。社会主义现代化,必然要求克服城乡发展不平衡与乡村发展不充分的主要矛盾,形成要素自由流动、产业互惠互补、空间良性互动、居民互促和谐、文化融合共通的城乡联动局面。

站在第二个百年奋斗目标的新起点,全面建设社会主义现代化国家,构建符合新时代发展要求的中国特色社会主义新型城乡关系是其核心任务。在推动城乡要素平等自由流动的同时实现城乡共同繁荣<sup>[17]</sup>,着力解决城乡发展不平衡的“瓶颈制约”和乡村发展不充分的“系统短板”,实现城市文明与乡土文明的融合共生与互助互促。应重点聚焦体制机制不活、城乡要素流动不畅、农民增收困难、农村发展不足、城乡机会不均等现实瓶颈制约,推进城乡高质量融合,强化以工补农、以城带乡,围绕政策体系建设与体制机制创新“做文章”。通过促进城乡要素双向互补流动和资源统筹利用,推进城乡融合与四化同步发展,推进城乡基本公共服务共建共享,推进城市文明与乡土文明融合共生等途径,缩小城乡发展差距与实现城乡平等发展,推动城镇和乡村在

多层次多维度的互利共荣与融合共生。

(五)核心举措:畅通城乡循环构建新发展格局

2020年10月22日,构建“双循环”新发展格局战略正式提出,其战略基点在于扩大国内需求,其核心在于打通“城乡循环”,拓展城乡生产、流通、消费空间。加快构建中国特色社会主义新型城乡关系,必须促进城乡融合发展,拓展消费需求空间,完善城乡要素和产品双向互补流通机制。畅通城乡循环,构建新发展格局是“十四五”期间党和国家面临的重要历史任务,其突破点在于畅通城乡经济循环,促进城乡产业协作,密切城乡经济联系,推动生产、分配、流通、消费各环节在城乡间有机衔接,助力新型城乡关系高质量构建。由此可见,畅通城乡循环、构建新发展格局是新型城乡关系逻辑建构的基本落脚点。

畅通城乡循环、构建新发展格局要统筹推进农业农村现代化和新型城镇化。从农业农村现代化视角看,全面实施乡村振兴战略,将有助于深化农村三产融合,提高农产品供给质量和市场竞争力,增进农民收入,进一步完善农村基础设施,发展壮大农村集体经济,提高农业现代化水平,释放农村地区的消费需求潜力。从新型城镇化建设视角看,新型城镇化是联通需求和供给循环的枢纽,促进了经济体系各环节的顺畅衔接,极大挖掘和释放内需潜力,为构建新发展格局提供引擎。首先,新型城镇化建设能够通过释放内需潜力、优化投资供给、稳定市场主体预期、助力国际大循环良性发展,为构建新发展格局赋能<sup>[18]</sup>。其次,以城市群和都市圈为主体空间形态的都市连绵区,为人口和产业的快速集聚创造了条件,培育和发展的新的消费增长极,尤其是年轻人进入城市后旺盛的消费能力有效地拉动了住宿餐饮、家政、教育医疗等生活性服务业的蓬勃发展,催生了消费新模式、新业态的兴起,进一步释放了消费潜能。最后,新型城镇

化建设将加速新型基础设施投资建设,为流动人口提供更高质量的城市公共服务,推动城乡要素平等交换与双向合理流动,加速产业转型升级与现代服务业发展,扩大消费需求空间。

### 三、中国特色社会主义新型城乡关系的推进路径

要推动形成“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣”的中国特色社会主义新型工农城乡关系,习近平总书记指出其“着力点是建立城乡融合的体制机制”。走城乡融合发展道路,必须以更大力度深化以工促农、以城带乡发展进程,坚持以新型城镇化为抓手促进乡村全面振兴。一方面要补齐“三农”短板,全面实施乡村振兴战略,加快农业农村现代化;另一方面,要高质量推进新型城镇化建设,打破旧有的城乡分工体系,促进城乡共同繁荣。中国特色社会主义新型城乡关系必须依托新中国成立以来城乡关系演进历史,坚持守正创新,探索出一条既根植于马克思恩格斯城乡关系理论,又立足基本国情和国外城乡关系的演进经验,聚焦党领导下的城乡发展战略、构建新发展格局的重要支撑和共同富裕实践目标,从实现城乡空间优化布局、要素有序流动、公共服务普惠共享和产业协同发展四个方面探索中国式现代化城乡融合发展道路。

#### (一)着眼县域统筹城乡科学规划实现空间优化布局

城乡科学规划是实现城乡融合发展、形成新型城乡关系的先手棋。县域不仅是大城市的“脚”,更是乡村的“脑”。县城是联系广大农村最紧密、最直接的城市空间结构单元。推动形成新型城乡关系,必须充分发挥县城对于城乡联动的辐射带动作用,推动基础设施与公共服务体系向乡村的延伸覆盖。要立足于县城、乡镇、村庄现有基础条件,将县域内城镇战略性规划与乡村细则性规划统筹结合,推动实现城乡科学规划、优化布局。第一,要在充分调研了解区内各地资源利用、管控分区要求

和开发建设现状的基础上,合理明确县域内各城、镇、乡空间载体的主体功能定位,以突出特色、集约高效为导向,实现空间资源的差异化配置。第二,要根据各乡镇资源禀赋、现实基础和发展意愿,将符合条件的城郊乡镇纳入县城发展规划范围。同时,明确各乡镇村庄布局分类,编制实用性村庄布局规划,将有条件、有意愿的村庄全面纳入规划。第三,要以城乡融合为导向拓展规划内容,在基础设施规划的基础上,将有关经济发展、民生服务、生态环保、社会治理等内容统筹纳入规划编制范围,助力引导资源要素延向乡镇聚集,全方位推动资源要素在城乡各空间载体有序布局。

#### (二) 完善市场环境促进城乡要素有序流动

城乡要素平等交换、双向流动是实现城乡融合发展、形成新型城乡关系的关键点。党的二十大报告指出:“坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。”推动形成新型城乡关系要顺应新型农业经营主体发展壮大、农地规模化流转与经营、农村三产融合发展的大趋势,促进城乡要素双向有序流动,尤其要打通城乡要素平等交换、双向流动的制度藩篱,完善劳动力、土地、资金等要素的市场化配置模式。各地区要基于自身发展规划,创新政务服务理念和工作机制,打造有益于促进各类生产要素在城乡间双向有序流动的市场环境。首先,坚守以人民为中心的服务理念,完善人才要素的城乡双向流动机制。城镇要逐步探索完善推进农业转移人口市民化机制,完善进城农民的生活保障政策,营造激励环境引导农民就地市民化;乡村要做好自身发展所需人才的引进、培育和留用工作,创新工作机制,吸引各类人才入乡创业,培育懂技术、会管理的乡村工作能手,强化乡村发展的人力资本积累。其次,要以盘活城乡土地资源为重要抓手,在注重集约高效利用城镇土地的同时,加强农村土地资源的利用。建立以政府引导、农户参与市场运营

相结合的土地资源入市机制,推进农村集体经营性土地入市工作;引导农村闲置宅基地与乡村产业资本结合,参与市场运营,提升土地资源利用效率。再次,要加大力度引导资金要素双向流通。统筹利用涉农资金,利用差异化的财政政策引导社会资本参与乡村建设,实施一批城乡融合发展重点项目,积极争取金融机构对城乡融合发展的资金支持。

#### (三) 强化设施资源配置推进城乡公共服务普惠共享

基础设施建设和公共资源配置是实现城乡融合发展、形成新型城乡关系的突破口。要依托以人为核心的新型城镇化战略和乡村振兴战略的实施,以贯彻落实新发展理念为准则,以人民为中心推进城乡高质量发展,在推进城镇建设的同时统筹兼顾乡村发展。第一,以提升城乡居民服务水平为目标,完善县城功能性基础设施建设,突出县城对县域内居民的综合服务能力;推进乡镇必要性基础设施建设,突出乡镇对农村居民的必要服务能力和促进城乡交流互动的节点服务能力;加强村庄保障性基础设施建设,突出村庄对农村居民生活的保障服务能力。第二,依据人口聚集程度和发展需要,强化城乡基础设施建设标准有序统一。统筹实现县城、乡镇、村庄交界地带基础设施的有序衔接,加大力度补齐乡村在道路、电力、水气、通信、物流等领域的短板,推进城乡居民共享基础设施便利。第三,加大力度推进城乡公共服务普惠共享,探索建立健全县域教育、医疗、社会保障、文化等公共服务均等化配置机制,提升城乡居民生活质量。

#### (四) 深化价值联动推动城乡产业协同发展

基于产业链、价值链深度联动的三次产业协同发展是实现城乡融合、形成新型城乡关系的主引擎。城市作为工商业产品生产和供给空间与农村作为农副产品生产和生态服务供给空间的分工互补,客观要求城乡产业结构

与产品和服务的供给结构协同联动。各地区应将区内具有比较优势的要素资源充分利用盘活,以县域为主体打造特色优势产业,通过产业链各个环节市场价值的实现加强城乡居民联动参与。第一,要积聚合力做优做强支撑产业。对上积极争取国家帮扶政策,对外大力拓展对接产业协作,对内不断优化内生发展动能,协调推进产业外引与内育、城乡布局与分工工作,在政策、要素、资源、环境等方面构建产业发展支持体系,全力促进支撑产业做优做强。第二,要以促进产业发展为导向,强化创新创业服务理念,大力营造有利于产业发展的营商环境,充分利用国家出台的帮扶政策,积极与先进地区进行产业协作对接,承接引进适宜于带动地区发展的优势产业。第三,要搭建

城乡产业协同发展平台,以特色产业园区建设为载体,实现空间融合、设施整合、要素汇合、主体聚合,推动一二三产业依托产业发展载体实现城乡产业协同集群。第四,积极培育城乡产业协同主体,依托区域产业发展战略,围绕区域优势产业链的纵向连接和横向拓展,培育适应于产业发展需要的域内市场经营主体,促进信息互通和资源共享,增强区域优势产品生产和销售全过程的经营主体协同配合,实现互助共赢。第五,完善城乡产业主体利益联结机制,因地制宜实施特色产业协同发展模式,推动农户、集体经济组织、社会参与主体和政府共同参与、共担风险和共享收益,促进形成城乡产业协同发展合力。

#### 参考文献:

- [1] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,2012:215.
- [2] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [3] 习近平.把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J].社会主义论坛,2019(7):4-6.
- [4] 费孝通.乡土中国[M].北京:人民教育出版社,2021.
- [5] 刘守英,王一鹤.从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018(10):128-146+232.
- [6] 周柏春.中国共产党推进城乡融合的百年历程及经验启示[J].学习与探索,2021(9):70-75.
- [7] 龚勤林,陈说.新中国成立以来党领导城乡关系调整的历程与经验[J].经济问题探索,2022(2):1-14.
- [8] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127+207.
- [9] 夏永祥.改革开放30年来我国城乡关系的演变与思考[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2008(6):18-20.
- [10] 韩文龙.以城乡融合发展推进农业农村现代化[J].红旗文稿,2019(1):24-26.
- [11] 黄茂兴,张建威.中国推动城镇化发展:历程、成就与启示[J].数量经济技术经济研究,2021(6):3-27.
- [12] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [13] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:28.
- [14] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:65.
- [15] 周立,汪庆浩,罗建章.工农城乡关系的历史演进、时代特征与未来展望[J].福建论坛(人文社会科学版),2022(9):54-62.
- [16] 陈雪娟,胡怀国.中国现代化进程透视下的城乡关系演变[J].经济纵横,2021(5):9-17.
- [17] 文丰安.乡村振兴战略实施背景下的新型城乡关系构建:意义、困境及纾解[J].理论学刊,2022(3):133-140.
- [18] 焦方义,张东超,郑茜月.论新型城镇化在构建新发展格局中的基础性作用——基于马克思产业资本循环理论分析[J].当代经济研究,2023(8):13-22.

(责任编辑 彭建军)

positive implications for the construction of a law-based government and an administrative supervision system in the new era. Since 1989, administrative prosecutorial supervision was initially confined to the realm of administrative litigation supervision for a long time; nevertheless, it marked a new starting point for the restriction and supervision of administrative power since the reform and opening-up. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, administrative prosecutorial supervision has gradually transcended the limitations of administrative litigation supervision in practice, forming a new pattern of prosecutorial supervision. Within this new context, determining the scope of prosecutorial supervision necessitates a review and reflection on the historical development of administrative prosecution, a response to various misinterpretations, and, more importantly, careful consideration of its practical feasibility. It is essential to fully acknowledge existing difficulties and issues, striving to overcome and resolve them to achieve an organic unity of supervision scope and quality of supervision.

**Key words:** administrative prosecutorial supervision; administrative litigation supervision; administrative violations; scope of supervision

## On the Regulation of Documents Jointly Issued by the Party and Governments Based on the Single Nature as Party Documents

WU Xiao-chuan

**Abstract:** In practice, documents jointly issued by the Party and governments trigger debates on whether they should be reviewed by the People's Congress, disclosed as administrative information, and subject to judicial review in litigation. Academics also have differing views on the nature of these documents, categorizing them as "single-natured", "dual-natured", or "composite-natured". The "single-natured" theory which classifies documents jointly issued by the Party and governments as the Party's documents, remains the optimal theory with consideration of factors such as political realities, the cost of institutional reform, and the integration of theory and practice despite its limitations, such as restrictive supervision of administrative organs by other state bodies and denying citizens' access to administrative reconsideration and judicial remedies. To address the shortcomings of the "single-natured" theory, it is essential to strengthen the examination of the necessity for joint issuance during the drafting and review process to prevent the inclusion of non-party administrative matters in these documents. Citizens should also have access to administrative reconsideration and litigation if actions are taken based on these jointly issued documents. Although administrative reconsideration bodies and courts lack the authority to conduct incidental reviews of the jointly issued documents, they should communicate with the relevant bodies of the Party responsible for filing and review, providing suggestions for corrections.

**Key words:** documents jointly issued by the Party and governments; regulations of the Party; normative documents of the Party; filing and review; disclosure of information; incidental review

## Evolution History, Logical Path and Promotion Path of the Urban-Rural Relationship of Socialism with Chinese Characteristics

GONG Qin-lin, ZHOU Hong-mei

**Abstract:** Building the socialist urban-rural relationship with Chinese characteristics is an important aspect of China's modernization. This paper reviews the changes in national conditions, the historical context, and the stage characteristics in the formation and evolution of urban-rural relationships in China. It summarizes the evolutionary history of this relationship as "urban-rural separation - urban-rural consideration - urban-rural overall planning - urban-rural integration". It clarifies the logical path of the new type of urban-rural relations in socialism with Chinese characteristics: taking Marx and Engels' theory of urban-rural relationships as the theoretical basis, considering the Party's rational cognition of national conditions as the practical consideration, drawing upon the experiences from the e-

volution of urban-rural relationships abroad, adhering to socialist modernization as the strategic orientation, and focusing on unblocking urban-rural circulation to build a new development pattern as core measures. The paper proposes pathways for advancing the new type of socialist urban-rural relationship with Chinese characteristics from four aspects: optimizing urban-rural spatial layout, facilitating the orderly flow of factors, ensuring the inclusive sharing of public services, and promoting coordinated industrial development.

**Key words:** urban-rural relationship; urban-rural integration; rural revitalization; socialist modernization

## **Practical Experience and Advancement Path of the Party's Leadership in Urban Grassroots Social Governance**

PAN Bo, WANG Li-feng

**Abstract:** The history of the Party's leadership in urban grassroots social governance can be divided into four stages: the embedded-adaptation stage, the foundational-function stage, the rapid-development stage, and the symbiotic stage. By examining the historical context, we can distill the practical experience of the Party's leadership in urban grassroots social governance into three key aspects: the consistent implementation of a "people-centered" approach to governance, the adjustment of governance policies guided by practical needs, and the use of organizational means to achieve efficient governance. In the new era, based on these practical experiences, we should construct an advancement path for Party-led urban grassroots social governance through three approaches: strengthening a pragmatic attitude and empowering the Party construction to realize the interests of the people, shaping community relationships and resource mechanisms to ensure effective governance, and implementing precise accountability and promoting "everyone's responsibility" to guide stakeholder behavior.

**Key words:** the Party's leadership; urban grassroots social governance; century-long history; practical experience

## **Coordinated Evolution of Grain Contribution and Ecological Contribution in Major Grain Producing Areas**

LIANG Shi-fu, HUANG Shi-yu

**Abstract:** The construction of major grain producing areas is an important measure to ensure food security in China, following the establishment of grain production demonstration areas. The grain field is the core element of its agricultural ecosystem. While grain fields primarily produce food, they also provide ecological value. The relationship between the grain contribution and ecological contribution of grain fields represents a unity of opposites, where each significantly influences the other. Based on relevant indicators of grain production input and output in China's major grain producing areas from 1999 to 2021, this study employs comparative contribution rates, coordination indices, and the Tobit model to empirically analyze the specific impacts of factors related to grain production input. The conclusions are as follows: As the input and output scale of grain production expands, the comparative contribution rate of grain has decreased while the comparative contribution rate of ecology has increased, leading to a gradual narrowing of the gap between the grain and ecological contribution rates among provinces in these producing areas; The number and production scale of provinces where grain contribution and ecological contribution coexist are gradually increasing, although inconsistency between grain contribution and ecological contribution remains prominent in large grain-producing provinces; The relationship between grain contribution and ecological contribution has evolved from near disequilibrium to primary coordination, although the level of coordination is still low; Cultivated land area, grain production facilities, and conditions exert a key influence on the coordinated development of grain and ecological contributions. Therefore, reinforcing the sustainability of food security remains a challenging task, which includes actively promoting an "environmentally friendly" production process; improving grain field productivity based on area while