

构建新型城乡关系走城乡融合发展之路

宫梦婷, 孙彦宝

辽宁师范大学, 辽宁 大连

收稿日期: 2021年10月14日; 录用日期: 2021年11月2日; 发布日期: 2021年11月9日

摘要

城乡关系是生产力发展水平和社会形态的体现, 城乡关系发展有其必然的历史趋向。党的十八大提出构建新型城乡关系, 党的十九大进一步在乡村振兴战略基础上, 明晰了构建新型城乡关系, 实现城乡融合发展的新理念。城乡融合是城乡关系高级形态, 城乡融合发展理念是中国共产党对城乡关系发展认知的新境界, 是对马克思主义城乡关系理论的丰富和发展。

关键词

城乡关系, 新型城乡关系, 城乡融合发展

Building a New Type of Urban-Rural Relationship and Taking the Road of Urban-Rural Integration and Development

Mengting Gong, Yanbao Sun

Liaoning Normal University, Dalian Liaoning

Received: Oct. 14th, 2021; accepted: Nov. 2nd, 2021; published: Nov. 9th, 2021

Abstract

The relationship between urban and rural areas is the embodiment of the development level of productivity and social form. The development of urban-rural relations has its inevitable historical trend. The 18th CPC National Congress proposed to build a new urban-rural relationship. The 19th CPC National Congress further clarified the new concept of building a new urban-rural rela-

tionship and realizing the integrated development of urban and rural areas on the basis of the strategy of revitalizing rural areas. This is the enrichment and development of Marxist theory of urban-rural relations, and a profound grasp of the law of China's social development and the development of urban-rural relations.

Keywords

Urban-Rural Relations, New Urban-Rural Relations, Urban-Rural Integrated Development

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十六大以后, 中国的城乡关系调整思想发生了根本性转变, 特别是党的十九大提出“城乡融合发展”的新理念, 标志着我国城乡关系调整步入深化期。当前, 各级政府都在按照《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》部署, 抓紧研究出台各地有关城乡融合发展的政策措施, 以实现2022年城乡融合发展体制机制初步建立的阶段目标。以历史观和战略高度, 把握构建新型城乡关系内核, 实践城乡融合发展, 是理论和实践需要进一步厘清的问题。

2. 城乡关系发展的一般趋向

马克思恩格斯基于生产力理论, 认为城乡关系的产生与发展是社会生产力发展的必然结果和体现, 并总结出城乡关系的三个发展阶段。即“城乡分离”阶段: 农业、农村是社会生活和体系的主导; “城乡对立”阶段: 农业、农村衰落并成为工业、城市的附庸; “城乡一体化”阶段: 城乡关系趋向协调, 相互依存共融发展。这个三段论是对城乡关系演变历史规律的经典概括。

“城”的出现可以说是以农业生产力发展为前提的, 正是有了农业剩余, 才有可能有一部人脱离农业生产地向新的居住地集聚, 伴随社会分工深化, “城”的功能也日益强化, 真正意义的“城市”才逐步发展起来。早期的城乡关系是“乡孕城”, 古代社会虽然城市既是政治统治中心, 也是商业手工业集散地, 但本质上讲, 乡村仍是社会形态的核心和主导, 城市不过是“乡村一隅”, 正如马克思所概括的, 古代是“城市乡村化”, 古代城市只是农业剩余的“寄生虫”, 是农产品的消费场所。但这种寄生关系不是对立的, 是“城”对“乡”的单向依附。纵观各国古代城乡关系, 大都遵循着亚当·斯密的“自然顺序”, 所以城乡关系发展第一阶段只是动态的“城乡分离”过程[1]。

伴随着生产力发展, 工业化的推动使得近代工农城乡关系发生了深刻变化。工业化不仅推进了城市化加速发展, 加剧了城乡分离, 而且打破了原始的城乡低水平均衡。城乡在社会形态中的地位发生了逆转。从历史经验和路径来看, 因工业无法以自身积累实现快速增长, 几乎所有国家的工业化之路, 都是以农业资源要素快速向工业和城市流动集聚开启的, 尽管各国流动方式有所不同从而形成不同路径(英国的野蛮式掠夺, 美国的市场机制, 日本的行政强制等), 掠夺性都是主要特征和手段[2]。而且伴随着工业化和城市化的相互促进发展, 工业逐渐取代农业成为社会经济主导部门, 城市也取代乡村成为社会体系的核心。城市繁荣, 乡村衰败, 成为工业化城市化进程“城乡对立”关系的普遍写照。

从早期的“城乡分离”到工业化初期的“城乡对立”, 可以概括为一个“孕”, 一个是“育”, 都属于农村支持城市的发展趋向, 但本质则由“依附统一”谐和关系转变为“矛盾盘剥”的对立关系。

虽然有工业化城市化进程的差异,但大多数国家时序上都有着由“城乡分离”到“城乡对立”的关系转化,有一个城乡关系异化和乡村的衰落的持续深化过程。直至工业化中期后,城乡已完全割裂为不同的社会结构和社会空间。

从步入后工业化各国实践来看,到工业化中后期,伴随着工业体系的成熟和城市功能完善,这种矛盾的城乡对立关系又逐渐发生改变。当工业完成自身积累和体系成熟后,无论是市场自然选择还是通过政策偏向调整(这既是一个自然过程,也是各工业化国家的制度选择),对农业盘剥挤压会降低或停止,进而形成了工业化发展的另一种趋向,既工业反哺农业,城市反哺乡村,工农城乡关系最终走向马克思所遇见的“城乡融合”[3]。

可见,城乡关系经历由“城乡分离”到“城乡对立”,再到“城乡融合”,是一个必然的历史过程。城乡分离与对立是社会发展的必经阶段,城乡融合与一体化发展也是生产力代表性、规律性使然。

3. 中国城乡关系发展及政策演化

中国有几千年的农耕文明,尽管城市出现很早,但直至近代以前,农业、乡村一直是社会体系的核心,城乡关系一直处于温和的“分离”状态。十九世纪六七十年代洋务运动后,中国的工业化进程举步维艰,直至新中国成立前,并未积累形成雄厚的工业基础和体系,尽管如此,工业资本的推动也使得这一时期城乡关系日趋失衡对立。

新中国成立初期(1949年~1958年),基于社会主义本质认识,当时拟构建的城乡关系是“统筹兼顾”方针指引下的“互助、共进”的协同发展关系,这一短暂时期的努力可以视为构建“城乡统筹发展”社会主义新型城乡关系的尝试[4]。

3.1. 工业化初期对立城乡关系形成

1958年至1978年是中国计划经济体制下的工业化初期阶段。基于当时生产力发展和工业水平,限于特定国情和国际背景条件,新中国工业化走了一条以“独立自主”、“重工优先发展”为特征的独特道路。在这二十年间,在“以农补工、以乡促城”方针指引下,通过“剪刀差”等政策体系,依靠农业的支持和牺牲,艰难地完成初步工业积累,打造了独立的工业体系。这一时期中国的城乡关系充分体现了工业化、城镇化初期的一般性特征,工农差距拉大、发展失衡,城乡关系对立。政府对城乡不同的“统包”、“统制”制度,使得这一时期城乡关系又具有着相互隔离、封闭的特点,形成了割裂且固化的城乡二元结构[4]。

3.2. 改革开放前期对立城乡关系的深化

1978年开始的“先乡后城”的改革初期,农业生产效率大大提高,农村生活大大改善,虽然固有的城乡二元结构并未松动,但一定程度上改善了工农与城乡的失衡与对立。随着1984年城市改革大幕拉开,中国的工业化和城镇化步入快速发展时期。直至2002年党的十六大,虽然党和政府一直高度重视农业农村发展问题,如党的十一届三中全会、四中全会,党的“十五大”、十五届三中全会等重要会议文献中,都有针对农村改革、农业发展、减少农民负担、缩小城乡差距的重要表述和政策安排,也强调了“始终把农业放在国民经济首位”。但本质上讲,并没有明晰的调整二元结构、转变城乡关系的指导思想和政策体系形成。实践中秉持的仍然是“城市偏向”战略和“城乡对立”的二元体制,致使城市改革后近二十年间,“三农”问题进一步凸显,城乡发展不均衡更为严重,“城乡对立”关系加深。

3.3. 十六大以后构建新型城乡关系的政策调整

2002年党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展是全面建设小康社会的重大任务”,标志着中国城

乡关系指导思想由“重城轻乡”转为“城乡统筹”。在“多予、少取、放活”方针指引下,特别是十六届三中全会“五个统筹”政策实施,开启了破解城乡二元结构和城乡关系的调整重塑。2007年党的十七大和2008年十七届三中全会都明确指出,我国总体上已进入“以工促农、以城带乡的发展阶段,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”。并出台了一系列工业反哺政策。2012年十八大更是强调了要“始终把着力构建新型工农关系、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略”来抓。并明确深化了“城乡一体化”内涵。2013年十八届三中全会就“健全城乡发展一体化体制机制”提出了若干政策举措。党的十六大至党的十八大,是中国调整城乡关系、破解二元结构的理念调整和政策探索时期,奠定了塑造新型城乡关系的思想和理论基础,一定领域内实践了“以工促农”“工业反哺”政策措施,但本质上固有的城乡二元性并未根本上解决,也并未完全摆脱“以城统乡”理念和制度依赖[5]。

2017年党的十九大提出“实施乡村振兴战略”是全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,同时提出“城乡融合发展”新理念,把“加快形成新型工农城乡关系”作为乡村振兴战略“三步走”宏伟蓝图重要组成部分。2017年12月中央农村工作会议更为明确指出“走中国特色社会主义乡村振兴道路,必须重塑城乡关系,走城乡融合发展之路”,标志着我国城乡关系调整步入深化时期。

以上可见。在大的历史长河中,中国的城乡关系发展符合社会发展的一般规律,也印证了马克思的城乡关系发展三段论,体现了现代化发展过程中工农城乡关系发展趋势。同时,新中国建立后的城乡关系调整政策演化,体现了中国共产党社会治理的大历史观和智慧。特别是“城乡融合发展”新理念提出,既秉承了十六大以来有关城乡关系调整的正确认知,与“城乡统筹”、“城乡一体化”思想一脉相承,也更精准全面揭示了新时代背景下中国城乡关系发展的阶段性和规律性,更加明确界定了塑造新型城乡关系的内涵和要求。可以说,“城乡融合”是城乡关系发展的高级阶段,“城乡融合发展”新理念是中国共产党对城乡关系发展认知的新境界,是对马克思主义城乡关系理论的丰富和发展。

4. 新型城乡关系本质特征是城乡融合发展

有关工农城乡关系理论探析始于上个世纪五十年代,基于对工业化、城市化规律的经验总结,大致形成了“非均衡发展”、“均衡发展”和“一体化发展”三个阶段,发达国家的政策实践也形成了一定的发展范式路径,既工业化初期的“以农(乡)育工(城)”,后工业化时期的“工业(城市)反哺”,皆可概括为偏向性非均衡发展模式。

我国2005年就提出了“以工补农,以城带乡”的指导方针,开始尝试以“城市反哺”调整工农城乡关系。有关“新型城乡关系”的提法,政策层面首见于2012年党的十八大报告,报告中明确界定新型城乡关系的内涵为“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”。一定程度体现了对国际上城乡关系三阶段理论的借鉴。党的十九大报告提出了“城乡融合发展”理念,将其作为塑造新型工农城乡关系的方向和目标。2019年的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》和2020年党的十九届五中全会通过的“十四五规划”,都对“新型城乡关系”内涵有明确阐述,即“全面实施乡村振兴战略,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”,这一表述是我国新发展阶段重塑新型城乡关系根本遵循和行动指南。理解新型城乡关系本质内涵需把握以下几方面。

第一,必须从战略高度来理解、把握新型城乡关系。构建融合发展的新型城乡关系是全面实施乡村振兴战略和建设社会主义现代化国家的重要组成部分。《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》是乡村振兴战略和第二个百年目标系统思维下构建新型城乡关系的顶层设计。目前,各级政府都严格按照《意见》中指导性强的具体路径,抓紧研究出台各地有关城乡融合发展的政策措施,以实

现 2022 年城乡融合发展体制机制初步建立的阶段目标。在这一过程中应注意大方向、大原则的把握,要有全局观和系统性,既要基于现实,更要谋乎长远,彻底摒弃以往狭隘的问题导向的政策思维,重点突破五大机制构建,要毫不动摇坚持“农业农村优先发展”这一总方针,要厘清构建新型城乡关系、实现城乡融合发展与推进乡村振兴战略和新型城镇化战略的关系。特别应该强调的是,乡村振兴战略的实质是按照平等、公平、互惠、共享、共生的治理结构以塑造新型城乡发展模式。

第二,新型城乡关系本质内涵是“融合发展”。新型城乡关系既不是“分离”和“对立”关系,也不是“孤立”和“依附”的存在。党的十六大、十七大“统筹城乡发展”期间,调整城乡关系的政策核心更倾向于“农村偏向”的非均衡发展,以政府助力解决收入差距大、发展不平衡、公共服务不均等二元问题。党的十八大提出“推动城乡发展一体化”后,调整新型城乡关系政策重心调整为“工业反哺”,仍属于非均衡性思维定式。“城乡融合发展”理念之新,不仅体现在其对以往“以城统乡”观念彻底转变,更体现为它不是孤立、对立地看待城与乡的关系。十九大对新型城乡关系内涵的界定,在承袭了十八大的“以工促农、以城带乡”同时,进一步精确补充了“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣”的表述,《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中对城乡关系阐述也多用“一体化发展”、“均衡配置”、“互促互利”、“普惠共享”等关键词。这表明,新型的城乡关系不再是此消彼长的非均衡关系,不是以往长期工业化、城镇化进程中的零和博弈关系,而是交互融合、携手并进、互利共赢的共生共荣、并进互补关系。构建新型城乡关系、走城乡融合发展之路必须把握“全面融合、共同繁荣”的方向目标。

第三,“工农互促、城乡互补、协调发展”是新型城乡关系特征和标志。城乡融合发展,实现城乡一体化是目标取向,这与“以工促农、以城带乡”这一构建新型工农城乡关系阶段特点并不矛盾。当前我们强调农村农业优先发展,不是走向“城市偏向”的反面,不是以一种不均衡代替另一种不均衡。传统的“乡育城”是以牺牲农业乡村为代价实现工业城市发展繁荣,其结果是农村的落后和凋敝。现在的“以工促农、以城带乡”不应是消费城市和工业,不是靠牺牲城市换取农村振兴,而是根据现阶段农村弱质化特征,在共同富裕和和谐社会理念指导下,在平等、互惠原则基础上,强调城市作为政治、经济、文化中心的引领作用。千万不要把“协调发展”片面理解为同质化的均衡发展。政策供给要充分考虑城乡差异性和优劣势,明确鲜明的城乡分工和定位,只有这样才能摆脱传统“偏向思维”,实现真正的融合发展[6]。

第四,新型城乡关系是新的生产关系和新的社会形态。在马克思主义城乡关系思想体系中,城乡关系是一个复合概念。马克思恩格斯有关“城乡一体”的预见性阐述,涵盖了生产方式、社会结构、思想意识、生活方式、生态环境等多层面。构建新型城乡关系,走融合发展之路,在生产关系层面应体现以社会主义公有制为基础的共同富裕这一社会主义的本质规定性。这是我国理顺工农城乡经济关系,实现经济层面工农城乡融合发展的制度保证和可行性。新型城乡关系作为新的社会形态,其社会学特征更为丰富。应该强调的是,人的全面发展是建设社会主义新社会本质要求,也是社会主义现代化建设最终目标。因此,新型城乡关系特征及城乡融合发展的内容应充分体现人的全面发展。乡村振兴战略五方面总要求,《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》提出需要健全五大体制机制及城乡融合的六大方面,充分体现了人的全面发展价值取向。

参考文献

- [1] 阳芬. 把握新型城乡关系的“六新”特点[J]. 中共山西省委党校学报, 2014, 37(3): 64-66.
- [2] 张婉, 李包庚. 马克思恩格斯城乡融合视域下新型工农城乡关系研究[J]. 中共宁波市委党校学报, 2021(4): 68-77.
- [3] 王大伟, 孔翠芳, 徐勤贤. 中国百年城乡关系: 从农村包围城市到城乡融合发展[J]. 区域经济评论, 2021(3): 5-9.

- [4] 翟昕, 李志军. 中国共产党城乡关系统筹发展认识的历史演进[J]. 社会科学家, 2021(7): 28-32.
- [5] 漆向东, 彭荣胜. 中国城乡关系政策 70 年: 调整与演进[J]. 信阳师范学院学报, 2019(6): 7-15.
- [6] 岳文泽, 钟鹏宇, 甄延临, 曹秀婷, 王迎英. 从城乡统筹走向城乡融合:缘起与实践[J]. 苏州大学学报, 2021(4): 52-61.