

扬州大学学报(人文社会科学版)

Journal of Yangzhou University(Humanities & Social Sciences)

ISSN 1007-7030,CN 32-1465/C

《扬州大学学报(人文社会科学版)》网络首发论文

题目： 新中国成立以来中国共产党城乡关系战略的演进特征及其内在机理
作者： 年猛
DOI： 10.19411/j.cnki.1007-7030.2023.04.003
网络首发日期： 2023-08-07
引用格式： 年猛. 新中国成立以来中国共产党城乡关系战略的演进特征及其内在机理
[J/OL]. 扬州大学学报(人文社会科学版).
<https://doi.org/10.19411/j.cnki.1007-7030.2023.04.003>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

DOI: 10.19411/j.cnki.1007-7030.2023.04.003

新中国成立以来中国共产党城乡关系 战略的演进特征及其内在机理

年 猛

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

摘要：中国共产党自成立以来，始终重视城乡关系的构建，并通过制定和实施城乡关系战略来支撑党的阶段性总体任务和目标。革命时期，为实现建立人民民主专政国家的历史使命，党的城乡关系战略历经“以城市为中心”到“农村包围城市”，并取得了伟大革命的胜利。新中国成立以后，随着党的工作重心由革命斗争转向经济建设，城乡关系战略也随之调整，从支持重工业优先发展的“农业支持工业、农村支持城市”向为实现小康社会的“以工促农、以城带乡”转变。回顾新中国成立以来中国共产党城乡关系战略的演进特征，党的城乡关系战略制定和实施的内在机理可以抽象概括为“总体目标-战略方针-理论指导-具体实践”四者之间的互动。

关键词：城乡关系战略；城乡二元结构；城乡融合发展

中图分类号：F291.3 **文献标志码：**A **文章编号：**1007-7030(2023)04-0029-10

从分工角度来看，农村承担着人类生产所需的物质基础生产功能，^①城市显然不能脱离农村而独自存在，城乡应当是一个统一体。但随着工业革命的发展，工业化成为一国或地区经济增长的主要推动力，并促进了以现代工业为主的城市和以传统农业为主的农村之间分工格局的形成，农村开始凋敝并成为普遍现象，与城市的繁荣形成反差。因此，马克思主义经典作家认为分工引起“城乡的分离和城乡利益的对立”^②。但城乡关系涉及政治、经济、社会等方方面面，^③城乡发展差距过大、城乡社会对立等城乡关系不和谐会对一国或地区的政治稳定、经济发展、社会进步等造成严重的负面影响。因此，如何正确处理城乡关系成为一个国家或地区在工业化与

基金项目：国家社会科学基金重大项目“统筹推进县域城乡融合发展的理论框架与实践路径研究”
(22&ZD112)

作者简介：年猛，经济学博士，中国社会科学院农村发展研究所副研究员，城乡关系研究室主任。

①金成武：《城乡融合发展的理论基础：财富可积累性视角》，《经济学动态》2018年第12期，第50—65页。

②《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第68页。

③蔡云辉：《城乡关系与近代中国的城市化问题》，《西南师范大学学报（人文社会科学版）》2003年第5期，第117—121页。

城市化过程中必须高度重视的核心问题。^①

中国共产党自成立以来，始终重视城乡之间和谐关系的构建，并通过制定和实施相关的城乡关系战略来支撑党的阶段性总体任务和目标。在革命时期，为实现建立人民民主专政国家的革命目标，在马克思主义理论的指导下，中国共产党实施“以城市为主”、主要依靠工人阶级运动的城乡关系战略，依据实践经验将城乡关系战略调整为“农村包围城市”的方针并取得了伟大革命的胜利。新中国成立之后，随着党的工作重心由革命斗争转向经济建设，城乡关系战略也随之进行调整。本文在系统阐述中国共产党城乡关系战略变迁的基础上，总结出党制定和实施城乡关系战略的内在机制：城乡关系战略为支撑党的阶段性重点任务目标而制定和实施，接受马克思主义理论的指导，同时中国共产党人在具体实践过程中会修正具体的战略方针和政策，由此推动马克思主义城乡关系理论中国化，可以概括为“总体目标-战略方针-理论指导-具体实践”四者之间的互动。

一、新中国成立至改革开放前期（1949—1978）：农村支持城市，城乡二元分治

新中国成立伊始，为巩固新政权、迅速打造工业化强国，中国共产党在借鉴苏联经验的基础上实施重工业优先发展战略。为优先发展重工业，中国共产党采取了“农业养育工业、农村支持城市”的城乡关系战略，并于1958年实施了城乡分割的二元户籍制度。这是中国城乡二元制度形成与巩固的时期，直到1978年改革开放之后才逐步被打破。

（一）1949—1956年：从城乡互助到确定优先发展重工业战略

从1949年新中国成立至1952年底，是新中国国民经济全面恢复时期。为全面恢复革命时期遭到破坏的国民经济，在1949年9月29日中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》的第四章“经济政策”中明确提出“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的经济建设根本方针。为贯彻“城乡互助”的基本经济方针，1951年财经工作要点明确提出“把扩大城乡交流摆在第一位”。陈云指出，城乡交流是将农产品收上来，同时把城市工业品销下去。^②城乡交流的不断扩大大加快了国民经济的战后恢复进程。与1949年相比，按照可比价格计算，1952年全国工农业总产值增长了77.6%，其中，农业总产值增长48.4%，工业总产值增长145.1%，^③为中国由农业国向工业国转变奠定了基础。

国民经济得到全面恢复后，为实现党在过渡时期的总路线^④、加快推动国家工

^①张海鹏：《中国城乡关系演变70年：从分割到融合》，《中国农村经济》2019年第3期，第4—20页。

^②《陈云选集》第2卷，北京：人民出版社，1995年，第128页。

^③中共中央党史研究室：《中国共产党历史第二卷（1949—1978）》上册，北京：中共党史出版社，2011年，第177—178页。

^④毛泽东在1953年8月审阅周恩来在全国财经会议上做出的结论时，首次提出了党在过渡时期的总路线完整的文字表述，即“从中华人民共和国成立到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在相当长的时期内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造”。

业化，从1953年开始，中共中央决定实施国民经济第一个五年计划（1953—1957年），确立了“集中主要力量发展重工业”的指导方针。实施重工业优先发展战略，是在面临美帝国主义及其西方盟友的战争威胁、经济封锁情况下，为迅速增强综合国力，并在借鉴苏联经验的基础上做出的重大战略决策。由于发展重工业所需资金量大、建设周期长、见效慢，并且其产品不能直接满足人民日常生活的消费需求，再加上中国工业基础薄弱、国民经济三年恢复时期资金积累有限的客观现实，要求全国人民不得不通过节衣缩食、艰苦奋斗的方式来建设重工业。优先发展重工业打破了国民经济三年恢复时期的“城乡互助”关系，转向“农业养育工业、农村支持城市”的城乡关系。为加强农村农业对城市重工业的建设，此时中央政府通过实施“统购统销”“发展农业合作社”等政策来集中和扩大农业剩余。

（二）1956—1978年：城乡二元制度的巩固与加强

从1956年底社会主义改造基本完成到1978年改革开放前夕，是中国社会主义建设道路探索时期。为优先发展重工业、加快推进工业化进程，中共中央实施了人民公社化运动、限制城乡人口自由流动的户籍制度等政策，进一步巩固了城乡二元分割的制度。这一时期在经历了“大跃进”“文化大革命”等多个历史重大事件的冲击下，以及在单一公有制和计划经济体制下，中国城乡关系基本处于“阻隔”“隔离”状态。^①

第一，开展人民公社化运动，强化对农村农业生产要素的配置和农业剩余的控制。1958年4月，中央政治局会议批准通过了《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》之后，据中央农村工作部统计，截至当年10月底，人民公社超过26000个，99%以上农户入社，全国农村全部实现了人民公社化。人民公社的建立进一步强化了农村集体经营制度和“统购统销”制度，加强了党和政府对农民的束缚、农业剩余的控制和农村生产要素的配置。农村生产要素在城乡之间、产业之间以及农村内部都无法实现自由流动，农民也被完全束缚于农村、农业和集体生产经营之中。^②据韩俊估计，在改革开放前20多年时间里，国家以工农产品价格“剪刀差”形式从农业部门提取了大约6000亿~8000亿元的经济剩余。^③

第二，建立户籍制度，严格控制城乡人口流动。重工业具有资本投入大、所需劳动力少等特点。因此，党在实施城市优先发展重工业战略时，一方面要保障农村有足够劳动力参与农业生产以支持工业发展，另一方面要避免过多农村人口流入城市成为无业流民而给城市带来各种负担及负面影响。从“一五”时期开始，党和政府就开始出台相应政策控制农村人口流向城市。1957年12月，中共中央和国务院联合发布《关于制止农村人口盲目外流的指示》，首次提出“严格户籍管理”，城乡人口流动调控力度进一步升级。1958年1月，全国人大常委会通过《中华人民共和

^①吴丰华、韩文龙：《改革开放四十年的城乡关系：历史脉络、阶段特征和未来展望》，《学术月刊》2018年第4期，第58—68页。

^②武力：《1949—2006年城乡关系演变的历史分析》，《中国经济史研究》2007年第1期，第23—31页。

^③韩俊：《中国城乡关系演变60年：回顾与展望》，《改革》2009年第11期，第5—14页。

国户口登记条例》，将城乡居民户口区分为“农业”和“非农业”两类，并确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度，首次以法律法规的形式限制城乡人口自由迁移，为中国户籍管理的制度化奠定了基础。户籍管理制度的确立，进一步将农民与农村、农业、土地牢牢地捆绑在一起，同时逐步将户籍管理与居民的养老、医疗、教育、就业等基本权益挂钩，推动形成了城乡分割的二元体制。由于城乡人口迁移的限制，尤其是严格控制农村人口流向城市的做法，严重阻碍了这一时期中国的城市化进程，1949—1978年，中国工农业产值由3：7增长至7.5：2.5，而同期的农业人口占总人口比重却由82.6%增长至84.2%，^①形成“工业化超前、城市化滞后”的奇特现象，与其他国家工业化和城市化同步推进的现象存在显著差异。

二、改革开放至党的十八大前夕（1978—2012）：以工促农、以城带乡

党的十一届三中全会拉开了改革开放的序幕，中国共产党开始了探索中国特色社会主义道路的实践，由此推动城乡关系进入新的历史时期。随着经济体制改革的不断深入和中国特色社会主义发展阶段的转变，城乡二元制度逐渐被打破，城乡关系不断被重塑，开始由“农业支持工业、农村支持城市”向“以工促农、以城带乡”的转变。

（一）1978—2002年：城乡二元体制逐步“破冰”

从1978年改革开放至党的十六大前夕，是开创和建设中国特色社会主义道路时期，党的工作重心开始转向社会主义现代化建设。这一时期以经济体制改革为核心，率先在农村取得突破后，进而推动城市经济体制改革。此轮改革以市场化为主要方向，改革开放前由党和政府完全控制的城乡关系开始通过市场机制进行调节，城乡分割的二元体制也逐步被打破。

一方面，农村经济体制改革奠定了城乡二元体制突破的基础。改革发轫于农村，以“包产到户、包干到户”为主要形式的家庭联产承包责任制的确立为标志。1980年9月27日，中共中央发布《关于进一步强化和完善农业生产责任制的几个问题》，首次肯定了“包产到户”的做法。中共十二大以后，农村经济体制改革进一步深入，城乡经济交往开始扩大。1985年中央发布的一号文《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，提出要“进一步扩大城乡经济交往”，并“允许农民进城开店设坊，兴办服务业，提供各种劳务”，同时促进城市技术、人才向农村地区转移和流动，鼓励“城市的各类科学技术人员经所在单位同意，可以停薪留职，应聘到农村工作”。

另一方面，市场化改革加速了城乡壁垒的松动。1992年，中共十四大报告明确“建立社会主义市场经济体制”的改革目标。为加快建设社会主义市场经济体制，1993年11月，中共十四届三中全会通过《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》，提出“实现城乡市场紧密结合”，打破“城乡分割的状况”，并“逐步改革小城镇的户籍管理制度，允许农民进入小城镇务工经商”。

^①刘应杰：《中国城乡关系演变的历史分析》，《当代中国史研究》1996年第2期，第1—10页。

尽管从1978至2002年，中国的改革率先从农村开始并延伸至城市，农民最先被赋权，农村家庭经济最先被确立，农村经济活力最先被释放，城乡二元制度也逐步被“破冰”，但“农业支持工业、农村支持城市”的基本趋势并未发生改变，只是支持的形式有所不同。改革开放以前，农村农业支持城市工业的主要方式是提供廉价农产品，而改革开放以后，农村地区主要通过投资乡镇企业、提供农村廉价劳动力和土地等资源来支持工业和城市发展。^①随着改革的重心开始偏向城市，各类要素资源在政府及市场的双重作用下开始向城市聚集，从1983年开始城乡收入差距随着农村经济的衰退开始扩大。1983—2002年，城乡居民收入比由1.82增长至3.11，并且农民基本公共福利反而小于税费改革前，而以户籍制度为核心的城乡居民基本福利分配制度并未获得较大突破。^②

（二）2002—2012年：统筹城乡发展

进入21世纪，城乡发展差距日益扩大开始引起党中央的高度关注。为解决城乡发展失衡问题，中共十六大报告提出“统筹城乡经济社会发展”，“增加农民收入”。2003年10月，中共十六届三中全会提出“五个统筹”的任务，并将“统筹城乡发展”列为首位。2004年9月，胡锦涛在中共十六届四中全会上提出“两个趋向”论断，即“在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向”^③，为现阶段实行“以工促农、以城带乡”的城乡发展战略定了基调。为全面落实推进统筹城乡发展战略，深入解决“三农”问题，党和政府在这一时期着重推进以下三个方面的工作。

一是推进社会主义新农村建设。2005年10月11日，中共十六届五中全会在通过的“十一五”规划建议中，提出“按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求”，建设新农村。2005年12月31日，中共中央、国务院发布《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，要求“始终把‘三农’工作放在重中之重，切实把建设社会主义新农村的各项任务落到实处，加快农村全面小康和现代化建设步伐”。2006年12月31日，中共中央、国务院发布《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》，明确“发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务”。为加快推进社会主义新农村建设和发展现代农业，2004—2012年中央连续9年下发关于“三农”问题的“一号文件”，对统筹城乡发展、增加农民收入、发展现代农业、建设新农村等方面进行了有效部署。

二是建立“以工促农、以城带乡”的长效机制。为改善城乡关系，这一时期党和政府始终以“多予少取放活”为主要方针，并重点从“多予”上向农村进行政策倾斜。2005年12月29日，第十届全国人大常委会决定自2006年1月1日起取消农业税，在提高农民收入的同时，为破除城乡二元结构、精简基层政府机构等创造了

①武力：《论改革开放以来中国城乡关系的两次转变》，《教学与研究》2008年第10期，第12—18页。

②年猛：《中国城乡关系演变历程、融合障碍与支持政策》，《经济学家》2020年第8期，第70—79页。

③《胡锦涛文选》第二卷，北京：人民出版社，2016年，第247页。

条件。^①党的十六大以来，中国农业补贴力度大幅增加，从2002至2012年，以“种粮直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补”四项补贴为主的农业生产促进补贴政策，资金规模从1亿元增加至1653亿元，十年累计补贴7631亿元。^②同时，中国政府还将基础设施投入的重点转向农村，并通过提高耕地占用税税率、土地出让金用途管制、整合支农资金等方式加强农村地区小型农田水利设施、标准农田等建设。此外，为加快突破城乡二元结构，政府还进一步实行城乡劳动者平等就业制度、推动城乡要素市场一体化、统筹城乡规划建设等举措。

三是建立城乡覆盖的基本公共服务保障体系。一方面，率先建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。2003年1月16日，国务院转发原卫生部等三部门《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，要求从2003年开始在部分县（市）“先行试点”，提出“到2010年，实现在全国建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度的目标”。2009年3月17日，中共中央、国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》，提出“到2011年，基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民”。此后，中国启动新一轮医改，加快实现全国医保。另一方面，建立并扩大覆盖城乡居民的社会保障体系。2006年，中共十六届六中全会公报将“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”作为2020年构建社会主义和谐社会的目标及主要任务。2007年，开始建立农村最低生活保障制度。2009年，将农民工纳入城镇职工基本养老保险体系，同时开展新型农村社会养老保险试点。除此之外，从2006年开始，农村义务教育逐步纳入国家公共财政保障，基本实现了城市基本公共服务体系向农村地区的全覆盖。

总体来看，这一时期中国的城乡关系由“农业支持工业、农村支持城市”向“工业反哺农业、城市支持农村”转变，政府对“三农”建设投入力度加大、农村基本公共服务体系得到确立和完善。但在基本公共服务领域，党和政府仍然延续城乡二元制度的思路进行设计，城乡基本公共服务水平差距依然较大，^③城乡收入比也依然保持在较高水平。

三、党的十八大以来（2012年至今）：构建新型城乡关系，促进城乡融合发展

从2012年中共十八大胜利召开伊始，中国特色社会主义实践进入新时代，与此同时，中国也进入了全面建成小康社会的决胜阶段和“向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻”。为顺利实现“第一个百年”奋斗目标和为“第二个百年”目标铺好路，补齐“农村发展不充分、现代化水平不高”这个短板，促进城乡协调发展，这一时期党和政府的工作重点转向促进城乡融合发展、开展脱贫攻坚行动、实施乡村振兴战略三大任务。

第一，促进城乡融合发展。2013年11月12日，中共十八届三中全会通过《中

^①李周：《中国农村发展的成就与挑战》，《中国农村经济》2013年第8期，第4—14页。

^②《我国农业补贴政策实现了历史性跨越》，2012年9月6日，http://www.moa.gov.cn/ztl/nyfzhjsn/nyhy/201209/t20120906_2922987.htm，2022年12月3日。

^③林万龙：《中国农村公共服务供求的结构性失衡：表现及成因》，《管理世界》2007年第9期，第62—68页。

中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，指出“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍”。为加快破除城乡二元结构体制，党和政府着重利用融合的手段。2017年，党的十九大报告提出“建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系”，首次从中央政府层面提出“城乡融合发展”的表述。2019年4月15日，中共中央、国务院发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，明确了城乡融合发展的三阶段目标，即“到2022年，城乡融合发展体制机制初步建立；到2035年，城乡融合发展体制机制更加完善；到21世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型”，并重点通过合理配置城乡要素、促进城乡基本公共服务普惠共享、推动城乡基础设施一体化、发展多元化乡村经济、实现农民收入持续增长等五大任务来加快破除城乡融合发展的体制机制障碍。

第二，开展脱贫攻坚行动。为顺利实现第一个百年奋斗目标，进入中国特色社会主义新时代以来，党中央将贫困人口全面脱贫作为全面建成小康社会的底线任务，在全国范围内打响脱贫攻坚战。^①为实现“到2020年确保我国现行标准下^②农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽”的扶贫工作总体目标，党和政府调整开发式扶贫模式，将精准扶贫、精准脱贫作为基本方略。2014年2月13日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，提出“建立精准扶贫工作机制”。2015年11月29日，中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，明确“实现到2020年让7000多万农村贫困人口摆脱贫困的既定目标”。2017年，党的十九大报告将“精准脱贫”作为全面建成小康社会坚决打好的“三大攻坚战”之一。^③2018年6月15日，中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，强调“集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚”。为确保按时按质实现全面脱贫，2019年10月，国务院成立国家脱贫攻坚普查领导小组。2021年2月25日，习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上，庄严宣告“完成了消除绝对贫困的艰巨任务”。^④

第三，实施乡村振兴战略。为加快农业农村现代化，实现城乡平衡发展，习近平总书记在党的十九大报告首次提出“实施乡村振兴战略”。2018年1月，中共中央、国务院发布《关于实施乡村振兴战略的意见》，提出乡村振兴三阶段目标任务。2018年9月，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，以“指导各地区各部门分类有序推进乡村振兴”。2018年7月，全国人大常委会启动《中国乡村振兴促进法》立法程序，以立法形式保障乡村振兴战略的实施。2019年9月，中共中央印发《中国共产党农村工作条例》，明确“把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”，并落实中国共产党各级党委开展农村工作的职责和任务，进一

^①年猛、王焱：《力补全面建成小康社会短板》，《中国社会科学报》2017年8月4日，第5版。

^②目前中国实施的贫困标准是2010年不变价核算的人均每年2300元。

^③三大攻坚战是防范化解重大风险、精准脱贫和污染防治。

^④习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，2021年2月25日，https://www.ccps.gov.cn/xtt/202102/t20210225_147575.shtml，2022年12月3日。

步保障乡村振兴战略的顺利实施。全面建成小康社会之后，党和政府继续将乡村振兴战略作为新型城乡关系构建的主要抓手。2021年十三届全国人大四次会议表决通过的“十四五规划纲要”明确提出“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”。2022年，习近平总书记在党的二十大报告中也做出了“全面推进乡村振兴”的战略任务部署。

总体来看，这一时期在党和政府对农村发展的大力支持下，城乡关系获得极大的改善。主要表现在：农村居民收入增速连续多年高于城市，城乡居民收入比由2012年的3.1降至2022年的2.45，农村贫困人口实现全部脱贫；城乡融合发展体制机制初步建立，城乡要素市场由单一流动向双向流动格局转变，在新一轮户籍制度改革的作用下，农业转移人口在城市享受的基本公共服务范围显著扩大，农村基础设施水平显著提高，等等。尽管城乡关系趋势向好，但城市偏向的资源配置并未显著改变，户籍一元化制度改革大多“有名无实”，^①人口老龄化、居住环境差等“农村病”依然突出，这都在一定程度上制约着城乡体制机制的融合和乡村地区的可持续发展。

四、中国共产党城乡关系战略演变的内在机理

回顾新中国成立以来城乡关系战略的变迁，我们可以发现其演变的内在机理：首先，城乡关系战略方针是依据该时期党的阶段性总体目标的变化而随之调整；其次，党的阶段性总体目标以及城乡关系战略方针制定都来源于马克思主义理论的指导；最后，中国共产党人在具体实践过程中总结了一定的成果经验或是失败教训，并以实践为基础来修正具体方针政策和检验理论，由此推动马克思主义中国化。

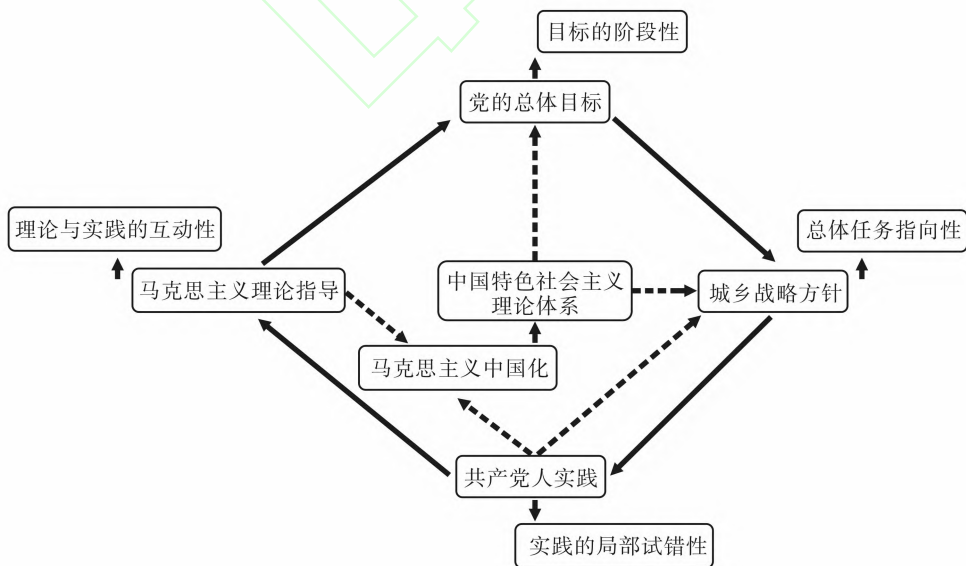


图1 中国共产党城乡关系战略演变的内在机理

^①年猛：《人口城镇化的三重失衡及其对策》，《中国发展观察》2017年第6期，第39—40页。

而言之，中国共产党城乡关系战略演变的内在机制可以概括为“总体目标-战略方针-理论指导-具体实践”四者之间的互动（图1）。

（一）中国特色社会主义理论是指导城乡关系战略制定的理论基础

中国共产党是一个马克思主义政党，在制定战略与开展实践过程中始终以马克思主义的基本原理为理论基础。同时，中国共产党人基于在革命早期受教条主义影响导致失败的惨痛教训，将马克思列宁主义的普遍真理与中国共产党人的实践相结合，以实践检验和完善理论，在理论与实践互动的过程中诞生了中国特色社会主义理论，而中国特色社会主义理论又进一步指导中国共产党的战略制定与具体实践。中国特色社会主义理论本质上就是在马克思主义中国化过程中融合共产党人的实践经验和全党智慧，避免马克思主义指导中国共产党制定战略与开展实践过程中产生“水土不服”现象。

中国共产党在制定城乡关系战略与开展相应实践中，也同样遵循上述基本过程。在中国共产党成立之初，由于缺乏相应实践经验，城乡关系战略的初始制定主要基于马克思主义基本原理，随着共产党人的具体实践经验积累，城乡关系实践与马克思主义城乡关系理论开始结合，形成中国特色城乡关系理论体系，进而指导此后城乡关系理论的制定与具体实践，理论与实践的持续互动是推动中国特色城乡关系理论体系不断完善的主要机制。例如，根据马克思关于城乡关系的论述，在人类历史发展过程中，城乡关系会经历“一体”“分离”“联系”“融合”的过程。^①在马克思主义城乡关系理论基础上，中国共产党人基于阶段性任务目标的实现，灵活利用城乡关系理论来指导相应的实践。在社会主义过渡时期，为尽快恢复国民经济，党中央提出“城乡互助”的战略方针。进入社会主义建设道路探索时期，为尽快完成工业化、发展重工业，党和政府开始实施“以农补工、农村支持城市”的城乡关系战略，并设计相应的城乡二元分割制度。改革开放以后，随着中国经济实力的增强，为实现小康社会的目标，党中央开始实施“以工促农、城市反哺农村”的城乡关系战略，逐步构建并完善“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”，推动城乡关系由“分割”走向“融合”。综上所述，中国共产党人为实现历史使命，基于不同历史阶段的不同目标任务，灵活运用马克思主义城乡关系理论来指导城乡关系战略的制定与具体实践，融合全体共产党人的智慧与实践经验形成了中国特色城乡关系理论，成为中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。

（二）城乡关系战略依据党的总体任务目标制定，具有任务指向性和阶段性

中国共产党是具有鲜明任务属性的政党，自成立之日起就肩负实现中华民族伟大复兴的光荣使命。根据《中国共产党章程》，“党的最高理想和最终目标是实现共产主义”。为实现最终目标，中国共产党采取分阶段、分任务、分目标推进的方法，将“实现共产主义”的总体目标分解成众多子目标，在具体历史阶段逐个实现。回顾新中国

^①董济杰：《马克思主义城乡关系理论的中国化进程》，《理论月刊》2016年第6期，第19—24页。

成立以来中国城乡关系战略方针的制定和实施，中国共产党始终将其纳入实现总体任务目标的框架中，并依据阶段性的任务和目标进行调整。例如，在革命时期，党的主要任务目标是建立人民民主专政国家，这一时期城乡关系战略是围绕如何实现伟大革命来制定；随着新中国的建立，党的阶段性重点任务由革命斗争向经济建设转变，而此时城乡关系战略也围绕着经济建设的任务进行调整。因此，中国共产党是将城乡关系战略方针作为一种重要支撑手段，纳入党的总体任务目标体系中去制定，并依据阶段性任务目标的变化而进行调整，具有显著的任务指向性和阶段性。

(三) 城乡关系战略根据共产党人的实践反馈进行调整

城乡关系战略基本方向确立后，中国共产党会进而制定详细的路线、方针与政策来指导具体的实践，并在具体实践过程中反馈相应的经验、问题及方法，以此对错误的路线、方针或政策进行修正，从而保障战略的顺利实施和目标的如期实现。然而，城乡关系战略制定与实践之间的有效互动机制并不是一开始就形成的，而是中国共产党人在对教条主义和经验主义的反思基础上形成的。

除此之外，中国共产党人开展的社会主义道路实践总体上具有局部试错性和改革渐进性。实践的局部试错性，即在战略推进的初始阶段先在某一区域开展局部性试验，一旦战略决策方向具有重大错误还可以依据局部性的实践结果进行反馈从而作出修订，如果局部性实践证明战略决策的正确性则可以开展全局性实践，这能在一定程度上保障战略决策的科学性和实践结果的成功性。例如，改革开放以来，家庭联产承包责任制等农村经济体制改革的局部实验、户籍制度改革的中小城镇突破以及国家城乡融合发展试验区的设立等。实施渐进性改革的策略是中国共产党人在改革开放以后开展中国特色社会主义道路实践总结出来的另一重要经验。改革的渐进性，即在推进重大体制机制改革的过程中，为获取全社会关于改革的共识和避免激进式改革引发的社会动荡及倒退，而采取“先易后难、逐步推进”的改革策略。例如，在改革开放初期，为推动城乡关系向市场化方向调整，经济体制改革率先从农村进行实践，待农村经济体制改革取得突破后，再逐渐向城市推进，并逐步打破城乡分割的二元体制。

Evolutionary Characteristics and Internal Mechanism of the CPC's Urban-rural Relationship Strategy since the Founding of New China

NIAN Meng

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Since its establishment, the Communist Party of China has always attached importance to the construction of urban - rural relationship , and supported the Party's general missions and

(下转第 51 页)

Operation of Financial Courts and Jurisprudential Examination

LIU Fengjing

(School of Government, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: Shanghai Financial Court was first set up in 2018 and succeeded by Beijing Financial Court in 2021 and Chengdu-Chongqing Financial Court in 2022. The legal nature of financial courts can be defined at three progressive levels: courts belonging to the people's court system, specialized courts on a par with ordinary courts, and new specialized courts that are significantly different from traditional specialized courts. The establishment of financial courts is the essence of building a fair, efficient and authoritative socialist judicial system with Chinese characteristics, and is also an important goal of judicial system reform. It is of great significance for promoting the modernization of national governance system and governance capacity. In the establishment and operation of financial courts, there are some problems that cannot be ignored in terms of system, interests and judicial capabilities. The healthy development of financial courts requires measures such as improving the financial judicial system, maintaining an objective and impartial position, and enhancing the judicial capacity.

Key words: financial courts; new specialized courts; financial judicial system

(责任编辑 彭秀银, 杨宏云)

(上接第 38 页)

goals in various stages by formulating and implementing particular urban-rural relationship strategies. During the revolutionary period, in order to realize the historical mission of establishing a state of people's democratic dictatorship, the urban-rural relationship strategies went through "city centre" to "surrounding cities with rural areas", which led to the victory of the great revolution. After the founding of New China, with the focus of the Party shifting from revolutionary struggle to economic construction, the strategy of urban-rural relationship has also been adjusted from the heavy industry priority, that is, "agriculture supporting industry and rural areas supporting cities", to realization of a well-off society through "promoting agriculture with industry and developing the rural areas with the development of cities". The evolutionary characteristics of the CPC's urban-rural relationship strategy since the founding of New China show that the internal mechanism of the formulation and implementation of the Party's urban-rural relationship strategy is the interaction between the four factors of general goals, strategic principles, theoretical guidance and concrete practice.

Key words: urban-rural relationship strategy; urban-rural dualistic structure; integrated urban-rural development

(责任编辑 陈曦, 陈金刚)