

中国工农城乡关系： 历史演进、基本经验与调整策略*

张 露¹ 罗必良²

摘要：本文构建“信念—目标—情境—工具”的制度分析框架，探究中国共产党成立以来中国工农城乡关系的演进逻辑。研究表明：第一，中国工农城乡关系经历了四个历史阶段。1921—1948年，以救国为目标，塑造农村包围城市的城乡关系；1949—1977年，以兴国为目标，构建农业支持工业的工农关系；1978—2011年，以富国为目标，形成农村支持城市的城乡关系；2012年以来，以强国为目标，进一步形成以工补农、以城带乡以及相互融合的工农城乡关系。第二，总体而言，21世纪之前的工农城乡关系主要表现为以经济为重心的发展格局，而21世纪之后的工农城乡关系则呈现以人民为中心的发展导向。第三，中国工农城乡关系演进的基本经验是：始终坚守信念，在制度目标的设定中坚持长期目标的一致性和目标实现的阶段性，在制度工具的选择上则注重实施策略的互补性与土地制度的中心性。第四，新发展阶段的制度目标是加快形成工农互促、城乡互补的工农城乡关系，通过城乡融合发展推进共同富裕，制度工具选择的起点是破除二元分割，前提是开放村庄，重心是发展县域经济，路径则是深化社会分工。

关键词：中国共产党 工农城乡关系 制度变迁 城乡融合

中图分类号：F320；F329 **文献标识码：**A

一、引言

中国共产党团结带领全国人民，从新民主主义革命、社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设，到中国特色社会主义新时代，围绕救国、兴国、富国和强国的历史使命及阶段性目标，成功探索出了具有中国特色的社会主义发展道路。其中，工农城乡关系的演进史可视为中国发展史的基本内核与宏观写照（孔祥智，2021）。习近平指出：“我们要坚持用大历史观来看待农业、农村、

*本文研究受到国家自然科学基金重点项目“乡村振兴战略实施中政府与市场的关系及其协调研究”（编号：71933004）和国家自然科学基金面上项目“时空规律、形成机理与减量策略：长江经济带水稻种植化肥施用的空间经济学研究”（编号：42071157）的资助。感谢匿名评审专家的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：罗必良。

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。”^①党的二十大报告强调，“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”，提出“坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动”^②。

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”^③。事实上，中华人民共和国成立以来，中国工农关系经历了从农业支持工业，到工业反哺农业，再到产业协同发展的转变；城乡关系则经历了从农村支持城市，到城市支持农村，再到城乡融合发展的转变。随着工业化与城镇化的快速推进，一方面，中国的工农关系彻底走出了以农业剩余获取国家工业化原始积累的历史阶段，城市向农村的产业延伸、乡村产业的融合发展，已经成为基本态势；另一方面，中国的城乡关系格局已经发生了深刻变化，一个重要特征是要素配置正在从城市对农村资源的单向吸纳转向城乡之间的双向流动。随着城乡之间的要素流动更加通畅，城乡产业将更加深度融合，新产业、新业态也将不断涌现，乡村不仅成为中国社会的“压舱石”和“稳定器”，而且成为中国经济内循环的重要组成部分。

上述转变折射出的是国家发展战略从重工业优先发展，到经济增长导向，再到高质量发展的制度目标转换，内含中国共产党对工农城乡关系认识的深化与战略的工具性调整。目前，中国还依然面临着发展不平衡不充分问题，尤其是收入分配和城乡区域发展差距较大。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，仍是决定新阶段全面建成社会主义现代化强国任务成败的关键所在。

工农城乡关系及其演进，本质上是制度安排与制度变迁的结果。制度可视为约束群体成员的行为规则，而这套规则有助于抑制个体的机会主义行为动机，并通过奖励或惩罚将行为导入可合理预期的轨道而形成秩序。制度的核心在于利用相对最小的资源代价来解决人们频繁面临的问题，以实现社会群体福利的最大化。由此，以诺斯为代表的制度经济学家指出，制度所形成的经济社会激励结构，能够影响乃至决定经济发展（罗必良，2005）。问题在于，制度由什么决定，尚未得到充分解释。事实上，许多国家在面临相同的问题时，会选择不同的制度架构、形成相异的发展轨迹。即使是同一个国家，在不同的发展阶段也会选择不同的制度架构、形成发展轨迹的转换。

新制度经济学认为，制度选择是行为主体对潜在收益机会的响应，制度变迁则是行为主体在相对价格或偏好发生变动情况下，通过重新谈判并缔约新规则的过程。制度变迁的轨迹和方向是参与其中的多重制度及其相互作用的结果（周雪光和艾云，2010）。但被忽略的是，制度变迁也取决于主流社会信念及其所决定的发展目标，并依赖于所面临的国内外环境及其所决定的工具性选择。事实上，不同的国家之所以选择不同的制度，或者出现制度的不同调整，进而呈现出相异的发展轨迹，根源大体

^①参见《习近平：坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/31/content_5682705.htm?token=a1a2b7ad-4a9a-4b01-b257-497264cd3b33。

^②参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2022/10/25/c64094-32551583.html>。

^③参见《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm。

在于此。成功的制度变迁，通常表达为制度目标、制度环境与制度工具的相容性与一致性。国家目标、政府动员、社会认同及其响应，在制度变迁中发挥着重要作用。

中国共产党始终把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心使命，始终坚持共产主义理想和社会主义信念，团结带领全国各族人民为争取民族独立、人民解放和实现国家富强、人民幸福而不懈奋斗。中国共产党始终坚持从国情出发，不断进取，探索并形成符合中国实际的正确道路。工农城乡关系及其变迁，是党领导人民成功走中国式现代化道路的历史写照。党的十九届六中全会指出：“总结党的百年奋斗重大成就和历史经验，是在建党百年历史条件下开启全面建设社会主义现代化国家新征程、在新时代坚持和发展中国特色社会主义的需要。”^①为此，本文从制度演进视角，回溯建党一百多年，特别是中华人民共和国成立以来工农城乡关系的演进脉络，总结其内在逻辑与基本经验，进而阐明现代化强国建设目标导向下，中国新型工农城乡关系的调整方向及其战略性选择。

二、分析框架：工农城乡关系构建的制度逻辑

（一）制度选择的基本逻辑

主流经济学家普遍认为，制度对经济发展具有决定性作用。Olson（1996）强调，对于各国财富的巨大差异，合乎逻辑的解释是由于它们之间的制度和政策质量存在显著的差异。但是，即使是“制度决定论”的支持者，在关于制度是如何被决定的问题上，仍存在明显的分歧。科斯（2014）所讲的制度是产权制度，韦伯（1987）所言的制度是宗教信仰，Kuran（2012）所说的制度是现代法律，诺斯（1994）则强调习俗或惯例等非正式制度及其作用。无论是正式还是非正式制度，都根植于社会文化，经由人类对知识的积累、迭代和传承而生。事实上，众多的思想家如凡勃伦、哈耶克、格雷夫等，都已注意到历史文化对制度选择的发生学意义（曹正汉，2005）。Clark（2007）甚至认为文化差异的形成是一个基因选择过程，而生育和死亡函数的参数取决于文化习俗。尽管这些研究深化并拓展了对制度重要性的机理性认识，但普遍忽视了国家意志、社会信念与集体选择在制度构建中的长期性作用。

阿西莫格鲁和罗宾逊（2015）认为，缺乏民主或包容性政治制度是世界所有贫穷和停滞的根本原因。但他们围绕“国家为什么会失败”所揭示的理论，既不能解释19世纪中后期德国和俄国在非包容性政治制度下的迅速崛起、日本明治维新期间快速的工业化，也不能解释20世纪60年代至80年代韩国、新加坡独立后的经济起飞，更不能解释中国长达40年的经济增长奇迹。事实上，所有经济体的崛起，总是同强大的政府或国家意志息息相关。不同于枪炮、殖民与战争资本主义的西方世界兴起的逻辑（戴蒙德，2016），社会信念、国家意志与集体行动，以及与之关联的历史耐心和锲而不舍精神，构成了中国制度选择及其变迁的成功密码。

新制度经济学用制度及其变迁解释经济发展。从本质上来说，制度是人们为实现既定价值目标，所共同选择的一套组织社会活动的规范体系。这套规范体系既是构建性的，也是博弈的结果。制度创设与变迁的基本逻辑是：具备思想观念创造力和传播力的社会精英按照其偏好的价值信念设计出一套制度安排，目的是有效动员、组织和协调社会成员的集体行动，降低实现制度目标的交易成本。当然，

^①参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-11/16/content_5651269.htm。

这并不意味着社会精英总是致力于实现资源配置效率的最优，也可能是推动其所偏好的特定价值目标最大化。进一步地，当社会精英通过谈判与协调同社会大众达成纳什均衡时，这套制度安排就能够建立并得以维系。其中，社会信念可以表达为阶段性的制度目标，但不同的发展阶段面临着不同的发展环境，因而必须选择不同的制度工具，由此呈现制度安排及其变迁的多样化与替代性图景（罗必良，2020）。基于此可以发现，制度工具选择往往具有信念引领性、目标约束性与情境依赖性，于是本文构建“信念—目标—情境—工具”的分析框架。

不同的社会信念意味着不同的价值目标和思想理论。个体信念一方面生成于其自身对世代传承的文化价值观的学习模仿，另一方面生成于社会精英对传统文化的阐释和对新思想观念的倡导。历史文化传统的多元性和社会精英各类新思想的博弈性，会造成个体信念的差异性。但相对稳定的社会组织结构，往往以群体成员普遍认同的主流思想信念为前提。将个体信念转化为主流思想信念进而成为社会信念的条件在于社会精英具备影响他人的人格魅力，同时其所倡导的主流价值观念具有合理性与道义性，有望解决社会大众关切的现实问题。社会精英人物的核心作用在于：一是主动创立、倡导、传播某种思想观念，从而影响社会主流思想观念的形成与演变；二是主动将某种思想观念应用于社会实践，从而决定社会的制度目标、制度安排与制度变迁。当某种制度安排在社会精英与社会大众之间构成纳什均衡时，就能够得到广泛的社会认同与制度响应，从而得以建立起来并维持下去（曹正汉，2005）。

通常，好的社会信念反映绝大多数人的合法权益和正义诉求，好的制度目标则得以维护广大群体的合法权益和正义诉求（李康，2020）。问题在于，围绕同一制度目标的制度工具选择是多元的，那么评估制度工具有效性继而做出合理选择的依据为何？新制度经济学家普遍强调，制度的成本和收益对比（即制度效率）是制度工具选择的关键所在（Coase, 1960）。其中，选择怎样的效率判断基准又是关键的。为此，必须区分微观制度效率与宏观制度效率。在微观层面，不同的行为主体有着不同的利益目标，因而同样的制度工具对不同的主体而言，有着不同的制度效率。在宏观层面，制度效率则是针对国家宏观阶段性目标而言的。只有在特定的约束条件下，能够有效实现宏观制度目标的制度工具才是有效率的。制度效率包括静态效率，即在短期内遵循福利经济学的“卡尔—希克斯”标准，若一项制度工具所产生的福利改进效率高于其所导致的福利损失，带来社会净福利的增加，则为有效率的制度工具；也包括动态效率，即在长期中遵循福利经济学的帕累托效率标准，具体表达为制度工具对集体和个体目标的兼容性，若既能维护集体目标，又能调动个体生产性努力，实现集体和个体的目标相容，亦为有效率的制度工具（罗必良和凌莎，2014）。

进一步的问题是，如果将制度变迁理解为新的高效率制度对旧的低效率制度的替代，又当如何解释类似于人民公社这类低效率的制度工具在历史上的长期存续？罗必良（2020）指出，制度变迁存在明显的情境依赖性特征，影响制度目标的是宏观与历史的环境，而影响制度工具选择的则是微观与现实的环境。在中华人民共和国成立初期，要使一个贫穷落后的农业大国屹立于世界民族之林，就必须建立完整的工业体系。而国家优先发展重工业目标则需要依靠农业获得原始资本积累，由此生成了农业支持工业的关系定位。而以土地集体经营、剩余平均分配为核心的人民公社制度恰恰能够缓和农民

个体利益同集体利益的冲突，通过帮助农民就业并保障其基本生活以组织和联合农民。当然，情境依赖对制度工具选择的影响并不排斥制度效率的决定作用。在公社体制的核心制度之外，作为边缘制度而存在的自留地制度，可以有效弥补集体经营的效率欠缺，而农业机械化对集体劳动的替代也有助于改进公社统一经营的低效率局面。必须强调，经济效率并非工具选择的唯一决定因素。理解公社体制选择，应该放在国家目标与国际政治格局的宏观情境中去把握。在内缺原始资本积累，外受国际地缘政治约束的环境下，正是有农业与农民做出的贡献，中国才能通过独立自主、自力更生，用短短 20 年的时间建立起相对完整的工业化体系，从而成为世界工业化史上的经济奇迹。

（二）工农城乡关系的内核及塑造

如前所述，工农城乡关系是对工业与农业之间、城市与乡村之间关联状态的描述。经济地理学认为，工农关系和城乡关系都从属于人地关系，主张基于系统论进行解读。该理论强调，人类社会和地理环境两个系统是相互关联的。随着人类认识自然程度的加深，其能动性增强，由此引发系统要素及其结构变动，进一步导致空间上的差异性和时序上的变异性（吴传钧，1991），因势利导成为能动性选择的基本策略。政治经济学将主观能动性的增强表达为技术进步等因素带来的生产力水平提升，认为在初期生产力水平有限的情境下，社会制度设计的本质逻辑是使人为生产力发展服务。伴随生产力水平的提升，社会发展重心从物质的创造转换为人民的生活幸福（姚毓春和梁梦宇，2020）。

中国工农城乡关系深刻表达了中国共产党坚持独立自主、坚持中国道路的历史定力与历史主动性。21 世纪之前，处理工农城乡关系的核心首先是争取民族独立与人民解放的政治目标，然后是服务于国家工业化与城市化的经济目标。具体表现为：通过“打土豪、分田地”号召广大农民的政治热情与斗争力量，实现农村包围城市、武装夺取政权；通过土地的集体化，匹配人民公社、统购统销、户籍制度，获取工农产品价格剪刀差，以支持国家工业化；通过分税制与垄断一级土地市场获得土地红利，并开放就业市场鼓励农民工进城以获取人口红利，由此在城市化扩张中推动经济增长。21 世纪之后，尤其是十八大以来，中国共产党将“以人民为中心”摆在更为突出的位置上，明确新时代中国社会主要矛盾是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，致力于满足人民全面发展的需求。这突出表现为，一方面通过精准扶贫消除绝对贫困，另一方面通过乡村振兴促进共同富裕。

可见，制度目标可以迎合制度供给主体的意图，也可以表达制度需求主体的诉求，制度目标与制度情境之间存在调试与匹配的过程性特征。而制度情境不仅影响制度目标的确立，也影响制度工具的选择。在社会信念与制度目标约束下，高效率的制度工具会替代低效率的制度工具，从而表现出制度的变迁。进一步地，不同的阶段性目标与制度工具选择，就决定着不同的工农城乡关系。

（三）制度安排与工农城乡关系

2021 年党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，将建党以来的光辉历程划分为四个阶段。第一阶段是夺取新民主主义革命伟大胜利。1949 年中华人民共和国成立标志着新民主主义革命的基本结束和社会主义革命的开始。第二阶段是完成社会主义革命和推进社会主义建设。从 1949 年 10 月中华人民共和国成立到 1978 年 12 月党的十一届三中全会召开，是中国共产党领导中国人民进行社会主义革命和推进社会主义建设的历史时期。第三阶段是进行改革

开放和社会主义现代化建设。党的十一届三中全会以来，中国进入改革开放和社会主义现代化建设时期，党的十二大、十三大、十四大、十五大、十六大、十七大，持续对改革开放和社会主义现代化建设作出全面部署。第四阶段是开创中国特色社会主义新时代。党的十八大标志着中国特色社会主义进入新时代。

基于此，本文将建党一百多年来的历程划分为救国（1921—1948年）、兴国（1949—1977年）、富国（1978—2011年）和强国（2012年以来）四个阶段（任仲平，2021；杨峻岭（2021）。各阶段的演进遵循“信念—目标—情境—工具”这一内在逻辑。“信念”指社会信念，即中国共产党把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心使命，坚持共产主义理想和社会主义信念；“目标”指制度目标，即团结带领全国各族人民为争取民族独立、人民解放和实现国家富强、人民幸福而奋斗；“情境”指制度情境，即根据历史与现实、国内与国际环境，选择适合中国国情的革命道路、发展道路与工农城乡关系并由此设计阶段性目标；“工具”指制度工具，即通过法律与政策手段调整社会的激励结构，在阶段性目标更迭中推进工农城乡关系的制度变迁。“信念—目标—情境—工具”这一逻辑的内核是：社会信念决定国家战略与发展目标，不同的情境和阶段性目标决定不同的制度安排；而不同发展阶段目标的转换、情境的变动以及工具的更替则归结为制度变迁。具体来说：

1. 社会信念层面。中国共产党成立以来所历经的“救国、兴国、富国、强国”过程，也是社会信念“解构—重塑—强化”的过程。解构的是封建主义思想，重塑和强化的则是共产主义理想和社会主义信念。社会信念一方面反映执政主体所追求的宏伟目标和终极理想（达成什么），另一方面反映执政主体对社会环境的认知和判断（达成概率）。在社会信念的构建中，达成什么具有抽象性特征，而达成概率具有复杂性特征。社会信念的塑造也随之表现出多阶段和长周期特征，所以“救国、兴国、富国、强国”的阶段性符合渐进式发展的客观规律。进一步地，社会信念的“解构—重塑—强化”过程无法在真空中实现，而是通过发展的阶段性制度目标、相关联的制度情境和相配套的制度工具来实施的（罗必良和洪炜杰，2021）。

2. 制度目标层面。在救国阶段，秋收起义和广州起义的失败，表明俄国十月革命先占领中心城市再夺取全国胜利的道路并不适用；“九一八”事变后，日本帝国主义加紧侵略中国；1946年，国民党反动派又发动全面内战。在帝国主义和中华民族矛盾、封建主义和人民大众矛盾突出的情境中，争取民族独立、人民解放的制度目标符合社会大众与精英的共同诉求。在兴国阶段，一方面对内面临农业经济主导、工业基础薄弱和物质资源匮乏，尤其是国民党统治下长期的恶性通货膨胀压力；另一方面对外面临西方国家对新中国实行的政治孤立、经济封锁和军事包围的局面。因此，在人民对于经济文化迅速发展的需要同当时经济文化不能满足人民需要的突出矛盾中，“发展社会生产力、实现国家工业化”^①成为制度目标。在富国阶段，在前期“文化大革命”对经济发展造成破坏、计划经济体制效率不足的情境下，中国共产党明确中国社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，基于社会主义市场经济制度，“使人民摆脱贫困、尽快富裕起来”的目标得以确立。在强国阶段，中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要

^①参见《新中国档案：党的八大》，https://www.gov.cn/test/2009-08/31/content_1405284.htm。

和不平衡不充分的发展之间的矛盾。贯彻以人民为中心的发展思想、满足人民对美好生活的向往成为发展主题，“把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”^①成为制度目标。“救国、兴国、富国、强国”阶段性制度目标演进充分反映出其同制度情境的互动性特征。一是适应性，即制度目标受到社会资源禀赋、历史遗留和国际环境影响，根植于社会情境之中；二是冲击性，即由社会信念分解而来的制度目标，旨在动摇、变革甚至颠覆既有的社会结构，创造新的社会秩序。

3.制度工具层面。制度工具的选择是基于中国大国小农的特殊国情与阶段性的发展目标，进行相机匹配。例如，在救国阶段，围绕争取民族独立、人民解放的制度目标，鉴于获得土地是农民的最根本诉求，土地制度变革成为汲取社会资源、动员社会力量开展革命和斗争的重要制度工具，并且伴随斗争格局演变，制度工具表现出与时俱进的灵活性与匹配性。其中：在新民主主义革命初期，阶级矛盾为主要矛盾，土地制度变革强调“依靠贫农、雇农，联合中农，限制富农，消灭地主阶级”^②。在抗日战争时期，民族矛盾上升为主要矛盾，土地制度安排强调“地主交租交息、农民减租减息”^③。在解放战争时期，阶级矛盾再次成为主要矛盾，土地制度变革强调“没收地主的土地”^④。在富国阶段，围绕“使人民摆脱贫困、尽快富裕起来”^⑤的制度目标，通过家庭承包制度赋予农民自主经营权、通过放松城镇户籍管制赋予农民自由择业权，成为核心的制度工具。其中，赋予农户家庭土地承包经营权，强化农户自主生产的经济民主权与剩余索取权，放松农民的自主迁徙和择业权，不仅促使农业稳产增产、农民稳步增收、农村稳定安定，而且促使农户可以根据比较工资率自主配置家庭劳动力，从而为工业化和城镇化提供人口红利与强大的人力资源支撑。

可见，在既定制度环境中，目标即为由社会信念所决定的制度目标，情境是制度目标前提下面临的约束与机会空间，工具是制度目标和制度情境约束下的操作性策略与政策选择以及效率决定。其中，制度效率既影响制度工具选择，也通过制度工具执行的结果塑造新的制度环境。而新制度情境的产生则可能激发新的制度目标，从而产生新制度对旧制度的替代，即制度变迁。中国工农城乡关系始终遵循着“信念—目标—情境—工具”有机匹配的制度演化逻辑（见图1）。

^①参见《权威发布：十九大报告全文》，https://www.spp.gov.cn/tt/201710/t20171018_202773.shtml。

^②参见《中国共产党一百年大事记(1921年7月—2021年6月)》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/28/content_5621160.htm。

^③参见党史资料：https://www.gov.cn/ztl/17da/content_739527.htm。

^④参见《中华人民共和国土地改革法》，https://www.hnsjw.gov.cn/sitesources/hnsjct/page_pc/zttj/gqbnhdgclswy/dswx/article3008587e20c94309a2da10dc80e38d9b.html。

^⑤参见《中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议公报》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-11/11/content_5650329.htm。

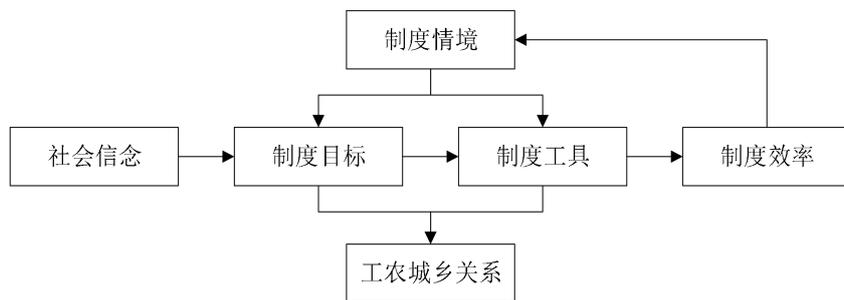


图1 工农城乡关系的制度分析框架

三、历史回顾：工农城乡关系的阶段性特征

中国工农城乡关系的历史阶段性，本质上表达为信念导向下制度目标的阶段性调整与相应制度工具的相机决策。在中国共产党追求共产主义的理想信念统领下，中国历经了“救国、兴国、富国、强国”四个阶段的目标调整。在制度工具的选择上，中国也并未照搬西方国家的经验，而是立足国情，不断实现工农城乡关系的渐进式改善以及对发达国家的追赶甚至超越。

（一）救国阶段（1921—1948年）

1.信念与目标。在救国阶段，党面临的主要任务是，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，争取民族独立、人民解放，为实现中华民族伟大复兴创造根本社会条件。

2.情境与工具。与俄国十月革命先占领城市后占领农村的路径不同，国共合作的失败促使中国共产党开始探索马克思主义的中国化路径，并明确土地革命的重要性。井冈山革命根据地的建立，为中国探索出农村包围城市、武装夺取政权的正确发展道路。随着斗争发展，党又创建了中央革命根据地和湘鄂西、海陆丰、鄂豫皖、琼崖、闽浙赣、湘鄂赣等根据地，对中国革命和建设产生深远影响。土地革命是新民主主义革命的重要内容，以“打土豪、分田地”为工具性策略，采用依靠贫农、雇农，联合中农，限制富农，保护中小工商业者，消灭地主阶级的指导思想，通过以乡为单位，按人口平均分配土地的方式，变封建土地所有制为农民土地所有制。由此，极大地激发了农民参与革命的积极性，也为抗日战争时期敌后战场的开辟与抗日根据地建立奠定了坚实基础。在抗日战争的相持阶段，党在农村地区开展大生产运动，并实行地主交租交息、农民减租减息的土地政策，以团结各方力量共同抗日并求得群众生活质量改善。在解放战争时期，特别是人民解放军转入战略进攻形势后，《中国土地法大纲》于1947年颁布，明确规定“废除封建性及半封建性剥削的土地制度，实行耕者有其田的土地制度”^①。在新民主主义革命时期，以土地制度为核心的变革，让广大农民认识到党是其利益的坚决拥护者，而此阶段的农业生产和农村建设服从于革命斗争需要，并在斗争中得以发展和巩固。

3.城乡关系。在救国阶段，党的主要目标是争取民族独立、人民解放。所以，此阶段的工农城乡关系可概括为：建立农村根据地，以农村包围城市，最后夺取城市。其特点在于：第一，在农村建立革命根据地，以培育充分的革命力量；第二，从城市中心转向农村中心，再逐步由农村包围反革命势

^① 《中国共产党简史》编写组，2021：《中国共产党简史》，北京：人民出版社、中共党史出版社，第123页。

力盘踞的城市；第三，依靠农村地区培育的革命势力夺取城市，获得全面胜利。以土地制度变革为核心制度工具，通过知恩图报、愿景号召、革命话语建构等，党探索了汲取社会资源、动员社会力量开展土地革命和武装斗争的各种方法。制度工具主要选择土地制度变革是因为，土地是调动农民参与武装斗争、建立人民政权积极性的前提，土地制度服务于争取民族独立、人民解放的目标（杜魏华，1987；徐勇，2013）。中国共产党根据国共合作、抗日战争和解放战争不同阶段的政治经济环境，既坚持废除封建土地所有制、赋予农民平等地权的总方向，又因时制宜地分阶段推进土地制度变革，为革命力量积蓄和革命形势扭转提供了广泛的社会基础。

（二）兴国阶段（1949—1977年）

1.信念与目标。在兴国阶段，即社会主义革命和建设时期，党的主要任务是，实现从新民主主义到社会主义的转变，进行社会主义革命，推进社会主义建设，为实现中华民族伟大复兴奠定根本政治前提和制度基础。

2.情境与工具。在这一时期，恢复和发展国民经济成为党中央工作的重要议题，而实现国家工业化是稳固政权、独立自主的必由之路。然而，既有工业基础薄弱。在20世纪40年代，中国超过90%的人口在农村，且超过80%的国民生产总值来自农业；封建土地制度也余力尚存，占全国人口一半的解放区还未完成土地改革，严重阻滞社会主义生产力的提升。于是，农业和农村再次成为国家工业化和城市化建设的重要支撑。1950年国家颁布《中华人民共和国土地改革法》，要求保存富农经济、不动中农土地、限制没收土地财产范围，由此彻底消灭封建地主阶级的土地所有制。同时，党也逐步开始推动农民间的劳动互助。1951年颁布的《关于农业生产互助合作的决议（草案）》^①和1953年制定的《中共中央关于发展农业生产合作社的决议》^②，明确农业社会主义改造的核心方针在于引导农民走互助合作的道路，将小规模生产的个体经济发展为大规模生产的合作经济。

大规模的经济建设引发农产品供不应求问题，造成粮食价格大幅波动。于是，1953年，国家开始实施针对粮食的统购统销政策，即在农村采取统一征粮收购（计划收购），而在城市采取基于票证的配额销售（计划销售）（周其仁，1995）。计划收购政策既能充分获取农户的净剩余，也可获取工业原料的低成本，并利用工农产品的剪刀差实现工业品的超额利润（崔晓黎，1988）。农业生产合作社的发展和统购统销政策的实施，促使工业增加值占国内生产总值的比重从1952年的17.60%迅速增加至1956年的21.85%^③。1956年，党领导全国人民基本完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，进入了开始全面建设社会主义的历史时期。毛泽东在《论十大关系》中提出“适当地调整重工业和农业、轻工业的投资比例，更多地发展农业、轻工业”^④。遗憾的是，同年中国经济建设出现冒进倾向，并在随后两年违背经济发展规律，展开“大跃进”运动，并掀起人民公社化运动高潮。

^①参见《关于农业生产互助合作的决议（转载）》，http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1953/9/content/post_3353096.html。

^②参见《1953年12月16日中共中央作出〈关于发展农业生产合作社的决议〉》，<http://www.scio.gov.cn/zhzc/6/2/document/1066805/1066805.htm>。

^③资料来源：国家统计局官网，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。后文数据若无特别说明均来源于此。

^④毛泽东，1976：《论十大关系》，《文史哲》第4期，第6-8页。

1958年，人民公社体制形成，通过设立大规模公社，实行生产资料高度公有化。该体制后期发展为“三级所有、队为基础”的社队生产模式，以生产队为核算单位，实行公社、大队、生产队三级组织形式。由于实行集体劳动、平均分配的制度安排，且生产主体不享有剩余产品索取权，所以该制度被学界普遍认为是低效率的（陈剑波，1994）。在兴国阶段，中国工农城乡关系构建的重要前提也在于户籍制度的确立。1958年《中华人民共和国户籍登记条例》颁布，明确阻断城乡间的劳动力自由流动，特别是控制劳动力从农村流向城市。户籍制度的实施，既有利于发展劳动力吸纳能力较低的重工业，辅助优先发展重工业的国家战略，又有利于阻断城市福利的外溢效应，快速构建城市福利体系（蔡昉等，2001）。在此阶段，由于“大跃进”、人民公社化运动中的严重“左”倾错误以及自然灾害暴发，1959—1961年中国经历了“三年经济困难”时期。而在通过国民经济系列调整逐步克服经济困难的1966年，持续十年的“文化大革命”又使中国遭受巨大挫折。

3.城乡关系。在兴国阶段，党的主要目标是发展社会生产力、实现国家工业化。由此，本阶段的工农城乡关系可概括为“农业支持工业，以农业剩余构建中国工业化体系”。其特点在于：以土地集体所有制控制土地、以人民公社组织农民开展农业生产、以统购统销来获取农民的农产品剩余、以户籍管制来保证低消费高积累，由此支持工业建设与城市发展。到1978年，全国工业增加值占国内生产总值的比重达到1952—2020年的峰值，增至44.08%；城镇化率则从1949年的10.64%增加至1960年的19.75%，并在1961—1978年平均保持在17.61%的水平。有关此阶段城乡关系的一系列制度安排，既服务于社会稳定的政治目标，更是服务于国家工业化原始积累的经济目标。问题在于，农村温饱问题未能得到有效解决，需要再次进行生产关系的方向性变革（周立，2021）。

（三）富国阶段（1978—2011年）

1.信念与目标。在富国阶段，即改革开放和社会主义现代化建设新时期，党面临的主要任务是，继续探索中国建设社会主义的正确道路，解放和发展社会生产力，使人民摆脱贫困、尽快富裕起来，为实现中华民族伟大复兴提供充满新活力的体制保证和快速发展的物质条件。

2.情境与工具。1978年党的十一届三中全会召开，拉开改革开放帷幕。1982年的中央“一号文件”正式明确，“包产到户”“包干到户”在内的各种责任制，均为社会主义集体经济的生产责任制^①。农业生产责任制的改革突破原先平均分配引致的低生产效率局限，以家庭联产承包责任制逐步取代人民公社体制，通过“保证国家的、留足集体的、剩下都是自己的”生产分配方式，赋予农业生产集体和个人对剩余产品的索取权，以调动生产主体的劳动积极性。劳动生产率的提升也使得农业中涌现大量剩余劳动力，为工业化建设形成充分的劳动力储备。

党和国家的工作重心转移至以工业化和城镇化为主要内容的经济建设。伴随所有制结构调整和商品流通制度、对外经贸制度的管制放松，城市经济体制改革取得积极成效。城镇居民人均可支配收入从1978年的343元增至2012年的24565元，年均增长率为10.7%。城市经济增长激活旺盛的劳动力需求。1984年开始松动的户籍制度，为农业劳动力的非农转移提供了条件（李强，2003）；1985年开始实施的财政包干制度，促进地方政府发展乡镇企业，吸引农业劳动力就近转移；1994年开始实施

^①参见《1982年中央一号文件（全文）》，http://www.cmews.net/zt/zyyhjw/lzzyyhjhg/440269_20210209111856.html。

的分税制改革，激发地方政府通过建设工业园区以追求预算内地方财政收入做多 GDP 的工业增长偏好，也诱导了地方政府通过垄断一级土地市场获取预算外财政收入以做大“土地财政”的城市化扩张冲动。城市建筑业和服务业的发展，又吸引农业劳动力向城市中心地带转移（孙秀林和周飞舟，2013）。1978—2012 年，城镇常住人口由 1.72 亿增至 7.12 亿，城镇化率由 17.9% 升至 52.57%。

然而，城市化发展对农村是一把“双刃剑”。农业劳动力的非农转移，有效地缓解了长期存在的农村贫困，农民收入结构也随之发生根本性转变（刘守英和王一鸽，2018）。农村居民来自农业经营之外的收入占比由 1993 年的 26.38% 增加到 2000 年的 36.66%。但是，由于中国城市化的基本取向是土地城市化，农业和农村因较少分享城市化发展成果，同工业和城市发展的不平衡和不充分矛盾逐步凸显（国务院发展研究中心农村部课题组等，2014）。城乡之间在教育、医疗和养老等方面仍广泛存在的资源分配不均，表明体制性约束依然存在。21 世纪以来，党和国家高度重视“三农”工作，将其视为全党工作、全国工作、全部工作的“重中之重”。党的十六大和十七大先后提出“统筹城乡经济社会发展”和“城乡经济社会发展一体化”。2005 年对工业反哺农业、城市支持农村的强调，更是标志着农村综合问题得以开始着手解决^①。农业税于 2006 年被历史性地全面取消，后续实施的农产品价格支持措施和农业的直接补贴政策等，以及《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》提出的以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”^②为要求推进新农村建设，都表明对“三农”开始从“取”转为“予”。

3. 城乡关系。在富国阶段，党的主要目标是使人民摆脱贫困、尽快富裕起来。由此，本阶段的工农城乡关系可概括为赋权农民和扩张城市。赋权农民表现为确立农业家庭经营制度，给予农民对农业生产剩余产品的索取权，以及劳动力的自由流动与自主择业权。扩张城市则一方面是放开经济制度约束，包括所有制结构、商品流通制度和对外贸易制度；另一方面是为获取“征地价格剪刀差”而扩展城市规模，并吸引农业剩余劳动力进城务工以加速工业化与城市化进程。其特点在于：通过赋权农民，保护农民的劳动权益；通过开放城市，盘活城市的经济发展。赋权农民是开放城市的基础，农业生产率的提升能够为工业化和城市化提供更为丰富的物资保障。同时，只有保障受法律保护的土地承包经营权，农户才能拥有抵御务工风险的最后屏障，继而选择进城务工。土地制度安排成为此阶段城乡关系的核心线索，其中，赋予农民以农业经营的剩余索取权成为国家农业安全的重要保障，土地用途管制与土地市场垄断则成为国家工业化与城市化的重要推动力。

（四）强国阶段（2012 年以来）

1. 信念与目标。在强国阶段，即中国特色社会主义新时代，党面临的主要任务是，实现第一个百年奋斗目标，开启实现第二个百年奋斗目标新征程，朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标继续前进。

2. 情境与工具。前期以城市和工业为重心的发展导向诱发了城乡之间、产业之间的发展失衡。一方面，伴随城乡物质生活条件的不断改善，社会总体需求呈现出从数量需求向质量需求转型的特征，

^①参见《推动农业的发展需要工业反哺农业 城市支持农村》，https://www.gov.cn/govweb/ztl/2005-11/18/content_102073.htm。

^②参见《中共中央关于制定“十一五”规划的建议（全文）》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/jj125gh/2010-11/30/content_1628250.htm。

从而引发商品特别是农产品供给的结构性矛盾。由此，如何有效配置要素资源、提升生产经营效率，继而在实现增产增收的同时，保证各类产品的有效和持续供给，成为亟待解决的问题（宋洪远等，2021）。另一方面，不平衡不充分的发展问题更加突出地摆到了面前，成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。其中，消除贫困成为重要的阶段性目标。2013年习近平在湘西考察时指出：“要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。”^①随后，《建立精准扶贫工作机制实施方案》强调要“对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核”^②。2020年，现行标准下全国9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，中国历史性地消除了绝对贫困并解决了区域性整体贫困^③。

在农业经营制度方面，家庭承包制强化了农户的产权主体地位，2013年部署的全面推进农地确权颁证则强化了赋权的稳定性。2018年底，承包地确权登记面积达14.8亿亩（占实测面积的89.2%），30个省份确权工作基本完成^④。通过增强农户对土地的排他性预期、降低契约风险和交易成本，农地确权促进了土地要素交易市场发育继而推进了农地规模经营，并促使农户能够根据劳动力市场信号做出灵活的迁移决策（Janvry et al., 2015）。而农村土地“三权”分置则被视为家庭联产承包责任制后，农业经营制度的又一创新。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确“实行所有权、承包权、经营权分置并行”^⑤。其本质是在维持土地集体所有以及农户土地承包关系的基础上，通过产权细分创造土地经营权的可交易性，继而提升土地资源乃至其他关联资源的配置效率。

在供给侧改革方面，2017年中央“一号文件”强调加快培育农业农村发展新动能，优化产品产业结构、推行绿色生产方式、壮大新产业新业态、强化科技创新驱动、补齐农业农村短板等^⑥；《中华人民共和国农民专业合作社法》的出台则致力于推进农民专业合作社发展^⑦。党的十九大报告强调必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，提出全体人民共同富裕目标，并要求实施乡村振兴战略^⑧。随后，中共中央、国务院于2021年和2022年先后印发《关于实现巩固拓展脱贫

^①参见《习近平：坚决打赢脱贫攻坚战》，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2017/1103/c385474-29626301.html>。

^②参见《建立精准扶贫工作机制实施方案》，https://www.nrra.gov.cn/art/2014/5/12/art_343_461.html。

^③参见《习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm。

^④参见《中央农办主任、农业农村部部长韩长赋在全国农业农村厅局长会议上的讲话（2018年12月30日）》，http://www.moa.gov.cn/nygb/2019/201901/201905/t20190503_6288213.htm?nopplfcjccjcm。

^⑤参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm。

^⑥参见《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，http://www.moa.gov.cn/ztl/yhwj/2017/zywj/201702/t20170206_5468567.htm。

^⑦参见《中华人民共和国农民专业合作社法》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/28/content_5251064.htm。

^⑧参见《权威发布：十九大报告全文》，https://www.spp.gov.cn/tt/201710/t20171018_202773.shtml。

攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》^①《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》^②，着力推动乡村全面振兴与城乡融合发展。在此阶段，党确立了对“三农”工作的全面领导，实现重心下沉（周立，2022）。

3.城乡关系。在强国发展阶段，党的目标是全面建成小康社会，进而从2020年到2035年基本实现社会主义现代化，从2035年到21世纪中叶把中国建成社会主义现代化强国。过去10年工农城乡关系的主线可概括为城市支持农村、启动推进乡村振兴、推进以人为核心的新型城镇化。其特点在于，在外力方面，集中城市优势力量和资源，瞄准农村贫困地区和群体，通过城与乡、工与农的精准对接制度构建，着力消除绝对贫困和地区贫困；在内力方面，既通过农地确权制度和“三权”分置制度，增强农户产权实施权利的方式赋能农民，使其能够根据市场信号灵活配置家庭生产要素禀赋资源；又通过农业供给侧结构性改革，拓展农业的多元价值功能，提升农业生产经营的附加价值和盈利空间。由此，由内外两方面制度安排所生成的合力，一方面促进了农户生计的可持续性改进，另一方面推进了工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系的基本构建。

综上所述，如图2所示，在救国目标引领下，为取得新民主主义革命胜利，推行耕者有其田的地权制度，塑造农村包围城市的工农城乡关系。在兴国目标引领下，针对工业基础薄弱、社会资源短缺的制度情境，为优先发展重工业，实施工农产品价格剪刀差与相关计划管制制度，塑造农业支持工业的工农城乡关系。在富国目标引领下，针对农村剩余劳动力增加、城市用工需求扩张的制度情境，为建设社会主义现代化国家，推行家庭承包制并放松政府管制，塑造农村支持城市的工农城乡关系。在强国目标的引领下，针对城乡差距扩大、社会发展不平衡矛盾加剧的制度情境，为实现全面建成小康社会的宏伟目标，推行精准扶贫和乡村振兴制度，塑造城市支持农村的工农城乡关系。可见，从救国的支持与激励相容，兴国的倾斜与资源管制，富国的管制放松与社会动员，到强国的反哺与资源回流，均表明中国工农城乡关系的历史演变是在社会信念导向下制度变迁的结果。

^①参见《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm。

^②参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见〉》，http://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm。

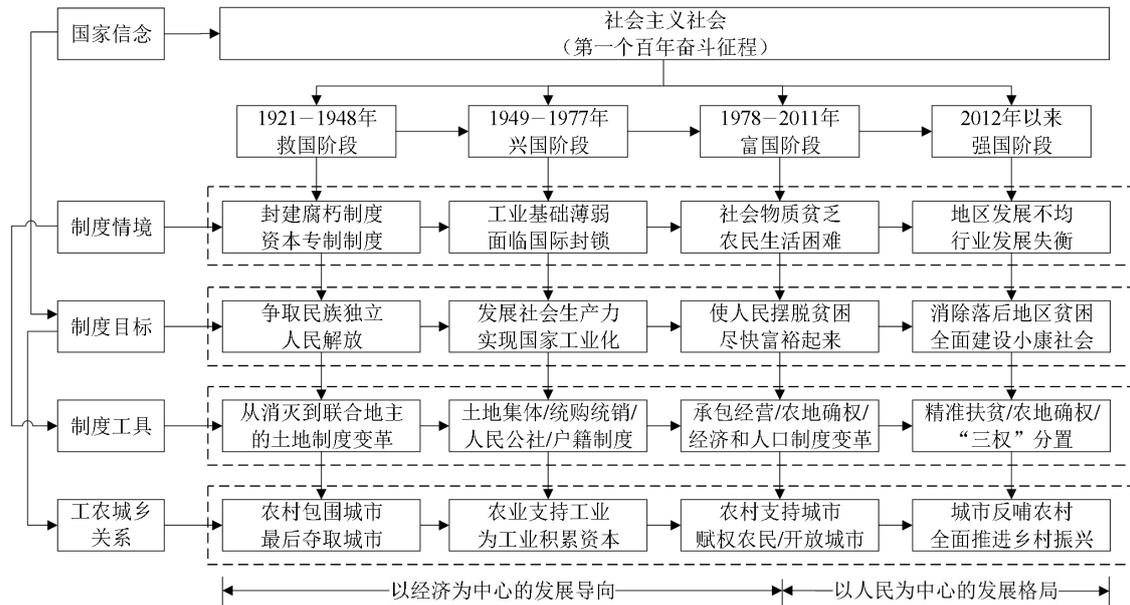


图2 中国工农城乡关系的演进线索

四、城乡关系及其处理：历史选择与基本经验

（一）历史选择

围绕共产主义理想和社会主义信念，党领导的“救国、兴国、富国、强国”历史进程，遵循“信念—目标—情境—工具”的逻辑主线，形成了具有中国特色的制度变迁架构和工农城乡关系演进逻辑（如图2所示）。毋庸置疑，恰当的制度工具选择是实现制度目标的基本前提。制度工具同制度目标的匹配，包含着对若干社会发展矛盾构面的选择与处理。

第一，局部与整体。个人诉求表达局部利益，社会信念表达整体利益，而个人诉求存在异质性，且并不总是同社会信念相一致。于是，构建一套社会成员所共同遵循的行为规范体系，规避个体旨在实现局部利益最大化的机会主义行为，维护社会成员的整体利益，是制度构建的要义所在。在工农城乡关系的处理中，制度工具选择尤其具有情境依赖性与阶段性特征。例如：在救国阶段，通过土地制度变革赋予农民地权，从而调动其参与新民主主义革命的积极性；在兴国阶段，通过土地集体所有、统购统销和户籍制度等，集中力量实现国家工业化；在富国阶段，通过家庭承包经营制度赋予农民家庭剩余产品的索取权，激发其开展生产的积极性与主动性，服务于社会主义现代化建设；在强国阶段，通过精准扶贫、农地确权等制度，弥补乡村发展短板，推进城乡区域协调发展。

第二，集权与分权。过度的集权隐含着官僚主义风险，而过度的分权也可能造成社会安全风险。既定制度目标约束下的制度工具选择，必须平衡集权与分权的关系。1985年起实施的财政包干制度具有分权属性。由于企业规模的扩张会带来企业属地财政收入的增加，于是地方政府发展企业的热情高涨。1994年起实施的分税制改革则具有集权性质。增值税和所得税被划入共享税，收入明显向中央集中。地方政府增收的重心随之由增值税转为营业税，土地建设与开发成为地方财政的主要来源，建筑

和服务业快速发展（孙秀林和周飞舟，2013）。税制改革在盘活经济的同时也塑造出城市偏好的增长模式，引发城市等级结构体系的扭曲以及城乡关系的紧张（张露和罗必良，2021）。于是，2017年党的十九大报告提出乡村振兴战略，旨在建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系^①。2021年中央“一号文件”再次强调，要促进大中小城市和小城镇协调发展，推进以县城为重要载体的城镇化建设，加快县域内城乡融合发展^②。

第三，效率与公平。在市场机制的作用下，区域增长极回波效应的影响可能强于扩散效应，致使极化趋势增强。因而在“做蛋糕”的过程中，“分蛋糕”的矛盾可能凸显，制度工具的选择需要正确处理效率与公平的关系。1993年，党的十四届三中全会提出收入分配制度的基本原则为“效率优先、兼顾公平”^③，明确社会主义建设初级阶段所实现的公平只能是相对公平，以生产力提升为主线的效率改进是社会主义经济制度建设的主线。在先富带后富的制度工具作用下，经济发展效率持续提升，但城乡收入差距也呈扩大趋势。2004年，党的十六届四中全会提出注重社会公平，采取有力措施解决地区之间和部分社会成员收入差距过大的问题^④。2019年，党的十九届四中全会强调：“满足人民多层次多样化需求，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。”^⑤

第四，经济与生态。主流发展经济学追求产出和经济增长最大化，聚焦于物质财富的评价标准并不断强化社会经济发展评估的GDP偏好。于是，在中国GDP获得持续高速增长的同时，资源消耗与环境污染问题也日益凸显。因此，制度工具同制度目标的匹配还需要考虑经济与生态的关系，平衡短期利益与长期福利。在工农城乡关系中，农业承担食物和要素供给功能，为保障日益增长人口的食物需求和种类繁多工业生产的要素需求，以耕地为代表的乡村资源长期处于超负荷运转状态。过度依赖化肥和农药投入的粗放增产方式，不仅引致农业产出品中重金属富集，威胁食品安全，而且存在产出可持续风险，威胁粮食安全。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，坚持“绿水青山就是金山银山”理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，积极促进经济产业发展的绿色化转型，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

（二）基本经验

中国共产党领导的发展历程，充分彰显出中国在处理工农城乡关系、实现中华民族伟大复兴上的道路自信。其中，中国工农城乡关系演进所内含的基本线索，是在坚定信念、不忘初心、牢记使命的前提下，坚持独立自主开拓前进，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，走符合

^①参见《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》，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

^②参见《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，http://www.moa.gov.cn/ztlz/jj2021zyyhwy/zxgz_26476/202102/t20210221_6361865.htm。

^③参见《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》，<http://fgcx.bjcourt.gov.cn:4601/law?fn=chl037s018.txt>。

^④参见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content_1075279.htm。

^⑤参见《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?ivk_sa=1024320u。

中国国情的正确道路。其中，最为核心的经验是在制度目标上坚持长期目标的一致性与目标实现的阶段性，在制度工具选择上坚持实施策略的互补性和土地制度的中心性。

制度目标层面。第一，长期目标的一致性。制度目标设定始终围绕社会信念展开，无论是救国阶段的争取民族独立、人民解放，兴国阶段的发展社会生产力、实现国家工业化，还是富国阶段的使人民摆脱贫困、尽快富裕起来，强国阶段的建设社会主义现代化强国，党始终朝着建设社会主义并最终实现共产主义的信念奋力前行。类似“文化大革命”的曲折历程，是特定制度情境特征下制度工具选择的偏误，并非对制度目标本身的背离。第二，目标实现的阶段性。实现社会主义乃至共产主义的信念并非一蹴而就的，必须遵循客观规律，分时期、分阶段、分步骤地有序推进社会主义建设。以工农产品价格剪刀差方式动员农业剩余支持工业发展，是建立国家工业化体系并立足于世界民族之林绕不开的工具性选择。在统筹城乡发展和促进城乡一体化发展阶段，倡导“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的工农城乡关系，强调工业对农业、城市对乡村的涓流效应的发挥。在推进城乡融合发展阶段，倡导“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，从关注要素“由城到乡”的流动，转变为谋求城乡要素的双向自由流动。

制度工具层面。第一，实施策略的互补性。以政府为主导的计划经济体制，可能造成社会生产效率损失；以市场为主导的经济体制改革，也隐含着社会分配公平问题。经过长期探索，在新时期推进县域城乡融合发展的制度设计中，要求“坚决破除体制机制弊端，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”^①，即充分协调有效市场与有为政府的关系，选择恰当的制度工具，调动市场力量提高要素配置效率与社会生产能力，发挥政府作用维护发展的持续性与分配的公平性。第二，土地制度的中心性。塑造工农城乡关系的制度变迁是根据宏观目标转换所进行的有效制度转轨，而制度构建内核在于围绕土地要素所生成的系列产权制度。建党以来，中国共产党以土地均分制走出农村包围城市的救国道路，以土地集体所有制走出农业支持工业的兴国道路，以家庭承包制度走出农村支持城市的富国道路，以土地“三权”分置制度走出全面推进乡村振兴的强国道路。长期以来，党和国家高度重视并审慎稳妥推进农村土地制度变革，使其成为中国革命、建设、改革与发展进程的重要驱动力。

五、强国目标导向下的策略选择：从二元分割到融合发展

中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。因此，必须深刻认识中国工农城乡关系的新发展格局。事实上，在中国共产党的领导下，历经从救国、兴国到富国、强国的制度变迁，中国已由“以农为本、以土为生、以村而治”的乡土中国，转型为“乡土变故土、乡村变故乡、城乡互动”的城乡中国（刘守英和王一鹤，2018）。在乡土中国阶段，人的行为及其制度约束嵌套于人与地的关系以及人与村庄的关系之中，突出表现为救国阶段人们的生产依赖于土地，生活依赖于乡村。自兴国阶段启动工业化建设、富国阶段加快城镇化建设以来，劳动力流动的边界范围逐步从乡镇向城市中心地带扩张，甚至出现相对普遍的

^①参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，https://www.gov.cn/xinwen/2018-02/04/content_5263807.htm?ivk_sa=1024320u&wd=&eqid=84a658c8002bbd1f00000005645764df。

离农趋势，农业经营制度随之发生转型。该转型突出表现为农户家庭代际分工增强，农业生产率的提升则由依赖密集的劳动力投入转变为依赖现代生产要素与分工深化的驱动。

应该强调的是，在新的发展阶段，在推进工农城乡融合发展、畅通城乡要素流动方面依然面临着新的挑战。一方面，由城市的虹吸效应所诱导的优质要素从农业到工业、从乡村到城市的单向流动，存在明显的路径依赖性；另一方面，由城市带动的经济增长所形成的涓滴效应，难以填补城乡差距的鸿沟。尽管经济增长意味着可分配的总量增加，但在要素配置的变化过程中，也在发生控制权和索取权的变化，且控制权决定索取权。其中，现代经济增长所决定的资本报酬率的不断提升，决定了劳动力所占的享益比例不断减小，不可避免地会加剧不同要素间的收益差距扩大。而为谋求公平所进行“反哺”性质的再分配，虽可能调控城乡收入差距，但并不能有效增加内需。相反，巨大的财政开支和政策成本甚至可能压低国内需求、阻滞双循环乃至中国经济增长（万广华等，2022）。

共同富裕是社会主义本质要求，是中国式现代化的重要特征，必须坚持农业农村优先发展。事实上，中国工农城乡关系扭曲尤其是其二元分割，主要缘于长期以来以城市为中心的工具性城乡关系定位。救国阶段的农村包围城市，是将农村革命视为夺取城市的重要策略。兴国阶段所确立的实现国家工业化的核心目标，更是促使农业哺育工业发展。到富国阶段，家庭经营制度的确立，则释放出充足的农业劳动力，客观上为城镇化发展提供了丰厚的人口红利。然而，伴随从乡土中国到城乡中国的转换，城市和乡村建设不可偏废。民族要复兴、乡村必振兴。因此，必须形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快推进农业农村现代化。构建强国目标导向下的工农城乡关系，旨在坚持城乡融合发展，扎实推进共同富裕，其制度工具的选择重点在于以盘活村庄为前提，以县域经济为重心，以分工深化为途径，由此实现乡村全面振兴、城乡融合发展、人民共同富裕。

1.融合发展的前提是盘活村庄。在富国阶段，通过打开城门，要素禀赋向城市流动和集中，工业化与城镇化蓬勃发展。汲取城市建设经验，在推进乡村振兴的新阶段，也需要通过开放并盘活村庄，引导要素向农业和农村流动，反哺农业高质量发展与美丽乡村建设。对此，深化农村土地制度改革依然是重要线索。一方面，在集体所有制框架下，农村土地所内含的产权主体的排他性、身份成员权的封闭性以及地权交易管控的强制性，构成了现代要素与生产力进入农业农村的制度壁垒。所以开放并盘活村庄，必须盘活农村土地与生态资源，在赋权强能的基础上打开村门，在村庄开放的新格局中促进乡村振兴。另一方面，在所有权与使用权分离的制度框架下，需要从强调产权界定转向创新产权实施方式，在坚持土地集体所有权的前提下，适度放宽对地权实施方式的约束，衔接城乡之间的用地制度，进而提升农村土地与生态资源的市场化价值，让农民实现财产性增收。

2.融合发展的重心是县域经济。县域经济的本质是乡村经济。没有县域内增长极与产业集群的生成，就没有县域经济的振兴，更是难以全面实施乡村振兴战略。必须跳出乡村谋划乡村振兴，促进县域经济发展。两个方面的制度工具选择尤为重要。一是在路径选择上，要积极推进以县城为重要载体的新型城镇化。做大做强县城，不仅有助于建立新型的工农城乡关系、推进乡村振兴，而且有助于农民就业增收并扩大内需。县城的低门槛准入与内在的乡土联系，有助于农民融入城镇并缓解人地关系，既形成县城的聚集经济效应，又盘活农村土地与村落资源。二是在产业选择上，要在城市产业升级的

同时鼓励劳动力密集型产业向城乡接合地带与县域产业园区转移，由此推进城乡产业的融合发展。两类工具选择的比较优势在于：第一，减轻工业企业的生产成本，特别是用地成本；第二，缓解城市高密度的人口与资源环境压力和公共安全风险；第三，减少农户远距离务工的风险感知，吸引农村剩余劳动力就地就近转移择业；第四，给予进城务工又难以返农的农民工有效的退出路径，并助其在县城寻找新的发展机会或者安享晚年；第五，吸引具有一定经济实力的农民工在县城购置房产，避免宅基地建设盲目攀比和闲置造成的资源浪费。

3.融合发展的途径是分工深化。打开城门与开放村庄为工农城乡融合提供先决条件，县域经济发展为工农城乡融合提供支撑，社会分工深化则是城乡融合的主要途径。市场化的社会分工，能够有效统筹城乡资源配置，促使城市和农村在分工合作中生成共生共赢关系。重点在于：其一，深化城市与乡村系统之间的分工分业，塑造功能区概念，发挥城市与乡村各自优势，既用城市先进科技、雄厚资本推进农业农村高质量发展，又用农业农村高质量的农副产品与要素供给满足城市及居民需求，形成城市与乡村的功能互补；其二，深化农业农村系统内部的分工分业，拓展传统的产品和要素供给思维，在保障粮食与食品安全前提下，开发农业农村人文、社会和康养功能，通过发展休闲农业、乡村旅游等传承农业文明，打造宜居环境，形成多业态协同发展新格局；其三，构建城乡要素双向流动机制，推进县域经济嵌入城市群产业体系，对接全球价值链，不断增强广大农民的获得感、幸福感和安全感。

参考文献

- 1.阿西莫格鲁、罗宾逊，2015：《国家为什么会失败》，李增刚译，长沙：湖南科学技术出版社，第314-323页。
- 2.蔡昉、都阳、王美艳，2001：《户籍制度与劳动力市场保护》，《经济研究》第12期，第41-49页、第91页。
- 3.曹正汉，2005：《观念如何塑造制度》，上海：上海人民出版社，第28-56页、第73-91页。
- 4.陈剑波，1994：《人民公社的产权制度——对排它性受到严格限制的产权体系所进行的制度分析》，《经济研究》第7期，第47-53页。
- 5.崔晓黎，1988：《统购统销与工业积累》，《中国经济史研究》第4期，第120-135页。
- 6.杜魏华，1987：《论农村包围城市的革命道路——关于毛泽东思想的形成问题》，《马克思主义研究》第1期，第79-88页。
- 7.戴蒙德，2016：《枪炮、病菌与钢铁：人类社会的命运》，谢延光译，上海：上海译文出版社，第189-274页。
- 8.国务院发展研究中心农村部课题组、叶兴庆、徐小青，2014：《从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》，《管理世界》第9期，第1-12页。
- 9.科斯，2014：《企业、市场与法律》，盛洪、陈郁译，上海：格致出版社，第202-205页。
- 10.孔祥智，2021：《推进农业农村现代化、实现城乡融合发展——新中国城乡关系的演变及发展趋势》，《农民日报》5月8日03版。
- 11.李康，2020：《国家能力、市场竞争和社会信念：新中国70年来经济体制变革过程的政治经济学解释》，《经济社会体制比较》第1期，第159-169页。
- 12.李强，2003：《影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析》，《中国社会科学》第1期，第125-136页、第

207 页。

- 13.刘守英、王一鹤, 2018: 《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》, 《管理世界》第 10 期, 第 128-146 页、第 232 页。
- 14.罗必良, 2005: 《新制度经济学》, 太原: 山西经济出版社, 第 109-110 页。
- 15.罗必良, 2020: 《制度变迁: 路径依赖抑或情境依赖? ——兼论中国农业经营制度变革及未来趋势》, 《社会科学战线》第 1 期, 第 38-51 页。
- 16.罗必良、洪炜杰, 2021: 《记忆、信念与制度选择——以家庭承包制为例》, 《社会科学战线》第 1 期, 第 78-90 页、第 281 页。
- 17.罗必良、凌莎, 2014: 《目标、效率与制度选择——以中国农地制度变迁为例》, 《贵州社会科学》第 6 期, 第 52-58 页。
- 18.诺斯, 1994: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 刘守英译, 上海: 上海三联书店, 第 43-54 页。
- 19.任仲平, 2021: 《百年辉煌, 砥砺前行向复兴》, 《人民日报》6 月 28 日 01 版。
- 20.宋洪远、张益、江帆, 2021: 《中国共产党一百年来的“三农”政策实践》, 《中国农村经济》第 7 期, 第 2-23 页。
- 21.孙秀林、周飞舟, 2013: 《土地财政与分税制: 一个实证解释》, 《中国社会科学》第 4 期, 第 40-59 页、第 205 页。
- 22.万广华、罗知、张勋、汪晨, 2022: 《城乡分割视角下中国收入不平等与消费关系研究》, 《经济研究》第 5 期, 第 87-105 页。
- 23.韦伯, 1987: 《新教伦理与资本主义精神》, 于晓等译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 第 23-31 页。
- 24.吴传钧, 1991: 《论地理学的研究核心——人地关系地域系统》, 《经济地理》第 3 期, 第 1-6 页。
- 25.徐勇, 2013: 《中国农户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》, 《中国社会科学》第 8 期, 第 102-123 页、第 206-207 页。
- 26.杨峻岭, 2021: 《中国共产党百年爱国主义教育的回顾及启示》, 《马克思主义研究》第 7 期, 第 48-57 页。
- 27.姚毓春、梁梦宇, 2020: 《新中国成立以来的城乡关系: 历程、逻辑与展望》, 《吉林大学社会科学学报》第 1 期, 第 120-129 页、第 222 页。
- 28.张露、罗必良, 2021: 《构建新型工农城乡关系: 从打开城门到开放村庄》, 《南方经济》第 5 期, 第 1-13 页。
- 29.周立, 2021: 《实施乡村建设行动与全面推进乡村振兴——中国共产党领导“三农”工作的百年历史抉择》, 《人民论坛·学术前沿》第 12 期, 第 50-56 页。
- 30.周立, 2022: 《乡村建设百年探索与崭新图景》, 《人民论坛·学术前沿》第 15 期, 第 55-61 页。
- 31.周其仁, 1995: 《中国农村改革: 国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》, 《管理世界》第 3 期, 第 178-189 页、第 219-220 页。
- 32.周雪光、艾云, 2010: 《多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第 4 期, 第 132-150 页、第 223 页。
- 33.Coase, R. H., 1960, "Problem of Social Cost", *Journal of Law & Economics*, 3(4):1-44.
- 34.Clark, G., 2007, *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*, Princeton: Princeton University Press, 8, 72.
- 35.Janvry, A., K. Emerick, G. N. Marco, and E. Sadoulet, 2015, "Delinking Land Rights From Land Use: Certification and Migration in Mexico", *American Economic Review*, 105(10): 3125-3149.

36.Olson, M., 1996, "Big Bills Left on the Sidewalk", *Journal of Economic Perspectives*, 10(2): 3-24.

37.Kuran, T., 2012, *The Long Divergence: How Islamic Law Held Back the Middle East*, Princeton: Princeton University Press, 279-302.

(作者单位：¹华中农业大学经济管理学院；

²华南农业大学国家农业制度与发展研究院)

(责任编辑：陈静怡)

The Industry-Agriculture and Urban-Rural Relations in China: Historical Evolution, Basic Experience and Adjustment Strategies

ZHANG Lu LUO Biliang

Abstract: This paper establishes an institutional analysis framework of "belief - objective - scenario - instrument" to investigate the evolution logic of industry-agriculture and urban-rural relations since the founding of the Chinese Communist Party. The findings are as follows. 1) The industry-agriculture and urban-rural relations have experienced four historical stages. Between 1921 and 1948, the urban-rural relation of "rural surrounding urban" was shaped to save the country. Between 1949 and 1977, the industry-agriculture relation of "industry supporting agricultural" was established to rejuvenate the country. Between 1978 and 2011, the urban-rural relation of "villages supporting cities" was formed to enrich the country. Since 2012, the industry-agriculture and urban-rural relations of "agriculture promoted by industry and rural areas nourished by urban areas" has been proposed to strengthen the country. 2) In general, the industry-agriculture and urban-rural relations were manifested as economy-oriented development before the 21st century, but people-oriented development after the 21st century. 3) The experience from the evolution of China's industry-agriculture and urban-rural relations lies in the consistency of long-term goals and the staged realization of goals when setting institutional objectives, while coordinating multiple strategies and centralizing the role of land policies when choosing institutional tools. 4) In the new era, the institutional goal is to accelerate promoting the industry-agriculture and urban-rural relations of 'industry and agriculture promoting each other while urban and rural areas complement each other' to achieve common prosperity through the integrated urban-rural development. Accordingly, the selection of institutional tools should start with the break of binary division between urban and rural areas with the prerequisite of opening the villages, focusing on developing country economy and deepening social division of labor.

Keywords: The Communist Party of China; Industry-Agriculture and Urban-Rural Relations; Institutional Change; Urban-Rural Integration