华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

建国以来统筹城乡发展思想的历史演进及其基本经验

杨小军

(湘潭大学 湖南省中国特色社会主义理论体系湘潭大学研究基地,湖南 湘潭 411105)

摘 要:考察了建国以来关于城乡统筹发展的探索进程,并从中得出:城乡统筹发展要确立农业、农村的战略地位;坚持以统筹兼顾的根本方法来处理城乡关系;坚持"以人为本"的核心价值理念;坚持政府调控和市场调节相结合的原则;坚持实施以工补农、以城带乡的新政策。

关键词:建国以来;城乡发展;统筹

中图分类号:F291.3 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)01-0151-06

胡锦涛同志在党的十七大报告中指出,要统筹城乡发展,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。城乡统筹发展,是我党一直十分重视的问题,是亿万农民的强烈愿望,也是全面建设社会主义新农村的内在要求。因此,研究建国60年来中国共产党统筹城乡发展思想的演进,总结党探索城乡统筹发展的历史经验,对于我们更好地实施城乡统筹发展具有重要的借鉴意义。

一、毛泽东以农业为基础,以工业为主导,工农并举的统筹城乡发展思想

我国社会主义改造基本完成之后,如何在一个小农经济占优势的农业大国里实现社会主义工业化,是中国共产党面临的全新的课题。在此后的20年里,毛泽东对中国的工业化道路进行了艰辛的探索。对于如何正确处理工农、城乡关系,统筹城乡经济社会发展,做出了开拓性的贡献。其统筹城乡发展思想主要集中在以下几个方面:

其一,以农业为基础,以工业为主导。毛泽东同志历来重视农业、农村和农民问题,重视工农关系和城乡关系。他强调,农业生产是农村压倒一切的中心任务,农村中的其他工作都要围绕着农业生产而且为它服务。1956年他还亲自主持起草了《全国农业发展纲要》,在《纲要》的序言里,毛泽东指出"社会主义工业是我国国民经济的领导力量。但是,发展农业在我国社会主义建设中占有极重大的地位。农业用粮食和原料供应工业,同时,有5亿以上人口的农村,给我国工业提供了世界上的最巨大的国内市场。从这些说来,没有我国的农业,便没有我国的工业。忽视农业方面工作的重要性是完全错误的。"[1]1960年8月,在《中共中央关于全党动手,大办农业,大办粮食的指示》中更加明确指出农业是国民经济的基础,粮食是基础的基础。1962年中共八届十中全会公报指出:我国人民当前的迫切任务是,贯彻执行以农业为基础,以工业为主导的发展国民经济的总方针。

其二,发展工业与发展农业同时并举。社会主义改造完成,社会主义制度基本确立,城市与农

收稿日期:2009-10-09

基金项目:国家社科基金项目(09CKS008);中国博士后基金项目(20090450137)

作者简介:杨小军(1976—),男,湖南长沙人,湘潭大学湖南省中国特色社会主义理论体系湘潭大学研究基地副教授,华中师范大学博士后,主要研究方向为马克思主义基本原理.

村的关系逐步演变为工业和农业战略优先发展权的问题,毛泽东在《论十大关系》中回答了这一问题,他强调重工业是我国建设的重点,必须优先发展生产资料的生产,但是,“发展工业必须和发展农业同时并举,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”[2]241从这里我们可以看出,毛泽东的城乡发展思路实际上就是重工业优先发展基础上的工农并举与统筹兼顾。

其三,必须兼顾国家和农民的利益。中国共产党是在领导农民革命的斗争中获得政权的,毛泽东深知中国农民的苦难和维护农民利益的重要性。毛泽东在借鉴前苏联经验时,批评苏联没有很好地考虑农民的利益,使农民的生产积极性受到极大的损害。[3]274毛泽东认为,发展社会主义工业化,国家、集体和个人利益之间必然发生矛盾,处理好三者之间的矛盾,必须三者兼顾,不能只顾一头,若损害了农民的利益,必然挫伤农民的积极性,国家的利益也得不到保障。他要求:“我们除了遇到特大自然灾害以外,必须在增加农业生产的基础上,争取百分之九十的社员每年的收入比前一年有所增加,百分之十的社员的收入能够不增不减,如有减少,也要及早想办法加以解决。”[2]30他还指出,“对于国家的税收、合作社的积累、农民的个人收入这三方面的关系,必须处理适当,经常注意调节其中的矛盾。国家要积累,合作社也要积累,但是都不能过多。我们要尽可能使农民能够在正常年景下,从增加生产中逐年增加个人收入。”[3]380

二、邓小平建立在“农业是根本”基础上的以城带乡、以工促农、工农互依的统筹城乡发展思想

十一届三中全会以后,作为中共第二代中央领导集体核心的邓小平,总结了建国以来我国实施城乡政策的经验教训,继承和丰富了毛泽东统筹城乡发展思想。

第一,强调“农业是根本”,工业支援农业,以城带乡,以工促农。邓小平的城乡发展思想中,包纳了统筹城乡的两大核心要素:即一方面加强农村自身的统筹,努力调动农民自身的积极性,强调农业是根本;另一方面强调工业支援农业,要壮大城市和工业的集辐和带动能力,以城带乡。他深谙中国的国情,深知“工业的发展,商业的和其他的经济活动,不能建立在百分之八十的人口贫困的基础之上。”[4]117他在1962年7月7日《怎样恢复农业生产》中指出,“农业搞不好,工业就没有希望,吃、穿、用的问题也解决不了。农业要恢复,要有一系列的政策,主要是两个方面的政策。一个方面是把农民的积极性调动起来,使农民能够积极发展农业生产,多搞点粮食,把经济作物恢复起来。另一个方面是工业支援农业。”[5]322邓小平认为,“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。”[6]这些思想揭示了城市与农村、工业与农业互促互动、相互依存、有序配合、协调发展的内在关系。

第二,照顾城乡关系,缩小城乡差别。邓小平指出:“真正的社会主义道路就是要逐步缩小城乡差别,只知道种粮食、搞副业是不够的。”[7]115即使我们的工业更发达,国家收入更多,也要照顾城乡关系,不能相差太多,当然差距总还是会有的,要按劳分配,要有差别,但差别不能太大。”[7]196以邓小平为核心的中共第二代领导集体在改革开放的政策选择上,选取了从农村取得突破进而带动城市发展的路径。首先解决农村问题,在农村率先实行家庭联产承包责任制,解放被人民公社体制所束缚的农村生产力,调整城乡关系,更多地关注农村。通过这些改革措施,打开了城乡封闭的大门,在一定程度上促进了农村经济的发展。

第三,增加农民收入,调动农民的积极性。邓小平始终强调农业的根本地位,始终不放松农业发展,始终强调增加农民收入,调动农民的积极性。邓小平认为“农业本身的问题,现在看来,主要还得从生产关系上解决。这就是要调动农民的积极性。”[3]32“我国百分之八十的人口是农民,农民

没有积极性，国家就发展不起来。”[4]213 对于农民收入问题，邓小平强调要通过发展多种经营和乡镇企业的途径增加农民收入。他认为，发展农村经济、提高农民收入必须大力调整和优化农村产业结构，“中国农村的发展道路不仅是农、林、牧、副、渔，还要搞工业，只有这样，才能增加收入”。[7]115

第四，重视发展乡镇企业。邓小平非常重视乡镇企业，认为大力发展乡镇企业有利于转移农村剩余劳动力，缩小城乡差距，使城乡趋于融合。他在 1990 年 3 月同几位中央负责同志的谈话中指出：“乡镇企业很重要，要发展，要提高。”[4]355 他还指出：“乡镇企业的发展，主要是工业，还包括其他行业，解决了农村剩余劳动力百分之五十的人的出路问题。农民不往城市跑，而是建设大批小型新型乡镇。”[4]238 邓小平的这些思想为打开城乡封闭的大门，促进农村经济的发展指明了道路。

三、江泽民建立在“统筹城乡经济社会发展”战略基础上的统筹城乡发展思想

从 20 世纪 90 年代起，我国进入由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的历史阶段，随着市场经济的发展，农民收入增长缓慢和负担沉重的问题日益突出，形成全社会普遍关注的“三农”问题。为解决如何在市场经济过程中实现城市与乡村的协调发展问题，江泽民从中国现实出发，提出了“统筹城乡经济社会发展”的二元城乡破解思路。

为解决如何在市场经济过程中实现城市与乡村的协调发展问题，第三代领导集体首先提出了“城乡互动”的思想，对如何发挥城市对农村的带动作用进行新探索。江泽民在党的十五大报告中明确提出要坚持把农业放在经济工作的首位，稳定党在农村的基本政策，深化农村改革，确保农业和农村经济发展、增加农民收入。在谋划“十五”发展规划时，中共十五届五中全会明确提出要“努力使城乡经济良性互动”。按照这一要求，“十五”期间，党和政府积极进行农村税费改革试点，着力减轻农民负担，解决“三农”问题。为适应转型期的新变化，江泽民在党的十六大报告中明确提出了“统筹城乡经济社会发展”的新战略。报告指出：统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。这一发展战略，突破了过去就农业论农业、就农村论农村的旧思维束缚，站在整个国民经济发展的全局和社会现代化历史进程的高度，把农业发展与第一、二产业发展，农民分工分业与城市化进程，农村建设与整个社会进步有机地联系起来进行通盘考虑，标志着统筹城乡发展思想的进一步成熟。

江泽民同志统筹城乡发展思想有着丰富的内涵。统筹的目的就在于从根本上解决“三农”问题即建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入。统筹的意义在于，统筹城乡发展这是全面建设小康社会的重大任务。统筹的重要途径在于，走中国特色的城镇化道路。即重点发展小城镇建设，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用。实施城镇化战略，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展，最终实现城乡共同繁荣、共同富裕、共同进步的重大举措，它将打破城乡分割体制，逐步建立市场经济体制下平等和谐的新型城乡关系。我们不难发现，江泽民统筹城乡的思路在本质上是前两代领导人城乡发展思路的承接和超越，是市场经济条件下新型城乡关系的实践表述[8]。

四、胡锦涛建立在“科学发展观”基础上的统筹城乡发展思想

在新的历史时期，针对长期以来形成的“三农”问题，胡锦涛在十六届三中全会上提出了“以人为本，全面、协调、可持续”的科学发展观，并提出了“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会

发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”作为科学发展观的根本要求。在党的十七大报告中胡锦涛进一步全面分析了当前形势和任务,指出我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,要统筹城乡发展,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。胡锦涛的统筹城乡发展思路是在科学发展观指导下的城乡和谐发展之路,其实质就是要按照科学发展观的要求,整体规划,通盘考虑,妥善处理城乡发展中的各种利益关系,走城乡协调发展和共同富裕、以工补农、以城带乡的科学发展之路。科学发展城乡统筹思想的提出,是中央统揽全局、着眼长远、与时俱进作出的重大决策,是对我国经济社会发展规律、发展阶段和发展任务的科学把握,是新阶段“三农”工作指导思想的深化发展和升华。

统筹城乡发展,要改变以往城市和乡村形成的经济发展与社会发展不协调的状态,实现经济社会的良性发展。中共十七届三种全会指出,建设社会主义新农村,形成城乡经济社会发展一体化新格局,要按照城乡基本公共服务均等化明显推进的要求,在经济社会发展和国家财力增强的基础上,不断加大投入力度,切实把国家基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村,扩大公共财政覆盖农村的范围,推进文化惠民工程、健全农村公共文化服务体系,加大对农村教育、医疗卫生、社会保障、基础设施和环境建设、扶贫开发、防灾减灾、社会管理等方面的投入力度。这是党中央根据新世纪、新阶段我国经济社会发展的时代特征和主要矛盾,遵循经济社会发展规律作出的重大理论创新,是新时期我们党在协调城乡关系和城乡发展问题上必须坚持的一个重大战略方针。

针对城乡统筹问题,胡锦涛指出要不断推进农业和农村经济结构调整,保护和提高粮食综合生产能力,推进农业产业化经营,加大对农业发展的支持力度,加强农业科技研究和推广,加强农村基础设施建设,促进农民收入增长。这就从农业自身优化的角度,提高了农村发展的层次和水平,通过农村自身结构的调整,增强了农村自身的造血能力,是城乡统筹发展的内因所在。同时胡锦涛在省部级领导干部构建社会主义和谐社会专题研讨班上的讲话中,特别强调要坚持把“三农问题”作为全党工作的重中之重,坚持统筹城乡发展,充分发挥城市对农村的辐射和带动作用,充分发挥工业对农业的支持和反哺作用,逐步建立有利于改变城乡二元经济结构的体制,努力促进城乡良性互动、共同发展。可见,统筹城乡发展必须发挥城镇对农村和农业的带动作用,充分发挥城市群、中心城市、小城镇、增长极的辐射功能。正是在这样的统筹思路下,国家于2007年6月分别批准重庆和成都作为国家统筹城乡综合配套改革试验区,以期先行先试,加快统筹城乡改革步伐,为全国破解城乡二元难题提供经验和借鉴。

五、基本经验

通过以上分析,我们看到,中国共产党人关于城乡统筹思路的逻辑进程是一脉相承基础上的继承与深化。尽管历史所赋予的使命不同,其命题表述各异,但都是从基本国情出发,适应时代和社会发展的要求,适时提出加强农业的发展战略。四代中央领导集体在探索城乡统筹发展的过程中,积累了宝贵的历史经验,对我们今后的发展具有重要借鉴意义。概括起来,主要有以下五个方面的内容:

(1)确立农业农村的战略地位。农村占地域的绝大多数,农民占人口的绝大多数,是长期以来我国的基本国情。这种国情状况,决定了任何时候都必须关注和重视农村,农村工作决定中国革命与建设的大局,这是总结历史经验得出的必然结论。总结中共探索城乡统筹发展过程的一个重要启示,就是不仅要把农业确定为基础地位,而目要摆在战略位置予以重视。所谓确定农业的战略地位,就是把农业放在国民经济发展的全局、全面建设小康社会的大局中去,把加快农村和农业

发展融入到市场经济中去。只有确立这样一种思想，才能对农村和农业工作进行全局性的谋划，把城市与乡村统筹考虑，进而促进农村和农业的发展，使基础作用得到充分发挥[9]。

（2）坚持统筹兼顾的根本方法来处理城乡关系。统筹兼顾是我党长期社会主义建设实践经验的总结和理论升华，是马克思唯物辩证法在发展问题上的科学运用与发展，是中国共产党人一脉相承的发展方法论。中国共产党在探索城乡统筹发展的过程中，始终从现代化建设全局的高度来整体规划城乡问题，从城乡两者的内在互动关系来注重发挥农村对城市的支持和城市对农村的带动作用，反对孤立地发展城市或农村。周恩来曾深刻地指出："无论什么时候都不能取消或忽视乡村这个广大的农业基础。城市与乡村、工业与农业都是辩证的两方面，决不能取消或忽视任何一方面。"[10] 因此，处理城乡关系问题，要求我们在工作中既要总揽全局、统筹规划，又要抓住牵动全局的主要工作，着力推进、重点突破，着力加强城乡经济社会发展的薄弱环节，坚持以统筹兼顾的方法来处理城乡关系。

（3）城乡统筹要坚持"以人为本"的核心价值理念。以人为本是科学发展观的核心，因此，作为科学发展观重要内容的统筹兼顾也是人的统筹兼顾，必须坚持"以人为本"。人是发展的实践主体和核心动力，中国的发展要依靠广大人民群众的积极参与；人是发展的根本目的和最高价值，中国的一切发展都是为了实现、维护和发展最广大人民的根本利益。坚持以人为本就是从中国发展全局和最广大人民群众利益出发，把满足人的全面需要和促进人的全面发展作为经济社会发展的出发点和归宿，使发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。统筹城乡发展要要跳出"重地区而忽视人"的传统思路，坚持"以人为本"为终极价值取向，把加强对农村地区发展同改善农民的发展机会、优化农民的发展环境，以满足城乡居民经济、政治和文化生活的现实需要，全面提高城乡居民的文化素质作为出发点和归宿。

（4）城乡统筹要坚持政府调控和市场调节相结合的原则。理论分析和实际情况表明，城乡经济社会的统筹发展，既需要发挥市场机制这只"看不见手"的调节作用，又离不开政府这只"看得见手"的调节作用，实现城乡统筹发展，应把市场对资源配置的基础性作用与政府统筹的调控性作用结合起来，达到资源配置的最优化。一方面，重视市场机制在推进城乡统筹发展中的作用，这是发展社会主义市场经济，深化市场经济体制改革的题中应有之义；另一方面，我们又必须看到，由于市场机制本身固有的局限性，仅靠市场这只"看不见手"的作用，不可能解决城乡关系中一些重大问题，不可能自动消除城乡二元结构。因此，除市场调节外还须有政府的宏观调控。为此，政府应切实履行统筹的责任，对城乡发展进行宏观规划和组织协调，加快城乡统筹发展诸如管理体制、政策法规、资金、企业等支持体系的建立，从而为统筹城乡发展提供制度保障。现阶段我们要实现科学发展，尤其要更加注重发挥国家宏观调控的力量，通过税收与建立社会经济法规，建立起一套完整、严密、适合市场经济发展要求和我国国情特点的机制体制，把政府这只手和市场这只手结合起来，从而实现城乡统筹发展中效率与公平的统一。

（5）坚持实施以工补农、以城带乡的新政策。长期以来形成的局面却是农村支持城市、农业支持工业，造成了农村发展缓慢和城乡二元经济的形成。因此，随着综合国力的增强和现代工业的发展，为了解决日益严重的"三农"问题，加快社会主义新农村建设，必须坚持城乡统筹发展的思路，实施以工补农、以城带乡的新政策。为此，要按照统筹城乡经济社会发展的要求，进一步调整农业结构，千方百计促进农民收入增长，平抑城乡居民收入差距；同时，政府应加快推进各项改革，加大对农村政策、资金的支持力度，建立有利于消除城乡二元结构的体制和机制，进一步提升工业化、城镇化水平，增强工业对农业的促进作用和城市对农村的带动作用，从而实现城乡的协调、和谐发展。

参考文献:

[1] 黄道霞. 建国以来农业合作化史料汇编[M]. 北京:中共党史出版社,1992:464.
[2] 毛泽东选集(第7卷)[M]. 北京:人民出版社,1999.
[3] 毛泽东选集(第5卷)[M]. 北京:人民出版社,1977.
[4] 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1993.
[5] 邓小平文选(第1卷)[M]. 北京:人民出版社,1994.
[6] 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,1994:29.
[7] 冷 溶. 邓小平年谱(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2004.
[8] 李 涛. 论党的四代领导人统筹城乡发展思路的演进[J]. 中共四川省委党校学报,2009,(1):42-45.
[9] 孙成军. 中共三代领导集体关于城乡统筹发展的探索及经验启示[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2006,(3):21-23.
[10] 周恩来选集(下卷)[M]. 北京:人民出版社,1984:8.

On Historical Evolution and Fundamental Experiences of the Urban-Rural Development since the Founding of the PRC

YANG Xiao-jun

(*Research Base of Theoretical System of Socialism with Chinese Characteristics*, *Xiangtan University*, *Xiangtan* 411105, *China*)

Abstract: This paper investigates the course of the urban- rural development in China since the founding of the PRC, and draws the following experience: the Urban - rural development should be established in agricultural, rural areas of the strategic position; adhere to fundamental approach integrating rural-urban relations; adhere to the "people-oriented" core values and ideals; and adhere to government regulation and the principle of combining market regulation; adhere to the new policy of promoting agriculture by industry and promoting the rural areas by urban areas.

Key Words: since the founding of the PRC; the urban-rural development; plan in entrrety