

# 中国共产党乡村经济政策的百年演变和历史逻辑

郭跃文 邓智平

**[摘要]** 纵观中国共产党乡村经济政策的百年变迁轨迹，可以将其分为五大历史阶段，并从中梳理出三大历史逻辑：一是解决现代化进程中的人地矛盾，解放土地和劳动力两大要素；二是着眼市场机制下不利于农业发展的产业矛盾，消灭不利于农业和农村、造成城乡发展不平等不均衡的各类“剪刀差”；三是直面不同历史阶段的城乡二元对立，实现城乡融合发展。展望未来，党的乡村振兴政策需要关注三大重点：一是通过土地制度、农业经营体系、集体产权制度三大改革进一步激发农业农村发展活力；二是促进要素流动以破解不利于农业和乡村发展的各类“剪刀差”；三是以城乡共治建构具有现代性的城乡关系。

**[关键词]** 乡村经济政策 剪刀差 农业农村现代化 城乡融合

**[中图分类号]** D610 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X(2021)04-0005-09

## 一、中国共产党乡村经济政策的历史演变

自建党以来，中国共产党一向高度重视解决“三农”问题，可以说，波澜壮阔的百年征程，也是中国乡村现代化的百年变革史。特别是为了振兴和发展中国乡村经济，党在不同时代采取了不同的策略与举措。

(一) 1921—1952年：打碎封建殖民枷锁，建立“耕者有其田”制度

鸦片战争以后，中国传统的封建经济就开始被动地卷入了资本主义市场化的过程。一方面，中国既变成列强的原料供给地，列强“可以用最低价钱尽量吸收中国所有的一切原料搬到他们自己的祖国工厂制成货品”<sup>①</sup>，也变成列强工业品的倾销地，列强“用机器生产出来在自己的祖国不能销售而剩余的无数货品，就可以无限量地搬入中国销售于中国的都市乡镇。”<sup>②</sup>另一方面，辛亥革命没有改变中国乡村的社会性质。民国初年并未改变清末土地恶性兼并的趋势，在乡村经济资本主义化的过程中反而加剧了这种趋势，失地农民“已普遍于全国的任何穷乡僻壤，并且日益严

重化了”。<sup>③</sup>这种乡村经济的衰败现象反映了阻碍中国乡村走向现代化的两大枷锁：一是半殖民地社会对中国农业的贸易“剥削”，二是半封建社会对中国乡村资源的垄断“剥夺”。特别是1929—1933年的资本主义世界经济危机，内外因素叠加，进一步破坏了中国乡村脆弱的经济平衡。

从20世纪二三十年代开始，中国共产党以土地革命为抓手在农村建立苏维埃政权和革命根据地，终于在中国乡村大地得以立足。抗日战争时期，为了团结乡村各阶层力量共同抗日，中共修正了“耕者有其田”的具体做法，实施了“地主分坏田、富农财产不没收的”的土地政策。<sup>④</sup>抗日战争胜利后，党的经济政策再次回归“耕者有其田”的主旨。1946年5月4日《关于土地问题的指示》指令各解放区执行“没收地主土地分配给农民”的政策；1947年10月10日颁布的《中国土地法大纲》鲜明地提出“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”。中华人民共和国成立后，随着《中华人民共和国土地改革法》的确立和土地改革运动的推动，“耕者有其田”得以在全国实践。至1952年末，3亿多农民（占农业人口90%）无偿分得了约7亿亩土地和大批生产资料<sup>⑤</sup>，封建土地所有制在中国大陆被彻底消灭。

土地改革彻底改变了农村社会的生产关系，使农民从土地的奴隶变为土地的主人，分得土地的农民受到极大鼓舞，有效促进了农村生产力的向前发展，为后来的社会主义建设和工业化奠定了基础。

## （二）1953—1978年：推进重化工业化，发动乡村合作化和公社化

全国性的土地革命后，中国的乡村发展遭遇新的问题。其一，在生产关系上，农村重新出现贫富两极分化现象，富农为代表的资本主义的个体私有制有所发展。其二，在生产力发展上，“建立在劳动农民的生产资料私有制上面的小农经济限制着农业生产力的发展，不能满足人民和工业化事业对粮食和原料作物日益增长的需要”<sup>⑥</sup>。其三，在工农关系上，严峻的内外安全威胁使新中国必须优先发展重工业和军事工业，这必然要汲取乡村资源甚至牺牲农民利益。在这样的历史背景条件下，农业合作化成为一种必然和必须的选项。

在优先重化工业化的背景下，基于土地革命时期劳动互助组织的实践经验，参考苏联集体化的经验和做法，新生的人民共和国在“土地改革运动”的同时开始探索和推广各种“互助合作”。1951年9月的《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》迅速将农业生产互助合作运动推向全国，集体所有制逐步确立。同时，统购统销政策也被纳入农业合作化进程当中，农业、农村、农民在经济体制中全部服务于国家工业化的进程。至1953年，随着农业合作化运动和集体所有制逐步成熟，党中央正式提出过渡时期的“工业化是主体，三大改造是两翼”的总路线。

1957年“大跃进”运动中，农业合作化演变为人民公社体制，进一步集中了乡村经济权利以外的政治、文化、社会生活等其他权利，实现了工业化在农村的充分动员。虽然从生产关系看，人民公社并不完全适合于1950年代—1970年代的中国农业，但是从工业化视角看，人民公社仍有其历史性作用。一方面，作为优先工业化的重要政策工具，人民公社最大化地调动农村资源，通过工农业产品“剪刀差”迅速实现了中国工业化的初始积累，保障了城镇工业经济的稳定；另一方面，人民公社大规模地推动农村水利、农田、道路等基础设施的建设，使得中国农业初步接受了现代化农业的“启蒙”。

## （三）1979年至20世纪末：乡村内生工业化，创造和发展中国特色乡村市场经济

1976年“文革”结束时，由于长期坚持人民公社体制和一系列对农民“左”的方针，农村经济几近崩溃。邓小平指出：“从一九五八年到一九七八年整整二十年里，农民和工人收入增加很少，生活水平很低，生产没有多少发展”<sup>⑦</sup>。正是在这种背景下，农村家庭联产承包责任制应运而

生，从“包产到户”“包干到户”到家庭联产承包责任制，中国共产党找到了一条坚持集体经济底色、改革经营管理体制、发展农村商品经济和市场经济的发展道路。1983年中共中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》指出：“这是在党的领导下我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”，从而正式为家庭联产承包责任制正名。

家庭联产承包责任制赋予了农民生产经营的自主权，极大地激发了农民的生产热情。同时，家庭联产承包责任制变革了农业的生产方式和农村集体经济的经营方式，创造了农业商品化、市场化的供给侧条件，并引发了农业需求侧的重大变革：1983—1993年间，党中央逐步压缩直至取消了沿袭32年的统购统销政策。1993年11月，中共中央、国务院在《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中宣布：“经过十多年来的改革，粮食统购统销体制已经结束，适应市场经济要求的购销体制正在形成。”

家庭联产承包责任制的广泛推行和统购统销体制的结束，使农村商品经济迅速发展起来，带动“乡镇企业”形态的农村内生工业化。一方面，乡镇企业成为我国农民自行转移农村剩余劳动力的一大创举，使农村生产要素在市场条件下重新聚合成新兴生产力。另一方面，乡镇企业成为发展农村经济、加快农村市场化的重要引导力量，深刻改变了农村经济单纯依靠农业发展的格局，为推进中国农村走产业多元化经营道路、实现农业现代化探索出一条成功之路。乡镇企业的影响持续至21世纪第一个十年。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》充分肯定了乡镇企业的伟大意义：“乡镇企业异军突起，小城镇蓬勃发展，农村市场兴旺繁荣，农村劳动力大规模转移就业，亿万农民工成为产业工人重要组成部分，中国特色工业化、城镇化、农业现代化加快推进，切实巩固了新时期的工农联盟。”<sup>④</sup>

#### （四）21世纪初至2011年：弥补城市乡村现代化差距，建设社会主义新农村

工业化的快速发展导致农业的相对衰落，生产要素的高度集中导致城镇和乡村在现代化进程中的二元对立，这种现代化发展进程中出现的“三农问题”，并非中国所特有。“三农”问题的世界普遍性反映了农业农村现代化在一国现代化进程中的相对滞后，也反映了现代化进程中城乡关系的不平衡。一方面农村剩余劳动力流入城市，中国获得了工业化和城市化的低成本劳动力红利；另一方面，农业、农村在市场竞争条件下处于不利地位，城乡差距不断加大，并由此出现农村生人不增人、农业增产不增收、农民增本不增利的现象，加之缺乏支持、保护农业农村的相关政策，有些地区甚至出现“农民真苦，农村真穷，农业真危险”<sup>⑤</sup>的发展困局。

在这样的背景下，党中央做出中国已进入“工业反哺农业、城市支持农村”阶段的研判<sup>⑥</sup>，明确提出了“多予、少取、放活”的政策方针，并在2005年提出“社会主义新农村建设”，对“三农”政策进行重新定位和调整。党的十七大报告进一步提出“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”。在具体经济政策上体现在取消农业税和强化农业基础设施建设两个方面。前者经历了试点、推广、定型、完善四个阶段，于2006年全面取消农业税，2008年形成了粮、种、机、资的直补政策框架，2010年完善了牧业林业和抗旱节水等补贴政策，并一直延续至今。后者从水、路、气、电起步（2004年的六小工程）推进农村基础设施建设，2006—2008年增强了中央投入的范围、规模和力度，逐步扩大到农村环境设施、互联网设施、住房设施、客运设施等方面（10小工程）。

#### （五）2012年至今：乡村全面现代化，实现乡村的“五大振兴”

在党的十八大召开之际，我国农业农村现代化建设面临的形势是，伴随工业化、城镇化深入

推进, 农业农村发展“呈现出农业综合生产成本上升、农产品供求结构性矛盾突出、农村社会结构加速转型、城乡发展加快融合的态势。”<sup>①</sup>进入21世纪的第二个十年, 我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾, 而在乡村, 发展最“不平衡”的关键是城乡发展不平衡, 发展最“不充分”的核心是乡村发展不充分。

在这样的背景下, 党中央以实施精准扶贫精准脱贫为重点, 协同推进农村土地、社会治理等综合改革, 从改革、创新和健全体制机制等方面确立了新时代乡村发展道路, 为乡村振兴奠定基础。2012年底, 新时代脱贫攻坚的序幕拉开; 2013年, 党中央提出精准扶贫理念, 创新扶贫工作机制; 2015年召开的全国扶贫开发工作会议发出打赢脱贫攻坚战的总攻令, 提出“六个精准”和“五个一批”的具体要求。<sup>②</sup>党的十九大以后, 精准扶贫政策更注重通过激发贫困人口的内生动力来实现脱贫, 形成了“专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫”的“三位一体”大扶贫格局。至2021年2月, 我国脱贫攻坚战取得全面胜利, 区域性整体贫困得到解决, 完成了消除绝对贫困的艰巨任务, 中国乡村的现代化站在了一个新的历史性的起点。

脱贫攻坚任务完成后, 党的“三农”工作重心历史性转移至全面推进乡村振兴, 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接, 重点在推动乡村产业、人才、文化、生态、组织“五大振兴”上做文章, 其中推动产业振兴聚合了新时代乡村经济政策的核心内容。

## 二、乡村经济政策的历史逻辑

纵观中国共产党百年乡村经济政策的变迁轨迹, 可以梳理出三个基本的历史逻辑: 一是解决现代化进程中的人地矛盾, 解放农业农村土地和劳动力两大要素; 二是着眼市场机制下不利于农业的产业矛盾, 消灭不利于农业和乡村发展、造成城乡发展不平等不均衡的各类“剪刀差”; 三是直面不同历史阶段的城乡二元对立, 实现城乡融合发展。

### (一) 土地和劳动力要素的解放

人地矛盾是农业和乡村发展的基本矛盾。从土地革命到农业合作化, 从家庭联产承包责任制到“三权分置”改革, 土地制度始终处于党的农村经济政策的核心。土地制度的调整往往意味着经济政策的重大变革。建党初期, 彭湃、瞿秋白、毛泽东等中国共产党人, 继承马克思主义激进的社会革命思想和中国传统社会的民本思想和平等思想, 与中国乡村社会的具体实践相结合, 提出以实行孙中山的“耕者有其田”主张为核心观点的乡村改造目标。这种乡村改造主张在严酷的革命斗争和战争中逐渐成熟, 演变为与私有制完全相反的“土地革命”思想。在其指导下, 中国共产党领导开展了土地改革运动, “耕者有其田”的中国农民通过农业生产支持革命, 或直接参加革命战争, 有效支撑了中国革命的胜利。1949年以后, 中国共产党将解放区的土地改革运动推向全国, 3年间彻底摧毁了延续千年的封建土地所有制, 确立了农民土地所有制。1953年以后经过合作化运动, 中国共产党创造了“政社合一”的人民公社体制, 将农村土地公有制的实施范围和程度推进到历史最高水平。但人民公社体制在特定历史条件下超出了当时农业农村生产力发展阶段, 反而束缚了农村发展。

如果说建党后半多个世纪的农村经济政策的核心是解放土地要素(1921-1978), 那么改革开放后, 党的农村经济政策核心则是劳动力要素(农民)的解放。1978年, 中国共产党通过“家庭联产承包责任制”赋予农民土地经营权, 通过统购统销制度改革赋予农民产品分配权, 从而在经济上使农民挣脱了土地、户籍的束缚, 彻底解放了“农民”的劳动力要素, 进而迅速推动了中国

农业的快速发展和支撑了工业化、城镇化的发展。

当前农村改革中的“三权分置”，是党的十八大之后的重大制度创新，其作用和地位可以与家庭联产承包责任制相媲美。其历史逻辑与土地改革、家庭联产承包责任制相似，核心要义是在土地公有制基础上进一步解放土地要素和劳动力要素，即在确保土地集体所有的基础上，形成所有权、承包权、经营权三权分置，并使长期“固化”的土地要素通过“经营权流转”实现“活化”，促进土地资源合理高效利用，提高土地产出率和资源利用率，提高农业劳动生产率。

### （二）消灭不利于农业农村发展的“剪刀差”

农村经济在贸易发展条件、产业发展条件、要素发展条件中存在着天然的劣势，在自由市场经济体制下，极容易出现不利于农业和乡村发展的“剪刀差”。回溯中国共产党百年乡村经济政策的演变，从“乡村改造”到土地改革、从合作化运动到家庭联产承包责任制、从社会主义新农村到乡村振兴，消灭不利于农业和乡村发展的“剪刀差”，是中国“三农”政策的基本走向和农业农村发展的根本趋势。

19世纪后半叶，近代中国被迫卷入了资本主义世界经济体系，农业成为城市经济的原料附庸和资本主义强国的市场附庸。在不平等的资本主义自由经济体制下，中国乡村社会农产品的价格形成机制完全掌控在西方资本主义国家和城市资产阶级手中，农产品被廉价地销往国内外市场，且中国乡村又不得不在不平等的贸易条件下接受西方资本主义列强的工业品倾销。这种不平等的贸易机制和市场机制，造成20世纪二三十年代中国国内市场工业品和农业品持续扩大的“贸易剪刀差”，自给自足的乡村社会持续贫困，濒临破产。在这样的局面下，中国共产党人主张阶级斗争和暴力革命的“乡村改造”，通过土地革命彻底推翻和废除封建性及半封建性的土地制度，实行耕者有其田的土地制度，从而在根本上杜绝不平等的国内外贸易剪刀差、城市乡村贸易剪刀差和工农业贸易剪刀差。

1953年完成社会主义改造以后，中国现代化的核心任务转变为重化工业优先的工业化。这一时期，中国农业以“工农产品剪刀差”的形式承担了支援工业建设的任务。1978年以后，家庭联产承包责任制的确立和统购统销制度的废除，使农业效率迅速提高，农业生产规模迅速扩大，农产品市场价格大幅上升，使“工农产品剪刀差”迅速回落。随着社会主义市场经济的不断发展，中国农业和农村陷入了全球化农业发展的“要素困境”——即农业产业各要素的效率显著低于工业和服务业，导致土地、劳动力、资本等大量要素流出农业、流入工业和服务业，这种要素禀赋的不平等导致了更为显著的“要素剪刀差”。党的十六大以后，社会主义新农村建设和“工业反哺农业、城市支持农村”的政策导向阻止了要素“剪刀差”的进一步扩大。特别是党的十八大以来，精准扶贫战略的深入实施和乡村振兴战略中提出的土地制度改革、经营体系改革、集体产权制度改革等等制约城乡要素自由流动的改革加速推进，农业农村现代化水平稳步提高，农业和其他产业巨大的要素差距有效缩小，朝着真正消灭“剪刀差”的方向阔步前进。

### （三）从城乡分治到城乡融合

世界现代化史表明，现代化的起点必然是工业化，而初始城市化是工业化的一个必然结果。这是因为，工业以经济的集聚效应而在地理上趋向集中，从而引起国家或区域内要素分布情况、市场发育程度的变化，由于工业效率通常高于农业，使得城市中非农产业产出提高，非农就业人口持续流入，这就形成了城市与乡村工业化进程、速度、深度、广度的巨大差异，而这种差异就导致了城乡的功能性分工并进一步引致和固化了城乡二元结构。这种城乡二元结构必然在工业化

中后期遭遇发展瓶颈——农业农村发展停滞。同时，城市的高度文明与乡村的凋敝落后形成鲜明对比，乡村不仅被认为是经济上落后，在思想上、精神上也被认为是传统守旧，与现代化格格不入。所以，城乡分治是全球现代化进程中的一种普遍存在的客观现象，也是“先工后农”现代化方式的必然结果。

中国式现代化进程亦采取了先工后农的策略。与市场机制下的工业化、城镇化发展路径有所区别，中国在“统购统销”市场制度和“合作社/人民公社”产权制度的保障下，“以农支工”的城乡发展战略得以全面落实，甚至形成了制度化的“城乡二元结构”，这固然提高了中国工业化和城镇化的发展速度，但其经济效率低的弊端亦很快显现。改革开放后，家庭联产承包责任制的实施和统购统销的取消，恢复了农民和企业的市场主体地位，重启和繁荣了农业市场，并在乡村创造性地形成乡镇企业和新兴的小城镇。1992年邓小平南方谈话以后，中国掀起了新一轮的市场化改革的高潮。以发展社会主义市场经济为主要特征的现代化进程迅速拉动大城市和城市群的发展，农村劳动力经历从乡村到小城镇，从小城镇到大城市/城市群的转移过程。高速的工业化和持续的深化的城市化/城镇化，一方面反映了中国先工后农的现代化路径，另一方面也使得中国遭遇城乡分治的必然结果。尽管中国有自身的国情和发展阶段的特殊性，但与其他走工业化道路而实现现代化的国家一样，城乡分治的根本原因在于城市与农村两个现代化的不同步，也必然出现城乡发展不平衡和乡村发展不充分。

另一方面，世界现代化史也表明，如果不消除城乡差距，一个国家的现代化就不算完全实现，而且城乡差别也会成为一个国家现代化向前迈进的制约因素，因而进入现代化中后期的国家总是致力于消除城乡差别，实现城乡融合发展。<sup>⑩</sup>20世纪70年代之后，欧美和日韩等率先进入现代化中后期的国家先后开始了城乡融合发展试验和运动，以消除城乡分治带来的不平等，确保农业这个战略产业的存续。比较典型的包括德国巴伐利亚州试验（城乡等值化）、英国新市镇试验（近郊城市化）和韩国的新村运动。20世纪末到21世纪初，随着现代化程度的深化，中国已经从“乡土中国”进入“城乡中国”阶段<sup>⑪</sup>，“三农”问题不仅仅成为中国现代化的一个十分显著的制约因素，更成为威胁产业安全和粮食安全的关键性矛盾。进入21世纪以来，国家鼓励和授权各地探索城乡统筹和城乡一体化的经验，就是为了打破自计划经济时期建立起的一套城乡二元体制，消除城市现代化和农村现代化的发展不同步，缩小城乡差距，扭转城乡分治的格局。2006年开始的社会主义新农村建设和2017年开始实施的乡村振兴战略，正是中国版的“城乡融合”道路，其目的是实现城乡共享式的现代化，让农村人口（包括城乡流动人口）分享自身参与的现代化建设带来的成果，充分体现了中国式现代化的社会主义方向。

### 三、乡村振兴政策的展望

中国共产党成立百年来的乡村经济政策正确引导和有力推动了中国农业农村现代化进程。在迈向全面建设社会主义现代化强国的新征程上，党的乡村经济政策需要集中关注三大重点：一是通过土地制度改革、农业经营体系改革和集体产权制度改革进一步解放农业农村发展活力；二是深入推进要素流动全面破解不利于农业农村的各类“剪刀差”；三是城乡共治建构具有现代性的城乡关系。

#### （一）三大改革：进一步解放农业农村发展活力

其一是土地制度改革。在坚持农村土地集体所有制不动摇的前提下，首先要保障农民的土地

权利，稳定承包权的基础权利。通过确权颁证工作，“确实权、颁铁证”，让农民吃上“定心丸”。其次要提高土地要素配置效率，深化土地经营权有序流转体制改革，对农业适度规模经营进行引导规范，使土地由“保命田”转化为“创富田”。再次是推动“两权”抵押改革，进一步放活经营权。鼓励支持正规金融机构开展和扩大承包地经营权抵押贷款业务，同时引导社会资本下乡合理经营现代农业，解决农业现代化过程中的资金制约问题。最后是严格落实中央关于农村“三块地”改革的基本精神和新修订的《土地管理法》的规定，全面系统推进农村宅基地“三权分置”改革、集体经营性建设用地入市改革和农村土地征收制度改革，盘活农村闲置宅基地和集体建设用地，建立与人口和资本流动相适应的土地资源配置体系，为全面建成社会主义现代化强国提供土地制度保障。

其二是农业经营体系改革。首先要在坚持家庭承包经营基础上，培育从事农业生产和服务的新型农业经营主体。在《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》的基础上，促进和规范家庭农场、农民合作社、龙头企业的发展，发展专业协作、股份合作等多种形式的农民合作社以及专业合作社联合社，发展混合所有制农业产业化龙头企业，培育新型、专业化的农业经营市场主体。其次要发展多元主体、多重形态、充分竞争的农村社会化服务体系，探索和推行合作式、订单式、托管式等服务模式，创新农业社会化服务的供给机制。再次要以农机作业、粮食收储、育秧、农业科技服务等为突破口，推动农业公益性服务政府采购机制的探索完善，引导建立良性竞争的农业公共服务市场。

其三是集体产权制度改革。持续推进《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》等重大政策的落实，进一步明晰农村集体产权，推动农村集体产权股份合作制改革，引导农民和村民向股民转变；不断完善集体产权权能，鼓励各地积极探索农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出、抵押、担保、继承的各项赋权的具体机制，适时将地方产权改革经验上升为国家顶层设计；激活集体经济中生产要素潜能，提高集体资金、资产、资源管理水平，建立专业化、市场化导向的农村集体经济运营新机制。

## （二）要素流动：破解不利于农业和乡村的“剪刀差”

在一个城乡高度融合的经济社会体系中，城乡之间要素的双向流动常态化，乡村不再是单一的要素供给端，也是城市先进要素回流并实现市场化价值增值的要素承载地，“人、地、钱、技、数据”等核心资源要素在城乡之间可以实现自由流动、平等交换和均衡配置。在中国，由于一些不合理制度固化了城乡二元结构进而形成的城乡二元体制，导致城乡之间资金、土地、劳动力等要素配置仍存在严重失衡，这也是“要素剪刀差”的根源。当前，我国农村优质资源向城市单方向集中的趋势并未根本逆转。作为城乡二元结构特征显著、在经济高速增长阶段面临不平衡不充分发展的经济体，我国具有通过重塑城乡关系、推动城乡二元结构转化来形成结构优化动能的巨大空间<sup>⑥</sup>。为此，要以全面深化改革为契机，持续推进农村要素市场化改革，构建合理的资源要素市场化配置机制，使城乡资源发挥各自优势，实现城乡联动、互补、协同、平等发展。

其一，应跳出“三农”看“三农”，发挥“有效市场”的决定性作用，在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中优化配置农业农村发展要素，使具有独立性和流动性的生产要素在市场上实现有效配置，彻底打通国内城乡大循环的堵点。其二，发挥“有为政府”的作用，加快建立农村、农地、生态和粮食生产的利益补偿机制，以“治理有效”保障“产业兴旺”与“生活富裕”；深入推进“三农”投入稳定增长机制、农业补贴政策 and 农村金融制度创新，

引导保障农村、农业发展的关键要素回流。

### (三) 城乡共治：建构现代性的城乡关系

从发达国家的历程来看，城市现代化和农村现代化构成一国现代化的完整图景，和谐互补、互促共进的城乡关系是一国现代化的重要支撑。现代化的城乡关系以城乡高度融合、有机互动、均衡发展为主要特征。世界现代化史中城乡融合的全球经验表明，打破城乡分割的关键是在乡村建构与城市相同或类似的市场环境和要素集聚区域。德国的巴伐利亚州模式，是根据德国小城镇发达的国情，将城乡融合的支点放在小城镇，通过建设与城市“等值”的生产生活设施、产业和市场发展设施及其他公共服务，实现城乡等值化；英国的新市镇试验则选择依托大城市资源，借助城市扩张的国情，将城乡共治的支点放在城郊区域，通过对城市功能的承接，建设与城市核心区等同的产业发展和生活配套设施，形成区域关联、产业共融、生活同质的城乡发展空间；韩国新村运动则将城乡一体化的支点放在乡村，通过建设“美丽乡村”，改善人居环境，并进一步向城市空间扩张，帮助韩国超大城市避免了贫民窟等市政管理、社会秩序领域的矛盾。由此，现代化的城乡关系，一方面可以顺应城市扩张的发展规律，通过选择和建设城市与乡村结合的“支点”实现城乡共融；另一方面则聚焦乡村邻里和城市社区的同频共振，建设城市与乡村等值化的产业社区、人居社区，形成城乡一体的发展空间。

在新发展阶段，中国要将农业农村现代化纳入国家现代化的整体战略中，聚焦“城乡发展不平衡、农村发展不充分”的现代化短板，坚持“跳出三农抓三农”“统筹城乡兴三农”的全局观，同时发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的支撑作用，实现城乡共同的现代化。具体来说，以城乡共治建构现代化的城乡关系可以从三个方面展开：第一，坚持农业农村优先，在基础设施建设资源的配置上向农村倾斜、在产业发展资源配置上向农业倾斜，避免农村、农业与城市、工业的两极分化和差距进一步扩大。第二，在城乡之间寻找“纽带”型的发展空间，如“新型城郊”<sup>⑥</sup>、小城镇、圩镇、都市圈等，以此为支点推进城乡的空间融合，统一编制城乡国土空间规划体系，实现城乡之间在空间上的平等发展权，破除城乡区分和界限，以空间融合和互动推进其他方面的城乡融合。第三，引导公共服务资源向农村倾斜，推进全体常住人口的基本公共服务均等化、标准化、优质化，加大新型城镇化、农业转移人口市民化奖励资金等专项资金支持，建立健全乡村公共服务提升可持续投入保障机制。

①中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组编：《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，北京：人民出版社，1981年，第29页。

②中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组编：《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，北京：人民出版社，1981年，第29页。

③饶漆生：《日趋严重的农民离村问题》，上海：《申报月刊》，第4卷第12号。

④1936年7月22日，中国共产党在分析国际国内形势的基础上，政治局常委会做出了《中央关于土地政策

的指示》，其对地主阶级做了详细的区分，对于小地主，实行土地不没收的政策；对于大农业企业主拥有的土地，鉴于其生产方式的先进性，对照富农的政策处理其土地，后来，为了巩固抗日民族统一战线，中国共产党对原有的土地政策做了进一步的修改，对地主阶级的土地政策更为宽松，开始实施“停止没收地主土地，实行地主减租减息，农民交租交息”的土地政策。

⑤秦兴洪、廖树芳：《20世纪中叶以来中国农民五次大解放及其特点》，广州：《学术研究》，2009年第



1期。

⑥《当代中国农业合作化》编辑室：《建国以来农业合作化史料汇编》，北京：中共党史出版社，1992年版，第165页。

⑦邓小平：《政治上发展民主，经济上实行改革》，《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第115页。

⑧中共中央文献研究室：《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，载《十七大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2009年。

⑨2000年2月，湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平向朱镕基总理上书，痛陈农村农业凋敝的现状和问题，提出“现在农民真苦，农村真穷，农业真危险”的警告。

⑩2004年中央农村工作会议明确指出：“纵观一些工业化国家发展的历程，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。”参考农业农村部网站：[http://www.moa.gov.cn/ztl/nyfzhjsn/nczhy/201208/t20120823\\_2865003.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/nyfzhjsn/nczhy/201208/t20120823_2865003.htm)。

⑪2013年中央一号文件《关于加快发展现代农业进一

步增强农村发展活力的若干意见》，参见中国政府网：[http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content\\_2332767.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2332767.htm)。

⑫习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，北京：《人民日报》，2021年2月26日，第2版。

⑬李华胤：《论现代化中后期的城乡关系与乡村振兴》，西安：《西安财经大学学报》，2020年12期。

⑭刘守英：《中国步入“城乡中国”阶段》，成都：《新城乡》，2019年第5期。

⑮高帆：《以城乡关系重塑为主线加快构建新发展格局》，北京：《社会科学报》，2020年12月10日，第002版。

⑯任路：《城乡融合发展中第三空间的崛起》，南京：《学海》2020年第4期。

作者简介：郭跃文，广东省社会科学院党组书记，广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副主任；邓智平，广东省社会科学院改革开放与现代化研究所研究员。

广州 510635

[责任编辑 江山]

## ABSTRACTS

### **(1) The Centennial Evolution and Historical Logic of the Rural Economic Policy of the Communist Party of China**

*Guo Yuewen, Deng Zhiping ·5·*

The evolution of the rural economic policy of the Communist Party of China in the past century can be divided into five stages, from which three major historical logics can be figured out. First, the contradiction between people and land in the process of modernization are solved, and the two factors of production—land and labor force—are liberated. Second, by focusing on industrial contradictions that are adverse to agriculture under the market mechanism, all kinds of “scissors gaps” that are adverse to agriculture and rural areas, as well as the inequality and imbalance between urban and rural areas are eliminated. Third, by facing the urban-rural divide problem in different historical stages squarely, integrated urban-rural development are realized. Looking forward to the future, the Party’s rural revitalization policy needs to focus on three key areas: to further unleash the vitality of agricultural and rural development through three major reforms; to promote the free flow of factors of production and to eliminate the various “scissors gaps” that are unfavorable for agriculture and rural areas; and to build modern urban-rural relations based on the urban-rural co-governance.

### **(2) The Effect of Cost of Equity Capital under Environmental Regulation of Heavily Polluting Enterprises: Research Based on PSM-DID and Spatial Dubin Model**

*Wang Ping, Zhou Xing ·46·*

From the level of national and local governments, this paper analyzes the changes of the cost of equity capital of heavily polluting enterprises in the context of environmental regulation, and helps to observe the flow of capital between enterprises and the capital market environment faced by polluting enterprises. The study based on PSM-DID model shows that with the transition of national environmental regulation from “slack regulation” to “intense regulation,” the cost of capital of heavily polluting enterprises is higher than that of non-heavily polluting enterprises. Based on the research of spatial Dubin model, it is confirmed that as the intensity of environmental regulation of local government increases, the cost of capital of heavy polluting enterprises increases. At the same time, when the economic development level of neighboring provinces is higher than that of local provinces, the increase of environmental regulation intensity of neighboring provinces will lead to the inflow of capital from neighboring regions to local provinces, resulting in the decrease of cost of capital of heavily polluting enterprises in local provinces. The environmental regulations in different regions have different spillover effects. The environmental regulation in