# 马克思恩格斯城乡融合视域下主体功能区城乡政策方向研究

南锡康

**摘要：**为破解城乡发展不平衡难题，探索主体功能区城乡关系优化路径，依据马克思恩格斯城乡融合思想，在梳理城乡分离对立本质、城乡融合历史必然性、城乡融合前提条件与实现路径基础上的基础上，结合当前我国城乡关系发展阶段，分析优化发展区、重点开发区、农产品主产区和重点生态功能区存在的差异化城乡关系问题，提出优化发展区城乡互动、重点开发区城乡协调、农产品主产区工农结合、重点生态功能区生态优先四种模式，并对不同模式下主体功能区城乡政策设计方向进行探索。这对于落实和优化主体功能区战略、促进城乡融合发展具有一定意义和价值。

**引言**

19世纪中期，马克思、恩格斯在《德意志形态》《共产党宣言》《资本论》等一系列著作种对城乡关系演进进行了剖析和预测，对破除我国城乡融合发展的体制机制障碍具有重大意义。2017年，党的十九大对建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系作出重大决策部署。2019年，中共中央国务院印发《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“到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型”的目标，对重塑新型城乡关系做出系列实践安排。城乡关系是党在新时代治国理政的重要内容，也是马克思主义中国化的重大创新点。经文献梳理发现，学界在马克思恩格斯城乡融合思想在我国宏观发展方向指导方面研究较多，但在具体政策制定与落实方面研究较少。且我国各地区资源环境承载能力、开发情况和发展潜力各异，在推进城乡融合发展的过程中面临着不同的矛盾和问题。为此，本文依据马克思恩格斯城乡融合思想，以主体功能区规划为抓手，在简要分析各类主体功能区城乡关系基础上，对主体功能区城乡政策设计方向进行研究。

**一、马克思恩格斯城乡关系理论**

马克思和恩格斯在深刻剖析19世纪资本主义社会矛盾的基础上，揭露了资本主义社会城乡分离与对立的本质，指出了未来共产主义社会城乡融合发展的必然性，并提出城乡融合的前提条件和实现路径。

**（一）城乡分离与对立的本质**

马克思在《德意志意识形态》中指出“一个民族内部的分工，首先引起工商业劳动同农业劳动的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”城市与乡村的分离与对立源于社会分工，即物质劳动和精神劳动的分工、农业生产和工业生产的分工，引起资本和地产的分离，产生以劳动和交换为基础的所有制。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中分析了城乡对立的原因：工业革命创造了巨大生产力，资产阶级通过剥削工人剩余价值和扩大再生产，使城市繁荣发展。城市聚集了大量生产资料、生产工具和劳动力，吸引生产资源源源不断地从农村流入城市，城市和乡村的分工越来越明显，生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾激化导致无产阶级和资产阶级产生利益冲突。因此，城乡的分离与对立是生产力发展的结果，资本主义私有制使得城市剥削农村的局面形成并逐渐固化[1]。

**（二）城乡融合的历史必然性**

城乡不平衡发展问题其本质是特定生产方式历史运动的结果[2]，城乡关系是由生产力水平决定、随所有制变化而演进的[3]。随着生产力的不断发展，城乡关系必然发生变化。马克思和恩格斯指出：“乡村农业人口的分散和大城市工业人口的集中，仅仅适应于工农业发展水平还不够高的阶段，这种状态是一切进一步发展的障碍。”[4]一方面，当城镇化率达到一定水平，城市人口聚集到一定程度，城乡发展差距拉大，农民耕作积极性降低，农业剩余提高受阻，影响国家粮食安全。另一方面，工业发展到一定阶段会面临需求不足的困境，为避免工业品过剩，拉动农村消费内需成为工业品消费的关键[5]，城乡融合是此时经济社会进一步发展的必然选择。因此，城乡融合发展是工业生产和农业生产的实际需要，是生产力发展和社会进步的内在诉求。

**（三）城乡融合的前提条件与实现路径**

恩格斯在《共产主义原理》中首次提出“城乡融合”这一概念，并指出消灭城乡对立的根本途径——发展生产力。之后在《反杜林论》中，恩格斯修正和完善了自己关于如何消灭城乡对立的主张，在反思和批判空想社会主义之后，他强调消除城乡对立必须基于旧式分工的消亡，即废除资本主义生产方式。恩格斯在《论住宅问题》中指出：“只有使人口尽可能地平均分布于全国，只有使工业生产和农业生产发生紧密的联系，并适应这一要求使交通工具也扩充起来——同时这要以废除资本主义生产方式为前提——才能使农村人口从他们数千年来几乎一成不变地在其中受煎熬的那种与世隔绝的和愚昧无知的状态中挣脱出来”[6]。概而言之，消除城乡对立并实现城乡融合发展的前提条件是废除资本主义私有制和生产方式，建立社会主义公有制和生产方式；实现路径是发展生产力，促进全国人口均衡分布，推动工业和农业的紧密结合，完善公共服务设施配套。但就如何实现农业与工业结合来说，马克思恩格斯在具体举措方面尚显空泛[7]。

**二、我国城乡融合发展阶段**

针对城乡关系发展，党的十六大、十八大、十九大分别提出“统筹城乡经济社会发展”、“推动城乡发展一体化”、“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，学界产生了城乡统筹、城乡一体化、城乡融合三个概念，并存在一些歧见和误用。邹心平、张克俊等通过比较和分析，认为从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合是城乡关系不断升华的过程[8]，城乡融合概念具有城乡平等、相互促进、乡村价值多元等优势，可用城乡融合这一表述作为城乡关系的目标追求[9]。

**（一）城乡关系变化历程**

我国城乡关系历经城乡二元结构的形成与固化、互动发展、统筹发展、融合发展四个阶段[10]。新中国成立初期，我国优先发展城市工业，通过农业税征收、户籍限制、“统购统销”和“工农剪刀差”等政策，将农民束缚在农村从事农业生产，为城市工业的发展提供物质基础和支撑，此阶段城乡经济发展失衡，二元结构形成并固化。十一届三中全会后，家庭联产承包责任制提高了农村经济产出，改革开放政策促进了乡镇企业发展，城乡发展差距缩小，互动联系增强，但城乡利益格局并未改变。党的十六大、十七大提出“统筹城乡经济社会发展”，“建立以工促农、以城带乡长效机制”，提倡工业反哺农业、城市支持农村，致力于实现工业与农业、城市与农村协调发展。十九大之后，党中央针对城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题，提出重塑新型城乡关系，建立健全城乡融合发展体制机制，促进乡村振兴和农业农村现代化。

**（二）当前城乡融合条件分析**

十九大报告指出：“我国社会主要矛盾已经转化为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”。我国人口经济与资源环境空间分布不协调问题已经凸显，大中型城市繁荣，资本和劳动力高度集中，资源环境处于超载或临界状态，小城市和农村落后，经济发展较慢，村庄空心化，人口流失严重，亟需加强城乡互动，推进农村发展。对于我国当前是否具备城乡融合的客观条件，韩文龙等认为经过多年的生产力发展和制度设计，新时代我国已经具备了实现城乡融合发展的物质条件、制度条件和社会条件等基本条件[11]；仲德涛认为城乡融合是一个建立在生产力高度发展基础上的以点带面、循序渐进的过程，在一系列条件具备后经过长期发展才能实现[12]；罗来军认为，当前我国城市郊区、较发达的农村、经济与产业潜力较大的地区已经具备城乡融合的条件，经济落后、发展潜力较小的地区则不能盲目进行城乡一体化[13]。因此，已经具备条件的地区应果断推进城乡融合发展，目前不具备条件的地区应根据其主体功能定位因地制宜、因地施策，缩小城乡发展差距，为城乡融合做准备。

**三、主体功能区城乡关系问题**

根据马克思和恩格斯关于城乡融合实现路径的分析，城乡关系问题应考虑经济、人口、公共服务等要素，因此从城乡人均可支配收入差距、城乡人口比、城乡公共服务差距三方面分析主体功能区城乡关系。

**（一）城市化发展区域**

优化发展区城乡居民收入比通常呈迅速上升趋势，城乡居民收入差距十分明显且差距不断扩大；农、林、牧、渔服务业消费需求较高，城郊休闲娱乐产业发展良好；城市人口高度集中，通常为农村人口的3倍以上，人口经济与资源环境空间分布极不均衡；国土开发强度大，往往接近国际公认的宜居城市国土开发强度30%极限值，城市土地资源处于超载或临界状态；城乡居民对公共服务满意度处于高或较高水平，城乡差异较小，协调水平较高。

重点开发区城乡居民收入比通常呈较快上升趋势，城乡居民收入差距明显且差距不断扩大；城市人口较为集中，通常略多于农村人口，城乡人口比在1~2范围内，人口经济与资源环境空间分布有不均衡倾向；国土开发强度较大，城市土地资源处于可载状态，有较大开发潜力；公共服务整体处于中低水平，城市居民公共服务满意度通常为中等，农村居民公共服务满意度通常为低等，城市公共服务优于农村。

**（二）限制开发区域**

农产品主产区城乡居民收入比通常呈年度上升趋势，城乡居民收入差距相对较小但差距逐渐扩大；城市人口与农村人口接近1：1，人口经济与资源环境空间分布较为均衡；国土开发强度较小，城市土地资源处于可载状态，有较大开发潜力；公共服务整体不佳，城市和农村居民公共服务满意度均较低，城市公共服务略优于农村。当前，农产品主产区城乡关系问题的根本在于农村的落后，经济模式单一，青年人口流失，由此出现“空心村”、耕地撂荒等问题。

重点生态功能区城乡居民收入比通常年度变化较小，城乡居民收入差距增长缓慢，农村居民转移净收入占可支配收入比重较高，通常高于20%，部分地区第三产业发展良好；城乡人口比通常小于1，农村人口规模略高于城市，但城镇和农村人口皆呈逐渐减少趋势；国土开发强度小，城市面积占比通常小于1%，水资源承载力、地质环境承载力通常为区域发展短板因素；由于特殊的地理人文环境，城乡公共服务均等化程度不高，农村卫生投入和义务教育服务往往供给不足，教育和医疗资源配置存在城乡不合理问题。

**四、主体功能区城乡政策方向设计**

根据马克思和恩格斯城乡关系理论，城乡融合的实现“由社会全体成员组成的共同联合体来共同地和有计划地利用生产力” [14]，即城镇居民和农村居民共同参与，按规划发展生产力，实现工业和农业的紧密结合；劳动者经过技能学习和培训适应于不断变动的劳动需求，以便劳动者自由选择工作劳动类型；具备自由开放的体制环境，完善公共服务设施配套，使劳动力要素可以在城市和乡村之间、在工业和农业之间自由流动，促进全国人口均衡分布，实现人的自由而全面的发展。

**（一）优化发展区：城乡互动模式**

优化发展区具有推动双向城乡一体化的巨大优势[13]，应打通城乡要素双向流动体制障碍，促进城市和农村深度融合。一方面，允许城市居民到农村去生活、居住；另一方面，允许城市居民带着资本和技术下乡，利用农村土地和劳动力发展企业[15]。

马克斯认为，人是具有自然力、生命力的自然存在物，人与自然密不可分[16]。人脱离自然后会产生很多不适应，如肥胖、抑郁症等身心不健康，优化开发区往往面临着人民休憩需求与生态用地不足的矛盾，基于此，优化发展区政策需回应城市居民对生活环境自然化倾向的追求。首先，分离宅基地所有权和使用权，承认宅基地上的住房产权，发放房屋产权证，允许住房在村集体成员之间自由买卖，允许房屋向外租赁，维护农村居民住房财产权。其次，赋予城市居民对农村住房的租赁权，允许城市居民经农村集体经济组织允许后到农村生活，租赁宅基地建造住房，从事农业种植劳动，或直接放开城市居民落户农村的户籍限制，实现恩格斯提出的“使劳动力在城市和乡村自由流动”，进而实现人的自由而全面的发展。

当前，我国一二三产业融合存在融合方式趋同、同质化竞争激烈等问题[17]。大城市郊区农业观光园、家庭农场、采摘园、亲子游乐园等农村休闲旅游产业融合模式单一，缺少区域特色。为此，应加大城乡融合深度，吸引城市企业下乡，缩小城乡产业差距，疏解优化发展区城市资源环境承载压力。首先，需要充分发挥大城市郊区在城乡融合过程中所具有的“城市比邻优势”，大力推进优化发展区农村集体经营性建设用地入市，农村应充分利用土地的价格优势和劳动力资源优势，吸引城市的资本、技术、人才和市场，积累物质资本、人力资本和社会资本。其次，注重完善城市郊区的交通、教育、医疗等公共服务，利用优化发展区财力优势，加大郊区基础设施建设财政投入，推进城乡基础设施接轨，实现基本公共服务均等化。

**（二）重点开发区：城乡协调模式**

重点开发区通常面临资源环境保护与开发的矛盾，应进一步优化国土空间开发格局，根据资源环境承载力谋划发展，实现人口经济与资源环境协调。一方面，严格保护耕地，牢牢守住耕地保护的质量红线；另一方面，协调利用城乡资源，加强城乡污染联防联治。

受城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡政策弊端影响，重点开发区城市扩张往往占用郊区区位条件优越的高质量耕地，损害了当地农民的利益，也给耕地质量保护带来挑战。郊区的耕地不仅承担了城市粮食种植、蔬菜供应的生产功能，还承担了吸附城市工业废气、汽车尾气等生态隔离功能，需高度重视。首先，重点开发区国土空间规划应以科学的国土空间适宜性评价和城市人口承载力评价为基础，在研判农业生产适宜性和生态保护必要性的基础上，遵循生态优先、农业优先的原则布局城市开发建设。其次，郊区农用地的征用应尊重当地农民的意愿，避免为城市开发建设而“强买强卖”。

重点开发区普遍存在资源有限、环境污染及经济转型困难的问题，水环境、大气环境已经成为大多数重点开发区城市资源环境承载力的短板。首先，促进城市水资源节约和高效利用，避免城市用水量挤占农业用水。建议合理规划城乡用水分配，保障农业灌溉用水供应，倡导城乡居民节约用水，减少日常生活用水量，应用工业节水技术，提高水资源循环利用率。其次，严格城市环境防治，避免城市污染物流入农村。建议调整城市能源消费结构，推广利用清洁能源，重视工业固体废弃物和工业废水排放管理，加强城乡污染联防联治。

**（三）农产品主产区：工农结合模式**

农产品主产区是保障国家粮食安全的农业生产功能区，应注重工农结合，提高农民生产积极性，发展现代农业。一方面，就地转移农村剩余劳动力，推进工业和农业的紧密结合，使劳动力“既能从事工业，也能从事农业”；另一方面，提高农业劳动效率，发展规模化经营，实现农业现代化。

研究表明，在工业化发展到一定阶段后，各国普遍存在城市反哺农村的政策转向[18]。当前阶段，我国农民生产积极性差、农村“能人外迁和弱者沉淀”等问题根源在于农村经济不景气，农民收入少。随着农业机械化的发展，农民耕作时间越来越少，农闲时间越来越多，农村劳动力有条件实现“半工半农”。对此，在乡村旅游产业同质化背景下，应另辟蹊径，发展农村工业，利用农村产住结合优势，推进“农民职工化”，实现工业与农业的结合。农村工业可以来源于城市企业下乡，也可以由农民自主创业。与优化开发区不同的是，农产品主产区“城市比邻优势”较弱，市场、人脉等社会资本积累较少，建议发展行业门槛低、易于学习操作的劳动密集型产业。与优化开发区相同的是，农产品主产区拥有农村土地价格优势和劳动力优势，有条件地区应大胆推进集体经营性建设用地入市，为乡村工业园提供支持和保障。此外，应鼓励打工返乡农民创业，如湖南、广西一带公路两边的小饭馆、小旅店、小商铺发展良好[19]。首先，应承认宅基地上的住房财产权，发放房屋产权证，允许以农村住房抵押贷款，为农民创业提供金融支持。其次，地方政府应开展技术培训和创业指导，丰富农民技能和经验，鼓励有条件的市民下乡，根据当地特色和区域优势与农民联合创业。

农业发展方面，马克思认为“大规模的耕作……比小块的和分散的土地耕作远为优越”[20]。发达国家在城乡政策转向后通常以保障农产品供给、提高农业长效生产能力、推进收入均等化为经济政策重点[18]。在单边主义、贸易保护主义抬头的复杂严峻的国际环境中，国内农产品的供给保障是基本的社会稳定器，农产品主产区是严格耕地保护、保障国家粮食安全的主要功能区。转包、出租和土地入股三种主要的土地流转形式，其中转包的耕地大多仍以种植粮食作物为主，以出租、土地入股形式流转的耕地多种植蔬菜、中药、饲料、果类等经济收益高的作物，经营主体主要是种植能手/种植大户、农民专业合作社和农业企业三类[19]。地形起伏大、耕地连片性差、限制因素复杂的地块不具备大规模机械化经营的条件，应区别对待。对此，农产品主产区土地规模化经营应以农民自愿流转为基本原则，规范农用地确权，按土地适宜性科学规划，完善流转市场监督管理，避免强迫流转、盲目投资、土地利用非农化、土地利用粗放等问题。

**（四）重点生态功能区：生态优先模式**

重点生态功能区是的维护生态安全的重要功能区，应在严格保护“绿水青山”的基础上，积极探索“绿水青山”向“金山银山”转化的实践路径。一方面，应完善生态损害与保护补偿融合机制，促进城乡生态保护举措有效衔接；另一方面，应大力发展生态经济，缩小城乡收入差距。

生态损害与生态保护补偿的一体化运行是消除城乡收入差距的有效手段，也是马克思恩格斯城乡空间正义理论的创新实践。首先，建立城乡联动的生态损害与建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度。科学界定生态保护者与受益者权利义务，构建统一的自然资源资产交易平台，加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制，引导收益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间，通过资金补助、产业转移、人才培训、共建园区等方式实施补偿。其次，完善转移支付制度，归并和规范现有生态保护补偿渠道，加大转移支付力度，逐步提高重点生态功能区基本公共服务水平。

生态经济是马克思恩格斯“人与自然和解”思想的先进实践，重点生态功能区具有发展生态经济的自然优势，但经济发展落后，少数民族聚居区多以第一产业为主，亟需发展新兴经济业态。首先，引导绿色产业规范发展。按照生态空间管制要求，科学规划重点生态功能区旅游产业发展空间布局，结合当地实际制定森林、草地、湿地等资源利用细则及绿色产业发展用地保障政策，发展木本粮油、林下经济、竹藤花卉、林草旅游、森林康养、生物能源等绿色富民产业，培育新业态和新产品。加强生态农产品认证机构监管，开展申报指导培训等服务。其次，加快发展生物经济产业。培育生物能源、生物材料、生物化学、生物制药等生物经济龙头企业，应用生物质能自然科学和工程科学，拓展生物技术产业链，探索利用可再生生物资源制作代替化工制品的绿色生态产品。

**五、结论与讨论**

本文依据马克思恩格斯城乡融合思想，在梳理城乡分离对立本质、城乡融合历史必然性、城乡融合前提条件与实现路径基础上的基础上，结合当前我国城乡关系发展阶段，分析优化发展区、重点开发区、农产品主产区和重点生态功能区存在的差异化城乡关系问题，提出优化发展区城乡互动、重点开发区城乡协调、农产品主产区工农结合、重点生态功能区生态优先四种模式，并对不同模式下主体功能区城乡政策设计方向进行了探索。文章在研究主体功能区城乡政策方向设计时，以各功能区主体功能为依据，提出了以显化主体功能为重点的政策方向，但各区所包含的县级单元自然地理、资源禀赋、人文历史各异，显化主体功能的政策可能无法涵盖当地经济社会发展的所有方向，重点开发区的部分单元或许适用“工农结合”模式，农产品主产区中经济发达的市县或许适用“城乡互动”模式，因此本文对主体功能区的城乡政策方向设计针对大部分市县单元的主体功能，仅为落实和优化主体功能区战略、促进城乡融合发展等政策研究和制定提供参考，各地在具体政策制定时需根据当地实际情况因地施策。

**参考文献：**

[1]许科龙波，王辉，于克斌.《共产党宣言》中城乡对立思想探析[J].哈尔滨学院学报，2019(12):26-29.

[2]林密.马克思视域中的城乡不平衡发展及其超越——以《资本论》为中心的再考察[J].厦门大学学报(哲学社会科学版)，2020，000(001):34-42.

[3]隋筱童.马克思恩格斯城乡关系理论研究及新时代启示[J/OL].兰州学刊:1-15[2020-10-12].http://kns.cnki.net/kcm

s/detail/62.1015.C.20200930.0855.006.html.

[4]《马克思恩格斯全集》第２０卷，第６８９页。

[5]李明，邵挺，刘守英.城乡一体化的国际经验及其对中国的启示[J].中国农村经济，2014(06):83-96.

[6]《马克思恩格斯选集》（第３卷），北京：人民出版社，２０１２年，第２６４－２６５页。

[7]林密.马克思恩格斯泛分工论视域中的城乡发展观研究[J].当代经济研究，2019(9):62-71.

[8]张克俊,杜婵.从城乡统筹,城乡一体化到城乡融合发展:继承与升华[J].农村经济,2019(11).

[9]邹心平.论城乡统筹、城乡一体化、城乡融合概念的歧见及使用[J].老区建设,2019(12):16-21.

[10]姚毓春，梁梦宇.新中国成立以来的城乡关系:历程，逻辑与展望[J].吉林大学社会科学学报，2020(1).

[11]韩文龙，吴丰华.新时代城乡融合发展的理论内涵与实现路径[J].马克思主义与现实，2020(02):166-173.

[12]仲德涛.马克思主义城乡理论视域下城乡融合发展探析[J].理论导刊，2020(08):63-67.

[13]罗来军，罗雨泽，罗涛.中国双向城乡一体化验证性研究——基于北京市怀柔区的调查数据[J].管理世界，2014(11):60-69+79.

[14]马克思恩格斯选集:第1卷［M］．北京:人民出版社．2012第307-308页

[15]厉以宁.双向城乡一体化显露生机[J].决策探索(下半月)，2012，000(022):16-17.

[16]马克思恩格斯选集：第1卷[M].北京：人民出版社，2012:24

[17]徐宏潇.城乡融合发展:理论依据,现实动因与实现条件[J].南京农业大学学报:社会科学版,2020(5):94-101.

[18]李明，邵挺，刘守英.城乡一体化的国际经验及其对中国的启示[J].中国农村经济，2014(06):83-96.

[19]厉以宁.走向城乡一体化:建国60年城乡体制的变革[J].北京大学学报(哲学社会科学版)，2009(06):5-19.

[20]《马克思恩格斯全集》第２０卷，689页