

# 中国共产党百年城市工作的 历史回顾与思想脉络（下）

**编者按：**2021年是中国共产党成立一百周年，中国共产党在一百年的伟大征程中秉持为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心和使命，带领中国人民开辟了具有中国特色、在实践中不断探索前行的城镇化和城市发展道路，开展了波澜壮阔的城市建设，取得了举世瞩目的成就，形成了系统丰富的思想。为系统梳理中国共产党百年城市工作的历史进程，深刻挖掘蕴含其中的马克思主义中国化思想精华，《城市与环境研究》编辑部特邀请参与中国社会科学院“马工程”重大项目“中国共产党百年城市工作领导的伟大成就和思想脉络”的专家学者撰写这一组文章，庆祝中国共产党成立一百周年。

## 马克思主义城市价值观的中国化

宋迎昌

城市在马克思主义思想理论体系中具有特殊的地位、作用和价值。从马克思主义诞生起，城市就成为无产阶级革命的诞生地、社会主义建设的中心地和实现共产主义理想信念的希望地。中国共产党遵循马克思主义城市价值观，在践行路径方面结合中国实际大胆创新，书写了一部可歌可泣的马克思主义城市价值观中国化的奋斗历史。

### 一、马克思主义的城市价值观：重视城市

城市是马克思主义者透视人类发展历史的一个基本视角。马克思、恩格斯、列宁、斯大林对“城市”的地位和作用的认识都曾有过专门论述，比如，“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散”<sup>①</sup>；“现代的〔历史〕是乡村城市化，而不像在古代那样，是

---

【作者简介】宋迎昌（1965-），中国社会科学院生态文明研究所研究员，邮政编码：100710。

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译（1960）：《马克思恩格斯全集》（第三卷），北京：人民出版社，第57页。

城市乡村化”<sup>①</sup>；“资产阶级使农村屈服于城市的统治”<sup>②</sup>；“伦敦的空气永远不会像乡村地区那样清新……患慢性病的却多得多”<sup>③</sup>；“总之共产主义运动决不会起源于农村，而总是起源于城市”<sup>④</sup>；“城市必然要领导农村。农村必然要跟城市走”<sup>⑤</sup>；“大家知道城市比农村发达，城市是农村的领导者，所以任何社会主义事业都应当从城市开始”<sup>⑥</sup>。这些城市的有关论述虽然是只言片语，并没有形成系统的城市价值理论，但其所勾勒出来的价值判断还是可以清晰地表明马克思主义城市价值观的基本内涵的。第一，城市是社会生产力发展到一定阶段的产物，代表先进生产力的城市是领导乡村的。第二，资本主义生产关系是城市出现阶级对立、城乡对立、环境污染等问题的根源。第三，资本主义社会的城市是无产阶级的诞生地，也是无产阶级革命的爆发地。资本主义工商业越发展，无产阶级工人队伍越壮大，阶级矛盾越激化，无产阶级革命的时机就越成熟。第四，无产阶级革命的目的是建立“自由人联合体”，解放和发展社会生产力，而不是破坏生产力；是发展城市，而不是消灭城市。第五，无产阶级革命掌握城市政权后，要把城市各项建设作为开启社会主义建设事业的起点。

在马克思主义者看来，城市具有特殊的地位、作用和价值，城市既是先进生产力的集中地，也是无产阶级的诞生地和无产阶级革命的爆发地，更是社会主义建设事业的承载地和实现共产主义理想信念的希望地。中国共产党的百年城市工作基本遵循马克思主义城市价值观指引的道路，循序渐进，并结合中国国情，在推进路径方面有诸多创新。

## 二、践行马克思主义城市价值观实现路径的第一次创新： “农村包围城市”

中国共产党是马克思主义城市价值观的坚定拥护者。1921年中国共产党成立后，就把武装夺取城市政权作为建立社会主义国家实现共产主义远大理想的逻辑出发点。1921年党的一大通过的《中国共产党纲领》确定党的名称为“中国共产党”，并在《关于当前实际工作的决议》中明确提出“党在当前的中心任务，是组织工人阶级，

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译（1995）：《马克思恩格斯全集》（第三十卷），北京：人民出版社，第474页。

② 《共产党宣言》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯选集》（第一卷），北京：人民出版社，1995，第276页。

③ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译（2009）：《马克思恩格斯文集》（第一卷），北京：人民出版社，第409—410页。

④ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译（1960）：《马克思恩格斯全集》（第三卷），北京：人民出版社，第410页。

⑤ 《立宪会议选举和无产阶级专政》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编：《列宁选集》（第四卷），北京：人民出版社，1972，第120页。

⑥ 《土地问题》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《斯大林全集》（第一卷），北京：人民出版社，1953，第199页。

加强对工人的领导，注意在工人和其他劳动人民中发展党员……”<sup>①</sup>。1923年的京汉铁路工人大罢工，1925年的五卅运动和省港大罢工，1926年和1927年上海三次工人武装起义，1927年八一南昌起义、秋收起义、广州起义等，由于工人阶级队伍比较弱小，反动派力量太过强大，尽管付出了巨大牺牲，但均以失利告终。惨痛的教训表明，简单照搬苏联模式，直接武装夺取城市政权的想法在中国是行不通的，以毛泽东为代表的中国共产党有识之士经过深思熟虑，决定走一条“农村包围城市、武装夺取政权”的革命道路，这是对践行马克思主义城市价值观实现路径的第一次创新。

1927年毛泽东发表《湖南农民运动考察报告》，充分肯定了农民在中国民主革命中的伟大作用，明确指出了在农村建立革命政权和农民武装的必要性，为中国特色“农村包围城市”的新民主主义革命道路探索奠定了理论基础。“井冈山革命根据地”“鄂豫皖革命根据地”“延安革命根据地”“大别山革命根据地”等众多革命根据地建设为中国革命积蓄了力量。抗日战争期间，中国共产党领导的抗日根据地蓬勃发展，陕甘宁、晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥、山东、华中、华南等抗日根据地建设为夺取抗日战争胜利、实现全国解放做出了卓越贡献。随着中国共产党领导的人民武装力量的不断壮大，革命和反革命力量对比发生逆转，武装夺取城市政权直至解放全国的时机正在成熟。在这种形势下，1949年3月5日—13日，中共中央在河北省平山县西柏坡召开了七届二中全会，正式决定党的工作重心由农村转移到城市，并对武装夺取城市政权后的城市工作作出重大部署，为全面开启社会主义革命和建设序幕奠定了基调。

新民主主义革命时期的中国，是一个落后的农业国，城市数量少，发展规模小，工人阶级队伍极其弱小。相反，占人口绝大比例的农村，土地主要集中在地主和富农手里，贫富悬殊，阶级斗争十分激烈，组织农民开展武装斗争，积蓄革命力量，是可行的选择。加之，反革命武装主要集中在城市，在农村相对薄弱。面对“城市敌强我弱，农村我强敌弱”的形势，中国共产党做出了最智慧的选择——“农村包围城市，武装夺取政权”。这条道路的选择及其取得的成功说明马克思主义城市价值观在中国落地必须考虑中国国情，需要一个中国化的过程。中国共产党选择的“农村包围城市，武装夺取政权”道路在世界无产阶级革命史上具有创新意义。

### 三、践行马克思主义城市价值观实现路径的第二次创新： 城市经济市场化改革

中国共产党通过“农村包围城市”武装夺取全国政权后，经过短暂的国民经济恢复，即开启了国民经济大规模建设。马克思主义城市价值观只强调“利用城市发展经济”“消灭资本主义生产关系”“工人阶级当家做主”，对怎样发展城市经济并没

<sup>①</sup> 《中共一大与〈中国共产党第一个纲领〉》，《中国档案报》2017年2月24日，第2版。

有给出标准答案。当时，苏联采取了高度集中的中央计划经济体制，为其他社会主义国家提供了样本。中国也不例外，学习借鉴苏联模式成了唯一选择。采取高度集中的中央计划经济体制，保障了国家重点建设布局 and 全国相对均衡发展，一大批中西部城市在中央支持下快速发展。但是，因为经济运行效率低下，城市经济活力不强，轻重工业结构失衡，城市居民生活消费品供应短缺，城镇化发展缓慢等弊端日益显现，计划经济的体制弊端不断放大，最终导致国民经济处于崩溃的边缘，“怎样高效率地发展城市经济”需要中国共产党人结合中国实际给出答案。

以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体对计划经济的弊端有清醒的认识，明确提出“发展社会主义市场经济”，为此出台了以“城市经济体制改革”为核心的一系列重大举措。一是解放思想，明确提出“不要以为，一说计划经济就是社会主义，一说市场经济就是资本主义，不是那么回事，两者都是手段，市场也可以为社会主义服务”<sup>①</sup>；“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段”<sup>②</sup>。二是改革高度集中的中央计划经济体制，逐步加大市场调节经济活动的份量，城市主要商品和服务的价格受计划控制的比例越来越低，直至1993年党的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》，完全终止计划经济体制。三是中央下放经济发展权力，让地方城市承担更多的经济发展职责。1980年设立深圳、珠海、汕头、厦门四个沿海经济特区，之后在主要城市设立了众多国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区，通过招商引资发展城市经济。四是改革城市经济所有制结构，收缩国有经济战线，优化国有经济布局，提高非公经济占比。五是加大城市生产要素，包括资本、劳动力、土地、知识产权等市场化配置的力度，逐步发挥市场在资源配置中的决定性作用。六是开放城市大门，允许农民进城务工经商。

中国的市场经济体制改革极大地激活了城市经济发展的活力，城市经济总量迅速攀升，城镇化快速推进，人民生活得到极大改善。中国的城市经济市场化建设模式在世界社会主义城市经济建设史上具有开创意义，是对马克思主义城市价值观的创新和发展，体现了马克思主义城市价值观的中国智慧和贡献。

## 四、践行马克思主义城市价值观实现路径的第三次创新： 生态文明思想指导下的城市高质量建设

中国的城市经济建设取得了极大的成功，但是城市经济发展过程中出现的发展

<sup>①</sup> 《视察上海时的谈话》，邓小平：《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社，1993，第367页。

<sup>②</sup> 《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，邓小平：《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社，1993，第373页。

方式粗放、城乡发展不协调、居民收入差距过大、生态环境质量下降、社会矛盾凸显、关键技术自主创新能力不强等问题日益凸显，严重限制了城市经济的高质量发展。为此党的十八大报告明确提出“五位一体”总体布局，将经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设作为全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的战略任务。党的十八大以来，习近平总书记在对马克思主义生态智慧和中国共产党人生态经验延承的长期深入思考后，系统回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明等重大理论和实践问题，形成了习近平生态文明思想，谱写了新时代中国特色社会主义生态文明建设的崭新篇章。<sup>①</sup>

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：“中国特色社会主义进入新时代，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。”<sup>②</sup>2020年党的十九届五中全会提出“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题。习近平总书记的生态文明思想和中央“高质量发展”的决策部署完美契合了新时代新阶段中国人民对美好生活向往的新期待，为促进中国特色新型城镇化持续健康发展 and 社会主义城市更高质量建设提供了方向指引。受历史局限，马克思、恩格斯、列宁、斯大林对社会主义建设阶段怎样推进城市高质量建设没有提出方向性指引。中国共产党倡导的生态文明思想指导下的城市高质量建设在世界社会主义城市建设史上具有创新和引领价值。

## 中国共产党领导城市科技工作 100年回顾及启示

王业强

城市是人类文明进步的载体，也是科技创新的策源地和聚集地。中国共产党领导的中国科技发展100年，实际上也就是中国城市文明进步的100年。改革开放前，中国共产党科技工作的重点是构建国家科技工作领导体制和科技研发体系，服务革命战争、国防科技和重化工业发展；改革开放后，中国共产党科技工作重心逐步向城市主战场推进，城市科技与城市经济社会发展紧密结合，城市经济的科技贡

<sup>①</sup> 黄承梁（2019）：《中国共产党领导新中国70年生态文明建设历程》，《党的文献》第5期，第49—56页。

<sup>②</sup> 习近平（2017）：《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》，《人民日报》10月28日，第1—5版。

【作者简介】王业强（1972-），中国社会科学院生态文明研究所研究员，邮政编码：100710。

献度显著提升。本文着重从历史和空间的视角来回顾中国共产党领导城市科技发展的历程。

## 一、革命根据地的科技工作 为中国共产党领导科技工作积累了经验

革命根据地是中国共产党在局部取得政权并面临艰苦斗争环境下进行根据地建设的一种尝试，根据地发展科技的实践对新中国成立后的城市科技工作的人才培养、科技组织和科技政策都有着深远影响。

一是中央苏区的科技工作。1921—1935年，中国共产党在艰苦的斗争条件下，根据当时斗争形势的需要创办了一些技术部门，积极开展了一些急需的基础性技术研究工作，这也标志着由中国共产党领导的科技教育事业由此开始诞生。各革命根据地也在不断学习和摸索中逐渐形成和发展了自己的军工生产技术和农业生产技术，以及当时斗争急需的无线电通信技术，并初步建立起了根据地的医疗机构体系，同时还兴办了一些为根据地培养各类技术人才的科技学校，以适应战争需要。这些初步的技术工作对巩固和扩大根据地，开展根据地经济和文化建设都产生了重要影响，它为新中国的科学技术事业积累了初步的经验，并培养了一大批技术人才和管理人员。

二是延安时期的科技工作。在这一时期，中国共产党领导的各抗日根据地明确制定了“为抗战建国服务”的科技政策。各根据地相继成立了各类科研部门，在陕甘宁、晋察冀等抗日根据地逐渐形成了一个相对比较完善的科研体系。同时中共中央还开始建立各级科技学校，培养科技人才，推动根据地科技教育事业的发展。1939年5月，中共中央在延安创办的自然科学研究院是中国共产党历史上第一所开展自然科学教学与研究的机构，为革命培育了一大批懂科技管理的干部队伍，对推动根据地科学技术进步和发展，为抗战的胜利，以及新中国的建设事业发挥了积极的作用。

## 二、改革开放前中国共产党自力更生领导城市科技工作

在新中国成立初期，苏联对新中国的科技发展提供了积极的援助。然而，随着两国关系的恶化，苏联单方面撤走了所有援华专家，给刚刚起步的新中国科技造成巨大损失。面对美苏和资本主义世界的经济、技术封锁和军事威胁，在第二个科技规划（1963—1972年）中，明确了自力更生、迎头赶上的指导思想，把重工业和国防事业作为发展重点，更加突出了军事科技，尤其是尖端科技的战略地位。尽管后来我国的科技发展经历了这样那样的曲折，但从总体上看，正是在“自力更生”的思想指引

下，我国推出了两弹一星、人工合成胰岛素等<sup>①</sup>一大批具有世界影响的重大科技成果。但是，对于关系民生领域的科技发展当时没有给予足够的重视。

一是新中国成立初期的科技工作。新中国成立初期，面对内忧外患，中国共产党充分认识到科学技术在恢复国民经济、巩固人民政权的过程中的重大作用。在迅速稳定国内经济秩序的同时，中国共产党重组了原国民党政府的科研机构，新组建了中国科学院，围绕着“为国家建设服务，为人民大众服务”的总方针，并结合新中国初期的具体情况，制定和实施了适合中国发展的科技政策，提出科学研究要以人民为中心，与新中国的具体建设相结合；同时要注重吸收国外先进科技成果，学习国际先进科技技术。

二是十年社会主义建设时期的科技工作。1956年，为响应党中央“向科学进军”的号召，国务院制定了新中国第一个科学技术发展规划。该规划根据当时国际国内形势需要，把重工业和军事工业放在国家科技发展战略的突出位置，明确了这一时期国家科技发展战略重点。1958年，国家成立了国家科学技术委员会和国防科学技术工业委员会，各级政府部门也相继成立了科学技术委员会，初步形成了中国的科技管理体系。同时，形成了由中国科学院、国防科研机构、高等院校、产业部门科研机构和地方科研机构组成的，符合当时国家时代条件的科学研究体制。在中国共产党的领导下，新中国的科技工作面貌焕然一新，取得了一系列丰硕的科学研究成果。其中，包括1964年中国成功爆炸第一颗原子弹，1965年中国人工合成胰岛素成功，还独立设计建成了一系列大型工厂，等等。

三是“文革”时期的科技工作。在“文革”时期，许多科技工作者被下放到农村和厂矿进行劳动改造，中国的科技管理陷入混乱，许多科研机构被肢解，科技发展一度停滞不前。但尽管如此，在国防尖端科研中仍取得了一系列突破。尤其是“两弹一星”，极大地提高了中国的国防实力，增强了中国的国际地位。<sup>②</sup>“文革”时期，中国的国防科技能够取得如此大的成就，根本原因在于彻底破除了“技术私有观念”，技术创新不属于某一个部门或企业，从而使“全国性的技术大协作”成为可能，这种国家技术创新体制能够在产学研紧密结合的基础上更加集中有效地使用有限的经费和人力资源，充分的学术民主带来了思想和技术的快速进步，从而实现研究队伍的迅速成熟和壮大。

### 三、改革开放以来中国共产党领导城市科技工作自主创新

1978年，十一届三中全会做出对内改革、对外开放的重大决策。中央在调整

<sup>①</sup> 胡钰（2010）：《从“自力更生”到“自主创新”——中国科技发展的战略思想与历史经验》，《中国软科学》第8期，第6—13页。

<sup>②</sup> 贾丽会（2018）：《中国共产党科技政策与实践研究（1949—1976）》，天津：天津商业大学硕士学位论文。

经济结构和改革经济管理体制的大背景下，相继制订了一系列国家科技攻关和研发计划，兴办高新技术产业开发区，积极推动科技与经济的紧密结合。在加大经济领域对外开放的同时，积极引进国外先进技术和管理经验，把加强国际科技合作作为发展国家科技事业的一项重要任务，极大地提高了我国整体的科学技术水平。

一是科技与经济建设相结合。1978年召开的第二次全国科学大会，邓小平明确提出了“科学技术是第一生产力”的论断。1982年，全国科技奖励大会进一步提出了应坚持科技与经济相结合的战略思想。<sup>①</sup>1985年，党中央发布《关于科学技术体制改革的决定》，对科技发展目标进行了调整，进一步确立了“经济建设必须依靠科学技术、科学技术工作必须面向经济建设”的方针。中国科技体制改革进入有领导、有组织的全面实施阶段。1988年，国家先后批准建立了53个国家高新技术产业开发区，并制订了“星火计划”“863计划”“火炬计划”“重大项目攻关计划”等一系列具体措施，加快推进科技成果向现实生产力转化。

二是实施科教兴国战略。继1956年中央提出“向科学进军”和1978年提出“科技现代化”之后，1995年，江泽民在全国科学技术大会上提出了“科教兴国”战略，这是中国科技发展的第三个重要里程碑。在教育方面，把九年义务教育作为科教兴国的奠基工程，并要求实施素质教育，发展高等教育；在科技创新方面，强调尊重知识、尊重人才，鼓励发明创造，在引进先进技术的同时，增强自主创新能力。为全面落实科教兴国战略，各级政府也纷纷制定了科教兴省、科教兴市、科教兴县的发展战略。科教兴国战略促进了全社会更加重视科学技术和教育的风气，加大科技用人制度的改革力度，形成有利于创新的体制机制和社会文化环境和氛围。

三是创新型城市试点。2012年，为解决科技和经济“两张皮”问题，中共中央、国务院印发《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》，为推进科技与城市经济的紧密结合，建立企业主导产业技术研发指明方向。2010年，国家发改委发布《关于推进国家创新型城市试点工作的通知》，决定在推进深圳市创建国家创新型城市试点工作的基础上，扩大试点范围，支持大连等16个城市开展创建国家创新型城市试点。10年来，国家创新型城市建设始终坚持党对科技工作的领导，把科技创新作为城市发展的重心，积极探索各具特色的创新发展模式。截至2021年6月，创新型城市覆盖了全国47%的国家高新区，培育了全国80%的高新企业，拥有全国83%的有效发明专利，贡献了90%的技术市场合同成交额。

四是国家技术创新中心建设。党的十八大以来，党中央提出以科技强国建设保

<sup>①</sup> 马佰莲（1997）：《新中国科技发展战略的三次转移》，《南昌大学学报（社会科学版）》第2期，第1—6页。



障社会主义现代化国家建设进程。从2009年开始，我国已经先后建成北京中关村、武汉东湖、上海张江等21个国家自主创新示范区，范围遍及全国56个城市的62个国家高新区。2017年11月，科技部发布了《国家技术创新中心建设工作指引》，明确提出，“十三五”期间，我国将布局建设20家左右国家技术创新中心。2020年3月，科技部进一步提出到2025年，布局建设若干国家技术创新中心，形成若干具有广泛辐射带动作用的区域创新高地。<sup>①</sup>国家“十四五”规划建议则明确提出，支持北京、上海、粤港澳大湾区建设国际科技创新中心，支持北京怀柔、上海张江、大湾区、安徽合肥建设综合性国家科学中心，支持有条件的地方建设区域科技创新中心。

#### 四、中国共产党领导城市科技工作100年的经验与启示

纵观中国共产党成立100年来领导中国城市科技工作的发展历程，可以得到以下启示。第一，要坚持和加强中国共产党对城市科技工作的领导。科技创新是国家发展的动力源泉，也是国家治理体系与治理能力现代化的重要支撑。坚持和加强党的领导是我国国家制度和治理体系的显著优势之一。<sup>②</sup>坚持党对城市科技工作的领导则关系到实现社会主义现代化和第二个百年奋斗目标以及中华民族伟大复兴。第二，“集中力量办大事”是中国共产党领导科技工作的重要方式。新中国成立初期，我国在国防科技领域取得的突出成就毫无疑问要归功于“集中力量办大事”的体制。习近平总书记指出，今后我们推进科技创新跨越也要依靠这一法宝，形成社会主义市场经济条件下集中力量办大事的新机制。<sup>③</sup>第三，坚持科技创新为经济社会发展服务。在不同的历史时期，中国共产党始终坚持科技与经济相结合的发展理念，科技创新要面向经济社会发展主战场，不断提升科学技术服务经济社会发展的水平。第四，坚持自主创新是中国共产党领导城市科技工作的指导方针，更是建设科技强国的动力源泉。但自主创新不等于“关门创新”，而是以我为主，充分利用国内国外两个市场、两种资源进行创新，最终目的是为我所用，自主开发我们自己的产品。第五，科学技术人才是建设科技强国的重要保障。创新驱动实质上是人才驱动，综合国力竞争最终是人才竞争。建党100年来，中国共产党在科技创新的实践中逐渐形成了系统化的科技人才政策，为党领导下的科技创新提供了源源不断的人才支持。

① 《关于推进国家技术创新中心建设的总体方案（暂行）》（国科发区〔2020〕70号）。

② 许可、郑宜帆（2021）：《中国共产党领导科技创新的百年历程、经验与展望》，《经济与管理评论》第2期，第15—26页。

③ 习近平（2016）：《为建设世界科技强国而奋斗——在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上的讲话》，北京：人民出版社，第14页。

# 中国共产党领导城市流动空间建设工作的 重大意义及辉煌成就

——以铁路、公路、新型基础设施建设为例

张卓群

城市流动空间是连接城市经济、社会、物质、文化和功能的重要场所，主要包括交通基础设施、管网基础设施、新型基础设施等多个方面，其建设与优化对提升城市资源要素配置效率、促进区域协调发展具有重要作用。值此中国共产党成立百年之际，本文以铁路、公路、新型基础设施建设为例，深入研究和深刻阐释党领导的城市流动空间建设工作的重大意义及辉煌成就。

自诞生之日起，中国共产党对城市流动空间的利用和建设始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，发动铁路工人大罢工为工人争取正当权益，构筑起四通八达的铁路、公路交通网络，以新型基础设施建设吹响了中国经济发展腾飞的“冲锋号”，实现了一个又一个的“中国奇迹”，为中国基本实现现代化，建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化国家提供了坚实的基础保障。

## 一、铁路网络：党领导城市工人运动的 重要起点和城镇化全国布局的重要支撑

“铁路是资本主义工业最主要的部门即煤炭工业和钢铁工业的结果，是世界贸易和资产阶级民主文明发展的结果和最显著的标志。”<sup>①</sup>鸦片战争之后，中国沦为半殖民地半封建社会，清政府与外国列强签署了一系列不平等条约，中国的领土、领海、司法、关税和贸易等主权遭到严重破坏，在政治上丧失了独立自主地位。帝国主义列强为了维护在华殖民利益、开展资本输出，对中国铁路的修筑权和经营权进行疯狂掠夺和瓜分。与此同时，中国第一批铁路工人逐步诞生，成为受帝国主义、官僚资本主义剥削最为深重的群体之一。在受剥削和受压迫的同时，革命的火种也在铁路工人之间悄然传播。

党的一大之后，党成立了领导工人运动的中国劳动组合书记部，开展革命斗争。

【作者简介】张卓群（1987-），中国社会科学院生态文明研究所助理研究员，邮政编码：100710。

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译（2012）：《列宁选集》（第二卷），北京：人民出版社，第578页。

1922年9月11日，刘少奇被毛泽东派往安源，与李立三一起领导安源路矿工人大罢工。14日凌晨，1.3万名路矿工人开始罢工。经过艰苦卓绝的斗争，18日，路矿当局被迫在协议上签字，承认工人俱乐部有代表工人之权，承诺不得随意开除和殴打工人，答应发清拖欠工资，罢工期间工资照发等要求。<sup>①</sup>这是中国共产党第一次独立领导并取得完全胜利的罢工斗争，在中国工人运动历史上写下了浓墨重彩的一笔。1923年2月4日，党领导的京汉铁路工人大罢工拉开序幕，掀起了中国工人运动的第一次高潮。京汉铁路工人大罢工虽然最终失败，但其在工人阶级中凝聚和积蓄了力量，为党开展工人运动提供了宝贵的经验和教训。

党在革命斗争中发展壮大，在铁路路权的争夺当中逐步处于主动地位。1945年8月，中国人民解放军第四野战军在东北组建一支武装护路队伍，其重点任务就是保护东北境内铁路运输的安全。随着东北解放战争的胜利进展，铁路员工们提出：“解放军打到哪里，铁路就修到哪里，火车就开到哪里！”<sup>②</sup>与此同时，在华北、华东、中南和西北地区的其他战场，铁道部队和铁路工人奋力抢修铁路，为解放战争的全面胜利作出了重要贡献。

新中国成立以后，为了尽快恢复全国的交通秩序，在党的领导下，中国开始大规模自主修建铁路。新中国的第一条铁路——成渝铁路从1950年6月开工至1952年6月竣工，仅用时2年1个月。1953年9月，中共中央军委决定成立中国人民解放军铁道兵，作为解放军的独立兵种。至1982年撤销建制，铁道兵先后修建了鹰厦铁路、成昆铁路、贵昆铁路、襄渝铁路、东北林区铁路、新疆南疆铁路、青藏铁路等诸多大型铁路干线，为中国的铁路建设留下了不可磨灭的历史功绩。

进入21世纪之后，为了缓解中国铁路运输能力不足的困境，中国以“市场换技术”的基本思路，通过与外国先进企业合作，逐步引进和发展中国的高铁技术。2004年1月，国务院审议通过《中长期铁路网规划》，规划建设“四横四纵”客运专线，开启了中国高速铁路快速发展的新纪元。2008年8月，京津城际高铁正式开通，标志着中国拥有了第一条设计时速350公里的高速铁路。经过10余年的发展，截至2020年底，中国高速铁路运营里程达3.79万公里，稳居世界第一。<sup>③</sup>高铁技术自主可控，处于世界领先水平。此外，中国城市轨道交通也在快速发展，已有45个城市开通城轨交通运营线路244条，总长度达7964.7公里。<sup>④</sup>中国的铁路建设以党领导工人运动反抗帝国主义、官僚资本主义为发端，到支援解放战争取得全面胜利和支持国家快速恢复生产，再到促进城市和区域协调发展、实现城镇化在全国的

① 申志诚（2009）：《刘少奇大辞典》，北京：中央文献出版社，第8页。

② 中共中央党史资料征集委员会、中国人民解放军辽沈战役纪念馆建馆委员会、《辽沈决战》编审小组合编（1988）：《辽沈决战》（上），北京：人民出版社，第591页。

③ 陆娅楠、丁怡婷、邱超奕（2021）：《高铁里程五年倍增》，《人民日报》1月24日，第1版。

④ 中国城市轨道交通协会（2021）：《城市轨道交通2020年度统计和分析报告》，<https://www.camet.org.cn/tjxx/7647> [2021-04-10]。

相对均衡布局，走出了一条以人民为中心的发展道路，不断满足人民对美好生活的需要。

## 二、公路网络：支持城市经济高质量发展的重要血脉

新中国成立初期，受多年战争破坏，全国能勉强通车的公路只有8万公里，而且主要集中在东中部平原地区，<sup>①</sup>西部地区交通闭塞，公路等级低、网络不通畅严重阻碍了全国经济恢复。党采取了动员民工建勤养护公路和军民协同修路的政策，逐步开展公路的战后复建和新建。1952年8月18日，毛泽东同志为康藏公路开工题词：“为了帮助各兄弟民族，不怕困难，努力筑路！”<sup>②</sup>由此拉开了新中国公路修建的大幕。到1978年末，中国公路里程达到89万公里，全国90%的乡镇能够通车。

改革开放之后，党的工作重心发生转变，以市场经济建设为核心的城市化工作轰轰烈烈地开展起来，对于公路基础设施建设的需求越发迫切。1981年，原国家计划委员会、国家经济委员会和交通部印发的《国家干线公路网（试行方案）》明确提出建设由“12射、28纵、30横”共70条路线组成的11万公里国道，成为改革开放之后中国国道网络修建的起点。1988年10月，沪嘉高速公路正式通车，中国公路建设开启了高速公路时代。“八五”时期，《“五纵七横”国道主干线规划》通过国务院审批实施，将全国重要城市、经济特区、主要交通枢纽和对外开放口岸相互连接，形成中国公路的主干线系统。2008年初，“五纵七横”国道主干线基本建成，提前13年完成规划目标。2004年，国务院审议通过《国家高速公路网规划》，以支持经济发展、推动社会进步、保障国家安全、服务可持续发展为目标，提出建设由7条首都放射线、9条南北纵向线和18条东西横向线组成的“7918网”，形成了中国历史上第一个高速公路骨架布局，中国高速公路网络建设进入加速期。

党的十八大以来，为了适应新的经济社会发展需求，经国务院批准，交通运输部发布《国家公路网规划（2013年—2030年）》，提出建设国家高速公路共36条计11.8万公里、普通国道共200条计26.5万公里的总体目标，到2030年形成布局合理、功能完善、覆盖广泛、安全可靠的国家公路网络。截至2020年末，中国公路总里程达519.81万公里，其中国道里程37.07万公里，高速公路里程16.10万公里。<sup>③</sup>中国公路网络发展从新中国成立后艰难的战后重建，到改革开放后的快速发展，再到

① 王展意（2009）：《亲历交通共和国 路物业兴六十年——中国公路的发展历程》，《交通建设与管理》第7期，第47—49页。

② 中共中央文献研究室、中共西藏自治区委员会、中国藏学研究中心编（2001）：《毛泽东西藏工作文选》，北京：中央文献出版社、中国藏学出版社，第87页。

③ 交通运输部（2021）：《2020年交通运输行业发展统计公报》，[https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202105/t20210517\\_3593412.html](https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202105/t20210517_3593412.html) [2021-08-18]。

高速公路里程稳居世界第一，走出了一条在党的领导下自力更生、艰苦奋斗的建设道路，为新时代中国城市之间要素的高速流动和经济迈向高质量发展提供了便捷的运输通道。

### 三、新型基础设施建设：打造现代化智慧城市的重要引擎

21世纪是信息化的时代，新一轮信息技术革命蓄势待发，正在深刻改变着城市的资源要素配置方式，改变着人民群众惯有的生活模式，而新型基础设施建设提供了信息化时代发展所需的本底条件。中国特色社会主义进入新时代后，党将“新基建”作为促进新旧动能转换和产业结构跃迁的重要抓手，不断推动“新基建”重大项目的落地实施。北京市、上海市、深圳市等一线城市率先出台“新基建”行动方案，引领“新基建”发展，各地城市纷纷将“新基建”写入“十四五”规划，将其作为重点工作任务有序推进。

在信息基础设施方面，中国的移动通信技术已经由2G、3G、4G时代的模仿者和跟随者，成为5G时代的全球引领者。截至2021年6月，中国5G手机终端连接数量达3.65亿户，已累计开通5G基站96.1万个，覆盖全国所有地级以上城市。<sup>①</sup>贵州贵安新区建立起了国家大数据中心，通过三大核心和八大节点城市，流量几乎覆盖全国。在融合基础设施方面，2019年，全长3324公里的1100千伏特高压直流淮东—华东（皖南）输电工程投入运营，标志着中国全面掌握特高压输变电的核心技术。<sup>②</sup>智慧城市建设稳步推进，已有789个市、县、区列入智慧城市试点城市（其中部分城市有重叠）。<sup>③</sup>在创新基础设施方面，中国建成了一批重大科技基础设施，500米口径球面射电望远镜——“中国天眼”投入使用，北斗三号全球卫星导航系统成功开通，天宫空间站稳定运行，全面突破了西方国家的技术封锁，保障了国家安全，推动了科技创新，促进了一系列产业迈向高端发展。

在党的领导下，在全党全国各族人民努力迈向第二个百年奋斗目标的进程中，新型基础设施作为我国建设“数字中国”的发展基石，作为城市经济走向现代化的重要支撑，将与铁路、公路等传统基础设施共同形成推动城市高质量发展的“双支柱”，从传统流动空间建设和信息流动空间建设两个方面全面构筑高效、协调的城市流动空间，释放巨大内需潜力，全面推进以人为核心的新型城镇化。

① 工业和信息化部（2021）：《国新办举行上半年工业和信息化发展情况发布会》，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/44687/46299/index.htm> [2021-08-18]。

② 张卓群、杨明哲（2021）：《“新基建”高质量发展研究与实践》，《中国高新技术产业导报》1月4日，第16版。

③ 周建兵（2020）：《新型智慧城市运营指挥中心发展趋势研究》，《智能建筑与智慧城市》第9期，第32—33、39页。

# 中国共产党领导城市安全工作的 思想脉络与实践探索

单菁菁

安全是人类生存的基本要求，也是城市发展的重要前提和基础。中国共产党成立以来，始终重视城市安全工作，并注意根据不同发展阶段社会主要矛盾的变化，及时调整城市安全工作的重点和方向，与时俱进地推进城市安全治理，为顺利实现中国共产党第一个百年奋斗目标做出了重要贡献。

## 一、围绕革命斗争开展城市安全工作（1921—1948年）

新民主主义革命时期，中国社会的主要矛盾是帝国主义和中华民族、封建主义和人民大众的矛盾，领导开展革命斗争是当时中国共产党的主要任务。由于中国共产党的无产阶级属性，其成立之初即将工作重点定位于城市中的工人运动。在大革命失败后，党的工作重心逐渐从城市转移到了农村，开始探索“农村包围城市、武装夺取政权”的中国式革命道路。但与此同时，党也从未放弃开展城市工作。如1940年中共中央先后发出《关于开展敌后大城市工作的通知》第一号和第二号，要求注意加强敌后城市工作。<sup>①</sup>1944年中共中央发布的《关于城市工作的指示》也强调“各局各委必须把争取敌占一切大、中、小城市与交通要道及准备群众武装起义这种工作，提到极重要地位”<sup>②</sup>。在这一历史时期，党的城市安全工作的核心是如何保障革命斗争事业更好地开展，其工作主线分为两条。

一是敌占区的城市安全工作以保障“组织安全”为重点。如1938年中共中央明确指示：“在敌人占领的中心城市中，应以长期积蓄力量保存力量隐藏力量，准备将来的决战为主。”<sup>③</sup>同年张闻天同志在党的六届六中全会上也强调，在敌人占领的中心城市和据点要“坚决的实行退却，转入秘密状态……耐心的教育与培养干部，保存实力，积

【作者简介】单菁菁（1970—），中国社会科学院生态文明研究所研究员，邮政编码：100710。

① 肖一平、翁仲二、杨圣清等（1988）：《中国共产党抗日战争时期大事记（1937—1945）》，北京：人民出版社，第212—213页。

② 《中共中央关于城市工作的指示》（一九四四年六月五日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第二十一册），北京：中央文献出版社，2011，第300页。

③ 《中共中央书记处关于目前时局与党的任务给刘晓等的指示》（一九三八年三月二十一日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第十五册），北京：中央文献出版社，2011，第192页。

蓄力量，以待时机，准备将来的反攻”<sup>①</sup>。根据中央指示，这一时期很多根据地建立了城市工作委员会，通过在敌占城市建立秘密党组织、城工机构、地下工作站、地下交通网、人员物资秘密通道等方式，积极开展敌占城市革命组织和革命斗争的安全保障工作，为在敌占区播撒革命火种、支援各地的对敌斗争并夺取最终胜利提供了安全支撑。

二是根据地的城市安全工作以保障“政治安全”为中心。抗日战争爆发后，中共中央迁驻延安，成立陕甘宁边区政府并设立延安市。作为陕甘宁边区首邑和政府所在地，保障延安的政治安全至关重要。为此，延安市政府特别组建保卫局，保卫局内设侦察股、治安股、执行股、警察队。<sup>②</sup>同时，党领导开展了延安整风运动，纠正了王明“左倾”教条主义和“右倾”错误路线引起的党内思想混乱，从思想和政治上保障了延安政府的安全运行。

## 二、围绕生产建设开展城市安全工作（1949—1978年）

新中国成立之初百废待兴，加快生产建设成为当时城市的主要任务。早在1949年3月党的七届二中全会上，毛泽东便提出“党的工作重心由乡村移到了城市”，强调“从我们接管城市的第一天起，我们的眼睛就要向着这个城市的生产事业的恢复和发展……只有将城市的生产恢复起来和发展起来了，将消费的城市变成生产的城市了，人民政权才能巩固起来。城市中其他的工作……都是围绕着生产建设这一个中心工作并为这个中心工作服务的”<sup>③</sup>。在这一时期，党领导下的城市安全工作也是重点围绕如何服务保障好生产建设这一中心任务而展开的，主要包括以下几个方面。

一是保护生产物资安全。随着解放战争的节节胜利，大批城市相继被解放，中共中央从1948年起陆续发布了一系列关于有序接收城市、保护城市安全的政策文件，如《中央批转东北局关于保护新收复城市的指示》《中央关于军事管制问题的指示》《中央军委关于准备接收北平、天津、唐山工作的指示》《中央军委关于要充分注意保护北平工业及重要文化古迹给林彪等的指示》等，并特别设立军事管制委员会作为被解放城市的过渡性管理机构，负责接管城市、维护城市稳定，其中一个重要任务就是保护“机器、物资及一切建筑物”<sup>④</sup>等生产物资的安全，防止破坏工厂设备、破坏基础设施、破坏工商业等各类破坏活动，以促使被解放城市尽快恢复生产建设。

① 《关于抗日民族统一战线与党的组织问题——在中共扩大的六届六中全会上的报告提纲》（一九三八年十月十五日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第十五册），北京：中央文献出版社，2011，第676页。

② 延安市志编纂委员会（1994）：《延安市志》，西安：陕西人民出版社，第482页。

③ 《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991，第1427—1428页。

④ 《中共中央工委关于收复石家庄的城市工作经验的通报》（一九四八年二月十九日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第二十五册），北京：中央文献出版社，2011，第160页。

二是保护生产环境安全。在社会环境方面，为巩固新生政权，1950—1951年，党中央和人民政府先后颁布了《关于镇压反革命活动的指示》和《中华人民共和国惩治反革命条例》，开启了“镇压反革命”运动，肃清了国民党反动派遗留在大陆的反革命残余力量和反动组织，为维护社会稳定、保障城市生产建设的安全发展创造了有利条件。在自然环境方面，为应对水患、地震等频繁发生的自然灾害，党中央号召人民开展“生产自救”“以工代赈”等来克服自然灾害<sup>①</sup>；同时在国务院成立中央救灾委员会，主管全国救灾事宜，并组建了基于地震局、水利部、海洋局等专业部门的救援队伍<sup>②</sup>。

三是保护劳动力安全。受战乱、疫病、卫生条件等影响，新中国成立前我国人均寿命不到40岁，一些地区因鼠疫、霍乱、血吸虫病等传染病肆虐而人烟稀少、劳动力匮乏。从1949年开始，为改变旧中国卫生环境落后、传染病流行的现实，全国普遍开展了群众性卫生运动，各地各单位成立“爱国卫生运动委员会”，动员群众清理垃圾、改建厕所、“除四害”等，提高城市公共卫生和人民生命健康水平。

四是保护劳动生产安全。1954年中华人民共和国颁布第一部宪法（“五四宪法”），将加强劳动保护作为国家基本政策确定下来，根据“管生产必须管安全”的原则，建立了劳动部门综合监管、行业部门具体管理的安全生产责任体制，加大了劳动保护和安全生产监管力度。在这一阶段，随着一系列安全管理制度和运动的相继开展，我国城市安全事业得到迅速发展，并对保障城市生产建设的顺利开展发挥了不可替代的积极作用。

### 三、围绕提升发展能力开展城市安全工作（1979—2011年）

1978年12月党的十一届三中全会召开，党和国家的工作重心从“文革”时期的“以阶级斗争为纲”重新回到“以经济建设为中心”的轨道上，强调“在社会主义改造基本完成以后，我国所要解决的主要矛盾，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”<sup>③</sup>。发展和提高生产力成为这一时期的主要任务，城市安全工作也同样紧紧围绕这一主题。

一是以“工程为基”强化城市防灾减灾能力。广泛开展治黄、治淮、治江等治水行动，包括三峡工程、大藤峡工程、小浪底工程、临淮岗工程等一批大型水利枢纽工程建成并投入使用，使大江、大河、大湖流域城市的防洪、抗旱、减灾能力明显增强，减轻了城市洪涝、干旱等灾害风险。1989年国务院同意成立中国国际减灾十年委员会<sup>④</sup>，

① 孙绍聘（2004）：《中国救灾制度研究》，北京：商务印书馆，第130页。

② 刘智勇、陈苹、刘文杰（2019）：《新中国成立以来我国灾害应急管理的发展及其成效》，《党政研究》第3期，第28—36页。

③ 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，1982，第839页。

④ 《国务院关于成立中国“国际减灾十年”委员会的批复》（国函〔1989〕14号），[http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-03/24/content\\_8025.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-03/24/content_8025.htm) [2021-08-18]。



负责研究制定国家防灾减灾的规划、政策，协调指导地方开展各类防灾减灾工作。

二是成立全国安全生产委员会促进安全生产能力的提升。为整顿生产环境、促进生产安全，国务院成立了全国安全生产委员会，恢复了安全生产的各项制度，加强了对城市安全生产工作的领导和监督。2002年，《中华人民共和国安全生产法》正式施行，进一步督促了各地切实落实安全生产的各项制度，使安全生产能力明显提升。

三是构建安全应急治理体系增强发展保障能力。2003年暴发的“非典”疫情暴露出我国“突发事件应急机制不健全，处理和管理危机能力不强”<sup>①</sup>等问题，在总结“非典”经验教训的基础上，国家以“一案三制”（“一案”即突发事件应急预案，“三制”即应急管理的法制、体制、机制）为框架，开启了具有现代意义的安全应急治理体系建设。2004年，国务院办公厅印发《省（区、市）人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南》；2006年，国务院办公厅设置国务院应急管理办公室，随后各城市也在办公厅（室）内部设立应急办；2007年，《中华人民共和国突发事件应对法》正式施行。在这一时期，我国城市安全管理的法制化、制度化进程显著加快，城市安全管理取得了里程碑式的跨越，初步建立了具有中国特色的“一案三制”应急管理体系，为城市安全发展提供了有力保障。

## 四、围绕人民美好生活需要开展城市安全工作（2012年以来）

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，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。2014年，习近平总书记提出了“总体国家安全观”，对安全的内涵、外延和时空领域进行了全新阐释，提出要“以人为本”构建集各类传统安全和非传统安全于一体的国家安全体系。作为国家安全体系的重要组成部分，这一时期的城市安全工作也强调“以人为本”，以满足人民美好生活需要为重要方向。

一是将保障城市安全作为实现人民美好生活的重要前提。着力推进以人为核心的城镇化，2015年中央城市工作会议明确提出“让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。要把安全放在第一位，把住安全关、质量关，并把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节各个领域。”<sup>②</sup> 2020年习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上的讲话中也强调要“使城市更健康、更安全、更宜居，成为人民群众高品质生活的空间……必须把生态和安全放在更加突出的位置，统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要”<sup>①</sup>。

二是不断完善城市安全应急治理体系。2018年国务院机构改革，将公安部、民政部、

<sup>①</sup> 《胡锦涛在全国防治非典工作会议上发表重要讲话（2003-07-28）》，[http://www.gov.cn/ztlz/content\\_355315.htm](http://www.gov.cn/ztlz/content_355315.htm) [2021-08-18]。

<sup>②</sup> 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》2015年12月23日，第1版。

水利部、中国地震局、国务院抗震救灾指挥部、国家安全生产监督管理总局、国家防汛抗旱总指挥部、国家森林防火指挥部等 13 个部门涉及安全生产、自然灾害和事故灾难的应急救援职责进行整合，成立应急管理部，同时在城市层面组建成立相应的应急管理厅局，逐步建立起了统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色安全应急管理体系。

三是坚持人民至上、生命至上推进城市安全工作。习近平总书记曾经多次强调“人民至上、生命至上”“保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价”，坚持“人民至上、生命至上”成为新时代城市安全工作的重要原则。在此思想指导下，我国城市安全取得突出成就，2013—2018 年全国平均因灾死亡失踪人数相较于 2001—2012 年降低了 86%，直接经济损失占 GDP 比重降低了 59%，生产安全事故数量和死亡人数实现了持续下降，安全生产形势明显好转。公共卫生建设也迈上新台阶，特别是 2020 年以来党领导全国人民取得了抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果，得到国际社会的广泛肯定。

马克思主义哲学告诉我们，矛盾是事物运动发展的源泉和动力，社会主要矛盾具有根本性和变化性的特征。中国共产党成立 100 年来，始终抓住我国社会经济发展在不同阶段的主要矛盾，及时调整和有效开展城市安全工作，不忘初心、砥砺前行，为顺利实现第一个百年奋斗目标做出了重要贡献，让城市成为满足人民美好生活向往的重要依托和建设社会主义现代化强国的坚强阵地。

## 新中国成立前中国共产党的土地工作思想

董昕

值此中国共产党建党百年之际，对建党百年来的土地制度建设进行总结具有重要的历史意义。已有研究对于党领导下的中国土地制度总结大多偏重于新中国成立以后，对新中国成立以前的中国共产党土地工作思想总结得相对较少。然而，新中国成立以前的中国共产党土地工作思想也是党领导土地制度建设的重要组成部分。因此，本文将对新中国成立前的党的土地工作思想加以梳理和总结。

### 一、中国共产党的土地工作思想自城市而始（1921—1927 年）

近代中国的城市发展十分有限，由于缺乏这一阶段的统计数据，只能根据个别地区的调查以及 1949 年中国的城镇化水平（城镇化率为 10.6%）进行判断，1949 年前

① 习近平（2020）：《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》，《求是》第 21 期，第 4—10 页。

【作者简介】董昕（1977—），中国社会科学院生态文明研究所城市群研究室副主任、副研究员，邮政编码：100710。

中国的城镇化率大致在10%以下。<sup>①</sup>中国近代工商业经济集聚于城市，特别是沿海沿江的口岸城市，形成了“口岸—腹地”的空间格局。<sup>②</sup>中国的无产阶级也随着工商业和城市的发展而产生并日益壮大。五四运动时期，中国工人总数达到了260万人，从地区来看，天津、青岛、上海、武汉等工业集中的大城市都集中了十万至数十万的工人；从行业来看，工人密集于铁路、矿山、航运、造船、纺织等行业；从企业性质来看，其中很大一部分是在帝国主义企业中。<sup>③</sup>那时中国的产业工人人数虽然不多，但很集中，这就使其具有强大的凝聚力和战斗力。无产阶级的产生和发展，为中国共产党的建立奠定了阶级基础。工人阶级与工业主要集中在城市，中国共产党作为中国工人阶级的先锋队，早期也将工作重心放在城市中，放在对工人阶级及其他城市居民的革命动员上。<sup>④</sup>

1921年，中国共产党第一次全国代表大会在上海召开，标志着中国共产党的正式成立。中共一大讨论并通过了《中国共产党第一个纲领》，纲领中明确提及土地问题的处理，即“消灭资本家私有制，没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料”<sup>⑤</sup>；1922年，中国共产党第二次全国代表大会在上海召开，大会宣言中提到“废除丁漕等重税，规定全国——城市及乡村——土地税则”<sup>⑥</sup>。这一方面表明土地问题从建党伊始便是党关注的重要问题之一，另一方面也表明党的土地工作思想是自城市而始的。1923年，中国共产党第三次全国代表大会确定与中国国民党建立革命统一战线。1924年始，以国共合作为基础的，反对帝国主义、北洋军阀的国民革命兴起。1927年，蒋介石、汪精卫先后在上海、武汉发动反革命政变，实行“清党”“分共”，国民革命最终失败。国民革命的失败使中国共产党面临事关前途和命运的关键时刻，1927年8月7日中共中央政治局召开紧急会议（即“八七会议”），确定了实行土地革命和武装反抗国民党反动派屠杀政策的总方针。<sup>⑦</sup>

1921—1927年，中国共产党的主要精力和工作重心在城市，土地问题虽然在中国共产党建党初期就被提及，但是土地工作尚未被提到非常重要的层面。一直到“八七会议”，土地革命和武装起义的两大工作方针才被确立，这也标志着中国革命开始由国民革命阶段进入土地革命战争阶段。

① 李蓓蓓、徐峰（2008）：《中国近代城市化率及分期研究》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》第3期，第34—41页。

② 方书生（2020）：《近代中国经济空间秩序的形式与内容》，《中国经济史研究》第2期，第38—50页；谢放（1998）：《抗战前中国城市工业布局的初步考察》，《中国经济史研究》第3期，第98—107页。

③ 林浣芬等（1994）：《新编中国革命史》，厦门：厦门大学出版社，第66页。

④ 杨凤城（2007）：《马克思主义中国化历程中理论创新的标准与重大创新成果》，《教学与研究》第4期，第24—30页。

⑤ 中国社会科学院现代史研究室、中国革命博物馆党史研究室选编（1985）：《“一大”前后——中国共产党第一次代表大会前后资料选编（一）》，北京：人民出版社，第6页。

⑥ 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921~1949）》（第一册），北京：中央文献出版社，第133—134页。

⑦ 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921~1949）》（第四册），北京：中央文献出版社，第385页。

## 二、党领导的土地革命胜在农村包围城市（1927—1949年）

### （一）革命根据地的土地革命打破封建土地制度（1927—1937年）

1927年“八七会议”确立土地革命的工作方针之后，中国共产党在土地制度建设方面开展了诸多工作。1928年，中国共产党第六次全国代表大会通过了《中国革命现阶段的十大政纲》，十大政纲中的两大政纲是直接和土地相关的，分别是“七、没收一切地主阶级的土地，耕地归农”“八、改善兵士生活，发给兵士土地和工作”<sup>①</sup>。这说明在中国共产党的工作中，土地方面的内容已经被提高到了非常重要的位置。1928年冬，中国共产党第一部土地法——《井冈山土地法》得以制定和发布，以法律条文的形式规定了土地的没收、分配与买卖等方面的土地制度。<sup>②</sup>1929年，红军从井冈山到赣南的兴国县，制定和发布了《兴国县土地法》，主要是把《井冈山土地法》中的“没收一切土地”改为“没收公共土地及地主阶级土地”<sup>③</sup>。这一改变体现了中国共产党对土地斗争认识的发展，也反映了中国共产党土地工作与时俱进的作风。1930年党的“二七会议”召开，制定了《二七土地法》，对土地的没收、分配、土地税等问题作了比《井冈山土地法》和《兴国县土地法》更为详细的规定，但也仍然存在一些问题，如土地的所有权仍归苏维埃政府，农民只有使用权；禁止土地自由买卖；过分打击了富农的利益，甚至伤害了中农的利益等。<sup>④</sup>

这一阶段，中国共产党将土地革命置于重要位置，其间农村包围城市的革命战略思想也逐渐形成。中国共产党在土地制度建设方面进行了诸多具有开创性的实践，并从实践中及时总结经验，先后颁布和实施《井冈山土地法》等文件，通过法律规定指导革命根据地的土地革命。虽然，这些开创性的土地制度建设不可避免地带有时代的局限性，但是，无疑打破了封建土地制度对人民群众的桎梏，赢得了人民群众的支持，同时也巩固和发展了党的革命根据地。

### （二）“减租减息”政策支持抗日民族统一战线（1937—1945年）

1937年，为了团结全民族各阶层的力量抵抗日本帝国主义的侵略，中国共产党发布《中共中央为公布国共合作宣言》，宣布“停止以暴力没收地主土地的政策”<sup>⑤</sup>。其后，中央政治局在陕北洛川召开扩大会议，通过了《中共中央关于目前形势与党的任务的决定》《中国共产党抗日救国十大纲领》，首次提出了“减租减息”

① 中共中央文献研究室编（1999）：《中华人民共和国开国文选》，北京：中央文献出版社，第25页。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第五册），北京：中央文献出版社，第814—816页。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第六册），北京：中央文献出版社，第184—186页。

④ 吉安市委党史办：《二七土地法》，<http://www.jian.gov.cn/news-show-11100.html> [2021-08-18]。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第十四册），北京：中央文献出版社，第369—371页。

的政策<sup>①</sup>。为了进一步贯彻减租减息政策，1942年中共中央先后发布《关于抗日根据地土地政策的决定》《关于如何执行土地政策决定的指示》，明确了减租减息的具体办法，如“一般实行‘二五减租’，即照抗战前租额减低25%”<sup>②</sup>等。

这一阶段，为了全民族抗日的需要，党的土地政策改“没收地主土地”为“减租减息”，虽然暂缓了对土地产权的变革，没有彻底地改变封建土地关系，但是有利于团结各阶级阶层，争取和凝聚了更广泛的民族抗日力量，对夺取抗日战争的胜利起到了不可或缺的作用。

### （三）实行耕者有其田的土地制度赢得解放战争（1945—1949年）

1945年，抗日战争胜利以后，山西、河北、山东等各解放区人民群众要求废除封建土地制度、实现“耕者有其田”的愿望和呼声越发强烈。1946年，中共中央发布《关于土地问题的指示》，提出“应坚决拥护群众在反奸、清算、减租、减息、退租、退息等斗争中，从地主手中获得土地，实现‘耕者有其田’”<sup>③</sup>。1947年，中国共产党在西柏坡举行全国土地会议，通过了《中国土地法大纲》，明确“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”，同时也提出“保护工商业者的财产及其合法的营业，不受侵犯”等<sup>④</sup>。

这一阶段，中国共产党又将土地问题提到最重要的位置，遵循群众路线，以法律大纲的形式从根本上变革了原有的土地所有制，土地政策导向由争取土地使用权利、部分废除封建土地所有制转向彻底废除封建性及半封建性土地所有制<sup>⑤</sup>，实行耕者有其田的土地制度，激发了广大人民群众参与革命的热情，为党夺取解放战争的胜利奠定了基础。

总而言之，土地问题从中国共产党建党伊始便是党关注的重要问题之一，党的土地工作思想是自城市而始的，而后随着党的工作重心由城市转向农村，在党的领导下中国土地制度进行了开创性的建设实践，“在乡村聚集力量，用乡村包围城市，然后取得城市”<sup>⑥</sup>，直至取得全国胜利。可以说，新中国成立前党的土地工作思想始于城市，而胜在农村包围城市。

责任编辑：庄立

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第十四册），北京：中央文献出版社，第473—477页。

② 姜华宣（1993）：《新编中国革命史》，北京：人民出版社，第268页。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第二十三册），北京：中央文献出版社，第245—246页。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第二十四册），北京：中央文献出版社，第417、419页。

⑤ 俞明轩、谷雨佳、李睿哲（2021）：《党的以人民为中心的土地政策：百年沿革与发展》，《管理世界》第4期，第24—35页。

⑥ 中共中央文献研究室、中央档案馆编（2011）：《建党以来重要文献选编（1921～1949）》（第二十六册），北京：中央文献出版社，第160页。