

科学发展观在宁波的实践 系列丛书

主 编 谢永康 副主编 林崇建

整合与统筹

——宁波社会主义新农村建设的理论与实践

赵全军 著

ZHENGHE YU TONGCHOU

NINGBO SHEHUIZHUYI XINNONGCUN

JIANSHE DE LILUN YU SHIJIAN

浙江人民出版社

科学发展观在宁波的实践 系列丛书

主 编 谢永康 副主编 林崇建

整合与统筹

——宁波社会主义新农村建设的理论与实践

赵全军 著

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

整合与统筹：宁波社会主义新农村建设的理论与实践/赵全军著. —杭州：浙江人民出版社, 2007. 10

(科学发展观在宁波的实践/谢永康主编)

ISBN 978-7-213-03624-8

I. 整… II. 赵… III. 农村—社会主义建设—研究—宁波市 IV. F327.553

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 144998 号

前 言

科学发展观是指导经济社会发展的科学世界观和方法论。贯彻落实科学发展观,就是要用科学世界观和方法论为指导,坚持以人为本,转变发展理念,拓宽发展思路,创新发展模式,提高发展质量,推进经济社会全面、协调、可持续发展。改革开放以来,特别是党的十六大以来,宁波市委、市政府始终坚持科学发展,先后作出了“建设现代化国际港口城市”、“六大联动”、“六大提升”、“将现代化国际港口城市全面推向新阶段”等一系列事关宁波科学发展的重大战略决策,走出了一条富有鲜明宁波特色、充满生机和活力的改革发展之路,初步实现了经济社会又好又快发展,全面、生动地实践了科学发展观。

根据中国社科院发布的《城市竞争力蓝皮书》排名,宁波无论是经济建设还是社会发展,都走在了全国前列,城市综合竞争力连续三年位居全国十强。经济规模不断扩大,2006年全市完成国内生产总值2864.5亿元,同比增长13.4%,居15个副省级城市第5位;财政一般预算收入561.2亿元,同比增长20.3%,其中地方收入257.4亿元,同比增长21.2%,居15个副省级城市第4位。港口优势进一步凸显,2006年货物吞吐量超3亿吨,同比增长15%,仅次于上海港,居中国大陆港口第2位;集装箱吞吐量突破700万TEU,居中国大陆港口第4位,同比增长35%,增幅连续8年名列中国大陆主要集装箱港口前茅。人民生活水平显著提高,2006年市区居民人均可支配收入19674元,增长13.0%,居15个副省级城市第3位;农村居民人均纯收入8847元,增长13.3%,连续三年保持两位数增长。随着文化大市建设的深入推进,宁波教育、科技、文化、卫生、环保等社会事业得到蓬勃发展,先后被评为全国文明城市、全国优秀旅游城市、全国卫生先进城市、国家

环保模范城市、全国“双拥”模范城市以及公众首选宜居城市等。市民幸福感、自豪感显著增强，一个富裕、和谐、文明的美丽家园已初步建成。

尽管取得了突出的成就，但随着改革开放的深入推进，宁波进一步发展面临着诸多问题，如经济增长方式还没有根本转变，水、电、土地等要素制约加剧，人口、资源、环境压力日益增大，区域、城乡均衡发展的难度增大，社会事业发展相对滞后等。这些都是宁波在前进道路上需要高度重视并认真加以解决的问题，能否妥善处理这些问题，关系到宁波未来经济社会发展的大局。为了系统总结宁波经济社会快速发展的经验，理性应对发展过程中遇到的各种瓶颈与制约，宁波市社科院组织有关专家编撰了“科学发展观在宁波的实践系列丛书”，包括《转型与提升——宁波经济发展的理论与实践》、《突破与跨越——宁波创新型城市建设的理论与实践》、《共建与共享——宁波社会主义和谐社会建设的理论与实践》、《整合与统筹——宁波社会主义新农村建设的理论与实践》、《务实与高效——党的执政能力建设在宁波的实践》、《秩序与规范——宁波社会主义法治建设的理论与实践》等六本书，这无疑是在社科院主动服务地方经济社会发展的有益尝试。

为了使“科学发展观在宁波的实践系列丛书”尽可能从理论和实践的結合上反映宁波的经验、做法和未来发展趋势，提升成果的学术层次，宁波市社科院采取了一系列措施。2006年，宁波市社科院发布“城市经济发展的理论与宁波实践”、“创新型城市建设的理论与宁波实践”、“和谐社会建设的理论与宁波实践”、“社会主义新农村建设的理论与宁波实践”、“执政能力建设的理论与宁波实践”、“法治建设的理论与宁波实践”等六个市哲学社会科学“五个一批”重大研究项目，以社科规划课题的形式，通过公开招标的方式成立了六个课题组，成员涵盖宁波大学、浙江万里学院、宁波工程学院、中共宁波市委党校、宁波市经济建设规划研究院等市内主要高校和研究机构，集聚了一批比较优秀的专家、学者进行跨学科联合攻关，为课题的顺利完成提供了良好的组织保障。一年多来，各课题组认真负责，一丝不苟，通过开展实地调研、钻研有关文献资料和召开学术研讨会等方式，分别从社会、法治、新农村建设、自主创新、经济、党建等方面对宁波贯彻落实科学发展观的实践进行了深入的总结，对宁波目前面临的问题进行了系统的梳理，对宁波未来的发展进行了科学的探讨，较好地完成了研究任务。在课题研究的提纲

设计、书稿形成的各个阶段,宁波市社科院都组织院内外的专家进行认真的审阅、讨论,提出了若干修改意见。本套系列丛书是在各课题组研究成果的基础上,参考评审专家的修改意见几易其稿而成,凝聚着各课题组成员的辛勤劳动和评审专家的宝贵意见,在此一并表示衷心的感谢。

本套系列丛书的编撰工作是在丛书编撰委员会的领导下进行的。宁波市社科院党组书记、院长谢永康担任主编,负责全书的总体策划、框架确定和审阅定稿;社科院副院长林崇建担任副主编,负责具体编撰计划的实施以及修改、审稿工作;经济研究所吴向鹏所长、社会发展研究所俞建文所长、文化研究所方东华所长分别承担相关课题的协调、审阅、修改工作;科研管理处周昌林处长参与了前期的策划、课题招标工作;科研管理处宋炳林同志在全书的整理、出版过程中承担了大量的具体工作,其他编委会成员也协力做了诸多的工作。此外,浙江人民出版社对本书的出版给予了大力支持,在此表示诚挚的感谢。

因研究水平有限,加之时间仓促,本课题成果还存在诸多的缺点与不足,恳请所有关心宁波发展的同志给予批评指正,以促使我们进一步深化研究,推动宁波经济社会持续健康快速发展。

目 录

CONTENTS

第一章 社会主义新农村建设的理论思考	1
第一节 新农村建设：社会变迁中的农村治理范式转型	1
第二节 实践与示范：新农村建设的经验借鉴	13
第三节 社会主义新农村建设与科学发展观	24
第二章 市域统筹城乡发展与宁波的社会主义新农村建设	35
第一节 市域统筹：宁波推进新农村建设的现实选择	35
第二节 市域统筹的积极探索与宁波新农村建设的主要成就	48
第三节 强化市域统筹：宁波深化新农村建设进程的路径选择	60
第三章 农村经济转型与宁波农民增收机制的创新	73
第一节 从传统农业到现代农业：宁波农村经济转型的产业基础	73
第二节 “村企结对”：推动宁波农村经济转型与发展的全新载体	92
第三节 多元化收入体制的构建：宁波农民增收机制的创新	104
第四章 传统村落转型与宁波农村新型社区建设	115
第一节 宁波新型社区建设与农民生活区域的空间转型	115
第二节 新型社区建设与农民生活区域的功能转型	128
第三节 新型社区建设与农民生活区域的管理转型	142
第五章 治理结构转型与宁波农村管理体制变革	155
第一节 农村综合改革的深化与宁波农村行政管理体制的变革	155
第二节 土地流转改革的深化与宁波农村土地利用制度的创新	168

第三节 社区股份制改革的深化与宁波农村集体经济管理制度的创新	182
第六章 农民转型与宁波农民市民化发展	201
第一节 农民市民化：新农村建设的必然选择	201
第二节 农民市民化的动力与途径及宁波的积极探索	211
第三节 制约宁波农民市民化进程的现实困惑及其突破	227
结 语 整合与统筹：宁波新农村建设的经验与启示	238
参考文献	251
后 记	261

第一章 社会主义新农村建设的理论思考

第一节 新农村建设：社会变迁中的农村治理范式转型

在现代化进程中，世界各国普遍存在着城乡发展失衡的现象，而且在一定的时期内，这种失衡以及由此形成的二元社会结构甚至会持续扩张，这已经成为了各国现代化进程的普遍规律。平衡城乡之间的发展差距，除去现代化过程中经济发展运行的自身规律，可以在漫长的时期内自动弥合这种差距外，政府的作用更为明显，政府的行为选择尤其是关于农村治理的道路与政策范式的选择在很大程度上决定着这个过程周期的长短。因此，国家需要根据社会发展阶段的不同以及社会转型的需要，合理调整或改变其农村治理之策，以减少现代化进程的“阵痛”，促进社会的和谐发展。事实上，近年来我国日益突出的“三农”问题的根源也在于此，也就是说，如果说，在改革之初中国农村发展的突出问题在于经济领域，“三农”问题的关键在于农业生产；那么，而当前中国农村经济社会的发展已进入到了新的阶段，突出的问题不仅存在于经济领域，而且关联到整个农村的制度安排，这种变化与这些年来国家的农村治理政策有关。所以，仅限于经济层面的制度改造是不能有效解决我国“三农”问题的，要破解当前的“三农”困境，必须要通过国家宏观发展战略的转变和宏观制度的创新，推动农村治理范式转型，构建起一套与新的发展情境相适应的农村治理体系。

一、农村发展困境的凸显：推动我国农村治理范式转型的现实压力

作为一个后发、内向型的发展中的农业大国，农业、农村和农民问题始终是关系到中国革命和建设以及现代化发展的根本性问题，也一直是我国党和政府工作的重中之重。自新中国成立以来，不仅我国的三代领导人毛泽东、邓小平、江泽民曾多次强调和论述过正确处理农业、农村和农民问题的重要性，而且在实践领域中，党和政府在推进和加速工业化进程的同时，也一直积极地探寻着有效的农村治理之策。从计划经济时代的城乡分治到改革开放以后的农村经济政治体制改革，伴随着社会生态环境的变化，我国农村社会的治理理路和政策范式不断地发生着这样或那样的变迁。但从农村发展的现实来看，我国“三农”问题解决得似乎并不能让人满意，尤其是在20世纪90年代中国进入到了计划向市场的转型过程中以后，“三农”困境以及由此引发的农村治理性危机更加凸显。之所以会有如此局面的出现，主要是因为传统的计划经济体制和不健全的市场经济条件下，我国农村的发展事实上存在着制度歧视、市场失效和政府失灵的三重困境。

（一）制度歧视

这主要表现在重视工业的发展战略和偏向城市的政策范式的形成上。新中国成立以后，我们照搬苏联模式建设社会主义，形成了高度集中的计划经济体制，并选择了重工业优先的发展战略。受制于人均资源有限的农业大国的国情限制，再加上战争环境和外部市场压力的缺乏，为工业化提供资源积累的任务就落到了农业和农民的肩上，因此，如同其他工业化国家一样，在新中国成立之初的工业化初始阶段，我国选择了城市优先于乡村、工业优先于农业的城乡发展战略，并以此为基础构建起了一个以农产品统购统销制度、人民公社制度和户籍制度为主要内容的城乡二元社会结构。在这样的制度框架下，一方面，国家权力高度统摄农村社会，农村社会的生产和生活几乎全部被纳入了行政计划的控制之下，国家通过工农业

产品的“剪刀差”和农业税，从农村汲取了大量的资源，将农业上的剩余源源不断地提供给工业和城市，这样的制度安排使得农村社会既失去了自由发展的活力，也失去了发展所需要的资源基础。据统计，1952—1978年期间，我国农业以“剪刀差”的方式共向工业提供了3400亿元的积累，年平均达125.93亿元；而在1979—1994年的十多年里，政府通过工农业产品“剪刀差”和农业税的方式从农业取得了大约16755亿元的收入（其中农业产品“剪刀差”收入约为15000亿元，同期农业税收为1755亿元），减去财政支农支出3769亿元，政府从农业提取的净剩余为12986亿元，每年从农业部门流出的资本达到811亿元之多。^①另一方面，以户籍制度为核心的城乡二元社会结构使得农民事实上成了低人一等的二等公民，大量的农村人口被集中在有限的土地上从事着“过密化”的农业生产^②，无法享有国民待遇，城乡之间不仅人均收入、公共服务水平差距甚大，而且还形成了两种不同的体制并分别对应着不同的“待遇”，如不同的身份制度、教育制度、就业制度、公共物品制度等。

（二）市场失效

这主要表现在农业的弱质性特征和不平等竞争的加剧上。尽管十一届三中全会以后，以市场为取向的农村改革极大地解放和发展了农村生产力，农村社会的发展也因此取得了长足的进步和历史性的突破，但在其他的配套制度不能及时跟进的条件下，这一改革又使农村在市场经济的竞争中趋向衰落。一方面，按照非均衡理论，国民经济的发展是不平衡的，出现越早的产业，比较利益就越低，而产生较晚的产业，其比较利益就越高。从现实来看，与二、三产业相比，农业的比较效益是比较低的，一般难以得到社会平均利润和平均劳动报酬，因为农业不仅投资周期长、资金周转缓慢，而且受气候条件和其他自然力因素的影响极大，生产过程中的不确定因素较多，农业生产效益非常脆弱和易损坏。所以，就产业而论，农业是一个典型的弱质产业。而且在我国，农业的这种弱质性又尤为显著，因为我国是一个资源禀赋较差的发展中的农业国家，不仅自然资源条件较

^① 参见周晓明：《“三农”问题的经济学反思》，载《农村经济》2004年第10期。

^② 参见黄宗智：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局2000年版，第77页。

差、生产者素质较低,而且经济形态较为封闭、市场和社会化服务体系也很不完善。另一方面,市场经济是优胜劣汰的竞争性经济,它要求市场主体具有平等的地位和不受制于人的自主权。虽然改革开放以后,农村联产承包责任制和村民自治的推行使得我国农民获得了空前的生产自主权和管理自治权,但由于思想观念和制度建设的相对滞后,我国城乡分割的二元制度结构和社会结构并未得到根本性的改变,在这样的情境下,让农民走向市场,其不利因素是显而易见的。同时,即使农民拥有平等的市场主体地位,农民在市场经济的竞争中也处于劣势,因为我国是一个超大规模的小农社会,按社区人口均分土地、农户规模细碎化的农业经营方式是很难适应市场体制对规模经济的要求的,没有规模的农业即使可以提高土地的产出率和商品率,也很难产生规模效益和产业竞争优势。因此,极其分散的小农经济在市场经济的无情竞争中是很难看到胜利的“曙光”的。

(三) 政府失灵

这主要表现在政府的缺位和错位上。我国是个特殊的农业大国,农业除了经济学一般意义上的“基础”地位以外,还承载了太多政治、文化和历史所赋予的使命。长期以来,向城市倾斜的宏观政策使得在市场竞争中处于弱势地位的农业和农民处于更加不利的地位,它们不仅没能得到政府的有效保护和扶持,甚至是连政府所必须承担的农业基础设施和教育、医疗、社会保障等公共服务也需要农民自我供给。如此的政府缺位和错位使得我国农村社会的治理遭遇了政府失灵的困境。一方面,多年行政强制式的资源汲取,不仅使得作为产业部门的农业失去了发展的内在冲动和物质基础,而且使得城乡失衡进一步加剧,社会公平与和谐发展的目标难以实现;另一方面,多年来政府投入的不到位,也造成了整个农村基础设施和公共服务供给匮乏的困境,这不仅使得农业缺乏可持续的发展能力,而且也使得农民无法共享经济社会发展成果。

由此可见,尽管传统的农村治理范式为我国的社会转型积累了一定的资源基础,对我国工业化进程的演进和城市的发展起到了积极作用,但受制于深刻的历史背景和体制落差的影响,这一治理理路和政策范式在新的发展形势下暴露出越来越多问题,对农村社会治理带来了诸多的负面影响。在上述的三重困境的作用下,一方面,城乡失衡和城乡矛盾进一步加

剧,经济发展的巨大成就与日趋严重的“三农”问题形成了强烈的反差。虽然根据发展经济学中的库兹涅茨效应,在经济快速上升时期,城乡差距在经验上会有一个持续上升阶段,但我国自新中国成立以来巨大的城乡差距在世界上是罕见的。高帆的研究表明,我国城乡经济社会发展的不平衡是全面的:就收入水平而言,2004年我国城乡居民的人均净资产和纯收入差距分别为3.70倍和3.21倍,城市贫困发生率仅为农村的0.28倍;就消费水平而言,2005年城镇居民人均消费支出是农村居民的3.29倍,恩格尔系数仅为农村居民的0.80倍;就生活条件而言,农村居民的安全用水、清洁能源、卫生设施和道路硬化均与城市居民相差甚远;就公共服务而言,2004年城镇居民的受教育年限是农民的1.29倍,卫生人员拥有水平和人均医疗支出分别是农民的10.91倍和4.01倍,市民的最低生活保障人数、人数占比、资金支出、人均支出分别是农民的4.52倍、11.0倍、10.66倍和2.36倍。^①另一方面,二元的社会结构不能得以根本改变,以市场为取向的改革使农民在不完全的市场竞争中逐渐演变为改革成本的主要承担者和利益受损的弱势阶层,这使得国家与乡村社会的关系趋于紧张,并由此引发了农村社会的治理性危机的出现。因此,立足于社会生态环境的变迁,推进我国农村治理范式变革,成了当前我国经济社会发展的客观要求,这不仅是促进农村经济社会全面发展、构建和谐小康社会的迫切需要,而且还是解决当前经济社会发展突出矛盾和问题的应对之策,同时也是保持国民经济平稳较快发展的长久之计。

二、工业化中期的来临:我国农村治理范式转型的现实条件

那么,我国农村的发展究竟该何去何从呢?是在原有的制度框架内进行局部调整,还是要对传统的制度范式进行根本性的改造呢?从发达国家

^① 参见高帆:《新农村建设:一个政治经济学视角的解析》,载《当代经济科学》2007年第1期。

和新兴工业化国家的实践看，政府对农村治理范式的选择与一个国家的社会发展阶段，尤其是工业化进程之间有着密切的关系。一般说来，在工业化初始阶段，处理城乡关系大都以“效率优先”为基本原则，与之相对应的是城市剥夺乡村、工业剥夺农业的城乡发展战略；在工业化中期阶段，一般是按照“公平与效率并重”的准则来处理城乡关系，与之相对应的是缩小城乡差距、推动城乡平等发展的发展战略；而在工业化后期，一般奉行“公平优先”的原则，与之相对应的是工业反哺农业、城市反哺农村的城乡和谐发展的发展战略。经济学家霍利斯·钱纳利和莫尔塞斯·塞尔昆曾对此做过学理的分析，他们将工业化过程划分为初级产品生产阶段、工业化阶段和发达经济阶段，并由此将其总结归纳为更一般意义上的依靠农业积累、建立工业化基础的工业化初期阶段，工农业协调发展的工业化中期阶段以及工业支持农业发展的工业化实现阶段。所以，在工业化进程不断推进的过程中，国家需要根据社会发展阶段的不同以及社会转型的需要，适时进行农村治理范式的转型和更新。如同工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是一个普遍性的趋向一样；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、城市与农村的协调发展，也是一个带有普遍性的趋向。而且在实践领域，一些发达和新兴的工业化国家还为此提供了成功的范例。如欧洲的法国、西班牙、意大利、德国等国家，它们在工业化、城市化发展到一定阶段的时候，都采取了为农业发展提供低价生产资料、政府投资兴建农村基础设施、大力发展农业科研和推广农业新技术、对农产品实行价格补贴和保护、采取适当的农业国际贸易保护政策等方式来反哺农业。而对于东亚一些国家和地区来说，这更是一个普遍现象，日本、韩国和我国的台湾省，在工业化发展到一定的阶段后，针对工业化、城市化过程中农村出现的问题，也都采取了加大国家对农村的财政投入、对农村山水田林路进行综合投入和综合整治的政策，以用来改变农村的面貌、保持农村山川秀美的特色、推动农村经济发展和农民增收。

一些学者还测算出了与此对应的、按国际经验反映的工业化各阶段的标志性数据。李激博士的研究表明，工业化初期向工业化中期转变的临界点为：工农业的产值比例为 6 : 4，农业劳动力份额不超过 55%，人口城

市化率不低于 35%，人均 GNP 不少于 1000 美元；而当工农业的产值比例为 8：2，农业劳动力占社会劳动力的比重在 30% 以下，农业在国民生产总值中的份额在 15% 以下，人口城市化率在 50% 以上，人均 GNP 在 2000 美元以上时，则标志着城乡平等发展向城乡融合发展的转折，这意味着工业化后期的来临。^① 同时，实践领域的国际经验也表明，当人均 GDP 超过 1000 美元时，国家将面临发展的拐点，这时国家的城乡发展战略取向将决定着国家的走向和命运；如果国家能根据发展情境的不同，适时、适当地调整和完善其城乡治理之策，国家的经济结构将呈现出可持续的发展态势，城乡、工农之间将会协调发展，并保持着旺盛的经济活力，韩国、日本就是其中的典型；但如果此时国家不能及时、有效地进行治理理路与政策范式的转型，国家的发展将遭遇瓶颈，城乡、工农发展失衡将会进一步加剧，经济社会将会停滞不前，拉美的一些国家则是这一类型的代表。因此，不同的发展阶段决定了经济社会运行的阶段性特征，当前我国农村治理范式的选择必须立足于我国社会生态环境的变化，尤其是要考虑到工业化的阶段性特征。

那么，当前我国的工业化进程究竟处于一个什么样的阶段呢？依据上文所述的国际经验，从我国的人均 GDP 或 GNP、产业结构、就业结构和城镇化水平等四项指标来衡量，众多学者判断认为，中国大约在 2002 年开始进入了工业化的中期阶段，因为在 2002 年中国的人均 GDP 按汇率计算是 970 美元（约为 1000 美元），按购买力计算大约为 3000—4000 美元，农业与非农产业的产值结构大约为 15：85，农业与非农产业的就业结构大约为 50：50，城镇化水平为 35%—40%。^② 而且伴随着我国工业化、城市化进程的演进，我国的综合国力尤其是财政实力也有了大幅度的提高，1978 年中国财政总收入为 1132.26 亿元，占 GDP 的比重不到 11%，人均财政收入仅为 118 元；而到了 2004 年国家财政总收入达到 26355.9 亿元，增加了 22.3 倍，占 GDP 的比重接近 20%，如果把预算外财政算进去的

^① 参见李激：《农业剩余和工业化资本积累》，云南人民出版社 1993 年版，第 62 页。

^② 参见杜漪：《构建和谐城乡关系的经济学研究——以公平与效率的统一为基点》（西南财经大学 2006 年博士学位论文），第 106 页。

话，整个财政规模占 GDP 的比重已经达到 30%，人均财政收入也增加到了 2028 元。^① 而根据国际经验，一般市场经济国家，在财政收入占 GDP 的 30% 的时候，就有条件由国家财政主导来提供农村的公共物品的开支。因此，相对于过去捉襟见肘的“吃饭财政”，当前我国已具备建立公共财政的条件，实施工业反哺农业、城市带动农村的时机基本成熟。所以，当前我国经济社会的发展已经迈入了工业化中期的门槛，在这样的现实背景下，我国农村治理体系的变革必须突破原有的体制空间，对传统的二元性社会结构进行根本性的改造，用城乡统筹发展的新理念来替代城乡分治的旧范式，通过工业反哺农业、城市支持农村的新路子，来应对转型期城乡失衡的困境，从而有效破解中国的“三农”困局，推动社会和谐转型的实现。这不仅是我国工业化发展到一定阶段的必然战略选择，同时也是国家综合实力有所增强条件下的现实选择。

三、新农村建设：我国农村治理范式转型的战略选择

既然工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村的协调发展，成了当前我国城乡发展战略的取向，那么，我们该如何来实现这一战略和目标呢？自 2002 年党的十六大明确提出统筹城乡发展的重大战略以后，中央政府就在科学发展观的统领下，开始谋划从根本上解决“三农”问题的政策范式。在确立了“两个趋向”的战略论断以后，我国选择了以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为主要内容和核心目标的社会主义新农村建设为实现城乡统筹战略的具体路径，从而为工业化中期阶段我国农村治理范式的转型做出了明确的战略定位。

^① 参见杜漪：《构建和谐城乡关系的经济学研究——以公平与效率的统一为基点》（西南财经大学 2006 年博士学位论文），第 269 页。

（一）整合与统筹：新农村建设在中国语境下的特殊含义

为什么会把新农村建设作为实现我国城乡统筹发展的路径选择呢？新农村建设在中国当前的语境下又有着什么样的特殊含义呢？事实上，从缘起上讲，新农村建设在我国并不是一个新的概念，从梁漱溟先生发起的、以文化教育为主导的“乡村建设运动”，到晏阳初先生的运用现代知识对农民进行“卫生、文化、生计、公民”四大教育、进而达到根治“弱愚穷私”四大顽疾的高尚行动，再到新中国成立以后党的文件对这一提法的多次使用，这一治理理念在中国经历了一个漫长的孕育和试验的过程。但与既往的单项性或局部性的治理不同，在经济社会发展进入到新阶段的大背景下，中央再次提出的建设社会主义新农村的发展命题有着更加丰富和深刻的内涵。

1. 工业化中期的新农村建设有着对经济增长和社会发展的双重思考。

这一时期的新农村建设是一个涵盖了生产发展、生活宽裕、村风文明、村容整洁、管理民主的系统工程，体现了经济、政治、文化、社会建设四位一体的发展布局。^①从理论上讲，上述的新农村建设的五个方面的内容可以分为两个层次：生产发展体现的是经济增长，生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主则体现的是社会发展。所以，当前的新农村建设不仅关注影响经济增长的关键性结构，力图探究出影响要素组合效率的组织和制度因素；而且还重视影响社会可持续发展和自由扩展的社会制度安排，力图在经济增长和社会发展之间构建起和谐的互动机制。

2. 当前的新农村建设有着更高的治理视野和价值诉求。

从构建背景的视角来考量，当前我国新农村建设战略的实施是建立在日益扩大的城乡差距和广大农村人口难以合理分享现代化成果的现实基础之上的。因为从一般的发展逻辑来讲，在社会经济发展到一定的阶段以后，如果不对日益扩大的城乡关系进行整合将会影响到国家稳定和现代化进程。美国学者亨廷顿认为，“现代化带来的一个至关重要的政治后果便是城乡差距。这一差距确实是正经历着迅速的社会和经济变革的国家所具

^① 参见农业部课题组：《建设社会主义新农村若干问题研究》，中国农业出版社2005年版。