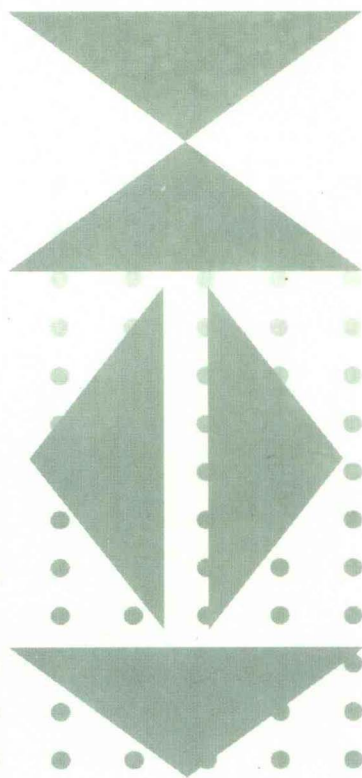


科学发展观视阈下的 新农村建设研究

余维祥 著

KE XUE FA ZHANG GUAN
SHI YU XI ADE
XIN NONG CUN
JIAN SHE YAN JIU



湖北长江出版集团
湖北人民出版社

科学发展观视阈下的 新农村建设研究

余维祥 著

KE XUE FA ZHANG GUAN
SHI YU XI ADE
XIN NONG CUN
JIAN SHE YAN JIU

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

科学发展观视阈下的新农村建设研究/余维祥著.
武汉:湖北人民出版社,2008.11

ISBN 978 - 7 - 216 - 05801 - 8

- I. 科…
- II. 余…
- III. 农村—社会主义建设—研究—中国
- IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 168887 号

科学发展观视阈下的新农村建设研究

余维祥 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉贝思印务设计有限公司
开本:700 毫米 × 1000 毫米 1/16
字数:237 千字

经销:湖北省新华书店
印张:13.75
插页:1

版次:2008 年 11 月第 1 版
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05801 - 8

印次:2008 年 11 月第 1 次印刷
定价:29.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

目 录

第一章 社会主义新农村建设任务的提出	1
一、新农村建设任务的提出	1
二、新农村建设的机遇与挑战	6
三、新农村建设的战略意义	11
第二章 新农村建设指导方针和目标任务	17
一、以科学发展观统领新农村建设	17
二、二十字的发展目标	21
第三章 新农村建设的保障体系	34
一、科学的理论指导	34
二、强大的支撑力量	39
三、坚强的领导核心	44
四、坚定的依靠力量	48

第四章 农村建设的经验及启示	55
一、国外乡村建设运动	55
二、二十世纪我国的三次乡村建设运动	66
三、国内外乡村建设实践对新农村建设的启示	77
 第五章 新农村建设中的几个关键问题	 80
一、农民主体地位	80
二、政府主导作用	86
三、“农民工”问题	93
 第六章 发展现代农业 夯实农业基础	 104
一、社会主义新农村建设的首要任务	104
二、现代农业的特征	107
三、立足国情发展现代农业	114
 第七章 促进农民增收 实现生活宽裕	 128
一、新农村建设的中心任务	128
二、农民增收的现实困境	131
三、积极拓宽农民持续增收渠道	137

第八章 提高农民素质 构建和谐农村 147

一、弘扬美德,淳化乡风..... 147

二、发展教育,提升素质..... 152

三、繁荣文化,净化心灵..... 160

第九章 科学合理规划 改善人居环境 169

一、新农村建设与新村庄建设 169

二、保护农村环境,实现持续发展 178

第十章 加强民主政治建设 完善村民自治制度

..... 190

一、加强农村法制建设 190

二、扩大农村基层民主 198

三、健全村民自治制度 202

后 记..... 214

第一章 社会主义新农村 建设任务的提出

中国共产党十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确了十一五期间我国经济社会发展的奋斗目标和行动纲领，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。建设社会主义新农村任务的提出，为破解“三农”难题指明了方向。

一、新农村建设任务的提出

近几年来，党中央、国务院以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹城乡发展的要求，采取了一系列支农惠农的重大政策。各地区各部门认真贯彻落实中央部署，切实加强“三农”工作，农业和农村发展出现了积极变化，迎来了新的发展机遇。粮食连续几年大幅度增产，农业结构调整向纵深推进，农民收入较快增长，农村税费改革取得重大成果，社会事业进一步发展，农村基层组织建设得到加强，干群关系明显改善。农业和农村发展的良好形势，对保持国民经济平稳较快增长和社会稳定，发挥了重要的支撑作用。但必须看到，当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段，农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出，解决好“三农”问题仍然是工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务。

《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》指出，全面建设小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村。加速推进现代化，必须妥善处理工农城乡关系。构建社会主义和谐社会，必须促进农村经济社会全面发展。农村人口众多是我国的国情，只有发展好农村经济，建设好农民的家园，让农民过上宽裕的生活，才能保障全体人民共享经济社会发展成果，才能不断扩大内需和促进国民经济持续发展。当前，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条

件。《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》明确地回答了为什么要提出建设社会主义新农村的问题。

中央为什么要提出“建设社会主义新农村”，具体地说，主要有以下几个方面的原因：

1. 城乡差距持续扩大，社会公平呼声渐高

在一国经济增长过程中，城乡之间、地区之间出现一定的发展差距是很正常的。但是，如果这种差距过大，就不可避免地会影响整个经济的发展速度和质量，并带来政治、社会等多方面的问题。新中国成立以来，我国城乡经济基本保持一种非均衡的发展态势。改革开放以后，为了快速发展经济，我国在发展思路上着力培育经济增长极，力求用增长极辐射带动周边地区经济的发展。应该说，这种非均衡的发展，对我国经济特别是增长极——城市经济的发展，发挥了重要的作用。目前，我国城乡非均衡发展仍在继续惯性推进，城乡差距持续扩大。

城乡差距持续扩大的问题，早已引起党和政府的高度重视。从中共中央和国务院出台的涉农政策的相关文件来看，党和政府并不是把城乡差距作为一个孤立的问题来看待，而是将其作为“三农”问题的一部分通盘考虑。改革开放以来，中央一再强调，农业、农村、农民问题，关系我国改革开放和现代化建设全局，任何时候都不能忽视和放松。中央先后制定了许多具体政策措施解决这个问题。一个个支农、惠农政策，有力地指导了农村改革，支持了农业生产发展，促进了农民逐渐走向富裕。但农业和农村经济的发展依然存在着突出的问题。城乡发展差距越拉越大，既影响社会公平，又制约经济发展。我国城乡差距是多方面的，主要表现在：

一是城乡居民收入差距。据中国社会科学院农村发展研究所和国家统计局等单位于2006年4月共同发布的2006年《农村经济绿皮书》指出，2005年我国农民人均纯收入3255元，当年城市居民人均可支配收入突破万元大关，达到10493元，城乡人均收入比例高达3.22:1。如果把城市居民收入中一些非货币因素，如住房、教育、医疗、社会保障等各种社会福利考虑在内，城乡居民的收入差距可能更高，有人估计实际上达到6:1以上。我国的城乡居民收入差距已经远远超出了其他国家。同样是农村，地区之间的差距也十分明显。据国家统计局《中国统计年鉴2002》表明，在农村，1978年，农村居民家庭人均纯收入最高的上海和最低的河北相差3.15倍，2001年，最高的上海和最低的西藏已经达到了4.18倍。

二是城乡教育差距。城乡教育差距是一个老话题，也是人们最早认识到的问题。城乡教育差距表现在两大方面：一方面是城乡基础教育的差距。这方面的差距不需要用数据来说明，只要到农村中小学去走一趟，一切就一目了然，其差距可以用天壤之别来形容。关于农村中小学教学条件之差、教学手段之落后、教师队伍之缺乏的报道时时见诸报端，这里就不再占用篇幅加以描述了。另一方面是城乡受教育人口比例的差距。城镇高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是乡村的3.4倍、6.1倍、13.3倍、43.8倍、68.1倍。

三是城乡生活环境和生活水平的差距。城乡生活环境的差距主要体现在公共设施、公共交通、文体体育活动设施、医疗卫生条件、文化站、图书馆等方面。以城乡医疗差距为例，2007年12月26日在第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上，卫生部部长陈竺指出，当前，我国医疗卫生资源多集中在城市，其中优质资源又多集中在大中型医院，城乡和区域之间差距不断加大。我国医疗卫生资源配置不合理，有80%的医疗卫生资源集中在城市和大医院，农村医疗卫生资源严重不足，条件差、设备少、水平低，农村缺医少药，农民看病困难。农村普遍缺乏合格的医疗卫生人才，据统计，目前农村乡镇卫生院人员中，本科毕业生占1.6%，大专生占16.9%，中专生占59.9%，有近21.6%的卫生人员没有任何学历。即便像阑尾炎这样的小手术，有些农民还要到县城以上的医院做，既耽误了病情，又增加了农民的经济负担。城乡生活水平的差距实际上是城乡收入差距的反映。1999年城镇居民的人均消费水平为6796元，而农民人均消费水平只有1927元。城镇居民人均消费水平是农民人均消费水平的3.53倍。据测算，农民的消费水平与城镇居民相比相差9年左右。从城乡居民家庭拥有的耐用消费品情况来看，农村家庭拥有彩色电视机、电冰箱和洗衣机的数量分别是城镇家庭拥有量的45%、17%和32%。2001年城镇居民恩格尔系数为37.9%，而农村为47.7%，农村比城市要高出10个百分点。

四是城乡社会保障差距。社会保障是社会的安全系统，是经济社会发展的“调节器”、“稳定器”。改革开放以来，我国的社会保障在覆盖面、资金规模和保障水平等方面取得了前所未有的进步。但是由于我国人口众多，地区之间、城乡之间发展不平衡等多方面的原因，目前，我国实际能够真正享受到国家的社会保障政策的人口还很少，且主要集中在城镇，城乡社会保障差距很大。当前，城镇社会保障制度处在完善阶段，而农村社会保障事业还刚刚起步和探索之中。例如，城镇早在20世纪90年代初就已开始建立居民最低生活保障制度和各种社会救助制度，而农村居民最低生活保障2007年

才全面启动；城镇社会救助制度已经比较完善，而农村社会救助制度的保障水平有限，处于不稳定状态。城乡居民实行不同的基本医疗保障模式和运行机制。城镇职工参加基本医疗保险，由用人单位和个人共同缴费，实行社会统筹和个人账户相结合的管理模式；城镇非从业人员和中小学阶段的学生等人员参加城镇居民基本医疗保险，以家庭缴费为主，政府给予适当补助，属自愿行为；农民参加新型农村合作医疗，以家庭为单位，由个人、集体和国家三方出资，属自愿行为。2005年，城镇职工医疗保险人均基金收入1079元，新型农村合作医疗人均基金收入只有42.09元，前者是后者的约26倍；城镇职工医疗保险基金人均支出781.88元，新型农村合作医疗基金人均支出34.50元，前者是后者的23倍。2007年，中国政府决定在全国建立农村最低生活保障制度，将符合条件的农村贫困人口纳入保障范围，重点保障病残、年老体弱、丧失劳动能力等生活常年困难的农村居民。但与城市最低生活保障制度相比，农村最低生活保障制度建设滞后，保障范围、保障程度也远远落后。截至2006年底，享受最低生活保障的人数，城市为2240.1万，农村为1593.1万，城市比农村多647万人；城市最低生活标准和最低生活保障平均支出水平分别为169.6元和83.6元，分别是农村的2.39倍和2.42倍。显然，城乡社会保障的差距已严重影响着社会的公平。

2. 农业基础比较薄弱，粮食安全警钟长鸣

农业是国民经济的基础。我们党的三代领导集体和以胡锦涛为总书记的中央领导集体都曾经反复强调农业的基础地位。作为一个拥有近9亿农业人口的大国，如果不重视农业的发展，那是十分危险的。江泽民指出：“我们必须牢记建国以来几次由于农业大起大落而导致国民经济大上大下的教训。在建立社会主义市场经济体制的过程中，要继续坚定不移地贯彻以农业为基础的方针，坚定不移地把农业放在经济工作的首位。”^①从现在的情况来看，虽然党和政府高度重视农业，但是，由于我国的农业基础还十分薄弱，农业的发展还不能适应国民经济发展和人民生活水平提高的需要。

首先是粮食生产形势严峻。中国作为一个有13亿人口的国家，粮食问题始终关系国计民生，所以党中央国务院历来都高度重视。胡锦涛同志2003年10月在湖南考察工作时强调：“粮食问题是关系经济安全和国计民

① 江泽民：《要始终高度重视农业、农村和农民问题》，《十四大以来重要文献汇编》上册，第424～425页。

生的重大战略问题，任何时候都不能有丝毫的松懈。”1978年，我国的粮食总产量为3.0477亿吨，到1984年，粮食总产量达到高峰4.0731亿吨；从1985年到1988年开始陷入4年的徘徊状态；1989年粮食恢复增长，1990年达到历史最高记录4.4624亿吨；从1991年到1994年又开始陷入4年徘徊期；1995年恢复增长，1996年达到最高峰5.0454亿吨，1997年减产为4.9417亿吨；1998年再度增产，总产量达5.123亿吨，1999年降为5.0839亿吨；1999年之后粮食就开始连年减产或徘徊，2000年为4.6851亿吨，2001年为4.5262亿吨，2002年为4.5705亿吨，2003年为4.3070亿吨，2004年为4.6945亿吨，2005年为4.84亿吨。从以上数字可以看出，1978年到2005年的27年间，粮食产量的波动性很大，且各年份的粮食产量大多低于我国目前每年4.95亿吨的消费量，有的年份粮食的缺口还很大。由于目前我国可耕地的逐年减少，又使得粮食产量的提高难度不断加大。“布朗问题”^①虽然是一个不了解中国国情的外国人替中国人担忧，但是中国粮食产量的现实确实为我们敲响了粮食安全的警钟。

其次是农业的基础设施脆弱。农业基础设施建设一般包括：农田水利建设，如防洪、防涝、引水、灌溉等设施建设；农产品流通重点设施建设，商品粮棉生产基地、用材林生产基地和防护林建设；农业教育、科研、技术推广和气象基础设施等。农业基础设施是提高农业生产能力的基础。我国是一个人多地少、资源短缺、自然灾害频繁的农业大国，农田水利等农业基础设施一直比较落后。全国18.3亿亩的耕地中，有效灌溉面积只有8.4亿亩，其中又有将近1亿亩由于水源的枯竭和设施的年久失修，实际上也无水可灌。全国有54%的耕地缺少灌溉条件，基本上是“望天收”。据水利部官员介绍，目前中国现有的灌区大多是20世纪50年代至70年代修建的，很多灌区工程老化失修严重，灌不进、排不出的问题十分突出；特别是灌区末级渠系工程配套不完善，损毁严重，灌溉面积萎缩，抗灾能力差，用水浪费严重，严重制约了农业综合生产能力的提高。

^① 1994年，美国世界观察研究所所长莱斯特·布朗在《世界观察》杂志第9、10期上发表了题为《谁来养活中国？》的文章，提出了“中国粮食危机论”。布朗指出，从1990到2030年间，中国谷物总需求量持续上升而产量却会不断减少，从而出现2.07亿吨到3.69亿吨的缺口，这个数字相当于当时全球谷物2亿吨总出口量的1~2倍。如果中国如此大规模地购进粮食，则势必造成世界粮价的大幅度上升，致使第三世界的低收入国家无力从国际粮食市场购买其生存所必需的口粮。由于中国的粮食危机，还将引发世界性的经济、政治和生态等危机。

第三是农业科技水平低。农业的科技水平低主要表现在，一是传统农业在全国还很普遍，很多地方还沿袭着落后的耕作方式。二是科技成果转化过程缓慢。我国目前农业科学技术研究成果显著，在世界上也有一定的地位，但是由于农业科技推广体制不健全，农业科技推广队伍长期不被重视，有些地方的基层农技站名存实亡，因而科技成果转化过程缓慢。三是农业科研的投入水平低，总的投入还不足农业增加值的0.4%。四是农业机械化水平低。农户的分散经营和人多地少等原因，也影响了农业机械化的推广。五是农业生产的节水技术水平低。我国人均水资源的占有量相当于世界平均水平的28%，水资源短缺比耕地短缺的局面还要严峻。然而，我国农业生产的水资源浪费却十分惊人，节水技术没有得到推广。农业科技水平低导致我国农业科技进步对于农业增长的贡献率低。2005年，我国农业科技进步对于农业增长的贡献率是47%，大大低于发达国家85%左右的水平。

3. 经济实力显著增强，支持农村成为可能

党中央为什么现在提出社会主义新农村建设，一个重要的原因就是我国经济社会发展到现在这个阶段，国家有一定的经济实力加大力度支持农村，实行“以工促农、以城带乡”的方针和政策。2000年，我国GDP的总量是8.9万亿元，2005年为18.23万亿元。2000年，全国的财政收入是1.34万亿元，2005年达到了3.16万亿元。2000年，居民储蓄是6.4万亿元，2005年达到了14.1万亿元。2000年，全社会的固定资产投资是3.29万亿元，2005年是8.86万亿元。温家宝同志2008年3月5日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上所做的《政府工作报告》中指出：“2007年，国内生产总值达到24.66万亿元，比2002年增长65.5%，年均增长10.6%，从世界第六位上升到第四位；全国财政收入达到5.13万亿元，增长1.71倍；外汇储备超过1.52万亿美元。”这些重要的指标都说明，我国的国力确实大大增强，只要坚持全面贯彻落实科学发展观，保持国民经济的又好又快发展，可以说，越来越有能力支持农业农村的发展。

二、新农村建设的机遇与挑战

建设社会主义新农村，是党中央从全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略高度，着眼于加快推进现代化、实现全面建设小康社会的奋

斗目标，提出的一项历史任务。从社会主义新农村建设提出的背景和我国农村的实际来看，新农村建设面临的机遇与挑战并存。我们要紧紧抓住机遇，正确应对挑战，扎实推进新农村建设。

1. 前所未有的发展机遇

(1) “重农时代”如约而至

我们党历来高度重视农业、农村和农民问题。新中国成立后，毛泽东同志从我国的实际出发，提出了发展工业和发展农业同时并举的思想，他在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出：“我国是一个大农业国，农村人口占全国人口的百分之八十以上，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。”^①他还提出了农业是国民经济的基础的著名论断。“全党一定要重视农业。农业关系国计民生极大。要注意，不抓粮食很危险。不抓粮食，总有一天要天下大乱。”^②

十一届三中全会以后，中国的改革和发展首先从农村开始，“为什么要从农村开始呢？因为中国人口百分之八十在农村，如果不解决这百分之八十的人的生活问题，社会就不是安定的。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。”^③邓小平同志早在1984年就指出，中国社会是不是安定，中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来。以邓小平为核心的第二代领导集体对农业、农村和农民问题的重视，直接推动了一个个惠农政策的出台。据统计，从1978年到2003年，以中央和国务院名义下发的关于农业和农村工作的文件就有56个，如果包括十一届四中全会、十三届八中全会、十五届三中全会通过的3个《决定》，中央关于农业和农村工作大的文件合计将近60个。从1982年到1986年，中央连续下发了5个关于“三农”问题的“一号文件”^④。时隔17年之后，当中共中央总书记胡锦涛2003年12月30日亲自签署《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》（2004年中央一号文件）时，久违了的中央一号文件再次回归农业。接着，从

① 《毛泽东文集》第7卷，人民出版社1993年12月第1版，第241页。

② 《毛泽东文集》第7卷，人民出版社1993年12月第1版，第199页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年第1版，第117页。

④ 参见《理论热点18题》，学习出版社2004年8月第1版，第76~77页。

2004 年到 2008 年,中央又连续下发了 5 个关于“三农”问题的“一号文件”。正是由于这些文件,为农村的改革,为农业生产的发展,为农民生活水平的提高,提供了政策保障。建设社会主义新农村任务的提出和实施,使农村迎来了难得的发展机遇。

(2) 工业反哺农业、城市支持农村的条件基本成熟

胡锦涛同志在十六届四中全会上指出,综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。从工业化发展阶段来看,我国人均 GDP 已超过 1000 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 40%。这四项指标表明,目前我国已进入工业化中期阶段,国民经济的主导产业由农业转变为非农产业,经济增长的动力主要来自非农产业。从 2000 年到 2005 年,我国 GDP 已由 89404 亿元增长到 182321 亿元,经济实力和综合国力显著增强。2005 年,二、三产业增加值占整个 GDP 的 87.6%,其劳动力就业人数占社会就业人数的比重已超过 50%^①。1989 年至 2004 年间,第一产业在国内生产总值中的比重从 25% 下降到 15.2%;居住在农村的人口也从占总人口的 73.79% 减少到 58.24%。工业和城市发展水平的大幅度提升,国家财政收入的快速增长,说明我国现在总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段,国家调整国民收入分配格局的条件已经成熟,理应进一步加大对“三农”的支持力度,将发展重点向农村转移。党和国家正是顺应这一趋势和规律,自觉调整国民收入分配格局,向全社会发出了建设社会主义新农村的号召,积极支持“三农”发展。

接着,党和政府惠农支农的步伐逐步加快。党中央、国务院明确提出要对农业、农村、农民实行“多予少取放活”的方针,并出台了一系列强有力的政策措施。中央在 2004 年“一号文件”中实行“两减免、三补贴”的政策,使农民从减免农业税、免征除烟叶外的农业特产税和种粮直接补贴、购买良种补贴、购买大型农机具补贴中,直接受益 451 亿元。2005 年的中央“一号文件”继续加大“两减免、三补贴”的力度,农民从中直接受益

^① 参见万宝瑞:《关于建设社会主义新农村的思考》,《重农时代:新农村建设机遇》,张占斌主编,上海远东出版社 2006 年 8 月第 1 版,第 28 页。

702.4 亿元。2004 年 3 月 5 日，温家宝总理在十届全国人大二次会议上宣布，从 2004 年起，“逐步降低农业税税率，平均每年降低 1 个百分点以上，五年内取消农业税”。到 2005 年底，全国除少数省份外基本取消了农业税，有近 8 亿农民直接受益。2005 年 12 月 29 日，十届全国人大常委会第十九次会议表决决定，自 2006 年 1 月 1 日起废止农业税条例，在全国停止征收农业税。仅农业税一项，将为农民每年减轻 900 多亿元的税收负担。对农村义务教育阶段家庭经济困难学生免费提供教科书、免杂费并补助寄宿生生活费（“两免一补”）的政策，使更多的贫困家庭子女能够接受九年义务教育；增加对农村公共卫生体系的投入，扩大新型农村合作医疗范围，建立农村医疗保险制度，缓解农村看病难、看不起病和因病致贫返贫的状况；实现计划生育奖励制度和“少生快富”工程，使计划生育政策得到广大农民的理解和支持；强化对农业的财政投入，将农村中小型基础设施建设纳入各级政府基本建设投资的范围，加大对农田水利、乡村道路等小型农村基础设施建设的支持力度；完善对农村困难群体的救助制度，逐步建立农村社会保障体系。

2. 难以回避的各种挑战

建设社会主义新农村，无疑是统筹城乡发展、解决“三农”问题的黄金钥匙，是惠及亿万农民的民心工程，它不仅引起国内外的广泛关注，更得到了广大农民的普遍欢迎。在新农村建设迎来史无前例发展机遇的同时，应该看到，我们也面对前所未有的挑战和考验。只有充分认识前进道路上的困难，我们才能成功地应对挑战，顺利达到新农村建设的目标。

（1）新农村建设主体弱化

新农村建设是一项长期的历史任务，需要动员社会方方面面的力量积极参与。学界有人认为，当前新农村建设主要有三支力量推动：一支是政府力量推动的新农村建设运动；一支是世界银行等非政府组织在中国开展的扶贫、培训农民等项目；第三支是知识分子（主要包括国内热心于“三农”问题的专家学者）和民间组织发动的新乡村建设运动。尽管这三支力量信心十足、热情高涨，然而在新农村建设问题上，他们毕竟不能包办代替，也无法包办代替，因为不可能单靠他们的力量为中国建设一个新农村来。毫无疑问，离开了新农村建设的主体——亿万农民的积极参与，新农村建设也只能是一句响亮的口号而已。

当前，在新农村建设问题上面临着两难的选择。一方面，解决“三农”问题需要将数以亿计的农村富余劳动力转移到城市或其他产业，以增加农民

的收入,加快城市化进程;另一方面,由于大量青壮年农民离开了农村,又导致新农村建设的主体弱化乃至缺失。现在的农村状况是,青壮年劳动力转移出去了,留下来的基本上是老、弱、病、残、妇、幼,留守的妇女、儿童和老人自称为“386199”部队。靠这支部队去完成新农村建设这样一项攻坚任务,其结果可想而知。因此,新农村建设主体弱化,将是建设新农村道路上最大的挑战之一。

(2) 政府角色转换困难

按照党中央、国务院的要求,各级政府特别是基层政府在新农村建设中要发挥主导作用,要有所为有所不为。温家宝同志曾经说过,政府要从原来很多情况下直接干预或者直接管理经济活动中跳出来,要完整地认识并掌握政府的四项职能——经济调节、市场监管、公共管理和社会服务。

应该说,党中央、国务院对各级 government 在新农村建设中的角色定位还是很明确的,但是宏观描述与实际操作存在着理解上的错位。不少基层干部认为,由于没有具体的较为详细的实施办法,哪些可为,哪些不可为,地方政府具体抓哪些工作,怎么抓,从哪里入手,现在都不是很清楚。因此,政府在新农村建设中应该扮演什么角色,许多地方政府或相关部门就更不清楚了。这样就会出现两种情况:要么大包大揽,要么放任自流。结果导致政府在新农村建设中的主导作用不能得到有效的发挥。这种状况也将长期困扰着新农村建设。

(3) 村级组织人才匮乏

新农村建设的基本单位是自然村,组织者是乡村干部,主要是村级干部。从农村建设的实践来看,凡是村级组织健全、村级干部能力强的村,新农村建设就有声有色、卓有成效。如江苏省江阴市华西村 40 多年来,在吴仁宝老书记的带领下,努力发扬“艰苦奋斗,团结归口,服务分配,实绩到位”的华西精神,建设了一个社会主义新农村。反之,凡是村级组织涣散、村级干部能力弱的村,新农村建设就步履维艰、困难重重。这种状况目前在我国是普遍现象,应该引起高度重视。由于农村有知识的中青年外出打工,直接导致农村党员队伍老化、缺乏管理,村级干部成员文化水平低、能力差,村级组织人才匮乏,正常工作都难以开展,更谈不上进行创造性的工作了。

村级干部的严重缺乏以及素质较低的状况,已经引起了各级党组织和政府的重视。解决的办法可能有几种:一是动员进城打工的年轻人回村担负起领导重任;二是逐级下派干部;三是招募人员;四是选派大中专毕业生当

“村官”；五是对现任村干部进行培训。现在的问题是，外派村干部能否融入农村社会，是长期扎根还是权宜之计，能否得到村民的认同和支持，这些都还是未知数。至于进城打工的年轻人愿不愿意回村当“村官”，虽然情况复杂，但它可能是较为理想的一种解决办法了。总而言之，村级干部严重匮乏已是不争的事实，将长期成为制约新农村建设的“瓶颈”。

（4）缺乏整体推进的战略举措

我们应该清醒地认识到，新农村建设是一项十分复杂而艰巨的系统工程，要有长期作战的思想准备，决不是有些人想像的，只要加大对农村的投入就能解决这么简单的问题。“三农”问题是一个长期以来累积下来的问题，全国农村绝大部分地区的现状并不令人乐观，只要深入农村调查了解，你就会感到新农村建设的任务有多重，难度有多大，这就促使我们对新农村建设问题作冷静而深入的思考，找出切实可行的解决办法。

由于我国地域辽阔，再加上地理因素、历史因素、政策因素等方面的影响，同样都是农村，东部和中、西部农村、南方和北方农村、平原和山区、高原农村、城市郊区和远离城市的农村、资源丰富和资源匮乏的农村，呈现出较大的发展差距。新农村建设要根据这些具体情况，在政策设计、资源投向等方面统筹安排，既要考虑有限资源的使用效率，又要兼顾社会公平。实际上，要求我们对新农村建设有一个整体思路和全盘规划。我认为，新农村建设应该分阶段、按步骤进行，每一阶段、每一步骤做什么，怎么做，从中央到地方都应该有一个中长期规划。现在这个问题已经在很多农村凸显出来，成为延缓新农村建设步伐的重要因素。中国农业大学叶敬忠等五位教授调研后于2006年11月初联名上书中央，反映新农村建设的部分地区缺少切实举措，导致农民失望、干部彷徨的问题，已经引起中央有关部门的高度重视。

新农村建设将面临城乡分治二元结构、现行的农村土地制度、农村的社会保障制度、国际竞争等方面的风险和挑战，早已成为人们的共识。风险和挑战并不可怕，只要我们坚持科学发展观，实事求是，正确认识和应对挑战，相信总有解决问题的办法。

三、新农村建设的战略意义

“社会主义新农村”这一概念，早在20世纪50年代就提出过。当时也只是作为一个口号提出来，并没有明确描绘社会主义新农村的宏伟蓝图，更