宁波市新农村建设 SWOT 分析与战略选择

张美亮

(宁波大学建筑工程与环境学院，浙江宁波 315211)

摘　要：在分析宁波市建设社会主义新农村的优势、劣势、机会和威胁等因素的基础上，提出“因地制宜做规划，分类指导建新村”的新农村建设战略框架，并构建了“思想认识———法律保障———空间支撑———融资渠道———农民主体积极性”五位一体的创新体系，确保宁波新农村建设在科学发展观指导下走在全省、全国前列。

关键词：新农村建设； SWOT 分析法；科学发展观；战略；宁波市

中图分类号：F292　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1001-5124(2007)02-0043-05

建设社会主义新农村，内容丰富，涵义深刻，互为因果，全面体现了新形势下农村经济、政治、文化和社会发展的要求。[1]宁波市委、市政府提出，要在科学规划指导下，用城乡统筹、一体发展的理念和机制来指导新农村建设，真正把新农村建设作为最大的“民心工程”和“实事工程”。SWOT 分析法，又称自我诊断方法，是在全面系统地分析与研究对象密切相关的各种主要内部优势(Strengths)和劣势(Weaknesses)因素、外部机会(Opportunities)和威胁(Threats)因素的基础上，运用系统分析的思想，把各种因素相互匹配起来加以对应分析和合成分析，进而生成切实可行的供管理者决策咨询参考的战略或策略。[2]运用这一方法，有利于对研究对象所处情景进行全面、系统、准确的研究，有助于制定发展战略和计划，以及与之相应的发展计划或对策。[3]社会主义新农村建设牵涉面广、涉及因素多，而各地的基础不同，工作重点与具体操作方法各异，[4]引入 SWOT 分析方法，可以提高研究的深度和精密度，确保宁波市新农村建设在“百千工程”基础上走在全省、全国前列。

一、宁波市新农村建设 SWOT 分析

改革开放以来，宁波市在积极探索统筹城乡发展思路的基础上，通过创建示范村和农村环境整治，进一步优化村镇体系结构，加快城市基础设施向农村延伸，加大公共财政向农村延伸覆盖，构建城乡劳动就业和社会保障体系，为新农村建设积累了丰富的经验，也奠定了坚实的基础。但与建设社会主义新农村的目标要求相比，尤其是与“走在全省前列”的要求相比，还存在较大的差距。

(一)优势：基础设施不断完善，社会经济持续发展

随着康庄工程、百千工程、千里清水河道工程、百万农民饮用水工程、园林式村庄创建、生态移民等工程配套推进，宁波市农村基础设施配套差的局面初步得到改善。尤其是“百千工程”实施以来，各地按照“以规划建设为重点，抓示范、促整治，努力改善农民生产生活条件”的工作要求，因地制宜，抓点促面，大力推进新村建设和旧村整治，加强农村基础设施建设。基本形成“以集体和农民自筹为主、政府补助为辅、社会各方力量支持的多渠道筹集建设资金的有效机制”，稳步推进道路、供水、电讯等基础设施向农村延伸，加强农村基础设施沟通联网，到 2005 年底，累计新建通村公路 900 多公里，通等级公路行政村达到 90%，实现班车通村率 95%，农村自来水使用率达到 91%。

按照城乡统筹发展的要求，各地积极探索“政府引导、村镇主体、部门配合、社会资助、企业参与”的公共服务设施建设机制，全面推进农村新社区建设，努力在全市实现公共服务全覆盖。在城镇企业职工“五大保险”基本实现全覆盖的基础上，

www.yangtze.org.cn

积极推进农村低保参保条件与城市接轨，到2005年底，被征地农民养老保障参保率达到76.2%，农村新型合作医疗覆盖面达到92.2%。“住院统筹、大病救助、农村社区卫生服务”三位一体的新型农村合作医疗稳步发展，统筹基金的筹资水平和补偿比率居全国前列。积极探索农业人口非农就业的转化途径，初步形成了城乡统一的就业体制。近三年全市累计培训农村劳动力67.5万人，转移就业16.4万人。2006年以来还开展了市领导联镇带村和村企结对共建新农村活动，全市有19家国有企业和近千家民营企业与568个行政村建立了结对共建关系，为“以工促农、以城带乡”发展机制的形成奠定了坚实的基础。

(二)劣势：农村环境设施相对落后，城乡生态协调机制尚未理顺

宁波市的农村普遍存在生产、生活污水治理不力，农业面源污染严重，生活垃圾重收集、轻利用，加上外来务工人员生活服务设施配置严重不足，在乡村人居环境局部改善的情况下，农村生态环境恶化的趋势进一步加剧，生态环境总体上仍很脆弱。农村生活污水和粪便基本上处于无组织排放状态，“因地制宜，分散与集中”相结合的农村生活污水处理机制尚未形成。农村生活垃圾“村收集、镇运输、县处理”三级制度各地已全面推广，但该模式仍存在一些不足，如造成生活垃圾处理“城市化”，垃圾运输工作量大，财政补贴负担重，距实现减量化、资源化、无害化的处理目标还有很大差距。随着城市建设的不断推进，部分地区的农村自然生态景观正在消失，有些郊区村简单地执行城市基础设施向农村延伸或拆村并点的规划战略，以单一的人造景观林替代多样性的农业生产，永久性地打乱了物种间的相互关系，丧失掉城乡之间的生态平衡。生态环境保护和建设管理缺位与管理重叠现象并存，缺乏统一有力的机构来协调和指导城乡生态环境保护建设工作。

(三)机遇：科学发展观深入人心，城乡一体化趋势日渐清晰

建设社会主义新农村，是运用科学发展观解决“三农”问题的新命题。宁波市是在工业经济较为发达、城乡协调发展基础良好的条件下，建设社会主义新农村，决不是将现有的每一个农村居民点都要建设成为理想中的新农村，这既不现实，也没有必要。“以人为本”的科学发展观为宁波在更高水平上建设社会主义新农村提供了新的发展思路。具体说，就是顺应城乡一体化发展趋势，切实转变农村发展观念，确立科学发展的模式，提高农村发展的质量。以城带乡、以工促农的关键是坚持两手抓：一手抓小城镇建设，一手抓村庄改造。小城镇和村庄协调发展，一方面可以使小城镇成为集聚二三产业的载体，并带动农村经济的发展，促进农村人口的转移；另一方面可以让那些依然在农村生活的，包括不愿意转移的、没有能力转移的、或今后可能逐步转移的人，享受到改革开放的成果，享受到全面建设小康的实惠。

(四)挑战：农村公共服务设施资金不足，长效投资机制有待建立

基础设施的软、硬件建设是建设社会主义新农村的重点，是规划、建设和管理三位一体的集中表现，也是反映宁波市社会主义新农村建设“走在前列”的着眼点。长期以来，村镇建设实行以乡镇为主、县市为辅的管理体制，县市政府和建设主管部门把主要精力用在了城市建设上，对分散的村庄建设无力顾及，结果是公共产品和服务在城市主要由政府负责，在农村则主要依靠向农民筹集。尽管农民人均收入不断增长，但多数农村的集体经济仍很薄弱，难以承担乡村基础设施和公共服务设施的建设。多年的实践证明，改善和增加农村公共产品和服务，仅凭农民自己的力量，或者光靠市场机制都难以解决。以往农村基础设施建设的投入机制以分散为主，许多部门都有针对农村基础设施建设的专项基金，主要是采用“项目申请—审核批准—资金配套”这一具体操作流程，地方财政实力较强的村镇，因能够提供配套资金，可以争取到项目；而经济实力较弱的村镇，无法得到资金补助，出现“好的更好，差的更差”的情况。“百千工程”的具体执行过程中也出现了相似的情况，示范村可以得到许多财政性支持，而未列入示范村的则很难得到资金投入，许多真正需要城市支持的农村缺少长效的资金投入机制保障，这与全面小康和社会主义新农村建设的宗旨不符。各部门分块管理、分散投入，难以形成较强的资金投入引导机制，直接影响了企业和其他社会资金有效进入，也间接地培养了部分农村“等、靠、要”的思想，这与“调动起农民的积极性，大力动员农民广泛参与新农村建设”的指导精神不相适应。

二、推进新农村建设的战略选择

“十一五”时期，宁波的新农村建设，必须按照科学发展观的要求，实施城乡一体化发展战略，引导基础设施共享和生态环境建设，积极引导各类村庄转变增长方式，拓展发展领域和途径，提升区域发展能力和竞争力，扎实推进社会主义新农村建设。

(一)统筹城乡空间布局，因地制宜，搞好规划

“城乡建设，规划先行”早已成为社会共识，制定一个合法、合理和贯彻可持续发展原则的村庄规划是建设新农村的关键环节。必须把科学规划作为新农村建设的龙头来抓，要从统筹城乡空间布局的高度编制或修订村庄布局规划，引导生产要素的合理流动和有效集聚。在村庄布局规划指导下，因地制宜编制或修订村庄发展(总体)规划和建设规划，引导土地集约利用和人居环境的改善。

通过创新管理机制，改变条块分割的管理体制，整合规划、建设、国土、农业、水利、环保、文教卫生和乡镇的管理职能，集中各方面资源，提高管理效率和协调能力。编制或修订国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城镇体系规划、村庄布局规划和村庄建设规划时，各部门要按照统筹城乡经济社会发展的要求，加强条块信息沟通，注重规划建设协调，使局部规划与整体规划相结合，中长期规划与年度任务相结合，市场配置资源与规划调控引导相结合，提高规划的协调性和科学性，避免“各搞各的规划，各做各的建设”现象再发生，改变“规划难以实施”的现状。

(二)有序推进设施配套，逐步实现区域共享

在“水、气、路、电”四通的基础上，立足于宁波城乡发展的实际，按照“规划科学、布局合理、设施配套、功能齐全、环境优美”的新农村建设要求，积极探索城市基础设施向农村延伸的新思路，加大农村基础设施建设投入，扩大公共财政覆盖农村范围，保障农村重大基础设施项目和骨干工程建设，着重加强道路网络化、供水安全化、信息网络化、服务社会化、能源清洁化五个方面的建设，彻底改变村内道路、给水、排水、通讯等基础设施配套性、共享性差，教育、文化、卫生、环保等社区服务业相对落后的局面。

结合城市总体规划、公路交通规划、村镇建设规划、土地利用规划、旧村改造规划及城乡公交站点建设规划，围绕“标准化”、“硬化”、“公交化”，全市农村基本实现城乡客运一体化，条件成熟的地方实现公交一体化的建设目标，用三年时间对全市农村公路进行等级化改造和路面硬化，基本形成以县道公路为主干，乡道公路为脉络，村村通等级公路，所有行政村通客运班车，“城乡相连、出入便捷、安全舒适”的现代化农村客运网络体系。根据农村现有供水管网的现状，统一制定农村二次改水分步实施规划，加快农村供水管网建设。加强山区、半山区及偏僻地区的改水工作，力争所有农民用上清洁饮用水。

积极推进农村信息化试点工作，新农村建设规划要考虑与本地主导电信运营商沟通和协调，在原有空间布局规划的基础上，把社会主义新农村建设对信息化建设的要求和市场需求与电信运营商的网络建设和业务发展有机地结合起来，推进信息“进村入户”，逐步构建农民“网上社会”。由政府主导，积极为农村提供财政支持，提供公共产品，提供优质服务。进一步加大对农村义务教育、农村医疗救治体系、农村卫生基础设施、农村文化设施、农村广播电视等社会事业方面的支持力度，彻底改变农村公共设施和公共服务缺位的问题。

(三)加强环境综合整治，开展生态家园建设

加强农村生态环境综合治理和人居环境建设，既是宁波建设社会主义新农村的现实要求，也是宁波生态市建设的重点和难点。尤其是生态村镇、农村生活垃圾分类收集、农村污水治理。

新农村的规划建设与宁波生态城市建设有直接的相关关系，没有大量的“村容整洁”，碧水蓝天的生态城市就失去了依托。

www.yangtze.org.cn

生态市建设不仅要开展重点区域和生态敏感区域的环境综合整治，着力解决区域性和行业性的污染问题，也要加强农村环境综合整治。在生态市、生态县区和生态乡镇规划建设的基础上，启动“生态村”建设计划，制定相应的生态补偿方案，推进生态移民工程和自然保护区管理工作，改善农村和山区的生态环境质量。从减量化、无害化和资源化角度出发，进一步优化“三级”机制，启动农村生活垃圾分类收集和就地减量处理模式，在保障生活垃圾“三化”处理的前提下，集中与分散相结合，实现农村生活垃圾处理上的经济、便捷和合理，促使我市城乡环境进一步明显改善。污水和粪便的收集和处理，不但关系到新农村建设中的“村容整洁”，也直接影响着全市的饮水安全、生态环境和人民的身体健康。农村的污水粪便的特点是“点多、面广、量小、分散”，农村污水和粪便的处理难以实施“城乡并网”，应采用集中与分散相结合、经济和安全兼顾的原则，针对不同区位、不同规模的村落，分别采用纳入城市污水管网、集中建设小型污水处理厂、无动力生态化处理等模式。对于畜禽养殖产生废弃物，应集中收集，生态处理，综合利用。

（四）加快管理机制创新，加强农村规划建设管理的执行力

在新农村建设过程中，按照“条块结合、以块为主”的责、权、利相统一原则和村镇规划建设管理“重心下移、立足基层”的改革思路，逐步改变“有权无人、有人无权”被动管理局面，将县（市、区）城市规划区外的村镇建设项目规划监督管理权下移到乡镇和村，完善三级管理（市、县〈市、区〉、乡镇）、四级监督（市、县〈市、区〉、乡镇、村）机制，确实加强村镇规划建设监督管理。

新农村规划建设管理知识培训，是增强广大干部特别是领导干部的规划意识，提高村镇规划建设管理水平的重要手段。按照不同层次，分期分批地搞好村镇规划建设管理知识培训，建立和形成规划建设管理培训制度。尤其是处于新农村建设的第一线的中心镇、示范镇的建设管理人员和技术人员。建立新农村建设社会化服务体系，推动各地建立为新农村服务的专职技术队伍或服务中心。

三、保障新农村建设顺利推进的创新体系

切实加强规划建设管理工作是保证我市社会主义新农村建设走在全省、全国前列的基础，只有统一认识、加强领导，研究制定相关的法规、政策、验收标准和考核办法，形成科学规划、多元投入和统筹发展的机制，积极实施“两个反哺”，推动农村宅基地合理流转，尊重外来务工人员的权益，充分调动农民、村干部和相关企业的积极性，才能保证这项“实事工程”持久深入地推进。

一要提高认识，加强领导，形成新农村建设的合力。要不断提高全社会对建设社会主义新农村重要性的科学内涵的认识，防止认识的片面化和简单化，谨防新农村建设走入歧途；同时，充分认识其艰巨性、复杂性和长期性，切忌“口号化”和“一阵风”，切忌不顾当地实际和农民的承受能力，搞“普遍开花”、“一刀切”，防止把新农村建设搞成劳民伤财、千篇一律、千村一面的政治运动和形象工程。研究制定规划建设标准时要防止把新农村基础设施建设演化成“伤民心、违民意”的达标工程。

二要制定相关的法律法规，营造管理与服务并重的氛围。为规范农村社区和村民住宅的规划建设和管理，应尽快研究制定《宁波市农村社区规划建设管理办法》，落实科学发展观，坚持以人为本，充分考虑外来务工人员的居住场所和设施配套。遵循统一规划、合理布局、节约土地、集约发展、因地制宜、突出特色、政府引导、依靠群众、试点示范、逐步推进的新农村规划建设指导原则，并就村镇体系规划和农村社区建设规划的规划期限、人口统计、指标标准、设施配置、水源保护、清洁能源等加以立法规定，明确村民住宅的设计、建设和验收管理程序和具体办法。

三要积极推动土地流转，为新农村建设提供发展空间。为从根本上提高农民生产环境和生活质量，推进农民居住向城镇集中，实现产业集聚、土地集约、人口集中，充分发挥城镇基础设施的最大效益，应总结和推广部分县（市、区）农村土地使用权的流转办法，尽快研究制定农村宅基地和承包地的流转与货币化支付政策。在确保农民公平享有宅基地的前提下，可在级差地

www.yangtze.org.cn

租基础上通过货币支付或补偿，允许农民根据实际需要异地享受宅基地使用权；或者根据农民进城的需要，政府建立城乡土地置换机制，农村居民把原来的宅基地交给政府，政府给农民安排城镇优惠购房指标。

四要努力拓宽资金来源，使新农村建设落到实处。在社会主义新农村建设过程中，以公共财政为基础和支点，进一步完善财政支农资金稳定增长机制，各级财政都要增加对农村的投入，落实新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村的规定，落实国务院、省政府关于土地出租金净收入一部分用于农业农村的政策规定，不断扩大政府支持农村基础设施和公共服务的规模和力度，明确体现“两个反哺”。鼓励机关团体、企事业单位以多种方式参与新农村建设，提供资金、人才、技术、规划等方面支持。倡导村企结对建设活动，调动激发社会各界人士回报建设家乡的热情。

五要充分调动农民的积极性，使新农村建设持续推进。农民是新农村建设的主力和直接受益者。新农村建设目的是服务农民，提高农民生活福利水平。在新农村建设过程中，必须尊重农民意愿，充分发扬民主，强化农民的参与。要对农民开展教育、引导、培训和示范，鼓励和诱导农民广泛参与到新农村建设之中。在政府主导的前提下，充分发挥农民在新农村建设中的主体作用，通过建立有效组织，调动农民参与的积极性，引导农民自主开展农村公益性设施建设，形成一种农民自我管理、自我受益、自我发展的良性机制，让基础设施可持续地发挥作用。

参考文献

[1]汪光焘.认真研究社会主义新农村建设问题[J].城市规划学刊，2005，(4)：1-3.

[2]弗雷德·R·戴维.战略管理[M].北京：经济科学出版社，2002：222-223.

[3]赵喜仓，吴继英，陈海波.江苏省区域经济协调发展与中心城市可持续发展的思考[J].江苏大学学报：社会科学版，2005，(1)：73-76.

[4]叶齐茂.用村庄规划正确引导社会主义新农村建设[J].小城镇建设，2005，(8)：7-12

SWOT Analysis and Strategy Selection of New Village Construction in Ningbo

ZHANG Mei-liang

(Faculty of Architecture and Environment, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract This article proposes that it is necessary to make development plans according to local situations and build new countryside based upon specific guidance for different localities, based on thorough analysis of strengths, weaknesses, opportunities and threats in/of new countryside construction in Ningbo city. Aimed to lead in Zhejiang and the whole country at large, an innovation system of new village construction in Ningbo city is established, which encompasses awareness developing, legal support, land support, widening of financing channels and arousing of farmers' initiatives, under the direction of "scientific outlook of development".

Key Words new countryside construction; SWOT Analysis; scientific outlook of development; strategy; Ningbo city

(责任编辑　骆良钢)

ngtze.org.cn

www.yangtze.org.cn