

# 城乡社区社会管理 成果要报

2013年 第2期

(总第3期)

---

本期摘要:

## 部分亚洲国家农村农业快速发展的基本经验

赵丽江 谢俊

- 建设新型农村、发展现代农业是世界上所有国家或地区实现由传统社会向现代社会转型过程中的一个必经阶段,是国家发展的重要战略。
- 韩国在20世纪60年代实施了世界闻名的“新村运动”;日本在20世纪70年代末开始了“造村运动”;印度在20世纪60年代农业绿色革命的基础上,实行了持续的扶贫战略。
- 这些国家的乡村改革和建设取得了巨大成就,提高了农民的物质文化生活水平和质量,缩小了农村与城市之间的差距,基本解决了农村与城市发展不协调的问题,为我国城乡一体化的新农村建设提供良好的借鉴。

---

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

2013年2月10日

# 部分亚洲国家农村农业快速发展的基本经验

赵丽江 谢俊

韩国、日本、印度这三个亚洲国家在社会发展水平有较大的不同，但是在人多地少，人口密度大，工业发展较快，农业长期落后，城乡差距较大等方面则有相同之处，近 30 年来均在农业、农村、农民发展方面政府采取了超常发展的战略，使农村社会有了根本性的改变。

## 一、勤勉自助合作的韩国新村运动

韩国的国土面积大约为 10 万平方公里，耕地 200 万公顷，由于朝鲜半岛的山地特征，耕地只占韩国总面积的 22%。韩国的人口密度很大，每平方公里有 500 人，人口的承载压力很大，小规模的生产是农业组织的主要形式。为了在战后快速修复经济，韩国政府从 1962-1971 年实施了第一、第二个经济发展五年计划，重点扶持工业发展，而忽略了农业及农村的发展，部分农村地区的农业甚至濒临崩溃的边缘。1970 年，为了促进农村及农业的发展，韩国政府开始发起了“新村运动”，并设计实施了一系列开发项目，以政府支援、农民自主和项目开发为基本动力和纽带，带动农民自发开展家乡建设活动。秉持“勤勉、自助、合作”的基本精神在全国范围内开展乡村建设运动。为启动新村运动，政府首先投资了 20 亿美元。新村运动开展至今已有 40 多年，总共包括五个阶段，取得了超出预期目标的效果，提供了一个发展中国家跨越式、超常规发展的模式。

第一阶段（1971-1973）是基础建设阶段。这一阶段的目标是改善农民的居住条件，如改善厨房、屋顶、厕所，修筑公路、公用洗衣场，改良作物、蔬果品种等，以此来激发农民自主建设新农村的积极性和创造性。

第二阶段（1974-1976）是推进阶段。在这一阶段，新村运动迅速向城镇扩展，成为全国性的现代化建设活动。新村建设重点从改善农民生活条件发展为居住环境和生活质量的改善和提高。修建了村民会馆和自来水设施，以及生产公用设施，新建住房，发展多种经营。

第三阶段（1977-1980）是充实和提高阶段。随着城乡差距逐步缩小，社区经济开发日趋红火，政府新村运动的工作重点放在鼓励发展畜牧业、农产品加工业和特产农业上。政府把从工业上挣到的钱投入到农村去。从1972年到1978年，政府开支中农业所占的比例由4%上升到38%。韩国新村运动以促进农村区域开发为最高国策。到80年代新村运动从政府主导的“下乡式运动”转变为民间自发的，更加注重活动内涵、发展规律和社会实效的群众活动。

第四阶段（1981-1988）是国民自发运动阶段。这一阶段，政府大幅度调整了有关新村运动的政策与措施，建立和完善了全国性新村运动的民间组织，着重调整农业结构，进一步发展多种经营，大力发展农村金融业、流通业，继续提高农民收入等。当时，农村居民普遍认为，他们的经济收入和生活水平已经接近了城市居民生活水准。

第五阶段是自我发展阶段（1988年以后）。这一阶段，随着韩国经济的快速发展，一派繁荣气象从城市开始逐步向四周农村地区扩

散，新村运动也带有鲜明的社区文明建设与经济开发的特征，在不断优化结构中传承着精神和理念。

40 多年来，韩国城乡居民收入保持同步增长，城乡经济实现同步发展。现在，韩国人均GDP 已经达到2万美元，城乡居民收入之比为1:0.94。韩国开展新村运动取得的成就和经验，得到联合国有关组织的关注和肯定，得到发展中国家的重视，先后有130 多个国家派出人员参观、学习。

## 二、日本的造村运动

日本造村运动始于 20 世纪 70 年代末，其主要做法包括培育各具优势的产业基地，增加产品的附加值，促进产品的生产流通，开展多元化的农民教育，创设合理的融资制度，促进农村文化建设等。经过多年的发展，造村运动取得了巨大成效，主要表现在基本消灭了城乡差距，增加了农民收入，刺激了农村多元化的消费，运动的内容由农业扩展到整个生活层面，运动的地域也由农村延伸到城市。

第一阶段（1961-1998），以农业现代化带动农村发展。二战后，因经营规模狭小、技术进步缓慢，严重阻碍了日本农业劳动生产率的提高和农户收入的增长。随着日本经济的高速发展，农业人口急剧减少，工农和城乡差距日益扩大。为了缩小工农和城乡差距，从 1961 年开始日本政府颁布了《农业基本法》、《农业现代化资金筹措法》等一系列法律，并修订了《农地法》和《农振法》等法律。基本思路就是从农业产业振兴角度切入，以促进农业生产发展为主线，来增加农民收入，促进农村发展。

第二阶段（1999年以后），农村与农业并行发展。20世纪90年代后，日本农业面临粮食自给率明显下降，生产成本高的农产品国际竞争力减弱，农户经营规模小，兼业农户占主体地位，农业劳动力老龄化、山区农村经济衰退等一系列问题的挑战。在旧《农业基本法》的基础上，从1999年起，日本又出台了《食品、农业、农村基本法》以及《山区振兴法》等配套法律，并制定了具体的实施计划。这些法律和计划将如何振兴农村列为重要内容，主要措施如下：

——支持山区半山区农民从事农业生产。政府对山区农民的粮食生产给予财政补贴。此外，还对山区农民发放直接收入补贴，以免农民荒废农业生产。

——大力增加农村基础设施投入，吸引年轻人留在农村和新的就业劳动者进入农村。

——制定地域性的产业重振计划，推进农村、山村及渔村地区振兴，充分发挥各地特色，通过自主性及独创性经营理念，以农林水产业为突破口，发挥在地区经济振兴及就业机会创造上的积极作用。

——设立“农村建设专项费”，支持农村个性化、环境友好型发展。按新颁布的《景观法》（2004），农村建设的目的系以促进都市及农、山、渔村形成良好景观，具备优美风格之国土，创造滋润丰饶之生活环境及实现富个性与活力之地域社会，以期对改善国民生活及国民经济之健全发展有所贡献。对农村、山村及渔村地区特色自然景观予以重点扶持。通过地区居民、土地改良区及非营利组织等的共同参与，形成自然与农业生产协调发展的田园自然景观，创建“田园学校”

等环境教育基地。

——鼓励农村地区发展非农产业。日本政府制定《农村地区引入工业促进法》、《新事业创新促进法》以及《地区中心小城镇建设及产业设施重新布局促进法》，吸引城市工商产业向农村延伸，促进小城镇产业发展。日本大分县从 1979 年开始推行的“一村一品”运动就是成功的实例。

——建立城市与农村共存及双向交流的机制。通过创建绿色观光事业及体验农村生活等活动，增强城乡国民间双向交流。

### 三、印度的农村扶贫

印度是一个相对落后的国家，而贫困人口又大部分居住在农村。为促进整个国家的繁荣和强大，印度政府非常重视农村发展和扶贫工作。

为了促进农村地区的发展，印度在中央政府和地方政府专门设立了农村发展部，负责实施国民经济和社会发展规划中的扶贫计划和农村住房建设、饮用水的改善、乡村卫生计划、社会扶助事业、就业保证、荒地综合开发等农村基础设施建设。中央政府的农村发展部设立有农村发展局、土地资源局和饮水供应部三个部门，分别负责扶贫和各种项目建设、荒地开发和土地改革、乡村饮水和卫生项目。印度农村发展的各种项目一般是由中央政府建立，由邦政府负责实施。其行政运行体系是：中央政府农村发展部—邦政府农村发展部—地区农村发展部—村农民自治组织。农村发展部所实施的各种项目大部分涉及农村人口的就业。印度政府认为，农民需要在可持续发展的基础上获

得就业机会，包括付工资的就业和自谋职业。其中付工资的就业是有局限性的，印度政府主要是帮助农民自主就业，包括务农、从事手工业生产经营等，中央政府主要是对地方政府实施的就业项目提供财政帮助。在农村发展部所实施的饮水项目、住房项目、荒地开发项目中，都同时为农民提供了就业机会。

农村发展项目在基层的实施依赖村农民自治组织。印度政府提出，只有把农民组织起来，项目的实施才会更有意义。根据法律规定，印度的村农民自治组织每5年改选一次，要保障妇女、残疾人和贫困者加入该组织的名额，以便在农村发展项目的实施中更好地保护这些弱势群体的利益。村农民自治组织可以从中央和邦一级政府得到项目发展资金，由该组织选择项目的参加者和监督项目资金的使用，以达到农民自我管理的目的。地方政府的官员对村农民自治组织的项目实施承担行政管理的职责，并按照要求提供技术指导。印度农村发展部的官员认为，农村居民生活状况的改善相对于城市而言更为困难，农民的问题最终要靠农村人口自己通过开发来解决，只有这样，才能最终缩小城乡差距。作为一个农业大国，在粮食已经实现自给后，应当通过各种渠道促进农村地区的自我发展，而不是鼓励农村人口涌入城市。

#### 四、韩国、日本、印度农村发展的基本经验

以上的分析表明，在国家的工业化和城市化进程加快的条件下，韩国、日本、印度均出现过工农业发展严重失衡，城乡居民收入差距加大和农村社区破败等问题，这三个国家先后通过国家发展战略的调

整，农民的自组织，现代化技术的推广运用，逐步实现了城乡的均衡发展。

### （一）发挥政府的主导作用

政府对农村发展建设进行长期的规划。政府对农村建设必须有一个长远而系统的规划，明确所要达到的目标，一以贯之，并在推动过程中对农村建设运动进行规范。在这方面韩国的做法具有代表性。韩国所实施的“新村运动”的项目都是由专家经过周密研究后设计的，是用现代科学和理念决策的产物。韩国的“新村运动”发展到今天已经历了多个阶段，政府对每一个阶段都有明确的规划目标。每个阶段由浅到深，由易到难，政府有通盘规划，并在新村建设过程中进行推动和规范。这是韩国“新村运动”取得举世瞩目成就的重要经验。

物力和财力上的大力投入农村社区建设。韩国政府非常重视新村运动的建设，建立了以政府为主体的多渠道投资机制。在经费预算中，中央、地方的财政投资要占一半以上。大部分资金主要用在农村基础设施建设上，并加大对一些特种作物、畜产品以及农业技术的研究和开发。中央政府的资金主要致力于农业基础设施的建设比如饮水工程、交通建设、大坝水利、农业耕地等方面。另外，政府为了农村改革和实现农业现代化，对农业经营者提供政策性优惠贷款，年利率为5%，而银行贷款利率是12%，政府来补贴差价。

对农村建设提供制度和机制上的保障。印度为了加强农村建设，在中央和地方专门设立了农村发展部，负责实施国民经济和社会发展计划中的扶贫计划和农村住房建设、饮用水的改善等农村基础设施。



韩国政府为了支持“新村运动”，在运动之初成立了由内务、农林、工商、建设等部门行政官员组成的特别委员会，村也成立了相应机构，形成了从中央到地方的组织领导体系。政府部门之间也形成了相互协作机制。

新农村建设要依法推进。从日本的经验来看，凡涉及新农村建设的每一项措施无不是以法律的形式确定，无不是在法律的框架内进行，比如颁布的《农业基本法》、《农业现代化资金筹措法》等。因此，要逐步建立和完善相关的各种法律法规，通过制定新农村建设的法律法规和规章制度，通过法制化的途径，使新农村建设获得稳定的制度性保障。

## （二）重视农民教育和科技推广

重视农业人才。建设新农村，人才是关键。而决定人才成功与否的关键又在于人才的思想文化素质。发达国家和地区在农村改革与建设中十分重视对农民的教育，注重对农民科技文化知识的教育、培训和提高农民的思想认识水平。韩国在短短 30 年的时间里走完西方发达国家近百年的农业现代化道路，韩国人自己认为原因就在于他们高度重视教育。新村教育是韩国“新村运动”的核心。日本通过政府、学校和民间力量，有计划、分层次、有重点地开展农民职业技术教育。

调整农业结构，发挥特色优势，提高农产品知名度。发挥特色农业优势是农业现代化水平迅速提高的最重要措施之一。日、韩两国根据国内、国际市场的需求调整农业结构、发展农业生产。日本的“一村一品运动”充分发挥各地的比较优势，生产具有家乡风味的特产，

如北海道的“十胜葡萄酒”、秋田县的“田园火腿”等，年销售额可达数亿日元。韩国“新村运动”按市场需求把农业划分为粮食、水果、蔬菜、饲养和经济作物四大专业化区。忠清南道锦山地区以种植人参为基础产业，不仅广为宣传，还计划召开人参博览会。在韩国，“锦山”已成为人参的代名词。

信息技术广泛应用于农业生产和农产品销售的各个环节。日本农林水产省制定了“农业和农村信息化战略”，即灵活利用信息资源促进农业生产经营活动，灵活运用信息技术和互联网，即时为消费者提供产品信息，降低流通成本，使广大农村居民享受到与都市居民一样的利用信息的便利。韩国各市、县都有农业技术教育院，农民定期自发地到农业技术教育院学习农业技术。

### **（三）依靠农民及农村自治组织的力量**

农村建设需要广大农民的自主性参与。依靠农民的主体力量是决定农村建设成功的关键。农民是农村的主人。韩国“新村运动”中，政府确定的工程项目都是切实可行的项目，与农民的生活息息相关，改善生活的作用立竿见影，让农民看得见、感受得到，得到了实实在在的实惠，从而调动了农民的积极性，激发了他们的进取精神，培养了他们的自发、自助、协同的主体意识和创造性，从而使“新村运动”最终转变为“民间主导型”的群众运动，进而使“新村运动”具有持续发展的生命力。

不断完善服务体系，为农村发展提供保障。随着工业化的发展，越来越多的年轻人从农村进入城市，农村面临农业人口减少、农业从

业人员老龄化等问题，日本部分地区甚至出现土地撂荒现象。为解决这一问题，日韩两国在发展农业的同时，重视完善农民的养老和医疗保障体系，完善农业生产服务体系，以吸引农业人员甚至更多的城里人从事农业生产。

建立各种农业组织。农民组织既是科学技术和工业进入农业、农村，先进农业知识进入农民头脑的有效载体，也是农民权益的维护者。在市场经济条件下，农民可以在这种组织的帮助下保护自己在交易中的利益。农业组织大致可分为以下三类：（1）农村管理的自治组织。日本农村有农村建设委员会，是由村民代表组成的自治组织，负责议决本区域内的重大事项，检查村务管理和决议执行情况等。（2）农业协同组织。在日本和韩国，把农户连起来的组织都是农业协同组织。协同组织是日韩农业经营体制的一大特色和骨干力量，在发展农村经济，提高农业、农村及农民地位，推进农业现代化方面，起着举足轻重的作用。韩国农协承担全国农产品物流量的50%左右，有上百万亿资产的农协银行，有农协自己的大学和农民研修院，免费开展农民教育培训。（3）民间互助团体。日本农村存在大量民间互助团体，一个600多人的村庄中各种社团多达30余个，平均约20人就有一个组织。

作者简介：赵丽江，中南财经政法大学公共管理学院教授 博士生导师

## 城乡社区社会管理

---

**主送：**省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室  
**报送：**校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员  
**发送：**各协同高校和单位、相关学院及职能部门

---

**主管：**湖北省教育厅 中南财经政法大学

**主办：**城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

**主编：**赵 曼

**通讯地址：**中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

**电话、传真：**（027）88387207

**网址：**<http://www.socialmanagement2011.com>

**E-mail：**shgl@znufe.edu.cn