

韩国“新农村运动”的做法及经验

张 旺¹, 周李军², 邵天一¹

(1. 水利部发展研究中心, 北京 100038;

2. 四川省绵阳市武都引水工程管理局, 四川 绵阳 621000)

【关键词】农村; 基础设施建设; 农业经济; 水利; 韩国

中图分类号: S27(312.6)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2006)04-0050-04

20世纪70年代初, 韩国发起了一场旨在振奋国民精神, 提高国民素质, 培养国民上进心, 增加农民收入的“新农村运动”。运动取得了显著成效, 得到联合国有关组织的关注和肯定, 先后有130多个国家到韩国参观、学习, 不少国家的总统、部长亲自带团考察、取经。

1 韩国开展“新农村运动”的背景

韩国位于朝鲜半岛南部, 国土面积9.92万km², 地势北高南低、东高西低。气候条件与我国北方地区相似, 同属东亚季风区, 四季分明。年降水量800~1400mm, 多年平均年降水量1100mm。韩国山多地少, 耕地只占全国国土面积的22%, 平均每户1hm²。人口密度很大, 每平方公里达480人。

韩国1945年摆脱日本殖民统治, 之后成功地进行了土地改革, 使农业得到了恢复。朴正熙1961年上台后, 重新调整发展战略, 进行了强有力的经济改革, 把主要精力放到了建立重工业体系和推动工业产品出口上, 农业被放到了次要位置。1962~1966年第一个五年计划中, 工业发展速度是7.8%, 而农业发展速度为5.3%。到第二个五年计划时, 工农业发展严重失衡, 工业发展速度为10.5%, 而农业仅为2.5%。1962年, 韩国农民平均收入是城市居民的71%, 到1970年, 降到了城

市居民的61%。

强力的经济改革使韩国农村面临着社会分配不公、基础设施落后、农民居住条件恶劣、医疗卫生设施缺乏、文化教育落后、交通和通讯不畅等诸多问题。同时, 由于没有户籍限制, 农村人口大量涌入城市, 城市人口占全国人口的比例由1950年的30%迅速上升到1971年的54%。农村人口的大量无序流动, 一方面导致农村劳动力老龄化、农业后继无人, 另一方面也造成了城市社会治安混乱的局面。更加重要的是, 由于农村问题引发的常年政治动荡, 严重破坏了韩国农村的社会风尚和民风民俗, 带来了诸多社会矛盾和问题。

受“不患寡而患不均”的儒家思想影响, 韩国公众对社会不公正现象非常敏感, 韩国政府认为1.64:1的城乡收入差距是不能容忍的。农民出身的总统朴正熙决定采取韩国特色的搞运动方式, 下大力气来解决农村问题。1970年4月, 在韩国道长官会议上, 朴正熙第一次提出“新农村运动”这个名词: “我很有信心, 如果我们抱着自我改进和自力更生的精神去艰苦工作, 并肩负起通过各种努力改造我们的村庄的任务, 那么我相信所有的村庄都能从落后的、停滞的传统村庄发展成先进的现代

收稿日期: 2005-12-30

作者简介: 张 旺, 男, 研究员, 处长。

村庄，很快有一个较好的生活环境。这个运动可以称为‘新农村运动’。由此“新农村运动”轰轰烈烈开展起来。至今“新农村运动”已开展 30 多年，经历了基础建设阶段（1971～1973 年）、扩散阶段（1974～1976 年）、充实和提高阶段（1977～1980 年）、国民自发运动阶段（1981～1988 年），之后转变为自我发展阶段（1988 年以后），“新农村运动”超出了预期效果，完成了发展中国家跨越式、超常规的发展历程。

2 韩国“新农村运动”的做法与成效

2.1 基本思路

简而言之，就是政府把从工业上挣到的钱，投入到农村去，支持农村的经济发展；从城市居民中切一块收入，分配给农民，提高农民的收入。1972～1978 年，政府开支中农业所占的比例由 4% 上升到 38%。这些钱被用于两个方面：一个是农村的基础设施建设，用于改造农民住房、饮水设施、道路通讯设施等等；另一个是用于发展农业经济，推动农业专业化和机械化发展。

2.2 主要做法

韩国政府根据不同的发展阶段，确定不同的工作重点，逐步深入推进“新农村运动”。初期（基础建设阶段和扩散阶段：1971～1976 年）是把重点放在改善生活环境中。政府设计了改善农村公路、改善住房条件、农村电气化、农民用上自来水、推广高产水稻品种、增加农民收入、兴建村民会馆等 20 项工程项目供农民选择，但项目的具体建设方式由村民开会集体研究决定。政府在 1970 年免费发给全国约 3.47 万个村庄每村 335 袋水泥（平均每户 4 袋、每袋 25 kg），用于村庄建设，由此拉开“新农村运动”序幕。有些村庄按照政府指导意见积极行动，用这些水泥修筑道路和公共水井，进行村庄基础设施建设。有些村则是把水泥平分给各户，由各户自己决定用途。有的农民把分到的水泥用来盖自己的房子、修院墙，有的则干脆扛到街上卖掉换酒喝了。

根据各村对水泥的使用结果，政府改变了平均分配物资的作法。1972 年，政府把全国约 3.47 万个村庄分成自立、自助、基础 3 个级别，7% 表现积极、效果好的村庄被划为自立村，40% 表现一般的村庄被划为自助村，53% 表现较差的村庄则划为

基础村，在村口立上牌子。对自立和自助村，第二年继续提供免费物资援助，并增加对自立村的援助物资（每村 500 袋水泥和 1 t 钢筋）。对基础村，则停止一年物资援助作为惩罚。政府的改革深深触动了那些平分水泥的农民，他们不再把物资卖掉了，而是学习先进村庄的做法，用于公共设施建设，村庄面貌有了很大改观。1973 年，全国基础村占 1/3，此后迅速减少，到 1977 年基础村完全消失，自立村达到 67%，自助村达到 33%；1979 年自立村达到 97%，自助村只有 3%（见图 1、图 2、表 1）。政府通过鼓励先进、惩戒落后的方式，引导农民思想观念、精神面貌改变。农民收入大幅度提高，农业连年实现了丰收。

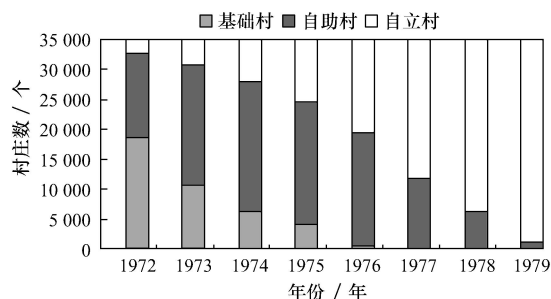


图 1 新农村运动中村庄的发展变化过程

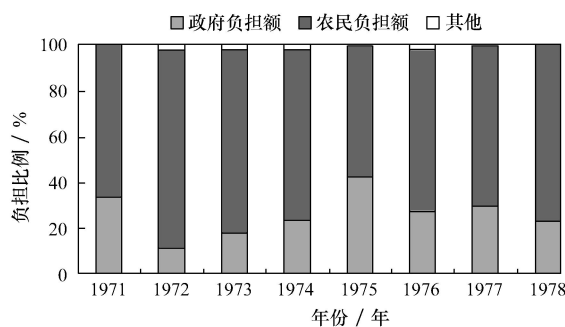


图 2 新农村运动中的资金负担比例

在实现改善农民生活环境目标后，根据村民收入等情况，原来的自立村又升为福利村。“新农村运动”迅速向城镇扩大，成为全国性的现代化建设活动。这个时期城乡差距逐步缩小，社区经济开发日趋红火，“新农村运动”开始进入充实提高阶段（1977～1980 年），政府开始把工作重点放在了推动农村经济发展上，鼓励发展畜牧业、农产品加工业和特产农业，积极推动农村保险业的发展。同时，为广大农村提供各种建材，支援农村的文化住

表 1 村庄分类及升级条件

工 程	基础村 →自助村	自助村 →自立村
村庄道路	完成主要道路	完成主要道路和小路
农田道路	通往村庄的小型农田道路	通往村庄的干道
修筑桥梁	10 m 以上的小桥	20 m 以上的小桥
河流管理	村内的小河流	村周围的小河流
村庄设施	公民场馆、仓库、事务所 (1个以上)	公民场馆、仓库、事务所 (1个以上)
房屋改建	所有家庭的 50%以上	所有家庭的 80%以上
新农村资金	30万韩币以上	50万韩币以上
每户的储蓄	1万韩币以上	2万韩币以上
每户的年收入	70万韩币以上	90万韩币以上

宅和农工开发区建设。

之后由于国内政治不断动荡,“新农村运动”受到种种批评和责难。经过调整以后,“新农村运动”从政府主导的“下乡式运动”转变为民间自发、更加注重活动内涵与规律、注重社会实效的群众活动,即国民自发运动阶段(1981~1988年)。在这一阶段,政府大幅度调整了有关“新农村运动”的政策与措施,建立和完善了全国性“新农村运动”的民间组织,培训和信息传播、宣传工作改由民间组织来承担;政府只负责制定规划,提供一些财政、物质、技术支持和服务手段。当时,农村居民普遍认为,他们的经济收入和生活水平已接近了城市居民生活水准。从1988年以后,随着韩国经济的快速发展,城市繁荣开始逐步向农村扩散,“新农村运动”开始进入自我发展阶段。应运而生的农业科技推广、培训组织,农村教育机构、农协、流通、农村综合开发、农村经济研究等组织机构在“新农村运动”中开始发挥主要作用。

2.3 取得的成效

国民整体素质大幅度提高,农村基础设施比较完善,农民生活环境有很大改善,村村通公路,家家住上了砖瓦房,户户用上了电灯和自来水,厕所都用冲水便器,农村洗浴和取暖改烧煤为使用煤油锅炉。农民收入也有大幅度增加,农民生活质量得到很大提高,城乡之间开始均衡发展。1970年,农户年平均收入为824美元,人均收入137美元;1978年农户年平均收入为3893美元,人均收入649美元。1971年每户农民的储蓄额只有4300韩元,而1978年增长到24.5万韩元。1965~1969年城市居民平均收入

增长为14.6%,农户则为3.5%;而在1970~1976年间颠倒过来,城市居民平均年收入增长为4.6%,而农户为9.5%。世界银行1995年《世界发展报告》和韩国政府统计资料显示,1993年韩国人均GNP达7660美元,农村居民的收入也显著提高,

人均收入达到城市居民的95.5%。全国还实现了电气化,每100户农民拥有彩电率达到123.6%、电冰箱率105%、燃气灶率100.4%、电话率99.9%、汽车率20.9%、计算机率6.7%。农村居民的恩格尔系数为21%,已经达到中等发达国家的水平。

3 韩国“新农村运动”中的水利建设

从“新农村运动”内容看,韩国政府在注重修建道路、改善住房条件等的同时,也十分注重自来水供应、农田水利建设等农村水利基础设施建设。

3.1 建设农村自来水供应设施

韩国农民自古以来就是饮用井水,而传统的井水既不卫生又不方便,需要花费很多劳动力和时间。当时,能喝上自来水,对农民来说是梦寐以求的夙愿。“新农村运动”开始时,农村组织起来,利用政府资助的水泥、钢筋等物资,把山上的水引到村里的蓄水池后,用水管接到每家每户。地势较高、不宜引水的村庄,则开挖深井,给水井加盖,再用水管连接到每家厨房,用抽水泵取水。20世纪80年代,普及使用汲取地下水的井管挖掘机,使农村的饮用水条件进一步得到改善。1989年政府还提出实施“农村振兴综合计划”,其中包括农村居民用水工程,目标是通过在受水污染的农村开挖深井的办法提供饮用水,到2004年开发了5000口深井。

3.2 改善农村卫生设施

在改善农村供水条件、交通条件和农村电网的同时,政府还重点组织农民改建厕所和治理环境,积极推动农村的自来水革命、厕所革命和厨房革

命。地方政府将通水和普及卫生厕所列入日常工作的议事日程,在农村提倡使用清洁能源,鼓励农民美化村庄环境,改善农村生活条件。韩国农村生活基础设施建设力度很大,当时即使在规模很小的村庄也建设了污水处理设施。

3.3 建设并管理好农田水利灌溉设施

除了村民们自发修筑了很多大小河堤外,政府还实施了许多综合农业开发项目,包括以水库和引水渠道为主的水源工程建设、以灌溉渠道和排水渠道为主的灌溉排水系统建设、为便于机械化作业和布置灌溉系统及田间道路的土地规划和合并等。并明确灌溉管理分工:农林渔业部的农村发展司负责制订各种土地与水资源开发的政策并监督和指导相关工作;农业振兴公社负责全国范围内有关土地和水资源开发以及改善农村生活和基础农业方面的工程建设;农地改良组合负责管理大型灌溉系统;用水者协会负责管理中小型灌溉系统。

4 韩国“新农村运动”的经验

纵观韩国“新农村运动”的做法和内容,可以得到以下几方面的经验。

一是采取了工业支持农业、城市支持农村的措施。“新农村运动”是在比较充分发展的工业基础上进行的,有充分的资金和物质保障。政府给农村提供了大量资金、物资,实际上是将社会财富分配向农村倾斜,目的是改变城乡发展不平衡,维护社会公平、公正。这也是“新农村运动”成功的基础。

二是把改善农民生产、生活条件作为开展运动的起点。农村生产条件的改善、生活水平的提高,都离不开诸如道路交通、电力、水利等基础设施的完善。政府公共财政要解决的问题就是为农村经济

发展、生活质量改善提供基础条件。因此,政府把资金和技术支持放到了改善农村公路、住房条件、农村电气化和农民用上自来水、农村水利设施、农村卫生等基础设施建设上,当然也不忘记发展农村文化教育、技术推广、农业贸易等。

三是政府在组织实施中注重调动农民参与的积极性。在“新农村运动”开展过程中,政府不仅是强有力的组织者,还在资金和技术上给予大力支持。以政府支援、农民自主和项目开发为基本动力和纽带,带动农民自发的家乡建设活动,并注意发挥农民作为“新农村运动”的建设主体作用,资金支持、支援物质是为了调动农民的参与、组织、设计、实施的积极性。

四是科学选择实施农民迫切需要又切实可行的项目。修筑公路、引水打井、盖房修院、厕所改造等项目,都是具体的、与农民生活息息相关的、非常现实的项目。农民看得见、摸得着,对改善生活的作用立竿见影,因此比较容易调动农民的积极性。农民共同参加项目建设,加强了合作精神和信息交流,克服了小农制的分散性所带来的弊病。

五是政府根据实际情况适时“退出”。中央和各级政府在初期需要倡导、扶持、示范、带动,但要在一段时期后逐步淡出,建立并充分发挥社会中介组织和农民组织的作用,继续推进运动的深入开展。在这一过程中始终突出农民作为运动的主体作用,激发农民的自发、自助、协同的主体意识和创造性、积极性和主观能动性。

“新农村运动”发挥了巨大的作用,但也遇到了一些问题,如过分强调政府的统筹作用和依赖行政手段,农村劳动力后继乏人日趋严重,“新农村运动”的理论研究落后于社会实践等。

(责任编辑 陈海燕)

广告目录

封 三: 无锡双帆钻凿设备有限公司

封 底: 成都安特力边坡防护有限公司