

# 中日韩乡村振兴经验及其对东盟国家的启示<sup>1</sup>

张传红 李小云

中国农业大学中国南南农业合作学院

2019年7月28日

---

<sup>1</sup> 本课题由中国国际扶贫中心资助。

# 目录

1.引言 .....	1
2.中日韩乡村振兴经验 .....	1
2.1 中国乡村振兴经验 .....	1
2.2 日本乡村振兴经验 .....	4
2.3 韩国的乡村振兴经验 .....	11
3.中日韩乡村振兴经验对东盟国家的启示 .....	18
3.1 中日韩乡村振兴的共同点 .....	19
3.2 中日韩乡村振兴面临的共同挑战 .....	19
3.3 中日韩乡村发展对东盟国家的启示 .....	20
参考文献 .....	22

## 1.引言

改革开放以来,中国在短短的几十年间走完了欧美等发达国家几百年才走完的路,实现了经济腾飞,百姓富强。党的十九大报告中提出的乡村振兴战略中指出,农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,实施乡村振兴战略。2018年中央一号文件即《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》的出台进一步确定了乡村振兴战略的重要意义。

同为东亚国家的日韩,分别在二战后和二十世纪七十年代开始乡村振兴运动,并取得了良好的成效。尽管中国、日本和韩国的城市化进程不相一致,但三个国家都以充足的公共投入和强有力的农民组织和动员能力,在短期内实现了农村发展和减贫。然而,目前三国也面临相似的现实困境:如社会老龄化,房屋空置和农村社区功能失灵以及社会服务缺失等。如何振兴农村地区是三个东亚国家面临的共同挑战。在农村地区创造就业机会,加强农村社区之间的联系和促进城乡互动是中日韩三国在新时期进行乡村振兴的政策方向。在具体做法上,中日韩在不同的发展阶段采用的农村发展措施和动员资源的方法也存在差异,中日韩三国农村发展的不同状况也会导致不同的政策效果。探讨中日韩三国的乡村发展和乡村振兴经验,不仅可以促进三个国家间的相互交流,共同应对目前面临的现实问题,同时也将为资源禀赋相似的亚洲其他发展中国家的农村发展与减贫提供宝贵的经验。东盟国家与中日韩具有相似的历史文化社会背景,通过总结中日韩乡村振兴的经验能够对东盟国家的农业发展、乡村建设提供一些启示。

## 2.中日韩乡村振兴经验

### 2.1 中国乡村振兴经验

#### 2.1.1 中国乡村振兴战略提出的背景

从2010年中国成为全球第二大经济体以来,尽管增长速度没有以前那么快,但是依然保持6.7%到6.9%的中高速,2017年经济总量折合为12万亿美元与第一名的差距在缩小,与第三名的差距在不断扩大,但城乡收入差距缩小很慢。2013年城乡收入差距为2.81,到2016年降为2.72,与此同时,城乡居民消费支出比2013年为2.47,2016年则为2.29,这样的比例还不足以反映城乡差距。无论从消费结构来看实际收入来看,城镇居民远高于农村居民,而且农村内部差距非常大,尤其是农村贫困地区与农村发达地区之间的差距可能比城乡差距还大。所以

十九大明确指出，我们当前的社会主要矛盾是人们对美好生活的追求与不平衡、不充分的发展之间的矛盾。

虽然 6.8%或 6.7%的速度并不很低，但是对中国来说，这是最低要求，没有这样的速度，就业要成为大问题。而保持这个速度并不是很容易，中国经济存在着结构性问题和动能不足问题，寻找新的动能成为持续保持中高速的急切要求。供给侧改革、一带一路、美丽乡村建设（尤其是精准扶贫、乡村振兴）等，都是为确保经济保持一定速度而寻找的动能源。供给侧改革有一定效果，但是最近的中美贸易战、疫苗事件等说明这项改革难度很大；一带一路，大量资金投入沿线国家，风险很大，效果并不如预期好。精准扶贫到 2020 年结束，只是解决绝对贫困问题，农村后续怎么发展？新农村建设有一定效果，但是，乡村依然留不住年轻人甚至中年人。

在此背景下，党的十九大报告赋予“乡村振兴战略”贯彻新发展理念和建设现代化经济体系的关键地位；乡村振兴战略与此前的“乡村建设”及“社会主义新农村建设”不同，它强调“乡村如何更好发展”的问题。追随“发展”议题的切换，乡村振兴战略已经调整“城市主义”的发展模式，而重视城乡融合基础上的农业农村优先发展，乡村振兴战略也以“升级版”的内容要求对“三农”各子系统做出总体部署（叶敬忠，2018）。党的十九大提出实施乡村振兴战略，不仅是继中国新农村建设战略后着眼于农业农村优先发展和着力解决中国“三农”问题的又一重大战略，而且也是着眼于解决新时代中国发展不平衡和不充分，尤其是解决城乡发展不平衡和农村发展不充分矛盾的重大举措（黄祖辉，2018）。

### **2.1.2 乡村振兴战略的具体内容和重点**

在中国，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济。确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。促进农村一二三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道。加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

与新农村建设相比，乡村振兴战略存在以下不同：1) 农村农业现代化一起提，以前只是提农业现代化，把农业等同于农村。2) 城乡融合发展体制机制和政策体系，以前只提城乡统筹或城乡一体化，而没有融合这一表述。3) 深化集体产权制度改革，保障农民财产权益。4) 现代农业的四个支持保护体系。5) 小农户与现代农业发展有机衔接。6) 三“治”的乡村治理体系。7) 三“爱”的人才队伍建设。

乡村振兴战略涉及农业、农村、农民问题，所以应该关注怎样聚焦强势农业目标；怎样千方百计增加农民收入；怎样实现城乡融合发展这三个方面(张红宇，2018)。应该从中国国情出发，全面推进乡村振兴，必须坚持问题导向，抓住并解决制约农业农村发展的突出问题，加强法律制度建设，完善制度性供给；加强乡村基础设施建设，促进城乡互联互通；大力发展乡村产业，促进农村一二三产业融合发展，为乡村振兴提供产业支撑；加强城乡人才资源开发，提升人力资本质量，为乡村振兴提供人才保障；坚持自治法治德治相结合，完善乡村治理结构(张雅光，2019)。实施乡村振兴战略，制度创新十分重要：一要深化农村土地制度改革，提高土地资源配置效率；二要完善现代农业经营体系，提升农业发展质量和效益；三要稳步推进农村集体产权制度改革，为实现农民共同富裕奠定坚实的产权基础。

### 2.1.3 中国乡村振兴的实践

从中国乡村振兴的经验角度来看，学界主要是从两个方面来探讨：一是基于中国的现实提出建议；二是基于实践中的成功案例。基于中国的现实方面，贺雪峰(2018)从农民分化角度提出在中国现代化进程中，农村是中国现代化的稳定器与蓄水池，农村是缺少进城能力和进城失败农民的退路，农村是农民的基本保障，基本保障是不能市场化的。王亚华(2018)从乡村振兴三步走战略的阶段性问题角度提出我国农业发展仍存在的问题，并进一步阐述要系统解决中国农业农村所存在的问题，需要循序渐进，即在乡村振兴“三步走”战略的安排下，依照每个战略阶段问题的特点予以针对性解决。

基于实践中的成功案例方面，陈占江(2018)从浙江生态文明建设的成功案例总结经验得出：浙江从构建城乡一体化关系和城乡互惠机制出发，以结构性和关系性的思维方式创生出一个政府、市场和社会良性互动的治理格局以及总体治理与分类治理、运动治理与常规治理、典型治理与项目治理等多种方式相互接榫、彼此奥援的耦合机制；这种多元一体的复合型治理是浙江在“两山”理论的指引下从实际出发做出的经验探索，并认为浙江经验能够为其提供一定的典型示范和思想启迪。王景新、支晓娟(2018)从特色小镇与美丽乡村同建振兴乡村的案例出发，认为应当推进中国乡村振兴进入地域空间重构和综合价值追求的新阶段，

提出以县域为单元，以乡村振兴为重心，以特色小镇和美丽乡村同步规划建设为抓手，制定更加具体可行的“乡村振兴”计划和推进政策的经验。

目前中国乡村振兴的实践主要存在以下四种模式：1) 示范型或样板型：政府投入很多资源，或聘请专业人士，或者动员一些企业家，选择几个村庄，按照乡村振兴的五方面要求，打造样板村庄。2) 能人型：如大邱庄、华西村、南街村、大寨、塘约村等。当然政府也会给予很多政策支持。3) 市场型：村庄自身的资源正好有市场需求，从而吸引社会资本参与到资源的开发和经营。如浙江的德清市莫干山村民就是这样做的。4) 公益型：一些有志于振兴村庄的公益性组织和人士，利用自己的资源去帮助一些村庄从事发展型建设，最明显的是汶川地震后一些公益组织参与村庄重建。中国农业大学教授李小云先生在河边村从事的村庄建设和开发，也属于此类型。

#### **2.1.4 中国乡村振兴面临的挑战**

资源、人才、组织、市场以及村民参与等，对于乡村振兴来说缺一不可。资源包括政策资源（含财政资源）、市场资源、村庄自身资源（社会、文化、土地、生态等资源）、社会资源等，每一类资源都是有限的。人才资源是乡村振兴面临的最大的挑战。资源并不都是现成的，而是需要有人去开发和利用的。并不是所有的人都有这样的能力。有的地方说乡贤很重要，有的地方说，专业人才很重要；有的地方说村领导很重要；有的地方说需要能开发和经营资源的村民更为重要。

村民如何参与乡村振兴并从乡村振兴中获益也是目前乡村振兴面临的一大困难。目前的做法主要有以下几种方式：一是政府决策、投入、村干部组织、村民参与（被动参与）、集体经济壮大和村民分享；第二种是企业经营、村民当土地出让者（土地租赁者）和工人（部分村民当工人）；还有一种是社会资本参与，与村民形成租赁关系；再一种是合作社方式；最后一种是农民就是经营者。不同参与方式，决定了其收益水平。难题是农民当独立的参与者和经营者，情况并不多，根本原因是无法在短期内实现所谓的“乡村振兴”和家庭振兴。

## **2.2 日本乡村振兴经验**

### **2.2.1 日本乡村振兴的背景**

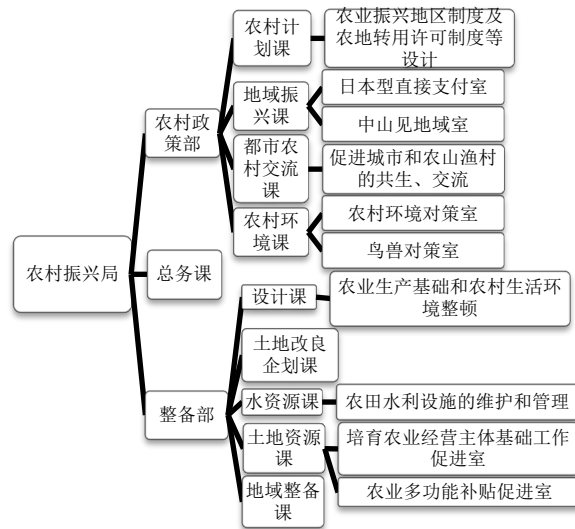
从乡村振兴的背景来看，第二次世界大战后，日本在美国的支持下，顺利实现了自 1955 年至 1973 年内 18 年的高速增长期，在 1968 年超过西德成为 GNP（国民生产总值）世界第二的经济强国。然而，城市迅速发展的另一面，是农业产业人才和劳动力流失、耕地抛荒，农村老龄化、空心化现象日益严重，农村生态环境污染严重、农村日趋衰落，给农村社会治理带来了严峻的挑战。为了进行乡村振兴，日本进行了形式多样的探索与努力。

### 2.2.2 日本乡村振兴的法律保障

日本政府为了有效促进乡村振兴运动,结合国家的需求和农业农村发展规律,构建了内容完善、覆盖全面、各有侧重的法律法规体系。为推进土地制度改革,先后制定和修订农业土地利用有关的法律法规 60 多部。

根据政策目标将法律法规体系大致分为三个阶段。第一阶段是 20 世纪中期,以扩大土地规模经营、合并村镇、开展基础设施建设为施政主线。先后出台了《农地法》、《农业协同组合法》、《町村合并促进法》、《建设促进法》和《农业基本法》等法律,在此阶段确立了农户对耕地的所有权,允许土地出租和买卖,确立了农协,加大了对落后山区的基础设施建设支持力度,促进了均衡发展。第二阶段是 20 世纪 70 年代后期至 90 年代,目标是继续鼓励和扩大农业生产规模,大力发展乡村旅游,促进乡村旅游资源的开发与城乡交流。先后颁布了《综合保养地区整備法》、《市民农园整備促进法》、《关于为搞活特定农村、山村的农林业、促进健全相关基础设施的法律》、《农山渔村余暇法》、《农山渔村宿型休闲活动促进法》、《关于促进建设优良田园住宅的法律》等法律,然而由于大规模开发,缺少合理规划导致生态环境破坏,百村一面的问题。第三个阶段是进入 21 世纪后,农业政策主要以保障农业可持续发展和粮食安全、提高农村地区活力为主要施政方向。陆续制定了《粮食、农业、农村基本法》、《农地法》进行第 4 次和第 5 次修订,《农业基本法》、《农工商合作促进法》、《六次产业化、地产地消法》、《家畜排泄物法》等,政策重心从农业生产转移到粮食、农业和农村三者并重上来,从生产各个环节发展循环农业,保护农业生态环境,大力推动有机农业的发展(李思经、牛坤玉、钟钰,2018)。

在机构设置上,在 2001 年的机构改革中日本将主管农田水利的构造改善局改组为乡村振兴局,下设总务课、农村政策部、整備部 3 个机构。农村政策部下设有农村计划课、地域振兴课、都市农村交流课以及农村环境课。整備部下设有设计课、土地改良企划课、水资源课、土地资源课、地域整備课和防灾课。其主要工作任务是有效利用废弃耕地、保持农业多功能性、培育多种经营主体、促进城乡交流以及保护农业资源与生态环境等。



### 2.2.3 乡村振兴的政策保障

徐雪(2018)研究发现为了激励农民从事农业,政府提供了多种多样的补贴。一是农业补贴。日本的农业补贴均以提高农业生产效率、改善农业发展条件、增加农民收入为目的,主要包括农业基础设施建设、农业保险、农业贷款利息、农业机械设备购买补贴等,有些补贴的额度可以占到全部费用的50%以上。二是针对贫困山区的直接补贴政策。为提高山区农户的整体收入水平,日本专门制定了针对贫困山区的直接补贴政策。补贴一般面向整个村庄,其资金一半用于村庄基础设施建设,一半用于农户收入的直接补贴。三是针对环境友好型农业发展专门执行的现金补贴。2011年日本制定“环境保全型农业支付制度”,对减少使用农药化肥的农户优先提供国家扶持资金和中长期低息贷款,对减少50%以上化肥农药使用量的农户给予现金补贴。这项补贴制度于2014年被纳入直接支付制度,2015年被纳入农业多功能发挥促进法。四是土地整理费用和流转促进补贴。为有效解决农民承担土地平整费用较高、土地流转缓慢等问题,政府为农田整理提供补贴,农民只需承担大约10%的整理费用;2013年开始成立政府主导的土地流转中介机构,由政府承担所有土地整理费用、平整费用和农田水利建设费用,农民只需将土地交给中介,不再承担任何整理和建设费用,有效促进了土地流转。

日本的农业政策目标包括了可持续性的农产品供给和创造强劲农业及农村振兴。可持续利用当地的资源条件成为实践乡村振兴政策的重要条件。日本自下而上的种子管理制度就充分说明了这一点。为保存良好的种质资源,日本采取以下措施:第一,通过建立种子银行,帮助农民进行农作物的种植生产并与农民签订协议,农民将作物的新品种交予种子银行,从生产的基础方面加强可持续性;第二,通过杂交技术培育新品种;第三,在中学教育中添加保存种子,收割农作物的技巧,通过教育来提高青年一代对生产环节的认识(西川芳昭,2019)。



## 2.2.4 日本乡村振兴实践

### 2.2.4.1 鼓励农民成立各种形式的合作组织

为提升乡村振兴政策执行效率，日本鼓励农民自发成立各种形式的合作组织，并使其发挥落实政策的抓手作用。一是鼓励农民组建名为“土地改良区”的合作组织，承担农村基础设施建设和维护工作。“土地改良区”汇集农民实际需求，向国家申请农村基础设施建设项目。李焕平,马俊(2018)表示中央和地方财政分50%以上的建设费用，来帮助农民自建家园。二是扶持农民组建以经济服务为核心的农林渔协，鼓励其承揽一二三产业融合项目，比如开办农产品加工厂、直营超市，增加农民就业途径，分享流通环节收益。三是放宽农民合作组织的业务范围。允许农林渔协开办医院、养老院、体育馆、文化馆等，提升农村福祉水平，丰富乡村文化生活。四是鼓励农林渔协理事长兼任“农业委员会”等地方自治机构中的领导职务，使其能够代表社区农民参与、主持当地生产生活发展规划，并参与其具体实施。五是委托农林渔协承担部分行政职能。由农林渔协指导农民填写涉农项目申请书，代审政策性资金的征信工作，甚至协助地方政府核准补贴申请农户的种植面积、生产规模等业务，提高政策扶持的精准度。平井太郎在对日本北海道地区，东京地区，神奈川地区进行调查研究发现，社会贡献是影响青年逆城市化的主要原因，年轻人渴望社会做出贡献。指出政府应该支持社区共建者，社区共建有利于农村社区的再生产，提升农村社区变革的集体意识，让农村居民再次找到他们的自豪感。鼓励年轻人从城市向农村迁移和定居，创造新的收入方式，通过开拓多种来源进行增收。

### 2.2.4.2 改善乡村生活环境

20世纪70年代后，经济增长导致逆城市化现象的出现，越来越多的人返回到乡村，城市生活习惯对乡村固有生活方式造成冲击，乡村社区居民对乡村生活环境提出了更高要求。日本政府一方面加强乡村生活基础设施的改造、升级，让乡村居民生活更加便利、更有质量，另一方面改善乡村生态环境、保护乡村景观，缩小城乡居住差距，为促进城市人口归乡归农创造良好的外部环境。加强乡村居住设施建设。1965年施行的《山村振兴法》提出通过修建道路，完善用水、用电、生活污水排放设施等改善乡村生活环境。

1999年，农林水产省依据《新基本法》加强了农村居住环境改造，一是自上而下，由省级地方政府主导开展具有地方特色的老龄人口福祉基础设施建设、田园居住空间建设、资源循环管理、环境整备、传统文化建设和农村生活基础设施建设等与民生密切相关的“农村综合治理项目”。二是自下而上，由市町村一级地方政府和农林渔协等民间团体主导，开展新修和维护乡村道路、饮用水设施、生活污水排放设施、防火设施、农村活动中心、信息中心等“新造村运动”，政策

性金融机构提供总费用 50%~70%的低息或免息贷款。另外,日本在乡村居住设施建设中,非常重视使用太阳能、水能、风能等新能源,以保护乡村景观和生态环境。三是改善乡村生态环境。日本认为乡村生态环境恶化主要源于制造业无序污水排放等点源污染以及乡村生产生活中产生的污水、垃圾、禽畜粪便排放等面源污染。四是施行《农药取缔法》加强农药登记、生产和使用管理,禁止使用高毒农药,要求新农药必须通过土壤和家畜体内残留农药毒性富积情况检测。五是通过农协引导农民科学施用化肥和农药,减少化肥 农药的投入量,推广环境友好型农业生产方式。六是施行《废品处理及清扫法》,推行垃圾分类处理制度,规范垃圾收集、运输、保管、焚烧流程,要求从幼儿园开始普及垃圾分类标准,鼓励公民举报,并对违法丢弃垃圾的自然人和法人给予重罚。

#### **2.2.4.3 发展乡村旅游和特色农业,促进城乡融合**

在促进城乡融合方面,以发展乡村旅游和乡村休闲农业为主。进一步放宽农户扩建民宿、建设农家乐、完善娱乐设施等方面的限制,拨付专款用于农户修建特色农产品加工设施、体验店和休闲餐厅等,同时在城镇住宅区修建农产品直营店,实行订单生产,加大特色农产品的推销。在农村产业融合方面,以发展农村特色项目为主。赵广、帅珉、高静(2018)在分析日本生态村建设的基础上,根据城市和乡村的交流形式以及关系密切程度,将日本的生态村分为3种类型,即城市近郊生态村、典型农业区生态村和偏远山区生态村,认为乡村的改造需要科学规划、因地制宜,尊重农民意愿,选择不同的工作重点和发展模式。最典型的做法是实施“一村一品”农业产业发展模式。该模式从上世纪80年代初开始探索,是基于本地优势资源禀赋的特色农业产业发展模式,其目的是充分挖掘和创造本地区标志性的、可以使当地居民引以为豪的产品或项目,努力将其培育成为全国乃至世界一流的产品和项目。政府通过各项政策和资金支持,鼓励农民充分利用农村山区、渔业的生态、环境和人文资源引入社会资本,延伸产业链、改善供应链、提升价值链,大力发展家庭手工业、农产品加工业、民俗产业和乡村旅游业,实现本地特色农工产品生产、加工和销售的专业化、协同化、一体化;同时支持农业协同组织的有效介入,保障农产品价格,拓展农产品营销渠道。2010年起开始实行“六次产业化及地产地消法”,出资建立支持农林渔业产业化的投融资平台,帮助解决小微企业和农村创业者资金、市场方面的问题。农业特色产业发展带动了大量农村劳动力和农村人口自然聚集,逐步在特色产业相对集聚区域形成新城镇,由此形成产业振兴带动乡村发展,城乡发展高度融合的格局。“一村一品”运动,就是为了提高农村地区的活力,挖掘或者创造可以成为本地区标志性的、可以使当地居民引以为豪的产品或者项目,并尽快将其培育成为全国乃至全世界一流的产品和项目的农村开发模式。实施“一村一品”的主要做法为:一是立足

本地，面向世界。以市场为导向，瞄准国内和国际市场，做好基础设施建设，并因地制宜地大力发展主导产业，建设农产品生产基地，再以此为基础，发展加工工业，增加产品的附加值，打造国家名牌，甚至是世界名牌。以大分县为例，为提高知名度，大分县人利用电视广播广为宣传，通过召开产品展销会等形式，广泛开展促销活动。二是自主自立，锐意创新。一村一品的选定和管理均由当地居民负责，政府在给予一定技术指导、资源帮助的同时，积极鼓励引导农民发展生产。以大分县为例，由布院町的旅游业振兴是农民参加型的运动，是以由布院本地的人民（包括农民、小饭店和旅行社经营者等）为主，与外面的游客携手完成的。在此期间，大分县政府在特色产品的生产、开发、扩大销售渠道等方面给予了很大的支持，如成立“大分县农业技术中心”、“大分县温泉热花卉研究指导中心”及“大分县香菇研究指导中心”等各种科学研究机构。三是培养人才，面向未来。解决人才瓶颈制约，强化乡村振兴的人才支撑，打造一批懂农业、爱农村、爱农民的“乡土专家”，是乡村振兴的重中之重。为培养人才，大分县依托政府农业改良普及机构和各级农协开办了各个领域、各种类型的人才培训讲习班。这些讲习班于1983年开设，到2005年已经培养了2000多名优秀人才，作为一村一品运动的带头人活跃在县内各个地区。同时，特别注重发挥妇女在地域经济的发展过程中的作用。成立妇女小组或俱乐部，举办讲习班，互相交流、探讨，并可以直接听取消费者的声音，不断改进生产和经营。这种创业活动在日本很受欢迎，参与人数不断增加。

#### **2.2.4.4 发起“社区营造”运动，实现“魅力再生产”**

20世纪60年代，日本的“社区营造”运动方兴未艾。社区营造，即以实现“魅力再生产”为目标，旨在提升社区的空间价值、社会经济价值与文化价值，强调多元主体参与和自下而上式的规划路径。“社区营造”运动发展至今，为营造一个能够既保留传统又能体现现代化生活方式的城镇或街区，在应对多样化的农村地域性需求方面，“社区营造”创造出极其丰富的内容。具体做法为：（1）以市村町全域为对象，通过发布“社区营造基本方针（宣言）”的方式，明确是市村町“社区营造”的内容；（2）每个地区都建立“社区营造”协议会，以此表达地区的意向；（3）针对当地的课题，居民从等待行政部门行动转变为自身行动，主动寻找自己力所能及的事，行政机关与地方市民或居民建立协作关系；（4）明确表示出市村町各个地区中土地利用的基本方针；（5）为实现景观和绿化、历史街区保护等特别目的而设置的制度。以古川町为例，岐阜古川町位于日本中部地区岐阜县飞驒市，人口只有1.6万。在上个世纪日本工业高速发展的年代，古川町的环境也遭到了严重破坏。古川町的社区营造始于一条流经小镇镇域的濑户川。濑户川是一条宽仅1.5公尺的水道，紧邻着住家。1968年，地方报纸《北

飞时报》发起河川清理运动和鲤鱼放养计划。居民不再往濑户川里排放污水和丢弃垃圾，而是悉心经营生活空间并引以为荣。随着原来污浊的臭水沟变成美不胜收的亲水空间，水道周边的环境美化也顺理成章地展开，水道两侧的步道、小桥、栏杆、座椅也被整理得美轮美奂。直至今日，濑户川有数千尾鲤鱼悠游其中，周旁绿化优美，步道宜人，成为日本闻名的魅力街道。1993年，古川町获得了“日本故乡营造”大奖，成为日本故乡再造的典范。

#### **2.2.4.5 重塑乡土价值观和社会意识体系**

当日本在经济层面与环境层面进行乡村振兴遭遇瓶颈之时，开始从乡村传统价值观寻找突破。杨希（2016）研究发现日本的里山里海地区是乡村振兴的主要对象，而作为世界农业遗产地的能登里山里海则是日本乡土价值观的典型。第一，以激发地域自发性、主动性为目标，设立相关法律，并明确具体方案实施的财政支出。坚实的经济基础是价值观构建的必要条件。第二，将景观创造过程分为三个步骤：首先，民众对本土景观之美建立深层认知与情感依附，自发产生风景保护的热忱；其次，开展景观优化活动，把控新旧景观和谐融合；再次，通过周期性的景观更新修护行为，保持景观的永续利用。陈林，刘云刚（2017）以日本的乡村驿站建设为例，乡村驿站是集休憩功能、展示功能、商业功能、组织功能为一体的多功能复合路边休息设施。在促进城乡广泛协作，发掘乡村资源，继承和创造乡村生活文化方面发挥了作用。

#### **2.2.4.5 努力培养和留住乡村振兴人才**

在教育培训方面，日本政府非常重视乡村教育事业和人才培养，注重营造留住人才的良好环境，为乡村振兴运动提供人才支撑。一是重视发展乡村教育事业。1958年日本修订《偏远地区教育振兴法》，通过中央财政加大对偏远地区学校的扶持力度，如针对列入的支持地区，为学校新建改建食堂、电力、饮水等设施建设给予33%-55%的补贴，承担交通工具（校车、校船等）购置费用和学生交通、寄宿、研修、医疗等费用，增加教师补助并为其子女就学提供便利。二是支持社会力量参与农村教育。针对农民的个性化需求，由专门的培训机构，有计划地对农户进行技能培训，拓宽农民的职业发展方向，实现在岗人才知识技能的不断更新。三是实施乡村发展“领头羊”人才政策。为使国家的政策导向与科研投入方向的传达更加精准，日本政府高度重视对乡村管理人才、科研人才及技术推广型人才的培养，不断加大对管理人才和科研人才的政策倾斜力度，为乡村振兴提供了大量的专业管理人才和技术人才。四是改善乡村居住环境。日本乡村振兴运动将“产业兴和乡村美”作为主要目标，加大对乡村居住环境的整治工作和农村的教育、医疗等生活设施的建设，在留住乡村人才上起到了积极的作用。如1970年颁布《过疏法》对人口流出较大的区域交通、卫生、文化等公共设施

方面的经费预算。同时还通过扶持政策引导农业协同组织利用农民的剩余资金开展乡村建设，有效改善了农村整体风貌，促进了农业和农村全面发展。

高野祥提出了解决乡村人口缩减和老龄化的问题的途径是使年轻人回到乡村。日本在经济增长的后期出现了逆城市化现象，有一部分青年迁移到农村生活，调查分析了青年回去农村的原因主要是有三个：一是为了让孩子在自然的环境中成长；二是生活在相比于城市地区更加生态友好型的农村地区对自给自足的食物和资源的偏好；三是在自然环境中从事体面的工作而不是在城市地区从事。指出在经济增长的时候，应该投资农村地区和当地社区，促进当地的发展，城市化扩张的时候也要扩副城市和振兴乡村，同时年轻人的价值观和观念也必须转变。

#### **2.2.4.7 改善乡村基础设施建设和公共服务能力**

20世纪50年代，日本乡村医疗、养老、教育事业以及相关基础设施建设和公共服务能力与城市相比都严重滞后。《农业基本法》实施后，日本在完善相关制度的同时，采取了政府与公益性社会团体为主体的方式，逐步完善了乡村医疗、养老和教育基础设施，提升了公共服务能力。一是完善乡村医疗保障体系。1958年，日本施行《国民健康保险法》，采取中央和地方财政共同承担70%的疾病、伤残等治疗费用的方式，鼓励全民参加医疗保险，并对贫困家庭采取根据家庭收入水平减免保费和治疗费的扶持政策。二是完善农民养老金制度。1961年，日本施行城乡一体的“国民年金制度”。1971年，鉴于农业经营的特殊性，日本施行《农民年金基金法》，要求政府对每年从事农业生产60天以上且自愿投保的农民补贴20%~50%的保费，鼓励其加入社会养老保险。参保农民连续缴纳保费20年，年满65岁之后，可每月领到最多相当于大学应届毕业生月工资水平的养老金，直至去世。三是扶持乡村教育发展。1958年，日本修订了《偏远地区教育振兴法》，加强了中央财政对偏远地区学校的扶持力度。其中，对偏远地区学校的新建、改建发电、饮水、食堂等设施的，给予建设费用总额33%~55%的补贴；承担山区、离岛地区学校校车、校船等交通工具的购置费用，以及学生的交通、寄宿、研修和卫生医疗费用；制定了“偏远地区教师特别薪金制度”，增加教师补助，并为教师子女就学甚至在校寄宿等提供便利。

### **2.3 韩国的乡村振兴经验**

#### **2.3.1 韩国新村运动的背景**

20世纪60年代，韩国启动了出口导向的工业化战略，工业部门的年平均增长率为9.6%，而农业部门的年平均增长率仅为3.5%，“住草屋、点油灯、走泥路、吃两顿饭”是当时很多韩国农民的真实写照。因为国家财力有限，无法满足解决城乡发展差距的巨大资金需求，这直接导致了国内消费市场的萎缩和粮食进

口的增加，威胁到经济可持续发展，社会矛盾加剧。为了控制这一趋势，从 1970 年开始，政府将注意力转向平衡增长，在政府的支持下，农民自发组织起来，劳动积极性上涨，开始发挥农民的主体地位。于 20 世纪 70 年代初开始推行的“新村运动”，其实质就是通过开发建设新农村，帮助农民脱贫致富的同时，使农民的精神世界也丰富起来，最终形成脱贫、改革与创造的精神，为农村的持续发展带来持续的动力，最终实现城乡的协调发展。短短数十年时间内，这一场全国性的农村现代化运动彻底改变了农村贫穷落后的局面，使韩国在较短时间内实现农业和农村的跨越式发展。1980 年韩国新村运动组织培育法案的通过则标志着新村运动完成了由政府主导到由民间主导的转变，在该法案的指导下，新村运动的物资来源由政府直接资助过渡到由民间组织的资金支持，同时韩国开展了重塑新村运动组织结构的工作——政府部门各项职能逐步弱化，政府的组织动员让位于农村社会的自我管理，各种民间文化教育、技术推广机构与农业协会应运而生并繁荣发展。当然，运动的主体力量完成由政府机构向社会部门的转变并不代表着这场运动的终结；相反，许多工作从农村扩大到城市，内容也变得多样化，新村运动开始发展为一场以创建“共同和谐生活”为理念的国民自律运动。

### **2.3.2 韩国新村运动的主要特点**

从韩国的乡村振兴的背景及发展过程角度来看，Jaehye Hwang, Jonghoon Park, Seongwoo Le (2018) 李润平 (2018) 认为韩国新村运动的主要特点是政府主导推动和农民协同配合，重点在五个方面：

#### **2.3.2.1 政府支持与村民自建相结合，加强农村基础设施建设**

韩国“新村运动”将政府支持和奖励资金与村民自筹资金结合设立复合基金，并提供低息贷款和价格补贴等形式引导农民增加对农业资本投入，创设农地抵押制度，由国家农协为经济缺乏的农民提供信誉担保和农地抵押，政策投入从乡村基础设施等低层次公共产品向乡村经营模式、流通市场等高层次公共产品演进，引入激励和竞争机制，激发农民的积极性、自主性，促进全国农村自立化。1970—1980 年，政府累计投入 2.8 万亿韩元（100 韩元约合 0.6 元人民币，2018），农民生产生活条件显著改善。韩国“新村运动”初期，政府工作重点就以改善农村道路、水利灌溉、房屋改造、公共浴池和饮用水设施、厕所等生产、生活性基础设施作为突破口，到 20 世纪 70 年代末，韩国平均每个村落道和桥梁建设 2.1 个，所有农民都住进了砖瓦房。根据 ParkSup & Lee Hang (1997) 的研究，1970 年韩国政府提供免费水泥的总价值是 41 亿韩元，带动的投资总额高达 122 亿韩元，并至少在三个方面提升了农村基础设施水平。首先是拓宽和平整农村道路，为提高农业生产水平，韩国大量引进动力机械进行农产品的播种与运输，面对村中道路狭窄、卡车无法进村入户的问题，拓宽和平整各村的村内道。其次，修缮河

岸和修筑水库。通过建造混凝土结构的蓄水水库，使农民更有效地利用河水灌溉。整个运动期间，改善河岸的总长度近 8000 公里，洪水和干旱灾害发生率此后也显著下降。同时，进一步改进农村地区的饮水系统。扩大农村挖掘机的产量，增加水井数量，彻底改变多个农户共用一个水井的窘况，农村饮用水卫生状况得到了改善。韩国政府为满足农民对医疗服务的需求，朴正熙时期，以乡镇为单位建立农村医疗诊所，为农民提供基本的医疗服务和健康保健咨询，并给予特困农民免费医疗服务，由政府承担相关费用。此外，大部分农民主动参与建设，为新村运动无偿投工投劳也值得学习，据统计，新村运动时期每年有 18.5 亿人次参与新村建设，每个村民所付出的无偿劳动时间平均达每年 8 天。

这种通过前期政府带动，后期农民形成内生动力的发展模式，很好的解决了落后国家财政能力不足、农民自我发展态度不积极的问题。以东盟的老挝为例，老挝作为一个内陆国家，其经济可持续发展的一大掣肘就是基础设施落后，尤其是交通条件极差。虽然通过多年发展，老挝道路网络从 1990 年的 14000 公里延伸到 2012 年的 44000 多公里，然而只有约 15% 是铺设道路，雨季期间道路网络可使用率不及 60%。邻国越南境内主干道密集，且越靠近首都河内，道路网络越交错集中，而老挝境内主干道少且稀疏，首都万象附近也不例外。要想改变其陆锁国的尴尬境地，一方面需要政府大力进行有效精准的基础设施投资，另一方面可以借鉴韩国的经验，成立政府与村民共筹的农村建设基金，鼓励受益地区村民积极发挥自主性，必要时为乡村建设无偿投工投劳。

### **2.3.2.2 构建垂直稳定的组织架构，高效推进新村建设事业。**

韩国中央政府成立由内务部和农协等主要金融机构组成的中央协议会，制定新村运动的大政方针，推动地方建立相应组织。各市/道（一级行政级区）和各市/郡（二级行政级区）分别组建新村运营协议会，分别进行新村综合计划和综合指导；各邑/面（三级行政区）组建新村促进委员会，推动与促进新村事业发展；各里/洞（四级行政区）组建新村开发委员会，具体组织推进新村运动；最基层的村庄也建立负责村会，具体实施新村建设。总体而言，由中央政府发动和主导发展进程，地方政府积极配合与严格执行，这是新村运动取得成功的关键因素。

东盟的菲律宾农村发展停滞与其组织制度有着密不可分的关系，在菲律宾有这么一句话：“政令不出马尼拉”，土地改革与其以“家族政治”为基础的民主体制相互作用，加上其低效的动员实施能力，致使农村振兴至今仍进展缓慢，而韩国政府则能通过建立五级垂直、稳定的组织架构推动新村运动，实现高效的自上而下的指导和自下而上的村庄管理，这是菲律宾等东盟国家值得学习的。

### **2.3.2.3 实施竞争性、择优资助政策，激发村民勤勉、自助、协同的新村精神**

新村运动开始的第一年，政府向全国 33267 个里/洞统一无偿支援一定的水泥和钢筋。第二年经过评估，筛选出取得明显成效的 16600 个村庄，继续追加无偿支援水泥 500 袋和钢筋 1 吨，而其他的村庄未能得到第二年的支援物资。这主要是因为，在 1971 年，韩国前总统朴正熙曾下令向全国 3.5 万多个村庄发放了 350 袋水泥和一部分钢筋，政府并不限制用到何处，各村庄可自行利用。各个村庄都有自己的想法，有的修建桥梁，有的铺设道路，但也有的一起瓜分了物资，或把这些物资锁在仓库里，什么也没有做。随后，政府对各村庄的利用效果进行了评价，对那些利用好的村庄再提供更多的支援，而利用不好或没有利用的村庄少给支援。在政府支援的刺激下，有些村庄很快就发展起来，并逐步拉开与其他村庄的差距；而其他村庄也通过比较发现了自己的问题，并积极赶了上来。韩国政府建立的奖优罚懒的差别性援助，在资金划拨过程中采取“鼓励先进、惩戒落后”的方式区别对待。这样一方面可以增加农民自身的积极性，另一方面又可以让资金发挥了最大效用。此外，包括基础村庄、自助村庄、自立村庄三个等级的升级制度，引导着村庄之间进行公平竞争。其中基础村的重点，在于培育自助精神，持续改善生活环境；自助村的重点，在于通过改良土壤、疏通河道等，强化基础设施建设，实现村镇结构的进一步改善，通过发展多种经营，实现农业收入稳步扩大提升；自立村的重点在于，注重对各类生产标准的制定，如农村住宅标准、农产品标准等，注重发展乡村工业、畜牧业和农副业等，开展基本公共服务建设，修建简易供水、通讯和沼气等生活福利设施，从而实现自立村的健康可持续发展。通过这种竞争机制可以择优支持新村运动推进较好的村庄，调动和激发农民积极性和主动性。加上优秀村民代表和郡面官员被邀请参加国家领导人参与的经济月评会议，不仅让政府可以更加了解乡村的实际情况，也更激励着全国村民和郡面官员的参与热情。有学者认为新村运动改变了韩国农民对外部世界的看法，使他们从植根于极度贫困的闲散和依赖性转向积极和独立的生活状态。

#### **2.3.2.4 加强农民教育培训，培育新村建设领导人**

韩国政府采用简单形象的话来教育农民，用“早起的鸟儿有虫吃”来诠释“勤勉”；用“自助者天助”来激励群众“自助”，不依靠别人，不逃避责任，自己改变命运；用“就是一张白纸一起来抬会更轻”来比喻合作更有效率，倡导互助合作的精神。并且这场精神革命，一方面通过成立新村运动韩国中央研修院对村民进行意识形态教育，转变村民的价值观，比如新村运动的旗帜，上面是一个新发的绿芽和两片叶子悬于全国各村庄，它代表着农民们不断增长的希望。比如“我的人生我负责，我也能生活得更好”，这句话是韩国新村运动开始之初提出的一个口号。这些意识形态上的潜移默化，使得村民对于新村运动更加投入。



另一方面通过政府主导的奖惩激励机制来培养村民的合作精神和民主意识。“人”的因素尤为重要，韩国的新村运动，通过宣传先进人物典型事例以及制定“奖勤”政策，对农民进行物质和精神激励；通过开办成立农协大、农业专业学校等农业技术培训机构，提高农民的农业生产技术和经营才能；通过组织研修班、专业化技术教育、领导艺术课程等，大力培训新村建设领导者；对于参与度不高的乡村，政府安排其村领导人到发展较好的先进村学习、考察项目，并为其提供一定的物资支持。

总之新村运动投入了大量的资金和精力用于农民的培训和教育工作，特别是强调政府政策和农业技术的培训，所有的教育都以案例为中心，以实践为导向，形成了农民文化水平不断提高与政府政策落实和技术推广成效不断提升的良性循环。据统计，新村运动中央研修院在 1972 年~1979 年期间共培训 24, 025 名新村领导者。这些带头人多是白手起家的农民，也是韩国保持高农业生产率的重要原因。新村运动归根到底还是农民的事情，政府可以帮助，但不能越俎代庖，不能包办。韩国新村运动的名人河四容曾说过一句让人肃然起敬的话：要摆脱贫困，不能依赖总统、也不能依赖政府，要自己找到摆脱贫困的办法。

河四容 1930 年出生于忠清北道清原郡的一个贫苦农民家庭，因排行老四而得名。他只上过一年学，就因为没钱交学费而被日本老师赶出校门，从 10 岁开始就走街串巷收废品、卖木柴，挣点小钱艰难度日，尝尽人间冷暖。根据老人的回忆，他出生在日本殖民统治时代的 1930 年，家里和整个村子都非常贫困，为日本人打杂、作小买卖等为生，生活极其艰难，这使得他在新村运动中憋着一口气，力争过上属于韩国人自己的好日子。少年时期的河四容发现，当时韩国农民只会种粮食，收入微薄，而附近华侨由于会种菜，收入要高得多，1957 年，河四容用当长工挣来的工钱在家乡买了 270 坪河滩地，盖了个两坪的土坯房，开始创业。河四容暗地里拼命跟华侨学种菜，华侨早上四点起，他就 3 点起，华侨熄了灯，他才会安心睡觉。连着好几个月，河四容每天观察华侨怎么浇水、怎么施肥、怎么管理菜地。为了提高地力，他和妻子每天背着粪桶、推着小车到处拾粪，家里的孩子每人看，他们就把孩子绑在屋里，因为能吃苦，又用心钻研种菜技术，河四容种出的蔬菜质量提高很快，给他带来了良好的收益。在蔬菜销售中，河四容发现，提前上市的蔬菜效益要高好几倍。为了让蔬菜早上市，他反复琢磨栽培技巧。他和妻子将涂过豆油的窗户纸罩在西葫芦地上育秧，成功的把蔬菜上市的时间提前了 20 天，获得比往常多 10 倍的收益。1970 年，河四容作为“农渔民增收特别事业”活动的优秀代表，被邀请到汉城（今首尔）参加颁奖典礼，向包括总统朴正熙在内的韩国政要介绍自己的成功经验。他从自己苦难的童年开始讲起，把自己战胜贫穷的经过和种植蔬菜的经验技术原原本本地说了出来，讲到动

情之处，泣不成声。朴实的语言和生动的事例打动了所有听众，时任总统朴正熙听完紧紧地握住他的手，号召韩国农民学习河四容这种从“无”中创造“有”、自力更生的精神。在新村运动中，河四容被频繁邀请到各地介绍经验，成为鼓励农民以自立自助精神脱贫致富的榜样。1971年，为了表彰河四容，朴正熙总统决定发给他1000万韩元奖金（约合人民币8.3万元），但河四容谢绝了，并请人转告朴正熙总统：“大家都知道我是白手起家的农民，要是我拿了奖金，别人还怎么相信我，我要用我自己的双手证明自己。”河四容一生节俭，对别人却毫不吝啬，新村运动中，他出资在村里建起了村民会馆，还卖掉1000坪土地组建起了农协分会。1999年，为方便附近农民，他出资建立肥料销售点，向农协提供4000万韩元（当时约合5万美元）以提高农协自立性。

在新村运动中，这样的榜样还有很多，他们带来的影响对于当时的乡村振兴是十分积极的。韩国政府还积极倡导成立村民自治组织，如在乡村成立邻里会组织，针对妇女群体、青年群体等，相继成立了新农村妇女协会、新农村青年协会、新农村领袖协会等民间组织，这些民间组织的成员积极参与新村建设运动，发挥了政府组织不能发挥的作用。政府大力支持村民自治，支持村庄建设，政府任命公共官员参与每个乡村社区建设，并积极组织村民通过村民大会的形式来参与村庄建设，如新村运动一些具体项目的选定与组织实施大都是经过村民大会的形式来完成的。

### 2.3.2.5 发挥农协综合协调作用，为农事活动提供销售、资金支持

韩国通过设立农协中央会，组织农产品直销和农资直供，降低生产成本。通过农协窗口提供农村低息贷款，农协所属银行为农业发展所需的流动资金提供全方位的信贷服务。目前，很多东盟国家的财力不能够使其在乡村建设中大包大揽，这些国家又普遍缺乏统一有力的农业组织来动员广大村民，这使得乡村建设步履艰难。在这方面，韩国、日本的农协都是东盟可以学习的，他们的存在可以让农民有可靠的后盾。此外，充分发挥农村妇女的重要作用，组建妇女协会并积极开展活动，重视农村建设立法工作，是韩国新村运动的一大特色：上世纪70年代，韩国的每个村庄都有一名男性和一名女性村长。这些领导人不是由政府任命的，而是由村民选举产生的。男性领导人由村议会选举产生，女性领导人由女村民协会大会选举产生。每个村庄都有一名女领导人，负责提高妇女的社会经济地位和改造村庄。这样一是有效遏制农村赌博现象，妇女协会组织成员到各家收集扑克牌，反对和抗议男人赌博，农村赌博恶习逐渐减少，村民也基本不再参与各种赌博行为。二是组织妇女走出家门，经营小型消费合作社商店，主要从事米酒、饮料和各类生活必需品的销售。通过管理消费合作社商店，妇女们基本掌握了农业合作社重要的管理原则。三是组织非正式信用组织为村民提供信贷业务。通过新

村存储机构，制定合理的存贷款的利息率，安排村民存款并向急需用钱的村民提供贷款，有效调节村民的资金余缺。

韩国针对振兴和促进农业农村发展的法律大约有 100 多部，包括振兴和开发农村、增加农民收入的《农村振兴法》（1962 年），根据该法要求于 1962 年成立韩国农村振兴厅；允许农民土地做担保物的《农地担保法》（1966 年）；组织实施农渔民后继者培养计划的《农渔民后继者育成基金法》（1980 年）；促进农地改良、农业振兴公社和各类事业实施在内的《农村现代化促进法》（1978 年）；促进农业机械化和现代化的《农业机械化促进法》（1996 年修订）；培育农业互助组织的《农业协同组合法》（1961 年）和《农协法》（2000 年）等，为“新村运动”促进农村发展、提升农民整体素质、缩小城乡和工农差别、促进乡村可持续发展等方面发挥了重要作用。

### 2.3.3 韩国乡村振兴的主要经验

安虎森、高正伍（2010）提出韩国新村运动的核心内容是“建设和谐满意的共同体”，即建设在物质和精神上都能使社成员感到满足的农村社会。基本建设目标为改善农民生活条件和乡村环境、密切城乡和工农关系、建设文明社会和值得国民骄傲的国家，这让乡村建设成为了一项有着社会意义的集体活动，也就不难理解，韩国在这场运动中表现出的令人赞赏的全民参与能力。经过新村运动，韩国农村基础设施得到明显改善，到 20 世纪 70 年代末，基本实现了村村通车；农民收入得到较大提高。1970 年~1979 年，农民家庭年均收入增长了 9 倍；1975 年，农村家庭年均收入一度超过城市家庭的年均收入，达到 110%。在此之后的 20 年，城乡居民收入差距保持较小。经过新村运动，农村基础设施得到明显改善，韩国从落后的农业国一跃成为发达的工业国，较好地解决了城乡发展不平衡的问题，基本实现了城乡经济的协调发展和城乡居民收入的同步增长。

从韩国乡村振兴的制度和政策角度来看，李靖（2007）董立彬（2008）认为韩国新村运动的关键在于其通过确立以“勤勉、自助、合作”为基本精神，确定了“新村运动”的实施主体和价值取向，从而开启了一场韩国国民意识觉醒的精神革命。

周应恒（2018）指出日、韩两国的乡村振兴运动都是由政府主导的自上而下的运动，由此激发乡村自治组织与农民的活力。韩国的乡村振兴实质上是一场脱贫致富运动，其经验可归纳为环境整治型乡村发展模式。韩国前农业、食品和农村事务部副部长 Myungsoo Lee 认为，韩国农村面临着诸多挑战，政府采取了多种策略来应对。农村发展战略的挑战和演变与整个经济发展进程密切相关。换句话说，农村政策并没有以孤立的方式得到执行，而是与当时广泛的其他政策行动相互作用，在有限的资源下，政府能够使投资的结果最大化。另外，对政府来说，

村庄之间的竞争被证明是确定在有限资源下投资的有效手段。政府确立了“多支持，好成绩”的原则，重点支持表现较好的农村。

韩国学中央研究院社会学教授 Do Hyun Han 指出，在 1970 年，村长积极与村民合作是新农村运动取得成功的关键。无论政府如何努力落实农业农村发展政策，没有村民和村长的积极参与，都难以取得显著成效。村长不是被动的使者，不只是传递政府的政策。相反，他们与村民一起为自己的村庄发展而努力，带来了符合村庄需要的基层创新，克服了阻碍进步的障碍。这就是为什么东盟国家开展新农村发展项目需要借鉴的很重要的原因，要有优秀的村长，并提供他们需要的适当培训。上世纪 70 年代的韩国政府既没有财力向每个村庄派遣专家，也没有足够的人力资源。即使政府派来了专家，专家们也不会像对待自己的工作那样尽心尽力，村民们也不会像对待朋友一样对他们敞开心扉，与他们一起工作。但是长期以来，当村民和村长在日常生活中相互联系、相互合作后，村长积极提出愿景，激励村民参与实现目标。他们不再是只当前状况的管理者，而是通过改变农业技术、习俗和价值观来寻求村庄发展和创新的变革型领导人。正是这些为自己的村庄的发展无私工作的新村运动领导人，收获了新村运动丰收的果实。并且村里的男性和女性村长都没有被动地听从政府或上级的指示。相反，他们独立开展他们认为适合自己村庄的项目。为了增加村民的收入，他们制定了具体的目标，并管理着进度。他们开发了新的经济作物和分销网络，他们像做生意的企业家一样工作。成功村庄的领导人与村民们一起，针对不同的情况创造了不同的项目。他们根据村民的需要进行的基层创新，也大大增加了村民的收入。基层创新、创造就业机会、村长创业是农村发展的重要资产。

总结韩国新村运动，其大致经历了四个发展历程：70 年代主要是精神启发、创新经营、改善环境和帮扶贫困；80 年代主要是对农业机械进行改造升级，实现政府与民间的互动共助；90 年代主要是发展国家级服务组织，对农民福利进行改革；21 世纪以来主要是发展以高科技为支撑的现代农业，近来又发起了第二轮新农村运动——泛国民的“城市关爱农村”运动，核心是推进“一社一村”结对子，组织一个企业或学校对口一个村，帮助农村进行宣传、采购其农副产品，组织城市义工参加农业生产劳动，开展农业旅游观光活动。这四个发展历程体现了韩国在新村运动中培育农民自主意识、改善农村发展硬件条件、创造多元帮扶方式等方面的诸多经验。新村运动也是一场改变国民精神的运动，在推进当时落后的农村发展的同时，改变了农村居民懈怠、依赖他人、利己心及消极的精神状态，在确立积极的生活态度后，激发了“人人力求进步”的生活氛围。值得广大东盟国家根据各自国情学习与借鉴。

### 3. 中日韩乡村振兴经验对东盟国家的启示

### 3.1 中日韩乡村振兴的共同点

通过对比中日韩农业农村发展经验，我们发现中日韩三国在乡村发展方面存在以下几个方面的共同点：

1) 三国都曾是世界上经济快速发展的国家之一，而经济成功的主要集中在工业部门，农村部门都是很被动的参与，农业在 GDP 中的份额急速下降。韩国农业 GDP 占总 GDP 的 1.8%，在就业份额中占 4.8%。中国虽然仍然处于转型期，但农业在 GDP 的占比也是出现下降的趋势，2018 年只有 7.8%。日本农业已经完全具备现代农业的特征，GDP 占比不到 1%，农业就业人数占总就业 4% 左右。

2) 在三国经济的转型过程中，政府的农村政策发挥了重要作用。2004 年至 2019 年连续十六年发布以“三农”（农业、农村、农民）为主题的中央一号文件，强调了“三农”问题在中国社会主义现代化时期是“重中之重”。在 2018 年发布的乡村振兴战略的基础上，2019 年中央一号文件又进一步强调了精准扶贫与乡村振兴战略对接及落实农业农村优先发展的总方针。韩国的新村运动，一开始也是由政府驱动，政府提供基础设施、物资和经济支持、培训活动最后逐渐转变为一场农民主导的乡村运动。为促进农民增收，韩国制定了一系列的农业支持政策，共经历了 60 年代的促进农村剩余劳动力就业、70 年代农村小作坊式产业化政策（cottage-type industries），80 年代的农业产业园区建设、90 年代经济滞胀，到新世纪初的农业直接补贴和近年来的“第六产业”（一二三产融合）发展等。日本政府为应对农村人口老龄化和空心化问题，大力支持发展乡村企业，吸引青年人到乡村就业做出了巨大努力。

3) 与很多东盟国家一样，中日韩三个国家的农业都以小农经营起步，人均可耕地面积小。中国的人均可耕地面积只有 1.3 亩，日本为 0.5 公顷，韩国最大，也只有 5.6 公顷。现代农业都是在此基础上发展起来的。中国具有 2.3 亿人口的小农，咱全世界小农人口的 40%，如果走西方那种大规模农场的农业经营模式，靠人口的城乡流动实现现代化将会带来很多的问题。小规模经营主导是中日韩三国农业的共同特征。

4) 在不同的历史发展阶段，中日韩都重视农业、农村、农民的综合发展，并认为农业不仅仅是农村农民的事情，也不仅仅是食物和农耕问题，农业和农村发展是关系每个人的事情，产业发展是农业和农村发展的重要组成部分。乡村旅游、促进一二三产业融合和鼓励农民组织化都是实现农业发展和农村转型的共同经验。

### 3.2 中日韩乡村振兴面临的共同挑战

除了上述成功经验，中日韩三国在乡村振兴方面还面临着相似的挑战。这些挑战主要表现在以下几个方面：

1) 人口老龄化和女性化问题严重。尽管三国政府都在乡村振兴方面做出了巨大努力。但农村缺乏青壮年劳动力的趋势不能逆转。日本农村人口的平均年龄达到 84 岁，留在农村的大多为上世纪三十年代出生的人口。而日本政府在 60 年代对农村的大量投资催生了大量的农村富余人口，农村发展状况难以持续。韩国农村超过 60 岁以上的人数达到农村总人口的 62.1%。近年来，中国农村常驻人口也多以老人和妇女为主，农业老人化和女性化问题严重。但需要指出的是，近年来，日本出现了反城镇化的浪潮，选择到农村居住的人口逐渐呈现出增加的趋势。

2) 全球化尤其是不利的贸易条件对农业和农村发展的负面影响严重。在加入 WTO 后，中日韩三国都逐渐取消了对农产品的价格补贴。贸易自由化对中国和韩国农产品的生产能力和农民的生产积极性产生不利的影响。

3) 城乡收入差别仍然很大。中国和韩国在如何减少城乡居民收入差别方面都做了很多努力，但城乡收入差距仍然明显，根据 2016 年的数据，韩国农村居民收入比城市居民要低 36.5%。非农收入成为农村收入的重要来源。

4) 人口减少和农药化肥的使用为农村环境和农业生产可持续性带来巨大挑战。如何更好的利用当地资源，促进农业可持续发展是三国需要解决的重要和共同议题。

### 3.3 中日韩乡村发展对东盟国家的启示

除新加坡和文莱之外，大部分东盟国家都面临着农业和农村转型的问题。战后，尽管农业在东盟国家经济中的地位开始下降，但农业仍然是东盟国家国民经济的关键部门，农业占国民生产总值的比重仍然较高，农业也仍然是吸引劳动力就业机会的重要部门。农业生产的发展，不仅为东盟各国日益增长的国内需求提供了大量粮食、工业原料、能源以及其他农产品，而且为它们的工业化和经济现代化积累了巨额资金。近年来，有些东盟国家非常重视农业的发展，如马来西亚、泰国和印度尼西亚等，在上世纪 90 年代都实现了农业的稳定增长。但与中日韩一样，这些国家在实现农业专型中也面临着大量的挑战。

相似的农业发展资源状况、相似的社会文化背景及不同的经济发展阶段，中日韩三国成功的农业农村发展经验可以从以下几个方面为东盟国家提供借鉴：

1) 政府在推动农业发展和乡村振兴中的作用。中日韩三国在推进乡村振兴中，从战略政策的制定和实施，到农村基础设施投入、到各种形式的补贴和农民培训。政府都发挥了首当其冲的作用。但需要指出的是，政府仅仅是一个撬动发展的杠杆，农民的参与、自组织能力和各种专业能力的增强是农村发展的内生动力。这也是中日韩乡村振兴宝贵的经验。

2) 强调人力资源的作用。中日韩三国在面临农业老龄化、空心村、农村缺乏人力资源的情况下，采取各种措施培育乡村精英。如韩国新村运动中大力培育村干部，并以此作为激励村民奋进和乡村之间竞争的措施。中国积极推动农民选举，调动农民社区的积极性，并向农村派驻工作组和第一书记，弥补乡村精英缺失的状况。日本政府投入大量资金来鼓励城里人到乡村定居，创造乡村社区协力队（co-builders）。这也是中日韩三国乡村振兴的精髓，值得面临农业转型的东盟国家及其他发展中国家学习。

3) 大力推进城乡融合发展。中日韩三国在推进农村发展的过程中，都注重城乡协调发展和产业发展。如产业兴旺处于中国乡村振兴战略的首位，韩国的工业化政策中注重对乡村的财政支持、补贴及乡村资源的利用。日本更是鼓励青年人到乡村去开展小型商业活动，发展乡村体面就业机会，促进城市居民到乡村从事兼业活动。发展第六产业，注重农业与农产品加工业及服务业的融合，发展乡村旅游，为农村居民创造生态友好型的生活方式，消除城乡公共服务供给的差距等，是中日韩三国在促进城乡融合发展方面的重要经验。

4) 倡导“农民为中心”的乡村发展模式，强调发展的可持续性。日本为农业和农村资源管理制定一整套自下而上的管理办法，从种植资源管理到社区协力队，都体现了日本乡村发展的农民主体观。韩国新村运动一开始主要来自于政府政策，是政府主导的。因为有城乡差距太大，激发了社会矛盾，所以政府必须制定政策，平衡城乡的收入差距。但是开始执行之后，进入到执行深度阶段，政府开始意识到真正的主角并不是政府，真正的主角是村民，所以是政府搭台村民唱戏。村民可以民主的选举他们的村长，政府任命的官员，必须经过村民选举。所以，政策制订层面上是自上而下的，但是执行层面是自下而上，政府制订政策之后有越来越多的人参与，越来越多人的成为主导，越来越多的人当家作主。中国新农村建设和乡村振兴战略都体现了以“农民为中心”的农村发展观念，只有农民的积极性被调动起来，农村发展才具备可持续性。

当然，任何政策和经验都有局限性。各国虽然可以借鉴其他国家的先进经验，但一定要根据自己国家的具体情况和发展阶段，根据需要因地制宜，量体裁衣。农村发展和乡村振兴是一个系统性的复杂工程，综合性协调治理是关键。掌握人口动态，对人口老龄化进行适当管理，促进城乡联系增强农村社区活力，倡导性

别平等,平衡农村发展与农村地区自然资源和环境可持续之间的关系,以及长期利益和短期利益之间的平衡,都是需要考虑的问题。

同时,有些东盟国家,如泰国、马来西亚和印尼在上世纪90年代末都出现了农业增长速度较快、农业种植业结构多元化、农业架构比较合理等特点,实现了农业稳定发展。政府在开拓土地耕种面积和土地改革,推行绿色革命和促进农村农业企业的发展,注重持续农业的发展提供较为完善的农业信贷机制等方面制定了重要的战略性举措,并取得和很好的效果,也值得中日韩及其他国家学习。

## 参考文献

- 1) 叶敬忠.乡村振兴战略:历史沿循、总体布局与路径省思[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(02):64-69+191.
- 2) 黄祖辉.准确把握中国乡村振兴战略[J].中国农村经济,2018(04):2-12.
- 3) 叶敬忠,张明皓,豆书龙.乡村振兴:谁在谈,谈什么?[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(03):5-14.
- 4) 张红宇.乡村振兴战略与企业家责任[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(01):13-17.
- 5) 张雅光.乡村振兴战略实施路径的借鉴与选择[J].理论月刊,2019(02):126-131.
- 6) 张红宇.乡村振兴与制度创新[J].农村经济,2018(03):1-4.
- 7) 贺雪峰.关于实施乡村振兴战略的几个问题[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(03):19-26+152.
- 8) 王亚华.乡村振兴“三步走”战略如何实施[J].人民论坛,2018(10):72-74.
- 9) 陈占江.乡村振兴的生态之维:逻辑与路径——基于浙江经验的观察与思考[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2018,45(06):55-62.
- 10) 王景新,支晓娟.中国乡村振兴及其地域空间重构——特色小镇与美丽乡村同建振兴乡村的案例、经验及未来[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(02):17-26+157-158.
- 11) 于喆.日本农村土地管理制度对中国乡村振兴的启示[J].农业与技术,2019,39(10):168-170.
- 12) 茹蕾,杨光.日本乡村振兴战略借鉴及政策建议[J].世界农业,2019(03):90-93.
- 13) 张佳书,傅晋华.日本推行农村振兴的措施对中国制定乡村振兴战略规划路线的启示[J].世界农业,2019(02):43-48.
- 14) 冯勇,刘志颐,吴瑞成.乡村振兴国际经验比较与启示——以日本、韩国、欧盟为例[J].世界农业,2019(01):80-85+98.
- 15) 刘松涛,罗炜琳,王林萍.日本“新农村建设”经验对我国实施乡村振兴战略的启示[J].农业经济,2018(12):41-43.
- 16) 王芳,孙庆刚,白增博.以绿色发展引领乡村振兴——来自日本的经验借鉴[J].世界农业,2018(12):45-48+75.



- 17) 王密兰.日本农村发展对中国乡村振兴的镜鉴[J].现代商贸工业,2018,39(35):62-63.
- 18) 吴珍彩.日本乡村振兴实现路径及对中国的启示[J].河南牧业经济学院学报,2018,31(05):34-38.
- 19) 李焕平,马俊.日本金融助力乡村振兴经验及对我国的启示[J].吉林金融研究,2018(10):56-60.
- 20) 牛坤玉,李思经,钟钰.日本乡村振兴路径分析及对中国的启示[J].世界农业,2018(10):10-15.
- 21) 吴昊.日本乡村人居环境建设对中国乡村振兴的启示[J].世界农业,2018(10):219-224.
- 22) 薛建良,段晋苑,张庆忠.韩国、日本和我国台湾地区推动乡村发展的主要做法、经验及启示[J].农业部管理干部学院学报,2018(02):15-18.
- 23) 王敬尧,段雪珊.乡村振兴:日本田园综合体建设理路考察[J].江汉论坛,2018(05):133-140.
- 24) 谭明交,向从武.日韩农业“六次产业化”对我国实施乡村振兴之镜鉴[J].新疆农垦经济,2018(04):10-18.
- 25) 杨希.日本乡村振兴中价值观层面的突破:以能登里山里海地区为例[J].国际城市规划,2016,31(05):115-120.
- 26) 曹斌.乡村振兴的日本实践:背景、措施与启示[J].中国农村经济,2018(08):117-129.
- 27) 徐雪.日本乡村振兴运动的经验及其借鉴[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018,19(05):62-67.
- 28) Katsuhiko, YAMAUCHI. Revitalizing Rural Areas in Japan(2015). Ministry of Agriculture, Forestry & Fisheries (MAFF)
- 29) 刘松涛,罗炜琳,王林萍.日本“新农村建设”经验对我国实施乡村振兴战略的启示[J].农业经济,2018(12):41-43.
- 30) 栗原私夫,李燕琼.工业振兴型的区域建设——日本的乡村建设(译文)[J].农村经济,1993(08):33-36.
- 31) 贾磊,刘增金,张莉侠,方志权,覃梦妮.日本农村振兴的经验及对我国的启示[J].农业现代化研究,2018,39(03):359-368.
- 32) 李思经,牛坤玉,钟钰.日本乡村振兴政策体系演变与借鉴[J].世界农业,2018(11):83-87.
- 33) 张佳书,傅晋华.日本推行农村振兴的措施对中国制定乡村振兴战略规划路线的启示[J].世界农业,2019(02):43-48.
- 34) Jaehee Hwang, Jonghoon Park, Seongwoo Lee. The Impact of the Comprehensive Rural Village Development Program on Rural Sustainability in Korea. Sustainability 2018, 10, 2436; doi:10.3390/su10072436
- 35) 中国农业银行三农政策与业务创新部课题组,李润平.发达国家推动乡村发展的经验借鉴[J].宏观经济管理,2018(09):69-77.
- 36) Park, Sup & Lee, Hang. Korean State and Its Agrarians: A Political and Social Condition for Saemaul Movement [J]. Korean Political Science Review, 1997(3): 47 — 67.
- 37) 董立彬.我国新农村建设的思考——基于韩国新村运动的启示[J].农村经济,2008(8):11-15.
- 38) 朴昌根.韩国新村运动成功经验简析 [C]. 韩国研究论丛(第17辑),2007.

- 39) Baek In — Rib etc . Contributions and Limitations of Saemaul Undong in Korea for Regional Development and Welfare Improvement in less Developed Countries [J] . Public Administration and Development, 2012( 32) : 416—429.
- 40) 金俊, 金度延, 赵民 .1970-2000 年代韩国新村运动的内涵与运作方式变迁研究[J].国际城市规划, 2016 (06) .
- 41) 安虎森,高正伍.韩国新农村运动对中国新农村建设的启示[J].社会科学辑刊,2010(03):83-87.
- 42) 李靖.韩国的新村运动及启示[J].毛泽东邓小平理论研究,2007(02):66-72+84.
- 43) 董立彬.我国新农村建设的思考——基于韩国新村运动的经验[J].农业经济,2008(08):11-13.
- 44) 宁满秀,袁祥州,王林萍,邓衡山.乡村振兴:国际经验与中国实践——中国国外农业经济研究会 2018 年年会暨学术研讨会综述[J].中国农村经济,2018(12):130-139.
- 45) CHENG SIOK—HWA ,曾祥鹏.东盟农业的发展[J].东南亚研究资料,1984(01):1-13+58.
- 46) 王永春,王秀东.中国与东盟农业合作发展历程及趋势展望[J].经济纵横,2018(12):88-95.
- 47) 谭砚文,曾华盛,李丛希.中国投资东盟农业的风险评价及国别优先序[J].农业经济问题,2017,38(08):76-85+111.