

韩国缩小城乡差距经验对青岛市的启示

袁金旺, 刘晓燕, 薛伟娟 (青岛工学院基础教育学院, 山东青岛 266300)

摘要 对韩国在缩小城乡差距方面采取的主要措施, 从制度设计、组织建设、公共服务、工业反哺等 4 个方面进行分析, 总结出韩国实现农业现代化过程中缩小城乡差距的经验。在此基础上, 从农村组织化、农业现代化、农民专业化 3 个角度提出缩小青岛城乡差距的相关对策。

关键词 青岛市; 新村运动; 城乡差距

中图分类号 S-9; G521 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)07-335-02

The Experience of Reducing the Urban-rural Wealth Gap in South Korea and the Enlightenment to Qingdao

YUAN Jin-wang, LIU Xiao-yan, XUE Wei-juan (Basic Educational Institute, Qingdao University of Technology, Qingdao, Shandong 266300)

Abstract The main measures for narrowing the gap between urban and rural areas in South Korea were analyzed from four aspects of system design, organization construction, public service, industry nurturing, the experience were summarized. On the basis of this, relevant counter-measures for narrowing the gap between urban and rural area in Qingdao were put forward from perspectives of village organization, agricultural modernization, farmers' specialization.

Key words Qingdao; Saemaoul Movement; Urban-rural gap

青岛是山东省的经济中心城市, 工业化水平较高, 但是与世界上其他国家一样, 在加快推进工业化进程中, 出现了城乡差距逐步扩大的趋势。党的十八大报告指出: “要加大对统筹城乡发展力度, 增强农村发展活力, 逐步缩小城乡差距, 促进城乡共同繁荣。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针, 加大强农惠农富农政策力度, 让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。” 缩小城乡差距、走城乡一体化道路是一项复杂而又持久的社会系统工程, 借鉴其他国家的成功经验对解决青岛工业化进程中出现的城乡差距具有重要的意义。

1 韩国缩小城乡差距的经验

韩国与我国同属东亚, 与青岛市隔海相望, 在很多方面有着相似的特点。1962 年韩国走上工业化道路之后, 城乡之间的差距越来越大。进入 20 世纪 70 年代, 韩国启动了著名的“新村运动”, 历经“绿色革命”、“白色革命”等几个阶段, 这场“以工哺农, 以工建农”为核心的城乡一体化建设, 成为缩小城乡差距、统筹城乡协调发展的典范。韩国“新村运动”为青岛市乃至全国的城乡协调发展提供了宝贵经验。

1.1 创新农村配套制度改革 政府的政策导向是缩小城乡差距的首要的关键因素。韩国政府通过一系列体制改革和机制创新, 进一步解放和发展农村生产力, 推动了农村的现代化。一是制定乡村城镇化建设的相关法律法规, 明确各级政府的管理权限和各经济主体的行为界限, 保障城乡建设有序发展, 做到了有法必依。20 世纪 90 年代为了开发农村定居生活圈, 制定了《农渔村发展特别措施法》和《农渔村整备法》。为了鼓励民间投资, 制定了《基础设施吸引民间资本促进法》。进入 21 世纪, 为了促进小城镇化建设, 又先后制定

《地方小城镇培育支援法》(2001 年) 和《小城镇培育事业 10 年促进计划(2003~2012 年)》等法律法规。科学合理的法律法规的制定执行为顺利城乡一体化建设提供了法律保障和制度支持。二是制定自由迁徙制度, 使大量农民进入城市, 转化为城市中的产业工人。新村运动开始以后, 不到 30 年的时间, 农业人口从 1970 年的 1 440 万到 1997 年的 450 万, 而农业总产值却从 77.7 万美元增加到 2 844.7 万美元, 农户的平均收入也由 1970 年的 248.54 美元增加到 1998 年的 19 897.10 美元。自由迁徙制度大大加快了农村城镇化进程, 改变了韩国的社会结构, 扩大了农村人均耕地面积, 增加了农民收入。三是改革创新土地管理制度, 鼓励土地集中和规模化经营。1994 年政府修改土地政策, 放宽了农户最大土地拥有量、土地买卖和租赁的限制。从 1997 年开始, 韩国政府推出农民退休支付计划, 有力地推动了土地流转实施。

1.2 加强农村合作经济组织建设 农民组织化是建立现代化农村的基础, 提高农民的组织化程度, 以实现农业小生产与大市场的有效对接。从 1961 年开始, 在韩国政府引导下, 农民自愿基础上建立起农民合作组织, 到 20 世纪 70 年代数量达到 1 500 个。1984 年 4 月, 《农协法》颁布实施, 农业组织逐步发展并完善。农协由农民自主组织和协同组织, 以发展生产为主, 以提高农民的经济和社会地位为宗旨, 承担引导并参与农业物资供应、加工、销售、金融保险等职能。这种组织形式效率高、管理成本低, 在农业生产和农业流通等方面发挥了积极作用, 为农民提供了大量农业生产所需要的资金, 也有利于推广普及农业新技术, 有利于集中农村分散的资源, 实现农业产业化经营, 从而有力地推动农业现代化和农村经济的发展。经过 40 多年的建设和发展, 韩国农协在农业生产和流通、技术培训与推广等方面, 发挥着自身的职能和作用, 成为推动韩国农业农村经济社会发展的“国民生命库”。

1.3 健全农村公共服务体系 农村公共服务水平的高低是衡量一个国家和地区农村经济社会发展和城乡协调发展水

基金项目 青岛工学院董事长基金资助项目“我国城乡居民收入差距实证研究——以山东省青岛市为例”(立项号 2013KY011) 阶段性部分成果。

作者简介 袁金旺(1977-), 男, 山东泰安人, 硕士, 从事社会主义市场经济研究。

收稿日期 2015-01-22

平的重要标志,也是实现农村现代化的关键因素。“新村运动”开始后,韩国政府加大对农村的财政支出力度,重点扶持农村基础设施建设和科技含量高的农业,以“十大建设项目为中心”,整修房屋、修理水井桥梁、硬化乡村公路、改造卫生间、整治江河小水库等多项工程,有效改善了农村的水利、交通、电力等基础设施建设,保证了新农村建设所需要的基础设施条件,韩国乡村环境有了显著变化。此外,政府制订了扶持农村教育发展的一系列政策,优先扶持农村基础教育,优先投资贫穷落后地区的教育。政府通过开办培训班、举办农业科学知识讲座的形式,指导农民发展新型现代农业,加强对农民的教育和培训,从而培养和扶持了大批年轻力壮的农民从事农业,加强了农村的人力资本培养,为实现农业现代化打下坚实基础。不仅如此,政府积极发展农村的福利事业,建立健全农村的社会保障体系。1998 年以后,农村全面实行了强制性医疗保险,建立起比较完善的城乡居民全覆盖的农村医疗保障制度。

1.4 建构工业反哺农业机制 工业反哺农业是实现农业现代化的重要驱动力。20 世纪 70 年代以后,韩国完成由农业社会向工业社会的转变以后,开始构建工业反哺农业、统筹城乡发展机制。政府采取各种有力措施支持农村发展,不只是在制度、资金、公共服务等方面向农村倾斜,更注重推进农村的产业结构优化升级,推广优质种子和先进生产技术,引导农民提高农产品产量和质量。同时,政府引导发展与农业相关联的农村工业,农业生产部门不再局限到农产品的生产,而是按照专业分工,专门生产某种中间产品或完成最终产品的生产,农业生产逐步采用工业生产的方法和工艺。最终,大幅度提高了农村劳动生产率,增强了农产品的供给能力,具有竞争优势的特色农业优势明显,提高了农业自身的造血功能,推动了农村经济社会的发展,有效缩小了城乡差距。

综观韩国缩小城乡差距的经验,可以看出,由于农业与工业有比较大的劣势,政府应加大对农业的支持力度,从政策制定、农村组织建设以及农业和农民的现代化着眼,形成从政府到地方,从经济建设到公共服务,从工业到农业全方位立体式的统筹城乡发展之路。

2 韩国对青岛市缩小城乡差距的启示

城乡一体化道路,具有普遍性的发展规律。韩国的成功经验和做法值得我们借鉴,青岛市可以根据自己的实际,采取有效途径,走出一条适合青岛城乡一体化的发展道路模式,逐步缩小城乡差距,具体来说就是要加强农村组织化、农业现代化和农民专业化。

2.1 农村组织化 农村组织化就是要为统筹城乡发展提供一系列的制度保障。青岛市地域宽广,农村地区占全市总面积的 86.97%,农民占了全市总人口的 63.7%,不同的农村地区呈现出不同的发展特点。因此,缩小城乡差距是一项艰巨的系统工程,必须制定相配套的法律制度保护农民权益,为新农村建设保驾护航。这些制度包括没有壁垒的青岛市城乡户籍管理制度、完善的农村土地流转制度和完善的农村社

会保障体系,为加快推进青岛市城乡协调发展打下坚实的基础。另外,农村组织化还包括把处在分散经营状态的农户组织起来,为农户合作经营提供组织保障机制。青岛市的农村社区建设取得了一定的成就,但仍无法满足农业现代化发展需要,借鉴韩国的农协组织经验,将农民在自愿的基础上,按照协会的方式组织起来,大力发展新型合作经济,有利于推广先进的农业技术,推动农业产业化进程。

2.2 农业现代化 农业是国民经济的基础,农业现代化关系到全面建设小康社会的大局。韩国农业发展就是一部农业现代化的历史,以工带农、以城促乡,工业反哺农业变成推动农业现代化的源动力。进入 21 世纪以来,青岛市工业化、城镇化快速发展,社会结构发生深刻变化,但城乡发展不平衡的矛盾仍然突出,农业现代化发展滞后,成为现代化建设中最薄弱的环节。2013 年,青岛市农林牧渔业只占全市总产值的 7.6%,农业生产部门比较效益低,一二三产业发展不平衡,影响到农村经济社会发展,也削弱了工业化和城镇化进一步发展的基础。“平度模式”是青岛近年来发展现代农业摸索出来的宝贵经验。“平度模式”的核心思想就是用工业化、信息化和城镇化给农业现代化带来新的机遇,依靠工业化来改变农业生产方式,提高农业生产效率。一是促进农业产业专业化区域布局,推进农业生产经营专业化。二是通过加工、出口等市场引领和拉动,提升农业标准化水平。三是政府引导、农民自愿基础上,大力发展农民合作社。四是推进技术进步、管理创新,提高家庭和区域农业集约化水平。五是通过创造和实现品牌价值,推进农业品牌化建设。平度模式形成了政策哺农、资金哺农、科技哺农、社会保障哺农等全方位立体式哺农的新体系。

2.3 农民专业化 统筹城乡发展既包括基础设施建设在内的硬件环境,也需要以科技为中心的软环境。韩国在新农村建设中十分重视对农民的教育和培训,重视提高农民的素质,不仅教给农民一定的农业知识和操作技能,还培训他们掌握现代农业的经营管理方式这些对青岛市统筹城乡发展具有很强的借鉴意义。青岛市从事农业人员整体素质比较低,具有较高政治素养、科技文化素质的综合管理人才较少,农村人才供求矛盾突出。因此,必须实施“科教兴农”战略,用先进的科学技术和思想武装农民,加大对农民职业培训的力度,根据当地农业生产特点,以培养生产经营型人才和技能服务型人才为重点,采取多种培训形式,培养一批促进农村发展的带头人和农业生产的中坚力量,增强农业科技的引领作用,从而提高农民从事农业的专业化水平,提高农业科技创新能力。

3 结语

缩小城乡差距、实现城乡统筹发展是坚持党的群众路线的重要体现,也是落实科学发展观、实现中国梦的必经之路,是我国实现社会主义现代化过程中必须解决的重大问题。韩国政府在缩小城乡差距方面提供了宝贵经验,青岛市必须结合自己的实际,以农村发展为主题,农业增效为重点,农民增收为根本目的,务实推进农村改革与发展,促进城乡共同

(下转第 339 页)

经济的发展具有千丝万缕的联系,其均衡稳定关系将长期存在。农村人口城市化使得农村劳动力快速的从低效率的劳动生产中解放出来,并且脱离了落后的农业生产方式,为城市的建设提供了人力资源,这是实现农业发展的现代化的一条有效途径^[10]。然而在实现农业现代化的同时需要依靠城市建设吸收和分配农村富余劳动力,城市化建设的同时发展了第二、三产业,使绝大部分农村人口向城市转移。农村人口在就业的问题得到了解决,农村过剩的劳动力产生的压力得到进一步缓解。对农村中留存的劳动力资源,应该进行聚集,运用现代农业生产的方式和技术手段形成规模化的农业生产。这样可以使农业规模效益提高,农副产品的市场竞争力增强,农民增产增收,促进农村社会经济的发展^[11]。

4.3 发展农村社会事业 在农村人口城市化不断发展同时,要抓住农村建设的核心,达到城乡齐步走,实现基本公共服务上的均等化。农村建设,其自身的发展是农村人口城市化所替代不了的,根据城市化速度来看,仍然有大量的农民要生活在农村。农村的发展有其自身的特征,和城市的建设是存在明显的差异的,如果农民要和城镇居民想要同等享受基础设施和公共服务,使其更加接近城市的水平,这就要发展农村社会事业,地区各部门纷纷把加快农村社会事业建设作为促进经济社会协调发展的重要着力点。改善义务教育条件,普及农村教育;在农村建设在疾病预防控制方面的体系和医疗救治相关服务,推进和保证新型的农村合作医疗试点工作的政策和有效进行,保证实施农村卫生服务体系建设工程;支持农村公共文化卫生方面的设施建设;利用互联网健全基层计划生育服务体系,保障农村困难群体的最低生活水平。

4.4 保障人口城市化与农村社会统一发展 农村社会经济发展和农民生活水平不断提高,在不同发展阶段农村人口的城市化会造成城乡之间存在较大发展差距,农村社会发展缓慢会一定程度上制约农村人口城市化的发展进程,为鼓励推进农村人口城市化,要同时提高农业产业水平,加快农村现代化的发展,促进农村剩余劳动力转移,切实保证农村人口城市化与农村社会统一协调发展^[11]。对产业结构进行调整,农村依靠科技提高产品质量,了解市场行情动态,保证农产品畅销途径。进一步增加产品的附加值,实现农业产业化,着重解决土地抛荒为出发点,从而使农村生态得到改善,可持续发展落实到实处。还要做好抛荒田地调剂工作,将土地重新向农户发放承包,对不适合耕作的抛荒耕地可以改变利用方式。实现规模化经营,从一定程度上允许农民在承包期间对土地使用权进行转让、转包、转租、抵押、入股以至拍

卖,使土地资源合理流动,促进农村社会进一步发展^[8]。

总之,我国农村的发展和农村人口城市化,在未来是一个什么样子,人们有过种种预测。乐观者的估计是:21 世纪 50 年代,农村将基本实现现代化,城镇人口在总人口中的比重将达到 70% ~ 80%,基本实现农村人口的城市化。审慎的估计是:我国农村现代化的发展和农村人口的城市化将是一个漫长的过程和长期的任务。由于我国人口多,耕地少,城市人口占到 70% ~ 80% 几乎是不可能的。如前所说,农村社会化发展和农村城市化取决于许多条件,许多不确定因素给预测带来困难。

参考文献

- [1] 杨竹节. 论农村人口城市化与农业剩余劳动力转移[J]. 武汉科技学院学报, 2003(6): 84, 85 - 86.
- [2] 中国科学院可持续发展战略研究组. 2005 中国可持续发展战略报告[M]. 北京: 科学出版社, 2005: 153.
- [3] 何景熙. “开流溯源”寻求充分就业的中国农村劳动力非农化转移理论与模型[J]. 人口与经济, 2001(2): 3 - 12, 37.
- [4] 周天勇. 托达罗模型的缺陷及其相反的政策含义——中国剩余劳动力转移和就业容量扩张的思路[J]. 经济研究, 2001(3): 75 - 82.
- [5] 范德宣. 上海郊区农业现代化研究[J]. 中国农村经济, 2000(6): 53 - 59.
- [6] 俞菊生. 中国都市农业——国际大都市上海的实证研究[M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2002.
- [7] 刘伟明. 城市化工业化进程中城市农业发展类型与对策探讨[J]. 中国农学通报, 2005(7): 434 - 437.
- [8] 刘嘉汉. 统筹城乡背景下的新型城市化发展研究[D]. 杨凌: 西南财经大学, 2011.
- [9] 王玉芬. 论农村人口城市化[J]. 改革与开放, 2010(10): 51 - 52.
- [10] 郭端. 我国金融发展对城市化的支持效应分析[D]. 兰州: 兰州商学院, 2013.
- [11] 许丹丹. 中国农村金融可持续发展问题研究[D]. 长春: 吉林大学, 2013.
- [12] 余丽, 钱高霞. 改变社会政策促进农村人口城市化[J]. 消费导刊, 2009(8): 238.
- [13] 卢继宏. 人口均衡城市化的基本问题与路径选择研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2012.
- [14] 杨俊辉. 城市化进程中农村和谐社会建设研究[D]. 成都: 电子科技大学, 2013.
- [15] 陈凯荣. 加速城市化过程中的政府作用研究[D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2013.
- [16] 张婧. 转型期我国中心城市城乡关系演变研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2013.
- [17] 范志权. 转型期中国城乡流动人口行为失范问题研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2013.
- [18] 陈江生. 基于系统观的迁移型农村人力资本疏导机制研究[D]. 成都: 西北农林科技大学, 2011.
- [19] BHOWMIK B, BINTE MUNIR, ARA HOSSAIN, et al. Prevalence of type 2 diabetes and impaired glucose regulation with associated cardiometabolic risk factors and depression in an urbanizing rural community in bangladesh: a population - based cross - sectional study[J]. Diabetes & Metabolism Journal, 2012, 36(6): 422 - 432.
- [20] BETH WALTER HONADLE. Rural development policy in the United States: a critical analysis and lessons from the “still birth” of the rural collaborative investment program[J]. Community Development, 2011, 42(1): 56 - 69.

(上接第 336 页)

繁荣,使城乡人民共享现代化成果。

参考文献

- [1] 青岛市统计局. 2014 青岛统计年鉴[EB/OL]. (2014 - 09 - 01) http://www.stats - qd. gov. cn/statsqd/Columns/2014nj. shtml.

- [2] 周琳琅. 统筹城乡发展: 理论与实践[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.
- [3] 柳钟椿. 韩国的新村运动[J]. 当代韩国, 2006(1): 32 - 37.
- [4] 詹德斌. 韩国新村运动的起因及作用再考察[J]. 现代经济探讨, 2006(10): 79 - 82.
- [5] 李水山, 许泳峰. 韩国的农业与新村运动[M]. 北京: 中国农业出版社, 1995.