

# 他山之石，可以攻玉：从日韩乡村建设中汲取经验教训

朱 玉

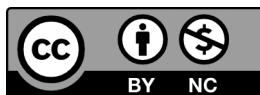
华中师范大学城市与环境科学学院，武汉

**摘 要** | 中国美丽乡村建设有效阻止了城乡差距继续扩大，缓解了国家粮食安全与社会危机，但并没有从根本上化解城乡三元结构、夯实粮食安全基础、建立起城乡良性互动机制。随着政府支农政策接近“天花板”、经济新常态的出现，美丽乡村建设动力衰竭，乡村建设出现疲态，严重影响中国现代化大局。借鉴日韩乡村建设的成功经验，对中国美丽乡村建设政策进行合理调整，积极创造条件缩小城乡差距，夯实农村内生发展基础，改革农村经济管理体制，采取合理的农业发展政策，推进美丽乡村建设，实现城乡一体化发展目标。

**关键词** | 美丽乡村建设；日韩参照；反思与调整

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



为缓解严峻的“三农”问题，我国投入了大量人力物力先后进行了新农村建设和美丽乡村建设并取得一定成效，但与日韩乡村建设相比，中国美丽乡村建设效果欠佳，只有尽快找出中国美丽乡村建设存在的问题并对相关政策进行合理调整，才能顺利实现美丽乡村建设预期目标，缓解国家粮食安全和社会难题，为中国现代化转型创造良好条件。

作者简介：朱玉，华中师范大学城市与环境科学学院，硕士。

文章引用：朱玉. 他山之石，可以攻玉：从日韩乡村建设中汲取经验教训 [J]. 乡村振兴研究, 2021, 3 (4): 116-125.

<https://doi.org/10.35534/rvr.0304013c>

## 1 中国美丽乡村建设举措需要调整

新农村建设虽然有效提高了农民收入，改善了农村人居环境和农业生产条件，缩小了城乡收入差距，维护了国家粮食安全，为中国现代化转型创造了比较稳定的社会环境。随着经济发展新常态的到来，各地政府的民生支出、维稳支出、投资支出猛增，更没有精力推进美丽乡村建设，必然导致其发展动力进一步衰竭。此外，美丽乡村建设还面临着低效问题。考虑到中国农村改革已进入深水区，政府支持动力逐渐衰竭，中国美丽乡村建设效果可能会进一步降低。随着中国经济进入新常态，城乡三元结构对中国现代化的负面影响越来越大，它严重威胁国家粮食安全和社会稳定，并制约内需扩大。只有进一步加快美丽乡村建设，尽快化解城乡三元结构，才能有效化解相关危机，实现现代化的持续。但鉴于中国新农村建设与美丽乡村建设效果欠佳，继续坚持原有的美丽乡村建设政策并不可行，必须进行重大政策调整才能增强发展动力，提高美丽乡村建设效果，打破城乡发展僵局，实现预期发展目标。

## 2 日韩乡村建设经验值得中国借鉴

中国美丽乡村建设政策需要调整，借鉴先发国家成功经验是一条捷径。由于日韩乡村建设与中国乡村建设背景相似且极为成功：两国城乡居民收入比长期保持在1~1.4范围内，城乡一体化水平高；农会和农民合作社力量强大，农村可持续发展能力强；城乡不存在庞大的半城市化人口和庞大的留守群体，社会非常和谐；尽管由于客观条件限制两国粮食自给率已经下降到40%以下，但主粮稻米基本能够自给，因此两国乡村建设经验非常值得中国借鉴。如果再考虑到中国人地结构、资源禀赋优于日韩的现实，日韩乡村建设经验更值得中国借鉴。那么，作为东亚农业现代化的成功典范，日韩乡村建设有那些经验值得中国借鉴呢？

### 2.1 日韩工业化比较成功，城市化率比较高

日韩人多地少，人口密度韩国为495人/平方公里，日本为335人/平方公里，远高于中国内地的139人/平方公里，如果没有成功的工业化将陷入低水平均衡陷阱。但日韩抓住二战后朝鲜战争、越南战争和西方发达国家产业转移机会，

实现了工业化起飞，并不断优化产业结构，创造了东亚奇迹，日本在1960—1970年间人均GDP年平均增长11.3%，韩国在1965—1990年间人均GDP年增长率为7.1%，快速的工业化为农民提供了充足的非农就业机会，提高了农民收入。工业化也带动了城市化快速发展，1970年日本城市化率已经超过70%，1990年韩国城市化率也达到74%。快速的城市化有效转移了过剩农民，为农业现代化、城乡一体化创造了条件。

## 2.2 日韩城乡差距小，资源配置均衡

日韩政府对农村投入巨大，日韩城乡均衡的资源配置与较小的城乡差距有利于留住中坚农民，吸引新农人务农，促进土地的流转与集中，加速农业现代化转型。

## 2.3 日韩农业基础设施比较完善

日韩山地多、平原少，其中日本平原面积占国土面积的10%，韩国占20%，二战后的土改导致土地产权进一步分割，家庭农场耕地面积小且分散，基础设施不完善。产权的过度分割、耕地面积过小、基础设施不完善又导致农业机械化、规模化经营困难，生产效率低。但农业基础设施属于公共产品，土地产权调整也非一家一户所能完成，必须依赖政府的公共权力推动。日本一直很重视农业基础设施建设，农业基础设施建设投入20世纪70年代占农业财政支出的主要部分，1999年达到农业财政支出的近50%，在政府推动、农民协作、土地银行整合下日本进行了大规模的耕地整理。日韩的耕地整理使耕地连成一片，水利、电力、交通、通讯基础设施完善，为耕地的机械化与规模化经营创造了条件。

## 2.4 日韩农村适合人居

日韩在快速工业化过程中也面临着农村空心化问题，为改善农村人居环境，日韩先后通过造村运动、新村运动对乡村进行了重建，使新农村规划合理、布局协调、基础设施完善、公共服务到位、村容整洁，既保留了传统的田园风光与传统文化，又吸收了现代工业文明和生态文明成果，非常适合人居。乡村居住环境的改善不仅留住中坚农民，也吸引了部分城市居民移居农村成为新农人，

为乡村建设保留了珍贵的人力资源。

### 3 乡村建设应充分尊重农民利益，培育乡村内生发展能力

随着农业产值在 GDP 总值中的比重不断降低，农业重要性也不断下降，农民利益经常受到忽视，只有组织起来农民才能维护自己的权益。市场化的不断深入也使单个小农处于不利地位，只有组织起来农民才能与市场抗衡，维护自己的经济利益。日韩随着工业化起飞、刘易斯拐点到来都采取了以工补农战略，通过大量的财政转移支付来支持农业发展。但日韩在政策执行中都非常重视农民的权益，很多工作主要通过综合农协进行，使政策能够尊重农民意见，既提高政策实施效果也培育了农村内生发展能力。在日韩乡村建设中，农会和各种农民合作组织起了重要作用，农会作为农民的政治组织，有效维护了农民的政治利益，使城乡资源配置、城乡社会保障公平化，成为连接农民和政府的有效纽带，将政府目标与农村现实需求有效对接起来。农会还与各种农民合作社一起组织农业生产，建立起比较完整的产、供、销体系，通过市场开拓、质量控制、品牌打造、农产品深加工提高农业附加值和农民收入，通过农业信贷、农业技术推广、农民培训不断提高农村内生发展能力，通过参与农村社区重建、提供公共服务、慈善活动推动农村社会事业发展。正是由于农会与各类农民合作社将日韩农民组织起来，才有效维护了农民的政治与经济利益，培育了农村内生发展能力。

### 4 乡村建设政策应根据时势变化不断调整

日韩特殊的农情决定了农业现代化的阶段性和发展目标的动态性，要求农业发展政策也必须灵活调整。以根本性的土地政策为例，在第一阶段，日韩农业发展的主要目标是满足国家基本粮食需求，为严重过剩人口提供就业机会并为工业发展提供部分资本积累。农业发展目标的变化使日韩对土地政策进行了调整，通过取消土地流转和农场最高耕地面积限制，鼓励土地的规模化、集约化经营。到 2010 年，日本 5 公顷以上、10 公顷以上和 20 公顷以上的农户分别占规模经营农户总数 9.0%、4.1% 和 2.0%。在这一阶段，土地流转虽然逐步突

破了农地农有农限制，但还是坚持农地农有，防止耕地过度非粮化、非农化影响粮食安全。在第三阶段，日韩农业发展的主要目标是提高农业竞争力和农民收入。农业发展目标的变化使日韩对农村土地政策做了进一步调整，允许部分农地释出进行非农利用，打破了农地农有农限制。鼓励社会资本投资农业，放宽农业准入限制。到2003年日本农业法人增长到1.46万个，经营耕地面积占到总面积的6.7%，比1990年增长16倍，村落营农总数维持在1.4万个左右，集聚耕地面积在50万公顷左右，有效缓解了老人农业危机。日本还对65岁之前退休的老年劳动力提高养老金发放标准，以鼓励耕地流转。正是与时俱进地调整农村发展政策，日韩才比较成功地实现了各阶段农业发展目标，实现了城乡和谐发展。

## 5 以日韩乡村建设为参照反思中国美丽乡村建设

### 5.1 中国美丽乡村建设条件还不成熟

2014年中国以常住人口计算的城市化率才54.77%，以户籍人口计算的城市化率才36.7%，农民人口与半城市化人口数量依然庞大，不利于农民收入的提高和耕地流转。2014年中国城乡收入差距依然保持在2.92 : 1的严重程度，如果考虑到城乡公共服务、基础设施的巨大差距，城乡总体差距更大，导致农村青壮年过度流失，农二代城市化意愿过高，农业生产后继乏人。城乡二元户籍体制导致农村社会保障水平低下，很多地区农民养老金才75元/月，根本无法保障农民的基本生活，社会保障的严重不足导致农民身份缺乏吸引力，无法吸引足够多的新农人参与新农村建设，并导致老年农民土地流转意愿低，阻碍了农业的集约化经营。中国平原面积只占12%，丘陵、山区面积占43%，很多地区耕地细碎，基础设施不完善，不利于机械化、规模化耕作，政府耕地整理步伐缓慢，耕地整理的高成本，土地产权分散导致的高交易成本也降低了私人土地整理的积极性，导致这些耕地流转困难，抛荒、弃耕严重，根据西南财经大学CHFS甘犁教授课题组对全国80个区县5000个样本的调查显示，中国耕地抛荒率达到16.5%。尽管新农村建设使农民收入有所提高，农村基础设施得到一定改善，但由于大部分农村没有经过社区规划，普遍缺乏产业支撑，加上城乡生活

质量差距过大，导致很多农村社区人口过度流失，空心化严重，人居环境恶化。因此，对于当前的中国来说，由于城市化率过低、城乡差距过大、农村耕地缺乏整理、农村社区空心化，导致农民过度流失、耕地流转困难、空心村问题、老人农业问题恶化，无法为美丽乡村建设提供充足的人力资源和产业支撑。

## 5.2 美丽乡村建设内生动力不足

发源于浙江省的美丽乡村建设直接动力并不是为提高农民收入，而是为城市化、工业化争取更多的额外建设用地指标。1997年中央政府下达给浙江省1997—2010年的建设占用耕地规划指标是100万亩，但截至2001年底浙江省实际使用的建设用地占用耕地量已经达到99.2万亩，提前9年用完规划指标，为增加建设用地浙江省实施了城乡建设用地增减挂钩政策，美丽乡村建设是副产品。因此在美丽乡村建设中，地方政府考虑更多的是如何节省农民用地，增加城市建设用地指标而不是如何改善农民生活，导致农民利益经常被忽视、侵害，各地普遍存在的农民“被上楼”就是其体现。并且，由于乡村自治大多流于形式，农民合作社异化严重，导致农民缺乏组织性，难以有效维护自己的政治与经济利益。农民利益经常被忽视甚至被侵害就会导致农民对美丽乡村建设漠不关心甚至抵制，农民主体地位如果无法体现就会导致他们丧失参加美丽乡村建设的积极性，农民如果不能组织起来改变他们市场弱势地位就会削弱他们建设美丽乡村的能力。在农民既缺乏美丽乡村建设能力也缺乏美丽乡村建设意愿的情况下，美丽乡村建设内生动力必然不足，无法长久自我维持。

# 6 中国美丽乡村建设建议

## 6.1 应为美丽乡村建设创造良好条件

进一步提高中国城市化水平与质量。城市化是解决中国城乡三元结构的根本手段，要提高中国城市化水平，政府就应该降低虚高的房价，根据上海宜居研究院2015年的统计，中国35个大中城市2014年房价收入比平均为10.6:1，深圳更达到21.7:1，远高于国外的3~6倍区间，也高于东京的4.8:1，



房价已成为农民城市化的最大障碍。政府应通过建设更多经济适用房、廉租房，对部分小产权房有条件转正，降低商品房税费，以减少农民城市化阻力。政府也应尽快彻底废除城乡二元户籍体制，让新市民享受到平等的市民待遇，只有逐步建立起城乡统一的社会保障体系，才能进一步提高城市化质量。当然，城市化的根本动力是工业化，只有进一步加快工业产业结构升级，提高工业竞争力，才能提供更多就业机会，不断提高中国城市化水平。

## 6.2 加强农村基础设施和公共服务建设，全面缩小城乡差距

当前中国农村自来水普及率才 72.1%，城乡基础教育差距巨大，部分农村地区中学辍学率高达 63%，城乡人均卫生费用比为 2.81 : 1，城乡资源配置不均是当前中国农民过度流失的重要原因。要全面缩小城乡差距，就必须加强农村基础设施和公共服务建设，使城乡公共资源配置均等化。考虑到基础设施与公共服务的规模效应，中国应学习日韩大力发展中心镇和小城市，建设一些规模比较大的中心村，以充分实现基础设施与公共服务的规模经济。中国也应该改变过度偏重城市的发展政策，在教育、医疗、交通、通讯、文化设施建设方面向乡镇倾斜，以尽快实现城乡资源配置均等化，留住中坚农民，缓解老人农业危机。

## 7 加强耕地整理和农业基础设施建设，提高农业机械化、集约化水平

耕地整理有利于提高耕地综合利用效率，维护国家粮食安全。中国耕地缺乏整理导致粮食单产低，其中水稻单产只相当于国际先进水平的 85%，小麦和大豆都仅达到国际水平的 55%，玉米和马铃薯还不足 50%，导致严格的耕地保护制度，影响国家的工业化与城市化。只有学习日韩经验通过农地整理使广大丘陵、山区破碎的耕地连成一片，并完善各种农业基础设施，使其适合机械化耕作，才能促进耕地流转和集约化经营，夯实粮食安全基础。鉴于中国土地产权公有与基础设施的公共性降低了私人投资的积极性，政府应成为耕地整理的主导力量。但中国政府财力有限，加上需要整理的耕地面积太大，可以学习日

韩经验鼓励私人资本进入耕地整理领域，成立土地银行进行耕地的整理与流转。

## 8 进一步提高农民社会保障水平，降低农业生产风险

中国应大幅度提高农民养老待遇，并扩大农村社会保障范围，增加农民社会福利，鼓励民间社会慈善组织发展，特别是农村社区养老事业发展，以有效缩小城乡社会保障差距，解除农民后顾之忧，加速农地流转和规模化经营，并吸引新农人加盟农业。中国也应学习日韩经验逐步建立多层次、多品种的农业保险体系，以降低农业经营风险。

### 8.1 应循序渐进地推进美丽乡村建设

随着刘易斯拐点的到来，中国农民就业问题基本解决，农民增收和粮食安全成为主要问题。只有扩大农场经营规模，提高农业竞争力才能从根本上解决中国农民增收和粮食安全问题，否则仅靠劳均 0.39 公顷的耕地农民永远难以致富。因此，当前政府应集中精力在提高农村社会保障水平、增加农村基础设施与公共服务、加强耕地整理、促进耕地流转、继续转移农民等宏观政策上，而不是把大量精力用在农村美化、农村住房建设上，舍本逐末。因为在当前这种较低的城市化水平下，农民的继续城市化不可阻挡，按照国际经验，只有城市化率超过 70% 后农村人口才能相对稳定，中国很多省区城市化率还不足 50%，处于快速城市化阶段，农村人口还会大幅度减少，很多乡村住房建设、基础设施投资会被浪费。如果没有产业支撑，没有城乡差距的实质缩小，最美丽的乡村也难以留住人，没有人，新农村建设就成为无源之水难以持久。

### 8.2 应培育农村内生发展能力

要让农民公平分享美丽乡村建设利益就必须赋予他们更多权力，这样农民的主体地位才会受到尊重。农民的权力可以通过农会和其他农民自治组织实现，在当前中国国情下建立农会的可能性不大，但可以进一步做实人大，改变人大橡皮图章形象，增加农民代表比例，维护农民利益。只有大幅度增加农民代表



比例，才能有效维护农民整体利益。政府也应该进一步完善乡村自治，让农民获得真正的自治权力，并逐步将乡村自治提高到县、市层级，让农民成为乡村的真正主人，激发他们建设家园的积极性。政府还应该规范各类农民合作组织，当前中国农民合作社数量远超家庭农场6倍，有些荒谬，只有剔除大量的假合作、空壳合作社，解决合作社的精英俘获与大农吃小农问题，才能提高中国农民合作社质量，然后在此基础上鼓励农民合作组织跨地区、跨省域范围的联合，实现合作的规模经济。只有从政治上和经济上把农民组织起来，维护好农民的权益，才能提高他们建设美丽乡村的积极性和主动性，夯实农村内生发展基础。

### 8.3 应根据时势变迁合理调整农村发展政策

中国工业化的发展使农业发展目标不断转换，要求农业发展政策也必须进行合理调整才能顺利实现阶段发展目标。刘易斯拐点的到来使中国农业发展目标由农民就业为主转为农民增收为主，在政府政策效果递减的情况下，只能通过加强市场作用才能实现。这就要求对联产承包责任制进行必要调整，让农民拥有更完整的土地产权，放松农地农有的严格限制，允许耕地在农民之间、农民与工商资本之间合理流动，鼓励新型农业经营主体的发展，以扩大农业经营规模，提高农业生产效率和竞争力，增加农民收入。中国粮食安全问题可能并没有那么严峻，政府应该适度降低粮食安全标准，鼓励农民调整产业结构，提高农民收入。在粮食安全标准调整后，政府也应重新评估原有耕地保护制度的科学性，尽快释放部分多余农地转为非农利用，这对于加速中国的城市化和农业现代化、促进整体经济发展意义重大。

## 参考文献

- [1] 周娟. 韩国农业危机及其启示[J]. 农业经济问题, 2015(3).
- [2] 王文龙. 农业现代化东亚模式对当前中国农业改革的启示[J]. 经济学家, 2015(9).
- [3] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637–650.

## Lessons Learned from Rural Construction In Japan and South Korea

Zhu Yu

*College of Urban and Environmental Sciences, Central China Normal University,  
Wuhan*

**Abstract:** The construction of beautiful countryside in China has effectively prevented the gap between urban and rural areas from continuing to expand, alleviated the national food security and social crisis, but it has not fundamentally resolved the ternary structure of urban and rural areas, consolidated the basis of food security, and established a benign interaction mechanism between urban and rural areas. With the government's agricultural support policy approaching the "ceiling" and the emergence of the new normal of the economy, the power of beautiful rural construction is exhausted and the rural construction is in a state of fatigue, which seriously affects the overall situation of China's modernization. Drawing lessons from the successful experience of rural construction in Japan and South Korea, we should make reasonable adjustments to China's beautiful rural construction policies, actively create conditions to narrow the gap between urban and rural areas, consolidate the foundation for endogenous rural development, reform the rural economic management system, adopt reasonable agricultural development policies, promote beautiful rural construction, and achieve the goal of integrated urban-rural development.

**Key words:** Beautiful countryside construction; Japan and South Korea; Reflection and adjustment