

# 政府如何主导新农村建设

——基于韩国新村运动的分析

宣朝庆

(南开大学社会学系, 天津 300071)

**摘要:** 韩国的新村运动以培训新村指导者为着力点, 有效解决了新农村建设中农民参与积极性不高、政策执行力低下等问题。韩国把新村指导者培训的重点放在工作伦理的养成上, 主要采取了小组讨论、案例教学、后续跟踪教育等方法, 有效地激发了新村指导者的新村精神, 使他们全力以赴地投入到新农村建设之中, 成功地领导村民建设新农村。这种成功经验对于我国当前的新农村建设有一定的借鉴意义。

**关键词:** 新农村建设; 新村运动; 政府主导; 工作伦理

**中图分类号:** C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2011) 10-0186-06

农业文明是人类社会发展的重要阶段, 一旦它接触到工业文明, 并为后者所改变, 新农村建设成为重大课题, 发达国家和发展中国家概莫能外。就其一般形态而言, 新农村建设有民间自主和政府主导之分, 而政府主导型的新农村建设中又以“工业反哺农业”最为大家所熟悉。“工业反哺农业”的内在逻辑是依靠工业化积累起来的大量资源和技术, 投入到农村区域, 改善土壤、水利设施、种植技术和村庄面貌, 弥补工业化给农村发展造成的负面影响。美国 1930 年代由政府主导的田纳西流域综合整治是非常著名的例子。政府在新农村建设中发挥主导作用有着历史的必然性, 但是如果没有农村社区的自主建设活力相匹配, 输血式的“以工补农”措施在新农村建设实践中是不可持续的。韩国政府主导的新村运动也属于“工业反哺农业”类型<sup>①</sup>, 不过韩国政府在新村运动实施过程中, 通过培训新村指导者, 发扬农村社区自主自立、互助合作精神, 调动了民众参与新村运动的积极性, 较好地解决了这个问题。

在新村运动之初 (1970 年 11 月至 1971 年 7 月), 韩国政府按照每户农民 4 袋水泥的标准, 平均为每个村庄无偿提供 300 袋水泥以及部分钢筋, 用于村里的公共事业建设。地方政府为了利用好这些物资, 设计了近 20 种建设项目, 包括修建桥梁、公共浴池、洗衣场所, 修筑河堤, 改善饮水条件和房屋、村级公路等。但是, 这种政府主导、项目开发模式并没有发挥出预期的效果。主要原因是农民立足家乡、改变家乡面貌的信心不足, 自立自强的精神匮乏, 导致资金的投入效益不大。<sup>②</sup> 政府调查发现, 干部因素在项目实施中起着决定性的作用。成功的村庄总是有一个胜任的领导干部, 他能把农民组织起来, 使乡村建设事业不断发展。与之相反, 那些落后的村庄, 既没有得力的领导干部, 也没有人热心于村庄的发展。为此, 韩国政府迅速改变了新村运动的实施方案, 从 1972 年春天开始投入

基金项目: 国家社会科学基金项目 (08BSH004); 国家社会科学基金重大项目 (10&zd076)。

作者简介: 宣朝庆, 南开大学社会学系副教授, 研究方向: 中国社会建设思想。

<sup>①</sup> 徐平华:《工业化和城市化对韩国新村运动的影响》,《求实》2006 年第 10 期;白雪秋:《韩国政府在新村运动中的作用及其启示》,《中共长春市委党校学报》2000 年第 4 期。

<sup>②</sup> 李水山等:《韩国农业与新村运动》,北京:中国农业出版社,1995 年,第 40 页。

巨大资金和人员，设立新村指导者研修院，培训新村指导者<sup>①</sup>，提升他们的工作伦理和知识素养，完善政府主导下的新农村建设的传导机制，为新村运动的成功开展找到了一把钥匙。

### 一、工作伦理教育：新村指导者的培训重心

按照韩国农林部最初制定的计划，每个村庄提供一名青壮年农民担任新村指导者，在1年之内将培养约35 000名新村指导者，主要是学习政府政策和农作物增产新技术。显然，官员们并不擅长针对农民的村庄发展培训。朴正熙认为这个计划不切实际，建议换一个方案，精心挑选约20—30名致力于村庄发展的农民，让他们接受2—3周的培训，重点是培植他们服务于村庄发展的观念，发扬光大勤勉、自助和协同（合作）的新村精神。这些伦理价值曾经在韩国历史上为应对各种挑战和困难发挥过重要作用。<sup>②</sup>当时参与其事的专家苦恼地表示：“作为一个农业经济学家，我不懂农民思想培训，只好向其他人咨询是否存在一个类似的培训机构。但是农林部下属的培训工作人员主要是培训新的生产技术，而不是发展农民的工作伦理，并且也没有公共机构执行类似的培训。”<sup>③</sup>

幸运的是，他们在农村发现了一个独特的家庭式培训机构——迦南农民培训学校，他们以清教徒的伦理谆谆教导农民，每天拂晓主持者叫醒受训者，在白天以圣经精神和他们的生活经验为内容进行一系列演讲。这种生活方式充满了勤劳、自助和节俭的精神，深深地打动了受训者。因为这所农村培训学校在村民中享有盛誉，农村和城里的青少年、工厂里的工人，都排着队等待入学受训。农林部专家在参观了这所学校后，参照该校的模式，大大缩减了政府政策和农作物增产新技术的课程，大幅增加了道德伦理课程的内容。但是，他们乐观地认为，宗教领袖可能适合于改造农民们的思想，因此在教师名单中加入了很多知名的牧师、和尚和伦理学者。朴正熙在看了方案后，去掉了宗教领袖和知名学者的名字，建议邀请一批优秀的农民来介绍他们的成功经验。他还建议，应该让新村指导者在学习这些经验的基础上，讨论解决自身问题的方案。他相信这些成功的经验会成为很好的培训教材，并且在方案上写下了一些优秀农民的名字。<sup>④</sup>

新村指导者的培训方法在许多方面不同于正规的学校教育。针对农民的文化状况，研修院的培训不追求高深复杂的理论，而以实践和实际经验为重点，在实际练习中培养新村精神，促成学员在精神与行为上发生变化。<sup>⑤</sup>在入学之初，学员们即被要求填写一份评估表，内容包括个人背景、对新村运动的了解与态度、对培训的需求和预期等。研修院在分析之后按照学员实际情况和要求调整培训方案。在培训过程中，从早晨8:00到下午6:00课程被安排得满满的，包括营农知识、农协运动、新村事业、精神教育等方面，以新村精神养成为主要着力点，强调新村精神对农村发展的重要作用。<sup>⑥</sup>

为了加强学习效果，进入研修院的学员们不允许与外界有任何的联系或信息交流。所有的教员都和学员们同吃同住在一起，早晨他们很早起床，带领大家散步和体育锻炼，晚上则指导学员们开展小组讨论。这种特殊的教学方式，使双方很快就建立起一种极为密切的联系，有效地激发了学员们的新

① 关于这一名称，中国学者有多种译法，笔者在韩国期间核对原始资料，发现韩国在1980年代以前均是用“新村指导者”。

② 崔敏浩、李洛薰、闵炳教：《韩国传统思想与新村运动精神的比较研究》，《首尔大农学研究》1981年第6卷第1号。

③ Park Jin-hwan, *The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in 1970's*, Seoul: Korea Rural Economic Institution, 1998, p. 147.

④ 除了更正培训的基本理念，朴正熙还确定了第一年培训的五个主题：（1）成功农民介绍经验；（2）小组讨论；（3）国家安全和经济发展中存在的问题；（4）农产品的生产技术；（5）建造小型桥梁、建房和供水设施等的基本技术。

⑤ Sung Soo Kim, *Saemaul Undong in Korea and Community Development for the Delegates from Lao People's Democratic Republic*, paper presented at Training on 1st Rural Development and Saemaul Undong for Laotian Officials, April 14-27, 2005, Suwon Korea. pp. 157-193.

⑥ 新村指导者研修院编：《新村指导者研修院创立10周年纪念——新村教育研究论文集》，首尔：高丽书籍株式会社，1982年，第19页。

村精神。<sup>①</sup>

## 二、小组讨论：民主参与式教育唤起建设热情

首届培训结束后，学员们接受了问卷调查以检验培训效果。他们在小组讨论和成功农民的案例教学等方面给出了高分，而在政府官员讲解农业政策和建造公共设施的基本技术、生产技术介绍等方面给出了低分。根据调查，研修院调整了既定的科目，大力压缩了不受欢迎科目的时间。

1970年代以前，普通农民还不熟悉参与小组讨论的规则与方法。学员们在调查中给了这个科目最高分，是因为它是一种民主决策的方法。此后，小组讨论这种方法在农民中间广泛地推广开来，在新村项目的实施中发挥了重要作用。

为了使每个人都积极地参与到小组讨论中去，研修院将学员按15人一组进行编组，并为每个小组分配一名指导教师对讨论加以督导。小组讨论的固定时间是每晚的7:00—10:30。每组选举一名主持人和一个记录人，由他们选择讨论的话题。在培训的最后一天，小组向全体学员汇报每次讨论的纪要。然后，研修院把这些纪要装订成册，作为培训的珍贵成果分发给大家。

小组讨论能够有效地激励学员们的思想。在参加培训之前，每一位学员都在实施新村计划方面积累了相当的经验。在小组讨论中，他们与他人分享这些经验，也自由地提出各种个人关心的问题。一些学员本来以为自己已经工作得够努力了，但在讨论中他发现原来别人比他做得更好，“回到村子后一定要做得更好”的想法在反复讨论的过程中日益强烈。

小组讨论的话题从“怎样引导农民积极参与新村计划”到“怎样缩小与地方官员交流的隔阂”，范围很大。1972—1973年，男性学员经常性的讨论话题计有495项，主要分布领域如下：

1972—1973年小组讨论题目分布情况<sup>②</sup>

问题分布区域	出现次数
怎样引导农民积极参与新村计划	125
怎么增加农民收入	79
村庄领袖怎样减少在新村建设项目上的时间投入	76
怎样选择新村建设项目	70
怎样筹集项目建设所需资金	70
怎样引导村民为新村项目贡献劳动力	27
怎样缩小与地方官员交流的隔阂	34
怎样提高家庭储蓄	14
总计	495

这些话题清楚地显示，“怎么引导村民积极参与新村计划”是学员们最为关心的话题。他们围绕参与者的年龄、性别、教育程度和拥有的土地面积等展开讨论，结论是：最热心的分子在40岁左右；教育程度的影响不很重要；为了更好地引导村民参与新村计划，迫切需要妇女领袖参加培训。后一项建议获得了韩国政府的重视，从1973年开始女性新村指导者开始参加培训。首届培训班共有130名女性，年龄在30—50岁之间。

那些选择“怎么增加农民收入”话题的小组在讨论中认为，现有农产品市场结构效率低下、金

<sup>①</sup> 新村指导者研修院最初设置于首尔西郊的农业合作学院，但这个地方紧挨着一个高尔夫球场。在1970年代，韩国农民的收入还很低，高尔夫运动尚不为农民所熟悉，很容易引起他们的好奇和观望。在第二次培训期间，朴正熙到研修院视察，发现了这一问题。他认为，周末的高尔夫运动将对参加培训的学员产生消极影响。1973年4月，新村指导者研修院搬迁到水原，借用农村振兴厅的农民大厦为教学地点，此后这里成为新村领袖培训的固定地点。

<sup>②</sup> Park Jin-hwan, *The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in 1970's*, Seoul: Korea Rural Economic Institution, 1998, p. 155.

融信用极度匮乏等是农民收入增长的大障碍。同时，他们批评，在提高农业市场化的过程中，农协发挥作用不够。由于当时农副产品不能满足快速增长的国内需求，农产品价格快速提高，所以农民们很少抱怨农产品价格太低。

那些选择“村庄领袖怎样减少在新村建设项目上的时间投入”为话题的小组，担心自己花费大量时间去说服村民为新村建设项目投入劳力和土地，而影响了自已的农耕。不过，学员们同意，他们不能因为在新村运动上投入时间和精力，就要求报酬，因为那样做将降低村民们的自愿参与热情。作为金钱补偿的替代方案，他们希望能有人来替换他们。然而，当时村庄缺乏好的领袖人物，所以要轮换不是件容易的事，好在后来随着新村教育的发展培养出了一批又一批村庄的好领袖。

那些选择“怎样缩小与地方官员交流隔阂”的小组认为，官员缺乏对农耕的理解，警察没有很好地理解新村运动的目标，农民因为信息不足也不能很好地理解新村运动的目标。同时，学员们认为，地方官员所说的新村计划和他们在研修院所了解的新村计划之间，存在着实质性的差距。因此，他们强烈要求官员们能参加类似的培训，以缩小差距。韩国政府很快采纳了上述建议。1972—1973年，乡镇一级的所有主要官员和乡镇一级的警察开始参加为期一周的培训，当时受训的人数超过了6000名，训练科目与新村指导者的基本一致。那些优秀农民的现身说法同样使官员们收到了很好的教育效果，使他们了解了农民遇到的问题。1973—1974年，大多数地方公共事业部门的官员与农村干部们一起参加了同样课程的学习。然后，地方官员呼吁中央政府的高官也应该参加同样的学习，以更好地理解农民的问题。这项意见被采纳，包括总理在内的高级官员从1974年7月21日起参加一周的学习。到后来，大学教授、商人、记者、宗教团体领袖、律师和议员等都参加了进来。政府官员参与培训后成效显著。“新村运动之前，韩国地方官员普遍对乡村发展和农业推广项目缺乏兴趣，政府建立的涉农部门基本丧失服务功能，不能为农民提供任何像样的服务。而新村运动开展以后，这些部门在没有进行任何管理体制变革的情况下忽然就改变了态度，在农业推广、农村信贷、农产品流通等方面都作出了出色的努力，加上政府调整了农产品价格政策和城市工业具备了向农业提供现代投入品（化肥、农药等）的能力，取得了新村运动的两项主要成就，即主要品种的粮食生产基本自给和农民家庭收入赶上并在某些年份超过城市工薪家庭的收入。”<sup>①</sup>

### 三、案例教学：成功经验激发新村精神

新村指导者研修院使用案例教学，以成功农民和先进农村的事迹激发学员们建设家乡的热情，一系列的案例学习使学员们加深了对新村运动的目标和意义的理解。因为案例学习效果非凡，研修院非常重视挖掘合适的案例。

学员们非常喜欢那些成功农民的事迹。在一周的培训期内，约有10名男女农民受邀来介绍他们的成功经验。<sup>②</sup> 尽管由于个人背景、农民的类型和地理位置的差异，成功案例的内容差别很大，但是在这些故事中仍然有很多相似之处。通常包含以下内容：他或她出生在一个贫穷的家庭；没有机会接受教育；不得不与疾病和饥饿作斗争；加入军队；退役后带着改变村庄贫穷落后面貌的强烈愿望回到村子；结婚，努力创新，生产新产品以适应市场需求；甘冒技术和市场风险；收入提高；影响邻居们；献身于村庄发展等。这些案例反映了韩国农民的历史，他们曾经长期生活在贫穷的漩涡中不能自拔，现在进入到经济起飞的新时期。在听讲的过程中，学员们回忆起自己的过去，体察报告人的艰苦

<sup>①</sup> 石磊：《寻求“另类”发展的范式》，《社会学研究》2004年第4期。

<sup>②</sup> 1970年代早期出现这么多成功经验与传统农业经济快速转型密切相关。当韩国农民还习惯于传统农业模式的时候，农村几乎没有出现什么成功的案例。但是，传统农业生产向商品生产的快速转型，为成功案例的大量出现提供了机遇，那些较早转向商品生产的农民获得了很高的经济回报。

生活,很容易就理解了新村运动的基本理念和要求。

1972—1973年,到研修院为学员们介绍经验的成功农民共有77人,其中61人为男性学员,16人为女性学员。有一小部分人,因为受到学员们的欢迎,不间断地为每一期学员作报告,时间长达5年以上。当然,大多数案例将被周期性地替换,因为报告人要集中精力伺候农活,而那些广受欢迎的报告人也可能被其他省级培训机构邀请去作报告。

案例教学的另一个方式是观摩先进农村。在新村运动之始,韩国政府就对全国村庄进行了分类,约有三分之一的村庄被认为缺乏参与积极性,属于后进村。因此,引导这些村庄的农民实施新村计划是一个很严峻的问题。新村指导者研修院为此设计了参观学习科目,仔细挑选了15个先进村庄,安排学员参观学习。在每期培训班里,会有75名从落后村来的学员实地参观这些先进村庄,每村分配5名学员,观摩学习时间为4天。

在进入先进村参观之前,这些后进村来的学员要先接受一周的常规培训,然后才能去先进村。进村后一切开销由研修院承担。他们在驻村期间,要比较先进村与本村在农耕、村庄生活和农民态度等方面的不同,找出影响村民积极参与新村计划的各种因素,获得发展本村的理念和积极性。4天后,所有的学员返回研修院,分组汇报他们的学习体会。最后,他们每个人要准备一个本村的发展计划。为了激励这些受过特殊训练的新村指导者,地方政府会提供给他们水泥和钢筋等,用于实施课程中学到的东西。参观学习科目持续了好几年,直到新村计划在所有村庄得到实施为止。

#### 四、后续跟踪教育:新村精神持久不衰的支持机制

在接受新村教育的时候,绝大多数学员会想着在返乡后如何实践新村精神。但事实上,这种决心往往随着时间的流逝而淡化。所以,很多学员要求有一个夜校性质的再教育项目,以重温新村精神。研修院考虑到他们的要求,就周期性地举办夜校,每一期夜校班总有数百名结业学员报名参加。此外,研修院还出版《新村运动》通讯,按月寄发给结业学员,通讯的内容包括学员来信、散文和工作近况等。

每当水稻的忙季到来,培训就要暂停两个星期。作为后续跟踪教育的一部分,研修院安排老师们利用假期时间到各村走访以前的学员,一名教师一天要访问几个村庄。走访鼓舞了学员们的工作热情,每一个参加者报告他们的工作进展和遇到的困难。教师们也能通过深入实地了解他们的实际需要,有助于改进研修院的培训科目。随着结业学员越来越多,教师们只能走访其中很少一部分。为了在有限的时间内约谈更多的人,走访不得不采用集体聚会的形式,一个县里的所有结业学员在某一天集中起来重温新村精神。到1970年代后期,一个县的学员数量往往在100人以上,庞大的数量不允许在一天内让所有人都报告他们的实践活动,因此大型集会并不适用于新村教育后续跟踪项目。

#### 五、新村指导员培训的效果及对中国当前新农村建设的启示

到1980年,新村指导者研修院共培训了54201名学员,其中男性新村指导者15884名,女性新村指导者8800名,其余的人为各级地方官员、农渔组织的干部、学生干部、商人以及韩国科技高等研究院的研究生等。研究显示,在大部分村庄中新村指导员比村长更有影响力,能够与村民们展开紧密的合作。<sup>①</sup>以工作伦理教育为核心的新村指导者培训,完善了政策的传导机制,使新村计划在村级水平的实施获得巨大成功。

<sup>①</sup> Eun Shik Park, Chae Shik Lee, Jeong Sook Ko& Dae Yong Hwang, "A Study on Characteristics and Leadership Performance of Rural Leaders", *Korean Journal of Agricultural Extension*, June 2005.

新村经验说明,在新农村建设中不只是选择哪些人作为新村指导员非常重要,对这些人的培训更为重要。在培训中,勤奋、自助、协同(合作)和平等的伦理价值受到重视,并成为重要的教育内容。这样一种伦理价值教育的普及不仅把经济发展、社会发展与国家伦理道德建设紧密结合起来,成功地实现了国家物质文明和精神文明的协调发展,也使新村运动从韩国政府主导、启动和扶持,逐渐变成了官民一体的农民自发组织、参与、监督、管理和改善的新农村建设群众运动。<sup>①</sup>

通过培训,新村指导员不仅学习了新村运动的精神与思想,而且树立起了发挥特长、与社区居民共同建设新家园的理想。同时,他们也学习到了在一个村庄中实施新村计划的方针和技能。此外,培训过程中,他们深刻体验到了一种新型的处事方式和组织方法,如那种从早到晚井然有序的安排,公平分配食物和各种任务等,即使是与部长、副部长这样的高级公务员在一起受训,他们仍然受到平等对待,而他们也鼓励无论是打扫宿舍还是田间劳作都要平等对待他人。通过这种经历,新村指导员变得非常自信,他们因为承担起新村建设任务而自豪,因为那种前所未有的使命感而备受鼓舞。当他们回到各自村庄的时候,会把这些全新的体验当做故事与村民们分享,逐渐地激发起村民们合作共事、发展村庄事业的向往。这种投入到新村建设中的热情最终会推动全国范围内新村计划的开展,促进国家进步。

新村指导员培训计划,加强了农村领导力建设,彻底改变了新村建设初期农民的观望态度,激发了农民自立自强的精神和平等民主意识,树立了自力更生改变家乡面貌的信心,使政府的资金投入发挥了最大效益,有效地保障了政府支援开发项目的实施。这个计划的成功是建立在一个基本规律之上的,那就是农民为了现代化进程也在不断地探寻、改善他们适应社会变迁的技巧。<sup>②</sup>相信农民,不断地帮助他们提升适应能力,应该是政府在新农村建设中的重要着力点。

虽然韩国的新村运动没有彻底解决工业化给农村发展带来的所有问题,农村青年后来大部分选择流向首尔等大城市,同时“韩国经验在适用我国农村建设方面存在很大局限,不可照搬”<sup>③</sup>,但是它仍然给我们当前的新农村建设以重要的启示。从新村运动的政策执行层面来看,农村干部队伍是重要的传导机制,工作伦理是农村干部形成政策执行力的重要基础。中国“三农问题”产生的原因很多,但是“农村真穷”不是绝对的普遍现象,对比那些资源短缺而繁荣发展的农村,优秀干部匮乏是一个更为迫切的问题。据笔者在基层工作的经验,一个好班子往往带富一个好村子,哪怕是基础条件不好的村庄,有了好干部也是能够富裕、发展的,这取决于农村干部的素质和工作热情,也取决于政府为他们创造的环境。在“十二五”规划期间,我国将加大农村水利基础设施投入,进一步推动新农村建设,为农村社会发展奠定更为稳固的物质基础,但是要保证政策有实效,农民有感受,还需要切实激发农村社会自身的建设热情,变“外部输血”为“内部造血”。政府主导不只是体现在无偿的物资供应上,还要鼓励引导农民自主决定、自主参与社区建设。为此,政府在新农村建设方面应该制定更为详细的规划,特别是在农村干部培养方面,借鉴总结国内外相关经验,把农村干部培养作为重要的公共物品供应,为农村干部的成长提供组织、机构等方面的条件,培养一批具备现代知识、民主意识,通晓议事程序,能够用民主的方法凝聚共识、科学的方法组织项目实施的农村干部队伍。尽管我们在这一方面已经积累了不少经验,但是就新农村建设的现实而言,这仍然是摆在面前的一项紧迫的任务。

责任编辑:王永平

<sup>①</sup> 李水山、黄长春、李鹤:《韩国新村运动的核心——新村精神》,《教育与职业》2006年第3期。

<sup>②</sup> 西达·斯考切波:《历史社会学的视野与方法》,王立秋译,上海:上海人民出版社,第258页。

<sup>③</sup> 李继刚、崔浩:《韩国新村运动经验之于我国新农村运动建设的局限性分析》,《浙江工商大学学报》2007年第1期。