

寻求“另类”发展的范式

——韩国新村运动与中国乡村建设*

石磊

Abstract: This paper discusses some researches of Chinese scholars on rural construction and examines the possibility of Korea Saemaul Undong as a paradigm for China's rural constructing movement in the future as some scholars have proposed. The paper argues that an up-to-down social movement like Korea Saemaul Undong cannot solve the rural problems that China now faces with. This point of view is developed by comments on Saemaul Undong from three dimensions: the economical and political background, the way of its start-up, and the dynamics of its evolution.

一、导言：“主流”与“另类”之争

1990年代以来,中国知识界的左右两翼几乎在所有有关中国现实问题的讨论中都会表现出尖锐的意见分歧与对立,但在有关中国目前面临的农村问题的讨论中,却似乎有着难得的共识。各方专家均认为,导致中国农村问题产生的历史与现实原因具有高度综合性、关联性和复杂性,任何局部的或单项的政策调整措施都无济于事,因此,必须全面进行一场综合性的乡村建设运动,以缓解或解决日趋严重的“三农”问题。面对这样一场或迟或早将要到来的社会运动,政府必须从根本上改变其政策导向,变“以经济建设为中心”为以实现社会的全面发展为核心,并扮演好启动者、组织者和主要出资者的角色。

然而,所谓共识也仅限于此。具体涉及到乡村建设的模式,知识界仍存在较大分歧,有“主流”与“另类”之别。“主流模式”的倡导者认为,导致目前中国出现如此严重的农村问题的原因有二:一是发展性问题,即随着国家工业化和现代化进程的加速进行,必然会出现农村地区相对衰退的现象,目前世界上的主要发达国家在其现代化的某个时期都不同程度地经历过这一阶段,中国也不可能避免;二是体制性问题,即计划经济时期遗留下来的城乡分治制度严重损害了农业、农村和农民的利益,并阻滞了中国的城市化进程,使工业化与城市化不能同步进行;同时,与现代市场经济相适应的各项制度条件迟迟不能建立起来,导致农村经济与社会发展出现严重的制度供给不足,从而增加了农村问题的严重程度。因此,解决问题的基本方略就是破除城乡二元分割的制度障碍,促进城市化进程并加快农业与农村经济的市场化进程,按规范的现代市场经济制度统一治理城乡。同时,鉴于中国经济已经基本实现了工业化,“以农补工”的工业化阶段已经过去,政府应该在推进上述“两化”的基础上,启动一场“以工哺农,以工建农”模式的乡村建设运动,大规模投资于农村地区的生活条件建设、生产基础设施建设和生态环境建设,这样既可以为农村剩余劳动力提供大量就业机会从而增加农民的收入,同时还可以扩大国内需求,解决一部分城镇生产能力过剩问题,实现城乡经济与社会发展的“双赢”。^①

“主流模式”的最大弱点,也许就是不对其解决问题的“效力”做出最后承诺。即是说,政府按这一模式进行乡村建设是可行的,也是应该的,但对最终是否能从真正意义上解决乡村问题则不作保证。同

* 本文系我在韩国期间(2003—2004年度)的研究课题“经济发展与社会转型时期政府在乡村发展中的角色:中韩比较研究”的阶段成果,该课题受韩国高等教育财团资助,并得到了韩方合作单位韩国行政研究院的充分支持。

① 作为一个例证,可参见林毅夫先生近年来在《农业经济问题》、《经济参考报》等刊物上发表的一系列论文,如“三农问题与我国农村的未来发展”、“要搞一场新农村运动”、“中央财政支持农村的五种可行方式”等。目前我国许多著名经济学家、农村问题专家也都持有这种观点,因此称之为“主流”。

时,“另类模式”的倡导者也并不否认,按照这种他们称之为“新自由主义”的发展模式进行乡村建设也能在某种程度上缓解目前日趋严重的农村问题。然而,他们更强调中国基本国情的特殊性,认为这种特殊性已经远远超越了各种基于新自由主义发展理论所能理解的范畴,因此,如果想从“根本上”缓解或解决农村问题,就必须首先祛除新自由主义的意识形态迷雾,从指导思想另寻他途,即所谓寻求“另类”发展的模式。

首先,尽管“另类”发展模式的倡导者也承认,目前中国农村中存在的问题可以归之为发展性问题和制度性问题,但他们认为引发问题的原因是所谓“新自由主义导向”的改革,即中国的农村改革“所解决的问题远不如它所引发的问题多”(邓瑾,2003)。中国的农村改革“改”出了2亿多超小规模经营的农户和2亿多农村剩余劳动力,而这被认为是一切问题的总根源。其次,进行乡村建设必须着眼于未来。“假若不出现奇迹也不出现灾难,中国经济仍然可以像建国以来50多年一样平稳发展,那么可较为乐观地估计,在未来50年,中国的城市化水平维持过去50年的增长速度,即由1949年的10.6%到1999年的30.8%,50年中国城市化水平提高了约20个百分点;1999年至2049年,即到21世纪中叶,中国城市化率再增加20个百分点,达到51%……意味着8亿中国人在城市安居,比目前约4亿人在城市安居增长了足足一倍”(贺雪峰,2003a)。即便如此,还会有8亿到9亿的人口生活在农村。因此,进行乡村建设“必须考虑到可能会在相当长的时间内,大部分人口仍然停留在传统的农业生产领域之中,停留在传统的农村社区之中……(农村)仍然是小农经济的,土地更少,资源更紧张”(温铁军,2003)。

概言之,未来50年内,假定中国经济仍能保持高速增长,城市化速度快于前50年,城乡之间也不存在任何制度性壁垒,那么,农村地区的人口数量仍会维持在目前8亿至9亿的水平上。其次,由于土地和其他自然资源的制约,加上农产品市场需求的限制,农村地区人口从农业获得收入增长的机会是有限的。同时,在农村地区发展二、三产业(乡镇企业)的空间也将逐步缩小,而农民进城务工的收入也只能起到目前这样帮助农民维持一种“温饱有余,小康不足”的生活水平的作用,农民收入相对整个社会的收入水平将越来越低。另一方面,农民在现代化的进程中,不断地从社会、文化乃至经济方面被置于边缘地位,农民相对生存处境将越来越糟糕,从而使农村人口问题成为中国现代化最基本的瓶颈问题。因为在市场经济条件下,农民的消费需求因为“广告的强力刺激和时尚的强力渗透”而不断增长,“外面的世界很精彩”,“有饭吃没钱花”的格局会越来越让人难以忍受,农民们对现状的满意度势必会越降越低,而9亿农民的不满则可能导致不可估量的社会政治后果。

因此,着眼于长期发展趋势的乡村建设运动,不能局限于经济层面的物质生活条件和生产基础设施建设,而是要进行农村社会制度与文化的重建,探索解决中国农村问题的“根本办法”。在农民经济收入不能大幅提高的背景下,通过制度和文化建设,创造一种与农村社区和农民需求相适应,经济成本较低但精神福利较高的生活方式及相应的社会文化制度和价值系统,提高农民们对乡村生活的长期期望值,使乡村社会成为农民们可以安身立命的地方,让村庄共同体成为农民们实现其人生价值的场所(贺雪峰,2003b)。

按其倡导者的说法,选择“另类”乃是出于“不得已”。他们之所以对新自由主义,对发达国家和新兴工业化国家的现代化经验以及基于这些经验提出的各种发展理论,对现代市场经济体制以及附着其上的主流意识形态进行反思与批判,乃是因为这些东西都不能解决中国的现实问题。就其精神气质与理论追求而言,他们所倡导的乡村建设运动应该类似于上个世纪30年代由民间出资,并由民间人士领导和参与实验的乡建村治运动。而且可以看出,“另类模式”的许多倡导者也确实从梁漱溟、黄炎培、晏阳初和陶行知等当年的乡建领袖那里汲取了不少理论资源。但是时代毕竟不同了,中国社会目前所处的现代化阶段和所具有的经济水平早已今非昔比。于是有研究者指出,一个更现实的范例应该是韩国于1970年代初开始进行的新村运动(Saemaul Undong, New Village Movement 或 New Community Movement)。因为就韩国当时所处的发展阶段、面临的现实问题,以及所具有的自然条件、文化背景和社会政治制度环境而言,与中国目前的状况都有某种程度上的可比性(张敬华等,2001;白雪秋,2000)。首

先,开发的起点相近,即韩国当时的生产力水平与中国目前所具有的水平相当。其次,两国具有类似的自然条件,即综合资源比较贫乏,所谓“人多地少”。第三,两国具有类似的经济模式,即政府主导型经济发展模式,政府宏观调控能力很强。第四,两国具有相近的文化背景。最后,也许是更吸引人的一点,韩国新村运动是一场自上而下,由政府发动、组织实施并充当主要出资者的全国性乡村建设运动,而且也是一场物质建设与精神建设并重的运动,并为韩国的现代化进程烙上了深深的“韩国特色”印记,因而更契合重视“中国特色”的另类发展模式倡导者们的理论追求。

然而,无论对于“主流模式”还是“另类模式”的倡导者而言,目前共同面临的一个现实问题是,尽管有许多学者预言一场由政府主导的全国性乡村建设运动或迟或早将要到来,也有一些民间性质的乡村建设实验在小规模地进行并在一定范围内产生了影响,各级政府领导和整个社会舆论也越来越关注日趋严重的农村问题,但我们暂时还看不到政府有任何“动起来”的迹象。也就是说,学者专家的理论主张如何才能变成政府的政策行动,目前还是一个问题。因此,如果要把韩国的新村运动引为成功的范例加以研究和讨论,首先令人关注的应该是其启动背景、组织和动员模式,以及在具体时空中得以次递展开并顺利进行的动力机制。

二、乡村建设运动之启动背景

韩国新村运动启动时,政府主导的出口导向型经济发展战略已经初见成效,人均 GNP 由 1960 年的 85 美元猛增至 1970 年的 257 美元,10 年间翻了两番。同时,城乡之间的差距也在急剧拉大,乡村劳动者与城市工薪阶层的收入差距呈扩大之势,乡村人口开始大规模向城市流动。一般认为,这是当时的总统,自称“贫农之子”(son of the poor farmer)的朴正熙发动新村运动的主要原因(Park Chung-Hee, 1979)。而导致城乡差距扩大的原因,研究者的解释则各有不同。有的研究者强调政策因素,认为正是由于政府重视城市工业发展的政策,乡村部门长期受到忽略,政府各级官员普遍缺乏推动农业革新项目的热情,农村中公共设施和基础设施投资严重不足制约了农村发展,而农产品贸易的市场条件又对农民不利,农产品价格相对于农民消费的制造品价格而言非常之低,导致了“农业生产几乎不能产生收益,农民长期以来从事农业生产而达不到维持生计的水平”(Kim Young-Pyoung, 1985)。

强调自然—人口因素的研究者则指出,城乡差距扩大的根本原因在于乡村部门存在大量隐性失业人口。按当时官方对就业的界定,每周工作 1 小时以上即为就业,因此农村人口的失业率在 1971 年只有 1.5%,即乡村部门几乎是充分就业的。然而通过季节性就业指数分析发现,当时(1971 年)按月统计的就业指数波动非常大,从 12 月份的 72%到 6 月份的 125%不等(均值为 100),即 12 月份的就业人口只有 6 月份的 57%,意味着乡村人口中存在严重的季节性失业问题。如果按一个人每天工作 8 小时,一年工作 280 天计算,则乡村部门的就业率只有 65%(Ban Sung-Hwan, 1974)。

由于大量隐性失业人口的存在,乡村部门内部又缺少常年性非农业工作机会,农业劳动生产率也就很难提高。1971 年,韩国农业部门的劳动生产率只有其制造业部门的 23%(Korea Ministry of Agriculture and Fisheries, 1972: 12)。而农业部门的劳动生产率低,又被认为是导致农业增长缓慢的根本原因。如韩国从 1962 年到 1971 年的第一个和第二个五年计划期间,年均经济增长率接近 10%,其中,农业部门的年均增长率只有 3.7%,非农业部门则高达 17.9%。乡村部门的低就业率、低劳动生产率、低增长率导致了城乡之间巨大收入差距的存在。1969 年,韩国农户的家庭收入只是城市工薪阶层家庭收入的 65%,1971 年为 80%(Ban Sung-Hwan, 1975)。

因此,通过实施新村运动的各种项目,一方面可以向农民提供大量工作机会,从而增加农户家庭收入;另一方面,通过改善农村生活和生产环境,可以促进农业和农村经济增长。由此构成了对新村运动“合法性”的基本辩护,即通过论证新村运动的“经济合理性”来证明其“合法性”。相应地,前述强调政策因素的观点也可以看成一种“道义”辩护策略。即是说,政府长期以来实施的城市导向的政策忽略了乡

村部门的发展,损害了农民的利益,通过实施新村运动调整这种不合理的政策导向,因而具有道义上的“合法性”。

如前所述,目前中国学术界许多倡导乡村建设运动的学者也基本上如此为其主张辩护,认为政府从道义上说应该肩负起乡村建设的义务以解决或缓解日趋严重的农村问题,因为过去几十年间,政府选择了一种牺牲农民利益的经济现代化战略模式,如今国家经济工业化已经基本完成,理应回馈农民,通过“以工哺农”模式支持乡村地区发展,以缩小日益扩大的城乡差距。而且以政府现在的财力和行政动员能力,国家也完全能够做到这一点。而如果任由农村问题恶化下去,则有可能从根本上动摇中国社会的稳定,葬送经济发展的大好局面。

然而,经济上合理,道义上当为,并不构成政府启动乡村建设运动的充分条件。进一步研究韩国新村运动的启动背景,我们会发现,像这样一种标志国家基本发展政策发生重大转向的综合性社会运动之启动,还必须符合具体环境中现实政治的运行逻辑。韩国的城乡失衡问题为什么会在1970年代初受到最高领导者的高度关注并很快转化为政策行动?有研究者指出,朴正熙总统领导的民主正义党,其基本支持票源是乡村中的农民,而反对党的支持者则在城市。有证据表明,1970年的时候,朴尤其需要得到来自乡村部门的更有力支持。^①也就是说,朴正熙总统发动新村运动的基本动机是出于政治上的考量。因此有人指出,“新村运动只是延长其专制统治,改善其政权合法性的一种工具”(The National Council of Saemaul Undong Movement, 2003)。

问题一旦涉及到新村运动启动者个人的政治动机,往往会因为意识形态方面的原因而很难形成一个公认的持平之论。但可以肯定,新村运动之启动是出于当时韩国国家最高领导人的政治意志,在这一点上是不存在什么争议的。早期(1970年代)的研究者一般都会强调,新村运动源于朴正熙总统的一个长期愿望,即“把传统落后的乡村部门变成现代进步的希望之乡”。在1970年4月举行的一次全国省部长会议上,他正式号召要搞一场以“勤劳、自助、合作”为精神主旨的乡村建设运动,并把这样一场运动命名为“新村开发运动”(Saemaul Kaggugi Undong 或 New Village Cultivation Movement; Ban Sung-Hwan, 1977)。随后,韩国中央政府便根据其批示搞出了一个名为“新村运动”的试验性项目计划,新村运动因此开展起来了。有研究者指出,政治领袖的强有力干预和影响对于新村运动的成功开展来说是至关重要的,“有时候这种影响甚至通过总统对地方政府直接施加压力的形式来体现”。有人统计过,在1970年代的一年一度新年新闻发布会的总统演说中,有关新村运动和乡村发展主题占总演说时间的比重为第二位,仅次于国际关系和国内政治主题所占用的时间(Wang In Joung, 1982)。而在朴正熙总统于1979年遇刺之后,新村运动也随之失去活力。后任总统曾投入数倍于前任的政府财力想恢复新村运动的活力,结果却以政治丑闻收场(Yoon Jae Kul, 1987)。

由此可见,政治因素和领导者个人的意志对于这样一场综合性社会运动是极端重要的。客观上看,韩国当时的乡村人口约占全国人口总数的50%(1971年的数据为46%),农民作为一个利益集团,具有人数众多但组织化程度很低的特点,尚未形成独立表达自身利益诉求的组织形式。当时虽然有一个全国性的农协组织(National Agricultural Cooperative Federation, 即 NACF),但它只是一个附属于政府的机构,农民们并不认为它是代表自己利益的组织,也不能从它那里得到什么像样的服务,就其功能看“充其量也就是一个买卖化肥的公司”(Chang Sung Uk, 1986)。面对这样一个分散于全国约33000多个村庄中的由一个个小农户构成的利益群体,任何政治组织都没有能力深入乡间把他们充分动员起来为其所用,只有执政党能利用自己所掌握的庞大行政组织体系做到这一点。也就是说,从现实政治运行的逻辑角度看:1)农民人数众多,组织动员起来将是一股强大的政治力量;2)农民组织化程度低,没有自身利益表达机制;3)惟有执政党可以借助其掌握的庞大行政组织体系把农民动员起来,但必须耗费巨大的组织资

^① 1971年韩国总统大选的选票统计表明,他在西南部乡村地区的支持度已经明显受到了侵蚀。参见 Brandt, Vincent(1982),还可参见 Wang In Joung(1981:第四章)。

源、人力资源和财政资源。因此,执政党及其领导人只有在认为很有必要的条件下(如政权的稳定性面临强有力的挑战),才会把上述“经济上可行,道义上当为”作为一个理由、一种条件或一个纯粹的政治借口来认真对待,通过启动乡村建设运动来代表农民的利益诉求,同时让农民这个庞大的利益群体成为自己的坚定支持者。

正如有的研究者所指出的那样,中国目前的经济与政治背景与韩国当年有许多相似之处。就经济背景看,中国现在的情况比韩国当年有过之而无不及。一般按国际经验,城乡收入差距在 1.5 倍的范围内属于“正常”,因此韩国当年的情况并不算很严重,而中国现在的城乡差距却是世界罕见。按中国官方提供的数据,1978 年城乡收入差距比为 2.6:1,1985 年降到了 1.9:1。此后情况逆转,1994 年城乡收入差距扩大到了 2.9:1。从 1995 年到 2002 年,在经过一小段起伏后,城乡收入的差距进一步扩大到 3.1:1。2003 年的统计数字还没有出来,但估计可能会扩大到 3.3:1 或 3.5:1。^① 而且有专家指出,农民的实际收入应该大大低于官方统计的数据,因为相关数据的比较分析表明,农民的收入被严重夸大了。再考虑到农民的收入还要用于生产性投入,并且很少能获得城市居民那样的社会福利补贴,因此有人估计,实际上的城乡差距可能已经达到了 5:1 或 6:1 以上(中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查总队,2003:226、17—18、234)。

就政治层面看,中国现在与韩国当年也有相似之处,二者均属于典型的中央集权型体制,其基本特征是:1)中央政府决定社会经济发展战略及各项大政方针,同时控制着大部分财政资源和各种关键性社会经济资源;2)由上而下考核各级政府主要官员的政绩,并决定其行政职位升迁。在这种集权体制中,农民基本没有表达利益诉求的渠道,其经济要求只能通过地方和基层政府层层传递,而地方和基层政府的利益诉求与农民并不一致,它们更关心自己这一级政府、这一届政府的财政收入、权威和政绩。因此,农民的声音传到中央决策层已极为微弱,农民对其政治经济权利的诉求长期不能引起重视。^② 不过,韩国当时的民主政体与地方自治虽然徒具形式,但因国内有反对党存在,朴正熙政权也能够不时感受到来自选票的压力,从而具有在一定条件下动员农民的政治需求。但是目前中国政府则没有这种需求。尽管中国现在的城乡差距已经扩大到了史无前例的程度,由于不能通过某种形式纳入现实政治的运行逻辑之中,因此不能成为启动一场综合性乡村建设运动的必要且充分的条件。

三、乡村建设运动之组织动员形式

通过搞运动的方式进行经济建设,如 1950 年代的“大跃进”和 1960—70 年代的“农业学大寨”运动等,曾是中国人,尤其是中国农民,非常熟悉的一种社会动员模式。自 1978 年以来,虽然各种运动不绝如缕,“搞运动”作为一种社会治理模式仍然受到政府的青睐,但作为一种经济建设模式已经从根本上受到朝野两方面的质疑,许多人更是谈“运动”色变。然而,被一些人奉为乡村建设成功范例的韩国新村运动,就其组织动员模式而言,的确与中国的“农业学大寨”运动有许多相似之处。

如前所述,韩国新村运动是由当时的政治强人朴正熙总统亲自倡议、启动并热情支持的一场由上至下进行动员的综合性乡村发展运动。政府作为启动者、组织者和主要出资者,首先必须自身动员起来,从中央到地方建立一整套组织领导体系。仔细研究会发现,这一套体系与我国当年的全国农业学大寨运动的组织领导体系很相似。在中央政府这一级,具体的运动领导部门是民政部(Ministry of Home Affairs)而非农渔部。民政部专门负责新村运动的计划与执行,管理的局是地方事务局,1978 年后为新设立的地方行政局所取代。中央政府其他各部、委、办,从主管经济建设的到文化、教育、卫生等部门,大都被列为支持性机构,内部也设立了计划和管理新村运动项目的专门机构。另外,中央政府还在 1972

① 参见 2003 年 12 月 29 日的《沈阳日报》。

② 近年来一个比较系统的论述见前引《农村经济绿皮书:2002—2003 年中国农村经济形势分析与预测》,第 19—20 页。

年成立了一个专门机构以协调中央各部门,并负责新村运动的政策制定工作,称为“中央新村运动咨询与协调委员会”,由民政部部长挂帅,其他相关部门的副部长任委员。以下各级政府也都照此办理,从各道、市、县到最基层的行政镇(Myun 或 township),层层复制这种模式。用中国政府内的行话说,这是一种条块结合的交叉管理模式。条条负责新村项目的具体筹划与实施,如民政部系统负责的项目就是乡村基础性建设,包括村庄环境改善、农民换房顶等工程项目,还负责增加乡村人口就业项目,包括国有土地的环境美化、小城镇建设和小河、小溪等的整治工程等。其他如卫生福利部负责乡村供水系统和流动医疗站建设项目,建设部负责乡村标准房建设项目,工商部负责乡村电力项目等,不一而足。块块负责一般性组织动员工作、综合协调与监督评估工作。

到乡村社区这一级,即村庄(maul),政府为每个社区任命一个公务人员作为其新村运动的领导人。每个村也都有一个村发展委员会(Village Development Committee)负责本村的新村发展计划和集体性工作的具体组织执行。村发展委员会一般由15—20人组成,委员由村民大会选举产生,基本上都是些村中年长且有影响力的人物。但有研究者指出,这个组织对新村运动的成功进行几乎没有做出什么贡献(Aqua, 1974; Lee Myung Suk, 1990)。韩国当时平均每个村只有80人,由25至75户组成,其“最高权力机构”是村民大会,本村新村运动项目的选定与组织实施办法大都通过村民大会的形式来集体决策。此外还有所谓邻里会议(Neighborhood meeting, 20—25个农户为一会)及新村妇女、新村青年、新村领袖协会之类的组织形式,都不具有正式赋予的社区公共权力,但在运动中能起到正式组织起不到的一些作用。因此,政府当时非常热心于鼓励村民建立各种各样的这一类组织,以把家族和亲戚血缘关系之类民间资源充分调动起来,运用到新村运动项目的执行中去(Whang In Joung, 1982)。

乡村中引人注目的新村运动积极分子是那些被称为“新村领袖”的人。这样的人物每村两人,一男一女,由村民大会选举产生。理论上,20岁以上的村民,无论是否受过教育,也无论其经济收入和社会地位如何,都可以成为新村领袖。但实际上,绝大多数新村领袖都是40岁以上的人。新村领袖不拿政府工资,也没有什么正式赋予的权力,从性质上说,他们只是利用自己的业余时间,自愿服务于新村运动。然而,他们可能在运动中获得许多非正式的、非程序化来源的权力和利益。许多相关研究指出,他们在新村运动中起了关键性作用,是把各种变化和创新引入乡村社区的中介。本村新村运动中选什么项目、怎样执行这些项目,他们都有建议权(Rondinelli, 1983)。韩国政府于1972年成立了一个新村培训院,这是新村运动中一个成绩非常突出的机构,其主要职责就是培训这些新村领袖。1973年,新村勋章(Saemaul Medal)纳入政府奖励系统,新村领袖作为一个奖励类在其中单列出来,地位显著。这一年还召开了全国新村领袖大会以增进他们的荣誉感,此后发展成一个经常性组织。有人对新村领袖进行研究后指出,85.2%的新村领袖是真正的农民,其中92%的人从其祖父辈就居住在本村;83.4%的人表示,当新村领袖是为村庄和本村村民做贡献;约47%的人把当新村领袖视为一种荣誉;30%的人则表示,做新村领袖属于那种值得尝试的事情(Whang In Joung, 1982)。

目前中国学术界的乡村建设运动倡导者们似乎还没有具体探讨他们千呼万唤不出来的乡村建设运动如何启动与组织管理的问题,但从他们频频把韩国新村运动引为范例,急切呼吁政府充当启动者、组织者和主要出资者的理论主张看,这样一场运动的组织动员模式应该类似于韩国新村运动或我们曾经经历过的农业学大寨运动。对于前者,我们还很陌生,虽然常常为人提及但少有深入研究者;对于后者,我们很熟悉,但作为一个研究对象还缺少共识性研究成果,政府到目前为止也似乎没有什么定论性的东西。因此,乡村建设运动的倡导者,尤其是“另类模式”的倡导者们应该有必要也有义务阐明,在中国目前的社会经济与政治环境下,只要意识形态动员得当,项目内容规划科学,政策和措施得力并充分尊重农民的利益诉求,用搞运动的方式进行乡村建设这种模式也是可取的。

四、乡村建设运动之具体展开

如前所述,韩国新村运动始于1971年初政府实施的一个实验性项目。其内容很简单:政府向每个村免费提供335包水泥,让各村自行决定如何用它们来改善村民的生活环境。同时,政府也提出了十大建议性项目,但不要求强制执行。有的村庄利用这些材料进行公共设施建设,如修建公共饮水设施、修路架桥等;有些村庄把水泥平分给农户让农户自行决定其用途,而有些农户则干脆把水泥拿到市场上卖了。官方的事后评估还是比较乐观的,认为全国33267个村庄中约 $1/3$ 的村庄对这些水泥的利用符合项目目标,政府的项目总投入为850万美元,导致了2500万美元的社会产出(Chang Soo Choe, 2002; Rondinelli, 1983)。

这一项目的实施也使政府坚信,政府的投入若取得比较好的效果,必须有广大乡村民众的积极响应,因此必须加强对民众的“训导”,对他们进行“精神启蒙”。于是,“精神启蒙”成为开展新村运动的一个极其重要的内容,而且愈到运动后期,精神启蒙愈加变得重要了。同时,政府根据各村在实验项目中利用政府投入的效率对其进行分级(全部村庄被分为3个等级,分别为自强村、自助村和基础村),由此决定政府今后对其“自助项目”的补贴水平,即政府通过项目补贴(包括贴息贷款)来鼓励先进和促进后进。划入基础村的,经过努力可以升入自助村、自强村,从而获得更高水平的政府财政支持。

韩国民政部把1970年代的新村运动分为三个阶段,所进行的工程项目也大致可以分为三类,即改善生活环境条件项目、发展生产和增加收入项目、精神启蒙项目,各个阶段的重点有所区别。第一阶段(1970—1973)的主要目标是改善乡村居民的生活环境条件,政府确定进行运动成绩评比的项目优先次序是改善生活环境—增加家庭收入—转变态度(reform of attitude)。第二阶段(1974—1976)的主要目标为发展生产和增加收入,评比的项目优先次序调整为增加家庭收入—转变态度—改善生活环境。第三阶段(1977—1979)的主要目标是精神启蒙,通过启蒙全面提高和巩固运动成果。^①这一阶段政府还在克服新村项目规模过小、加强区域合作、密切城乡工农关系等方面做出了一些尝试,同时鼓励特色种植和养殖并兴建农业和制造业相结合的工业园区,引导农民通过农产品的加工增值增加收入。

第一阶段改善乡村居民生活环境条件的项目,主要包括换房顶(把传统的草房顶换成铁皮或其他比较坚固的房顶),修院墙,绿化荒山,修整村中的小巷,建公共澡堂、公共洗衣处、公共饮水设施,以及卫生保健等福利项目。^②批评者往往批评政府把大量资源浪费在这一类“消费性”项目的建设上是为了突显政绩和收买人心,从而忽视了为未来发展奠定一个可以产生收入流的坚实基础,这也不无道理。因为这一类改善生活环境的项目比较直观,而且立竿见影,所谓“看得见摸得着”,的确利于政府各级负责人彰显其政绩。同时从运动策略的角度看,也有利于调动民众的积极性和培养其“勤劳、自助、合作”精神,为运动的精神启蒙项目打下基础。

新村运动的基本动员单元是村,所有新村运动项目都是在村级水平上开展的,因此,所有项目的工程规模也不超出一个村的范围。有研究者指出了这种动员方式的优点,如熟人社会中人与人之间的信任度较高,因而容易处理和协调合作中的利益关系等问题,但其缺陷也很明显,即上不了大项目导致低水平重复和浪费,这在第二阶段的发展生产和提高收入项目方面体现得比较充分。发展生产和提高收入项目主要包括:农田水利建设和改造、合作耕种、发展养殖业和牧业、普及农业新技术和高产优质品种、建设和完善市场渠道及相关设施、建立新村工厂(村办企业)和发展非农产业、在乡村部门内增加各种有薪酬的就业机会等。我们现在选择一个关键年份,即第一阶段结束和第二阶段开始的1974年,看

① 新村运动中的“转变态度”或精神启蒙项目具有非常重要而特殊的地位,各种相关活动丰富多彩,可供研究的资料也很充分,但作者限于专业训练,很难就其“运动心理学”和社会影响等方面进行评述,即使做一个简明而系统的概述也觉力有不逮。许多韩国研究者都指出了精神启蒙项目在新村运动中的特殊重要性并引为新村运动的一大特色,但都缺乏系统性分析(如Chang Soo Choe 2002; Lee Don Koo & Lee Yong Kwon 2002)。

② 当时政府提出的口号是“建设更美好的村庄”,为此列出的建设项目包括十大类。

看新村运动项目的执行情况与政府投入水平(见下表)。

1974年新村运动已经进入全盛期,并由乡村而城市,出现工厂新村运动、公司新村运动、学校新村运动、街道新村运动等,全国各地无处不新村运动。但就表中看,新村运动的总投入占当年GNP的比重是很低的,政府投入总量也不多,占当年政府财政预算的比重非常低。就投入方向看,居首位的仍然是生活环境改善项目。整个新村运动期间,各种项目的投入与执行情况也大抵如此。当时发动新村运动有一个非常现实的考虑,即大量乡村人口涌入城市,尤其是涌入汉城及周边地区,给城市社会管理带来了一系列问题,政府希望“建设更美好的村庄”,把更多的人口留在乡村地区,但效果并不明显。^①然而,韩国新村运动期间,城乡差距的确缩小了,并出现有些年份农民家庭的人均收入高出城市工薪家庭的情况;乡村面貌和乡村经济发生了根本变化,促进了乡村地区二、三产业的发展;农业生产取得了长足进步并基本做到了粮食自给。

1974年韩国新村运动(NCM)总投入来源及用途

(单位:百万韩元)

	总计		政府投入				村民投入					贷款与捐助
	数量	%	中央	地方	补贴	小计	现金	劳动	物质	土地	小计	
生活环境	43237	32.6	3738	4820	—	8558	4755	19879	6035	1610	32297	7205
生产基础	13214	10.0	1227	680	1082	2989	1155	1836	29	—	3020	
增收项目	27065	20.4	1390	3990	205	5585	9274	7718	68	—	17060	4420
绿化荒山	6718	5.0	1195	1484	—	2679	—	3945	—	94	4039	—
保健福利	28771	21.7	2481	3891	34	6406	123	19227	—	—	19350	3015
精神启蒙	3237	2.4	2058	937	41	3036	156	6	36	—	198	3
小计	122242	92.1	12089	15802	1362	29253	15463	52629	6168	1704	75964	17025
城市 NCM	10548	7.9	—	1527	—	1527	2460	1510	3921	184	8075	946
总计	132790	—	12089	17329	1362	30780	17923	54139	10089	1888	84039	17971
%	—	100.0	9.1	13.1	1.0	23.2	13.5	40.8	7.6	1.4	63.3	13.5

资料来源:韩国民政部编《新村运动·1974》。

五、讨论:“主流”与“另类”的汇流

作为一场真正意义上的乡村建设运动的韩国新村运动,在缺乏群众基础或者说乡村民众的反应并不积极的条件下仍然持续了近10年之久并表现出相当的活力,其动力机制何在?常为人提及的理由是政治强人朴正熙总统的热情推动。另有研究者则从群众基础方面找原因,指出饥荒是其之所以持续下去的一个极重要因素。韩国当时还做不到粮食自给,乡村中普遍存在季节性饥荒。每年的4—6月,许多农户都存在粮食严重短缺问题(Chang Soo Choe, 2002)。因为贫困和克服饥荒的需要,农户在政府强有力的组织动员和支持下集体行动起来,像政府号召的那样本着“勤劳、自助、合作”的精神进行基础设施建设、发展生产和提高收入。这也可以解释,1980年以后,全斗焕总统恢复新村运动活力的尝试为什么失败,因为经济条件发生了根本性变化,饥荒已经成为人们的一种记忆。也许更为重要的是,当初朴正熙总统进行宣传动员的那一套意识形态和组织动员手段已经失效,而新总统除了增加政府财政支出外,又找不到任何有效的动员方式。

也可以说,韩国新村运动的启动虽与领袖人物的个人魅力和高超政治手段有关,而能持续10年之

^① 我与合作单位韩国行政研究院的相关专家进行的多次讨论中,韩方学者总是强调政府对改善生活环境项目的偏好因为人口快速城市化而导致了巨大浪费(即建设好了的村很快成为“空壳村”,没有什么人住了),进而否定整个新村运动,并劝告我们要汲取教训。我则用林毅夫先生的观点回答他们,即中国的城市化将是一个相对漫长的过程,在城市化达到一定水平前,用于乡村建设的投资早收回来了,因此不存在浪费问题。当然,各地进行乡村建设规划时必须要对城市化速度有一个合理预测,尽量避免浪费。也就是说,要正确处理好乡村建设与城市建设的关系。

久也有其利益基础。实际上,当时政府对新村运动项目的投入并不大,只占其财政支出的很小份额,相对而言,政府投入的人力则非常大。自总统以下,政府机构中几乎人人都能感受到层层下传的运动压力,逼着他们延长工作时间,在本职工作之外参加乡村中的“自助”工程或帮助农民们“提高觉悟”。政府官员之外,警察、教师、邮差等“吃财政饭”的人和地方军队也都在强大的运动压力下动员起来了,所谓“各行各业,支援农业”。另一方面,全国各地的乡村也都不同程度地感受到了这种随运动而来的政治压力(Brandt, 1982)。这种运动氛围,我们中国人应该再熟悉不过了。运动来了,你必须有所表示,做些什么以表明你是支持而不是对抗运动的。个人如此,单位亦如此,一个单位的负责人更须如此,否则将成为运动的牺牲品,而运动从来不嫌牺牲品太多。

运动所具有的天然破坏力,由运动煽动起来的非理性和反理性,以及随运动而来的各种机会主义和急于求成、劳民伤财、弄虚作假,不仅存在于中国的“大跃进”和“农业学大寨”运动中,韩国新村运动中也有不同程度的表现。当然,韩国新村运动也取得了许多积极的成就,甚至可以说,韩国新村运动的正面成果远远大于其消极作用。但这并非等于说,我们应该忽视这种随运动而来的消极作用。尤其对于其中的“精神启蒙”和“新村教育”项目,我们需要在认真研究的基础上加以认识,不应该盲目借鉴。为中国乡村建设寻求“另类”发展模式的人不应该只注意韩国新村运动的积极一面,应该也注意其消极一面。从这样的角度看,目前国内有关韩国新村运动的介绍是很不全面的。^①

正如许多研究者所指出,中国农民目前的生活状况是“温饱有余,小康不足”和“有饭吃没钱花”,乡村地区缺少工作机会而存在数量惊人的剩余劳动力,农民因为缺少增加收入的渠道而不能分享中国经济高速增长成果。同时,由于许多制度性问题没有解决,乡村地区的公共品投入严重不足,公共积累水平很低,加上乡村经济工业化带来的环境问题越来越严重,致使乡村地区的生活条件与城镇相比差距越来越大,也制约了乡村经济的发展。因此,政府在促进人口城镇化的同时,借鉴韩国新村运动的经验进行乡村建设是有其必要性的。但通过上面的比较分析我们发现,一场由政府主导的乡村建设运动欲成为现实,还需要更多的条件。因此,更现实的考虑应该是立足于不搞一场政府主导的、全国范围内由上而下的综合性乡村建设运动,代之以逐项调整各种不利于乡村发展的政策,逐项改革各种不合理的制度,把农村和农民从这些制度桎梏中解放出来。

在此前提下,也不排除某些具备一定条件的地区按照“主流”或“另类”模式的设想,搞一些乡村建设的实验区。如果这样的乡村建设由地方政府主导的话,是不是采取搞运动的方式还有待探讨。因为就韩国新村运动看,群众运动是一把双刃剑。其消极的一面,除前面已经指出的煽动非理性和鼓励投机等各种恶果外,还有群众一旦动员起来就很容易导致失控,其行动方向说不定很快会调过头来,指向动员者自身。就中国目前农村基层普遍存在官民对立这一现实情况看,极有可能引发比较严重的社会动荡。其积极的一面是,被高度动员起来的群众从某种意义上能够弥补民主监督程序的缺位,对地方和基层官员的腐败行为和官僚化作风具有抑制作用。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做了出色的努力,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。当时韩国政府实行了一种被称之为“双价格”的农产品收购政策,即政府充当“愚蠢的商人”,高价收购农民的粮食,再低价卖给市民,极大地调动了农民增收的积极性。而我国政府前些年实行的“保护价”收购政策为什么执行不力,农民不能从中受益而国有粮食部门则可以上下其手、花样百出,甚而与“粮贩子”勾结起来欺压农民?一比较就见出了

^① 作为例证,可参见李水山、许泳峰著《韩国的农业与新村运动》,中国农业出版社1995年版。另可参见前面提到过的白雪秋和张敬华等人的文章。这几位研究者还提供了大量有关新村运动的研究文献,目前把韩国新村运动引为中国乡村建设范例的许多学者,其立论大多建立在上述人等提供的文献基础上。

新村运动的上述好处。而随着“愚蠢的商人”越来越“聪明”，“双价格”政策经逐步调整而越来越趋近“单价格”，韩国农民的家庭收入重新回落于城市工薪家庭之下，新村运动的这项“成就”也就大打折扣了。

如按主流倡导的“以工哺农”模式进行乡村建设，也会出现上述问题，即在“工”与“农”之间存在一个庞大的由乡镇和村组干部构成的具有自己独立利益诉求的阶层，这一利益群体与广大农民的利益取向至少是不一致的，有时甚至是对立的。这种情况类似于横贯于国家与农民之间的国有粮食部门，其结果是一方面政府拿出了巨额粮食收购资金，而另一方面农民却得不到什么实惠。目前政府正在试图解决这一问题，某些省份已经放开粮食收购，同时实行对农民种粮按面积进行直接补贴的政策，就是想绕开中间这个“黑洞”。同理，主流模式的倡导者也应该有办法保证，“以工哺农”最后不会变成“以工哺干”。就目前中国的现实情况看，选择的空間其实不大。办法之一是“搞一场新农村运动”（林毅夫语），发挥上述所谓群众运动的“积极一面”，但同时得考虑到这把双刃剑的另一面。还有一种办法是确实落实我国目前实施的村民自治制度并扩展至乡镇一级，通过基层民主建设让农村基层干部的利益与广大农民的利益一致起来。从这样的角度看，基层民主建设实际上是进行乡村建设的前提条件。

如按“另类”模式进行乡村建设，需要解决的问题可能更多。现在提出的另类模式虽然不少，但基本不超出梁漱溟当年所谓把中国人的“老道理”与现代社会的“新办法”结合起来的思路，只是这里的“老道理”和“新办法”被赋予了一些新的内涵。如贺雪峰的“老道理”包括了当年的合作社、赤脚医生、民办教师和以工农为主角的群众性文艺活动等，认为这些东西如果在“新办法”下再生，可以为农民创造一种“低经济成本和高精神福利”的生活方式做出贡献（贺雪峰，2003a，2003b）。而温铁军的“新办法”则看中了生态文明思想，重视人与自然的和谐、生态循环和永续利用。其次，他们都在某种程度上表现了对所谓“新自由主义”的拒斥和对集体主义或社群主义的持守。因而他们构造的理想乡村社区是一种与基于现代市场经济体制的“主流社会”有所间隔但不完全隔离的“另类社会”。这种“间隔”不是目前的所谓“城乡隔离制度”或“一国两策”之类的制度性东西，而是居于“另类社会”中的村民们所具有的一种共同价值体系和行为规范。于是，另类模式的乡村建设，一项主要任务可能就是把村民们由“经济人”改造为“社会人”或“道德人”。但这样一来可能会遭遇梁漱溟当年所谓“我们动员而乡民不动”的问题。实际上，韩国新村运动于1980年代后的没落或消亡也可以归因于其精神启蒙项目的不成功。新村运动官方的说法是，运动“失去活力”的主要原因是“没有争取到民众，尤其是年轻一代的信任”，由于政治强人遇刺和强人政治不再，“年轻一代中普遍存在的不信任和误解于1980年代急剧恶化”（The National Council of Saemaul Undong Movement in Korea, 2003），导致了新村运动的挫败。而新村运动中在集体主义旗帜下建立的各种设施如公共活动中心、公共澡堂、公共洗衣处、医疗站和村办企业等，或早已不复存在，或为市场经济体制所“收编”。当然，这里并不是想说，类似集体主义或社群主义的理想社会就一定不能长期存在，美国目前的乡村中就有一些符合“有机社会理想”的小社区，但这种在外人看来具有“准宗教”性质的社区，其存在的意义就在于其存在本身，没有普遍性示范作用。也就是说，另类模式的实践即便在某一具体时空中取得某种程度上的成功，也不可能在中国广大乡村地区被普遍复制。中国目前的乡村中也有这样的社区，但它与“主流社会”的间隔，与其说靠的是它那一套价值体系，不如说靠的是基于强大的集体经济实力和强人政治式的社区治理之上的那一套“外圆内方”制度。

其实，如果排除了通过一场政府主导的、自上而下的全国性社会运动来解决中国目前存在的严重农村问题这种想法，“主流”与“另类”是可以在中国乡村建设的实践中并存的。我们可以考虑这样一种方案：政府致力于解决“一国两策”问题，促进乡村城镇化和乡村经济市场化并落实基层民主建设。另一方面，中央政府在目前的政府扶贫基金管理体系上进行改组重建，成立中国乡村建设基金。有志于乡村建设的主流或另类模式倡导者，包括各种非政府组织、社会团体和个人都可以在争取到了一定的民间、海外或来自地方政府的资金后，向“中国乡村建设基金”的政府管理机构申请1:1或1:2的配套资金。具体的乡村建设项目由申请者主导并有众多志愿者的热情参与，而政府的基金管理机构只是与民间或地方出资者共同对项目进行监督与评估。如此意义上的乡村建设，将是一种政府提供财政资助、民间共同

出力、由各种非政府组织主导、有众多志愿者热情参与、由多种多样小范围内的乡村建设实验所构成的乡村建设运动,如梁漱溟等人当年所做的那样。而且,这种方式也不排斥某些有条件的地方和基层政府主导的乡村建设,如当年阎锡山的地方政府在山西所做的那样。而对于“另类”发展模式的追求者而言,目前需要的不是寻求一个已有的成功范例,而是把自己的理论或理想付诸行动,创造出一个个适合不同地区具体情况的成功范例来。

参考文献:

- 白雪秋, 2000《韩国政府在新村运动中的作用及启示》, 载《长春市委党校学报》第4期。
- 邓瑾, 2003《新乡村建设实验》, 中国农村研究网, 7月10日。
- 贺雪峰, 2003a《中国农村发展的中长期前景及目前的对策——兼论乡村建设的极端重要性》, 中国农村研究网, 5月8日。
- , 2003b,《新乡土中国》, 广西师范大学出版社。
- 李水山、许泳峰, 1995《韩国的农业与新村运动》, 中国农业出版社。
- 温铁军, 2003《中国大陆的乡村建设》,《开放时代》第2期。
- 张敬华、戴其根、项复民, 2001,《韩国新村运动对我国西部农村开发的启示》,《财经科学》第1期。
- 中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查总队, 2003,《农村经济绿皮书: 2002—2003年中国农村经济形势分析与预测》, 社会科学文献出版社。
- Aqua, Ronald 1974, *Local Institutions and Rural Development in South Korea*, special series on Rural Local Government, Ithaca, New York: The Rural Development Committee.
- Ban, Sung-Hwan 1974 “Growth of Korean Agriculture (1955—1971).” Working paper of Korea Development Institute.
- 1975, “The New Community Movement in Korea (Part One).” Working Paper of Korea Development Institute, April.
- 1977, “Saemaul Undong.” Korea Development Institute, Feb.
- Brandt, Vincent 1982, “Local Government and Rural Development.” in Ban, Sung-Hwan (ed.) *Rural Development*, published by Council on East Asian Studies of Harvard University.
- Chang, Sung Uk 1986 “NACF Democratization Movements.” *Shin Dong Ah*, Nov.
- Chang, Soo Choe 2002, “Country Paper: Republic of Korea (1).” in D. A. Cruz (ed.) *Rural life Improvement in Asia*, published by the Asian Productivity Organization.
- Kim, Young-Pyoung 1985 “New Dynamics for Rural Development: The Experience of Saemaul Undong.” in Bum-Woong Kim, David S. Bell & Chong-Bum Lee (eds.) *Administrative Dynamics and Development: The Korean Experience*, Seoul Korea: Kyobo Publishing Inc.
- Korea Ministry of Agriculture and Fisheries 1972, *Progress of Agriculture in Korea*.
- Lee, Don Koo & Lee, Yong Kwon 2002 “Roles of Saemaul Undong in Reforestation and NGO Activities for Sustainable Forest Management in Korea.” paper presented at the IUFRO Science/Policy Interface Task Force regional meeting held in Chennai, India at the M. S. Swaminathan Research Foundation, 16—19 July.
- Lee, Myung Suk 1990 “Policy and Rule Configuration: Korean Rural Development Movement Saemaul Undong.” Presented to the Mini-Conference of Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, April.
- Park, Chung-Hee 1979, *Saemaul: Korea's New Community Movement*, Seoul Korea: Korea Textbook Co., Ltd.
- Rondinelli, Dennis A. 1983, *Development Project as Policy Administration*, London and New York: Methuen.
- The National Council of Saemaul Undong Movement in Korea 2003, *What is Saemaul Undong?* <http://www.saemaul.or.kr>
- Whang, In Joung 1981, *Management of Rural Change in Korea: The Saemaul Undong*, Korean Studies Series No. 5, Seoul Korea: Seoul National University Press.
- 1982 “The Saemaul Undong in Korea: An Approach to Integrated Rural Development.” Presented at the Society for International Development, The Twenty Fifth Anniversary World Conference on “The Emerging Global Village”, Baltimore, U. S. A. July.
- Yoon, Jae Kul 1987, “Headquarter of Saemaul Undong.” In *Shin Dong Ah*, Sept.

作者系国家行政学院公共管理教研部副教授, 博士
责任编辑: 罗琳