

财政扶持农村发展的韩国经验分析^{*}

杨玉霞

(辽宁大学经济学院)

内容摘要：收入差距问题是我国当前经济社会发展中的突出矛盾，财政扶持农村发展是有效解决“三农”问题、缩小收入差距的重要途径。本文对韩国财政扶持农村发展缩小城乡差距的方式进行研究，通过韩国的财政扶持农村发展政策，我国也应从中得到启示。

关键词：财政扶持 农村发展 缩小收入差距 韩国经验

一、引言

经济增长和收入分配的关系是经济学家关注的一个重点。Kuznets 在这方面做了开创性的工作，他通过考察英、美、德的经济发展历程，提出了著名的“倒 U 形假说”：在经济发展的初期，收入差距会逐渐扩大，而后进入稳定阶段，最后逐渐缩小。此后，一系列跨国实证研究检验了这一假说，得出了截然不同的结论。

我国经济的快速增长就伴随着收入差距不断扩大：1978 年到 2004 年，实际 GDP 增长 9.3 倍，年均增长率 9.4%；人均实际 GDP 增长 7.6 倍，平均每年增长 8.1%；2004 年，中国进出口总额超过 1 万亿美元，实际利用外资 640 亿美元，是吸引外资最多的发展中国家；但是，在这一过程中贫富差距不断扩大，基尼系数从 1985 年的 0.33 上升至 2001 年的 0.45，经济增长的成果并未均衡地惠及全民。

而韩国在经济起飞的过程中，收入差距则基本保持稳定，甚至有所减少。基尼系数大体维持在 0.3 左右。韩国在 20 世纪 70 年代中期收入差距曾有所扩大，基尼系数从 0.33 上升至 0.39，主要原因是向重化工业升级过程中资本产

^{*} 本文系 2010 年度辽宁省社科规划基金重点项目“辽宁政府预算精细化管理创新研究”(L10AJY005) 的阶段成果。

出比的提高，以及这一时期通货膨胀率和房地产价格的上升。但是，收入差距的上升阶段很快即被扭转，进入 20 世纪 80 年代后，韩国的基尼系数开始不断降低。

为了恢复经济，韩国在 20 世纪 60 年代实行了不均衡发展战略，优先发展重化工业和劳动密集型、出口导向型产业，农业没有得到足够的重视，城乡收入差距在 70 年代以前不断扩大。70 年代后，韩国政府逐渐重视农村地区的发展，开始采取工业反哺农业的政策，实现了农业的现代化，使得韩国在经济增长的同时，收入差距保持稳定甚至缩小。

韩国之所以能把总体收入差距维持在较低水平，重视农村地区发展是一个重要原因。在韩国农业现代化的过程中，财政扶持农业的政策随着经济的发展而调整，财政政策的支持对农业的发展起到非常大的作用。

我国对缩小城乡收入差距问题近年来也十分关注，2006 年在全国范围内取消了农业税以及除烟叶税以外的农业特产税，2007 年在全国农村免除义务教育阶段的学杂费，惠及 1.5 亿农村中小家庭。2008 年十一届全国人大一次会议总理政府工作报告中指出，中央财政用于“三农”的支出五年累计 1.6 万亿元，其中用于农村基础设施建设近 3000 亿元，地方也较多增加了投入。2010 年十一届全国人大三次会议总理政府工作报告中指出，2009 年中央财政用于“三农”的支出 7253 亿元，增长 21.8%。这些政策在减缓城乡收入差距上起到了较显著的作用，但是，由于这些政策的暂时性、不稳定性等原因，使得其在解决城乡收入差距问题上的政策效果则并不明显。

韩国 20 世纪 70 年代后的国情与我国当前的国情存在很大的相似性：城乡二元经济结构，农村人口比重大，就业难、上学难、看病难等社会基本矛盾突出，政府主导型的发展模式，等等。所以在我国致力于解决“三农”问题、从根本上解决收入差距问题的今天，通过分析韩国农业现代化过程中财政扶持政策的经验，对我国财政支持农村发展、从根本上解决我国收入差距问题具有重要的借鉴意义。

二、韩国财政扶持农村发展缩小城乡差距的方式

（一）首先着力于改善农民的生活环境

韩国政府于 1971 年启动了“新村运动”，目的是通过现代化推动农村地区收入水平的提高。“新村运动”是一场由政府主导调整经济结构的战略性全民运动。1973 年至 1978 年，大约一半的政府投资通过“新村运动”分配到农村地区，集中于基础设施、公共卫生、环境保护以及成人教育等方面。

韩国“新村运动”初始阶段最主要的举措是增加农村公共产品的供给，而公共物品供给最主要的资金则是来源于政府的财政资金。韩国新村建设的资金来源渠道主要有两个：一是政府投资，二是村庄集资。为启动“新村运动”，政府首先投资了20亿美元。政府投资在总投资额中所占比例很高，除1972年和1973年在20%以下，其他年份都在20%以上，最高年份达到59.2%。另外，村庄集资中的很大部分也来自政府贷款。因此，政府在“新村运动”的资金筹措中扮演十分重要的角色。韩国在“新村运动”中，通过财政资金的大力支持，改善了农村的交通状况和农民的居住环境，使绝大多数农民住进瓦房，用上自来水，同时也提高了农民的文化素质。为改善农村的居住环境，政府采取了“政府出大头，地方出中头，农民出小头”的建房政策，即中央政府出建房资金的55%，地方政府出30%，每家农户出15%的方式，向农民贷款帮助建房。农民还贷以秋后向国家卖粮，按比率逐年返还的方式进行。在建房的同时，农村开始实施自来水化。

（二）财政对农产品的价格补贴政策

由于当时的韩国农业不具备国际竞争力，并且容易受到自然灾害的影响，因此，为了抵御国外农产品对国内市场的冲击，保护农民的积极性，新村运动期间政府采取了高米价政策，政府对粮食的收购价格的上涨幅度大于物价上升率，有效地提高了农民的实际收入。高价从农民手中收购的粮食，廉价供应给城市居民，差价由政府补贴。同时，为了稳定农产品的价格，政府设立了农安基金，通过丰产时购进和减产时放出等手段稳定部分农产品的价格。例如，1975年政府动用了12.5亿韩元农安基金购进了当年丰产的1144吨的辣椒。

（三）财政对农协的支持及农协对农民收入的支持

韩国的农业政策基本上是通过农协来实施的。国家财政在资金上支持农协，通过农协向农民提供低息贷款，利息差额由政府补贴。政府还依靠农协来实现政府制定的多项计划。如农业生产结构调整方案、农产品收购计划和农业技术推广等。政府通过农协间接支持了农民的收入。农协对农民的支持，一方面由国家财政支付的利差，低息贷款给农民，与市场利息的差额由政府补贴；另一方面将农协产业产生的利润，以指导事业费的形式返还给农民，对农民进行补贴。

（四）财政对农业技术研发与推广的扶持

韩国政府鼓励农业科研机构 and 大学对农业技术的研究开发。韩国要求经费主要来源于国家预算的农业科研机构和大学的成果，不论是新的品种还是新的栽培技术，都要上缴给韩国的农林部，然后由农林部按成本价转让给农民使用，通过降低农民的生产成本来提高农民的收入。另外，农业科研机构和大

学，应农民的要求，按照市场发展的趋势，用政府拨款进行农业生命科学、高品质园艺畜产以及环境技术的开发与研究，为农民提供技术支持和市场咨询等服务。

农业技术的推广主要由韩国的农业技术推广机构来完成，其职责主要是将科研和教学机构的研究成果，以及所采集的市场信息和情报，在政府补贴的基础上（一般在50%左右），向农业生产者普及。通常是以示范、推广专用补贴的形式，给予县郡级农业技术推广站，3~5年示范后，普及农户，但对农民无特殊补助。

（五）财政对农村地区教育的扶持政策

1971年教育部颁布命令，在首尔大学校附设了具有专科课程的“韩国放送通信大学”，使农村地区没有上大学机会的农村指导师和其他高级人才在不耽误日常劳动的同时通过远程教育，即广播通讯课程，接受高中教育。这所学校后来从首尔大学校里独立出来，成为现在四年制的“韩国放送通信大学校”。另外，韩国还从当时已有的农业高中中指定了13所作为产学协作示范学校，将它们与政府的农村指导机关结成对子，培养了大批骨干农业经营者，促进了农业新技术的普及。1977年设立了首个农业类的私立专门大学——燕岩畜产专门大学。国家对有3年以上农业经营经历的农业高中的毕业生实行了免试上大学的制度，同时，面向农业高中学生设立新村奖学金。1978年，为了培养优秀的农业经营者，政府对119所农业类高中中的60所学校的实验实习设施给予国库支援。

随着“新村运动”的开展，韩国政府越来越发现农村教育资源与农民受教育机会的缺乏是导致农村发展后劲不足的根本。因此，针对农村地区教育落后的问题，韩国政府在20世纪90年代又实施了若干提高农民教育文化水平的政策。例如，大学以区域划定招生名额；优先照顾农村高中毕业生升学；对1万名来自农渔村的大学新生提供注册金；优先在农渔村地区建立专科大学；到1997年，完善农渔村小学的各项办学条件；在人事制度方面，对农渔村学校的教师给予优厚待遇；对农渔村高中生减免学费比率从15%提高到30%等。

三、对我国财政扶持农村发展政策实施的启示

（一）进一步加大财政支农力度，注重财政资金的引导作用

韩国财政扶持农业发展的经验表明，农业改造与发展需要巨额资金投入，除依靠农业自身的资本积累和投资能力外，其余大部分资金投入主要靠财政来解决。另外，政府财政支持对农村的发展也非常重要，财政支持不仅在财力上

给予农村支持，更重要的是在财政支农的过程中对农村的产业结构、就业结构、种植结构等方面加以规划、引导和调整。在现阶段，我国要解决“三农问题”，实现城乡经济社会协调发展，需要进一步加大工业反哺农业的力度。随着我国经济的快速发展，也有能力工业反哺农业。而财政支农是当前实施“工业反哺农业”的重要手段，因此，现阶段我国要进一步加大财政支农力度。

农村的发展，尤其是农村发展的初期不仅需要财政支持，还需要发挥财政支农资金的引导作用。国家的支农政策往往是农村加快发展的重要保证和契机，国家加大对农村的转移支付和财政投入，改善农村的投资环境，加大对农业的补贴，增加农民的收入，会使农村在得到发展启动资金的同时，还获得了信用担保。这有利于农村吸引更多的社会资金支持，农民也能更容易获得外部资金的信贷支持。

（二）财政支农资金的投向主要是为农村提供不可缺少的公共产品

农村的公共产品包括道路、桥梁、医疗、教育等，为农村的发展提供良好的发展环境和基础。韩国财政支持农村发展最初主要是从提供农村公共产品开始的，而由于我国农村的公共产品长期以来实行制度外筹资供给，导致农村公共产品严重匮乏。具体表现为：一是农村公共基础设施建设落后；二是农村义务教育和职业培训缺乏问题突出；三是农村社会保障层次低、范围小、覆盖面窄。一般而言，农村要发展就要从改善农村最迫切需要解决的基本生活条件入手，加快农村交通基础设施建设，推进城市道路、通讯、自来水、医疗等设施向农村延伸，进一步改善农村生产和生活条件，同时，要加快农村改水、改厕、改灶等建设步伐，提高农民的生活质量。

（三）要使财政支农政策长期化、稳定化

韩国“新村运动”从20世纪70年代至90年代，其财政支农政策一直稳定并具有持续性。政策的持续性是其效果显现的充分条件，正是由于韩国政府将其财政支农政策长期化、稳定化，才取得今天农村发展的成绩。而我国一直以来针对“三农”问题所采取的各种措施，正是因为其政策的暂时性、不稳定性等原因，而使得政策效果并不明显。因此，我国需要将财政支农政策逐步制度化来提高财政支农的效果。

（四）对农产品的财政重点扶持政策应充分考虑我国的实际情况

韩国在这方面为我们提供了宝贵的经验。韩国近年对缩减对象的实际补贴中约97%的补贴全用于对大米的补贴，即对最需要而且是本国最为关键的农产品进行补贴，而不是对所有农产品的补贴。这一点在确定我国农产品的财政补贴对象上，很有借鉴价值。我国可侧重于对不同区域的关键农产品进行有重点的支持，如东北的大豆和玉米、华北的小麦、江南的水稻、牧区的牛羊、中

原的生猪、长江中下游和南疆的棉花、华南的热带水果和花卉等，以增加有比较优势和竞争优势的农产品生产，并提高这部分农民的收入水平。

（五）强化我国农业合作社组织，保护农民的利益

韩国农协在协调韩国农产品的销售，保护农民利益等方面起到非常重要的作用。加入 WTO 后，韩国农业也改变了其组织机构和功能，以适应 WTO 规则对韩国农产品带来的挑战。为了更好地保护农民的利益，保证农民收入不受影响，我国也可以借鉴韩国等国的农民组织经验，建立能有效地稳定并增加我国农民收入的农民专业组织。农民专业组织不但能有效帮助农民进行农业生产，开拓农产品的流通和销售渠道，协助完成国家和地方的相关农业发展计划，而且还能增强农民的谈判地位，保护农民的合法权益，从而为农业发展、农村稳定、农民增收等方面提供有力的组织保障。

（六）要重视农村地区人力资本的积累

韩国在“新村运动”中注重农民的教育和培训，培养能贯彻政府政策和积极采用农业技术的新型农民，使“新村运动”获得成功。大力普及基础教育，重视受教育机会的公平性；重视发展在职培训，使劳动力能够适应产业结构不断升级的需要。提高农村的生产率和人力资本水平，为农村劳动力大规模进入非农产业做好准备。对低收入群体来说，人力资本是其最重要的资产，对人力资本进行投资可以有效地减少贫困，缩小收入差距。城乡差距是我国收入差距的主要组成部分，提高农民收入一方面要依靠政府加大对农业的扶持力度，提高农业生产率；但关键还是要提高农民的人力资本水平，促进农村劳动力向非农产业的转移。

注释

1. Galor Oded, Daniel Tsiddon. Income Distribution and Growth: The Kuznets Hypothesis Revisited [J]. *Economica*, 1996, 63 (250): 103—117.

2. Kuznets Simon. Economic Growth and Income Inequality [J]. *The American Economic Review*, 1955, 45 (1): 1—28.

3. World Income Inequality Database. 2007—8—23. <http://www.wider.unu.edu/research>.

4. SONG BYUNG NAK. *The Rise of the Korean Economy* [M]. Hong Kong: Oxford University Press, 2003.

5. 俞云根. 韩国新村运动对我国社会主义新农村建设的启示 [J]. *江海纵横*, 2006 (4).

6. 王纪孔. 韩国新村运动中的农村支援体系和支援方式探析 [J]. *江西财经大学学报*, 2008 (5).

7. 李水山. 新时期韩国政府扶持农业和农村社会发展的具体政策 [J]. *中国农村教*

育, 2005 (5).

An Analysis of South Korea Experiences of the Financial Support for Rural Development

Yang Yuxia

(College of Economics Liaoning University)

Abstract: The income gap problem is China's big contradiction during the development of economic society today. Financial support of rural development is an effective solution. This article researches the ways of the financial support for rural development in South Korea to reduce the city and countryside disparity. We can get inspirations from the Korean policy of financial support for rural development.

Key Words: financial support rural development narrow the income inequality South Korea experiences