

# 基于国土利用视角的韩国农村土地利用法规的形成及 与新村运动的关系

Development of Korean Rural Land Use Regulation System and Its Relationship with Saemaul Undong (New Village Movement) from a Land-use Perspective

冯旭  
Feng Xu

**摘要:** 本文通过对韩国农村研究的重要文献及报告的梳理,分析了韩国农村地区土地利用法规的形成过程,与新村运动各阶段的对应关系,以及现行国土规划体系下农村规划的定位,并提出了可供我国农村规划建设与管理学习借鉴的经验。韩国农村地区土地利用法规的建立可分为三个阶段:第一阶段(1945—1961)重在农地的私有制改革及新农地开垦;第二阶段(1962—1986,新村运动第一期)重在基础设施的建设与改善以及致力于提高农民收入的农村开发与建设;第三阶段(1987至今,新村运动第二期)以农村开发、生活环境改善及社区文明建设为主,核心内容逐渐由物质建设、环境改善提升至景观维护、产业发展层面。目前,韩国基层地区以“市(郡)规划”及特殊地带的专项规划为主要空间规划管理方法。韩国农村建设中由“点的扶持”到“面域整治”的分阶段建设时序,通过自上而下与自下而上的合力决定建设内容的决策过程,发挥政府在统筹协调项目及管理机构的作用,重视“生活圈”的思考方式,重视对农村居民的培训与教育等方面,值得学习借鉴。

**Abstract:** This research sorts out the formation process of Korean rural land use regulation system and its relationship with each stage of New Village Movement, and analyzes the position of rural planning under the current system based on the literature review of Korean rural studies. Combined with Saemaul Undong (New Village Movement) and national economic development, there are three stages on land use regulation system construction. The first stage (1945-1961) focuses on privatization reform and extension of agricultural land. The second stage (1962-1986) focuses on rural infrastructure improvement and new revenue bases exploitation. The third stage (1987-now) focuses on rural exploitation, living environment improvement, and community spiritual civilization development. The core content is converted from material construction and environmental improvement to landscape management and industry exploitation. In rural Korea, municipality (county) planning and special planning in special area are the main management methods of spatial planning at present. As referential experience, Korean rural construction from point to surface in different phases, planning decision-making process combined top-down and bottom-top governance, governments' role in coordinating projects and different institutional sectors, attaching importance to "living area" and villagers' education should be pointed out.

**关键词:** 韩国农村; 国土利用; 农村规划法规; 新村运动

**Keywords:** Korean Rural Area; Land Use; Rural Planning Regulation;  
Saemaul Undong (New Village Movement)

中国工程院重大咨询项目——村镇规划建设与管理(2014-ZD-11); 中国博士后科学基金资助项目——基于空间结构量化分析的村落规划方法与技术(2015M571078)

**作者:** 冯旭, 清华大学建筑学院、中国城市规划设计研究院, 联培博士后

① 小农圈,即在过密的人口和有限的耕地资源条件下形成的以传统小规模家庭农业为主的农业生产圈,在农村的发展阶段均面临着(过)农村剩余劳动力的释放以及小规模、零散农村土地流动的难题。

## 引言

为了更好地把握农村发展方向,探究符合我国国情的农村土地利用及规划管理方法,2014年中国工程院启动了重大咨询项目《村镇规划建设与管理》,力求剖析我国农村规划的现状,并找到解决农村规划与管理问题的办法。在该研究中,通过国际比较研究定位我国所处的发展阶段,总结可供借鉴的经验是主要内容之一。由于韩国、日本等东亚国家与我国同属“小农圈”<sup>[1]①</sup>,又都从二战后开启了农村现代化发展及城市化阶段,因此国外研究拟聚焦于韩国、日本等东亚国家和地区,从农村土地利用法规制度的演变、农村规划技术的推进等角度进行分析和比较研究。

本研究以大韩建筑学会农渔村建筑委员会元委员长田耕培关于新村运动开展过程的访谈纪要<sup>[2]</sup>、韩国国土交通部工作人员的学术论文<sup>[3]</sup>、韩国农村土地利用及农村规划研究领域的重要文献<sup>[4-8]</sup>等为基础研究资料,通过对二战结束(1945)至今,基于国土利用视角的韩国农村地区土地利用法规的形成过程、与新村运动发展的对应关系、现行国土规划体系下农村规划的定位与内容的梳理和分析,总结出韩国农村土地利用法规、新村运动的阶段性特征,

提出可供中国学习与借鉴的经验。

随着农村规划建设重要性的不断凸显，近年来已有一些国内学者就韩国农村发展过程进行了相关研究。郑芳<sup>[9]</sup>、王骏<sup>[10]</sup>、强百发<sup>[11]</sup>、李晴<sup>[12]</sup>等介绍了韩国新村运动的开展情况；周律等<sup>[13]</sup>在分析了韩国农村排水系统的投资及建设方法后，指出对我国农村水污染控制的启示；马源<sup>[14]</sup>对韩国新村运动后期农村景观的维护方法以及建设管理相关的法规制度进行了梳理；高恩新<sup>[15]</sup>就韩国新村运动中政府与地方性团体的作用进行了研究，并提出了如何汲取其经验，用于组织和动员我国农民参与到农村建设工作中来。潘伟光<sup>[16]</sup>翻译了韩国农村经济研究院的著作《韩国三农》，分析了韩国自战后以来的三农发展过程及现阶段存在的问题；李水山<sup>[17]</sup>分析了新村运动对韩国农村经济产生的影响。不过，既往研究的内容主要集中在对新村运动相关内容的介绍，并没有专门涉及农村规划法规的演变及其与新村运动的对应关系，以及农村规划在国土规划体系中的定位方面的论述。针对上述不足，本研究将基于国土利用视角，对二战后韩国农村规划法规与体系、农村建设过程等进行详细梳理。

## 1 城、乡概念区分

根据学科领域、研究目的的不同，韩国的城、乡划分主要有按人口和按空间两种划分方式。按人口的划分方式如表1所示，各行政部门、研究机构有着多样的划分标准。

按空间的划分主要依据《国土利用管理法》中对“城市”及“非城市”的定义。其中，“城市”指在国土利用及管理中被划作城市地区的区域，包括行政级别中的市、邑（相当于我国的“镇”）及部分面（相当于我国的“乡”）。与之相对应，“农村”指城市区域以外的国土空间。具体区分及各类用地的面积如表2所示。

由于本研究主要基于国土利用的视角，因此采用按空间的划分方法。

## 2 韩国农村土地利用法规的演变及其与新村运动的关系

二战结束后，由于朝鲜战争及一系列国内问题的出现，

表1 根据人口概念的城、乡区分

行政等级	市		邑		面
	>10万	<10万	>2万	<2万	
部门					
国土开发研究所	城市		农村		
内务部	城市				农村
人口保健研究所	城市		农村		
经济企划院	城市	农村			
农村经济研究院	城市	农村			

资料来源：根据参考文献[4]的内容补充绘制

韩国的农村建设直到1960年代“经济开发5年计划”启动后才得以展开，并围绕以名为“새마을”（新村运动）的农村发展事业为主要内容逐步推进（表3）。

### 2.1 农地改革与扩张阶段（1945—1966）

#### （1）经济开发期之前（1945—1961）

城市与农村在土地利用方面尚未出现对立，涉及土地利用的相关法律也较少颁布。不过，作为韩国现代农地制度出发点的《农地改革法》（1949.6）的颁布具有重要意义。该法律以“耕者有其田”为农地改革目标，禁止农用地的租佃、借贷、委托关系，并设定了家族持有农地的上限。农地改革一直持续到1968年《关于农地改革事业整治特别措施法》的公布为止。

#### （2）第一次经济开发期（1962—1966）

初步建立了依据《城市规划法》、《建筑法》的法定规划——《城市基本规划》，以及依据《国土建设综合规划法》的非法定规划体系——国土建设综合规划、特定地区（道）建设综合规划、市（郡）建设综合规划（图1）。此外，实施了依据《土地地区划整事业法》的土地地区划整任务，以保障城、乡居住用地的开发活动。

农地方面，为了进一步增加农地面积，实施了依据《公有水面填埋法》、《开垦促进法》等的海岸填埋拓宽以及林业开垦事业。此阶段城市、农村的土地对立仍不明显，因此未出台专门的农地保护政策。

### 2.2 新村运动第一阶段（1967—1986）

#### （1）第二次经济开发期（1967—1971）

韩国自1960年代后半期开始，以出口、工业立国为国家发展目标。为了确保这一目标的实现，向城市、工业倾斜的用地政策不断出台，并开始出现城市、工业用地蚕食农村、

表2 韩国非城市地区（泛农村地区）土地利用概况

土地利用分类	定义	面积及其占国土面积比例
管理地区	规划	114 hm <sup>2</sup> (11.4%)
	管理	45 hm <sup>2</sup> (4.5%)
	生产	99 hm <sup>2</sup> (9.8%)
保护地区	考虑到与周边用途地区的关系，难以被指定为自然环境保护地区的区域	74 hm <sup>2</sup> (7.4%)
农林地区	非城市地区的农业地区或山地，需要进行农林业振兴及山林保护的区域	505 hm <sup>2</sup> (50.3%)
自然环境	需要进行自然环境、水资源、海岸、生态体系、水源、文化、水产资源的保护及培育等的区域	

注：“管理地区”是指在人口和产业方面需要依照城市地区进行管理，以及为了农林业振兴、自然环境保护而需要依照农林地区、自然环境保护地区进行管理的区域。

资料来源：参考文献[3]；定义参见韩国国土规划法第36条

农业用地的现象。作为全国经济大幅增长的另一面，农村发展相对停滞、城乡差距拉大等现象逐渐显现。

在这一背景下，以农村开发、缩小城乡差距、提高农民生活水平为目标，1970年4月由韩国总统直接号召推进农村现代化，制定了旨在改善农村居住条件的《农村近代化促进法》、及保障农业发展的《农业基本法》，开启了名为“新村运动”的韩国农村近代化事业。新村运动力图将改善农村生活环境与提升农民精神同时进行，并提出了“勤勉、自助、协同”的口号。围绕这一主题，诸如农耕地营造、居住环境改善、村庄结构调整、电器电话、村庄会馆、儿童游乐场地等的建设计划不断出台，并在全国范围内广泛展开。1977年，共完成了210万栋房屋的屋顶修缮；1982年，共有26万户、3000余个村庄得以改造。但进入1980年代后，随着政权交替、经济转向低迷、亚运会与奥运会的筹备等原因，新村运动的推进力度逐渐减弱，开始出现停滞状态。

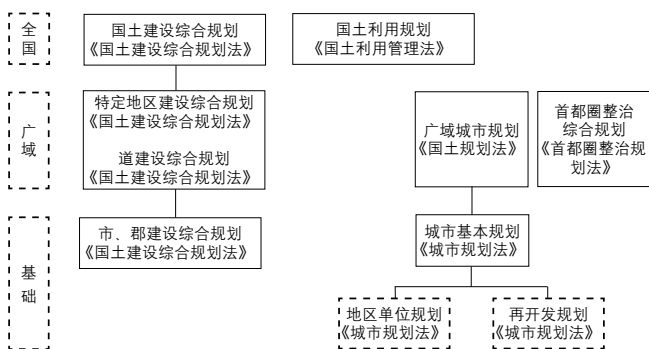


图1 旧国土规划体系  
资料来源：参考文献[3,19]

农地政策方面，为了支撑农地的扩张与开发，政府出台了《农耕地形成法》、《酪农振兴法》、《草地法》等法律。此外，由于农地被侵蚀、城乡土地矛盾加剧等现象开始得到重视，在本阶段还出台了《农地转用及游耕、休耕地的处理要领》，以及据此措施颁布的《保护农耕地实施纲要》。

(2) 第三次经济开发期 (1972—1976)

针对此前无序的国土利用状况，为了确立正确的国土利用秩序，并使“国土建设综合规划”的实施更有效率，政府出台了《国土利用管理法》。该法律中确立的“国土利用规划制度”的主要任务是：将国土按用途进行划分，并制订国土利用规划、土地交易条款、土地利用调整措施等内容。

农地政策方面，以上一时期出台的“要领”、“实施纲要”为基础，制定了更具法律效力的《关于农地保护与利用相关法律》，试图通过指定“绝对农地”的方式限制农地转用、保护耕地。此外，通过《农地扩大开发促进法》继续开拓农地面积，通过《山林开发法》推进山林地带的开发。

(3) 第四次经济开发期 (1977—1981)

由于这一时期的社会矛盾集中在城市扩张以及城市居民居住难的问题上，相对于解决城市问题的《住宅建设促进法》、《宅地开发促进法》，几乎没有与农村、农地相关的新法律出台，仅对《山林法》等法规进行了修编。

在国土利用方面，以“经济发展、国土开发”为主的土地利用理念与以“国土环境保护”为主要的理念出现了对立态势，政府相继出台了旨在进行国土保护的《环境保护法》和《自然公园法》。

表3 不同时期韩国农村土地利用法规及新村运动的推进

阶段划分	相关法律	农村规划建设及管理
第一阶段	经济开发期之前 (1945—1961)	农地改革法，山林法，道路法等
	第一次经济开发期 (1962—1966)	城市规划法，土地征用法，建筑法，公有水面填埋法，开垦促进法，国土建设综合规划法，出口工业区域开发法，土地画整事业法等
第二阶段	第二次经济开发期 (1967—1971)	农业基本法，农耕地形成法，酪农振兴法，公园法，草地法，地方工业开发法，农村近代化促进法，水产品出口振兴法等
	第三次经济开发期 (1972—1976)	关于农地保护与利用法，国土利用管理法，住宅建设促进法，山地开发法，产业基地开发促进法，观光区域开发促进法，农地扩大开发促进法，地籍法，城市再开发法等
	第四次经济开发期 (1977—1981)	环境保护法，住宅建设促进法，工业配置法，关于特定地区综合开发促进的特别措施法，宅地开发促进法，山林法 (61版全面修编) 等
	第五次经济开发期 (1982—1986)	首都圈整治规划法，农渔村产业开发促进法，农地租赁借贷管理法等
第三阶段	第六次 第七次经济开发期 (1987—1996)	内地开发促进法，关于地价公示及土地等的评价法，土地管理与地域均衡开发特别财政法，关于工业配置及工厂设置法，产业布局与开发法，农渔村发展特别措施法，农渔村振兴公社及农地管理基金法等
	第七次经济开发期后 (1996至今)	环境亲和型农业培育法，农村建设计划，农业农村基本法 (修订) 等

资料来源：根据参考文献[2,4]的内容总结绘制

#### (4) 第五次经济开发期 (1982—1986)

农村的相对贫困、劳动力不足等问题开始显现,城、乡二元化格局亦日渐固化。作为减小城乡收入差距的措施,颁布了《农渔村收入源开发促进法》,通过在农村划定农工地区、副业地区、农村休闲地区的方式,努力挖掘农业以外的收入来源并着力保护农村的自然环境。另外针对因离农、农业劳动力不足而出现的大量农地租借及委托经营等现象,出台了《农地租赁借贷管理法》,不过由于反对意见的出现,直到1990年制定了实施细则后才得以实施。

新村运动第一阶段虽然是以改善农村物质生活条件、提升居住环境为主要内容,但整个过程从相关法规制度保障条件的制定,到政府支持下的农民自主居住设施改善行为、村庄公共设施建设等新村运动的核心内容,再到后续的植入农村产业、培育农村社区民间组织,形成了一套较为完整的农村建设做法和配套法规制度。

### 2.3 新村运动第二阶段 (1987 至今)

#### (1) 第六次、第七次经济开发期 (1987—1996)

为了实现国土均衡发展,政府开始关注经济欠发达地区以及偏远地区的国土开发问题。

农地方面,针对《农地保护法》实施中的问题,政府决定通过“农业振兴地区”的方法进行农业地区的保护与振兴,替代之前仅着眼于耕地保护的“绝对农地”制度。更为重要的是,为了解决农村生活环境恶化、农民收入较低、农村人口急剧减少等问题,实现稳定的“定居型农村社会”结构,1990年出台了《农渔村发展特别措施法》,并确立了“农渔村生活圈开发规划制度”,以改善农村生活环境,并创建农工区域、开发特产区域、兴建农渔村休养地等,这被视为新村运动第二期。

本期新村运动分两个步骤进行。第一步(1990—2000),在全国1260个“面”(相当于我国的“乡”)中选定794个农村作为开发对象,将面所在地或中心村庄提升至中小城市水准,将面域整体提升至“邑”(相当于我国的“镇”)的水准。第二步(2001—2010),将面域整体提升至中小城市水准。依据上述目标,建设的主要内容有:1) 优先开发作为

居民生活中心的面所在地及中心村庄;2) 全国农村以面为中心,树立开发规划并实施相关开发项目;3) 基于不同地区的土地利用规划进行环境改善及公共设施的建设与整治事业;4) 通过政府支援及村民参加,共同推进开发事业;5) 将分散的村庄布局向相对集中化方向改造,并进行集中式开发;6) 通过对负责道路(内务部)、学校(教育部)、医疗(保健社会部)等各政府部门的协调,推进项目实施;7) 重视“生活圈”概念,通过与临近中心城市的有机结合,开发面所在地(或中心村庄);8) 政府负责财政支援,各地方自治体为实施主体,农渔村振兴公社提供技术支持。<sup>[2]</sup>

#### (2) 第七次经济开发期之后 (1997 至今)

这一阶段主要聚焦于农村软实力的建设与提升,并着力改善农村居住环境、稳定农村社会结构。在农渔村生活圈开发规划的基础上,以景观改善、生活环境治理、巩固收入为目标,通过“农渔村综合开发”<sup>①</sup>、“农渔村综合产业化支援”等具体项目推进发展。这些项目均以农村居民为主导,因此,村民、村领导的参与性及能力被很好地调动了起来。

近年来,韩国又试图通过“6次产业化”<sup>②</sup>的农业政策重新定位农村发展方向。在农业6次产业化的带动下,努力提高农民收入水平及女性兼业化的比例,并培育新的产业链及具有地方特色的商品,在实现农产品安全供给的基础上,促进作为农业载体的农村经济发展及社会稳定。

## 3 韩国现行农村土地利用制度

### 3.1 新国土规划体系下的市(郡)管理规划

在城市化、工业化的背景下,非城市地区、特别是城市近郊的农村地区始终面临着开发压力。为此,1994年韩国政府修订了国土利用管理法,对农业振兴地区以外的农地以及保护价值较低的山地实行了比城市地区开发许可基准低许多的“准农林地区制度”,并在全国划定了27240 km<sup>2</sup>的准农林地区(占国土面积的27.3%)。这样一来,非城市地区的土地保护水平被大大削弱,各种中小型工厂的无序建设、山地及农地地区内的居住区无序建设等情况不断出现。针对这一乱开发倾向,政府开始制定并完善以“先规划、后开发”为目标的国土规划相关法律,先后出台了《国土基本法》、《关

① 农渔村综合开发事业,以36个农村地区实施的开发事业为开端(2005年),今后将拓展至1000处,总预算约5兆8千万韩元。此项开发事业以韩国的最小地域单位——自然村为对象,并将周边3~5个具有同质性的村落纳入开发计划中,通过住民、地区管理者、相关专家的协商决策,自下而上推进事业进程。开发事业以维持农村特色、保护环境的柔性开发为前提,将地域内具备的潜在性资源进行特性化开发,作为提高住民收入的基础。具体内容有:改善生活环境,提高生活质量的一般性开发及隐含资源的特性化开发两部分。在一般性开发中,景观改善(公园、林地、废弃房屋的拆除等),基础生活环境的整治(村内道路、停车场、上下水道、住宅的新筑改筑等),收入基础的扩充(农产品加工设施的设置、集中储藏设施的设置等),吸引外来人口(村落的再开发与再整治、空屋或住宅的供给等),软性事业(广告招商、村民教育及吸引外来人口计划、小型项目策划等)。

② 6次产业化,即实现以农业为中心的加工(1次)、流通(2次)、服务(3次)3次产业的融合与协同发展(1×2×3=6),促进附加价值与就业机会的农业、农村发展战略。

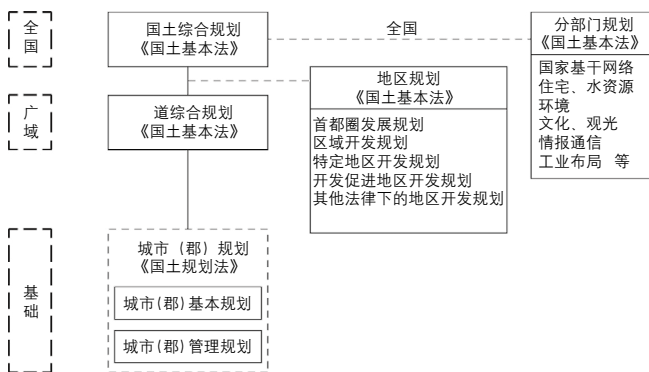
于国土规划及利用的法律》(简称“国土规划法”),整合并改进了原有国土规划体系(图2)。

新国土规划体系主张一元化的规划体系及行政区域、规划范围的统一性,规定全部市、郡须以行政区划范围为界制定城市基本规划(确定规划范围内的空间发展布局及长期发展目标)和城市(郡)管理规划(确定规划范围内的土地利用、划定特定地区、设定开发项目等)。意即,韩国在市、郡一级范围实行一张规划蓝图全覆盖的手段,将城市(郡)管理规划确立为国土利用管理的直接手段,将城市、农村统合在一起,决定土地利用划分方式、土地利用与开发方向及限制措施<sup>[3]</sup>。规划中的土地利用类型包含城市地区、管理地区<sup>①</sup>、农林地区、自然环境保护地区四种,与日本在土地利用划分时各类型用地存在重合的情况不同,韩国的四种土地利用类型划定具有互不重合的明确界线。

不过,在实际实施过程中,由于城市(郡)管理规划目前只针对市、郡的城市用地进行详细的土地分配及管控,在非城市地区,由于缺乏更为详细的用地管控,导致“管理用地”内的无序开发现象依然未能很好解决。此外,城市(郡)管理规划中的7大类(53小类)城市设施并不包含农村道路、农产品流通中心、粮食处理等具有农村特性的公共设施,体现出城市(郡)管理规划在对农村地区进行规划、管理时的不适应性。

### 3.2 特殊地带管理法的特征

如图3所示,除了城市(郡)管理规划的用地管控外,各类土地利用中还可以根据特殊地带管理法指定特殊地带。



注:城市(郡)基本规划是指导市、郡的空间构造及长期发展方向的综合规划,对城市(郡)管理规划的编制起指导作用;包含用途地域、用途地区的指定及变更,城市规划实施事业规划,城市开发事业规划,地区单位规划等(编制周期:20年,但每5年需进行讨论与修订)。

图2 新国土规划体系

资料来源:韩国国土基本法第6、7、16、17条,参考文献[3,19]

特殊地带主要包含两种类型,一类是为强化或缓和土地利用行为,限制(增进)或完善土地利用中的特别功能,实现其最大作用的区域,如:风貌地区、农村地区等。另一类是为防止城市无秩序扩张,或谋求阶段性土地利用开发的区域,如:开发限制区域、城市自然公园区域、城市化调整区域、水产自然保护区域等。

不过,韩国的特殊地带管理法由于缺乏相应的规划规定,实施时存在着一定障碍。比如,《农地法》规定的“农地利用规划”,已确定在全部230个基层自治体中的148个(93个郡、51个市、4个自治区)中实施,但基层政府工作人员多以“农地法中缺乏规划的更新、变更等具体规定”为由,并没有完成该规划的编制。再如山林地带,也仅有“山地管理地带规划”的条目,并无具体规划编制办法作为依据<sup>[3]</sup>。

虽然由城市(郡)管理规划、特殊地带管理规划组成的农村规划体系仍存在诸多问题需要完善,但不同于日本由农业振兴规划、城市规划、村庄整治规划等多种规划共同实现农村空间管治与建设引导,韩国的规划方法为我们提供了另外一种农村空间及用地的管治思路。

## 4 结语

### 4.1 研究结论

结合新村运动及国家经济开发计划的推进,韩国农村土地利用法规建设可以分为三个阶段:第一阶段,着眼于农地的私有制改革及新农地的开拓;第二阶段(新村运动第一期),进行农村基础设施的建设与改善,农民收入来源的拓

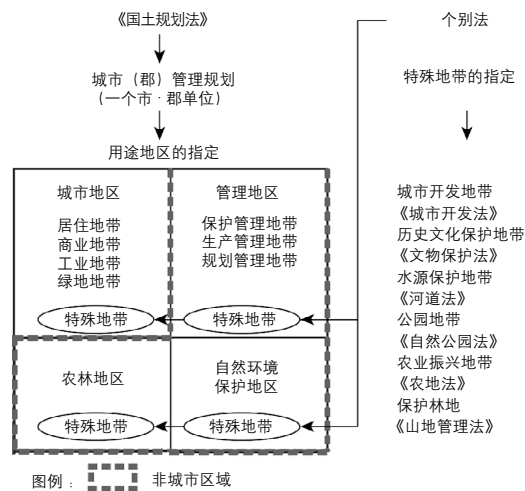


图3 韩国土地利用划分体系

资料来源:参考文献[3]

① 为了强化对非城市地区开发行为的限制,新国土规划体系将旧国土规划体系内土地利用类型中的“准城市地区”与“准农林地区”统合归入“管理地区”,并将针对城市地区的“地区单位规划”与“开发行为许可制度”适当扩大至非城市地区。这样一来,绝大多数开发行为均需要取得开发许可行为制度的手续认可。

展与巩固；第三阶段（新村运动第二期），着眼于改善农村生活环境、稳固农村社会结构，且切入点逐渐由物质建设、环境改善提升至景观维护、产业发展层面。目前，韩国农村土地利用主要依靠统筹城市、农村的城市（郡）管理规划进行管控，并辅之以“特殊地带管理规划”对特殊地带进行更具针对性的规划措施管控。

## 4.2 我国农村规划建设管理应借鉴的经验

与日本完备的农村规划法规及规划体系相比，韩国在农村建设方面成就较大。涉及农村规划建设与管理的经验中，以下五个方面值得我国学习借鉴。

### （1）由“点的扶持”到“面域整治”的农村建设时序

在完成新村运动第一期关于农村基本生活条件的改善后，新村运动第二期的农村建设事业是由点及面分阶段推进的，不是从一开始就面向整个农村地区，也不追求一步到位，而是优先建设作为居民生活中心的“面”所在地及中心村庄，再由点及面遍及整个农村地区。而我国从2000年开始，先后提出了统筹城乡发展、新农村建设、建设美丽乡村等农村发展政策，均试图在短时期内通过全国性建设运动的方式实现农村的整体发展，虽然在基础设施、公共服务设施建设方面起到了一定效果，但却始终与农村整体建设水平和生活水平提高的预想目标相去甚远。

### （2）从“生活圈”的角度考虑农村规划与建设

在制定具体的农村地区规划时，不是仅以该地区的行政管辖范围为分析对象，而是从“生活圈”的广域空间视角来思考规划内容、确立建设项目。并提出：“面”的规划与建设应基于与中心城市及周边的“面”有机结合、统一思考的理念。这样的规划思维避免了农村地区的发展受限于行政边界，更关注具体农村地区的生活，使规划更具操作性和统筹性。

### （3）农村规划建设应由自上而下与自下而上合力实现

韩国新村运动是政府主导的自上而下、群众广泛参与的运动。从中央到地方政府建立了一套严密的组织领导体系，各政府部门也在基层建立了协调、服务、培训、指导体系，提供有效的技术、资金支持。但是，韩国政府并不包办一切，在有关项目的选择和进度控制方面，完全尊重农民的意愿，注重激发农民的自信心和创造性。正是这样“政府负责财政支援，各地方自治体为事业实施主体，农渔村振兴公社提供技术支持，住民广泛参与”的上下结合的体制推进了农村建设事业并最终成效显著。

### （4）政府统筹协调项目及管理机构

在农村建设事业推进过程中，韩国政府起到了统筹协调建设项目及各部门职权的重要作用，使得各个项目进展较顺利。涉及不同行政部门或地区建设的内容主要有：跨越不同

行政管辖地区的土地利用、环境改善、公共设施布局，分散式农村居住点的集中式改造与开发，以及道路、教育、医疗等协调推进事业等。而我国在农村规划建设时恰恰面临项目内容繁杂、各部门权利界线不明的状况，又缺乏有效的部门、地方协调机制，导致建设实施效率较低。

### （5）注重加强农村居民的培训及素质教育工作

在推进农村建设时，韩国将提高农民素质与改善生活环境置于同等重要的层面。农村建设始终注重农民的教育和培训工作，不仅设立了中央研修院，在地方也设立了相应的培训机构，培养了大批农村建设的基层领导及骨干。对农民素质的培养有助于其更理性、客观、有远见地看待自身生活环境的建设与改善，提高共同体意识及责任感，有助于维持农村发展的阶段性成果，并奠定农村未来发展的重要基础。UPI

## 参考文献

- [1] 张玉林. 流动与瓦解：中国农村的演变及其动力 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2012：126-142.
- [2] 田耕培. 韩国农村计画的现状と課題 [J]. 农村计画学会誌，1992，11(2)：46-50.
- [3] 金東佑，星野敏，橋本祥. 韓国の農村地域における国土計画法に基づいた土地利用管理の問題点 [J]. 农村计画学会誌，2014，33(特輯)：221-226.
- [4] 黄漢詰，富田正彦，崔洙明. 韓国における農村土地利用法体系に関する研究 [J]. 农村计画学会誌，1992，11(1)：23-34.
- [5] 黄漢詰，富田正彦，崔洙明. 用途地域地区性とその問題点—韓国の農村土地利用規制手段について (1) [J]. 农村计画学会誌，1992，11(3)：43-53.
- [6] 黄漢詰，富田正彦，崔洙明. 用途地域地区制以外の土地利用規制手段とその問題点—韓国の農村土地利用規制手段について (2) [J]. 农村计画学会誌，1992，11(3)：54-63.
- [7] 孫銀一，星野敏，金斗煥. 韓国の落後地域政策の変化と新活力事業の特徴：政策の目標、推進方式、推進体制などを中心に [J]. 农村计画学会誌，2015，33(4)：472-481.
- [8] 金斗煥. 日韓の過疎地域における農村地域づくりに関する研究—主休間・地域間の連携に着目して [D]. 神戸大学博士論文，2014.
- [9] 郑芳，饶传坤. 日韩农村建设的比较与借鉴 [C] // 规划创新：2010中国城市规划年会论文集. 2010：1-6.
- [10] 王駿. 韩国新村运动的经验及对我国建设社会主义新农村的启示 [J]. 探索，2006(3)：79-84.
- [11] 强百发. 我国新农村建设与韩国新村运动比较研究 [J]. 开发研究，2008(6)：97-100.
- [12] 李晴. 东亚韩国、日本“新村”建设的特色与启示 [J]. 上海城市规划，2012(1)：89-94.
- [13] 周律，李秉浩，李佳璘. 韩国农村排水系统的建设及对我国新农村水污染控制的启示 [J]. 中国农业科技导报，2008.10(4)：42-47.
- [14] 马源，边宇. 韩国的农村景观建设及其启示 [J]. 国际城市规划，2013，28(6)：105-109.
- [15] 高恩新，郭青. 组织动员与持续发展——韩国新村运动中的新村协议会 [J]. 中共浙江省委党校学报，2007，23(4)：47-54.
- [16] 韩国农村经济研究院. 韩国三农 [M]. 郑靖吉，潘伟光，译. 中国农业出版社，2014.
- [17] 李水山. 韩国新村运动对农村经济发展的影响 [J]. 当代韩国，2001(2)：25-29.

(本文编辑：秦潇雨)