

英国乡村发展政策的演变及对 中国新型城镇化的启示

于 立

摘 要：十八九世纪，英国是欧洲最发达的农业国。工业革命后，英国经济重工轻农。在第二次世界大战时，英国遭遇了粮食危机。为救此弊，1947 年英国颁布《农业法》，实行农业补贴。公共资源均等化政策，使得农村与城市的生活质量差距很小。为了满足人们对乡村休闲生活的需求，英国全面统筹涉农政策，在扶持乡镇企业发展的同时，着力保护乡村自然资源和文化建筑不受城市化侵害。英国的乡村政策对于中国城镇化有重要启示。长期以来，中国的城镇化是以过度消耗自然资源和加大地区贫困为代价的，忽视了乡村的可持续发展。中国需要防范全球化和快速城镇化导致的文化同质趋势，必须注意保存地方文化特色。

关键词：英国乡村；城镇化；粮食危机；城乡规划

英国是世界第一个工业革命和城市化的国家。第二次世界大战之前，英国的经济和城乡发展以“重工轻农”为主要模式。然而第二次世界大战期间，英伦三岛遭受包围，粮食和日常生活用品严重短缺，对人民的日常生活造成重大的影响。第二次世界大战结束后，英国的城乡发展政策有了重大的变革。整体而言，英国城乡发展政策的核心是以牺牲城市为代价保护乡村。相关政策的实施使得大面积的乡村地区和海岸线得到保护和保留。二战以来，英国的城乡发展是通过一系列的政府干预，通过控制城市的发展，扶持了乡村增长，促进了城乡融合。在过去的半个多世纪，随着英国经济社会的发展，其城乡发展政策不断演进。除早期的规划范式，英国一直将城市与乡村的规划结合在一起，实现整体发展。因此，英国的城乡规划及其管理长期以来一直是推行实行一体规划管理的模式，英国城乡发展政策及其经验对于中国现阶段全面推进新型城镇化具有重要意义。

一、英国乡村发展政策的演变

18、19 世纪的英国，是欧洲最先进的农业生产国。但是随着“重工轻农”政策的实施，农业逐步衰退，严重依赖于世界市场^①。加之英国城乡人口流动不受限制，今日的英国国内只有不足 4% 的人口从事农业生产。

第二次世界大战暴露了英国农业产品过度依赖进口的弊端。战争期间英国的粮食来源无法得到保障，容易爆发粮食危机。这使英国政府充分认识到农业发展和耕地保护对于一个岛国的重要性。因此二战结束后，英国调整经济发展战略，开始强调对国内农业生产的保护以及创建自给自足的农业经济^{②③}。1947 年，英国颁布实施了战后第一个农业法(Agricultural Act)，确立了农业补贴政策，主要目的是应对国内农产品储备不足。同年，英国颁布了城乡规划法。《1947 年的城乡规划法》奠定了英国城乡规划的主要原则，至今仍然是英国规划的主体原则。20 世纪 40 年代末以后相当长的一段时间内，英国的城镇发展政策是通过新城(卫星城)建设疏解大城市增长，控制大城市的蔓延，通过“绿化带”政策控制城市的蔓延，同时以此政策强化对农业耕地和粮食生产的保护。

① N. Gallent, M. Juntti, et al. *Introduction to Rural Planning*. London: Routledge, 2008, pp. 61~89.

② T. Marsden, J. Murdoch, et al. *Constructing the Country Side: An Approach to Rural Development*. London: Routledge, 1993, pp. 11~37.

③ T. Marsden, et al. *Constructing the Countryside*. London: UCL Press, 1993, pp. 41~68.

1957 年英国政府颁布的农业法对农产品和其他产品的结构性失衡问题提出了一系列的政策调整,承诺建立并维持农产品的价格保护机制,确保价格稳定。该法律要求政府提供相应预算用于对农业用地的整理和开发,包括修复和完善农场建筑^①。20 世纪 60 年代之后的英国农业发展政策,主要反映在对农业规模化和市场化的关注上,如 1965 年政府白皮书明确提到要鼓励小型农场的合并和农产品市场的扩大,在 1967 年颁布的农业法中,政府进一步提出在农场合并过程中产生的费用半数可由政府负担,并提供一定数量的赠款用于整理土地和提高生产力^②。

总体来说,二战以后至 20 世纪 70 年代,英国的农业发展一直执行“生产主义”(Productivism)政策,即通过农业补贴实现粮食稳定增长、自给自足,农民收入和生活水平稳步提高的一揽子政策^{③④}。

二战之前英国的大城市就出现城市拥挤以及城市蔓延的现象。随着英国经济的恢复和发展,城市居民手中也有了更多可以处置的闲钱,除享受城市更多现代生活和文明成果的同时,人们也更向往回归自然的乡村美景,越来越多的人开始关注对乡村地区自然景观的保护以及乡村地区的通达性。这种萌芽于 20 世纪 50 年代的思潮到了 20 世纪 70 年代已成为人们的共识。公共资源均等化使得大城市与乡村居民在享受公共服务上不存在很大的差距,逐渐出现了“逆城市化”现象。然而,城市居民迁入乡村小城镇对乡村社区生活产生了很大的影响,加速了传统乡村社区的消失,也产生了乡村社区内部的冲突和矛盾,更为严重的是,乡村优美、宁静的环境遭到了威胁。与此同时,由于经济和产业的转型,作为世界第一个工业革命的国家,成本的增长使得之前坐落于城市中心的工厂大量关闭,转移到新型工业化国家,城市中心萧条。另外,新城的建设也促成老城区衰落的加速。在城市发展政策方面,70 年代末 80 年代初英国停止了新城的建设,转向对城市中心区的复兴改造,最为著名的是伦敦道格兰区的改造。

“欧洲共同体”(欧盟前身)的建立,使得战争的风险下降,为了防范战争而对农业和粮食生产进行保护的重要性衰减了。20 世纪 70 年代以后,英国农村发展政策主要聚焦在如何缓解大众日益增长的休闲娱乐活动需求与乡村自然景色保护之间的矛盾,英国开始重视并加大对自然景观地区保护的力度。早在 1968 年,“英格兰和威尔士农村保护法”提出了需要考虑保护自然美丽景色和地区舒适的发展目标,并将农村地区的娱乐休闲利用作为乡村发展和保护政策的主要考虑因素。

80 年代后,英国的农业发展政策是力图提升农业和林业竞争力,在保护英国乡村环境的同时,扶持乡镇企业发展,创建有活力的农村社区;全面统筹涉农政策,维护农业、农村及农民的利益^⑤。除此之外,还在乡村小城镇建设公租房、发展基础设施、提供公共服务等方面给予较为宽松的自主决策权,赋予了英国小城镇和乡村更大的发展空间。

英国农业发展和乡村保护政策的总原则要求所有的发展必须有利于农村经济的发展,能够维护或强化生态自然环境的质量。所有针对乡村地区的土地利用发展规划和开发控制都要求有利于农村经济,包括在旅游、体育和娱乐领域的发展,任何新开发的区位和设计必须采取敏感性的控制管理。农业、林业和其他农业企业的发展用地需要考虑其质量和类型的多样化,保护不可再生的资源等。

随着社会经济的不断发展,英国的城乡发展和对农业的保护政策也随之做出相应的变化,体现不同发展阶段城乡发展各项政策的不同侧重点。农业政策从重视粮食问题,到满足人们对乡村地区休闲娱乐活动的需求,再到强化对自然美丽景色及生态环境的保护,正是这些严格、规范、与时俱进的城乡发展与保护政策控制了城市的蔓延,推动了英国乡村的良性发展,促进了城乡的有机融合。

二、英国乡村规划与管理

英国的乡村规划与管理以城乡规划法为基本法律,统筹城乡的发展。1932 年,英国政府颁布了第

① B. E. Hill, K. Ingersent. *An Economic Analysis of Agriculture* (2nd edition). London: Heinemann Educational Books Ltd, 1982, pp. 5~78.

② 龙花楼、胡智超、邹健:《英国乡村发展政策演变及启示》,载《地理研究》2010 年第 8 期,第 1369~1378 页。

③ G. Cherry, A. Rogers. "Rural Change and Planning: England and Wales in the Twentieth Century", in *E & Fn Spon*, 1996, 39(1), pp. 77~124.

④ A. W. Gilg. *Countryside Planning: The First Half Century*. London: Routledge, 1996, pp. 34~74.

⑤ 李兵弟:《部分国家和地区村镇(乡村)建设法律制度比较研究》,中国建筑工业出版社 2010 年,第 69~71 页。

一部“城乡规划法”(Town and Planning Act),这部规划法从空间规划层面上促进了城乡的融合。该法第一次明确提出,要遏制城市向乡村扩张,确保乡村的农业和林业用地不受发展规划的影响,同时还明确要对乡村地区具有历史意义的建筑进行保护^{①②}。

乡村地区一旦有新的开发建设需求,首先应考虑将新开发项目的选址安置在就业岗位和住宅(包括廉租房)、服务业和其他公共设施集中的当地中心地区,一般是指小城镇和村庄。新的服务和公共设施的空间位置需要在“地方规划文件”(英国的法定规划“地方规划框架”的主要组成部分)中明确并标注出来。这种方式在英国的乡村规划上被称为“嵌入式发展”。地方政府在编制规划政策时规定,“嵌入式发展”项目的面积不宜过大,且构成建成区的延续部分。这种类型的项目对周边的休憩土地功能或环境特征不产生破坏性的影响,特别是不会因为嵌入式的建设造成公共空间的丧失,导致对当地特征和休憩环境的破坏^③。另外,乡村地区的嵌入式建设应当通过设计和密度控制,提升当地的空间特征。

英国乡村的小镇或村庄有不少具有历史意义或建筑价值的建筑,这些建筑体现了当地乡土文化和乡土特征,因此,对于这些建筑的保护是地方规划部门的重要管理内容。开发建设的规划政策需要能尊重和保護这些有价值的建筑,尽可能通过修缮提升它们的质量,通过这些建筑表述不同的地方特点,体现它们与其他地区的差别。规划控制管理的重点是注重对现有建筑的再利用,这项政策与英国城市的发展政策相同。规划允许转变现有建筑的使用功能,发挥经济和商业的效益功能。但不鼓励对现有建筑的拆除,拆除现有建筑需要申请并获得规划许可。

英国政府认为,农村地区多样化发展是保持农村活力和可持续性的前提,因此,在乡村规划及控制管理中,应当鼓励乡村采取多样化的发展模式。

三、反思中国新型城镇化

过去几十年,特别是20世纪80年代以来,中国快速的城镇化和工业化进程是以自然资源大量的消耗、地区和社会之间的贫困差距加大以及严重的环境污染为代价的。这种城镇化模式必须改变,以避免潜在的、巨大的风险和多种挑战。然而作为一个发展中国家,中国仍需继续促进经济和城镇的发展,提高人民生活质量;同时更需要建设能够为所有人提供宜居、和谐平等的社会。

中国的城镇化目前达到54%左右,然而由于统计方式的原因,也由于中国特有的对城乡居民户口的控制等因素,其中相当一部分“被统计”为城镇人口的居民实际上并未真正融入城镇。这些“被统计”的城镇人口,虽然在城镇生活,但他们并没有采取城市居民特别是大城市居民的生活方式,即一种相对于乡村地区更高的资源需求和消费以及碳的排放。中国是当今世界人口最多的国家,但中国的城镇化是以世界4%的石油,2%的天然气,9%的人均土地资源以及25%的人均水资源实现21%人口的城镇化^④。如果持续目前的城镇化路径,更多的人口将涌入大城市和特大城市。因为大城市和特大城市的公共资源、社会服务、就业机会远远好于其他类型的城市和小城镇。结果可能是大城市生活成本的进一步上涨,人均碳排放和生态足迹持续地增长。

另外,中国的城镇化进程中还面临粮食安全以及乡村的可持续发展的问题,因此中国的城镇化路径和发展模式必须转变常规的模式。为了解决好城乡协调发展,笔者认为中国可以采取一些应对的措施。

首先,通过建立一个生产和消费可持续的城乡空间实施城乡一体化发展,保证粮食安全。这也是提高农村居民生活质量的途径。“可持续的生产和消费的城乡发展空间”的建立可以参考英国二战以来的“乡村价值”理念的演变。通过集约化、集中化的生产模式,提升粮食的生产。与此同时,应当重视人们生活方式的转变,特别是到农村休闲旅游,享受大自然需求的增长。实际上过去10年,向往乡村旅游的人口一直在增加,特别是这几年大城市污染和雾霾越来越严重,乡村美丽的自然景观和优良、清新的空

① J. B. Cullingworth, V. Nadin. *Town and Country Planning in the UK*. London: Psychology Press, 2002, pp. 160~195.

② A. Rogers, N. Curry. *The Countryside Handbook*. Kent: Croom Helm Ltd, 1985, pp. 14~17.

③ 参见 Caerphilly County Borough Council, Caerphilly Unitary Development Plan, 2003.

④ L. Yu. "Low Carbon Eco-city: New Approach for Chinese Urbanisation", in *Habitat International*, 2014, 44, pp. 102~110.

气成为城市人的奢侈品了。因此在保障粮食安全的同时,需要从更长远的角度制定中国农村的发展政策。政策的制定和规划管理应当要有利于农村经济多样化的发展,能够促进旅游、体育和娱乐,保护乡村的特色。全面实施乡村规划设计、建设施工的敏感性规划管理和控制,体现“乡村价值”而不是在乡村导入城市价值和城市的发展建设模式。

值得注意的是,在城乡可持续发展的空间,小城镇发挥着重要的作用。小城镇的功能不仅仅是作为桥头堡,发挥为乡村地区提供必要的公共和商业服务、为城市地区提供农产品的功能,同时还可吸收大量的农村向城市迁移的人口。但是要让中、小城市(镇)发挥作用,具备吸引力,小城镇的服务和建设质量,特别是教育和医疗必须得到更大程度的提升。在这方面,中国的小城镇与英国的小城镇存在着巨大的差距。“大城市倾向”的政策是这种差距的根源。目前公共资源的配给严重不均衡,主要的资源都集中在大城市,更为严重的是涉及人类基本生存需求的医疗和教育资源严重不均等。这个问题不解决,城镇化很难可持续地发展,大城市问题将持续存在。小城镇的发展需要明确本地区经济的比较优势,通过有效的规划和管理推动主导经济和产业的发展。明确经济和产业发展方向,制定优惠政策,简化行政审批程序,引导和扶持主导产业发展,提高产业发展的核心竞争力。在产业发展环境的优化中,政府要规范市场行为,营造公平竞争的环境,通过法制手段消除产业发展障碍。

第二,在综合考虑本当地的社会、文化、历史、经济和环境条件下,确定本地区的发展目标和政策,实现当地的归属感,即“乡愁”。在城镇化和全球化过程中,中国的城镇需要尽力保护当地文化历史,并对其内涵进行挖掘,防范全球化和快速城镇化带来的同质性趋势。建设一个具有历史和文化认同的城市,形成当地的归属感。文化和历史的认同不仅仅是对历史建筑的保护,更重要的是对本地文化的认同和归宿感,这才是“乡愁”的基础。英国的城镇建设,在建筑风格、历史文脉、文化特征上的保护是不遗余力的。对历史和本地区特色文化的保护是社会的共识。

四、结 论

英国的乡村能够得到完整的保存,具有地方特色的建筑、完美的风土人情和高质量的生态环境,与英国政府强化对农村地区的规划管理密不可分。自 20 世纪 40 年代末开始推行的“绿化带”政策、“国家公园”建制和“杰出的自然景观区”这三种机制,对英国的乡村控制和保护发挥了重大的作用,这三种机制严格控制了英国乡村地区的开发建设,完整地保护了英国的农业用地和乡村地区。但是严格控制并不表示不发展,通过本文分析不难得到这样的结论,即虽然对这三类地区的开发建设采取了严格的控制措施,但针对民生问题,在实现与周边环境相协调、不对环境造成大的破坏的前提下,基础设施建设仍然是允许实施的,当地居民的利益是得到保障的。

●作者地址:于 立, School of Geography and Planning at Cardiff University, 合肥工业大学、武汉理工大学; Cardiff, Wales, CF10 3AT, UK(英国)。Email: yulixm@hotmail.com。

