

乡村振兴促乡村可持续发展的德国经验

来源：《中国社会科学报》2022年4月6日总第2381期 作者：张延龙

在20世纪80年代的德国，城市移民给乡村带来了诸多社会问题，其中最主要的问题是乡村开始逐步地失去其独特的风貌，乡村生活发生巨大改变。为了帮助乡村居民适应这一改变，德国政府实施了“乡村振兴”战略，由乡村居民决定乡村的未来，自我实施，并通过一系列的法律制度对乡村规划的具体内容予以明确。德国政府通过“乡村振兴”这一农村发展政策工具，顺利实现了德国乡村的可持续发展。

公众参与保障乡村规划本土化

对乡村进行合理规划是乡村改革的重要基础性工作，也是德国乡村振兴战略得以顺利实施的条件之一。德国的乡村振兴战略重视事前规划，贯彻城乡等值理念，突出对乡村公共产品和公共服务进行有效供给。除了上层法律基础，底层大众参与也为德国乡村振兴的实施提供了群众基础。

德国通过合理的乡村空间规划，保证乡村居民获得健康的工作环境和人居环境，充分平衡乡村经济、社会和文化的发展。为了实现这一目标，《德国空间规划法》要求乡村规划必须坚持“城乡等值化”的原则（Evenly Equality），保证居民无论是在城市还是农村工作和居住，都可以享受到均等化的公共服务。同时，该法律还强调要坚持基本农田和生态资源保护的原则，不可因为规划破坏农业生产和浪费生态资源。《农业结构预规划》进一步明确乡村振兴既要考虑乡村内的规划，也要考虑村与村之间，甚至镇与镇之间各类资源的规划，形成区域性的经济协调和合作。涉及的规划内容包括：（1）地区性的经济结构规划；（2）公共投资结构规划；（3）区域性的景观结构规划；（4）区域性的土地使用和建造规划。

对于乡村规划中的土地使用等方面的问题，德国通过《土地整理法》予以明确。首先，在农业发展方面，要求乡村规划要通过土地再利用，保证乡村公路、灌溉设施等用地需求，保护农业用水和土壤资源，进而达到改善农业生产条件和工作环境的目的。其次，在农村发展方面，要求乡村规划能够合理利用乡村土地满足农村住房和基本公共设施用地的需求，进而达到改善农村社区居住和工作环境的目的。最后，在生态和景观保护方面，要求乡村规划要保护自然资源和农村自然风景，并根据实际需要打造新的农村风景。这一系列工作的实际目的是通过提高乡村居民的幸福指数，吸引外来人口，提供旅游和休闲服务，为农业生产和未来村庄发展提供动力。因而德国的乡村振兴颇有“筑巢引凤栖，花开蝶自来”的意味。1976年，德国对该法律进行了再次修订，将乡村振兴写入法律条文，配合德国乡村振兴战略的实施，保证各类土地在合理规划下投入乡村建设。

公众参与制定乡村规划是德国乡村振兴战略的特色。依据国际经验，但凡实施乡村振兴发展战略的国家，如美国、法国、日本和韩国，都会出台相应的法律，以法律的形式规定改革发展方向和基本内容。德国也不例外，但德国有别于其他国家的一个鲜明特征在于颁布了一个基于法律框架下公众参与的乡村规划，并以法律形式明确“乡村居民组成了农村社区，他们是乡村振兴战略中的主体”。这就说明乡村居民参与乡村规划是一种义务，也是一种权利，构成了参与主体的核心。除了乡村居民，由于德国乡村振兴战略既贯彻城

乡等值理念，又强调乡村的本土化，突出自身文化的独特性，则城市居民和专家学者必然参与其中，构成了乡村规划制定的参与人员。

这种大众参与乡村规划的目的是通过听取各方意见充分地使乡村规划实现未来村庄发展愿景，切实符合乡村居民的生产和生活需要，提高城市居民对乡村的向往，通过对乡村居民的内在激励和乡村外居民的外在吸引，使乡村发展获取不断的动力。一方面，通过广泛的公众参与可以对乡村的本来面貌和文化特征给予充分的描述，使其通过乡村振兴回归到原有的乡村性和独特性。另一方面，通过广泛的公众参与可以对乡村生活方式进行充分的描述，使其通过乡村振兴拥有不低于城市平均水平的生活条件。这一方式也使得德国乡村振兴战略呈现出本土化的自我更新的特点，突出的表现为各个乡村之间乡村规划的目标和内容各不相同，并依据自身特点，自我规划，自我更新。

乡村可持续发展取得明显成效

乡村可持续发展模型最早由波兰经济学者 Adamowicz 和 Smarzewska 2009 年提出。这一模型对于政府如何通过政策干预实现农业、农村可持续发展具有很好的解释力，并对乡村可持续发展理论奠定了基础。这一模型认为乡村之所以可以通过改革实现可持续发展，动力主要源于五个维度的构建及其共同作用，缺一不可。它们是空间秩序、社会秩序、法律秩序、自然秩序和经济秩序，其中前四个秩序会与经济秩序产生交互作用，进而实现各类资本的可持续使用，推进乡村可持续发展。

空间和自然秩序的构建强调乡村的可持续发展应注重乡村内及乡村外各类资源的空间合理分布，同时，也强调其与经济、社会资源的比例结构，使其协同发展。在“乡村振兴”战略中，德国政府非常重视空间和自然秩序的构建，乡村振兴规划必须以《德国空间规划法》和《农业结构预规划》等法律为基础，通过合理的空间规划，逐步地实现农业区、工业区、生活区和生态区的截然分开，平衡乡村经济、社会和生态的发展，也明确了坚持基本农业和生态资源保护的原则，减少生态资源的浪费。

社会秩序的构建强调通过基本公共服务和基本公共设施的提供，加强乡村在教育、就业、福利等方面的和谐发展，最终提升乡村生活品质。德国乡村振兴战略中要求乡村规划必须坚持“城乡等值化”发展的原则，保证乡村居民可以享受到不低于城市基本公共服务标准的平均水平。同时，德国乡村振兴战略把乡村生活和工作环境的提升作为乡村振兴战略的主要目标，使乡村居住环境和工作环境显著地提升。这种社会秩序的构建，也使得乡村振兴战略在实施过程中，通过生活和工作环境的提升，吸引和留住更多的农村人才，提高农业企业的竞争，最终反馈于经济秩序，产生协同效应。

法律秩序的构建强调乡村的可持续发展是以法律保障为基础的长期性的发展，这样才能使各部分次序的发展基于一个稳定的预期，不因政治波动而波动。德国乡村振兴是在法律框架下公众参与乡村规划的结果，并且在乡村规划的实施过程中，以《空间规划法》《农业结构预规划》《土地整理法》等法律为基础。这些法律及法规对于德国乡村发展的法律保障一直持续到今天，如截止到目前，德国仍然依据《土地整理法》鼓励对乡村土地不断地合并，截至 2016 年，德国农场数量还在持续地下降，平均每年减少约 3200 个。这种土地合并的稳步推进，也使得德国的农业经营模式发生了转变，逐步地实现了农业现代化，产生了经济的正反馈。

经济秩序的构建强调乡村的可持续发展是以农业发展为主导，与其他多维协同发展的结果。农业发展的主导性突出体现在两个方面：其一，农业在经济部门的占比逐步提高；其二，农业创业活跃。这一经济秩序的构建强调乡村的可持续发展是以农业产业发展为依托，不改变这一根本，在持续的农业创业中，保持在量和质上的优势。德国乡村振兴实现乡村经济秩序的构建主要通过两方面。首先是农业经营方式的根本转变，从小规模农村经济升级为大农村经济，降低土地细碎化和产出效率低的客观约束，农业取得显著发展，成为世界三大农业类型中的一类典型；其次是通过地方产品的品牌化，持续不断地推进农业创业。这也主要由于区位优势，使得可以通过创业创立地方品牌，利用地方渠道易接入性和农产品即时性消费等特点，提高创业成功率。

综上所述，德国通过乡村振兴实现了乡村的可持续发展主要由于各个维度秩序的有效建立，及考虑到了各个维度的协同发展，使其成为一个有机体。因而，从这个观点出发，乡村振兴的实施从本质上就是构建这一有机体，实现乡村可持续发展。这也说明，“可持续发展”是“振兴”的目的和结果，是一种长远发展的考虑。

（作者单位：中国社会科学院农业农村发展研究所）