

激活乡村人地关系 培育发展内生动力

推动乡村振兴与可持续发展的几个国际案例经验

日本大分县『一村一品』运动

针对乡村地区普遍面临的人口流失、老龄化、发展严重滞后于城市等问题,日本在二战结束后的很长一段时间内寻求各种方法来振兴乡村。然而,诸如政府投资建设休闲设施来吸引游客或鼓励公司在乡村地区建设工厂的尝试往往收效甚微,原因在于未能充分考虑乡村的独特性,更为关键的是未能让当地民众参与进来。20世纪70年代末兴起于日本大分县的“一村一品”运动(One-Village-One-Product)极大促进了乡村振兴与可持续发展,其模式也被联合国工业发展组织所推崇,并在泰国、马拉维等国推广。

大分县位于日本九州的东北部,总面积为6337平方公里,森林面积占71%,自然资源丰富。大分县的“一村一品”运动起源于一个名叫欧亚马(Oyama)的村子。1961年,当地居民决定通过自身努力去改变贫困现状。他们放弃了政府鼓励扩大水稻种植以确保粮食安全的发展政策,认为欧亚马多山地丘陵的地形不适宜大面积种植水稻,更适宜利用当地自然资源发展高附加值的特色产品。因此,在当地农业合作社的带领下,欧亚马先后整村推进实施了3个发展项目。首先是始于1961年的种植新梅与栗子运动,以此来减少农民工作量并增加收入。其次是1965年启动的新人格组合运动,聚焦于民众的学习与提升。1969年欧亚马村开始实施新天堂社区运动,以提高民众生活质量并减少年轻人的流失。3个计划项目的实施不仅提高了生产效率,还提升了民众的学习能力、地方发展可持续性以及较高的生活质量。在1975~2003年间,欧亚马村的单位土地收入得以快速增长,是日本全国平均水平的1.5倍。

鉴于欧亚马村的成功经验,1979年大分县在全县范围内推进实施“一村一品”运动,鼓励农村依据自身资源禀赋,因地制宜发展特色产品。政府设立专职部门,支持农产品生产和特色产品研发。同时,政府还开设人才培训班为“一村一品”运动培养优秀人才,打造属于农村自己的品牌并进行推广。在1980~2001年间,通过实施“一村一品”运动,大分县的产品种类由143种增长到336种,销售额由3.3亿美元增长到13亿美元。全县的人均收入也实现了翻番,位居九州地区7个县之首。

大分县“一村一品”运动的成功具有多方面因素。首先,该运动是“自下而上”的、由乡村社区主导的发展方式,依靠社区领导力、农户责任心与合作而推进实施。农村社区通过建立协调组织,为农户提供技术与营销指导、资金支持。农户则向组织反馈产品及市场信息,并与其他成员分享信息。县级政府则提供服务、培训及产品营销等辅助支持。其次是差异化的产品策略,农户根据信息及市场反馈不断调整产品种类、价格及营销策略。在此过程中,民众持续地对农业技术、市场营销等方面知识进行学习,并不断培养后备青年人才,提高其技能水平与竞争力,也提升了“一村一品”运动在促进乡村可持续发展中的作用。

20世纪50年代以来,在美国、瑞典、日本、韩国、德国等国相继出现了乡村人口过快减少、产业岗位缺失、农村过疏、农村传统文化、伦理和秩序受到冲击等问题。从积极协调乡村人地关系、培育乡村发展内生动力、构建打造乡村新型主体等角度,一些国际典型案例或为中国乡村振兴与可持续发展带来经验启示。

李玉恒 阎佳玉 宋传彦

德国巴伐利亚州土地整理与乡村更新

第二次世界大战结束后的20世纪中期,德国的乡村发展滞后,基础设施破败不堪,就业机会短缺,公共服务供给不足,大量农村人口迫于生计而涌入城市。1950年,德国赛德尔基金会提出了城乡等值化理念,即通过土地整理、村庄更新的方式实现“城市与农村生活不同类但等值”的目的。作为德国最大的农业州之一,巴伐利亚州的城乡等值化试验推进了土地整理与乡村更新相结合的进程,具有一定代表性。

巴伐利亚州的土地整理主要集中在乡村地区以及保留有乡村结构的地区,包括通过细碎土地的合并与整治来提高农业及林业生产条件、乡村更新、为村镇建设释放土地空间、乡村景观格局规划、公共设施用地整理、特殊农作物田块整理以及高山草地与林地整理。德国通过土地整理来推进乡村更新的行动始于20世纪60年代末期。1982年,巴伐利亚州政府制定了《巴伐利亚州乡村更新纲要》,强调乡村土地整理中的产权调整、田块合并及规划编制的重要性。村庄更新规划包括农业结构改善措施、村庄建筑措施等,使乡村生活和生产条件适应城市化发展。规划的制定由乡镇政府和参加者协会通过多部门的合作以及居民参与共同制定。村庄更新规划与土地整理紧密结合,并通过土地整理来推进规划实施,以解决如基础设施用地储备、农业结构调整、自然景观保护等问题。

权属管理贯穿于乡村土地整理的整个过程。在立项阶段,要明确土地整理区内的权属现状并制定详细的权属调整方案。在项目执行期,要对地产交易、地产评估、土地重新分配等内容进行明确规定。随着权属变更登记生效,新的所有者将继承土地的全部义务和权利,并完成土地变更登记、地籍登记、自然保护登记等内容。此外,巴伐利亚州的土地整理与乡村更新强调对生态环境的保护与建设,在立法、规划及措施等各方面都有明确的规定和要求,还强调公众参与的重要性,让村民参与决策与规划制定,使土地整理建立在民众参与和民主监督基础上。

德国的巴伐利亚州试验促进了农村从传统农业向多功能、综合性发展的转变,体现了土地整理在改善农林生产条件、土地资源合理发展利用、乡村自然环境和景观保护、乡村基础设施建设等方面的重要作用,使得农村地区具有与城市同等的吸引力,促进了城乡融合发展,成为德国农村发展的普遍模式。

瑞典奥勒村社会资本助推乡村振兴

从20世纪40年代末开始,瑞典乡村地区的发展逐渐出现减缓、衰退迹象。政府在70年代大力推进乡村地区的公共服务建设,一定程度上减缓了乡村衰退趋势。然而,随着80年代知识经济的兴起,除了城郊地区的乡村外,瑞典广大乡村地区的衰退问题再度显现。然而,位于瑞典北部耶姆特兰省的奥勒村,因其良好的社会资本推进了本地企业抱团式发展,并实现了企业与地方政府合作,为奥勒村的可持续发展提供了强有力支撑。

奥勒村位于瑞典西北部耶姆特兰省的奥勒市,属于瑞典北部山区普通的乡村。奥勒村所在地区因其天然的雪场资源成为北欧较为著名的滑雪旅游区,旅游业带动了宾馆、休闲、购物等产业发展。20世纪60年代中期,瑞典启动了北部振兴计划以应对区域内乡村人口持续减少的问题。政府的支持开始主要集中于制造业,到了70年代逐渐转向服务业。在此期间,奥勒村的索道、缆车与宾馆建设得到了政府支持,也吸引了大量外来私营企业主进行投资。然而,由于缺乏统一管理,恶性竞争、服务水平低、运营不规范等问题长期存在。20世纪90年代初期的经济萧条严重影响了瑞典的旅游经济,致使奥勒地区大量投资濒临破产。作为一种积极响应,当地百姓及私营企业主意识到只有相互合作,抱团发展才能度过危机,并形成了奥勒社区的“目的地支撑战略”(destination-embracing strategy)。该战略包括以下几方面内容:

第一,当地百姓与企业主联合制定奥勒村发展规划与愿景;第二,企业主间摒弃恶性竞争,成立滑雪产业协会并制定行业规范,协调与管理各行业企业的服务与运营方式;第三,协会为濒临破产的企业提供资金支持,免费开展业务培训,企业间共享行业信息;第四,共同筹措募集资金用于旅游区的基础设施建设、环境整治及对外宣传;第五,与省、市、地方政府对接,推动其为奥勒村的旅游业发展在公共服务、资金等方面提供支持。

“目的地支撑战略”的实施逐渐在奥勒当地百姓、私营企业主间培养形成了以实现奥勒村振兴为目的的共同愿景、责任感及增进交流与合作的意识,吸引了社会资本。在20世纪90年代末期及21世纪初,随着对外宣传的深入、服务品质的提升以及游客的认可,奥勒村逐渐由瑞典国内的滑雪胜地向国际著名滑雪胜地转型升级。在此过程中,大量拥有雄厚实力的国际财团进驻奥勒村,带来了新的发展理念、运营方式及国际资源。原有的“目的地支撑战略”进而演化为涵盖当地百姓、私营企业主、各级政府部门、国际大公司在内的多主体共同参与的地方发展战略,强化了主体间的共同责任、担当、信任及合作发展的理念与行动,为奥勒村的发展提供了强有力支撑,使其在瑞典北部地区脱颖而出。与瑞典北部山区的其他乡村相比,由于经济振兴,奥勒村的人口得以保持长期、稳定增长。