英国乡村振兴『一体化共生』的治理逻辑

英国的乡村建设与城镇化先后经历了“城市扩张、城市病蔓延、法制规划、乡村有序治理、城乡一体化”的道路，在乡村重建二百多年的实践中，基本形成一种“共生型治理”的发展形态。英国是全球乡村建设与城镇化发展的典范，探讨该国乡村发展的政策框架与实践逻辑，对新时代中国乡村振兴与区域协调发展有重要的借鉴价值。

武小龙

自上而下：政府设计、法制保障与有序治理

英国在乡村重建上一直有着所谓“自上而下”的历史性做法，中央和地方部门的主要倾向是，依据乡村地区的实际需要来制定发展计划，并“自上而下”地贯彻和完成。在实践中，主要奉行“规划先行、法制管理”的核心理念，通过中央政府部门的顶层设计为振兴乡村提供制度保障。20世纪初以来，数十部乡村建设法案的颁布，在“产业、生态、乡风、生活”几方面有效推进了乡村振兴与城乡有序治理。

第一，政策游说、技术下乡与产业创新。发展新兴的农村创意产业在英国被视为重塑农村经济和文化生活的关键。在实践中，创意产业的“最佳例子”大多来自都市中心，如何将城市创意产业与乡村“生活质量”或“宜居性”关联，并吸引有创造力的人才支持乡村是其中的核心。通常农村创意产品的市场定位主要依靠地方节日的再包装促进农村协调发展，不过近年来在农村艺术团体的游说下，城市技术下乡与乡村创意产业的联合发展政策被进一步推出，艺术文化在乡村旅游、农场多样化、手工艺和食品销售等多方面新的融合效用明显加强。乡村创意产业政策和多样化的经营模式对于吸引、培育和留住城市中的创意人才，促进乡村经济共享发展和高效农业生产体系建立发挥了重要作用，现已成为农村复兴的有效工具。

第二，生态修复、绿色发展与乡村宜居。生态保护自始至终是英国乡村振兴的重要原则之一，要求在开发与促进乡村经济社会发展的同时，势必要保存地方特色与乡村环境免遭侵蚀，生态环境与社区质量平衡发展尤为关键。特别在20世纪30年代，英国提出了“保护性治理”的乡村振兴理念，之后通过设置“国家公园”“乡村公园”和划定“自然美景区”等机制，严格保护乡村土地、林地、公园、湖泊等乡村自然资源。另外，在城镇化过程中，英国还特别注重对历史建筑的保护以及生活垃圾的分类处置，一方面，明确规定在开发过程中反对破坏与拆除乡土文化特征建筑，应通过精心的修缮提高其保存质量和文化价值；另一方面，通过立法规范垃圾分类处理，形成干净、整洁、生态宜居的乡村居住地。

第三，农业发展、耕地保护与乡风文明。在乡村振兴过程中，英国主要通过建立“绿化带”机制保护耕地和农业发展，严格规定在绿化带内建设新的开发项目，以保护现有农村特征不受侵蚀，如设定“环境敏感区”与《树篱管理细则》以保护乡村生态。在耕地保护的机制下，二战后英国农产品服务业和畜牧业快速发展，牧场占地接近半个英国土地面积，畜牧业产值占到农业总产值的50%以上；同时，信息技术与农场规模化的发展也推进了农业生产的精准化与智能化。由于英国政府对农业和耕地的保护与管理，英国的乡村特色得到完好保存，牧场、草地、树篱、乡村道路等带着浓厚的乡土性，营造出宜人的乡风文明。

第四，生活本位、政策支持与城乡趋同。在一系列乡村宜居与惠农政策的支持下，英国城市与乡村呈现出经济社会一体化的特性。一方面，形成稳定的增收机制，通过与城市的产业联动，乡村居民收入不断增加；另一方面，乡村劳动力就业率与城市趋同，由于长期支援乡村政策的实施，投资主体大量进入乡村并有效带动劳动力市场，乡村呈现出多样化的就业分布。除此之外，在基础设施上，英国政府通过住宅、水、电、燃气、公交等控制措施以及“农村宽带计划”，缩小城乡软硬件差距；在公共服务上，通过补贴职业教育、设立农村治安基金、处理与回收垃圾、建立一体化金融服务计划等方案，有效提高了乡村居民的生活质量与便利程度。

自下而上：村庄评估、权力下放与社区参与

和传统意义上“自上而下”的乡村振兴路径不同，进入20世纪80年代后，鼓励地方社区和志愿组织积极参与英国乡村发展成为了一种新倡议。这种方法强调利用他们的技能、热情、精力和对乡村情况的熟悉度，以及授权他们采取行动从而实现农村地区经济、社会与环境政策的整合与可持续性发展。通常而言，这种地方决策可能比“自上而下”的统一计划更能回应当地情况，在确定乡村需求和解决地方问题上更有效率。于是，一系列以“社区主导”为核心的创新方案被提了出来，其中，“村庄评估机制”被认为是乡村重建最有效的工具之一，可有效促进乡村社区的可持续性发展。

第一，村庄评估：社区赋能与社区行动的有效机制。村庄评估机制是由社区自身对乡村农业、环境、基础设施等各方面展开的综合性调查，目的包括三点：发现过去、记录现在、讨论村庄或社区的未来，核心是社区成员自己决定调查什么、如何调查以及呈现调查结果。该机制的优势是通过创建一个合法的“社区身份”，赋予社区确定自身需求的权利和能力。在实践中，绝大多数村庄评估都是通过社区成员自己设计、管理和分析的调查问卷实现，亦有一些问题是通过观察、交谈等方式总结村庄建设的实际需要，主要目的是为了发现社区发展中最突出的问题，由此确定社区的优先发展事项以及所需的目标资源。之后通过举行社区会议，由乡村委员会以及相关法定机构一起推动这些特定问题的解决。应该说，这种乡村社区公共需求自我发现与动员的机制，有助于激励当地人的积极参与，被认为是赋予社区权力的重要手段，是乡村社区可持续性发展的催化剂。

第二，地方赋权：“服务—指导”而非“控制—监督”。和以往相比，乡村社区建设已不完全依赖政府的外部支援，村庄评价和其他以社区主导为本的实施方案越来越被社区居民看作是“授权社区”的合法性机制，可有效促进社区自助并激发社区自治的潜在价值。随着这些方案的系统化与成熟化，地方相关部门和机构也逐渐将“社区实验行动计划”设定成一种常规化的行动方案，用于为乡村社区更广泛建设目标的实现提供指导与服务。比如，在英格兰北部社区发展策略中就明确指出，要尽可能寻求各种项目中的协同作用以及与社区发展组织建立起“伙伴关系”，通过引导确定和解决农村面临的社会问题。这也进一步表明，地方政府在社会治理形态上也正经历着从“控制—监督”向“服务—指导”的现代化转型。有研究估计，自20世纪70年代初以来，英国至少有1500个农村社区进行了有效评估，这已成为农村社区发展中越来越重要的因素。

第三，公众参与：“政府—社区组织—积极分子”合作共治。在英国，居民参与农村区域规划已成为一种基本需求模式，而政府的角色则被视为“倾听者”与“合作者”。并且，社区参与的吸引力在于乡村社区的发展越来越倾向于“自下而上”进行事务决策，是基于个人、团体和组织的意愿，这可有效调动当地农村社区的资源和个人技能，并能从政府的支持项目中获得社区发展的内生力量。村庄评估机制和其他社区主导方案均离不开一个关键原则，即政府与社区组织、村庄积极分子之间的合作共治。首先，政府部门的支援与引导是核心，英国政府构建了一个支援性的乡村振兴政策环境，使社区主导的倡议能够获得持续发展，特别是向地方组织和社区团体提供实质性的支持，以促进它们参与到村庄社区评价与建设中来。其次，社区主导行动方案的实践尝试，意味着英国传统决策与地方治理形态的重大突破，社区组织“自下而上”的积极参与和“自上而下”的政府传统决策形成互补，极大提高了乡村社区建设的质量与效率。最后，村庄评估实践的成功离不开那些热情、精力充沛的“社区积极分子”，他们通过发起乡村建设任务，营造社区发展的合作与参与的建设氛围，进而促进乡村更新与再生。