

德国乡村的多元化发展及启示

城市化进程中如何应对乡村发展危机、促进农村繁荣,是大多数国家曾经或将要面对的一道难题。从全球范围看,发达国家和地区大都已经历过因城乡差距引起乡村衰落而进行的乡村振兴,积累了一系列各具特色的发展路径和模式。德国的乡村更新经历了漫长的过程,目前已形成了城乡一体化的发展格局,且不同地域乡村各具风情。

德国乡村建设的主要内容

以城乡等值化为理念的乡村建设思路

1965年,基于《联邦德国空间规划》,巴伐利亚州制定了《城乡空间发展规划》,将“城乡等值化”确定为区域空间发展和国土规划的战略目标,其宗旨是通过土地整理、产业升级等方式,保证土地资源的合理利用,使城乡居民具有同等的生活、工作及交通条件,实现农村与城市生活的等值化。主要措施包括:在规划和行政体制方面推行平行管理制度,乡村与城市规划建设管理各成体系,职权相互独立;制定乡村土地、税收等优惠政策,引导鼓励企业、高校、科研机构和个人到乡村地区发展,增加乡村就业机会;着力提升农村地区公共服务和基础设施水平,加强生态环境保护、建设优美宜居生活空间,创造与城市等值化的乡村生活和就业条件。

以综合化开发为策略的乡村发展方式

20世纪60年代初以来,德国的乡村建设更加注重对文化价值的挖掘和功能改善。随着高速公路和通勤铁路系统的完善、就业机会增加,距离大城市100~200公里、具有通勤条件、风景秀丽和环境优美的乡村地区成为郊区化的首选之地。同时,德国的农地整治已经从单一的农业生产功能转变为农村多功能开发,强调通过土地整理改善生态和景观环境,减少对动植物生存环境的不利影响。

以财政支持和居住地征税的财政保障制度

近年来,欧盟制定了一系列与乡村地区发展有关的各种

农业发展和区域整合政策,并根据各个区域的不同需要,提供有针对性的资金和技术支持。在农村公共基础设施建设和维护上,欧盟、国家和州各级政府都有相应财政资金保障德国城乡人口能够双向流动,在土地交易和居住制度上城乡没有区别,乡村地区90%为非农业人口,促进了城乡融合发展。同时,个人收入所得税由居住地征收和使用的制度,调动了整体居民对乡村建设的积极性,提升了乡村的自身建设与发展能力。

以公众参与激发乡村内生动力

德国的乡村规划与管理十分强调地方自身需求的优先性,保护居民利益和平衡各种相关利益是德国乡村规划的突出特点。规划过程是“自下而上”的公众参与,而不是“自上而下”的靠政府和规划师主导。乡村规划师的主要任务是组织、协调、引导村民各抒己见,通过协商达成公众一致满意的成果。公民全过程参与,深刻理解村庄建设的目标并提出自己的建议和利益要求,积极全方位参与村庄建设,乡村社会生活条件得到全面改善,宜居宜业、凝聚力不断增强。

以土地利用为核心的乡村更新规划模式

德国乡村规划的核心是土地利用问题,其核心法规是《建设法典》和《田地重划法》。其中,《建设法典》的任务是对规划范围内建设用地上各种建设活动进行约束,并保障由规划引起的建设用地产权关系得到相应调整;而《田地重划法》是在相关农业用地上按照规划要求,对产权关系进行必要调整。同时,在外围地

区的建设活动和土地重划,必须要与《自然保护法》制定的景观规划目标相结合。考虑到郊区化的趋势不可避免,目前在德国各个区域的空间结构发展目标中均强调“分散的集中”。

以乡村人才培养为根本的可持续发展策略

德国乡村建设成效显著,也得益于有较高综合素质的农民群体。德国农民占全国人口的2%左右,数量少、素质高特征明显。据统计,2015年德国农民受过农业高等教育的约占10%,受过职业进修教育的约占59%;具有中等职业教育学历的约占31%。在所有农民中,持有《专业资格证书》《农民师傅证书》的比例达到22%。持有这两种“证书”的农民,方能取得经营管理农场及招收学徒的资格。德国的《职业教育法》规定:“就业者必须先接受正规的职业教育”德国的职业教育经费由企业与企业与政府共担,对培训者免费。

以生物质资源利用促进乡村产业融合

德国将可持续发展作为国家战略予以持续推进,支撑可持续发展战略的一个重要方面是生物质资源的利用。

2009年德国联邦食品与农业部与联邦环境、自然保护与核安全部联合发布的《国家生物质能行动计划》。2013年德国联邦食品与农业部发布的《国家生物经济政策战略》,均将生物能源、生物原料开发利用以及生物废弃物利用作为创造乡村就业机会、提高农业增加值和保护乡村生态环境的重要手段。

一方面,生物质资源的利用扩大了农场收入来源,解决



了农业废弃物污染问题。德国对生物发电厂给予装机设备和上网电价补贴支持,约定了20年对每组发电机的一半产能以0.19欧元/度并网收购,而正常并网发电价格是0.04欧元/度。根据德国新修订的《可再生能源法》,生物质能源纳入了竞标系统,这有助于生物能源运营商获得更大配额的上网电价补贴支持。德国政府要求未来三年,生物质能发电的装机容量每年平均要增加150兆瓦,之后的三年平均每年要增加200兆瓦。生物能源产能的扩大,将给未来乡村地区增加一项新创收产业。生物质发电的补贴政策,本质上是以城补乡、以工补农。生物能源的主要原料是作物秸秆、牲畜粪便……等,不仅解决了农业废弃物的清洁化处理问题,而且还减少了温室气体的排放,成为优化乡村环境和保持自然生态的一个重要环节。

另一方面,促进了农业产业链的整合和城乡融合。分布在乡村地区的生物发电厂基本都是农场入股成立的,具有紧密的利益联结关系。因为能够从发电厂获得分红,农场主都积极将作物秸秆运送到发电

厂;同时产生的沼液又由农场主免费拉回去作为生物有机肥,促进了生态农业的规模化推广。在农业加工产业链上,种植者与企业也以股权为纽带紧密相连,形成互促互利的良性发展模式。比如:下萨克森州的甜菜种植农场组成甜菜种植者协会,入股参与两个糖料加工厂,派出代表监督糖厂的甜菜收购、扣杂、付款和利润分配;糖厂与种植农户签订订单进行配额生产,形成稳定的供销关系。

2017年德国甜菜种植补贴取消后,尽管甜菜生产者的种植收益受到较大影响;但因为能够分享下游糖加工技术进步带来的糖产业收益的增加,并没有影响甜菜生产者的种植积极性。

此外,以农场为主投资经营的生物发电厂,还可以自主投资建设输热输气管网,通过沼气供气、供暖、供应热水……等不同能源形态满足周边社区居民的用能需求,以获得更大生物能源收入。周边社区,则可以不依赖于市政能源供应,而获得更廉价、生态的能源。

(据农民日报、国际农业智库等相关报道整理而成。)

延伸

德国乡村建设的经验借鉴

德国的乡村更新建设取得了显著成效,城乡之间没有明显边界,成为世界上城乡融合程度较高的国家。总结德国成熟经验,为破解我国乡村建设中的发展瓶颈,减少盲区、少走弯路,促进我国乡村振兴科学有序提供了有效借鉴。

构建城乡融合互补的发展模式。要牢固树立城乡统筹、一体化发展理念,重塑平等的城乡关系;落实优先发展要求,吸引资源要素向农村地区转移,为产业向中小城镇和农村

地区集聚创造条件。

建立城乡居住人口双向流动管理制度和乡村建设支持政策。必须加大财政投入力度,加快补齐基础设施和公共服务短板;要在农村集体建设用地、宅基地、户籍管理等方面加强制度创新,盘活闲置土地资源,有序推动城乡人口双向流动;尝试在有条件的地区建立按居住地交纳个人所得税试点,增强居民的归属感和责任感,提升乡村自身发展建设能力。

因地制宜,充分挖掘乡村

价值,实现乡村特色化多功能发展。抓住不同地域乡村资源特色,进行不同层次的乡村生态、康养、教育、休闲价值的挖掘,精准制定特色鲜明的综合化解决方案和特色田园乡村规划设计方案,避免千村一面,保持乡村魅力。

城乡统筹的规划方法和严格的乡村土地管理制度。当前,我国正在积极倡导和推动“多规合一”,还需要尽快通过部门职能调整理顺关系,摸清土地资源底数、顺利推进“多规

合一”实施,构建良好的城乡空间关系;更加严格地实施非建设用地管控制度和农地的保护补偿制度,促进乡村建设更加科学规范。

保持历史耐心、公众广泛参与、平衡好各方利益。充分发挥村民智慧、体现村民意愿,让村民充分参与规划的编制和实施过程中;尊重乡村建设规律,根据各地乡村实际,坚持示范引领、有序推进,建设经得起历史考验的乡村精品;要强化乡村规划的审批与管理制度,

建立驻村规划师长期服务和跟踪负责制度,提高规划约束力和实施效果,以规划目标协调各方利益。

坚持以人为中心,注重乡村社会的全面建设。大力加强新型职业农民和经营主体培育,重视村民综合素质教育,增强村民对乡村价值的全面认知,提升参与美好家园建设的能力与水平;要加强农村社会基层组织建设、文化建设和社会服务能力建设,完善社会保障条件;更好发挥农民合作在乡村振兴中的积极作用,实现小农户与大市场的有效衔接。

(来源:农业行业观察)