

英国乡村发展政策演变及启示

龙花楼¹, 胡智超^{1,2}, 邹 健^{1,2}

(1 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2 中国科学院研究生院, 北京 100049)

摘要: 诸多成功案例表明, 全球化有助于加快经济发展知识与实践的国际转移, 将国际知识转移至地区经济发展实践中, 为地区发展战略问题提供国际上相关解决方案。英国在其乡村发展历程中也曾经历过与目前中国相类似的发展阶段并遇到相似的发展问题, 涉及乡村经济的多样化转型、对新技术和市场扩张的适应和基础设施改善等方面。因此, 借鉴英国解决这些问题的经验和教训有助于解决目前中国乡村发展过程中遇到的诸多问题。本文分析了英国乡村发展政策的演变及其阶段性特征, 其政策变化的特点主要体现在政策制订由“自上而下”转向“自下而上”、强调政策的综合性、注重乡村发展计划的长远性和可持续性、重视运用法律和市场手段等方面, 最后从政策制订、乡村发展计划的实施以及发展项目选择等方面探讨了其对我国乡村发展的政策启示。并指出, 考虑到国际乡村发展政策的趋同与差异, 任何国际乡村发展政策和模式的采纳均需要根据我国特殊的文化、经济、政治传统和环境予以调整。

关键词: 乡村发展; 乡村政策; 政策启示; 英国

文章编号: 1000-0585(2010)08-1369-10

1 引言

目前, 我国农村和城市发展都处在一个快速转型时期^[1]。随着经济与社会转型发展, 区域要素重组与产业重构也将面临一系列新问题, 特别是农村要素流动出现了持续的“非农化”倾向, 严重影响到我国区域农业与农村可持续发展^[2]。尽管我国经济正处于快速发展的进程中, 但中国仍是一个农业大国, 农业、农村和农民问题是关系中国改革开放和经济社会发展全局的重大战略问题, 也是整个现代化进程中将长期面临的问题。然而, 在我国城乡“二元”结构特殊体制下, 城乡差距不断拉大, “三农”问题日益凸现^[3]。近年来, 国家相继出台了一系列支农惠农政策, 作出了新农村建设和统筹城乡发展战略部署, 以解决上述问题^[3, 4]。这些战略的顺利实施与推进对加强我国的农业地理与乡村发展研究提出了现实需求^[5]。

在 1992 年中国农村发展全面向社会主义市场经济体制转轨之前, 中国的农业地理与乡村发展研究主要侧重在农业现状区划^[6]、综合农业区划^[7]、农业地理^[8]、农村聚落地理^[9, 10]与乡村地理^[11]等方面。之后, 相关研究主要侧重于农业的可持续性^[12]及其面临的挑战^[13, 14]、农业与农村经济的可持续发展^[15~17]、城乡二元关系^[18]、乡村劳动力转移^[19], 以及农村改革与城乡统筹发展^[20]等方面。随着中国新农村建设战略的提出和推进, 相关

收稿日期: 2009-11-15; 修订日期: 2010-03-02

基金项目: 中国科学院知识创新工程重要方向项目 (KZCX2-YW-QN304); 国家自然科学基金项目 (40771014、40635029)

作者简介: 龙花楼 (1971-), 男, 湖南醴陵人, 副研究员。主要从事土地利用与乡村发展研究。

E-mail: longhl@igsnrr.ac.cn

研究得到了学术界的广泛关注^[21~25]。纵观国内已有的乡村发展方面的研究成果,发现有关乡村发展政策方面的研究明显不足。我国新农村建设战略的实施进程中面临的诸多困境与问题^[3,4]也表明亟需加强乡村发展政策方面的研究。如何深入研究发达国家的乡村发展政策以资我国借鉴是加强我国乡村发展政策研究的一个重要方向。英国在其乡村发展历程中也曾经经历过与目前中国相类似的发展阶段并遇到相似的发展问题^[26],且英国的乡村发展政策方面的研究^[27~29]在国际上一直处于领先地位。因此,借鉴英国解决乡村发展进程中面临问题的经验和教训将有助于解决目前中国乡村发展进程中遇到的诸多问题。

2 英国乡村发展政策的变化

2.1 英国乡村发展相关政策的演变

2.1.1 农业发展政策 英国的现代化进程是以传统农业为主导的封建社会向近代工业为主导的资本主义社会转变的过程。农业变革或“农业革命”是英国经济现代化的基础和前提,也是英国乡村地区发展的重要影响因素^[30]。英国早期的农业发展政策可以追溯到 15 世纪末 16 世纪初的圈地运动,它引发了随后的土地所有权变革^[31]。随着农业发展政策的变化和农业技术的提升,英国农业革命在 18 世纪下半叶至 19 世纪 70 年代取得了成功。到 19 世纪末 20 世纪初,英国的产业政策开始出现转变,随着工业革命的推进,社会用于工业生产的资源数量开始远远超过农业,“重工轻农”的理念开始逐步在英国社会蔓延。其结果导致在未来的数十年里,英国的农业发展水平停滞不前,农产品的生产能力大幅下降。农产品贸易方面出现极大逆差,本国制造的农产品受到外来产品前所未有的竞争压力^[32]。

第二次世界大战造成的物资短缺以及之前贸易逆差,使得英国对于国内农产品的需求不断增长。自 19 世纪中叶起就已有许多进口农产品与英国国内农产品市场开展竞争。进入到第二次世界大战期间,由于本国农产品储备的不足,依赖于贸易供给的英国受到了国际农产品市场的严重配额限制^[33]。基于此,在 1942 年颁布的《斯科特报告》(Scott Report)^[34]中就已提出应对农业作长期发展规划,制订适当的发展标准,以确保农业的稳定发展。在这样的历史背景下,英国第一部关于农业发展的法案于 1947 年出台。该法案的主要目标是^[35]:通过保障农产品的市场稳定,制订合理的价格,提高农业的回报率,增加从事农业生产和加工的劳动力,进而促进英国农业的发展。该法案规定了农产品的最低保障价格,以保障市场上某些产品(例如,绵羊和牛脂肪、牛奶、鸡蛋、小麦和大麦)的供应。这一时期英国农业发展政策的核心在于政府通过市场干预方式,保护农民的利益,确保农业发展。这一理念在英国其后的农业发展过程中依旧发挥了极其重要的影响。

进入到 20 世纪 50 年代,英国对农业发展政策进行了第二轮调整。政府在 1957 年颁布了新的农业法案。该法案一方面针对过去政府对农产品市场干预过度,农产品和其他产品的结构性失衡的问题提出了一系列的政策调整,承诺不会随意降低农产品价格,确保产品价格的稳定;另一方面,政府提供相应预算用于对农业用地整理和开发,包括修复和完善农场建筑^[36]。相比之前的政策,20 世纪 60 年代英国的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,在 1965 年的政府白皮书中,明确鼓励小型农场的合并和农产品市场的扩大,在其后颁布的 1967 年农业法案中,政府承诺合并过程中的半数开支可由政府负担,为农场提供一定数量的赠款用于整理土地提高生产力,同时为土地收购提供额外贷款^[37]。为平衡农业对其它方面的需求,在该时期成立了全新的区域性机构——乡村

发展局 (Rural Development Boards), 用以保证农场合并和边界调整的顺利进行。

20 世纪 70 年代的农业发展政策, 对于佃农 (承租人) 给予了更多保护和更稳定的权利。此外, 作为欧洲共同体的成员之一, 英国在农业发展方面也受到欧共体制订的农业发展政策影响^[38]。欧共体的农业发展政策包括: 提高农业劳动生产率; 保持合理的农产品消费价格; 建立有效的农产品共同价格机制等等, 这些政策对于英国在 20 世纪 70 年代之后的农业政策发展起到了重要影响^[37~39]。

2.1.2 乡村土地政策 在所有发达工业化国家中, 政府的土地资源政策始终是乡村发展中的一个主题。《斯科特报告》建议在任何地方都要贯彻“提出论证”(Onus of proof)的原则: 开发者在提出开发建议时, 都应该说明建议方案为什么是符合公共利益的, 否则就不应该改变现有农业用地的用途^[34, 40]。之后又在 1980 法案对土地采取了进一步放权的措施, 地区规划当局有了更大自由来决定本地土地使用方式。政府对于土地价格进行评估, 且确立了一套土地注册体制以便于土地出售^[35]。

二战后, 在英国部分村镇出现过由于人口过剩, 居住环境大幅遭到破坏的情况, 这一状况的出现在当时被认为是城市发展过于集中的结果^[35, 41]。针对这一情况, 依据 1946 年颁布的新城法案 (New Towns Act), 该法通过后在全国范围内开展了新城营造运动, 于 1946 年 11 月 11 日确定建设第一个新城斯蒂夫尼奇 (Stevenage)。1946~1950 年间, 在英格兰、威尔士和苏格兰至少确立了 14 个新城: 其中 8 个在伦敦周围, 2 个在东北英格兰的开发地区内, 1 个在威尔士南部, 2 个在苏格兰中部, 最后一个附属于战前建设的一个钢厂^[40]。其后 1947 年颁布的城乡规划法案延续了这一土地发展理念, 作为英国议会通过的最长、最复杂的立法之一, 它是第二次世界大战之后建立的整个规划体系的奠基石^[40]。该法案对于乡村地区的开发建设采取了严格的控制政策, 以阻止乡村的无序发展和城市蔓延, 其中的绿带政策更是为英国居住环境的长期改善做出了重要贡献^[35]。

在对乡村人文和自然景观的保护和管理政策方面, 1949 年颁布的《国家公园和享用乡村法》(National Parks and Access to the Countryside Act) 把保护乡村历史和景观写入法律条文, 并设立了国家公园委员会, 其职能主要包括^[35, 42]: (1) 保护乡村景观, 维护国家公园和地方自然风景区的风貌和特色; (2) 为国家公园的运营和维护提供设施保障; (3) 指定国家公园; (4) 指定地方自然风景区; (5) 协助地方当局, 为国家公园和自然风景区保护提供意见。为了保证公众在住区的娱乐休闲, 法令规定国家公园内的任何土地都可能被政府协议收购或强制征用。其后在 1968 年颁布的村镇规划法中扩大了国家公园委员会的功能, 同时赋予地方政府在乡村保护方面的权利, 并设立了乡村委员会, 负责乡村建设过程中的基础设施和服务设施改善, 以及对乡村自然和人文景观实施保护^[35, 42]。进入到 20 世纪 70 年代, 政府通过 1971 年规划法案给予当地规划部门以审查权, 用以强制性限制和调整土地所有者对土地的利用方式。法案还设立了专门的保护区域用以对部分地区的自然景观进行保护, 并针对一些重要建筑开出了一份建筑名录, 对名录上的建筑进行重点保护^[35, 43~48]。

由于大型乡村居民点和城镇住宅高昂的价格, 使 20 世纪 80 年代前乡村的贫困家庭很难购买或租用政府住宅。因此, 针对实施几十年的规划政策进行调整的必要性凸现出来。当然, 这项规划政策真正由法律确定下来几乎又经过了 20 年, 即 2004 年英国议会通过的《规划和强制性购买法》。这项法律把乡村规划确定为鼓励可持续性发展的规划, 即集社会、经济和环境为一体的规划。

2.1.3 水资源开发与保护政策 针对水资源的利用和保护政策在英国由来已久,最早可以追溯到 19 世纪,地方政府当时已经被授权对河流环境进行管理维护,但是效果不明显。进入到 20 世纪,水资源的保护和发展逐渐开始受到重视,1944 年第一部与乡村水资源利用相关的法案——《乡村供水和污水处理法》诞生了,该法案重点关注的是乡村地区贫困人口的供水问题以及乡村地区的污水处理问题,并为乡村供水和污水处理提供一定的财政补贴。之后,针对水资源管理利用而制定的《河流环境保护法》于 1948 年出台,该法案加强了在乡村河流污染治理方面的政策力度^[35, 49],在此之后,1951 年河流法案对 1948 年法案中的河流污染预防条款进行了补充^[35, 50]。

进入 20 世纪 60 年代,英国对于水资源的需求量日益增加,对水资源的净化和保护形势也日趋严峻,成立一个区域性统筹国家水资源供给和污染治理的机构已成为历史必然。在这一情况下,1963 年的水资源法案正式设立了水资源管理局,用以处理全国性的水资源供给、治理问题。该政策的制定使水资源保护利用走向区域化和多部门化。为了加强水资源保护管理的效率,水资源管理局设立供水和污水处理局,用以提高效率和减少工作的重复^[35, 49, 51]。进入 20 世纪 70 年代之后,随着人们对于生活质量需求的提升,对水资源利用中的娱乐功能有了更高的要求。因此,对于水资源的开发政策也开始涉及娱乐休闲以及景观利用方面,水资源管理局在各自的管理辖区内有责任维护公共场所的自然美景^[49]。

2.1.4 森林资源开发与保护政策 英国最早有关林业资源的政策是 1919 年颁布的森林法案。一战期间出于对德国的封锁,超过 40 万英亩的森林资源遭到破坏^[52],英国的林业资源在这期间遭受了重创,战后为了尽快恢复木材蓄积量,于 1919 年颁布了森林法案。政府在 1943 年颁布的白皮书中提出要增加森林面积,并于 1945 年制订了新一版的森林法案^[35, 52]。1945 年法案已经对公众所有土地的问题进行了处理。

二战结束之后,国家对于木材生产领域逐渐放宽,逐步允许私人进入林业生产体系。反映在政策方面,国家在 1947 年颁布的森林法案中,增加了关于允许以私人土地为载体的林业开发项目的内容^[33, 35, 36]。这一法案的出台对于森林采伐的私有化起到极大的推动作用。较之于 1947 年的扩张性法案,1951 年通过的森林法案相对趋于保守。法令的主要目的在于确保和维持国家的木材储备存量,明确采伐行为的法律依据,制订了一套采伐许可制度,法案规定只有取得采伐许可证的企业或个人才能够进行林业开采,限制了未经许可的私人采伐行为,对于森林木材资源起到保护作用。同时,为了保证私人林业主的利益,法令中还加入了相应的补偿条款,以确保采伐许可制度的执行^[35, 53]。

进入到 20 世纪 60 年代,对于森林资源利用的理念又出现了一定程度的变化。以 1967 年的森林法案为代表,该法令被认为是出于经济利益考虑而制定的法案,其中有大量辅助私人土地主经营和管理林业的条款,法案对 1951 年的采伐许可制度进行了较大调整,放宽了对林业采伐项目的限制。法案还设立了国家成林咨询委员会(the Home Grown Timber Advisory Committee),用以促进林业资源收益的提升,强化林业资源开发的私有化^[35]。

2.2 英国乡村发展主要政策演变的阶段性分析

2.2.1 农业发展政策 英国曾是欧洲最先进的农业生产国,随着重工轻农政策的实施,英国农业逐步衰退,严重依赖于世界市场。二战后,英国调整经济发展战略,在 15 年时间内扭转了农业滑坡的局面,逐步实现了农业现代化^[54]。针对英国的农业发展历程,基于分析比较可以将英国的农业政策分为四个阶段:第一阶段从建国到 19 世纪 70 年代,是

农业的传统发展期。期间经历了英国农业革命, 农业发展达到了前所未有的高峰。第二阶段从 19 世纪 70 年代到第二次世界大战之前, 为萧条期。这一阶段的农业发展受到政府“重工轻农”发展政策的影响, 被严重制约, 农业发展遭受严重打击。第三阶段从二战结束到 20 世纪 70 年代, 是农业发展的觉醒调整期, 在该阶段政府为了扭转农业发展的滞后局面, 于 1947 年颁布实施了战后第一个农业法, 此后于 1957 年、1964 年、1967 年、1970 年多次颁布相关农业法令, 对农业经营活动和政府支持行为进行说明, 对于农业的复苏和恢复起到至关重要的作用。第四阶段从 20 世纪 70 年代至今, 是农业的振兴阶段, 在前一个阶段的调整之下, 英国的农业逐步好转, 随着英国加入欧洲共同体, 共同体农业政策进一步促进了英国农业的发展, 统一价格机制和共同市场等制度的建立使得农业发展的脚步不断加快。

2.2.2 土地管理政策 英国的土地资源管理政策经历了一个不断演变的过程。基于不同时期颁布的相关土地规划法案和政府报告内容的分析和比较, 可以将英国的土地政策演变为三个阶段: 第一阶段是 1942 年《斯科特报告》颁布之前, 该阶段为土地开发期, 土地管理政策较为粗放, 管理体制不健全, 对于土地利用权限的规定不明确, 许多关于土地资源保护的政策还停留在理论层面。第二阶段从 20 世纪 40 年代到 20 世纪 80 年代, 为觉醒保护期, 该阶段对于土地与住宅政策的调整较为频繁, 主要的政策特点体现在明确了土地分类体制, 确认农业用地的功能属性, 通过严格的开发限制措施和补偿机制, 一方面阻止了乡村无序发展和城市蔓延, 另一方面保护了乡村的人文和自然景观以及历史建筑; 此外该时期还对土地使用权的归属问题作出了相关规定。第三阶段为从 20 世纪 80 年代至今, 为可持续管理期, 这一阶段土地管理政策的主要特点是在进行土地规划时, 必须同时考虑社会、经济和环境的发展情况, 在此基础上, 乡村住宅发展必须由规划引导, 并从可持续性的角度对乡村土地制定相应的利用和保护政策。

2.2.3 资源保护政策 对乡村自然和人文资源的保护是地区发展的有力后盾, 可为将来的发展解决后顾之忧。纵观英国乡村资源保护政策的演变, 总体上可以将其分为三个阶段: 第二次世界大战之前为第一阶段, 可称作觉醒期, 在 19 世纪末和 20 世纪初出现了部分以资源保护为主题的法案, 但往往是停留在理论层次, 对于具体的保护方式缺乏认识和深入研究。第二阶段即从二战结束到 20 世纪 70 年代, 为重点保护期, 该时期颁布了大量针对乡村自然和人文资源的保护政策, 除对保护措施进行了具体规定之外, 还设立了相当数量的办事机构用以处理保护过程中遇到的问题, 对资源起到了有效的保护。第三阶段, 从 20 世纪 70 年代至今, 可称为保护与利用相结合的阶段, 在该阶段一方面继续对资源开发采取严格的限制和审核制度, 另一方面也开始意识到部分资源(如河流、历史建筑等)的景观和娱乐休闲功能, 对资源的娱乐休闲功能进行了适度的开发。

3 英国乡村发展政策变化的特点

3.1 政策制定由“自上而下”转向“自下而上”

在 20 世纪 40~50 年代, 英国的乡村发展遇到农业现代化程度低、农民收入不稳、就业机会有限, 以及乡村基础设施匮乏等问题。对此, 英国政府专门成立了一个调查委员会以摸清问题的根源并提出刺激发展的方案^[55], 并“自上而下”(Top-down)地制订了一套战后乡村发展战略。然而, 至 20 世纪 70 年代, 这些乡村发展战略被指责未能反映地方需求, 不利于地方社区的发展^[26]。面对逐渐加剧的全球化竞争和逆城市化给乡村发展带

来的机遇,已有的乡村发展战略已不合时宜。对此,20世纪80~90年代期间,英国的乡村发展战略的制订转向“自下而上”(Bottom-up),注重地方的需求,强调社区的建设。

3.2 强调政策的综合性

1947年的农业发展法案主要是通过价格支持和补贴机制来维持农场收入和实现农业的现代化,而独立于其他乡村经济发展政策措施。那时的乡村发展主要是发展非农经济,乡村发展部门的政策极少顾及农业的发展。至20世纪60~70年代,乡村发展政策的重点仍是吸引国内投资。自90年代起,包括英国在内的欧洲主流的乡村政策已渐变为综合的乡村发展政策,不仅强调不同经济部门间的相互联络,而且强调其与乡村的经济、社会和环境过程之间的相互依存。综合的乡村发展政策已成为欧盟乡村政策的核心^[56],而且也在英国环境、食品与乡村事务处(DEFRA)随后出台的乡村发展白皮书中制订的乡村发展计划及其执行过程中得到体现^[57]。虽然在英格兰和苏格兰的乡村综合发展政策中农业的优势地位被渐渐弱化^[58],但在威尔士新的乡村综合发展政策中农业仍处于核心地位^[59]。在英国,综合的乡村发展政策公认乡村的经济福利受到与社会政策和公共服务相关的政治决策的影响,有关这方面的强烈意识在英格兰和威尔士推行的乡村验核(Rural proofing)制度中得到进一步提升。该乡村验核制度要求任何政府部门在制订新政策时必须评价其对乡村环境和需求的可能影响^[57],否则需提出相应解决方案或调整政策。如英格兰制订新政策的乡村验核内容涉及到新政策是否影响公共或私人利用服务设施、乡村休闲、乡村产业、乡村经济和环境等15项内容^[60]。

3.3 注重乡村发展计划的长远性和可持续性

为了开辟农民的收入来源,在乡村建设过程中,像英国之类的发达国家把发展非农产业作为乡村建设和促进乡村经济发展的重要措施。英国是乡村非农产业发展迅速的国家,为了加快乡村工业的发展,首先是成立了非农产业管理机构,即乡村发展委员会和乡村地区小工业委员会,并且乡村发展委员会还在远离城镇的边远地区建立“乡村发展区”^[61]。然而,在英国如威尔士地区,早在20世纪90年代,其乡村振兴计划项目通常是短期、一次性的,涉及面狭窄,一旦外部资助缺乏就很难维系下去,极不利于当地长远发展^[62,63]。而今相关部门已经意识到可持续发展和社区振兴计划其本身应该是可持续的,故近期的乡村发展计划已开始注重其长远性和可持续性。

3.4 重视运用法律和市场手段

基于保证乡村发展政策实施有效性和可控性的考虑,英国在乡村建设和发展方面尤其重视法律和市场手段的运用。英国关于乡村发展方面制订的法案最早可以追溯到15世纪圈地运动时期,进入到20世纪尤其是二战之后,法案颁布的数量不断增加,涉及面也越来越广,在乡村土地管理、农业发展和资源发展方面都有众多的法律条文出台^[35]。以农业发展为例,二战之后出台的农业专项法案共有6部,这些法案对于农产品价格制定、乡村劳动力转移和农业发展模式确立都具有极其重要的意义。在市场运用方面,英国制订了一系列符合市场规律的政策,尽可能发挥市场对于资源进行优化配置的功能以保证乡村的快速发展。具体来看,在农业方面政府逐步降低了农业贷款的申请门槛,鼓励小型农场的合并和农产品市场的扩大,为农业发展的高效化和规模化提供保障;在乡村土地管理方面一方面对土地使用实施放权管理,将使用权下放农户,另一方面又确立了土地注册体制,促成了土地交易的市场化趋势。对于法律和市场手段的依赖加强了政策的可控性和实施效率,这也成为英国乡村发展政策变化的特点之一。

4 政策启示

由于不同国家和区域政治经济方面的差别, 以及国家和地方参与程度的不同, 无孔不入的经济全球化对世界各地的乡村产生着不同程度的影响。全球化的结果虽然不会导致均质化乡村的产生, 但却能很快塑造一个由全球、国家和地方等不同尺度的参与者、网络和发展势力共同构建, 由不同的村域混合而成的全球意义的乡村^[64]。与印度和巴西等其他发展中国家一样, 城市化、城乡人口迁移和收入差距的扩大对我国的乡村发展影响深远。这种情形下, 政府的首要任务是刺激乡村经济的发展, 将全球化和经济发展的好处惠及乡村并加强人口分布的管理。

目前我国乡村发展的状况及面临的挑战在某些方面与二战后包括英国在内的欧洲许多地方的乡村地区具有可比性: (1) 均面临着由以农业为主的经济向多样化乡村经济的转型; (2) 均需要适应新技术和扩张的市场; (3) 均需在应对城市的掠夺的同时为急速发展的城市提供各种资源; (4) 均需改善业已陈旧且有限的基础设施; (5) 均试图控制人口尤其是年青且具有一定技能的人口外流。然而, 当今全球化的高级阶段及我国特殊的政治经济体制使得这些挑战与二战后的欧洲相比有很大差异。诸多成功案例表明, 全球化有助于增加经济发展知识与实践的国际转移, 将国际知识转移至地方经济发展实践中, 为地方发展战略问题提供国际上相关解决方案^[65~67]。当今的一些发达国家如英国, 其乡村发展历程中也曾经历过与目前中国相类似的发展阶段并遇到相似的发展问题。因此, 借鉴当时英国解决这些问题的经验和教训有助于解决目前中国乡村发展过程中遇到的诸多问题。

“自下而上”和“自上而下”这两种制订乡村发展政策的方法各有优劣: “自上而下”方法强调内在的投资和提供工作岗位有助于提高就业率和农民收入, 但不利于建立不同项目之间的联系以增强应对明显渐增的竞争压力的顺应力; 然而, 基于地方权力的“自下而上”的方法有可能导致更加多样的根基较深的乡村振兴项目, 但也许不足以支持乡村经济应对全球化的压力^[68]。基于内生发展的“自下而上”的方法谋求依托当地优势通过提高和增加当地自然和人力资源的价值来振兴乡村经济。由于受计划经济的思维影响, 我国的乡村发展政策长期以来一直是以“自上而下”的方式所主导, 今后在乡村发展政策的制订过程中应更多的体现“自下而上”。

英国有关乡村发展计划的顺利推行归功于其经历了一个嵌入和自然化 (Embeddedness and naturalization) 的过程^[69], 其乡村发展计划通常以居民与邻居间的互助或居民与地方部门之间的协作等多种自愿参与的方式来推行, 在社区之间或不同中介之间通过成熟的自助合作的战略来组织乡村发展计划的参与者^[70], 而在战略制订过程中自始至终有当地居民的参与。我国目前实行的政府主导的乡村发展政策在基层执行的过程中出现方方面面的问题, 很大程度上可归咎于缺乏嵌入和自然化。而嵌入和自然化的培育过程需要花费相当长的一段时间, 取决于社会经济发展条件和村民的受教育程度等诸多因素。英国的经验表明, 这一过程至少需要 10~15 年的时间^[71, 72]。据此, 目前我国乡村重构发展过程中暴露出诸多问题是正常的, 但在后阶段需要关注政策执行的嵌入和自然化过程。

英国乡村发展的教训表明, 短期资助项目 (Limited life funding) 将制约当地经济的长远发展^[63, 73, 74]。而当前我国多数地区都在极力争取各方项目资助 (更多的是短期、一次性的), 有的甚至为了迎合项目要求而更改已有规划, 而忽略了地方的长远发展。在这一点上应汲取英国的教训, 注重当地经济的长远发展。针对我国新乡村建设战略实施过程中

遇到的问题,英国推行的强调乡村、乡村经济、社会与环境相互依存的综合的乡村发展政策,推行乡村验核(Rural proofing)这一政策制订过程的必经程序——验核国内制订的其他政策是否考虑到了乡村环境和需求等方面均值得在制订我国未来乡村发展政策时予以借鉴。然而,考虑到国际乡村发展政策的趋同与差异,任何国际乡村发展政策和模式的采纳均需要根据我国特殊的文化、经济、政治传统和环境予以调整。

参考文献:

- [1] Long Hualou, Zou Jian, Liu Yansui Differentiation of rural development driven by industrialization and urbanization in eastern coastal China. *Habitat International*, 2009, 33(4): 454~ 462
- [2] 刘彦随. 中国东部沿海地区乡村转型发展与新农村建设. *地理学报*, 2007, 62(6): 563~ 570
- [3] Han Jun Building a new countryside: A long-term task in China's modernization drive. *China Economist*, 2007, (6): 93~ 111
- [4] Long Hualou, Liu Yansui, Li Xiubin, *et al.* Building new countryside in China: A geographical perspective. *Land Use Policy*, 2010, 27(2): 457~ 470
- [5] 陆大道, 樊杰. 2050: 中国的区域发展: “中国至 2050 年区域科技发展路线图”研究报告. 北京: 科学出版社, 2009. 117~ 135
- [6] 邓静中. 全国农业现状区划的初步探讨. *地理学报*, 1963, 29(4): 265~ 280
- [7] 邓静中. 全国综合农业区划的若干问题. *地理研究*, 1982, 1(1): 9~ 18
- [8] 周立三. 中国农业地理. 北京: 科学出版社, 2000
- [9] 金其铭. 我国农村聚落地理研究历史及近今趋向. *地理学报*, 1988, 43(4): 311~ 317
- [10] 金其铭. 农村聚落地理. 北京: 科学出版社, 1988
- [11] 金其铭, 董新, 张小林. 乡村地理学. 南京: 江苏教育出版社, 1990
- [12] Cai Yunlong, Smit B Sustainability in agriculture: A general review. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 1994, 49(3): 299~ 307
- [13] Cai Yunlong, Smit B Sustainability in Chinese agriculture: Challenge and hope. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 1994, 49(3): 279~ 288
- [14] Huang Jikun, Rozelle S, Zhang Linxiu WTO and agriculture: Radical reforms or the continuation of gradual transition. *China Economic Review*, 2001, 11(4): 397~ 401
- [15] 吴传钧. 中国农业与农村经济可持续发展问题: 不同类型地区实证研究. 北京: 中国环境科学出版社, 2001
- [16] Wu Chuanjun The new development of rural China. *BEVAS-SOBEG*, 1997, (1): 101~ 105
- [17] 黄季焜. 中国农业发展与展望. *管理评论*, 2003, 15(1): 17~ 20
- [18] 钱志鸿, 岳丹. 基于空间视角的城乡二元关系研究. *重庆工商大学学报(西部论坛)*, 2006, 16(6): 41~ 44
- [19] Zhang Linxiu, Rozelle S, Huang Jikun Off-farm jobs and on-farm work in periods of boom and bust in rural China. *Journal of Comparative Economics*, 2001, 29(3): 505~ 526
- [20] 陈锡文. 深化农村改革 促进城乡统筹. *农村经营管理*, 2008, (5): 1
- [21] 刘彦随. 中国新农村建设创新理念与模式研究进展. *地理研究*, 2008, 27(2): 479~ 480
- [22] Liu Yansui, Zhang Fugang, Zhang Yingwen A appraisal of typical rural development models during rapid urbanization in the eastern coastal region of China. *Journal of Geographical Sciences*, 2009, 19(5): 557~ 567
- [23] Long Hualou, Liu Yansui, Wu Xiuqin, *et al.* Spatio-temporal dynamic patterns of farmland and rural settlements in Su-Xi-Chang region: Implications for building a new countryside in coastal China. *Land Use Policy*, 2009, 26(2): 322~ 333
- [24] Zhai Rongxin, Liu Yansui Dynamic evolvement of agricultural system and typical patterns of modern agriculture in coastal china: A case of Suzhou. *Chinese Geographical Sciences*, 2009, 19(3): 249~ 257.
- [25] 张富刚, 刘彦随. 中国区域农村发展动力机制及其发展模式. *地理学报*, 2008, 63(2): 115~ 122
- [26] Woods M. *Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring* London: Sage, 2005
- [27] Moseley M J. *Rural Development: Principles and Practice* London: Sage, 2003

- [28] Woods M. *Contesting Rurality: Politics in the British Countryside*. Aldershot: Ashgate, 2005
- [29] Woods M. *New Labour's Countryside: Rural Policy in Britain since 1997*. Bristol: Policy Press, 2008
- [30] 林秀玉. 现代化和英国农业制度性及结构性的变革. 上海交通大学学报(农业科学版), 2002, 20(增刊): 54~59
- [31] 吕晔, 白莹. 简论英国圈地运动对我国当前土地流转的启示. 农村经济, 2004, (1): 95~97
- [32] 沈汉. 英国土地制度史. 上海: 学林出版社, 2005
- [33] Tracy M. *Agriculture in Western Europe: Challenge and Response, 1880~1980*. London: Granada, 1982
- [34] Ministry of Works and Planning. *Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas*. London: HMSO, 1942
- [35] Rogers A, Blunden J, Curry N. *The Countryside Handbook*. Open University/Croom Helm, UK, 1985
- [36] Hill B E, Ingersent K A. *An Economic Analysis of Agriculture* (2nd ed). London: Heinemann, 1982
- [37] Childs G, Minay C L. *The Northern Pennines Rural Development Board*. Oxford Polytechnic, Department of Town Planning, 1977
- [38] Gray J. The common agricultural policy and the re-invention of the rural in the European Community. *Sociologic Ruralis*, 2000, 40: 30~52
- [39] 徐璐. 欧盟共同农业政策的发展及其借鉴. 世界经济情况, 2008, (7): 14~20
- [40] 彼特·霍尔. 城市和区域规划. 邹德慈, 李浩译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008
- [41] Cherry G E. *The Evolution of British Town Planning*. London: Leonard Hill, 1974
- [42] 叶齐茂. 英国政府对土地的非强制征购: 历史与经验. 城乡建设, 2007, (8): 70~72
- [43] Cullingworth J B. *Reconstruction and Land Use Planning 1939-47. Environmental Planning 1939-1969, Vol I*. London: HMSO, 1975
- [44] Alder J. *Development Control*. London: Sweet and Maxwell, 1979
- [45] Cullingworth J B. *Town and Country Planning in Britain*. London: Allen and Unwin, 1982
- [46] Denyer Green B. *Development and Planning Law*. London: Estates Gazette, 1982
- [47] Heap D. *An Outline of Planning Law*. London: Sweet and Maxwell, 1982
- [48] Telling A E. *Planning Law and Procedure*. London: Butterworth, 1982
- [49] Parker D J, Penning Rowsell E C. *Water Planning in Britain*. London: Allen and Unwin, 1981
- [50] Blunden J. *The Mineral Resources of Britain*. London: Hutchinson, 1975
- [51] Proudfoot J. *Final Report: Central Advisory Water Committee, Sub-Committee on the Growing Demand for Water*. London: HMSO, 1962
- [52] HM Government. *Post-war Forestry Policy, Cmd 6447*. London: HMSO, 1943
- [53] Centre for Agricultural Strategy. *Strategy for the UK Forest Industry, Report no 6*. University of Reading, 1980
- [54] 国务院农村综合改革工作小组办公室考察团. 英国农业支持与保护体系建设考察报告. 财政研究, 2008, (1): 70~73.
- [55] Beacham Committee. *The Mid Wales Problem*. London: HMSO, 1964
- [56] Commission of the European Communities (CEC). *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe*. Brussels: CEC, 1997
- [57] Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). *Our Countryside: The Future (Rural White Paper)*. London: Defra, 2000
- [58] Woods M. Social movements and rural politics. *Journal of Rural Studies*, 2008, 24(2): 129~137
- [59] Goodwin M. Rural governance, devolution and policy delivery. In: Woods M. *New Labour's Countryside: Rural Policy in Britain since 1997*. Bristol: Policy Press, 2008 45~58
- [60] The Countryside Agency. *Rural Proofing- Policy Makers' Checklist (CA 35)*. London: The Countryside Agency, 2002
- [61] 曾建民, 彭玮. 略论发达国家农村建设的政策与措施. 江汉论坛, 2006, (12): 30~32
- [62] Edwards B, Goodwin M, Pemberton S, *et al.* *Partnership working in rural regeneration: Governance and empowerment?* Bristol: The Policy Press, 2000
- [63] Wales Rural Observatory (WRO). *An Overview of Policy and Resources for Social and Economic Development in Rural Wales*. Cardiff and Aberystwyth: Wales Rural Observatory, 2004
- [64] Woods M. Engaging the global countryside: Globalization, hybridity and the reconstitution of rural place. *Progress in Human Geography*, 2007, 31(4): 485~507

- [65] Alene A D, Manyong V M, Coulibaly O. Responding to food supply shocks through global partnerships in technology development and transfer: the case of the IITA-led biological control of cassava mealybug in Sub-Saharan Africa. *Outlook on Agriculture*, 2006, 35(4): 255~ 261.
- [66] Ten Asbroek A H A, Delnoij D M J, Niessen L W, *et al.* Implementing global knowledge in local practice: A WHO lung health initiative in Nepal. *Health Policy and Planning*, 2005, 20(5): 290~ 301.
- [67] Van Dormael M, Dugas S, Diarra S. North-South exchange and professional development: Experience from Mali and France. *Family Practice*, 2007, 24(2): 102~ 107.
- [68] Bristow G. Structure, strategy and space: Issues of progressing integrated rural development in Wales. *European Urban and Regional Studies*, 2000, 7(1): 19~ 33.
- [69] Edwards B. Charting the discourse of community action: Perspectives from practice in rural Wales. *Journal of Rural Studies*, 1998, 14(1): 63~ 77.
- [70] Yarwood R, Edwards B. Voluntary action in rural areas: The case of neighbourhood watch. *Journal of Rural Studies*, 1995, 11(4): 447~ 461.
- [71] Edwards W J. Community development in peripheral areas: The role of agencies in community development in rural Wales. Unpublished paper presented to the fourth Institute of British Geographers British-Soviet Geography Seminar, Moscow and Samarkand, 1991.
- [72] Broady M. *Marginal Regions: Essays on Social Planning*. London: Bedford Square Press, 1973. 97.
- [73] Edwards B, Goodwin M, Pemberton S, *et al.* *Partnership Working in Rural Regeneration: Governance and Empowerment?* Bristol: The Policy Press, 2000. 8.
- [74] Collis B. *Wales Voluntary Sector Almanac 2003: A New Era?* Cardiff: Wales Council for Voluntary Action, 2003.

The evolution of rural policy in Britain and its policy implications for rural development in China

LONG Hua-lou¹, HU Zhì-chao^{1,2}, ZOU Jian^{1,2}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: Globalization has increased the international transferability of knowledge and practice in economic development. Indeed, there are many successful examples of transferring international knowledge into local practice and of providing international solutions to local strategic problems. The problems associated with rural development in China may in part be addressed by drawing on experiences and achievements from other countries, including Britain, which may have experienced similar developmental stages as part of their trajectory of rural progression. This paper analyzes the stages and characteristics of rural policy evolution in Britain, and some policy implications for promoting China's rural development are suggested from the perspectives of developing rural policies, implementing rural development programmes and adopting rural development initiatives. It also points out that any international transfer of models and strategies for rural development will need to be modified for the particular cultural, economic and political traditions and circumstances of China.

Key words: rural development; rural policy; policy implications; Britain