

刚性与弹性平衡的英国乡村规划框架与政策

Balancing Hard and Soft: Rural Planning Framework and Policies in England

忻晟熙 朱利奥·韦尔迪尼 郭青源
Xin Shengxi, Giulio Verdini, Guo Qingyuan

摘要: 乡村振兴战略的多元目标要求乡村规划系统必须有效平衡刚性和弹性。英国拥有丰富的乡村规划治理经验,其规划体系“管理为主,蓝图为辅”的柔性特征对中国的空间规划改革具有启示意义。本文首先简要分析了中英乡村不同的社会经济状况,随后分别阐释了英国柔性的规划编制和管控机制。在此基础上,笔者梳理了英国在乡村保护和乡村发展两个领域的主要议题和政策举措,展示了规划实践中的刚弹平衡方法,旨在推动我国有针对性地借鉴英国的经验。

Abstract: The multifaceted goals of China's Rural Revitalization Strategy necessitate an effective balance between rigidity and flexibility within the rural planning system. England, with its extensive experience in rural planning and governance, offers valuable lessons, despite the differences in the stages of rural development between China and England. This paper begins by briefly analyzing the distinct socio-economic conditions of rural areas in China and England. It then elucidates England's flexible approach to planning formulation and development control mechanisms. This paper also reviews the main issues and policy measures in the realms of rural protection and development in England, demonstrating methods of balancing rigidity and flexibility in planning practices. The aim is to facilitate targeted learning from England's experiences for the reform of spatial planning in China.

关键词: 乡村规划; 国土空间规划; 开发控制; 乡村振兴; 英国

Keywords: Rural Planning; Spatial Planning; Development Control; Rural Vitalization; The United Kingdom

引言

2022年,中国常住人口城市化率超过65%,与二战时期的英国^①水平相当^[1]。然而,高速城市化进程并不意味着乡村在空间规划中的边缘化。相反,广袤的乡村天地仍然是各国空间规划工作的主要对象。中国城镇村工矿用地和交通运输用地的总面积仅占国土面积的4.8%^[2]。即使在人口城市化率达84%的英国,其建成区面积也不足国土面积的9%^[3]。因此,无论处于何种发展阶段,农业农村空间的发展和保护需求都是客观存在的,乡村规划绝非画蛇添足,而是在促进城乡社会一空间的有序融合中发挥着至关重要的作用。

伴随乡村振兴政策的逐步深入,城乡生产要素跨边界流动和融合的多元发展格局逐步形成,在此背景下,需要更加灵活弹性的空间治理框架。中国的国土空间规划以蓝图和指标为工具,呈现出清晰的刚性管控特征,在多层级空间政策的协调和传导、地域特征保护、发展需求响应等多个治理维度面临众多挑战。其实,如何在乡村规划中平衡规划系统的刚性与弹性,在保护自然资源的同时兼顾乡村社会日益多元化的发展需求是一道国际难题。

作为现代规划的起源地,英国拥有丰富的乡村规划与治理经验。二战结束以来,英国乡村地区经历了从农产品基地向旅游消费场所的转变,并最终发展成为集生产、生活和生态于一体的多功能空间^[4]。与中国类似,英国城乡关系从乡村依附城市转变为城乡融合的发展形态,刚弹平衡也一直是英国规划的主要议题。历经多轮改革,英国已逐步构建起一个与行政、财政和法律框架深度结合的,以裁量式管控为主的乡村规划与治理体系。笔者梳理了这一刚弹平衡的规划体系框架,并探讨了其在乡村保护和发展方面的主要政策,以期对改革中的中国乡村规划提供参考。

作者: 忻晟熙, 博士, 同济大学建筑与城市规划学院, 博士后; 上海同济城市规划设计研究院, 副研究员。xinshengxi@outlook.com

朱利奥·韦尔迪尼, 英国威斯敏斯特大学建筑与城市学院, 教授; 联合国教科文组织、世界旅游组织, 顾问

郭青源 (通信作者), 伦敦政治经济学院地理与环境系, 博士研究生。gqyyyy1@126.com

① 考虑到苏格兰等地区有不同的规划体系, 本文中的英国特指英格兰地区, 而非联合王国。

1 深度城市化下的英国乡村发展概况

中英两国在政治经济结构和城乡发展阶段上不尽相同，这使得两国规划实践多有差异。为实现对英国经验的有效借鉴，本节旨在阐明英国乡村发展的主要特征。

1.1 现代化的乡村经济部门

根据人口密度和聚居形态，英国政府将乡村定义为人口超过 1 万的聚居区以外的地区^[5]。这种低密度的田园风光背后是乡村与资本市场高度融合的现代化经济结构。2020 年，英国乡村地区经济总增加值^①为 2 610 亿英镑（1 英镑 ≈ 9.27 元人民币），占英国全国经济总增加值的 15.8%^[6]；乡村经济结构上，农业占据次要地位，其产值仅为英国经济总增加值的 2%；乡村从事农业生产的人口比例仅为约 3%。与城市相同，英国乡村最大的两个产业部门分别是“分销、运输、住宿和食品”（19%）以及“公共管理、教育和医疗”（19%）。据测算，英国乡村与城市地区（除大伦敦地区外）的生产力差距仅为 8%^[7]。“服务为主、农业为辅”的经济结构塑造了英国乡村以现代企业和家庭农场为主的经济形式。2016—2017 年，乡村企业占英国企业总数的 24%，创造了 350 万个就业岗位，其中 14% 的岗位来自旅游业^[8]。英国农场的平均规模达 85 hm²，其中超过一半为奶牛养殖等高价值畜牧业，占农业总产值的 60%；农场平均年可支配收入为 50 900 英镑（税前），但其中约 60% 来自政府补贴^[9]。

与之相比，高度紧张的人地资源关系使得中国乡村经济呈现“大国小农”的特征。第七次全国人口普查数据显示，中国乡村居民约 5 亿人，占总人口的 36%^[10]，其中约 40% 的村民从事农业，且 98% 为小农，家庭农场平均规模为 13 hm²^[11]。同时，虽然中国草地资源丰富，但农业以种植业为主，高附加值的畜牧业发展相对滞后^[12]。在农业生产率上，中国虽亩产更高，但人均产值较低^[13]（表 1）。即使中国的城镇化率已接近 70%，乡村人口总量预计仍有 4.5 亿^[14]，过剩人口阻碍了农业资本积累和劳动力替代路径。因此，相比

表 1 中英农业生产率对比

国家	农业增加值 (百万美元)	农业用地面积 (km ²)	单位面积农业 增加值 (美元 / km ²)	单位农业人员 增加值 (美元 / 人)
英国	18 802	172 151	109 218	52 972
中国	1 221 868	5 206 950	234 660	6 402

资料来源：作者根据参考文献 [13] 绘制

于接入大生产和大市场体系的英国农业，中国农业尚未达到“刘易斯拐点”^②，实现从传统部门向现代部门的转型，这导致中国乡村不得不继续发挥劳动力“蓄水池”的作用^[15]。

1.2 更均等的城乡社会资源

英国乡村总面积约为 13 万 km²，村民总量不足 1 000 万，国土尺度小且开发时间早。英国城乡公共资源供给能力差距较小，资源质量无显著差异（表 2）^[16]。在基础教育、预期寿命等领域，乡村的数据甚至优于城市^[16]。例如 18~20 岁的村民中，约 13% 考上了大学，与城市数据基本持平^[17]。英国乡村地区的收入中位数为 21 900 英镑，较城市地区（除大伦敦地区）的收入水平低 1 000 英镑，相对和绝对贫困人口数量甚至少于城市^[16]。

1980 年代，英国乡村优质的环境和分布相对均等的城乡公共资源吸引了大量城市中产阶级下乡，引发了英国持续 40 年的逆城市化进程^[18]。2019 年，英国乡村净流入人口约 19.5 万人^[16]。然而，在城乡土地自由市场制度下，逆城市化导致英国乡村住房价格高企，房屋均价高达 32.97 万英镑，高出城市地区（除大伦敦地区）住房均价约 9 万英镑^[19]。

2 城乡一体：英国空间规划体系概述

英国没有法定的村庄规划编制要求，而是将乡村规划嵌入空间规划体系，以形成融合统一的城乡治理框架^[20]。受判例法系和议会制影响，英国的规划管控并不依赖于刚性图斑管控，而是在程序民主和技术论证的前提下，通过辩谈协商、因情施策（case by case）的裁量手段，平衡规划严肃性与管理灵活性^[21]。

表 2 英国城乡主要公共服务可达性（单位：分钟）

公共服务设施	乡村		城市	
	公交 / 步行	驾车	公交 / 步行	驾车
诊所	23	11	11	8
医院	66	29	36	18
可提供 500~4 999 个岗位的 就业中心	20	10	10	7
可提供 5 000 个岗位以上的 就业中心	55	25	26	14
小学	13	8	8	7
中学	31	14	16	9
镇中心	35	16	17	10

资料来源：作者根据参考文献 [16] 绘制

① 总增加值为 GDP、补贴和税收的总和。

② 由英国曼彻斯特大学教授威廉·刘易斯提出的经济学观点，指劳动力由过剩向短缺的转折点。

2.1 英国空间规划编制体系

2.1.1 国家层面的规划

英国国家治理层级大致分国家—郡 (county) —区 (district) —教区 (parish) 四级^① (表 3), 其中区主要服务于乡村地区的治理。在规划编制上, 英国的空间规划体系主要由国家层面的《国家规划政策框架》(NPPF: National Planning Policy Framework)、区级政府编制的地方规划 (local plan) 和社区级的邻里规划 (neighbourhood plan) 构成 (图 1), 但法定规划 (statutory plan)^② 仅为 NPPF 和地方规划两级。在乡村地区, 社区级的邻里规划一般由教区理事会主导, 编制范围一般涉及单个或者多个邻近教区。

中央层面的 NPPF 是不包含蓝图和指标的规范性导则, 不具有法律强制力, 但其制定经过了多方民主咨询和利益博弈, 因此可对地方政府形成政治压力, 是指导下级规划编

表 3 英国主要治理层级及其相关特征

特征	郡	区	教区
平均人口/人	1 166 191	143 923	609
平均面积/km ²	2 791.1	276.5	8.8

资料来源: 作者根据 <https://www.nomisweb.co.uk> 绘制

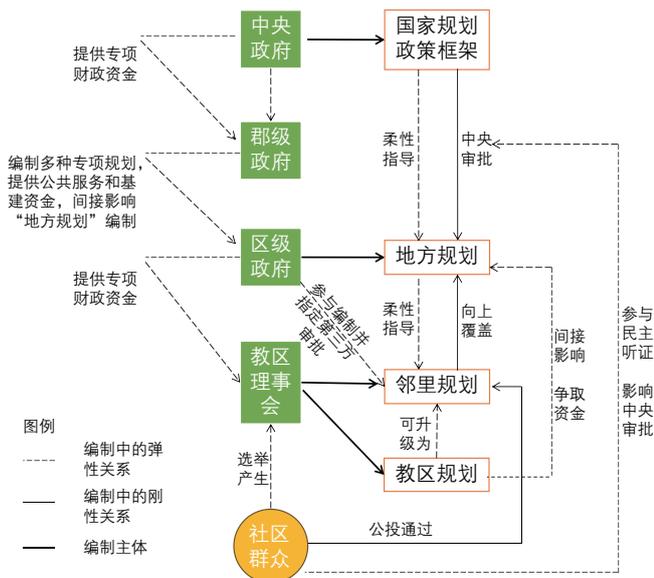


图 1 英国规划编制流程图

制与开发的关键依据^[22]。在传导上, NPPF 在住房、环保等国家核心政策领域会设定计算公式, 以指导地方规划中发展目标。若地方规划未能体现目标或相关用地保障不足, 中央层面会延长规划的审批周期或加强审查力度^[23]。针对乡村, NPPF 要求非特殊情况下不得在聚居区外建设孤立住房^[24], 这一原则极大限制了乡村开发。

区域层面, 在结构规划 (structure plan) 和区域空间战略 (regional spatial strategy) 被相继废除后, 英国已无区域空间规划。然而, 因为郡级政府承担与中央政府协同供给大型基建和公共服务设施的责任, 因此在防灾减灾、矿产管理和教育等领域, 郡级政府会按需编制专项发展规划。此类规划会间接影响地方规划的编制, 尤其是实施保障措施。区级政府通常也会就跨边界的规划事务向郡级政府进行咨询, 以获得政治支持。但是以上规划一般不被列入空间规划体系, 且随着英国进入深度城市化阶段, 此类建设需求在乡村地区已大幅减少, 故本文不展开讨论。

2.1.2 地方层面的规划

地方规划覆盖英国全国。它由区级政府编制, 是地方发展战略的提出层级, 为邻里规划和其他非法定规划的编制提供指导。地方规划通过覆盖辖区全境的图斑和发展目标来明确地块功能和发展战略^[25], 尺度和精度与中国的控制性详细规划相似, 是开发管控的裁量原则。需要注意的是, 地方规划虽包含用地功能和开发控制要求, 但只是地方政府进行规划裁量的指导性依据, 并不具有法律强制力。

以英国传统乡村地区北诺福克区 (North Norfolk) 2016—2036 年的地方规划为例。该地方规划设置了如下规划目标: (1) 基于 20 年内增长 11 万人的预测, 5 年内平均每年供应 420 套住房; (2) 70% 的新房应位于聚居区; (3) 集镇中, 新建筑开发密度至少达到每公顷 40 套住宅, 其他地方的标准为每公顷 30 套住宅; (4) 确保 10 套住宅规模的项目包含至少 45% 的保障房; (5) 尽可能批准乡村特例地块的规划许可; (6) 确保至少 40% 的新房只有两间及以下的卧室, 满足年轻人和单身人士的住房需求^③。

地方规划的成果中, 所有的图斑、目标和实施举措须书面体现明确的决策逻辑, 并辅以详细的技术论证报告 (如环境影响评估、人口预测报告等), 以供中央相关部门审查。

① 英国行政单位类型较多。例如郡级政府含郡政务委员会 (county councils) 和单一管理区 (unitary authorities) 两类。为简明叙事, 本文不逐个展开讨论, 而是以行政层级概括。
 ② 英国的法定规划指必须编制的规划, 而非具有法律强制力的规划。
 ③ 详见 <https://www.north-norfolk.gov.uk/media/9377/north-norfolk-local-plan-proposed-submission-version-publication-stage-regulation-19-january-2022.pdf#page121>。

递送前，地方规划须经由听证会等民主流程，收集利益相关方的意见并进行必要修改，这些意见会被公开记录成册，作为审查的参考^[26]。

2.1.3 社区层面的规划

社区层面的主要空间规划类型为邻里规划。邻里规划不要求全域覆盖，而是自下而上地按需编制。尽管其编制尺度较小，但其成果须由地方政府指定的独立主体审查，并最终由规划编制范围内的居民进行公投通过，是地方选民意志与政府的共识结果。因此，邻里规划在规划体系中享有与地方规划同等的地位，而非典型的上下指导关系。邻里规划一旦获批，即可覆盖其规划范围内的地方规划^[27]。

在乡村，邻里规划的编制主体为教区，教区原为旧时宗教行政单位，总数约1万个，基本覆盖了英国所有的村庄和镇^①，是乡村基层民主治理的主要层级^[28]。多个教区可联合编制邻里规划，以实现跨边界的灵活发展。除邻里规划外，教区还可编制教区规划（parish plan）。该规划无需审批，但由于彰显了选民意志，因此可借由民主政体间接影响地方规划的修编和具体实施，经审查和公投后可升级为邻里规划。

这一允许“下克上”的社区规划系统，本质是《2011年地方主义法》（Localism Act 2011）政治放权改革的结果，即通过裁量权下放，加强城乡社区自治，使基层在国家治理体系中发挥更大作用。

近年来，教区理事会（parish council）的裁量边界已从“法无授权不可为”变为“法无禁止即可为”，且拥有独立财税权（由区级政府代收），可自行制定年度税收目标^[29]。客观上，自下而上的社区规划的编制程序虽然繁琐，且会对上位规划的实施造成影响，但发挥了筛选作用，即允许有组织力和财力的村庄获得更大的空间裁量权和更多发展机会^[30]。

整体上，英国规划编制体系为中央—地方、地方—社区、政府—市场等不同尺度和维度的治理主体的博弈提供了协商空间和柔性边界，允许城乡基层基于当时当地的政治共识和发展阶段，灵活选择开发管控策略，奠定了英国规划体系的刚弹平衡特征。

2.2 英国空间规划管理体系

2.2.1 规划审批

尽管规划编制成果的弹性较高，但英国依靠相对刚性的管理体系实现了央地多级规划的有序传导和有效的城乡空间开发管控（图2）。英国城市和乡村地区的规划审批流程是一致的。首先，英国的开发控制主要依赖地方政府的裁量而非规划图则。在开发管理机制上，城乡建设开发须由开发主体以规划申请的形式递交地方规划局审批。地方政府会借此与申请人协商开发条件，使其为地方财政或社区服务设施作出贡献，并在最终商定后授予规划许可（planning permission）。涉及重大开发事项的，则需要进一步交由区规划委员会^②审议和投票决定，间接将公众利益考虑在内。

若对决议不满，申请人可向中央政府进行“规划申诉”（planning appealing）或诉诸法院^[31]。一般乡村规划的申请审核周期控制在8~13周，申诉周期约22~38周，保证了基本开发效率^[32]。整体上，规划许可制度允许政府在不修改地方规划的前提下，实现项目灵活有序落地。但有时也因缺乏明确的开发控制要求，造成政府与开发商的协商过程过于冗长，规划实施效率低下^[33]。

2.2.2 规划传导

英国央地规划传导主要依赖高级别的专业督察力量。英国中央政府设有近400人的规划督察员（planning inspector）队伍^[34]，直属身为内阁大臣的规划部长^③，授权处理规划申诉和地方规划的审批，以确保地方规划的编制和日常管理符合中央战略。部长还拥有直接干预地方规划事务的权力。若地方授权的规划许可违反NPPF或中央批准的地方规划，则极可能招致地方利益相关方的申诉或控告，导致地方政府承担高额罚款^④^[35]。在极端情况下，甚至会导致规划部长对地方事务进行直接干涉，损害地方官员的政治声誉^[36]。此外，由于地方大型基建和公共服务设施大多依赖中央财政，地方规划的编制和实施一般不会与中央战略完全背道而驰^[37]。

在地方—社区层级的规划传导中，区级政府会指派规划师参与社区规划的编制，缓和其与上位规划的冲突^[38]。教区规划是村镇向上竞标政府拨款的主要工具^[39]，因而在内容上通常与上位规划的目标相互协调，避免冲突。同样地，开发

① 英国的村与镇同级，无必然隶属关系。

② 多由当地政务委员会委员、中央政府指定的法定咨询机构等组成。

③ 目前英国规划主管部门名为振兴、住房与社区部（Department for Levelling Up, Housing and Communities）；2021年前名为住房、社区与地方政府部（Ministry of Housing, Communities and Local Government）；2018年名为社区和地方政府部（DCLG: Department for Communities and Local Government），DCLG 2006年由副首相办公室（Office of Deputy PM）改组而来。鉴于此，此处以“规划部长”一词概括表示。

④ 2010—2016年，英国地方政府因规划违规总计被罚款1200万英镑。

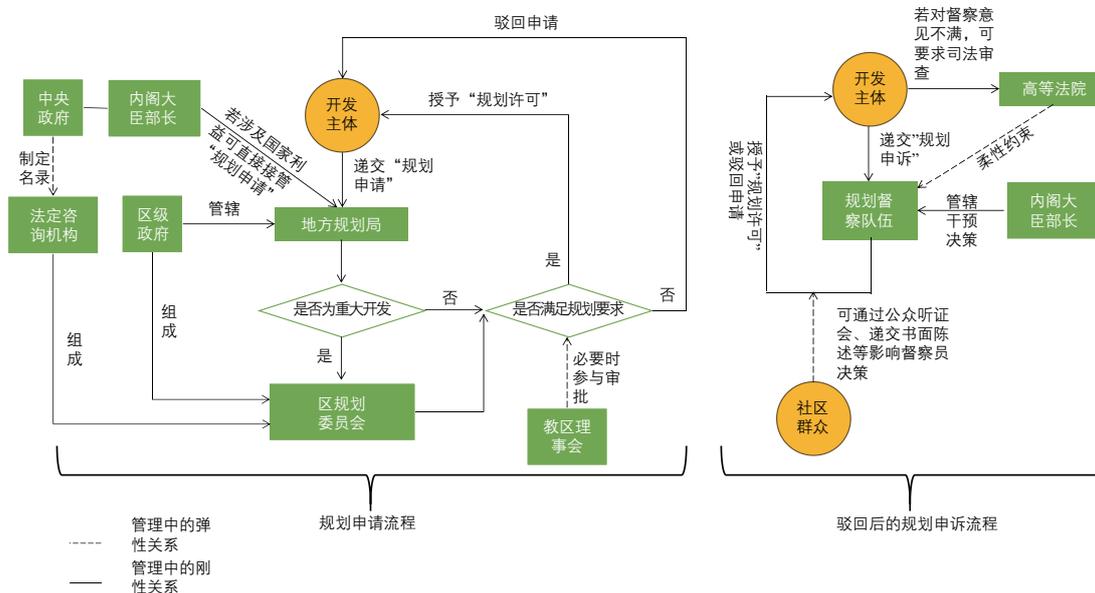


图2 英国开发管理流程图

管理中一旦涉及教区权益，必须将教区理事会成员纳入决策审批流程，以免区级政府独断。由此，英国以多方参与的形式进行弹性协商制衡，保障规划的传导和落地^[40]。

2.2.3 规划实施

英国各行政层级的政府事权财权有明确分工，因此要求规划内容扎根于地方和社区的预算和事权范围，并围绕具体计划或项目展开，从而将规划的战略层面与实施层面联系起来，保障落地。例如教区规划的内容与未来税收目标挂钩，后者须由教区理事会公开审议通过，避免了过度开发和“纸上谈兵”，确保规划实施符合社区意愿^[41]。此外，地方规划编制成果中须包括具体的实施计划，包括资金来源和时间表等信息^[42]，这一规定也明确了保障机制。

3 英国乡村保护领域的规划政策

英国乡村规划的具体举措可分为保护和发展两个方面。在上述规划编制与管理框架下，基于刚弹平衡的特点，乡村保护性规划政策主要彰显了两个议题，即如何弹性控制城市增长以及如何限制非农发展。

3.1 弹性边界控制城市增长

绿带是英国限制城市蔓延的核心工具，主要由开敞农田、少量农房和未利用土地组成，旨在形成视觉边界分明的城乡空间，保护乡村风貌。绿带面积总计1.6万km²，占英国总面积的12.6%^[43]。绿带虽由地方政府划定调整，但为永久性用地管控，地位高于地方规划。改变绿带边界须修改地

方规划；若计划缩减则要经过中央更严格的审查，过审难度极大^[22]。事实上，绿带已成为一种难以挑战的“政治正确”，1979—2016年，英国绿带面积不减，反而增加了一倍^[44]。

然而，绿带规划仍有弹性。在保证开敞性的原则下，现行开发管理对与乡村生产生活密切相关的项目大多留有余地，如农业生产配套设施建设、村庄必需的经营性和服务性设施、户外体育设施、公墓等^[22]。此外，教区理事会可通过编制社区规划，根据居民需求提出建设计划，但其具体实施仍需得到许可，从而使地方政府依据地方规划对村庄开发行为进行规范，避免对绿带的随意侵占。NPPF同时规定，绿带中的建设项目必须实施环境质量提升和服务可达性提升等补偿性建设^[22]。该要求从开发成本入手，柔性遏制了一般的开发需求。

此外，针对乡村的高房价问题，地方政府还可通过与土地所有者和社区协商，在地方规划外的划拨用地外划定“乡村特例地块”（rural exception site）来建设乡村保障房，但此类住房只能供本村居民、在此地工作或有工作往来的人租住^[45]。NPPF对此类地块的设计品质和规模均有要求，而且相关开发仍需递交规划申请并附加对当地住房需求的调查报告^[22]，给予了地方政府管控开发的制度渠道。然而，也有研究质疑绿带政策加剧了城市住房短缺，降低了用地效率^[46]。

3.2 分级管控限制非农开发

英国非农开发限制主要依赖三项空间管控制度。第一，NPPF原则上不允许现有乡村集聚区外的住宅开发。第二，

除绿带外，中央划定了国家公园、自然风景区等自然保护区。这些保护区多设有独立主管单位，并拥有开发管理规范，NPPF 要求这些规范纳入地方规划，以保护乡村地区。第三，地方规划部门虽无执法权，但会利用卫片执法^①和定期巡检的形式，督察乡村土地违规利用行为^[48]。以上举措极大地限制了乡村非农开发。尽管村民原则上可以通过规划申请来实现规划突破，但程序繁琐，技术要求高，而且要预先支付高额费用，高额制度成本增加了非农开发的投资风险，实现了对非农开发的柔性约束。

同时，英国建立了全国农地质量分级（ALC: Agricultural Land Classification）数据库，实施分级管控，优先开发低质量农地，保护高质量农地^[49]。农地分级不以当前土地利用方式为依据，而是基于气候、地形、土壤三个指标测算土地的综合农业价值^[50]。由于整个空间规划体系对非农开发的多重限制已基本阻止了高质量农地的非农使用，NPPF 仅要求地方在规划编制和管理中优先保护高级农地，未设置专项刚性控制^[22]，而是由地方裁量。不过，20 hm² 以上的高级农地进行非农开发申请时，地方政府必须咨询中央政府的环境、食品与农村事务部（DEFRA: Department for Environment, Food & Rural Affairs）指导和资助的环境咨询机构“自然英格兰”（Natural England），这进一步加强了中央对地方非农开发的监督和干预。

然而，ALC 数据库已近 50 年未进行系统性更新。这一方面是因为英国乡村非农开发的制度性成本过高，导致开发需求并不旺盛；另一方面是频繁更新会增加规划编制和管理工作的“菜单成本”^②。在实际开发中，若申请人的实际土地情况与 ALC 数据库不符，申请人可在规划申请时对土地进行重新评估，从而对数据库进行局部更新，由此在管理环节进行灵活审批，避免了频繁修改规划^[51]。

4 英国乡村发展领域的规划政策

在农业农村发展领域，英国乡村规划政策围绕农业可持续、产业多样化、空间集约化三个目标展开，具体如下。

4.1 可持续农业规划

英国食品自给率从 1980 年代中期至今仅稳定在 60% 上下。其中主粮作物自给率约 86%，已满足国民基本热量需求；肉类（除猪肉外）的自给率在 80% 以上^[52]。英国国际关系与经贸环境相对稳定，从欧盟进口的食品可满足 30% 的国民需求^[48]。因此，相比于粮食安全，英国农业政策更关注如

何让乡村供给更多环境公共物品（如健康的土壤、干净的水、自然或文化美景），从而促进农业的可持续发展。

2021 年，DEFRA 颁布了《可持续农业之路——2021—2024 年农业转型规划》（The Path to Sustainable Farming: An Agricultural Transition Plan 2021 to 2024），旨在利用补贴手段柔性引导农民，从三个领域促进农业可持续转型，具体措施包括^[53]：

（1）农业管理——为农民提供技术和资金支持，鼓励可持续的管理农地（如病虫害综合管理、高效用水、减少化肥、保护文化遗产等），并帮助村民制定一体化的农场发展与管理计划；

（2）生态修复——奖补农民创建或修复林地、湿地、水系、野生动物栖息地等生态敏感地区；

（3）风貌修复——资助农民和地方政府，推动自然风貌野化、泥炭地修复、大规模植树造林等，助力中央政府“净零排放”（Net-Zero Emission）战略的实现。

除补贴外，DEFRA 还设计了多个农村社会发展项目，普及创业知识，培训韧性农业技术，构建农业产学研沟通交流组织等，以支持更多“新农人”进行农业活动，培养农民创新创业能力^[54]。

4.2 乡村多产融合规划

英国乡村的产业发展主要依赖“英格兰乡村发展项目”（RDPE: Rural Development Programme for England）。该项目由欧盟资助，于 2014 年启动，旨在加强村民和村级组织对本地资源的控制与开发能力，促进村民主体、社区主导、多方合作的多产融合的内生发展^[55]。RDPE 主要对六类项目进行资助：（1）农业生产力提升；（2）小微企业和农场多样化发展；（3）乡村旅游发展；（4）乡村公共服务供给；（5）文化遗产保护；（6）林业生产力提升。

在政策执行上，RDPE 采取放权机制。RDPE 资金的申请路径为村庄、企业或个人首先形成伙伴关系组织，然后自下而上地提出项目计划，与其他申请人竞争资金。项目资金的分配权则被下放至地方行动组（local action group）。行动组一般由本地有声望的个人、官员或者涉农组织牵头建立，成员囊括政、商、学界以及乡村社区等多类主体，最终获资助的主体由 DEFRA 和地方政府共同敲定。每个行动组覆盖的人口数量不同，大约在 1 万 ~15 万不等，其空间边界并不限于法定行政单元，而是鼓励景观风貌、社会文化、经济产业等领域具有连续性和共同性的村庄形成跨边界的行动

① 指主管部门采用卫星图片对当地用地情况进行监督审查。

② 指商品价格变动后产生的不可见成本。

组。行动组会制定“地方发展战略”，以明确拨款的详细要求和申请资质。

在空间规划上，NPPF 虽大力限制非农开发项目，但也鼓励地方规划纳入乡村多产融合发展的相关内容。因此，对于自然保护区外的乡村，NPPF 设置了两种“特许开发权”（permitted development rights，分别为 Class R 和 Class Q），允许村民无需提交完整的规划申请，即可将农业生产建筑转为住宅、商店、金融及专业服务设施、饭店和咖啡厅、企业、仓储分销、酒店、旅游和集会设施这 8 类用地类型^[22]。同时，NPPF 在建筑年限、占地面积、开发强度等方面对此类项目提出了分类审管要求，以免过度开发。此外，此类开发在实践中需得到地方政府的支持，且建筑功能的非农转换会大幅增加村民的税收支出（如基建税、资产税等），英国借助这些高额制度和经济成本，实现了对乡村用地转换的软约束。

4.3 乡村空间集约规划

英国在二战后出台了重点集聚区政策（Key Settlement Policy），要求地方规划划定重点集聚区（如集镇、重点村等），并将交通、住房、医疗等主要公共服务集中建设在重点集聚区内，以提高公共服务供给效率，发挥经济集聚效应，遏制乡村建成区的无序蔓延^[56]。NPPF 规定，地方规划须围绕重点集聚区确立多等级的城乡服务中心网络^[22]。地方政府自行决定集聚区的划定机制，一般基于零售业总面积、营业额、市场区域占有率以及与零售、娱乐、服务等经济相关的数据确定集聚区的位置。NPPF 还规定，这些经济功能非必要不得向集聚区外扩散，以平衡乡村保护和经济发展。集聚区规划每五年审查修订一次，地方政府可提交技术证据撤销或新增集聚区^[57]。

尽管重点集聚区强调了空间集约化对乡村整体可持续发展的价值，但不少研究认为这将导致不同村庄间出现发展权利上的不平等^[58]。然而，在柔性的规划体系下，有需求和有能力的社区仍可通过编制邻里规划，争取基础设施和公共服务发展的权利。例如 2013 年，上伊甸区（Upper Eden）地区的 17 个教区就通过联合编制邻里规划实现了对住房和公共服务设施的建设^[59]。

5 结语

英国规划体系不依赖于刚性蓝图和指标，而是以柔性的裁量式开发管控为核心，对乡村空间进行有效管护的同时，兼顾了地方发展的灵活性和规划的严肃性（表 5）。除了明确规范编制和管理流程，这套规划体系的运行还依赖于高层级的中央主管部门、清晰的央地财权事权分工、多方参与的治理制度以及严肃的司法体系。这些治理机制同时包含自上

而下和自下而上的柔性约束。二者合力在空间管控和发展需求之间塑造了一种动态平衡机制，平衡了多种主体的权力关系，为复杂多样的乡村规划实践奠定了“刚柔并济”的制度基础。虽然繁琐的“规建管”流程“牺牲”了部分前瞻性和效率，但提高了规划的落地性和实用性，能够适应英国深度城镇化阶段的发展节奏。

近年来，中国提出乡村振兴战略，构建刚弹平衡的实用型乡村规划机制是落实该战略的重要制度保障。尽管中英政治经济结构多有差异，但英国在乡村规划领域的丰富实践经验对于逐步迈入深度城镇化的中国仍具借鉴价值。

(1) 乡村规划具有必要性。城镇化并不意味着人口向城市的单向转移和乡村空间的消失。相反，随着城市发展，乡村独特的地方资源、人居环境与产业更具价值，更加重要。

(2) 空间规划体系需要与国家财税体系和行政体系有效协调。因此，需要明确政府与非政府主体在规划编制和管理中的约束性权限，以及山水田林湖草等多种乡村用地的主管部门和用地管理规范，从而在规划文本中弹性衔接地方战略与实施机制，以增强落地实用性。

(3) 乡村规划要平衡技术性与参与性。除了刚性空间技术管控，乡村规划在社会治理工作中扮演着凝聚村社愿景，与国家战略相互协调的重要平台。因此，可将村民的建议和关切纳入规划文本，成为审查的依据，并在规划审管中通过规划委员会等机制保障村民和专家的发声渠道。

(4) 乡村规划可作为财政资金分配的“试金石”，发挥筛选作用。在有限投入的前提下，对有能力编制高质量乡村规划的村庄进行倾斜，给予更多资金和发展空间。

(5) 乡村规划可作为激发村社集体行动能力的窗口。比照其他发展中国家，笔者认为我国乡村具有更高的创业创新意愿和更强的创新能力，因此可利用规划编制和政策激励，给予村民更多自主发展权和空间裁量权，进一步激发创新能动性，实现群众创新驱动的乡村振兴进程。

(6) 乡村用地的复杂性决定了乡村规划不能只依赖自上而下的刚性管控，而是需要一套由法定规划、非法定规划、日常审管、财政约束、资金激励构成的柔性治理机制。可精

表 5 英国规划体系

层级	主要规划编制成果	主要规划管理机制	主要法规根基
中央	国家规划政策框架	规划督察员； 部长干预	《1990 年城乡规划法》 《2004 年规划和强制购 买法》 《2011 年地方主义法》
地方	地方规划	规划许可； 规划委员会	
社区	邻里规划 教区规划	指定独立主体审查； 居民公投	

简上位规划中的强制性图斑和指标，在明确约束底线的前提下，鼓励按需编制跨村界的非法定规划。规划管控可设置专业化的规划审查机构，利用日常审管机制落实，而非过分依赖刚性蓝图进行管控，但这也对规划人才的培养提出了数量和知识结构上的要求。

值得注意的是，规划体系建构需从社会现实需求出发，不能生搬硬套，也不能一成不变。首先，中英两国在历史传统、工业化路径以及国际环境上的不同，决定了两国在国家治理现代化中的诉求差异^[60]。规划实践是国家治理逻辑的空间表征，两国的乡村规划战略目标必然存在区别，不能盲目对标挪用。例如英国采用绿带维护开敞景观的前提是乡村人口密度低，但我国国情并非如此，因此不能简单复制^[47]。其次，规划体系的设计不能仅从单一战略愿景出发，而应寻找超越时代背景、适应当地现代化路径的治理理念，并围绕其展开。事实上，随着英国工党力量的上升，英国也计划通过改革加强空间规划体系中中央的干预和调控能力。最后，应考虑到中国不均衡的区域发展现状，因此相比于中国中西部欠发达地区，英国经验对中国东部发达乡村和大城市近郊乡村或更具借鉴价值。 **UPI**

参考文献

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报[R]. 北京: 国家统计局, 2023.
- [2] 自然资源部. 中国自然资源统计公报2022[R]. 北京: 自然资源部, 2023.
- [3] Department for Levelling Up, Housing & Communities. Land use statistics: England 2022[R]. London: DLUHC, 2022.
- [4] WOODS M. Rural (Key Ideas in Geography)[M]. Abingdon: Routledge, 2010.
- [5] Department for Environment, Food & Rural Affairs. Defining rural areas using the rural urban classification[R]. London: DEFRA, 2015.
- [6] House of Lords. Rural economy and UK agriculture: issues for the new parliament[R]. London: House of Lords, 2020.
- [7] Country Land and Business Association. Rural powerhouse: a planning system designed for the rural economy[R]. London: Country Land and Business Association Limited, 2020.
- [8] House of Lords. Time for a strategy for the rural economy[R]. London: House of Lords, 2019.
- [9] Department for Environment Food & Rural Affairs. Agriculture in the UK evidence pack September 2022 update[R]. London: DEFRA.
- [10] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报[R]. 北京: 国家统计局, 2021.
- [11] 国家统计局. 第三次全国农业普查主要数据公报(第一号)[R]. 北京: 国家统计局, 2017.
- [12] 贺志雄, 周传社, 王敏, 等. 草食畜牧业乳肉功能性产品发展的战略思考[J]. 中国科学院院刊, 2021, 36(6): 7.
- [13] The World Bank. Indicators[EB/OL]. [2023-10-21]. <https://data.worldbank.org/indicator?tab=all>.
- [14] 陈锡文. 乡村振兴开启“三农”现代化路径[EB/OL]. (2018-01-24) [2023-10-21]. <http://www.50forum.org.cn/home/article/detail/id/7182.html>.
- [15] 马晓河, 杨祥雪. 城乡二元结构转换过程中的农业劳动力转移——基于刘易斯第二转折点的验证[J]. 农业经济问题, 2023(1): 14.
- [16] Department for Environment, Food & Rural Affairs. Statistical digest of rural England[EB/OL]. [2023-10-21]. <https://www.gov.uk/government/collections/statistical-digest-of-rural-england>.
- [17] Department for Environment, Food & Rural Affairs. Education and childcare[R]. London: DEFRA, 2022.
- [18] WARD N, BROWN D L. Placing the rural in regional development[J]. Regional studies, 2009, 43(10): 1237-1244.
- [19] Department for Environment, Food & Rural Affairs. Rural economic bulletin for England[R]. London: DEFRA, 2018.
- [20] HART T. Planning for rural areas[M] // CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK. Abingdon: Routledge, 2015: 375.
- [21] SHEPPARD A, PEEL D, RITCHIE H, et al. The essential guide to planning law: decision-making and practice in the UK[M]. Bristol: Policy Press, 2017.
- [22] DAVOUDI S. The framework of plans[M] // CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK. Abingdon: Routledge, 2015: 85.
- [23] Department for Levelling up, Housing and Communities. Guidance: housing supply and delivery[EB/OL]. (2019-07-22)[2023-10-21]. <https://www.gov.uk/guidance/housing-supply-and-delivery>.
- [24] Department for Levelling Up, Housing & Communities. National Planning Policy Framework[R]. London: DLUHC, 2023: 22.
- [25] BOWES A. A practical approach to Planning Law[M]. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- [26] The Planning Inspectorate. Procedure guide for local plan examinations[R]. Bristol: The Planning Inspectorate, 2023.
- [27] CHETWYN D. Neighbourhood plans roadmap[R]. London: Locality, 2018.
- [28] Office for National Statistics. Civil parish[DB/OL]. (2022-05-16)[2023-10-21]. <https://www.planning.data.gov.uk/dataset/parish>.
- [29] House of Commons. Parish and town councils: recent issues[R]. London: House of Commons, 2015.
- [30] PARKER G, WARGENT M, SALTER K, et al. Impacts of neighbourhood planning in England[R]. London: Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2020.
- [31] HART T. The management of development[M] // CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK. Abingdon: Routledge, 2015: 137.
- [32] The Planning Inspectorate. Official Statistics 20th July 2023[R]. Bristol: The Planning Inspectorate, 2023.
- [33] Royal Town Planning Institute. Priorities for planning reform in England[R]. London: Royal Town Planning Institute, 2020.
- [34] The Planning Inspectorate. Staff diversity: official statistics 14th September 2023[R]. Bristol: The Planning Inspectorate, 2023.
- [35] BRAIDWOOD E. Councils lose 12 million in planning appeal costs[EB/OL]. (2016-11-04)[2023-10-21]. <https://www.architectsjournal.co.uk/news/councils-lose-12-million-in-planning-appeal-costs>.
- [36] SHEPPARD A, PEEL D, RITCHIE H, et al. The essential guide to planning law: decision-making and practice in the UK[M]. Bristol: Policy Press, 2017.
- [37] Department for Levelling Up, Housing & Communities. Local authority revenue expenditure and financing England: 2021 to 2022 final outturn (Revised)[R]. London: DLUHC, 2023.
- [38] CHETWYN D. Neighbourhood Plans Roadmap[R]. London: Locality, 2018.
- [39] The Countryside Agency. Parish plans: guidance for parish and town council[R]. Wetherby: Countryside Agency Publication, 2004.
- [40] Department for Levelling Up, Housing and Communities. Guidance: consultation and pre-decision matters[EB/OL]. (2022-04-01)[2023-10-21]. <https://www.gov.uk/guidance/consultation-and-pre-decision-matters#Statutory-consultees-on-applications>.
- [41] House of Commons. Parish and town councils: recent issues[R]. London: House of Commons, 2015.

- [42] The Planning Inspectorate. Guidance: local plans: the examination process[EB/OL]. (2023-02-10)[2023-10-21]. <https://www.gov.uk/guidance/local-plans>.
- [43] Department for Levelling Up, Housing & Communities. Local authority green belt: England 2022-23 - statistical release [EB/OL]. [2023-10-21]. <https://www.gov.uk/government/statistics/local-authority-green-belt-statistics-for-england-2022-to-2023/local-authority-green-belt-england-2022-23-statistical-release>.
- [44] MACE A, BLANC F, GORDON I R, et al. A 21st century metropolitan green belt[R]. London: London School of Economics and Political Science, 2016.
- [45] Department for Levelling Up, Housing & Communities. Guidance: Housing needs of different groups[EB/OL]. (2021-05-24)[2023-10-21]. <https://www.gov.uk/guidance/housing-needs-of-different-groups>.
- [46] House of Commons. Green belt[R]. London: House of Commons, 2023.
- [47] YANG J, ZHOU J. The failure and success of greenbelt program in Beijing[J]. *Urban forestry & urban greening*, 2007, 6(4): 287-296.
- [48] Royal Town Planning Institute. Planning enforcement handbook[R]. London: Royal Town Planning Institute, 2020.
- [49] Natural England. Guidance: guide to assessing development proposals on agricultural land[EB/OL]. (2021-02-05)[2023-10-21]. <https://www.gov.uk/government/publications/agricultural-land-assess-proposals-for-development/guide-to-assessing-development-proposals-on-agricultural-land>.
- [50] Natural England. Agricultural land classification: protecting the best and most versatile agricultural land (TIN049)[R]. York: Natural England, 2009.
- [51] Natural England. Guidance: guide to assessing development proposals on agricultural land[EB/OL]. (2021-02-05)[2023-10-21]. <https://www.gov.uk/government/publications/agricultural-land-assess-proposals-for-development/guide-to-assessing-development-proposals-on-agricultural-land>.
- [52] Department for Environment, Food & Rural Affairs. National Statistics Chapter 14: the food chain[R]. London: DEFRA, 2022.
- [53] Department for Environment, Food & Rural Affairs. The path to sustainable farming: an agricultural transition plan 2021 to 2024[R]. London: DEFRA, 2020.
- [54] Department for Environment, Food & Rural Affairs. Farming[EB/OL]. (2023-10-09)[2023-10-24]. <https://defrafarming.blog.gov.uk/tag/new-entrants/>.
- [55] 忻晟熙, 郭青源, 钟声. 苏州未来乡村振兴策略: 迈向创新驱动的新内生发展 [M] // 徐蕴清, 金俊植, 编. 未来苏州: 国际视角下的苏州城市规划与运营. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 136-151.
- [56] SCOTT M, GALLENT N, GKARTZIOS M. The Routledge companion to rural planning[M]. London: Routledge, 2019.
- [57] Department for Levelling Up, Housing and Communities. Guidance: plan-making[EB/OL]. (2021-10-04)[2023-10-26]. <https://www.gov.uk/guidance/plan-making>.
- [58] HART T. Planning for rural areas[M] // CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK. Abingdon: Routledge, 2015: 375.
- [59] Upper Eden Community Interest Company. Upper Eden Neighbourhood Development Plan 2012-2025[R]. Eden: Upper Eden Community Interest Company, 2012.
- [60] LI H. The Chinese discourse on good governance: content and implications [J]. *Journal of contemporary China*, 2020(126): 824-837.
- (上接 23 页)
- [66] MULDER A B. Drivers of rural development strategies at the farm level: a case study on circular agriculture in the Netherlands[D]. Fayetteville: University of Arkansas, 2020.
- [67] Gemeente Midden-Delfland. Welkom in Midden-delfland: Eerste bijzonder provinciaal landschap van Nederland[R/OL]. (2018)[2024-06-17]. <https://www.middendelfland.nl/kennismaking>.
- [68] Gebiedstafel Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland. Visie Gebiedstafel Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland[R/OL]. (2021)[2024-06-17]. <https://cuatro.sim-cdn.nl/middendelfland/uploads/visie-gebiedstafel-bijzonder-provinciaal-landschap-midden-delfland.pdf?cb=pj6P8rfq>.
- [69] Verband Region Rhein-Neckar. Metropolatlas Rhein-Neckar[EB/OL]. [2023-12-11]. <https://metropolatlas.digitale-mrn.de/#/cms/~dashboards~statistikmonitor>.
- [70] 颜思敬, 王启轩, 安娜·格罗韦. 尺度重组视角下的德国跨域治理实践及启示——基于莱茵—内卡大都市区的经验 [J]. *国际城市规划*, 2024(2): 20-31. DOI: 10.19830/j.upi.2021.614.
- [71] LACKOWSKA M, ZIMMERMANN K. New forms of territorial governance in metropolitan regions? a Polish–German comparison[J]. *European urban and regional studies*, 2011, 18(2): 156-169.
- [72] Verband Region Rhein-Neckar. Neuigkeiten und Veranstaltungen[EB/OL]. (2022-07-20)[2024-05-15]. <https://www.m-r-n.com/neuigkeiten-und-veranstaltungen/presse-meldung-details/133019/>.
- [73] Verband Region Rhein-Neckar. Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar: Plansätze und Begründung[Z/OL]. Verband Region Rhein-Neckar(2014)[2022-11-15]. <https://www.m-r-n.com/projekte/einheitlicher-regionalplan/erp-plansatze-und-begrueundung.pdf>.
- [74] Verband Region Rhein-Neckar. SDG Monitoring - Region Rhein Neckar[EB/OL]. [2024-05-15]. <https://metropolatlas.digitale-mrn.de/SDG/#/>.
- [75] Verwaltung der Gemeinde Wildpoldsried. Herzlich Willkommen in Wildpoldsried[EB/OL]. [2023-12-11]. <https://www.wildpoldsried.de/>.
- [76] SDG-Portal. Oberallgäu, Landkreis[EB/OL]. [2024-05-01]. <https://sdg-portal.de/de/sdg-indikatoren/oberallgaeu-landkreis>.
- [77] SDG-Portal. Energiedorf Wildpoldsried: Weltklasse im Oberallgäu[EB/OL]. [2023-12-11]. <https://sdg-portal.de/de/tipps-praxis/praxisbeispiele/energiedorf-wilpoldsried-weltklasse-im-oberallgaeu>.
- [78] LANDRATSAMT O. 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung auf Bierdeckeln[EB/OL]. [2023-12-11]. <https://www.allgaeu-klimaschutz.de/17-ziele-fuer-nachhaltige-entwicklung.html>.
- [79] 何玲玲, 方问禹, 张晓洁. “千万工程” 20 年实践激发世界回响 [N]. 参考消息, 2023-06-22(7).
- [80] 玫瑰凯联合国开发计划署驻华代表处 (UNDP). 可持续发展目标的中国乡村实践: 以女性赋能为中心的减贫与可持续发展项目落地中国云南 [R]. UNDP, 2022.
- [81] 国务院发展研究中心, 世界银行. 中国减贫四十年: 驱动力量、借鉴意义和未来政策方向 [Z/OL]. (2022)[2024-04-07]. <https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2022/04/01/lifting-800-million-people-out-of-poverty-new-report-looks-at-lessons-from-china-s-experience>.
- [82] STAUDT E. The common agricultural policy and the sustainable development goals: two trains travelling in opposite directions[Z/OL]. Make Europe Sustainable for All (NGO), 2020. <https://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2020/09/CAPS-SDG-factsheet-final.pdf>.

(本文编辑: 顾春雪)

(本文编辑: 许政)



本文更多增强内容扫码进入