

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院
中国农科院
中国农业发展战略研究院

第 62 期

2021 年 4 月 15 日

法国乡村振兴经验启示

摘要：二战后法国乡村在城镇化与现代化快速推进的背景下，也曾陷入人口骤减、功能单一、景观衰败以及乡村文化边缘化等危机。在之后的半个多世纪，有效的政策干预使法国乡村经历了功能角色、空间形态、人口构成、文化价值等一系列转变，并于上世纪 90 年代走向“复兴”。法国经验表明，自上而下重视农业农村发展，以土地整治规划作为抓手，构建内生、长效的乡村振兴体制机制，针对不同发展阶段乡村，采取不同措施进行乡村建设活动，加大国家对乡村振兴资金投入，营造全社会共同参与乡村振兴的氛围，对我国的乡村振兴有一定的启示和借鉴意义。

已有发展实践表明，世界各国在城镇化和现代化过程中，普遍面临农村人口大量流入城市，乡村景观和生态环境遭受工业化城市化破坏等问题。二战后法国乡村在城镇化与现代化快速推进的背景下，也曾陷入人口骤减、功能单一、景观衰败以及乡村文化边缘化等危机。农业政策的重心经历了从农业生产促进政策转向农村发展政策，注重农村的多元化及可持续发展。本报告重点围绕《守护乡村独特价值》（《人民日报》2021年3月18日）中涉及的法国乡村整治规划、法国乡村特色保护等乡村建设展开进一步的总结和研究。

一、法国的乡村建设经验

（一）第一阶段（1960年—1979年）：以乡村发展规划为核心促进农业农村综合发展

上世纪六七十年代，在乡村危机的背景下出现了乡村整治的概念。乡村整治在法国并不局限于物理上空间规划，而是一项综合性的指导乡村社会经济活动和土地利用的政策。

实施乡村整治规划，推动乡村综合发展。20世纪60年代，法国的乡村整治主要以发展农业为重心，1960年发布的《农业指导法》旨在提高生产力和用现代化技术开垦土地。《农业指导法》催生了通过调节土地买卖流向对农业结构和农村土地治理发挥作用的土地整治和乡村建设公司。20世纪70年代在各省份开始实施“乡村整治规划”、“地区发展契约”等区域社会经济发展规划，主要针对地理、历史或文化相似的行政区开展整治，整治的内容（公共设施、活动方向等）通常由省政府、农业局、议员和民众共同磋商决定，内容涵盖物质空间、农业、经济、生态、文化等多方面，其中也包括对乡村环境的保护。“乡村整治规划”

的实施取得了很大的成功，涉及了 27% 的国家领土和 600 万居民，引发了关于地方发展的信息交流、思考和辩论。1982 年，法国政府颁布了《关于市镇、省、大区的权利与自由法》，开启了法国地方分权改革，国家向地方下放权力，保证了地方政府作为乡村规划编制和实施主体。

市镇联合体成为乡村复兴的主体单元。法国的市镇数量众多，规模过小（1/4 的市镇人口少于 200 人，1/2 的市镇人口少于 400 人），财力有限，以市镇为单位的乡村规划存在不集约、实施困难等问题。1983 年，法国颁布了《市镇、省份、大区 and 国家的管辖权分配》法令，规定各市镇可成立市镇联合体，联合起草和制定“市镇联合发展与规划宪章”，与“乡村整治规划”不同的是，**市镇联合体的建立完全基于实际发展的需要，不受行政边界的制约，甚至可以跨越省和大区的行政边界。宪章中可规定区域经济、社会和文化的中期发展目标，确定相应的行动方案。该法令实际是将乡村发展规划的权利下放。**到 2009 年，约 90% 的法国市镇加入了有独立财权市镇联合体，涵盖 6 000 个社区，约 500 多万居民，每个市镇联合体平均包括 23 个市镇（约 2 万居民），共计签署了 300 余份“市镇联合发展与规划宪章”，宪章取代了原先的“乡村整治规划”，成为地方乡村发展的核心规划。市镇联合体的数量逐渐减少，而所辖人口不断增加，显示出区域融合程度进一步加深。

（二）第二阶段（1980 年—2004 年）：注重传统文化的传承，开展乡村“活态化”特色保护

法国乡村小镇的“活态化”过程，是指将原来荒废的建筑经过修复或改造，使其兼具传统与现代特色，不仅保存了古建筑的外在整体风貌，还保证内部使用的便利性。到目前为止，法国有

超过 1 300 个“欧洲古典文化村落”。在保护与利用合而为一的思路下，这些古村落使法国乡村人居环境具有浓厚的传统文化底蕴。

严格的法律为修复古村落提供制度保障。法国政府实施了《传统村落保护与复兴计划》，坚持民居古村落的“活态化”保护，使带有地方特色的传统文化得以传承。1985 年出台了由法国经济、文化等多个部门共同制定的保护传统村落政策，开展传统村落“活态化”保护。对“什么可以动，什么不能动”有明确的制度规定，禁止村庄内私搭乱建，如果确有需要进行改造的，必须通过严格的政府审批过程。另外，在市镇政府主导下，成立“建筑、城市与景观遗产保护区”，使乡村历史文化遗产保护制度与地方城市规划的编制有效衔接。

高额补贴为古村落的保护提供资金保障。为吸引专业建设人才，法国中央与地方政府共同出资建立乡村基础建设基金，以更高的报酬和施工补贴鼓励专业人才参与乡村建设。这一措施吸引了大批回乡支援的“新乡贤”，以他们的知识、技艺、资金、文化参与传统村落的保护，主要包括通过对村民住宿的改造，发展以私人民宿经营为主的旅游业，以及将简易房或是废弃楼改造成村公所和乡村小学校。

鼓励民间社会组织积极参与乡村“活态化”保护。成立于 1982 年的“最美乡村协会”，是法国最具影响力的乡村保护协会之一，分布于超过 21 个大区和 68 个省，建成了近 155 个最美乡村，为乡村传统文化的保护发挥了积极作用。协会创立之初便确立了以下宗旨：维护和提升乡村历史文化遗产的品质，在控制人流的同时提高它们的知名度，促进当地经济发展。首先，协会设定了近 30 项条件作为参选乡村的评价标准，这些标准简明而实

用，确保了入选乡村的品质。其次，入选的“法国最美乡村”获国家注册商标。协会非常重视品牌的维护和推广，并借助媒体宣传提升入选乡村的知名度。

(三) 第三阶段 (2005 年至今)：促进农村环境改善、发展特色产业，注重农村的多元化及可持续发展

农业除了生产性功能外，还具有涵养生态、文化传承等非生产性功能。进入 21 世纪以来，随着农业农村的多功能性被逐渐认识，法国政府更加注重农村的多元化及可持续发展。

实施“卓越乡村”项目，发展特色产业。“卓越乡村”项目是法国乡村复兴第二阶段的核心项目。该项目分别于 2005 年和 2009 年分两阶段实施，对象为属于“乡村复兴区”的人口不超过 3 万的乡村市镇或市镇联合体。一共批准了 642 个“卓越乡村”项目，第一阶段完成 346 个，放弃 33 个，平均每个项目的援助金额为 62 万欧元；第二阶段选择了 263 个，与第一阶段相比数量降低了 30%，但门槛增高，平均每个项目的援助金额上调为 89 万元，旨在在农村地区支持创新项目，创造就业机会和财富，重点支持 4 大类项目：乡村文旅产业，生态资源的保护与可持续开发，吸引新的乡村居民并为其提供服务，发展高水平的农业、工业、手工业和服务业。

重视生态环境建设，坚持可持续发展道路。为了更好实现生态农业农村的发展，政府推行农业高额补贴和农村环境支付的激励措施。法国在 2010 年修订并实施新的《农业指导法》，要求获取欧盟直接补贴的农民必须尊重农村生态环境保护法律的要求；如不符合文件要求，政府可以采取惩罚措施，严重的也可直接取消补贴；对边远山区或是条件恶劣的乡村，在农民遵守环境支付

方面法律前提下，政府为农民提供更高的农作物成本及收入损失补贴。在《2010—2015年法国农村发展实施条例》中强化土地整理来改善农村、农业生态环境，推动特色旅游，积极保护农耕文化等多项措施。近年来，出于对乡村环境的保护，法国政府又提出了生态农业2022规划项目，在政策和科技上给予生态农业更大支持，以进一步改善生态环境、居住条件及基础设施。

二、对我国乡村建设行动的启示

中法两国在农村土地所有制、乡村治理结构、城乡关系等重大制度安排上有很大差异，但两国都具有深厚的农耕文化传统，且都很重视城市化进程中的乡村发展问题。从欧盟特别是法国乡村建设行动做法中，可以得到一些启示。

自上而下重视农业农村发展，以土地整治规划作为抓手，构建内生、长效的乡村振兴体制机制。欧盟重视乡村提供公共品的重要作用，强调乡村的宜居性和多功能性。1962年，欧盟颁布“共同农业政策”，对欧盟乡村复兴起到了积极作用。法国通过《农业指导法》《市镇、省份、大区 and 国家的管辖权分配》等法律法规，以及“乡村整治规划”、“地区发展契约”、“市镇联合发展宪章”等发展规划，实现乡村生态、经济、社会、文化综合发展。德国通过“整合性乡村地区发展框架”，将乡村更新、田地重划和农业结构发展规划等内容整合在一起，开始了整合性乡村更新规划，具体包括：基础设施改善、农业和就业发展、生态和环境优化、社会文化保护。荷兰由于人多地少、土地资源稀缺，从而选择土地整治、实行高效产业兴农的模式。瑞士多山，生态环境脆弱，因而大力开发观光旅游以实现乡村振兴。

不同发展阶段乡村建设的内在逻辑不同，采取的措施也必须

相应调整。法国作为工业化的先行者，经历了城市化的完整过程，特别是在城市化率达到70%前后，更加注重以空间规划和区域政策对冲城乡工业的效率差异，以生态环境和乡土文化对冲城乡生活繁华程度差异。我国目前仍处在城镇化快速发展阶段，应坚定不移地推进以人为核心的乡村建设，要注意改善乡村人口结构，让乡村能够留住和吸引回一批年轻人，以增强乡村生机和活力。为此，要紧紧抓住振兴产业这个核心，为年轻人创造有足够吸引力的职业发展空间；同时，也要改善农村人居环境、提高公共服务水平，让年轻人愿意在乡村长期生活下去。

加大国家对乡村振兴资金投入，营造全社会共同参与乡村振兴的氛围。法国实施乡村建设行动和欧盟“引领项目”等投资建设活动，政府在资金上给予农业生产“直接补贴”，并对乡村发展中古村落保护、乡村景观修复给予大量资金补助和政策优惠。同时非常注重为乡村振兴营造氛围。例如，本文前面提到的“最美乡村协会”在民间自发开展乡村社区美化竞赛。开展这个活动，既引起全社会对乡村发展的关注，也有利于激发各个村庄建设美丽家园的积极性。近年来，我国一些地方自发开展了“美丽乡村”、“星级农家乐”等评比活动，农业农村部也在推动开展“中国农民丰收节”活动。应借鉴法国经验，对这些活动进行统筹谋划，围绕现阶段乡村振兴的核心内容设计赛事内容和规则，提高活动的实效性和影响力。

供稿人：刘 静 牛坤玉

（中国农业科学院农业经济与发展研究所；
中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地；
中国农业科学院战略研究中心）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发