

# 实现同等生活条件 ——德国乡村振兴及缩小城乡差距的项目经验

Ensuring Equivalent Living Conditions: Project-based Lessons from Germany's Rural Revitalization and Urban-Rural Gap Reduction

范利 乌尔·阿特克 顾建波  
FAN Li, Uwe ALTROCK, GU Jianbo

**摘要：**本文以德国为案例，系统分析了20世纪以来城乡社会空间关系的演变及其调控机制。在工业化与城市化进程推动下，德国城乡关系在形态与功能上发生深刻转变，呈现出要素交织与空间混合的特征，同时伴随着明显的社会空间极化趋势。然而，与多数欧洲国家相比，德国城乡差异总体保持在相对较低水平，这与其多中心空间结构以及长期坚持“实现同等生活条件”的政策导向密切相关。文章从区域规划与实践项目两个层面展开分析：一方面，区域规划通过构建多层次中心体系与空间发展框架，对城乡均衡发展提供制度性支持，但其调控作用存在一定局限；另一方面，近年来以多层次财政支持、社会创新主体参与和多样化实践路径为特征的乡村振兴项目，在缩小城乡差距方面发挥了更为直接的作用。研究表明，德国通过政策原则引导与多元主体协同实践相结合，在城乡社会空间平衡方面形成了具有启示意义的发展路径。

**Abstract:** This paper takes Germany as a case study to systematically analyse the evolution of urban-rural socio-spatial relations and their regulatory mechanisms since the beginning of the 20th century. Driven by industrialization and urbanization, the urban-rural relationship in Germany has undergone profound transformations in both form and function, showing characteristics of intertwined factors and spatial hybridity, while also exhibiting a clear trend of socio-spatial polarization. However, compared with most European countries, Germany's urban-rural disparities have remained at a relatively low level overall. This is closely linked to its polycentric spatial structure and its long-standing policy orientation of “ensuring equivalent living conditions.” The paper analyses this issue from two perspectives: regional planning and practical projects. On the one hand, regional planning, by constructing a multi-level centre system and spatial development frameworks, provides institutional support for balanced urban-rural development, although its regulatory effect has certain limitations. On the other hand, in recent years, rural revitalization projects characterized by multi-level fiscal support, participation of socially innovative actors, and diverse implementation approaches have played a more direct role in narrowing the urban-rural gap. The study shows that Germany, by combining policy-guided principles with coordinated actions among multiple stakeholders, has formed a development pathway that offers valuable insights for achieving balance in urban-rural socio-spatial relations.

**关键词：**同等生活条件；乡村振兴；缩小城乡差距；空间平等；德国

**Keywords:** equivalent living conditions; rural revitalisation; reducing the urban-rural gap; spatial equality; Germany

从20世纪初至今，德国的城乡关系在形态和功能方面发生了深刻的变化。广泛的工业化和城市化进程对大城市周边地区产生了广泛影响，具体表现为农业结构的调整、现代基础设施的扩展以及城市生活方式的逐步普及。在全球城市化的背景下，城市和乡村不再仅仅作为边界清晰、功能单一的空间类型被理解，而是呈现出更加复杂多样的特征。传统的空间和城市研究分类（如大都市、都市、郊区、农村社区）在学术研究 with 政策实践中仍具有重要参考价值，但在解释现实空间结构时面临一定局限<sup>[1]</sup>。明确且单一的空间划分往往难以在实践中完全实现，同时，不同空间中城市性与乡村性要素的交织与并存已成为普遍现象，形成某种混合形态，如“中间城市”（Zwischenstadt）<sup>[2]</sup>或“城乡融合风貌”（StadtLandschaften）<sup>[3]</sup>等概念所描述的情形。尽管上述概念尚未成为国际城市和空间社会学的主流范式，但工业化与城市化进程无疑深刻重塑了社会空间结构以及城乡之间的边界。随着农业在就业结构中的比重下降、农村地区的多功能转型（包括一定程度的工业与服务业发展）、机动化水平的提升以及城市生活方式的扩散，城市、城郊与农村

**作者：**范利，联合国人居署，项目专家。fan.lil@un.org

乌尔·阿特克，德国卡塞尔大学建筑、城市与景观规划学院，院长，城市更新教席教授。altrock@asl.uni-kassel.de

顾建波（通信作者），中国建筑设计研究院有限公司规划设计研究中心，主任工程师，高级城市规划师，注册城乡规划师。gu\_jb@163.com

① 指介于传统城市与乡村之间、功能与形态高度混合的空间形态。

地区之间在经济、社会与文化层面的差异逐渐趋于模糊<sup>[4]</sup>。尽管“城市”与“乡村”的区分在公众认知与媒体话语中仍然存在<sup>[5]</sup>，但在实际空间与社会结构层面，二者之间的界限正不断被重塑与弱化。

德国城乡差异的缩小固然基于其国内均衡的经济发展水平，但也离不开其国策“实现同等生活条件”的顶层指导。本文首先承认德国在城乡社会空间演进过程中存在极化趋势，但是仍然达到了一定城乡平衡；然后指出“实现同等生活条件”是平衡城乡社会空间发展的基本准则；接下来，通过对区域规划的分析以及对实践项目的总结来介绍德国如何实践这一重要原则，并且通过中德对比来增进理解。

## 1 德国城乡的社会空间演进：极化与平衡

### 1.1 德国城乡社会空间的极化

德国社会空间发展的极化非常明显。由于农业就业持续减少，城市生活方式逐渐占据文化主导地位，导致小城镇及乡村地区人口持续减少，其结果是许多小城镇基本上成为通勤家庭的居住地。在德国，近60%的工作岗位分布在人口密度较高的地区，而这些地区的面积仅占全国的10%<sup>[1]</sup>。

从历史的角度来看，城乡社会空间发展的差异在不断演进。直到1960年代，生活在乡村仍被认为是一种劣势。在乡村，收入较低，基础设施供应较差，参与政治沟通和决策过程的机会也更少。当时，“乡村”几乎与“农业”同义，而农民的收入并不高。联邦政府的“绿色计划”(Der Grüne Plan)旨在提高农业生产率，以减少收入不平等。然而这一计划带来农业经营规模的变革，导致数百万农民失去了自主权。传统农业逐渐转变为农业工业，其盈利能力和收入参照加工工业进行对比；东德在1960年代实现了农业工业化，比西德提前了约10年<sup>[6]</sup>。

1950年代—1970年代，经济趋同进程在德国占主导地位，城乡之间的经济和生活条件差距逐渐缩小。西德的区域政策将增长潜力集中在工业上，通过推动工业化来促进乡村经济。工业企业，特别是劳动力密集型的工厂移到

了农村地区，如1963年大众汽车公司在农村地区埃姆斯兰(Emsland)建厂便是一个典型案例。然而，这种增长模式实际上建立在延长工作时间的基礎上，同时以农村的低工资吸引企业投资。

自1980年代以来，城乡社会空间差距再次拉大。一方面，在技术发展(如数字化)、知识密集型经济和人口结构变化等大趋势的推动下，大都市及其周边地区被视为空间结构变化的赢家。近年来，能够吸引人才和教育、促进创新和繁荣的主要是大城市<sup>[7]</sup>。另一方面，农村地区大多面临人口减少，出现“城市收缩”现象。

### 1.2 德国城乡社会空间的相对平衡

但是，在极化的过程中，德国城乡社会空间发展仍然取得了一定的平衡，尤其是与欧洲其他国家相比。在欧洲各国，城市结构千差万别，联邦制国家的地区差异程度低于中央集权国家<sup>[8,9]</sup>。在中央集权国家如英国，大伦敦地区的国内生产总值甚至超过了瑞典或瑞士等国<sup>[10]</sup>。联邦制下的德国是城乡社会空间发展相对平衡的国家。德国城乡地域系统的多中心结构尤为突出：不到5%的人口居住在面积最大的柏林，约10%集中在6个最大的城市，80%居住在人口超过10万的城市及其周边城镇，居民可以在30分钟内到达核心城市<sup>[11]</sup>。

尽管大城市在经济与空间发展上起了主导作用，但数百年来，德国大、中、小城镇相对平衡的历史发展模式基本保持不变，城乡社会空间差距水平相对稳定<sup>[12]</sup>。联邦建筑、城市和空间研究所(BBSR: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)将德国的居住地分为4类：大城市、中等城市、小城镇和乡村。其中小城镇指拥有5 000~20 000名居民的独立市镇，至少具有地区基本或次级中心(grundzentrum)的职能，以及中级中心(teilfunktioneneines mittelzentrums)的部分职能。截至目前的最新权威数据表明，小城镇的数量和面积均超过其他类型，分别占全德总量的46%和45%；人口则基本与79个大城市的总人口持平<sup>[13]</sup>(图1)。

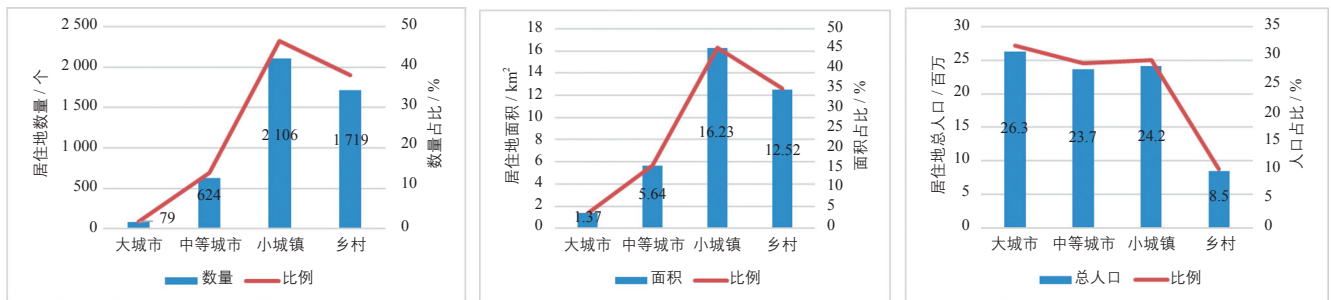


图1 德国4类居住地的数量、面积和人口以及在全德总量中的相应占比

资料来源：作者根据参考文献[13]绘制

### 1.3 研究框架

德国城乡社会空间发展的相对平衡是如何形成的？本研究系统分析德国城乡社会空间发展的文献，重点基于德国学者对过去 20 年的讨论和研究成果，提出如下研究问题并在相应章节展开分析。

(1) 如何理解德国平衡城乡社会空间发展的国土空间发展原则“实现同等生活条件”？（第 2 部分）

(2) 从区域规划的角度，德国如何平衡社会空间发展？（第 3 部分）

(3) 德国如何致力于“实现同等生活条件”？各层行政机构（包括欧盟）如何资助示范项目？项目主要集中在哪些内容以及用了哪些方法，从而达到振兴乡村、缩小城乡差距的目的？哪些社会群体在推进项目？（第 4 部分）

本研究的目的在于总结德国近 20 年来缩小城乡社会空间差异、带动乡村振兴的政策动态和实践经验。笔者认为，尽管德国存在平衡城乡发展的区域规划，但规划的调控作用存在局限性。本文的研究成果体现在三个方面。首先，“实现同等生活条件”不仅是城乡社会空间发展的首要纲领，也是德国联邦政府长期的政治共识，尽管在不同历史时期社会各界对其理解有所波动，但德国从未放弃这一空间发展原则，并且通过资助各类示范项目致力实现这一愿景。其次，德国乡村振兴和缩小空间差异的示范项目可以总结为以下 6 方面：(1) 乡村振兴的示范项目得到各个部门的拨款，包括欧盟和联邦的财政拨款及基金的资助；(2) 乡村项目成功的关键在于以“新村民”为代表的民间社会和公民的积极参与；(3) 建立地方和城乡伙伴关系，促进项目和经验之间的交流有助于乡村振兴的提升；(4) 乡村数字化促进城市向乡村的迁移以及城乡融合；(5) 发展新的经济形式和促进乡村就业是乡村振兴的重要方向；(6) 保障基本公共服务是乡村示范项目的重要内容。最后，通过中国和德国在乡村发展的对比，加强对德国原则及其实践经验的理解。

## 2 福利原则下德国“实现同等生活条件”的社会空间发展愿景

在德国，城乡一体化发展是在“实现同等生活条件”的指导性原则下讨论的。生活条件不平等的议题一直是区域政策的核心内容，这主要涉及缩小城乡之间的差距。德国《基本法》第 72 条第 2 款明确规定了以消除境内生活条件差异作为政治目标。而《基本法》第 106 条提出，建立财政平衡机制，针对联邦各州的财政拨款制度以维护“联邦领土内生活条件的一致性”为基础。然而，在德国所有区域内实现同等的生活条件仍然是一个理想状态，至今仍有许多争议<sup>[16]</sup>。

### 2.1 何谓“同等”的生活条件？

几十年来，“统一生活条件”一直是德国联邦稳定的政治共识，西德早在两德统一前就将机会均等和正义作为福利国家的核心价值，通过国家干预和团结互助来实现<sup>[14]</sup>。通过国家政策补贴结构薄弱地区，促进其经济和基础设施发展，提升生活水平，体现平衡社会空间发展的重要性<sup>[15]</sup>。德国对“统一生活条件”的讨论和理解经历了几个阶段的演变。尽管这一指导性原则于 1949 年的《基本法》中出现，但是直到 1960 年代城乡差距的扩大以及农村人口的外流，跨区域财政分配措施才日益成为政治关注的焦点<sup>[16]</sup>。1975 年，联邦空间规划方案强调了所有区域的统一生活条件，这一概念在 1970 年代末—1980 年代初逐渐确立。尤其是在东西德统一后，“统一生活条件”的政治意义再次彰显，大量资金从西德各州涌向东德各州，用于后者城市中心旧城区的更新和改造。与此同时，人们意识到在短期内无法消除东西部之间的差距，因此对“统一生活条件”的目标展开了批判性的讨论<sup>[16]</sup>。同时，在国际竞争日益激烈的背景下，以提升城市综合竞争力为导向的发展模式日益强化，这种趋势使得城市治理从追求普遍均衡的“统一生活条件”逐步转向更加注重差异化与特色化的发展路径，从而对传统意义上以标准化公共服务和均等化发展为基础的城市生活理念进行了重新审视<sup>[17]</sup>。

1994 年，联邦宪法法院修订《基本法》第 72 条第 2 款，将“统一”改为“同等”生活条件，并规定只有在生活条件的差异极其显著，且损害到联邦社会结构时，才需要通过法律创造“同等”生活条件，以限制联邦政府的干预发展权限。这一改变标志着从追求高福利国家目标向确保社会凝聚力的最低要求的范式转变<sup>[18]</sup>。尽管“同等生活条件”仅在《基本法》第 72 条第 2 款中提及，联邦政府的立法权有限，但从国土空间规划的角度，这一目标是重要的空间规划政策目标，并被纳入《空间规划法》(Raumordnungsgesetz) 第 1 条第 2 款，作为可持续空间发展的指导原则。然而，“同等”和“生活条件”的定义模糊，需要社会群体不断重新讨论，与时俱进<sup>[19]</sup>。

### 2.2 关于“同等生活条件”的讨论

联邦政府承诺“在德国各地创造同等的生活条件”是政要的首要任务。为实现同等生活条件而采取的相应措施包括从发达地区向欠发达地区进行各种形式的资源转移，以照顾弱势地区。在德国，这一目标对于空间规划、制定区域政策（尤其是区域经济政策）、分配地方财政资源（实现地方与州的财政平衡）以及制定社会政策（社会保障体系）尤为重要<sup>[16]</sup>。这一目标是福利国家对公民的基本承诺，但如何将其

转化为具体政策仍在不断演变。过去几十年中，追求“同等生活条件”和“地域凝聚力”的概念高度依赖于主流意识形态和时代精神。根据德国学者的研究，本文总结了以下两条德国对“同等生活条件”的理解的讨论。

### 2.2.1 多样性而非等同性：灵活提供公共服务

2013年，柏林高级研究所和德国可持续发展高级研究所发布报告，呼吁接受地区差异，使地区政策与时俱进。报告指出，人口变化和城市吸引力导致农村地区人口萎缩和基础设施落后，形成恶性循环，增加生活难度，降低吸引力，产生“失落的空间”<sup>[20]</sup>。这种情况下，即使大规模补贴也无法使农村条件与城市相等，凸显出承诺“实现同等生活条件”与现实之间的矛盾<sup>[21]</sup>。例如：“实现同等生活条件”的要求限制了乡村服务设施供给。因为提供不符合标准的二流服务是被禁止的，这使得一些地区最终无法获得任何服务<sup>[22]</sup>。因此，报告建议灵活调整僵化的均衡政策，引入试点性和灵活标准，让民间社会参与，建立适应当地需求的公共服务体系。

### 2.2.2 区域自治：增强地方自治

阿林(Aring)基于地方自治理念，提出了“区域自治”概念，关注如何在人口减少的背景下保障农村地区的基本服务<sup>[23]</sup>。他借鉴斯堪的纳维亚模式，建议在人口萎缩地区建立大型自治区，整合公共服务设施和地方自治。“区域自治”的概念既主张政府部分退出公共服务保障，又同时促进更大范围内自我负责的解决方案<sup>[23-24]</sup>。这些自治区需在财政和人员上充分配备资源，并拥有高度财政自主权，以便有效行动。自治区内将集中保障基本服务（如学校和医疗），而未纳入自治区的更小区域的服务将减少或降标，服务缺口由民间社会在自我负责的基础上填补。政府在这些区域减少监管或降低税率，赋予自治区域更大自由。

迄今为止，对于“同等生活条件”的含义以及实现这一目标的适当政治途径是什么，人们尚未达成共识。为了实现这一政治空间愿景，德国的农村地区已成为社会创新的试验场，展示了远离大城市也能过上美好生活的新的方式。

## 3 德国区域规划与“实现同等生活条件”

区域规划是“实现同等生活条件”的关键工具，直接支持乡村振兴与城乡平衡的发展目标。这不仅是物理空间的划分，也涉及社会、经济、文化资源的平衡流动。通过具体的规划工具（如《区域规划法》[ROG: Raumordnungsgesetz]），区域规划在促进乡村振兴、提升基础设施和公共服务方面发挥着重要作用。两德统一后，东西部在经济实力和收入方面存在巨大差距，这使得区域规划政策中“实现同等生活条

件”的原则变得尤为重要。针对西德城镇，联邦政府通过一项史无前例的投资和资助计划来平衡东西德生活条件。财政倾斜为东德各州市镇提供了更多支持，基础设施得到了现代化改善，城市得以更新，东德各州按照西德的模式建立了区域规划体系，发生了彻底的转型。

### 3.1 正式的区域规划工具

自德国统一以来，城乡关系的规划系统主要体现在正式和非正式规划工具的运用上。正式的规划工具指通过具有法律约束力的法定规则来监管空间开发，其中区域规划是关键。根据联邦《区域规划法》，除了直辖市和萨尔州，各联邦州应制定区域规划。所有州都将其辖区划分为数个规划区域，划分原则上应遵循功能区标准，还必须考虑行政边界，特别是市镇的边界。在不同的州，规划区域的空间划分存在明显差异：在某些州，区域规划范围与州的行政区划相同，如黑森州；在大多数州，区域规划范围较小，一个规划区域包括多个市镇，在巴登-符腾堡州有12个规划区域；而在下萨克森州的大部分地区，市镇本身制定单独的区域规划。同时，在不同的州，负责编制区域规划的部门也各不相同，例如：下萨克森州区域规划完全由当地政府负责；巴登-符腾堡州的区域协会成立了具有独立决策机构和规划管理部门的区域规划联盟和协会。区域规划制定者并非仅仅来自政府部门，在某些州的区域规划联盟和协会，除了市政官员，还有来自经济界和其他社会团体的代表，他们负责对地区政府制定的区域规划进行表决。另外一些州则在州政府的层面设有负责全州事务的州级规划机构，负责制定区域规划，如石勒苏益格-荷尔斯泰因州。除了界定范围和制定机构在每个州不同，区域规划的实施机构、具体名称以及规划内容在各个州也有所不同。但其基本内容大致相同，即区域规划定义了由大、中、小区域中心组成的城市网络体系，为不同层级的区域中心配置相应的基础设施和公共服务功能，并为地方政府在土地开发的规模、空间布局、开发强度和功能结构等方面提供整体性规划框架。

根据普里布斯(Priebs)的总结，区域规划的典型内容包括4部分：居住区规划、大型零售业规划、开放空间结构规划和基础设施规划<sup>[25]</sup>。针对居住区规划，有的州在区域规划中对所有居住区进行了细致划分，并根据密度具体确定了各社区的最大居住需求，而有的州几乎没有对跨行政区居住区发展进行控制的能力。然而，鉴于公众对居住区发展过度消耗土地的讨论，人们明显希望区域规划能够对居住区发展进行更多控制，强调优先对现有居住区进行更新发展而不是拓展居住区。大型零售业规划是区域规划中的重要内容。德国建筑和规划法律的基本理念是打造结构紧凑的混合型城

镇，实现以公共利益为导向的区域规划和公平的生活条件。《区域规划法》第2条第3款和《建筑使用条例》第11条第3款都表明了控制大型零售业的必要性。区域规划在大型零售业选址方面需要制定明确的规则，尤其是针对销售面积超过800 m<sup>2</sup>的商业设施。其目的在于保护市中心和现有综合商业区，避免过多开发和恶性竞争。新的商业设施发展必须融入区域规划，并满足规划要求。例如：避免在小乡镇及其周围建设大型零售中心，以免造成交通拥堵或者与邻近大规模的商业中心进行非必要的竞争。针对开放空间规划，各区域规划的规定有所不同，既可以确定大范围的区域绿化带，也可以确定小范围的居住区分隔带。此外，区域规划涵盖区域性基础设施的路线和地点。区域规划可以发挥其优势，尤其是长期性和约束力，因为这些基础设施（如道路、发电厂和废物处理厂）在遥远的未来或者资金充分时才能实施，但必须提前确保其土地储备。

### 3.2 非正式的区域规划方法

非正式的区域规划方法指侧重共识、以实施为导向的柔性规划手段，其在最近几十年越发受到关注。此类方法作为正式规划程序的补充，旨在推进区域发展参与者之间的共识与合作。非正式规划可以通过临时圆桌会议或区域会议来实现，特别是建立、维护和利用长期的区域网络。这意味着通过整合利益和资源来推动具有区域重要意义的项目，以及在区域内营造一种信任氛围，从而达成中长期的共同目标。区域规划不仅仅是制定规划，更是按照其指导方针积极影响实际的区域发展，因此涉及与规划实施过程中各利益相关方的合作<sup>[25]</sup>。利益相关方的范围很广，从市政当局、专业管理部门和协会到私营部门，不一而足。以合作和共识为导向的区域规划的基本特征是更注重与规划实施主体进行磋商并说服他们。重要的是，区域规划不仅关注限制因素，还应更多地展示空间发展的机遇。许多地区的区域规划都侧重提前且有效地应对新挑战，如人口变化和气候变化。区域规划能够针对此类未来问题建立一个区域“智囊团”，并将其培育为区域政策的创新来源。

大多数德国城市地区都认识到，建立非正式的区域规划合作对加强城市与周边地区的政治经济网络联系非常重要。德国区域规划合作的例子最早可追溯到1899年的鲁尔地区，许多城市和地区联合成立了区域机构以合作治水，包括防洪和污水处理，其独特之处在于工业领域的私营企业参与其中并起到重要的作用<sup>[26]</sup>。有些地方还成立区域协会来加强合作，如斯图加特地区的区域发展协会负责区域规划、公共交通、经济促进等事项<sup>[27]</sup>。区域协会可以进一步发展为具有全面权限的区域行政机构，汉诺威地区就是目前发展

最成熟的的城市区域组织，拥有由公民直接选举产生的区域议会和区域主席<sup>[26]</sup>。

在区域规划中，正式的、具有法律约束力的规划工具必不可少，但在确定目标和实施过程中，需要尽可能形成广泛的共识，而这种共识往往只能通过非正式的方法来实现。实际上，成功实施区域规划和区域发展的秘诀之一，就是平衡地运用这两类工具。

然而，区域规划对空间发展的控制有限，城市与农村之间差距逐渐扩大。虽然个人和经济活动范围早已呈现区域化特征，但行政结构和城市规划却高度分散。近几十年来，交通基础设施扩张、大规模机动化以及城市中心房价上涨，导致许多家庭在区域中心外定居。核心城市与周边乡镇之间缺乏规划协调，实际上延续了城乡对立，导致地区两极分化，阻碍了区域发展平衡。笔者认为，在振兴乡村以及缩小城乡差距方面，政策指导和试点项目起到的作用远远大于规划。德国社会空间发展的相对平衡是由德国的国策“实现同等生活条件”所导向的。以此为基调，下文将介绍德国如何在实践中振兴乡村，平衡城乡发展。

## 4 实现同等生活条件：德国振兴乡村以及缩小城乡差距的项目经验

为了在乡村地区推广创新性解决方案并缩小社会空间发展差距，德国近年来启动了大量的示范项目、竞赛项目和研究项目。示范项目与资助措施可以为农村市政当局提供实验和创新的机会，为乡村地区的创新提供重要动力。西登托普等(Siedentop et al.)对过去10~15年间开展的联邦试点项目进行了研究，介绍试点项目和资助措施的经验<sup>[1]</sup>，这里选取几个重点进行总结。

### 4.1 资金：乡村振兴的多层次财政拨款和融资

德国的乡村振兴目标基于多层次空间规划和政策体系制定，涵盖联邦、州和地方层面，是一个跨部门、跨层级的政策领域<sup>[28]</sup>。多层次政策制定遵循辅助性和协同互动原则：辅助性原则强调政府职能尽可能由基层承担，上级政府主要发挥支持与补充作用；协同互动则强调不同层级之间的相互协调与双向影响，以实现政策制定与实施的有效衔接。上级政府主要负责建立法律和财政框架，以便基层政府独立行动。因为乡村发展最终在市政一级实施，资金补贴和行政支持直接针对市政当局和地方行动者<sup>[29]</sup>。尽管乡村有广泛收入来源，但财政状况仍困难，示范项目资金主要来自欧盟、联邦和州的拨款。

在欧盟层面，“欧洲乡村发展基金”是核心拨款渠道，其目标包括提高农业竞争力、可持续利用自然资源和气候保

护措施,以及实现地域平衡发展、创造就业机会<sup>[30]</sup>。在德国联邦政府层面,“乡村发展”项目由联邦食品和农业部资助,联邦农业和食品办公室负责实施<sup>[1]</sup>。此外,联邦内政、建筑和社区部通过“空间发展示范项目”促进乡村空间创新,由联邦建筑、城市和空间研究所监督,旨在结合科学与实践,形成地方解决方案,并建立“德国乡村发展交流中心”(Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume)作为示范项目的交流平台。

除了政府部门,基金会和银行也积极参与乡村发展资助<sup>[1]</sup>。例如:贝塔斯曼基金会、罗伯特·博世基金会以及各银行的基金会和土地经济租赁银行等都为乡村发展提供支持;农村养老银行通过“乡村生活”计划支持农村地区的住房改善和基础设施维护,推动乡村生活质量的整体提升。

#### 4.2 乡贤:“新村民”赋能乡村创新

乡村地区的创新和变革往往由新来者发起,这些新来者在文献中被称为“新村民”或“空间先驱者”。“新村民”通常与创新、自我能动性和自我负责紧密联系在一起,他们不仅带来了新的生活方式,还推动了社会创新,这种创新在未来将变得越来越重要。社会创新指在日常社会生活中出现的新颖做法,它们不一定具有原始的新颖性,而是通过现有传统要素的新组合或时间和空间维度的转移来实现<sup>[31]</sup>。在结构薄弱的农村地区,创新解决方案的需求尤为迫切。这些创新形式包括共享办公空间、汽车,拼车应用,开设画廊和举办文化节等,是“新村民”向农村转移的核心内容<sup>[1]</sup>。

研究表明,农村社区社会创新成功的关键因素包括:核心人物的指导和推动,在当地建立机构以获得社会认可,提供激励措施(如补偿、交流和培训机会)以及外部推动力(如新观点、回归者或新来者的经验)<sup>[1]</sup>。然而,公民参与有时难以激活,特别是当项目未能充分考虑当地居民的需求和意见时<sup>[32]</sup>。此外,新来者与老居民之间的关系也可能带来挑战,如彼此的融入适配问题<sup>[29]</sup>。

除了民间社会团体的参与,私营经济也应被激活。例如:试点项目“乡村未来”(Land-Zukunft)和“乡村复苏”(Land[auf]Schwung)通过让企业家参与地区发展,激活了地区的创业潜力。这些项目不仅为乡村地区带来了新的经济活力,也为“新村民”提供了更广阔的发展空间<sup>[1]</sup>。

#### 4.3 合作:地方及城乡伙伴关系

在边缘地区,乡村发展面临的问题更加复杂,仅靠自身难以解决,因此地区间合作在农村发展中发挥着核心作用。例如:多个市政当局共同运营一个计算中心,分摊运营成本,从而有能力购买性能更强的软件<sup>[33]</sup>。另一个背景是人口的结

构变化促进了区域合作,如在人口减少的地区,只有通过市政合作才能提供某些基础设施和服务(如乡村社区中心、学校、游泳池)<sup>[34]</sup>。这些合作联盟通常由上级政府推动,涉及不同政治层面、城市和地区之间的交流,有助于打破部门壁垒,避免孤立解决方案<sup>[35]</sup>。“城乡伙伴关系”作为跨区域的责任共同体,旨在打破城乡对立的观念,推动一体化发展。合作领域包括行政任务的重新分配、权力下放、经济集聚区建设、土特产营销、旅游业发展、基础设施建设和住房项目等,强调对区域可持续发展的共同责任<sup>[36,37]</sup>。城乡伙伴关系有助于缩小城乡差距,促进经济和创新的发展。

然而,该计划在实施中面临挑战,如农村社区担心因大城市主导合作而失去自主权。现实中区域合作意愿较低,市镇间合作的潜力远未得到充分发挥<sup>[38]</sup>。由于合作基于自愿,因此市政部门有充分的理由不进行合作,常见理由包括担心丧失决策权和决策能力,或缺乏建立、实施和监督合作所需的成本<sup>[26]</sup>。因此,仅靠自下而上的方式难以保证合作成功,需要国家通过监管激励甚至强制推动合作<sup>[1]</sup>。瑞士的“集聚项目”是一个成功案例,城市和农村地方当局通过达成共同战略框架,获得国家对基础设施项目的融资承诺<sup>[39]</sup>。

#### 4.4 技术:数字化乡村促进城乡融合

随着数字化成为应对农村挑战的关键手段,其示范项目在资助领域的重要性日益增强。数字化转型被视为保障基本服务和实现同等生活条件的关键性因素<sup>[40]</sup>。虽然早期项目主要聚焦于扩展农村地区的高速互联网,但近年来更多项目开始注重合理、高效地利用数字化基础设施<sup>[41]</sup>。

随着数字化工作模式(如共享工作空间)的拓展,人们对乡村生活的兴趣显著增加<sup>[42]</sup>。贝塔斯曼基金会的研究显示,共享工作空间正在农村地区兴起,人们可以在享受宽松、优美、廉价的乡村工作环境的同时与大城市保持良好联系<sup>[43]</sup>。新冠疫情加速了城市居民向农村迁移的趋势,许多雇员和小企业主因数字化条件的改善而能够在农村远程工作。

然而,仅靠数字化难以实现农村地区的全面振兴。虽然快速互联网连接是基础,但农村地区要留住人才,还需在教育、休闲、医疗保健和交通等基本需求领域创造条件<sup>[44]</sup>。数字化必须与其他措施相结合,才能真正推动乡村振兴。

#### 4.5 经济:促进乡村就业

新的乡村经济模式和就业机会的增长与数字化密切相关。乡村共享工作空间作为一种新兴工作形式已被广泛认可。此外,示范项目“乡村复苏”旨在促进区域经济链的发展。然而,将驻扎乡村的公司整合到垂直价值链中面临挑战,因其价值链不完整,或公司之间缺乏兼容性。因此,

项目内容转向针对产品和服务的横向营销，推广小微企业的创新型产品<sup>[45-46]</sup>。例如：沃波莫兰-吕根地区成立了中小企业协会，旨在联合小微企业，通过实体店和线上销售本土产品（如蜂蜜和水果）。此外，确保熟练和专业的劳动力是农村发展的关键<sup>[1]</sup>，对现有员工的进一步培训是保持熟练工人稳定的有效方法<sup>[47]</sup>。

#### 4.6 公益：保障基本公共服务

维护和扩展公共服务是示范项目的核心主题之一。项目涵盖多个公共服务领域，如改善乡村交通和物资供应，促进乡村文化发展以及其他综合公共服务项目。受资助的乡村和地区可自行决定优先发展的服务领域<sup>[47]</sup>。

研究表明，这些项目主要改善了受资助地区的服务，或引入了补充性服务，但大多局限于边缘地区，缺乏示范性和推广性<sup>[46]</sup>。项目的可持续性面临挑战，因为公共服务需要大量投资和长期融资，在乡村人口减少的情况下，达成共识和避免民众矛盾极为困难<sup>[46]</sup>。

## 5 结论

空间发展与政治纲领密切相关。在德国，空间均衡发展的重要性被提升至“平等”与“正义”的政治高度，其核心表述为“实现同等生活条件”，并被写入国家层面的根本性法律《基本法》。作为德国空间发展的基本原则，“同等生活条件”的内涵在不同历史阶段经历了由“均等化”向“保障基本生活条件与社会凝聚力”的转变，但始终是城乡政策的重要价值基础。

在实施路径上，区域规划在制度层面为城乡协调发展提供了框架性引导，但在应对人口流动、市场机制和区域差异等复杂问题时，其调控作用相对有限。相比之下，以示范项目为代表的实践路径通过多层次资金支持、民间社会参与以及跨区域合作，在推动乡村创新与缩小城乡差距方面展现出更强的灵活性与直接性。围绕“实现同等生活条件”的目标，各级政府和基金会、银行等持续资助乡村振兴项目，通过培育新型经济形态、促进就业、推动空间资源再利用（如共享办公空间）以及完善基本公共服务，提升乡村发展的内生动力。在这一过程中，国家引导与地方自治之间的平衡尤为关键：国家负责提出指导性原则并提供资金支持，地方政府则在具体实施中享有较高自主权，能够因地制宜地提出符合本地需求的发展路径。

总体而言，德国经验表明，实现城乡社会空间的相对平衡并非依赖单一政策工具，而是在长期政策目标引导下，通过制度框架与实践创新的结合，以及多层次治理与多主体协同逐步实现。这一经验对于理解当代城乡关系转型以

及探索符合不同国情的城乡协调发展路径具有重要的参考价值。**UPI**

#### 参考文献

- [1] SIEDENTOP S, STROMS P. Stadt und Land: Gleichwertig, Polarisiert, Vielfältig (Metastudie zu Stadt-Land Beziehungen im Auftrag der ZEIT Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius)[M]. Hamburg: ZEIT Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius, 2021.
- [2] SIEVERTS T. Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land[M]. Basel: De Gruyter, 2012.
- [3] HOFMEISTER S, MÖLDERS T. Stadtlandschaft[M] // KÜHNE O, WEBER F, BERR K, et al, eds. Handbuch Landschaft. Wiesbaden: Springer VS, 2019: 731-741.
- [4] KERSTING F W, ZIMMERMANN C. Preliminary Material[M] // KERSTING F W, ZIMMERMANN C, eds. Stadt-land-Beziehungen im 20. Jahrhundert: Geschichts-und Kulturwissenschaftliche Perspektiven. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2015: 1-6.
- [5] HÜTTNER B. Stadt-Land-Beziehungen im 20. Jahrhundert: Geschichts-und Kulturwissenschaftliche Perspektiven[EB/OL]. (2016-03-08)[2026-03-11]. <https://www.rosalux.de/news/id/8969/stadt-land-beziehungen-im-20-jahrhundert-geschichts-und-kulturwissenschaftliche-perspektiven-paderborn-2015>.
- [6] HÄUSSERMANN H. Stadt-Land[M] // LESSENICH S, NULLMEIER F, eds. Deutschland-eine gesplante Gesellschaft. Frankfurt am Main: Campus, 2006: 256-272.
- [7] KEMENY T, STORPER M. Superstar cities and left-behind places: disruptive innovation, labor demand, and interregional inequality[J]. Journal of economic geography, 2020, 20(4): 935-963.
- [8] KÜHN M, LANG T. Metropolisierung und Peripherisierung in Europa: Eine Einführung[J]. Europa regional, 2017, 23(4), 2-14.
- [9] KINOSIAN N. Planning strategies and practices in non-core regions: a critical response[J]. European planning studies, 2018, 26(2): 365-375.
- [10] World Bank. Reshaping economic geography, part I[R]. 2009.
- [11] STIENS G. Vom Stadt-Land-Gegensatz zum Stadt-Land-Kontinuum[M] // FRIEDRICH K, HAHN B, POPP H, eds. Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band 5: Dörfer und Städte. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag, 2002: 36-39.
- [12] PORSCHE L. Digitale transformation[R] // PORSCHE L, STEINFÜHRER A, SONDERMANN M, eds. Kleinstadtforschung in Deutschland: Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Hannover: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2019: 35-37.
- [13] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Laufende Stadtbeobachtung: Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland[R]. 2019.
- [14] DANIELZYK R, PRIEBIS A. Gleichwertige Lebensverhältnisse, als Beitrag der Raumordnung zu Gesellschaftlichem Zusammenhalt und Räumlicher Gerechtigkeit Aktueller Denn Je[J]. Raum Planung, 2021, 212(3/4): 15-20.
- [15] BARLÖSIUS E. Der Anteil des Räumlichen an Sozialer Ungleichheit und Sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge[J]. Sozialer Fortschritt, 2009(2/3): 22-28.
- [16] ROSENFELD M. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse[R]. Hannover: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2018: 837-849.
- [17] ARING J, BLOTEVOGEL H H, BRÄUER M, et al. Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! (Positionspapier aus der ARL 69)[R]. Hannover: ARL-Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, 2006.
- [18] KERSTEN J. Mindestgewährleistung im Infrastrukturrecht[J]. Information zur Raumentwicklung, 2008(1/2): 1-15.
- [19] WEINGARTEN P. Gleichwertige Lebensverhältnisse-Sicht aus der

- Wissenschaft[C] // BLG, ed. Ländliche Entwicklung für Gleichwertige Lebensverhältnisse. Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, 2020: 20-22.
- [20] WEBER A, KLINGHOLZ R. Demographischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder[R]. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009.
- [21] KUHN E, KLINGHOLZ R. Vielfalt statt Gleichwertigkeit, Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung Ländlicher Regionen Bedeutet[R]. Berlin: Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Institute for Advanced Sustainability Studies, 2013.
- [22] KLINGHOLZ R. Vielfalt statt Gleichwertigkeit-Die Regionalpolitik Braucht eine neue Zielsetzung[J]. Information zur Raumentwicklung, 2015(1): 23-27.
- [23] ARING J. Gleichwertige Lebensverhältnisse-Inverse Frontiers-Selbstverantwortungsräume[M] // IBA Stadumbau Sachsen-Anhalt, ed. Weniger ist Zukunft, 19 Städte-19 Themen. Berlin: Jovis, 2010: 764-777.
- [24] VOLKMANN A. Gleichwertige Lebensverhältnisse Zwischen Daseinsvorsorge und Räumlichen Verwirklichungschancen[D]. Dortmund: Technische Universität Dortmund, 2018.
- [25] PRIEB S. Regionalplanung[M] // ARL: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ed. Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 2018: 2047-2062.
- [26] ZIMMERMANN K. Kooperation, Interkommunale und Regionale[M] // ARL: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ed. Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 2018: 1211-1219.
- [27] PRIEB S. Stadt-Umland-Beziehungen[M] // ARL: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ed. Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 2018: 2549-2554.
- [28] GRABSKI-KIERON U. Politik für ländliche Räume in Europa[M] // KRAJEWSKI C, WIEGANDT C C, eds. Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2020: 112-125.
- [29] BECKER S, HUNDT C, KÜPPER P. Kommunale Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume[J]. Informationen zur politischen Bildung, 2020(2): 50-64.
- [30] European Union. Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums: Zusammenfassung des Dokuments[R]. 2021.
- [31] CHRISTMANN G B. Soziale Innovationen in ländlichen Räumen[R] // KRAJEWSKI C, WIEGANDT C C, eds. Land in Sicht, Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2020: 228-239.
- [32] DEHNE P. Raumpioniere, Lichter im Nirgendwo, Parallelwelten in der Peripherie oder Retter des Ländlichen Raums?[M] // PETER A, BERGER K H, KLIE T, eds. Religionshybride. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2013: 167-185.
- [33] LENK T, REICHARDT T, ROTTMANN O. Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement[R]. Düsseldorf: Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V, 2012.
- [34] KUHLMANN S, BOGUMIL J. Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation-die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform[M] // BOGUMIL J, KUHLMANN S, eds. Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010: 11-19.
- [35] ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Politik für Peripherie, Ländliche Räume: Für eine Eigenständige und Selbstverantwortliche Regionalentwicklung (Positionspapier aus der ARL Nr. 77)[R]. 2008.
- [36] Beirat für Raumentwicklung. Großräumige Partnerschaften: Chancen für Innovation und Kohäsion auf neuer Maßstabsebene. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung[R]. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2013.
- [37] MAGEL H. Zur Renaissance von Stadt-Land-Partnerschaften im Zeichen des Gebots Gleichwertiger Lebensbedingungen[J]. Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 2011, 136(6): 368-376.
- [38] SEUBERLICH M. Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen Nutzen[J]. Der moderne Staat-Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2012, 5(1): 105-124.
- [39] Schweizerischer Städteverband. Agglomerationsprogramme Bilanz und Perspektiven-Erfolgreiche Abstimmung zwischen Verkehr und Siedlung[R]. 2016.
- [40] PORSCHKE L, STEINFÜHRER A, BEETZ S, et al. Small town research in Germany-status quo and recommendations. Position Paper of the ARL No. 114[M]. Hannover: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2019.
- [41] BMI: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Heimat 2.0-Potenziale Digitaler Lösungsansätze[R]. 2021.
- [42] BÄHR U, BIEMANN J, LIETZAU J, et al. Coworking im ländlichen Raum: Menschen, Modelle, Trends[M]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020.
- [43] LOBECK M. Digitale Zukunft auf dem Land, Wie ländliche Regionen durch die Digitalisierung profitieren können[M]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2017.
- [44] ROJAHN G. Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitswelt[M] // SPELLERBERG A, ed. Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen (Arbeitsberichte der ARL, Nr. 31). Hannover: Verlag der ARL-Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz Gemeinschaft, 2021: 89-101.
- [45] BMEL: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Gemeinsam Stark in der Region, Das Modellvorhaben Land(auf) Schwung[R]. 2019.
- [46] KÜPPER P, BRENSING J, BERGHOLZ C, et al. Ländliche Regionen entwickeln, Erkenntnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung für die Praxis[R]. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 2021.
- [47] BMI: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMEL: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse: Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode[R]. 2021.

(本文编辑：张祎娴)