

非政府组织协同参与下的英格兰乡村治理实践与启示 ——以伦敦大都市区为例

Practices and Insights on England's Rural Governance with the Collaboration of NGOs: A Case Study of London Metropolitan Area

马涛 杨晓春 洪武扬
MA Tao, YANG Xiaochun, HONG Wuyang

摘要：非政府组织在英格兰乡村治理中起着重要的纽带作用，一方面依附于政府体系，与各层级部门开展合作；另一方面面向各乡村设立分支组织，收集地方意见并反馈给政府部门，为政府顶层设计提供专业指导。随着非政府组织的日益壮大，英格兰乡村治理中的政府、乡村社区和组织等多元主体的共治合作模式愈发成熟，形成了上下协同、良性互动的“共生型治理”局面。本文梳理了英格兰乡村联盟中13个非政府组织的发展历程和基本理念，深入研究非政府组织参与伦敦大都市区乡村治理的过程与作用，发现其主要聚焦于法案政策监督审查、政府资源协调、企业培育活化和地方宣传支持四个方面。结合我国乡村治理进程与基本国情，我国可以借鉴英格兰非政府组织协同参与乡村治理的先进经验，提高乡村和社会组织的谈判地位，注重第三方组织的培育发展和规范管理，引导其科学化、常态化参与乡村治理。

Abstract: The administration of the England's countryside depends heavily on NGOs. They set up branch organizations in every rural community to collect local viewpoints and pass them along to the various government departments, offering expert advice for the top-level design of the government while also being a part of the system and collaborating with various departments at various levels. A "symbiotic governance" with synergy and advantageous interaction between the top and the bottom has emerged because of the development of the concept of shared governance between the government, rural communities, and organizations in rural England. The history and guiding ideals of each of the 13 NGOs that make up the Rural Coalition are examined. The paper also examines the procedure and function of NGOs in rural government in the London Metropolitan Area and concludes that their main functions include act and policy supervision review and resource, coordination, enterprise development and activation, and local advocacy support. This paper makes the case that we can take note of English NGOs' advanced experiences in cooperative rural governance, include improving the negotiating position of rural local and social organizations, focusing on the growth and regulation third-party organizations, and instructing them to take part in rural governance in a systematic and regular manner.

关键词：非政府组织；协同参与；英格兰乡村治理；伦敦大都市区；乡村联盟

Keywords: Non-governmental Organization; Collaborative Participation; England's Rural Governance; London Metropolitan Area; The Rural Coalition

国家自然科学基金重大项目 (42293273)

作者：马涛，深圳大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。matao2021@email.szu.edu.cn
杨晓春（通信作者），深圳大学建筑与城市规划学院，教授；中国城市规划学会，理事。yangxc@szu.edu.cn
洪武扬，深圳大学建筑与城市规划学院，助理教授。meszuwu@szu.edu.cn

引言

英格兰乡村治理可以归纳为自上而下的政府主导、自下而上的乡村参与，以及上下互动的多元共治^[1]。自上而下方面，政府为乡村治理提供必要的规划框架和制度保障；自下而上方面，乡村由于政府赋权而主动参与乡村治理决策过程^[2]；上下互动方面，非政府组织积极促进政府与乡村的良性互动，为英格兰乡村的“共生型治理”提供强力的社会保障。如今英格兰的乡村治理已基本实现共建、共享、共治，非政府组织在其中发挥了重要作用。

非政府组织作为介于政府组织与营利组织之间的第三方组织，具有非政府性和非营利性等基本特征^[3-4]，能够自由广泛参与乡村治理，使乡村治理更富弹性和社会韧性。我国乡村治理已进入全面乡村振兴阶段，村民自治的主导作用被进一步强化^[5]。然而在实践中，由于村民自治组织的治理能力和市场协调能力相对低下，乡村在争取政府和市场资源上仍然处于弱势。以英格兰为代表的非政府组织协同参与的乡村治理模式或可为我国的乡村治理提供借鉴。国内学者已针对这方面进行了大量研究，如万涛和吴纳维对英格兰乡村保护委员会（CPRE: Council for the Preservation of Rural England）及其倡导的乡村保护运动进行分析，并为我国乡村规划和发展提供了政策建议^[6]；王名等通过系统梳理英国非营利组织的起源、运作和管理体制，重点阐述了英国独具特色的政府与非营利部门的伙伴关系以及各种社会创新实践^[7]；高红和杨秀勇、边防和

吕斌对比研究美英日等西方发达国家的社区治理模式，从理论层面证实了第三部门参与社区治理的必要性^[8,9]。

总体来看，现有研究主要关注单一类型的非政府组织，较少从乡村治理的全局视角出发，系统对比分析不同类型非政府组织参与其中的具体内容和实践逻辑，而非政府组织处于不断变化与发展的动态过程中，研究者需要深入理解在政策变迁和社会转型背景下的不同类型非政府组织的发展需求。鉴于此，文章首先梳理回顾英格兰乡村联盟（The Rural Coalition）中13个非政府组织的发展历程、组织理念与工作重点；其次聚焦伦敦大都市区，深入分析非政府组织在乡村治理过程中发挥的具体作用；最后总结相关经验，尝试提出英格兰非政府组织发展与协同参与乡村治理对我国的启示。

1 英格兰非政府组织协同参与乡村治理的发展概况

1.1 英格兰的乡村治理体系

17—19世纪，英格兰乡村一直扮演着农产品供源地和优美景观地的角色^[10]。20世纪，由于战争爆发和工业革命的冲击，乡村遭到严重破坏，农产品供给能力急剧下降，乡村景观岌岌可危^[11]。为了扭转这种情况，英国政府和社会群体采取了成立专业委员会、制定管理法案等措施。自1909年以来，英国政府先后制定了数十部关于城市化与乡村发展

的法规条例，首先明确提及乡村事务需遵循1932年的《城乡规划法》和1935年的《限制带状发展法》，这些法案的立法动机是保护乡村免受城镇蔓延的侵蚀，为英国乡村治理营造积极健康的政策环境^[12]。1949年和1968年，英国政府分别设立了自然管理处和乡村委员会，并将这两个部门作为保护乡村景观和管理乡村事务的专门政府部门。1988年，乡村发展委员会建立，标志着政府直接把乡村发展作为核心事务。2001年，环境、食品与乡村事务部（Department for Environment Food and Rural Affairs）成立，作为整个乡村治理体系的国家级统筹核心部门，有意识地将部分权力下放至地方政府和乡村社区，通过鼓励地方政府和社区在应对乡村事务时多与非政府组织机构合作^[13]，促使英格兰的乡村治理形成了政府主导、乡村和非政府组织参与的多元共治体系（图1）。该体系如今在英格兰乡村景观保护、产业发展和城乡一体化建设方面发挥了重要作用^[14]。

1.2 非政府组织参与乡村治理的起源与发展

英国非政府组织遍及社会生活各方面，在数百年英国历史中扮演着重要角色。长期以来，乡村政策设计主要考虑社会经济活动，而较少关注乡村地区环境、政治结构的多样性^[15]。经历了近四个世纪的发展，英国非政府组织在城市和乡村治理过程中与政府形成了良好的合作伙伴关系，为我国

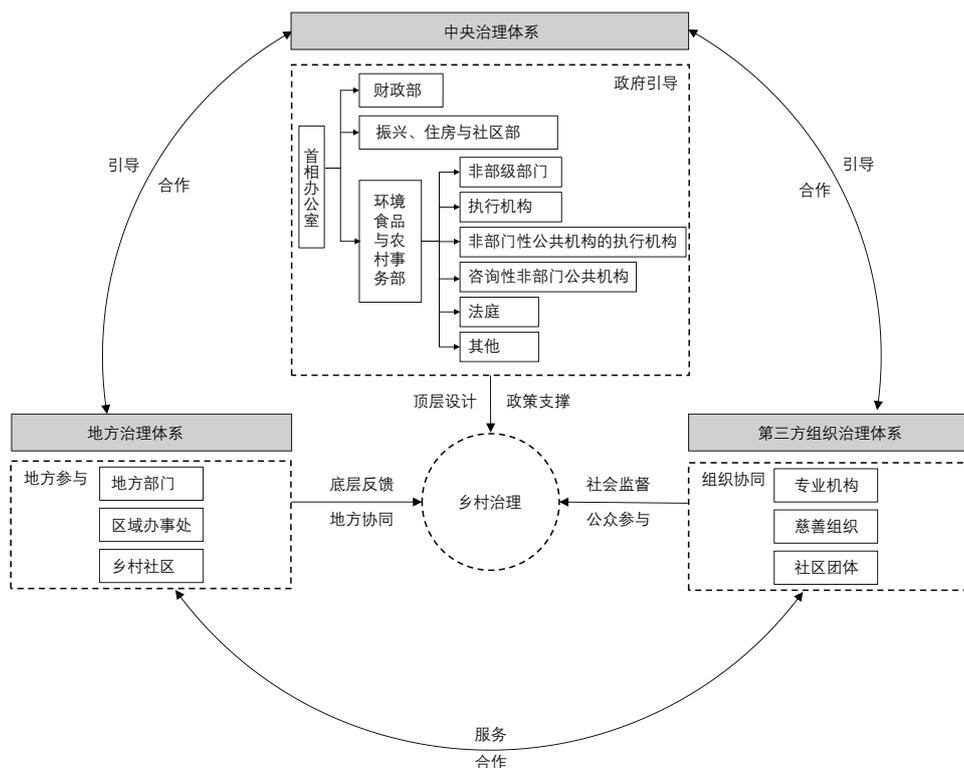


图1 英格兰乡村治理体系

非政府组织与国家、基层政府之间的合作治理提供了典型示范。其演变过程具体可分为起源、发展和成熟三个阶段。

1.2.1 17—18 世纪的起源阶段

不同历史时期，英国对非政府组织有不同表述，主要强调“慈善”和“志愿”两个概念。1601 年，英国颁布了世界上最早的慈善法案——《慈善用途法》，明确了慈善的定义、慈善组织的基本规范和制度框架等^[16]，标志着英国慈善机构在政府支持下的快速发展。18 世纪，英国工业革命促使现代城市兴起，大量城市开发和基础设施建设任务推动了志愿机构和非政府组织的产生。

1.2.2 19—20 世纪中期的发展阶段

19 世纪，英国城市建设加快，产生了对志愿活动的巨大需求，这一时期成为英国非政府组织发展的黄金年代。城乡规划协会（TCPA: Town and Country Planning Association）、皇家城市规划学会（RTPI: Royal Town Planning Institute）、全国住房联合会（NHF: National Housing Federation）和全国地方议会协会（NALC: National Association of Local Councils）等组织相继成立。19 世纪晚期—20 世纪初，英国农业和乡村景观逐渐衰退^[17]，为了保护和改善同一时期的乡村免受城市扩张带来的危害，乡村土地和商业协会（CLA: Country Land & Business Association）、全国农民联盟（NFU: National Farmers Union）、普朗克特基金会（PF: Plunkett Foundation）、英格兰农村社区行动（ACRE: Action with Communities in Rural England）、英格兰乡村保护委员会（CPRE）相继诞生。20 世纪中期，政府力量的介入使得志愿机构和非政府组织逐渐失去主导地位。

1.2.3 20 世纪后期以来的成熟阶段

1979 年，以撒切尔夫人为代表的保守党政府上台，将非政府组织从社会福利服务的辅助性部门变为核心部门。1997 年，工党代表布莱尔担任首相，重新定位了政府公共部门、私营部门与非政府组织之间的关系，扩大了非政府组织的服务范围。随着 1998 年 11 月《政府与志愿及社区组织关系协定》（COMPACT 协议）的签署，英国政府正式以政策的形式确立了与非政府组织的合作伙伴关系^[18]。2010 年，保守党代表卡梅伦上台，号召将社区和志愿组织视为提供社会服务的主要工具。2011 年，卡梅伦政府公布《开放公共服务改革》白皮书，进一步强化了社区居民和社区自治组织在社区服务中的自主权^[18]。

在此背景下，英格兰的 13 个非政府组织为扩大和传播自身影响力和价值理念，共同成立了乡村联盟（表 1），并

达成以下共识：（1）所有英国脱欧后的政策必须以乡村为基础；（2）必须为乡村社区提供平等的政策和资金；（3）决策、资金和交付权必须下放，并让乡村社区参与其中。

2 英格兰非政府组织协同参与乡村治理的作用方式

上文提到，自上而下方面，非政府组织作用于政府，提供专业指导意见；自下而上方面，非政府组织作用于乡村，可以在为乡村提供各种资源和服务的同时更准确地将地方意见反馈给政府^[9]。政府、乡村和非政府组织形成了复杂的治理模式与关系，积极促进乡村的多元共治（图 2）。结合不同非政府组织的工作重点，笔者认为非政府组织作用于乡村治理的方式主要体现为：主导法案政策监督与审查，协调政府资源供给与保障，资助企业活化与建筑维护，支持乡村底层宣传与反馈。

这种作用方式在伦敦大都市区尺度更为明显有效。由于城市化扩张，伦敦大都市区乡村空间不断收缩至边缘区，城乡间的要素流动更容易倾向城市，乡村资源和景观遭到破坏，乡村治理变得更加困难。以英格兰乡村社区行动、英格兰乡村保护委员会、乡村健康与护理联盟（RHCA: Rural Health & Care Alliance）、普朗克特基金会等为代表的非政府组织作为政府之外的理想媒介，灵活地参与到大都市区的城乡互动和乡村治理过程中，凭借自身良好的制度设计与运作体系，双向运作于政府与乡村之间，积极帮助政府与乡村建立良好的合作共治关系，有效推动了伦敦大都市区的乡村治理进程（图 3）。

伦敦大都市区的边界没有明确的官方定义，本研究借鉴邓肯·史密斯（Duncan Smith）的方法^[19]，基于 2011 年英国通勤数据（英国官方公布的最新通勤数据为 2011 年），以外围区域到大伦敦范围 10% 及以上的通勤率为标准，初步划定了包含 94 个地区级空间单元的伦敦大都市区边界（图 4）。

2.1 主导法案政策监督与审查

在中央统筹前提下，非政府组织在国家法案和乡村地方政策制定过程中主导监督与审查。英格兰乡村保护委员会的工作模式最为成熟，其工作途径包括营造社会环境，影响政策制定和立法过程，并依靠技术论证将监督常态化、科学化^[6]。成立至今，该委员会对于《限制带状发展法》（1935 年）、《城乡规划法》（1947 年）、《国家公园与乡村通路法》（1949 年）、《绿带建设法》（1955 年）等法案的出台发挥了重要作用。政策审查方面，2020 年，普朗克特基金会认为《政府规划白皮书》（the Government's Planning White Paper）的提案缺乏细节且会对乡村地区产生不利影响，提出政府规划

表 1 英格兰乡村联盟成员组织概况

组织名称	成立时间	组织规模 / 设置	工作宗旨
英国皇家特许测量师学会 (RICS: Royal Institution of Chartered Surveyors)	1792 年	拥有超过 13.4 万名高素质的受训人员和专业技术人员, 并设有办事处	在土地、房地产、建筑和基础设施的开发与管理方面推广和执行最高的专业标准
乡村服务网络 (RSN: Rural Services Network)	—	有不同级别的成员, 有大约 115 个乡村地方当局成员	通过分享最佳实践和乡村专业知识来支持乡村服务网络的成员组织, 并进行宣传
城乡规划协会	1899 年	—	工作领域涉及: 关注气候变化, 支持社区参与和社会正义, 推广花园城市理念和新城镇计划, 主张健康场所营造, 推动公园和绿色基础设施项目
全国住房联合会	20 世纪初	约有 300 名成员, 在全国的乡村和集镇拥有、管理超过 170 万套房屋	支持住房协会投资乡村住宅和社区, 增加乡村地区的保障性住房数量
乡村土地和商业协会	1907 年	由 2.8 万名土地所有者、农村企业主和专业人士组成, 在英格兰各县设有分支组织	支持、保护和改善农村经济、环境和生活方式, 释放乡村经济的潜力
全国农民联盟	1908 年	由全国农民联盟理事会管理	支持英国农业和园艺发展; 努力保护和促进英国的农场生活
皇家城市规划学会	1913 年	拥有自己的执行委员会和管理委员会, 学会的首席执行官由成员选举产生	呼吁政府围绕建筑和交通采取激进的气候行动, 并为规划部门提供资金
普朗克特基金会	1919 年	—	支持英国各地的乡村社区通过社区业务解决其面临的问题
英格兰乡村社区行动 *	1920 年 (1987 年更名)	拥有超过 1 000 名专业员工, 支持 1 万多个村委会	致力于创建繁荣、包容和经济活跃的乡村社区, 并为其提供所需的服务
英格兰乡村保护委员会	1926 年	设有国家办公室、区域和郡分支机构、地方工作小组	致力于开展乡村保护运动, 以“促进和强化乡村特色, 保护乡村免受破坏性开发, 汇聚和强化乡村支持力量”为目标
全国地方议会协会	1947 年	—	为英格兰各地的地方 (教区和城镇) 议会反馈全国性的声音, 并代表他们开展活动
亚瑟兰克中心 (ARC: Arthur Rank Centre)	1972 年	—	为乡村基督徒、乡村教会及其所服务的社区提供资源和培训, 鼓励其有效参与宣教事务
国家乡村卫生和保健中心 (NCRHC: National Centre for Rural Health and Care)	2017 年	—	制定和解决影响乡村地区卫生和社会护理的主要问题

注: *1920 年 38 个县级组织在全国志愿组织委员会内成立了农村社区委员会常务会议, 1987 年在此基础上更名为英格兰乡村社区行动, 成为一个独立的组织; “—” 表示笔者未查到明确信息。

资料来源: 作者根据各组织官网资料绘制

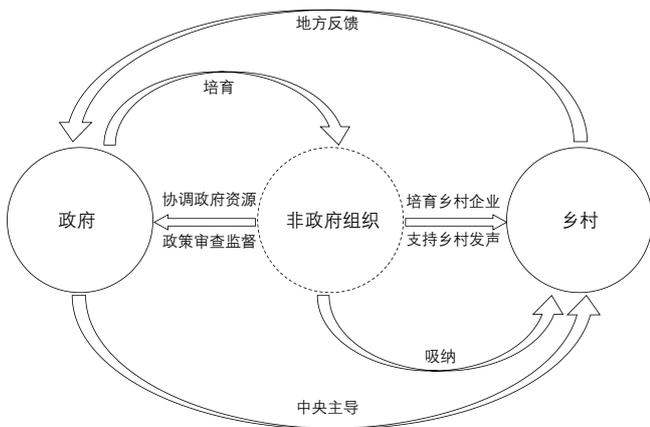


图 2 非政府组织与政府、乡村的关系模式

必须了解和满足乡村需求。2022 年, 乡村服务网络针对政府《振兴白皮书》(The Levelling Up White Paper) 进行审查, 指出其中的评估指标忽略了乡村, 英国振兴、住房与社区部

(Department for Levelling Up, Housing and Communities) 的负责人很快对此进行了回应。以上种种都表明非政府组织对于立法和政策制定的监督审查发挥了直接作用 (表 2)。

针对伦敦大都市区政策的审查监督, 英格兰乡村保护委员会的工作主要集中在乡村交通、景观和农业方面。(1) 审查政府交通政策。委员会对政府制定的《东南交通运输战略草案》进行审查, 提出政府应当加大对公共交通的投资力度, 提倡推广汽车出行与公路建设的替代方案, 以保证乡村地区的可持续与健康出行。(2) 监督乡村景观保护和绿带土地开发。英国乡村将自然环境与人文治理相结合, 希望使乡村成为英国人的精神寄托^[20]。伦敦大都市区的乡村长期遭受城市建设侵占的困扰, 大量绿带土地遭到重新开发, 自 2021 年以来, 整个伦敦绿带的可供重新开发的绿地总量增长 21%。委员会对此表示担忧, 并积极与伦敦大都市区各区合作, 成功向政府提出申请并搁置了绿地再开发计划草案。(3) 推进乡村农业政策转型。19 世纪末 20 世纪初, 随着工业革命的

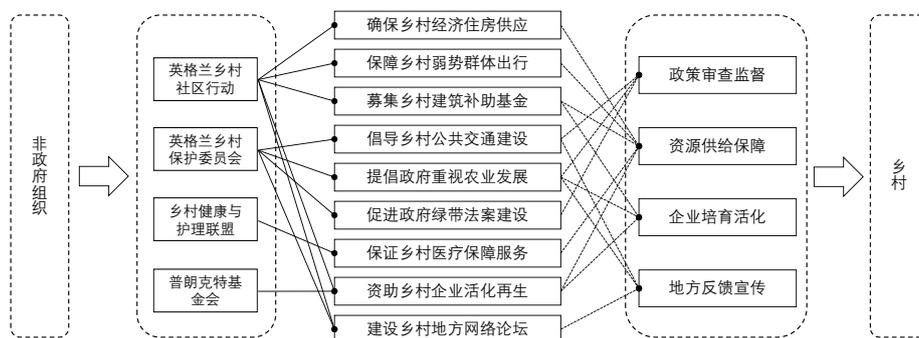
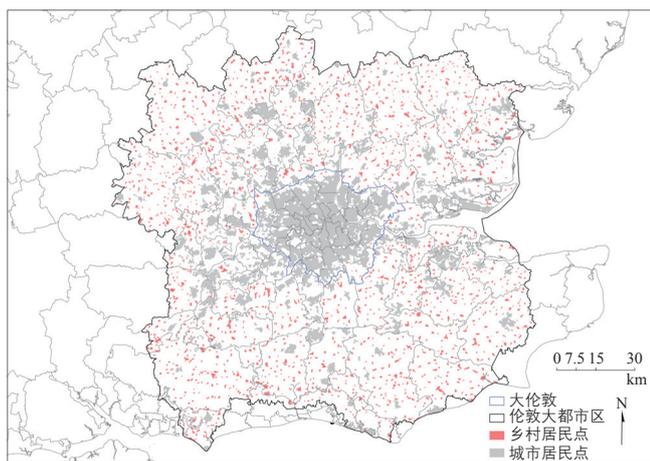


图3 伦敦大都市区非政府组织协同参与乡村治理的具体内容



注：英国2011年城乡分类体系中将城市细分为主要都市区、次要都市区、城镇，将乡村细分为城镇及城郊、小镇、小村庄及分散住宅，图中的乡村居民点包含乡村的所有类型。

图4 伦敦大都市区乡村居民点分布图

资料来源：作者根据 <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/local-enterprise-partnerships-leps-rural-urban-gis-shapefiles> 数据绘制

推进，英国社会用于工业生产的资源数量远远超过农业，“重工轻农”的理念开始在英国社会蔓延，导致农业发展水平停滞不前^[21]。直到1926年委员会成立，才使得英格兰的发展政策逐渐从“重工轻农”转变为“重视农业”，带动了伦敦市郊的乡村振兴运动。

2.2 协调政府资源供给与保障

乡村的发展需要稳定的资源供给，政府支持往往很难直接落实到乡村，因此需要非政府组织的协调（表3）。英格兰乡村社区行动在国家彩票社区基金的资助下，积极探索和开发乡村数字化和信息化服务；全国住房联合会致力于协调全国住房协会以保障乡村经济适用房的供给；国家乡村卫生和保健中心的目标是解决影响乡村地区卫生和社会护理的问题，其与乡村服务网络联合成立的附属组织——乡村健康与护理联盟主要从事乡村地区的健康护理实践工作。

表2 非政府组织主导法案政策监督与审查的作用方式与具体内容

组织名称	作用方式	具体内容
英格兰乡村保护委员会	立法推进	推动乡村立法建设；发起“呼吁政府支持树篱”“不要让政府放松规划”的签署请愿活动
普朗克特基金会	政策审查	审查回应《政府规划白皮书》
乡村服务网络	政策审查	审查《振兴白皮书》，发布《乡村作为一个地区：振兴的隐藏挑战》报告

资料来源：作者根据各组织官网资料绘制

表3 非政府组织协调政府资源供给与保障的作用方式与具体内容

组织名称	作用方式	具体内容
英格兰乡村社区行动	数字服务	新基建计划：探索与开发乡村的数字化、信息化服务
全国住房联合会	住房协调	保障乡村经济适用房
国家乡村卫生和保健中心	医疗保障	解决影响农村地区卫生和社会护理的主要问题
乡村健康与护理联盟	医疗保障	致力于乡村地区的健康护理实践

资料来源：作者根据各组织官网资料绘制

伦敦大都市区尺度上，英格兰乡村社区行动、英格兰乡村保护委员会和乡村健康与护理联盟等非政府组织积极帮助当地乡村争取资源配置。（1）争取经济住房供应。英国住房供应体系经历了政府主导、市场主导、政府+市场相结合的阶段性演变^[22]。政府一方面严控住房补贴和购买成本，住房协会成为社会住房的主要提供者；另一方面引导社会力量协作管理社会住房市场^[23]。在伦敦大都市区，乡村地区住房成本远高于城市地区，英格兰乡村社区行动和英格兰乡村保护委员会等组织对当地住房价格评估后，与政府、住房协会协商，决定增加乡村经济适用房的供应数量。（2）为社交空间募集资金。英国社会广泛认为乡村礼堂是促进乡村人口社交的心脏，英格兰乡村社区行动等组织为了保持乡村礼堂的良好使用，在政府和社会的支持下为乡村礼堂募集了大量补助基金。如在伯克希尔郡，英格兰乡村社区行动在慈善机构“让伯克希尔充满活力”（Get Berkshire Active）

的资助下开展了“激活乡村礼堂”项目，帮助改善居民的孤立问题和体育活动问题（图5）。（3）支持弱势群体乡村教育和学习。乡村土地和商业协会成立的慈善信托基金致力于帮助弱势群体参与有关乡村的学习和体验。如在伯克希尔郡和苏塞克斯郡，乡村土地和商业协会向教育中心捐款以鼓励当地的教育工作者积极帮助有特殊教育需求的儿童。

（4）帮助乡村提高医疗服务水平。乡村健康与护理联盟和英国健康教育组织（HEE: Health Education England）指出目前乡村面临着一系列健康不平等现象，从而提出扩大医学院的入学名额，增加医务人员申请服务于乡村社区的机会，引入创新性乡村医疗培训计划，开展以提高数字健康素养为重点的培训活动^[24]。

2.3 资助企业活化与建筑维护

为了保护英格兰乡村独特的自然景观与建筑资源，非政府组织采取了资助建筑维护、企业活化培训等措施（表4）。英格兰乡村社区行动通过向社会、国家彩票社区基金以及环境、食品和农村事务部募集资金，积极帮助乡村翻修和建造乡村礼堂、社区中心。2018年至今，该组织已成功募集280万英镑用于乡村礼堂改善的专项基金。普朗克特基金会为乡村企业提供上岗培训、心理咨询和资金支持等帮助，迄今为止已成功资助600多家企业，包括乡村酒吧、社区中心和啤酒厂等。

乡村企业是伦敦大都市区乡村产业多元发展的重要对象之一，普朗克特基金会作为全国性慈善机构，迄今为止已资助600多家企业的再生（图6）；英格兰乡村社区行动在国家彩票社区基金和欧洲社会基金的资助下，为乡村企业项目提



图5 伯克希尔郡的乡村礼堂

资料来源：https://ccberks.org.uk/our-projects/community-buildings/

表4 非政府组织资助企业活化与建筑维护的作用方式与具体内容

组织名称	作用方式	具体内容
英格兰乡村社区行动	建筑维护	乡村社区建筑贷款基金；乡村礼堂改善补助基金；新基建计划
普朗克特基金会	乡企培育	大力支持乡村企业

资料来源：作者根据各组织官网资料绘制

供了免费支持和商业指导服务。在赫特福德郡，农贸市场与农场商店遍布乡村地区：农贸市场为农场直接向公众销售家禽等提供了渠道，农场商店（包括咖啡馆或茶室）能够提供新鲜的农产品。迫于竞争和销售压力，许多农贸市场和商店相继关闭，但在英格兰乡村社区行动的努力挽救下，60多家农贸市场和农场商店焕发新生。在萨里郡、苏塞克斯郡和肯特郡，全国农民联盟通过资助培训部分当地农民，帮助他们降低农场业务所需化肥、饲料和燃料等资源的成本，同时倡导农民间分享成功经验。通过该计划，当地农场的经济收益得到明显改善。在肯特郡，全国农民联盟完成了“绿色生长”（Growing Green）培训计划——邀请多达40家园艺、食品和饮料行业的中小型企业自愿参与试点，通过向参与者提供技能服务、知识培训和资金支持，尽可能帮助他们实现净零排放目标。

2.4 支持乡村底层宣传与反馈

1980年代，随着英国政府的权力下放，乡村自治与组织参与成为热潮，非政府组织扮演了传达者的角色，通过与社交媒体广泛合作等方式积极支持乡村地方宣传，同时向政府部门有效反应地方意见和建设需求（表5）。1907年，人们开始注意到乡村居民和土地所有者需要一个充满前瞻性的组

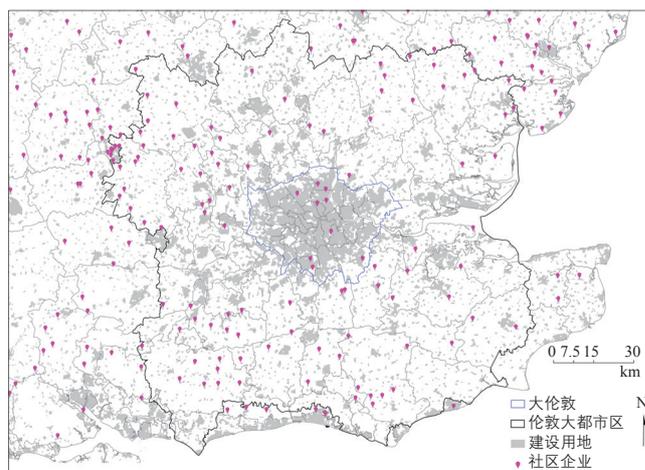


图6 伦敦大都市区受普朗克特基金会资助的社区企业分布图

资料来源：作者根据 https://plunkett.co.uk/ 数据绘制

表5 非政府组织支持乡村底层宣传与反馈的作用方式与具体内容

组织名称	作用方式	具体内容
乡村土地和商业协会	社会发声	为乡村居民和土地所有者发声
全国农民联盟	社会发声	支持英国农业和园艺的发展，为英国农民争取稳定和可持续的未来
乡村集镇小组	底层反馈	确保政府的政策和决策考虑到乡村社区的具体需求和特点

资料来源：作者根据各组织官网资料绘制

织为其宣传，于是成立了乡村土地和商业协会。全国农民联盟代表4.6万多家农业和成长型企业，致力于支持英格兰农业和园艺的发展。乡村服务网络将不同的乡村（集镇）委员会组织在一起，成立了乡村集镇小组（RMTG: Rural Market Town Group），使得乡村地区拥有了强有力的发言权，以确保政府的决策考虑到乡村的具体需求。

在伦敦大都市区，为了让政府和社会民众更详尽地了解乡村，部分非政府组织深入乡村，积极帮助乡村宣传发声。例如英格兰乡村保护委员会在埃塞克斯郡设立的分支组织，一方面代表当地居民与地方部门、国家政府进行接触交谈，确保乡村在政治议程中占有重要席位；另一方面通过与社交媒体等广泛合作，积极传播乡村信息和宣传乡村风貌，为乡村发展创造更强大的吸引力。英格兰乡村社区行动在赫特福德郡的分支组织“赫特福德郡社区发展行动”（CDAHerts: Community Development Action Hertfordshire）为了扩大人们对郡农村事务的讨论和决策参与，专门成立了赫特福德郡乡村问题网络（Hertfordshire Rural Issues Network），代表该地区的乡村社区和企业与服务提供商、相关部门交涉，推广和分享乡村实践工作，就乡村犯罪、就业、住房、卫生、交通、能源、服务等进行探讨，并积极寻求更多团体、组织和个人的参与。

3 英格兰非政府组织协同参与乡村治理对我国的启示

中国乡村在经济发展和土地资源的限制下，乡村政策被传统的“生产主义”观念主导^[20]，乡村社会陷入或“过度自治化”或“附属行政化”的困境^[25]。基于此，我国乡村治理亟须注入非政府组织等社会力量，协调政府资源，帮助培育乡村企业，支持乡村发声，促使乡村健康良性发展。在此背景下，许多乡村尝试建立以乡村精英为核心力量的社会组织介入乡村治理^[25-26]，但其发展还不够成熟，村民与非政府组织的关系仍处在培育之中。英国的乡村治理体系中非政府组织具有很大程度的自主决策能力，其高效的运作方式和治理体系或可为我国乡村治理提供现有制度格局下的可选路径和发展空间。

3.1 政府合理引导组织建设，健全监管法规制度

我国现阶段非政府组织相关立法协商仍存在诸多现实困境^[27]，许多规定采取的“一法统揽”做法很大程度上限制了非政府组织的发展。非政府组织发展较为成熟的国家均具有较完备的法律支撑，如英国的《慈善法》、新加坡的《社团法》、日本的《特定非营利活动促进法》等^[28-30]。我国需要积极借鉴国际经验，促使各级政府承担供给责任并发挥主导作用，建立健全非政府组织法律体系，考虑社会团体的组织

复杂性，对不同类型非政府组织实行区别化监管制度，规范并引导非政府组织的健康发展。

在权力主体上，我国非政府组织对政府有着严重的依附关系，被认为是政府让渡出来的治理工具^[31]。这一现象在乡村尤其明显，早期的农村合作社、乡贤会，如今的村委会、妇联等相关组织均在一定程度上存在定位模糊、结构混乱等问题，有悖于非政府组织的建设初衷^[32]。因此我国政府应当对非政府组织适当放权，由过多行政干预向合理引导、扶持和规范的方向转变，在为其提供合法空间保障的前提下提高非政府组织的多样性和独立性。

3.2 乡村主动吸纳社会力量，完善多级传导机制

2019年中共中央和国务院发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的指导意见》明确了新时期村庄规划的定位要求和工作重点。乡村作为我国国土空间规划体系的基础层级，如何纵向完善垂直传导的乡村内容，与政府建立有效联结，横向推动地方层级的乡村规划治理，与非政府组织等社会力量畅通合作，是当下的重点与难点^[33]。

纵向上，国土空间规划建设以来，我国乡村规划体系需要跳出“多规”分治模式，建立统一的乡村空间规划制度，把握乡村服务职能，构建乡村多级空间传导体系^[34]，加强与政府的联结作用，做到共谋共建，夯实乡村振兴的政策基础。横向上，乡村基层政治职能的转变为非政府组织的发展提供了肥沃的土壤，乡村应当抓住机遇，在基层政府的支持下主动吸纳社会力量、高校人才和乡贤精英，并在乡村内部积极推行多方共治、共同缔造的理念，与非政府组织建立长期有效的合作伙伴关系和畅通协调的信息机制，实现合作的动态滚动与良性循环。

3.3 非政府组织强化内部管理，推动地方宣传服务

我国城乡关系复杂，在治理过程中往往由于信息壁垒而出现政府政策和资源难以协调衔接的情况^[35]，除了针对政府和乡村自身提出建设性意见，还需要从非政府组织内部出发，加强其内部管理运营，提升非政府组织的社会责任感，鼓励其充当政府与乡村之间的桥梁，以协作者的身份在地陪伴、引导乡村自治，帮助乡村合理争取政府资源，通过促进部分村民主体意识的觉醒，提升乡村自治能力，最终实现乡村善治和乡村振兴。

随着网络信息资源向乡村地域的延伸与渗透，乡村物质环境、经济形态、社会网络和空间组织发生了重大改变^[36]，非政府组织可以利用好自媒体、网站等数字信息渠道，积极帮助乡村实现数字化宣传，并进一步藉由政府投资推动乡村数字化资源配置，在未来为乡村和非政府组织吸纳更多新生力量。

4 结论与展望

乡村治理是一个繁杂的过程，政府选择与更具专业性的非政府组织合作，不仅能够保证政策制定的合理性与公平性，也能促进与乡村的良性互动。当然，非政府组织的协同治理并非无懈可击，大部分参与到乡村治理中的非政府组织总是站在乡村的立场上，会出现盲目呼吁抗议政府政策的情况。以伦敦绿带再开发为例，部分非政府组织盲目发动社区团体与社会民众抗议政府，导致部分合理的绿地开发和必要的跨区域交通项目被迫中止，阻碍了城乡一体化进程。鉴于此，非政府组织应当认清其在乡村治理中的定位，充分了解乡村的现实需求，权衡乡村发展与政府政策设计、区域统筹协调之间的局部和整体关系，以达成地方诉求伸张与区域协调统筹之间的平衡。

我国非政府组织受行政体制、社会转型的影响，在发展管理上尚未成熟，在充分认知我国国情的基础上，学习和借鉴国际上非政府组织参与乡村治理的先进经验具有重要意义。同时，日本、新加坡等东方国家的非政府组织在乡村治理中亦有丰富的成功经验，如日本起源于19世纪末的农业协同组合，在近百年发展中形成了“乡村农户—基层农协—县农协中央会—全国农协中央会”的完整体系，为日本乡村经济的发展作出了重大贡献^[37]。未来，笔者将对不同国家进行比较研究，以期为我国乡村治理中非政府组织的发展提供更具价值和普适性的实证参考。UPI

注：文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

参考文献

[1] 武小龙. 英国乡村振兴的政策框架与实践逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2020, 19(6): 23-33.

[2] 沈费伟. 赋权理论视角下乡村振兴的机理与治理逻辑——基于英国乡村振兴的实践考察[J]. 世界农业, 2018(11): 77-82.

[3] 莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界[M]. 贾西津, 魏玉, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.

[4] 贾西津. 国际比较视野中的非营利部门——《全球公民社会: 非营利部门视界》评介[J]. 管理世界, 2002(11): 152-153.

[5] 汪小波, 黄晶. 国外非政府组织理论研究综述[J]. 辽宁行政学院学报, 2012(5): 16-18.

[6] 万涛, 吴纳维. 英格兰乡村保护委员会及乡村保护运动[J]. 国际城市规划, 2019, 34(6): 142-148. DOI: 10.22217/upi.2016.173.

[7] 王名, 李勇, 黄浩明. 英国非营利组织[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.

[8] 高红, 杨秀勇. 西方国家非营利组织参与社区治理的理论与实践逻辑[J]. 天津行政学院学报, 2018, 20(3): 87-95.

[9] 边防, 吕斌. 基于比较视角的美国、英国及日本城市社区治理模式研究[J]. 国际城市规划, 2018, 33(4): 93-102. DOI: 10.22217/upi.2016.136.

[10] BURCHARDT J. Paradise lost: rural idyll and social change in England since 1800[M]. London: IB Tauris, 2002.

[11] ALLANSON P, WHITBY M. The rural economy and the British countryside[M]. London: Earthscan, 2013.

[12] 尼克·盖伦特, 梅丽·云蒂, 苏·基德, 等. 乡村规划导论[M]. 闫琳, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015.

[13] 邓位. 英格兰乡村规划与保护[J]. 风景园林, 2020, 27(3): 86-90.

[14] 任有权. 17世纪中叶以来的英国农业政策[D]. 南京: 南京大学, 2014.

[15] GIUSEPPE G. The bottom-up development model as a governance instrument for the rural areas. the cases of four Local Action Groups (LAGs) in the United Kingdom and in Italy[J]. Sustainability, 2021, 13(16): 9123.

[16] PRATTEN B. Charity Law in England an overview[J]. Asia Pacific journal of social work and development, 2012, 17(1): 21-34.

[17] 文礼朋. 近现代英国农业资本主义的兴衰——农业与农民现代化的再讨论[M]. 北京: 中央编译出版社, 2013.

[18] 阎耀军, 李佳佳. 英国政府社区治理政策与实践及对我国的启示[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2014, 14(4): 8-11.

[19] SMITH D A, SHENB Y, BARROSC J, et al. A compact city for the wealthy? employment accessibility inequalities between occupational classes in the London metropolitan region 2011[J]. Journal of transport geography, 2020, 86: 102767.

[20] 丁士军, 史俊宏. 英国农业[M]. 北京: 中国农业出版社, 2021.

[21] 沈汉. 英国土地制度史[M]. 上海: 学林出版社, 2005.

[22] 颜莉. 英国住房政策阶段性演进评析: 对上海住房发展的启示[J]. 国际城市规划, 2016, 31(6): 74-80.

[23] 孙婧婧. 英国关键劳动力住房政策体系的演变与启示[J]. 国际城市规划, 2023, 38(2): 74-82. DOI: 10.19830/j.upi.2020.492.

[24] ANNIBAL I. August edition of casebook from the Rural Health and Care Alliance[EB/OL]. (2022-08-16)[2022-12-06]. <https://rsnonline.org.uk/august-2022-edition-of-casebook-from-the-rural-health-and-care-alliance>.

[25] 徐晓全. 新型社会组织参与乡村治理的机制与实践[J]. 中国特色社会主义研究, 2014(4): 86-89.

[26] 杨莹, 孙九霞. 乡村旅游发展中非政府组织与地方的关系: 一个双重嵌入的分析框架[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2018, 38(6): 123-127.

[27] 孔令秋. 立法协商中的非政府组织功能及其实现[J]. 学术交流, 2015(3): 120-125.

[28] 杜英歌, 刘延平. 中国非政府组织面临的立法困境及改革[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2011, 13(1): 43-47.

[29] 金锦萍. 外国非营利组织法译汇[M]. 金锦萍, 译. 北京: 北京大学出版社, 2006.

[30] 金锦萍. 外国非营利组织法译汇(二)[M]. 金锦萍, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.

[31] 何华兵, 万玲. 中国非政府组织问责路径探索[J]. 中国行政管理, 2015(11): 67-71.

[32] 程焯. 中国农村非政府组织的发展与完善路径[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2021, 23(5): 111-117.

[33] 张立, 李雯琪, 张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考——兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 70-77.

[34] 冯旭, 王凯, 毛其智, 等. 国土空间规划体系下的乡村空间规划方法——基于规划与治理的一体化视角[J]. 城市规划, 2022, 46(11): 21-31.

[35] 秦德智, 何梦丹, 陈军. 中央与地方政府城乡融合发展政策的多维协同研究[J]. 当代经济管理, 2023: 1-14.

[36] 杨忍, 林元城. 论乡村数字化与乡村空间转型[J]. 地理学报, 2023, 78(2): 456-473.

[37] 王名, 李勇, 廖鸿, 等. 日本非营利组织[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.

(本文编辑: 王枫)