

KOORD-Schriftenreihe

Im Dialog mit China



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Neue Wege der Urbanisierung
und ländlichen Entwicklung

新型城镇化与农村发展

KOORD-Schriftenreihe Band 10

Beijing 2014

协调中心系列丛书 第十册

KOORD-Schriftenreihe Band 10 Beijing 2014
协调中心系列丛书 第十册 北京 2014



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Neue Wege der Urbanisierung und ländlichen Entwicklung 新型城镇化与农村发展

Redaktion

编辑

Übersetzung

翻译

Jonas Rasch

任时洋

Katja Drinhausen

黄雅楠

Zhang Jingle

张敬乐

Dr. Leng Hui

冷慧博士

Katja Drinhausen

黄雅楠

Yang Hong

杨红

November 2014

Inhalt

Die Diversität ländlicher Regionen in Europa	8
<i>Prof. Dr. Doris Schmied</i>	
<i>Universität Bayreuth, Bayreuth</i>	
Ländliche Regionen im Schatten der Urbanisierung: Probleme und Lösungsansätze	31
<i>Prof. Dr. Xu Xianglin</i>	
<i>Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>	
Urbanisierung und gesellschaftliche Transformation: Herausforderungen und Zukunftsperspektiven	45
<i>Frau Prof. Dr. Shi Hong</i>	
<i>Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>	
Ansätze der Ländlichen Entwicklung in Deutschland	62
<i>Dr. Michael Klaus</i>	
<i>Hanns-Seidel-Stiftung Shandong, Qingzhou</i>	

目录

欧洲农村地区的多样性	21
多丽丝·施密特教授(女)	
德国拜罗伊特大学	
城镇化进程中农业发展的滞后: 问题与对策	40
徐祥临教授	
中共中央党校经济学部	
城镇化与社会转型: 挑战与前景	56
施红教授(女)	
中共中央党校经济学部	
德国农村发展的理论与方法	72
迈克尔·克劳斯博士	
汉斯·赛德尔基金会山东项目负责人	

Vorwort

Das Thema „Neue Wege der Urbanisierung und ländlichen Entwicklung“ war im März 2014 Gegenstand eines akademischen Dialogs der Hanns-Seidel-Stiftung mit der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (Zentrale Parteihochschule). Die Kooperationsveranstaltung widmete sich damit einer Thematik, die sowohl für China als auch für Deutschland und Europa von zentraler Bedeutung ist: der Entwicklung von Stadt und Land.

Die Förderung einer ausgewogenen Entwicklung von Stadt und Land steht in China aktuell ganz oben auf der politischen Agenda. Die zunehmenden Disparitäten zwischen beiden Räumen sowie die damit zusammenhängende Abwanderung von Hunderten von Millionen ländlicher Arbeitskräfte in die Städte bringen große Herausforderungen mit sich. Lebten 1978 nur 17,8 Prozent der Bevölkerung in Städten, so waren es 2011 schon mehr als die Hälfte. Bis 2030 wird eine Urbanisierungsrate von 70 Prozent erwartet. Die Volksrepublik wird sich damit innerhalb eines halben Jahrhunderts von einer ländlich geprägten zu einer städtischen Gesellschaft wandeln. Die Probleme, die China im Rahmen dieser Transformation zu bewältigen hat, sind ungleich schwerwiegender als diejenigen, mit denen europäische Länder in vergleichbaren Phasen ihrer Entwicklung konfrontiert waren. Gründe sind vor allem die beispiellose Geschwindigkeit, in der sich die Veränderungen vollziehen, sowie die schiere Zahl an Menschen, die von ihnen betroffen sind.

Doch auch in Europa sieht man sich mit ähnlichen Fragestellungen konfrontiert. In vielen Ländern hält die Landflucht unverändert an. Wie in China sind die Unterschiede in den Ausgangslagen und Entwicklungsständen einzelner Länder und Regionen Europas groß, was die Bewältigung dieser Wanderungsbewegungen zusätzlich erschwert. Die Formulierung von angemessenen politischen Maßnahmen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Regionen ist deshalb nicht nur innerhalb der Länder, sondern vor allem auch im Rahmen der Europäischen Union eine wichtige Fragestellung.

Sowohl die Einschätzungen der eingeladenen Experten, deren Beiträge in diesem Band wiedergegeben werden, als auch die anregenden Diskussionen während der Veranstaltung haben bestätigt, dass China, Deutschland und Europa oftmals vor den gleichen Herausforderungen im Bereich der Stadt- und Landentwicklung stehen. Trotz vorhandener Unterschiede zwischen den Ländern ist daher der intensive Erfahrungsaustausch für beide Seiten gewinnbringend. Es wurde immer wieder deutlich, wie wichtig eine nachhaltige

Förderung der ländlichen Räume zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung ist, um den Abbau regionaler Disparitäten zu unterstützen und Teilhabegerechtigkeit zu fördern.

Die Hanns-Seidel-Stiftung, seit 1990 im Bereich ländliche Entwicklung in China aktiv, unterstützt mit ihren Aktivitäten diese Bemühungen. Pilotprojekte nach dem Vorbild der deutschen Dorferneuerung und Flurneuordnung weisen auf, wie ländliche Räume selbstverantwortlich nachhaltig entwickelt werden können. Durch Erarbeitung von praxisnahen Strategien und Konzepten, Qualifizierung ausgewählter Zielgruppen im ländlichen Raum durch Umschulungs-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Beratung kommunaler Entscheidungsträger in Fragen der ländlichen Entwicklung sowie Schulungsprogramme im Bereich Flurneuordnung, Dorferneuerung und Regionalentwicklung wird exemplarisch aufgezeigt, wie der Strukturwandel in der Landwirtschaft aufgefangen und die Lebensbedingungen und Lebensqualität der Bürger verbessert werden können. Ziel ist es, zu zeigen, dass der ländliche Raum als eigenständiger Lebens- und Arbeitsraum einen Gegenpol zur Urbanisierung bilden kann.

Die seriöse Erörterung komplexer und in ihrer Tragweite kaum zu überschätzender Fragen der Urbanisierung und Entwicklung ländlicher Räume erfordert einschlägige Sachkenntnis und Erfahrung. Mein Dank gilt daher der Zentralen Parteihochschule für die stets gute Zusammenarbeit sowie den Teilnehmern und Diskutanten für die offene und aktive Diskussion. Besonders danken möchte ich den Referenten, darunter den Wissenschaftlern und Experten der Zentralen Parteihochschule, der Universität Bayreuth und der Hanns-Seidel-Stiftung. Der konstruktive akademische Dialog ermöglichte ein weiteres Mal Einblicke in die aktuelle politische und wissenschaftliche Diskussion des jeweils anderen Landes und hat zur Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses zwischen Deutschland und China beigetragen.

Alexander Birle

Hanns-Seidel-Stiftung, Beijing

November 2014

前言

2014年3月汉斯·赛德尔基金会与中共中央党校共同举办了以“新型城镇化与农村发展”为主题的学术研讨会。城乡发展这一议题不仅对中国有着重要意义，对德国和欧洲来说也是如此。

促进城乡协调发展现在已被中国列为最重要的政治议程之一。不过，不断扩大的城乡差距及由此产生的百万农村劳动力进城务工的情况为此带来了巨大的挑战。1978年城镇人口仅占总人口的17.8%，2011已经超过50%。从常住人口看，到2030年城镇化率将达到70%。中国将在半个世纪之内实现从农村向城市为主体的社会转型。但是在这一转变过程当中，中国需要克服的问题，要比欧洲国家在其发展的同样阶段所面临的问题困难得多。原因主要在于，如此之高的城镇化速度前所未有，期间所涉及到的人口非常之多。

其实欧洲也面临着相似的问题，很多国家近几年都存在着人口迁出的情况。由于各国和欧洲各地区的国情和发展情况差距很大——如同中国各地区一样，格外增加了处理人口迁移问题的难度。采取相应政治措施以在城乡地区创造等值的生活条件，不仅是在欧洲各国国内，在欧盟也是一个重要议题。

无论是从收录在“对话中国”系列丛书第十册中的本次大会受邀专家学者所撰写的四篇文章中表达出的观点，还是与会人员在大会中的讨论，都表明，中国、德国和欧洲在城乡发展方面经常面临着相似的问题。尽管国与国之间如此不同，但中德两国之间互相交流经验将多有裨益。同时也愈发可见，促进农村地区发展、改善农村人民生活水平的重要性，也只有如此，才能有助于缩小地区差距、促进公民社会参与的平等。

从1990年起就活跃在中国农村发展领域的汉斯·赛德尔基金会，正是通过开展各种工作和项目致力于为此添砖加瓦。以德国村庄革新和土地整理为范本的示范项目的开展，充分表明，农村地区怎样才能独当一面地进行可持续发展。制定实践导向的策略和措施，通过转型培训、进修和继续教育培训农村目标群体，为地区决策者在农村发展方面提供咨询以及提供土地整理、村庄革新及地区发展方面的培训，这些经验都展示了如何进行农村结构调整及改善农村生活条件和质量。由此表明，农村地区是一个相对独立的生活与劳动空间，可以成为城镇化的另一端。

对于城镇化与农村发展这一复杂而又影响力巨大的问题进行讨论，必须具备相关的专业知识与经验。在此，请允许我向中共中央党校对于我们的良好合作，向本次会议所有与会人员对于他们的积极参与以及开放的讨论致以衷心的感谢！特别要感谢来自中共中央党校、德国拜罗伊特大学及汉斯·赛德尔基金会的报告人！有建设性的学术对话与交流能够使大家再次了解两国当前政治与学术界的讨论，有助于加深中德双方的相互理解。

刘小熊

汉斯·赛德尔基金会，北京

2014年11月

Die Diversität ländlicher Regionen in Europa

Prof. Dr. Doris Schmied

Dieser Beitrag versucht ein Schlaglicht auf die Heterogenität der ländlichen Regionen in Europa, vor allem der Europäischen Union, zu werfen, indem er aktuelle Entwicklungen und ihre Hintergründe analysiert. Nach einer Phase des geringen Wachstums der Städte hat sich die Verstädterung im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts wieder beschleunigt und ländliche Räume verlieren erneut an Bevölkerung.¹ Dennoch bilden ländliche Regionen weiterhin eine wichtige und nicht zu unterschätzende Raumkategorie.

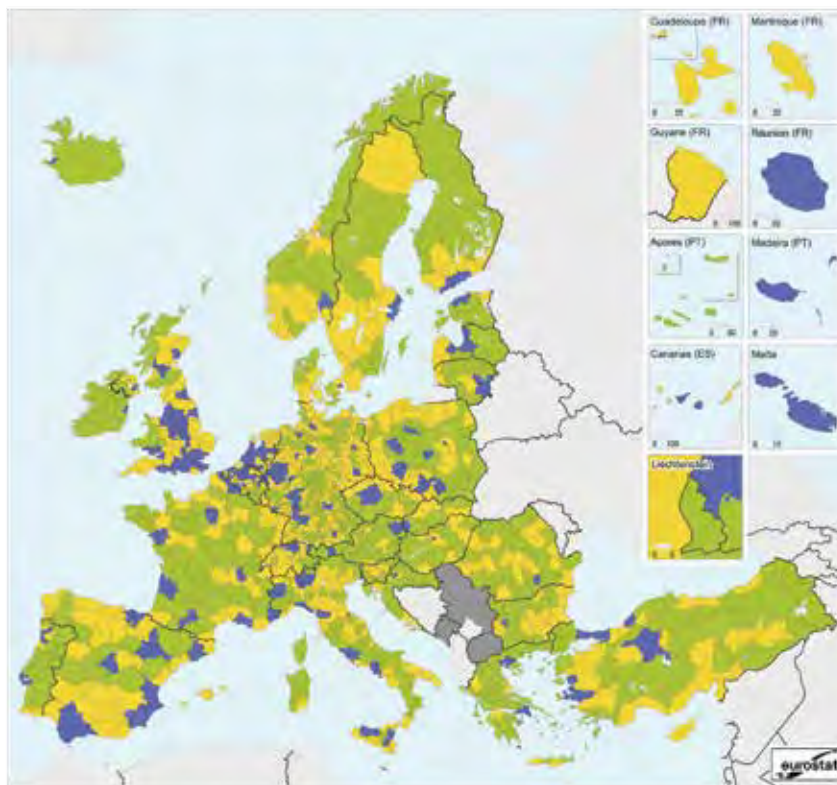
Grundlegend für eine vergleichende Darstellung der ländlichen Regionen ist die Definition von „ländlich“. Dies ist schwierig, denn eigentlich handelt sich bei „städtisch“ und „ländlich“ nicht um dichotome Raumkategorien, sondern um ein Stadt-Land-Kontinuum. Es gibt zudem sehr viele verschiedene, auch deutlich voneinander abweichende (nationale oder internationale) Klassifikationsversuche. Für Europa ist die gebräuchlichste die 3-klassige EU-Typologie, die meist auf NUTS-3-Ebene (*nomenclature of units for territorial statistics*, mit 1.294 NUTS-3-Regionen in der EU-27) verwendet wird. Sie berücksichtigt die Bevölkerungsdichte (durch Betrachtung von Gitterzellen einer Größe von einem Quadratkilometer) und identifiziert dabei städtische Cluster mit einem Minimum von 300 Einwohnern pro Quadratkilometer und von 5.000 Einwohnern pro Siedlung. Nach weiteren Bearbeitungsschritten entsteht eine Klassifikation der regionalen Raumeinheiten der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die zwischen „vorwiegend ländlich“, „intermediär“ und „vorwiegend städtisch“ unterscheidet. Sie wurde letztmals 2010 angepasst und umfasst neben EU-Ländern auch EFTA-Länder und Beitrittskandidaten.² Der Vorteil der Typologie ist das konsistente Vorgehen, von Nachteil ist allerdings die schwierige, langwierige und nicht immer vollständige Sammlung von Daten.

Nach dieser Klassifikation war 2012 mehr als die Hälfte der Landfläche der EU vorwiegend ländlich (51,3 Prozent), allerdings lebten dort nur 22,3 Prozent der Bevölkerung. In den intermediären Regionen mit 38,7 Prozent der Fläche lebten 35,3 Prozent und in den vorwiegend städtischen Regionen mit nur 10

¹ Vgl. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Population Estimates and Projections Section (Hrsg.) (2013): World Urbanization Prospects - the 2011 Revision, URL <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm> [04.05.2014].

² Vgl. Eurostat, Regional Statistics Team (Hrsg.) (2013): Updated urban-rural typology: integration of NUTS 2010 and the latest population grid, in: Statistics in Focus 16/2013, hrsg. von Eurostat, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology_update [24.04.2014].

Abbildung 1: Typologie städtischer-ländlicher Regionen auf NUTS-3-Ebene³



Administrative Grenzen © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Kartografie Eurostat – GISCO, 05/2013

- Überwiegend städtische Regionen (ländliche Bevölkerung < 20 % der Gesamtbevölkerung)
- Intermediäre Regionen (ländliche Bevölkerung 20–50 % der Gesamtbevölkerung)
- Überwiegend ländliche Regionen (ländliche Bevölkerung > 50 % der Gesamtbevölkerung)
- Daten nicht verfügbar

0 200 400 600 800 km

Basierend auf dem Bevölkerungsraaster 2006 und NUTS 2010
Quelle: Eurostat Statistisches Jahrbuch 2013

³ Eurostat (Hrsg.) (2013): *Regional Yearbook 2013*, S. 239, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/regional_yearbook [24.04.2014].

Prozent der Fläche 42,4 Prozent der Bevölkerung.⁴ Die Anteile der Kategorien in den verschiedenen Mitgliedsländern sind sehr unterschiedlich. In Zypern, Luxemburg und Malta gibt es keine überwiegend ländlichen Gebiete.

Bestimmende Prozesse und Ereignisse des Umbaus ländlicher Räume

Die ländlichen Regionen in Europa durchlaufen fundamentale demographische, ökonomische und soziale Veränderungen, die im Allgemeinen als „ländliche Restrukturierung“ bezeichnet werden. Der entscheidende Motor für diese Entwicklung ist die Globalisierung.

Globalisierung ist kein ausschließlich städtisches Phänomen, selbst wenn größere Städte meist als Hebel oder Knoten der Entwicklung agieren. Auch ländliche Regionen in Europa befinden sich unter dem Einfluss der Globalisierung, die Steger als „a multidimensional set of social processes that create, multiply, stretch, and intensify worldwide social interdependencies and exchanges while at the same time fostering in people a growing awareness of deepening connections between the local and the distant“ definiert.⁵ Zu diesen einzelnen Prozessen gehören beispielsweise die Marktliberalisierung, die Ausdehnung von Netzwerken, Aktivitäten und Abhängigkeiten über weite Distanzen, die Intensivierung der internationalen Mobilität, die Beschleunigung von Informationsflüssen und die Zunahme des Wissens über internationale beziehungsweise weltweite Entwicklungen und das Einbeziehen in das eigene Handeln.

Ländliche Regionen sind sehr ungleich von diesen Entwicklungen betroffen, denn Globalisierungsprozesse verlaufen völlig unterschiedlich in verschiedenen Regionen. Die Ergebnisse sind abhängig von Art und Kombination sowie Geschwindigkeit der einzelnen Prozesse, aber auch von nationalen, regionalen und sogar lokalen Voraussetzungen und Reaktionen. So entsteht zwar eine *global countryside*⁶, doch dieser globalisierte ländliche Raum ist ein Patchwork mit sehr unterschiedlicher Ausprägung.

Während die Globalisierung den allgemeinen Gesamtrahmen bildet, sind Entwicklungspfade wichtig für das Verständnis von Ähnlichkeiten in der sozio-ökonomischen Entwicklung. So teilen etwa die ländlichen Räume Skandinaviens oder Südeuropas jeweils viele Gemeinsamkeiten aufgrund ihrer Ressourcenausstattung und historischen Entwicklung.

Besonders deutlich ist die Pfadabhängigkeit der ländlichen Regionen in den Ländern Ost- und Zentraleuropas aufgrund ihrer jüngeren gemeinsamen

⁴ Vgl. Eurostat (2013).

⁵ Steger, Manfred B. (2013): *Globalization. A Very Short Introduction*, Oxford, S. 13.

⁶ Vgl. Woods, Michael (2007): *Engaging the global countryside: globalization, hybridity and the reconstitution of rural place*, in: *Progress in Human Geography* 31 (4), hrsg. von der University of Wollongong, S. 485-507.

Geschichte. Nach der Prägung durch die Zugehörigkeit zum Ostblock erlebten die Länder in den 1990er und 2000er Jahren eine grundlegende gesellschaftliche Transformation. Für die ländlichen Regionen besonders bedeutend waren die Landreform (mit Auflösung der staatlichen Kombinate durch Restitution oder Reprivatisierung und Wiederentstehen vieler kleiner beziehungsweise kleinster Einheiten) sowie der Beitritt zur EU (mit der Entstehung von neuen Bewegungsmustern von Personen und Waren).

Entwicklungen werden aber auch deutlich durch Ereignisse beeinflusst, die als Katalysatoren wirken können. Das zeigte sich beispielsweise an der Finanz-, Immobilien- und Wirtschaftskrise, die 2008 einsetzte und bis heute nicht völlig überwunden ist. Dabei war die Resilienz und Fähigkeit zur Rekonvaleszenz in den ländlichen Regionen sehr unterschiedlich, insgesamt gesehen erwiesen sie sich aber als widerstandsfähiger als städtische und intermediäre Regionen.⁷

Demographische Entwicklungsaspekte

Eine wichtige Komponente der Entwicklung in den ländlichen Regionen sind die demographischen Veränderungen, denn Bevölkerungswachstum und -bewegung sind Ursache für und gleichzeitig Folge von sozio-ökonomischen Veränderungen. In den 2000er Jahren verlief die demographische Entwicklung in den vorwiegend städtischen und intermediären Regionen, aber auch einigen vorwiegend ländlichen Regionen, positiv, während in anderen vorwiegend ländlichen Regionen in Portugal, Spanien, Deutschland, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Griechenland eine negative Bevölkerungsentwicklung einsetzte oder sich fortsetzte.

Betrachtet man alleine das natürliche Bevölkerungswachstum, zusammengesetzt aus Geburten- und Sterbefällen, so teilt fast die gesamte EU den Trend zu einer geringen Fertilität. In allen Ländern lag die Fertilität 2011 unter dem Reproduktionsniveau von 2,1 Geburten pro Frau, im Durchschnitt bei nur 1,51 Kindern, in sechs Mitgliedsländern bei sogar unter 1,5 Kindern. Bei den Regionen – egal ob städtisch, intermediär oder ländlich – waren die einzigen Ausnahmen mit einer Fertilität über dem Erhaltungsniveau Überseegebiete der EU (Guayana, Réunion, Guadeloupe und Ciudad Autónoma de Melilla) sowie einige Regionen in England (Outer London, Dorset und Somerset) und Frankreich (Nord-Pas de Calais). Die niedrigsten Fruchtbarkeitsraten wurden in den Regionen der östlichen und südlichen EU-Mitgliedstaaten verzeichnet. Bei der Mortalität ist der West-Ost-Unterschied sogar noch deutlicher ausgeprägt: Hier ist die Lebenserwartung in den Regionen der alten EU-Mitgliedstaaten deutlich höher als in denen der neuen Mitgliedstaaten. In der gesamten EU lag sie 2010 bei Frauen bei durchschnittlich 82,9 Jahren bei der Geburt und für Männer bei 77,0 Jahren; auch hier spielen Stadt-Land-Unterschiede nur eine untergeordnete Rolle.

⁷ Vgl. Eurostat (2013).

Bestimmend für die demographische – und eng damit verknüpft auch für die sozioökonomische – Entwicklung der Regionen ist daher vor allem die Migration, zahlenmäßig in erster Linie die Binnenwanderung, aber immer mehr auch die internationale Wanderung. Dabei gibt es sehr viele verschiedene Migrationsmuster, die ländliche Räume als Quell- oder Zielgebiet haben. Von den ländlich-städtischen, städtisch-ländlichen und ländlich-ländlichen Wanderungen sollen hier nur einige Beispiele vorgestellt werden.

1) Bildungs- und Ausbildungswanderung in den neuen deutschen Bundesländern

Von der Binnenwanderung von jungen Menschen in die Städte sind viele ländliche Regionen in Europa betroffen. Die Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen wandert vorwiegend aus Bildungsmotiven, obwohl berufliche Aspekte ebenfalls eine deutliche Rolle spielen. In der Bundesrepublik wird dieses Migrationsmuster durch die bestehenden regionalen Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland verstärkt. Die „Abstimmung mit den Füßen“ hat seit der Wiedervereinigung zu großen Bevölkerungsverlusten vor allem in den peripheren ländlichen Gebieten der neuen Bundesländer geführt, wobei Frauen überproportional in die Städte – insbesondere in Universitätsstädte und in Stadtregionen der westlichen Bundesländer – abgewandert sind.⁸ Dies resultiert in einem deutlichen Verlust von Humankapital – Frauen erreichen in der Regel höhere und bessere Schulabschlüsse –, erschwert die Partnerwahl für Männer und verringert die Zahl der Geburten auch für die Zukunft.

2) Arbeitswanderung aus den neuen EU-Ländern nach Großbritannien

Die Arbeitswanderung nach Großbritannien ist ein Beispiel für die zunehmend europäisierte Suche nach Arbeitsplätzen, bei der die Quellgebiete zwar nicht ausschließlich, aber doch zum beträchtlichen Teil ländlich sind. Bei der Osterweiterung der EU im Jahre 2004 konnten sich die alten EU-Mitgliedsländer Übergangsfristen bis zur endgültigen Freizügigkeit der Personen aus den neuen Mitgliedsländern ausbedingen. Nur das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden verzichteten völlig auf diese Übergangsfrist, weshalb sie sofort zu Zielen der Zuwanderung wurden. Ungewöhnlich für Großbritannien, das seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bereits viele Einwanderungsphasen erlebt hatte, war, dass bei dieser Migrationswelle auch ländliche Regionen einen deutlichen Zustrom verzeichneten. Personen aus den sogenannten A8-Staaten, insbesondere aus Polen, migrierten etwa nach East Anglia, Hereford, ja selbst in die peripheren schottischen *highlands and islands* und nahmen Tätigkeiten in der Landwirtschaft, Fischerei, im Bausektor, Gesund-

⁸ Vgl. Maretzke, Steffen (Hrsg.) (2012): *Schrumpfend, alternd, bunter? Antworten auf den demographischen Wandel*, URL http://www.dgd-online.de/fileadmin/publikationen/dgd-online_01_2012_Schrumpfend_alternd_bunter.pdf [22.04.2014].

heitswesen und Tourismus auf. Die schottische Regierung sah darin eine Chance, das drohende negative Bevölkerungswachstum auszugleichen.⁹

3) Interkontinentale Arbeitsmigration am Beispiel von afrikanischen Landarbeitern in Italien

Ländliche Gebiete sind nicht nur von innereuropäischen Wanderungsströmen betroffen, viele südeuropäische Regionen sind sogar Ziel von interkontinentalen und globalen Migranten. Das gilt insbesondere für Kalabrien, wo viele illegale Einwanderer aus Afrika aufgrund ihres prekären Status als schlecht bezahlte Landarbeiter im Anbau und der Ernte von Zitrusfrüchten tätig sind.¹⁰ Aufgrund des stark saisonalen Bedarfs an Arbeitskraft hat sich ein Wanderarbeitssystem entwickelt, das auch andere Regionen des Mezzogiorno mit einschließt. Diese Form der Wanderung schafft soziale Probleme in den ländlichen Gebieten und nützt ökonomisch allenfalls größeren Agrarproduzenten, vor allem aber den internationalen Handelsketten, die die Einkaufspreise für Obst und Gemüse drücken.

4) Wohlstandsmigration am Beispiel der Alpen

Eine völlig andere Art der Migration in einige ländliche Regionen Europas ist die so genannte Wohlstandswanderung, auf Englisch wohl treffender als *amenity migration* bezeichnet. Sie erfolgt in Regionen mit landschaftlicher Attraktivität, klimatischer Gunst oder interessantem sozialen, kulturellen und touristischen Infrastrukturangebot. So sind beispielsweise die Alpengebiete in Frankreich, der Schweiz, Österreich und Italien aufgrund ihrer landschaftlichen Schönheit sowie Eignung für Winter- und Sommersport nicht nur Zielgebiete für Touristen, sondern auch für gut bemittelte Personen aus dem In- und Ausland, die Zweitwohnsitze oder Ferienwohnungen beziehungsweise -häuser erwerben. Dies bietet zwar unbestrittene Vorteile für die Baubranche und einige Dienstleistungsbereiche, hat aber auch negative Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und den sozialen Zusammenhalt.

In der Schweiz hat der starke Zustrom von Zweitwohnsitzlern dazu geführt, dass viele Alpendörfer überformt wurden und teure Infrastruktur für diejenigen Personen vorgehalten werden muss, die nur einige Monate oder Wochen im Jahr tatsächlich anwesend sind. Gerade in peripheren Orten beträgt der Zweitwohnsitzanteil manchmal mehr als 30 Prozent, ja sogar bis über 50 Prozent.¹¹

⁹ Vgl. Schmied, Doris (2012): Zuwanderung von Arbeitsmigranten als Rettung für die europäische Peripherie? Das Beispiel Schottland, in: *Peripherien in Europa zwischen Rückbau und Umbau*, hrsg. von Doris Schmied, Göttingen, S. 97-124.

¹⁰ Vgl. Corrado, Alessandra (2011): *Clandestini in the orange towns: migrations and racisms in Calabria's agriculture*, in: *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts* 4 (2), hrsg. von John A. Powell und Mac A. Stewart, Bloomington, S. 191-201.

¹¹ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE / Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Hrsg.) (2010): *Zweitwohnungen*.

5) Ruhestandswanderung

Diese Form der Wanderung ist der *amenity migration* sehr ähnlich. Die Wanderungsneigung von Menschen nimmt zwar mit zunehmendem Alter ab, aber kurz vor oder bei Erreichen des Ruhestands suchen sich einige Personen nochmals einen neuen Wohnsitz, im eigenen Land, aber auch im Ausland. Bereits seit einigen Jahrzehnten zählen attraktive ländliche Regionen wie die Küstengebiete oder Inseln Spaniens, Gebiete im französischen Midi, die portugiesische Algarve oder die italienische Toskana zu den bevorzugten Zielen, in letzter Zeit werden aber auch ländliche Regionen im östlichen Europa, zum Beispiel in Slowenien, Kroatien, Rumänien, Bulgarien und der Türkei, als Ruhesitzziel beliebt.

Am bedeutendsten ist die Ruhestandswanderung wohl in den ländlichen Regionen Spaniens, wo nach Schätzungen über 750.000 Migranten vor allem aus EU-15-Ländern leben sollen, mit großen Auswirkungen auf Immobilienmarkt, Infrastruktur und Dienstleistungen, aber auch auf die lokale und regionale Politik. Der Ansturm auf begehrte Gebiete hat zu hohem Landverbrauch für neue Siedlungen geführt, wobei ein beachtlicher Teil der Häuser sogar illegal erbaut wurde und nun wieder abgerissen werden soll.

Eine Folge der hier exemplarisch dargestellten Wanderungsströme sind Unterschiede in der demographischen Alterung. Wie diese abläuft, wie rasch und welche Probleme dadurch entstehen, ist von den jeweiligen Migrationsbewegungen abhängig. Besonders problematisch ist die Kombination zwischen einer rasch alternden und einer schrumpfenden Bevölkerung, wie sie sich beispielsweise in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands oder des nördlichen Spaniens findet. Dies zeigt sich unter anderem an massivem Leerstand von Wohn- und Geschäftsgebäuden und führt im Extremfall zum „Aussterben“ (Wüstung) ganzer Siedlungen.

Die wichtigsten demographischen Herausforderungen, die sich damit ländlichen Regionen in Europa stellen, sind

- das Halten der Bevölkerung in ländlichen Abwanderungsregionen durch Attraktivitätssteigerung insbesondere für junge Menschen und junge Erwachsene (geeignete regionale Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, Arbeitsplätze);
- das Ermöglichen der Rückkehr und Anziehen neuer Bewohner (Arbeitsplätze, Infrastruktur und Dienstleistungen);
- die Akzeptanz und das Gestalten des Alterungsprozesses (insbesondere der veränderten Verkehrs-, Versorgungs- und Gesundheitsbedürfnisse); sowie
- die Akzeptanz und das Gestalten des Schrumpfungsprozesses in davon betroffenen Regionen (schrumpfungsorientierte Planung).

Ökonomische Entwicklungsaspekte

Entscheidend zur Vermeidung einer „Abstimmung mit den Füßen“ in ländlichen Regionen ist die ökonomische Situation, insbesondere die Situation auf dem Arbeitsmarkt.

In einigen Ländern Osteuropas ist die Beteiligung der Personen im erwerbsfähigen Alter am Arbeitsmarkt in ländlichen Regionen merklich unterdurchschnittlich, in Westeuropa sind die Unterschiede zwischen den Gebietskategorien geringer. Der Anteil der Frauen an der ökonomisch aktiven Gesellschaft über 25 Jahren lag 2011 zwischen 40,1 Prozent (ländliches Irland) und 51,1 Prozent (ländliches Litauen).¹² Die unterproportionale Beteiligung am Erwerbsleben liegt wahrscheinlich immer noch am traditionellen Rollenverständnis, zum überwiegenden Teil aber wohl an den eingeschränkten Chancen auf dem offiziellen Arbeitsmarkt. Allgemein gilt, dass das Berufsspektrum auf dem Land geringer ist als in der Stadt, dass es mehr männerspezifische Berufe gibt als frauenspezifische, dass die Möglichkeiten für geregelte Teilzeitarbeit beschränkt sind und dass die Chancen für Hochqualifizierte geringer sind. Dass es dennoch erhebliche Unterschiede zwischen ländlichen Regionen gibt, zeigt, wie wichtig der jeweilige nationale politische Rahmen ist.

Zwar ist die Arbeitsmarktbeteiligung teilweise geringer, dafür sind es die Arbeitslosenquoten auch. Sie variieren zwar in Abhängigkeit von der jeweiligen ökonomischen Situation des Staates, liegen aber – mit Ausnahme von ländlichen Regionen in Irland und in einigen zentral- und osteuropäischen Ländern – meist unter denen der städtischen und intermediären Regionen. Besonders deutlich sind die Kontraste zwischen ländlichen Regionen mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen (mit Werten bis über 50 Prozent), wie zum Beispiel in Spanien und Griechenland, und Regionen mit geringer Jugendarbeitslosigkeit (unter 10 Prozent), in denen teilweise, wie etwa in einigen Regionen Österreichs, Deutschlands und der Schweiz, Auszubildenden- und Fachkräftemangel herrscht.

Im Zuge der ländlichen Restrukturierung haben sich gravierende Veränderungen in der Zusammensetzung der Wirtschaftssektoren für die ländlichen Regionen ergeben. In weiten Teilen Europas ist der Prozess der Deagrarisierung, das heißt der Verlust der Bedeutung des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) für ländliche Regionen, schon weit fortgeschritten.

So hat die Agrarproduktion per se ökonomisch gesehen nur noch eine geringe Bruttowertschöpfung – sie schwankte 2010 zwischen 2,1 Prozent in Deutschland und 11,2 Prozent in Bulgarien –, erzielt aber proportional vergleichsweise höhere Beschäftigungseffekte (zwischen 3,3 Prozent in Schweden und 39,0 Prozent in Rumänien).¹³ Jedoch umfasst die Agrarwirtschaft mehr als die Primärproduktion von Nahrungsmitteln, sie sollte in ihrem

¹² Vgl. Eurostat (2013).

¹³ Vgl. ebd.

breit gefächerten Multifunktionalismus wahrgenommen werden. Dieser zeigt sich ökonomisch an der Diversifikation landwirtschaftlicher Betriebe, zum Beispiel durch Weiterverarbeitung von Agrarprodukten, Tourismus oder Energiewirtschaft, der Agrofood-Clusterbildung weiterverarbeitender Betriebe in ländlichen Regionen sowie ökologisch an der hohen Bedeutung für die Natur und Umwelt durch Erfüllung von Funktionen im Landschaftsschutz, der Erhaltung der Biodiversität sowie der Boden- und Wasserqualität.

Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede in den agrarischen Produktionsbedingungen, von agrarischen Gunstgebieten bis hin zu so genannten „benachteiligten Gebieten“, und -ausrichtungen. Und obwohl es noch einen Kern bäuerlicher Klein- und Mittelbetriebe gibt, ist die Größendivergenz zwischen großen agroindustriellen Einheiten (2,7 Prozent der Betriebe mit mehr als 100 Hektar bewirtschaften 50,2 Prozent der Fläche) und kleinen beziehungsweise sehr kleinen Betrieben (47,0 Prozent der Betriebe mit weniger als 2 Hektar bewirtschaften 2,5 Prozent der Fläche) problematisch.¹⁴

Viele der kleinsten Einheiten sind Subsistenz- oder Semisubsistenzbetriebe mit geringer Marktbeteiligung, das heißt sie produzieren überwiegend für den Eigenbedarf und betreiben Landwirtschaft als ökonomische Absicherungs- beziehungsweise Überlebensstrategie. In den alten EU-Mitgliedsländern haben diese Betriebe nur in Italien, Griechenland und Portugal eine gewisse Bedeutung, aber in den neuen Mitgliedsländern sind sie als Folge der Landreform und Privatisierung, in der Transformationsperiode oft dominierend. So produzierten 2007 von allen Betrieben in der Slowakei 93 Prozent, in Ungarn 83 Prozent, in Rumänien 81 Prozent, in Lettland 72 Prozent, in Bulgarien 70 Prozent und in Slowenien 61 Prozent hauptsächlich für den Eigenbedarf.¹⁵ Auch wenn der Anteil rückläufig zu sein scheint, stellen sie eine besondere Herausforderung für die EU-Agrarpolitik dar.

Wenn auch der Hauptteil der industriellen Produktion in vorwiegend städtischen und intermediären Regionen zu finden ist, gibt es einige ländliche Regionen, in denen der sekundäre Sektor eine bedeutende Rolle spielt. Dazu gehören zunächst Regionen mit rohstoff- und energiebasierter Industrie wie etwa Övre Norrland in Schweden (Mineralienabbau, Papierindustrie) oder die Lausitz in Deutschland (Braunkohle, jetzt auch Windenergie), die also eine starke Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen aufweisen.

Es gibt aber auch Regionen mit einer starken Präsenz von Zweigwerken transnationaler Firmen. Dabei handelt es sich einerseits um periphere Regionen in den alten EU-Ländern. Das gilt insbesondere für Irland, wo US-ameri-

¹⁴ Vgl. Eurostat (Hrsg.) (2013): *Agricultural census 2010 – main results*, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Agricultural_census_2010_-_main_results [24.04.2014].

¹⁵ Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2010): *Subsistenzwirtschaft in Europa: Konzepte und Kernfragen*, S. 13, URL http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=85D15DB1-9B30-110D-42A9-FB47AFAC37E5 [24.04.2014].

kanische Firmen – erleichtert durch die starken historischen Bande und die gemeinsame englische Sprache – den Marktzugang zur EU genutzt haben. Andererseits haben internationale Firmen in ländlichen Regionen der neuen Mitgliedsländer, etwa in Südmähren in der Tschechischen Republik, von den vergleichsweise geringen Lohnkosten und den EU-Hilfen für Neuansiedlungen oder Umsiedlungen profitiert. Problematisch ist allerdings die ökonomische Abhängigkeit und Verwundbarkeit dieser ländlichen Regionen, die sich an der unsicheren Beteiligung an den Profiten der Firmen sowie der höheren Wahrscheinlichkeit der Schließung von Zweigwerken in Krisenzeiten zeigt.

Einigen ländlichen Regionen in Europa ist es sogar gelungen, eine industrielle Nische von weltweiter Bedeutung zu finden und weiter zu entwickeln. Berühmtes Beispiel ist wohl der Schweizer Jura mit seiner Spezialisierung in der Uhrenindustrie und Mikrotechnik. In anderen ländlichen Regionen sind die so genannten *hidden champions* (relativ unbekannte globale Marktführer) wichtige Wirtschaftsmotoren, so etwa im Hohenlohekreis in Deutschland. In den meisten ländlichen Regionen wird der sekundäre Sektor aber von den regionalen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) getragen. Sie sind wichtig(st)e Arbeit- und Impulsgeber und daher wesentliche Hebel für eine positive ökonomische Entwicklung.

In den meisten ländlichen Regionen Europas ist aber der Prozess der Tertiarisierung schon sehr weit fortgeschritten, so dass die durch Unternehmen und die öffentliche Hand angebotenen Dienstleistungen den wichtigsten Wirtschaftssektor darstellen. So erwirtschaftet der tertiäre Sektor in den ländlichen Regionen mindestens die Hälfte des jeweiligen Anteils am Bruttoinlandsprodukt (Ausnahme: Rumänien, Niederlande) und stellt mindestens die Hälfte der Beschäftigten (Ausnahme: Bulgarien, Rumänien).¹⁶ Allerdings gibt es große Unterschiede in der Zusammensetzung und Qualität der Arbeitsplätze in diesem Sektor, vor allem in der Bedeutung der professionellen sowie persönlichen Dienste und des öffentlichen Sektors. In der Regel sind die höherwertigen Dienstleistungsberufe unterrepräsentiert.

Eine gewisse Sonderrolle spielen ländliche Regionen, in denen der Tourismus eine überproportionale Bedeutung hat. In der Vergangenheit hat sich Massentourismus vor allem in Küstengebieten oder auf Inseln und Inselgruppen im Mittelmeer, Atlantik, der Nord- und Ostsee und am Schwarzen Meer sowie in Bergregionen der Alpen und Mittelgebirge unter dem Motto „Sonne, Wasser, Schnee“ etabliert. Getragen wird der Tourismussektor einerseits von nationalen und regionalen KMU, andererseits internationalen Unternehmen, wobei die Mischung der Unternehmen und damit auch die Interessenslage und Handlungsfähigkeit sehr unterschiedlich sein kann. Größte Probleme dieser Regionen sind die Saisonalität der Beschäftigung und Einnahmen sowie das Erhalten der Attraktivität bei sich wandelnden Erwartungen der Touristen an die Destinationen.

¹⁶ Vgl. Eurostat (2013).

Zu den wichtigsten ökonomischen Herausforderungen für ländliche Regionen gehören damit

- die quantitative und qualitative Verbesserung der Arbeitschancen, insbesondere für Frauen, Jugendliche, ältere Menschen sowie Migranten;
- die vermehrte Unterstützung der Multifunktionalität von landwirtschaftlichen Betrieben;
- die Unterstützung für KMU durch Beratung und Vernetzung;
- die Unterstützung von Start-ups;
- der beschleunigte Ausbau der schnellen Informations- und Kommunikationstechnologie, um die Wettbewerbschancen ländlicher Regionen zu erhöhen; und
- die Unterstützung für die Herausbildung regionaler ökonomischer Kreisläufe.

Soziale Entwicklungsaspekte

Ebenso wie sich erhebliche Unterschiede in der ökonomischen Situation der vorwiegend ländlichen Regionen in Europa finden, gibt es auch deutliche Unterschiede in der sozialen Situation.

Wichtige Ziele in der EU sind Kohäsion (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt) und Inklusion (Teilhabe an der Gemeinschaft). Für die Messung von Fortschritten bei der Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung wird ein zusammengesetzter Indikator verwendet, der Einkommensarmut, materielle Deprivation und Unterbeschäftigung betroffener Personen misst. In der EU-27 waren 2011 29,3 Prozent der Menschen in dünn besiedelten Regionen von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht, in dicht besiedelten Regionen nur 23,3 Prozent, in intermediären sogar nur 21 Prozent. Dabei schwanken die Werte in ländlichen Regionen extrem, zwischen 6,5 Prozent in den Niederlanden und 57,7 Prozent in Bulgarien.¹⁷ Es wird deutlich, dass in den westeuropäischen Ländern und Skandinavien die Werte allgemein geringer sind und es zudem vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen den vorwiegend ländlichen und den intermediären beziehungsweise vorwiegend städtischen Regionen gibt (in einigen Fällen sind die Werte in ländlichen Gebieten sogar besser), dass dagegen die Lage in den ländlichen Regionen in Osteuropa (inklusive den baltischen Staaten, aber ohne Estland) und auf dem Balkan, aber auch in Südeuropa, deutlich schlechter ist als in den anderen räumlichen Kategorien.

Ein weiterer wichtiger sozialer Aspekt ist die Wohnsituation, die sich erstaunlich gut darstellt. Nur die ländlichen Regionen Polens sind im nationalen Kontext stärker von Überbelegung betroffen als die anderen Regionen

¹⁷ Vgl. ebd.

und die Überbelastung durch Wohnkosten (die erreicht ist, wenn mehr als 40 Prozent des verfügbaren Nettoeinkommens für Wohnen ausgegeben werden müssen) war in allen vorwiegend ländlichen Regionen, mit Ausnahme von Rumänien, geringer oder fast gleich ausgeprägt wie in den anderen Regionstypen. Allerdings ist in mehreren neuen EU-Ländern der Zustand der ländlichen Wohnungen schlecht bis sehr schlecht.

Klar benachteiligt sind Menschen in ländlichen Regionen in ganz Europa beim Zugang zur primären Gesundheitsversorgung, wobei die Probleme im westlichen Teil Europas geringer sind als im Osten und Süden. Dagegen ist die Sicherheitslage (gemessen durch den Anteil der Personen, die ein Verbrechen, Gewaltakte oder Vandalismus anzeigen) in allen vorwiegend ländlichen Regionen besser als in den vorwiegend städtischen und intermediären Regionen.¹⁸

Konsequenzen für die Politik

Dieser Beitrag sollte zeigen, dass die Diversität der demographischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung in ländlichen Regionen Europas sehr groß ist. Ein Bewusstsein für diese Heterogenität ist wichtig, um eine Politik zu entwickeln, die einerseits Entwicklungspotenziale mobilisiert und damit die Regionen befähigt, ihre spezifischen Besonderheiten optimal zu nutzen¹⁹, die aber andererseits kein zu starkes Auseinanderdriften in den sozioökonomischen Bedingungen in den Regionen zulässt.

Für eine sinnvolle Entwicklung der ländlichen Regionen wäre daher eine geschickte Koordination der verschiedenen Politiken und Instrumente notwendig zur Förderung des Agrarsektors, der Wirtschaft und der Regionalentwicklung, insbesondere durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Die Europäische Union steht allerdings am Anfang einer neuen Förderphase und es wird sich erst zeigen, in welchem Maße die ländlichen Regionen von den neu formulierten Schwerpunkten (europäische Wachstums- und Beschäftigungsstrategie „Europa 2020“) sowie den veränderten Förderrichtlinien profitieren können.

¹⁸ Vgl. Eurostat (Hrsg.) (2011): *Regional Yearbook 2011*, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-HA-11-001 [24.04.2014].

¹⁹ Ahner, Dirk / Füchtner, Natascha-Miriam (2010): *Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale*, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/2010, hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, S. 543-552.

Prof. Dr. Doris Schmied war an verschiedenen Universitäten in Deutschland, Großbritannien, Italien und Kenia tätig und ist seit 2005 außerplanmäßige Professorin am Geographischen Institut der Universität Bayreuth. Ihre thematischen Forschungsschwerpunkte sind demographische, sozioökonomische und regionale Transformationsprozesse unter besonderer Berücksichtigung ländlicher Räume in Industrie- und Entwicklungsländern.

Schmied ist unter anderem Vorstandsmitglied des interdisziplinären Arbeitskreises „Dorfentwicklung“, Mitglied des „Zentrums für Regionale Strategien“ in Frankfurt und des Editorial Board des „Journal of Rural Studies“ sowie Herausgeberin der Reihe RURAL.

欧洲农村地区的多样性

多丽丝·施密特教授（女）

本文尝试通过分析发展现状和背景，透视欧洲、尤其是欧盟农村地区的多样性。在城市经历了一个低速增长长期后，城市化进程于本世纪初重新加速，农村地区的人口再次开始流失。¹尽管如此，农村地区仍然构成一个重要的、不可低估的区域类别。

要对农村地区进行比较研究，首先需要对“农村”进行定义。这个概念很难界定，因为农村和城市不是两个决然分开的区域类别，而是构成城市—农村连续体。此外，无论是国内和国际层面上都有很多不尽相同的，甚至差别很大的分类方法。欧洲最常采用的是欧盟的三级分类法，划分的对象通常被划分为NUTS-3级区域（NUTS是Nomenclature of Units for Territorial Statistics的缩写，意为标准地域统计单元，是欧盟空间规划的基本地域单元，欧盟27国共有1294个NUTS-3级地区），该分类法依据人口密度（考察一平方公里的网格），将城市定义为人口密度为每平方公里300人以上以及每个居住区域人口达到5000人以上。通过进一步分析处理，将欧盟成员国官方统计的地方区域单位进行分类，分成“偏农村”、“城乡结合”和“偏城市”地区三类。该分类法最近一次调整是在2010年，除了欧盟国家，还纳入了欧洲自由贸易区国家和入盟候选国。²该分类法的优点在于做法的连贯性，缺点是数据收集困难，耗时长，而且有时不完整。

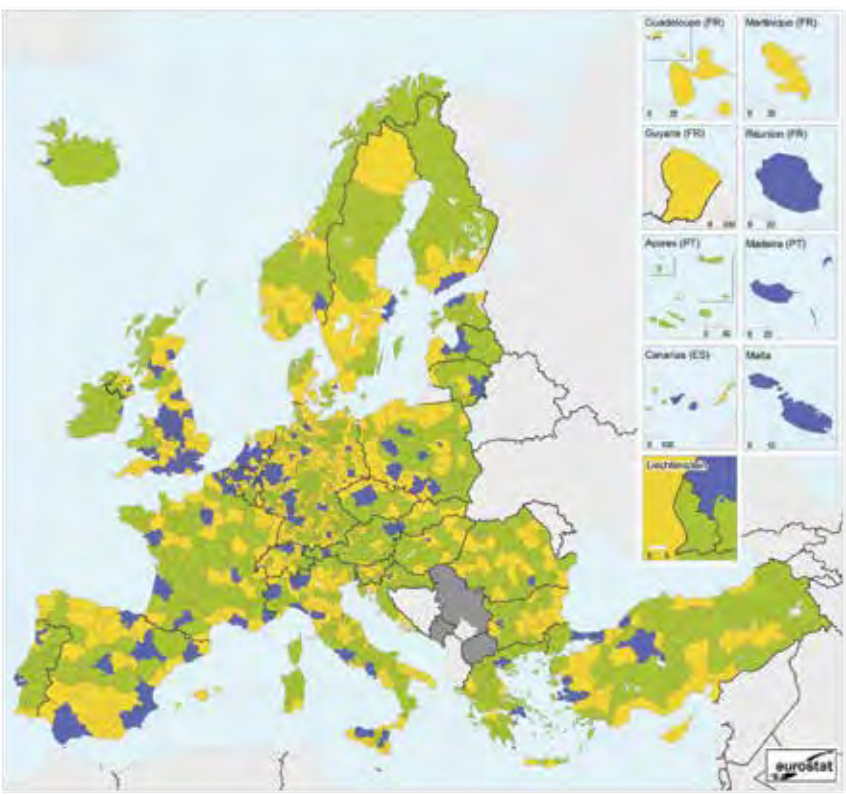
根据该分类法，2012年欧盟一半以上的面积是偏农村地区（2012年为51.3%），但是这些地区的居住人口只占到总人口的22.3%。38.7%的面积是城乡结合地区，居住人口达到35.3%，偏城市地区仅占总面积的10%，却聚居了42.4%的人口。³三类地区在欧盟各成员国的分布差别很大，比如塞浦路斯、卢森堡和马耳他就没有偏农村地区。

¹ 参见United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Population Estimates and Projections Section (主编) (2013): World Urbanization Prospects - the 2011 Revision, URL <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm> [04.05.2014]。

² 参见Eurostat, Regional Statistics Team (主编) (2013): Updated urban-rural typology: integration of NUTS 2010 and the latest population grid, 载: Statistics in Focus 16/2013, 主编 Eurostat, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology_update [24.04.2014]。

³ 参见Eurostat (2013)。

图表1: 根据NUTS-3级区域分类法划分的城市—农村地区⁴



行政区划边界: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
制图: Eurostat GISCO, 05/2013

- 偏城市地区 (农村人口占总人口比重<20%)
- 城乡结合地区 (农村人口占总人口比重为20-50%)
- 偏农村地区 (农村人口占总人口比重>50%)
- 未知数据

以2006年人口分布情况及NUTS 2010年区域分类为基础
资料来源: 欧盟统计年鉴2013

⁴ Eurostat (主编) (2013): Regional Yearbook 2013, 第 239页, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/regional_yearbook [24. 04.2014].

促进农村地区结构调整的主要因素和事件

无论是在人口、经济还是社会方面，欧洲的农村地区都正在发生根本性的转变。这些转变通常被称为“农村结构调整”。全球化是该变化的决定性推动力。

虽然大中城市往往是全球化的起点和推动者，但是全球化现象并非城市所独有的。欧洲的农村地区也受到全球化的影响。施蒂格将全球化定义为“一系列多层面的社会进程，这些进程造成、增加、延伸和加强了全球的社会相互依赖和交往，同时促使人们更加意识到本地和远方之间的联系在不断深化”。⁵这些进程包括市场自由化，网络的拓展，跨越长距离的活动和依赖性的增加，国际流动性的加强，信息流的加速和人们更加了解国际、全球的发展进程及其对个人行为的影响等。

上述的全球化进程在不同地区呈现截然不同的面目，所以不同农村地区受到的影响差别很大：影响取决于各个进程的类型、互相结合情况以及速度，同时还取决于国家、地区和甚至当地的条件以及应对策略。虽然“全球化的农村”正在形成⁶，但是这种全球化的农村地区是由各种面貌迥异的部分拼凑而成的。

一方面，全球化构成了共同的总背景，另一方面，发展路径对于理解社会经济发展的相似性非常重要。例如北欧的农村地区基于资源配置和历史有很多的共同点，南欧也是如此。

中东欧农村地区基于当代共同的发展经历，路径依赖特别明显。中东欧曾经隶属于东方阵营，并深受这一身份的影响，20世纪90年代和本世纪初，该地区的国家出现了天翻地覆的社会转型。农村地区尤其受到土地改革（联合企业或被归还原主或被再私有化，不复存在，众多小型以及微型的农业经营单位重新出现）和加入欧盟（人员和商品流动出现了新模式）两大事件的影响。

此外，上述的发展还受到一些事件的催化。例如始于2008年的金融、地产和经济危机，该危机迄今还没有完全过去。不同农村地区的承受能力和恢复能力差别很大，但总体来看，农村地区比城市和城乡结合地区抵御力更强。⁷

⁵ Steger, Manfred B. (2013): *Globalization. A Very Short Introduction*, Oxford, 第13页。

⁶ 参见Woods, Michael (2007): *Engaging the global countryside: globalization, hybridity and the reconstitution of rural place*, 载: *Progress in Human Geography* 31 (4), 主编University of Wollongong, 第485-507页。

⁷ 参见Eurostat (2013)。

人口发展

人口增长和流动既是社会经济发展变化的原因，又是结果，因而农村地区发展的一个重要方面是人口变化。本世纪初，在偏城市和城乡结合地区，也包括一些偏农村地区，人口呈增长态势。而在葡萄牙、西班牙、德国、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚和希腊等国的偏农村地区，人口出现或者持续下降。

仅看人口自然增长数量（由出生和死亡人数组成），几乎整个欧盟的生育率都呈现下降趋势。2011年，所有欧盟国家的生育率都低于每名妇女2.1个子女的人口替代率，平均仅为1.51个子女，有六个成员国甚至低于1.5个子女。无论是城市、城乡结合还是农村地区，生育率超过人口替代水平的例外地区只有欧盟的海外领土，如圭亚那、留尼旺、瓜德罗普和梅利利亚，英国的一些地区，如外伦敦、多塞特郡和萨默塞特郡以及法国的北部—加来海峡省。最低的生育率出现在欧盟东部和南部的国家。就死亡率而言，东西差距更加显著：欧盟老成员国地区的人均预期寿命明显高于欧盟新成员国。从整个欧盟来看，2010年女性的平均预期寿命为82.9岁，男性为77.0岁，不过城乡差别并不显著。

决定地区人口变化以及与之紧密相关的社会经济发展变化的一个主要因素是人口迁移。从数量上看最关键的是国内迁移，但是国际迁移的重要性也在上升。迁移的模式有多种，农村地区既可以是迁出地也可以是迁入地。下面仅就乡—城，城—乡和乡—乡迁移举几个例子。

1、德国新联邦州的教育和培训迁移

欧洲很多农村地区都出现了年轻人流向城市的国内迁移。18—25岁以下年龄组迁移的主要动机是教育，就业也是一个显著的因素。德国东西部之间现存的地区差异强化了这一迁移模式。从德国统一以来，“用脚投票”（所谓“用脚投票”通常用来比喻对某事的失望或抵触，从而选择离开或者放弃，此处是指资本、人才、技术流向能够提供更加优越的公共服务的行政区域——译者注）导致联邦新州的偏远农村地区人口大规模流失，大量妇女流向城市，尤其是德国西部联邦州的大学城和城市集群。⁸这造成了人力资源的显著流失，因为妇女通常拥有更高和更好的学历，也给男性求偶带来困难，并减少了（包括未来的）出生人口。

2、从欧盟新成员国流向英国的劳动迁移

流向英国的劳动迁移是人们越来越频繁地在欧洲跨国寻找工作的例子，迁出地虽然并不全是、但是有相当一部分是农村地区。2004年欧盟东

⁸ 参见Maretzke, Steffen (主编) (2012): *Schrumpfend, alternd, bunter? Antworten auf den demographischen Wandel*, URL http://www.dgd-online.de/fileadmin/publikationen/dgd-online_01_2012_Schrumpfend_alternd_bunter.pdf [22.04.2014].

扩时，欧盟老成员国提出了为欧盟新成员国人员最终自由流动设立过渡期的要求。只有英国、爱尔兰和瑞典完全放弃使用过渡期，随即这些国家成为人口迁移的目标。英国从二次世界大战结束以来已经经历了多次移民潮，此次迁移的不平常之处在于，它也给农村地区带来了显著的人口流入。例如，来自所谓A8国家（指2004入盟的爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、捷克共和国和匈牙利——译者注），尤其是波兰的人员，流入东安格利亚、赫里福德，甚至是苏格兰边远的高地和群岛，从事农、渔、建筑、医疗和旅游等行业的工作。苏格兰政府将此视为补偿人口负增长的重要机遇。⁹

3、跨洲的劳动迁移——以意大利的非洲雇农为例

农村地区不仅受到欧洲内部迁移的影响，许多南欧地区甚至还是跨洲和全球迁移的目的地，尤其是意大利南部的卡拉布里亚。在那里很多非洲的非法移民因为身份限制，只能作为廉价雇农种植和采摘柑橘。¹⁰基于强劲的季节性用人需求，已经在包括意大利南部的其他地区之间形成了一个劳动力流动机制。这种流动形式给农村地区带来了社会问题，经济上也只有利于较大的农业企业，主要还是服务于国际连锁商业企业，这些企业的目标是压低水果和蔬菜的价格。

4、富裕迁移——以阿尔卑斯山区为例

另外一种迁移即所谓的富裕迁移，虽然也是以某些农村地区为目的，但是性质截然不同，英语称之为 amenity migration（舒适性移民），表述更为贴切。这类迁移的目的地是风景优美、气候宜人或者拥有诱人的社会、文化和旅游基础设施的地区，例如法国、瑞士、奥地利和意大利的阿尔卑斯山区。这些地区风景优美，适合开展冬季和夏季运动，不仅吸引了游客，而且富裕的本国和外国人也来这里购置第二套住房、度假屋或者度假别墅。此举毫无疑问为建筑业和某些服务行业带来好处，但是对住房市场和社会凝聚有负面的影响。

在瑞士，大量外来人口涌入购买二套住宅，导致很多阿尔卑斯山区的村庄规模过度膨胀，不得不为这些移民提供昂贵的基础设施，而事实上他们每年在这里只居住几个月或几周。在边远地区，二套住宅的比例有时会超过30%，甚至最高超过50%。¹¹

⁹ 参见Schmied, Doris (2012): *Zuwanderung von Arbeitsmigranten als Rettung für die europäische Peripherie? Das Beispiel Schottland*, 载: *Peripherien in Europa zwischen Rückbau und Umbau*, Doris Schmied主编, Göttingen, 第97-124页。

¹⁰ 参见Corrado, Alessandra (2011): *Clandestini in the orange towns: migrations and racisms in Calabria's agriculture*, 载: *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts* 4 (2), John A. Powell和Mac A. Stewart主编, Bloomington, 第191-201页。

¹¹ 参见Bundesamt für Raumentwicklung ARE / Eidgenössisches Departement für

5、退休迁移

这种迁移方式和舒适性移民非常类似。人们的流动倾向随着年龄的增长而下降,但是临近退休或者正值退休之时,有些人会再次在本国或者国外寻找新的住所。数十年来,赋有魅力的农村地区是首选之地,如西班牙的沿海地区或者岛屿、法国南部、葡萄牙的阿尔加维或是意大利的托斯卡纳。不过近来斯洛文尼亚、克罗地亚、罗马尼亚、保加利亚和土耳其等欧洲东部国家的农村地区也受到退休移民的青睐。

退休迁入现象在西班牙的农村地区最为显著。据估计,有超过75万名移民生活在这里,他们大多来自于所谓的欧盟15国(2004年欧盟东扩之前的西欧成员国——译者注),对当地的房地产市场、基础设施、服务甚至当地和地区政策均有重大影响。大量人口涌入这些深受青睐的地区,造成新建住宅区耗用大量的土地,这些房子中有相当一部分甚至是违法建筑,应当被拆除。

上述例子所展示的迁移潮带来了人口老龄化方面的差距。人口老龄化呈何种态势,速度如何以及会带来哪些问题,都取决于各个迁移运动。如果人口快速老龄化的同时伴随着人口下降,问题就特别严重,德国东部或者西班牙北部的情况即是如此。后果之一就是住宅和商用房产大量空置,最严重的情况下会导致整个居住区的“灭亡”(荒芜)。

欧洲农村所面对的最重要的人口挑战包括:

- 留住农村迁出地人口,尤其是针对青年人和年轻人提高吸引力(采取适宜的地区教育、培训措施,增加就业岗位);
- 创造条件,吸引迁出人口回流和新居民迁入(增加就业岗位、基础设施和服务);
- 接受和积极应对老龄化进程(尤其是调整交通、生活和医疗需求的变化)以及
- 接受和积极应对相关地区的人口缩减进程(制定以人口缩减为导向的规划)。

经济发展

要避免农村地区出现“用脚投票”的现象,关键在于改善经济状况,尤其是劳动市场的状况。

在东欧的一些国家,农村地区就业年龄人口参与劳动市场的比例明显低于平均水平,在西欧不同区域类别之间的差别要小一些。2011年,25岁以上妇女就业比例为40.1%(爱尔兰农村地区)到51.1%(立陶宛农村地区)。¹²妇女就业水平较低很可能仍然和传统的性别角色观念有关,最重要的影响因素还是公共劳动市场所提供的机会有限。通常来说,农村地区的就业领域要比城市窄,男性所专有的职业多于女性,规律性的兼职工作机会有限,高素质人员的就业机会较少。但是不同农村地区之间有明显差距,这说明各国的政策框架扮演着重要的角色。

尽管某些情况下农村地区就业水平偏低,但是其失业率也处于较低的水平。失业率虽然和各国的经济状况相关,但是通常低于城市和城乡结合地区(爱尔兰和中东欧国家一些农村地区除外)。不同农村地区之间的差异很大。有些地区15到24岁青少年的失业率很高,例如在西班牙和希腊高达50%以上,但是在另外一些地区,青少年失业率低于10%。在奥地利、德国和瑞士的部分地区,一些专业技术岗位甚至出现招不到学徒和技术工人的情况。

在农村地区结构调整的过程中,农村地区经济要素的组成出现了深刻的变化。欧洲大部分地区的去农业化进程,即第一产业(农林牧渔业)对于农村地区的作用下降的过程,已经进入中后期。

例如从经济角度来看,农业生产本身只能创造很少的增加值,2010年德国最低,为2.1%,保加利亚最高,为11.2%。但是就业效应相对较高,瑞典最低,为3.3%,罗马尼亚最高,为39.0%。¹³不过,农业包括的不仅仅是食品的初级生产,我们应当认识到,农业具有多种功能。从经济角度看,功能的多样性体现在农业企业的多元化(农产品的深加工,旅游和能源产业等)和农村地区深加工企业组建的食用农产品产业集群上。从生态角度看,功能的多样性反映在农业对于自然、环境的重要作用上,如保护景观与环境,维护生态多样性和保障土壤以及水质等。

不过,各地在农业生产条件(有农业生产条件得天独厚的地区,也有所谓的“欠发达地区”)和农业生产专门化方面存在着显著的差异。虽然(还)存在由中小型农业企业构成的核心层,但是大型农工商企业(占企业总数的2.7%,拥有土地超过100公顷,占经营土地总面积的50.2%)和小型以及微型企业(占企业总数的47.0%,拥有土地低于两公顷,占经营土地总面积的2.5%)之间的规模差距带来很大的问题。¹⁴

¹² 参见Eurostat (2013)。

¹³ 同上。

¹⁴ 参见Eurostat (主编) (2013): *Agricultural census 2010 – main results*, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Agricultural_census_2010_-_main_results [24.04.2014]。

很多微型企业是自给自足或半自给自足式企业，所占市场份额很小，即它们主要服务于自身的需求，农业生产对它们来说是经济保障以及生存基础。在欧盟老成员国中，只有意大利、希腊和葡萄牙的此类企业还具有一定的重要性，但是在欧盟新成员国，它们是转型期土地改革以及私有化的产物，占有统治地位。例如2007年斯洛伐克有93%的企业生产主要是为了满足自身需求，匈牙利是83%，罗马尼亚是81%，拉脱维亚是72%，保加利亚是70%，斯洛文尼亚是61%。¹⁵虽然份额总体上呈下降趋势，但是这类企业仍对欧盟农业政策构成特别的挑战。

尽管工业生产主要分布在偏城市和城乡结合地区，但有些农村地区的第二产业具有相当的重要性，这包括拥有资源和能源产业的地区，如瑞典的上诺兰德（采矿、造纸）或者德国的劳西茨（褐煤，现在还有风电），这些地区对于自然资源和第一产业具有很大的依赖性。

还有一些地区驻扎着大量跨国企业的分支机构。这主要是指欧盟老成员国的边缘地区。尤其是爱尔兰基于强大的历史纽带和共同的语言吸引了不少美国企业落户，帮助它们便利地进入欧盟市场。另一方面，欧盟新成员国的农村地区，例如捷克共和国的南摩拉维亚，劳动成本较低，欧盟还为新设企业以及迁入企业提供资助，落户的国际公司从中获益良多。问题在于这导致了这类农村地区的经济依赖性和脆弱性，这表现在能否参与企业盈利分配的不确定性以及危机时期国际企业极有可能关闭分支机构等方面。

欧洲的个别农村地区甚至成功地建立并发展起具有国际影响力的小众产业（利基产业）。著名的例子包括瑞士茹拉的钟表业和微米技术。在其他农村地区，所谓的隐形冠军（相对不知名的全球市场领导者）充当着重要的经济发动机，例如在德国的霍恩洛厄县。大多数农村地区从事第二产业的主体是当地的中小企业。它们是（最）重要的雇主和经济动力，对于经济繁荣起着重要的作用。

在欧洲大多数农村地区，向第三产业转型的进程已经处于中后期，企业和公共部门所提供的服务构成了最重要的经济行业。第三产业创造了农村地区至少一半的国内生产总值（罗马尼亚、荷兰除外），提供至少一半的就业（保加利亚、罗马尼亚除外）。¹⁶不过，第三产业中就业岗位的质量和差别很大，尤其是专业化以及个性化服务和公共部门服务的重要性各不相同。一般来说，农村地区服务业中高层次工作的比例偏低。

¹⁵ *Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung* (主编) (2010): *Subsistenzwirtschaft in Europa: Konzepte und Kernfragen*, 第13页, URL http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=85D15DB1-9B30-110D-42A9-FB47AFAC37E5 [24.04.2014]。

¹⁶ 参见Eurostat (2013)。

有些农村地区的旅游业特别发达, 这些地区在第三产业方面的角色比较特殊。过去, 遵循着追求“阳光、碧水、白雪”的理念, 大众旅游业主要在沿海地区或地中海、大西洋、北海和波罗的海和黑海的岛屿、群岛以及阿尔卑斯和中等山脉地区发展起来。从事旅游业的主体一方面包括本国和地方的中小企业, 另一方面包括国际企业, 而各地企业的组成、利益格局和行动能力各不相同。这些地区所面临的最大问题是就业和收入的季节性, 以及鉴于游客对于目的地的期待在不断改变, 如何保持自身的吸引力的问题。

农村地区面临的最重要的经济挑战包括:

- 从质和量两个方面改善就业机会, 尤其是妇女、青少年、中老年人以及移民的就业机会;
- 进一步支持农业企业发挥多种功能;
- 为中小企业提供咨询, 加强企业间交流与合作;
- 支持创业;
- 加快发展高速信息、通信战略, 提高农村地区的竞争能力和
- 支持形成地区性经济循环

社会发展

在欧洲, 偏农村地区之间的经济状况差别很大, 同样, 社会状况也各不相同。

欧盟的重要目标是凝聚(经济和社会凝聚)和包容(参与共同体)。在消除贫困和社会排斥的过程中, 欧盟的相关部门采用一个综合性的指标衡量社会进步, 这个指标测量的是相关居民的收入贫困、物质匮乏和就业不足方面的情况。2011年, 在欧盟27国人口密度小的地区, 有29.3%的人口受到贫困和社会排斥的威胁, 在人口密度大的地区, 这一指标仅为23.3%。在城乡结合地区甚至仅为21%。同时, 农村地区之间的指标差别很大, 最低出现在荷兰, 为6.5%, 最高出现在保加利亚, 为57.7%。¹⁷可以明显看出, 西欧和北欧国家的指标通常较低, 而且偏农村地区、城乡结合地区以及偏城市地区之间相比, 差别相对较小(某些农村地区的指标甚至更好)。而在东欧(包括波罗的海国家, 但爱沙尼亚除外)、巴尔干半岛国家以及南欧, 农村地区的状况要明显差于其他区域类别。

社会发展的另外一个重要方面是居住状况, 这方面的情况非常令人满意。唯有波兰的农村地区与国内其他区域类别相比, 住宅需求更加旺盛。

¹⁷ 同上。

住房支出带来的高额负担(可支配收入的40%以上都要用来支付住房费用)在所有偏农村地区(罗马尼亚除外)都小于其他区域类别,或者与之持平。不过,在不少欧盟新成员国,农村房屋的状况都很糟糕或者非常糟糕。

在获取基础医疗保障方面,全欧洲农村地区的人口都明显处于劣势,不过西欧这方面的问题不如东欧和南欧那么严重。反过来,所有偏农村地区的治安状况,以被指控违法犯罪、实施暴力或者打砸事件的人口比例测算,要好于偏城市和城乡结合地区。¹⁸

对政策制定者的启示

本文想说明的是,欧洲农村地区之间在人口、经济和社会发展方面存在很大的差异。认识到这种差异性对于制定政策非常重要。一方面,政策应当促进现有发展潜力的开发,从而帮助这些地区获得充分利用自身的特色资源能力。¹⁹另一方面,政策不应允许地区之间在社会经济条件上差异过大。

为了确保农村地区的合理发展,需要灵活地协调促进农业、经济和地区发展的各种政策和手段,尤其是欧洲农业担保基金、欧洲农村发展农业基金、欧洲社会基金和欧洲地区发展基金所提供的政策和手段。欧盟正在迎来一个促进农村地区发展的新时期,新制定的重点(欧洲增长和就业战略《欧洲2020》)以及调整后的目标多大程度上会让农村地区受益,我们拭目以待。

多丽丝·施密特教授曾任教于德国、英国、意大利及肯尼亚多所大学,2005年起担任拜罗伊特大学文化地理学编外教授。施密特教授的研究领域为发达国家与发展中国家农村地区人口、社会经济与地区的转型过程。

施密特教授同时也是法兰克福跨学科“农村发展研究会”和“区域战略中心”理事会理事、国际学术期刊《Journal of Rural Studies》编委会委员以及《RURAL》系列丛书主编。

¹⁸ 参见Eurostat (主编) (2011): Regional Yearbook 2011, URL http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-HA-11-001 [24.04.2014]。

¹⁹ Ahner, Dirk / Füchtner, Natascha-Miriam (2010): Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale, 载: Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 主编, Bonn, 第543-552页。

Ländliche Regionen im Schatten der Urbanisierung: Probleme und Lösungsansätze

Prof. Dr. Xu Xianglin

Urbanisierung bedeutet die schrittweise Abwanderung der Bevölkerung und wirtschaftlicher Aktivitäten aus ländlichen Regionen und deren Konzentration im städtischen Raum. Dieser Prozess geht einher mit einer rasanten wissenschaftlichen und technischen Entwicklung. Sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen steigen die Einkommen, was unweigerlich zu einem Anstieg der gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft führt. China hat sich das Ziel gesetzt, eine Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand aufzubauen. Wie im Rahmen des 18. Parteitags der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) im November 2012 hervorgehoben wurde, ist es dabei wichtig, eine ganzheitliche Entwicklung anzustreben, bei der die weitere Urbanisierung und industrielle Entwicklung, die Transformation zur Informationsgesellschaft und die Modernisierung der Agrarwirtschaft miteinander in Einklang gebracht werden. Mit dieser politischen Forderung nach einer ausgewogenen Entwicklung der vier Modernisierungsprozesse stellt man sich der Problematik, dass der primäre Sektor in der Vergangenheit vielfach vernachlässigt wurde. Dies ist vor allem auf die weit verbreitete Herangehensweise lokaler Regierungen an die Generierung von Wirtschaftswachstum zurückzuführen: Im Vordergrund steht die Förderung der Industrie sowie der weiteren Urbanisierung, während die Landwirtschaft hintangestellt wird.

1. Implikationen des Entwicklungsrückstands ländlicher Regionen

Die Landwirtschaft ist von zentraler Bedeutung für eine stabile gesellschaftliche Entwicklung und die Sicherung des sozialen Friedens. In der traditionell ländlich geprägten Gesellschaft Chinas stand für den Großteil der Bevölkerung beim Verbrauch von Agrarprodukten die Deckung des absoluten Grundbedarfs an erster Stelle. Doch in einer gesunden, modernen städtischen Gesellschaft schlägt sich der bereits gewonnene Wohlstand auch im erhöhten Konsum an Nahrungsmitteln nieder. Wenn heute die Grundversorgung der Bevölkerung nicht sichergestellt werden kann, könnte dies gravierende Folgen für die soziale Stabilität haben. Mit dem Übergang in eine urbane Gesellschaft nimmt der Pro-Kopf-Verbrauch an Agrarprodukten stetig zu. Gleichzeitig steigen die Anforderungen der gesamten Bevölkerung an Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel, die, anders als in der traditionellen Landwirtschaft, nicht mehr durch rein natürliche Anbaufaktoren und die Erfahrung der Erzeuger und Verbraucher gesichert werden können. Auch wenn der Förderung des Urbanisierungsprozesses nach wie vor ein hoher Stellenwert einge-

räumt wird, hat die chinesische Führung angesichts dieser Umstände erkannt, dass die Modernisierung der Agrarwirtschaft im Vergleich zum industriellen Fortschritt und der urbanen Entwicklung sträflich vernachlässigt wurde.

1. Der Selbstversorgungsgrad ist unter die Zielvorgaben gefallen

Als bevölkerungsreichstes Land steht China auch beim Bedarf an landwirtschaftlichen Erzeugnissen weltweit an erster Stelle. Schon seit alters her bestimmte das Streben nach einer ausreichenden Ernährung der Bevölkerung das Regierungshandeln. Auch Deng Xiaoping vertrat die Ansicht, „dass alle Probleme lösbar sind, solange nur sichergestellt ist, dass das Volk sich satt essen kann“. Diesem Grundgedanken folgend war für die chinesische Regierung die Selbstversorgung mit Getreide schon immer das oberste Ziel der landwirtschaftlichen Entwicklung. So sieht auch der 2008 veröffentlichte „Nationale Plan zur mittel- und langfristigen Deckung des Getreidebedarfs (2008-2020)“ der chinesischen Regierung vor, dass der Selbstversorgungsgrad der Volksrepublik mindestens 95 Prozent betragen und bis 2020 ein Produktionsvolumen von mindestens 540 Millionen Tonnen Getreide pro Jahr erreicht werden soll.

Tatsächlich wurde die zweite Zielsetzung bereits im Jahr 2013 mit einem Erntevolumen von knapp 600 Millionen Tonnen Getreide überschritten. Dieses positive Ergebnis bedeutet allerdings auch, dass in den staatlichen Planungen Chinas Kapazitäten in der Getreideproduktion unterschätzt wurden. Noch problematischer ist, dass selbst mit diesem gesteigerten Produktionsvolumen längst nicht der angestrebte Selbstversorgungsgrad von mindestens 95 Prozent erreicht werden konnte, sondern dieser 2012 sogar auf 90 Prozent fiel. China muss also etwa 10 Prozent seines Getreidebedarfs über den Weltmarkt decken. Vor allem bei Soja und Sojaöl ist man stark auf Importe angewiesen. Zur Erklärung muss hier angemerkt werden, dass in der von der chinesischen Regierung statistisch erhobenen Getreideproduktion nicht nur Körnerfrüchte, sondern auch andere Grundnahrungsmittel wie Sojabohnen und Süßkartoffeln erfasst werden (fünf Tonnen Süßkartoffeln werden dabei mit einer Tonne Getreide gleichgesetzt).

Vor dem Hintergrund marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und der Existenz eines globalen Getreidemarktes ist das Ziel der Selbstversorgung nicht für jedes Land realisierbar oder überhaupt erstrebenswert. Infolge begrenzter natürlicher Ressourcen bleibt manchen Ländern kaum eine andere Wahl, als Agrarprodukte zu importieren. Als Beispiele sind hier Singapur und Japan zu nennen. China hingegen kann und muss sich die Selbstversorgung mit Getreide als Entwicklungsziel setzen, wie angesichts der folgenden Punkte deutlich wird.

Trotz der hohen Bevölkerungszahl und den eher geringen Agrarflächen ist China pro Kopf weit besser mit Anbauflächen ausgestattet als beispielsweise Japan. Aufgrund einer Reihe von Faktoren wird in China jedoch ein erheblicher Teil des Ackerlands entweder extensiv bewirtschaftet, oder liegt sogar brach.

Würden diese agrarwirtschaftlichen Ressourcen in vollem Umfang genutzt, wäre eine Selbstversorgung durchaus zu gewährleisten.

Zu bedenken sind auch die weitreichenden Implikationen, falls Chinas Abhängigkeit vom globalen Getreidemarkt die 10-Prozent-Marke überschreiten sollte. Zum einen kann dies die Marktstabilität beeinträchtigen: Derzeit beläuft sich das verfügbare Angebot an Getreide und Sojabohnen auf dem Weltmarkt auf nur rund 300 Millionen Tonnen, was etwa der Hälfte des aktuellen chinesischen Konsums entspricht. China deckt zurzeit seine Bedarfsücke von rund 10 Prozent durch den Import und kauft damit rund 20 Prozent des auf dem Weltmarkt gehandelten Getreides (inklusive Soja) auf, was einen entsprechenden Druck auf die Preise ausübt. In den Entwicklungsländern leiden immer noch rund eine Milliarde Menschen Hunger. Daher schränken Chinas Schritte zur Deckung des eigenen Bedarfs zwangsläufig den Handlungsspielraum anderer Staaten hinsichtlich der Sicherung einer stabilen sozioökonomischen Entwicklung ein. China sieht sich hier in der Verantwortung, zumal es trotz seines dynamischen Wachstums selbst noch zu den Entwicklungsländern zählt. Insofern ist eine höhere Bedarfsdeckung auf Basis der eigenen landwirtschaftlichen Ressourcen ein notwendiger Schritt für die Volksrepublik.

Auch aus innenpolitischer Sicht sind mit dem Zukauf von mehr als 10 Prozent des chinesischen Bedarfs an Agrarprodukten große Risiken verbunden. Denn Chinas innere Sicherheit wird damit von externen Faktoren abhängig, da Angebotsverknappungen aufgrund von Naturkatastrophen oder Schwierigkeiten beim Erwerb von Nahrungsmitteln aufgrund politischer Spannungen nicht ausgeschlossen werden können.

Aus eben diesen Gründen hat der chinesische Staatspräsident und Generalsekretär der KPCh Xi Jinping gefordert, die „Reisschale wieder in die eigene Hand zu nehmen“. Im Rahmen der Zentralen Arbeitskonferenz für Wirtschaftsfragen Ende 2013 hat die Führungsspitze der Partei unter Leitung von Xi sechs Leitziele für die ökonomische Entwicklung im Jahr 2014 formuliert und dabei die Gewährleistung der Ernährungssicherheit zur obersten Priorität erklärt.

2. Qualitätsprobleme bei Agrarprodukten

Gemessen an modernen Lebensmittelstandards sind Nahrungsmittel, wie sie in der traditionellen Landwirtschaft erzeugt wurden und teils noch werden, Bio-Produkte und entsprechen in dieser Hinsicht am ehesten den heutigen Bedürfnissen der Konsumenten. Die traditionelle Landwirtschaft zeichnet sich jedoch durch eine geringe Arbeits- und Bodenproduktivität aus. In Anbetracht der doppelten Herausforderung einer stetig wachsenden Bevölkerung und eines gleichzeitigen Anstiegs des Pro-Kopf-Verbrauchs an Agrarprodukten kann der wachsende Bedarf bei weitem nicht mit herkömmlichen Anbaumethoden gedeckt werden. Somit ist die Nutzung moderner landwirtschaftlicher Produktionsverfahren, inklusive der Verwendung von Hohertragsorten, Kunstdünger, Pestiziden, Maschinen, Folien und anderen agrartechnischen Neuerungen, unumgänglich. Doch Dünger, Pestizide und Hormone, wie sie im Zuge der Verbreitung der modernen Agrarwirtschaft in immer größerem

Umfang eingesetzt werden, hinterlassen Rückstände in den Lebensmitteln und gefährden damit zunehmend die Gesundheit der Verbraucher. In den letzten Jahren sind von den Medien wiederholt gravierende Qualitätsprobleme bei Agrarprodukten aufgedeckt worden, wie etwa die Verwendung von Clenbuterol zur Erzeugung von magerem Schweinefleisch, der Zusatz von Melamin zu Milch, oder Reis mit übermäßiger Schwermetallbelastung. Derartige Vorfälle haben große Besorgnis bei den Konsumenten ausgelöst.

Die Aufdeckung solcher Missstände sollte aber nicht vereinfachend als Beleg dafür herangezogen werden, dass sich die Lebensmittelqualität in China immer weiter verschlechtert. In der Praxis zeichnet sich eine stetige Verbesserung der Produktionsverfahren ab und die Regierung hat ihre regulative Aufsicht über den Sektor verstärkt. Doch auch wenn die Qualität der Agrarprodukte in der Summe steigt, wird sie derzeit noch nicht den Ansprüchen der Verbraucher gerecht. Im Allgemeinen entsprechen chinesische Agrarprodukte, die für den Export hergestellt werden, durchaus den Qualitätsanforderungen der Industrieländer. Die Qualität der für den einheimischen Markt produzierten Waren ist im Vergleich allerdings oft schlechter.

II. Ursachen des Modernisierungsrückstands der chinesischen Landwirtschaft

Rein fachlich hat China in den Bereichen Wissenschaft und Technik der Agrarwirtschaft das Niveau der Industrieländer erreicht. Die Bodenproduktivität, also die Produktionsmenge pro Flächeneinheit, ist hier sogar höher als in einigen Industrieländern. Betrachtet man jedoch die Gesamtsituation, dann ist der Entwicklungsrückstand der Landwirtschaft zur industriellen und urbanen Entwicklung nicht zu leugnen. Die Ursachen hierfür können in den nachstehenden Punkten zusammengefasst werden.

1. Übermäßige Fokussierung der lokalen Politik auf die Förderung des sekundären und tertiären Sektors

Die Beschaffenheit des Bewertungssystems für Kader und Beamte hat dazu geführt, dass lokale Regierungen der Förderung der industriellen Entwicklung und Urbanisierung einen weit höheren Stellenwert beimessen als der Modernisierung der Landwirtschaft. Dies ist darauf zurückzuführen, dass alle leitenden Kader und Beamte auf lokaler Ebene von den Partei- und Regierungseinrichtungen der nächsthöheren administrativen Ebene eingesetzt werden. Deren berufliches Fortkommen hängt somit in erster Linie davon ab, wie ihre Arbeitsergebnisse in der politischen Hierarchie aufgenommen werden. Infolge der ideologischen Neuausrichtung unter Deng Xiaoping steht seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund. Bei der Beurteilung der Arbeit lokaler Kader und Beamter achten die höheren Partei- und Regierungsebenen daher besonders auf Indikatoren, die die Geschwindigkeit des Wirtschaftswachstums widerspiegeln. Der wichtigste Maßstab ist hierbei die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

je Kreis oder Gemeinde, berücksichtigt wird aber auch der Anstieg öffentlicher Einnahmen, die Beschäftigungsrate sowie die Einkommensentwicklung in städtischen und ländlichen Gebieten. Die wirtschaftliche Entwicklung folgt gewissen Gesetzmäßigkeiten und es ist offensichtlich, dass in der aktuellen Entwicklungsphase Chinas, in der sich das BIP pro Kopf noch im Rahmen einiger tausend Dollar bewegt, der sekundäre und tertiäre Sektor einen weit größeren Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten können als der primäre. So kommt es, dass lokale Entscheidungsträger – in einer Art unausgesprochenen Übereinkunft – ihre Bemühungen auf die Förderung von Industrie und Dienstleistungen konzentrieren, und auch hier wiederum auf die Branchen, mit denen das schnellste Wachstum zu erzielen ist. Da die Landwirtschaft als Wachstumsmotor allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt, sehen die Verantwortlichen schlichtweg keinen Anlass, sich für diese einzusetzen und öffentliche Mittel zu investieren.

2. Abwanderung von Arbeitskräften

Arbeitskräfte aus ländlichen Regionen können als Arbeitsmigranten in der Industrie oder im Dienstleistungsgewerbe weit höhere Einkünfte erzielen als in der Landwirtschaft in ihren Heimatregionen. Folgerichtig sinkt die Bereitschaft junger Menschen zu einer Tätigkeit in diesem Bereich. Im Zuge der industriellen Entwicklung und der zunehmenden Verstärkung haben sich für die ländliche Bevölkerung immer mehr Optionen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet. Statistiken zufolge beläuft sich die Zahl der ländlichen Arbeitsmigranten (definiert als Arbeitskräfte mit einem ländlichen Meldestatus¹, die ihre Heimatregion zur Aufnahme einer Beschäftigung verlassen und überregional migrieren) mittlerweile auf über 260 Millionen, der Großteil davon junge Arbeitskräfte. Hauptgrund für dieses gesellschaftliche Phänomen ist der Umstand, dass der relative Mehrwert, also das Verhältnis zwischen Arbeitseinsatz und Zugewinn, in der Landwirtschaft bei weitem nicht so hoch ist wie in anderen Sektoren. Untersuchungen auf Basis umfangreicher Fallstudien haben ergeben, dass in den vergangenen beiden Jahren mit der Bewirtschaftung eines Getreidefelds von 1 Mu (circa 666 Quadratmeter) nur ein jährliches Nettoeinkommen von rund 500 RMB (rund 65 Euro) erzielt werden konnte. Dies entspricht etwa dem, was ein junger Arbeitsmigrant im Baugewerbe innerhalb von zwei Tagen verdienen kann. Selbst wenn ein bäuerlicher Haushalt über Nutzungsrechte für mehrere Mu Ackerland verfügt und diese vollständig für den Getreideanbau nutzt, kann damit nur ein jährlicher Gewinn von 2.000 bis 3.000 RMB (260 bis 390 Euro) erwirtschaftet werden. Dies entspricht etwa der Hälfte des durchschnittlichen Monatseinkommens von ländlichen Arbeitsmigranten, die

¹ A.d.Ü: Gemeint ist hier der Meldestatus nach dem Hukou-System der Haushaltsregistrierung, welches zwischen städtischen und ländlichen Bürgern unterscheidet und diesen verschiedene Rechte (z.B. Eigentums- und Landnutzungsrechte) und Sozialansprüche zuspricht. Ursprünglicher Zweck des Hukou-Systems war die Unterbindung der Freizügigkeit, doch seit einer Lockerung dieser Restriktionen Mitte der 1980er Jahre zieht es immer mehr ländliche Arbeitskräfte in den urbanen Raum.

im sekundären oder tertiären Sektor beschäftigt sind. Der Arbeitsaufwand im primären Sektor überschreitet den in anderen Bereichen also um einige Monate. Wenn junge Menschen ihre ländliche Heimat auf der Suche nach Beschäftigung verlassen, geben sie damit letztlich die Landwirtschaft auf. Die in ländlichen Regionen verbliebenen Arbeitskräfte sind heutzutage vorwiegend Frauen und Senioren. Vielerorts wird daher extensive Landwirtschaft betrieben, teils liegen die Flächen sogar brach, verbunden mit einer entsprechenden Senkung der Produktion.

3. Mangelnde Effizienz aufgrund geringer Betriebsgrößen und fehlender Dienstleistungsstrukturen

Neben dem Mangel an geeigneten Dienstleistungen für landwirtschaftliche Betriebe führt hauptsächlich die geringe Betriebsgröße zur niedrigen Effizienz bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen. Dabei könnte der zuvor beschriebene geringe relative Mehrwert einer landwirtschaftlichen Tätigkeit durch eine Vergrößerung der Anbauflächen aufgefangen werden. Fallstudien lassen darauf schließen, dass ein landwirtschaftlicher Familienbetrieb ab einer Fläche von 50 Mu (3,33 Hektar) mit Getreideanbau einen Gewinn erzielen kann, der dem Einkommen eines Arbeitsmigranten in anderen Regionen gleichkommt. Die durchschnittliche Fläche, die bäuerliche Haushalte im Rahmen ihrer Nutzungsrechte bewirtschaften, beträgt allerdings gerade einmal 7 Mu (0,46 Hektar). Für das Gros der Familien ist damit eine Größenordnung von über 50 Mu unerreichbar und sie bleiben in der misslichen Lage eines bäuerlichen Kleinbetriebs gefangen. Jedoch zeigen Erfahrungen aus Japan, Korea und der Provinz Taiwan, dass die Nachteile geringer Betriebsgrößen und der daraus resultierenden extensiven Landwirtschaft durch den Aufbau eines adäquaten Dienstleistungssystems durchaus aufgewogen werden können. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Gründung landwirtschaftlicher Genossenschaften und Kooperativen, die den bäuerlichen Kleinbetrieben sowohl im Vorfeld und während des Anbaus, vor allem aber auch nach der Ernte umfassende Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Allerdings steckt der Aufbau eines solchen von der Gemeinschaft getragenen Systems in China noch in den Anfängen. Dies führt nicht nur dazu, dass das produktive Potential der Landwirtschaft nicht ausgeschöpft wird, auch die häufig auftretenden Probleme im Bereich Lebensmittelsicherheit sind teils hierauf zurückzuführen.

III. Notwendige Schritte zur Beschleunigung der landwirtschaftlichen Modernisierung und Entwicklungsperspektiven

Historisch bedingt ist China bis heute ein agrarisch geprägtes Land, weshalb die chinesische Regierung der landwirtschaftlichen Entwicklung stets große Bedeutung beigemessen hat und dies auch heute noch tut. Eine tatsächliche Lösung der bestehenden Probleme hängt jedoch nicht davon ab,

welche Aufmerksamkeit dem Thema in ideologischer Hinsicht geschenkt wird, sondern von den politischen Zielsetzungen und deren praktischer Umsetzung.

1. Schaffung einer soliden materiellen Basis durch praxisorientierte Maßnahmen

Der Schutz und die Förderung der Landwirtschaft ist ein Ziel, das alle Industrieländer gleichermaßen verfolgen. Auch China wird sich in seinem Modernisierungsprozess dieser Aufgabe stellen müssen. Angesichts der Erfahrungen der Industrieländer sowie der gesellschaftlichen Bedingungen in der derzeitigen Entwicklungsphase Chinas sollten die Bemühungen der Regierung zum Schutz des primären Sektors nicht auf die Kontrolle der Preisentwicklung abzielen, sondern vielmehr auf die Bereitstellung adäquater Ressourcen für die landwirtschaftliche Modernisierung. Vor allem in finanzieller Hinsicht muss sich der Staat stärker engagieren. Tatsächlich hat die Regierung seit 2006 ihre Ausgaben in diesem Bereich stetig gesteigert. Wie aus den betreffenden staatlichen Dokumenten hervorgeht, investierten alle Regierungsebenen 2012 Mittel im Gesamtwert von 2,9 Billionen RMB (rund 375 Milliarden Euro) in die Agrarwirtschaft.

In praktischer Hinsicht ist die Umwandlung von Anbauflächen mit mittleren und geringen Erträgen in Hohertragsflächen oberstes Ziel der Regierung beim angestrebten landwirtschaftlichen Strukturwandel. Zwar verfügt die Volksrepublik über 2,1 Milliarden Mu (140 Millionen Hektar) Agrarland, allerdings werfen davon zwei Drittel nur geringe bis mittlere Erträge ab. Insbesondere bei den ertragsärmeren Flächen hängt die Bodenproduktivität stark von natürlichen Faktoren ab, so dass einer Steigerung der Erträge zur Bedarfsdeckung gewisse Grenzen gesetzt sind. Dementsprechend hat die chinesische Regierung im 12. Fünf-Jahres-Programm zunächst das Ziel aufgestellt, bis 2020 Anbauflächen mit einer Gesamtgröße von 800 Millionen Mu (53 Millionen Hektar) zu Hohertragsflächen aufzuwerten. Sollte China dieses Ziel planmäßig erreichen, wäre damit ein solides Fundament zur Schließung der Bedarfslücke gelegt. Rein rechnerisch könnten auf den neuen Hohertragsflächen bis zu 600 Millionen Tonnen Getreide produziert werden – ein entscheidender Schritt in Richtung Selbstversorgung. Die damit verbundenen strukturellen Anpassungen bedürfen jedoch der finanziellen Unterstützung seitens der Regierung, die bisher noch nicht im ausreichenden Maße gewährleistet ist. Tatsache ist, dass die Erträge langfristig nur durch eine Umwandlung von Flächen und Erhöhung der Produktivität gesteigert werden können.

Ebenfalls von großer Bedeutung ist die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen für die Ernte sowie die Lagerung und den Vertrieb von Agrarprodukten. Denn kleine bäuerliche Familienbetriebe verzeichnen insbesondere bei der Lagerung hohe Nachernteverluste, wie ein Bericht der Volkszeitung vom 6. August 2014 verdeutlicht. Demnach belaufen sich die Verluste bei Getreide auf 7 bis 11 Prozent, bei Kartoffeln und Obst auf 15 bis 20 Prozent und bei Gemüse sogar auf 20 bis 25 Prozent. Damit waren wirtschaftliche Einbußen von 300 Milliarden RMB (rund 39 Milliarden Euro) verbunden, was

in etwa dem jährlichen Ertrag von 100 Millionen Mu (rund 6,7 Millionen Hektar) entspricht. Hier zeigt sich deutlich, welch hoher Stellenwert dem Aufbau einer adäquaten Infrastruktur für die Weiterverarbeitung, Lagerung und den Vertrieb von Grundnahrungsmitteln bei der Entwicklung einer modernen Agrarwirtschaft zukommt. Durch eine Verringerung von Nachernteverlusten kann nicht nur die Menge der verfügbaren Nahrungsmittel gesteigert, sondern auch das Qualitätsniveau merklich verbessert werden.

2. Förderung neuer landwirtschaftlicher Betriebsmodelle

Im Zuge der landwirtschaftlichen Reformen wurde vor über 30 Jahren das System der Volkskommunen abgeschafft, so dass wieder stärkere Anreize zur landwirtschaftlichen Produktion bestanden. Zu Zeiten der Volkskommunen galt der Grundsatz, dass „alle aus einem Topf essen“, was in der Praxis bedeutete, dass sich ein hoher Arbeitseinsatz nicht lohnte, da man dafür kaum mehr erhielt, als einem ohnehin zugesprochen wurde. Die Abschaffung der Volkskommunen hat jedoch neue Probleme mit sich gebracht, allem voran die starke Fragmentierung der Anbauflächen. Mit dem Auflösungsprozess ging eine Rückwendung zur traditionellen landwirtschaftlichen Produktion in bäuerlichen Klein- und Kleinstbetrieben einher. Will man an dem System der familiegebundenen Landnutzungsrechte² festhalten, muss geklärt werden, wie man unter diesen Bedingungen die Flächen vergrößern und die Effizienz der Produktion steigern kann. Diese Frage ist Dreh- und Angelpunkt zukünftiger Reformen der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Die Regierung sieht die Lösung in der Etablierung neuerer Betriebsformen, hier vor allem kleine und mittlere landwirtschaftliche Familienunternehmen, Genossenschaften und größere Agrobetriebe. Die Verbreitung solcher Betriebsmodelle soll massiv gefördert werden, um eine intensive und professionalisierte Bewirtschaftung zu ermöglichen. Entsprechende Vorhaben wurden im Dokument Nr. 1 der Zentralregierung aus dem Jahr 2013, den „Vorschlägen des Staatsrats zur Entwicklung einer modernen Landwirtschaft und Förderung des Aufschwungs ländlicher Regionen“, festgehalten und genießen damit höchste Priorität.

Bei Beibehaltung des bestehenden Systems ist eine Steigerung der Betriebsgrößen nur durch eine Verbesserung der Übertragbarkeit der Landnutzungsrechte möglich. Anbauflächen in den Händen von bäuerlichen Haushalten, die diese nur in geringem Umfang nutzen, sollen an die zuvor beschriebenen neueren agrarwirtschaftlichen Einheiten zur Bewirtschaftung übergeben werden. Zu diesem Zweck werden derzeit landesweit Dienstleistungszentren und Onlineplattformen für den Austausch und die Übertragung von Landnutzungsrechten auf Gemeindeebene eingerichtet. In jeder Region sollte dabei genau beobachtet werden, welche der neuen landwirtschaftli-

² A.d.Ü: Die Auflösung der Volkskommunen war, anders als im europäischen Raum, nicht verbunden mit einer Reprivatisierung. Das Land blieb weiterhin Kollektiveigentum, aber die Nutzungsrechte wurden unter der ländlichen Bevölkerung aufgeteilt. Sie sind jedoch nicht veräußerbar oder frei übertragbar, so dass das Gros der bäuerlichen Haushalte bis heute nur über kleine, teils fragmentierte Anbauflächen verfügt.

chen Betriebsmodelle – kleine und mittlere Familienunternehmen, Genossenschaften oder größere Agrobetriebe – sich letztendlich in der Praxis bewähren und am meisten zum geordneten Ablauf des landwirtschaftlichen Strukturwandels beitragen.

3. Aufbau eines Dienstleistungssystems für eine moderne Landwirtschaft

Hand in Hand mit der Förderung neuer landwirtschaftlicher Betriebsformen muss der Aufbau eines Dienstleistungssystems für diese vorangebracht werden. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass auch 2050 immer noch rund 400 Millionen Menschen in den ländlichen Regionen leben werden. Dies bedeutet, dass selbst bei teilweiser Etablierung größerer Agrarbetriebe der Großteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche weiterhin von kleineren Familienbetrieben bewirtschaftet werden wird. Beim Aufbau eines Dienstleistungssystems müssen deren Bedürfnisse daher im Vordergrund stehen.

Kleinere Familienbetriebe brauchen vor allem Unterstützung bei der Lösung praktischer Probleme, die das ganze Spektrum der landwirtschaftlichen Produktion und Existenz abdecken. Will man die Bedürfnisse dieser Betriebe durch die Bereitstellung umfassender, gesellschaftlich getragener Dienstleistungen erfüllen, erfordert dies eine große Bandbreite an Angeboten aus einer Hand: Von der Bereitstellung von Krediten und Versicherungen über Serviceangebote für Einkauf und Vertrieb bis hin zur technischen Hilfe und Beratung. Hierbei ist es hilfreich, sich an den Erfahrungen von Japan, Korea und der Provinz Taiwan zu orientieren. Dort hat sich gezeigt, was für eine wichtige Rolle staatliche Fördermaßnahmen beim Aufbau derartiger Dienstleistungsstrukturen für moderne landwirtschaftliche Betriebe spielen.

Prof. Xu Xianglin ist seit 1986 an der Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas in Peking in Forschung und Lehre aktiv. Seit vielen Jahren ist er dort als Dozent im Schulungsprogramm für Kader und Beamte der höheren Regierungs- und Verwaltungsebenen tätig. Er befasst sich schwerpunktmäßig mit Problemen der Entwicklung des ländlichen Raums, vor allem der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, den Stadt-Land-Disparitäten und der strukturellen Benachteiligung der ländlichen Bevölkerung.

Zwischen 1993 und 2004 hielt er sich mehrfach als Gastwissenschaftler an der Universität Tokio auf. Zu seinen Veröffentlichungen zählen Monografien zur Wirtschaftsentwicklung im ländlichen Raum und der Entwicklung der Landwirtschaft sowie ein Handbuch zu zentralen Problemen ländlicher Räume für Kader und Beamte.

■ 城镇化进程中农业发展的滞后：问题与对策

徐祥临教授

城镇化意味着产业、人口从传统农村向城镇集聚。在城镇化的过程中，科技不断进步，城乡居民收入水平不断提高，由此，全社会必然对农业提出新的要求。中共十八大提出，在全面建成小康社会的进程中，要推进新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化同步发展。中共中央提出“四化同步”的要求，政策着眼点主要是解决农业现代化滞后问题。因为，在地方政府主导本地经济发展中能够看到一个普遍现象，那就是相对于重视工业化和城镇化而言，农业现代化不那么受到重视。

一、中国农业现代化滞后于城镇化的主要表现

农业是安天下、稳人心的战略产业。在传统农业社会中，大多数人口的食品消费水平充其量处于温饱水平上；而在健康的城镇化社会里，大多数人口的食品消费至少要达到小康水平，所有人口都要达到温饱水平，否则就会影响到社会安定。也就是说，在人均农产品消费量方面，城镇化社会要多于传统农业社会。进入城镇化社会以后，城乡消费者对于食品消费安全性的要求也提高了，而不再像传统农业社会那样，食品安全仅仅靠自然因素加上个人经验就可以得到保证。正是基于这些基本道理，在中国快速推进城镇化的进程中，中国的领导层发现，与工业化、城镇化相比，农业现代化滞后了。

（一）粮食自给率降低到规划目标以下

众所周知，中国是世界上人口最多的国家，理所当然，中国的农产品消费量必然属于最多国家之列。自古以来，中国当局从来都把吃饭问题当作治国理政的头等大事。邓小平曾经说过：只要老百姓吃饱肚子，什么事情都好办。正是基于这一思想，中国政府从来都把粮食自给作为农业发展的基本目标。2008年，中国政府公布了《国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020年）》，要求中国的粮食自给率要稳定在95%以上，到2020年粮食综合生产能力达到5400亿公斤以上。

对照这个规划目标，中国的粮食实际生产能力在2013年就已经略微超过6000亿公斤。这似乎是个喜讯，但同时也意味着原来的规划对于中国的粮食生产潜力估计不足，更为糟糕的是，在中国粮食实际产量大大超过原来规划目标的情况下，中国的粮食自给率没有保住95%，2012年下降到90%，这就是说，中国的粮食供给有10%依赖国际市场，主要是大豆和大豆油的市场供给依赖进口。这里需要作出解释的是，中国政府统计的粮食产量，既包括谷物，还包括大豆和甘薯（5吨甘薯折算成1吨谷物）。



当然,在市场经济条件下,尤其是存在世界粮食市场的条件下,要求任何一个国家都要做到粮食自给并不一定是正确的政策,受国土资源限制,有些国家必然要进口农产品,比如新加坡和日本。但中国必须强调粮食自给的发展目标,主要有以下两点理由。

一是中国虽然也是人多地少的国家,但中国人均农业资源并不像日本那样少,只要充分利用现有农业资源,是可以做到粮食自给的。现在,受多种因素影响,中国还有很多农业用地处于粗放经营甚至撂荒的状态。只要把这部分生产潜力挖掘出来,中国就可以增加10%以上的粮食产量。

二是中国对世界粮食市场的依赖程度超过10%后果严重。首先,影响世界粮食市场的稳定。目前世界粮食市场上可供采购的谷物和大豆总共仅有3000亿公斤左右,大约是中国粮食消费总量的一半。中国用进口来弥补10%的粮食消费缺口,意味着把世界粮食市场上20%的供给量采购到中国,这无疑对于世界粮食市场的价格稳定造成巨大的压力。在世界上发展中国家还有10亿人吃不饱饭的情况下,中国这样采购世界上的农产品,必然加剧发展中国家的社会稳定压力和经济发展压力。中国作为负责任的发展中大国,立足于本国农业资源达到农产品供求平衡是必然的选择。其次,从国家安全的角度看,中国把10%以上的农产品供给量寄托在国际农产品市场供应上,是十分冒险的。因为不论是自然灾害造成境外粮食供应量减少,还是国家关系紧张造成境外粮食供应困难,都将使中国的国家安全陷入被动地位。

(二) 农产品质量安全存在问题

以现代食品安全标准衡量,中国传统农业时代生产的农产品都属于有机农产品,最符合现代消费者的质量要求。但传统农业的劳动生产率和土地生产率都很低,完全采用传统农业生产技术生产农产品,面对人口不断增加和人均农产品消费量提高的双重压力,根本无法在数量上满足农产品需求。所以,采用现代农业科技即包括使用良种、化肥、农药、机械、薄膜等技术,就是不可避免的。但是,在推广应用现代农业生产技术的同时,化肥、农药、激素等在农产品中的残留越来越危害到消费者的健康。近些年来,不断有农产品质量安全事故被媒体报道出来,如瘦肉精猪肉、三聚氰胺牛奶、重金属超标大米等等,都在消费者中引起了恐慌。虽然不能用这些事件简单地证明中国农产品的质量安全状况越来越差,事实上由于生产技术进步和政府监管加强,农产品质量确实在不断改善,但仍然不能满足消费者的质量要求。

总体上看,中国出口农产品都符合发达国家农产品质量安全标准,但是,国内农产品质量要比出口农产品差一些。

二、中国农业现代化滞后的原因

单纯从技术的角度看,中国的农业科学技术水平与发达国家相比并无明显差距,以单位面积产量衡量的土地生产率也高于很多发达国家。但从中国总体上看,农业现代化进程落后于工业化和城镇化又是有目共睹的事实。那么是什么原因造成的呢?归纳起来,有以下几点原因。

一是干部考核机制促使地方政府相对重视工业化和城镇化,而轻视农业现代化。中国的地方领导干部事实上都是由上级党委政府任命的。地方领导干部的升迁,主要取决于工作业绩的好与差。改革开放以来,中国一直按照邓小平理论,坚持以经济建设为中心,具体到地方领导干部工作业绩的考核上,上级党委政府都特别重视与经济增长速度相关的指标,比如GDP增长率、财政收入递增率、就业率、城乡居民收入水平等等。经济增长规律表明,处于中国现阶段人均GDP几千美元的发展阶段上,第二产业和第三产业对经济增长速度的贡献要大于农业。这样,中国地方领导干部为了本地区获得比较快的经济增长速度,都不约而同地把工作重心放在工业或服务业的发展上,总之是放在能够创造更多GDP的产业上。而对于创造GDP拉动力较小的农业则普遍不那么重视,领导干部的精力和地方政府的财力向农业农村投放相对较少。

二是农民外出务工经商的比较效益大大高于在家乡从事农业生产经营,青壮年农民的农业生产积极性下降。在工业化和城镇化进程中,非农产业给农村劳动力提供的就业机会越来越多。据统计,农民工(注:以农村户籍身份外出务工的农民)已经达到2亿6000万人,大部分是青壮年劳动力。造成这现象的基本原因,就是农民经营农业的比较效益大大高于低于外出务工。大量案例研究的资料表明,近两年经营一亩粮食作物平均只有500元人民币上下的纯收入,大概只相当于农村青壮年劳动力到建筑工地务工两天的收入,一个农户拥有的几亩承包土地即使全部种上粮食,全年也只有两三千元的纯收入,只相当于一个劳动力半个月的务工收入,而因此拖延的劳动时间需要几个月。所以,大多数青壮年农民宁可背井离乡,也要放弃农业生产经营外出务工。这样,留在农村务农的劳动力主要是老人和妇女,由此,农业中粗放经营现象严重,有些土地甚至撂荒了,直接降低了农业产出水平。

三是农业的社会服务体系没有建立起来,农业生产经营缺乏规模效益。上述农业劳动比较效益低,是可以扩大农业生产经营规模得以弥补的。据典型案例提供的数据,一个农户经营50亩粮食作物产生的纯收入不低于常年外出务工的收入。但由于中国平均每个农户承包的土地只有7亩左右,绝大多数农户不可能形成50亩以上的经营规模,只能停留经营规模狭小的窘境上。日本、韩国和台湾省的经验表明,克服农户小规模经营导致的粗放经营弊端,可以通过建立农业社会化服务体系的办法得到很

大程度上的解决,即由农民组织起来的合作经济组织为小农户提供产前、产中、产后全方位的社会化服务。但中国目前的农业社会化服务体系还普遍没有建立起来。这不仅是导致农产品生产潜力不能充分挖掘的原因,也是农产品质量安全问题频频发生的根本性体制原因。

三、加速发展现代农业的对策与展望

中国历史上是以农为本的国家。中央政府重视农业发展是一贯的。但切实解决农业问题,并不取决于思想上如何重视,而是要落实到实实在在解决农业问题的方针政策上来。

(一) 政府采取切实可行政策措施,奠定发展现代农业的坚实物质基础

保护农业是所有发达国家共同的政策,中国要实现现代化也不能例外。根据发达国家的共同经验和中国现阶段的实际情况,政府保护农业,首先且最重要的政策不是价格保护,而是建立坚实的现代农业物质基础。为此政府必须加大财政支农的投入力度。事实上,中国政府自2006年以来,财政支农资金增长迅速。据有关报道披露,2012年中国各级政府投向农业的财政支农资金达到29000亿元人民币。

中国中央政府已经明确,发展现代农业,首先要把中低产田改造成高产稳产农田。中国21亿亩农田中有三分之二左右属于中低产田,这些农田的生产力容易受到自然因素影响,是中国解决农产品数量不足问题的最大制约因素。中国政府在第十二个五年规划中计划到2020年建设8亿亩高产稳产农田。如果中国能够如期实现这一规划目标,那么,解决中国粮食短缺问题就有了坚实的物质基础。从理论上计算,8亿亩高产稳产农田可以形成6000亿公斤的粮食生产能力。这是中国做到粮食自给的物质基础。建设高产稳产农田,最需要的是政府提供财政资金支持,在这方面还任重而道远。从长远看,需要把更多的农田改造成高产稳产农田。

其次是建设好农产品收获、储藏、流通设施。据人民日报2012年8月6日披露,中国农户储粮、马铃薯、水果、蔬菜的产后损失率分别为7-11%、15-20%、15-20%和20-25%,折算经济损失达3000亿元以上,相当于超过1亿亩的投入和产出被浪费掉。所以,在发展现代农业的过程中,要特别注意产后农产品加工、储藏、流通设施的建设。这不仅能有效解决农产品数量不足问题,还能够提高农产品品质。

(二) 培育新型农业经营主体

三十多年前的农村改革,废除了人民公社体制,破除了农村分配领域“多劳不多得,少劳不少得”的“大锅饭”弊端,调动了农民生产经营积极



性。但同时也造成了一家一户小规模分散经营的新弊端，在很大程度上恢复了小生产方式。在坚持农户经营体制前提下，如何扩大农业经营规模，一直是多年来农业农村改革面临的重大课题。2013年中央一号文件要求培育一大批家庭农场、农业大户、农民合作社和农业企业等新型农业经营主体，实现规模化专业化生产。

要扩大农业经营规模，在坚持土地农户承包经营前提下，必须推动土地流转，把农户手中利用效率不高的土地转移到新型农业经营主体手中。在乡镇政府都设立了土地流转服务平台。在家庭农场、农业大户、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体中，究竟哪类更适合农村实际情况，更有利于农业现代化顺利推进，各地都在努力进行探索。

（三）构建新型农业经营服务体系

中国在培育新型农业经营主体的同时，还必须加快构建新型农业经营服务体系的进程。因为，不论培育出哪些新型农业经营服务主体，都改变不了一个基本事实，那就是，即使到2050年以后，中国农村仍然会保留有4亿左右的人口，大量农业用地仍然掌握在小规模农户手中。所以，构建新型农业经营服务体系，重点是做好为小农户服务工作。

小农户的生产生活需求是全面的、琐碎的。全方位为小农户提供周到的满意的社会化服务，要求服务主体具备综合服务功能，即农户的信贷、保险、购销、技术服务等工作，都能由一个统一的农业经营服务组织提供。在这个方面，日本韩国台湾的经验值得借鉴。他们的经验告诉我们，政府的政策扶持，对于构建新型农业经营服务体系十分重要。

徐祥临博士，男，中央党校经济学部教授。1986年研究生毕业后到中央党校经济学部工作至今，长期在中央党校省部级班、地厅级班、中青班等主体班次主讲三农问题。1993年至2004年期间，三次赴日本东京大学研究农村经济发展理论与经验。

个人专著：《农村经济与农业发展》、《三农问题论剑》、《党政干部三农问题读本》等等。

Urbanisierung und gesellschaftliche Transformation: Herausforderungen und Zukunftsperspektiven

Frau Prof. Dr. Shi Hong

Wirtschaftliche Entwicklung geht einher mit einem Wachstum der Städte. Diese grundlegende Gesetzmäßigkeit lässt sich weltweit beobachten und auch in China schreitet der Urbanisierungsprozess seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik rapide voran. Er ist ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung und birgt ein enormes Potential für die Steigerung der Binnennachfrage. Doch im Laufe der Jahre sind immer mehr Probleme im Zusammenhang mit dem bisherigen Urbanisierungsmodell aufgetreten, die das Land vor große Herausforderungen stellen. Es besteht dringender Reformbedarf hinsichtlich der politischen Rahmenbedingungen sowie der Art und Weise, wie sich die Entwicklung vollzieht. China muss hier einen neuen Weg einschlagen und ein Modell der städtischen Entwicklung finden, das den chinesischen Bedingungen entspricht und die Bedürfnisse der Menschen in den Mittelpunkt stellt. So kann sichergestellt werden, dass sich der Urbanisierungsprozess geordnet fortsetzt und weiterhin ein wichtiger Antrieb für Chinas wirtschaftliche Entwicklung ist.

1. Beschleunigte Urbanisierung und gesellschaftliche Umbrüche in China

In den vergangenen Dekaden haben sich sowohl die Industrie als auch die städtischen Räume schnell entwickelt. China durchläuft dabei eine Transformation zur Informationsgesellschaft und auch die Agrarwirtschaft modernisiert sich schrittweise. Infolgedessen sind viele Menschen aus ländlichen Regionen in die Städte übersiedelt. China befindet sich derzeit am Wendepunkt hinsichtlich seiner Bevölkerungsverteilung. Der Wandel von einem Agrarland hin zu einer urban geprägten Nation ist verbunden mit tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen.

1. Rasantes Bevölkerungswachstum in den Städten

Seit Beginn der Ära der Reform und Öffnung im Jahr 1978 wurde schrittweise eine sozialistische Marktwirtschaft aufgebaut. Dies leitete einen Verstädterungsprozess ein. Lag 1978 der Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung noch bei 17,8 Prozent, so lebten 2011 erstmals mehr Menschen in den Städten als auf dem Land. 2012 betrug die Urbanisierungsrate 52,7 Prozent, 2013 lag sie bereits bei 53,7 Prozent. Laut Einschätzung des ehemaligen Präsidenten der Weltbank, Robert Zoellick, wird die Urbanisierungsrate in China bis 2030 auf 70 Prozent ansteigen. Problematisch ist dabei, dass 2013 nur 39 Prozent der Bevölkerung auch über einen

entsprechenden städtischen Meldestatus¹ und die damit verbundenen Rechte verfügten. Angesichts dieser Tatsache sieht die neue Urbanisierungsstrategie der chinesischen Regierung für die Jahre 2014 bis 2020 eine Steigerung des Anteils der Personen mit einer städtischen Haushaltsregistrierung auf 45 Prozent der Gesamtbevölkerung vor.

2. Eintritt ins urbane Zeitalter

2011 belief sich die Bevölkerung der Volksrepublik China auf rund 1,35 Milliarden. Annähernd 691 Millionen Menschen hatten ihren ständigen Aufenthaltsort im städtischen Raum, was einer Urbanisierungsrate von 51,3 Prozent entspricht. Damit lebte erstmals mehr als die Hälfte der Bevölkerung in städtischen Regionen. Insofern hat die chinesische Gesellschaft 2011 den Übergang ins urbane Zeitalter vollzogen. Die Vereinten Nationen haben drei verschiedene Zukunftsprognosen zur Bevölkerungsentwicklung in China aufgestellt, die auf den Mindest-, Höchst- und Durchschnittswerten ihrer Hochrechnungen beruhen. Geht man von dem Mittelwert der Prognosen aus, dann wird die Urbanisierungsrate im Jahr 2030 bei 70 Prozent liegen. Zu diesem Zeitpunkt wird die städtische Bevölkerung mehr als eine Milliarde betragen, die ländliche Bevölkerung dagegen nur noch zwischen 400 und 500 Millionen.

II. Herausforderungen der Urbanisierung und gesellschaftlichen Transformation

Die chinesische Wirtschaft hat eine dynamische Entwicklung durchlaufen und mit ihr auch der städtische Raum. Dies hat zu einer stetigen Verbesserung der Lebensbedingungen und des Bildungsniveaus der Bevölkerung beigetragen. Doch die zunehmende Verstädterung und damit verbundene gesellschaftliche Veränderungen haben ihre Schattenseiten.

1. Überbelastung der Städte und Entvölkerung ländlicher Regionen

Während sich die ländlichen Regionen immer mehr entvölkern, sind städtische Räume, insbesondere Großstädte und Metropolregionen, übermäßig dicht besiedelt. Verkehrstaus, Luftverschmutzung und exorbitante Mietpreise – dies sind nur einige der Probleme, die überall in den urbanen Zentren Chinas auftreten. Zwischen 2000 und 2010 ist die Entwicklung aus der Balance geraten. Großstädte und Metropolregionen verzeichneten ein explosionsartiges Wachstum, während sich die Entwicklung kleiner und mittlerer Städte

¹ A.d.Ü: Gemeint ist hier der Meldestatus nach dem *Hukou*-System der Haushaltsregistrierung, welches zwischen städtischen und ländlichen Bürgern unterscheidet und diesen verschiedene Rechte und Sozialansprüche zuspricht. Ursprünglicher Zweck des *Hukou*-Systems war die Unterbindung der Freizügigkeit, doch seit einer Lockerung dieser Restriktionen Mitte der 1980er Jahre ziehen immer mehr ländliche Arbeitskräfte langfristig in den urbanen Raum. Doch ein Wechsel des Meldestatus ist an umfangreiche Konditionen gebunden und daher oft nicht möglich.

verlangsamte. So stieg beispielsweise die Einwohnerzahl Pekings innerhalb dieser zehn Jahre um 41,9 Prozent und in Shanghai um 37,5 Prozent. In Tianjin wuchs die Bevölkerung um 29,3 Prozent, in Guangzhou um 27,7 Prozent und in Hangzhou um 26,5 Prozent. Im landesweiten Durchschnitt betrug das Städtewachstum im selben Zeitraum jedoch nur 5,8 Prozent. Mit 97 Prozent war die Zuwanderung aus anderen Regionen des Landes der Hauptfaktor der steigenden Einwohnerzahlen in zuvor genannten Großstädten. Das rapide Bevölkerungswachstum bringt eine Reihe von Problemen mit sich, beispielsweise bei der Bereitstellung von Bildungsangeboten und medizinischer Versorgung.

In den ländlichen Regionen entwickelt sich die Situation ins gegenteilige Extrem. Die jungen Arbeitskräfte wandern ab und in den Dörfern leben heute vor allem Senioren, Frauen und Kinder. Besonders problematisch ist, dass viele alte Menschen nicht mehr von jüngeren Familienmitgliedern vor Ort versorgt und gepflegt werden können. Man spricht diesbezüglich vom Phänomen der „leeren Nester“. Eine weitere negative Begleiterscheinung des Wanderungsprozesses ist die hohe Zahl der in ländlichen Regionen zurückgebliebenen Kinder von Arbeitsmigranten. Im ländlichen Wirtschaftsraum und insbesondere in der Landwirtschaft herrschen kleine Familienbetriebe vor, in denen Senioren mittlerweile den Großteil der Arbeitskräfte stellen. Der Rückgang wirtschaftlicher Aktivitäten in ländlichen Regionen, die Alterung der Arbeitskräfte sowie die unzureichende Betreuung von Kindern und Jugendlichen infolge von Migration sind weit verbreitet. Die Produktion in kleinen Familienbetrieben im ländlichen Wirtschaftsraum steht im krassen Gegensatz zur industrialisierten Massenproduktion in urbanen Räumen. All diese Faktoren tragen zur enormen Disparität zwischen Stadt und Land bei.

2. Das Problem der Semi-Urbanisierung

Wenn in China Menschen aus ländlichen Regionen zur Aufnahme einer Beschäftigung in die Städte ziehen, dann werden sie dort nicht als Städter, sondern weiterhin entsprechend ihrem ländlichen Haushaltsstatus behandelt. Folge ist das Auftreten einer sogenannten Semi-Urbanisierung. Betrachtet man den ständigen Aufenthaltsort, dann lag 2011 die Urbanisierungsrate bei 51,3 Prozent. Doch gerade einmal 35 Prozent der chinesischen Bevölkerung hatten auch einen städtischen Meldestatus und waren damit vollwertige Stadtbürger. 2013 lebten 53,7 Prozent der Menschen in den Städten, aber nur 39 Prozent der Bevölkerung hatten einen städtischen Status. In den vergangenen Jahren lag die tatsächliche Urbanisierungsrate zwischen 11,8 und 16,3 Prozentpunkten über der offiziell registrierten Urbanisierungsrate, was heißt, dass annähernd ein Drittel der städtischen Bevölkerung nicht als städtische Bürger behandelt werden. Die unzureichende Integration der Bürger aus ländlichen Regionen in den Städten verstärkt noch die Mobilität von Arbeitsmigranten.

Motor der Urbanisierung ist die Entwicklung des sekundären und tertiären Sektors. Es sind die höheren Einkommen in diesen Sektoren, die Arbeitsmigranten dazu bewegen, ihrer Heimat den Rücken zu kehren und in die Städte zu ziehen. Hier finden sie vor allem in arbeitsintensiven Branchen Beschäftigung.

Wenn im Rahmen des wirtschaftlichen Strukturwandels eine Verlagerung von arbeitsintensiven hin zu kapital- und wissensintensiven Industriezweigen stattfindet, dann genügt das Bildungsniveau der ländlichen Arbeitsmigranten oft nicht mehr den Anforderungen der Unternehmen. Nachdem in den vergangenen Jahren verstärkt arbeitsintensive Industriezweige nach Mittel- und Westchina verlegt wurden, bewegen sich auch die Arbeitskräfte in diese Richtung. So kommt es, dass einige Provinzen in Westchina einen gewissen Rückzug von Migranten verzeichnen können. Als Beispiel ist hier die Provinz Guizhou zu nennen, aus der in der Vergangenheit rund 8 Millionen Menschen aus ländlichen Regionen in andere Teile des Landes abgewandert sind. Auch hier waren vor allem Senioren sowie Kinder und Jugendliche zurückgeblieben. Doch um das Jahr 2011 setzte eine Trendwende ein: Zwar gingen immer noch 5 Millionen Guizhouer Arbeitsmigranten in anderen Landesteilen einer Beschäftigung nach, doch immerhin 3 Millionen Menschen zog es zurück in die Provinz. Darüber hinaus kamen weitere 3 Millionen ländliche Arbeitsmigranten aus anderen Regionen nach Guizhou, um eine Tätigkeit aufzunehmen.

Die südchinesische Provinz Guangdong – eines der häufigsten Ziele von Zuwanderung – greift mittlerweile auf ein punktebasiertes Bewertungssystem zurück, um zu beeinflussen, wer sich langfristig dort niederlässt. Arbeitsmigranten aus ländlichen Regionen werden nach einem bestimmten Schlüssel in verschiedene Kategorien eingeteilt und einem Teil der Personen wird die Ummeldung der Haushaltsregistrierung in die hiesigen Städte ermöglicht. Wer keinen langfristigen Meldestatus erhält, wandert oftmals in andere Städte ab oder geht zurück in den ländlichen Raum.

3. Unzureichendes Bildungsniveau angesichts veränderter gesellschaftlicher Erfordernisse

Urbanisierung bezeichnet in erster Linie die Verlagerung der Bevölkerung vom ländlichen in den städtischen Raum. In China hat in den vergangenen Dekaden bereits ein erheblicher Teil der Bevölkerung diesen Schritt unternommen. Die erste Generation ländlicher Arbeitsmigranten (oft als Wanderarbeiter bezeichnet) zog vor allem der höheren Löhne wegen in die Städte, hatte jedoch das Ziel, nach einer bestimmten Zeit aufs Land zurückzukehren. Für die zweite Generation der Arbeitsmigranten steht dagegen das städtische Lebensumfeld und die Lebensqualität im Vordergrund. Für sie kommt eine Rückkehr in den ländlichen Raum nicht mehr in Frage. Eine grundlegende Voraussetzung für die weitere Entwicklung der Städte ist, dass Migranten aus ländlichen Regionen langfristig dort Fuß fassen können. Einige Städte befassen sich bereits verstärkt mit der Frage, wie sichergestellt werden kann, dass Arbeitsmigranten nicht nur in die Städte kommen, sondern sich dort fest niederlassen und gesellschaftlich integrieren.

Der Anstieg der Urbanisierungsrate auf 70 Prozent wird mit einem massiven Zuzug aus ländlichen Regionen verbunden sein. Somit wird das Bildungsniveau und die Sozialisation der Zugewanderten bis zu einem bestimmten Grad auch das künftige Bildungsniveau und soziale Umfeld in den Städten

bestimmen. Zu bedenken ist, dass noch erhebliche Unterschiede zwischen den soziokulturellen Bedingungen und dem Bildungsniveau ländlicher und städtischer Regionen bestehen. Deshalb ist die Bereitstellung von Bildungs- und Ausbildungsangeboten für Migranten eine politische Aufgabe von großer Bedeutung. Dies betrifft nicht nur Neuzugänge aus ländlichen Regionen. Auch das Bildungsniveau der Menschen, die in den Städten geboren und aufgewachsen sind, muss weiter steigen, um mit den wirtschaftlichen Entwicklungen mithalten zu können.

III. Das neue Urbanisierungskonzept: Eine am Menschen orientierte Stadtentwicklung

Das Städtewachstum in China vollzieht sich in einer bislang unbekannten Dimension. Daher sind auch einige der Probleme, die die Volksrepublik bewältigen muss, im globalen Umfeld so noch nie aufgetreten. Das bisherige Urbanisierungsmodell hat sich als nicht nachhaltig erwiesen und die Risiken treten immer deutlicher zutage. Es ist offensichtlich, dass ein anderer Entwicklungspfad eingeschlagen werden muss. Zu diesem Zweck hat die chinesische Regierung ein neues Urbanisierungsprogramm für die Jahre 2014 bis 2020 aufgelegt. Ziel ist es, eine neue Form der Urbanisierung mit chinesischer Charakteristik zu gestalten, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass die weitere Urbanisierung und industrielle Entwicklung, die Transformation zur Informationsgesellschaft und die Modernisierung der Agrarwirtschaft miteinander in Einklang gebracht werden. Im neuen Urbanisierungskonzept wird auch die Notwendigkeit einer optimierten Planung zur Förderung einer ausgewogenen Regionalentwicklung festgehalten. Zudem sollen ökologische Nachhaltigkeit und die Wahrung des kulturellen Erbes Chinas berücksichtigt werden.

Eine derartige Neuausrichtung des Urbanisierungsmodells ist eine politische Gestaltungsaufgabe, die von den höchsten Regierungsebenen ausgehen muss. Es müssen grundlegende Reformen und Neuerungen in Angriff genommen werden, beispielsweise hinsichtlich des regulativen Rahmens. Die städtische Entwicklung muss auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet und der Wandel von einer vorwiegend ländlichen zu einer vorwiegend städtischen Gesellschaft gezielt gefördert werden.

1. Prinzipien und grundlegende Anforderungen des neuen Urbanisierungsmodells

Im Zentrum des neuen Urbanisierungsansatzes steht das Streben nach Fairness und Gerechtigkeit. Die Grundrechte der Bürger sollen respektiert und geschützt werden. Diese Werte stehen auch im Mittelpunkt der Vision des Staatspräsidenten und Parteivorsitzenden Xi Jinping für die zukünftige Entwicklung des Landes, die er unter dem Schlagwort des „Chinesischen Traums“ zusammengefasst hat. Im Kern geht es bei beiden politischen Programmen um die Verbesserung der Chancengerechtigkeit. In Bezug auf

das neue Modell wurden aber noch weitere Anforderungen formuliert: Die Entwicklung städtischer Räume darf die Ernährungssicherheit nicht beeinträchtigen. Sie muss der Verbesserung des Lebensstandards und der Lebensqualität der Bürger dienen. Besonderes Augenmerk muss dem Umwelt- und Ressourcenschutz geschenkt werden. Und schließlich muss beim Urbanisierungsprozess eine Deregulierung und Stärkung von Marktkräften realisiert werden.

2. Entwicklung städtischer Räume durch Förderung von Industrie und Gewerbe

Da die neue Form der Urbanisierung auf den Menschen und dessen Einbindung in die städtische Gesellschaft abzielt, müssen die Bedürfnisse der Bevölkerung im Vordergrund stehen. Einer der wichtigsten Aspekte ist dabei das Thema Beschäftigung, da diese in hohem Maß die Lebensbedingungen der Menschen bestimmt. Eine zentrale Rolle spielt hierbei die Förderung von Industrie und Gewerbe. Denn nur wenn diese florieren, entwickeln sich auch die Städte. Gleichzeitig ist der städtische Raum wiederum Nährboden der wirtschaftlichen Entwicklung. Zwar entstehen allerorts Unternehmen und Wirtschaftszweige, doch die Regierung kann Einfluss auf diese Entwicklung nehmen. So räumte die chinesische Regierung beispielsweise in den ersten drei Jahrzehnten nach Gründung der Volksrepublik der industriellen Entwicklung des Nordwestens des Landes Priorität ein. Nach Beginn der Ära der Reform und Öffnung kam es dagegen infolge der Marktentwicklung und staatlicher Fördermaßnahmen zu einem Aufschwung der Küstenregionen in Ost- und Südchina. Derzeit sind es vor allem West- und Zentralchina, die dank eines von der Regierung aufgelegten Maßnahmenpakets und infolge der schrittweisen Verlagerung von Industrie in diese Regionen eine beschleunigte Entwicklung durchlaufen. Entscheidender Unterschied zwischen Mittel- und Westchina und den Küstenregionen in Ost- und Südchina ist allerdings die geografische Ausgangslage. Da exportorientierte Industriezweige vor allem Transportkosten berücksichtigen, sind für sie die Küstenregionen attraktiver. Somit muss eine effektive Förderung der Wirtschaft in der Mitte und dem Westen des Landes darauf abzielen, natürliche Standortnachteile auszugleichen.

Ausschlaggebend für eine ausgewogene Entwicklung des Städtesystems in China ist die räumliche Verteilung von Industriestandorten. Deren Entwicklung hängt eng mit den vorhandenen natürlichen und Humanressourcen, der Verkehrsinfrastruktur, aber auch historischen und soziokulturellen Faktoren sowie der wirtschaftlichen Basis und Finanzausstattung eines Ortes zusammen. Auf dieser Grundlage kann der Staat die Standortverteilung im Land mitgestalten. Die gezielte Förderung von Industrie und Gewerbe spielt eine wichtige Rolle für die Entwicklung kleiner und mittelgroßer Städte, wie man sie vor allem auf Kreisebene findet. Steuererleichterungen sind nur eine von vielen Fördermaßnahmen, die Unternehmen Anreize bieten, sich an bestimmten Orten niederzulassen. Manche Unternehmen und Industrie-

zweige entstehen durch Zuzug von außen, andere direkt vor Ort. Wichtig ist aber, dass im Rahmen der staatlichen Maßnahmen zur Standortentwicklung nicht nur ausgewählte Unternehmen gefördert werden, sondern auch solche, die spontan entstehenden oder sich ansiedeln. Solange deren Bestehen nicht bestimmten planerischen Zielsetzungen zuwiderläuft, sollten sie ebenso Unterstützung erhalten, nachdem sie sich hinreichend etabliert haben.

3. Vom „Land-“ zum „Stadtbürger“ – eine Analyse der Wege und Verfahren

Urbanisierung ist einerseits ein Entwicklungsprozess, andererseits auch ein gesellschaftliches Phänomen. In China ist mit ihr die Hoffnung auf eine Hebung des Lebensstandards verbunden, sie ist ein Tritt Brett zur Realisierung des „Chinesischen Traums“. Nachdem nun die Bedürfnisse der Bevölkerung in den Vordergrund rücken sollen, ist es vor allem die Gruppe der ländlichen Arbeitsmigranten und deren gleichberechtigte Integration in den Städten, der besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Erster Schritt ist, dass sie die Möglichkeit bekommen, nach ihrem Umzug in die Städte auch ihre Haushaltsregistrierung hierher zu verlegen und so offiziell zu Stadtbürgern zu werden. Damit würde die institutionalisierte Trennung von Stadt und Land anhand des Meldestatus aufgebrochen – ein notwendiger Schritt, um den Urbanisierungsprozess qualitativ auf eine neue Ebene zu heben.

Die politischen Zielsetzungen hinsichtlich der Migration ländlicher Arbeitskräfte in den städtischen Raum haben sich im Laufe der Zeit schrittweise verändert. Zunächst waren Bürger mit einem ländlichen Meldestatus an das Land gebunden und auf eine agrarwirtschaftliche Tätigkeit beschränkt. Später hat man die ländlichen Arbeitskräfte, die es in die Städte zog, sogar dazu ermutigt, sich dort niederzulassen. Dies lässt erkennen, dass die chinesische Regierung den sich verändernden Bedingungen und Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung durch fortgesetzte Reformen Rechnung getragen hat. In den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Volksrepublik wurde die ländliche Bevölkerung durch Strukturen wie das Hukou-System der Haushaltsregistrierung, die Volkskommunen sowie den zentralisierten Einkauf und Vertrieb von Agrarprodukten durch den Staat in ländlichen Regionen gehalten. In der Reformära nach 1978 wurde in ländlichen Regionen ein vertragsgebundenes Verantwortlichkeitssystem eingeführt, im Zuge dessen die bäuerlichen Haushalte Nutzflächen zur eigenständigen Bewirtschaftung erhielten.² Dies eröffnete Bauern die Möglichkeit, die Zeit außerhalb der Anbau- und Erntesaison zu nutzen, um einer Erwerbstätigkeit außerhalb der Landwirtschaft nachzugehen. Infolgedessen wanderten immer mehr ländliche Arbeitskräfte

² A.d.Ü.: Für die Landnutzungsrechte muss keine Pacht entrichtet werden. Stattdessen sind damit Auflagen hinsichtlich der Produktion verbunden. Die staatlichen Planvorgaben wurden allerdings im Vergleich zur Zeit der Volkskommunen drastisch reduziert, was den Bauern mehr wirtschaftliche Freiheiten gab. So kann ein Teil der ländlichen Arbeitskräfte auch anderen Tätigkeiten nachgehen, sofern die Erfüllung der Planvorgaben durch die bäuerlichen Haushalte gewährleistet ist.

aus eigener Initiative in städtische Regionen ab und die erste große Urbanisierungswelle setzte ein.

Vor diesem Hintergrund wurde auf dem 16. Parteitag der KPCh im November 2002 die Notwendigkeit einer gesamtheitlichen Herangehensweise an die Entwicklung städtischer und ländlicher Regionen betont. Zwei Jahre später sprach man während des 4. Plenums des 16. Parteitags vom Konzept der wechselseitigen Unterstützung in der Stadt-Land-Entwicklung. Diesem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass im Allgemeinen der ländliche Raum und die Landwirtschaft in der Anfangsphase der wirtschaftlichen Entwicklung zunächst die städtischen Räume und den Industrialisierungsprozess stützen. Mit der fortgesetzten Industrialisierung wendet sich dann das Blatt. Deswegen hat die chinesische Regierung die Zielsetzung formuliert, dass nach Erreichung eines gewissen wirtschaftlichen Fortschritts die städtischen Wirtschaftsräume zum Aufschwung des ländlichen Raums und der Agrarwirtschaft beitragen sollen. Auf dem 18. Parteitag im November 2012 wurde, wie zuvor beschrieben, der Mensch und dessen Bedürfnisse zum Dreh- und Angelpunkt des Urbanisierungsprozesses erklärt. Gemeint ist damit vor allem die schrittweise Gleichstellung ländlicher Arbeitsmigranten, um ihnen so den vollen Zugang zur städtischen Gemeinschaft zu gewähren. Während des 3. Plenums des 18. Parteitags im November 2013 wurde darüber hinaus die Notwendigkeit thematisiert, ländlichen Bürgern mehr Besitzrechte zuzusprechen, um damit die Rahmenbedingungen zu verbessern und adäquate Voraussetzungen für den weiteren Urbanisierungsprozess zu schaffen.

Wenn ländliche Arbeitsmigranten zu vollwertigen Städtern werden und über die gleichen Rechte und sozialen Ansprüche verfügen sollen, dann bedarf es entsprechender finanzieller Ressourcen. Sowohl für die öffentliche Hand als auch die Betroffenen selbst fallen Kosten an. Staatlicherseits müssen zusätzliche Mittel für Grund- und Mittelschulen sowie Schülerwohnheime aufgewendet werden, um den Ansprüchen der allgemeinen Schulpflicht nachkommen zu können.³ Hinzu kommen Ausgaben für die Einbindung in die städtische Gesundheits- und Rentenvorsorge und andere Sozialleistungen, die vom Ministerium für Zivile Angelegenheiten bereitgestellt werden. Neben dem Unfallschutz gehören hierzu beispielsweise auch Transferleistungen zur Sicherung des Existenzminimums, der medizinischen Grundversorgung (insbesondere auch von Müttern und Kindern) sowie des Unterhalts und der Pflege von Senioren ohne Familienangehörige. Auch die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung steigen, unter anderem durch zusätzliche Investitionen und Zuschüsse zur Schaffung von Wohnraum und öffentlicher Infrastruktur für alle Lebensbereiche. Beim Finanzbedarf gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Beispielsweise rechnet man in Chengdu, Provinzhauptstadt von Sichuan, für den Einbürgerungsprozess pro Person mit öffentlichen Ausgaben von rund 200.000 RMB (rund 26.000 Euro). In Zhumadian, Provinz Hebei, sind

³ A.d.Ü.: Anspruch auf einen Schulplatz besteht bislang nur am Ort der Haushaltsregistrierung, ein wichtiger Grund, warum viele Migranten ihre Kinder in ihrem Herkunftsort zurücklassen.

es dagegen nur rund 100.000 RMB (rund 13.000 Euro). Die Posten, für die Mittel bereitgestellt werden müssen, sind allerdings im Großen und Ganzen dieselben.

Nicht nur die öffentliche Hand, auch das Individuum muss materielle Ressourcen für die Erlangung des städtischen Meldestatus aufwenden. Dabei kann unterschieden werden zwischen direkten Kosten und Opportunitätskosten. Bei Ersteren handelt es sich vor allem um unmittelbare Ausgaben, die zumeist für Wohnen, Bildung und medizinische Versorgung aufgewendet werden. Unter Opportunitätskosten fällt der Verlust von Ansprüchen und finanziellen Ressourcen, die mit dem ländlichen Haushaltsstatus verbunden sind und mit dessen Aufgabe verloren gehen. Darunter fallen zum einen die Erträge und Einnahmen aus Anbauflächen, die ländliche Bürger wie zuvor beschrieben im Rahmen langfristiger Verträge vom Staat zur Bewirtschaftung zugesprochen bekommen. Diese bieten eine Existenzgrundlage und damit eine gewisse Sicherheit. Daher wollen viele Arbeitsmigranten das ihnen zugeteilte Land nicht einfach aufgeben. Ländliche Bürger erhalten neben den Anbauflächen auch Land zur Nutzung als Baugrundstück für Wohnhäuser. Diese Grundstücke zeichnen sich dadurch aus, dass sie keine Kauf- oder Grundhaltungskosten verursachen und unbefristet genutzt werden können. Deswegen möchten viele ländliche Bürger ihre Wohngrundstücke langfristig halten. Doch da sämtliche Landansprüche auf Grundlage der Haushaltsregistrierung vergeben werden, fallen bei Änderung des Meldestatus sowohl sämtliche Nutzungsrechte als auch die Einnahmen aus der Bewirtschaftung sowie staatliche Subventionen weg.

Mit dem Wechsel zu einem städtischen Haushaltsstatus sind auch Vorteile verbunden, allem voran der Zugang zum städtischen Sozialsystem und öffentlichen Dienstleistungen. Problematisch ist jedoch, dass städtische Regierungen oft nicht in der Lage sind, zu gewährleisten, dass ländliche Arbeitsmigranten beim Erhalt des städtischen Status auch auf dem entsprechenden Niveau abgesichert und versorgt werden. Im Endeffekt führt dies oft dazu, dass den Zugezogenen städtische Sozial- und Dienstleistungen vorenthalten werden, obwohl sie die Ansprüche, die an ihren ländlichen Status gekoppelt waren, bereits verloren haben. Die Migranten sehen sich so in die Enge getrieben und versuchen mit Petitionen dagegen zu protestieren, was sich wiederum negativ auf die soziale Stabilität auswirken kann. Angesichts dieser Umstände wird derzeit diskutiert, ob ländliche Migranten bei ihrer Integration in die Städte auf zweierlei Ressourcen – also auf städtische und ländliche – zurückgreifen können sollten. Hier gehen die Meinungen auseinander. Einige sind der Ansicht, dass Personen bei einem Wechsel des Haushaltsstatus immer nur die jeweils dazugehörigen Ansprüche zugesprochen bekommen sollten. Das heißt, der betreffende Bürger soll eine Entscheidung zwischen den städtischen und ländlichen Sozialgütern treffen und die einen gegen die anderen eintauschen. Der entgegengesetzte Standpunkt basiert auf dem Argument, dass die ländliche Bevölkerung und vor allem die Arbeitsmigranten einen enormen Beitrag zur Entwicklung des Landes geleistet haben und es nun an der Zeit sei, diese Schuld zu begleichen. Ländliche Bürger

sollten deshalb aus zweierlei Quellen der sozialen und finanziellen Sicherung schöpfen können, damit sie nicht mit leeren Händen in die städtische Gemeinschaft eintreten. Durch diese Regelung würde gewissermaßen ein Sicherheitsnetz für die Betroffenen aufgespannt.

Eine entscheidende Frage bleibt, wie die öffentlichen und individuellen Kosten einer gleichberechtigten Integration ländlicher Arbeitsmigranten in der städtischen Gesellschaft aufgefangen werden können. Hier bedarf es einer Reihe von Reformen und Neuerungen. Von der individuellen Belastung her gesehen, ist Wohnen meist der größte Kostenpunkt. Daher stellt der steile Anstieg der Immobilienpreise in den Städten eine große Herausforderung bei der Einbürgerung ländlicher Arbeitsmigranten dar. Allein in der zuvor genannten Kreisstadt Zhumadian ist der Kaufpreis pro Quadratmeter über die letzten Jahre durchschnittlich um 200 RMB (rund 26 Euro) gestiegen, auf derzeit rund 3.000 RMB (rund 390 Euro).⁴ Um die hohe individuelle Belastung beim Übergang in die Städte zu mindern, kann ein Teil der direkten Kosten durch sozialen Wohnungsbau abgefangen werden. Ein wichtiger Schritt zur Senkung der Opportunitätskosten wäre es jedoch, Migranten die Möglichkeit zu geben, ihre Landnutzungsrechte und weitere an den ländlichen Status gebundene Ansprüche zu veräußern oder anderweitig in Kapital umzuwandeln. Denn ländliche Bürger beziehen ihr Einkommen nicht nur aus der Bewirtschaftung von Land oder einer Tätigkeit in Industrie und Dienstleistung, sondern auch aus Nutzungs- beziehungsweise Eigentumsrechten. Darunter fallen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ihrer Anbauflächen und Wohngrundstücke.

Die Einbindung ländlicher Bürger in die städtische Gesellschaft ist ein langfristiger Prozess, ebenso wie die Umsetzung einer neuen Form der Urbanisierung. Seitens der Regierung ist es dabei wichtig, im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu agieren und sich den Umständen und Erfordernissen bestmöglich anzupassen. Bei der Transformation von Land- zu Stadtbürgern müssen sowohl die Belastbarkeit der Betroffenen bedacht werden, als auch die Kapazitäten der Regierung beziehungsweise der öffentlichen Hand. Maßnahmen zur Hebung des Bildungsniveaus dürfen nicht außer Acht gelassen werden, sind aber ebenfalls mit hohen Kosten verbunden. Angesichts dieser Umstände müssen die Reformen vertieft und das System neu ausgestaltet werden. Schrittweise müssen die Hindernisse für eine gleichwertige Integration ländlicher Bürger in die städtische Gemeinschaft abgebaut werden, um sicherzustellen, dass die demografischen Verschiebungen zwischen städtischen und ländlichen Regionen sowie verschiedenen Teilen des Landes geordnet verlaufen.

Das aktuelle Modell der Stadtentwicklung ist problembehaftet und hat sich insbesondere mit Blick auf die Umweltbelastung, Landnutzung und den Einsatz öffentlicher Mittel als nicht nachhaltig erwiesen. In Chinas neuem

⁴ A.d.Ü.: Zum Vergleich: Laut dem Nationalen Amt für Statistik der Volksrepublik China lag 2013 das durchschnittliche Monatseinkommen ländlicher Arbeitsmigranten bei rund 2.600 RMB (rund 340 Euro).

Urbanisierungsprogramm müssen daher eine integrierte Planung sowie tiefgehende Reformen und Neuerungen umgesetzt werden. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass lokale Regierungen im Rahmen des neuen Urbanisierungsprogramms mit der Förderung des Städtewachstums eigene Motive verfolgen. Wenn Regierungen ihre Autorität und zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um den Prozess zu forcieren, statt diesen den Marktkräften zu überlassen, verstärkt dies die vorhandenen Risiken noch. Dieser Trend wird sich fortsetzen, wenn grundlegende Probleme nicht gelöst werden. Insbesondere gilt es, das Verhältnis zwischen Marktkräften und politischen Eingriffen sowie zwischen den Zielsetzungen der Zentral- und der Lokalregierungen besser abzustimmen und das System zur Bewertung der Arbeit politischer Entscheidungsträger anzupassen. Auch wenn dies eine Verlangsamung der Urbanisierung zur Folge hätte, würde damit eine qualitative Verbesserung erzielt. Besonders wichtig ist, dass der Anstieg der Urbanisierungsrate nicht zu einem Bewertungsmaßstab für die Arbeit leitender Kader und Beamter auf der lokalen beziehungsweise regionalen Ebene gemacht wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Verantwortlichen nicht einseitig nach Städtewachstum streben, sondern vielmehr eine gesamtheitliche Verbesserung der urbanen Entwicklung verfolgen.

Frau Prof. Dr. Shi Hong ist Professorin an der Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas in Peking und Leiterin des Forschungsbereichs Entwicklungsökonomie. Schwerpunktmäßig befasst sie sich mit ökonomischer Entwicklung, industriellem Strukturwandel und Wirtschaftsreformen, Urbanisierung und ländlicher Entwicklung, Globalisierung und Wettbewerbsfähigkeit. Sie leitet Studiengruppen zu aktuellen gesellschaftspolitischen Fragestellungen und ist als Dozentin im Schulungsprogramm für Kader und Beamte der höheren Regierungs- und Verwaltungsebenen tätig.

Shi hielt sich wiederholt zu Forschungsaufenthalten und als Referentin in den USA, Europa und Asien auf. Sie veröffentlicht regelmäßig Beiträge in Zeitungen und anderen Publikationen und hat Monografien zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ländlicher Regionen, Dorferneuerung und Förderung der Agrarwirtschaft verfasst.

■ 城镇化与社会转型：挑战与前景

施红教授(女)

在世界范围内城镇化是经济发展的基本规律。改革开放以来,中国城镇化快速发展。城镇化是中国最大内需潜力所在,城镇化对中国经济发展至关重要。经过多年的发展,中国原有城镇化模式积累了越来越多的问题,中国城镇化面临着许多挑战,这迫切需要对中国城镇化原有体制机制进行改革,走有中国特色新型城镇化道路。坚持以人为本的中国特色新型城镇化道路,将促进中国特色新型城镇化顺利进行,为中国经济发展注入强劲动力。

一、中国正处于城镇化快速发展和社会急速转型的阶段

改革开放以来,中国工业化、城镇化、信息化和农业现代化快速推进,农村人口大量涌入城市,中国正迅速由农村人口大国转变为城镇人口大国,由农村型社会为主向城市型社会为主的时代转变。

1、城镇化处于快速发展阶段

1978年中国开始改革开放,逐渐建立和完善社会主义市场经济体制,城镇化水平不断提升。从常住人口看,1978年中国城镇化率为17.8%,2011年超过50%,2012年达到52.7%,2013年为53.7%。世界银行前行长佐利克认为中国到2030年城镇化率将达到70%。从户籍人口看,2013年中国城镇化率达到39%,按照中国2014到2020年新型城镇化规划,2020年按户籍人口计算,中国城镇化率将达到45%。

2、以城市型社会为主题的城市时代到来

2011年中国大陆总人口13亿4735万人,其中,从常住人口看,城镇人口6亿9079万人,占总人口比重首次超过50%,达到51.3%。这也意味着在2011年中国以城市型社会为主的时代到来。联合国对中国人口进行高位、低位和中位三种预测,按照联合国对中国人口的中位数字进行计算,当中国城镇化率达到70%时,城镇人口数量将超过十亿,而农村人口将在四亿到五亿之间。

二、中国城镇化与社会转型面临的挑战

中国城镇化快速推进,经济发展和人民生活水平不断提升,人的素质也得以提高,但城镇化和社会转型也面临很多问题。



1、城镇拥挤和农村萧条并存

城市拥挤特别是特大城市和大城市拥挤，而农村出现空心化。中国大城市出现交通拥堵、空气污染、房价高企等现象。2000—2010年，中国城市体系结构处于失衡发展状况，主要表现在一些大城市呈现“爆炸性”增长，而中小城市和小城镇发展缓慢。在这10年，北京人口增长41.9%、上海为37.5%、天津为29.3%、广州27.7%、杭州26.5%，而全国平均水平为5.8%。这些城市人口的“爆炸性”增长，97%是由外来人口迁移造成的。大城市人口剧增带来入学、就医等一系列问题。而在农村，由于农村青壮年劳动力外流，农村里留下的是老人、妇女和儿童，出现了空巢老人和留守儿童等现象。农村经济中，特别是农业经济，是典型的一家一户小农经济，在农村务农的劳动力多是老人。农村经济空心化、农业劳动力老龄化、农村儿童留守化等现象普遍出现。农村中的小农经济和城市中的现代化工业大生产形成鲜明对比，城乡差距巨大。

2、半城镇化问题

农村人进入到城市打工，享受的还是农村人的待遇，出现了“半城镇化”现象。2011年按常住人口计算，城镇化率为51.3%。若按户籍人口计算则为35%左右；2013年按常住人口计算，城镇化率为53.7%，按户籍人口计算为39%。统计新型城镇化率比实际新型城镇化率要“虚高”11.8—16.3个百分点。半城镇化问题增强了农民工流动性。城镇化的动力是第二和第三产业的发展，中国第二和第三产业较高的收入水平让农民义无反顾地进入城镇。农村进城务工劳动力主要在劳动密集型行业就业，当产业由劳动密集型向资本密集型以及知识密集型升级时，进城务工农民的素质和产业的要求不能相匹配。因此，当劳动密集型产业向中西部转移时，劳动力又开始向中西部转移。目前，一些西部省份进城务工农民的流动已经出现回流。以贵州为例，农村劳动力外出务工流出800万，留下空巢老人和留守儿童，2011年左右出现拐点，外出务工的农村劳动力回流了300万人，还有500万人在省外，同时，省外农村劳动力有300万人进入贵州务工。广东省实行积分入户制，农村进城务工劳动力分化，有的成为市民，有的流到其他城市，或者流回农村。

3、人的素质难以适应城镇化需要

城镇化就是人口从农村进入城市的过程。改革开放以来，中国农村人口大量涌向城市。进入城市的第一代农民工更多地是为获得工资收入进入城市，他们是要回到农村的，而第二代农民工是为追求城市生活进入城市的，这一代农民工已经不愿意回到农村。城镇的扩张也需要农民工留在城市，一些地方政府重视农民工“进的来、留得下和融得入”问题。当中国城镇化率达到70%时，进入城镇工作的农民的数量也将大大增加。这些决定了

进入城镇的农民工的素质在一定程度上将决定城镇人的素质。农村文化、农村人口素质和城市文化、城镇人口素质是有差别的,在中国对进入城镇的农民进行教育和培训的任务是重的。而且,即使是在城镇出生和成长的人,随着中国经济的发展,也要不断提升素质。

三、推进以人为核心的中国特色新型城镇化

从中国看,城镇化规模之大在世界上前所未有,城镇化所面临的一些问题也是世界上其他国家没有的。伴随着中国城镇化发展,城镇化积累风险越来越多,原有城镇化模式不可持续。必须重新审视中国城镇化发展模式,探究具有中国特色的新型城镇化道路。2014年到2020年国家新型城镇化规划提出了走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。中国特色新型城镇化需要顶层设计和改革创新,健全城镇化体制机制,为人建城,促进农村型社会为主体向城市型社会为主体转变。

1、推进中国特色新型城镇化的原则和基本要求

在中国特色新型城镇化发展中,必须追求公平和正义,保障人们的基本权益。中国梦追求的是公平和正义,让每个人都有发展机会。中国特色新型城镇化的原则和中国梦是一致的。中国特色新型城镇化的基本要求有:第一,保证粮食安全;第二,保障民生是城镇化根本出发点和落脚点;第三,保证生态安全;第四,促进资源节约;第五,在政府和市场关系中,市场起决定作用。

2、新型城镇化重视产业发展

新型城镇化的核心是人的城镇化。如何才能实现人的城镇化,就是要为人建城。为人建城,需要考虑人的需求。对人来说,最重要的需求是就业,就业是最大的民生。这就要求发展产业,发展经济。只有产业发展了,城镇化才能推进,反过来,城镇化发展也为产业发展提供良好的环境。各地产业是自然发展起来,但是,政府在产业形成和发展中可以发挥重要作用。建国初期,中国在产业布局中重视西北部发展。改革开放后,在市场力量和东部优惠政策的作用下,东南沿海发展起来。现在西部大开发的政策,特别是随着产业梯度转移,中西部正在快速发展。对比中西部和东南部的发展,二者一个巨大的差别在于地理位置不同,出口型产业考虑到运输费用等,会选择在东南沿海发展,因而,改变中西部地理位置劣势是需要我们考虑的。

为使得中国城镇体系合理,就要合理布局产业。产业布局和地方自然资源、人力资源、交通状况、历史传统、经济基础、资本状况等息息相关,据此,国家可以形成全国产业布局。为促进中小城市发展,特别是县级城市

发展,就要重视这些地方产业发展,并且,依据产业布局给予企业税收等优惠,鼓励企业按照产业布局来选址。对于地方来说,有的产业是内生的,有的产业是从外部引进的。所以,在中小城市为鼓励产业发展不仅重视符合产业布局的产业发展,也要重视地方自发形成或者引进产业布局外的产业发展,只要不是规划中不准发展的产业,当发展到一定规模后,要给予鼓励政策促进发展。

3、农民工市民化途径分析

城镇化是一种现象和过程,目的是人民生活水平的提升,最终是实现中国梦。在中国以人为核心的城镇化中,从群体上看,首要方面是农民工市民化。农民工市民化,就是要让进入城市工作的农民真正变成城市居民,这既是对城乡二元结构的突破,也是提高新型城镇化质量的必然选择。

中国关于农民进城的政策是逐渐演变的,从农民只能在农村务农逐渐发展到鼓励有进城意愿的农民留在城市,这也体现了中国政府顺应经济发展规律不断深化改革的精神。从政策演变看,建国后中国通过户籍制度、人民公社制度和统购统销制度等将农民固定在了土地上;1978年中国改革开放,农村实行了家庭联产承包责任制,农民可以利用农闲时间进入城镇打工,农民开始自发地流向城镇,出现了民工潮;在十六大中国提出统筹城乡发展;十六届四中全会,中国提出“两个趋向”理论,即在工业化的初期,一般存在农业支持工业、农村支持城市趋向,在工业化后期,一般存在工业支持农业、城市支持农村趋向,针对中国经济发展阶段,中国提出工业反哺农业、城市带动农村方针;十八大中国提出城镇化的核心是人的城镇化,将有意愿进入城市的进城务工农民逐渐转为市民,将城市的大门向农民敞开;十八届三中全会上提出赋予农民更多财产权利,完善城镇化发展体制机制。

农民工市民化是需要成本的。农民工市民化成本分为社会成本和个人成本。农民工市民化社会成本包括:学生义务教育,包括小学生、中学生和校舍;居民合作医疗保险;基本养老保险;民政部门的其他社会保障,如意外伤害保险、低保、医疗等救助、妇幼保健等,孤寡老人;城市管理费用,以及住房等方面的投入和补贴等。农民工市民化社会成本,不同地区有所不同,比如,成都市估算每个农民工市民化需要20万左右,驻马店市10万左右。各个地方成本不同,但是总的支出项目是大致相同的。农民工市民化个人成本,包括农民需要付出的成本,也包括农民需要放弃的收益,也就是直接成本和机会成本。从直接成本看,农民工市民化个人成本包括住房、教育、医疗等个人承担部分。农民工市民化后,特别是农村户籍转为城市户籍后,会使依附在农民身份上的收益不复存在,这将构成农民工进入城市的机会成本。附着在土地和农民身份上的收益主要包括两个方面,一方面是农民承包土地的收益,农民承包土地是国家用长期合同形式赋予农民耕种

的,可以解除农民后顾之忧,一般农民不愿意轻易失去土地;另一方面是农民宅基地的收益,农民宅基地具有无偿获得、无限使用、无留置成本的性质,使农民更倾向于长期占有宅基地。当没有农村户籍时,就失去了土地,因为土地是按户籍分的,而且,不仅失去种植收益,也失去政府对土地的补贴。

农民工市民化有成本也有收益,对农民工来说,是可以享受城市人待遇。当农民放弃了农村户籍后,获得城市户籍,但由于城市政府没有足够能力及时让农民享受城里人社会保障,导致农民工市民化后既没有享受城市人待遇,也没有享受农村人待遇,农民就会上访,影响社会稳定。对于农民工是否可以拥有农村和城市两种资源,目前有两种观点和做法。一种认为农民只能占有一种资源,或者是农村的,或者是城镇的,也就是说,当农民工变为市民时,要用农村资源换城市资源。还有一种观点是认为农民为国家做出贡献,应该补偿农民,可以占有两种资源,不能让农民空手进城,要给农民披上一件“新风衣”。

如何承担农民工市民化社会成本和个人成本?需要制度创新。从个人成本来看,住房成为最主要的支出。城市房价上升,已经开始制约农民工市民化。驻马店市县城房地产价格,最近几年每年上涨200元左右,目前房价在3000元左右。农民收入来源主要是种植收入、务工收入和财产性收入。农民财产主要是承包地和宅基地。怎样解决农民工市民化个人成本?从直接成本看,让农民工享受保障房待遇。从机会成本看,让附着在土地和农民身份上的收益可以变现或者资本化。农民工市民化是一个过程,正如新型城镇化是个过程一样。要量力而行,因地制宜。农民工市民化既要考虑农民承受能力,也要考虑政府承受能力。当然,还有教育农民的任务,这也将构成农民工市民化的成本。要深化改革,进行制度创新,逐步降低农民工市民化的门槛,促进农村人口在城乡、区域间合理流动。

中国城镇化不仅积累了风险,而且现有新型城镇化发展模式不可持续,体现为生态环境、土地财政等不可持续,中国新型城镇化必须统筹谋划,进行深层次的改革创新。地方政府有追求新型城镇化率的内在动力,在要素没有市场化的前提下,政府有干预经济的权力和手段,势必就加剧了风险。政府和市场的关系、中央政府和地方政府的关系、对政绩考核等,这些根本性问题不解决,风险就加大。宁可新型城镇化速度慢一些,也要新型城镇化质量好一些。当务之急不要把新型城镇化率提升作为政绩考核内容,这样有利于地方政府不追求新型城镇化率,而追求新型城镇化质量。

施红博士,女,中央党校教授,现任中央党校经济学部发展经济学教研室主任。主要研究领域有经济改革和发展、现代产业结构转型升级、新型城镇化道路、城乡一体化发展、经济全球化和中国竞争力等。中央党校重点课题主持人,中央党校省部级领导干部班和厅局级领导干部班课题组指导教师,厅局级领导干部班教学组组长。

施红教授曾到美国、英国、意大利、新加坡等国家做学术报告和访问学者,在人民日报等报刊发表文章近百篇,人民日报海外网特约评论员。出版三本专著:《全面建设农村小康社会》,《建设社会主义新农村理论与实践》,《农业保护政策研究》。

Ansätze der Ländlichen Entwicklung in Deutschland

Dr. Michael Klaus

1. Einführung

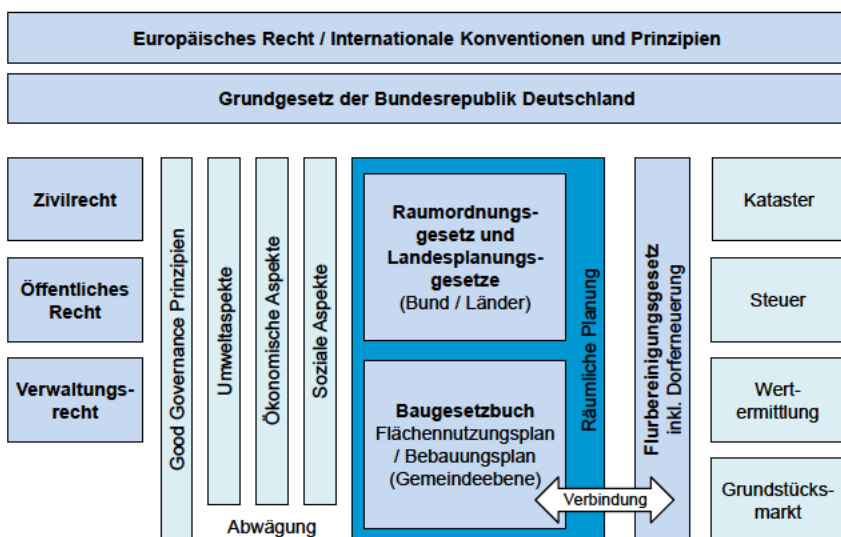
In Deutschland ist die gleichberechtigte Entwicklung ländlicher und urbaner Räume gesetzlich verankert. Basis allen Planungshandelns ist die Raumordnung. Die Raumplanung auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes sowie der Landesplanungsgesetze deckt das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ab. Im Rahmen dieses Beitrags sollen Ziele, zentrale Handlungselemente und Handlungsansätze der darauf basierenden Ländlichen Entwicklung herausgearbeitet werden.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen und Vernetzung

In der nachfolgenden Grafik ist das Zusammenspiel der verschiedenen Gesetze und Rahmenbedingungen in Deutschland dargestellt. Es gibt eine Vernetzung von Gesetzen, so dass viele Bereiche, wie etwa die Raumplanung oder der Umweltschutz, grundlegend geregelt sind, diese Regelungen aber auch für alle anderen Bereiche Gültigkeit haben. So werden in Europa allgemeine Zielsetzungen erarbeitet, die von den einzelnen Ländern der Europäischen Union beachtet werden sollten. Erste Handlungs- und Planungsgrundlage in Deutschland ist jedoch das Grundgesetz. Für den Bereich der Ländlichen Entwicklung sind Artikel 28 und Artikel 14 besonders wichtig. Artikel 28 besagt, dass die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von den Gemeinden im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung geregelt werden.¹ Daraus lässt sich die Planungshoheit der Gemeinde ableiten, unter der man das Recht versteht, die jeweilige städtebauliche Entwicklung im Rahmen der Bauleitplanung eigenverantwortlich zu gestalten. Im Rahmen des Artikels 14, Absatz 1, wird das Eigentum und der freie Transfer von Eigentum geregelt. In Absatz 2 wird festgelegt, dass Eigentum auch verpflichtet und sein Gebrauch dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll. Inhaltliche Einschränkungen zum Gebrauch von Eigentum können durch Gesetze gemacht werden, was eine wichtige Grundlage für planerische Gestaltung und Festlegungen darstellt. So wird Enteignung zum Beispiel in Absatz 3 als letztes Mittel für zulässig erklärt.

¹ Grundgesetz, Artikel 28, Absatz 2: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“

Abbildung 1: Gesetze und Rahmenbedingungen für die Ländliche Entwicklung



Auftrag der Ländlichen Entwicklung ist die Förderung der Landentwicklung, es besteht also ein direkter Bezug zur Raumordnung. Richtlinien zu deren Zielfindung finden sich im Raumordnungsgesetz, während das Baugesetzbuch die Umsetzung auf der lokalen Ebene regelt. Eine Verbindung zwischen Flurbereinigungsgesetz und Baugesetzbuch findet sich ab Paragraph 187 des Baugesetzbuchs, in dem Gemeinden unter anderem dazu verpflichtet werden, einen Flächennutzungsplan aufzustellen und regelmäßig zu aktualisieren. Im Rahmen der Flurneuordnung sind die planerischen Rahmenbedingungen der Gemeinden zu berücksichtigen und Planungen aufeinander abzustimmen.

Für das Verwaltungshandeln, insbesondere in den Bereichen Planung und Flurneuordnung, sind die Verfahrensabläufe in den entsprechenden Gesetzen dargelegt und können bei Klagen durch die Gerichte hinsichtlich ihrer Zulässigkeit überprüft werden. Dies betrifft vor allem das Verwaltungs- und öffentliche Recht. Die Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit von Enteignungen wird im Falle einer Klage von den Verwaltungsgerichten entschieden, während für die Höhe der Entschädigungssumme die Zivilgerichte zuständig sind. Weitere wichtige Planungsgrundlagen sind Kataster, zum Beispiel bei Eigentumsfragen, Wert-ermittlung und dem Grundstücksmarkt sowie bei Fragen der Entschädigung oder der Grundsteuer als Einnahmequelle für die Gemeinden.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen lassen es außerdem zu, für städtebauliche Maßnahmen mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde das Instrument der Unternehmensflurbereinigung einzusetzen, falls landwirt-

schaftliche Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen werden.² Diese Maßnahme wird auf Initiative der Enteignungsbehörde eingeleitet, mit dem Ziel, Enteignungen zu vermeiden und den potentiellen Landverlust auf viele Schultern zu verteilen.

Dieses Zusammenspiel einer Vielzahl von Gesetzen, Behörden und Prozessen macht es möglich, komplexe Planungen zu erstellen, abzustimmen und umzusetzen.

3. Raumordnung als Planungsgrundlage

Nach Paragraph 1 des Raumordnungsgesetzes ist es Ziel der Raumordnung, „den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“.³ Nach Auffassung des Gesetzgebers sollen dabei insbesondere unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abgestimmt werden, um die auf der jeweiligen Planungsebene möglicherweise auftretenden Konflikte auszugleichen.⁴ „Als überörtliche und fachübergreifende Planung ist die Raumordnung der gemeindlichen Bauleitplanung⁵ vorgelagert und hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Nutzungsansprüche der raumbedeutsamen Fachplanungen in räumliche Gesamtkonzepte zu integrieren“.⁶ Die Leitvorstellung ist dabei eine nachhaltige Entwicklung.⁷ Die Grundsätze der Raumordnung sind in Paragraph 2 des Raumordnungsgesetzes festgelegt. Angestrebt wird, ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse in allen Teilräumen zu erhalten. Dabei wird ausdrücklich gefordert, dass diese Aufgaben gleicher-

² Vgl. Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794), Paragraph 87.

³ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

⁴ Vgl. ebd., Paragraph 1, Absatz 1.

⁵ Die Bauleitplanung besteht aus der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) und der verbindlichen Bauleitplanung (Bebauungsplan).

⁶ Sinz, Manfred (2005): Raumordnung / Raumordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Raumplanung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 863.

⁷ Raumordnungsgesetz, Paragraph 1, Absatz 2: „Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“

maßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen sind.⁸

Besondere Erwähnung findet der ländliche Raum. „Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; dazu gehört die Umwelt- und Erholungsfunktion ländlicher Räume.“⁹ Auch der Erhalt und die Weiterentwicklung von Kulturlandschaft werden thematisiert.¹⁰ Kulturelle Identität und Vielfalt sollen damit gesichert werden. „Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.“¹¹

Raumordnung zieht sich von der Ebene des Bundes (Raumordnungsgesetz) bis hin zur Umsetzung auf der lokalen Ebene (Bauleitplanung). Dabei werden auf Bundesebene Leitbilder zur Entwicklung des ganzen Landes aufgestellt. Aktuell gibt es drei Leitbilder:

- Förderung von Wachstum und Innovation;
- Sicherung der Daseinsvorsorge;
- Bewahrung von Ressourcen und Kulturlandschaften.

Diese Leitbilder basieren auf den Grundsätzen der Raumordnung, die in Paragraph 1 des Raumordnungsgesetzes vorgegeben werden.

Im Raumordnungsgesetz wird das Gegenstromprinzip als Grundsatz der Raumplanung festgelegt.¹² Dieses besagt, dass die jeweils untere Planungsebene Mitsprache- und Beteiligungsrechte bei der Erstellung überörtlicher Pläne sowie einen Rechtsanspruch auf Berücksichtigung der eingebrachten örtlichen Belange hat. Diese müssen sich planerisch durch Abwägung niederschlagen. Im Gegenzug muss sich die untere Planungsebene jedoch an die Vorgaben der überörtlichen Planung halten.

Für die Raumordnung wurden außerdem weitere Grundsätze aufgestellt, die von allen Planungsbehörden und Hierarchien zu beachten sind:

⁸ Ebd., Paragraph 2, Absatz 2, Nummer 4: „Insbesondere in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern.“

⁹ Vgl. Raumordnungsgesetz, Paragraph 2, Absatz 2, Nummer 4.

¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹ Vgl. ebd., Nummer 5.

¹² Vgl. ebd., Paragraph 1, Absatz 2.

- Kooperation innerhalb von Regionen und zwischen Regionen;
- Kooperation in Form von Stadt-Land Partnerschaften;
- Begrenzung der Flächeninanspruchnahmen;
- Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge.

4. Ländliche Entwicklung als integrierter Handlungsauftrag

Ländliche Entwicklung findet in Deutschland auf Basis des Flurbereinigungsgesetzes statt und steht im engen Zusammenhang mit Flurbereinigung, Flurneuordnung und Landentwicklung. Nach Hoisl¹³ wird der Begriff Flurneuordnung synonym mit Flurbereinigung verwendet. Es handelt sich im engen Sinne um die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes, für die der Gesetzgeber einen breiten Handlungsspielraum gegeben hat.¹⁴ Dabei sind die öffentlichen Interessen zu wahren und die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen.¹⁵ Der Begriff ländliche Neuordnung ist breiter angelegt und bezieht das Dorf und eine Hilfestellung für die Kommunen bei der Lösung von Landnutzungskonflikten mit ein. Um die Entwicklungskomponente zu betonen, hat sich der Begriff Ländliche Entwicklung eingebürgert.¹⁶ Der Begriff Landentwicklung wurde im Flurbereinigungsgesetz als Handlungsauftrag eingeführt und damit erstmalig verwendet.

Der Handlungsauftrag für Flurneuordnung ist mit Paragraph 1 des Flurbereinigungsgesetzes in Deutschland weiter gefasst als in China. Neben dem konkreten Auftrag der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft wird darin als das am weitesten gefasste Ziel die „Förderung der Landentwicklung“ genannt.¹⁷ Nach Quad-

¹³ Hoisl, Richard (2005): *Flurneuordnung*, in: *Handwörterbuch der Raumplanung*, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 322.

¹⁴ Paragraph 37 des Flurbereinigungsgesetzes regelt die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes und gibt den Handlungsrahmen für Veränderungen zur Erreichung der gesetzten Ziele vor.

¹⁵ Berücksichtigt werden sollen vor allem die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, des Jagdwesens, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung und der Erhaltung und Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen.

¹⁶ Vgl. Hoisl, Richard (2005): S. 322.

¹⁷ Wingerter, Klaus (2013): *Grundlagen der Flurbereinigung*, in: *Flurbereinigungsgesetz Standardkommentar*, hrsg. von Christoph Mayr und Klaus Wingerter, Butjadingen-Stollhamm, S. 9, Randnummer 6: „Förderung der Landentwicklung“ im Gegensatz zu ‚Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und

flieg¹⁸ bezieht sich diese Formulierung allgemein auf die Unterstützung der Ziele der Raumordnung. Die Landentwicklung wird aber nicht nur durch das Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in der die Grundzüge der Raumplanung festgelegt sind, geregelt. „Grundlage der Landentwicklung sind alle Gesetze, mit dem Ziel, die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu fördern und dauerhaft zu verbessern.“¹⁹ Zu diesen Gesetzen zählen das Raumordnungsgesetz, die Landesplanungsgesetze der Bundesländer, das Baugesetzbuch, die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, das Bundesfernstraßengesetz und die Straßengesetze der Bundesländer sowie das Bundeswasserhaushaltsgesetz und die Wassergesetze der Länder.²⁰

Die Ländliche Entwicklung auf Basis des Flurbereinigungsgesetzes und anderer Fördergrundlagen umfasst im Rahmen dieses breiten Arbeitsauftrags die Instrumentarien Flurneuordnung, Dorferneuerung und integrierte Ländliche Regionalentwicklung. Das Instrumentarium für die Ländliche Entwicklung und die damit begründeten Beteiligungsformen wie auch die Bürgermitwirkung stehen für gemeinsames Handeln der Flurneuordnungsverwaltungen mit den Menschen im ländlichen Raum. Notwendige Maßnahmen werden im Dialog mit Gemeinden, Bürgern, Landwirten und anderen Fachressorts umgesetzt.

5. Planung auf Grundlage der Daseinsgrundfunktionen

Der integrierte Ansatz in der Ländlichen Entwicklung bedingt ein Zusammenspiel verschiedener Ressorts. Die Verwaltungen für Ländliche Entwicklung in Deutschland haben einen koordinierenden Charakter. Sie bündeln die verschiedenen Fachplanungen und berücksichtigen sie bei ihren eigenen Planungen. Im Flurbereinigungsgesetz ist die Einbeziehung anderer Behörden geregelt, die auch verpflichtet sind, ihre Planungen offen zu legen. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden hat ebenfalls einen hohen Stellenwert. Der Handlungsrahmen wird durch das gemeinsame Ziel der Sicherung der Daseinsgrundfunktionen abgesteckt.

Die Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Verkehr und Kommunikation bilden den Rahmen für das Leben der Menschen in Umwelt und Gesellschaft. Damit repräsentieren sie die grundlegenden menschlichen Bedürfnisse und Ansprüche an den jeweiligen Lebensraum.

Forstwirtschaft' stellt klar, dass die Flurbereinigungsbehörde nicht selbständig als überörtliche Trägerin etwa der Landes-, Bauleit- oder Landschaftsplanung tätig werden darf. Ihre Aufgabe ist, durch Bodenordnung die außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens zu verwirklichenden Planungen zu erleichtern.“

¹⁸ Vgl. Quadflieg, Friedrich (1978): Recht der Flurbereinigung. Kommentar zum Flurbereinigungsgesetz mit weiteren Vorschriften zur ländlichen Bodenordnung, Stuttgart.

¹⁹ Wingerter, Klaus (2013): S. 9.

²⁰ Vgl. ebd.

Um den ländlichen Raum für die Zukunft zu stärken, müssen alle Aspekte seiner Entwicklung beachtet werden. Deshalb wird eine ganzheitliche Lösung angestrebt. Gemeinden können zum Beispiel in der Dorferneuerung planerische, finanzielle und organisatorische Hilfe zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben erwarten. Dies kann die Bereiche Bauen, Innenentwicklung, Demografie, Klimaschutz und Energiewende, Ökologie, Wirtschaft oder Kultur umfassen.²¹ Im Rahmen der baulichen Entwicklung spielt oft auch das Erscheinungsbild eine wichtige Rolle, insbesondere für den Erhalt der kulturellen Identität eines Ortes. So sieht unter anderem Stefan Raetz einen Zusammenhang zwischen dem Artikel 14 des Grundgesetzes, der den verpflichtenden Charakter von Eigentum beschreibt, und der Baukultur und örtlichen Identität.²²

6. Instrumentarien im Rahmen der Ländlichen Entwicklung

Als wesentliche Elemente kommen im Rahmen der Ländlichen Entwicklung die Instrumente Dorferneuerung, Flurneuordnung und integrierte Ländliche Entwicklung zum Einsatz. Diese sollen im Folgenden auf Basis des Kompendiums der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung²³ kurz charakterisiert werden.

Dorferneuerung

Die Dorferneuerung dient der nachhaltigen Verbesserung der Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse unter Einbeziehung der Daseinsgrundfunktionen in Dörfern und Gemeinden. Diese sollen damit vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen – insbesondere des demografischen Wandels, des Strukturwandels in der Landwirtschaft und der Energiewende – auf künftige Erfordernisse vorbereitet und in die Lage versetzt werden, weiterhin einen attraktiven Lebensraum zu bieten. Auf der Grundlage einer intensiven Beschäftigung der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Lebensraum soll selbstverantwortliches Handeln auf dörflicher und gemeindlicher Ebene angeregt werden.

Oft können zukunftsichernde Maßnahmen in Dörfern wegen Geld- oder Personalmangel nicht angegangen werden. Im Rahmen von Dorferneuerungs-

²¹ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): *Ländliche Entwicklung in Bayern*, München.

²² Raetz, Stefan (2014): *Eigentum verpflichtet!?*, in: *Verspielen wir Grund und Boden? Bestands- und Flächenentwicklung im Praxistest*, hrsg. von Holger Magel, München, S. 41.

²³ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011).

programmen im Verantwortungsbereich der Bundesländer sollen Dörfern dabei Hilfestellungen gegeben werden. Wichtige Ziele sind

- die Verbesserung der örtlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft;
- die Vertiefung des Bewusstseins für die dörfliche Lebenskultur und den heimatlichen Lebensraum;
- die Verbesserung der Nahversorgung sowie der Bereitschaft zur Zusammenarbeit in der Region;
- die Stärkung der ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Potentiale der ländlichen Räume;
- die Förderung der Innenentwicklung der Dörfer und des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden;
- die Erhaltung des eigenständigen Charakters ländlicher Siedlungen und Kulturlandschaften; sowie
- die Unterstützung beim Klimaschutz, der Energiewende und der Anpassung an den Klimawandel.

Ein Dorferneuerungsplan gibt dabei eine Entwicklungsperspektive für das Dorf und bündelt Maßnahmen. Auch aufgrund dieser Bemühungen ist der Stellenwert des ländlichen Raums in Deutschland hoch und es kommt zum Teil zu Zuwanderung aus Städten in ländliche Regionen. Ein Motiv ist dabei ein intakter überschaubarer Lebensraum. Erwartet werden aber gleichwertige Lebensverhältnisse.

Flurneuordnung

Der ländliche Raum bietet den Menschen in Deutschland eine hohe Lebensqualität. Die vielfältigen und abwechslungsreichen Kulturlandschaften prägen das Gesicht Deutschlands und bieten neben wertvollen Lebensräumen für Flora und Fauna auch kulturelle Identität. Hohe Lebensqualität und Kulturlandschaften mit ihren wertvollen Lebensräumen sind dabei eng mit der bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft verbunden. Nur eine nachhaltige Bewirtschaftung lässt auf Dauer die Sicherung dieser Werte zu. Die Flurneuordnung, als rechtlich geregeltes Verfahren zur Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes, kann dazu wirksam beitragen.

Für eine effiziente Flächennutzung müssen Wirtschaftsflächen nach Lage, Form und Größe an betriebliche Erfordernisse angepasst und zweckmäßig erschlossen werden. Mit dem Bodenmanagement bietet sich gleichzeitig die einzigartige Chance, ökonomische und ökologische Interessen in Einklang zu bringen. Damit können zwei Ziele erreicht werden: Kostensenkungen für die landwirtschaftliche Produktion und die Sicherung der Kulturlandschaft.

Die Flurneuordnung ist ein bewährtes und wirksames Instrumentarium, die Kulturlandschaft nachhaltig zu entwickeln. Auf der Grundlage des Flurbereini-

gungsgesetzes bietet die Ländliche Entwicklung damit fachliche, organisatorische, rechtliche und finanzielle Hilfen für

- eine flächendeckende Neuordnung des Grundeigentums;
- die Durchführung von Bau- und Gestaltungsmaßnahmen;
- die Verkehrserschließung und die Infrastruktur;
- wasserwirtschaftliche Maßnahmen; sowie
- Maßnahmen des Bodenschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Ländlicher Raum ist auch Wirkungsraum für Handel, Gewerbe und Dienstleistung. Darüber hinaus bildet der ländliche Raum die Grundlage für die touristische Entwicklung. Seine natürliche und kulturelle Attraktivität ist zugleich ein wichtiger Standortfaktor für die Ansiedlung von Unternehmen. Um diese auch in Zukunft zu bewahren, muss er kontinuierlich neuen Gegebenheiten angepasst werden, ohne seinen Grundcharakter zu verändern. Mit der Flurneuordnung stellt sich die Ländliche Entwicklung dieser Aufgabe. Diese Verfahren tragen dazu bei

- die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern;
- die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes zu erhalten und auszubauen;
- die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft zu schützen; und
- den notwendigen Ausbau der Infrastruktur zu unterstützen.

Integrierte Ländliche Entwicklung

Viele Probleme einer Gemeinde können nur durch Kooperation mit anderen Gemeinden gelöst werden. Auch wenn sich diese Einsicht nur langsam in den Köpfen der Verantwortlichen durchgesetzt hat, entschließen sich mittlerweile viele Gemeinden im ländlichen Raum zu einer freiwilligen Zusammenarbeit, um sich gegenseitig zu ergänzen und gemeinsame Probleme zu lösen. Zielsetzung ist hierbei oft die Erschließung von Einsparmöglichkeiten oder die Durchführung gemeinsamer Projekte, die sich alleine nicht realisieren lassen, gemeindeübergreifend aber in ökonomisch, ökologisch und sozial besonders nachhaltiger Weise plan- und ausführbar sind. Grundlage ist meist ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK), bei dessen Erstellung die zuständigen Behörden die Gemeinden unterstützen. Während mit dem ILEK die Entwicklungsaktivitäten koordiniert werden, kommen bei der Umsetzung die Instrumentarien der Dorferneuerung und Flurneuordnung zum Einsatz. Alle Programme werden zielgerichtet aufeinander abgestimmt. Im Sinn einer nachhaltigen integrierten Ländlichen Entwicklung können bei Bedarf und

entsprechenden Problemstellungen auch Programme anderer Fachressorts mit einbezogen werden.

7. Schlussbetrachtung

Generell zeigt sich, dass die Raumplanung in Deutschland mit ihrem Handlungsauftrag zur Stärkung ländlicher Räume und damit der Verminderung von Disparitäten einen guten Rahmen aufspannt, ressortübergreifende und abgestimmte Planungen zu ermöglichen. Die Bindungswirkung für die nächst untere Ebene ist klar geregelt und wird durch das Gegenstromprinzip, also die Beteiligung der nächst unteren Ebene an der Planung, gefördert. Die Mitwirkung der Fachbehörden, unter anderem durch Offenlegung ihrer Fachplanungen und Kooperation bei Raumordnung, Flächennutzungsplanung und Flurneuordnung, ist gesetzlich verbindlich.

Dieser Beitrag soll wesentliche Elemente der Ländlichen Entwicklung im Kontext der räumlichen Planung als Beitrag zur Stärkung ländlicher Räume aufzeigen und einen Überblick über Grundlagen und Zusammenhänge geben. Spezielle Fragestellungen, wie etwa die Unternehmensflurbereinigung oder die einzelnen Verfahrensarten im Rahmen des Flurbereinigungsgesetzes, können daher nur cursorisch aufgegriffen werden. Es bleibt festzuhalten, dass sich das Flurbereinigungsgesetz in Deutschland mit seinem weitreichenden Handlungsauftrag als wichtige Arbeitsgrundlage für die ganzheitliche Stärkung und Entwicklung ländlicher Räume erwiesen hat.

Assessor Dr.-Ing. Michael Klaus war nach seinem Studium der Geodäsie an der Technischen Universität (TU) München und dem Referendariat im höheren Dienst der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung tätig. Er wechselte 1995 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München. Im Jahr 2003 promovierte er mit dem Thema „Nachhaltigkeit durch Landentwicklung - Stand und Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung“ zum Doktor-Ingenieur. Seine Funktion war zuletzt Akademischer Oberrat (Assistant Professor). Seine Lehr- und Forschungsschwerpunkte sind räumliche Planung und Landmanagement.

Seit Mai 2012 leitet er das Projekt der Hanns-Seidel-Stiftung zur Landentwicklung in China. Er ist weiterhin Mitglied des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung und damit der Ingenieur fakultät Bau Geo Umwelt der TU München.

德国农村发展的举措

迈克尔·克劳斯博士

1. 引言

德国法律赋予农村发展和城市发展同等的地位。一切城乡规划程序的基础是空间规划。空间规划建立在联邦层面的《空间规划法》和各联邦州的《州规划法》基础上，并覆盖德国境内的所有地区。本文主要探讨以空间规划为基础的德国农村发展的目标、主要框架条件和措施。

2. 法律框架和联网

从下图中可以看出，德国现行各项法律和框架条件之间是相互协调、相互配合的。各项法律之间存在着相互联系，因此与空间规划或环境保护等领域相关的诸多法律规定同样也适用于其他领域。比如说，由欧盟设定的总体目标，各成员国应当遵循并予以落实。不过，德国首要的行动和规划基础是《德意志联邦共和国基本法》，其中第28条和第14条对农村发展领域尤其重要。第28条规定，各乡镇有权在法律规定的范围内自行负责处理地方事务。¹此规定赋予了乡镇规划自主权，即乡镇有权在建设总体规划的框架下自主负责城乡建设发展。第14条第1款规定了财产权和自由转让财产的权利。第14条第2款规定，财产权负有义务，财产权的行使应有益于社会公共利益。对于财产权的行使也会通过法律加以限制，这就为空间和建设规划的制定和实施奠定了重要的基础。第14条第3款还规定，征收财产是法律许可的最后手段。

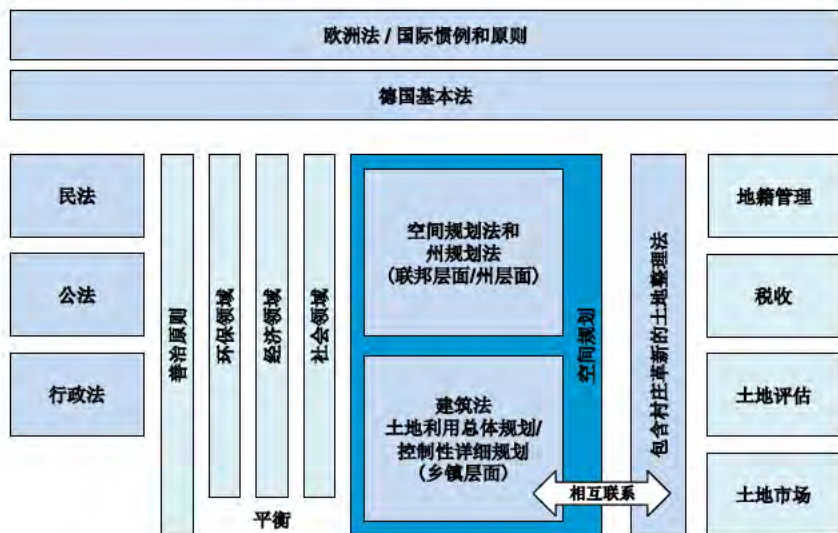
相关法律规定了实施行政行为的程序，特别是在规划和土地整理领域。提起行政诉讼时，法庭主要根据《行政法》和《公法》审查行政行为的合法性。诉讼时，行政法院负责审理对于征收财产的行政许可和合法性，民事法院则负责判决赔偿数额的高低。规划的另外一个重要基础是地籍管理，它涉及到很多领域，例如权属问题、土地评估、土地市场、财产赔偿问题以及作为乡镇收入来源的地产税等等。

此外法律框架条件允许，在需要占用大量农业用地的情况下，经上级行政部门同意，由开发者为这些城乡建设项目启动土地整理措施。²该

¹ 《基本法》第28条第2款：“须保障乡镇在法律框架下行使自主管理所有地方事务的权力。乡镇联合会也有在法定职责范围内依法行使自主管理的权力。保障自主管理权也包括基本的财政自主权。”

² 参见1976年3月16日公报版《土地整理法》（BGBl. I S. 546）第87章。该法由2008年12月19日版《2009年年度税法》中第17条最新修订（BGBl. I S. 2794）。

图1: 农村发展领域的法律和框架条件



措施由土地征用局主导，目的是避免或者尽量减少土地征用以及把不可避免的土地损失分摊到多人，避免个人损失严重。

各项法律、各个部门和各种行政程序之间的相互协作使得制定、协调和实施复杂的空间规划能够得以实现。

3. 空间规划是规划的基础

根据《空间规划法》第1章，空间规划的目标是，“通过综合性的、跨地区和跨专业的空间规划计划，通过空间规划合作以及通过协调涉及空间的规划和措施，来发展、整理和保障德意志联邦共和国的整个国土空间及其各个部分国土空间。”³立法者认为，进行空间规划时特别应该注意兼顾对空间的不同诉求，以协调各规划层面可能出现的争端。⁴“空间规划作为跨地区和跨专业的规划优先于乡镇的《建设指导规划》⁵，其任务是把涉及空间的各项专业规划中不同的土地使用需求融入到空间总体规划方案

³ 2008年12月22日版《空间规划法》（BGBl. I S. 2986）。该法由2009年7月31日版《德国水法新规》第9条最新修订（BGBl. I S. 2585）。

⁴ 同上，第1章，第1款。

⁵ 《建设指导规划》由前期建筑规划（《土地利用总体规划》）和后期建筑规划（《控制性建设详规》）组成。

中。”⁶因为空间规划的指导思想为实现可持续性发展。⁷空间规划的基本原则在《空间规划法》的第2章中有规定,即空间规划致力于维持各个部分空间的社会、基础设施、经济、生态和文化条件的等值化。其中特别强调,应该同等对待城市和农村、经济薄弱地区和经济发达地区。⁸

《空间规划法》特别提及了农村地区的规划。“考虑到农村地区不同的经济和自然发展潜力,必须对作为具有独特意义的生活和经济区域的农村地区予以保护和发展,包括环境和休闲功能。”⁹对于地区文化景观也是如此,从而保持农村文化的传承及其多样性。¹⁰“应从空间上创造条件,使农业和林业能够保护农村地区的自然生存基础,维护并塑造大自然和景观。”¹¹

空间规划向上延伸到联邦层面(《空间规划法》),向下涉及到地方层面的实施(《建设指导规划》)。其中,联邦层面为整个国家的空间发展制定了下列三个指导原则:

- 促进发展和创新
- 保障民生
- 保护资源和文化景观

上述三个指导原则建立在《空间规划法》第1章规定的基本原则的基础上。

在《空间规划法》中对流原则被确立为空间规划的基本原则。¹²对流原则是指,在制定跨区域规划时下级规划单位有发言权和参与权,有权要求上级规划单位考虑地方利益。这些必须通过权衡体现在规划中。相反,下级规划单位也必须遵守跨区域规划的规定。

⁶ Sinz, Manfred (2005): Raumordnung / Raumordnungspolitik, 载: Handwörterbuch der Raumplanung, 主编Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 第863页。

⁷ 《空间规划法》第1章第2款:“完成第1章第1款中所制定的任务的指导思想是实现空间的可持续性发展,即要使社会和经济对空间的需求及其所具备的生态功能达到平衡,并在子空间内达到长期的、广泛的且城乡生活条件等值化的均衡秩序。”

⁸ 同上,第2章第2款第4项:“特别要改善那些总体生活条件低于联邦平均水平或者有此倾向的地区(欠发达地区)的基本发展条件。”

⁹ 《空间规划法》第2章第2款第4项。

¹⁰ 同上。

¹¹ 同上,第5项。

¹² 同上,第1章第2款。

此外, 还有一些空间规划方面的指导原则也是各级规划部门应当重视的:

- 开展区域内合作和区域间合作
- 城市—农村以伙伴形式开展合作
- 限制土地消耗
- 以服务业和基础设施保障民生

4. 农村发展是一项综合性的工作任务

德国的农村发展建立在《土地整理法》的基础上, 与土地整理、土地重整和农村发展措施紧密相关。人们根据霍斯利¹³的理解, 把土地整理和土地重整这两个概念视为同义词。在狭义上, 土地重整是指对农村地产进行重新归整, 法律对此赋予了较大的操作空间。¹⁴进行土地整理时要保护公共利益, 也要考虑联邦和地方层面空间规划的要求。¹⁵农村重整这一概念的范畴较广, 包括对村庄的整治和帮助乡镇解决土地使用纠纷。为了强调发展这一点, 农村发展这个概念应运而生, 同时也被视为工作任务, 首次出现在《土地整理法》中。¹⁶

《土地整理法》第1章规定了德国土地整理的任务, 其范畴比中国的更为广泛。除了改善农林业生产和劳动条件这一具体任务外, 还有一个宏大的目标, 即“促进农村发展”。¹⁷柯瓦特弗里克认为, 这一目标总的来说是为了支持空间规划的目标。不过, 促进农村发展并不仅仅是通过以空间规划基础为主要内容的《空间规划法》加以规定的。¹⁸温格泰尔认为, 农村发

¹³ Hoisl, Richard (2005): Flurneuordnung, 载: Handwörterbuch der Raumplanung, 主编Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 第322页。

¹⁴ 《土地整理法》第37章对土地规划区域的重新归整和建设做出了规定, 并对为达目标所需做出的改动制定了框架条件。

¹⁵ 主要应遵循下述方面的要求: 空间规划、联邦州规划、城市发展建设规划、环境保护、自然保护和景观维护、文物保护、休闲、水利包括供水与污水处理、渔业、狩猎、能源供给、公共交通、农业区、小型居住区、小种植园、塑造当地和农村风貌、采矿以及维护且保障矿产资源。

¹⁶ 参见Hoisl, Richard (2005): 第322页。

¹⁷ Wingerter, Klaus (2013): Grundlagen der Flurbereinigung, 载: Flurbereinigungsgesetz Standardkommentar, 主编Christoph Mayr 和 Klaus Wingerter, Butjadingen-Stollhamm, 第9页, 边注6: “相比‘改善农林业生产和劳作条件’, ‘促进农村发展’明确表明, 不允许土地整理部门只作为土地规划、建设指导规划和景观规划的跨地区载体开展工作。他们的任务是, 通过归整土地使得土地整理项目之外的规划方案易于得以实施。”

¹⁸ 参见Quadflieg, Friedrich (1978): Recht der Flurbereinigung. Kommentar zum Flurbereinigungsgesetz mit weiteren Vorschriften zur ländlichen Bodenordnung, Stuttgart。

展的基础是以促进并持续改善农村地区生活条件为目标的所有法律。¹⁹例如《空间规划法》、各联邦州的《州规划法》、《建设法典》、《改善农业结构和沿海地区保护共同任务法》、《联邦远程公路法》、各联邦州的《州道路法》以及《联邦水资源管理法》和各联邦州的《水法》。²⁰

从上述广泛的工作任务来看,建立在《土地整理法》和其他发展措施基础上的农村发展囊括了土地整理、村庄革新和农村区域综合发展等基本发展方式。这些方式以及由此而建立的公民参与形式,例如公民共同参与决策,都表明,土地整理部门与农村地区民众需要共同行动。所需采取的措施,要通过乡镇政府、公民(尤其是农民)和其他专业部门的对话沟通才能加以贯彻。

5. 规划以生存的基本需求为出发点

采取综合性措施实现农村发展需要各部门之间的相互合作。在德国,主管农村发展的各行政部门扮演着协调者的角色,把各专业规划汇总,并在自己的规划中加以统筹考虑。《土地整理法》规定,要将其他部门纳入到规划过程中,同时这些部门也有义务公开自己的规划。与乡镇政府的合作同样具有重要意义。满足生存的基本需求是所有相关部门的共同目标,构成了共同的行动框架。

居住、工作、生活物资供应、教育、交通和通信等生存的基本需求,是人类在自然和社会中生活的基础。它阐释了人类基本的需求以及对各类生活空间的要求。

为了加强农村地区未来的竞争性,必须考虑其各个方面的发展,为此需要寻找一个全面的解决方案。例如在村庄革新领域,乡镇政府可以依靠相关部门在规划、财政和组织方面的支持来完成多样性的工作任务。可以涵盖建筑、乡镇内部发展、人口、气候保护和能源转型、生态、经济和文化等各个领域。²¹在建设发展框架中,地方形象也起着重要作用,尤其是保留一个地区的文化遗产具有重要意义。海茨认为,《基本法》第14条所阐述的财产权的义务属性与建筑文化和本土文化遗产之间存在一定联系。²²

¹⁹ Wingerter, Klaus 2013: 第9页。

²⁰ 同上。

²¹ 参见Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): *Ländliche Entwicklung in Bayern*, München。

²² Raetz, Stefan (2014): *Eigentum verpflichtet!?, 载: Verspielen wir Grund und Boden? Bestands- und Flächenentwicklung im Praxistest*, 主编Holger Magel, München, 第41页。

6. 农村发展的基本方式

村庄革新、土地整理和农村综合发展是农村发展领域的基本方式。巴伐利亚州农村发展局的工作纲要²³中详细阐述了这三个措施：

村庄革新

实施村庄革新有益于持续改善村庄和乡镇的生活、居住、工作和环境条件等生存基本需求。因此，鉴于当前面临的各种挑战，尤其是人口变化、农业结构转变和能源转型方面，村庄革新必须应对未来的需求，并且能够进一步打造出一个具有吸引力的生活空间。通过居民积极、深入地参与生活空间建设，鼓励村庄和乡镇自主采取相应措施。

不过，村庄采取的保障未来的措施常常因为缺乏资金和人员而未能得以落实。各联邦州自行负责的村庄革新项目则应该为村庄提供这方面的援助。主要目标为：

- 改善当地农业生产条件
- 深化保护农村生活文化和家乡生活环境的意识
- 改善周边生活物资供应以及促进地区内的合作
- 增强农村地区的经济、生态、社会和文化潜能
- 推动村庄内部发展，提倡节约用地
- 保留村庄原有建设和文化景观特色
- 支持气候保护、能源转型和适应气候变化

村庄革新规划为村庄提供发展前景并整合各项发展措施。通过这些努力，现在德国农村的地位较高，部分地区甚至一些人口从城市迁到了农村。原因之一就是农村提供了一个完整而简约的生活空间。不过，迁到农村的人们还希望能够达到与城市等值的生活条件。

土地整理

在德国，农村为人们提供了相当好的生活条件。丰富多彩的文化景观塑造了德国形象，不仅给动植物提供了宝贵的栖息地，而且保障了农村的文化遗产。高品质的生活条件和文化景观与农村的农林业密不可分。只有可持续耕作才能保证这种价值的延续性。土地整理，作为法律规定的重新归整农村地产的方式，对此做出了重要贡献。

²³ 参见Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011)。

高效的土地利用意味着,农用地要根据位置、形状和大小进行调整,以适应经营需求,并有目的地进行开发。同时,土地整理也提供了使经济和生态利益达到平衡发展的独特机会:既降低了农业生产成本又保护了文化景观。

土地整理是经实践证明的实现文化景观可持续发展的有效手段。以《土地整理法》为基础,农村发展可为以下方面提供专业上、组织上、法律上和财政上的帮助:

- 对大面积的地产进行重整
- 落实建设和改造措施
- 交通和基础设施建设
- 水利措施
- 土地保护、环境保护和景观维护措施

农村地区是商业、企业和服务业的活动地带,也为旅游业的发展提供了良好的条件。它的自然条件和文化吸引力是企业选择落户在此的重要因素。为把这些优势条件延续到未来,农村地区必须在保持其基本特点不变的基础上根据新情况不断进行调整。这正是农村发展借助土地整理项目要承担的任务。这项工作有助于:

- 改善农业和林业的生产劳动条件
- 保持和扩展生态系统的性能和功能
- 保护生存必须的土地、水和空气等自然资源
- 支持必要的基础设施建设

农村综合发展

一个乡镇的很多问题有时只能通过与其它乡镇合作才能得以解决。虽然责任人非常缓慢地才接受了这一点,但是期间很多农村地区的乡镇已经开始自愿合作,以便实现优势互补和共同解决问题。他们的合作目标往往是为了精简开支或者共同实施一些项目。这些项目通常不能由一个乡镇单独完成,但如果通过跨乡镇合作,该项目的规划和实施可以促进整个地区的经济、生态和社会各方面的可持续发展。在这种情况下,相关部门会帮助相互合作的乡镇制定一个综合农村发展规划。以综合发展规划来协调各项发展措施时,其实施阶段通常伴有村庄革新和土地整理。各个项目应该目标一致并相互协调配合。在实现可持续的农村综合发展框架下,可以根据需要和相关问题,把其他部门的项目纳入其中。

7. 结论

综上所述,德国的空间规划及其任务为促进农村地区的发展和缩小地区差距建立了良好的基础框架,使得进行跨部门的、互相协调的规划成为可能。同时也规定了下级规划单位的义务与责任,并通过对流原则,保证下级规划单位能够参与到上级规划中。相关职能部门的参与决策权受到法律保障,但是也有义务公开其专项规划以及在空间规划、土地利用总体规划 and 土地整理方面开展合作。

空间规划对于促进农村地区发展起到了重要作用,本文在此背景之下阐述了农村发展的基本要素,并对相关基本框架和相互关系进行了概述。开发者如何针对公益性大型工程项目开展土地整理以及《土地整理法》的各种程序方式等具体问题,在此仅略微涉及。毋庸置疑,责任范围广泛的德国《土地整理法》是全面加强和发展农村地区的重要基础。

迈克尔·克劳斯博士,毕业于慕尼黑工业大学大地测量学专业,高级公务员候补期结束之后担任巴伐利亚州农村发展局高级官员。1995年起先后成为慕尼黑工业大学土地整理与农村发展专业研究员、副教授。2003年获得工程博士学位,学术论文题目为《通过促进农村发展实现国家的可持续发展——可持续发展的现状与前景》。主要教学和研究领域为空间规划与土地资源管理。

2012年5月起从慕尼黑工业大学土地整理与农村发展专业及建筑、地理与环境工程学院的教学岗位被借调至汉斯·赛德尔基金会工作,担任农村发展项目负责人。

Bereits erschienen in der Reihe

已出版的系列丛书

Im Dialog mit China 对话中国

Band 1, 2007

China im Wandel: Herausforderungen und Perspektiven

变革中的中国：挑战与远景（第一册，2007年）

Band 2, 2008

Bildungspolitik und Arbeitsmarkt in der Volksrepublik China

中国教育政策与劳动力市场（第二册，2008年）

Band 3, 2009

Gesellschaften im Umbruch: Konflikte, Konfliktlösungen und Strategien

变革中的社会：矛盾、解决方法与策略（第三册，2009年）

Band 4, 2009

Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Krise

金融危机背景下的经济与社会政策（第四册，2009年）

Band 5, 2010

Globalisierung und soziale Wohlfahrt

全球化与社会福利（第五册，2010年）

Band 6, 2011

Historical Reflection and Reconciliation after World War II

二战后历史反思与和解（第六册，2011年）

Band 7, 2011

Gesellschaftlicher Wandel und neue Anforderungen an die Politik

社会的变化及其对于政治的新要求（第七册，2011年）

Band 8, 2012

Demografischer Wandel in China und Deutschland

中国与德国的人口变化（第八册，2012年）

Band 9, 2013

Partizipation und Transparenz in China und Deutschland

中国和德国的公民参与及透明度（第九册，2013年）

Die Publikationen stehen zum Download bereit unter:

www.hss.de/china

该系列丛书下载地址为：

www.hss.de/china





**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

KOORD-Schriftenreihe Bd.10
协调中心系列丛书 第十册
Herausgeber 出版者:

Koordinierungs- und
Informationszentrum Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱

邮编: 100600

电话: 0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181

传真: 0086 (10) 6532 6155 Fax

beijing@hss-china.com
www.hss.de/china

Layout 版面设计:
Image at Work Ltd.
北京意美吉广告有限公司

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht
unbedingt die Meinung der Hanns-
Seidel-Stiftung wieder, die Autoren
tragen für ihre Texte die Verantwortung.

本丛书文章中的观点只代表作者
个人, 不一定代表汉斯·赛德尔基
金会。

November 2014
©2014 Hanns-Seidel-Stiftung



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Koordinierungs- und
Informationszentrum
Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱
邮编: 100600
电话: 0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181
传真: 0086 (10) 6532 6155 Fax
beijing@hss-china.com

www.hss.de/china

©2014 Hanns-Seidel-Stiftung

Demokratie, Frieden und Entwicklung bilden das Leitmotiv der Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung. 1967 gegründet, ist sie als deutsche politische Stiftung selbständig, steht jedoch den Idealen der Christlich-Sozialen Union (CSU) und ihrer Schwesterpartei, der Christlich-Demokratischen Union (CDU) nahe.

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich weltweit in rund 60 Ländern, die Beziehungen zur Volksrepublik China bestehen bereits seit 1980. Im Rahmen der internationalen Arbeit spielt China als Schwerpunktland eine besondere Rolle. Mit ihren Bildungs-, Beratungs- und Dialogprogrammen unterstützt die Hanns-Seidel-Stiftung vor allem den institutionellen Wandel auf nationaler und lokaler Ebene. Das übergeordnete Ziel des Regionalprojektes China ist die Unterstützung gesellschaftspolitischer Reformprozesse in Richtung Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen die Bereiche Gesellschaftspolitik, Bildung und ländliche Entwicklung.

Bei der Durchführung ihrer Maßnahmen kooperiert die Hanns-Seidel-Stiftung neben ihrem Hauptpartner, dem Bildungsministerium der Volksrepublik China, auch mit der Gesellschaft des Chinesischen Volkes für Freundschaft mit dem Ausland, der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, dem Allchinesischen Frauenverband, dem Zentrum für Flurneuordnung des Ministeriums für Land und Ressourcen und dem Bildungsverband des Bauministeriums der Volksrepublik China. Bei all seinen Aktivitäten stützt sich das Regionalprojekt China der Hanns-Seidel-Stiftung auf ein in langjähriger Kooperation gewachsenes Netzwerk.

民主、和平与发展是汉斯·赛德尔基金会的主旋律。它创立于1967年,作为德国一个独立的政治性基金会,亲基社盟(CSU)及其姊妹党基民盟(CDU)。

汉斯·赛德尔基金会活跃在世界60多个国家,自1980年开始就与中国建立了联系。中国作为汉斯·赛德尔基金会开展国际合作的重点国家起到了特殊作用。汉斯·赛德尔基金会主要通过教育、咨询和对话项目支持国家和地方层面的制度变迁。中国区域项目的最终目标是支持社会政策改革,建立公民社会和法制国家。工作重点放在社会政策、教育和农村发展领域。

除了与主要合作伙伴中国教育部,汉斯·赛德尔基金会还与中国人民对外友好协会、中共中央党校、中华全国妇女联合会、中国国土资源部土地整理中心与中国建设教育协会合作开展工作。汉斯·赛德尔基金会中国区域项目的所有工作都依靠长期合作建立起来的网络关系。

