

英国二战初期城市种植政策的形成与实施（1939—1940）

张子晨

（山东师范大学 历史文化学院，山东 济南 250358）

摘要：第二次世界大战爆发后，受食品进口依赖、海上运输受限及战争资源竞争影响，英国粮食安全压力加剧。为提高食品自给能力并节约商船运力，政府将城市份地、私人花园和闲置公共土地纳入国家食品生产体系。该政策并非临时措施，而是既有份地制度、地方行政体系和战前食品防卫规划在总体战条件下的延伸。中央政府通过扩大地方土地使用权限、增加份地供给、推动私人花园生产化，并开展园艺教育与宣传，逐步形成多主体参与的城市食品生产体系。尽管1939—1940年的动员规模有限，但已初步建立城市土地、家庭劳动与国家粮食安全之间的制度联系，为“为了胜利挖掘”运动的全面展开奠定基础。

关键词：城市种植；份地；粮食安全

DOI: doi.org/10.70693/202609114352

一、绪论

第二次世界大战爆发后，英国面临严重的粮食安全压力。战前英国大量食品依赖海外进口，战争不仅威胁食品输入，也使有限的商船运力必须在粮食、军火、燃料和其他战略物资之间重新分配。在这一背景下，英国政府不仅推动传统农业增产，还迅速将城市份地、私人花园以及闲置公共土地纳入食品生产体系，并通过“为了胜利挖掘”（Dig for Victory）运动动员普通居民参与种植。因此城市种植是国家粮食安全政策进入城市空间和家庭生活的重要表现。

既有研究已从战时农业政策、粮食管制、份地制度以及“为了胜利挖掘”社会动员等多个方面展开较为充分的讨论，重点涉及战前食品与农业政策准备、战时粮食生产与分配机制、份地制度的发展，以及城市居民参与园艺生产的社会实践^[1-4]。部分研究进一步关注政府通过技术指导、统一种植计划和宣传动员，对家庭食品生产进行组织和规范的尝试^[5]。这些成果为理解英国战时食品政策及城市种植提供了重要基础，但对于战前食品防卫规划如何在1939年战争爆发后具体转化为城市种植政策，以及这一政策如何通过地方政府、土地制度和技术指导进入城市空间与私人家庭生活，仍缺乏较为集中的考察。本文的研究意义正在于此。与以往较多关注“为了胜利挖掘”运动成熟阶段、产量增长或社会动员效果的研究相比，本文将重点前移至1939年至1940年前后政策出台与初步实施阶段，把战前食品防卫规划、紧急土地权力、地方政府执行、园艺技术指导和居民实际反应放在同一分析框架中。本文试图说明，英国二战城市种植政策并不只是鼓励居民自己种菜，而是国家在总体战条件下重新组织城市土地、家庭劳动与食品生产关系的一次制度性尝试。从这一角度出发，可以进一步考察战时国家权力如何从宏观层面的粮食政策逐步进入城市居民的日常生活，并由此观察国家规划与居民实际种植活动之间存在的差异与矛盾。

二、战时粮食危机与城市种植政策的形成

英国二战时期城市种植业的迅速扩张，首先与其特殊的粮食供给结构有关。战争爆发时，英国已经是一个高度依赖国际贸易的食品进口国。1939年英国约51%的肉类、70%的奶酪、73%的糖、80%的水果以及90%的谷物依赖海外输入。当时英国每年约有5500万吨食品来自海外，占其食品供应总量的四分之三左右^{[6]24}。对一个高度依赖海上运输的岛国来说，这种食品结构在和平时能够借助国际市场维持，一旦发生战争，却意味着粮食安全

作者简介：张子晨(2002—)，女，硕士研究生，研究方向为英国史。

极易受到商船损失、敌方封锁以及海运能力不足的影响。

第一次世界大战的经验强化了这种忧虑。英国政府已经认识到,即使能够维持部分海外贸易,商船本身也是有限的战争资源。军队、军火、燃料、工业原料和食品必须竞争有限的船舶吨位。因此,增加国内食品生产不仅意味着增加粮食供应,也意味着减少食品进口所占用的运输空间。二战时期家庭食品生产运动的重要政策目标之一,正是弥补进口下降,同时释放商船运力,使其能够承担更重要的战争运输任务^{[5]295}。

以城市土地和普通家庭作为粮食生产资源,并不是1939年才突然出现的政策设想。第一次世界大战期间,英国已经经历过一次大规模的份地扩张。1916年以后,随着食品供应压力加剧,中央政府赋予地方政府使用和征用闲置土地的权力,大量城市居民开始利用份地生产蔬菜。至1918年前后,全国份地数量一度达到约135万块^{[4]14-15}。城市小块土地具有战时食品生产潜力,也使地方政府积累了寻找土地、划分地块和管理租户的实践经验。

战争结束后,大量战时份地被重新用于住宅建设或其他城市开发,但围绕份地形成的制度基础并没有完全消失。1919年《土地安置(便利)法》扩大了份地制度的适用对象,1922年《份地法》加强了租种者在解约和补偿方面的保障,1925年的相关法律进一步要求在城市规划中考虑份地的配置^{[3]47}。到第二次世界大战爆发前,英国地方政府已经拥有一套相对成熟的份地行政传统。1939年之后的城市种植动员并非从零开始,而是在已有法律、行政机构和社会组织基础上重新激活并扩大。与此同时,英国中央政府在20世纪30年代已经开始把食品问题纳入国家战争准备。1933年形成的《食品中期报告》涉及进口控制、国内生产、食品储备、流通管理和配给等多个环节,并初步确定由农业部门负责刺激国内食品生产,而由战时食品机构负责其他食品控制事务^{[2]38-39}。到1936年,这种职能划分进一步明确。战时食品供应计划把“国内食品生产”正式划归农业部以及苏格兰、北爱尔兰的相应农业机构负责^{[2]39-41}。

因此1939年以后城市居民种植蔬菜虽然以群众运动的形式呈现,但从政策渊源看,它实际上是20世纪30年代英国战时食品防卫体系向城市和家庭空间的进一步延伸。

三、从战前预案到1939年秋城市种植政策的正式出台

战争爆发之前,英国已经围绕国内食品增产进行了较为系统的行政准备。到1939年,政府不仅拟定了战争初期扩大耕地面积的生产计划,而且准备借助紧急权力干预土地利用方式和种植作物。官方战时农业史显示,政府已经拟定战争第一年度扩大耕地的目标,并准备借助《紧急权力法》及相关《土地耕作令》控制土地利用和作物生产。与此同时,以郡为基础的战时农业执行委员会也在战前完成了组织准备^{[1]59-60}。

1939年9月3日英国正式对德宣战后,家庭和城市食品生产很快由预案进入实施阶段。农业与渔业部要求地方政府寻找可供耕作的城市土地,并敦促地方行政机构建立相应的园艺管理体系。9月间,中央政府要求在人口超过2万人的城镇建立园艺委员会,并由农业部园艺检查员为地方工作提供技术支持。9月28日,农业部政务次官丹纳姆勋爵在上议院进一步提出,希望新增约50万块份地,使全国份地数量恢复至第一次世界大战后约133万块的高峰水平,实现这一目标的主要方式被概括为地方分权和技术教育^{[4]47-48}。

政策的全国性社会动员则在10月进一步明确。1939年10月3日,农业与渔业大臣雷金纳德·多曼·史密斯通过BBC发表讲话,正式介绍当时仍被称为“种植更多食物”的食品增产运动。他强调赢得战争不仅需要“拿犁的大人物”,也需要“拿铲子的小人物”,并宣布发动全国居民参与食品生产。他提出,如能新增50万块得到充分耕作的份地,其生产的马铃薯和其他蔬菜可在一年中相当长时间内为大量居民提供食品,并呼吁拥有私人花园以及有能力利用业余时间种植份地的男女都把“为了胜利挖掘”作为自己的行动口号^{[6]25}。

由此,普通城市居民第一次被较为明确地纳入国家食品生产战略。政策对象不仅包括原有的份地持有者,也包括拥有住宅庭院的家庭、没有私人庭院但可以申请市份地的城市居民,以及能够在闲暇时间从事食品生产的妇女和其他家庭成员。最初的政策目标是鼓励尽可能多的居民将住宅后院和新设份地用于生产家庭所需的马铃薯及其他蔬菜^{[6]26}。

但“为了胜利挖掘”并不是单纯意义上的鼓励居民多种蔬菜。政府还希望居民按照国家食品需求选择适合的作物。农业部所关注的不仅是种植数量,而且是生产的秩序、效率与季节分布。政府试图实现所谓“有秩序的种

植和全年供应”，通过专业知识减少随意种植，引导居民种植更加符合营养需求、运输节约和全年家庭消费需要的作物^{[5]297-298}。这使二战时期英国城市种植政策呈现出两重特征。它既是一项依靠爱国主义和全民参与推动的群众动员政策，也是一项试图运用政府规划、科学知识和地方行政对家庭食品生产进行组织化管理的国家政策。

四、城市种植政策初步实施的主要方式

（一）扩大城市土地供给

土地是城市食品生产扩张首先需要解决的问题。对于拥有私人庭院的居民来说，政府可以通过宣传鼓励其将草坪和花坛改种蔬菜，但大量居住在城市中心区、公寓或高密度住宅中的居民没有适合种植的私人土地，因此政策能否有效实施，很大程度上取决于地方政府能否迅速增加份地供给。1939年的紧急法规强化了地方政府获得土地的能力。地方当局可以取得适合食品生产的闲置土地，并可以将自己已经占有的公共土地改作份地。战时，这种权力被广泛用于公园、村镇公共绿地、学校操场、体育场、待建用地、遭轰炸形成的空地以及其他闲置城市土地^{[3]161-162}。《土地耕作（份地）令》以及《国防条例》第62A条扩大了地方政府使用空闲土地和公共开放空间开辟份地的权力^{[1]246}。于是城市空间开始发生明显的战时功能转变。原本承担景观、娱乐、住宅建设储备或其他用途的土地，被重新评价为潜在的食品生产资源。这是战争时期英国城市种植政策最直观的空间表现。

（二）依靠地方政府建立基层执行体系

中央政府虽然制定总体目标，但土地调查、份地划分和种植者组织主要依靠地方行政机构完成。许多地方政府建立家庭食品生产委员会或园艺委员会，公园主管、地方园艺人员以及地方官员成为具体执行者。他们不仅负责寻找土地，还承担整理土地、处理公众申请、划定份地、建立示范园以及为新种植者提供技术帮助等事务。地方政府提供的标准份地通常约为30英尺乘90英尺，年租金一般在3至10先令之间。这种价格和面积安排使原本没有私人土地的普通城市家庭也能够较低成本参加食品生产^{[6]32}。布莱顿是战争初期城市政策实施的典型案例。战争前当地已经存在约2600块份地。1939年夏季，农业部向英格兰和威尔士各城市发出通知，要求地方政府调查可能用于战争时期份地的土地。9月以后，地方政府又被要求组织园艺委员会并配备技术指导人员。布莱顿随后调查现有份地、长期荒废土地以及可能征用的地块。到1940年2月底，地方政府已经找到相当于157块标准份地的新土地，并重新利用了一些长期闲置的土地^{[4]70}。由此可见，城市种植政策并不只是通过宣传要求居民自行“挖地种菜”，其背后实际上存在一套相当具体的城市行政过程，包括土地调查、征用、整理、划界、出租以及技术服务。

（三）技术教育与种植标准化

大量城市居民过去并没有蔬菜种植经验，因此技术教育从政策启动之初就是政府工作的重要组成部分。农业部邀请职业园丁、农业和园艺教师、商业苗圃经营者、地方农业顾问以及科研人员参与，采取讲座、示范、出版物等方式指导新手种植^{[4]51-52}。

1939年9月，农业部即出版了战时园艺指导材料《来自菜园的食物》（Food from the Garden），即“多种粮宣传公报第1号”（Grow more Bulletin No. 1）。此后政府又不断利用宣传册、园艺展览、广播和电影教授居民如何进行轮作、改良土壤、制作堆肥，以及如何安排冬季蔬菜生产。农业部还与BBC合作，通过广播向大量居民传播园艺知识^{[4]51}。政府甚至希望建立统一的种植计划。农业部有关机构召集专业人员制定适用于普通份地的作物布局方案，围绕豌豆、豆类、菠菜、根菜以及其他蔬菜所占比例展开细致讨论。其目的不是让居民完全根据个人喜好种植，而是尽量使家庭园艺服从于全年食品供应和营养需求^{[5]298}。城市种植业在战争环境中出现了明显的政策化倾向。私人园艺原本具有较大的个人自主性，而战争时期政府则试图借助专业知识，将其改造为具有更高生产效率和更稳定供应能力的小规模食品生产单元。

（四）私人花园向食品生产空间转换

除了扩大份地，私人庭院也是政府重点开发的城市土地资源。两次大战之间英国郊区住宅大量增加，相当一部分住宅拥有面积可观的花园。农业部因此把数百万私人住宅花园视为潜在食品生产空间，希望居民减少纯观赏

性植物的种植,将更多土地转用于马铃薯、豆类、西红柿以及其他蔬菜。战争初期一些居民开始主动挖掉草坪、拆除花坛,在原本种植天竺葵、大丽花等观赏植物的位置种植蔬菜,并利用家庭废弃物制作堆肥^{[4]49}。这种变化意味着战争已经开始进入最私人化的城市生活空间,家庭花园不再只是审美、休闲和身份表达的场所,同时被赋予了服务国家粮食供应的生产职责。

五、1939—1940 年政策初步实施的成效与局限

尽管“为了胜利挖掘”后来成为英国二战国内战线最具代表性的历史记忆之一,但运动在最初阶段并不像后来的宣传形象那样迅速和顺利。直到 1940 年 8 月,《泰晤士报》仍认为该运动此前取得的效果“参差不齐”^{[6]51}。政府在战争初期有关粮食供应的信息存在一定矛盾。一方面,农业部要求居民立即增加生产;另一方面,为防止社会恐慌,食品部又不断强调国内拥有足够的食品储备。1939 年 9 月 8 日,食品大臣威廉·莫里森甚至公开表示国内存在“充足的食物储备”,公众“无需担心任何短缺”。在这样的宣传环境下,部分居民自然难以理解为什么必须马上挖掉草坪、租种份地^{[6]51-52}。1939 年秋至 1940 年春处于所谓“假战争”时期,普通居民虽然已经开始面对灯火管制、人口疏散和食品配给,但西欧尚未出现 1940 年夏以后那种直接威胁英国生存的军事局势。战争会持续多久、食品短缺会严重到什么程度,对于普通城市家庭来说仍不清晰。因此,投入大量时间和精力整理荒地并种植食品,并没有立即成为所有家庭最优先考虑的事情^{[6]52}。

中央政府与社会组织之间的协调也存在磨合。全国份地协会原本拥有丰富的地方组织经验,理应成为政府联系份地种植者的重要渠道,但农业部在战争初期并没有立即充分利用这一组织。直到 1940 年建立家庭食品生产者委员会以后,全国份地协会才逐渐更加深入地参与政府政策。该委员会负责协调不同家庭食品生产组织,并研究份地和私人庭院的增产、种子和肥料供应、园艺设备以及剩余产品利用问题^{[4]48-49}。

城市种植还面临土地用途冲突。政府强调扩大粮食生产后,部分地方政府开始考虑将运动场、公园和其他公共开放空间转作份地。但反对者指出,这些土地同时承担城市居民体育锻炼、休闲和维持战时精神状态的重要功能。1940 年已经有人公开批评地方政府过度牺牲运动场来提供份地,认为体育和开放空间本身也是维持工业城市居民健康和士气的重要资源^{[6]30-31}。此外,政府虽然能够通过行政权力改变土地用途,却很难真正控制普通居民的具体种植行为。后来的战时社会调查表明,虽然约 40% 的园艺种植者见过农业部制定的统一作物种植方案,但真正将其作为主要种植依据者只有约 10%。相比中央政府正式发布的种植计划,大多数人更依赖报纸、其他园丁以及广播节目获取园艺知识^{[5]298}。因此,国家政策与家庭实践之间存在明显距离。政府可以要求增加份地、提供统一技术指导,却不能简单地把数百万分散的私人种植者变成完全按照中央计划进行生产的“小型农场”。

不过,运动在战争第一年仍然开始产生明显效果。1940 年的调查显示,英国城市地区份地种植面积已经增加约 26%^{[5]303}。这一数字至少说明,在政策启动后的一年左右时间内,大量新的城市土地已经转入食品生产。与其把 1939—1940 年的政策成果简单概括为蔬菜产量的大幅增加,不如将其理解为一种制度基础的形成。到 1940 年前后,英国已经建立起土地动员、地方行政、园艺教育、社会组织和大众宣传相互结合的城市家庭食品生产体系,这为 1940 年下半年以及 1941—1943 年间“为了胜利挖掘”的进一步扩大创造了条件。

六、结语

英国第二次世界大战时期城市种植业政策的出台,并不是战争爆发后仓促形成的一项孤立措施,而是长期制度积累和总体战争压力共同作用的结果。第一次世界大战证明了城市份地在粮食危机中的价值;战间期一系列份地法律使地方政府形成较为稳定的土地供应和管理责任;20 世纪 30 年代的战时食品防卫规划又逐渐把国内生产、进口、运输、储备和配给纳入统一的国家安全框架。1939 年战争爆发后,城市种植由此迅速从居民个人生活领域进入国家战争政策体系。

在政策实施方式上,英国政府逐步形成了一种多层次治理结构:中央政府确定粮食安全和国内增产目标,并授予土地使用方面的紧急权力;地方政府具体调查、征用和配置城市土地;园艺专家负责将科学种植知识传递给缺乏经验的普通居民;BBC、报刊、宣传册、电影和公共展览则负责将食品生产塑造成一种战时公民义务。城市居民因此不仅是食品消费者,也被要求成为国家食品生产体系的一部分。

不过, 1939 年至 1940 年的实际过程说明, 这一体系并不是一经推出便运转顺利。公众对粮食危机认识不足, 中央政府宣传存在矛盾, 地方土地存在用途竞争, 专家知识与普通园艺实践之间也存在明显落差。英国政府能够较快重组城市土地, 却难以完全控制家庭内部的种植行为。因此, 二战时期英国城市种植政策最值得关注之处, 并不仅仅是后来广为传播的“人人挖地种菜”景象, 而是战争条件下国家与城市空间关系发生的深刻变化。份地、住宅庭院、公园、闲置地甚至部分公共设施用地, 都被重新赋予粮食生产价值; 与此同时, 普通居民的家庭劳动也首次被如此系统地纳入国家粮食安全与总体战争体系。1939—1940 年的初步实施虽然存在诸多局限, 却完成了从临时社会动员向制度化城市食品生产政策转变的关键一步。

参考文献:

- [1] MURRAY K A H. *Agriculture, History of the Second World War: United Kingdom Civil Series*[M]. London: HMSO, 1955.
- [2] WILT A F. *Food for War: Agriculture and Rearmament in Britain before the Second World War*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [3] NILSEN M. *The Working Man's Green Space: Allotment Gardens in England, France, and Germany, 1870–1919*[M]. Charlottesville and London: University of Virginia Press, 2014.
- [4] BUCHAN U. *A Green and Pleasant Land: How England's Gardeners Fought the Second World War*[M]. London: Ebury Press, 2013.
- [5] GINN F. Dig for Victory! New Histories of Wartime Gardening in Britain[J]. *Journal of Historical Geography*, 2012, 38: 294-305.
- [6] SMITH D. *The Spade as Mighty as the Sword: The Story of World War Two's Dig for Victory Campaign*[M]. London: Aurum Press, 2011.

The Formation and Implementation of Urban Cultivation Policy in Britain during the Early Years of World War II, 1939–1940

Zhang Zichen

School of History and Culture, Shandong Normal University, Jinan , China

Abstract: After the outbreak of the Second World War, Britain faced mounting pressure on food security due to its heavy dependence on food imports, restrictions on maritime transportation, and intensified competition for wartime resources. To increase domestic food self-sufficiency and conserve merchant shipping capacity, the British government incorporated urban allotments, private gardens, and vacant public land into the national food production system. This policy was not merely an improvised wartime measure, but rather an extension, under the conditions of total war, of the existing allotment system, local administrative structures, and pre-war food defence planning. By expanding local authorities' powers over land use, increasing the provision of allotments, encouraging the productive use of private gardens, and promoting horticultural education and publicity, the central government gradually established an urban food production system involving multiple actors. Although the scale of mobilization remained limited in 1939–1940, these measures had already begun to institutionalize the relationship between urban land, household labour, and national food security, thereby laying the foundation for the full-scale development of the “Dig for Victory” campaign.

Keywords: urban food production; allotments; food security