

荷兰乡村地区规划演变历程与启示

The Evolution of Dutch Rural Planning and Its Implications

张驰 张京祥 陈眉舞

Zhang Chi, Zhang Jingxiang, Chen Meiwu

摘要: 与欧洲其他很多国家不同, 荷兰因为地少人多的基本国情而与我国存在较多相似之处, 但较之我国却拥有更为优越的乡村生态环境和产业化前景。本文缘于荷兰在乡村规划上的悠久传统和积极表现, 聚焦于荷兰城乡规划体系中的乡村规划视角, 从土地整理与开发、空间规划这两大层面梳理与剖析其乡村地区发展规划的演变历程和理念转向, 由此获得中国乡村地区规划建设可资借鉴的若干经验启示, 主要包括城乡共生多规融合、土地开发模式创新、土地权属深化探索、乡村发展多元共治等。

Abstract: The Netherlands is similar to China to a large extent in terms of high density of population and the lack of per capita arable land, but it has better rural environment and stronger agriculture industry due to its prominent and experienced rural planning. This paper introduces the historical development of Dutch rural planning and discusses the relationship between Dutch urban and rural planning. The rural land consolidation, rural land development and spatial planning are discussed to analyze the evolution of Dutch planning philosophy in rural areas. It is expected that the paper can provide some experience to the rural planning and construction in China, such as multiple planning integration, innovation of land development, land property transaction system reform and diversity of rural governance.

关键词: 荷兰; 乡村规划; 土地整理; 土地开发; 空间规划

Keywords: The Netherlands; Rural Planning;
Land Consolidation; Land Development;
Spatial Planning

国家自然科学基金 (41171134)

作者: 张驰, 南京大学建筑与城市规划学院本科生, 荷兰乌得勒支大学国际交流生
张京祥, 博士, 南京大学建筑与城市规划学院, 教授、博导
陈眉舞 (通信作者), 博士, 南京大学城市规划设计研究院, 高级规划师, 政策研究室副主任。cmw2000@163.com

引言

2008年起我国《城乡规划法》正式替代《城市规划法》, 成为指导城乡空间规划的新法律, 表明长期在规划领域处于被忽视、被支配地位的乡村地区日益得到重视。城市作为全球竞争力提升的主要载体的同时, 非城市发展区域, 或是乡村地区, 也成为维持地域特色与经济支撑力的另一重要载体。如何既能有效推进新型城镇化, 又能在乡村地区保有弹性, 避免乡村衰落, 是现今城乡整体发展的重大挑战。与城市研究相比, 我国规划学界对乡村的认识和理解还较为薄弱, 尤需深入的田野调查和系统再研究。在此背景下, 急需积极内引外联, 从西方发达国家乡村地区规划中汲取理论与实践养分。

荷兰是一个小而发达, 和谐美丽的国家, 拥有令人惊讶的土地和空间利用秩序, 以及高密度、高效率的城乡宜居环境。以奶粉、郁金香、风车等标志性符号享誉海外的荷兰乡村地区, 一直是欧洲国家中乡村发展的优秀案例。从人多地少的基本国情、积极有为的地方政府、政府直接参与土地开发并获取利益、政府在征收农地中有优先权以及上级一下级的有效调控与博弈等角度看, 荷兰与我国存在诸多相似之处, 但较之我国却拥有更为优质的乡村自然环境和农业产业化前景, 并在乡村规划上具备悠久的传统和卓越的表现, 同时乡村规划和城市规划和谐共生, 相得益彰, 因此对于中国和其他发展中国家的乡村规划有着丰富的可借鉴之处。

但综观国内现有关于荷兰规划介绍的文献, 大多侧重于城市一区域规划, 对乡村规划关注欠缺。既有介绍基本侧重从某一方面如乡村景观^[1]、土地整理^[2]来观察研究荷兰的乡村, 亦或从欧洲整体的角度涉及荷兰的乡村和农业^[3], 或只关注荷兰乡村的特定区域如兰斯塔德绿心^[4,5]等, 缺乏对荷兰乡村规划历史演化的整体认知和考察。因此, 本文拟结合笔者近年来在荷兰访问交流的实际体会和文献综述, 力图系统梳理荷兰城乡规划体系中的乡村规划脉络, 并从土地整理与开发、空间规划这两大层面剖析荷兰乡村地区发展规划的理念流变, 以期为中国乡村地区规划建设提供可资借鉴的经验启示。

1 荷兰城乡规划体系演变过程

1.1 二战前荷兰规划体系

荷兰乡村规划与城市规划两者间有着不同起源和关注焦点，在历史上有交融但也各有使命，涉及空间范围、规划内容、实施机制等诸多方面的差异。荷兰乡村地区规划起源于19世纪的农业土地整理，而城市地区规划则来自于20世纪初荷兰政府对城市住房问题的关注。由此可见，现代意义的荷兰乡村规划和城市规划有着不同的起始背景条件。

20世纪初，荷兰政府为了限制具有不良影响的私人建设项目 (undesirable impacts of private building initiatives)，在1901年颁布的《住宅法》(Housing Act) 中规定：人口在1万人以上，或者在过去5年中人口增加了20%及以上的城镇，必须编制城市发展规划 (urban development plan)，这成为荷兰现代城市规划的起源^[6]。

荷兰乡村规划则源自19世纪的土地整理。土地在19世纪的荷兰曾是公有财产 (communal property)，但因为遗产分割或土地被购买以及因结婚而带来的土地合并等原因，造成了后来复杂、破碎的土地权属^[7]。为了解决这一系列问题，荷兰农业协会 (Netherlands Agricultural Committee) 在20世纪初前后编制了土地整理法的草案，并提交给荷兰政府，希望能够为重新分配土地以及更有效的生产提供政策工具。但这个法案因为对私人产权的干涉而被很多人认为是不可接受的，直到第一次世界大战后出现粮食短缺危机，才推动了《土地整理法》(Land Consolidation Act) 于1924年被通过。

在1920年代，荷兰城市规划师开始将他们的规划领域拓展到城市建成区 (built-up area) 以外的地区，并开始关注乡村美丽的自然风光对城市居民的休闲娱乐意义，从而在随后的一段时期，寻求与实施乡村规划的农业工程师合作，以建立覆盖全国领域的规划构架。但这样的合作实质上没有成功，因为城市规划者关注乡村的自然保护，注重乡村的休闲娱乐性功能，而农业工程师关注土地整理和农业开垦 (agricultural reclamation) 等农业生产性功能，双方之间有着极大的不信任和不可调和的矛盾。之后，荷兰城市地区和乡村地区的规划分别沿着各自的路径相对独立发展。

1.2 二战后荷兰规划体系

1965年，荷兰颁布了《空间规划法》(Spatial Planning Act)，确立了全新的荷兰国土规划体系：不同层级的政府具有不同的规划职责，它们在制定发展政策时需要考虑上级政府的空间规划政策，并承担相应的责任和义务 (表1)。值得注意的是，由荷兰住房、空间规划和环境部 (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment) 制定的空间规

划，改变了该国传统上侧重城市的倾向，规定了省级土地整理项目必须与地区空间规划相吻合，同时规定自治市政府制定的具有法定效用的土地使用规划 (Land-use Plan) 须覆盖全部乡村地区，这体现出空间规划对乡村地域的全新关注。2008年荷兰新的《空间规划法》出台后，土地使用规划进一步覆盖了全部城市和乡村地区。

相较于空间规划部门 (相当于我国的住房与城建部门) 制定的空间规划，早在1954年，荷兰农业、自然管理和渔业部 (the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries) 就已颁布新的土地整理法，更早地规范了农业部门对乡村地区规划的手段和方式。在1965年《空间规划法》颁布后，土地使用规划覆盖了乡村地区，乡村地区每一块土地的利用方式必须符合土地使用规划的规定。因此，尽管1954年荷兰《土地整理法》缺少相应的条款来协调与空间规划的关系，但1965年后乡村土地整理在实际操作层面已经开始遵循土地使用规划确立的原则。在1985年新《土地开发法》(Land Development Act) 代替了原来的《土地整理法》后，荷兰进一步从法律上明确了土地开发计划必须与土地使用规划相符^[10]。由于二战后荷兰城乡规划体系日趋完善，特别是1985年新《土地开发法》所确立的全新原则和范式更为成熟，后文将分为两大部分，重点介绍土地整理与土地开发在荷兰乡村的实践，以及城乡一体理念不断融合后的空间规划对荷兰乡村地区的促进作用。

2 荷兰乡村地区的土地整理与土地开发实践

2.1 乡村地区在荷兰的定义

在具体介绍荷兰乡村地区规划实践前，有必要明确“乡村地区”在荷兰的定义。这是因为与欧洲其他国家相比，荷兰可以被认为是一个人口高度密集且高度城市化 (表2) 的地区，以至于有部分学者^[11]认为，按经济合作与发展组织 (OECD) 1994年报告中的划分标准，荷兰几乎没有显著的

表1 荷兰各级政府在空间规划体系中的职能分工

各级政府	编制的空间规划	覆盖范围	核心内容
中央政府	全国空间规划, 规划规范和政策 (Planning Core Decision)	全国	广泛的全国性规划指导政策
12个省 政府	省域结构规划 (Regional Structure Plan)	全省或省内部分地区	全省或省内次区域规划政策导则
500个自治 市政府	市域结构规划 (Municipal Structure Plan) 土地使用规划 (法定)	一个自治市或几个自治市的组合 全部乡村地区, 城市地区为非强制性 (2008年以前); 全部城市和乡村地区 (2008年以后)	城市规划政策导则 控制性的规划图纸和规定

资料来源：根据参考文献 [8,9] 整理

乡村地区。而在最新的《2007—2013 荷兰乡村发展战略》(Netherlands' Rural Development Strategy 2007-2013)^[12]中,乡村地区则被定义为最多有 3 万居民的包括村庄(villages)和小镇(small towns)的非城市区域(non-urban area)。这一定义更符合荷兰国情和乡村聚落实际状态。

从规划实践看,在荷兰的城乡规划体系中,乡村地区都被涵盖于各个自治市中,自治市的建成区以外的区域都被认为是乡村区域,并受到自治市的土地使用规划的约束^[10,13]。

2.2 从土地整理向土地开发的政策演变

20 世纪以来,荷兰乡村地区的规划主要以“土地整理”和“土地开发”两种具体形式开展。土地整理是指通过交换农户间土地、减少碎片化农田、修建道路、优化土壤和水质,创造更好的农业生产条件、提升农业生产效率,是一种结构性的农业优化措施。而土地开发除了关注农业生产功能以外,还注重自然保护、景观发展、户外娱乐等功能,是一种综合性的乡村发展手段。

纵观荷兰在 20 世纪逐渐从土地整理向土地开发演变的过程,笔者认为重点体现出三个阶段特征:(1) 1924 年到二战开始,这一时期荷兰在乡村规划中的政策主要以土地整理为手段,通过重新分配土地,运用农业技术,建设乡村基础设施来提高农业生产效率;(2) 二战结束到 1985 年,在战后初期,土地整理作为乡村区域战后重建中政府农业政策的基石,起到了提高农业生产效率的作用,同时也开始向多

表 2 荷兰典型年份的城市化率(1950—2010 年)

年份	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
城市化率(%)	56.1	59.8	61.7	64.7	68.7	76.8	82.7

资料来源:参考文献[14]

表 3 荷兰土地整理法和土地开发法分时期发展演变

法律名称	年份	意义	目的	缺陷与评判
土地整理法	1924	第一次在法律意义上明确了土地整理作为乡村规划的手段;改善农业的土地利用,促进农业的发展,使不同土地所有者的土地相对集中,规整划一	提高农业生产效率,解决一战后的粮食短缺问题	政府缺少相关财政配套措施;土地整理项目法定过程过于苛刻,难以实施
	1938	提高了土地整理项目的可操作性,简化了土地整理项目的手续,政府给予项目财政补助;为减少经济危机造成的失业,大多数项目与失业补助项目联系在一起	推动农业发展,减少失业问题	传统上具有生态多样性的乡村区域在土地整理后失去了自然景观,被改造成了单一的现代农业生产形式
	1954	土地整理成为乡村区域战后重建中政府农业政策的基石,除了农业生产外,其他土地利用方式也得到考虑,法案允许预留出最多 5% 的土地服务于农业生产之外的其他目的,如自然保护、休闲娱乐、村庄改造、景观改善等	促进农业、园艺、林业以及养殖业的生产力,解决二战后的粮食短缺问题	随着时代的发展,在粮食生产不成为问题后,1970 年代人们越来越重视乡村环境,开始反对土地整理项目;并且 5% 的非农用地已经不能满足人们的需要
土地开发法	1985	农业在乡村支配性的地位被改变,其他方面的利益也得到同等地位的关注。根据项目区的不同特点和项目的主要目的,法案提供了多种可选的土地开发方式,并在安排户外休闲娱乐、自然保护区等用地方面提供了更大的可能性	淡化以提高农业生产为目的的土地开发,逐渐加强以综合土地利用为目的的乡村开发,应对 20 世纪七八十年代出现的环境污染和自然景观保护问题	土地开发的权力过度集中在中央;项目从申请到执行的周期太长
	2007	加强私人 and 政府在土地开发过程中的合作	解决私人 with 政府合作开发土地过程中涉及的成本和收益分配问题	较为完善,可执行力强

资料来源:根据参考文献[1,2,6,7,15-18]整理

种土地利用方式过渡;(3) 1985 年至今,随着对环境和自然保护的关注,农业生产不再是乡村规划的主要目的,非农化的多种土地利用方式得到重视,从以土地整理为主的规划方式转变为土地开发为主的规划方式(表 3)。

2.3 乡村规划的执行机构及土地开发过程

20 世纪以来荷兰执行具体土地整理项目和土地开发项目的机构虽然有所变化,但总体来说在不同政府层级其核心部门分别为:国家政府层面的中央土地开发委员会(Central Land Development Committee; 1985 年前名为中央土地整理委员会[Central Land Consolidation Committee]);地方层面为各地方的乡村土地开发委员会(Rural Land Development Committee)以及三个专业的政府服务机构,分别为乡村地区土地和水资源管理部(The Government Service for Land and Water Use, 荷兰语的缩写为 DLG)、地籍管理部(The Cadastral Service)和农业土地管理局(The Bureau for Agricultural Land Management),它们的具体职能和人员构成如表 4 所示。

荷兰乡村地区土地整理和土地开发的实施机制也在逐步做出调整和完善。以 1985 年《土地开发法》为主要依据并不断修正沿用至今的荷兰乡村土地开发过程的原则如下:首先,如果要在一个地区实行土地整理或土地开发,必须先由当地的组织或个人提出土地整理或开发的申请,在中央土地开发委员会认可该项目具有价值后,省级政府会检查该项目是否与省域空间结构规划一致。通过评估后,项目被列入省级政府的可能执行项目清单中。在省府决定执行该项目后,当地的乡村土地开发委员会被委任负责该项目,委员会吸收各种利益集团的代表为成员。其后,省政府会给出针对当地

土地开发的指导性意见，当地乡村土地开发委员会制作规划草案并付诸公众评议，在基于公众意见的修改完成之后，委员会最终确定规划。在省级政府批准通过之后，土地开发项目方可正式得到实施（如果是土地整理项目，还需要通过当地土地所有者的投票）。

3 空间规划对乡村地区的促进作用

3.1 国家层面空间规划政策对乡村地区的保护

城市和乡村是非此即彼、转化共生的关系，正如前文所述，荷兰城市规划与乡村规划的关系也经历了由隔离、对立到穿插、融合的历史转变。传统的侧重于城市一区域领域的空间规划，也已经逐步渗透到乡村规划领域中，体现出城乡统筹一体的积极理念转向。

荷兰中央层面的空间规划政策——全国空间规划（Planning Core Decision）对乡村地区的保护，以不同的形式反映在各时期的全国空间规划报告中（表5）。不论是1960—1970年代的“集中式分散”发展战略，还是1980年代中期至1990年代的“紧凑城市”策略，以及2000年以后引入的“红线”（Red Contour）、“绿线”（Green Contour）控制，都体现了国家空间规划政策保护乡村地区、防止城市蔓延的目的。

3.2 自治市层面空间规划政策对乡村地区的保护

荷兰自治市层面的空间规划政策对乡村地区的保护主要体现在土地使用规划对农地非农化的刚性管理上。在荷兰，只有自治市制定的土地使用规划才具有明确的法律效力。土地使用规划是一种非常具体的物质形态规划，它明确了土地的布局和土地利用的功能，并对建筑高度和容积率等进行了规定^[9]。土地使用规划的编制由自治市政府执行，通过前期调研确定不同土地利用方式对当地土地的需求量，并根据自然条件和社会捐赠土地确定土地的供应量，编制好的土地使用规划需要公示讨论，根据讨论意见修改后，再提交省政府审批。一旦自治市的土地使用规划得到省政府批准，该规划便成为法律文件，规划覆盖地区内所进行的任何开发建设必须与规划中所确定的土地利用功能和相关规定相吻合^[23]。

在2008年新出的《空间规划法》出台后，虽然国家和省级政府首次能够指定一块地区由他们制定“强制性土地使用规划”，但在绝大多数情况下，自治市政府制定的土地使用规划对农地非农化的转化有着绝对的控制权^[23]。即使是一些国家级的项目，在涉及农地非农化时也必须符合自治市政府制定的土地使用规划^[24]。荷兰从没有任何农地保护政策或任何数量指标能够限制农地转换，但严格的土地使用规划成功

表4 荷兰土地开发项目的相关机构与职能

部门	职能	人员构成
中央土地开发委员会	对国家的土地开发政策提出建议并监管各地的土地开发项目	最多拥有20名成员，分别代表各部门、省级政府、自治市、农业组织、林业组织、自然保护组织、户外休闲组织等的利益
乡村土地开发委员会	负责当地土地开发项目的规划并负责监督项目的工程施工和验收	主席由当地有经验的行政官担任，秘书长由DLG的官员担任，委员会成员由农户的代表、水资源管理委员会的代表、自治市政府的代表，以及自然保护组织、旅游委员会和其他相关利益集团的代表构成
乡村地区土地和水资源管理部 (DLG)	执行土地开发项目并负责土地开发过程的管理	专业人员
地籍管理部	为实施土地开发项目准备土地再分配计划 (land reallocation plan)	专业人员
农业土地管理局	为实施土地开发项目收购土地（因为有些土地整理项目需要政府购买土地作为赔偿或置换的手段）	专业人员

资料来源：根据参考文献 [15,18,19] 整理

表5 1960年代后荷兰国家空间规划政策对乡村的保护^①

名称	年份	涉及乡村保护的内容
第二次国家空间规划	1966	“集中式分散”发展战略，将新的城市发展集中布置在现状城市区域之外的众多增长点，保护“绿心”
第三次国家空间规划	1974	“集中式分散”发展战略，落实第二次国家空间规划内容
第四次国家空间规划	1988	“紧凑城市”发展战略，将新的城市开发引向城市建成区内部或邻近绿地，采取严格的规划措施保护“绿心”，防止城市扩展侵袭
第四次国家空间规划	1990	加入国家生态网络 (Ecological Main Structure)，促进具有国家和国际意义的生态系统的可持续的保护、恢复和发展
第五次国家空间规划	2000	“在必要的地方集中发展，在可能的地方分散发展”战略，制定了严格的土地利用区划政策保护自然环境、绿心和其他重要景观；引入“红线”，限制城市区域的扩展，围绕乡村地区划定“绿线”，绿线以内严格保护，禁止任何开发
新的国家空间战略	2004	培育乡村地区生机，保护和具有重要意义的国家和世界性的空间场所，为水体和自然的保护及利用提供空间

资料来源：根据参考文献 [20-22] 整理

① 第一次国家空间规划侧重于战后重建与经济复苏，很少涉及乡村保护的内容，故未列入。

管理了每一块土地的利用，任何农地非农化都不能违反土地使用规划。

4 荷兰乡村规划及其政策演化的主要经验启示

4.1 力促城市—乡村共生与多规融合

城市与乡村是“命运共同体”关系，从规划体系上讲，应当力促城市规划与乡村规划的共生和一体。由于人口密度高、土地资源相对稀缺，荷兰极为重视国土规划，被称为“规划的国家”(planned country)。但纵观其发展演变，荷兰城市规划与乡村规划的关系也经历了由隔离、对立到穿插、融合的历史转向。同时，与我国城建部门与土地、农业部门等开始尝试的规划合作与衔接类似的管理方式，在荷兰早已成为体系。而我国《城乡规划法》的出台，说明城乡发展一体化正成为主流趋势。当前，我国乡村规划编制技术体系依然不足，城乡二元对立尚未全面破解。可喜的是，国内学界和相关部门已经注意到并在积极探索城市层面的“多规融合”问题，笔者期待后续更深入的乡村和城乡统筹两个层面的多规融合问题的解决。尤其是因为在乡村空间管理上我国存在不同职能部门“九龙治水”式的多头治理，有很多工作需要打破部门利益壁垒，较之城市层面更需要理念突破和制度创新。

4.2 实践土地整理与开发的系统创新

荷兰十分注重乡村规划政策的连贯性和继承性，其在乡村规划中所运用的一系列土地整理和土地开发的具体方式和手段值得充分借鉴。当前我国乡村地区发展面临区域间不平衡、生态环境面貌普遍不佳、城乡结合部发展失控、老龄化与空心化、产业可持续发展能力薄弱、基本农田保护不力等诸多问题。在解决过程中，可充分学习借鉴荷兰乡村地区土地整理和开发的相关模式，在注重乡村地区产业“内部造血”(而非我国诸多地区政绩驱动下运动式的外部临时输血)的过程中，减少破碎化的土地权属，提高现代农业产业化效率，加强基础设施建设，提升公共服务均等化；同时，乡村规划应做到对乡村地域的全域覆盖，建立更加有效的村庄规划行政管理主体，使得土地规划能够严格管理农业用地向非农用地的转化，切实控制城市蔓延，保护乡村空间的功能多样化和文化传承，实现类似荷兰那样融乡村经济活力、文化魅力、景观特色于一体。

4.3 聚焦土地使用与土地权属变革探索

荷兰历来抱着严谨的土地使用态度，其层级明确、类型全面、流程严密的规划体系确保了土地利用的质量和绩效。同时，政府尊重土地的市场价值，通过公开透明的决策机制保证土地征用过程公平，尤其是予以土地所有者公平的征收补偿。土地征用政府优先，但并不排斥开发商、地主参与开发竞争，重视多方利益与协调谈判，保证土地的顺利开发。我国土地使用制度正值变革周期，就我国乡村国情而言，目前存在诸多争论的焦点，例如：农村用地是否应该与国有土地同权同价？农民可否将农地直接入市，避免城市层面的盘剥？小产权房、“地契”过户等广泛的农地“非法”交易行为有何出路？“宅基地换房”、“留地安置”、“三集中”、“增减挂钩”、“地票”等多种地方化探索可否被正规化？等等。究其根本，正如经济学者周其仁所阐述的观点“产品市场化终究要导向要素市场化，其中也包括土地要素的市场化”^[25]。尽管乡村土地市场化改革的具体走向尚待中央决策层明晰，但原有固化的城乡土地二元制度必将被打破。基于中国的历史与现实、农地增值的市场机理，农地的市场价值不应被任何一方独享，而应由政府、农民、集体分享。在这一变革趋势下，规划管制的意义不但没有削弱，反应得到加强以应对“市场缺陷”。如同荷兰一样，“积极进取”的政府未必是坏事。与市场相比，政府可以有一定的优先权，但同时应鼓励和尊重多元主体之间的适当竞争，在保障农民关键利益、体现乡村土地真实价值的前提下，博弈、谈判并寻求共识，有利于乡村规划获得更经济、更合理、广泛接受的结果。

4.4 注重协商合作实现乡村多元共治

当代规划已经进入公共政策范式领域，荷兰乡村规划及其政策中的“社会性”属性亦值得关注。荷兰社会本身具有协商合作的文化基因^[26]，其政府虽由基督教民主党和社会民主党轮流执政，但“我们需要照顾好每一个国民”是两党共同的口号，其执政特色是关注公共利益、弱势群体，关注社会融合，在各类规划中亦追求通过谈判协商谋求多方得利。对于乡村规划，当前在荷兰等国家推行的新农村发展政策值得追踪和评估^①。尤其是当中作为重点的“领导+”模式特别应引起关注：其任务是推动地方社会团体联合会主持制定他们所在地区的农村发展总体规划，按欧盟政策导向设计农村发展项目，并负责实施和管理规划项目^[27]。在此背景下，

① 从2007年开始，扩大后的25国新欧盟开展实施《2007—2013农村发展政策》。欧盟吸取过去的经验教训，在新的农村发展政策中推行了三项改革：首先，进行管理体制改革，规定农村地区的所有建设项目都必须以“领导+”(leader+)的方式由地方社会团体联合机构主持制定规划；第二，明确农村建设的三项基本目标，即实施农业结构调整以提高农业的竞争性，加强土地管理以改善环境和改善农村，推进农村地区的经济多样性以提高农村地区的生活质量，后续规划制定和项目资金申请必须遵从上述基本目标；第三，进行财政体制改革，成立“欧洲农业农村基金”，对欧盟农村发展资金的投入、管理和审计实施统一管理。

荷兰通过乡村开发计划 (Rural Development Programme) 力求最大程度地达成欧盟乡村发展政策与荷兰国内乡村发展政策的协调。政府通过建设“荷兰乡村网络” (Dutch Network for Rural Areas), 为各地“领导+”项目提供良好的交流平台, 促进各地方组织间的合作^[28]。我们由此获得的启示是, 必须清醒意识到乡村规划的服务主体是内部村民而非外部市民, 建议可尝试在我国探索设立“乡村规划师”制度, 并集合“乡村社区”的不同利益方, 真正调动乡村居民的积极性, 尤其是结合国情, 团结新型乡绅^①, 通过有效的管治模式参与到当地发展规划的制定中, 这样才能制定出符合当地发展需求的接地气的乡村规划来。UPI

参考文献

- [1] 张晋石. 20世纪荷兰乡村景观发展概述[J]. 风景园林, 2013, 4: 61-66.
- [2] 廖蓉, 杜官印. 荷兰土地整理对我国土地整理发展的启示[J]. 中国国土资源经济, 2004, 17(9): 25-27.
- [3] 叶齐茂. 那里的农村社区发展有四个主题——欧盟十国农村建设见闻录二[J]. 小城镇建设, 2006, 11: 88-95.
- [4] 王晓俊, 王建国. 兰斯塔德与“绿心”——荷兰西部城市群开放空间的保护与利用[J]. 规划师, 2006, 22(3): 90-93.
- [5] 谢盈盈. 荷兰兰斯塔德“绿心”——巨型公共绿地空间案例经验[J]. 北京规划建设, 2010, 3: 64-69.
- [6] Van den Brink A, Molema M. The Origins of Dutch Rural Planning: A Study of the Early History of Land Consolidation in the Netherlands[J]. Planning Perspectives, 2008, 23(4): 427-453.
- [7] Manten A A. Fifty Years of Rural Landscape Planning in the Netherlands[J]. Landscape Planning, 1975, 2: 197-217.
- [8] Van der Valk A. The Dutch Planning Experience[J]. Landscape and Urban Planning, 2002, 58(2): 201-210.
- [9] 于立. 控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例[J]. 国际城市规划, 2011, 5: 56-65.
- [10] Grossman M R, Brussaard W. Planning, Development, and Management: Three Steps in the Legal Protection of Dutch Agricultural Land[J]. Washburn Law Journal, 1988, 28: 86-149.
- [11] Haartsen T, Huigen P P P, Groote P. Rural Areas in the Netherlands[J]. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2003, 94(1): 129-136.
- [12] Netherlands' Managing Office for the Rural Development Programme. Netherlands' Rural Development Strategy 2007-2013[R/OL]. (2006-08) [2014-07-12]. <http://www.regiebureau-pop.eu/nl/english/>.
- [13] Buitelaar E, Galle M, Sorel N. Plan-led Planning Systems in Development-led Practices: An Empirical Analysis into the (Lack of) Institutionalisation of Planning Law[J]. Environment and Planning-Part A, 2011, 43(4): 928-941.
- [14] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Urbanization Prospects: The 2011 Revision[R/OL]. United Nations, Population Estimates and Projections Section, New York, (2012)[2014-07-12]. <http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>.
- [15] Grossman M R, Brussaard W. Land Shuffle: Reallocation of Agricultural Land Under the Land Development Law in the Netherlands[J]. California Western International Law Journal, 1987, 18: 209-289.
- [16] VROM. The Land Development Act, New Regulations for the Development of Building Locations[R]. The Hague: The Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 2007.
- [17] 谭荣. 荷兰农地非农化中政府的强势角色及启示[J]. 中国土地科学, 2009, 23(12): 70-74.
- [18] Kees van der Vaart. Development in Land Consolidation in the Netherlands[R/OL]. (2012-05-09)[2014-07-12]. <http://japan.nlembassy.org/appendices/lnv/development-in-the-land-consolidation-in-the-netherlands.html>.
- [19] Needham B. Land Readjustment in the Netherlands[R]. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass: Paper for the Land Readjustment Workshop, 2002.
- [20] Doevendans K, Lörzing H, Schram A. From Modernist Landscapes to New Nature: Planning of Rural Utopias in the Netherlands[J]. Landscape Research, 2007, 32(3): 333-354.
- [21] 李琳. 欧盟国家的“紧凑”策略: 以英国和荷兰为例[J]. 国际城市规划, 2008, 23(6): 6-11.
- [22] Ministry of Infrastructure and the Environment. Spatial Planning Calendar[EB/OL]. (2013-07-04)[2014-07-12]. <http://www.government.nl/issues/spatial-planning-and-infrastructure/documents-and-publications/leaflets/2013/07/04/spatial-planning-calendar.html>.
- [23] Tan R, Beckmann V, van den Berg L, et al. Governing Farmland Conversion: Comparing China with the Netherlands and Germany[J]. Land Use Policy, 2009, 26(4): 961-974.
- [24] Needham B. Dutch Land Use Planning: Planning and Managing Land Use in the Netherlands, the Principles and the Practice[M]. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2007.
- [25] 周其仁. 土地的市场流转不可阻挡——城乡中国系列评论 (72) [N]. 经济观察报, 2013-12-23(47).
- [26] Shetter W. Z. The Netherlands in Perspective: The Organization of Society and Environment[M]. The Hague: Martinus Nijhoff, 1986: 97-103.
- [27] 叶齐茂. 那里农村社区发展有四条值得借鉴的经验——欧盟十国农村建设见闻录四[J]. 小城镇建设, 2007, 1: 43-44.
- [28] Le Grand L, van Meekeren M. Urban-Rural Relations: Dutch Experiences of the Leader+ Network and Rural Innovation in Areas Under Strong Urban Influences[C]. Proceedings of the Conference “Rurality Near the City”, Leuven. 2008: 7-8.

(本文编辑: 张祎娴)

① 乡绅、家族、乡约地保等共同维持了中国传统乡村几千年的超稳定社会结构。乡村管治 (或称治理) 现代化可以依托于新型乡绅 (或称乡贤) 的产生, 催生“见贤思齐、崇德向善、奋发有为、造福桑梓”的强大乡绅力量, 有助于引领乡村规划从他组织到自组织。