

英国乡村规划——现有政策评论

Rural Planning in England——a Critique of Current Policy

Nigel Curry Stephen Owen 文
王希嘉 译

【摘要】 本文简要地研究了第二次世界大战以后英国乡村地区在土地利用规划以外的农业规划，并针对其中一些土地利用规划原则的细节提出了批判性的评价。这些规划原则继续支撑着乡村地区尚存的居民福利事业，当然它们有违于广义的可持续发展原则，但是，它至少推动了英国乡村规划政策的发展。文章最后呼吁重新调整乡村规划原则，并提出如何改变其行动，以进一步增进英国乡村的可持续发展。

【关键词】 乡村规划 可持续发展 可持续发展原则

Abstract: The article briefly explores the enduring primacy of agricultural planning over land use planning in rural areas in England since the Second World War. From this contextual overview, the paper critically evaluates in some detail a number of embedded land use planning principles that continue to sustain the residualisation of human welfare in rural areas and are antithetic to the broader principles of sustainable development that rhetorically at least are said to drive UK rural planning policy. The article concludes by calling for the realignment of rural planning principles and recommends a number of behaviour

changes that would contribute to continuous improvement towards sustainable development in rural England.

Key Words: rural planning, sustainable development, sustainable principles

1 乡村地区以农业为首

Mark Lapping (2006年)在对国际性的乡村政策和规划进行综述时指出，从20世纪早期起，欧洲、美洲和大洋洲的传统表现出了许多共同特征。首先，制度化的乡村规划重点关注人类、社会以及（将在本文讨论的）经济福利领域的土地和资源问题。同时，这些国家对于“不惜一切代价”首要发展农业生产的后果已经很清楚^[1]，“即使面临着全球各地迅速变化的人口、社会、环境和经济现实政策，继续强调农业是农村地区的重点行业”^[2]。Marsden等由此得出结论（1993年），以农业为发展重点恰恰是大量的乡村衰退和贫困的主导因素。

本文通过对英国乡村规划与政策进行案例分析，旨在探究以农业发展为首位的政策形成的历史背景，特别是产生农业发展超越了土地利用规划这一现象的环境。同时本文还将研究到现在英国政策制订时这种现象是否仍然存在。从文章结构来说，本文主体分析了一系列英国土地利用规划政策和原则的细节，包括在尚存农村地区的居民福利方面的具体应用，以及与广义的可持续发展原则相违背的事实。^[3]但它毕竟推动了英国乡村规划政策。文章最后将针对英国乡村规划的新形势提出调整建议，以更好地服

作者：Nigel Curry，乡村规划教授，乡村与社区研究所

Stephen Owen，地方规划设计教授，乡村与社区研究所

译者：王希嘉，辛辛那提大学城市规划系在读研究生

翻译审校：邓述平，同济大学建筑与城市规划学院教授

务乡村居民，降低农业依赖性，保证乡村可持续发展。

诚然，除了政策导向之外还有很多影响土地使用性质改变的因素（如土地所有权形式、当地经济发展情况、技术发展和全球资金的流向）。但是，本文的研究重点还是政策所起的作用。同时，对于乡村的定义也存在一定的争议，^[4] 本文将明确界定并评价农村的土地利用政策的特点。

2 英国乡村规划与“不开发”观点的产生

20 世纪 40 年代最重要的两份英国政府的土地利用报告是导致农村地区“不开发”原则产生的主要原因。Barlow 委员会在 1940 年发表的《关于工业人口重新分布的报告》中明确表示在二战之前希望在英国更均质地发展经济的意向，而不只集中于东南部地区。这一提议将经济活动分散到中部地区、西北部、东北与南威尔士的城市区域，而乡村地区不会有任何开发项目。新规划体系中发展规划的控制性条例确保了开发项目的“合适”的选址以及环境质量。事实上，乡村的开发权在没有得到任何补偿的情况下收归国有。

另一方面，Scott 委员会在 1942 年发布了《关于农村地区的土地使用情况的调查报告》^①。Scott 负责制订战后英国农村的土地利用计划时正处于粮食短缺与粮食封锁时期，因此粮食战略是非常重要的。它促使了“每一寸农业土地都要发挥效应”这类准则的产生，因此在全力生产粮食的名义下农村的一切非农业开发都停止了。在当时，除了农业发展以外的任何项目都需要考虑“国家性需求”，而且 Barlow 提出的规划系统确保了不会出现任何“不必要”的开发项目。正如 Lapping（2006 年）所指出的，这一决策直接造成了传统英美“规划师与政策决策者压倒性的城市发展”的偏好。为了更好地利用非国有化开发权利的农业资源，决策提出了更强势的但是缺乏全局考虑的经济体系（表 1）。

Barlow 与 Scott 政策比较 表 1

	BARLOW	SCOTT
目的	重新分配工业人口	充分开发农村地区土地
意向 1	促使经济发展从伦敦发展到其他城市地区	增加粮食产量

续表

	BARLOW	SCOTT
意向 2	不允许农村地区开发	抵制一切在农村地区的非农业开发
方法 1	免除赔偿的高效控制性规划体系	强有力的但缺乏全局考虑的经济开发动机的体系
方法 2	开发权利国有化	将农业从国有开发权利中免除
主要作用 1	引导发展	振兴农业
主要作用 2	环境质量	每一亩农业用地都发挥作用

这两份报告建立了两种不同的乡村规划体系，并提供了二战后立法的基本框架。其他的规划体系，如交通和环境健康都在此之后才确立。控制性乡镇规划系统在抵制乡村开发上取得了巨大的成功。^[5-7] 同时，基于经济利益的农业（林业）资源规划系统也很好地完成了各体系自身的目标。到 20 世纪 80 年代中期，英国（也包括欧洲与美洲）生产了远远超出其消费能力的粮食总量，^[8,9] 而且在两种规划系统的指导下各部门为了全力完成任务，造成了大量的浪费与损失。

单一的农村经济（农业、林业）发展造成了乡村的低收入和狭隘的经济产业基础，使得大量乡村人口外迁以寻求更高的收入。^[10,11] 不开发的原则限制了乡村的住房供应，使得房价远远超出了农村收入可以承受的范围。因此，很多房屋都被拥有较高收入的城市居民买下来作为第二套房产或度假别墅。无论是从社会意义上、文化上，还是经济发展上来说，乡村都成为了名副其实的“城市”。^[12] 乡村人口外迁和有限的住房供应导致了乡村其他服务的衰退^[13]，而且缺乏对农业有效的规划控制是造成 20 世纪 80 年代中期环境危机的主要原因。^[14,15] 另外国库对于农业过多的投入也导致了生产过剩的恶果。

由此可见，由于农村“不开发”的原则，两种乡村规划体系对农村的经济（同时也对社会、文化和环境）福利都造成了极大的危害。这两种规划体系在当今还保留了多少呢？

① 另一可以说明 Scott 委员会关于农村地区不开发的态度的事实是，大部分委员会成员同时也是英国农村保护协会（CPRE）的成员。

3 当今农村政策的重点：继续以农业为重点

上文的分析都是在事后资料完整的情况下完成的。而实际上，下文阐述的三项相关政策表明从第二次世界大战以来乡村规划的发展并没有摆脱“不开发”原则的影响，而且两个规划体系还是基本分开的。

3.1 农业规划仍然被用来进行乡村规划

在2000年的共同农业政策（CAP）（2000年会议记录）会议与乡村白皮书中曾表示出有意将两个规划体系进行整合。前者在介绍完CAP第二项支柱产业的英国农村发展计划的情况下，原则上将农村发展带入一个“走出农场大门”的阶段。2000年农村白皮书提出了将乡村项目[当时的环境、交通与区域部（DETR）与农业粮食与渔业部（MAFF）]合并规划的建议来支持这一举措。通过两部门整合农村发展目标和开发项目，能从总体开支计划（Comprehensive Spending Review, Gallent et al., 2008年）中筹集更多的资金。

但是口蹄疫（FMD）的传播使得这一计划停滞下来。在一份后口蹄疫时期的重要报告中，可持续农业与粮食Curry委员会提议要围绕环境和经济的可持续发展重新发展农业生产，这也是CAP的第二项支柱产业的核心原则。Ward和Lowe（2007年）声称，通过扩展乡村发展可以重振农业这一支柱产业。这一提议同时得到了农业和环境部门的支持，而且游说声势都比广义的乡村开发提议来得大。因此，在接下来的CAP改革实施中委员会一致同意将第一支柱（之前产量补助的赔偿费用）的部分资金转移到第二支柱中。

这一决策的后果是，2000~2006年第二支柱总投资——160亿英镑（占CAP总预算的18%）中仅有4%花费在非农产业和林业开发上。在2007~2013年的第二支柱产业计划中，仅有10%的资金分配给了“增加乡村地区开发机会”，大部分仍然用在农业发展上。^[16]直到2006年，CAP在英国的总经费中仅有1.6%没有直接花费在农

场上。

因此，农业还是受到了强势的经济干预的影响（2005年欧盟总预算的46%都花费在了农业资助上），这一决策十分支持乡村农业的独立地位，具体数据详见表2。

除了经济规划体系，从2004年以来农业补助也已大大超过了农业生产的收入，农业就业少于总就业人数的1%（只占2.3%的乡村就业人数），而且农业对于区域的生产增加值总额的贡献甚至都没有量化的体现。^[17]

在可持续发展的要求中，OECD（2006年）报告欧盟各国成员在CAP每年的开销上超过1000亿欧元，其中一半费用由纳税者承担，还有一半变成高额的食品价格转嫁给了消费者。而且，消费者为了高额食品支付的500亿欧元的年开销负担极不均匀地落在了穷人的身上，因为他们开支的主要部分就是食物。^[18]

这并不是轻视农民在粮食生产和环境保护上的重要作用，而是表明一个单一部门、狭隘的经济规划体系并不是规划发展农业的最好的方式。在第二次世界大战之后，它在以乡村规划为主的背景下诞生的这种主流观点是有问题的。

3.2 部门之间的纷争破坏了乡村政策的连贯性

Scott和Barlow的两套不同的乡村政策体系导致了20世纪90年代农业、渔业、粮食部门以及环境部门之间的纷争。双方都宣称将改善农业对环境的影响作为首要任务，而且都觉得自己应该摆脱只增长农业产量的方式，来发展多样化的农业产业。农业规划体系尝试从土地利用规划中抢占环境管理职责。

1997年，新工党政府提出了一个调和矛盾的方案，建议由新的乡村事务部来处理农业和乡村发展（两个规划体系）之间的矛盾。但是内阁重组时，分管环境、交通与区域部门（DETR）的副总理John Prescott反对这一议案。为了扩大自己的管辖范围，他在任期间发起了一场乡村和城市地区的革新。^[19]

口蹄疫之后的英国农业资助

表2

	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
为农户提供的农业补助（英镑/百万）	2759	2945	2996	2995	2960
农业生产总收入（英镑/百万）	2839	2556	2171	2303	2538
农业占经济收入总比例（经济总额增加值）	0.8	0.7	0.5	0.5	暂无

（数据来源：<http://statistics.defra.gov.uk/esg/publications/auk/default.asp>）

2001年, Margaret Beckett 通过重新建立乡村事务部为自己在内阁中赢得了更多的话语权。^[20] 乡村事务部包含环境管理, 对于两个规划体系都产生了深远的影响。环境质量^[4] 作为城镇规划中的一个基本原则现在已被农业规划系统所采用。

然而, 这个新的环境、粮食与乡村事务部 (DEFRA) 不可避免地保留了原有的乡村政策。由于农业事务是由整个欧洲统筹管理, DEFRA 优先处理的事务是关于可持续性和全球变暖之类的宏观环境问题。正如 Ward 和 Lowe 在 2007 年的研究表明, 尽管乡村事务部当初希望提升乡村政策的形象, 但后来的 DEFRA 并没有能够做到。

为了尝试整顿乡村事务, Haskins 评论 (2003 年) 提议要使乡村运输和行政机制合理化。该评论并没有涉及乡村地区和乡村政策, 而仅强化了 Curry 的报告: 农业政策是牢固的、直接的、部门化的, 并得到了充足的资金支持; 而另一方面乡村政策却有很多不足。因此在 2004 年, DEFRA 的乡村战略错在仅针对了乡村行政管理, 而不是针对乡村地区, 这也包括在区域发展部门 (RDAs) 中的区域乡村战略。

3.3 乡镇和乡区规划仍然以城市为主导

2006 年 5 月开始, 随着乡镇和乡区规划由社区和地区政府部门 (DCLG) 管理, DCLG 基于 Barker 评论^[21] 做出了大量结构性的调整, 形成了一个以城市为中心的部门, 因而偏离了环境因素的初衷。DCLG 的第一份白皮书强调了城市在区域环境中的重要性, 并把“城市区域”作为下放权力的层面来实施。之前 ODPM 的筹建计划书中设想的市区实际上就是城市的概念。

这项地区政府白皮书中 171 页仅有 11 项议案是关于乡村的, 其后果是国土规划彻底忽视了“乡村”这一概念。2007 年, DEFRA 开始划分城市区。西南 RDA 的划分表明, 超过 50% 的土地都没有纳入城市区的范围。自 1970 年开始第一次, 西南部、北部和内陆东部的乡村被划分为“空白地”。

这充分反映了基于城市节点发展的区域空间与区域经济的战略方针。Lowe 和 Ward (2007 年) 指出, RDAs 的赞助部门 (当时的商贸、工业部, 副总理办公室和财政部) 考察的经济指标是经济总额增加值 [Gross Value Added (GVA)], 众所周知城市地区的 GVA 指标要比乡村地区的高出很多, 因此它们关注与投资的焦点都集中在城市复兴项目以及城市基础设施建设。

这一城市化导向使得乡村社区委员会和 DEFRA 分别出台了两项敏感政策。第一项是“乡村校验”。虽然这一

政策值得称赞, 但由于过于宽泛与呆板, 难以适应乡村的具体需求。同时, 不可能所有的政策都得经过校验。更重要的是, 乡村利益需要在事前就与政策形成很好的对接, 而不是在事后来监测它的效力。

让人更担忧的是第二项政策——“主流化”。其意图是好的, 以城市为基础的国土政策将在主流乡村地区占有重要地位。主流化的政策削弱了乡村政策在住房、就业、交通和健康等多方面的作用, 使其不得不从属于城市政策。

了解完这么多关于“不开发”观点对于当今乡村政策体系的影响以后, 下面将具体分析它是如何在土地利用规划体系中发挥作用的。

4 土地利用规划原则限制了英国乡村的发展

这一部分批判性地评价了英国土地利用政策中七项关于土地利用规划的准则和规范, 它们都不同程度地危害到了乡村居民的福利以及乡村地区更广义的可持续发展。下文将逐一进行阐述与分析。

4.1 每亩农业 (或环境) 用地仍然需要发挥效益: 限制乡村土地开发

乡村的四项基本规划政策导则 [Planning Policy Guidance (PPG) 与 Planning Policy Statements (PPS)] 中的两项分别是: PPS₁^[3]——实现可持续发展, 这项原则奠定了土地利用规划体系的基础; PPS₇^[22]——乡村地区的可持续发展, 这项原则确定了政府对于乡村地区规划政策的基调。具体原则在如下的摘录中, 并且同样的用词在整个 PPS/Gs 多次重复强调。

“规划应该……保护乡村用地和开放空间, 这对每个人来说都是非常重要的资源。但是低劣的规划会导致……因为开发而失去我们最好的乡村资源。” (PPS₁, 第一段)

“政府的总体目标是为了乡村自身, 保护乡村固有的特色与美好, 景观的多样性, 自然遗产与野生动植物; 丰富的自然资源应该由所有人共享。” (PPS₇, 第四段)

在得出具体结论之前, 有四点问题需要注意:

(1) 原则中的用词具有明显的倾向性: 例如“因为开发而失去我们最好的乡村资源”这句话暗示这所有乡村的开发将造成对环境的破坏。准则五关于这一点有更详细的说明。

(2) 对为什么“乡村”需要为自身采取保护的理由缺乏明确的解释。正如 Lowe 和 Ward 指出 (2007 年), 我们需要确定更详细的目标, 是为了保护野生动植物、特

殊风貌、农业用地还是其他东西。

(3) “乡村应该由所有人共享”这一概念也不符合实际情况。从1977年开始,居民就开始陆续离开乡村。这早在口蹄疫发生之前就出现了。在1998年到2002、2003年间,乡村的每日出行量下降了12个百分点^[5],在2002年、2003年到2005年间更是下降了45%。^[23]

(4) 这些原则完全没有考虑经济因素。在20世纪80年代中期英国粮食严重剩余,粮食出口量的下降导致了生产要素投入需求的降低,其中一个很重要的要素就是土地。从1992年开始,农场主被强制要求从粮食生产的土地中搁置至少8%的土地,不过他们可以得到政府的补偿。2008年强制搁置的土地比例减少至0%,但是政府却一直监控着这些搁置的土地确保它们没有重新投入生产。^[24]闲置的土地可以获得补偿这一事实足以说明乡村土地过剩的程度。但这并不是说这些土地就必须用于开发,相反地,这个事实证明了反对乡村土地开发是为了保证粮食生产这一说法是无理的。

乡村土地过剩问题的支持者提供了两个主要论点。首先,这些搁置的农业用地都是属于农业环境计划中的要求,那么这些土地应当有正当的环境原因得以保留。但是OECD(2006年)表明这个要求既没有定量(我们需要为环境保留多少?),也没有成本核算(这一的环境政策的机会成本具体是多少?)。

其次,我们需要保留一点的土地储备还给农业以防止日后的粮食危机。当然,这个论点需要具体的风险评估来支持,但是可以确定的是,新开发计划中并不需要那么多建设用地。其他能驳倒这一论点的理由还有:

(1) 第二次世界大战后,欧洲农业在粮食输出上已经取得了非常显著的成果,这一成功并不是通过增加农业用地,而是通过对农业生产的资本投入的增加来实现的。土地并不是决定粮食输出增长的主要因素,资本才是。这是闲置政策假设的根本错误所在。

(2) 尽管现在还没有得以普及,但是在未来生物科技将实现无需土地来生产粮食这一设想。现在转基因作物已经吸引了大量的关注,而一个能防治癌症的转基因番茄会受到强烈抵制吗?

(3) 其他种类的粮食作物,例如有机作物,有希望以很小规模实现比现在农业生产更高效的产出方式。后花园式的生产以及本地粮食的交流都能整合粮食生产发展,通过较小的土地规模实现更高效的生产。事实上,在英格兰和威尔士的农业总收入中花园作物的收入一年大概在50亿英镑(园艺行业协会,2008年),已经超过了农业资助的额度。

需要弄清楚的是,要为农业具体保留多少土地,分配多少给经济、社会或者环境保护。如何保证粮食生产、非粮食作物生产以及环境保护用地之间的平衡?如果一定要在这三者中抉择,为了避开开发,合法并理想的土地利用选择又是怎样情况呢?

4.2 可持续发展必须是城市发展

另外两项针对乡村地区的PPS/Gs策略是PPS₃住房^[25]与PPG₁₃交通^[26]。与PPS₁的整体策略一起,这两项原则将“乡村不开发”这一概念具体定义为:可持续发展就是城市的发展。

第一条关于“城市化的可持续发展”政策提倡减少出行(PPG₁₃, 3),特别是小汽车的出行(PPG₁₃, 4)。方便居民就近工作、购物和利用服务业(PPG₁₃, 6),增加公共交通(PPS₃, 37),鼓励步行和非机动车出行(PPG₁₃, 5),同时也保证减少碳排放量(PPS₃, 37)。所有这些策略都控制着城市发展的布局(PPG₁, 27, vii)。

第二条“城市化”的政策是增加开发密度。这是一项基本规划原则(PPS₁, 27, viii),特别强调了住房开发项目(PPS₃, 47)。

第三条“城市化过程”的政策是最大化开发利用工业棕地(PPS₁, 27, viii)。除了能保证较高的就业率之外,这项措施还能保证工作、服务和社区设施的可达性,同时也保护了乡村绿地。

这些条款在PPS, PPS₇, 可持续化的乡村社区^[27]中继续强化:

- (1) 禁止绿地开发,保护乡村的开放空间(目标1);
- (2) 致力于城市边缘地区开发的收益(目标2);
- (3) 允许那些满足当地需求和改善环境的已建乡镇的开发(PPS₇, 1);
- (4) 严格控制乡村开放空间的新建建筑。

为了实现这个所谓的可持续发展,2007年5月,财政大臣Gordon Brown宣布政府承诺将建造五个生态城镇,包括十万户低碳、中碳家庭。这些家庭将在原来的工业棕地上建成,并由当地的可再生资源供应能源^[28]。这些城镇的可持续评判标准中关键的一条就是,它们需要达到一定的规模来支持一个二级中学^[29]。如果这一项目在英国所有乡村实施的话,大多数的居民点都将是不可持续的。

下文是这项规划在乡村地区产生的主要影响:

首先,这项政策有效地将剩余化的乡村作为可持续发展的平台。这只能进一步限制乡村地区经济、社会和环境的健康发展的潜力。正如Taylor在报告《生活工作在乡村》中提到的,“这些缺少变通的标准将乡村推向衰退的

深渊”。^[30]

其次，这项政策中将可持续发展定义为一项地区性的而不是系统性的发展计划，因此忽略了乡村地区的所有自然资源的优势（粮食、木材、能源）以及文化优势（一种宁静、具有吸引力的景观特色），而正是这些因素能确保实现可持续发展目标。

再次，这项政策中假设，依赖内燃机运行的私家车出行是造成环境污染的罪魁祸首，从而使乡村人口处于不利的形势（因为居民的出行都依赖私家车）。Shorten（2005年）认为这种假设是没有验证过的，建立在错误的思考上的。人们享受某项服务并不一定是因为他们靠近它的服务范围，人们与社会服务的各种联系以及对某种服务的拥护会使得他们愿意享受到离其居住地较远的服务。

最后，它假设工业棕地比开放绿地更适宜开发，因此乡村再次不符合这一标准。

最后这两条后果将在 4.4 和 4.6 中展开论述。

4.3 依然不鼓励在乡村发展经济

这项准则的中心是，PPS₇——乡村地区的可持续发展与经济开发的联系不如 PPS₃ 与住房的联系大。换言之，乡村地区的开发政策很大程度上是由强势的、惯例的、严格的住房政策主导，而不是由弱势的、不相关的发展政策决定。PPS₃ 中乡村地区的住房政策明确的严格界定了：

“经济适用房与在基本限制政策下的乡村特殊住房政策中能更好地容纳那些‘原居民和现职员家庭’”（PPS₃, 30）。

但是，经济发展是充满矛盾的。它不但受到可持续发展原则的约束，还必须“为了集体的利益保护广大未开发的乡村”（PPS₇, 5）。

即使是为了乡村居民的福利，由住房引导的开发仍然是一种不恰当的方式。因为人们是先确定好了工作地点再决定住房的地点，我们需要有更好的政策来支持这种经济学行为。这才是可持续发展的核心。

如果国家的住房政策不允许在农村进行任何程度的住房开发，那么这些乡村地区就不可能实现经济的可持续发展。

可持续发展的乡村地区需要适当的经济开发来实现；反过来，它能推动开发政策。住房也应该与之相协调。这是完全有可能实现的，越来越多的英国经济的主要增长领域，如服务和电子商务领域，既可以落户在高密度的城市地区，也可以落户在有着舒适环境的乡村地区。

严格的乡村住房原则将带来两个恶性循环。第一，如

果仅允许在存在就业关系的乡村地区开发住房，那将不会再有新的就业机会出现。第二，如果认为缺少相关服务会阻碍发展，那么将不会再有任何措施来完善、实现这些服务。Taylor（2008年）将这种“可持续发展陷阱”定义为：“除非能证明最开始的定居点是可持续的，接下来的发展才能被视为有意义的。不能跨越这个屏障将阻碍居民点后续各种可能的发展计划。”^[30]

总的来说，为什么我们还要继续如此地限制乡村的住房（换言之经济）发展呢？这是由下文中另外一个深层次的准则决定的。

4.4 不能在绿地上进行开发

在 PPG/S 中很明确的提到了政府开发的优先级别，即尽可能在工业棕地上进行开发（或者尽可能在已开发地上再开发），而不在绿地进行开发项目。国家每年的计划是至少 60% 的住房应该建设在棕地上（PPS₃, 41）。主要理由是：工业棕地允许开发密度最大化从而减少二氧化碳排放量；保护开放的乡村空间（可能是因为其环境价值）。

但是，依靠这种分级作为开发决策的依据未免太过草率。虽然工业棕地是城市更新中重要的因子，但是其在乡村地区却并不具备同等的作用。其原因有四。第一，没有任何理论证明绿地上的开发密度不能与棕地开发密度相比。减少二氧化碳的排放量与开发地理位置没有直接关系，而与汽车的使用量有关。事实上，没有在棕地上能实现而在绿地上不能实现的开发密度。开发强度并不是由土地原本的“色彩”（性质）决定，而是由土地的区位环境来决定的。既然任何土地的区位都是唯一的，那么对于所有的英国土地实行同一种土地政策也是不合适的。

第二，从环境价值的角度来看这样的划分也不适合。一方面，在疏于管理的情况下，废弃的已开发用地形成了丰富的生态基底。在西部内陆的大都市区，大量的地方自然储备地都设置在了这类地区，在数量上大于乡村用地内的自然储备地。另一方面，长期高强度种植粮食的农业用地反而处于较贫瘠的状态。过度使用肥料、杀虫剂和除草剂使得这些土地丧失肥力、植被、灌木绿篱（树木、田地边界）以及原有生物种类。因此，仅从土地的“颜色”是不可能判断其环境价值的。

第三，PPS₇（28）的确提到了如果需要在绿地上开发，要首先从那些较低级的农业用地开始（3b, 4 和 5）。这也带来了两个问题。首先，农业用地的分级是由产量而不是土地的环境条件决定的，因此它对于开发价值而言没有参考意义；其次，这个分级标准忽略了土地自身的区位

条件。在它这种定义下,大多数“最适合开发”的土地有可能在最难实现的地区。

第四,关于棕地和绿地之间的转换也有争议:随着棕地不断被开发,能开发的用地也就越来越少,这项准则就越需要修改。因此新开发项目选址时,所有土地的环境价值和开发潜力都应该重新进行评估,而不是根据已有的开发情况决定。

4.5 建筑降低了乡村的环境质量

PPS₁^[3]主张规划体系必须保护“宝贵的乡村免受发展的侵蚀”(第1节)。但是在国家数据中,关于人们最喜欢乡村和郊区的什么地方的调查结果表明,人们都是被乡村的已开发的设施所吸引的。尽管乡村旅游总量在下降,人们还是更喜欢成群的前往传统的英格兰乡村度假。^[5,22,31]大家看中的是那些已有的建造精美的环境设施,而不是空旷的乡村。

但是这也是乡村常见的形象:乡村都是根据其周边的环境精心建造的,使用本地材料,布局和设计都体现着当地的特色。最重要的是,这些乡村都是在明确了经济目的基础上建立起来的。这正是乡村发展的症结。虽然人们的确喜欢乡村精美的建成环境,但是第二次世界大战以来的大多数时候,我们的发展都做得很失败,使得人们对于乡村开发形成了厌恶情绪。

战后乡村在可建之处都建了大量的房屋,但是大多数设计简陋,采用郊区小区结合尽端路的统一形式,没有任何自己的本地特色。^[32,33]不开发的理念和标准化的规划政策结合起来使得整个乡村失去了地方特色也没有良好的乡村设计^[34],同时也缺少这方面拥有专业技能的人才。

事实是,PPS/G₁最后一部分强调了开发项目中良好设计的重要性(PPS₁, 33-39; PPS_{7,1}; PPS_{3,16})。但是什么样才算是“良好设计”呢?目前的设计标准仅是参照公共交通、服务和设施可达性等一般规划评价标准,如便捷的停车场和资源的高效利用(可持续标准),而不是如何在特定区域起到关键作用。即便国际上已有关于地方特色、地形环境、场地设计和布局的适用性原则,^[35]PPS/GS 准则还是没有说明良好的乡村设计应该达到哪些要求。良好的乡村设计应该能更好地适应乡村具有的自然环境,例如:场地设计中注意日照和风向可以更有效地节约能源;减少地表覆盖,以加强地下水的渗透循环,更好地保持原有的地形地貌等。

因此,事实上人们并不是反感在乡村的开发,而是介意开发的质量。近年来,出现了许多精心设计的住房和其他就业开发项目,但是仍然需要继续提高乡村设计的整体

水平,以确保开发对于整个乡村环境的影响是积极、正面的。

4.6 乡村地区抵制开发将使出行最小化

出行最小化是PPS/G₅四项关键准则中的一条。这项政策要求无论在哪,居住、学习、工作的地点都应该相邻。格洛斯特郡(Gloucestershire)的结构规划中提到:

“一项重要的考虑是让人们住得离工作单位更近。这将为乡村地区提供更多的工作机会,为各个就业集中区提供更多的住房。就业发展一定要与新的住房发展同时进行。”^[36]

严格限制乡村地区的开发显然不能实现这一目标。在北格洛斯特郡,70%超过10km的上下班出行是往来于几个主要城镇,如切尔滕纳姆(Cheltenham)、格洛斯特(Gloucester)、斯图劳德(Stoud)、图克斯布里(Tewkesbury)以及斯伦瑟斯特尔(Cirencester)。这极大程度上反映了与就业机会相关的房价因素,也体现了来自同一个家庭不同成员在不同地区工作的普遍现象。即使是在经济活跃地区增加乡村地区的住房开发,也能有效地缩短上下班出行距离。

这种不切实际的“可持续化”交通政策从两个方面影响了乡村地区的进一步发展。首先,这种假设建立在可持续交通策略的核心是减少私家车出行,尤其是私家车使用次数。但是小汽车并不是造成环境问题的主要原因,而是内燃机。开发另外的可再生能源和其他种类的个体交通工具就可以解决这个问题。其实即便是使用现阶段的内燃机技术,也只有平均12%的家庭二氧化碳排放量是由私家车制造的。^[37]

第二项缺点是,PPS/G₅提出的可持续化交通政策存在着固有缺陷。政策上很容易实现以公共交通、步行和自行车出行为重点,但是实际上人们不会因为这个政策而首选它们作为主要出行方式。与乡村地区相比,这种政策更难控制城市地区的出行方式。

4.7 单纯保护过去的遗产

最后,进一步影响进行乡村地区开发可行性的还有保护文化遗产的职责。这是PPS/G₅中无论城市或乡村地区都必须遵守的一项基本原则,也是国家公园的法定职责。这个问题的关键是不仅现在要保护过去的遗产,而是要为将来创造属于现在的遗产。

我们的后代将会如何评价21世纪初建造的乡村呢?如果答案是“什么也没有”,那将是极大的遗憾。正如我们祖先的成就,我们应该有责任为后代创造出更好的环

境，但是这需要勇气和远大的目标。比如大型的风力发电场，康沃尔郡（Cornwall）的伊甸园山谷那样的宏伟项目。它需要有开放的思维和远景目标。

在现在的皮克区（Peak District）国家公园中，为了让火车从贝克维尔（Bakewell）驶来，19世纪中期建立了一座高架桥，它从南部将乡村与城镇连接了起来。最初建成的时候，居民还发起了有组织的抗议游行，抱怨说立交桥破坏了整体景观。但是20世纪70年代铁路停运提出要拆掉它的时候，居民发起了更强烈的抗议活动，表示希望保留这桥作为过去时光的美好见证。^[3]这充分说明，大胆的建设项目也有可能具有更持久的价值。

5 重新调整乡村土地利用规划的准则

上述分析引起了现在乡村规划的反思，例如由英国卡耐基托拉斯（Carnegie UK Trust）出版的《乡村社区纲领》（2007年）和乡村社区委员会（2008年），分别提出了四项新的准则来加强乡村规划，促进乡村地区的可持续发展。

准则1：针对乡村经济。乡村地区需要拓展经济产业服务基础，发挥地方特色，充分利用新技术。这项政策应着重资助低收入人群并直接减少碳排放量。

准则2：针对乡村社区。所有政策都必须以人为本，重点放在解决多方面的就业技术培训问题以及为员工解决住房问题，同时也能提升当地的服务产业。社区应被授权提高社会投资，促进社区发展。

准则3：针对农业发展。减少对基础粮食生产的资助，为保护环境的农场主提供小部分资助（将农业产出与当地市场联系起来，并减少资源浪费），整合粮食生产方式。社区农业的发展应该与生物多样性、再利用和废料管理紧密结合起来。

准则4：针对规划自身。充分意识到各个地区独有的特色，为加强乡村地区与社区的可持续化发展积极改善策略。同时，规划策略应该有效的保证水体和空气的质量，提供足够的经济适用住房与服务以及高质量的农村设计。另外，正如前文 Scott 及 Barlow 所指出的，规划也应该覆盖农业地区。将农业地区排除在外的规划政策是缺乏公正性的。

旧环境下的新政策

以上这些提案并不仅仅是由现在的学者提出来的。1942年 Scott 委员会成员之一，伦敦大学学院的经济学家 Dennison 教授针对 Scott 报告中很多经济学的盲点写了一份反对 Scott 提案的少数派报告。65年前他就预测了所有

Scott 政策的后果，而这些预测正是本文批判的重点。他预测到乡村问题主要是由缺少可靠的经济基础引起的，与开发无关。

针对乡村经济，Dennison 表示乡村经济的多样化是非常重要的。依靠单一产业发展的后果是一旦面对农业衰退，对乡村经济的打击将是致命的（Dennison 报告第39、55节）。乡村必须开始发展工业以避免城市富足与乡村贫困这种双重性（Dennison 报告第38节）。乡村需要发展多功能、健全的经济基础，但是各个地区应该根据实际情况各有侧重的发展（Dennison 报告第25节）。技术上，他总结道：

“由于汽车、无线网络和电话的广泛应用，越来越多的社区发展不再是孤立发展了，这些现象极大地促进了乡村的经济发展。”（Dennison 报告第38节）

针对乡村社区发展，Dennison 表明多样化的经济能提供更多的就业机会，提高乡村生活水平，改进物质和社会服务并保持居民人口数量。低效的农业生产是造成如今乡村的低生活水平的主要原因，没有理由继续去保护低效劳作（Dennison 报告第36、38节）。另外就业也应该更多样化，包括编织工作和锻造业。多样化的就业自然需要专业技能培训来提供新的就业机会。这同时对乡村的妇女也是有利的（Dennison 报告第58节）。另外他也表示，住房应该是乡村社区的基础（Dennison 报告第25~28节），而且“由于乡村的低收入，单一的市场难以满足住房的需求，因此政府部门需要投入更多的政策和资金来协助解决这一问题。”

针对乡村农业发展，Dennison 指出要发展高效率的农业，而不是大规模的农业（表现在占地、劳动人员和机械投入），因为这种农业可能导致农业要素的低回报、低产出。政府的综合资助只能防止这些生产要素的流失，而不能实现高效的农业生产。如果农业是舒适环境的维护者，“政府应该出资补偿那些农场主，因为他们是园艺师而不是农学家。”（Dennison 报告第42节）

最后针对乡村规划体系，Dennison 表明，为了控制乡村的环境质量，总体规划控制应该涵盖所有的农业用地 [Dennison 报告第50、75 (I) 节]。规划不应该排除有良好的经济产量和利用价值的高质量的农业用地。当然这并不表示农业用地应比其他用地优先考虑（Dennison 报告第60节）。而且阻止在乡村进行开发并不等同于环境保护。有效的规划控制反而能改善环境质量（Dennison 报告第41、44、56节）。他的总结是：

“为了保持乡村的舒适，我的同事（Scott 委员会的成员）强调保护传统农业。而我更支持高标准的城乡规划。”

(Demison 报告第 71 节)

在总结以人为本的原则时，他总结为：

“我认为最好的利用土地的方式是以国家的利益为基础，而不是开发新工程的必要性。这样才能为生活在拥挤的城镇上的人民以及他们的子孙后代提供更好的生活。”

(Demison 报告第 49 节)

6 迈向可持续发展的乡村规划

最后，为了保证上述的调整策略能有效实施——取代以农业为主的土地利用政策，改变本文引言中突出提到的农村人口福利边缘化，我们在实施乡村规划的过程中很多态度和行为都需要进行相应的调整。

第一，当务之急是改变现有主流观念。本质上乡村居住区并非不可持续，而且二氧化碳排放量不只是由汽车制造，可持续发展还与社会、经济、环境和文化相关。

第二，“统一化”的国家性规划政策（限制了开发机会）应该调整为能适应地方特色并挖掘地方发展潜力的策略。

第三，土地利用的决策应该有更明确的地方社区导向性，而不是自上而下的空口号。

第四，乡村规划应该不仅仅是“解决问题”，而是要更积极主动的明确地方财产与发展价值。

第五，减少单一的住房项目，而增加整体化的乡村生活的集约开发。

第六，各个地方都应该将乡村规划作为一个优化的发展持续性过程。

反过来，这些行为和观念上的改变需要建立在一个清晰认识的基础上：可持续发展中的广义的社会、经济、环境和文化等因素，维持并不断改进可持续性从而最终达到理想状态的标准，以及具体实现这些目标的规划政策文件。我们将在后续的研究中深化整合各种因素之间的关系。

参考文献

- [1] Cloke, p. j. and Little, j. (1990), *The Rural State: Limits to Planning in Rural Society*, Oxford, Clarendon Press.
- [2] Lapping, m. b. (2006), ‘Rural policy and planning’, in P. Cloke, T. Marsden and P. H. Mooney (eds), *A Handbook of Rural Studies*, London, Sage.
- [3] ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2005), *Planning Policy Statement 1: elivering Sustainable Development*, London, ODMP.
- [4] Gallent, n., Juntti, m., Kidd, s. and Shaw, d. (2008), *Introduction to Rural Planning*, London, Routledge.
- [5] Great Britain Day Visits Survey (2004), *Survey for 2002 –03*, Ed-

inburgh, TNS Travel and Tourism, green, r. j. (1972), *Country Planning, the Future of Rural Regions*, Manchester, Manchester University Press.

- [6] Marsden, t., Murdoch, j., Lowe, p., Muntun, r. and Flynn, a. (1993). *Constructing the Countryside*, London UCL Press.
- [7] Gilg, a. (2005), *Planning in Britain, Understanding and Evaluating the Post War System*, London, Sage.
- [8] Body, r. (1982), *Agriculture: The Triumph and the Shame*, London, Temple Smith.
- [9] Atkin, m. (1993), *Snouts in the Trough: European Farmers, the Common Agricultural Policy and the Public Purse*, Cambridge, Woodhead Publishing.
- [10] Bracey, h. e. (1970), *People and the Countryside*, London, Routledge and Kegan Paul.
- [11] Champion, t. and Watkins, c. (1991), *People in the Countryside: Studies of Social Change in Rural Britain*, London, Paul Chapman.
- [12] Newby, h. (1991), *The Future of Rural Society: Strategic Planning or Muddling Through? (The Dartington Lecture)*, Dartington Hall, November.
- [13] Lowe, p., Bradley, t. and Wright, s. (1985), *Deprivation and Welfare in Rural Areas*, Norwich, Geo books.
- [14] Shoard, m. (1980), *The Theft of the Countryside*, London, Temple Smith. Shorten, j. (2005) *It’s not just about transport is it? What are sustainable rural communities? (prepared for the Commission for Rural Communities)*, available at www.ruralcommunities.gov (accessed 12 April 2008).
- [15] Harvey, g. (1997), *The Killing of the Countryside*, London, Jonathan Cape.
- [16] Lowe, p. and Ward, n. (2007), ‘Sustainable rural economies: some lessons from the English experience’, *Sustainable Development*, 15, 307 –17.
- [17] Webber, d. j., Curry, n. r. and Plumridge, a. (2009), ‘Business productivity and area productivity in rural England’, *Regional Studies*, 43, 661 –75.
- [18] HM treasury and DEFRA (Department of the Environment, Food and Rural Affairs) (2005), *A Vision for the Common Agricultural Policy*, Norwich, HMSO.
- [19] Ward, n. and Lowe, p. (2007), ‘Blairite modernisation and countryside policy’, *The Political Quarterly*, 78, 412 –21.
- [20] Greer, a. (2007), ‘Policy failure and multi –arena governance: a comparative study of the Single Farm Payment in the UK and Germany’ (paper delivered at the XXII Congress of the European Society for Rural Sociology), Wageningen, the Netherlands, 20-24 August 2007.
- [21] DCLG (Department of Communities and Local Government) (2006b), *Barker Review of Land Use Planning*, December, London, DCLG.
- [22] ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2004), *Planning Policy*

- Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas, August, London, ODPM.
- [23] Natural England (2007), The England Day Visits Survey, 2005, Cheltenham, Natural England.
- [24] DEFRA (Department of the Environment, Food and Rural Affairs) (2008), 'DEFRA announce first results from monitoring the impact of 0 per cent set aside rate', News release, 30 January, available at: <http://www.defra.gov.uk/news/2008/080130a.htm>.
- [25] DCLG (Department of Communities and Local Government) (2006a), Planning Policy Statement 3: Housing, 29 November, London, DCLG.
- [26] ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2001), Planning Policy Guidance 13 Transport, March, London, ODPM.
- [27] ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2006), A Framework for City—Regions (Working Paper 1, Mapping City—Regions), London.
- [28] Guardian (2007), 'Brown sets out to woo back Middle England', 14 May.
- [29] TCPA (Town and Country Planning Association) (2007), Best Practice in Urban Extensions and New Settlements (report to DCLG), available at: www.tcpa.org.uk/downloads/20070606-NSUE.pdf (accessed 17 April 2008).
- [30] Taylor, m. (2008), Living Working Countryside: The Taylor Review of Rural Economy and Affordable Housing, London, DCLG.
- [31] Curry, n. r. and Ravenscroft, n. (2001), 'Countryside recreation provision in England: exploring a demand—led approach', Land Use Policy, 18, 281—91.
- [32] Bishop, j. (1994), 'Planning for better rural design', Planning Practice and Research, 9, 259—70.
- [33] Clifford, s. and King, a. (no date), 'Local Distinctiveness: Losing Your Place', available at <http://commonground.org.uk/distinctiveness/d-index.html> (accessed May 2009).
- [34] Owen, s. and Sarlov Herlin, i. (2008), 'A sustainable development framework for a landscape of dispersed historic settlement', Landscape Research, 34, 33—54.
- [35] Owen, s. (1994), Planning Settlements Naturally, Chichester, Packard Publishing. Owen, s. (2007), 'Classic hill towns: ways of looking at the appearance of settlements in the landscape', Journal of Urban Design, 12, 95—117.
- [36] GCC (Gloucestershire County Council) (1999), Gloucestershire Structure Plan, Second Review, Gloucester, County Hall, November.
- [37] DEFRA (Department of the Environment, Food and Rural Affairs) (2006), The Environment in Your Pocket, 10th edition, London, DEFRA.
- [38] Lowe, p. and Goyder, j. (1983), Environmental Groups in Politics, London, Allen and Unwin.
- [39] Barlow, m. (1940), Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (Cmd 6153), London, HMSO.
- [40] Carnegie UK Trust (2007), A Charter for Rural Communities, Dunfermline, Carnegie UK Trust.
- [41] CRC (Commission for Rural Communities) (2008), Planning for Sustainable Rural Communities: The Big Picture (CRC 73), Cheltenham, CRC.
- [42] Curry, d. (2002), Strategy for Sustainable Farming and Food, London, DEFRA.
- [43] DCLG (Department of Communities and Local Government) (2006c), Strong and Prosperous Communities — The Local Government White Paper, 26 October, London, DCLG.
- [44] Horticultural trades association (2008), Market Research—Gardening Continuum. Web page derived from report The Great British Gardener: A Profile of Gardeners in 2006, available at: www.the-hta.org.uk.
- [45] HM treasury, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform and DCLG (2007), Review of Sub—national Economic Development and Regeneration, PU300, London, HMSO.
- [46] Lowe, p., Edwards, s. and Ward, n. (2001), The Foot and Mouth Crisis: Issues for Public Policy and Research (Centre for Rural Economy Working Paper Series), Working Paper 64, May.
- [47] OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance, Paris: OECD.
- [48] Ccott, Lord Justice (1942), Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas (Cmd 6378), London, HMSO.
- [49] SQW and Cambridge Economic Consultants (2006), Economic Performance of Rural Areas Inside and Outside of City Regions (final report to DEFRA), September.

本文原载于: Town Planning Review, 80 (6), 2009, 575—595。