

# 经济合作与发展组织农村政策评论

## 荷兰

### 评估与建议

OECD Rural Policy Reviews: Netherlands  
Assessment and Recommendations

ISBN 978-92-64-04196-7 – © OECD 2008



## 评估与建议

### 荷兰农村地区：靠近城市……

荷兰城市化程度高，人口密度非常大。85%的荷兰人口生活在城镇地区；是经济合作与发展组织中比例最高的国家。此外，它是经济合作与发展组织人口密度位居第二的国家。因而，荷兰每一个农村地区都靠近城市。这使得定义和确认荷兰的农村地区具有一定的挑战性。荷兰的农村特征有限；无法在较高的空间聚集层次上找到任何以农村为主的地区，比如省级层次。但是，有一些中间地区的省；它们不是以城镇为主的地区，可以被认为有一定的农村特征。荷兰中间地区的省包括格罗宁根、弗里斯兰、德伦特、泽兰以及弗莱福兰。在本篇评论文章中，这些中间地区的省相当于经济合作与发展组织国家的其他中间地区。在聚集度较低的层次上，确实存在着农村地区，如自治地区。大约 15%的荷兰自治地区是农村自治地区，占全国人口的 7%和土地面积的 30%。本篇评论文章将从相对高聚集度的层次上（荷兰中间地区的省）以及较低聚集度的层次上（农村自治地区）考虑农村地区。

### ……但不依赖城镇地区……

荷兰的农村地区在许多方面是相当自治的地区：与经济合作与发展组织其他农村地区相比，它们的经济完全以本地为导向，并为购物、娱乐和利用公共服务提供许多机会。同时，它们与城镇地区正在日益相互依赖。在过去十年里，随着农业的就业比例大幅下降，农村与城镇地区的通勤大幅增加。由于实行严格的集中式土地利用规划，高人口密度和强大的农业部门长期以来一直得以共存。农业对荷兰的许多景观都有着重要的影响，这些景观受到人们的欣赏，如今正因为城镇土地利用需求面临压力。

### ……在特征上存在不均匀性……

农村地区与它们所在地区的城市之间的相互联接使得很难概括荷兰农村或乡村，因为荷兰各个农村地区各不相同，面临着不同的政策挑战。在许多情况下，要想了解地方的具体问题，需要从一个较低聚集层次的角度出发，因为一个地区或省内的差异通常在很大程度上和地区与省之间的差异一样大。

### ……经济和社会问题相对较少。

荷兰农村地区在经济上绩效很好。中间地区的省收入相对较高，失业率较低（大约 5%），没有经济合作与发展组织类似地区存在的许多社会问题。生活质量好，不存在人口减少，公共服务水平比得上荷兰的城镇地区。荷兰地区之间的经济与社会差异不大。农业部门强大，但农村地区并不依靠农业，因为有几个其他的发达部门。目前存在着对农村景观和生物多样性恶化的担忧。数十年来，密集型农业和城镇压力对景观与生物多样化产生了严重的影响。

## 未来发展将增加土地利用的压力……

未来发展将增加对农村土地的需求。在若干个未来预测中，荷兰人口将持续增长，不仅导致更加城镇化，而且加剧对农村住房和消遣的需求。来自农村地区的通勤可能将继续增加，导致更加拥挤的地方运输基础设施。对于气候变化的担忧将导致为保留水而产生更多的土地权利要求。对生物多样性的担忧也将导致为保护自然而产生更多的土地权利要求。贸易自由化和欧盟农业政策的改革可能会使农民数量更加减少，但是，农业土地利用的相应减少将是有限的。因此，可以预见到，对农村土地的权利要求将比实际释放的更多。有必要为确定优先重点设立机制。同时，挑战将是增加多功能土地利用的可能性。

## ……和地区分化的必要性。

农业的贸易自由化可能导致农业消失、质优价高、重新定位和更多的地区嵌入。城市的种族不均匀性增加可能改变城镇对农业的需求。城镇与农村地区之间将越来越相互依赖，导致对农村地区应当提供什么的认识发生变化。这些发展将对荷兰各个农村地区产生不同的效果。应对这些变化的地方形势将需要制定具有地区性差异的农村政策。

## 出现三个主要的政策挑战

考虑到当前和未来可能的发展，存在三个政策挑战。第一个挑战是，考虑到地方需求与发展。第二个挑战是，找到机制，推动对未来的土地选择做出抉择；这些机制应当能够回答在多大程度上包括城镇压力，在多大程度上可以将不同的土地权利要求确定为优先重点并可能把它们合并起来。第三个挑战是，有效地处理景观和生物多样性问题。

### 1) 分散化

地区不均匀性影响到农村政策的理想设计；这些政策应当能够考虑到较低聚集度层次上的地区差异。不仅国家层次的一般性政策，而且地区和省级层次上的政策，都不能公平对待在子地区层次上发现的各种不同模式的政策挑战。在过去十年里，农村政策越来越以地区为导向。最近，国家农村政策变得愈发分散化，一些专用拨款和计划已经纳入农村预算；中央政府与不同省之间签署了合同，上面列出了绩效指标。新的农村政策在许多方面都向前迈进了一步，这有助于省在农村政策中发挥建设性作用。不同的具体拨款被纳入农村地区的一个整笔拨款里，从而提供了更多的预算灵活性。七年来，这一整笔拨款原则上一直稳定，提供了财政稳定性，带来各省多年规划的增加。一些具体的政策工具已经被废除和合并到农村地区资金里。国家与省政府签署合同的整个过程还可能有助于明确强调各省对农村地区发挥的重要作用。但是，仍然存在一些政策挑战。

## 对政策一致性的担忧……

新的农村预算应当刺激长期、一致和全盘的发展方式，以多年的地区设想和计划而不是以项目为基础。在许多情况下，各省还没有使用农村预算执行这一原则。在制定计划时与利益相关者的合作似乎有限；几乎没有任何计划能被认为是省与外部相关方合作的结果。一些多年的省农村政策执行计划合并了现有的部门项目，其相互之间的相关性不清楚。

尽管各省尝试为地区发展制定综合性和一致的计划，在许多情况下，财政资金必须来自与产业部门签订了他们自己的合同的省内部部门管理局。尽管能够以一种综合的方式制定计划，但是执行时经常出现部门扭曲。指导原则和问责制结构方面的大量差异阻碍了各省制定综合性的农村政策。用于农村政策的国家资金可以采取一般拨款、农村整笔拨款和多个专门拨款的形式，在如何占预算的比例方面，它们都有自己的规定。

部门方式的长期主导可能与农村地区国家政策工具相对有限的一致性相关。尽管农村生活发展议程里关于农村地区挑战的陈述考虑了许多问题，实现这些目标的工具却没有纳入到新的农村预算里，而仍然是不同部的部门计划的一部分。这使得各省更难形成一致的农村预算。影响农村地区的政策计划有着不同的指导原则，进一步增加了这种复杂性。本应与新的农村预算进行整合的预算以水政策为例子。在国家水协议里，几个部门同意为水活动提供资金，而这些水活动也将考虑到它们的部门目标。把这些提议的水资金有限地纳入农村整笔拨款，将使水资源丰富的地区的发展复杂化。

## ……各省的能力……

各省权力不及中央政府和自治地区。与经济合作与发展组织其他国家相比，荷兰政府权力相当分散，但是，荷兰的自治地区承担大部分国家级以下的责任与资金：所有自治地区的资金大约是所有省的资金的八倍。12个省共有约1.15万全职工作人员；平均每个省的全职公务员不到1000人。这占荷兰公务员劳动力总数的1.4%。从国际视角看，荷兰各省的资金很少。荷兰各省平均用于每位居民的开支为200欧元；是欧盟15国（以及比利时和希腊）里地区政府开支水平最低的国家。从经济合作与发展组织的视角看，各省的面积为平均数。

各省的能力令人担忧。对于各省的文化与执行能力是否适合在地区发展中发挥积极的作用，存在着疑问。各省机构内的文化都以风险规避为特征，关注政策与操作规则的制定，而不是对进程和产品的设计。据一些观察家称，各省为了做到更加具有创业精神，需要进行积极的文化变革。执行地区政策的能力也存在改进的可能。据报告，进程与项目管理、市场发展、财政与经费、协商与工程方面缺乏专家经验和知识。尽管许多省在进程管理方面正面临着相同的挑战，然而，各省之间几乎没有进行协调。

## ……以及省的操作空间

各省对于它们的操作空间表示担忧。省级当局的一个共同感受是，引入新的农村预算在农村政策方面几乎没有给它们任何更多的自主权。可以利用农村预算融资的工具同时伴随着许多规定，例如，为农民和其他私人土地所有人建立生物多样性的地区（国家生态网络）和环保计划。国家生态网络的土地收购规定被认为是复杂的和不透明的。

中央与省政府之间的合同说明了国家与省政府之间的关系，国家农村政策责任据此被委任。有一些非常精确的标准、规定的工具和制裁机制。国家农村政策精确地说明了各省如何实现它们的目标；在生物多样性方面，它们必须购买土地并把它转为“自然”。另外一个制约因素是，土地的价格不应当超过土地的市场价格。这使各省没有太大的空间来操作、制定综合性政策和适应地区与当地情况。各省似乎被用作中央政府的代理来执行实现国家生态网络的国家政策。

## 应当增加省的操作空间……

国家农村政策应当更加关注高层次的目标而不是政策工具。但是，在许多情况下，这些高层次的目标目前并没有精确的定义。中央政府和各省应当明确高层次的目标是什么；应当允许各省有更多的灵活性来实现这些目标。因此，执行的政策可以包括购买转化成自然环境的土地，但是，考虑到当地情况，也可以通过其他方式来实现。

## ……增强能力……

农村政策应当更加开放，有更多的试验空间。国家政府与省之间的合同具有相当“限制”的特征：它们非常详细，制定了目标还没有实现时的广泛控制机制与制裁措施。更加开放的特征，将能够增加制度上的学习进程。应当激励和支持各省寻找能够促进农村地区发展的做法与政策。除了合同里所协商的，农业、自然和食品质量部应当慷慨地支持试点或试验。

应当对良好的政策结果予以奖励。国家与各省之间的合同规定了制裁机制，但不太可能向那些尝试应对农村地区挑战的政策提供许多奖励措施。应当考虑如何基于有意义的成果指标，奖励各省革新的、基于地区的政策方案。中央政府应当鼓励信任合同关系并履行它的财政承诺。在七年的合同期内，第一年就违反合同不是建立信任的最佳方式。

## ……国家农村政策的一致性有待加强。

国家农村政策应当明确农村地区在多大程度上受到国家政府关于地区发展、革新、可再生能源、水、社会服务政策以及可能与农村地区相关的其他政策领域的影响。在所有这些领域里，可以预期国家政策会影响农村地区。应当对这一影响予以明

确。下一部农村政策文件应当包括用于农村地区的国家政府资金的全面概述，正如对城镇地区所已经做到的一样。

## 2) 农村土地利用规划

长期以来，荷兰一直有着土地利用规划的传统。在过去五十年里，明确分割城镇与农村地区一直是土地利用规划的一个中心目标。这些政策由国家对在哪些地方开展建筑活动提供指导的情况下得以实施，这种指导就是土地地区划。这些土地利用政策相对比较成功。在一定程度上，确保了农村地区的开放，并且不受城镇活动的破坏。但是，在过去十年里，实际操作使城镇和农村地区长期以来一直坚持的分离出现松动。城市的边界触及附近城市的边界，导致大面积连接在一起和没有中断的城镇地区，特别是在兰得斯塔德，另外，布拉班特和其他省也存在这种情况。而且，有迹象表明，这些严格的土地利用政策对社会安宁产生了消极的影响：住房土地的稀少可能提高了荷兰的房屋价格。在过去十年里，土地利用政策已经放松了城镇与农村地区的概念分离，变得分散化。不是寻求国家范围内的政策方向，而是将权力委托给各省，由国家政府限制它在土地利用规划等领域决定基本条件的作用。同时，重心从实施限制转变成促进发展。这些新政策的挑战将是，提供农村土地利用的明确决策机制并执行它们。

### 分散的地区政策增加了地区适应性的解决方案的可能性……

各省能够在土地利用政策方面发挥关键作用。它们能够制定对于超越行政管理（自治地区）边界的区域的设想，并把多种职能结合起来，从而在必要时增加价值与补偿。其他参与者也能够制定关于土地利用的设想方面发挥领导作用。挑战将在于，为了确保得到地方支持，如何使地方政府和其他地方利益相关者参与进来，例如，制定一个共享的地区设想。这些计划可能为传统的重复规划程序提供可选择的方法，据一些观察家称，这种方法是应对政策工具有效性的减弱是有必要的。农村土地利用设想的执行要求良好的土地市场运行和治理框架。但是，这些领域存在着一些挑战。土地市场的关键问题是土地价格高，公众从土地用途转换中获得的利益减少。

### ……但是，由于高昂的土地价格，它们变得更加难以执行……

在过去十年里，农业用地的价格提高，特别是在靠近城市的地区。1995年至2001年期间，农业用地的平均价格翻了一番，但已经稳定下来。在靠近城市的农村地区，与高楼林立区的距离是农业用地价格的决定因素。高昂的土地价格使土地迁移率放慢，从而使土地合并和农业的生产率提高速度放缓。由于财政规定允许农民在不征税的情况下重新投资土地销售的收入，在整个荷兰，围绕城市的土地价格普遍很高，因为许多来自城镇地区的农民选择到其他地区进行再投资。部分农业用地市场实际上已经变成建筑权利的市场。

……并且减少了来自土地用途转换的地方性收入。

每年都有相当多的土地用途转换活动。在过去几年里，每年都有 8 万到 10 万公顷的土地被出售。尽管不完全清楚这些土地有多少改变了用途，估计表明，该比例在 18% 到 32% 之间。由于土地用途转换增加的剩余价值每年约达 14 亿欧元。土地所有人受益于这种转化：他们是农民、项目开发商和地方当局。有迹象表明，农民一直等到能够获得意外收入时才出售他们的土地。自治地区长期以来通过追求积极的土地政策获得一大部分的意外收入。许多地方当局都有一个土地开发公司，购买农业用地，准备用于建筑活动并向建筑者销售，亲自建设，或者两者相结合。通过这种方式，地方当局能够从土地用途转换产生的土地增加值中受益。但是，在土地市场上，自治地区的地位已经不那么重要，尽管它们拥有购买土地的工具。自从 20 世纪 90 年代以来，私营参与者，如住房开发商，在预测区域划分变化和土地用途转换方面越来越有效。

自治地区能够从土地用途转换中提取意外收入。通过这种方式，它们可以追回一些为增加地区吸引力而投入的成本，如提供基础设施和绿地。但是，当前提取意外收入的工具是不充分的。利用当前的工具能够追回的成本十分有限。为了解决这些缺陷，已经提出了一部《土地利用法案》，将于 2008 年执行。该法案为自治地区追回它们用于土地开发的成本提供了多种可能性。在地区层次的成本追回方面，仍然存在一些挑战。一些人担心，在土地开发地区以外的地方开发绿化区或娱乐设施将仍然存在困难。

可以提取土地用途转换的意外收入……

对于因为规划决定而造成的财产价值损失的所有者，提供了补偿机制，但这种补偿目前不是由得益于这些决定的相关方支付。应当能够提取出区域划分变化前后的价格差，使受益于规划决定的财产所有者分担补偿。可以通过几种方式做到这一点。

……通过更加灵活的地方分区制……

对于在哪些地方改变职能这个问题，自治地区应当更加灵活；让它取决于所有者想通过出售土地而获得的价格。荷兰的区划长期以来一直是集中式的、从上至下的程序，地区一般定为“红的”或者“绿的”。这种集中的方式已经改变。如今，地区和地方政府有更多的自由来决定土地利用规划。这种方式的改变使得地方政府有可能在区划方式上不那么一般化。它们不再是在开始土地销售谈判之前决定区划，而是在土地所有人希望以合理的价格安家的那些地区试着改变这些地区的空间职能。这个可以通过土地投标方案决定，在此投标方案中，土地所有人给出他们愿意出售给政府用于开发的土地密封报价。农业、自然和食品质量部应当鼓励地方政府利用这些土地投标方案建立试点。

……以及通过土地用途转换费用。

由于土地投标方案不可能在所有条件下都有效（例如，在出售者或者土地数量少的情况下），为提取出意外利润，可以引入更加一般性的工具。地方土地用途转换费

用就是这样一个工具。该费用由土地所有人在土地改变职能时支付；费用相当于规划收入的一部分：即，规划决定前后的价值差。土地用途转换费用的一个优势是，土地选择权价值减少；这将使剩余的农民更容易购买农田，增加土地迁移率，从而提高效率。它还将使政府为生态主结构进行的土地采购更加高效。

### **可以更加经常地利用价格信号和成本效益分析……**

确定土地权利要求的优先次序以及对它们加以合并的困难在于，目前很难衡量它们孰轻孰重（以及选择什么也不做）。土地划区使这种形势进一步复杂化，带来了不同的机会成本。利用价格信号能够改进结果，明确什么是应考虑的成本和预期价值。由于制度可能存在缺陷，建议先从几个试点开始，看看把价格信号包含到决策程序中是否实际可行。可以更加经常地应用景观和自然的成本效益分析。农业、自然和食品质量部已经开始着手这一领域，但还应当做得更多。应当对工具加以改进，应用于生态主结构的未来土地收购。应当加强该部门和省政府关于成本效益分析的专门知识及其在自然和景观方面的应用。

### **……以及刺激城市与农村地区互动的治理机制。**

农村与城镇地区的互动将能够更多地了解和洞察这些地区的不同特征以及它们对彼此发挥的作用。目前共有八个城市地区。这些是市政之间的合作结构，当利益类似时，它们通常非常有效，但是，当利益不同时，则不太有效。一些城市地区的农村自治地区相当多。通过这种方式，城市或自治地区政策的外部效应可以内部化。城市地区的治理机制可以得到加强。

国家城镇政策与国家农村政策之间应当有更多的联系。因为将重心仅限于城市核心地区，而不是城镇职能地区，即，城市地区，国家城镇政策经常受到批评。着眼于整个职能地区将会考虑到外部因素，例如，运输、社会住房、自然地区和开放空间。它将有助于使国家城镇政策框架在当前的循环之后与国家农村政策框架同步。

## **3) 景观和生物多样性政策**

### **不仅应当提高指定地区的景观和生物多样性……**

农村景观和生物多样性受到密集型农业与城镇化的影响。政策的趋势是使自然和农业分离；农业土地利用应当提供经济生产，而自然则是提供非商品的产出，如，生物多样性和景观。这种明确的分割已经终结，但是，仍然存在着生物多样性目标只能在自然地区而不是在所有地区实现的思想趋势。把有益于景观和生物多样性的土地利用功能合并起来，存在着许多机会。地方参与者具备在改进生物多样性方面发挥重要作用的潜力，但是，这一方面仍然有待改进，例如，更新诸如绿化心脏地带等规划概念，以及为绿色娱乐提供更多的空间。

国家和地区政府不仅应当关注生态主结构，把它作为改进荷兰生物多样性的方式，而且应当意识到可能有助于实现生物多样性的所有其他地区的潜力。为了促进这

一点，农村政策的生物多样性目标应该不仅考虑到生物主结构所增加的数量，而且应该在结果方面做出说明，即，特定植物、动物和栖息地的灭绝威胁应当在多大程度上得到减少。例如，可以在农村预算的中期评估之后把这些目标包括进来。

*……但在农村地区可能的任何地方。*

有迹象表明，原则上，大型农田和规模较小的农田一样对环境友好，但它们容易使地区景观同质化。因此，政策应当对农田规模保持中立。农业食品工业的市场集中可能阻碍农业的多样化。这是竞争政策需要解决的一个问题。一般而言，竞争政策趋于关注消费者而不是生产者的福利。但是，这可能影响食品工业为了能够适应市场份额增加的价格战，对购买者施加的市场支配力的动力。

荷兰不使用主动调节，但是，生物多样性领域里的政策挑战可能使之成为必需。荷兰对第二支柱的支持以及对农业环保计划的理解比例都相对较低。尽管与其他欧盟国家相比，荷兰的农村发展问题相对较少，这也许能够解释对第二支柱的支持较少的原因，但是，更多地利用它来增加对农业环保计划的理解可能是明智的做法。

**环保计划应当解决负责人/代理问题……**

对于农民和私人土地所有人来说，环保计划的主要困难在于信息的不对称性；土地所有人比向他们分发合同的部门更加了解实际成本与本地影响。这导致一些激励问题的产生。其中一个问题是逆向选择：已经对环境友好的农民会更加愿意加入这些计划，因为他们的遵从成本会较低。他们需要做的改变较少，程度也较轻，这样，他们能够额外获得少量的环保收益和对遵从成本的超额补偿。拍卖也许是这一问题的一种解决方法，因为拍卖公布了土地所有人实现特定的环保结果所需要的成本。一些国家的例子显示，对自然保护采取拍卖的方法可行，例如，美国和澳大利亚。美国的环保休耕计划（CRP）进行的拍卖极大地有助于实现各种各样的环保目标。澳大利亚的景观恢复拍卖计划（ALR）比单一的价格制度要节约两到三倍的成本。荷兰也可以进行类似的试验。通过分权制，也能够公平处理地区差异，从而能够更好地针对环保计划，例如，根据农业方式。奥地利的经验表明，地方计划能够补充国家和欧盟计划。它们的贡献可以被视为是政策工具的改进，具备把地方首选的环保结果考虑进来的优势。

**…应当刺激更多的地方和私人融资。**

在许多情况下，荷兰的地方政府没有太多的空间创造额外的收益来为本地计划融资，以加强生物多样性和景观价值。本篇评论文章里推荐的地方土地利用转换费用应该能够提供一部分这种空间。应当排除更广泛利用地方旅游税的障碍。鉴于共同农业政策的改革，对于农村自治地区为城镇居民提供的职能，应当重新考虑自治地区的资助标准。

在许多情况下，私有部门受益于田园风格的景观和保护良好的自然。一些情形中，这些环境是它们开展业务活动不可缺少的，例如，旅游业。因此，私有参与者有时为这些农村环境的保护与维护提供资金。虽然荷兰很少有自治地区对旅游业活动有

着类似的高度依赖性，但是，地方政府可以决定保留一部分地方旅游税，用于自然与景观的维护。