

鄉村規劃的實例——荷蘭和英國

江若珉譯

本文譯自：William R. Lassey, *Planning in Rural Environment*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1977. pp.166-185.

在工業化程度已達相當水準的民主國家裏，荷蘭和英國具備了最進步的鄉村規劃系統。這一篇文章即在敘述兩國規劃體系的一般概況。

□ 荷 蘭

荷蘭人在施行鄉村規劃上 (Rural Planning) 一直是積極而熱心的。荷蘭也是世界上人口密度最高的國家 (每平方公里九九〇人)，當他們訂定進步的規劃和技術 (Advanced Planning and Technology) 以滿足漸增人口之需時，已然感受到強烈的壓力，並且深知必須發揮有限土地和空間的完全效益。荷蘭人在鄉村規劃中表現了卓越的發明能力，創造力和實用主義的傳統，這些因素直接促使它成為世界上生產力以及水土保持 (Productivity and conservation) 最高水準的國家之一。

國家的規劃和發展政策密切地關聯著個人和社區生活的特色。這關聯明白表現於一種顯見而又予人留下深刻印象的努力——為保留個人選擇生活環境之機會，追求舒適的住居，放鬆工作和娛樂、衛生的活動和美化自然環境而做，却同時維持了個人的特性。(Strong, 1971, p. 208)。

荷蘭政府是一個三層體系的組織——國家 (National)、省 (Provincial) 和自治市 (Municipal)——大致與美國的聯邦 (Federal)、州 (State)、郡 (County) 相當；然而，荷蘭的「市」不僅包含都市化的地區，同時也包括了周圍的鄉村區，於美國大多數鎮或城 (Town or

City) 和郡之間的界限，於此却不存在。「市」是比美國郡更具自治功能的政府機構。在規劃和發展決策上，除非是在某些活動上——如水的經營——那是被認為需省或國家來負責的，「市」具有久遠的傳統優勢地位。

賦稅結構 (The Tax Structure) 在荷蘭政府的規劃組織中具特殊的意義。大多數的賦稅是在國家的層次征收而後基於定則基礎 (Formula basis)，分配於省、市。大約市的總收入中，百分之九十是通過國家政府而分配的。這項分配一部分是基於市方所準備的發展計劃。雖然當區域規劃和運籌 (Regional Planning and Management) 的需要更見明顯，同時上層政府試圖直接和大約九三五個市保持接觸之時，省的地位已處在變遷的過程中，但它仍然是傳統以來，政府中最微弱的一環。十一個省在許多意義上是較易運籌的單位。(Strong, 1971, p. 236)。

■ 規劃組織和過程 (Planning Organization and Process)

建立市規劃過程的最早立法行動始於一九〇一年，其餘主要法令在一九五〇年和一九六二年延伸了規劃的要求。第一次的法令主要是牽涉建屋和社區服務的預備條款，後來的內容才擴及自然、經濟的規劃和鄉村區域和人口的社會問題 (Social Issues)。在國家及省的層面，由一個內容包羅萬象的機構團體組成一個議會來施行自然環境的規劃，那個機構包含了建屋、交通、水利、農業、漁業、經濟、文化事務、娛樂、社會工作、財政、家

庭事務 (domestic affairs) 和防禦等等。

在操作的層面，主要的責任落在各部門本身，負責自然規劃的議會，扮演了與州議會協調和評論的功能。這些議會為反映國家價值的決策提供了一個民主的結構——政府在規劃中的角色是領導、規劃，但不是強迫。所有層面都似乎對規劃有需求的承諾，需求直接間接的費用和誘因以保證計劃的廣被認可。在個人的發展上，來自州方的干預令人十分地嫌惡，但當國家的利益顯然瀕於危險時就會被接受。

一旦國家議會為自然規劃達成一項決議，省、市將被「要求」去執行此一決策——雖然用「要求」(requests)二字，實際上是具有法律的力量。如果一個省或市遵照執行國家的決策，它將可以要求國家政府對任何牽制 (involved) 的代價——甚至超乎原先市的規劃目標——予以補償。雖然省、市需要執行規劃決議的國家政令，但省、市的規劃行政仍然是獨立自主的 (autonomous)，沒有直接的牽連來自國家層次。

省負有區域規劃的責任，牽制省級單位，亦常常包括若干市在內。但國家和區域計劃只是重要的建議性的，最後的執行決策仍在省、市。為區域和國家計劃的牽制或評論而設的特殊預備條款，被市和個別市民們正式立法法規。雖然計劃的修改程度不必然與反對意見的強度有關，但反對和批評的意見，必須予以考慮並由規劃當局予以正式的回覆。換句話說，牽制和評論過程不具有構成主要非難計劃的那種「反對票」(negative votes) 的力量。

，政府官員和規劃機構，對計劃執行的最後方向保有實質的權威。

透過不受約束的主要計劃和更詳細的委託發展計劃，市在其管轄權內負有最終的執行責任。發展計劃涵蓋了所有尚未發展的區域，鄉村地區以及任何被視為需再發展和更新的都市地區。除非所提出的發展符合委託發展計劃，否則住宅和建築的許可證不會被批准，此事將如法律般嚴格執行。發展計劃包含了土地利用，水的利用，未來道路位置，未來公共設施的地點，以及其他種種被提出的發展、利用的方式，每一利用的限制，住宅的密度，住宅的型式和其他細節都需包括在內。

像在國家和區域計劃內一樣，為不滿和反對設有特殊的預備條款，在最後計劃被執行前，必須經規劃當局的評論和考慮。一旦立法，如果地主拒絕配合發展計劃，則計劃當局可考慮土地徵收。對於被徵收的土地將給付賠償，而且當計劃不合理地限制地主對土地的利用（如一項讓土地維持原狀或自然狀態的要求）時，亦可請求賠償。被容許的賠償數量是當時的市場價格加上直接由徵收引起的損失。國家的法令特別規定了由規劃決策引起的損害的賠償。所有的地主，當他們認為他們的財產價值受到不合理的，未被賠償的損失時，都可以申請賠償。市議會聽取並接納或拒絕此項申請——如果地主不滿市方裁決，他可以上訴到國家層次。

城鎮和農村之間具有鮮明的界線。更重要的是在普通道路或高速公路沿線不會有「斑駁的發展」(strip development)；住宅建在指定的區域

，商業和工業設備亦然。鄉間幾乎沒有未經利用的土地，而且住宅和其他建築的安排保有精巧的經過精心設計的外觀。在主要城市之間，一直能適度地保有「鄉村區」(Greenbelts)。

幾乎沒有貧窮和人權忽視 (human neglect) 等社會痛苦的現象。例如：老年人個個可領養老金且被供應足夠的住宅——縱然不是豪華富麗，也已是十分實用且足以應付最基本的需求。

■ 鄉村規劃和再發展 (Rural Planning and Redevelopment)

荷蘭鄉村區域正進行一項主要的再發展計劃。一項長期的土地重劃計劃為促使出產物發揮更大效益，將改進農業組織並設計農業區域。全國許多的農地在當今的生產工具下都顯得太小了，當再發展計劃開始進行時，大約百分之六十五的農地需要重行劃分。大約百分之五十已經再劃或正在進行中。此項再發展的工作部分著眼於水的運籌，未來都市發展的土地準備，新的或改良的道路，以及改變不利的農業用地為娛樂區或自然區。

發展鄉村區域的完整工作 (a Full-Scale effort) 應先有一詳細的規劃過程，包括對現有的自然的、生物的、經濟的、社會的、歷史的及文化情況的仔細研究；繪出所有現存建築——包括村落、農場住宅、道路、溝渠和其他私人的、公共的設施——的地圖。特別注意土地利用的模式，著重利用的現存和潛存的效率。

一旦完成這些研究，還要檢查這些研究結果的相互關係，為農業生產或其他用途訂定此區域適當

而可欲的未來地位。這個階段裏的重點是在劃定一個更有效生產的農場單位。有效的農場單位的设计，出自比較現有土地利用模式。一個費力的過程也是接著要做的，是對現存農場單位的再設計：擴大規模、審判必要的新的或重建的住宅，指示必要的溝渠和道路，並建議景觀设计的改變（也就是樹的栽種，籬笆的重新安排等等）。

當這些預備的審判和換的设计完成後，報告將提供公眾仔細研討。農人和其他的居民們都有機會評論這個改換並提供建議。鄉村再發展計劃必須為半數以上之農民贊同並受到地主們的歡迎。一旦地主們投票贊同再發展程序，如果他在再發展計劃執行時不喜歡那最後的計劃，他亦無權撤回。不過計劃的最後決策留在工程專家和公家官員之手。

因為再發展計劃的目標是增加農場單位的規模和效率，當改進鄉村區域的自然居住設計時，必須有人口的移動。這意味著農人和其他居民必須在保持土地單位，付出較多的責任或是轉而經營其他職業二者中做一個選擇。他們可以移居他處耕種——譬如（如果他們適合）移到一個排除海水的海埔新生地——或退休並且領取退休金和對他們農地的賠償。無論如何，主要的改變在社會組織和社會結構。「如果」再發展是計劃促成農業生產力的改進，以及增加平均所得和更充分的社會服務，則往往不可能令所有的參與者滿意。衝突經常發生，但當個人必須決定去留於此，或是爭論足以引起主事的政治、政府官員們改變計劃以滿足某些異議者時，衝突自然獲得解決。

然而，荷蘭人一致認為鄉村發展對農業和鄉村區域的未來是很重要的；因此無視於令人懷念的社會和文化的模式他們繼續規劃改變的決定是堅定而持續的。因為荷蘭社會通常在基本的價值，國家的起源和其他特性上是屬同質的，徹底的改變在一個相當短的時間內即能獲得協調，同時對新體系的一般反應似乎也還相當滿意。

當最後的計劃選定，一系列有關自然景觀重建的長期過程緊跟著展開。在這段期間，大部分的土地仍用於生產——被一直經營這土地的農人或僱用的政府工人（如果這土地已經為重新安排而買賣過）；一旦重新安置，個人將在由鄉村再發展當局（Rural Redevelopment Authority）所聘的技術專家和負責鄉區農業推廣機構的協助下，耕種那些歸於新農場組織下的農地。在轉變的這段期間，大部分的土地直接被鄉村再發展當局管理。

地區性機構在經濟和社會服務的改變上通常負有協助政府的責任。大部份的責任仍歸對區域的政治行政已有責任的「自治市」。在某些情況，市以擴張或重劃其界線來改進新的土地利用系統下地方政府的行政效率，然而，這樣的改變是例外而非常規。

政府的研究部門已經在決定變遷的有效性上，從事再發展地區的經常性研究。這些研究顯示了一個「再發展計劃有些保守」的傾向。有強烈的證據說明新的農場在進一步的技術和農人的所得期望上，很快地就嫌「太小」，似乎農場應更大且經濟組織應更徹底地改變。結果，最近的再發展工作大幅

地增加了單位的規模，也引進了更徹底的變遷。

然而，研究一般斷定再發展工作在改進農業的生產力和效率上，一直是非常成功的，同時這項工作亦使景觀更具娛樂和其他公共利益的潛力。

■ 新生地上的區域鄉村規劃 (Regional Rural Planning in the Polders)

海埔新生地的設計和發展是一個區域鄉村規劃中最卓越的例子。起初，新陸排水的目的是增加農業生產，但現在這目標已經擴展及都市化的預備、娛樂發展和更細緻的工作以創造綠色空間，協助生態循環的維持。展現的景觀是有秩序且精密管理著的。鄉鎮規劃上相對地新而進步的觀念已經用於建立鄉村服務中心和區域的城市——在那人口聚集達飽和的地方完成，也在公園和娛樂地區考慮。和美國許多地區（或其他歐洲的城市）比較起來，未經規劃的都市顯然零散，而新鎮的清爽和迷人是令人留下最深印象的。然而，新鎮似乎也非常標準化，主要是因為規劃時的個人創意尚未普遍發揮。

一個民主社會的主要「更新」是始於在海埔新生地擁有大部分土地和資產。農地和鎮的建築長期出租，由承租者擁有使用特權並付固定的租費予政府。這樣也使政府得以維持對土地利用和管理的控制權；鎮上的公寓、房屋和商業建設由政府建造出租，或是土地長期出租於商業團體或居處的私人設計。這項決策施行的結果在功能上嚴格分離了鄉村和鎮；工業是地方性的，猶如是不同類型的住宅和娛樂。都市化的侵害不准及於保留給農業的工地。農人小心地挑選一塊保證成功的農地來經營，同

樣地，商業經理人在新生地的鎮上定居以保證他們事業經營的潛在成功。海浦新生地極少留待變遷，而是由必須做規劃決策的當局擔負了計劃變遷的重責大任。

■ 荷蘭體系和規劃模型 (The Dutch System and Planning Models)

荷蘭在過去的半個世紀裏，一組高度專業性的政府研究機構和大學研究中心已經出動，這些研究機構採取問題取向且直接連結規劃過程。每一個機構由國家政府提供資金，並且特別委請經高度訓練的專業人員負責計劃的準備和施行。

然而，荷蘭的規劃，行政過程一直被工程、物理和生物科學的專家們所支配，經常不能從其他學科得到意見的投入——特別是社會科學。直到最近的幾年，才認真地考慮社會、文化方面的知識所提出的問題。

大多數小自治市的規劃工作是由顧問們從事。國內有數家龐大而有經驗的公司，提供完成規劃目的的部分服務。大學教職員經常被這些公司聘請做兼業性工作。然而，在美國，顧問並不提供對有影響的長程規劃具決定性的基本知識、經驗的延續和增強。所以，在大的自治市，已經聘請了專業規劃人員，然小自治市基於規劃延續的基礎保留了顧問。國家及省政府聘請專業規劃人員協助必要的聯繫工作。

荷蘭（或其他地方）規劃工作的主要缺點在難將不同範疇的適用知識予以整合、關照。個別學科及次學科觀點高度特化的本質，時常受到猜疑，因

為個別的专业人員不重視從其他範疇所產生的潛在貢獻。

第二個主要困難來自自治市的獨立性，它造成了區域基礎規劃的遲緩。許多區域性計劃已經制定，但缺乏足夠的誘因——譬如必要的行動、賠償受影響的自治市和個人、賦稅分配政策——以鼓勵那些在國家的意義上，界線重疊的省市地區經營能做區域性的配合。

在荷蘭規劃工作中最重要的不足是對規劃政策的「居民投入」(citizen input)，特別是在鄉村和偏遠地區。雖然為個人對計劃的批評和反對設有特別的條款，但一般居民仍有被權威當局控制的強烈感覺，反對只會被「吸收」(absorbed)而沒有實質的改變；結果，對正式計劃和實施規劃控制的過程提出批評意見有了躊躇和無用的感覺。

規劃過程和控制機構的真實複雜性，使得大多數一般居民了解所發生的事情幾乎是不可能的事，直到事情直接影響到他們，常常已經無法有效地反對——太晚了！雖然如此，對那些對規劃工作真正關心的人來說，規劃律令需要提醒公眾當局注意個人或團體的反對——並且在反對意見是公正的時候，將計劃予以修正或賠償受影響的個人。控訴過程可以延申至國家的層面，為了被各部和自然規劃議會 (Council for Physical Planning) 評論——如果不公正屬實，這樣做可能推翻地方當局的決策。但這樣的一個過程是大量耗費時間又費用昂貴的，意即這樣的控訴很少被採用。

最後的不足，可能是因為荷蘭的施行過程過分

依賴於「見聞教育」(information-education) 和「暴力強制」(force-coercion) 兩種變遷策略，而不採用「主動學習」(active-learning) 和「公眾介入」(public-involving) 的方法。社會行動一直沒有以促進和加重一般居民介入準備和施行計劃的態度來配合荷蘭的規劃過程。個人的參與大部分仍是由一般人民發起，很少朝向主動尋求公眾參與或投入。

最後，荷蘭的規劃組織，在省及自治市的層次，系統化不足，不足以確保自然、經濟、社會及生態規劃的包容性和整合性。但在國家層次上，特別的政府各部行動總體結果，基於分割的計劃和立法實施的計劃，已經產生了一個比起別的國家更能提供人類生態需求改進的社會和環境。這「體系」(system) 似乎無視於這裏所提的不足而繼續運行著，校正規劃體系中似微弱的過程不斷，部分是因為研究機構供應了延續的評估資料。

□ 英國 (The United Kingdom)

當荷蘭在施行系統的自然規劃上已經顯著成功的時候，英國也表明了一項更團結的努力，努力於連結自然的、經濟的和社會的規劃——而且最近已經開始在考慮鄉村規劃和環境時置重點於公眾廣泛部分的介入 (involvement of broad segments of the public)。英國特別重視個人選擇的自由——並且在規劃過程中，藉大眾媒體、公共集會和政治決策經過鼓勵、促進廣泛地討論，來表明這種態度。

在英國主要的決策當局是在國家或郡 (national or county) 的層次 [英國的郡 (county) 大約對等於一個美國的州 (State)，但前者比美國的州或郡 (state or county) 更具直接權威和責任]。郡內更有地方性的區域議會和教區議會 (district councils and parish councils)，但這些單位對規劃僅有評論的權力和很少的權威。主要的權威仍在郡，這是基於議會 (Parliament) 的合法導引。

■ 規劃組織和過程 (Planning Organization and Process)

準備、施行地方計劃的責任被一九四七年的「鎮鄉規劃條例」(Town and Country Planning Act) 委託給郡政府當局。地方規劃權責的更進一步鞏固和設計包含在一九六二、一九六八和一九七一年通過類似標題的規劃條例中。在一九六八年所通過的條例中，特別注意到全面性的公眾參與。

雖然較大的都市區擁有獨立的權責，但荷蘭的規劃責任包含了鄉村和都市區。合法的規劃要求在鄉村和都市區二者來說，基本上是相同的。計劃必須由兩部分組成：一個「結構計劃」(Structural Plan) 是可比於美國的主要的或綜合的計劃 (master or comprehensive plan)，在它的管轄權內對發展和土地的其他利用分派通則性的計劃草案，特別著重於改進自然環境和交通管理。在郡政府結構中，社會和經濟的規劃直接繫屬於自然的規劃，但每個別地安置人員。

地方「發展計劃」(Developmental Plans

) 填入結構計劃的細節。這些特別的計劃說明了即將發生的發展或發展限制的種類，並標明何處的活動會被批准或限制。在地方的層面，郡的結構計劃在施行時，被允許有相當的彈性安排。其過程需要有公眾不斷投入的機會。這公眾的投入往往是非常詳細的。因之地方當局明確陳述的計劃可能在最後的採用前被不留餘地的改換過。

所有的結構計劃必須被國家的環境部 (Minister of the Environment) (以前是住宅部和地方政府) 所核准，然地方性計劃必須被選舉產生的政治官員批准。而如果有證據顯示地方官員的決策並非完全符合法案的要求或管理規劃控制捲進了不公平，一般公民可以直控控訴地方官員的決策到部級單位 (minister)。英國和美國或荷蘭的規劃立法的主要不同在於：英國讓選舉產生的地方官員完全負責自然的、社會的、經濟的、教育的、福利的以及其他規劃的部分。雖然特別的、詳細的規劃準備和行政由專業規劃人員從事，但規劃的功能是被選舉產生的政府官員們一項先天的、持續的責任。因此，在英國規劃問題和決策比大多數美國的例子更能直接納入政治的過程。

實施的程序，英國與荷蘭一樣地嚴格。規劃許可基本上需要自然環境的許多改變：住宅改變、工業或住宅的新建築、林木的移動、以及所有其他類型的自然變遷。如果不能獲得規劃許可，地方當局有權要求恢復可能範圍內的原始情況。如果已經發生了破壞，地方規劃當局提供實施告示服務，如果那是不公平或不適當的，可以控訴於環境部。直到

環境部判決了控訴，恢復行動才能執行，這樣主要是保護財產主人的權利免於地方層次規劃控制的獨斷性管理。

如果需要施行地方發展計劃，地方當局有合法權力強迫地獲得土地，以當時的市場價值提供賠償。這個條款是用於減少因規劃決策而起的地價投機和爬升。發展權基本上被置於公眾的手中，以便所有權不包含任意發展土地的自由，使得權力保留於公眾的決策。

一九六八年的「鄉村條例」(The Countryside Act of 1968) 為接近鄉村區的較大公眾給予國家鄉村委員會 (National Countryside Commission) 以權威，用來指定「特殊的自然風景區」(areas of outstanding natural beauty) 而制定了特殊條款。特殊條款是為了補償條例實施下的地主，不僅是為當土地被指定保留的損失，亦為國家公園、郊遊區、露營地點和不同的其他用途的建立。特殊條款為保存林木、維持步徑和馬徑而訂定。「鄉村條例」要給予公眾更接近鄉村，同時以提供服務來保證地主的賠償。

■ 範例：麻普雷資產 (A Case in Point: Mapledurham Estate)

地主們將發現鄉村規劃要求是氣死人的，亦是有助於人的，全視鄉村的土地性質和地位而定。麻普雷村 (Mapledurham Village) 是一個具歷史性且保存良好的麻普雷資產本部，在牛津夏州 (Oxfordshire County) (譯註：英格蘭南部一州) 沿泰晤士河 (Thames River) 圍繞大約四

千畝的範圍。這資產位於瑞丁城(Reading) (譯註：英格蘭中南部 Berkshire 州的一城) 的邊緣，並且是一個指定的「特殊風景區」的一部分。因為瑞丁城距倫敦中心大約四十五哩，在瑞丁城周圍的村落和近郊，為在倫敦或附近城市中心工作的人來說，是一個吸引人的居住地點。麻普雷資產遂面臨了尋求鄉村靜居的城市人的壓力，同時，規劃官員決定加強並保存一個更壯觀的鄉村環境。

麻普雷資產共分為七個農場，擁有各種各樣的出產——包括兩個酪農業經營，牛肉生產和數種田間作物。廣闊的木材地定期地為商業交易而採伐。狩獵權賣給一羣倫敦人，一個禁獵區看守人員負責監督獵物和獵人。沿泰晤士河的捕魚權同樣地售予一個捕魚俱樂部。資產所有人沿河建立了一個周末使用的「鄉村公園」，並負擔使用費。麻普雷資產第一——資產本部，一個華麗的伊麗莎白式公寓，建於十六世紀後葉——在週末開放給遊客玩賞並收取費用。村葉本身格外美觀，有一條狹窄蜿蜒的主街，路的盡頭更有一條非常狹窄的一巷道 (one-lane road)。步徑和騎馬路橫交於數點，公眾入口徑法律規定需經由大街路。

這資產是一項私人企業，但是獲得相當的公眾資金支持，使公眾能加以利用。資產主人從政府領到一筆補助金重整宅第並建立鄉村公園。他們也因保留林木未予砍伐獲利而受到賠償。數以百計的徒步旅行者、汽車觀光客、騎馬者以此資產為娛樂地，但維護小徑、道路和其他設施 (除了主要的進入路徑) 是資產本身的責任，有人不斷地要求出租此

資產上的住宅——那些超過一〇〇年的——而且也有人 (企業家和不動產發展人員) 堅持要將此資產做住宅發展的再分配。

然而，規劃當局嚴格禁止在此資產上或村落內建立新的住宅——縱然是由一些原居於此的人或地主亦不被允許。建農場用屋宅被法律條款限制，必須依照慣例、高度限制和建築格式。維護或重建已存的建築是被允許的，但嚴格限制重大的改變。任何對景觀的外形改變都需規劃當局的准許，除非直接是農場經營的一部分或絲毫不會影響到此一地區的自然美。對新農場建築其他改變的規劃許可申請是一項冗長且常常受挫的過程，資產管理人很難理解為什麼公眾當局如此嚴格地限制他們的行動。然而，對土地利用的公眾決策顯然是已被規定了，地主除了服從亦別無選擇。

爭論的焦點在資產管理者和地方規劃當局對現代農場需求的問題。如果管理人要保持農業和娛樂經營的效率，在短時間內改變農耕技術和公眾娛樂利益，他們必定不斷地改良他們的過程和設備去增加生產並維持風景的特色。另一方面，規劃官員通常少有精通農業或以農場為基礎的娛樂設計，並且對經營需求亦少了解，他們極易於為了保留風景而限制發展卻不會維持或增進其商業經營的生存能力。資產的管理人遂不斷地與規劃官員打交道，以求變遷的許可——對那些他們認為必要的 (並在此過程中教授規劃人員以農業經營的需求)，然那些規劃人員却總是試圖解說限制條例和規劃決策的理論基礎。

資產經營者深切認為那些規劃人員並不準備涉及鄉村農業和娛樂規劃的問題，他們實際上需要關於鄉村發展特質和需求方面的再教育。另一方面，這些經營者經常被規劃人員視為是富裕的鄉村仕女，想要從「公眾的」土地上獲取多餘的利益且不了解規劃立法的需求。雖然在規劃人員和土地經營管理人間有一些冷淡關係，但了解和共同鑑賞的層面却已漸漸有所改進。資產是州政府「結構計劃」的一部分，計劃中將它設計成一個特出的自然風景區；這個設計不是一個爭論的問題。而是更地方性的竟日發展規劃產生重大的爭論。大的規劃目標十分明顯，但實質上的不調和存在於地方目標所承蓋的價值上，關於目標如何施行於任何一筆特殊土地上的討論不斷地報導在公眾媒介上——如麻普雷資產的例子。一些更基本的差異 (存在於都市居民和鄉村居民身上) 是關於土地利用的優先權，都市人 (規劃人員或居民) 可能想到為遊客的喜好發展鄉村地區，而鄉村地主或居民可能更急於使土地獨立——所以希望保留或發展土地做生產的或居住的目的。雖然麻普雷不是英國最典型的鄉村地區，它却說明了在一個城鄉公眾利益價值觀點不同的社會、自然環境中指定和施行鄉村規劃的困難。雖然花費了大量時間來解決差異，但這資產仍然從農業和娛樂的混合經營中維持了 (至少從一九七四年起) 一個適度的經營利益。同時，維持並加強了一個非常可愛的鄉村環境。

■ 規劃的專業化 (Professionalization of Planning)

決策的細節需要符合「鎮鄉規劃條例」(Town and Country Planning Acts)，而且「鄉間法案」(County-side Act)在每一州需要一位高度專業性的官員，通常在規劃過程方法上由不同學科的专业人員所組成。兩所大學提供鄉村規劃的專門訓練，幾間其他的學校則提供都市和區域規劃的學士學位。州規劃官員中通常包括了一個律師，賴他負責規劃條例的說明和施行。州規劃指導人員對規劃決策有行政上的、合法的、司法的責任，然而，地方政府非常依賴專業官員的解說和決策。

地方政府規劃的高度發展本質，特別是在鄉村地區，使得當局推斷英國具有比任一民主國家都有效率的包容性土地利用規劃系統。一九七三年制定的對地方政府的認識，可以改進規劃地位的有效性至一個相當大的程度。

一般說來，英國的規劃系統僅在偏遠的鄉村地區施行，在那些接近城市中心的地區，如麻普雷實產，規劃系統是高度發展了，但在人口較少的蘇格蘭、威爾斯、英格蘭，却容許人口的不平衡和任意的發展——像美國許多地方一樣。無論如何，規劃的機構存在著，只要使公眾當局感到足夠的壓力，在偏遠地區創建組織結構來施行已制定的政令具有合法地，政治的可能。

■ 規劃的公眾參與 (Public Participation in Planning)

就如前面所提出的，英國正在努力增加規劃過程和決策的公眾介入。「參與」作者定義為「分享政令和計劃製作的行為……參與包含了行為以及言論，只有在公眾都能在計劃制定過程中行使主動的

部分時才是完全的參與。」然而，更進一步的參與重點是「計劃的完成——計劃和決策制定成法令的模式——是一項要求高水準專業技巧的工作，必須由地方規劃當局的專業人員從事。」換句話說，規劃上有力的重點放在非專業的門外漢與專業人員兩者身上，然而他們也仍然在計劃的形成中被他們將涉及的人所影響。

英國的公眾媒介已經採取了這個新重點，並且漸漸對發展過程和重要的決策選擇有力的重點和適用範圍。政府官員不斷地被報紙、廣播和電視報告人員詢問關於規劃的問題，並且被要求解說他們的決議和決策。對鄉村規劃問題的關心得到了有力的重點，特利是在印刷的媒介上。

Skeffington Report 建議任命「社區發展官員」，與規劃人員、地方官員及一般公民一起工作，實踐公眾參與——特別是在那些最不可能開始參與的個人和團體。「社區發展」的角色等於「引導改變」或「教育」角色。對製作的委員會委員們，顯然需要訓練有素的專家們特別的努力，才能使人羣中蒙受不利的成員們被注意到並且投入規劃過程中。這報告更進而提示注意參與需要特殊的溝通技術——更個人的、特殊的，而不是大眾傳播。

■ 比較 (Some Comparisons)

雖然荷蘭在規劃過程中考慮了生物的因素，英國却更公開地意識到生態系的考慮且試圖制定分析環境的進步方法——縱然在鄉村地區只有不同程度的成功。英國不預備接受像荷蘭模式般的統一標準和秩序；顯然基於一項非常認真工作，為了保留區的「特殊自然風景」(包括建築物)並進一步加強鄉間的歷史性引人之處。

雖然社會行為的專業人員還未盡理想地介入，但荷蘭和英國的規劃工作已然發展了專業的技術。英國的社會學家極具「歷史—社會理論」的取向，特別是關於都市社會；對鄉村的關心則缺乏社會學家或心理學家。所以在立教授土地利用和社會規劃人員的學校裏，易於科學地奠基於行為科學並忽略多數潛在的適用的社會理論，尤其是在施行綜合性鄉村規劃的時候。

結果，全英國規劃體系的完成事實上是混合的——在郡間和郡內有很大的差異。荷蘭這方面的對比則是驚人的，荷蘭的景觀非常清爽且一致，現存的鄉村土地利用和社會規劃律令的實施則是標準統一的。一部份因為荷蘭權威人格的傳統，一部份因為地理—歷史的因素，造成兩國的差異。但是這個對比也可能起因於施行策略和行動過程的差異。英國的教育體系和一般的歷史過程著重成長和選擇的個人自由，至少對於那些在高知識和教育過程中達到上游的人。一項顯然獨立精神和個人主義，特別是在社會的優越階層內，明顯地透過大眾媒介存在於持續的討論中。結果造成農人或地主和專業規劃人員間一項相當尖銳的衝突(如在麻普雷實所提示過的)，需要一個冗長的談判過程才能予以解決。

荷蘭在施行鄉間基礎的規劃上，比英國容納了極大限度的行為科學家，而且似乎已得到了或多或少的成功。英國的社會地理學家則已經在許多地方取代了行為科學家的角色，根本不用社會學家或其他行為科學的科學，却在規劃工作中應用了社會科學的方法。