

荷兰土地使用规划 原则与实践

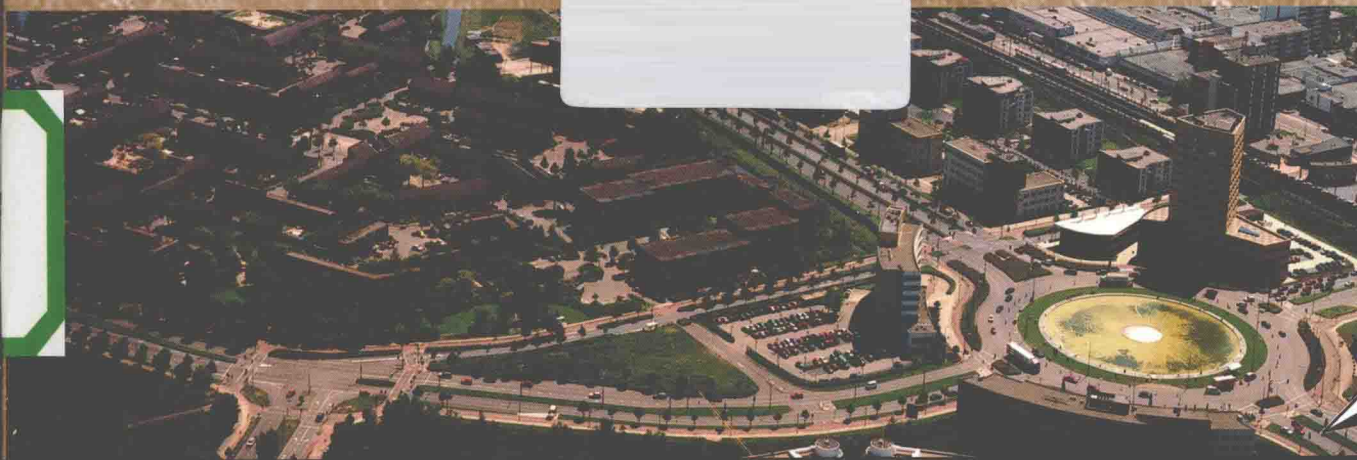
[荷兰]巴里·尼德汉姆 著

罗震东 译

张京祥 校



DUTCH LAND-USE PLANNING
THE PRINCIPLES AND THE PRACTICE Barrie Needham



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

荷兰土地使用规划：原则与实践

DUTCH LAND-USE PLANNING: THE PRINCIPLES AND THE PRACTICE

[荷兰]巴里·尼德汉姆 著

罗震东 译

张京祥 校



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2014

内容提要

本书是当今国际规划界非常知名并广受尊重的一部著作,也是英语体系中第一次全面系统介绍这一领域的著作。本书不仅囊括正式的结构和规则,也包括非正式的日常实践,尤其关注荷兰不同规划机构间的摩擦,原则与实用主义间的紧张关系。阅读本书,可以使规划师更好地理解荷兰是如何将那些世界知名的工程项目付诸实施的。

本书适用于城乡规划、土地规划、公共管理、公共政策、土地经济学等领域的研究者和学生阅读或参考。

图书在版编目(CIP)数据

荷兰土地使用规划:原则与实践/(荷)尼德汉姆
(Needham, B.)著;罗震东译. —南京:东南大学出版社,2014.9

ISBN 978-7-5641-5151-5

I. ①荷… II. ①尼… ②罗… III. ①土地规划—研究—荷兰 IV. ①F356.311

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 190779 号

书 名: 荷兰土地使用规划:原则与实践
著 者: [荷兰]巴里·尼德汉姆
译 者: 罗震东 校 者: 张京祥
责任编辑: 孙惠玉 徐步政 编辑邮箱: 894456253@qq.com
文字编辑: 李 倩

出版发行: 东南大学出版社
社 址: 南京市四牌楼 2 号 邮 编: 210096
网 址: <http://www.seupress.com>
出 版 人: 江建中

印 刷: 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司
排 版: 江苏凤凰制版有限公司
开 本: 787 mm×1092 mm 1/16 印张: 13.25 字数: 331 千
版 次: 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5641-5151-5
定 价: 49.00 元

经 销: 全国各地新华书店
发行热线: 025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部
联系(电话:025-83791830)

前言

有许多不讲荷兰语的专业人士、政治家和爱好者对荷兰人使用土地的方式非常感兴趣。这些“外国人”在荷兰进行学术旅行时，他们常常会对荷兰的土地使用情况表示惊讶。但是，他们并不知道这些土地使用是怎样产生的？荷兰人究竟如何做到如此的？国外的规划师们往往会职业性地倾向于将所看到的这些现象归因于荷兰的土地使用规划体系。但是，表象常常是具有欺骗性的。本书将解释荷兰土地使用规划的实际运作机制，以及规划和实际发生的事情之间的关系。近几年来，不仅越来越多（成长中）的规划师来到荷兰，进行短期的学术旅行，还有更多的是作为交换计划的学生。尽管他们不会讲或者阅读荷兰语，但均希望在驻留荷兰期间学习荷兰的规划，这本书对这些“外国人”也应该会有帮助。

当然，并不仅仅是英语世界需要一本综合描述、分析荷兰土地使用规划的著作，其实荷兰本身也需要，因为，迄今只有一本与本书具有相似目的的著作（Spit et al, 2006）。而眼前这本著作具有不同的立场，本书的作者在荷兰学习土地使用规划，同时还具有英国规划的背景，他研究土地使用规划并致力于实践已经超过30年了。所以，这两本书给予了荷兰规划师以互补的视角，而且本书是写给荷兰规划师的，而不仅仅是给“外国人”的。

你了解荷兰规划越多，就越觉得它迷人。它的雄心壮志以及公众、政治家与从业者们认为值得为规划目标的实现而奋力获取的信仰，使我充满了崇敬和惊叹。无论是投入到规划中的时间和精力，还是规划所取得的实际绩效，都使得荷兰成为规划师的“集市”：你可以在这里找到所有的东西并且数量充足。因此，作为对荷兰规划的承诺和参与，我希望本书能够反映对它的赞赏。当然，在阅读中你也会清晰地看到对荷兰规划的一些客观批评。

巴里·尼德汉姆

(Barrie Needham)

致谢

本书稍早一点的版本于 2007 年由荷兰海牙的出版社 Sdu Uitgevers 以相同的书名出版 (ISBN: 978 90121 20685)。当中国南京的东南大学出版社与我洽谈出版这本书的中文版本时, 我不想让这一版本原封不动地被翻译, 因为 2007 年以来荷兰规划发生了许多重大的变化, 尤其是在立法方面。感谢 Sdu Uitgevers 的合作, 使得现在这本对稍早版本进行彻底修订的书能够在新的版权协议下得以顺利出版。

目录

前言	01
致谢	02
1 背景	001
1.1 为什么要写这本书	002
1.2 土地的占有	003
1.3 文化特征	006
1.4 土地使用的雄心	012
1.5 土地使用规划的结构与制度	016
1.6 雄心与资源及之间的紧张关系	019
1.7 荷兰空间规划中的延续和改变	021
1.8 分析的立场	024
2 荷兰人希望他们的土地如何被使用	028
2.1 土地使用政策的实质性原则	029
2.2 新建住房的选址政策	034
2.3 城镇与城市的政策	042
2.4 住房与居住区政策	045
2.5 新建工作场所的选址政策	050
2.6 乡村地区的政策	053
2.7 土地使用政策中一些具体的问题	064
3 规划机构、土地使用规划及其使用	077
3.1 谁影响发生在“土地上”的事情	078
3.2 规划机构	079
3.3 法定空间规划，功能与法律意义	085
3.4 编制空间规划的法定程序	091
3.5 纵向协调	092
3.6 横向协调	094
3.7 简化程序与整合决策制定	095
3.8 规划机构如何在互动中使用它们的规划权力	097
4 实现土地使用规划的法定权力	103
4.1 财产权与土地使用规划	104
4.2 开发许可	107

4.3	开发许可决策制定中的弹性	110
4.4	服务于开发与其他许可规则的强制执行	111
4.5	被动规划	112
4.6	获取土地的公权力	117
5	在实践中实现土地使用的雄心	124
5.1	法定土地使用规划与通过土地所有权的土地使用规划	125
5.2	土地所有权赋予的附加权力	126
5.3	作为土地管理者的市镇政府	130
5.4	积极的市镇土地政策及其对规划内容与财政带来的后果	131
5.5	没有初始市政土地所有权的主动规划的新途径	135
5.6	为财务盈余的斗争	141
5.7	主动规划与财政风险	142
5.8	主动规划与社团主义的危险	143
6	实践中的主动规划	147
6.1	大型住宅区	148
6.2	大型工业区	151
6.3	城镇中心再开发	154
6.4	衰败的住区和工业区的改善	158
6.5	老产业区的复兴	161
6.6	边缘区的再开发	163
6.7	新的区域性公园	167
6.8	自然发展区	169
7	规划机构的义务	173
7.1	源自《空间规划法》和开发许可法规的义务	174
7.2	源自其他公共法律法规的义务	174
7.3	源自欧盟原则的义务	175
7.4	关于规划机构从事非法定规划的义务	177
7.5	引导公众机构行动的普遍原则	177
7.6	法律确定性	180
8	荷兰空间规划的评估	183
8.1	荷兰土地使用规划是成功的吗	184
8.2	荷兰规划按好政府的原则使用了吗	191
	参考文献	197
	图表来源	203
	译后记	205

1 背景

脚下的土地和潜在的态度

1.1 为什么要写这本书

1.1.1 土地使用和土地使用规划

所谓“土地使用”，看似平淡无奇，在我们身边随处可见。我们看到，在一个地方，“土地”被“用”于建设住宅，在另一个地方被“用”于建设商店，在其他地方又被“用”于创造就业，以及建设街道、人行道、苗圃、公园、学校，等等。在更大的尺度上，我们看到“土地”被“用”于农业、园艺、林业、生态保护等。我们还可以看到，这些单独的土地使用之间是如何互相关联的：住宅可以位于由相同类型房屋所构成的大楼盘中，或者与不同类型的房屋混杂在一起，其间点缀着商店、办公室、工作场所。我们看到，几乎所有的建设用地都集中于城镇或村庄中，而乡野地区则处于开敞和未建设的状态；另外，我们还看到大量散布在乡野中的住宅、企业、娱乐公园、或新或旧的小村子。

但是，土地使用的某些重要方面，我们无法看到或者无法轻易地看到。我们无法轻易看到穷人是否被妥善地安置，我们同样无法看到人们采取什么方式去上班、上学、探亲。居住分异——一种社会群体或收入水平的人群与另一种社会群体或收入水平的人群在居住空间上的分隔——并不总是表面可见的。此外，如果身怀技能的人每天只有通过长距离的通勤才能找到工作，这也关系到土地使用的一个重要方面。其他一些我们只能听闻而不能看到的方面还有交通噪声、空气污染、安静的环境等。

然而，土地使用的其他一些重要方面可以轻易地被看到，但其意义却不甚明晰。比如，如果在荷兰这样高人口密度的国家，城乡之间存在着强烈的分隔，那么就意味着荷兰具有严格限制在乡村地区进行建设的有效政策。又比如，在荷兰很少有郊外商业中心，对于那些来自于熟见各种郊外商业中心的国家居民而言，他们就可能用如下的理由来解释在荷兰所见到的现象：荷兰存在着反对建设郊外商业中心的有效政策。而那些看到荷兰城镇中心充满活力，甚至在晚上和周日也是如此的人，则不一定知道那实际是因为有一个支持城镇中心发展的强有力政策。

如果一个国家的居民认为他们的土地使用方式是重要的，那么他们就会引进和支持一项公共事物来影响它，这就是土地使用规划（Land-Use Planning）。它通常被称为空间规划（Spatial Planning），尤其是在一个更抽象的层面提及土地使用规划的时候。本书就是一本旨在描绘、分析并解释荷兰土地使用规划的著作。

土地使用方式和土地使用规划的关系是复杂的。职业规划

师，比如那些来荷兰访问和观光的人，倾向于得到这样的结论：他们所看到的就是荷兰土地使用规划的结果。尤其是对于外国规划师，当他们在荷兰看到一些特殊的发展时往往会很钦佩，并且想当然地认为这些发展可以归功于荷兰的规划法和规划体系。实际上——这是这本书的启示之一——荷兰规划的成就常常更应被归功于其绕开正式规划体系的运作模式。

本书将描绘荷兰正式的规划体系，以及它是如何被使用——常常非正式地——来达成荷兰人所需要的土地使用方式。但我们不会错误地认为土地的实际使用仅仅是被土地使用规划所左右：事实上很多其他因素在影响着土地用途，这其中包括土壤和水（肤浅的地质学和水文学），建筑业的结构，地产开发商是如何组织并筹集资金的，公共与半公共空间的开发者和土地管理者（如住房协会、自然资源保护机构），公共管理的架构方式。本书不可能描述所有的因素并分析它们对于土地使用的影响，但会论及其中最重要的部分。

当今的土地使用是长期作用的结果，因此，一个更全面的解释不仅要考虑今日的影响，还要考虑过去的影响。本书对于过去影响的考虑是有选择的：只回顾至 30 年前，再之前的重要影响只有在必要时才会提及。

1.1.2 脚下的土地和潜在的态度

荷兰的土地使用规划是荷兰人为了建设自己的国家而实施的，因此，它必然受到荷兰人的文化特征和荷兰国土的自然特征的深刻影响，这些是本章的主题。我们的论述将从考察荷兰的国土环境以及它如何被使用开始。

1.2 土地的占有

1.2.1 土地使用

荷兰国土面积为 $37\,358\text{ km}^2$ ，其中内陆水域面积为 $3\,579\text{ km}^2$ （对应的换算分别为 $14\,424\text{ mile}^2$ 和 $1\,382\text{ mile}^2$ ）^①。大部分陆地得以保持干燥的唯一原因是因为堤防和水泵：它们阻挡了来自河流与海洋的洪水侵犯。荷兰 24% 的地区低于海平面^②，这包括国家的整个西部地区，那里是大部分居民居住、大部分商品和服务生产集聚的地方（图 1-1）。

大部分低洼地区以泥炭为地基，那些地区是几千年来莱茵河和马斯河冲积形成的三角洲，随着芦苇类植物的生长逐渐形成沼泽地。当土地上的水被排干后，下层的泥炭开始氧化并收缩，因此这片土地不仅低洼，而且建设条件也非常差。

图 1-1 易受水灾的地区
表 1-1 2000 年土地
使用方式分类表

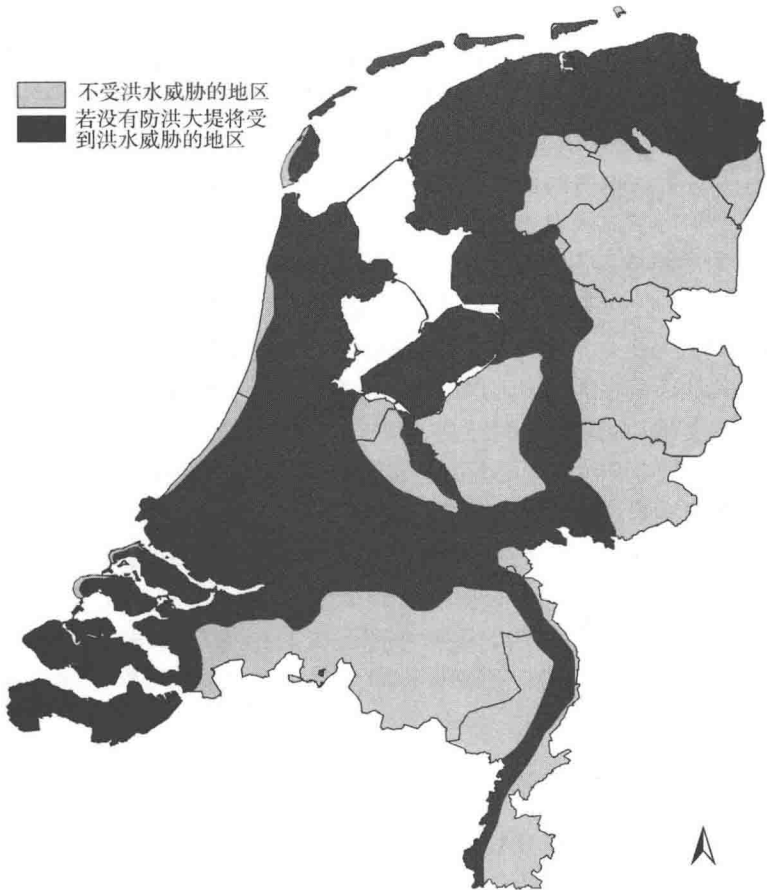


图 1-1

2000 年土地使用方式划分如表 1-1^①：

表 1-1

	总用地中所占比例 (%)	干地中占的比例 (%)
住房	5.0	6.5
工业	2.0	2.5
其他城市用途	0.4	0.5
交通	3.0	3.5
总建成	10.0	13.0
未完全建成	1.0	1.5
娱乐	2.0	2.5
农业	56.0	69.0
林业和自然	12.0	14.5
农业总用地	70.0	85.5
内陆水域	9.0	—
荷兰沿海水域	10.0	—
总面积	100.0	100.0

荷兰的土地用途正在迅速地变化：在过去的30年里，建成区已经增加了50%^⑧。用于工业园区的土地增长尤其显著：在过去30年里增长了350%。难怪许多荷兰人抱怨他们的土地正在被“填满”。荷兰景观艺术家们所描绘的，对大多数人来说仍然代表宁静乡村理想的广阔地平线，正变得日益稀少，房地产开发、工业园区、新道路或者高压线似乎随处可见。

1.2.2 人口和就业变化

为什么荷兰的建成区扩张如此迅速？答案是，正如在许多富裕的工业化国家那样，人口或工作岗位的数量并没有增长如此之多，但每个人和每个工作岗位却占用了更多的土地。荷兰的人口确实增长了——从1971年的1320万到2011年的1670万（增加了约27%），但住宅数量的增长更快——从1971年的380万到2011年的720万（增加了约89%）。住房数量的增长远远超过人口数量的增长，这是因为一套住房的平均人口数在减少：每个家庭抚养更少的孩子，成人离婚与分居，人们的寿命越来越长并作为夫妻或者保持伴侣状态^⑨在孩子们离开之后持续地占据一套住房。

工作岗位的数量同样也在增加，比同期内人口的增长要快很多。许多工作岗位被兼职工作者所占据，如果折算为全职工作岗位统计，增长则相应少很多^⑩。不过，实际上工作岗位的增长还是比人口数量的增长要快，因为大部分人口现今依然在工作，尤其是女性^⑪。这对土地使用方式的影响无法轻易被看到，因为那些工作岗位的分布无处不在，如办公室、学校、医院、工厂、仓库，等等^⑫。

近期的人口增长大多来自移民，但是他们并不受到所有荷兰人的欢迎，而且不时地还会有指责，认为他们“填满”（Filling Up）了荷兰。“移民”在词源学上指来自其他国家的人^⑬，关于“移民”，荷兰在社会、政治、统计等多方面均已展开过许多讨论，然而，对于移民与其“填满”荷兰的讨论事实上存在着具有讽刺意味的扭曲。“非西方移民”平均占用的空间比“白”荷兰人要少（也比“西方移民”少），因为通常他们没有足够的资金来控制较多的空间。实际上空间被“填满”，主要是因为每个“白”荷兰人使用了更多的土地。随着建设密度的降低，反而需要更多的公路、停车场等。而且随着人们越来越富有，他们更想拥有第二个居所，也许首先会考虑在温暖的国家置业，但如果没有足够资金支撑的话，就会考虑在荷兰购置。

荷兰人口稠密，每平方千米陆地有480人（2011年，约等于1500人/mile²）。人口密度如果用人均拥有土地面积的大小来表达，则为人均2200m²，即47m×47m的一个正方形。人们必须

图 1-2 以市为单位的人口变化预测

在如此大小的土地内做每件事，如工作、生活、娱乐、生产食物、社交等。荷兰是世界上密度最高的国家之一，然而在荷兰国内有的地区密度还要更高，兰斯塔德地区人口就尤其密集，它以荷兰 15% 的土地承载着荷兰 41% 的人口（详见第 3 章）。

经过几十年的人口增长，如今整个国家的人口状况正在改变，主要是因为荷兰人生育率的下降。他们养育越来越少的孩子，因此国民的平均年龄不断上升，死亡人口高于出生人口。预计这个国家的人口将在 2035 年停止增长，即使移民也无法扭转这一人口发展趋势 (Infrastructuur, 2012)。在更外围的一些地区，人口衰退已经开始：适龄工作的人口数量正在下降，总人口减少得更快，家庭数量预计很快也将减少。在荷兰的西部，特别是在所谓的兰斯塔德及周边地区，包括阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙、乌特勒支等城市，人口仍在增长，虽然不是很快。这些地区对移民具有较大的吸引力，因为在这里更容易找到工作。那些移民不仅有来自国外的，也有来自荷兰国内一些地处“外围区域”的人口（图 1-2）。

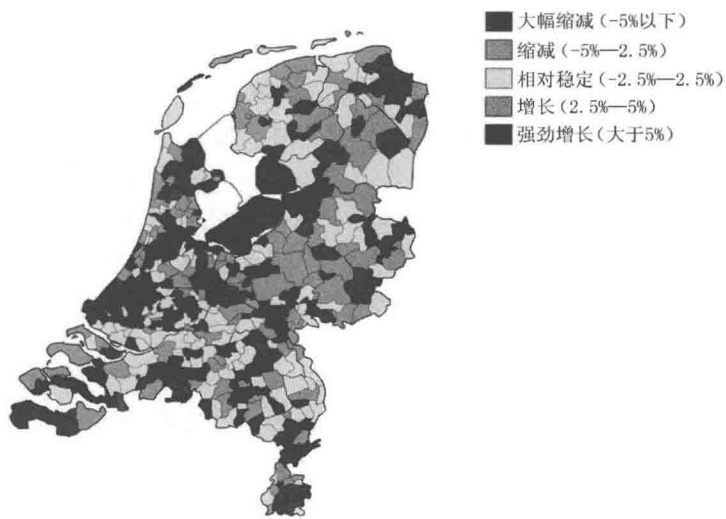


图 1-2

这些位于“增长区域”的人口构成导致了家庭数量的增长，进而导致对更多住房的持续需求。然而矛盾的是，在荷兰，这些“增长区域”的建设条件却往往是最困难的。

1.3 文化特征

1.3.1 建设者之国

“为未来而生存、建设的国家”[®]被刻在纪念碑上，以标志围海

大堤的建成。这条于1932年建成的30 km长的大堤，将北海和艾瑟尔湖^①分开，进而保护了荷兰数百千米的海岸线，使其不受海洋的破坏（图1-3）。

图1-3 艾瑟尔湖

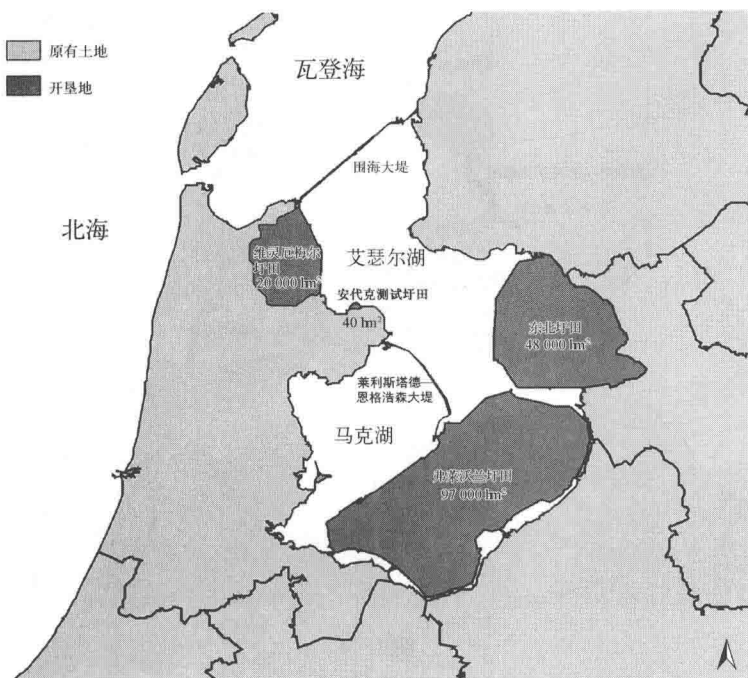


图1-3

上述纪念碑文代表着荷兰人民发表了一份自豪而恰当的声明，三角洲工程则更为大胆。泽兰省的河口和岛屿区域一直易被洪水侵害，并且在1953年变成了现实，当时防洪大堤崩塌，超过1800人被淹死，70000人被迫疏散，成千上万的家畜遗失，150000 hm²的土地被淹没。防卫整个三角洲地区的计划很快完成，并在接下来的40年中得以实施，大堤终于被建起来了。而更引人注目的是，大坝和水闸的建成使得海岸线的长度减少了700 km（图1-4）。

荷兰的水文工程在国内和国际都赢得了很好的声誉。

围海大堤上的纪念碑文所表达的国家意志，在荷兰的土地使用规划中同样有所体现，因为，它的含义就是一个没有建设的国家只会停滞不前而没有未来。对未来的信仰就意味着建设，不仅仅是堤坝，还有公路、铁路、机场、住房、工业园区、别墅公园，等等。建设者推动着社会的前进，土地使用规划师需要为建设者的开创性工作提供帮助。如果规划提出一些地区需要被保护而禁止进一步开发，那么规划就需要提出替代的建设选址方案。在好的规划价值观里，发展可以被控制并操纵，但不应令人气馁。“荷兰”这个国家整体上被视为一个巨大的“建设工程”，在这个工程里“我们”

图 1-4 三角洲工程

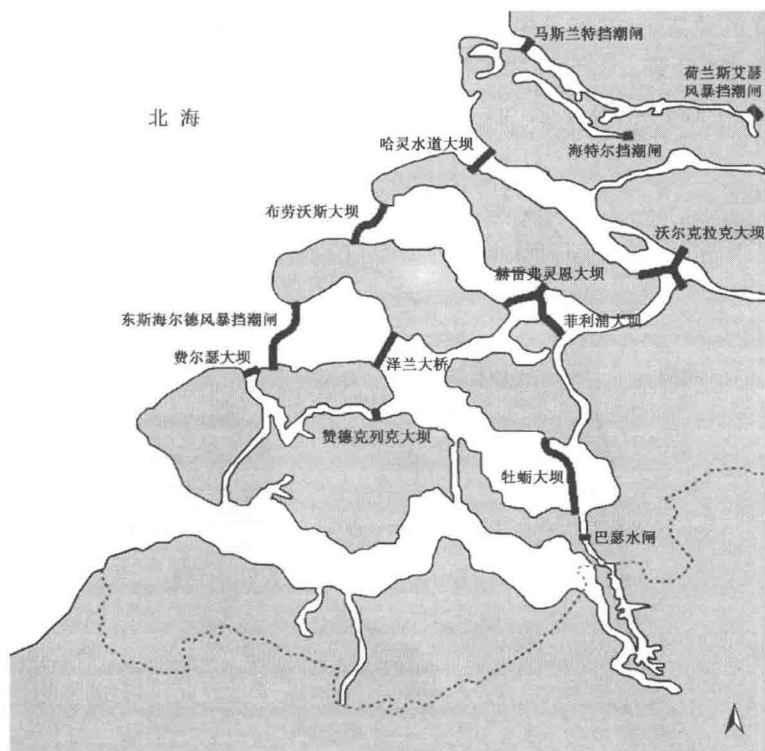


图 1-4

不得不持续投资^①，建设必须继续，而且市镇政府必须积极地与开发商合作以保持建设速度。

最新的研究发现，在一些人口稳定、预计会减少或正在减少的地区，人口的发展将导致对住房、学校、商店、办公室等产生更少的需求，这种实际情况已经动摇了荷兰人长期坚持的“建设总是好的”的信仰。数十年来秉承的“积极建设”文化，使得那些地处人口减少地区的政府当局很难恰当地调整他们长期习惯的规划政策 (Verwest, 2011)。

积极建设的传统和“建设总是好的”的理念甚至延伸到了荷兰的自然保护区。这些保护区不是被简单地“保存”，以便让生态的丰富性可以用它自己的方式和时间来发展；恰恰相反，它们是被选择的，以便生态学家可以熟练地开发特定的生物栖息地，只有在这样的方式下，人们所需要的生态品质才会得以上升。总之，在荷兰的规划文化中，自然 (Nature) 也是“建成的”。

1.3.2 水管理者之国

为了更好地理解这一特征，我们需要追溯一下荷兰的水文工程。人们常说，当上帝创造土地的时候并没有创造荷兰，荷兰是荷兰人自己创造的。不管上帝做了什么，荷兰人的作为并没有在那

句描述中被正确地表达。因为，今天荷兰的土地面积要小于其在罗马时期的面积 (Ven, 1993)：荷兰大量的土地的确来自于填海，但这些土地是自罗马时期以来就被海水吞没的。荷兰人最重要的成就是使那些土地变得可被使用。因为在罗马时期，很多土地是沼泽地且易被洪水淹没。1 000 多年以前，人们开始在沼泽地区开挖沟渠以排水，而后人们建造风车将水从沟渠中泵出。随着地下水下降，泥炭氧化，土地开始变干。结果，土地开始沉降，于是需要排掉更多的水。现在的地面更低，更易被洪水吞噬，因此围绕低海拔地区均建设了堤坝。然而，这里还有频繁地受到河流洪水侵害的危险，因此沿着河岸也建了堤坝。这些工作无论在字面上还是象征上，都很具有教育意义。

在荷兰，水一直都是被管理着的。在最近几年里，水管理的方式已经改变。据预测，更多的水将汇入河流、落向土地，同时海平面也将上升，土地将持续沉降。人们已经意识到在新形势下继续与水抗争是非常危险的，更好的方式是寻求“共生” (Co-Exist) (详见第 2 章)。新政策的名字正是“与水共生”，但这不是投降，相反是面对危险的“水狼”^⑩所采取的一种新管理方式。而且，荷兰的许多水文工程也需要建设和重建，国家需要新的大型开发项目和雄心勃勃的规划方案。

1.3.3 土地管理者之国

如果土地质量是因为集体的努力而得到改善，人们就不会将其视为私人财产，这很容易战胜土地所有者的私心。设想一个几百公顷的地区因为土地非常低洼以致很难使用，如果通过开挖运河来排水，就将使这片土地获得很高的使用价值，然而很少有足够富有的土地所有者有足够的个体财力去做那样的工程，而且 19 世纪以前荷兰也没有足够大的有限责任公司^⑪。因此——早在 9 世纪就开始了——当地居民联合协作，成立水务局 (Water Board)，用公共权力对其进行投资，让这些水务局来实施具体工程，然后出售或出租工程的成果——农业控股 (Ven, 1993)。

以集体的方式来开发土地，不仅仅出现在土地排干工程中。直到 19 世纪，许多城镇外围都还环绕着一条用于防卫职能的开阔地带。那些开阔地带中设置有碉堡、壕沟，同时提供一个清晰的视野以发现任何逼近的敌人。随着军事战术和武器的进步，那些防御设施已经过时了，土地则被收归地方政府 (或同级机构) 管辖。那是一个城市快速扩张的时代，地方政府切分并整治那些土地，然后对外出售或租借，地方政府主导的积极的土地开发有着悠久的历史 (Cammen et al, 2012; Valk, 1989)。

荷兰人对待土地的态度有以下几个方面：一是非常实用的方

式——土地就是拿来用的。它不具有太多的意识形态意义 [如德语词汇“血与土”(Blut und Boden)所表达的那样]，也没有太多像“自然的馈赠”这样带着敬畏感的意义。1900—2000年，这个国家东部广大的荒野地区就被开垦了(Pols, 2006)。划定国家公园和地景公园(见第2章)被证明是极其困难的，因为身处其中的农夫和村民常常不能将身边的土地看成除了生产要素以外的任何东西。荷兰的国家公园一般都很小，因为受到土地拥有者的反对。土地必须有所产出，每平方米的土地都应该如此。在荷兰，你无法见到不承载任何功能的土地，这里的情况就是这样的。

荷兰人难以想象不再具有农业用途的未建设用地能够被单独保留下来，那将是浪费。如果农业不使用这些土地，它就是潜在的建设用地。而且，如果真想要其保持开敞，我们就必须为其选择一条生态发展的路径，同时还需采取必要的措施来帮助其沿着那条路径发展。自然环境也必须被管理。土地也可以是一个露天博物馆，现在很多地方非常有兴趣在当前的土地使用中烙上土地用途的历史“印记”——将土地视为历史的储藏室，但同样这些地点必须得到保存并说明。

二是对土地所有权的务实态度。在荷兰，私有财产在法律上得到很好的保护，但并没有到私有财产神圣不可侵犯的地步，因此它能够有效地被使用和顺利地被交易(Teijmant, 1988)。土地所有者随心所欲地改变土地用途的想法是不会被允许的。一般情况下，假如土地所有者不愿加入到开发进程中，他或者可以自愿地出售土地，或者被土地交换、其他具有吸引力的发展机会所打动而参与合作。如果这些都不行的话，他的土地将被强制征收，但这种情况很少发生。大多数土地所有者对他们的土地采取务实的态度，而不是持以意识形态的立场或者受制于情感上的因素。

荷兰人对土地第三个方面的态度是关注土地价值。如果土地价值因为公共行为或规划决定而增加，一般认为土地所有者不应该获得全部的增值收益，这一增值应该通过“非劳动增值”税予以调节。但实际上并非如此，法律并不允许这样做(见第4章)，而且这样的规定也没有来自于政治上的压力。相反，荷兰人的态度是，价值增值(或其一部分)应该用来提高正在被开发项目的质量。房地产开发商被期待同意——通常确实同意——用规划决策给他们所拥有的土地(可以包括用于社会住房的土地)带来的价值增长为各种质量改善买单(见第5章)。

了解荷兰人对土地的这些态度，对于理解其如何购买、维护、出售土地(见第5章)的广泛实践是非常必要的。

需要注意的是，在本节中荷兰被描述为一个土地管理者的国家，但不是土地使用规划者的国家。这个声明需要解释。绑定土