

建立中国生态文明建设的适应性规划模式*

Establishing the Adaptive Planning Model of Ecological Civilization Construction in China

杜焱强 何佳 包存宽 DU Yanqiang, HE Jia, BAO Cunkuan

摘要 生态文明建设是我国今后发展的重要方向、重大领域和重大任务。由于不同地域的非均衡性导致生态文明建设规划的内在运行逻辑各异,自上而下的制度文本需破除最优模式预设并相匹配区域的复杂性和差异性等因素。由此,对纲要性规划、渐进性规划、倡导性规划和适应性规划等不同规划进行类比分析,在此基础上依据“适应性”理念阐述我国生态文明建设现状及问题,并基于《设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》的内容与政策要求,分析规划理念的转变、规划尝试的驱动因素和政策修正模式。最终提出适应性导向下满足生态文明治理能力与治理体制建设的政策建议。

Abstract The construction of ecological civilization is an important direction, major field and important task in the future development of our country. Because the unbalanced nature of different regions leads to the inherent logic of the construction planning of ecological civilization, the top-down system text breaks the optimal pattern presupposition and matches the complexity and difference of the region. Therefore, based on the concept of "adaptability", this paper expounds the present situation and problems of the construction of ecological civilization in China based on the theory of the outline-type planning, gradual planning, advocating planning and adaptability planning, and on the basis of the content and policy requirements of *The Opinion of the National Ecological Civilization Test Area Established by the Unified Standard*. This paper analyzes the transformation of planning idea, the driving factors of planning attempt and the policy revision mode, and finally puts forward some policy suggestions for planners and social practice to realize social value and to meet the ability of ecological civilization management and the construction of governance system.

关键词 适应性 | 生态文明 | 规划 | 试验区

Keywords Compatibility | Ecology civilization | Plan | Pilot area

文章编号 1673-8985 (2018) 03-0008-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

杜焱强
复旦大学环境科学与工程系
博士研究生

何佳
复旦大学环境科学与工程系
博士后

包存宽 (通讯作者)
复旦大学环境科学与工程系
教授,博士

0 引言

随着我国经济社会深入发展,生态文明建设战略地位更加凸显。党的十八大以来,生态文明建设已成为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容。可以说,当前我国生态环境保护工作乃至整个生态文明建设工作确实是取得了历史性的成就,发生了历史性的变革。但不可忽视的是,目前我国改革尤其是涉及生态环境保护领域改革

进入“深水区”,一方面不同区域的自然环境、经济水平和历史文化千差万别,生态文明建设规划需捋顺其顶层设计与地方实践的关系;另一方面,生态文明建设本身存在多维度、多主体、多环节和多要素等复杂性,建设过程中重、大、难等问题,需以“试验田”为出发点应对生态文明建设的复杂性、不确定性与差异性。因此,如何既能与各地特征相结合,又能与生态文明自身相适应,构建富有适应性导向的规划,成

*基金项目:“基于分区管理的生态文明建设指标体系和绩效评估方法”(编号201209038);国家自然科学基金青年基金“风险感知视角下的战略环境评价公众参与模式研究(编号41601610)”。项目受环保公益性行业科研专项经费资助。

为新时代生态文明建设中讨论的重点,并显得尤其关键。

2016年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》(以下简称“《意见》”)明确提出“干中学、试验性、经验归纳与教训总结和首创精神”等要求,也就意味着生态文明建设是学习和反复回顾、修正的过程,甚至会鼓励去“犯错误”。那么,现有生态文明试验区的制度文本符合何种类型规划?其一致性如何?如何了解其顶层设计和地方实践的耦合关系?怎样基于适应性理念提高生态文明试验区建设?该系列问题正是本文试图去回答与阐释的。

1 不同规划模式及其比较

在碎片化的社会结构和复杂的价值体系下,各自不同价值观和生活方式成为矛盾的源头;这种碎片化的社会造成了规划工作的困境,增大了规划编制和实施的难度^[1]。实际上,没有一种规划与管理的模式是完美的。一种模式是否优于另一种模式,取决于实践过程中内在结构、环境条件和所承受能力等多方面因素^[2]。当前规划模式主要有以下几种。

1.1 纲要性规划

纲要性规划(Synoptic planning),也称为综合理性规划(Comprehensive rational planning),是主流的规划模式^[3]。(1) 步骤和阶段:界定问题;明确目标;确定为实现目标可供选择的各种手段;用明确的标准评价各替代方案;确定一个最佳的方案并予以实施;跟踪监控与评价。(2) 假设人都具有经济人特征(Economic person):每个人都有能力辨别各种目标、价值和目的;在获得必要的信息并对之做出系统评估后,能够一致地选择最优方案;经济人能够依据经济效率的标准判断替代方案,追求最大回报。(3) 要求收集到足够多的数据,进行充分分析,研究足够长的时间,能够对形势有准确的认识,因而可能控制规划对象。

1.2 渐进性规划

渐进性规划基本假设:渐进性规划认为人是“有限理性的”,并且可能满足而非贪得无厌的;理性人寻求的是适可而止或满意的解决方法;规划师与管理者应付并探究的是多重的问题、目标和价值,并不追求最优,而是很实际地界定可实现又令人满意的目标;渐进性规划不会考虑政策和实践的突变或急剧跃进^[4]。不需要清晰地界定问题,决策者或规划师的主要任务是把握所对付问题的实质;各种目标、价值、对象之间可以相互冲突;仅考虑有限的选择,而它们之间以及原有政策与实践之间的差别是渐进的;就每一种选择,只识别其少数有意义的影响;在一种规范基础上,重新界定问题;决不存在单一的正确解决方案。

1.3 倡导性规划

倡导性规划理论是由美国律师 Davidoff 最先确立的,针对理性规划产生社会生活混乱的现实^[5],他认为任何人都无法代表整个社会的需求,包括专家和规划师,理性规划并没有考虑到公共利益分化的问题;理性规划只代表一部分人的价值取向,这种自上而下的规划为“贵族式”的规划。由此,规划应是一个自下而上的过程,鼓励市民在规划过程中积极参与,规划者应该代表社会不同的利益集体,尤其是社会弱势群体。该规划的核心在于应该去掉技术权威的形象,不能再以自身的价值观为判断标准,应该综合考虑社会、经济、文化等影响^[6]。总体上,倡导性规划是非线性进行的,且其制定过程没有特定程序;不同主体间(规划师、评价师、专家等)为相应的利益目标进行充分的交流与协商,并且需要代表不同层次、不同主体间的利益。可以说,规划不是一个简单技术科学的理性过程,更多是一个利益博弈的政治过程。

1.4 适应性规划

适应性规划(Adaptive planning)是指在特定的社会经济生态系统中,面对发展的不确定、差异化等难以掌控的未知风险,由此需

在规划过程中不断协调、平衡及调整适应。具体而言,对于无知系统的传统认知方法是“尝试一出错一再尝试”;已知的东西是尝试的出发点,出错则提供了新的信息和认识,又成为设计再尝试的基础;失败对于了解先前未知以及改善处理这些未知状况的能力十分必要;通过尝试获得新认识,取得新进步。适应性规划需要重新定义“成功”,不怕甚至会鼓励去“犯错误”,某些错误是不可避免的,从错误中学习确实有助于实现长远的成功。适应性规划的最大障碍之一在于规划者、管理者和决策者能否承认错误,能否在意识到错误后做出恰当的调整^[7]。

但是,适应性规划得有一些基本条件:一是尝试不能毁了尝试者,或者说至少有人能够从尝试中学习;二是尝试不能使环境发生不可逆的变化,尝试者必须从挫败中学到什么,愿意再次尝试,而且信息在其中处于关键位置:明确其目标和预期的结果,以便能够制定方法和采用技术来监测和测度所发生的事情;收集并评价信息,使结果和影响能同预想中的进行比较;通过纠正错误而获得新的认识并从中学习,进而改变计划和行动。与此同时,适应性规划与管理也存在一些关键性问题:一是关注的焦点是生态系统而非管辖权,适应性方法采用生态系统的边界而非行政管理边界;二是适应性关注的是种群或生态系统,非个体组织或项目;三是适应性管理的时间尺度是生物学世代而非商业周期、选举期或预算期。

1.5 不同规划模式的比较

不同规划模式代表不同时期所阐释的思维核心,且各规划之间存在较大差异。综合理性规划则强调现状、规划目标及趋势分析,渐进性规划强调规划过程中的互动与调整,倡导性规划侧重将公众纳入决策过程等。以下着重分析适应性规划与渐进性规划的区别(表1):其中适应性管理强调在行动之前界定结果;渐进主义者则设想必须根据政治及现实需求或反应来调整计划^[9]。总体来看,适应性规划是从简单的“规划—行动—监控—评价”的循环,到用非结

表1 适应性规划与渐进性规划的区别

特征	渐进性规划	适应性规划
过程	答案指向	问题指向
设计策略	解决问题的现成最佳方案	多种解决方案（弹性、混合型）
证明的主题	偏重于研究	偏重于行动和监控
监控的目的	遵从与信用 纠正问题	学习和调整 持续性管理
应用范围	非重复性项目 高风险的尝试	可重复性的工程 可接受的尝试

资料来源:笔者自制。

表2 不同规划的适用范围

规划模式	纲要性规划	渐进性规划	倡导性规划
特点及适用性	有理论可用 数据可大量获得 评价时间比较充裕 与其他政策相关甚少 后续影响较小	没有适当理论可用 只能获得少量数据 评价时间较短 后续影响未知	对公众影响较大 公众较为关心的问题 利益难以平衡 对后续影响难以预测

资料来源:笔者自制。

构化方式的新方法的尝试性使用;焦点都是推进学习,通过新的伙伴关系来适应能力,改革管理和研究机构;意味着方法上的变革,即从优先序的学习到平行式的学习;公众—规划者—专家的新伙伴关系,对于学习实现生态系统的可持续性至关重要;社会不再接受以专家为基础的学习和决策,不再接受将科学工作者的学习和管理者的实践分离开来。

另外,不同的规划模式没有绝对的区别,它属于决策水平的不同(表2)。纲要型规划推崇系统数据分析,倡导性规划强调规划师代表弱势群体,适应性规划则指出地方或居民直接且平等地参与到整个规划过程的重要性。未早期介入的综合理性规划模式也可以转用渐进性规划,倡导性规划理论可以融入综合理性规划和渐进性规划中。

2 适应性导向下生态文明试验区的建设的驱动因素和发展逻辑

建设美丽中国及实现中华民族永续发展的目标应是包括生态环境类规划在内所有规划的共识,且依赖生态环境类规划来细化及具体化该目标^[9]。生态文明理念所要求的是“包容”性的,且其建设本身存在“三元”特征(空间性、时间与复杂性),因而生态环境类规划应吸取该理

念或知识,从而更好地促进生态文明规划的发展与实践。事实上,当前中国规划项目数量巨大、时间短和变化快的情况,限制了适应性规划的实施。不同地域的非均衡性及规划本身的复杂性,更加剧了生态文明建设体现其试验的重要性与创新性,从理念到方案的“因地制宜”差别化,将大大有助于方案的操作实施,提升解决问题的精确性,提高生态环境类规划的能效^[10]。

2.1 驱动因素

《意见》明确指出落实生态体制改革要求“目前缺乏具体案例和经验借鉴,难度较大,需要试点试验的制度”,并将实验重点锁定于开展生态文明体制改革综合试验,为完善生态文明制度体系探索路径、积累经验;与此同时发布了《国家生态文明试验区(福建)实施方案》,可见该规划在很大程度上体现了地方首创精神,正契合其适应性的环境规划特征。其试验的驱动因素主要有以下几点:

一是具有较强的政策背景需要。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,十八届五中全会和“十三五”规划同时也明确提出要设立统一规范的国家生态文明试验区。从示范到试验,是贯彻落实国家生态文明建设体制改革的要求,开展改

革创新试验有利于将加强顶层设计与开展地方实践有机结合,并形成生态文明体制改革的国家级综合试验平台,推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化^[11],总体上在生态文明制度改革过程中凝聚改革合力、增添绿色发展动能、探索生态文明建设有效模式。

二是有其强烈的客观实践需求。当前,我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展,各部委推进生态文明建设的示范、试点、基地、工程或项目上存在重复、交叉甚至混乱的问题,严重的还存在“部门化”与“碎片化”现象,要打破部门的利益格局、各自为政、各抓重点和自上而下的主导,就需统筹布局试验区,统一规范各类试点示范。另外示范建设过程有效性低,缺乏“自下而上”的灵活性,考核也缺乏持续激励机制,因而要发挥地方自下而上的推力,通过试验区给予地方更多的决策权和自主权,就如当年创制苏南模式,敢于放下包袱、不怕失败地去试验和尝试。

三是抓住事物发展的逻辑。在方法论上,示范与试验两者可相互转化,为促使全社会福利水平最大化,就需将生态文明体制改革的风险最小化,缩小示范区域从而选择合理试验范围,从以往“摸着石头过河”向可控、可预见的方向发展,故统一规范的顶层设计试验区必不可少。从一定意义上讲,优质的生态环境是政府、企业与社会互动结果,再加上深化改革最根本是靠地方的多方参与,以往生态文明建设试点示范更多是自上而下的行为,地方参与空间小、首创精神缺乏,打造“试验田”将充分调动各方参与积极性、减少组织成本和提高制度成效。

2.2 发展逻辑

结合适应性规划学理及其内容,可发现该生态文明试验区方案有明显的“包容性”与“适应性”特征,即尝试—出错—总结。当前,我国改革尤其是涉及生态环境保护领域改革深水区^[12]:生态文明建设涉及多维度、多主体、多环节和多要素。从近些年的地方实践看,制度缺失是最大

短板,制约着生态文明建设的持续推进;生态产品需求具有动态性及全民性,是考量全面建成小康社会的关键。制度缺失及动态需求加剧改革难度,再加上以生态与环境保护倒逼或促进传统发展模式发展转型风险大,建设过程中重、大、难等问题多。示范意味着成功的、成熟的、可推广的,是推介性的实践;试验是难度大、不确定性强、风险大,是探索性的实践。因此,其复杂性特征就决定需去试验,而不是急于去示范^[13]。

“由点到面”是对未知风险所运用的一种成熟的工作方法,在我国政策决策过程中有其深厚的合法性与科学性^[14]。从最初的试点中总结提炼出“典型经验”,之后将其推广并号召其他地区学习效仿和进一步完善。点上试验与面上推广会涉及“试验”和“示范”两个概念。一方面,试验可视为第一步,带有鲜明的目的性,先有试验实践,才能升华出理性认识;示范是试验下来好的、可推广的情况。另一方面,试验与示范可相互转化,将成功经验推广应用于其他地区的实践,这就是示范。但是其他地区在实践中往往有所创新、有所发展的经验反过来提供给“示范区”,这就是对“示范区”的试验。

以上分析可推断,《意见》与适应性规划的“理念”高度契合,其发展逻辑有以下几方面:首先,当前生态文明建设有效模式处于探索实践阶段,制度体系尚不健全,建设过程难度大,不确定因素多,因而更符合“试验”概念,也相应说明该《意见》在起初定位上,就与适应性规划相吻合,并着重强调允许试错和包容失败;其次,《意见》合理选定试验范围,并着重考虑生态文明建设中实践基础、区域差异性和发展阶段等因素,对不成熟的加以创新试验,待条件成熟后在试验区内全面示范,对失败的及时纠错和总结经验;对于不同地区如何根据自身情况建立符合相应特征的环境规划及方案,即做到真正促进规划的适应性,又能与地方事权及财权相匹配;再者,《意见》并非毁灭尝试者,而是鼓励地方在生态文明建设中不断尝试与修正,即使出现较大问题,也可及时纠正,甚至可将其成功或失败的经验教训

在其他区域加以宣传和学习,并形成生态文明建设先进理论的探索实践。

总体而言,生态文明建设涉及的问题多、任务重、风险大,其生态环境类规划需要从尝试中不断学习与总结,而该试验区意见正体现其适应性特征;尝试变成学习和反复回顾、修正的过程^[15]。其制定与实践模式,与适应性规划存在诸多一致性与契合性,即其核心是构建管理以形成和检验假设,把严格的科学方法和现实的规划管理活动结合在一起。

3 适应性导向下生态文明试验区建设的建议

从示范到试验,体现出生态环境类规划领域适应性理念,是贯彻落实国家生态文明建设体制改革的要求,也是推进生态文明建设的“升级版”要求。无论是生态的试验或示范,还是经济、政治、文化、社会领域,都不能忽视规划的适应性。只有重视地方首创精神、社会公众参与和区域鲶鱼效应,从试验与尝试中不断总结,才能把中央和地方积极性有机地结合在一起,并学习借鉴好的经验做法,从而凝聚合力,共跨改革“深水区”。为更有效地推进生态文明试验区建设,基于适应性理念提出生态文明试验区建设的几点建议。

3.1 坚持问题导向和改革创新,体现试验区首创精神

一是以突出的、难度大的资源生态环境问题为重点,主要是试验难度较大、确需先行探索、不能马上推进的重点改革任务,重点解决社会关注度高、涉及人民群众切身利益的资源环境问题,在体制机制创新上下功夫,把改革措施落准、落细、落实。二是重视改革创新的制度化和规范化。生态文明建设试验区是一种大胆探索、全方位开展生态文明体制改革的创新试验,不可避免要突破原有的规章制度。因此必须明确改革与规章制度的关系,通过规章制度来引导、促进、保障和规范生态文明体制改革,减少随心所欲、朝令夕改的改革措施;若有冲突需要按程序报批,可取得授

权后施行。三是健全激励机制和容错纠错机制。既要解决地方动力机制问题,扩大地方政府决策、鼓励创新、表扬先进,也要有容错纠错机制,尤其是出现问题和偏差就要及时反思和纠正。四是注重传承与创新的关系。各试验区均为生态环境基础较好、省级政府高度重视的地区,且在模式探索、制度创新等方面取得了一定成效。已有的示范成功经验不仅不能丢,还需要发扬传承;被实践证明存在重重弊端的做法或行不通的途径措施,则需要更新思想观念、革新方式方法。

3.2 合理处理各类试点示范,凝聚试验区改革合力

资源要素分散难以产生规模效应,不利于集中力量办大事。统一规范各类试点示范可弥补该缺陷,并利于吸取成功经验和形成合力。一是整合各类试点示范。将各地、各部门根据中央部署开展的以及结合本地实际自行开展的生态文明建设领域的试点示范进行规范整合,具备条件的优先放在试验区统筹推进,加强衔接,集中改革资源,凝聚改革合力,实现重点突破。二是做好各部门协调衔接工作。生态文明建设必须讲求整体性、协同性和系统性,防止“碎片化”“分段化”导致的综而不合、合而不实,尤其要打破各类缺少相互协调的、基于部门授权或环境要素的生态文明“试点示范区”背后的利益格局。三是处理好政府、市场与社会的关系。各类试点示范的有效整合不仅是单一的事项融合,更多涉及政府、市场和社会等复杂关系。因而着重理顺三者间的关系,规整生态环境治理体系中的政治、经济与社会3大子系统的关系,努力向政府、市场和社会合作共治的多元格局转变。

3.3 强化协同推进改革成效,发挥试验区鲶鱼效应

一是注重试验区以外的地区协调推进。生态环境往往会存在区域性和系统性,处理试验区的内外关系尤为重要,要充分发挥试验区的鲶鱼效应,即对周边城市、省份进行隐性激励,区外通过加强与试验区的沟通交流,积极学习借鉴试验

区好的经验做法,形成试验与示范的良性互动。二是务求改革成效。近年来,部分地区以生态文明建设为名,搞形象工程或摆“花架子”,实践经验与建设路径却难以复制与推广;试验区数量从严控制意味着宁少勿滥,务求改革实践意味着拒绝摆花架子,生态文明制度要可操作、有效管用,甚至可复制和可推广。三是处理全面与重点的关系。生态文明建设是系统工程,全时空、全方位、全覆盖是“全面”,但“全面”不是平均受力、平行推进,而是有重点、有侧重,协同、有序、科学地推进,聚焦实践基础、区域差异性和发展阶段等因素选择“试验田”。^[15]

参考文献 References

- [1] 刘刚,王兰. 协作式规划评价指标及芝加哥大都市区框架规划评析[J]. 国际城市规划, 2009(6): 34-39.
LIU Gang, WANG Lan. Evaluation criteria for collaborative planning and the application to the regional framework plan of the Chicago metropolitan area[J]. Urban Planning International, 2009(6): 34-39.
- [2] ALLMENDINGER P. Planning theory[M]. Palgrave, 2009.
- [3] GUO H C, LIU L, HUANG G H, et al. A system dynamics approach for regional environmental planning and management: a study for the Lake Erhai Basin[J]. Journal of Environmental Management, 2001, 61 (1S): 93-111.
- [4] 占思思,盛鸣. 转型·统筹·差异化——法理性与适应性导向下的规划体系与总体规划改革探讨[J]. 规划师, 2014(3): 71-76.
ZHAN Sisi, SHENG Ming. Transition, integration, and difference: legal and adaptive orientation planning system and master plan reform[J]. Planners, 2014(3): 71-76.
- [5] KORHONEN J. Environmental planning VS systems analysis: four prescriptive principles VS four descriptive indicators[J]. Journal of Environmental Management, 2007, 82(1): 51-59.
- [6] 陈方全. 倡导性规划理论及其启示[J]. 学习月刊, 2007(24): 35-36.
CHEN Fangquan. The theory of advocacy planning and its enlightenment[J]. Study Monthly, 2007(24): 35-36.
- [7] 尚金城,包存宽,郭怀成. 环境规划与管理[M]. 北京:科学出版社, 2005.
SHANG Jincheng, BAO Cunkuan, GUO Huaicheng. Environmental planning and management[M]. Beijing: Science Press, 2005.
- [8] 梁鹤年. 中国城市规划理论的开发:一些随想[J]. 城市规划学刊, 2009(1): 14-17.
LIANG Henian. Development of China's urban planning theory: some initial thoughts[J]. Urban Planning Forum, 2009(1): 14-17.
- [9] 毛惠萍,何璇,何佳,等. 生态示范创建回顾及生态文明建设模式初探[J]. 应用生态学报, 2013(4): 1177-1182.
MAO Huiping, HE Xuan, HE Jia, et al. Ecological demonstration activity and eco-civilization construction mode: review and prospects[J]. Chinese Journal of Applied Ecology, 2013(4): 1177-1182.
- [10] 何璇,毛惠萍,牛冬杰,等. 生态规划及其相关概念演变和关系辨析[J]. 应用生态学报, 2013(8): 2360-2368.
HE Xuan, MAO Huiping, NIU Dongjie, et al. Evolution and discrimination of ecological planning and its related conceptions[J]. Chinese Journal of Applied Ecology, 2013(8): 2360-2368.
- [11] 蔡俊煌. 可持续安全视阈下国家生态文明试验区(福建)建设研究[J]. 东南学术, 2016(6): 25-32.
CAI Junhuang. Study on the construction of national ecological civilization experimental area (Fujian) from the perspective of sustainable security[J]. Southeast Academic Research, 2016(6): 25-32.
- [12] 包存宽. 从技术文件到公共政策的转变——《国家环境保护“十二五”规划》解读[J]. 环境保护, 2012(6): 69-72.
BAO Cunkuan. From technical documents to public policy transformation: an interpretation of *The "12th Five-Year" plan for national environmental protection*[J]. Environmental Protection, 2012(6): 69-72.
- [13] 杜焱强,包存宽. 生态试点示范区暴露出的问题[N]. 环球时报, 2016.
DU Yanqiang, BAO Cunkuan. Problems exposed in ecological pilot demonstration area[N]. Global Times, 2016.
- [14] 韩博天. 通过试验制定政策:中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究, 2010(3): 103-112.
HAN Botian. From local experiments to national policy: the origins of China's distinctive policy process[J]. Contemporary China History Studies, 2010(3): 103-112.
- [15] 王伟. 执行力与适应性导向下我国环境规划改革的探讨[J]. 环境保护, 2015(Z1): 27-30.
WANG Wei. Discussion on China's environmental planning reform under the guidance of execution and adaptability[J]. Environmental Protection, 2015(Z1): 27-30.