

基于多元利益主体行为和权益的生态保护红线实施与管理策略*

Ecological Redline Implementation & Management Strategies Based on the Actions and Interests of Multiple Agents

陈长虹 刘 颂 CHEN Changhong, LIU Song

摘 要 生态保护红线处于落地的关键阶段,实践中涉及复杂的物权权属和多元利益主体。主体的利益相关性和行为选择会构成来自国家和公众的支持力,以及生态空间本身、耕地强制保护及建设用地扩张的多方面阻力,直接影响到生态保护红线的落实和管理。从多元主体的行为动机和特征出发,建立多元利益主体之间相互的影响关系模型,提出制度策略、信任策略、协调策略和行动策略,实现主体之间良性互动,促进生态保护红线的顺利实施和后续管理。

Abstract The ecological redline will be implemented in the key stage. In practice, multiple agents have complex property rights. The agents' choice will form the support from the state and the public, as well as obstacles from various aspects, which will affect the implementation and management of the ecological red line. Based on the behavioral motivation and characteristics of multiple agents, this paper establishes the model of mutual influence relationship between agents, and puts forward some advice about institutional strategy, trust strategy, coordination strategy and action strategy to promote the implementation and management of the ecological red line.

关键词 多元主体模型;行为;权益;生态保护红线

Key words multiple agents model; actions; interests; ecological redline

文章编号 1673-8985 (2020) 01-0029-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20200106

作者简介

陈长虹

江西师范大学城市建设学院

讲师,博士

刘 颂 (通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院

高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室

教授,博士生导师,博士

0 引言

为落实我国生态文明建设基本战略,近年来中共中央、国务院印发了一系列文件促进生态空间的保护和行动方案具体化,明确在国土空间规划中实现生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界3条控制线的落地和管控^①。目前,江西、江苏、浙江等15省(区、市)生态保护红线划定方案已获国务院批准,生态保护红线正处于“落地”的关键阶段。

但在当前的实践过程中,一方面3条控制线分头划定缺乏统一的规程、技术规范和明确的管控规则,出现交叉重叠现象,对后续的落地

和规范管理带来一定的矛盾冲突。另一方面,生态空间作为一种特殊的“社会公共产品”,是相关利益主体空间权益的集中反映,多元利益主体对生态空间认知和权益之间的矛盾,造成主体行为模式与管理制度设计初衷有所偏差甚至背离。因此,协调平衡好利益主体的行为和权益,是保障生态保护红线落地的关键。

1 影响生态保护红线的多元利益主体的构成及作用力

生态空间的变化主要是通过人类活动来驱动的。影响城市生态空间发展的、具有自主

*基金项目:国家重点研发计划课题“绿色基础设施生态系统服务功能提升与生态安全格局构建”(编号2017YFC0505705)资助。

注释 ① 近年来中共中央办公厅、国务院办公厅连续印发《生态文明体制改革总体方案》(2015.9.21)、《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(2017.2.7)、《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》(2019.11.1)等文件。

决策能力的人类个体或群体,被称之为“主体(agents)”,是人类改造生态空间的主观行动的发起者,能与其他主体以及所处的自然生态空间环境之间产生相互影响和作用。在具体实践中,主体是行动实践的实施者和结果承担者,不同的主体决定了实践行动的视角、途径、方式和对象。主体具有适应能力和主观能动性,能够根据行为的效果修改自己的行动规则,以便更好地适应客观环境。生态保护红线的划定就是人类进行自我约束的行动规则。

在生态保护红线划定、落实、管理、监督全过程中起主要作用的主体包括:

政府(各级政府及部门)、农村集体组织、个人(主要是农民土地承包者)、企业、专业规划机构和人员、公益群体(见图1)。主体之间基于权力结构和利益相关所作出的决策和行为之间彼此影响、博弈、权衡,直接影响到城市开发边界和生态保护红线之间的选择结果^[1]。

1.1 多元利益主体的构成

1.1.1 宏观主体的横向协调性和纵向层级性

生态保护红线是宏观的、系统的、涉及公共利益工程。政府作为宏观主体,为了维护公共利益,缓解因人类活动所引发的生态环境问题而提出的一种制度手段。然而生态保护红线的

划定、保护、利用、修复、管理主要依靠国家政策措施和政府组织运用行政手段来实现^[2]。

从横向行政组织结构上看,新一轮的国务院机构改革后,生态保护红线主要涉及自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局、交通运输部、水利部、农业农村部等多个部门,形成政府主体中不同部门之间相互独立、相互配合、相互监督的管理机制。

从纵向行政组织结构上,政府主体拥有不同层级,因此对生态保护红线的划定和管理具有明显的“空间层级”。在国家级层面上生态保护红线是政策性的,把控基本原则和方向,统筹生态保护红线划定、调整、管控和监督的规则,往往不做细致的管控要求。在省级层面上划定生态保护红线,根据各省的实际情况,对国家规则进行细化,出台具体的操作措施,进一步对市县可操作性进行规范引导。市级对于本市的生态保护红线进行统筹,对县(市、区)级红线的落地进行监督。县(市、区)级生态保护红线的划定,重在生态保护红线的落地,也是矛盾最为集中的一级,直接面对生态保护红线的相关利益群体。

1.1.2 土地承包者、农村集体组织、企业的直接利益相关性

生态保护红线要落地,直接与以农民为主

的土地承包者、农村集体组织、企业产生利益冲突。生态空间功能多元化,不仅仅承担了生态功能,而且承担一定的生产和生活功能。例如,在生态保护红线划定中,林地占据了极大的比例,林地中包含了公益林、人工商品林,两者在生态功能上效益区分不大,但是物权上有很大的区别,人工商品林直接关系到林农的经济利益。此外,生态保护红线中许多获得矿业权的企业面临着极大的问题,矿山从勘探到取得采矿证再到施工往往历经数年,投入成本巨大。红线的划定直接影响到企业的生存和发展。合法勘探开发空间的挤压,一定程度上会造成偷采盗采等违法行为的反弹,也会引发产业链条的连锁反应^[3]。

1.1.3 专业规划机构和人士的服务性

从事国土空间规划的专业机构和城乡规划师、勘测工程师、土地规划师、建筑师、景观设计师等从业人员具备把握空间发展规律、规划技术方法、空间美学原理等知识技能,以职业参与的方式拥有一定的发言权。专业机构和人员是非直接利益的相关人员,其行为受到政府力、市场力、社会力三者力量关系博弈的影响,一方面专业机构和人士受政府委托对生态保护红线进行划定和规划建议,另一方面直接面对各方相关利益群体进行沟通协调。

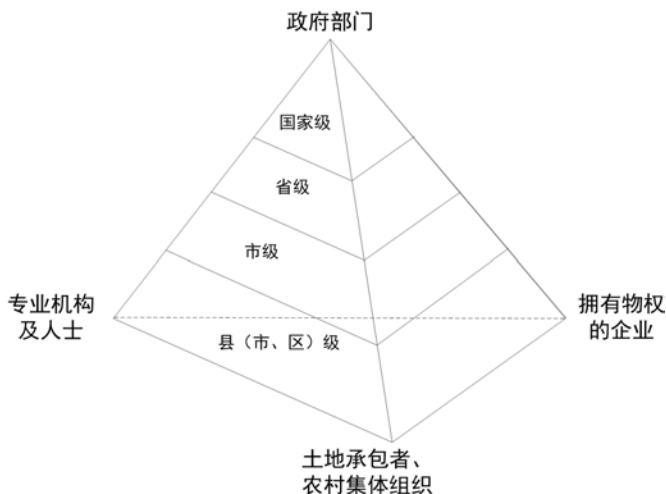


图1 多元主体构成模型
资料来源:笔者自绘。

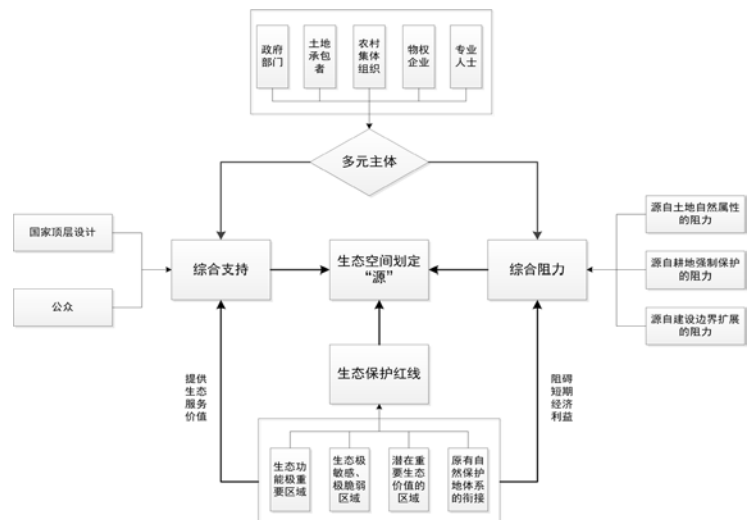


图2 多元利益主体与生态保护红线之间的支持和阻碍关系模型
资料来源:笔者自绘。

1.1.4 公众群体

生态保护红线的公共属性,使得社会公众对于生态保护红线持支持态度,形成一定的舆论支持、行动支持并发挥保护与监督作用。

1.2 主体与生态保护红线之间的支持和阻碍关系模型

从国土空间系统来看,三生(生产、生活、生态)空间具有向外演化的趋势和需求,生态保护红线作为“底线”,是面对生产空间、生活空间等其他国土开发空间竞争的主动防御和控制。从景观生态学的源汇理论来看,生态保护红线包括生态功能极重要区域、生态环境极敏感脆弱区域、具有潜在重要生态价值的区域等,是生态系统服务功能的“源”。我国现有的国家公园、自然保护区、自然公园等也是生态系统服务功能的核心组成“源”。在生态保护红线对于“源”的划定过程中,有来自多元主体的综合支持力或综合阻力(见图2)。

1.2.1 综合支持力

国家生态文明建设的顶层设计和公众公共利益是生态保护红线落地的综合支持力。

政府是建立在一定公共职能基础上的,并通过行使政治权力来实施对社会各方面关系的调节。因此,政府在一定程度上和社会利益或者公共利益的代表。政府通过国土空间规划来调控各方利益,指导城市建设行为,确保宏观调控内容的落实和延续。

生态保护红线是具有宏观、系统化的公共产品,政府对于生态保护红线的划定和落实具有全局性的影响。一方面,政府作为维护公共利益的主体,需要兼顾和平衡生态、经济、社会利益。生态保护红线是对“不可移动的资源”,包含山体、林地、草地、河流、湿地、自然保护区等珍贵的“自然资本”的整体保护,个人、小集体或市场很难对生态保护红线起到整体保护作用,而政府有义务在经济社会发展过程中维护好这些珍贵的“自然资本”。随着政府对生态空间作用的认识越明晰,生态保护红线保护的措施和力度也就越大。另一方面,政府作为一种组织形式,由具体各级工作人员组成,在日常管理

中会为了自身的利益采取能动行为,即具有自利驱动的行为动机。这主要与我国政府考核机制和财务税收机制有关。

可见,政府既是生态保护红线的主要制定者,又是规划执行者,也是规划监管者。在国土空间规划的编制过程中,政府对“三区三线”的空间结构、整体规模、用地布局等具有直接而强有力的影响力,它们是政府主导城乡发展方向的具体空间体现。

1.2.2 综合阻力

生态保护红线的阻力主要来源于生态空间本身所具有的土地自然特性,如基于粮食安全,对永久基本农田的强制保护对“源”产生的阻力;基于城市发展的需求,建设用地向外扩张对“源”产生的阻力^[4];其他可开发利用的国土空间对生态保护红线的强烈威胁,形成“源”对外防御所要克服的阻力。

2 生态保护红线划定过程中多元利益主体的行为动机和特征

多元利益主体在不同动机之下,通过具体的行为方式,对生态保护红线产生正面或负面效应,影响生态空间的整体构成和演化过程,进而影响到国土空间结构和可持续发展。

2.1 政府的行为动机和特征

一方面,政府通过顶层制度设计,引导国家发展战略;制定政策加强对生态空间的保护;制定相应的规章制度保障生态保护红线的划定和实施。但是在生态保护红线划定的过程中也存在认识不足、规划衔接不畅的问题。由于生态保护红线、生态极重要和极敏感区域、自然保护区体系的划定主体来自不同部门,划定的时间不统一,前后未能充分衔接^[5]。从基层部门了解到,由于国家对各类保护区、国家公益林等提供一定的补偿措施,所以在划定时存在一定的随意性和扩大化现象^[6]。

另一方面,城市建设需求使得建设用地不断扩张,造成生态空间的破碎甚至消亡。在我国现阶段城镇化过程中,建设用地的开发建设是带动城镇经济发展的主要形式之一;各级政

府以经济发展为核心,主动通过规划等行政手段,扩大建设用地规划,提高财政收入。显然,建设用地的扩张意味着农业生产空间和生态空间用地的减少,这种主动推进城镇化的行为改变了城乡生态空间格局。而在城镇扩张的过程中,开发次序往往从简单易开发的耕地、湿地向着建设难度较大的山地、林地等推进。一些自然环境良好、风景优美的生态空间,往往拥有更高的经济价值,反而容易成为经济建设和开发活动的目标。

2.2 直接利益相关人的行为动机和特征

2.2.1 个体(农民为主的土地承包者)

生态保护红线大部分处于城市开发边界以外,与农业生产空间紧密相连。在个体的能动行为中,农民的行为方式对生态保护红线具有直接影响。“靠山吃山,靠水吃水”的农业生产形式对于生态保护红线存在巨大干扰性,过度的农业生产会造成生态保护红线的破坏和整体生态效益的降低。此外,生态保护红线出台之前,我国实行严格的耕地保护制度,在耕地占补平衡的要求下,大量农田周边的生态空间作为农田备用地而被开垦,造成现有生态保护红线中存在一定数量的永久基本农田和耕地。

作为理性的行为主体,农民出于提高自身收入水平的需求和权益最大化的目标,主观上生态保护意识淡薄。生态保护红线的划定对于人类活动进行一定的限制,导致部分农民失去原有经济来源,影响到农民眼前的现实利益。通过博弈分析,农民是否落实生态保护红线主要与其保护行为获得的生态收益、政府对保护行为的补贴以及破坏行为的惩罚力度等因素有关^[7]。

2.2.2 农村集体组织

农村集体组织(村委会)作为最基层组织,负责管理农村集体土地以及农村集体的日常事务和经济发展。除了在集体所有土地上组织农民个人承包耕种之外,农村集体组织会在集体所有土地上兴建工业企业、发展旅游产业等。基于集体组织发展及村民切身利益的考虑,农村集体组织对土地流转、经营具有决策能力。

在我国工业化发展初期,很多农村集体兴办乡镇企业,进行非农开发建设行为;企业为了降低土地租金,主动与农村集体开展合作。长三角、珠三角等典型地区曾一度出现“家家点火、村村冒烟”的景象。土地上覆盖物的变化以及工业废弃物的引入都会影响原有生态用地资源,造成生态空间用地破碎化。

由于空间区位的差异,不同农村集体土地经济价值差异较大。模糊的产权性质往往使生态保护红线陷入“公地”危机。农村集体组织在以经济发展为核心的主导思想下,充分发挥农村土地资源的经济作用,而对于生态保护红线公共产品的配置关注度不高,存在无视或者暗自默许农民个人破坏生态的行为。

2.2.3 企业

企业是城市经济活动的主体,也是城市空间资源分配的主要利益主体,不同生产方式和产品的企业对于城市生态空间的依附力和影响力不同。企业以追求利润和经济价值为基本目标,往往只看见生态空间中巨大的经济价值,而忽略其生态价值和社会价值,过度追求效益最大化。企业通过对生态空间、生产空间的占据获得原料和土地,部分企业活动扰乱了生态空间的物质流动,破坏生态空间格局,其生产活动对动植物的栖息造成一定干扰,而生产废弃物则成为生态环境污染的主要来源。

农业企业对于生态空间具有混合作用。一方面通过开垦农地、园地,围湖养殖,将湿地、草地、湖泊等生态空间变为农业生产空间,影响了

生态系统的物质循环,造成生态系统的失衡;另一方面,农、林、牧、副、渔等生产与森林、草地、湿地等生态空间关系密切,林业生产对于生态空间的植被恢复具有积极作用,林地成为生态保护红线的重要组成部分。

工业生产中,以矿产生产为主的采矿业、采沙业等直接从山林、河道等生态空间中获取原料,挖山采矿、挖沙采石对生态空间破坏极大。污染企业的梯度转移,使得乡村地区主动或被动吸纳了从大城市转移出的污染工业和有污染性的基础设施,进一步加剧了工业废水、生活污水和垃圾向生态空间的转移。

第三产业尤其是旅游业的发展对生态空间影响具有两面性。一方面旅游开发行为和大量的旅游人群涌向风景优美的生态空间中,对生态空间环境和动植物的自然生境造成一定干扰。另一方面,旅游业发展可以激发人们,尤其是当地人保护生态环境的热情,通过旅游的发展获得经济利益,减少其他生产活动对于生态空间的破坏,人们主动承担起维护生态空间环境的职责。

2.3 专业机构和人员的行为动机和特征

在行为动机上,一方面专业机构人士受雇于政府和企业,同样具有自利驱动的行为动机;规划活动中会一定程度地维护委托方的利益、迎合其需求,但是实践中既不能独立决策,也不能独立实施规划方案,其行动能力主要体现在与委托方进行专业沟通,以及对公众的引导和

解释。另一方面专业人员更多地追求生态理念,认同自然资产的价值,在客观上会增进公共利益,尊重生态系统的客观规律,并通过主动规划方式促进城乡可持续发展。通过其对生态空间价值的认知,引导和建议政府和企业采取更为生态环保的措施,以规划设计的技术手段对生态保护红线进行保护和合理开发利用。

因此,由于多元主体具有自身的目的性和主动性,使得不同主体与空间客体之间相互作用,主体的异质性和适应性导致了生态保护红线划定和落地的现实复杂性。

3 多元主体空间权益下的管理策略

生态保护红线是复杂的土地权属和多元空间权益行为人的综合反映,空间是利益的核心,政策是利益差异的根源、制度是利益的保障、规划是利益分配的手段^[8]。多元利益主体之间相互合作,发挥支持力,减弱或消除阻力,可以通过制度策略、信任策略、协调策略和行动策略来实现(见图3)。

3.1 制度策略

制度的制定和实施,是主体权力在空间层面的体现。制度对主体的行为会产生较大影响,现实中的人总是在特定的制度约束下活动,一方面约束各类主体行为在一个可以预期的框架内行动,另一方面提供激励机制,鼓励人们按照规章行事^[9]。

政府通过立法、政策、制度、规划的制定和实施来控制空间权益的分配;顶层设计理念的改变,对生态保护红线的落地具有直接引导作用,可以将生态保护红线纳入法制轨道中。在法律框架下,生态保护红线的划定涉及资源分配及利用的基础性问题,具体的制度设计包括:生态保护红线中林权、矿权等物权确定和用途管理,资源有偿使用、生态环境的补偿或损害赔偿,生态环境承载力监测预警,以及管理者生态责任权限和责任追究等一系列制度。

基于生态保护的公益导向和具体任务导向,政府通过制度设计,与公众群体之间建立共同的规划目标,并形成良性的合作伙伴关系,充

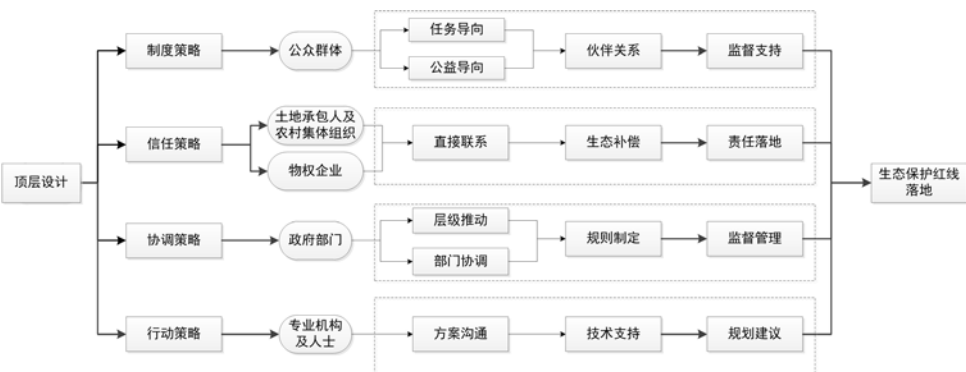


图3 多元利益主体合作策略模型
资料来源:笔者自绘。

分调动和发挥公众的生态环境保护热情和监督作用。

3.2 信任策略

信任策略的基础是具有法律效力的协议^[10]。个人土地承包者、农村集体组织、拥有合法物权的企业基于法律保障的财产拥有权力,依法享有空间利益。通过建立完善的生态补偿措施,明确补偿对象、标准和方式,对现有生态保护红线中保留或退出的人类活动进行经济上的补偿,减弱或消除其对于生态保护红线的阻力,促进生态保护红线的落地。国家不仅是对生态保护进行补贴,更重要的是促进产业的发展和转型,将绿色产业的生态效益体现在实处。

3.3 协调策略

协调策略主要是使各级政府和部门的职能相互协调形成管理合力,推动工作高效进行。例如,生态保护红线在与自然保护地体系衔接过程中,面临着自然保护地多头管理、自然保护地边界不清晰、自然资源资产登记和管理有缺失等问题^[11],需要林草部门基于国家公园、自然保护地、自然公园体系下进行重新梳理和落实。国土空间规划中规划目标导向由城镇开发转向生态保护,在保障永久基本农田底线的基础上,合理有序地控制城镇开发边界,形成多规合一的“一张底图”,实现规范性管理。

3.4 行动策略

行动策略来源于专业机构和人士与政府部门之间的合作,通过专业知识和技术搭建多元利益主体的沟通桥梁,从而保障多方的空间利益。生态保护红线涉及人与土地关系的变化,利益关系变得极其复杂。传统规划编制中往往体现的是政府意愿,忽略了农民的真实诉求,导致规划很难达成共识,实施、管理和运营也无从谈起。

通过具体规划行动,将生态保护红线的划定变成一个公众参与的、积极互动的过程,由政府、专家、农民集体组织、农民和企业等主体共同研究、协商和讨论,通过征求相关利益人的意见,尊重各方利益和合理诉求,避免社会冲突。

保障农民的生活需求,尊重地方发展的意愿,协调相关利益,通过生态空间保护给相关利益人带来实际的收益,从而调动对生态空间保护的热情,促进当地人建设家园的积极性。

4 结论

生态保护红线从政策走向实施,管理比划定面临着更大的压力。目前,生态保护红线面临的矛盾和竞争,绝非单纯的技术问题^[12],实际是多元主体基于不同利益产生的竞争,主体的局部性行为可能导致性质截然不同的生态保护结果,给生态系统服务功能的发挥带来正效应或负效应。

政府作为行为实施主体和管理权力主体,通过制度策略、信任策略、协调策略和行动策略,构建多层次的生态保护红线管理和城乡治理体制,整合市场、社会等多元主体,提供利益协调、激励和惩罚机制,助力生态空间的结构优化和质量提升,实现生态保护红线的落地和可持续发展。

参考文献 References

- [1] ALBERTI M. The effects of urban patterns on ecosystem function[J]. *International Regional Science Review*, 2005, 28(2): 168-192.
- [2] 夏方舟,吴頔,严金明.生态红线区管理:英国科研专用区的历史脉络与经验借鉴[J]. *地域研究与开发*, 2017 (2): 143-147.
XIA Fangzhou, WU Di, YAN Jinming. Administration of ecological red lines region: history and experience of site of special scientific interest in United Kingdom[J]. *Areal Research and Development*, 2017(2): 143-147.
- [3] 郭琳琳.生态红线内矿业权退出的问题及对策[J]. *中国国土资源经济*, 2018 (2): 19-23.
GUO Linlin. Problems and countermeasures of mineral right withdrawal within ecological red line[J]. *Natural Resource Economics of China*, 2018(2):19-23.
- [4] 姚岚,丁庆龙,俞振宁,等.生态保护红线研究评述及框架体系构建[J]. *中国土地科学*, 2019 (7):

- 11-18.
YAO Lan, DING Qinglong, YU Zhenning, et al. Review on the research of ecological redline and systematic framework construction[J]. *China Land Science*, 2019(7): 11-18.
- [5] 何彦龙,黄华梅,陈洁,等.我国生态红线体系建设过程综述[J]. *生态经济*, 2016, 32 (9): 135-139.
HE Yanlong, HUANG Huamei, CHEN Jie, et al. The review of the development of redline paradigm in China[J]. *Ecological Economy*, 2016, 32(9): 135-139.
- [6] 余星淼.生态红线划定中的矿业权处置问题初探[J]. *中国矿业*, 2017 (10): 26-29.
YU Xingdi. Preliminary discussion on disposition of mining rights in the delineation of ecological red line[J]. *China Mining Magazine*, 2017(10): 26-29.
- [7] 解品磊,段海燕,王宪恩.博弈视角下我国生态保护红线制度的公众参与[J]. *环境保护*, 2017 (14): 63-65.
XIE Pinglei, DUAN Haiyan, WANG Xian'en. Public participation of China's ecological protection red line system from the perspective of game theory[J]. *Environmental Protection*, 2017(14): 63-65.
- [8] 范凌云.社会空间视角下苏南乡村城镇化历程与特征分析——以苏州市为例[J]. *城市规划学刊*, 2015 (4): 27-35.
FAN Lingyun. Analysis of process and characteristics of Sunan rural urbanization from the perspective of social space: a case study of Suzhou[J]. *Urban Planning Forum*, 2015(4): 27-35.
- [9] 李伯华.农户空间行为变迁与乡村人居环境优化研究[M].北京:科学出版社, 2014.
LI Baihua. Research on changes of the householders' spatial behaviors and rural human settlement environment[M]. Beijing: Science Press, 2014.
- [10] 刘蕾,周翔宇.精准扶贫中的多元主体合作策略[J]. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 2019, 21 (2): 87-94.
LIU Lei, ZHOU Xiangyu. Multi-subject cooperation strategy in targeted poverty alleviation[J]. *Journal of Hohai University(Philosophy and Social Sciences)*, 2019, 21(2): 87-94.
- [11] 唐芳林.中国特色国家公园体制特征分析[J]. *林业建设*, 2019, 8 (4): 1-7.
TANG Fanglin. Analysis on national park system with Chinese characteristics[J]. *Forestry Construction*, 2019, 8(4): 1-7.
- [12] 陈柳新,洪武扬,敖卓鹤.深圳生态空间综合精细化治理探讨[J]. *规划师*, 2018, 34 (10): 47-52.
CHEN Liuxin, HONG Wuyang, AO Zhuohu. Detailed governance of ecological space in Shenzhen[J]. *Planners*, 2018, 34(10): 47-52.