

丁金华,薛姜婷. 基于环境正义的乡村生态规划策略[J]. 江苏农业科学,2018,46(21):290-296.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.21.072

基于环境正义的乡村生态规划策略

丁金华,薛姜婷

(苏州科技大学建筑与城市规划学院,江苏苏州 215011)

摘要:环境正义的实质是环境责任的合理承担和生态利益的公正分配。随着城乡一体化进程的推进,以此为切入点的乡村生态规划成为时代需要。在研究相关概念的基础上,结合苏南乡村实例调研,从环境正义视角探析乡村规划中存在的公众参与薄弱、资源分配模糊、保障机制不足等一系列普遍性问题,着重从规划的决策、运行、管理3个层面分别提出拓宽村民权利实现渠道、调节空间资源分配路径、完善生态权益保障机制等有针对性的乡村生态规划策略,为乡村建设提供新的思路。

关键词:环境正义;乡村;生态规划;利益协调

中图分类号: TU982.29 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)21-0290-07

近年来,中央一号文件持续把“三农”问题放在重要位置,“十三五”规划中《深化农村改革综合性实施方案》更明确授予乡村弱势群体更多权益,足见国家对乡村问题的关注和重视^[1]。然而随着城乡一体化进程的推进,大多乡村规划依赖生态环境资源先天的非排他性和非竞争性而对其过度消耗,盲目追求经济发展,使得经济建设范围不停扩张。该传统

规划方法一方面弱化了生态建设对村庄发展的重要性,造成环境资源浪费、生态空间萎缩、土地功能退化等一系列生态问题,原有生态系统平衡格局被打破;另一方面忽略了乡村规划中相关利益主体的环境利益诉求,特别是弱势群体的环境利益诉求,出现空间资源分配失衡,各方利益矛盾冲突激化等现象,各利益主体间关系僵化。这两方面的问题在乡村规划中不断凸显,亟须得到重视和解决,而环境正义概念恰好与此乡村规划问题相契合。但目前关于环境正义的大量研究主要集中在哲学、管理学、法律学、生态学、社会伦理学等学科领域,与风景园林学结合并用于解决乡村规划问题的相关研究较少。因此,本研究以苏南地区典型村庄为例,进行问卷调查和深入访谈,尝试剖析环境正义视角下乡村规划中的诸多问题,

收稿日期:2017-06-22

基金项目:国家自然科学基金(编号:41301191);江苏省建设系统科技项目(编号:2016ZD06);苏州科技大学风景园林学学科建设项目。

作者简介:丁金华(1973—),女,江苏苏州人,副教授,主要从事城乡生态环境规划与设计研究。E-mail: yzdingjh@163.com。

- [9] Bentham H, Harris J A, Birch P, et al. Habitat classification and soil restoration assessment using analysis of soil microbiological and physico-chemical characteristics[J]. The Journal of Applied Ecology, 1992, 29(3): 711-718.
- [10] 魏平. 矿区土地复垦及保障措施探讨[J]. 中国煤炭, 2010, 36(7): 132-133.
- [11] 关松荫. 土壤酶及其研究法[M]. 北京: 农业出版社, 1986: 1-327.
- [12] 周礼惜. 土壤生态研究的展望[J]. 应用生态学报, 1991, 2(2): 178-180.
- [13] 鲍士旦. 土壤农化分析[M]. 北京: 中国农业出版社, 2000: 39-110.
- [14] 张伟华, 关世英, 李跃进, 等. 不同恢复措施对退化草地土壤水分和养分的影响[J]. 内蒙古农业大学学报(自然科学版), 2000, 21(4): 31-35.
- [15] 杨修, 高林. 德兴铜矿矿山废弃地植被恢复与重建研究[J]. 生态学报, 2001, 21(11): 1932-1940.
- [16] Rogers G S, Milham P J, Thibaud M C. interactions between rising CO₂ concentration and nitrogen supply in cotton growth and leaf nitrogen concentration[J]. Austr J Plant Physiol, 1996, 23: 119-125.
- [17] 李永庚, 蒋高明. 矿山废弃地生态重建研究进展[J]. 生态学报, 2004, 24(1): 95-101.

- [18] 王志宏, 李爱国. 矿山废弃地生态恢复基质改良研究[J]. 中国矿业, 2005, 14(3): 22-23.
- [19] Zak D R, Pregitzer K S, Curtis P S, et al. Elevated atmospheric CO₂ and feedback between carbon and nitrogen cycles[J]. Plant & Soil, 1993, 151(1): 105-117.
- [20] 严昶升. 土壤肥力研究方法[M]. 北京: 农业出版社, 1988: 263-269.
- [21] 鲁萍, 郭继勋, 朱丽, 等. 东北羊草草原主要植物群落土壤过氧化氢酶活性的研究[J]. 应用生态学报, 2002, 13(6): 675-679.
- [22] 包维楷, 陈庆恒. 生态系统退化的过程及其特点[J]. 生态学报, 1999, 18(2): 37-43.
- [23] 安韶山, 黄懿梅, 郑粉莉. 黄土丘陵区草地土壤脲酶活性特征及其与土壤性质的关系[J]. 草地学报, 2005, 13(3): 233-237.
- [24] 曹慧, 孙辉, 杨浩, 等. 土壤酶活性及其对土壤质量的指示研究进展[J]. 应用与环境生物学报, 2003, 9(1): 105-109.
- [25] Diamantidis G, Eosse A, Potier P, et al. Purification and characterization of the first bacterial laeace in the rhizospheric bacterium Azospirillum lipoferum[J]. Soil Biology & Biochemistry, 2000, 32: 919-927.
- [26] Toscano G, Colarieti M L, Greco G. Oxidative polymerisation of phenols by a phenol oxidase from green olives[J]. Enzyme & Microbial Technology, 2003, 33(1): 47-54.

并从公平决策、合理运行、持续管理 3 个方面构建以各方主体利益均衡为目的的乡村生态利益协调机制,努力探寻解决之策。

1 乡村生态规划相关概念解析

1.1 环境正义

环境正义概念起源于美国的“沃伦抗议”事件(“沃伦抗议”事件:1982 年,美国北卡罗来纳州沃伦县的居民抗议在阿夫顿社区附近建造多氯联苯废物填埋场。由于试图阻止填埋场的施工,500 多名游行示威者遭到了逮捕。抗议居民认为,有毒废弃物处理设施的入驻肯定和当地的种族构成有关联,因为沃伦县在北卡罗来纳洲是最贫困的县之一,当地居民大多数是黑人),随后不断发展,但至今未有统一界定。本研究倾向于朱贻庭在《伦理学大辞典》中的表述,其认为环境正义既指所有人对享受清洁环境权利的平等拥有,又指环境享用权利与环境保护责任的相互统一^[2]。表明任何人、任何群体都拥有享受良好生态环境和自然资源的权利,都不应该承担不合比例的环境风险。规划领域中的环境正义一般体现在城乡规划、邻避设施规划、区域旅游规划、生态城市规划等方面,而将环境正义与乡村生态规划结合则是值得深入研究的另一新颖领域。

1.2 乡村生态规划

生态规划概念于 20 世纪 60 年代被提出,随后迅速普及并发展。虽然其定义未经明确,但有 2 个观点被国内外学者广泛认可,一是生态规划侧重点已由土地利用规划走向区域综合发展规划;一是生态规划是以生态原则为依据促进区域健康发展的有效手段^[3]。乡村生态规划则是生态规划在乡村层面的应用和实践。由于当前我国乡村社会地位较低,村民生态保护意识较弱,随着城市化的发展,其生存空间受到极大挤压,大量环境问题应运而生,乡村生态规划迫在眉睫。就目前国内外研究而言,乡村生态规划主要集中在确定资源利用与保护的生态适宜度、探寻土地的最佳利用方式等,其目的都是为了解决人与自然的各种生态关系,鲜有关关注人与人的利益平衡问题。因此,本研究所提出的乡村生态规划主要指综合社会学、管理学、生态学等众多知识能动协调人与环境以及人与人之间的复杂生态关系,进而实现乡村的可持续发展。

1.3 基于环境正义的乡村生态规划

乡村规划的利益主体主要涉及政府、开发商、村民委员会和村民^[4],以环境正义为切入点的乡村生态规划则主要强调政府及规划师通过引导、协调、控制等手段疏导各利益主体的建设行为,弱化各利益主体间的矛盾冲突,实现环境权益和环境风险的公正分配,促进乡村生态效益、经济效益和社会效益的共同发展。在乡村这一特殊空间中,由于其自然资源丰富度与生态环境保护度的不匹配性,出现了大量建设用地入侵、环境资源浪费等有悖环境正义的规划问题,经济建设和生态建设矛盾激化,环境风险肆意转嫁。同时,作为乡村规划中重要利益主体的村民,由于其自身文化素质较低、社会地位较弱以及国家法律政策对其保护的偏失^[5],更沦为环境利益面前最大的弱势方,成为为经济建设“买单”的最大受害者。不平等的利益关系极大地触动了各主体间的矛盾冲突,严重影响着规划的实施效果。因此,本研究着重从规划决策、规划运

行、规划管理 3 个阶段提出切实可行的乡村生态规划策略,逐步实现决策正义、运行正义和管理正义,最终实现真正意义上的环境正义。它的实践内涵不仅仅包含乡村生态规划微观层面的景观资源保护、生态环境改善,同时更包含宏观层面环境利益的正义调控,并以此来实现资源的合理配置,创造优美舒适的乡村自然环境和社会环境,这也是本研究所要探讨的重点。

2 苏南地区典型村庄调研分析

苏南属于江苏省乃至全国经济发达地区,苏南乡村作为现代化建设先导区,在城乡一体化背景下迅速发展,开发建设活动如火如荼,随之而来的乡村生态环境问题、各利益方矛盾问题也日渐严峻,反作用于乡村规划建设。本研究选取苏南地区 S 村为例,其规划建设为迎合“三集中”政策,投入大量的建设资金,在村民需求征询不完全的情况下建立农村集中居住区。为促进村庄的快速发展,整合出来的部分土地并没有得到合理的保护或利用,而是被迅速投入到新一轮的土地开发建设活动中,由此增加了乡村生态系统的不稳定性。村民作为环境利益面前的弱势方,被迫承担不成比例的环境风险,进而使各利益主体间矛盾逐渐升级。通过对苏南地区其他乡村的全面调查发现,S 村的规划建设问题并不是个案,而是普遍存在的现象,具有一定的典型性和代表性,因此,以 S 村为调研对象,结合实地考察,采取随机个人访谈和匿名填写问卷的方式进行深入研究。此次调研在村民委员会(简称村委会)和当地政府部门的许可下,选取 6 个自然村,每村发放 50 份问卷,共计 300 份,有效回收率为 96%,且结合入户调研和路边田头的深入访谈,详细记录村民的自述要点,总结归纳整理成图,以为本研究提供详实可信的资料证明。

2.1 苏南地区 S 村概况

S 村位于苏南地区,是一个由 2 村合并组建的村庄,整体经济呈上升趋势。据村委会统计,S 村共 11 个自然村 757 户 2 913 人,暂住流动人口近 5 000 人,所辖面积约 360 hm²。村庄内水网密布,水资源较丰富,受太湖改善小气候的影响,水稻、小麦等农作物成为其主要经济作物。同时受政府招商引资的影响,经济开发活动与日俱增,主要依赖第一、第二产业,并伴随第三产业的发展。

2.2 乡村规划存在的普遍性问题

2.2.1 公众参与薄弱影响决策方向 根据调查结果分析,可从 3 个方面总结公众参与薄弱的原因:首先,从参与程度看,S 村村民受教育程度众数集中在初中水平,所占比例将近一半(图 1)。当问及是否愿意参与村庄生态规划时,大部分村民表示不愿意,不愿意的原因主要集中在看不懂规划文件(图 2),由此可见,村民知识文化水平偏低与乡村生态规划的专业性、复杂性的矛盾是制约村民深度参与规划决策的重要因素。其次,从参与内容看,村民实际上仅可以在调研阶段参与到关切自身利益,如宅基地的相对位置、建筑设计、建筑整治等部分内容,生态环境、土地利用、资源分配等环境公共利益方面的生态规划很少参与(图 3)。最后,从参与方式看,在 S 村规划工作中,政府虽然开始通过村庄官网、电视、广播、报纸等大众传媒发布村庄规划、项目风险、环境正义评价等信息(图 4),但其实质也仅是“政府意识”的强制性植入,村民被

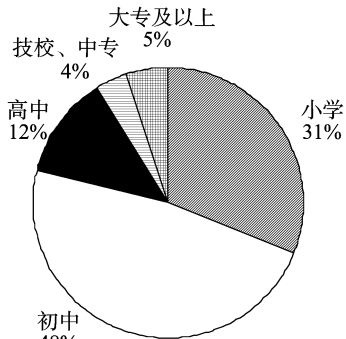


图1 村民受教育程度统计

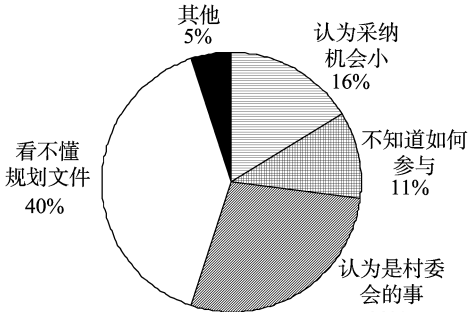


图2 村民不愿意参与规划原因统计

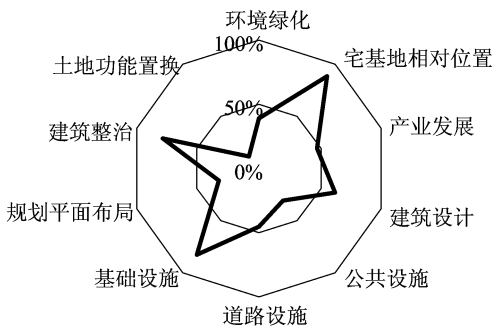


图3 村民实际参与内容统计

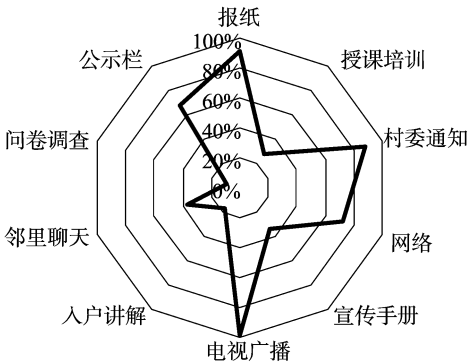


图4 村民知晓村庄规划途径统计

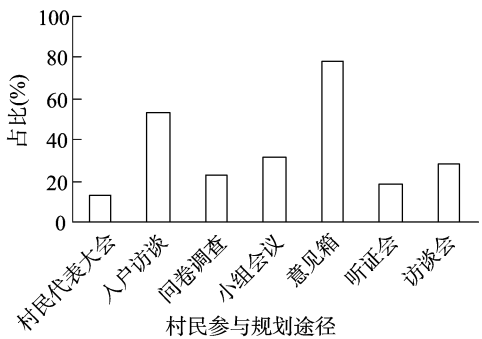


图5 村民参与村庄规划途径统计

用地比例迅速攀升,而非建设用地却逐年减少,尤其是水域、农林用地比例急剧下降(图6)。在城乡一体化进程中,由于土地的建设开发收益远高于农业耕作、生态保护收益,遵循开发商“最小路径逐利”原则,使得非建设用地迅速向建设用地转移,忽视生态建设导致生态资源锐减,环境破坏严重,超负荷承载其经济开发强度。加上政府有时会采取降低土地价格和企业入驻门槛来实现更好招商引资的目的,常常引发土地囤积和土地市场扭曲等问题,造成资源的大量浪费。根据实地勘察,S村部分居民已搬进集中居住社区,形成高容积率新型村落。通过与S村部分居民交流得知,此举一方面是为解决之前由于村庄人口外流出现的“空心村”问题,另一方面则是为了置换出更多的建设用地,为村庄的经济开发活动作准备(图7)。就其村落迁并而言,本应成为集约土地资源、改善生态环境的重要手段,但由于缺乏对各利益主体需求的综合考量和对村庄总体布局的把控,出现大量不愿搬迁、不满社区建设的现象。经济开发活动涌入带来的环境风险转移和村落不合理迁并导致的村庄空间格局混乱很大程度影响了资源的均衡分配,严重侵犯了村民的环境利益,从而导致规划建设运行阻力增加。

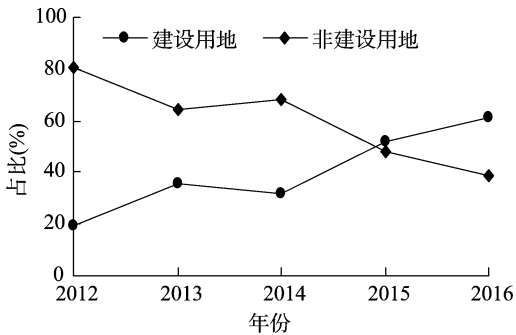


图6 2012—2016 年建设与非建设用地所占比例

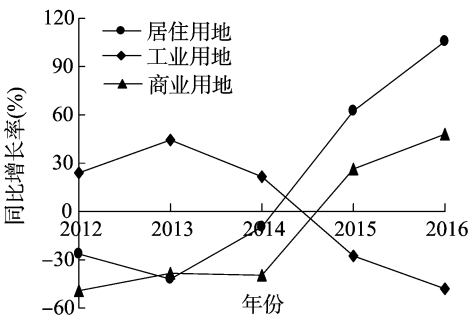


图7 2012—2016 年部分建设用地同比增长率

动认同,缺乏利益平台组织村民意愿(图5),群体性诉求被个体化,在环境利益分配过程中处于极度弱势的地位,增加了其采取“集体散步”等体制外手段的表达概率,进而提高社会动乱的风险。

2.2.2 资源分配模糊影响运行过程 从村委会提供的资料数据可以发现,近几年S村的建设用地不断扩张,尤其是工业

2.2.3 保障机制不足影响监管效果 通过对村民的个人访谈进行整理,发现目前村庄的保障机制和管理手段还很不健全。首先,体现在生态项目的实际实施情况上,由于政府监测力度薄弱和利益主体监管途径缺失,生态项目实际建设往往与预计效果出入较大,出现与其规划建设初衷相背离的局面。加上生态环境自身的共享性很容易造成生态环境建设利益“外溢”,诱发污染项目泛滥、环境资源浪费、聚落风貌缺失等反规划问题。其次,体现在生态市场的运转情况上,由于政府激励利益主体积极参与生态建设手段的缺失以及生态资金筹集方式的僵化,没能使“政府调控”这只“有形的手”和“市场运转”这只“无形的手”相得益彰,错失乡村生态发展的良好机遇。最后,体现在生态补偿的落实情况上,为生态建设进行多次土地置换、空间重组、发展限制并没有给村民带来合适的补偿收益,由于生态补偿的模糊定位,社会各方往往降低或忽视对村民补偿的重要性,金钱补偿不足,非金钱补偿缺乏,在一定程度上抑制了村民参与生态建设的主动性。

3 基于环境正义的乡村生态规划策略构建

3.1 规划决策阶段——拓宽村民权利多元实现渠道,构建多方耦合协同机制

规划决策阶段调控策略的主要目的是理清相关利益主体,拓宽村民权利实现多元渠道,构建相互制约、相互协调的耦合机制,保障村民的环境利益主体地位。在乡村规划决策过程中须要重点发挥规划师的桥梁作用,通过沟通协调使村委会、村民、开发商、政府等利益相关者达成共识,合力推动乡村生态规划。首先,在乡村生态规划决策和编制之初,应充分

发挥“村委会”这一基层自治组织代表村民利益取向的独特作用,并联合规划师为村民提供专业知识援助和技术支撑,鼓励村民积极参与乡村生态建设并有针对性地进行环境利益表达。再由村委会及规划师对村民观点进行系统地汇集、分析和细化,统一村民利益诉求,减少公众参与成本,提高规划决策效率。其次,在规划决策过程中,政府、开发商、村委会等不同利益主体在规划师的专业指导和技术援助下,将各方之间的生态利益矛盾冲突点转化为相关的论点和论据,详细分析其利益得失,并提供博弈平台有针对性地在具体规划中进行利益博弈,同时注重引入具有资质的第三方进行环境风险评估,再在此基础上形成耦合协同的初步规划方案。另外,相关实施部门应将耦合协同结果体现在乡村具体规划中,切实反映村民诉求,并不断修缮规划中存在的漏洞,增强其可执行性。最后,应注重非政府组织、慈善机构和志愿团体的培养,持续性地传播生态建设知识和信息,增强村民生态环境意识,为环境权益受损的村民提供社会服务,合法维权。这种由规划师为联系组带的“交互式”公众参与有效整合了村民的利益诉求,公开透明了规划决策过程,并高效完善了规划项目实施,最终有利于实现环境程序正义(图8)。

结合 S 村规划现状,村委会与规划师的联合走访、知识技术支持可有效缓解村民文化基础薄弱与乡村生态规划内容专业复杂的矛盾,从而加深其参与程度;村民观点的详细归纳可较全面地顾及村民所关注的 S 村规划内容;利益博弈平台的高效提供可拓宽村民权利实现渠道,实现真正意义上的公平博弈,切实表达自身利益诉求;最后,实施部门的漏洞修缮和志愿组织的能力培养都可为 S 村的规划决策提供坚实的保障。

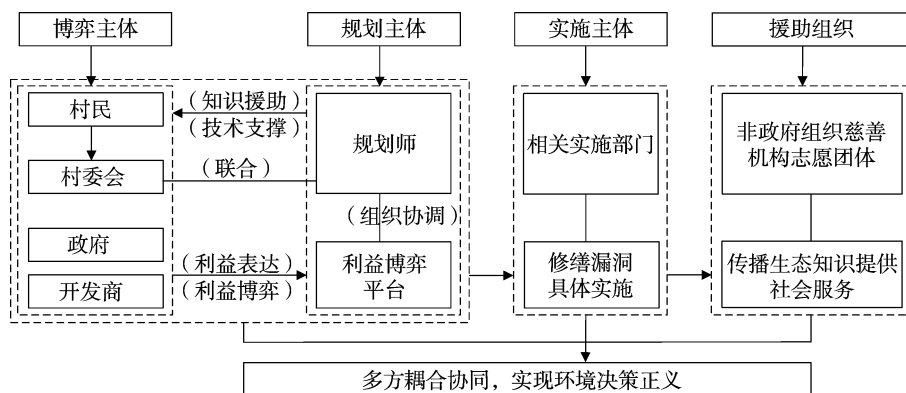


图8 耦合协同机制下的规划决策框架

3.2 规划运行阶段——调节空间资源多重分配路径,创建维护开发平衡状态

规划运行阶段的调控策略以环境正义目标和相关利益主体的环境利益需求为导向,在规划决策合理的前提下,科学运用规划技术手段刚性控制用地性质,并结合渐进式规划运行方法弹性协调各方利益,探索空间资源维护开发平衡状态,可以实现乡村生态建设和经济建设间的动态平衡(图9)。

3.2.1 环境利益需求分析 在乡村规划中,环境利益需求主要是针对政府、开发商、村委会、村民等主体而言^[6],具有两方面的含义:一是指对丰富空间资源和优美生态环境的需求(保护);二是指通过对空间资源的利用获得经济效益的需求(利用)。而显示各方环境利益需求同时体现环境正义的重

要因素即乡村环境承载力,其含义主要指当各种状态确定的情况下乡村区域内环境系统所能承受的人类从事的开发利用等各项活动的最大值(阈值)^[7]。第一,当开发建设活动影响量低于乡村环境承载力阈值下限时,空间资源处于浪费和闲置状态,各方环境利益需求相同;第二,当开发建设活动影响量高于乡村环境承载力阈值上限时,空间资源处于被过度消耗状态,生态环境系统退化,各方环境利益需求出现分歧;第三,当开发建设活动影响量在乡村环境承载力阈值上限、下限之间时,空间资源处于合理配置状态,各方环境利益需求动态平衡(图10)。因此,规划运行阶段应着重考虑提高乡村环境承载力,并控制开发建设活动影响量在乡村环境承载力阈值范围内以实现各方环境利益需求的最大化(表1)。

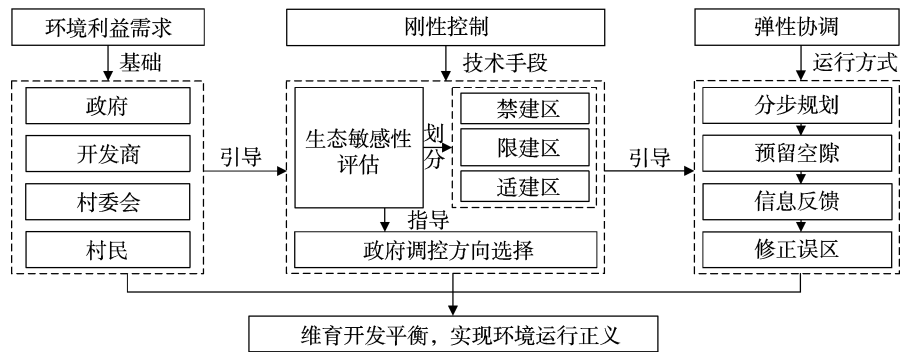


图9 空间资源分配下的规划运行框架

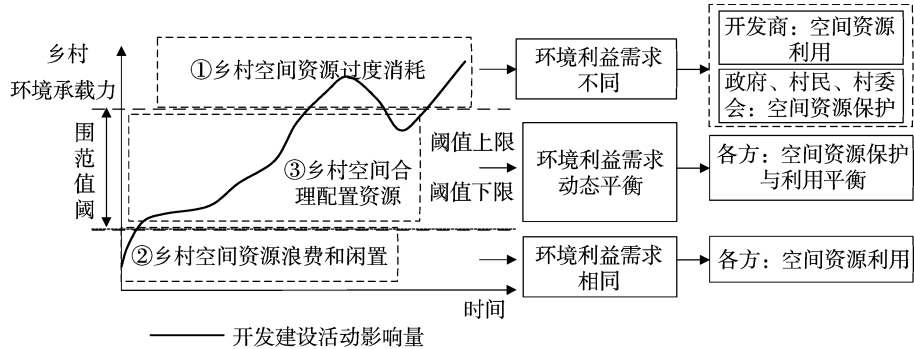


图10 不同阈值限度环境利益需求分析

表 1 阈值范围内相关利益主体环境利益需求分析

利益主体	环境利益需求具体表现
政府	空间资源利用：(1) 村庄发展机遇获得；(2) 村民生活水平提高 空间资源保护：(1) 生态环境提高；(2) 特色资源维系
开发商	空间资源利用：(1) 发展机遇获得；(2) 经济利润获得 空间资源保护：(1) 生态项目投资建设；(2) 环境资源获得
村民(村委会)	空间资源利用：(1) 就业机会获得；(2) 土地增值收益获得；(3) 农产量提高 空间资源保护：(1) 生存环境改善；(2) 环境资源获得

就 S 村而言,建设用地的无序扩张使得其开发建设活动影响量高于乡村环境承载力阈值上限,生态环境破坏严重。通过深入探访得知,开发商、极少部分政府官员期待从中继续获利,而村民则迫切希望修复受人为干扰的生态系统,弱化开发活动带来的环境风险。环境利益需求的不同导致各利益主体间矛盾升级,需要政府通过宏观调控加以协调。

3.2.2 乡村生态规划刚性控制 所谓乡村生态规划刚性控制并不是指传统意义上无调节性、无伸缩性、单一的刚性指标控制,而是指刚性指标与弹性控制相结合的一种生态规划控制手段。本研究主要通过对乡村生态敏感性评估,预测村庄生态规划方向,并结合乡村规划中开发商、村委会、村民的环境利益需求来指导政府调控方向的选择。

生态敏感性评估是测算村庄环境承载力的核心环节^[8],也是引导村庄建设用地生态用地科学划分、空间资源公平分配的重要依据。首先,应分析选取因土地开发可能会带来较

大负面影响的乡村生态因子,如自然景观、地形地貌、水资源与水源地保护、土地利用、资源保护等,并建立专家“头脑风暴”^[9],依据相关规范和具体环境中因子的影响程度综合确定评价标准,通过多环节打分法和因子权重加权和评定法综合认定因子权值^[10]。其次,利用 GIS 软件进行多因子加权栅格叠加,结合分级法确定村庄生态安全敏感区域^[11],划分禁建区、限建区和适建区,并在实践试行中不断修改完善。

针对不同区域的敏感程度定位和相关利益主体须要指导乡村空间的控制与发展,可使乡村规划更加生态化、科学化、正义化,进而促进空间资源的合理分配。禁建区生态敏感性最强,各类生态要素的生态价值高,政府须刚性限制任何经济建设活动,并辅以经济赔偿、法律责任等惩罚性措施约束开发商的开发行为,为村民提供良好的生态环境基底。限建区各类生态要素具有一定的生态价值,针对乡村经济建设弹性需求,可结合实情实行局部开发或有条件开发,应变性的实施一些如生态旅游等开发强度低的企业项目,为村民提供休闲娱乐等空间。适建区各类生态要素的生态价值一般较低,政府应在其开发限度内通过政策扶持、资金支持等方式鼓励经济效益高、环境污染少的经济开发项目,并通过增加污染者付费标准、增加农林地征用税费等方式控制影响乡村生态建设的经济开发项目,既为村民提供村庄经济发展平台,又确保村民获得良好的生态环境资源(图 11)。

S 村生态敏感性评估为控制其开发建设活动影响量在其环境承载力阈值范围内提供良好的依据。规划建议政府科学划分 S 村禁建区、限建区、适建区,严格把控非建设用地向建设用地转移,特别是水域、农林等生态敏感性高的区域。针对 S 村经济开发活动过多的情况采用以抑制性措施为主、鼓励性措施为辅的调控策略,限制高耗能高污染经济建设项目,激

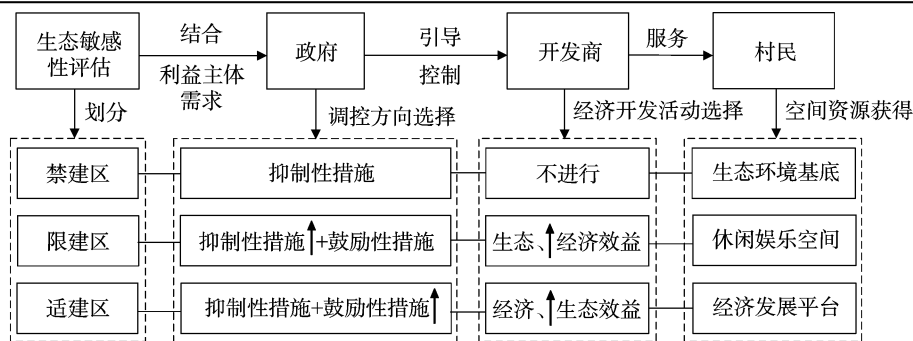


图11 乡村生态规划刚性控制技术手段框架

励低耗能低污染生态建设项目以实现村庄的可持续发展。

3.2.3 乡村生态规划弹性协调 所谓乡村生态规划弹性协调是指在刚性控制建设区域、确定乡村发展方向的基础上,综合考虑各方利益需求,分步实施乡村规划,预留发展空间^[12],依据村民、开发商等使用者和规划师的信息反馈,及时修正规划误区实现环境正义的一种阶段化、弹性化的生态规划运行方式。本研究主要尝试针对乡村禁建区、限建区、适建区中的规划现状分步提出体现环境正义的可操作性建议,使“蓝图结果”走向“过程行动”。

就禁建区而言,有悖环境正义的最大规划问题主要体现在经济发展受限,为保护生态环境禁止任何经济建设的同时也切断了村民重要的经济来源。对此,可通过以下分步行动

策略加以缓解:首先,在村民意愿基础上合理进行村庄迁并;其次,按生态补偿标准落实生态补偿;最后,因地制宜发展特色农业。就限建区和适建区而言,有悖环境正义的最大规划问题主要体现在建设空间的无序扩张,进而引发生态空间不断恶化、居住空间肆意迁并和农业生产空间无限压缩,S村规划问题即体现于此。针对建设空间的无序扩张,可通过以下分步行动策略加以缓解:首先,在村民意愿基础上合理推行“三集中”建设;其次,加快实行土地增减挂钩规划;最后,预留一定的弹性发展用地(表2)。在分步实施过程中建立高效反馈机制,综合各方需求,特别是村民需求,及时修正调整,努力在规划发展过程中寻求最佳平衡点,使生态调控过程成为一个渐进的、互动的良性循环过程。

表2 不同乡村规划问题的行动解决策略

规划区域	问题	行动策略1	行动策略2	行动策略3
禁建区	经济发展受限	村庄迁并: (1)选择合理迁并方式 (2)保留村庄特色 (3)构建现代基础设施网络	生态补偿: (1)金钱补偿 (2)空间资源倾斜	特色农业发展: (1)因地制宜 (2)培育特色农产品基地
限建区/适建区	建设空间无限扩张:	“三集中”建设: (1)工业向园区集中 (2)农业向适度规模经营集中 (3)农户向新社区集中	挂钩规划: (1)生态复垦废弃地(旧宅基地、旧工业废弃地) (2)收益足额返还村民	预留弹性发展用地
	1.生态空间不断恶化	空间环境整治: (1)整改污染严重企业 (2)引进生态环保企业	技术含量提高: (1)设备改革、工艺更新 (2)完善废物、废水循环技术	“反哺”生态建设: 投资建设生态项目 (生态农业、农家乐、旅游等)
	2.居住空间肆意迁并	迁并方式选择: (1)区位、设施、发展优——并点集中 (2)资源、文化、环境优——整理集中	空间资源整合: (1)完善现代基础设施网络 (2)保留村庄文化特色 (3)构建村庄熟人网络	预留住宅建设弹性空隙
	3.农业生产空间无限压缩	适度集约经营	特色农业发展	工农联动

3.3 规划管理阶段——完善生态权益多种保障机制,搭建完善高效监管平台

规划管理阶段的调控策略主要通过实施规划动态监测、推进生态建设市场构建、完善生态环境补偿制度三方面来构建,通过政府、开发商和村民的联合监管来形成完善高效的管理模式,搭建稳定的生态环境监管平台,实现生态规划的公平正义(图12)。首先,高效实施规划动态监测。一方面,各相关部门依靠现有监测网络,利用先进技术手段(如GIS、RS)

对乡村规划中生态建设及经济建设的各个环节进行实时监测,切实落实规划项目的汇总、分析和评估,科学预测环境风险并提出准确有效的应对措施。另一方面,加快引入大众传媒(互联网、报纸、广播、电视等)、新型传媒(村民社会网络)等,严格监督规划项目的实施和维护,同时对政府部门也起到一定的制约和管束作用。其次,有序推进生态建设市场构建。政府作为乡村规划的组织者和管理者^[13],应充分发挥其协调能力,努力搭建生态建设市场交易平台。通过发行生态彩票、

推行生态配额交易等政策手段进行市场筹资^[14],同时不断支持环保企业上市发行股票,进行社会融资。另外,大力鼓励进行生态工业、生态农业、生态养殖业、生态林业、生态旅游等生态效益较高的开发建设活动,充分调动开发商生态建设的积极性,进而促进市场良性运转。最后,加快完善生态环境补偿制度。生态补偿实质上是一种利益再调整过程,生态补偿制度的完善可确保生态服务所产生的利益在各方之间合理分配^[15]。在生态补偿内容方面可根据实际情况合理增加生态

农业、生态流域等生态补偿详细内容,以提高生态补偿的全面性;在生态补偿方式上则可通过立法强制征收环境资源税费、建立环境基金、实行财政转移支付制度等实现金钱补偿,还要注重从资金、技术、实物、优惠政策、科研教育等方面实现空间资源倾斜,提高自身造血功能;在生态补偿力度方面可在生态补偿标准适当提高的基础上,采取分类、分档的补偿模式,细化补偿标准,实现动态化、差异化补偿。

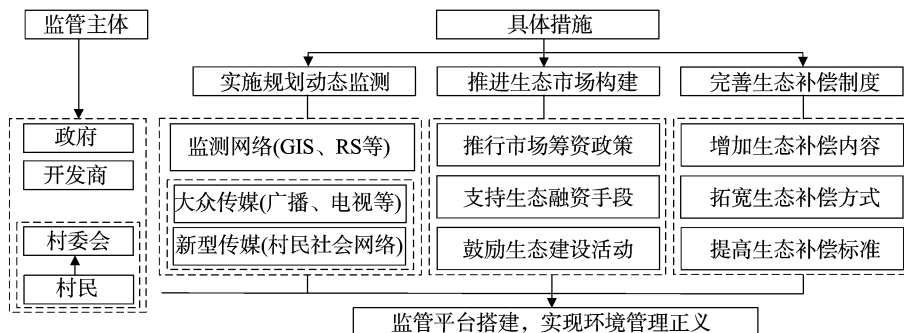


图12 生态权益保障下的规划管理框架

针对S村管理问题,规划动态监测的高效实施可保障实际项目的具体落实,减少项目建设结果和预期的规划出入,实现规划的可持续性;生态建设市场的有序构建可弥补政府调控手段的不足,把握村庄发展的正确方向;生态补偿制度的加快完善可为弱势群体提供合适的收益补偿,提高其生态建设的积极性。

4 结语

环境正义要求利益主体享有平等的环境权利,减少利益主体间的不平等关系而引起的不平等的环境影响^[16]。该视角下的乡村生态规划不是简单地指运用生态设计方法和科学技术修复乡村生态系统,而是更强调通过引导、协调、控制等手段弱化相关利益主体间的矛盾冲突,使其能公平公正地参与到每个规划环节中,实现资源的合理配置,达到环境利益的均衡状态。本研究从环境正义视角出发,结合苏南地区S村调研现状,提取归纳乡村建设中公众参与薄弱、资源分配模糊、保障机制不足等有悖环境正义的规划问题并深究其原因,努力尝试提出有针对性的乡村生态规划策略。规划决策层面努力发挥规划师的桥梁作用,构建利益博弈平台制约协调各方利益,实现环境程序正义;规划运行层面深入剖析利益主体环境利益需求,结合规划技术手段刚性控制和规划运行方法弹性协调,实现环境运行正义;规划管理层面着重提出规划过程的动态监测、生态建设市场的有序构建、生态环境补偿制度的快速完善,实现环境管理正义。一系列的乡村生态规划策略不仅可以有效指导苏南乡村的生态利益调控,也可为其他地区的乡村规划建设提供借鉴。

参考文献:

[1]李开猛,王 锋,李晓军. 村庄规划中全方位村民参与方法研究——来自广州市美丽乡村规划实践[J]. 城市规划,2014,38

(12):34-42.

[2]朱贻庭. 伦理学大辞典[M]. 上海:上海辞书出版社,2011.

[3]吴运凯. 田园城市建设背景下的成都市乡村生态规划研究——以双流县为例[D]. 成都:四川农业大学,2012.

[4]侯 超. 城市边缘区村庄改造对策研究——以保定市的实践为例[D]. 保定:河北农业大学,2012.

[5]曾彩琳. 试述环境弱势群体——农民的环境权益保护[J]. 山东农业大学学报(社会科学版),2009(4):112-116.

[6]张 芃. 城中村改造过程中的利益博弈问题研究——以洛阳市“三村改造”项目为例[D]. 开封:河南大学,2014.

[7]徐威威,马晓旭. 江苏省环境承载力的动态评估提升对策[J]. 华东经济管理,2012,26(6):14-17.

[8]潘竟虎. 多指标约束的兰州市生态适度人口测度[J]. 人口与发展,2013,19(2):33-39.

[9]许尔君. 城镇化中的承载力问题探索[J]. 中国住宅设施,2011(3):24-29.

[10]葛丹东,华 晨. 论乡村视角下的村庄规划技术策略与过程模式[J]. 城市规划,2010,34(6):55-59,92.

[11]高洁宇. 基于生态敏感性的城市土地承载力评估[J]. 城市规划,2013,37(3):39-42.

[12]杨 娇. 从生态调查到系统规划——山地城镇建设的生态调控方法浅探[J]. 华中建筑,2000,18(2):86-88.

[13]李 伟,徐建刚,陈 浩,等. 基于政府与村民双向需求的乡村规划探索——以安徽省当涂县龙山村美好乡村规划为例[J]. 现代城市研究,2014(4):16-23.

[14]时舒欣,丁金华. 利益博弈视角下的生态补偿机制协调路径——以苏南地区为例[J]. 江苏农业科学,2015,43(3):406-410.

[15]张丽丽. 生态补偿的环境公正视角[J]. 资源节约与环保,2016(1):152-153.

[16]王小文. 美国环境正义理论研究[D]. 南京:南京林业大学,2007.