

实践、逻辑与创新： 空间向度下的生态环境法治发展

杜 辉

〔摘 要〕 在建构生态文明法治秩序的当下,空间视角为观察、分析和创新生态环境法治提供了新的维度。纵览我国改革开放以来的生态环境法治建设实践,生态环境法治发展的空间轨迹大体呈现为无差别的整体主义抽象空间观、行政区域主导的地方区隔空间观和融合的差异化系统空间观。随着生态环境法治发展目标转向空间治理,需要精准识别空间的功能关联、空间关系和空间治理目标为生态环境法规范体系及其制度功能、制度韧性提出的变革要求。遵循法治变迁的空间轨迹以及空间治理蕴含的法治命题,一方面要推进生态环境权利体系向空间权利体系不断位移,另一方面要从组织法、行为法、程序法、责任法的维度完成空间治理权的深层建构,从这两个支点出发推进生态环境法治的再发展。

〔关键词〕 空间观;空间治理;空间权利;生态环境法治

一、空间:理解生态环境法治的新维度

当生态文明法治秩序的建构逐渐成为中国法治创新发展的重要推动力之时,整体性治理的范式转型所带来的新空间观及其承载的新发展理念、新认识、新视野,对生态文明法治建设以及生态环境法理论的基本范式提出了严峻挑战。与将生态环境视为均质化概念来做无差别、平面化的法律叙事不同,空间叙事将会给生态环境法治的基本理念和规范体系提供新的补充。

前种范式更多地是基于历史的认识论,以生态环境危机产生和破解的时间线索为主线,通过“问题—回应”的制度逻辑来构建生态环境法治体系。生态环境问题是现代性的风险、现代化的必然副产品,社会发展的阶段性特征决定了生态环境法律体系的成熟度和完备性,这些历史决定论式的理论意识,构成了该范式下生态环境法治发展的思想前见。以因果律为前提,经由权力的普遍化运行机制,围绕行为规制、事后追责、风险管控来创制生态环境保护制度规范,也成为过往生态环境法治发展的基本逻辑。随着福柯、约翰·伯杰、阿尔都塞等理论家对社会理论空间化叙事的强调,“后现代地理学”在上个世纪终端以强劲姿态汇入现代性解构与重构的理论大潮之中,由此基于空间的认

杜辉,法学博士,重庆大学法学院教授、博士生导师,重庆英才青年拔尖人才(重庆400044)。本文系国家自然科学基金重大项目“整体系统观下生物多样性保护的法律规制研究”(19ZDA162);重庆英才计划包干制项目“深化现代环境治理体系建设及实施的法治保障研究”(2021YC025);国家自然科学基金项目“面向治理效能的环境法体系化研究”(20BFX165);中央高校基本科研业务费科研平台与成果培育专项“国家治理体系与法治发展协调互动机制研究”(2021CDJSKCG06)的研究成果。

①[美]爱德华·苏贾:《后现代地理学——重申批判社会理论中的空间》,王文斌译,北京:商务印书馆,2017年,第15—35页。

识论逐步成为思考制度变迁的新线索。^①历史与空间的黏附、空间想象与历史逻辑的结合,塑造了观察社会制度和社会理论的双焦视野,也即是由时间的横轴与空间的纵轴交互形成的“历史—地理辩证唯物主义”。^②在这种社会理论的空间转折影响下,我们得以凭借空间这一个叙事方法来重新审视生态环境法治发展新的可能性。这不仅是因为生态环境治理本身就是一种典型的空间治理,超越自上而下的纵向权力运行逻辑或者线性的法律释义,还因为在空间发展取代消极防治或保护成为生态文明法治秩序的基本目标和价值导向的背景下,空间向度所内涵的关系性、差异性、系统性、整体性等特征,能为新阶段生态文明法治秩序的建构提供融合创新的框架。

空间发展是在反思传统经济发展理念和进步主义观念基础上,融合了经济高质量发展、人的全面发展和生态系统发展的新的发展观。这意味着,随着绿色发展在我国现代化建设全局中的战略地位逐步提升,空间正义问题、空间结构关系、空间融合、人与自然和谐的空间模式、空间要素合理流动和权益配置等空间化过程的核心问题,都将不断界定权利关系,重组权力关系,设定新的组织机制,最终形成新空间秩序和法治秩序。而生态文明所包含的“生命共同体”“整体观”“协同推进”等核心观念都或隐或明地传导出空间的逻辑,为生态环境法治建设和发展的价值论、方法论和基本路径限定了方向,^③这些都将通过生态环境法治实施体系转化为生态环境治理的理念、目标、机制和模式。同时,在生态环境法规范体系运行层面,空间是影响其运行过程和治理效能的基础,从根本上制约着法律治理机制。^④通过建构“空间治理”的解释框架,可以把传统生态环境法律关系的构件与新的关联性法律机制统合在一起予以观察分析,可以增进我们对新时期生态环境法治建设复杂性的理解。尤其是,为何以及如何当前发展阶段将空间发展、绿色发展作为生态环境法治建设重要制度目标予以重点关照,空间治理视角可以为这一问题供给法理基础和解决方案。

二、实践:生态环境法治建设的空间轨迹及其经验

(一) 无差别整体主义抽象空间观

自改革开放伊始,工业化、城市化加速产生的生态环境危机不断扩张政策议程和立法范围。这一阶段的生态环境法治发展大体遵循自上而下的国家主导型路线,制度变革与运行在国家顶层设计的引导下梯次展开,呈现出明显的分散化特征。这种问题导向在很大程度上决定了生态环境法律的发展逻辑,即紧紧围绕突出且紧迫的污染防治问题来塑造普遍无差异的规范结构。笔者认为,从空间视角观察,这种法律规范结构投射出的是一种整体主义的抽象空间观,即将整体与局部、城市与农村、工业与农业、东部与中西部等空间类型中的社会结构与生态环境禀赋、变迁做无差别处理,充分体现了“全国一盘棋”而较少关注环境污染的流动性、生态破坏的整体性以及生态、环境、资源之间的关联性。受这一空间观的影响,环境、生态和资源三大领域的立法进展不一且彼此孤立,生态环境法治的体系化并没有成为制度设计的目标和主导逻辑。抽象空间观导引下的生态环境法治发展的主要任务是以全国为空间对象,在组织法层面进行权力界定和配置,在行为法层面设定法定部门的职责以及违法行为的法律责任。

一是在立法论上,主要表现为国家主导的大规模立法。为了缓解“有问题而无制度”的困境,初步形成了我国生态环境保护的法律框架。在这一框架内,紧紧围绕保护环境的宪法要求和基本国策,将预防为主、防治结合,谁污染谁治理等环境管理政策转化为具体的法律机制,逐步建立生态环

^①[美]戴维·哈维:《正义、自然和差异地理学》,胡大平译,上海:上海人民出版社,2015年,第207—208页。

^②吕忠梅:《习近平法治思想的生态文明法治理论》,《中国法学》2021年第1期。

^③陈柏峰:《乡村基层执法的空间制约与机制再造》,《法学研究》2020年第2期。

境保护主干制度。生态环境法治发展的焦点是以环评、达标排放、排污收费、环境目标责任、排污申报登记、排污许可、限期治理、“三同时”、污染集中控制等制度为核心建构监管体制机制,并以贯彻落实可持续发展理念为目标建立环境法制的总体框架。这一立法进路紧紧抓住了生态环境问题的科学维度和利益关联,借助于科学认识、树立标准和界定利益、塑造社会结构,将生态环境问题转变为社会问题,同时配置以平行化、无差别的法律规制体系。

二是在法制实施上,表现为将具体复杂的空间场景抽象为统一的法律关系。改革开放以来的环境污染、生态破坏和资源浪费问题以复合叠加形式涌现在不同的地理空间内,给经济社会发展带来复杂挑战。这些挑战最终都以问题的形态被转化为法律调整的对象,其制度逻辑是削弱复杂多变、多种多样的生态环境问题在现象层面的差异,转而将其化约为对特定类型行为的规制,从而将自然生态空间问题转化为社会空间内的行为和利益关系。同时,这也是在生态环境变迁和自然资源竞争的基础上不断调整权力组织、法律实施机制和利益保护方法的过程。由此,空间被赋予了社会性的面向,也就是列斐伏尔所谓的“空间的政治性”。^①比如,污染问题被简化为对排污行为的全过程控制和对被侵害人的私益救济,资源问题被简化为对资源开发、利用活动的管理。由于生态环境法律的实施主要体现为个案式的争端解决或者行为(风险)规制,因此通过法律的生态环境治理在很大程度上受限于行政职能清晰化程度和环境司法体制成熟度。

可以说,以要素分解为基本方式的生态环境立法和以利益保护、行为(风险)规制为制度逻辑的法律实施机制,构成了整体主义的抽象空间观之下生态环境法治发展的主导范式。在这一发展范式下,生态环境法治完成了其基础建制任务,但也因为未能对自然生态空间的不同制度需求予以类型化回应,最终未能形成有机系统的生态环境法治体系,其治理效能也因此大大降低。

(二) 行政区域主导的地方区隔空间观

在初步完成顶层法律制度设计任务之后,生态环境法治发展的重心与可持续发展理念进一步融合,进入如何有效运行并通过地方立法予以具体化的新阶段,核心任务是如何将生态环境保护的法治要求嵌入到国家治理体系之中并使其有效运转起来。国家治理体系是融合纵向央地关系、事权配置、政府权力结构以及横向“同一层级不同治理主体及其内部要素之间的关系”的复杂性结构,^②是宪法意义上中央和地方“两个积极性”的层级展现。因此,基于这一核心任务,生态环境法治发展与由自上而下的央地关系、横向府际关系、同一治理层级不同部门关系构成的行政空间形成了稳定的互动结构,塑造了以行政区域为主导的分散空间观。其本质是由权力关系塑造的以条块关系为骨架的空间结构,是地方治理流变中积累沉淀并涵盖地方价值行为模式、经济发展水平、自然资源禀赋、权力运行规律、政策偏好等内容的地方性空间。这一地方性概念是观察、认识和理解地方生态环境治理的切口,并且也在治理过程中被制度、权力以及其他特殊要素不断建构,从而得以实现空间再生产。

总体来看,行政区划空间将抽象空间观引导下的利益保护规范、技术性规范、协调性规范、行为规制规范、目标性规范融入到具体的地方治理过程之中,转化为明确清晰的治理任务。相反,随着区域联防联控、区域限批、总量控制等以总体环境质量改善为目标的新举措的法治化,地方生态环境治理的重心逐渐从末端治理、分散治理、浓度控制向规模化、全过程、分散与集中相结合的模式转型。这些都大大拓展了地方生态环境保护的空间维度。

^①[法]亨利·列斐伏尔:《空间与政治》(第2版),李春译,上海:上海人民出版社,2015年,第41页。

^②张贤明、张力伟:《国家纵向治理体系现代化:结构、过程与功能》,《政治学研究》2021年第6期。

一是在立法论上,充分释放地方立法能力,塑造地方生态环境立法体系。在国家治理体系中,中央对地方立法授权的范围是影响地方治理的重要因素,立法授权不足势必造成地方治理效能不足。因此,扩大地方立法空间、提升其控制能力一直都是处理央地纵向关系的核心主线。宪法中“两个积极性”精神需要借助地方立法权和地方事务决定权开展执行性立法和创制性立法,才能与地方行政管理权形成合力,也才能进一步明确中央事权、地方事权和央地共享事权,并在此基础上完成政府权力和财力的优化配置。面对复杂多层的纵向治理体系,生态环境保护工作既要保证中央政策法律的统一性,同时还要确保地方执行的灵活性,必须通过地方生态环境法治建设来落实、细化、优化国家法律的原则性要求,充分发挥地方立法权进一步补强生态环境保护的制度体系,应用地方法治资源回应本行政区域内生态环境治理需求。事实上,与国家生态环境立法保持同步,各地方根据上位法围绕生态环境保护创制了大量的地方性法规和政府规章,这一工作随着地方立法权主体扩容至所有设区的市而达到顶峰,从规范完善和功能提升出发补强了地方环境治理的有效性,尤其是在纵向关系、横向关系和动力机制三个维度上为生态环境治理中的央地互动开创了新空间。^①

地方生态环境立法的具体任务是细化中央立法的法律责任条款以及通过问责法治化来落实地方政府的主体责任。前者主要是为中央立法中的行为规范和法律责任设定更具体的行为类型、裁量基准,后者则是借助于更系统的行政问责、政治问责来落实“县级以上人民政府”的法定职责。

二是在法制实施上,行政区域内的生态环境执法、司法决定了生态环境治理的整体效能。行政区域主导的地方区隔空间观在充分发挥“两个积极性”、落实转化中央与地方权责关系的同时存在降低治理效能,将生态环境区域化、制度化、法定化的风险。也就是说,由于行政区划空间的限制,生态环境法律法规的“本地化”实施和地方性规范补强所形成的治理过程,并非一直处于顺畅有力的良好态势之中,它受制于经济考核、发展阶段、治理方式、市场化程度、条块关系等多种变量的交互影响。这也是过去很长一段时期内生态环境法律体系在治理实践中力所不逮的重要根源。实践表明,在地方保护、区隔主义的影响下,生态环境法律法规的虚置或变通执行客观存在,部分地方出于不同考虑会对国家密集出台的生态环境保护政策理解有偏差、执行有选择、专业性有瑕疵,未能探索出生态环境保护与经济社会发展统筹兼顾的发展道路,央地之间、地方府际之间、同级政府部门之间、政府与市场、社会之间的体制性梗阻效应较为明显,造成生态环境治理的相对失灵。^②

在纵向生态环境治理体系中,地方政府是央地委托代理关系中的具体执行者,更是地方利益的集成者,双重角色的张力势必使法律法规实施在严格(有时异化为“一刀切”)与放松(有时异化为不履行法定职责)之间摇摆不定,加剧治理的不确定性。因此,生态文明体制改革的重心之一就是要重新梳理、调整央地在生态环境保护中的事权及其激励机制,^③同时辅以“党政同责、一岗双责”、环保督察等新型治理机制来强化对地方的约束,以此缓解行政区域所造成的空间僵化效应,打通地方行政空间形成的法律阻梗,盘活地方生态环境治理效能。在司法面向,一方面,以行政区域为管辖基准的环境司法体制“人为割裂了环境保护的空间维度,使得司法权的配置与生态系统的规律相割裂”^④;另一方面,环境司法受制于地方行政空间,在落实和塑造空间治理规则,加强区域空间联动的治理功能方面尚需大力提升。^⑤可以说,由于将整体性自然空间治理转化成了央地权力治理机制和地方空间的分散化治理,导致生态环境治理的整体效能大打折扣,这也是催生新生态环境法治空间

①杜辉:《“设区的市”环境立法的理想类型及其实现——央地互动的视角》,《法学评论》2020年第1期。

②杜辉:《论制度逻辑框架下环境治理模式之转换》,《法商研究》2013年第1期。

③张忠民、冀鹏飞:《论生态环境监管体制改革的事权配置逻辑》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2020年第6期。

④张宝:《超越还原主义环境司法观》,《政法论丛》2020年第6期。

⑤杜辉:《环境司法的公共治理面向——基于“环境司法中国模式”的建构》,《法学评论》2015年第4期。

观的渊藪。

（三）融合的差异化系统空间观

进入全面建设生态文明的新时期,生态环境法治发展在国家顶层设计指引下逐渐从抽象、分散、渐进的法治变革转向更积极、更宏观、更多元的法治发展进路。在污染防治类法律体系相对完善、资源类法律数量较多的背景下,不仅需要加快补强生态系统保护法律体系的建构,更关键的是不断吸纳绿色发展、区域合作、流域整体保护等法治目标,进而确立了清晰的空间治理导向。在生态环境法治体系化的进程中,空间类型也不再限于行政区划空间或者无差别的、概念化的空间,逐渐扩展到全流域、经济区域、生态区域、城市空间、乡村空间等新的整体空间类型,最终凝结为融合生态环境资源全要素、跨行政区划的差异化系统空间观。随着空间生态化转型的规模不断扩大、速度不断增强,生态文明体制改革力度也逐渐深入,这一系统空间观跃升为变革制度和现实的重要力量。

一是在立法论上,注重空间治理的制度设计。其一,从立法价值取向上确立了“山水林田湖草是生命共同体”的整体系统观和以生态自然空间为保护对象的建构思路,适时调整面向点状污染、资源开发具体行为和局部生态问题的生态环境法律功能,强化国家整体生态安全、生物多样性的战略属性,突出生态环境法律体系在维护国土空间安全、促进空间公平和可持续发展方面的功能。全国性的空间、流域立法探索和地方性的区域联动立法、共同立法模式都清晰地呈现出生态系统保护、空间整体治理的思路,塑造出新的空间关系法治化的进路,促动空间治理模式、法治模式向更高级形态拓展。^① 这一立法价值和思路的位移,在本质上并非仅仅着眼于空间规模的扩大或者空间结构复杂化,更表现为区域多样性、自然差异性基础上空间治理机制与生态环境法律体系的不断成熟。它完成了经由空间分析将生态环境法律体系再结构化的任务,反过来说,这一结构化倾向也在不断推动生态环境法律体系的变迁并且增加其多样性,而此种变迁和多样性是与生态环境治理进程中的地理空间、政治空间、社会空间和文化空间所承载的要求相一致的。其二,将区域一体化、绿色发展与环境立法创新相融合开创了生态环境法治的新空间格局,推动经济发展与环境保护的关系进入动态和谐的新阶段。京津冀、长三角、大湾区、成渝双城经济圈、长江经济带、黄河流域等区域一体化战略正在塑造新型的央地关系和地方府际关系,既强化中央通过顶层制度设计、事权上收与空间规划权分配空间权利、公共资源的能力,^②也借助区域整合、协同立法、联合立法使空间治理更符合国土空间开发利用的总体要求,催生新的空间融合型地方府际关系。尤其是,后者为区域治理提供了新的框架,也在不断引导新型治理机制的生发、完善,推动地方法治发展向区域法治发展嬗变。这一制度逻辑可以有效弥补前文指出的行政区域主导的地方性分散空间观之下央地关系的断裂,在“中央—地方”的治理框架中嵌入区域的模块,以此来匹配生态环境保护事项的流动性及其溢出效应。其三,把国土空间规划的法治化作为促进空间正义的落脚点。国土空间规划是全面建设生态文明的基础性工具,包含自然资源管理权、空间治理权的权力维度和自然生态利益保护增进的权利维度。国土空间规划法治化的出发点是服务于生态空间不同层次功能的最大化:对供给保障性服务的生态空间及其产品(如清洁空气、水和粮食安全)要进行严格保护;对供给发展性功能和产品的生态空间(如大江大河流域、生态功能区)要创新生态价值和经济价值相互转化、推进自然资源资产产权制度改革落地见效、实现高质量发展的有效方式;对供给更高层次功能和产品的生态空间(如城乡空间、自然保护地)要充分发掘其价值发挥的潜力并最大限度提升均等化水平。

^①杜辉、杨哲:《流域治理的空间转向——大江大河立法的新法理》,《东南大学学报》(哲学社会科学版)2021年第4期。

^②靳文辉:《空间正义实现的公共规制》,《中国社会科学》2021年第9期。

二是在法制实施上,多层次、多部门、多主体、跨区域的共治格局逐渐定型。其一,以纵向上收为核心的生态环境执法权配置改革,能够有效消除执法地方保护主义的潜在危机,强化跨区域环境治理协作的权威性和合法性,减少以缔结区域合作协议方式开展联合执法的随机性、应急性。^①其二,从生态环境规划、监测执法、管理事务与能力建设、环境污染防治等调整生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任,加强中央在跨区域生态环境保护等方面事权,塑造区域均衡、权责清晰、财力协调的稳定的生态环境保护和治理事权,为协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护配置了稳固的权力主线。其三,生态环境损害救济与治理体系一体化为空间治理提供重要支撑。一方面,基于信息共享、联合执法、部门联动、统一环境标准和检测技术规范推动生态环境协同监管和跨区域治理逐步完善,有效构建了多层次、立体化、网络式合作治理机制。部分地方还在尝试通过统一生态环境行政处罚裁量基准、建立高水平环境标准的示范区、举行生态环境执法联席会议、建立区域一体化生态环境监测平台等方式,为区域生态环境空间一体化治理提供保障,着力构建从规划到许可再到监测、执法和救济等全过程、跨区域闭环治理过程。另一方面,以流域、区域生态环境一体保护为宗旨的环境司法改革持续深化,在管辖、立案、审理、裁判、执行各个环节以及纠纷多元化解、跨区域联合执行、磋商程序、生态修复资金管理和使用、生态环境修复执行监督、共建生态修复基地等诸多方面的改革创新大大提升了生态环境损害救济和治理的司法水平及其空间效应,同时也正在形成生态环境损害救济和治理的体系化模式。

三、逻辑:空间治理蕴含的生态环境法治发展命题

(一) 基于空间功能关联的法规范体系更新

空间是自然地理、行政权力和治理关系的复合体,并因自然地理差异而呈现多元性和层次性,因行政权力关系的统一而呈现一致性和均质性,因治理目标的复杂而呈现区域性和法律性。党的十八大以来,优化国土空间开发格局成为生态文明建设的核心举措。这为拓展生态环境法治提供了新的理论增长点,决定了生态环境法律的规范结构。在这一转型中,生态环境法治从服务于以国家为边界的抽象空间和以行政区划为边界的分散空间,逐渐转向服务于以生态功能为基础、融合“自然—经济—社会”三重功能的系统空间。空间治理的内容也随之从以空间的经济功能分化或行政功能分化为基础向以生态功能分化为基础的综合评价位移,融入了更多的生态安全、生态正义、生态秩序等基本价值。在这一制度演化逻辑上,中央与地方、政府与市场、政府与社会等基本关系渐次以新型结构形态呈现出来,并需要新的法律规范结构予以恰当地表达。

空间与法治的交互影响表明,生态环境法治发展逻辑基点并非是在保护和发展之间作排他选择,而是基于空间功能关联,塑造通用性规范、差异性规范和协调性规范融合的新型法律规范体系,服务于更高水平的空间秩序。在这个意义上,生态环境法治发展的根本任务在于推动空间治理的现代化,服务于国家和相关区域的绿色发展目标,以各类规制手段制约污染和破坏的行为、决策及其动机,以各类协调手段促进空间治理均衡、化解区际冲突,以各类供给手段保障生态环境公共产品和服务均等化。生态环境法也因此中规制法、救济法之外获得了发展法、调控法的身份。

在发展法维度,应基于不同空间类型的功能和比较优势,生成能够促进“自然—经济—社会”系统功能稳定释放、提升空间发展水平和品质、激活空间活力和社会公平的法规范。因此,生态环境法治发展在规范建制意义上既要从全国的宏观视角审视不同空间或区域的协调发展,也要关注各类空

^① 龚宏龄、吕普生:《环境执法权为何“逆流而上”?——基于环保案例的质性分析》,《中国行政管理》2021年第10期。

间之间的内外部关系,以及贯穿其间的纷繁复杂的利益关系。《长江保护法》等流域立法将绿色发展作为专章予以强调,即是这一法治发展路向的显例。当然,生态环境治理作为一个空间问题在法治进程中往往被转变为一个发展问题,简化为经济发展和环境保护的矛盾关系,此种制度逻辑有悖于绿色发展法治化的初衷。空间问题的核心是空间发展,是经济增长、惠益共享和自然再生的统一平衡,而空间差异会形成不同的发展路径。生态环境法治发展一方面要为空间差异形成的经济分化、生态治理分化预留制度空间,允许差异化、互补化的规范同时发挥效用,另一方面则是要把协调、绿色等新发展理念贯穿空间发展始终,塑造高质量的空间治理体系。

在调控法维度,空间以及与空间关联的区域之间的协调,也是生态环境法治再发展必须关注的关键问题。无论空间类型及其功能如何复杂多样,整体协调仍然是空间的基本属性。在国家治理体系和治理能力现代化轨道上,要解决区域空间发展失衡或者区域空间治理失序等问题,就需要强化对空间开发、空间竞争等政策或行为的法律调控,探索空间治理的协调机制并运用调控型规范。既要在宏观层面塑造空间发展的动力机制,通过考核标准、发展规划、政治问责等方式推进区域之间的协调发展,平衡区域、流域、城乡等空间类型之间享用空间资源的能力和公平度;也要在微观层面以生态补偿、特许经营等方式落实生态保护效益,实现多方利益均衡。

（二）基于空间关系的法治功能拓展

注重分析提炼不同空间类型下的生态环境法治现象,把生态环境法律的生成、变迁、适用置于特定空间中考察,可以清晰地厘清不同空间类型下生态环境法律体系的差异性并把握住再发展的路线。

其一是以行政区为单元的空间关系。其空间意义在于锚定地方政府对本区域环境质量负责的法定责任,在国家纵向治理体系框架内日益强化地方政府生态环境治理的自主性和拓展行动空间。围绕这一空间关系,生态环境法律体系应聚焦于如何进一步优化央地权力关系,破除法律自上而下运行的梗阻限制,压实地方政府的主体责任,提高地方政府的生态环境执法水平和生态环境产品、服务的供给能力。在这里,生态环境法律体系是以空间统一性为基础发挥功能的。

其二是以跨行政区为单元的空间关系。流域、区域、海域、城市群等是当前生态环境法治空间转向重要样态。其空间意义是基于地方政府之间的竞争与合作塑造居于中央与地方之间的新法权类型,并通过法治化方式建立健全区域空间治理的推进机制,拓宽地方政府治理的空间范围。围绕这一空间关系,生态环境法律体系一方面是要生成区域空间治理的区域协作规范或区域性规范,另一方面则是设定空间治理的组织形式和权力关系,探寻空间融合的新机制、新形式。在这里,生态环境法律体系是以空间差异化为前提发挥功能的。

其三是以特定自然生态条件为单元的空间关系,主要表现为自然保护地、生态功能区、自然遗产、生态廊道等纯粹生态服务空间,它们是当前生态环境法治再发展的重要着力点。其空间意义在于塑造各具特色的自然空间体系,从空间秩序的功能优化转向人民生态福祉的提升。为此,生态环境法律规范体系应突出对生态空间的法律调整,科学划定生态保护红线、资源利用上线、环境质量底线以及各类开发边界,防止生产空间、生活空间对生态空间的挤压,扩容生态环境保护的约束性规范,以最严格制度确保生态功能空间不退化。

（三）基于空间治理目标的制度韧性提升

空间治理是根据空间类型和功能,通过资源、要素的空间配置实现绿色发展的系统过程。它既是经济、社会、资源、生态环境统筹均衡的治理模式,也是依凭法治方式整合政府、市场、社会基于空间利益的归属、使用、收益和分配的系统机制。此外,它超越了一元化的行政地方概念,以空间功能

为基准重新定义了地方的内涵与外延。这些特性要求与之匹配的生态环境法律体系应具有更好的制度韧性,也即是回应治理情景和任务的更高的适应性、灵活性和创新性。

其一,空间治理有助于促成生态环境法律体系的顶层设计与空间创新发展的统合形态,经由推进纵横向关系法治化达成与行政区划的耦合。空间治理对应空间法治建设,承担着法制统一实施和法治创新的双重功能。一方面,空间治理要维护国家生态环境法律体系的有效统一,传递、承接国家顶层制度设计,并检验国家环境治理体系和治理能力的效能。另一方面,空间治理需要根据实际需要进行区域化的制度试点,从地区间的“位势差异”出发推进特定空间的先行法治化,^①为生态文明法治创新积累经验、提供样本、探索方法。正是由于空间治理的这种自主创新功能,才需要对空间类型及其法律需求进行精细化界分。此种多中心的制度试验能够最大限度回应空间的多样化和法律需求的复杂性,提高地方治理效能;同时,可以有效避免试错负面效应的扩大或者制度创新与空间治理需求的错配,形成能够转化为国家顶层设计的普遍经验,进而增强国家纵向治理体系的制度韧性。

其二,空间治理要求在政府、市场和社会共治格局中嵌入自然机制。在现代环境治理体系中,政府的主导作用依赖于如何严格实行党政同责、一岗双责的责任制度,深化生态环境目标评价考核机制,健全生态环境保护督察体系,打造纵横交叉的领导和协调机制,遵循宏观调控或微观规制逻辑。市场机制的激励引导功能则有赖于生态环境权益体系,充分发挥财税、价格、金融、交易、信用、补偿等政策工具在塑造市场化环境治理模式方面的创新能力,遵循的是选择和竞争逻辑。社会机制的赋能作用则能够克服政府权力的边界难题、推动跨区域的空间治理合作,补强市场的资源配置能力、提升公共产品和服务的均等化水平,遵循的是信任和守约逻辑。政府、市场和社会的网络化合作为要求生态环境法律体系配置整体解决方案,包括空间治理的管理体制、市场激励机制的适用条件和场景以及社会机制发挥作用的边界与清单。但应当看到,这一体系正常运转必须以自然机制的反馈和约束逻辑为前提。不管是调控与规制还是选择与竞争,抑或是信任与守约,都需要遵从自然机制的边界约束,将政府的权力活动、市场主体的经济活动、社会主体的公共服务活动与自然生态的空间属性统一起来,才能精准把握人类活动与自然生态系统的冲突,识别生态环境损害或风险的生成机制以及应对制度的结构失衡或功能错配,最终提升现代环境治理体系的整体效能。

高度复杂空间治理对生态环境法律体系及其功能提出了更高期待,既要求其发展适用于应对生态环境危机的普遍性规则,也要求其发展能够解决空间治理体系内部各单元之间冲突的特殊规则。换言之,面向空间治理的生态环境法律是具备系统理性的规范体系,是以进化的方法和过程的视野分析评价治理体系内部系统之间交互作用的反思性规范,其制度韧性源于能够“运用组织规范、程序规范和职权规范,保障各社会领域持续展开自我反思”。^②

四、创新:围绕空间权利和空间治权推进生态环境法治再发展

空间治理作为空间法治基本单元的生态环境法治的再发展提供了新的契机。我们需要从空间的深层本质及其治理结构转换出发,探寻生态环境法治再发展的底层架构。在这一逻辑主线上,空间权利体系的展开和空间治理权的深层建构构成了生态环境法治再发展的主要着力点。

^①有学者将各地区经济社会发展水平、生态环境问题的差别称为“位势差异”,并将其视为生态环境法律制度试点功能扩散的一个重要驱动力。刘小冰、丁宾:《生态环境法律制度试点的作用机理、问题识别与完善路径》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2021年第6期。

^②陆宇峰:《论高度复杂社会的反思型法》,《华东政法大学学报》2021年第6期。

（一）生态环境权利体系向空间权利体系的位移

在过往的空间发展实践中,我们更注重从空间权力建构的视角切入来推进法治发展,法治系统为空间发展提供了更多的权力机制而相对忽视对空间权利体系的建构。这种权力主导型空间发展模式及其法治体系符合特定时期的效率性要求,但却在推进空间快速发展和再生产的同时牺牲了空间主体的基本权利。必须澄清的是,空间的深层本质是权利关系。空间权利的竞争、保护、增进才是空间发展和空间治理的底层逻辑,没有空间的权利化也就无所谓空间发展和空间治理。空间也使得权利衍生出新的类型、获得新的意义,没有空间属性的权利将走向空洞与抽象。

空间治理的不同阶段会遭遇不同的空间权利问题,当生态环境权利成为空间权利束的构件之时,我们已经探寻到了推进生态环境法治再发展的支点,并在过去几十年的改革创新之中形成了相对完善的法治体系和实施经验。在以生态环境为核心的空间治理新阶段,生态环境权利是保障人的经济社会权利和政治文化权利得以充分实现的基础,通过与这些权利的集合协同,赋予了人新的主体资格和权利能力,并且给空间治理按照生态环境规律进行重组和建设提供了契机,从而丰富了社会进步的内涵和方向,最终为人和社会提供了新的发展维度和制度范式。生态环境权利为国家经由立法、执法和司法对生态环境开展保护提供了权利基础,形成了生态环境保护的公私法原理和规范体系,得以使生态环境法治建设成为当下空间治理中的一个显性问题。但是,它只是空间权利束中的一个新兴子项,无论是以类型化权利的方式还是以通过设定义务保护利益的方式,都只能在权利保护和救济的维度确立起相应的法治秩序。对于空间治理为生态环境法治发展所提出的更新规范结构、拓展功能和提升制度韧性等新任务而言,仍然是力所不逮。

由此,我们不能仅仅将空间权利理解为法律规定或保护的生态环境类的权利或利益,它涵括一切与空间发展和空间治理有关的权利内容,并且随着空间治理的深化不断地丰富化,包括但不限于健康权、居住权、土地权、发展权、获得社会保障权、生态环境权等等。在这意义上,我们首先要在宏观维度把这一体系作为基于空间知识生产和空间实践重组经济、社会、政治关系的方案。惟此,权利主体才能获得平等地进入空间、使用空间、参与空间、改造空间、获得空间利益的可能性。^① 在这里,空间权利体系指向的是人们共享空间发展成果、共建空间的资格和行动。所谓共享,即是公平地获得空间发展形成的产品、服务等底线性保障。这就需要法治系统生成相应的保障和分享机制,以权利平等保障人们都能分享空间发展成果,以制度公正来约束政府、企业、公众等多方力量在空间权利上的冲突。所谓共建,就是打破空间发展决策的权力垄断格局,以民主均衡的法治机制保障权利主体平等地参与空间生产决策的机会,提升权利主体实质性参与财富、机会、风险分配的行动能力,塑造“国家—市场—社会”“中央—地方”“政府—公共机构—公众”等多元均衡格局。这就需要法治系统供给开放、高效、互动的程序机制来凝聚关于空间发展的价值共识,也需要提升空间立法的民主化水平来克服地方保护或区隔主义、部门权益制度化、特权利益法定化等规则陷阱,还需要大力开放政府管理体制变革进程来为多主体共建提供基础和支撑。

另一方面,仅仅从宏观来审视空间权利体系为生态环境法治发展提出的理论命题还不充分,仍需要继续强化空间权利的微观建构,特别是要推进空间权利体系在主体、内容和秩序上的微观转向。首先,没有对空间权利主体的微观确认,空间发展的共建共享也就失之真实;其次,没有对空间权利内容的微观建构,法律对其确认、保护和增进也就无从放矢;最后,没有对空间权利秩序的微观建构,空间法治秩序也就失去了根基。推进空间权利体系的微观化,为环境法、经济法、行政法、民法等部门法设定了广泛的立法形成任务,因为空间权利可以辐射公法、私法的各个领域。这个整合性任务应当是未来生态环境法治发展的重心之一。而要落实这一任务,既需要在生态环境法律体系中嵌入

^①刘少杰:《西方空间社会学理论评析》,北京:中国人民大学出版社,2020年,第288页。

空间权利的概念和类型,还需要协调空间权利保护的公法机制和私法机制,更需要从空间功能类型出发塑造确保各类空间权利协调共生的秩序性规范。

(二) 空间治权的深层建构

第一,构建空间治权结构法定化的组织法规范。空间治理的精义在于协作化、一体化、区域化、系统化,这超出了传统纵向治理体系内部组织机制的范畴。因此,应用组织法规范划定各类主体的功能边界、权利义务关系和事权清单,塑造“政府—市场—社会—自然”“中央—地方”融合互动的治理结构,是法治发展面临的首要课题。具体来看,一方面是要以多层多类规范精准厘清政府、市场、社会、自然四种机制的功能区间和合作权限,进一步强化简政放权、收缩政府权力边界,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,逐渐激活社会力量在公共产品和服务供给领域以及监督评价环节的主动性,有效发掘自然机制的反馈和约束方式;另一方面是要持续深化政府管理体制变革,将“中央事权—地方事权—共享事权”以清单方式法定化,为上下级政府之间、区域之间、政府内部的不同部门之间就跨域空间治理开展合作设定权威稳定的组织机制。

第二,构建以“规划—监管—补偿—修复—考核”为主线的行为法规范。在空间规划方面,规划是一个对空间资源的使用和收益进行分配和协调的民主化过程。实施纲要、指导意见、合作协议、区域发展规划等规划文件是科学定位空间格局的前提,也为空间开发行为设置了强度管控和用途管制,构成空间治理的前提。但长期以来,规划的软约束地位对空间治理的稳定性和权威性构成了限制,亟需确立其准立法的地位,因此,立足于以“决策—管控”为中心的规划,通过法治化方式调整空间规划的编制过程、执行实施过程及其背后的空间资源配置机制,是生态环境法治创新的首要任务。在监管方面,对侵害空间权利行为的管制和空间风险的规制是法治发展的主线,下一步既要充分运用智慧治理技术提高空间监管的效率和能力,完善空间权利的救济规则,还要形成关于风险识别、沟通、评价、预警、决策、规制的体系性规范,最大程度地预防和消纳空间风险。在空间利益补偿方面,要根据共享理念和空间的正义、包容、开放、差异等原则,建立完善生态补偿、发展机会补偿和供给补偿机制和法规范,最大限度降低补偿政策的随意性、丰富补偿的具体方式、疏通补偿程序、实现补偿效果的公平。在空间保护修复方面,应重点发展空间用途管制的具体化规则,创设保护修复的激励机制和成本收益调控机制对山水林田湖进行统一保护、统一修复,创新执法、司法中生态环境责任的实现方式以及适应性修复策略,进一步完善生态环境风险管理与损害赔偿规则,以自然资本核算为基础建立健全生态产品价值实现机制,探索“绿水青山就是金山银山”的转化路径。在考核方面,应当根据职权与责任、权利与义务的要求确立差异化的考核标准和方式,推动生态环境法治的有效实施。

第三,构建“决策—合作”的程序法规范。功能差异和利益冲突意味着空间时刻处于割据的状态。一方面,如果没有透明的空间决策程序,各方价值观和利益主张也就无法充分的表达和竞争,关于空间治理的共识也因此无法达成。那么,政府、市场、社会、自然等公私治理机制的融合就失去了前提,国家意志也无法在纵向治理脉络中被有效地传导和贯彻,跨区域公共决策和跨区域法治建设等空间法治创新的制度风险就会高居不下。并且,程序内含的审议性标准充分彰显了风险规避意识,可以将决策风险和责任限缩在可接受范围内。尤其是在决策流动性增强以致溢出行政边界的场景下,决策权力运作的逻辑既来源于组织法规范,也被决策程序所限定,因为程序机制将“由谁来决策”拓展到了开放空间之中。^① 基于此,程序规范得以塑造出以空间为框架的新决策模式。另一方面,完备顺畅的空间合作程序规范也至关重要,是跨区域政策协调、协同立法、执法协作、司法合作的

^① 肖芸:《政策转移研究的流动性转向——从国家中心到比较城市》,《社会学研究》2019年第3期。

构成要件。缺少这一规则,跨区域的空间治理也就无法超过地方主义的限定,地方保护、地方恶性竞争、重复建设的治理陷阱将无法避免。

第四,构建服务于共治秩序的多层次责任法规范。在空间治理的政治逻辑上,政治责任能够为地方政府不断优化空间结构、塑造节约资源和保护环境的空间格局提供原动力。因此,将督察等政治问责机制法治化是塑造有为政府的根本保障。在空间治理的职权职能逻辑上,随着共治格局的结构化,政府在职权责任之外对市场和社会分别承担起更多的规制责任、给付责任,而市场主体和社会主体也因为接受委托、外包掌握了大量公共资源,履行某些公共治理职能,必须承担法定责任或契约责任,这些都应通过法律规范、政策文件或协议的方式予以精细化分配和衔接。因此,将政府与市场、政府与社会之间关系法定化、清单化,将空间治理责任在政府、市场与社会之间的流动移转法治化,是围绕共治格局重构责任体系的关键。在空间治理的程序逻辑上,以重大决策终身责任追究、责任倒查、决策失误责任追究来加强决策责任的法治化,是建立空间治理程序性责任的重要选项。

(责任编辑:陈 雪)

Development of Rule of Law in Ecological and Environmental Governance in the Spatial Dimension: Practice, Logic and Innovation

DU Hui

Abstract: In constructing the legal order of ecological civilization, the spatial perspective provides a new dimension for observing, analyzing, and innovating the rule of law in the protection of ecology and environment. A review of the practice of rule of law in the protection of ecology and environment since China's implementation of reform and opening up reveals that there are three types of spatial view in the trajectory of the development of rule of law: the abstract spatial view of undifferentiated holism; the spatial view of the division of places dominated by administrative regions; and the spatial view of converged differentiated systems. As the goal of the development of rule of law in the protection of ecology and environment is transformed into spatial governance, it is necessary to accurately identify the requirements for change imposed by the functional associations, spatial relationships, and goals of spatial governance upon the normative system of environmental law, its institutional functions and institutional resilience. In order to follow the spatial trajectory of the change of rule of law and the proposition of rule of law contained in the spatial governance, on the one hand, it is necessary to promote the continuous shift from the ecological environment rights system to the spatial rights system. On the other hand, it is necessary to complete the deep construction of spatial governance rights from the dimensions of organizational law, behavioral law, procedural law, and liability law. These forms two fulcrum points to promote the further development of rule of law in the protection of ecology and environment.

Keywords: spatial view; spatial governance; spatial rights; rule of law in ecological and environmental governance

About the author: DU Hui, PhD in Law, is Professor and PhD Supervisor at School of Law, Chongqing University (Chongqing 400044).