

生态环境分区管控的基本逻辑、运行样态与法治进路

秦 鹏,徐燕飞

(重庆大学法学院,重庆 400045)

摘 要:生态环境分区管控作为中国生态文明建设领域的特色制度创新,不仅是优化国土空间保护利用新格局的战略部署,也是习近平生态文明思想引领下的实践范例。对生态环境分区管控的逻辑论证和运行观察,发现:作为生态环境源头预防的基本性制度,生态环境分区管控根植于空间转向理论,蕴含着深厚的空间治理逻辑;生态环境分区管控以实现空间正义为价值目标,法治化是其制度发展的应然理路;法制供给滞后、法律内容残缺、配套机制缺失是掣肘生态环境分区管控战略实施和制度转型的主要动因。因此,提出要在明确立法策略的基础上,按照内外在机理构筑生态环境分区管控的法治体系。

关键词:生态环境分区管控;习近平生态文明思想;国土空间;三线一单;空间正义;行政法治

中图分类号:F410

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2024)08-0013-14

Basic logic, operational patterns and rule of legal approaches of eco-environmental zoning control

QIN Peng, XU Yanfei

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: As a distinctive institutional innovation in the field of China's ecological civilization construction, eco-environmental zoning control is not only a strategic plan to optimize the new pattern of protection and utilization of territorial space, but also a practical example guided by Xi Jinping Thought on Ecological Civilization. Through logical argumentation and operational observation of eco-environmental zoning control, the study finds that: as a basic system of ecological environment source prevention, eco-environmental zoning control is rooted in the theory of spatial turn and contains a profound logic of spatial governance; eco-environmental zoning control aims to realize spatial justice and the rule of law is the natural way of its institutional development; the lagging of legal system supply, the deficiencies in legal content, and the absence of supporting mechanisms are the main impediments to the strategic implementation and institutional transformation of ecological environment zoning control. Therefore, it is imperative to establish the rule of law system of eco-environmental zoning control based on a clearly defined legislative strategy, systematically in accordance with internal and external logics.

Key words: eco-environmental zoning control; Xi Jinping Thought on Ecological Civilization; territorial space; three lines and one list; spatial justice; administrative rule of law

收稿日期:2024-01-10 修回日期:2024-06-10

基金项目:重庆市新型犯罪研究中心规划项目“生物安全风险的法律规制研究”(22XXFZ28);国家社会科学基金项目“面向治理效能的环境法体系化研究”(20XFX165)。

作者简介:秦鹏(1969—),男,山东高青人,重庆大学法学院教授、博士生导师,法学博士,研究方向为环境与资源保护法学。通信作者:徐燕飞。

一、文献综述与问题提出

长久以来,国土空间保护利用问题备受国际社会的广泛关注,业已成为影响当今人类社会未来发展且亟待解决的重大事项。为纾解国土空间保护与利用的二元张力,20 世纪末荷兰开始整合空间规划与环境政策^[1],并基于区域空间生态环境评价,实施生态环境分区管控战略^[2],进而推动环境保护制度与城市规划的融合发展^[3]。为完善生态环境分区管控法律制度体系,也为实现国土空间保护利用的“多法合一”,2016 年荷兰政府制定了《环境与空间规划法》,融合了生态环境治理与空间规划建设的 35 部法律和 240 部法规,对各项规划、申请、审批流程进行简化整合,并设立便于生态环境分区管控的统一数字化管理平台^[4]。事实上,生态环境分区管控作为塑造国土空间的基本制度,其最初源于对公共健康安全的保障^[5]。如今,生态环境分区管控法律制度已被美国^[6]、澳大利亚^[7]、加拿大^[8]等国家,广泛适用于生活居住区域限制^[9]、公共卫生健康保障^[10]、自然公园区域保护^[11]等领域。申言之,生态环境分区管控的实践逻辑是空间治理,法治化是生态环境分区管控制度强化与创新发展的应然理路。

根据环境资源承载力评估,中国 31 个省级行政区(不含港澳台)有 22 个存在超载现象,部分地区生态保护红线被逾越、环境质量底线被击断、资源利用上线被融化的问题较为严重^[12]。面对日趋严重的国土空间开发利用失序问题,以习近平同志为核心的党中央明确提出生态环境分区管控战略,并基于此建构中国生态环境治理的新框架^[13]。在中国,生态环境分区管控是以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单(简称“三线一单”)为核心内容的制度体系,其不仅是新时代实现生态环境治理能力现代化的重要举措,也是生态环境源头防控的重要事项。2021 年,生态环境部印发的《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见(试行)》(简称《指导意见》),明确提出要加快完善生态环境分区管控法律制度。与此同时,地方层面也在积极推动生态环境分区管控制度入法^[14]。2024 年,中共中央办

公厅和国务院办公厅发布《关于加强生态环境分区管控的意见》(简称《两办意见》)明确提出,要立足于制度建设,强化生态环境分区管控的法律“硬约束”。时下,生态环境分区管控制度正处于从政策引导转向法律规范的关键时期,急需深入研究新时期背景下生态环境分区管控的理论逻辑、实践形态和法治构造,为生态环境分区管控体系建设提供决策依据和智识引导,进而构建国土空间保护利用的法治新格局。

承上所析,生态环境分区管控的法治进阶,不仅是其制度发展的应然理路,也是美丽中国建设迫切的现实需求,急需理论界做出有效回应。然而,关于生态环境分区管控的既有文献资料,多是基于技术规范视角下的编制方法^[15]、地方实践^[16]、体系构建^[17]、完善路径^[18]等研究,亦或是基于政策规范视野下的历史演进^[19]、地方经验^[20]、价值意义^[21]、制度优化^[22]等分析。相比而言,生态环境分区管控的法律规范研究就显得颇为匮乏。少有的法学研究也多夹杂在生态环境分区管控的政策分析和技术探讨之中,鲜有关于生态环境分区管控法治建设的系统性与高质量论述。因此,急需理论界对生态环境分区管控的法律制度构建问题,予以系统论述和有效回应,为生态环境分区管控的战略发展提供智识引导与决策参考。于是,本文尝试从“应然—实然—能然”辩证关系出发,如图 1 所示,依次回答中国生态环境分区管控的基本逻辑何在、其运行样态如何、未来的法治进阶在何方 3 个问题,以期有效贯通生态环境分区管控的事理与法理,系统构造其法律制度体系,进而全面推动人与自然和谐共生的中国式现代化建设。

二、生态环境分区管控的基本逻辑

基于生成性原理,解析与证成生态环境分区管控的基本逻辑,不仅关乎生态环境分区管控制度确立及展开的科学性与正当性,也是本文学理研究确证自身存在的根源与意义之核心性问题。作为美丽中国建设的一项制度成果,生态环境分区管控的制度生成与发展,具有深刻的理论逻辑、实践逻辑和价值逻辑。

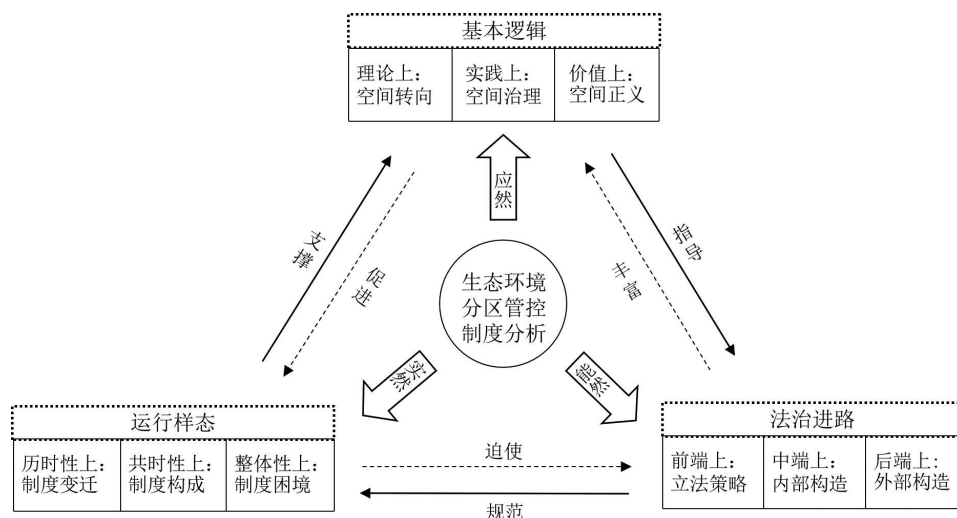


图1 生态环境分区管控的制度分析框架

(一) 生态环境分区管控的理论逻辑：空间转向

空间转向是观察、解释、理解生态环境分区管控的内在视角和理论基石,以空间思维为切口剖析生态环境分区管控,不仅为人们重新思考生态环境分区管控问题提供了新的切入点,也为优化生态环境分区管控制度体系提供了一个新的研究视角。作为人文社科领域的经典研究命题,空间转向是以空间叙事作为社会理论的核心^[23],是一种对现代性及其人文社会科学危机进行反思的理论动向,改变了传统历史叙事时间相对于空间的优先性偏好,并提出“空间性”命题^[24]。空间不仅是研究对象,也是研究方法,更是研究范式,它系统全面地揭示事物及治理的本质和结构^[25]。在20世纪70年代的空间转向理论思潮影响下,20世纪末法学研究开始出现空间转向,旨在剖析“人—法—地”之间存在的相互建构关系,并形成了法律地理学的研究范式^[26]。法律地理学的核心范畴是空间思维、空间治理、空间正义,其基本主张是以空间正义重构“人—法—地”空间关系^[27]。空间正义是建构在空间主体性和空间方法论基础上,是正义逻辑在空间性和空间论上的延伸,三者共同建构了空间转向的法学理论分析框架。事实上,生态环境分区管控的理论滥觞于空间转向下的法律地理学,是空间转向理论在生态环境治理领域的具体延伸与学理发展,并蕴涵丰富的空间逻辑。

认识论上,生态环境分区管控的空间逻辑。空间性是环境法及法律现象的本体意义上的基本属性^[28]。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,空间叙事给生态环境法治的基本理念和规范体系提供新的补充^[29]。法律地理学视域下的“生态、环境与资源”,不是传统法理中的“物”^[30],而是一种空间的存在,即生态环境空间^[31]。作为源自地理学、气象学的分区管控,是实现空间规划管理目标的基本工具和主要手段,意为将某一区域细分为多个空间单元、定义活动类别,并明确每个空间单元内允许、限制、禁止的行为与活动^[32]。因此,生态环境分区管控是立足于空间存在的生态环境治理模式,空间性是生态环境分区管控的本质属性。基于空间转向的理论思潮,可知生态环境空间具有自然性和社会性双重属性,是一种差异性的空间生产,并呈现出一种差序空间格局^[33]。生态环境分区管控的理论预设,并非以生态环境空间均质化的现象假设为前提,而是立足于实践中的生态环境空间异质性,这契合了空间转向的理论逻辑。生态环境的空间异质性特征,也决定了生态环境治理模式的应然抉择与必然要求:生态环境分区管控。综上所述,生态环境分区管控制度体系中蕴含深邃的空间思维逻辑,空间转向理论为生态环境分区管控提供了重要理论支撑。

方法论上,生态环境分区管控的空间逻辑。基于空间化的类型思维,依据不同的空间分区方

法或空间管控模式,生态环境分区管控模式可拆分为 3 种类型:一是针对单一要素的空间管控;二是针对主体功能的空间管控;三是针对行政区划的空间管控^[34]。首先,单一要素空间管控模式主要是运用还原论,将生态环境空间进行元素化分解为水体、土壤、噪声、大气等单一要素,并分别制定单独的法律政策进行治理。其次,主体功能空间管控模式主要是运用整体论,依据生态环境空间的区域功能和整体作用,将其分为 3 类单元:优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元。最后,行政区划空间管控模式主要基于政府条条块块关系,按照行政区划与事权配置等方式,设定“三线一单”编制实施的目标、任务、要求。总体而言,立足于 3 种类型管控的互动与整合,我国已建立了统一规范的“分要素—分功能—分区域”生态环境分区管控制度体系。生态环境分区管控强化空间落地,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线转化为,不同区域的生态环境控制单元的差异化管理和准入要求,并为政府和企业等提供了生态环境管控的空间可视化标准。综上所述,生态环境分区管控制度的生成与发展,具有鲜明的空间分区、空间技术等空间方法逻辑,空间转向理论为生态环境分区管控提供了重要理论支撑。

(二) 生态环境分区管控的实践逻辑:空间治理

空间治理作为一种新型研究方法和实践图式^[35],为我们理解生态环境分区管控提供了相对完备的分析视角。所谓的空间治理,实质上就是国家意志作用于社会空间以塑造国土空间的过程与结果。具言之,空间治理是新时代生态文明建设的实践策略,意在基于空间主导功能确定不同区域的治理任务^[36]。党的十八大以来,我国逐渐形成了以优化国土空间保护开发格局为核心战略的空间治理体系^[37]。2015 年,党的十八届五中全会明确提出,要以行政区划为基础,实施主体功能区战略,建立空间治理体系,优化国土空间开发保护格局。2023 年,习近平总书记在主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议时强调,加强生态环境分区管控,要落实主体功能区战略,衔接国

土空间规划和用途管制,聚焦区域性、流域性突出生态环境问题,完善生态环境分区管控方案,建立从问题识别到解决方案的分区分类管控策略。2024 年,习近平总书记主持召开新时代推动西部大开发座谈会强调,优化国土空间开发保护格局,加强生态环境分区管控。综上所述,生态环境分区管控作为贯彻落实主体功能区战略的制度实践,是美丽中国建设目标引领下的空间治理实践的新探索、新路径,其作用对象是系统性、全要素、跨区划的生态环境空间。

从空间治理维度构建现代化的生态环境治理体系,这不仅根源于空间转向的理论思潮而引申的生态环境空间治理命题,也是由于国土空间本身的自然属性与社会属性而提出的生态环境现代化治理的新诉求。从生态环境分区管控的演化进程可以看出,我国不同类型的生态环境分区管控,服务于具有不同时代特征、目标定位和发展导向的国土空间战略。生态环境分区管控的空间治理实践机理,主要基于空间叙事逻辑对水体、大气、土壤、生物等要素进行系统整合,并立足于生态位法则,采取“划线”“分区”“清单”等方式确定适应性的空间治理策略,进而构建国土空间开发保护新格局。承上所述,生态环境分区管控,不仅是提升生态环境治理效能的空间载体,更是生态环境空间治理的现实表达。当下,生态环境分区管控作为加快推动美丽中国建设的空间举措,全面推动生态环境治理迈向空间化,并通过法律制度固化为政府生态环境保护职责内容,促进生态环境空间治理的央地政府互动和条块结合,进而全面提升了生态环境的空间治理效能^[38]。以下重点从前端化、精细化、智能化 3 个方面,论述生态环境分区管控的空间治理逻辑。

首先,在前端化方面。以分区管控为战略基点的生态环境保护优先,不仅是指地理维度上的先导性,即生态环境保护优先于经济发展建设,更是指规则维度上的先导性:生态环境保护的规矩要立在前面,是一切规划和决策的先导和依据。通过生态环境分区管控的硬性制度约束,对于国土空间保护利用提出一种先导性、强制性的刚性要求:不是生态环境保护跟着决策和规划走,而是

把生态环境保护的规矩立在前面,这在一定程度上弥补了既有国土空间开发利用制度的缺陷,拓展了生态环境预防性治理的制度链条。

其次,在精细化方面。不同于生态环境传统的粗放治理模式,分区管控对生态环境空间采取分要素、分功能、分区域的差异化精细化治理模式。在官方政策话语中,生态环境分区管控是立足于区域空间生态环境基础状况、结构功能属性的系统评价,明确优先保护、重点管控和一般管控3类生态环境空间管控单元,并细化生态环境保护、污染物排放控制、环境风险防控、资源开发利用等管控要求^[39]。

最后,在智能化方面。立足于大数据和人工智能,为生态环境分区管控提供覆盖全域、属性完备的区域空间生态环境基础底图,并搭建一个服务于政府与市场的“三线一单”成果数据共享平台,实现了生态环境空间单元的可视化分析、智能化操作,构建生态环境分区管治的智能系统,也为生态环境保护关口前移提供了智能平台与空间技术。

(三)生态环境分区管控的价值逻辑:空间正义

空间正义是以承认和尊重生态环境多元差异,作为正义观念前提的理论范式,也是生态环境分区管控的价值逻辑。空间正义作为正义的立体表征,实质上就是法律正义的空间化,其发轫于空间转向的理论思潮,源于对空间不正义、不均衡的批判与斗争^[40]。空间正义作为哲学、社会学、法学的基本理论命题,其旨在重构“人—法—地”关系,破解国土空间的生态环境异化难题,推动国土空间均衡化、有序化、可持续发展,满足人民群众对生态环境的需求^[41]。生活在空间正义的社会是人类的理想,然而空间正义的实现离不开国家的生态环境治理,因而在初始意义上,要求政府承担起生态环境分区管控的职责是合乎常理的。事实上,分区管控是占有与分配空间的一种方式^[42]。因此,某种意义上的生态环境分区管控,不仅是基于区域空间生态环境评价的空间分配和矫正问题,也是空间正义在生态环境治理领域的具体发展和体现,其目的是解决生态环境空间实践中存在的突出社会矛盾及空间异质性问题。

生态环境分区管控作为政府对国土空间保护利用的基本干预工具,本质上是一种空间分配正义和矫正正义,最终目的是实现空间正义,满足人民群众对优质生态环境的需求。解构生态环境分区管控的空间正义价值机理,首先需要从行为与动机的视角出发。这不仅有助于厘清生态环境分区管控“手段—目的”的属性关系,也构筑了科学精准阐释生态环境分区管控制度功能的分析框架。生态环境分区管控是一种从源头上对生态环境进行空间分区管治的法律手段,其目的在于规制不利于生态环境保护的建设活动,引导国土空间的严格保护与合理利用。拓言之,生态环境分区管控作为一种行政行为,本质上是对人地关系和人际关系的重构,其关涉公权与私权的分配和规制。生态环境分区管控通过实体和程序的规范,不但引导国土空间的保护利用,划定社会的生产生活边界,即实现督企的功能,而且规制行政权力的恣意,制约政府的决策与规划,即实现督政的功能。在法理层面上,生态环境分区管控作为一种行政规划,是以国土空间为保护对象,以空间正义为价值遵循,具有督企督政的双重功能。这不仅是生态环境分区管控的法理表达,也是其制度发展的应然面向和战略导向。

生态环境分区管控法治化,不仅是生态环境空间功能重新分配的过程,也是国土空间保护利用制度矫正的结果,其最终目标是实现空间正义。因此,空间正义价值是生态环境分区管控制度的最终目的,在生态环境分区管控制度价值体系中具有终极性、基础性的地位,是一种抽象性价值概念。同时,从空间正义的价值逻辑中也能够推导出作为生态环境分区管控制度的公平、秩序、安全、效益等具体性价值目标,这也是生态环境分区管控的法理逻辑。总而言之,空间正义不仅是生态环境分区管控制度的核心价值导向和主要理论依据,而且是规范与引领生态环境分区管控制度的认识论与方法论创新。法律是实现正义重要工具,优化面向生态环境分区管控法治化的价值论,要立足于空间正义的价值诉求与主要表现,立足于生态环境空间异质性特征,统筹中央和地方两个层面,不断整合宏观正义和微观正义,来推动生

态环境分区管控法律制度的空间正义建构。因此,生态环境分区管控法治化的应然进路:通过立法完善生态环境分区管控法律制度体系,明确其法律定位、强化其督企督政功能;要结合我国实际,立足于“多规合一”,积极推动其与国土空间规划有机衔接;构建国土空间保护利用的统一数字化平台,并立足于“放管服”改革,简化环评审批、规划审批等流程,进而重构国土空间保护利用的新格局。

三、生态环境分区管控的运行样态

欲观察生态环境分区管控的运行样态,就必置身于生态环境分区管控的历史实践和现实问题。于是,本文尝试从历时性、共时性、整体性的视角,准确认知与揭示生态环境分区管控的实然概况,并基于其事理演进脉络的刻画,剖析其运行机理。

(一) 历时性上:生态环境分区管控的制度变迁

历时性就是从制度变迁的维度理解事物、展开论述。从历时性角度出发,生态环境分区管控的实践过程,大致可分为 3 个主要阶段:一是孕育阶段;二是发展阶段;三是完善阶段。

1. 孕育阶段(1990—2014 年)

生态环境分区管控滥觞于 20 世纪 90 年代,是以单要素的环境质量管控和生态环境功能分区建设为主。如 1998 年发布的《国务院关于酸雨控制区和二氧化硫污染控制区有关问题的批复通知》,明确提出“两控区”的内容和要求,构建以排放标准、质量标准作为衡量准绳的技术规范体系。随后,我国开始探索大气、水、声等生态功能区划,并于 2002 年印发了《生态功能区划暂行规程》。2011 年国务院印发的《关于加强环境保护重点工作的意见》和《国家环境保护“十二五”规划》,明确提出国家编制环境功能区划,在特定区域划定生态红线。2012 年发布的《全国环境功能区划编制技术指南(试行)》,作为生态环境分区管控孕育阶段的主要技术规范依据,其主要聚焦于指标管控和边界管控。概言之,生态环境分区管控的孕育阶段,聚焦于资源利用与环境污染的事后防治,且以划定并严守生态红线为主,对环境、资源、生

态的整体性、预防性关注不够,尚未形成正式的生态环境分区管控制度体系。

2. 发展阶段(2015—2020 年)

生态环境分区管控正式形成于党的十八大以后,是空间治理体系的重要组成部分。2015 年,中共中央国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》,首次明确提出生态环境分区管控的理念。在地方,2017 年,济南、鄂尔多斯、连云港、承德等城市开展生态环境分区管控的政策试验。2020 年前后,全国各地正式开始启动编制生态环境分区管控实施方案,并全面推进这项工作^①。在中央,国家先后出台《“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”编制技术指南(试行)》《“三线一单”编制技术要求(试行)》,构建了生态环境分区管控的科学性保障与规范性保障体系,是生态环境分区管控技术体系成熟的标志。基于制度规范变革演进的分析,脱胎于主体功能区战略和区域空间生态环境评价的生态环境分区管控,其制度规范先后经历了政策规范阶段、技术规范阶段的演进历程,并实现了由要素管理走向空间治理、由末端治理走向中前端预防、由政策试点到政策推广的演进逻辑。

3. 完善阶段(2021 年至今)

2021 年发布的央地政府共划定了 4 万多个生态环境管控单元,基本建立了覆盖全国的生态环境分区管控体系,这也标志着生态环境分区管控制度体系开始进入完善阶段^[43]。2022 年,国务院政府工作报告明确提出要加强生态环境分区管控;2024 年,《两办意见》明确提出,要强化生态环境分区管控法治体系。截至 2024 年 5 月,全国共有 40 余部省级法规采用宣示性条款模式,规定生态环境分区管控内容。总体而言,法治化是生态环境分区管控制度演进的应然面向,应以政策规范为先导、技术规范为基础、法律规范为保证,进而构建法治主导下的生态环境分区管控三元规范体系。此外,《关于做好国土空间总体规划环境影响评价工作的通知》明确提出,要立足于生态环境

^① 自 2020 年 4 月至 2021 年 2 月,先后有重庆、新疆等 31 省(自治区、直辖市)结合地方实际,出台了生态环境分区管控的具体实施方案及意见,为便于行文统一简称为《实施方案》。

分区管控成果来编制国土空间规划,并服务国家重大发展战略的实施。生态环境分区管控不仅是具体细化生态环境空间管控要求的重要手段,更是贯彻落实国土空间保护利用的战略部署。因此,构建生态环境风险源头防控体系,实现与国土空间规划的有效衔接和制度互补,进而构建国土空间保护利用新格局,这也是生态环境分区管控未来发展的总体方向和体系化要求。

(二)共时性上:生态环境分区管控的制度构成

共时性是从制度构成的维度观察事物、展开研究。立足于生态环境分区管控的制度实践,从共时性的角度出发,目前生态环境分区管控已然形成内容丰富、结构清晰的体系框架。其中,在实体性制度层面上,生态环境分区管控制度呈现出以“三线一单”为主的规范结构;在程序性制度层面上,生态环境分区管控制度表达是以“事前编制、事中实施、事后监管”为主的行为结构。

1. 实体性的规范结构

基于实体性制度的视角,审思生态环境分区管控制度的规范结构,可知“三线一单”是其制度体系的主要内容。譬如《贵州省生态环境保护条例》第二十八条、《青海省生态环境保护条例》第二十六条均明确规定,生态环境分区管控体系是由生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单构成的一个有机整体。依据规范行为和规范状态的类型划分,生态环境分区管控制度蕴含行为规范和状态规范^[44]。其中,生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线是一种典型的状态规范,而生态环境准入清单是规范行为的行为规范。生态环境作为法律保护的客体,不具有行为意义上的可规范性,因此只能通过规范人的行为来间接实现生态环境分区管控的理想状态。正是基于上述原理,生态环境分区管控作为一种制度规范,其是通过生态环境准入清单的行为标准,进而完成生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的状态标准,最终实现生态环境分区管控的整体价值目标。

2. 程序性的行为结构

按照事前、事中、事后的逻辑顺序,通过对生

态环境分区管控相关法律与政策文件的梳理,作为复合型行政活动方式的生态环境分区管控制度,实际上包含“编制行为”“实施行为”“监管行为”3种过程行为,详见图2。事实上,编制行为是指行政部门制定和发布有关生态环境分区管控的行政活动总称。实施行为是指生态环境分区管控内容的执行行为和应用实践,是一个将抽象规范转化为具体结果的过程,表现为规范体系对一定社会关系的调整过程。监管行为是为实现生态环境分区管控的制度功能和价值目标,所采取的监督、管理、救济等一系列保障活动和配套措施。其中,编制行为是实施行为的准备行为,属于内部行政行为,亦是抽象行政行为;实施行为是一种事中的执行行为,可按照不同的作用对象,细分为具体行政行为和内部行政行为两类;监管行为是一种事后的管理行为,蕴含了法律救济行为。在整体性上,这3个阶段性行为之间关联紧密、步骤连续、目标统一,都是生态环境分区管控制度的组成部分,构成了一个有机的整体。从学理上定位,它们之间成为一种“多主体、多行为、多环节”的连贯程序构造,包含赋权与控权的权力运行逻辑。在动态的行为结构上,生态环境分区管控制度蕴含着一系列环环相扣的框架性程序设计,如编制程序、审批程序、发布程序、调整程序和备案程序等。

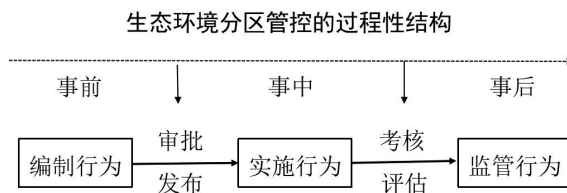


图2 生态环境分区管控的行为结构

(三)整体性上:生态环境分区管控的制度困境

在整体性上,法治供给缺位是生态环境分区管控制度发展的主要阻滞。为细致梳理生态环境分区管控面临的制度困境,本文尝试从法律体系的内在性和外在性维度出发,剖析生态环境分区管控法治的内在困境和外在困境。

1. 内在困境

第一,法律定位模糊。虽然全国有近60部法律法规涉及生态环境分区管控内容,但是在条文

设计上多是趋于同质化、重复性规定,且在现行法律制度体系中均未明确其法律概念、法律关系、法律属性^②。生态环境分区管控的法律概念、法律关系、法律属性等法律定位模糊,严重掣肘其制度体系构建和后续有序运行。比如,《贵州省生态环境保护条例》《青海省生态环境保护条例》等法规中,生态环境分区管控包含“三线一单”,而《长江保护法》《黄河保护法》则把“生态环境分区管控方案”与“生态环境准入清单”并列。上海和重庆等地提出生态环境分区管控“指导规划”,即以生态环境分区管控为主,国土空间规划受其引导;浙江和安徽等地则提出生态环境分区管控“衔接规划”,即以国土空间规划为主,生态环境分区管控要与其衔接。生态环境分区管控法律定位的不明确,极大地限制了其实际应用与实践成效,致使难以实现其制度应有的功能定位^[45]。

第二,权责配置失范。从现行规范体系来看,当下生态环境分区管控权力的行使主体不明确,央地事权配置不合理,各层级主体权责不清晰。尤其是在生态环境分区管控的调整变更事权配置方面,仅有安徽、山东等 5 个省份出台了《管理办法》,且彼此间的审批主体均不统一,并存在规范性不足、权威性不强的问题,详见表 1。生态环境分区管控的法律责任体系残缺。按承担法律责任主体的类型,可以划分为行政主体和社会主体,包括公职人员、技术单位、企业、个人等。现有法律尚未对行政机构、技术单位及其工作人员的法律进行详细规定。比如,《长江保护法》和《黄河保护法》中仅规定了社会主体的责任,而未明确行政主体的责任。

第三,程序机制缺位。生态环境分区管控的程序机制严重滞后,从《管理办法》发布主体上和内容上看,现有程序的设计简陋且法律效力层次较低,对生态环境分区管控编制行为的程序规定有限且零散,难以勾连起其程序中的各环节。实践中,中央层面尚未对生态环境分区管控的管理程序进而规范与细化,缺乏国家法律依据和程序规范前提,致使其应用理解与实践操作不规范、不

合理。概而言之,程序是生态环境分区管控的行政过程的制度化,程序机制的整体性缺失反映出,当前生态环境分区管控的法治化建构存在结构性缺陷。

表 1 全国各地生态环境分区管控的规范依据

省份	实施依据及内容	管理依据及程序
重庆、广西、安徽	《实施方案》	《管理办法》
河南、上海、北京、黑龙江、辽宁、新疆、内蒙古	《实施方案》	无
陕西、山东	省级法规 + 《实施方案》	《管理办法》
江西、甘肃、天津、四川、河北、吉林、浙江、广东、湖南、贵州、山西、西藏、青海、宁夏、海南、福建、湖北、云南、江苏	省级法规 + 《实施方案》	无

注:为便于行文,本文把重庆、安徽、广西、陕西等地出台的生态环境分区管控暂行管理规定,合并简称为《管理办法》。

2. 外在困境

第一,法律与政策的协调性不强。我国生态环境分区管控长期存在政策驱动性强、法律保障不足、立法上力有不逮的现象。目前,生态环境分区管控实践运行中,其制度设计多以宏观引导要求为主,缺少刚性的法律约束传导机制。比如,生态环境分区管控制度采用“国家指导、省市统筹、区县落地”的模式,并以行政规范性文件的形式发布《实施方案》。由于行政规范性文件所采取的规范方式,不具有法律强制性,这极大地限制了生态环境分区管控的整体效力,也影响了生态环境分区管控制度的有效实施。在某种程度上,生态环境分区管控实践中的法治失语和缺位,源于传统法教义学将政策与法律割裂开来,对政策现象的研究排斥。

第二,条条块块协同性不够。生态环境分区管控的条条块块关系,既处于内部整合性不强的境况,也面临外部衔接性不足的问题,如其与国土空间规划、环境影响评价等法律制度的衔接匹配度较差。在条条块块管理体制下,之所以引发生态环境分区管控的制度梗阻,是因为条条块块之间的常态化张力关系,而致使央地间、部门间陷入零和博弈,进而衍生出选择性、象征性等执行偏差问题。比如,在空间规划分区管理方面,生态环境

^② 结论源于笔者对生态环境分区管控相关政策法规的梳理,以及笔者参与的 2023 年度生态环境部“生态环境分区管控体系建设”的立法调研。

部门主导的生态环境分区管控、自然资源部门主导的国土空间规划、国家发展改革委主导的主体功能区规划等均是基于本部门管理需求,对同一国土空间进行不同划分的单一管控,出现“多规并存”“九龙治水”现象,导致不同部门管控存在冲突,严重制约国土空间的有效保护利用。

第三,监督管理及救济机制薄弱。事实上,生态环境分区管控方案发布是以省市两级为主,尚未全面延伸至乡镇层面,落地实施边界相对模糊,多是宏观指导,致使其整体性监管和考核评价能力匮乏。由于多重因素影响,生态环境分区管控实施方案准备时间较短、实施任务较重、涉及范围较广,但在实践运行中注重实施方案编制与成果应用,对制度监管及救济环节的关注较少。此外,在编制实施阶段,生态环境分区管控多是由政府主导,欠缺科学的公众参与及评估听证程序,且缺少社会等外部监督机制。概言之,生态环境分区管控的监管主体单一、监管方式错位、监管责任未落实等问题,导致生态环境分区管控的监管动力不足,监管动力的内生性程度低。

四、生态环境分区管控的法治进路

为有效消解生态环境分区管控的制度困境,推动其法治进阶和战略转型,进而实现其应然学理表达,要立足于能然之策,来跨越实然与应然间的法治鸿沟,进而完善生态环境分区管控的法治体系。

(一)生态环境分区管控的科学立法策略

生态环境分区管控的科学立法策略,系指其以何种方式、步骤融入和存在于现行法律体系之中,即重心在于解决立法方式和立法路径选择的问题。

1. 立法方式

单独式立法,亦是专门性立法方式,即针对生态环境分区管控的编制、实施、调整、监管等内容,制定单独的生态环境分区管控法律、法规、规章。单独式立法的优势在于,可以有效确保生态环境分区管控法律制度的统一性和系统性,有利于确保其法律制度价值目标的立法实现。将所有关于生态环境分区管控制度都规定在一部法律、法规、规章之中,实现法外无法的目标。鉴于当下生态

环境分区管控法律制度框架不成熟、体系不健全,并结合其法律的效力位阶,贸然单独制定法律法规会对现有的生态环境分区管控法律制度运行带来极大挑战,其立法进程会遇到较大阻力。因此,笔者建议先从政府规章入手,这样比较容易为社会各界所接受,且是当下比较现实的立法技术选择。

嵌入式立法,亦是分散性立法方式,即把生态环境分区管控进行过程拆分或体系分解,进而把解构的上述内容嵌入其他法律制度中。作为生态环境分区管控入法的实然状态,嵌入式立法主要是针对生态保护红线、生态环境准入清单等“三线一单”的内容分别融入不同的法律法规中,如“生态保护红线”嵌入《环境保护法》《国家安全法》等。事实上,嵌入式立法是完全契合当前生态环境分区管控制度运行的现实,能有效减少行政部门职权和利益冲突对生态环境分区管控入法的阻力。但其不足之处在于,由于各行政部门对生态环境分区管控的权力、责任、定位、方向等规范存在差异,且缺乏统一的协调性立法,针对生态环境分区管控立法不能确保其整体目标的实现。

综上所述,生态环境分区管控立法,理论上存在单独式和嵌入式两种模式。与此同时,生态环境分区管控立法模式的选择与确立,既要吸收地方实践成果,又要符合我国立法规律。结合我国当前生态环境分区管控的推进实践,本文提出生态环境分区管控的立法模式要采用“单独式+嵌入式”的混合型立法模式,在立法路径上采取阶段性和渐进性方式,进而推进生态环境分区管控的法治化构造。

2. 立法路径

承上所思,生态环境分区管控科学立法要立足于,当今生态环境分区管控的法治共识,以及其制度体系建设现实场景的真实回应,因而笔者建议采取“小法→中法→大法”的三阶段分步立法路径。

第一,2019—2024年“小法”阶段。在“小法”阶段,生态环境分区管控原则性入法,即一部法律中仅有一或两个条款,规定生态环境分区管控的内容事项,这是局部性入法,也是基于引用性规则的宣示性立法。与此同时,生态环境部制定关于

生态环境分区管控的部门规章,并与当前的法律法规相配套衔接,形成“宣示性法+部门规章”的“小法”体系。

第二,2025—2030 年“中法”阶段。相较于“小法”阶段的原则性入法而言,生态环境分区管控在“中法”阶段是系统性入法。这是全面性入法,也是综合性法,即在一部法律中有一章节专门规定生态环境分区管控的内容事项。比如,可以考虑将其系统融入《生态环境法典》等法律中。与此同时,采用试验性立法方法,在中央层面上,由国务院尝试制定《生态环境分区管控条例》;在地方层面上,提炼经验先行制定《××省生态环境分区管控条例》,进而形成“综合性法+单行法规”的“中法”体系。

第三,2031 年以后“大法”阶段。在“大法”阶段,生态环境分区管控立法,是以法律体系化为导向的专门性、系统性立法,即对已有的生态环境分区管控法律制度进行系统性的整合、体系化的提炼。对生态环境分区管控法律制度体系进行系统梳理,归纳总结生态环境分区管控统一立法的主要内容与框架,真正实现生态环境分区管控法治体系化,即一套规则全面规范生态环境分区管控法律制度体系,这也是关于单独式立法的最高境界和理想状态。

(二) 生态环境分区管控的内部法治构造

健全生态环境分区管控法治化的内部构造,应当从实体法上和程序法上展开,着力实现督企和督政两大核心战略任务,兼顾生态环境底线的刚性与管控的弹性,进而有序整合生态环境分区管控法治体系。

1. 厘清法律定位

规范生态环境分区管控的法律概念表述。要规范生态环境分区管控体系相关法律概念术语,明确生态环境分区管控的法律内涵与外延,具体内容如下所述。其一,生态环境是“一体三面”的结构表达,蕴含“资源、环境、生态”3 个方面,生态环境分区管控是指依据自然和社会系统的需求与标准,将生态环境空间划分为不同尺度的区域和单元,并进行规划控制、发展引导、差异化管理的制度形态;其二,生态保护红线、环境质量底线、资

源利用上线和生态环境准入清单,共同型构了生态环境分区管控的制度体系,其中“三线”主要是一种状态规范,“一单”主要是一种行为规范;其三,要从督企督政的视角,细化生态环境分区管控实施的适用主体和范围,并将“实现空间正义”作为工具性和价值性目的,纳入生态环境分区管控立法目的条款中。

明确生态环境分区管控的法律关系定位。生态环境分区管控的法治构造,始于其法律关系界定,可从以下 3 个方面澄清生态环境分区管控的法律关系定位。一是在逻辑关系上,要明确其在环境法体系、国土空间保护利用法体系中的先导定位,即具备前置引导的基础性制度^[46],在制度规范设计的过程中,要切实反映生态环境保护实践对基本制度体系开放性和适应性的要求,构建形成“事前预防—事中控制—事后应对”各模块之间相互约束和支撑的网络化动态耦合结构。二是明确生态环境分区管控的法律性质,通过法律条文明确生态环境分区管控与国土空间规划之间是一种交叉重叠关系,在行政行为类型界定上两者均属于行政规划,是国土空间保护利用的重要手段。三是明确生态环境分区管控督企督政的功能定位,以空间正义为价值指引促进生态环境法治的空间转向,通过法律条文深化其空间性和先导性的内容特性,强化其作为规划编制、决策制定、执法监管等的重要依据,明确其支撑经济社会发展、国土空间规划编制和生态环境空间治理的基础作用。

2. 明确权责配置

优化生态环境分区管控的事权配置。生态环境分区管控权是指制定实施生态环境分区管控的权力,其包括生态环境分区管控的编制权、审批权、发布权、备案权、执行权。其中,编制权、发布权、备案权和执行权均由生态环境主管部门行使;审批权则由各级人民政府统一行使。鉴于此,应先明确生态环境分区管控权的本质属性是行政权,坚持合理集权与适度分权原则,分层分级配置生态环境分区管控的央地事权。具体方案为:省、市人民政府分级行使生态环境分区管控审批权和监管权,省、市生态环境主管部门分级开展生态环境分区管控编制、发布和执行工作,国家、省生态

环境主管部门分级行使生态环境分区管控监管权和备案权,以达到“部门协调、上下联动”的效果。以上央地事权关系的合理配置,既可以确保生态环境分区管控的权威性、科学性、整体性,又能充分激活地方发展的主动性,充分发挥生态环境分区管控在国土空间保护利用中的效能。

强化生态环境分区管控的法律责任。要坚持职责法定原则^[47],厘清生态环境分区管控相关主体的责任边界与应用规范,并制定生态环境分区管控实施的具体任务分工清单。在应用实施阶段,生态环境分区管控的法律责任规制应体现,对外督企与对内督政的区分,且对行政主体应采取更严的标准。以行为主体的违法行为是否构成犯罪为界限,依次可配置刑事责任与行政责任,结合生态环境分区管控的功能定位及主体特征,以下重点论述不同行为主体的行政责任。

一是生态环境分区管控中政府及其相关工作人员行政责任。强化在生态环境分区管控制度运行中,中央对地方政府及其相关工作人员的问责机制,并建议规定:“对违反规定擅自调整生态环境分区管控,非法触碰生态环境分区管控要求,以及其他盲目决策、玩忽职守等违反生态环境分区管控行为应给予行政处分。”二是增加生态环境分区管控的编制技术单位和人员的法律责任,建议比照《环境影响评价法》第三十二条的双罚制规定,对生态环境分区管控的编制技术单位和人员,在编制与调整中弄虚作假的行为,采取严格的财产处罚措施和从业资格限制。三是全面明确和细化生态环境分区管控中的社会主体行政责任。比如,可以通过增加生态环境分区管控的行政处罚种类,提高其行政处罚力度,增设行政相对人的法律义务等。

3. 健全程序机制

严格规范生态环境分区管控制度运行的法定程序,即让生态环境分区管控在法治程序框架内运行。这既是行政法治原则的核心要义,也是法治中国建设的内在要求^[48]。结合实践中暴露出程序法缺失的问题,可从以下两个方面重点展开。

一方面,坚持生态环境分区管控的全过程管理,要开展生态环境分区管控全周期管理,构建系

统性、整体性的生态环境分区管控体系,对生态环境分区管控的编制、审批、发布、实施、评估、调整等全周期不同节点实施全面整体管理。生态环境分区管控的过程性整合,即明确生态环境分区管控的步骤和顺序,保证管控的连续性和完整性,这意味着不仅要重视生态环境分区管控的制定和执行,还要重视生态环境分区管控的监督、评估和调整等。建议由生态环境部或国务院抓紧时间制定出台《生态环境分区管控的管理办法》,对生态环境分区管控实施及调整的事由、审批、考核、责任等问题进行全面规定。

另一方面,从行政过程论的角度出发,可将生态环境分区管控划分为编制、实施、监管等阶段,根据其阶段性的法治任务,也需要配套相关制度保障和强化其程序法的功效,进而平衡其中的利益冲突与制度掣肘。构建符合我国生态环境分区管控实际的程序配套制度,主要包括参与制度、公开制度。所谓参与制度,主要是指在生态环境分区管控的编制与调整、评估与实施过程中,专家以及公众要充分参与,以确保生态环境分区管控法律制度的民主性与科学性。构建生态环境分区管控的公开机制,要明确调整与变更期限以及事由制度,以规范行政权的运行和保障其制度的权威性。央地政府要共同构建生态环境分区管控成果应用系统平台,对公众开放并提供查询申请服务。如2020年5月上海“随申办”推出生态环境分区管控空间分析工具,作为上海市“三线一单”应用管理系统的公众版,向社会公开并主要服务企业和公众。

(三) 生态环境分区管控的外部法治构造

生态环境分区管控法律制度体系的内部构造和外部构造,共同型构并决定其法律功能的现实发挥及运行效果。因而,要在优化生态环境分区管控法治化的内部构造的同时,强化其外部机制建设与衔接,进而形成内外部合力下的生态环境分区管控法治动能体系。

1. 强化法律政策的协同机制

基于法政策学的视角检视生态环境分区管控法律制度,应关注法律制度与政策目标的动态衔接,为生态环境分区管控的法治目标实现配置合

理的法律与政策制度。一是要通过制度衔接来强化生态环境分区管控的法律定位,譬如通过立法创设专门的衔接条款,实现生态环境分区管控的法律规范、政策规范、技术规范之间的有机衔接^[49],并出台相关文件细化衔接的内容要求。如强化生态环境分区管控法律制度的顶层设计,建议在《生态环境法典》《国土空间规划法》《国土空间开发保护法》等立法设计中,明确其法律地位和法律政策衔接的条款。二是构建生态环境分区管控的空间正义表达体系,积极推动生态环境分区管控与国土空间规划的有机衔接,进而构建生态环境空间管控法律与政策体系。面向生态文明法律制度体系化构建,生态环境分区管控法律制度应以保护为主,聚焦于区域空间生态环境评价落地实施,以及国土空间的生态安全;国土空间规划法则应以利用为主,重在划定国土空间开发格局,以规划环评为桥梁,将生态环境分区管控要求作为国土空间规划编制重要依据和科学支撑。三是要通过制度架构实现生态环境分区管控法律和党规的衔接与协调,进而强化生态环境分区管控的法治体系。比如,将生态环境分区管控事项纳入“生态环境保护督察工作领导小组”的职责范围,完善生态环境分区管控的“党政同责、一岗双责”等党内责任。

2. 深化条条块块的互动机制

依据国家环境保护义务的学说^[50],政府是生态环境分区管控实施的首要责任主体。有鉴于此,建议地方政府可借鉴安徽省政府生态环境分区管控协调机制的经验^③,设立生态环境分区管控统筹协调的部门管理机制,以生态环境部门牵头,联合自然资源、发展改革委、农业农村、国家林业和草原等相关部门,成立统一的、分工明确的统筹协调体系,以打破部门行政壁垒,激活生态环境分区管控体系的法治动能。在生态环境分区管控条条块块的互动机制中,国家和省级层面应侧重督察、统筹,其他地方层面侧重落地、实施。在国家层面,按照生态环境部统一部署,多方协作推进生

态环境分区管控成果共享应用,编制成果最终主要以生态环境分区管控信息应用平台的形式呈现,形成生态环境分区管控的空间分析图。生态环境分区管控要积极融入排污许可、环评审批、环境质量监控等生态环境大数据平台,同时预留与国土空间基础信息平台等政务系统和公众查询端接口,逐步实现能通尽通、跨部门、跨层级共享共用。因此,需要联合政府各部门共建共享生态环境分区管控数据平台,指导产业布局、规划编制的实施,并研究制定面向行政部门、社会团体、企业、公众等不同群体的生态环境数据应用系统,服务行政主体和市场主体决策、项目选址及生态环境准入咨询等,提高政府决策科学性和行政管理效率,使生态环境分区管控真正成为国土空间保护利用的主要工具和平台。

3. 完善监督管理及救济机制

生态环境分区管控法律制度功能与目标的实现,依赖于监督管理及救济机制的支撑^[51]。一是推动形成稳定持续的监管主体,立足于生态环境分区管控的协调领导小组,明确细化生态环境保护督察、流域生态环境监督管理等监管机构的相应职责,建立健全生态环境分区管控的监管主体队伍。二是推动建立长效的评估考核机制,充分发挥生态环境分区管控协调领导小组的作用,将生态环境分区管控作为重要责任事项,全面纳入污染防治攻坚战、生态环境保护督察等现有生态文明建设考核体系中,以考核促落实、形成监管合力^[52]。三是建立健全年度培训与激励机制,结合差异化考核指标,定期开展东部、中部、西部等不同区域的专项培训,并通过典型案例选取、通报嘉奖表扬等方式,推动形成激励与约束并举的生态环境分区管控考核机制。四是鼓励公众、社会组织积极参与和监督,将生态环境分区管控落实情况投诉,纳入生态环境保护投诉受理范围。五是把生态环境分区管控的督企行为纳入行政诉讼的受案范围,并对生态环境分区管控实施方案进行

③《安徽省“三线一单”生态环境分区管控管理办法(暂行)》第三条:省人民政府建立“三线一单”生态环境分区管控协调机制。省生态环境部门牵头,省发展改革、经济和信息化、财政、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文化旅游、统计、林业、能源、气象、测绘等部门和单位根据职责分工,协同开展“三线一单”生态环境分区管控的管理工作。

司法附带性审查,以完善生态环境分区管控的救济机制。综上所述,央地政府要强化监管救济机制,明确监管救济的内容和对象、深化监管救济的方式和主体,细化生态环境分区管控的日常监管、跟踪评估、考核评价、司法救济等机制。

五、结语与展望

在国土空间开发失序、条条块块治理传统和生态环境保护压力叠加的多重因素影响下,生态环境领域中的空间矛盾日益凸显。为有效纾解生态环境的空间问题,急需建构与拓展出一种基于空间治理的环境法学研究范式。这种研究范式是以空间思维、空间分区、空间正义为分析起点,并将生态环境空间作为一种研究主体和研究方法,推动生态环境治理的空间转向,进而建构中国生态环境空间治理的自主知识体系。因此,本文以生态环境分区管控为研究论域,按照“基本逻辑—运行样态—法治进阶”的行文逻辑,基于空间研究范式梳理了生态环境分区管控制度生成和发展的理论逻辑、实践逻辑与价值逻辑,并在此基础上,剖析生态环境分区管控的制度演进、制度构成、制度困境,从立法方式、立法路径、法律定位、权责配置、程序机制、法律政策、条块互动、监督管理等方面具体展开论述,以期对生态环境分区管控制度优化提供可行建议。

生态环境分区管控位于生态环境源头预防体系的前端,是“行政规划—行政决策—行政许可—行政执法—环保督察”全过程生态环境治理体系的首要关口,更是生态环境法治体系转型发展的核心枢纽。生态环境分区管控法律制度作为一个制度性、基础性、战略性的生态环境治理新模式,重构了国土空间保护利用的底盘,引领了生态环境法治的转型发展。生态环境分区管控的制度生成与发展,内含了空间转向的理论逻辑,贯彻着空间治理的实践逻辑,遵循空间正义的价值逻辑。厘清生态环境分区管控的基本逻辑是其法治构造的逻辑基点,推动生态环境分区管控法治化是贯彻落实生态文明法治建设的内在要求,更是空间正义的应然表达。从环境正义到生态正义再到空间正义是时代发展的必然趋势,生态环境分区管控法律制度作为空间正义实现的法律表达,是新

时代环境法学研究的新议题,更昭示着人与自然和谐共生的中国式现代化的前进道路。

参考文献:

- [1] ROO G D, MILLER D. Transitions in Dutch environmental planning: new solutions for integrating spatial and environmental policies [J]. *Environment & Planning B Planning & Design*, 1997, 24(3): 427-436.
- [2] ROO G D. Environmental zoning: the Dutch struggle towards integration [J]. *European planning studies*, 1993(3): 367-377.
- [3] RUNHAAR H, DRIESSEN J P P. Sustainable urban development and the challenge of policy integration: an assessment of planning tools for integrating spatial and environmental planning in the Netherlands [J]. *Environment and planning B: planning and design*, 2009, 36(3): 417-431.
- [4] 周静,沈迟. 荷兰空间规划体系的改革及启示 [J]. *国际城市规划*, 2017, 32(3): 113-121.
- [5] SCHILLING J, LINTON S L. The public health roots of zoning [J]. *American journal of preventive medicine*, 2004, 28(2): 96-104.
- [6] TARLOCK D A. Zoned not planned [J]. *Planning theory*, 2014, 13(1): 99-112.
- [7] GURRAN N, GILBERT C, PHIBBS P. Sustainable development control? zoning and land use regulations for urban form, biodiversity conservation and green design in Australia [J]. *Journal of environmental planning & management*, 2016, 58(11): 1-26.
- [8] AGRAWAL S, SYVIXAY J, SANGAPALA P, et al. Assessing inequity in zoning bylaw: a case of Edmonton, Canada, [J]. *Planning practice & research*, 2023, 38(4): 479-503.
- [9] BRYANT W A. History of the alquist-priolo earthquake fault zoning act, California, USA [J]. *Environmental and engineering geoscience*, 2010, 16(1): 7-18.
- [10] MAANTAY J. Zoning law, health, and environmental Justice: what's the connection? [J]. *The journal of law, medicine & ethics*, 2002, 30(4): 572-593.
- [11] GENELETTI D, DUREN I V. Protected area zoning for conservation and use: a combination of spatial multicriteria and multiobjective evaluation [J]. *Landscape & urban planning*, 2008, 85(2): 97-110.
- [12] 姬长玉. 加快建立系统成套的生态环境空间管控体系 [N]. *中国矿业报*, 2020-05-26(2).
- [13] 孙金龙,黄润秋. 加强生态环境分区管控 以高水平保护推动高质量发展创造高品质生活 [J]. *环境保护*, 2024,

52(6):8-10.

[14]孔令辉. 加快构建“三线一单”生态环境分区空间管控体系[N]. 海南日报,2020-10-21(A11).

[15]江河,刘贵利,陈帆,等. 国土空间生态环境分区管治理论与技术方法研究[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2019:168-176.

[16]姜昀,王文燕,史常艳,等. 生态功能改善目标下的青海省“三线一单”编制实践[J]. 环境科学研究,2020,33(5):1293-1299.

[17]成润禾,李巍,李天威,等. “三线一单”纳入城市发展战略环评技术体系研究[J]. 中国环境科学,2018,38(12):4772-4779.

[18]彭昕杰,成金华,方传棣. 基于“三线一单”的长江经济带经济—资源—环境协调发展研究[J]. 中国人口·资源与环境,2021,31(5):163-173.

[19]秦昌波,张培培,于雷,等. “三线一单”生态环境分区管控体系:历程与展望[J]. 中国环境管理,2021,13(5):151-158.

[20]鲍仙华,朱润非,肖青. 上海市“三线一单”生态环境分区管控研究[M]. 北京:中国环境集团出版社,2021:1-10.

[21]王亚男. “三线一单”对重构环境准入体系的意义及关键环节[J]. 中国环境管理,2020,12(1):14-17.

[22]陈海嵩,曾妍. 生态环境分区管控制度实施的规范路径:以行政裁量基准为中心[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2023,22(3):1-15,113.

[23]郑震. 空间:一个社会学的概念[J]. 社会科学研究,2010,25(5):167-191,245.

[24]胡大平. “空间转向”与社会理论的激进化[J]. 学习与探索,2012(5):16-20.

[25]吴红涛. 作为方法的空间[J]. 自然辩证法研究,2014,30(11):86-91.

[26]ORZECK R, HAE L. Restructuring legal geography[J]. Progress in human geography, 2020,44(5):832-851.

[27]BARTEL R, GRAHAM N, JACKSON S, et al. Legal geography: an Australian perspective [J]. Geographical research, 2013, 51(4):339-353.

[28]杜群. 环境法体系化中的我国保护地体系[J]. 中国社会科学,2022(2):123-140,206-207.

[29]杜辉. 实践、逻辑与创新:空间向度下的生态环境法治发展[J]. 南京师大学报(社会科学版),2022(3):87-97.

[30]吕忠梅,窦海阳. 以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系[J]. 中国社会科学,2020(2):118-140,206-207.

[31]刘超. 从环境要素到环境空间的立法创新[J]. 吉林大学社会科学学报,2023,63(3):45-59,236.

[32]阙占文. 自然保护地分区管控的法律表达[J]. 甘肃政法大学学报,2021(3):26-35.

[33]列斐伏尔. 空间的生产[M]. 刘怀玉,等,译. 北京:商务印书馆,2021:547-548.

[34]耿海清. 生态环境分区管控体系建设探讨[J]. 环境保护,2022,50(6):38-41.

[35]陈进华. 中国城市风险化:空间与治理[J]. 中国社会科学,2017(8):43-60,204-205.

[36]杜辉,杨景晖. 空间治理央地权力配置的逻辑展开与法治进路[J]. 南京社会科学,2024(1):86-95,141.

[37]黄征学,张燕. 完善空间治理体系[J]. 中国软科学,2018(10):31-38.

[38]习近平. 以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化[J]. 求是,2024(1):4-9.

[39]倪元锦. 北京构建生态环境分区管控体系[N]. 新华每日电讯,2021-08-20(8).

[40]DAVID D. Legal geography II: Discerning injustice[J]. Progress in human geography,2016,40(2):267-274.

[41]靳文辉. 空间正义实现的公共规制[J]. 中国社会科学,2021(9):92-113,206-207.

[42]RODOMAN B B. Districting as a way of possessing space [J]. Regional research of russia,2018,8(4):301-307.

[43]曹红艳. 全国生态环境分区管控体系基本建立[N]. 经济日报,2021-12-24(3).

[44]陈伟. 作为规范的技术标准及其与法律的关系[J]. 法学研究,2022,44(5):84-100.

[45]李庄,刘帆,杨健,等. 生态环境准入清单编制实践应用与探讨:以湖南省为例[J]. 环境工程技术学报,2022,12(6):1922-1929.

[46]高晓路,廖柳文,吴丹贤,等. “十四五”生态环境分区管治的战略方向[J]. 环境保护,2019,47(10):27-32.

[47]李奇伟,秦鹏. 城市污染场地风险的公共治理与制度因应[J]. 中国软科学,2017(3):56-65.

[48]徐燕飞,秦鹏. 国家级新区赋权增能的理论逻辑、实践样态与规范进路[J]. 中国行政管理,2023(2):12-21.

[49]谢忠洲,陈德敏. 淡水资源战略储备库的概念意蕴和制度建构:以三峡库区淡水资源战略储备库为实践样本[J]. 中国软科学,2022(1):7-19.

[50]陈海嵩. 国家环境保护义务论[M]. 北京:北京大学出版社,2015:136-139.

[51]陈晓红,蔡思佳,汪阳洁. 我国生态环境监管体系的制度变迁逻辑与启示[J]. 管理世界,2020,36(11):160-172.

[52]秦鹏,向往. 生物多样性保护视域下野生动物致害补偿制度的立法完善[J]. 中国软科学,2023(4):201-212.

(本文责编:希 文)