

【环境法学】

# 中国生态环境法治的 空间拓展及其规则创新

刘 超

**【摘 要】**我国生态环境单行法体系在还原主义方法论下针对环境要素分别立法,难以承载“美丽中国”的文明意蕴。中国生态环境法治亟待空间拓展,其理论基础源于以社群主义统合还原主义与整体主义方法论,在调整对象上应为多类型的环境空间供给专门规则,在运行场域上基于生态环境法治须应对大尺度空间环境问题。在《生态环境法典》中系统创新调整对象维度下的特定规则、运行场域维度下的协同规则和空间整合维度下的衔接规则,可契合生态环境法治空间拓展的规则创新需求。

**【关键词】**生态环境法典;环境空间;社群主义;自然地理单元

**【作者简介】**刘超,华侨大学法学院教授(泉州 362021)。

**【原文出处】**《中国社会科学》(京),2024.9.77~88

党的二十大报告在部署完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系时首次提出“统筹立改废释纂”,<sup>①</sup>党的二十届三中全会提出“编纂生态环境法典”。<sup>②</sup>《十四届全国人大常委会立法规划》将编纂生态环境法典列入第一类项目;《全国人大常委会2024年度立法工作计划》提出“扎实推进生态环境法典编纂工作”并力争年内提请审议,表明立法机关拟对“生态环境法典”提速立法。

改革开放以来,我国制定了三十余部生态环境保护法律且修改频繁,但环境问题依然严峻,这促使我们反思现行以环境要素单行法为主体构成的生态环境法律体系是否存在结构性偏差。在实现人与自然和谐共生的中国式现代化进程中,中国的生态文明体制改革秉承空间均衡理念,以优化空间治理和空间结构为改革方向与重要亮点,

昭示着中国生态环境法治的空间拓展。编纂《生态环境法典》既要 will 将现行生态环境立法从分离、分散变为内部协调一致,<sup>③</sup>还需将国家生态文明战略一并纳入考量。<sup>④</sup>因此,提炼中国生态环境法治空间拓展的新法理,归纳生态文明体制改革牵引生态环境法治空间拓展的新规则,对于编纂《生态环境法典》时创新规则体系至关重要。

## 一、生态环境法治“环境要素论”的逻辑反思

我国现行生态环境法律体系是在还原主义方法论指导下,主要以单一“环境要素”为立法对象展开污染防治和资源保护分散立法。现有研究已反思“只见树木,不见森林”的环境立法还原主义,难以契合“环境法是建立在整体主义哲学基础上的法律新学科”特性,<sup>⑤</sup>分要素管制导致在国土空间用途管制上的割裂。<sup>⑥</sup>然而,作为描述和解释复

杂事物的两种相对的思维方法,还原主义与整体主义只存在立论基点、思维角度和分析路径的差异,这要求从方法论层面审视还原主义在生态环境法治中的适用。

### (一)认真对待环境法上的还原主义

#### 1. 还原主义与整体主义的区分在于功用而非优劣

还原主义(reductionism)源于古希腊德谟克利特等的原子论,“一切物体都是原子和空间的结合物”。<sup>①</sup>整体主义(holism)在20世纪20年代才被正式提出,主张社会整体具有不可化约的结构属性,应被作为分析和解决问题的基本单元。在方法论上,还原主义认为事物本质抽象复杂,必须将其厘析还原为各部分之组合加以描述,从个体解释社会整体。作为国家实证法的环境法,属于与外部性高度相关的法律类别,<sup>②</sup>预期构建的生态秩序应以尊重生态系统自然规律为基础,须依托还原主义方法论,把抽象整体“环境”分解为由不同的基本物质(环境要素)构成的综合体,还原成生活于特定空间中的人能直观理解与感受的生态经验,进而展开分散立法。因此,还原主义方法论有助于我们认识生态环境的自然本性,从而针对性制定生态环境法律法规。

#### 2. 还原主义与整体主义是循环递进而非对立关系

人类对“环境”的初始认知,既不完整又存在缺陷,只能从还原主义角度先摸索局部细节,当对局部的认识积累到一定程度后方实现认知的跃迁,进而提出整体主义的要求与判断。还原主义与整体主义呈现出一种交替互动的循环递进关系,共同服务于我们对事物的认知。在现代环境法产生之初,基于对“环境问题”认知能力的有限性以及立法资源的稀缺性,人类将集中爆发的污染源污染等同于“环境问题”,进而针对最为重要的

环境要素展开针对性立法。随着人类逐渐深化对“环境问题”的本质认识,环境立法也渐趋契合整体“环境问题”解决需求。

### (二)生态环境立法的还原主义模式检讨

#### 1. 环境要素财产向度难以承载“美丽中国”的文明意蕴

还原主义方法论下的现行生态环境立法以“有用的”环境要素作为保护对象,“其逻辑思维向度是财产向度”,<sup>③</sup>源于洛克的劳动财产权理论,即将“劳动”视为创造私有财产、证成个人财产权的正当性根据,人对自然界中的资源施加劳动使其脱离在自然界的共有状态。洛克区分了各种环境要素,不同类型的特殊劳动作用于不同种类的环境要素,导致有差别的财富效率和不同性质的财产支配关系,使得财产占有的多寡关系变成一种劳动伦理上的等级关系,其演变成的“占有性个人主义”改变了西方社会的财富观念。反映在现代社会中,除了造成智识劳动和资本运作对体力劳动及生产劳动的价值贬抑外,同时还滋长了部分群体对自然资源和生态环境的占有及索取欲望,加剧了生态环境的现代性危机。

#### 2. 要素立法源于并固化环境治理中的信息约束

还原主义方法论指导下的单行法聚焦于环境要素,很大程度上源于在信息工具和信息费用约束下的不得已选择。以具有典型空间性特征的长江流域立法为例。长江流域是以长江水循环为基础形成的自然—经济—社会复合系统,对其专门立法,需要在把握其生态系统内部的自然因素之间、社会因素之间以及自然因素与社会因素之间相互作用规律的基础上进行整体制度设计,<sup>④</sup>以全面把握这一复杂巨型系统内多种生态要素的耦合性与生态系统的协同性为前提。在流域本底信息调查及治理技术受到诸多制约的背景下,在传统

管制模式下适用环境要素保护立法、依托行政区域与科层制实施长江流域生态环境保护具有语境化合理性。只有当国家建立长江流域协调机制,并通过建立资源基础数据库,健全长江流域生态环境、资源、水文、气象、航运、自然灾害等监测网络体系和监测信息共享机制等大数据技术,大幅缩减治理长江流域的信息成本后,2020年制定的《长江保护法》方能真正成为以空间性为本质特征、配置空间利益的新型立法。

### 3. 针对环境要素分散立法难以契合生态文明建设整体主义法治需求

既有的区隔“环境保护”和“资源利用”的立法体系与新时代生态文明建设的整体主义导向难以兼容。近年来,我国陆续提出并部署的国土空间规划体系、国家重点生态功能区、重要生态廊道、以国家公园为主体的自然保护地体系建设,均以整体主义思路为指导,在国土空间上划定特定区域或空间,对其保护与管理提出了全新的规则需求。而各环境要素的污染破坏在致害机理、防治策略和规则需求上的差异,导致针对具体要素分别制定的单行法的实施高度依赖于监管部门的多头监管与协调联动,在实践中造成公民环境权与环境保护义务、政府环境监管权力与企业环境责任的“双向失衡”现象,背离了生态文明建设的法治理性。

## 二、生态环境法治空间拓展的理论证成

近年来,我国日益重视以空间单元为主线推进生态文明体制改革。“加强大江大河和重要湖泊湿地及海岸带生态保护和系统治理”“以国家公园为主体的自然保护地体系建设”等战略部署和政策表述,均要求从单一环境要素分散治理向环境空间单元治理的拓展与升级。<sup>①</sup>我们可从理论基础—调整对象—运行场域三个层次论证中国生态环境法治的空间拓展。

### (一)中国生态环境法治空间拓展的理论基础

现行以还原主义为方法论基础的生态环境法治体系,割裂地认知和调整具有整体性的生态系统,亟须整体主义方法予以矫正。综合生态系统整体性保护的法治需求与我国生态文明体制改革实践,实现生态系统整体性保护的务实法治路径是推进生态环境法治的空间拓展,引入空间治理理念和空间管控单元,兼顾对环境空间内各种要素及其交织形成的静态秩序与动态关系的综合保护与调整。<sup>②</sup>

中国的生态环境法治以环境要素保护为起点并已全方位嵌入法治体系结构,因此,生态环境空间拓展需要以整体主义方法实现对还原主义方法的升级,但二者不可偏废,这要求为在综合两种思维方式基础上探索生态环境法治新道路,构建新法理、提供新方法,这一具有兼容属性的新方法论更接近社群主义方法。

20世纪80年代兴起的社群主义是在反思自由主义现代困境时产生、与自由主义相对峙的一种政治哲学理论。中西方对社群主义几乎同步关注,中国学术界在研究社群主义时与中国传统文化相勾连,进行了创造性解释与语境化适用,并与中国社会发展中的治理实践结合起来,形成了中国式社群主义,可为中国生态环境法治空间拓展提供理论与方法论基础。

第一,中国式社群主义以共同体为基础和出发点,为生态环境法治空间拓展指引了创新理念。社群并非个体的简单集合,而是有情感联系、共同观念、共享价值的构成性整体。照此审视,人类创设并参与的基于特定社会目标涵摄环境要素、形成多样化空间格局的多元环境空间共同体,其秉持的集体行动逻辑、分享的共同生产生活方式、体现的新型利益关系,更新了生态环境法治建设空间整体性理念。比如,“国家公园”作为一个社群

共同体,是环境空间治理创新的重要形式,其承载与共享的理念与价值是建设“保护具有国家代表性的自然生态系统”的国家目标。以共同体理念指引创新新型利益关系调整、增设多样化的空间保护单元以实现生态环境法治空间拓展的新路径,也是对习近平生态文明思想坚持的整体系统观的贯彻。

第二,中国式社群主义秉持公共利益优先于个人权利的理论主张,<sup>③</sup>为生态环境法治空间拓展指引了规范路径。基于生态系统的空间性与整体性,生态环境法治追求的环境公共利益是社会公众享有的非排他性的生态利益,难以通过“财产向度”的环境要素法予以维护,需要通过设定生态环境质量标准体系予以承载与表达,这既确证了生态环境法治空间拓展的必要性与正当性,也提出了应以改善生态环境质量、维护国家生态安全等整体性目标作为生态环境法治空间拓展的重心与规范路径。

第三,中国式社群主义既主张共同体的善优于个体权利又承认个体权利的理论体系,为中国生态环境法治空间拓展指引了治理结构。自由主义秉持的“方法论个人主义”容易堕向虚无主义,导致共同体精神和公共品格的衰落。中国式社群主义则代表了一种集体主义,注重通过特定的制度安排实现社会团结和公共目标,并在重视社群这一有机整体的集体权利的同时也承认个体的权利,通过不同类型与层级共同体之间的沟通交流行动保全个人权利与自由。这一理论主张的方法论整合了还原主义与整体主义方法,要求生态环境法治空间拓展在实现生态系统的整体性保护的同时,也不能忽视空间内的环境要素,理由包括:生态系统整体性价值优于但并不能替代环境要素的独立价值;生态系统整体性保护的理念与法律观并不能直接转换为法律规则,而是法律

表达为生态系统整体性保护表征的新型利益关系创新的调整策略;既有以还原论为指导构建的生态环境单行法已层累演进为我国生态环境法治建设不能否弃的立法“沉没成本”。这实际上表征与指引了生态环境法治空间拓展中的利益关系调整规则创新与既有环境要素保护规则之间的超越与衔接的辩证关系。

## (二)中国生态环境法治空间拓展的调整对象

中国生态环境法治空间拓展的第二个层次体现为,当前多种多样的“环境空间”成为生态环境法律规范调整对象。具有独立客体属性的“环境空间”具有如下特性:一方面,它是由诸多环境要素构成的物理空间,<sup>④</sup>是国土空间上的特定单元;另一方面,它是以法律认知作为基础建构的社会空间,用来生产它们的“原料”是自然,但这些空间是活动的产物,<sup>⑤</sup>是人类多重社会关系的多维载体。

作为生态环境法调整对象的“环境空间”,是指由对应的法律规范或者专门制度保护与管理的特定地域。空间是被生产出来的,在使用“环境空间”指称并建议其作为法律调整对象之前,现行环境法律也根据需要建构了多种类型名称与性质的社会空间,只是这些错落散布的空间单元在现行多部单行法中“有实无名”。比如,《水污染防治法》规定的“畜禽散养密集区”、《自然保护区条例》规定的“自然保护区”、《风景名胜区条例》规定的“风景名胜区”,以及《长江保护法》《黄河保护法》《黑土地保护法》《青藏高原生态保护法》等四部特殊区域立法分别规定的“长江流域”“黄河流域”“黑土地”“青藏高原”等。由于现行生态环境立法主要是环境要素立法,即使在立法中出现了“有实无名”的空间概念与事实,在立法理念上也是以作为构成空间“原料”的单一环境要素作为调整对象,适用单一要素的污染防治或者生态保护法律

制度,难以彰显“空间”的整体性、内部结构性及其独立的、区别于该空间内单一环境要素价值叠加的整体性价值。因此,中国的生态环境法律体系中亟待创设专门的“环境空间”治理制度,为其在“美丽中国”建设中承载的独特价值提炼新型利益关系调整规则、供给新型管控制度。

### (三)中国生态环境法治空间拓展的运行场域

中国生态环境法治空间拓展的第三个层次体现为,生态环境法律规范的运行均存在于特定场域。“空间”具有多义性和多层次性,空间既可以成为法律的内容,又可以成为法律存在和实现的场所。<sup>⑧</sup>环境法的“空间性”更加贴近与回归空间的物理性特征,即随着人类开发利用环境资源的范围与强度的扩大,“环境问题”呈现以及对应的生态环境法律的运行场域是由诸多环境要素构成的“大尺度空间”。经济社会发展均受到自然资源承载力的约束,“环境”的自然属性、区域、规模、结构会影响到人类与生态环境的互动关系,这就使得长期被放逐于法律关注视野外的“空间”,会影响不同性质、不同关系主体的生态环境法律关系的调整规则,赋予生态环境法律关系运行的具体“场所”以法律意义。环境要素在生态系统“内部空间”的有机联系影响甚至决定生态环境质量的特性,要求生态环境治理在理念与制度上重视环境要素之间形成的空间结构。

以小尺度、单一现象或过程为研究对象的经典生态学是现代环境法的生态学基础。然而,当前的全球气候变化、生态系统退化、生物多样性丧失等生态环境问题越来越大尺度地呈现,拷问和挑战了传统的生态学、生态系统管理的理论与制度。现实需求驱动21世纪“整合生态学”(大尺度宏观生态学)的兴起,大尺度生态系统管理理论和方法的日益丰富,驱使自然和生态系统管理从单一目标的分散管理模式向综合目标的多尺度覆

盖、多领域融合、多途径集成、多利益方协作的区域联合及网络化管理模式发展。<sup>⑨</sup>我国近些年改革的覆盖全域全类型的国土空间用途管制制度、自然保护地体系建设、国家生态安全工作协调机制,内合生态学和生态系统管理理论的最新进展,预期在大尺度空间解决生态环境问题。以《生态环境法典》编纂为契机的中国生态环境法治建设新阶段,应当及时总结中国生态文明建设实践中以各种形态的环境空间为单元开展机制改革的成果,充分回应生态环境问题大尺度空间治理的法治需求。

### 三、生态环境法治空间拓展的规则体系

党的十八大以来,我国生态文明建设的理论与实践发生转折性和全局性变化,规划和创设多种类型的环境空间作为治理单元。我国的生态环境法治空间拓展成为正在发生的事实,亟须从现象中总结规律、提炼法理。以整体主义方法为指导、以环境空间治理为重点的治理体系创新,需要妥当处理与现行生态环境法治体系之间的关系:第一,尊重环境要素调整法在中国生态环境法治中的基础性地位,生态环境法治空间拓展是对现行生态环境法治体系的补足与优化;第二,环境空间是由诸环境要素排列组合而成,生态环境法治空间拓展应以环境要素调整制度作为基础;第三,空间治理强调多环境要素构成的不同性质和种类的“环境空间”具有独特的生态环境价值,独立于构成该空间的环境要素价值之和。

良法是善治的前提。通过编纂《生态环境法典》,梳理和总结生态环境法治建设成功经验,既把已经成熟的经验固化为法律,也对未来实践进行引领,实现生态环境法治拓展于法有据,具有重大的实践意义。<sup>⑩</sup>因此,《生态环境法典》应在尊重现行生态环境治理体系的基础上,系统创新三类规则,为生态环境法治空间拓展提供立法基础。

### (一)调整对象维度下的特定规则

生态环境法治空间拓展的第一个层次是在调整对象维度下,系统梳理基于特定目的划定、由各种环境要素组成的特殊区域,归纳其承载的新型利益关系提出的规则需求。作为专门立法对象的环境空间具有以下特征:第一,它本质上是在国土空间中划定的承载某种特定类型化功能的特殊区域;第二,环境空间类型与边界的确定要以生态环境要素的空间分布规律、自然属性、关联结构与耦合关系为基础;第三,环境空间既是为了实现特定公共目标的“人造物”,也是社会关系和社会实践的表达载体和产物,<sup>①</sup>表征了特定类型的社会关系、分配了特定利益,这也是为调整环境空间创设专门法律规则的内在机理。

#### 1. 创设作为调整对象的环境空间的统一上位概念

对作为立法对象的“环境空间”展开体系立法,首先需要对针对特定地理(黑土地、青藏高原)、特定区域(自然保护区、风景名胜区等以及正在改革、未来将体系化建设的国家公园、自然保护区、自然公园等)和流域(长江流域、黄河流域)分散制定的现行规范进行重新归类,在《生态环境法典》中实现类型化与体系化。其关键是提炼核心概念,作为《生态环境法典》“生态保护编”内独立类型立法的章节名,统摄既有的和未来可能渐趋丰富的环境空间类型,形成融贯的环境空间立法体系。可以援引权威界定,将这一概念确定为“自然地理单元”。<sup>②</sup>

#### 2. 创新自然地理单元保护的共性制度

空间是社会关系的载体,<sup>③</sup>应从社会关系(法律关系)角度归纳自然地理单元规则类型的共性规律,提炼共性制度:第一,提炼原则性制度。所有自然地理单元均是因应环境要素的复杂关联性、自然地理单元的连续性、生态系统保护的整体

性而创设,以保护生态系统、维护生态安全为首要目标,因此,应在自然地理单元规则体系中规定保护优先、生态保护第一等原则。第二,系统规定特定权利义务制度。划定自然地理单元既依据生态系统规律,也表达特定社会目标,是对该空间范围内社会主体关系的重新调整、权益的重新配置,自然地理单元管控规范应当规定相关主体的特定行为为义务(比如国家公园立法中应具体规定禁止性行为与限制性行为)以及该空间范围内各类主体的职权职责与权益实现机制(比如规定原住民通过优先获得特许经营权以实现对其克减权益的补偿)。第三,适用于所有自然地理单元的生态保护与行为管控制度,包括分类分级管理、分区保护性管控、季节性差别化管控制度等。

#### 3. 为可能调整的新型自然地理单元预留制度空间

纳入法律调整范围的自然地理单元是动态选择需要保护的生态系统的结果。近年来,我国陆续丰富和完善了相关自然地理单元的类型与数量。应当针对自然地理单元法律保护动态性和开放性的特征,为未来可能对人类具有特定社会价值、产生特定类型社会关系的自然地理单元预留调整空间。因此,可在《生态环境法典》“自然地理单元保护”章节中创设兜底性条款:一方面,章名使用“自然地理单元”这一抽象性概念,为基于不同社会目的划定的区域或领土上包括的不同的环境基质提供开放性空间;另一方面,规定已经纳入法律调整范围的自然地理单元类型之外的、基于特定社会目标与生态价值划定的自然地理单元可以适用该类型环境空间规则的一般制度。

### (二)运行场域维度下的协同规则

人类—环境系统的等级结构和系统复杂性决定所有环境问题都在一定尺度空间呈现。当前的要素单行法均在两个层面面临运行场域的问题:

一是环境要素之间存在物质流通、能量传递、形态转换的关联性,环境污染与生态破坏会空间转移,以单一环境要素污染为规制对象的单行法难以因应环境要素之间的内在关联性与相互依存性;二是当前的环境法律实施机制依托于科层制结构,环境执法权与司法权基本上以行政区划为事权配置标准,由此形成的权力运行空间结构,与诸要素构成的生态系统的整体性以及生态系统服务功能分区并非同一逻辑。

近年来,我国以“美丽中国”“国家生态安全”为整体性目标、以“自然保护地”“国家公园”“重要生态廊道”等为管控单元,推动生态文明体制改革,其中多项举措充分尊重和回应了环境问题的大尺度特性。但针对重要环境要素分别立法并多次修改已成为既定事实和“沉没成本”,因此,《生态环境法典》编纂回应大尺度环境问题治理机制改革及法治需求的务实做法是,创设协同规则以实现多要素、多领域、跨区域综合治理措施的系统化和法律化。

### 1. 多要素综合治理规则

这类规则是针对单一环境要素立法中涉及的多要素污染防治与保护的协同治理规则。典型如《土壤污染防治法》(2018年)第36条第2款对于土壤污染状况调查内容还包括地下水污染的规定。《生态环境法典》编纂以科学整理现行单行法为基础,需要在整理现有规范、总结环境要素污染多介质传输与空间转移提出的规则需求的基础上,系统规定多要素综合治理规则。

### 2. 污染防治与生态保护协同规则

要素分别立法还导致污染防治法与生态保护法成为生态环境法律体系内各自相对独立的两个主要分支。污染防治法中的“环境要素”与生态保护法中的“自然资源”一体两面,要求污染防治法和生态保护立法之间的协调互补,然而现实中

二者严重割裂,存在立法对象的隔绝、法律性质的区隔、管理体制的抵牾、具体制度的冲突等问题。编纂《生态环境法典》应当注重两类规范的区别与衔接:第一,制度功能划分,两类法律规范的内容适度交叉是基于污染防治与生态保护内在关联的必然结果,《生态环境法典》污染防治编规定的污染控制制度是一般制度,而生态保护编针对生态要素、生态区域的特殊需求规定的污染控制制度是特殊制度,应遵循一般内容不规定、非必要不规定的原则,反之亦然;第二,重点将当前污染防治和生态保护各自领域内实现了生态保护与资源用益管理体制的统一体制改革成果吸纳到《生态环境法典》中;第三,《生态环境法典》可系统梳理相关规定,消弭具体的制度冲突。

### 3. 区际协同规则

环境问题在大尺度空间呈现,而生态环境法律实施机制则依托于以行政区域划分为基础的科层制事权结构。行政区划会在一定程度上尊重自然规律,但更多是从政治角度的考量,与生态系统形成的自然地理单元存在着不匹配之处,这使得依行政区划设定的生态环境管理事权难以契合生态系统的自然规律。为此,需要重点针对现行生态环境法律实施依赖行政区划配置管理事权的顽疾,以生态系统整体保护为核心目标构建法律实施的区域协同机制。近年来,我国开始在生态环境法治建设不同环节针对行政区划与科层管理难以契合大尺度环境问题的需求,制定数部针对特殊地理、特定区域或流域的立法,推进省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理等制度改革,这些都可被《生态环境法典》吸纳。

### (三)空间整合维度下的衔接规则

生态环境法治空间拓展是对现行生态环境治理体系的优化而非替代,这要求编纂《生态环境法典》应重视通过“空间”整合各种环境要素的

生态文明建设实践提出的规则需求,构建环境空间治理体系与既有环境要素调整制度之间的衔接规则。

### 1. 将“环境空间”纳入“生态环境”定义的内涵

梳理生态环境法律发展演进史,一些带有空间意蕴、具有空间指涉的概念陆续进入立法,法律也在不断地制造空间。<sup>②</sup>因此,生态环境法治的空间拓展首先需要将已经在生态环境立法与法治实践中分散引入、若隐若现的“有实无名”的环境空间概念予以归纳提炼并予以法律表达。

《环境保护法》(2014年修订)第2条界定了“环境”的内涵,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。《生态环境法典》关于“生态环境”的立法概念应以该界定为基础,在“生态环境”的立法定义中加入“环境空间”,为制定环境空间的制度、调整类型多样的环境空间法律关系提供明确法律依据,建议界定如下:“本法所称生态环境,是指影响人类生存和发展以及与自然和谐共生的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、冰川、荒漠、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护地、城市、乡村等及其构成的环境空间。”

### 2. 将环境空间纳入调整范围并确立衔接规则

参考《法国环境法典》“第一编总则”关于立法适用范围的规定中明确列入“自然空间”的立法例,<sup>③</sup>《生态环境法典》在将“环境空间”纳入“生态环境”定义内涵的基础上,在《生态环境法典》的适用范围条款中明确列入“环境空间”,并规定环境要素与环境空间调整规范之间的衔接条款。这是基于我国已经形成了基本完备的环境要素单行法体系的制度安排,近些年陆续开始制定的以特定区域作为对象展开的生态环境立法,实质上是以

特定环境空间作为对象的制度设计,从法理上看,必然面临与组成该空间的环境要素调整法的规定之间衔接适用的关系,从制度上看,也已经出现了新型立法规定与既有的要素立法之间在制度设计上如何衔接、在实践冲突中如何协调的问题。

鉴于此,《生态环境法典》规定衔接规则的思路包括:第一,环境空间内环境要素的污染防治与生态保护,适用既有的环境要素保护法律制度;第二,系统审视既有的环境要素保护制度与专门制定的环境空间治理制度,当二者存在不一致甚至冲突时修改前者,使之与后者相协调;第三,当既有的环境要素保护制度与专门环境空间治理规则的调整对象一致或叠合,两类规则在具体适用中可能产生冲突时,优先适用环境空间治理规则。

### 结语

生态环境法治与空间具有内在关联性,环境空间的本体性特征会实质影响甚至决定生态环境法治状况。人类在开始正视并建构“环境问题”之初,基于认知的局限和近代立法遵循的经验与理性结合的还原主义传统,以还原主义方法论为指引针对具体环境要素展开分散立法,“原子论”下的立法逻辑与制度遮蔽了空间的生态环境法治意义。

近年来,我国在环境要素联系性和生态系统整体性理念的指引下,陆续启动的以“国家公园为主体的自然保护地体系”“国土空间规划体系”等环境空间为牵引推动的生态文明体制改革,提出了生态环境法治空间拓展的现实需求,既要求在大尺度空间保护生态环境、解决环境问题,也要求以重要自然地理单元管控为中心构建整体性制度。

揆诸立法史,中国与美日欧等发达资本主义国家基本同步在还原主义方法论下针对具体环境要素开展生态环境立法。而中国与其他国家的生

态环境法治路径从行合趋同到“花开两朵”的重要标志之一,肇始于中国在习近平生态文明思想“三个共同体”“坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”等指引下,开始探索的具有中国特色的环境空间建设实践,以及在完善生态环境法治保障措施中探索的规则创新。由此所创新的概念、归纳的制度、提炼的法理,是中国在鲜活的生态文明建设实践中实现的自主法学知识体系创新。

#### 注释:

①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第41页。

②《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第39页。

③参见吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023年第2期。

④参见钊晓东:《生态环境法典编纂的二元逻辑及其展开》,《中国社会科学》2024年第3期。

⑤参见吕忠梅、窦海阳:《以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系》,《中国社会科学》2020年第2期。

⑥参见秦天宝:《双重社会转型下中国环境法的挑战与因应》,《中国法学》2024年第2期。

⑦梯利:《西方哲学史》,葛力译,北京:商务印书馆,1995年,第36页。

⑧参见理查德·拉撒路斯:《环境法的形成》,庄汉译,北京:中国社会科学出版社,2017年,第2页。

⑨李挚萍:《环境法基本法中“环境”定义的考究》,《政法论丛》2014年第3期。

⑩参见吕忠梅:《关于制定〈长江保护法〉的法理思考》,《东方法学》2020年第2期。

⑪《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《自然生态空间用途管制办法(试行)》《中共中央 国务院关于

建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等政策文件在“三生空间”(生产空间、生活空间和生态空间)“三区三线”(城镇空间、农业空间、生态空间)语境中使用的“生态空间”“自然生态空间”等“空间”概念,均是指具有自然属性、以提供生态产品或服务为主导功能的国土空间,渐趋成为生态环境法的调整对象。为避免混淆,建议创设“环境空间”作为适用于生态环境法治领域的整体性上位概念,以统摄相关概念体系。

⑫参见刘超:《完善环境空间治理规则》,《人民日报》2020年7月27日,第5版。

⑬参见俞可平:《当代西方社群主义及其公益政治学评析》,《中国社会科学》1998年第3期。

⑭比如,世界自然保护联盟(IUCN)将自然保护地界定为“一个明确界定的地理空间”,参见 Nigel Dudley 主编:《IUCN 自然保护地管理分类应用指南》,朱春全、欧阳志云等译,北京:中国林业出版社,2016年,第16页。

⑮参见亨利·列斐伏尔:《空间的生产》,刘怀玉等译,北京:商务印书馆,2022年,第126页。

⑯参见朱梁亚:《法律的空间意象性》,北京:法律出版社,2017年,第73-75页。

⑰参见于贵瑞等:《大尺度区域生态环境治理及国家生态安全格局构建的技术途径和战略布局》,《应用生态学报》2021年第4期。

⑱参见吕忠梅:《让生态环境法典成为新征程上矗立的法治里程碑》,《民主与法制》2024年第28期。

⑲参见靳文辉:《空间正义实现的公共规制》,《中国社会科学》2021年第9期。

⑳“生态环境治理是一项系统工程,需要统筹考虑环境要素的复杂性、生态系统的完整性、自然地理单元的连续性、经济社会发展的可持续性。”(习近平:《推进生态文明建设需要处理好几个重大关系》,《求是》2023年第22期)

㉑参见胡潇:《空间正义的唯物史观叙事——基于马克思恩格斯的思想》,《中国社会科学》2018年第10期。

㉒参见谭俊:《法学研究的空间转向》,《法制与社会发展》2017年第2期。

㉓参见《法国环境法典(第一至三卷)》,莫菲等译,北京:法律出版社,2018年,第3页。