

国土空间生态修复法律制度建构的探讨

孙佑海¹, 赵 葵^{1,2}

(1. 天津大学法学院, 天津 300072; 2. 天津大学中国绿色发展研究院, 天津 300072)

摘要: 国土空间生态修复作为中国新时期国土空间开发保护的一项重要战略, 不同于一般意义上的微观区域生态修复, 亦非法律责任承担方式。系统修复和综合治理是国土空间生态修复的元理论和方法论, 通过法律制度建构以实现制度之治是推动系统修复和综合治理的重要路径。在此视野下通过对现行治理实践予以检视, 可以发现其具有治理价值认知存在偏差、治理逻辑仍不自洽、法制框架仍不完善的问题。为此, 应当通过建构国土空间生态修复法律制度以“固根本、稳预期、利长远”。具体建构路径为: 以三大战略为依托实现国土空间生态修复的顶层设计; 以空间有序和多元共治为逻辑主线完善体制机制; 以“国土空间开发保护法”为载体完善治理制度框架。

关键词: 国土空间开发保护法; 国土空间生态修复; 生态修复; 生态文明建设; 法治保障

党的“十八大”以来, 国土空间生态修复受到高度重视。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》中明确指出, “编制实施国土空间生态修复规划, 建立健全山水林田湖草系统修复和综合治理机制”。在系统修复和综合治理理念指引下, 中国国土空间生态修复法律制度体系正逐步建立, 体现为《环境保护法》《长江保护法》《黄河保护法》等公布施行, “国土空间开发保护法”“国土空间规划法”等立法进程加快, 《山西省汾河流域生态修复与保护条例》《黄石市矿山生态修复条例》等地方性法规通过实施。

当前, 基于国土空间生态修复内在的自然科学和社会科学双重属性, 环境科学、规划科学、管理科学、经济地理科学等领域学者纷纷从自身学科视角出发深化对国土空间生态修复本体论^[1]、认识论^[2]和实践论^[3]的研究。伴随时代趋势, 法学学者也开始用法学视角去审视国土空间生态修复, 尤其是重点研究作为法律责任形式的生态修复。目前, 法学界关于生态修复法律责任的研究主要围绕其法律性质定位^[4]、法律构成要件与内涵^[5]、实践现状^[6]、实现路径^[7]等方面展开。当然, 亦有部分学者关注到了生态修复并非单纯的法律责任, 而是一种社会综合治理措施^[8], 并尝试对其法律概念予以界定, 在此基础上提出相应制度完善建议^[9]。总体来看, 国内关于国土空间生态修复的研究实现了从关注生态修复本身到关注国土空间生态修复的重心转移, 形成了由要素修复到系统修复、综合治理的思维嬗变。

应当看到, 国家治理、政府治理、社会治理的基本方式必然是法治。面对国土空间生态系统修复、综合治理转型提出的法律制度需求, 上述研究成果仍有不足。主要体现

收稿日期: 2022-08-08; 修订日期: 2023-02-17

基金项目: 国家社会科学基金重大项目 (20ZDA089)

作者简介: 孙佑海 (1954-), 男, 山东荣成人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为环境与资源保护法学。

E-mail: madiananhua@126.com

为，以责任承担方式的固有思维审视生态修复的法学理论研究仍是常态，欠缺将国土空间生态修复有关规定、要求和行之有效的经验做法以法律形式固定下来的实践指引能力。因此，基于上述问题意识，本文立足系统修复、综合治理理念，对当前国土空间生态修复的治理困境予以梳理，在此基础上探讨国土空间生态修复法律制度建构的路径。

1 国土空间生态修复的治理困境检视

从法治视角审视，中国国土空间生态修复治理存在的困境，根源在于运用法律手段为国土空间生态修复提供规范指引的能力不足，以及运用法律规则解决生态修复中具体纠纷的能力不足，在实践中具象为以下三个方面（图1）。

1.1 国土空间生态修复的治理价值认知存在偏差

“任何法律，都是一套立法者根据其价值态度，对多元、冲突和变迁中的价值予以人为选择、人为预设的价值体系”^[10]。应当看到，与一般意义上的微观区域生态修复不同，国土空间生态修复具有修复空间尺度大的特征。在此视阈下，一方面，国土空间承载了国家主权与主权利，且《中华人民共和国宪法》第二十六条规定了国家的生态环境保护义务。因而，国土空间生态修复应当以国家为主导。另一方面，要实现大尺度空间生态系统的恢复、重建和改善，不能依赖原有的局部工程修复手段，需要从国家战略层面综合运用行政管制、司法保障、市场激励以及社会参与等复合性手段推动实现系统修复和综合治理。

但审视目前国土空间生态修复的法律价值认知来看，仍然存在如下偏差：一是现行法律规范仍主要将生态修复作为一种法律责任承担方式加以规定，缺乏对国土空间生态修复的战略认知。现行法律中仅有《黄河保护法》第二十九条第二款对国土空间生态修复作出专门规定。而其他有关生态修复的法律、司法解释，如《民法典》第一千二百三十四条、《湿地保护法》第六十一条、《长江保护法》第九十三条、《最高人民法院关于审理森林资源民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十七条、《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十四条、《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》第十二条等，多将生态修复作为法律责任承担方式加以规定。二是现行法律规范仍主要将生态修复规定为政府及其相关部门的工作职责，而非将国土空间生态修复作为国家顶层制度设计。其可见于《乡村振兴促进法》第三十六条、《生物安全法》第六十四条、《水土保持法》第三十条。三是现行法律规范仍以生态系统的单一要素或微观区域、地块修复为主要规制内容，较少涉及对大尺度空间系统修复和综合治理的关注。如《森林法》《水土保持法》《生物安全法》等法律或明

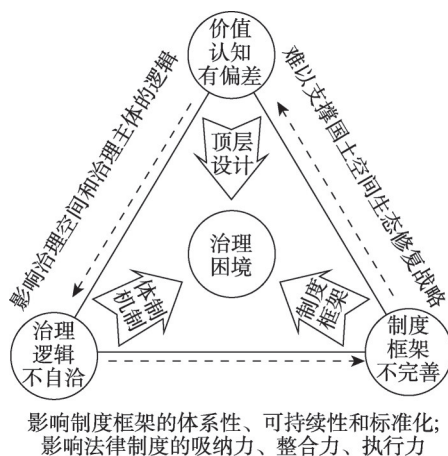


图1 国土空间生态修复的治理困境

Fig. 1 The governance dilemma of ecological restoration of territorial space

确限定生态修复对象为森林、草原、湿地等自然要素,或笼统规定生态修复指向对象为生态环境。以上价值认知上的偏差导致了国土空间生态修复缺乏顶层设计,进而系统修复和综合治理难以为继。

1.2 国土空间生态修复的治理逻辑仍不自洽

系统修复和综合治理视阈下国土空间生态修复的内在逻辑可以分解为两条主线。第一条逻辑主线为推动公权力在国土空间内的立体协同;第二条逻辑主线为推动多元主体在国土空间内的协同共治。基于以上治理逻辑,可以发现中国国土空间生态修复呈现如下治理困境。

1.2.1 治理空间维度上:缺乏立体化的协同

中国国土空间生态修复的治理空间维度可划分为国家和区域,其中区域包括两个尺度的空间范畴:一为跨省级行政单位形成的治理协作体管辖的国土空间范围(简称“省际区域”),如京津冀地区、长三角地区、粤港澳大湾区等;二为省级行政单位内行政管理主体单独或协作管辖的国土空间范围(简称“省内区域”)。基于此审视当前中国国土空间生态修复的治理现状可以发现:(1)目前国家层面尚未形成体系化的国土空间生态修复法律制度。(2)各区域之间由于经济社会发展阶段的差异,在生态修复过程中的目标和诉求不同。同时,囿于“风险意识碎片化”^[11]难以实现自主合作。(3)立法、执法、司法方面的协作尚未有成型的规范指引,地方在区域国土空间生态修复探索过程中难免受到行政层级、绩效考核等因素影响。这也就导致了现行修复实践中两头热、中间凉的现象,即中央在国家层面大力推进国土空间生态修复的法制化进程,地方在省内区域层面也积极开展探索,进行生态修复的创新立法,但是全国、省际区域、省内区域三个治理空间之间却未能形成修复合力,产生负外部性。

这种负外部性导致了如下困境:(1)国家有关生态修复的制度安排难以落地。如生态补偿制度在实践中由于不同地方“生态补偿资金来源、补偿范围以及补偿标准的差异”,可能导致“生态补偿真空和补偿重叠的问题”^[12]。(2)地方生态修复治标不治本。以流域生态修复为例,在上下游之间存在物质和能量交换的自然状态下,由于不同地方之间生态修复的能力、标准、程度等不同,可能导致上游未能有效修复生态环境,进而对下游已修复的生态环境造成二次破坏。

1.2.2 治理主体维度上:缺乏多元共治基础

国家治理实际上是国家政治制度与公共生活互构和共变的动态过程^[13],然而当前国土空间生态系统修复和综合治理中仍缺乏多元共治基础,主要体现为以下三类实践样态。(1)国土空间生态修复的国家主导倾向过重。一方面,从实体上看,以政府视角出发通过对外采取禁止性规定、对内开展行政问责的做法无益于生态修复的可持续发展。如《长江保护法》第五章生态环境修复12个条文中,仅有第六十二条、第六十三条涉及到其他主体,且第六十三条还是原则性规定国家鼓励引导社会资本投入。另一方面,从程序来看,政府主导下的修复工程实施中,规划、审批、实施、监督等程序衔接不畅,部分地区出现了“部门间推诿扯皮”“未批先建、管理粗放、施工野蛮”^[14]等现象,亟需加以规范和完善。

(2)国土空间生态修复中的社会主体参与不足。一方面,从实践层面看,社会主体参与政策法律制定和实施领域的事项有限。如在中国民政部全国社会组织信用信息公示

平台中以“生态修复”为关键词检索,并对检索出的社会组织业务范围予以分析后可以发现,多数社会组织的业务范围聚焦于技术研发、成果转化、市场对接等经济技术领域,较少涉及科普教育、政策解读等事项。另一方面,从立法层面看,现行规范重视对第三方修复机构修复过程的监管等管制事项,缺乏引导社会组织在宣传、反馈等方面发挥效能。如《长江保护法》《山西省汾河流域生态修复与保护条例》等在内的中央和地方立法中仅规定了政府在生态修复宣传教育中的责任。

(3) 国土空间生态修复中的公众参与不足,体现为公众主要是被管理者角色参与生态修复,在制度模式上呈现为“命令—服从”形态。一方面,在生态修复方案制定过程中,公众往往只能被动地接受修复方案,对于生态修复中重点区位的识别,以及修复措施的制定等内容没有实质性参与。另一方面,在生态修复实施过程中,未能形成引导公众深度参与的精细化体制机制。从立法层面看,多数规范均是倡导性地提出鼓励、引导社会资本参与生态修复,但是具体如何支持社会资本参与修复,在修复过程中社会资本如何运转,如何对社会资本进行法律规制均无详细规定。

1.3 国土空间生态修复的法律制度框架还需构建

制度之治已经成为当前国家治理体系和治理能力现代化的重要趋势^[15]。在国土空间生态修复中实现制度之治,实际上就是要明晰以何种方式建构国土空间生态修复制度以及建构什么样的国土空间生态修复制度。

(1) 从以何种方式构建国土空间生态修复制度审视,当前修复过程中存在的问题是只重视管理规划和政策引导,而缺乏有效法律制度供给。目前中国生态修复仍以政策为主要指挥棒,未能将地方实践的有益经验和相关政策实施后的有效反馈转化为指导国土空间生态修复的法律。这种倾向导致了如下问题:①生态修复缺乏体系性。如住房城乡建设部出台《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》,水利部、农业部出台《关于加强水土保持生态修复促进草原保护与建设的通知》,这种对单一要素或特定区域予以修复的零散实践无法形成生态修复的体系框架。②生态修复缺乏可持续性。政策主导下的修复难免会导致朝令夕改、换一届党委政府改一次规划的现象出现。③生态修复缺乏标准化。当前由于缺乏法律对修复主体、程序、限度、责任等内容予以标准化规范,使得生态修复的市场化运作以及各地生态修复之间的协作存在一定障碍。

(2) 从建构什么样的国土空间生态修复制度出发审视,当前存在的问题是生态修复法律制度吸纳力、整合力、执行力不足。①从吸纳力来看,目前生态修复中的法律制度未能将生态修复与其他国家战略有效衔接。②从整合力来看,未能有效协调生态修复过程中政府内部权力之间以及政府与市场之间的关系,并形成统一的生态修复制度体系。③从执行力来看,部分地区仍存在虽然按照法律制度规定开展生态修复,但是沿用传统工程建设思维,生态化理念和措施落实不到位的现象。

分析来看,上述问题在实践中集中体现为缺少国家层面国土空间生态修复的专门立法抑或国土空间开发保护专项立法中生态修复的专门章节。因而,难以以此为载体进而构建完善的国土空间生态修复法治体系。

2 国土空间生态修复法律制度建构的实现路径

承上文所述,在制度之治成为国家治理体系和治理能力现代化重要趋势的语境下,

破解国土空间生态修复治理的现实困境，亟需加快建构国土空间生态修复法律制度。具体来看，需要从以下三个方面寻求实现路径（图2）：（1）以三大战略为依托推动国土空间生态修复的顶层设计，从战略高度实现国土空间生态修复的法律价值。（2）以空间有序和多元共治为逻辑主线完善体制机制，推动多元主体间权利（权力）义务（责任）的合理配置，以实现公权力间的立体化协调、政府权力与私主体权利的良好互动、私主体权利间的制约平衡。（3）推动上述法律价值和治理逻辑的规则化，即聚焦“国土空间开发保护法”建构国土空间生态修复的法律框架。

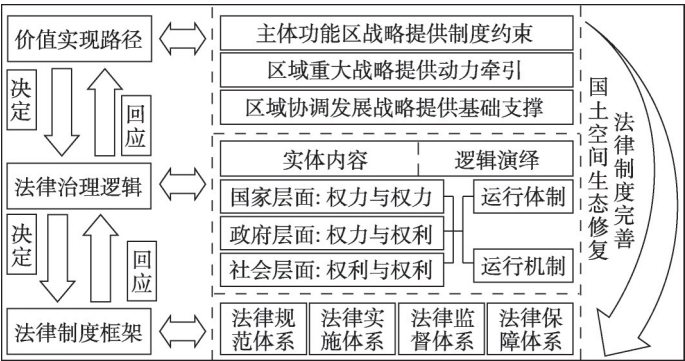


图2 国土空间生态修复法律制度的完善逻辑

Fig. 2 The logic of improving the legal system of ecological restoration of territorial space

2.1 以三大战略为依托实现国土空间生态修复的顶层设计

2.1.1 依托主体功能区战略实现制度约束

主体功能区制度作为国土空间用途管控的重大战略，是对国土空间资源分配的重要手段。其核心是基于“资源环境承载能力、现有开发强度、未来发展潜力以及提供主体产品的类型”^[6]对国土空间主要功能进行确认，并在功能区内构建差异化政策单元。如表1所示，目前主体功能区战略实现了从单一的制度设计到成为国土空间开发保护制度体系群有机组成部分的转变，其内容也逐渐明晰。

上述功能区的划分能够为系统修复和综合治理的实现提供制度约束，即将主体功能区战略贯穿于国土空间生态修复实施中。在这个意义上，国土空间生态修复所要达到的效果应为区域空间内主体功能有效发挥。为实现此目标，（1）应当在主体功能区战略实施中通过精准施策，区分基于主体功能划分的不同政策单元的修复措施和预期效果。（2）应当注重推动不同政策单元在同一主体功能区内生态修复的优势互补，以及不同功能区之间生态修复的优势互补，最终实现整体修复和完全修复。（3）应当注重分析目标区位的历史欠账，当前主体功能定位，以及未来发展趋势，提升生态修复效果的韧性。

2.1.2 依托区域重大战略形成动力牵引

党的“十九届五中全会”首次提出要实施区域重大战略，其是对党的“十八大”以来所实施的系列区域一体化发展布局的凝练。作为国土空间开发保护新格局的重要组成部分，区域重大战略有助于拓展高质量发展动力源，能够为系统修复和综合治理提供动力牵引。具体来讲，就是要在打造高质量发展第一梯队的进程中推进国土空间生态修复的有序开展，形成既有“绿水青山”，又有“金山银山”的发展格局，进而发挥区域国土

表1 “十一五”规划至“十四五”规划中主体功能区战略演变

Table 1 The evolution of the main functional area strategy from the 11th Five-year Plan to the 14th Five-year Plan (2006-2025)

名称	章节	内容
“十一五”规划纲要	第二十章	推进形成主体功能区:根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构
“十二五”规划纲要	第十九章	实施主体功能区战略:对人口密集、开发强度偏高、资源环境负荷过重的部分城市化地区要优化开发。对资源环境承载能力较强、集聚人口和经济条件较好的城市化地区要重点开发。对具备较好的农业生产条件、以提供农产品为主体功能的农产品主产区,要着力保障农产品供给安全。对影响全局生态安全的重点生态功能区,要限制大规模、高强度的工业化城镇化开发。对依法设立的各级各类自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域要禁止开发
“十三五”规划纲要	第四十二章	加快建设主体功能区:推动形成以“两横三纵”为主体的城市化战略格局、以“七区二十三带”为主体的农业战略格局、以“两屏三带”为主体的生态安全战略格局,以及可持续的海洋空间开发格局
“十四五”规划纲要	第三十章 第一节	完善和落实主体功能区制度:顺应空间结构变化趋势,优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局,分类提高城市化地区发展水平,推动农业生产向粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区集聚,优化生态安全屏障体系,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局

空间生态修复对全国国土空间生态修复的辐射带动作用。目前中国的区域重大战略可以概括为“两线三极”，其中两线是指长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展先行区，三极是指京津冀地区、长三角地区、粤港澳大湾区。

在“两线三极”的国土空间生态修复工作中实现生态修复与经济社会高质量发展的统一。(1) 需要注重区分不同国土空间内生态修复的侧重点。① 要考虑不同区域生态修复的侧重点。以长江流域和黄河流域为例，两者在开发条件、发展水平、产业结构上均存在差异性，所以其生态修复重点也有不同。② 要考虑特定区域不同空间内生态修复的侧重点。以长江经济带生态修复为例，上中下游自然资源禀赋、经济社会发展水平、生态环境破坏状况的不同，决定了其修复措施和预期效果应有差异。(2) 由于生态系统间总是存在“复杂联系和约束效应”^[17]，所以应当注重不同国土空间生态修复的协同推进。

2.1.3 依托区域协调发展战略提供基础支撑

区域协调发展战略的核心目标在于破除资源在不同行政区域之间流动的障碍，形成系统修复和综合治理的基础支撑。目前，立足于新时代区域协调发展战略，以构建国土开发保护新格局为导向，中国逐步形成东部、中部、西部、东北及特殊类型地区协调发展的战略格局^[18-20]。在国土空间生态修复战略实施中，东部地区要通过生态修复实现高质量发展；中部地区要通过生态修复巩固绿色发展格局，开创中部地区崛起新局面；西部地区要深入实施一批重大生态工程，对重点区域进行综合治理，通过生态修复推进形成西部大开发新格局；东北地区要立足维护国家生态安全和粮食安全战略高度实现重点突破，通过生态修复推动东北振兴；革命老区、生态退化地区、资源型地区、老工业基

地、国有林场、高海拔地区、边境地区等要因地制宜,将生态修复与地区发展结合。同时,在区域协同推进生态修复过程中,应当建立市场化一体发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制。

2.2 以空间有序和多元共治为逻辑主线完善体制机制

2.2.1 推动公权力间的立体化协调

中央、省际区域、省内区域三个空间尺度下的公权力关系,应当包括以下两个层次的协调(图3)。

(1) 不同空间尺度下的公权力协调。① 应基于中央、区域在“全域”中所处空间位置,对其在生态修复“权域”的定位予以划分。此处可以参照《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》中所设计的权力架构,推动形成“国家管总、省际协调、省内落实”的全国国土空间生态修复一张图格局,构建“集中管辖,联席协调,逐层细化”的治理体制。② 应基于上述定位划分,推动中央、地方在生态修复中的互动,形成中央指导地方生态修复实践,地方因地制宜创新为国家国土空间生态修复治理提供经验的互动模式。

(2) 同一空间尺度下的公权力协调,既包括空间上区域之间的公权力协调,又包括类型上立法、执法、司法权力的协调。① 就省际区域之间公权力的良性互动关系而言,

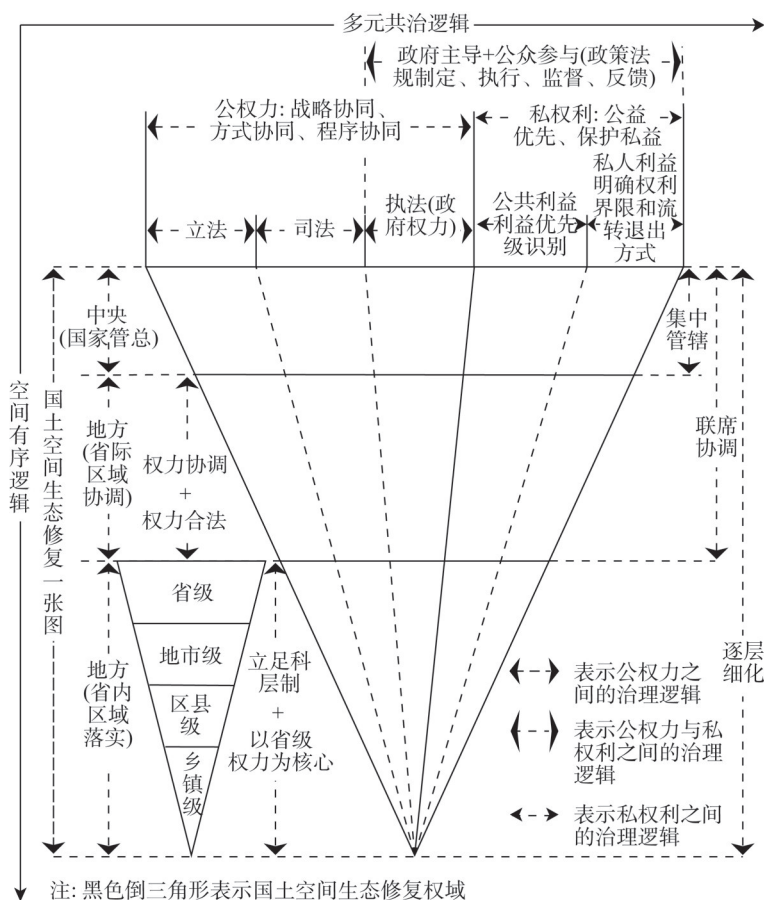


图3 国土空间生态修复体制机制的完善逻辑

Fig. 3 The logic of improving the systems and mechanisms of ecological restoration of territorial space

一方面,需要明确虽然同为省际区域空间尺度语境,其内部公权力仍具有等级性,既包括嵌套在更大尺度空间的省际区域,又包括平行尺度空间下的省际区域。对于前者来说,其公权力协调的重心应当放在如何落实已有的内部协同修复要求。对于后者来说,其重心应当放在如何寻求建立权力协同体制机制。另一方面,省际区域间公权力协调的前提在于权力基础的合法性,故应当在中央集中统一领导下,在《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》等法律框架内依法推动立法权、行政权和司法权等权力间的协调。^②就省内区域之间公权力的良性互动关系而言,一方面,需要明确省内区域间公权力的协作关系,在理论上既包括同一行政区域内的公权力协调,又包括跨行政区域内的公权力协调,即隶属于不同市(县)之间的县(乡镇)合作。另一方面,在前述类型化界分基础上,应当看到现有科层管理体制为省内区域间公权力协调提供了体制机制保障,即以省级公权力主体为核心,依法对国土空间内的公权力进行分配与限制。尤其是,通过事权上移以协调跨行政区域的国土空间生态修复事项。^③就立法、执法、司法之间的良性互动关系而言,第一,应当将国土空间生态修复作为国家战略目标贯穿至立法、执法、司法全过程,而非仅将生态修复作为法律意义上的责任承担方式或政府及其部门的职责。第二,应当推动三者在生态修复方式上的协同,使得相关制度设计能够转化为治理效能。如司法审判人员根据《民法典》第一千二百三十四条判决侵权人承担生态修复责任时,应当参照区域空间内生态修复总体规划以及行政机关已经实施的修复措施,合理细化侵权人应履行的修复作为义务。第三,应当推动三者在修复程序上的协同。如可以通过立法设计,推动司法审判过程中,自然资源、生态环境等执法部门依法参与审判程序,监督责任人开展生态修复。

2.2.2 推动公权力与私权利的良性互动

国土空间生态修复中公权力与私权利的良性互动应当有以下两重意蕴(图3)。

(1)此种良性互动并不意味着弱化国家在生态修复中的主导地位。政府应当在生态修复规划制定、制度建构、措施落实、过程监管、效果维护等全过程中发挥主导作用。

(2)在政府权威治理为核心的基础上,应当辅之以多元主体合作实现系统修复和综合治理。^①在修复政策法规制定中,政府应当广泛听取并吸收社会组织、专家、公众、利益相关者等主体的意见。^②在执行生态修复相关措施中,一方面,通过市场化机制推动生态修复产业化进程,使得生态修复的技术、资金等要素充分流动。另一方面,推动生态破坏责任人、利益相关主体、社会组织、公众及第三方修复机构、鉴定机构、专家等在内的专业主体参与到修复过程中来。^③在监督生态修复过程中,政府要定期主动公开生态修复措施进展情况,接受相关私主体的监督;要搭建信息反馈渠道,及时听取相关主体监督意见。同时,相关主体可以通过行政诉讼等合法方式维护自身权益,监督生态修复过程。^④在反馈生态修复效果中,应当明确生态修复是一个长期的过程,需要面向相关主体定期开展修复效果评估反馈活动。

2.2.3 推动私权利间的制约平衡

私权利间的制约平衡应当基于对利益关系的类型化界分(图3)。从法学视野下分析,可以将私主体间的利益关系分为公共利益和私人利益。其中公共利益是指生态修复过程中涉及到的国家利益、社会利益、多数人的“纯粹性公益”^[21],私人利益则具有个体的特定性和封闭属性。

(1) 对于公共利益间权利的制约平衡,应当注重利益优先级的识别。第一,从实体层面出发对利益主体制约平衡,应当看到修复的过程并非为追求单级利益的最优,而是追求多极利益协调的次优。第二,从程序层面对利益主体制约平衡,应当在法律框架内对不同主体间利益救济的程序予以梳理。如国土空间生态修复过程中生态环境损害赔偿与环境民事公益诉讼的衔接、环境民事公益诉讼中不同主体之间的诉讼顺位衔接。

(2) 对于私人利益间权利的制约平衡,应当明确权利行使的合理界限并建构权利流转退出机制。具体来说,可以通过权利的类型化界分为权利行使提供逻辑基础,进而明晰权利间的流转和退出机制,并对权利予以监管和限制。①生态修复中涉及到的权利包括如下三类:其一,所有权与使用权,如集体的土地所有权与企业的建设用地使用权。其二,侵权人排污权与被侵权人受救济权,此处排污权为侵权人合法排污的权利。受救济权是指被侵权人因为侵权人行为导致权益受损向法律寻求救济,请求修复生态环境的权利。其三,行为人权利与第三人权利,即行为人在生态修复过程中作为或不作为的权利,以及第三人在生态修复过程中针对行为人作为或不作为产生的法律后果寻求法律救济的权利。②应当对生态修复过程中的权利予以规范和引导,防止相关利益主体合法行使权利,却造成生态环境的重大损害。③应当对以上权利的流转和退出机制予以明确。譬如国土空间生态修复过程中,需要对部分土地予以征收、征用,此时需要建立合理的权利退出机制。

(3) 对于公共利益与私人利益的制约平衡,应当既优先维护公共利益,对私人利益予以监管和限制,又注重私人利益的保护,防止其被随意侵害。①从实体层面审视,应当明确国土空间生态修复中公共利益保护优先的原则。②从程序层面审视,其一,当因保护公共利益需要让渡部分私人利益时,应当设置相应权利救济程序;其二,因生态环境受损同时导致公共利益和私人利益受到侵害时,应保障两者救济程序上的平等。

2.3 以“国土空间开发保护法”为载体完善治理制度框架

对国土空间生态修复的法律价值的实现路径以及治理逻辑分析后,需要依托“国土空间开发保护法”进一步建构其法律制度框架(图4),并注重框架内“各子系统间的整体性与协同性”^[22]。

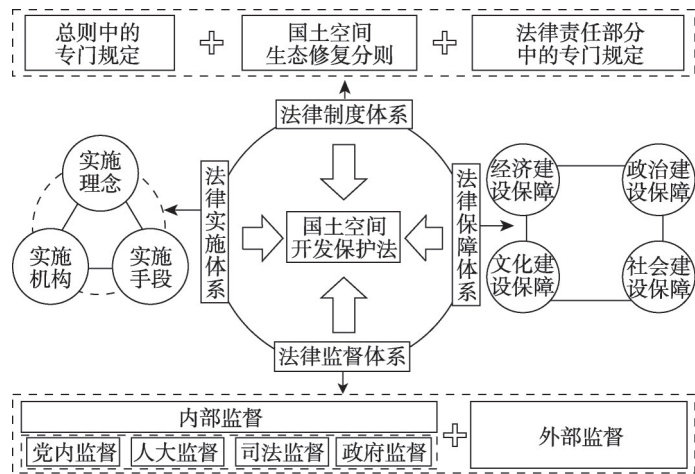


图4 国土空间生态修复的法律制度框架

Fig. 4 Legal system framework of ecological restoration of territorial space

2.3.1 “国土空间开发保护法”中生态修复法律规范的建构

国土空间生态修复的具体法律规范是国土空间开发保护立法框架内的重要组成部分,应当在“国土空间开发保护法”中建立起逻辑顺畅、体系完整的法律制度架构。

(1) 在总则部分,明确国土空间生态修复的战略地位,以及在国家主导下推动国土空间生态系统修复、综合治理的总体方针。

(2) 在分则部分,将国土空间生态修复作为专门一章,对国土空间生态修复的战略实施方针、组织建设、指导原则、规划编制、方案制定、监督实施等予以详细规定。

① 明确以主体功能区战略、区域重大战略、区域协调发展战略为核心的国土空间生态修复顶层设计。② 明确国家建立国土空间生态修复统筹协调机制,审议国土空间生态修复重大政策、重大规划、重大项目,协调跨地区跨部门重大事项,全面指导、统筹协调国土空间生态修复工作。明确自然资源部门负责协调机制的日常工作,负责落实协调机制的各项安排。生态环境、发展改革、农业农村、住房和城乡建设、交通运输、水行政、标准化等部门按照职责分工负责国土空间生态修复相关工作。③ 明确国家鼓励地方各级人民政府创新区域协作方式,推动区域内同级人民政府间在规章制定、规划编制、监督执法、信息共享等方面的协同,实现区域生态环境的系统修复,协调解决修复中的重大问题。④ 明确“谁破坏、谁补偿”原则,建立依法建设占用各类自然生态空间的占用补偿制度。⑤ 明确国家应当按照“谁修复、谁受益”原则,积极通过政策激励,吸引各方投入,推行市场化运作、科学化治理的模式开展国土空间生态修复,并细化相关具体措施。⑥ 明确国土空间生态修复中应当编制修复方案,修复方案应当包括修复的范围、主体、措施及其科学性、进度安排、预期目标、资金安排、保障措施等事项。⑦ 明确各级生态环境部门应当依法监督国土空间生态修复方案制定,生态修复工程实施、维护等工作,依法开展生态修复工程的环境影响评价审批,将生态修复纳入生态环境保护督查重点内容并向社会公开。⑧ 明确国家鼓励公众参与国土空间生态修复规划的制定、生态修复工程的实施、生态修复过程的监管、生态修复治理成果的维护等工作。⑨ 明确行政主导下的国土空间生态修复与生态环境损害赔偿、生态环境行政公益诉讼等制度的衔接方式,包括建立地方人民政府及其有关部门与人民法院、人民检察院在信息共享、修复措施实施等方面的协同机制。

(3) 在法律责任部分,对违反国土空间生态修复战略实施相关规定应受到的制裁措施予以规定。① 明确国务院有关部门工作人员和地方各级人民政府及其有关部门工作人员的法律责任。② 明确第三方修复机构在生态修复过程中造成环境污染和生态破坏,除依照有关法律法规接受处罚外,还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。③ 在国土空间生态修复中引入党政同责制度,推动其与领导干部自然资源资产离任审计制度和党政领导干部生态环境损害责任追究制度相衔接。

2.3.2 “国土空间开发保护法”中生态修复制度的实施体系

“国土空间开发保护法”中生态修复制度的实施体系构建可以从实施理念、实施机构、实施手段三个方面展开。

(1) 就生态修复法律制度的实施理念来讲,应当以习近平法治思想中的生态文明法治理论为指引,将生态文明法治理论内化为指导生态修复的具体原则,包括“基于生态法治伦理观的生态优先原则、基于生态法治安全观的风险预防原则、基于生态法治整体

观的综合治理原则”^[23]。由此从生态文明建设高度理解生态修复法律规范体系的应有之义可知,其实施过程中应当以推动生态完全修复、整体修复为目标,并对修复过程中的风险进行预防。

(2)就生态修复法律制度的实施机构来讲,应当构建集中管辖、联席协调、逐层细化的管理体制。①在现有自然资源部负责国土空间生态修复的总体格局下,加强国土空间生态修复司与国家林业和草原局、中国地质调查局及其他内设机构、派出机构、直属单位间在修复中的协同配合。②以自然资源部国土空间生态修复司为依托,建构与发展改革、生态环境、水利、财政、农业农村等部门的协调机制,定期召开部门联席会议,在政策制定、落实、反馈等层面实现协同。同时,推动行政机关与法院、检察院的合作,建立信息通报和反馈机制。③立足科层制行政结构,将该管理体制予以逐层落实,明确各层级机构的权责边界。

(3)就生态修复法律制度的实施手段来讲,应当鼓励地方在上述法律框架内积极开展探索,待时机成熟后逐步在全国推广。如浙江省淳安县创新探索“两山银行”,提升社会主体在法律实施过程中的参与度,以预期水环境治理产生的优良生态产品预期收益,发行生态环保政府专项债券,解决生态环境治理的资金来源问题。

2.3.3 “国土空间开发保护法”中生态修复制度的保障体系

推动“国土空间开发保护法”中生态修复制度转化为良好治理效能,需要基于“五位一体”总体布局建立完善的法律保障体系。具体来讲,(1)国土空间生态修复作为生态文明建设的重要组成部分,需要通过经济建设、政治建设、文化建设、社会建设给予支持。①从经济建设角度审视,在社会主义市场经济体制下,要激发市场活力,探索建立“生态券”^[24]等制度,引导社会资本参与生态修复过程,提供技术、资金、人才等方面的支持。②从政治建设角度审视,要将生态修复作为生态文明建设的重要政治任务纳入干部考核体系。③从文化建设角度审视,要注重对全社会共同参与生态保护的价值引导,形成全社会共同参与生态修复的文化氛围。④从社会建设角度审视,要推动形成多元主体共治共享的国土空间生态修复治理格局。(2)“国土空间开发保护法”中的相关制度要融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设之中,与科教兴国、人才强国、创新驱动发展、乡村振兴等相关国家战略进行衔接。

2.3.4 “国土空间开发保护法”中生态修复制度的监督体系

“国土空间开发保护法”中生态修复法律制度的监督体系可以分为内部监督体系和外部监督体系,前者是通过权力制约权力,后者则是运用权利监督权力。(1)从内部监督体系审视,应当形成包括党内监督、人大监督、政府监督、司法监督在内的全方位监督机制。①从党内监督来看,应当强化生态环境纪检监察监督,并在此基础上推动党内监督与其他监督形式的有机衔接。②从人大监督来看,要加强人大对国土空间生态修复相关立法的审查监督。省级政府基于“国土空间开发保护法”制定国土空间规划时,同级人大常委会应当严格审议相关生态修复措施的合法性;同时,要加强人大对执法、司法的监督,譬如参照万峰湖流域生态环境保护公益诉讼案,通过人大代表参与公开听证的方式,对专案工作办理成效进行客观评价。③从政府监督来看,应当细化生态环境部在生态修复监管中的权力边界、权力行使方式等内容,使其监管更具有可操作性。④从司法监督来看,应当以《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》等文件

为指引,综合运用抗诉、纠正意见、检察建议、行政公益诉讼等监督手段,发挥检察机关、审判机关在生态修复中的监督作用。(2)从外部监督体系审视,应当畅通公众、专家等主体的意见反馈渠道。如在生态修复工程的环境影响评价中,由环境科学相关专业人员对建设项目实施后可能造成的环境影响进行综合分析,为生态环境保护部门决策提供科学依据。

3 结论与展望

本文探讨了以法律制度建构为主要内容的制度之治范式下国土空间生态修复治理的应然机理与实然困境,分析了国土空间生态修复法律制度建构的实现路径。主要结论如下:

(1) 国土空间生态修复是在国家主导下,通过实施国土空间生态修复战略,综合运用行政管制、司法保障、市场激励以及社会参与等复合性手段,推动多元主体共同治理,实现多维大尺度国土空间内退化、损害或彻底破坏的生态系统的恢复、重建和改善。其具有修复空间尺度大、修复手段复合性强、修复主体多元化的特征。

(2) 系统修复和综合治理是国土空间生态修复的元理论与方法论。通过法律制度建构推动制度之治,是实现国土空间生态系统修复和综合治理的重要路径。由此出发审视,中国国土空间生态修复实践中具有治理价值认知存在偏差、治理逻辑仍不自洽、法制框架仍不完善的问题。

(3) 针对国土空间生态修复战略需求和实践需要,新时期中国国土空间生态修复法律制度建构应当以三大战略为依托生成其制度实施通道、以空间有序和多元共治为逻辑主线完善其制度实施体制机制,进而将上述实施通道和逻辑主线嵌入“国土空间开发保护法”,以其为形式载体完善国土生态修复法律制度框架。

需要强调的是,国土空间生态修复不仅是一个技术性问题,更是支撑中国经济社会发展的战略问题。尤其是,在“国土空间开发保护法”被列入全国人大常委会立法规划纳入国家立法顶层设计的情况下^[25],更应当进一步强化对国土空间生态修复法律制度框架的论证,促进国土空间生态修复理论成果向立法工作实践的转化。

参考文献(References):

- [1] 曹宇,王嘉怡,李国煜. 国土空间生态修复: 概念思辨与理论认知. 中国土地科学, 2019, 33(7): 1-10. [CAO Y, WANG J Y, LI G Y. Ecological restoration for territorial space: Basic concepts and foundations. China Land Science, 2019, 33(7): 1-10.]
- [2] 彭建,吕丹娜,董建权,等. 过程耦合与空间集成: 国土空间生态修复的景观生态学认知. 自然资源学报, 2020, 35(1): 3-13. [PENG J, LYU D N, DONG J Q, et al. Processes coupling and spatial integration: characterizing ecological restoration of territorial space in view of landscape ecology. Journal of Natural Resources, 2020, 35(1): 3-13.]
- [3] 许闯胜,刘伟,宋伟,等. 差异化开展国土空间生态修复的思考. 自然资源学报, 2021, 36(2): 384-394. [XU C S, LIU W, SONG W, et al. Thoughts on differentially carrying out land ecological restoration. Journal of Natural Resources, 2021, 36(2): 384-394.]
- [4] 李挚萍. 生态环境修复责任法律性质辨析. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2018, 18(2): 48-59. [LI Z P. Analysis on the legal nature of ecological restoration liability. Journal of China University of Geosciences: Social Sciences Edition, 2018, 18(2): 48-59.]
- [5] 宁清同. 生态修复责任之内涵探究. 学术界, 2018, (12): 123-135. [NING Q T. Research on the connotation of ecologi-

- cal restoration responsibility. *Academics*, 2018, (12): 123-135.]
- [6] 蒋兰香. 生态修复的刑事判决样态研究. *政治与法律*, 2018, (5): 134-147. [JIANG L X. Study on the modes of criminal judgment on ecological remediation. *Political Science and Law*, 2018, (5): 134-147.]
- [7] 裴敬伟. 生态修复法律制度的协同及其实现路径. *北京理工大学学报: 社会科学版*, 2022, 24(3): 108-115. [PEI J W. On ecological restoration legal system coordination and its realization path. *Journal of Beijing Institute of Technology: Social Sciences Edition*, 2022, 24(3): 108-115.]
- [8] 吴鹏. 论生态修复的基本内涵及其制度完善. *东北大学学报: 社会科学版*, 2016, 18(6): 628-632. [WU P. On the basic connotations and institutional improvement of ecological restoration. *Journal of Northeastern University: Social Science*, 2016, 18(6): 628-632.]
- [9] 吴鹏. 生态修复法律概念之辩及其制度完善对策. *中国地质大学学报: 社会科学版*, 2018, 18(1): 40-46. [WU P. Theory of ecological restoration of legal definition and system consummation countermeasure. *Journal of China University of Geosciences: Social Sciences Edition*, 2018, 18(1): 40-46.]
- [10] 谢晖. 论法律价值与制度修辞. *河南大学学报: 社会科学版*, 2017, 57(1): 1-27. [XIE H. On legal value and institutional rhetoric. *Journal of Henan University: Social Sciences*, 2017, 57(1): 1-27.]
- [11] 刘彩云, 易承志. 多元主体如何实现协同? 中国区域环境协同治理内在困境分析. *新视野*, 2020, (5): 67-72. [LIU C Y, YI C Z. How to achieve collaboration among multiple subjects? Analysis of the inherent dilemma of collaborative governance of China's regional environment. *Expanding Horizons*, 2020, (5): 67-72.]
- [12] 汪永福, 毕金平. 跨省流域生态补偿的区域合作法治化. *浙江社会科学*, 2021, (3): 66-73, 158. [WANG Y F, BI J P. Governed by law on regional cooperation in ecological compensation across provincial basins. *Zhejiang Social Sciences*, 2021, (3): 66-73, 158.]
- [13] 夏志强. 国家治理现代化的逻辑转换. *中国社会科学*, 2020, (5): 4-27, 204. [XIA Z Q. The conversion of logic in the modernization of national governance. *Social Sciences in China*, 2020, (5): 4-27, 204.]
- [14] 王波, 何军, 王夏晖. 山水林田湖草生态保护修复试点战略路径研究. *环境保护*, 2020, 48(22): 50-54. [WANG B, HE J, WANG X H. Study on the strategic paths of ecological conservation and restoration of mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, and grasslands. *Environmental Protection*, 2020, 48(22): 50-54.]
- [15] 宋世明. 坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化. *中国政法大学学报*, 2021, (3): 19-31. [SONG S M, Insist on promoting the modernization of China's governance system and capacity on the track of the rule of law. *Journal of CUPL*, 2021, (3): 19-31.]
- [16] 程多威, 苏利阳. 关于主体功能区下构建现代环境治理体系的思考. *环境保护*, 2020, 48(22): 24-29. [CHENG D W, SU L Y. Thoughts on constructing modern environmental governance system in main function area institution. *Environmental Protection*, 2020, 48(22): 24-29.]
- [17] 方露露, 许德华, 王伦澈, 等. 长江、黄河流域生态系统服务变化及权衡协同关系研究. *地理研究*, 2021, 40(3): 821-838. [FANG L L, XU D H, WANG L C, et al. The study of ecosystem services and the comparison of trade-off and synergy in Yangtze River Basin and Yellow River Basin. *Geographical Research*, 2021, 40(3): 821-838.]
- [18] 张首魁, 赵宇. 中国区域协调发展的演进逻辑与战略趋向. *东岳论丛*, 2020, 41(10): 66-76, 191. [ZHANG S K, ZHAO Y. The evolution logic and strategic trend of coordinated regional development in China. *Dongyue Tribune*, 2020, 41(10): 66-76, 191.]
- [19] 赵霄伟. 新时期区域协调发展的科学内涵、框架体系与政策举措: 基于国家发展规划演变的研究视角. *经济问题*, 2021, (5): 24-30. [ZHAO X W. The scientific concept, framework system and policy measures of coordinated regional development during the New Era: Based on the perspective of the evolution of national development planning. *On Economic Problems*, 2021, (5): 24-30.]
- [20] 陈健, 郭冠清. 马克思主义区域协调发展思想: 从经典理论到中国发展. *经济纵横*, 2020, (6): 1-10. [CHEN J, GUO G Q. The marxist regional coordinated development: From the classic marxist theory to the China's development. *Economic Review Journal*, 2020, (6): 1-10.]
- [21] 娄超. 论我国诉讼制度中的公益. *山东社会科学*, 2019, (7): 110-115. [LOU C. On the public interest in China's litigation system. *Shandong Social Sciences*, 2019, (7): 110-115.]
- [22] 孙佑海, 王操. 国土空间治理现代化及其法治向度. *学习与实践*, 2022, (1): 45-55. [SUN Y H, WANG C. Moderniza-

- tion of territorial spatial governance and its rule of law orientation. *Study and Practice*, 2022, (1): 45-55.]
- [23] 于文轩. 习近平生态文明法治理论指引下的生态法治原则. *中国政法大学学报*, 2021, (4): 5-13. [YU W X. The principle of ecological rule of law under the guidance of Xi Jinping's theory on the rule of law in ecological civilization. *Journal of CUPL*, 2021, (4): 5-13.]
- [24] 韩博, 金晓斌, 孙瑞, 等. 面向国土空间整治修复的生态券理论解析与制度设计. *资源科学*, 2021, 43(5): 859-871. [HAN B, JIN X B, SUN R, et al. Theory analysis and policy design of ecological voucher facing land-space consolidation and restoration. *Resources Science*, 2021, 43(5): 859-871.]
- [25] 十三届全国人大常委会立法规划(共116件). *中国人大*, 2018, (18): 19-20. [Legislative planning of the 13th National People's Congress Standing Committee (116 pieces). *The People's Congress of China*, 2018, (18): 19-20.]

Discussion on the construction of legal system for ecological restoration of territorial space

SUN You-hai¹, ZHAO Shen^{1,2}

(1. School of Law, Tianjin University, Tianjin 300072, China;

2. Research Institute of China Green Development of Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Ecological restoration of territorial space (ERTS), as an important strategy for the protection of territorial space development in the new era in China, is different from ecological restoration of small areas in the general sense, nor is it a way to assume legal responsibility. Systematic restoration and comprehensive governance are the meta-theory and methodology of ERTS, and the realization of institutionalized governance through legal system construction is an important path to promote systematic restoration and comprehensive governance. By examining the current governance practices of ERTS under this perspective, this study suggests that there are still deviations in the perception of governance values, the governance logic is still not self-consistent, and the legal framework is still imperfect. To this end, the legal system of ERTS should be constructed to strengthen the fundamentals, stabilize expectations and benefit the long term, thus promoting the effective implementation of ERTS strategy. And the path of its construction is as follows: to realize the top-level design of ERTS based on three major strategies; to improve the institutional mechanism with the logical thread of spatial order reshaping and pluralistic co-management; to improve the governance institutional framework with the "Law on the Protection of Territorial Space Development" as the carrier.

Keywords: law on the protection of territorial space development; ecological restoration of territorial space; ecological restoration; eco-civilization construction; legal protection