

顾晴怡. 国土空间生态利益配置的机理研究 [J]. 地理科学, 2025, 45(8): 1635-1645. [Gu Qingyi. Research on the mechanism of ecological benefit allocation in territory space. Geographical Science, 2025, 45(8): 1635-1645.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.20240658; cstr: 32176.14.geoscien.20240658

国土空间生态利益配置的机理研究

顾晴怡

(浙江工商大学法学院, 浙江 杭州 310018)

摘要: 准确理解国土空间生态利益的内涵意蕴, 探究国土空间生态利益的配置的机理, 是化解空间矛盾和优化国土空间开发保护格局的基础。研究表明: ①自然形成的空间环境和逐利的人性机制、对资源配置起决定作用的市场机制、矫正市场失灵的政策机制共同作用于国土空间生态利益的配置机理。②国土空间生态利益配置的功能在于落实国土空间规划结构、保障生态利益空间再分配、矫正市场机制逐利天性。③布局规范的空间结构、合理分配的公共资源、有效配置的空间权利是生态利益配置的预设基准。当前, 国土空间生态利益的初次配置存在空间用途竞争凸显、空间资源错配丛生、空间权利不平等的内生张力, 以及二次配置界限的失衡隐忧, 需为国土空间生态利益配置划定“三线一单”生态承载力的底线边界以及约束政府权力的上限边界, 优化国土空间生态利益配置机理的协同机制, 在不同空间尺度上合理配置生态利益, 实现生态利益的全民共享。

关键词: 国土空间; 生态利益; 生态利益配置; 协同优化

中图分类号: D922.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2025)08-1635-11

“十四五”规划提出要“优化国土空间开发保护格局”(https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm), 从战略层面对国土开发保护提出了新要求。现有研究主要聚焦于国土空间开发保护的具体对策, 如生态修复利益权衡决策^[1]、流域市场化生态补偿^[2]、生态效益的评估方法^[3]等, 对多因素复合作用下国土空间生态利益配置的形成机理, 尚缺乏系统性深入探讨。同时, 法学领域对生态利益配置在国土空间场域中的应用关注不足, 侧重于研究生态利益衡平的方法^[4]、环境法中的生态利益识别^[5]、流域生态补偿法律规则塑造^[6]、生态利益代际衡平法律制度构建^[7]等内容。这些研究从不同视角讨论了国土空间开发保护路径与生态利益的法律构造方法, 但针对国土空间生态利益配置的深层机理分析仍显薄弱。国土空间生态利益的配置受多重因素及复杂条件的交互影响, 其形成机理不仅关乎国土空间开发与国土空间保护的协调, 也直接影响到国土空间资源的合理分配与相关法律制度的完善。因此, 厘清国土空间生态利益配置的机理, 是推进该领域对策研究的理论基础。基于此, 本文从法学视角切入, 深入探讨国土空间生态利益配置的机理, 识别并分析不同因素及其相互作用, 以期为国土空间开发保护提供新的理论参考。

1 国土空间生态利益的内涵与配置机理

国土空间生态利益表现为空间的结构层次、空间中的资源要素以及资源要素品质。自然规律、人性机制、市场机制、政策机制共同作用于国土空间生态利益的配置机理。

收稿日期: 2024-06-25; **修订日期:** 2025-04-25

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22ZDA109)资助。[Foundation: Major Program of National Social Science Foundation of China (22ZDA109).]

作者简介: 顾晴怡(1997—), 女, 浙江嘉兴人, 博士, 助研, 研究方向为环境法学。E-mail: guqy_0710@foxmail.com

1.1 国土空间生态利益的内涵厘定

1) 空间的结构层次。国土空间首先是一种地理空间, 地理空间的自有形态直接关联空间生态利益总量。“胡焕庸线”是中国人口发展水平和经济社会格局的分界线。西部地区(东、中、西部地区划分: https://www.stats.gov.cn/hd/cjwtdj/202302/t20230207_1902279.html)位于中国第一、第二阶梯, 生态环境较为脆弱, 资源禀赋条件优越; 东部地区位于第三阶梯, 资源相对匮乏, 高度工业化的产业聚集对资源的需求无法自足。西部高山、冰川、湖泊等无法被转移的自然资源产生的生态利益是依托地域空间形成的不可转移生态利益。

2) 空间中的资源要素。国土空间中生态利益不仅涉及“空间尺度”中的固有生态利益, 还涉及市场配置下空间中的资源要素。例如, 东西空间尺度中, “西电东送”“西气东输”等工程将可转移的自然资源从特定空间转移到另一空间, 输出的特定区域减少了水、气等原本可以提供更优质的生态利益的自然资源, 输入的特定区域不仅获取了该地的水、气等自然资源所提供的经济利益, 而且获得了这些自然资源所提供的生态产品。

3) 人类活动对资源要素品质的影响。国土空间开发利用方式是由地理环境与人类活动交错构成的动态结构, 人类活动会对空间中的资源要素产生质量方面的影响。一方面, 国土空间开发利用活动本身即是对资源的开采与空间形态的改变, 过度采伐森林、开垦农田, 会导致空间资源质量下降。另一方面, 对全域山水林田湖草沙进行整体性规划, 在三线三区刚性约束条件之下严格控制土地用途转变可以维持、提升资源要素的品质。

1.2 国土空间生态利益的初次配置机制

1) 自然规律。环境是先人类而存在的, 环境的空间范围是自然的存在^[8]。这种自然的存在形成对国土空间生态利益的初次分配。《全国主体功能区规划》(https://www.gov.cn/zwgg/2011-06/08/content_1879180.htm)经对全国陆地国土空间土地资源、环境容量、自然灾害危险性等因素的综合评价, 指出自然形成的中国国土空间具有先天脆弱性, 大规模高强度的工业化城镇化开发只能在适宜开发的有限区域集中展开。自然形成的国土空间格局使人类的开发利用活动只能局限于特定区域, 这种局限性不因人类主观意志而转移。

2) 人性机制。自然形成的国土空间生态利益形态之上, 人性分配机制成为生态利益配置的原生动力。空间与人类相伴生, 空间发展是物化与人化共同形成的过程。伴随着工业化、城市化, 空间本身成为资本积累及其统治的重要手段。从人与资源的角度来看, 从工业发展起始, 土地、水源在空间物化中成为资本的一部分, 通过对生态空间以及农业空间的索取与剥夺, 城镇空间得以发展。在满足人的基本生存发展需求后, 人与自然之间的关系从过度索取到尊重保护。人类不再以牺牲生态利益为代价汲取经济利益, 但在生态利益内部配置上, 仍存在一定竞争关系, 尤其是在自然资源等可转移生态利益的分配上。

3) 市场机制。生态利益的形成离不开人类一定的生产方式和社会组织形式, 并受到人类已有基本经济制度和组织方式的制约^[9]。首先, 市场机制是国土空间资源配置最有效率的方式。市场在资源配置方面规模大、范围广, 自由竞争的市场能够灵敏地传递信息, 优化国土空间资源化利用, 市场本身就是配置资源的一种“制度”^[10]。其次, 市场机制使得国土空间资源在区域、城乡之间配置、占有、分享方面不均衡, 集中体现为中国东西部、城乡生产发展不均衡, 经济上的不均衡既来源又作用于生态利益配置的方式与过程。再次, 市场机制决定的空间等级关系形成了不对称的空间权利。不同群体表达自身利益需求的组织载体、策略、资源占有量存在较大差异。弱势群体的空间迁徙、空间利用、空间融入能力随着资本集聚呈现反向关系, 其在生态利益配置格局中享有的空间权利不足。

1.3 国土空间生态利益的矫正配置机制

在社会资源配置系统中, 市场配置和政府配置是 2 种最重要的子系统^[11]。作为主权范围的领域尺度, 政策与法律能通过如下方式矫正生态利益的初次配置结果: ①划定特定的

产业布局、空间结构, 给定空间约束边界, 如国土空间规划、主体功能区战略。②以奖惩机制“控制”空间形态、利用空间资源, 如土地补贴政策、碳排放权交易、生态补偿制度。③设定禁止性规范, 约束公民行为、划定市场边界, 如生态红线制度、自然保护区制度(图 1)。中国已形成以宪法为核心的国土空间生态利益配置制度, 《中

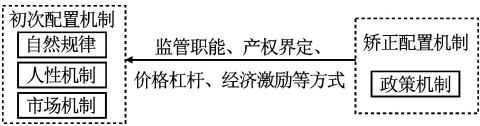


图 1 国土空间生态利益的配置机理
Fig.1 Mechanism of ecological benefit allocation
in territory space

华人民共和国宪法》第 9 条、第 26 条确认的环境基本国策条款, 第 14 条第 3 款“兼顾国家、集体和个人利益”规定的社会保障权, 第 33 条第 3 款“国家尊重和保障人权”延伸出的作为基本人权的环境权(https://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm), 及需经全国人民代表大会批准的国民经济和社会发展规划构成生态利益配置的宪法依据。

1) 国家环境保护义务与国土空间生态利益直接相关。国家环境保护义务包括现状保持义务、危险防御义务、风险预防义务^[12]。现状保持义务是国家在环境保护领域对于保护环境质量、维护环境品质所作出的承诺。法律意义上的国家环境保护现状保持义务能够确认生态利益处于确定状态, 并保障生态环境不恶化。危险防御义务主要以排除侵害生态利益的行为为代表, 防止主体不当竞争、夺取生态利益。风险预防义务体现了资源保留原则, 即当代人只能在限度内对国土空间资源的利用, 贯彻代际生态利益平衡的理念。

2) 环境权与社会保障权是维护国土空间生态利益均衡配置的兜底性权利。尽管环境权是否作为人权而存在仍存在一定学理争议, 无可争议的是环境权本身的存在, 是以自负义务的履行为实现手段的保有和维护适宜人类生存繁衍的自然环境的人类权利。社会保障权具体表现为政府通过政策机制向公众提供公共资源, 实践中以空间方式进行资源配置十分常见, 如《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》(https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/12/content_5636905.htm)通过提高转移支付系数方式对重点生态功能区加大支持力度。

3) 经全国人民代表大会批准的国民经济和社会发展的计划是保障国土空间生态利益公平配置的国家战略。国民经济和社会发展的计划一经全国人民代表大会批准, 政府就无权进行任意更改, 成为事实上指导政策机制分配生态利益的准则。由此衍生的国土空间规划、城乡规划、主体功能区、生态空间用途管制等制度从聚集开发、分类保护、综合整治等方面作出战略安排, 从空间准入为布局规范的空间结构提供了制度支撑。

2 国土空间生态利益配置的失衡隐忧

在“资源要素”与“空间尺度”的复合结构下, 国土空间生态利益的配置存在张力, 集中体现为空间用途竞争凸显、空间资源错配丛生与空间权利不平等, 即配置的“实然”状态。

2.1 国土空间生态利益初次配置的内生张力

1) 空间用途竞争凸显。国土空间用途管制制度划定了生态空间、农业空间、城镇空间三区与生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三线。在实践过程中, 三线优先序、相互关系以及落实单条线划定规则的理解上有一定偏差, 呈现孤立划定三线三区态势。

(1) 生态保护红线。各地生态保护红线划定过程中尽管已经处理了大部分利益冲突, 但由于历史已经颁发土地使用权证的建设用地无法调出, 一些地区仍存在空间内已建、已批用地。例如, 自然保护地内部, 已批未建用地、采矿项目随之被纳入了生态保护红线, 而要求权利人退出生态保护红线暂无上位法依据。生态保护红线受到不同程度的生产、生活空间的侵占, 生态利益与经济利益在生态保护红线内存在张力。

(2)永久基本农田。一方面,由于空间范围、产业布局等因素,永久基本农田划定存在空间用途上的重叠,如江苏省宜兴市生态保护红线与永久基本农田重合面积约为 8.6 km^2 ^[13]。另一方面,无序侵占农业空间、补划农业空间质量和数量不达标等问题制约了耕地后续发展与保护^[14]。以耕地占补平衡政策中的土地倾斜性置换为例,优势地区可向弱势地区购买耕地指标以扩充建设用地,优势地区的高质量农田被置换为弱势地区的荒草地、滩涂地、残次林地,简单的经济补偿方式缺乏对生态利益的关注。

(3)城镇开发边界。中国《城市绿线管理办法》(https://www.gov.cn/zhengce/2022-01/25/content_5712021.htm)仅对城市内绿地范围划定控制线,未对城乡边界的划定、控制、修改作出规定,在实践过程中因扩展系数1.3倍的严格要求、新增城镇建设用地规模指标未下达、现状城镇建设用地认定存在一定分歧^[15],城镇开发边界的管制缺乏约束。

2)空间资源错配丛生。中国产业与人口不断向经济发达的东部地区聚集,导致每年有大量的资源、劳动力、商品跨区域流动,造成国土空间资源错配,其中最为突出的是土地资源错配。土地资源彰显了社会属性,土地利用类型不同抑或是产业布局甚至生产经营技术方式都会对国土空间生态利益产生不同影响。

分税制改革后地方政府成为自身经济利益的维护者,“唯GDP”的政绩考核机制使得地方政府大量、廉价出让土地,增量时代的土地征收、存量时代的土地再开发成为政府获取“土地红利”的主要筹码。地方政府为增加财政收入,在合法招商引资基础上,形成了以土地开发为基础的“空间城市化大跃进”。从长期来看,由于地方政府相继降低工业用地价格,土地资源错配使得产业追求眼前利益的投机性开发剧增,产业结构逐渐向中低端第二产业倾斜,低端产业所产生的大量工业废弃物阻碍了国土空间生态环境的质量改善。

3)空间权利不平等。国土空间内不同地域、不同群体享有的空间权利不平等,既破坏了自然环境,又导致了空间资源的不公正分配^[16]。

(1)国土空间内不同地域人们享有的空间权利不平等。国土资源的开发利用总体上呈现西部地区发展滞后、贫困问题严重;东部地区产业集中、人口密集、环境问题凸显;中部、东北地区结构性矛盾凸显,发展动力相对不足。西部地区不仅承担涵养水源、保持水土等重要生态功能,还需履行向东部地区低价输出水、气、油等资源的社会经济责任。

(2)同一区域内居民享有的空间权利不平衡。国土资源开发利用中,城市无序扩张、大城市病等一系列国土空间开发乱象所造成的浪费资源、破坏环境的后果被转嫁到了农村。城市利用农村资源供给城市生存发展的工业化产品,而负外部性则由农村承担。而城市空间的利益交错使得城市内部的生态利益配置更为复杂。城市弱势群体所居住的郊区与优势群体所居住的城市中心在交通、环境、公共设施等方面公共物品提供上存在配置差异,造成了城市高收入阶层和低收入阶层在居住空间权利上的不平等。

(3)代内与代际群体在国土空间资源要素、资源品质和环境质量上享有不平等。中国国土空间的加速开发利用模式表现为蔓延的城市边界侵占大量农村空间、空间性资源(农地、滩涂、湿地等)消失殆尽、大规模基建伴随着惊人的资源浪费、影响范围极广的环境污染。同时,中国国土空间生态环境“治理速度远远赶不上破坏速度,生态环境破坏的程度在加剧”^[17]。即使以最严密的法律规制破坏生态环境的行为,也无法恢复到未遭受破坏之虞的环境品质,总体环境质量恶化是生态利益总量的消减,代内与代际群体在时空位序上享有的空间权利不平等。

2.2 国土空间生态利益矫正配置的界限隐忧

1)政策机制对自然地理调整的边界。改革开放后,为满足社会生存基本需求,围湖造田、填海造陆等一系列开发行为挤压了国土生态空间,出现了水土流失、荒漠化等一系列生态系统功能下降的问题。新时期以主体功能区战略为依据的产业格局中,空间的无序扩

张导致空间功能的错配与交叠,资源承载容量难以容纳社会发展的无限需求。大城市、特大城市、地方地标、超高层建筑没有受到规划约束,仅仅被认为是地方或私人问题。《国家人口发展规划(2016—2030年)》(https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2017-01/25/content_5163309.htm)预计至2030年农村向城镇转移人口约2亿人,城市规模不断扩大对建设用地的需求不断加剧,违规开发土地、占用生态空间等现象仍然存在,国土空间生态利益与社会发展需求之间的张力成为严峻挑战。

2)政策机制对公民生活干涉的边界。生态利益不具有自然的法益属性,但具有自然公共性,需要每个公民予以维护,但政策机制可否为公民配置强制性义务以及其设置的边界问题仍值得考量。如《北京市生活垃圾管理条例》(<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3N2U3NWY4ODAxNzg1N2QxZTQwYzc2NTc>)为公民设置分类投放生活垃圾的法定义务,违反法定义务将产生行政法上的责任甚至刑事法上的责任^[18]。再如《中华人民共和国家民法典》依据绿色原则对公民设定私法上的环境义务,司法实践中上已出现绿色原则突破已有民事规范,以致出现实质上不公平^①。

3)政策机制对市场经济调控的边界。市场在资源配置方面规模大、范围广,自由竞争的市场能够灵敏地传递信息。但是,市场配置的优先性也反映了其有限性。如果不对市场加以规制,国土空间资源的开发利用将纯粹地朝着资本空间集聚,会引发生态利益外部效应、竞争与配置的非均衡问题。因此,需要政策予以控制,不过这种控制必须基于给定的边界,否则会扭曲市场供需平衡,成为阻碍经济发展乃至导致经济危机的推手,如一些地方的“碳冲锋”“运动式减碳”的越界行为既不符合经济规律也不符合自然规律。

3 国土空间生态利益配置的功能指向与预设基准

功能与基准是国土空间生态利益合理配置的尺度,既体现为形式上的空间正义也体现为实质上的利益均衡,即配置的“应然”状态。

3.1 国土空间生态利益配置的功能指向

1)落实国土空间规划结构调整。①国土空间规划可以系统设定全局性的空间利益再分配结构并为其提供物资保障。生态利益本质上是以空间为载体的公共利益,布局规范的空间结构有利于公共利益配置均衡,具有“秩序”价值。整体性的国土空间治理需要政府与社会、市场合作形成社会公共事务的共同管理模式,在此模式下,政府具有统领功能,政府设定国土空间规划结构并以政府财政支撑与资源调动能力为支撑,使得“五级三类”国土空间规划层层得到落实。②国土空间生态利益配置要解决的一个基本问题是“怎样既具有吸纳能力又减少决策成本^[19]”。国土空间规划面对的是复杂、多元的区域、城乡、产业结构网络,宏观与整体的信息代表了高昂的决策成本,除了政府,其他任何主体都无法全面掌握如此繁多的信息,只有占有充分信息的政府才能用尽可能少的决策成本最大限度地设定国土空间规划。③国土空间规划是国家在一段时间内的发展蓝图,作为一种预设性的政策与法律,国土空间规划具有设定战略目标、指导公共资源配置的功能。从长期、预测角度来看,规划以“资源的调动和集中来规范经济运行的过程”^[20],市场会对该规划具有期待性,从而在遵循规划的方式下自发配置空间资源。

2)保障生态利益空间再分配。一方面,由于“竞争性的市场不能提供有效率的公共物品生产水平”^[21],生态利益的配置情况受公共资源供给水平、质量影响。国土空间生态利益配置公共政策一旦制定并施行,便会在空间范围内改变既有的公共利益格局,促进生态利

① 参见山西省高级人民法院(2020)晋民终57号民事判决书。法律明文规定承租人违约情况下,不赔偿承租人的装修残值,但本案以绿色原则为由判定给予全额残值补偿。

益空间再分配。例如,作为公共政策的生态补偿制度本质上是一种资源的转让,其实施目标不仅是促进国土空间资源配置的高效,更考虑公平正义以核心的价值理念,是“与中国转型期的社会利益结构变迁、利益分化和利益冲突休戚相关的制度安排”^[6]。另一方面,政策的灵活、开放能够回应法律无法达到的目标。公共政策通过控制“经济人”的行为和利益归属,约束主体取用国土空间资源的行为,制止产权主体的权利滥用,克服空间地理差异所导致的生态利益空间配置分层、割裂状况,旨在为空间权利提供制度指引。

3) 矫正市场机制逐利天性。资本的逐利天性使得市场机制以经济利益作为唯一标准,经营者总是选择资源禀赋好、区位条件优越的区域进行生产投资。随着资本的不断集聚,国土空间生态利益配置愈发朝着经济利益富集地区流动,城乡、中西部利益配置差异不断扩大,引发利益非均衡的空间正义问题。

国土空间开发利用的政策机制能够划定经济利益与生态利益之界限,防止人性机制、市场机制对生态利益的极端攫取,具有矫正市场逐利天性的法理依据。“空间关系和社会关系(包括政治制度)来源于生产方式这同一个源头”^[22],政策对生态利益的再分配可以阻止“不充分重视‘社会利益’的私人决策”^[23]。当资本运行超越生态环境承载力造成生态损害时,政策与法律可以从维护生态利益的角度出发,约束资本的空间运动,限制经济利益的过度侵占生态环境与攫取资源,进而实现生态利益整体的保有与公平配置。

3.2 国土空间生态利益配置的预设基准

1) 布局规范的空间结构。布局规范的空间结构具有“秩序”价值,既表现为国土空间开发利用的高效,也表现为与生态利益、经济利益相协调的系统结构。一方面,布局规范的空间结构体现为合理的空间布局。产业布局、城乡布局是资本以空间为依据的转移、组合、聚集。在空间维度衡平生态利益,就是打破资本的抽象空间形态,形成布局规范的空间结构。政策机制矫正后的国土空间资源利用的格局、类型、结构与所在地理单元的经济结构与固有生态环境相匹配,基本上可以实现生态利益与经济利益的相对稳定。另一方面,布局规范的空间结构体现为国土空间开发利用活动的规范、有序、依法进行。2019年发布的《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》(https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm)提出将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划。在多规合一图景内,国土空间的多种规划衔接国土空间开发与保护、刚性与弹性以及各个环境单元规划之间的耦合关系,确保国土空间开发利用模式规范。

2) 合理分配的空间资源。法学意义上的国土空间生态利益作为公共资源的一种,主要是对产权的界定为切入点,由国家所有或支配的资源,如自然资源产权、自然资源资产产权等。

合理分配的公共资源既体现为形式上的空间正义也体现为实质上的利益均衡。空间正义要求任何国土空间开发利用活动以及环境保护活动不能以损害其他空间为代价。当这种损害既合目的性原则又合规律性原则,则必须对被损害者进行适当的补偿。按照现代政府职能,当人性机制与市场机制以竞争方式追逐利益使资源配置处于不均衡状态时,政府应根据主体差异状况对其享有的生态利益进行调控。对公共资源的差异化配置本身就是对国土空间生态利益的再分配,有助于消解区域人群之间的空间矛盾。

3) 有效配置的空间权利。“空间的权利化、空间权利的生成,是空间生产社会发展的重要动力”^[24]。空间权利可以保障空间利益处于不可被任意剥夺的确定状态,空间发展强调的权利分配,是根据不同空间发展的情况予以倾斜配置以达空间利益合理配置之目的,这既是确定法律权利所赋予的,也是实质正义的基本要求。

从根本上说,空间权利取决于社会经济结构,尽管生态利益具有其独立的价值,但其

终究与经济利益配置方式直接相关。在生态利益配置的场域,空间权利首先包含自然资源资产产权。国土空间开发利用可以视为资源-资本-资产的转化活动。合理清晰的产权界定能够激励其保护自身的合法财产,并采取最为有效的方式利用资源以提高资源价值,这种提高资源利用的方式增加了国土空间生态利益总量。自然资源资产产权注重国土空间资源经济价值与生态价值的耦合,其“把生态资产(自然资源的生态功能价值)纳入到产权的调整范围,赋予了自然资源产权主体的生态保护责任”^[25]。

4 国土空间生态利益配置的边界划定与机理协同

在“实然”与“应然”之间,国土空间生态利益配置需落实配置的“应然”功能与基准,实现生态利益的全民共享。

4.1 国土空间生态利益配置的边界划定

1)底线边界:“三线一单”的生态承载力。“三线一单”的实质是对国土空间生态利益的整体保护,环境作为一个整体,各要素间联系十分紧密,整体之于部分的关系是“整体(生态系统或大地共同体)对个体的决定性作用”^[26],法律构造必须依据自然规律,将生态系统看作整体进行系统性、全局性治理。这种整体保护不仅为国土空间生态利益的初次配置机制划线,还为补强“权力者”义务带来法治增量^[27]。任何政策机制对生态利益配置的矫正,不能越过“三线一单”底线(图 2)。

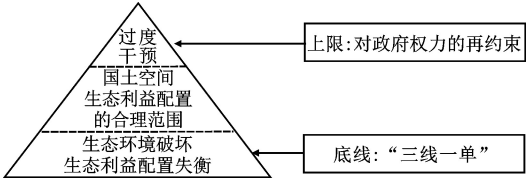


图 2 国土空间生态利益配置的边界
Fig.2 Boundary of ecological benefit allocation
in territory space

①环境准入清单“一单”约束了市场机制的自由无序。以《成都市生态环境准入清单(2024 年版)》([https://sthj.chengdu.gov.cn/gkml/uploadfiles/1607625235320909837/1293625113312231424《成都市生态环境准入清单\(2024 年版\)》.pdf](https://sthj.chengdu.gov.cn/gkml/uploadfiles/1607625235320909837/1293625113312231424《成都市生态环境准入清单(2024 年版)》.pdf))为例,其不仅确定了大气、水、土壤等生态环境保护的专项规划,而且为工业企业进入划定管控范围,制定精准指导政策。②生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线“三线”为优势地区挤压弱势地区生态利益划定底线。“三线”为弱势地区提供生态承载力这一有力支撑,防止优势地区借助行政强制手段对其区域资源、生态环境容量的剥削。③“三线一单”建立了政策制定、执行主体为政府的责任模式。如国务院发布的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(https://www.gov.cn/zhengce/2017-02/07/content_5166291.htm)将地方政府作为保护红线的责任主体,“三线一单”为政府设置责任模式,为生态利益公平配置奠定坚实的基础。

2)上限边界:对政府权力的再约束。国土空间生态利益的二次配置需为政府权力设定上限边界,防止对公民生活与市场经济的过分侵扰,这种约束体现在政府干预经济行为的限度与政府干预经济行为的手段 2 方面。

一方面,合理设定政府干预经济行为的限度。①提供市场不能提供、不愿提供的环境政策服务、环境信息服务、环境教育服务等环境公共服务。②公正界定国土空间资源产权,为其提供全面的法律保护。③维护公平、自由、正义市场竞争秩序,通过一系列宏观调控手段来实现宏观经济平衡发展。另一方面,充分设定政府职权行使方式,约束政策机制的矫正行为。将弱势地区、群体利益诉求在国土空间规划制度结构内明确并加以保障,增强其“利益表达组织载体与法律政治过程中的话语权”^[28],使弱势群体有更畅通的利益表达渠道。在国土空间规划中细化包括信息公开制度、召开听证会的执行标准和范围规则及建

立利益约束机制、有效性司法审查等程序性保障^[29],形成政府职权行使方式的约束边界。

4.2 国土空间生态利益配置机理的协同优化

1)区域空间协同识别机制。国土空间内存在的生态利益配置张力是资本扩张逻辑支配下人们之间的利益矛盾和冲突在空间关系上的表现。空间由于利益和观念等因素影响,抽象的空间正义原则在区域治理中往往被遮蔽或被忽视^[30]。区域空间协同机制以国土空间的共同生态利益为支点,推动国土空间生态利益配置结构从彼此孤立的地方法治走向融合的区域法治,如《中华人民共和国长江保护法》(http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201226_309444.html)以水系作为联结流域法律化的地域空间,打破了以往行政区划的保护模式,追求的是空间正义的生态利益配置范式。

随着长三角、珠三角等地的区域一体化程度不断加深,形成兼顾绿色发展、空间正义与环境立法的区域空间协同机制已成为生态空间管制的创新机制。多元治理模式下建立横向权力关系的共同决议平台,必须加快生态主管部门体制改革,使其在生态空间管制协同机制中起牵头作用,协同其他职能部门形成合力,构建诸如黄河水利委员会等以空间为联结的泛地区的主体机制。同时,通过科学论证、实地调研等方式统筹编制与地区资源环境承载力、发展水平相适应的顶层框架^[31],对政策目的、保护范围、组织架构作出一致规定,对技术手段、配套设施作出差异化规定,形成共同但有区别的区域生态利益分配秩序。

2)区域空间协同运行机制。区域规划、区域协议、区域差异化考评是国土空间区域协同运行中的重要机制,能够推动生态利益在区域间的合理分配。

(1)区域规划。中国的行政体系更多体现在垂直控制,地区间交流不深入,区域规划为生态利益配置提供新框架:①治理主体的变化。区域空间规划机制的启动需要自上而下的区域治理行政架构,如长三角区域合作办公室有效建立省级政府间利益和事权协调平台,具备柔性 with 刚性治理优势。②治理内容的变化。《长三角地区一体化发展三年行动计划(2024—2026年)》(下称《计划》。https://fzggw.zj.gov.cn/art/2024/7/31/art_1629218_58938693.html)设立国土空间开发利用中资源利用、环境保护、产业布局、城市合作等利益协调事务,深刻影响着区域生态利益配置方式。③治理工具的变化。《计划》出台后,浙江、上海、安徽、江苏各自印发了贯彻行动计划的方案,标志着长三角区域治理的顶层设计基本形成。

(2)区域协议。区域协议是互不具有隶属关系的地方政府为实现共同的行政管理目标就某些共同事项达成的具有对等性协议,对区域空间协同运行有重要作用。从实践来看,有具体内容协议、原则性框架等形式,多样化的区域协议为生态利益的灵活配置提供现实可能。尽管区域协议的效力在实定法上并无统一、明确的规定,但基于宪法上的法治国家可推导出政府的诚实信用义务,从而决定了区域合作协议对缔约主体的拘束力^[32]。

(3)区域差异化考评。空间差异化包含着2层含义:①以主体功能区为依据的差异化战略为依据。重点开发区域的资源环境承载能力较强,应辅以生态利益指标进行考评;优化开发区域的国土空间开发密度已经较高,但资源环境承载力已经呈现衰败趋势,应加强生态利益指标的权重,侧重控制城市边界^[33]、加强生态修复力度^[34];禁止开发区域、限制开发区域中的重点生态功能区关系全国或较大范围区域的生态安全,应将生态利益指标作为重点考评基准。②生态利益指标的权重以改善生态环境类指标为基础。改善生态环境类指标是同比、环比本区域环境所获得的指标,能够有效评价地方政府为提高环境质量付出的努力,有利于提高生态利益考评机制的公平性。

3)区域空间协同支持机制。以生态利益衡平为核心的纵向权威、以生态利益协调为核心的横向合作、以权利救济为核心的外部监督是能够保证配置不会偏离公共利益的初衷。

(1)以生态利益衡平为核心的纵向权威。在权威要素的压制下,区域空间协同疏于调整合作各方的利益状态,没有通过利益补偿机制进行衡平性补偿。以生态利益衡平为核心

的纵向权威,需结合中央与地方政府事权划分优化生态转移支付的结构,引导地方政府根据主体功能区的安排,对生态红线区、国家公园等生态空间进行转移支付,严格规范地方生态转移支付专项资金的使用。

(2)以生态利益协调为核心的横向合作。针对“利益”要素展开的有效调处与平衡是维护地区间环境公平的关键,对具有协商性质的横向政府间合作,内生性动力来源于利益协调。即:①利益激励。GDP 导向的政绩考核机制下,地方政府更注重本地区经济发展机会而非生态环境保护。因此,需通过政策设计将环境评价与考核制度中纳入生态利益配置标准,激发地方政府合作意识。②利益补偿。横向层面,优势地区对弱势地区转移负生态利益造成局部生态利益受损,优势地区负有提供经济补偿的责任。积极探索生态环境受益地与受损地间动态转移支付体系,调节地方政府收入差距,缓解政府间利益冲突。

(3)以权利救济为核心的外部监督。外部监督包括企业、城乡居民等多元利益主体在内的所有利益相关者,尽早让所有利益主体参与区域空间规划编制等项目之中^[35],保证利益主体有效、充分表达,形成以区域空间整体布局为基础的新型决策框架。当程序出现瑕疵时,保证公民能通过投诉、举报、诉讼等方式参与决策。当出现公民个体与公共利益失衡时,应参照生态补偿机制的形式与标准,对因生态利益配置畸轻的公民进行资金补偿。

5 结论与讨论

对国土空间生态利益配置机理进行研究发现:①自然规律、人性机制、市场机制是国土空间生态利益的初次配置机制,政策机制是国土空间生态利益的矫正配置机制。国土空间生态利益配置的功能在于落实国土空间规划结构、保障生态利益空间再分配、矫正市场机制逐利天性。布局规范的空间结构、合理分配的公共资源、有效配置的空间权利是生态利益公平配置的基准。②国土空间生态利益配置的合理范围介于底线“‘三线一单’生态承载力”与上限“对政府权力的再约束”之间。为缓解生态利益配置张力,需推动国土空间生态利益配置结构从彼此孤立的地方法治走向融合的区域法治,持续落实区域规划、区域协议、区域差异化考评等运行制度,形成以生态利益平衡为核心的纵向权威、以生态利益协调为核心的横向合作、以权利救济为核心的外部监督的协同机制。

国土空间生态利益公平配置所需要的体系是多元的,离不开产权制度、交易制度、管理体制等政策制度,以及资源、环境等其他自然科学的数据支撑。本文仅以法学视角对国土空间生态利益配置机理进行探索,具体配置范式有赖实证研究进一步深入研究。

参考文献(References):

- [1] 朱洪革,田雨辰,蔡颖莉. 国土空间生态修复多方利益相关者的行为决策与策略优化[J]. 安全与环境学报, 2025, 25(2): 743-756. [Zhu Hongge, Tian Yuchen, Cai Yingli. Behavior decision and strategy optimization of multi-stakeholders in national space ecological restoration. Journal of Safety and Environment, 2025, 25(2): 743-756.]
- [2] 谭蕾,杨桂山,苏伟忠. 流域市场化生态补偿研究进展与展望[J]. 地理科学, 2022, 42(7): 1218-1228. [Tan Lei, Yang Guishan, Su Weizhong. Market-oriented watershed payment for ecosystem services: Progress and future perspectives. Scientia Geographica Sinica, 2022, 42(7): 1218-1228.]
- [3] Quanqin S, Jiangwen F, Jiyan L et al. Approaches for monitoring and assessment of ecological benefits of national key ecological projects[J]. Advances in Earth Science, 2017, 32(11): 1174.
- [4] 史玉成. 生态利益平衡: 原理、进路与展开[J]. 政法论坛, 2014, 32(2): 28-37. [Shi Yucheng. Balance of ecological interests: Principle, approach and development. Tribune of Political Science and Law, 2014, 32(2): 28-37.]
- [5] 邓禾,韩卫平. 法学利益谱系中生态利益的识别与定位[J]. 法学评论, 2013, 31(5): 109-115. [Deng He, Han Weiping. Identification and orientation of ecological interests in the genealogy of legal interests. Law Review, 2013, 31(5): 109-115.]
- [6] 李奇伟,李爱年. 论利益平衡视域下生态补偿规则的法律形塑[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2014, 35(3): 91-95. [Li Qiwei, Li Ainian. On the legal system of ecological compensation in the context of interests balance. Journal of

- Dalian University of Technology (Social Sciences), 2014, 35(3): 91-95.]
- [7] 刘茜, 黄锡生. 生态利益代际衡平法律制度构建 [J]. *云南社会科学*, 2014(5): 133-137. [Liu Qian, Huang Xisheng. Construction of legal system for intergenerational equity of ecological interests. *Social Sciences in Yunnan*, 2014(5): 133-137.]
- [8] 徐祥民, 宛佳欣. 环境的自然空间规定性对环境立法的挑战 [J]. *华东政法大学学报*, 2017, 20(4): 105-115. [Xu Xiangmin, Wan Jiaxin. The challenge of environmental natural space stipulation to environmental legislation. *Journal of East China University of Political Science and Law*, 2017, 20(4): 105-115.]
- [9] 虞新胜. “以人民为中心”生态利益实现困境及策略研究 [J]. *系统科学学报*, 2025(2): 110-115. [Yu Xinsheng. Research on the difficulties and strategies of realizing ecological interests with people as the center. *Journal of Systems Science*, 2025(2): 110-115.]
- [10] [美] 斯密德. 财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考 [M]. 黄祖辉, 等译. 上海: 上海三联书店, 1999. [A Ellen Smith. *Property, power, and public choice: Further reflections on law and Economics*. Translated by Huang Zuhui et al. Shanghai: Shanghai Sanlian Bookstore, 1999.]
- [11] 张守文. 政府与市场关系的法律调整 [J]. *中国法学*, 2014(5): 60-74. [Zhang Shouwen. Legal regulation in relation of government and market. *China Legal Science*, 2014(5): 60-74.]
- [12] 陈海嵩. 国家环境保护义务的溯源与展开 [J]. *法学研究*, 2014, 36(3): 62-81. [Chen Haisong. Origin and meaning of state obligation of environmental protection. *Chinese Journal of Law*, 2014, 36(3): 62-81.]
- [13] 刘志超. 新型空间规划体系下的县级“三生空间”布局与“三线”划定 [J]. *规划师*, 2019, 35(5): 27-31. [Liu Zhichao. Three spaces and three lines delimitation in the context of new spatial plan system. *Planners*, 2019, 35(5): 27-31.]
- [14] 魏伟, 巢佳玲, 谢波. 永久基本农田占补平衡方法探讨 [J]. *规划师*, 2019, 35(21): 38-44. [Wei Wei, Chao Jialing, Xie Bo. The requisition-compensation balance method of permanent prime farmland. *Planners*, 2019, 35(21): 38-44.]
- [15] 刘翠霞, 梁宇哲, 李俊亭. 空间治理背景下“三区三线”的管控优化探讨 [J]. *中国土地*, 2023(9): 36-39. [Liu Cuixia, Liang Yuzhe, Li Junting. Discussion on the optimization of control and management of “Three zones and Three lines” under the background of spatial governance. *China Land*, 2023(9): 36-39.]
- [16] 张佳. 论空间正义的生态之维 [J]. *北京大学学报 (哲学社会科学版)*, 2020, 57(1): 40-47. [Zhang Jia. On the ecological dimension of spatial justice. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 2020, 57(1): 40-47.]
- [17] 赵其国, 黄国勤, 马艳芹. 中国生态环境状况与生态文明建设 [J]. *生态学报*, 2016, 36(19): 6328-6335. [Zhao Qiguo, Huang Guoqin, Ma Yanqin. The ecological environment conditions and construction of an ecological civilization in China. *Acta Ecologica Sinica*, 2016, 36(19): 6328-6335.]
- [18] 焦艳鹏. 公民环境义务配置的依据与边界——以《北京市生活垃圾管理条例》为例 [J]. *中国地质大学学报 (社会科学版)*, 2013, 13(6): 9-16, 133. [Jiao Yanpeng. Obligations of citizens on municipal solid waste management legislation. *Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition)*, 2013, 13(6): 9-16, 133.]
- [19] 王浦劬, 李风华. 中国治理模式导言 [J]. *湖南师范大学社会科学学报*, 2005, 34(5): 44-48. [Wang Puqu, Li Fenghua. Prologue to the Chinese governance mod. *Journal of Social Science of Hunan Normal University*, 2005, 34(5): 44-48.]
- [20] 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. [Jin Wenhui. Public regulation for the achievement of spatial justice. *Social Sciences in China*, 2021(9): 92-113, 206-207.]
- [21] [英] 罗伯特·鲍德温. 牛津规制手册 [M]. 宋华琳, 等译. 上海: 上海三联书店, 2017. [Robert Baldwin. *The Oxford handbook of regulation*. Translated by Song Hualin et al. Shanghai: Shanghai Sanlian Bookstore, 2017.]
- [22] 殷洁, 罗小龙. 资本、权力与空间: “空间的生产”解析 [J]. *人文地理*, 2012, 27(2): 12-16, 11. [Yin Jie, Luo Xiaolong. Capital, power and space: Decoding “production of space”. *Human Geography*, 2012, 27(2): 12-16, 11.]
- [23] [英] 约翰·伊特韦尔. 新帕尔格雷夫经济学大辞典 (第4卷) [M]. 陈岱孙, 等译. 北京: 经济科学出版社, 1996. [John Itwell. *The New Palgrave Dictionary of Economics (Volume 4)*. Translated by Chen Daisun et al. Beijing: Economic Science Press, 1996.]
- [24] 陈忠. 城市社会的哲学自觉: 人文城市学 (第二卷) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2020. [Chen Zhong. *Philosophy of urban society*. Shanghai: Fudan Press, 2020.]
- [25] 康京涛. 自然资源资产产权的法学阐释 [J]. *湖南农业大学学报 (社会科学版)*, 2015, 16(1): 79-84. [Kang Jingtao. Legal interpretation of property rights of natural resource assets. *Journal of Hunan Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2015, 16(1): 79-84.]
- [26] 卢风. 整体主义环境哲学对现代性的挑战 [J]. *中国社会科学*, 2012(9): 43-62, 206-207. [Lu Feng. The environmental philosophy of holism and its challenge to modernity. *Social Sciences in China*, 2012(9): 43-62, 206-207.]
- [27] 肖峰, 贾倩倩. 论我国生态保护红线制度的应然功能及其实现 [J]. *中国地质大学学报 (社会科学版)*, 2016, 16(6): 34-45. [Xiao Feng, Jia Qianqian. On the function and realization of the red line system of ecological protection in China. *Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition)*, 2016, 16(6): 34-45.]
- [28] 杜健勋. 从权利到利益: 一个环境法基本概念的法律框架 [J]. *上海交通大学学报 (哲学社会科学版)*, 2012, 20(4): 39-47. [Du Jianxun. From rights to interests—The legal framework of the basic concepts of environmental law. *Journal of Shanghai Jiao Tong University (Philosophy and Social Sciences)*, 2012, 20(4): 39-47.]

- [29] 吴宇. 建设项目环境影响评价公众参与有效性的法律保障 [J]. 法商研究, 2018, 35(2): 15-24. [Wu Yu. Legal guarantee for the effectiveness of public participation in environmental impact assessment of construction projects. *Studies in Law and Business*, 2018, 35(2): 15-24.]
- [30] 倪永贵. 寻求空间正义: 区域协同治理的价值取向及其实现机制 [J]. 天津行政学院学报, 2023, 25(4): 14-21. [Ni Yonggui. Seeking spatial justice: The value orientation and realization mechanism of regional coordinated governance. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 2023, 25(4): 14-21.]
- [31] 孙佳歆, 齐鹏, 章光新, 等. 基于生态足迹法的农业水土资源承载力分析——以三江平原友谊农场为例 [J]. 地理科学, 2024, 44(6): 1060-1068. [Sun Jiaxin, Qi Peng, Zhang Guangxin et al. Agricultural water and land resources carrying capacity based on ecological footprint method with Youyi Farm in Sanjiang Plain. *Scientia Geographica Sinica*, 2024, 44(6): 1060-1068.]
- [32] 叶必丰. 区域合作协议的法律效力 [J]. 法学家, 2014(6): 1-11, 176. [Ye Bifeng. Legal effect of a regional cooperative agreement. *The Jurist*, 2014(6): 1-11, 176.]
- [33] 杨开先, 甄峰. 地理学视角下城市空间智能化研究进展与思考 [J]. 地理科学, 2024, 44(7): 1166-1177. [Yang Kaixian, Zhen Feng. Progress and thinking on urban spatial intelligence from the perspective of Geography. *Scientia Geographica Sinica*, 2024, 44(7): 1166-1177.]
- [34] 龚佳丽, 李红波, 杨和平. 生态安全格局与生态脆弱性视角下的武汉城市圈国土空间生态修复区识别与分类 [J]. 地理科学, 2024, 44(10): 1809-1817. [Gong Jiali, Li Hongbo, Yang Heping. Identification and classification of ecological restoration areas in Wuhan metropolitan area from the perspective of ecological security pattern and ecological fragility. *Scientia Geographica Sinica*, 2024, 44(10): 1809-1817.]
- [35] 苏鹤放, 顾朝林. 国土空间规划背景下中国都市圈规划的定位、编制技术与实施保障 [J]. 地理科学, 2024, 44(10): 1718-1728. [Su Hefang, Gu Chaolin. Metropolitan planning in the context of territorial spatial planning: Positioning, technological system and implementation guarantee. *Scientia Geographica Sinica*, 2024, 44(10): 1718-1728.]

Research on the mechanism of ecological benefit allocation in territory space

Gu Qingyi

(School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, Zhejiang, China)

Abstract: Accurately understanding the connotation and meaning of ecological interests in national territory space, explore the mechanism of the allocation of ecological benefits in national space, is the foundation for resolving spatial conflicts and optimizing the pattern of national territory space development and protection. Research has shown that: 1) The naturally formed spatial environment and the profit-seeking human mechanism, the market mechanism that plays a decisive role in resource allocation, and the policy mechanism for correcting market failure jointly affect the mechanism of ecological interest allocation in territory space. 2) The function of ecological benefit allocation in national territory space is to implement the structure of national land spatial planning, ensure the spatial redistribution of ecological benefits, and correct the profit seeking nature of market mechanisms. 3) The standardized spatial structure, rational allocation of public resources, and effective allocation of spatial rights are the predetermined benchmarks for ecological benefit allocation. At present, the spontaneous allocation of ecological interests in national territory space is characterized by prominent competition in spatial use, numerous misallocations of spatial resources, unequal spatial rights, and hidden concerns about the imbalance of secondary allocation boundaries. It is necessary to define the bottom line boundary of the ecological carrying capacity of the “three lines and one order” and the upper limit boundary of constraining government power for the allocation of ecological interests in national territory space, optimize the collaborative mechanism of ecological interests allocation in national territory space, reasonably allocate ecological interests at different spatial scales, and achieve the universal sharing of ecological interests.

Key words: territory space; ecological benefits; ecological benefit allocation; collaborative optimization