

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.04.002

欢迎按以下格式引用:唐如冰.论宪法视野下的国土空间用途管制制度[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(3):189-199.

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.04.002.

Citation Format: TANG Rubing. On the use regulation of territorial space system from the perspective of the Constitution[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2023(3):189-199. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.04.002.



论宪法视野下的国土空间 用途管制制度

唐如冰

(武汉大学 环境法研究所,湖北 武汉 430072)

摘要:国土空间用途管制作作为国土空间治理的重要手段,对于推进空间治理体系和治理能力现代化,在更高层次上构建人与自然和谐共生的关系具有十分重要的作用。国土空间用途管制制度是整个生态文明制度体系中不可或缺的重要组成部分,但目前国土空间用途管制的制度依据主要表现为政策性文件,缺乏权威、统一和专门的法律规定,与依法治国时代背景下在法治轨道上推进生态文明建设的客观要求不相适应,需要加快构建国土空间用途管制法律制度,为国土空间用途管制提供法治保障。本文以此问题为导向,把国土空间用途管制制度置于宪法视野中加以审视,主要通过历史梳理和文本分析,厘清国土空间用途管制的科学内涵,探究其合宪性基础和宪法许可界限。本文认为,我国与国土空间用途管制相关的宪法规范经历了以土地和其他自然资源所有权确权为主的萌芽阶段、以各自然要素分散管制为主的发展阶段,以及全域全要素统筹管制的确立阶段。如今,国土空间用途管制因应了生态环境保护 and 生态文明建设的国家任务、保障国土空间资源开发利用秩序、实现国土空间治理体系和治理能力现代化等要求,从而得以在现行宪法中找到其获得宪法许可的合宪性基础。与此同时,现行宪法又为国土空间用途管制设定了许可界限,在实体方面主要表现为合法管制、法律保留、公共利益、比例原则等要求;在程序方面主要表现为信息公开和公众参与等要求。我们还需要通过对相关宪法规范进行立法转化,建立起与统一规划、统一用途管制的要求相适应的统一国土空间用途管制法律制度。

关键词:宪法;生态文明;国土空间;空间治理;用途管制

中图分类号:F205;D921 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2023)03-0189-11

党的十八届三中全会指出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境^[1]。国土空间是生态文明建设的空间载体,生态文明建设需以国土空间为发展基点,人类宜居适度的生活需要、集约高效的生产活动、山清水秀的生态环境均在此之上生成与融合。国土

作者简介:唐如冰,武汉大学环境法研究所。

空间用途管制作为空间治理的重要手段,对于协调多维的空间利用,处理好空间竞争与空间互补的复杂关系,实现空间开发利用与保护的互促共赢,推进空间治理体系和治理能力现代化,从而在更高层次上构建人与自然和谐共生的相互依存关系起着重要作用。随着2018年生态文明入宪,国家任务发生相应变化,构建国土空间用途管制制度成为题中之义。2019年5月,中央有关文件把“到2025年,形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度”作为国土空间治理体系和治理能力现代化的重要阶段性目标,提出要完善法规政策体系,研究制定国土空间开发保护法^[2]。这说明包括国土空间用途管制在内的国土空间开发保护亟需通过体系化的法律制度予以调整,以获得长期、稳定和有效的实施。为此,本文拟从宪法的视角对国土空间用途管制制度展开研究,试图厘清国土空间用途管制概念,梳理相关宪法规范的历史沿革与演进逻辑,探究其获得宪法许可的合宪性基础以及宪法为其设定的许可界限,从而为国土空间用途管制的制度构建提供理论借鉴和参考。

一、国土空间用途管制的内涵厘定

在党的十九大报告提出要统一实行国土空间用途管制后,学者们纷纷开始从不同学科角度对这一制度展开研究,但就“国土空间用途管制”的内涵而言,可谓众说纷纭、见仁见智。何谓“国土空间”?根据权威的官方定义,国土空间是指国家主权与主权权利管辖下的地域空间,它是国民生存的场所和环境,包括陆地、陆上水域、内水、领海、领空等^[3]。该定义包含三层意思:一是国家行使主权以国土空间的范围为权利边界;二是国土空间承载着各种自然资源和生态环境要素;三是人类一切社会经济活动均发生于此。若进一步就人类活动与国土空间的关系来说,国土空间则容纳了全部资源开发利用行为、社会日常生活行为和生态修复保育行为的发生与互动。何谓“管制”?根据《现代汉语词典(第7版)》的解释,即为“强制管理”之意,这说明管制是一种管理行为,并且这种管理行为是带有强制性的。而法律意义上的“管制”一般是指有权国家机关为了实现某种公共目的,依照法律的规定,以限制市场主体权利、加重其义务或不对称配置其权利义务的方式来管理和控制市场主体相应活动的行为^[4]。国土空间用途管制是一个多维的复杂系统,其以空间规划所确定的空间用途、使用条件、使用方式为前提,以资源环境的可持续承载和经济社会的高质量发展为目标,由法律规定或授权的政府部门对各类自然要素在空间准入、用途转用、实施许可等环节进行管理和监督,以期合理配置空间资源,提高空间的利用效率,平衡与协调空间上的多元利益及它们之间可能存在的价值冲突。至于何谓“国土空间用途管制制度”,从广义上讲,它是调整和规范在国土空间用途管制过程中发生的社会关系的各种法律法规、政策和技术标准等的总和,是一个完整的制度体系。但是,在本文语境中的国土空间用途管制制度主要是指国土空间用途管制法律制度。

因应国家治理体系和治理能力现代化的需要,在2018年的党和国家机构改革中,所有国土空间用途管制职责划归自然资源部统一行使,自然资源部下设国土空间用途管制司,具体负责拟订国土空间用途管制的制度规范和技术标准;开展城乡规划管理等用途管制政策;组织拟订各类国土空间用途转用政策;提出并组织实施土地、海洋年度利用计划,指导建设项目用地预审工作;需报国务院审批的各类土地用途转用的审核、报批;监督用途管制政策的实施等^[5]。在此轮机构改革中,地方各级人民政府自然资源行政主管部门相应地也被赋予了国土空间用途管制的职能职责。通过这样的改革,整合了政策拟订、制度设计、计划编制、审批许可、实施监督等国土空间用途管制事权,形成

了上下联动、过程协同、集中统一的国土空间用途管制体系。

毋庸讳言,与国土空间用途管制的机构改革进程相比较,目前国土空间用途管制的制度建设明显处于滞后状态。时至今日,国土空间用途管制的制度依据主要还是以政策性文件形式出现,或散见于诸如《土地管理法》《长江保护法》《黄河保护法》等单行法以及大连、宁波、南京等地颁布的《国土空间规划条例》之中,尚无权威、统一和专门的法律规定,碎片化现象较为明显,致使管制依据的权威性、稳定性不足,相关规范之间不衔接、不协调,甚至存在冲突,严重影响到国土空间用途管制的有效实施。在依法治国的时代背景下,需要加快构建科学、统一、协调的国土空间用途管制法律制度,以确保管制者在宪法和法律范围内进行管制活动,保障人民群众开发利用国土空间的合法权益。

二、国土空间用途管制宪法规范的历史沿革

(一) 萌芽阶段:以土地和其他自然资源所有权确权为主

这一阶段主要是指中华人民共和国成立以后至1978年宪法颁布以前的时期。从法律意义上讲,国土空间用途管制实质上是对国土空间使用权的一种限制,而土地和其他自然资源所有权并不是国土空间用途管制的直接内容。但是,使用权是从所有权派生出来的一项权利,除征用和强制许可等法律特别规定外,所有权是使用权最主要的合法性依据,要么是所有权人自己直接行使使用权,要么是经所有权人同意而取得使用权。因此,讨论国土空间用途管制宪法规范的演变,有必要溯源到宪法关于土地和其他自然资源所有权的相关规范。

中华人民共和国成立之初,恢复和发展经济、巩固新生政权的经济基础被视为国家的首要任务,解决土地等自然资源的权属问题则是其中的关键所在。由于土地及其他自然资源的有限性,如果对其实行完全的私有制,私权的逐利本质容易形成资源垄断,导致社会分化。自然资源的利用及其利益分享事关全体人民的公共福祉,需要国家力量的介入,以防止资源滥用影响社会公平正义的实现。国家若无法为其国民提供基本的物质条件,抑或无法满足其基于时代变化而提出的新的发展诉求与保障,便很难使国民对国家保持长久的认同感^[6]。1954年宪法明文规定矿藏、水流以及由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源属于全民所有;国家依法保护农民的土地所有权;国家为了公共利益的需要,可以依照法定条件,对城乡土地实行征购、征用或者收归国有。

总的来说,这一时期国家对土地及其他自然资源的管制以确权为主,重点集中在扩大耕地面积,有效利用荒地资源,而对其他自然要素的关注不足,资源合理利用和保护意识还十分薄弱。但是,对城乡土地的征购、征用和国有化,往往伴随着土地用途的改变,即所谓的“用途转用”,故可以认为彼时的宪法相关规范已经包含了用途管制的萌芽。

(二) 发展阶段:以各要素分散管制为主

这一阶段主要是指从1978年环境保护入宪到2018年生态文明入宪前的时期。在此期间,对国土空间实行分要素用途管制开始成为国家进行环境保护与治理的一种重要手段,这是国家着力解决不断加剧的环境问题的必然要求,也为后来实行统一的国土空间用途管制奠定了基础。

随着经济社会的发展,日益增长的物质需求不仅直接消耗了大量的自然资源,同时还带来超出环境所能承载的负担,此时环境问题早已不再是私人之间的纠纷,而演变成了社会性问题。这意味着国家需要更加主动的积极作为,将自己的“有形之手”伸得更长,承担更多的国家任务和更大的国

家责任,反映在宪法层面需要赋予新的国家任务,并推动国家公权力向新的领域扩展,以确保这些任务的实现。为此,1978年《宪法》第11条规定“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害”。出于当时国家和社会对经济发展的迫切需要,该规定从上下文看是作为经济建设规范的补充而存在,并未彰显其独立性,且在实践中环境保护工作也在一定程度上让位于经济发展^[7],但这也属于我国环境保护和生态文明建设历史上的一个重大突破。更为重要的是,它标志着环境保护已被确认为我国的一项宪法原则,并为嗣后的环境保护和自然资源相关立法提供充分的宪法依据。1978年《宪法》第6条有关自然资源所有权的规定中新增了“海陆资源”这一概念。彼时,国家和整个社会的海洋意识不断增强^[8],海洋与海洋资源在国土空间开发利用与保护中的地位和作用日益凸显,把海洋和陆地资源一体纳入法定的国土空间用途管制范围便成为顺理成章之事。

较之于1978年宪法,我国1982年宪法对环境保护的国家任务作了更加明确的规定,国家既要保障自然资源的合理利用,也要保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。这表明宪法进一步强调国家在环境保护方面的积极作为,在发展经济的同时应当兼顾资源的合理利用以及生活环境和生态环境的保护与改善。这种国家任务的变迁还反映在对土地等自然资源的相关宪法规范中,比如,1982年《宪法》第9条不仅对国家所有和集体所有的自然资源进行了明确界定,而且新增了“山岭”“草原”“滩涂”等自然资源,又一次扩展了纳入国家管制的自然资源范围;第10条专门规定了城市土地、农村和城市郊区土地以及农村宅基地自留地自留山的权属,还恢复了1954年宪法“为了公共利益的需要”的土地征用条件的规定。这是自中华人民共和国成立以来第一次对土地权属作出如此全面而系统的宪法规定^[8]。我国对土地分别实行全民所有制和集体所有制两种所有制形式,依据土地所有权的主体不同,我国的土地被划分为国有土地(即全民所有的土地)和集体土地^[9],因此,1982年宪法的规定健全和完善了我国土地的社会主义公有制的法律表现形式,与此同时,它还规定了合理利用土地,不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地,禁止侵占或者破坏自然资源等内容,意味着社会组织和公民个人的权利在宪法框架下并非单纯获得保护,而会因公共利益的需要受到相应的限制、履行一定的义务。需要特别指出的是,1982年宪法的条文体例也发生了重大变化,即把“公民的基本权利和义务”一章调整至“国家机构”一章之前。这意味着国家对国土空间上的自然要素进行用途管制的最终目的,乃是为了促使人民权利与利益得到更好实现。

2004年人权入宪使人权进入到了宪法所确立的公民基本权利体系,人民权利与利益保护成为宪法基本价值之一。保护人权作为一项宪法原则,反映了国家的价值观和国家活动的基本目标,对一切公共权力与社会生活领域都具有约束力^[10]。由社会主义性质所决定,我国宪法强调通过国家的积极作为来实现公民的基本权利,并以国家积极的责任承担来创造和维持基本权利实现的条件^[11]。这使“国家尊重与保障人权”的宪法条款对国土空间用途管制产生了两个方面的影响:一是不仅包括对个体生存权、健康权的保护,也包括人们在良好环境中的生活应得到充分保障,不可为了一时的经济利益,罔顾环境利益,造成当代乃至后世的生存环境受限;二是国家应处理好用途管制权与国土空间开发利用权之间的关系,不得因公权力的行使而对私权进行过度的行政干预,干扰个体自由发展权利。

综上所述,在这一阶段,环境保护上升为基本国策后受到国家和社会各界的高度关注,国家在宪法层面不断对纳入国家管制的自然资源范围进行扩展,同时国家也开始注意到生态环境问题,形成了针对不同的自然要素分别进行用途管制的体制机制,通过《土地管理法》《水法》《森林法》《草

原法》《矿产资源法》《环境保护法》《海洋环境保护法》等相应法律法规的颁布和实施以积极承担国家责任,并主动采取相应措施保障公民基本权利的实现,基于此,用途管制过程中对私权的保护便具有了宪法上的正当性,且这种宪法正当性对下位法的制定和实施产生了积极的指引作用。

(三) 确立阶段:实现全域全要素用途管制

这一阶段主要是指从2018年生态文明入宪至今的时期。在此期间,随着“山水林田湖草是一个生命共同体”的生态文明理念的普遍确立以及生态文明建设的大力推进,全领域、全要素、全过程的国土空间用途管制应运而生,并在国土空间治理、生态环境保护乃至整个生态文明建设中发挥着越来越重要的作用。

倚靠消耗资源、污染环境为代价的经济高速发展模式,很难保持持续竞争力和长远发展的可能,这使国家开始重新审视经济发展与环境保护之间的关系,如何解决环境问题以及如何应对环境风险成为国家必须面对和解决的历史性课题。2018年生态文明入宪无疑顺应了这一历史趋势,随时代发展对国家任务作出了适应性调整,同时为生态文明的相关制度建设提供了最高位阶的法律依据和根本遵循。生态文明作为人类文明的一种形态,强调人们要尊重和维护自然、促进人与自然的和谐共生,走可持续发展道路。国家把生态文明建设纳入到中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局之中,融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程,通过立法、行政、司法以及与社会公众的合作、对话与互动,大力推进生态环境保护与治理,积极履行宪法赋予的国家任务。当然,这并不等于生态环境事务在国家任务中具有超越经济、政治、文化、社会等其他事务的优先性。应当说,它们都是国家为保护和实现人民利益而担负的重要任务,这也是2018年宪法序言中五个文明协调发展的应有之义。在2018年的宪法修改中,第89条关于国务院职权的规定中新增了国务院领导和管理生态文明建设的内容^[8]。如前所述,国土空间用途管制是国土空间治理的重要手段,国土空间治理又是生态文明建设不可或缺的重要内容,因此,此项修改意味着在宪法上进一步明确了国土空间用途管制是一种遂行国家任务的、具有行政管理性质的公权行为。

在这一阶段,宪法从序言、总纲再到国家机构职能职权的修改,无一不反映出生态文明建设的突出地位,而国土空间用途管制作为其中重要的基础性制度必然受其指引,从过去重视耕地保护,主要解决农业化时期的“吃饭问题”,再到工业化时期重点发展经济,强调自然资源的开发利用,直至现今生态文明建设对国土空间用途管制提出了更高的要求,即国家试图重新调适人与国土空间的关系,将生态环境的良性循环和资源的有效利用置于重要地位,将国土空间治理作为中心环节,更加强调对“山水林田湖草沙”生命共同体的生态保护与修复。至此,单一类型要素的用途管制已经被全域全要素用途管制所取代,由自然资源部统一用途管制,管制手段也逐步向全方位、立体化转型,建立分区分类分级的精细化管制体系,以提升人类生活和生产条件,提高国土空间利用率,保障国土空间资源永续利用,最终促进人与自然和谐共生,实现可持续发展^[12]。

三、国土空间用途管制的合宪性基础探寻

(一) 国土空间用途管制的正当性

首先,国土空间用途管制是遂行生态环境保护 and 生态文明建设国家任务的要求。纵观我国历次宪法修改,不难看出,国家任务会随着时代变迁而产生相应的变化,生态文明建设与生态环境保护已成为宪法明示的国家任务。如前文所述,国土空间是生态文明建设的空间载体,那么,国土空

间用途管制作作为生态文明建设和国土空间治理的重要手段,也是实现国家任务的必然要求。由于附着于国土空间的各自然要素是人类赖以生存的物质保证,故对国土空间中的各自然要素进行合理开发利用和有效保护,是国土空间用途管制的主要目的。国土空间能否得到科学合理的规划和管制,直接关系到各自然要素开发利用和受到保护的效果。如果国土空间的开发利用失管、失控、失序,势必造成各自然要素被乱用、滥用,甚至被破坏,最终危及人类的生产、生活和生态环境,进而导致生态文明建设和环境保护的国家任务落空,因此需要通过强化国土空间用途管制来保证国家任务的实现。

其次,国土空间用途管制是保障国土空间资源开发利用秩序的要求。法律需以稳定、安全的秩序来保障整个社会运行的规范性和可预见性。我国宪法规定,国家保障自然资源的合理利用,一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地,等等。这些都是对国土空间开发利用领域秩序价值的一种宪法表达。然而,实践中客观存在国土空间开发利用保护不规范和失序等现象,比如,国土空间开发保护中随意性大,受利益驱动而重开发轻保护,资源开发利用过度、低效,监管中不作为、乱作为,等等。针对这些问题,国家“十四五”规划提出,要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,其中城市化地区要增强经济和人口承载能力;农产品主产区要增强农业生产能力;生态功能区要把发展重点放在保护生态环境、提供生态产品上^[13]。根据各空间单元的主导功能实施差异化管制,发挥好每一寸国土最适宜的功能,形成以功能带动的秩序管制,即对可开发的地区要有序有度高效率开发,对应保护的地区要坚决守住底线。国土空间用途管制的秩序价值还体现在,通过统一行使国土空间用途管制职责,相关职能部门及其内设机构按照统一的规则,在各自职责范围内落实用途管制的要求,从而形成统一管理、分工协作的用途管制工作格局^[14]。

最后,国土空间用途管制是实现空间治理体系和治理能力现代化的要求。国家治理体系和治理能力现代化已被宪法确认为国家现代化建设的重要内容,而空间治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。2018年组建自然资源部,统一行使所有国土空间用途管制职责,其制定的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》无疑有益于国土空间现状和未来的统筹管理、国土空间自然要素的全域全类型化管理以及生产、生态、生活功能用地的精细化管理。但目前我国空间治理方面的主要问题和不足仍表现在国土空间用途管制中,比如,现有的国土空间用途管制以各要素分散立法为主,各个法律规范之间不衔接、不协调,甚至相互冲突、打架;在制度执行过程中,各部门职能重叠交叉,公众参与度不高,等等。这些问题的存在割裂了各自然要素作为一个生命共同体的整体性,造成管制中的职能冲突,影响管制的效率和效果。因此,需要加强国土空间用途管制制度建设以推进空间治理体系和治理能力的现代化。

(二) 国土空间用途管制中公权力与私权利的冲突及其消解

首先,国土空间范围内的各自然要素是公民赖以生存和发展的物质基础和物质条件。根据宪法和法律规定,公民对土地和其他自然资源依法享有使用权、承包经营权等用益物权或其他民事权利。如果国土空间用途管制权行使不当,就可能不合理地限制、阻碍甚至剥夺公民依法享有的前述合法权利,从而损害公民的正当权益,妨碍公民发展权的实现。比如,虽然依据现行法律规定,农民若因基本农田保护而使发展权受限,可获得一定的经济补偿,但是这种补偿只是对农民经济福利和损失的一种补偿,并没有包括农民在健康、安全及工作等方面的损失,这是今后国土空间用途管制补偿措施有待进一步完善的地方^[15]。

其次,从国土空间用途管制与区域发展之间的关系来看,空间资源的分配不单直接关涉区域的资源禀赋和资源占有量问题,还从根本上关涉区域发展与治理中的空间正义问题。不同区域的国土空间所附载的自然要素各有差异,这就意味着不同的国土空间具有不同的用途,也决定了不同区域之间平等的发展权与不同的发展基础和发展条件之间存在矛盾,使国土空间用途管制方案在实施过程中可能遭遇三个方面的问题:一是不同区域之间社会经济发展与生态环境保护的失调;二是地方政府、农村集体经济组织及农民等多元利益群体之间在发展权益与环境保护义务和责任上的失衡;三是相关主体社会福利的“暴利”“暴损”现象及寻租效应^[15]。因此,在通过法律规范空间资源和利益分配时,应充分顾及空间正义的实现,特别是要统筹考虑区域发展权、区域治理权和区域环境权等多重权利分配的正义性^[16]。在国土空间用途管制中需要完整、准确、全面贯彻“协调”“绿色”“共享”的新发展理念,通过统一国土空间用途管制,统筹自然要素的开发利用和保护,并建立如生态补偿制度这样的利益协调和平衡机制来消解前述矛盾和问题,以实现空间正义。

最后,从管制程序上看,用途管制权与公民的参与权、表达权可能存在潜在冲突。单从行政法学的角度来讲,公民作为国土空间用途管制的行政相对人而存在;根据现代公共治理理论,公民则是国土空间治理的主体,而且在国土空间用途管制中公民的参与权、表达权有着充分的宪法和法理依据。一方面,根据宪法规定,公民有权依法参与国家事务和社会事务的管理,有权依法参与经济、社会和文化活动,同时也有权对国家机关及其工作人员提出意见、批评和建议;另一方面,用途管制必然涉及到特定区域和特定公民的合法权益,作为利益相关者,公民有权利对用途管制提出自己的意见、表达自己的主张、维护自己的正当权益^[17]。公民依法行使参与权和表达权,也是对管制主体的一种监督和约束^[18]。

(三) 国土空间用途管制中环境公益与经济公益的冲突及其消解

环境公益与经济公益的冲突是国土空间用途管制中可能面临的一个重要问题。比如,在脱贫攻坚过程中,生态移民不可能完全解决人民群众脱贫问题,相当一部分民众仍需在当地生活和生产,但这些民众若想发展生产、摆脱贫困,往往会受到保护区生态红线的限制。再如,国家提倡使用清洁能源,比如水能、风能、太阳能,以减少碳排放,但是开发水电、风力发电、光伏发电,又必须建设水电站、风力发电场、光伏发电场,不可避免地占用土地,其中可能占用农地、林地、草地、沙漠、滩涂等,还可能引发其他环境问题。在这种两难情况下,本文认为,环境公益与经济公益的关系问题从实质上讲是生态文明与物质文明的关系问题在公益领域的表现;同时,环境公益可能涉及人赖以生存和发展的环境条件,而经济公益可能涉及人赖以生存和发展的物质条件,二者均为人权的保障和发展问题。因此,在进行国土空间用途管制制度构建时,需要遵循宪法所确立的“物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”和“国家尊重和保障人权”的原则,为正确处理和平衡好不同公益之间的关系,消解不同公益之间的冲突确定必要的标准、方法和程序。

四、国土空间用途管制的宪法许可界限

正确实施国土空间用途管制,既要通过用途管制,合理开发利用和有效保护各种自然要素,推进生态文明建设,又要消解在用途管制中公权力与公民权利之间、环境公益与经济公益之间的冲突。我国现行宪法为国土空间用途管制提供了合宪性基础,也就意味着国土空间用途管制获得了宪法许可,但是这种许可并非是一种无限度、无边界的授权,需要依据宪法精神、宪法原则和宪法规

范,从实体和程序两个方面为国土空间用途管制明确公权与私权、正当与不当甚或合法与非法的界限,即通常所说的“宪法许可界限”。

(一) 管制的效力来源——合法管制

合法管制,实质上是依法行政原则在行政管制领域的具体反映^[19]。2018年《宪法》第5条规定,依法治国,建设社会主义法治国家,一切国家机关都必须遵守宪法和法律。习近平总书记指出:“依法治国、依法执政、依法行政是一个有机整体,关键在于党要坚持依法执政、各级政府要坚持依法行政;法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的重点,法治社会是构筑法治国家的基础。”^[20]合法管制要求实施管制必须基于法律授权、出于合法目的,具体管制行为必须符合法律规定的条件、形式和程序。唯有此,其管制行为和管制结果才能得到法律的承认和保护。

具体到国土空间用途管制,要做到合法管制,当务之急是要解决好“有法可依”的问题。虽然宪法为国土空间用途管制提供了充分的依据,但是宪法规范较为宏观,一般情况下无法直接作为处理国土空间用途管制问题的法律依据。因此,需要加快国土空间用途管制的相关立法进程,为用途管制提供更加协调、高效的法律依据,使履行用途管制职能的行政机关能够严格遵循“法定职责必须为,法无授权不可为”和“程序正当”的原则,在法律授权的范围内活动,采用法律明确规定的审批、许可等合法手段,以实现有效保护和合理开发利用各类自然要素,推进生态文明建设的合法目的。

(二) 管制的权力限度——法律保留

法律保留,是指在国家法秩序的范围内,某些事项必须由法律来规定,不可由其他国家机构,特别是行政机关代为规定^[21]。法律保留的实质是划定立法权与行政权的边界,从而决定了行政权的范围。其目的在于防止行政机关在法无授权的情况下,僭越立法权限,对涉及公民基本人权的重要事项进行不当干预和对公民个人自由及民事权利等施加不法侵害。该原则最早体现在法国《人权宣言》里,后来由德国行政法学家奥拓·迈耶于1886年在其著作《法国行政法原理》一书中正式提出“法律保留”这一概念,他认为法律保留反映的是对基本权和自由权的保障^[22]。我国的法律保留原则主要体现在《宪法》和《立法法》当中。

在国土空间用途管制领域,需要遵循法律保留原则,凡是涉及公民和法人对自然要素的所有权、使用权和经营权等民事权利的重大事项,只能由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会通过制定法律来予以规定。除非法律有明文规定或者有明确授权,否则,行政机关不能假借国土空间用途管制之名,以各种方式和手段减损甚至剥夺公民和法人对各类自然要素所享有的民事权利,或者妨碍公民和法人相关民事权利的正当行使。

(三) 管制的根本遵循——公共利益

公共利益,是指一定社会条件下或特定范围内不特定多数主体共同享有的一致利益^[23],它具有主体数量上的不确定性、利益内涵上的一致性以及实体结果上的共享性等特征。对于法律语境中的公共利益,其在不同部门法中的具体含义也不尽相同。本文从宪法的视角探讨国土空间用途管制制度,侧重于宪法意义上的公共利益。我国宪法文本中,有两处使用了“公共利益”的概念,一是国家对土地实行征收或者征用是出于公共利益的需要;二是国家对公民的私有财产实行征收或者征用亦是出于公共利益的需要。可见,宪法上提及公共利益,都与国家的征收或者征用行为有关,“为了公共利益的需要”是国家实施征收或者征用行为的唯一正当目的。对宪法中的“公共利益”予

以明确,既有助于行政机关依法、合理回应公民的质疑,又能对行政自由裁量权的行使起到制约作用,从而降低公民权利与政府权力之间冲突的可能性^[24]。对公共利益的界定在一定意义上决定着公益与私益的边界,也决定着公权力与私权利的边界^[25]。

国土空间是人类一切生产、生活活动发生的场所。我国实行土地等自然资源公有制,使国土空间的公共利益属性显得更加突出。但是,在特定领域、特定区域、特定场合和特定时期,国土空间及其所承载的自然资源毕竟是有限的,在此情形下,公共利益与个体利益在客观上存在冲突实属在所难免,往往最终也会在法律上表现为政府公权力与公民和法人私权利之间的冲突。为此,一方面,为了维护生态环境领域的公共利益,必须依法严格实施国土空间用途管制,不允许以一己之私凌驾于公共利益之上;另一方面,坚决防止和避免管制者以维护公共利益为“幌子”,滥用国土空间用途管制权,损害特定公民、法人合法权益的情况发生。

(四) 管制的法益均衡——比例原则

比例原则,是指公权力机关在行使公权力以实现某种公共目的时,要充分顾及对私权利的保护,尽量避免对私权利造成不必要的损害,当这种损害不可避免时,应当尽量把损害程度降到最低^[26]。比例原则旨在调整权力与权利、权利与权利之间的关系,合理确定国家权力和公民权利之间的界限,故又被称为“人权保障的利剑”^[27]。

具体到国土空间用途管制,由于其涉及的自然要素种类繁多,涉及的区域广阔,涉及的管制手段和程序较为复杂,因此,法律赋予履行用途管制职能的行政机关一定的自由裁量权是必要的。但是,行政机关的自由裁量权是有限度的,这种限度应当以能够实现维护生态环境领域的公共利益与保护公民和法人的正当利益之间的平衡为标准。行政机关不得滥用自由裁量权,在行使自由裁量权时应当遵循比例原则,本着审慎和适度的精神,尽可能避免和减少对公民、法人的正当权益造成不必要的限制和损害。

(五) 管制的程序保障——信息公开和公众参与

信息公开是现代法治政府建设的必然要求,公众要有效地监督政府,需以政府的信息公开为前提。同时,在现代社会,从公共管理发展到公共治理,确立了公众在公共治理中的主体地位,需要公众参与到公共治理中来,与政府一道共同治理、共享治理成果。就公众参与而言,同样以信息公开为前提,如果信息不公开或者公开不及时、不充分、不准确,就难以保证公众参与权和表达权的有效实现。

具体到国土空间用途管制,在信息公开方面,行政机关在履行国土空间用途管制职能过程中所制作或获取的信息都属于政府信息,应当严格落实《政府信息公开条例》的规定,保障公民、法人和其他组织依法获取相关信息的权利,充分发挥相关信息在国土空间开发利用和保护中的服务作用。同时,应当加强国土空间基础信息平台建设,建立健全国土空间信息归集、整理、分享和发布机制,既要确保信息公开透明,又要促进信息在不同主体之间的共享^[28]。在公众参与方面,公众是国土空间治理的一方主体,应当尊重其主体地位,发挥其主体作用,本着依法、有序、有效的原则,广泛拓展公众参与渠道,构建多元化的公众参与方式,例如,引导和鼓励公众积极参与区域开发利用活动的影响评价以及诸如生态保护红线区域的调整^[18];在制定用途管制方案时和采取普遍性用途管制措施之前,通过听证会、民意调查等方式征求公众意见;就国土空间用途管制的个案举行公开听证;通过网络、媒体,畅通公众利益诉求表达渠道,搭建公众监督平台,为公众对国土空间开发利用和保护

进行监督提供便利,等等。

五、结语

国土空间用途管制作作为生态文明建设时代背景下的产物,其制度建设需要从政策性规定转向权威性更高、执行力更强的法律规范。我国宪法历经几十年的演变,既为国土空间用途管制赋予了正当性,也为其设定了合法管制、法律保留、公共利益、比例原则以及信息公开与公众参与等宪法许可边界,为消解用途管制过程中可能存在的公权与私权的冲突、环境公益与经济公益的冲突提供了宪法指引。本文认为,国土空间用途管制制度建设的当务之急应是通过对相关宪法规范进行立法细化,建立起与统一规划、统一用途管制的要求相适应的统一国土空间用途管制法律制度。

参考文献:

- [1]中共十八届三中全会在京举行[N].人民日报,2013-11-13(01).
- [2]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[N].人民日报,2019-05-24(01).
- [3]中华人民共和国中央人民政府.国务院关于印发全国主体功能区规划的通知[EB/OL].(2011-06-08)[2022-08-05].http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content_1441.htm.
- [4]杨惠.土地用途管制法律制度研究[D].重庆:西南政法大学,2010.
- [5]中华人民共和国中央人民政府.自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2018-09-11)[2022-08-05].http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/11/content_5320987.htm.
- [6]杜健勋.国家任务变迁与环境宪法续造[J].清华法学,2019(4):181-196.
- [7]秦天宝.论新时代的中国环境权概念[J].法制与社会发展,2022(3):5-19.
- [8]唐如冰.国土空间用途管制的宪法规范分析[J].重庆社会科学,2022(2):116-127.
- [9]秦天宝.论国家公园国有土地占主体地位的实现路径:以地役权为核心的考察[J].现代法学,2019(3):55-68.
- [10]韩大元.宪法文本中“人权条款”的规范分析[J].法学家,2004(4):8-13.
- [11]郑春燕.基本权利的功能体系与行政法治的进路[J].法学研究,2015(5):28-38.
- [12]郑文聚,白中科,王金满.百年国土整治制度变迁[J].土地科学动态,2021(6):7-15.
- [13]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13(01).
- [14]刘海丽,方勇,吴永胜.统一行使国土空间用途管制的思考[J].中国土地,2021(10):20-23.
- [15]朱兰兰,蔡银莺.土地用途管制下基本农田发展权受限的区域差异及经济补偿:以湖北省武汉、荆门、黄冈等地区为实证[J].自然资源学报,2015(5):736-747.
- [16]杜辉,杨哲.流域治理的空间转向:大江大河立法的新法理[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2021(4):60-69,151.
- [17]秦天宝.程序正义:公众环境权益保障新理念:《环境保护公众参与办法》解读[J].环境保护,2015(20):12-14.
- [18]王志鑫.自然生态空间用途管制的法律制度应对[J].中国土地科学,2020(3):9-15.
- [19]姜明安.行政法基本原则新探[J].湖南社会科学,2005(2):48-56.
- [20]习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:229-230.
- [21]陈新民.中国行政法学原理[M].北京:中国政法大学出版社,2002:34-35.
- [22]邓毅.德国法律保留原则论析[J].行政法学研究,2006(1):17-23.
- [23]余少祥.什么是公共利益:西方法哲学中公共利益概念解析[J].江淮论坛,2010(2):87-98.
- [24]孙育玮.“公共利益”问题的法理学探讨[J].学习与探索,2006(4):105-111,241.
- [25]胡锦涛,王锴.论我国宪法中“公共利益”的界定[J].中国法学,2005(1):18-27.

- [26] 王名扬,冯俊波.论比例原则[J].时代法学,2005(4):20-25.
- [27] 刘权.比例原则的中国宪法依据新释[J].政治与法律,2021(4):68-78.
- [28] 黄锡生,王中政.我国《国土空间规划法》立法的功能定位与制度构建[J].东北大学学报(社会科学版),2021(5):81-87.

On the use regulation of territorial space system from the perspective of the Constitution

TANG Rubing

(*Research Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China*)

Abstract: As an important means of territorial spatial management, territorial space use regulation has a very important role to promote the modernization of space management system and management ability and at a higher level to build a harmonious relationship between man and nature, territorial space use regulation is an integral part of the ecological civilization system. However, the current territorial space use regulation system basis mainly is policy documents, with lack of authority, unity and specific laws, it does not accord with the objective requirements of promoting ecological civilization construction under the rule of law under the background of the rule of law, we need to speed up the construction of territorial space use regulation legal system, to provide legal guarantee for the territorial space use regulation. Oriented by this problem, this paper examines the territorial space use system from the perspective of the constitution, and tries to clarify the scientific connotation of the territorial space use regulation mainly through historical analysis and text analysis, and explore the basis of its constitutionality and the boundary of constitutional permission. The paper holds that the constitutional norms related to the territorial space use regulation in China have gone through the initial stage of determining the ownership of land and other natural resources, the development stage of the decentralized control of natural ecological elements and the establishment stage of the overall regulation of all-fields and all-factors. Nowadays, the territorial space use regulation meets the requirements of carrying out the national tasks of ecological environment protection and ecological civilization construction, ensuring the order of the development and utilization of territorial space resources, and realizing the modernization of territorial space governance system and governance capacity, thus, the constitutionality basis of obtaining the constitutional permission can be found in the current Constitution. At the same time, the current Constitution sets permission limits for the territorial space use regulation, which mainly includes legal control, legal reservation, public interest and proportional principle; in terms of procedure, information disclosure and public participation. We also need to establish a unified legal system for regulating the use of territorial space in line with the requirements of unified planning and unified use regulation.

Key words: Constitution; ecological civilization; territorial space; spatial governance; use regulation

(责任编辑 袁虹)