

脱虚向实：生态安全屏障建设的空间形塑 与法制进阶

孟庆瑜，王耀华

摘要：生态安全屏障建设在维护国家及区域生态安全中发挥着重要的预防和保障功能，虽然其已得到广泛重视并在法律与政策文件中广泛出现，但建设理论与实践尚存“虚化”问题，具体表现为对生态安全屏障及其建设实践的泛化理解、同质化与形式化理解以及散在认识，阻碍了建设实践的展开。生态安全屏障实现“脱虚向实”转型升级，应从屏障建设的空间形塑与法制进阶两方面展开，我国逐渐发展成熟的环境法理论与立法实践能够提供有效助益。在空间形塑方面，应以空间法治理论为指导，基于生态空间规划现状，明确生态安全屏障的空间定位与展开路径；在法制进阶方面，应以环境法价值理念等为指导，对生态安全屏障建设中的权利、性质作解析，并提出基于环境法典编纂和法律政策协同的法制化路径。

关键词：空间法治；生态安全；生态安全屏障；生态空间；生态环境法典

中图分类号：F205 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2025)03-0023-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20250409.001

一、引言

生态安全既是总体国家安全观的重要组成部分，又在国家安全体系中处于基础性地位。为保障国家及区域生态安全，守住自然生态安全边界，我国在国家生态安全格局构造框架下对保障生态安全作出系列应对措施。其中，生态安全屏障建设便是生态安全格局规划下保障区域生态安全的重要一环，发挥着缓冲生态风险、提升生态系统服务水平等预防和保障功能。早在2006年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（以下简称“十一五规划”）提出“加强青藏高原生态安全屏障保护和建设”，近年来，生态安全屏障建设愈发得到重视，党的十九大报告明确提出“优化生态安全屏障体系”，习近平总书记亦在调研中多次指出，筑牢内蒙古、黑龙江、青海等地重要生态安全屏障^①。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“京津冀协同发展视域下白洋淀流域生态安全法治保障研究”（21AFX023）

作者简介：孟庆瑜，河北大学国家治理法治化研究中心，mqy@hbu.edu.cn（河北保定 071000）；王耀华，河北大学法学院

^① 参见《习近平在内蒙古考察时强调：把握战略定位坚持绿色发展 奋力书写中国式现代化内蒙古新篇章》，网址：https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6885245.htm；《习近平在黑龙江考察时强调：牢牢把握在国家发展大局中的战略定位 奋力开创黑龙江高质量发展新局面》，网址：https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6903032.htm；《青海：坚决筑牢国家生态安全屏障》，网址：https://www.gov.cn/xinwen/2022-08/07/content_5704487.htm，访问日期：2025年1月20日。

在生态安全屏障建设理论认识逐步深化、建设实践持续推进的当下，屏障建设尚存边界不清、任务不详、权责不明等问题^[1]。其中，生态安全屏障理论与实践中的“虚化”现象是导致建设实践困境的基础性原因，具体表现为，生态安全屏障被作出泛化、同质化、形式化理解以及散在认识。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治^[2]，为有效实现生态安全屏障脱虚向实转化，生态安全屏障建设应在明晰基础理论、朝着客观有形具体转变的基础上，以环境法理论为指导并在环境法制体系中予以完善，即应实现生态安全屏障建设的内涵明确、目标清晰，在生态空间中寻求明确的定位与路径，通过法制手段对生态安全屏障建设作出完善的规范设计。

二、生态安全屏障理论和实践中的“虚化”现象

（一）生态安全屏障的提出与发展

生态安全屏障是一个交叉性的涉及生态学、环境科学、农业经济等众多学科的概念^[3]，产生于我国生态环境保护与治理实践，理论渊源为恢复生态学^[4]。近些年来，生态安全屏障研究向着对象全面化、内容理论化的方向发展^①。早期研究多关注特定类型（例如林地^[5]、草地^[6]和山地^[7]等）或特定区域（例如西藏^[8]、内蒙古^[9]、“三江源”^[10]和长江上游^[11]等）的屏障建设实践，近年来逐渐对屏障建设的基础理论进行思考^{[1][12][13]}。

生态安全屏障的提出与发展可分为三个阶段。（1）1978—2000年，为生态安全屏障建设尚未明确提出但已有实质性建设阶段，以我国1978年开始的“三北”防护林建设为标志。在这一阶段，生态安全屏障建设以对林地和草地的防风固沙、水土保持等生态功能认识为基础，国家逐渐明确建设的目的性和增大建设规模。此阶段虽未有正式的法律、政策文件出台，但已有“生态屏障”等提法^[14]。（2）2000—2020年，为保障生态安全明确提出、生态安全屏障概念逐渐明确且建设持续推进阶段，以《全国生态环境保护纲要》的发布为标志。文件首次将“维护国家生态环境安全”作为明确目标，提出在江河源头区、重要水源涵养区等重要生态功能区建立生态功能保护区。此后，“十一五规划”以来的国家五年规划均对生态安全屏障建设作出明确规定，“十二五规划”更是将构建生态安全屏障以专节形式规定^②。在此阶段，《西藏生态安全屏障保护与建设规划（2008—2030）》发布，甘肃生态安全屏障综合试验区成立。（3）2020年至今，为生态安全屏障立法确认与广泛提出阶段，以《长江保护法》的出台为标志。作为我国首部生态区域保护法^③，该法首次在国家法律中明确提出“保护国家生态安全屏障”，《青藏高原生态保护法》专章规定“生态安全布局”，首次在国家法律层面明确青藏高原生态安全屏障建设的功能与目标。在这一阶段，“保障生态安全”在生态环境立法中被广泛确定为立法目的^④。此外，针对生态安全屏障建设的地方专门性立法《内蒙古自治区建设我国北方重要生态安全屏障促进条例》出台，政策文件《青藏高原生态屏障区生态保护和修复重大工程建设规划（2021—2035年）》发布，生态安全屏障建设在各地国

① 通过中国知网，以“生态屏障”“绿色屏障”“生态安全屏障”为主题、检索范围为“中文总库”进行检索，2024年的文献数量（1 012篇）为2000年（113篇）的近10倍。

② 参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第25章“促进生态保护和修复”第1节“构建生态安全屏障”。

③ 我国现有4部生态区域保护法，分别为《长江保护法》《黑土地保护法》《黄河保护法》《青藏高原生态保护法》，参见栗战书：《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》，《人民日报》2023年3月17日，第1版。

④ 参见《海洋环境保护法》《青藏高原生态保护法》《湿地保护法》《长江保护法》《固体废物污染环境防治法》《森林法》《防沙治沙法》。

土空间规划方案等权威性文件中广泛提出。

(二) 生态安全屏障的“虚化”现象及表征

近年来,生态安全屏障建设虽不断推进,但相关理论与实践对屏障的认识尚未达至统一化与科学化,且存在对屏障整体上的“虚化”理解,此种“虚化”理解现象可从微观、中观到宏观三个层面依次析出为对生态安全屏障及其建设的泛化理解、同质化与形式化理解以及散在认识,且三层面之间相互关联、递进。

第一,对生态安全屏障概念的泛化理解。一方面,将屏障理解为无形的观念上的屏障,如提出“筑牢生态安全法治屏障”,或者过于强调“生态安全”而弱化“屏障”二字的含义,将其等同于“保障生态安全”;另一方面,将生态安全屏障作过于狭义或过于扩大的理解,即或将其简单地理解为林地、草地建设,或宽泛地将生态敏感区、脆弱区以及城市生态绿化建设区等纳入,甚至直接以行政区命名,将西藏、内蒙古等行政区划笼统地认定为生态安全屏障。一般意义上,“屏障”主要是指有形的、具体的像屏风那样起遮挡作用的东西^[15],也可作为无形的理解,表示“隔阂”或者“力量”^①等,但实质上生态安全屏障中的“屏障”并非泛泛的观念上的无形屏障。同时,由于生态安全屏障以生态功能发挥、服务生态系统^[16]为重要特征,其生态服务功能性质及功能多样性使之不能简单地限定为林地或草地,亦不能将生态敏感区、脆弱区等(因其不以生态服务功能为主导)生态区域囊括。例如,关于生态屏障建设的地方性法规《天津市绿色生态屏障管控地区管理若干规定》,虽以生态屏障建设为主题,并在立法内容中对生态屏障建设的政府责任、区域划定、分级管理、法律责任等予以明确,但是其保护的生态屏障区域实为滨海新区与中心城区间的中间地带^②,其保障对象与内容更倾向于城市环境。此处的生态屏障将一般意义上生态安全屏障具有的保障生态安全的功能意蕴弱化,是对生态安全屏障的扩大化理解。

第二,在生态安全屏障建设层面,对生态安全屏障的同质化与形式化理解。一方面,将“屏障”理解为“保障”,将生态安全屏障理解为生态安全(及其具体方面)的屏障^[17],凡有利于保障(维护)生态安全的行为或作为均纳入生态安全屏障建设范畴;另一方面,生态安全屏障的出现多伴有口号式呼吁性质——筑牢生态安全屏障,这种现象存在于部分学术研究^[18],并广泛出现于各类政策文件。实质上,作为以功能为导向、以保障区域生态安全为目的的生态安全屏障建设,必然需要在一般性的生态环境保护与治理的基础上做出区域划定、方法明确、制度调整,并根据特定生态区域的环境状况、资源禀赋以及生态需求,从功能上作出类型划分并分清功能主次。

第三,在保障生态安全层面,对生态安全屏障规划与建设的散在认识。生态安全屏障建设虽在现有法律与政策文件中广泛出现,但尚未有明确的区域划定以及体系化的建设规划。虽然部分政策文件明确提出建设陆地层面的“两屏三带”与海洋层面的“一带一链多点”,但其定位在相关权威性文件中存在不一致情形,被差异化地分别视作生态安全格局、生态功能区与生态安全屏障^③。此外,生态保护红线制度将重要且特殊的生态功能区和生态保护敏感、脆弱区纳入,其划定目的是将需要严格保护的生态区域重视起来,但其中的重要且特殊的生态功能区与生态安全屏障存在交叉重合。各地方国土空间规划泛泛地提出生态屏障,以“行政单位+方位”或者以“自然区域+方位”提出生态屏障。总体上,生态安全屏障建设定位不明,细化的生态安全格局并未明确提出,生态安全屏障建设尚未实现明确的区域划定。

① 例如,“感情屏障”和“法律屏障”中的“屏障”均意为无形的屏障。

② 参见《天津市人民代表大会常务委员会关于加强滨海新区与中心城区中间地带规划管控建设绿色生态屏障的决定》,网址:<https://www.tjrd.gov.cn/flfg/system/2018/07/10/030010553.shtml>,访问日期:2024年12月13日。

③ 参见《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》《全国人民代表大会常务委员会关于批准2018年中央决算的决议》《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》。

生态安全屏障建设理论与实践中的“虚化”现象所呈现出的“泛、空、散”，引发生态安全屏障是什么、在哪里、怎么建乃至如何高效有序建设等问题不清，进而致使生态安全屏障建设实践中出现区域划定不清、建设目标不详以及体系性建设不足等现实问题。造成生态安全屏障“虚化”现象的原因是复杂的，主要可归纳为理论与实践两层面。理论层面，不论自然科学研究还是人文社会科学研究，关于生态安全屏障的研究探讨多集中于对生态安全屏障建设方法和特定屏障建设路径上，少见对屏障基础理论如概念内涵等问题的深入研究；同时，不同学者基于不同角度对生态安全屏障作出探讨，但对生态安全屏障的基础理论尚无统一性认识^[19]。实践层面，生态安全屏障尚无明确的顶层设计予以指导与规范，现有生态安全屏障建设相关的政策文件权威性、明确性均不足。理论与实践两层面的不足造成实践缺乏理论指引、理论无法得到实践的正向反馈。

三、空间形塑与法制进阶：生态安全屏障建设的二元“实化”路径

生态安全屏障建设中存在的“虚化”现象是屏障建设边界不清、任务不详、权责不明的基础性原因，生态安全屏障建设应当作出“脱虚向实”的转型升级。

（一）生态安全屏障的“实化”路径解析

生态安全屏障“虚化”的核心，在于其定位尚不明确，以及建设方法与内容的缺失。为实现生态安全屏障建设的边界清、任务详、权责明，应基于生态安全屏障的理论基础及实践特征，分析屏障的内涵与性质，进而在生态空间相关规划中明确定位。同时，还需要依靠法治手段对生态安全屏障建设作出法制确认。由此，生态安全屏障的“实化”路径将基本由屏障的“空间形塑”与“法制进阶”两部分构成。

将生态安全屏障明确为一类具体的生态空间，既是基于屏障内涵及特质等实际情况的应然选择，也是屏障建设的客观需求。当前，关于生态安全屏障的内涵认识虽未形成普遍且明确的共识，但其建设目标、建设方法、主要功能和基本性质已经较为清晰，具体为：以保障国家或区域生态安全为建设目标，以生态保护与修复为重要建设方法，以降低生态风险、预防生态破坏为主要功能，其基本性质为一类特定的生态空间。对生态安全屏障的上述认识为屏障的内涵明确与建设提供了基本的理论基础，生态安全屏障的空间形塑应重点关注如何在前述理论与实践的基础上进一步落实。

除此以外，生态安全屏障建设还需提升其权威性。法具有确认、指引功能且兼具权威性，能够为生态安全屏障“实化”提供支撑。故在法制进阶方面，生态安全屏障建设应在相关环境法的理论指导下，凭借法确认功能之下的秩序明确与效率促进、权利义务分配等功能^[20]，发挥法的固定、引领与矫正作用^[21]，对生态安全屏障是什么、在哪里、怎样建设以及如何高效有序地建设等进行审视，将生态安全屏障建设理论固定于相关环境法律中。同时，考虑各层级立法（法律、行政法规、地方性法规等）之间以及法律与政策之间的体系性、协调性，考虑生态环境法典编纂中相关规范的立法安排。

（二）环境法理论与实践为生态安全屏障的“实化”提供支撑

中国生态环境法学理论在习近平生态文明思想和习近平法治思想的影响下已形成理论丰富的学理体系，生态环境法治建设亦在生态环境法制体系的充实完善下逐渐成熟，环境法理论与实践的发展，为生态安全屏障的空间形塑与法制进阶提供坚实支撑。

1. 环境法的理论创新。环境法的生态安全价值与空间法治理论为生态安全屏障建设提供重要的理论指引。法的价值是法存在的伦理正当性依据^[22]，是法的精神所在，决定法的立场、理念与逻辑。环境法价值理论是环境法理论体系的重要组成部分，丰富的理论体系主要包含“可持续发展”“人与自然和谐共生”^[23]“生态安全、代际公平、种际和谐”等众多目的性和工具性价值。

新世纪以来,生态安全价值逐渐得到重视,地位逐渐提升。2000年,《全国生态环境保护纲要》首次明确“维护国家生态环境安全”的目标^①,标志性地提出了生态安全。而后,总体国家安全观将生态安全纳入,《国家安全法》颁布实施并规范保障生态安全的主要措施。由此,生态安全成为国家安全的重要组成部分。近年来,新制定出台的环境单行法大都将维护生态安全作为立法目的,生态安全价值已成为环境法理论体系的重要内容^[24]。

空间法治理论是拓宽生态环境治理视野与思维的重大创新。空间法治理论的提出与发展,是在山水林田湖生命共同体理论影响下,以区域环境协同法治的提出与完善、特定或类型化生态区域保护法律的制定、生态空间规划制度的深入推进和自然保护地体系建设法治化推进下深化完善的。该理论根源于生态环境的整体系统性,秉持整体系统观念^[25]方能更好关照“环境”“资源”与“生态”三者间的关系,科学关注环境污染的多介质传输与空间转移以及环境要素分散下的整体保护^[26]。整体上,我国生态空间法治从基于行政区域到跨越行政区域,从微观协作到宏观规划与微观治理并重,不断向科学化发展。空间法治既能从宏观层面(生态空间)对维护生态系统作出谋篇布局、协调规划,亦能从微观层面(环境要素)控制污染、保护资源。

生态安全屏障建设实践中存在的问题以及理论层面的不足,均可在生态安全价值与空间法治理论的指导下得到法治指引、作出理论回应,生态安全价值可为生态安全屏障建设提供价值基础,空间法治能够为生态安全屏障建设法治实践中的困境纾解提供理论解答。

2. 环境法制体系成熟。我国环境法制体系逐渐成熟,自1979年第一部《环境保护法(试行)》出台至今,我国制定了大量的生态环境法律,形成了以《环境保护法》为基本法的“1+N+4”的环境法律体系^②,相对全面地规范了“污染防治”“生态保护”和“资源利用”等方面问题。当前,生态环境法典编纂已进入快速推进时期,法典草案提请审议已进入日程安排,生态环境法典的制定将使生态环境法律的体系化、制度关联性与科学化实现更高层面的提升。

除整体上的法律体系成熟外,我国生态空间相关立法也逐渐充实、增多。一直以来,我国生态环境法律体系呈“环境”与“资源”二分模式,针对特定生态区域的立法仅存在于位阶较低的行政法规及地方立法中。开区域生态保护专门性法律先河的《长江保护法》,以及而后出台的《黄河保护法》《黑土地保护法》《青藏高原生态保护法》,表明国家立法对生态空间法治的确认。同时,在“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”^③推动下,“国家公园法(草案)”已提请全国人大常委会审议。

环境法制体系的成熟,为环境法治的发展提供了良好的制度指引,生态空间相关立法逐渐充实、增多,是空间法治得以发展的重要标志。整体上环境法治体系的不断发展、充实、完善,为生态安全屏障建设提供法制实践的制度指引,并为屏障建设法制层面的立法安排创造环境、构筑载体。

四、空间形塑:空间法治下生态安全屏障建设的体系定位与展开

在我国空间法治建设中,以国土空间规划和生态环境分区管控为代表的空间规划类别繁杂、划定交叉,且当前尚未由法律明确规范而多由政策性文件作为确认与推进手段。代表性的生态安

^① 参见《国务院关于印发全国生态环境保护纲要的通知》,网址:https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61225.htm,访问日期:2024年11月23日。

^② 参见宫宜希:《我国生态环保法律体系已经基本形成》,网址:http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202210/t20221025_319868.html,访问日期:2025年1月9日。

^③ 参见中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》,网址:https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm,访问日期:2024年12月20日。

全屏障如青藏高原生态安全屏障、内蒙古北方重要生态安全屏障等虽在国家生态安全格局规划中明确提出,但其在生态空间规划中的基本定位及体系化规划尚未明确。空间法治下,应梳理关涉生态空间的政策文件,缕清现有生态空间规划的主要类别及之间的关系,依据生态安全屏障理论与实践基础,寻求生态安全屏障的空间定位,以为生态安全屏障的“客观化”落地提供依据。

(一) 我国生态空间规划体系现状

我国关于生态空间的规划主要有“三线一单”生态环境分区管控、“三区三线”国土空间规划、主体功能区规划、生态功能区划^①、生态保护红线划定以及自然保护地体系建设中的自然保护地单元划定等(如表1所示)。上述空间规划中,“三线一单”生态环境分区管控与“三区三线”国土空间规划是主要的、持续推进的重要性规划。“三线一单”生态环境分区管控以20世纪90年代提出的生态、水、大气环境功能区划为前身,后在生态保护红线广泛提出的基础上,在原环保部主导下形成“三线一单”生态环境分区管控制度体系^[27]。国土空间规划的提出意在实现主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划等“多规合一”,统筹划分“三区三线”并实现国土空间规划与国土空间用途管制的衔接。生态保护红线划定是为了保护重要生态区域而逐渐发展起来的制度,随着2018年国务院机构改革以及生态环境分区管控与国土空间规划将其纳入,该制度由较为模糊的综合性制度转变为明确的空间性制度。生态保护红线作为重要的空间划定,是“三线一单”生态环境分区管控与“三区三线”国土空间规划的重要制度交叉^[28]。生态功能区划是在原国家环境保护总局主导下,按照生态系统的自然属性和所具有的主要服务功能做出的类型化划分,2008年形成《全国生态功能区划》并于2015年做出修编^②。自然保护地体系建设自新中国成立以来经由数十年发展已逐渐成熟,在保护生物多样性、维护国家和区域生态安全方面发挥重要作用^[29]。

上述关于生态空间的规划内在逻辑清晰、体系完整且覆盖全面,整体上遵循一种既有宏观又有微观、保护强度有强有弱的层次分明逻辑。但由于主导部门、推行时间先后、规划的整体目的等差异,难以避免存在重复、交叉的问题。“多规合一”背景下,上述规划存在融合趋势,表现为相关政策文件明确提出“形成规划间的衔接”以及“一张底图”的相关要求。

(二) 空间法治下生态安全屏障的定位与展开

在生态空间规划中,国土空间规划与生态环境分区管控是分别由自然资源部和生态环境部主导的重要空间规划政策,总体上,两规划相较于其他规划地位更重要、内容更全面、推进更深入。在其他规划中,主体功能区规划在国土空间总体规划中被充分吸纳,生态保护红线划定则作为国土空间规划与生态环境分区管控的交叉部分,生态功能区划由原国家环境保护总局主导并自2015年修编版发布后未作更新,自然保护地体系建设规划则是依据特定生态系统的生态功能重要性作出的特别划定。国土空间规划是内容最全面的空间规划,相较于生态环境分区管控,前者注重国土空间总体的开发与利用,视野更全面;后者注重生态环境保护与治理,关注相对专一。

生态环境空间异质性背景下,生态空间规划的全面化以及生态空间保护与治理的精细化为生态安全屏障建设的空间定位与展开提供了契机^[30]。就定位而言,生态安全屏障是一类以保障功能为显著特征的生态空间,属于国土空间或国家生态空间的一类或一部分,生态安全屏障的空间划定必然要实现与其他生态空间的衔接,其划定必然要遵循更宏观全面规划的逻辑与路径,也即应以国土空间规划和生态环境分区管控为指导。生态安全屏障建设实践的推进需要重点依赖国土

^① 参见《关于开展生态功能区划工作的通知》,网址:https://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172113.htm,下载日期:2024年5月28日。

^② 参见原环境保护部、中国科学院:《全国生态功能区划(修编版)》,网址:<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xzgfxwj/202301/W020151126550511267548.pdf>,访问日期:2024年11月18日。

表1 我国关涉生态空间规划的政策及内容

规划名称	规划内容	规划层级	主要政策文件及发布时间	规划目标	规划成果
国土空间规划	“三区三线”:城镇空间、生态空间、农业空间;城镇开发边界、基本农田、生态保护红线	国家级、省级、市级、县级、乡级	2019年《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》	实现主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划等“多规合一”,与国土空间用途管制相衔接	《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》
			2019年《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》		省市县乡各级行政单位国土空间规划
主体功能区规划	优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域;城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区	国家级、省级	2007年《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》	构建“两横三纵”为主体的城市化战略格局、“七区二十三带”为主体的农业战略格局、“两屏三带”为主体的生态安全战略格局	《全国主体功能区规划》 以省级行政单位为主的主体功能区规划
生态环境分区管控	“三线一单”:生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单	省级、市级	2021年《生态环境部关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见(试行)》	制定生态环境分区管控方案,确定生态环境管控单元,编制生态环境准入清单	各省级、市级“三线一单”生态环境分区管控
			2024年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》		
生态保护红线	生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域;所有国家级、省级禁止开发区域,以及有必要严格保护的其他各类保护地等	省级划定并进一步形成全国	2017年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于划定并严守生态保护红线的若干意见》	依托“两屏三带”为主体的陆地生态安全格局和“一带一链多点”的海洋生态安全格局,采取国家指导、地方组织,自上而下和自下而上相结合,科学划定生态保护红线	各省级行政单位发布的生态保护红线
			2017年《生态保护红线划定指南》		
生态功能区划	按生态服务功能空间分异规律将区域划分为不同生态功能区	国家级、省级	2002年《国家环境保护总局关于开展生态功能区划工作的通知》	严格控制开发强度,加强产业发展引导,衔接生态保护红线划定	2008年《全国生态功能区划》和2015年《全国生态功能区划(修编版)》
			2003年《国家环境保护总局关于开展中东部地区生态功能区划的函》		省级、市级生态功能区划
自然保护地体系建设	以国家公园为主体的自然保护地体系	分级设立、分级管理:分为中央直接管理、中央地方共同管理和地方管理3类	2019年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》	构建科学合理的自然保护地体系:明确自然保护地发展目标、规模和划定区域,将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的区域规划为重要的自然生态空间,纳入自然保护地体系	《国家公园空间布局方案》

空间规划与生态环境分区管控。在建设路径上，其应在国家和地方国土空间规划中作出总体规划，在生态环境分区管控中依靠环境管控单元实现差异化治理。原因有三：其一，生态安全屏障建设是生态空间保护的一类，国土空间规划和生态环境分区管控作为最重要的两项空间规划，必然要对生态安全屏障的空间作出划定回应；其二，现有的国土空间规划已对生态安全屏障作出初步回应，生态环境分区管控也以维护生态安全格局为目的作出管控单元的层次划定，生态安全屏障在两规划中展开具有适宜性；其三，在“多规合一”“一张底图”“加强规划间的衔接”等要求下，以国土空间规划和生态环境分区管控为代表的空间规划有衔接和融合趋势，这为上述路径的进一步细化提供了可行性基础。

关于生态安全屏障在国土空间规划和生态环境分区管控中的具体划定，由于国家国土空间总体规划已对国家生态安全格局予以明确，地方国土空间规划则应在确定生态安全屏障时重点关注生态区域的预防和保障功能以及生态系统的整体性、屏障区域的连贯性，对现有的生态安全屏障明确区域与边界。生态安全屏障在各级生态环境分区管控中的划定应重点依靠生态环境管控单元的确定，以生态环境要素管理分区为基础，在统筹生态环境结构、功能和质量上，考虑生态区域的生态功能发挥，进而确定相应区域保护等级、明确准入清单。整体上应向着边界划清、权责列明的目标进一步推进，并科学计算纵向、横向生态补偿的分配与协调。

同时，还应进一步明确两方面问题。其一，生态环境分区管控的向上衔接，即与国土空间规划的衔接问题。作为重要的两项空间规划，二者的规划衔接以及底图一致是开展区域生态空间保护的重要前提，生态安全屏障在两规划体系中的明确应以规划衔接为前提和基础。国土空间规划以实现“多规合一”为重要目的，生态环境分区管控亦以充分做好与国土空间规划“一张图”系统的衔接为要求^①。然而，实践中由于主导部门、划分依据不同，生态环境功能分区和国土空间规划之间存在规划的目的、方式、层级、技术手段等多重差异，两规划衔接仍存在问题，不同省级行政单位关于两规划衔接的规定不一致或未予明确，同一省级行政单位在两规划中划定的生态保护红线区域存在差别^[28]。其二，生态环境分区管控的向下明确，即生态安全屏障在生态环境分区管控中的具体明确问题，其中的重点和难点在于生态安全屏障与生态保护红线间的关系明确。由于生态保护红线将重要、特殊的生态功能区域纳入，而生态安全屏障是发挥生态功能的重要区域，生态保护红线和生态安全屏障在相应的生态功能区部分存在交叉。必须指出，生态安全屏障和生态保护红线并非同一概念，生态保护红线亦不能涵盖生态安全屏障。根据定义，生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域^②。可见，二者虽均为生态空间，且均具备某些生态功能，但后者以“保护自身”为目标，前者以“服务区域”为目标；后者“特殊”“重要”且“必须强制性严格保护”，前者“以增强抵御生态风险能力”为要。生态保护红线与生态安全屏障是为不同视野和不同层面的区域划定，生态保护红线仅以重要程度作为划分依据，包含多种生态空间类型，生态安全屏障规划并不影响生态保护红线划定。

五、法制进阶：生态安全屏障建设的环境法理审视与环境法制因应

法理层面，环境法价值理论可指引生态安全屏障建设；规范层面，可对其进行法律确认与法

^① 参见《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》，网址：https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11246/202403/content_6941845.html，访问日期：2024年3月7日。

^② 参见中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，网址：https://www.gov.cn/zhengce/2017-02/07/content_5166291.htm，访问日期：2024年5月20日。

制安排,为其有序运行提供法制保障。

(一) 生态安全屏障建设的环境法理审视

基于前述环境法价值理论体系,生态安全屏障建设以保障国家及区域生态安全为目标,以自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的生态修复为方法,以实现人与自然和谐共生为理论愿景。在环境法价值理论体系指引下,生态安全屏障建设应依次把握并贯彻“能动性”“适度性”与“协调性”。在构建生态安全格局视角下,屏障建设具有“能动性”,即需要基于生态空间规划对生态安全屏障作出区域划定,并作出相应的生态修复措施。在生态修复方法视角下,屏障建设具有“适度性”,即应遵循自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的方式,勿过度干预,也不应放任不管。在实现人与自然和谐共生视角下,屏障建设具有“协调性”,应处理好人与自然之间的关系、行政区域间关系以及城乡关系^[31]。此外,对有一定地理间隔的屏障,应做好生态廊道的保留与建设。

总体上,“能动性”以国家环境保护义务与公民环境权为基础,“适度性”和“协调性”彰显法的公平价值和正义价值。此外,生态修复制度与生态补偿制度是生态安全屏障建设的两个重要制度,生态修复制度体现对“能动性”和“适度性”的联结;生态补偿制度则重在调和行政区域之间和自然区域之间的差异与矛盾。由于生态、环境与资源是生态环境法治中的三大基础性概念,生态安全屏障建设也需要集生态保护、环境治理与资源利用于一体。

(二) 生态安全屏障建设的环境法制因应

做出法律确认进而完善法制体系是实现生态环境法治的重要前提和基础。现有的关于生态安全屏障建设的法制实践集中于法律规范与政策文件的宏观表达,虽然形式层面已具备相应的法律依据,但仅仅处于理念引入的提及层面,未能给建设实践以充分法制支撑。生态安全屏障建设的环境法制因应首先从理论层面明确生态安全屏障法制确认的基本构造,进而基于生态环境法律体系化(生态环境法典编纂)背景,提出生态安全屏障法律规范入典路径,并基于环境规范的政策呈现特质,指出法律与政策协同的完善方向。

1. 理论层面的法制要素构成。概念、原则与规则是法的三大基本要素构成^[18],故在理论上,生态安全屏障建设的法律确认应当具体从概念、原则与规则三个方面展开,并以生态安全屏障建设的目标、方法、功能与性质为依据。其中,法律概念作为法的基本要素中最基础的层次,是对生态安全屏障基本内涵的明确表达。基于前述对于生态安全屏障的概念分析,将其定义为:生态安全屏障是为保障国家或区域生态安全、降低生态风险,通过自然恢复、人工修复或者两者相结合的方式构建的具有预防与保护功能的生态区域。法律概念在立法实践中的表达取决于概念解释的必要性与适应性,在必要性上,生态安全屏障建设是一项较新的生态空间规划与治理方式,可以在相应的立法中做出概念解释;在适应性上,生态安全屏障并非基础性概念,其概念可在相关的生态空间法律或政策中明确,而在抽象性和基础性较强的生态环境法典总则编或者《环境保护法》中,则无提出的必要。

法律原则是法制构造中贯穿法律文本始终的神经中枢,法律原则应基于生态安全屏障建设的功能和性质,在“预防功能”和“空间性质”两个层面明确风险预防原则与空间法治原则。风险预防原则在环境法原则中处于基础性地位^[32],环境法领域目前虽未将空间法治作为一项基本原则,但与其指导意义接近的“系统治理”原则已被提出^[33]。生态安全屏障建设法制构造的提出与完善,并非对上述原则的重复,更多地是明确屏障建设中应当遵循的基本原则,屏障建设的法治实践受上述原则指引。

法律规则是法制构造中的主体部分,以制度构建为主要内容。鉴于生态安全屏障建设以生态修复为主要建设方法,同时涉及空间规划、生态监测、生态评估、生态预警以及跨域问题,生态

安全屏障建设的法律规则层面应将生态修复制度明确为核心制度,并且还应包括国土空间规划制度、资源环境承载能力监测预警制度、生态保护补偿制度、环境准入清单制度等其他相关制度。由于生态安全屏障建设有其“能动性”“适度性”与“协调性”特点,上述制度在建设中的需进行必要的调适。

2. 法制实践的制度规范安排。结合我国生态环境法制实践,生态安全屏障建设法制安排既需考虑法典编纂背景,还需以法典编纂为契机,实现法制安排的进阶。

中国法学会环境资源法学研究会法典编纂课题组提出生态环境法典编纂的“总则编+污染控制编+自然生态保护编+绿色低碳发展编+生态环境责任编”的法典结构已达成基本共识^[32]。其中,自然生态保护编对应生态要素、生态区域及生物多样性保护等内容^[34],将自然生态保护编确定为十章,总体上实行总分结构,遵循“一般规定+基础性制度+治理规则”的编排逻辑^[35]。

生态安全屏障规范的完善应主要集中于自然生态保护编。具体来讲,在法典草案自然生态保护编的“一般规定”关于自然生态保护的概念界定中可对生态安全屏障的概念进行明确。原则层面,生态安全屏障建设的原则指导应遵循法典草案总则编关于“基本原则”的规定,并在自然生态保护编体现“空间法治”“统筹治理”等原则。制度层面,生态修复制度和生态保护补偿制度是生态安全屏障建设的两项重要制度。其中,生态保护补偿制度在法典专家建议稿自然生态保护编已作专章规定,生态修复制度管理体制在一般规定的管理体制部分予以明确,并有学者对生态修复制度在法典中的全面呈现予以研究^[36]。

关于生态安全屏障建设其他具体规范的展开,法典专家建议稿自然生态保护编中“自然生态保护规划”“生态保护区域划定”和“自然生态退化的防治与改善”是主要关涉生态空间规划与治理的章节,生态安全屏障建设的具体规范展开应集中于上述章节。其中,“自然生态保护规划”部分应确定一般宏观的国土空间规划、生态环境功能分区等内容,“生态保护区域划定”部分应提升对于生态安全屏障的重视程度,将生态安全屏障确定为一类生态空间,明确生态安全屏障的划定与调整程序,生态安全屏障建设是“自然生态退化防治与改善”的重要举措,该部分应在“自然生态退化的预防”和“自然生态退化的治理”内容上对生态安全屏障建设作出具体明确的标准、方案、措施等,并设置激励与惩罚并存的规范举措。

此外,法律在面对生态安全屏障建设需求上具有局限性,生态安全屏障建设的法制依据具有明显的政策性,生态环境状况的变动性以及生态环境功能分区“一单元一策略”的层次性要求,需要生态安全屏障建设规范更加灵活。故此,应充分利用地方立法和各类各层级政策的作用,遵循法律的规定并根据建设实践作出细化,同时做好法律与政策之间的衔接。

六、结 语

生态环境保护与治理的应然趋向,应既有整体系统考量又有精细化建设,既有前瞻性思考又有严格性把控。生态安全屏障建设既需要在宏观生态空间规划中划定,又需要进行体系化的具体建构,既需要前瞻性的预防功能发挥,又需要依照生态管控单元守住生态安全边界。本文重点从生态安全屏障的基本认识和法制完善这两个层面对生态安全屏障建设予以探讨。此外,生态安全屏障建设的法治实施及其功能扩散等问题,都是需进一步讨论的问题。

参考文献

- [1] 代云川,李迪强.生态屏障的内涵、评价体系、建设实践研究进展[J].地理科学进展,2022(10).
- [2] 习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是,2019(3).

- [3] 傅伯杰,王晓峰,冯晓明,等.国家生态屏障区生态系统评估[M].北京:科学出版社,2017.
- [4] 王玉宽,孙雪峰,邓玉林,等.对生态屏障概念内涵与价值的认识[J].山地学报,2005(4).
- [5] 张佩昌,陈学军.论中国三级绿色生态屏障的建设[J].林业资源管理,1992(6).
- [6] 白永飞,赵玉金,王扬,等.中国北方草地生态系统服务评估和功能分区助力生态安全屏障建设[J].中国科学院院刊,2020(6).
- [7] 钟祥浩.中国山地生态安全屏障保护与建设[J].山地学报,2008(1).
- [8] 孙鸿烈,郑度,姚檀栋,等.青藏高原国家生态安全屏障保护与建设[J].地理学报,2012(1).
- [9] 马林,盖玉妍.内蒙古生态屏障工程建设构想[J].中国人口·资源与环境,2004(5).
- [10] 董锁成,周长进,王海英.“三江源”地区主要生态环境问题与对策[J].自然资源学报,2002(6).
- [11] 潘开文,吴宁,潘开忠,等.关于建设长江上游生态屏障的若干问题的讨论[J].生态学报,2004(3).
- [12] 王毅,巫金洪,储诚进,等.中国生态安全屏障体系建设现状、主要问题及对策建议[J].生态学报,2023(1).
- [13] 郭二果,李现华,祁瑜,等.国家北方重要生态安全屏障保护与建设[J].中国环境管理,2021(2).
- [14] 石光华.在调整中全面正确地落实“以牧为主”的二十五字方针[J].内蒙古社会科学,1981(2).
- [15] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(第7版)[M].北京:商务印书馆,2016.
- [16] 赵文靖,吴志良.生态系统服务功能的法理命题与规范体系[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(5).
- [17] 李育才.为我国粮食安全构建高质量的生态屏障[J].环境保护,2005(4).
- [18] 张振波,何思昆.数智赋能国家生态安全的机制与路径研究[J].南京工业大学学报(社会科学版),2025(1).
- [19] 陶伦康,鄢本凤.生态安全屏障建设法律保障研究[M].上海:上海交通大学出版社,2024.
- [20] 张文显.法理学(第五版)[M].北京:高等教育出版社,2018.
- [21] 孙佑海,王操.国土空间治理现代化及其法治向度[J].学习与实践,2022(1).
- [22] 吕忠梅.“人与自然和谐共生”视野下的环境法价值论[J].政治与法律,2023(7).
- [23] 刘超.建构中国自主的环境法学知识体系语境下中国环境法价值论[J].荆楚法学,2024(3).
- [24] 孟庆瑜,李佳萌,王耀华.“保障生态安全”的环境立法表达——以流域生态安全为中心展开[J].中国人口·资源与环境,2024(9).
- [25] 秦天宝.整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障[J].法律科学(西北政法大学学报),2022(2).
- [26] 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(3).
- [27] 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(5).
- [28] 陈海嵩,胡攀.生态保护红线制度转型背景下的实施困境及法律对策[J].中国地质大学学报(社会科学版),2022(5).
- [29] 高吉喜,徐梦佳,邹长新.中国自然保护区70年发展历程与成效[J].中国环境管理,2019(4).
- [30] 刘发为.全国生态环境分区管控“一张图”初步形成“绿色标尺”护航绿色发展[N].人民日报海外版,2024-04-16(8).
- [31] 董佳宇.内蒙古筑牢我国北方重要生态安全屏障的现实基础、制约因素与机制构建[J].内蒙古社会科学,2024(2).
- [32] 吕忠梅.中国生态环境法典编纂的基本命题[J].中国地质大学学报(社会科学版),2025(1).
- [33] 徐以祥,陈全波.一体化保护和系统治理原则在生态环境法典中的确立和规范展开[J].学术探索,2024(11).
- [34] 汪劲.中国环境法典编纂要论(下卷)[M].北京:法律出版社,2023.
- [35] 巩固.环境法典自然生态保护编构想[J].法律科学(西北政法大学学报),2022(1).
- [36] 李挚萍,梁树森.生态环境修复制度法典化的法理分析与规范设计[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(5).

From Virtual to Real: Spatial Shaping and Legal Advancement of Ecological Security Barrier Construction

MENG Qing-yu, WANG Yao-hua

Abstract: The construction of ecological security barriers plays an important preventive and safeguarding role in maintaining national and regional ecological security. Although it has received widespread attention and frequently appears in legal and policy documents, “vaporization” still exists in the theory and practice of the construction, specifically manifested as a generalized, homogeneous and formal understanding of ecological security barriers and their construction practices, which hinders the implementation of the construction. Therefore, it is necessary to shape the spatial form and advance the legal system to achieve the “concrete” transformation of barrier construction. The gradually maturing environmental law theory and legislative practice in China can provide effective assistance. In terms of spatial shaping, the spatial positioning and implementation path of ecological security barriers should be clarified guided by spatial law theory and based on the current status of ecological space planning. In terms of legal advancement, the rights and nature of ecological security barrier construction should be analyzed and a legalization path based on the compilation of environmental law codes and legal and policy coordination should be proposed under the guidance of the value concepts of environmental law.

Key words: rule of law in space; ecological security; ecological security barrier; ecological space; ecological environment code

(责任编辑 周振新)