

空间正义视域下法治化城市空间治理的探究

李 静

宁波大学马克思主义学院，浙江 宁波

收稿日期：2023年9月25日；录用日期：2023年10月26日；发布日期：2024年1月10日

摘要

本文从空间正义的视角，探讨城市空间治理法治化的理论与实践。首先阐明了空间正义在城市发展中的意义，探讨了空间正义与城市空间治理法治化的内在联系。文章重点分析了城市空间治理法治化面临的困境和挑战，包括相关法律法规的缺失和不完善，多主体参与和利益协调带来的法律挑战，以及环境保护法律与城市空间治理的协调。最后，提出了实现城市空间治理法治化的具体途径。这些措施的有序实施有望在法律框架下有效促进城市空间治理的公平和效率，为城市的可持续发展提供坚实的支持。

关键词

空间正义，城市治理，法治化

Research on Urban Spatial Governance under the Rule of Law from the Perspective of Spatial Justice

Jing Li

School of Marxism Studies, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Sep. 25th, 2023; accepted: Oct. 26th, 2023; published: Jan. 10th, 2024

Abstract

This paper discusses the theory and practice of legalization of urban spatial governance from the perspective of spatial justice. Firstly, this paper expounds the significance of spatial justice in urban development, and probes into the internal relationship between spatial justice and the legalization of urban spatial governance. This paper focuses on the analysis of the dilemmas and challenges facing the legalization of urban space governance, including the lack and imperfection of relevant laws and regulations, the legal challenges brought by multi-subject participation and in-

terest coordination, and the coordination of environmental protection laws and urban space governance. Finally, the paper puts forward the concrete way to realize the legalization of urban spatial governance. The orderly implementation of these measures is expected to effectively promote the fairness and efficiency of urban spatial governance under the legal framework, and provide solid support for sustainable urban development.

Keywords

Spatial Justice, Urban Governance, Legalization

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

法者，平之如水。“法”就其词义来看，有公平、正义的内涵，正义与法有着一定程度的统一性。正义可以作为标准来衡量法与非法的界限，法的基本价值取向和最高价值目标又通过正义得以体现。随着城市化进程的加速，城市空间治理成为了现代城市发展的关键问题之一。在这个过程中，如何保障空间的公平、公正，确保资源的合理配置，成为了亟需解决的难题。空间正义作为一种理念和原则，强调了每个市民都应享有城市空间资源的平等权利，是构建和谐城市的基石。本文将深入探讨城市空间治理法治化过程中遇到的挑战，着重关注实现法治化城市空间治理和空间正义的有效措施。

2. 空间正义与城市空间治理

关于空间正义的探讨最早来源于西方。1983年，戈登·H·皮里在《论空间正义》中对“空间正义”进行了定义，他认为空间正义是空间社会正义的一个缩写，是以空间为载体分析空间中出现和隐藏的各种非正义问题[1]。大卫·哈维将“空间正义”定义为：社会资源以正义的方式实现公正的地理分配，不仅关注分配的结果，而且强调公正地理分配的过程[2]。21世纪初期，我国学者结合当时国情对这一理论进行了深化，任平指出“存在于空间生产和空间资源配置领域中的公民空间权益方面的社会公平和公正，它包括对空间资源和空间产品的生产、占有、利用、交换、消费的正义”[3]。

2.1. 空间正义在城市发展中的重要性

空间正义在城市发展具有重要性，它强调了城市空间规划、空间资源分配和社会公平之间的关系。第一，空间正义强调城市资源(如土地、基础设施、公共服务)的公平分配，以确保不同社区的居民都能享受到相似的福利和机会。这有助于减少贫富差距和社会不平等。第二，空间正义关注住房问题，要求确保人们有权利在城市中获得适宜的住房，并且不受歧视。这包括提供负担得起的住房选择，防止居住区域的种族和社会隔离。第三，空间正义也强调可持续城市规划，确保城市发展不会对环境造成过度负担，并为未来世代留下可持续的城市基础设施和资源。因此，城市空间规划和政策制定者应该将空间正义视为城市发展的重要原则之一。“空间正义”对研究我国的城市空间治理法治化问题具有现实意义。

2.2. 空间正义与法治化城市空间治理的关联

空间正义强调城市空间的公平、公正和可及性。它涉及到如何分配、使用和享受城市空间资源，以确保各个社会群体都能够平等地分享城市的福利和资源。法治化城市空间治理强调在城市规划和管理中

应遵循法律、法规和政策。它意味着在城市空间规划和管理过程中，必须依据合法的程序和规定来行事，保障公共利益、社会秩序和公共安全。总的来说，空间正义和法治化城市空间治理是相辅相成的概念，它们共同为城市的规划和发展提供了方向和原则，旨在建设公平、公正、有序、法治的城市环境。通过将它们结合起来，可以更好地实现城市的可持续发展和社会公正。

3. 法治化城市空间治理的困境与难点

习近平总书记在党的二十大报告中指出，“提高城市规划、建设、治理水平”。这是对未来我国城市发展提出的重大要求。在全球最大城市体系形成、城市基础设施建设突飞猛进、现代化水平不断提高的同时，法治化城市空间治理也存在不少问题。

3.1. 相关法律法规的缺失与不完善

首先，涉及城市土地利用规划的相关法律法规具有模糊性。城市土地利用规划是城市发展的基础，也是法治化城市空间治理的首要环节。《物权法》第136条规定：“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。新设立的建设用地使用权，不得损害已设立的用益物权。”可见，传统的法律和制度并没有对空间及空间权进行系统性的规定，而是将空间内含于土地的广义概念^[4]。在法规层面，一方面我国现行法律体系对于土地利用规划的制定程序并未给出明确的法律依据。这使得地方政府在土地利用规划制定时往往根据地方实际情况和经验进行灵活处理，导致了不同地区对于相似情况的处理标准存在较大差异，土地利用规划的具体实施缺乏统一性。另一方面，法律也并未对于土地利用规划中的不同区域的功能定位和规模限制进行明确的规定。在城市更新和土地整治中，规划往往要求对于不同区域进行特定功能的定位，例如商业区、住宅区、工业区等，以及对于各功能区的规模限制等，然而法律并未对这方面的规划提供具体的指导和依据，导致了在实际执行中常常面临政策的调整和变更，使得规划的具体执行受到政府政绩考核等因素的影响，土地利用规划的执行呈现出一定的不确定性。

其次，关于城市地下空间规划的法律法规还在艰难探索。随着大量人口从农村涌入城市，城市越来越集约化，像北京、上海、深圳等超大人口规模的城市已经出现了土地资源匮乏、公共设施不足等突出的城市化问题。为解决这些问题，许多城市选择了将目光转向地下空间。“从地下要土地、要空间已成为城市历史发展的必然和世界性的发展趋势，并以此作为衡量城市现代化的重要标志^[5]。”当前，我国在地下空间的建设已经有了很大的突破，正在把地下空间当作城市公共设施的重要载体。虽然在具体实践上有了丰富经验，但是，我国地下空间规划与管理立法的制度还在探索阶段。在狭义的法律层面尚未有专门规范城市地下空间开发的单行性立法，在《城乡规划法》、《建筑法》、《铁路法》、《物权法》等中有某些法条涉及到了城市地下空间规划。同时也尚未有专门规范城市地下空间开发的单行性行政法规，只在部分行政法规中有相关法条内容，例如《无障碍环境建设条例》、《城市房地产开发经营管理条例》、《城市燃气管理条例》等。我国在城市地下空间规划上的相关立法和法律制度已经初步形成了体系，正在逐步将地下空间规划管理工作纳入法治化的轨道中。但是，由于我国城市发展和开发速度过快，相关立法制定的还不够完善，现有立法还有一些不足，例如单行性立法数量偏少、立法普遍位阶较低、立法内容粗疏且不具有较强的实操性。

3.2. 多主体参与和利益协调的法律挑战

城市空间规划制定、实施与修改的过程涉及众多利益主体，如政府部门、企业、居民等，在本质上就是多元利益相互冲突和博弈的过程。协调各方利益、落实法规、监督执行是一个法律上的挑战。从国家的法律规范层面来看，城市空间规划设计被要求合理地选择城市用地和布置各种功能分区，并使城市建设同工业企业交通运输业密切配合；必须根据国家的经济水平和人民的生活水平，对城市中住宅、

公共建筑和公用事业设施，分别轻重缓急，作出分期建设计划，逐步实现[6]。

在“念泗三村 28 幢居民 35 人诉扬州市规划局行政许可行为侵权案”[7]中，可以看出规划许可对空间利益的分配，既关涉许可相对人的财产性利益，也直接影响许可项目周边区域居民的居住环境和公共生活[8]。然而，现实法律并未明确如何在多方利益中进行权衡取舍，也未对争议解决提供具体的指导，这在实践中常常导致意见的纷争，影响城市规划的顺利实施，同时也会发生政府在城市规划管理过程中以公共利益为名肆意侵害利害关系人权益的现象[9]。

3.3. 环境保护法与城市空间治理的协调

在城市化进程加快、城市人口数量不断上升的同时，城市对资源的需求也呈现出增长的趋势。其中能源、水资源、土地等的供给会有一定的局限性，且受到自然条件、技术条件的限制。在城市发展过程中，大量资源的开采和利用会导致环境问题的产生，如大气污染、水质污染、土地资源破坏等。环境保护法作为保障生态环境的法律体系，在城市空间治理中扮演着重要的角色。然而，在实践中，环保法与城市空间治理之间的协调仍然存在一系列的难题。

在法律体系内部，环境保护法与城市空间治理法律体系往往各自发展，规范体系不完全一致。环保法注重于生态环境的保护，涵盖了大气、水、土壤等多个方面，着力于防治污染和保护生态系统。而城市空间治理法律体系则主要集中于城市规划、土地利用和建设管理等方面，强调城市的有序发展。两者在理念和目标上存在差异，如何在法律框架上实现统一与衔接，是一个迫切需要解决的问题。

法律执行的强制与监督也是环境保护法与城市空间治理协调的一个关键环节。这涵盖了在实践中如何确保法律的有效实施以及如何进行监督与追溯。在城市空间治理中，由于地方政府往往受到地方利益的影响，可能存在地方保护主义倾向，导致对环保法规执行不力。一些地方政府可能对企业违法行为睁一只眼闭一只眼，以保障本地经济发展。例如，《甘肃省矿产资源勘查开采审批管理办法》(甘政发[2011]118号)第 23 条允许在国家级自然保护区实验区新立探矿权和开采。然而，根据其上位法《中华人民共和国矿产资源法》(2009 年修正) 20 条的规定非经国务院授权的有关主管部门同意，不得在国家划定的自然保护区开采矿产资源。《中华人民共和国自然保护区条例》(2011 年修正) 26 条明文规定，禁止在自然保护区内进行开矿、采石等活动，但是法律、行政法规另有规定的除外。甘肃省政府规章没有履行上位法的规定，体现了法律在执行与监督时缺乏有力的强制性。部分政府用城市空间换取行政上的利益，从而牺牲了公共环境，正因如此才更需要均衡环境保护与城市空间治理的机制，抑止公共利益被异化为少数人的私益[10]。

4. 城市空间治理法治化的实现路径

随着城市化进程的加速，法治化城市空间治理将在未来扮演至关重要的角色。目前关于城市空间治理的法律支撑尚显不足，城市空间治理是一个复杂的系统工程，通过其法治化实现正义离不开相应的配套制度和措施，以形成保障其有效实施的合力，若欲构建相关法律制度体系有效实施，多措并举是必然要求。

4.1. 加强法律法规的制定与完善

通过强化土地利用和城市地下空间开发方面的法规制度，可以为城市的可持续发展提供有力的法律支持，促进城市空间治理向着更加有序、高效、人性化的方向发展。

一方面，土地是城市发展的重要资源，其合理利用和保护对于实现法治化城市空间治理至关重要。通过制定土地法规，可以规定土地的合法获取途径，建立公平的土地利用制度，明确土地的所有权、使用权和流转机制，确保土地资源的公正分配和合理利用，防止土地资源的垄断和滥用。土地利用是城市

空间治理的核心问题之一，也是空间正义的关键领域之一。另一方面，我国城市地下空间开发的立法空白问题也亟待解决。就目前的立法情况而言，还没有一部全国范围内、专门性的关于城市地下空间规划的法律，同时也没有相关的行政法规。《城市地下空间开发利用管理规定》是我国出台的一部专门规范城市地下空间开发的单行性部门规章，这是编制和实施城市地下空间规划的基本法律依据之一。在未来，需要进一步重视城市地下空间规划立法工作，制定专门的城市地下空间规划法律或法规，明确地下空间的规划、利用、保护等方面的基本原则和规定，同时在现有城市规划法律体系中增加对地下空间规划的相关规定，以确保地下空间规划与城市总体规划相衔接。

4.2. 多方参与和均衡利益的法律对策

首先，建立法律框架明确参与主体的地位和权利，需要通过明文法规对各利益主体的参与权限、责任和权益进行详细规定。例如，在城市规划、土地利用等方面的法规中，明确政府部门、企业、居民等不同主体的参与条件和权利范围。同时，要考虑到不同利益主体之间的平衡，确保各方利益的合理保护，避免出现权利不平衡的情况。此外，还需要规定相关的申诉和救济机制，确保在参与过程中发生争议时能够有一个合理、公正的解决途径，保障各方合法权益的得到维护。通过这样的法律框架，可以明确各参与主体的地位和权利，为他们在城市空间治理中的参与提供明确的法律保障和引导。

其次，政府应该设立跨部门、跨领域的城市空间治理协调机构。机构应涵盖不同部门的代表，确保各部门在城市空间治理中的协作和配合，避免信息和资源的孤岛现象。制定详细的工作流程和决策程序，明确各利益主体在协调机构下的参与方式和具体操作步骤，同时建立定期的会商机制，让各利益主体有机会定期交流意见和反馈问题，以便及时解决冲突和矛盾，增强公众对治理过程的监督和参与。

4.3. 环境公益诉讼与城市空间治理的制度衔接

随着环保意识的提升，未来城市空间治理需更加注重生态环境的保护与修复。法律法规应强化对环保的要求，确保城市发展与自然生态的和谐共存。政府要制定严格的环保法规，加大对违规污染行为的处罚力度，同时鼓励绿色建筑和城市绿化，推动城市生态环境的改善。

建立更加完善的环境公益诉讼制度，允许合法的组织和公民代表公共利益，向法院提起环境诉讼，以保护环境权益。过去十年，我国环境公益诉讼制度从正式确立到创新发展，诉讼主体范围和案件类型不断拓展，昭示着环境公共利益的司法保护渠道逐步拓宽^[11]。作为法治化城市空间治理和国家环境治理体系的重要组成部分，环境公益诉讼发挥着环境公共利益损害的救济作用，在此过程中，城市空间治理建设、项目实施的开展也应当符合环境保护法的标准，与环境公益诉讼制度进行更加密切的衔接。

4.4. 发挥空间正义在法治化城市空间治理中的引领作用

上文所阐述的种种问题成为当前城市空间治理法治化发展的重点与难点，也是空间非正义的现实表现。“空间正义是城市治理最核心的价值诉求”^[12]，空间正义理论通过对空间非正义问题进行批判，为城市治理法治化寻求正义的空间利益分配与生产提供了新思路。

从立法角度，需要明确空间正义的法律定义与基本原则。通过立法明确空间正义的概念和内涵，将其作为城市空间治理的法定目标之一，从法律层面确保城市空间的公平、公正以及包容。例如，在立法中可以明确空间正义的核心要素，如平等的资源分配、社会包容与公平机会等，为后续的城市规划与发展提供明确的法律指导。通过立法和制定相应的法律法规，可以为空间正义在城市空间治理中的实现提供坚实的法律基础，解决法治化城市空间治理中所遇到的种种困境，通过法治化机制引导和规范城市空间资源配置与环境保护，保障空间资源的合理利用和环境的可持续发展。

参考文献

- [1] 夏志强, 陈佩娇. 城市治理空间中的空间正义: 理论探索与议题更新[J]. 四川大学学报, 2021(6): 189-198.
- [2] 大卫·哈维. 正义、自然和差异地理学[M]. 胡大平, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010: 13.
- [3] 任平. 空间的正义——当代中国可持续城市化的基本走向[J]. 城市发展研究, 2006(5): 1-4.
- [4] 薄燕娜. 城市空间开发利用法律问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 19.
- [5] 陈志龙, 刘宏. 城市地上空间总体规划[M]. 南京: 东南大学出版社, 2011: 6.
- [6] 陈越峰. 附随规制: 我国城市规划形成空间秩序的机制[J]. 行政法论丛, 2013(16): 57-84.
- [7] 念泗三村 28 幢楼居民 35 人诉扬州市规划局行政许可行为侵权案[J]. 中华人民共和国最高人民法院公报, 2004(11): 31-36.
- [8] 成协中. 从相邻权到空间利益公平分配权: 规划许可诉讼中“合法权益”的内涵扩张[J]. 中国法学, 2022(4): 156-174.
- [9] 季晨溦. 论行政诉讼中城市规划利害关系人的判定[J]. 法学论坛, 2017, 32(1): 70-79.
- [10] 李丹. 从环保督察问题反思环境法治中的利益配置[J]. 政治与法律, 2018(10): 80-90.
- [11] 李丹. 国家治理体系中预防性环境公益诉讼的规范构造[J]. 法学评论, 2023, 41(2): 177-186.
- [12] 董慧, 李菲菲. 城市治理: 关于理念、价值及动力的哲学思考[J]. 理论与改革, 2019(4): 157-166.