

## 自然保护地自然资源资产产权制度现状辨析

## Discrimination and Analysis of the Status Quo of Property Rights System of Natural Resource Assets in Natural Protected Areas

钟乐  
赵智聪  
杨锐\*

ZHONG Le  
ZHAO Zhicong  
YANG Rui

**摘要:**“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”是党的十九大所提出的国家公园体制建设的新方向。实现自然保护地的有效保护管理是其重要内容,关键在于通过改革形成科学、合理的自然资源资产产权制度,而厘清自然资源资产产权制度的现状则是进行改革的前提。首先,对现行法律进行系统梳理,明确法律所认定的自然保护地中的自然资源类型。其次,从自然资源的产权种类及所有权改变、用益物权流转三方面总结了自然保护地自然资源资产的产权制度现状。再者,从各类自然保护地申报设立的条件和环保督查中反映出来的问题两方面入手分析了自然保护地的自然资源保护管理现状,从国家公园体制试点采取的措施出发分析了目前的改革探索,并提炼出自然保护地自然资源资产产权制度存在的四大问题,即自然资源资产产权的界定和要求较局限、自然资源所有权行使人虚位、公权与私权的利益协调机制不健全、改革探索中物权途径面临制度障碍。最后,从自然资源资产产权制度设计的角度提出了改革的4个方向。

**关键词:** 风景园林; 自然保护地体系; 自然资源资产; 产权制度; 辨析

**文章编号:** 1000-6664(2019)08-0034-05

**DOI:** 10.19775/j.cl.a.2019.08.0034

**中图分类号:** TU 986

**文献标志码:** A

**收稿日期:** 2019-06-01

**修回日期:** 2019-07-02

**基金项目:** 国家社会科学基金重大项目(编号14ZDB142)、国家自然科学基金项目(编号51708323)和国家社会科学基金项目(编号18BGL178)共同资助

**Abstract:** "Develop a nature reserves system composed mainly of national parks" is a major strategic plan from the Xi Jinping's report at 19<sup>th</sup> CPC National Congress. It is very important to realize the effective protection and management of natural protected areas, the key is to form a scientific and reasonable natural resource property rights system through reform, and clarifying the current situation of natural resource property rights system is the premise of reform. Firstly, the types of natural resources in the natural protected areas identified by the current law are clearly stated. Secondly, it summarizes the status quo of the property rights system of natural resource assets from the aspects of property rights types, ownership changes and the transfer of usufructuary rights. Furthermore, it analyzes the protection and management of natural resources in nature reserves from two aspects, one is the condition for the application and establishment of various nature reserves, and the other is the problems reflected in the environmental supervision. Based on the measures taken in the China's pilot project of national park system, this paper analyzes four major problems of the current reform exploration and summarizes in the property rights system of natural resources in natural protected areas, such as the connotations and requirements of property right of natural resources assets are limited, no effective entity can exercise ownership of natural resources, the interest coordination mechanism between management right and property right is not perfect, and the approach of real right faces institutional obstacles. Finally, the four reform directions of the property rights system of natural resources in natural protected areas are proposed.

**Keywords:** landscape architecture; nature reserves system; natural resource asset; property rights system; discrimination and analysis

“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”是党的十九大报告中对国家公园体制建设所提出的新任务和新要求。土地权属的复杂程度高是中国国家公园体制建设中的特征之一,也使得土地成为中国国家公园体制建设中最具挑战性的问题之一<sup>[1-2]</sup>。依据中国中央、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》《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指

导意见》,以国家公园为主体的自然保护地的有效保护管理有赖于通过国土空间规划和用途管制中的“特殊保护制度”得以实现,而国土空间规划和用途管制又需要与“健全自然资源资产产权体系”进行有效衔接,而目前自然资源资产产权制度中的缺陷导致“产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放、生态退化严重”。显然,自然资源资产产权制度的科学、合理是自然保护地

管理机构实现有效保护管理的关键。

目前,有关国家公园自然资源权属的研究较为丰富,包含对国外国家公园自然资源管理的经验总结<sup>[3]</sup>,对国家公园试点解决土地权属问题的总结和反思<sup>[4-6]</sup>,对土地产权束视角<sup>[7]</sup>、自然资源资产管理<sup>[8]</sup>、多元化土地统筹管理机制<sup>[9]</sup>、保护地役权<sup>[10]</sup>等土地权属约束解决路径的思考。此外,也有部分研究延展到其他类型

\* 通信作者(Author for correspondence) E-mail: yrui@mail.tsinghua.edu.cn

的自然保护地<sup>[11-12]</sup>，但总体而言多集中于自然保护区<sup>[13-15]</sup>。

前述研究对中国自然保护地的自然资源资产产权制度设计有一定借鉴。但一方面聚焦于经验总结、实践反思和解决路径，尚少对自然资源资产产权制度的现状辨析思考；另一方面集中关注国家公园和自然保护区，缺乏对于其他自然保护地类型的探索。厘清自然保护地自然资源资产产权制度的现状，是进行产权制度设计的基础，因此，亟待梳理清楚自然保护地中自然资源种类、产权种类以及产权的获得途径，并深入辨析自然保护地自然资源资产产权制度现状所存在的问题。

### 1 自然保护地中所涉及的自然资源类型

截至2019年4月10日，我国共有37部现行法律中出现“自然资源”字样，其中《宪法》《民法通则》等7部对于自然资源的类型进行了列举，被上述法律认定的自然资源包含：土地、矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、野生动植物等(表1)。

目前，我国各类自然保护地总面积已占陆域国土面积的18%。仅以自然保护区为例，自然保护区可分为3个类别，其中之一的生态系统类别下又可分为森林生态系统、草原与草甸生态系统、荒漠生态系统、内陆湿地和水域生态系统、海洋和海岸生态系统5个类型，显然，仅自然保护区就已经涉及我国现行法律所认定的所有自然资源类型。

## 2 自然资源资产的产权制度现状

### 2.1 自然资源资产的产权种类

从物权的角度而言，各类自然资源的产权可分为所有权和他物权。其中，所有权包含国家所有(全民所有)、集体所有和个人所有3类，大部分类型的自然资源的所有权均为国家所有和集体所有共存，仅有2种特例：1)林木是唯一可以被个人所有的自然资源类型；2)矿产、水流和海域仅能为国家所有。他物权的种类包含了用益物权、担保物权2大类的众多类型，通过列举各法律、法规中明文规定出现的他物权的权证类型，便可窥见其复杂程度(图1)。

此外，各类自然资源的他物权权证还存在有效期限各异的情况，如土地承包经营权为30

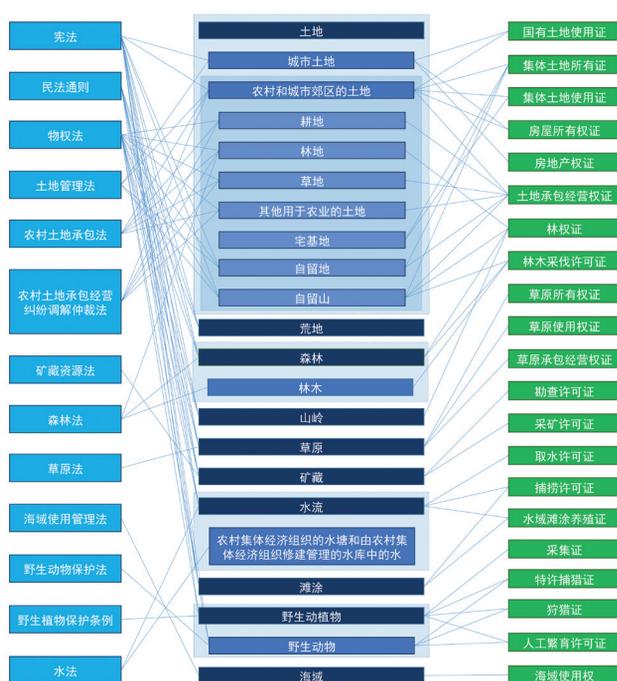


图1 我国各类自然资源的产权证以及进行相关规定的法律

年，林地为30~50年，等等。权证有效的时间与管控的空间交织在一起，构成了异常错综复杂的自然资源资产产权体系。

### 2.2 自然资源资产所有权的改变

自然资源资产所有权改变的途径相对较少。根据《物权法》的相关规定：1)国家所有的自然资源，其所有权无法改变；2)集体所有的自然资源在“公共利益需要”的前提下，可由国家依法征收。显然，自然资源的所有权仅能从非国有转变为国有。

现行法律中对所有权改变有着最明确规定的自然资源类型是土地。《宪法》中明确“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”。根据《宪法(1954、1975)》，集体所有的土地转变为国家所有的曾经途径有“没收、征收、征购、收归”。而依据《土地管理法

实施条例(2014修订)》，现行有效的途径包含：

- 1)征收；
- 2)农村集体经济组织全部成员转为城镇居民；
- 3)国家组织移民、自然灾害等原因，致使农民成建制地集体迁移。

### 2.3 自然资源资产用益物权的流转

自然资源资产产权体系的复杂也决定了其流转方式的多样。根据《物权法》，所有权是最完整的权利束，包含了占有、使用、收益和处分的权利，而用益物权包含了占有、使用和收益的权利。但现实中，自然资源物权的权利束并不完整，这也决定了其流转的局限。

根据《农村土地承包法(2018修正)》，“农村土地”已囊括自然保护地所依托的耕地、林地、草地等主要土地类型，虽然《森林法》《草原法》专门对森林、草原进行了用益物权的规

表1 各法律中有关自然资源的界定

| 法律名称           | 自然资源类型                            |
|----------------|-----------------------------------|
| 宪法(2018年修正)    | 矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等；珍贵的动物和植物；土地 |
| 民法通则(2009年修正)  | 森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等；矿产             |
| 物权法            | 森林、山岭、草原、荒地、滩涂等；野生动植物资源；矿产、水流、海域  |
| 行政诉讼法(2017年修正) | 土地、矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等       |
| 行政复议法(2017年修正) | 土地、矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等       |
| 农业法(2012年修正)   | 土地、水、森林、草原、野生动植物等                 |
| 城乡规划法(2015年修正) | 耕地等                               |

年,有着明显的时效滞后,因此,以《农村土地承包法》的规定为例:1)土地承包经营权的获得,承包方分为农民集体经济组织成员和本集体经济组织以外的单位或者个人2类,前者由发包方发包,后者通过招标、拍卖、公开协商等方式进行承包;2)土地承包经营权的流转有互换和转让2种方式,互换只对流转客体有要求,即限于同一农民集体的土地间,但转让则还有对于流转主体的要求,限于农民集体经济组织成员之间进行;3)土地经营权的流转,主体为他人或工商企业等社会资本,方式包含出租(转包)、入股、抵押或其他,且土地经营权可以再次流转(图2)。

前述仅是农用地的土地承包经营权的流转安排,实际上农村土地中还有未利用地和建设用地,而建设用地中又包含了宅基地、集体经营性建设用地、公益性公共设施用地3类,每一类别都有不同的产权类型和流转限制。显然,自然资源资产产权的流转非常复杂。

### 3 自然保护地自然资源保护管理现状和改革探索

#### 3.1 管理现状

1)各类自然保护地申报设立条件中对自然资源的物权权属要求。

我国各类自然保护地在进行申报设立时,都能较好地注意到自然资源资产产权的无争议对于保护管理的重要性,因此都提出了相应的权属要求。但多数仅有土地权属的要求,仅风景名胜区明确提出“土地、森林等自然资源”和地质公园提出“土地和其他资源”,使之不仅仅局限于土地或其他的单一自然资源种类(表2)。

2)环保督查中反映出的问题。

目前,自然保护区是唯一开展了环保督查的自然保护地类型。中央环保督察组的历次环保督查情况反馈和各省所公开的整改情况能集中反映自然保护区存在的问题。根据生态环境部公布的数据进行汇总分析<sup>①</sup>,共有26个省级行政区的105处自然保护区需要进行整改,其突出问题集中在以下方面:(1)大规模的一产、二产、三产活动;(2)大型基础设施建设;(3)房地产开发;(4)污染。

其中与自然资源资产产权制度安排密切相关的是大规模的生产活动与房地产开发(表3)。例如,甘肃祁连山国家级自然保护区、山东南四湖

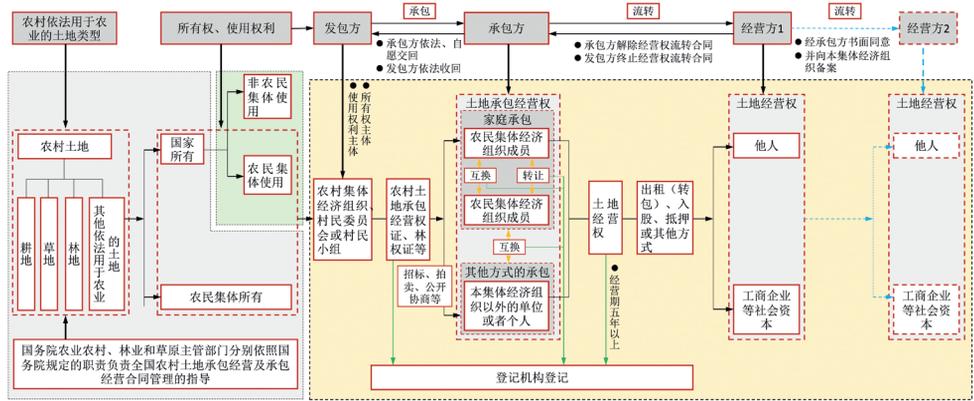


图2 我国土地承包经营权的流转制度安排

自然保护区等地的探矿和采矿行为属于对原有矿权补偿、退出机制安排的不合理,湖南省水利厅组织编制的湘资沅澧干流及洞庭湖河道采砂规划(2012—2016年)未依法将自然保护区缓冲区和实验区纳入禁采区以及湖南洞庭湖自然保护区、

张家界大鲵国家级自然保护区水域范围内的河道采砂和小水电项目属于国有自然资源所有权、管理权职责划分和行使中的混乱,等等。

#### 3.2 改革探索

各国家公园体制试点单位的探索在一定程度上

表2 各类自然保护地申报设立条件中对自然资源权属的要求

| 类型     | 文件名称                                 | 要求  | 提交材料   |
|--------|--------------------------------------|---|--|
| 风景名胜   | 风景名胜区条例                              | 与风景名胜区内土地、森林等自然资源和房屋等财产的所有权人、使用权人充分协商                       | 与拟设立风景名胜区内土地、森林等自然资源和房屋等财产的所有权人、使用权人协商的内容和结果                     |
| 地质公园   | 关于开展第八批国家地质公园和第四批国家矿山公园申报审批工作的公告     | 《中国国家地质公园申报书》要求填写:“申报地质公园内矿产资源权属情况”;“土地与其他资源的开发及地质公园土地权属情况” | 省级国土资源主管部门出具的地质公园范围内无采矿权和商业性探矿权设置的证明文件                           |
|        | 国家地质公园建设标准                           | 公园内无土地权属纠纷  |  |
|        | 国家地质公园验收标准                           | 公园内无采矿权与商业性探矿权  |  |
| 国家湿地公园 | 国家湿地公园管理办法                           | 土地权属清晰,相关权利主体同意作为国家湿地公园                                     | 县级以上地方人民政府出具的湿地公园土地权属清晰和相关权利主体同意纳入湿地公园管理的证明文件                    |
|        | 国家湿地公园建设规范                           | 区域内无土地权属争议  |  |
| 城市湿地公园 | 城市湿地公园设计导则                           | 用地权属应无争议  | —  |
| 森林公园   | 国家级森林公园设立、撤销、合并、改变经营范围或者变更隶属关系审批管理办法 | 森林风景资源权属清楚,无权属争议  | 森林、林木和林地的权属证明材料  |
| 自然保护区  | 建立国家级自然保护区申报书                        | 要求填写“土地权属情况”  | 自然保护区的土地或海域使用权属证明及土地管理协议等有关材料的复印件                                |
|        | 国家级自然保护区范围调整、功能区调整及更改名称申报书           | 要求填写“土地权属原状”及“范围调整后土地权属状况”                                  | 拟调整扩大部分的土地使用权属证明及有关资料  |
| 国家沙漠公园 | 国家沙漠公园管理办法                           | 土地所有权、使用权权属无争议,四至清晰,相关权利人无不同意见                              | 县级人民政府出具的拟建国家沙漠公园土地权属清晰、无争议的证明文件。县级人民政府出具的拟建国家沙漠公园相关利益主体无争议的证明材料 |

上代表中国自然保护地自然资源资产产权制度的改革方向。根据国家公园体制试点的实施方案和总体规划整理<sup>2</sup>，总结而言，所采用的途径可分为：1)物权途径，包含通过征收的方式获得所有权，通过设立置换、地役权获得承包权，通过设立特许经营权和经营权的出让、租赁等方式获得经营权并进行登记；2)债权途径，包含共管协议、股份合作、加盟、租用等。

#### 4 自然保护地自然资源资产产权制度存在问题辨析

##### 4.1 自然资源资产产权的界定和要求较局限

除国家公园试点做出了较好的探索外，其他各类型自然保护地对于自然资源资产产权的界定和要求还存在诸多局限，具体表现和带来的后果如下：其一，自然资源类型多局限为土地，较少拓展到森林、草原、水流等，对于自然资源资产产权的要求也局限于土地权属，导致了无法对土地之外的自然资源进行有效管理；其二，自然资源资产产权的类型语焉不详，许多文件要求仅涉及泛化的“权属”二字，或是笼统地分为所有权、使用权，未进一步细分产权的权利束，导致了对自然资源资产产权进行盲目的国有化操作，引发众多争议和纠纷；其三，对自然资源资产的产权要求过于模糊，各类自然保护地在设立时仅要求“权属无争议”，所要求的证明材料的形式和出具机构也宽严不一，为自然保护地保护管理的不力埋下伏笔。

##### 4.2 自然资源所有权行使人虚位

依据《物权法》规定，国家所有的自然资源由国务院代表国家行使所有权，集体所有的自然资源依据其所有者类型的不同，可由乡镇集体经济组织、村集体经济组织、村民委员会、村民小组行使所有权。但事实上，国家和集体本身的虚拟性、抽象性以及模糊性导致其行为能力的局限性，必然导致国家、集体对自然资源的所有权是一种“虚所有权”<sup>[16]</sup>。

事实上代表国家行使国有自然资源所有权的主体包含：其一，国家机关，可以是各级政府，也可以是各自然资源的管理部门；其二，国家举办的事业单位；其三，国有企业<sup>⑧</sup>。这给自然保护地埋下了行使国有自然资源所有权的条块分割和多方利益博弈的巨大隐患。集体所有的自然资

表3 环保督查所通报整改的自然保护区保护管理中的问题<sup>①</sup>

| 表现出的问题         | 大规模一产活动 |    |    |    | 大规模二产活动 |      |    |    | 大规模三产活动 | 房地产开发 |
|----------------|---------|----|----|----|---------|------|----|----|---------|-------|
|                | 农业      | 林业 | 牧业 | 渔业 | 工业      | 采矿探矿 | 挖砂 | 石油 |         |       |
| 出现问题的自然保护区数量/个 | 12      | 6  | 8  | 19 | 12      | 35   | 11 | 3  | 32      | 5     |

表4 各国家公园体制试点区在自然资源资产产权制度上的探索<sup>②</sup>

| 名称    | 总面积/km <sup>2</sup> | 集体土地面积/km <sup>2</sup> | 解决手段  | 资源类型                 |
|-------|---------------------|------------------------|---|----------------------|
| 湖北神农架 | 1 170.00            | 166.20                 | 集体林共管协议                                       | 土地、水、森林、林木           |
| 云南普达措 | 602.10              | 132.10                 | 征收、协议   | —                    |
| 北京长城  | 59.91               | 29.59                  | 使用权或经营权出让                                     | 长城、土地、水利、植物、动物、地质遗迹  |
| 湖南南山  | 635.94              | 371.95                 | 集体林共管协议、地役权                                   | —                    |
| 福建武夷山 | 982.59              | 700.23                 | 征收所有权、租赁经营权；签订地役权合同                           | —                    |
| 浙江钱江源 | 252.16              | 203.74                 | 征收、协议、股份合作等方式                                 | 土地、森林、林木、建(构)筑物      |
| 青海三江源 | 123 100.00          | —                      | 核心保育区的草原经营权向特许经营权的平移。生态保育修复区和传统利用区引导草原承包经营权流转 | 草原                   |
| 东北虎豹  | 14 926.00           | 1 282.00               | —   | 湿地、动物、植物、矿产、山岭、草原、水流 |
| 大熊猫   | 27 134.00           | 8 117.00               | 赎买、置换、协议、租用、加盟                                | —                    |

源所有权的具体行使也存在问题，尤其以乡镇农民集体经济组织所有的自然资源为突出，一方面《民法通则》中只规定了由“乡(镇)农民集体所有”，并未规定由谁负责“经营、管理”；另一方面，在政社合一的体制废除后，已无集体经济组织的乡镇，将没有组织机构能够代表乡镇农民集体行使自然资源所有权，将会导致“乡农民集体所有，实际上已经无人所有”<sup>[16]</sup>。

##### 4.3 公权与私权的利益协调机制不健全

我国的自然保护地存在用途管制与产权管理的衔接不够，利益协调机制不健全的问题<sup>[17]</sup>。以自然保护区、风景名胜区2类法定自然保护地为例，其对用途管制、产权管理的安排分别如下：1)《自然保护区条例》未对自然资源权属做出安排，《自然保护区土地管理办法》仅规定了自然保护区的划定不改变土地的所有权和使用权，且二者均未对自然资源用途管制所可能对权利人造成的损失做出有关补偿的任何规定，使得自然保护区管理机构由于没有集体土地的使用权而使用用途管制工作缺乏合法性<sup>[18]</sup>；2)《风景名胜区条例》仅模糊地规定了申请设立风景名胜区

的人民政府要与自然资源和房屋等财产的所有权人、使用权人充分协商，如造成损失应依法给予补偿。两者均未对自然资源的产权做出详尽、可行的安排。

此外，《环境保护法》《野生动物保护法》《森林法》《草原法》等多部法律法规均对自然保护地内的自然资源有着用途管制的要求，在一定程度上通过公权力限制了权利人对自然资源的利用，而保障私权利的生态补偿制度却不够完善。当前的生态补偿制度一方面侧重于政府间的财政转移支付而忽视对产权人的直接补偿<sup>[15]</sup>，另一方面则无法覆盖所有被用途管制的自然资源，如被划入自然保护地但未被列入生态公益林、天然林等的集体果林，将无法享受到相应生态项目的补偿。

##### 4.4 改革探索中物权途径面临制度障碍

目前，我国自然保护地管理机构在自然资源产权制度改革探索中所采用的物权路径还面临制度障碍。

所有权获得的制度阻碍：现行法律中所明确的土地所有权转为全民所有的主动途径仅有征收、组织移民2种，一方面，为设立自然保护地

而征收土地的法理基础有所欠缺,征收仅适用于“国家为了公共利益的需要”时,但众多研究表明“自然保护”并不属于征地制度中的“公共利益”<sup>[19-20]</sup>;另一方面,生态移民并不适用于全部自然保护地类型,法律文件中有明确表述可开展生态移民的自然保护地类型仅包含国家公园的重点保护区域和自然保护区的核心区、缓冲区,未涉及其他<sup>④</sup>。

**承包权获得的制度障碍:**一方面,土地承包权仅能通过招标、拍卖、公开协商等方式由集体经济组织以外的单位或个人获得,因此,自然保护地管理机构作为“集体经济组织以外的单位”,虽然从法理角度可以获得承包权,但限制众多、难度较大。另一方面,地役权的设立也存在很多障碍<sup>[21-25]</sup>,其一,目前我国法律体系中地役权是从环境私益的角度出发设计,作为环境公益的自然保护地地役权尚缺位;其二,地役权设立主体狭隘化,要求设立时地役权人持有“需役地”,当自然保护地管理机构未持有“需役地”时,将无法设立;其三,设立客体的狭隘化,《物权法》中的地役权客体仅为土地,未能涵盖其他自然资源类型。

**经营权获得的制度阻碍:**一方面,经营权的流转期限不能超过承包期的剩余期限,另一方面,当经营权流转期限为5年以上时才可以向登记机构申请土地经营权登记。因此,当承包期剩余期限较短时,经营权流转只能是债权行为,不具有典型的社会公开性,“不得对抗善意第三人”。

## 5 自然保护地自然资源资产产权制度的改革方向展望

随着国土空间规划体系、用途管制制度和自然资源资产产权制度改革不断深入,探索以国家公园为主体的自然保护地的自然资源资产产权制度改革刻不容缓。有效应对目前问题的改革方向应有如下:1)丰富自然保护地内自然资源资产的产权权能,健全其产权体系,对其产权的国有化制定清晰、严格的要求;2)明确自然资源资产产权的主体,包括所有权的主体及其行使者,各项用益物权的主体;3)建立健全自然保护地公权与私权的协调机制,以市场手段为主、法律手段为辅,保证因自然资源的用途管制而受到限制的

资产产权得到合理的补偿;4)针对目前流转中存在的障碍,从物权角度出发,探索多元化的自然资源资产国有化路径。

注:文中图片均由作者绘制。

### 注释:

- ① 数据来源:生态环境部官方网站“督查执法”栏目中“督查进驻”“反馈情况”“督查整改”所公开的数据;生态环境部官方网站检索关键词“绿盾”所得到的数据。数据由作者汇总整理。
- ② 数据来源:神农架、武夷山、钱江源、南山、北京长城、香格里拉普达措、大熊猫国家公园体制试点区试点实施方案;大熊猫国家公园体制试点实施方案;大熊猫国家公园总体规划(2016—2025年)(征求意见稿)、武夷山国家公园总体规划(2017—2025年)(征求意见稿)、东北虎豹国家公园总体规划(2017—2025年)(征求意见稿)。数据由作者汇总整理。
- ③ 根据《物权法》中对“国有出资的企业出资人制度”的规定,国有出资的企业可代表国家履行出资人职责,享有出资人权益,即“资产收益、重大决策以及选择经营管理者等”。
- ④ 《建立国家公园体制总体方案》中提出:“重点保护区域内居民要逐步实施生态移民搬迁。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》在第四十五章《加强生态保护修复》中的第二节《推进重点区域生态修复》中提出:“有步骤对居住在自然保护区核心区与缓冲区的居民实施生态移民。”

### 参考文献:

- [1] 杨锐.论中国国家公园体制建设的六项特征[J].环境保护,2019,47(Z1):24-27.
- [2] 杨锐,申小莉,马克平.关于贯彻落实“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”的六项建议[J].生物多样性,2019,27(2):137-139.
- [3] 孙婧,侯冰,余振国.山川河流共护 资源权益共享:国外自然资源调查登记和国家公园管理经验[J].国土资源,2019(3):58-61.
- [4] 庄优波,杨锐,赵智聪.国家公园体制试点区试点实施方案初步分析[J].中国园林,2017,33(8):5-11.
- [5] 方言,吴静.中国国家公园的土地权属与人地关系研究[J].旅游科学,2017,31(3):14-23.
- [6] 郭冬艳,王永生.国家公园建设中集体土地权属处置情况分析[J].中国国土资源经济,2015,28(5):21-23.
- [7] 高燕,邓毅.土地产权束概念下国家公园土地权属约束的破解之道[J].环境保护,2019,47(Z1):48-54.
- [8] 韩爱惠.国家公园自然资源资产管理探讨[J].林业资源管理,2019(1):1-5;37.
- [9] 陈叙图,魏钰.中国国家公园生态系统完整性的问题与改进对策[J].环境保护,2019,47(5):55-58.

- [10] 魏钰,何思源,雷光春,等.保护地役权对中国国家公园统一管理的启示:基于美国经验[J].北京林业大学学报:社会科学版,2019,18(1):70-79.
- [11] 温兴来,包李梅.自然保护地的土地权属法律问题研究[J].知识经济,2010(8):35-36.
- [12] 韦贵红.中国自然保护地役权实践[J].小康,2018(25):28-30.
- [13] 周莉.土地权属改革与自然保护区有效保护[J].新远见,2007(9):114-123.
- [14] 魏瑞芳,李文军.保护管理权交易:非自然保护区所有的土地管理问题之探讨——以盐城自然保护区为例[J].资源科学,2005(6):95-102.
- [15] 周莉,吴成亮,侯波,等.云南省白马雪山国家级自然保护区的土地权属与有效保护关系的实证分析[J].西北林学院学报,2010,25(2):225-228.
- [16] 黄锡生.自然资源物权法律制度研究[M].重庆:重庆大学出版社,2012.
- [17] 马永欢,吴初国,曹清华,等.生态文明视角下的自然资源管理制度改革研究[M].北京:中国经济出版社,2017.
- [18] 陈红梅,王智.怎样看待和处理自然保护区土地权属问题[J].环境保护,2011(4):27-29.
- [19] 汪晖.中国征地制度改革:理论与政策组合[M].杭州:浙江大学出版社,2012.
- [20] 王贝.我国征地制度改革研究:基于社会公正视角[M].北京:清华大学出版社,2017.
- [21] 孙宇.地役权的环境保护功能探析[J].环境保护,2015,43(18):59-62.
- [22] 吴卫星,于乐平.美国环境保护地役权制度探析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2015,17(3):84-88;92.
- [23] 常鹏翱.回归传统:我国地役权规范的完善之道[J].清华法学,2018,12(5):127-143.
- [24] 焦琰.我国保护地役权的构建研究:基于环境保护与财产权限制方式的探讨[J].北方法学,2018,12(3):147-160.
- [25] 陈静,陈丽萍,赵晓宇.自然资源保护地役权建设的立法建议[J].中国土地,2019(5):32-33.

(编辑/王媛媛)

### 作者简介:

钟乐  
1983年生/男/江西兴国人/博士/清华大学建筑学院景观学系在站博士后,助理研究员/江西农业大学园林与艺术学院讲师,硕士生导师/研究方向为国家公园与自然保护地、世界遗产(北京100084)

赵智聪  
1982年生/女/吉林长春人/清华大学建筑学院景观学系助理教授/清华大学国家公园研究院院长助理/研究方向为国家公园与自然保护地、风景园林遗产保护、世界遗产(北京100084)

杨锐  
1965年生/男/陕西西安人/博士/清华大学建筑学院景观学系系主任,教授,博士生导师/清华大学国家公园研究院院长/研究方向为国家公园与自然保护地、世界遗产、风景园林理论与教育/本刊副主编(北京100084)