

国家公园土地权利协调的现实难题与完善路径

祝如怡 施斯

浙江农林大学, 中国·浙江 杭州 310000

摘要:《国家公园法》实施后,我国国家公园建设与管护全面进入法治化阶段。在国家公园全域生态刚性管护的现实背景下,土地权利人原本的生产经营空间受到约束,土地实际利用权限受限,衍生出一系列权益问题,主要体现在三大方面:前端生态补偿不完善,既得经济利益得不到保障;中端管理权责不清晰,加重权利人负担;后端权利救济不畅通,权益受损后缺乏有效维权途径。三方层层传导,是当前土地权利协调的主要法治堵点。立足该现实,本文通过分析补偿机制、管理体制以及救济制度中的现存问题,针对性提出了解决方案,即完善配套生态补偿规则、理顺分级协同管理权责、补齐多元权利救济短板,以期实现国家公园生态保护与民生保障的协同统一。

关键词:国家公园;土地权利;生态补偿;统一管理;权利救济

Practical Difficulties and Improvement Paths of Land Right Coordination in National Parks

Zhu Ruyi, Shi Si

Zhejiang A&F University, China Zhejiang Hangzhou 310000

Abstract: Since the implementation of the National Park Law of the People's Republic of China, the construction, management and protection of national parks in China have fully entered a stage of legalization. Against the backdrop of rigid ecological management and protection covering the entire territory of national parks, land right holders face restrictions on their original space for production and operation as well as actual land use rights, giving rise to a series of rights and interests conflicts, which are mainly manifested in three aspects. First, the supporting ecological compensation mechanism is imperfect, failing to guarantee land holders' established economic interests. Second, ambiguous division of management powers and responsibilities imposes extra burdens on land right holders. Third, blocked channels for right remedy leave no effective ways for stakeholders to safeguard their legitimate rights and interests after suffering losses. These three interrelated obstacles constitute the major legal bottlenecks restricting the coordination of land rights at present. Based on such practical dilemmas, this paper analyzes the existing deficiencies in the compensation mechanism, management system and remedy system, and puts forward targeted countermeasures, including refining supporting rules for ecological compensation, clarifying hierarchical and collaborative management powers and responsibilities, and improving diversified right remedy channels. It aims to realize the coordinated integration of ecological protection and people's livelihood security in national park governance.

Keywords: National parks; Land rights; Ecological compensation; Unified management; Right remedy

0 引言

国家公园体制是生态文明制度改革的具体实现方式和前沿阵地,事关国土生态安全长效维护^[1]。而在国家公园治理体系中,土地作为核心基础要素,不仅是生态保护的载体,也是当地群众最重要的财产权利载体。我国人多地少的国情则决定了协调人地关系是生态文明体制建设面临的突出问题。无论是自然保护区还是国家公园都还存在大量的原住民和集体土地,蕴含着极为复杂的产权问题,涉及村民、村集体和国家等多方利益,处理不好极易引发矛盾和纠纷,不利于建立归属明晰、权责明确的生态管护体制^[2]。2026年,《中华人民共和国国家公园法》(以下简称

《国家公园法》)的施行,为土地权利协调提供了基本法律依据。但在实践过程中土地权利人的实际利用权限依旧受限,其合法权益受损的问题避无可避,主要体现在以下三个层面:首先,基础生态补偿制度存在缺陷,土地权利人的既得经济收益得不到保障,直接损害其切身利益;其次,管理分工模糊,权责脱节,额外增加了土地权利人生产生活负担;最后则是兜底维权保障机制不够健全,群众权益受损缺乏有效维权途径,致使权益受损实质化。本文结合法律条文与现实场景,系统梳理土地权利协调的三大突出难题,提出对应完善对策,围绕国家公园“统筹保护与发展”的核心宗旨,助力国家公园推进法治化、精细化管理。

1 国家公园土地权利协调的现实难题

从现实运行来看,土地权利人利益受损,生态保护与土地权利失衡,不是单一环节的问题,而是流程制度的衔接失灵。生态保护补偿机制存在短板、管理体制运行不畅以及权益救济保障缺位三个环节环环相扣,无论哪个环节出现问题都将滋生群众的负面情绪,无法切实维护当地群众合法土地权益的同时,直接影响国家公园生态保护与治理的实际成效。

1.1 生态补偿机制不健全直接损害切身利益

原住民对环境利用行为可分为本能利用行为和开发利用行为,本能利用行为关系到原住民的基本生存所需,开发利用行为则影响着原住民的经济收入。国家公园限制原住民的环境利用行为,导致其经济收入减少,生活水平满意度也随之降低。可见,有效的生态补偿十分必要^[3]。然而,在国家公园实际治理过程中,生态补偿却暴露出多重现实问题。

首先,从资金保障源头来看,生态补偿主体单一,资金压力过重。根据《国家公园法》第 47 条与第 48 条的规定可知,现行制度下,生态补偿主要依靠地方政府具体落实,中央财政只负责补助,并没有明确生态受益企业与周边区域的补偿责任。而国家公园又大多集中在山区、林区,地方本身的财政实力就比较弱,再加以管护范围大、补偿人口多等条件,长期的兜底补偿十分吃力。资金后期拨付不足、兑现不及时等情况极易出现,土地权利人切实的经济损失得不到充分补偿。

其次,补偿标准粗放僵化,脱离基层实际。当前,全国并没有形成一套统一、科学的补偿核算办法,各地或回避生态补偿标准或套用老旧固定的标准,实行“一刀切”的粗放补偿模式^[4]。既没有结合地块生态保护重要程度、实际碳汇贡献率等生态核心指标,也没有综合考量农户土地受限程度、平均收入损失以及当地物价水平等现实因素。不同家庭人口结构不一样、土地面积不一样、对土地的依赖程度也不一样,统一且偏低的补偿额度,难以保障低收入原住民的基本生活。

此外,国家公园生态补偿方式单一,缺少长效的配套手段,难以从根本上解决当地土地权利主体的长远发展问题。现实中,各生态区的补偿仍以短期的货币资金发放为核心,甚至以其为唯一手段,虽然能够缓解短期损失,却无法解决长远的生计难题^[5]。《国家公园法》中有相关条款提及优先聘用当地群众从事生态管护岗位、完善配套公共服务等措施,但各地落实力度不足,就业帮扶、专项技能

培训、住房安置以及周边医疗教育配套等保障措施跟进相对滞后。部分长期依靠土地生存的原住民失去收入来源,又缺乏稳定的替代就业渠道,生存发展陷入困境。

1.2 管理权限划分模糊额外增加原住民生产生活负担

国家公园属于中央事权,以国家统一统筹、央地分级落实为总原则,分为“中央直管”“央地共管”和“委托省管”等三类管理模式,虽然制度设计上强调统一管护,但现实中,国家公园仍容易出现权责交叉、协同不畅的问题,造成土地权利与生态保护的冲突^[6],主要体现在以下三个方面。

第一,统一管护权限和集体土地使用权边界不清。法律明文规定国家公园管理机构负责全域统一管护,且国家公园区域内原有居民在不超出现有规模和利用强度、合理改善生产生活条件的前提下可以开展生产生活活动。然而,法律并没有清晰划定“生态管控范围”和“群众合法用地范围”的具体边界。管理机构出于生态安全考虑严格限制生产活动,群众基于生活需要正常利用土地,双方各有合理诉求,但缺少明确规则参照,沟通协调方面存在一定问题。

第二,多部门职能重叠导致多头管理和多头管理真空问题并存。在实际管护过程中,虽然每个国家公园都会单独设立专属国家公园管理机构,但在一定程度上无法对园内事务进行统一管理,只做到了形式上的统一事权^[7]。自然资源、生态环境、农业农村等多个部门也都会涉及园区管理的相关工作。由于缺少细化分工,简单易解决的事项大家争相插手,复杂棘手的纠纷又互相推诿。直接导致核心区域管护工作重复开展,偏远边角地块、历史遗留土地权属等难题又无人处置。基层管理秩序混乱,不仅降低整体工作效率,还导致群众办事来回奔波,无端加重生活时间成本。

第三,公众参与机制落地不充分致使群众话语权不足。现有法律条文虽明确鼓励公众参与生态保护,但实际管理决策权仍集中在上级管理部门手中,社区、企业、民间机构和公众等社会力量很少参与管理运行活动,关于管控安排,补偿方案以及用地规划等事项土地权利人仍以被动接受为主。群众切身利益长期得不到重视与回应,主动参与生态管护、配合园区建设的积极性持续降低,缺少服务国家公园的热情^[8]。

1.3 权利救济机制不完善致使土地权利者维权受阻

权利救济机制是权利人依法申诉、维权、止损、纠错的法治保障渠道,也是维护权利主体合法权益、化解冲突

的兜底制度。但当前专门针对国家公园土地权利的救济制度依旧不足,土地权利人受损的合法权益无处申诉、高效维权缺乏有效路径,难以达成生态保护与土地权利的平衡。

从行政兜底层面来看,现有行政救济渠道不够清晰。现行法律尚未规定管理机关违法行政行为的认定标准、追责尺度,群众在遇到违规强制限地、补偿逾期拖欠、不合理管控等问题时,不清楚该向哪个部门申请复议、走何种投诉流程。基层工作人员履职缺少约束,群众时间成本与维权成本直线上升,其合法权益很难靠行政手段快速挽回。

行政救济渠道不畅的同时,配套的司法救济保障机制也不够适配。现有司法规则没有适配国家公园土地纠纷的专属审理标准,缺少对应场景下的生态公益诉讼配套条款。在生态破坏同时侵害群众土地权利的复合案件中,存在起诉主体不明确、举证难度大、审理周期长等问题,无法充分发挥司法终局保障的作用。

除此之外,协商、调解、仲裁等多元化柔性化解机制不够完善。没有专门对接国家公园土地纠纷的调解队伍,缺少常态化现场调解平台。群众不懂法、不会走正规流程,权益受损难以得到有限维护。

2 国家公园土地权利协调的优化路径

2.1 健全生态补偿机制全方位补齐土地权利人损失

立足源头治理视角,要想全方位守护国家公园土地权利人的合法土地权益,首要落脚点在于健全生态补偿机制,通过拓宽资金渠道、细化补偿标准、优化保障模式三维度协同发力,填平土地权利人因生态管控所产生的合理损失。

首先,构建起多元主体共担的资金保障体系,完善资金融资渠道。坚持政府兜底为主、市场补充为辅、社会力量助力的原则。加大中央对欠发达地区国家公园的转移支付力度,促使地方把生态补偿资金全额纳入年度财政预算,确保资金足额按时到位。并同步推行生态服务付费制度,让依托园区生态资源盈利的旅游企业、水资源利用企业,按经营收益比例缴纳生态补偿费;鼓励公益组织、慈善力量参与帮扶,拓宽社会渠道的资金融入,切实减轻财政压力,从根本上杜绝拖欠补偿、压低补偿标准等问题^[9]。其次,加快动态差异化补偿标准的制定。综合评估各地生态保护等级、权利人土地受限面积、平均收入损失以及当地人均生活水平四项核心指标,统一出台补偿核算细则,杜绝一刀切,对于偏远重点保护区、纯农业生计家庭合理加大补偿力度。建立年度动态调整机制,结合物价上涨水平、生态管护成本的变动等,合理上调补偿标准,确保群众损失得到确实补偿。最后,推行更加多元保障模式。在现金

补偿基础上,配备更长效的改善手段。如优先面向原住民开放生态巡护、园区保洁等公益性岗位,免费开展岗前技能培训;完善住房、医疗、教育等基础配套,开展当地文化保护、心理疏导等^[10]。全方位解决群众就业、生活与发展等难题,让群众愿意配合、主动配合生态保护工作。

2.2 统一管理体制切实保障权利人权益

健全完善一体化管理体制是切实保障原住民利益的重要举措,其核心优化思路是通过厘清权责边界、实行集中统一管理以及确保群众参与常态化的方式,在规范园区生态保护秩序的同时减少对群众生产生活的不利影响。

一方面,应清晰划定各方权责边界,化解权属管理冲突。出台园区土地权责的正面清单,明确标注哪些土地用途严格禁止、哪些合理生产活动允许正常开展。划分好国家公园管理机构的生态管护权限、村集体的土地所有权限以及农户的合法经营权限之间的界限。关于争议问题,由管理机构牵头、村组代表全程参与,就地解决分歧。另一方面,应整合部门职能,实行统一集中管理。合并分散在自然资源、生态环境等辅助部门的同类职能,组建国家公园统一管理队伍,全权负责土地规划、矛盾协调、补偿落实等核心工作。地方政府只负责属地治安、民生服务配套等辅助工作,不再重复干预园区专业管护事务,解决多头管理、管理空白等现象,提高管理服务质量^[11]。最后,通过健全公众参与常态化的机制,保障群众话语权。全面落实信息公开制度,补偿方案、用地规划、管控新规等信息提前公示。定期召开线下听证会、线上意见征集会,关键涉民事项必须邀请群众代表全程参会并参与表决。鼓励村集体成立生态权益自治小组,对接一线管理部门,及时反映群众诉求;并对主动配合保护工作、积极参与巡护的群众给予物资表彰、政策倾斜等帮扶^[8],营造共治共管的和谐氛围。

2.3 完善多层级权利救济体系切实防范权益遭受实质侵害

权利救济是土地权益保障的最后一道法治防线,其核心优化路径在于打通行政、司法,以及非诉讼调解等多元解纷渠道,构建全链条、低成本、高效率的维权体系,从法律层面筑牢防线,切实防范土地权利人合法权益遭受实质侵害。

立足行政兜底维度,应全面规范国家公园土地权益救济全流程的工作标准,明确划定各类土地管控行政行为的可复议、可诉讼范围,针对违规限权、拖欠补偿、不合规执法等侵权场景,开通快速复议通道。简化线下办理流程,

设立一站式维权窗口并安排专人协助群众解决各类问题。同步建立行政过错追责和赔偿机制,凡是因违规行政造成群众财产损失的,一律依法进行足额赔偿,强化行政履职约束力。在司法保障上,针对性优化国家公园专项司法审理机制,统一标志性问题的裁判标准。完善对应公益诉讼制度,明确合规起诉主体范围,合理简化民生类维权案件的举证难度,优先办结涉民纠纷案件。日常开展巡回法庭,把庭审现场搬到村镇一线,降低群众维权的时间成本与出行成本。推广更多元的纠纷化解方式,组建由乡镇干部、法律工作者、村级骨干、生态管护专业人员共同组成的调解队伍,日常进村入户,排查隐性矛盾。优先以协商、调解等方式化解分歧,把日常争议摩擦化解在萌芽初期。加大乡村普法的宣传力度,同步普及维权常识,引导群众主动选用合法渠道主张自身权益,筑牢权益保障最后一道防线。

参考文献:

- [1] 何思源, 苏杨, 闵庆文. 中国国家公园的边界、分区和土地利用管理——来自自然保护区和风景名胜区的启示[J]. 生态学报, 2019, 39(04): 1318-1329.
- [2] 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(03): 14-23. DOI:10.16323/j.cnki.lykx.2017.03.002.
- [3] 张瑞萍, 曾雨. 国家公园生态补偿机制的实现——以利益相关者均衡为视角[J]. 广西社会科学, 2021(09): 118-

123.

- [4] 夏云娇, 王俊华. 国家公园生态补偿地方立法的特点和不足及其完善[J]. 安全与环境工程, 2020, 27(02): 35-41. DOI:10.13578/j.cnki.issn.1671-1556.2020.02.005.

- [5] 丘水林, 黄茂兴. 系统观视域下国家公园生态补偿机制构建[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(01): 20-28. DOI:10.19676/j.cnki.1672-6995.000907.

- [6] 汪劲. 中国国家公园统一管理体制研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2020, 42(10): 10-23.

- [7] 黄玮玮, 张强. 我国国家公园管理体制现状及完善建议[J]. 西南林业大学学报(社会科学), 2022, 6(06): 77-81.

- [8] 彭奎. 我国国家公园人类活动特征、管理问题与调整策略[J]. 生物多样性, 2021, 29(03): 278-282.

- [9] 冷勇达. 论国家公园中原住居民土地权益的法律保护[D]. 华中科技大学, 2021. DOI:10.27157/d.cnki.ghzku.2021.005208.

- [10] 赵西君. 中国国家公园管理体制建设[J]. 社会科学家, 2019(07): 70-74.

- [11] 丁姿, 王喆. 生态安全观视域下国家公园管理体制改革问题研究——以三江源国家公园为例[J]. 青海社会科学, 2021(02): 28-36. DOI:10.14154/j.cnki.qss.2021.02.005.

基金项目: 浙江省大学生科技活动计划暨新苗人才计划资助项目(2025R412A036)。

作者简介: 祝如怡, 女, 浙江农林大学集贤学院。