

国家公园自然资源资产化管理的法律问题反思

戴沅衡

武汉大学，湖北 武汉 430072

摘要：自我国在2017年开始实施国家公园体制试点以来，国家层面基本设定了包含“中央直接管理”“中央与地方共同管理”以及“授权省级政府管理”三种自然资源资产的管理架构。不过，在具体操作过程中，还存在一些挑战，例如国家公园的自然资源资产权属明确和登记工作推进不力、生态资源保护与管理出现混乱现象、以及地方政府对国家公园内的自然资源资产存在垄断行为和破坏性利用等问题。究其原因，主要是由于国家公园土地权属的厘清困难、缺乏明确且有力的上位法规范、权利结构不合理、国家公园内直接适用资产化管理手段本身存在的隐患造成的。围绕国家公园自然资源管理实践中存在的问题进行反思，尝试提出解决问题的可行方法。

关键词：国家公园；自然资源管理；管理体制；自然资源价值

Reflection on Legal Issues of Asset Management of Natural Resources in National Parks

Dai Yuanheng

Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072

Abstract： Since the implementation of the national park system pilot in China in 2017, a management framework for natural resource assets has been established at the national level, including "direct management by the central government", "joint management by the central and local governments", and "authorized management by provincial governments". However, there are still some challenges in the specific operation process, such as unclear ownership and ineffective registration of natural resource assets in national parks, confusion in ecological resource protection and management, and local governments engaging in monopolistic behavior and destructive use of natural resource assets within national parks. The main reasons for this are the difficulty in clarifying the ownership of national park land, the lack of clear and effective higher-level legal norms, the unreasonable structure of rights, and the inherent hidden dangers of directly applying asset management methods within national parks. Reflect on the problems in the management of natural resources in national parks and attempt to propose feasible solutions to address them.

Keywords： national park; natural resource management; management system; value of natural resources

一、国家公园自然资源资产化管理面临的法律问题

（一）国家公园自然资源资产化管理实践

在2018年中国共产党中央办公厅联合国务院办公厅联合颁布了《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》（以下简称《指导意见》），明确了在自然资源资产管理改革的背景下，自然保护地的层级管理结构的确立。在管理主体上层面，《指导意见》根据生态系统的重要性对各类自然保护地分类，分别为中央直接管理、中央与地方共同管理以及地方管辖三个等级，并执行相应的层级划分和管理政策在促进相关法规制定的过程中各省级的立法机关陆续颁布了《三江源国家公园条例（试行）》等若干地方性的国家公园法规，这些规定为国家公园内的自然资源治理提供了法律支持。在明确管理层级范围方面，神农架、武夷山等多个国家公园的管理部门纷纷发布了职责清单且这些清单中的部分内容对相应的行政处罚事项和行政许可事项进行了

规定。

（二）国家公园自然资源资产化管理的问题

1. 自然资源统一确权登记工作推进迟缓

《中华人民共和国国家公园法（草案）》（以下简称《国家公园（草案）》）已经进入在线公开征求意见阶段，但对于国家公园内自然资源同意确权登记工作的具体规定依然笼统。国家公园内生态系统的复杂性也造成了该项工作开展困难。比如，我国的东北虎豹国家公园主要位于国营林场，而且该区域包含宝贵的森林生态系统、湿地财富以及其他多样化的野生生物资源，这些因素使得该区域进行国有自然资源的权属登记工作变得更加复杂和棘手^[1]。自2017年起，东北虎豹国家公园自然资源的统一权属确立登记任务进展迟缓，这对整个国家公园自然资源资产化管理制度变革造成了负面的冲击。

2. 生态资源管理混乱，职能机构之间相互推诿扯皮

大多数国家公园位于依仗旅游业发展的地区，这些国家公园

作者简介：戴沅衡（2001—），女，汉族，江苏盐城人，武汉大学环境法研究所硕士研究生，研究方向：环境与资源保护法。

内存在多个政府机构。通过武夷山国家公园的试点工作，不难发现负责具体旅游区域行政惩处的官方部门原本是武夷山市的行政执法机关。即便在成立了武夷山国家公园的管理机构之后，行政惩罚的职能并未转移至新设的管理部门^[3]。这就导致了一个问题：并非专门负责生态资源监管的政府机构却持有惩处权，与此同时，实际应执行生态资源保护管理任务的国家公园管理局却受到了职能行使上的限制，两者之间因角色定位不明确而发生推诿和争执的局面。而职能机构间的扯皮会加剧各方之间的矛盾，影响到国家公园自然资源资产化管理中公平合理的利益分配。

3. 地方对国家公园自然资源资产垄断与破坏性开发

据统计，绝大部分国家公园尽管成立了相应的管理机构，但由中央政府拨付的专项资金仅够覆盖最基础的保育费用。门票收入和特许经营权则是授予了本地的国企负责景区开发的企业，使得这些公司掌控了开发旅游资源的主导权，并独揽各项利润，同时与地方政府进行利益分成。国家公园作为公共资源应全民所有，地方上的垄断行为剥夺了公众享受自然美景的权利并限制了科学研究、教育及文化价值的实现。地方政府的配合让这些旅游开发实体在国家公园资源的开发上占据了优势地位，实质上使得国家公园的管理机构权力受限，进而影响了其在资源保护和管控上的职责。

二、国家公园自然资源资产化管理的问题症结

（一）国家公园土地权属厘清陷入困难

在10处国家公园试点区域里，居住着大约五十万人口，涵盖海量的国有与集体土地，自然资源的所有权问题相当复杂且人与土地的冲突显著。问题症结集中在如何恰当解决自然资源的国家所有权与集体所有权、所有权与承包权、承包权与使用权之间的三种关系^[3]。许多国家公园的土地使用情况有着复杂的历史背景，包括原住民的土地权利、传统村落的存在、早期的土地分配政策等，这些都增加了权属厘清的难度，主要反映在三大方面：一是所有权界限模糊。这主要是受历史因素影响，存在着自然资源产权的争议，例如地方界限争议和集体纠纷等问题。二是承包权有待保障。目前尽管对于生态迁移存在一定的补偿措施，然而这些多数仅为一次性的安居资金，不仅对于农户和牧民的持久稳定成长无济于事，也对国家公园居民的系统性迁徙构成阻碍。三是经营权有待保障对那些尚未届满租期的地块，若硬性实施转让，很容易激起争议和冲突。^[4]

（二）缺乏明确且有力的上位法规范

我国国家公园自然资源资产化管理还处于起步阶段。虽然一些地方政府在规则制定和职责划分上有所尝试，但中央层面在立法、权责关系以及财权、事权、支出责任等领域的监督管理力度尚显不足，亟需加速推进《国家公园法》的颁布实施。以中央政府的资金支持为例，在国家公园管理中虽有政策指引但缺乏法律层面的确立，前期的试点实践显示国家层面的财政投入通常不够充足，基本上仅限于提供辅助性资金，与国家公园管理的实际事务性支出需求不相匹配，导致经费紧张的局面最终需由地方政府

来承担。这种状况使得地方政府在推进国家公园建设时缺乏热情，资金投入也相对有限。地方政府希望通过国家公园的建立为当地经济增添更多发展机遇，从而导致国家公园的开发活动背离了初衷。^[5]

而在事权方面，横向来看，国家公园内自然资源管理体制呈现出关系复杂、“九龙治水”的局面尽管官方文件已清晰指示国家公园管理机构的职能定位是自然资源资产管理与生态保护修复，然而面对国家公园的立法空缺以及改革进程的不彻底，国家林业与草原局未完全接管国家公园内的土地、矿产资源、水资源、及水生野生动植物的资源管理权责，该职权依然属于自然资源部、水利部、农业和农村部等机构的管辖范畴。从垂直管理层面分析，因自然资源监督为分等级的管理系统，并且自中央至地方各级均设有对应的监督机构，绝大多数国家公园的管理机构尚未开展与自然资源相关的行政审批和行政处罚工作，国家公园自然资源所有者职责并未得到切实的落实执行。^[6]

（三）国家公园中归全体国民所有的自然资源权益构成存在不当之处。

长期来看，我国在法律及国务院的“三定”方案没有清晰界定职能职责的情况下自然资源在国家层面上的所有权仅限于理论与名义上归国务院所管辖。尽管国务院的相关部门对被冠以“国家级”之名的自然保护区只拥有业务和技术上的建议指导权，真正的管理职权实际上仍然是由地方政府把持。理论上讲国家公园内的自然资源所带来的收益应当公平地惠及全体国民。但在实践中地方政府把握国家公园管理权常导致收益分配偏向某些特定群体，比如政府、企业，忽视了更广泛公众的利益共享问题。当国家公园的垂直管理体系和运作机制面临阻碍时，当前的权利架构难以避免地使得国家作为所有者的管理权限名存实亡。这种状况给予了设立国家公园的当地政府职权以内处理全民所有自然资源资产的空间与自主权。

（四）国家公园内直接适用资产化管理手段本身存在隐患

遵循目前施行的政策方针，将国家公园内的自然资源纳入资产化管理已成为共识。尽管现阶段的法律体系中并没有划分自然资源资产的具体内容，但这些资源一般被认为属于物权范畴被视作一种独特财产。从价值观念来看，传统上我国对于自然资源的管理立足于经济收益，强调资源的有效开发与经济价值的维护。资产化管理往往侧重于资源的经济效益评估和开发利用，但国家公园制度是保护与开发自然资源的一种更新思路，它打破了对自然资源价值的旧有看法并确立了生态价值优先的取向。那么在实践中操作层面权属登记的做法恐怕会与国家公园要求的整体性和系统性有所冲突的。正是由于现有上层建筑中所明确的国家公园自然资源资产化管理本身存在隐患，与国家公园并不完全适配，才使得地方陷入传统法治强调自然经济价值优先的窠臼中。^[7]

三、解决方案与策略建议

（一）开展有序的社区居民迁移工作，与土地承包政策相衔接并结合实际情况设置过渡期限。在国家公园范围内，对于集体

所有的自然资源进行合法合理的补偿或依法予以收购，清晰界定集体土地征收的边界，落实决策流程和补偿方案在内的纠纷解决机制。进行集体土地收购时，必须保障特定区域的生态系统得到严格保障，并确保该地区的资源能反映国家的代表性特点。

（二）完善国家公园法治体系，确认国家公园为中央事权，提升中央财政对国家公园事务性资金支持。应当加速法规的制定颁布实施，优先推进《国家公园法》《自然保护区法》的立法活动，明确国家公园由中央层面统筹管理的制度架构，确保中央政府对于国家公园全民所有自然资源资产管理权和生态保护监管权的统一行使。确立由中央政府出资确保国家公园经营活动，激发地方政府参与国家公园建设的积极性，促进在国家公园范畴内形成良性央地互动关系。

（三）坚守中央集权原则，依托自然资源统一确权登记成果，深化资源普查，明确区分全民所有与集体所有范围以及不同集体所有主体的产权界线。努力降低国家公园集体所有资源的比重，并逐步回收自然资源承包权和经营权，定期更新数据并跟踪监测资源变化情况。为激发地方政府在国家公园管理中的主动性和责任感，确保自然资源得到保护与合理利用，可拟定包括全民所有资源清单、地方政府管理资源清单等在内的分级目录，明确各级政府所有权行使界限，同时激励其积极性。^[8]

（四）在进行国家公园自然资源资产管理制度设计时明确其

价值理念并以此为基础来统筹和调适各种资产化管理手段的设计与运行。一方面，强调将生态保护放在首位。当资产化的管理办法投入国家公园使用时，应围绕着确保生态系统的真实性和完整性这一目标遵循生态价值优先的宗旨来进行改造升级，对国家公园自然资源的应用，必须确保它能促进生态价值或者不对生态价值造成负面影响。另一方面，在制定政策和实施措施时不仅要注意短期经济效益，更要着眼于长期可持续性发展。可以通过引入绿色金融工具，如生态补偿、碳交易等机制鼓励企业和个人投资于生态保护项目，从而实现经济发展与环境保护的双赢。

四、结论

在创建国家公园体系的过程中，必须严格关注对自然资源的管理问题。当前国家公园试点工作所暴露的困境主要体现在资源治理策略的运用、资源归属的分歧以及职权的界定等方面。针对这些挑战，必须依据中央政策制定部门的具体规划，由即将出台的《国家公园法（草案）》来确立中央政府对全民所有自然资源资产统一管理与生态环境监管职权的必要性，确保国家公园系统构建的成败。此外，确立生态保护应先于其他利益的核心价值，综合考虑各种管理措施在国家公园中的必要性、适宜性和实施可能，也是关键所在。

参考文献

- [1] 张琪静. 国家公园自然资源统一确权登记的功能[J]. 环境保护, 2021(23).
- [2] 刘嘉琦, 曹玉昆, 朱震锋. 东北虎豹国家公园建设存在问题及对策研究[J]. 中国林业经济, 2019(1):21-24.
- [3] 刘宁. 国家公园自然资源资产化管理反思[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2).
- [4] 程雪阳. 国有自然资源资产产权行使机制的完善[J]. 法学研究, 2018(6):145-160.
- [5] 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(261).
- [6] 李款, 李发祥. 我国国家公园自然资源管理探讨[J]. 生物多样性, 2022, 30(1).
- [7] 何思源, 苏杨. 武夷山试点经验及改进建议: 南方集体林区国家公园保护的困难和改革的出路[J]. 生物多样性, 2021(29): 321-324.
- [8] 欧阳志云, 徐卫华, 臧振华. 完善国家公园管理体制的建议[J]. 生物多样性, 2021(29): 272-274.