

国家公园中地役权保护模式及支撑体系研究

Easement Protection Mode and Support System in National Parks

邓毅 邢成玥 黄金玲*

DENG Yi, XING Cheng-yue, HUANG Jin-ling*

摘要: 通过对国内外地役权保护发展和实践的分析, 针对我国国家公园试点中不同集体土地管理权流转获取方式面临法律依据不足、财政补偿压力大、流转稳定性不足、操作复杂困难等主要问题, 提出了以地役权协议为核心, 以制度和技术支撑体系为支持, 以实施流程为保证的地役权保护模式, 进而探讨地役权保护模式中制度支撑体系和技术支撑体系的具体内容和方法。

关键词: 国家公园; 集体土地; 地役权保护模式; 制度支撑体系; 技术支撑体系

中图分类号: TU986

文献标志码: A

文章编号: 1671-2641 (2022) 01-0002-05

收稿日期: 2021-12-16

修回日期: 2022-01-12

Abstract: Based on the analysis of the development and practice of easement protection at home and abroad, in view of the main problems of the insufficient legal basis, high financial compensation pressure, insufficient circulation stability, and complicated operation difficulties, in different collective land management rights transfer acquisition methods in national parks in China, this paper proposes an easement protection mode with the easement agreement as the core, the institutional and technical support system as the support, and the implementation process as the guarantee, and then discusses the specific content and methods of the institutional support system and the technical support system in the easement protection mode.

Key words: National park; Collectively-owned land; Easement protection mode; Institutional support system; Technical support system

建立以国家公园为主体的自然保护地体系, 是我国生态文明建设的重要内容。2015年, 我国启动国家公园体制试点建设; 2017年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》^[1] (以下简称“《总体方案》”) 中明确要求“构建统一规范高效的中国特色国家公园体制”和“确保全民所有的自然资源资产占主体地位”; 2021年10月, 习近平总书记在《生物多样性公约》领导人峰会中正式宣布我国设立第一批国家公园, 从试点阶段开始步入快速推进阶段。国家公园中有占比较高的集体土地, 是我国国家公园试点和创建中面临的有中国特色的问题。因此, 进一步推进国家公园保护模式研究, 探索集体土地管理权更合理的流转获取方式, 构建满足国家公园统一规范高效的管理体制要求的保护模式, 厘清所需的制度和技术支持, 具有重要的现实意义。

1 地役权在自然保护中的发展与实践

地役权作为一项最古老的他物权制度, 起源于古罗马, 后为大陆法系和英美法系所传承与沿袭。“地役权是以他人土地为自己土地提供便宜之权, 故地役权是在他人土地上存有负担, 以提高自己土地价值之权利”^[2]。在我国, 地役权是一项新兴的法律制度, 参考大陆法系所设立, 2021年最新实施的《中华人民共和国民法典》(以下简称“《民法典》”) 对地役权制度进一步完善。这是我国民事立法在2007年出台的《物权法》中首次提出地役权后, 对地役权内容的又一次扩展。

在地役权出现后, 世界各国开始探索地役权在自然保护中的使用, 其中以美国的环境保护地役权制度发挥的作用较为突出, 法律体系较为完备, 在自然保护中得到广泛应用^[3]。与传统地役权相比, 保护地役权是具有公

益性的公共地役权, 是不需要需役地存在的人地役权, 大部分期限具有永久性, 并允许第三方公益组织作为主体^[4]。其他国家在结合自己国家国情的基础上, 吸取美国保护地役权制度的法律、政策和实践方面相关经验, 必要时采用传统地役权, 有条件时应用保护地役权^[3-7] (表1)。

保护地役权制度的产生是美国高度私有化背景下的土地制度、法律体系、财税制度等的共同作用, 同时美国民众长期不信任政府的传统也促使土地信托等公益组织的产生与发展^[7-8]。因此, 保护地役权对我国的借鉴意义有限, 还需要探索符合我国国情的具有中国特色的地役权保护制度。我国对地役权制度用于环境保护的探索是基于法定地役权进行的。随着我国以国家公园为主体的自然保护地体系顶层设计的出台和建设阶段的推进, 一些自然保护地管理方已经开始探索和实践运用地役权, 来达到保护自然环境的目的 (表2)。

2 地役权保护模式的提出与构建

2.1 国家公园集体土地管理权流转获取路径的对比

第一批国家公园试点中已探索的集体土地管理权获取方式包括征收、赎买、租赁、置换和地役权。以上方式各有优势,但也存在弊端及特定的适用范围,导致无法在国家公园内大范围使用^[9]。从合理性 and 现实性角度分析,除地役权外的4种方式面临如下困境:

1) 征收成本高昂

征收是4种方式中唯一具有强制性的手段,指为了社会公共利

益而强制限制个人权利的做法,也是各国建设和发展的必要手段^[9]。尽管法律明确要给予公平合理的征收补偿,但由于并无现行的具体征收补偿标准,往往征收成本高昂。同时,国家公园中还普遍存在对土地有特殊情感寄托,或将其视为唯一生存生产资料的土地权利人,因此土地所有权的强制性、永久性灭失,极有可能引发不满与对抗,产生社会矛盾与舆论压力,也违反了国家公园全民公益性的原则。

2) 赎买于法无据

赎买是在我国特殊国情下的产物,最早可追溯到民族资产阶级生产资料国有化的和平赎买政策。其是通过谈判、购买,将集体土地所有权、使用权等一切权利归属国有。虽然赎买方在赎买后能够拥有最高的管理强度且具有合意性,但是赎买并没有明确法律作为依据,其制度支持仅停留在地方性法规层面。同时,由于赎买还需遵守价格形成机制、市场规则和土地权利人意愿,因此价格可能难以通过统一市场价达成一致,将增大谈判工作量,为国家公园的财政支出带来不稳定因素。

3) 租赁稳定不足

租赁是国家公园中使用最为普遍的流转方式,通过与集体土地承包人签订租赁合同,使国家公园管理机构在一定期限内取得集体土地使用权,以实现利用行为的管制。相比之下,租赁具有财政负担轻、利益冲突弱、程序简易、有法可依等方面的优势,但由于其建立在土地租赁合同之上,存在对第三人对抗效力不足、流转关系不稳定、合同期限短等问题,一直是国家公园长期建设管护的隐忧^[10]。此外,由于租赁合同需要单独与各土地权利人签署,还需要大量协调工作。

值得注意的是,当集体林地未承包给个体农户时,保护地管理机构不能够直接与村集体签署租赁合同。一是因为此时的流转方式应为承包而非租赁,二是将无人承包的土地发包给非村集体成员需要全体村民表决同意。

4) 置换操作复杂

置换的实质是土地所有权和使用权的再分配,一般是将重点生态区域内的集体土地与区域外的国有土地等面积置换。在置换的实际操作中,最难以定量的就是土地的价值问题。从土地估价体系来看,土地价值与土地面积、性质、区位、形状、交通、建筑和规划等因素有关,其中区位是最重要的因素之一,而置换改变的恰恰是土地的区位条件。因此,在置换过程中需要单独评估置换前后各土地权利人的土地价值,兼顾公平公正,确保国家利益不受损。但实际满意度因人而异,给建设工作带来较大的操作困难,导

表1 地役权在国外自然保护中的发展与应用

国家	法律沿革	应用现状
美国	1965年,《联邦公路美化法案》通过保护地役权的方式推动景观保护;1979年,40个州陆续颁布了保护地役权授权法令;1981年,《统一保护地役权法案》对保护地役权的各方面作了基本规范;1956年加州通过了第一部关于保护地役权的州法律《景观地役权使用法》,此后几乎美国所有的州都陆续出台相关法律;2000年,《财产法第三次重述:役权》将保护地役权正式规定为地役权的类型之一。	在19世纪晚期,美国各州就开始建立代表公众接受私人土地捐赠的机构,而在相关税收优惠制度的激励与旨在从事土地保护工作的非营利组织土地信托的推动下,使用保护地役权和土地信托来保护未开发的土地,在美国已经成为一种非常流行的机制。土地信托作为以私有土地保护为主的民间力量,与大范围的国家公园等保护地的公有土地保护互补。迄今全美已拥有超过1700个地区性土地信托组织,并有20多个全国性土地信托组织。
英国	1937年,《国民信托法》修正时创设法定地役权制度,后于1938年《绿带法》与1967年《森林法》中进一步明确规定;1949年,《国家公园与乡土利用法》中补充规定管理契约制度为自然保护地管理制度;1981年,《野生生物与乡村法》规定土地权利继承人的继承权拓展到管理契约制度;1990年,《环境保护法》规定自然保护地管理部门可以同保护地周边地区签订管理契约。	设立国民信托法定地役权,签订管理契约是地役权在英国自然保护区的实践形式。至今国民信托已成为英国最大的慈善信托组织,是英国的第一大土地持有者,全英国已有超过7成以上的海岸线皆在其管理之下;法定地役权规定国民信托组织可以与土地所有权人订立契约,长久限制所有权人使用收益该土地的方式;管理契约是由自然保护区管理机构与农民达成,在不改变土地所有权、限制经营权和保护自然的前提下,利用土地并给予农民经济补偿的合同。
新西兰	1987年,《自然保护区法》采用私法手段运用联合保护管理方式对自然保护区中的私人土地进行保护。	在私人获得土地的长期或永久租赁权后,虽然新西兰政府拥有的土地所有权,但除非事先约定地役权,对土地的任何用途都必须征得租赁业主或业主的同意。而在物业上设置地役权,租赁业主或业主则有获得补偿。
加拿大	1996年,《环境保护法案》为自然保护地役权的合同效力提供了法律保障基础,通过协议的形式授予土地登记的所有人一定环境保护义务。	至今,加拿大大多数省份都出台了与自然保护地相关的法律,各省对自然保护地役权名称还没有完全统一,名称主要包括自然保护地役权、协议、约据等。加拿大政府对自然保护地役权的干预程度相对较大,法庭可以推翻一切不符合法律要求,以及与设立目的相悖的保护地役权内容。

表2 地役权在国内自然保护中的实践

保护地举例	规范性文件制定	主要管理对象
钱江源国家公园试点	《关于印发钱江源国家公园集体林地地役权改革实施方案》	大面积低海拔亚热带常绿阔叶林及生物多样性
江山雪岭自然保护地	《江山雪岭社会公益型自然保护地项目工作实施方案》	珍稀野生动植物资源的分布活动区域
武夷山国家公园试点	《武夷山国家公园毛竹林地役权管理合同》	大面积毛竹 <i>Phyllostachys edulis</i> 为代表的集体林地及林木

致置换在国家公园中的实际可行性较低。

2.2 地役权保护模式的构建

从以上分析可知，现有的流转方式均存在一定的局限性，且土地所有权或使用权的灭失，将降低土地权利人参与南岭国家公园建设的积极性。同时，在实践中还存在如强征土地或租用土地建设国家公园^[11]、部分保护地管理机构与村集体签署的是代管协议等存在法理漏洞和隐患的现实问题。现有的理论研究和实践案例都证明，地役权能在自然环境保护领域发挥更积极的作用，通过地役权的方式实现国有土地实际控制意义上的主体地位更具可行性^[9]，也为建立国家公园统一规范高效的体制提供了新的途径（表3）。

目前我国国家公园建设试点取得阶段性成果，部分试点区通过地役权的探索取得了一些进展，但是地役权保护的模式尚未系统建立。一方面，在制度层面上，多数国家公园试点以国家层面法律法规为依据，但是在地役权保护的配套政策、激励措施设计上仍然较为欠缺。另一方面，在技术层面上，由于现有的空间规划技术手段还无法满足管理需求和土地权属空间分布二者之间的有机对应，实践中的地役权保护管理要求较为简单粗放，无法实现精细、差异化的管理。

基于此，本文提出“地役权保护模式”的概念，即建立一整套以地役权保护协议为核心，以制度和技术支撑体系为支持，以实施流程为保证，通过针对性获取集体土地的部分使用权（或称管理权），以实现精确保护目的的系统模式。地役权保护模式是针对我国尤其是南方地区普遍存在的集体土地占比较大、人地约束明显等现实问题，以地役权作为主要工具，通过法律法规政策的明确和推进，结合多种技术手段，辅以长效监测评估机制，获得集体土地管理权以开展精准、高效管理的有效途径，也是响应建立国家公园统一规范高效的中国特色国家公园体制要求的重要内容。

在制度支持层面上，地役权保护模式需要构建由国家法律、地方法规、地方条例和配套政策所构成的完整制度体系，以改善地役权仅以《民法典》为依据的现状，营造支持、引导和鼓励地役权保护的法制与政策环境，满足支持地役权保护模式构建的法制依据需求。在技术支持层面上，通过构建新的空间规划方法，将精细化管理的空间管控要求和国家公园中的土地权属空间分布有效结合，

制定负面清单，并确立差异化的分类补偿标准，建立长效监测与评估体系，满足支撑地役权保护模式执行的技术体系需求。在实施层面上，明确供需双方主体和地役权协议制订流程，可有效保障各利益相关方的参与度，确保地役权保护落地（图1）。

3 地役权保护模式的制度支撑体系

法制支持是地役权保护模式能够规范构建的根本。其中，国家法律或地方法规为地役权保护提供最基础的制度保障，而配套政策则是在保证集体土地权利人基本利益的基础上，提高参与积极性的有力措施。

3.1 国家与地方法律法规的完善

2019年已有全国政协委员提议构建保护地役权制度，在一般法中明确保护地役权地位。因此，推进地役权制度的完善，立足《民法典》现有的地役权制度内容推动地役权改革，从一般法层面对地役权的具体类型进行补充限定，增添其环境保护目的的外延是较为可行的方向之一。也有学者认为保护地役权属于新的概念，在我国一般法中尚未出现相关

表3 集体土地管理权流转获取方式对比

流转方式	法律依据	流转权属	期限	预算参考
征收	《宪法》《民法典》《土地管理法》《森林法》	所有权、使用权	永久	前三年平均年产值的6~10倍
赎买	无明确法律依据	所有权、使用权	永久	42~48万元/hm ²
租赁	《民法典》《土地管理法》《森林法》	使用权	不超过20年	5250~7500元/hm ² /年
承包	《民法典》《土地管理法》《森林法》《土地承包法》	承包经营权、使用权	根据林地性质不同，一般为30~70年	依据土地产能不等，为7500~15000元/hm ²
置换	无明确法律依据	所有权、使用权	永久	置换等价土地，无额外资金补偿
地役权	《民法典》	部分使用权	由当事人约定，不超过土地用益物权剩余期限	定价灵活，为900~1800元/hm ² /年

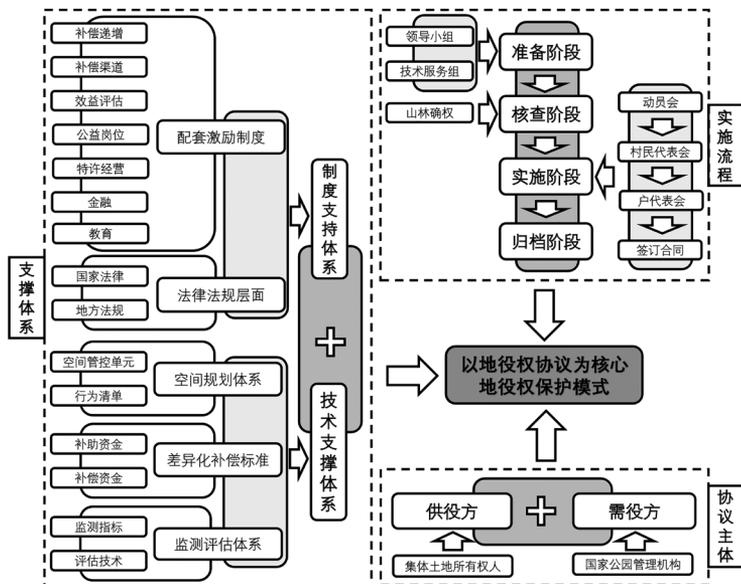


图1 地役权保护模式总体框架

规定,在加快推进生态文明建设的背景下,时值《自然保护地法》和《国家公园法》编纂的重要时刻,通过自然保护相关的特别法提出更具有可行性。因此,为进一步推进和深化地役权保护模式,在《国家公园法》的上位法《自然保护地法》中明确地役权保护模式或引入保护地役权成为应有之义,待《自然保护地法》出台后,历经一段时间的实践总结,进行一定程度的修改完善,再同步起草制定《国家公园法》和各类自然公园的地役权保护相关内容^[12]。

国家层面的法律具有严谨、权威的优势,但往往立法过程较长,因此各国家公园及试点还应根据自身自然资源禀赋特色、社区情况、管理目标等,研究制定具有地方特色的地方性法规或管理条例,在科学评估基础上整合现有土地权属关系,开展国家公园土地确权 and 空间布局规划,探索包含地役权保护模式或环境保护地役权制度的“一园一法、一园一例”的地方性法规,尝试明确诸如地役权的相关补偿标准、方式、方法等细节并开展试点工作,为自然保护相关法律法规的编纂提供探索实践和宝贵经验。

3.2 相关激励扶持政策的配套

2016年国务院在《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》中提出,要探索建立生态多要素专项生态补偿办法,形成补偿递增机制。我国国家公园的试点工作中暴露出当前生态补偿形式单一、标准较低、不作区分等诸多突出问题,未来国家公园尤其是核心保护区的管护力度还会持续加大,未搬迁的原住民发展只会日益困难^[13]。因此,为激励集体土地权利人参与国家公园建设的积极性,应考虑与地役权保护模式配套的扶持激励政策。海南热带雨林国家公园的生态搬迁方案出台之前经历了多轮尝试,探索了现金补偿外的“就业安置+产业分红”新思路,具有参考意义。

因此,地役权的相关配套扶持政策可以从以下几点出发:1)提高地役权保护模式在保护地的应用占比,建立地役权保护的补偿递增机制;2)建立健全各领域生态保护补偿机制,拓宽补偿渠道;3)加强生态保护补偿效益评估,完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制;4)设立生态管护公益岗位,优先吸收原住民参与国家公园保护管理和自然环境教育;5)明确特许经营的社区扶持导向,调动原住民参与产业发展的积极性;6)明确完善地役权合同的抵押贷款的金融能力,根据地役权合同的长期稳定性特征,应考虑允许其作为抵押物获得政府特批的低息贷款,供原住民参与国家公园建设或经营;7)实行原住民子女教育优惠政策,对义务教育以外的学费进行减免。

4 地役权保护模式的技术支撑体系

地役权保护模式的核心,在于地役权保护协议中应该能明确具体空间的具体管理目标和管控要求,以及基于管控要求的责任与权利,这些都必须由技术支撑体系予以明确。这一体系从规划和管理的角度为地役权保护界

定清晰、明确的实施范围和管控分区,厘清管理行为清单,制定差异化的生态补偿,完善相关的监测指标、评估技术、监督机制,是保证地役权保护得以精准高效实现的必要条件。

4.1 基于多层级空间管控单元的空间规划方法

目前,我国自然保护地在空间规划上多依据联合国教科文组织“人与生物圈计划”(MAB)提出的“三区”同心圆模式,在此基础上有学者尝试对区域环境管理的环境分区及管理的相关内容进行了探索^[14-15],构建了基于细化保护需求的保护地空间分区管制技术体系^[16],以及根据分区管理的需求提出国家公园“管控一功能”二级分区模式^[17]。但是在实践中仍然存在诸多问题:保护地的管理是资源基础导向而非管理目标导向,管理目标往往无法在空间上落地;保护地生态系统中存在大量离散分布的重要生态点或生态要素,简单的分区管控界限无法真实全面地反映复杂管控需求;现有规划缺乏对生态系统结构和过程的考量^[18],在生态系统的不同层级、不同尺度上无法实现差别化管理。国家公园内部的自然生态系统多样性、物种分布差异性及其土地类型复杂性,都决定了现有空间分区模式无法满足国家公园精准高效管理和地役权保护的要求。

因此,地役权保护模式中应建立以空间管控单元为核心的空间规划方法。空间管控单元是基于国家公园生态系统的层级性、动态性而提出的一种分级、分类的管控分区方法。由于生态系统本身所具备的层级关系,相对应的空间管控单元也应该是分层级性的,这种层级性体现在尺度和粒度上。此外,现有的分区模式一般通过法定规划流程产生,划定后很难进行修改,在生态保护过程中生态系统自然演替和土地使用所发生的动态变化,需要空间管控单元允许随着时间进行相应调整。

总的来讲,地役权保护模式需要在规划技术层面上建立一个分层级、可动态调整的空间管控单元系统。在对生态基质进行梳理的基础上划分基础单元网格,通过分析单元网格的生态要素和管理目标,生成各单元的管理强度分级;对不同管理强度的单元网格进行空间聚类,生成分类、分级的空间管控区域;进而叠加地质地貌、植被群落、生态系统等空间信息,对各区域边缘从实际管理的可行性角度进行划分确定,最终形成空间管控单元(图2)。通过空间管控单元的建立,可以进一步明确每个层级、每个单元的具体正负面行为清单,因地制宜地设置管护内容和权利限制,从而实现国家公园内集体土地流转、运营和建设过程中的差别化管控,以便更好地处理生态保护与社区发展的关系。

4.2 差异化的分类补偿标准

在现有的国家公园地役权保护实践中,形式上多由村委会受全体村民委托签订地役权协议,国家公园管理机构享有管理权。但现有管理办法仅笼统规定农户在适度经营利用的同时遵守有关要求,缺乏具体评价方法和差别化补偿标准,本质上仍是“一刀切”的传统补偿手段^[18]。

根据生态补偿“受益者补偿,保护者获益”的原则,

针对国家公园中的地役权保护提出“谁保护、谁受益，谁受损、补偿谁”原则，具体是指在地役权协议中制定两阶段的补偿机制，分别包括对土地权利人在地役权保护中参与保护行为的补助和响应地役权保护要求遭受损失的补偿两类。因此，在设计地役权保护补助标准时，应结合上文提出的多层次分细度的空间规划方法，根据空间管控单元划分，将正负面行为清单落实到相应土地权利人的地役权合同中，根据具体管控内容和权利限制，准确评估土地权利人配合地役权保护而产生的生态效益，以及出让土地部分使用权而导致的权益损失，以机会成本和土地资源的异质性为基础，充分尊重土地权利人的受偿意愿、权利限制、管理内容等因素，来确定合理的差异化补偿标准。

4.3 稳定长效的监测和评估体系

除了地役权的内容制定与补偿标准，在地役权保护实施中还应建立稳定长效的监测评估体系。首先，建立完善监测指标体系，定期开展监测工作，加强土地用途管制，强化对地役权保护工作的监管；建立地役权保护基础信息平台 and 管护服务平台，向社会公开并提供相关数据；建立健全包括行政监

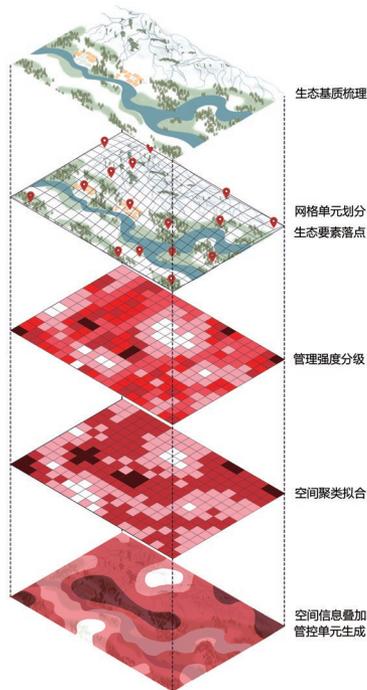


图2 空间管控单元建构示意图

督、司法监督、社会监督等形式在内的系统化监督机制，建立举报制度和权益保障机制，保障社会公众的知情权、监督权，接受各种形式的监督。

其次，在建设完善监测网络的基础上，应推动建立健全科学规范的地役权保护评估制度，建立完善评估技术体系，每年定期开展地役权保护范围内土地、自然资源状况、环境质量变化、生态文明制度执行情况等方面的效益评估并登记。建立第三方评估机制，年度发放的地役权保护补偿需要由国家公园管理机构全程监督认可，并经第三方定期评估考核确认地役权合同区域内的管护成效后，方可按照差异化标准发放当年地役权补助、补偿资金。

5 结论与展望

国家公园地役权保护模式的提出，是对现有集体土地管理权流转获取方式痛点的反思和国内外经验的借鉴，模式中包含的制度和技术支撑体系是针对前文提出的问题给出的相应解决措施：针对于法无据的问题，本文提出了推进制定国家层面的法律和地方法规、条例的法制支持；针对财政补偿压力大的问题，提出了建立加强效益评估、设置公益岗位、优先特许经营、拓宽金融能力和实行教育优惠等现金补偿外的激励扶持政策 and 差异化补偿标准；针对流转不稳定的问题，提出了以具有从属性和不可分性的地役权协议为核心的保护模式；针对现有流转方式操作流程复杂困难的问题，提出了建立多层级动态性的空间管控体系和管控行为清单，并提出了可行的监督和评估机制。地役权保护模式及其支撑体系的提出，是自然保护中对集体土地管理方式的进一步思考和探索，还需在诸多方面深入细化，希望能对我国国家公园的建设和管理有所裨益。

注：图片均为作者自绘

参考文献：

[1] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《建

立国家公园体制总体方案》[EB/OL]. (2017-09-26) [2021-11-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm.

[2] 刘海鸥. 地役权探析[J]. 河北法学, 2001, 19(5): 103-106.

[3] 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(3): 84-88.

[4] 辛巧巧. 自然保护地保护的役权路径及其法律规范[J]. 广西社会科学, 2020(7): 117-122.

[5] 张潜伟. 地役权的现代发展研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2017.

[6] 饶传坤. 英国国民信托在环境保护中的作用及其对我国的借鉴意义[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2006, 36(6): 81-89.

[7] 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.

[8] 张晏. 国家公园内保护地役权的设立和实现——美国保护地役权制度的经验和借鉴[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(3): 18-25.

[9] 秦天宝. 论国家公园国有土地占主体地位的实现路径——以地役权为核心的考察[J]. 现代法学, 2019, 41(3): 55-68.

[10] 李敏, 周红梅, 周晓然. 重塑国家公园集体土地权利结构体系[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2020, 41(12): 88-95.

[11] 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(5): 21-23.

[12] 汪劲. 论《国家公园法》与《自然保护地法》的关系[J]. 政法论丛, 2020(5): 128-137.

[13] 邓毅, 黄金玲, 李希琳. 广东南岭国家公园管理体制与运行机制研究[J]. 广东园林, 2020, 42(4): 10-14.

[14] 李颖明, 黄宝荣. 我国的分区实践与环境管理分区研究[J]. 生态经济, 2010(2): 169-172.

[15] 黄宝荣, 张慧智, 李颖明. 环境管理分区: 理论基础及其与环境功能分区的关系[J]. 生态经济, 2010(9): 161-165+187.

[16] 何思源, 苏杨, 罗慧男, 等. 基于细化保护需求的保护地空间管制技术研究——以中国国家公园体制建设为目标[J]. 环境保护, 2017, 45(2): 50-57.

[17] 孙鸿雁, 余莉, 蔡芳, 等. 论国家公园的“管控—功能”二级分区[J]. 林业建设, 2019(3): 1-6.

[18] 张娜, 吴承照. 自然保护区的现实问题与分区模式创新研究[J]. 风景园林, 2014(2): 126-131.

作者简介：

邓毅/1974年生/男/湖南桂阳人/博士/广州大学建筑与城市规划学院, 广州大学国家公园研究中心(广州510006)/教授/研究方向为景观生态规划和国家公园建设理论与发展战略

邢成玥/1998年生/男/河南开封人/广州大学建筑与城市规划学院, 广州大学国家公园研究中心(广州510006)/硕士研究生在读/专业方向为风景园林规划与设计

(*通信作者) 黄金玲/1960年生/男/湖南长沙人/广州大学国家公园研究中心(广州510006), 广州新华学院资源与城乡规划系(广州510520)/教授级高级工程师/研究方向为城乡生态规划和自然保护地规划/E-mail: 1013559891@qq.com