

· 公共管理 ·

云南省国家公园土地产权管理利益 相关者研究



□石火学 李宝玲

[福州大学 福州 350108]

[摘 要] 产权管理是国家公园建设的内容之一, 涉及众多的利益相关者。通过深入分析云南省国家公园产权管理的现状与特点, 分别运用产权理论和博弈理论分析各利益主体的关系, 发现国家公园内国有土地产权较为简单清晰, 集体土地产权较为复杂, 涉及较多的利益主体。从产权理论分析得出, 就国有土地而言, 存在绝对的物权和债权; 集体土地除国家公园成立前流转出去的土地中农民与土地经营者是一对绝对的物权与债权关系外, 其余均是一种相对的物权与债权关系, 且集体土地介于私有和公有之间。从博弈理论得出, 地方政府与中央政府存在投资博弈, 与农民存在征地博弈, 与企业存在税收博弈; 与村委会也存在千丝万缕的关系。因此, 处理好各利益相关者之间的关系将有利于进一步提升云南省国家公园的建设规划水平。

[关键词] 产权管理; 利益相关者; 产权理论; 博弈理论; 国家公园; 云南省

[中图分类号] D922.33

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2019)-5002

Research on Stakeholders of Land Property Management in National Parks of Yunnan Province

SHI Huo-xue LI Bao-ling

(Fuzhou University Fuzhou 350108 China)

Abstract Property right management is one of the contents of national park construction and involves many stakeholders. Through in-depth analysis of the status quo and characteristics of the national park property management in Yunnan Province, using the property rights theory and game theory to analyze the relationship between various stakeholders, it is found that the state-owned land property rights in the national park are relatively simple and clear, but the collective land property rights are more complex and involve more Stakeholder. From the analysis of property rights theory, in terms of state-owned land, there are absolute property rights and creditor rights. In the collective land that was transferred before the establishment of the national park, the peasants and the land managers are an absolute relationship between property rights and creditor rights. The rest are a relative relationship between property rights and creditor rights, and the collective land is between private and public. According to the game theory, it is known that there is an investment game between the local government and the central government, there is a land acquisition game with the peasants, and there is a tax game with the enterprise; there is also a huge relationship with the village committee. Therefore, handling the relationship among various stakeholders will help to further improve the construction planning level of Yunnan National Park.

Key words property rights management; stakeholders; property rights theory; game theory; national park; Yunnan province

[收稿日期] 2019-06-23

[作者简介] 石火学 (1968-) 男, 博士, 福州大学经济与管理学院教授; 李宝玲 (1994-) 女, 福州大学经济与管理学院硕士研究生。

引言

“国家公园”一词最早来源于美国，并于1872年建立了世界上第一个国家公园——黄石国家公园。随后，世界各个国家综合经济发展水平、社会文化状况、自然地理环境等要素逐步确定概念和形成较为完善的管理模式。1969年，国际保护自然及自然资源联盟（IUCN）对国家公园下定义，即国家公园是：没有或很少得到人类的开发，具有科学、教育、休憩的作用，或者存在较高美学价值的自然景观；国家采取措施阻止人为开发，以最大限度尊重自然的生态、地貌和景观，允许以游憩、教育及文化陶冶为目的观光游览^[1]。2017年9月，中共中央、国务院印发的《建立国家公园体制总体方案》明确国家公园的定义，即国家公园是指由国家批准设立并主导管理，边界清晰，以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域^①。世界范围内国家公园的管理模式大致分为三种：第一种是中央集中管理的模式，代表国家是美国。第二种是国家和地方一起管理的混合式管理模式，代表国家是日本。第三种是地方自治性的管理模式，以德国为例。国家公园的属性特征本身就比一般自然更为复杂，其包含众多资源类型，如何明确各类自然资源资产的产权主体是国家公园制度建设的重点和难点。我国国家公园体制试点区以土地权性质为划分依据则包括全民所有（即国家所有）和集体所有；若以土地类型为划分依据，国家公园

体制试点区涉及国有林、集体林地以及自留地和宅基地等集体土地；其中从产权构成及特点上来看，国有林的山权和林权属于国家所有，村集体林地属村集体所有。林改后分林到户，林地所有权归集体，而林木所有权和林地使用权均落实到户，农民依法享有承包经营林地的经济收益，也可以依法进行转包、出租、转让、互换、入股、抵押或将其作为出资、合作条件^[2]。云南省是中国大陆最早开始国家公园探索的省份，其国家公园范围内除了国有土地外，还存在部分集体土地，土地产权涉及较多利益相关者。若不能处理好各利益相关者之间的关系，会影响国家公园土地产权的管理，不利于国家公园制度建设的发展。因此，本文结合云南省普达措国家公园的实际情况运用产权理论和博弈论分析方法对其所涉及的利益相关者之间的关系进行深入分析，为进一步提升规范国家公园的管理水平提供理论借鉴。

一、云南省国家公园土地产权管理概况

（一）云南省国家公园土地产权管理现状

云南省目前已建立13个国家公园，园内普遍存在划占集体土地的现象，详见表1。2016年前成立的8个国家公园中，有7个涉及集体土地，划占面积最多的为丽江老君山国家公园，占比49.35%，随着国家公园保护范围的扩大，将会有更多的集体所有土地纳入其中，例如2009年云南省林业厅副厅长郭辉军同志在调研西双版纳热带雨林国家公园时，指出该处国家公园划占集体土地面积比例为12.54%^[3]，到目前为止占比为12.77%，增长了0.23%。

表 1 云南省国家公园划占集体土地情况

序号	成立时间	国家公园名称	总面积（km ² ）	集体土地占比（%）
1	2006	香格里拉普达措国家公园	602.1	21.9
2	2009	西双版纳国家公园	2 854.21	12.77
3	2009	香格里拉梅里雪山国家公园	959.86	39
4	2011	丽江老君山国家公园	1 085	49.35
5	2011	普洱国家公园	216.23	9.47
6	2011	高黎贡山国家公园	1 009.6	0
7	2012	大围山国家公园	392.17	26.60
8	2015	南滚河国家公园	519.39	20.27
9	2016	白马雪山国家公园	231.20	—
10	2016	大山包国家公园	2 835.48	—
11	2016	楚雄哀牢山国家公园	516.05	—
12	2016	怒江大峡谷国家公园	3 588	—
13	2016	独龙江国家公园	2 171.5	—

注：数据由云南省林业厅保护处和珊同志提供，“—”表示目前尚无准确数据。

（二）云南省国家公园土地产权管理特点

1. 管理复杂性。云南省国家公园内普遍存在国

有土地和集体土地，按算术平均法计算2016年前8个国家公园可知，平均每个国家公园涉及的集体

土地面积约为总面积的五分之一，其中最多的占比约为二分之一，国家公园内形成了二元制的土地所有制结构，产权关系复杂，外加土地产权主体虚置，国家公园产权模糊，造成云南省国家公园土地管理制度的复杂性。

2. 社区补偿性。根据第五届世界保护地大会各国达成的共识可知，建立自然保护地应该有利于地方脱贫，至少不应该加剧地方贫困^[4]。目前国际认可的有效解决保护与发展的方式是建立生态补偿机制，对保护地内及周边的社区给予生态补偿。据调查显示，普达措国家公园以136万元/100亩土地的标准每年给予社区征用土地补偿费，并且给予原住民征地损失补偿费，标准为5 000元/人、10 000元/户，此外还通过其他途径补偿社区，补偿资金来源于国家公园门票收入。每年用于补偿的费用约为3亿4千万元，涉及3个村委会、1 500多户、6 000多人，并且随着补偿协议的到期，新签订的补偿协议将加大补偿力度。

3. 全民公益性。为了更好地保护生态环境和利用自然资源，政府对于以休憩、教育、参观游览的方式使用国家公园予以许可，将部分集体土地划入园内，这其中涉及全民的利益，社会全体成员享有共同且平等的权利。此外，国家公园由国家统一管理以满足社会公共需要，不仅在于加强生态保护，而且还将成为生态文明制度建设的重要内容。

（三）云南省国家公园土地产权管理中的相关利益主体

云南省国家公园内包括国有土地和集体土地，国有土地中主要涉及中央政府、地方政府以及企业，集体土地涉及到的主体较为复杂，主要包括中央政府、地方政府、农民、村集体以及企业。本文将着重分析集体土地的利益相关者。

二、基于产权理论的国家公园土地产权利益相关者分析

（一）云南省国家公园土地产权在物权与债权之间位移

云南省国家公园内存在集体土地和国有土地，涉及到国家（政府）、村集体、农民、经营企业四方主体。国家拥有支配国有土地的权利，具有绝对的物权。为了实现管经分开，政府把经营权转让给企业，企业通过签订协议拥有对土地的债权。企业根据协议行使权利，否则将受到惩罚，由此可见国

有土地中，物权与债权是绝对的，如图1所示；而集体土地则不尽其然。

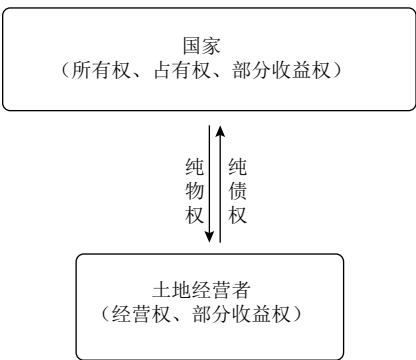


图 1 国有土地中各主体的物权、债权关系

我国集体土地的所有权属于村集体，农民与村集体通过签订土地承包经营协议以获得承包经营权，其中承包经营权又分为承包权、经营权。国家公园成立后，为了保护生态环境，限制土地所有人、使用权人的权利行使，政府与村集体、农民签订了补偿协议，双方之间的债权与物权是相对的。政府在规划国家公园时难以完全征求全体农民的意见而划占集体土地并与之签订补偿协议，政府对土地的直接支配性在不断提高，物权属性不断增强最终占主导地位，此为债权物权化的过程。反之村集体、农民支配土地的权利不断减弱，最终遵守补偿协议，此为物权债权化过程，如图2所示。而且国家公园成立前流转的土地在公园成立后其土地经营权也将受到限制，不能完全行使，土地经营者与政府之间也将形成物权与债权的关系，集体土地各主体权利关系如图3所示。

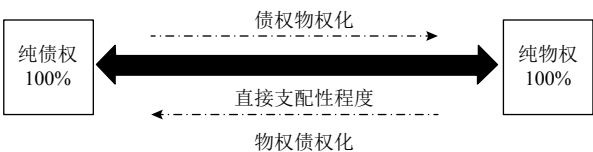


图 2 土地的物权与债权关系转化

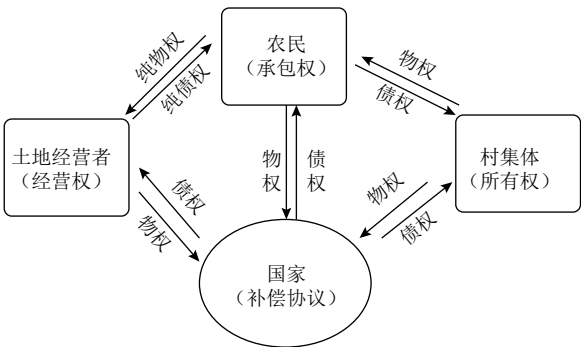


图 3 集体土地中各主体的债权、物权关系

(二) 云南省国家公园土地产权在私有与公有之间位移

国家对国有土地拥有完全、直接支配的权利,国家作为全民所有制代表,是公民意志的体现。国家公园由国家批准设立并主导管理,其中涉及的物权主体包括村集体、农民、国家三者,如图4所示。

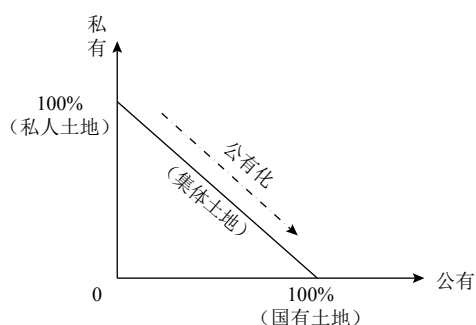


图4 集体土地产权私有与公有关系

随着国家对集体土地的支配性越来越强,土地公有化程度将越来越高,这恰好符合国家公园是全民所有的资产这一界定,但受到我国土地制度的影响,国家公园的土地权属关系的复杂性要求国家公园实行统一管制,但现实中也存在较多的困难。首先国家没有足够的资金征收土地;其次将权利转让出去会增加权利转入区域的用地压力,打破既有的土地制度均衡,若管理不当则会严重损耗转入区域的资源;最后建立国家公园需要保持其原真性、完整性,国家公园内原住民世代居住在里面,已经和国家公园的自然资源融为一体,若将原住民发展权利转移出去,传统利用区将不复存在,人文资源遭到破坏,公园则失去了原真性和完整性,与国家公园建立的初衷相违背^[5]。

三、基于博弈论的国家公园土地产权利益相关者分析

云南省国家公园土地产权管理,是产权管理中集体土地产权变动涉及的利益主体相互博弈的结果,也是产权制度变革的结果。

(一) 中央政府与地方政府之间的博弈分析

在我国,中央政府与地方政府两者形成委托代理关系。中央政府作为委托人,一方面,地方政府以代理人的角色代理国家管理地方事务,发展地方经济,这就需要中央政府给予政策资金支持;另一方面地方政府有自己区域的利益诉求,当缺乏中央政府支持时可能出现道德风险与逆向选择问题。而产生这些问题的主要原因在于中央政府与地方政府之间信息不对称。地方政府作为代理人必须充分了解国家的法律法规等相关政策制度,但是中央政府难以全面了解每一级地方政府与每个地方官员的素质、工作能力与努力程度。如果地方政府认为中央政府给予了足够的政策资金支持,则恪尽职守,但此时需要中央支付较高的成本;若中央未给予足够的资金支持,那么地方政府可能存在寻租行为。

云南省作为中国大陆最早建立国家公园的省份,其建立普达措国家公园时中央政府暂未出台相关政策及拨付专款资助支持建立,而云南省则积极探索国家公园的发展模式。云南省政府作为地方政府批准成立建设普达措国家公园,因此而承担着建立国家公园的资金支持责任。据了解,云南省2016年之前建立的8个国家公园全部由云南省财政拨款资助建设,投入资金超14.02亿元^[6],此前中央政府暂未投入资金支持。中央政府与地方政府二者之间的策略矩阵组合如表2所示。

表2 中央政府与地方政府国家公园建设资金投入博弈矩阵

地方政府	中央政府	
	投入资金	不投入资金
接受选择	(策略1) 中央: 成本高, 国家公园建设好; 地方: 成本低, 符合中央要求	(策略3) 中央: 成本低, 国家公园建设不理想; 地方: 成本高, 产生寻租行为
不接受选择	(策略2) 中央: 成本高, 国家公园建设好; 地方: 成本低, 非理性行为	(策略4) 中央: 成本低, 国家公园建设不理想; 地方: 成本高, 政治风险大

从上述四个策略组合中可以发现中央政府在决策时具有优势,无论中央政府采取何种策略,基于理性人假设,地方政府选择服从中央的决定以减少所应承担的成本,也正是如此中央政府的选择通常

是策略1和策略3。

如图5所示, $A > 0$, 除非 $F > C$, 否则按重复剔除的占优策略, 地方政府应接受中央政府的选择。我国国家公园的建设处于初创阶段, 设施的建设和维

护需要大量的资金。中央政府难以提供资金支持，只能由地方政府出资建设国家公园。如前所述及图6所示，即使中央政府部门不投入资金，因为 $400>50$ ，出于利益考虑，地方政府会选择出资建设国家公园。尤其是如果措施得当，C值会远大于中央政府的期望值；并且在中央政府对其试点的期望值不高的情况下，有可能产生较高的社会效应（ $400+100=500>250=50+200$ ）。

		中央政府	
		投入资金	不投入资金
地方政府	接受选择	A,B	C,D
	不接受选择	0,-E	F,G

图 5 中央政府与地方政府的博弈关系

		中央政府	
		投入资金	不投入资金
地方政府	接受选择	500,300	400,100
	不接受选择	0,-100	50,200

图 6 中央政府与地方政府的博弈效果

然而地方财政资金有限，不能征收全部的集体土地，只能采用经济补偿的形式征用或者租用集体土地，土地所有权保持不变，故而国家公园内存在国家所有与集体所有的二元制土地产权结构。而补偿资金全部来源于门票收入，据调查，普达措国家公园2008年前门票价格为190元/人，2008年后为258元/人，增长了35.79%。于全民公益性而言这是一种损失，且政府的监督管理不到位，在利益的驱动下寻租现象较为普遍。

经过地方多年的试点建设，国家也更加重视国家公园的发展，并于2017年9月份提出《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《方案》），博弈策略选择中也将做出调整，转而选择投入资金。《方案》中明确指出要建立财政投入为主的多元化资金保障机制，中央政府直接管理的国家公园由中央政府出资，中央委托地方代理的国家公园根据各自的事权划分出资比例^[6]。在这种情况下，如图7，纳什均衡是（700，200），达到社会最优策略。据了解，为推进普达措国家公园试点工作，2017年国家发改委投入4 000万元进行公园内尼汝片区的保护工作^[7]。

（二）地方政府与农民个体之间的博弈分析

国家公园土地产权管理中最大的利益主体就是

农民，根据调查，普达措国家公园共涉及到两个乡镇三个村委会中的23个村民小组、758户、3 400人^[8]。地方政府与农民之间的博弈主要分为两个方面：一是征用土地的博弈；二是补偿方案的博弈。这两方面的博弈是相辅相成的，当集体土地征用补偿标准达到农民的预期时，补偿方案博弈结束，同时农民也会同意征地，征地博弈也随之结束；反之，当集体土地征用补偿标准偏离农民的预期时，农民会拒绝政府征用土地，双方博弈也将继续。假设云南省政府先拟定一个补偿方案，农民而后接收此信息，并根据政府提出的补偿方案决定是否接受政府征用集体土地，由此二者展开了博弈。

		中央政府	
		投入资金	不投入资金
地方政府	接受选择	700,200	150,100
	不接受选择	0,-300	200,50

图 7 中央政府与地方政府的博弈效益

1. 地方政府在征用集体土地中有两个选择：一是征用土地；二是不征用土地。农民在博弈中也有两个选择：即接受政府征用土地与不接受政府征用土地。二者的策略组合如表3所示。表格中T表示政府从征用土地中得到的收益，C表示农民接受征地获得的补偿，L表示农民在土地被征用后各种损失的总和，M表示当农民拒绝土地被征用时政府为了实现最终征用土地所花费的支出，H表示农民持有土地获得的收益，D表示农民拒绝政府征地并采用各种办法维护土地权益的支出。

表 3 地方政府与农民征用土地博弈矩阵

地方政府	农民个体	
	接受征用土地	不接受征用土地
征用土地	(策略1) 地方政府：T-C 农民个体：C-L	(策略2) 地方政府：T-C-M 农民个体：H-D
	(策略3) 地方政府：0 农民个体：0	(策略4) 地方政府：0 农民个体：0

2. 当征地事件发生后，补偿标准的博弈也随之出现，其策略矩阵与征用土地博弈矩阵相同。地方政府要征用集体土地则需给予农民补偿，否则理性的农民不会同意政府征用土地，若强制征用或征收，容易引发社会问题。当地方政府提出一个补偿方案后，农民如果认为政府提出的方案对自己较为有利，则会接受方案，博弈结束；当认为利益受损

时则会拒绝,并提出自己的预期;地方政府也会根据农民的反应决定是否接受农民的提议,若在政府可接受的范围内,则博弈结束,若超出范围,政府会继续调整方案,如此循环下去,直至双方都满意为止。征地补偿标准博弈过程如图8所示。

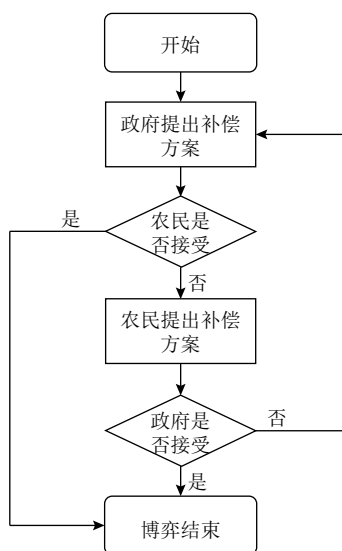


图8 地方政府与农民征用土地补偿标准博弈过程

在上述各种策略组合中,农民这一方的结果通常是 $C-L>H-D$,即农民最优选择为在政府选择征用土地时,农民接受征地,获得补偿。基于我国的社会环境及农民自身因素,农民认为不接受征地其维权的成本太高,故农民的选择一般是接受政府的征地决策。

普达措国家公园建立时,地方政府将21.9%的集体土地划入其中,为了保护园区环境,建园初与

社区马队签订了《社区马队退出普达措国家公园经营项目旅游反哺协议》^[8]。在这一过程中,农民选择接受征地与补偿,从社区马队项目补偿而言,双方达到均衡状态;但由于补偿不全面,地方政府只给予社区马队损失补偿,未给予农民其他损失补偿,农民依然在普达措国家公园内经营其他旅游活动项目,对公园的环境造成严重的破坏,二者之间只是达到产权制度的局部均衡。政府要实现有效保护的目,全面禁止农民在园区的旅游项目经营活动,就需要重新调整方案进行博弈。因此政府于2008年与农民签订《格里拉普达措国家公园管理局关于普达措国家公园旅游反哺社区发展实施方案》^[9],实行全面补偿的同时也全面禁止社区在园区的旅游经营活动。

(三) 地方政府与企业之间的博弈分析

国家公园解决资金问题,需要把经营权转让给企业,以增强国家公园发展活力;另一方面政府也要保护国家公园内的资源不遭到破坏,因此管理权仍需要政府行使,双方通过签订协议明确各自的权、责、利。

为切实做好普达措国家公园的各项建设和经营管理工作,香格里拉县政府批准成立了“香格里拉县森林生态旅游有限责任公司”,并同时将国家公园的资产及经营管理权、景区建设等旅游经营服务工作全权交由该司负责^[10],而公园内的管理、规划、开发与保护等工作权责则由普达措国家公园管理局统一行使,实现政企分开,管理权与经营权分离的产权现状。公司获得经营权的同时需要按规定缴税,由此双方在税收比例上存在博弈。如表4所示。

表4 地方政府与企业税收博弈矩阵

地方政府	企业	
	扩大纳税比例	减少纳税比例
提高税收比例	(策略1) 地方政府: 财政收入增加, 国家公园社会公益性下降; 企业: 收益减少, 瞒报风险大	(策略2) 地方政府: 财政收入增加, 国家公园社会公益性下降; 企业: 瞒报风险大
降低税收比例	(策略3) 地方政府: 财政收入减少, 资金不足, 社区问题得不到有效解决; 企业: 收益减少, 瞒报风险小	(策略4) 地方政府: 财政收入减少, 资金不足, 社区问题得不到有效解决; 企业: 收益增加, 瞒报风险小

上述4个策略组合中,地方政府的选择通常是策略1和策略4。地方政府在做决策时通常要考虑自身损益同时也要考虑国家公园的社会发展与建设等问题。在策略1中可以解决地方政府资金不足的问题,但是可能面临国家公园内资源过度开发,门票价格过高导致社会公益性下降的问题;在策略4中可以减轻企业负担,从而减少对国家公园内资源的

利用达到有效保护的目,并降低门票价格为社会公众服务,但是自身财政收入减少,社区问题不能有效解决,例如征用土地补偿资金不足,补偿不到位,出现社会问题。因此,地方政府需要谨慎处理国家公园保护与发展的问,应坚持保护为主,以较少的资源开发带动社区和公园的发展。普达措国家公园较好地解决了这一问题,根据调查,普达措

国家公园开发面积占比约为2.7%，保护区域占比面积为97.3%。另外，政府通过制定合理的税收政策，既解决了资金问题，也使社区问题得到有效解决。根据普达措国家公园经营管理公司一位高层领导介绍，公司每年缴纳上百万元的税收，极大地带动了地方经济的发展，其中大部分资金用来反哺社区，农民的生活水平得到提升，并且积极协助建设管理普达措国家公园^②。表5为2007~2013年公司纳税与社区反哺情况。

表 5 2007~2013年公司纳税及社区反哺情况

(年、万元、%)				
序号	年份	上交税收	反哺社区	反哺资金占比
1	2007	395	50	13
2	2008	453	179	40
3	2009	442	555	126
4	2010	531	814	153
5	2011	641	559	87
6	2012	770	753	98
7	2013	1 102	906	82

注：数据来源于唐立洲的《普达措国家公园管理模式研究》。

（四）地方政府与村委会之间的博弈分析

除中央政府、农民、企业外，云南省国家公园土地产权管理还与村委会存在联系。地方政府在征用集体土地及提出补偿方案时都离不开村委会的参与。首先，政府在决定将集体土地纳入国家公园的建设后，需要将征用土地信息及补偿方案传达给村民，而政府一般不会直接与村民接触，因云南省农村村民数量相对较多，且居住地较为分散，若政府直接与村民接触，那么需要花费较高的时间成本与人力，故政府一般是将信息告知村集体代表——村委会，由村委代为转达。其次，村委会作为村民行使集体土地所有权的代表将传达村民的意见，代表村民谈判协商集体土地所有权的变动与否及补偿标准。当然村民也可选择直接与政府沟通，但一般情况下村民依赖于村委会，较少直接对接政府。故村委会在地方政府与村民之间充当了中介作用，是地方政府与村民沟通的桥梁。同时村委会作为村民的代表，需要维护村民的利益，此时村委会与地方政府的博弈分三种情况分析。

第一种，当村委会倾向于村民的利益时，由上文可知村民与地方政府之间存在博弈，故村委会与地方政府的博弈就是村民与地方政府博弈的另一种表现形式。第二种，当村委会倾向于地方政府时，那么双方则会达成合作，形成合作博弈。第三种则是村委会出于自身利益，扭曲信息，未将信息准确

传达至每一位村民。在信息不充分的情况下，村民接收的信息失真，此时地方政府就需要预见到村委会的可能行为，并采取措施，最直接的就是与村民沟通，走访入户，体察民情^③。村委会、地方政府、村民的关系如图9所示。

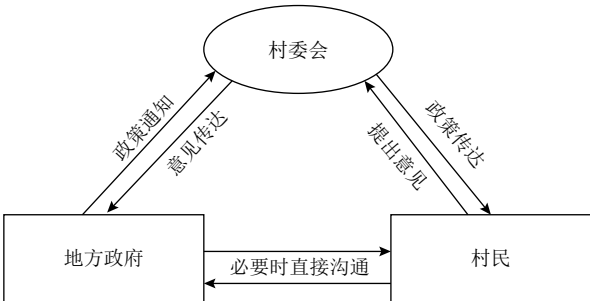


图 9 村委、地方政府与村民三者的关系

四、结语

云南省目前建有13个国家公园，其建设较早数量较多。这些国家公园除涉及国有土地外，还普遍存在划占农民集体土地的问题。根据国家公园的性质，国家公园内的土地资源属国家所有，而香格里拉普达措国家公园规划范围内的土地，按土地所有权分，国有土地面积47 000 hm²，占78.1%；集体土地面积13 210 hm²，占21.9%^④。云南省地方推荐性技术标准《国家公园基本条件》规定指出建立国家公园其总面积原则上不少于10 000 hm²，为了达到这一标准难免会出现划占部分非国有土地的状况。甚者，相关技术人员在规划国家公园的建设过程中把应当归属于当地农民或者大集体的土地也并入了国家公园范围内，而这其中有一部分土地使用权已通过租赁、转包等方式流入到大户或企业手上。在财政资金不足、补偿措施不到位、土地权属不清晰的情况下产权管理中出现了许多问题，管理复杂性、社区补偿性、全民公益性等特征给国家公园的建设与管理带来了许多矛盾。如何处理好集体与农民的利益对国家公园的可持续发展有重要的影响^[1]。

1. 加强部门联动，形成管理合力。国家公园建设涉及部门较多，如国土部、环保部、农业部、林业局等多个国家部委以及各级地方政府。在国家公园建设过程中，各个部门加强联动形成最大合力。在建设国家公园前期处置集体土地时，由地方政府和国土部门主控，按照土地征收以及流转规定，提升审批速度进行确权登记，提高管理效率；在公园建成后，由国家公园管理委员会负责土地使用的监

管,加强村集体与农民、村集体与政府之间的沟通与监督工作,让农民真正受益。

2. 健全立法工作,完善顶层设计。目前,云南省制订了《云南省国家公园管理条例》,对国家公园划占农民土地部分问题做了相关规定。而国家公园事务繁杂,涉及的法律关系较多。中央可以通过专门化、统一的立法对国家公园在管理中出现的诸多问题进行统一框架下的规定,包括对集体所有和全民所有土地的产权结构的确定。集体所有土地可通过股份、征占和流转等多种方式进行规划调整;以及适时制定出合理的土地流转的经济补偿方案,以更好地明确政府部门的责任和权利,同时也为维护国家公园园区农民的权益提供法律保障。

3. 尊重农民意愿,多渠道引进资金。土地是农民的命根,在土地管理方面应强调农民的公众参与。对于非国有的土地,政府在征地时要充分尊重当地农民话语权、议价权,并且做足安置工作,通过提高征地补偿标准、主动提供工作等措施,让失地农民无后顾之忧,才能使他们满意。地方政府还可通过流转、协议、租借等方式来管理和划占农民的土地,或者得到中央政府的批准,和国际组织探索合作国家公园建设机制,以期多形式、多渠道的引进资金投入。

注释

① 参见《建立国家公园体制总体方案》http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm

② 中华人民共和国国土资源部. 中华人民共和国土地管理法. 1987.1.1

③ 第九届全国人民代表大会. 中华人民共和国村民委员会组织法. 1998.11.4

④ 数据来源于香格里拉普达措国家公园管理局

参考文献

- [1] ADRIAN G D. 保护区国家系统规划[M]. 王智, 刘祥海. 北京: 中国环境科学出版社, 2005.
- [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(3): 18-27.
- [3] 郭辉军. 云南国家公园建设试点调研报告[J]. 云南林业, 2009(2): 26-27.
- [4] 唐芳林. 中国国家公园建设的理论与实践研究[D]. 南京: 南京林业大学, 2010.
- [5] 美国土地发展权转让计划[EB/OL]. [2018-05-20]. www.baik.com/item/美国土地发展权转让计划/12749007?fr=aladdin.
- [6] 赵俊臣, 李娅. 把云南省国家公园新瓶里的“旧酒”换成“新酒”[Z]. 云南林业经济研究智库建言献策, 2016.
- [7] 张勇. 小开发大保护, 普达措探索新模式[OB/OL]. [2018-02-27]. http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2018-02/27/nw.D110000gmrb_20180227_5-01.htm.
- [8] 唐立洲. 普达措国家公园管理模式研究[D]. 昆明: 云南大学, 2016.
- [9] 迪庆州旅游集团有限公司. 普达措国家公园建设及经营管理情况[Z]. 会议记录, 2016.12.29
- [10] 徐威威, 和月月. 云南省国家公园划占农民土地问题与对策研究——以香格里拉普达措国家公园为例[J]. 西南林业大学学报(社会科学版), 2017, 6(3): 108-115.
- [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): 23.

编辑 刘波