

遼寧大學

法律硕士（JM）学位论文

题目：国家公园体制改革中保护地役权制度研究

英文题目：Conversation Easement in the Reform of
National Park System

作者：袁维艳

年 级：2021 级

专业方向：经济法

指导教师：韩英夫 副教授

时 间：二〇二三年五月

中文摘要

国家公园体制改革背景下，原住民与集体土地之间呈现错综复杂的“人、地”约束关系，保护地役权制度在这一问题的解决中具有独特制度优势。作为我国传统地役权现代化的产物，保护地役权具有鲜明的土地资源非独占性、利益协商的横向平等性、公益使用的有偿激励性、随地流转的长期稳定性以及法律关系的物权公示性等特征与优势。当前，国家公园体制改革中集体土地的生态性利用模式主要包括，物权征收模式、债权意定模式和行政管控模式。相较于这些既有模式，保护地役权制度具有更强的契合性与适配性，表现为能够兼顾生态保护和土地利用的双向逻辑，在不改变国家公园内集体土地权属的前提下，通过约束特定集体土地的利用方式，实现土地的生态性利用。在以保护地役权合同登记模式明确各方权利义务安排、以私权有偿机制提供长期利益激励、以平等协商机制保障供役地主体利益和以“锚定土地”的地役权机制稳定各方权责安排的基础上，有效调节特定集体土地权利人与不特定生态公共利益的关系，稳妥化解国家公园集体土地与原住民之间的矛盾，在长期稳定保障原住民的合法权益的同时，满足国家公园对集体土地的生态性管控需求。但是，通过考察和分析我国国家层面立法政策现状和地方国家公园试点实践层面的现状，现存的保护地役权制度存在入法路径不清晰、权利主体不明确、役权内容模糊、变动规则阙如和登记规则缺失等系列问题，亟待采取措施予以完善。基于我国保护地役权制度不完善的问题导向和国家公园体制改革的目标导向，结合国家公园地方实践经验的探索和总结，保护地役权制度的完善路径具体包括以下内容：在入法路径方面，通过明确保护地役权制度的立法路径选择，加强保护地役权制度的顶层设计，为该权利具体适用提供法律载体；在实体内容和程序内容方面，通过厘定保护地役权制度的役权主体和供役主体范围、明晰保护地役权制度内容、明确权利变动规则和建立权利登记规则，为解决国家公园体制改革中的“人、地”约束关系提供新路径。

关键词：国家公园 保护地役权制度 集体土地 权利限制 生态保护

Abstract

Under the background of national park system reform, there is a complex "human-land" constraint relationship between original residents and collective land, and the conservation easement system has a unique institutional advantage in solving this problem. As the product of modernization of our country's traditional easement, conservation easement has the distinct characteristics and advantages of non-exclusivity of land resources, horizontal equality of interest negotiation, paid incentive of public use, long-term stability of everywhere circulation and real right publicity of legal relationship. At present, the ecological utilization modes of collective land in the reform of national park system mainly include the expropriation mode of real right, the determination mode of creditor's rights and the mode of administrative control. Compared with these existing modes, conservation easement system has stronger compatibility and adaptability, which can take into account the bidirectional logic of ecological protection and land use. Without changing the ownership of collective land in national parks, the ecological use of land can be realized by restricting the use of specific collective land. On the basis of clarifying the arrangement of rights and obligations of all parties through the registration mode of servitude contract, providing long-term interest stimulation through the compensation mechanism of private rights, guaranteeing the interests of the subject of servitude by an equal consultation mechanism, and stabilizing the arrangement of rights and responsibilities of all parties through the easement mechanism of "anchored land", It can effectively regulate the relationship between the specific collective land right holders and the non-specific ecological public interests, safely resolve the contradiction between the collective land of the national park and the original residents, and meet the ecological control needs of the national park on the collective land while ensuring the legitimate rights and interests of the original residents in the long term. However, combined with the investigation and analysis of the current legislative policy at the national level and the pilot practice of local national parks in our country, there are a series of problems in the existing conservation easement system, such as unclear entry path, unclear right subject, vague servitude content, lack of alteration rules and lack of registration rules, which need to be improved urgently. Based on the problem orientation of imperfect conservation easement system and the goal orientation of national park system reform, combined with the

exploration and summary of practical experience, the legislative improvement path of conservation easement system includes the following contents: In the aspect of the legal path, it strengthens the top-level design of the protection easement system by clarifying the legislative path of the protection easement system, and provides the legal carrier for the specific application of the right. In terms of substantive content and procedural content, by defining the scope of easement subject and servitude subject of the protection easement system, clarifying the content of the protection easement system, clarifying the rules of right change and establishing the rules of right registration, it provides a new way to solve the "human-land" constraint relationship in the reform of national park system.

Key words: National parks Conservation easement system Collective land
Limitation of rights Ecological protection

目 录

序言.....	1
(一)研究背景和意义.....	1
(二)国内外研究现状综述.....	2
(三)研究思路和方法.....	3
(四)主要创新点.....	5
一、国家公园体制改革中保护地役权制度概述.....	6
(一)国家公园体制改革中保护地役权制度的概念界定.....	6
1.保护地役权的概念界定.....	6
2.保护地役权与《民法典》中地役权概念的界分.....	6
(二)国家公园体制改革中保护地役权制度的私权定位.....	7
1.保护地役权的法律性质之争.....	7
2.保护地役权的私权属性厘定.....	9
(三)国家公园体制改革中保护地役权制度的法律特征.....	10
1.利益协商的横向平等性.....	10
2.公益使用的有偿激励性.....	10
3.随地流转的长期稳定性.....	11
4.法律关系的物权公示性.....	12
二、国家公园体制改革中保护地役权制度的优势分析.....	12
(一)国家公园体制改革中现有用地模式及其局限.....	12
1.物权征收模式形成巨大财政负担.....	13
2.债权意定模式缺失长效稳定性.....	13
3.行政管控模式偏重公权力干预.....	14
(二)国家公园体制改革中保护地役权的制度优势.....	15
1.明晰权属:以役权合同登记模式明确各方权利义务安排.....	15
2.市场激励:以私权有偿机制提供长期利益激励.....	16
3.协议保护:以平等协商机制保障供役主体利益.....	17
4.稳定权责:以“锚定土地”的地役权机制稳定各方权责安排.....	17
三、国家公园体制改革中保护地役权制度的现状考察和问题分析.....	18
(一)国家公园体制改革中保护地役权制度的现状考察.....	18
1.国家层面的保护地役权制度考察.....	19
2.地方层面的保护地役权制度考察.....	20
(二)国家公园体制改革中保护地役权制度的法律难题.....	23
1.国家公园体制改革中保护地役权的入法路径不清.....	23
2.国家公园体制改革中保护地役权的权利主体不明.....	23

3.国家公园体制改革中保护地役权的役权内容模糊	24
4.国家公园体制改革中保护地役权的权利变动规则阙如	24
5.国家公园体制改革中保护地役权的权利登记规则缺失	25
四、国家公园体制改革中保护地役权制度的立法完善	25
(一)入法路径:明确保护地役权制度的立法路径选择.....	26
1.《民法典》路径:拓展民事地役权制度体系	26
2.单行法路径:独立设置于国家公园单行立法	26
3.小结:规定于国家公园单行法的路径证成	26
(二)主体设置:厘定保护地役权制度的主体范围.....	27
1.役权人:明确国家公园管理机构的役权人主体地位	27
2.供役人:厘清集体经济组织与土地承包经营权人的义务主体界分	28
(三)役权内容:明晰保护地役权制度的权利义务内容.....	28
1.明确役权内容的有偿性.....	28
2.构建适度法定化的役权内容类型.....	29
3.明确“公法管制事项”对役权内容的约束效力	29
(四)变动规则:完善保护地役权制度的设立、变更与消灭规则	30
1.明确保护地役权的设立规则.....	30
2.确定保护地役权的变更规则.....	30
3.健全保护地役权的消灭规则.....	31
(五)登记规则:建立保护地役权制度的权利登记规则.....	31
1.确立保护地役权的强制性登记模式.....	31
2.明确保护地役权的权利登记内容.....	32
结语.....	32
参考文献.....	34

序言

（一）研究背景和意义

1. 研究背景

党的十八届三中全会首次提出，将建立国家公园体制作为重点改革任务。2017年《建立国家公园体制总体方案》（以下简称“《总体方案》”）进一步明确指出“统筹考虑国家公园自然资源的保护与利用”。党的十九大提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”，党的二十大明确指出，“推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”，这是党中央对国家公园体制的最新定位和要求，更深一步明确了国家公园体制在我国生态文明体制改革中的重要地位。在国家公园体制改革过程中，土地是与国家公园体制构建密切关联的重要自然资源。目前在实现国家公园内土地资源整合与保护目标时，对集体土地多采用行政管控、债权意定和物权征收等传统模式将集体土地转变为全民所有，在实践中产生一定集体土地转变为国有土地的成效，但是针对国家公园体制改革中原住居民与集体土地之间存在“人、地”约束的突出问题，传统模式的适用容易产生强制性、成本过高和损害原住居民生产生活等局限性。

近年来，保护地役权制度在国家公园内已经得到认同并展开了一些实践，可以一定程度上弥补传统模式缺陷，例如，2022年施行的《国家公园管理暂行办法》中明确规定了设立保护地役权制度的重要性。但是由于该制度在立法上支撑不足，入法路径、权利主体、权利义务内容、变动规则和登记规则存在一定问题，故在此背景之下，结合国家层面和地方层面中保护地役权制度的现状探索，通过界分保护地役权与私法背景中传统地役权的概念，总结保护地役权制度的优势以及实践经验，在此基础上，试图探索如何完善国家公园体制改革中保护地役权制度的立法内容，以期更好地解决国家公园体制中突出的“人、地”矛盾，实现国家公园内集体土地生态性利用和保护的多元路径并存，为推动国家公园体制改革中生态环境公益目标实现提供新思路。

2. 研究意义

其一是理论意义。在国家公园体制改革中，以传统私法背景下的地役权为基础，完善了以维护生态保护为目标的保护地役权制度，突破传统行政管控、债权意定和物权征收模式解决国家公园内部“人、地”矛盾的局限性。具体而言，通过明确保护地役权的实体内容与程序规则，利于补充和完善《国家公园管理暂行办法》中提及的“设立保护地役权方式”，进而有利于实现对国家公园内集体土地的保护与利用，以推动构建国家公园体制改革中保护地役权制度的法律支撑。

其二是实践意义。引用保护地役权制度作为国家公园体制改革中的新型物权

模式，有利于为解决国家公园内部突出的“人、地”约束关系、有效利用国家公园内集体土地探索可行路径。对于役权人而言，通过登记设立保护地役权，可以实现维护公共利益和保护环境资源的目标；对于供役人而言，在限制范围内合理使用集体土地，能够达到物尽其用的目的并获得相应的收益。由此可见，保护地役权制度的完善利于平衡国家公园内部生态保护与经济发展，为国家公园内集体所有土地及其附属资源的实施管理提供新路径和新思路。

（二）国内外研究现状综述

1. 国内研究综述

在国内，很多学者对国家公园内集体土地整合现状展开研究。郭冬艳、王永生（2015）认为集体土地权属处置以三种典型模式为基础，阐述其所产生的土地征收、流转和生态补偿等法律问题，结合国家公园试点提出集体土地权属处置的建议。¹戴秀丽、周晗隽（2015）认为可以从域外经验成果出发，对我国国家公园法律体制创设以及保护地法律体制的现存问题进行分析，以期为我国国家公园体制发展提供新思路。²黄宝荣、王毅等（2018）认为我国国家公园体制试点改革现状中存在诸多问题，并以此为切入点提出相应的对策和建议。³

同时，不少学者提出公共地役权或者保护地役权制度，并主张将其适用于国家公园改革进程。王宇飞、苏红巧等（2019）认为钱江源国家公园体制试点区已初步形成保护地役权制度，针对自然保护地适应性管理方法结合保护地役权展开探讨。⁴秦天宝（2019）认为应契合“国家公园国有土地占主体地位”的政策目标，进一步提出私法背景下的地役权实现国有土地主体地位的理论证成、实践积淀和法律构造。⁵魏钰、何思源等（2019）认为源起于美国的保护地役权制度与中国国家公园体制能够有效融合，并提出针对性建议，以建设具有中国特色的国家公园保护地役权制度，推动形成统一管理体制。⁶冯令泽南（2022）认为自然保护地役权能够保留国家公园内现有土地权属关系，在此基础上实现对集体土地的管理利用需求。⁷张力、董新新（2022）认为环境保护地役权归属于私法定位，并结合动态物权性理论及绿色原则，扩充权利内容并对其进行制度设计。⁸

¹ 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》，载《中国国土资源经济》2015年第5期。

² 戴秀丽，周晗隽：《我国国家公园法律管理体制的问题及改进》，载《环境保护》2015年第7期。

³ 黄宝荣，王毅，苏利阳，张丛林，程多威，孙晶，何思源：《我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议》，载《中国科学院院刊》2018年第1期。

⁴ 王宇飞，苏红巧，赵鑫蕊，苏杨，罗敏：《基于保护地役权的自然保护地适应性管理方法探讨：以钱江源国家公园体制试点区为例》，载《生物多样性》2019年第1期。

⁵ 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》，载《现代法学》2019年第3期。

⁶ 魏钰，何思源，雷光春，苏杨：《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》，载《北京林业大学学报（社会科学学报）》2019年第1期。

⁷ 冯令泽南：《自然保护地役权制度构建——以国家公园对集体土地权利限制的需求为视角》，载《河北法学》2022年第8期。

⁸ 张力，董新新：《民法典时代我国环境保护地役权的制度构建》，载《河南社会科学》2022年第2期。

2. 国外研究综述

在国外，已有很多学者针对国家公园体制改革现状进行研究。Zawilińska B (2020) 认为波兰 Ojców 国家公园改革较为成熟，并探讨居民首选的国家公园区域管理办法与保护国家公园自然景观之间的冲突，以此分析居民对国家公园保护的影响。⁹也有学者针对国家公园适用保护地役权制度或者公共地役权制度提出自己的观点。Federico Cheever, Nancy A. McLaughlin (2015) 认为在美国保护地役权制度下，各州已陆续颁布相关授权法令，通过建立公私合作关系，不断推动景观保护进程。¹⁰Nancy A. McLaughlin (2017) 认为慈善信托应适用于永久保护地役权，并探讨了非永久保护地役权实现保护土地目标的可能性。¹¹Parker D P, Thurman W N (2019) 认为保护地役权政策以及合同签订存在一系列问题，结合土地信托来阐述私有土地的保护地役权模式。¹²

既有研究存在的不足在于：

第一，对保护地役权的概念界定和权利性质定位尚待明确。目前，在学术界，保护地役权并非是一个固定的权利名称，有的学者会将其表述为“环境保护地役权”、“生态地役权”和“环境役权”等概念，对于保护地役权的具体概念尚存不同观点。与此同时，对于保护地役权的权利性质定位也不明确，属于公权力抑或私权利尚存争议，不利于在国家公园领域完善与落实保护地役权制度。

第二，对保护地役权制度的实体内容和程序内容亟待完善。既有研究大多未系统阐述保护地役权制度的实体内容和程序内容，比如，保护地役权的权利主体、权利客体、役权内容、变动规则和登记规则等内容阙如，不利于推动保护地役权制度体系的构建，无法弥补现存物权征收模式、债权意定模式和行政管控模式存在的非适配性问题，进一步影响了国家公园内对集体土地的生态性管控与利用。

第三，对国家公园体制改革中的保护地役权制度缺少针对性研究。在国家公园体制改革以及国家公园内部集体土地改革的背景下，存在明显的“人、地”约束关系，目前已有多位学者针对国家公园体制改革中的保护地役权制度进行研究，但是这些研究大多停留在介绍或制度简单设计上，关于解决集体土地与原住民之间矛盾的研究较少，还不能对我国国家公园土地资源的保护和利用、生态保护和经济发展的平衡提供充分可行方案。

(三) 研究思路和方法

⁹ Zawilińska B. Residents' attitudes towards a national park under conditions of suburbanisation and tourism pressure: A case study of Ojców National Park (Poland). *European Countryside*, 2020, 12(1).

¹⁰ Federico Cheever, McLaughlin N A. An introduction to conservation easements in the United States: a simple concept and a complicated mosaic of law [J]. *Journal of Law, Property, and Society*, 2015, (1).

¹¹ McLaughlin N A. Conservation easements: perpetuity and beyond. *Ecology LQ*, 2017, 34(1).

¹² Parker D P, Thurman W N. Private Land conservation and public policy: land trusts, land owners, and conservation easements. *Annual Review of Resource Economics*, 2019, 11(1).

1. 研究思路

本文依循“国家公园体制改革中保护地役权制度概述→国家公园体制改革中保护地役权的制度优势分析→国家公园体制改革中保护地役权制度的现状考察和问题分析→国家公园体制改革中保护地役权制度的立法完善”的总体研究思路，强调保护地役权制度对集体土地生态性利用与保护的必要性，探索保护地役权制度的具体完善内容。具体包含四个部分：

第一部分，国家公园体制改革中保护地役权制度概述。具体梳理保护地役权制度与《中华人民共和国民法典》（以下简称“《民法典》”）中地役权之间的概念界分，以及在三种性质之争下定位保护地役权制度的私权属性，进而在此基础上，总结了保护地役权制度存在的法律特征。具体是指利益协商的横向平等性、公益使用的有偿激励性、随地流转的长期稳定性和法律关系的物权公示性的独有法律特点。

第二部分，对国家公园体制改革中现有模式的阐述，分析了物权征收模式、债权意定模式和行政管控模式，在解决原住居民与集体土地的复杂“人、地”关系时存在的局限性，同时将保护地役权制度与现有模式进行比较，探索该制度明晰权属、市场激励、协议保护和稳定权责的制度优势，以证成该制度对化解“人、地”矛盾具有明显的优势。

第三部分，考察国家公园体制改革中国家层面和地方层面的保护地役权制度现状，结合体制试点中行政管控模式、物权征收模式和债权意定模式等传统制度模式，具体分析体制实践中关于保护地役权制度的不完善之处，例如，入法路径不清、权利主体不明、役权内容模糊、权利变动规则阙如和权利登记规则缺失问题。

第四部分，探索如何进行保护地役权制度的立法完善。首先是分析保护地役权制度的立法路径选择，其次是针对权利主体和役权内容进行构建和扩展，再次，对保护地役权的变动规则等实体内容进行完善，最后，是对保护地役权的登记规则等程序内容进行明确。通过细化保护地役权的制度内容，利于探索在国家公园体制改革中对集体土地生态性利用与保护的可行路径。

2. 研究方法

第一，规范分析法。通过阅读近年来出台的国家公园、保护地役权相关的政策和法律文件，可以系统了解国家公园体制改革背景和集体土地生态性使用与保护的现状。

第二，文献分析法。通过阅读有关国家公园内集体土地管理和保护地役权制度等各类文献，学习和梳理各学者的理论观点，并从中总结出关于完善保护地役权制度的观点和案例。

第三，比较分析法。本论文通过比较分析国内外各国家公园的构建现状以及保护地役权的相关法律文件，深入了解国家公园的改革背景和保护地役权制度在实践中的适用现状。

第四，案例分析法。本文将结合我国目前国家公园内部国家层面和地方层面对集体土地生态性利用采取的保护地役权制度，依据具体案例系统分析现存的法律问题，以此为基础探索我国保护地役权制度的立法完善内容。

第五，实证分析法。结合国家公园体制改革中解决复杂“人、地”矛盾的相关案例，分析国家公园内现存物权征收模式、债权意定模式和行政管控模式存在的缺陷和不足，通过系统比较现有用地模式与保护地役权制度之间的优劣势，探索保护地役权制度在解决相关问题时具有的制度优势和实现路径，以期实现国家公园体制内集体土地生态性利用与保护的多元路径并存。

（四）主要创新点

第一，本文创造性地探讨保护地役权制度的法律特点和制度优势。本文在系统分析现有物权征收模式、债权意定模式和行政管控模式的基础上，总结出现有用地模式解决国家公园内突出“人、地”矛盾关系时的现实问题，并结合国家公园体制改革中集体土地生态性利用与保护的具体要求，试图探索和总结保护地役权制度与国家公园体制改革的契合性优势。

第二，本文创造性地拓展国家公园体制改革中保护地役权制度模式的完善路径。本文在国家层面和地方层面考察保护地役权制度现状的基础上，在入法路径、权利主体设计、役权内容明确、变动规则和登记规则细化的框架下，试图研究以维护公共利益为目的的保护地役权制度在国家公园体制改革中的具体适用模式，有利于实现国家公园内集体土地生态性利用和社会经济持续增长的双赢目标，进而有力推动国家公园体制改革进程。

国家公园体制改革中保护地役权制度研究

一、国家公园体制改革中保护地役权制度概述

（一）国家公园体制改革中保护地役权制度的概念界定

1. 保护地役权的概念界定

保护地役权制度是以保护生态环境公共利益为主要目的的地役权制度。在学术界，保护地役权并非是一个固定的权利名称，有的学者会将其表述为“环境保护地役权”、“环境役权”和“公共地役权”等概念。环境保护地役权，也可称为生态地役权，指的是为实现特定环境利益而利用他人土地的权利，是一种特殊的地役权。¹³环境役权，又称为保护性役权，是指为了保护环境，对他人所有的土地用途设定某些限制，尤其是基于保护区域内生态、景观或者历史人文环境的考虑，要求他人在其土地上放弃从事任何建设行为的权利。¹⁴公共地役权指的是为了满足社会对公共利益的需求，对抗第三人而迫使私有不动产权利人持续容忍某种不利或承受某种负担的权利。¹⁵学者们虽然对保护地役权有不同的见解，但其权利内涵具有一定的相似性。

在比较法的视角考察，1981年美国全国统一州法律专员会议（现为统一法律委员会）颁布的《统一保护地役权法》（Uniform Conservation Easement Act, UCEA）第一条规定，保护地役权是一种非占有性利益，该权利内容是不动产权利人对不动产施加限制或积极义务。¹⁶美国的保护地役权获得成功之后，其他国家立法者为实现更广泛的土地、生态保护目标也引入该役权制度，如加拿大、澳大利亚和新西兰分别通过立法确立了“保护地役权”制度，乌干达、肯尼亚、坦桑尼亚等国家分别通过立法设立了“环境地役权”制度，并在自然保护地范围内予以规范适用。虽然名称有所不同，但都是将保护地役权制度用于生态利益保护。

结合以上各位学者的观点以及国际上其他国家关于保护地役权制度的定义，笔者认为保护地役权的概念可以界定为：为实现保护生态环境、合理利用自然资源等社会公益性目标，供役地人（土地权利人）和保护地役权人以签订限制土地开发利用或负担积极义务的合同方式而设立的一种新型权利。

2. 保护地役权与《民法典》中地役权概念的界分

¹³ 参见曹树青：《生态地役权探究》，载《环境科学与管理》2006年第9期。

¹⁴ 参见石佳友：《物权法中环境保护之考量》，载《法学》，2008年第3期。

¹⁵ 参见肖泽晟：《公物法研究》，法律出版社2009年版，第116页。

¹⁶ 参见张晏：《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》，载《湖南师范大学社会科学学报》2020年第3期。

地役权制度历史悠久,缘起于古罗马,之后在世界各国得到不同程度的发展。¹⁷我国《民法典》第三百七十二條¹⁸对地役权概念作了明确规定,地役权是用益物权的一种,属于利用他人不动产的非占有性权利。保护地役权是在地役权的基础上延伸的一种特殊权利,但是,与传统地役权概念相比,保护地役权在内涵和外延上发生了一系列转变。

一是权利目的不同。传统地役权是以提高需役地人和需役地的利益为目的,重点关注不动产经济效益优化的“便宜”。¹⁹保护地役权以维护环境公共利益为目的,强调生态保护,不以需役地的存在为必要,也不以经济上获利为目的,包括但不限于提高环境质量、保护自然资源和珍稀动植物资源以及保留生态空间等。二是权利客体的差异。传统地役权的权利客体是供役地人依法享有的土地等不动产,供役地的范围不受限制。保护地役权的客体也是供役地,但是该土地具有限定性,即要求与社会公共利益相关联。三是役权双方主体的区别。地役权的双方主体是特定主体,即毗邻土地所有权人和使用权人。保护地役权的双方主体不要求土地毗邻,并且多数情况下不存在需役地,役权人可以是非土地实体的权利人,例如政府或者公益机构是权利持有者,公众是实际受益人。²⁰四是权利义务内容不同。地役权中的供役地权利人可以被赋予某种权利或者不作为义务。保护地役权中,多数是对供役地权利人的行为予以负面限制,即为了实现保护公共利益的目标,有针对性地限制供役地人利用土地资源或者增加保护环境和自然资源的积极作为义务,例如,供役地人不得实施损害环境、污染环境和浪费土地资源的行为。

由此可知,保护地役权与《民法典》中地役权概念既有密切联系又存在一定差异,在保护生态环境和自然资源领域保护地役权演变出其独有特征。

(二) 国家公园体制改革中保护地役权制度的私权定位

为进一步界定国家公园体制改革中保护地役权制度,还应当对保护地役权的权利属性予以明确。

1. 保护地役权的法律性质之争

关于保护地役权的权利属性是公权抑或私权,在学术界存在众多争议,目前已形成“公权说”、“私权说”和“公私权混合说”三种主流学说。

一是“公权说”。主张该观点的学者认为应从权力界分标准出发,保护地役权是由行政机关或者全体公民享有的,为了保护环境公共利益而限制对集体土地

¹⁷ 参见于宏伟,李军辉:《论地役权若干法律问题》,载《法学杂志》2007年第2期。

¹⁸ 《中华人民共和国民法典》第372条规定,地役权人有权按照合同约定,利用他人的不动产,以提高自己的不动产的效益。前款所称他人的不动产为供役地,自己的不动产为需役地。

¹⁹ 参见耿卓:《我国地役权现代发展的体系解读》,载《中国法学》2013年第3期。

²⁰ 参见魏钰,何思源,雷光春,苏杨:《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》,载《北京林业大学学报(社会科学学报)》2019年第1期。

的利用方式或者使供役主体容忍某种负担的公法权力，具有浓郁的公法色彩。具言之，这种公法权力本质上是保护地役权主体代表全体公民为实现公共利益对集体土地之上所有权或者使用权的限制，²¹由于保护地役权融入行政因素，区别于私法调整的传统地役权，故应归属于“行政法”范畴。

除此之外，根据域外大陆法系国家的地役权制度考察，主流观点认为法国行政地役权制度（具体规定于《法国民法典》第六百四十九和六百五十条²²）规定的是公法框架下的权利义务关系，可以成为我国保护地役权性质之“公权说”的有力支撑。条文中的“为公共或地方的便宜”和“由特别法令规定之”，说明供役主体容忍的负担是由国家法律以及特别规章制度予以明确的，重在强调为实现公共利益由行政机关依据特别立法对私权的约束。因此，《法国民法典》中的“行政地役权制度”是严格遵循公法规范进行调整的，将传统私法规定的地役权引入公法领域内，这可以说是对“公权说”证成的理论依据。

综上，在国家公园体制改革中，我国保护地役权制度促使传统地役权私人利益让位于公共利益保护，将保护地役权置于“公权”范畴，通过行政法规细化制度内容是合理的。

二是“私权说”。主张该观点的学者认为应从保护地役权的设立方式出发，即“役权主体和供役主体以保护生态公益为根本目的签订的民事合同”，²³主观上要求双方主体达成合意，不受公权力约束。具体而言，我国保护地役权制度是采用私法规制对国家公园内集体土地进行限制利用或者要求供役主体作出某种积极行为的管理与保护方式。在签订役权合同时，行政机关作为役权主体时，只是代表国家行使自然资源国家所有权的代理主体，为实现公共目标与供役主体形成私法框架下的权利义务关系。另外，通过域外制度考察，美国的“合意下的保护地役权”制度亦是如此。社区居民可以自愿进行役权出让和接受，权利当局或第三方机构对原产权人不施加任何非自愿性的管制负担。²⁴

因此，正如哈耶克（F.A.von Hayek）所说：“私人目的在自由秩序中顺利实现才是真正的维护公共利益之道，通过政府组织实现公共福祉，反倒是拾遗补缺之举。”²⁵虽然保护地役权的设立目的是基于生态环境公共利益，但是对国家公园内集体土地的利用直接关乎公民个人利益，将该权利性质归属于“行政公权”存在不妥，偏向于较为柔性的私法范畴才会与国家公园体制改革需求相契合。

²¹ 参见王利明：《物权法专题研究》，中国人民大学出版社2002年版，第424页。

²² 《法国民法典》第649条规定，法律规定地役权，得为公共或地方的便宜，亦得为私人的便宜而设立。第650条规定，为公共的或地方的便宜而设立的地役权，得以沿通航河川的通道，公共或地方道路的建筑或修缮，以及公共或地方其他工事的建筑或修缮为客体。一切有关此种地役权的事项，由特别法令规定之。

²³ 参见李宗录，谷盈颖：《保护地役权之民法调整的解释路径》，载《中国土地》2021年第5期。

²⁴ 参见魏钰，何思源，雷光春，苏杨：《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》，载《北京林业大学学报（社会科学学报）》2019年第1期。

²⁵ [英]弗里德利希·冯·哈耶克：《法律、立法与自由》（第1卷），邓正来等译，中国大百科全书出版社2000年版，第209-210页。

三是“公私权混合说”。有学者认为保护地役权的法律属性应定位于公私法交叉领域。国家公园内作为自然资源的集体土地兼具生态价值和经济价值，保护地役权以维护生态公共生态利益为目的，较之于我国传统地役权更偏重于公法属性；与此同时，保护地役权是对集体土地所有权人（私主体）权利的法律限制，需要役权主体和供役主体就役权内容达成合意，存在传统私法属性。综上，认为保护地役权的设立目的兼有公法和私法属性，是私人财产权利与公共环境利益的兼容权利束，是带有公法色彩的地役权制度产物。²⁶由此可见，在公法私法权能交织、公共利益私人利益耦合的法治建设背景下，以用益物权范围内的传统地役权体系为依托，合理融入公法的调整方式与目的，创设保护地役权制度以应对实践中公私权利关系涵盖的复杂状况，是国家公园体制改革中平衡公私利益需求的体现，也是法治现代化的应有之意。²⁷

2. 保护地役权的私权属性厘定

保护地役权旨在实现保护国家公园内集体土地涉及的生态环境公共利益目的，通过保护地役权人与集体土地权利人签订平等协议，限制集体土地权利人对土地开发利用或负担积极义务的一项权利。故本文赞同上述第二种学说观点，认为保护地役权属于私权范畴的物权类型。

一方面，保护地役权制度是基于役权主体和供役主体意思自治而形成的权利，遵循自愿原则，属于民事合同并非行政协议，因此应属于私法规范调整的范畴。另外，从功能定位来说，保护地役权制度是以维护生态环境公共利益为目的，但是这并不影响其私权性质的定位。我国民法典明确规定“绿色原则”属于民法基本原则，明确了我国民法典可将生态环境公益保护纳入私法调整范围的空间。²⁸生态保护功能并非公法专属的调整领域，私法也有一定的调整功能。由此可知，保护地役权的公共目的与其私权定位并不冲突，认定私权属性存在合理性。

另一方面，保护地役权制度作为地役权的衍生权利，应属于物权中的用益物权范畴。根据我国《民法典》第三百二十四条²⁹的规定，保护地役权主体在合理限度内利用或者限制国家公园内的集体土地，是在不改变集体土地权属的前提下对集体土地所有权中的占有权能和使用权能的限制，应将保护地役权认定为役权主体用以实现生态保护目的而享有的合法物权。³⁰具体来说，保护地役权限于特定的国家公园内集体土地之上，是役权主体为实现环境公共利益依法享有排他

²⁶ 参见肖泽晟：《公物法研究》，法律出版社2009年版，第117-118页。

²⁷ 参见冯令泽南：《自然保护地役权制度构建——以国家公园对集体土地权利限制的需求为视角》，载《河北法学》2022年第8期。

²⁸ 参见刘超：《论“绿色原则”在民法典侵权责任编的制度展开》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2018年第6期。

²⁹ 《民法典》第324条规定，国家所有或者国家所有由集体使用以及法律规定属于集体所有的自然资源，组织、个人依法可以占有、使用和收益。

³⁰ 参见张力：《公共地役权在我国民法典中的制度构建》，载《中国不动产法研究》2018年第2期。

性或独占性的权利，供役主体应依法妥善履行不作为义务或者保护环境的积极义务，否则役权主体有权行使私法救济权利。

故基于以上证成，笔者认为将保护地役权的权利属性定位成私权范畴的物权类型具有充分合理性，能够在保护公共利益的同时切实保障集体土地权利人的合法权益。

（三）国家公园体制改革中保护地役权制度的法律特征

国家公园体制改革中，保护地役权制度成为处理环境保护与集体土地利用之间的关系、平衡土地资源生态价值与经济价值的一种新型物权方式，³¹它自身具有不同于传统地役权的法律特征，主要包括利益协商的横向平等性、公益使用的有偿激励性、随地流转的长期稳定性和法律关系的物权公示性。

1. 利益协商的横向平等性

保护地役权制度具有明显的横向平等性，双方主体具有平等的法律地位。该制度能够充分尊重保护地役权主体与供役地主体双方的意思自治，以双方主体之间达成合意和物权变动登记为权利生效要件。

目前，国家公园体制改革实践中对集体土地的生态性使用，已经形成物权征收模式、债权意定模式和行政管控模式等三种传统模式。其中，物权征收和行政管控模式都存在明显的强制性，原住民不能依法表达自己的意愿，更无权决定是否变更其享有的集体土地所有权或者使用权，严重损害园区内原住民的合法权益、扰乱正常的生态区域管理秩序。债权意定模式下，双方主体能够自愿以租赁、置换等方式流转享有的集体土地权利，但是由于债权具有相对性，对合同相对方之外的第三人没有约束力，所以存在一定程度的不稳定性。

相比之下，保护地役权制度能够充分体现出利益协商的横向平等性，保护地役权合同的签订不改变国家公园内集体土地之上的所有权，只是让供役地主体，即原住民容忍一定权利限制或者承担某种义务，仍然依法享有对集体土地的使用权与收益权。同时，双方主体可以自愿协商是否签订保护地役权合同、设立保护地役权等问题，以自由约定形式达成合意，原住民可以继续从事在集体土地之上从事役权主体未予以限制的活动，获取剩余土地资源收益。³²

2. 公益使用的有偿激励性

保护地役权制度旨在不改变权属的前提下，由役权主体用私法手段以实现生态保护目的，需要给付集体土地权利人充分的补偿资金或者提供就业保障等“造血式”补偿机会，是对财产权的分配，通过有偿激励手段保障原住民的土地利

³¹ 参见焦琰：《我国保护役权的构建研究——基于环境保护与财产权限制方式的探讨》，载《北方法学》2018年第3期。

³² 参见秦天宝：《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》，载《现代法学》2019年第3期。

益和经济利益。它与传统行政调整等无偿性手段不同，保护地役权是一种基于生态环境公共利益目标，对国家公园内集体土地进行必要限制并给予补偿的制度机制，具有鲜明的有偿激励性。近年来，在生态环境治理领域，利益相关者理论蕴含着保护地役权有偿激励性的制度基础。所谓利益相关者的概念在学界存在差异性，主流观点认为是指在企业中进行了一定的专用性投资，并承担了一定风险的个体和群体。³³相应地，保护地役权模式也包含关联性很强的利益相关者，可以界定为：在国家公园集体土地利用中进行一定的专用投资并承担一定风险的个体和群体。

具言之，利益相关者的一方是役权主体，即代表全民公共利益的行政机关，等同于生态环境保护的受益者，另一方是供役主体，即为实现保护生态公共目标提供集体土地的村集体或者原住居民，也可称为集体土地的提供者。将利益相关者理论引入国家公园内保护地役权制度，有利于厘清和平衡各利益相关者间的利益关系，准确有效地实行有偿激励。由此可知，保护地役权的公益使用有偿激励性可以概括为：由生态环境保护的受益者向集体土地的提供者支付补偿，弥补提供者的利益损害，同时对提供者一方产生持续稳定的利益兴奋，调动保护生态环境积极性，以形成基于公共利益保护对私人利益必要约束的利益平衡机制。

3. 随地流转的长期稳定性

与我国传统地役权一样，保护地役权作为地役权的延伸权利，也不能与其依附的土地分离而单独转让，必须随地流转。在大部分情况下，一旦国家公园内集体土地所有权人或使用权人决定从其权利束中释放相关权利，并由法定第三方保护机构获取作为保护地役权，则该法律效力长期有效，即依附于土地上的保护地役权不因所有权主体的改变而改变。³⁴

另外，保护役权制度还具有长期稳定性的法律特点。我国国家公园在自然保护地体系中占据主体地位，土地权属争议，尤其是集体土地权属争议，成为对国家公园内集体土地生态性使用的羁绊。特别是存在明显“人、地”约束关系的园区，原住居民与集体土地之间存在复杂的产权问题，需要通过保护地役权制度落实好国家公园内集体土地资源的归属管理和用途管制，最终实现资源的严格保护和永续利用。³⁵因此，役权主体与供役主体之间形成的保护地役权制度，一经登记机关办理不动产物权变动登记，就会具备对世效力和优先效力，由此在双方权利主体之间产生指向于土地的生态性管护义务，变成长期固定于土地本身的品格，具有生态保护的长期性和社会保障的稳定性。

³³ 参见刘俊杰，朱新华，张培风：《利益相关者视角下农村宅基地“三权分置”改革效果研究——基于社会网络分析》，载《江南大学学报（人文社会科学版）》2021年第6期。

³⁴ JACOBS H M. Conservation easements in the U. S. and abroad: reflections and views toward the future. Cambridge:Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

³⁵ 参见方言，吴静：《中国国家公园的土地权属与人地关系研究》，载《旅游科学》2017年第3期。

4. 法律关系的物权公示性

在理论上,物权登记的法律模式可以分为登记对抗主义模式和登记生效主义模式,我国《民法典》第二百零九条和二百一十五条也作出相关规定。所谓登记对抗主义,是指不动产物权变动充分尊重当事人的意思自治,一经双方当事人达成合意即可成立,登记不是物权变动的生效要件,也不产生公信力,仅产生对抗力。所谓登记生效主义,是指不动产物权依法律行为变动,不仅需要双方当事人具备合意,还必须将登记作为不动产物权变动的要件,非经登记不能在当事人之间产生物权变动的效力,更不具有对抗第三人的效力。除此之外,在登记对抗主义模式下,登记不存在物权公信力。但在登记生效主义模式下,为了保护交易安全和维护市场秩序,登记被赋予公信力。³⁶

我国《民法典》中规定的地役权是在地役权人和供役人签订地役权合同时设立,采取登记对抗主义法律模式,未经登记不能对抗善意第三人。保护地役权制度是在传统地役权的基础上演变而成的,它是以保护生态环境和自然资源为主要目标,对保留各类自然资源价值、保障园区内各种社会服务功能、维系并提高环境质量以及协调国家公园内复杂的“人、地”关系至关重要,具有明显的社会公益性。因此,国家公园体制改革中保护地役权制度实行登记生效主义模式,保护地役权人与供役人之间形成的法律关系具有物权公示性。它应当遵循我国《民法典·物权编》中明确规定的物权公示原则,即在不改变集体土地所有权的基础上,原住居民享有的集体土地使用权的设立、变更、转让和消灭应当依照法律规定登记。保护地役权的登记具有公示公信力,即物权登记机关在登记簿上所作的役权登记使得社会公众相信集体土地资源的物权变动具有正确的法定效力。³⁷

二、国家公园体制改革中保护地役权制度的优势分析

(一) 国家公园体制改革中现有用地模式及其局限

自国家公园体制试点区验收结束,到2021年第一批国家公园正式设立³⁸,国家公园体制改革中逐步形成三种典型的用地模式:一是仅变更集体土地所有权的物权征收模式;二是仅变更集体土地使用权的债权流转模式;三是集体土地所有权与使用权均予以保留的行政管控模式。针对集体土地的开发与利用,上述三种模式虽各有成效,但是在处理国家公园内部原住居民与集体土地之间存在“人、

³⁶ 参见李智,李凤章:《登记生效主义和登记对抗主义的比较考察》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2004年第9期。

³⁷ 参见李智,李凤章:《登记生效主义和登记对抗主义的比较考察》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2004年第9期。

³⁸ 2021年10月12日,习近平主席在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会发表主旨讲话,在讲话中宣布,中国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园。

地”约束的突出问题时存在局限性，与国家公园体制改革需求非适配。

1. 物权征收模式形成巨大财政负担

物权征收模式，是为维护生态性公共福祉，对国家公园内集体土地采取公权力主导的强制性管理模式。我国《宪法》第十条³⁹和《民法典·物权编》第二百四十三条⁴⁰均作出相应的规定。由此，国家在维护公共利益的前提下，可以依法强制性变更集体土地所有权，实现对集体土地的绝对性支配。国家公园体制改革中采取的物权征收模式也是如此，多存在于核心保护区或者地广人稀的区域。据统计，在此前我国建设自然保护区的工作中，约 42.5%的自然保护区内核心区域的集体土地占比达 41%，⁴¹强制征收便成为解决园区内集体土地占地面积大、“人、地”关系复杂问题的最直接方式。

物权征收模式下，虽然通过公权力强制变更集体土地所有权具有明显高效优势，但仍存在财政负担重以及征收程序复杂等弊端。一方面，给予经济补偿是物权征收的必经程序，并且该模式取得的是对集体土地占有、使用、收益和处分的所有权能，物权的彻底剥夺使得对原住居民应当给付极高的补偿费用，如若补偿不到位将会形成巨大财政负担，致使国家公园体制改革缺乏可持续性。另一方面，公权力机关与国家公园内原住居民就集体土地所有权变更问题并未签订合同，物权征收完全依据法定程序进行，且存在程序复杂、不灵活等问题，最终只是形成暂时性稳定状态，无法体现多情境下不同地块原住居民的意愿和个性化权利义务设计，容易使国家公园内原住居民产生抵触性情绪，加剧“人、地”矛盾，致使双方博弈周期较长，不利于征收工作的顺利进行，更不利于社会安定。

2. 债权意定模式缺失长效稳定性

债权意定模式是指在不改变集体土地所有权的前提下，将集体土地使用权通过租赁、赎买、抵押和置换等方式予以流转。具体概括为以下几种：一是赎买模式，实践中更多地是通过赎买方式变更林地所有权和使用权，实现国有化。二是租赁模式，基于契约自由精神实行土地租赁，当事人只要不违反强制性规定即可，出租人对租赁土地承担积极维护义务。⁴²三是置换模式，即原住居民作为集体土地的使用权人，在达成合意之后，将其最初享有的处于园区规划范围内的集体土地置换成等面积的其他土地。

2022年6月1日施行的《国家公园管理暂行办法》第十九条和《国家公园

³⁹ 《中华人民共和国宪法》第 10 条规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。

⁴⁰ 《中华人民共和国民法典》第 243 条规定，为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和组织、个人的房屋以及其他不动产。

⁴¹ 参见田贵全，宗雪梅，孟祥亮，曹惠明：《山东省自然保护区土地权属状况调查与分析》，载《中国环境管理干部学院学报》2015 年第 1 期。

⁴² 参见谢在全：《民法物权论》，北京：中国政法大学出版社 2011 年版，第 426 页。

法（草案）》征求意见稿的第二十三条都作出了明确规定，国家公园管理机构按照依法、自愿、有偿的原则，可以通过租赁、置换、赎买、协议保护等方式对国家公园内集体土地进行管控。例如，浙江省钱江源国家公园体制试点区集体林地面积占比高达 81%左右，国家公园体制改革过程中，需要对其中 12%进行征收，剩余 69%多采用租赁、赎买、特许经营和国有林置换等方式，⁴³园区内的原住民可以通过协议对集体林地进行开发利用和保护。

债权意定模式下充分尊重原住民的意愿，国家公园管理机构与原住民之间以平和的方式达成协议，实现对集体土地进行开发和利用。但是基于债权主体内部关系的相对性，不具有物权排他效力，实际上在债权人和债务人之间会缺乏一定公示公信力；同时，在法律框架内向第三人变更债权关系会影响保护和利用集体土地权利义务的稳定性。除此之外，实践中债权意定模式还存在一些不足之处：租赁模式下支付的租金过低，不利于调动原住民利用和保护集体土地的积极性，最终收效甚微；赎买模式下变更集体土地所有权面临的是高昂成本，无形中增加了政府财政负担；置换模式下原住民获得的集体土地面积容易呈现碎片化状态，不利于对土地统一利用与保护。

3. 行政管控模式偏重公权力干预

行政管控模式是指在国家不取得集体土地所有权和使用权的前提下，由行政机关制定和颁布相应的管理办法、条例，限制或者禁止国家公园内的原住民使用集体土地的管理和控制模式。例如，2012 年 1 月 1 日起施行的《浙江衢州乌溪江国家湿地公园保护管理暂行办法》第五条⁴⁴，以及 2018 年 5 月 1 日施行的《神农架国家公园保护条例》第十九条⁴⁵都作出相应规定。

行政管控模式最大的优势是不改变集体土地所有权和使用权。对原住民而言，有利于减少彼此之间因土地权属不明产生的纠纷，对政府而言，有助于缓解财政支出压力，降低对园区内土地的管控成本；同时，基于行政机关制定和颁布的政策、命令具有强制性，该模式下的集体土地开发和利用效率较高。但是，兴一利必生一弊，在国家采取行政管控模式保护与管理园区内集体土地的过程中，必然会产生一些难以调和的矛盾：行政管控模式存在明显的公权力干预因素，在一定程度上违背了原住民的意愿；以及由于具有强制性且补偿不到位，国家公

⁴³ 参见陈真亮，诸瑞琦：《钱江源国家公园体制试点现状、问题与对策建议》，载《时代法学》2019 年第 4 期。

⁴⁴ 《浙江衢州乌溪江国家湿地公园保护管理暂行办法》第 5 条规定，湿地公园规划区内的土地权属关系维持不变，农民对农村集体土地享有自主经营权。区农业、林业、国土等行政主管部门应当加强指导和引导，避免不合理的开发利用。

⁴⁵ 《神农架国家公园保护条例》第 19 条规定，神农架国家公园实行严格规划建设管控，除不损害生态系统的生产生活设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外，禁止其他开发建设活动。

园内的原住居民容易产生抵抗情绪，造成国家公园与原住居民之间的矛盾。

综上所述，传统现有模式虽然对集体土地管控领域均具有适用性，但是在协调复杂“人、地”约束关系时存在不可避免的弊端，难以摆脱管控成本高昂、补偿不到位以及农民情绪抵触等重点难题，以致在对国家公园内集体土地生态性使用和保护过程中存在局限性。

（二）国家公园体制改革中保护地役权的制度优势

相比之下，在处理国家公园集体土地与原住居民矛盾的过程中，带有私法属性的保护地役权制度具有不可比拟的优势。

1. 明晰权属：以役权合同登记模式明确各方权利义务安排

在我国集体土地权属改革过程中，国家公园内供役主体与集体土地之间呈现复杂的权属关系，保护地役权制度能够通过役权合同登记模式，明确役权主体与供役主体之间的权利义务安排，有利于厘清多元供役主体和缓解“人、地”矛盾关系。

我国集体土地权属改革历经三个阶段：两权合一（集体统一行使土地所有权和经营权）到两权分离（土地所有权与土地承包经营权分离），再到三权分置（农村土地所有权、承包权和经营权分离）。然而，在役权主体利用国家公园集体土地时，若供役主体是多元化所有权或者使用权主体，则容易产生主体之间权利交叉重叠、模糊不清和土地权属不明晰的问题，导致出现集体土地权属争议。“三权分置”背景下将争议范围扩大为所有权、使用权和承包经营权之间的复杂权属关系。由于我国《总体方案》指出，“实现土地资源归属清晰、权责明确。”所以，国家公园体制改革必然伴随集体土地改革，尤其是在我国集体土地面积占比较大的国家公园试点区内（见表1），明晰原住居民对集体土地的所有权和梳理复杂的权属关系成为重点内容，同时也成为国家公园内保护地役权制度顺利落实的重要前提。

表1 典型国家公园试点区土地面积所占比例⁴⁶

国家公园试点区	国有土地面积（平方公里）	国有土地面积占比（%）	集体土地面积（平方公里）	集体土地面积占比（%）	总面积（平方公里）
钱江源试点区	51	20.4	201	79.6	252
武夷山试点区	334.51	33.4	666.9	66.6	1001.41
南山试点区	264	41.5	372	58.5	636
长城试点区	30.4	50.6	29.6	49.4	60

⁴⁶ 参见方言，吴静：《中国国家公园的土地权属与人地关系研究》，载《旅游科学》2017年第3期。

续表 1 典型国家公园试点区土地面积所占比例

国家公园试点区	国有土地面积（平方公里）	国有土地面积占比（%）	集体土地面积（平方公里）	集体土地面积占比（%）	总面积（平方公里）
三江源试点区	123100	100	0	0	123100
普达措试点区	326.76	76.5	136.86	23.5	463.62
神农架试点区	1004	85.8	166	14.2	1170
大熊猫试点区	21190.6	78.1	5943.4	21.9	27134
东北虎豹试点区	13100	89.7	1512	10.3	14612

与现有的强制性物权征收模式、行政管控模式相比，保护地役权制度在国家公园体制改革背景下有效解决集体土地使用争议具有很大的优势。该制度在不改变集体土地权属的前提下，作为公权力代表的役权主体一方与集体土地之上的供役主体协商一致、达成合意，依法办理役权合同登记手续。具体来说，保护地役权制度的适用只有建立在登记机关权利登记的基础之上，才能发生集体土地及其地上地下附属资源使用权由供役主体向役权主体的流转。由此可见，保护地役权制度作为一种在空间上针对保护目标，协调资源利用而不影响集体土地所有权的制度，⁴⁷在各方权利义务主体、客体和内容安排方面具有显著优势，既利于明确集体土地之上多元供役主体，例如，所有者、使用者和私法背景“三权分置”中的承包经营者，也利于划清国有土地与集体土地的边界，以明晰公共利益与私人利益的界限，进而可以有效缓解国家公园紧张的“人、地”矛盾关系。

2. 市场激励：以私权有偿机制提供长期利益激励

在保护地役权制度建立之初，役权主体与供役主体可以通过书面合同形式转移对国家公园内集体土地的部分使用权能，并基于非独占性对资金补偿的方式、标准、以及补偿对象予以协商，按照集体土地资源使用的市场价值，在充分尊重供役主体意愿的前提下，对供役主体承担的限制使用集体土地义务和履行的保护生态环境、土地资源义务支付合理对价，同时允许供役主体对剩余的集体土地继续使用，从事生产经营活动，以物尽其用获得充足的收入来源。因此，这种“私权补偿+继续使用土地”的双赢私权有偿机制，对供役主体提供持续性和有效性的财产性补偿和非财产性补偿，能够通过长期利益刺激推动形成市场激励。

相对来说，在国家公园集体土地利用的现有模式中，也常常会涉及有偿性与无偿性的辨别。例如，采用物权征收模式强制性变更集体土地所有权，会对生态

⁴⁷ 参见何思源，苏杨，王大伟：《以保护地役权实现国家公园多层空间统一管控》，载《河海大学学报（哲学社会科学版）》，2020年第4期。

移民的原住居民实行有关政策补偿或者资金补偿，但是由于政府财政压力大，补偿不到位，或者仅是形式单一、没有可持续性的输血式补偿，导致原住居民没有后续收入来源和基本保障。采用行政管控模式提供的资金保障也存在一定的缺陷，虽然不改变集体土地所有权和使用权，但是由于行政机关制定和颁布的政策、命令具有强制性，且行政经济补贴较为欠缺，加剧了国家公园与原住居民之间的矛盾，容易产生抵抗情绪，无法提供长期利益激励，同时阻碍了国家公园体制改革和管控进程。由此可见，保护地役权制度能够在弥补传统模式不足的基础上，为原住居民提供持续性的利益兴奋机制，从而成为一条合理灵活、互利双赢的法治路径，既解决了传统强制征收和行政管控模式造成的不稳定因素，又利用集体土地使用权能转移的不完全性而节约了成本。

3. 协议保护：以平等协商机制保障供役主体利益

在我国，物权法定原则是指物权种类和内容均由法律规定，如果当事人创设法律规定之外的新型物权类型或者内容，则不发生物权效力。由于物权法定原则的封闭性和滞后性，目前学界主张物权法定原则的缓和，打破了严格的物权法定束缚，及时承认与保护各种新兴物权，通过对既有物权体系作适当补充的方式适应不断发展变化的市场经济需求。⁴⁸在此基础上，作为用益物权的传统地役权类型是由法律明确规定的，但是地役权内容突破了原有“物权法定”桎梏，具有相对灵活性，即地役权合同内容可以由当事人平等协商、自行约定，成为物权法定主义最松动的一环。例如，地役权人与供役地人可以约定役权合同的有偿性，以及合同的期限，但不得超过土地承包经营权、建设用地使用权等用益物权剩余的期限。

那么，保护地役权作为地役权的延伸产物，属于私权范畴内的物权类型，它虽然没有绝对的灵活性，但是也允许权利义务主体之间平等协商合同内容，尤其是关于私权有偿机制的细化内容，利于充分保障双方主体的合法权益。具言之，一方面，在保障原住居民利益时具有较强的灵活性，通过协议保护利于激发原住居民义务履行的积极性。另一方面，相比于机械化的物权征收模式与行政管控模式和“一刀切”的生态搬迁，保护地役权模式下供役地主体通过平等协商可以实现意思自治，形成国家公园内集体土地利用的最佳方案和最优的管理对策，与国家公园体制改革公益目标相契合。

4. 稳定权责：以“锚定土地”的地役权机制稳定各方权责安排

在物债二分财产权利体系之下，债权基于相对性存在对抗效力弱、稳定性不足以及对权利相对方保护程度低等劣势，物权较之于债权稳定效力更强，物权人对于特定物享有直接支配并排除任何人干涉的权利。保护地役权制度权属定位是

⁴⁸ 参见赵迟迟：《论物权法定原则的缓和》，载《黑龙江工业学院学报》2021年第12期。

特殊的物权类型，是我国传统地役权的合理扩张，其基本内容和技术构造与地役权具有相似性，⁴⁹所以它理应同时具备传统物权的稳定性和公示公信力，锚定于集体土地之上，成为固定在土地资源本身的品格。

由是观之，现行用地模式中的债权意定模式在稳定各方权责安排时存在不足，因其相对性只能约束双方权利主体，不能对抗善意第三人，长期来看，原住民的合法权益保障缺乏稳定性。例如，武夷山国家公园管护协议是典型的债权意定模式，常采用征收、租赁、赎买、置换等制度手段利用原住民赖以生存的集体林地，由于期限较短，灵活易灭，致使严重缺乏稳定性，无法保障原住民的基本收入来源，容易引发“人、地”矛盾。相对而言，保护地役权制度具有明显的制度优势，可以有效协调国家公园内原住民与集体土地的关系，通过其物权属性明确保护地役权人的监管义务和生态补偿义务，以及供役人的保护生态环境和限制利用自然资源的义务，以“锚定土地”地役权机制稳定各方权责安排，调和全民对于土地资源的生态需求与权利人对土地资源的限制使用权之间的矛盾。⁵⁰

三、国家公园体制改革中保护地役权制度的现状考察和问题分析

（一）国家公园体制改革中保护地役权制度的现状考察

在北大法宝法律数据库以“国家公园”并（或）含“地役权/保护地役权”等关键词，共计检索出中央立法文件 4 条、地方立法文件 33 条，经排除部分信息，选取中央、省、市具有代表性立法文件形成如下表格（见表 2），以此为基础形成国家层面和地方层面保护地役权制度的现状考察。

表 2 关于国家公园体制改革中保护地役权制度的代表性立法文件

立法层级	发布部门	规定名称	实施日期
中央	国务院	《中华人民共和国自然保护区管理条例（2017 年修订）》	2017. 10. 7
	国家林业和草原局	《国家公园法（草案）》（征求意见稿）	2022. 8. 19
	国家林业和草原局	《国家林业和草原局关于印发《国家公园管理暂行办法》的通知》	2022. 6. 1

⁴⁹ 参见王青松，高亚男：《保护地役权在国家公园立法中的实现路径》，载《潍坊学院学报》2022 年第 6 期。

⁵⁰ 参见陈泉生：《环境法基本原理》，北京：中国环境科学出版社 2005 年版，第 173 页。

续表 2 关于国家公园体制改革中保护地役权制度的代表性立法文件

立法层级	发布部门	规定名称	实施日期
代表性省级	中共中央办公厅等	中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》	2019. 6. 26
	中共中央办公厅等	中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家生态文明试验区(海南)实施方案》	2019. 5. 12
	中共中央办公厅等	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》	2017. 9. 26
	海南省人大及常委会	《海南热带雨林国家公园条例(试行)》	2020. 9. 3
	山东省人民政府	《山东省人民政府办公厅关于印发山东省国家公园管理办法的通知》	2022. 2. 1
	福建省财政厅等	《福建省财政厅、福建省林业局关于印发《国家公园生态保护专项资金管理办法》的通知》	2021. 12. 3
	福建省人民政府	《福建省人民政府办公厅关于印发建立武夷山国家公园生态补偿机制实施办法(试行)的通知》	2020. 8. 20
	中共浙江省委办公厅等	《中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅印发《关于建立自然保护地体系的实施意见》的通知》	2019. 12. 31
	浙江省发展和改革委员会等	《浙江省发展和改革委员会、浙江省林业局关于印发《浙江省自然保护地体系发展“十四五”规划》的通知》	2021. 4. 30
	宁夏回族自治区人民政府	《宁夏回族自治区人民政府办公厅关于印发宁夏回族自治区自然资源保护和利用“十四五”规划的通知》	2021. 9. 7
代表性市级	衢州市人民政府	《衢州市人民政府办公室关于印发衢州市高质量推进国土绿化美化行动实施方案(2020—2024年)的通知》	2020. 4. 23
	丽水市人民政府	《丽水市人民政府关于印发百山祖国家公园集体林地设立地役权改革实施方案的通知》	2020. 4. 10

数据来源：北大法宝法律数据库。

1. 国家层面的保护地役权制度考察

一是关于我国国家公园体制改革的代表性立法文件考察。党的十八届三中全会提出建立国家公园体制，启动了国家公园体制试点工作。根据《中华人民共和

国环境保护法》（以下简称“《环境保护法》”）第四条⁵¹和《中华人民共和国自然保护区管理条例》第五条⁵²规定，国家公园体制改革应当注重生态环境的保护、社区经济发展以及原住居民合法权益的保障。2017年《总体方案》指出，“国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护”，国家公园建设工作全面展开。2019年《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》指出，“自然保护地体系是生态文明体制改革的重要任务”，明确了党中央对建立国家公园体制的定位和要求。至2021年，我国正式设立了三江源、武夷山等第一批国家公园，切实推动了国家公园体制改革进程。

二是关于我国保护地役权制度的代表性立法文件考察。一方面，2022年6月1日施行的《国家公园管理暂行办法》第十九条⁵³，以及2022年8月《国家公园法（草案）》征求意见稿第二十二、二十三、三十三、三十四条⁵⁴，均作出明确规定，“保护地役权”属于国家公园内集体土地的管理方式之一，这使得保护地役权制度的实行有法可依。另一方面，我国《民法典·物权编》规定的传统地役权相关内容，也为实施具有物权属性的保护地役权制度提供了强有力的法律依据和保障。

综上所述，我国现行有效的关于国家公园体制改革和保护地役权制度的各类代表性立法文件，已明确指出保护地役权制度以维护生态环境公共利益为主要目的，兼顾协调国家公园经济发展与生态保护之间的关系，与我国现行有效法律法规的规定相契合。同时，代表性立法文件也为保护地役权制度解决国家公园内“人、地”矛盾关系，提供了强有力的支撑依据和制度保障，明确了保护地役权制度能够持续发展与顺利落地的可行性和合理性。但是也存在一定局限性，由于目前我国国家层面尚未出台关于细化保护地役权制度的政策文件与法律文件，使得实践中保护地役权制度运行存在政策空白与法律漏洞，所以推动国家公园体制改革仍然任重道远，亟需完善并落实与保护地役权相关的立法代表性文件。

2. 地方层面的保护地役权制度考察

根据我国各省、市代表性立法文件可知，目前集体土地占比较高的国家公园及试点区正在开展保护地役权制度改革，且已取得实质性成果，下面将以最为典型的武夷山模式和钱江源模式为例展开地方层面的现状考察。

（1）武夷山模式

由于我国地理因素的影响，位于我国东部地区的武夷山国家公园集体土地面

⁵¹ 《中华人民共和国环境保护法》第4条规定，国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展和环境保护相协调。

⁵² 《中华人民共和国自然保护区管理条例》第5条规定，建设和管理自然保护区，应当妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系。

⁵³ 《国家公园管理暂行办法》第19条规定，国家公园管理机构应当按照依法、自愿、有偿的原则，探索通过租赁、合作、设立保护地役权等方式对国家公园内集体所有土地及其附属资源实施管理。

⁵⁴ 《国家公园法（草案）》征求意见稿第22条规定，国家公园实行整体保护、分区管控和差别化管理。第23条规定，国家公园范围内集体所有土地及其附属资源，按照依法、自愿、有偿的原则，通过租赁、置换、赎买、协议保护等方式，由国家公园管理机构实施统一管理。

积占比较大，高达 66.6%，且大多数原住居民以茶叶、毛竹产销为生。自 2016 年 6 月《武夷山国家公园体制试点区试点实施方案》被批复以来，在实现武夷山国家公园“三大转变”目标之一——资源管护时，常采用征收和置换等制度手段对集体土地实行统一管理，但是基于原住居民与集体土地之间的密切关系，国家公园体制改革进展面临重重阻碍。具体归纳为以下几方面：一是在武夷山国家公园，社区居民长期形成“靠山吃山”的生产方式对自然资源依赖度较高。采用“征收+生态补偿”的物权模式，不可避免地会引起原住居民的抵抗情绪。二是财政负担重致使资金补偿难以为继。由于变更集体茶园、毛竹林等土地权属的成本较高，政府资金不足以支付全部补偿，致使原住居民既丧失对茶园、毛竹林的支配权利，也得不到持续性经济来源。三是“一刀切”变更所有权并不是最优选择，武夷山国家公园内原住居民对集体土地的利用需求，多是种植茶叶、毛竹林等经济作物，一般不会造成集体土地的生态性破坏。由此可见，传统征收与置换模式在解决集体土地生态性利用与保护难题时存在局限性，不可避免地会影响国家公园体制改革整体进程。

为解决突出的“人、地”矛盾关系，2019 年武夷山国家公园在全省率先启动自然保护地地役权管理试点，从现有制度催生出灵活的武夷山地役权模式。一方面，根据《武夷山国家公园总体规划与专项规划（2017-2025）》“资源保护”内容，武夷山国家公园集体土地管理已经开启了“私产公用”的保护地役权制度创新探索。例如，福建省南平市南阳区黄坑镇坳头村村委会与武夷山国家公园管理局签订的地役权管理合同，约定村农不再经营利用村集体的毛竹，需要承担森林资源的共管与保护义务，同时可以领取生态补偿金，国家公园管理局对毛竹林行使统一经营管理权，按照协商的标准予以补助。⁵⁵另一方面，根据《建立武夷山国家公园生态补偿机制实施办法（试行）》规定的 11 项生态补偿内容，为武夷山地役权模式开展提供了配套有偿激励机制，在村农自愿的前提下，以地役权合同形式实现生态保护与村农受益的共赢。

由此可知，与传统征收、置换等制度手段相比，武夷山试点区地役权模式更契合武夷山国家公园体制改革现状，它既没有变更土地权属，也没有高额成本，能够合理地处理紧张的“人、地”约束关系，有助于差异化管控园区内集体土地和生态环境，推动实现生态保护与发展双赢目标。但是，由于目前没有大面积推广应用，武夷山地役权模式也存在不足之处：部分地区仍仅停留在地役权理念层面，尚未形成完整且规范的地役权机制，与我国国家公园体制改革中的保护地役权制度还差一段距离。除此之外，武夷山国家公园还面临着资金补偿压力，阻碍地役权模式的运行。因此，武夷山国家公园对保护地役权的后续探索过程，仍需

⁵⁵ 参见何思源，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》，载《生物多样性》2021 年第 3 期。

积极完善实体层面与程序层面的内容,既要实现对集体林地的生态性利用与保护,也要形成持续性利益激励,保障原住民的合法权益。

(2) 钱江源模式

钱江源国家公园地处浙江省开化县,集体林地占地面积达到 201 平方公里,占比约为 79.6%。与武夷山国家公园一样,钱江源国家公园内原住民与集体林地之间存在明显的“人、地”矛盾关系,故结合园区内部集体林地占比较高的实际情况,当地有关部门不断探索开展地役权改革,具体包括以下两部分:

一是钱江源国家公园试点区内集体林地和部分耕地的地役权改革。2018 年 2 月,钱江源国家公园管理局在国内率先启动集体林地地役权改革,2018 年 3 月出台了《钱江源国家公园集体林地地役权改革实施方案》,通过一纸协议和一套管理方式,在保留集体林地权属的前提下,由村委会代理村民与钱江源国家公园管理局签订地役权合同,限定国家公园范围内集体林地的生产经营活动,实现对集体林地的生态性管控。2020 年,在集体林地地役权改革的基础上,钱江源国家公园试点区顺势推出农田地役权改革,园区内原住民承担不使用农药、化肥等义务,国家公园管理局依照合同支付生态补偿费用。二是在位于钱江源国家公园试点区内的开化县长虹乡霞川村开展保护地役权改革试点。⁵⁶2018 年 3 月底开始,长虹乡霞川村村民陆续签署保护地役权合同,同意由政府统一管理原有的集体林地,并且承担不再上山砍伐树木的义务。此外,政府还通过启动精细化管理在长虹乡霞川村构建地役权利益共同体,细化各类型集体土地的保护需求,并引入非政府组织力量,解决同一生态系统跨行政区统一管理的问题,⁵⁷推动了钱江源保护地役权模式的发展。

由是观之,相比于武夷山模式,钱江源模式对保护地役权制度的创新探索取得更为明显的实质性进展,它在集体林地与部分耕地地役权改革的基础上,探索了保护地役权改革模式,在不改变土地权属的情况下,弥补国家公园利用集体土地现有路径的缺陷,为原住民提供健全的社会保障机制,有利于平衡集体土地的经济价值与生态价值,为实现国家公园集体土地生态性使用和保护提供可行的法治路径。然而,在实践中,钱江源模式存在一些缺点:例如,在钱江源国家公园试点区的第一部分地役权改革中,集体林地与耕地均已形成地役权的配套生态补偿机制,但仍存在集体林地与耕地使用同一补偿标准、缺少差异化补偿等问题,容易引起原住民与国家公园管理局之间的资金纠纷,进而加剧园区内现有的“人、地”矛盾关系。因此,随着钱江源保护地役权模式改革进程,应不断完善

⁵⁶ 参见苏红巧,赵鑫蕊,苏杨:《基于保护地役权制度的自然保护地“人、地约束”破解方案研究》,载《自然保护地》2021 年第 1 期。

⁵⁷ 参见苏杨:《保护地可以靠地役权来建设“山水林田湖草人”生命共同体——解读《建立国家公园体制总体方案》之七》,载《中国发展观察》2019 年第 3 期。

保护地役权制度机制，并尝试在周边的江西、安徽等地予以推广应用，进而为其他人口密集、集体土地占比高的地方建设国家公园提供经验；还要积极响应 2020 年 8 月出台的《钱江源-百山祖国家公园总体规划（2020-2025）》的号召，确保国家公园范围内集体土地的原真性和完整性保护，打造原住居民与生态环境和谐共生的示范区。

（二）国家公园体制改革中保护地役权制度的法律难题

基于我国武夷山国家公园和钱江源国家公园的保护地役权制度探索与改革进程可知，保护地役权制度作为解决国家公园内错综复杂“人、地”关系的一种新路径，已经初步满足国家公园体制改革需求，但是仍尚存部分不完善、不成熟的领域，有待结合地方实践和相关法律政策对现存制度问题予以系统总结和具体分析。

1. 国家公园体制改革中保护地役权的入法路径不清

我国国家公园保护地役权制度进路的探索是基于法定传统地役权进行的，将私法性质的地役权制度与公法性质的环境保护相关联，由此衍生出的一种适用于国家公园集体土地生态性使用的新模式。但是，近年来保护地役权制度没有明确的法律规定作为依据，处于于法无据的边缘状态，除了 2022 年我国出台的《国家公园管理暂行办法》和《国家公园法（草案）》（征求意见稿）中的“设立保护地役权”、“协议保护”等专有名词的规定，整体上仍然停留在地方层面的法律法规中。例如，2018 年开化县人民政府发布的集体林地地役权改革实施方案，规定了地役权的成立要件、合同格式文本、补偿金和管护制度等内容，但是较为简单笼统，没有对地役权制度及其配套措施进行细化规定。

结合我国地方国家公园实践现状考察，保护地役权制度手段多以主体之间形成的协议完成，相关的役权内容、变动规则、登记规则、监管规定和配套激励措施较为欠缺，没有完整的法律支撑，且现行地方法规位阶较低，缺少法律约束力，无法提供强有力的法律保障。因此，在没有立法确认的情况下，即便实践先行，保护地役权制度仍存在“可疑的合法性”状态。⁵⁸亟待伴随国家公园相关立法的出台和完善，加强保护地役权制度顶层设计，大力推动其达到有法可依的规范状态。

2. 国家公园体制改革中保护地役权的权利主体不明

保护地役权制度的权利主体，即保护地役权法律关系的参加者，是指在保护地役权法律关系中法定权利的享有者和法定义务的承担者。在传统地役权法律关系中，双方主体包括地役权人和供役地人。前者为依法享有地役权的需役地所有

⁵⁸ Zachary A. Bray. Reconciling Development and Natural Beauty: The Promise and Dilemma of Conservation Easements. Harvard Environmental Law Review, 2010, 34(1).

权人或实际使用人；后者为依法承担消极义务的供役地权利人。⁵⁹但是在国家公园体制改革实践中，保护地役权制度的客体由传统的单一客体，即需役土地和供役土地，限定为仅包含承担保护环境公共利益的供役地、且没有需役地的新型客体。

随之，保护地役权的权利主体也发生改变，在保护地役权法律关系中役权人和供役人形成利益共同体，役权人不同于传统的地役权人，必须是与环境公共利益相关联、代表国家行使所有权的一方，但是具体的役权主体范围尚不明确。结合国家公园试点区实践案例来看，能否由国家公园管理机构、政府抑或公益组织作为适格主体，尚无定论。另外，供役主体也不再是单独的个体，在实践中已经发展为包含集体组织在内的群体，但是具体的群体范围还不明晰。所以，保护地役权制度的权利主体不明，成为阻碍制度正常运行的又一难题。

3. 国家公园体制改革中保护地役权的役权内容模糊

所谓保护地役权制度的役权内容，是指在保护地役权制度生效之时，役权人和供役人依法享有的权利和应具体承担的义务，并且双方主体的权利义务具有一致性，权利义务内容应当贯穿保护地役权合同履行的始终。明晰保护地役权制度的役权内容，意味着依法辨识作为供役人的国家公园原住居民应被禁止、限制以及鼓励的法律行为，形成对集体土地的正面与负面行为清单并配套相应的激励政策与措施，据此来约束土地利用的方式和强度；同时，对作为役权人的国家公园管理机构的权利义务内容也应予以明确，促使该管理机构依法行使集体土地管控权、履行权利监督职责和合理的生态补偿义务，最终以保护地役权合同的形式平衡生态保护与集体土地利用之间的关系。⁶⁰

但是，在地方国家公园试点区适用保护地役权制度实践中，关于双方主体的役权内容模糊是制度运行中较为突出的问题。例如，役权主体依法应当履行生态补偿义务，但是补偿协议的履行因补偿标准不一致、补偿方式未统一以及补偿对象不明确而受到不利影响；基于保护地役权涉及生态环境公共利益的保护，役权合同内容未经法定程序不能由供役人随意变更，但是在实践中因为没有厘清强制性役权内容和协商性役权内容，常常出现役权合同履行困难等问题。此种情况下，不但没有协调原住居民与集体土地之间的“人、地”矛盾关系，反而增加国家公园集体土地管控负担，阻碍国家公园体制改革向前推进。

4. 国家公园体制改革中保护地役权的权利变动规则阙如

保护地役权的权利变动规则主要包含三个方面，即权利设立、变更和消灭规则。依据我国《民法典》的相关规定，权利的设立规则，是指因一定的法律事实

⁵⁹ 参见王利明：《民法》（第七版），中国人民大学出版社2018年版，第286页。

⁶⁰ 参见王宇飞，苏红巧，赵鑫蕊，苏杨，罗敏：《基于保护地役权的自然保护地适应性管理方法探讨：以钱江源国家公园体制试点区为例》，载《生物多样性》2019年第1期。

出现，役权双方主体之间形成权利义务关系。变更规则，是指因一定的法律事实出现，原有的法律关系发生变化，包括主体变更、客体变更和内容变更。消灭规则，是指因一定的法定事实发生，原有的法律关系终结。由于法律的空白以及实践操作经验不足，在国家公园体制试点区，经常出现因保护地役权权利变动规则阙如产生制度实行困难的情形。

一是关于保护地役权的设立规则，国家公园内主体如何取得保护地役权制度，是单方取得还是双方主体协商取得，至今没有统一的定论。二是关于保护地役权的变更规则，由于役权人一般不存在变更的问题，主体变更争议多集中在供役人的变更规则；客体变更，意即供役地发生改变，将如何依法处理的问题；内容变更，是指与供役人有关的权利义务内容和生态补偿协议等事项的变更。三是关于关于保护地役权的消灭规则，基于保护地役权的期限尚未明确，导致权利的消灭原因和消灭规则也有待进一步探究。

5. 国家公园体制改革中保护地役权的权利登记规则缺失

与传统地役权制度相比，考虑到维护生态环境公共利益、稳定市场交易秩序和保障原住居民的合法权益等需求，国家公园体制改革中保护地役权制度实行登记生效主义模式，保护地役权人与供役人之间形成的法律关系在登记机关办理登记手续时才发生法律效力。但是理论上关于保护地役权登记规则的规定较为笼统，在国家公园体制试点区实践中，尚未形成系统完整的登记内容体系和程序体系，甚至有些保护地役权主体之间也未严格参照执行登记模式，使得原住居民与国家公园之间设定的权利和义务无法得到法律保障，容易产生役权内容随意变更的风险，加剧原住居民与集体土地之间的“人、地”约束关系，进而违背保护地役权制度最初的设立目的。

因此，针对保护地役权制度的权利登记规则缺失问题，有待综合考量国家公园公共利益和原住居民私人利益的客观需要，积极构想合理的解决措施，将权利登记模式予以法定化，并确定双方主体之间应将何种内容作为登记事项，以期通过登记生效主义立法模式缓和公共利益与私人利益之间的关系，推动保护地役权制度顺利实行。

四、国家公园体制改革中保护地役权制度的立法完善

在我国现有的法律体系中，如何完善保护地役权制度以契合生态环境保护需求成为国家公园体制改革中的主要问题。因此，有必要在传统役权理论的基础上，探究保护地役权制度的入法路径、主体范围、内容界定、实体变动规则和程序规则，以期实现役权理论在国家公园领域的绿色构造，推动国家公园体制改革顺利

进行。

（一）入法路径：明确保护地役权制度的立法路径选择

为解决保护地役权制度入法路径不清之难题，学术界现已形成三种截然不同的理论观点，其一是立足于我国现行《民法典》推动保护地役权制度发展，在一般法层面将其作为一种新型地役权并列于《民法典·物权编》的用益物权框架体系。其二是认为保护地役权制度属于特殊的新型权利，应当被独立置于国家公园单行立法，并非规定于一般法领域。其三是折中做法，既在《民法典》引入保护地役权的概念，又在国家公园立法框架下对该制度作出相关规定。

1. 《民法典》路径：拓展民事地役权制度体系

所谓《民法典》路径，是指在一般法层面拓展传统地役权制度体系，对地役权的具体类型加以补充，同时附加环境保护的公益目的。支持该理论观点的学者认为，一是《民法典》作为我国的基本法，将保护地役权作为一种新型用益物权并入物权编法律体系，在基本法层面明确该制度的合法性，稳固了保护地役权的法律地位。二是《民法典》具有区别于单行法的法律特征，即有普适性和权威性，能够为保护地役权制度提供强有力的法律支撑，保证被依法遵守和适用。

2. 单行法路径：独立设置于国家公园单行立法

所谓单行法路径，是指将保护地役权制度作为以环境保护为公益性目标的特殊制度，引入自然保护地法和国家公园的单行立法领域。

采用此理论观点的原因在于，一方面，《民法典》路径操作难度系数较大。基于我国物权法定原则，物权的种类和内容不能由当事人自行创设。倘若将保护地役权作为区别于传统地役权的新型物权，可能违反“类型强制”和“类型法定”。另一方面，我国已将《国家公园法》列入立法规划，且2022年已发布《国家公园法（草案）》征求意见稿，涵盖对集体土地“协议保护”等专有名词，故在推动立法进程中，有很大可能在国家公园单行法中纳入保护地役权制度的核心内容。

3. 小结：规定于国家公园单行法的路径证成

所谓科学立法，旨在以高质量立法推进全面深化改革、维持社会秩序稳定。在国家公园领域，完善保护地役权制度立法内容，也有助于推动国家公园体制改革顺利进行，切实保护生态环境公共利益，维持社区居民生产生活秩序的稳定。探索保护地役权制度的立法模式，首先要明确入法路径的可行性。由于我国法律的稳定性和滞后性，删改2021年出台的《民法典》可行性较低，严重情况下可能会冲击民法固有体系，破坏固有制度架构的连贯性，⁶¹无法满足现阶段我国国家公园体制改革的需要。由此可知，保护地役权制度不适宜规定在我国《民法典》中，笔者更倾向于采取国家公园单行法路径。

⁶¹ 参见朱金东：《民法典编纂背景下公共地役权的立法选择》，载《理论导刊》2019年第2期。

针对保护地役权制度模式选出最优的单行法路径时,就需要构建由法律法规和配套政策所构成的完整制度体系,以改善保护地役权单纯依据《民法典》的情形,满足保护地役权制度设置的法律依据需求。⁶²时值我国《自然保护地法》和《国家公园法》编纂的重要时刻,在作为上位法的《自然保护地法》中引入保护地役权制度成为应有之义,在法律出台后进行经验总结的基础上,再同步拓展《国家公园法》和集体土地占比大的地方国家公园的保护地役权相关内容。⁶³譬如,《武夷山国家公园总体规划(2017-2025)》规定,根据国家层面出台的《国家公园法》及相关法律法规,考量《武夷山国家公园条例(试行)》施行情况,出台正式的《武夷山国家公园条例》,实行“一园一法”,推动建立武夷山国家公园完整法律保障体系。

(二) 主体设置:厘定保护地役权制度的主体范围

1. 役权人:明确国家公园管理机构的役权人主体地位

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,其特殊性在于客体不需要需役地存在,⁶⁴但是仍应存在役权人,即依附于生态环境保护目标而设置的主体。目前,在学术界针对由具有公权力色彩的机关单位还是具有私主体属性的环保公益组织担任役权人展开争议,但尚未形成统一的理论观点。故本文将结合钱江源国家公园体制试点区的实践状况进行分析,以期明确适格役权人。根据钱江源地役权改革实施方案,保护地役权的设立涉及两份关联性合同,第一份是国家公园内的村民与村委会之间基于林地签订的委托合同,第二份是由村委会全权代理村民与国家公园管理机构签订的地役权合同。由此可知,钱江源国家公园体制试点区设立的役权人是国家公园管理机构,实践中形成的地役权成功改革经验对其他国家公园具有重要的参考价值。

因此,本文也赞同由代表国家行使自然资源国家所有权的代理主体担任役权人的理论观点,具体到国家公园领域,该役权人是国家公园管理机构。其合理性论证包括:一是由于社会公众群体庞大,较为分散,国家公园管理机构代表公共利益受益者(社会公众)承担保护生态环境的责任,故担任保护地役权制度中的役权人有其正当性。二是,国家公园管理机构能够对保护地役权制度法律关系主体的各项权利义务的落实情况予以监督和维持,同时,它也是相关损害发生时承担救济义务的责任主体,权责统一,故国家公园管理机构被赋予权利主体的法律地位也是合理的。⁶⁵三是,由于环保公益组织认可度较低,且没有执行力,由其

⁶² 参见邓毅,邢成玥,黄金玲:《国家公园中地役权保护模式及支撑体系研究》,载《广东园林》2022年第1期。

⁶³ 参见汪劲:《论《国家公园法》与《自然保护地法》的关系》,载《政法论丛》2020年第5期。

⁶⁴ 参见辛巧巧:《自然保护地保护的役权路径及其法律规范》,载《广西社会科学》2020年第7期。

⁶⁵ 参见冯令泽南:《自然保护地役权制度构建——以国家公园对集体土地权利限制的需求为视角》,载《河北法学》2022年第8期。

担任役权人仍存在不足之处，故其不适宜作为保护地役权制度中的役权人。

综上所述，我国国家公园管理机构可以成为保护地役权制度的适格役权主体，依法享有针对生态环境保护目标与供役人设立保护地役权的权利。

2. 供役人：厘清集体经济组织与土地承包经营权人的义务主体界定

20世纪80年代初期在中国大陆农村推行了家庭联产承包责任制。1982年1月，中共中央印发了《全国农村工作会议纪要》，第一次肯定“包产到户、包干到户”都是社会主义集体经济的责任制，推动我国农村集体土地权属关系实现从两权合一到两权分离。直至2016年12月，国务院印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确指出将农村土地所有权、承包权和经营权进行分置，进一步推进农村集体土地产权流转，形成集体土地之上所有权、承包权与经营权并存的多元权利结构。

就国家公园内的集体土地而言，同样也存在土地所有权、承包权和经营权并存的多元权利结构，土地所有权人和承包经营权人则成为保护地役权法律关系中适格供役人。在各国家公园实际适用保护地役权制度时，对供役人还应做具体细分，根据我国《土地管理法》可知，土地所有者只能是国家或者集体，那么集体土地所有权人意即农村集体经济组织，而承包经营权人可以是农村集体经济组织成员。由此可见，上述集体经济组织及承包经营权人等多元供役主体的准确设置，有利于充分调动国家公园原住居民的参与积极性，进而提高保护环境公共利益的生态意识。

（三）役权内容：明晰保护地役权制度的权利义务内容

1. 明确役权内容的有偿性

根据我国《环境保护法》的明确规定，国家应建立、健全生态保护补偿制度。同时，我国《国家公园管理暂行办法》明确规定，应当按照依法、自愿、有偿的原则设立保护地役权。结合现有实践经验，我国国家公园保护地役权制度的役权内容可以概括为：役权人依法享有监督和检查供役人保护行为的权利，履行生态保护补偿义务；供役人享有接受对价的权利以及在不妨碍保护环境的范围内保留对部分集体土地的使用权，同时依法承担被禁止或者限制使用部分集体土地、配合监督与检查和保护生态环境的义务。由此可知，我国保护地役权制度必须在有偿性的基础之上，保障原住居民合法权益，鼓励原住居民参与生态环境保护，才能充分协调原住居民与集体土地之间的矛盾关系，有利于实现国家公园绿色发展。

役权内容的有偿性可以细化为以下两个方面：一是实行差异化的生态补偿，满足不同群体供役人的补偿诉求。传统的生态补偿政策多采用“一刀切”的方式对国家公园原住居民给付补偿资金，原住居民参与积极性不高，生态保护效果并不显著。在保护地役权制度框架下，生态补偿制度应加以完善，根据不同年龄段

的群体实行差异化补偿,例如,年龄较大的群体希望改善养老医疗基础设施条件,青壮年群体偏好于就业岗位和机会,有孩子的家庭更期待获得良好的教育机会。⁶⁶二是细化生态资金补偿标准和方式。2016年我国《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》中提出,探索建立生态多要素专项生态补偿办法。意即,根据供役人的正负面行为清单对生态补偿进行量化,明确生态补偿标准;同时,还要尝试建立直接资金投入之外的新型补偿机制,例如,提供社会福利、生态公益就业岗位、产业分红和生计带动等多元化配套补偿激励方式。

2. 构建适度法定化的役权内容类型

在我国,传统地役权是在双方当事人自愿协商的前提下设立的权利,而国家公园保护地役权制度是以维护生态环境公共利益为目的,遵循绿色营建理念,该制度的设立前提,应是既要尊重双方当事人的意愿,同时也要对役权主体资格、权利设立目的、役权期限和役权设立程序等内容予以法定化。所以,构建适度法定化的役权内容类型,是保护地役权制度合法化的必要条件,具体包括以下几点:

一是设立目的适度法定化。保护地役权制度的设立必须以保护生态环境公共利益实现为设立目的,不以经济上获利为目的。二是遵循比例原则。所谓比例原则,是指厘清保护生态环境需求与对原住居民集体土地的限度之间的界限,应当将因保护生态环境给原住居民造成的不利影响限制在最小范围之内。役权人作为代理主体,必须严格遵守比例原则限制供役人使用集体土地,形成供役人的正负行为准则和正负行为清单。三是除双方主体是否签订保护地役权合同、合同成立后续的生态补偿协议可以由役权人和供役人协商之外,其他有关内容均应记载于保护地役权合同中并予以法定化,未经法定程序双方主体不能随意更改。

3. 明确“公法管制事项”对役权内容的约束效力

“公法管制事项”是指生态保护红线等战略,它对国家公园具有严格的限制与约束效力。国家公园作为生态管控区,被纳入全国生态保护红线区域管控范围,遵循绿色理念营建基础设施,负担公法管控义务,实行最严格的保护。而保护地役权制度的实行则是国家公园履行生态管控义务的方式之一,同时,基于保护地役权制度与国家公园内生态保护和原住居民密切关联,该制度也应该被限定在生态保护红线范围内,受到“公法管制事项”的约束。

生态红线并不仅是一条静态物理空间划线,而且也是生态系统动态管控的底线。⁶⁷严格的生态管控并非完全禁止开发与利用国家公园区域内的自然资源,应注重平衡生态保护与自然资源利用之间的关系。因此,根据《国家公园管理暂行

⁶⁶ 参见王宇飞,苏红巧,赵鑫蕊,苏杨,罗敏:《基于保护地役权的自然保护地适应性管理方法探讨:以钱江源国家公园体制试点区为例》,载《生物多样性》2019年第1期。

⁶⁷ 参见吴必虎,李奕,丛丽,谢冶凤:《“国家公园负面清单管理”对我国自然保护地和生态保护红线战略的启示》,载《自然保护地》2022年第2期。

办法》第十六条和第十七条⁶⁸的规定，“公法管制性事项”对国家公园以及园区内实行的保护地役权内容均具有严格约束效力，役权主体和供役主体之间不能通过合意予以协商排除适用，必须严格遵守，依法对国家公园内集体土地资源合理使用和保护。

（四）变动规则：完善保护地役权制度的设立、变更与消灭规则

1. 明确保护地役权的设立规则

在我国法律体系中，权利的设立方式主要有两种主流观点，一是单方取得，即以一方主体的意思表示就能设立的权利；二是双方取得，即双方主体的意思表示达成一致，才能使权利发生法律效力。基于此，理论上关于保护地役权的设立方式也存在两种不同的观点：一是强制规定式，仅凭役权人的单方意思表示而强制设立保护地役权。二是合同协商式，役权人和供役人采取合意的方式设立保护地役权，双方主体有权就是否签订保护地役权合同予以协商，尊重国家公园内原住民的意愿。

上述两种设立方式各有利弊，强制规定式执行效率高，但是忽略了原住民的合法权益，公法干预力度较强；合同协商式，是由役权人与供役人协商签订合同，能够避免公权力过度干预影响原住民正常行使财产权，损害其合法权益，但是效率相对较低且成本偏高，增加保护地役权设立难度。故本文认为，保护地役权是通过供役人增加负担来实现生态保护目的，该制度的设立方式原则上应采用合同协商式，特别关注原住民的基本诉求，保障其合法权益，但是也存在某些适用强制规定式的例外情形。如果涉及社会基础设施建设，应以公共利益为首要考虑对象，不可过于强调当事人意思自治，否则容易因利益冲突造成整个公共工程建设陷入两难境地。⁶⁹

2. 确定保护地役权的变更规则

确定保护地役权的变更规则，首先应先明确具体的变更对象。基于保护地役权的役权主体特殊性和保护目的的公益性，变更对象只能是供役人、供役地或者保护地役权合同的变更。

一是供役人变更。保护地役权与传统地役权一样，都具有从属性，附着于土地之上，随地流转。当供役人与第三人达成合意移转集体土地所有权或者使用权

⁶⁸ 《国家公园管理暂行办法》第16条规定，国家公园应当根据功能定位进行合理分区，划为核心保护区和一般控制区，实行分区管控。第17条规定，国家公园核心保护区原则上禁止人为活动。国家公园管理机构在确保主要保护对象和生态环境不受损害的情况下，可以按照有关法律法规政策，开展或者允许开展下列活动：（一）管护巡护、调查监测、防灾减灾、应急救援等活动及必要的设施修筑，以及因有害生物防治、外来物种入侵等开展的生态修复、病虫害动植物清理等活动；（二）暂时不能搬迁的原住居民，可以在不扩大现有规模的前提下，开展生活必要的种植、放牧、采集、捕捞、养殖等生产活动，修缮生产生活设施；（三）国家特殊战略、国防和军队建设、军事行动等需要修筑设施、开展调查和勘查等相关活动；（四）国务院批准的其他活动。

⁶⁹ 参见张力，董新新：《民法典时代我国环境保护地役权的制度构建》，载《河南社会科学》2022年第2期。

时，第三人应当接受集体土地存在的权利瑕疵，成为新供役人，依法享有和履行原合同记载的权利和义务。二是供役地的变更。保护地役权的设立是基于集体土地涉及公共利益，如果作为保护地役权载体的国家公园集体土地因法定事实原因不复存在或者被征收为国有土地，则保护地役权的最初设立目的消失，保护地役权也随之消灭。三是保护地役权合同内容变更。基于适度法定化的役权内容具有强制性，双方主体不能任意协商变更，故仅限于具有协商性的补偿协议内容变更，例如，变更补偿标准、补偿对象或者补偿方式。除此之外，基于保护地役权制度是为了保护生态环境等公共利益并非私人利益，无论是何种变更，还应当依法实行审查和备案登记制度，确保权利变更程序也符合法律规定。

3. 健全保护地役权的消灭规则

健全保护地役权的消灭规则的前提是准确界定保护地役权的存续期限。在理论上，保护地役权的期限可以分为有限期限和永久期限，美国《统一保护役权法案》将永久期间作为预设原则，即如果当事人约定存续期间，则为有限期间，未有约定，则可推定为永久期间。故保护地役权的存续更倾向于永久期限，且与制度设立目的相契合，我国基于维护公共利益的考量，原则上也应借鉴永久存续期限，但也要考虑某些有限期间的特殊情形——因不可抗力或者法律事实造成保护地役权无法存续或者应予以调整。

由是观之，永久性保护地役权只能因法定事由而消灭，具体消灭规则应包含以下情形：一是作为权利客体的供役地所有权主体由集体变更为国家，例如，征收等原因，使得供役地本身的性质由私人不动产变更为公产，不符合权利制度设立时“私产公用”目的，供役地之上的保护地役权自动消灭。二是供役地因不可抗力等事实原因不复存在，权利最初设立的预设目的无法实现，保护地役权也随之消灭。三是保护地役权赖以建立的公共利益基础发生改变。国家公园管理机构基于比例原则对作为供役人的原住居民权利进行限制，当保护地役权权利限制力度远大于维护社会公共利益的需求时，保护地役权也应随之调整或者归于消灭。

（五）登记规则：建立保护地役权制度的权利登记规则

1. 确立保护地役权的强制性登记模式

保护地役权制度是在限制原住居民对集体土地的使用权利基础上实现集体土地的生态价值，意即通过对私人财产权的限制与保护向生态保护等公共领域的延伸。⁷⁰由此，不同于传统地役权制度，保护地役权制度不经登记不发生物权效力，⁷¹登记生效主义必须贯穿保护地役权制度设立、变更和消灭的全过程，具有法定强制性。

⁷⁰ 参见潘佳：《管制性征收还是保护地役权：国家公园立法的制度选择》，载《行政法学研究》2021年第2期。

⁷¹ 参见余彦：《民法典编纂背景下环境保护地役权的引入及完善》，载《求索》2019年第5期。

一是关于保护地役权的设立登记,保护地役权人与供役人就保护地役权合同达成合意,应当依法办理登记手续,保护地役权制度才能发生法律效力,对双方主体具有法律约束力。二是关于保护地役权的变更登记,如上文所述,供役人、供役地以及保护地役权合同的变更,均应依法到登记机关办理变更登记,否则不发生变更效力,不具备集体土地之上的保护地役权公信力。三是关于保护地役权消灭的注销登记,保护地役权原则上具有永久性,当出现法定事由致使保护地役权消灭时,应当依法办理权利的注销登记,清除集体土地之上的权利负担,使其恢复至初始圆满状态。综上所述,采用强制性变更登记契合保护地役权制度的设立目的,是双方主体必须遵循的法定模式,由此充分彰显该制度的约束力和公信力。

2. 明确保护地役权的权利登记内容

当我国国家公园体制改革中的保护地役权制度已经明确采用强制性登记模式时,与之相衔接的步骤是明确和细化保护地役权制度在设立、变更和消灭过程的权利登记内容。参照我国不动产登记簿记载事项,保护地役权的强制登记模式应当记载以下具体事项:

一是保护地役权制度的设立。登记机关应当依法将国家公园、作为役权人的国家公园管理机构相关信息、作为供役人的原住居民或者集体经济组织的信息、有关供役地及其附属资源的类型、限制范围等基本信息、明确主体权利义务和补偿协议(包括补偿对象、标准、方式等内容)的保护地役权合同记载于登记簿上。二是保护地役权制度的变更。主体变更会涉及受让人,即新供役人等基本信息的登记;客体变更和内容变更均会涉及保护地役权合同内容的登记,特别是补偿标准和补偿对象等内容的记载。三是保护地役权制度的消灭。办理保护地役权的注销登记,应当将权利消灭的法定事由、时间以及相关证件资料等证明文件记载于登记簿。

综上所述,完善保护地役权制度的权利登记规则,细化权利登记内容,有利于为制度运行提供程序保障,强化双方主体法律关系的物权公示性,稳定市场交易秩序,平衡国家公园内集体土地的经济价值和生态价值。

结 语

在我国国家公园体制改革过程中,为达到《总体方案》提出的“统筹考虑国家公园自然资源的保护与利用”以及“重要自然生态系统的原真性、完整性保护”等生态环境公益目标,顺利解决因国家公园内集体土地生态性利用与保护产生的利益冲突,处理国家公园内原住居民与集体土地之间呈现错综复杂的“人、地”

约束关系，将保护地役权模式纳入集体土地利用的多元路径显得极为重要。国家公园体制改革实践中对集体土地的利用，已形成物权征收模式、债权意定模式和行政管控模式等现有用地模式，虽能够产生一定管控集体土地、确保国有土地占主体地位的成效，但不可避免地会因强制性变更集体土地权属或者缺乏稳定性产生争议，不足以妥善解决集体土地生态性利用等实际问题。所以，必须在突破现有用地模式的基础上，结合我国保护地役权制度在国家层面和地方层面的现状考察，系统分析保护地役权制度现存的入法路径不清、权利主体不明、役权内容模糊、变动规则阙如以及登记规则缺失等问题，进而在立法路径选择、权利主体设置、役权内容明晰、变动规则完善和登记规则建立等方面，逐步完善具有中国特色的保护地役权制度，依法科学合理地以役权合同登记模式明确各方权利义务安排、以私权有偿机制提供长期利益刺激、以平等协商机制保障供役地主体利益和以“锚定土地”的地役权机制稳定各方权责安排，为实现国家公园集体土地生态性利用提供可行的法治路径，有利于实现集体土地资源有效利用和经济持续增长的双赢目标，进而有力推动国家公园体制改革进程。

参考文献

著作部分：

1. 周栒. 罗马法原论（上册） [M].北京：商务印书馆，2016.
2. 陈泉生. 环境法基本原理 [M].北京：中国环境科学出版社，2005.
3. 王利明. 民法（第七版） [M].北京：中国人民大学出版社，2018.
4. 王利明. 物权法论 [M].北京：中国政法大学出版社，1998.
5. 谢在全. 民法物权论 [M].北京：中国政法大学出版社，2011.
6. 尹田. 物权法 [M].北京：法律出版社，2013.
7. 陈华彬. 民法物权论 [M].北京：中国法制出版社，2010.
8. 梁慧星，陈华彬. 物权法 [M].北京：法律出版社，2007.
9. 王利明. 物权法专题研究 [M].北京：中国人民大学出版社，2002.
10. 吕忠梅. 环境法 [M].北京：法律出版社，1997.
11. 肖泽晟. 公物法研究 [M].北京：法律出版社，2009.
12. 孙宪忠. 中国物权法：原理释义和立法解读 [M].北京：经济管理出版社，2008.
13. 刘乃忠. 地役权法律制度研究 [M].北京：中国法制出版社，2007.
14. 朱岩，高富平. 中国物权法评注 [M].北京：北京大学出版社，2007.
15. 张鹤. 地役权研究：在法定与意定之间 [M].北京：中国政法大学出版社，2014.
16. 杨锐. 国家公园与自然保护地研究 [M].北京：中国建筑工业出版社，2016.
17. 张鹏，史浩明. 地役权 [M].北京：中国法制出版社，2007.
18. 李遐桢. 我国地役权法律制度研究 [M].北京：中国政法大学出版社，2014.
19. 张鹤. 地役权研究：在法定与意定之间 [M].北京：中国政法大学出版社，2014.
20. 胡康生. 中华人民共和国物权法释义 [M].北京：法律出版社，2007.
21. [英] 弗里德利希·冯·哈耶克. 邓正来等译. 法律、立法与自由（第1卷） [M].北京：中国大百科全书出版社，2000.

论文部分：

1. 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).
2. 戴秀丽，周晗隽. 我国国家公园法律管理体制的问题及改进 [J].环境保护，

2015(7).

3. 黄宝荣, 王毅等. 我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议 [J]. 政策与管理研究, 2018(1).
4. 王宇飞, 苏红巧等. 基于保护地役权的自然保护地适应性管理方法探讨: 以钱江源国家公园体制试点区为例 [J]. 生物多样性, 2019(1).
5. 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(3).
6. 张力, 董新新. 民法典时代我国环境保护地役权的制度构建 [J]. 河南社会科学, 2021(2).
7. 李朝阳. 我国自然保护地土地权属管理中存在的问题及对策 [J]. 国土与自然资源研究, 2021(1).
8. 曹树青. 生态地役权探究 [J]. 环境科学与管理, 2006(9).
9. 石佳友. 物权法中环境保护之考量 [J]. 法学, 2008(3).
10. 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(3).
11. 于宏伟, 李军辉. 论地役权若干法律问题 [J]. 法学杂志, 2007(2).
12. 耿卓. 我国地役权现代发展的体系解读 [J]. 中国法学, 2013(3).
13. 魏钰等. 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 (社会科学学报), 2019(1).
14. 李宗录等. 保护地役权之民法调整的解释路径 [J]. 中国土地, 2021(5).
15. 刘超. 论“绿色原则”在民法典侵权责任编的制度展开 [J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2018(6).
16. 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(3).
17. 刘俊杰等. 利益相关者视角下农村宅基地“三权分置”改革效果研究——基于社会网络分析 [J]. 江南大学学报 (人文社会科学版), 2021(6).
18. 李智等. 登记生效主义和登记对抗主义的比较考察 [J]. 贵州大学学报 (社会科学版), 2004(9).
19. 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).
20. 田贵全, 宗雪梅, 孟祥亮, 曹惠明. 山东省自然保护区土地权属状况调查与分析 [J]. 中国环境干部学院学报, 2015(1).
21. 陈真亮, 诸瑞琦. 钱江源国家公园体制试点现状、问题与对策建议 [J]. 时代法学, 2019(4).
22. 何思源等. 以保护地役权实现国家公园多层次空间统一管控 [J]. 河海大学学报

- 报（哲学社会科学版），2020(4).
- 23.赵迟迟.论物权法定原则的缓和[J].黑龙江工业学院学报,2021(12).
 - 24.王青松等.保护地役权在国家公园立法中的实现路径[J].潍坊学院学报,2022(6).
 - 25.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(3).
 - 26.冯令泽南.自然保护地役权制度构建——以国家公园对集体土地权利限制的需求为视角[J].河北法学,2022(8).
 - 27.朱金东.民法典编纂背景下公共地役权的立法选择[J].理论导刊,2019(2).
 - 28.邓毅等.国家公园中地役权保护模式及支撑体系研究[J].广东园林,2022(1).
 - 29.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).
 - 30.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).
 - 31.苏红巧,赵鑫蕊,苏杨.基于保护地役权制度的自然保护地“人、地约束”破解方案研究[J].自然保护地,2021(1).
 - 32.苏杨.保护地可以靠地役权来建设“山水林田湖草人”生命共同体——解读《建立国家公园体制总体方案》之七[J].中国发展观察,2019(3).
 - 33.张力.公共地役权在我国民法典中的制度构建[J].中国不动产法研究,2018(2).
 - 34.吴必虎等.“国家公园负面清单管理”对我国自然保护地和生态保护红线战略的启示[J].自然保护地,2022(2).
 - 35.潘佳.管制性征收还是保护地役权:国家公园立法的制度选择[J].行政法学研究,2021(2).
 - 36.余彦.民法典编纂背景下环境保护地役权的引入及完善[J].求索,2019(5).

外文文献部分:

1. JACOBS H M. Conservation easements in the U. S. and abroad: reflections and views toward the future[R]. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy,2014(1).
2. Zachary A. Bray. Reconciling Development and Natural Beauty: The Promise and Dilemma of Conservation Easements[J]. Cambridge: Harvard Environmental Law Review,2010,34(1).