

我国自然保护区土地权属管理中存在的问题及对策

广东河源新港省级自然保护区管理处 林家珍

摘要: 因为我国科学技术和社会经济正在不断地快速发展中, 所以我国对于自然保护区的建设展开了进一步的推进, 但是想要加强自然保护区的建设, 就应当先解决影响其发展的最根本, 即土地权属问题。而就目前情况来看, 我国自然保护区土地权属管理中存在较多问题, 因此对自然保护区生态建设的发展形成了严重的阻碍。本文对于我国自然保护区土地权属管理进行了深入的分析, 希望以此来供相关学者进行有效参考。

关键词: 自然保护区; 土地权属; 管理

党的十九大提出建设自然保护区体系要以国家公园为主体。2019年6月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》, 要求积极落实自然保护区内资产代行主体和权力, 进而清晰的列出了自然资源资产的面积、类型以及权属性质, 改善了自然资源统一登记方法以及对于自然保护区的资源资产所有权进行了清晰的划分。在此次政策的保护下, 一定程度上解决了我国自然保护区土地权属管理问题, 也让部分国家公园积累了一些相关经验, 对于未来建设生态文明提供了重要的借鉴。

一、关于我国自然保护区土地权属管理中的主要问题

(一) 自然保护区土地权属在立法上的问题

自然保护区土地权属在立法上的问题是对于自然保护区土地权属的一系列问题没有具体详细的规定。自然保护区法律条文没有一定的针对性, 利益平衡严重失衡, 而导致这样严重失衡的原因十分多样, 在生态补偿、公共参与、社区管理以及特许经营等广泛的方面, 但是最为主要的方面当属集体土地权属, 对于农民来说, 土地十分重要, 所以又关涉到了当地群众的经济问题。

(二) 自然保护区土地权属在管理上的问题

自然保护区土地权属在管理上的问题主要体现在三个方面, 一是导致管理混乱的主要原因是清晰明确的自然保护区土地权属关系, 因为我国自然保护区土地权属涉及国家、个人、集体对土地的使用和所有权利, 他们之间的管理十分复杂且互相交错, 导致难以完成土地确权; 二是自然保护区本身就是一个生态系统的复合整体, 包括森林、湿地、草原等众多生态要素的组合, 这些要素在空间上交错且重叠, 对于土地资源划分来说难度系数大, 且很容易酿成交叉管理和多重管理的情况。三是自然保护区对于进行划分的三条控制线产生了矛盾, 出现了冲突且相互交叉重叠的情况, 以此在自然保护区土地权属管理中出现混乱的局面。

(三) 自然保护区划入集体土地引发的问题

自然保护区划入集体土地引发的问题体现在三方面, 第一是所有权的变更, 自然保护区集体土地想要实现所有权变更, 就得通过征收的方式来完成, 土地征收是合理地法律制度, 内容是合理剥夺私有财产, 这项制度也是国家对于公共利益与个人利益进行协调的手段, 然而在进行征收过程时以及征收完成后, 都没有充分考虑农民的个人利益以及后续保障。第二是变更的使用权, 有些相关管理机构利用自身身份以强制性措施或者压低价格来进行, 严重损害了群众的利益, 甚至还轻视保护自然保护区的根本目的, 去利用管理权力的优势与群众发生利益冲突。第三是自然保护区的当地居民在生活的同时, 会阻碍自然保护区的建设工作, 从而对自然保护区进行破坏和毁坏, 进而难以实现保护生态的目的。

二、关于我国自然保护区土地权属管理中的具体对策

关于我国自然保护区土地权属管理中存在的问题, 上一章已经进行了详细说明, 以此这一章将对上一章进行对应的形式, 分别从相关立法、管理以及制度上提出具体的对策。

(一) 健全相关立法

要在注重相关主体在土地上的权利和义务的基础上, 健全相关立法。第一要明确当地经济发展和自然保护区建设之间的复杂关系, 以保护生态系统的完整为根本目标, 以保护地质地貌和生

物多样性的基础上, 把自然保护区的功能发挥到极致, 以达到提高生态产品的供给能力和服务的目的, 加强公益性, 拒绝非公益性。第二管理好当地群众的利益, 当然要在保护生态环境的基础之上, 使二者之间达到平衡的状态。第三要让相关管理机构明确自身地位, 是土地管理者, 并非土地经营者, 针对不同的自然保护区土地, 对应安排利用要求。

(二) 统一相关管理

对于进行统一的相关管理, 可以多多借鉴国外的成功经验。国外自然保护区进行管理有环境保护部门主管、多部门进行分散式的管理、统一专门的部门三种管理模式, 我国应当从自身角度出发, 结合国外经验, 大胆尝试草原局和国家林业, 再进行定期督查, 给予自然保护区相关管理机构权利, 使自然保护区相关管理机构进行统一管理。

(三) 完善相关制度

完善相关制度, 针对自然保护区的建设以及群众利益进行有效缓解和协调。要积极设立补偿机制, 对于自然保护区集体土地征收的补偿要进行完善, 在保护自然保护区生态的基础之上, 要注重群众的经济利益, 对相应群众进行补偿, 对于迁出群众进行后续的关注与慰问, 除此之外还要对于生态效益补偿机制进行加强完善, 进而确保所有权人的使用权、收益权、占有权、处分权。在完善集体土地流转市场时, 还要积极采取多元化的流转方式, 发挥出市场的作用, 也要积极考虑所有权人的意见与要求, 以此来构造合理, 合法, 公平的市场环境。

三、结束语

综上所述, 无论是在立法上、管理上、集体土地上我国对于自然保护区土地权属管理中还存在较多的实际问题, 应当针对不同问题进行深入总结, 进行有针对性地处理, 从而加强我国自然保护区土地权属管理, 进而为我国加强自然保护区的建设创造出有利条件。

参考文献:

- [1] 李朝阳. 我国自然保护区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): 60-65.
- [2] 张亦楠, 张征云, 李怀明, 等. 生态保护红线下的自然保护区体系建设问题探讨[J]. 环境生态学, 2019, 1(8): 49-52.
- [3] 蔡廷玲, 党晓鹏. 青海省以国家公园为主体建立自然保护区体系探析[J]. 林业调查规划, 2020, 45(1): 79-83.