

# 国家公园内保护地役权研究

## ——基于钱江源国家公园实践探索的考量

李飞龙

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2025年11月10日; 录用日期: 2026年1月7日; 发布日期: 2026年1月14日

### 摘要

国家公园自试点建设至今已有十年之久, 以钱江源为首的国家公园在保护地役权实践探索中取得了显著成效。国家公园保护地役权制度可以很好地弥补征收、赎买、置换、租赁等模式在自然保护以及合同约束效力方面的不足, 这为国家公园保护地役权制度的引入提供了必要性支撑。本研究以钱江源国家公园保护地役权实践视角切入, 呈现国家公园保护地役权制度实践现状以及遭遇的难题。通过分析美国保护地役权制度在法律体系、配套机制以及社会组织参与等方面的做法, 有针对性地提出了我国国家公园在明确保护地役权制度的引入路径、完善保护地役权制度的配套建设以及发挥社会组织在保护地役权制度中的作用的完善对策。

### 关键词

国家公园, 保护地役权, 钱江源, 当地居民

# Research on Conservation Easements in National Parks

—Considerations Based on Practical Explorations in Qianjiangyuan National Park

Feilong Li

School of Law, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: November 10, 2025; accepted: January 7, 2026; published: January 14, 2026

### Abstract

It has been a decade since the pilot construction of national parks in China, and national parks

represented by Qianjiangyuan have achieved remarkable results in the practical exploration of conservation easements. The system of conservation easements in national parks can effectively make up for the deficiencies of such models as expropriation, redemption, replacement, and leasing in terms of nature conservation and the binding effect of contracts, which provides necessary support for the introduction of the conservation easement system in national parks. From the perspective of the practice of conservation easements in Qianjiangyuan National Park, this study presents the current status and challenges of the implementation of the conservation easement system in national parks. By drawing on the advanced experience of the United States in the conservation easement system, such as a sound legal system, improved supporting mechanisms, and extensive participation of social organizations, this study proposes targeted countermeasures for China's national parks, including clarifying the introduction path of the conservation easement system, improving the supporting construction of the system, and giving full play to the role of social organizations in the system.

## Keywords

National Park, Conservation Easement, Qianjiangyuan, Local Inhabitants

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

国家公园自试点建设至今已有十年之久，各国家公园在实践探索时期都遭遇了形形色色的问题，其中，如何实现对权属复杂的土地资源的统一管护，成为了国家公园建设中的共性问题。基于我国人多地少的基本国情，以及生态系统的复杂程度，国家公园内存在相当程度的集体土地。将集体土地纳入到国家公园管理范围势必会对当地居民正常生活产生影响，若不能妥善处置极易引起冲突。实践中常用的手段有征收、征用、置换、赎买、租赁等，不少国家公园在试点阶段探索采用保护地役权合同的方式实现对集体土地及其附属资源的保护，其中钱江源国家公园的做法最具代表性。本研究将以该个例为切入视角，由点及面，并借鉴美国的经验做法，探寻国家公园内保护地役权制度构建的共性问题，并有针对性地提出完善对策，力求为国家公园内保护地役权制度的构建提供一定参考。

## 2. 国家公园保护地役权制度的现实作用

### 2.1. 应对现行所有制模式在自然保护层面的局限

《建立国家公园体制总体方案》指出，要确立国家所有自然资源在国家公园内占主体地位。因此，国家公园建设初期大多采用征收、赎买、置换等方式将集体所有的土地转化为国家所有的土地，国家享有完全的所有权。美国作为国家公园建设的开创者，在1872年《黄石国家公园法》中同样规定了由政府取得国家公园范围内土地的完整所有权以便进行系统管理的模式，在具体实践中采用征收或者直接购买私人土地的办法，实现私有制向公有制的转化。

然而，考虑到国家公园建设的自然保护属性，以及对制度推行的考量，土地权属向国家所有转化倾向存在明显弊端。第一，成本问题。在国家公园集体土地占比如此之高的现实压力下，无论采用征收还是赎买的方式，都将给财政带来巨大的压力，甚至可能会因此削减用于生态保护的资金预算，阻碍生态保护目标的达成。第二，影响传统文化的传承。国家公园建设的面向是宝贵的自然遗产，其中在这片土

地上世世代代生存的当地居民尤其是少数民族群体，经过与自然的世代相处已经实现了人与自然的和谐共生，其独特的生活方式本身就是珍贵的文化遗产，当属自然遗产之列。若采用全面的公有制转化模式，势必将当地居民排除在国家公园建设之外，这阻断了其独具特色的传统文化的传承，背离了国家公园建设的自然遗产保护初衷。第三，降低了当地居民的生活水平。部分当地居民依旧保留着靠山吃山，靠水吃水的传统生活模式，集体土地被收归国有后只能被异地安置，这意味着他们必须改变原有的生活模式，生活水平甚至生计都难以保障，若未得到政府妥善处置极易引发冲突事件。

根据“权利束”理论，土地的所有权可以继续细分为使用权、收益权、分配权、转让权等不同的“权利束”<sup>[1]</sup>，保护地役权制度正是基于该理论设立，即为实现保护生态环境、文化遗产等公益目标，签署保护地役权合同，限制土地所有权人众多权利束中的部分权利，并给予供役地人一定的补偿的制度。保护地役权通过合同设立，仅对供役地权利人施加部分限制，并不取得其全部所有权，因此相较于征收、赎买等取得完整所有权的方式，所需的成本更加低廉。同样，由于供役地人继续享有所有权，当地居民可以继续利用土地，不必实施生态搬迁，传统文化得以继续传承，也因此更容易被当地居民接受。

## 2.2. 弥补土地租赁模式在约束效力层面的不足

鉴于国家所有转化模式存在的弊端，集体土地租赁模式开始受到国家公园的关注。国家公园管理机构可以选择与集体土地所有人签署租赁合同取得土地的使用权，集体继续持有土地所有权，当地居民不必面临失地危机，因而更容易获得其支持。同时，由于国家公园仅取得土地的使用权而非完整的所有权，可以大大减缓政府的财政压力。

然而在国家公园建设的长效考量中，租赁模式同样存在一定程度的不足。国家公园建设立足于对生态系统的保护以及修复，而环境问题具有复杂性、隐蔽性以及代际性等特点，这给国家公园建设提出了长效性要求。集体土地租赁属于民法上的合同行为，双方基于平等协商订立土地租赁合同，建立在协商基础之上的土地管理模式显然更能满足合同双方的心理预期。然而与基于物权的保护地役权相比，租赁合同受租赁期限限制，缺乏必要的稳定性，难以实现环境保护的长效性要求。同时，基于合同相对性原则，该租赁合同只能约束合同订立时的合同相对人，若集体组织或者当地居民转让其经营权，先前的租赁合同无法对后续的经营人起到约束作用，即租赁合同并不具备对后续权利人的约束效力，同样违背国家公园在自然保护层面的长效性要求，而基于物权的保护地役权可以很好地弥补租赁模式在约束效力上的不足。

## 3. 钱江源国家公园保护地役权实践探索

### 3.1. 钱江源国家公园地役权改革概览

钱江源国家公园集体林地地役权改革首次在政府的政策文件中使用了“地役权”表述，其作为国家公园保护地役权领域的开拓者，为实现国家公园内生态保护与资源合理利用之间的平衡提供了新的思路。针对该个案的研究考察是我们窥探当前国内国家公园保护地役权实践现状的不二之选。

**Table 1.** Reform process of easement in Qianjiangyuan National Park

**表 1.** 钱江源国家公园地役权改革流程

准备阶段	制定方案、成立领导小组
核查阶段	针对林地确权结果继续展开摸排核查
实施阶段	召开动员大会→召开村民大会→召开户代表会→签订合同
归档阶段	整理汇编相关材料并妥善保管

2018年，钱江源国家公园率先尝试保护地役权改革模式，与试点范围内的4个乡镇和21个行政村的农户签订了集体林地地役权合同。鉴于试点范围内集体土地因土地流转产生的集体土地所有权、承包权以及经营权三权分置现状，钱江源国家公园管理机构采用的做法是先由村民与村集体签署地役权委托协议，再由国家公园管理机构与村集体订立《钱江源国家公园集体林地地役权设定合同》，以实现国家公园管理机构对国家公园范围内集体土地的系统管理，具体内容如表1、表2所示。

**Table 2.** Basic structure of easements in Qianjiangyuan National Park  
**表2.** 钱江源国家公园地役权基本构造

主体	地役权人：钱江源国家公园管理机构
	供役地人：村集体组织、农户
客体	钱江源国家公园管辖范围内的集体林地及其附属资源
	权利：①主导管理；②基础设施建设；③管控干预
内部构造	地役权人权利义务 义务：①支付地役权补偿金；②开展环境教育、专业技能培训，促进当地居民就业；③提供公益岗位；④协助社区环境整治⑤信息公开 权利：①获得地役权补偿金；②免费游览；③生态产品使用国家公园标识
	供役地人权利义务 义务：①接受国家公园管理机构监管；②协助国家公园管理机构管理；③监督报告；④提高生态保护意识
外部构造	存续期间 与林地承包经营权期限一致
	设立方式 协商设立、登记要件主义
	变更和终止 因情势变更情况发生，国家公园管理机构可提前解除合同
	争议解决 协商确定补充协议，若协商不成可通过诉讼途径解决

### 3.2. 钱江源国家公园地役权改革评析

钱江源国家公园地役权改革是我国首次在国家公园体制内进行的保护地役权改革尝试，成功实现了平衡国家公园内自然资源的保护与开发的目标，既满足了国家公园内集体林地的系统管理，又很好地兼容了村集体利益的保护。具体表现在：一是钱江源集体林地地役权改革实践明显提升了当地居民的收入水平[2]，增强了村民整体的环境保护意识[3]。二是钱江源国家公园地役权改革与国家公园生态产品供给结合，完善了国家公园绿色生态产品的价值实现路径[4]。三是钱江源国家公园地役权改革实施后，国家公园范围内生态系统状况得到持续改善。

虽然钱江源国家公园集体林地地役权改革取得了不错的成效，但是从严格的保护地役权的角度审视，钱江源国家公园的尝试还是存在一定的不足。一是钱江源国家公园地役权改革实践探索先于立法实践，缺乏明确的法律法规等规范层面的指引，这也导致其归根结底还是传统意义上的区域化生态补偿[5]。二是钱江源国家公园地役权改革过程中还存在地役权补偿资金标准较低且来源单一，资金保障不足的问题[6]。三是地役权改革中社会组织缺位，社会组织难以发挥自身作用。

## 4. 美国的保护地役权制度分析

### 4.1. 法律体系

美国保护地役权制度的发展也不是一帆风顺的，由于初期保护地役权在概念、内容、构造等层面有别于传统普通法体系下的地役权制度，致使保护地役权在适用的过程中与传统地役权产生冲突，缺乏法律层面的正当性。1980年《美国税收法典》(Internal Revenue Code Section)将保护地役权供役地人的税收

减免纳入其中，至此，保护地役权制度首次得到法律层面的确认。随后，统一法律委员会于1981年颁布了《统一保护地役权法案》(Uniform Conservation Easement Act)，该法案成功破除了保护地役权与传统地役权之间的适用冲突问题，同时也为各州的保护地役权立法提供了立法指引，确保了全国范围内保护地役权制度实施的一致性[7]。此后，各州以《统一保护地役权法案》为准绳，相继出台州保护地役权法令，在法律层面保障保护地役权制度的实施。美国的保护地役权制度经历了数十年的发展，税法、联邦以及各州保护地役权立法、合同法、物权法等法律之间协同配合，共同组成了一整套完备的法律体系助力了保护地役权制度的蓬勃发展[8]。

## 4.2. 配套机制

美国的保护地役权可以通过捐赠或者购买两种方式获得，如何确定保护地役权的价值是买卖双方共同关注的问题。美国保护地役权有一套成熟的价值评估机制，主要通过“前后法”(before and after)确定保护地役权的价值，具体操作是通过保护地役权设定前后土地的市场价值之间的差值来确定[9]。在确定了保护地役权的实际价值后，很多土地所有人并不会选择直接将保护地役权出卖给政府或土地信托，他们通常会选择捐赠保护地役权以获得税收减免。根据 HORTON 等的研究，在土地所有人参与保护地役权交易的动机中，出于捐赠保护地役权以获取税收奖励的动机仅次于土地所有人为实现对土地的生态保护而参与的动机[10]。根据美国税法，土地所有者捐赠保护地役权可以获得所得税、赠与税以及遗产税等的减免，而且保护地役权捐赠所产生的税收减免的价值通常会超出直接将其出卖所获得的现金价值。除上述配套措施外，美国保护地役权在合同执行效果的监管方面也有完善的制度支撑。美国保护地役权的监测程序注重定期监测，定期监测一方面可以保障地役权合同执行的效果另一方面也可以降低监测的成本。

## 4.3. 社会组织参与

在美国，政府与土地信托都可成为保护地役权的持有主体，作为合格的非营利性社会组织，土地信托持有的保护地役权数量甚至超过了所有国家公园的总和[11]。然而，土地信托组织不仅仅是保护地役权的持有者，其与政府在保护地役权的制定、交易、执行、监管等多个方面都开展了广泛合作，对推进保护地役权交易进程产生了至关重要的作用[1]。首先，在保护地役权合同的订立阶段，土地信托能够识别到未经发现的保护项目，协助个人与政府进行谈判，促进政府与个人订立保护地役权合同。其次，土地信托可以代替政府实现保护地役权的执行与监管工作。根据《统一保护地役权法》，政府可以将保护地役权的执行工作授权给第三方组织，土地信托可以成为该执行权的适格主体，且在实践中，政府为了保护地役权的监管效率，还会通过保护地役权合同的方式委托土地信托开展保护地役权的监管工作。最后，土地信托之所以能够在保护地役权的交易中占据如此重要的地位，还取决于土地所有者与公权力主体在身份上的不对等的影响，在多数情况下，土地所有者更愿意与土地信托开展合作。

# 5. 国家公园保护地役权制度的完善策略

## 5.1. 明确保护地役权制度的引入路径

当前国家公园保护地役权实践探索的问题逐渐显现，有必要通过立法明确保护地役权的基本内容，为保护地役权制度的进一步发展提供法律上的指引与保障。鉴于《民法典》传统地役权与保护地役权存在基本构造上的差别，在《民法典》中予以直接规定可能对传统地役权体系产生冲击影响其安定性，因此《民法典》模式显然不是目前引入保护地役权制度的最佳选择。同时，我国此前并无保护地役权的相关立法实践，美国《统一保护地役权法案》的单独立法模式也并不在考虑之列。我们国家目前的保护地役权制度实践集中在国家公园体制建设领域，是对国家公园土地管理模式的重要补充方式，最新颁布的

《国家公园法》中，虽未明确规定保护地役权，但在第三十九条中载明“对划入国家公园区域内的集体所有土地及其附属资源，应当依法维护权利人的权益，引导相关利益主体通过多元化方式参与国家公园建设和保护”，此多元化解方式一定程度上为保护地役权探索提供了生存的土壤。因此，我们可以在与自然保护地相关联的法律法规中明确规定保护地役权制度，为此前国家公园保护地役权实践提供法律上的正当性保障。同时，为了发挥保护地役权在自然保护地建设中的通用属性，可在后续的自然保护地相关立法中分别予以完善，确立其在生态环境保护领域的地位。最后，在进行保护地役权相关立法时要注意法律的体系化构造，强化其与我国物权法、合同法、土地管理法以及农村土地承包法等之间的衔接，力求在现有法律框架下实现对保护地役权的体系化保障。

## 5.2. 完善保护地役权制度的配套建设

对保护地役权予以立法确认仅仅是一个开始，后续的配套体制建设才是保护地役权制度构建的核心内容，这直接关系到保护地役权制度的运行与成效。为此我们可以借鉴美国的经验做法，构建保护地役权的价值评估体系，确保供需双方交易的公平性。此外，在现有的生态补偿基础之上引进税收、特许优先等手段，丰富保护地役权的激励机制，同时，税收等激励手段可以有效地弥补政府财政困难的不足，既能吸引当地居民的广泛参与，又能实现对其的经济补偿。最后，为保证保护地役权制度的长效运行，实现保护目标，要将重心置于保护地役权合同订立后的执行程序之中，构建完备的生态系统修复评估机制，确立定期监测机制，及时发现合同执行中可能存在的影响保护目标实现的问题。

针对钱江源国家公园存在的补偿标准单一问题，下一步在国家公园建设中应该更加注重补偿程序的公平公正性与全面保障性。在补偿标准的设定上侧重对生态价值、机会成本、社区贡献等多维度的补偿评估模型，如在生态价值维度，聚焦国家公园在水源涵养、生物多样性保护等中的核心价值，量化生态系统服务功能；机会成本维度层面要将当地居民因国家公园管理而可能存在的产业限制损失、基础设施投入倾斜、劳动力就业损失等因素纳入补偿标准评估；社区贡献维度层面需要充分认可居民与基层组织的保护投入，设立正向激励机制与配套保障措施，提高当地居民参与国家公园管理的积极性。

## 5.3. 发挥社会组织在保护地役权制度中的作用

土地信托等社会组织在美国的保护地役权制度建设中发挥了至关重要的作用，活跃在保护地役权合同的磋商、订立、执行等各个流程之中，推动了该制度整体的发展进程。就社会组织而言，我们国家的环保组织亦在环境领域做出了突出贡献，广泛活跃在公众教育、环境公益诉讼等领域。未来我们国家的保护地役权制度发展中，应该注重发挥社会组织的优势，加强社会组织如环保组织与国家公园管理机构以及村集体、当地居民之间的合作，探索将我国环保社会组织纳入保护地役权主体之中，协助国家公园管理机构完成保护地役权合同的监测与执行，环保组织提起的公益诉讼亦可成为对保护地役权合同救济途径的补充，发挥社会组织的监管作用。同时也可探索依托当地社区组织培育当地的环保社会组织路径，如国家公园管理机构牵头，组织当地社区以及当地居民与环保社会组织合作成立本国家公园专门社会组织，发挥当地社区的本地向导优势与环保组织的专业性优势。

## 参考文献

- [1] Merenlender, A.M., Huntsinger, L., Guthey, G. and Fairfax, S.K. (2004) Land Trusts and Conservation Easements: Who Is Conserving What for Whom? *Conservation Biology*, **18**, 65–76. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2004.00401.x>
- [2] 杨梦鸽, 杨虹, 王丹婷, 等. 地役权改革对农户收入的影响及作用机制研究——以浙江省钱江源国家公园为例 [J]. 云南农业大学学报(社会科学版), 2022, 16(4): 136-147.
- [3] 汪家军, 崔晓伟, 李云, 等. 钱江源国家公园自然资源统一管理路径探索[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(2): 22-

28.

- [4] 欧阳鑫. 一纸合约, 连着青山与金山——看钱江源国家公园如何探索地役权改革助力生态产品价值实现[J]. 资源与人居环境, 2022(8): 68-71.
- [5] 王宇飞, 苏红巧, 赵鑫蕊, 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, 27(1): 88-96.
- [6] 胡锋. 国家公园保护地役权制度的国际经验启示[J]. 唐山学院学报, 2023, 36(5): 102-108.
- [7] Cheever, F. and McLaughlin, N.A. (2015) An Introduction to Conservation Easements: A Simple Concept and a Complicated Mosaic of Law. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2650157>
- [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] McLaughlin, N.A. (2018) Conservation Easements and the Valuation Conundrum. *Florida Tax Review*, **19**, Article 225. <https://doi.org/10.5744/ftr.2016.10021>
- [10] Horton, K., Knight, H., Galvin, K.A., Goldstein, J.H. and Herrington, J. (2017) An Evaluation of Landowners' Conservation Easements on Their Livelihoods and Well-Being. *Biological Conservation*, **209**, 62-67. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2017.02.016>
- [11] 张宁, 余露. 美国保护地役权实践经验及启示[J]. 世界农业, 2023(1): 57-65.