

湖南壶瓶山国家级自然保护区开展保护地役权试点实践与思考

李赫文*, 文哲, 康祖杰#, 覃基刚, 刘超, 覃琴

湖南壶瓶山国家级自然保护区管理局, 湖南 常德

收稿日期: 2025年6月3日; 录用日期: 2025年7月5日; 发布日期: 2025年8月5日

摘要

在以集体林为主的自然保护区管理中, 资源所有权、经营权和管理权的分离导致自然资源统一高效管理面临挑战。为破解这一难题, 壶瓶山国家级自然保护区在湖南省率先开展保护地役权试点, 探索建立资源统一管理机制。本文从试点工作的基本程序、实施对象与范围、补偿标准及实施成效等方面进行系统总结, 并结合实践中的问题提出政策优化建议。该试点为集体林主导型自然保护区实现自然资源统一保护管理提供了可复制的实践案例, 对完善自然保护地体系、创新管理体制具有重要的理论价值和现实意义。

关键词

集体林, 资源管理, 保护地役权, 壶瓶山国家级自然保护区, 自然保护地体系

Conservation Easement Pilot in Hunan Hupingshan National Nature Reserve: Practices and Reflections

Hewen Li*, Zhe Wen, Zujie Kang#, Jigang Qin, Chao Liu, Qin Qin

Management Bureau of Hunan Hupingshan National Nature Reserve, Changde Hunan

Received: Jun. 3rd, 2025; accepted: Jul. 5th, 2025; published: Aug. 5th, 2025

Abstract

In the management of nature reserves dominated by collective forests, the separation of resource

*第一作者。

#通讯作者。

文章引用: 李赫文, 文哲, 康祖杰, 覃基刚, 刘超, 覃琴. 湖南壶瓶山国家级自然保护区开展保护地役权试点实践与思考[J]. 世界生态学, 2025, 14(3): 202-209. DOI: 10.12677/ije.2025.143025

ownership, operation rights, and management rights poses challenges to the unified and efficient governance of natural resources. To address this issue, Hunan's Hupingshan National Nature Reserve pioneered a pilot program on conservation easements, exploring mechanisms for integrated resource management. This paper systematically summarizes the pilot's key procedures, target stakeholders and scope, compensation standards, and implementation outcomes, while proposing policy optimization recommendations based on practical challenges. The initiative provides a replicable model for achieving unified conservation management of natural resources in collective forest-based reserves, offering significant theoretical and practical insights for improving the protected area system and innovating governance frameworks.

Keywords

Collective Forests, Resource Management, Conservation Easement, Hupingshan National Nature Reserve, Protected Area System

Copyright © 2025 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

自然保护区是我国生态保护的核心载体[1],但在以集体林为主的保护区内,由于土地权属复杂(所有权归集体、经营权归农户、管理权归保护区),导致保护与发展的矛盾突出[2]。传统管理模式,保护区的管理权难以有效覆盖集体林区域,生态保护效果受限。保护地役权(Conservation Easement)作为一种新型自然资源管理模式,通过契约方式在保护主体与产权主体之间建立权利义务关系,可在不改变所有权的前提下实现资源的统一管理。

壶瓶山国家级自然保护区作为湖南省生物多样性热点区域,集体林占比高,管理难度大[3][4]。2019年,该保护区率先开展保护地役权试点,探索集体林区的生态保护与社区发展协同路径。本文基于试点实践,从政策设计、实施机制、成效评估等方面进行分析,以期为同类保护区提供参考。

2. 保护地役权的理论基础与实践经验

2.1. 地役权法律属性

保护地役权源于民法中的地役权制度,指以保护环境资源和维护生态公益为目标,通过国家、政府、公益性组织及其他机构与土地所有人或使用人协商签订合同的方式,要求土地权利人承担一定积极作为或者不作为的义务[5]。它具有非占有性、契约性、永久性或长期性,即不改变所有权,仅限制特定行为,如砍伐、放牧、开发等,需役权人和供役人基于自愿协商,明确保护义务和补偿机制,通常设定较长时间以确保保护效果。

2.2. 实践经验借鉴

保护地役权制度起源于美国,1981年的《统一保护地役权制度法案》明确规定了保护地役权的内涵:权利主体对不动产施加积极或消极义务的一项非占有性权益[6]。该制度在美国经历了60余年的发展,已设立超过16万个保护地役权项目。在法国实施了行政地役权,即为了公共利益或公众利益的需要,使不动产所有者或使用人容忍某种负担,从而使国家或公众取得一种要求不动产所有人或使用人承担某种负担的权利[7]。美法等国外地役权制度的实施充分体现出保护地役权制度的优势及其较强的适应性[6]。

目前,保护地役权在我国尚处于萌芽阶段,钱江源国家公园率先在我国开展了地役权改革试点,随后在我国三江源国家公园、武夷山国家公园等地也开展了地役权试点[8][9]。近年来,一些学者结合我国地役权试点工作的开展,阐述其概况、特征、功能、设立、管理方法[10]-[14],并对保护地役权制度引入和法律构建进行了探讨[5][6][15]-[17],为我国引入这一制度提供经验借鉴。

3. 壶瓶山保护区试点实践

3.1. 试点背景

湖南壶瓶山国家级自然保护区(以下简称“壶瓶山保护区”)地处武陵山脉东北端,位于湖南省常德市石门县境内。该保护区始建于1982年,1994年晋升为国家级自然保护区,总面积66,568公顷,其中集体林面积64,435公顷(占总面积的96.8%),国有林面积2133公顷(占3.2%),是我国典型的以集体林权属为主体的自然保护区。壶瓶山保护区管理范围与壶瓶山镇行政辖区高度重叠,区内现有38个行政村(居、场),截至2024年底农业人口8460户2.44万人。

自建区以来,当地社区既面临发展经济改善民生的压力,又承担着生物多样性保护的重要责任。为调和保护与发展的矛盾,保护区持续探索集体林主导的自然保护区管理模式。2002年,在全球环境基金(GEF)项目支持下,壶瓶山保护区创新推行“参与式”社区共管机制,通过生计替代(如有机茶、林果、林药、林禽等生态产业)和能源替代项目,有效降低了社区对森林资源的依赖程度。尽管这些措施使社区经济收入显著提升,生物多样性保护成效显著,但在传统管理框架下,森林资源所有者及经营者的权利仍受到严格限制,保护目标与社区生计间的结构性矛盾尚未根本解决。为在保障资源权利人合法权益的前提下推进生物多样性保护,2019年10月,湖南省林业局选定壶瓶山等4个集体林占比高的保护区,率先开展保护地役权制度试点。该试点通过契约形式明确权利义务关系,旨在建立生态保护与社区发展的长效协调机制。

3.2. 实施机制

3.2.1. 实施程序

(1) 政策宣传。由湖南省林业局牵头组织,在壶瓶山保护区召开保护地役权试点启动会,组建由法学、生态学专家构成的技术指导组。实施步骤包括:首先是政策解读,通过村级村民大会、党员代表会议等形式,系统讲解《民法典》关于地役权的法律规定及省林业局制定的试点政策要点;其次是制订方案,在专家指导下,村支两委组织村民代表会议审议《地役权合同(示范文本)》,结合本村实际拟定《村级保护地役权实施方案》及配套村规民约,经村民会议三分之二以上成员表决通过;其三是责权确认,明确供役地权利人(农户/集体)与需役地权利人(保护区管理局)的法律关系,建立“农户-村集体-保护区”三级责任体系。

(2) 确权登记。首先是确认主体,村委会核实18周岁以上具有完全民事行为能力的村民名单,确定地役权权益人;其次是权属核查,收集集体土地所有权证、林权证、宗地图等权属证明文件,由相关部门进行权属确认;其三是形成法律文书,在自愿原则下,农户/集体与保护区签订《保护地役权设定确认书》,明确具体地块的四至界限、保护要求及限制性条款,由保护区和指导专家共同审定。

(3) 合同签订。采用“双合同”管理模式。首先是签订主合同,村委会与保护区签订《保护地役权合同》,核心条款内容:禁止性行为清单(禁止非法砍伐、捕猎、采石、采砂、采脂、采种、捕鱼、采矿、侵占林地、堆放垃圾废物等破坏生态行为),保护义务(日常巡护、违法制止、生态修复等),告知义务(涉及基础设施、生态旅游等开发活动需提前60日报备),监督机制(村规民约、遥感监测等)。其次是签订从合同,农户与村委会签订《地役权实施协议》,将主合同义务分解到具体权益人。

(4) 补偿发放。建立“财政-保护区-村集体”三级资金管理体系,补偿标准及申请发放资料由保护区与乡镇财政部门初审后,报县级财政部门审定,并由县级财政专项转移支付,采用“一卡通”方式直接发放至权益人账户,村集体补偿资金纳入“三资”平台监管。

(5) 履约监督。建立共管机制,成立由保护区、镇政府、村委会、农户代表组成的社区共管委员会,定期对各农户履约情况进行日常监管;实施技术监督,结合遥感技术对地役权林地进行动态监测;严格奖惩制度,按照合同约定的权利和义务兑现奖罚,对履约良好者优先安排生态公益岗位,违约者纳入林业诚信名单。

3.2.2. 实施对象与范围

(1) 对象界定。主体资格,本次纳入保护地役权试点对象,主要包括已依法取得集体林权证或土地承包经营权的农户及村集体。优先考虑,已纳入国家级公益林补偿范围的经营主体,排除权属争议地块。

(2) 空间范围

本次壶瓶山保护区纳入保护地役权试点对象覆盖 15 个乡(镇、农林场)、118 个行政村,涉及 14,352 户。试点总面积 89,160 公顷,其中:集体林面积 87,220 公顷,占总面积的 97.82%;国有林面积 1940 公顷,占 2.18%,形成核心管控区面积 55,425.7 公顷(农户直接管护),联合管控区面积 33,734.3 公顷(村委会和共管委员会联合管护)。

3.2.3. 补偿机制

主要采取基础性补偿方法,即对设定对象的权益人按每年 1 元/亩的标准进行经济补偿,连续补偿 36 年,补偿资金一次性打卡发放到供役人。

3.2.4. 配套措施

实行制度衔接,实施地役权的村集体成立社区共管委员,出台村规民约,将地役权条款纳入村规民约;开发公益岗位,从当地村民中聘用专职巡护员、生态护林员、环境保洁员等,促进社区参与生态保护;实施产业扶持,保护区管理机构与镇村政府联合,重点发展林果、林药、林蜂、林禽、林菜等林下经济和生态旅游、森林康养等绿色产业,推动生态产品价值实现,形成“保生态-得补偿-促发展”良性循环;加强能力建设,每年开展 2 次法律与技能培训,提升社区自主管理和自我造血能力。

3.3. 实施成效

3.3.1. 生态效益成效显著

试点区壶瓶山通过 2019~2023 年连续监测显示[18]-[20],生物多样性提升,维管植物增加 16 种(+0.6%),脊椎动物增加 8 种(+1.3%);珍稀物种得到保护,国家重点保护动物增加 25 种(+28.7%);旗舰物种有效恢复,林麝(*Moschus berezovskii*)红外线相机有效探测次数增长 372.7%,黑熊(*Ursus thibetanus*)有效探测次数增长 81.63%,中华秋沙鸭(*Mergus squamatus*)越冬种群调查数量增长 137%,珙桐(*Davidia involucrata*)种群数量增长 9.9%,长果安息香(*Sinojackia dolichocarpa*)种群数量增长 5.9%;生态系统功能增效,地上生物量净增 47.19 万吨(折合碳储量 23.6 万吨 CO₂ 当量),景观格局指数(LSI)维持 94.06 ± 0.01 ($P > 0.05$),保护区径流系数稳定在 0.32~0.35 (较非试点区高 12%);保护协同效应增强,地役权试点区作为缓冲区使保护区内盗猎案件下降 32%,形成“核心区-缓冲区”双层保护架构。

3.3.2. 社区经济收入明显增加

直接经济补偿增加,参与保护地役权试点农户 14,352 户,补偿金 2992.99 万元,户均增收收入 2085 元(较 2019 年提高 42%);参与地役权试点 118 个村集体补偿金 1821.65 万元,平均每村增收加 26.03 万元。

脱贫巩固成效显著,保护区内补偿资金占脱贫户年均收入的 19.7%,对防止规模性返贫的贡献率达 41%,集体经济收入的贡献率提高了 37% [21] [22]。

3.3.4. 可持续性生计转型

通过保护地役权试点,就业结构得到优化,新增生态岗位 415 名(含 66 名专兼职巡护员、83 生态护林员和 266 环境保洁员),形成“补偿金 + 工资性收入”双重保障机制。生态产品价值得以实现,2023 年生态旅游收入较 2019 年增长 23%,带动 142 户开展民宿经营;试点区村民还充分利用当地生态资源优势,开发高山茶叶、高山蔬菜、林药、林果、林禽等生态农产品及有机产品认证,2023 年生态产品价值较 2019 年增加 18%以上[21] [23]。

3.3.5. 自然资源治理创新

权属管理突破,通过地役权试点,建立“三权分置”管理模式,即所有权(村集体)、承包权(农户)、管理权(保护区),需役方(保护区)对区内壶瓶山镇 38 个村和区外 14 个乡镇(场)80 个村(居)89,160 公顷林地实施统一管理,在区内 38 个村建立了社区共管委员会,协助需役方对供役方的日常生产活动或经营管理行为进行指导和监督,在不改变原有权属性质和使用者利益的前提下,坚持自然资源的严格保护,推进了共建共管共赢。此次试点,也为湖南省出台《自然保护地役权管理办法》提供实践依据。

4. 存在的问题与建议

4.1. 存在的问题

4.1.1. 地役权制度在法律体系中缺位

由于保护地役权并非目前我国实定法概念,实践中现行法律缺位,物权法定原则下的地役权具有局限性,其公益性特征与现行地役权的私益性定位存在本质冲突,因违反物权法定原则(《民法典》第 116 条),难以直接纳入现有体系。《森林法》《自然保护区条例》等虽规定了生态保护义务(如《森林法》第 47 条禁止毁林开垦),但均为公法层面的强制性规范,缺乏通过私法契约实现弹性管理的制度设计。如,壶瓶山案例中,村集体与农户的林权受限需以补偿为前提,但现行法未规定此类补偿的标准与程序,导致“保护义务私人化”与“权利保障缺失”的矛盾。司法救济请求权基础缺失,当供役方因保护地役权遭受损失(如林副产品收益减少)时,其主张补偿缺乏明确依据。现行《民法典》地役权条款(第 372~385 条)未规定生态补偿机制,而《自然保护区条例》第 26 条仅规定“国家给予补偿”,未明确补偿主体、标准及争议解决途径。另外,现行制度缺位,根据《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 年),保护地役权是“社区共管”的重要工具[1]。法律缺位导致试点地区依赖政策性文件,农户可能因补偿标准变动而拒绝履约,而管理局缺乏强制执行的法定权限,且现行制度未明确保护地役权的财产权属性(如是否可抵税、转让),难以吸引社会资本参与。

4.1.2. 生态补偿标准偏低

本次地役权试点生态补偿标准为每年 15 元/公顷 + 每年生态公益林补偿标准 232.5 元/公顷,即 247 元/公顷,为钱江源国家公园保护地役权年补偿 648 元/公顷标准的 38.19% [8];保护区内与周边社区未实施差异化补偿标准,本质上仍属于传统生态补偿范围。补偿资金可持续性不够,基本上属于一次性补助,且依赖财政拨款,市场化补偿机制尚未建立。从长期来看,现行补偿标准和机制不利于激发供役人和经营权人的内生性环境保护动力,削弱了其参与和履约的积极性,也导致供役方未能有效履行合同约定的资源管护义务,区域内盗伐、滥垦、违规放牧等破坏资源的行为仍时有发生,影响了保护地役权“生态保护优先”核心目标的高水平实现。

4.1.3. 试点工作程序尚未闭环

本次实施地役权试点过程中, 壶瓶山保护区管理局没有授权属地自然资源管理部门按地役权合同约定内容开展不动产登记, 发放集体林权不动产权项下的林地保护地役权证。从某种意义上, 需役方(保护区)和供役方(村集村)及林地使用权或经营权人(农户)的权利和责任虽在地役权合同作出了清晰的界定, 但没有通过颁发地役权证在权利和义务规定的程序上形成闭环。

4.1.4. 后期跟踪管理评估乏力

本次保护地役权试点, 针对合同履行情况、资金使用绩效、日常监测数据获取、生态效益评估、地役权资产等方面, 仅在专家指导开展了一次评估, 没有形成日常监督管理和定期评估的长效机制, 地役权补偿资金一次性发到了供役人, 对不能履行责任的农户、村集体和经营主体, 保护区无法按合同约定进行刚性处理, 保护地役权制度的优势没有得到充分发挥。

4.2. 建议

4.2.1. 完善现行民法体系建设

在立法层面, 修订《民法典》地役权条款, 增设“生态保护地役权”子类型, 明确其公益目的与补偿机制; 在《自然保护地法》(草案)中规定保护地役权的设立程序、登记效力及纠纷解决规则。在司法层面, 最高人民法院可通过指导性案例(如壶瓶山纠纷)明确: 保护地役权合同可参照《民法典》第 533 条情势变更原则调整补偿标准, 并探索“绿色法庭”专门审理生态保护类地役权纠纷。在配套机制上, 设立生态补偿基金, 通过《环境保护税法》拓展资金来源。

4.2.2. 健全保护地役权工作程序

保护地役权基于公共利益成立, 其确权发证应由地方政府协调, 具体由需役权方(保护区)与林业、自然资源等部门进行沟通, 在林地所有权登记发证的基础上, 建议参照《自然资源统一确权登记办法》, 设定林地保护地役权, 将保护地役权登记纳入不动产登记体系, 为供役方颁发保护地役权证书, 以“证”明确试点范围内自然资源由自然保护区地统一管理的法律地位。

4.2.3. 建立多元化补偿机制

本次保护地役权试点生态补偿标准偏低, 后期应加强中央和地方财政基础性补偿专项投入, 并建立与物价、经济发展水平挂钩的动态调整机制。探索开发针对保护地役权的专属金融产品, 如“生态保护贷”或“低息贴息贷款”, 鼓励金融机构提供优惠信贷支持。推动省市层面发行“生态保护专项债券”, 所筹资金定向用于提高补偿标准。优先推动保护地役权区域的森林、草原等碳汇项目开发与国际、国内自愿碳汇市场对接, 将碳汇收益按约定比例补充给供役方作为绩效奖励。探索建立区域/流域内的横向生态补偿机制, 引导从良好生态中直接受益的下游地区、景区、企业等主体, 通过协商分担部分保护成本。设立保护地役权专项基金, 吸引企业社会责任(CSR)资金、公益捐赠等社会资本投入, 可通过“冠名保护”、“生态认养”等形式提高参与度。探索“基础补偿 + 绩效奖励”模式, 将部分补偿资金与供役方实际保护成效挂钩, 提升履约动力。

4.2.4. 建立健全管理评估体系

根据试点实践, 应强化社区共管, 建立“社区保护信用体系”, 将履约情况与生态补偿、特许经营权挂钩, 并将保护成效与社区生态分红挂钩, 提升主动参与保护的积极性。一方面健全现有管理层面考核评估体系, 包括但不限于保护地役权管理流程、实施方案编制、供役权的调查核实、供役地授权文件、地役权合同签订、差异化补偿标准、资金监管制度、地役权管理制度、日常监测制度、资源档案管理等

内容。另一方面要建立评估技术层面考核评估体系,包括但不限于保护地役权评估对象、评估内容、评估技术流程、监测与评估数据获取途径、地役权合同履行情况、保护地役权资产评估、生态效益评估、社会经济效益评估等指标。

5. 小结

壶瓶山自然保护区的试点表明,保护地役权是协调集体林区生态保护与产权关系的有效工具,在集体林保护地具有制度适配性。未来需进一步健全法律与市场机制,尽快出台《自然保护地役条例》,推动“被动保护”向“主动共赢”转型,为自然保护地体系高质量发展提供支撑。

致 谢

湖南省林业局在项目试点过程给予了政策上的大力支持,项目咨询专家给予了技术指导,壶瓶山管理局相关工作人员积极参与试点工作,地方乡镇人民政府积极配合项目实施,在此一并致以诚挚感谢!

基金项目

2024 年中央财政林业改革发展资金项目(202426)。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 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[N]. 2019.
- [2] 黄文娟,康祖杰,杨道德,等. 参与式乡村评估在壶瓶山自然保护区的初步应用[J]. 中南林业学院学报, 2005, 25(3): 73-77.
- [3] 田书荣,刘超,桂小杰,等. 基于威胁因素的集体林自然保护区管理对策分析——以湖南壶瓶山国家级自然保护区为例[J]. 野生动物学报, 2019, 40(2): 403-412.
- [4] 康祖杰. 湖南壶瓶山志(1982-2021) [M]. 昆明: 云南民族出版社, 2023.
- [5] 黄胜开,解悦乔. 民法典视域下保护地役权的构建探讨[J]. 前沿, 2023(6): 88-95.
- [6] 王天蔚. 保护地役权制度的引入[J]. 世界林业研究, 2024, 37(2): 131-137.
- [7] 王明扬. 法国行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 259.
- [8] 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, 17(4): 41-47.
- [9] 杨梦鸽,杨虹,王丹婷. 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), 2022, 16(4): 136-147.
- [10] 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.
- [11] 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, 45(3): 18-25.
- [12] 孙鹏,徐银波. 社会变迁与地役权的现代化[J]. 现代法学, 2013, 35(3): 73-86.
- [13] 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.
- [14] 吴沛廷. 国家公园保护地役权研究——兼论国家公园内全民所有自然资源资产的主体地位[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2022.
- [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: 178-179.
- [16] 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, 40(8): 161-179.
- [17] 罗洁珍. 法国民法典[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 193.
- [18] 黄太福,于桂清,康祖杰. 湖南壶瓶山国家级自然保护区 2019-2020 年科研监测报告[M]. 武汉: 汉斯出版社, 2022.

-
- [19] 康祖杰, 于桂清, 贺春容. 湖南壶瓶山国家级自然保护区 2021-2022 年科研监测报告[M]. 武汉: 汉斯出版社, 2024.
- [20] 湖南壶瓶山国家级自然保护区管理局. 湖南壶瓶山国家级自然保护区生态环境保护成效自评报告[R]. 2024.
- [21] 石门县壶瓶山镇人民政府. 2019 年度农村合作经济年报统计分析报告[R]. 2019.
- [22] 石门县壶瓶山镇人民政府. 2020 年度农村合作经济年报统计分析报告[R]. 2020.
- [23] 石门县壶瓶山镇人民政府. 2023 年度农村合作经济年报统计分析报告[R]. 2023.