



**自然保护地**  
Natural Protected Areas



国家林业  
和草原局 华东调查规划设计院

## 我国国家公园自然资源确权登记制度检视与完善路径

张瑞萍, 潘 鑫

### Review and Improvement of the Registration System of Natural Resources in National Parks of China

ZHANG Ruiping and PAN Xin

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.12335/2096-8981.2023050201>

### 您可能感兴趣的其他文章

#### Articles you may be interested in

东北虎豹国家公园汪清县局自然资源资产价值核算研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020121001>)

Study on Value Accounting of Natural Resources Assets of Wangqing County Bureau of Siberian Tiger and Leopard National Park  
自然保护地. 2021, 1(2): 49-57

我国国家公园理论与实践的发展历程 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021012102>)

The Development of the Theory and Practice of National Parks in China  
自然保护地. 2021, 1(4): 27-37

云南国家公园：探索、实践与展望 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020111801>)

Development of National Park in Yunnan: Exploration, Practices and Future Perspectives  
自然保护地. 2021, 1(1): 13-21

钱江源国家公园生物多样性监测体系研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020121401>)

Study on Biodiversity Monitoring System of Qianjiangyuan National Park  
自然保护地. 2021, 1(2): 58-67

大熊猫国家公园卧龙片区生态旅游实践研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020121501>)

Study on Eco-tourism Practices in Wolong Area of Giant Panda National Park  
自然保护地. 2021, 1(2): 38-48

中国自然保护地建设：机遇与挑战 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021020501>)

Development of Natural Protected Areas in China: Opportunities and Challenges  
自然保护地. 2021, 1(1): 1-12



关注微信公众号，获得更多资讯信息

DOI: 10.12335/2096-8981.2023050201

## 我国国家公园自然资源确权登记制度检视与完善路径

张瑞萍\* 潘鑫

(甘肃政法大学环境法学院, 兰州 730070)

**摘要:**【目的】为了切实推行国家公园自然资源确权登记制度, 亟须解决制度定位不明晰、现有立法不科学、登记内容不完善与登记平台建设不成熟等诸多问题, 从而为完善我国的国家公园自然资源确权登记制度提供可行路径。【方法】运用实证分析法、比较研究法等方法, 以生态保护为基点, 对比目前我国国家公园自然资源确权登记制度和自然资源统一确权登记制度; 以法律规范和制度实然为标准, 对美国、印度、加拿大等国家的国家公园制度设计进行研究。【结果】以2017年发布的《建立国家公园体制总体方案》为基础, 分析国家公园自然资源确权登记制度的登记目标、登记对象、所有权主体等多个内容, 发现国家公园自然资源确权登记制度规范具有特殊性, 制度实施现状面临诸多问题与挑战。【结论】得出应当始终坚持以生态保护为首要目标, 在创造性吸收借鉴美国、印度以及加拿大的相关制度经验基础之上, 明确国家公园自然资源确权登记的独特定位、构建国家公园法律体系、完善确权登记内容和加强确权登记平台建设等, 以此构建国家公园自然资源确权登记制度的结论, 从而推动生态文明建设目标的实现。

**关键词:** 国家公园; 自然资源确权登记; 自然资源资产所有权; 生态保护; 检视; 完善路径

**中图分类号:** D922.6      **文献标志码:** A      **文章编号:** 2096-8981(2023)04-0021-13

张瑞萍, 潘鑫. 我国国家公园自然资源确权登记制度检视与完善路径[J]. 自然保护地, 2023, 3(4): 21-33.

ZHANG Ruiping, PAN Xin. Review and Improvement of the Registration System of Natural Resources in National Parks of China[J]. Natural Protected Areas, 2023, 3(4): 21-33.

2013年我国全面开展以完善自然资源产权制度、明晰产权主体为目标的自然资源确权登记工作, 推进并实施统一的自然资源确权登记成为了我国生态文明建设的一项重大课题。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出了要对河流、森林、山岭等自然生态空间进行统一确权, 以保障自然资源资产所有权制度的顺利推行。伴随着改革进程的不断推进, 中央对国家公园保护工作的重视程度不断提升, 并将国家公园列入自然生态空间范

畴之内, 赋予国家公园对其区域内的水流、山岭、森林等自然资源进行确权登记的权能。虽然国家公园自然资源确权登记是自然资源统一确权登记制度的重要内容之一, 但并不是完全等同于自然资源统一确权登记制度, 其有着功能和价值层面的独立性和特殊性, 因此不能照搬照抄后的主要内容与制度规定, 否则便会有落入传统自然资源管理体制“重利用、轻保护”窠臼之嫌。鉴于此, 在梳理分析其概念、主要内容以及立法演进的基础上, 检视我国国家公园自然资源确权登记制度

收稿日期: 2023-05-02; 修回日期: 2023-10-17

基金项目: 国家社科基金一般项目(22BTJ001); 2022年甘肃省社科规划项目(2022YB084); 2023年甘肃省科技厅项目(23JRZA459); 甘肃政法大学研究生科研创新项目(2022038)

\* 通讯作者 Corresponding author, E-mail: zrp6143@126.com

的不足,并通过考察域外各国立法经验,构建具有中国特色的国家公园自然资源确权登记制度。

## 1 自然资源统一确权登记与国家公园自然资源确权登记的关系梳理

### 1.1 自然资源统一确权登记

#### 1.1.1 概念界定及内涵要素

“自然性”和“资源性”是自然资源的两种基本属性,因此不同的学科和领域根据研究的需要对“自然资源”的概念和定义在文本表述和属性倾向方面也会有所差异。《辞海》中更多强调的是自然资源的“自然”属性,将“自然资源”定义为天然存在的自然物;《大英百科全书》中更多强调的是自然资源的“资源”属性,将“自然资源”定义为人类可以利用的自然生成物;而社会科学领域兼顾这两种基本属性,将“自然资源”定义为能够为当下和未来的人类社会带来经济价值层面或生态价值层面的有益性环境因素的总称<sup>[1]</sup>。从不同的领域对自然资源的概念界定可以看出,各种自然资源属性具有关联性,且其在功能上具有一体性的特点。因此针对“自然资源”展开的各项活动必须尊重其基本属性,在确保兼顾“自然性”与“资源性”的特点基础上对自然资源进行整体、全面的管理与保护。

在尊重自然资源的基本属性和坚持“山水林田湖草是生命共同体”的基本理念下,有关自然资源确权登记的思考绝非呆板地、孤立地聚焦于静态规范文本,而应是整体地、动态地理解自然资源统一确权登记形成的制度结构<sup>[2]</sup>。因此,可以认为自然资源统一确权登记在确定各种资源要素生态关系的基础上,对自然资源进行整体登记<sup>[3]</sup>,是由登记机关将自然资源所有权、内容、公共控制情况记录在册,并对社会进行公示的一种行为<sup>[4]</sup>。自然资源统一确权登记这一法律行为应具有以下要

素特征:一是以自然生态空间为登记单元;二是以公共管制为导向;三是由中央或地方政府组织确权登记机关开展相关工作。

#### 1.1.2 自然资源统一确权登记制度的历史沿革

我国自然资源统一确权登记制度以2007年《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)的颁布和2019年《自然资源统一确权登记暂行办法》为基础,3个阶段体现了自然资源统一确权登记制度的历史沿革脉络。

第一阶段即在2007年《物权法》颁布之前。囿于缺乏专门、统一且明晰的法律规范作为制度的指引,此阶段自然资源进行确权登记的制度依据散见于各类不同的单行法,例如《中华人民共和国草原法》<sup>①</sup>、《中华人民共和国森林法》<sup>②</sup>等法律条文中;自然资源确权登记的职权也分散于地方人民政府及其下属的草原、森林等专门行政机关。在此阶段自然资源确权登记行为更多表现为行政确认的性质<sup>[5]</sup>,这为后续自然资源统一确权登记制度的设立奠定了良好的现实基础。但由于不同的行政主管部门负责不同类型自然资源的确权登记事项而导致的管理体系混乱、登记内容重叠等现象成为此阶段亟须解决的主要问题与矛盾。

第二阶段即在2007年《物权法》颁布之后。为纾解分散的管理体制带来的登记混乱问题、整合各类国土空间和自然资源并形成高效的自然资源统一确权登记制度,全国人民代表大会于2007年颁布《物权法》并于第十条第二款规定“国家对不动产实行统一登记制度”,这为自然资源统一确权登记制度提供了法律依据。但在此阶段的自然资源统一确权登记更多地呈现出不动产登记的性质,体现出保护自然资源所有权和充分实现经济效能产出的制度功能与目的。

第三阶段即在2019年《自然资源统一确权登记暂行办法》颁布之后。自然资源部、生态环境

① 《中华人民共和国草原法(2002年修订版)》第十一条第一款:依法确定给全民所有制单位、集体经济组织等使用的国家所有的草原,由县级以上人民政府登记,核发使用权证,确认草原使用权。

② 《中华人民共和国森林法(1998年修正版)》第三条第二款:国家所有的和集体所有的森林、林木和林地,个人所有的林木和使用的林地,由县级以上地方人民政府登记造册,发放证书,确认所有权或者使用权。

部等五部委通过总结近年来自然资源统一确权登记工作的试点经验并结合我国具体实际,于2019年共同颁布了《自然资源统一确权登记暂行办法》。该办法共设置了总则、自然资源登记簿、登记单元、登记一般程序与登记信息管理与应用等五大项主要框架要求与具体实施细节,明确了要开展包括国家公园在内的自然资源统一确权登记的相关工作。《自然资源统一确权登记暂行办法》不仅在登记内容方面囊括了采矿权等准物权的确权登记工作,更是在登记单元方面拓展到所有自然生态空间,这一深层次的制度革新意味着制度理念的转变——由注重经济价值的产出到注重生态价值的维护,也意味着至此我国自然资源统一确权登记制度进入了新的历史阶段。

## 1.2 国家公园自然资源确权登记

### 1.2.1 概念的厘清与界定

“国家公园”这一概念的提出与使用最早发迹于美国,首先由美国学者卡特琳提出,然而其并没有对国家公园的概念进行明确清晰的表述。伴随着第一个国家公园——美国黄石国家公园的建立和《黄石法案》的颁布,国家公园第一次有了完整的、正式的文本表述:为了造福人民而被规划成为公众的公园和活动场所<sup>[6]</sup>。我国对国家公园的研究启动时间较晚、研究历史较短,且对国家公园的概念界定产生了一定的争论。在国家公园研究初期阶段,国内的大多数学者认为国家公园属于自然保护地的延伸范畴。伴随着国际社会对国家公园理论研究的逐渐深入,不再简单地将国家公园理解为自然保护地体系内部概念,而是兼具科学、人文等多属性的,承载学术科研、经济发展、娱乐教育等多功能的重要自然资源,赋予了国家公园新的内涵。随着自然资源管理体制的建设发展,2017年颁布的《建立国家公园体制总体方案》第一次从国家政策规范层面对国家公园作出界定,即国家公园是由国家批准设立并主导管理的特定陆地或海洋区域,主要目的是保护具有国家代表性的大面积自然生态系统,以实现自然资源的科学保护和合理利用。

我国国土空间规划将国家公园纳入到禁止开发的范围之内,禁止在国家公园核心区内进行一切非必要的人为活动,这反映出国家公园的各项开发、利用与管理工作的坚持以保护生态为价值目标,国家公园自然资源确权登记工作也不例外。与不动产登记框架体系下的保护财产性权利的手段与目标不同,国家公园自然资源确权登记更多地反映出公法的性质与生态保护的义务面向,是以“国家公园”这一生态空间和地理空间为基础要素和登记单元<sup>[7]</sup>,将其范围内的自然资源一并予以登记、标注和记载,以有效识别各类自然资源的权属界限的行为。国家公园自然资源确权登记制度不仅体现了保护生态系统完整性与原真性的价值目标,更彰显了山水林田湖草生命共同体理念,是实现人与自然和谐共生的重要制度手段,因此必须落实“严格保护、整体保护、系统保护”的国家公园自然资源确权登记制度理念。

### 1.2.2 国家公园自然资源确权登记的立法演进

虽然目前我国尚未颁布《国家公园法》,但是从不断更新的国家方针政策和其他法律法规文件看,国家公园体制的建设逐渐得到重视并朝着法治化的方向迈进。1992年颁布出台的《国有资产评估管理办法实施细则》第一次提及“自然资源资产”这个概念,虽然并未明确提出“国家公园”的概念,但是为后续国家公园体制的建设做了较好的铺垫。随着我国各类自然资源行政管理活动中暴露出诸多矛盾与冲突,亟须出台相应政策以解决此类难题。2013年党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台标志着我国国家公园制度的确立和国家公园体制建设工作的开始。2015年中共中央、国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》中对国家公园的所有权要求采用所有权分级行使制度。在2017年9月颁布的《建立国家公园体制总体方案》中明确了国家公园可以依法对其区域内水流、森林、山岭等自然生态空间进行确权登记。2019年颁布的《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》提供了具有中国特色的保护国家公

园生态环境的方案。自然资源部等五部委颁布的《自然资源统一确权登记暂行办法》中对自然资源确权登记与所有权分级行使制度做出纲领性规定,为自然资源统一确权登记工作提供了支撑与依据。综上,虽然我国并未出台或实施专门统一的《国家公园法》,但是国家公园体制与国家公园自然资源确权登记制度已经进入了有条不紊、循序渐进的建设过程。

### 1.3 二者的关系梳理

#### 1.3.1 登记目标

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定我国的自然资源归属国家和集体所有<sup>①</sup>,并于2018年成立自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。然而部分自然资源的所有权归属并不明晰,在实践中划分自然资源归属国家所有或集体所有的界限十分模糊,针对有争议的资源类型往往采用“非集体即国有”的简单排除法以确定权属。实践的做法会造成自然资源的所有权权属争议,更是存在引发“公地悲剧”的潜在隐患。为解决上述因权属不明晰造成的自然资源利用困境,国家设立自然资源统一确权登记制度并以加强自然资源产权管理、明晰自然资源产权内容、提高自然资源利用率与加强自然资源保护为目标,以期通过完善产权制度实现对自然资源的保护性利用<sup>②</sup>。明确自然资源所有权的权利归属和内容、保护所有权人的合法权益、最终实现生态价值向经济价值的转换与产出是自然资源确权登记的主要目标和制度功能。

各类自然资源具有显而易见的双重性,即具有经济价值的生态资源和具有生态价值的经济基础性资源,因此其登记目标应当兼顾经济价值与生态价值方能平衡其二重性质。针对国家公园自

然资源确权登记制度的目标,在明晰国家公园内部自然资源所有权、实现国家公园现代化管理的基础上,加强对国家公园内部自然资源的生态保护,强调一切行为应当有利于维护国家公园的生态价值,不能一味地追求自然资源的经济效益和资产化管理而轻视国家公园内部生态环境要素的保护,在出台的诸多政策文件的表述中对实现此登记目标也有诸多体现和具体要求。《建立国家公园体制总体方案》中指出应在做好国家公园自然资源本底情况调查的基础上实现对国家公园生态功能的维持<sup>②</sup>,这不仅是对国家公园自然资源确权登记目标的明确,更是对形成以国家公园为主体的自然保护地体系的法治建设颇有启迪意味。

虽然自然资源统一确权登记目标与国家公园自然资源确权登记目标有交叉重合的部分,即是生态空间单元内的自然资源的生态价值转化为经济价值,然而前者更注重的是经济价值的最大化产出,后者更注重的是生态价值的最大程度保护<sup>⑨</sup>。法学语境中对自然资源的法治化管理也是以经济利益为出发点,主要表现为:以宪法为基础依据,以民法的形式将自然资源国家所有权视为一项重要的私法所有权,借此建立了一套比较完整的自然资源开发与利用的法律规范,并具有一定的秩序生成作用<sup>⑩</sup>。但是就国家公园自然资源确权登记而言,优先保护内部自然资源的生态价值应当贯穿于登记工作与管理工作的全过程,相关立法工作也必须坚持生态保护优先与绿色发展观的指导思想,而不能直接套用自然资源统一确权登记的制度内容。这从国家已经出台的各类政策文件中可见一斑,不仅要求坚持“生态保护”,更强调“保护自然”的目标要求,同时也提出“保护

① 《中华人民共和国宪法》第九条:矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

《中华人民共和国宪法》第十条:城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。

② 《建立国家公园体制总体方案》第(十四)条:健全严格保护管理制度。加强自然生态系统原真性、完整性保护,做好自然资源本底情况调查和生态系统监测,统筹制定各类资源的保护管理目标,着力维持生态服务功能,提高生态产品供给能力。

生物多样性”的重要任务<sup>①</sup>,上述均是国家公园自然资源确权登记制度的价值目标更加侧重于生态价值保护的有力体现。

### 1.3.2 登记对象

根据《自然资源统一确权登记暂行办法》的规定,各类自然资源的所有权和所有自然生态空间是自然资源确权登记制度的登记对象<sup>②</sup>。具体而言,自然资源统一确权的登记对象是现势自然资源<sup>④</sup>,即在自然生态空间范围内可以勘探、开发、评估与利用的自然资源,一些非自然资源要素例如果园等不在自然资源确权登记对象范畴内,其针对的是自然资源的所有权。这点与不动产登记框架下对使用权进行登记的行为有所差异,是为了维护国家和集体的所有权权益并最终使大众公民能够享有生态利益。

现行的法律法规及政策文件对国家公园自然资源确权登记的对象有着明确具体的说明。《自然资源统一确权登记办法(试行)》规定获批的国家公园应当划定并作为独立的登记单元。《建立国家公园体制总体方案》中规定国家公园可以依法、独立地对区域内水流、森林、山岭等所有自然生态空间统一进行确权登记,如此递进式、层次清晰的规定为国家公园自然资源确权登记工作奠定了良好的基础。国家公园作为独立自然生态空间有其完整性和代表性,其所拥有的自然资源及其禀赋特性具有承载区域内全要素自然资源确权的示范功能,因此将国家公园这一自然生态空间内部的自然资源一并予以登记、标注和记载对自然资源的保护性开发与利用具有重要的制度意义。

### 1.3.3 所有权行使主体

根据《宪法》规定,我国的自然资源分为国

家所有与集体所有两种类型,与之相对应自然资源所有权人可分为国有自然资源所有权人与集体自然资源所有权人,其中集体自然资源所有权人在《不动产登记暂行条例》中已有详细规定并作出制度安排,因此国有自然资源所有权人是自然资源确权登记制度的重要主体。根据《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》的规定,自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者的职责<sup>③</sup>。在行使所有权的实际过程中,既可以由自然资源部直接行使自然资源所有权以及其他相关管理权能,也可以由中央委托省级和市(地)级政府代理行使所有权,或法律授权省级、市(地)级或县级政府针对特定自然资源代理行使所有权。

国家公园自然资源确权登记制度的所有权行使主体在《建立国家公园体制总体方案》中均有明确的说明和规定。所有权行使主体包括中央政府与地方政府,“国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府和省级政府分级行使。其中,部分国家公园的全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使,其他的委托省级政府代理行使。条件成熟时,逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使。”这样规定既可以保证中央政府对国家公园的事权管理和保护修复,又可以因地制宜地规划国家公园内部的具体内容,避免因信息差导致的管理效果欠佳和地方政府积极性不够与配合度不高。

## 2 我国国家公园自然资源确权登记制度检视

国家公园自然资源确权登记制度对于推进国

① 《建立国家公园体制总体方案》在“基本原则”中指出“坚持将山水林田湖草作为一个生命共同体,统筹考虑保护与利用”;在“主要目标”中指出“国家重要自然生态系统原真性、完整性得到有效保护,形成自然生态系统保护的新体制新模式,促进生态环境治理体系和治理能力现代化,保障国家生态安全,实现人与自然和谐共生。”

② 《自然资源统一确权登记暂行办法》第三条:对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、无居民海岛以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记,适用本办法。

③ 《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》第(五)条指出:“明确国务院授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。”

家公园体制建设具有不可忽视的作用。纵使目前的制度规范具有一定的合理性,然而在实际运行中却暴露出诸多弊端与不足,对国家公园自然资源确权登记制度形成了一定的阻碍与掣肘,主要体现在以下几个方面。

### 2.1 制度定位不明晰

国家公园自然资源确权登记制度的定位明确对完善以国家公园为主体的自然保护地体系具有积极意义。对目前国家公园试点情况进行梳理,中央在诸多法规政策文件中强调“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”<sup>①</sup>,然而囿于我国国家公园体制建设处于初步探索阶段,许多制度细节并没有明确的政策规定,导致在实践运行过程中仍然存在着生搬硬套自然资源统一确权登记制度的现象,尤其体现在国家公园内部自然资源的所有权、承包权和经营权权属争议与纠纷方面。在面临自然资源权属争议、省界纠纷、原住民承包权与经营权保障等复杂问题时,相关管理主体通常会直接适用自然资源统一确权登记制度的规定,以“经济发展第一”为出发点处理各类自然资源所有权权属纠纷。这不仅造成了国家公园内部自然资源的浪费,更是对原住民的基本生活形成了诸多不便,极易引发人地关系的冲突。

制度定位的不明晰是造成上述问题的重要根源之一。国家公园通常横跨多个地区、包含多种自然资源,并关涉数以万计原住民的基本生活,坚持以“生态保护第一”的制度定位与价值理念对其内部自然资源进行确权登记不仅是处理权属纠纷的必要手段,更是维护国家公园生态系统的重要措施。国家公园作为具有生态整体性和社会公益性的重要自然保护地类型,对内部自然资源的确权登记工作应当处理好矛盾的普遍性与特殊性的辩证关系,将其区别于传统的自然资源统一确

权登记,因此要注重与强调生态保护优先、生态价值维护的理论底蕴。

### 2.2 现有立法不科学

首先,表现在国家公园立法进程的滞后。根据《建立国家公园体制总体方案》中对国家公园体制做出的发展规划,到2020年我国国家公园体制的试点基本完成并整合设立一批国家公园,初步形成国家公园的总体布局,2025年初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系,2030年建立更加健全的国家公园体制和更加完善的管理体制,2035年全面建成中国特色自然保护地体系。然而由于法律的滞后性与现实的多变性等各种因素,我国现阶段国家公园的立法进程与已有的立法成果并未达到发展规划的目标,不利于完善我国的国家公园管理体制,更是对自然保护地体系的建立形成了阻碍。

其次,表现在现有立法的不完善。一方面,现有法律法规体系无法对国家公园自然资源确权登记提供针对性指引。无论是《中华人民共和国环境保护法》或《不动产登记暂行条例》亦或是《自然保护区条例》中均没有关涉国家公园自然资源确权登记的直接表述,无法为制度的运行提供专门依据。另一方面,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)中相关规定具有登记豁免之嫌,不利于国家公园自然资源确权登记工作的展开。根据《民法典》第二百零九条规定:“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,经依法登记,发生法律效力;未经登记,不发生法律效力,但是法律另有规定的除外。依法属于国家所有的自然资源,所有权可以不登记。”该法律文本虽然没有直接强制排除国家对自然资源所有权的登记能力,但“可以不登记”这一表述为登记豁免留下了部分解释空间<sup>[3]</sup>。因为法律直接规定某些自然资源属于国家所有,所以法律规定本身比登记行为具有更

<sup>①</sup> 《建立国家公园体制总体方案》第(五)条:明确国家公园定位。国家公园是我国自然保护地最重要类型之一,属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域,纳入全国生态保护红线区域管控范围,实行最严格的保护。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,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。

强的公示效果<sup>[11]</sup>。然而效力级别较高的《民法典》并未对自然资源的确权登记进行明确表述,效力级别较低的部门规章并不具有确权登记的完整正当权源,这种缺陷给国家公园自然资源确权登记制度的建设与推行形成了一定的制约,与立法的价值观念背道而驰。

最后,表现在国家公园自然资源确权登记制度依据的缺失。我国目前并没有实施专门的《国家公园法》对国家公园自然资源确权登记给予一定的法律依据支持,《国家公园法(草案)》(征求意见稿)中针对确权登记表述为“国务院自然资源主管部门应当将国家公园作为独立自然资源登记单元,按照国家自然资源确权登记有关规定,对国家公园范围内自然资源所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记”,并没有详细的、具体的实施细节指引。现阶段我国国家公园自然资源确权登记的依据是《建立国家公园体制总体方案》,其效力位阶相对较低,不足以支撑整个登记制度的运行。国家公园自然资源确权登记制度依据的缺失会造成登记工作面临“无法可依”的窘况,也导致各地在国家公园建设试点过程中出现不规范的做法,使得现行制度逐步推行的效率大幅降低,更是不利于如期实现国家公园体制建设的未来规划。

### 2.3 确权登记内容不完善

首先,登记对象涵盖性不足。根据《自然资源统一确权登记办法(试行)》的规定,自然资源统一确权登记的最终目的是形成监管有效的自然资源资产产权制度<sup>①</sup>。国家公园自然资源确权登记也不例外,这就要求在对国家公园进行自然资源摸底情况调查与确权登记工作之时应针对不同区域的地理情况,在《自然资源统一确权登记办法(试行)》规定的“自然资源登记簿”基础之上有所拓展,不可拘泥于概括性的文本规定。然而现行法律法规对登记对象的范围仅作出了大致的列举性规定,涵盖的内容只是包括水流、森林等常

见的自然资源,对国家公园自然资源并未进行说明。我国国土空间内自然资源和生物资源的种类十分丰富,国家公园自然资源确权登记的内容也不能只停留在前述范围之内,应当根据国家公园自身的实际情况和自然特征有所拓展。例如大熊猫国家公园等具有丰富的物种资源的生态环境单元,同时也包含具有地理环境特色的其他珍稀物种资源,这些独特的自然资源应该被纳入到登记对象中,才能够因地制宜地保护具有整体性与地域性特征的国家公园及其内部整个自然资源系统。

其次,所有权主体不明确。现行制度采用所有权分级行使制度,虽然具有一定的制度优势,但是这样的规定在实践操作中暴露出弊端。国家公园的开发利用以保护优先为行动原则,因此其各项所有权权能的实现途径也十分有限。由于职责的不同与信息的壁垒,导致中央和地方会对同一片区域国家公园的管理工作重心产生完全不同的认识。地方政府作为保障当地经济发展的重要后盾与支撑,在分级行使所有权体制之下很有可能过于重视国家公园内部自然资源经济效能的产出,与中央提出的“保护优先”价值理念相悖,对维护国家公园自然资源的生态价值造成了一定的制约,这样的情况从近些年来的试点情况中也可窥见一二。事实上,国家公园自然资源确权登记制度建立的本质并非自然资源国家所有权的行使,而是宪法秩序下国家环境保护义务的履行<sup>[12]</sup>。《宪法》第九条第二款规定“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物”,以根本法和最高法的形式确定了国家需要履行的环境保护义务。可见,建立国家公园自然资源确权登记制度是宪法规范中国家环境保护义务与责任的重要体现,必须以国家环境保护义务为依据,以国家公园管理事权为核心建立综合有效的所有权行使主体,才能起到更好的保护效用<sup>[13]</sup>。

再次,国家公园管理主体分散。通过东北虎豹国家公园、三江源国家公园、神农架国家公园

① 《自然资源统一确权登记办法(试行)》第一条……规范自然资源统一确权登记,建立统一的确权登记系统,推进自然资源确权登记法治化,推动建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度……



等在内的多个国家公园体制建设的试点经验,我国国家公园的管理主体主要分为三类:受中央政府委托的国家公园管理局、受中央政府委托的省级人民政府、受地方政府委托的地方国家公园管理机构,与所有权分级行使制度形成了一一对应。这些不同的国家公园管理主体也相继出台了包括《三江源国家公园条例(试行)》在内的地方性法规或者地方政府规章以规范国家公园内部的管理工作。然而这种分散的管理主体不仅引发了同所有权分级行使制度类似的弊端,更是造成了国家公园“九龙治水”的管理现状:统一的行政管理职权被人为割裂分散至不同级别、不同类型的政府部门,使得国家公园自然资源所有权行使主体的权益无法得到真正的落实<sup>[14]</sup>,严重影响了整个制度的运行效率和质量。

#### 2.4 登记平台建设不成熟

《建立国家公园体制总体方案》中指出要“构建国家公园自然资源基础数据库及统计分析平台”,《自然资源统一确权登记暂行办法》中规定“自然资源确权登记信息纳入不动产登记信息管理基础平台,实现自然资源确权登记信息与不动产登记信息有效衔接和融合”。国家公园自然资源确权登记平台系统的建设质量和两者之间协调与配合的程度将会直接影响到登记制度的运作效率。我国自然资源和不动产信息系统和登记平台的建设时间较长,运行机制比较成熟,积累了大量的实践经验。然而国家公园自然资源确权登记制度尚处于初期阶段,建设与运营经验不足,相较于其余二者的登记平台则显得不成熟。如果不顾实际情况直接将三者进行归并合一,势必会影响到整体的登记质量与效率,甚至会导致功能失效等严重后果<sup>[4]</sup>。与此同时,《自然资源统一确权登记暂行办法》规定需要将一些信息向社会公开,由自然资源所在地市县配合具有登记管辖权的登记机构在政府门户网站及指定场所进行公告。然而许多地方在实践操作中造成概念混淆,例如将林地质量等同于森林质量,或者直接选择不公开相关信息,企图蒙混过关、避免接受公众的监督。这种

逃避问题的做法不仅严重违反了国家公园自然资源生态保护的價值理念,也不利于国家公园自然资源确权登记制度的建设与完善。

### 3 域外国家公园自然资源确权登记制度考察

美国的黄石国家公园是世界上的第一个国家公园,在历经多年的国家公园体制的建设后美国形成了世界较为领先的、完善健全的国家公园体制,完备的法律体系和透明公开的公众参与制度是美国国家公园体制的特色;印度的社区共管制度与中央地方统分式管理体制在其复杂的国情之下取得了很大的成功;加拿大不列颠哥伦比亚省拥有健全统一的登记机构与登记平台,并对登记信息的管理有着丰富的经验。这些国家的国家公园体制及确权登记制度均可以为我国提供丰富的经验和借鉴,对弥补我国国家公园自然资源确权登记制度的不足颇有裨益。

#### 3.1 美国国家公园法律体系特色启示

一方面,美国建立了完备、多元的国家公园法律体系。美国针对国家公园开展了诸多立法工作,既包括基本法律《国家公园基本法》,也包括许多授权性立法和单行法等法律规范<sup>[15]</sup>,制定纲领性规定的基本法与制定实施细节的其他法律规范相互结合构成了美国完备的国家公园法律体系。为了解决基本法可能无法全覆盖不同区域和地理环境的问题情形,美国制定了大量的授权性立法,允许每个国家公园根据自身的地理特征和生态环境进行单独授权立法<sup>[16]</sup>,做到了各个公园行使权利和管理建设时既能保证各种行为有法可依,又能保证管理工作的科学高效。上位法与下位法的层层相扣,基本原则与具体规则的互相嵌套,共同构成了美国完备高效的国家公园法律体系。这点对我国国家公园自然资源确权登记制度法律规范体系的建立具有重要的借鉴意义,为我国“一园一法”的国家公园体制建设目标提供了可行的路径指引。

另一方面,美国形成了切实、高效的国家公

园公众参与制度。通过《国家环境政策法》中确立的公众参与机制在美国国家公园体制的建设中得到了更彻底的贯彻实施,从国家公园的选址、界定到经济价值的变现与管理,整个过程均充分保障了民众的知情权、参与权与监督权,同时通过倾听不同代表的意见建议平衡了各方的利益,避免了政府与公民之间的矛盾冲突。美国国家公园管理局建立专门的信息公开网站,便于公民可以在网站中随时查阅有关国家公园建设的各类信息并针对建设中的各类问题提出意见或者建议,保障了公民的信息查阅权与建议权,使得保护国家公园而带来的生态利益真正地惠及大众。完备的法律体系和透明公开的公众参与制度共同为美国国家公园体制的实施保驾护航,同时也确保了国家公园自然资源确权登记、开发利用等制度的妥善运行,为我国国家公园自然资源确权登记制度中公众参与机制的设立和完善提供了重要的借鉴经验。

### 3.2 印度国家公园自然资源确权登记制度的特色启示

印度与我国一样同为亚洲的发展中国家,对自然资源和国家公园的保护工作不如其他发达国家经验丰富,但是印度的国家公园体制建设仍然取得了较大的成功,这对我国国家公园自然资源确权登记制度的完善具有十分重要的借鉴意义。印度根据不同的保护对象与自然资源类型,形成了以国家公园为核心,以野生动植物保护区、森林保护区、社区保护地为主要内容的自然保护地体系,并根据不同的保护地采取不同的行政管理体制。适合归于地方管理的自然保护地实行地方管理体制,适合中央与地方共同管理的自然保护地则实行央地共管体制。在自然保护地体系内,印度最重视对国家公园的保护,确立了中央与各邦政府合作管理国家公园的方式——中央与地方统分式管理体制:由中央政府负责统筹规划、提供资金和技术支撑,由邦政府因地制宜地在国家公园内部实施各类事项。此种做法既能为国家公园的建设提供由中央背书的保障体系,又能发挥

地方在国家公园保护工作中的灵活性,提高整个国家公园体制的管理效率,为我国国家公园自然资源确权登记管理体制的完善提供了可行的借鉴思路。

考虑到印度自身的特殊国情,为了纾解国家公园内的原住民与政府之间的矛盾,避免过度依赖生态资源的原住民丧失原有生活水平,印度创设了联合森林共管和生态发展项目,提出了联合森林管理和资源共享战略<sup>[17]</sup>,将当地社区纳入到国家公园自然资源保护范畴并以立法的形式逐步确立社区共管制度,使得社区内的原住民可以参与到国家公园的管理工作当中,很大程度上缓解了国家公园建设与社区居民之间的矛盾冲突,实现了国家公园自然资源的保护与居民基本生活权利的保护并行不悖的和谐局面。同为发展中国家的印度创立的社区共管制度为我国国家公园自然资源确权登记制度的完善提供了实践经验,尤其是在解决集体所有与国家所有自然资源权属争议、国家公园原住民问题等方面具有重要的借鉴意义<sup>[18]</sup>。

### 3.3 加拿大国家公园自然资源确权登记制度的特色启示

加拿大不列颠哥伦比亚省建立了统一规范的登记机构与登记系统,负责不列颠哥伦比亚省自然资源确权工作的政府部门较冗杂、需要进行登记的自然资源种类较复杂,因此专门的登记机构成为该省具备较高的自然资源管理效率的重要原因。不列颠哥伦比亚省选择将关涉土地、资源等方面的自然资源权益集中在“土地与资源统一登记处”统一进行登记,使得登记的质量和效率较之其他登记方式获得了明显的提高。其中主要登记的权益包括土地和资源的使用限制、用途管制等等在内的共计260余项内容,几乎覆盖了自然资源的全部权益<sup>[19]</sup>。加拿大不列颠哥伦比亚省设立专门的登记机构对自然资源进行确权登记的做法对解决我国目前确权登记制度中内容重叠、权属不清以及部门间互相推诿等问题具有重要的借鉴意义。

加拿大不列颠哥伦比亚省专门登记系统的设立,为整合纷繁复杂的自然资源数据提供了技术

与信息支持。土地与资源统一登记处负责管理的登记系统中不仅登记了关涉自然资源的基础信息,例如所有权信息、边界信息等,也记载了自然资源的其他重要信息,例如地图信息、公有土地信息与私有土地信息等,为社会提供了清晰透明的自然资源管理状况<sup>[20]</sup>。公众也可以通过系统来查询有关自然资源的各类信息与使用状况,充分保障了公民的知情权与监督权。为了解决诸多负责部门之间信息不畅通有可能造成的效率低下问题,该系统设置了支持各部门、跨机构进行信息查询的链接。我国国家公园自然资源确权登记平台建设处于初步探索阶段,加拿大不列颠哥伦比亚省登记系统的管理机制为我国国家公园自然资源确权登记平台的建设提供了宝贵的实践经验。

## 4 我国国家公园自然资源确权登记制度的完善路径

### 4.1 明确国家公园自然资源确权登记制度的特殊定位

我国的不动产登记制度针对自然资源权利虽然有保护性规定,但受限于传统所有权思想,这些规定的本质内容仍然是对财产性权利进行规范和保护。例如自然资源的使用权、采矿权等基本的资源财产性权利,更多强调的是天然的自然资源(客体物)经过法律赋予的权利(所有权、使用权、他物权等)转化成为经济收益的过程。此种立法价值理念是以经济效益为先的体现,在宏观层面存在因过分注重经济发展而对生态系统造成破坏的隐患。国家公园自然资源确权登记制度作为新型登记制度,需要对上述传统的规定和理念进行突破,从生态整体主义角度出发,注重国家公园内部各类自然资源的整体性、公益性与特殊性,完成从传统私有财产权的保护到整体生态权受益的转变。虽然国家公园并非完全开放的社会区域,但是可以吸纳和利用部分社会资源,例如通过开发生态旅游、生态特产、碳汇产品,构建生态价值转变为经济价值、经济利益反哺于生态保护的完整产业链。

在特殊自然生态空间下,国家公园自然资源确权登记制度实现对内部自然资源的调查评估和原真性保护,这点与划分权利主体和权利使用边界的自然资源确权登记制度有着定位上的区别。将以维护生态利益、注重生物多样性保护,作为国家公园自然资源确权登记的工作原则,有利于国家公园体制的建设与完善。因此,明确国家公园自然资源确权登记制度的特殊定位,强调国家公园内部自然资源的生态整体性与地域差异性,并注重国家公园生态价值的维护,对建设符合我国国情的国家公园体制具有重要作用。无论是立法理念的转变或是生态价值的转化实现都需要明确国家公园自然资源确权登记制度的特殊定位:坚持生态保护优先,绿色发展先行,实现对国家公园内部自然资源探明、各类自然资源所有权权属边界的厘清与国家公园生态产品的价值化与货币化转变。

### 4.2 构建国家公园法律体系

建立健全的国家公园法律法规体系,以法律的形式明确国家公园自然资源的所有权,才能保证国家公园空间内部的自然资源得到合理保护与开发利用。《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》中明确指出要加快推进自然保护地相关法律法规和制度建设,提出建设各类自然公园的相关管理规定。《建立国家公园体制总体方案》也要求制定有关国家公园的法律法规。虽然《国家公园法》的制定列入全国人大常委会的立法规划,却仍停留在草案与征求意见稿阶段;因此应当加强国家公园或者自然保护地的统一立法工作,制定法律、法规以及规范性文件,建立较为完备的国家公园自然资源确权登记法律体系。

首先,在《国家公园法》中明确我国国家公园体制建设应当遵循的原则,规定相关的法律责任,为国家公园自然资源确权登记制度的展开提供坚实的基础,详细规定国家公园自然资源确权登记制度的基本内容,保障确权登记工作的开展有法可依;其次,在《国家公园法》的基础上制

定《国家公园管理条例》，对确权登记的具体内容、所有权使用主体范围、区域界限的划定以及与周边社区的协调等做出规定<sup>[21]</sup>，还需完善生态保护补偿制度的实施细节，对生态保护转移支付、各类生态保护补偿基金的合理使用与监管等做出说明；再者，通过增加或修改相关的文本表述以加强与《不动产登记条例》和《自然资源统一确权登记暂行办法》的衔接，可以在《不动产登记条例》中对自然资源确权登记做出专门的规定，在《自然资源统一确权登记暂行办法》中对国家公园自然资源确权登记做出明确的规定，保障法律体系内部的递进性、适应性和互通性；最后，必要时可以对《民法典》第二百零九条“依法属于国家所有的自然资源，所有权可以不登记”的规定进行修改，做到上位法与下位法之间的协调，实现整个法律规范内容与逻辑的体系化。

#### 4.3 完善国家公园自然资源确权登记内容

因地制宜地划入其他登记内容以更全面地保护国家公园内部的自然资源与生态环境<sup>[22]</sup>，针对类似大熊猫国家公园等拥有诸多珍稀物种的国家公园，可以将其中特有的、珍稀的物种资源作为重点登记和保护对象。《国家公园法（草案）》（征求意见稿）中关于国家公园的命名规定“特征要素应当选择拟设立国家公园自然地理实体名称、典型自然生态系统类型、旗舰物种等名称”，对此类资源进行确权登记彰显了立法机关对国家公园内的特殊性、有代表性的自然资源和生物资源保护工作的重视。同时在明晰自然资源产权的基础上，尽量将国有性质的自然资源划入登记范围内，针对法律规定属于集体性质的自然资源以赎买流转或长期协议的方式逐步划归国有<sup>[23]</sup>，尽可能减少所有权争议。在借鉴加拿大不列颠哥伦比亚省做法的基础上，结合我国不同国家公园的实际情况，丰富登记权益的种类并完善登记信息，尽可能实现对国家公园内部自然资源与生态资源的全覆盖保护。

所有权行使主体是登记内容的重要组成部分，明确所有权行使主体不仅可以避免职责部门的互

相推诿，提高确权登记工作的效率，也对完善国家公园自然资源确权登记制度有导向作用。目前国家公园的所有权分级行使制度在实践中有弊端，可以借鉴印度在国家公园管理体制的经验基础上，充分利用中央和地方的不同优势，赋予各自国家公园管理职能，共同推进国家公园自然资源确权登记制度的完善。可在国家公园的全国试点工作完成后，国务院成立专门的国家公园主管部门，由该部门负责统一行使国家公园自然资源所有权、管理权与监督权；同时在全国各地设立国务院国家公园主管部门的派出机构，在上级主管部门的领导与监督下，负责不同区域的国家公园地方相关工作<sup>[24]</sup>；各级地方政府根据地方的自然特征与人文特征制定具有地方特色的国家公园工作方案、履行相关职责，与派出机构共同管理区域内的国家公园；最终形成由国务院国家公园主管部门统一部署并行使国家公园内的自然资源所有权、地方政府行使辖区内的公共服务、社会管理等职责与派出机构行使国家公园区域内其他权利的所有权行使制度。

#### 4.4 加强登记平台的建设和公众参与制度的实施

加拿大的不列颠哥伦比亚省建立的自然资源统一登记平台和规范的登记信息系统对我国国家公园自然资源确权登记平台的建设有十分重要的借鉴意义。为了实现国家公园自然资源确权登记平台的完善升级，在统一登记平台下实现信息化架构模式的融合与互通，可以在现有的成熟的不动产登记平台的基础上，构建专门的国家公园信息数据库、完善信息共享机制和流程管理制度，有效地促进部门之间的信息共享与协作。借助专业技术和专业人员，构建具有确权登记信息功能、跨部门数据共享功能、综合管理功能与便民查询功能等综合性功能于一体的登记平台。在数据库中建立国家公园自然资源资产数据的分类标准和编码体系，实现各类资源资产数据信息分类统计查询和动态监测预警等功能，更大程度地实现跨地区、跨物种的国家公园的保护。例如祁连山国家公园、大熊猫国家公园不仅横跨多个省份，更

是涵盖诸多不同种类的生物资源<sup>[25]</sup>。各省份登记平台数据库的建立与共享不仅能够为国家公园跨地区、跨物种自然资源的确权登记提供技术支撑,更能够为国家公园内部生态系统的保护提供信息保障,更好地维护国家公园自然资源的原真性和完整性。

美国国家公园体制中公众参与制度为我国国家公园自然资源确权登记制度提供了重要的实践经验。可以建立国家公园官方网站并开设数据公开栏目和民众留言板栏目,公开国家公园内部的自然资源资产管理情况、生态系统保护情况等不涉及国家秘密的部分内容,保障公民的知情权、参与权和监督权。针对国家公园内部或者附近居民切身利益的重大决策,及时听取社会公众的意见和建议,提高有关国家公园决策的科学性与民主性;保护国家公园内原居民的基本生活权利和享受生态利益的权利,尽可能避免因国家公园建设导致的行政机关与社会公众之间的矛盾冲突。

## 5 结语

当前,我国正处于社会转型与经济发展的关键时期,同时也是深化生态文明体制改革的重要时期,生态环境保护和绿色发展对推动经济社会可持续发展具有重要作用,国家公园体制建设已成为我国生态文明体制改革的重要组成部分。全国各地设立了许多不同类型的国家公园,目前很大程度上完成了国家公园的试点工作,但暴露出的不足对整个国家公园体制的运行造成了不利影响,因此建立系统化、科学化的国家公园自然资源确权登记制度应逐步提上日程。国家公园作为内涵丰富的重要自然生态系统之一,对其内部自然资源确权登记的行为有着独特的法律价值与制度定位。为不断完善我国国家公园体制建设,应当明确国家公园自然资源确权登记制度的特殊定位,构建完备的国家公园法律体系,完善国家公园自然资源确权登记内容,加强登记平台的建设,保障社会公众的知情权和参与度,最终形成统一规范高效的国家公园自然资源确权登记制度。

## 参考文献:

- [1] 余姝辰, 余德清, 彭璐, 等. 自然资源统一确权登记的相关问题 雏探[J]. 国土资源情报, 2018(2): 13-19.
- [2] 韩英夫, 佟彤. 自然资源统一确权登记制度的嵌套式构造[J]. 资源科学, 2019, 41(12): 2216-2226.
- [3] 郭洁. 自然资源统一登记的物权法问题及其破解[J]. 法学, 2020(3): 124-141.
- [4] 肖攀. 自然资源确权登记的法律性质及制度完善[J]. 中国不动产法研究, 2019(2): 257-276.
- [5] 张琪静. 国家公园自然资源统一确权登记的功能及其实现[J]. 环境保护, 2021, 49(23): 46-50.
- [6] 夏诗琪, 刘中梅. 我国国家公园体制建设存在的问题与对策[J]. 科学发展, 2023, 170(1): 92-97.
- [7] 张小鹏, 王梦君. 浅析国家公园自然资源管理中的问题[J]. 中国土地, 2020, 418(11): 53-54.
- [8] 高永. 我国自然资源统一确权登记[J]. 中国机构改革与管理, 2018, 81(11): 13-15.
- [9] 汪劲. 中国环境法原理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [10] 王社坤. 自然资源产品取得权构造论[J]. 法学评论, 2018, 36(4): 165-177.
- [11] 胡康生. 中华人民共和国物权法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2007.
- [12] 单平基. 自然资源之上权利的层次性[J]. 中国法学, 2021, 222(4): 63-82.
- [13] 刘宁. 国家公园自然资源资产化管理反思[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2): 47-54.
- [14] 李歆, 李发祥. 我国国家公园自然资源管理探讨[J]. 生物多样性, 2022, 30(1): 143-147.
- [15] 余雷鸣, 郭林青, 杨姝影, 等. 国家公园: 他山之石与中国实践[J]. 环境经济, 2022(7): 54-57.
- [16] 陈丽萍, 吴初国, 刘丽, 等. 国外自然资源登记制度及对我国启示[J]. 国土资源情报, 2016, 185(5): 3-10.
- [17] 朱强, 叶童童. 国家公园体制改革的现实困境与制度建构[J]. 湿地科学与管理, 2022, 18(3): 34-37.
- [18] 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生——生态文明建设中国国家公园的制度逻辑[J]. 管理世界, 2022, 38(11): 131-154.
- [19] 孙婧, 侯冰, 余振国. 山川河流共护 资源权益共享——国外自然资源调查登记和国家公园管理经验[J]. 国土资源, 2019, 212(3): 58-61.
- [20] 张玉钧. 国家公园理念中国化的探索[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(4): 66-79.
- [21] 吕忠梅. 以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考[J]. 生物多样性, 2019, 27(2): 128-136.

- [22] 席志国. 自然资源国家所有权属性及其实现机制——以自然资源确权登记为视角[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24(5): 122-128.
- [23] 张小鹏, 唐芳林, 曹忠, 等. 国家公园自然资源确权登记的思考[J]. 林业建设, 2018(3): 6-9.
- [24] 汪劲. 中国国家公园统一管理体制研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2020, 42(10): 10-23.
- [25] 李鹏举, 焦世文, 曹勇刚, 等. 祁连山国家公园自然资源确权登记实践与思索——以甘肃省片区凉州区境内为例[J]. 中国国土资源经济, 2019, 32(9): 63-69.

## Review and Improvement of the Registration System of Natural Resources in National Parks of China

ZHANG Ruiping\* PAN Xin

(Gansu University of Political Science and Law Environmental Law College, Lanzhou 730070, China)

**Abstract:** 【 Objectives 】 To solve the problems of unclear system orientation, unscientific legislation, imperfect registration content, and immature registration platform construction of the registration system of natural resources in the national parks of China. To provide a feasible path for improving the registration system of natural resources in the national parks of China. 【 Methods 】 The methods of empirical analysis and comparative research were utilized to compare the current natural resources registration system of national parks and the unified natural resources registration system based on ecological protection. This paper studied the design of national park systems in the United States, India, Canada, and other countries based on legal norms and institutional reality. 【 Results 】 Based on *the Overall Program for the Establishment of National Park System* released in 2017, the registration objectives, registration targets, ownership subjects, and other contents of the natural resources registration system of national parks were analyzed. It was found that the norms of the natural resources registration system of national parks were special, and the current status of the system's implementation was faced with various problems and challenges. 【 Conclusions 】 The paper concluded that ecological protection should always be the primary goal, and based on creatively absorbing and learning from the relevant institutional experiences of the United States, India and Canada, we should clarify the unique position of the registration of natural resources in national parks, construct the legal system of national parks, improve the content of the registration of rights and strengthen the construction of the registration platform, etc., to construct the system of natural resources in national parks, which will promote the realization of the goal of building an ecological civilization.

**Keywords:** national park; confirmation and registration of rights to natural resources; ownership of natural resource assets; ecological protection; inspect; improvement