

# 从传统相邻权到空间相邻权：国家公园毗邻区 协同治理的法理基础与制度展开

秦天宝，吴羽涵

**摘要：**国家公园作为重要的生态空间，承担着生态保护、社会服务与绿色发展等多重功能。毗邻区作为与国家公园地理毗连、功能交互及利益共生的过渡空间，其协同治理的必要性既源于生态系统完整性保护与全民共享的现实需求，更在于破解保护与发展二元对立的深层矛盾。传统相邻权理论囿于私法层面的不动产权利冲突，局限于平面化、单一化的调整模式，难以有效规制国家公园与毗邻区的空间相邻关系。既有法权结构亦难以适配毗邻区与国家公园在生态功能、资源利用及利益分配方面的空间交互性与动态关联性。作为一种新型治理模式，生态空间相邻权在承继传统相邻权中容忍与便利要求的同时，更强调空间上的功能互补与利益共享。建构以生态空间相邻权为法理基础的协同治理框架，可以突破传统地理边界与私法权属的二维局限，在治理主体上明确多元共治模式，在治理工具上实现功能互补性整合，在治理关系中确立“限制—补偿—共享”的空间利益分配规则，并形成以生态功能整体性为核心，统筹生态安全、资源优化与空间利益协调的新型治理范式。

**关键词：**空间相邻关系；国家公园毗邻区；整体系统性

**中图分类号：**D922.682.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2026)01-0023-11

## 一、引言

近年来，中国在生态系统维护与自然遗迹保护领域取得显著进展，以国家公园为主体的自然保护地体系通过制度创新，有效维护了生态系统的原真性和完整性<sup>[1]</sup>。然而，纵观世界范围内国家公园的发展历史，封闭式保护难以实现生态空间的长治久安，国家公园并非生态“孤岛”，其管理不仅调控着界内自然资源与人类活动，而且通过物质能量交换影响着界外的自然生态系统及社会经济活动。尽管现行法律尚未对国家公园毗邻区作出明确定义，但管理实践已初步形成了共识，即毗邻区是指与国家公园具有地理毗连性、生态关联性<sup>[2]</sup>及社会经济互动性的过渡区域，常以“生态缓冲带”“入口社区”（National Park Gateway Community）“周边区域”等形态呈现在规范文本中。实践中，部分毗邻区已被纳入规划或管制范围，但传统相邻关系在处理跨行政边界协调、生态服务价值外溢以及利益共享机制时存在局限性，难以平衡保护与发展的双重诉求。国家公园与毗邻区之间“生态共治”的新型法律关系，突破了传统平面化的土地相邻关系，形成空间交互的权利义务结构，

**基金项目：**国家社会科学基金重大项目“我国气候法学理论体系构建研究”（25&ZD239）

**作者简介：**秦天宝，武汉大学环境法研究所，fxyqtb@whu.edu.cn（湖北 武汉 430072）；吴羽涵，武汉大学环境法研究所

在治理上面临行政边界与生态边界空间交叠的制度性矛盾,亟需以空间相邻关系为理论基础,构建毗邻区协同治理的规范框架。故而本文所称协同治理,是指在生态空间整体系统性下,跨越行政与权属边界,通过政府、管理机构、社区、社会组织等多元主体间的互动、协商,共同管理交叉性、外溢性公共事务的过程。与基于关系亲疏分配资源的差序治理不同<sup>[2]</sup>,协同治理的核心在于主体的平等性、关系的互动性以及利益的平衡性,其应然样态既包括政府基于公共职责实施规制、引导与保障所形成的纵向治理关系,又包括平等主体间基于功能关联形成的横向法律关系。

## 二、国家公园毗邻区协同治理的必要性

### (一) 生态保护维度:生态系统的不可分割性要求跨区域保护

生态系统作为一个有机整体,其内部各要素相互影响、相互制约,在无外力干扰下始终保持动态平衡。国家公园作为自然保护地体系的核心,属于生态保护区域的一类,具有保护生态价值高、保护力度严格、区域边界明确等特征<sup>[3]</sup>。其建设虽是基于生态系统完整性、人为划定的特定保护区域,但生态系统的完整性保护并不仅限于法定边界之内,而是与周边毗邻区紧密相连。毗邻区实际承担着生态缓冲与“天然保护屏障”的功能。武夷山国家公园在划定范围外还设有协调保护区,形成大尺度一体化保护系统,有助于抵御外来物种入侵,维护生态原真性<sup>[4]</sup>。东北虎豹国家公园则随着虎豹种群恢复、活动范围扩大,需要毗邻区协助承担栖息地维护及人兽冲突缓解等功能。故而,通过国家公园与毗邻区的协同联动,才能更有效地实现大尺度生态空间的原真性和完整性保护。

### (二) 社会服务维度:全民共享需要毗邻区供给公共服务

国家公园作为一种典型的公众共用物,其全民共享属性要求为公众提供游憩、教育等公共服务<sup>[5] (P17)</sup>。毗邻区作为通往国家公园的“门户”,在自然教育、生态体验、生态旅游等方面具有天然优势。早在1998年,美国国家公园管理局便将毗邻国家公园或其他保护地周边的城市或城镇定义为入口社区<sup>[6] (P7)</sup>,通过政策支持推动毗邻城镇在规划、文化、教育等方面的发展,形成了与国家公园生态系统相互作用、公共服务供给互相支撑的服务体系<sup>[7]</sup>。中国国家公园建设虽起步较晚,但也需依托毗邻区承担由国家公园外溢出的社会、教育与游憩等功能<sup>[8]</sup>,通过区域协作构建公共服务共享模式,真正贯彻全民共享理念。

### (三) 经济发展维度:生态产品的实现仅在国家公园界内难以完成

在可持续发展的目标下,生态经济学超越传统经济学成为当下发展的最佳模式,即经济发展需要考虑生态环境的承载力限制<sup>[9]</sup>。国家公园建设在促进生态价值实现的同时,也面临园内原有居民生产生活方式转型的挑战。武夷山茶产业发展中出现的土地过度开发问题,需通过绿色产业链向外延伸至毗邻区来缓解;东北虎豹国家公园则因保护需要限制部分传统生计,要求毗邻区承接人口安置与经济转型辅助功能。因此,生态产品价值的充分实现不能仅限于公园边界内,还必须依靠毗邻区共同构建绿色产业体系,以推动保护与发展的良性互动,使居民在生态保护中获得切实收益。

## 三、传统相邻权作为治理依据的局限性

### (一) 调整对象的单一性与生态空间治理的系统性矛盾

传统相邻权制度以“单项需求-单向调整”为基本逻辑,调整相邻不动产权利人之间的微观、具体、独立的权利义务关系,其规则围绕单一静态的物理空间需求展开,比如《中华人民共和国

民法典》(以下简称《民法典》)第288—296条分别对排水、通行等单一事项作出规定<sup>[10]</sup>(P84-86)。这些条款所维护的“日照权、通风权、安宁权”等本质上是私人财产权益或生活权益<sup>[11]</sup>。然而,国家公园与毗邻区的生态空间治理具有系统性、动态性与整体性特征,其功能实现依赖多种要素的协同作用,形成了平面、垂直乃至时间维度上的关联,是空间立体化利用的交互系统。故而,传统相邻权点状调整的逻辑将生态系统割裂为孤立要素,难以适应生态空间内部的交互需求。对毗邻区的保护涉及土地用途、污染物排放、生态廊道维护等多项内容,若机械套用相邻权的规则,将陷入“头痛医头、脚痛医脚”的治理困境。基于此,有必要构建超越物理相邻关系的系统性制度框架,将单一权利义务关系升级为空间交互的整体性调整机制。

### (二) 调整方法的单向性与生态空间治理的协同性冲突

相邻权制度源于民法体系中的物权编,以平等民事主体间权利与义务的单向配置为核心,强调一方对另一方的权利主张或容忍义务。《民法典》第290条规定,“不动产权利人应当为相邻权利人用水、排水提供必要的便利”。但这种单向性调整模式无法适应空间相邻关系中实际存在的双向利用需求,难以在相邻空间权利人之间实现权利义务平衡。国家公园与毗邻区之间涉及生态保护、区域发展、公共利益等多重维度,具有公共治理属性。若直接适用传统相邻权,传统相邻关系“容忍义务”合理范围的“损失”将难以得到补偿。以事后救济为导向的传统相邻权缺乏生态环境治理所需的前瞻性与预防性,难以应对跨域性、系统性问题。故而,构建双向权利义务流动、多元协商共治、具备动态适应能力的空间协同治理框架是实现生态文明转型的必然选择。

### (三) 利益平衡机制的静态性与生态空间治理的动态性失衡

相邻权作为所有权的一种延伸或限制<sup>[12]</sup>,是不动产权利人在处理相邻关系时所享有的权利,其不是对相邻他方不动产的支配权,在性质上不属于独立的物权<sup>[13]</sup>(P428)。它是在同一平面内为相互毗邻的双方确定一个理性的、普遍可以接受的界限,以平衡双方在不动产上的冲突<sup>[14]</sup>。故而,传统相邻关系通过法律条款预先设定规则将“自然流向”“合理通行”等静态标准作为调整依据,以实现即时利益均衡而非代际公平与风险预防。然而,生态空间治理具有显著的动态性,要求治理规则能够适应生态系统的变化性、多主体利益博弈以及长期风险的不可逆性。生态损害常具滞后性与累积性,国家公园与毗邻区的权利义务关系需随生态阈值动态调整。传统相邻权将“合理容忍限度”局限于现状价值评估,忽视了生态损害的代际传递性,容易陷入即时救济有效、长期风险失控的困境。

## 四、既有法权结构在毗邻区协同治理中的不足

### (一) “功能关联区”定位与既有法权结构的逻辑抵牾

作为有明确地理界限的自然生态空间<sup>[15]</sup>(P16),国家公园以区域环境资源承载力为前提,借助“看得见的手”严格管控该区域内的人类活动,以期最大程度地限制人为因素对生态系统的影响。其地理边界是为严格保护划定的管理范围。但生态、经济、社会功能上的外溢并不受该界限的束缚,因而生态空间的功能无界性与治理权属的空间有界性之间存在现实差异。对毗邻区进行协同治理的法理正当性,并非源于国家公园管理权力的对外扩张,而是源于生态空间功能上的外溢,既有法权结构更多关注地理界限上的联系,无法涵盖不同空间在功能上的关联。也就是说,对毗邻区进行管制的正当性基础,不是管辖权的扩张,而是功能上的关联协同,其法律关系也非命令-服从式的纵向管制,而是基于“空间功能交互”的利益平衡。那么,任何可行的治理工具,都须回应如何防范生态风险跨界传导、平衡保护与发展、激励多元主体参与等实现“功能关联”的条件。

## （二）公法管制工具作为协同治理路径的劣势

1. 管制性征收：事后救济与预防性原则相悖。管制性征收在我国只有学理上的概念，被称作准征收、反向征收等，是指行政机关强制管制不动产造成类似征收损失而需要补偿的制度<sup>[16]</sup>，强调政府为了公共利益强制公众承担的特别的、不可预期的牺牲<sup>[17]</sup>（P667）。管制性征收强调法律保留、比例原则等公法理念，但这种隐蔽性常常导致实践中容易借管制而忽略补偿<sup>[18]</sup>，其产生的效果更像是财产权的实质剥夺<sup>[19]</sup>。其在运行层面具有显著的权力主导特征，虽强调“自愿申报”却难以消除强制底色，土地性质变更优先于权益保障，加剧了生态目标与私权保护的冲突。在决策程序上，社区居民又普遍缺乏平等参与的机会，而补偿标准设定既未考量使用权受限的预期损失，又未包含生态维护的持续投入制度成本方面的困境。究其根本，管制性征收不是为了给公权管制提供依据和支撑，相反是为了更好地保护私人财产权<sup>[20]</sup>，是一种典型的事后性的调整机制，但对于毗邻区需要的是预防性的，以及依据不同功能的弹性管理措施，其远未达到征收的强度。若依据管制性征收制度，这些适度的限制将无法获得补偿，但若为避免不公而放宽征收认定标准，又将使政府陷入无限的补偿责任之中。

2. 法定地役权：正当性缺失与适应性不足。法定地役权又称公共地役权或行政地役权，在不同的立法例及理论上其内涵不尽一致。我国《民法典》继受了大陆法系以“双轨制”调整相邻土地利用关系的模式，分设相邻关系和地役权，前者基于法律直接规定而当然存在，并将其作为所有权的内容<sup>[21]</sup>。虽然立法上并未明确何为法定地役权，但以各国对于法定地役权的规范文本来看，法定地役权，是指为“需役地”的特定利益，依法对“供役地”权利人施加容忍或不作为义务，由法律直接赋予其效力和内容，具有强制性，通常是为实现公共利益，如公共设施建设、环境保护、历史遗迹保护等而设立的。其优势在于可以突破土地权利人拒绝签订地役权合同的障碍，但若以其来塑造国家公园与毗邻区之间的关系，便是以国家公园为需役地、毗邻区为供役地进行负担的单向结构，在内容上有限且缺乏意思自治的空间。二者在时空上的互动关系，无法将其拆解为某一具体的地役权条款，简单套用会导致治理规则要么无法覆盖全部联系，要么过于原则化而难以落地。这不仅限制了毗邻区发展权，还极易给原本就属于欠发达地区的土地权利人带来不利。毗邻区在承担义务的同时应有权共享国家公园带来的发展红利，单向赋责的模式不仅在法理上显失公平，在实践中也必然招致毗邻区的强烈抵触。

## （三）私法自治工具作为协同治理路径的劣势

虽然《民法典》第372条已将地役权的客体由“土地”扩展至“不动产”，可以在此基础上进行扩张解释，将地役权作为毗邻区协同治理的路径。但地役权的设立依然是依赖当事人间的意思自治，虽具有灵活性，但过度强调意思自治，意味着管理机构需要与毗邻区成千上万的不动产权利人进行逐一谈判。这不仅会产生难以承受的交易成本，而且会面临少数主体拒绝的难题，导致整体性治理需求难以满足，造成治理的碎片化。而且，虽然相关不动产权利人与代表公共利益的政府或管理机构在地役权模式下是“平等主体”，但两者存在着天然地位上的不对等，看似“自愿”，却可能已然损害了社区群体的整体利益，无法保障空间利益分配的公平性。

可见，无论是公法性质的法定地役权、管制性征收，还是私法上的地役权，在其制度逻辑、权利架构与运作机制上，均与国家公园毗邻区作为“生态功能关联区”所要求的系统性、预防性、双向互惠性及整体性治理需求，存在根本性矛盾。国家公园毗邻区的协同治理无法通过简单地借用或打补丁的方式在现有制度框架内找到答案。毗邻区的协同治理需要从物理边界的权力管辖模式，转向功能关联的空间利益平衡模式，从追求单向限制或事后救济的对抗型法律工具，转向构建事前激励、事中协同、利益共享的合作型法律框架。

## 五、从传统相邻权到生态空间相邻权的理论证成

### (一) 从平面相邻关系到空间相邻关系的演进

传统相邻关系制度主要针对同一水平面内的不动产利用关系, 其指向对象并非不动产本身, 而是因行使不动产权利所引起的, 涉及相邻方的经济或非经济利益<sup>[13] (P426-427)</sup>, 且对象往往具有单一性。随着科学技术的发展, 空间利用方式日趋多样, 立体空间的开发使得相邻不动产主体间关系日益复杂和综合。传统相邻关系制度难以适应这种综合性需求, 亦无法对空间利用进行一体化考量。在空间相邻关系中, 由于开发成本高、影响范围广, 事后调整往往难以达到理想效果。加之资源紧张、利益冲突尖锐, 以法律强行配置权利义务的做法, 往往难以实现空间利益均衡, 甚至可能引发更大的冲突, 影响不动产正常利用和价值实现, 为避免后续纠纷, 空间相邻关系需要事前进行明确规划和约定<sup>[14]</sup>。

民法学者对于空间相邻关系的论述往往在城市空间, 即每个空间单元具有相对明晰且单一的所有权主体, 单元内部权属关系并不复杂, 强调的是空间单元之间突破平面毗邻, 走向立体化的利用关系。这种“单元式”的空间相邻理论解释了为什么大尺度生态空间需要毗邻区协同治理, 但生态要素的流动性消解了空间单元的封闭性, 空间内所有权主体的多元性亦导致权能交织, 形成立体叠合的权利束, 而生态功能的不可分割性则要求权利义务协同。因此, 国家公园与毗邻区之间形成了复杂多维的空间相邻关系, 这种关系源于不同生态功能区之间的资源分配、功能互补与生态过程联动, 本质上强调的是生态空间的整体性。

### (二) 以生态空间所有权为基础的空间相邻权

2019年《自然资源统一确权登记暂行办法》从所有权维度对自然资源展开制度谋划, 将国家公园等自然生态空间纳入登记范围, 作为独立的登记单元, 从而确认了国家公园作为自然资源单体要素空间聚合体的法律地位。2021年《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》进一步在财产权框架下, 提出对自然资源生态功能进行物权化保护登记的要求<sup>[22]</sup>。这种对生态空间的整体性开发利用延展了物权客体的形态, 丰富了物权的生态化内涵, 使生态空间得以受所有权使用、收益权能调控, 并具备可排他使用性与可交易性, 成为一种新型物权客体<sup>[23]</sup>。无论是地上或地下空间, 只要具备独立经济价值和可支配性均可作为物权客体<sup>[24] (P80)</sup>, 且一般认为作为物权客体的空间具有不动产属性, 适用不动产登记规则, 与土地等不动产具有天然的物理联系<sup>[25] (P278)</sup>。

空间所有权虽依附于土地, 但却是客观存在的权利形态, 且当特定空间被单独利用并经登记而被特定化后, 可独立存在所有权。这种超过法定范围的空间便不再是土地所有权的客体, 而是兼具主权与财产属性双重面向的国家所有权客体, 只能为公共利益而使用<sup>[26]</sup>。这意味着, 存在独立于土地所有权的生态空间所有权, 归国家所有, 属于自然资源国家所有权的范畴。与民法所有权不同, 学界对自然资源国家所有权大体有公权说、私权说、双阶说、三层结构说以及层次性权利说等多种观点<sup>[27]</sup>。对自然资源国家所有权的定性在于理顺国家所有权的纵向权利层次关系, 彰显自然资源负载利益的公共性, 其实则是一组相互关联且具有强层次性的权利体系<sup>[28]</sup>。

以平衡平面内不动产利用私益为核心的传统相邻权无法涵盖生态系统的流动性、公共性与价值性。国家公园与毗邻区因地理毗邻构成空间相邻关系, 国家公园权利人有权合理行使空间所有权, 要求毗邻方提供一定便利或者接受一定限制。但由于毗邻空间内部涉及多元主体的权利义务配置, 所以, 生态空间相邻权不仅涉及私法上所有权或用益物权的扩张与限制之平衡, 更关乎生态保护与区域发展双向互动中的空间利益分配。

### （三）生态空间相邻权的内涵界定

生态空间相邻权是为维护生态空间功能的完整性，基于国家公园等特定生态空间与毗邻区之间的空间交互关系，对毗邻区相关主体主张必要限制、利用或要求其承担相应义务的复合性权利。其权利主体不限于生态空间的所有权人或管理人，也包括依法律规定或管理协议承担生态保护职责的公共机构；义务主体则包括对毗邻区负管理职责的地方政府，以及毗邻区内可能影响生态空间功能的土地权利人、经营者和社区居民。

与传统相邻权不同，生态空间相邻权具有以下三个特性。一是权利客体的系统性。其不局限于单一不动产，而是涵盖水、大气等跨区域生态要素，强调生态空间的整体关联与功能互补。二是权责关系的复合性。兼具公法与私法属性，公法层面体现为国家以强制力限制私权以保障公共利益，私法层面则通过补偿与共享机制维护毗邻区的财产权与收益权。三是利益分配的衡平性。在生态保护、社会服务以及生态产品需求等功能同相邻区域权益冲突时，通过法律机制调整权利义务关系，实现“限制-补偿-共享”的有机结合。相较于传统相邻权侧重解决排水、通行、采光等物理性干扰，生态空间相邻权更注重对生态空间功能的整体维护，义务设定具有预防性，即便行为尚未造成实际生态损害，只要存在潜在威胁，就可能触发限制要求。

生态空间相邻权不再局限于相邻不动产权利人之间的直接权利义务关系，而是将生态空间的多重功能作为空间所有权的内容，通过政府引导、市场运作、社会参与的多维机制，实现空间生态利益的公平分配。当公权仅在维护基本生态安全与建立利益分配规则所必需的范围介入时，市场与社会资本就能在生态保护领域发挥更大作用。生态空间相邻权实际上就是在寻求生态保护与区域发展之间的最佳利益平衡点，即公权的“最小介入点”，突破点对点的利益协调模式，构建起空间内“限制-补偿-共享”的空间利益分配模式，最终实现“保护者受益、受益者付费”的复合性权利目标。

### （四）与规划制度的功能界分及互补

传统规划制度在面对生态系统的动态性和利益主体的多元性时常显僵化，其编制与调整周期难以完全适配生态系统的动态变化。换言之，在规划之外或滞后的情况下，既有的规划制度缺乏对持续存在的空间交互关系进行动态调整与利益平衡的法律机制。而生态空间相邻权则可以通过“限制-补偿-共享”这一动态规则，为规划未能覆盖或滞后于现实发展的空间交互关系提供一个持续性的法律调适机制。与此同时，以规划为依据的行政管制手段侧重刚性调整，虽能设定严格的底线标准，但在激发毗邻区主动参与保护的积极性方面，以及实现空间利益差异化平衡方面存在一定局限。生态空间相邻权则可以通过赋予毗邻区相关主体补偿请求权和利益共享权，将其从被动的管制对象转化为积极的治理主体，构建了一种权利模式下的激励相容机制。

在以国家公园为主体的自然保护地建设实践中，空间规划与管制体系常因部门条块分割而出现权责碎片化等问题。生态空间相邻权以生态空间这一功能整体作为权利客体，超越了单一要素或行政区划的界限，为跨部门、跨区域的协同治理提供了统一的权利义务框架和法理纽带。故而，其是对以规划为主、将公法规制作为单一手段治理模式的补充与深化，整体规划固然是解决空间利益冲突的必要手段，但生态空间相邻权的提出并非要取代规划，而是为规划提供基本的法理支撑，填补其所不及的空白地带，动态调整公权力管制的边界，在弥补其自身刚性局限的同时，亦可以使毗邻区协同治理成为一种自适应的、可持续的制度安排，从而降低因管制失灵或反复调整所带来的长期制度成本。

## 六、生态空间相邻权下毗邻区协同治理的要素展开

生态空间相邻权的理论内涵，为国家公园与毗邻区的协同治理提供了新的法理基础。其意味

着协同治理不再仅仅是政策层面的倡导或行政层面的协调, 而是一种源于空间所有权与功能交互性的法律义务与权利安排, 而以此为基础构建的涵盖治理主体、治理工具与治理关系的分析框架, 旨在将这一抽象的法权关系转化为可操作的制度范式。

#### (一) 治理主体: 从权责碎片化到多元共治的法律确认

生态空间相邻权“提供便利或接受限制”之义务, 表明毗邻空间权利人具有相邻义务, 需要为国家公园所有权实现提供便利, 而毗邻空间所有权或使用权虽不能完全等同于对毗邻空间的监管权, 但其开发利用限制, 离不开对毗邻区土地所有权或用益物权人的限制。故而, 毗邻区地方政府因其对辖区的行政管理职责与空间规划权力, 成为履行生态空间相邻义务、协调内部利益的关键权力主体。实践中, 国家公园常跨多个行政区划, 毗邻区涉及多元主体, 治理结构呈现多层次性, 为实现有效协同, 治理主体的确认需在法律关系层面区分权力主体与权利主体, 并构建其互动框架。

1. 权力主体及其职责法定化。基于空间相邻关系的双向性, 国家公园管理机构与毗邻区所在地人民政府作为公权力主体, 应通过立法或行政法规明确二者在协同治理中的具体职责, 确保双方在生态保护和地方发展上的平衡。国家公园管理机构仅对协同内容进行规定, 负责制定生态保护目标、划定功能辐射范围、提出协同需求等; 而毗邻区地方政府则负责在其管辖范围内, 通过规划、许可、监管等手段落实具体限制措施, 组织补偿与共享机制的实施。在此基础上, 两者还需建立双向告知、协商与协议机制, 将空间相邻义务转化为具体的行政协作条款。

2. 权利主体的参与机制化。毗邻空间内的社区、企业、社会组织以及公众是重要的利害关系人, 其权利不仅体现为财产权受限制时获得补偿, 更体现为在治理过程中的参与权、表达权与监督权。应建立制度化的参与平台, 如多利益相关方参与共建共治的理事会制度, 邀请毗邻区社区等私主体对相关毗邻区建设的规则和政策进行对话, 确保其在规划制定、清单修订、补偿方案设计等环节的实质参与。此外, 国家公园管理机构也可以采取与公益组织合作、与毗邻区社区等私主体签订合作保护协议等方式, 共同保护和发展, 推动搭建资源整合平台。

3. 跨域与跨部门协调组织建构。(1) 针对毗邻区跨行政区划的问题, 构建跨区域联动协作机制, 统一不同行政区划毗邻区之间的标准, 建立区域协同立法机制, 制定统一的生态保护条例或签订区域合作协议。因地制宜地在现有管理制度下创新管理模式, 借助大数据建立数字化毗邻区信息互换与共享平台, 建立决策共商的联席会议制度<sup>[29]</sup>, 并设立区域协同管理机构, 如联合委员会, 协调不同地区的政策执行。(2) 对于涉及多部门管理的现实, 构建跨政府部门间协调机制。明晰不同层级的职权并建立由上而下的反馈机制, 以及跨部门跨层级的斜向互动关系<sup>[30]</sup>。如执法协调协作机制和专家委员会制度, 管理和技术人员交流学习和交叉任职制度, 在制度创新的同时为管理体制科学、高效地运行提供执法和技术保障。

#### (二) 治理工具: 从政策宣示到法律制度的系统供给

1. 立法工具: 毗邻区法律属性明确及功能定位。当前, 国家公园毗邻区建设并没有如国家公园一般处在国家层面重大改革的位置上, 生态空间的立法虽日渐成熟, 然不同空间尺度法律之间在生态保护衔接上却仍处于空白之中。国家公园毗邻区既未被定义为独立生态空间单元, 也未纳入国家公园统一管理框架, 导致其法律地位模糊, 治理权责不清。但在2025年9月新出台的《中华人民共和国国家公园法》(以下简称《国家公园法》)第2章“布局与设立”中第15条提及国家公园区域范围的划定应当统筹考虑自然生态系统的完整性;《三江源国家公园总体规划(2023—2030年)》规定在国家公园边界区域确定一定范围的缓冲带、外围保护带;一些省际流域立法如《四川省嘉陵江流域生态环境保护条例》亦规定划定生态缓冲带, 并将其纳入国土空间规划。可见

基于不同尺度空间衔接的生态一体化保护问题已在现有环境法律体系中有所显现。未来，生态空间的毗邻区应逐步在法律的层面明确其地位，具体来说，在存在专门立法但缺乏专章规定的时候，可以适度扩大污染防治的适用范围，将毗邻区进行功能分区，分为生态保护延伸区与区域发展协同区，并将前者纳入国家公园分区管控之中；增设“毗邻区”专章，将其界定为“生态协同区”，赋予其双重功能——生态保护延伸区与区域发展协调区，并在后续配套法律法规中明确其划定标准及界限。随着国家公园建设日臻完善，国家公园地方立法也应朝着实施性立法转型，在管理事权差异化配置、综合行政执法授权细化、利益协调机制补充等重点领域发挥功能，为毗邻区立法工具的系统构建提供明确的方向指引<sup>[31]</sup>。同时，加快国家公园毗邻区的专门立法，将上述内容写进专门立法之中，明确各国家公园对毗邻区的功能定位后，依照不同的功能需求确定毗邻区的划定主体、范围及界限。

2. 规划工具：协同规划的配套建设及限制约束。当前，部分国家公园已在规范性文件中对毗邻区协同内容有所规定，如2023年《三江源国家公园总体规划（2023—2030年）》中创新探索和落实了自然保护弹性管理措施，规定国家公园毗邻区由国家公园管理机构和当地政府协同管理。《国家公园法》第4章“参与与共享”中第37条规定，“国家公园所在地地方人民政府可以与国家公园管理机构协作，按照与国家公园保护目标相协调的要求，共同保护国家公园周边自然资源，依据国土空间规划合理建设周边社区”，进一步确认了未来国家公园毗邻区协同治理的主要方向，但对于具体内容和事权划分上并无细则，主要以探索为主。故而，可以结合各国家公园的空间相邻关系进一步制定空间协同规划，建立“多规合一”的协同规划体系，在毗邻区社区发展、基础设施建设、特许经营等事务上规定共建义务如修订《国家公园总体规划技术规范》，强制要求毗邻区配套污水处理。此外，还可以在规划中明确毗邻区限制开发清单，分为禁止类与限制类清单，在设定开发强度上限的同时引入动态调整机制，每五年修订清单内容以适配生态空间的变化，通过刚性规则防止生态功能外溢性损害，促使毗邻区从“原则性管控”到“负面清单管理”。

3. 协议工具：作为柔性治理载体的意思自治。协议工具在于通过平等协商与合意，将法定的空间相邻义务与宏观规划目标，转化为特定主体间具体、灵活且具有激励性的权责安排，可以有效弥补立法与规划的刚性不足。在性质上，协同治理协议属于行政协议，其兼具行政性与合同性双重特性。既是履行法定空间相邻义务的个性化方案，也是分配空间相邻权利的合意基础。因治理关系的复杂性，协议体系的构建也应该是多层次的。一是政府间协作协议。该协议由国家公园管理机构与毗邻区地方政府签订，旨在具体化跨域执法联动、生态补偿分配、基础设施共建共管等协作内容。二是社区共管协议。其由管理机构或地方政府与村集体、社区组织签订，以生态保护岗位、特许经营优先权、收益分成等对价，换取社区承担特定保护责任。三是绿色发展协议。其是与毗邻区企业或农户签订，通过生态产品认证、技术扶持、市场对接等激励，引导其转向生态友好型生产模式。

### （三）治理关系：空间相邻权下复合法律关系解构

生态空间相邻权的实现，依赖于对其所衍生的复杂法律关系的精准识别与有效调整。国家公园与毗邻区的协同治理，本质上是以空间功能交互为客体，以利益平衡为目标，对多元主体间形成的“权利-义务”与“权力-职责”关系进行法律形塑的过程。这些法律关系并非单一、静态的，而是由多种基础关系样态复合而成，其内在的利益冲突与平衡需求，决定了“限制-补偿-共享”规则的具体内容。

1. “权利-权利”关系，作为生态空间权利人的国家公园管理机构与生态毗邻空间不动产权利人，如土地承包经营权人、林权人、建设用地使用权人等之间的横向关系。明确这一横向关系是

为了平衡生态公共利益与私人财产权以及发展权的冲突。国家公园管理机构基于其空间相邻权,要求毗邻方在合理限度内容忍对其财产权行使的限制,亦即毗邻方的不作为或容忍义务。反之,毗邻方若承担特别牺牲义务,则享有请求对等利益回馈的权利。(1)在“限制”层面,限制的边界须以“必要”为限,超出通常社会容忍范围的,即构成需补偿的“特别牺牲”;(2)在“补偿”层面,因该关系产生的针对财产权减损的公平补偿请求权,其补偿标准需考量直接损失与可预期的发展利益损失;(3)在“共享”层面,则需基于其维护生态功能的贡献,赋予毗邻方分享国家公园生态品牌溢出效益的法定权利。

2.“权力-权利”关系,毗邻区地方政府为履行法定协同的治理职责,通过行政权力对辖区内私主体权利进行规制所形成的关系。政府得以行使规划权、行政许可权、监管权等,对土地用途、产业准入、排污标准等进行限制私人财产权的合法性,在于对国家生态安全保障的公共性、优先性这一公益目的,但权力的行使要有正当性边界,需遵循比例原则与信赖利益保护。(1)在“限制”层面,所有限制性措施必须有明确的法律授权,且手段必须适当、必要,符合均衡性原则;(2)在“补偿”层面,当规制行为对私人权益的干预达到“管制性征收”强度时,产生行政补偿,而补偿的实现依赖于纵向财政转移支付或专项生态补偿基金;(3)程序性权利,私主体在该关系中享有知情、参与、陈述申辩及获得救济的权利,确保权力行使的理性与透明。

3.“权力-权力”关系,该关系发生在国家公园管理机构与地方政府之间、不同行政区划的毗邻区政府之间,以及同一政府内部不同职能部门之间。其涉及管辖权划分、财政责任分担、政策标准统一等问题,是自然生态空间的整体利益以及跨域生态系统管理需求与地方发展自主权、部门事权划分之间的冲突,需确立协作义务与争议解决机制化解。(1)在“限制”层面,通过立法或区域协议,统一不同行政区域对毗邻区的管制标准。(2)在“补偿”与“共享”层面,构建“成本共担、利益共享”的横向府际协议规则。通过建立“国家公园-毗邻区协同发展基金”,要求生态受益地区向承担限制发展任务的毗邻区进行财政横向转移支付。同时,明确国家公园旅游收益等可在区域间按约定比例分配。

4.“权利-义务”关系,是政府或国家公园管理机构通过行政协议与企业、社区组织、社会组织形成的,是公共服务供给效率、治理能力补充与社区内生发展动力的结合。其以合同为载体,将巡护、环保设施运营等部分治理义务转化为合同义务,将特许经营权等部分发展权利作为对价,形成合作共赢的法律关系。(1)在“共享”层面,合作协议的核心即利益共享方案,需包含项目收益分配比例、社区就业保障、生态产品溢价归属等条款。(2)在补偿与激励方面,政府购买生态服务、设立公益管护岗位,既是履行公共补偿义务的方式,也是激励社会力量参与的对价。(3)风险共担规则,协议中需约定自然风险、市场风险下的责任分担机制,确保合作关系的稳定性。

## 七、结 语

自2015年5月起开展的国家公园体制试点工作,已初步实现了“生态保护第一,全民公益性”的目标。在国家公园范围内,生态利益已逐渐成为多元主体的共同趋向,人与自然的的关系由冲突转向共生<sup>[32]</sup>。这是中国立足国情,借鉴世界经验和教训,创新形成的治理理念与实践技术。但不容忽视的是,在构建中国特色国家公园治理体系的过程中,除了关注生态空间彼此之间衔接与保护,也应同等重视毗邻区的协同作用。生态空间相邻权以功能相邻为基础,以利益共享为核心,为国家公园毗邻区从被动受限转向共建共享的协同治理提供了法理基础与规范框架,避免国家公

园因人为划分而成为“孤岛”。当然,该理论及其协同治理框架仍需在立法与实践中接受检验。未来可结合《国家公园法》的实施与各国家公园的具体实践,对其规则实施成本、补偿标准、纠纷解决机制等进行操作性更强的实证研究与评估,从而持续优化这一理论模型。

### 参考文献

- [1] 朱春全. IUCN 自然保护地管理分类与管理目标[J]. 林业建设, 2018(5).
- [2] 王岩. 差序治理、政府介入与农地经营权流转合约选择——理论框架与经验证据[J]. 管理学刊, 2020(5).
- [3] 吴凯杰. 生态保护区域划定制度的体系整合与法典表达[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(4).
- [4] 南平市人民政府. 绘就人与自然和谐共生新画卷——解读《关于环武夷山国家公园保护发展带建设工作情况报告》(全文)[EB/OL]. [https://www.greatwuyi.com/bdxw/content/2023-03/18/content\\_1473072.html](https://www.greatwuyi.com/bdxw/content/2023-03/18/content_1473072.html), 2023-03-18.
- [5] 蔡守秋. 基于生态文明的法理学[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014.
- [6] Steer, K., N. Chambers. *Gateway Opportunities: A Guide to Federal Programs for Rural Gateway Communities*[M]. Washington DC: National Park Service, 1998.
- [7] 潘恺晨, 张玉钧. 美国国家公园入口社区发展经验及启示[J]. 世界林业研究, 2023(4).
- [8] 刘超. 国家公园分区管控制度析论[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020(3).
- [9] 吴承照, 刘广宁. 中国建立国家公园的意义[J]. 旅游学刊, 2015(6).
- [10] 中华人民共和国民法典: 大字条旨版[M]. 北京: 法律出版社, 2020.
- [11] 徐祥民, 孙一涵. 《民法典》“埋绿条款”环保功能的有限性[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(4).
- [12] 成协中. 从相邻权到空间利益公平分配权: 规划许可诉讼中“合法权益”的内涵扩张[J]. 中国法学, 2022(4).
- [13] 崔建远. 中国民法典释评·物权编(第二版)上卷[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021.
- [14] 张鹏. 论我国相邻空间利用关系约定制度的构建[J]. 法商研究, 2013(1).
- [15] [英] Nigel Dudley, 等. IUCN 自然保护地管理分类应用指南[M]. 朱春全, 欧阳志云, 等译. 北京: 中国林业出版社, 2015.
- [16] 刘连泰. 法理的救赎——互惠原理在管制性征收案件中的适用[J]. 现代法学, 2015(4).
- [17] [德] 哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000.
- [18] 王丽晖. 管制性征收主导判断规则的形成——对美国联邦最高法院典型判例的评介[J]. 行政法学研究, 2013(2).
- [19] 金俭, 张先贵. 财产权准征收的判定基准[J]. 比较法研究, 2014(2).
- [20] 刘玉姿. 从管制到征收: 管制性征收的生成逻辑——基于美国法的考察[J]. 交大法学, 2022(4).
- [21] 林旭霞. 分层土地利用中的强制地役权研究[J]. 中国法学, 2023(5).
- [22] 韩英夫. 自然资源统一确权登记改革的立法纾困[J]. 法学评论, 2020(2).
- [23] 韩英夫. 自然资源统一确权登记改革的制度检视与立法完善——以物权登记为视角[J]. 中国土地科学, 2024(11).
- [24] 王利明. 物权法研究(上卷)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [25] 王利明. 物权法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [26] 崔文星. 民法典视野下空间物权体系的解释论[J]. 江汉论坛, 2020(11).
- [27] 张忠民. 论生态环境损害赔偿制度的法理基础与规范构造[J]. 现代法学, 2024(4).
- [28] 单平基. 自然资源之上权利的层次性[J]. 中国法学, 2021(4).
- [29] 蔡晓梅, 苏杨, 吴必虎, 等. 生态文明建设背景下中国自然保护地发展的理论思考与创新实践[J]. 自然资源学报, 2023(4).
- [30] 杨哲, 杜辉. 协同治理视域下生物入侵防治的法理阐释与进路优化[J]. 干旱区资源与环境, 2024(10).

[31]陈梓铭. 国家公园地方立法的功能定位与实现路径[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(2).

[32]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(11).

## **From Traditional Adjacent Rights to Spatial Adjacent Rights: Jurisprudential Foundations and Institutional Development for Synergistic Governance in National Parks Adjacent Areas**

QIN Tian-bao, WU Yu-han

**Abstract:** National parks, as important ecological spaces, undertake multiple functions such as ecological protection, social services, and green development. Adjacent areas, serving as transitional spaces geographically connected to national parks with functional interaction and symbiotic interests, require collaborative governance. This necessity arises not only from the practical need to protect the integrity of ecosystems and ensure benefits for all, but also, more fundamentally, from the need to resolve the deep-seated conflict between conservation and development. Traditional theories of adjacent rights, confined to private property rights conflicts within the sphere of private law and limited to a flat, unitary regulatory models, prove inadequate for effectively regulating the spatial adjacency between national parks and their adjacent areas. The existing legal structure of rights is also ill-suited to the spatial interactivity and dynamic correlation between national parks and their adjacent areas in terms of ecological functions, resource utilization, and benefit distribution. As a new type of governance model, the ecological space adjacent right, while inheriting the requirements of tolerance and convenience from traditional rights, places greater emphasis on spatial functional complementarity and benefit sharing. Constructing a collaborative governance framework based on the jurisprudential foundation of the ecological space adjacent right can transcend the two-dimensional limitations of traditional geographic boundaries and private law ownership. This involves clarifying a multi-stakeholder governance model among governance actors, achieving functionally complementary integration in governance tools, establishing spatial benefit distribution rules of “restriction-compensation-sharing” within governance relationships, and forming a new governance paradigm centered on the integrity of ecological functions that integrates ecological security, resource optimization, and coordination of spatial interests. .

**Key words:** spatial adjacencies; national park adjacent areas; overall systematic

(责任编辑 周振新)