

提要

广东观音山国家森林公园作为首个国家级民营森林公园,以其自身完备的生态资源,承担起了工业化进程中生态环境的修复责任,成为珠三角鳞次栉比的工业群中,绿色发展的绚丽奇葩。

18年弹指一挥间,而对于广东观音山国家森林公园董事长黄淦波和他的观音山来说,自1999年结缘以来的18年,他们共同经历了太多的喜怒哀乐、沉浮起落。

从合同纠纷、经营权之争到中石油管道项目、南方电网高压线项目、从莞高速等3项工程的无情“穿越”,18年艰苦守候和辛勤耕耘之路折射了我国民营国家森林公园举步维艰的生存现状,在夹缝中求生存,在巨大的压力和孤立无援的状态下求发展。

如何使民营森林公园的管理步入法制化、制度化、规范化、科学化的管理轨道?当前亟需加强对森林公园管理的重视,加强立法、完善管理体制,充分发挥出森林公园的生态效益和经济效益。

撰稿:刘晓星

关注一: 多次遭遇低价收购,最终法律维护了观音山合法权益

有谁能料到,正当观音山欣欣向荣发展之时,正当黄淦波准备大刀阔斧干事业之际,一波一波的劫难开始向他们袭来……

1999年,黄淦波与石新社区居委会签订的《联合开发合同书》和《协议书》属于土地承包经营合同,观音山公司作为合同约定范围内森林、林木和林地的使用权人,合同所包括建筑、建筑所占用的土地的用益物权人和土地承包经营权人,所享有的权利应当受到法律保护。而体现合法权益的《林权证》18年来始终不能变更过户。

2004年起,为提升品牌价值和管理水平,观音山森林公园开始准备申报国家级森林公园,并于2005年初向东莞市林业局报送了有关申报材料,请求批准和支持,但东莞市林业局以没有申报国家森林公园规划等理由不同意申报。

2005年3月,观音山公园又先后3次向樟木头镇政府书面申请,镇政府以没有先例为由拒绝。后观音山公园依照法律规定直接向广东省林业厅和国家林业局提出申请,2005年12月23日,广东观音山国家森林公园得到国家林业局批准,正式成立。

但观音山获批国家级森林公园称号后,当地政府却不予承认。

2006年10月10日,樟木头镇政府上报文件《关于将观音山森林公园纳入全市森林公园建设规划的请示》,请求东莞市政府同意将观音山公园纳入全市森林公园建设规划中;同年11月11日,东莞市政府下发《关于将观音山森林公园纳入全市森林公园建设规划问题的复函》称:“将观音山森林公园纳入银瓶嘴森林公园总体规划,概算、镇政府负责涉及收回森林公园的经营权及征地的补偿问题,并由市、镇两级分担其工程建设资金。”

2006年初,在观音山国家森林公园经营者不知情的情况下,樟木头镇政府对观音山公园做了规划,并于6月8日下发文件,以“民营企业不能投资旅游产业”为由收购观音山国家森林公园。至于收购价格,时任樟木头政府常

务副镇长罗某口头通知“3000万元收购观音山”,并且不是给现金,而是给一间约1万平方米的旧厂房,其实际价值不超过1500万元,而此时观音山公园的投资、引资已经过亿元。后观音山森林公园多方努力,在国家林业局等部门和领导的支持下,第一次收购才告一段落。

2007年,国家林业局批准了观音山公园总体规划,即观音山公园内会展中心周围1500亩区域内可进行旅游附属设施建设。2009年3月16日,当地政府相关负责人对观音山经营者称:镇里打算收购观音山公园,作价在1亿元左右。而此时公园投资和引资超过6亿元,收购再次被拒。

低价收购的“闹剧”不止一次在观音山上演,而收购的理由竟然是民营企业不能投资公园。提起几次遭遇“被收购”的情形,黄淦波言语中满怀无奈,收回观音山几乎成为当地政府的重要议题。

2010年1月28日,石新社区居委会起诉黄淦波与东莞市观音山森林公园开发有限公司,请求法院判决解除开发合同,要求黄淦波与观音山开发公司返还樟木头森林公园范围内的所有土地、建筑物、观光旅游设施及其经营权。此案历经两审,2014年3月30日经最高人民法院多次复核审查,并组织专家多次质证、举证研判,最终做出终审判决,驳回石新社区居委会的上诉,维持广东省高级人民法院判决。至此,纠缠观音山国家森林公园4年多的经营权问题终于尘埃落定。

据了解,之所以在成为国家森林公园后经营权被各方覬覦,原因是观音山的大面积土地若能开发房地产,将会带来巨大的利润。

据了解,如果按1:2的容积率进行建设,观音山1500亩土地性质改变后可开发200万平方米的商品房。若按每平方米获利0.5万元计算,利润价值达100亿元。此外,观音山国家森林公园外西侧还有一处20多万平方米的果园,若按照1:5的容积率进行商业、住宅开发,此地块的利润价值也将超过80亿元。

环境。

从莞高速公路工程将以3公里长隧道的形式穿越观音山,并以爆破的方式开挖隧道。由于观音山的地质结构多为岩石层,地表覆盖土壤较薄,没有足够的缓冲区,而公园地下隧道施工极有可能破坏位于观音山顶的花岗岩石雕像的安全稳固。

而高压输电线路巨大的高压线塔既损害了公园的生态环境,还给游客的人身安全带来极大的隐患。观音山生态环境不仅遭遇工程“穿越”,也受到附近村民毁林种果树、违建别墅、擅建商业等行为的干扰破坏。沧州市科技事务司法鉴定中心鉴定意见指出:观音山国家森林公园核心区内的现有荔枝树的面积至少为1085.91亩。而公园在接手时,荔枝林只有区区200亩,其余果树均为村民擅自毁林种植。

对于森林公园管理,中央到

民营森林公园生存缘何如此举步维艰?

——广东观音山国家森林公园生存现状调查(下)

地方均出台了多部办法条例。2011年,国家林业局通过《国家森林公园管理办法》。自1995年湖南省率先公布施行《湖南省森林公园管理条例》以来,各地将森林公园立法作为重要工作来抓,并相继取得突破。广东、江西、黑龙江、四川、安徽、贵州等省人大常委先后制定条例,贵州、山西、甘肃等省政府制定管理办法,广州、南昌、洛阳、青岛等市也出台了专门法规。这些法规立足于森林公园规范管理的实际需求,相关内容不断得到充实与完善。

根据《国家森林公园管理办法》规定,“国家级森林公园内已建或者在建的建设项目不符合总体规划要求的,应当按照总体规划逐步进行改造、拆除或者迁出。”但是,观音山公园内却有近10幢与《总体规划》不相符的违章建筑存在,至今仍屹立不倒。

《广东省森林公园管理条例》规定,在森林公园内从事破坏森林资源活动的,由县级以上林业行政主管部门或者有关行政主管部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施,没收违法所得,并处1000元以上1万元以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。但是观音山国家森林公园被附近村民毁林种果多达1000多亩,且村民并不能提供林业部门的批准林木采伐许可证。

国务院2010年印发的《全国主体功能区规划》明确,国家层面禁止开发区域,包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园。就国家森林公园而言,根据规划,除必要的保护设施和附属设施外,禁止从事与资源保护无关的任何生产建设活动。

虽然现行的诸多法律有明文规定,但仍未能有效阻止观音山公园内违法行为的发生,也未能将违法人员绳之于法。

关注三: 缘何10余年维持低价门票,多次调价申请得不到相关部门支持?

广东观音山国家森林公园是国家4A级景区,但就是这样一家享誉颇高的民营公园,却陷入了“10余年维持低价门票、多次调价申请得不到相关部门支持”的困境。

在观音山公园门票的售票大厅,清晰地标明公园的门票价格为每人45元,票面上有两联验票联。其中,公园的入园门票为每人10元,观音寺礼佛门票为每人35元。

据了解,广东观音山国家森林公园投资者在1999年与当地石新村村委会签订《联合开发合同

工程设施,而且在建设过程中也未依法办理林地占用、征收审核审批手续,但3项工程依然在观音山公园核心区内强行通过。

国家林业局《占用征用林地审核审批管理规范》第一项第二条规定:“省级政府有关部门批准的基础设施建设项目,原则上可以占用征用除国家级自然保护区和风景名胜区范围以外的林地。”但是,作为东莞市筹建项目的从莞高速公路清溪支线,却占用观音山国家森林公园范围内的核心区强行而过。

《国家级森林公园管理办法》规定:“国家级森林公园内已建或者在建的建设项目不符合总体规划要求的,应当按照总体规划逐步进行改造、拆除或者迁出。”但是,观音山公园内却有近10幢与《总体规划》不相符的违章建筑存在,至今仍屹立不倒。

《广东省森林公园管理条例》规定,在森林公园内从事破坏森林资源活动的,由县级以上林业行政主管部门或者有关行政主管部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施,没收违法所得,并处1000元以上1万元以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。但是观音山国家森林公园被附近村民毁林种果多达1000多亩,且村民并不能提供林业部门的批准林木采伐许可证。

国务院2010年印发的《全国主体功能区规划》明确,国家层面禁止开发区域,包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园。就国家森林公园而言,根据规划,除必要的保护设施和附属设施外,禁止从事与资源保护无关的任何生产建设活动。

虽然现行的诸多法律有明文规定,但仍未能有效阻止观音山公园内违法行为的发生,也未能将违法人员绳之于法。

后,便一直自主投资、开发、建设、经营。

2007年,观音山公园门票价格被东莞市物价局批准为通票每人45元,在当时的特定环境下,公园门票价格被纳入政府指导价。至今10年,公园的门票价格从未进行过调整。

据了解,公园90%的经济收入主要还是来自于门票。而门票的收入主要用于观音山的生态保护、项目建设、环境整治、经营管理、宣传营销等方面。

据悉,观音山公园正在为“五年内创建国家5A级景区”、打造



观音山公园遭三项工程“穿越”

左上图:从莞高速清溪支线工程穿越观音山。

右上图及右中图:中石油西气东输二线广深支线工程穿越观音山核心区,公园植被遭到破坏。

左下图及右下图:南方电网东莞供电局等单位五组高压输电线路穿越观音山架设线塔,工程对山体造成破坏。



东莞城市名片和中国第五大佛教景区的目标而努力,而这些需要巨大的资金投入和政府支持,但是目前的收入状况,难以维系观音山公园的升级换代。与此同时,近年随着物价的上涨和工作人员的增加,公园的经营维护成本增长数倍,而公园的主要经济来源,却仍然停留在10年前的水平。

公园门票受“政府指导价”的限制,已经不能客观地反映价值与价格的内在关系,也不能体现企业的投入与产出的匹配关系,严重制约了景区的升级换代和可持续发展。为此,观音山国家森林公园多次上书东莞市物价局和东莞市发改局,申请取消东莞市观音山森林公园门票政府指导价,实行市场调节价,但均被否定。

2014年4月6日,观音山公园再向东莞市物价局发函申请取消政府指导价,实行市场调节价。

2014年7月25日,东莞市物价局下发东价函【2014】233号文《关于补充承包合同等相关资料的函》称,根据《中华人民共和国旅游法》第四十三条“利用公共资源建设的景区的门票以及景区内的游览场所、交通工具等另行收费项目,实行政府定价或者政府指导价,严格控制价格上涨。”的规定,观音山公园亦不属于国家法律调整的范畴。

观音山公园既不是国有的名山大川、江河湖泊,也不是稀缺的垄断资源或关乎国计民生的公益服务。它只是民营企业家用自有资金,联合集体土地的所有者,共同开发建设的一个供人们观光旅游、休闲度假、娱乐健身的普通服务项目,其本质属性决定它不应属于政府指导价的调整范围。公园门票目前适度调价,即不违反国家有关旅游景区“三年一调价”的政策规定,也完全符合旅游市场竞争规则。

公园申请进入市场调节价的目的是希望政府能在非国家垄断经营的领域中,给民营企业以更大的生存空间,在政策上给民营企业以更有力的支持,让企业能真正按照市场经济规律来自我生存、自我发展、自由竞争,从而确保企业能健康、持续地发展。但是东莞市发改局却将观音山公园的诉求简单理解为经济意义上的“收费”或“提价”,以拒绝公园进入市场调节价来约束和限制公园的市场竞争力,此做法值得商榷。

为此,2017年4月6日,观音山公园再次向有关部门申请取消政府指导价,截至目前,仍未收到相关部门的回复。

尽管黄淦波和他的观音山一路走来屡经磨难、危机重重,但是,在黄淦波看来,既然选择了观音山,既然走上了公益路,早已不畏惧任何艰难险阻、风雨兼程。

的情况。首先,发改局引用《中华人民共和国旅游法》第四十三条:“利用公共资源建设的景区门票以及景区内的游览场所、交通工具等另行收费项目,实行政府定价或政府指导价,严格控制价格上涨”是错误的。此法条是关于利用公共资源建设景区收费的一项特别规定。从法理上讲,利用公共资源建设的景区,耗费了公共资源,具有一定的公益性,因此其收费定价不能完全由市场来决定,政府应当有一定的行政管制,而非公共资源建设的景区收费不应在此限制内。

根据合同及相关资料显示,观音山公园实属樟木头镇石新村的集体土地,而公园的负责人黄淦波是此块土地的承包者和经营者,其所有权和使用权非常明确,即观音山公园的投资者不是国家、政府而是自然人。因此,观音山公园应当属于非公共资源建设的景区。

其次,观音山公园的投资主体是民营企业,国家和政府无资金投入或财政补贴,故也不适用于《中华人民共和国旅游法》第四十三条的规定。而根据《中华人民共和国旅游法》第四十六条规定:“城镇和乡村居民利用自有住宅或者其他条件依法从事旅游经营,其管理办法由省、自治区、直辖市规定”。故观音山公园亦不属于国家法律调整的范畴。

观音山公园既不是国有的名山大川、江河湖泊,也不是稀缺的垄断资源或关乎国计民生的公益服务。它只是民营企业家用自有资金,联合集体土地的所有者,共同开发建设的一个供人们观光旅游、休闲度假、娱乐健身的普通服务项目,其本质属性决定它不应属于政府指导价的调整范围。公园门票目前适度调价,即不违反国家有关旅游景区“三年一调价”的政策规定,也完全符合旅游市场竞争规则。

公园申请进入市场调节价的目的是希望政府能在非国家垄断经营的领域中,给民营企业以更大的生存空间,在政策上给民营企业以更有力的支持,让企业能真正按照市场经济规律来自我生存、自我发展、自由竞争,从而确保企业能健康、持续地发展。但是东莞市发改局却将观音山公园的诉求简单理解为经济意义上的“收费”或“提价”,以拒绝公园进入市场调节价来约束和限制公园的市场竞争力,此做法值得商榷。

为此,2017年4月6日,观音山公园再次向有关部门申请取消政府指导价,截至目前,仍未收到相关部门的回复。

尽管黄淦波和他的观音山一路走来屡经磨难、危机重重,但是,在黄淦波看来,既然选择了观音山,既然走上了公益路,早已不畏惧任何艰难险阻、风雨兼程。