

【香港商報訊】近日，记者了解到，11月30日適逢廣東觀音山國家森林公園建園17周年慶，關於景區各式慶賀、感恩回饋的系列新聞見諸各大報端，引起社會廣泛關注。17年的艱苦守候和精心耕耘，觀音山從一開始的集體林場，發展成如今東莞小有名氣的國家級旅遊風景區，取得了令人矚目的成績：

建有全世界最大的花崗岩觀世音菩薩像和全國首家古樹博物館；



西氣東輸管道工程橫穿觀音山森林公園，嚴重破壞森林生態。

2007年11月，觀音山國家森林公園被聯合國環境規劃署授予「中國最具發展潛力的企業」稱號；

2009年7月，東莞市觀音山森林公園開發有限公司被廣東省企業聯合會認定為廣東省服務業100強；

2010年1月，經國家旅遊局批准成為國家級AAAA旅遊景區。

如此輝煌的成就，堪稱東莞市極具盛名的旅遊景區和科普教育基地，是東莞一張名副其實的亮麗名片，理應成為東莞對外主推的旅遊景點和重點扶持對象。

但是近10年來，東莞觀音山森林公園遭遇了發展瓶頸。首先是當地政府一次次強行收購觀音山國家森林公園；其次是公園周邊村民私砍濫伐林木現象屢禁不止；再次是南方電網高壓線工程、中石油「西氣東輸」二線工程、從莞高速公路工程相繼在觀音山公園內施工。儘管公園方面積極採取各種措施努力挽救，但均無果。

儘管如此，廣東觀音山國家森林公園管委會負責人表示，近期在北京召開的生態環境法治建設專家研討會給觀音山發展提供了堅實的理論基礎和法律指導。觀音山將堅持走自己的生態發展之路，依託開發合同，繼續加大景區投入，科學有效開發。此外，公園還將啟動總體規劃修編工作，更好地謀劃觀音山未來的發展之路，將觀音山打造成生態安全生產示範基地，開拓新的旅遊發展模式。風雨坎坷17載，東莞觀音山鳳凰涅槃再出發。

風雨坎坷17載 東莞觀音山鳳凰涅槃再出發

三項工程違規穿越 國家森林公園千瘡百孔

如果說合同糾紛、經營權之爭帶來的是人心的折磨、經濟利益的受損，近年來，中石油管道項目、南方電網高壓線項目、從莞高速等3項工程在未取得國家林業局、國家環保部等相關主管部門的批文或同意，且沒有和廣東觀音山國家森林公園方面協商同意的情况下，強行施工，並在施工建設過程中都出現了嚴重的毀林佔地情況，給觀音山這座國家級森林公園生態環境以致命一擊。

記者調查發現，2008年11月，東莞市新遠高速公路發展有限公司給公園來函告知：從莞高速公路東莞段（含清溪支線）將以地下隧道（長3215米）的形式穿越觀音山公園。公園方面從保護生態等的角度出發，沒有同意此項要求。2009年8月，東莞市新遠高速公路發展有限公司聯合樟木頭鎮政府以及東莞市有關部門召開會議，協商從莞高速公路穿越觀音山國家森林公園的方案。對此公園方面再次予以拒絕。2010年始，從莞高速公路項目在未經科學論證、手續不全的情況下，強行以爆破方式建造3公里隧道，貫穿觀音山主體，整條隧道從觀音山山體中間穿過，兩端出入口離地10多米。

此外，記者查閱多方公函了解到，中石油「西氣東輸」二線工程也是如此，根據2008年國家環保部環審（2008）318號批文，「中石油天然氣管道沿觀音山國家森林公園西側邊緣通過，不穿越觀音山公園。」但是在2010年3月，樟木頭鎮政府卻給公園轉來有關西氣東輸二線廣東支幹線要求穿越觀音山國家森林公園核心區的文件。

公園負責人表示，2011年下半年，該工程項目無視環保部門的禁令，多次組織大批工人及大型機械強行施工，並於2012年2月15日強行穿越廣東觀音山國家森林公園核心保護區，在公園一級保護區從北至南挖開一條長3公里，寬10多米的壕溝，毀林近100多畝。

2012年6月，廣東電網公司東莞供電局在未取得國家林業局、國家環保部等相關主管部門的批文或同意，且沒有和觀音山森林公園進行任何協商同意的情况下，強行進入觀音山森林公園範圍內的山體及佛光路南邊，進行220千伏東莞至角布雙回送電線工程及110千伏鹿窩輸變電配線路施工建設，毀林幾十畝。



西氣東輸管道工程橫穿森林公園，嚴重毀壞森林植被。

再遇新工程穿越

今年6月1日，記者從東莞市發改局官網獲悉，在新建鐵路贛州至深圳客運專線環境影響評價進行第二次公示擬穿越的森林公園中，出現了「觀音山市級森林公園」的名稱。對「觀音山市級森林公園」與「廣東觀音山國家森林公園」是否為同一公園的疑問，公園負責人表示，在東莞，名為觀音山的森林公園就有廣東觀音山國家森林公園，而觀音山森林公園早在2005年便經國家林業局審查批准同意設立觀音山國家級森林公園，並定名為「廣東觀音山國家森林公園」。因此「觀音山市級森林公園」這一說法是不存在的。

贛州至深圳客運專線建設單位廣鐵（集團）公司深圳工程建設指揮部在給觀音山發來的一份函中稱：「原來這個稱謂是出自東莞市林業局發送給贛州至深圳客運專線各單位的《關於贛深客運專線通過東莞市大坪陣、銀瓶山、觀音山森林公園（市級）的覆函》（東林函【2016】117號）文件，該文件中不但稱呼觀音山森林公園為「觀音山市級森林公園」，而且表示同意擬建線路穿越觀音山（市級）森林公園的辦理方案。」

2005年6月23日，國家林業局在《關於辦理佔用徵用國家級森林公園林地證明材料有關事項的通知》中明確指出，佔用徵用國家級森林公園林地的建設項目，都必須經國家林業局森林公園行政主管部門審核並出具同意意見，有關林業主管部門才可以按相關規定辦理佔用徵用林地審核審批手續。

公園負責人稱，觀音山森林公園是國家林業局審批同意設立的國家級森林公園，主管部門非東莞市林業局，而贛深客運專線若要通過觀音山國家森林公園，必須要首先獲得觀音山國家森林公園方的書面同意。



橫穿觀音山森林公園的高壓線橫跨登山路，造成遊客安全隱患。



觀音山美景



生態環境法治建設專家研討會現場。

2016年9月11日，由廣東觀音山國家森林公園主辦的「生態環境法治建設專家研討會」在京召開。來自北京大學、清華大學、中國政法大學、中央民族大學、中華環保聯合會、中央電視台等著名學府、權威機構的專家、學者及媒體等50餘位代表齊聚一堂，就廣東觀音山國家森林公園生態環境法治建設問題進行了學術研討。

據了解，此次研討會堅持「法治、正義、公益性、學術性」的原則，以法律為準繩，以建設性為當事各方建言獻策，最終目的是改善營商環境，推動法治建設。

在研討會上，觀音山國家森林公園經營方代表陳景玉介紹，觀音山原來是一個村裏面的集體林場，1999年由黃淦波先生與石新村簽訂了50年的承包合同，2000年成立了東莞市觀音山森林公園開發有限公司，2005年被國家林業部門批准成立為國家級森林公園，並正式命名為廣東觀音山國家森林公園，2010年被評為國家4A級旅遊景區。17年來，「公園多次獲評「中國十佳休閒景區」等稱號，並入選「廣東省服務業100強」。

陳景玉稱，觀音山國家森林公園雖得到廣大遊客和市民的認可，但是17年來，公園走過的歷程非常坎坷，甚至有人企圖以法律手段爭奪觀音山公園的經營權，但最終法律維護了合法權益。2013年底，最高人民法院終審判定承包合同真實有效，繼續執行。具體表現在以下幾個方面：

首先，個別人員私容當地村民在觀音山蓋砍森林，強佔公園林地私建別墅，新建經營性的停車場和餐廳，並以各種理由阻礙公園交通道路的擴建和改善，阻撓公園的正常經營與發展。

其次，「從莞高速公路」、「西氣東輸二線天然氣管道工程」和「南方電網高壓線路工程」3項工程，在手續不齊全，未得到觀音山作為利益相關方的同意，沒有履行相關的手續，強行穿越觀音山。3項工程導致觀音山核心景觀慘遭破壞，森林被砍伐。

再次，多年來觀音山作為民營國家森林公園，一直都是自籌資金，自謀出路，自謀發展，為樟木頭鎮乃至東莞的發展提供了一個樣本。森林防火，森林病蟲害防治都是自行解決，但是按照國家相關規定，這些是應該有資金支持和政策支持的。17年來，觀音山是在巨大的壓力和孤立無援的狀態下發展的。

研討會上，就廣東觀音山國家森林公園發展中面臨的問題，與會專家展開了研討，並認為，東莞觀音山國家森林公園以合法的方式維護自身的權益並且得到最高人民法院的判決認可，地方政

府理應尊重國家林業局、最高人民法院的文件與判決，糾正其不當行為。

與會專家發言實錄（摘發）如下：

■ **著名法學家、中國政法大學民商經濟法學院副院長、中國民法學研究會副會長李永軍**

最高人民法院在2014年終審判決，已經確定了承包關係的合法性，它的權益是受法律保護。現在遇到的問題是一些實際權益的保護問題。工程穿越森林公園的問題，按照《物權法》來講，工程是可以通過的，但是必須符合法律規定，法律允許才可以。按照法律有關規定，要經過國家有關部門的批准，即使有關部門批准了之後，也應該跟森林公園的經營者進行協商，確定補償的數額，這是法律明確規定的，不是通過了，就可以隨意想怎麼辦就怎麼辦，要對受損害的利益進行補償。

另外一個就是關於有些村民亂砍亂伐的問題。按照民法來講，破壞別人的財產，應該進行補償，損害承包經營權，損害森林的利益，都是可以要求補償的，但是這個補償需要拿出證據事實來，才可以起訴去補償，刑事和民事都是可以。

關於收購的問題，有兩種，一種是平等主體之間的收購，你買我東西，要協商價格，我願意還是不願意，另外一個不叫收購，叫徵收。國家想要這個東西，把你拿過來，那是有法定理由的，必須為為了社會公眾利益才可以徵收，還需給補償的，這兩種都夠不上，公園這方面受保護的利益是比較充分的，看不出來對方有什麼理由進行收購。

■ **著名經濟學家、原北京大學經濟學院院長、北京大學戰略管理研究所所長晏智傑**

我提幾個建議。第一，要跟當地的居委會處理好關係，這個國家森林公園，現在社會共治的理念，不是自己在做，想辦法要讓村委會的民間參與，要改變這方面的思路，緩和與他們的關係。第二，要處理好跟當地居民的關係，公園吸納了多少當地村民參與到公園生態環境方面的維護？他們的工資福利待遇怎麼樣？使村民支持你，使村委會支持你，而不是對立。第三，要處理好和當地的鎮政府、城管、規劃等相關部門的關係，要跟當地政府配合，不能搞對立。

■ **著名反腐敗學者、中國行政學研究會常務理事、國家行政學院教授伍立家**

我很同意晏老師的觀點，事實很清楚。還是要依法來辦事，根據相關的法律法規，該上訴的上訴，該起訴的起訴，這點還是要堅持。晏老師說是權與利的鬥爭，這個沒有錯，我們還是要堅持依法辦事。

■ **著名學者、中央黨校教授王海光**

第一，公園產權還是沒有很明確，也可以看出你們在前期承包時期有些問題是沒有想到的。但是最高法那個承包權官司打贏了，這奠定了你們在以後解決一切問題的法律基礎。

第二，公園定性問題上一定要搞清楚。到底是國家級的還是國家公園？國家級的公園，你就應該做一個界定。

第三，要把自我定位搞清楚，請一些法律專家，界定公園的產權邊界，這對公園下一步的工作是有助力的。

■ **著名環保專家牟廣豐**

從《環評法》來講，工程如果涉及到景區核心區和緩衝區，那就是違反了相關規定。在邊緣地帶和實驗區，經過有關部門同意是可以的。另外，按自然保護區條例，國家級自然保護區、省級自然保護區，乃至市縣級自然保護區，國家自然保護區條例是通用的。工程方在未取得環評情況下的施工行為違反了《環評法》。

■ **著名法學家、北京大學法學院教授、北京大學憲法與行政法研究中心副主任、中國行政法學研究會副會長湛中樂**

儘管早期我們的法律意識不強，有可能國家級森林公園、國家森林公園，給人的印象有些模糊，但是從合同上講，最高法院判決所確認的事實和法律關係來講，產權是明晰的，合同的權利義務也是清楚的，經營權和管理權是在你那裏，這個也是值得肯定的。

我提幾個建議。第一，要跟當地的居委會處理好關係，這個國家森林公園，現在社會共治的理念，不是自己在做，想辦法要讓村委會的民間參與，要改變這方面的思路，緩和與他們的關係。第二，要處理好跟當地居民的關係，公園吸納了多少當地村民參與到公園生態環境方面的維護？他們的工資福利待遇怎麼樣？使村民支持你，使村委會支持你，而不是對立。第三，要處理好和當地的鎮政府、城管、規劃等相關部門的關係，要跟當地政府配合，不能搞對立。

■ **著名法學家、中央民族大學教授、法治政府與地方制度研究中心主任、中國行政法研究會常務理事、北京大學憲法與行政法研究中心客座研究員熊文劍**

應該在法治的框架下來建立新型的政商關係。一是和發包方的關係，他是集體所有權人，發包



全景觀音山

經營權之爭 夾縫中求生存

包經營方協商解決。

2008年9月，強行收購風波再起。公園負責人表示，樟木頭鎮政府多次開會強調要強行「收回」觀音山國家森林公園。2009年3月16日，樟木頭鎮政府某領導對觀音山國家森林公園經營方東莞市觀音山森林公園開發有限公司董事長黃淦波稱，根據市委、市政府的意見，鎮裏打算「收購」觀音山公園，作價在1億元左右。在遭到公園婉拒後，2009年4月16日下午4時，鎮政府某領導在電話中對黃淦波再次表達了「收購」觀音山的決定。

儘管當地政府強行收購觀音山國家森林公園的行為在上級部門的干預下暫時停止了，但因此造成的損失卻不可估量。公園內部的恐慌，員工的大量流

失，以及在社會上引發的種種猜疑，嚴重影響了公園的內外形象，加大了管理的難度，增加了經營的成本，嚴重損害了公園的建設和發展，尤其是影響了公園對外引資，對公園未來的發展形成極大的威脅。

2010年1月28日，樟木頭鎮石新社區向東莞市第三人民法院起訴觀音山森林公園。同年，觀音山森林公園作為原告向省高院反訴石新社區。此案於2010年5月28日經省高院受理後，將兩案合併於9月27日組織開庭質證。

2012年11月，經廣東省高級人民法院依法判決，樟木頭鎮石新居委會敗訴。省高院認為，雙方於1999年簽訂的合同真實合法有效，觀音山經營方依據合同繼續合法履行經營合同。

敗訴後的石新社區於2013年再次上訴至最高人民法院。最高人民法院經多次覆核審查，並組織專家多次質證、舉證研判，2014年3月30日最終做出終審判決，判定石新居委會提出的證據不足以證明《聯合開發合同》不能繼續履行，駁回石新社區居民委員會的上訴，維持廣東省高級人民法院的判決。至此，糾纏觀音山公園多年的經營權問題終於塵埃落定。

黃淦波表示，事實上，投資旅遊行業是一個漫長的階段，要不斷投資10年-15年才能獲得微薄的收益。觀音山森林公園17年來，每年在宣傳上、在基礎建設上、在育苗造林等方面投入了大量的財力物力人力，在此基礎上，才有近幾年略有盈餘的局面。

敗訴後的石新社區於2013年再次上訴至最高人民法院。最高人民法院經多次覆核審查，並組織專家多次質證、舉證研判，2014年3月30日最終做出終審判決，判定石新居委會提出的證據不足以證明《聯合開發合同》不能繼續履行，駁回石新社區居民委員會的上訴，維持廣東省高級人民法院的判決。至此，糾纏觀音山公園多年的經營權問題終於塵埃落定。

黃淦波表示，事實上，投資旅遊行業是一個漫長的階段，要不斷投資10年-15年才能獲得微薄的收益。觀音山森林公園17年來，每年在宣傳上、在基礎建設上、在育苗造林等方面投入了大量的財力物力人力，在此基礎上，才有近幾年略有盈餘的局面。

敗訴後的石新社區於2013年再次上訴至最高人民法院。最高人民法院經多次覆核審查，並組織專家多次質證、舉證研判，2014年3月30日最終做出終審判決，判定石新居委會提出的證據不足以證明《聯合開發合同》不能繼續履行，駁回石新社區居民委員會的上訴，維持廣東省高級人民法院的判決。至此，糾纏觀音山公園多年的經營權問題終於塵埃落定。

黃淦波表示，事實上，投資旅遊行業是一個漫長的階段，要不斷投資10年-15年才能獲得微薄的收益。觀音山森林公園17年來，每年在宣傳上、在基礎建設上、在育苗造林等方面投入了大量的財力物力人力，在此基礎上，才有近幾年略有盈餘的局面。

■ **著名媒體人王南**

對公園開發17年所做的工作的意義、貢獻應該有一個總結，從有形方面來講，一是物化這一塊，森林公園的基本建設增值了，這是很明顯的，材料裏面體現的比較充分的；二是生態的部分，生態得到了優化，生態效果得到了提升，這是看得見的。

我更想強調無形這塊，一是提升了東莞的知名度，從東莞增加了一張亮麗的名片，使東莞自然人文這塊得到了提升，也為觀音山國家森林公園下一步的維護或者得到地方政府更好的配合，這是有說服力的；二是，本身森林公園有商業價值，從商業角度，它的商業品牌也是無形的資產。

■ **著名媒體人、中國人民大學律師學院客座教授、國家傳媒大學客座教授、全國法制節日工作委員會秘書長黃海星**

儘管這個事情，工程不可能再改造了，不可能重新改建，這個我們不奢望。可能這個錢，即便將來補償也可能補償給地方政府，也可能拿不到，但是要是對後面的事情做一個警示，通過維護措施，想辦法今後避免再出現類似的問題。