



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

美国和新西兰国家公园特许权管理经验与启示

陈涵子

Experiences and Enlightenment of National Park Concessions Management in the United States and New Zealand

CHEN Hanzi

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.12335/2096-8981.2022080901>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

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

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

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

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

基于保护地役权制度的自然保护地“人、地约束”破解方案研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020120801>)

Solutions to conflict between people and land in Natural Protected Areas Through Conservation Easement

自然保护地. 2021, 1(1): 22-31



关注微信公众号，获得更多资讯信息

DOI: [10.12335/2096-8981.2022080901](https://doi.org/10.12335/2096-8981.2022080901)

美国和新西兰国家公园特许权管理经验与启示

陈涵子

(常州大学美术与设计学院, 江苏常州 213159)

摘要: 目前我国国家公园特许经营局限于营利性项目, 无法囊括国家公园所有的资源利用活动, 且尚未形成完善的制度。为了实现我国国家公园自然资源的科学保护和合理利用, 需建立相应的资源利用特许制度, 将各类资源利用活动纳入特许权管理体系, 进行统筹管理。美国和新西兰国家公园特许权管理经验丰富, 特许权授予既有竞争性的招标流程, 也有非竞争性的“申请—审批”流程, 管理依据从高位阶的法律到具体项目的合同条款而自成体系。我国在分类授予特许权、依法进行活动监管等方面可从中得到如下启示: 1) 国家公园资源利用方式多样, 按一定标准分类授予特许权可以化繁为简; 2) 可采用多种方法提高特许权授予和管理过程的科学性和透明度; 3) 特许权管理依据从上到下逐渐细化, 以加强管理的体系化、规范化; 4) 应开展全过程、多方位地严格监管, 以确保不违背国家公园既定目标。

关键词: 自然保护地; 国家公园; 特许权; 资源利用; 美国; 新西兰

中图分类号: TU986 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-8981(2023)01-0061-10

陈涵子. 美国和新西兰国家公园特许权管理经验与启示 [J]. 自然保护地, 2023, 3(1): 61-70.

CHEN Hanzhi. Experiences and Enlightenment of National Park Concessions Management in the United States and New Zealand[J]. Natural Protected Areas, 2023, 3(1): 61-70.

2021年10月, 我国正式迎来了第1批国家公园; 2022年6月, 国家林业和草原局(国家公园管理局)发布了《国家公园管理暂行办法》, 强调国家公园保护前提下的“合理利用”目标。国家公园作为“生态保护第一”的自然保护地, 其资源利用活动涉及《中华人民共和国行政许可法》第12条第1类“生态环境保护”事项, 以及第2类“有限自然资源开发利用”事项, 因此, 需要“赋予特定权利”才能开展。我国国家公园事业处于起步阶段, 对于是否将国家公园自然资源的直接利用纳入特许经营体系意见不一, 对于如何高效管理国家公园各类特许经营项目更是经验不足。我国学者虽然介绍了部分国家公园特许经营的国外经验^[1-4], 有些还对不同国家的国家公园特许经营

制度进行了比较^[5-6], 但从总体上看, 着眼点主要是在国家公园的游憩机会和访客服务。国际经验表明, 国家公园不仅提供游憩机会和访客服务, 还存在资源的多种利用方式。例如, 美国、新西兰的国家公园就有放牧、种植、养蜂、采石、采矿、商业拍摄、科学研究与采集等多种资源利用方式, 并对资源利用活动采用弹性的分类管理手段, 而不是“一刀切”地禁止所有的占有或消耗性资源利用活动。本文以国家公园资源的多种利用方式为视角, 先分析特许经营、特许利用与特许权管理之间的关系, 再选取国家公园历史悠久、管理体系成熟的美国和新西兰国家公园为参照, 综合分析两国国家公园资源利用特许权管理的经验, 以期为我国国家公园提供相关参考。

收稿日期: 2022-08-09; 修回日期: 2022-11-26

基金项目: 江苏省高校哲学社会科学研究一般项目(2022SJYB1310)

通讯作者 Corresponding author, E-mail: chenhanzi0108@163.com

1 特许经营、特许利用和特许权管理

1.1 特许经营

“特许经营”作为专有名词，有“商业特许经营”（franchise）和“政府特许经营”（concession）2个义项。其中，前者属于民事许可，目的是实现商品或服务的分销；后者属于行政许可，是政府与社会资本合作提供公共产品和服务的方式之一^[7]。针对这2类特许经营，我国分别出台了《商业特许经营管理条例》和《基础设施和公用事业特许经营管理办法》。

1.2 特许利用

我国在建设国家公园之前，学者们普遍认为风景名胜区和自然保护区的特许经营属于“政府特许经营”而非“商业特许经营”，其目的是提供自然保护地公共产品和服务^[8-10]。现行的由各个国家公园分别制定的特许经营管理办法是以“营利性”作为特许经营的标准，并未进一步区分产品和服务的性质，势必会导致部分经营超出“政府特许经营”的范畴。不仅如此，部分国家公园（如大熊猫、海南热带雨林国家公园）将国家公园品牌标识的“授权经营”纳入特许经营^①。由此可见，我国国家公园特许经营不再与特许经营原来的2个义项一致，而成为宽泛的“经由特别许可的商业经营”。虽然特许经营未来必将从旅游走向更广阔的国家公园领域^[11]，但却局限于“营利性”的商业经营活动，无法囊括国家公园所有的资源利用活动。鉴于此，本文提出包容性更强的概念——“特许利用”，以便对国家公园资源的各种利用活动进行统筹管理。

国家公园特许利用，是指国家公园管理机构以外的个人、企业或其他主体经由“特许”获得“特许权”，利用国家公园资源开展相应的活动。“特许”体现国家公园“严格保护”前提下的“合理利用”目标；“利用”涵盖“经营”，也包含非营利

性的资源利用活动。例如，非营利性的研究与采样、原住民用于维持生计的自然产品获取等。国家公园特许利用涵盖国家公园各种资源利用活动，特许经营是其子集。

1.3 特许权管理

国家公园特许权管理是指国家公园管理机构针对不同类型的特许利用，采用恰当的方式授予特许权，并围绕特许权对特许利用活动进行严格监管。国家公园范围内的任何资源利用活动，均需要事先获得国家公园管理机构授予的“特许权”才能开展。对于特许经营而言，“特许权”即“特许经营权”。

2 美国和新西兰国家公园特许权管理经验

2.1 美国国家公园特许权管理体系

1916年美国成立了国家公园管理局（National Park Service, NPS），负责管理国家公园体系内所有类型的“公园”。国家公园体系包括20个类型，共计423个单位，国家公园是其中的一种类型，现有63个，总面积超过21万km²，约占其国土面积的2.3%。100多年来，美国国家公园体系逐步完善的过程也是不断解决资源保护和旅游发展之间的矛盾、处理管理者与经营者之间关系的过程^[12]。在保护的前提下，美国国家公园不仅有提供商业访客服务的特许经营，也有其他的资源利用方式。

2.1.1 特许经营

美国国家公园特许经营虽然不消耗性地利用国家公园资源，但须依托国家公园环境开展，因此，属于国家公园资源的间接利用。目前，美国国家公园管理局管理的特许权合同约500项，这些项目的年收入超过10亿美元，特许经营者在高峰期雇员超过25000人^②。

1872年在黄石国家公园设立时，美国国会就授权内政部部长可使用租约方式将国家公园小块

①见《大熊猫国家公园特许经营管理办法（试行）》（2020年9月发布）第3条，《海南热带雨林国家公园特许经营管理办法》（2020年12月发布）第7条。“授权经营”与“商业特许经营”虽有类似之处，但不能划等号。

②数据来源：美国国家公园管理局官方网站 <https://www.nps.gov/subjects/concessions/index.htm>。

土地租赁给相关方，用于建造访客住宿用房、提供访客服务（期限不超过10年）^③。1916年在国家公园管理局成立时，《国家公园管理局组织法》规定内政部部长可以采用特权、租约和许可证的方式，批准相关方使用国家公园的土地（期限不超过20年）修建房屋，为游客提供住宿^④。

相对规范化的特许经营管理是始于1965年美国国会通过的《国家公园管理局特许权政策法》。

1998年美国国会通过的《国家公园管理局改进特许权管理法》进行了多项改进（表1），不仅加强了特许经营的竞争性，还通过增设特许权管理咨询委员会，提高了管理的专业化程度；为了增加公园的自主权，规定所有特许费和其他货币报酬存入财政部专用账户，账户中的20%用于支持整个国家公园体系的活动，80%用于改善所在国家公园的访客服务和资源管理项目。

表1 美国国家公园管理局1965年与1998年特许权相关法律条款比较^[13]

Table 1 Comparison of selected provisions of the National Park Service Concessions Policy Act and the National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998

相关条款	国家公园管理局特许权政策法（1965）	国家公园管理局改进特许权管理法（1998）
竞争性	由国家公园管理局酌情授予新合同	采用竞争性流程，应将特许权授予给提交最佳方案的主体
优先权	之前的经营让国家公园管理局满意的所有特许经营者均可获得优先权	只有某些情况可以获得优先权，即装备和向导服务特许经营者，或者全年总收入预计低于50万美元的特许权合同
合同期限	未规定	特许权合同期限一般为10年或更短，特殊情况最长为20年
合同延期	由国家公园管理局酌情予以延期	最多不超过3年
特许经营者对建筑和土地	根据“占有权益”补偿特许经营者的投入	根据“租赁解约权益”补偿特许经营者的投入
的资本投入		

除了国会制定的法律，国家公园管理局也制定了相关规章和政策。各公园视情况制定商业服务战略，必要时制定商业服务计划^[14]。具体到特许经营项目，各公园则依据特许权合同进行管理。从法律、规章、政策到规划、合同，特许经营的管理依据从上到下逐步细化（表2）。

美国国家公园特许经营管理采用PAM（Planning, Allocation and Monitoring）模式，即以特许权为中心，进行项目的规划、分配和监管。

1) 商业服务战略和商业服务计划均由国家公园管理局区域负责人批准。其中，前者是对已有

的实施计划进行评估，以确保特许经营的设施和服务是必需且适宜的，经济上是可行的；后者是一种实施计划，通常在10~20年规划期内为公园商业服务管理提供指导。在进行总体管理规划或创建基础文件时，应该包括商业性访客服务；在进行其他的规划，特别是涉及访客使用和管理的规划时，也应考虑商业访客服务，以免需要单独制定商业服务计划。

2) 项目分配采用竞争性的招标流程，标书的基本评分要素有5项，包括如何保护国家公园的资源、能否以合理的价格提供所需的访客服务、

③见《黄石国家公园保护法》（1872）（Yellowstone National Park Protection Act, 1872）。资料来源：美国国家公园管理局官方网站 <https://www.nps.gov/yell/learn/management/yellowstoneprotectionact1872.htm>。

④见《国家公园管理局组织法》（1916）（National Park Service Organic Act, 1916）。资料来源：美国国家公园管理局官方网站 https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/anps/anps_1i.htm。

表2 美国国家公园特许经营的管理依据^⑤

Table 2 Concessions management basis for national parks in the United States

层次	名称	备注
法律	《国家公园管理局组织法》《国家环境政策法》《国家公园管理局改进特许权管理法》	如果是在阿拉斯加州开展特许经营，还要遵循《阿拉斯加国家利益土地保护法》和《美国联邦法规》第36编第13部分
规章	《美国联邦法规》第36编第51部分	
政策	《国家公园管理局管理政策》第10章 《商业服务指南》 《第48A号局长令：特许经营权管理》	
规划	商业服务战略 商业服务计划	
合同	特许权合同	

投标者的相关资历和背景、投标者的财务能力以及所提出的特许费。标书由评标委员会打分，总分最高者获得由内政部部长授予的特许权合同。如果合同的预计年度总收入超过 500 万美元或期限超过 10 年，那么需要在国会发布公告至少 60 天后才能授予。

3) 监管工作持续项目的全过程，管理机构不仅要求特许经营者每年提交经营计划、环境管理计划、财务报告等材料，而且会对特许经营业务进行年度评估，至少每 3 年对环境合规性开展 1 次审查，从而严格监管特许经营者的表现和履约情况，若发现违约或合同中规定的其他情形，则可以终止合同，撤销特许权。

2.1.2 特许权管理

美国国家公园除了通过特许权合同授权开展的特许经营，还有其他的资源利用活动。除了一部分由国家公园管理机构开展外，这些活动更多的是以公园访客、许可证持有人、租户和执照持有人为主体开展^[15]。资源利用严格执行“申请—审核—评估—许可”的程序，某些不可再生资源一般情况下严禁开发，如湿地、洞穴、矿藏等^[16]。无论是间接利用资源（如商业访客服务、特别活

动），还是占有或消耗性地利用资源（如修路、放牧、采矿、采集等）以及是否具有营利性质，管理机构以外的主体在国家公园范围内开展资源利用活动，均需要事先获得特许权，因此，属于特许利用。特许利用方式不同，授权方式和管理依据也有所不同（表 3）。其中，特许权合同、租约、地役权契约是约定双方责权利关系的典型书面形式，许可证和其他许可文书也会设置相应的条款。

2.2 新西兰国家公园特许权管理体系

2.2.1 总体情况

新西兰现有 14 个国家公园，总面积占新西兰国土面积的 11.34%，最早的汤加里罗国家公园设立于 1887 年。1987 年成立的保护部（Department of Conservation, DOC）负责管理包括国家公园在内的所有自然保护地。DOC 将先前分散在林业、土地、野生动物管理等部门的相关职能进行整合，行使综合保护管理职能，具有行政级别高、功能集中、事权完整以及权限较大的特点^[17]。

新西兰国家公园资源保护和利用主要遵循：《国家公园法》（National Parks Act 1980）、《保护法》（Conservation Act 1987）、《资源管理法》

⑤根据《国家公园管理局管理政策》和相关法规文件整理而得。资料来源：美国国家公园管理局政策办公室官方网站 <https://npspolicy.nps.gov/>。

表3 美国国家公园主要特许利用方式^⑥

Table 3 List of main concession-based utilization modes of national parks in the United States

特许利用方式	特许权授予方式	授权主体	主要管理依据	
商业访客服务	适宜且必需的商业访客服务	特许权合同	内政部部长	详见表1
	适宜但非必需的商业访客服务	商业用途授权	公园负责人	《国家公园管理局改进特许权管理法》第418节，《国家公园管理局管理政策》第10章，《第48B号局长令：商业用途授权》《商业服务指南》，商业服务战略与规划
公园的特殊使用 ^⑦	特别活动 ^⑧	许可证	公园负责人	《美国联邦法规》第36编第2.50节、7.96节
	公共设施、道路的通行	通行权许可证	区域负责人（颁发新的通行权许可证），公园负责人（在从其他授权文件转换得到的许可证和对现有许可证的修改及更新上签字）	《美国联邦法规》第36编第14部分，阿拉斯加境内的通行权参考《美国联邦法规》第43编第36部分，并遵循《阿拉斯加国家利益土地保护法》
	道路与高速公路的修建（非国家公园管理局所有）	地役权契约	由交通部评估申请，并需要内政部部长同意	《美国法典》第23卷138条，《第87D号局长令：非国家公园管理局所有的道路》
	通信场地（非国家公园管理局所有）	准许	公园负责人	《1996年通信法》
	拍摄与摄影	许可证	国家公园管理局相关负责人	《美国法典》第16卷第4601-6d节
	农业使用	特殊使用许可证或租约	国家公园管理局综合病虫害治理计划负责人	《第77-7号局长令：病虫害综合治理》，《病虫害综合治理手册》
	放牧	特殊使用许可证或租约	国家公园管理局相关负责人	《美国联邦法规》第36编第2.16节、第2.60节，《第77-3号局长令：家畜和野畜管理》
	军事行动	许可证	公园负责人	
采矿活动 ^⑨		批准/授权	国家公园管理局相关负责人	《公园内采矿法》《矿产租赁法》，以及《美国联邦法规》第36编第9部分第A、B子部分
采集天然产品 ^⑩		书面决定	公园负责人	《美国联邦法规》第36编第2.1节和第13部分
调查、研究与采集		许可证	公园负责人	《美国联邦法规》第36编第1.6节和2.5节，《第74号局长令：研究与采集》《科学研究与采集许可证总体条款》
国家公园资产使用		租约	区域负责人（或将该权限委派给公园负责人）	《美国联邦法规》第36编第18部分，《第38号局长令：不动产租赁》

⑥根据《国家公园管理局管理政策》和相关法规文件整理而得。资料来源：美国国家公园管理局政策办公室官方网站 <https://npspolicy.nps.gov/>。

⑦所有特殊使用均要遵守《国家公园管理局管理政策》第8.6节、《第53号局长令：特殊的公园使用》《53号参考手册》。

⑧根据《国家公园管理局管理政策》第8.6.2节的规定，特别活动（Special Event）是指体育运动、庆典、赛舟会、吸引公众的活动、娱乐活动、仪式和营地等活动。

(Resource Management Act 1991) 等法律, 以及《保护总体政策》(Conservation General Policy)、《国家公园总体政策》(General Policy for National Parks)、保护管理策略(Conservation Management Strategies)、管理规划(Management Plans)等文件^[18]。

《保护法》规定, 在新西兰国家公园等保护地内开展任何活动均需要事先获得特许权, 只有以下情况除外: 1) 由《皇家矿产法》(Crown Minerals Act 1991) 授权的采矿活动; 2) 为拯救或保护生命财产或防止严重的财产损失或避免环

境负面影响开展的活动; 3) 保护部部长或总干事依法开展的执行职权的活动; 4) 个人或组织开展的非营利性(无论是金钱利益, 还是其他形式利益)的游憩活动。

2.2.2 特许权管理

《保护法》第3B部分对“特许权”做了详细规定, 《国家公园法》第5部分第49条对部长授予“特许权”事项也做了规定。根据法律释义, 特许权(concession)和特许文书(concession document)是指租约、执照、许可证或地役权, 适用于不同的特许利用方式(表4)。

表4 新西兰国家公园主要特许利用方式^⑩

Table 4 List of main concession-based utilization modes of national parks in New Zealand

特许利用方式	特许权授予方式	是否公示	期限
提供陆地向导活动(如散步、徒步、跋涉、登山、狩猎、钓鱼、骑行、机动车)、研究与采集、体育赛事、提供船只活动(如独木舟、船只登岸、使用保护部码头)、狩猎、空中辅助狩猎、商业拍摄、商业无人机的使用、商用或私人游憩飞机活动(包括商业运营或私人游憩活动)、养蜂等	许可证	未要求公示	一次性特许权≤3个月; 长期特许权>3个月, 但≤10年
滑雪场活动(包括建筑物和土地利用)、向导活动、无线电中继站的安装运营、种植、放牧等	执照	>10年的必须公示	≤30年(特殊情况≤60年)
固定的建(构)筑物(如酒店建筑、机场、咖啡厅、蹦极设施)、土地利用等	租约	>10年的必须公示	≤30年(特殊情况≤60年)
电力输送、电信传输、供水、供气等活动, 车辆通行权、物资存储	地役权	未要求公示	≤30年(特殊情况≤60年)

新西兰国家公园的特许权由申请人提出申请, 一般经保护部部长批准授权(图1)。申请材料不仅要包括拟申请活动及其相关影响的陈述, 还要提出避免、减轻负面影响的措施, 若信息不全, 则申请将被退回。受理的时间根据申请的繁简程度而定, 一次性特许权一般在5个工作日之内完成, 长期特许权一般在45个工作日之内完成; 如

果需要咨询毛利人, 或申请比较复杂, 那么需要更多时间, 但最多不超过65个工作日。在受理过程中, 部长如果要就提交的申请寻求咨询(如进行环境影响评价), 那么所需费用由申请人承担。对于10年以上的执照和租约, 必须进行公示后方可授权。

当正式授予特许权时, 部长就活动、建(构)

⑨根据《1872年通用矿产法》, 在所有国家公园地区都禁止设立新的采矿区。

⑩根据《美国联邦法规》第36编第2.1节和第13部分的规定, 国家公园负责人可以指定某些水果、浆果、坚果或空海贝壳, 让人手工采集用于个人使用或消费。狩猎、诱捕、捕鱼、收集矿物、岩石则需要联邦法律或条约权力的特别授权; 收集柴火也只有在联邦法律授权用于生计的情况下, 或者公园负责人指定区域才允许。

⑪根据新西兰《保护法》、保护部官方网站资料整理。资料来源: 新西兰议会法律顾问办公室官方网站: http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0065/latest/DLM103610.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_Conservation+Act+1987_resel_25_a&p=1。新西兰保护部官方网站: <https://www.doc.govt.nz/get-involved/apply-for-permits/>。

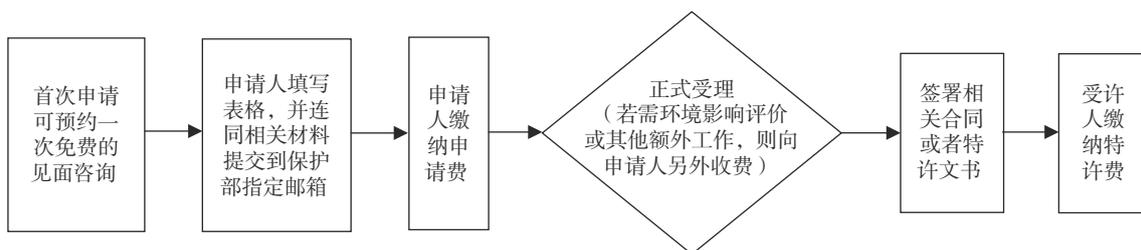


图1 新西兰国家公园特许权申请与授予流程

Fig. 1 Concession application and grant process of national parks in New Zealand

筑物或设施设置适当的条款，以合同或特许文书的形式体现，并由受许人签字。在申请获批后，受许人缴纳租金、特许费等相关费用，这些费用将定期核查，且每次核查间隔不超过3年。管理者严格监控特许利用活动对公园价值的影响以及对公众利益和享用的影响，并据此为未来的管理决策提供信息。

3 美国和新西兰国家公园经验给我们的启示

3.1 美国和新西兰的经验总结

由表5可知，美国和新西兰国家公园特许权管理的经验可总结如下：1）美国和新西兰主管机构均采用集权式管理方式，但新西兰主管机构的级别更高，保护部部长是内阁成员；2）从特许权授予流程来看，美国采用竞争性流程授予特许权

合同，以非竞争性流程授予其他特许权，而新西兰主要以“申请—审批”的非竞争性流程授予各类特许权；3）在授权主体方面，美国从上到下有多个级别的授权人，新西兰则以保护部部长为主要授权人，近年来放松管制后，部分审批权力下放；4）美国和新西兰国家公园特许权管理依据从法律到合同、特许文书，逐步细化，以保证管理的体系化和规范化；5）从授予特许权开始，美国和新西兰国家公园管理机构对特许利用活动进行严格监管，以确保不偏离国家公园既定目标。

3.2 启示

2021年生态环境部全球环境基金（Global Environment Facility, GEF）国家公园特许经营课题组对我国多个国家公园体制试点区特许经营情况的研究表明，虽然试点阶段推动了管理办法和规划的编制，开展了自然资源资产利用的规范治

表5 美国和新西兰国家公园特许权管理经验总结

Table 5 Summary of national park concession management experiences of the United States and New Zealand

类别	美国	新西兰
特许利用范围	国家公园管理机构以外的主体开展各类资源利用活动	国家公园范围内的所有活动（除了《保护法》规定的4种情形）
主管机构	国家公园管理局（隶属于内政部）	保护部
特许权授予流程	竞争性流程授予特许权合同，非竞争性流程授予租约、地役权契约、许可证、商业用途授权等	非竞争性流程授予许可证、执照、租约、地役权
授权主体	内政部部长、国家公园管理局相关负责人、区域负责人、公园负责人	保护部部长（部分审批权力下放）
管理依据	法律、规章、政策、战略与规划、合同或特许文书的条款	法律、总体政策、策略与规划、合同或特许文书的条款
过程监管	整个项目周期内，严格监控环境影响、合同履行情况	持续监控对公园价值的影响以及对公众利益和享用的影响

理,启动了基于中国特色与国际经验的制度创新,但“特许经营基本没有落地形成制度”,且“由谁特许”“如何特许”“为谁特许”缺乏制度保障,有些国家公园特许经营“新瓶装旧酒”,有的特许经营管理办法与现实基本脱钩,有的国家公园甚至歪曲了特许经营的本意^[19]。

我国首批设立的5个国家公园总面积为23万km²,超过美国63个国家公园面积的总和。面积广阔、资源权属关系复杂,原住民对资源依赖度高,存在垄断经营和公益不足等风险,法规不健全、管理能力参差不齐,这些因素使得我国国家公园特许权管理面临严峻的挑战。考虑到我国国家公园特许经营现状以及对非营利性活动缺少足够重视的现象,本文认为可以从美国和新西兰国家公园的特许权管理经验得到如下启示。

3.2.1 国家公园资源利用方式多样,按一定标准分类授予特许权可以化繁为简。

新西兰国家公园非占有或消耗性的资源利用活动采用许可证授权,期限不超过10年,占有或消耗性的资源利用活动采用执照或租约授权,期限一般不超过30年。美国国家公园“适宜且必需的”商业访客服务(提供国家公园公共产品和服务)采用竞争性流程授予特许权合同,合同期限通常不超过10年;“适宜但非必需的”商业访客服务(不属于公共产品和服务)采用非竞争性流程进行商业用途授权,授权期限不超过2年。本文参考两国经验、结合我国国家公园具体情况,建议参照以下标准分类授予特许权:1)是否为集体土地及资源所有权行使人(或承包经营者)自主利用资源;2)是否具有营利性;3)是否利用全民所有资源有偿提供公共产品和服务;4)是否占有或消耗性利用资源。如果1)的回答为“是”,或者2)的回答为“否”,则可以引入竞争机制,采用“申请—审批”流程,以许可证等方式授权;如果3)的回答为“是”,则需要采用招标等竞争性流程,以特许权合同等方式授权。另外,如果4)的回答为“否”,那么项目与资源的捆绑度低,授权期限可以尽量缩短,一般不超过10年;如果4)

的回答为“是”,那么期限可以适当延长,需要另行签订租约或颁发执照。

3.2.2 可采用多种方法提高特许权授予和管理过程的科学性和透明度。

美国国家公园管理局设立特许权管理咨询委员会,就相关事宜向内政部部长和国家公园管理局提建议,特许经营项目会在报纸、商业性出版物和(或)政府招标网站上发布招标公告和招标说明书,如果合同的预计年度总收入超过500万美元或期限超过10年,那么要等国会发布公告后至少60天后才能授予。新西兰国家公园特许权申请材料不仅要包含活动影响的陈述,而且要提出避免、减轻活动负面影响措施,首次申请特许权可预约免费的见面咨询以提高可行性,管理者在审核申请材料的过程中,会根据需要开展环境影响评价或咨询原住民,凡是10年以上的执照或租约,在正式授予前均必须要公示。美国国家公园管理局和新西兰保护部充分利用网络,在官方网站开设专门的特许权管理的频道,公开如招标信息、管理依据、收费标准、受许人名录等。两国的这些做法使得特许权授予和管理过程更加科学、透明,可供我国借鉴,以切实提高管理水平。

3.2.3 特许权管理依据从上到下逐渐细化,以加强管理的体系化和规范化。

美国和新西兰国家公园特许权管理依据从法律、规章到政策、规划,直至单个项目的合同或特许文书条款,思想一以贯之,要求逐渐细化,体现了资源利用的谨慎态度。我国国家层面尚未正式出台《国家公园法》或国家公园资源利用的相关法规,各个国家公园分别出台的特许经营管理办法的位阶低、效力弱,缺少上位法的统领,标准不统一。已完成的总体规划和专项规划缺少对资源利用的统筹安排,具体到项目层面,合同往往约定的不够详细。在此背景下,除了加强顶层立法工作和完善相关法规、规划外,尤其需细化末端的特许权合同及许可文书的条款,使管理更加体系化和规范化。

3.2.4 应开展全过程、多方位地严格监管，确保不违背国家公园既定目标。

在授予特许权后，美国和新西兰国家公园对特许利用活动进行严格监管。例如，对项目的环境影响进行监控，对服务和商品的质量进行检查，对特许费缴纳情况进行核实等，一旦发现违约或合同中规定的其他情况，将进行相应处罚，甚至终止合同、撤销特许权。两国国家公园还采用正面激励的方法加强管理。例如，美国国家公园管理局允许年度总评达到标准或达到满意程度的特许经营者使用“经授权的特许经营者标志”图案进行商业活动，而新西兰保护部使用“认证标签”来证明特许权持有人达到了所需的环境标准和安全标准。相较之下，我国国家公园因无法可依、管理机构权力有限、管理人员不足、能力不一等多方面因素，导致了特许利用监管不够严格，在“科学保护”和“合理利用”双重目标下，应加强全过程、多方位地监管，定期组织开展评估，以确保资源利用不违背国家公园保护目标，真正实现公益性。

4 结语

特许经营被认为是自然保护地兼顾环境、经济和社会效益的有效管理工具^[20]。我国国家公园体制试点阶段尚未形成完善的特许经营制度，首批国家公园分别出台的特许经营管理办法对国家公园特许经营范围的规定不统一，对国家公园资源利用活动的表述也不一致。未来，自然资源资产管理将成为国家公园管理的核心^[21]，而国家公园特许经营却无法涵盖所有的资源利用活动。为了与国家公园资源的资产化管理需求相适应，建议将各类资源利用方式（无论是否具有营利性，无论是否占有或消耗性利用资源）纳入特许权管理体系，不过度强调经营性项目，对各种类型的资源利用活动进行统筹管理。

美国和新西兰国家公园特许权管理体系较为成熟，各具特色又颇有相似之处，我国可以参考相关经验，对特许权进行科学、透明地分类授权，

进一步完善管理依据，对特许利用活动进行全过程、多方位地严格监管，建立适合我国国情的资源利用特许制度。

参考文献：

- [1] 赵智聪, 王沛, 许婵. 美国国家公园系统特许经营管理及其启示[J]. 环境保护, 2020, 48(8): 70-75.
- [2] 吴健, 王菲菲, 余丹, 等. 美国国家公园特许经营制度对我国的启示[J]. 环境保护, 2018, 46(24): 69-73.
- [3] 刘翔宇, 谢屹, 杨桂红. 美国国家公园特许经营制度分析与启示[J]. 世界林业研究, 2018, 31(5): 81-85.
- [4] 安超. 美国国家公园的特许经营制度及其对中国风景名胜区转让经营的借鉴意义[J]. 中国园林, 2015, 31(2): 28-31.
- [5] 张海霞, 吴俊. 国家公园特许经营制度变迁的多重逻辑[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2019, 19(3): 48-56, 69.
- [6] 陈朋, 张朝枝. 国家公园的特许经营: 国际比较与借鉴[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2019, 18(1): 80-87.
- [7] 张晓. 政府特许经营与商业特许经营含义辨析[J]. 中国科技技术语, 2008, 10(3): 42-43, 50.
- [8] 黄进. 论风景名胜区特许经营合同[J]. 旅游学刊, 2005, 20(4): 14-17.
- [9] 张晓. 对风景名胜区和自然保护区实行特许经营的讨论[J]. 中国园林, 2006, 22(8): 42-46.
- [10] 刘一宁, 李文军. 地方政府主导下自然保护区旅游特许经营的一个案例研究[J]. 北京大学学报(自然科学版), 2009, 45(3): 541-547.
- [11] 章锦河, 苏杨, 钟林生, 等. 国家公园科学保护与生态旅游高质量发展: 理论思考与创新实践[J]. 中国生态旅游, 2022, 12(2): 189-207.
- [12] 杨锐. 美国国家公园体系的发展历程及其经验教训[J]. 中国园林, 2001, 17(1): 62-64.
- [13] Government Accountability Office (GAO). National Park Service: Concession Program Has Made Changes in Several Areas but Challenges Remain [EB/OL]. (2017-02-16) [2022-09-08]. <https://www.gao.gov/products/GAO-17-302>.
- [14] NPS Commercial Services Program. Commercial Services Guide [EB/OL]. (2019-04-09) [2022-09-08]. <https://www.nps.gov/subjects/concessions/upload/CS-Guide-Final-Ver-3-FINAL-Updated-04-09-19.pdf>.
- [15] United States. National Park Service. Management Policies 2006 [M]. Washington, D. C.: U. S. Department of the Interior, National Park Service, 2006.
- [16] 周戡, 王丽, 李想, 等. 美国国家公园自然资源管理: 原则、问题

- 及启示[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2020, 19(4): 46–54.
- [17] 赵智聪. 新西兰保护部成立与改革的过程与特点分析[J]. 中国园林, 2015, 31(2): 36–40.
- [18] 鲁晶晶. 新西兰国家公园立法研究[J]. 林业经济, 2018, 40(4): 17–24.
- [19] 张海霞, 付森瑜, 苏杨. 建设国家公园特许经营制度 实现“最严格的保护”和“绿水青山就是金山银山”的统一[J]. 发展研究, 2021, 38(12): 35–39.
- [20] 刘道平, 欧阳志云, 张玉钧, 等. 中国自然保护地建设: 机遇与挑战[J]. 自然保护地, 2021, 1(1): 1–12.
- [21] 韩爱惠. 国家公园自然资源资产管理探讨[J]. 林业资源管理, 2019(1): 1–5, 37.

Experiences and Enlightenment of National Park Concessions Management in the United States and New Zealand

CHEN Hanzi

(School of Art and Design, Changzhou University, Changzhou 213159, Jiangsu, China)

Abstract: The current Chinese national park concession system, limited to for-profit projects, is insufficient in covering all the resource utilization activities, and needs to be improved to ensure the sustainable conservation and utilization of natural resources. An adaptive resource utilization concession system is proposed to manage all resource utilization activities in national parks in a holistic manner. Drawing on the successful experiences of the United States and New Zealand, a concession authorization process based on category and activity supervision based on law can be established. The following points can be considered: 1) grants of concessions by category can simplify the process and consider various ways of resource utilization; 2) the adoption of multiple approaches can enhance the scientific and transparent management of the authorization process; 3) a gradual refinement of the management system can enhance systematization and normalization; 4) strict supervision throughout the process and in various dimensions is necessary to ensure that the goals of national parks are not violated.

Keywords: natural protected areas; national park; concession; resource utilization; the United States; New Zealand