

自然保护地特许经营制度的逻辑与构造

刘超, 邓琼

摘要: 自然保护地特许经营制度应当以承载多元价值、平衡原住民权益保护与公益性目标、构建惠益分享机制的应然逻辑为指引, 系统回应当前制度构建存在的制度机理错位和立法体系性缺乏等问题。以当前法律体系的变革为基础, 可具体展开自然保护地特许经营制度的优化构造: 确立“一般规定+特别规定”的统一立法模式以矫正地方先行的立法探索带来的制度协调性问题, 在《自然保护地法》中系统规定一般制度, 通过《国家公园法》《自然保护区条例》等单项立法展开具体领域的特色制度设计, 通过《自然保护地特许经营管理办法》进行专门的针对性立法, 地方立法进一步规定实施性制度, 进而从形式和实质意义上具体展开自然保护地特许经营制度的体系化构造。

关键词: 自然保护地; 特许经营; 立法模式

中图分类号: D922.682.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2023)04-0023-14

DOI: 10.16493/j.cnki.42-1627/c.20230625.001

一、问题的提出

近年来, 我国高度重视国家公园体制建设与自然保护地体系重构, 先后通过《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)《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》(以下简称《指导意见》)以及《国家公园管理暂行办法》等文件, 系统构建以国家公园为主体的自然保护地体系。其中, 作为我国自然保护地体系建设的专门政策文件, 《指导意见》对于我国如何构建自然保护地体系、构建怎样的自然保护地体系作出了提纲挈领的要求与宏观部署, 提出“制定自然保护地控制区经营性项目特许经营管理办法, 建立健全特许经营制度”, 这要求以《自然保护地法》为统领的自然保护地立法体系系统构建自然保护地特许经营制度。

在具有系统性和协调性的自然保护地立法体系中构建的自然保护地特许经营制度, 应当始终遵循自然保护地体制改革的整体目标, 既能对在《指导意见》划定的三类自然保护地中适用特许经营制度应当遵循的基本规则与程序作出统一规定, 又能为三类自然保护地根据各自的管理目标作出差异化规定留出制度适用空间, 以形成协调统一、融贯适用的自然保护地特许经营法律制度体系。

对当前的研究进行检视, 有部分学者注意到特许经营制度对于国家公园建设的贡献和必要性, 如可以为访客欣赏和理解国家公园提供必要的服务和设施、承担部分国家公园运营成本^[1], 并从国家公园特许经营制度的域外经验借鉴^[2]、国家公园特许经营权的性质^[3]、国家公园特许经营运营模

基金项目: 国家社会科学基金项目“以国家公园为主体的自然保护地体系立法研究”(19BFX196)

作者简介: 刘超, 华侨大学法学院教授, 1919liuchao@126.com (福建泉州 362021); 邓琼, 西华师范大学法学院助教 (四川南充 637002)

式选择^[4]、国家公园特许经营法律规制^[5]等角度，探讨在国家公园中实行的特许经营制度。然而，国家公园仅是自然保护地体系的类型之一，虽然在整个自然保护地体系中具有主体地位，但是在国家公园中适用的特许经营制度并不能整体平移至整个自然保护地体系，自然保护地体系的层次化分类决定了在每一自然保护地类型中，既有自然保护地的共性管理目标，亦应有价值侧重点的不同。预期实现《指导意见》提出的“建立健全特许经营制度”的目标，应当从自然保护地体系的整体和宏观层面进行考量，梳理自然保护地特许经营制度的应然逻辑，系统检讨当前自然保护地特许经营制度构建的现状及其问题，并以此为基础展开自然保护地特许经营制度的体系化构造。

二、自然保护地特许经营制度的应然逻辑

在自然保护地体系中建立的特许经营制度，主要是指政府按照有关法律、法规规定，通过市场竞争机制选择某项公共产品或服务的投资者或经营者，明确其在一定期限和范围内经营某项公共产品或者提供某项服务的制度^[6]，因此，其本质上是政府特许经营制度。自然保护地特许经营实质是对稀缺资源的有效配置，其目的是为了实现在自然保护地上承载的多元价值。同时，这种特许经营制度还承担着平衡自然保护地公益目的与原住民居民权益、确立自然保护地惠益分享机制的功能，为自然保护地特许经营制度的具体展开提供了应然的逻辑框架。

（一）以特许经营统合自然保护地的多元价值

根据《指导意见》的要求，在自然保护地体系中适用的特许经营制度，应当综合实现预期的保护、科研、教育、游憩等多元价值，这对制度的系统构建提出了特殊需求。

一方面，行政主体难以直接实现自然保护地所承载的游憩等多元价值。在自然资源国家所有权的理论背景下，我国已构建了以《宪法》《民法典》物权编为主要内容、以其他法律法规为补充的自然资源国家所有权法律体系。此时，行政机关作为权利主体代表对属于国家所有的自然资源有权进行管理、决定保护和利用的方式。由于自然保护地体系建设被设定承载多元价值，《指导意见》要求其坚持“严格保护”，并在此基础上，“为人民提供优质生态产品”，提供“游憩”等公共服务，此时政府难以兼顾每一种功能预期。由于游憩价值本身意味着多元的特色化体验，更强调基于自然生态系统的多元商业化服务，政府难以满足该特色化需求。此时，这种以自然生态系统为基础的特色化生态产品供给成为一种重要的资源配置，难以完全由政府提供。加之自然资源的有限性和严格保护的目标要求，若要对这种资源进行市场配置必须施加严格的数量和利用方式限制，否则对资源的过度竞争和过度利用将导致外部不经济。此时实施行政特许，由国家以资源所有者的身份将有限的资源在无限的需求者之间进行配置，赋予受许人以从事特定项目经营的权利，并由国家收取对价，同时对该种资源利用行为作出限制以保障自然保护地多元价值的实现，成为最佳选择。

另一方面，由于自然保护地特许经营是一种政府赋权行为，通过对权利授予过程的监督、权利实施过程的监管，可有效实现自然保护地的多元价值。（1）我国当前虽已构建自然资源国家所有权法律体系，《总体方案》也规定对国家公园应“坚持国家所有”，但国家所有并不意味着国家对以自然资源为基础的自然生态系统的利用拥有任意处分权，而是为了使国家作为自然资源全民所有的代表，确保施加于自然资源之上的所有行为都能惠及全民，确保全民共享，实现代际公平。此时行政机关作为自然资源国家所有权或经营权的代表者，无论其对自然资源是自行组织管理、利用，还是授权其他主体排他性利用，都应当遵守自然资源作为“公产”的利用限制，应服务于公共利用目的，国家对之的管理和处置必须严格遵循公共用途限制等公法规制^[7]，如对特许经营项目的定价、利用期限等进行限制，这就极大保障了自然保护地的公益性。（2）通过市场机制选择最佳受许人，赋予其对于该自然资源排他性使用的权利，其实质是赋权性的财产权利出让行为。此时，政府的特

许经营权的授予行为虽具有公法性质,应受到公法规制,但特许经营权的获得本身对受许人而言就是一种财产权利,使得特许经营权成为具有公权性质的私权。对自然保护地特许经营行为的公法规范可以明确这种自然资源使用权出让行为的边界,以实现自然保护地的严格保护为核心,对资源利用行为的严格监管可以充分保障公益性。同时,特许经营权的私权性质强调特许双方的合意达成,鼓励受许人以合同的形式进一步确定对自然生态系统的创新性利用行为,以保障其个性化、多样化、特色化访客服务与生态产品的提供,充分实现自然保护地应承载的游憩等多元价值。

(二) 平衡自然保护地的公益目的与原住民权益

特许经营制度是平衡与协调自然保护地公益目的与原住民权益冲突的纽带。划定自然保护地的标准是要求其应具有自然生态系统的原真性、整体性、系统性,这些地方往往地处偏远,保护地范围内的原住民谋生方式单一。为了实现自然保护地管理目标,往往要求原住民搬离其居住地或限制其生产生活方式,这实质上剥夺、限制了其生存发展权益。这种对原住民的经济利益、生态利益、文化利益等造成的消减,已在事实上形成其弱势地位,造成了实质上的不平等。为实现对原住民的救济,我国应通过探索构建私人治理机制^[8],创新自然保护地的社区治理、共同治理等治理机制,实现对原住民的生态补偿。其中,国家公园体制试点中的特许经营制度在创新原住民创收方式、构建社区反哺机制、吸纳原住民参与经营活动以实现角色转变等方面发挥着重要作用,有效调和了自然保护地范围内原住民的发展权益和自然保护地的保护与利用整体目标之间的矛盾,促使原住民将自然保护地的保护与可持续利用和自身的生存发展利益相结合,是平衡自然保护地的公益目的与原住民发展权益的有效方式。由于社区原住民的生产生活方式本身就是旅游吸引物,是世界自然遗产地生态旅游中的知识生产者^[9],因此在自然保护地特许经营制度的探索中,应当高度重视对原住民的权益保护,通过多元化的制度设计让原住民共享生态保护与利用成果。

(三) 确立自然保护地惠益分享机制

构建自然保护地惠益分享机制是自然保护地的公益属性的内在要求。《指导意见》提出要“突出自然保护地体系建设的社会公益性”,要“探索全民共享机制”。可见,自然保护地体系除了应承担保护职责以外,还具有社会服务的重要职能,让全社会共享自然保护地的保护成果。全民共享、共有和共建就是全民公益性的体现,共享是全民公益性的核心^[10]。在此背景下,应通过构建惠益分享机制实现全民共享自然保护地的发展惠益。

从语义层面理解,“惠益”不同于“利益”,它强调将利益惠及他人。从这个层面来说,自然保护地范围内的惠益分享,其实质就是对资源利益的再次分配。构建自然保护地特许经营制度中的惠益分享机制至少应当注意如下几个方面。(1) 惠益分享的目的是为了实现全体社会公众的福祉。由于自然保护地从整体上来说属于国家所有,就应当注意对于全体社会公众的公平分配,以实现其公益性,保障资源享用的公平性。(2) 根据对社会公众的理解,惠益分享的主体可以被划分为两大类,以此展开不同主体间惠益分享机制的类型化构建。一类是自然保护地体系范围内的原住民,另一类是自然保护地体系范围外的社会公众。应当充分保障每一个不特定社会公众通过游憩、教育等方式感受美好大自然的权益,不得通过高额收费等方式将一部分社会公众排除在外。这就要求加强对特许经营企业的监管,通过对特许经营项目的合理定价、对游憩过程的合理设置、对宣传教育解说词的规范要求,保障公众能平等地进入自然保护地享受自然生态带来的视觉震撼与精神体验。(3) 惠益分享的方式包括货币惠益和非货币惠益。货币惠益体现为将特许经营收入反哺社区增加社区居民经济获益,减免社区原住民的特许经营费等。非货币惠益主要体现为对社会公众提供低价优质的生态服务、美好的生态体验,等等。

三、我国现行自然保护地特许经营制度的现状及问题

我国已有的政府特许经营制度,是当前自然保护地特许经营制度建设的制度背景和适用前提,从制度构建创新成本的角度考量,不能完全对其推倒重来,而是应当在当前的法律体系内进行变革与重构。故此,需要梳理和检讨现行自然保护地特许经营制度的现状与问题,在对其矫正和优化的基础上,健全特许经营制度。

(一) 我国现行自然保护地特许经营制度的立法梳理

现行的自然保护地特许经营制度以一般的政府特许经营制度为基础,并在各类自然保护地体系的分散立法中予以具体适用。因此,系统梳理自然保护地特许经营制度的统一立法和分散立法状况,是系统检视制度构建现状的重要方式。

1. 自然保护地特许经营制度中央统一立法阙如。当前的制度构建以一般的特许经营制度作为规范基础,缺乏针对性的契合自然保护地特许经营特殊需求的专门立法。(1) 由于自然保护地基本法和特许经营专门立法的缺失,当前的自然保护地特许经营行为在法律规范层面仅能遵循特许经营制度的一般要求。一方面,《行政许可法》(2019年修正)第12条第2项从法律层面奠定了自然保护地范围内就有限自然资源的开发利用实行特许经营的合法性。另一方面,《基础设施和公用事业特许经营管理办法》就基础设施和公用事业特许经营应遵循的基本规定作出专门规范,可以为自然保护地特许经营制度构建提供重要参考。但是由于自然保护地特许经营制度的客体为有限自然资源,不同于公共资源以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入,因此,不可将该规范直接套用于自然保护地的特许经营制度中。(2) 中央的政策文件是当前自然保护地特许经营制度的主要规范来源。如《总体方案》《指导意见》从宏观层面为系统构建自然保护地特许经营制度提供了指导^①,但是囿于宏观政策的抽象性与概括性,导致处于改革探索中的自然保护地特许经营行为并没有稳定的法律制度供给,缺乏稳定性与可预期性,影响了特许经营制度的成效和经营效率。实践中各地差异性的探索方式并不利于从整体上实现自然保护地特许经营制度的预期目标,亟需将政策转换为法律,构建自然保护地特许经营的长效运行机制。

中央层面的各类自然保护地专项立法呈现或空白或缺乏针对性的状态。(1)《国家公园法》还处在草案制定和修改过程中,尚未形成对全国范围内国家公园体制建设与特许经营制度的具体适用界限的统一规制的正式制度。遗憾的是,《国家公园管理暂行办法》作为最新的规范国家公园建设管理行为的部门规章,亦未就国家公园特许经营制度作出专门规定。(2)《自然保护区条例》(2017年修订)作为规范自然保护区保护和管理的专项立法,仅原则性地规定“严禁开设与自然保护保护方向不一致的参观、旅游项目”,自然保护区内的特许经营活动缺乏制度保障。(3)在《自然公园法》缺位、《国家级自然公园管理办法》(征求意见稿)公开征求意见尚未正式出台的背景下,原有的各类实质意义上的自然保护地相关法律规则成为重要的制度规范依据。《风景名胜区条例》(2016年修订)第37、38、39条就特许经营的范围、方式、特许经营收入管理和用途限制等事项进行规范,但它规定由国务院建设主管部门负责全国风景名胜区的监督管理工作,与当前具有统一性的自然保护地体制改革要求不符。在《森林公园管理办法》(2016年修改)和国家林业局印发的

^① 《总体方案》规定,“国家公园设立后整合组建统一的管理机构,履行国家公园范围内的生态保护、自然资源资产管理、特许经营管理、社会参与管理、宣传推介等职责,负责协调与当地政府和周边社区关系”“鼓励当地居民或其举办的企业参与国家公园内特许经营项目”“研究制定国家公园特许经营等配套法规”。《指导意见》提出,“制定自然保护地控制区经营性项目特许经营管理办法,建立健全特许经营制度”“探索自然资源所有者参与特许经营收益分配机制”等。

《国家湿地公园管理办法》(2017年修改)的文件中,普遍实行分区管理。《森林公园管理办法》(2016年修改)第9至11条规定森林公园的开发建设可以采取合资、合作等方式联合进行,并对资源利用行为的限度作出限制。《国家湿地公园管理办法》(2017年修改)仅在第11条笼统提及在国家湿地公园不同分区内的行为界限与利用要求。总体而言,这些分散立法在管理机构、资源利用方式、资源利用的界限等方面规定并不相同,对特许经营行为的规定缺乏针对性,更是缺乏对资源利用行为的约束机制。顶层设计的交叉与混乱、职责不清、定位不明,将进一步导致自然保护地特许经营制度地方立法标准不一致的局面产生。

2. 自然保护地特许经营地方分散立法标准各异。由于自然保护地特许经营制度中央统一立法的缺位,各类分散专项立法和地方立法纷纷在各自的立法权限范围内就自然保护地特许经营的体制机制展开探索。然而,这种地方先行的制度构建模式与具有统一性和整体性的自然保护地立法体系存在内生龃龉,标准各异的分散立法并不利于自然保护地体系的整体保护与利用。

由于《自然保护区条例》(2017年修订)《风景名胜区条例》(2016年修订)等行政法规的笼统授权和用语含糊、界限不清,根据立法权限要求,地方立法难以就特许经营制度作出实质性突破和尝试。而处于探索中的国家公园由于并不存在形式上的上位法,在当前各国家公园普遍遵循“一园一法”的立法模式下^[11],多部国家公园地方法与国家公园特许经营管理办法均对特许经营制度在不同程度上进行规范。

总体来说,多部地方国家公园地方法中对特许经营制度的基本内容规定不尽相同。一方面,特许经营的范围确定方式不一。如《武夷山国家公园条例(试行)》对特许经营的范围以“概括+列举”的方式进行明确,而其他地方立法则多简单规定对园区内的经营性项目实行特许经营,如《云南省国家公园管理条例》《海南热带雨林国家公园条例(试行)》仅简单规定国家公园的“经营服务项目”或“经营性项目”实行特许经营制度。另一方面,就特许经营的监管机制来说,各国家公园地方立法的规定稍显不同,鲜有涉及对特许经营内容和过程的规范与监管,仅有以《神农架国家公园保护条例(2019年修正)》为例的地方立法就监督管理要求进行明确,如规定“国家公园管理机构应当依法对特许经营规模、经营质量、价格水平等进行监督管理”。

各地出台的地方国家公园特许经营管理办法充分展现出在自然保护地中探索的特许经营制度的适用差异较大。我国国家公园体制改革试点期设立的10个试点国家公园,就国家公园特许经营制度作出全面规范,但各自的立法形式差异较大,具体规定标准不一。如在准入规定上,《武夷山国家公园特许经营管理暂行办法》仅笼统规定以公开招标方式确定特许经营者,《大熊猫国家公园特许经营管理办法(试行)》要求,凡是在全国统一的信用信息共享交换平台有不良记录的企业、组织和个人,不得作为特许经营受许人等。对这些差异化规定反映出的实质问题将在后文作进一步分析。

(二) 现行自然保护地特许经营制度的问题检讨

通过前述央地立法状况梳理,可以从以下两个方面提炼与检讨我国现行的自然保护地特许经营制度存在的问题。

1. 制度机理的错位。《指导意见》系统擘画自然保护地特许经营制度的逻辑结构与框架,为自然保护地体制改革以及自然保护地特许经营制度的构建奠定了基础。然而,基于前述对立法现状的整体梳理,制度构建的实然状况与应然状态还存在着偏差。在全国范围内普遍适用的一般性标准缺乏,导致利益保障的范围和限度出现缺漏,利益调和机制缺位。

(1) 经营权与管理权错位。制度理念的偏差进一步导致自然保护地特许经营实践中经营权与管理权的错位,“以经营代替管理”现象频发。体制试点期开始,部分国家公园通过出台特许经营管理办法,就经营权与管理权作出了清晰界定,并普遍要求实行“经管分离”,但是由于地方财政投

人的不足，在国家亦未出台自然保护地的多元化资金筹措机制相关规定之前，尽管民间资本和社会公益资金有较强的意愿，国家公园亦不敢贸然创新通过其他渠道引入资本，此时产权虚位下的国家公园资源变成了特许政府主体部门谋取利益的对象，而由主管部门起草通过的法律规范只是监督别人的武器，自己除外^[12]。因此，一方面由于管理机构确实缺乏足够资金去承担国家公园内的生态管护、自然资源管理、社会参与等职能，另一方面为了充分支持特许经营企业的经营行为、扩大特许经营范围、增加特许经营收入，行政主体往往或主动或被动地弱视自己的管理职能，由特许经营企业自我监督、自我规范其经营服务质量。由于企业的行为经常表现出盲目性、短期性和非公共性^[13]，这种“以经营代替管理”的行为严重破坏了自然保护地的生态保护和管理成效，不利于自然保护地公益目标的实现。

(2) 地方立法与上位法的抵牾。由于缺乏上位法明确授权，加之又受潜在的“实质上位法”的掣肘，地方立法探索偏离预期制度轨道。根据我国《立法法》的规定，地方性法规不得同宪法、法律、行政法规相抵触，在除法律保留的事项外，其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的，可以先制定地方性法规。由于我国尚未制定统一的《自然保护地法》，亦无中央层面的自然保护地特许经营管理的专项立法，因此从表面上看各国家公园特许经营管理地方立法并无相关上位法规制，属于“实验性立法”或“创造性立法”^[14]，拥有较大的立法创新空间。但实际上由于自然保护地特许经营的实质就是对自然资源的可持续利用，这种利用行为既涉及自然资源的管理体制问题，又涉及对政府特许经营行为的一般规制，看似是没有上位法的“创造性立法”，却由于其管理对象的特殊性，又处处受“实质上的上位法”的限制。例如，招标行为需要在《招投标法》的法律框架下进行；作为一种特殊许可，亦不得与《行政许可法》相抵触。在“不得与上位法相抵触”的立法原则要求下，此时潜在的各类上位法使得地方性立法难以作出实质性突破，部分演变成对《招投标法》等法律的细化。此时地方进行的立法探索是“戴着镣铐跳舞”，无法满足自然保护地特许经营制度的特殊需求，甚至可能偏离预期的制度目标。

2. 立法缺乏体系性。如前文所述，由于统一立法和专项立法的缺失，当前的自然保护地特许经营制度设计总体较为粗疏，立法的精细化程度不足。地方立法探索标准各异，破坏了自然保护地特许经营制度立法的统一性和协调性。

(1) 对特许经营性质认识不足致使特许经营范围模糊。对于特许经营范围规定是采用概括描述还是采用“概括+列举”或设置禁止性条款，都只是对特许经营范围确定的形式呈现方式的不同，并非本质上的差异。其实质差异在于，纳入自然保护地特许经营范围的项目，属于《行政许可法》规定的何种情形？《行政许可法》第12条第2项将行政特许的客体划分为有限自然资源、公共资源以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入，那么在自然保护地中实行的特许经营究竟应包括哪一类？

上述问题，需以客观认识《行政许可法》设定的特许经营客体种类为前提。从分析法学的角度审视法律规定的特许经营的种类，从逻辑和语义层面分析可知，“有限自然资源”主要包括不能满足人类全部需求、其开发利用需受管制的为人类提供生存和发展基础的物质和能量，如法律规定属国家所有的草原、荒地、滩涂等。自然保护地是以这些有限自然资源为要素组成的一个整体自然生态系统，对由这些自然资源要素组成的自然生态系统的管理、保护和利用构成自然保护地特许经营的正当经营范围。而“公共资源”应是指中央或地方政府及其授权主体通过直接或间接的建设开发形成的、所有权归属国家、供公共使用并能够设定为特许使用的那些资源^[15]，如市政基础设施、公共客运路线等。“直接关系公共利益的特定行业的市场准入”侧重于强调需要法律保护其垄断性地位的行业，通常为具有垄断性质的公用事业，如自来水、煤气、电力等与人民日常生活关联密切的行业。我国已有《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，自然保护地内与“公共资源”“直接

关系公共利益的特定行业的市场准入”等客体有关的特许经营已被该规范有效涵盖,因此,应将此两类特许经营的种类在自然保护地中作出客体排除处理,否则会引发立法的交叉、重叠、矛盾。

(2) 特许经营权配置方式不一引致社会公共利益损害风险。通过自然保护地特许经营制度授予特许经营权,实质是对自然保护地中有限自然资源在全社会实现最优配置,追求以最佳受许人行使特许经营权从而使全社会受益,因此,综合运用公私法手段确保特许经营的资源最优配置极为重要。通过现状梳理,当前的特许经营权配置还存在着如下的问题。

一是特许经营权差异化的准入规定损害公平竞争。特许与普通许可不同,获得特许经营权本身就意味着获得巨大经济价值,这种对稀缺资源的配置,应当以市场的充分竞争为条件。实践中对特许经营项目设置准入门槛条件是基于保障公共利益的考量,对资格条件的限制可以有利于选择优质受许人,但过高的准入限制如技术、人员要求,其实质就是将特许经营的个性化标准前置,将其他受许人完全挡在门外,或直接将竞争者范围缩小,形成事实上的垄断经营,亟待由统一的上位法就自然保护地特许经营的准入性规定进行统一规范。

二是特许经营权授予方式不一容易滋生行政腐败,背离特许经营目的。实践中,《武夷山国家公园特许经营管理暂行办法》规定以公开招标方式确定特许经营者,而《钱江源国家公园特许经营管理办法(试行)》规定,“特殊情况下可采取申请审批、直接授权等方式授予特许经营权”。以审批式和招标、拍卖为代表的公、私法授予方式,分别代表了完全不同的立场。行政审批模式下,由于审批过程的不公开,行政机关实际上成为了资源配置过程中掌握主动性的一方。而在招标、拍卖模式之下,行政机关为竞争环境的组织者,相对人成为了在该种竞争环境下资源配置的主体。此时,满足特许准入条件的潜在受许人围绕特许标准通过招标、拍卖进行充分竞争,在提高资源配置效率的同时,也有助于控制行政机关的自由裁量权、避免行政机关权力寻租。实践中有的地方允许以审批方式直接授予特许经营权,该方式背离了在自然保护地中实行特许经营的目的,不合格的受许人极易过度利用自然生态系统,最终损害社会公共福祉。

三是特许经营权授予缺乏对合意程序的统一规定。由于自然保护地中的特许经营,应为具有公权性质的私权,在整个权利的授予、获得、实施的过程中,应至少包括如下法律运行环节。第一,行政机关作为公共管理者赋予受许人在自然保护地范围内排他性地从事某项经营活动的权利,这是具有公法性质的活动,此时行政机关可以对其让渡的这种权利施加诸多公共利益限制,如其经营利用行为应确保生态友好、不得对生态环境利益有所减损,其提供的产品和服务的价格和质量应受监督等。第二,行政机关作为自然资源国家所有权(或生态空间国家所有权^[16])的代表人,以与受许人平等民事主体的身份,将自然资源的使用权(或生态空间的使用权)出让给受让人。此时,对于这种平等的出让行为,就应当以合意即特许经营协议的方式来进一步明确受许人的权利行使方式,并与行政机关充分协商,确认以何种方式进行经营才可以实现资源利用效益的最大化和保护效果、社会福利的最大化。这些内容都难以由招标、拍卖取代,因招标、拍卖难以体现出双方的充分合意。具体来说,就是要在特许经营协议中明确受让人所拥有的特许经营权的具体内容,并约定应向行政机关支付的相应对价即特许经营费、自然资源有偿使用费等,以平衡受益人与未受益人之间的关系。同时,在协议中还应就特许经营的期限、双方的违约责任等内容进行明确,以确保对受让人的信赖利益保护。然而,通过对现行规定的梳理,各地对受许人的利用行为缺乏限制,对于特许经营协议的签署规定过于笼统,特许经营期限规定过于单一,如《武夷山国家公园特许经营管理暂行办法》仅笼统规定“应当与特许经营者签订特许经营协议”,但并未就行政机关违约、行政机关为公共利益撤回特许经营权的补偿责任进行明确。这种挂一漏万的立法方式呈现出明显的不协调性,缺乏统一立法规制。

(3) 缺乏统一的收支管理和监管机制。检视当前各保护地对于收支的管理规定和实践,可知祁

连山国家公园仅概括规定特许经营费应当由管理机构收取，实行收支两条线，专项用于本园区范围内的保护、建设、管理、科研等。部分地方对于特许经营费的收取主体作出了不同规定，如神农架国家公园规定特许经营收入上缴财政；海南热带雨林国家公园亦要求特许经营使用费应当上缴省级国库，纳入财政预算管理，并就可以免收或者减收特许经营使用费的情况进行了列举，但是对于特许经营费的费用构成、收益分配方案并未明确；武夷山国家公园并未就特许经营收入及监管机制作出专门性规定。这种对于收支管理的不同规定不利于自然保护地特许经营制度的整体建设、不利于协调与平衡在自然保护地之上的保护与利用价值。此外，各地亦普遍缺乏对特许经营收入的监管机制，尚未建立明确的特许经营收入分配方案，缺乏公开透明的特许经营费征收标准、征收方式的规定，难以对特许经营收益进行有效的监督管理，这些都极易产生特许经营收益分配不合理的乱象。

四、自然保护地特许经营制度的体系构造

在我国已明确要求建立健全自然保护地特许经营制度的前提下，应当针对该制度探索呈现的现存问题，以制度构建的应然逻辑框架为主线，体系化地构建自然保护地特许经营制度。

（一）自然保护地特许经营制度的统一立法模式和立法体系

由于中央统一立法的缺失，实践中地方先行的立法探索也呈现出标准各异的立法状况，极大地影响了整个自然保护地特许经营法律体系的统一性和协调性。宏观政策目标与制度构建现状之间的种种不匹配表明，地方先行、形态各异的立法探索并不能满足自然保护地特许经营制度体系构建目标。自然保护地建设需要总体定位，特别是在保护目标、原则、类型划分等方面必须顶层设计先行^[17]。总的来说，应通过确立“一般规定+特别规定”的统一立法模式，通过法律的“立改废释”工作，从形式和实质意义上实现自然保护地特许经营制度的体系化。

1. 自然保护地特许经营制度的统一立法模式。自然保护地特许经营制度“一般规定+特别规定”的统一立法模式是系统回应实践问题、实现制度目标的最佳选择。由于《指导意见》规划建设自然保护地体系并非凭空产生，而是对在我国历经多年沿革、类型复杂的各类实质意义上的自然保护地体系的升级与重构，因此必须以既有的各类自然保护地法律规范为基础，在现有法律体系上进行立法模式的创新与变革。换言之，应当改变当前地方先行的分散立法破坏自然保护地建设协调性和融贯性的局面，以实现对自然生态系统的整体保护和差异化管控为着眼点，构建具有层次化和梯度化的统一立法模式。

总体而言，应当遵循“一般规定+特别规定”的立法模式，既要保障对各类自然保护地的统一管理，又要尊重各类自然保护地建设的差异性和特许经营制度的独特性。（1）所谓“一般规定”，就是在作为自然保护地基本法的《自然保护地法》中系统规定自然保护地特许经营应当遵循的基本制度和原则理念，就整个自然保护地体系建设的管理体制安排与分类管理制度、分区管控模式、不同类型自然保护地保护和利用强度等进行整体设计，作为规范整个自然保护地体系建设的总体规则，这是确保整个自然保护地特许经营制度具有体系性和融贯性的顶层设计与核心纽带。（2）所谓“特别规定”主要包括两个层面的内容：一是在《自然保护地特许经营管理办法》中就整个自然保护地体系特许经营制度的程序与内容作出针对性统筹与安排；二是在各类自然保护地分散专项立法中就特许经营制度作出特色规定。自然保护地体系改革并非能一蹴而就，而应立足于制度改革的整体目标，内嵌于分类管理的体系结构，从内在价值体系的理念统一性和外在规范体系的逻辑协调性，这两个层面具体实现自然保护地法律体系的融贯性^[18]。因此，在展开制度设计时，应当在预期出台的《国家公园法》《自然公园法》中作出特许经营制度的特色化设计，调整《自然保护区条例》（2017年修订）的相关规定以实现制度目标。

2. 自然保护区特许经营制度的立法体系构造。由于衍生于中央政策文件中的自然保护区特许经营制度改革目标在进入法律体系时还会发生“排异反应”,难免受当前的制度框架体系的掣肘。要构建逻辑自洽、体系完整自然保护区特许经营法律制度,还需以对法律法规的“立改废释”为前提。以“一般规定+特别规定”的立法模式为基础,可以构建完善自然保护区特许经营制度顶层设计,并为地方立法的具体适用和实施提供指引。

(1)《自然保护区法》系统规定一般制度。应在作为自然保护区基本法的《自然保护区法》中,系统规定特许经营的一般规则,统一适用于所有类型的自然保护区。由于我国未来的自然保护区立法体系应该是“基本法+专类保护法”的总分结构,《自然保护区法》将被定位于自然保护区建设和管理的基本法^[19],因此,应在《自然保护区法》中统一规定自然保护区特许经营制度的一般规则,就自然保护区特许经营行为的价值与利用限度、特许经营项目设置与资源配置方式、监督保障与考核评价机制构建等进行统筹安排,为“特别规定”的系统展开提供方向指引。

同时,《自然保护区法》应以对自然保护区的类型化保护为基础,对三类自然保护区特许经营制度作出差异化安排。《指导意见》要求自然保护区体系建设的首要目标是实现对自然生态系统的严格保护,但并不意味着每一种类型的保护区都应当实行同等强度的严格保护。自然保护区体系的多元价值目标决定应当对各类自然保护区的利用限度作出层次化划分。《指导意见》将自然保护区体系划分为国家公园、自然保护区、自然公园,其管理目标与效能的不同将直接决定不同种类的自然保护区在特许经营利用强度上的差异:首先,国家公园是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分,在维护国家生态安全中居于首要地位,应实行最严格的保护,对特许经营行为施加严格限制,不可盲目因追求经济收益或为实现公众游憩价值而顾此失彼,造成国家公园生态价值的损失;其次,自然保护区保护的是典型的自然生态系统等区域,其生态价值与保护强度低于国家公园,可以适当降低对于特许经营项目的经营限制,以发挥自然保护区的公众服务功能;最后,自然公园是要“保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观”,其生态价值与保护强度在整个自然保护区体系中处于最次,以实现自然资源的文化价值、科学价值、景观价值为主,其在分担科研、游憩、教育等功能方面应发挥更多的作用。总之,应在《自然保护区法》中就各类自然保护区的资源利用强度和经营范围的差异化规定作出总体安排,以使《国家公园法》等单项立法具体承接类型化保护目标,进一步系统展开特色化制度设计。

(2)《国家公园法》《自然保护区条例》等的具体领域立法。以《自然保护区法》为核心指引,《国家公园法》《自然保护区条例》等具体领域立法可进一步就特许经营制度作出差异化和特色化规定,并以此为基础形成自然保护区体系建设分类保护和利用的上位法构建。

首先,《国家公园法》应始终将严格保护放在首位,对特许经营利用行为施加严格的限制。从国家林业和草原局(国家公园管理局)公布的《国家公园法(草案)》内容来看,其对特许经营制度的规定相对完善,就国家公园特许经营的经营范围、经营者选择、合作协议、资金管理等作出较为系统的规定,并在第54条规定对国家公园的考核评价机制,引入约谈制度,是系统总结地方立法经验的相对完善的立法。但亦体现出制度的精细化设计不足等问题,还需规定对国家公园的差异化利用方式。如应根据对自然生态系统的利用强度和影响程度不同对特许经营项目进行分类管理,并以此为依据就特许经营项目进行论证评估;在避免个性化标准前置的前提下适当提高对特许经营受许人的准入限制,可以要求受许人在环境保护、自然资源利用等方面具有一定资质,并在签署特许经营协议前进行环境评估、签订环境保护协议^[20];对于特许经营受许人的利用方式应作出更多环境保护限制等。

其次,《自然保护区条例》可以适当放宽对特许经营行为的利用限制。《自然保护区条例(修订草案)》(征求意见稿)紧密围绕国家自然保护区体系建设目标作出了较多内容上的修改,矫正了一

些与自然保护地体系建设不相符合的制度内容,例如与自然保护地立法体系相衔接,将主管部门修改为“林业草原主管部门”,对于分区管理制度由“三区”划为“二区”等。然而,草案中并未就自然保护区的特许经营制度作出专门安排。自然保护区设置往往具有明确的保护对象,在不影响主要保护对象安全、维持和恢复珍稀濒危野生动植物生存环境的基础上,可以允许更加多元的特许经营项目设置。特许经营受许人可以拥有更大的经营自主权,鼓励经营者对特许经营利用方式的创新,在实现保护目标的同时,平衡科普、游憩等多元价值。

最后,还应在自然公园的专项立法中构建对优质生态产品供给的规则保障。在当前的制度体系中缺乏对自然公园进行系统规制的专项法律,未来还应加快立法进程,以《自然公园法》的形式展开对自然公园特许经营的特色化制度构建。由于自然公园的生态价值与保护力度均最次,因此自然公园在整个自然保护地体系中应当承担更多的公众游憩价值,纳入特许经营的项目可以更加多元化。总体来说,自然公园专项立法应当更加注重发展生态经济体系,完善对优质生态产品供给的规则保障。一是在生态产品供给的方式上,鼓励因地制宜展开生态产品的产业化构建,鼓励多元、多样化生态产品的创造。二是在生态产品供给的内容上,除了彰显生态价值,还应综合体现其所应承载的科普、游憩、教育价值,注重对自然生态系统、自然遗迹和自然景观等的历史文化价值的挖掘与保护,增强对生态产品供给的文化支撑,综合实现自然保护地构建所应实现的多元价值。三是应完善生态产品的利益分享机制。由于在自然公园中生态经济体系的市场价值较高,应更加注重对于利益分享机制的公平构建,注重惠益分享的实质平等。这既有赖于清晰明确的产权界定,划清所有权的边界,丰富使用权的类型,合理界定权责归属,让生态产品价值分配有迹可循。同时,也需要构建合理的利益分配机制,平衡自然资源所有者、使用者的利益,并更加注重惠益分享机制的构建。对于惠益分享机制的构建将在后文进一步阐述。

(3)《自然保护地特许经营管理办法》的专门针对性立法。在《自然保护地法》与《国家公园法》等基本法和重要的专项立法确定后,由于地方立法难以对体制机制作出突破,各异的立法探索亦会破坏法律体系的整体性,因此还应在中央层面制定《自然保护地特许经营管理办法》,专门规定自然保护地特许经营行为的共性问题,以增强整个立法体系的协调性。具体来说,应当进一步明确自然保护地特许经营的行为界限,系统设计特许经营的流程,确定特许经营的经营范围,选择特许经营模式,明确特许经营期限,确定申请特许经营的流程和准入要求,构建特许经营的收入构成、资金分配、资金用途监管机制以及制度成效的考核评价制度。总之,建议制定《自然保护地特许经营管理办法》以系统规定能普遍适用于整个自然保护地体系的具有共性的特许经营制度体系,并为地方因地制宜创新特许经营方式留够制度空间,确保自然保护地特许经营既能够实现生态保护的公共利益,又能满足社会福祉、惠益公众。

(4)地方实施性立法。作为系统协调的自然保护地特许经营法律制度,应当始终是在中央立法层面明确自然保护地特许经营制度的共性问题,再由自然保护地地方立法针对各种自然保护地类型、自身的资源禀赋和经济发展状况,设计出更具操作性和具体化的制度规范。一方面,地方立法应当统一立法层级。避免各地不同的立法主体在不同的立法权限内制定出规范效力不一的地方自然保护地特许经营管理办法,破坏整个自然保护地特许经营法律制度体系的协调性和统一性。另一方面,地方立法必须避免在共性问题上与中央规定简单重复,应系统承接上位法就不同类型自然保护地特许经营制度作出的差异化规定,根据中央授权,探索创新特色化的特许经营制度。例如武夷山国家公园将茶产业和旅游业、生态保护融为一体,有效兼顾自然保护地生态效益、经济效益与社会效益,是地方特许经营项目内容创新的有益探索;试点期的普达措国家公园构建的反哺机制有效补偿了原住民受损的经济、发展利益,探索创新了特许经营收入分配方式。应当通过自然保护地特许经营制度的地方立法,将这些在中央制度框架下结合地方发展状况的有益探索予以固化,保障特

许经营的稳定性。

(二) 自然保护地特许经营制度构造

在“一般规定+特别规定”的立法模式下系统展开自然保护地特许经营制度的立法体系构造,满足了特许经营制度在形式上协调融贯的要求。同时,还应在内容上就基本制度作出统一安排,以系统回应实践中存在的制度机理错位、立法体系性不足等问题,并将自然保护地特许经营制度预期实现的应然逻辑融汇于制度的顶层设计之中,以保证满足自然保护地中构建的特许经营制度的特色化需求,最终达到自然保护地特许经营制度实质功能上的协调统一。同时,基于前述,自然保护地特许经营制度作为《指导意见》系统构建的一项自然保护地建设、保护与管理的基本制度,应当既体现于《自然保护地法》这一基本法中,亦应体现于《国家公园法》《自然保护区条例》等具体领域立法之中,由单项立法分别针对三类自然保护地系统制定各有侧重的特殊规定。限于论述主题和篇幅,本部分主要论述《自然保护地法》《自然保护地特许经营管理办法》中应当统一规定的适用于所有自然保护地类型的特许经营制度,并为具体的自然保护地类型立法预留制度空间。

1. 明确设置特许经营项目的法定条件。中央层面明确特许经营项目设置的条件,可有效避免地方各类自然保护地特许经营项目的泛化,经营权与管理权的错位。这要求各类保护地结合保护目标制定更为严格的项目设置要求。具体可以从以下角度进行考量。

(1) 许可条件是否法定,行政主体是否拥有对该许可的自由裁量权。若对于某一事项,其许可的条件由法律明文规定,行政机关只需要根据法律规定的条件审查受许人具备相关条件就无条件给予许可的,就不应当属于自然保护地特许经营的范围,而应当属于一般许可。例如原住民申请利用其住所开设民宿、为访客提供餐食,这就不属于特许经营的范畴。

(2) 针对该类客体实施的许可是否具有数量限制,应严格区分一般行政许可和特许经营的界限,避免将一般许可的事项不当扩大进特许经营范围内。一般的行政许可如“批准”“资格认定”等由于不涉及对稀缺资源的有效配置,往往只是对于一种普遍禁止行为的“解禁”行为,不需要进行数量限制,亦不需要以市场机制实现资源的最优配置,因此,应严格限制将该类普通的行政许可纳入特许经营范围中。如利用自然保护地通道长廊的摆摊行为,由于并非稀缺资源,不需要作出数量限制,最多为普通许可,不应将其纳入特许经营的范围。

(3) 该类特许经营项目是否涉及以自然资源使用为基础的访客服务、生态产品供给。回归《指导意见》的制度预设目标,综合语义分析、体系解释方法分析,其在“总体目标”中提出“到2035年,显著提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力”,将提高“生态产品供给能力”放置于与提高“管理效能”同样重要的地位。由此观之,自然资源使用制度创新应当以提高“生态产品供给能力”为目标,作为自然资源使用重要创新方式的特许经营亦应当以实现“生态产品供给能力”为核心。换言之,衡量一个项目是否应纳入自然保护地特许经营范围的核心标准应当为,其是否为以对自然资源的使用为基础的生态产品供给。此时,在自然保护地中的基础设施、公用医疗服务、教育等由于与生态产品供给无关,亦应当排除在自然保护地特许经营的范围之外。

2. 体系化规定特许经营制度构成。为避免地方在缺乏相关上位法或上位法规定粗疏的情况下,对自然保护地特许经营的基本制度作出差异过大的规定,破坏自然保护地特许经营制度的体系性,还应从中央层面就下列事项作出体系性的精细化设计。

(1) 强化特许经营权配置的私法手段安排。为充分实现自然保护地以“游憩”为代表的多元价值,应强化私法手段在权利授予、合意生成阶段的作用。

一方面,不可设置过高的准入条件将特许经营标准前置,从而排除市场的自由竞争,同时也应当通过明确的特许标准,创造公平的竞争环境,通过市场机制选择最优受许人。特许经营的标准应综合考量其经营方案是否兼顾生态效益、经济效益和社会效益,其对自然生态系统的保护能力、提

供服务的质量与价格、自身信誉与影响力大小等是否与自然保护地的保护优先和公众游憩目标相契合。鼓励水平高、能力强的优质企业参与特许经营。

另一方面，应明确以特许经营协议的方式固定特许双方的合意结果，形成双方均受约束的协议内容。在特许经营协议中，就特许经营权的具体内容、资源利用的具体方式、特许经营行为应遵守的义务和限制性要求、行政机关应当履行的义务、特许经营的期限、价格和服务质量的监管、行政机关违反约定提前终止协议的补偿措施、受许人违反义务规定的违约责任和赔偿措施等进行具体的约定。只有以法律形式将特许经营协议的主要条款进行固定，才可以有效确保实践中行政机关特许权出让行为的规范性。也唯有如此，才可以将不同特许经营项目的具体内容进行固定，并以合意的形式明确行政机关应当履行的义务及其违约时的救济措施，明晰行政机关违约时受许人的救济途径。

(2) 加强对特许经营权配置行为的公法规制。为进一步规范特许经营权授予行为，充分保障严格保护目标和社会公共利益的实现，还应加强对特许经营权配置行为的公法规制。一方面，应在中央规范中，禁止特许经营项目受许人以任何形式擅自转让特许经营权。由于自然保护地特许经营的特殊性，其严格保护目标以及对于优质生态产品的需求决定了在自然保护地中实行的特许经营具有强烈的主体限定性，此时的特许，就被赋予了“人身属性”的意义。若允许受许人将特许经营权自由转让，将使得政府的前期筛选、监管的作用悬置或虚化，新的受让人在资源利用方式、生态环境保护程度上具有极大不确定性，难以对其进行有效制约，极易对脆弱生态造成不可挽回的影响。因此，应当在全国范围内严格禁止。另一方面，应加强对特许经营实施行为的监管，构建不符合条件的受许人的退出机制。通过行政主体建立监督和评价机制，对于受许人的特许经营行为产生的生态效益、环境影响、服务质量、生态产品供给能力进行评估，及时清退不符合严格保护目标和自然保护地多元目标价值的受许企业，并就其退出的程序、资产的接管等事宜进行明确，是行政机关平衡多元价值目标实现的重要方式。这些约束机制的构建，将直接影响到特许经营者在权利实施过程中的效果呈现，必须由中央法规在全国范围内作出统一规定。

(3) 构建收支监管机制。应从中央层面构建明确的收支监管和约束机制，为确保特许经营发挥预期制度效果提供保障。一是特许经营项目收费以特许经营企业的经营成本和合理利润、管理机构的管理成本为限，严禁随意提高特许经营项目收费标准。二是建立统一部门预算管理机制，将特许经营收入纳入一般公共预算专项管理，上缴财政，由中央财政部门对各类自然保护地资金进行统一调配。由地方各自然保护地管理局编制单位预算，中央根据各自然保护地的单位预算编制部门预算，并对其进行公开、接受社会监督，确保收支分离。三是建立资金使用评估机制。按年度组织专家对已实施的特许经营项目进行绩效评价，公示评审结果，实现特许经营资金安全可控^[20]。

3. 构建自然保护地惠益分享机制。在自然保护地体系中构建的特许经营制度，应通过更为明确的制度设计，保障原住民权益，构建自然保护地惠益分享机制。

(1) 保障原住民的优先受益权和优先经营权。由于原住民因让步于自然保护地的管控目标而牺牲自己在原保护地内所享有的生存、发展权益，加大对原住民的生态补偿、确定其在特许经营制度中的优先受益权和优先经营权，是实质公平的体现。虽然各类自然保护地差异较大，难以对所有类型的自然保护地中原住民在特许经营中享有的权益进行统一规定，但可以在中央层面的规范中明确原住民在特许经营中所享有的权益类型。具体而言：一是在特许经营准入方面，规定在同等条件下原住民享有该项目的优先经营权；二是在各类特许经营费方面，有权享受费用的减免；三是原住民有权就该自然保护地特许经营收入优先受益，鼓励地方探索多样化的社区反哺机制。对于集体所有的自然资源，管理主体应通过创新特许经营项目，转变社区发展方式，鼓励社区以多样化方式参与特许经营，基于原住民就自然资源的集体所有权，约定对原住民的优先受益安排和多种形式的生态补偿。

(2) 调整资金分配机制保障社会公众共享惠益。加大财政投入、协调统筹特许经营收入,是促使自然保护地建设回归公益性、让公众共享自然保护地保护和发展成果的必要前提。由于门票、基本公共交通、科普教育等是事关社会公众公平共享保护地建设成果的重要内容,因此应当避免由企业经营偏离公益性目标。依靠政府的财政投入、购买公共服务,淡化对公益类项目的成本和收益考量,站在社会福利的角度,以低门票或免门票、具有普惠性的科普教育、游憩服务等方式,保障社会公众平等地享有共享自然保护地美好生态的权利。同时,通过统筹各地的自然保护地特许经营收入,可以考虑将中央政府按预算的财政拨款、各自然保护地按比例收取的特许经营收益和门票费集中起来,在全国各自然保护地系统内统一协调安排,以“丰”养“欠”、以“富”养“贫”^[21],以充分保障不同地区自然保护地基本公共服务的社会福利保障,确保经济压力较大的自然保护地免于财政困扰,为社会公众提供低价或免费的门票、游憩体验、科普教育,保障每一个地区、不同经济水平的社会公众均有权平等地享受自然保护地发展成果。

五、结 语

《指导意见》明确规划与部署“建立健全特许经营制度”。自特许经营概念引入自然保护地体系建设中,就意味着其与一般的政府特许经营制度相比,具有制度特殊性。它既涉及对公共资源的利用,又需要承担为社会提供游憩福利的责任,因此,“公益性”应当始终是自然保护地特许经营制度设计与实践运行的重要目标之一。同时,所有的利用行为都应当遵循一个前提,即不得对自然生态造成不利影响。在此理念构建下,作为一个系统整体的自然保护地特许经营制度,从宏观上来说,应当遵循自然保护地的分类保护和分区管控理念,针对国家公园、自然保护区、自然公园设置差异化的特许经营制度,对国家公园中的特许经营活动应当严格限制、严格监管,而自然公园中的特许经营项目利用限度可以适当放宽,鼓励其承载与实现更多的公众游憩功能。为避免地方标准各异的自然保护地特许经营立法探索破坏整个自然保护地特许经营制度的整体性和协调性,避免地方方向“以资源换发展”的经济目标逃逸,构建“一般规定+特别规定”的统一立法模式并系统展开制度的体系化构建,是系统回应当前的制度实践需求和政策要求的必然选择。

参考文献

- [1] 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(1).
- [2] 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(8).
- [3] 张平华,侯圣贺.国家公园特许经营权的性质[J].山东社会科学,2021(2).
- [4] 耿松涛,张鸿霞,严荣.我国国家公园特许经营分析与运营模式选择[J].林业资源管理,2021(5).
- [5] 闫颜,陈叙图,王群,等.我国国家公园特许经营法律规制研究[J].林业建设,2021(2).
- [6] 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(8).
- [7] 王智斌.行政特许的私法分析[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [8] 刘超.国家公园体制建设中环境私人治理机制的构建[J].中州学刊,2021(4).
- [9] 张朝枝.基于世界自然遗产地的生态旅游:社区的角色与地位[J].旅游学刊,2021(9).
- [10] 王社坤,焦琰.国家公园全民公益性理念的立法实现[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2021(4).
- [11] 秦天宝,刘彤彤.国家公园立法中“一园一法”模式之迷思与化解[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019(6).
- [12] 方玮蓉,马成俊.国家公园特许经营多元参与模式研究——以三江源国家公园为例[J].青藏高原论坛,2021(1).
- [13] 于海.行业协会与社会中间结构[A].范丽珠.全球化下的社会变迁与非政府组织(NGO)[C].上海:上海

人民出版社,2003.

- [14]沈寿文.“分工型”立法体制与地方实验性立法的困境——以《云南省国家公园管理条例》为例[J].法学杂志,2017(1).
- [15]王克稳.行政许可中特许权的物权属性与制度构建研究[M].北京:法律出版社,2015.
- [16]张小鹏.国家公园特许经营适用性的逻辑展开[J].环境保护,2023(5).
- [17]吕忠梅.关于自然保护地立法的新思考[J].环境保护,2019(Z1).
- [18]刘超.自然保护地体系结构化的法治路径与规范要义[J].中国地质大学学报(社会科学版),2020(3).
- [19]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(2).
- [20]马洪艳,童光法.国家公园特许经营制度存在的问题及对策[J].北京农学院学报,2020(4).
- [21]邓小艳,邓毅.国家公园门票公益性回归的困境与出路[J].湖北经济学院学报,2021(2).

The Logic and Structure of the Concession System on Protected Areas

LIU Chao, DENG Qiong

Abstract: Guided by the logic that the concession system on protected areas should realize multiple values, balance the interests of indigenous residents and public interests, and build a benefit-sharing mechanism, and systematically respond to the dislocation of system mechanism and lack of systematic legislation in the current system, this paper will specifically optimize the concession system on protected areas from the following aspects: First of all, establish a unified legislative model of ‘general provisions + special provisions’ to correct the problem of institutional coordination brought about by local legislative exploration. Secondly, the general provision is systematically stipulated by *the Law of Protected Areas*, *The National Parks Law* and *the Regulations of the People’s Republic of China on Nature Reserves* are legislated in specific areas, *the Measures for the Administration of the Concession System on Protected Areas* is specially targeted legislation, and the local legislation further stipulates the implementation system. Finally, from the formal and substantive sense, the systematic structure of the concession system on protected areas is specifically developed.

Key words: protected area; concession; legislative model

(责任编辑 周振新)