

委托代理机制视角下湿地特许经营制度研究

孙东方^{1,2,3}，张晓蕾^{1,2,3}，金志丰^{1,2,3}，靳诚⁴

(1. 江苏省国土资源研究中心，南京 210017；2. 自然资源部海洋带开发与保护重点实验室，江苏 南京 210017；3. 江苏自然资源智库，南京 210017；4. 南京师范大学地理科学学院，江苏 南京 210023)

摘要：我国当前湿地资源资产保护与利用存在权责关系不明、制度供给不足、资金保障不力等问题。文章尝试在委托代理机制框架下将湿地所有权、管理权、经营权三权分离，以湿地特许经营合同和湿地特许经营许可分别承载民事委托关系和行政管理关系。通过分析湿地特许经营的基本内涵，厘清湿地特许经营权的夯实行权基础、组织规划编制、开展市场化配置、加强运营管理、落实收益处置的实施逻辑，构建包括行政审批制度、公平竞争制度、合同审查制度、监督考核制度、公众参与制度在内的湿地特许经营制度框架。

关键词：湿地保护和利用；湿地特许经营；委托代理机制；特许经营制度

中图分类号：X37；F062.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1672-6995(2023)01-0000-00

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001061

Research on Wetland Franchise System from the Perspective of Principle-agent Mechanism

SUN Dongfang^{1,2,3}, ZHANG Xiaolei^{1,2,3}, JIN Zhifeng^{1,2,3}, JIN Cheng⁴

(1. Research Center of Land and Resources of Jiangsu Province, Nanjing 210017, China; 2. Key Laboratory of Coastal Zone Exploitation and Protection, Ministry of Natural Resources of People's Republic of China, Nanjing Jiangsu 210017, China; 3. Jiangsu Natural Resources Think Tank, Nanjing 210017, China; 4. School of Geography, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu 210023, China)

Abstract: At present, there are some problems in the protection and utilization of wetland resource assets in China, such as unclear relationship between power and responsibility relationship, insufficient system supply, ineffective fund guarantee, etc. The paper attempts to separate the three rights of ownership, management, and franchise of wetlands under the framework of the principle-agent mechanism, and uses the wetland franchise contract and the wetland franchise license to carry civil entrustment and administrative relationships respectively. By analyzing the basic connotation of wetland franchising, the paper clarified the implementation logic of wetland franchising, including consolidating the exercise basis, organizing planning, carrying out market-oriented allocation, strengthening operational management, and implementing revenue disposal. Also, it established the institutional framework of wetland franchising, including administrative examination and approval system, fair competition system, contract review system, supervision and assessment system, and public participation system.

Keywords: wetland protection and utilization; wetland franchising; principal-agent mechanism; franchise system

收稿日期：2024-03-09；**修回日期：**2024-05-11

基金项目：江苏自然资源智库2023年度开放合作项目“湿地特许经营制度研究”(ZK23011)；江苏省全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点项目“湿地特许经营权制度研究”(JSDY-2023F400)

作者简介：孙东方(1986—)，男，江苏省泗洪县人，江苏省国土资源研究中心高级工程师，公共管理硕士，主要研究方向为自然资源管理政策。

通讯作者：金志丰(1981—)，男，浙江省绍兴市人，江苏省国土资源研究中心研究员级高级工程师，管理学博士，主要研究方向为自然资源管理政策。E-mail: jinzhifeng118@163.com。

0 引言

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，党中央把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局。自然资源资产产权制度是推进生态文明建设的重要基础性制度。2015年以来，《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》相继发布，要求深入推进自然资源资产管理体制改革，明确自然资源资产所有者、监管者及其责任。2021年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》，针对包括湿地在内的8类全民所有自然资源资产开展所有权委托代理试点，统筹推进自然资源资产产权制度改革，探索建立湿地特许经营制度是其中的一项重要内容。

湿地是全民所有自然资源资产的重要组成部分，具有物种贮存、水源涵养、固碳增汇、气候调节等多种功能，在维护生态系统稳定、保持生物多样性方面发挥着不可替代的重要作用，是人类赖以生存的重要自然资源。在推进湿地产权制度改革和加强湿地保护与利用研究中，制度框架设计与调整会带来不同效应。阿根廷通过调整湿地管理范围，积极应对湿地退化问题^[1]。美国修订了关于“水域”的定义，进而影响了湿地制度保护对象的优先性^[2]。津巴布韦通过协调好传统领导人、湿地委员会、民众在湿地保护利用中的关系，提升湿地资源治理成效^[3]。由此可知，制定湿地清单、保护计划、管理准则等措施可以促进湿地资源的可持续利用^[4]。相反，缺乏湿地保护制度有效方案，可能会对湿地生物多样性构成重大威胁^[5]。相关学者从湿地定义、湿地保护修复、湿地生态补偿、湿地产权法律制度、湿地保护监督管理体制建设、湿地保护法律供给等方面^[6-13]，探讨了完善湿地产权制度、加强湿地保护、促进湿地合理利用的方法和路径。但在我国湿地管理实践中，湿地资源所有权属于国家或集体，管理权则属于林业草原、自然资源、水行政、生态环境等部门，存在所有权与管理权交叉运行、边界不清、职责不明等问题^[14-15]。另外，湿地内涵不够统一、湿地合理利用路径单一、保护资金对财政资金依赖程度较高、社会资本参与激励机制不足等^[16-19]，也是影响湿地保护与利用的主要问题。在推进人与自然和谐共生的现代化进程中，如何从优化配置自然资源产权的角度统筹好湿地保护和利用，实现湿地资源可持续发展是一个不可回避的话题。

当前，关于自然资源特许经营制度的理论研究和实践探索更多聚焦在自然保护地领域，如针对国家公园开展的理论研究和实践探索^[20-21]。部分学者从湿地资源资产保护和利用的角度研究湿地生态产品价值实现方式^[18, 22-23]，提出了探索开展湿地特许经营的设想^[24]。在委托代理视角下，暂未形成针对湿地的特许经营制度框架体系。本文在全民所有自然资源资产委托代理机制视角下，从产权权能的来源、配置和权责利的统一等角度，通过分离湿地特许经营的所有权、管理权、经营权，系统回答什么是湿地特许经营、湿地特许经营如何实施、需要建立怎样的制度框架等问题，以期更好协调湿地资源有效保护和合理利用的关系，促进湿地资源可持续发展。

1 湿地特许经营的基本内涵

1.1 湿地与特许经营制度概念

湿地一般指水域与陆地之间的过渡地带，并与陆域和水域进行区分。在《关于特别是作为水禽息地的国际重要湿地公约》（简称《湿地公约》）中，湿地包括天然湿地或人工湿地，还包括低潮时水深不超过6米的海域，同时强调湿地生态系统的整体性。在《中华人民共和国湿地保护法》（以下简称《湿地保护法》）中，湿地不包含水田及用于养殖的人工水域和滩涂，并以名录制对湿地实行分级管理。“三调”工作分类中，湿地包括了盐田。在2023年11月自然资源部发布的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中，湿地指陆地和水域的交汇处，水位接近或处于地表面、或有浅层积水，且处于自然状态的陆地。与《湿地保护法》界定的湿地相比，《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》明确了湿地保护法中的湿地包括“05湿地”和“17陆地水域”及浅海水域。从国际国内相关规定来看，目前湿地的内涵界定不完全统一，有些关注湿地生态系统服务功能，有些侧重土地利用类型状态。本文所指的湿地是以加强湿地科学保护，促进湿地合理利用为出发点，更多关注湿地管理范围的整体性，并不限定为某种或某几类地类，具体指纳入湿地名录制度管理的各级各类湿地保护区的实际管理范围，在土地分类上可能包含一些其他地类。

特许经营制度产生于英国，起初是为了维护统治者的政治、经济利益而制定的一种管理制度^[26]。广义的特许经营包含政府特许经营和商业特许经营。早期，政府特许经营是特许经营的主要形式；如今，商业特许经营发展成为特许经营的主要形式^[25]，主要应用在注册商标、企业标志和专利技术等授权使用领域。在我国，政府特许经营是国家根据公共事业、公共安全和社会福利的需要，经过相关政府部门的行政许可，由市场主体提供公共产品的授权行为。政府特许经营本质上是公用事业“市场化”的一种手段，是政府借助契约手段实现行政职能的行为体现^[26]。本文论述的湿地特许经营需经过湿地主管部门许可，由市场主体利用湿地资源为公众提供服务，属于政府特许经营的范畴。

1.2 构建湿地特许经营制度理论基础

马克思产权理论是系统全面的关于产权统一与分离的理论，该理论认为，产权所包含的权利可以统一属于同一主体，也可以分离，分属于不同主体^[27]。具体到湿地产权体系中，马克思产权理论为湿地的所有权、管理权、经营权等权利束的分离提供了理论基础。供求价值理论认为，自然资源资产的价值源于人与自然环境之间的供求关系^[28]。湿地作为重要的全民所有自然资源资产，可以为人类提供生产、生活必需的生产要素，也可以为人类提供休憩、娱乐的场所，同时还具有重要的生态服务功能，是经济、社会和生态价值的统一体。但湿地提供的是公共产品，具有典型的正外部性，其实际价值得不到充分显化。因此，需要通过制度设计使湿地外部效应内部化，捕获湿地隐藏价值，促进湿地价值转化。委托代理理论倡导所有权和经营权分离，通过委托代理关系，引入具有专业知识和能力的代理人

对资产进行经营管理^[29]，促进资产保值增值，这也为建立湿地特许经营体系提供了理论基础。

以上所述表明，湿地的所有权、管理权、经营权可以分离，分属于不同主体；湿地具有重要的经济、社会和生态价值；可以运用委托代理理论引入专业的经营者，开展湿地资源资产运营，促进湿地资源资产价值显化。

1.3 湿地特许经营制度内涵

在明确湿地的所有权、管理权、经营权可以分离的情况下，就要界定谁是湿地的所有者、管理者、经营者。《中华人民共和国宪法》规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源都属于国家所有，即全民所有，湿地被包括其中。按照中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》，湿地的所有者职责履行主体包括自然资源部、省级和市级人民政府，其中自然资源部为直接履行主体，省级、市级政府为代理履行主体，通过编制自然资源清单来明确委托人和代理人各自的权责。本文将湿地所有者职责履行主体（包括直接履行主体和代理履行主体）纳入湿地“所有者”范畴，拥有湿地的所有权或代理履行湿地的所有权。根据《湿地保护法》，国务院林业和草原主管部门负责湿地资源及其开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作，因此，该部门是湿地的“管理者”，行使湿地的管理权。同时，《湿地保护法》中明确鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动。因此，开展符合湿地保护要求的特定经营活动的主体，则是湿地的“经营者”，拥有湿地的经营权。

湿地特许经营属于针对湿地资源开展的一种政府特许经营，学术界关于政府特许经营属于公法的调整范围还是私法的调整范围一直存在争论^[30]。这种争论产生的本质原因是对政府作为行政主体还是民事主体参与政府特许经营的认识混淆。在马克思产权理论指导下，在湿地特许经营体系构建实践中，如果尝试将湿地所有权、管理权、经营权分离，以所有者与经营者之间的湿地特许经营合同，以及管理者与经营者之间的湿地特许经营许可证书来构建所有者、管理者、经营者之间的关系结构，会带来较为清晰的权责利体系。这种尝试是否可行呢？按照中央文件要求，全民所有自然资源资产产权制度改革应以自然资源资产国家所有权的概念及其民事权利界定为基础^[31]。在湿地特许经营活动中，所有者与经营者的合作关系以合同的形式呈现，两者为民事法律关系。此外，根据《中华人民共和国行政许可法》第十二条第二款规定，有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项，可以设立行政许可。因此，利用湿地开展经营活动需要得到相关管理部门的行政许可，即在湿地范围内开展经营活动需要经过林业草原主管部门的行政许可。

本文认为，湿地特许经营是指受湿地所有者委托，经湿地管理者许可，由湿地经营者在湿地一定范围内开展符合湿地保护要求的特定类型的经营活动。湿地特许经营制度则是对湿地特许经营活动进行管理监督的制度体系。

1.4 湿地特许经营制度特征

湿地特许经营需要经过政府的行政许可，属于行政法调整范围。但是，湿地特许经营是一种通过所有者与经营者签订特许经营合同实现的合同关系，双方当事人具有相应的民事行为能力，且法律地位平等、意思表示真实，合同内容符合民事合同成立的要件要求。合同订立过程经过公开竞争，双方当事人可以互选，属于民法调整范围。具体实践中，所有者作为民事主体与经营者签订湿地特许经营合同，经营者以湿地特许经营合同为条件，向林业和草原主管部门申请取得湿地特许经营许可证书（图1）。在这个过程中，将所有权与管理权分离、所有者与管理者分离，将签订湿地特许经营合同与审批湿地特许经营许可作为开展湿地特许经营管理的两个阶段，有利于清晰地界定湿地特许经营的性质和划分湿地特许经营的职责。

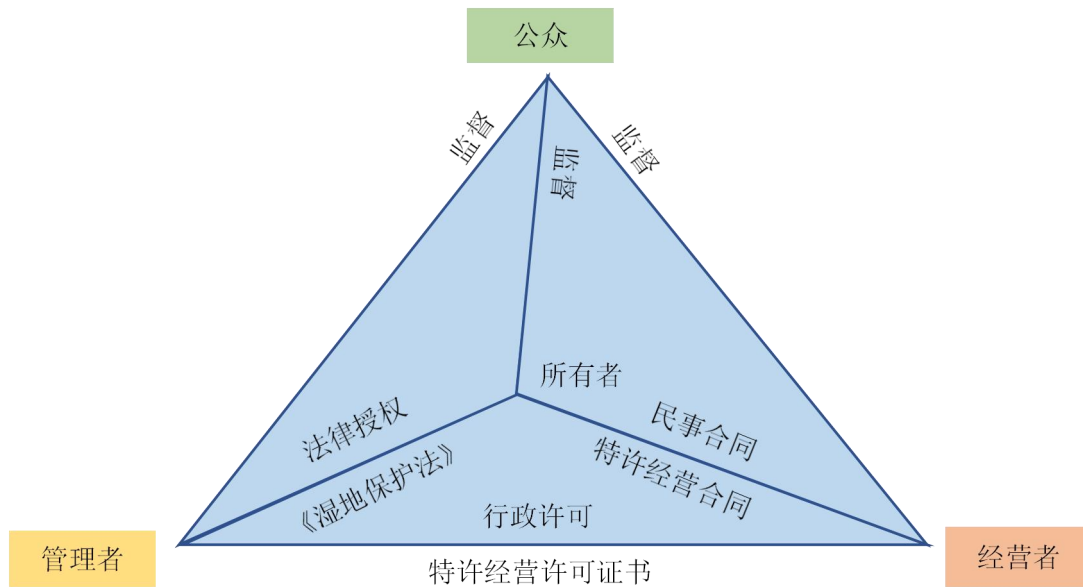


图1 湿地特许经营制度结构

如何理解湿地特许经营权，以及湿地特许经营权是否属于湿地的用益物权范畴是本文需要厘清的重要内容。《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）规定，用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利。湿地特许经营权是在保护湿地资源的前提下，依据湿地保护与利用相关法律法规要求，经湿地主管部门许可，在湿地管理范围内，利用湿地提供的物质和环境条件开展相关经营活动，取得一定收益的权利。湿地特许经营权属于用益物权中对湿地占用、使用、收益的界定，但《民法典》并未提及特许经营权。是否可以将特许经营权归类到土地承包经营权呢？《民法典》中土地承包经营权主要针对耕地、林地、草地及其他农业用途的土地，而湿地并不完全是农业用途，部分属于未利用地。按照物权法定原则，类似这种对有限自然资源开发利用赋予的特定权利，是需要用益物权中加以明确（图2），还是根据自然资源属性特征重新设置自然资源产权体系，这是另一个需要讨论的话题。



在湿地的所有权、管理权、经营权分离的权利体系设计下，湿地特许经营制度表现出四个方面特征。第一，湿地特许经营制度涉及多元主体。政府（自然资源部、省级政府、市级政府）代表湿地所有者，林业和草原主管部门代表湿地管理者，市场主体（单位或个人）代表湿地具体经营活动的经营者，三方共同参与湿地特许经营活动。第二，严格限制湿地特许经营内容。所有者编制湿地资源资产规划，明确湿地保护的目标、原则和主要任务，设计湿地特许经营的范围、类型和强度等。管理者落实管理职责，开展湿地特许经营活动的影响监测、评价和考核。经营者开展特许经营活动需要经过管理者的许可，主动接受管理者的管理，积极参与湿地保护。第三，采用公开的市场化竞争方式确定经营者。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，将湿地特许经营竞拍通过政府公共资源交易平台公开发布，通过招标、拍卖等市场化方式择优选出经营者，如果出现没有形成竞争条件的情况，不得确定经营者。第四，保障公众积极参与湿地特许经营活动。湿地特许经营具体内容要主动向社会公开，广泛征求相关部门、公众的意见建议，邀请湿地保护方面的专家学者为湿地特许经营活动提供专业咨询。湿地特许经营的监测、评价和考核要主动接受媒体及公众的监督。

2 湿地特许经营的实施逻辑

湿地特许经营制度是全民所有自然资源资产委托代理机制下的一项具体制度设计，通过围绕“主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”的所有者职责主线，立足湿地科学保护与合理利用目标，形成所有者行使权利、管理者履行职责、经营者高效运营的实施路径（图3）。

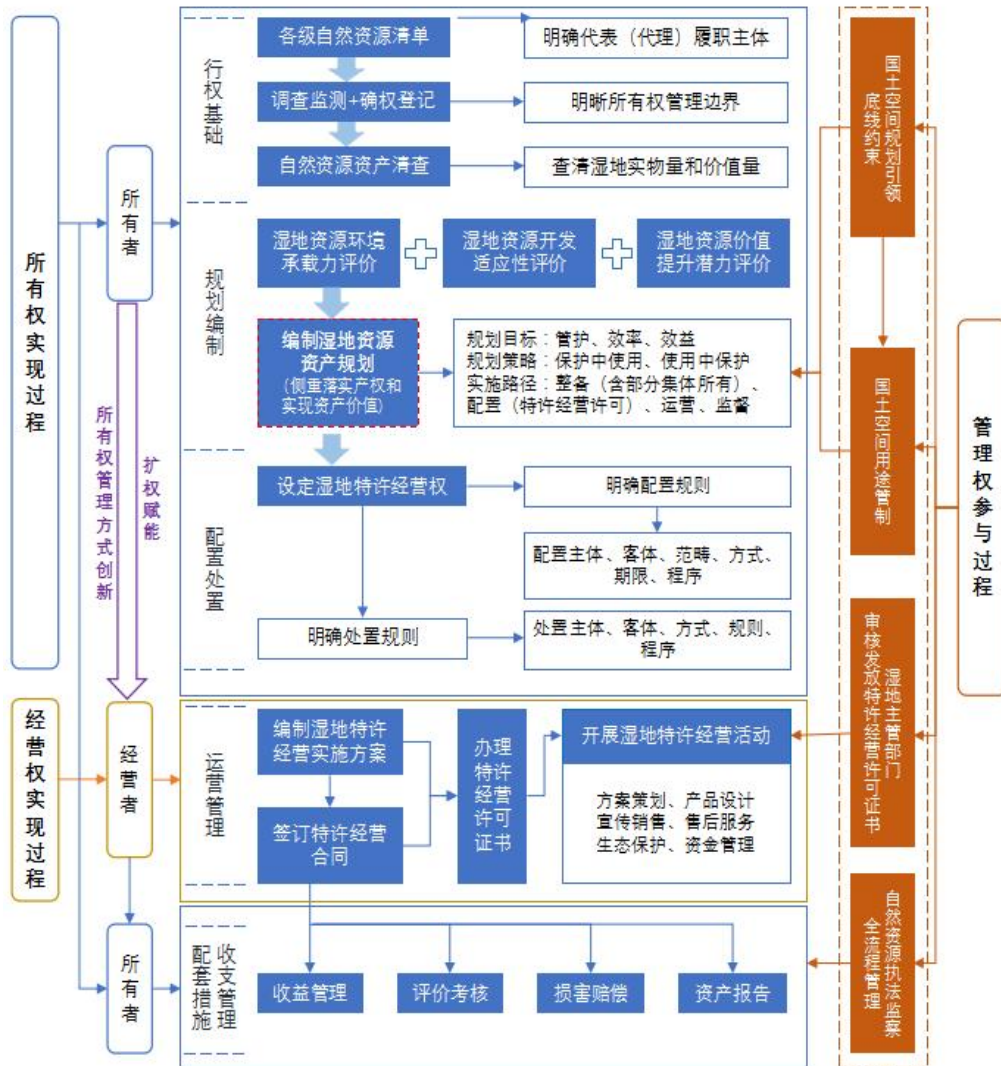


图 3 湿地特许经营的实施逻辑

2.1 夯实湿地特许经营工作基础

结合全民所有自然资源资产所有权委托代理推进要求，按照委托代理层级编制各级代表（代理）履职的自然资源清单，清单中应明确不同重要层级湿地履职范畴，明确所有者职责履行主体，作为确定湿地特许经营主体和客体的基础。依托自然资源清单，结合自然资源统一确权登记工作，明晰所有权主体和行权边界。通过自然资源清查工作获取湿地资源资产的数量、质量、价格，核算实物量和价值量，确定所有者权益，并以此作为资产价值提升潜力空间识别的基础。

2.2 组织编制湿地资源资产规划

为推进湿地资源的科学配置，促进湿地资产保值增值，应以国土空间规划为依据，落实用途管制约束和要求。湿地资源资产代表（代理）履职主体（所有者）结合湿地资源资产保护与利用要求，开展湿地资源环境承载力评价、湿地资源开发适宜性评价和湿地资源价值提升潜力评价，明确可承载经营活动的上限和适宜开发利用的活动类型。在此基础上，编制湿地资源资产规划（或自然资源资产规划^[32]），明确规划目标、规划策略、实施路径

和保障措施。其中，规划目标可以从湿地资源保护管护、湿地资源资产高效利用和湿地资产管理绩效等维度设定^[33]；遵循“在保护中使用、在使用中保护”原则，在严格落实生态空间管控要求的前提下，充分显化湿地资源资产价值；将资产整备、资产配置、资产运营（价值实现）作为湿地资源资产规划实施的重要手段；细化系统性保护要求，通过政府主导、市场主导、政府和市场相结合等多种方式推进价值实现，如“整治修复+”、生态资源交易等，统筹安排湿地资源资产保护和利用的时间、空间及方式。针对不同类别的湿地，根据资源类型和开发利用条件，科学设计可开展特许经营活动的范围、类型、强度等，建立允许开展特许经营活动的正面清单和禁止开展特许经营活动的负面清单，明确湿地资源资产规则和湿地利用的信息公开要求，提出运行期间湿地特许经营活动对湿地生态环境影响的监测、评价、考核的内容与指标，包括约束性指标和预期性指标。湿地资源资产规划按照要求进行公示，广泛征询相关部门、公众和专家的意见建议，按程序报管理者审批。

2.3 开展湿地特许经营市场化配置

根据湿地保护的相关法律法规，在严守生态保护红线的前提下推进湿地资源资产所有权和使用权分离，设立特许经营权，落实湿地资源资产规划中关于开展特许经营的内容，对特许经营权进行市场化配置。明确湿地资源资产配置规则，包括配置主体、客体、范畴、方式、期限、程序等。市场化配置方式要采用竞争性手段，通过公开招标、拍卖等方式，选择具有运营管理能力的单位或个人作为湿地资源资产的经营者。经营者与所有者通过签订湿地特许经营合同建立合作关系，合同中要明确湿地特许经营的范围、内容、期限、权利与义务、违约责任、收益分配、退出处置等内容。经营期限可设定在3个月到20年不等，其中活动许可类一般为3个月到1年，设施租赁类一般不超过10年，其他需要大量投入资金的原则上不超过20年。经营者依据湿地保护的相关法律法规、湿地资源资产规划和特许经营合同编制湿地特许经营实施方案，进一步明确和细化特许经营中各种类型活动的范围、强度、管理方式等，配合落实湿地生态保护修复的具体安排。经营者以湿地特许经营合同和湿地特许经营实施方案为条件，向管理者申请特许经营许可证书。管理者根据相关管理规定和已审批的湿地资源资产规划，向经营者核发特许经营许可证书。特许经营期满后，相关设施、设备的资产处置方案可参照国有企业土地资产处置方式，经过资产评估后申请续期、收归国有、收回再配置等。

2.4 加强湿地特许经营运营管理

经营者按照合同约定，在特许经营许可证书范围内负责经营活动的运营管理，包括经营活动的方案策划、产品设计、售后服务、宣传销售、生态保护、资金管理等。经营者按照合同开展经营活动，履行与所有者的合同约定；按照特许经营许可证书开展经营活动，落实管理者的行政监督要求。经营者负责经营活动的资金管理，按照特许经营实施方案，配合开展湿地保护修复的具体工作。经营者不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定，给所有者权益造成损失的，所有者有权要求赔偿，如协商不成，由所有者依法提起诉讼。

所有者按照合同约定，对经营者开展的特许经营活动过程进行监督。管理者按照湿地资源的管理职责，围绕湿地特许经营证书许可的内容监督管理湿地经营活动，包括开展特许经营活动对湿地生态环境影响的监测、评价和考核，接受公众的监督。管理者开展湿地资源保护执法检查，对违反特许经营许可证书审批内容的单位或个人依法进行行政处罚；对有严重违法行为的单位或个人，依法移送司法机关。

2.5 落实湿地特许经营收益分配

加强湿地特许经营活动的收益管理，收益者应包含所有者、经营者、社区（居民），收益分配方式应在湿地特许经营合同中明确。以湿地资源资产保值增值为目标，充分考虑湿地特许经营的运营管理成本，落实所有者权益，保障所有者收益。加强经营者激励机制研究，充分保障经营者的合理利润，激励经营者合法合规经营，借助湿地优质生态条件，为社会提供优质公共服务产品。充分考虑社区（居民）在湿地保护中的重要作用，利用好社区（居民）在湿地合理利用中的优势，科学引导社区（居民）参与湿地特许经营活动，共享湿地保护的发展成果。加强湿地特许经营收益管理，将湿地特许经营收益情况纳入自然资源资产评价考核和资产报告范畴。加快湿地自然资源资产损害赔偿研究，明确湿地资源损害赔偿主体、赔偿标准、赔偿程序。开展湿地生态环境损害的修复技术研发，设计科学合理可行的工程技术方案。加强特许经营活动固定资产投资评价研究，在湿地特许经营合同中明确特许经营许可期满后的固定资产移交等处置方案。开展特许经营金融配套支持政策研究，探索完善湿地特许经营合同抵押、贷款等金融政策制度体系，为经营者提供资金支持。

3 湿地特许经营的制度框架

湿地特许经营在夯实行权基础、组织规划编制、开展市场化配置、加强运营管理和落实收益分配的实施逻辑下，管理者需要建立相应的制度框架体系，确保湿地特许经营活动规范开展。湿地特许经营的制度框架包括行政审批制度、公平竞争制度、合同审查制度、监督考核制度和公众参与制度（图4）。

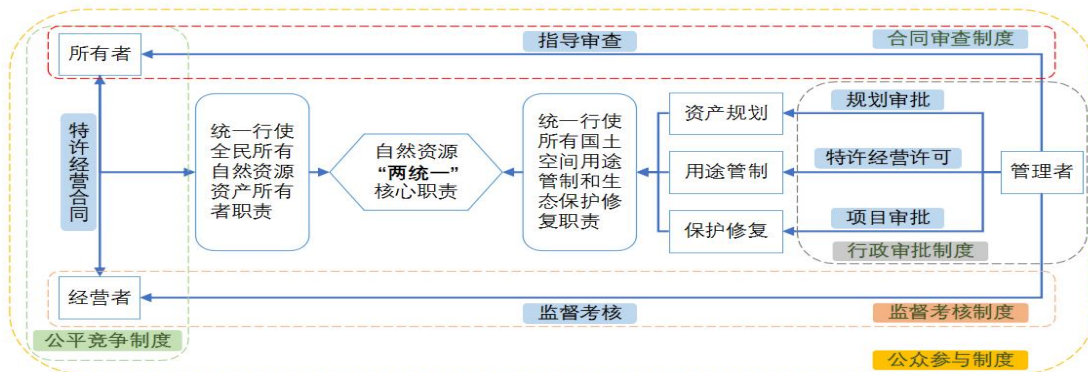


图4 湿地特许经营的制度框架

3.1 行政审批制度

行政审批制度是湿地特许经营制度的核心，包括：管理者对所有者编制的湿地资源资产规划的审批，管理者对经营者提出的湿地特许经营许可证书申请的审批，管理者对所有者或经营者开展的湿地生态保护修复相关项目的审批。湿地资源资产规划审批的重点是审查湿地资源资产规划的规划目标、规划策略、实施路径、保障措施是否符合国家湿地保护相关法律法规的要求，具体包括允许开展特许经营活动的正面清单和禁止开展特许经营活动的负面清单是否落实湿地用途管制的管控要求，相关监督管理指标是否契合生态文明建设要求，经营活动内容与范围是否有利于湿地生态环境的保护和利用，保障措施是否科学充分，规划编制过程是否充分征求相关部门、专家和社会公众的意见等。湿地特许经营许可证书申请审批的重点是审查湿地特许经营实施方案是否落实湿地资源资产规划的相关要求，经营活动的范围、内容、强度是否科学合理，经营活动是否在湿地特许经营合同约定的相关条款框架内，相关的保证措施是否充分等。所有者或经营者开展的湿地生态保护修复相关项目的审批重点是审查湿地保护修复项目是否体现山水林田湖草的生命共同体理念，是否纳入生态保护修复专项规划，是否开展环境影响评价，项目资金是否落实等。

3.2 公平竞争制度

公平竞争制度是指在经营者选择过程中，所有者采用招标、拍卖等公开的市场化竞争方式，公平公正选择经营者，是湿地特许经营制度的关键。湿地特许经营招标（拍卖）公告要通过政府公共资源交易平台向社会公开发布，接受社会监督。建立由国土空间规划、用途管制、湿地保护与修复、自然资源资产运营等方面的专家组成的专家库，根据评标（评审）需要，随机抽取专家组成评标（评审）委员会，对潜在经营者的湿地特许经营实施方案中的经营活动设计、收益分配方案、生态保护措施等进行全方位比较，选出最适合的市场主体作为湿地特许经营活动的经营者。评选结果及相关过程的材料要按照相关制度规定的途径和期限进行公示，接受社会监督。拒绝恶意的市场竞争行为，保障经营者的合理收益等合法权益。鼓励社区原住民以出资、入股等方式参与湿地特许经营活动，在同等条件下，优先选择社区原住民作为湿地特许经营经营者。湿地特许经营经营者选择程序要主动接受包括社区原住民在内的全过程全方位的社会监督，对相关质询和疑问进行答复，共同营造公开公平公正的市场化竞争环境。

3.3 合同审查制度

合同审查制度是指管理者对所有者和经营者签订的合同进行审查备案，是湿地特许经营制度的基础。经营者通过公开竞争程序，与所有者签订湿地特许经营合同后，在30日内将湿地特许经营合同报管理者审查备案。合同审查制度的重点是合同中是否有违反湿地保护相关法律法规的内容，是否符合湿地的科学保护和合理利用要求，是否有利于推进湿地可持续发展。合同审查制度可以确保湿地特许经营合同约定的经营内容、范围、方式能够满足湿地保护相关法律法规和湿地资源资产规划的要求，能够为经营者科学制定湿地特许

经营实施方案提供依据，也可以为管理者开展特许经营许可审批工作提供基础支撑。湿地特许经营合同中需要明确所有者和经营者的权利义务，合同约定的收益分配方式要合理合法，要能够体现并有效保障所有者权益，要能够激励经营者合法经营，还能够充分保障社区居民的合法权益。合同中还需要明确湿地品牌等无形资产的所有权和使用权，要设置自然资源损害赔偿责任的相关条款，以及合同期满后固定资产评估、移交等处置条款。

3.4 监督考核制度

监督考核制度是管理者对经营者经营活动的监督考核，是保障湿地特许经营活动对湿地生态环境的影响处于可控状态的重要环节，也是湿地特许经营制度的重点，包括监测、评价、考核等方面。管理者需要根据湿地的等级、类型、保护要求、经营活动可能产生的影响等，有针对性地建构科学的监测评价指标体系，重点关注湿地水质、空气质量、生物多样性、微生物种群等变化情况。综合运用卫星遥感、无人机、传感器等先进技术和设备，开展常态化与阶段性相结合的湿地生态环境监测、评价和考核工作。管理者可以选择具有相应能力和资质的第三方机构开展监测、评价和考核工作，确保评价结果的科学性。同时，针对不同类型的经营活动，要制定和储备特殊事件应急预案，对湿地生态环境产生重大影响的经营活​​动要及时采取有效措施。湿地特许经营活动的监测、评价和考核情况要纳入自然资源资产评价考核和资产报告。湿地特许经营活动的监测、评价、考核工作要向社会公示，主动接受社会监督。

3.5 公众参与制度

公众参与制度是保障公众积极参与到湿地特许经营活动的各个阶段的一项制度，是让公众共享湿地保护与利用成果的重要一环，是湿地特许经营制度的保障。湿地特许经营活动需要鼓励公众积极投身到湿地保护的具体工作中，促进社区积极参与湿地保护与利用活动，监督特许经营活动管理过程和特许经营活动对湿地生态环境产生的影响。湿地资源资产规划编制过程要广泛征求相关部门和公众的意见，特别是当地社区居民的意见，将“开门编规划”的思想贯穿规划编制实施全过程。湿地特许经营市场化配置的经营者选择过程要保障社区原住民参与湿地特许经营的优先权，鼓励社区原住民以直接或间接的方式积极参与经营活动，社区原住民可以通过竞争性程序参与经营活动，也可以通过出资、入股等形式参与。湿地特许经营的运营管理与监测考核过程要主动接受公众监督。收益分配方案要保障社区原住民的合法权益。强化湿地所在地的村党组织、村民委员会等组织的主导作用，发挥“乡贤能人”的带动作用，促进社区居民全面参与湿地特许经营活动的全生命周期管理。可以说，整个湿地特许经营活动都要在公众的参与和监督下开展，让湿地特许经营全过程在阳光下运行。

4 结论与思考

委托代理视角下湿地特许经营制度是以自然资源资产全民所有权的民事权利性质为基础，将湿地所有权、管理权和经营权分离，以湿地特许经营合同来建立所有者与经营者之

间的民事关系，以湿地特许经营许可来建立管理者与经营者之间的行政关系，按照夯实行权基础、组织规划编制、开展市场化配置、加强运营管理和落实收益处置的实施逻辑，构建包括行政审批制度、公平竞争制度、合同审查制度、监督考核制度和公众参与制度的制度框架体系，为协调湿地保护和利用、推进湿地资源可持续利用提供参考。

湿地特许经营制度一方面通过特许经营合同，落实所有者与经营者在民事关系上的权利与义务约定；另一方面，通过特许经营许可强化规划传导、用途管制、监督考核等行政关系上的管理。湿地特许经营制度有效协调湿地资源资产保护和利用的关系，发挥政府与市场在湿地资源资产配置中的优势，兼顾湿地资源资产管理的公平与效率，融合所有者湿地保护的公益性目标与经营者的经营性本质，探索社会资本参与湿地保护的实施路径，为社会提供高品质的公共产品，满足经济社会高质量发展需求。

当然，湿地特许经营制度构建中还有些许短板，如对管理成本的考量、收益分配的比例设计、集体所有的湿地利用、经营者的激励机制、配套的金融支持政策等问题考虑还不够充分，需要进一步深入研究。

参考文献

- [1]FLÁVIO P L, BERNARDO K D, INÁCIO F E. Forestry feedbacks in malezales ' degradation: insights from past to plan future policy-driven forestry expansion over wetlands in argentina[J]. Journal for Nature Conservation, 2023, 76:126504.
- [2]WADE J, KELLEHER C, WARD A S, et al. The fluid definition of the "waters of the united states": nonuniform effects of regulation on us wetland protections[J]. Hydrological Processes, 2022, 36(11):e14747.
- [3]THOMAS M, HEINZ B. Institutional arrangements governing wetland utilization and conservation in communal areas of zimbabwe[J]. Review of Social Sciences, 2016, 2(1):1-17.
- [4]Ekong U F, Akpan U I. Characteristics and methods of wetlands utilization in Ibiono Ibom L.G.A., Nigeria[J]. Journal of Environment and Earth Science, 2014, 4(14):9-19.
- [5]TANYI F, KOMETA S. Wetland utilization and environmental implications on the north and southern slopes of mount cameroon[J]. Journal of Agricultural Science, 2015, 7(7):103-114.
- [6]王瑞卿, 张明祥, 武海涛, 等. 从《中华人民共和国湿地保护法》解析湿地定义与分类[J]. 湿地科学, 2022, 20(3):404-412.
- [7]蒋卫国, 张泽, 凌子燕, 等. 中国湿地保护修复管理经验与未来研究趋势[J]. 地理学报, 2023, 78(9):2223-2240.
- [8]祝惠, 武海涛, 邢晓旭, 等. 中国湿地保护修复成效及发展策略[J]. 中国科学院院刊, 2023, 38(3):365-375.
- [9]陈科屹, 邱胜荣, 赵晓迪, 等. 北京市湿地生态补偿标准研究[J]. 生态学

- 报, 2021, 41(12):4786-4794.
- [10] 庞洁, 靳乐山. 湿地生态效益补偿机制研究:以鄱阳湖区为例[J]. 生态与农村环境学报, 2021, 37(4):456-464.
- [11] 杜群, 车东晟. 论我国湿地产权法律制度的构建与完善[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2017, 16(3):41-50.
- [12] 熊宇. 我国湿地保护监督管理体制的一体化路径[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2021, 15(5):24-30.
- [13] 刘瑞婷, 李媛辉. 中国湿地法律保护的不足与完善[J]. 湿地科学, 2021, 19(5):567-576.
- [14] 吕宾. 全民所有自然资源资产产权制度理论与实践[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(3):4-9, 24.
- [15] 冯文利, 王学雷, 史良树, 等. 我国湿地资源保护与权属管理现状的调研思考[J]. 中国土地, 2022(3):8-11.
- [16] 袁军, 史良树, 唐小平. 浅析中国湿地保护管理中的三种主流湿地定义[J]. 湿地科学, 2022, 20(5):607-612.
- [17] 王毅杰, 俞慎. 长江三角洲城市群区域滨海湿地利用时空变化特征[J]. 湿地科学, 2012, 10(2):129-135.
- [18] 蔡为民, 常青, 孙晓兵, 等. 湿地生态产品价值实现模式及路径[J]. 规划师, 2023, 39(8):17-23.
- [19] 迂婕, 李京梅. 湿地修复市场化治理模式探索及关键要素分析[J]. 生态经济, 2022, 38(8):176-181.
- [20] 吴迎霞, 徐鹏, 张林, 等. 我国国家公园特许经营管理机制比较与构建[J]. 旅游论坛, 2023, 16(2):118-125.
- [21] 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, 51(5):56-60.
- [22] 傅斌, 王新宇. 若尔盖湿地生态资产保护与利用[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(8):42-49.
- [23] 江海燕, 伍欣欣, 王杨杨, 等. 湿地资源生态价值实现路径及其规划响应[J]. 规划师, 2023, 39(3):131-136.
- [24] 苗垠. 全民所有湿地资源资产所有权委托代理机制研究[J]. 湿地科学与管理, 2022, 18(5):24-28.
- [25] 张艳群. 浅析自然资源特许经营制度[J]. 法制与社会, 2014(9):32-33.
- [26] 邢鸿飞. 政府特许经营协议的行政性[J]. 中国法学, 2004(6):56-63.
- [27] 严金明, 张东昇, 夏方舟. 自然资源资产管理:理论逻辑与改革导向[J]. 中国土地科学, 2019, 33(4):1-8.
- [28] 葛浩阳. 劳动价值论与要素价值论、效用价值论及供求价值论的比较研究[J]. 改革与战略, 2015, 31(7):19-24, 60.
- [29] 罗珊, 苏时鹏. 自然资源资产委托代理机制:权能突变与行权模式:基于不完全契约理论视角[J]. 自然资源学报, 2023, 38(9):2360-2371.
- [30] 邢鸿飞. 政府特许经营协议的行政性[J]. 中国法学, 2004(6):56-63.
- [31] 汪志刚. 自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质[J]. 法学研究, 2023, 45(2):136-153.

[32] 马世发, 周星汝, 胡蝶, 等. 自然资源规划: 概念辨析、科学逻辑与基本框架[J]. 规划师, 2023, 39(3): 125-130.

[33] 江苏省自然资源厅研究团队. 全民所有自然资源资产保护和使用规划编制思考[J]. 中国土地, 2023(6): 22-26.

