

钟乐, 赵智联. 中国国家公园特许经营制度利益相关者权利义务分析[J]. 风景园林, 2025, 32 (2): 36-42.

中国国家公园特许经营制度利益相关者权利义务分析

钟乐 赵智联*

摘要: 【目的】建立特许经营制度是中国进入国家公园时代的主要任务之一, 但目前缺少对其利益相关者构成及权利、义务的分析, 严重制约了政策制定与落地实施。【方法】基于利益相关者分析的理念, 以 10 个国家公园 (含体制试点) 为研究对象, 以相关法律、法规、政策文件为研究资料, 从应然、实然、使然 3 个层面识别国家公园特许经营制度中利益相关者的构成, 辨析他们所应承担的义务和享有的权利。【结果】国家公园特许经营制度中的主要利益相关者包括特许人、受许人、监督主体、社区和属地政府, 存在特许人资格与现行法律冲突、受许人组成不全面、监督主体不明晰的问题, 且面临特许人承担义务不足, 受许人、社区权利束不完整, 部分权利主张难以实现的现实困境。【结论】提出了解决上述问题、破解现实困境的操作路径, 并提出了基于利益相关者权利、义务的国家公园特许经营制度建议。

关键词: 国家公园; 自然保护地; 特许经营; 生态文明; 自然资源; 利益相关者

基金项目: 教育部人文社科一般项目 “三江源国家公园自然圣境识别、制图与治理研究” (编号 21YJCZH240); 中央高校基本科研项目 “自然保护区生态成效位移的类型谱系、空间规律及相关关系” (编号 2662024YLPY005)

中图分类号: TU984.18

文章编号: 1673-1530(2025)02-0036-07

收稿日期: 2024-08-08

文献标识码: A

DOI: 10.3724/j.fjyl.202408080443

修回日期: 2024-12-27

文章亮点:

- 1、从利益相关者视角出发, 对中国已颁行的国家层面法律、法规、政策文件以及 10 个国家公园 (含国家公园体制试点) 的政策规定进行系统梳理, 识别应然、实然层面的中国国家公园特许经营利益相关者组成及权利、义务。
- 2、根据实然与应然存在的差距, 提出完善中国国家公园利益相关者组成、保障利益相关者权利与义务对等的使然路径, 提出基于利益相关者权利、义务的中国国家公园特许经营制度建设建议。

特许经营制度是国家公园建设过程中缓解公共财政压力、提高生态治理效率、激发社会资本活力的重要工具^[1], 是中国新型自然保护地可持续发展的重要内容和实现路径^[2], 现已成为中国国家公园理论研究和实践探索的热点话题^[3-4]。

中国学者对国家公园特许经营制度的研究可以分为两大类: 1) 国际经验介绍^[5-7]; 2) 从多个角度探讨中国国家公园特许经营制度的构建, 包括国家公园特许经营建设现状的分析^[8-9]、特许经营权的法律属性^[10]、游憩视角的特许经营机制^[11-12]等。从国家公园体制试点建设阶段起, 各试点就开展了对特许经营制度的积极探索。但目前尚缺少国家公园特许经营制度中的利益相关者及其权利义务的讨论, 这导致了实践中经常产生矛盾、冲突, 且相关管理规则的制定进展缓慢, 顶层设计迟迟未能出台。因此, 可以认为目前尚未建立起统一的国家公园特许经营体制, 而突破困境的关键路径之一, 就是尽早厘清各利益相关者的权利、义务, 并进行合理安排。

中国目前已建立起商业、市政公用事业、基础设施和公用事业的特许经营制度。与之相比, 国家公园特许经营的特殊之处在于, 须满足“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”的根本前提, 也正因如此, 各利益相关者权利、义务的交织表现得更为复杂。鉴于此, 本研究即围绕国家工作特许经营制度利益相关者组成及其权利、义务关系展开探讨, 以期对相关研究与实践提供参考。

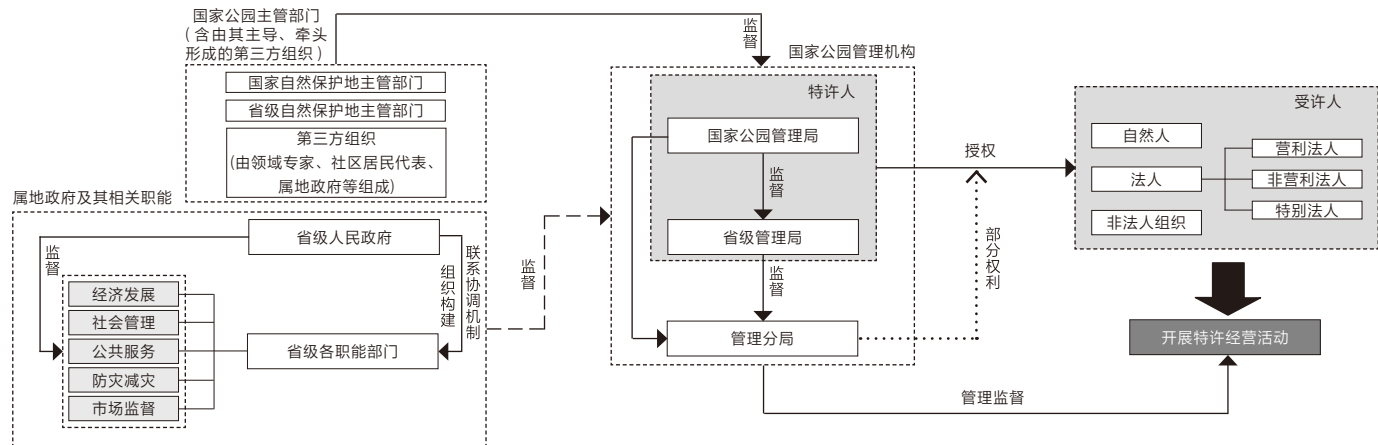
1 理论基础

在自然资源治理领域, 利益相关者指“自然资源的使用者和管理者”^[13], 开展利益相关者分析是有效实施国家公园特许经营制度的前提。利益相关者理论认为, 考虑所有利益相关者的利益是组织或制度稳定的保障^[14], 明确谁管理 (管理主体)、管理谁 (管理客体) 和管什么 (管理内容) 是治理制度的关键, 这与利益相关者分析的 3 个核心问题一致^[15], 因此, 开展利益相关者分析能帮助明确国家公园特许经营治理制度中的关键内容。

目前已形成了较丰富的利益相关者分析

方法, 涉及利益相关者界定识别、诉求分析、偏好评估等多个方面, 其中仅偏好评估就包含了焦点小组访谈、排序法、评分法、时间权衡法等^[16], 但此类方法仅适用于个案研究。本研究旨在探讨一般性、普适性的制度建构问题, 因此并不采用上述方法, 而是将所有国家公园 (含体制试点) 都作为分析对象, 展开宏观层面的比较、分析。具体分析对象包括三江源国家公园 (简称三江源)、大熊猫国家公园 (简称大熊猫)、东北虎豹国家公园 (简称东北虎豹)、海南热带雨林国家公园 (简称海南热带雨林)、武夷山国家公园 (简称武夷山)、钱江源国家公园体制试点 (简称钱江源)、神农架国家公园体制试点 (简称神农架)、南山国家公园体制试点 (简称南山)、祁连山国家公园体制试点 (简称祁连山)、普达措国家公园体制试点 (简称普达措)。

在《国家公园法》《国家公园特许经营管理办法》尚未出台的背景下, 学界对国家公园特许经营的属性等仍存争论。由于既往研究已普遍认为中国国家公园特许经营是政



1 国家公园特许经营制度中各利益相关者及其关系建构的使然路径
Stakeholders in the national park concession system and “enabled to be” path for construction of their relationships

府特许经营^[17-18]，属于行政许可^[3]，且上述讨论已较为丰富，因此，笔者无意做更多辨析，而是依据 2 个前提展开研究：一方面，国家公园管理机构行使国有自然资源资产所有权、管理权，因此特许经营具有行政治理属性，需遵循行政法；另一方面，受许人的合法权益应受到保护，故还需遵循民法。综上，本研究遵从利益相关者分析的理念，从“应然”（应该如何）、“实然”（实际如何）与“使然”（如何实现）3 个层面，在现行相关的法律、法规、政策文件中识别国家公园特许经营的利益相关者组成，辨析各利益相关者的权利与义务，提出完善国家公园特许经营制度的建议。

2 特许经营制度的利益相关者组成

目前，多数国家公园及体制试点对特许经营制度中的各类利益相关者进行了明确规定，但其中还存在诸多局限，仍需进一步梳理、明晰各类利益相关者组成及其关系（图 1）。

2.1 特许人组成

2.1.1 特许人组成的应然状态

特许人应是作为行政机关的国家公园管理局或省级管理局。一方面，依据《中华人民共和国行政许可法》（简称《行政许可法》），行政许可需由行政机关准予。另一方面，依据《国家林业和草原局职能配置、内设机构和人员编制规定》以及各国家公园、

体制试点的条例或管理办法，国家公园管理局代为行使国家公园全民所有自然资源资产的所有权，因此天然具备成为特许经营特许人的资格。

2.1.2 特许人组成的实然困境

现实中，各国家公园及体制试点认定的特许人分为国家公园管理局、省级管理局、管理机构（主要为管理分局）3 类（表 1）。上述对特许人的认定暴露出 2 个主要问题：1）当管理机构为事业单位时（如海南热带雨林的所有管理分局均为事业单位），由它作为特许人将违反《行政许可法》的规定；2）当涉及小型项目（如民宿、农家乐等）或短期活动（如节庆活动、商业拍摄等）时，由国家公园管理局、省级管理局进行招投标、竞争谈判、许可审批、授权经营等的全流程管理，可能导致行政效率低下。

2.1.3 特许人组成的使然路径

解决这一困境的办法在于“上收下放”。“上收”是指收回管理分局的特许人资格，将特许人限定在属于行政机关的国家公园管理局或省级管理局层级。“下放”则是依据项目类型、规模等，将特许经营权确立流程（包括编制特许经营规划、项目规划、项目实施方案，招投标，项目审核、审批等）中的部分权力赋予管理分局，如将部分强度低、影响小、投资少、周期短的项目全权交由管理分局负责，国家公园管理局、省级管理局

仅负责最后的审核与授予；或是拆解特许经营权确立流程，将其中的部分环节赋权给管理分局执行。

2.2 受许人组成

2.2.1 受许人组成的应然状态

受许人应包括公民、法人或者其他组织。根据《行政许可法》，行政许可的授予对象包含“公民、法人或其他组织”，而根据《中华人民共和国民法典》，“自然人、法人和非法人组织”是民法调整的平等主体，综合上述条款，受许人应涵盖全部 3 种民法平等主体。

2.2.2 受许人组成的实然困境

目前的各国家公园和试点认定的受许人主要分为 4 种：1）公民、法人或其他组织，包括大熊猫、海南热带雨林和钱江源；2）企业法人或其他组织，如祁连山青海片区；3）规定存在前后矛盾，如三江源《特许经营管理办法（试行）》中的第二条认定受许人为“公民、法人或其他组织”，而第十五条认定为“依法注册的法人或其他组织”；4）未明确规定。此外，对于受许人准入资格的限定，也存在差异（表 1）。

上述规定中存在 4 种不合理现象：1）将自然人排除在受许人之外；2）将除“企业法人”之外的“法人”排除在外；3）未限定受许人的准入资格；4）未明令禁止国家公园管理机构及其工作人员成为受许人。

表1 国家公园特许经营制度中各利益相关者的构成
Tab. 1 Composition of stakeholders in the national park concession system

国家公园及体制试点	特许人	受许人			监督主体	其他利益相关者	
		组成	准入门槛	管理机构及工作人员禁入		属地政府	社区相关
大熊猫	国家公园管理局（含省级管理局）	公民、法人或其他组织	良好信用	是	管理局、省级管理局、管理分局等；特许经营省级部门协调机制；共管理事会；社会公众	省级职能部门	原住民、集体经济组织、对原住民就业有贡献的企业
武夷山	国家公园管理局	—	—	否	管理局；属地市、县、区等各级人民政府；省级相关职能部门；社会公众	属地各级人民政府；省级职能部门	原住民、生态移民
三江源	国家公园管理局	公民、法人或其他组织；法人或其他组织	依法注册、经济能力、设施设备、从业经历、良好业绩、良好信用、人员配备、经营方案	否	省政府组织成立的第三方监管机构；特许经营省级部门协调机制；市级、县级相关部门；社会公众	省级职能部门	社区居民
海南热带雨林	管理机构	公民、法人或其他组织	—	否	管理机构；县级以上人民政府有关部门；社会公众	省人民政府；属地县级以上人民政府有关职能部门	原住民、国有林业企业、农垦企业职工
钱江源	国家公园管理局	公民、法人或其他组织	—	否	管理局组建专门部门；属地人民政府有关部门	属地人民政府职能部门	公园原住民、当地企业
祁连山	管理机构	企业法人或其他组织	依法注册、经济能力、设施设备、从业经历、良好业绩、经营方案、环保记录	否	省级管理局、管理分局、上级财政、年度本级人大报告制度、国家和省级自然保护区主管部门；属地人民政府有关部门；社会公众	属地人民政府；属地人民政府有关部门	原住民及对原住民就业有贡献的企业
普达措	国家公园管理局	—	规定资质、从业经历、良好业绩、财务能力、社会责任履行情况、项目实施方案、合理定价	否	省人民政府国家公园主管部门；社会公众	省级职能部门	原住民、对原住民就业有贡献的企业

注：因未搜集到东北虎豹国家公园、神农架国家公园体制试点、南山国家公园体制试点的特许经营相关政策资料，因此本表未能涵盖上述研究样本。

2.2.3 受许人组成的使然路径

应在顶层设计的《国家公园特许经营管理办法》中做出 4 项规定。

1) 明确将自然人列为潜在受许人。其一，剥夺自然人的受许人资格，违反了《行政许可法》的规定。其二，根据《建立国家公园体制总体方案》（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》（简称《指导意见》）、《国家公园管理暂行办法》（简称《暂行办法》）以及《国家公园法（草案）》（征求意见稿，简称《国家公园法》）的相关要求，应鼓励和扶持原住民参与特许经营，而将自然人排除在受许人之外，会为原住民参与制造障碍。

2) 明确将“法人”列为潜在受许人。根据《民法典》，法人包括营利法人、非营利法人、特别法人 3 类，国家公园特许经营的潜在受许人理应包括公益性环境组织（非营利法人）、国家公园社区的农村集体经济组织（特别法人）。将这些法人类型排除在外，违反了《行政许可法》的规定，也不符合国家公园保护的现实环境。

3) 对受许人的准入资格进行严格限定。国家公园“坚持生态保护第一”，必然对特许经营活动有着严格的要求和限制，也就对受许人的准入资格提出了相应的要求。此外，《行政许可法》第五十三条、《中华人民共和国招标投标法》第十八条都提出了对受许人和潜在投标人资质的要求。

4) 明令禁止国家公园管理机构及其工作人员成为受许人。国家公园管理机构的性质一般为行政机关及事业单位，行政机关不允许参与市场经营活动，虽然部分管理分局属于差额拨款的事业单位，但它们承担管理职责，因此也不应参与特许经营。管理机构的工作人员参与特许经营则违反了《中华人民共和国公务员法》《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》《事业单位工作人员处分暂行规定》等的规定。

2.3 监督主体组成

2.3.1 监督主体组成的应然状态

监督主体应主要包括国家和省级自然保护区主管部门、属地所在省（自治区、直辖

市）的省级人民政府相关职能部门、国家公园管理机构等，应依据上述各机构的职责以及特许经营实施的不同阶段确定具体监督主体。

2.3.2 监督主体组成的实然困境

各试点、国家公园认定的监督主体包括 8 种类型：国家和省级自然保护区主管部门、国家公园管理机构、省级人民政府相关职能部门、属地人民政府、属地人民政府相关职能部门、国家公园管理局成立的专门机构、省人民政府组织成立的第三方独立机构、社会公众。这些认定中暴露出的突出问题在于，国家公园管理机构可能同时承担了特许经营的管理权与监督权，出现“既当裁判员又当运动员”的局面。

2.3.3 监督主体组成的使然路径

应科学划定国家公园管理机构监督权限的边界，明确监督权的执行主体。

首先，赋予国家公园管理机构有限的监督权：1) 上级部门对下级部门特许经营管理工作的监督，如国家公园管理局对省级管理局、管理分局的监督；2) 各级管理机构对各

表2 各国家公园、国家公园体制试点对于利益相关者权利、义务的规定
Tab. 2 Provisions on the rights and obligations of stakeholders in national parks and pilot national parks

国家公园及 体制试点	特许人									受让人																	
	义务					权利				义务								权利									
	信息 保密	审批 绿色 通道	金融 扶持	用地 及设施 保障	竞争 性授 权	廉洁 条款	监督 检查	管理 监督	收取 特许 经营 费用	合法 获取 特许	严格 保护	提供 优质 服务	禁止 转让 特许权	不得 停业 歇业	经营 范围 不变	配合 设施 移交	监管	陈述 权等 ^{a)}	许可 事项 变更	合法 经营 保障	维权 索赔	申请 法律 救济	政策 扶持	参与 优先 [*]	岗位 分享 [*]	收益 分享 [*]	减免 费用 [*]
大熊猫					√		√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√				√	√		√
海南热带雨林					√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√								√	√	√	√
武夷山					√	√	√	√	√	√	√					√	√										
钱江源	√	√	√		√		√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√		√	√			
祁连山（整体）	√				√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√		√	√	√		
祁连山（青海片区）	√	√			√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√		√	√	√	√	
三江源	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√		
普达措					√	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√		√		√		√	√			√

注：*表示社区应额外应享有的权利。a) 指受让人应享有的陈述权、申辩权、知情权、建议权等权利。

自职责范围内受让人履行协议、开展经营活动的全过程监督。

其次，由省级人民政府或省级自然保护区主管部门负责组织成立由专家、社区居民代表、属地政府等组成的第三方机构，对特许经营活动进行监督，具体监督内容包括特许经营权确立和授予流程的公平性、竞争性，以及特许经营协议履约情况，等等。

最后，由省级人民政府负责组建国家公园特许经营部门联系协调机制，各省级相关职能部门根据各自职责开展监督。依据《关于推进国家公园建设若干财政政策意见的通知》，国家公园及各试点的经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等事务都由属地政府的相关职能部门事权，因此相关工作理应受相应的省级主管部门监督。

2.4 其他利益相关者组成

其他利益相关者主要还有社区、属地政府。目前国家公园、各试点的规定已较全面地涵盖各类利益相关者。

各试点、国家公园认定的社区主体包括社区居民、社区集体经济组织、生态移民、当地企业、对社区居民就业有贡献的企业等，海南热带雨林纳入了国有林业企业、农垦企

业职工，武夷山还拓展到毗邻社区。上述社区主体或对社区经济社会发展做出重要贡献，或已在国家公园及周边毗邻区域生活多年并对生态保护发挥出重要作用。这些认定不仅科学、全面地涵盖了各类潜在的社区主体，且兼顾了不同国家公园的特点。

各试点、国家公园认定的属地政府主体主要包括属地、属地所在省的人民政府及职能部门，涉及发改、财政、自然资源、林草、生态环境、住建、交通运输、文旅、农业农村、市场监管、公安、水利等。总体而言，已较全面地涵盖与特许经营相关的经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等事项。

3 特许经营制度各利益相关者的权利与义务

3.1 特许人权利与义务

3.1.1 特许人权利与义务的应然状态

依据《行政许可法》，作为授权主体与实施主体，国家公园管理局须履行的义务主要有：对申请人提交的商业秘密、未披露信息等保密；为申请人提供便民、优质的服务；保证特许经营的公开、公平、公正、非歧视以及廉洁；承担特许经营的监督检查责任。

国家公园管理局享有的权利主要为：对特许经营进行管理、监督，依法依规收取特许经营费用。

3.1.2 特许人权利与义务的实然困境

各国家公园及体制试点对特许人权利的规定较全面，但对保密及提供便民服务等方面义务的规定存在一定缺失。目前仅三江源、祁连山、钱江源规定了保密义务和提供便民服务义务（表2）。在国家公园特许经营制度中，特许人本身也是管理机构，与受让人存在天然的不平等地位，对特许人义务规定的缺失，必然将放大这一不平等现象。

3.1.3 特许人权利与义务的使然路径

须在法律法规体系中明确特许人义务。有关保密义务的规定在相关法律法规中已清晰明确，无需更多讨论。对于特许人所应提供的便民、优质服务提出4点建议：1）提供审批绿色通道，简化审核内容、优化办理流程、缩短办理时限、规定办结期限；2）提供金融扶持，如与金融机构合作设立特许经营专项引导基金，设计特许经营相关的绿色金融、绿色债券、绿色信贷产品等；3）提供财政补贴、投资补助、贷款贴息、税收减免等财税支持；4）面向具有公益性质、有利生态保护的特许经营项目，提供用地及设施保障。



3.2 受许人权利与义务

3.2.1 受许人权利与义务的应然状态

综合《行政许可法》《国家公园法》《暂行办法》等的要求,受许人的义务主要包括合法合规获得特许经营权,不损坏国家公园的资源本底价值和公共利益,为公众提供安全、优质、价格合理的服务,不得非法转让特许经营权,不得停业、歇业及改变特许经营范围,接受、配合监督检查;其权利主要包括陈述权、申辩权、知情权、建议权,依法变更许可事项、延续许可期限,合法经营不受影响,合法权益受到损害时要求赔偿,依法申请行政复议或提起行政诉讼。

3.2.2 受许人权利与义务的实然困境

在现实操作中,各国家公园、体制试点对于受许人权利与义务的规定不对等。目前,对受许人的义务已有较详尽的规定,包括严格保护、禁止流转特许经营权、不改变经营范围、提供优质服务与产品、移交设施设备、配合监管等,覆盖了相关法律法规的要求。对权利而言,则存在缺漏。1) 权利覆盖不完整:目前规定的权利主要有合法经营活动不受干扰、提供政策倾斜或扶持、依法获得补偿,一方面尚未完整覆盖《行政许可法》中规定的受许人权利;另一方面,上述权利在不同国家公园的覆盖程度不一,如海南热带雨林、武夷山、大熊猫基本没有相关保障条款。2) 权利主张困难:最突出的是受许人自主经营及提请行政复议、行政诉讼的权利,目前均规定由管理机构编制特许经营实施方案,且详细规定了具体细节内容,这在一定程度上影响了受许人自主经营。虽然三江源规定了受许人可以提请行政复议,但未明确受理主体,现实操作存在困难。参考《行政复议法》,结合各国家公园的管理特征,受许人需向省级及以上人民政府、自然保护区主管部门提请行政复议,这极大地提高了行政复议的门槛。

3.2.3 受许人权利与义务的使然路径

应明确划分受许人的权利与义务,并保证权利与义务对等。目前有关受许人义务的规定已较为全面,权利保障亟须完善。1) 明确受许人权利束的组成,涵盖陈述权、申辩

权、知情权、建议权、合法经营权等,特别是当受许人合法权益受损时获得补偿的权利。

2) 明确受许人参与编制或讨论特许经营实施方案的权利,项目的具体实施方案应保障受许人适度参与。3) 明确行政复议的具体受理主体,保障受许人行政复议、行政诉讼权利能得到合法主张。以跨省域、中央直管的国家公园为例,由管理分局做出的特许经营管理决定向省级管理局申请行政复议,由省级管理局做出的应向国家公园管理局申请,由国家公园管理局做出的应向国家自然保护区主管部门申请。

3.3 社区权利与义务

3.3.1 社区权利与义务的应然状态

社区是特殊的受许人类型,除原住、世居居民外,从产权制度的角度出发,社区可能拥有部分自然资源资产的集体所有权、用益物权以及房屋等私人财产,这些都可能构成支持特许经营活动的资料。因此,与一般受许人相比,社区应承担同样的义务,但享有更多权利。《总体方案》《指导意见》等都提出应鼓励、引导社区居民参与特许经营,但目前对社区应享有的权利尚无具体、明确的规定。

3.3.2 社区权利与义务的实然困境

目前,对社区权利的赋予还存在部分缺失,且存在现实操作的困难。这些权利可分为参与优先、岗位分享、收益分享、减免费用4种类型,均为被动性权利,未体现社区在特许经营活动中参政议政的主动性权利。同时,部分规定难以落实,如虽然鼓励一般受许人向原住居民分享收益,但未明确一般受许人可从中获得何种权益,这必然影响一般受许人分享收益的积极性。

3.3.3 社区权利与义务的使然路径

应进一步丰富、完善社区的权利,并明确具体的保障措施。1) 明确社区在特许经营中参政议政的权利,并设计相关制度,如成立特许经营咨询委员会、监督委员会,建立特许经营听证会制度等。2) 设计鼓励一般受许人向社区分享权利的配套制度,并在特许经营管理办法中明确,如分享收益的特许经营商可获得优先续约、金融财税政策扶持等。

4 基于利益相关者权利义务的特许经营制度建议

1) 将利益相关者主体资格及权利、义务明确纳入各层级的法律法规中。第一,在国家立法层面,在《国家公园法》中增补特许经营专条,明确特许人、受许人以及监督主体的组成,及各利益相关者所应履行的义务和享有的基本权利束,在条件成熟时,可研究制定作为行政法规的《国家公园特许经营管理条例》,进一步深化相关规定。第二,在地方立法层面,各国家公园的特许经营管理办法应由属地所在的省级人民代表大会及其常务委员会制定,将之升格为地方性法规,并明确指出具体的利益相关者主体及其详尽的权利、义务关系。通过上述操作,为国家公园特许经营制度的有效实施奠定良好的法理基础。

2) 以利益相关者权利与义务对等为原则,建构各国家公园的特许经营制度。一方面需要特许人承担更多义务,不仅应履行《行政许可法》中所规定的各项义务,也应针对国家公园特许经营的特征,为受许人提供金融财税、政策帮扶等更多支持。另一方面,不仅需要完善受许人的各项权利,令其权利束充分、完整,也需要设计出保障受许人权利实现的机制,如受许人合法权益因公权力影响受损后的补偿机制及行政复议、行政诉讼机制,以此使受许人的权利主张能得到充分落实。

3) 科学认识社区在国家公园特许经营制度中的特殊性,保障其权利的充分实现。与特许经营制度中其他的利益相关者不同,社区在国家公园内拥有的资源、资产可能成为支持特许经营活动开展的生产资料。因此不仅需要保障他们享有一般受许人所应有的各项权利,更需明确规定并落实社区享有分享特许经营收益、参与特许经营政策制定与制度设计的权利。

5 结论

厘清各利益相关者组成及其权利、义务,并进行合理安排,是建构中国国家特许经营制度的关键前提。本研究从应然、实然、使

然3个层面全面辨析了特许人、受许人、监督主体等中国特许经营制度中的利益相关者组成,梳理了各利益相关者的权利、义务关系,在此基础上,提出了特许经营制度建议。研究成果突破了现有研究中缺乏相关讨论的局限,从利益相关者权利与义务对等的视角为中国国家公园特许经营制度的理论研究和实践构建提供借鉴。由于部分国家公园及体制试点尚未正式颁行、公布特许经营相关的管理政策,因此缺失部分研究样本,需要在后续研究中进一步补充数据。此外,本研究主要聚焦于政策文本的解析,对于政策的实际执行、现实效果与政策设计目标之间的差异,仍需在将来进一步深挖。

致谢 (Acknowledgments):

感谢国家林业和草原局国家公园(自然保护地)发展中心项目“中国国家公园特许经营制度体系与实施方案框架构建”“国家公园经营性服务类项目管理模式与工作方案编制”对本研究的支持和帮助;感谢华中农业大学硕士研究生唐佳乐为本文部分整理工作做出的贡献。

参考文献 (References):

- [1] 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.
- ZHANG H X, WU J. On Multiple Logics of Institutional Change of National Park Concession[J]. Journal of Nanjing Forestry University (Humanities and Social Sciences Edition), 2019, 19(3): 48-56.
- [2] 王晓倩, 邓毅. 海南热带雨林国家公园开展生态体验特许经营的现实依据与可行性研究[J]. 自然保护地, 2023, 3(1): 50-60.
- WANG X Q, DENG Y. Realistic Basis and Feasibility Study of Ecological Experience Franchising in the National Park of Hainan Tropical Rainforest[J]. Natural Protected Areas, 2023, 3(1): 50-60.
- [3] 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.
- ZHANG X P. The Logical Extension on the Applicability of National Park Concession[J]. Environmental Protection, 2023, 51(5): 56-60.
- [4] 国家林业和草原局, 国家公园管理局. 第二届国家公园论坛开幕, 如何促进国家公园高质量发展、现代化建设?[EB/OL]. (2023-08-20) [2024-08-07]. <https://www.forestry.gov.cn/c/www/lcdt/518014.jhtml>.
- National Forestry and Grassland Administration, National Park Service. How to Promote the High-Quality Development and Modernization of National Parks With the Opening of the 2nd National Park Forum?[EB/OL]. (2023-08-20)[2024-08-07]. <https://www.forestry.gov.cn/c/www/lcdt/518014.jhtml>.
- [5] 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.

- ZHAO Z C, WANG P, XU C. Concession Management of the US National Park System and Its Enlightenment[J]. Environmental Protection, 2020, 48(8): 70-75.
- [6] 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 H Z. Experiences and Enlightenment of National Park Concessions Management in the United States and New Zealand[J]. Natural Protected Areas, 2023, 3(1): 61-70.
- [7] 朱洪革, 赵梦涵, 朱震锋. 国内外国家公园特许经营实践及启示: 以东北虎豹国家公园为例[J]. 世界林业研究, 2022, 35(1): 50-55.
- ZHU H G, ZHAO M H, ZHU Z F. Practice and Enlightenment of National Park Concession at Home and Abroad: A Case Study of Northeast China Tiger and Leopard National Park[J]. World Forestry Research, 2022, 35(1): 50-55.
- [8] 高燕, 邓毅, 毛焱, 等. 三江源国家公园特许经营评估[J]. 自然保护地, 2023, 3(1): 37-49.
- GAO Y, DENG Y, MAO Y, et al. Concession Evaluation of Three-River-Source National Park[J]. Natural Protected Areas, 2023, 3(1): 37-49.
- [9] 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.
- WU Y X, XU P, ZHANG L, et al. The Comparison and Construction of Concession Management Mechanism in China National Parks[J]. Tourism Forum, 2023, 16(2): 118-125.
- [10] 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): 182-186, 192.
- ZHANG P H, HOU S H. The Character of National Park Franchise[J]. Shandong Social Sciences, 2021(2): 182-186, 192.
- [11] 李宏, 石金莲. 基于游憩机会谱(ROS)的中国国家公园经营模式研究[J]. 环境保护, 2017, 45(14): 45-50.
- LI H, SHI J L. Study on Management Models of Chinese National Parks Based-on Recreation Opportunity Spectrum[J]. Environmental Protection, 2017, 45(14): 45-50.
- [12] 张朝枝. 基于旅游视角的国家公园经营机制改革[J]. 环境保护, 2017, 45(14): 28-33.
- ZHANG C Z. Reform of Management Mechanism of National Parks Based on Tourism[J]. Environmental Protection, 2017, 45(14): 28-33.
- [13] RAMIREZ R. Stakeholder Analysis and Conflict Management[M]//BUCKLES D. Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management. Ottawa: IDRC, 1999: 101-126.
- [14] MAHAJAN R, LIM W M, SAREEN M N A, et al. Stakeholder Theory[J]. Journal of Business Research, 2023, 166: 114104.
- [15] BILLGREN C, HOLMÉN H. Approaching Reality: Comparing Stakeholder Analysis and Cultural Theory in the Context of Natural Resource Management[J]. Land Use Policy, 2008, 25(4): 550-562.
- [16] 卯润, 蔡毅媛, 杨程茗, 等. 实施性研究利益相关方偏好评估[J]. 协和医学杂志, 2024, 15(6): 1447-1455.
- MAO R, CAI Y Y, YANG C M, et al. Stakeholder Preference Assessment in Implementation Research[J]. Medical Journal of Peking Union Medical College Hospital, 2024, 15(6): 1447-1455.
- [17] 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): 10-19.
- GENG S T, ZHANG H X, YAN R. Concession Management Analysis and Operation Model Selection of China's National

Parks[J]. Forest Resources Management, 2021(5): 10-19.

- [18] 刘超, 邓琼. 自然保护地特许经营制度的逻辑与构造[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023, 23(4): 23-36.
- LIU C, DENG Q. The Logic and Structure of the Concession System on Protected Areas[J]. Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition), 2023, 23(4): 23-36.

图表来源(Sources of Figure and Tables):

图1由作者绘制;表1~2由作者绘制,表格数据来源于《大熊猫国家公园特许经营管理办法(试行)》《武夷山国家公园特许经营管理暂行办法》《三江源国家公园经营性项目特许经营管理办法(试行)》《海南热带雨林国家公园特许经营管理办法》《海南热带雨林国家公园特许经营目录》《钱江源国家公园特许经营管理办法(试行)》《祁连山国家公园特许经营管理暂行办法》《祁连山国家公园特许经营青海片区管理暂行办法(征求意见稿)》《香格里拉普达措国家公园特许经营项目管理办法》等。

(编辑/王—兰)

作者简介:

钟乐 / 男 / 博士 / 华中农业大学园艺林学学院副教授 / 研究方向为国家公园与自然保护地、生物多样性治理及保护成效评估

赵智聪 / 女 / 博士 / 清华大学建筑学院助理教授 / 清华大学国家公园研究院院长助理 / 研究方向为国家公园与自然保护地、风景园林遗产、世界遗产地规划与保护管理
通信作者邮箱: zhaozc@mail.tsinghua.edu.cn

ZHONG L, ZHAO Z C. Analysis of the Rights and Obligations of Stakeholders in China's National Park Concession System[J]. Landscape Architecture, 2025, 32(2): 36-42. DOI: 10.3724/j.fjyl.202408080443.

Analysis of the Rights and Obligations of Stakeholders in China's National Park Concession System

ZHONG Le, ZHAO Zhicong*

Abstract:

[Objective] The establishment of a concession system is a pivotal endeavor for China's transition into the era of national parks. The concession system is of paramount importance, as it has the potential to alleviate fiscal pressures on public funds, enhance the efficiency of ecological governance, and stimulate social capital — all of which are indispensable for the sustainable development of national parks. This research posits that the absence of a clear delineation of rights and obligations among stakeholders poses a significant barrier to the effective implementation of the concession system. This ambiguity often results in frequent conflicts and impedes the development of management regulations, thereby obstructing the formulation of a comprehensive top-level design for the national park concession system. This research explores the current state of concession systems within China's national parks, emphasizing the necessity for a unified framework to navigate the complexities that emerge from the interplay of stakeholders' rights and obligations. Following the principle of equality of stakeholders' rights and obligations, this research aims to provide a comprehensive theoretical and practical framework to guide ongoing research and the systematic construction of China's national park concession system.

[Methods] This research is designed to investigate the overarching and universal challenges associated with the establishment of the national park concession system in China. It eschews micro-level methodologies while in favor of a macro-level comparative analysis, which encompasses a comprehensive examination of the related initiatives in all national parks and pilot national parks. The research's specific foci include the Three Rivers Source National Park, Giant Panda National Park, Northeast Tiger and Leopard National Park, Hainan Tropical Rainforest National Park and Wuyi Mountain National Park, as well as the pilot national parks including Qianjiangyuan, Shennongjia, Nanshan, Qilian Mountain and Pudacuo. Guided by the tenets of stakeholder analysis, the research comprehensively identifies the stakeholder composition in national park concessions from three distinct vantage points: "ought to be" (ideal state), "is" (current state), and "enabled to be" (strategies for realization). By meticulously analyzing extant legal frameworks, regulations, and policy documents, the research articulates the rights and obligations of each stakeholder and formulates actionable recommendations for the refinement of the national park concession system.

[Results] This research addresses the imperative need to delineate the rights and obligations of stakeholders within China's national park concession system. It identifies the primary stakeholders as concession grantors, concessionaires, supervisory entities, and other pertinent parties such as communities and local governments. The findings of this research shed light on several pivotal issues within the idealized "ought to be" state of the concession system. For grantors, the optimal scenario necessitates their being administrative authorities, such as national park management bureaus (including provincial-level bureaus). However, the existing "is" state discloses legal conflicts when public institutions, such as management bodies, assume the role of grantor. The research proposes a "centralization and delegation" strategy to rectify these issues, advocating for higher authorities to retract the concession-granting powers of the aforesaid management bureaus, while concurrently delegating certain authority to these bureaus for specific project types and scales. For

concessionaires, the ideal state encompasses comprehensive rights as delineated by the *Administrative License Law of the People's Republic of China* and associated regulations, including the right to operate without interference, access to policy support, and claim compensation for damage to legal rights and interests. However, the prevailing reality reveals an incomplete scope of these rights across various national parks and pilot national parks, with some failing to adequately safeguard the concessionaire's rights. Communities, as distinctive stakeholders, ought to possess rights exceeding those of a typical concessionaire, in light of their unique status as potential owners of collective natural resource assets and private property within national parks. The research uncovers that the current system falls short in addressing the community's rights, particularly concerning active engagement in concession activities and benefit-sharing mechanisms. The research concludes with a set of recommendations to explicitly integrate stakeholder qualifications, rights, and obligations into legislation at multiple levels, establish concession systems grounded in the principle of right-obligation equivalence, and ensure the full realization of community rights within the national park concession system.

[Conclusion] This research conducts a thorough analysis of stakeholders in China's concession framework, encompassing such shareholders as grantors, concessionaires and supervisory entities, from the three levels of "ought to be", "is" and "enabled to be". It scrutinizes the rights and obligations of these stakeholders and offers proposals for enhancement of the national park concession system. The research addresses the gaps in existing research, thereby serving as a valuable reference for both theoretical inquiry and practical development of China's national park concession system, with a focus on balancing stakeholders' rights and obligations. The scarcity of formal concession management policies in certain national parks and pilot national parks has resulted in a limited availability of research samples, necessitating additional data collection in future research endeavors. Furthermore, while this research concentrates on the analysis of policy documents, and identifies the deviations between the practical application and actual outcomes of policies and the intended objectives, which call for more in-depth investigation in subsequent research.

Keywords: national park; protected area; concession; ecological civilization; natural resource; stakeholder

Authors:

ZHONG Le, Ph.D., is an associate professor in the College of Horticulture & Forestry Sciences of Huazhong Agricultural University. His research focuses on national parks and protected areas, and biodiversity management, conservation effectiveness evaluation.

ZHAO Zhicong, Ph.D., is an assistant professor in the School of Architecture, Tsinghua University, and assistant director of the Institute of National Parks, Tsinghua University. Her research focuses on national parks and protected areas, landscape architecture heritage, and planning, protection and management of world heritage sites.

Corresponding author Email: zhaozc@mail.tsinghua.edu.cn