


[首页](#)
[概况](#)
[研究机构](#)
[学者介绍](#)
[成果文库](#)
[文献数据](#)
[培训教育](#)
[对外交流](#)
[Search the Web](#)


 您的位置： [首页](#) → [主页内容](#) → [学术交流](#)

## 张晓：自然文化遗产资源保护与政府特许经营

政府特许经营是在自然文化遗产保护管理中较好地体现政企、事企分开的模式。许多国家在自然文化遗产资源保护、管理和经营方面政企、事企分开的成功经验就是采取政府特许经营的方式。当然，推行和实现特许经营的前提是以国家法律的形式明确：自然文化遗产资源的公共性、公益性和非营利性；这些资源的所有权性质——公用或国有；国家和政府对风景名胜和遗产资源负有保护管理职责。

### 一、自然文化遗产地特许经营

自然文化遗产地政府特许经营的目标：一是政府特许经营反映在政府规制行为上，是一种“以合同方式进行管制”的模式。政府特许经营合同比法律法规更严格、更具体。政府特许经营的重要特征之一是单个项目层次的而非整体层次的，正因为此，特许经营合同的条款才能够约定得比国家法律法规和国家公园总体规划更具体、更详细。显然，未经合同约定的经营行为一律是不许可的，其隐含的意义是，特许经营合同是比法律法规和总体规划更为严格的契约。二是通过特许经营，充分体现资源保护、管理、监督由政府承担，经营（包括向游客提供的食、宿、交通和娱乐服务）由第三方（既不是政府，也不是国家公园管理机构）提供的政企、事企分开的模式。三是特许经营的目标是让游客获益，因此，特许经营需要通过竞争而不是垄断获得。

自然文化遗产地（包括风景名胜区和自然保护区等遗产资源保护区域）特许经营，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者经营者，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。政府特许经营，特别是自然文化遗产地的政府特许经营一般不具有专营或分销的含义，而突出以具体的合同约定所表达的所有者对经营者的特别许可。因此，国家级风景名胜区和自然保护区的政府特许经营的特许人应该是政府（自然文化遗产资源的所有者代表）。与以“命令——服从”为特征的传统行政行为不同，政府特许经营具有以下特征：（1）政府特许经营特许人与被特许人的法律地位是平等的；（2）政府特许经营以特许人和被特许人的自愿为前提，表现为双方的互选性和妥协性；（3）政府特许经营缔结过程的公开性和竞争性；（4）政府特许经营合同援引民法或私法（如《合同法》）并不意味着此类合同就因此成为私法契约。风景名胜区和自然保护区政府特许经营合同的性质是一种行政合同。但是，目前我国在理论上没有认识到此类政府特许经营制度的公法性，致使在实践中过多地强调该制度的私法性，甚至将政府特许经营完全等同于普通的商业特许经营合同。目前，一些风景名胜区和自然保护区的“特许经营”，不仅偏离了政府特许经营的既定目标和实施路径、影响了自然文化遗产地政府特许经营制度的正确实施，而且产生了以经营取代自然文化遗产资源管理的严重后果，非常不利于遗产资源的保护和可持续利用。

### 二、实践中存在的公平性缺失问题

目前，在我国的自然文化遗产地（包括风景名胜区和自然保护区）实行特许经营似乎成为一种改革的大趋势。必须清醒地认识到，在关乎自然文化遗产资源的种种改革尝试，是不允许失败的。因为这部分资源是不可再生的、不能人工再造的，是我国生物多样性、文化多样性的基本资源和战略资源，是关系到国家生态环境安全的公共资源。任何针对国家遗产资源管理制度的改革，一旦造成部分或整体被保护资源的损失和破坏，那么，这个改革便是不成功的。从根本上说，任何损害社会公共利益的市场化改革注定走不远。调查情况表明，我国一些自然文化遗产地实行的特许经营由于社会公平性缺失，从而给遗产资源保护造成巨大的潜在风险和实际破坏。

1. 目标改换。有些地方试图通过政府特许经营这种模式达到政府对自然文化遗产不投入或少投入（仅负担管理人员工资，而不负担管理运行费和资源保护费），而名正言顺地由被特许经营的企业负担资源管理和保护费用。由此引发的是，改变了风景名胜资源和自然文化遗产资源（特别是国家级和世界级的）公益性和非营利性，进而使遗产资源由典型的公共产品和公共资源转变成为更具一般性的普通商品。其结果是，一些被特许经营的企业画地为牢、强行收费，造成目前我国的自然文化遗产地的相对门票价格，即相对于人均收入水平偏高的状况，特别不利于全体人民公平地享有和利用自然文化遗产资源，不利于遗产资源的长久保护与管理。

2. 垄断性、整体性。我国一些风景名胜区和自然保护区实行的政府特许经营大多采取垄断的、整体承包的方式，给特许经营者创造了巨大的盈利空间，而忽视了对遗产资源保护和让游客获益等实行政府特许经营最本质和最原始的目标。事实表明，如果单纯将公有或国有的自然文化

遗产整体转让给私人经营，其结果并不是以竞争代替垄断，而是以新的私人垄断代替旧的国家垄断。如此，不仅社会公平受到损害，而且经营效率不一定提高。

3. 以经营取代管理。一些整体的、长期的政府特许经营协议不仅将遗产地的全部经营项目，还将门票收取、游客安全、山林资源安全等重要任务以协议的形式交给了特许经营企业（特别地，一些遗产地的特许经营企业“反客为主”，将其收取门票的一部分“返还给”管理机构）。因此，事实上，在许多实行政府特许经营的遗产地，管理机构和特许经营企业发生了严重“角色”错位，以经营取代管理，视经营等同为管理已经成为我国风景名胜区和自然保护区政府特许经营的一种模式。对于自然文化遗产资源而言，管理和经营应该是不同的概念。管理的主要职责是资源和环境的保护和保存，向社会公众负责，具有非营利的性质；而经营的目的是向游客提供服务，具有非营利或可适当营利的性质。风景名胜区的管理是一种行政管理，主要包括规划管理、资源和环境保护管理、对景区内经营活动和行为的监督管理、治安和安全管理等。

4. 特许经营合同或协议时间过长，特许经营合同不公开、不透明。一些特许经营协议短则四五十年，长则70年，完全摒弃了特许经营模式引进竞争机制的优势，也即摒弃了特许经营核心精神。而且几乎所有的特许经营协议或合同都不公开，甚至风景名胜区和自然保护区管理机构的大部分管理人员也不了解协议的条款和细节，因此整个特许经营的过程也就无法接受社会的广泛监督。由于国家级自然文化遗产资源具有公共性，所以，政府特许经营的一个重要特征是全过程透明、公开和接受社会监督。任何一个招投标书、特许经营合同、特许经营企业的年度报告、管理者的年度评审报告都必须向社会公开并接受监督。

### 三、特许经营改革的前景

1. 发挥特许经营的作用。公共事业的特许经营改革，并不意味着甩掉了财政包袱，公共资源保护管理事业关乎国民福利和社会公共利益，政府作为相关责任的重要承担者的地位和作用是不能改变和无可替代的。因此，在政府特许经营中，政府部门的立法、监管、执法等方面的职能不仅不能削弱，反而需要强化。在我国一些风景名胜区和自然保护区发生的假特许经营问题，集中反映出我国的自然文化遗产资源保护管理和资源利用严重缺乏法律法规体系的现实，已出台的各种政策之间不仅缺乏相互衔接和制衡，而且相互多有矛盾。于是，给偏爱“借壳”的人留下了行动的空间，假特许经营之名，行风景名胜区自然保护区企业化管理、以经营取代管理之实。

2. 对政府特许经营实行统一管理，实现社会公平。在我国的风景区和自然保护区实行整体性、垄断性的所谓“特许经营”，往往集中在那些优质的（知名度较高、游客量较多、门票收入情况较好）自然文化遗产地，而对于那些地处边远、少数民族聚集、贫困地区的风景名胜区和自然保护区（确实存在保护管理费非常困难、周边和内部农村社区因保护资源而丧失发展经济的机会，如限制或禁止工业开发和房地产开发）却缺乏良好的反哺机制和补偿制度。实际上，应当由政府，特别是中央政府，通过统一管理体制和政府的财政手段，以“丰”养“欠”、以“富”养“贫”，在真正实行公益性和非营利性原则的基础上，比较公平、合理地实现对国家级（包括世界级）遗产资源的较好保护管理，而并不需要通过改变资源性质、改变管理机构性质的极端方式去解决经费问题。另一方面，通过引入政府特许经营的模式，让管理者行使真正的管理职责，让善于经营者从事职业的经营。但是，全部经营行为必须以公开透明、公平竞争、打破垄断的方式，在管理者有效监督之下，各得其所，形成良性的管理——经营机制，从而较好地实现资源保护的最终目标。

3. 自然文化遗产的政府特许经营尤其应该强调公平性。在操作层面，必须强调政府特许经营授权机构的权威性和对遗产资源保护的责任性；为了打破垄断、保持竞争，自然文化遗产的特许经营合同不宜是整体性的而只能是具体项目层次的；自然文化遗产地的进入费（门票）作为遗产资源保护管理经费的补充，不能纳入特许经营的范围；为了使特许经营授权者（政府）、被特许经营者（经营者）和遗产资源管理机构的行为始终接受社会的监督，特许经营合同应该公开、透明，对被特许经营者经营行为的评估必须按期认真进行，并向社会公示。

注：2007年3月23日，张晓在中国社会科学院召开了《中国环境与发展评论》（第三卷）新闻发布会暨可持续发展与建设社会主义核心价值体系研讨会上的发言。