

比较法视野下国家公园特许经营制度的功能差异与本土化适配

焦禹霖

北京林业大学，北京，100083；

摘要：在生态产品价值实现与联农带农的政策导向下，国家公园特许经营制度成为平衡生态保护与社区发展的核心抓手。本文基于比较法视角，系统剖析美国、澳大利亚、加拿大三国家公园特许经营制度功能的特征与运行模式，提炼不同模式的核心逻辑与实践经验；结合我国三江源、南山等国家公园试点实践，聚焦“生态优先、惠民导向”的本土化需求，探索特许经营制度的重构与适配路径，构建“清单管理-闭环监管-收益共享”的特许经营体系。研究表明，国际经验需结合我国生态保护红线与乡村振兴战略进行本土化转化，通过特许经营的制度创新可实现生态保护、资源利用与社区增收的协同统一，为我国国家公园特许经营制度的完善提供理论参考与实践范式。

关键词：比较法；国家公园；特许经营；本土化适配；生态产品价值

DOI：10.64216/3080-1486.26.03.066

1 国家公园特许经营制度的国际范式与功能差异

国家公园特许经营的制度设计，本质是生态保护与资源合理利用的价值平衡，不同国家因治理模式差异，形成了各具特色的经营制度范式。

1.1 中央集权型，公益服务主导的单一属性

美国国家公园体系实行联邦政府垂直管理，其特许经营制度呈现中央集权主导、公益属性优先的鲜明特征。从法律层面，美国《国家公园服务法》明确特许经营需遵循“必要且适度”原则，将经营范围严格限定于为游客提供基础公益服务的范畴，涵盖餐饮住宿、导览服务、商品零售等配套业态，严禁以营利为目的的经营性开发。在运营管理上，特许经营权由国家公园管理局统一授权，采用“收支平衡”的单一费率标准，即特许经营者的收益仅能覆盖运营成本与合理利润，超额收益需纳入国家公园保护专项基金，且经营权续约与费率调整均与生态保护成效挂钩。这种模式下，特许经营制度的公益服务属性被置于首位，经济属性处于从属地位，保障了国家公园生态系统的完整性，但也存在社区参与度低、区域发展联动不足的局限。

1.2 地方自治型，生态民生兼具的双重功能

澳大利亚国家公园实行州政府主导的地方自治管理模式，其特许经营制度兼具生态保护与民生保障的双重功能。澳大利亚各州通过立法明确国家公园周边居住

民社区的特许经营优先权，允许社区依托本土文化与自然资源，开展生态旅游、特色农产品售卖等特许项目，如北领地国家公园的原住民文化体验、昆士兰国家公园的野生植物衍生品开发等。在监管机制上，州政府仅划定生态保护红线，具体经营方案由社区与公园管理部门协商确定，收益分配向社区倾斜，部分州要求特许收益的60%用于原住民社区的民生改善与文化遗产。这种模式将特许经营制度与社区发展深度绑定，既通过社区参与强化了生态保护的内生动力，又实现了生态资源的民生价值转化，但也存在因地方自治导致的标准不统一、跨区域协同难等问题^[1]。

1.3 综合管理型，多元协同的复合体制

加拿大国家公园采用联邦与地方协同治理模式，其特许经营制度呈现多元主体参与、功能复合适配的属性特征。加拿大《国家公园法》将特许经营范畴拓展至科研服务、生态教育、高端生态体验等多元领域，允许科研机构、环保组织、文旅企业等不同主体参与特许经营，如班夫国家公园的生态科研数据采集特许、贾斯珀国家公园的极地生态研学特许等。在管理机制上，构建“联邦监管-地方协同-社区监督”的多元治理体系，特许经营权的授权需通过生态影响评估、社区意见征询等多环节审核，收益按比例分配至生态保护、科研投入与社区发展，形成“保护-利用-反哺”的良性循环。这种模式下，特许经营制度兼具生态、科研、经济与社会多重功能，实现了多元价值的协同，但也存在管理链条长、协

调成本高的弊端。

2 我国国家公园特许经营制度的实践现状与适配痛点

近年来,我国三江源、南山、武夷山等国家公园试点积极探索特许经营实践,取得了初步成效,但在功能定位与运行模式上仍面临本土化适配的核心痛点。

2.1 试点实践的初步探索

在生态产品价值实现与联农带农的政策驱动下,各试点结合自身资源禀赋开展特许经营创新。三江源国家公园推出玉珠峰生态体验特许项目,严格限定体验人数与活动范围,将收益用于草原生态修复与牧民转岗安置;南山国家公园立足生态农业资源,推行“牛奶+茶叶”等特色农产品特许经营,建立“企业+合作社+农户”的利益联结机制,带动周边社区年均增收超万元;武夷山国家公园则聚焦文化与生态融合,开展非遗茶旅体验特许项目,实现生态保护、文化传承与社区增收的初步协同。这些实践为特许经营制度的本土化适配积累了宝贵经验,也验证了“生态优先、惠民导向”模式的可行性^[2]。

2.2 本土化适配的核心痛点

尽管试点成效显著,但我国国家公园特许经营制度仍面临三大适配难题。其一为功能定位模糊,部分试点存在“重经济收益、轻生态保护”的倾向,特许项目过度追求旅游创收,忽视了经营制度的生态保护功能;其二为制度体系缺失,尚未形成全国统一的特许经营清单与监管标准,各试点授权流程、费率标准、收益分配差异较大,如部分试点未明确社区在收益分配中的占比,联农带农效果未达预期;其三为监管能力不足,缺乏数字化、智能化的监测手段,对特许项目的生态影响难以实现全流程追踪,存在生态保护与经营利用失衡的风险^[3]。

3 比较法视野下国家公园特许经营制度的本土化适配路径

立足我国生态产品价值实现与联农带农的核心政策导向,借鉴美国、澳大利亚、加拿大三国特许经营制度经验,结合三江源、南山等国家公园试点实践,需从功能定位、制度搭建、监管保障三个维度,构建兼具生态保护效能与民生保障价值的本土化特许经营体系,实现国际经验与中国国情的精准适配。

3.1 明确“生态优先、惠民导向”的功能取向

我国国家公园特许经营制度的本土化适配,首要任务是破除“重开发轻保护”“重经济轻民生”的认知误区,在借鉴国际经验的基础上,确立“生态优先、惠民导向”的三维属性框架,实现生态公益、民生保障、适度经济属性的有机统一。一方面,锚定生态公益功能的核心地位。借鉴美国“必要且适度”的特许经营原则,将国家公园特许经营权严格限定于生态保护红线范围内的低干扰利用范畴,明确生态公益价值为经营制度的根本体现,所有特许项目的开展均需以生态系统完整性保护为前提。例如三江源国家公园在推进玉珠峰生态体验特许项目时,严格限定单日体验人数不超过50人、活动范围不触及核心保护区,且将项目收益的70%纳入草原生态修复专项基金,通过刚性约束确保生态公益属性不偏移,既实现了生态资源的合理利用,又筑牢了国家公园的生态屏障。另一方面,强化惠民导向的民生保障功能。吸纳澳大利亚原住民社区优先参与特许经营的经验,将特许经营权与国家公园周边社区的增收致富、民生改善深度绑定,明确社区在特许经营中的优先权与收益分配主导权。南山国家公园的实践极具典型性,其推行的“牛奶+茶叶”特色农产品特许项目,采用“企业+合作社+农户”的利益联结模式,优先授权周边村落集体经济组织开展经营,约定特许收益的60%直接用于农户分红与社区基础设施建设,带动社区年均户均增收超1.2万元。这种模式将特许经营权的民生属性落到实处,既激发了社区参与生态保护的内生动力,又践行了联农带农的政策要求,实现生态保护与民生改善的协同推进。同时,兼顾适度经济功能,允许特许经营者获取合理利润,但通过费率管控与收益反哺机制,将经济收益限定在“覆盖成本+合理利润”的范围内,避免过度逐利对生态与民生造成挤压。

3.2 构建“清单管理-闭环授权-收益共享”的制度体系

完善的制度体系是特许经营权本土化落地的核心支撑,需整合三国制度优势,结合我国试点实践,构建“清单管理-闭环授权-收益共享”的全链条制度框架,实现特许经营的规范化、有序化运行。其一,推行特许经营清单管理,明确经营边界。借鉴美国特许经营的法定范围管控经验,由国家林草主管部门牵头制定全国统一的国家公园特许经营正面清单与负面清单。正面清单聚焦低干扰、高生态价值的经营业态,涵盖生态教育研学、低强度生态体验、特色生态农产品产销等类别,如三江源的生态科普导览、武夷山的非遗茶旅体验均纳入

正面清单范畴；负面清单则严禁矿产开采、大规模旅游地产开发、高污染经营性项目等破坏生态的业态，从源头划定特许经营的红线与底线，解决部分试点存在的经营范围模糊、业态无序扩张问题。其二，搭建闭环授权管理机制，规范运营流程。整合加拿大多元主体协同审核与美国垂直监管的经验，建立“生态评估-社区听证-专家评审-授权运营-动态考核-退出管理”的全流程闭环授权体系。所有特许项目需先通过第三方机构的生态影响评估，再组织周边社区开展听证征询民生诉求，经跨学科专家评审后，由国家公园管理机构统一授权；运营阶段实施动态考核，将生态保护成效、社区收益占比等纳入考核指标，考核不合格者取消特许资格。三江源国家公园在玉珠峰生态体验项目授权中，就通过该闭环体系实现了全流程管控，确保项目始终在生态与民生双红线内运行。其三，建立收益共享分配制度，平衡各方利益。融合澳大利亚社区收益倾斜与加拿大多元收益反哺的经验，构建“生态保护基金+社区民生改善+经营主体合理利润”的三级收益分配机制，明确收益分配比例与用途。参考南山国家公园的实践标准，可将特许经营总收益按4:4:2的比例分配，其中40%纳入国家公园生态保护专项基金，用于生态修复与监测；40%定向用于社区民生改善，涵盖农户分红、基础设施建设、技能培训等；20%作为经营主体的合理利润，既保障生态保护的基金需求，又夯实社区增收的民生基础，同时维持经营主体的参与积极性，形成多方共赢的利益共同体。

3.3 强化“数字化监测+多元协同”的监管保障

高效的监管体系是特许经营权本土化适配的重要兜底，需借助数字化技术赋能与多元主体联动，构建“数字化监测+多元协同”的立体监管保障网络，破解传统监管手段滞后、监管主体单一的痛点。一方面，搭建数字化监测平台，实现全流程精准管控。依托大数据、卫星遥感、物联网等现代化技术，打造覆盖特许项目全生命周期的数字化监测系统，对项目的生态影响、运营状态、收益流向进行实时追踪与动态预警。三江源国家公园已先行先试，其为玉珠峰生态体验项目搭建的数字化监测平台，可实时监测体验区域的植被覆盖度、野生动物活动轨迹、游客流量等数据，一旦出现生态扰动超阈值的情况，系统将自动触发预警并暂停项目运营；同时平台还可实现收益资金流向的全程溯源，确保生态保护基金与社区收益足额到位，通过技术赋能实现监管的精准化、智能化。另一方面，构建多元协同监管机制，凝

聚监管合力。借鉴加拿大“联邦监管-地方协同-社区监督”的多元治理经验，建立“政府监管+社区监督+第三方评估”的协同监管体系。明确国家公园管理机构的核心监管职责，负责特许项目的整体统筹与合规性审查；赋予社区居民监督权，鼓励社区成立监督小组，对特许项目的运营过程、收益分配进行常态化监督，保障社区权益；引入专业环保组织、科研机构等第三方主体，定期开展特许项目生态影响评估与社会效益审计，出具独立评估报告。南山国家公园在“牛奶+茶叶”特许项目监管中，就通过该协同机制，实现了政府、社区、第三方机构的联动监督，既确保了项目的生态合规性，又保障了农户的收益权益，为特许经营的长效运行提供了坚实的监管支撑。

4 结束语

国家公园特许经营体制的制度设计，是生态保护与经济社会发展协同统一的关键纽带。从比较法视角看，美国的公益优先模式、澳大利亚的社区联动模式、加拿大的多元协同模式，为我国提供了差异化的经验参考，但需结合我国生态产品价值实现与联农带农的核心需求进行本土化转化。我国国家公园特许经营制度的适配，必须坚守“生态优先、惠民导向”的核心原则，通过功能重构明确价值定位，借助制度创新完善运行体系，依托技术赋能强化监管保障，才能实现生态保护、资源利用与社区增收的双赢。未来，还需进一步深化特许经营的法治建设，推动实践经验向制度成果转化，为我国国家公园体系的高质量发展提供坚实的制度支撑，助力美丽中国建设与乡村全面振兴战略的落地见效。

参考文献

- [1] 李升成. 比较法视野下我国案例指导制度解析[D]. 中国海洋大学[2025-12-06]. DOI: 10.7666/d.y1928069.
- [2] 杨洁. 比较法视野下我国法人作品的司法保护路径探析——以某侵害作品信息网络传播权案件为例[J]. 中国版权, 2023(3): 68-76. DOI: 10.3969/j.issn.1671-4717.2023.03.011.
- [3] 汪源智. 比较法视野下的代理法律制度研究[M]. 法律出版社, 2012.

作者简介：焦禹霖（2001年-），男，汉族，籍贯黑龙江省哈尔滨市阿城区，无职称，硕士研究生，研究方向：民商法。