

关于在自然保护区立法中引进和实施特许保护权的建议



全球环境研究所

联系人: 杜珂, 陈鸣洁

E-mail 地址: kedu@geichina.org, mjchen@geichina.org

电话: 86-10-67083192-218, 86-10-67083192-217

“中国自然保护区法制化管理”国际研讨会, 北京, 2005年5月

目 录

一、中国自然保护区存在的问题	1
二、什么是特许保护	2
三、中国保护活动的社会化和直接补偿机制在林业中的应用	3
四、特许经营在中国的情况	3
五、在中国引进特许保护权的建议：	4
六、在中国实施特许保护和可持续的特许经营的意义：	5
七、在中国实施特许保护还应考虑相应配套机制的建立	5
附件 1：	7 - 9
特许保护的模式 (Merkl et al., 2003)	
特许保护组成元素 (Rice, 2002)	
特许保护的历史与案例	
附件 2：	10
特许经营在新西兰 (New Zealand Department of Conservation 网站)	
附件 3：	11 - 23
秘鲁森林和野生动物法关于特许保护的增补条款	
参考文献：	24 - 25

关于在自然保护区立法中引进和实施特许保护权的建议

保护：仔细地保护某种事物尤其是指规划管理自然资源以防止被开采、破坏或忽视（韦伯字典，2003）

特许权：尤其是指政府或雇主授予一伙人或组织某种权力或某种优先权（牛津字典，2000）

一、中国自然保护区存在的问题

自从 1956 年中国第一个自然保护区鼎湖山自然保护区在广东建立以来，中国的自然保护区得到蓬勃发展，尤其是在 1979 年以后。截至 2003 年底，中国已建立各种类型、不同级别的保护地达 5000 余处，占国土面积的 18%以上，高于世界平均水平 11%（谢焱，2004）。尽管如此，在保护区的覆盖上仍存在缺陷。首先保护区的覆盖面积在全国分布不均。保护区在西部八个省份的覆盖率约为 20%左右，但在其他地方覆盖率仅为 5%（谢焱，2004）。其次，还有很多重要的物种没有得到保护。中国环境和发展国际合作委员会保护地课题组用 GIS（地理信息系统）的方法对中国自然保护区系统的生态系统和物种有效性覆盖率进行了分析，其结果显示：在所有的哺乳动物（560 种）、爬行动物（391 种）和两栖类动物（287 种）中，有 48 个物种没有被任何保护区覆盖。据估计，还有更多的植物根本没有得到保护（谢焱，2004）。

中国自然保护区除了在整体规划方面存在问题以外，在管理中也面临着很多问题。出现了大量批而不建、建而不管、管而不力等现象（吴建等，2004）。这并不是一个表面现象，除了保护区人员平均专业素质不高可以解释部分上述现象外，所暴露的问题的症结是缺少可持续的资金投入和财政支持。调查表明，发达国家用于自然保护区的投入每平方公里每年平均约为 2058 美元，发展中国家也达到 157 美元，而在中国据不完全统计，大约为 52.7 美元，仅为发展中国家的 1/3（余久华，2004）。这足以说明中国在对保护区资金投入方面存在的差距。与此同时，这些有限的国家拨款只侧重于基础设施的建设，而忽视或无力在自然保护区的保护、科研和管理方面进行投入。因此自然保护区几乎没有经费购买监测和科研所需的仪器设备，并且由于地理位置偏远、生活条件艰苦和待遇低，无法吸引具有专业知识的人才。

自然保护区的资源保护和农民的生计之间的冲突也是十分突出的问题。在未建立自然保护区以前，农民世代生活在那里，以大自然所提供的资源为生，薪炭材的提供、采集中草药和非林木产品，农业种植等等。尤其是在自然保护区内和周边地区大多为贫困人口集中的县、乡、村，自然保护区的建立使农民利用保护区的资源受到极大的限制，导致这些贫困农民的生计得不到保障。一些自然保护区和社区农民的矛盾蓄积已久，一直未得到很好解决。保护区使用权结构复杂，保护区“保护第一”的政策往往得不到地方政府的支持（沈孝辉，2004）。保护地作为特殊的保

护工具和手段，常常位于各种土地利用的板块之中，对各种土地使用权的所有者几乎不能施加影响。虽然根据中国宪法，所有的陆地和海洋都归国家所有。但是各个不同的机构、社区和个人都可能拥有各种各样的权利或权力。很多的使用权出现了重叠，相互冲突（保护地课题组，2004）。一般来说，凡人事权和资金来源归地方政府的保护地，因地方政府受经济考核制度的制约，为了追求任期中的政绩，较国家级保护区更有可能被强行开发。在地方政府的支持下，一些开发公司努力争取对保护地的处置权，挤压以保护为目的的管理机构的生存空间，大有喧宾夺主、取而代之之势（沈孝辉，2004）。

针对以上问题，我们建议在自然保护区的立法当中应考虑引进和实施**特许保护权和特许经营权**。以上问题的解决需要一个综合的方案，特许保护只是其中可供参考的机制和工具之一。实际上，就自然保护地范围来讲（包括风景名胜区等）特许经营权不仅在中国从概念到实施并不是一个新概念。在国外由于特许保护是在特许经营的基础上发展而来或用于矫正由特许经营管理不善而造成的过度开发和掠夺性使用自然资源的情况而更加普遍。

二、什么是特许保护

特许保护是利用社会力量保护公共的利益一种创新的机制。特许保护是一种新的政策工具，目的是在资源保护和经济发展中寻求和谐与平衡，由国家政府和专业的保护机构（或者其它非政府的机构包括研究机构，私有公司或是社区）在协议基础上所建立的制度化合约关系；授予保护机构以保护生态为目的来管理国有土地的权力。特许保护的核心概念是要了解生态系统拥有不同的价值，从而产生了各种各样的生态服务。反过来这些服务可以吸引不同的投资从而形成良性的管理和可持续的生产力。因此特许保护可加强对大面积生态丰富的地区进行保护从而减少政府的财政和管理的负担。特许保护极具发展潜力，保护着从亚马逊的雨林到南太平洋的珍稀鱼类和珊瑚乃至广泛的陆地和海洋生物。

在特许保护协议中，国家部门及当地的资源使用者同意保护自然生态环境，并从保护者或其他的投资者那里得到稳定的偿付。从这个意义上说，特许保护也可视为生态补偿的一种方式。只是保护费由第三方付给政府或当地的社区，用以支付由其所保护的森林或海洋的生态环境。因此 Stein Hansen 等认为特许保护这种机制是为保护地区)的可持续利用向贫困的利益相关者提供直接补偿的一种方式(Stein Hansen, 2004)。研究表明特许保护等直接补偿方式的保护效率，在资金的使用、应对复杂的权属关系和组织形式方面(比如：土地权属模糊)，优于综合保护与发展项目(ICDP)等非直接补偿方式(Ferraro, 2004)。

特许保护是许多可能的保护措施之一，多数情况下，是现存的国家公园和保护区方式的补充。基于某一特定地区的政治、文化和经济背景，特许保护可能在某些情况下很适合，在其它的情况下就不适合。在利益相关方短期内无法决定对土地的长期利用规划的情况下，特许保护协议可保护自然资源至少不被破坏，或者将国家自然保护区周边的地区保护下来。

从经济学的角度来讲，自然保护区是一种公共产品，具有正的外部效益，市场机制在这一部份是失灵的。因此在这种情况下，传统的经济学理论认为公共产品的投入应由政府负责。但事实上并不是这样。既然自然保护区是一个公共产品，在使用上具有非排他性的特点，所以在融资机制上也不应带有排他性的规定。公众有义务为所享受到公共产品所带来的利益进行支付和投入。由于经济的发展和社会的进步，对公共产品的投入及其服务功能受到越来越多的民营企业、非政府组织和公民社会的关注。自然保护区所保护的生物多样性是一个全球性的环境问题，也是一个全球性的公共产品，无论生物多样性富集的地区位于地球的哪个角落，如何保护好大自然赐予人类的这些宝贵的财富，得到了国际社会，尤其是环境保护组织的关注和探索。特许保护正在成为国际社会尤其是广大发展中国家采用保护和管理国有土地和资源的重要方式。

三、中国保护活动的社会化和直接补偿机制在林业中的应用

在中国国际非政府组织和私有力量参与自然保护区的建设、科学研究和环境保护工作仍鲜为人知。1981年卧龙自然保护区和世界自然基金会（WWF）组织合作，在卧龙建立了“中国保护大熊猫研究中心”，并将“五一棚”野外观察站作为中外合作进行大熊猫生态观察研究基地（中国青年报，2002）。1994年国际鹤类基金会在贵州省威宁县草海自然保护区开展保护区社区攻关项目。开创了“草海模式”，良好的解决了保护区的资源保护和保护区内的农民生计冲突问题。四川卧龙保护区和北京动物园的大熊猫的认养和北京城市绿地的认养等，不仅反应了个人和团体环境意识的提高，还体现了公众在公共产品提供的资金支持方面也积极参与。这些都为特许保护权在中国的实施提供了一个良好的基础和认识。事实上，特许保护权在中国的实施已初现端倪，但仍面临着许多立法、政策和执行方面的障碍。

我国在林业方面已经开始了一些直接补偿机制方面的探索：《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点的若干意见》明确规定：“国家无偿向退耕户提供粮食、现金、种苗的补助政策” 1998年，第二次全国人大会议通过了中华人民共和国关于森林法修正案的決定。其中的第八条规定：建立林业基金。国家应建立森林生态效益补偿基金用于营造、管护、保护和管理生态林和特殊用途林（Sun and Chen）。

四、特许经营在中国的情况

在中国的自然保护区包括风景名胜区内特许经营的方式从概念到实施并不是一个新事物，尤其是旅游的特许经营比比皆是。但在授予旅游开发权和经营权中的问题很多。首先是旅游的经营主体不明确，在很多地区是由自然保护区的管理者即当地的政府部门来经营。由此将政府的管理的职能和企业的经营活动混淆在一起而不能充分发挥政府的监督和执法职能。其次，在实施旅游特许经营的地方，没有制定和执行公正、公开的公示、招标程序和相应的管理指南，而导致一系列后果。例如：往往是与当地政府有着某种关系的开发商取得了独家垄断经营权，而当地的老百姓从这种旅游经营中受益不多；对于旅游开发缺少整体规划从而导致乱搭滥建和自然

景观不和谐的人造景观；不恰当和不必要的旅游基础设施建设引起生物多样性的破坏等等。从而并没有实现建立自然保护区的目标。媒体在这方面的报道和关注很多，例如：四川省阿坝藏族羌族自治州的旅游开发权除九寨沟和黄龙以外，全部由一家公司垄断经营，在旅游区内建超豪华的五星级酒店；一家经营水电的公司从中甸县政府购买了虎跳峡、哈巴雪山、白水台和碧塔海的独家旅游经营权，并拟定在中虎跳修建一条数公里长的索道及和一座大型的水泥停车场，并逐步清理当地农民经营的家庭旅馆和娱乐活动，而剥夺了当地的老百姓从旅游资源中受益的权利（马军，2004）。我们认为特许经营并不是一味的将自然保护区整体的旅游开发经营权统统转给外来的有投资实力和有关系的开发商，而应该建立健全特许经营的市场准入制度，进一步研究和探讨哪些公共资源不能特许经营，哪些公共资源可以特许经营，怎样使特许经营符合生态保护的前提，从而避免弱化自然保护区管理部门的职能，防止自然保护区的保护功能屈从于创收和经济利益。将自然保护区和风景名胜区等的主导经营权，即整体的、垄断的、长期的经营权转让的行为值得进一步探讨。（郑易生，2002）。

对在自然保护区哪类活动允许特许经营和如何授权和管理特许经营的问题以及由谁来主导的问题，我们可以参考国外的一些有关国家公园管理的相关的法律法规和实践。我们知道自然保护区的管理可划分为行政性的执法管理、事业性的管理（保护区的建设、管理和科学研究等）和经营性活动（提供餐饮和住宿等）。哪些管理保护活动是可以转让承包或允许特许经营的是需要法律和政策制定者、相应的管理部门、专家、学者等研究机构和利益相关者深入研究和探讨的。在这方面我们还可以研究和借鉴美国联邦政府是如何压缩联邦政府的开支，缩减庞大的联邦机构和提高公共服务绩效的。首先，由联邦审计署发出通知，要求联邦各个部门将各自的详细活动上报给审计署。审计署把收集的所有活动分成两类，一类是行政事业性活动，另一类是商业经营活动。接下来，审计署制定了目标，要求各个联邦部门将其商业经营活动的通过特许经营和转让承包及招标等形式在未来的五年内缩减一半。这样，不仅提高了政府的办公效率和服务品质，同时也提高了财政资金的有效性。

特许经营除了旅游资源的开发和经营以外还包括对于保护区试验区内和外围周边地带的林下作物和经济作物的可持续利用。应允许保护区内和周边的社区农民为了生计而可持续性利用这些资源。在这方面我们既不应该完全禁止也不应该完全放开，应持续利用以达到保护和发展的平衡。我们注意到在自然保护区内过度采摘造成严重的生态影响。例如，在长白山核心区拍卖红松子的采集权，造成生物链的断裂，影响了森林的自然更新（沈孝辉，2004）。但同时，世界自然基金会（WWF）在白马雪山自然保护区开展的综合保护和发展项目中，与当地社区一起所制定的松茸可持续的采集的办法和实践十分值得借鉴和推广（吴於松，2001）。

五、在中国引进特许保护权的建议：

在《中国的保护地》一书中建议到：中国应该建立一个完整的保护地体系。这一体系应包括各种不同的管理类别，从最严格的保护到允许多种利用。如果这一科

学合理的建议能被采纳，那么针对不同保护地类型应采取多样性的融资机制。我们建议为增强保护的力度和扩大保护的效果在最严格的保护区的缓冲区和试验区引进特许保护权；在某些特殊的情况下，如保护力量薄弱，保护经费短缺，法定权属与社区习惯权属相冲突的保护区的核心区内也可以考虑引进特许保护；在允许多种经营的区域引进特许保护来制约和限制特许经营权，使之符合保护的前提，有序、可持续的健康发展。

在授予特许保护时应本着公正、公开、公平和透明的原则。以保护为前提，可持续的开发和利用保护区内资源，让社区农民从特许保护和可持续的利用自然资源中受益，以达到保护和发展双赢的目的。

无论是资源的可持续利用还是利用景观和生态价值开发旅游资源，都应该是建立在自然保护区的完整和良好的保护和管理的基礎上。因受短期的利益驱动而只注重经济利益，从而破坏了自然保护区的生态价值，那么试问：皮之不存，毛将焉附？

六、在中国实施特许保护和可持续的特许经营的意义：

1. 通过颁发特许保护和特许经营权可以吸纳社会资金和力量投入到保护区的建设、管理和保护工作中，为丰富保护区的融资机制提供了一种行之有效的途径；
2. 正如上文所提到的，由于中国还有不少物种未得到保护，在未建立保护区之前，可以用特许保护的方式授权非政府部门先进行保护。其保护的标准可参照自然保护区的标准。待时机成熟时，再申请建立自然保护区。
3. 通过颁发特许保护和特许经营权可以确保当地社区农民对自然资源（包括旅游资源）的使用权，和外来开发商对旅游和景观资源的使用权和经营权等，从而解决了自然保护区管理者和当地社区间及管理者和开发商间对土地和自然资源的权属问题；
4. 通过颁发特许保护和特许经营权可以保证当地社区农民，尤其是那些由于保护区的建立，生产和生活受到影响的农民对自然资源的可持续利用，从而为解决社区农民的生计问题提供了一种可行的途径和方式。

七、在中国实施特许保护还应考虑相应配套机制的建立

如果有关引入特许保护的建議能被新的自然保护区的立法所采用，接下来还应制定相应的实施细则和操作指南，但顺利的实施特许保护还应考虑建立相应的激励机制。

无论是私有企业直接还是通过非盈利环境保护组织间接投入到自然保护区的保护和建设中，应建立起一套激励的税收和金融政策，以鼓励和倡导私有企业的社会责任感和树立对环境友好的良好企业公民形象。与此同时，适当放开非政府和非盈利部门在国内募集资金的渠道，在加强对其财务的管理和监控，建立和健全相应的

审计制度和财务公开制度的同时，还应加强本地以环境保护为目的的非政府组织的能力建设。这样才可以使企业对社会公益事业的回报和投入通过专业化的环境保护组织的服务产生最佳的效果。

一个灵活多样和可操作性的自然保护区的公共财政机制的建立，除了国家财政拨款以外，还应考虑引进特许保护等直接投资方式，制定相应的操作指南使之本土化，使保护区资金来源多元化，利用社会力量不断完善中国自然保护区的管理，实现建立自然保护区的最初目标。

感谢关键生态系统合作基金（CEPF）对本政策研究项目的大力支持。

持续保护和特许经营有关国外的介绍和案例是直接翻译国外资料和出版物。

附件 1 :

特许保护的模式 (Merkl et al., 2003)

在印尼, 特许保护在执行的过程中有两种选择, 即公共公园的特许保护和私有地的特许保护, 来阻止破坏性的工业开采和保护生态系统多样性。

公共公园的特许保护: 特许保护可被用于加强公园的保护效益(包括国家公园)。在一种情况下, 将与公园相邻的曾经用于开采资源的地区通过特许保护协议来扩大在公园内的自然物种的有效栖息地范围。也可通过特许保护, 提供公园间的连接和走廊。另外一种情况是公园周边地区的居民可介入特许协议来保护公园内和周边地区从而加强现有的公园管理。在很多国家, 国家公园只是纸上谈兵, 政府根本拿不出资金来管理和加强其作为国家公园的法律地位。在那些缺少政府支持的地区, 特许保护可以为现存的公园提供一个切实可行的融资、执法和管理的框架。

私有特许保护: 特许保护将生物多样性作为庄稼来收获。举例来说: 私有公司购买特许经营权来从事资源开发, 如伐木、娱乐性的垂钓、旅游开发等。现在, 保护组织可购买特许保护权用来保护或以环境和经济都可可持续的方式利用这些资源。保证一个私有特许保护协议的顺利实施需要解析现有的特许经营权的转让程序, 即实际的转让程序和特许经营权的授予。查明和搞清特许保护的成本和当地社区所能得到的社会经济利益, 交易的结构(是否按实际对资源的使用来决定支付补偿的比例)即个人、组织或官方是否都应得到补偿, 特许保护的期限和补偿如何分配对成功实施特许保护至关重要。

特许保护组成元素 (Rice, 2002)

特许保护要求投资者和政府或其他的资源拥有者通过协商达成一个协议。在协议的组成元素包括:

- 补偿的金额用于偿付将某一区域闲置或放弃某一特定使用的损失。
- 特许保护协议的期限。
- 补偿金以什么形式, 按什么比例分配给不同的利益相关者。
- 监测和加强自然资源保护的标准和指南。

补偿: 为了保护某一特定区域, 特许保护往往会涉及周期性地偿付。放弃使用自然资源的机会成本包括就业机会和政府税收方面的损失可作为决定补偿金多少的一个基本参考。补偿也应反映其他的成本, 例如: 因特许保护而产生的政府行政费用和执行特许保护而产生的新的费用。补偿金的多少也应考虑保护资源的完整性所带来的利益, 例如, 传统的使用方式和流域的保护以及特许保护补偿金本身的低风险性。在一些案例中, (特许保护合同中允许合理、有效的资源利用) 有效、合理的管理本身就会提供充足的资金来源。

期限: 和其他的保护方法一样, 特许保护的目的是指向永久的保护生态系统保护。

特许保护可以从几个不同的方面实现这个目标。首先，尽管单个的保护协议有一个固定的期限（一般是15到40年），但在每一期结束后的自动续约可以达到永久性保护的目的。特许保护是将土地被管理权转让给开发商和永久性保护之间的一种折中的选择，因此在正式规划保护地和执行全面保护之前，特许保护可以作为一种过渡性的措施用于保护大面积的土地。在这种情况下，即便是一些土地最终需要转向资源开发，特许保护是在政府建立保护地前保持生态系统的原始状态，为今后扩建、新建保护区提供更多的选择余地的重要方法。

直接的投资：为保证当地的利益相关者拥护保护的目标，在制定补偿方案时应咨询那些因特许保护的实施而受影响的当地人，根据他们的需求将补偿金的一部分用于为他们提供就业和提高生活水平。尽管特许保护的投资者并不引导政府公共投资的决定，期望特许保护提供实实在在的利益的的要求是合情合理的，否则这些人们将从掠夺性的资源开发活动中获得利益。特许保护权的获得者也可以选择将补偿金的一部分用于支持一些没有法定权利的重要的利益相关者（如拥有习惯土地权属的当地社区）。

保护标准和指南：特许保护协议必须包括清晰界定的标准和指南，为具体的监测和执行特许保护协议提供坚实的基础。标准需明确协议双方都认可的，保护与发展之间的平衡点，范围可以涵盖从没有任何开发到延续传统的使用，到可持续的采集特定的资源等。指南需确定为实现此区域保护的目的地而采取的措施，包括日常监测的标准和处理意外开发压力的应急计划。

特许保护的历史与案例

特许保护这种方式是于上个世纪 70 年代开始在美国取得共识，现在有 1200-1500 万公顷土地由‘保育保留地’项目管理，每年大约有 15 亿美元的保护费用（Andreas Merkl, 2003）。由于各国有不同的政治体系、土地及自然资源的权属状况，所以在此列举了与政府和与当地社区两种不同的特许保护案例。

与政府的特许保护的案例（1）：

和许多亚马逊流域的国家一样，秘鲁的大部分土地为国有土地。秘鲁将领土的 13% 规划为国家保护地，超过 65% 的秘鲁国有土地没有划入正式保护名录。在这些没有得到保护中的大部分地区是低洼的热带雨林，具有丰富的木材资源和高价值的生物多样性。最近几年，由于秘鲁保护部门逐渐增加的财政负担导致政府建立新的公园和保护区的兴趣锐减（ACA, 2003）。

秘鲁政府在 2000 年和 2001 年和非政府组织讨论后，特许保护权作为一种竞争性的土地使用方式被写进了新出台的森林法中。在 2001 年 7 月下旬，ACA 成为在新法律框架下被授予特许保护权的第一家本土的非政府组织。这是世界上第一个真正意义上的‘特许保护协议’来保护 340,000 公顷国有土地和流域。此特许保护的签

订是基于将这一地区建成热带雨林管理、生物多样性和培训的专业中心的共识 (Rice, 2002)。

ACA 获得了 40 年的特许保护权，按特许保护协议规定，每 5 年评估一次。40 年后，仍可续约。(Hayum, 2005)。

与政府的特许保护的案例 (2)：

2002 年，保护国际在圭亚那以每英亩每年 0.15 美元的价格，通过购买 8,0000 公顷期限为 30 年的特许砍伐权，获得了 30 年可续约的特许保护权。约 31% 的补偿金付用给政府，8% 直接付给社区，61% 花在雇用地方管理人员、培训、制定管理规划，监测和社区推广等 (Merkl et al, 2003) (Rice, 2002)。保护国际从 2000 年就开始在地方上做前期准备，制定可持续发展方案，做社区联络与调研，设立社区自愿保护基金来发展和实施社区自己设计的保护计划，以替代长期以来的原木砍伐作为收入的主要来源。协议包括三部分补偿金：按土地面积计算的补偿金，与特许砍伐权转让相当的补偿金，与周边的三个社区自愿建立的社区投资基金 (Rice, 2002)。CI 从 2000 年就开始在地方上做前期准备，制定可持续发展方案，开展社区联络与调研，设立社区自愿保护基金来发展社区自己设计的保护计划，以替代长期以来的原木砍伐作为收入的主要来源。所以当协议正式生效时，地方居民并不是不知所措，而是已经获取了大量的信息，参与了部分的保护计划的设计，已经是协议执行的一部分。

与原住民/当地社区的特许保护的案例：

危地马拉政府授予当地的社区在“玛雅生物半球”保护区两百万公顷的范围内的特许伐木权。在这种背景下，保护国际向两个当地社区提议建立特许保护的合同。作为不再伐木的交换条件，保护国际向从事保护工作的人员支付工资，并投资一些项目。比如：开展附近人类遗迹的导游业务和为社区提供教育和医疗服务。

更多的案例：

通过直接支付补偿金的方式来保护栖息地和野生动物资源可能会便宜得令人吃惊。许多环境保护工作人员感兴趣的地区，往往是经济发展滞后的地区，除环保外其他的土地利用方式所能产生的纯利润很少。比如，在中等收入水平的国家：哥斯达尼加，每年付给当地居民保护每公顷森林的费用约为 35 美元。而且不断的有很多的当地居民愿意签订保护合同，这表明 35 美元/公顷/年的费用已经足够了。在肯尼亚，野生动物基金会通过保护租赁的形式，以 4 美元/英亩/年的补偿金，来保护野生动物的迁徙通道 (Ferraro, 2004)。

附件 2：

下面我们列出了特许经营在新西兰所规定的情况，以供参考和借鉴。

特许经营在新西兰 (New Zealand Department of Conservation 网站)：

新西兰保护部的首要目的就是看护新西兰的自然和历史遗产，包括管理国家和森林公园和各种各样的名胜古迹或其它的保护区。保护部也希望人们去游览和享受这些地区的景色。

特许经营权是官方授权在保护部所管理的区域运营。保护部通过特许经营体系来保证不同的商业经营活动与保护土地和其它资源的首要目标是一致的。

特许经营活动包括：食宿设施、海陆空的交通服务，以商业为目的的教育活动，导游（包括钓鱼、狩猎、远足、攀岩/滑雪、独木舟/皮艇），滑雪场、娱乐设施如蹦极，和服务例如商店、茶馆、餐馆、车库或雇佣服务。放牧、架设通讯设施、采集泥炭藓、拍摄、养蜂及其它以开采为目的的活动都需要申请特许经营。

向保护部申请金属矿开采、煤矿开采、与海洋哺乳动物有关的旅游活动和以贸易为目的的野生动物的狩猎等活动的特许经营权，必须获得其它相关政府部门的官方许可。

特许经营者要从公共土地相关的经营活动中获得商业利益或其他利益，必须支付特许经营费。特许经营费的多少是经协商来确定的，可以按总收入的某一比例，或按活动涉及的面积、人头数或旅行次数来计算，或是固定费用，或是以上各种形式的组合，由经营活动的性质和市场价格来决定。

有时保护部通过公开招标的形式出让特许经营项目。但更多的特许经营由个人或公司直接向保护部申请许可来经营某一个特定的经营活动。

附件 3：

秘鲁森林和野生动物法关于特许保护的增补条款

关于准许特许保护权的补充法令

第一章关于概念和申请

第一节 定义

特许保护权是国家通过国家自然资源研究院(INRENA)为了实现对自然资源的保护、勘查、教育以及持续的管理等活动，维持和保护物种的多样性给予个人在一个特定的范围内--主要是在受保护的森林地区的以保护为主要目的特权。有效期为 40 年，直至特许保护权的合同被终止，特许保护权的合同是可续约的。

第二节 特许保护权范围的定义

特许保护权的范畴是以受让者的技术研究为基础而界定的。受让者的技术研究是其技术提案的一部分。国家自然资源研究院(INRENA)，要综合考虑特定区域的管理标准、周边的森林生态系统和生物多样性保护的需要，特别是针对那些濒危物种和脆弱的生态环境保护的基础上，审核上述技术研究。

第三节 合同的权利

特许保护权准许有将保护作为一个免费的权利，但是不包括在特许保护权范围内利用现有的自然资源取得的商业收益，除非在合同中明确地指出辅助的经济活动等，而且只能在非木材林产品利用和生态旅游的范畴内，如果在合同中明确地指出辅助的经济活动，应遵照最高法令 N 014-2001-AG 中第 70.6. 节的规定，上述法令规定了上述收益活动的报酬。

第四节 关于申请

在特许保护权里，任何一个有兴趣的自然人或者符合法律规定的组织都可以向国家自然资源研究院的官员递交申请，在申请中应说明：

-申请人的名字或者贸易公司的名称，在符合法律规定的人的情况下需要说明其合法代理关系。

-通过 UTM 系统的配合和叙述性的记忆，说明特许保护范围的平面周长以及面积

-对发展计划的简短描述，指出特许保护权的有效期。

第五节 梗概及通知

当国家自然资源研究院收到申请之后，申请人应按照附件一中包含的现有部长级决议中规定的表格，在官方报纸《秘鲁人》或另一份在全国范围内流通的报纸上刊登一个该申请的梗概。同样，应当在特许保护权申请范围所属的地区省级政府的官方报纸上刊登一个通知，按照附件二中包含的格式。

在这两种情况下，国家自然资源研究院（INRENA）的森林总局（DGF）同意这些刊登这些文章后。申请人有责任在全国流通的报纸上，发表这两篇文章。

第六节 其余的申请人

任何一个自然人或者符合法律规定的人都可以向国家自然资源研究院（INRENA）提出申请，在上节提到的相关梗概以及通知刊登后的 30 天内，关于特许保护权的申请范围，申请启动一个公开的竞标程序。在这种情况下，申请开展公开竞标的申请人将被要求正式地陈述自己的观点，在现有的部长级的决议里第十一节中建立的有关罚款的批准。

第七节 对申请的反对意见

在所申请的特许保护权的范围内，拥有先前存在及现行权利的人，在一个先前章节中提到的 30 天的时间内，可以提出反对批准特许保护权的意见请求。除非所提出的条件是被宣布为不能接受的，反对人应将反对意见的请求和反对批准特许保护权的材料认证一并上交，同时反对人也应该有维持辩护的权利和证明其先前存在及现行权利有效的文件。反对意见的请求被准许之后，10 天内立刻向申请人抄送通知，申请人可以证明反对意见的非法性，或改变申请特许保护权的范围，或者放弃申请的权利。在对反对意见进行非法性诉讼的情况下，申请人应该同时出具证明反对人提出权利的非法性的相关文件。国家自然资源研究院（INRENA）的官员将在 10 天内对所提出的反对意见作出判断。

在申请改变特许保护权范围的情况下申请继续按照第五节中以及现有的部长级决议提到的步骤进行。

第二章 公开竞标和直接转让的程序

第八节 对申请人的书面通知

当有 2 个或是 2 个以上的申请人在 30 天内提出申请时，国家自然资源研究院（INRENA）森林总局将通过书面通知的形式联系所有的申请人，包括最早参与特定地区公开竞标的，在官方报纸《秘鲁人》上刊登通知的申请人。

第九节 专门的委员会

国家自然资源研究院（INRENA）建立一个专门的委员会，来负责草拟公开竞标的标准以及操作流程。该委员会通过领导级的决议构成，由 5 名成员组成：

-森林总局局长

-自然保护区和野生动物总局局长

- 一名由国家自然资源研究院聘请的、在委员会中担任常务秘书的专业人士
- 一位由国家自然资源研究院领导邀请的秘鲁的大学中的代表
- 一位由国家自然资源研究院领导邀请的自然保护专家

第十节 会议召集的通知

在第八节中提到的有效期截止日期随后的 20 天内，国家自然资源研究院（INRENA）刊登一个召集公开竞标的通知，其中列出感兴趣的人/组织要参与竞标需要符合的标准，同意在现有的部长级决议的附件三中包含的表格。

第十一节 技术提案的有效期

在通知刊登出 90 天内，只要事先获得了竞标资格，任意一个感兴趣的个人都可以向国家自然资源研究院（INRENA）的森林总局（DGF）提出技术提案。当有效期结束后，将宣布达到竞标基础得分标准的个人和组织。

那些提出申请召集公开竞标的自然人或者符合法律规定的人，同样包括最初的申请者，都被要求在本节提到的 90 天内提出其技术提案。对于那些没有在 90 天内提出技术提案的个人/组织，政府将向他们征收相当于 5 个单位的赋税。

第十二节 技术提案的内容

技术提案最少应该包含下列信息：

- 计划的目标
- 提供描述特许保护范围以及位置的地图
- 对于特许保护权范围内已了解的自然资源的描述

-生物学及生态学价值的证据和这个地区保护的必要性，如申请的面积。

-活动的时间表

-投资的协议

-针对环境影响巨大的经营活动的环境影响等级评价的提案，应该出现在经营计划中，符合第二十三节中的规定。

第十三节 获得特许保护权所需的最低得分

应该取得最低 70%的得分，符合第十五节中规定的标准，而获得最高得分的申请人将被宣布为竞标获胜者。最早提出申请的申请人在竞标中将获得一个 10%的附加得分。

第十四节 直接转让

如果没有另外一些感兴趣，同时符合第六节规定的竞标资格的个人参与竞标，当国家自然资源研究院发布的通知到期后，将直接进入转让程序。在前面章节中提到的 30 天有效期到期后，最多再过 5 天，国家自然资源研究院的森林总局将会向申请人重新发送书面通知，授权其在接下来的 90 天内向森林总局递交其技术提案。为了获得特许保护权，申请人需要在评估中获得至少相当于 70%的得分，按照第十五节中规定的标准。

第十五节 技术提案评定的标准

不论是在公开竞标的过程中还是在直接转让过程中，对于技术提案的评定应遵照下列评分标准和分数分配方案：

-技术提案的质量和被申请的地理范围内所能产生的生态效益 20%

-申请人所在工作团队的性质和经验 20%

-当地居民的参与 20%

-提出申请的自然人或者符合法律规定的组织是否符合申请条件 20%

-对转让范围内的保护工作所提议的战略伙伴 10%

-投资的总金额 10%

第十六节 转让的定义

转让范围的定义以技术研究为基础，这是作为每个申请人需要提出的技术提案的一部分。按照最高法令 N 014-2001-AG 的第一百一十九节的规定，国家自然资源研究院一方对于技术提案的通过使上述研究可以生效。

第三章 关于转让的合同以及合约的签署

第十七节 获得特许保护权的声明以及转让的准许

当技术提案的提交期限结束后，国家自然资源研究院将用大概 60 天的时间来复查收到的提案。如果它们其中之一满足批准提案所需的最低得分，国家自然资源研究院将会宣布这次竞标的获得者。

如果是直接转让，同意或者不同意技术提案的期限是收到提案之日起的 20 天内。

第十八节 准许转让

通过领导级的决议，在前面章节中提到的在有效期完满之后，可以准许转让特许保护权。这个决议会在官方报纸《秘鲁人》上刊登。除此之外，领导级的决议还应该包括，宣布特许保护权的获得者，同意公开竞标方式和同意直接转让方式的内容。

受让者和国家自然资源研究院的正式合同是转让准许程序的补充。为了产生转让效果，相关方面应该签署上述合同。

第十九节 合同的签署

合同应该在公证人在场的情况下签署两份，前面章节提到的领导级的决议公布 15 天后。对于国家自然资源研究院来说，应该由其领导签署，并且需要森林总局局长、自然保护区和野生动物总局局长以及法律顾问办公室的公文来完备手续。

第二十节 合同的内容

合同应该至少包含下列内容：

- 分部分的例行提问
- 转让的目的，用详细的形式和合同附加地图确定准许转让的范围
- 受让者的权利和义务，环境和社会特色
- 国家自然资源研究院（INRENA）的授权
- 关于当地居民参与的条款
- 转让的期限，最长可以是 40 年
- 完善特许保护权经营计划
- 如果在特许保护权范围内开展辅助的经济活动，确定为取得特许保护权所要支付的补偿
- 为满足国家自然资源研究院对转让的监控所需报酬的确定

- 监测和估价转让的过程
- 在受让者申请的前提下，自动续约的条款
- 终止转让的过程
- 转让的失效以及合同的决议
- 处罚
- 辩论的决议

第四章 特许权经营计划

第二十一节：特许权经营计划

特许权所有人自合同签订后有 6 个月的时间期限根据国家自然资源研究院（INRENA）在合同签订文书上向特许权所有人提出的相关条款来呈递特许权经营计划。特许权管理计划制定的相关条款是特许保护权合同不可缺少的一部分。

第二十二节：许可证

特许权所有人应该根据附件 IV 中的详细信息将特许权经营计划和特许保护许可证同时呈递。

第二十三节：环境影响评估

对环境评估的法律程序是特许保护权管理计划不可缺少的一部分，其中应该包括对突发或偶然的自然灾害及事故的应对措施。

在第二十一节中提到的相关条款应该指定出对环境影响的估计标准，这样才能够根据最高法令 N 014-2001-AG 中的 3.42 条申请对以下有关环境影响的研究（缩写 E.I.A），有关环境影响的声明（缩写 D.I.A）或者有关环境危险的研究（缩写 E.R.A）的批准。

第二十四节：监督程序

特许权经营计划同样也应该包括对特许权的监督程序，其执行和完成应该有特

许权所有人来负责。

第二十五节：经营计划的批准

国家自然资源研究院(INRENA)的林业总局用 60 天的时间对特许权所有人所呈递的经营计划进行审批。如果其对经营计划提出异议或意见，他们将会通过林业总局的公函来通知特许权所有人，而特许权所有人则有 30 天的时间期限来进行补充和改正。在特许权所有人一方提交意见后，国家自然资源研究院(INRENA)有 15 天的时间期限来对特许权经营计划进行正式的批准或不批准的决议。特许权管理计划的批准意味着 E. I. A ,D. I. A 或者 E. R. A 申请的批准，通过一项林业总局的正规决议相应的使其正式化，合法化。如果未通过批准，将会请求一项声明特许权作废失效的领导决议考察，并全权裁决特许权合同。

第二十六节：活动开始的期限

在管理计划通过批准之后，特许权所有人通过普通信函来告知国家自然资源研究院(INRENA)林业总局其活动开始的日期，该日期应该在第二十五节提到的正规决议的通过日期后的六个月之内。

第五章 关于特许经营权的税金

第二十七节：在特许保护权区域的生态旅游和对非木林产品的利用

特许权所有人可以以附属的形式进行辅助的经济活动；可以以直接的方式或者通过第三者；生态旅游活动或者对非木林产品或/和受保护的野生动物产品的利用。这些活动的实施应该包含在特许权经营计划之内并且由国家自然资源研究院(INRENA)提前授权。这些活动应遵照相应的特许经营权支付款项的规定。

第二十八节：对不同的非木林产品或/和受保护的野生动物或旅游生态资源的利用权

由国家自然资源研究院(INRENA)确定对不同的非木林产品或/和受保护的野生动物的资源的利用权税金，这些资源税金通过相应得种类，单位，重量，体积和/或面积来进行确定。在特许保护权上对不同的非木林产品或/和受保护的野生动物的

产品的利用是一种附属活动，须支付的款项是其他地区对这些资源固定的利用权税金的 150%。如果不存在某种相关市场的价值官方将会确定税金的总额，或是以市场上资源的可能价值为基础。支付的时机以其他林产品利用的特殊规定为准。

第二十九节：生态旅游的特许经营权

当特许保护权持有者进行生态旅游活动时，根据最高法令 N 014-2001-AG 的 70.6 条款所预计，其特许旅游经营权所支付的税金应为游客所开发票总额的 10%。支付的时间为前一年的会计年度结束后的 30 天之内。

第三十节：特许经营权税金的重新调整

和利用不同的非木林产品或/和受保护的野生动物资源有关的固定的利用权税金每两年重新调整一次，是根据最高法令 N 014-2001-AG 的 71 条款所预计的，通过执行合同上的部分来调整。

当发展的附属活动是生态旅游活动时，其重新调整将考虑采用最高法令 N 014-2001-AG 的 70.6 条款所预计的 10%。

第六章 特许权的持续和评估

第三十一节：年度报告

在每一年的会计年度结束后的 30 天之内，特许权所有人应该向国家自然资源研究院（INRENA）林业总局呈递一份年度报告。会计年度从活动的开始日期起计算。年度报告应该指明预算的标准和特许权经营计划的实施，其中至少包括以下几点：

- 一段时间内实施的活动
- 和前一阶段比较的在特许权地区内和特许保护期限内生态以及生物多样性的状况和变化
- 在评估中应用的方法学
- 特许权所有人提供的关于基础设施和道路的报告。
- 职员之间目前的关系以及他们所履行的职能
- 关于环境产生的影响及其比较的报告并带有最初呈递的 D.I.A, E.I.A 或 E.R.A 上面所制定的预报。
- 在实施附属经济活动的情况下，一份关于包括所实施的活动，所接待的游客以

及由此所得的收益的报告

- 实施监测程序的报告

如果特许权经营计划需要进行调整，以上内容可以由特许权所有人在呈递年度报告的同时进行申请。国家自然资源研究院（INRENA）应在 30 天的时间期限来进行批准和审查工作。年度报告应该由国家自然资源研究院（INRENA）通过林业总局的领导决议来批准。

第三十二节：五年评估报告

国家自然资源研究院（INRENA）直接或通过第三者来实施对每五年一次的特许权的区域公函的监督，实施的基础是经营执行计划的五年评估报告，该报告由林业总部的领导决议来批准通过。监督程序至少具备以下几点内容：

- 通过特许权合同和经营计划就特许权所有人的执行情况进行核实

- 实施特许权区域社会以及生态的评估

- 参观特许权的设备装置并核实其运作状况

- 关于经营计划中所应承担的社会义务，通过可核实的客观指标在当地居民当中进行民意测验。

批准五年评估报告的领导决议可以要求特许权所有人对经营计划进行校订或者对特殊资料进行加工。有相关准则确定这些文件资料的递交期限。

第三十三节：期限的更新

关于经营计划的五年评估报告可以应特许权所有人的请求，每次都确定特许权的有效期限额外扩展 5 年，因此，只要报告中包含有可行性意见，有效期限便可在它原始的持续时间上延续。无论结果如何，特许权所有人的法定代表和国家自然资源研究院（INRENA）的领导将在领导决议同意批准五年评估报告后的 30 天之内，在公证人在场的情况下签订一项合同的增补。

第三十四节：国家自然资源研究院（INRENA）的审查

在第三十二节中所提到的五年报告没有问题的情况下，国家自然资源研究院（INRENA）可以实行审查，审查可事先通知也可不通知，审查将到特许权区域核实特许权所有人是否履行协议。特许权所有人应该提供信息，便利条件及渠道来协助完成这项规定。

第七章 特许权的失效，中止和期限

第三十五节：失效的原因

以下是特许保护权的失效原因：

- 国家自然资源研究院（INRENA）对管理计划不予批准。
- 对特许权合同和特许权经营计划的协议书重复或严重的不履行
- 就评估年度报告或实现五年报告之后国家自然资源研究院（INRENA）提出的异议和意见不给予改正和补充。
- 未经国家自然资源研究院（INRENA）的授权或证明而进行未包括在特许权经营计划之内的活动。

通过国家自然资源研究院（INRENA）的领导决议声明失效和终止特许权合同的决议。

第三十六节：期限的中止

在突发事件或者有人为不可抗拒因素影响下，应特许权所有人的请求，在特许权的有效期限内可以中止。中止特许保护权应该经过国家自然资源研究院（INRENA）领导决议批准并且中止期限不能超过 12 个月，在导致期限中止的特殊情况下可延期。

第三十七节：特许权期限

在特许权到期前一年，不想更新特许权期限的特许权所有人应该向国家自然资源研究院（INRENA）呈递退出计划，该计划应该通过林业总局的正规决议批准。

在特许权到期时，特许权所有人应该呈递一份关于退出计划的执行年度报告并把事先在特许权合同或者正式转让的增补上已经确定的特许权不可缺少的财产通过

证明文书递交给国家自然资源研究院(INRENA)。特许权所有人不得收回那些直接用于区域保护的特许权财产或者那些如果一旦挪动就会产对自然景色产生严重影响或对生态系统产生破坏的不动产。

特许权所有人进行完这些活动以后便同国家正式结束契约上的关系。

补充规定

首先，此政府决议的票据上任何相关的日期请按照日历上的日期理解。

除此政府决议第 6，7 和 11 节上的预期期限以外，其他所有的期限都请按照最大期限理解。

其次，如对决议的考察或此政府决议上公函的期限期满，并且特许权所有人所呈递的批准文件已到期，将在机关工作人员的职责下产生积极的行政缄默。因此，在国家自然资源研究院(INRENA)对期满问题未回复之前，将通过相应的程序。

参考文献：

英文文献：

Amazon Conservation Association, *Enhancing Policy Support for Conservation Concessions in the Peruvian Amazon*, August 2003

New Zealand Department of Conservation, *An Introduction to Concessions*, May, 5th, 2005 retrieved from:

<http://www.doc.govt.nz/About-DOC/Concessions/index.asp>

Ellison, Katherine, *Renting Biodiversity: The Conservation Concessions Approach*, *Conservation in Practice*, Fall 2003 Vol 4 no.4

Ferraro, Paul J., *Direct Payments to Protect Endangered Ecosystems and Experimental Methods to Estimate Payment Costs* Prepared for the Twenty-First Biannual Workshop of the Economy and Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA), Hanoi, May 2004.

Forsyth, Adrian, *Conservation Concessions: A New Tool for the Development and Conservation of the Environment*, November 16, 2001

http://www.amazonconservation.org/home/conservation_consession.htm

Hayum, Brain, ACCA Program Manager, 2005, personal communication

Hansen, Stein, Henirk Lindhjem and Haakon Vennemo, *On Payments to Poor Stakeholders for Sustainable Use of Protected Areas, China's Protected Areas*, Beijing: Tsinghua University Press, 2004. P481-486

Merkl, Andreas John Claussen, and Heather Thompson, *A Role for Effective, Efficient, and Equitable Conservation Concessions in Conserving Natural Resources in Indonesia*, September 2003

http://www.cciforum.org/pdfs/CCIF_Concession_Paper.pdf

Rice, Richard, *Conservation Concessions - Concept Description*, November 2002

Retrieved from :

<http://www.strategyguide.org/docs/EBRI/Conservation%20Concession%20Concept.doc>

中文文献：

马军, 《虎跳峡难说告别》, 《新闻周刊》

http://xmzk.xinminweekly.com.cn/sh/t20040907_207382.htm

谢焱，汪松和 Peter Schei，《中国的保护地》。北京：清华大学出版社，2004 年 10 月

沈孝辉，《保护地：社会孤岛造成了生态孤岛》，《中国的保护地》，谢焱、汪松、Peter Schei，2004，清华大学出版社 P52-54

吴健，文峰和马中，《国家级自然保护区财政改革研究》，《中国的保护地》。北京：清华大学出版社，2004 年 10 月

吴於松，《白马雪山生物多样性的保护》，《绿色记者沙龙》，北京：中国环境出版社，2005 年 3 月

余久华，《我国自然保护区管理存在的问题与对策建议》，2004-03-27

郑易生，《风景名胜资源：转让经营权需慎之又慎》，《经济参考报》2002 年 8 月 21 日

《北京青年报》，国宝就在高山竹林间：记四川卧龙自然保护区成立 39 周年，2002 年 3 月 18 日

《光明日报》，《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》，2000 年 9 月 26 日，第二版。

保护课题组，《保护课题组提交给中国环境与发展国际合作委员会的建议》，《中国的保护地》，谢焱、汪松、Peter Schei，2004，清华大学出版社 P1-18