全球环境基金（GEF）

中国保护地管理改革规划型项目之国家公园体制机制创新项目（C-PAR1）

国家公园特许经营研究

工作大纲

2020/11/19

生态环境部对外合作与交流中心

1. **任务背景**

全球环境基金（GEF）中国国家公园体制机制创新项目（以下简称项目）是GEF中国保护地管理改革规划型（China’s Protected Area Reform, C-PAR，以下简称规划型项目）下六个子项目中的子项目一（协调子项目），由生态环境部对外合作与交流中心（FECO）和联合国开发计划署（UNDP）共同开发和实施。项目目标是改革中国保护地、创新机制，建立有效的国家公园体系，增加保护地保护面积，增强保护地管理有效性，保护具全球重要性的生物多样性。项目包括三个组分：一是建立国家公园体制；二是加强国家公园体系省级层面建设；三是规划型项目的协调和知识管理。项目于2019年11月正式启动，实施期为2019-2025年，项目管理办公室（以下简称项目办）设在FECO。

国家公园除了生态保护职责以外，还有科研、教育、游憩、社区发展等职责。特许经营允许企业及社区通过与园区管理机构签订责任义务对等的经营合同或许可证，获得期限较长的特许经营权，从而在园区内提供科研、教育、游憩、社区绿色发展、特色小镇建设等服务。这类经营模式要求国家公园将管理与经营分离，国家公园管理机构负责有效实现保护目标，其他实体机构负责提供相关服务，以促进和可持续的利用保护地内及周边地区的自然资源。企业及社区的介入不仅能够帮助整合社会零散资源，且可凭借其强大的影响力，唤起社会对国家公园事务的关注和参与，进而塑造国民的公共资源管理和环境保护意识。通过建立伙伴关系可以提高国家公园对外的服务质量，也增强了社会对国家公园管理的参与程度。在缴纳特许经营费的基础上，政府在特许经营合同中加入强制性的生态环境保护条款，以保证企业不会因追求自身利益最大化而对保护地进行过度开发和使用。

2017年9月颁布的《建立国家公园体制总体方案》强调了特许经营在国家公园管理中的重要地位，提出“鼓励当地居民或其举办的企业参与国家公园内特许经营项目”，以期通过建立特许经营制度来探索市场化多元化的生态保护融资机制。 2019年6月印发的《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》强调了特许经营在自然保护地管理中的重要地位，提出“制定自然保护地控制区经营性项目特许经营管理办法，建立健全特许经营制度，鼓励原住居民参与特许经营活动，探索自然资源所有者参与特许经营收益分配机制”。目前，虽然中国国家公园中央主管部门尚未出台相关特许经营法规政策，但普达措、钱江源、三江源、武夷山、神农架等国家公园体制试点区都已不同程度开始了特许经营机制的探索，如《三江源国家公园经营性项目特许经营管理办法（试行）》、《神农架林区政府特许经营管理权管理办法》等已印发施行，《三江源国家公园产业发展和特许经营专项规划》已经国家林草局同意，对国家公园特许经营的基本原则、项目范围、准入机制、具体期限、特许经营费、监督管理作了细致的规定。

根据项目文件及双年度工作，拟选聘一家机构开展**国家公园特许经营研究**，旨在扩大保护地融资渠道，引导鼓励企业和社区参与，实现自然保护地资源的合理利用，促进周边社区经济发展。该产出下将编制针对不同类型国家公园的《国家公园特许经营指南》并对特许经营的实施先锋、国家公园体制示范点（三江源国家公园）进行经营性项目特许经营评估，实施经验会形成咨询报告，为其他试点提供技术支持。

1. **任务目标**

为建立符合中国国情、具有中国特色的国家公园特许经营制度提供技术指南，扩展资金渠道，增强保护地资金可持续性，激励企业和社区的参与。

1. **主要内容**

（一）资料收集与分析。完成《国内外保护地特许经营现状分析报告》。

重点收集国内外（国际经验和国内实践）保护地特许经营方面的相关资料，识别国内外（国外经验可分为发达国家与发展中国家）保护地现有的特许经营模式。开展面向相关政府部门、各类型自然保护地相关机构和当地社区等三大利益相关方（stakeholder）的调查和访谈，获取特许经营类型、数据等信息和资料，深入了解和分析保护地特许经营中存在的问题、原因，总结出现有的具体应对措施，完成《国内外保护地特许经营现状分析报告》。

（二）编制《国家公园特许经营指南》（以下简称《指南》），提出企业和社区参与到国家公园特许经营的具体的、可操作的方法，供国家公园管理机构决策参考。内容包括但不限于以下几点：

1. 明确特许经营的范围与适用的资源类型。综合考虑不同地区国家公园地带性特征、自然资源类型、生态系统承载力、经营活动本身所提供服务的性质等因素，结合国家公园功能定位、保护目标、管理原则以及所属地自然资源产权关系，明确特许经营涵盖的范围以及特许经营项目类别；识别特许经营项目活动实施方案与其他政策制度衔接存在的问题与对策措施；分析不同类型国家公园开展特许经营项目优先性，如生态体验、替代生计、环境教育服务等领域。以适应中国目前的管理体制、发展特征、土地关系及事权划分、改革进程等的前提下，尽量涵盖到科研、教育、游憩、社区绿色发展、特色小镇建设等多种特许经营方式。

2. 制定特许经营权分配原则：以特许经营目标为导向的特许经营权分配机制。根据不同国家公园周边社区发展阶段及自然特点制定不同的特许经营目标，可以分为以收益为主或是社区发展为主两种目标模式。根据特许经营目标，分析比较不同特许经营授权方式，包括签订特许权合同、发放许可证、签订地役权合或租赁合同等授权形式使用条件与适用范围。

3. 推动以建立旅游伙伴关系为目标，对原有的国有旅游企业进行的规范整合和改制改组。提出具体的标准，以及就符合特许经营标准的原有承担与游憩相关活动的地方国有旅游企业如何通过相关程序改组改制，提出相关建议。

4. 引导鼓励社区企业和居民参与特许经营。从国家公园特许经营项目类型、土地权属关系、社区能力、管理机构能力、特许经营相关制度法规和区域社会经济发展阶段等角度，结合当地社区文化特征，比较分析社区企业和居民参与特许经营优先权和特许经营者优先录取社区居民两种模式可行性与实现路径。

5. 制定特许经营收费与定价原则。分析比较制定收费标准和建立经济模型这两种方法评估特许经营价值、制定收费标准的优缺点与适用条件；分析比较比例收费、单位收费或者是固定费用等收费方式合理性与可行性；从兼顾市场与公益、公平与效益的角度出发，提出特许经营项目定价原则。

6. 完善建立特许经营活动监管机制。提出明确监管范围与监管内容的规范性建议，包括环境影响监管、活动规范监管、合同规范监管等方面；探索建立定期的资源与环境审查工作机制与特许经营活动评价标准，通过引入第三方评估、社会监督、加强社会公众参与等方式提高监管的有效性。

（三）编制《三江源国家公园特许经营试点评估报告》和《三江源国家公园特许经营试点实施经验总结报告》。

根据《指南》提供的信息素材，对三江源国家公园试点现有的特许经营进行评估，编制《三江源国家公园特许经营试点评估报告》。提出完善相关内容的建议，编制《三江源国家公园特许经营试点实施经验总结报告》，以支持未来特许经营政策制定和实施。

1. **产出及进度要求**

（一）合同签署日起三周内提交工作方案，并获得项目办的认可；

（二）合同签署日起2个月提交《国内外保护地特许经营现状与分析报告》（中文）和报告摘要（中英文），并获得项目办的评审；

（三）合同签署日起4个月内提交《国家公园特许经营指南》（中文）和指南摘要（中英文）初稿，并获得项目办的评审；

（四）合同签署日起6个月内提交《国家公园特许经营指南》（中文）和指南摘要（中英文）终稿，并通过项目办的评审；

（五）合同签署日起10个月内提交《三江源国家公园特许经营试点评估报告》和《三江源国家公园特许经营试点实施经验总结报告》（中文）和报告摘要（中英文），并通过项目办的评审。

1. **资质要求**

（一）本任务将授予一家中华人民共和国境内注册的独立法人机构，该机构需满足以下资质要求：

1. 近五年内主持或参与过保护地特许经营、旅游伙伴关系、保护地管理规划、资源利用和社区发展等一项或多项相关领域研究项目（需提供相关证明）；

2. 与国家层面保护地主管部门、三江源国家公园管理局有合作经验，开展过保护地特许经营研究的机构优先；

3. 具有国际项目经验。

（二）项目负责人应符合以下要求：

1. 具有博士及以上学历，高级职称（需提供学位和职称证明）；

2. 从事保护地资源管理、经济政策研究、特许经营研究相关工作5年以上；

3. 具有良好的沟通、协调能力以及政策研究分析和报告写作能力；

4. 具有国际项目经验；

5. 英语优秀。

（三）团队成员：

1. 团队成员应具有资源经济学等专业背景，或承担过类似的研究工作（需提供学位证明和简历）；

2. 团队成员中至少2人具有3年特许经营研究经验。

3. 团队成员中具有英语良好者。