



UN  
DP

Empowered lives.  
Resilient nations.

# 自然保护地

## 旅游特许经营管理指南

Tourism Concessions in Protected Natural Areas  
Guidelines for Managers

联合国开发计划署  
United Nations Development Programme

Andy Thompson  
Peter John Massyn  
Jo Pendry  
John Pastorelli

著

吴承照 陈涵子

译

马超德 孙晨曦

审



科学出版社

国家社会科学基金重点项目 (14AZD107)  
国家自然科学基金项目 (51278347)



# 自然保护地

## 旅游特许经营管理指南

Tourism Concessions in Protected Natural Areas  
Guidelines for Managers

联合国开发计划署  
United Nations Development Programme

Andy Thompson | 著  
Peter John Massyn  
Jo Pendry  
John Pastorelli

吴承照 陈涵子 | 译

马超德 孙晨曦 | 审

科学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书围绕世界自然保护地特许经营系统的主要构成和特许经营周期的重大问题展开,将分散在各领域的研究汇聚在特许经营的主题下。

全书由前言、译者前言、序言、正文 12 章内容和结语构成,系统全面地阐述了自然保护地的特许经营系统,包括特许经营的目标与法规、规划方法、环境影响评价、授权流程、费用与合同、监控方法、业务管理、员工能力建设、加强访客体验、经营商的想法、深度拓展等方面。书中对美国、纳米比亚、莫桑比克、厄瓜多尔、蒙古、新西兰、澳大利亚等国自然保护地的案例进行了深入细致的研究,以事实为依据客观总结了各国自然保护地特许经营制度的特点及其经验教训,并在此基础上进行了理论提升。

本书可供国家公园、自然保护区、风景名胜区等各类自然保护地的管理者、研究者、自然爱好者、旅游从业者参考,也可供高等院校相关专业的师生选用。

### 图书在版编目(CIP) 数据

自然保护地旅游特许经营管理指南 / (新西兰) 安迪·汤普森 (Andy Thompson) 等著; 吴承照, 陈涵子译. —北京: 科学出版社, 2018

书名原文: Tourism Concessions in Protected Natural Areas Guidelines for Managers  
ISBN 978-7-03-054347-9

I. ①自… II. ①安… ②吴… ③陈… III. ①自然保护区—旅游区—特许经营—指南 IV. ①F590.6-62

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第215808号

责任编辑: 周艳萍 刘文军 / 责任校对: 马英菊  
责任印制: 吕春珉 / 封面设计: 王子艾工作室

**科学出版社** 出版

北京东黄城根北街16号  
邮政编码: 100717  
<http://www.sciencep.com>

北京中科印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2018年1月第一版 开本: 787×1092 1/16  
2018年1月第一次印刷 印张: 19 1/4  
字数: 453 000

定价: 138.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈中科〉)

销售部电话 010-62136230 编辑部电话 010-62151061

**版权所有, 侵权必究**

举报电话: 010-64030229; 010-64034315; 13501151303

国家社会科学基金重点项目  
(14AZD107)  
国家自然科学基金项目  
(51278347)

资助

ark) 中宏伟的阿赫瓦尼 (Ahwahnee) 旅馆  
拍摄: 美国国家公园管理局, Lora Uhlman



# 自然保护地旅游特许经营管理指南

版权 © 联合国开发计划署 (UNDP) 2014

该出版物所表达的观点并不一定代表联合国开发计划署及其执行委员会或联合国成员国的观点。

本书是联合国开发计划署环境和能源组的独立出版物。该指南的地图上显示的边界和名称以及使用的命名不意味着由联合国官方认可或接受。

版权所有。在未经联合国开发计划署事先许可的情况下，该出版物或部分出版物不得通过任何系统复制、存储，或经由任何形式或媒介传播，无论是电子的、手工的、影印的、录制的，还是其他何种类型。

联合出品：Midori Paxton, Sarah Valenti.

作者：Andy Thompson, Peter John Massyn, Jo Pendry, John Pastorelli.

案例研究：Mariano Altamira, Rosemary Black, José Galindo, Scott M. Gende, Jo Gould, Peter Grant, Ed Humphrey, Ian Johnstone, Rick Morales, Jim Sargent, Nicole Sherriff, Michéle Souto, Anna Spenceley, Penny Spolder, Brooke Squires, Gabriela Urgilés, Ruth Utreras.

编辑：Lynette Clelland, Midori Paxton, Andy Thompson, Sarah Valenti.

审稿：Marie Long, Jo Pendry, Anna Spenceley, Chris Thouless.

设计排版：Suzi Seha.

封面照片：Frans Lanting [纳米比亚，纳米布-诺克卢福国家公园 (Namib-Naukluft National Park) 星光夜空下的沙漠营地]

引用：Thompson A., Massyn P.J., Pendry J., Pastorelli J., 2014. 自然保护地旅游特许经营管理指南. 联合国开发计划署

ISBN: 978-0-9909406-1-6

联合国开发计划署 (UNDP) 与社会各阶层人士共同帮助建立能够抵御危机的国家，驱动并维持能够提高每个人生活质量的发展。我们在 170 多个国家和地区提供全球化视野和本地洞见，从而提高生活质量并建立具有韧性的国家。



对很多人来说，和受过良好训练的导游一起与大象这样的大型动物互动是安全有益、富有乐趣的，并且是一种不同的生活体验。从这样的特许经营项目获得的收入可以帮助保护野生动物，并为生活在保护地内部或周围的人们提供工作

拍摄：荒野漫游 (Wilderness Safaris), Dana Allen

# 致谢

联合国开发计划署和作者们希望向很多为该出版物做出贡献的合作组织及个人表达谢意。

这本书是许多人辛勤工作的成果。世界各地不同公园管理机构中经验丰富的特许经营从业者、保护地特许经营专业人士和特许经营商无偿提供了信息、案例研究、方法和照片，并审核了该出版物。

新西兰保护部（DOC）慷慨地支持本书，提供了来自《科学编辑》杂志（*Science Editor*）Lynette Clelland 编辑方面的专业技术。新西兰保护部、纳米比亚环境部、蒙古环境与绿色发展部、中国甘肃林业局以及美国国家公园管理局都基于各自在特许经营领域的先进工作，为本书提供了宝贵的材料，并且/或者为本书的编纂提供了资金支持。

以下特许经营商为该出版物提供了宝贵的信息和照片。我们在此感谢：Les Carlisle, Gerry McSweeney, Chris Rightford, Sue Snyman, Dean Lawrie, Jan Wigsten 和 Dave Law。

我们非常感谢摄影师贡献他们美丽的照片。感谢为支持该出版物提供材料、信息和建议的每一个人，包括：Jim Barborak, Oyuntulkuur Bandi, Bunchingiv Bazartseren, Anna Cameron, Chimeg Junai, Sutharin Koonphol, 马超德, Jessie Mee, Hugh Paxton, Wallaya Pinprayoon, Kurt Rausch, Colgar Sikopo 和王华丽。





## 前言

一直以来我有点像《丛林故事集》里的莫格利（Mowgli）。虽然不是洞穴由狼养大，也并不能与动物交谈，但野生生物一直是我生活的重要组成部分。我在位于印度西南的西高止山脉（Western Ghats）长大。现在这里成为生物多样性的热点。理所当然，这里有孟加拉虎、豹、亚洲象、印度野牛（一吨重的水牛）和许多其他令人惊叹的动物，这些都是我童年的邻居。它们现在仍然住在那里。我有幸已在亚洲和非洲工作超过了20年。壮丽的国家公园和自然保护区总是那么近，现在依然如此。消失在“丛林”中是我生活的重要组成部分。遥远的巴布亚新几内亚高地森林的鸟类天堂，坦桑尼亚广阔无垠的大草原那让人窒息的美景，南非荒野崎岖的海岸和一步之遥懒洋洋靠在岸边的南露脊鲸——这些仅仅是我曾经看到的地球上那些独特地方和环境的一部分，它们每年都会吸引许多访客；这些访客来自各行各业，年龄、民族和动机各异。

野生生物、人、景观及各个地方是环境的组成部分。它们具有神奇的吸引力。徒步旅行、观鸟、狩猎之旅，参观当地社区了解其文化，或者只是在苍茫的大自然中盯着噼啪闪光的营火，与此同时附近的狮子开始了它的怒吼——真的是有很多多种方式享受这些特别的地方。

许多这种启迪生活的项目由公园当局以旅游特许经营的方式授权给私营公司、组织和社区来经营。根据合同拥有经营旅游设施及活动的特权，特许经营者确保为访客提供终生难忘的体验，并为经常资金不足的公园管理、生物多样性保护以及“社区收益”项目提供直接益处，当然私营部门也获得利润。特许经营提供了一种多赢模式，访客快乐、体验有品质、就业和收入提高，以及自然资源欣欣向荣。



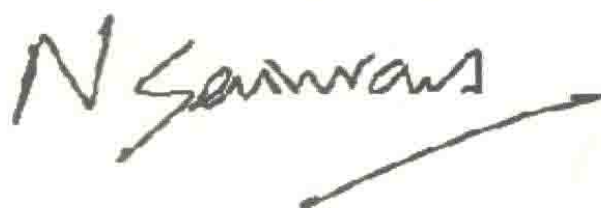
简单地说，管理得当的特许经营可以让世界的精彩更加精彩！让我们看看纳米比亚的例子。在这里，旅游特许经营为减少贫困以及地方和国家发展提供了可行的方法。公园内部或附近社区被授予建立营地、旅馆和经营旅游活动的特许权。它们也得到经验丰富并认真尽责的私营部门合作伙伴的支持，以实现有品质的旅游产品。除了可以向当地采购食品原料、工艺品和材料，还可以为社区赋权，使之成为经营业务未来的所有者、管理者和服务提供者。从特许经营获得的收入不仅直接支持公园的管理，也能增加社区收入和就业，赋予妇女更多权利，给年轻人机会从而认识来自很多国家的人，进行语言思想的交流，开阔每个人的视野。

纳米比亚的经验表明，自然保护地的旅游特许经营是非常可行的减少贫困的方法，可以帮助当地社区获得自然保护地提供的所有益处。

联合国开发计划署已经认识到了自然的力量及其为了共同的成功与人的紧密关系。我们在支持可持续发展之路的战略目标下，为了避免损耗社会和自然资本，朝着全球可持续发展目标进发，联合国开发计划署在生物多样性保护和生态系统管理工作方面进行了大量的投入。联合国开发计划署在全球 100 多个国家开展了一系列加强保护地的项目。这些项目由全球环境基金（GEF）和许多其他双边合作关系及基金会资助。在很多这样的项目中，我们推进强有力的保护地旅游特许经营系统和 / 或个人特许经营项目的发展，以此作为加强保护地，改善保护地管理融资，实现可持续、包容和公平发展的一种机制。只要有效运行，保护地特许经营将代表一种能够以可持续和包容的方式增加就业和谋生机会的公 - 私合作关系，这是个好事情。

这本书是新西兰保护部、蒙古环境与绿色发展部和美国国家公园管理局共同努力的成果。书中有对多个国家有价值的案例的研究，特别是纳米比亚环境与旅游部在其强有力的特许经营机制方面的卓越工作。该书汇聚的知识、教训、经验十分庞杂，记录了世界各地很多公园管理机构通过尝试、检验和学习获得的实际知识——这正是联合国开发计划署提倡的南南合作（South-South Cooperation）和北南南三方合作（North-South-South Triangular Cooperation）理念的一种表现形式。

请加入我们国际社会的实践——朝向建立有效的全球保护地网络的目标努力，使之成为生物多样性保护的基石和发展的强力引擎。



Nik Sekhran

联合国开发计划署  
政策与计划支持管理局  
可持续发展主任





# 译者 前言

## 人与自然和谐发展的市场化机制

地球生态系统结构中，自然保护地的作用有目共睹，保护价值成为全球共识，保护地人地关系矛盾的挑战也是全球共识，从世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature, IUCN）到世界各国均在探索如何实现自然保护地的有效保护。特许经营制度的建立与发展也是在这种背景下孕育形成的。无论是发达国家还是发展中国家都在特许经营这一理念下探索适合本国的法规政策与制度建设，《自然保护地旅游特许经营管理指南》对此做了较为系统的总结，该书于2014年由联合国开发计划署出版，全书从特许经营的目标与政策、规划方法、环境影响评价、授权流程、费用与合同、监控方法、业务管理、员工能力建设、加强访客体验、经营商责任、深度拓展等方面，以美国、纳米比亚、莫桑比克、加拉帕戈斯群岛（厄瓜多尔）、蒙古、新西兰、澳大利亚等国自然保护地为案例，开展了深入细致的调查研究，以事实为依据客观总结各国保护地特许经营制度的特点及其经验教训，在此基础上进行理论的提升和总结。该书提到了中国案例，但没有对中国开展深入系统的调查研究。该书是目前世界上最为系统的自然保护地特许经营著作，把分散在各领域的研究如保护地、规划和融资、科学、物种管理、访客管理、旅游、扶贫等在特许经营主题下汇聚到一起，对保护地管理者、规划者、员工以及地方社区、特许经营商等具有积极的参考价值。

# 1 特许经营的意义

## 1.1 特许经营的定义

中文的“特许经营”一词对应的英文单词有两个，即 Franchise 和 Concession，分别指“商业特许经营”和“政府特许经营”，二者内涵不同，易被混淆<sup>[1]</sup>。前者是指拥有注册商标、企业标志、专利、专有技术等经营资源的企业（即特许人），以合同形式将其拥有的经营资源许可其他经营者使用（即被特许人），被特许人按照合同约定开展经营，并向特许人支付特许经营费用的经营活动<sup>①</sup>。后者是 PPP<sup>②</sup> 模式的一种形式<sup>[2]</sup>，是指政府依法授权法人或者其他组织，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务<sup>③</sup>。两者法律属性不同，前者具有完全的私法性，后者主要具有公法性，兼具私法性<sup>[3]</sup>。从本书书名 *Tourism Concessions in Protected Natural Areas* 可见，本书讨论的保护地特许经营显然属于后者——政府特许经营。

在特许经营主题下最重要的概念是特许经营权、特许经营商、特许经营周期、特许经营合同、特许经营费用、特许经营系统、特许经营流程、特许经营法规、特许经营政策等。特许经营最大的价值在于让保护地服务效益最大化、社区利益最大化。

## 1.2 特许经营权

书中将“特许经营权”定义为“保护地管理机构以外的任何一方开展经营所需的租约、执照、地役权或许可”。特许经营权授予形式包括拍卖、招标、意向书、直接授予受影响的社区或回应某个主动提出的申请，也包括其他形式的授予如为期 1 天的一次性拍摄，5 年期限的漂流指导合同，30 ~ 40 年的酒店或豪华旅行营的建设和经营等；保护地的特许经营活动包括范围广泛的访客服务，如向导式徒步旅行、登山、四驱车驾驶、打猎、捕鱼、骑自行车、独木舟和皮划艇、漂流和洞穴探险等。特许经营权还涵盖许多其他内容，包括滑雪场、高空弹跳、住宿设施、水陆空交通服务、商业教育 / 指导、商店、茶室、餐厅和设备租用、体育赛事及拍摄。该书主要关注的是旅游特许经营，不过，同样的制度流程可用于对放牧、通信设施、海洋哺乳动物观赏、蜂房、采石等特许经营的管理。

## 1.3 特许经营的作用

保护地访客服务可以由保护地管理机构员工、营利性公司、非营利性公司或社区

① 源于 2007 年 5 月 1 日施行的《商业特许经营管理条例》。

② PPP, Public-Private Partnership 公私合营模式。

③ 源于 2015 年 6 月 1 日施行的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》。

提供，保护地管理者要决定哪些服务由保护地管理机构提供，哪些特许私营部门提供。决策依据是效益与成本的综合核算。通过特许经营可以获得效益最大、成本最低的服务交给特许经营者或私营部门来做。

运转良好的特许经营有助于提高保护地的保护与利用效率。有别于纯粹的自然保护或是无序的经营利用，特许经营被认为是一种政府管理、企业经营的高效资源运作方式<sup>[4]</sup>。因此，无论是在发达国家还是发展中国家，特许经营势必成为保护地的一条重要的持续发展之路，是地方发展的一种经济驱动力，为地方带来新投资、新贸易、新工作、新技能，让地方居民融入到保护地经济中。

## 2 特许经营的目标与制度建设

### 2.1 特许经营目标及其优化

保护地的特许经营有助于实现多重目标，包括创造收入、促进经济和农村发展、管理过度使用及不良影响、保护生物多样性和自然资源以及改善在保护区内部及周边居民的经济状况等。然而，这些目标在不同时期不同地区的优先顺序是不同的。目标的优先级不同，特许经营的制度流程随之不同。如果特许经营的首要目标是帮助保护地实现收入，那么特许经营可通过公开招标或拍卖予以授权；若其目标是改善保护区周边社区的经济状况，那么特许经营权可能会直接授予这些社区，管理者帮助社区寻找合适的特许经营者与之合作。由此可见，保护地管理者必须将特许经营的目标进行排序，并确定首要目标，从而指导特许经营政策的制定，以及特许经营授权流程。例如纳米比亚《国有土地上旅游和野生生物特许经营政策》确定的目标有：①加强和促进保护；②控制和监督商业活动；③提高纳米比亚国家公园的经济价值；④改善弱势的纳米比亚土著的经济状况；⑤促进可持续发展、减轻贫困、创造就业机会；⑥支持纳米比亚人在能力、技能、融资渠道各方面的发展。

### 2.2 特许经营系统

特许经营作为一项制度建设是复杂的系统工程，至少包括9个要素：法律政策、数据库、网页与申请人信息公示、环评、员工、合同、规划、规程、费用成本核算等，需要4个保障条件：组织管理、流程透明、公平决策、持续改进。而稳定的政治环境、公众的支持、良好的法律基础是建立强大特许经营系统不可缺少的外部因素。

## 2.3 特许经营的法律—规章—政策框架

特许经营的核心是“授权”，特许人和受许人之间是“契约关系”<sup>[5]</sup>。因此，特许经营的基础是一系列法律、规章和政策框架。以美国为例，1965年美国国会通过了《国家公园管理局特许经营政策法案》<sup>④</sup>，对已经存在于美国国家公园的特许经营实践进行规范。1998年又出台《国家公园管理局改善特许经营管理法案》<sup>⑤</sup>，以加强特许经营者之间的竞争，并使美国国家公园管理局（以下简称NPS）的管理更加专业化。不仅如此，《美国国家公园管理局组织法》<sup>⑥</sup>还赋予NPS对公园利用管理的权力，这意味着NPS为了实施法律和管理公园，可以制定必要的规章和适当的政策。由此形成的法律—规章—政策三个层次的框架，共同成为保证特许经营制度流程运行良好的基础。

其中，法律应该给出一般性原则而非详细规定，只对所需的最重要因素做出指令，从而让执行机构制定出有助于特许经营系统实施的规章和政策。特许经营法律、规章或政策框架应涉及以下内容：①特许经营合同的期限；②获得特许经营提案的流程；③授予流程；④评价标准；⑤对特许经营商的保护；⑥控制特许经营商针对保护地访客服务收取的费用；⑦特许经营费用（给政府或保护地管理机构的回报）；⑧特许经营费的回报怎样使用；⑨经济发展；⑩优先权；⑪分包；⑫暂停或终止条款；⑬起诉、违反和处罚规定。

## 3 特许经营的操作方法

以特许经营目标排序为导向，以法律—规章—政策为准绳，特许经营才有了可靠的基础，特许经营制度流程才能良性运转。对保护地管理机构而言，特许经营工作主要由3大块组成——特许经营的规划、分配和监控，NPS采用这一模式，并称之为PAM（Planning, Allocation and Monitoring），当然特许经营工作还应包括这三大块之间的相互关联和反馈。本书第3～8章以这3大块为核心，分别就制度流程的6个重要问题展开论述，并提供了丰富的案例研究。

### 3.1 特许经营规划

保护地的特许经营活动通常呈现两种状况：缺乏特许经营或是特许经营过多。对于第一种情况，特许经营规划的挑战是为旅游业确定、规划与分配新的商业机会，从而促进良好的投资；第二种情况，规划议题是确保游客体验，以及公园的景观、生态不会退化。

④ Unites States of America National Park Service Concession Policy Act 1965.

⑤ Unites States of America National Park Service Concession Management Improvement Act 1998.

⑥ Unites States of America National Park Service Organic Act 1916.

由于社会、经济和环境会影响保护地，国家生物多样性及旅游战略、管理机构具体的战略方向、国家政策和管理机构具体的财务计划都会对保护地的管理产生影响。因此，特许经营规划必须要考虑这些因素，并将生态旅游的原理应用其中。

### 3.2 环境影响评价

环境影响评价（Environmental Impact Assessment，简称 EIA）的主要内容是在实际活动或政策实施前对管理决策可能带来的后果进行评估。EIA 作为环境管理工具使用的时间并不长，最初于 1969 年在美国得到法律认可，之后被大多数工业化国家及很多发展中国家采纳<sup>[6]</sup>。

保护地可能开展的特许经营种类多样，应该通过 EIA 帮助管理者和申请者预测、避免及减轻这些活动带来的影响。保护地开展 EIA 采用科学模式，并遵循以下原则：目的性、严密性、实用性、相关性、成本收益性、高效性、专注性、适应性、可参与性、跨学科性、可信性、整体性、透明性、系统性。在环境影响评价的初期，有必要为可接受的环境变化设立标准，即确定可接受的改变极限（Limits of Acceptable Change，简称 LAC）。另外，EIA 还通常与特许经营活动的监控结合。

### 3.3 特许经营权的分配授予

特许经营权授予有市场驱动型、保护驱动型两类，对应的商业项目有申请项目、规划项目两类，保护地管理机构的特许权分配授予方式有多种，包括接受申请、直接授予、意向书、招标、拍卖等。这些分配方式有各自优势，保护地特许经营一般以 1 ~ 2 种分配方式为主：如新西兰保护部倾向于以申请为基础的分配机制，而美国国家公园管理局主要以招标形式进行分配。

无论是哪种分配授予方式，以下 6 条都不可或缺：①明确、透明且一致的流程；②明白、清晰且透明的标准；③决策者必须有辨识力且独立于流程之外；④要避免利益冲突；⑤自然公正；⑥受理和决策制定分离。对于是否授予某项特许经营权，保护地管理机构的标准会有所不同，但有些标准却是共同的，那就是：提案是否适合保护地，并符合保护地管理规划中的保护和管理的理由；活动对生态、环境、其他游憩活动、景观、文化方面的影响如何，以及这些影响是否可以避免、补救或减轻；申请人是否具有采用可以接受且安全的方式开展活动的的能力，其先前的记录和财务状况如何；申请者向访客呈现和解说保护地的能力如何。

### 3.4 特许经营的费用及合同

同特许经营相关的费用包括特许经营收入、特许经营费以及办理特许经营申请的相

关服务费等，美国国家公园管理局（USNPS）每年要管理超过 500 份、总额超过 10 亿美元的特许经营协议<sup>⑦</sup>，并为 NPS 带来数千万美元的收益。科罗拉多大峡谷河流特许经营商基于总收入向国家公园局支付一个按比例增减的特许经营费，收入 50 万美元以下支付总收入的 4%，收入在 50 万～100 万美元之间支付 8%，收入 100 万～200 万美元之间支付 12%，收入超过 200 万美元支付 18%；2012 年特许经营费总额超过 400 万美元，80% 留在国家公园，其中很多用来支持河流巡逻项目、许可工作和资源管理，其他的支持一般访客体验。在南非保护地旅行住宿的特许经营费用按总收入的 6%～10% 收取。

如何合理设定特许经营费用，应该参考先例和以往经验评估特许经营价值，也可以设立经济模型来预测未来收入进行专业的价值评估。特许经营的具体费用可以按收入的一定比例收取，也可以按单位收取（如每单位的土地收取一定费用），还可以是一个固定费用。不管是哪种收费方式，都必须要做好账目审计工作。

值得注意的是，特许经营的目的并不只是为了获得最多的钱。保护地是公共资产，其管理是为了获得各种不同的福利和成果，这意味着特许经营费用的设定需要更多地考虑保护价值，同时还要兼顾公众利用、经济回报和公平。

保护地特许经营合同必须严格遵照法律并与管辖范围内的法规、政策和管理规定相一致，清晰地勾勒出双方的权利与义务，例如：特许权的性质和范围、合同生效的先决条件、协议期限、各方财产利益的性质、特许经营费的收取方式、所需保险等内容。

### 3.5 特许经营的监控

特许经营的监控有 3 种形式：影响监控、合规监控、活动与管理监控。第 1 种是度量商业活动对自然环境或其他游憩者的影响；第 2 种是确保特许经营商遵照特许经营合同开展经营，并处理违规经营；第 3 种是为了确保特许经营商开展的活动与被许可的一致，并报告有多少特许经营活动正在开展。特许经营的监控可与环境影响评价结合，帮助管理者有效平衡保护与利用。

监控虽然能为管理者提供高质量的信息作为未来决策和规划的依据，但它并不能取代良好的规划、完善的设施、健全的环境影响评价程序以及可靠的特许经营权授予流程，所以监控是一种必不可少的补充。

### 3.6 特许经营的业务管理

保护地管理机构拥有自身的特许经营管理部门非常重要。文件管理、合同存储、数据库使用、费用征收、报告、经由保护地网站的信息与交流，无论哪项工作都需要管理部门谨慎专业地开展，从而让管理者、特许经营商和公众对保护地管理工作保持信心。随着管理机构特许经营项目的增加，管理系统也要不断发展，与这些变化保持

<sup>⑦</sup> 资料来源：美国国家公园管理局官方网站，网址：<http://www.concessions.nps.gov/>

同步。除了旅游活动，保护地还可能开展其他各种商业活动，例如：安装电信设施、放牧、拍摄、海洋哺乳动物观赏等。这些特许经营业务的管理与旅游特许经营业务的管理相似，都可以使用同一套管理系统。

## 4 特许经营的关键主体

### 4.1 员工能力建设

员工是特许经营系统运转良好的一个关键因素，往往是考虑最少的因素。员工是任何成功的特许协议或特许系统的最重要的纽带。保护地管理机构可以拥有世界上最好的特许政策，但如果没有组织能力来实施，那么其政策将不会有什么效用。即使保护地管理机构没有最好的特许经营系统，但真正的好员工也可以弥补不足。

以美国国家公园为例，为公园访客提供优质的商业服务需要国家公园管理局和私营部门经营者的共同努力，还需要既了解访客想法又了解业务情况的专业员工。能力是形成所有的国家公园管理局人力资本政策和特许经营管理实践的基础，包括行为、知识、技术、才能等4个方面。管理局所有雇员都应具有良好的核心能力，特许经营专家也应该在核心能力和基本能力两方面都十分强大，如果缺少基本能力领域的一项或多项，那么就需要为其提供培训。

### 4.2 加强访客体验

特许经营目的之一就是为访客提供高质量的解说体验，这种体验能鼓励人们欣赏并支持保护地。对于访客来说，由于互联网获取信息的支持，访客不再寻求那种提供大量信息的“事实向导”，而是更需要一个能给予高质量体验的引导者，这种体验能够促进更深层次的思考并形成强烈的情感联系；这种引导者不仅提供信息，还围绕一个关键的信息和主题来组织信息。这就是好的特许经营商以及他们所提供的导游服务能够真正为保护地经营增添价值的地方。

保护地管理者主要任务是提供相关支持和资源，进行质量控制和评价以及推介。在大多数保护地，访客体验涉及多个特许经营商，他们提供一系列的旅游和相关接待服务，包括游览、交通、住宿、餐饮、零售（如纪念品店）等。在这样一连串体验中不能出现薄弱环节，因为只要有一项服务不佳就会影响到其他环节。

积极体验和不好的体验一样，都容易被放大，通过互联网分享自身体验是体验经济的组成部分。分享体验直接影响其他访客的旅游行为和消费。

高质量访客体验必须具备以下7个方面的要求：

- ① 探讨保护问题与挑战，以及为解决这些问题和挑战正在做的工作；



② 告诉访客在活动中什么行为是合适的，在体验过程中不断强化行为与保护的关联性；

③ 告诉访客他们的旅行是怎样支持保护事业的，以及他们可以怎样通过采取适当的措施继续支持保护事业；

④ 雇佣具有良好沟通策略的服务人员，以确保其活动最适合访客的交流需要；

⑤ 力图让体验充满愉悦感；

⑥ 将活动评价纳入到常规计划流程；

⑦ 体验改变人们的观点和行为。

解说体验涉及特许经营商、管理者、员工、访客和原住民之间的多重关系，这种体验力图创建积极的联系，发展对环境和当地文化影响最小的行为，支持保护事业并产生直接行动。解说活动与其他旅游活动的区别在于解说专注于促进一种积极且难忘的体验，这种体验是一种亲身体验且与访客相关联，引发更深入的思考、激发强烈的情感联系，并传递围绕关键主题所收集的信息，获取在互联网上感受不到的真实体验。

### 4.3 特许经营商的责任

特许经营者和保护地管理机构在保护事业方面有着共同利益，相互理解与合作是成功合作关系的基础，特许经营者需要保护地规划及管理的确定的连续性和连续性，需要高效且配备专业人员的管理机构作为合作伙伴，特许经营收入应该再投入到保护地。特许经营应有利于居民和邻近社区，要制定针对当地居民的雇用计划和技能发展培训计划，要注重本地采购，建立地方供应链。

特许经营者同管理机构关系是一种合作伙伴关系，具有共同目标如保护、访客体验、商业可行性、区域贡献等，共同承担风险和回报。

## 5 结语

以 1782 年法国巴黎市政府授权佩里兄弟建设给水设施作为政府特许经营应用于公共设施领域的发端，特许经营至今已有两百多年历史<sup>[7]</sup>。20 世纪 80 年代开始，政府特许经营在基础设施和公用事业领域更为普遍。保护地特许经营是政府特许经营的一种应用形式，是保护地管理与经营角色分离的制度性突破，是提高保护与利用效率、实现保护地—经营者—访客—当地社区多方共赢的有效途径。在我国，风景名胜区、自然保护区以及正在试点建设的国家公园等不同形式的保护地都面临着如何平衡保护和利用、如何兼顾效率与公平等问题，实施特许经营势必成为我国国家公园体制改革的重要内容之一。