

北海市湿地资源资产特许经营权研究

梁秋霞¹, 薛云红², 刘文爱^{2*}, 黄亮亮¹

¹ 桂林理工大学环境科学与工程学院广西环境污染控制理论与技术重点实验室, 广西桂林, 中国

² 广西海洋科学院(广西红树林研究中心), 广西北海, 中国

【摘要】 本文基于湿地资源资产特许经营权的理论基础, 结合北海市湿地资源的现状与利用情况, 展开了对北海市实施湿地资源资产特许经营权的研究。首先, 北海市湿地资源类型丰富, 具备开展包括生态旅游、生态农业和碳交易等多种特许经营项目的潜力。其次, 根据不同项目的特点和需求, 选择合适的特许经营模式显得尤为重要, 主要可选的模式包括转让—运营—移交(TOT)、建设—运营—移交(BOT)和管理合同(MC)。为了确保特许经营权的有效实施, 需要制定完善的特许经营合同, 并建立健全的监督与评估体系。最后, 将特许经营权引入湿地资源资产管理, 通过市场化手段提升资源配置效率, 不仅有助于实现湿地资源的生态、经济和社会效益的最大化, 还为推进自然资源管理与生态文明建设提供了有力支持。因此, 引入特许经营模式对于促进湿地资源的可持续发展具有重要意义。

【关键词】 特许经营权; 湿地资源资产; 资源保护与管理; 预期效益分析

【基金项目】 桂林科研[2025KX]第 06 号

1. 引言

自然资源资产特许经营是对自然资源的利用和管理, 是实现自然资源的所有权和经营权分离, 为自然资源的市场化创设基础的手段[1]。为推动自然资源资产特许经营的理论发展与实践, 许多专家学者对此进行了研究, 主要包括特许经营权法律性质[2,3]、特许经营模式[4]、特许经营制度及其保障[5-7]和特许经营合同制定[8]等方面的内容, 研究对象多是风景名胜區、国家公园和自然保护地等。

湿地资源资产作为一类重要的国有资产, 探索通过授予特许经营权的方式促进湿地资源资产的高效配置和保值增值, 已成为我国在全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点中的重要内容之一。北海市作为广西壮族自治区全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点市之一, 市政府积极推进湿地资源资产所有权委托代理试点, 争取在湿地资源资产特许经营研究方面取得试点突破。因此, 本文结合湿地资源现状与利用情况, 对北海市湿地资源资产特许经营权展开理论研究。

2. 北海市湿地资源概况

北海市, 别名“珠城”, 位于广西壮族自治区南部、北部湾东海岸, 下辖三区一县, 总面积 333700hm²。三面环海的地理优势赋予了北海市丰富的湿地资源, 尤其在生态安全和湿地保护方面具有重要战略意义。《北海市国土空间总体规划(2021-2035年)》明确提出要

构建“一屏两湾一岛, 一心一带多廊”的生态安全格局, 其中“两湾、一岛、一心、一带”均涉及湿地资源的保护, 进一步强化了湿地资源的战略地位。为全面了解北海市的湿地资源现状, 下面将从红树林、海草床、珊瑚礁和滩涂湿地四个方面作详细介绍。

2.1 红树林

北海市三区一县均有红树林分布, 其面积大小为合浦县>银海区>铁山港区>海城区, 主要包括白骨壤(*Avicennia marina*)群落、桐花树(*Aegiceras corniculatum*)群落、白骨壤+桐花树群落三种群落类型。近年来, 北海市严格落实《广西壮族自治区红树林资源保护条例》

《北海市红树林巡护检查制度》等规章制度, 并制定《北海市红树林保护网格化管理实施方案》, 将全市红树林资源划分为 22 个网格, 形成市、县、乡、村四级共治的红树林网格化管护格局, 压实管护责任, 提升红树林保护管理成效。同时, 科学编制《北海市红树林资源保护规划(2020—2030年)》以及《北海市红树林保护修复专项行动实施方案(2020—2025年)》, 系统推进红树林保护修复工作。根据《北海市湿地保护规划(2024—2030年)》, 2020—2023年北海市已完成营造红树林 339.28 hm², 修复红树林 1 001.22 hm², 到 2023 年底北海市红树林面积已达 4 702.99 hm², 居广西第一位。

2.2 海草床

北海市的海草主要分布在铁山港,是广西北部湾海草的主要分布区以及过去儒艮的主要进食区。据统计,广西北部湾的海草种类共有八种,分别是喜盐草(*Halophila ovalis*)、矮大叶藻(*Zostera japonica*)、二药藻(*Halodule uninervis*)、圆头二药藻(*Halodule pinifolia*)、贝克喜盐草(*Halophila beccarii*)、小喜盐草(*Halophila minor*)、针叶藻(*Syringodium isoetifolium*)和川蔓藻(*Ruppia maritima*)。其中,喜盐草和矮大叶藻是北海铁山港的优势海草种。

2.3 珊瑚礁

北海市的珊瑚礁主要分布在涠洲岛和斜阳岛。涠洲岛珊瑚以造礁珊瑚和柳珊瑚为主,也分布有少量的软珊瑚和群体海葵。根据《广西海洋典型生态系统监测报告(2014)》,涠洲岛珊瑚礁沿着海岸线分布,西北部沿岸海域最宽,分布外沿垂向岸线宽度最宽处约为2.56km,东北部、东部、东南部和西南部次之,分别为0.98~2.07km、1.11~2.35km、1.10~2.08km和0.86~1.15km。涠洲岛珊瑚礁分布的岸线长度约为19.84km,面积约为2850hm²,其中柳珊瑚的分布面积约为717.5hm²。斜阳岛近岸水深大部分在20m左右,造礁石珊瑚和柳珊瑚都有分布。根据《广西海洋典型生态系统监测报告(2014)》,斜阳岛珊瑚礁围绕基岩海岸分布,整个沿岸均有分布,其中东北、东部、东南沿岸海域珊瑚礁分布范围较大,垂向岸线宽度约为0.47~0.56km,南部、西南、西部、北部分布范围较小,垂向岸线宽度约为0.025~0.34km。斜阳岛珊瑚礁分布的岸线长度约为5.73km,面积约为135hm²。

2.4 滩涂湿地

根据《北海市湿地保护规划(2024—2030年)》,北海市的滩涂湿地主要有沿海滩涂和内陆滩涂两种,其面积分别为55258.39hm²、816.42hm²,占北海市湿地总面积的34.06%。按县(区)分布,其中滩涂湿地面积最大的为合浦县,沿海滩涂31312.36hm²、内陆滩涂768.76hm²;其次为铁山港区,沿海滩涂9089.08hm²、内陆滩涂19.97hm²;银海区分布有沿海滩涂7711.35hm²、内陆滩涂27.07hm²;滩涂湿地面积最小的为海城区,沿海滩涂7145.6hm²、内陆滩涂0.62hm²。

3. 湿地资源资产特许经营权的理论基础

3.1 产权经济学理论

产权经济学理论强调产权的界定与明晰是提高资源配置效率、获取预期收益的关键。

例如,国有自然资源进入市场,需要作分权改革,即让所有权权能在不同经济主体之间分割,形成同一所有权下的不同产权,如占有权、使用权、开发权、经营权[9]。湿地资源资产特许经营便是一种界定清晰、权责明确的产权安排,它明确了湿地资源的所有权主体是政府,而产权主体是市场各类主体,从而确保了湿地资源进入市场后能得到有效地流转和配置。

3.2 可持续发展理论

可持续发展理论表明,坚持可持续发展,本质上就是坚持经济、生态(资源和环境)、社会相互协调地、持续不断地向前发展[10]。近年来,可持续发展理论被广泛地应用于生态乡村建设[11]、旅游开发[12-14]、绿色农业发展[15]和自然资源利用[16]等方面。湿地资源资产特许经营通过市场化机制促进湿地资源的可持续利用,既能获取经济收益,又能保障社会的可持续发展。

3.3 环境经济学理论

环境经济学研究全球经济发展与环境问题的互相联系,通过分析经济发展与环境保护之间的矛盾,选择合理有效的方式为人类创造清洁、舒适的生活环境[17]。实施湿地资源资产特许经营,有力地协调了经济发展与环境保护之间的矛盾。一方面政府收取特许经营费,可以缓解其在生态保护工作上的财政压力;另一方面市场各类主体获得湿地资源的使用权、开发权、经营权等,保障了当地经济的发展。

3.4 公私合作理论

公私合作(Public-Private Partnerships, PPP)理论强调政府与社会资本的合作。根据公私合作理论学者的研究,可以按社会资本参与程度和承担风险的不同,将具有融资性质的PPP模式粗略的划分为三类:第一类为建设—移交模式,社会资本不参与运营,如BT、DB等;第二类为建设—运营—移交模式,社会资本在一定时期内有设施经营权,还可能短暂的拥有设施产权,但最终要将产权移交政府,如BOT及系列衍生模式;第三类为产权模式,社会资本拥有设施产权,如DBFO、PFI等,但其应用暂时存在一定政策障碍[18]。PPP模式最初在基础设施和公共服务领域得到了极大的发展,后被引入到湿地资源管理中,通过特许经营的方式将湿地资源部分产权转让给社会资本,以此提高管理效率和服务质量。

4. 湿地资源资产特许经营权的实施

4.1 项目类型与内容

北海市现有红树林、海草床、珊瑚礁和滩

涂湿地等湿地类型，物种资源丰富、自然风光独特又具有很强的碳汇能力，可以发展生态旅游、生态农业、碳交易等多种特许经营项目，其具体内容如表 1 所示。

表 1.湿地资源资产特许经营权可实施的项目类型与内容

项目类型	项目内容
生态旅游	游览观光：建造观景台、栈道等设施，设置环保电动游船项目，方便游客近距离欣赏湿地自然风光。
	互动体验：组织湿地摄影、风筝节、特色节庆等活动，增加游客的游玩体验；安排传统民俗表演，并设置疍家织网体验、疍家米酒高山流水等互动游戏，弘扬传统民俗文化。
	康养度假：利用湿地的自然资源，发展养生度假、健康疗养等项目。
生态农业	水产养殖：利用现有的养殖塘，进行多种水产品的生态养殖[19,20]，如鱼、虾、蟹等。 生态循环农业：结合湿地生态系统的特点，发展农牧结合、渔农结合的生态循环农业模式。
碳交易	根据 VCS、CCB 等标准进行湿地碳汇项目开发，评估后在碳交易市场进行碳信用量交易。所得资金可反哺湿地后期管护和社区公共建设等，形成长效稳定的良性循环机制[21]。
其他	科普教育：建立湿地教育中心、生态科普基地等，提供科研和教学实践平台，推动湿地科学研究和教育的发展。
	生态保护：红树林、海草床和珊瑚礁的保护修复，以及湿地周边区域的环境治理等。

4.2 模式设计

湿地资源资产特许经营权实施的模式主要包括转让—运营—移交（TOT）、建设—运营—移交（BOT）、管理合同（MC）、建设—移交—运营（BTO）和委托运营（O&M）等，本文根据北海市湿地资源特点与利用情况，选择转让—运营—移交（TOT）、建设—运营—移交（BOT）、管理合同（MC）三种模式进行探讨，政府可以根据不同项目类型和需求选择合适的模式类型。

4.2.1 转让—运营—移交（TOT）模式

TOT 模式主要针对已经存在的基础设施，合同期限最长不超过 30 年。在这种模式下，企业主要参与经营活动，不参与项目的规划和建设，企业承担的风险较小。在项目运营期间，政府主体主要监督企业提供公共服务或产品。其优势在于：程序简单，便于政府管控；有助于盘活固定资产融资；有利于引入先进的管理经营。

4.2.2 建设—运营—移交（BOT）模式

BOT 模式主要针对已规划但还未建设的基础设施，合同期限最长不超过 30 年。企业

从建设期开始介入，需要承担建设、经营、融资的大部分风险。项目建设完成后，企业可以将其转让给公共部门再租赁后进行运营，也可以在特许经营期内持有运营。其优势在于：利用企业投资，减少政府直接投资或公共借款，缓和政府的财政负担；政府无需承担项目的建设风险；有利于提高项目的运作效率；给企业提供更多发展机会，有利于刺激经济发展和就业率的提高。

4.2.3 管理合同（MC）模式

MC 模式主要适用于需要改进管理经营的项目，合同期限一般不超过 3 年。在这种模式下，政府保留项目的所有权，仅转让项目运营、维护及用户服务的权利，并支付管理费。

4.3 制定特许经营合同

特许经营合同是特许方与受许方之间达成的一种合作协议，用于规范合同双方的权利义务关系，其要义就是构成能够确保合同双方经济利益平衡的法律机制。换言之，行政机关作为合同的特许方如何保证合同相对人的经济利益，而受许方如何按照合同约定提供相应的服务[22]。其主要内容如表 2 所示。

表 2.特许经营合同内容及说明

特许经营合同内容	说明
项目概况	项目名称、内容、特许经营方式、区域和期限
公司结构	是否成立项目公司以及项目公司的经营范围、注册资本、股东出资方式与比例、股权转让及其限制条件等
服务与产品	提供的产品或者服务的数量、质量和标准

资产与设施	设施权属，以及相应的维护和更新改造
监测与评估	监测和评估的方法、标准
融资安排	投融资期限和方式
收益与定价	收益取得方式，价格和收费标准的确 定方法以及调整程序
权利与义务	受许方的权利义务和履约担保
监督机制	政府监管和社会监督的内容
应急与接管	应急预案和临时接管预案
移交程序	特许经营期限届满后，项目及资产移交方式、程序和要求等
合同变更	变更、提前终止及补偿
违约与争议	违约责任和争议解决方式
其他事项	需要明确的其他事项

4.4 构建监督和评估体系

湿地资源资产特许经营权具有垄断性和排他性，为了避免特许经营者以损害公共利益或湿地资源为代价谋取最大经济利益，有必要构建监督和评估体系。

首先，成立专门的监督机构或委员会，负责监督和评估湿地资源资产特许经营权的执行情况。监督机构或委员会应由独立的专业机构、利益相关方和社区代表组成，确保监督的公正性和全面性。例如，三江源国家公园便创立了特有的监管模式，由领域专家、社区居民代表和所在地政府组成第三方监管机构，共同监管国家公园管理机构、特许经营者和特许经营活动[23]。由监督机构或委员会定期对特许经营者的经营效果、生态影响以及合同履行情况等进行检查和评估，其方式包括现场检查、数据分析和社会调研等[24]。管理机构则可以根据评估结果决定是否继续特许经营。

其次，建立相应的处罚和奖励机制，提高特许经营者的环保意识和责任感。例如，可以按照“谁污染、谁治理”的原则，向特许经营者征收资源税，对经营性设施资源消耗和水、气、固废等污染征费，所得收益统一用于环保事业；而对环保作出贡献的企业，管理机构则可以采取税费豁免或贷款补贴等相应的激励方式[25]。

最后，加强信息公开，接受社会监督。无论是项目立项、特许经营者选择等流程，还是招投标书、特许经营合同等文件，都应该通过政府网站或其他网络渠道向公众公开并接受监督。同时，鼓励公民、法人或者其他组织对特许经营者的不当经营行为进行监督举报，并将行政执法的结果反馈至举报者[7]。

5. 特许经营权实施的湿地资源资产预期效益分析

5.1 生态效益

湿地资源资产特许经营是特许经营者以资源保护为前提进行经营性活动，并受政府管控。从生态效应上来说，极大地避免了特许经营者为追求最大经济利益而不惜损害湿地资源。其一，减少人类活动的干扰。例如，规范的生态旅游开发，不仅观景台、栈道等设施的选址、建造要尽量降低对湿地资源的破坏，而且旅游项目的设计也要遵循环境友好的原则。其二，促进生态修复与恢复。例如，碳交易项目需要在保护原生湿地资源的基础上，进一步修复受损的湿地资源，以便获得更多的二氧化碳减排量。但是，政府要加强监督与管理，谨防特许经营者出现破坏湿地资源的行为。

5.2 经济效益

实施湿地资源资产特许经营权具有明显的经济效应，一是可以缓解政府在生态保护上的财政压力，二是能够推动当地产业的发展，如：旅游、水产养殖、商住等。例如：北海滨海国家湿地公园水环境治理工程项目，该项目涉及生态、环境、湿地、水利、旅游、文化、市政、惠民等方面的建设，不仅带动了周边区域价值的提升，经初步测算仅土地增值就可达到 200 亿元以上；而且特许经营者还大力发展生态旅游等第三产业，带动了冯家江片区商住、文化娱乐综合发展，为周边居民提供了更多的就业机会。但是，要注意经济收益的分配，综合考虑政府部门、特许经营者和社区居民等各方利益，明确资金的支出划分标准和分配路径[26]。

5.3 社会效益

湿地资源资产特许经营权的实施能够改善社会公共福利，提高居民生活质量。例如，湿地公园、生态旅游区等的建设和开放，为周边居民提供了休闲娱乐的场所，可以提升周边居民的生活幸福感。而且，通过科普教育项目，一是可以推动自然研学的发展，加强湿地科学

教育；二是能够增强公众对湿地保护的认识，促进全社会共同参与湿地资源保护。但是，要切实提高公众的参与度，避免因公众对特许经营项目缺乏了解和认同而影响项目的顺利推进。

6. 结语

北海市拥有丰富的湿地资源，通过引入特许经营权，明确湿地资源资产的产权归属，有效提高资源配置效率并获得预期收益。而社会资本的注入，不仅缓解了政府在生态保护工作上的财政压力，也带来了先进的技术与管理方法。政府可以根据不同的项目需求选择合适的特许经营模式，以资源保护为优先原则，通过特许经营合同明确特许人与受许人的权利义务关系，并在政府监管和社会监督下保障特许经营权的合法实施，实现湿地资源资产生态、经济和社会效益的最大化。

参考文献

- [1] 张艳群.浅析自然资源特许经营制度[J].法制与社会, 2014, (09): 32-33.
- [2] 闫海, 吴琼.自然资源特许经营权法律属性之辨[J].资源与产业, 2011, 13 (06): 117-121.
- [3] 张牧遥.国有自然资源特许使用权研究[D].苏州大学, 2018.
- [4] 张高海.风景名胜区政府特许经营模式研究[D].浙江工商大学, 2007.
- [5] 徐宇伟.国家公园特许经营制度研究[D].江西理工大学, 2022.
- [6] 刘超, 邓琼.自然保护区特许经营制度的逻辑与构造[J].中国地质大学学报(社会科学版), 2023, 23 (04): 23-36.
- [7] 叶子.国家公园特许经营权制度保障研究[D].海南大学, 2022.
- [8] 侯圣贺.国家公园特许经营合同的法律基础[J].甘肃理论学刊, 2022, (01): 87-96.
- [9] 刘尚希, 吉富星.公共产权制度: 公共资源收益全民共享的基本条件[J].2014, 18 (05): 68-74.
- [10] 张宁.基于可持续发展理论的资源税改革探讨[J].2017, (23): 8-10.
- [11] 吕晓洁.可持续发展理论下生态乡村建设的探讨[J].2023, 13 (09): 267-269.
- [12] 陈小红.基于可持续发展理论的乡村旅游开发对当地居民的影响研究[D].福建农林大学, 2023.
- [13] 邵婧怡, 高家骥.可持续发展理论视域下旅游产业优化策略研究——以大连市旅顺口口区为例[J].2020, (02): 81-82.
- [14] 王彦斓.基于可持续发展理论的乡村旅游转型升级研究——以四川省广元市为例[J].2020, (03): 17.
- [15] 杨巧.可持续发展理论视角下贵州省绿色农业发展研究[J].2019, (07): 45-46.
- [16] 侯胜军.基于可持续发展理论下绿色矿山开采技术研究[J].2021, 11 (07): 77-78.
- [17] 申韬, 徐静怡.国内环境经济学研究进展综述[J].2020, 31 (06): 8-14.
- [18] 黄昱.公私合作理论视角下政府治理的角色定位研究[D].广西大学, 2021.
- [19] 李兴.汕头牛田洋推广生态养殖获高回报[J].海洋与渔业, 2016, (11): 40-41.
- [20] 张彩凤.红树林瓦缸生态养殖青蟹技术[J].渔业致富指南, 2011, (13): 46-47.
- [21] 郑秀亮.蓝碳交易助力碳达峰、碳中和[J].环境, 2021, (05): 22-24.
- [22] 杨蔚林.特许经营协议在中国及其立法问题[C].中国欧洲学会欧洲法律研究会第十届年会论文集, 2016: 17.
- [23] 吴迎霞, 徐鹏, 张林等.我国国家公园特许经营管理机制比较与构建[J].旅游论坛, 2023, 16 (02): 118-125.
- [24] 苗垠.全民所有湿地资源资产所有权委托代理机制研究[J].湿地科学与管理, 2022, 18 (05): 24-28.
- [25] 官卫华.国家级风景名胜区管理体制创新研究[J].现代城市研究, 2007, (12): 45-53.
- [26] 陈煜, 张惜伟, 吴全等.包头黄河国家湿地公园小白河片区开发特许经营模式构建[J].2024, 20 (02): 79-83.