《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》解读

本刊记者 | 雷艳

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步发挥财政职能作用，支持国家公园建设，国务院办公厅转发财政部、国家林草局（国家公园局）《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》（以下简称《意见》），推动建立以国家公园为主体的自然保护地体系财政保障制度。日前，财政部自然资源和生态环境司负责人就《意见》的实施进行了解读。

建立国家公园体制是重大制度创新

建立以国家公园为主体的自然保护地体系，是贯彻落实习近平生态文明思想的重大举措，是党的十九大提出的重大改革任务。建立国家公园体制是生态文明和美丽中国建设的重大制度创新。《意见》作为财政部门贯彻落实党中央、国务院相关重大决策部署的顶层设计文件，是推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设的重要制度保障。《意见》的出台，有利于明确财政支持国家公园建设的工作目标，指导各级财政部门提高政治站位，统一思想认识，凝心聚力推进工作；有利于指导各级财政部门明确支持国家公园建设的重点方向和领域，找准着力点，加快建立以财政投入为主的多元化资金保障机制；有利于发挥财政资金、税收、政府采购等多项政策协同作用，形成财政部门上下联动、财政与其他部门横向互动的工作协同推进机制，扎实推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设任务落地见效。

进一步做好国家公园财政保障工作

《意见》立足新发展阶段，提出综合运用资金、税收、政府绿色采购等政策措施做好国家公园财政保障工作。具体包括四个部分：一是总体要求，主要阐明财政支持国家公园建设工作的指导思想、工作原则和主要目标。二是支持重点方向，明确重点支持生态系统保护修复、国家公园创建和运行管理、国家公园协调发展、保护科研和科普宣教、国际合作和社会参与等五方面。三是支持政策体系，包括合理划分国家公园中央与地方财政事权和支出责任、加大财政资金投入和统筹力度、建立健全生态保护补偿制度、落实落细相关税收优惠和政府绿色采购等政策、积极创新多元化资金筹措机制等五方面。四是保障措施，包括加强组织保障、完善规章制度、实施绩效管理、强化监督管理四方面。

四个方面原则推动国家公园建设

一是坚持多措并举，加强政策协同。立足公益属性，充分发挥政府主导作用，明确财政支持重点方向，推动资金、税收、政府采购等政策协同发力，提升财政政策综合效能。二是明晰支出责任，统筹多元资金。合理划分中央与地方财政事权和支出责任，充分调动中央和地方两个积极性。统筹多元资金渠道，建立健全政府、企业、社会组织和公众共同参与的长效机制。三是实行“一类一策”，分类有序推进。尊重自然生态系统原真性、整体性、系统性及其内在规律，按照国家公园的自然属性、生态价值和管理目标，分类施策，有步骤、分阶段推进国家公园建设。四是注重预算绩效，强化监督管理。将绩效理念和方法深度融入国家公园建设财政资金管理过程，注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束，实现预算和绩效管理一体化，提高财政资源配置效率和资金使用效益。

财政重点支持五个方向

一是生态系统保护修复，包括支持推进山水林田湖草沙一体化保护和修复，加强自然资源、生物多样性保护及受损自然生态系统和自然遗迹保护修复，完善森林草原防火、有害生物防治和野生动物疫源疫病防控体系等。二是国家公园创建和运行管理，包括加强自然资源资产管理，支持国家公园开展勘界立标、自然资源调查和资产核算、规划编制等，完善基础设施，保障国家公园管理机构人员编制、运行管理等相关支出。三是国家公园协调发展，包括支持开展生态管护和社会服务，平稳有序退出不符合管控要求的人为活动，引导合理规划建设入口社区等。四是保护科研和科普宣教，包括健全天空地一体化综合监测体系，支持碳汇计量监测，推进重大课题研究，加快科技成果转化应用，完善科研宣教设施，培育国家公园文化等。五是国际合作和社会参与，包括支持国际交流与合作，健全社会参与和志愿者服务机制，搭建多方参与合作平台，推进信息公开和宣传引导，完善社会监督机制等。

合理划分国家公园中央和地方财政事权和支出责任

一是将中央政府直接行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园管理机构运行和基本建设，确认为中央财政事权，由中央承担支出责任。二是将国家公园生态保护修复和中央政府委托省级政府代理行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园基本建设，确认为中央与地方共同财政事权，由中央与地方共同承担支出责任。三是将国家公园内的经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等事项，中央政府委托省级政府代理行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园管理机构运行，确认为地方财政事权，由地方承担支出责任。其他事项按照自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案相关规定执行。对中央政府直接行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园共同财政事权事项，由中央财政承担主要支出责任。对地方财政事权中与国家公园核心价值密切相关的事项，中央财政通过转移支付予以适当补助。

建立健全生态保护补偿制度

一是结合中央财力状况，逐步加大重点生态功能区转移支付力度，增强国家公园所在地区基本公共服务保障能力。二是建立健全森林、草原、湿地等领域生态保护补偿机制。按照依法、自愿、有偿的原则，对划入国家公园等自然保护地内的集体所有土地及其附属资源，地方可探索通过租赁、置换、赎买等方式纳入管理，并维护产权人权益。将国家公园内的林木按规定纳入公益林管理，对集体和个人所有的商品林，地方可依法自主优先赎买。实施草原生态保护补助奖励政策。建立完善野生动物肇事损害赔偿制度和野生动物伤害保险制度，鼓励有条件的地方开展野生动物公众责任险工作。三是鼓励受益地区与国家公园所在地区通过资金补偿等方式建立横向补偿关系。四是探索建立体现碳汇价值的生态保护补偿机制。

扎实推进各项任务落到实处

一是加强组织保障。指导地方财政部门统一思想认识、提高政治站位，深入学习领会党中央、国务院决策部署，落实以国家公园为主体的自然保护地体系财政保障制度。结合本地区实际情况，加强统筹谋划，积极整合资源，明确目标任务，细化完善政策，进一步健全财政保障政策和制度，扎实推进各项任务落实。二是完善规章制度。以《意见》为“1”，在《意见》框架内，完善有关资金管理办法，出台财务管理制度，制定绩效管理办法等，建立国家公园财政保障“1+N”制度体系，为国家公园建设提供制度支撑。各地区要抓好细化落实，促进规范运行。三是实施绩效管理。按照“一类一策”原则制定绩效管理办法，区分不同国家公园定位，科学合理设置绩效目标，定期组织开展绩效评价。财政部根据工作需要对国家公园补助资金开展重点绩效评价。强化绩效评价结果运用，将绩效评价结果作为资金分配和政策调整的重要依据。四是强化监督管理。依托国家公园设立方案和总体规划，明确建设内容和实施进度，深化前期工作，加强项目储备，鼓励实施项目库管理，确保预算执行效率和国家公园建设成效。财政部各地监管局加强就地监管。