

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 若干财政政策意见的通知

国办函〔2022〕93号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2022年9月9日

（此件公开发布）

关于推进国家公园建设若干财政政策的意见

财政部 国家林草局（国家公园局）

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。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，推动构建以国家公园为主体的自然保护地体系，现就推进国家公园建设的若干财政政策提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院决策部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，加强顶层设计，创新财政资金运行机制，构建投入保障到位、资金统筹到位、引导带动到位、绩效管理到位的财政保障制度，为加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系、维护国家生态安全、建设生态文明和美丽中国提供有力支撑。

（二）工作原则。

——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。

——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。

——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。

——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使用效益。

（三）主要目标。到 2025 年，充分发挥财政的支持引导作用，不断丰富完善财政政策工具，创新财政资金运行机制，基本建立以国家公园为主体的自然保护地体系财政保障制度，保障国家公园体系建设积极稳妥推进。到 2035 年，完善健全以国家公园为主体的自然保护地体系财政保障制度，为基本建成全世界最大的国家公园体系提供有力支撑。

二、财政支持重点方向

（一）支持生态系统保护修复。坚持以自然恢复为主、人工修复为辅，综合考虑生态系统完整性、自然地理单元连续性和经济社会发展可持续性，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和修复。加强森林、草原、湿地等自然资源管护，以及受损自然生态系统、自然遗迹保护和修复。加强生物多样性保护，支持开展野生动植物救护和退化野生动植物栖息地（生境）修复，建设生态廊道。推进森林草原防火、有害生物防治及野生动物疫源疫病防控体系建设。强化国家公园自然资源和生态环境监督管理，提升野外巡护能力，严厉打击违法违规行为。

（二）支持国家公园创建和运行管理。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、监测、评估、确权登记，全民所有自然资源资产清查、价值评估、资产核算、考核评价、资产报告编制，国家公园的规划编制、标准体系和制度建设等，摸清国家公园内本底资源及其变动情况。在符合国家公园总体规划和管控要求的前提下，完善国家公园内必要的保护管理站、道路等基础设施。坚持优化协同高效，切实保障国家公园管理机构人员编制、运行管理等相关支出。

（三）支持国家公园协调发展。鼓励通过政府购买服务等方式开展生态管护和社会服务，吸收原住居民参与相关工作。探索建立生态产品价值实现机制。妥善调处矛盾冲突，平稳有序退出不符合管控要求的人为活动，地方对因保护确需退出的工矿企业及迁出的居民，依法给予补偿或者安置，维护相关权利人合法权益。引导当地政府在国家公园周边合理规划建设入口社区。

（四）支持保护科研和科普宣教。健全天空地一体化综合监测体系，纳入有关监管信息平台，建设智慧国家公园，提升国家公园信息化水平。支持开展森林、草原、湿地等碳汇计量监测，鼓励将符合条件的碳汇项目开发为温室气体自愿减排项目。推进重大课题研究，加快科技成果转化应用。加强野外观测站点建设，建设完善必要的自然教育基地及科普宣教和生态体验设施，开展自然教育活动和生态体验。通过多种途径培育国家公园文化。

（五）支持国际合作和社会参与。支持国际交流与合作，借鉴国外先进管理经验。健全社会参与和志愿者服务机制，搭建多方参与合作平台，吸引企业、公益组织和社会各界志愿者参与生态保护。推进信息公开和宣传引导，完善社会监督机制，提高公众生态意识，形成全社会参与生态保护的良好局面。

三、建立财政支持政策体系

（一）合理划分国家公园中央与地方财政事权和支出责任。按照《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，将国家公园建设与管理的具體事务，细分确定为中央与地方财政事权，中央与地方分别承担相应的支出责任。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；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；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。各省级政府参照上述要求，结合本省（自治区、直辖市）实际，合理划分省以下财政事权和支出责任。

（二）加大财政资金投入和统筹力度。建立以财政投入为主的多元化资金保障制度，加大对国家公园体系建设的投入力度。中央预算内投资对国家公园内符合条件的公益性和公共基础设施建设予以支持。加强林业草原共同财政事权转移支付资金统筹安排，支持国家公园建设管理以及国家公园内森林、草原、湿地等生态保护修复。优先将经批准启动国家公园创建工作的国家公园候选区统筹纳入支持范围。对预算绩效突出的国家公园在安排林业草原共同财政事权转移支付国家公园补助资金时予以奖励支持，对预算绩效欠佳的适当扣减补助资金。有关地方按规定加大资金统筹使用力度。探索推动财政资金预算安排与自然资源资产情况相衔接。

（三）建立健全生态保护补偿制度。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。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。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。探索建立体现碳汇价值的生态保护补偿机制。

（四）落实落细相关税收优惠和政府绿色采购等政策。对企业从事符合条件的环境保护项目所得，可按规定享受企业所得税优惠。对符合条件的污染防治第三方企业减按15%税率征收企业所得税。对符合条件的企业或个人捐赠，可按规定享受相应税收优惠，鼓励社会捐助支持国家公园建设。对符合政府绿色采购政策要求的产品，加大政府采购力度。

（五）积极创新多元化资金筹措机制。创新财政资金管理机制，调动企业、社会组织和公众参与国家公园建设的积极性。鼓励在依法界定各类自然资源资产产权主体权利和义务的基础上，依托特许经营权等积极有序引入社会资本，构建高品质、多样化的生态产品体系和价值实现机制。鼓励金融和社会资本按市场化原则对国家公园建设管理项目提供融资支持。利用多双边开发机构资金，支持国家公园体系、生物多样性保护和可持续生态系统相关领域建设。

四、保障措施

（一）加强组织保障。各地区、各有关部门要高度重视，落实责任主体，细化任务分工，充分发挥各方工作积极性，形成工作合力。建立健全财政部门和行业主管部门上下联动、横向互动的工作协同推进机制。财政部门落实以国家公园为主体的自然保护地体系财政保障制度。国家公园主管部门加强对国家公园布局、规划、创建、管理等业务指导。各地区要结合实际，加强统筹组织，积极整合资源，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）完善规章制度。财政部会同国家林草局（国家公园局）等有关部门建立国家公园财政保障“1+N”制度体系，在本意见的框架内，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，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）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，根据建设管理、生态保护修复、生态资产和生态服务价值、资金管理等，健全指标体系，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）强化监督管理。国家公园依托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。

本意见以支持国家公园建设为主，对国家公园外的其他自然保护地，可以参照执行本意见有关政策，但自然保护地管理方面另有规定的，从其规定。