

国家发展和改革委员会

 保尔森基金会
PAULSON INSTITUTE

 河仁慈善基金会
Heren Charitable Foundation



中国国家公园体制建设研究丛书

Research Series on Development of China's National Park System

Research on Financing Mechanisms for China's National Park System



中国国家公园 财政事权划分和 资金机制研究

邓 毅 毛 焱 —— 等著

中国环境出版集团

中国国家公园体制建设研究丛书

Research Series on Development of China's National Park System

Research on
Financing Mechanisms for
China's National Park System

**中国国家公园
财政事权划分和
资金机制研究**

邓 毅 毛 焱 —— 等著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家公园财政事权划分和资金机制研究/邓毅等著.
—北京: 中国环境出版集团, 2018.10

(中国国家公园体制建设研究丛书)

ISBN 978-7-5111-3693-0

I. ①中… II. ①邓… III. ①国家公园—财政管理
体制—研究—中国②国家公园—财政支配权—研究—
中国 IV. ①S759.992

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 118581 号

出版人 武德凯
责任编辑 李兰兰 孔 锦
责任校对 任 丽
封面制作 宋 瑞



更多信息, 请关注
中国环境出版集团
第一分社

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 6
字 数 106 千字
定 价 27.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

中国国家公园体制建设研究丛书

编委会

顾问：朱之鑫（国家发展和改革委员会原副主任）

亨利·保尔森（保尔森基金会主席，美国第74任财长，
高盛集团原董事长）

曹德旺（河仁慈善基金会创始人，福耀集团董事长）

刘纪远（研究员，中国科学院地理科学与资源研究所原所长）

主任：彭福伟（国家发展和改革委员会社会发展司副司长）

林瑞华（河仁慈善基金会原秘书长）

牛红卫（保尔森基金会环保总监）

成员：Rudy D'Alessandro Destry Jarvis Douglas Morris

黄玮茹 袁 湜 于广志 刘昌雨

踏上国家公园体制改革新征程

自 1872 年世界上第一个国家公园诞生以来，由于较好地处理了自然资源科学保护与合理利用之间的关系，国家公园逐渐成为国际社会普遍认同的自然生态保护模式，并被世界大部分国家和地区采用。目前已有 100 多个国家建立了近万个国家公园，并在保护本国自然生态系统和自然遗产中发挥着积极作用。2013 年 11 月，党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制，并将其列入全面深化改革的重点任务，标志着中国特色国家公园体制建设正式起步。

4 年多来，国家发展和改革委员会会同相关部门，稳步推进改革试点各项工作，并取得了阶段性成效。特别是 2017 年，国家发展和改革委员会会同相关部门研究制定并报请中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》），从成立国家公园管理机构、提出国家公园设立标准、编制全国国家公园总体发展规划、制定自然保护地体系分类标准、研究国家公园事权划分办法、制定国家公园法等方面提出了下一步国家公园体制改革的制度框架。

回顾过去 4 年多的改革历程，我国国家公园体制建设具有以下几个特点。

一是对现有自然保护地体制的改革。建立国家公园体制是对现有自然保护地体制的优化，不是推倒重来，也不是另起炉灶，更不是对中华人民共和国成立以来我国自然生态系统和自然文化遗产保护成就的否定，而是根据新的形势需要，对保护管理的体制机制进行探索创新，对自然保护地体系的分类设置进行改革完善，探索一条符合中国国情的保护地发展道路，这是一项“先立后破”的改革，有利于保护事业的发展，更符合全体中国人民的公共利益。

二是坚持问题导向的改革。中华人民共和国成立以来，特别是改革开放以来，我国的自然生态系统和自然遗产保护事业快速发展，取得了显著成绩，建立了自然保护区、风景名胜区、自然文化遗产、森林公园、地质公园等多种类型保护地。但自然保护地主要按照资源要素类型设立，缺乏顶层设计，同一类保护地分属不同部门管理，同一个保护地多头管理、碎片化现象严重，社会公益属性和中央地方管理职责不够明确，土地及相关资源产权不清晰，保护管理效能低下，盲目建设和过度利用现象时有发生，违规采矿开矿、无序开发水电等屡禁不止，严重威胁我国生态安全。通过建立国家公园体制，推动我国自然保护地管理体制变革，加强重要自然生态系统原真性、完整性保护，实现国家所有、全民共享、世代传承的目标，十分必要也十分迫切。

三是基于自然资源资产所有权的改革。明确国家公园必须由国家批准设立并主导管理，并强调国家所有，这就要求国家公园以全民所有的土地为主体。在制定国家公园准入条件时，也特别强调确保全民所有的自然资源资产占主体地位，这才能保证下一步管理体制调整的可行性。原则上，国家公园由中央政府直接行使所有权，由省级政府代理行使的，待条件成熟时，也要逐步过渡到由中央政府直接行使。

四是落实国土空间开发保护制度的改革。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于建立国家公园体制的完整表述是“坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制”。建立国家公园体制并非在已有的自然保护地体系上叠床架屋，而是要以国家公园为主体、为代表、为龙头去推动保护地体系改革，从而建立完善的国土空间开发保护制度，推动主体功能区定位落地实施，使得禁止开发区域能够真正做到禁止大规模工业化、城镇化开发建设，还自然以宁静、和谐、美丽，为建设富强、民主、文明、和谐、美丽的现代化强国贡献力量。

2015年以来，国家发展和改革委员会会同相关部门和地方在青海、吉林、黑龙江、四川、陕西、甘肃等地开展三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山等10个国家公园体制试点，在突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经

营管理、促进社区发展等方面取得了一定经验。同时，我们也要看到，建立统一、规范、高效的中国特色国家公园体制绝不是敲锣打鼓就可以实现的，不可能一蹴而就，必须通过不断深化研究、总结试点经验来逐步优化完善，在统一规范管理、建立财政保障、明确产权归属、完善法律制度等管理体制上取得实质性突破，在标准规范、规划管理、特许经营、社区发展、人才保障、公众参与、监督管理、交流合作等运行机制上进行大胆创新，把中国国家公园体制的“四梁八柱”建立起来，补齐制度“短板”。

为此，国家发展和改革委员会会同保尔森基金会和河仁慈善基金会组织清华大学、北京大学、中国人民大学、武汉大学等著名高校以及中国科学院、中国国土资源经济研究院等科研院所的一批知名专家，针对国家公园治理体系、国家公园立法、国家公园自然资源管理体制、国家公园规划、国家公园空间布局、国家公园生态系统和自然文化遗产保护、国家公园事权划分和资金机制、国家公园特许经营以及自然保护管理体制改革方向和路径等课题开展了认真研究。在担任建立国家公园体制试点专家组组长的时候，我认识了其中很多的学者，他们在国家公园相关领域渊博的学识，特别是对自然生态保护的热爱以及对我国生态文明建设的责任感，让我十分钦佩和感动。

此次组织出版的系列丛书也正是上述课题研究的重要成果。这些研究成果，为我们制定总体方案、推进国家公园体制改革提供了重要支撑。当然，这些研究成果的作用还远未充分发挥，有待进一步实现政策转化。

我衷心祝愿在上述成果的支撑和引导下，我国国家公园体制改革将会拥有更加美好的未来，也衷心希望我们所有人秉持对自然和历史的敬畏，合力推进国家公园体制建设，保护和利用好大自然留给我们的宝贵遗产，并完好无损地留给我们的子孙后代！

朱之鑫

原中央财经领导小组办公室副主任
国家发展和改革委员会原副主任

序 言

经过近半个世纪的快速发展，中国一跃成为全球第二大经济体。但是，这一举世瞩目的成就也付出了高昂的资源和环境代价：野生动植物栖息地破碎化、生物多样性锐减、生态系统服务和功能退化、环境污染严重。经济发展的资源环境约束不断趋紧，制约着中国经济社会的可持续发展。如何有效地保护好中国最具代表性和最重要的生态系统与生物多样性，为中华民族的子孙后代留下这些宝贵的自然遗产成为亟须应对的严峻挑战。引入国际上广为接受并证明行之有效的国家公园理念，改革整合约占中国国土面积 20% 的各类自然保护地，在统一、规范和高效的原则指导下构建以国家公园为主体的自然保护地体系是中共十八届三中全会提出的应对这一挑战的重要决定。

国家公园是人类社会保护珍贵的自然和文化遗产的智慧方式之一。自 1872 年全球第一个国家公园在壮美蛮荒的美国黄石地区建立以来，在面临平衡资源保护与可持续利用的百般考验和千般淬炼中，国家公园脱颖而出，成为全球最具知名度、影响力和吸引力的自然保护地模式。据不完全统计，五大洲现有国家公园 10000 多处，构成了全球自然保护地体系最具生命力的一道亮丽风景线，是地球母亲亿万年的杰作——丰富的生物多样性和生态系统以及壮美的地质和天文景观——的庇护所和展示窗口。

因为较好地平衡了保护和利用的关系，国家公园巧妙地实现了自然和文化遗产的代际传承。经过一个多世纪的洗礼，国家公园的理念不断演变，内涵日渐丰富，从早期专注自然生态保护到后期兼顾自然与文化遗产保护，到现在演变成兼具资源保护和为人类提供体验自然和陶冶身心等多重功能。同时，国家公园还成为激发爱国热情、培养民族自豪感的最佳场所。国家公园理念在各国的资源保护与管理实践中得以不断扩展、凝练和升华。

中国国家公园体制建设既需要与国际接轨，又应符合中国国情。2015 年，在国

家公园体制建设工作启动伊始，保尔森基金会与国家发展和改革委员会就国家公园体制建设签订了合作框架协议，旨在通过中美双方合作开展各类研究与交流活动，科学、有序、高效地推进中国的国家公园体制建设，提升和完善中国的自然保护地体系，实现自然生态系统和文化遗产的有效保护和合理利用。在过去约3年的时间里，在河仁慈善基金会的慷慨资助下，双方共同委托国内外知名专家和研究团队，就中国国家公园体制建设顶层设计涉及的十几个重要领域开展了系统、深入的研究，包括国际案例、建设指南、空间规划、治理体系、立法、规划编制、自然资源管理体制、财政事权划分与资金机制、特许经营机制、自然保护管理体制改革方向和路径研究等，为中国国家公园体制建设奠定了良好的基础。

来自美国环球公园协会、国务院发展研究中心、清华大学、北京大学、同济大学、中国科学院生态环境研究中心、西南大学等14家研究机构和单位的百余名学者和研究人员完成了16个研究项目。现将这些研究报告集结成书，以飨众多关心和关注中国国家公园体制建设的读者，并希望对中国国家公园体制建设的各级决策者、基层实践者和其他参与者有所帮助。

作为世界上最大的两个经济体，中美两国共同肩负着保护人类家园——地球的神圣使命。美国在过去140年里积累的经验和教训可以为中国国家公园体制建设提供借鉴。我们衷心希望中美在国家公园建设和管理方面的交流与合作有助于增进两国政府间的互信和人民之间的友谊。

借此机会，我们对所有合作伙伴和参与研究项目的专家们致以诚挚的感谢！特别要感谢国家发展和改革委员会原副主任朱之鑫先生和保尔森基金会主席保尔森先生对合作项目的大力支持和指导，感谢河仁慈善基金会曹德旺先生的慷慨资助和曹德淦理事长对项目的悉心指导。我们期待着继续携手中美合作伙伴为中国的国家公园体制建设添砖加瓦，使国家公园成为展示美丽中国的最佳窗口。

彭福伟

国家发展和改革委员会
社会发展司副司长

牛红卫

保尔森基金会
环保总监

作者序

资金问题涉及国家公园改革各方的核心利益，是国家公园改革的“龙头”。抓住了这个“龙头”就可以深刻理解国家公园体制改革的困境，并从根本上找到解决方案。

同时，资金问题又具有高度的复杂性。如何展开这个宏大的画卷，将资金的“源”和“流”描述清楚已属不易，更不用说还需要在错综复杂的相互关系中提炼出共性的、本质的问题，并找出答案。思考的过程艰辛而痛苦。最终，课题组决定采用福利经济学的分析框架来构建本课题的研究逻辑：首先，明确国家公园管理中政府和市场的关系。回答国家公园哪些事应该归政府做，哪些事应该归市场做的问题；其次，明确国家公园政府纵向事权的划分。回答归政府行使的事权中哪些归中央政府做，哪些归地方做的问题；再次，明确国家公园政府横向事权的划分。回答国家公园事权应该由一级政府中的哪个或哪几个部门行使的问题；最后，在划分事权的基础上明确各级政府的支出责任。

在具体分析过程中，课题组将“公平”和“效率”作为两根看不见的主线，注重以“公平”为尺度衡量国家公园改革中利益相关方的得失，注重以“效率”为尺度比较现有体制和各项改革方案的优劣。从“公平”角度出发，课题组主张在国家公园制度和政策设计中应尽可能兼顾多方利益，以减少改革阻力。特别是要进一步完善生态补偿机制，加大生态补偿力度，保证国家公园所在地基本公共服务水平不断提高，保证当地居民生产、生活水平不断提高。从“效率”角度出发，课题组仔细研究了现有的属地管理体制和多头管理体制，主张国家公园体制设计应以减少权责脱节和职能重叠、职责交叉为出发点，实现省级垂直管理和国家公园统一管理，以减少制度摩擦，提高运行效率和资金使用效率。

在国家公园财政事权和支出责任划分研究中，课题组从事权构成要素、事权实施环节和国家公园分区管理实际三个维度对国家公园事权进行了分析，并创造性地

提出了三级事权划分的思路。国家公园事权研究不是一个纯理论的范畴,需要以大量的实践调查为基础。遗憾的是,由于课题组成员知识结构偏重财经,缺乏自然保护实践经验,在课题任务重、时间紧的情况下,调查和研究工作不可能涉及自然保护的所有三级事权,只能选择以森林防火为例来说明问题。对自然保护构成事务的一、二、三级事权进行逐项细分,将是本课题未来继续研究的主要方向。这对中国的国家公园乃至自然保护事业具有重要意义。

在国家公园资金保障机制研究中,课题组发现各试点国家公园普遍延续了原体制下保护和旅游开发“两张皮”的问题。研究表明,只有彻底改造现有的旅游开发公司,由国家公园统一集中旅游收入,才能切断旅游开发公司向地方财政的“输血”通道,从根本上解决地方财政对旅游经济的过度依赖,更好地实现保护目标。当然,地方政府在改革过程的财政利益也必须通过转移支付予以保证,课题也着重研究了转移支付项目的整合和转移支付结构的优化问题。此外,实行什么样的部门财务管理体制也是中央国家公园管理机构成立后需要面对的问题。课题在仔细分析国家公园单位性质的基础上对比了统收统支和自收自支两种体制的利弊,得出统收统支体制更有利于实现国家公园管理目标的结论。

在国家公园专项资金管理制度研究中,课题主要集中在门票、特许经营收入和社会捐赠资金三个专项资金的管理上。该部分研究分别对三个专项资金管理的关键问题进行了阐述,目的是构建专项资金管理的总体框架。读者应该注意到,它为未来的国家公园专项资金管理制度提供思路,但并不是制度本身。

我的同事蒋昕、邓小艳、高燕、王晓倩、董茜、钱玲也参与了课题研究并承担了部分撰稿工作。课题研究工作得到了国家发改委彭福伟副司长、国务院发展研究中心苏杨研究员、保尔森基金会于广志老师和 WWF 王蕾博士的大力支持,部分内容也引用了天恒可持续发展研究所万旭生老师等学者的研究成果,在此一并表示感谢。在课题研究过程中,我接触到了不少自然保护专家和学者,他们对大自然的热爱让我感动,对自然保护事业的执着让我敬佩。我越来越感受到自然保护事业的巨大感召力,并愿意为之付出我的时间和精力。培养出一个保护主义者,这大概也可以算作本课题的一个附带成果吧。

湖北经济学院 邓毅

2018年3月

目 录

第 1 章 国家公园财政事权和支出责任划分	1
1.1 中国国家公园财政事权和支出责任划分的现状.....	1
1.1.1 中国国家公园财政事权和支出责任划分的历史沿革	1
1.1.2 中国国家公园纵向财政事权和支出责任划分现状.....	2
1.1.3 中国国家公园横向财政事权和支出责任划分现状.....	3
1.1.4 中国国家公园与地方政府间事权和支出责任划分现状.....	4
1.2 国家公园财政事权和支出责任划分的问题.....	5
1.2.1 国家公园与市场边界较为模糊.....	5
1.2.2 国家公园财政事权划分不合理.....	6
1.2.3 国家公园支出责任划分不合理.....	8
1.2.4 国家公园财政事权和支出责任划分缺乏总体协调.....	9
1.2.5 国家公园财政事权和支出责任划分法制化程度不高.....	10
1.3 国家公园财政事权和支出责任划分的原则.....	12
1.4 国家公园财政事权和支出责任划分改革.....	13
1.4.1 合理界定国家公园与市场边界.....	13
1.4.2 科学划分国家公园财政事权	14
1.4.3 科学划分国家公园和地方政府支出范围	21
1.4.4 建立国家公园财政事权和支出责任划分的协调机制	22
1.4.5 推进国家公园财政事权和支出责任划分的法制化.....	23
第 2 章 国家公园资金保障机制	24
2.1 中国自然保护地资金来源和运用状况.....	24
2.2 中国自然保护地资金保障机制存在的问题.....	28
2.2.1 属地管理和保障弱化了国家公园保障能力	28
2.2.2 保护资金条条划拨影响了资金使用效率.....	30

2.2.3	保护和旅游“两张皮”强化了地方旅游开发动机	31
2.2.4	自然资源管理权分散行使强化了地方收入动机	33
2.2.5	转移支付制度设计不合理	34
2.2.6	分散的财务管理体制导致国家公园保障能力差异	36
2.3	构建统一、规范、高效的国家公园资金保障机制	38
2.3.1	国家公园收支纳入省级预算统筹	38
2.3.2	国家公园管理机构统一试点范围内收入和支出	39
2.3.3	重构国家公园转移支付制度	40
2.3.4	改组改造国家公园范围内的旅游开发公司	44
2.3.5	构建多渠道、多元化的国家公园资金投入机制	45
2.3.6	建立统收统支的国家公园部门财务管理体制	47
2.3.7	建立以环境质量为依据的税收分成机制	53
第3章	国家公园专项资金管理制度	54
3.1	国家公园门票管理制度	54
3.1.1	国内外国家公园门票管理	54
3.1.2	国家公园门票的定价管理	58
3.1.3	国家公园门票收入管理	62
3.2	国家公园特许经营收入管理制度	64
3.2.1	国家公园特许经营项目范围	65
3.2.2	国家公园特许经营的组织方式	66
3.2.3	国家公园特许经营收入的资金管理	68
3.2.4	国家公园特许经营的监管	70
3.3	国家公园社会捐赠管理制度	71
3.3.1	国内外国家公园社会捐赠管理经验及其借鉴	71
3.3.2	中国国家公园社会捐赠收入及管理现状	76
3.3.3	中国国家公园社会捐赠制度和管理改革	77
	参考文献	80
	声明	81

第 1 章 国家公园财政事权和支出责任划分

国家公园是中国自然保护地体系的主体，也是全国性战略性自然资源生态保护基本公共服务的重要组成部分。国家公园财政事权是一级政府应承担的、运用财政资金提供国家公园基本公共服务的任务和职责。国家公园支出责任是政府履行财政事权的义务和保障。

合理划分中央与地方在国家公园管理上的财政事权和支出责任，是整个国家公园财政体制协调运转的基础环节，是政府有效提供国家公园基本公共服务的前提和保障。政府间财政关系主要包括四个要素：事权、支出责任、财权、财力。多级政府体系下，在明确各级政府国家公园事权的基础上界定各级政府的支出责任才能划分国家公园收入，再通过转移支付调节上下级财力余缺，补足地方各级政府履行国家公园事权的财力缺口，实现财力与事权相匹配，这是确保整个国家公园财政体制有效运转的必然选择。

1.1 中国国家公园财政事权和支出责任划分的现状

1.1.1 中国国家公园财政事权和支出责任划分的历史沿革

1994 年分税制改革，解决了中央和地方收入分享问题，但因客观条件制约，未触动政府间财政事权和支出责任划分。20 多年来，这一改革进展有限，政府间事权和支出责任划分基本上沿袭了 1994 年以前中央和地方支出划分的格局，与建立健全现代财政制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的要求不相适应，已经到了非改不可的地步。

自然生态保护领域的财政事权和支出责任划分问题则更为突出。不同于公安、医疗、教育等传统政府事权，自然生态保护理念是近几十年才开始逐步受到重视的，事权划分的实践较晚，不成熟度较其他传统政府事权更为明显。纵向上看，中央和地方自然生态保护事权和支出责任划分不合理，国家级自然保护区等本应由中央直接负责的事务委托

给地方承担。中央和地方共同承担的事项过多且不规范。横向上看,各部门之间事权和支出责任重复设置、交叉重叠问题突出。与医疗事权主要集中在卫生行政管理部门、公共安全事权主要集中在公安部门不同,自然生态保护事权分别由环保、林业、住建、水利、国土、农业、海洋等多个政府部门行使,没有一个牵头部门,协调的难度更大,问题更多,也缺乏一部专门法规对事权和支出责任做出明确规定。事实上,自然生态保护事权划分的具体规定主要散见于国务院有关文件或部门规章中。这些文件出台的时间不一、背景不一,甚至在事权和支出责任划分中带有很强的部门利益色彩,是中央和地方利益相互博弈妥协的结果,并非总是基于如何更好地实现保护目标而设计的。事权和支出责任划分存在的上述问题割裂了自然生态系统的完整性,不利于处理好各方权责利关系,也影响了保护目标的实现。

国家公园事权和支出责任划分则是一个更加新的领域。从试点情况看,各国家公园普遍整合了自然保护区、国家级风景名胜区等原保护地体系,统一行使原各类保护地管理的事权,这是迄今国家公园改革取得的最大成就。但客观来讲,各试点国家公园事权和支出责任划分还不同程度存在着不清晰、不合理、不规范的问题。这些问题有的是原保护地事权和支出责任划分问题的延续,有的则是伴随着国家公园设立而新产生的。

1.1.2 中国国家公园纵向财政事权和支出责任划分现状

国家公园纵向财政事权和支出责任,涉及国家公园财政事权和支出责任在上下级政府之间如何配置的问题。在2015年13部委联合下发的《建立国家公园体制试点方案》中,有关国家公园纵向事权被表述为“中央统筹,地方探索”、对国家公园试点实行“省级政府垂直管理”,省级垂直管理成了明确而唯一的体制要求。2016年,新成立的三江源国家公园试点区开始探索实行“中央直管,委托省级政府管理”的新模式,由此揭开了中国国家公园分级管理的序幕。2017年9月,在中办、国办印发的《建立国家公园体制总体方案》中,分级管理体制得到进一步明确,提出“建立分级管理体制”,“分级行使自然资源资产所有权”的要求。

在分级管理体制下,事权划分可以采取以下5种模式:①中央垂直管理模式。目前尚未有国家公园采取这种模式;②中央直管,委托省级政府管理。如三江源国家公园试点区;③中央直管,委托多省省级政府实行跨行政区管理。如大熊猫国家公园试点区、东北虎豹国家公园试点区;④省级政府垂直管理。如钱江源国家公园试点区、武夷山国家公园试点区;⑤省级直管,委托市(县)政府管理,如神农架国家公园试点区。

表 1-1 列出了中国国家公园的财政事权、支出责任划分和管理模式。

表 1-1 中国国家公园财政事权、支出责任划分和管理模式

国家公园财政事权划分模式	财政事权划分	法律责任划分和监督	支出责任划分	典型试点区
I. 中央垂直管理	明确国家公园为中央财政事权, 由中央政府直接履行	中央政府承担法律责任并实施监督	纳入中央部门预算管理, 由中央财政承担支出责任	
II. 中央直管, 委托省级政府管理	明确国家公园为中央事权, 由中央委托省级政府行使	省级政府以中央名义行使国家公园管理职权, 承担相应的法律责任, 接受中央政府监督	纳入省级部门预算管理, 由省级政府承担支出责任, 中央通过专项转移支付弥补省级政府支出成本	三江源国家公园
III. 中央直管, 委托多省省级政府实行跨行政区管理	明确国家公园为中央事权, 由中央委托多省省级政府行使, 各省之间实现跨区合作, 做好各自行政区域内的的工作	各省级政府均以中央名义行使国家公园管理职权, 承担相应的法律责任, 接受中央政府监督	纳入各省省级部门预算管理, 由各省省级政府承担支出责任, 中央通过专项转移支付弥补各省省级政府支出成本	大熊猫国家公园、东北虎豹国家公园
IV. 省级政府垂直管理	明确国家公园为省级事权, 由省级政府直接履行	省级政府承担法律责任并实施监督	纳入省级部门预算, 由省级财政承担支出责任	钱江源国家公园、武夷山国家公园
V. 省级政府直管, 委托市(县)政府管理	明确国家公园为省级事权, 由省级政府委托市(县)级政府行使	市(县)政府以省政府名义行使国家公园管理职权, 承担相应法律责任, 接受省政府监督	纳入市(县)部门预算管理, 由市(县)政府承担支出责任, 省财政通过专项转移支付弥补各市(县)政府支出成本	神农架国家公园

以上 5 种模式的区别主要在于: ①国家公园是中央事权还是省级事权; ②财政事权是由上级政府直接履行还是委托下级政府履行。课题稍后将探讨这两种不同事权划分情形下的不同管理效率。

1.1.3 中国国家公园横向财政事权和支出责任划分现状

国家公园横向财政事权和支出责任, 涉及国家公园财政事权在同一政府不同部门之间如何配置的问题。从横向事权划分来讲, 中国的自然保护地体系由多个政府部门分别设立, 长期以来一直存在着交叉重叠、多头管理的碎片化问题, 各部门之间事权划分不清晰, 影响了管理效率; 从横向支出责任划分来讲, 多个政府部门分别安排保护资金, 财政资金在总体上缺乏统筹, 也影响了资金的使用效率。

国家公园试点的一个重要目标, 就是将由多个政府部门分别行使的自然保护地管理

事权和支出责任整合到国家公园管理机构，从而在制度设计上来解决上述问题。为此，在 2015 年 13 部委联合发布的《建立国家公园体制试点方案》和 2017 年中办、国办印发的《建立国家公园体制总体方案》中，都明确将建立“统一、规范、高效”的国家公园管理体制作为改革的主要目标。“统一、规范、高效”的一个重要内容，就是横向事权和支出责任统一集中到国家公园行使，以解决原体制不规范、不高效的问题。

从试点情况看，各个试点国家公园在统一财政事权和支出责任方面进展并不一致。有的国家公园真正实现了由国家公园管理机构统一履行财政事权和支出责任，但也有的国家公园在成立后，原有各自然保护地管理机构并未撤除，财政事权分割、支出责任分散重叠的现象没有得到根本解决，部门交叉重叠管理色彩依旧。究其原因，很大程度上是因为顾忌到撤除原有保护地管理机构后，专项资金来源渠道可能会受到影响。

1.1.4 中国国家公园与地方政府间事权和支出责任划分现状

不同于其他国家，中国的自然保护地范围内由于历史原因形成了不少乡镇、村落，聚居了为数不少的原居民，需要保留地方政府对社会事务进行管理的事权和支出责任，这样就形成了自然保护地管理机构和地方政府在事权和支出责任划分上错综复杂的关系。

国家公园试点之前，国家级自然保护地多实行的是“国家授牌、委托市县管理”的管理模式。这种模式下，市县政府既负责履行当地社会管理的财政事权和支出责任，也负责履行自然保护的财政事权和支出责任。由于同属市县政府管理和履职，这两种事权和支出责任不需要进行明确的划分，地方政府在处理二者之间的关系时一般都能在强调地方利益和牺牲部分保护目标的基础上达成妥协和平衡。

国家公园成立后，由于国家公园上收至中央或省级政府垂直管理，国家公园管理机构和地方政府在财政事权和支出责任划分上的矛盾开始凸显。虽然在总体上可以明确由国家公园管理机构承担保护、游憩、科研、宣教等事权和支出责任，由地方政府承担辖区（包括国家公园）经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等职责，但这样的总体性规定还远不能满足实践的需要。

以森林防火为例，在原来的委托管理模式，森林防火的责任和经费支出不可推卸地落在了地方政府，地方政府还有兼顾保护和社会管理的意识。国家公园成立后，森林防火的事权和支出责任划分就成为一个需要解决的新问题。可能的形式有四种：①划归国家公园事权，地方政府不承担事权和支出责任。调查表明，这种形式在实践中难以行得通。事实上，森林防火这项工作仅靠国家公园是远远不够的，没有地方政府的层层动