

# 流域形势篇



## Situation of the Yellow River Basin

### B.5

### 青海三江源生态保护与国家公园体制试点的成效及展望

孙发平 张明霞\*

**摘 要：** 青海三江源是我国重要的淡水资源补给地，也是全球气候变化敏感区和重要启动区，切实加强三江源生态保护事关国家生态安全和长远发展。青海省以三江源国家公园体制试点为契机，带动全省生态文明制度体系建设，探索富有青海特色的国家公园发展道路。本文在阐述青海三江源生态保护与国家公园体制试点战略意义的基础上，总结了生态保护与国家公园体制试点取得的成效，查找了存在的突出问题 and 不足，提出了进一步扩大社会参与面、建立长效

---

\* 孙发平，青海省社会科学院副院长，研究员，主要研究方向为区域经济、生态经济；张明霞，青海省社会科学院副研究员，主要研究方向为生态经济。



转移支付机制、建设完善相关制度等对策建议，并从生态安全屏障、“绿水青山就是金山银山”、广大牧民群众共享发展成果、国家公园建设模式四个方面，对未来发展前景进行了展望。

**关键词：** 体制试点 国家公园 三江源

青海是“三江之源”“中华水塔”，事关全国生态安全和长远发展。2015年12月，中央全面深化改革领导小组审议通过的《三江源国家公园体制试点方案》，标志着我国国家公园体制试点拉开了序幕。2019年8月19日，第一届国家公园论坛在青海西宁开幕，习近平总书记致信祝贺，指出，中国实行国家公园体制，坚持“两山”理念和山水林田湖草系统治理，是为了给子孙后代留下珍贵的自然资产。习总书记的这些重要论断，为青海加快推进三江源国家公园体制试点指明了方向，是青海保护好三江源的根本遵循。

## 一 青海三江源生态保护与国家公园体制试点的战略意义

建立国家公园体制是深化生态文明体制改革的突破口。2016年，习近平总书记在考察青海时强调指出，生态环境保护和生态文明建设是我国持续发展最重要的基础，而三江源国家公园体制试点正是我国生态文明建设的重大实践和典范，同时也是中国向世界展示的一张靓丽名片。

### （一）加强三江源生态保护是维护我国生态安全的迫切要求

三江源是世界屋脊高寒生物自然物种的基因库，是生物多样性、物种多样性、基因多样性最集中的地区，承担着维护中国乃至世界生态安全的重要职责。党的十九大提出了“构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区



的配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系”<sup>①</sup>的改革要求,同时,习近平总书记在2016年考察青海时指出,青海必须担负起保护三江源、保护“中华水塔”的重大责任。因此,从加快生态文明体制改革、建设美丽中国的高度来看,切实加强三江源生态环境保护是维护我国以及世界生态安全、加快生态文明体制改革、建设美丽中国的迫切要求。

## (二) 三江源国家公园体制试点为全国生态文明建设提供先行示范

习总书记曾指出:“我们说一张蓝图抓到底,不仅需要科学决策,也需要思想境界”。<sup>②</sup>青海省在立足青海实际和借鉴国内外经验的基础上开展三江源国家公园体制试点,公园范围的主构架是长江、黄河、澜沧江源头的典型代表区域,总面积达12.31万平方公里,形成“一园三区”格局,为我国全新体制的国家公园探路。中央全面深化改革领导小组第十九次会议提出,三江源国家公园是从保护三江源重要生态功能区出发,未来将以建成“青藏高原生态保护修复示范区,三江源共建共享、人与自然和谐共生的先行区,青藏高原大自然保护展示和生态文化传承区”<sup>③</sup>为目标,通过体制试点,把三江源国家公园建设成为生态文明先行示范区,可以为我国的国家公园建设积累可复制、可借鉴的经验和模式,走出一条具有中国特色的生态文明建设新路。

## (三) 三江源生态保护与国家公园体制试点是青海实施“一优两高”战略的重要核心内容

2018年7月,青海省委十三届四次全会做出了“坚持生态保护优先、

---

① 王毅:《开启我国自然生态保护新模式》,人民网-人民日报, <http://opinion.people.com.cn/n1/2017/1106/c1003-29627851.html>,最后检索时间:2020年6月8日。

② 倪洋军:《将“功成不必在我”根植于心》,人民网-中国共产党新闻网, <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0411/c40531-29919701.html>,最后检索时间:2020年6月8日。

③ 姜峰:《三江源生态保护力度加大(新中国的“第一”·生态篇)》,人民网-人民日报, <http://society.people.com.cn/n1/2019/1005/c1008-31384744.html>,最后检索时间:2020年6月8日。



推动高质量发展、创造高品质生活”（简称“一优两高”）的战略部署。这是青海省委全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、决胜全面建成小康社会做出的重大发展战略，对建设富裕文明和谐美丽新青海具有十分深远的重大意义。国家公园体制试点是我国生态文明制度建设的重要载体，既不同于国家级风景名胜地建设，也不同于自然保护区建设的升级版，而是青海省坚持生态保护优先战略，把三江源生态保护与国家公园体制试点作为实施“一优两高”战略的重要核心内容，为中国国家公园体制建设和自然保护地改革探索新路径。建设国家公园是三江源生态保护最重要的方式之一，通过三江源国家公园体制试点，推进生态保护制度创新，理顺自然资源所有权和行政管理权的关系，必将有力推动青海“一优两高”战略的深入实施。

## 二 取得的主要成效

青海省委省政府在三江源国家公园体制试点中实施了 100 多项原创性改革，走出了一条富有青海特色的国家公园体制探索之路，成效显著。

### （一）功能重组一体管理，“九龙治水”弊端得到彻底解决

2016 年 5 月，在《三江源国家公园体制试点机构方案》中，青海省明确提出：“依托青海省林业厅派出的青海省三江源国家级自然保护区管理局，组建三江源国家公园管理局（筹），挂三江源国家级自然保护区管理局牌子”，规定了机构设置、人员编制及职能定位。2016 年 11 月，三江源国家公园管理局正式成立，组建“一园三区”管理体制，其中，长江源园区管委会增加自然遗产保护管理职责。同时，为了加强三江源国家级自然保护区管理，在相应地区保留了保护分区管理机构牌子。2017 年 8 月，组建三江源国有自然资源资产管理局，同年，三江源国家公园管理局增挂三江源国有自然资源资产管理局牌子，园区国家公园管理委员会（管理处）同步加挂三江源国有自然资源资产管理分局牌子。通过机构整合，形成了以管理局



为龙头、管委会为支撑、保护站为基点、辐射到村的全新管理体制，解决了“九龙治水”和“执法监管碎片化”问题。

## （二）重构区域生态“版图”，生物多样性得到充分保护

2018年1月，国家发展改革委通过《三江源国家公园总体规划》。《规划》按照生态系统不同功能和保护目标，通过区域和功能的统筹，三大园区划分为3个一级功能分区，实行差别化管控策略。其中，核心保育区实行更加严格的保护管理；生态保育修复区是核心保育区外生态保护和修复重点区域；传统利用区位于核心保育区和生态保育修复区之外，也是三江源国家公园的缓冲和承接转移地带，其生态环境状况总体稳定，可以对生态环境、生产和生活空间进行科学合理布局，实现可持续利用。《规划》中的二级功能分区，进一步把功能定位落实到了地块，并且制定了更加具有针对性的管控措施，形成长江源园区、黄河源园区和澜沧江源园区的二级功能分区。通过一系列举措，三江源国家公园内功能分区之间增强了整体性、联通性和协调性，生态系统功能得到显著提升，生态防护体系基本健全，生物多样性逐步恢复。

## （三）系统保护精准治理，生态退化趋势得到有效遏制

一是以大工程促进大保护。三江源是国家重要生态安全屏障，也是生态保护和建设工程的主战场。2005年以来，作为国家战略，三江源自然保护区生态保护和建设一期工程于2013年圆满完成，二期工程于2014年全面启动，两期工程无缝对接，总投资达230亿元，解决13.16万人饮水安全问题，配发太阳能光伏电源4.08万户，培训各类人员15.27万人次，搭建生态监测、人工增雨体系平台，开展科研课题研究及应用推广等，有效遏制了三江源区生态持续退化的趋势。

二是以大保护促进大修复。2017~2018年，国家发展改革委发布的《关于青海三江源生态保护和建设二期工程规划实施情况的中期咨询评估报告》认为，通过实施草地、森林、湿地等生态系统保护和建设工程，三江



源生态系统退化趋势得到遏制，生态服务功能进一步凸显。草原生态状况逐步好转，草原鼠害危害面积大幅下降；森林生态功能逐渐增强，各树种郁闭度呈正增长趋势，灌木林地基本处于动态平衡状态；荒漠化土地面积逐步缩小，局部地区沙化扩大趋势得到控制，防风固沙能力不断增强，流沙侵害公路等现象大幅减少；水源涵养林、水土保持林和防风固沙林正在逐步成林，乔木型、乔灌型、灌木型与灌草型封育地植被得到自然恢复，林地涵养水源、保持水土的生态效益逐渐释放；湿地生态系统面积不断扩大，湿地监测站点植被盖度提高，样地生物量呈增长趋势。地表水环境质量状况为优，监测断面水质保持在Ⅱ类以上。这些成效是工程系统实施和管护措施相互作用形成的综合效益，是大保护促进大修复的集中体现。

三是以大修复促进大丰富。三江源是高海拔动植物种质基因库，有关数据显示，三江源地区植被类型可分为14个群系纲、50个群系，包括了针叶林、阔叶林、针阔混交林、灌丛、草甸、草原、沼泽，以及水生植被、垫状植被、稀疏植被等9个植被型。近年来，随着生态系统功能的日益修复，三江源区的生物多样性不断丰富，在三江源区域，旗舰物种雪豹种群数量骤增至千只左右。

#### （四）治理体系不断健全，生态保护体制机制得到强化

##### 1. 地方法规

2017年，《三江源国家公园条例（试行）》的实施标志着三江源国家公园法制化建设迈出新一步，不仅为我国国家公园的立法工作贡献了示范力量，也为今后开展国家公园在国家层面的法律法规制度建设探索了路子、积累了实践经验。

三江源国家公园立法是实现依法建园和推进青海省生态文明制度建设的必备要件，也是为全国提供可复制、可推广保护管理经验的现实需要。三江源国家公园立法工作以相关法律法规为基本遵循，注重体现《三江源国家公园体制试点方案》及其《关于实施〈三江源国家公园体制试点方案〉的部署意见》精神，坚持立足当下、着眼长远、统筹兼顾、破旧立新、宜简



不宜繁的原则，参考国内外保护地管理法律法规，借鉴国际上国家公园立法经验，从实际出发，按照“三个最严格”的生态保护政策（执行最严格的生态保护标准、落实最严格的生态保护措施、实行最严格的责任追究制度）的基本要求，旨在体现管理体制机制改革和山水林田湖草生命共同体理念，着力解决“九龙治水”、执法监管“碎片化”等突出问题。

《三江源国家公园条例（试行）》主要从国家公园的管理体制等方面进行了条款设定，以法律条文形式规定了三江源国家公园管理体制机制改革、山水林田湖草一体化保护管理、“两个统一行使”、更好保护自然生态系统和自然文化遗产的完整性、原真性等内容，为依法建园提供了法律保障。

## 2. 行政规章

2016年，青海省出台《关于实施〈三江源国家公园体制试点方案〉的部署意见》，提出了国家公园体制试点的主要任务。之后印发了《三江源国家公园科研科普活动管理办法（试行）》《三江源国家公园生态管护员公益岗位管理办法（试行）》《三江源国家公园经营性项目特许经营管理办法（试行）》《三江源国家公园项目投资管理办法（试行）》《三江源国家公园社会捐赠管理办法（试行）》《三江源国家公园志愿者管理办法（试行）》《三江源国家公园访客管理办法（试行）》《三江源国家公园国际合作交流管理办法（试行）》等8个规范性文件。同年，青海省又制定了《三江源国家公园管理局预算管理办法（试行）》《三江源国家公园草原生态保护补助奖励政策实施方案》。2018年5月，青海省进一步出台了《三江源国家公园功能分区管控办法（试行）》《关于在三江源国家公园体制试点中积极探索创新农牧民生产经营模式的实施方案》。截至2018年底，青海省共印发实施12个管理办法（实施方案），制度体系基本形成，依法建园有了根本保障，为我国国家公园制度建设起到了示范作用。

## 3. 标准体系

标准化体系建设是三江源国家公园规范化、制度化管理的改革创新重要举措。本着依法建园、依规建园、开放建园、科学建园、标准化建园的理念，结合三江源实际，兼具与国际接轨，青海省研究制定了《三



江源国家公园管理规范和技术标准指南》及引用标准汇编（Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ册），于2017年12月印发执行。同时，制定发布了《三江源国家公园标准体系导则》《三江源国家公园形象标志》《三江源国家公园术语》等青海省地方标准。为了更加规范管理，在省内外科研院所和有关部门的大力支持下，经青海省质量技术监督局的审查批准，2018年8月成立了由32个单位47名专家组成的“三江源国家公园标准化技术委员会”，三江源国家公园管理局成为青海省第五个成立标准化技术委员会的单位。按照《三江源国家公园标准化技术委员会章程》《三江源国家公园标准化技术委员会秘书处工作细则》，研究部署标准制定和标准化体系建设计划，为三江源国家公园改革创新、建设发展、科学研究、保护管理、宣教服务和技术推广等标准的建立打下了坚实的基础，标准化体系建设进入规范化和常态化发展的轨道。

### 三 存在的主要问题

青海三江源生态保护与国家公园体制试点虽然取得了显著成效，但仍然在管理体制运行、科技支撑、资金投入机制等方面存在一些突出问题。

#### （一）国家公园管理体制运行和政策衔接需要进一步理顺

一是园区森林公安多为内设机构，依照国家有关规定不能实施处罚和立案侦查刑事案件，只能管理生态破坏案件，管理不了治安案件。二是每平方公里的森林警察密度为0.001人，密度过低。三是乡管护站领导和工作人员身兼数职，考核任务繁重。四是划归国家公园管理局工作的人员工资、档案等关系由三江源国家公园管理局统一管理，但当地民族自治区域内享受的退休、医保和待遇等方面的原有地方性生活补贴和优惠政策被取消，抑制了国家公园内基层工作人员的积极性。五是园区内部分牧民因成为生态管护员，收入达到脱贫标准，原有一些扶贫、草场经营等惠民政策被取消，导致工作积极性不高。





## （二）国家公园科技支撑有待进一步加强

园区内自然资源资产评估和人文景观价值评价处于起步阶段，后续的科学设计生态体验线路、环境教育项目、合理确定访客数量、规划建设公共服务设施等工作，缺少必要的科学技术、专业技术人员的支撑。

## （三）国家公园运行的多元化资金投入机制尚未形成

目前，三江源国家公园运行尚未形成稳定持续的投入机制，在中央财政投入十分有限的情况下，由于缺乏相关法律保障和相应机制保护，民间资本和社会公益资金介入尚处于探索阶段。同时，体制试点中需要进行的集体土地赎买和租赁、企业退出、生态移民等工作，普遍存在资金短缺问题。

## （四）国家公园特许经营制度尚未建立

三江源国家公园体制试点中，特许经营制度和协议保护制度建设大多处于起步探索阶段。公园经营主体不明确、保护程序模糊，缺乏相关规范的管理指南，园区内基础设施建设面临极大困难。

## （五）专业人才缺乏，综合能力不足

三江源国家公园体制试点是一项全新的工作，在国家公园体制机制改革、生态环境保护、国家公园管理和科研体系建设方面，存在人才和综合能力不足的问题。相关执法力量、核查人员紧缺，草原保护、信息平台建设、动植物监测等专业技术人员更为缺乏，一些设备没有专业人员操作，影响有关工作的正常运行。

# 四 对策建议

面对三江源区实际情况和国家公园体制试点中存在的主要问题，如何扩



大社会参与面、建立长效转移支付制度、建设完善相关制度等仍是三江源国家公园未来建设需要继续关注的重点。

### （一）有序扩大社会参与

牢固树立共建共享共治理念，注重建立利益共享、责任共担和协调发展机制。一是三江源国家公园建设可与社区建设一同推进，共同保护三江源国家公园自然资源。引导鼓励当地事业单位、社区居民、专家学者、企业和社会组织参与到三江源国家公园的体制建设、管理等各环节，鼓励当地牧民和企业参与三江源国家公园的特许经营项目。二是加大宣传力度，可以通过政策宣讲、产业引导、专题培训和媒体宣传等方式，提升宣传效果，有效引导社会舆论，及时回应社会关注，提高公众参与国家公园共建的积极性。三是吸收当地居民参与国家公园保护管理和自然环境教育，通过设立生态监测岗位、人兽冲突解决方案、商业保险投保、公益管护就业、自然体验、生态旅游收入等方式全面发动群众保护生态环境，高质量建设国家公园，惠益全民。

### （二）完善相关标准规范

坚持目标导向、问题导向、经验导向，因地施策，从维护国家生态安全、建设生态文明和美丽中国的战略高度，统筹推进完善三江源国家公园建设的各项工作标准规范。进一步调整优化三江源国家公园边界和功能区划，及时编制新的总体规划。建立《生态管护员生态管护费定期增长机制方案》《生态管护员巡护工作手册》等标准，不断补充完善《三江源国家公园管理规范和技术标准指南》《三江源国家公园标准体系导则》等省级地方标准，为我国国家公园标准体系建设提供先例和范例。

### （三）建立统一长效转移支付制度

整合三江源国家公园各类生态补偿政策，建立统一、长效的国家公园转移支付制度。协调建立长江、黄河流域各省市协同保护三江源生态环境共建共享机制。同时，针对三江源国家公园面临的生态补偿渠道单一、标准偏



低、公园建设缺乏持续稳定的国家预算投入等困难，建议三江源国家公园按照中央事权的属性，将三江源国家公园建设运行经费列入中央预算，明确三江源国家公园在国家相关部门经费管理的体制和地位，使其可以直接、独立上报项目、申请经费，统筹管理各类资金。

#### （四）加快推行特许经营制度

一是加快制定国家公园特许经营管理办法，明确特许经营内容和项目，收入仅用于园区生态保护和民生改善。二是建立国家公园财务公开制度，有效管理包括企业、个人、非政府组织、社会捐赠等资金，确保三江源国家公园的各类资金使用公开透明。三是国家公园管理机构会同所在地人民政府，组织引导三江源国家公园各园区居民发展生态文化旅游、民族传统手工业等特色产业，开发特色绿色产品，保障群众收入持续增长。四是鼓励当地牧户群众积极从事建设国家公园各项工作，从国家公园建设中获得稳定、长效收益。

#### （五）健全专业人才培养体系

一是规范国家公园专业人才选拔任职标准。可由青海省政府设立三江源国家公园从业资格证书，只有考试合格并取得相关职业资格证书后，才能进入国家公园正式任职。二是加强专业人才的入职培训。根据岗位类型进行职前培训，通过考核并熟悉演练后，才可成为正式员工。培训内容包括熟知国家公园历史、管理、相关法律法规、生态保护、生态经济等，提高对国家公园的讲解和解说能力，以及对国家公园信息系统的基本操作和简单维护等。三是强化专业人才的继续教育。在职继续教育模式以自学为主体，采取重点、难点内容集中培训的方式，保证国家公园员工的整体质量水平。

## 五 前景展望

在未来三江源生态保护和国家公园建设过程中，生态安全屏障将进一步



牢固，“绿水青山就是金山银山”的理念将得到进一步体现，广大牧民群众将更多享受公园建设带来的实惠，国际经验与中国特色融合的国家公园建设模式将进一步显现。

### （一）“中华水塔”将更加安全坚固

三江源是维系中国，乃至亚洲的水生态安全重地。作为我国首个国家公园，在未来三江源国家公园建设的带动下，青海省将实施生态保护等多个重点保护项目，三江源生态环境将持续好转，生态系统服务功能日益提升，山水林湖草系统更加完整，景观生态价值更加提升，生态保护效率极大提高，生态安全屏障进一步牢固。

### （二）全民共建共享机制将基本形成

三江源国家公园建设坚持国家所有、全民共享的原则，在未来建设中，将牵手多方力量“呵护”美丽江源，形成“政府主导、企业参与、市场运作”的共建共享机制，生态保护管理、科研监测、特许经营、国际合作、社会投资捐赠、志愿服务、社会监督等社会参与合作机制将逐步建立健全，有效缓解三江源国家公园管理面积大、工作人员少、专业化程度较低的问题。

### （三）生态与经济协同推进高质量发展

三江源国家公园在保护自然生态系统的原真性和完整性的同时，将实现生态资源的经济价值转化，进一步实现生态经济化、经济生态化、生态与经济协同推进三江源高质量发展。

### （四）传统文化积极作用将凸显释放

三江源国家公园原居民以藏族为主，作为世居青藏高原的本土民族，过去在长期逐水草而居的游牧生活中，不仅享受体验过大自然给予的恩赐，也切身感受、目睹了高原生态系统退化过程，饱尝了生态系统脆弱给日常生产



生活带来的不便，更加懂得自然资源的珍贵。在国家公园建设中，青海省将全面正确贯彻党的民族政策、宗教政策和新时期治藏方略，加强民族团结，凸显释放传统文化积极作用，三江源区群众的文化自信将明显增强，形成各族儿女手足相亲、守望相助，共同团结奋斗、共同繁荣发展的良好局面。

## 参考文献

何聪、姜峰、王锦涛：《三江源 国字号公园不一般（美丽中国·调查）》，《人民日报》2017年5月26日。

马玉宏、得乾：《三江源头打造国家公园典范》，《经济日报》2018年2月5日。

青海省社会科学院：《三江源国家公园体制试点评估》2017年。

青海省社会科学院：《三江源国家公园体制试点评估》2018年。

万玛加：《青海三江源保护持续升级》，《光明日报》2017年3月24日，第1版。

三江源国家公园管理局：《三江源国家公园公报（2018）》。

三江源国家公园管理局：《三江源国家公园公报（2019）》。