

省 区 篇

Provincial Chapters

B.5

2021~2022年青海黄河流域生态保护和高质量发展研究报告

索端智*

摘 要： 青海作为黄河流域的源头区和干流区，在黄河流域具有不可替代的战略地位。2021年，青海在“五个示范省”“四地”建设的引领下，生态保护和高质量发展取得了长足的进步，生态保护成效显著，经济社会发展有序，民生福祉持续增强。但在生态环境突出问题治理、基础设施改善和民生保障、黄河文化创新发展等方面仍面临一些困境和挑战。下一步，可通过建立健全主体功能区制度，线上线下、区内区外联合发力带动产业发展，探索多样化生态产品实现价值，持续推动人与自然和谐共生等方式加快青海生态保护和高质量发展。

关键词： 生态建设 经济社会 青海黄河流域

* 索端智，博士，青海省社会科学院党组书记、院长、教授，主要研究方向为民族社会学。



2021年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年，也是中国共产党成立100周年，青海省委省政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入落实“四个扎扎实实”重大要求。尤其在生态环境保护方面，全省上下牢牢抓住生态这一“国之大者、省之要情”不放松，严格贯彻习近平总书记两次视察青海时做出的重要指示精神，推进“一优两高”和“四地”建设，围绕生态保护和高质量发展布局全省的社会经济发展，克服各种不利因素的影响，取得了显著的生态、经济和社会效益。

一 2021年黄河源头区域生态环境与经济社会发展情况

黄河是中华民族的母亲河。千百年来，大河东流，奔腾不息，哺育了中华民族，孕育形成中华文明。黄河流域的生态保护和经济社会的发展，关乎中华民族永续发展，更关乎中华民族伟大复兴。习近平总书记曾明确指出：“黄河宁，天下平。”党的十八大以来，习近平总书记在对黄河流域各省区的考察中，结合实际就各省区在新形势下流域生态和经济社会发展所面临的问题以及未来的发展战略、路径发表了系列重要讲话，做出了极具针对性的重要批示、指示。他强调青海必须担负起保护三江源、保护“中华水塔”的重大责任，确保“一江清水向东流”。

（一）生态环境保护状况

习近平总书记视察青海时指明了青海“三个最大”的重大战略定位，即“青海最大的价值在生态、最大的潜力在生态、最大的责任也在生态”。总书记讲话确定了青海在国家发展全局中的战略地位和发展定位，为青海经济社会发展和生态文明建设指明了方向。要不折不扣地贯彻落实总书记提出的“三个最大”，就必须对青海境内的黄河流域特有的生态状况有清楚的认识。

青海黄河流域平均海拔在3000米以上，日照时间长、辐射强，冬季漫长，气温日较差大，年较差小，降水量少。地域差异大，东部雨水较多，西部干燥多风，缺氧、寒冷。在此种气候条件下，青海黄河流域孕育出典型的高寒荒漠生态系统。植被稀疏，结构单一，发育十分缓慢并且极为脆弱，一经破坏就难



以恢复。此外，对气候变化极为敏感，尤其是在全球气候变暖的大背景下，青海黄河流域的生态面临着较大的挑战，要保持整个生态系统的稳定和发展较之内地及沿海地区要求更高、难度更大。

青海境内的黄河流域是整个黄河重要的水源涵养和汇水区。尤其是河源地区，湖泊众多，湿地广布，区内地下水储量较为丰富，冰川融水是径流的主要补给之一。同时，湿地资源十分丰富，河湖纵横，沼泽众多，可以说是“中国最大的水乡”。

黄河源头最主要的生态系统是高寒草甸和高寒草原生态系统，面积大，分布广，在维护黄河源头水源涵养和生物多样性主导服务功能中具有基础性地位。高寒湿地生态系统是主要的保护对象之一，具有重要的水源涵养功能。

黄河多年平均径流量 208 亿立方米。维持着水生植物的生存，是多种野生动物的重要栖息地，黄河源头地区地处高寒草甸向高寒荒漠区的过渡地区，共有维管束植物 800 多种，野生植物形态以矮小的草本和垫状灌丛为主，高大乔木仅有圆柏和青海云杉等。区内有野生陆生脊椎动物 270 种，其中兽类 62 种，雪豹、金钱豹、藏羚等 8 种为国家一级保护动物，鸟类 100 余种，其中国家二级保护动物 26 种，还有多种鱼类资源。

（二）经济社会发展状况

包括黄河源头在内的广大三江源地区囿于生存环境基础性约束，经济社会发展水平在全国的经济社会发展格局中一直处于整体滞后的状态，这是全省在经济社会发展过程中必须认清的实际省情。具体表现为：一是自然条件引致的历史积累与发展基础约束，包括畜牧业生产的基础性条件、畜牧产品增值的基础性条件、牧民群众生活的基础性设施、农牧民认知能力提高的基础条件等方面；与地理环境相关的资源开发成本约束；资源要素匹配状态导致的产业发展约束等。二是区域收入结构单一水平偏低。截至 2020 年，黄河源头区域人均可支配收入 16500 元左右，收入水平整体偏低，产业结构单一，主要靠传统畜牧业。近年来，随着生态畜牧业的推进和以牧业为主的合作社的推广，畜牧业生产组织方式有所改变，但收入结构仍然单一，主要来源为草场补助等国家补助和畜牧业收入，部分区域有一定的冬虫夏草等药用资源收入，总体上经济社会发展滞后，是经济发展格局中最为滞后的区域之一，经济社会发展的不平



衡、不充分与人民日益增长的美好生活需要之间的矛盾表现尤为突出，提升全省人民生活水平的任务仍很艰巨。

习近平总书记在第七次西藏工作座谈会上指出：“保护好青藏高原生态就是对中华民族生存与发展的最大贡献，要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持对历史负责、对人民负责、对世界负责的态度，把生态文明建设摆在更加突出的位置，守护好高原的生灵草木、万水千山，把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地。”尤其是总书记两度视察青海，省委省政府牢记总书记对青海工作的重要指示和重大要求，把青藏高原生态保护作为“国之大者”，牢固树立“生态优先、绿色发展”理念，下大力气建设生态文明高地和国家公园示范省，着力打造产业“四地”，千方百计在“生态立省、生态强省”上做足、做好文章，推动经济社会高质量发展。按照既定目标做到了生态良好、生活富裕，人与自然、经济与社会和谐可持续发展。

1. 从宏观层面来看

作为实施“十四五”规划的关键一年，2021年青海省一如既往推动全省现代化建设，千方百计保增长、稳民生。克服新冠肺炎疫情、各类生产资料及能源价格上涨等各类不利因素的影响，仍实现了年内全省地区生产总值增长5.7%、居民人均可支配收入增长7.8%、失业率控制在预期目标以内等一系列目标，实现了“十四五”良好开局。在脱贫攻坚圆满收官、与全国一道全面建成小康社会的基础上，全年实现20.8万脱贫群众和边缘易致贫群众稳定就业，超国家下达任务2.9万人，增长116%，增幅位列全国第一，脱贫攻坚成果得到有力、持续巩固。

2. 就具体层面而言

一是“四地”建设稳步推进。以高纯氧化镁晶体材料为代表的系列盐湖产业技术研发取得新突破。清洁能源发展实现新提升，清洁能源装机占比全国领先，继续保持全清洁能源供电世界纪录。生态旅游人次及总收入再上新台阶。绿色有机农牧业取得新成效，农牧业生产过程实现绿色化，产品可追溯机制进一步完善。二是经济发展持续向好。2021年，青海省全年生产总值3346.63亿元，较2020年增长5.7%，实现自2020年以来的两连增。第三产业增加值比重继续保持增长，达49.7%。三是城乡融合进一步深化。持续做好脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接工作。根据“七普”数据，全省城镇化率已超过



60%。在乡村，巩固脱贫攻坚成果的同时全面实施乡村振兴战略，完善各类配套措施，厕所革命、垃圾处理、天然气入村等一系列项目深入推进。在城镇，继续推进棚户区改造、美丽城镇、雨污分流等项目。城乡人居环境得到全面改善，宜居水平得到显著提升，城镇、乡村实现各美其美、美美与共。四是供需结构全面优化。持续深化供给侧结构改革，优化产业布局，传统产业得到加强的同时，多门类的新兴高技术产业得以落地。多措并举刺激消费，拉动内需，2021年，全省实现社会消费品零售总额947.8亿元，同比增长8%。五是民生水平显著提升。在财政不宽裕的情况下，坚持把大部分财政支出用于民生事业，持续加强基础性、普惠性、兜底性民生建设。一如既往地就将就业作为最大的民生，稳定收入来源的同时将其作为巩固脱贫攻坚的有效举措，全年就业率超出预期目标。全年投入教育项目建设资金39.7亿元，包括学位数量、硕博学位授予点在内的从基础教育到高等教育等一系列指标得到持续提升。医疗卫生事业获得长足进步，新冠肺炎疫情防范工作常态化，医改试点工作得到进一步深化，“看病难、看病贵”的问题得到极大改善，各类地方病防治能力得到全面提升。铸牢中华民族共同体意识深入人心，全省13个地区和单位获评全国第八批民族团结进步示范区、示范单位。扫黑除恶行动常态化，雪亮工程项目全面推进。全省各族人民群众的获得感、安全感、幸福感有了新的提升。

二 青海黄河流域生态保护和高质量发展的举措与成效

（一）2021年青海黄河流域生态保护和高质量发展的举措

2021年以来，青海省将全面贯彻习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的重要讲话精神和关于“把青藏高原打造成全国乃至国际生态文明高地”的重大要求精神作为重中之重，全面实施黄河流域生态保护和高质量发展战略，制定《关于加快把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地的行动方案》，提出建设国家公园示范省目标，在三江源国家公园建设中，专门设立国家公园黄河源园区，对黄河源头区域生态环境进行重点保护与建设，以国家公园为主体的自然保护地体系建设取得重大进展，三江源国家



公园正式获批，祁连山国家公园完成体制试点，正式创建青海湖国家公园。坚持生态优先、绿色发展战略，着力维护天然生态系统的完整性，扎实推进生态系统保护修复，坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，推进生态屏障区保护修复，实施生态多样性保护重大工程，贯彻落实国家生态综合补偿制度的同时，结合省情实际深入推进生态保护补偿制度改革，生态产品价值实现等机制建立健全。同时紧扣高质量发展主题，以“高地”和“四地”建设为支撑，构建绿色低碳循环发展的经济体系，黄河源头生态保护和高质量发展取得一系列重要成果，具体开展了以下重点工作。

1. 加强黄河源头生态保护与社会发展科学规划

青海省委省政府统筹黄河流域生态保护和可持续发展战略，以打造全国乃至国际生态文明高地战略和国家公园示范省建设为目标，将生态安全放在优先的重要战略地位，建立以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑的黄河源头生态保护与经济社会高质量发展规划体系，充分发挥规划对推进黄河源头生态环境保护和绿色发展的引领、指导与约束作用。认真落实《三江源国家公园总体规划》，编制完成三江源国家公园生态保护、生态体验、环境教育和产业发展、特许经营、社区发展等专项规划，在规划指引下，组织实施生态保护、基础设施建设等重大工程。统筹实施黄河源头区域生态保护和修复工程，制定出台《青海省“十四五”生态环境保护规划》和《青海省黄河流域生态保护和高质量发展》等一系列规划。

2. 实施生态保护与生态修复工程

青海黄河流域的责任是实行最严格的生态保护，山水林田湖草沙冰系统治理，最大限度地涵养水源，确保“一江清水向东流”。黄河源头区域为青藏高原腹心地带，海拔高，气候环境恶劣，尤其核心保护区的大部分地区处在海拔4500米以上的区域，氧气稀薄，是生命生长的极限地带，生态环境十分脆弱，对气候变化的响应十分敏感，“黑土滩”等退化草地和荒漠化情况较为严重，保护和修复的任务较为繁重。青海省在贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略中，按照国家“生态优先、整体保护”的要求，实施黄河源头重大生态保护修复和建设工程，统筹山水林田湖草沙冰综合治理、系统治理、源头治理，加强雪山冰川、源头流域、湖泊湿地、草原草甸、沙地荒漠等生态治理修复，按照生态系统功能、保护目标和利用价值划分核心保护区、生态保护修复



区、传统利用区等不同功能区，实行差别化保护。核心保护区以强化保护和自然修复为主，保护好冰川雪山、河流湖泊、草地森林，提高水源涵养和生物多样性功能。生态保护修复区以中低盖度草原的保护和修复为主，实施必要的人工干预保护和恢复措施，加强治理退化草地和沙化土地、防止水土流失、保护林地，实行严格禁牧、休牧、轮牧，逐步实施草畜平衡。全面开展国土绿化巩固提升三年行动，稳固提升水源涵养能力，全面加强对高寒生态系统及珍稀野生动物栖息地的保护，加强山水林田湖草的系统保护和修复，达到自然资源有效保护和合理利用、世代传承的目的。经过持续修复，包括黄河源头在内的三江源区域、黑土滩治理区域植被覆盖度由原来的不到 20% 增加到 80% 以上，草原综合植被覆盖度达到 61.9%，湿地植被覆盖度稳定在 66% 左右，水源涵养量年均增幅 6% 以上，野生动物数量稳步增加，藏羚羊数量已经达到 7 万只，生态系统形成良性循环。

3. 建立健全生态补偿机制

习近平总书记在第七次西藏工作座谈会上指出：“要完善补偿方式，促进生态保护同民生改善相结合，更好调动各方面积极性，形成共建良好生态、共享美好生活的良性循环长效机制。”青海省在打造青藏高原生态文明高地建设中，牢记习近平总书记提出的“三个最大”的省情定位，明确开展自然资源统一调查监测和确权登记，健全自然资源有偿使用制度。建立健全重点生态功能区转移支付、森林生态效益补偿、湿地生态效益补偿、野生动物占用牧民承包草场补偿、野生动物造成牧民生产生活资料 and 生命财产安全伤害补偿等制度，推动形成稳定的生态投入机制。制定出台《三江源国家公园草原生态保护补助奖励政策实施办法》，实施三江源生态保护和建设二期工程、退牧还草工程，落实天然林保护工程，以及森林生态效益补偿、湿地生态补偿、草原生态保护补助奖励基金等，有效保障了三江源国家公园基础设施建设等。认真落实草原奖补政策，在三江源地区落实草原禁牧 8915 万亩、草畜平衡 3889 万亩，草原生态奖补 42.23 亿元。

4. 推动黄河源头区域经济社会高质量发展

包括黄河源头在内的三江源地区是国家重要的生态功能区，受到环境约束发展非常受限，在发展上不平衡、不充分的问题非常突出，青海省将黄河源头地区经济社会发展纳入发展战略，制定全面的三江源区域经济社会高质量发展



规划，统筹解决社会发展问题，提高发展的平衡性、协调性、包容性。特别要按照绿色发展的要求，制定源头区域绿色发展规划，统筹规划、建设与管理，协同推进乡村振兴战略和新型城镇化战略的实施，在三江源国家公园范围内安排实施高原美丽乡村51个、美丽城镇5个，4454户15568人实施易地扶贫搬迁。统筹城乡基础设施建设和产业发展，建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，加强对城乡居民绿色消费的宣传教育，并采取有效措施，支持、引导居民绿色消费等。

5. 在黄河源头核心保护区进行“一户一岗”公益性岗位安置

国家公园黄河源园区是水源涵养核心保护区，位于黄河干流唐乃亥水文站以上区域，流域面积10.09平方公里，水资源总量141.5亿立方米，占黄河流域青海段水资源总量的67.8%。按照国家公园的制度设计，核心保护区原则上禁止人类活动，经批准可以开展管护巡护、科学研究、资源调查、灾害防控等活动，大量区域是生态自然和人工修复，有野生动物迁徙、洄游、繁育等，也不能进行大型基础设施和公共服务设施建设。在三江源国家公园建设中，青海省积极探索生态保护与经济社会高质量发展的路子，推动牧民群众以生态保护公益岗位形式参与生态保护，同时增加收入，让这些牧民在生态保护中发挥主体性作用，建立与国家公园之间的共建共享机制，坚持生态保护与牧民民生改善相协调，开辟生态管护公益岗位，由他们养护和保护三江源的自然资源，同时解决以人为中心的社会发展问题。2021年，三江源国家公园三个园区共有17211人参与生态管护公益岗位，实现从草原利用者到生态保护者的身份转变。积极发展生态畜牧业合作社。坚持草原承包经营基本经济制度不变，引导扶持牧民群众积极发展生态畜牧业合作社。稳步推进特许经营试点，开展黄河源头玛多云享特许经营试点，开展生态体验、环境教育，带动当地牧民就业增收、参与发展。

（二）2021年青海黄河流域生态保护和高质量发展的成效

通过深入贯彻习近平生态文明思想，一体打造七个新高地，各项任务正在扎实推进。随着一系列生态环境治保工程项目的实施、一个个务实创新之举效果的显现，生态宜居新青海的优美画卷次第展开。生态环境持续得到改善，生态产业持续发展，全省各族群众在参与生态环境治保的同时，更为充分地享受



到生态环境治保带来的红利,“绿水青山就是金山银山”理念更加深入人心。

一是三江源国家公园正式设立。2021年10月12日,国家主席习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上发表主旨讲话时宣布:“中国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园。”三江源国家公园是全国首批、排在首位、面积最大的国家公园,其成功设立是青海省全力实施环境保护发展过程中具有里程碑意义的大事件。截至2021年10月,三江源国家公园体制试点31项任务已全面完成,“碎片化”监管问题得到有效解决。园区内设立生态管护公益岗位,17211名生态管护员持证上岗,实现了“一户一岗”全覆盖,成功取得了生态效益、社会效益同时兼顾、共同发展的新成果。探索出“政治引领、统一管理、源头治理、系统保护、共建共享”的成功路径,形成了“借鉴国际经验、符合中国国情、具有三江源特色”的可复制可推广经验。

二是生态保护发展的青海故事得到充分展示。“6·5环境日”国家主场活动、首届国际生态博览会等国内、国际重大生态活动圆满完成,国家公园专题纪录片反响热烈,青海以国家公园为主体开展的一系列生态保护发展工作的影响力和美誉度得到强化、提升。黄南州获评国家生态文明建设示范区,贵德县、河南蒙古族自治县入选国家“绿水青山就是金山银山”实践创新基地,建设美丽中国,青海发出了好声音。

三是绿水青山建设达到新高度。水污染防治走在了全国前列,省域范围内各类水体质量综合评定为“优”,确保了“一江清水向东流”。全年空气质量优良天数达330天,各类空气污染物水平均达到一类标准。以青南地区“黑土滩”治理为代表的国土治理达到新高度,新增国土绿化面积500余万亩。各类动植物传统栖息地得到恢复,生物多样性保护成效显现。普氏原羚、藏羚等种群数量显著增加,雪豹、荒漠猫等珍稀野生动物频繁现身。

四是“双碳”工作成效显著。截至2021年底,全省钢铁、煤炭、碳化硅等高耗能企业累计退出产能360.91万吨;全省城镇绿色建筑占新建建筑比重上升至73%,改善群众居住条件的同时,可使全省每年减少二氧化碳排放15.6万吨;绿色交通建设几近完成,全省公交车、出租车中清洁能源和新能源车占比分别达到93.7%、82.56%。

在省委省政府的坚强领导下,通过全省各族儿女的不懈奋斗,青海围绕生



态保护和高质量发展开展的各项工作得到充分展现，成效得到不断巩固和提升，这些都是“绿水青山就是金山银山”论述在青海的生动实践。

三 青海黄河流域生态保护和高质量发展存在的问题及挑战

近年来，青海省深入实践习近平生态文明思想，扎实推进“四个扎扎实实”重大要求，牢牢把握“三个最大”省情定位，奋力打造生态文明高地，不断筑牢青藏高原生态安全屏障，在三江源生态保护和修复、三江源国家公园建设、生态保护与经济社会高质量发展等方面取得了显著成效，但也仍然存在一些问题和挑战，需要科学分析和积极应对。

1. 生态退化趋势仍未得到根本遏制

随着持续实施一系列生态保护和修复重大工程，青海黄河流域生态环境质量得到明显改善，黄河源头草原退化、土地沙化的趋势得到有效遏制。但受到高海拔、寒冷和干旱气候以及长期过度放牧的影响，黄河源区生态退化的趋势仍未得到根本性扭转，冻土、湿地、冰川等生态单元分布格局尚不稳定，水源涵养能力仍然偏低，草原鼠害整体发病率依然偏高，非法采挖等人为活动导致的植被破坏和环境污染问题时有发生，生态环境保护和治理面临的挑战依然较为严峻。

2. 人兽冲突及其引发的矛盾较为突出

近年来，三江源地区草原生态系统修复成效日益显著，野生动物种群数量得到有效恢复，随之而来野生动物侵占牧民草场资源情况日趋严重，棕熊、狼等野生动物伤害人和牲畜事件频发，对牧民群众的人身和财产安全造成了损失，也在一定程度上影响了牧民群众参与保护野生动物的积极性。目前，有效防范人与野生动物冲突的基础设施建设不够完善，相关政策措施和补偿机制有待进一步健全，野生动物对牧民群众人身和牲畜损害的保险赔偿试点刚刚起步，政策宣传、理赔流程优化等方面还有大量工作要做。

3. 黄河源区基础设施和公共服务薄弱

由于地处青藏高原腹地，气候条件、自然资源和生态地位独特，黄河源区经济社会发展的基础薄弱、历史欠账较多，城乡基础设施建设总体水平和公共服务均等化水平较低，路网密度和道路等级不高，仅有少部分道路实现了路面硬



化,大部分通村道路建设标准较低。用电缺口较大,属于青海省通信基础设施最薄弱的地区,大部分区域存在通信难的问题。同时,黄河源区医疗和公共卫生服务、文化体育活动设施和养老设施建设等方面,与青海省平均水平相比仍有较大差距。

4. 黄河文化创新发展不足

黄河流域文化遗产资源丰富、传统文化根基深厚,但是目前对从战略高度保护传承弘扬黄河文化的认识不足,全面深入挖掘黄河文化中的人文精神和价值理念的工作尚处于探索阶段,对黄河源头文化资源进行全面搜集、科学整理、系统研究以及数据化处理方面仍然存在较大的空间。推动黄河文化产业化发展的步伐较为缓慢,黄河文化的时代表达与高水准展示的平台有限,运用现代科技对黄河文化进行传承保护发展的路径还不通畅,文旅产业融合发展的思路和布局有待进一步拓展。

四 加强青海黄河流域生态保护和高质量发展的建议

黄河是连接青藏高原、黄土高原、华北平原和渤海的天然生态廊道,是事关中华民族生存发展的重要生态安全屏障。青海作为“三江之源”“中华水塔”,既是黄河源头区也是干流区,在黄河流域的生态地位和战略地位不可替代。加快推动青海黄河流域生态保护和高质量发展,是全省“十四五”经济社会发展的重要举措,也是现代化新青海建设的必然要求。因此,要进一步弘扬黄河文化、加强源头保护和流域治理、不断夯实发展基础、持续保障和改善民生,推进青海黄河流域生态保护和高质量发展取得新成效。

1. 传承保护弘扬黄河源头区域生态文化

习近平总书记提出:“黄河文化是中华文明的重要组成部分,是中华民族的根和魂。要推进黄河文化遗产的系统保护,守好老祖宗留给我们的宝贵遗产。要深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值,讲好‘黄河故事’,延续历史文脉,坚定文化自信,为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚精神力量。”^① 青藏高原是中华民族特色文化的保护地,深入贯彻落实习总书记的讲话精神,一

^① 2019年9月18日,习近平在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话。



是要深入挖掘河源文化的内涵、特色和价值。习总书记说：“青海最大的价值在生态，最大的责任在生态，最大的潜力在生态”，这是习总书记对青海省情的精准定位。青藏高原是山宗水源之地，“河出昆仑”“导河积石”“导江岷山”等，千百年来一江清水不断从青藏高原源出，浩荡东流，滋润华夏，这与生活在高原的人们适应环境过程中良好的生态理念不无关系，而生态伦理背后是一整套的文化理念，因此要保护青藏高原生态，建设生态文明高地，首先要保护青藏高原以生态文化为内核的特色文化。二是以黄河文化为依托培育中华文化认同和中华民族共同体意识。黄河、长江、昆仑都是中华民族精神的象征，昆仑的主体在青海，青海是昆仑文化的发祥地和源头，黄河和长江源头是龙脉之祖，可以在三江源地区举办类似中原地区祭祀黄帝、祭祀炎帝等中华人文始祖大典的形式举办祭昆仑大典、祭黄河大典、祭长江大典，增进中华文化认同、增强流域共同体认同，按照习近平总书记提出的建设中华民族共有精神家园和共有文化符号的要求，也为了进一步增强高原各民族对中华民族和中华文化的认同、加强中华民族公民教育的需要，建议将黄河源头、长江源头和昆仑山列为“中华民族共同体意识教育的基地”、“国家公民生态文明教育基地”和“地球第三极生态体验基地”。

2. 将黄河源头建设成为“青藏高原生态文明高地建设先行区”

2021年6月，习近平总书记在青海考察时提出要把青藏高原打造成为全国乃至世界生态文明高地，指出保护好青海生态环境，是“国之大者”。青海省在进行以黄河、长江、澜沧江源头地区生态保护为主要内容的国家公园示范省建设的同时，应将黄河源头打造成为“青藏高原生态文明高地建设先行区”，在生态保护与修复、生态补偿机制、国土绿化、农村牧区垃圾和污水处理、厕所革命等方面取得新进展，进一步提升三江源地区生态文明建设水平。一是加快推进黄河源区生态保护和修复治理。强化禁牧封育和草畜平衡管理，科学分类推进草地补播改良，加大鼠害、毒杂草防治和“黑土滩”综合治理。加大对扎陵湖、鄂陵湖、约古宗列曲等河湖保护力度，对流经城镇河段进行严格管控，全面禁止河湖周边采矿、采砂、渔猎等活动。系统梳理湿地分布状况，根据退化程度采取不同的封禁和保护措施，恢复退化湿地生态功能，遏制沼泽湿地萎缩趋势。二是全力提升黄河源区环境治理效能。推进黄河流域生态保护和高质量发展示范工程，持续抓好黄河源区水土流失综合整治。健全



“河湖长制”长效机制，深入开展河湖“清四乱”专项行动、黄河流域垃圾清理整治行动，进一步改善水生态环境质量。加快推进生活垃圾处理、土壤污染综合防治等工程以及城镇固体废物存量清零行动，深入打好污染防治攻坚战。三是构建生物多样性保护体系。以三江源国家公园建设为依托，加强野生动植物资源调查，在自然保护地设置野生动物迁徙通道，发挥好野生动植物救护繁育中心和基因库的作用，严厉打击破坏野生动植物资源违法犯罪行为，加强对雪豹、藏羚羊等珍稀濒危物种的抢救性保护。

3. 授以黄河源头区域较大的特许经营权

三江源国家公园的特许经营，包括生态体验和环境教育服务业、有机畜产品加工业，民族服饰、餐饮、住宿、旅游商品及文化产业等。特许经营遵循“保护第一、合理开发、永续利用”的原则，探索建立“政府主导、管经分离、多方参与”的经营机制，调动企业、社区尤其是广大牧民群众参与的积极性，提升他们在国家公园内的存在感、获得感和幸福感。一是加大对黄河源区特色产业的准入支持。坚持严格保护、适度利用，因地制宜发展生态旅游、户外运动产业、特色文化产业等，探索开展三江源国家公园生态览胜、黄河探源等环境教育和生态体验特许经营活动，在保护优先的基础上，发挥好国家公园的科普、教育、生态体验功能，在尊重自然、顺应自然、保护自然的前提下，满足人们亲近自然、体验自然、享受自然的愿望。二是进一步完善国家公园特许经营制度。特许经营的最终目的是实现生态增值、群众增收，应遵循保护第一的原则，执行严格准入制度、预约制度开展特许经营，限量、限时、限地域进行沉浸式、定制式的生态游憩体验，让当地群众深度参与特许经营，维护好生态环境与体验的平衡，逐步明确企业、社区、当地政府在特许经营中的责任义务，最终形成一整套人与自然和谐共生的有效路径。三是探索符合黄河源区保护和发展实际的特许经营模式。鼓励支持当地牧民以项目合作、投资入股和劳务输出等形式参与特许经营，通过自然观察、生态体验、极限徒步等活动，积极探索国家公园生态体验与自然教育新模式，比如与高校、科研院所合作建立自然观察基地，吸收更多的牧民从事环境教育服务和宣传引导等工作，使其从中获得稳定的经济收益。

4. 构建野生动物保护和人兽冲突化解长效机制

2018年《青海脊椎动物种类与分布》最新记录全省有野生动物605种，



其中中国特有动物物种 117 种，青海特有动物物种 18 种，国家一级重点保护动物 26 种，国家二级保护动物 69 种，青海省重点保护动物 47 种，居国家重点保护、中国脊椎动物红色名录、中国濒危物种红色名录、濒危野生动植物种国际贸易公约的极危、濒危、易危等级者较多，受世界和国内关注度高，具有全球和全国保护意义与价值。在生态环境保护的过程中，三江源地区面临日益严重的人与野生动物争夺栖息地的冲突，大量野生动物进入牧民承包草场，导致牧民生产资料受损，同时野生动物数量急剧增加，野生动物频繁进入人类生产生活空间，导致人兽冲突越来越多发，因此，构建野生动物保护与人兽冲突化解长效机制刻不容缓。一是加强野生动物造成人身财产伤害赔偿的制度保障。在黄河保护法立法中对黄河源头乃至周边广大重点生态保护区的野生动物种群数量、牧民草场损失以及人身、财产损失做出补偿政策制度规定，以保障牧民合法权益。做好《青海省重点保护陆生野生动物造成人身财产损失补偿办法》与《青海省陆生野生动物造成人身财产损失保险赔偿试点方案》之间的衔接，进一步提升野生动物导致人身和财产损失补偿工作实效。二是加强野生动物栖息地管理，降低野生动物致害风险，各部门通过共同开展目标性野生动物管理方式调研，科学研判野生动物对栖息环境的选择取向，在相关区域设立野生动物迁徙通道，在野生动物经常活动的人口集中生产生活区设置警示牌，建设围墙、围栏、电网等防护设施，提高巡护人员装备水平，利用声音、灯光、烟火等方式警示、驱赶野生动物，降低野生动物致害风险。

5. 加大对黄河源区生态保护人才的专门政策支持

国家公园建设在我国是一项全新的工作，前期的研究积累和理论、知识储备不足，普遍面临着严重的人才、能力、科技支撑方面的制约。由于专业人才缺乏，对各项改革政策和建设任务存在理解不透、执行上有偏差等问题，三江源国家公园建设体制机制创新面临众多困难，对青海省国家公园示范省建设存在较大制约，因此，加大对黄河源区生态保护人才政策支持力度，因地制宜在人才、资金、管理等方面予以倾斜，为黄河源头生态脆弱区实施生态环境修复和其他保护措施提供智力支持尤为重要。应着眼于服务三江源生态保护和国家公园建设，增强制度创新，提高人才使用效能，重点加强人才科技服务基层的制度建设，努力推进生态修复和治理关键技术的攻关、集成、示范，加快相关领域实用技术的转化、推广和应用。以实施工程项目提升人才培育水平，依



托人才“小高地”建设、“专业技术人才知识更新”等工程，在生态保护、教育卫生等领域加快培养一批本土高层次领军人才和高级专业技术人才。以思路创新拓宽人才引进渠道，充分利用东西部协作、对口援青等渠道，争取国家政策支持和相关部委、对口省市帮扶，形成人才智力援青的长效机制。以基层导向积极引导人才流动，建立面向基层一线和艰苦边远地区倾斜的人才保障体系，提升基层和边远地区生态环保人才队伍建设水平。以优质服务营造聚才环境，认真落实各项人才政策，不断提高各类人才待遇，做到用事业、感情和待遇留人，努力营造全社会关心、支持和促进生态保护人才发展的浓厚氛围。以战略眼光重视发挥专家智库作用，组织专家针对青海生态环境工作重点难点问题进行调研、座谈，形成高质量研究报告，为国家公园建设和生态环境保护工作贡献智慧。

6. 在科学论证的基础上进行适度集中人口的生态移民

生态移民是基于保护三江源生态战略安全和社会可持续发展而进行的人口空间转移行动。面临的问题有两个，一是通过调整人口的空间分布，使大量游牧人口从环境退化草场上退出，减轻草原环境的承载压力，达到恢复和保护草原生态目的，实现生态环境的可持续性；二是通过人口的空间转移，改善生态退化区域人口的生存与发展环境，实现社会发展的可持续性。三江源地区移民安置和发展可以采取两种模式：一是在支持提高三江源区域的城镇化水平和现有城镇功能水平、依托具有一定规模县城及建制镇的基础上，吸纳部分牧民进城，形成强大的规模集聚效应，使移入城镇的人口能够享受较高水平的公共服务，统筹城乡共同发展，以提高广大游牧民的发展能力；二是在实施乡村振兴战略过程中，给予三江源区特殊的支持，选择交通便利、气候条件较好的地方，规划建设具有方便提高公共服务能力的乡村社区，将分散在草原深处的大量人口转移出来，进行集中安置。采取国家投资、统一规划和建设的办法，破解生态环境对广大牧民生产生活的约束，通过人口集聚实现公共资源的配置，提高公共服务的水平，从而达到提高人的发展能力的目的。

7. 持续提升黄河源区公共服务供给能力和民生保障水平

黄河源区实现生态保护和高质量发展，必须强化生态保护与改善民生有机统一，切实处理好区域经济社会全面发展与资源环境承载能力的关系，推动国家公园建设与牧民群众转岗就业、生活改善和增收致富相结合，多渠道有效扩



大就业创业，不断加强普惠性、基础性、兜底性民生事业建设，提高公共服务供给能力和均等化水平，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。大力支持黄河源区县城发展，推进县城公共服务提档升级。千方百计稳定和扩大就业，加强对重点地区、重点行业、重点人群的就业服务和支持，采取有效措施吸引省内外高校毕业生投身黄河生态保护事业，支持退役军人、返乡务工人员在生态环保、乡村旅游、文化创意等领域就业创业。制定更加精准务实的政策措施，大力提升黄河源区义务教育薄弱学校师资水平和改善办学条件，逐步消除中小学“大班额”，切实落实义务教育教师平均工资收入不低于当地公务员平均水平的要求，持续通过异地办学等方式让牧区学子享受更多优质教育资源。加大政府投入力度，加强基层公共卫生服务体系建设，提高突发公共卫生事件医疗救治水平，带动乡镇卫生院能力提升，强化妇女儿童重点疾病预防保健和高原病、地方病防治。进一步扩大社会保障覆盖面，持续提升社会保障能力，统筹城乡社会救助体系，做好对困境儿童、孤寡老人、残障人员、困难家庭等的关爱和服务。

参考文献

郑子彦、吕美霞、马柱国：《黄河源区气候水文和植被覆盖变化及面临问题的对策建议》，《中国科学院院刊》2020年第1期。

任保平：《推动黄河流域生态保护和高质量发展研究》，《宁夏社会科学》2022年第3期。