



•论坛• 中国国家公园试点专题

三江源国家公园创建“五个一”管理模式

赵新全*

中国科学院西北高原生物研究所, 西宁 810008

赵新全 (2021) 三江源国家公园创建“五个一”管理模式. 生物多样性, 29, 301–303. doi: 10.17520/biods.2021023.

Zhao XQ (2021) The five integrative management strategies of Sanjiangyuan National Park. Biodiversity Science, 29, 301–303. doi: 10.17520/biods.2021023.

The five integrative management strategies of Sanjiangyuan National Park

Xinquan Zhao*

Northwest Institute of Plateau Biology, Chinese Academy of Sciences, Xining 810008

三江源国家公园体制试点区位于青海省南部, 总面积12.31万km², 平均海拔4,712 m, 包括长江源、黄河源、澜沧江源3个分区, 拥有世界上独一无二的高原湿地系统, 是国家重要的生态安全屏障。自2016年开展体制试点以来, 三江源国家公园紧扣目标定位, 勇担国家使命, 坚决肩负“源头责任”, 深入探索“首创模式”, 先后实施了一系列原创性改革, 实现了经济社会发展、消除贫困、保护生物多样性、应对气候变化协同增效, 走出了一条“借鉴国际经验, 符合中国国情, 具有三江源特点”的国家公园体制创新之路, 探索形成了“政治引领、统一管理、源头治理、系统保护、共建共享”的三江源经验(<http://www.qh.gov.cn/zwgk/system/2020/08/19/010364952.shtml>), 形成了一个部门管理、一种类型整合、一套制度治理、一户一岗管护、一体系统监测的“五个一”的三江源模式, 为其他国家公园建设提供了有益借鉴。

1 一个部门管理

按照不新增行政事业编制、“编随职转, 人随事走”的原则, 从省、州、县相关机构现有编制中调整划转编制409名, 建立了由三江源国家公园管理局、园区管委会以及县、乡、村一级管护队组成的完整的国家公园行政管理体系。整合林业、国土、环保、

水利、农牧等部门的生态保护管理职责, 组建三江源国有自然资源资产管理局和管理分局, 积极探索国家公园及其自然资源集中统一管理的有效途径。“一件事由一个部门来管”的新型保护地管理体制已经形成, “九龙治水”的现象得到有效破解。从上到下理顺自然资源所有权和行政管理权的关系, 是根治“九龙治水”顽症、实现集中统一高效的保护管理和执法的前提。

2 一种类型整合

按照“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念, 打破园内原有6类15个保护地人为分割、各自为政、条块管理、互不融通的体制弊端, 对公园范围内不同类型的自然保护地进行功能重组、优化组合, 统一管理, 实行整体保护、系统修复, 自然保护地的原真性和完整性得到有效保护。开展自然资源本底调查并建立相关数据库, 发布白皮书。编制自然资源资产负债表以及资源资产管理权力清单、责任清单, 积极探索将自然资源资产形成的收益纳入财政预算的管理办法。遵循生态保护内在规律, 按照山水林田湖草一体化管理保护的原则, 摸清生态系统家底和特点, 系统谋划、统筹推进, 才能从根本上把握主动权。

收稿日期: 2021-01-17; 接受日期: 2021-03-14

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: xqzhao@nwipb.cas.cn

<https://www.biodiversity-science.net>

3 一套制度治理

颁布实施中国第一部国家公园地方性法规《三江源国家公园条例(试行)》，编制中国第一个国家公园总体规划《三江源国家公园总体规划》，确定将三江源国家公园建成青藏高原生态保护修复示范区，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的愿景和主要目标。同时，针对三江源国家公园建设特定领域为对象，制定5个专项规划，有效完善和补充了《总体规划》相关内容，有力提升了国家公园建设治理能力水平。只有用最严格制度保护生态环境，才能保障国家公园建设在既定的轨道行稳致远。

4 一户一岗管护

设立“一户一岗”生态管护公益岗位，园区17,211名牧民持证上岗，每人月工资1,800元，带动户均年收入增加2万多元，促进了减贫和就业，牧民从生态利用者转变为守护者。形成“一人被聘为生态管护员，全家参与生态保护”的新风尚。生态管护公益岗位与精准脱贫相结合。园区牧民草原承包经营权不变，探索以减轻草地放牧活动的各种特许经营活动，引导牧民从事国家公园生态体验、环境教育服务、生态保护工程劳务、生态监测等工作，使他们获得稳定长效收益。实施草畜平衡、营养平衡管理，缩短家畜饲养周期，减轻草地放牧压力，启动有蹄类野生动物与家养动物平衡管理工程，给野生动物更多的生存空间。只有协调牧民群众脱贫致富与国家公园生态保护的关系，促进人的发展与生态环境和谐共生，才能充分调动广大牧民群众的自觉性和积极性。

5 一体系统监测

综合运用国产高新技术，建成“天地一体化”生态环境监测体系。开展三江源地区高精度三维地理信息基准建设，建成国家公园大数据平台，具备“天上看、地上查、网上管”的监测能力，推动“天地一体化”信息运用，开展全域生态监测。深入开展三江源自然资源和野生动物资源本底调查，为科学保护三江源提供数据支撑。提升三江源国家公园科研和技术水平，与中国科学院合作组建三江源国家公

园研究院，强化人才队伍建设，在青海大学开设国家公园相关课程。广泛开展宣传推介，建立多方交流合作机制，与国外多家国家公园签署合作交流协议。建设高水平国家公园必须依靠科技和人才，整合各单位监测数据，形成数据产品，为国家公园管理提供科技支撑。

通过以上举措，体制机制试点阶段取得明显成效。目前国家公园内藏羚羊(*Pantholops hodgsonii*)、藏原羚(*Procapra ticaudata*)、藏野驴(*Equus kiang*)、野牦牛(*Bos mutus*)和白唇鹿(*Przewalskium albirostris*)分别约为6万、6万、3.6万、1万和1万头(只)，种群数量在快速恢复之中。2016年IUCN红色名录中藏羚羊的濒危级别从“濒危”降为“近危”，2017年IUCN红色名录将雪豹(*Panthera uncia*)从“濒危”降为“易危”(蔡振媛等, 2019)。2000年以来植被生产力增加且质量变好，目前趋于稳定。减畜工程产生了积极影响。新技术的应用推动了草地资源持续利用，遏制了退化草地的蔓延趋势，园区整体变绿变好(赵新全等, 2021)。

三江源国家公园体制试点阶段存在管理体制、资金供给、科技人才支撑、补偿政策等方面诸多问题，为此提出以下建议：

(1)全面理顺事权财权，确保工作有效开展。全面理顺中央和地方财权划分责任，按照事权财权相对等原则，理顺资金投入主体和资金来源渠道，根据《三江源国家公园体制试点方案》明确的“园区建设、管理和运行所需资金今后要逐步纳入中央财政支出范围”等相关规定，建议综合考虑公园面积、资源量、自然条件、生态地位等因素建立生态补偿机制和中央财政专项转移支付制度，设立国家公园建设专项资金科目，确保制度性、常态性的经费安排。建议管理类费用列入中央财政预算，并将生态管护经费及后续的物资装备保障、信息系统运行与维护费等所需费用纳入其中，生态保护和建设项目资金定期测算并分年度切块下达国家公园管理局。

(2)强化人才培养体系，加大科研扶持力度。加大专业人才培养力度，建议由中共中央组织部、人力资源和社会保障部、教育部、发展与改革委员会、财政部等部委联合设立国家公园人才支持专项，培养造就学术带头人，提高专业技术水平。加大科研支持力度，实施专项科研计划，重点开展环境变化

与水资源、生物多样性与生物资源利用、生态系统功能与可持续管理、生态环境监测与大数据平台、体制机制与政策咨询、关键领域和关键技术的系统研究,探索资源环境可承载的绿色发展途径。

(3)推进设立补偿基金,确保资金落实到位。整合形成山水林田湖草一体化的综合性补偿机制。研究制定自然资源和生态环境的量化评价方法,建立资源环境价值评价体系,设立由国家和流域各省份共同注资的黄河流域、长江流域水环境补偿基金,建立独立的第三方结算支付平台,对补偿专项基金进行管理。探索实现多元化补偿模式,发行三江源生态公益彩票,鼓励支持草原碳汇试点,让公益性资金投入成为国家公园建设的重要补充。

致谢: 本文资料来源于《三江源国家公园体制试点评估验收报告》和《三江源国家公园体制试点自评报告》。感谢国家公园第三方评估组专家杨锐、彭

蓉、张明祥、陈雅如以及三江源国家公园管理局提供相关资料。

参考文献

- Cai ZY, Qin W, Gao HM, Wu T, Chi XW, Yang JD, Miao ZY, Zhang JJ, Song PF, Lian XM, Su JP, Zhang TZ (2019) Species diversity and fauna of mammals in Sangjinyuan National Park. *Acta Theriologica Sinica*, 39, 410–420. (in Chinese with English abstract) [蔡振媛, 覃雯, 高红梅, 吴彤, 迟翔文, 杨俊东, 苗紫燕, 张婧捷, 宋鹏飞, 连新明, 苏建平, 张同作 (2019) 三江源国家公园兽类物种多样性及区系分析. *兽类学报*, 39, 410–420.]
- Zhao XQ (2021) *Ecosystem Status, Change and Management in Sanjiangyuan National Park*. Science Press, Beijing. (in press) (in Chinese) [赵新全 (2021) 三江源国家公园生态系统现状、变化及管理. 科学出版社, 北京(印刷中).]

(责任编辑: 徐卫华 责任编辑: 黄祥忠)