

大兴调查研究之风 共谋果洛发展之策

以严格的生态保护促进三江源国家公园黄河源园区高质量发展

玛多县委书记 丁凤山

玛多县是黄河的发源地,玛多意为“黄河源头”,生态地位十分重要,是三江源国家级自然保护区核心腹地,是青藏高原重要的生态屏障,也是黄河中下游地区经济社会发展的重要生态功能平衡区。自2016年启动三江源国家公园体制试点以来,三江源国家公园黄河源园区(以下简称黄河源园区)包括三江源国家级自然保护区的扎陵湖——鄂陵湖和星星海2个保护分区,面积1.91万平方公里,占全县总面积的76%,重点保护黄河源园区冰川雪山、湖泊湿地、高寒草甸生态系统,强化高原兽类、珍稀鸟类和特有鱼类种质资源等生物多样性保护,突出对黑土滩、沙化地及水土流失区修复,始终坚持生态优先、绿色发展,顺应人与自然和谐共生的相处之道。

一、把握黄河源园区生态保护的重要意义

深入贯彻习近平生态文明思想,始终牢记习近平总书记殷切嘱托,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,不断增强生态保护思想自觉、政治自觉、行动自觉,坚决扛起筑牢国家生态安全屏障的重大责任。

(一) 玛多县的发展历程及生态变迁。在上世纪80年代初,玛多县总人口仅为8829人,而人均占有牲畜达到近92.6头(只),当地人均收入500多元,超出全国人均收入125元,曾连续三年位居全国人均收入第一,是当时享誉全国的首富县。进入90年代,全球气候变暖 and 过度放牧,导致当时玛多县自然生态环境急剧恶化,草场沙化、退化、大小湖泊干涸,从5000多个湖泊减少到了1800多个,2004年初黄河在鄂陵湖湖口一度断流,“千湖之县”名存实亡,“首富县”变成了“贫困县”。随着国家“三江源”生态战略的实施,玛多人自觉肩负起维护国家生态安全屏障的光荣使命和历史担当,努力践行生态立县战略,坚持用生态文明理念统领经济社会发展,扎扎实实推进生态环境保护建设,585户2334名河源区人口积极响应国家“保护生态、减人减畜、退牧还草”的号召,主动迁出世代繁衍生息的家园。坚决停办黄河源国际狩猎场、沙金开采、盐业生产、渔水捕捞、冷水养殖等资源开发项目。

(二) 黄河源园区生态保护取得明显成效。2016年8月,习近平总书记青海视察时强调,“青海最大的价值在生态、最大的责任在生态、最大的潜力也在生态”,高屋建瓴地指出了青海在国家发展全局中的战略地位、发展定位,高度凝练了青海经济社会发展和生态文明建设的核心理念、政治要求和实现路径。2016年三江源国家公园体制试点启动以来,玛多县按照习近平总书记关于“确保一江清水向东流”“四个扎扎实实”“三个最大”的重大要求,以大治理促进大保护,统筹实施湿地草地保护、湖泊群治理、生物多样性保护、历史遗留环境综合整治、生态体验和环境保护、生态教育、生态设施、管理能力建设等重点项目,县域生态环境持续向好,鄂陵湖、扎陵湖湖泊面积较2015年分别增大74.6平方公里和117.4平方公里,湖泊数量增加到5849个,湿地面积增加104平方公里,草地综合植被盖度达69.82%。野生动物种群明显增多,尤其是藏野驴、藏原羚等动物数量显著增加,2018年拍摄到旗舰物种“雪豹”和520匹藏野驴大种群,黄河源头千湖景观再现,生物多样性不断丰富,绘就了一幅人与自然和谐共生的美丽画卷。

(三) 黄河源园区生态保护的重要性。2021年10月12日,习近平总书记在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上宣布中国正式设立三江源等第一批国家公园。站在新的起点上,玛多县以高度的政治责任感和历史使命感,深入践行习近平生态文明思想,坚决树牢“绿水青山就是金山银山”理念,立足“三个最大”省情定位,坚持生态保护优先,以国家公园示范省建设行动、极地保护行动、“中华水塔”保护行动计划和黄河流域生态保护和高质量发展规划为引领,统筹实施好黄河源头生态保护与修复建设和生物多样性保护重大工程。扎实推进河湖(湖)长制、林(草)长制,全力打造生态安全屏障、绿色发展、人与自然生命共同体、生态文明制度创新、山水林田湖草沙冰综合治理、生物多样性保护新高地,积极推介黄河源园区“饮水思源,‘源’出玛多”“全国人民的玛多”的生态主题,使广大干部群众充分认识到玛多生态的重要战略意义,切实保护好黄河源头的生灵草木、万水千山,强化“源头责任”,履行“源头职责”,做出“源头贡献”,使玛多成为山水林田湖草沙冰系统治理样板。

(四) 正确处理生态保护与高质量发展关系。2018年5月,习近平在生态环境保护大会上指出:“不能只讲索取不讲投入,不能只讲发展不讲保护,不能只讲利用不讲修复,要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,多谋打基础、利长远的善事,多干保护自然、修复生态的实事,多做治山理水、显山露水的好事,让群众望得见山、看得见水、记得住乡愁,让自然生态美景永驻人间,还自然以宁静、和谐、美丽”。立足玛多是黄河源头第一县,是三江源国家公园体制试点县之一的实情,把玛多的发展置身于全国生态战略框架内去思考、去谋划,置身于青海乃至全国的可持续发展中去把脉、去定位,以“新思路、新能源、新生活、新玛多”为目标,奋力打造“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”,建设“生态保护教学和社会实践基地、生态文明示范区基地、黄河源生态功能展示基地”。处理好资源开发利用和生态环境保护的关系,坚持保护优先、生态优先,在保护生态环境的前提下做好开发利用。在推进经济社会发展中,主张建设以资源环境承载力为基础,以自然规律为准则,将生态文明理念融入产业化发展中,可以为产业结构调整提供绿色发展遵循。在价值理念上,注重引导干部群众必须尊重自然、顺应自然、保护自然,对自然要有敬畏之心、感恩之心,不能凌驾于自然之上,按照客观规律,科学合理地开发、利用自然,在自然承载力范围内推进经济社会各项事业发展。

实践证明,在三江源地区限制或禁止开发,不是妨碍发展,恰恰是有益于发展。玛多县将绿色生态作为最大财富、最大优势、最大品牌,打通“两山”转换通道,扎实推进生态产品价值转换,积极探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径,开展了“社区+市场+政府”的生态体验模式,接待访客222人次,采购社区服务47.25万元,带动牧民220人次,人均获利2148元;认真兑现新一轮草原生态保护补助奖励政策,2016-2021年累计发放草原生态补助奖励资金7.92亿元,人均增收14.1万元,人均增收4.8万元,进一步推动生态保护、绿色发展、民生改善相结合的人与自然和谐发展之路。

(二) 剖析黄河源园区生态保护与发展存在问题及原因。黄河源园区国家公园管委组建运行以来,紧扣目标定位,勇担国家使命,大胆改革创新,艰辛探索实践,全面深入推进体制试点工作任务取得显著成效,但也存在一些亟需解决的问题。

(一) 制度建设方面存在的问题及原因。一是长效补偿机制尚未建立。现在实行的草原奖补、退牧还草补助、生态管护岗位津贴等生态补偿多为项目性、阶段性政策,牧民政策性收入占比偏高,达到80%以上,对中央、省级财政支持的依赖程度较大,统筹经济社会发展、民生改善与生态环境保护任务依然十分艰巨,生态补偿长效机制尚未形成。二是项目建设不够顺畅。省级相关部门联合印发《关于进一步明确三江源国家公园生态保护建设项目有关事项的通知》,明确了项目的审批、下达、实施、监管等事项,但在实施中仍然存在衔接不畅、审批缓慢、检查验收不明确等诸多问题。

(二) 资金投入方面存在的问题及原因。一是生态治理投入有待提高。黄河源园区内外自然条件严酷,高寒高海拔,草原鼠害、旱灾、雪灾频发,生态脆弱且恢复的难度大、周期长,还有部分未实施系统保护和治理,黑土滩、草原退化、土地沙化等问题仍然较为突出,生态修复治理的任务仍然十分艰巨。据统计,仍有沙化土地1081万亩、重点湿地保护872万亩、黑土滩675万亩、草原鼠害704万亩等退化草地没有得到治理,需要进一步加大投资和治理力度。二是园区保障资金不足。三江源国家公园体制试点以来,中央资金保障生态保护和基础设施资金外,省级财政虽多渠道、多方式筹措资金,扎实推进国家公园体制试点工作,但与实现黄河源园区高质量发展的资金保障需求还有较大差距。

(三) 能力提升方面存在的问题及原因。一是专业技术人才严重不足。三江源国家公园建设是一项复杂的系统工程,专业性强,创新点多,技术密集,标准设置高。近年来,虽然加大了全员培训力度,但国家公园生态保护和建设的任务对专业人才的需求大,目前的管理人员、技术人员能力远远不能满足园区建设的需要,对开展民生保障、生态环保、生态监测、环保督察等工作带来诸多困难。二是生态管护能力不高。黄河源园区内共设置生态公益岗位2559名,生态管护员居住分散,需开展山水林田湖草沙冰的巡护和保护鱼类资源、野生动物资源等的巡护工作,其巡护工作的面积大,环境比较恶劣且有风险,每月收入1800元仅能保障他们巡护车辆运行和基本生活,经测算交通工具支出和管护支出达到600-1000元,对调动他们的积极性和主动性效果不明显。同时,生态管护员巡护设备缺乏,文化水平偏低,接受能力较差,管护能力不能很好满足建

设现代化国家公园的工作要求。三是科技支撑能力相对滞后。黄河源园区单位面积的保护基础设施不健全,科技支撑项目投入不足,生态监测缺乏技术储备,监测手段落后,开展专业监测和重大课题研究能力不足。如,在扎陵湖乡修建水位、气象、鱼类、鸟类监测设施,但因通讯信号未覆盖,监测数据无法进行实时传输。

(四) 履行职责方面存在的问题及原因。一是管理权责清单不够明晰。三江源国家公园体制试点机构设置方案虽明确黄河源园区管委会与地方政府的职责,但权力清单和责任清单不够明晰,黄河源园区管委会55名编制是从玛多县林草、自然资源和生态环境部门划转的,地方政府相应撤销了这些部门机构,按照“编随事走”原则,职能也随着人员移交。黄河源园区管委会既要承担三江源国家公园管理职责,又要履行地方政府林草、自然资源和生态环境等职能,既接受三江源国家公园管理局管理,又接受地方政府管理,这种管理体制出现了局部职责交叉、权责不清、运转不畅,事权财权不匹配的问题。黄河源园区管委会三方方案尚未出台,内设(下设)机构性质和职责不清。自然教育和生态体验管理机构未设立,导致工作推进滞后。黄河源园区内各乡镇虽已加挂生态保护站牌子,但编制、人员、资金等都未落实,在行使职能上存在实际困难。二是行政执法权限交叉重叠。在事业单位改革中,新设立玛多县农牧综合行政执法大队,由玛多县农牧和科技局管理,主要业务范围涵盖渔业资源保护、渔政行政执法等方面,以上职能职责和黄河源园区管委会资源环境执法大队职责交叉、机构重叠。公安系统机构改革后,原隶属于园区管委会的森林公安队伍已全员划转由省公安厅管理,现资源环境执法部门干部多为事业编制,也未明确行政处罚权。

(五) 推动发展方面存在的问题及原因。一是基础设施无法落地。近年来随着生态环境保护力度加大,黄河源园区内实行最严格的生态保护制度,保障黄河源园区内牧民群众基本生活生产的基础设施项目建设难度增大,直接用于农业生产的装配式畜棚等相关基础设施项目无法落地建设。二是生态体验推进缓慢。根据《三江源国家公园总体规划》《三江源国家公园生态体验与环境教育专项规划》等相关规划,逐步开展生态体验试点工作,但受基础设施不完善、服务水平能力所限等原因,导致进展缓慢,带动黄河源园区内牧民增收不明显。玛多县畜空间受到挤压。随着近年来对生态保护工作力度的加大及对野生动物保护的重视,全县野生动物种群数量迅速恢复明显增加,与当地牧民生活生产空间重叠情况日益增多,野生动物与家畜争食问题日益突出,野生动物造成的人员伤亡及其他财产损失事件逐年递增,在一定程度上影响了当地牧民群众的生命财产安全和畜牧业健康发展。据2017年玛多县陆生哺乳动物调查报告数据显示,县域内藏野驴约3万匹,藏原羚约2万多只,约折合羊单位21万。玛多县目前理论载畜量为34.7万羊单位,野生食草动物约占60.52%。

三、促进黄河源园区生态保护与高质量发展的对策建议。认真践行习近平生态文明思想,严格保护自然生态系统,加强生态补偿制度建设,加大资金保障支持力度,建立规范高效管理体制,提升人才科技支撑水平,探索生态价值转换路径,确保高质量推进黄河源园区建设。

(一) 加强制度建设。一是建立健全生态补偿长效机制。探索建立生态系统服务功能价值评估方法和生态环境代偿核算方法,建立健全生态补偿长效机制,加快建立水资源流域补偿机制,争取落实草原、湿地、荒漠、湖泊等领域生态保护补偿机制,不断提高补偿标准。让牧民群众在参与生态保护中得到应有的补偿,享受到生态文明建设带来的更多实惠,获得稳定长效收益。二是建立野生动物致害补偿机制。国家公园管理机构应当在探索推进野生动物与家畜争食草场损失补偿试点的基础上,制定出台野生动物与家畜争食草场补偿管理、资金管理和绩效考核办法,建立多渠道野生动物意外伤害稳定长效补偿机制,依法对因法律法规规定保护的野生动物造成的人员伤亡或其他财产损失开展野生动物致害补偿,真正使牧民群众切身利益得到有效保障。三是建立项目建设统一标准体系。国家公园项目建设以不损害园区内保护对象、生态系统和环境质量为前提,在符合国家公园总体规划和管控要求的基础上,加强项目建设管理,制定统一完善的项目审批管理制度,明确三江源国家公园管理局、各园区管委会、地方政府分别审批、管理、验收具体事项,解决园区基础设施项目申报审批难度大、落地难和行政许可审批进度缓慢的问题。

(二) 加大资金保障。一是持续加大生态保护修复治理力度。全面提升黄河源园区生态系统保护水平,全力推进园区内山水林田湖草沙冰整体保护、系统修复和综合治

理,加大生态保护建设项目政策资金支持力度,统筹推进黑土滩治理、草原有害生物防治、沙漠化土地防治、湿地保护和生物多样性保护重大工程,着力提升黄河源园区水源涵养功能。二是建立公共服务设施标准体系。加大公共服务基础设施建设,改善国家公国内牧民人居环境,制定国家公国内基础设施建设标准体系,明确审批主体责任和时限要求,保障必要的牧业生产设施建设,完善医疗卫生体系、教育培训体系、社区文化体系等公共服务设施,提升牧民和外来访客服务功能,确保做好国家公园范围内牧民的高质量发展和高品质生活。

(三) 强化能力提升。一是切实加强专业技术人才队伍建设。充分考虑三江源地区的特殊性和国家公园建设的长远发展,加大人才队伍建设支持力度,全面提升管理人员、技术人员的业务水平和管理能力。在人才培养、引进、使用等方面给予特殊的政策支持,吸引管理人才、专业人才、技术人才、研究人员等多层次人才到黄河源园区工作。同时,强化人才跟踪服务,创新人才培养、引进、使用机制,确保人才引得来、留得住、用得好。二是提升生态管护工作能力水平。完善生态管护岗位选聘机制,优先安排国家公园内及其周边原住民参与生态管护、生态监测等工作。落实生态管护员考核奖惩制度,建立生态管护员劳动报酬合理增长机制,充分调动生态管护员生态管护积极性。进一步加大对生态管护员的系统培训和生态管护员设备的配置投入力度,全面提升生态管护员的业务水平。三是不断提升园区科技支撑能力水平。黄河源园区应当充分运用现代化技术手段,提高管理和服务效能,不断完善“天空地一体化”生态监测体系,建设生态网络感知系统,全力提升气候变化、水资源、冻土消融、生态保护修复、地质环境、自然灾害风险预警及防治监测监管水平,建立高水平的国家公园研究机构,开展生态系统保护成效监测评估等研究,推动国家公园实现智慧感知、智慧管理和智慧服务。

(四) 提高履职水平。一是建立统一规范高效管理体制机制。按照建立统一规范高效的管理体系的要求,持续理顺管理体制,创新运行机制,全面优化机构设置和职能配置。进一步厘清国家公园管理机构与地方政府在生态环境保护和自然资源资产管理的职责,明晰财权事权责任划分和权力清单,全面形成合理分工、有序合作、融合发展的工作格局。二是科学合理优化调整机构编制设置。三江源国家公园已正式设立,建议尽快出台黄河源园区管委会三方方案,明确内设机构性质和职责,增设自然教育和生态体验管理机构,根据工作需要重新核定增加编制,全面优化编制结构,实行扁平化管理体系,将试点期间从玛多县划转的55个编制划归地方政府,解决全县行政机关结构性缺编问题。鉴于乡镇级管理站承担着管理生态管护员的重要职责,建议增加乡级管护站编制和职数,设置专职副站长,受黄河源园区管委会和所属县政府双重领导,以黄河源园区管委会管理为主,专职负责乡域内园区生态管护工作。三是尽快厘清职责边界依法履行职能。科学梳理黄河源园区管委会资源环境执法大队和玛多县农牧综合行政执法大队职能职责,厘清职责边界。将黄河源园区管委会资源环境执法局不符合行政执法类公务员管理规范要求的人员,参照公务员管理或事业编制置换为行政编制,并赋予自然资源综合执法权限,确保园区行政执法工作有序开展。

(五) 全力推进发展。一是探索生态价值转换实现路径。黄河源园区要在生态保护的基础上,坚持绿色发展,以绿色发展促高质量发展,聚焦“打造国际生态旅游目的地”,编制游憩体验专项规划或实施方案,科学合理设置游憩体验区域和路线,提供必要的游憩体验辅助设施,完善游憩体验服务体系,制定特许经营办法和游客安全保障制度,结合乡村振兴产业发展,引导和规范原住民从事环境友好型经营活动,构建集生态体验、自然教育、游憩观光于一体的生态旅游业融合体系。二是探索文化产品融合发展路径。围绕黄河流域生态保护和高质量发展,传播母亲河厚重的历史文化,讲好“黄河源头故事”,开发柏海迎亲、格萨尔王演艺观赏、射箭、赛马竞技游艺等可体验的民族产品,打造一批精品力作,多角度、多方面提升黄河文化影响力,推进生态产业化和产业生态化,切实把“绿水青山”转化成“金山银山”。

