

青海湖国家自然保护区管理中 亟待解决的紧迫问题及 理顺体制的建议

李广东* 方创琳 杜云艳 王振波 孙思奥

中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2019.07.011

青海湖国家自然保护区是国家生态安全屏障的重要组成部分和“亚洲水塔”建设的重要支撑。中国科学院地理科学与资源研究所李广东、方创琳和杜云艳等在开展中国科学院战略先导科技专项“泛第三极环境变化与绿色丝绸之路建设”项目和青藏高原第二次科学考察项目的深度实地调研后发现，青海湖国家自然保护区存在着管理职责不清、体制不顺、竞相开发、利益分配不公等严重问题，急需从国家生态安全战略高度理顺青海湖国家自然保护区管理体制，协调好生态保护与旅游开发的关系，确保自然保护区永续发展。

1 理顺青海湖国家自然保护区管理体制的特殊重要性

(1) 青海湖是国家生态安全屏障的重要组成部分。青海湖是我国最大的内陆湖泊，最大的咸水湖，是维系

青藏高原东北部生态安全的重要水体，是阻挡西部荒漠化向东蔓延的天然屏障，是青藏高原生物多样性最丰富的宝库。青海湖是我国最早被列入《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（拉姆萨尔公约）国际重要湿地名录的保护区，同时又是全国八大鸟类自然保护区和七大国际重要湿地之一。保护青海湖有助于守住青藏高原最大的国际重要湿地，为全球生态文明建设和生态安全贡献中国力量。

(2) 青海湖国家自然保护区周边地区生态环境退化严重。目前数据统计显示青海湖周边长期超载放牧，草地退化日益严重，青海湖的水位受到气候影响而明显下降，由原来的最大水深32.8米下降到现在的26米，致使保护区内的鸟岛、沙岛变成半岛，海晏湾也即将成为新的子湖。自然保护区及周边地区生态恶化、人为活动的增加和建设开发活动频繁，导致植被退化、湿地萎缩，

*通讯作者

修改稿收到日期：2019年6月27日

小北湖湿地因沙化和旱化导致鸟类数量逐渐减少。生态保护压力不断增大，急需遏制青海湖生态环境不断恶化的趋势。

(3) 青海湖自然保护区生态保护是践行“绿水青山就是金山银山”理念的重要体现。青海湖作为青藏高原最为重要的国际旅游目的地之一，先行先试探索国家级自然保护区管理体制变革，处理好生态保护与旅游发展的关系，是树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念的重要体现，可以将其作为全国样板加以推广，对推进生态文明建设、构建国家生态安全屏障、建设“美丽中国”都具有十分重大的战略意义。

2 青海湖自然保护区管理中存在的紧迫问题

(1) 青海湖自然保护区管理局与地方政府管理权限错位，导致管理执行难度大。青海湖自然保护区管理局是青海湖景区保护利用管理局的直属机构，行政级别低，主要承担青海湖景区内自然资源与生态环境保护与管理工作，但是并没有规划、国土、环保、林业等实质性管理权限。而环湖两州三县政府^①虽具有规划、国土、环保、林业等管理权限，对相关事项担责，但是并不具有参与自然保护区管理的权力。从而导致青海湖自然保护区管理局与地方政府管理权限错位，进而导致管理执行难度大。例如，由于人类活动日益频繁，自然保护区内环保基础设施严重不足，现有污水处理厂和垃圾处理厂均处于超负荷运行状态，为提高污染处理能力地方政府希望新建相关设施，但新建处理设施项目受制于自然保护区的保护限制很难上马，进一步加剧了自然保护区环境污染的治理难度，从而形成环境污染难以治理与环保设施无法上马的不良循环。

(2) 青海湖自然保护区缺乏统筹规划，仅用旅游规划取而代之，导致管理无序。目前统领性的青海湖自然保护区“多规合一”规划缺失，通过旅游景区规划来取而代之，片面强调青海湖的旅游功能，将无法真正实现青海湖自然保护区的生态保护职责，这也是问题的症结所在。中央第七环境保护督察组反馈意见，要求停止实施《青海湖景区旅游整体策划》和《青海湖风景名胜区五片区控制性详细规划》。将青海湖作为主要旅游景点，是与青海湖自然保护区的功能定位和管控要求明显不符的。同时，目前实施和编制的各类规划容易导致“相互打架”问题，从而也为管理实践带来了挑战，严重影响到自然保护区的统筹保护。急需统筹协调发展与保护的关系，将旅游开发与生态保护统一起来。

(3) 青海湖旅游收益分配严重不公，导致地方政府“保湖”积极性大大降低。由于管理体制不顺，青海湖的旅游收益是青海湖景区管理局和地方政府矛盾的核心，也是环湖两州三县竞相参与旅游开发的深层原因。对环湖两州三县政府而言，旅游产业均是其重要的支柱性产业，对地方财政收入贡献良多。如果完全禁止地方政府的青海湖旅游活动，切断其旅游收益，势必将使部分地区的财政难以维持。目前地方管理与旅游收益“两张皮”现象，导致地方政府保护青海湖生态环境的责任意识淡薄，保护积极性大大降低。

3 相关建议

(1) 尽快理顺青海湖自然保护区的管理体制，强化协同保护能力，建立权责利明确的管理制度。建议提升青海湖自然保护区管理局行政级别，将其作为省政府派出的正厅级机构，而非青海湖景区管理局的直属机构；协调好旅游景区与自然保护区的关系，把生态环境保护摆在第一位，在资源环境

^① 青海省海南、海北两个藏族自治州，以及共和、刚察、海晏三县。

承载力范围内适度开展旅游开发。要实现青海湖国家自然保护区的生态保护目标无法依靠单一的管理机构来实现，必须理顺不同主体的管理体制问题，构建新的自然保护区管理制度，实现协同保护。建议赋予自然保护区管理局更多的实质性管理权，将生态环境保护与规划、国土、林业和生态环境执法等有机结合，同时对具体管理权限内的事务担责。同时，建议弱化环湖两州三县政府属地管理职责，协助做好辖区内自然保护区的管理事务，构建自然保护区与地方政府的协同保护机制。建议将自然保护区管理纳入所在地方党政领导班子、领导干部综合考核评价体系 and 领导干部自然资源资产离任审计范围。

(2) 尽快启动编制《青海湖国家自然保护区“多规合一”规划》，实现自然保护区保护与旅游开发的有机协调。为应对规划类型多、管理无序等问题，急需尽快编制并出台《青海湖国家级自然保护区“多规合一”规划》，实现《青海湖风景名胜区详细规划（2017—2025

年）》《青海湖自然保护区条例》和《青海湖国家级自然保护区总体规划》的“多规合一”，切实协调风景名胜区规划与自然保护区规划，坚持一张蓝图绘到底，实事求是地核定自然保护区核心区、缓冲区和实验区的界限、面积，明确不同空间的功能定位，落实空间规划管制要求，明确旅游开发范围与重点，将旅游景区开发对自然保护区的影响降至最低。

(3) 合理分配旅游收益，提高地方政府的“保湖”积极性。处理好旅游收益分配问题是处理好青海湖景区管理局与地方政府关系的“牛鼻子”。根据地方政府的管理权限和管理难度，建议将旅游收益的20%留给地方政府，作为青海湖国家自然保护区的生态保护投入。给予地方政府一定比例的旅游收益分配是提高其生态保护积极性和缓解地方财政压力的重要途径。将地方政府的收益与责任制度化，明确利益分配机制和责任分担机制，从而避免地方政府竞相开展旅游开发活动对青海湖生态环境造成更大的破坏。



李广东 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员、硕士生导师，中国科学院地理科学与资源研究所城市地理与城市发展研究室副主任。主要从事城镇化与生态环境耦合效应与可持续发展路径研究。在人类-自然耦合系统框架下，提出了多尺度-多要素动态耦合模型，揭示了城镇化与生态环境的时空过程、驱动机制、耦合机理，从空间视角阐释了城镇化与生态环境的耦合阶段和类型、相互作用规律与空间效应。主持完成中国科学院战略性先导科技专项（A类）子课题（共同负责人）、国家自然科学基金青年项目、国家自然科学基金重大项目子课题、国家自然科学基金重点项目子课题等项目10余项。参与完成重大咨询报告3份。在国内外

期刊发表论文50余篇，其中SCI/SSCI期刊收录论文26篇。E-mail: ligd@igsnr.ac.cn

LI Guangdong Associate Professor of Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research (IGSNRR), Chinese Academy of Sciences (CAS), M.S. supervisor, Deputy Director of Urban Geography and Urban Development Lab. Li has mainly been engaged in urban and regional planning, interactive coupling relationship between urbanization and ecological environment, and sustainable development path. Under the framework of human-nature coupling system, a multi-scale and multi-element dynamic coupling model is proposed. The spatial-temporal process, driving mechanism and coupling mechanism of urbanization and ecological environment were examined. The coupling stages and types, interaction laws and spatial effects in the coupled urbanization and ecological environment are elucidated from the spatial perspective. He has participated in more than 10 key research programs funded by CAS, National Natural Science Fund, etc. He has completed 3 important consulting report submitted to the State Council. Li has published more than 50 academic papers including 26 of them are indexed by SCI/SSCI. E-mail: ligd@igsnr.ac.cn

■责任编辑：文彦杰