



# 黄河源头地区生态保护和高质量发展问题思考

◇ 索端智 张睿婧 童立珺

**摘要:**黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略,青海作为源头地区,在黄河流域生态系统中具有特殊重要的战略地位,文章分析了黄河源头地区生态环境保护的特殊性和经济社会高质量发展面临的约束和制约因素,提出了实现转型发展和在生态保护的国家战略中参与式发展的路径走向。

**关键词:**黄河源头;生态保护;发展对策

**中图分类号:**F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-2338(2022)05-0043-10

**DOI:**10.14154/j.cnki.qss.2022.05.006

黄河是中华民族的母亲河,千百年来,大河东流,奔腾不息,哺育了中华民族和中华文明,作为国内仅次于长江的第二大河,黄河发源于青藏高原,流经黄土高原、华北平原,“东西贯九州,南北串百川”,干流河道全长5464公里,流域面积达130万平方公里,是我国北方地区重要的水源。据统计,截至2019年底,黄河流域总人口4.2亿,占全国总人口的30.3%;地区生产总值为23.9万亿元,占全国生产总值的26.5%。青海是黄河的源头,作为源头汇水区和主要干流区,青海境内干流长度达1694公里,占黄河总长的31%,干支流流域范围涉及2市6州35个县(市、区),国土面积达27.78万平方公里,多年平均出境水量达264.3亿立方米,占全流域径流量的49.4%。

20世纪70年代后,黄河源头地区显现出土地沙化、湖泊湿地萎缩、冰川消融、野生动物减少、生物多样性衰减等严重的生态退化问题。同期,黄河干流开始出现断流,1972—1998年,黄河下游共有21年断流,共计断流84次1045天,年平均断流约50天。黄河流域生态退化问题引起了党和国家的高度重视,2000年7月国家批准成立三江源国家级自然保护区,开始实施大规模生态治理,生态环境恶化的趋势得到遏制。

党的十八大之后,在习近平生态文明思想指引下,青藏高原生态文明高地建设和三江源生态保护上升为重大国家战略,2019年9月18日,习近平总书记在河南郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会,强调共同抓好大保护,协同推进大治理,让黄河成为造福人民的幸福河。

**作者简介:**索端智,青海省社会科学院党组书记、院长,教授;张睿婧,青海省生态环境规划和环保技术中心助理工程师;童立珺,青海省生态环境规划和环保技术中心助理工程师。

2022年10月,全国人大通过《黄河保护法》,以法制保障黄河流域生态保护和高质量发展。黄河源头地区是黄河最重要的汇水区,发挥着保障源头来水的重要生态功能,如果源头地区生态环境持续退化,人地关系失调,那么整个黄河流域的可持续发展将会受到严重影响,因此需要引起全流域上下共同的关注,需要共同抓好大保护,协同推进大治理,构建一套共建共治共享的机制,共同推进黄河源头地区实现生态保护和高质量发展,从而确保一江清水永远向东流。

## 一、影响黄河源头地区生态保护与高质量发展的因素分析

黄河源头地区的经济社会发展在区域经济发展格局中一直处于整体滞后的状态,其中有历史积累因素,但基本和基础的原因还是环境约束。极地的生态和气候条件使得黄河源头地区生态环境脆弱敏感,社会发展受到抑制,地理区位和生态环境条件决定了统筹实现生态环境保护和经济社会高质量发展面临不少特殊困难和问题。

### (一) 需要破解人口、社会与环境之间存在的特殊矛盾

青藏高原高海拔的地理生态特点决定了生态环境极其脆弱,环境承载力很低,虽然地域广袤,但国土空间开发的强度受限,经济社会发展受到地理生态条件的严重约束。根据近年来科考研究,在驱动青藏高原气候环境变化的因素中全球气候变化是主要方面,近年来,青藏高原的气候与环境正处在前所未有的波动之中,气候变化已经成为包括黄河源头在内的青藏高原区域环境退化的主要驱动因素,应对气候变化的影响,黄河源头地区生态保护、治理与修复的难度越来越大,任务与压力越来越繁重。

同时,环境问题是一种特殊形式的社会问题,在青藏高原这样特殊的区域,虽然人类活动的规模和强度都很小,但对环境的影响仍然不容小觑。黄河源头地区地广人稀,人口、社会发展的规模都很小。黄河源头第一县的玛多县面积2.5万平方公里,理论人口只有1.3万,游牧民人口不足8000。黄河源头第一州果洛州面积7.64万平方公

里,理论人口21.5万多,而且一直以来,该区域缺乏现代性意义上的大规模经济开发,产业结构单一,广大游牧民依然维持着逐水草而居的自然游牧生活。但人类活动仍然对环境形成明显的影响,部分区域因环境退化而被迫实施了生态移民,大部分区域游牧民生产与生活受到严酷自然环境的约束,“三年一小灾,五年一大灾”(雪灾)的周期性自然灾害使广大游牧民不断在脱贫与返贫的怪圈中周期性循环和钟摆,人与环境的矛盾非常突出,社会发展受到严重约束,基础薄弱,发展不足。

考察包括黄河源头在内的三江源地区社会发展与族群演进的历史,不难发现人口、社会与资源环境的关系一直处于恶性演替当中。青藏高原地区被认为是“生命的禁区”和地球上最不适合人类生存的区域,极限生存的特点决定了人的主体性将受到严重制约,环境对人发展的严格约束成为人与环境关系的主要方面。在青藏高原的大部分区域,人与环境的关系主要表现为稀薄的资源、极低的环境承载力与人口、社会再生产不断扩大之间的矛盾。尽管世代生活在这一区域的人们严格保持着种种对自然的禁忌,恪守着以敬畏自然、尊重自然为基本价值的生态伦理,但是人口与社会再生产有其内在的惯性和张力,在持续的社会再生产过程中,不断向高海拔地区拓殖生存空间以消解社会再生产带来的资源竞争和生存压力是这一区域人口空间分布格局形成的内在机理,社会自身的张力推动人口向高海拔极限区域蔓延,形成人与环境关系的恶性循环。在人口规模扩大,社会自身不断再生产的情况下,人们必然向外拓展生存空间,一些原本不适宜人类生存的区域逐渐被人类占据,形成环境变化的主要驱动力。同时,人类与环境的关系也进入到不断的恶性循环之中,越是在生态环境脆弱的区域,环境对人类生存的约束和压力就越大,人类生活就很难摆脱自然环境的约束而体现出主体性,贫困也就相伴而生成为难以摆脱的社会问题;反之,贫困一方面会加剧对环境的破坏力度,另一方面资源短缺也会加剧族群之间为了争夺资源的争斗,驱使一些族群不断向生态环境更为艰苦地区拓展生存空间,进一步加剧人与环境的紧张关系。

可见，黄河源头地区人口与资源环境格局的形成是社会自身发展的必然结果，特殊的生态环境造成人、社会与环境之间的特殊矛盾，在黄河源头生态保护和经济社会高质量发展战略的推进中，如果不适度调整人口的空间分布结构，不破解和摆脱环境对人与社会发展的特殊约束，不跳出传统的经济发展模式而谋划转型发展，那么经济社会的高质量发展仍将面临严重的环境约束。

## （二）经济社会和产业发展受到限制

广袤的三江源地区高寒缺氧，虽然地域辽阔，但受到国土空间条件和气候影响，资源开发和产业发展受到严格限制，作为国家重要的生态功能区，黄河源头近90%的国土空间被列入限制开发和禁止开发区，大部分国土空间受到严格管控。以黄河源头的玛多县为例，除县城所在的玛查理镇和花石峡镇外，其余区域都被划入国家公园保护区域，未进入国家公园的剩余区域也都处在三江源国家级自然保护区内，严禁开发性经济活动。一直以来，三江源地区经济社会发展滞后，经济基础薄弱，产业结构单一，除海拔3500米以下小块河谷川地适宜农业外，大部分地区只能从事高寒畜牧业，畜牧业成为自然选择和环境适应的唯一主导产业，也是三江源游牧民的衣食之本。

时至今日，广大牧民仍然沿袭着逐水草而居、四季轮牧的传统游牧生活方式。高海拔决定了高寒草地的生长特点，藏族谚语“三月草发芽，四月黄绿杂，五月山川青，六月草丰盛，七月草开花，八月草尖黄，九月遍地黄”，概括了三江源地区牧草生长的大致情况，海拔高度只给牧草有限的生长期，4月底或5月初牧草才生长出来，而到了9月中旬左右，草便停止了生长，进入休眠期，叶子开始枯萎变黄。草地资源的周期性决定了牲畜在一年中有七八个月必须依靠吃夏季结束时留下来的枯草为生，留下来的枯草必须足以使牲畜维持到来年牧草的生长期开始。为了解决这个问题，牧民一般在两个游牧点轮牧，一个是主要的基本的营地，也就是冬春季牧场，牧民一般把家安在那里，一个是夏秋营地，在夏秋季节牧民一般利用高原上气候最好的季节利用高山极限区域的草地资源，同时使冬春季草场得到休养生息，最后再回到基本营地，利用剩下的牧草维持到来

年的生长季节。完全依赖天然草场自然游牧的生产方式严重制约畜牧业再生产和社会再生产的扩大，但即便如此，由于环境承载力的问题，人类活动也难免给脆弱的环境形成压力，一些区域的生态环境因人类活动而退化。

因此，在黄河流域生态保护和高质量发展的战略实施中，如果不改善、提升传统的经济产业结构和生产生活模式，传统游牧的经济生产和生计模式对草地生态的影响将持续存在。传统畜牧业主要依赖不断扩大生产规模来增加经济收入，而生产规模的扩大将导致人草畜矛盾突出，加速人与环境关系紧张。同时，受环境承载力约束，三江源地区畜牧业规模有限，基本只能维持牧民最低限度的生活，商品化利用的空间十分有限，虽然具有绿色高品质农畜产品的优势，但难以形成组织化程度很高的生产经营模式，也难以形成产业链条长、附加值较高的大规模农牧业生产龙头企业。此外，受生态条件和环保政策限制以及畜牧产品增值的基础性条件差、对外交往便利程度低而导致的交易费用约束、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，使其他产业进入受到严格限制，经济增长徘徊不前。据统计，2020年底，黄河源头地区人均可支配收入16500元左右，发展不平衡不充分的矛盾十分突出，民生改善的任务仍然十分艰巨。因此，如果不跳出区域局限和传统的人地关系模式，从更大范围更高层次科学谋划发展模式，那么实现经济社会高质量发展的挑战仍然不少。

## （三）发展主体的发展能力不足，参与式发展受到限制

黄河源头生态保护和高质量发展战略的实施要求黄河源头要实现大的社会发展转型，要求塑造新的人地关系，在生态保护优先的前提下实现绿色发展，尤其对于三江源国家公园内的游牧民而言，传统畜牧业将受到大幅限制，广大游牧民的经济生计模式要适应生态建设的新要求而作出改变，要求嵌入生态保护的行动中以新的方式参与发展。在三江源国家公园的建设过程中，国家已经考虑到国家公园内的人地并存问题，没有像美国、加拿大等国家那样在国家公园建设中采取

荒野保护模式，而是把原居民留在国家公园内，使其融入国家公园的建设过程中同步发展。这是中国式现代化发展模式的一个侧面，是一种中国式的环境治理实践，让原居民从社会文化、经济发展、生态管护等各方面融入国家公园建设，实现参与式发展，在体制试点之时就为原居民安排17211个生态管护公益性岗位，将游牧民转变为生态管护员、成为生态管护的主体，这是一种非常体现以人为本的发展模式选择。但同时无须讳言，因受制于社会发展和教育水平，黄河源头地区广大游牧民的认知和发展能力非常有限，在近年来的城市化发展和生态移民实践中，游牧民适应社会发展能力不足的问题十分突出，非农化、城市化发展异常困难，部分进入城市居住的牧民家庭也只是让老人孩子在城市享受便利的公共服务，而家庭生计依然靠草地畜牧业，根依然留在草原。从黄河源头地区的调研看，广大游牧民依附草原生存，主要靠传统畜牧业收入和三江源生态保护草原补助过活，收入渠道非常单一。从参与式发展角度考察，在黄河源头推动的环境教育与生态旅游融合发展等特许经营项目中，因为当地游牧民认知能力和文化水平受限，参与式发展受到限制，在三江源国家公园黄河源园区的特许经营发展项目中，共参与308名人员，其中相当多的人员表示难以完全胜任岗位要求，其中驾驶员69人、解说员145人、导引员8人、检测员3人、炊事员13人、歌舞演员70人，当地游牧民参与者大多从事歌舞表演、驾驶和做饭等工作。一位园区工作人员说：“我们当地的孩子讲不好普通话，学不懂技术，大家只能从事唱歌跳舞、开车做饭等工作，没有一个讲解员、维修员和检测员”。

由此可见，游牧民在参与社区服务公益性岗位等方面有一定难度。把大量游牧民人口从传统畜牧业中转移出来参与三江源国家公园管护建设和文旅融合发展等项目，是黄河源头地区经济社会高质量发展的重要途径，以此可以减少草地畜牧业对环境的压力，也可以通过生态保护项目带动当地人参与式发展，但需要加大参与式发展项目的规划设计和对参与发展主体的技能培训，提升他们适应项目发展的能力。

#### （四）共建共享的大保护机制尚未形成，利益调节机制不健全

从长远看，构建共建共享的全流域大保护机制和上下游干支流利益协调机制，对黄河源头乃至整个流域生态保护和高质量发展至关重要。源头地区是黄河重要的水源涵养区，主要是发挥生态功能，输出高质量的生态产品，源源不断向中下游地区输出清洁的水源，为此源头地区必定要牺牲一定的发展权，为生态保护作出经济社会方面的利益牺牲。中下游地区在享受水权增进社会发展的同时，为共同保护好母亲河水源，确保中下游有可持续利用的水资源，有义务对源头区域生态保护进行协同治理，为生态保护和社会发展作出利益补偿。而建立制度化的横向生态补偿是调整上下游利益关系，实现黄河流域生态保护和高质量发展的重要途径。截至目前，黄河上下游和干支流之间没有形成生态环境协同治理和上下游利益调节的生态补偿机制，“八七”版分水方案主要是为解决黄河断流问题而提出的水权和用水量权分配方案，对于调整上中下游利益关系和水资源利用的激励机制作用有限，不能完全适应黄河流域生态保护和高质量发展的实际需要。

近年来，国家为三江源自然保护区生态保护进行相应的政策保障，对三江源游牧民进行以禁牧补助、草畜平衡奖励、精准休牧补助、湿地生态补偿、林业生态补偿、野生动物保护补偿、矿业权退出补偿等为内容的生态补偿，对黄河源头生态保护与改善发挥了重要作用，但这些补偿政策都是专项的、阶段性的，并非为解决三江源地区根本矛盾而进行的全面的可持续性制度设计。从黄河流域生态保护的国家战略而言，既要靠国家力量的主导性投入，同时也要构建形成整个黄河流域上下游之间共建共享的生态共同体机制，只有形成全面的可持续性的顶层设计和制度保障，才会有利于中下游在用水节水上形成激励机制，才能起到统筹黄河流域上中下游利益调节，实现生态保护和高质量发展的目的。

地处黄河源头的青海省经济欠发达，是经济小省，对生态保护和生态补偿方面的投入有限，生态保护与补偿资金主要依赖于中央财政的转移支付，资金来源较为单一，而且严重不足，难以

落实常态化的草原、森林、湿地等保护和游牧民利益损失补偿。因此，如果不能构建形成调整上下游各方利益的中央转移支付和流域之间共建共享生态补偿机制，单纯依赖源头区域的资源要素条件，实现生态保护和经济社会高质量发展在客观上存在诸多困难。

### （五）生态环境保护与游牧民利益保护协调机制不健全

包括黄河源头地区在内的三江源地区是世界上高海拔地区生物多样性最为集中的地区，其动植物居国家重点保护、中国濒危物种红色名录、中国脊椎动物红色名录、濒危野生动植物物种、国际贸易公约的极危、濒危、易危等级者较多。据调查，目前黄河源头地区的野生动物已从过去记载的 17 目 29 科 78 种增加到 21 目 46 科 106 种，尤其是大型食草动物藏野驴、藏原羚、白唇鹿的数量增加较快，仅藏野驴数量就有 2 万多匹，食草野生动物约 12 万只。在三江源国家级自然保护区和国家公园建设中，随着野生动物种群数量的增加，人类与野生动物之间的冲突越来越严重，大量野生动物与家畜争夺草场资源，野生动物袭击牛羊和当地农牧民，严重影响到游牧民生产生活。在黄河源头调研中我们了解到，原本以养羊为主的玛多县牧民几乎都放弃了养羊，原因是狼害猖獗造成牧民损失巨大，养羊难以为继。此外棕熊和狼害造成养牛的损失也达到 30% 左右，同时大量增加的野生食草动物侵占牧民承包草场，打乱了牧民冬春夏季按季轮牧的生产方式，高寒游牧难以为继。所以在生态保护的同时，如果广大游牧民的权益得不到维护，那么势必会影响到游牧民参与生态保护工作的积极性。

## 二、促进黄河源头地区生态保护和高质量发展的路径走向

《中华人民共和国黄河保护法》（以下简称《黄河保护法》）已经全国人大常委会通过，将于 2023 年 4 月 1 日生效，黄河流域生态保护和高质量发展国家战略上升为国家法律。在黄河流域生态保护战略中，黄河源头地区的生态保护又有着特殊重要和举足轻重的地位，因为它事关整个

母亲河生态安全，因此必须置于优先的重要地位，但是黄河源头地区特殊的生态和气候条件决定了统筹实现生态保护与高质量发展两方面目标是一个极具挑战性的问题。必须整合国家和黄河流域等多方力量，跳出源头地区的区域局限，在更高层次和更大范围统筹配置资源，做到共治共建共享，科学规划，高质量发展。

### （一）立足国家战略，科学规划源头地区生态保护和高质量发展

凡事欲则立，不欲则废。在黄河源头这样特殊的区位和生态条件下推动生态文明建设和经济社会高质量发展，科学严谨的谋划不可或缺。青藏高原生态文明高地建设、三江源国家公园建设和黄河流域生态保护和高质量发展战略等都指向一个共同的目标，那就是国家生态安全战略，所以黄河源头生态保护和高质量发展首先必须立足国家重大战略，所有工作都应以实现国家战略为依归，同时在融入国家战略中实现经济社会的高质量发展。源头地区最大的价值、最大的责任和最大的潜力都在生态，只有保护好源头地区的生态环境，才能对整个黄河流域经济社会的可持续发展有所贡献，对国家生态安全战略有所贡献。从生态保护而言，国家已经成立三江源国家级自然保护区，设立三江源国家公园，启动青藏高原生态文明高地建设，制定出台《三江源自然保护区条例》和《黄河保护法》，正在制定《青藏高原生态环境保护法》等，黄河源头生态环境保护已经取得显著成效，并且在现有的顶层设计和法制保障下，生态文明建设必将取得预期的成效。

但从社会发展而言，包括黄河源头在内的三江源地区经济社会发展要实现和全国同步协调发展和共同富裕的目标，需要破解长期以来制约发展的特殊瓶颈和问题，既不能为了发展而牺牲生态环境，同时也不能为了保护环境而使区域内社会发展长期迟滞，必须统筹生态保护和经济社会高质量发展同步实现。同时一系列国家重大战略的实施对区域经济社会发展提出了转型发展的新要求，在生态优先的既定战略下，在国家公园和核心保护区范围内，传统畜牧业已经受到多方面的限制，必须找到与生态保护目标协调一致的经济社会发展战略，对

此必须要有清醒的思想认识。

生态保护首先要求退牧还草,同时野生动物的大幅增加也使得游牧业受到严重影响,传统草地畜牧业发展变得不可持续。转型发展就是要求广大牧民适应三江源地区国家战略的需要,主动融入国家战略,实现从单一依靠传统游牧到非牧经济生产生活方式的转变,根留草原,非牧发展,嵌入到生态保护的国家战略中去找到新的发展方式和路径,实现参与式发展。这就要求在政府层面首先要对黄河源头地区经济社会发展进行科学的规划设计(内容包括国土空间的科学规划和合理利用,人口与社会的规模及空间分布,产业的选择、规模与准入,环境维护与保护的制度设计,基础设施与公共服务的科学保障,游牧民参与式发展的模式与项目设计等),从人口资源与环境的关系出发,科学调整人口的空间分布及城市群布局、规模、容量等,科学设置产业准入和经济活动规模,科学设计有利于原居牧民参与式发展和实现共同富裕的保障制度与公共服务政策等。重点是要为原居游牧民开辟既有利于生态保护的\*\*国家战略,又有利于游牧民参与式发展的项目设计,如生态旅游、生态体验教育、生态管护、民族文化传播等,以期形成与生态保护相适应的社会发展模式,制定黄河源头地区经济社会高质量发展规划,充分发挥规划对推进黄河源头地区社会转型发展的引领,以此为基础研究出台配套政策和综合改革措施。

## (二) 给予黄河源头生态保护和\*\*建设以特殊政策保障

黄河源头生态环境保护是“国之大者”,从国家战略出发,源头地区责无旁贷理应当源\*\*责任,守护好山宗水源。但黄河源头地区生态保护与建设是一项十分繁重而且需要长期坚持的任务,需要大量的社会成本与持续的资金投入,而青海经济社会发展水平滞后,一直以来主要依赖中央转移支付发展,经济能力难以全面承担生态保护和修复的重任。要全面实现生态文明高地建设的\*\*国家战略,需要加强顶层设计形成制度化的保障机制,包括生态保护和治理修复的投入机制、上下游利益协调的统筹机制和生态补偿机制以及保障社会发展的公共政策等。

首先,黄河源头地区最大的责任是生态保护,最大限度地提高流域水源涵养能力。目前黄河源头局部地区仍然存在草场退化、土地沙化等严重问题,区域性生态安全格局尚未稳固形成,生态保护和修复的任务十分繁重,而且局部区域生态退化对社会发展的严重威胁尚未完全解除。因此,加大对重大生态环境保护和修复工程的投入,加强退化草地和沙化土地治理、水土流失防治和林地保护的投入保障十分重要。其次,在社会建设方面,以着眼于同步建成社会主义现代化和实现共同富裕为目标,在实现生态环境平衡稳定的同时,加大对社会建设的保障力度,解决发展不平衡不充分的问题。在科学规划的基础上,按照生态文明高地建设的\*\*目标要求,高起点、高标准规划实施乡村振兴战略,统筹实施城镇化与生态移民。着眼于人的发展能力建设,重点解决基础设施和公共服务均等化问题。着眼于游牧民参与式发展,给予核心保护区的牧民特殊的政策释放,为其转型发展提供发展渠道和路径。着眼于区域经济发展和特色产业布局,加大政策扶持和资金支持,支持形成与三江源生态环境相适应的高质量产业发展体系。着眼于河源特色文化的传承与文旅融合的产业\*\*发展,支持河源特色文化资源挖掘与整理,支持建设三江源国家公园博物馆等展示、展演自然景观与特色文化的平台载体,发挥国家公园的教育功能和\*\*文化传承保护功能,同时,为当地人参与文旅融合发展提供渠道,等等。

习近平总书记在中央财经委第五次会议上强调,要支持各地区发挥比较优势,构建高质量发展的动力系统。沿黄河各地区要从实际出发,宜水则水、宜山则山,宜粮则粮、宜农则农,宜工则工、宜商则商,积极探索富有地域特色的高质量发展新路子。贯彻落实生态文明高地建设的要求,青海省提出打造国家清洁能源产业高地、国际生态旅游目的地、绿色有机农畜产品输出地等产业“四地”建设战略,这是融入国家战略,统筹解决好包括黄河源头在内的三江源地区高质量发展的重要举措。如果在国家的支持下,将生态保护与社会高质量发展统筹起来,既解决环境保护的问题,又科学解决人与社会的发展问题,将很好地破解黄河源头地区长期存在的环境保护与

社会发展之间互相约束的人地关系矛盾,实现人与环境的可持续发展。

### (三) 建立完善的生态补偿机制

习近平总书记在第七次西藏工作座谈会上强调:“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”。水资源是重要的自然资源,是人类社会可持续发展的基础,目前,黄河是我国唯一的一条实行全流域计划配水的大河,出台配水方案的直接动因是黄河断流的发生,从黄河断流和黄河分水方案不难看出黄河水资源的稀缺程度在增强。对各省区界定配水量权的目的是为了解决黄河断流和水资源稀缺的问题,但是这个方案对促进沿黄各省形成用水节水的激励机制和平衡上下游利益调控的作用不大,因此对黄河流域生态保护和高质量发展而言作用非常有限。

在黄河流域生态保护与高质量发展战略中,整体目标是实现水资源的可持续利用,但源头区域与中下游之间在具体内容上有所不同,源头区域的核心目标是保护生态、涵养水源、确保一江清水向东流,中下游地区的重点更多的是水资源的可持续利用,要推动形成水资源可持续利用的制度体系和经济产业布局结构。如果随着沿黄地区经济社会发展而水需求无限增加,那么配水方案再科学也是无法做到水资源的可持续性。因此,在黄河流域生态保护与高质量发展战略中,根本的是保证黄河要有源头活水。目前,黄河水源中近 50% 来自源头地区,因此,核心的是保护好源头地区的生态环境,保证源头地区源源不断供给足量的水资源,这是上下游共同的目标,也是共同的责任。

从目前看,为了保护生态环境,源头区域经济社会发展受到一定的约束和抑制,作出了一定的牺牲,经济社会发展总体滞后,整个黄河青海流域 2021 年地区生产总值仅为 2194.86 亿,只占黄河入海口的山东省的地区生产总值的 26.4%。而黄河源头第一县玛多县 2021 年的地区生产总

值仅有 3.6 亿,黄河青海流域经济社会发展的水平可见一斑。对源头区域而言,人口、社会与资源环境的关系必须在生态优先的前提下配置,不仅社会发展受到严重约束,而且在源头区域还要付出生态保护的巨大成本,这样一种不合理的上下游利益关系持续存在,不能有效支撑黄河流域生态的可持续建设,解决的方式是建立科学完善的生态补偿机制,主要是通过中央政府和地方政府两方面之间的转移支付来实现。英国皇家学会会员艾伦·科特雷尔教授指出:“无论什么样的社会形式,都必须承认有限的、会枯竭的自然资源都有价值,因此,必须从这样或那样的形式给资源制定价格,以便限制消耗和给予保护和关心。”<sup>①</sup>现阶段,黄河源头的生态补偿主要靠中央转移支付来实现,但没有形成制度化的安排,体制机制不明确,生态补偿资金主要用于生态保护和修复,对社会发展和游牧民权益保障的补偿没有形成制度化安排。我们必须认识到没有上下游利益联动的横向生态补偿而仅靠中央转移支付的生态补偿是不可持续的。实践也已证明,水资源的无偿使用会刺激对水资源的低效率、掠夺性开发利用,严重威胁到黄河水资源的可持续发展战略。

黄河源头区域在国家主体功能区中是限制开发和禁止开发地区,是重点生态功能区,其最大的责任是保护好生态,源源不断地提供高品质的生态产品。这些生态产品包括涵养水源、保持水土、保持生物多样性、吸收二氧化碳等生态调节产品,以及满足人们精神需要的旅游、观光、休闲等生态文化产品。因此,针对横向生态补偿机制尚未建立的问题,应该从国家层面出发,开展对整个黄河流域自然资源的统一调查监测和确权登记,使得归属清晰、权责明确、监管有效,健全自然资源有偿使用制度。通过中央政府购买生态产品,地区之间基于水权和水价的生态价值交换,用水权、排污权、碳排放权出售、生态产品溢价、旅游产品收费等方式来实现黄河青海流域生态产品的价值。探索建立成本共担、效益共享、

<sup>①</sup>姜文来著:《水资源价值论》,科学出版社 1998 年版,第 63 页。

合作共治的横向生态保护补偿制度,根据黄河水权制度协调好河流水系上下游利益关系,完善市场化、多元化生态补偿。完善和健全财政投入为主,流域协作协同、绿色财税金融等规范长效的生态补偿制度体系,采取以资金补偿为主,以技术、实物、安排就业岗位等补偿为辅的生态补偿方式。

#### (四) 在科学论证的基础上进行适度的生态移民

三江源地区人口、资源与环境的关系是历史过程中社会再生产的自然结果,一些高海拔区域中人与社会的存在既不利于环境的保护,也不利于人与社会的发展,长远看,对环境脆弱区域的人口进行空间布局调整是人与环境可持续发展的必要。同时,三江源自然保护区和国家公园建设等,使得大量的游牧草场被禁牧、限牧,部分游牧人口需要被转移。首先,通过调整人口的空间分布,使部分游牧人口从不适于人类生存的极限环境和已经出现严重退化的草场上退出,减轻草原环境的承载压力,达到恢复和保护草原生态的目的,实现生态环境的可持续性。其次,通过人口的空间转移行动,解除或改善高海拔环境对人与社会发展的约束,实现社会发展的可持续性。但是移民安置和移民社会发展是十分复杂的问题,需要在科学论证的基础上慎重进行。从生态环境保护和社会高质量发展角度而言,黄河源头生态移民主要还是采取根留草原、非牧发展的模式更符合实际。一是从传统游牧的生产生活方式的解脱出来,参与生态保护的国家战略以实现参与式发展。三江源国家公园建设已吸纳当地1.7万名游牧民成为三江源国家公园的生态管护员,这种非牧化的生态移民模式是最适合三江源游牧民的模式设计,无疑是成功地参与式发展项目。二是考虑到三江源地区广大游牧民非农化适应能力较弱的实际,选择和开发一些游牧民能够参与式发展的项目,如生态体验与旅游、国家公园管理员等。三是城镇化与非牧化安置。在实施乡村振兴战略过程中,给予源头区域特殊的支持,选择交通便利,气候条件较好的地方,规划建设具有便捷的公共服务的乡村社区,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,解决源头区域严酷的自然环境对当地牧民生产生活的约束,通过人口集聚来解决公共资源配置问题,提高公共服务供给水平和能力,从而达到提高人的发展能力的目的。

同时,在实施生态移民过程中积极引导移民在安置区域发展第三产业,鼓励其以入股、投资、合作等形式发展特许经营活动,并给予经营管理方面的指导和长期的资金扶持,通过发展、扶持替代产业,推动牧民生计方式的转型,减轻源头区域生态环境的人口承载压力。加强基础教育和培训,帮助游牧民的子女们发展适应现代社会的能力。

#### (五) 传承、保护、弘扬黄河源头地区生态文化

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”。河源文化是黄河文化整体系统中不可或缺的重要组成部分,其核心内涵是以尊重自然、敬畏自然为主要内核的生态文化。黄河之水源自青藏高原,一江清水向东流,一方面是青藏高原独特的地理生态环境,另一方面是生活于斯的各族人民在与环境适应中形成的一整套生态伦理和文化,河源文化中的这一内涵应该是黄河文化系统中最重要、最核心的特质,也是对黄河流域生态保护和高质量发展最重要的文化支撑。贯彻落实总书记讲话精神,深入挖掘河源文化的内涵、特色和价值,对于黄河流域生态保护和高质量发展具有重要意义。

以往对河源文化的界定囿于青海东部的河湟文化,实际上河湟文化所指主要是分布在青海东部“三河”地区的多民族、多元文化,而从河源文化的整体性和完整性而言,这样的界定显然存在不足,不能完全涵盖和体现河源文化的全貌。在空间上从东部的河湟地区到三江源河源地区,尚有千余公里的干流和20多万平方公里的流域面积,而正是这一广袤的区域涵养了黄河近一半

的来水量。《禹贡》记载“河出昆仑”“导河积石”“导江岷山”等，说明古代人很早就认识到这里是山宗水源之地，是黄河、长江源出的生态高地。同时，从人与社会的角度考察，这一广袤的区域基本是高寒游牧区，与河湟文化不同，这一地区广大游牧民在严酷的自然环境下，与自然环境谨慎适应，形成一套以尊重自然、敬畏自然为核心价值的生态伦理。千百年来大河东流，滋润华夏，与河源地区各族人民适应环境过程中形成的特殊生态文化息息相关。

当下，青藏高原生态文明高地建设已成为重大的国家战略，而河源文化中以生态伦理为特质和内涵的生态文化对于生态文明高地建设依然具有重要的时代意义和价值，如果没有了对山水鱼鸟兽草木等的自然伦理，生态保护的文化生态一旦受到破坏，自然生态的保护也将会受到严重的挑战，生态文明高地建设将会失去文化依托和支撑。因此，要保护青藏高原的生态环境，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。黄河流域生态保护与高质量发展战略提出之后，青海省委省政府提出“要重点围绕源头文化、河湟文化进行研究，增强青海黄河文化生命力、传播力、影响力”。从目前的工作成效来看，在弘扬河湟文化、挖掘非物质文化遗产、推动人文旅游方面已经取得了一定的成绩，搭建了河湟文化研究会、河湟文化博物馆、河湟文化生态保护区等平台。但还需要进一步挖掘河源文化的内涵、特质以及源头文化在整个黄河文化体系中的定位等，加强对具有良好生态文明理念的黄河源头地区文化生态的保护，在更高层次上建设生态文明高地，推动黄河青海流域生态保护与高质量发展。

#### （六）以特许经营权实现广大游牧民参与式发展

参与式发展强调的是对弱势群体赋权，让目标人群和弱势群体真正参与发展项目的决策、评估、实施、管理等每一个环节，让发展主体真正从项目发展中获益、得到发展。黄河源头经济社会高质量发展的主体是广大游牧民，他们适应当地的环境，了解当地情况，对家乡的山水自然有感情，他们身上承载着一套适应自然、尊重自然

的生态伦理，因此对参与生态环保工作有热情和意愿。从长远看，吸引他们参与生态保护和生态建设项目并使他们得到发展是实现人与环境可持续发展的正确路径。此外，自然生态与文化资源相结合的文旅融合是适合三江源区域绿色发展的重要途径，青海黄河流域的旅游文化资源非常丰富，可以说是在整个黄河流域独树一帜，昆仑、黄河是中华文化中的标志物，“河出昆仑”“导河积石”，一方面讲的是青海作为河源的战略地位，另一方面讲的是青海黄河源头文化在中华文化中的特殊地位。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内地祭祀皇帝、祭祀炎帝等中华人文始祖大典的形式举办祭昆仑大典、祭黄河大典等，增进中华文化认同、增强流域共同体认同。按照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，可将黄河源头、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”，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。

同时，旅游业是世界公认的环境友好型产业，被誉为“无烟工业”，也是最适合三江源地区发展的产业。三江源地区生态环境特异，民族文化资源丰富，是公民生态环境意识教育和中华文化认同教育的最理想场域，可以因地制宜发展生态旅游、户外运动产业、特色文化产业等，发挥好国家公园的科普、教育、生态体验功能。所以，授予广大游牧民一定的特许经营权，让世世代代以草地畜牧业为生计的游牧民参与生态保护的事业而实现转型发展，是黄河源头经济社会高质量发展的应有之义，对于更高层次上建设生态文明高地、保护中华水塔具有重要意义。此外，在黄河源头区域开展特许经营不只是一种开发形式，同时也是一种保护手段，在坚持生态保护第一的原则下，通过吸引游客和投资者，可以间接带动源头区域经济社会的发展，成为一种有效的市场化生态补偿手段，可以有效减轻地方政府财政压力，也

是实现广大游牧民转型发展的可行路径。

### (七) 构建游牧民利益损害赔偿制度

广大游牧民是黄河源头生态保护的主体,只有让广大的游牧民参与生态保护事业并发挥主体作用,生态保护才会更加具有厚实深入的社会基础。黄河青海流域草场面积 5.6 亿亩,占到全省草场面积的 81%,这些草场既是牧民的基本生产资料,也是野生动物的栖息空间。整个流域内有中国特有动物物种 117 种,而青海段内就有特有动物物种 18 种;整个流域内有国家一级重点保护动物 26 种、国家二级保护动物 69 种,而青海段内就有重点保护动物 47 种,其中极危、濒危、易危等级动物较多。近年来,随着三江源自然保护区和国家公园的建立,生态环境持续好转,野生动物大幅增加,野生动物与牧民饲养家畜争夺食草资源,大量侵占牧民承包草场,经常侵入人类生存空间造成家畜和人身伤害,造成游牧民权益受损。而且,随着生态保护和环境的持续改善,这种人与野生动物争夺空间的局面会进一步加剧,传统游牧的生产生计模式难以为继,游牧民权力保障问题十分突出,截至 2021 年 12 月底,已经受理的比较严重的野生动物致害损失补偿事件 7000 多起。

为此,青海省人民政府于 2011 年 8 月出台《青海省重点保护野生动物造成人身财产损失补偿办法》,以加强动物伤害补偿工作。但从黄河流域生态保护和高质量发展的战略考量,需要进一步

进行社会发展与环境保护的规划设计,对游牧民利益从法律和政策层面进行有效保护,尤其要形成制度化的生态补偿政策,保护游牧民正当权益,只有广大游牧民的权益得到有效维护,在生态保护的国家战略中他们能够成功实现转型发展,他们才有可能最大限度地实现对黄河源头生态保护政策的认同,才能积极投入生态保护的国家战略中,成为黄河源头生态保护和高质量发展的主要社会力量和基础。

### 参考文献:

- [1]《黄河青海流域生态保护和高质量发展规划(公开稿)》发布[EB/OL].(2022-07-05)[2022-09-11].[http://fgw.qinghai.gov.cn/xwzx/fgxx/202207/t20220705\\_81829.html](http://fgw.qinghai.gov.cn/xwzx/fgxx/202207/t20220705_81829.html).
- [2]常云昆.黄河断流与黄河水权制度研究[M].北京:中国社会科学出版社,2001.
- [3]杨改河,王得祥,冯永忠,等.江河源区生态环境演变与质量评价研究[M].北京:科学出版社,2008.
- [4]马生林.青藏高原生态变迁[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [5]黄汲清,陈炳蔚.中国及邻区特提斯海的演化[M].北京:地质出版社,1987.
- [6]陈孝全,苟新京.三江源自然保护区生态环境[M].西宁:青海人民出版社,2002.
- [7]高昭平,苏多杰,陈晓雪.三江源生态经济研究[M].西宁:青海人民出版社,2003.