

以国家公园体制破解青海湖保护与利用困境

马洪波

在地处青藏高原东北部、地质结构上属于祁连山系大通山、日月山与青海南山之间的断层陷落盆地内，发育了世界第八大咸水湖、我国最大的内陆咸水湖——青海湖。这个高原湖泊是青海省最靓丽的一张名片，位居《中国国家地理》杂志评选的“中国最美五大湖泊”之首。青海湖是世界高原内陆湖泊湿地类型的典型代表，是水鸟重要繁殖地和迁徙通道的重要节点，更是高原特有物种青海湖裸鲤、普氏原羚的唯一栖息地。作为维系青藏高原东北部生态安全的重要水体和阻止西部沙漠化向东蔓延的天然屏障，青海湖在维护国家生态安全与保护生物多样性方面发挥着举足轻重的作用，被称为我国西北部的“气候调节器”“空气加湿器”和青藏高原物种基因库。青海湖也是青海省社会经济最发达的河湟谷地的重要生态安全屏障，维护着青藏高原最大的现代化中心城市——西宁市的生态安全。

青海湖水体独特的“水—鸟—鱼”湿地生态系统和山水林田湖草生态系统共同体发挥着重要的生态功能。最新研究显示：2011年，青海湖水体生态系统服务功能的总使用价值为240174.74亿元，是当年青海省GDP的1.4倍。其中，直接使用价值仅为13.84亿元，而间接使用价值高达240160.9亿元，两者所占比例分别为0.01%和99.99%。青海湖各生态

功能价值量从大至小依次为：气候调节、涵养水源、气体调节、文化科研、提供生物栖息地、休闲娱乐、物质生产和持留土壤。可见，青海湖在发挥气候调节、水源涵养、水土保持、生物多样性保护和社会文化等服务功能方面意义重大。

一、青海湖保护与利用面临的困境

自 20 世纪 70 年代以来，中央和地方政府不断加大对青海湖的保护力度。特别是 2007 年青海省委、省政府决定成立青海湖景区保护利用管理局以来，青海湖生态环境保护的保护力度不断加强。经过五十余年的持续努力，青海湖湿地面积和珍稀野生动物种群逐步扩大，生态环境持续向好，呈现出“三增、三减、一不变”总体格局。“三增”，即湿地面积、高密度植被覆盖率和整体生态功能持续增强；“三减”，即保护区沙地面积、裸地、盐碱化土地面积持续减少；“一不变”，即自然保护区内保护功能用地保持不变。根据青海省生态气象中心 2019 年 9 月 27 日 EOS/MODIS 卫星遥感监测，青海湖水体面积为 4549.38 平方公里，较 2018 年同期增加了 20.08 平方公里，较 2019 年 4 月 25 日增加了 33.76 平方公里。与 2004 年同期同比，2019 年青海湖水位上升了 3.27 米，湖面扩大了 304.88 平方公里。在主要保护对象方面，实现了“三个增量、两项稳定”。三个增量：青海湖独有的濒危物种普氏原羚种群由 1994 年的 300 余只增加到了 2018 年的 2000 余只，黑颈鹤由 2007 年的 40 余只增长到 2018 年的 130 余只；湿地指示性物种（水鸟）由 2007 年的 69 种增加到 2018 年的 95 种；湿地关键性物种（青海湖裸鲤）资源蕴藏量由 2002 年的 2592 吨增长到了 2019 年的 9.3 万吨，增长了 35.87 倍。

两项稳定：即湿地指导性物种（水鸟）整体种群数量保持多年稳定，年累计为 30 余万只左右；整体水环境重要指标多年来保持稳定。但在取得明显成绩的同时，目前仍面临着以下几个突出问题。

一是九种类型集一身。青海湖省级自然保护区始建于 1975 年，是青海省第一个自然保护区。1976 年建立鸟岛管理站，1984 年保护区管理机构由科级单位升格为县级建制，成立青海湖自然保护区鸟岛管理处，1997 年经国务院批准晋升为国家级自然保护区，管理机构更名为青海湖国家级自然保护区管理局。保护区范围包括东自环青海湖东路，南自 109 国道、西自环湖西路，北自青藏铁路以内的整个青海湖水体、湖中岛屿及湖周沼泽滩涂湿地、草原，总面积为 495200 公顷，属湿地生态系统和野生动物类型的自然保护区。保护区设鸟岛、鸬鹚岛、泉湾至布哈河口湿地、三块石、海心山、沙岛至尕斯库勒湖地带的沙地 6 个核心区，核心区面积为 91252 公顷，缓冲区面积为 47215 公顷，实验区面积为 356733 公顷。1992 年，我国加入《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（简称《拉姆萨尔公约》）后，青海湖鸟岛率先被列入国际重要湿地名录，其范围、面积与青海湖国家级自然保护区相一致。2007 年，以青海湖裸鲤、甘子河裸鲤、硬刺条鳅等物种为主要保护对象的青海湖裸鲤国家级水产种质资源保护区，由原农业部批准建立。进入 21 世纪以来，青海湖又相继于 2011 年、2012 年和 2015 年获得国家重要湿地、国家地质公园和国家级风景名胜区“桂冠”，但范围分别为 575100 公顷、20936 公顷和 757784 公顷。2014 年、2016 年

天峻布哈河和刚察沙流河先后被批准为国家湿地公园，批建面积分别为 7133.97 公顷和 2980.76 公顷。2016 年，海晏克土国家沙漠公园被批准建立，批建面积为 298.88 公顷。另外，原国家旅游局先后于 2007 年和 2011 年将青海湖评为国家 4A 级、国家 5A 旅游景区。目前，青海湖流域内共涉及国际重要湿地、国家级自然保护区、国家重要湿地、国家湿地公园、国家级风景名胜区、国家 5A 旅游景区、国家地质公园、国家沙漠公园、国家级水产种质资源保护区 9 个类型的国际或国家级自然保护地。这些来自不同部门、且有着不同政策目标的牌子集于一身，在给青海湖带来巨大美誉度和知名度的同时，也埋下了保护与发展的矛盾。

二是条块关系难理顺。从行政区划上，青海湖国家级自然保护区地跨青海省海北藏族自治州海晏县、刚察县和海南藏族自治州共和县的“两州三县”；若是从青海湖流域角度考虑，还要涉及海西蒙古族藏族自治州的天峻县，共“三州四县”。青海湖是青海省的旅游名片，特别是 2005 年 10 月荣登“中国最美的五大湖泊”榜首以后，掀起了对青海湖的旅游开发热潮，一时间鱼龙混杂、泥沙俱下。2007 年，为改变对青海湖旅游资源多头管理和无序开发的乱局，青海省委、省政府决定成立青海湖景区保护利用管理局，为省政府直属的正厅级事业机构，同时加挂“青海湖国家级自然保护区管理局”“青海湖国家级风景名胜区管理局”两块牌子，力图实现对青海湖景区的“统一保护、统一规划、统一管理、统一利用”。2009 年、2012 年、2014 年又先后三次对保护利用体制进行了不同程度的改革，可以说是“十年四改”，到今

天已演变成为一个拥有 5 个内设机构、3 个直属机构（即青海湖国家级自然保护区管理局、青海湖海事局和青海湖市场监管局）、3 个派出机构（即二郎剑分局、鸟岛分局和沙岛分局），核定编制 156 名的正厅级行政机构。为实现政企分开，2008 年 5 月由省财政注资成立青海省青海湖旅游集团有限公司，2018 年 9 月更名为青海省青海湖旅游控股有限公司，该公司由省国资委直接管理，业务上受青海湖景区管理局指导和监管。以上这些机构的设立和改革，并未有效实现“四个统一”的建设目标。究其原因是，景区管理局的行政级别虽然与环湖两州相当，并承担着建设规划、生态保护和促进旅游发展的“事权”，但对于景区内的农牧民群众和土地、草场资源等没有“治权”，使得这个“从天上掉下来”的管理机构一直处于比较尴尬的状态，当地干部群众将简称后的“湖管局”戏称为“胡管局”就是个例证。

三是社区居民怨言多。青海湖国家级自然保护区内有 3 个建制乡（镇）被划入核心区，涉及 1.7 万户 8.5 万人。上个世纪八、九十年代在落实草畜承包政策时，为了平衡牧户利益，在草场分户划分时形成了从青海湖边向四周山坡辐射的奇特格局，也就是说，每一家牧户都有一条通向湖边的牧道。在青海湖旅游热兴起以后，虽然自 2012 年起，青海湖景区保护利用管理局每年从景区门票中拿出 10%至 15%支持社区发展，每年支持海南、海北州乡村旅游发展资金达到上千万元。但面对巨大的利益诱惑，这些生活在青海湖周边的农牧民群众也纷纷开始了通过建设“牧家乐”来拉客甚至宰客的活动。一时间，私开通道、私搭乱建、私设景点、私立广

告牌等违法活动频频发生。2016年旅游旺季时，被网络和微信成功炒作的“在黑马河看日出”的景点上居然临时搭建了2万多顶帐篷。景区管理局在制止这些活动时，当地老百姓抱怨说：“我们世世代代在这里居住，你们管理局能享受，我们为啥不能享受？”另外，由于同一个乡（镇）、同一个行政村的不同牧户，或者同一个牧户的承包草场分别位于保护区内外，使得环湖公路内侧和核心区的政策与其他区域的政策差异性很大，危房改造、奖励性住房、游牧民定居点工程以及道路改造、畜棚建设等项目难以落地。老百姓在办理盖房等相关事务时，面对州县地方政府一个政策和景区管理局另一个政策的困境，有时会感到无所适从、心生怨气。

四是旅游服务品质低。2007年在组建青海湖景区保护利用管理局时，虽然在名字上把“保护”放到了“利用”之前，但对青海湖的总定位仍是“景区”。青海湖晋升为国家级风景名胜区分区后，在住建部支持下相继编制了总规和五片区控制性详规等规划，有力地支持了旅游业发展。旅游人数从2008年的32万人次增至2019年的442.59万人次，旅游收入也由2008年的3913万元增至2019年的6.25亿元，其中门票收入1.66亿元。2017年8月，第一轮中央环保督查组在督查青海湖国家级自然保护区时关停其中的鸟岛景区和沙岛景区，并下令停止一切旅游经营活动。一直以来，青海湖旅游业发展对“门票经济”依赖日益增强，致使景区门票一涨再涨。游客购票进入景区后，除了看到与在其他环湖区域并无二致的湖光山色及再购票乘船游览外，并不能对青海湖的历史与文化等有更深的认识，使得不少游客“乘兴而来败兴而归”，

想花钱但又无处可花。另外，在自驾车旅游日益兴盛等因素影响下，不少游客把来青海旅游的目光锁定到了离青海湖不远、也是被网络和微信成功炒作的位于甘青旅游大环线的“天空之境”茶卡盐湖上。自2013年开始，茶卡盐湖旅游人数开始逐年剧增，当年为16.02万人次；到2018年接待游客达到334.57万人次，实现旅游收入2.9亿元。茶卡盐湖旅游已有后来者居上，超过青海湖旅游之势了。

五是生态环境隐忧现。在青海湖整体生态环境保持向好态势的同时，由于旅游业的快速发展及环湖地区环境基础设施建设滞后等因素的综合影响，青海湖水生态正在发生一些令人堪忧的变化。2020年5月9日，中央第二轮环保督查明确指出：环湖北岸的刚察县污水处理厂长期超负荷运行，县政府驻地沙柳河镇21.4%的区域为污水管网空白区，污水通过沙柳河排入青海湖；环湖南岸的共和县应于2019年9月前完成的3座污水处理厂和4座乡镇垃圾填埋场尚未开工建设，黑马河镇污水处理厂支管网建设推进不力，在污水处理厂和污水主管道建成后，仍由罐车拉运污水进行调试；紧邻湖区的二郎剑污水处理厂自2018年10月以来，出水总磷最高浓度超标达9倍，氨氮等超标问题也很突出；位于湖东的倒淌河镇污水处理厂2019年投运以来产生的污泥在厂区随意堆积，环境隐患较大；环湖一些宾馆、饭店、民宿等还存在直排废水问题。以上因素综合导致青海湖的水生态环境正在发生变化：一是微塑料密度上升。2016—2017年微塑料的丰度范围在整个青海湖湖区为5000到758000个/平方公里，空间上微塑料污染呈现南高北低的趋势，靠近旅游热门区域的湖

区和湖岸，微塑料丰度相对较高；二是绿藻（刚毛藻）分布面积扩大。每年7-8月刚毛藻集中爆发，爆发面积由2008年600多公顷扩大到2019年3600多公顷；三是绿藻水华显现。2017年4月12日，在一郎剑半岛毗邻湖泊水体监测到的绿藻水华已达到相当水平。近年来，部分主湖近岸的总磷、总氮等指标的超标情况严重，特别是有的地段总磷已达到劣V类水平。

二、关于青海湖国家公园范围划分的建议

面对以上难题和困境，研究者曾提出过采取“大景区模式”或在青海湖设市两种方案予以破解，但均因不切实际未予实施。在青海省与国家林草局联合共建以国家公园为主体的自然保护地体系示范省以后，尝试运用国家公园体制破解青海湖难题就成为首选。2020年5月，青海省正式启动了“青海湖国家公园三年行动”，计划2022年正式申报设立青海湖国家公园。青海省委书记王建军明确指出，将青海湖上升为国家公园，突出生态环保的功能，关键是要走出景区管理的传统模式。

目前，青海湖景区保护利用管理局委托国家林业和草原局调查规划设计院和中国国际工程咨询集团生态技术研究所（北京）有限公司联合开展青海湖国家公园评估论证和总体规划编制，青海省林业和草原局委托国家林业和草原局西北调查规划设计院设计青海湖区域自然保护地体系整合优化方案。前期研究在青海湖国家公园涉及的范围和面积上有“一大一小”两个方案：

方案一：以青海湖流域为主体划定青海湖国家公园范围

的“大方案”。该方案划定面积为 282.94 万公顷，占青海湖流域面积的 95.39%，其中，核心保护区占 36.10%、一般控制区占 63.90%。核心保护区从湖中湖岸到河流山巅分散分布，共有 10 个地块，包括湖中岛屿及河口滩地等水鸟重要栖息地、繁殖地，青海湖裸鲤主要的产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道，鸟岛、快尔玛等生态系统原真性相对较高的普氏原羚栖息地，沙岛、尕斯库勒湖地带所在的沙地区域，布哈河、沙柳河、乌哈阿兰河等青海湖主要补给河流的源头区即重要水源涵养区。一般控制区分为生态修复区、建设用地控制区和生态产业融合发展区。在青海湖景区保护利用管理局基础上组建青海湖国家公园管理局，在国家公园涉及的海晏、刚察、天峻、共和 4 县设置管理分局。这一方案涉及的区域范围广，在体制设计上效仿三江源国家公园体制模式，也是在 4 个县设立分支机构。

方案二：以青海湖国家级自然保护区为主体确定青海湖国家公园范围的“小方案”。该方案提出将自然保护区周边具有完整性、原真性的自然生态系统和青海湖裸鲤回游繁殖的主要场所布哈河、沙柳河、倒淌河干流等水域纳入国家公园加以保护，面积为 838500 公顷。在青海湖国家公园设立后，国家公园内原有的青海湖国家级自然保护区、青海湖国家地质公园、青海湖国家级风景名胜区、海晏克土国家沙漠公园、刚察沙柳河国家湿地公园、天峻布哈河国家湿地公园等牌子不再保留。青海湖裸鲤国家级水产种质资源保护区内裸鲤集中分布的水域和生态重要区域全部纳入青海湖国家公园范围，其余陆域面积不再保留。但国际履约冠名的青海

湖国家重要湿地、青海湖鸟岛国际重要湿地的名称保留。

考虑到青海湖的可进入性强、知名度高，且是青海省旅游业的王牌景区，青海湖国家公园范围在划定时不是“越大越好”。若以整个青海湖流域约3万平方公里作为国家公园的范围，虽然可以实现对生态系统的完整性、原真性保护，但因涉及“三州四县”的26个乡镇、125个行政村，5个省、州、县属国有农牧场，且通过17年“环湖赛”的宣传造势，旅游业已成为环湖州县的主导产业。据统计，流域GDP的1/3、第三产业产值的2/3来源于旅游业的贡献，尤其是完全靠湖发展旅游产业的海晏和共和两县，旅游业年产值分别占县域GDP的67.12%和38.97%、第三产业产值的91.63%和62.63%，旅游业已逐步成为流域发展的支柱性产业。以流域范围作为国家公园的范围会对长期依赖旅游业发展的地方经济影响较大，实施面临的困难可能较多。

我们建议，在以上“一大一小”两个方案基础上选择一个折中的“中方案”，即以青海省国家级自然保护区范围为基础，将入湖的布哈河、沙流河等河流的河道及两岸的一定范围以及“旗舰物种”普氏原羚的栖息地划入国家公园范围之内，将青海湖周边的乡镇作为国家公园入口社区进行集中建设用于接待访客，以在实现对青海湖生态系统完整性、原真性保护的同时，兼顾好青海湖的游憩、教育和社区发展等功能。

三、对青海湖建设国家公园的初步思考

总的来看，近半个世纪以来国家对青海湖的保护经历了从自然保护区模式到旅游景区模式、再到国家公园模式的变

迁。如果说早期的自然保护区模式过多强调了保护，那么旅游景区模式则突出了发展，两个模式都走到了保护与发展的两个极端，未能有效处理好两者的关系，而即将开展的国家公园体制建设则是试图实现保护与发展双赢的一种新探索。开展好青海湖国家公园建设，不能总是纠结于面积和范围的大小，关键在于解决好人、地、管理体制等突出问题。

从人的因素看，世世代代居住在青海湖畔的农牧民群众是青海湖保护和发展的主体，理应成为国家公园建设的参与者和受益者，不应排除在国家公园建设之外。目前，在青海湖国家级自然保护区内进行的资源环境管理社区化试点，就是发挥农牧民群众主体作用的有益尝试。通过聘请 30 名牧民为社区协管员，建立 5 个社区宣教点，使他们身兼保护区的“保护员”和当地群众的“宣传员”两职，有效推进了青海湖自然资源与生态环境保护工作。改变人的理念和行为方式，比简单地将人迁移和搬离，更符合国家公园的建设要求。

从地的因素看，青海湖流域内土地虽 99% 以上属于全民所有，分别由州县政府、省直部门和保护区管理局代理行使，但其中由地方政府代理行使的全民所有可利用土地几乎全部承包到户。改革开放以来国有草场的农牧民承包制度已成为青海牧区的一个基本经济制度，如果建设国家公园时将草场收归国有，则不仅不符合国家稳定承包经营权的政策，也可能导致当地农牧民群众的反感和抵制。可行的办法是，借鉴钱江源、武夷山国家公园内保护地役权的改革方法，在不改变土地基本权属的前提下对土地使用方式进行限制和规范，同时通过适当的资金支持补偿农牧民群众的经济损失。

另外，近年来由于青海湖水位上涨已淹没了周边近9万亩草场，其中除1.5万亩草场属于国有种羊场使用的以外，其余均为农牧民的承包草场。对这些淹没草场问题可采取永久征用或将草地补偿变湿地补偿的方式予以解决。

三是从管理体制的因素看，既然通过提高管理机构行政级别方式并未解决好保护与利用的问题，在未来青海湖国家公园管理体制的建立上可否尝试在涉及州县之间设立“管理委员会”的方式，在这个管理委员会成员中既有来自国家、省国家公园管理部门的代表，又有来自州县乡政府的代表，还有社区代表。由这个“虚设”的管理委员会作为平台，通过多方参与的方式共同对青海湖的保护、规划与建设等重大问题进行研究讨论和决策。通过这种条块结合、以块为主，虚实结合、虚功实做的管理体制，既可以保证地方政府的权威性和执行力，又可以兼顾好国家公园保护好生态的目标。

我们期待，通过国家公园体制建设能有效解决保护与发展的矛盾，并能处理好国家公园内社区居民的生存和发展问题，使青海湖这颗璀璨的“明珠”永远发出灿烂的光芒，让“大、美、静、好”的青海湖成为人类永久享受的财富。