



“中华水塔”，生态保护要放在首位

编者按

党的十八大以来，习近平总书记高度重视三江源地区的生态保护，多次就此作出重要指示。今年两会期间，习近平总书记在参加青海代表团审议时再次强调要保护三江源、保护“中华水塔”，“把生态保护放在首位，体现了生态保护的政治自觉”。三江源为何

被誉为“中华水塔”？如何正确处理发展生态旅游和保护生态环境的关系？从县域角度如何推进生态保护工作？围绕这些问题，学习时报高端智库版特约请国务院发展研究中心相关负责人、专家、地方领导就此展开三方笔谈。

怎么强调都不为过

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 常纪文 济南环境研究院研究员 王永新

三江源地区位于我国青海省南部，是长江、黄河、澜沧江的发源地，每年输出近600亿立方米的优质源头活水，惠及下游20个省区，素有“中华水塔”之称。该地区是我国海拔最高的天然湿地，拥有雪豹、藏羚、野牦牛、普氏原羚、黑颈鹤等珍稀野生动物物种，生物多样性丰富，是世界高海拔地区野生生物的重要基因库。而且，该地区具有丰富的湿地资源、草原资源、森林资源，对于吸碳固碳，实现碳达峰和碳中和的目标，具有重要作用。但三江源地区生态脆弱，对气候变化敏感，且对于稳定我国乃至周边区域的气候具有重要作用，因此成为亚洲、北半球乃至全球气候变化的预警区。

生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。水是生命之源，同时也是文明之源，一个民族文明的兴衰与流域生态环境的保护状况息息相关。中华民族之所以能够繁衍至今，中华文明之所以能够持续发展，得益于我国几大流域得到了比较好的保护、维持了良好的存续。从历史来看，三江源丰富的水资源孕育了伟大的中华民族，延续了中华民族灿烂的文明史，促进了我国与周边国家的交往。从现实来看，三江源为农业的发展、工业的强大、文化的灿烂和生态的改善奠定了坚实的水资源基础。从未来来看，长江、黄河、澜沧江流域生态的稳定和气候的安全与三江源水质的好坏、水量的大小息息相关。因此，必须善待三江源这个宝贵的自然财富。目前，我们有更好的经济和技术条件为三江源提供更好的保护，应站在中华民族永续发展的角度，保护好这笔宝贵的历史财富，将其完整地留给子孙后代。从

这个意义上来说，我们的法律法规和国家政策怎么强调三江源的保护都不为过。

对于三江源地区的保护，应坚持保护优先、绿色发展的原则，结合该地区保护与发展面临的实际问题，采取有针对性的措施，开展全方位、大尺度、跨时空、全要素的保护。具体而言，应主要从以下几方面着手。

一是完善法制，坚持依法保护。在《中华人民共和国长江保护法》的框架下，结合三江源保护的特殊需求，制定行政法规和地方法规，细化长江大保护的措施和要求；推进黄河保护与治理专门法律法规的制定工作，在黄河流域生态保护与高质量发展的要求之下对三江源实行严格、系统的保护；根据主体功能分区的不同，对生态保护区域、农业区域、工业区域开展差异化的考核评价，提高生态文明建设的综合绩效；深入实施生态环境保护党政同责机制，严格实施领导干部生态环境审计制度，扩大社会组织和公民的参与并发挥他们的监督作用，确保生态环境保护监管体制和法制得到有效的运转；通过最严格法制的刚性约束提高该地区水源涵养、生物多样性维护、水土保持等生态服务功能。

二是落实红线，坚持严格保护。严格实施生态保护红线相关规定，规范红线区域内的生产生活活动，维护自然生态系统的原真性和完整性；对鄂陵湖、扎陵湖2个国际重要湿地和多尔改错、卓乃湖、库赛湖、玛多湖、岗纳格玛错5个国家重要湿地，实行高水平的重点保护；建立天、地、人相结合的生态环境立体监测监控体系，对山水林田湖草实行系统保护；严格实行草畜平衡政



策，建立以草定畜动态管理机制，维护该地区的资源环境承载能力；通过中央财政转移支付机制和相关省份的对口帮扶机制，优化产业结构；实行就业转化，增设生态保护岗位，将农牧民转岗为生态红线保护区的巡护人员，促进自然的休养生息和生态的自然恢复，并实现人人有事做、家家有收入，调动民众参与三江源地区生态保护的积极性。

三是严格管控，坚持绿色发展。平衡好保护和发展之间的关系，坚持高质量发展的导向，严格限制矿产资源的开发。首先，对于生态红线区域特别是自然保护区范围内的矿产资源开发，必须坚决停止，防止造成水土流失和生态破坏。对于已经造成破坏的，依法及时开展生态修复。规划与管控好工业区域的设置，防止工业园区的无序发展。其次，利用当地特色的生物资源和旅游资源，发展富有地域、民族、地理特色且有竞争力的工业、农业和旅游产业，在严格保护中将绿水青山蕴含的经济价值转化为金山银山。最后，制定有针对性的生态环境质量标准和开发利用标准，

实行最严格的保护。加快污染防治设施建设，淘汰高耗能、高水耗和有污染的工农业企业，并对园区开展绿色、低碳、循环改造和升级。同时，停止生态红线区特别是自然保护区范围内野生动物的捕猎和冬虫夏草等野生植物的采集。

四是创新思路，加强碳汇建设。在扎实做好碳达峰和碳中和各项工作的过程中，开展高海拔地区湿地碳汇建设路径和方法研究，不断加强三江源地区吸碳固碳能力，提升碳汇建设质量。基于2021年6月即将运转的全国碳交易系统和一些省份建立的地方碳交易系统，用碳交易等经济手段，提高三江源地区大力开展湿地保护工作提升碳汇能力的积极性。

五是结对帮扶，提升保护能力。全面建立受益者帮扶的生态补偿制度，下游各省份应针对三江源地区开展相应的资金帮扶、技术帮扶、人才帮扶、产品销售帮扶和就业岗位帮扶。广泛筹措资金，建立三江源保护基金，对于一些急需开展的生态保护和民生改善工作提供资金扶持。

生态新担当重在落实

青海省玉树州委常委、杂多县委书记，三江源国家公园澜沧江源园区管委会党委书记 才旦周

三江源地区是我国面积最大的自然保护区，为长江、黄河、澜沧江的源头汇水区，因而成为我国极为重要的水源涵养区、径流汇集地和淡水资源补给区，被誉为“中华水塔”。由于自然及人类活动的多种影响，这一地区生态系统较为敏感，如不加保护，将产生难以挽回的损失。因此，保护好三江源生态，推动“绿色感恩、生态报国”，既是艰巨任务，也是光荣使命。从县域角度讲，可从以下几个方面扎实推进生态保护工作。

在管理新机制上，优化整合自然保护区、重要湿地、重要饮用水源地保护区等各类保护地，破除人为分割、互不融通的体制弊端。推进综合行政执法改革，整合地方政府所属部分职能部门划转至园区，组建专门的园区管委会，并建立“管委会—管护站”两级体系，优化管理体制机制，打破“九龙治水”局面。按照“两个9号文件”精神，立足实现三江源重要自然资源国家所有、全民共享、世代传承。开展国家公园各阶段探索实践，落实各项重大任务，总结提炼可复制、可借鉴、可推广的经验。

在战略新体系上，按照“绿水青山就是金山银山”的理念，紧扣坚持生态保护优先、推动高质量发展创造高品质生活的“一优两高”战略，及统筹国家公园示范省、清洁能源示范省、绿色有

机农畜产品示范省、高原美丽城镇示范省、民族团结进步示范省“五个示范省”建设的要求，确立绿色发展、生态立县的国际生态旅游强县战略，实践绿色发展，深度推进文旅融合发展。打造独具特色的地理标志商标，搭建生态保护、旅游发展、人员互访、培训交流的国际平台，塑造文旅战略示范样板，以展现文化旅游深度融合后的青藏高原游牧文化等非物质文化遗产展示区、中国国家公园依法建园先行区、人类与自然和谐共生共存展示区、三江源国家公园自然体验与环境教育示范区等。

在保护新模式上，着力抚平垃圾处理不到位的伤痛，推进垃圾分类减量无害化处理模式，在城区实现垃圾不落、出门就分类；在牧区实现户收集、乡转运、县处理。大力推进垃圾回收再利用，其他垃圾无害化处理，可通过积分、绩效、考评等制度加快构建山清水秀的生态环境、干净整洁的卫生环境、幸福和谐的小康环境。培养“牧民科学家”，不断提升牧民群众参与国家公园建设的热情。与有关科研院所建立学生实习基地，设立牧户自然观察营地，开展动植物本底调查，迈出志愿者参与国家公园服务的第一步；举办越野行走大赛等系列活动，建设青藏高原人与自然和谐共生新家园。

在发展新方向上，着力打造生态畜



牧业、生态旅游业等富民产业，推进绿色有机农畜产品输出地和国际生态旅游目的地等建设。让县域内的相关群众都能享受到生态补偿，园区内及周边的牧民群众实现生态管护员“一户一岗”覆盖，争取让县域内所有群众吃上“生态饭”。结合县域特色与优势，探索发展生态旅游与保护生态环境的同步推进，以为国家公园探索自然教育与生态旅游发展提供经验，加快实现机制活、产业优、百姓富、生态美。

在生态新理念上，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，以生态为标志，以文化为名片，以产业为导向，宽领域、多形式、全方位打造生态文明建设宣传阵地。推动生态、生产、生活三大

空间结构持续优化，加快建设有关流域森林峡谷览胜走廊，塑造国际河流源区探秘胜地，实现共建共治共享。依托生态优势和宣教设施，广泛开展自然教育和志愿服务活动，推动形成生态文明建设与可持续发展相得益彰的绿色发展新思想、新风尚。奋力朝着生态文明建设方向发展，为筑牢国家生态安全屏障提供强力支撑。

通过多年探索，三江源地区各县生态文明建设“新路子”日臻成熟。下一步，还应继续根据党和国家对三江源地区的战略定位，努力建设集社会科学、自然科学、自然资源、地理地质、生态环境等方方面面参与的智库，下大力气涵养“源头活水”，努力实现“一江清水向东流”。

如何以习近平生态文明思想为指导，处理好发展生态旅游和保护生态环境的关系，不仅是三江源保护要破解的难题，也是目前全国各地方兴未艾的生态旅游必须正确认识与解决的问题。对此，要树立与发展生态旅游相适应的新思维。

在确保生态环境保护放在首位的前提下，开展生态旅游。对于生态保护与生态旅游的关系，容易陷入两种认识的误区：一是单纯的就保护谈保护的认识。这种认识未能把生态环境保护与生态价值利用相结合，因而把生态环境保护看成是一种负担，容易陷入消极保护、被动保护之中。另一种认识，是在单经济思维的作用下，把生态旅游看成是环境保护的唯一目标，忘记生态环境保护的首要目标是生态安全，其次才是旅游价值的利用，这个关系不能颠倒。党的十八大以来，中央提出生态环境保护，主要目的并不是为了发展旅游经济，而是为了解决环境安全问题。在确保生态环境安全的大前提下，良好生态环境具有很大经济价值，通过发展生态旅游来实现经济价值与生态保护不仅不矛盾，而且会形成良性循环。

因此，正确认识生态环境保护的价值和使命，是正确处理发展生态旅游和保护生态环境关系的大前提。在确保生态安全的大前提下，有序、有限、有规划地发展生态旅游，不仅不会影响生态环境保护使命的实现，还会为生态环境保护提供资金保证、为生态环境保护带来新的动力。如果不能以这样的思路来处理发展生态旅游和保护生态环境的关系，就容易陷入凡是对生态旅游有利的才进行投资保护、与生态旅游没有关系就不搞保护的片面思维和行动中。党的十八届三中全会提出建立国家公园体制，正是为了系统解决发展生态旅游和保护生态环境关系的重大制度创新。国家公园是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最丰富的部分，将这种独特、稀缺的生态资源，以国家公园体制进行保护与有效利用，正是国家公园体制的功能所在。国家公园作为一种公共产品，所承担的第一个功能、实现的第一价值就是要保障国家生态安全。但国家公园也为生态环境的旅游价值、经济价值的实现提供了条件。

以长周期、算总账、算综合账的思维处理发展生态旅游和保护生态环境的关系。良好的生态环境确实是造福一方的重要旅游资源，但对生态旅游资源的开发和利用，不能以搞工业产业的思维来进行，否则将对生态资源造成严重干扰和破坏。对生态旅游价值的开发，需要一种系统整体的生态保护观，也就是要算大账、算长远账、算整体账、算综

要有新思维

合账，让生态保护与生态旅游形成良性循环的生态保护观。生态旅游是一种长周期业态，是与多样化自然环境相匹配的综合发展的业态，是遵循生态自然规律、可持续发展的业态。只有遵从这一规律，才能同步推进生态旅游发展和生态环境保护。

从自然教育、生命教育、生活教育的高度，探索生态保护与生态旅游的有机结合。在生态文明建设的大背景下，生态旅游越来越受到各方的重视和青睐。如果仍以传统的旅游思路来做规划和运营，把生态环境看成是一种娱乐消费品，秉持的仍然是迎合消费者的纯商业思维，这样一种低水平、追求客流数量的旅游，将会形成对生态环境资源的负面影响、形成对生态环境的新干扰。生态旅游本质上是一种生态教育的旅游。大自然不仅是满足人类物质需求的提供者，更是滋养人类精神、启迪人类智慧的老师。“天行健，君子以自强不息；地势坤，君子以厚德载物”，这是中国古人对待自然的观念。把自然作为滋养我们的父母、作为我们修德开慧的老师、作为我们的精神家园来对待，是生态旅游应遵循的理念和思维。按照这种思维规划与推动的生态旅游，恰恰是符合生态保护要义的生态文化教育旅游。特别是目前正在建设的国家公园，应成为服务于生态文明建设的自然教育、科学教育、生命教育、生活教育的国家公园。



中央党校（国家行政学院）社会和生态文明部教授 张孝德