

附件

## 三江源国家公园总体规划

# 目录

前 言.....	1
第一章 总 论.....	3
第一节 重大意义.....	3
第二节 规划概要.....	4
一、规划范围.....	4
二、规划期限.....	4
第三节 自然地理概况.....	5
一、地形地貌.....	5
二、气候.....	7
三、水文水资源.....	7
四、土壤.....	8
五、野生动植物.....	8
六、生态系统.....	10
第四节 建立国家公园的基本条件.....	11
一、有利条件.....	11
二、面临挑战.....	14
第二章 总体要求.....	17
第一节 指导思想.....	17
第二节 基本原则.....	17
第三节 主要目标.....	19

<b>第三章 功能定位和管理目标</b> .....	21
<b>第一节 总体布局</b> .....	22
<b>第二节 功能分区和定位</b> .....	24
一、一级功能分区.....	24
二、二级功能分区.....	26
<b>第三节 分区布局和管理目标</b> .....	27
一、长江源园区.....	27
二、黄河源园区.....	34
三、澜沧江源园区.....	39
<b>第四章 体制机制创新</b> .....	44
<b>第一节 管理运行体制</b> .....	44
一、组建管理机构.....	44
二、明确权责.....	45
三、管理运行.....	47
四、协调园区内外职责.....	47
五、社会参与和对外交流.....	48
<b>第二节 自然资源统一管理</b> .....	48
一、开展自然资源资产本底调查和确权登记.....	49
二、完善草原承包经营权制度.....	49
三、建立特许经营机制.....	50
四、健全完善管护体系.....	51

五、健全完善制度体系.....	52
六、建立规划管理体系.....	53
七、建立完善标准体系.....	54
第三节 自然资源综合执法.....	55
<b>第五章 生态系统保护.....</b>	<b>57</b>
第一节 生态系统原真性完整性保护.....	57
一、高寒草甸与高寒草原生态系统保护.....	57
二、森林灌丛生态系统保护.....	57
三、河湖和湿地生态系统保护.....	58
四、荒漠生态系统保护.....	58
五、野生动物保护.....	58
第二节 人与自然和谐共生.....	59
一、注重人的发展.....	59
二、文化保护传承.....	60
三、社区共建共管.....	60
四、环境综合治理.....	61
五、保护节约水资源.....	62
六、应对气候变化.....	62
第三节 生态监测评估.....	62
第四节 生态体验与环境教育.....	64
一、生态体验.....	64

二、环境教育.....	65
<b>第六章 国家公园建设配套支撑体系.....</b>	<b>67</b>
<b>第一节 提升科技支撑水平.....</b>	<b>67</b>
一、科技支撑体系建设.....	67
二、科研人才队伍建设.....	68
三、智慧国家公园建设.....	68
<b>第二节 加快完善基础设施.....</b>	<b>69</b>
<b>第七章 环境影响评价和效益预估.....</b>	<b>71</b>
<b>第一节 环境影响评价.....</b>	<b>71</b>
一、环境影响分析与预测.....	71
二、预防环境影响的对策.....	72
三、环境影响评价的结论.....	73
<b>第二节 效益预估.....</b>	<b>73</b>
<b>第八章 实施保障.....</b>	<b>74</b>
<b>第一节 组织实施.....</b>	<b>74</b>
<b>第二节 考核监督.....</b>	<b>74</b>
一、完善评估考核机制.....	74
二、建立健全监督机制.....	75
<b>第三节 资金保障.....</b>	<b>77</b>
一、财政资金.....	77
二、生态补偿.....	78

三、金融支撑.....	78
第四节 宣传引导.....	79

## 前 言

三江源地处青藏高原腹地，是长江、黄河、澜沧江的发源地，是我国淡水资源的重要补给地，是高原生物多样性最集中的地区，是亚洲、北半球乃至全球气候变化的敏感区和重要启动区，特殊的地理位置、丰富的自然资源、重要的生态功能使其成为我国重要生态安全屏障。在全国生态文明建设中具有特殊重要地位，关系到全国的生态安全和中华民族的长远发展。

党中央、国务院高度重视三江源地区的生态保护工作，习近平总书记在全国生态环境保护大会上的讲话中，在参加十二届全国人大四次会议青海代表团审议时指出：“在超过12万平方公里的三江源地区开展全新体制的国家公园试点，努力为改变‘九龙治水’、实现‘两个统一行使’闯出一条路子，体现了改革和担当精神。要把这个试点启动好、实施好”。2016年8月24日，习近平总书记在青海视察工作时强调：“这是我国第一个国家公园体制试点，也是一种全新体制的探索。”“要用积极的行动和作为，探索生态文明建设好的经验，谱写美丽中国青海新篇章。”

2015年12月，中央全面深化改革领导小组第十九次会议审议通过《三江源国家公园体制试点方案》（以下简称《试点方案》），2016年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《试点方案》，拉开了我国国家公园实践探索的序幕。2017年6月，青海省人大常委会通过并颁布《三江源国家公园条例（试行）》，为三江源国家公

园建设提供法治保障。

作为全国首个国家公园体制试点，国际没有现成经验可资借鉴，国内鲜有成熟模式可供参考。为深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，推动《试点方案》各项任务落地实施，尽快正式设立三江源国家公园，特编制《三江源国家公园总体规划》（以下简称《总体规划》）。

# 第一章 总 论

## 第一节 重大意义

江河是大地的血脉，长江、黄河是中华民族的母亲河，孕育了璀璨的华夏文明；澜沧江是重要的国际河流，一江通六国，是国家和民族友谊的纽带。作为“中华水塔”的三江源是生命之源、文明之源，保护好三江源，对中华民族发展至关重要。

在三江源地区开展国家公园体制试点，在体制试点基础上设立和建设三江源国家公园，是党中央、国务院统筹推进“五位一体”总体布局的重大战略决策，是贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的重要举措，是加快生态文明体制改革、建设美丽中国的重要抓手，是践行“绿水青山就是金山银山”的重要行动，是生态文明制度建设的重要内容，是实现人与自然和谐共生的现代化的具体实践。三江源国家公园体制试点肩负着为全国生态文明制度建设积累经验，为国家公园建设提供示范的使命。

三江源国家公园是美丽中国建设的宏伟篇章，是展现中国形象的重要窗口，是中国为全球生态安全做出贡献的伟大行动，是理论自信、道路自信、制度自信和文化自信的具体体现。建立三江源国家公园有利于创新体制机制，破解“九龙治水”体制机制藩篱，从根本上实现自然资源资产管理与国土空间用途管制的“两个统一行使”；有利于实行最严格的生态保护，加强对“中华水塔”、地球“第三极”和山水林田湖草重要生态系统的永续保护，筑牢国家生态安

全屏障；有利于处理好当地牧民群众全面发展与资源环境承载能力的关系，促进生产生活条件改善，全面建成小康社会，形成人与自然和谐发展新模式。

## 第二节 规划概要

### 一、规划范围

三江源国家公园体制试点区域总面积 12.31 万平方公里，涉及治多、曲麻莱、玛多、杂多四县和可可西里自然保护区管辖区域，共 12 个乡镇、53 个行政村。

### 二、规划期限

规划基准年为 2015 年，规划期到 2025 年，展望到 2035 年。





图 2 三江源国家公园行政区划图

### 第三节 自然地理概况

#### 一、地形地貌

三江源国家公园位于地球“第三极”青藏高原腹地，以山原和高山峡谷地貌为主，主要山脉有昆仑山主脉及其支脉可可西里山、巴颜喀拉山、唐古拉山等，山系绵延，地势高耸，地形复杂，平均海拔 4500 米以上。中西部和北部为河谷山地，多宽阔而平坦的滩地，因冻土广泛发育、排水不畅，形成了大面积以冻胀丘为基底的高寒草甸和沼泽湿地；东南部唐古拉山北麓则以高山峡谷为多，河流切割强烈，地势陡峭，山体相对高差多在 500 米以上。

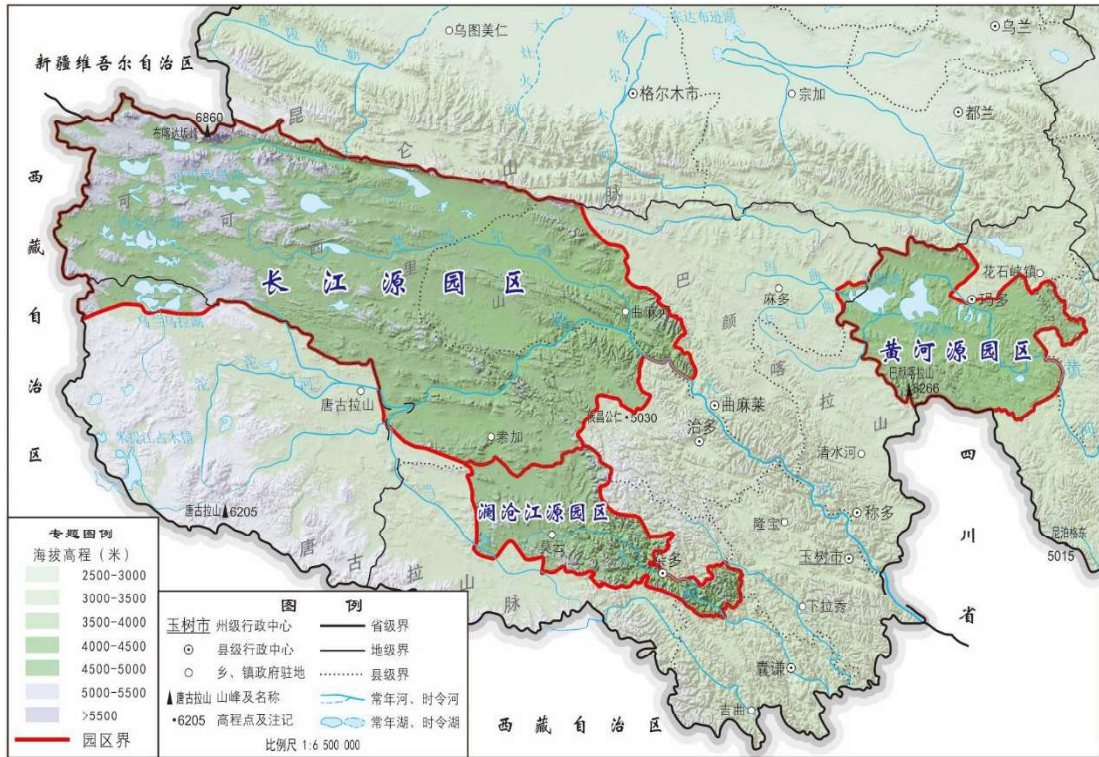


图3 三江源国家公园地形地貌图

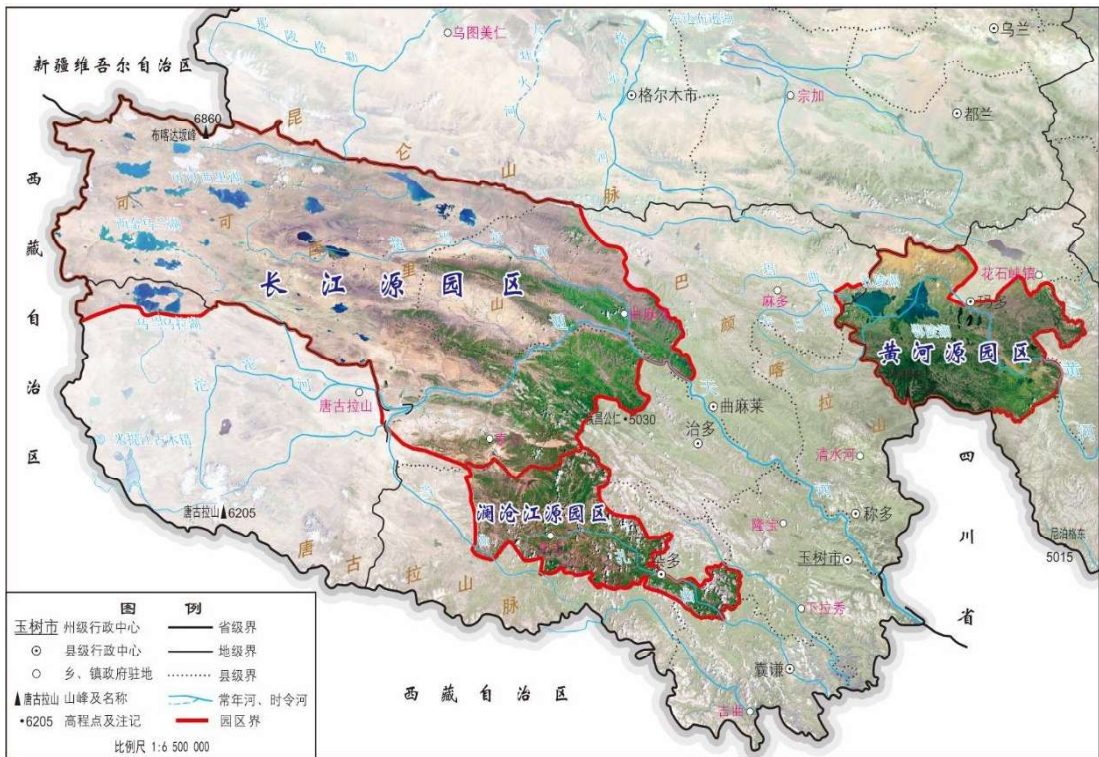


图4 三江源国家公园遥感影像图

## 二、气候

位于青藏高原气候区北端尾间区。主要特征为冷热两季、雨热同期、冬长夏短；温度年较差小、日较差大；日照时间长、辐射强烈；植物生长期短，无绝对无霜期。多年平均气温在-5.6—7.8℃之间，冷季长达7个月。多年平均降水量自西北向东南262.2—772.8毫米。年日照时数2300—2900小时，年太阳辐射量5658—6469兆焦耳/平方米，全年≥8级大风日数3.9—110天，空气含氧量仅相当于海平面的60—70%左右。主要气象灾害为雪灾。

## 三、水文水资源

长江、黄河、澜沧江三条江河的发源地，多年平均径流量499亿立方米，其中长江184亿立方米，黄河208亿立方米，澜沧江107亿立方米，水质均为优良。国家公园内湖泊众多，面积大于1平方公里的有167个，其中长江源园区120个、黄河源园区36个、澜沧江源园区11个，以淡水湖和微咸水湖居多。雪山冰川总面积833.4平方公里；河湖和湿地总面积29842.8平方公里。

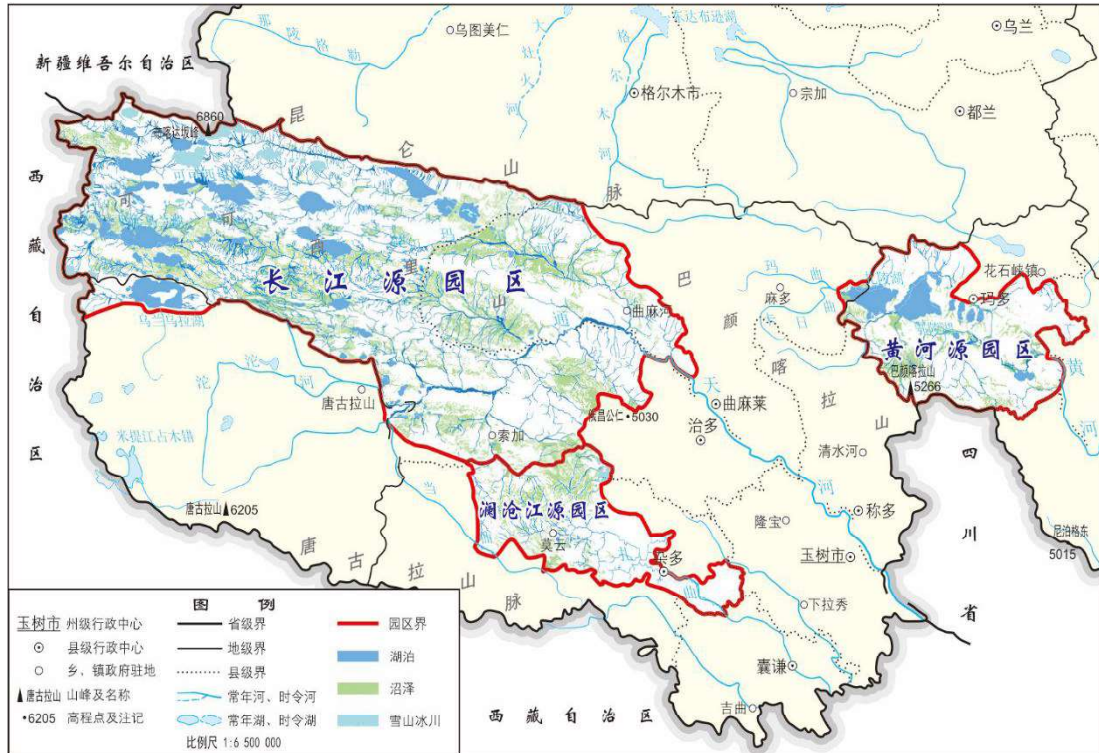


图 5 三江源国家公园水系分布图

#### 四、土壤

地质成土过程年轻，冻融侵蚀作用强烈，土壤发育过程缓慢，土壤质地粗，沙砾性强，其组成以细沙、岩屑、碎石和砾石为主。土壤类型可分为 15 个土类，29 个亚类。土壤类型由高到低主要有高山寒漠土、高山草甸土、高山草原土、山地草甸土、灰褐土、栗钙土和山地森林土，以高山草甸土为主，冻土面积较大。

#### 五、野生动植物

国家公园地处青藏高原高寒草甸区向高寒荒漠区的过渡区，主要植被类型有高寒草原、高寒草甸和高山流石坡植被；高寒荒漠草原分布于园区西部，高寒垫状植被和温性植被有少量镶嵌分布。公园内共有维管束植物 760 种，分属 50 科 241 属。野生植物形态以

矮小的草本和垫状灌丛为主，高大乔木有大果圆柏等；公园内共有野生动物 125 种，多为青藏高原特有种，且种群数量大。其中兽类 47 种，雪豹、藏羚、野牦牛、藏野驴、白唇鹿、马麝、金钱豹等 7 种为国家一级保护动物，藏狐、石貂、兔狲、猞猁、藏原羚、岩羊、豹猫、马鹿、盘羊、棕熊等 10 种为国家二级保护动物；鸟类 59 种，以古北界成分居优势，黑颈鹤、白尾海雕、金雕等 3 种为国家一级保护动物，大鸢、雕鸮、鸢、兀鹫、纵纹腹小鸮等 5 种为国家二级保护动物；鱼类 15 种。

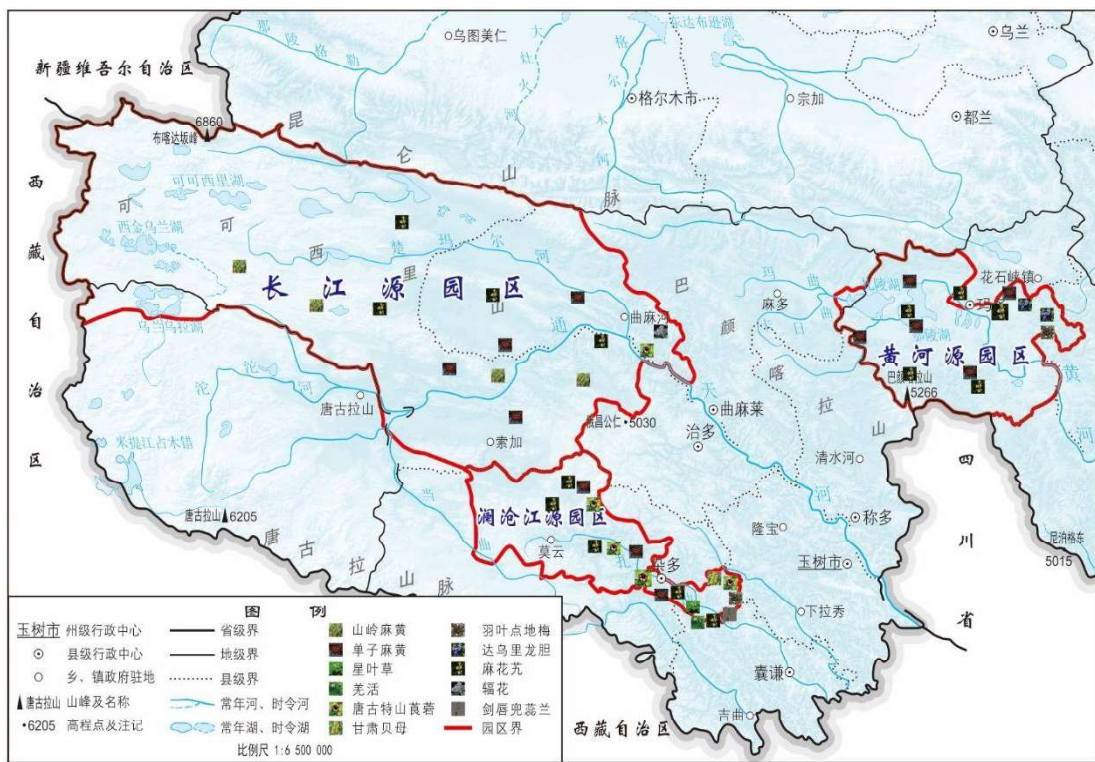


图 6 三江源国家公园珍稀野生植物分布图

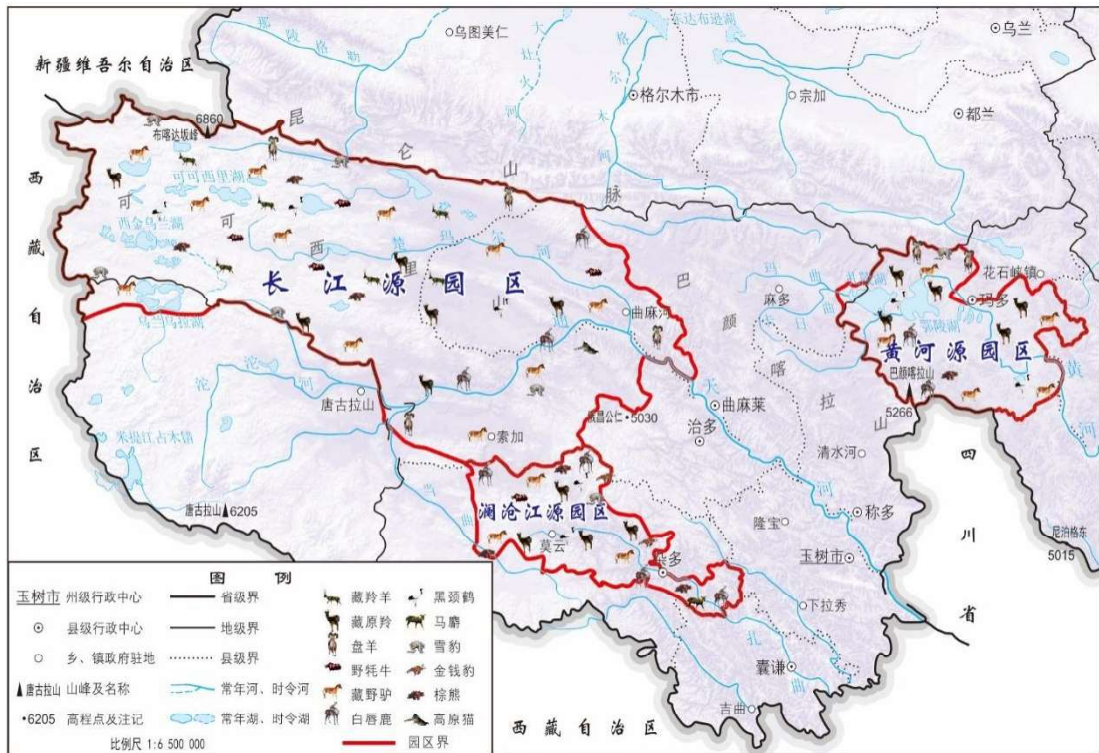


图 7 三江源国家公园珍稀野生动物分布图

## 六、生态系统

高寒草甸与高寒草原是三江源国家公园的生态主体资源，在维护三江源水源涵养和生物多样性主导服务功能中具有基础性地位。国家公园共有各类草地 868 万公顷，其中可利用草地 743 万公顷。按草地类型分，未退化和轻度退化 339 万公顷，中度退化 161 万公顷，重度退化 243 万公顷；森林和灌丛在公园内分布较少，仅占总面积的 0.4%，主要分布在三江源自然保护区的昂赛保护分区；国家公园共有河湖和湿地及雪山冰川 307 万公顷，类型丰富，景观独特并稀有，是水源涵养、净化、调蓄、供水的重要单元；荒漠主要分布于可可西里自然保护区，未受到人类活动干扰，仍保留着原始风貌，是极其珍贵的自然遗产。山水林田湖草共同组成三江源的生命

共同体，孕育了无数的高原精灵，培育了独一无二的生态文化，必须坚定不移地加以保护。

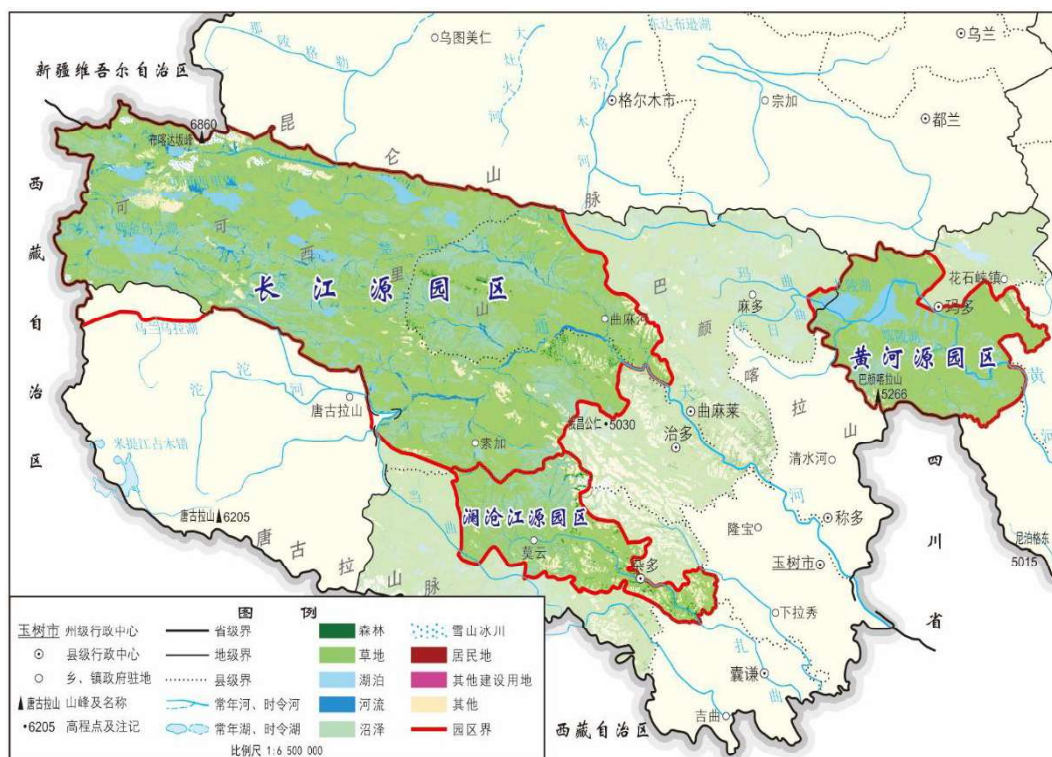


图 8 三江源国家公园土地利用/覆被图

#### 第四节 建立国家公园的基本条件

##### 一、有利条件

(一) 自然禀赋得天独厚。青藏高原被称为地球“第三极”，三江源地处青藏高原腹地，被誉为“中华水塔”，三江源国家公园是三江源的核心区域，是展现三江源自然之美和悠久民族文化的窗口。园区集草地、湿地、森林、河流、湖泊、雪山、冰川、江河源头和野生动物、世界自然遗产为一体，展现了地球上年轻的地貌，造就了独特的高原高寒山地气候，保存了大面积原真的原始风貌，

是中国乃至东南亚的重要水源涵养区、气候格局的稳定器，是国家重要的生态安全屏障。与世界众多国家公园相比较，功能更多样、类型更齐全、结构更复杂、景观更丰富，更具自然生态的代表性、典型性、系统性和全局性。

（二）生态文化传承悠久。国家公园内原住民世代生活在青藏高原，对脆弱高原生态环境与珍贵自然资源的深切体验，形成了关于自然、人生的基本观念和生活方式，创造了与自然环境相适应的生态文化。自然景观的独特性、生物多样性和自然文化遗产的原真性，以及地域民族文化交相辉映，敬畏自然、顺应自然的朴素生态理念世代相传，为子孙后代留下了原始的生态文化风貌。在世代传承中不断赋予时代精神，与先进文化紧密结合、与社会主义核心价值观紧密结合、与区域发展战略紧密结合，使其发扬光大，形成了特定的生态文化体系，使人与自然和谐共生的信念和文化传统得到弘扬，是中华优秀传统文化的重要组成部分。

（三）生态文明建设丰富。党中央、国务院高度重视三江源地区生态文明建设和生态保护工作。2005年，国务院批准实施《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》，标志着三江源地区全面进入了系统化、大规模的生态保护和建设阶段；2012年，国务院批准实施《青海三江源国家生态保护综合试验区总体方案》，将整个三江源地区的生态保护进一步上升为国家重大战略；2014年，国务院批准实施《青海三江源生态保护和建设二期工程规划》，标志着三江源生态保护工作迈入全面推进、科学保护的新阶段。党的

十八大以来，按照“五位一体”总体布局，青海加快推进生态文明建设和制度改革，算好“绿色账”、走好“绿色路”、打好“绿色牌”。

（四）政策机遇前所未有。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立国家公园体制。2015年，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，进一步要求“加强对重要生态系统的保护和永续利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制，对上述保护地进行功能重组，合理界定国家公园范围。”2015年12月9日，中央全面深化改革领导小组第19次会议，审议通过《三江源国家公园体制试点方案》；2016年3月，中办和国办正式印发了《试点方案》，明确了设立三江源国家公园的任务书、时间表、路线图。习近平总书记十分关心三江源国家公园体制试点，多次做出重要指示。中央和国家各部门关心支持，多次赴三江源调查研究，在体制机制改革方面加强指导，在资金、项目和相关政策方面大力支持，取得了试点工作的良好开端。三江源国家公园是我国第一个国家公园体制试点，意义重大，政策机遇前所未有，寄予的厚望前所未有，赋予的责任也是前所未有。

截至2017年底，三江源国家公园体制试点任务已全面完成。打破“九龙治水”，实现自然资源资产管理和国土空间用途管制“两个统一行使”。法律政策体系、标准体系和规划管理体系初步建立。初步摸清自然资源资产本底，权责清晰、公开共享平台初步形成。生态保护和建设工程有序推进，加强基础设施建设，科研监测、教

育培训等各项工作实现良好开局，国家公园形象初步建立。

## 二、面临挑战

（一）生态保护任重道远。经过长期不懈地生态保护建设，三江源生态系统退化趋势得到初步缓解，但区域生态环境整体退化的趋势尚未根本遏制，草地退化、土地沙化荒漠化、水土流失、冰雪消融等问题依然十分突出，实现“整体恢复、全面好转、生态健康、功能稳定”的生态保护修复目标依然任重道远。

（二）体制机制破解艰难。生态保护多头管理、政出多门的问题依然严重，各种保护地类型重复设置，涉及国土、农牧、林业、环保、水利、旅游等多个部门，政策法规和标准体系庞杂交叉甚至矛盾，在管理上相互制约、相互影响。突破行政壁垒，改变“九龙治水”局面，解决现行管理体制不顺、权责不清等突出问题，打破现有职权、利益格局面临巨大阻力。同时，现行法律法规在一定程度上不适应国家公园建设与管理的需要。

（三）经济社会基础薄弱。三江源地区经济社会欠发达，居民以藏族为主。四县共有牧业人口 12.8 万，贫困人口 3.9 万，其中公园内共有牧户 16621 户，人口 6.4 万，贫困人口 2.4 万。地方财政以中央财政转移支付为主。四县城镇居民人均可支配收入 25099 元，农牧民人均纯收入 5876 元。四县均为国家扶贫开发工作重点县，社会发育程度低，经济结构单一，传统畜牧业仍为主体产业，扶贫攻坚任务十分繁重。基础设施历史欠账多，公共服务能力落后。

（四）多头规划难以统筹。目前，三江源国家公园范围内既要

执行主体功能区规划、三江源国家生态保护综合试验区总体方案、三江源生态保护和建设二期工程规划、自然保护区规划及其它保护地相关规划等，还要贯彻落实各级国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡建设规划及相关专项规划，规划间衔接不充分，存在一定的矛盾和问题；各类规划的功能区划边界和内涵不尽相同，保护目标、管控措施等因其规划性质、行业管理等原因有所侧重，在实际执行中头绪繁多，统筹难度大。



图 9 三江源国家公园居民点分布图



图 10 三江源国家公园交通图

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实《建立国家公园体制总体方案》、《三江源国家公园体制试点方案》要求，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，增强绿水青山就是金山银山的意识，坚持以生态保护优先、自然恢复为主，坚持以保护生态环境是第一战略、首要责任、紧迫任务，遵循生态保护内在规律，尊重三江源生态系统特点，采取最严格的生态保护政策，执行最严格的生态保护标准，落实最严格的生态保护措施，实行最严格的责任追究制度，扎扎实实推进生态环境保护，筑牢国家重要生态安全屏障。坚持以生态保护管理体制创新为突破口，实现对三江源重要生态系统的保护和永续利用，实现三江源重要自然资源国家所有、全民共享、世代传承。以科学规划为引领，构建借鉴国际经验、符合中国国情、体现三江源特点的特色国家公园体制，为全国生态文明制度改革提供示范，为全球生态安全做出中国贡献。

### 第二节 基本原则

——创新引领，深化改革。创新体制机制，解决三江源生态保

护管理“九龙治水”痼疾，构建归属清晰、权责明确、监管有效的生态保护管理体制。加大重点领域和关键环节改革力度，结合实际大胆探索，全方位开展国家公园体制试点。

——**保护优先，协调发展。**始终坚持生态保护优先，维护良好生态环境，保障代际公平。把握生态系统演替规律，变被动治理为主动预防，加大对山水林田湖草的系统保护和修复，实行休养生息政策，带动园区外统筹协调发展。深刻吸取祁连山生态破坏事件教训，举一反三，确保保护区面积不减少、保护要求不降低，国家公园分区保护具体要求和现有保护要求不完全一致的，按照从严保护的要求执行。

——**统筹规划，科学布局。**统筹各类空间性规划，着力处理好国家公园与园区内各类保护地的关系，优化功能布局，确定各园区功能定位和管控保育目标，落实多规合一。

——**社会参与，共建共享。**明确三江源国家公园中央事权属性，发挥政府在国家公园建设中的主导作用，坚持以人为本，处理好生态保护与民生改善的关系，有序扩大社会参与，形成全社会共建氛围，实现国家公园建设成果全民共享。

——**尊重文化，保护传承。**充分尊重地域民族文化，将挖掘、传承、发扬本土文化的生态保护基因及符合社会主义核心价值观的优秀文化作为传承发扬的重要内容，坚持现代化与民族特色相结合，使优秀文化世代传承，共创文化精神家园。

### 第三节 主要目标

努力将三江源国家公园打造成中国生态文明建设的名片、生态系统原真保护样板、高寒生物自然种质资源库、野生动物天堂、生态体验和环境教育平台、生态环境科研基地、应对和适应气候变化窗口、留予子孙后代的一方净土，向全世界展示面积最大、海拔最高、自然风貌大美、生态功能稳定、民族文化独特、人与自然和谐的国家公园。

**总体目标。**山水林田湖草生态系统得到严格保护，满足生态保护第一要求的体制机制创新取得重大进展，国家公园科学管理体系形成，有效行使自然资源资产所有权和监管权，水土资源得到有效保护，生态服务功能不断提升；野生动植物种群增加，生物多样性明显恢复；绿色发展方式逐步形成，民生不断改善，将三江源国家公园建成青藏高原生态保护修复示范区，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。

**近期目标。**至2020年正式设立三江源国家公园。国家公园体制全面建立，法规和政策体系逐步完善，标准体系基本形成，管理运行顺畅。绿色发展方式成为主体，生态产业规模不断扩大，转产转业牧民有序增加，国家公园内居住人口有所下降。山水林田湖草生态系统得到全面保护，生物多样性明显恢复，江河径流量持续稳定，长江、黄河、澜沧江水质稳定保持优良，生态系统步入良性循环。国家公园服务、管理和科研体系初步形成，生态文化传承弘扬。基本建成青藏高原生态保护修复示范区，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。

**中期目标。**到 2025 年，保护和管理体制机制不断健全，法规政策体系、标准体系趋于完善，管理运行有序高效。全面形成绿色发展方式，继续带动牧民转产转业，国家公园内居住人口不增加。山水林田湖草生态系统良性循环，生物多样性丰富，应对和适应气候变化能力增强，江河径流量持续稳定，长江、黄河、澜沧江水质更加优良。形成独具特色的国家公园服务、管理和科研体系，生态文化发扬光大。青藏高原生态保护修复示范区，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的示范带动作用进一步彰显。

**远期目标。**到 2035 年，保护和管理体制机制完善，行政管理范围与生态系统相协调，实现对三大江河源头自然生态系统的完整保护，园区范围和功能优化，山水林田湖草生态系统良性循环，生物多样性更加丰富，建立起生态保护的典范；国家公园规划体系、政策体系、制度体系、标准体系、机构运行体系、人力资源体系、多元投入体系、科技支撑体系、监测评估考核体系、项目建设体系、经济社会发展评价体系全面建立，成为体制机制创新的典范；可持续的绿色发展方式更加成熟，基础设施配套完善，生态体验特色明显，是我国乃至世界重要的环境教育基地，文化先进、社会和谐、人民幸福，社会繁荣稳定，成为我国国家公园的典范，建成现代化国家公园。

表1 三江源国家公园目标指标表

序号	指标名称	单位	2015年	2017年	2020年	2025年	2035年
1	草原保护		高寒草原植被覆盖度45—55%；高寒草甸植被覆盖度50—70%	高寒草原提高2—3个百分点；高寒草甸提高5个百分点	高寒草原提高2—3个百分点；高寒草甸提高5个百分点	高寒草原提高2—3个百分点；高寒草甸提高5个百分点	保持稳定并有所提高
2	河湖和湿地保护		河湖水域岸线和湿地面积总体稳定	河湖水域岸线和湿地面积总体稳定	功能增强	功能持续增强	功能持续增强
3	森林灌丛保护		本底	林地保有量不降低	林地保有量有所提高	林地保有量逐年提高	林地保有量逐年提高
4	荒漠保护		扩大趋势初步遏制	扩大趋势有效遏制	荒漠面积得到控制	荒漠生态系统稳定	荒漠生态系统稳定
5	野生动物种群和数量变化		本底	提高10%	提高20%	逐年提高	种群稳定平衡
6	草原载畜		草畜基本平衡	草畜基本平衡	草畜平衡	草畜平衡	综合平衡
7	生活垃圾无害化处理率	%	54.3	65	100	100	100
8	水质	长江	I-II类	I-II类	I-II类	I-II类	I类
		黄河	II类	II类	I-II类	I-II类	I-II类
		澜沧江	I类	I类	I类	I类	I类
9	人口	万人	6.46	不增加	有所下降	有所下降	维持稳定
10	牧民人均纯收入	元	5876	7500	10500	14000	25000
11	转产转业劳动力人口比例	%	25	35	50	55	70
12	生态保护占政绩考核比重	%	30	70	85	87	90
13	政务信息公开率	%	60	65	70	100	100
14	宣传教育普及率	%	70	75	85	100	100
15	党政干部培训比例	%	80	85	100	100	100
16	牧民培训比例	%	50	60	80	100	100
17	公益岗位培训比例	%	80	85	100	100	100

### 第三章 功能定位和管理目标

结合现行保护地功能区划和管控要求，科学规划空间布局，明确功能分区、功能定位和管理目标，统一用途管制，统一规范管理，系统保护自然生态系统和自然文化遗产的原真性、完整性。

#### 第一节 总体布局

三江源国家公园包括长江源、黄河源、澜沧江源 3 个园区，总面积为 12.31 万平方公里，介于东经 89°50'57"—99°14'57"，北纬 32°22'36"—36°47'53"，占三江源国土面积的 31.16%，其中：冰川雪山 833.4 平方公里、河湖和湿地 29842.8 平方公里、草地 86832.2 平方公里、林地 495.2 平方公里。

三江源国家公园范围内，包括三江源国家级自然保护区的扎陵湖—鄂陵湖、星星海、索加—曲麻河、果宗木查和昂赛 5 个保护分区和可可西里国家级自然保护区，其中核心区 4.17 万平方公里，缓冲区 4.53 万平方公里，实验区 2.96 万平方公里，为增强联通性和完整性，将 0.66 万平方公里非保护区一并纳入。同时，三江源国家公园范围内有扎陵湖、鄂陵湖 2 处国际重要湿地，均位于自然保护区的核心区；有列入国家《湿地保护行动计划》的国家重要湿地 7 处；有扎陵湖—鄂陵湖和楚玛尔河 2 处国家级水产种质资源保护区；有黄河源水利风景区 1 处。青海可可西里世界自然遗产地完整划入了三江源国家公园长江源园区，位于可可西里国家级自然保护区和三江源国家级自然保护区的索加—曲麻河保护分区内。

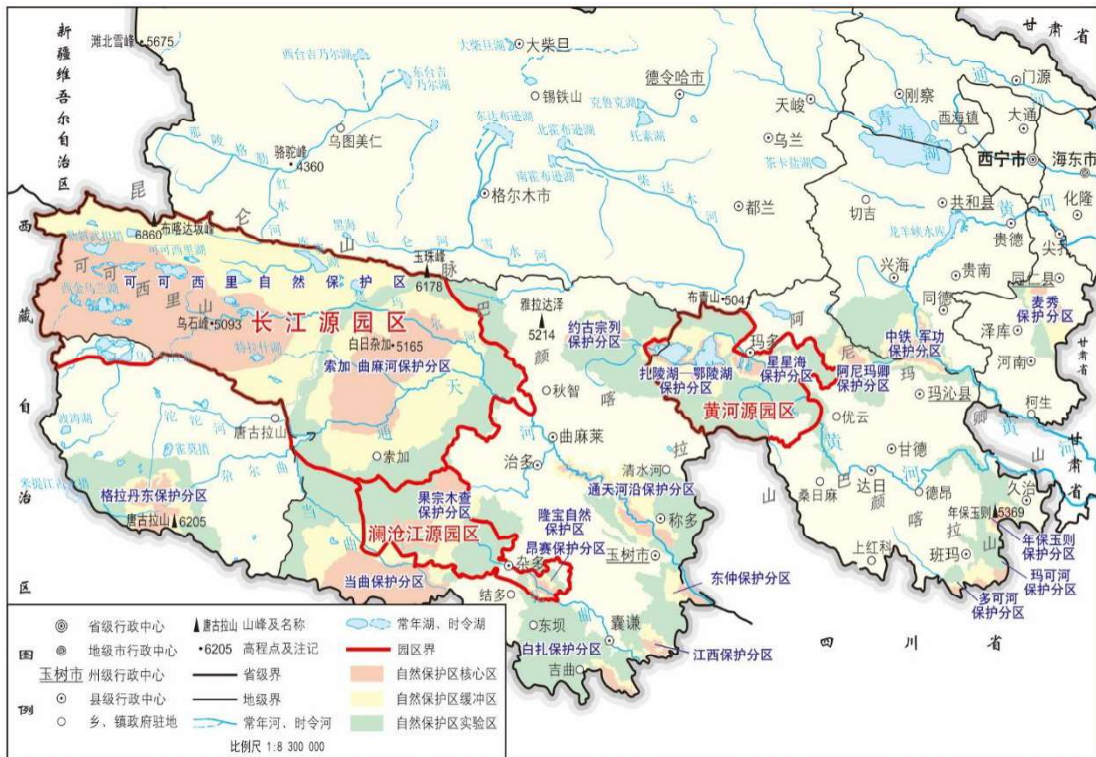


图 11 三江源国家公园与自然保护区关系图

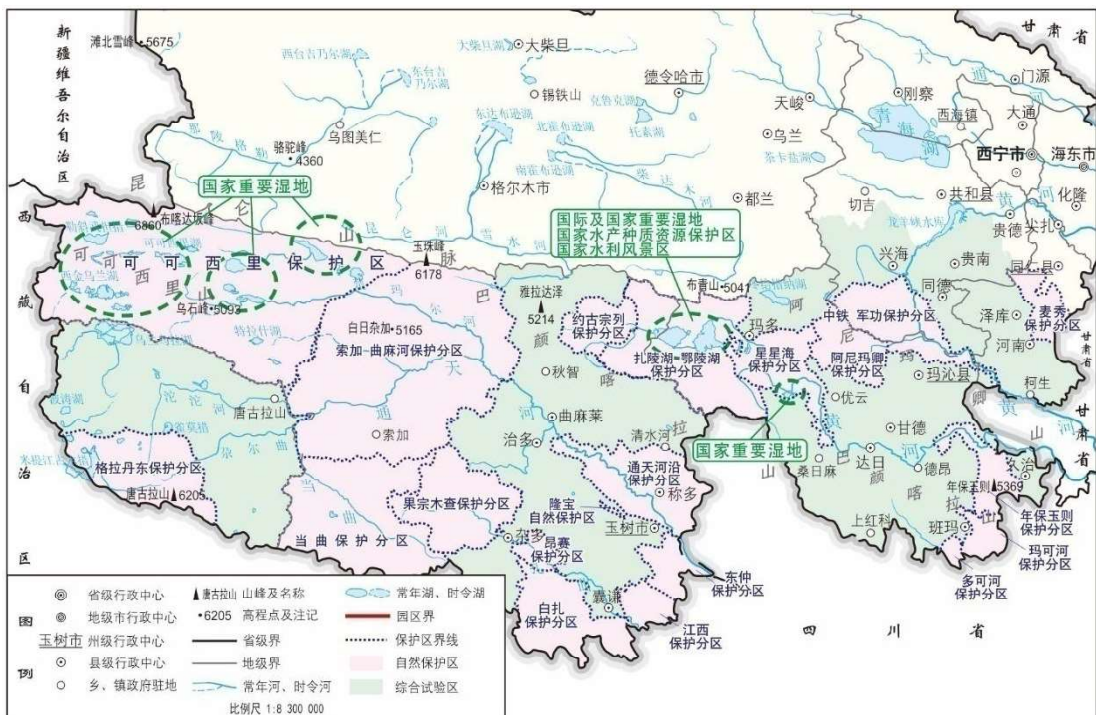


图 12 三江源国家公园与其它保护地关系图

## 第二节 功能分区和定位

遵循生态系统整体保护、系统修复理念，以一级功能分区明确空间管控目标，以二级功能分区落实管控措施。

### 一、一级功能分区

在园区内各类保护地功能区划的基础上，遵循各类保护地的管控要求，结合现状评价成果，突出更加严格的保护，通过地理统筹和功能统筹，按照生态系统功能、保护目标将各园区划分为核心保育区、生态保育修复区、传统利用区，实行差别化管控策略，实现生态、生产、生活空间的科学合理布局和可持续利用。

核心保育区，是维护自然生态系统功能，实行更加严格保护的基本生态空间。以自然保护区的核心区和缓冲区范围为基线，衔接区域内自然遗产地、国际和国家重要湿地核心区域和国家级水产种质资源保护区、国家水利风景区等的核心区边界，以及野生动物关键栖息地等划定。该区采取严格保护模式，重点保护好雪山冰川、江源河流、湖泊、湿地、草原草甸和森林灌丛，着力提高水源涵养、生物多样性和水土保持等服务功能。维护大面积原始生态系统的原真性，限制人类活动。

传统利用区，是国家公园核心保育区以外的区域，生态状况总体稳定，是当地牧民的传统生活、生产空间，是承接核心保育区人口、产业转移与区外缓冲的地带。按照土地利用总体规划，对城乡建设用地进行严格管控；其它区域严格落实草畜平衡政策，适度发

展生态有机畜牧业，进一步减轻草原载畜压力，加快牧民转产转业，逐步减少人类活动。

生态保育修复区，将传统利用区内中重度退化草地划为生态保育修复区，加强退化草地和沙化土地治理、水土流失防治和自然封育。以亟需修复的退化、沙化草地为主，强化自然恢复和实施禁牧等必要的人工干预措施，待恢复后再开展休牧、轮牧形式的适度利用，并加强严格保护。

表 2 三江源国家公园功能区划

三江源国家公园功能分区			与自然保护区关系	
功能区	面积(平方公里)	比例 (%)	功能区	面积(平方公里)
核心保育区	90570.25	73.55	核心区	41711.49
			缓冲区	43177.76
			实验区	2316.01
			非自然保护区	3364.98
生态保育修复区	5923.99	4.81	核心区	0.00
			缓冲区	0.00
			实验区	5527.28
			非自然保护区	396.71
传统利用区	26647.16	21.64	核心区	0.00
			缓冲区	2088.95
			实验区	21761.59
			非自然保护区	2796.61
合计	123141.40			123141.40

园区内外统筹兼顾，把县城和重点城镇作为公园的支撑服务区，集中布局公共服务和访客接待、交通运输、自驾营地、医疗救护等设施，成为国家公园的保障基地、培训基地、宣教基地及科研监测、

生态体验的支撑节点，尽可能减少人为活动对园区自然生态的干扰和影响。在生态保护恢复、体制机制政策、支撑服务体系建设等方面，为保持生态系统的统一性、行政区划的完整性、政策措施的一致性，按国家公园所在县域统一规划、统一实施、统一管理。



图 13 三江源国家公园功能分区图

## 二、二级功能分区

在符合土地利用总体规划的前提下，在专项规划中开展二级功能分区，制定更有针对性的管控措施。一是坚持一级和二级功能分区管控对象、管控目标、管控措施相统一；二是以自然资源本底评估为基础，充分掌握自然资源的分布、数量、等级和状况；三是依据国家关于划定并严守生态保护红线的要求，落实生态保护红线；四是按照土地利用总体规划，对城乡建设用地进行严格管控；五是

针对重要自然资源管理目标制定经营管理方案，实现自然资源保护和利用的有效管控；六是在一级功能分区基础上细化到重要自然资源，提出保育措施，明确作业要求。

核心保育区。在现状调查基础上，以保持自然生态过程的原真完整为目的，以生态系统服务功能为依据，针对水源涵养、水土保持及动植物重要栖息地等重要生态功能区，提出保育措施。

传统利用区。在实现更加严格保护的前提下，根据生态保护要求和生态畜牧业生产需要、村落分布和草原承包经营权界限等情况，划分生活区和生产区，按照土地利用总体规划，控制城乡建设用地规模和布局，优化划区轮牧线。

生态保育修复区。在生态系统和生态过程评价的基础上，按照退化成因，结合草原承包经营权界限，划分自然修复区和人工修复区，提出保育措施。

根据保护和恢复状况，在定期监测评估的基础上，功能分区进行动态管理，核心保育区面积逐步扩展，传统利用区应逐步缩小，生态保育修复区适当调节。禁止任何影响自然生态原真性、完整性的资源利用活动，包括采矿、挖砂、狩猎、捕鱼等；严格控制和管理交通、建筑等建设；经特许可适度开展科考、生态体验等活动。

### 第三节 分区布局和管理目标

#### 一、长江源园区

长江源园区位于玉树藏族自治州治多、曲麻莱县，介于东经 89°50'57"—95°18'51"，北纬 33°9'5"—36°47'53"，包括可可西里国家

级自然保护区、三江源国家级自然保护区索加—曲麻河保护分区，园区总面积为 9.03 万平方公里，涉及治多县索加乡、扎河乡和曲麻莱县曲麻河乡、叶格乡，15 个行政村。

核心保育区面积 7.55 万平方公里，包括可可西里国家级自然保护区核心区、缓冲区以及三江源国家级自然保护区索加—曲麻河保护分区核心区和缓冲区；生态保育修复区 0.15 万平方公里，主要分布在索加—曲麻河保护分区的实验区；传统利用区面积 1.33 万平方公里，从通天河烟瘴挂大峡谷上溯至楚玛尔河流域、沱沱河流域和当曲流域，在索加—曲麻河保护分区的部分缓冲区和实验区。



图 14 长江源园区功能分区图

为使国家公园与自然遗产地管控要求和保护目标相互统一，青海可可西里世界自然遗产地及其缓冲区的大部分划入核心保育区，

实行更加严格的保护；展示区和少量缓冲区划入传统利用区，保护要求与自然遗产地管理规划相一致。



图 15 长江源园区与可可西里世界自然遗产地关系图

长江源园区，荒漠生态系统和高寒草原、湿地生态系统生物多样性丰富，有藏羚、野牦牛、藏野驴、岩羊、藏原羚、白唇鹿、雪豹、棕熊、狼、雕、鹫等重点保护动物，有长江裸鲤、长丝裂腹鱼等受保护土著鱼类，被称为“野生动物天堂”。重点保护长江源头雪山冰川、高寒江河湿地、草原草甸和野生动物，特别是藏羚、雪豹、藏野驴等国家重点保护野生动物的重要栖息地和迁徙通道。强化退化生态系统的修复。加强青海可可西里世界自然遗产地管理。打造“野生动物天堂”展示平台，搭建长江源科考探险廊道。

表 3 长江源园区功能区划

长江源园区功能分区	与自然保护区关系
-----------	----------

功能区	面积(平方公里)	比例 (%)	功能区	面积(平方公里)
核心保育区	75546.07	83.64	核心区	35257.24
			缓冲区	36576.59
			实验区	944.97
			非自然保护区	2767.28
生态保育修复区	1506.05	1.67	核心区	0.00
			缓冲区	0.00
			实验区	1410.50
			非自然保护区	95.55
传统利用区	13269.37	14.69	核心区	0.00
			缓冲区	2076.18
			实验区	10097.08
			非自然保护区	1096.12
合计	90321.49			90321.49

表 4 长江源园区功能规划及管理目标和管控措施

类别	一级区		管控对象				生态特征	管理目标	管控措施
	面积（万平方公里）	比例（%）	自然资源	面积（平方公里）	比例（%）	比例（%）			
核心保育区	7.57	83.64	草地	47418.37	62.67	自西向东由高寒荒漠草原、高寒草原、高寒草原过渡，多高原湖泊、沼泽和雪山冰川分布，河流多辫状水系，多高原台地和宽谷，生物多样性丰富，大型野生哺乳动物种群数量大、分布广。	1、保护原始的高寒沼泽、高寒草甸、高寒草原和荒漠生态系统，提高水源涵养功能； 2、保护珍稀野生动物物种和种群恢复，保护其关键栖息地的完整性； 3、保护高原沼泽湖泊河网原始景观的自然真实性； 4、保护冰川雪山及其独特的冰蚀景观，保护区域固态水源。	1、实施河湖和湿地保护和封禁工程，确保河湖和湿地生态系统健康； 2、全面禁止生产性畜牧活动； 3、加强野生动物及其栖息地监测，开展定期评价，探索有效的野生动物保护补偿制度； 4、按照世界自然遗产的管控标准，严控人类活动，禁止新建与生态保护无关的所有人工设施； 5、不设生态体验点，可依托生态监测点开展科研和环境教育活动； 6、除必要巡护道路，不规划新建道路； 7、加强沙化土地封禁保护。	
			森林	153.24	0.20				
			河流	2838.14	3.75				
			湖泊	3500.79	4.63				
			湿地	19194.01	25.37				
			雪山冰川	661.34	0.87				
			居民区	0.28	0.00				
			道路	0.06	0.00				
			其它	1898.98	2.51				

续表 4

类别	一级区		管控对象				生态特征	管理目标	管控措施
	面积（万平方公里）	比例（%）	自然资源	面积（平方公里）	比例（%）	比例（%）			
生态保育修复区	0.15	1.67	草地	1471.01	97.52	青藏高原、能源走廊沿线及退化高寒荒漠草原、高寒草原区。	1、维护高寒生态系统健康稳定，提高水源涵养功能； 2、保护珍稀野生动物物种，保持野生动物迁徙通道的完整性，在自然生态系统与交通能源通道之间形成保护缓冲带； 3、自然修复为主，开展必要的人工干预，加快退化草地恢复。	1、实施河湖和湿地封禁保护； 2、执行严格的草畜平衡，实行季节性休牧和轮牧； 3、开展重度退化草地治理，加强草原鼠虫害防治； 4、加强野生动物监测，实行野生动物保护和补偿制度； 5、适度开展生态体验和环境保护教育活 动，不得修建人工设施； 6、除必要巡护道路，不规划新建道路； 7、加强荒漠生态系统保护，开展沙化土地综合治理。	
			森林	0.72	0.05				
			河流	8.50	0.56				
			湖泊	0.01	0.00				
			湿地	27.55	1.83				
			雪山冰川	0.00	0.00				
			村镇	0.00	0.00				
			道路及其它建设	0.13	0.01				
			其它	0.49	0.03				

续表 4

类别	一级区		管控对象					生态特征	管理目标	管控措施
	面积 (万平方公里)	比例 (%)	自然资源	面积 (平方公里)	比例 (%)	比例 (%)				
传统利用区	1.33	14.69	草地	9005.54	67.76	以高寒草甸、高寒草原、河湖和湿地生态系统为主,生态系统总体稳定;有一定经济社会发展基础。	1、维持草畜平衡,人口与自然承载力相协调; 2、适度开展生态体验,是生态文化展示和环境教育的重点区域; 3、适度发展生态产业,社区和谐发展。	1、实施湿地封禁保护,未经批准,不得开发利用水资源和河湖水域岸线; 2、执行严格的草畜平衡,实行季节性休牧和轮牧; 3、限定生态体验线路和区域,控制访客规模,严控建设用地; 4、严禁人类活动对野生动物造成影响,加强生态监测和定期评估; 5、特许开办农家乐及文化和餐饮娱乐服务等,严格控制访客流量,访客按规划路线、指定区域开展相关活动; 6、交通道路严格规划和施工,留足动物通道,及时生态恢复。		
			森林	81.33	0.61					
			河流	443.73	3.34					
			湖泊	98.48	0.74					
			湿地	2860.95	21.53					
			雪山冰川	51.57	0.39					
			村镇	0.52	0.00					
			道路及其它建设	9.92	0.07					
			其它	738.25	5.55					
			合计	9.03						90321.49

## 二、黄河源园区

黄河源园区位于果洛州玛多县境内，介于东经 $97^{\circ}1'20''$ — $99^{\circ}14'57''$ ，北纬 $33^{\circ}55'5''$ — $35^{\circ}28'15''$ ，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。涉及玛多县黄河乡、扎陵湖乡、玛查理镇，19个行政村。

核心保育区面积0.86万平方公里，包括三江源国家级自然保护区扎陵湖—鄂陵湖保护分区和星星海保护分区的核心区、缓冲区和部分实验区，玛查理镇西南部热那曲流域和黄河乡东南部的热曲流域；生态保育修复区0.24万平方公里，包括扎陵湖—鄂陵湖和星星海保护分区的部分实验区；传统利用区面积0.81万平方公里，位于扎陵湖—鄂陵湖和星星海保护分区的部分实验区。

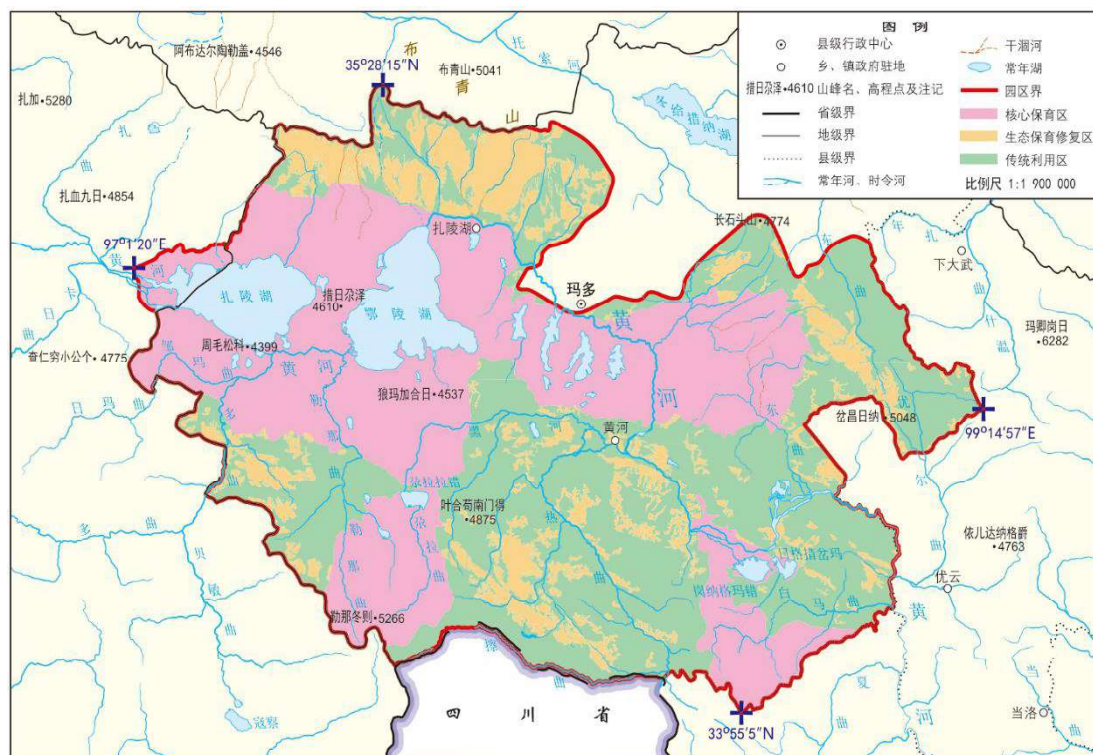


图 16 黄河源园区功能分区图

黄河源园区河流纵横、湖泊星罗棋布，扎陵湖和鄂陵湖是黄河上游最大的两个天然湖泊，与星星海等湖泊群构成黄河源“千湖”景观；高寒湿地、草地生态系统形态独特，藏野驴、藏原羚、棕熊、雪豹、狼和黑颈鹤、雕、赤麻鸭、斑头雁等野生动物及花斑裸鲤、厚唇重唇鱼等土著鱼类广泛分布。重点保护源头湖泊、湿地生态景观，保育高寒草甸、草原生态系统健康，维护生物多样性。对黑土滩、沙化土地等加强修复。开展黄河探源和自然生态体验，展现高原千湖景观，近距离观览野生动物，追寻领悟黄河文化和藏民族历史文化，体验藏族传统生活和民族风情。

表 5 黄河源园区功能区划

黄河源园区功能分区			与自然保护区关系	
功能区	面积(平方公里)	比例 (%)	功能区	面积(平方公里)
核心保育区	8611.81	45.13	核心区	3258.70
			缓冲区	3467.94
			实验区	1297.58
			非自然保护区	587.59
生态保育修复区	2392.82	12.54	核心区	0.00
			缓冲区	0.00
			实验区	2286.44
			非自然保护区	106.37
传统利用区	8078.50	42.33	核心区	0.00
			缓冲区	0.00
			实验区	7081.00
			非自然保护区	997.51
合计	19083.13			19083.13

表 6 黄河源园区功能规划及管理目标和管控措施

类别	一级区		管控对象				生态特征	管理目标	管控措施
	面积 (万平方公里)	比例 (%)	自然资源	面积 (平方公里)	比例 (%)	生态特征			
核心保育区	0.86	45.13	草地	5700.00	66.41	以扎陵湖、鄂陵湖和星积湖大面积高原湖泊为主的高寒湿地生态系统, 野生动物的重要栖息地。	1、维育高寒湿地生态系统的健康稳定; 2、保持高原千湖自然景观的原真性和完整性; 3、加强野生动物及其栖息地监测, 开展定期评价, 探索长效野生动物保护补偿制度。 4、禁止开展商业性、经营性生产活动; 5、加强区域野生动物(含鱼类)种群监测和生态系统定期评价; 6、不设生态体验点, 可依托生态监测点开展科研和环境教育活动; 7、除必要巡护道路, 不规划新建道路。	1、实施河湖和湿地封禁保育; 2、执行最严格的草原保护措施和野生动物保护补偿制度; 3、施行长期全面禁渔; 4、禁止开展商业性、经营性生产活动; 5、加强区域野生动物(含鱼类)种群监测和生态系统定期评价; 6、不设生态体验点, 可依托生态监测点开展科研和环境教育活动; 7、除必要巡护道路, 不规划新建道路。	
			森林	0.78	0.01				
			河流	69.48	0.81				
			湖泊	1462.01	17.03				
			湿地	1290.66	15.04				
			雪山冰川	0.00	0.00				
			居民区	0.00	0.00				
			道路	2.45	0.03				
			其它	57.36	0.67				

续表 6

类别	一级区		管控对象				生态特征	管理目标	管控措施
	面积 (万平方公里)	比例 (%)	自然资源	面积 (平方公里)	比例 (%)	比例 (%)			
生态保育修复区	0.24	12.54	草地	2357.64	98.86	中重度退化草原的高寒草甸和高寒草甸。	1、自然修复为主，开展必要的人工干预，加快退化草地恢复； 2、提高水源涵养生物多样性服务功能。	1、实施河湖和湿地封禁保护； 2、执行严格的草畜平衡，实行季节性休牧和轮牧； 3、开展重度退化草地治理，加强草原鼠虫害防治； 4、加强野生动物监测，实行野生动物保护补偿制度； 5、适度开展生态体验和环境教育活动，不得修建人工设施； 6、除必要巡护道路，不规划新建道路。	
			森林	0.00	0.00				
			河流	10.39	0.44				
			湖泊	0.49	0.02				
			湿地	11.49	0.48				
			雪山冰川	0.00	0.00				
			村镇	0.00	0.00				
			道路及其它建设	0.07	0.00				
			其它	4.66	0.20				

续表 6

类别	一级区		管控对象				生态特征	管理目标	管控措施
	面积 (万平方公里)	比例 (%)	自然资源	面积 (平方公里)	比例 (%)	生态特征			
传统利用区	0.80	42.33	草地	6388.86	79.35	以高寒草甸、高寒草原和湖泊、沼泽湿地生态系统为主，生态系统稳定；有一定经济社会发展基础。	1、实施湿地封禁保护，未经批准，不得开发利用水资源和河湖水域岸线； 2、执行严格的草畜平衡，实行季节性休牧和轮牧； 3、限定生态体验线路和区域，控制访客规模，严控建设用地； 4、严禁人类活动对野生动物造成影响，加强生态监测和定期评估； 5、特许开办农家乐及文化和餐饮娱乐服务等，严格控制访客流量，访客按规划路线、指定区域开展相关活动； 6、交通道路严格规划和施工，留足动物通道，及时生态恢复。		
			森林	1.63	0.02				
			河流	188.04	2.34				
			湖泊	46.61	0.58				
			湿地	1180.59	14.66				
			雪山冰川	0.00	0.00				
			村镇	0.18	0.00				
			道路及其它建设	8.66	0.11				
			其它	236.66	2.94				
			合计	1.91					19083.13

### 三、澜沧江源园区

澜沧江源园区位于玉树藏族自治州杂多县，介于东经 93°38'24"—95°55'40"，北纬 32°22'36"—33°56'6"，包括青海三江源国家级自然保护区果宗木查、昂赛 2 个保护分区，面积 1.37 万平方公里。涉及杂多县莫云、查旦、扎青、阿多和昂赛 5 个乡，19 个行政村。

核心保育区面积 0.64 万平方公里，包括果宗木查保护分区和昂赛保护分区核心区、缓冲区；生态保育修复区 0.20 万平方公里，包括果宗木查保护分区和昂赛保护分区部分实验区；传统利用区面积 0.53 万平方公里，包括果宗木查保护分区和昂赛保护分区部分实验区。

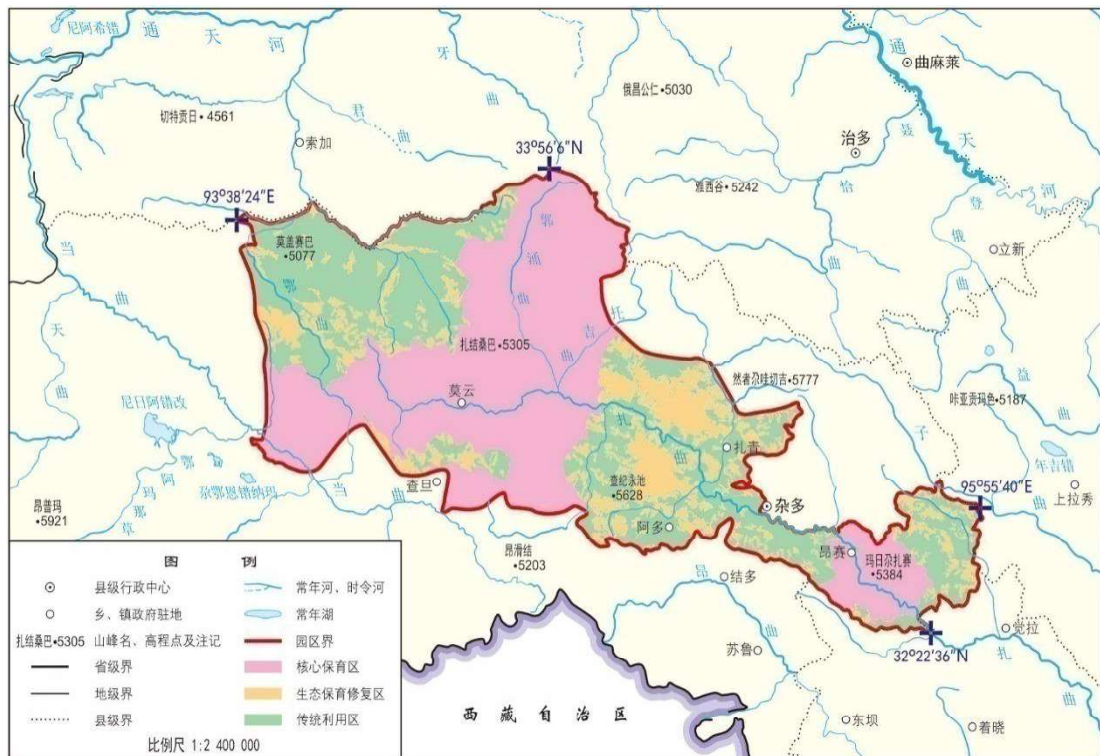


图 17 澜沧江源园区功能分区图

澜沧江源园区，以江源高原峡谷为主，高寒森林、灌丛、草原、草甸镶嵌分布，藏羚、野牦牛、藏野驴、盘羊、岩羊、白唇

鹿、马鹿、麝、棕熊、狼、雕、鹫、藏马鸡等保护动物和裸腹叶须鱼、前腹裸裂尻鱼等土著鱼类种类丰富，是全球雪豹分布最密集地区；地域民族文化历史悠久。重点保护江源区冰川雪山、冰蚀地貌、高山峡谷林灌木和野生动物。强化有害生物的综合防控和退化生态系统修复。打造澜沧江大峡谷览胜走廊，塑造国际河流源区探秘胜地。

表 7 澜沧江源园区功能区划

澜沧江源园区功能分区			与自然保护区关系	
功能区	面积(平方公里)	比例 (%)	功能区	面积(平方公里)
核心保育区	6392.81	46.54	核心区	3182.55
			缓冲区	3120.61
			实验区	78.46
			非自然保护区	11.19
生态保育修复区	2029.55	14.78	核心区	0.00
			缓冲区	0.00
			实验区	1834.77
			非自然保护区	194.78
传统利用区	5313.83	38.68	核心区	0.00
			缓冲区	0.00
			实验区	4608.88
			非自然保护区	704.95
合计	13736.19			13736.19

澜沧江源园区功能规划及管理目标和管控措施

表 8

类别	一级区		管控对象					管理目标	管控措施
	面积 (万平方公里)	比例 (%)	自然资源	面积 (平方公里)	比例 (%)	生态特征			
核心保育区	0.64	46.54	草地	3590.43	67.32	以高山峡谷地貌为主, 多冰川雪山、冰蚀地貌, 镶嵌分布有高山寒草原、高山寒草甸, 高寒灌丛和天然乔木林, 生物多样性丰富, 大型野生动物哺乳动物广泛分布。	1、保育高寒生态系统健康稳定, 提高区域水源涵养和生物多样性服务能力; 2、加强雪豹等野生动物旗舰物种的监测, 逐步减少人类活动干扰, 保护野生动物栖息地的完整。	1、实施冰川雪山区和高寒沼泽区封禁保护, 严禁非科考以外的一切人为活动; 2、全面禁止生产性畜牧活动; 3、施行长期全面禁渔; 4、禁止开展商业性、经营性生产活动; 5、加强野生动物及其栖息地监测, 开展定期评价, 探索长效野生动物保护补偿制度; 6、不设生态体验点, 可依托生态监测点开展科研和环境教育活动; 7、除必要巡护道路, 不规划新建道路。	
			森林	114.31	2.14				
			河流	95.59	1.79				
			湖泊	3.57	0.07				
			湿地	794.27	14.89				
			雪山冰川	5.50	0.10				
			居民区	3.70	0.07				
			道路	1.08	0.02				
			其它	724.79	13.59				

续表 8

类别	一级区		管控对象				生态特征	管理目标	管控措施
	面积 (万平方公里)	比例 (%)	自然资源	面积 (平方公里)	比例 (%)	生态特征			
生态保育修复区	0.20	14.77	草地	1911.65	93.85	草地退化, 水土流失较重。	1、维护高寒生态系统健康稳定, 提高水源涵养功能; 2、保护野生动物, 保持野生動物栖息地的完整性; 3、自然修复为主, 开展必要的人工干预, 加快退化草地恢复, 水土流失强度减弱。	1、实施重点河湖和湿地封禁保护; 2、执行严格的草畜平衡, 实行季节性休牧和轮牧; 3、开展重度退化草地治理, 加强草原鼠虫害防治, 开展水土流失治理; 4、加强野生动物监测, 实行野生动物保护补偿制度; 5、适度开展生态体验和环境保护教育活动, 不得修建人工设施; 6、除必要巡逻道路, 不规划新建道路。	
			森林	4.41	0.22				
			河流	5.10	0.25				
			湖泊	0.00	0.00				
			湿地	26.98	1.32				
			雪山冰川	0.00	0.00				
			村镇	0.00	0.00				
			道路及其它建设	0.00	0.00				
			其它	88.82	4.36				

续表 8

类别	一级区		管控对象				生态特征	管理目标	管控措施
	面积 (万平方公里)	比例 (%)	自然资源	面积 (平方公里)	比例 (%)	生态特征			
传统利用区	0.53	38.68	草地	3456.31	64.81	以高寒草原和森林生态系统为主, 生态系统稳定; 有一稳定社会经济基础。	1、维持草畜平衡, 人口与自然承载力相协调; 2、适度开展生态体验, 是生态环境展示和环保教育的重点区域; 3、创新高原生态畜牧业发展模式, 社区和谐发展。	1、实施重点湿地封禁保护, 未经批准, 不得开发利用水资源和湖水域岸线; 2、执行严格的草畜平衡, 实行季节性休牧和轮牧; 3、限定生态体验线路和区域, 控制访客规模, 严控建设用地; 4、严禁人类活动对野生动物造成影响, 加强生态监测和定期评估; 5、特许开办农家乐及文化和餐饮娱乐服务等, 严格控制访客流量, 访客按规划路线、指定区域开展相关活动; 6、交通道路严格规划和施工, 留足动物通道, 及时生态恢复。	
			森林	96.34	1.81				
			河流	126.79	2.38				
			湖泊	1.57	0.03				
			湿地	1094.59	20.52				
			雪山冰川	34.38	0.64				
			村镇	0.37	0.01				
			道路及其它建设	0.00	0.00				
			其它	522.90	9.80				
			合计	1.37					

## 第四章 体制机制创新

解决“九龙治水”和自然资源执法监管碎片化弊端，克服国有自然资源资产所有者权益不到位、政出多门和管理缺位、不到位的问题，实现国家公园范围内自然资源资产管理和国土空间用途管制“两个统一行使”，建立“一件事由一个部门来管”的权责边界清晰、所有权和监管权分离、地方政府和国家公园管理部门良性互动的新型保护地管理体制。

### 第一节 管理运行体制

#### 一、组建管理机构

不调整行政区划，整合优化、统一规范，建立管理主体。坚持明晰权责和监管分离，将分散在各部门的自然资源资产所有权和监管权分离，建立统一行使国有自然资源资产所有权人职责的管理体制。坚持省、州、县三级层面有序对接，组建三江源国家公园自然资源资产管理机构。通过职能整合，有效减少部门职责交叉，实行一件事由一个部门负责，保证行政管理辖区范围的完整性，提高行政效率，降低行政成本。坚持以最低成本实现最有效整合，机构职责整合与大部门制改革协调推进、一次到位，实现低成本、高效率的有机统一。适时开展管理效能评估，逐步完善职能职责。

组建三江源国家公园管理局（下称：管理局），统一行使三江源国家公园范围内国有自然资源资产所有者职责。遵循事务全覆盖的原则，内设自然资源管理、生态保护、执法监督、规划建

设、宣教培训、综合管理等职能处室，履行管理职能。根据工作需要设立直属机构，创新直属机构工作机制，充分利用省内外科研和智库资源，为三江源国家公园建设和管理提供有力支撑。三江源国家公园管理局及其职能设置，可根据中央层面机构改革要求适时进行调整。

按“一园三区”布局，分别整合治多县、曲麻莱县和玛多县、杂多县政府涉及自然资源和生态保护相关部门职责，设立长江源、黄河源、澜沧江源国家公园管理委员会。长江源管委会下设治多、曲麻莱和可可西里三个管理处。试点期间，管委会（管理处）受管理局和所在州政府双重领导，以管理局管理为主。分别整合四县林业站、草原工作站、水土保持站、湿地保护站等涉及自然资源和生态保护的单位，设立生态保护站，为管委会下设机构，承担园区内外生态管护工作；国家公园范围内12个乡镇政府挂保护管理站牌子，增加国家公园相关管理职责。根据生态保护实际需要，适当布点设置新的保护管理站。

结合国家公园体制试点，杂多、治多、曲麻莱、玛多四县政府机构同步完成大部门制改革。

## 二、明确权责

三江源国家公园自然资源所有权由中央政府直接行使，试点期间委托青海省政府代行。三江源国家公园管理局为青海省政府派出机构，承担三江源国家公园试点区以及青海省三江源国家级自然保护区范围内各类国有自然资源资产所有者管理职责。在统一的管理体制下，强化专业合作和分工负责，国土资源、环境保

护、农牧、林业、水利等部门，依法对自然资源管理和保护利用进行监督和指导，协同维护三江源生态系统的原真性和完整性。

将三江源国家公园范围内的自然保护区和重要湿地、水利风景区、水产种质资源保护区等保护地的管理职责整合划入管理局，并在长江源园区管理委员会加挂青海可可西里世界自然遗产地管理局牌子，在治多、曲麻莱、可可西里管理处，均加挂青海可可西里世界自然遗产地管理分局牌子，由一个部门依法承担保护地的保护管理、规划建设及展示利用职责；三江源国家级自然保护区未纳入三江源国家公园范围的保护分区，其管理职责一并划入三江源国家公园管理局，由管理局按照现行体制和规定开展保护管理；三江源国家公园范围的生态保护建设工程项目的实施职责一并划归管理局。

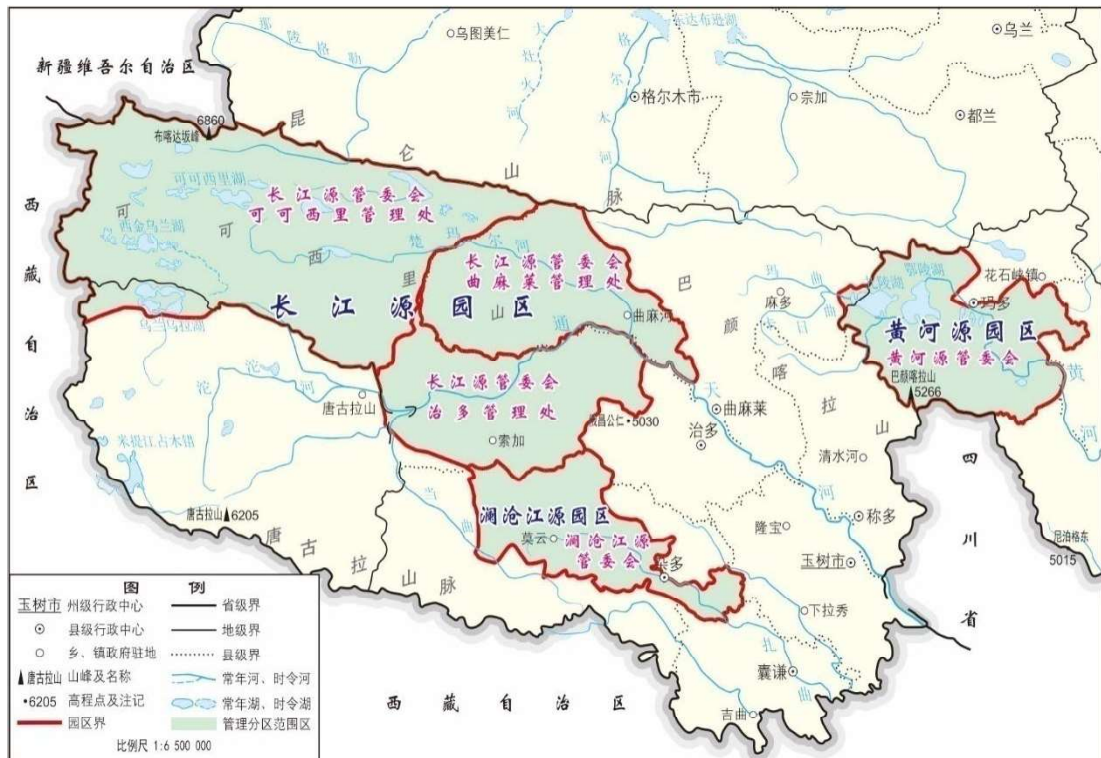


图 18 三江源国家公园体制试点管理分区图

### 三、管理运行

按照“编随职转，人随事走”的原则，从省、州、县相关机构现有编制中调整划转，落实机构编制人员和“三定”方案。试点期间三江源国家公园管理局系统职责实行动态管理，不断优化调整，明确职能职责、工作流程、岗位标准，建立规范统一的内部管理制度，逐步形成与国际接轨的职业化管理队伍。管理运行经费包括基本预算和专项预算，中央财政通过现有渠道加大支持力度。

#### 专栏 1 三江源国家公园年运行费用构成

- 1、管理局系统（含直属三个管委会及其下属部门，现有编制 354 人）年度人员费用；
- 2、国家公园生态大数据中心、卫星通讯系统运行费和管理局系统办公用房租金；
- 3、园区 12 个保护站和三江源森林公安 13 个直属派出所的标准化建设设施设备维护和运行费用；
- 4、巡护执法、案件办理、普法宣传、森林草原防火等专项经费；
- 5、管理局、保护站和生态管护公益岗位的巡护巡查工作费，生态监测与评估、野生动物疫源疫病监测等专项监测、巡护装备维护更新等费用；
- 6、教育培训费用，包括管理局系统全员培训、基层岗位专项培训、生态管护公益岗位培训等，以及宣传教育经费。

### 四、协调园区内外职责

三江源国家公园管理局与地方政府积极协作、合理分工、明确权责，建立各司其职、有机衔接、相互支撑、密切配合的良性

互动关系，以生态、生产、生活联动的理念推进生态环境保护，实现建设富裕文明和谐美丽新家园的共同目标。

管理局通过综合规划、综合管理、综合执法，对三江源自然资源资产实行一体化、集中高效统一的管理和更加严格规范的生态保护。属地县政府按照生态保护优先、职能有机统一、党政有效联动、编制有效支撑原则，结合国家公园体制试点要求，积极探索职能统一高效的大部门体制，行使辖区内经济社会发展的综合协调、公共服务、社会管理和市场监管等职责，配合管理局做好园区内生态保护、基础设施等建设任务，统筹园区内外保护与发展。

## 五、社会参与和对外交流

建立完善的志愿者服务制度，规范管理志愿者招募、教育培训、协助管理等活动，吸引社会各界人士参与三江源国家公园的志愿服务。鼓励社会组织和个人参与生态保护、社区共建、特许经营、授权管理、宣传教育、科学研究等领域合作。坚持开放建园，建立国内外“友好公园”关系、参与国内外交流与学术活动，加强国际交流和合作。加强流域合作，促进建立长江、黄河、澜沧江流域生态保护共建共享机制。

### 第二节 自然资源统一管理

与健全自然资源资产管理体制试点、自然资源资产确权登记试点、自然生态空间用途管制制度试点等试点工作紧密衔接，统筹推进自然资源统一管理。

## 一、开展自然资源资产本底调查和确权登记

当前试点区域自然资源权属均为国有。以土地调查数据为依据，先期完成草地、森林、湿地、水资源和野生动物等五大自然资源以及荒漠化沙化土地的分布、数量、等级和状况本底调查，努力摸清自然资源资产的家底及其变动情况，在统一和标准化的高精度地理空间予以叠加，建立国家公园国土空间基础信息平台 and 自然资源信息服务平台，向社会公开并提供相关数据服务；在建设完善的“天地一体化”生态环境监测网络的基础上，推动建立健全科学规范的自然资源统计调查评价制度，逐步建立自然资源资产负债表制度；以三江源国家公园体制试点范围为登记单元，开展自然资源确权登记试点，从法规层面明确国家所有的自然资源资产权益，由管理局和相关部门共同发布自然资源本底和状况评估成果。

## 二、完善草原承包经营权制度

创新草原经营利用方式，保障重要栖息地得到完整保护，为野生动物种群恢复提供更大空间。发展生态畜牧业，促使牧业适度规模经营发展与草原生态环境保护相适应，促进草原生态保护与畜牧业发展良性互动。加强草原流转用途管制，坚持草原保护制度，切实保护基本草原。严禁借草原流转违规搞与生态保护相悖的设施建设，严禁在流转草原上建设或变相建设旅游度假村，严禁非法占用草原开垦植树及其它毁坏畜牧业生产条件的行为，严禁破坏、污染草原及损毁草原基础设施，坚决制止破坏草原生态行为。

坚持草原国家所有，实行所有权、承包权、经营权三权分置，探索建立与国家公园体制相适应的草原承包经营权流转形式。在草原承包权长期不变的前提下，通过提供非牧就业岗位等措施，探索核心保育区的草原经营权向特许经营权的平移，实现最严格的保护和持续有效的监管。对生态保育修复区和传统利用区，按照“依法、自愿、有偿”原则引导牧民草原承包经营权流转，在草畜平衡的前提下，适度发展规模经营。地方政府和管委会要加强对牧业合作社的指导，不断完善经营方式，促进市场对接，提高集约化经营水平；鼓励引导培训富余劳动力向国家公园建设、特许经营等方面转移；调整优化畜种畜群结构，加快畜群周转，提高畜牧业综合生产能力；利用自然环境和种质资源优势发展有机畜牧业，提高畜产品竞争力和附加值。开展科学轮牧，使草原得以休养生息，营造草原生态环境良好、畜牧业生产高效、牧民生活水平提高的局面。

### 三、建立特许经营机制

遵循保护第一、合理开发、永续利用的原则，探索建立“政府主导、管经分离、多方参与”的特许经营机制，调动企业和社会各界，特别是广大牧民群众参与的积极性，提升他们的存在感、获得感，共享国家公园红利。建立与国家公园功能目标定位相符合的特许经营清单，面向社会公开招标，实行多种方式的特许经营。制定三江源国家公园产业化经营项目特许经营管理办法，编制产业发展规划，把握政策导向，做好项目引导、资金技术投入、人才引进等方面保障工作。严格履行特许经营准入制度，明确特

许经营主体应履行的义务，严格生态环境管控，确保特许经营依法依规开展。

## 专栏 2 特许经营

特许经营范围：生态体验和环境教育服务业、有机畜产品加工业、民族服饰、餐饮、住宿、旅游商品及文化产业等。

鼓励开办牧家乐、民间演艺团体、民族手工艺品、生态体验等特许经营项目，给予政策扶持。

### 四、健全完善管护体系

实施保护体系建设，配套必需的基础设施和设备，提高管护、执法等管理能力，保障正常运转。开展教育培训和国际国内交流。

#### （一）加强管护体系建设。

以自然保护区保护体系为基础，进一步加强和完善国家公园管护体系。

根据国家公园资源分布、功能布局，科学设置保护站、哨卡等，明确各个保护站（点）的管辖范围、管护重点，需要配置的管护设施。保护站（点）的建设要与国家公园的科研、体验宣教等功能的发挥相结合。在国家公园重要的交通要道、人员进出频繁地段或岔路口设置必要的监控设施设备，为保护执法提供便利条件。

根据人为活动对国家公园核心资源的影响，重点生态系统和野生动植物物种、自然遗产景观以及社区、生态体验展示分布等情况，设置野外巡护线路。配备必要的设施设备，制定科学的巡护制度。

针对危及国家公园各类资源保存、成长、繁衍的自然灾害、偷采盗猎、外来物种入侵、人为破坏等所有因素，制定封禁、观

测、阻隔、检验检疫等预防与治理措施。

### （二）配套管护设施设备。

依据三江源国家公园管理系统实际需要，规划建设业务用房，配备必要业务设施和保障生活设施。逐步提升管护设备投入水平，改善巡护人员的交通工具和巡护装备，配置先进监测设备、执法取证设备，提高巡护管理能力，并注重对巡护人员的劳动保护。依托村委会和社区，建设基层组织综合办公服务中心，为发挥基层组织作用提供便利。

#### 专栏 3 管护能力建设

- 1、设施工程：包括业务用房、职工周转房、后勤保障设施及保护站和基层派出所用房等；
- 2、巡护设备和保护站标准化建设工程：包括摩托车、越野车、马匹等；环卫、医疗救护、供暖等配套设施；办公设备、通讯设备、野外监测设备、执法取证设备、劳动保护设备等；
- 3、可可西里世界自然遗产地管理能力提升工程：包括保护站标准化建设、配备巡护车、无人机和执法取证、生态遥感监测等设备。

### （三）强化教育培训。

开展国家公园技术人员、管理人员、生态公益岗位、生态体验向导等人员培训及国际交流学习等。

#### 专栏 4 教育培训项目

- 1、国家公园管理干部培训：每年 100 人次；
- 2、国家公园技术和经管人员培训：每年 50 人次；
- 3、公益岗位培训：每年每岗 1 次；
- 4、生态体验向导和基层管护人员培训：每年 100 人次；
- 5、国际交流：每年 20 人次。

## 五、健全完善制度体系

加快地方性法规和政府规章建设，落实实施《三江源国家公

园条例》(简称《条例》),制定生态管护、项目、资金、财务、草原流转、社会参与、生态体验、科研科普、合作交流、特许经营、责任考核、生态补偿等管理制度,实现严格规范管理。

表 9 三江源国家公园立法和政策体系

类别	名称
法规	三江源国家公园条例(青海省第十二届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过,自 2017 年 8 月 1 日起施行)
	青海省可可西里自然遗产地保护条例(青海省人大 2016 年颁布实施)
政策	三江源国家公园生态管护公益岗位管理办法
	三江源国家公园财政预算管理办法
	三江源国家公园草原承包经营权流转制度
	三江源国家公园访客管理办法
	三江源国家公园特许经营管理办法
	三江源国家公园社会捐赠管理办法
	三江源国家公园志愿者服务管理办法
	三江源国家公园国际合作交流管理办法
	三江源国家公园科研科普管理办法
	三江源国家公园目标责任和绩效考核办法
	三江源国家公园草原生态保护补助奖励政策实施方案
	三江源国家公园野生动物伤害补偿办法
	三江源国家公园牧民生产经营模式方案
	三江源国家公园功能分区管控办法
三江源国家公园项目投资管理办法	

## 六、建立规划管理体系

三江源国家公园规划体系由总体规划和生态保护、生态体验和环境教育、产业发展和特许经营、社区发展和基础设施建设及管理规划等专项规划组成。总体规划是宏观层面指导国家公园建设空间布局的战略规划,专项规划根据总体规划落实具体建设任务和实施计划。在中央和国家主管部门的指导下,青海省委、省

政府负责组织实施管理。

#### 专栏 5 专项规划

- 1、《三江源国家公园生态保护专项规划》：完成二级功能区划，将一级功能区划提出的管控目标和措施落实到地块，细化保育措施，制定保护与管理计划。
- 2、《三江源国家公园生态体验和环境教育专项规划》：设计生态体验点和体验线路、解说系统等，制定更加具体、严格的管控要求和环境教育具体任务计划。
- 3、《三江源国家公园产业发展和特许经营专项规划》：以进一步减少对自然资源的直接利用、促进民生改善为总目标，制定园区产业发展正面清单及其培育、扶持、鼓励政策，制定特许经营清单和管理措施。
- 4、《三江源国家公园社区发展和基础设施建设专项规划》：制定国家公园社区发展与基础设施建设任务清单和实施计划。
- 5、《三江源国家公园管理规划》：与其它专项规划相衔接，就园区保护巡护体系建设、生态管护公益岗位管理、定期评估制度、监督考核制度和资金保障等内容提出任务要求。

各专项规划以《总体规划》为框架，互为依托同步开展，确保目标统一、任务协调。

县域土地利用总体规划、城乡建设规划、经济社会发展规划、环境保护规划、生态产业发展规划等，按照《总体规划》的要求进行修编，按法定程序审批，落实“多规合一”，实现“一张蓝图走到底”；为确保规划落地，每年要制定年度实施方案和工作计划；2017年完成体制试点评估，为国家公园体制建立提供经验和样板；2019年启动《总体规划》综合评估，提出进一步完善体制机制的建议，为三江源国家公园设立奠定基础；强化规划研究，在体制试点基础上，进一步调整优化三江源国家公园范围边界和功能区划，确保三江源头的系统完整保护，进一步完善建设和管理任务，启动编制与国际接轨的中长期《总体规划》。

### 七、建立完善标准体系

在《总体规划》框架下，开展建立三江源国家公园标准体系研究，梳理现行标准和有关规范，制定《三江源国家公园管理规

范和技术标准应用指南》，支撑各项标准颁布前建设和管理需要；制定发布《三江源国家公园标准体系建设导则》，提出三江源国家公园标准体系建设内容、编制规范和发布要求；结合试点工作实践，颁布具有三江源国家公园特点的标准体系；注重相关教育培训和管理考核，在实践中及时修订和完善。至 2020 年国家公园设立，初步形成符合国际惯例的三江源国家公园标准体系。

### 第三节 自然资源综合执法

建设高效有力的自然资源综合执法队伍，建立系统完善的综合执法制度体系，形成具有三江源特点的自然资源综合执法模式。管理局负责管辖范围内国有自然资源刑事司法和行政执法工作，省公安、国土资源、林业、环保、农牧、水利等部门，依据职责依法进行监督指导。积极探索实现刑事司法和行政执法的高效联动。

三江源国家级自然保护区森林公安局整体划归管理局，设立执法监督处。在现有职责基础上，将执法和案件查处权扩大到三江源国家公园和三江源自然保护区范围内国土、环保、林业、农牧等自然资源刑事司法领域；增加协调刑事司法和行政执法联动职责；增加自然资源执法督导职责。其所属 13 个森林公安派出所，承担三江源自然保护区各保护分区森林及野生动物、湿地资源的保护工作，维护社会治安秩序，负责日常巡护和执法工作，查处破坏森林及野生动物、湿地资源的案件和森林火灾案件，承担森林防火工作。加强派出所人员队伍和执法设施装备标准化建设，进一步明晰执法权责地域，并将执法和案件查处权扩大到辖

区国土、环保、林业、农牧等自然资源有关法规规定的刑事司法领域。

#### 专栏 6 三江源自然保护区森林公安局及派出所

1、三江源自然保护区森林公安局为正县级，现有编制 13 人，设局长、副局长、政委 3 个领导职数。

2、索加一曲麻河、约古宗列、扎陵湖—鄂陵湖、阿尼玛卿、中铁一军功、麦秀、年保玉则、多柯河、通天河沿、东仲、江西、白扎、昂赛，共 13 个森林公安派出所均为正科级，设所长、指导员，现有编制 68 人。

在玛多、杂多、治多、曲麻莱 4 县，分别整合森林公安、国土执法、环境执法、草原监理、渔政执法等自然资源执法机构，组建园区管委会资源环境执法局，实现辖区生态环境国土空间管制和自然资源的统一执法，积极探索自然资源刑事司法与行政执法的高效联动，开展县域集中统一高效的自然资源综合执法。其下设的森林公安局和资源环境执法大队，分别行使自然资源刑事司法和行政执法职责。

## 第五章 生态系统保护

科学把握生态系统内在规律，减少人类对自然演替规律的干预，以自然恢复为主，统筹实施三江源二期、湿地保护、生物多样性等保护工程，开展综合治理，提高生态产品供给能力。

### 第一节 生态系统原真性完整性保护

山水林田湖草构成三江源生命共同体，共同维护生态系统整体功能的发挥，最突出的是水源涵养和生物多样性服务功能。通过草原、森林、河流、湖泊、湿地、荒漠等生态系统的原真完整保护，将自然遗产留给子孙后代，实现淡水补给功能增强，生物多样性提高，人与自然和谐共生。

#### 一、高寒草甸与高寒草原生态系统保护

在已有保护工程的基础上，进一步加强对草地的保护，核心保育区维持其自然生态过程，采取严格的封禁措施，逐步拆除围栏，限制并减少各种形式的人类活动；生态保育修复区和传统利用区创新生态保护手段，促进人与自然和谐。严格实行草畜平衡，以自然恢复为主，对生态系统结构遭受破坏的区域，适当采取黑土滩治理、草原鼠虫害综合防治、精准休牧、转变畜牧业生产方式等人工干预措施，促进正向演替。

#### 二、森林灌丛生态系统保护

针对森林和灌丛生态系统结构单一，更新能力弱的特点，进一步严格保护，对所有林地、灌木林地、疏林地全部实施封山育林，保持动物栖息地的完整性，维持自然的演替过程。

### 三、河湖和湿地生态系统保护

对所有河湖实行严格保护，保障栖息地不受人为干扰。河湖的保护，以维持其自然状态为主，经过城镇的河段，加强岸线保护。所有河湖禁止捕鱼、采砂。核心保育区沼泽湿地严格实施封禁，确保野生动物不受干扰；生态保育修复区和传统利用区沼泽，留出野生动物活动空间，严格实行草畜平衡。通过加强宣传教育，限制雪山冰川周边的人类生产经营活动，减少人类活动对雪山冰川的干预和影响。加强对雪山冰川的监测和保护方法研究，划定保护线，线内禁止除科考外的一切人类活动。

### 四、荒漠生态系统保护

继续强化封禁保护，划定沙化土地封禁保护区，禁止除巡护、科考外的一切人为活动。在核心保育区的沙化地，不进行人工干预，维持自然状态；生态保育修复区和传统利用区沙化地，采取适当人工措施，促进植被恢复。加强长江源和黄河源园区沙化土地的保护修复。

### 五、野生动物保护

开展陆生野生动物、湿地鸟类和鱼类资源本底调查，准确掌握野生动物种群趋势和分布变化，严格保护野生动物重要栖息地和迁徙通道。建立完善的监测体系并开展定期评估，密切跟踪动物种群和数量变化，必要时探索采取人工干预措施，维持种群的动态平衡。加强宣传教育，增强保护意识，适度开展野生动物救护，禁止狩猎、捕鱼。构建野生动物保护长效机制，研究制订《三江源国家公园野生动物保护补偿办法》，积极探索建立野生动物

伤害保险，提高当地居民保护野生动物的积极性。

### 专栏 7 生态保护和建设工程

以三江源生态保护和建设二期工程为基础，结合三江源国家公园建设，统筹实施以下工程：

1、禁牧补助和草畜平衡管理工程：执行农业部办公厅 财政部办公厅《关于印发〈新一轮草原生态保护补助奖励政策实施指导意见（2016—2020年）〉的通知》规定。

2、创新生态保护工程：包括精准休牧、优化围栏工程、改良黑土滩治理技术、草原鼠害防控、转变畜牧业生产方式等。

3、河湖和湿地生态系统保护工程：开展澜沧江流域治理示范工程、开展河湖、湿地、水流生态补偿试点。

4、森林生态系统保护工程：全面实施封山育林，落实林业生态补偿。

5、荒漠生态系统保护工程：扩大沙化治理规模，对中轻度沙化土地采取封沙育林种草等措施，对重度沙化土地采取复合治沙等措施。

6、野生动物保护工程：建立野生动物救护体系，完善野生动物救护设施，开展野生动物保护补偿试点。

## 第二节 人与自然和谐共生

人与自然和谐共生的重要体现是“山脉、水脉、文脉、人脉”的鲜活旺盛。在尊重“山脉、水脉”的内在规律、实现系统完整保护的同时，更加注重人的发展和文化保护，使“文脉”和“人脉”有利于生态保护的基因得以挖掘、传承和发展，与“山脉、水脉”的保护相得益彰、相辅相成。

### 一、注重人的发展

国家公园建设既要使牧民群众的生产生活符合资源环境保护要求，又要满足展示游牧文化和历史传承的需要，始终重视人的发展，实现人与自然和谐。一是设置生态管护公益岗位，推进牧民转产，促进牧民增收；二是通过城镇社区发展，完善园区基础设施，提升公共服务能力，吸引群众自愿向城镇集中定居，制定统一政策解决住房安置等问题，创造劳动力就业条件；三是转变畜牧业发展方式，基于合作社发展生态畜牧业，减轻草原压力，

提高牧民收入；四是参与公园共建，通过社会服务公益岗位和参与特许经营，实现转产转业；五是坚决打赢脱贫攻坚战，将东西部扶贫协作与当地扶贫举措紧密结合，确保到 2020 年贫困牧民全面脱贫；六是依托西宁市、海东市教育资源，开展异地办学，提高文化素质，引导异地就业；七是对于自愿继续留在草原从事草地畜牧业的牧民，引导其保护生态、传承传统文化。

#### 专栏 8 生态管护公益岗位

按照区内牧民“户均一岗”设置生态管护公益岗位，负责对园区内的湿地、河源水源地、林地、草地、野生动物进行日常巡护，开展法律法规和政策宣传，发现报告并制止破坏生态行为，监督执行禁牧和草畜平衡情况。建立牧民群众生态保护业绩与收入挂钩机制。区内共有牧户 16621 户，将设置 16621 个岗位，使 26% 的牧民实现转产。

## 二、文化保护传承

充分利用当地文化遗产，采取扶持文学创作、出版宣传图册、制作影视作品等多种形式，挖掘、传承和弘扬传统文化中的生态保护理念。做好传统技艺和文化产品等非物质文化遗产的活态保护，强化文物的保护和展示利用，使生态环境保护与文化遗产保护相辅相成、相互促进，确保优秀文化世代流传。

#### 专栏 9 文化遗产

国家公园所在的四县，有 1 处进入国家级非物质文化遗产名录，2 人为国家级代表性传承人；7 处进入省级非物质文化遗产名录，9 人为省级代表性传承人。分布于四县的不可移动文物共计 78 处，其中有 1 处全国重点文物保护单位，5 处省级文物保护单位。

## 三、社区共建共管

努力构建社区发展新模式，打造生态社区、智慧社区、和谐社区。加强政府信息公开、重大事项公示和社会信用体系建设。

生态管护公益岗位方案、生态保护措施实施方案、园区基础设施建设实施和生态保护相关政策落实均需征询社区意见和建议，建立采纳、反馈、监督机制。开展技能培训、法制教育和政策宣传，提高社区居民劳动技能和法规政策意识，增强主人翁意识，共同营造各族群众共享的绿色家园、精神家园、幸福家园、法治家园。以县乡防灾减灾体系为基础，结合近年来已开展的地质灾害防治项目，建设兼顾生态体验点和乡村及牧民合作社的应急避难场所，配套相应设备。

将加吉博洛镇、约改镇、玛查理镇、萨呼腾镇打造成美丽特色小镇，完善功能，增强城镇对国家公园管理、建设的支撑作用，提升接纳牧业人口转移和产业集聚的能力。推进镇乡村一体化发展，保护好历史悠久、文化浓郁、特色突出的居民村落，建设符合当地文化、建筑特色和牧民居住习惯的新牧区，与国家公园交相辉映。让人民群众更多地享受国家公园建设发展带来的成果，共建和谐美丽新家园。

#### 四、环境综合治理

坚持城乡环境治理并举，加强环境连片整治。广泛开展“家园美化行动”，按照民族风格和传统文化，以生态环保绿色理念引导城乡建设和风貌整治。制定《三江源国家公园垃圾管理方案》，对垃圾收集分类、收运储藏、气化处理和管理考核等做出全面的制度和技术设计，在现有设施基础上，补充建设收运和气化处理设施，确保生活垃圾全收集、全处理。国家公园范围内禁止遗留废弃包装物。完善污水处理基础设施，针对高海拔、低温、低氧

和居住分散、污水量不稳定等问题，在试验示范的基础上，制订三江源国家公园分散式污水处理适用工艺、技术、标准和管理规范，加快推广应用。强化对各类必要的工程建设的环境管理，实行最严格的施工管理措施。对历史遗留采矿迹地和其它工程的生态损害地进行生态修复和环境整治。除经批准的公益性地质调查活动外，全面禁止新的采矿权设置和商业性勘探，对已有矿业权开展评估，建立逐步、合理、依法退出机制。

### 五、保护节约水资源

严格落实《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国河道管理条例》等法律法规，与长江、黄河、澜沧江流域综合规划、防洪规划等规划相衔接，有效保护和节约水资源。落实最严格水资源管理制度，在有人类活动的区域，严格控制入河排污总量；与三江源生态保护二期工程相衔接，继续实施水土保持工程，加大水土流失治理力度，提高水源涵养能力。

### 六、应对气候变化

高度重视应对气候变化工作，积极参与应对和适应全球气候变化相关对策和政策的制定，开展气候变化与生态系统演替关系的研究和实践。进一步加强气候变化监测体系建设，提高预测预警预报能力，开展人工影响天气成果评价，完善人工影响天气方法和设施。

## 第三节 生态监测评估

以青海省生态环境监测网络平台为基础，以国家公园所在县县域为监测评估范围，进一步完善生态监测评估指标体系和标准

体系，建立密度适宜、功能完善的地面站网体系，提高以国产高分系列卫星遥感数据为主、中分辨率评估与高分辨率核查相结合的多源协同遥感工作能力，构建以国家公园生态环境大数据中心为核心平台、卫星通信链路和光纤传输链路结合、多部门联动的三江源国家公园生态环境数据服务云平台。积极开展以应对气候变化为引导的生态系统变化预警研究。与流域管理机构在三江源地区的水文、水质和水生态监测相互衔接，构建流域管理和区域管理相结合的良性机制。定期开展自然资源监测评估并予发布。将资源环境承载能力分析和研究作为国家公园建设的一项长期基础工作，逐步建立与国家公园目标相适应的资源环境承载能力评估及标准体系，为采取切实可行的保护和恢复措施提供依据。在国家公园生态监测评估系统支持下，发布年度生态环境状况监测评价报告，以五年为周期，发布生态环境与人类活动影响定期评估报告。在传统利用区，以草地生态状况监测系统为支撑，建立生态畜牧业轮牧制度和合理载畜量评估制度。

#### 专栏 10 生态监测重点任务

1、生态监测评估指标体系：结合国家公园体制试点建立生态考核体制和生态状况定期评估发布的要求，在青海省生态监测网络平台建设的基础上，充实和完善主要监测内容和指标体系，建立并发布相应标准。

2、地面站网体系：在青海省生态监测网络基础上，构建覆盖国家公园的长期定位观测综合站—生态环境监测基础站—重点地段跟踪监测点相结合，密度适宜、功能完善的草地、湿地、森林、沙化土地、水文水资源、水土保持、气象、环境质量、野生动植物等因子的长期监测地面站网体系。

3、遥感监测能力：形成基于 15 米分辨率数据的生态状况月评价发布、基于米级分辨率数据的人类活动年度评价发布和环境事件快速响应的环境遥感应应用能力；不断探索完善适应三江源环境特点和应用需求的红外、雷达、光学多元多源协同遥感反演能力；在重点生态功能区的典型点位建设生态环境状况远程视频长期观测系统，建立“天地一体化”的全天候快速响应空中遥感监测能力。

4、生态环境数据服务平台：在青海省生态监测网络平台建设的基础上，建设统一、规范、标准的国家公园生态环境状况地理基准，搭建可为生态环境管理、生态考核、转移支付绩效考核等提供有力支撑的资源丰裕的生态环境大数据中

心;构建以生态环境大数据中心为核心平台、卫星通信链路和光纤传输链路结合、多部门联动、立足政府服务的国家公园生态环境数据服务云平台。

5、评估预警体系:建立三江源国家公园生态环境状况、结构、功能、资源环境承载能力以及生态修复成效等为目的的定期评估制度;在成熟的评估方法和模型基础上,开发气候变化响应技术研究,建立预测模型。

6、气候水文监测系统:对公园内中小河流流域、山洪地质灾害易发地区、雪灾等气象灾害多发区域加密布设自动气象站、雨量站、水文站、天气雷达和移动雷达。

## 第四节 生态体验与环境教育

### 一、生态体验

#### (一) 生态体验方式。

按照绿色、循环、低碳的理念设计生态体验线路、环境教育项目,合理确定访客承载数量,加强生态体验管理。核心保育区不设生态体验点,依托生态监测点开展以科研和环境教育为主要目的的生态体验;生态保育修复区在严格论证和科学设计的基础上,适度开展生态体验和环境教育活动,除配备必要的进入设施和安全设施外,不得修建人工设施;传统利用区依托社区、居民点和监测设施等提供必要的服务,严格限制商业经营性旅游活动,允许以特许经营方式适度开办牧家乐及文化和餐饮娱乐服务等,但要严格控制访客流量。依托公园外支撑服务区域,建设必要的生态体验和环境教育接待服务基地,通过特许经营的方式适度发展生态旅游。

#### (二) 生态体验内容。

生态体验的主要内容包括生态示范、自然体验和科学研究。

生态示范:参观学习典型生态保护工程,参与生态保护建设实践,推广生态保护经验,开展生态保护培训等。

自然体验:领略和体验三江源的自然之美,感受大自然神奇

和造化，唤起人们尊重自然、顺应自然、保护自然的意识。

科学研究：为科学研究搭建平台，为国内外科研团队和科研工作者进一步探寻三江源自然成因、保护手段、文化传承等创造条件。

### （三）生态体验管理。

生态体验由三江源国家公园管理局统一管理。在访客承载量研究的基础上，制定访客管理目标和年度访客计划，对访客实行限额管理和提前预约制度。建立体验者控制引导机制，指引访客按规划路线、指定区域开展相关活动。加强救护、安保、环保等服务队伍和设施的建设，建立灾害和医疗等救助应急体系，确保访客安全。实行专业引导体验，防范采摘野生植物和向野生动物投喂食物，引导体验者成为保护者。遵循“通过解说而了解，通过了解而欣赏，通过欣赏而保护”的理念，以自然、环境、历史、文化为主要内容，以体验者为教育对象，建立解说系统。加强人才培养，加快解说队伍建设，制定解说规范，配备专业设施，有效引导体验者理解三江源生态保护和文化遗产的重要性，从单一旅游需求上升为生态伦理教育、生态保护体验。

## 二、环境教育

生态伦理教育。遵循人类处理自身及其周围的动物、环境和大自然等生态环境关系的一系列道德规范，教育人们尊重自然、顺应自然、保护自然，使传统生态文化得到传承和弘扬，并将社会主义核心价值观融合到传统文化中，形成具有时代特色的生态伦理观。

生态科普教育。以生态展示中心、博物馆、接待中心和生态体验点为载体，以三江源自然风光、野生动植物、民俗文化为主要内容，通过制作影像、画册及展台、展板等宣传方式和解说系统，开展生态科普教育。科普教育的主要内容包括三江源生态环境演化历史、“中华水塔”形成机理、高寒生态系统服务功能、动植物栖息习性等基础知识；三江源自然景观独特性、生物多样性和自然文化遗产的稀缺性、典型性和原真性，传播大尺度和多类型的地球“第三极”自然景观知识；三江源国家公园对促进生态文明建设的重要性，严格生态保护的必要性等。

国家公园常识教育。国家公园在我国尚属新生事物，围绕国家公园概念、建设国家公园的目的、世界国家公园的历史和特点、三江源国家公园的特色，以及原住民生产生活习惯和进入国家公园应遵守的保护生态环境、尊重当地风俗、安全常识等方面开展教育和普及。

法律法规和政策教育。开展生态保护法律法规、国家公园建设有关政策和访客行为规范等的宣传教育，使当地居民和访客了解有关约束，自觉尊法、守法，各项活动在规矩约束范围内开展，构建依法有序的国家公园。

#### 专栏 11 生态体验和环境教育重点工程

建设生态体验和环境教育配套公用设施。

- 1、三江源国家公园展示中心：位于省会西宁市；
- 2、三江源博物馆：位于玉树州玉树市；
- 3、可可西里宣教和展示中心：位于格尔木市；
- 4、园区宣教展示及接待中心：玛多、治多、杂多、曲麻莱县城各建一处；
- 5、门禁：分为标志性门禁（公园入口综合服务区）和基本门禁（在各园区建设）；
- 6、服务点和救援设施：根据生态体验点实际情况和需求建设；
- 7、环卫设施：配套建设公共厕所和垃圾、污水处理设施。

## 第六章 国家公园建设配套支撑体系

始终坚持依法建园、绿色建园、全民建园、智慧建园、和谐建园、科学建园和开放建园，开展国家公园支撑配套体系建设，努力提升科技水平，逐步完善基础设施。

### 第一节 提升科技支撑水平

#### 一、科技支撑体系建设

加强科学研究，是实现三江源国家公园战略目标的重要保障，按照体制机制、生态保护关键技术、生态机理和生态监测、信息化等主要科研方向，开展重点课题研究，为三江源国家公园生态保护和可持续管理提供依据。在应用基础研究上，开展生态和社会本底调研，进行地球科学研究，提升对生态系统演变机理、生态安全格局及气候变化影响等关键领域的认知能力；在技术研发上，有针对性地提升退化生态系统的生态修复技术水平。

加快科技支撑体系建设，搭建综合数据共享和信息发布平台。加强保障体系建设，强化科研经费支持，加强科技专项资金管理，开展项目执行和管理成效评价，整合科研基础设施和资源，加快科研成果转化、推广和普及。发布《三江源国家公园科技计划指南》。

#### 专栏 12 科研支撑重点项目

- 1、开展自然资源本底调查，建立本底数据服务平台
- 2、重点课题研究

(1) 生物多样性维持机制及生态系统功能演变机理：特殊生境下生物多样性维持机制、典型生态系统演变规律及机制、典型生态系统功能对气候变化与人类活动的响应和反馈；

(2) 生态环境保护与可持续发展技术体系研发：特殊生境下生物多样性保育研究、高寒退化生态系统恢复技术、草地资源合理利用技术；

(3) 生态适应性综合管理模式与调控：区域生态承载力与生态安全评估预警理论及方法、区域生态资产评估技术及生态补偿机制优化方案、生态适应性综合管理模式与调控方案、三江源地区水资源承载能力；

(4) 国家公园建设影响研究：社会事业和社区发展影响研究，访客行为及其对区域影响跟踪研究，建筑、交通等工程影响研究；

(5) 气候变化影响与适应研究：生态系统与气候变化之间的响应和反馈机制、定量辨别气候变暖和人类活动以及人工干预生态管理措施对生态系统的影响、适应对策与响应机制以及示范和推广机制、气候变化对三江源地区径流演变的影响和适应性对策；

(6) 珍稀濒危野生动物种群动态变化和保育机制的研究。

搭建合作发展平台，鼓励大专院校和科研机构参与三江源国家公园的生态保护、规划设计、科研监测、社区共建，依托科研院所、大学及智库组建专门科研机构。调动和发挥专家学者咨询参谋作用，为国家公园建设与发展提供广泛技术和学术支撑。

## 二、科研人才队伍建设

强化专业人才培养，依托青海大学等高校培养国家公园适用专业技术人才，为三江源国家公园的可持续发展提供人才保障。创新人才引进机制，加大人才引进力度，创造吸引人才、留住人才、用好人才的良好政策环境。

## 三、智慧国家公园建设

运用先进技术和设施，并充分利用有关公共基础设施和既有资源，引用社会力量，集约建设“智慧国家公园”，将国家公园打造成为具有国际水平的科技、生态监测和自然教育示范基地。制定智慧国家公园建设实施方案，通过“互联网+”和立体化感

知、大数据决策、协同化办公、云信息服务等技术，建立较为完善并与城镇共享的信息基础设施，发挥云计算和大数据中心的技术优势，利用可视化管理与智能应用平台，达到监控网络化、分析智能化、存储高效化、信息共享化，有力支撑国家公园的生态保护、生态体验、环境教育、科研监测等活动，实现国家公园的智能化、信息化、精细化管理，为公众参与提供方便。

### 专栏 13 建设智慧国家公园

- 1、城镇共享信息基础设施工程
  - (1) 城镇感知网络综合管理系统；
  - (2) 城镇基础设施公共管理平台；
  - (3) 智能终端普及应用。
- 2、云计算和大数据中心
  - (1) 云计算资源管理和运行管理平台；
  - (2) 大数据存储利用中心；
  - (3) 微信、微博、智慧展现、智慧体验等服务渠道和服务内容。
- 3、基础数据资源建设工程
- 4、可视化管理与智能应用工程
  - (1) 三维虚拟网络保护平台；
  - (2) 突发事件视频监控与应急指挥。
- 5、协同办公能力提升工程
  - (1) 协同办公平台；
  - (2) 政务综合信息平台。

## 第二节 加快完善基础设施

依托青海省“十三五”国民经济和社会发展规划和交通、电力、通讯、环保及公共服务等专项规划，按照生态优先、环境友好的原则，规划和建设一批基础设施和公共设施项目，高标准设计，高标准建设，大胆实践符合三江源特点的管理运行体系。

综合考虑社区居民和访客对交通、食宿、观赏、科研、探险及宣传教育等需求，构建自然人文资源、接待服务系统、宣教展示系统，以城镇服务体系和航空、道路交通设施及信息系统为基础，规划建设配套公用设施，提高园区内外公共服务水平；建设通用机场，在留出生态体验点“最后1公里”的前提下，与国家和青海省“十三五”交通规划衔接，建成以国省道为骨干，以县、乡公路和农村道路为基础的巡护路网体系，保障生态体验线路畅通、点线联通，形成空地一体的交通网络；建设安全救援队伍，配备必要的设施设备，构建完善的自助服务、紧急救援等生态体验服务体系。

#### 专栏 14 基础设施重点工程

- 1、交通：落实青海省“十三五”交通规划中与国家公园建设相关的公路项目，建设以干线公路为园区对外通道，以县乡、乡村公路为基础的巡护路网，包括6条通乡公路、53条巡护道路。规划建设通用机场等；
- 2、电力：在园区开展电网延伸工程，实现电网有效覆盖；
- 3、通信：实现光纤通村，卫星通信全覆盖；
- 4、水利：完善防洪减灾、饮水和饮用水水源地保护设施；
- 5、环保：在集中居民点建设污水、垃圾处理厂（站），购置垃圾箱、垃圾车等环保设施；
- 6、公共服务：完善基层医疗、教育文体等设施设备。

## 第七章 环境影响评价和效益预估

### 第一节 环境影响评价

#### 一、环境影响分析与预测

##### （一）对环境有利的影响。

三江源地区为青藏高原腹地，是我国最大最重要的水源地和生态屏障区，是全球气候与环境变化的敏感区，是“具有全球意义的生物多样性重要地区”。区域生态系统敏感性强、抗干扰能力弱，遭到破坏难以恢复。国家公园通过明晰自然资源资产保护利用权责、开展更加严格和系统的生态保护、减少传统产业对自然资源的直接依赖、逐步减少人类活动对自然生境的干扰，对保持这一区域大面积生态系统原真性、维持生态系统结构稳定具有重要和积极的作用，将有效减轻生态压力，促进植被恢复，减少水土流失，增加地表、地下径流，增强涵养水源能力，提升生态系统服务功能，有利于改善生物的栖息和繁衍生境及珍稀濒危物种的保存，恢复野生动物种群数量，提高生物多样性。国家公园内实行更加严格的环境管理和环境标准，开展必要的生态修复，强化生态保护基础设施建设，加强人类活动管控等，将对维系重要自然资源发挥积极作用。

##### （二）对环境不利的影晌。

青藏高原特殊的生态环境孕育了与生态状况和生态过程相适应的生态文化，传统文化和传统产业已成为当地自然生态系统的重要组成部分。随着进一步强化人类活动管控、牧民转产转业，将

可能使传统文化载体削弱、甚至产生流失；随着社会关注程度不断提升，可能会引起大流量人群的进入，在缺乏强力管控及引导的情况下，极易出现新的生态破坏等负面影响；由于新型生态替代产业培育难度大，在不能很好地同步解决园区内牧民转产就业与稳步增收、社会公共服务能力同步提高、生态保护和管控能力同步完善的情况下，可能给当地群众生活带来困难，甚至出现社会不稳定现象；在更加严格的生态保护管理体制下，建立与地方政府权责边界清晰、良性互动的关系是国家公园体制试点的关键点和难点，否则有可能使国家公园的严格管理难以为继；国家公园必要的生态保护和管控基础设施的建设，在缺乏严密和更加严格的设计审查、施工环境管理和配套运管措施的情况下，有可能造成新的景观破坏、短期环境污染和生态破坏；随着公园的运营、生态体验等活动的开展，外来人流和车流会有所增加，由此将使生态环境压力增强。

## 二、预防环境影响的对策

加快建立规范、统一、严格的国家公园建设管理相关法规、制度和标准，加快相配套的基础设施和能力建设，加快形成完善的管理和执法监管能力；高度关注传统文化传承、挖掘、保护和发展工作；国家公园管理部门与地方政府密切协调，在强化保护的同时，高度重视民生改善和社会稳定，高度关注区内区外保护与发展协调推进，高度保持基本公共服务能力的提升；实行最严格的项目环评审查和环境管理政策，使环境问题早防范、早发现、早治理；加强生态体验等人为活动管理，使原始、原真的大自然

得以永续传承。

### 三、环境影响评价的结论

三江源国家公园建设潜在的环境影响有大气环境、水质水量、林草植被、人居环境、生物多样性等方面，其产生大部分影响是积极有利的，对提高水源涵养能力，改善人居环境和质量，推进国家生态安全屏障建设、维护全流域的生态安全，将长期发挥效益。产生不利的影响因素和环节是完全可控的，通过强化防范措施和加强管理可以减弱甚至消除。

#### 第二节 效益预估

三江源国家公园山水林田湖草得到系统保护和修复，确保“一江清水向东流”。湿地、草地、林地生态保持健康状况，水源涵养能力增强，野生动植物栖息地得到完整保护，种群数量增加，成为我国乃至全球生物多样性保护的典范。

通过将保护生态与精准扶贫相结合，与牧民转岗就业、提高素质相结合，与牧民增收、改善生产生活条件相结合，创新生态保护体制机制，产生良好社会效益。生态文化得到传承和弘扬，保护生态、尊重自然蔚然成风，牧民富裕、社会和谐，各民族团结进步。

通过开展生态体验，鼓励牧民参与国家公园共建，建立特许经营机制等措施，使生态保护成为带动地方经济发展和牧民增收的主渠道，形成绿色经济主体。长江、黄河和澜沧江的水量更加丰沛，水质更加优良，对中下游经济社会发展的保障作用不断增强，生态价值不断提高，连带产生的经济效益久远而稳固。

## 第八章 实施保障

### 第一节 组织实施

建立国家公园体制试点领导小组加强对《总体规划》的指导，统筹协调和督促检查。青海省委、省政府统一领导，统一部署，统筹规划实施；三江源国家公园管理局是规划实施的责任主体，长江源、黄河源、澜沧江源园区管理委员会各负其责；青海省有关部门按照各自职责落实规划任务，园区所在地各级党委、政府，依据职责和分工，积极配合、协同实施，扎扎实实推进生态环境保护。强化党政一把手负责制，重要问题亲自研究，重要任务亲自部署，重要工作亲自指导，重要环节亲自协调，层层传导压力，逐级压实责任。大力推行“一线工作法”，充分发挥地方基层和群众的主体作用。

### 第二节 考核监督

#### 一、完善评估考核机制

建立和完善生态系统状况、环境质量变化、水土流失情况、生态工程成效、生态制度执行、文化遗产保护、社区综合发展、科研教育、社会参与和资金管理等方面考核体系，设立反向约束性指标，制定具体评定办法。考核结果作为园区和有关地方党政领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。运用经济、行政、法律的手段实行生态奖惩。全面实施最严格的领导干部生态环境损害责任追究制度，对领导干部离任后出现重大生态环境损害并认定其需要承担责任的，实行终身追责。以自然资源资产

离任审计结果为依据，与反向约束性指标考核相结合，对发生重大生态破坏与环境污染事件、从事矿产资源开发或工业建设、野生动物偷捕盗猎等行为依法严肃查处。

## 二、建立健全监督机制

国家有关部门和青海省要进一步加强监督管理，完善管理办法，落实监督责任，加大监管力度，重大事项及时向党中央、国务院报告。建立健全信息公开、政务公开、项目公示等制度，搭建公众参与平台，自觉接受社会监督，建立举报制度和权利保障机制，保障社会公众的知情权、监督权，接受各种形式的监督，不断提升国家公园的社会化管理水平。加强宣传报道，增强舆论监督，加强工程实施管理，严格实行项目法人制、招投标制、监理制和合同管理制，规范工程建设。加强党风廉政建设，强化审计监督。

表 10 三江源国家公园考核指标体系

一级指标		二级指标		考核内容	考核方法
一	生态系统状况	1	草地保有量	草地保有量增加、平衡或减少	数量考核
		2	林地保有量	林地保有量增加、平衡或减少	数量考核
		3	河湖和湿地面积	河湖和湿地面积扩大、平衡或缩小	数量考核
		4	雪山冰川面积	雪山冰川面积扩大、平衡或缩小	数量考核
		5	沙化土地面积	沙化土地面积扩大、平衡或缩小	数量考核
		6	植物种群	植物种群数量增加、平衡或减少	数量考核
		7	动物种群	动物种群数量增加、平衡或减少	数量考核
二	环境质量	8	生活垃圾无害化处理率	是否逐年有所提高，实现规划目标	指标考核
		9	污水处理率	是否逐年有所提高，实现规划目标	指标考核

续表 10

一级指标		二级指标			考核内容	考核方法
		10	水质	长江	水质是否保持稳定, 逐步有所提升, 实现规划目标	指标考核
				黄河		指标考核
				澜沧江		指标考核
三	水土流失情况	11	治理水土流失面积	是否完成年度计划, 实现规划目标	数量考核	
四	生态工程成效	12	退化草地治理	是否完成年度计划, 实现规划目标	数量考核	
		13	治理沙化土地	是否完成年度计划, 实现规划目标	数量考核	
		14	草地植被覆盖度	是否逐年有所提高, 实现规划目标	指标考核	
		15	森林覆盖率	是否逐年有所提高, 实现规划目标	指标考核	
		16	湿地保护面积	规划区域是否得到保护, 状况逐年好转	数量考核	
		17	草畜平衡状况	牲畜存栏增加、平衡或减少	数量考核	
五	生态制度执行	18	立法进程	是否按计划推进	数量和进度考核	
		19	规章制度落实	规章制度是否及时制定, 并得到有效落实, 不发生违规违纪事件	制度考核	
		20	牧民享受生态保护补奖政策	补奖政策是否全部得到落实, 并且逐年有所完善	数量考核	
		21	生态管护公益岗位	岗位是否按计划设置, 是否有效行使管护责任、取得管护效果	数量和制度考核	
		22	组织协调	组织领导是否得力, 工作程序是否规范, 是否出现推诿扯皮现象	成果考核	
六	文化遗产保护	23	保护规模与数量	是否逐年有所扩大, 文化遗产是否得到有效保护	数量和制度考核	
七	社区发展	24	经济发展	社区居民收入是否完成年度发展指标	指标考核	
		25	公共服务水平	医疗、教育、就业、社会保障水平是否完成年度发展指标	指标考核	
		26	特许经营范围	是否按《试点方案》要求设置特许经营范围, 并逐步完善管理	成果考核	
		27	环境教育覆盖	环境教育是否全面展开, 形式是否灵活多样, 效果是否明显	指标和成果考核	

续表 10

一级指标		二级指标		考核内容	考核方法
八	科研教育	28	科研成果	是否按规划开展科学研究，如期提交成果	指标和成果考核
		29	生态监测	监测覆盖面是否广泛，是否及时提供监测成果	成果考核
		30	教育培训	干部、群众、公益岗位从业人员及访客教育培训普及面和生态保护知识普及率是否逐年提高	成果考核
九	社会参与	31	信息公开	生态环境和政务信息公开率是否达标	指标考核
		32	公众参与	公众参与国家公园建设满意度	问卷调查
		33	生态体验	生态体验容量控制是否合理、教育和促进保护的目的是否达到	问卷调查
		34	志愿者服务	志愿者双向满意度状况	问卷调查
		35	社会捐赠	制度是否规范，使用是否有效	成果考核
十	资金管理	36	资金管理制度	制度是否健全	成果考核
		37	资金使用效率	是否按计划拨付	成果考核
		38	资金安全保障	是否发生违纪行为	成果考核
十一	反向约束	39	重大生态破坏事件	有无发生	责任追究
		40	重大环境污染事件	有无发生	责任追究
		41	从事矿产资源开发	有无发生	责任追究
		42	从事工业建设	有无发生	责任追究
		43	野生动物偷捕盗猎	有无发生	责任追究

注：生态系统状况数据考核以三江源生态监测评估数据为依据

### 第三节 资金保障

建立以财政投入为主，社会积极参与的资金筹措保障机制。试点期间由青海省财政统筹，中央财政通过现有渠道加大支持力度。

#### 一、财政资金

三江源国家公园原则上属中央事权，园区建设、管理和运行等所需资金要逐步纳入中央财政支出范围。现阶段，中央财政通过现有渠道对园区及为公园提供支撑服务的基础设施和公共服务设施建设予以支持。中央财政将在继续完善现有生态补偿制度基础上，从完善重点生态功能区转移支付制度、研究建立长江生态补偿机制和完善国家公园财政保障机制三个方面，加强对三江源地区的财力保障。待三江源国家公园正式设立后，进一步理顺财政支持渠道，加大园区生态保护、公益管护岗位设置支持力度，核定园区建设运营经费支出需求并由中央财政出资保障。

## 二、生态补偿

研究建立生态综合补偿制度，创新现有生态补偿机制落实办法，推动健全全省财政对省以下转移支付制度，引导建立流域生态补偿等横向补偿关系，探索建立碳汇交易等市场化生态补偿机制。以治多、曲麻莱、玛多、杂多4县和可可西里自然保护区为主体，整合转移支付、横向补偿和市场化补偿等渠道资金，结合当地实际制定有针对性的综合性补偿办法。构建科学有效的监测评估考核体系，把生态补偿资金支付与生态保护成效紧密结合起来，让当地农牧民在参与生态保护中获得应有的补偿。

## 三、金融支撑

发挥开发性、政策性金融机构作用，鼓励其在业务范围内，对符合条件的三江源国家公园生态保护、生态旅游、基础设施建设等领域项目提供信贷支持。完善商业性金融支撑保障，依托综合化运营平台，通过PPP等方式参与融资。积极构建绿色金融体

系，不断加大绿色信贷投放。鼓励社会资本发起设立绿色产业基金，撬动社会资本加大对绿色产业的投入力度。推进绿色保险发展。

#### 第四节 宣传引导

广泛开展宣传引导，深入讲解和宣传《总体规划》，制作通俗易懂的宣传手册。设计公布国家公园的形象标识、编辑宣传语和制作宣传片，在受众数量较多、宣传面较广的媒介发布播放；建设开通三江源国家公园网站，发布园区生态环境状况，开展环境教育和信息服务，积极利用微信、微博等新媒体方式进行推广。加大对全社会的宣传教育和农牧区、社区群众的培训力度，普及生态文化，提高生态文明意识，培养生态公民，形成群众主动保护、社会广泛参与、各方积极投入国家公园建设的良好氛围。