



为了一江清水向东流

青海靠法治护航打造生态文明高地

编者按

10月12日,国家主席习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会发表主旨讲话时宣布:中国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园。三江源国家公园成为青海第一个国家公园。

近年来,青海牢记习近平总书记的殷切嘱托,认真贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,坚持生态优先,牢记“国之大者”,按照“三个最大”(青海最大的价值在生态,最大的责任在生态,最大的潜力也在生态)的要求,奋力推进“一优两高”战略部署,书写了新时代生态文明建设新篇章。

从持续开展保护“中华水塔”行动,三江源、祁连山等重点生态工程成效明显,湿地面积稳居全国首位,可可西里中遭成功,到启动首个国家公园体制试点,举办首届国家公园论坛,再到今年8月出台方案率先打造全国至国际生态文明新高地……如今的青海,三江源头千湖再现、青海湖畔鸟欢鱼跃、祁连山脉林海绵延、珍稀野生动物数量大幅增加,一幅人与自然和谐共生的生动画卷在江源大地上呈现。

在保护生态的征程中,青海不断健全完善生态文明制度体系,用最严格的制度、最严密的法治呵护生态环境,逐步形成了适应生态文明理念要求的“硬约束”,用法治守护好“中华水塔”和大美青海的生灵草木、万水千山,确保了“一江清水向东流”。

法治先行 生态环境保护行稳致远

□ 本报记者 韩萍 徐鹏

近年来,为推动生态环境质量持续改善,青海始终运用法治思维和法治方式深化改革,不断健全完善生态环境法治体系,生态环境法治工作取得积极成效。

先后制定了生态环境保护工作责任规定(试行)、生态文明建设目标评价考核办法(试行),构建现代环境治理体系的实施意见、省级国家机关有关部门生态环境保护责任清单等,用最严格制度、最严密法治保护生态环境,加快生态环境损害赔偿制度改革,建立了环境损害司法鉴定评审专家登记管理制度,设立省环境科学研究所院生态环境损害司法鉴定中心,制出台生态环境损害赔偿磋商和修复监督管理办法。

为推动执法司法相衔接,建立了生态环境公益诉讼检察与行政执法协作机制,组建青海首个环境律师服务团,建立健全生态环境领域失信企业联合惩戒机制,联合省工商联共同研究建立青海省支持服务民营企业绿色发展工作协调机制。

首次尝试并大力推行律师参与起草地方性法规,《青海省大气污染防治条例》已于2019年2月1日起施行,为打好打赢污染防治攻坚战提供法治保障,修改《青海省湟水流域水污染防治条例》,本着合理划分国家与地方环境保护事权责任,明确地方政府生态环境保护职责义务,起草《青海省生态环境保护条例(草案)》,将“环保督察”“党政同责、一岗双责”等制度上升为法律条款。

立足严格规范公正文明执法,青海省生态环境厅印发了生态环境系统行政执法公示实施办法,生态环境系统行政执法全过程记录实施办法,生态环境厅重大行政执法决定法制审核办法及审核目录清单,扎实推进行政执法“三项制度”,做好事前事中事后公开,对执法主体、法定职责、法律依据等向社会公示,接受社会监督。对涉及重大公共利益、社会关注度高等可能造成社会影响的重大行政执法决定,进行合法性审核,有效防止执法不公。并为市州及区县配备移动执法设备,智能移动执法终端,做到行政执法全过程留痕和可追溯管理。

从立法保障到规范执法,再到司法护航,青海生态环境保护中的法治“足迹”清晰明了。从开展集中式饮用水水源地环境保护、尾矿库企业环境安全隐患排查整治、“绿盾”自然保护区监督检查、打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒及排污许可证专项检查等各类行政执法,到开展湟水河流域枯水期风险防控、冬季大气污染防治等集中督查检查,青海运用环境保护法及四个配套办法,严厉打击环境违法行为,推动生态环境执法走深走实。同时严格执行环境信访办法和112369环保热线值班制度,对群众举报投诉、新闻媒体反映问题认真调查核实,及时依法处理,并将处理结果向社会公布。

今年6月,青海省生态环境厅发布的《2020年青海省生态环境状况公报》显示,2020年青海2市6州政府所在地城市(镇)空气质量达标天数同比上升1.1个百分点,全省生态环境状况总体保持稳定,国家“十三五”环境保护规划确定的9项约束性指标和省“十三五”环境保护规划确定的11项约束性指标提前完成。生态环境部最近通报今年1月至10月全国水环境情况,青海省Ⅰ类至Ⅲ类断面比例为100%,劣Ⅴ类断面比例为0,成为全国唯一一个Ⅰ至Ⅲ类断面比例为100%的省份。

各尽其职 筑牢“中华水塔”生态安全屏障

□ 本报记者 韩萍 徐鹏

“要把三江源保护作为青海生态文明建设的重中之重,承担好维护生态安全,保护三江源、保护‘中华水塔’的重大使命。”今年6月,习近平总书记在青海考察时强调。

三江源国家公园管理局局长王湘国介绍,从2016年三江源国家公园体制试点正式启动,到如今31项试点任务全面完成,三江源国家公园正式设立。5年来,青海坚定不移做“中华水塔”守护人,组织实施一系列原创性改革,探索出了一条借鉴国际经验,符合中国国情,彰显三江源特点的国家公园体制创新之路,形成了“九个一”三江源模式,为我国国家公园建设积累了可复制、可借鉴的经验和模式。

数据显示,三江源水源涵养量连续多年增幅6%以上,草地覆盖率,产草量分别比10年前提高了11%、30%以上。野生动物种群明显增多,藏羚羊由20世纪80年代的不足2万只恢复到7万多只。

创新管理体制

三江源国家公园总面积19.07万平方公里,下设长江源(可可西里)、黄河源、澜沧江源3个园区,涉及果洛藏族自治州玛多县和玉树藏族自治州杂多、治多、曲麻莱4个县。

曾经,三江源地区因受“九龙治水”制约,多部门交叉管理,执法监管碎片化等,使得治水成效大打折扣。

国家公园体制试点以来,青海依托原三江源国家级自然保护区和可可西里国家级自然保护区,整合试点区内6类15个保护地及相应管理机构,建立三江源国家公园管理局,下设长江、黄河、澜沧江3个

园区管委会,3个派出管理处。同时,整合园区4县林业、国土、环保、水利、农牧等部门的生态保护管理职责,设立生态环境和自然资源管理局,实现集中统一高效保护管理,整合林业站、草原工作站、水土保持站、湿地保护站等为生态保护站,并在国家公园范围内的12个乡镇政府设立保护管理站,增加国家公园相关管理职责。

在此基础上,着眼于统一行政执法,三江源国家公园管理局设立的执法监督处加挂三江源国家公园森林公安局,三江源国家级自然保护区森林公安局牌子,下设16个直属派出所和可可西里国家级自然保护区森林公安局。同时,将园区4县森林公安、国土执法、环境执法、草原监理、渔政执法等机构,组建为园区资源环境执法局,负责县域内自然资源综合执法。

同时,三江源国家公园管理局与青海省人民检察院、省高级人民法院共同建立生态保护司法合作机制,成立玉树市人民法院三江源生态法庭,实行民事、刑事、行政“三审合一”审判模式,依法审理三江源地区各类环境资源案件,为推进三江源生态文明建设和绿色发展提供司法保证。

优化制度供给

2017年6月,青海省十二届人大常委会第三十四次会议通过了《三江源国家公园条例(试行)》,作为中国首部国家公园条例,明确了管理体制、机构设置、运行机制、职能职责、行政执法等,从立法层面解决了“九龙治水”问题。

三江源国家公园管理局制定了科研科普,生态管护公益岗位,特许经营、预算管理、项目投资、社会捐赠,志愿者管理,访客管理、国际合作交流,草原生

态保护补助奖励政策实施方案,功能分区管控,环境教育等13个管理办法,形成了1+N政策制度体系,发布了三江源国家公园管理规范和技术标准指南,标准体系导则,形象标志、标准术语等青海地方标准。

为进一步发挥国家公园管理机构主体作用,压实地方党委政府生态保护职责,三江源国家公园管理局对三江源自然资源资产实行一体化,集中高效统一的管理,属地县政府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。青海省委省政府及相关部门出台了党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)、领导干部自然资源资产离任审计工作指导意见、生态环境损害赔偿磋商办法、生态环境损害修复监督管理办法等制度。处于三江源国家公园核心区的玉树、果洛州领导干部和领导班子年度目标责任考核指标体系中,生态保护指标占60%以上,并将推进三江源国家公园体制试点列为重要内容。

同时,组织开展试点第三方评估、国际独立评估、自然资源资产管理体制试点第三方评估等工作。通过建立网站、微信公众号、政务信息公开、发布年度公报,对开展的工作进行信息发布。并在三江源国家公园网站上开通举报信箱,聘请社会监督员参与监督,提升国家公园的社会治理水平。

推行一户一岗

在三江源国家公园活跃着一支生态管护员队伍。长江源园区曲麻莱管理处管护队长文校告诉《法治日报》记者:“加入管护队后,政府每月发1800元工资,大家很有积极性。相比以前,除了巡护草原、山水林湖都要巡查,而且巡护次数也多了。”

物多样性发挥着重要作用。上个世纪六七十年代,因大量捕捞、河道萎缩,繁殖水域日益退化等影响,青海湖裸鲤数量锐减。

为此,青海省政府早在1980年便颁布了《青海水产资源繁殖保护条例实施细则》,停止青海湖冬季冰鱼生产。2003年起,青海正式拉开了全面封湖育鱼的大幕,明令禁止在封湖期内捕捞裸鲤,流通领域禁止销售裸鲤及其制品,至今已进入第6次封湖育鱼阶段。

由于裸鲤生长速度十分缓慢,繁殖能力较低,为呵护裸鲤健康成长,青海还对青海湖主要的人湖河流进行整治,保证裸鲤洄游“生命通道”畅通,组织群众巡湖队,严防非法捕捞、渔政、市场监督管理等部门对湖区、重点河道、重点路段及市场餐馆,进行全时段全过程执法检查,从而有效遏制了非法捕捞、贩运、加工裸鲤行为。在此基础上,专门成立了青海省裸鲤救护中心,研究裸鲤人工繁殖。并从2002年起,连续开展裸鲤增殖放流活动,人工增殖放流对裸鲤资源增加的贡献率超过23%。

同时,青海将保护裸鲤的行动延伸到了省外,青海省农业农村厅与甘肃省农业农村厅建立省际联合保护裸鲤的协作机制,定期开展打击非法贩运、加工、销售裸鲤的专项行动。

保护裸鲤的诸多举措正是青海湖景区保护利用管理局实施生态保护工程的缩影。2008年,青海启动了为期10年总投资15.67亿元的《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》,主要实施了人工增雨、湿地保护、退化草地治理、沙漠化土地治理、生态林建设、河道整治、陆生生物多样性保护、青海湖裸鲤保护与恢复、青海湖国家级自然保护区能力建设等工程。

创建国家公园

11月4日,青海省人民政府向国家林业和草原局报送了《青海湖国家公园创建方案》,方案包括创建

管治并重 构建青海湖生态乐园

□ 本报记者 韩萍 徐鹏

“我之前去看了三江源、祁连山,这一次专门来看看青海湖。”今年6月8日,赴青海考察的习近平总书记来到青海湖仙鸟湾,听取祁连山和青海湖生态环境保护等情况介绍,并实地察看青海湖环境综合治理、生物多样性保护工作成效。

地处青藏高原东北部的青海湖,是中国最大内陆咸水湖,是水鸟重要繁殖地和迁徙通道的主要节点。作为阻止西部荒漠化向东蔓延的天然屏障,如今的青海湖已成为“水—鸟—鱼”和谐共生的生态乐园和展现青海生态魅力潜力的保护“高地”,是青海创建以国家公园为主体的自然保护地体系示范省的重要载体。

回溯历史,青海湖保护经历了初期发展,完善发展,变革发展阶段和生态文明建设新时期。从改革管理体制成立青海湖景区保护利用管理局,到实施一系列生态环境保护措施,再到创建青海湖国家公园,法治在其中发挥了保驾护航作用。

改革管理体制

上下天光,一碧万顷,是青海湖留给游客的最深印象。

数据显示,到2020年,青海湖水体面积及水位连续15年呈递增趋势,水位达到3196.62米,较2004年同期上升3.65米,水体面积达4588.81平方公里,与2004年相比扩大344.31平方公里;普氏原羚种群数量从300余只恢复到2560余只;青海湖裸鲤资源量恢复到1004万吨,较封湖之初增长了38倍。

然而,上个世纪七八十年代,受气候变化、人为活动等多种因素影响,青海湖生态出现了严重退化,外界曾一度担忧青海湖会成为“中国第二个罗布泊”。

事实上,对青海湖的保护一直是青海省委省政府的重要工作,但受制于各种因素影响,真正有成效的科学保护和恢复是从本世纪初开始的。

2007年,立足解决保护与发展不协调等问题,青海省委省政府本着“统一保护、统一规划、统一管理、统一利用”的原则,成立青海湖景区保护利用管理局,实现了一个机构统一管理。

2012年,青海省委办公厅、省政府办公厅印发《关于进一步完善青海湖景区管理体制机制的意见》,在管理局专设“景区协作办公室”,由管理局和环湖县级以上政府协作管理景区。

至此,青海湖生态保护形成了青海湖景区保护利用管理局统领全局,景区协作办公室牵头抓总,青海湖国家级自然保护区管理局专职保护,青海湖景区保护利用管理局和省级有关部门、环湖地方政府各司其职、共同管理的体制机制。

青海省人大常委会通过了《青海湖流域生态环境保护条例》和《青海湖景区管理条例》,将青海湖流域生态环境保护规划纳入国民经济和社会发展规划,实行统一领导、分级负责、归口管理,依法加强了对青海湖资源的管理和生态环境保护。为真正实现保护优先,青海湖景区保护利用管理局建立了建设活动审核制度,青海省政府青海湖景区保护利用工作领导小组完善景区协作长效机制,针对存在的突出问题,组建景区联合执法组,对保护区内违法用地、违建建设,私自开展旅游经营等行为进行整治。

呵护裸鲤成长

每到夏季,成千上万尾湟鱼逆流而上,在补给河流湍急的水势下,一边游一边产卵,形成了“半河清水半河鱼”的湟鱼洄游奇观,吸引各地游客慕名而来。

俗称“湟鱼”的青海湖裸鲤,是青海湖特有珍贵鱼类,对维系青海湖流域“水—鱼—鸟”生态链和生

继往开来 绘就生态文明建设新蓝图

□ 本报记者 韩萍 徐鹏

站在新的历史起点上,青海开启了生态保护新征程。8月16日,青海省委印发《关于加快把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地的行动方案》(以下简称《方案》)。

按照《方案》,到2025年,青海特色生态文明体系进一步完善,生态文明高地建设取得系统性突破性标志性成果;到2035年,青海特色生态文明体系全面建立,人与自然和谐共生现代化基本实现,生态文明高地基本建成;到本世纪中叶,青海特色生态文

明体系融合深化,全面建成更加完备、更高水平、更具影响、更美形态的生态文明高地。

围绕率先打造全国乃至国际生态文明新高地,《方案》提出,全力打造生态安全屏障新高地,坚定不移做“中华水塔”守护人;全力打造绿色发展新高地,培育和构建具有青海特色生态经济体系;全力打造国家公园示范省新高地,建设美丽中国重要展示窗口;全力打造人与自然生命共同体新高地,携手共建和谐共生的美好家园;全力打造生态文明制度创新新高地,推动生态保护体系现代化走在全国前列;全力打造山水林田湖草沙冰保护和系统治理

新高地,塑造协同治理提质增效示范样板;全力打造生物多样性保护新高地,建好管好国际高寒高海拔地区生物自然物种资源库。

11月24日,青海省政府办公厅印发《青海省“十四五”生态环境保护规划》(以下简称《规划》),从生态保护、环境治理、应对气候变化、环境风险防控4个方面设定了27项指标,其中约束性指标19项,预期性指标8项。

《规划》聚焦坚决守护好“中华水塔”,推动绿色低碳循环发展,示范引领应对气候变化,聚力打造绿色江河源,巩固提升“青海蓝”,切实保护

文校是玉树州曲麻莱县的一名牧民,他通过申请成为了生态管护队的一员。自从成为生态管护员后,他积极响应国家退牧还草政策,不断减少自家的牛羊,为草原生态保护尽了自己的力量。

试点以来,青海尊重牧民主体地位,注重社区发展,通过建立生态管护公益岗位,不仅推动了脱贫攻坚工作,而且调动了牧民参与国家公园建设的积极性,筑牢了三江源国家公园建设的群众基础。

如今,三江源国家公园全面实现牧户生态管护公益岗位“一户一岗”,每年给17211名生态管护员的补助资金达3.72亿元,户均年收入增加21600元,有效推动牧民从生态利用者转变为生态守护者。

为最大限度调动生态管护员工作积极性,三江源国家公园管理局施行了公益岗位管理办法和绩效考核实施细则,推进山水林田湖草组织化管护、网格化巡查,组建乡镇管护站、村级管护队和管护小分队,配发现代化巡护设备和交通工具,定期对辖区湿地、河源地、林地、草地等进行巡护,并开展法律法规政策宣传。

同时,各园区因地制宜创新生态管护机制。黄河源园区构建“生态管护+基层党建+精准扶贫+维护稳定+民族团结+精神文明”六位一体的生态管护模式;长江源园区治多管理处建立“民兵+生态管护员”模式,将生态管护员全部纳入民兵编组,各乡武装部长、各村委员会主任担任排长和分队长,达到了一兵多用、一专多能,军民融合集约高效的目的;澜沧江源园区创建建立以管护员为主体的生态监测队,搜集获得了多个珍稀动物繁衍生息的珍贵资料,为野生动植物的研究和保护提供了参考。

图为三江源国家公园中的牦牛水系。多大 摄制图/李晓军

背景,创建目标,建立局省联席会议协调推进机制以及重点工作任务等内容,提出力争在2022年底前正式设立青海湖国家公园。

2019年8月,青海率先启动了以国家公园为主体的自然保护地体系示范省建设,明确在全力推进三江源和祁连山两个国家公园体制试点基础上,编制青海湖等国家公园总体规划,将青海湖全面纳入以国家公园为主体的自然保护地体系建设。

《建立以国家公园为主体的自然保护地体系示范省建设三年行动计划青海湖工作方案》确定了2020年为规划编制年,2021年为规划申报年,2022年为国家公园设立年的“三步走”战略,形成了整合优化、改革创新、制度建设、生态建设、价值转换、文化保护、资金保障等7个方面29项工作任务。同时,《“大美青海”青海湖三年行动计划》制定完成,部署开展国家公园申报启动、强化生态保护建设,开展环境综合整治、健全完善制度体系、协同推进绿色发展,加强规划项目支撑、坚持党建引领示范引领等六大行动37项任务。

青海湖景区保护利用管理局副局长高静宇介绍,目前青海湖国家公园创建工作正在有序推进,已完成青海湖流域自然资源和社会本底调查,开展了青海湖国家公园设立方案制定、符合性认定、社会经济影响评价、总体规划编制等前期工作。

高静宇表示,为了高水平推进国家公园创建,将进一步优化完善《青海湖国家公园设立方案》,配合国家林草局做好《青海湖国家公园总体规划》编制工作。根据国家公园示范省建设三年行动计划和青海湖工作方案,完成评估和监督考核制度建设,完善社会参与机制,完成监测网络和监测体系建设,启动建设青海湖国家公园大数据中心等。同时,持续推进青海湖流域系统保护,建立健全生态环境监测体系,全面实施好各项生态保护和建设项目,加强生物多样性保护,强化科技支撑作用,开展青海湖国家公园重大课题研究,助力青海湖生态保护和国家公园建设。

好高原净土,持续建设“洁净青海”,强化全过程环境风险防控,推进环境治理体系和治理能力现代化,健全生态环境保护全社会行动体系10大领域,谋划提出“十四五”期间青海生态环境保护工作的重点任务、重大工程和重要举措。对标对表《方案》,提出了“以建设人与自然和谐共生现代化为突破口,集中攻坚减污降碳协同治理,农村生态环境保护等突出短板,持续深化生态环境保护领域改革创新”的“十四五”期间生态环境保护工作重点,为青海今后5年生态环境保护设定了“路线图”。