

引用格式: 刘业轩, 甄霖, 黄麟, 等. 长江上游生态环境保护政策发展阶段与演变特征: 以青海省为例[J]. 资源科学, 2024, 46(5): 867–880. [Liu Y X, Zhen L, Huang L, et al. Stages and characteristics of evolution of ecological environment protection policies in the upper reaches of the Yangtze River: Taking Qinghai Province as an example[J]. Resources Science, 2024, 46(5): 867–880.] DOI: 10.18402/resci.2024.05.02

# 长江上游生态环境保护政策发展阶段与演变特征 ——以青海省为例

刘业轩<sup>1,2</sup>, 甄霖<sup>1,2</sup>, 黄麟<sup>1,2</sup>, 肖玉<sup>1,2</sup>

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101;

2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049)

**摘要:**【目的】长江上游地区的生态环境对气候变化和人类活动十分敏感, 实施可持续的生态环境保护政策有助于保障生态服务和资源的持续供给, 促进社会经济发展与生态环境保护的协调发展。青海省地理位置特殊、自然资源丰富, 其生态环境保护经验可为长江上游地区提供重要的示范和引领作用。因此, 本文系统梳理青海省生态环境保护政策演变特征并揭示其存在问题, 对政策制定和政策效益提升具有借鉴作用, 可为长江上游地区相关政策的体制机制建设提供改进方向。【方法】基于ROST Content Mining System V6.0软件, 对1998—2022年发布的95份青海省生态环境保护政策进行文本挖掘和量化分析。【结果】青海省生态环境保护政策的总体演变趋势与整体长江上游地区较为一致, 而具体的政策措施与补助变化在长江上游地区中较为特殊。①生态保护起步阶段(1998—2004年)、生态保护与治理阶段(2005—2011年)、生态文明建设阶段(2012—2022年)3个阶段, 青海省生态环境保护政策向综合化、系统化方向发展, 政策体系、顶层设计不断完善。②政策中实施的生态治理措施的类型和数量不断增加, 其中应用最多的是禁牧、草畜平衡等管理措施。政策补助的类型、来源和对象逐渐多元化, 补助标准不断提高。政策实施效益从以生态效益为主向生态、经济、社会综合效益转变。③当前, 政策存在的主要问题是青海省不同地区间、群体间的补助分配不公平, 以及政策宣传培训、监管工作不到位。【结论】注重绿色发展、缩小区域贫富差距是长江上游地区生态环境保护政策改进的重点方向。应提高各级政府及相关部门的政策监管能力, 将公众宣传培训、生态环境监测评估、公职人员考核奖惩工作落实到位; 还应加强长江上游各省份生态环境保护工作的横向合作, 促进青海省相关政策经验在整个长江上游地区的推广实施。

**关键词:** 生态保护; 政策综述; 政策文本分析; 生态治理措施; 补助; 长江上游; 青海省

DOI: 10.18402/resci.2024.05.02

## 1 引言

生态环境保护与社会经济活动之间的矛盾突出<sup>[1]</sup>, 具体表现为资源开发与保护、工业发展与环境保护、民生需求与生态保护之间的矛盾, 制定合理的生态环境保护政策有助于避免资源过度开发利用、促进经济增长以及增进民生福祉<sup>[2]</sup>。发达国家生态环境保护政策的制定和实践起步较早, 政策目

标经历了以生态保护为主向生态环境保护和社会经济协调发展的演变过程, 各国政策侧重保护的资源类型有所不同。美国自19世纪后期开始制定保护土地资源的政策法规, 主要目的是减少土地开发利用对生态环境的影响<sup>[3,4]</sup>。日本国土面积的2/3为森林, 因此其政策十分重视对国有和私人林场的管理, 1899年以来, 《森林法》、“治山计划”的实施有效

收稿日期: 2023-08-08; 修订日期: 2023-12-29

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(20&ZD096)。

作者简介: 刘业轩, 女, 河北石家庄人, 博士研究生, 研究方向为生态保护政策评估和生态系统服务。E-mail: liuyexuan0920@igsrr.ac.cn

通讯作者: 甄霖, 女, 甘肃天水人, 博士, 研究员, 主要从事生态系统服务和生态补偿机制研究。E-mail: zhenl@igsrr.ac.cn

防止了森林退化和非法采伐<sup>[5]</sup>。21世纪初,欧洲农业环境政策在保护农田、发展生态农业的同时<sup>[6-8]</sup>,还提出要防止农村人口减少,对实施环保措施的农民给予经济补偿<sup>[9,10]</sup>。发展中国家于20世纪中后期开始颁布实施生态环境保护政策,目前仍在不断完善发展中。埃及的第一个水资源保护计划(1978年)以国家一级的水资源管理为主,随着近几十年城市化、人口增长以及沙漠开垦,埃及水资源短缺问题日益严重,未来需协调国家和地方政府的水资源管理责任<sup>[11]</sup>。20世纪90年代以前,印度实施以增加碳固存为主要目标的林业保护政策,对生态环境和居民生产生活都产生了负面影响<sup>[12]</sup>;1990年,印度发起“参与性森林管理”政策,实行“政府和社区共同管理”模式,动员贫困家庭由砍柴谋生转变为通过植树造林获取薪酬,在恢复退化森林的同时保障了以林为生的贫困居民的生计<sup>[13]</sup>。

相比外国,中国生态环境保护实践起步较晚,20世纪90年代末在政策制定方面较为薄弱,1998年颁布了中国第一部生态环境规划《全国生态环境建设规划》,而后相继开展了退耕还林(草)、退牧还草等生态保护和建设工程<sup>[14]</sup>。中国草原面积广,占国土总面积的40.9%,是牧民赖以生存的生产生活资料,然而20年前中国对草原保护的重视程度不及森林,草原建设每年投入1亿元左右,而三北防护林年均投入10亿元以上。为加强草原生态保护、促进畜牧业经济和社会可持续发展,2011年在青海、新疆、西藏等8个主要草原牧区省份实施了草原生态保护补助奖励机制政策(以下简称“草原补奖政策”)。党的十八大以来,在“生态文明”“绿水青山就是金山银山”理念的指引下,政策逐渐向生态系统整体修复、综合治理转变,政策体系逐步完善。

长江上游是长江流域重要的生态安全屏障和水源涵养地,同时也承载着长江经济带和西部大开发等国家重大经济战略<sup>[15]</sup>。然而,长江上游地区占据长江经济带面积的55.4%,仅创造23.3%的国内生产总值<sup>[16]</sup>。党的十九大将“共抓大保护,不搞大开发”纳入长江流域协调发展战略,强调要缩小区域发展差异,为生态环境保护指明方向。青海省是长江上游生态环境保护的代表性省份之一,是国家生态保护综合试验区、重要生态功能区以及生态脆弱区。长江发源于青海省玉树藏族自治州,青海省境

内河流湖泊、冰川雪山众多,是长江上游重要的水源保护地,对长江上游地区的生态环境保护和生态文明建设意义重大。青海省作为长江源头省份和中国四大牧区之一,其生态安全不仅是维系农牧民生计的重要保障,对维护民族团结和边疆稳定也具有战略意义。

生态环境保护政策实施效益研究是当前的热点议题,效益评估集中在生态效益、经济效益、社会效益3个方面,常用地面调查、模型模拟、遥感监测和统计分析等方法进行综合评估<sup>[17]</sup>。青海省相关政策的生态效益主要表现在草地恢复和提升水源涵养能力方面<sup>[18,19]</sup>。经济效益主要体现为牧户收入水平提高和生活条件改善,如2005—2011年实施的禁牧搬迁政策使玉树、果洛两州生态移民的纯收入年均增长10%;社会效益包括政策的减贫成效以及牧民在政策参与度、满意度、受教育水平方面的提高<sup>[20-23]</sup>等。在对政策文本的梳理和分析方面,有研究基于政策分析框架梳理了中国“十五”至“十三五”期间的生态草牧业政策,认为生态保护与牧民增收之间存在矛盾,且政策在草原管理、灾害防御等方面存在不足<sup>[24]</sup>。基于社会网络分析方法梳理草牧业政策,同样发现生态保护和提高牧民生活水平是草原政策的核心<sup>[25]</sup>。

综上所述,目前生态环境保护政策在落地实施过程中还存在问题和不足之处,因此,本文以青海省为例,旨在揭示政策阶段性特征和演变趋势,对政策目标、措施、补助等要素进行定性和定量相结合的分析,进而提出政策存在问题及改进方向,为青海省生态环境保护政策的完善和可持续发展提供参考,以期将政策执行中的可复制经验推广到长江上游地区,有助于整个长江上游地区生态环境保护政策的统筹规划。

## 2 数据来源与研究方法

本文从国务院政策文件库(<https://www.gov.cn/zhengce/zhengcewenjianku/>)、北大法宝法律数据库(<https://www.pkulaw.com/>)、青海省人民政府网(<http://www.qinghai.gov.cn/xxgk/1/>)及青海省生态环境厅、林草局、水利厅、农业农村厅等部门网站上收集青海省生态环境保护政策,以“生态保护”“环境保护”“生态文明”“可持续发展”“草原”“森林”

2024年5月

“湿地”“国家公园”“长江上游”“青海”为关键词进行全文检索。政策文件类型包括条例、规划、通知、意见、办法、方案等,发布机构涉及国务院及其相关部门、青海省政府及其相关部门,发布日期范围设定为1998年1月1日—2022年12月31日。通过筛选最终得到相关政策文本95份,其中国务院办公厅发布12份,各部委发布32份,青海省政府发布51份(图1)。

为分析生态环境保护政策在不同发展阶段的演变特征,本文采用ROST Content Mining System V6.0软件的词频分析工具进行政策文本挖掘。首先提取政策高频词生成词频统计文件,再人工剔除与政策目标、措施、补助等内容无关的高频词,合并含义相近的高频词,以保证政策文本分析的科学性。

### 3 生态环境保护政策的发展阶段

青海省实施了多个针对草原和森林生态系统的保护政策,对长江上游地区的生态环境保护起到示范先行作用。基于生态环境保护政策制定和实施的目标、对象和内容变化,以及生态环境保护和社会经济发展之间的权衡关系,本文将青海省近20多年的生态环境保护政策划分为3个阶段,即生态保护起步阶段(1998—2004年)、生态保护与治理阶段(2005—2011年)、生态文明建设阶段(2012—2022年)。

#### 3.1 生态保护起步阶段(1998—2004年)

党的十五大报告提出实施可持续发展战略,中

国开始重视生态环境保护政策的制定和实施。这一阶段主要有15个涉及青海省生态环境保护的政策,政策目标以草原、森林等生态单要素的恢复和建设为主,政策发布机关主要为国务院及有关部委(图1)。政策以生态建设工程为依托,退牧还草、退耕还林(草)、天然草地保护与建设、天然林资源保护等工程取得了显著的生态效益,植树种草有效减缓了青海省生态环境恶化趋势。这些工程具有较好的延续性,在后两个阶段也发挥着保护生态环境的作用。

1998年出台的《全国生态环境建设规划》是中国第一部全国性的生态环境保护政策(表1),规划5年内在青海环湖、青海南部等草原区新建人工草地、草地改良,并进行“三化”草地治理。根据该规划的总体要求,青海省制定了《青海省生态环境建设规划》,对长江源头开展生态环境建设。退耕还林(草)起始于2000—2002年国务院及有关部门编制的系列文件,在长江上游、黄河上游等地区设置工程建设重点县,预期用10年完成退耕地造林、宜林荒山荒地造林。2003年,青海省在玉树、果洛两州正式实施退牧还草工程,对天然草原开展禁牧和封育围栏建设,同时政府向牧民发放补贴保障其生计<sup>[26]</sup>。根据青海省退耕还林还草及后续产业发展“十一五”规划,截至2005年,青海省退耕还林(草)累计完成造林种草285万亩,荒山造林种草462万亩,封山育林65万亩。除了对林草地的保护和建设

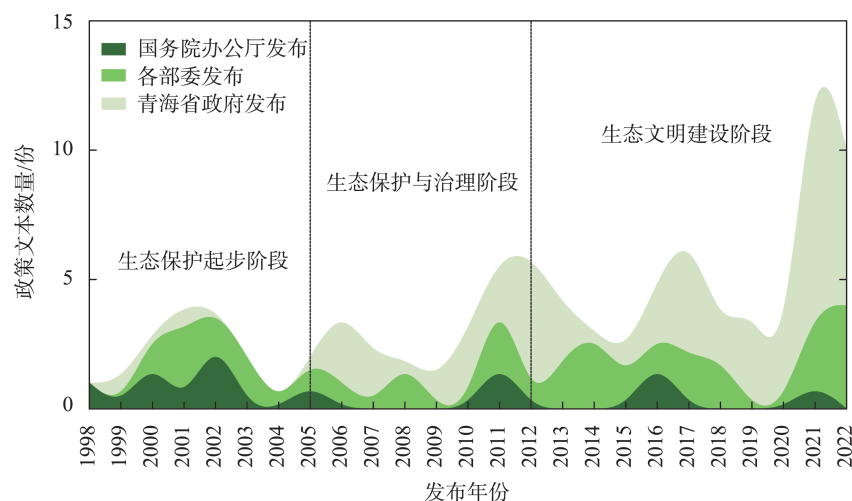


图1 1998—2022年青海省生态环境保护政策发布数量

Figure 1 The number of ecological environment protection policies issued in Qinghai Province, 1998–2022



表1 1998—2004年青海省重要生态环境保护政策汇总

Table 1 Summary of the main ecological environment protection policies in Qinghai Province, 1998-2004

序号	发文字号	级别	时效	政策名称
1	国发[1998]36号	国务院规范性文件	现行有效	《全国生态环境建设规划》
2	青政[1999]21号	地方规范性文件	现行有效	《青海省生态环境建设规划》
3	国发[2000]24号	国务院规范性文件	现行有效	《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》
4	国发[2000]38号	国务院规范性文件	现行有效	《全国生态环境保护纲要》
5	林计发[2000]661号	部门工作文件	现行有效	《长江上游、黄河中上游地区天然林资源保护工程实施方案》
6	国家林业局,2001年	部门工作文件	现行有效	《退耕还林工程规划(2001—2010)》
7	国家林业局,2001年	部门工作文件	现行有效	《长江流域防护林体系建设二期工程规划》
8	国家林业局,2001年	部门工作文件	现行有效	《全国野生动植物保护及自然保护区建设工程总体规划》
9	青海省人民政府令2001年第21号	地方政府规章	失效	《青海省草原使用权流转办法》
10	中华人民共和国国务院令2002年第367号	行政法规	2016年修订	《退耕还林条例》
11	国发[2002]10号	国务院规范性文件	失效	《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》
12	国发[2002]19号	国务院规范性文件	现行有效	《国务院关于加强草原保护与建设的若干意见》
13	国西办农[2002]48号	部门工作文件	现行有效	《关于启动退牧还草工程建设的请示》
14	国西办农[2003]8号	部门工作文件	现行有效	《关于下达2003年退牧还草任务的通知》
15	农牧发[2003]17号	部门规范性文件	现行有效	《关于进一步做好退牧还草工程实施工作的通知》

外,特有和珍稀动物也是重要的生态保护对象,《全国野生动植物保护及自然保护区建设工程总体规划》设定了保护中国80%的野生动物和60%的野生植物的总体目标,在长江源区建立湿地保护示范区以及藏羚羊、野牦牛等种群栖息地自然保护区。

3.2 生态保护与治理阶段(2005—2011年)

本阶段青海省生态环境保护政策的发文机关由国务院及有关部委逐渐向地方政府转变,国务院、各部委、青海省分别出台了3份、7份、10份涉及青海的主要政策(表2)。

2005年,国务院首次颁布了针对青海三江源地区的生态环境保护文件《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》,主要包括生态保护与建设、农牧民生产生活基础设施建设两方面内容,规划实施期内(2005—2010年)中央累计投资65.76亿元,占总投资(中央投资+地方配套及农牧民自筹)的87.59%<sup>[27]</sup>。截至2010年,青海三江源自然保护区完成退牧还草9658万亩,草地植被盖度平均提高了20%~40%,取得了明显的生态效益。社会效益主要体现在小城镇建设和生态移民搬迁,三江源自然保护区共有5.58万牧民迁入城镇,使318万个羊单位的牲畜的饲养方式从天然草原放牧转变为舍饲圈养,退化草原得以恢复,同时促进畜牧业集约

化发展。此外,供水管道、灌溉渠道建设以及太阳能利用工程解决了超3万户牧民的饮水、能源短缺问题。

这一阶段青海省将农村环境卫生整治、农村经济发展、农民增收作为生态环境保护的重要任务,实施“农村小康环保行动计划”,创建生态示范村带动区域经济和自然环境协调发展,如西宁市湟源县日月乡克索尔村、黄南州尖扎县坎布拉镇直岗拉卡村等6个村庄入选第一批生态示范村。此外,青海省基于绿色、高效、节能产品生产基地构建生态农业体系,推进生态立省战略和绿色经济发展。

3.3 生态文明建设阶段(2012—2022年)

2012年,党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局 and “四个全面”战略布局,次年“山水林田湖是一个生命共同体”理念诞生,生态环境保护从单要素恢复向山水林田湖草沙一体化整体保护、系统修复、综合治理转变<sup>[28,29]</sup>。这一阶段,青海省生态环境保护政策的发布机关主要为当地政府及有关部门,国务院、各部委、青海省政府分别出台了3份、18份、39份重要政策(表3)。

本阶段青海省加快建立生态补偿机制。草原补奖政策推行5年为一个周期的禁牧补助和草畜平衡奖励制度,第一轮政策实施前后(2011—2015年)青

表2 2005—2011年青海省重要生态环境保护政策汇总

Table 2 Summary of the main ecological environment protection policies in Qinghai Province, 2005-2011				
序号	发文字号	级别	时效	政策名称
1	国务院,2005年	国务院规范性文件	现行有效	《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》
2	农牧发[2005]4号	部门规范性文件	现行有效	《关于进一步加强退牧还草工程实施管理的意见》
3	环发[2006]158号	部门工作文件	现行有效	《全国生态保护“十一五”规划》
4	青海省人大,2006年	省级地方性法规	2006年修订	《青海省三江源区生态环境保护和建设条例(草案)》
5	青海省环境保护局,2006年	地方规范性文件	现行有效	《青海省环境保护“十一五”规划》
6	青政办[2006]161号	地方规范性文件	现行有效	《青海省退牧还草工程项目管理办法》
7	青政办[2007]48号	地方规范性文件	现行有效	《青海省天然草原退牧还草工程减畜禁牧管理办法》
8	青政办[2007]163号	地方规范性文件	失效	《青海省人民政府办公厅关于贯彻国务院完善退耕还林政策的通知》
9	环发[2008]92号	部门工作文件	现行有效	《全国生态脆弱区保护规划纲要》
10	财政部,2008年	部门规范性文件	现行有效	《关于切实做好退耕还林粮食补助资金和退牧还草、禁牧舍饲饲料粮补助资金管理衔接工作的通知》
11	青政[2009]19号	地方规范性文件	现行有效	《青海省人民政府关于进一步实施好三江源自然保护区生态保护和建设工程的若干意见》
12	青政[2010]90号	地方规范性文件	现行有效	《关于探索建立三江源生态补偿机制的若干意见》
13	青政办[2010]34号	地方工作文件	现行有效	《青海省国家级公益林森林生态效益补偿方案》
14	青政办[2010]238号	地方规范性文件	现行有效	《三江源生态补偿机制试行办法》
15	国发[2011]42号	国务院规范性文件	现行有效	《国家环境保护“十二五”规划》
16	国发[2011]17号	国务院规范性文件	现行有效	《关于促进牧区又好又快发展的若干意见》
17	财预[2011]428号	部门规范性文件	失效	《国家重点生态功能区转移支付办法》
18	农财发[2011]85号	部门规范性文件	现行有效	《2011年草原生态保护补助奖励机制政策实施指导意见》
19	发改西部[2011]1856号	部门规范性文件	失效	《关于完善退牧还草政策的意见》
20	青政办[2011]229号	地方规范性文件	失效	《青海省草原生态保护补助奖励机制实施意见(试行)》

注:政策无发文字号时,用政策发布机构和发布年份表示。

海省天然草原平均牲畜超载率从25%降至13%<sup>[30]</sup>,草原生态质量提高约3%<sup>[31]</sup>。期间,中央财政每年向青海省划拨禁牧补助14.70亿元、草畜平衡奖励3.44亿元,惠及17.2万户、74万牧民,户均每年增加转移性收入近1500元<sup>[32]</sup>。该政策通过政府财政转移支付对重要生态区域实施生态补偿,有效控制了草原超载过牧问题,助力脱贫攻坚,体现出政策目标以生态环境保护为主的同时开始注重牧户生计。“十四五”期间,青海省通过政府财政转移支付继续落实禁牧、草畜平衡、公益林管护、沙化土地封禁等补助,吸纳牧民参与生态保护和修复重点工程建设和资源管护,使牧民直接从生态保护中受益。此外,《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》提出依据流域上、中、下游省份的共同环境利益、以及生态产品价值、污染治理成本制定流域横向生态补偿标准,解决区域间的污染源头问题。

这一阶段还实现了国家公园从无到有的创建

历程。2016年《三江源国家公园体制试点方案》拉开国家公园实践探索的序幕,试点区包括杂多、治多、玛多、曲麻莱4县以及可可西里国家级自然保护区,涉及1.72万户牧民家庭、6万余人口,其中贫困人口2.4万人。2017年《三江源国家公园条例(试行)》为国家公园建设提供法治保障。2018年《三江源国家公园总体规划》从生态系统状况、环境质量、水土流失情况、生态工程成效、生态制度执行、文化遗产保护、社区发展、科研教育、社会参与、资金管理等11个维度构建三江源国家公园考核指标体系,考核结果作为领导干部绩效评价的重要依据;该规划还实施了生态环境损害责任追究制度,是政策执行的制度保障。

相比前两个阶段,生态文明建设阶段的政策更加综合、多元化,统筹了生态保护与修复、环境治理两大领域,在政策制定、实施、监管层面不断健全制度体系。在生态保护与修复领域,青海省推进三江

表3 2012—2022年青海省重要生态环境保护政策汇总

Table 3 Summary of the main ecological environment protection policies in Qinghai Province, 2012-2022

序号	发文字号	级别	时效	政策名称
1	青海省人大,2012年	省级地方性法规	2020年修订	《青海省饮用水水源保护条例》
2	青海省人民政府令2012年第86号	地方政府规章	2020年修订	《青海省草原承包经营权流转办法》
3	青农草[2012]19号	地方规范性文件	现行有效	《青海省天然草原禁牧和草畜平衡管理暂行办法》
4	青政办[2012]160号	地方工作文件	现行有效	《青海三江源国家生态保护综合试验区总体方案》
5	青政办[2012]227号	地方规范性文件	失效	《青海省重点生态功能区草原日常管护经费补偿机制实施办法》
6	青政办[2012]247号	地方规范性文件	现行有效	《青海省草原生态管护员管理暂行办法》
7	环发[2013]13号	部门工作文件	现行有效	《全国生态保护“十二五”规划》
8	林规发[2013]50号	部门工作文件	现行有效	《长江流域防护林体系建设三期工程规划(2011—2020年)》
9	青海省环保局,2013年	地方工作文件	现行有效	《青海省环境保护“十二五”规划》
10	青发改西开[2013]1374号	地方工作文件	现行有效	《关于下达2013年度退牧还草工程建设任务的通知》
11	发改农经[2014]37号	部门工作文件	现行有效	《青海三江源生态保护和建设二期工程规划》
12	发改农经[2014]226号	部门工作文件	现行有效	《全国生态保护与建设规划(2013—2020年)》
13	发改西部[2014]1772号	部门规范性文件	现行有效	《关于印发新一轮退耕还林还草总体方案的通知》
14	环境保护部、中国科学院公告2015年第61号	部门规范性文件	现行有效	《全国生态功能区划(修编版)》
15	青政办[2015]204号	地方规范性文件	失效	《青海省草原湿地生态管护员管理办法》
16	国发[2016]65号	国务院规范性文件	现行有效	《“十三五”生态环境保护规划》
17	中共中央办公厅、国务院办公厅,2016年	国务院规范性文件	现行有效	《三江源国家公园体制试点方案》
18	农办财[2016]10号	部门规范性文件	现行有效	《新一轮草原生态保护补助奖励政策实施指导意见(2016—2020年)》
19	青政办[2016]151号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十三五”环境保护规划》
20	青财建字[2016]1004号	地方规范性文件	失效	《三江源国家公园体制试点工作经费使用管理办法》
21	三江源国家公园管理局,2017年	部门工作文件	现行有效	《三江源国家公园草原生态保护补助奖励政策实施方案》
22	三江源国家公园管理局,2017年	部门工作文件	现行有效	《三江源国家公园生态管护员公益岗位管理办法(试行)》
23	青海省人民代表大会常务委员会公告第47号,2017年	省级地方性法规	2020年修订	《三江源国家公园条例(试行)》
24	青政办[2017]157号	地方工作文件	现行有效	《青海省生态保护红线划定和管理工作方案》
25	青政办[2017]175号	地方规范性文件	现行有效	《青海省耕地草原河湖休养生息实施方案(2016—2030年)》
26	青政办[2017]205号	地方工作文件	现行有效	《青海省国土绿化提速三年行动计划(2018—2020年)》
27	青海省发改委、农牧厅,2017年	地方工作文件	现行有效	《青海省退牧还草工程建设规划(2016—2025年)》
28	财建[2018]6号	部门工作文件	现行有效	《中央财政促进长江经济带生态保护修复奖励政策实施方案》
29	发改社会[2018]64号	部门工作文件	现行有效	《三江源国家公园总体规划》
30	青办发[2018]40号	地方规范性文件	现行有效	《青海省生态环境损害赔偿制度改革实施方案》
31	青生发[2019]387号	地方规范性文件	现行有效	《青海省生态环境损害赔偿磋商办法》
32	青生发[2019]387号	地方规范性文件	现行有效	《青海省生态环境损害赔偿监督管理办法》
33	青政[2019]66号	地方规范性文件	现行有效	《青海以国家公园为主体的自然保护地体系示范省建设实施方案》
34	青发改生态[2019]695号	地方工作文件	现行有效	《青海省贯彻落实建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划的实施方案》
35	青财办字[2020]749号	地方工作文件	现行有效	《落实青海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(2020—2022年)任务分工方案的通知》
36	国办发[2021]7号	国务院规范性文件	现行有效	《国务院办公厅关于加强草原保护修复的若干意见》
37	财资环[2021]25号	部门工作文件	现行有效	《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》
38	财农[2021]82号	部门规范性文件	现行有效	《第三轮草原生态保护补助奖励政策实施指导意见》

接下页



续表3

序号	发文字号	级别	时效	政策名称
39	发改农经〔2021〕1775号	部门工作文件	现行有效	《青藏高原生态屏障区生态保护和修复重大工程建设规划(2021—2035年)》
40	青政办〔2021〕36号	地方规范性文件	现行有效	《青海打造国家清洁能源产业高地行动方案(2021—2030年)》
41	青政办〔2021〕61号	地方规范性文件	现行有效	《关于加强青海省草原保护修复的若干措施》
42	青政办〔2021〕88号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”生态环境保护规划》
43	青政办〔2021〕89号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”生态文明建设规划》
44	青政办〔2021〕96号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”循环经济发展行动方案》
45	青政办〔2021〕97号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”自然资源保护和利用规划》
46	青政办〔2021〕116号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”林业和草原保护发展规划》
47	青政办〔2021〕122号	地方工作文件	现行有效	《青海省生态经济发展规划(2021—2025年)》
48	青政办〔2021〕123号	地方工作文件	现行有效	《青海省第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案(2021—2025年)》
49	青财资环字〔2021〕2263号	地方规范性文件	现行有效	《青海省林业改革发展资金管理实施细则》
50	青财资环字〔2021〕2264号	地方规范性文件	现行有效	《青海省林业草原生态保护恢复资金管理实施细则》
51	环水体〔2022〕55号	部门工作文件	现行有效	《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》
52	环科财函〔2022〕16号	部门工作文件	现行有效	《关于开展长江生态环境保护修复“一市一策”驻点跟踪研究(二期)工作的通知》
53	国家林草局西北调查规划院,2022年	部门工作文件	现行有效	《青海省自然保护地发展总体规划》
54	国家林草局西北调查规划院,2022年	部门工作文件	现行有效	《三江源国家级自然保护区整合优化处置方案》
55	青海省人民代表大会常务委员会公告2022年第58号	省级地方性法规	现行有效	《青海省生态环境保护条例》
56	青政〔2022〕46号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”节能减排实施方案》
57	青生发〔2022〕120号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”土壤和地下水生态环境保护规划》
58	青生发〔2022〕121号	地方工作文件	现行有效	《青海省农村生态环境保护“十四五”规划》
59	青生发〔2022〕124号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”生态环境监测规划》
60	青生发〔2022〕183号	地方工作文件	现行有效	《青海省“十四五”固体废物污染环境防治规划》

注:政策无发文字号时,用政策发布机构和发布年份表示。

源生态保护和建设二期工程、生态保护红线划定项目、三江源自然保护区山水林田湖综合治理试点项目等重点生态保护工程。在环境治理领域,青海省制定了大气、水、土壤、固体废弃物污染防治政策,在“十三五”期间实现西宁市、海东市等重点区域空气质量达到国家指标、长江出境断面水质保持在Ⅱ类及以上、全省耕地土壤环境质量达标率保持在90%以上等目标。针对农牧区人居环境的突出问题,青海省开展农村生活垃圾分类无害化处理、生活污水集中处理工作,提高卫生厕所覆盖率,说明该阶段的政策十分重视人居环境质量的提升。此外,在政策制定、实施、监管层面也不断健全制度体系和法制保障。

4 生态环境保护政策要素的演变特征

基于对生态环境保护政策的梳理,进一步归纳

了政策要素的变化特征,有助于提炼适用于长江上游地区草地、森林、湿地等生态系统的治理措施和补助方式。

4.1 政策措施变化

1998—2022年,青海省共有23项主要措施被应用到政策实施中,其中管理措施14项,生物措施9项(图2)。管理措施中,轮牧、围栏封育、鼠虫害防治3项措施在1998年已应用到退化草地恢复、草地生产能力提高等方面,且3项措施在25年间持续实施。2000年,政策中出现了禁牧、退耕还林(草)、退牧还草、封山育林(草)、舍饲圈养、以草定畜等6项恢复草地、森林的措施。草畜平衡、休牧、基本草地保护3项措施从2002年开始实施,均适用于退化草地,其中涉及草畜平衡、休牧的政策数量呈递增趋势,而对基本草地的划定和保护仅在2份政策文件

政策阶段		生态保护起步阶段							生态保护与治理阶段							生态文明建设阶段										总计		
实施年份		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		2022	
措施类型																												
管理措施	禁牧			1	1	2	3	3	3	4	5	5	5	6	7	8	10	9	8	7	8	8	8	10	9	10	140	
	草畜平衡					1	1	1	1		1	1	2	4	6	7	9	8	6	7	8	8	8	10	9	10	108	
	轮牧	1	1	2	2	3	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	2	3	4	4	6	8	8	104	
	鼠虫害防治	1	1	2	2	3	3	3	4	3	4	4	5	6	4	3	4	3	3	5	5	6	6	7	6	7	100	
	休牧					1	2	2	2	2	2	2	2	2	4	5	6	5	5	4	5	5	5	6	6	6	79	
	围栏封育	1	1	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2	2	4	5	5	6	5	3	2	2	2	2	4	6	6	77
	退耕还林(草)			1	1	1	1	1	2	3	5	5	5	5	2			1	2	3	3	3	4	4	2		54	
	退牧还草			1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	3	4	3	3	3	4	6	3	3	53	
	生态移民						1	1	1	3	4	4	4	5	4	3	3	2	2	1	1	1	1	2	1	1	45	
	封山育林(草)			1	2	2	2	2	3	4	4	4	4	4			1	1	1	1	1	2	2	2	1		44	
	舍饲圈养			1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1			33	
	以草定畜			1	1	1	1	1	1	2	3	3	4	5	2	2	2	1									30	
	毒杂草治理																1	1	1	3	3	3	3	4	5	6	30	
	基本草地保护					1	1	1	1	1							1	1	1	1	1	1	1	1			12	
生物措施	人工造林				1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	1	1	2	2	1	1	1	1	1	2	2	3	34	
	人工种草	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	30	
	改良草场(种)	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2			1	1	1	1	1	1	1	1			30	
	补播改良									1	1	1	1	1	2	2	3	3	3	1	1	1	1	1	2	2	27	
	补植改造				1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	2	1	1	1						1	1	1	23	
	飞播种草	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1											1		14	
	飞播造林				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1													10	
	划破草皮																1	1	1	1	1	1	1	1			9	
	乔灌木合理配置			1	1	1	1	1	1	1															1	1	8	
	总计		6	6	16	20	29	34	34	38	41	49	49	52	62	46	44	61	55	49	45	49	52	54	70	66	67	1094

图2 1998—2022年青海省不同生态治理措施的实施年份及涉及的政策数量

Figure 2 Implementation years of the ecological restoration measures and the number of corresponding policies in Qinghai Province, 1998-2022

注:色块中的数字代表政策数量。同一份政策文本中多次出现某一项措施按1份政策统计,同一份政策文本中出现不同措施则分别计入不同措施中。

中提到。毒杂草治理措施出现在政策中的时间较晚(2013年),主要针对狼毒、棘豆、橐吾等恶性毒草,通过人工和机械割除、喷撒除草剂、安装围栏等方法综合防除毒杂草,防控效果可达85%以上,草地综合植被盖度可提高10%~20%以上。25年间政策中涉及的生物措施相对较少,1998年针对草原保护和建设实施了人工种草、改良草场(种)、飞播种草3项措施,其中人工种草适用于地表较完整、坡度较小的草地,改良草场(种)适用于土壤贫瘠的退化草地,飞播种草适用于面积较大的牧场。2001年,政策中增加了人工造林、补植改造、飞播造林3项针对森林保护和建设的措施。

25年间,政策措施数量不断增加,其中禁牧和草畜平衡2项管理措施应用最多。在生态保护起步

阶段,管理措施和生物措施在政策中的实施频次相差不大;而在后两个阶段,管理措施明显多于生物措施。这是由于管理措施具有生态、经济、社会多重效益,例如禁牧、草畜平衡等管理措施在恢复植被、提高产草量的同时,还向牧民发放禁牧补助和草畜平衡奖励,促进牧民增产增收;而生物措施大多只有诸如提高植被盖度、涵养水源、保持水土等生态效益。

#### 4.2 政策补助变化

1998—2022年,青海省生态环境保护政策补助的发放主体由中央政府向“中央政府+青海省政府”转变,补助对象主要为实施生态治理措施的农牧户。补助类型由资金、实物补助向资金、技术、就业岗位多元化发展。①生态保护起步阶段(1998—



2024年5月

2004年)以现金、实物补助为主,现金补助可追溯至1999年国务院批准的退耕还草补助,对退耕户、退牧户的原粮、饲料粮等实物补助分别于2000年、2003年开始发放。②生态保护与治理阶段(2005—2011年)以现金补助为主,增加了生态管护公益性岗位,2010年在果洛州启动岗位试点,结合精准扶贫,优先安排完成草畜平衡任务的退牧减畜户从事天然林、退耕地、退牧地和野生动物等日常管护工作。③生态文明建设阶段(2012—2022年)也以现金补助为主。这一阶段三江源国家公园内实现生态管护公益性岗位“一户一岗”,共聘用1.72万名生态管护员,户均年收入增加2.16万元。截至2022年,全省共设置草原、森林、湿地管护岗位14.51万个。这一阶段还由青海省人力资源社会保障厅负责开展农牧民技能和转移就业培训,以家庭农牧场经营者、农牧民合作社带头人、养殖大户和分散小农户为培训对象,在设施农业、畜牧和疫病防控等方面开展技术指导。补助标准在25年间不断提高,“十五”向“十一五”过渡时提高了退耕现金补助;到“十二五”,人工造林补助、封育补助、补播草种费得到不同程度的提高,并将草畜平衡奖励、人工饲草地和舍饲棚圈建设纳入补助范围,取消了饲料粮补助并由禁牧补助替代;“十三五”提高了禁牧补助和草畜平衡奖励,增加了轮牧和休牧补助。25年间,补助主要随以下3个重要政策工程的完善发展而不断变化:

(1)退耕还林(草):自2000年起向长江上游、黄

河上游退耕户分别发放原粮150 kg/(亩·年)、100 kg/(亩·年),现金补助20元/(亩·年),种苗费一次性补助50元/亩(图3)。2006年之前,农民参与退耕的积极性较高,因为获取的补助可减轻缴纳农业税的压力。随着苗木价格、人工造林费用增长,补助逐渐低于造林成本,农民积极性下降。为提高退耕户森林管护的积极性,2007年现金补助提升至105元/(亩·年),其中还生态林、还经济林、还草的补助年限分别为8年、5年、2年。2022年起(第二轮政策到期后)中央财政分别延长还林、还草现金补助5年、3年,标准为100元/(亩·年),并将到期的还生态林纳入森林抚育补助范围,连续5年补助20元/(亩·年)。

(2)退牧还草:主要推行草原围栏建设资金补助、围栏禁牧补助、搬迁禁牧补助、饲料粮补助、休牧补助、人工饲草地建设和舍饲棚圈建设等补助。

①2003年起对开展草原围栏建设的牧户补助20元/(亩·年)(图3),其中中央补助70%,地方和个人承担30%,2011年中央补助比例提高至80%。全省围栏草场面积由2000年的0.47亿亩增长到2021年的2.10亿亩。②2006年开始实施为期10年的围栏禁牧和搬迁禁牧,中央补助标准为围栏禁牧2.5万元/户、搬迁禁牧3.5万~4.5万元/户。同时,禁牧户每年还可获得饲料粮补助0.3万~0.6万元/户以及饲料粮2.75 kg/亩。牧户在休牧年份也可享受饲料粮0.69 kg/亩,轮牧则不能享有。③2011年增加了人工饲草地建设补助和舍饲棚圈建设补助,中央投资分

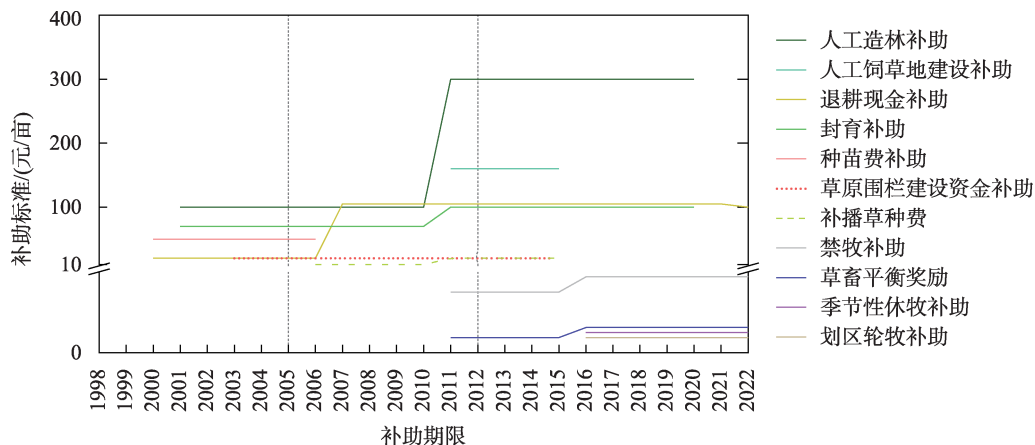


图3 1998—2022年青海省生态环境保护政策中的补助标准及补助期限

Figure 3 Subsidy standards and duration of the ecological environment protection policies in Qinghai Province, 1998-2022

别为160元/亩和3000元/户,前者主要用于牧民购置草种、机械设备以及草地整理、贮草设施建设,后者用于购置建筑材料。

(3)草原补奖政策主要推行禁牧补助(替代退牧还草的饲料粮补助)、草畜平衡奖励、季节性休牧补助、划区轮牧补助、牧草良种补贴、畜牧良种补贴以及生产资料综合补贴。其中,禁牧补助针对中度以上退化草原,补助标准由2011年6.0元/(亩·年)增加到2016年7.5元/(亩·年)(图3),各州综合考虑上年人均畜牧业纯收入、牧民人口数量、禁牧草原面积(以全省年均饲养一个羊单位所需26.73亩天然草原作为一个“标准亩”)及减畜减收4个因素确定具体补助标准,避免出现因补助过高而集中于少数养殖大户,或补助过低影响牧民生计的情况。草畜平衡奖励针对禁牧区域以外实行休牧、轮牧的草原,3年内需减畜570万羊单位,各级财政、农牧部门对完成减畜任务的牧民给予奖励,奖励由2011年1.5元/(亩·年)增加到2016年2.5元/(亩·年)。目前,全省草畜平衡面积比10年前增加1.22亿亩,而禁牧面积基本保持不变,这是因为禁牧面积过大会影响牧民赖以生存的畜牧业发展。

## 5 生态环境保护政策改进方向

尽管一系列重要政策的制定为解决长江上游地区生态退化问题提供了科学依据,社会关切也在增加,但存在政策实施办法不合理、相关部门的宣传培训和监管不到位等情况,影响政策的实施效果和可持续性,需从以下3个方面入手加以完善。

### 5.1 加强政策宣传和技术培训

农牧民是生态环境保护最直接的利益相关者,对生态环境保护的认知及意愿直接影响政策实施效果。结合本项目组2023年对青海省357户农牧户的问卷调查结果显示,了解生态环境保护相关政策、法规的农牧户分别占18.2%、16.3%,说明农牧户对政策的了解程度较低。一部分农牧户表示使用网络媒体较少,缺少获取政策信息的途径,后续可通过村委会、牧业社开展政策宣传。还有一部分牧民表示政策实施的知识和技能不足、不会使用更新换代的技术工具,参加过生态环境保护培训的农牧户仅占13.1%,因此增加乡镇一级、村一级的岗位和技

术培训十分重要。根据一项对长江源区曲麻莱县藏族牧民的调查,有80.0%的藏民希望政府能够开展生态保护技术培训、提供生态保护工作所需工具<sup>[33]</sup>。政府及有关部门可采取“集中授课+实地考察+跟踪指导”的培训模式,在畜牧业、设施农业、水产和疫病防控等方面开展技术指导和应急保供培训,提升广大农牧民科学生产的技术水平。此外,本文发现农牧户具有较高的政策参与意愿(86.0%),但实际参与度较低(22.6%),可借鉴三江源国家公园“一户一岗”制度,设置生态管护岗位,满足农牧户参与意愿并增加其收入,同时也能对生态保护效果进行长期监测。

### 5.2 制定差别化的补助标准

政策补助增加了农牧民收入,但也加剧了收入不平等<sup>[34,35]</sup>,生态移民留不住、难致富等问题依然突出<sup>[36,37]</sup>。有研究表明禁牧补助对牧户的非牧收入有一定负面影响,这可能是因为牧户获得的补助取决于自家的草场面积和监管标准,草场面积小、牲畜数量少的牧户得到的补助无法弥补减畜造成的经营损失<sup>[38]</sup>,补助资金向农村牧区合作社、养殖大户集中。因此,针对不同区域、不同补助对象应制定差别化的补助标准,减少区域差异<sup>[39,40]</sup>。对不同补助对象的补助总额实行封顶保底,提高对分散户的补助标准<sup>[41]</sup>;鼓励分散小户申请家庭养殖场,通过租用草原实现规模化养殖;及时核查更新政策补助的发放名单,允许新户享受政策补助。此外,生态保护成本的上涨速度快于国家资金投入加大的力度,造成农牧民参与政策的积极性不断下降,政府可通过增加生产资料补助、为牲畜免费注射疫苗、提供检验检疫等方式保障牧民的生产条件。

### 5.3 提高政府部门的监管能力

长江上游青海省生态环境保护政策对政府及有关部门的公职人员、企业、实施生态保护的农牧户等生态环境保护责任主体制定了较为完善的监管体系:①将生态环境保护绩效作为干部选拔任用的依据,对其失职失责问题进行问责惩处<sup>[42]</sup>;②建立生态环境准入清单和市场准入负面清单制度、生态环境保护目标责任制度、排污许可证制度、生态环境损害责任追究制度等,强化企业的生态环境保护责任<sup>[43]</sup>;③

2024年5月

对从事生态管护的农牧民实行一年一聘制,期满后经管理部门会同管护站考核来确定是否达到续聘标准<sup>[44]</sup>。然而,在实际监管过程中,存在对领导干部、企业、农牧民的生态保护责任落实情况监管不到位的问题,如部分地区未对参与生态保护的农牧民进行绩效评估,直接将工资或补偿款打入其个人银行账户,不利于生态保护成效的长期监测和维持<sup>[45]</sup>。应加强政策激励约束机制,确保对各责任主体的监测评估及考核奖惩落实到位。

## 6 结论

在长江上游各省份中,特殊的地理位置和相对脆弱的生态环境使青海省的生态环境保护工作具有更重要的意义,同时也面临更多挑战。本文系统梳理1998—2022年95份青海省生态环境保护政策文件,根据政策目标和内容划分了政策发展的3个阶段,分析了政策措施、补助在不同阶段的演变特征,探究政策存在问题和解决思路,为促进整个长江上游地区生态环境保护水平的提升和产生预期政策效果提供科学依据。主要结论如下:

(1)青海省生态环境保护政策的总体目标和演变趋势与整体长江上游地区有较大的一致性。近25年青海省生态环境保护政策的发展趋势反映出中国生态环境保护理念随社会经济不断发展变革。生态保护起步阶段(1998—2004年)开展生态建设工程,有效遏制了草原退化、水土流失加重趋势和生物多样性丧失;生态保护与治理阶段(2005—2011年)加强环境污染治理,发展生态绿色农业,同时探索建立生态补偿机制;第三阶段(2012—2022年)开启生态文明建设新时代,实施山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,促进经济社会发展绿色转型,并对政策的监管保障制度体系进行整合创新。

(2)相比整个长江上游地区,青海省生态环境保护政策中的治理措施和生态补偿侧重于对高寒草甸、湖泊湿地等特殊生态系统的保护。措施种类、数量不断增加,逐渐由围栏封育、人工种草措施发展到禁牧、草畜平衡措施。政策补助类型以现金为主,实物补偿逐渐减少,生态公益岗位补偿和公众技术培训逐渐普及。补助标准常以五年计划为节点进行调整;补助对象主要是保护生态的农牧

民;补助主要来自于中央财政,还需强化对资源开发利用者、生态效益享用者等主体进行补偿费用征收的机制。

(3)为实现长江上游地区生态环境保护与社会经济发展相协调的核心目标,可借鉴青海省在生态环境保护方面的成功经验和做法,从社会、经济、制度三方面入手,加强对农牧民的政策宣传和技术培训,提高生态脆弱区、偏远贫困地区的补助标准,构建政策长效保障机制。在高质量发展新形势下,未来还需拓展长江上游地区生态环境保护政策发展的新方向。

## 参考文献(References):

- [1] Xue S, Fang Z, Bai Y, et al. The next step for China's national park management: Integrating ecosystem services into space boundary delimitation[J]. *Journal of Environmental Management*, 2023, DOI: 10.1016/j.jenvman.2022.117086.
- [2] Wang S J, Wei Y Q. Qinghai-Tibetan Plateau greening and human well-being improving: The role of ecological policies[J]. *Sustainability*, 2022, DOI: 10.3390/su14031652.
- [3] Samuel E M, Mitchell R M, Winkler D E. Perspectives on challenges and opportunities at the restoration-policy interface in the U.S.A.[J]. *Restoration Ecology*, 2022, DOI: 10.1111/rec.13823.
- [4] Yonk R M, Smith J T, Wardle A R. Exploring the policy implications of the Surface Mining Control and Reclamation Act[J]. *Resources*, 2019, DOI: 10.3390/resources8010025.
- [5] Takahashi T, de Jong W, Kakizawa H, et al. New frontiers in Japanese forest policy: Addressing ecosystem disservices in the 21st century[J]. *Ambio*, 2021, 50(12): 2272-2285.
- [6] Fusco G. Twenty years of Common Agricultural Policy in Europe: A bibliometric analysis[J]. *Sustainability*, 2021, DOI: 10.3390/su131910650.
- [7] Guyomard H, Détang-Dessendre C, Dupraz P, et al. How the Green Architecture of the 2023 - 2027 Common Agricultural Policy could have been greener?[J]. *Ambio*, 2023, 52(8): 1327-1338.
- [8] 刘武兵. 欧盟共同农业政策2023—2027: 改革与启示[J]. *世界农业*, 2022, 44(9): 5-16. [Liu W B. EU Common agricultural policy 2023-2027: Reforms and implications[J]. *World Agriculture*, 2022, 44(9): 5-16.]
- [9] Brown C, Kovács E, Herzon I, et al. Simplistic understandings of farmer motivations could undermine the environmental potential of the common agricultural policy[J]. *Land Use Policy*, 2021, DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.105136.
- [10] Kortleve A J, Mogollón J M, Harwatt H, et al. Over 80% of the Eu-



- ropean Union's Common Agricultural Policy supports emissions-intensive animal products[J]. *Nature Food*, 2024, <https://doi.org/10.1038/s43016-024-00949-4>.
- [11] Luo P P, Sun Y T, Wang S T, et al. Historical assessment and future sustainability challenges of Egyptian water resources management[J]. *Journal of Cleaner Production*, 2020, DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.121154.
- [12] Aggarwal A. Improving forest governance or messing it up? Analyzing impact of forest carbon projects on existing governance mechanisms with evidence from India[J]. *Forest Policy and Economics*, 2020, DOI: 10.1016/j.forpol.2019.102080.
- [13] Dhanapal G. Revisiting participatory forest management in India[J]. *Current Science*, 2019, 117(7): 1161-1166.
- [14] 王夏晖, 何军, 牟雪洁, 等. 中国生态保护修复20年: 回顾与展望[J]. *中国环境管理*, 2021, 13(5): 85-92. [Wang X H, He J, Mou X J, et al. 20 years of ecological protection and restoration in China: Review and prospect[J]. *Chinese Journal of Environmental Management*, 2021, 13(5): 85-92.]
- [15] 文传浩, 张智勇, 曹心蕊. 长江上游生态大保护的内涵、策略与路径[J]. *区域经济评论*, 2021, 37(1): 123-130. [Wen C H, Zhang Z Y, Cao X R. The connotation, strategy and path of ecological protection in the upper reaches of the Yangtze River[J]. *Regional Economic Review*, 2021, 37(1): 123-130.]
- [16] 方一平, 朱冉. 推进长江经济带上游地区高质量发展的战略思考[J]. *中国科学院院刊*, 2020, 35(8): 988-999. [Fang Y P, Zhu R. Strategic thinking on promoting high-quality development in upper reaches of the Yangtze River Economic Belt[J]. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2020, 35(8): 988-999.]
- [17] 刘世荣, 庞勇, 张会儒, 等. 中国天然林资源保护工程综合评价指标体系与评估方法[J]. *生态学报*, 2021, 41(13): 5067-5079. [Liu S R, Pang Y, Zhang H R, et al. Evaluation indicator system and method designed for Natural Forest Protection Program of China[J]. *Acta Ecologica Sinica*, 2021, 41(13): 5067-5079.]
- [18] 邵全琴, 樊江文, 刘纪远, 等. 三江源生态保护和建设一期工程生态成效评估[J]. *地理学报*, 2016, 71(1): 3-20. [Shao Q Q, Fan J W, Liu J Y, et al. Assessment on the effects of the first-stage ecological conservation and restoration project in Sanjiangyuan region[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2016, 71(1): 3-20.]
- [19] 范迪. 三江源生态保护二期工程的实施效果评价: 从草地“三生功能”视角出发[D]. 兰州: 兰州大学, 2022. [Fan D. Evaluation of Second-Phase Project of Ecological Protection in Three-River Headwaters Region: The Perspective of Ecological Productive and Livelihood Functions of Grassland[D]. Lanzhou: Lanzhou University, 2022.]
- [20] Sheng W P, Zhen L, Xiao Y, et al. Ecological and socioeconomic effects of ecological restoration in China's Three Rivers Source Region[J]. *Science of The Total Environment*, 2019, 650(2): 2307-2313.
- [21] 杨清, 南志标, 陈强强. 国内草原生态补偿研究进展[J]. *生态学报*, 2020, 40(7): 2489-2495. [Yang Q, Nan Z B, Chen Q Q. Progress in research on grassland ecological compensation in China[J]. *Acta Ecologica Sinica*, 2020, 40(7): 2489-2495.]
- [22] 杨春, 朱增勇, 孙小舒. 中国草原生态保护补助奖励政策研究综述[J]. *世界农业*, 2019, 41(11): 4-11, 130. [Yang C, Zhu Z Y, Sun X S. Review on the grassland ecological protection and complement policy[J]. *World Agriculture*, 2019, 41(11): 4-11, 130.]
- [23] 甄霖. 全球与区域生态退化治理技术发展状况及其应用评价[M]. 北京: 科学出版社, 2022. [Zhen L. Development and Evaluation of Ecological Restoration Technology at Global and Regional Scales[M]. Beijing: Science Press, 2022.]
- [24] 赵哲, 陈建成, 王梦, 等. 中国生态草牧业政策梳理及评价[J]. *中国农学通报*, 2019, 35(9): 132-137. [Zhao Z, Chen J C, Wang M, et al. Ecological grass husbandry in China: Analysis and evaluation of the policies[J]. *Chinese Agricultural Science Bulletin*, 2019, 35(9): 132-137.]
- [25] 赵哲, 陈建成, 白羽萍, 等. 内蒙古地区生态草牧业政策梳理与评估: 基于社会网络分析方法[J]. *资源开发与市场*, 2019, 35(4): 470-476. [Zhao Z, Chen J C, Bai Y P, et al. Combining and evaluation of ecological grass husbandry policy in Inner Mongolia: Based on method of social network analysis[J]. *Resource Development & Market*, 2019, 35(4): 470-476.]
- [26] 夏翠珍, 周立华, 裴孝东, 等. 三江源国家公园区政府和牧民二元视角下的退牧还草工程绩效研究[J]. *自然资源学报*, 2023, 38(6): 1570-1587. [Xia C Z, Zhou L H, Pei X D, et al. Performance research of Pastureland Rehabilitation Project in Sanjiangyuan National Park from the perspectives of local governments and herdsman[J]. *Journal of Natural Resources*, 2023, 38(6): 1570-1587.]
- [27] 邵全琴, 樊江文. 三江源区生态系统综合监测与评估[M]. 北京: 科学出版社, 2012. [Shao Q Q, Fan J W. Comprehensive Monitoring and Assessment of the Ecosystem in Three Rivers Headwaters Region[M]. Beijing: Science Press, 2012.]
- [28] 王夏晖, 张箫. 我国新时期生态保护修复总体战略与重大任务[J]. *中国环境管理*, 2020, 12(6): 82-87. [Wang X H, Zhang X. The overall strategy and major tasks of ecological protection and restoration in the new period in China[J]. *Chinese Journal of Environmental Management*, 2020, 12(6): 82-87.]
- [29] 周妍, 苏香燕, 应凌霄, 等. “双碳”目标下山水林田湖草沙一体化保护和修复工程优先区与技术策略研究[J]. *生态学报*, 2023, 43(9): 3371-3383. [Zhou Y, Su X Y, Ying L X, et al. Research of priority areas and technical strategies of the integrated protection and restoration projects for full-array ecosystems with carbon peak and carbon neutrality goals in China[J]. *Acta Ecologica Sinica*, 2023, 43(9): 3371-3383.]

2024年5月

- [30] 王天雁, 马晓青. 生态保护与牧民生计: 牧区草原生态保护补助奖励政策实施状况调查[J]. 青海民族大学学报(社会科学版), 2022, 48(2): 57–69. [Wang T Y, Ma X Q. Ecological protection and herders' livelihood: A survey on the implementation of Subsidy and Reward Policy for Grassland Ecological Protection in pastoral areas[J]. Journal of Qinghai Minzu University (Social Sciences), 2022, 48(2): 57–69.]
- [31] Yang F Y, Xu J J, Zhao X, et al. Assessment of the Grassland Ecological Compensation Policy (GECP) in Qinghai, China[J]. Agriculture, 2022, DOI: 10.3390/agriculture12091479.
- [32] 李晓梅. 草原生态保护补助奖励政策实施 10 年: 农牧民增收受益, 草原生态持续恢复[J]. 国土绿化, 2021, 37(12): 8. [Li X M. The Subsidy and Reward Policy for Grassland Ecological Protection has been implemented for 10 years: Farmers and herders have benefited from increased income, and the grassland ecology has continued to recover[J]. Land Greening, 2021, 37(12): 8.]
- [33] 赵翔, 朱子云, 吕植, 等. 社区为主体的保护: 对三江源国家公园生态管护公益岗位的思考[J]. 生物多样性, 2018, 26(2): 210–216. [Zhao X, Zhu Z Y, Lv Z, et al. An observation to the new initiative of community conservation guard posts in the pilot Three-River-Source National Park[J]. Biodiversity Science, 2018, 26(2): 210–216.]
- [34] Schultz B, Brockington D, Coleman E A, et al. Recognizing the equity implications of restoration priority maps[J]. Environmental Research Letters, 2022, DOI: 10.1088/1748-9326/ac9918.
- [35] Li Z, Rao D, Liu M. The impact of China's Grassland Ecological Compensation Policy on the income gap between herder households? A case study from a typical pilot area[J]. Land, 2021, DOI: 10.3390/land10121405.
- [36] 黄慧婷, 田明. 人地互动视角: 三江源生态移民研究的跨学科理论框架[J]. 青海社会科学, 2023, 44(2): 28–39. [Huang H T, Tian Ming. An interdisciplinary theoretical framework for the study of ecological migration in the Three-River-Source Region from the perspective of human-land interaction[J]. Qinghai Social Sciences, 2023, 44(2): 28–39.]
- [37] Gastineau P, Mossa P, Taugourdeau E. Ecological compensation: How much and where? [J]. Ecological Economics, 2021, DOI: 10.1016/j.ecolecon.2021.107191.
- [38] 王丹, 王征兵, 赵晓锋. 草原生态保护补奖政策对牧户生产决策行为的影响研究: 以青海省为例[J]. 干旱区资源与环境, 2018, 32(3): 70–76. [Wang D, Wang Z B, Zhao X F. Effect of Grassland Ecological Protection Subsidy Policy on herders' production decision-making behavior: Take Qinghai Province as an example[J]. Journal of Arid Land Resources and Environment, 2018, 32(3): 70–76.]
- [39] Ding R, Shao L Q, Chen H B. Curbing overstocking on rangeland through subsidies, rewards, and herders' social capital: Lessons from Qinghai province, China[J]. Journal of Rural Studies, 2021, 87(10): 361–374.
- [40] Tang J J, Xin M C, Wang X R. Herders' willingness to accept compensation for grazing ban compliance: Empirical evidence from pastoral China[J]. Journal of Cleaner Production, 2022, DOI: 10.1016/j.jclepro.2022.132102.
- [41] 许单云, 宁攸凉, 谢和生, 等. 发达国家草原生态补偿的国际经验与启示[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(12): 46–56. [Xu D Y, Ning Y L, Xie H S, et al. International experience and enlightenment of grassland ecological compensation in developed countries[J]. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2022, 43(12): 46–56.]
- [42] 司林波, 裴索亚. 跨行政区生态环境协同治理的绩效问责过程及镜鉴: 基于国外典型环境治理事件的比较分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 48(2): 16–26. [Si L B, Pei S Y. The process and reference of the performance accountability of cross administrative region eco-environment synergy governance: Based on the comparative analysis of typical environmental governance events in foreign countries[J]. Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Sciences), 2021, 48(2): 16–26.]
- [43] 李博英, 尹海涛. 生态环境目标责任考核、经济绩效和企业行为: 来自淮河流域水质目标责任考核的微观证据[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2022, 52(6): 162–176. [Li B Y, Yin H T. Ecological and environmental accountability assessment, economic performance and corporate responses: Empirical evidence based on the Huai River Basin water quality accountability system[J]. Journal of Northwest University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2022, 52(6): 162–176.]
- [44] 张鹏, 张敏欣. 生态扶贫对策建议: 中央财政建档立卡贫困人口生态护林员生态扶贫政策在青海的实践[J]. 经济师, 2019, 34(11): 145–146. [Zhang P, Zhang M X. Suggestions for ecological poverty alleviation measures: The practice of Ecological Poverty Alleviation Policy of selecting ecological forest rangers from the poor population registered by the central finance in Qinghai Province[J]. China Economist, 2019, 34(11): 145–146.]
- [45] Hou L L, Xia F, Chen Q H, et al. Grassland ecological compensation policy in China improves grassland quality and increases herders' income[J]. Nature Communications, 2021, DOI: 10.1038/s41467-021-24942-8.

# Stages and characteristics of evolution of ecological environment protection policies in the upper reaches of the Yangtze River: Taking Qinghai Province as an example

LIU Yexuan<sup>1,2</sup>, ZHEN Lin<sup>1,2</sup>, HUANG Lin<sup>1,2</sup>, XIAO Yu<sup>1,2</sup>

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

**Abstract:** [Objective] The ecological environment in the upper reaches of the Yangtze River (URYR) is highly sensitive to climate change and human activities. Implementing eco-environment protection policies helps to ensure the sustainable supply of ecological services. Qinghai Province is located in the alpine grassland and has abundant natural resources. Therefore, systematically analyzing the changes of policy characteristics of Qinghai Province and revealing their problems can serve as a reference for enhancing policy effectiveness, and can provide directions for the construction of policy system in the URYR. [Methods] We conducted text mining and quantitative analysis of 95 eco-environment protection policies issued from 1998 to 2022 in Qinghai Province based on the ROST Content Mining System V6.0 software. [Results] The overall trend of eco-environment protection policies in Qinghai Province is relatively consistent with the URYR, while the changes of policy measures and subsidies are relatively unique. (1) In the three stages of initial ecological protection (1998-2004), ecological protection and governance (2005-2011), and ecological civilization construction (2012-2022), the eco-environment protection policies in Qinghai Province have developed towards a comprehensive and systematic direction, and the policy system and top-level design are constantly improving. (2) Over the past 25 years, the types and quantities of ecological restoration measures implemented under the policies have been increasing, with managerial measures such as grazing prohibition and grass-livestock balance being the most widely applied. The types, sources, and objects of policy subsidies have gradually diversified, and the subsidy standards have been constantly raised. (3) At present, the main problems in the policies are the unfair distribution of subsidies in different regions and groups, as well as the inadequate publicity, training, and supervision in the implementation of the policies. [Conclusion] Emphasizing green development and narrowing the regional wealth gaps are the directions for improving eco-environment protection policies in the URYR. It is necessary to improve the policy implementation supervision capabilities of the governments and implement public publicity and training, eco-environment monitoring and evaluation, and assessment and rewards/punishments for public officials. It is also important to strengthen horizontal cooperation about eco-environmental protection among provinces in the URYR, which will help to promote the policy experiences of Qinghai Province throughout the URYR.

**Key words:** ecological protection; policy review; policy text analysis; ecological restoration measure; subsidy; the upper reaches of the Yangtze River; Qinghai Province