

· 环境规划与管理 ·

三江源国家公园建设和运营风险分析

朱文英, 曹国志

(生态环境部环境规划院, 北京 100012)

摘要: 从法律法规、体制机制、运营管理等方面, 识别分析三江源国家公园建设和运营期间的风险类型、风险来源、风险作用机制及影响, 定性分析了三江源国家公园建设期间和运营期间的管理风险、经济社会风险以及生态环境风险, 并对风险程度进行综合评价, 在此基础上提出了风险防控建议。

关键词: 三江源国家公园; 建设和运营; 风险分析

中图分类号: X32

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2019.04.001

Risk Analysis in Construction and Operation for the Three – River – Source National Park

ZHU Wenying, CAO Guozhi

(Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012, China)

Abstract: This paper recognizes the risk type, risk source, risk mechanism and influence in the construction and operation for the Three – River – Source National Park from the aspects of law, regulations, institution mechanism, and operations management. It qualitatively analyzes the management risks, economic and social risks and ecological environmental risks during the construction and operation of the Three – River – Source National Park. In addition, this paper makes a comprehensive evaluation for the degree of risk and puts forward suggestions for risk prevention and control.

Keywords: Three – River – Source National Park; Construction and Operation; Risk Analysis

CLC number: X32

三江源国家公园是中国首个国家公园体制试点, 包括黄河源、长江源(可可西里)、澜沧江源3个园区在内的“一园三区”, 范围涉及青海果洛藏族自治州玛多县、玉树藏族自治州治多县、杂多县、曲麻莱县在内的4县12个乡镇和可可西里国家级自然保护区^[1]。国家公园在我国尚属于新生事物, 面临法律法规基础薄弱、体制机制不健全、社区利益平衡难、生态环境脆弱、资金需求压力大以及人员素质参差不齐等问题, 从而在经济、社会以及生态环境等方面的风险。因此, 对三江源国家公园的建设和运营带来的经济社会和生态环境风险进行研究, 并提出切实可行的风险防范建议, 对三江源国家公园成功建设和运营具有

重要意义, 对我国后续国家公园的建设具有借鉴和参考意义。

重大行政决策风险因素一般包括经济、社会、生态环境、政治因素等方面^[2]。通过梳理三江源国家公园建设相关文件资料, 识别出三江源国家公园建设和运营期间主要存在管理风险、环境风险和经济社会风险等。通过风险源类型设定风险评估指标, 是优化重大行政决策风险评估指标体系的可行路径^[3]。因此, 在风险识别的基础上, 从管理、经济社会和生态环境三个方面, 综合考虑合法性、合理性、可行性及可控性^[4], 构建三江源国家公园建设和运营风险评估指标体系框架, 进而根据实际情况对各项指标进行分析, 根据分析定

收稿日期: 2019-01-10

基金项目: 国家重点研发计划(NO.2016YFC0208800)

作者简介: 朱文英(1988-), 女, 硕士、助理研究员。研究方向: 环境风险评估与管理。E-mail: zhuwy@caep.org.cn

通信作者: 曹国志(1982-), 男, 副研究员。研究方向: 环境风险评估与管理。E-mail: caogz@caep.org.cn

引用格式: 朱文英, 曹国志. 三江源国家公园建设和运营风险分析[J]. 环境保护科学, 2019, 45(4): 1-6.

性给出各项指标的风险大小,以★表示,1~5个★分别表示风险很小、风险较小、风险一般、风险较大、风险很大。三江源国家公园建设和运营风险评估体系,见表1。

表1 三江源国家公园建设和运营风险评估体系

系统层	目标层	准则层	指标层
管理风险	法规政策	法律法规完整性	国家公园法律法规完整性 是否编制三江源国家公园条例
		规划的协调性 管理制度的完备性	三江源国家公园总体规划是否与相关规划相协调 三江源国家公园各项管理制度是否完备
	体制机制	体制顺畅性	是否建成统一的三江源国家公园管理机构 三江源国家公园管理机构职责划分是否明确
		机制顺畅性	生态管护员机制、草原补奖、项目投资、 社会捐赠、志愿者管理等机制是否顺畅
环境风险	建设期	建设项目环境影响评价	工程建设项目是否全部通过环评
		空气污染程度	施工扬尘 施工机械排放的废气
		水污染程度	施工废水 施工人员生活污水
		噪音和振动污染程度	运输车辆产生的噪音 施工机械产生的噪音
		固体废物污染程度	建筑垃圾 施工人员生活垃圾
	运营期	生态破坏程度	施工过程对植被的破坏 施工过程对及栖息地的破坏
		空气污染程度	访客车辆废气
		水污染程度	生活污水
		噪音和振动污染程度	人群和车辆噪音
		固体废物污染程度 生态破坏程度	生活垃圾 访客、科研活动等对动植物的破坏
经济社会风险	建设期	对人口搬迁造成的生活方式和宗教场所改变的接受程度	对生态补偿的满意程度
		当地居民的满意度	对建设项目造成的环境影响的接受程度 是否解决移民的就业困难
		建设资金是否充足	中央配套资金是否充足 青海省配套资金是否充足 社会资金是否充足
	运营期	当地居民的满意度	对外来游客行为素质的满意度 对文化、宗教冲突的接受程度 对收入或生活条件改善的满意度
		外来游客满意度	对公园门票价格满意度 对公园生态环境满意度 对公园基础设施满意度
		运营资金是否充足	工作人员、生态管护员工资能否按时足额发放 公园维护资金是否充足
		游客量是否控制适当	开放程度过高造成生态破坏 开放程度过低丧失公园公益性
		突发事件的发生及应对	野生动物袭击游客或科研工作者 自然灾害(如暴雪等)对人和动植物造成威胁 是否编制突发事件应急预案

1 管理风险分析和评价

1.1 法律法规完整性

完善的法律制度是国家公园管理的根本保障,但由于我国国家公园体制建设刚刚起步,还处于试点阶段,目前国家公园方面的法律法规还比较欠缺。三江源国家公园已编制了《三江源国家公园条例(试行)》^[5],从管理体制、规划建设、资源保护、利用管理、社会参与、法律责任等方面对三江源国家公园建设和管理进行了规范,使三江源国家公园建设和运营有了法律依据。

1.2 法律法规或规划的协调性

与《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》^[6](以下简称《国家“十三五”规划》)的协调性:《国家“十三五”规划》提出“建立国家公园体制,整合设立一批国家公园”,《青海省国民经济和社会发展第十三个五年规划》^[7]明确提出“完成三江源国家公园体制试点”,要求“突出生态保护和修复”、“探索人与自然和谐发展模式”、“创新保护管理体制机制”,《三江源国家公园总体规划》^[8]与《国家“十三五”规划》和《青海省“十三五”规划》的相关要求相协调。

与《“十三五”生态环境保护规划》^[9]的协调性:《“十三五”生态环境保护规划》中提出,“管护重点生态区域”,“整合设立一批国家公园,加强对国家公园试点的指导,在试点基础上研究制定建立国家公园体制总体方案。合理界定国家公园范围,整合完善分类科学、保护有力的自然保护地体系,更好地保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。”《三江源国家公园总体规划》与《“十三五”生态环境保护规划》要求相协调。

与《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》^[10]的协调性:《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》中,十三五期间和远期涉及到三江源国家公园范围的交通规划包括建设青藏天然气管道、建设国家高速公路。而《三江源国家总体规划》(征求意见稿)中提出“核心保育区采取严格保护模式,限制人类活动”,“生态保育修复区逐渐减少人类活动”。《三江源国家公园条例》第二十

九条提出“经依法批准的国家、省重大基础设施建设项目应当采取避让三江源国家公园核心保育区的措施,并充分论证、科学设计和合理施工”。因此,《三江源国家公园总体规划》和《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》有一定的不协调之处。道路和燃气管道的建设将对三江源国家公园的生态环境造成不利影响。

与其他自然保护地条例的协调性:三江源国家公园范围内涉及可可西里自然保护区,以及三江源国家级自然保护区的5个保护分区,因此,三江源国家公园的管理制度与自然保护地管理制度的协调性对国家公园的有效管理至关重要。按照《三江源国家公园总体规划》,核心保育区“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提名地、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”、“限制人类活动”。而《自然保护区条例》并未要求缓冲区限制人类活动,从这一点来看,《三江源国家公园总体规划》与《自然保护区条例》有一定的不协调性。

上述《三江源国家公园总体规划》与《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》、《自然保护区条例》等有些内容相互“打架”的情况,将使规划的实施和管理方面相互掣肘,影响规划的顺利实施。此外,三江源国家公园与自然保护地的管理条例若不能协调统一,将难以解决原来各类自然保护地空间重叠交错、保护目标混乱等问题,各类保护地之间人为分割、各自为政、条块管理、互不融通的体制弊端也得不到彻底解决。

1.3 管理制度的完备性

目前,三江源国家公园已制定了《三江源国家公园志愿者服务管理办法(讨论稿)》、《三江源国家公园社会捐赠管理办法(讨论稿)》、《三江源国家公园项目特许经营管理暂行办法》、《三江源国家公园合作交流管理办法(讨论稿)》等管理办法,根据《三江源国家公园总体规划》,还将制定《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》、《三江源国家公园科研科普管理办法》等多项管理办法,形成完善的管理制度体系。

1.4 体制机制顺畅性

目前,三江源国家公园建立了三江源国家公园管理局,长江源、黄河源、澜沧江源三个园区管理委员会,以及长江源园区治多、曲麻莱、可可西里 3 个管理处,形成了统一的三江源国家公园管理体系,并且各管理机构进行了明确的职责划分。同时,三江源国家公园已建成生态管护、草原补奖、项目投资、社会捐赠、志愿者管理等机制,并配套出台了相关方案和管理规定,通过梳理相关文件,机制建设基本顺畅。目前,三江源国家公园已组织领导干部培训、管理局全员培训、生态管护员培训等多次培训,管理管护水平将进一步提高。

2 环境风险分析和评价

2.1 建设项目环境影响评价

根据《三江源国家公园条例》第二十九条,“省人民政府、三江源国家公园所在地州、县人民政府和国家公园管理机构应当加强园区及为国家公园提供支撑服务的机场、铁路、公路、电力、通信、水利、环保以及医疗救护、宣传教育、科研监测等基础设施和公共服务设施建设。”若工程项目的建设严格按照规定开展建设项目环境影响评价,并按照环境影响评价报告文件和批复中的要求采取降低环境影响的措施,那么这些基础设施的建设对生态环境造成影响的风险将会降低。此外,对公园范围内原有的建设工程项目,保护分区派出所每季度开展专项行动和常规巡护,对未批先建的工程项目进行查处。

2.2 环境污染和生态破坏

空气污染:三江源国家公园建设期间,工程项目的建设可能会产生施工扬尘、施工机械排放废气等空气污染的情况,运营期间,访客车辆和餐饮机构排放废气,这些可能对空气环境造成污染。

水污染:建设期间会产生施工废水和生活污水,运营期间将产生生活污水,若不能得到恰当的

处理,将影响公园水环境。生活垃圾收集不到位,也会产生污染水体的情况。

固体废弃物污染:施工期间的建设垃圾、生活垃圾,以及运营期间的生活垃圾,若收集处理不规范,将会造成固体废弃物污染。

噪音和振动污染:施工期间的运输车辆和施工机械产生的噪音,将会对野生动物和周边居民产生影响,运营期间人员和车辆噪音,将会对野生动物产生不利影响。

生态破坏:施工期间的土石方作业将会对植被和动物栖息地造成破坏。运营期间访客、科研活动等可能使植物受到踩踏、动物受到惊吓等。人流和车流的增加会对生态环境造成压力。

以上环境污染和生态破坏的情况,若能严格遵守相关法律法规,按照环境影响评价文件及批复的要求采取防范措施,环境影响将会减轻。

3 经济社会风险分析和评价

3.1 居民的满意度

三江源地区居民以藏族为主,国家公园范围内有牧户 16 621 户,人口 6.4 万,贫困人口 2.4 万^[8]。三江源国家公园当地居民为保护生态环境做出了很大贡献,国家公园建设导致的搬迁、就业安置等问题的解决是否妥当,新居的质量是否达到一定标准,生态补偿是否合理等问题将直接影响居民的满意度。若对当地居民造成生活或就业困难,可能会出现社会不稳定现象。为保护生态环境而忽视当地居民生活条件的改善、搬迁导致的宗教地点和生活方式的改变、运营期间外来游客对当地文化的冲击,都可能引起居民的不满。因对搬迁或补偿政策不满而发生的群体性事件时有发生。

3.2 游客满意度

游客满意度需待国家公园建成并开放后对游客调查才能得知。游客满意度与国家公园的环境、基础设施建设、服务水平等关系密切^[11]。三江源地区的生态环境具有“先天优势”,且三江源国家公园的建设也本着生态环境保护为先的原则,根据《三江源国家公园总体规划》,三江源国家

公园将继续建设一批生态环境保护工程,可以预测,国家公园的生态环境将继续改善,有利于提高游客的生态体验。

3.3 资金情况

2015年1月,国家发改委等13个部门印发的《建立国家公园体制试点方案》明确提出了试点目标,“试点区域……形成统一、规范、高效的管理体制和资金保障机制”。《三江源国家公园总体规划》(征求意见稿)提出,“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”,“三江源国家公园属中央事权,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。随着国家公园体制的建立完善,中央财政将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予以合理保障”。可以看出,国家对三江源国家公园的重视和支持程度很高,可以预测,在三江源国家公园正常建设和运行范围内,资金风险较小。

3.4 突发事件应对

国家公园一般具有特殊的地形地貌,以及多种野生动物,同时对公众开放,因此突发事件也时有发生。三江源国家公园地处高海拔地区,空气稀薄,正常情况下也会出现游客缺氧不适症状。另外,该地区暴风雪等极端天气现象时有发生^[12],若出现极端天气状况,游客、工作人员以及野生动物的生命安全可能会受到威胁。此外,其他突发事件如溺水、野生动物袭击游客等也可能发生。目前,三江源国家公园还未编制突发事件应急预案,未提出和落实突发事件的防范措施,综合以上分析认为,三江源国家公园突发事件风险较高。

4 总体评价

通过以上对三江源国家公园建设和运营风险的分析,可以发现,3个指标的风险较大,分别为规划协调性、居民满意度、突发事件应对,法律法规完整性指标的风险一般,6个指标风险较小。

综合分析后,可认为三江源国家公园建设和运营的整体风险处于一般水平,见表2。

表2 三江源国家公园建设和运营风险大小

风险类型	评价指标	风险大小
管理风险	法律法规完整性	★★★(一般)
	规划协调性	★★★★(较大)
	管理制度完备性	★★(较小)
	体制机制顺畅性	★★(较小)
环境风险	建设项目环境影响评价	★★(较小)
	环境污染和生态破坏	★★(较小)
经济社会风险	居民满意度	★★★★(较大)
	游客满意度	★★(较小)
	资金情况	★★(较小)
	突发事件应对	★★★★(较大)
综合风险		★★★(一般)

5 风险防控建议

针对以上风险分析结果,重点从法律法规体系、平衡保护和利用、宣传教育和公众参与、完善资金机制、编制应急预案、落实环境影响评价等方面,提出以下风险防控建议。

5.1 建立健全国家公园法律法规体系

建议国家层面出台国家公园相关法律,明确国家公园管理机构、运行机制、法律责任等,从法律上保障国家公园体制的顺畅运行;完善国家公园相关规范和标准;三江源国家公园建立配套法律法规,针对三江源国家公园生态管护、项目建设、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、生态补偿等制定内容详细、可操作的规章制度,并根据三江源国家公园的运行情况适时调整,确保三江源国家公园管理运行的法制化、规范化。

5.2 促进相关规划的协调,推进多规合一

三江源国家公园建设规划要与国家、青海省国民经济与社会发展规划、生态环境保护规划、交通运输发展规划、城乡建设规划、土地利用规划等相关规划相协调,实现各类规划有效衔接。三江源国家公园规划配套各类专项规划要相互衔接,

内容具体、可落实。

5.3 平衡保护和利用

按照三江源国家公园功能分区进行管理,限制人流量、限制门票价格,实现严格保护并发挥三江源国家公园的公益价值;在当地居民生活区域,重视居民生存条件的改善,完善供水、供电等基本公共设施。

5.4 完善宣传教育和公众参与机制

通过电视、报纸、微信、现场宣传等多种形式对三江源国家公园建设情况开展充分宣传讲解,政策制度的制定,特别是涉及到公众利益的政策、规划或制度(如搬迁、就业安置、生态补偿、生态管护公益岗位、建设项目环境影响评价等)充分调研征求民意、吸纳民意。对游客、志愿者、科研活动团体等外来访客开展当地文化的宣传和讲解,使访客接纳、尊重当地文化并自觉进行文化保护,降低文化冲突。对学校学生开展国家公园教育,培养国家公园及保护地意识。

5.5 健全资金机制

建议国家加大财政投入,保障三江源国家公园人员工资、生态管护岗位工资、生态补偿资金、基础设施建设运行等日常管理费用。三江源国家公园可通过社会捐助等渠道募集资金,补充保障公园正常运行。

5.6 编制三江源国家公园突发事件应急预案

明确应急组织体系、预警和应急响应措施、后期工作、应急保障等相关内容;针对不同的突发事件情景,编制应急方案,配备相应的应急队伍、应急物资,并定期对公园管理人员、当地居民、外来访客开展预案培训和演练。

5.7 落实环境影响评价

国家公园范围内的建设项目建设之前,严格

按照规定开展环境影响评价,分析建设项目对水、大气、土壤、生态环境可能造成的影响,并提出降低影响的措施。严格按照环境影响评价及批复文件采取相应的环境影响减缓措施。对国家公园范围内原有的未批先建项目依法依规处理。

参考文献

- [1] 向宝惠,曾瑜哲.三江源国家公园体制试点区生态旅游系统构建与运行机制探讨[J].资源科学,2017,39(1):50-60.
- [2] 马镜超.我国重大行政决策风险评估机制研究[D].重庆:西南政法大学,2012.
- [3] 郑理.我国重大行政决策风险评估制度的优化研究[D].武汉:中南财经政法大学,2017.
- [4] 唐钧.社会稳定风险评估与管理[M].北京:北京大学出版社,2015.
- [5] 三江源国家公园条例(试行)[EB/OL].(2017-07-19)[2018-11-20].<http://www.qhnd.gov.cn/html/1593/12707.html>.
- [6] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL].(2016-02-17)[2018-11-15].http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm.
- [7] 青海省国民经济和社会发展第十三个五年规划[EB/OL].(2016-02-15)[2018-12-10].<http://www.qh.gov.cn/zwzgk/system/2016/02/15/010202940.shtml>.
- [8] 国家发展改革委关于印发三江源国家公园总体规划的通知(发改社会[2018]64号)[EB/OL].(2018-01-17)[2018-11-15].http://www.ndre.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201801/t20180117_874117.html.
- [9] 国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知(国发[2016]65号)[EB/OL].(2016-12-05)[2016-12-11].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/05/content_5143290.htm.
- [10] 国务院关于印发“十三五”现代综合交通运输体系发展规划的通知[EB/OL].(2017-03-01)[2018-10-15].http://www.mot.gov.cn/zhuanti/shisanwujtysfzgh/guihuawenjian/201703/t20170301_2170528.html.
- [11] 易平,方世明.高山世界地质公园游客满意度评价研究[J].干旱区资源与环境,2014,28(8):196-202.
- [12] 游庆龙,康世昌,李潮流,等.三江源地区1961~2005年气温极端事件变化[J].长江流域资源与环境,2008(2):232-236.