

# 基于生态原则的青藏高原行政区划调整思考<sup>\*</sup>

潘峰华 刘紫星 葛岳静 宋长青<sup>†</sup>

(北京师范大学地理科学学部, 环境遥感与数字城市北京市重点实验室, 北京)

**摘要** 在生态文明建设的新时代, 传统行政区划原则和我国的行政区划调整实践对生态因素考虑不够, 甚至与生态治理产生了冲突。本文提出行政区划要注重生态原则, 要以有利于生态保护和开发作为行政区划调整和优化的重要出发点。在生态意义重大的地区, 行政区划调整应该成为提升生态治理、促进生态文明建设的重要手段。依据生态原则调整和优化行政区划, 要充分发挥生态功能区划的指导作用。青藏高原是我国重要的生态安全屏障, 但是行政区划的分割在一定程度上影响了生态治理, 重要生态项目的规划建设也对现有的行政区划格局提出了挑战。未来应该考虑将行政区划调整作为促进青藏高原生态治理的手段, 通过发挥行政区划的资源效应, 提升青藏高原的空间治理能力, 促进生态文明建设。

**关键词** 行政区划; 生态原则; 空间治理; 生态文明建设; 青藏高原

中图分类号 K992.2

DOI: 10.12202/j.0476-0301.2022362

## 0 引言

行政区划是国家的重要制度安排。现有的行政区划原则中, 主要包括经济原则、历史原则、政治原则等<sup>[1]</sup>。改革开放以来, 在城镇化和社会经济快速发展等因素的驱动下, 我国行政区划调整频繁。行政区划调整的主要目的是提高管理效率和提升中心城区和中心城市的发展空间<sup>[2-3]</sup>。

随着生态文明时代的到来, 传统的行政区划的原则与生态治理的矛盾日益凸显, 但有效的行政区划调整能够促进生态保护和开发。经济原则更多考虑经济发展的重要性, 相对忽略生态保护, 而历史原则中的依山川形便和犬牙交错则更是破坏了完整的生态单元。另一方面, 我国行政区划调整实践中很少将生态因素作为关键考量。一些城市基于发展和经济增长实行的行政区划调整实质上不利于生态环境治理。然而, 合理的行政区划调整, 能有效促进生态保护与开发、提升生态治理。行政区划拥有空间、权力、组织和政策等多重资源属性, 在多个方面发挥着重要的资源效应, 行政区划调整是实现空间治理更加精细化和精准化的基础手段<sup>[4]</sup>, 其对于生态空间治理安全具有支撑作用<sup>[5]</sup>。

本文提出行政区划要注重生态原则, 区域生态保

护要注重从行政区划的视角加以考量, 有利于生态保护和开发应该作为行政区划调整和优化的重要出发点。行政区划调整本身可以作为提升生态治理的有效工具。在行政区划的调整实践中, 要充分发挥生态功能区划的指导作用。在生态意义重要的区域, 更应该注重行政区划中的生态原则。例如, 青藏高原对我国乃至亚洲生态安全具有重要的屏障作用, 国家一直高度重视青藏高原的生态环境保护与发展。但是, 青藏高原的生态保护面临一系列的区划现实问题。本文在分析了青藏高原生态区划和行政区划的耦合程度之后, 提出通过优化行政区划来促进青藏高原生态治理的初步思考。

## 1 传统行政区划原则和中国区划调整实践

行政区划是国家实施分级管理的区域划分制度<sup>[6]</sup>。我国传统的行政区划原则主要包括政治原则、经济原则和历史原则。政治原则是指把维护政权稳定、国家安全和长治久安作为行政区划调整的根本指导原则。经济原则是指我国的行政区划调整需要服从国家经济建设的需要, 主要体现在为了发展经济, 我国充分照顾了行政区划与经济区划的一致性,

<sup>\*</sup> 第二次青藏高原综合科学考察研究资助项目(2019QZKK0608)

<sup>†</sup> 通信作者: 宋长青(1961—), 教授, 博士生导师。研究方向: 地理学研究范式、区域综合研究方法和全球化与地缘关系。E-mail: songcq@bnu.edu.cn

收稿日期: 2022-07-17

行政区划调整充分满足了区域经济联系<sup>[1,7]</sup>。历史原则是指我国在变更行政区划时,充分考虑其历史延续性,这主要体现在行政单位的名称和范围上<sup>[8]</sup>。我国现在的许多县都是秦代设置的,历经千年不变。我国当代的行政区划仍然尊重了过去的山川形便和犬牙交错原则,继承了传统的政区边界与范围。除了上述3类主要的行政区划调整原则外,我国行政区划调整还注重调动地方积极性、降低行政成本、提高政府管理效率等基本原则<sup>[3,9]</sup>。

改革开放之后,我国行政区划演变模式主要可分为建制变更、行政区拆分、行政区合并、建制升格以及新设立行政区等<sup>[2]</sup>。建制变更是改革开放以来最主要的行政区划调整模式,主要包括撤地设市、撤县改市、撤县改区、撤市改区等模式<sup>[2]</sup>。行政区拆分和行政区合并都比较常见,行政区拆分主要指1个县分出1个县级市或一部分设区的情况,行政区合并主要指区县市合并为1个新区或新市。建制升格与新设立行政区的模式相对较少,建制升格可分为县级行政区升为地级行政区、地级行政区升为省级行政区、设立计划单列市或将部分省会确定为副省级城市<sup>[2]</sup>。新设立行政区主要是为了满足特定的发展建设任务。

城镇化进程的快速发展是改革开放以来行政区划调整的主要驱动力<sup>[10]</sup>。城镇化进程的快速发展使得人口和产业集聚,为适应城市规模扩张,各地纷纷设立新的市辖区或推动政区合并。行政区划调整的重要动力还包括提升管理效率、促进区域经济发展<sup>[3]</sup>。例如,对小面积政区合并、大面积政区拆分,以及海南升格为省和深圳市的设立等行政区划调整,都是为了提升区域发展活力。

但是,我国行政区划的传统原则和调整实践都较少考虑生态因素,这是行政区划理论研究和政策实践的缺憾,未来甚至会影响我国生态文明建设的目标的顺利实现。

## 2 生态文明建设视角下对行政区划原则和实践的再认识

**2.1 传统行政区划原则与生态文明建设的矛盾日益显现** 党的十八大以来,生态文明建设成为国家的重要战略。作为空间治理的保障,以国土空间开发保护制度为核心的生态文明制度逐步确立<sup>[11]</sup>。但是,传统行政区划原则与生态文明建设的矛盾日益凸显,特别是基于经济和历史形成的区划格局明显不利于生态保护和开发。

1) 经济原则强调行政区划调整适应经济发展,容

易忽略生态保护的区域协同。经济原则下,优先发展区位优势良好的行政单元。在一些情况下,发达和落后的地区隶属不同的行政单元,但实际上二者在生态方面却是密切联系,这样往往导致生态保护和经济发展不能协同发展。落后地区需要承担较为繁重的生态保护责任,而发达地区享受前者的生态服务却不需要支付相应的生态补偿,最终拉大区域差异,也不利于可持续的生态保护。不仅如此,在现行的地方考核体系下,每个区域在自身的空间范围内都极力加快发展、做大做强,必然导致不顾资源环境承载能力的粗放开发、遍地开发,由此带来严重的生态环境问题<sup>[12]</sup>。

2) 由于历史原因,国内很多行政区划边界依据山川形便或犬牙交错形成,而这样的格局往往不利于生态保护。以大山大河大湖为界便于行政区的划分,但是难以确定跨界生态环境的产权。加之缺乏合理的生态合作机制,这些跨界区的资源环境不仅存在严重的无序消费和过度消费现象,而且各个相关区域相互博弈,彼此推诿,导致跨界区的生态环境建设处于真空地带,成为推进生态文明建设的一个问题区域<sup>[12]</sup>。另外,山川形便原则打破了自然地理单元的完整性,难以全局统筹生态管治,加之分地区、分部门的条块管理体制,进一步凸显了当地生态环境建设的困难。

**2.2 行政区划的优化和调整要注重生态原则** 作为空间治理的基础手段,行政区划的调整和优化需要考虑生态因素。在生态意义重要的地区,甚至应该将有利于生态保护作为优化调整行政区划的核心出发点,我们需要更加注重发挥行政区划促进生态文明建设的功能和作用<sup>[13]</sup>。基于生态保护和开发调整优化行政区划,有利于从空间治理一体化上,实现重点生态区域统一和精细化精准化的保护、开发和空间管治。

合理的行政区划调整有利于生态保护和开发。生态保护和开发具有高投资、见效慢的特点,所以生态开发更需要政策支持以及统一协调的管理体制<sup>[14]</sup>。处在重要生态区域内的行政单元在生态保护方面往往各自为政,常存在着互相推诿、资金不足等问题。针对这一现状,有学者提出,考虑到生态保护的重要性,部分主体功能相同、管辖范围较小、经济实力较弱的政区,可以实行适当合并<sup>[6]</sup>。学者倡议,通过县和乡镇等较小范围行政区划的适当调整和撤并,从而实行统一的生态保护和空间管治<sup>[4]</sup>。也有研究指出,可以将中心城市周边处于生态红线内的同一层级政区进行撤并<sup>[4]</sup>。通过合理的行政区合并,可以破除之前生态保护和开发过程中的空间资源分割和分级管理状况<sup>[4]</sup>。这样一来,这些生态区域可以实行统一的生态保护和空间管治,不仅能有效避免多地区、多部门

共同管理下的协调难题,而且有利于在区域内部实现合理的生态补偿,确保生态保护的资金投入。

**2.3 发挥生态功能区划对行政区划优化调整的指导性作用** 在我国大力推进生态文明建设的背景下,行政区划的调整和优化需要坚持生态原则。在具体实践中,则要充分考虑生态功能区划的指导性作用。生态功能区划是指在生态区划的基础上,依据区域生态系统类型、受胁迫过程与效应、生态环境敏感性以及生态服务功能的空间分异规律,将区域划分成空间共轭的多种生态功能区的过程<sup>[15-16]</sup>。生态功能区划主要着眼于合理进行区域性自然资源的开发以及区域生态环境分区管理,把开发利用和保护之间的矛盾统一起来,目的是使自然资源得以永续利用,从而保证区域经济的可持续发展<sup>[17]</sup>。生态功能区划可以为区域生态系统保护与管理发挥关键的空间指引作用<sup>[18-21]</sup>。

生态功能区划应该作为行政区划调整的重要依据。事实上,很早就有学者提出要突破行政分割,设立统一的自然保护区<sup>[22]</sup>。也有学者提出要依据生态功能区推动局部行政边界调整,将行政区划边界与资源生态管治范围协调一致作为优化行政区划设置的重要原则<sup>[13]</sup>。但是在实践中,也存在为了适应行政区划来划定生态功能范围的现象。为了生态区划的可操作性,一些研究基于保持行政区的完整性来划定生态地域边界,导致某些自然生态边界被人为分割,这种削足适履的方式本身制约了生态功能区划的科学性<sup>[23]</sup>。

生态治理和开发都是在特定的行政区划基础上开展的,面对目前国家生态治理的严峻现实,需要全面梳理我国各个尺度行政区划和生态保护之间存在的问题。一方面,要从生态保护和开发视角审视各个地区行政区划的合理性,识别出生态功能区划与行政区划矛盾较为突出的区域;另一方面,结合实际情况,对部分矛盾突出的地区进行行政区划的调整和优化,提升行政区划和生态功能区划的一致性,从而帮助实现生态治理和开发的目标。

### 3 对青藏高原行政区划和生态治理的初步思考

青藏高原位于我国西南部,其主体部分在我国青海省和西藏自治区,高原由此得名<sup>[24]</sup>。青藏高原包括西藏和青海省域范围的全部,甘肃、新疆、四川和云南 4 个省区的部分范围,面积约 254.24 万 km<sup>2</sup><sup>[25]</sup>。青藏高原是世界屋脊、亚洲水塔,是地球第三极,对我国的人类生存环境和可持续发展起着重要的环境和

生态屏障作用<sup>[26]</sup>。在全球变化和人类活动的综合影响下,青藏高原呈现出生态系统稳定性降低、资源环境压力增大等问题,严重影响了青藏高原区域生态安全屏障功能的发挥<sup>[27]</sup>。

**3.1 传统行政区划原则对生态保护的挑战** 青藏高原基于传统原则形成的行政区划格局和调整实践,在生态文明建设时代存在明显的问题。从历史原则看,西藏和四川的界河是金沙江,继承了过去山川形便的行政区划原则。金沙江流域是长江森林生态系统多样性最集中也最为脆弱的地区之一。这样的跨界区域由于难以确定生态环境的产权,最容易成为生态环境建设“真空地带”。目前,流域内区际生态补偿机制不完善,同时也缺乏必要的省际联合保护开发机制<sup>[28]</sup>,与这种行政区划现状不无关系。

从经济原则来看,单纯为开发资源、发展经济而设立行政区但忽略生态环境因素往往带来巨大损失。其中比较典型的是青海冷湖。冷湖原属都兰县辖地,1957 年设冷湖办事处,1960 年成立冷湖市,1964 年撤市设冷湖镇,1992 年撤销冷湖镇设行委,1993 年恢复为冷湖镇。冷湖因企设市,企兴城扩,企弱城衰。在整个过程中,能源经济和城市化的发展给因油而生的冷湖带来了繁荣,但是由于冷湖在发展过程中过于注重油气开发,忽略了生态和可持续发展的因素,最终由于资源枯竭、生态破坏而被废弃。

从民族原则来看,各少数民族聚居的地方以实行民族区域自治为主,按照民族的人口多少和区域大小分别建立各种民族自治机关,但这种区划缺乏对生态因素的考虑。例如,青海省的许多民族自治县、民族自治州往往在行政区划上分割了隶属其的细分生态功能区划<sup>[29]</sup>,这打破了原有的自然地理单元完整性,在生态保护和开发上形成了分地区、分部门的条块管理体制。由于缺乏全局的统筹协调,这些生态跨界区域的生态文明建设往往面临较大挑战。

近些年来,青藏高原行政区划变动主要集中在省级以下行政单元,但很少涉及生态目的。在地级层面,青藏高原一些地区行署体制向“市管县(市)”体制转型。例如,青海省海东市于 2013 年 9 月完成撤地建市。在县级层面,主要是建制变更和行政区拆分。例如西藏拉萨设立堆龙德庆区,以及在海东市成立后,原海东地区所辖乐都县和平安县,相继改为乐都区和平安区。青藏高原地区县的建制管辖的面积普遍很大,出于方便管理的考虑,青藏高原地区出现了行政区拆分,例如 2012 年,那曲地区将尼玛县 7 个乡镇划出设立双湖县。总之,青藏高原的行政区划调整主要是为了便于管理以及城镇化的驱动,鲜有是出于

生态保护和开发的目的。

**3.2 生态功能区和行政区划的耦合度分析** 青藏高原一些重要的生态敏感区域被多个行政区划所分割, 带来生态治理和开发的挑战。例如, 位于川、滇两省交界的泸沽湖, 其在行政上是由云南和四川两省共同管辖, 川滇两省人民政府经过协商最终形成了《川滇两省共同保护治理泸沽湖工作方案》, 建立了系统的泸沽湖联合共治机制<sup>[30]</sup>。这样的方式带来较高的协调成本, 联合共治的成效还有待观察。此外, 三江源保护区许多细分的生态功能区划<sup>[29]</sup>隶属不同行政区划, 这样不利于统筹协调生态保护开发。

为了认识青藏高原行政区划与生态治理间存在的问题, 本文以地级行政单元为例, 简要分析青藏高原行政区划<sup>[31]</sup>与生态功能区划<sup>[29]</sup>的耦合度。本文将地级行政单元完整包含的生态功能区面积总和占地级行政单元面积的比例作为耦合度, 其计算式为

$$Y_j = \sum_{i=1}^n S_i D_i / S_j,$$

式中:  $Y_j$  为地级市  $j$  的行政区划和生态功能区划的耦合度;  $n$  为地级市  $j$  辖区内不连续的生态单元  $i$  的数量;  $S_i$  为生态单元  $i$  的面积;  $D_i$  为虚拟变量, 生态单元  $i$  完全在地级市  $j$  辖区内则赋值为 1, 否则为 0;  $S_j$  为地级市  $j$  辖区的面积。

最终结果如图 1 所示。本文将耦合度得分分成 3 个区间: 0~0.3、>0.3~0.5、>0.5~0.7, 分别为高度失调、中度失调、轻度失调。结果显示, 青藏高原行政区划-生态功能区划耦合度普遍较低, 仅有 <15% 的地级行政区处于轻度失调状态(图 1)。在西藏自治区的 7 个地级行政区中, 仅有日喀则市的耦合度较好; 在青海省的 8 个地级行政区中, 仅有海西、玉树和海南的耦合度较好; 甘肃省位于青藏高原的 8 个地级行政区中, 仅有甘南的耦合度较好; 四川省位于青藏高原的 8 个地级行政区中, 仅有甘孜的耦合度较好; 新疆和云南位于青藏高原的地级行政区耦合度都较低。总之, 在地级行政区划尺度上, 青藏高原普遍存在在行



图 1 青藏高原地级行政区划与生态功能区划耦合度分异

政区划与生态功能区匹配度较低的情况。

**3.3 应对思路** 针对青藏高原重要生态功能单元分属不同行政区划的情况, 在生态治理中主要有 2 种应对方式。1) 在生态治理区跨越的不同行政区, 分别建立了属地管理机构, 按政区设置进行划片治理。这种方式的问题是各个不同政区的机构往往有自己的利益诉求, 缺乏有效协同。2) 各地组建联合共治机制, 共同协商推进跨界区的生态文明建设。但是跨区划的联合治理机构普遍存在局限性, 例如职能有限, 难以协调各种关系, 或者带着明显的部门利益, 难以从全局上统筹考虑<sup>[12]</sup>。

为了提升生态治理和开发的效果, 未来可以考虑将行政区划调整作为重要的应对措施。在行政区划总体保持稳定的前提下, 推行渐进式的行政区划改革。

1) 基于生态功能区划重新审视青藏高原的行政区划的合理性, 对于跨行政区的重大自然生态单元, 如河流、湖泊、湿地等, 可以考虑将其纳入完整的行政区划单元。跨省尺度上推动行政区划调整比较困难, 可以先在省级单元内部较低行政级别的单元进行调整。例如, 通过县、乡、镇撤并, 将重要的生态保护区、生态功能区和生态脆弱区等实行统一的生态保护和空间管治<sup>[4]</sup>。

2) 利用当前建设国家公园的契机, 在区划方面要加强顶层设计, 厘清国家公园和各个级别行政区划之间的空间关系和隶属关系, 在必要的情况下, 可以在正式确立国家公园空间范围和管理权限的同时, 对涉及的行政区划进行适当调整。目前位于青藏高原的试点国家公园有香格里拉普达措、三江源、大熊猫和祁连山国家公园。未来青藏高原还将打造国家公园群<sup>[32]</sup>。很多国家公园范围涉及多个省级政区, 势必造成复杂的管理问题。例如, 大熊猫国家公园体制试点区域地跨四川、陕西和甘肃 3 省。祁连山国家公园体制试点区域地跨甘肃、青海 2 省。目前祁连山国家公园甘肃片区和大熊猫国家公园甘肃片区已经成立相应的综合执法局<sup>[33]</sup>。此外, 国家公园建设和自然保护区相似, 都会涉及大规模的生态移民。例如, 始于 2005 年的三江源自然保护区生态移民工程, 计划将 4 万多藏族牧民分期分批逐渐迁出保护区核心地带, 并移居到远离保护区的城镇定居<sup>[34]</sup>。青藏高原上大量建设国家公园, 生态移民的规模可能更大, 移民的搬迁和安置也必然涉及行政区划的调整, 需要提前规划。总之, 由于青藏高原的国家公园数量多, 涉及空间范围广, 为了更好地实现建设国家公园的初衷, 必然会涉及行政区划的调整和优化。

## 4 结论与讨论

不同时期的行政区划原则与行政区划调整,根本上都是为了满足当时的社会经济发展和国家稳定安全的需要.在生态文明建设的时代背景下,传统行政区划原则与生态文明建设的矛盾日益显现.行政区划是空间治理的基础,具有显著的资源效应<sup>[4]</sup>.通过合理的行政区划调整和优化,能够促进生态保护和开发,因此行政区划调整可以作为生态治理的有效手段.因此,本研究提出,当代的行政区划设置和调整要注重生态原则,并且在实践中要充分发挥生态功能区划的指导性作用.

在生态意义重大的区域,行政区划应该作为服务生态治理的重要手段.青藏高原是我国重要的生态安全屏障,其在生态保护上面临着诸多区划现实问题,行政区划和生态功能区的耦合度较低.由于行政区划的影响,一些重要的生态单元无法得到有效的保护和开发.未来,利用行政区划调整的方式来促进青藏高原的生态保护和开发应该成为重要的政策选项.

当然,由于青藏高原的特殊性,行政区划调整需要考虑国家边境安全、民族和文化等因素.需要在确保青藏高原社会稳定和国家安全的前提下,深入研究如何通过行政区划的制度安排,以促进生态文明建设以及经济社会的发展<sup>[35]</sup>.

## 5 参考文献

- [1] 张建华.论我国行政区划的基本原则[J].中国社会科学院研究生院学报,1986(5):49
- [2] 朱建华,陈田,王开泳,等.改革开放以来中国行政区划格局演变与驱动力分析[J].地理研究,2015,34(2):247
- [3] 张可云,蔡之兵.行政区划的实施原则、划分模式与未来方向[J].理论研究,2017(3):60
- [4] 王开泳,陈田,刘毅.“行政区划本身也是一种重要资源”的理论创新与应用[J].地理研究,2019,38(2):195
- [5] 陆大道.变化发展中的中国人文与经济地理学[J].地理科学,2017,37(5):641
- [6] 王开泳,陈田.行政区划研究的地理学支撑与展望[J].地理学报,2018,73(4):688
- [7] 刘君德,舒庆.中国区域经济的新视角:行政区经济[J].改革与战略,1996,12(5):1
- [8] 周振鹤.关于我国行政区划改革的几点思考[J].社会学,1989(8):25
- [9] 马春笋,张可云.我国行政区划基本问题与走向探讨[J].中国行政管理,2009(3):41
- [10] 陈好凡,王开泳.改革开放以来我国撤县(市)设区的变动格局与动因分析[J].城市发展研究,2018,25(10):41
- [11] 樊杰.我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势[J].中国科学院院刊,2017,32(4):396
- [12] 黄勤.我国生态文明建设的区域实现及运行机制[J].国家行政学院学报,2013(2):108
- [13] 宫蒲光.贯彻落实党的十九大精神做好新时代行政区划工作[J].中国民政,2017(24):8
- [14] 敬松,余丽.大城市郊县土地生态开发的内涵和思路探讨[J].生态经济,2003(10):56
- [15] 欧阳志云.中国生态功能区划[J].中国勘察设计,2007(3):70
- [16] 刘焱序,傅伯杰,王帅,等.从生物地理区划到生态功能区划:全球生态区划研究进展[J].生态学报,2017,37(23):7761
- [17] 贾良清,欧阳志云,赵同谦,等.安徽省生态功能区划研究[J].生态学报,2005,25(2):254
- [18] ANTONELLI A. Biogeography: drivers of bioregionalization[J]. Nature Ecology & Evolution, 2017(1): 114
- [19] GELDMANN J, JOPPA L N, BURGESS N D. Mapping change in human pressure globally on land and within protected areas[J]. Conservation Biology, 2014, 28(6): 1604
- [20] WATSON J E M, IWAMURA T, BUTT N. Mapping vulnerability and conservation adaptation strategies under climate change[J]. Nature Climate Change, 2013, 3(11): 989
- [21] WINEMILLER K O, MCINTYRE P B, CASTELLO L, et al. Balancing hydropower and biodiversity in the Amazon, Congo, and Mekong[J]. Science, 2016, 351(6269): 128
- [22] 郭来喜,万晔,林锦屏,等.泸沽湖自然社会生态系统保护区设置问题[J].云南地理环境研究,1996,8(1):37
- [23] 谢高地,张昌顺,张林波,等.保持县域边界完整性的中国生态区划方案[J].自然资源学报,2012,27(1):154
- [24] 李炳元.青藏高原的范围[J].地理研究,1987,6(3):57
- [25] 高兴川,曹小曙,李涛,等.1976—2016年青藏高原地区通达性空间格局演变[J].地理学报,2019,74(6):1190
- [26] 郑度,姚檀栋.“青藏高原形成演化及其环境资源效应”研究进展[J].中国基础科学,2004,6(2):17
- [27] 孙鸿烈,郑度,姚檀栋,等.青藏高原国家生态安全屏障保护与建设[J].地理学报,2012,67(1):3
- [28] 蔡侯友.促进金沙江流域生态保护与绿色发展[N].云南日报,2017-04-17(2)
- [29] 中国科学院生态环境研究中心.分省生态功能区划方案[Z/OL][2014-12-04][2022-05-30].<https://www.ecosystem.csdb.cn/ecoass/ecoplanning.jsp>
- [30] 川滇联合印发泸沽湖保护治理方案[N/OL].中国水利报社.2019-02-26[2022-07-05].[http://www.chinawater.com.cn/newscenter/df/yn/201902/t20190226\\_729395.html](http://www.chinawater.com.cn/newscenter/df/yn/201902/t20190226_729395.html)
- [31] 杜云艳.青藏高原地级行政边界(2015)[Z/OL].国家青

- 藏高原科学数据中心, 2019-07-05 [2022-07-05]. <https://data.tpd.c.cn/zh-hans/>
- [32] 张添福. 官方谋划在青藏高原建设国家公园(集)群 [EB/OL]. (2019-01-28)[2022-07-05]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1623798047593413784&wfr=spider&for=pc>
- [33] 屠爱群. 大熊猫祁连山国家公园甘肃省管理局成立 3 个综合执法局 [N/OL]. 中国绿色时报, 2020-04-30(1) [2022-07-05]. <http://www.forestry.gov.cn/main/72/20200430/095202109583529.html>
- [34] 祁进玉. 三江源自然保护区的生态移民异地安置模式及其影响初探 [J]. 青藏高原论坛, 2014, 2(3): 11
- [35] 杨宇, 董雯, 刘毅. 多元视角下的新疆行政区划调整思考 [J]. 地理学报, 2013, 68(10): 1367

## Some thoughts on adjusting administrative divisions in the Qinghai-Xizang Plateau with emphasis on ecological principles

PAN Fenghua LIU Zixing GE Yuejing SONG Changqing

( Beijing Key Laboratory of Environmental Remote Sensing and Digital City, Faculty of Geographical Science, Beijing Normal University, Beijing, China)

**Abstract** Traditional principles and adjustment of administrative divisions in China do not take ecological factors into account adequately, but could even espouse some conflicts with ecological governance. In this study it is proposed that administrative divisions should follow ecological principles: to take the ecological protection and development as an important starting point for the adjustment and optimization of administrative divisions. The adjustment of administrative divisions could become an important means to improve ecological governance and to promote ecological civilization. To adjust and optimize administrative divisions in accordance with ecological principles, it is necessary to follow the guiding role of ecological functional divisions. The Qinghai-Xizang Plateau has important ecological functions in China, but the division of administrative divisions has affected ecological governance. The planning and construction of major ecological projects also challenge existing administrative divisions in this area. In the future, the adjustment of administrative divisions should be considered as a means to promote ecological governance in the Qinghai-Xizang Plateau. The resource effect of administrative divisions should be considered to promote spatial governance capacity of Qinghai-Xizang Plateau and to promote ecological civilization.

**Keywords** administrative division; ecological principle; spatial governance; ecological civilization construction; Qinghai-Xizang Plateau

【责任编辑: 刘先勤】