UNDP-GEF加强青海湖—祁连山景观区保护地体系项目典型案例：共绘“同心圆”，共促社区发展—基层政府注意力分配视角下的传统生计转型能力建设项目

余惠玲

（北京富群社会服务中心，北京 100000）

摘要：门源县皇城乡位于祁连山国家公园青海片区东部区域，平均海拔3500m，气候寒冷干燥,年均气温0℃以下,降水量50mm以下。皇城乡的经济发展主要依靠传统畜牧业，牧民80%的收入来自放牧和舍饲圈养，人均收入略高于门源县的其他乡镇。由于长期的过度放牧，草地鼠害和毒杂草泛滥正在成为当地草地生态系统的直接威胁。其次，当地的虫草资源过度采挖，局部区域已经出现虫草日渐稀少，外来人员带来垃圾等环境压力。作为地方政府工作人员，马乡长在贯彻践行上级部门相关要求的同时，积极寻找乡村振兴、UNDP-GEF项目与牧民需求的结合点、共同点，在具体工作中，想方设法画出政策落实、UNDP-GEF项目推动、牧民需求满足的“同心圆”，并将基层政府的注意力分配集中到这个“同心圆”上。马乡长意识到，尽管青海作为畜牧大省，依然要发展畜牧业，但是为了保护生态环境，也要做出一定的改变。GEF项目与乡政府推动畜牧业产业转型的理念都是为了促进生物多样性保护，在这一点上两者不谋而合。UNDP-GEF加强青海湖—祁连山景观区保护地体系项目着眼于入口社区的生态保护桥头堡作用，与皇城乡政府和当地社区积极探索改变纯畜牧业为主的生产方式，项目在以马占云副乡长等一线主要骨干领导为代表的基层政府的积极配合和组织之下，挨家挨户地做工作，积极地鼓励牧民参加培训，鼓励推动家庭生计转型，利用外部项目带来的思维转变，顺利实施了牧民职业技能培训、妇女领导力培训、生态旅游、草地修复和生态保护方面的宣传工作，不仅调动了当地牧民群众的积极性，而且在生态环境改善、牧民增收方面开辟了新的途径，同时提升了当地村民的生态保护意识，帮助当地社区获得了生态效益、经济效益和社会效益。案例以基层政府的注意力分配为切入点，以马占云副乡长的态度转变和行动逻辑为分析脉络，在交织的政府注意力（牧民的能力建设，为畜牧业转型做准备）、村民注意力（国家公园的建立是否会限制畜牧业收入的增长）、项目注意力（生物多样性保护）中寻求共同的利益，探究发展援助项目如何嵌入当地社区，推动了“同心圆”目标的实现。

万方数据

1 项目背景

祁连山是我国西部重要的生态安全屏障，是冰川与水源涵养国家重点生态功能区，具有维护青藏高原生态平衡，阻止腾格里、巴丹吉林和库姆塔格三个沙漠南侵，维持河西走廊绿洲稳定，以及保障黄河和内陆河径流补给的重要功能。

作为祁连山国家公园的入口社区，保持生态系统的完整性和原真性牵涉到自然资源合理利用和可持续利用等难题。皇城乡是门源县的畜牧大乡，传统畜牧业经济占80%，对草地资源依赖很强，保护当地脆弱的生态系统和丰富的生物多样性，同时实现社区可持续发展是长期困扰社区居民的难题。如何撬动当地政府的投入，培养当地可持续发展的带头人，从而调动社区发展的核心力量，实现可持续发展，是祁连山国家公园周边畜牧大乡实现生态保护兼顾牧民致富的必由之路。

门源县作为祁连山山脉的东大门，与祁连县、天峻县等县域共同构成了青海省东部地区最主要的畜牧业生产基地。畜牧业是当地的经济支柱产业，政府的经济发展政策也围绕着畜牧业制定。依托优越的地理和交通条件，当地的牧民很早就接纳了以市场价格为导向的畜牧业经济。牧民放牧的主要目的是追求放牧数量带来的经济利益，牲畜基数历来保持在一定的区间，没有明显减少的趋势。

维持这种趋势或者保持一定数量的牲畜是牧民最基本的诉求，然而在面临草地退化的时候，草地管理部门通过政策调节，鼓励牧民减畜，乡政府首当其冲，需要坚守减畜的大目标，促进生态保护，但同时需要保证牧民生计不受影响。所有抱怨和政策的落实最终集中到了乡政府这一层。牧民和县政府，以及更高一层的管理部门通过乡政府进行沟通和协调，确保国家的大政方针得到落实。

UNDP-GEF项目的总体目标是探索一条既能让牧民群众致富，又能兼顾生态保护的道路，实现经济效益与生态效益“双轮推动，协调推进”。进行了多次调研和考察，最终将项目目标实现路径确定为：在充分尊重牧民意愿的基础上，通过对牧民开展一系列的赋能培训，发挥牧民的主体作用，在保护生态环境和传统民族文化的基础上实现牧民的生计替代或生计转型。

UNDP-GEF项目通过在祁连山国家公园入口社区的门源县皇城乡主动了解当地牧民生计需求，协调地方政府的工作重心，有针对性地设计和开展地方政府和牧民能力建设、生计转型培训，提升了当地政府的组织协调能力和牧民的社会参与度，培养了推动当地可持续发展的带头人。

门源县皇城乡副乡长马占云主管UNDP-GEF项目在皇城乡试点实施，推动当地牧民职业技术人员培训，协助乡政府培养包括马占云在内为代表的当地生态保护和可持续发展的带头人。马乡长在UNDP-GEF项目开展和实施的过程中给予了项目很大的支持和助力，从而为项目的高效运作提供了坚实的保障。自项目开展以来，马乡长对UNDP-GEF项目的理解越来越透彻，在工作理念、思路、方法、措施等各个方面都有了提高，使得该项目和皇城乡的合作越来越顺利，为推动牧区的可持续发展积累了丰富的经验。马乡长态度和行动的转变既体现了基层政府注意力分配的变化，也体现出了UNDP-GEF项目嵌入社区的渐进式过程。在这个过程中，基层政府以UNDP-GEF项目为载体，将生态发展、经济增长与治理有效结合，展现了基层政府注意力分配主导下，政府行动能力、牧民生计转型、项目深耕社区的有机整合过程。

2 项目实施

项目团队从2020年起开始在青海湖—祁连山地区组织了一系列能力建设培训，皇城乡共有90余人受益。其中门源县皇城乡副乡长马占云的意识和能力提升很快，成为推动当地社区发展的中坚力量。马乡长积极推进乡政府和项目团队沟通，从牧户急需满足的需求出发，为皇城乡各村牧户采购小型家用太阳能光伏板和蓄电池共计80套，购置饲草粉碎机共143台。这些设备有效地解决了牧民群众转场放牧后的用电难和畜牧业生产中饲料加工难的问题，极大地节省了牧民的时间和精力，为进行半舍饲养殖创造了条件，增强了生产生活效能，也有助于推进生态环境保护工作。在马乡长的推动和协助下，项目团队在门源县皇城乡举办了一系列针对当地牧民的培训活动。2022年1月，在皇城乡举办了电焊

万方数据

技术培训，来自北山、马营、东滩、西滩四个村共25位牧民参加了培训。通过培训，学员了解常用金属材料的特性，掌握了焊接工艺和常用钢材焊接技术，学习结束后取得了电焊工初级操作证。2022年2月,在皇城乡举办了低压电工培训，来自北山、马营、东滩、西滩四个村又有25位牧民参加了培训。通过培训，学员掌握了电压低压理论知识和电工初级操作技能，学习结束后取得了初级电工操作证。

2022年4月，在皇城乡举办了挖掘机驾驶培训班，来自北山、马营、东滩、西滩村共有30位村民参加了培训。培训使得学员掌握挖掘机理论知识和驾驶操作技能，并在学习结束后取得了挖掘机操作证。值得一提的是有两位妇女全程参加了挖掘机驾驶培训，并取得了操作证，这个在过去通常被认为只有男性才从事的工种中是十分难得的。同时，项目在门源县皇城乡举办社区妇女骨干参与式领导力培训，来自北山村、马营村、东滩村、西滩村共30位女性村民代表参加了培训。通过培训和学习社会性别理念、发展与保护基本知识，这些女性村民在培训过程中制定了妇女发展和替代生计发展计划。

“这些培训已经开始在替代生计发展中产生了示范效应，保护地社区开始有更多群众表示希望接受这样的职业培训，这有利于实现牧民生计转型，实现牧民增收，同时有利于生态保护”马乡长说。

作为地方政府工作人员，马乡长在贯彻落实上级部门相关要求的同时，积极寻找乡村振兴、UNDP-GEF项目与牧民需求的结合点、共同点，在具体工作中，想方设法画出政策落实、UNDP-GEF项目推动、牧民需求满足的“同心圆”，并将基层政府的注意力分配集中到这个“同心圆”上。马乡长意识到，尽管青海作为畜牧大省，依然要发展畜牧业，但是为了保护生态环境，也要做出一定的改变。GEF项目与乡政府推动畜牧业产业转型的理念都是为了促进生物多样性保护，在这一点上两者不谋而合，但牧民关注于放牧所带来的经济效益,对生物多样性的保护有所忽视。

马乡长介绍说，鼓励牧民们参加培训，刚开始并不是一帆风顺的。由于皇城乡是畜牧大乡，当地牧民的收入比周边地区牧民高，对畜牧业十分依赖，对其他生计技能的培训需求不大，因此很难做出改变。于是他挨家挨户地做工作，积极地鼓励牧民参加培训，鼓励推动家庭生计转型，利用外部项目带来的思维转变，一步一个脚印地提高了UNDP-GEF项目在基层的影响力，同时也在一定程度上提高了牧民的环保意识，推动了“同心圆”目标的实现。

马乡长特别善于接受新鲜事物，每次培训会马乡长都会参加工作上特别实干、肯干。他从开始时对项目完全不了解，到后来从社会环境、经济发展等各个方面对项目全面了解，进而大力支持，并推动把项目的相关活动与皇城乡的发展高度结合起来，积极考虑项目影响因素，从政策上给予系统性的支持，即使乡干部换届以后，皇城乡还是一如既往地支持GEF项目。

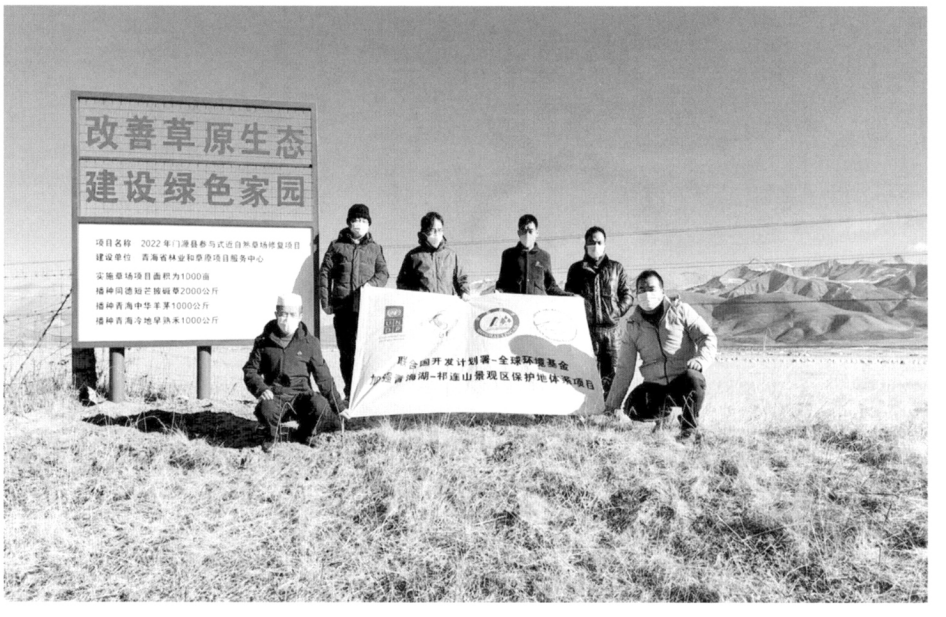
作为基层管理者，马乡长对项目的参与度和配合度非常高，给项目团队留下了深刻印象。作为重要的利益相关方，马乡长会积极参与讨论，他提出了很多建设性的意见和想法，细化各方需求，并结合当地政府的重点活动，对接项目活动，努力把想法落到实处。项目团队深入基层调查研究，推进项目落实的时候，他每次都到现场，献策献力。例如，项目团队需要组建牧民巡护队，需要推进草地修复工作时，马乡长会积极过问进展，安排具体计划，努力衔接牧民，保障项目顺利实施。

马乡长认为，UNDP-GEF项目的理念引领与当前皇城乡的发展定位和方向契合度比较高，在生态保护和可持续发展等方面，UNDP-GEF项目对当地发展起到了很好的补充作用，比如，以皇城乡东滩村为例，村里的地盘上已经有浩门马和星空房的特定旅游项目，借助岗什卡雪峰的名气，原来开发的旅游项目并没有成为东滩村牧民参与的平台，牧民对这些旅游开发项目没有获得感，经GEF项目与乡政府积极协商，通过县旅游局将GEF项目支持的东滩村社区旅游实施计划和振兴计划纳入了旅游规划中。在乡政府的推动下，企业也开始着手与村里合作，发掘当地的人力资源，配合乡村振兴的政策引导，推出了能结合东滩村牧户条件的生态体验项目。“在

万方数据

UNDP-GEF 项目实施的过程中，我发现项目方案的设计、工作计划、实施的具体内容、以及操作流程等方面比较接地气，能切中要害。”马乡长认为，通过 UNDP-GEF 项目的实施，牧民在生态环保方面、在替代生计开发等方面的意识有所提高，兴趣越来越浓厚，参与度很高，牧民对项目的评价也是很不错。

“通过项目的实施，我作为一个参与者，我自己的工作理念、思路、方法和措施等各个方面都有了一些提高。”马乡长说。



3 项目成果

从 2020 年开始，项目团队先后组织了三次赴西宁、祁连等地的领导力培训学习，皇城乡共有 90 余人参加，乡村干部在景观区保护工作方面的业务能力有了提高。

为了鼓励祁连山景观保护地牧民群众改变传统、单一的畜牧业生计模式，发展替代生计，加快产业转型，减少过度放牧对当地生态环境的影响，项目深入祁连山景观地牧民社区，调研了解农牧民群众生计生活的实际需求，设计并开展了一系列面向牧民群众的实用性培训，内容包括汽车驾驶、挖掘机驾驶等。皇城乡共有 110 人次参加了培训，包括挖掘机驾驶培训 30 人；电焊技术培训 25 人；低压电工培训 25 人；社区妇女骨干参与式领导力培训 30 人。

该培训以送教下乡的方式，首次向祁连山景观保护地引入挖掘机操作技术公益培训，针对农牧民学员的能力和实际需求，设计了系统实用的理论和实践教学内容，通过近一个半月的系统培训，帮助他们掌握生态文明建设和环境保护的相关法律法规、劳动法、安全生产知识、职业道德、挖掘机基础理论知识、挖掘机实际操作技术等职业能力。

2020 年，UNDP-GEF 项目为皇城乡各村牧户购置饲草粉碎机共 143 台，有效解决了牧民群众在夏秋草地用电难的问题，同时促进了圈养，极大地节省了劳动时间和减轻了劳动强度，同时也推进了生态环境保护工作。

在地方政府和 UNDP-GEF 项目团队的不断努力下，门源县濒危物种保护工作不断得到改善，物种数量和种类不断增加（如，荒漠猫、雪豹），且频繁“现身”于人类生产生活区域，例如，近年来，在草地上，岩羊、野鸡、秃鹫等动物活动的身影日益频繁，且都是整群出现，数量较多，此外，在调研过程中，野外监测设备记录下数只雪豹在祁连山国家公园区域内活动的场景，从侧面也反映出现濒危物种的保护成效。

万方数据

表1　项内实施情况

项目内容	受益人数	支出/万元
1. 组建2支牧民巡护队并配发巡护设备	共16人，其中女性6人	4.76
2. 驾驶员培训	东滩村3人，其中女性1人；西滩村12人，其中女性4人;北山村11人,其中女性4人；马营村19人，其中女性5人	8.10
3. 生态旅游项目	东滩村8户	27.20
4. 妇女领导力培训	女性30人	7.40
5. 电焊培训	25人	6.80
6. 电工培训	25人	6.80
7. 挖掘机培训	97人，其中女性2人	40.40
8. 饲草粉碎机发放	148户	34.10
9.2020年修复草地520 hm^2		13.60
10.2022年草地修复66.67 hm^2		35.00
11. 发放太阳能光伏板80块		25.12
12. 示范地妇女湟中、互助参观学习活动	苏吉滩4人，皇城乡16人	2.50
13.2019年，配备电视、办公设备等		4.86

4 项目可持续性及推广潜力

近年来，基层政府在脱贫攻坚方面取得了喜人的成绩，皇城乡的人均收入已经超过18000元[①]，除畜牧业以外，当地牧民的收入来源呈现多元化的趋势。皇城乡政府抓住了机遇，通过UNDP-GEF项目将牧民关切的职业技能纳入乡政府首要的工作中，突破制约畜牧业经济向可持续方向转变的阻力，牧民和乡政府在产业转型方面的认识比以前更深刻了。借住国家乡村振兴发展战略规划，

GEF项目开拓的职业技能培训模式很快进入决策者的视野。基层干部，如本案例重点分析的马占云的经历，反映了在基层政府注意力分配的变化及其对牧民态度、技能和行为层面转变的影响，二者的变化以及项目目标的实现均有利于促进当地的生态保护。

提高牧民的生态保护意识，提升能力，发展替代生计，提高培训质量是必由之路。在借助外部力量，多渠道发现和甄选培训项目、优化方案的同时，应积极与当地社区和政府部门沟通，收集建议和反馈意见，提高培训效果。

要推广一个新的项目，获得地方政府的关注和支持是非常重要的。除了采取自下而上的推广模式，先从试点做起，积累成果，得到老百姓的

① 数据来源于马乡长。

万方数据



认可，从而引起政府的重视，也可以采取自上而下的方式，发现和培养地方政府中的合作者和带头人，利用政府的力量，推动项目的落实。项目应该积极争取各个渠道的政府资金，包括争取乡村振兴部门以及妇联的资金等。

5 项目挑战与展望

项目团队在推广替代生计的过程中，遇到了一些困难。首先，过去基层政府和牧民习惯了政府直接补贴资金项目，这些项目立竿见影，因此GEF项目开发一个新技能培训项目，找到第一批从长远考虑，真正理解项目，敢于吃螃蟹的人很难。例如，刚开始在皇城乡开发生态体验项目的时候，村民们对新项目表示担忧，不知道政策是否允许经营生态体验，示范户也在犹豫。项目团队得到了皇城乡马乡长的支持并召集文旅局等政府部门与村民们一起座谈，从而打消了村民们的疑虑。其次，皇城乡是门源县最富裕的乡，收入主要来自传统畜牧业，当地居民对畜牧业依赖强，不愿意做出改变。这时候当务之急是与村民和基层政府部门积极沟通，提高项目的包容度，了解村民们的需求，切实解决村民面临的问题和困难，提高项目的接受度。皇城乡政府主要领导换届后一如既往地支持项目，使前期投入能继续发挥作用。争取地方政府、特别是乡级基层政府的持续支持存在一定困难。需要结合当地实际，借助大的畜牧业项目，持续开展对牧民的职业技能培训。

下一步，项目团队希望进一步克服困难，积极争取地方政府的支持，以及其他相关政府部门和社会力量的支持，多方形成合力，争取建立一个长期的政府支持体系，如力争把发展替代生计，推动可持续发展等事项写进地方政府的五年计划，继续推进祁连山国家公园入口社区的替代生计项目，为推进社区可持续发展贡献力量。

万方数据