



民族地区生态补偿机制问题探析

[文章编号] 1001-5558(2011)03-0087-05

●萨础日娜

[摘要] 我国民族地区从 20 世纪 90 年代开始进行大规模的生态建设与生态补偿,取得了显著的成绩。然而,由于政治、经济、社会、法制等多方面的原因,民族地区生态补偿仍存在诸多问题,如:生态补偿的管理体制不合理,部门色彩较重;生态补偿的法律体系不健全,责权利划分不清;生态补偿的政策不完善,全局性规划较少;生态补偿的市场不发达,缺乏有效的监督机制;生态补偿的意识淡薄,公众参与不足等。

[关键词] 民族地区 生态环境 生态补偿

[中图分类号] C95

[文献标识码] A

民族地区是我国重要的生态屏障,它们大多处于大江大河的上游、辽阔的草原荒漠和地势过渡带的石山区,为保障国家的生态安全起到重要作用。近年来,由于一些自然和人为因素的影响,民族地区生态环境逐年恶化,严重影响了当地经济社会的发展。为了应对日益严峻的生态环境问题,从上世纪 90 年代起,民族地区开始进行大规模的生态建设与补偿,取得了令人瞩目的成绩。然而,由于我国生态管理体制机制方面的弊端,民族地区生态补偿面临诸多问题。本文将对民族地区生态补偿机制中存在的问题及其原因进行分析,进而提出完善这一机制的初步建议。

一、民族地区生态补偿机制存在的主要问题

1. 生态补偿的管理体制不合理 部门色彩较重

长期以来,国家缺乏强有力的、统一的生态补偿管理体制,各类生态建设工程由相关部门牵头管理,导致林业、农业、水利、环保、国土等部门分头建设,分散了有限的人力、物力和财政资源。由于国家的生态补偿工

作缺乏整体性和协调性,使各民族地区生态补偿没有统一规划,各地区通常就眼前和局部问题争取项目和资金,生态补偿缺乏稳定性与长效性。政府生态管理职能分散在许多部门,而各部门之间又没有明确分工,导致各部门管理职责相互交叉,在资金投入、项目整治和监督管理方面难以形成合力。各部门的不同规划,彼此之间缺乏协调,导致大量的行政资源消耗在部门间的扯皮和推诿上,影响了补偿工作的实际效率。

生态补偿缺乏统一规划和实施细则,部门色彩较重。我国资源开发与环境保护涉及多个行政管理部门,不同部门在生态保护与资源可持续利用方面具有各自的职责。由于受到部门分割和利益导向的影响,各部门普遍存在部门利益化和利益部门化倾向,突出表现为各部门相互争夺项目和资金,生态补偿很大程度上成为了一种部门补偿,上级部门争取国家资金,补偿的受体是对应的下级部门,资金由部门内部控制,形成了一个以部门为中心的利益圈。在这样的运作模式下,生态补偿关注的焦点不再是对生态环境的治理和利益相关者损失的补偿,生态补偿成为部门内部利益的分配途径,生态补偿也失去了应有的对受损者进行补偿的含义。部门分割的管理方式不利于国家从保护生态环境的全局高度进行制度安排和政策设计,它阻碍了国家资源的整合,对生态补偿的顺利进行造成不利影响。

2. 生态补偿的法律体系不健全,责权利划分不清

民族地区生态补偿立法远远落后于生态问题的出现和生态管理的实践。我国目前无统一的生态补偿法,有关生态补偿的法律规定只是散见于一些资源保护单行法的个别法条当中,其中关于生态补偿只有原则性的描述,缺乏对各利益相关者的权利、义务及责任的明确界定。民族地区生态补偿的政策法律条文,很少涉及生态补偿的主体和对象,对补偿内容、方式、标准等亦没有详细规定,这些造成补偿政策在现实中难以实施。民族地区对生态补偿重点领域的规定也不具体,仅仅是在森林、草原、矿产等一些资源管理法律条文当中涉及了部分生态补偿内容,还没有专门针对某一领域的生态补偿管理办法。因此,建立一个责权利明确、涵盖内容广泛的生态补偿法律体系,特别是制定统一的生态补偿法,是目前生态补偿工作的现实需要,更是生态补偿法制建设的必然要求。

在现有的资源法和环境法体系中,对生态保护和补偿的规定不到位。如《中华人民共和国水法》规定了水资源的有偿使用制度和水资源费的征收制度,各地也制定了相应的水资源费管理条例,但大多没有将水资源保护补偿、水土保持纳入水资源费的使用项目。在一些主要的资源和环境法律中,已有了相应的生态补偿法律条文,但是关于具体的补偿标准、补偿方式,却又缺乏详细规定,生态补偿范围、对象及补偿标准不明确,使得生态补偿很多时候只是纸上谈兵,不能确实贯彻法的精神。又因为缺乏生态补偿的责任追究制度,使得各利益相关者无法根据法律法规明确界定自己在生态环境保护方面的责、权、利关系,进而导致生态环境保护成为公地悲剧的牺牲品。

3. 生态补偿的政策不完善,全局性规划较少

生态补偿的政策不完善,主要表现在以下几个方面:一是民族地区现有补偿政策及相关条款多数属于原则性规定,宏观性和政策性较强,缺少具体的实施细则和办法。二是生态补偿期限较短,缺乏长期有效的生态补偿政策。如退耕还林、退牧还草等都有明确的补偿期限,政策缺乏稳定性和长效性。三是民族地区生态补偿标准偏低,不能反映资源生态效益的价值。如草原禁牧休牧轮牧,牧民可享受每亩1~4元的生态补偿补助,但是草地是牧民全部的生活来源,过低的补助受益显然不能够弥补对牧民造成的经济损失。四是补偿责任主体模糊。生态补偿应遵循“谁受益谁补偿、谁破坏谁恢复、谁污染谁治理”的原则,明确补偿主体和对象,这是进行生态补偿的基本要求和前提条件。但是,目前民族地区涉及具体补偿行为时,补偿的主体和受体关系并不明确,特别是在国家层面上实施区域间大尺度的生态补偿时,这个问题更加突出。

生态补偿缺乏统一规划,全局性战略性政策较少。当前民族地区生态补偿的相关政策很多,涉及的范围也较广,但是,还没有一项政策是真正以生态补偿为目的而设计的。相关的政策主要是为某一种生态要素或为实现某一种生态目标而设计,整个政策的主体是为其他目标服务的。民族地区仅有的一些生态补偿政策也在空间上分散,有限的资源不能集中用于重要生态功能区的保护与建设。生态管理缺乏统一规划,使生态补偿资金被分散使用,导致有些影响较大的地区和项目,所受国家支持较大,而有些地区因未能争取到项目与

资金的支持 本应得到的补偿却没有得到的局面。因此 亟需建立国家层面的生态补偿管理体系 按照生态功能区的划分 具体地区具体领域因地制宜地进行生态补偿政策规划。

4. 生态补偿的市场不发达 缺乏有效的监督机制

生态补偿市场机制不发达 未形成良性的投融资渠道。一直以来 生态补偿的资金来源单一 社会资金投入较少。补偿主要以政府投入为主 然而由于国家财力的限制 完全由政府提供生态补偿资金是不现实的。因此 实施生态补偿关键是要找准市场渠道 为生态系统服务开拓市场 建立良性的投融资机制。当前民族地区生态补偿的市场化手段处于探索阶段 一些简单的排污权交易和流域水文服务交易时有发生 却还没有大范围推广 市场机制在生态补偿中的作用未能得到有效发挥。对于民族地区广阔的地域范围和复杂多样的自然环境来说 单纯依靠财政资金投入力量有限 生态补偿的目标难以实现 因此必须建立一套社会、企业以及个人共同参与的投融资机制 确保补偿资金的可持续性供给。

生态补偿的监督机制欠缺 政策执行过程中存在诸多问题。一是在资金使用方面 由于缺乏有效的监督机制 国家下拨的生态补偿资金不能全部如数地发放到被补偿者手中 资金被扣减、拖欠、挪用等现象时有发生。二是在项目立项时 由于没有很好的监督机制 造成项目审批的盲目性和无计划。三是在项目执行方面 由于监督机制的欠缺 导致生态补偿管理混乱 补偿资金征收和使用不明确、不透明。四是在项目评估方面 由于缺少必要的监督 项目实施后的评估工作常常是走过场或简单的收尾结题 很多时候项目即使没有完成初始的目标与任务 也能蒙混过关。五是由于我国生态补偿评价体系尚不完善 生态资源的量化指标和货币化技术很不成熟 使生态补偿的监督工作很难进行。

5. 生态补偿的意识淡薄 公众参与不足

生态环境价值观念的扭曲 导致人们生态补偿意识的淡薄。长期以来 环境无价的观念较为普遍 人们视生态资源是公共物品 个人无需付费。广大群众对生态补偿知之甚少 对其作用和重要性更是缺乏深刻的认识 生态补偿缺乏一种良好的社会氛围。有人认为征收生态补偿费是“乱收费”和“不合理收费” 在工作中不予配合 也有人认为发达地区对民族地区的补偿只是一种道义上的补偿 补偿常常被视为一种扶贫和恩赐 使生态补偿的固有含义被曲解。因此 民族地区有必要加强生态补偿和生态环保知识的宣传普及 使之成为公众所接受和认可 从而为生态补偿机制的建立奠定良好的社会基础。

生态补偿政策在制订与执行过程中 缺乏广泛的公众参与。生态补偿涉及政府、企业、社会团体、个人等多个利益相关者 他们都是补偿的具体实施者或者受益者。由于意识不到位等原因 在现有的生态补偿机制当中 还没有建立起利益相关者的广泛参与机制。生态补偿更多地是反映了中央政府的意志 而不能充分体现民族地区政府和利益相关者的利益。缺乏了公众的参与 生态补偿很多时候就变成了无源之水 无本之木 补偿效果大打折扣。在补偿政策的具体实施过程中 由于缺少公众参与和广泛监督 生态补偿在很多环节上出现了公平与合理性问题。为了解决这些问题 需要建立广泛的生态补偿公众参与机制 从而确保生态补偿能够真正体现被补偿者的利益。

二、民族地区生态补偿机制问题的原因分析

如上所述 我国民族地区生态补偿机制中存在着诸多问题。那么 形成这些问题的原因是什么 如何去克服这些问题从而做好当前的生态补偿工作 这将是摆在各级政府部门面前的重要课题。本文认为 产生上述问题的原因是多方面的 与我国当前所处的政治环境、经济环境、社会环境等有着密切联系。要解决目前生态补偿机制中存在的问题 必须对其产生的深层次原因进行分析。

1. 政治体制不够健全

影响生态补偿的政治体制原因主要涉及我国当前的行政管理体制、领导层的政治视野以及中央地方的事权划分等方面。目前 生态补偿管理体制不合理、政策不完善以及监督机制不健全等问题 主要还是政治体制造成的。由于行政系统没有一个合理的体制机制安排 政府在制订生态补偿政策时 没有考虑相关影响因

素,缺乏生态补偿的监督评估机制,中央与地方的事权划分又不明确,导致了生态补偿工作难以有效开展。因此,只有生态补偿问题进入了政治体制的内部和政治领导者的视野范围之内,并得到当局的充分关注和足够重视,民族地区生态补偿工作才可能得到大力支持。

2. 经济水平相对较低

民族地区经济发展比较落后,没有足够的资金进行生态建设和环境保护,经济水平制约了生态补偿工作的开展。首先,民族地区经济不发展,生态补偿资金将难以落实。目前,我国实施的各项生态补偿政策,其资金来源多数是中央财政拨款,加上地方资金配套,然而民族地区经济发展落后,不能够拿出足够的地方配套资金,这就给生态补偿工作的开展造成很大障碍。其次,经济发展水平制约着人们参与生态补偿的主观意愿。随着经济的发展和人们生活水平的提高,会产生对优美生态环境的向往,为了满足这一内心需求,就会主动自愿地向生态服务付费,成为生态补偿的主要资金来源之一。再次,只有经济发展了,被补偿地区以及被补偿者才能够摆脱贫困。只有在拥有了足够的物质财富和良好未来预期的时候,人们才会停止为了生存和自身发展的需要而破坏生态环境,这在客观上也起到了保护生态环境的作用。

3. 公民社会有待发育

我国民族地区公民社会不发达,由此导致对生态补偿的公众参与不足。社会组织和公众是以维护环境权益的方式来发挥其在环境保护中的作用的,权利是他们行动的依据。就民族地区目前来说,社会组织和公众的环境权利是在发展的。例如,公众参与已经作为一种法定权利进入环境影响评价的程序之中,企业也越来越多地参与到生态环境保护和生态补偿投资中来,各种环境保护的非政府组织也在更加有效地协助政府对社会上的环境违法行为进行监督。但是从生态补偿领域来说,民族地区公众参与明显不足,特别是在决策参与权、信息知情权、管理监督权以及损害索赔权等方面,不能满足社会组织和公众的一般要求,企业及个人的投资十分有限,生态补偿中的社会参与机制还有待加强和完善。

4. 法制建设比较滞后

目前我国无论是资源法或环境基本法,还是具体领域和要素的环境法,都落后于环境管理的实践,关于生态补偿的法律法规严重欠缺。生态补偿法制建设滞后,导致民族地区在生态补偿立法、执法以及司法中存在诸多不合法情况。在立法方面,生态补偿立法主体多元,相互间立法权限范围不清,导致法出多门,容易出现无序和混乱状态;在执法方面,生态补偿的执行组织缺乏独立性,容易受到非法律之外因素的影响,政府生态补偿相关部门的执法权威欠缺,造成生态补偿法律法规的执行效率低下;在司法方面,生态补偿的事后救济制度欠缺,缺少在生态环境问题上与检察院和法院的互相沟通机制,当生态补偿违法行为出现时,利益相关方很难通过司法救济渠道切实保护自身合法权益。

5. 思想观念普遍落后

思想观念的落后是导致民族地区生态补偿问题的根本原因。首先,民族地区政府在处理经济发展与环境保护的关系问题上,常常是抱着GDP唯上的观念不放,以牺牲生态环境为代价换取经济增长,对环境保护和生态补偿工作缺乏足够的重视。其次,由于教育和宣传的不到位,有效措施的缺乏以及错误的发展观念,很多人对环境保护和生态补偿认识偏颇,使得社会和公民个人对生态补偿的关注度和参与度明显不足。再次,有些单位和个人在经济利益驱动下,以牺牲环境为代价来换取经济的暂时发展,对环境保护和生态补偿工作缺乏清醒的认识,导致生态环境破坏日益严重。

三、完善民族地区生态补偿机制的初步建议

民族地区生态补偿机制建设起步较晚,发展也比较缓慢,由于管理机制简单,缺乏相应的保障措施,难以达到这一制度原有的目标。因此,笔者认为完善民族地区生态补偿机制,有必要建立一套科学合理的管理机制和相关制度保障。具体包括生态补偿的科学决策机制、综合协调机制、责任追究机制、绩效评估机制和社会参与机制,以及一套切实可行的体制、政策、法制、财政和意识层面的保障措施。



此外,民族地区作为少数民族聚集地区,其政治敏感性和民族性特点尤为突出。因此,建立民族地区生态补偿机制一定要尊重当地少数民族的风俗习惯,对广大群众加强宣传教育,大力普及生态补偿相关知识,使得少数民族群众能够在思想上支持生态补偿政策,并且积极地参与其中。只有这样,才能够建立和完善我国民族地区生态补偿机制,进而更好地保护生态环境和增加人民收益,实现民族地区经济、社会、环境的共同发展。

参考文献:

- [1] 萨础日娜.我国民族自治区生态补偿机制研究[R].北京:中央民族大学,2009.
- [2] 万本太,邹首民.走向实践的生态补偿——案例分析与探索[M].北京:中国环境科学出版社,2008.
- [3] 中国生态补偿机制与政策研究课题组编著.中国生态补偿机制与政策研究[M].北京:科学出版社,2007.
- [4] 王金南,庄国泰主编.生态补偿机制与政策设计国际研讨会论文集[C].北京:中国环境科学出版社,2006.

[收稿日期]2010-05-01

[作者简介]萨础日娜(1982~)女,内蒙古大学公共管理学院讲师,博士。呼和浩特 010022

Exploring the Problems of the Ecological Compensation Mechanism in Ethnic Regions

Sachurina

Abstract: From the 1990s, ethnic regions of China started to make ecological construction and compensation, and had achieved significant results. However, due to political, economic, social, judicial and other factors, the ecological compensation system still has many problems such as the unreasonable system of ecological compensation management, the strong sectional consciousness, the incomplete law of ecological compensation, unclear obligation, right and profit, imperfect policy of ecological compensation, un-unified planning, undeveloped ecological compensation market, ineffective supervision mechanism, less awareness of ecological compensation and poor participation of the public etc.

Key words: ethnic regions; ecological compensation; problems

The Differences of In-group and Out-group Favoritism of Tibetan and Han College Students

Lv Qingyan Wang Youzhi

Abstract: Using IAT, the feeling thermometer scale and semantic differential scale, 49 Han college students and 53 Tibetan college students from Northwest University for Nationalities were tested to explore their in-group and out-group attitudes. The result indicates that all participants showed strong preference for their in-group on the IAT and explicit tests. However, the effect size of Han and Tibetan college students is opposite. For Han college students, the effect size is bigger than Tibetan college students on the IAT, but is smaller than Tibetan college students on the explicit tests. Moreover, explicit and implicit measures of national attitudes are found separate in this paper.

Key words: Han college students; Tibetan college students; in-group favoritism (See P.98)