

法治助推治污减霾 西安着力提高 公众法律意识

本报讯 治污减霾,法治助力。陕西省西安市环保局近日联合西安市委依法治市办、西安市司法局、西安市民政局共同开展为期4个月的“法治助环保,守望西安蓝”主题活动,在宣传贯彻新环保法的同时,以法治力量助推治污减霾工作。

伴随着一阵刺耳的轰鸣声,一辆轻型货车从翠华路由北向南驶往南三环,西安市机动车排气污染监测中心监督执法一科执法队的执法人员经过现场路检检测,判定这辆车尾气排放不合格。随后,执法队员对当事人就其车辆存在的问题和执法依据等进行了法律告知,并当场对当事人下达了西安市机动车排放污染物超标限期维护和复检通知单以及处罚决定书。

这是“法治助环保,守望西安蓝”活动中的一个缩影,西安市环保局宣教处处长王韬告诉记者,以前执法人员检测出尾气排放超标会直接进行处罚,“现在在处罚前我们都会对驾驶员进行新环保法宣传和相关法律的告知,让驾驶员知其所以然,降低二次超标的几率。”

此外,为鼓励广大市民对身边发现的环境违法行为和违法排污企业积极进行举报,西安市司法局法律援助中心和西安市环保局将“12348”法律援助热线和“12369”环保热线进行了衔接,协助市民群众对身边发现的环境违法行为和违法排污企业进行投诉和举报。

西安市下一步将依托全市三级公共法律服务体系平台,在“法治宣传、法律服务及法律援助”等窗口大力宣传贯彻及环境法律法规知识,为群众提供优质高效的法律法律服务。同时结合“法律六进”工作,组织对污染源重点监控企业经营管理人员分批次进行法治培训,提升其法律意识,使守法经营的理念深入人心,让治污减霾走向法治化轨道,用法治助力环保,一起守望西安蓝天。

王双瑾

互联网平台上 “晒、曝、督” 胶州综合整治 乡村环境

本报讯 今年以来,山东省胶州市胶东街道办事处为助推“美丽胶州”建设,成立“六美”胶东微信群,街道机关干部、村“两委”负责人等180余人实名加入,让环境整治也搭上了“互联网+”快速车,实现环境整治“晒”“曝”“督”一个平台搞定,大大提高了整治效率,提升了整治效果。

美丽乡村“晒”出来,比学赶超。胶东街道鼓励机关干部、村干部共同监督环境卫生整治情况,对于微信平台曝光的问题村庄,办事处环卫所会同村庄负责人进行现场查看,明确责任归属,限期进行整改,要求把整改后的图片发到微信群里反馈、留档,实现了环境卫生问题第一时间解决。同时,对问题严重或限期未整改的村庄启动问责机制。

线上线下“督”进度,高压推进。“美丽胶州”建设以来,胶东街道打响了村庄卫生、村庄绿化、村庄特色三大攻坚战,各村严格时间节点,清除垃圾,进行植树增绿,打造文体小广场……各项工作有部署、有进度、有反馈,压茬推进美丽乡村建设。为了实现“美丽乡村”建设进度第一时间汇报,对于工作进展遇到的问题、难题,村庄负责人直接与领导在线上沟通、汇报、请示,高效推进了美丽乡村建设。

张秋营

从历经千年风雨屹立于唐蕃古道畔的青海省玉树州结古镇出发,路过水草丰茂黑颈鹤穿梭其中的隆宝滩湿地,看过寺院和经幡,听过低声吟诵的佛经和斑斓多彩的斩妖除魔传说,你会在通天河畔的山谷里发现一个美丽的村落——云塔。在藏语里,云塔是“无穷无尽的宝藏”的意思,在这块通天河边的沃土上,生长着堪比黄金的宝藏——虫草。

作为目前三江源牧民最重要的收入,虫草几乎占到牧民收入的70%以上,有些区域甚至可以达到90%。巨大的经济利益引发了青藏高原新一轮的“淘金”浪潮,每年数以万计来自青海西宁、海东等农区的人们,拖家带口,怀揣着忐忑的希冀,参与着这场淘金。

而云塔,就是其中一部分人的目的地。

云塔这个拥有136户,536人,面积400平方公里的山间小村庄,在过去的20多年里,每年都会迎来大量外来虫草民。虫草民在缴纳一定的草皮费后,将获得在云塔采挖虫草的资格。这一数字在2012年曾达到过2500人,几乎是云塔村人口数的5倍,其他时间基本保持在1500人左右。严格的管理让这里的虫草资源实现了可持续利用。



每到6月,都会有一大批的虫草民来到云塔村,用手上的钱换得采挖虫草的资格,当地人叫做草皮费。

资料图片

云塔村怎么管住了“淘金者”?

制定公共资源管理制度 赋予虫草采挖者权利和义务

赵翔

将虫草作为公共资源进行管理

目前,在整个青海藏区虫草的产地,针对虫草资源主要有两种管理方式:一种是彻底的私有化,虫草资源以草场承包为基础,每家只可以采集自己1994年承包草场上生长的虫草。

这种制度管理方式虽然在很大程度明晰了产权,减少了虫草资源管理的外部成本。但由于很多社区本身虫草资源空间分布的异质性,

即草场的承包是在1994年之前完成而当时划分并没有考虑到虫草因素,因此这样的划分在很多区域实际进一步增加了贫富分化,加剧了社区内部矛盾。

而另外一种就是依然将虫草视为公共资源,以村社为单元将虫草资源作为公共资源进行使用和管理。

整个社村的虫草资源更像一个

有限制的公共“池塘”,对于社区内部的人开放,并且有条件地出租给外部人员采集资格。

而云塔则是后者,将虫草作为公共资源来进行管理。为了更好地管理、分配虫草资源以及这一资源带来的公共收入(草皮费),云塔村在社区集体行动的框架下发展出了一系列的管理制度。

采挖者须参与当地生态保护

为了更好地管理外来虫草民,避免局部区域采挖压力过大,云塔村根据虫草产量的差别,将村内细分为3条沟,每年根据全村大会讨论设定不一样的草皮费:2014年分别为每人1.1万元、9000元和8000元。

交了某条沟的草皮费,虫草民只能在这条沟范围内进行采挖,本村村民不受这种限制。缴纳了草皮费的虫

草民,有义务参与3天~5天左右的村内公共设施建设的集体行动,如修路、修桥等,云塔村通向乡政府的公路最早就是由虫草民打通。

为防止有人提前上山采挖,给予外来虫草民相对公平的采挖环境,全村于每年在5月20日统一进山挖虫草,之前由村民分山巡护监督。

除此之外,本村牧户还要负责管

理和监督自己家周边的虫草民,如果发现虫草民未缴纳草皮费,所收取金额的一半奖励给举报者,剩余一半交到村里,而如果社内成员本身监督不力,将会得到惩罚。

此外,每个虫草民还需要缴纳100元的保证金给就近牧民,以保证不打渔、乱扔垃圾和乱砍林木,由就近牧民监督,如被发现,罚款额归就这位牧民所有。

社区决策制衡不同利益方

为了更好地实现内部管理决策,云塔村组建了12人团队的管理小组,负责虫草季的所有管理事务。这12人分为:管理层,组长,小组长。

管理层有3人,分别是村党支部书记、社长和社会计。这3人每年都有国家发5000元工资,在当地人眼中,属于“干部”。

组长共有5人,当地称为“生产畜牧组长”。在1984年分草场的时候,为简化工作、减少矛盾,全村以家族为单元分为5个小组,每组自行搭配8户~10户、38人~42人,以抽签分配人民公社时期5块公共草场,每个小组内部再进行户的细分。5个小组类似于5个大的家族,延续至今。为统筹组内的若干公共事务,每个组内有自己选出的组长一人,全村共5人。

小组长为配合3条沟的管理需求,在2008年起补加4人,与组长共9人分别管理3条沟。当地人为将之与生产畜牧组长分别,叫作“小组长”。其中两人是退休村主任和村会计的儿子,为“世袭小组长”,另外两人则是组长的亲戚,为“家族小组长”。

以上12人,如果按照背景来划分:

公共资金按劳分配

虫草民的采挖“租金”,给云塔村带来了相当丰厚的公共收入。

2012年,云塔村草皮费收入为840万元;2013年为1400万元;2014年为1200万元。草皮费收入经村民大会讨论后进行如下分配:

公共资金储备:用于未来一年村内修路、法会等公共设施建设,2013年为筹办法会、修建经堂等,提取资金将近100万元。

管理小组人员工资:2013年管理

3名“干部”和两名“世袭小组长”是政府力量的代表或者衍生;5名“组长”(族长)和两名“家族小组长”是家族力量的代表。在其中,有5人是“政府”背景,7人是家族背景,基本是一个趋于平衡的5:7的比例。

而这个精英的决策团体,因为“干部”本身也处于5个家族之中,可以看出存在着两种纵横之间的制衡:5个家族之间的制衡;政府干部和家族领袖之间的制衡。

但即使由管理小组做出的决策,也需要经村民大会表决同意,而当村民大会争论不下时,管理小组拥有最终的决策权,从“羊信和奶妈”的故事可见一斑:

云塔是传统的牧业村,但是随着经济收入的逐年增加,越来越多的年轻人选择到城里生活,只在虫草季的时候才返回到云塔采挖虫草。

留在云塔的很多畜牧家庭因为经济状况的好转,劳动力的缺乏等原因开始雇佣外地的羊信来帮助放牛。在2010年左右,村里为了减少畜牧家庭的负担,鼓励牧民留在云塔,讨论同意羊信每年只需要缴纳1500元的草皮费,这成了外地羊信前来云塔的主要动力之一。到

2013年,全村的羊信约有20人。但是在2013年,“羊信”的特殊草皮费制度引起了那些没有雇羊信的已经住在城里的牧户的不满,他们向村里管理小组提出:“既然云塔雇佣的羊信可以有特殊的草皮费,那么他们住在外面雇佣帮忙看孩子的奶妈也应该享受特殊草皮费。”其实奶妈是一个象征性的说法,提议的牧民只是希望可以额外获得一个1500元的草皮费名额,可以在外部市场上进行交易。

这个提议在村民大会上被人提出,正反双方经过几次争吵,依然处于激烈的均衡态势。于是,管理小组决定在村民大会上暂缓这个提议,接下来复议。

而在随后管理小组的讨论会上,管理小组的成员一致认为,特殊草皮费制度的初衷是为了鼓励牧民继续放牧,留在草场上,保持云塔村的人气,这是一个更加长远的考虑,而不是简单的经济问题。

于是管理小组决定不继续在全村大范围的讨论这个问题。尽管管理小组否决提议,但向全村提出,如果有人对这个意见不满,可以直接找组长登记反应。

最终,奶妈这个提议胎死腹中。

专家分析

发挥来自基层的能量

山水自然保护中心项目官员 赵翔

人们通常认为,在资源制度管理的方面:要避免公共事物的悲剧性命运,只有两条非此即彼的路可走:

(1)以利维坦为“唯一”方案,利维坦方案认为国家应持续对某种特定资源的统一决策负有责任,也就是应该由一个有足够权力和能力的单一中心管理机构来安排资源管理,常常表现为政府通过制定资源规划、审批使用量方法来管理资源。如果这个权威能够公正地维护公共利益,人们就不会因为自利和对他人自利的恐慌而疯狂竞争。采用这种方式的前提是权威能拥有充分的信息,能够有效地监督控制,但需要投入大量管理成本。

(2)以明晰产权的私有化为“唯一”方案。产权确立实际上并非直接导致资源收益的增加,成本的有效控制,其实质是通过清晰的责权利解决管理资源的收益和成本外部性问题。如果交易成本小于合约管理成本,产权明

晰就能够使资源可以通过市场达到有效配置的前提。

对于虫草这种极其稀缺昂贵的资源,巨大的市场利益、复杂的基础信息、广阔的区域面积、民族地区的敏感性等因素都增加了管理难度,单一中心的利维坦方案难以在这个体系中发挥作用。而私有化则在虫草生长异质性下进一步增加了社区内部矛盾,增加管理隐患。

云塔村这种由内部发起,制定公共资源管理的制度,基于集体行动对社区公共资源进行管理的模式,给了我们更多的启示。

在民族区域的工作中,或许可以适当借助社区原有的管理架构和管理制度,给予社区更多制定资源管理的自由,适当地进行引导,从而形成建立在社区多样性和本土文化基础上的灵活多样的资源管理方式,减少民族区域的矛盾并促进民族区域的团结。

小编说话

让公地悲剧止于社区共治

陈媛媛

青海的“软黄金”——黑枸杞,遭遇数千大军的疯狂盗采;河北保定300亩梨园被附近村民哄抢……盗采者很猖狂,村民很无助,当地的生态资源很受伤害。驱使一些人奋不顾身盗采滥挖,源于被盗采滥挖区域是或者曾经是公共资产,正因为权属不明晰,导致类似公地悲剧频频发生。

哄抢源于权属不清

在这几起案件中,虽然警察抓走几个人,但因为被查扣的货物案值并不大,适用的法律也很有限,拘留几日,便只能放了,这样的惩戒不具有打击力。极有可能今天赶走了明天他又来报道,今年打了明年他又来了。

白来的东西不珍惜,于是有人摘果,无人栽树。频频上演各种类型的公地悲剧,最终会让每个人成为受害者,牧民受损失,草原环境被破坏,而那些盗采的人一旦养成不劳而获的习惯,珍惜生态资源这种无形资产,就容易沦为一句空话。

英国科学家哈丁用“公地悲剧”描述了理性追求最大化利益的个体行为导致公共利益受损的恶果。每个人都试图使自己的利益最大化,而很少考虑公共环境。事实上,公共环境容量是有限的,最终结局可能是在大家追求自己利益最大化过程中,整个环境崩溃,最终大家都没有得到利益。

长期以来,公共资产陷入一种“集体行动的困境”之中。属于多数人的公共资产成为“唐僧肉”,谁都想抢占;出了问题,谁都不管,踢皮球,这暴露出当前相关部门在社区公共事务管理中的弊病。

制止哄抢行为,必须明确权属,公共资产管理应该同私产一样,把它当作有价资产来监督、管理,这不仅是一个要落实财产权的问题,而且是一个确立

产权人和收益人的问题。

如何公共资产管理,需要大家一起协商,协商的原则一方面使自己的利益最大化,另一方面让公共利益和环境得到保护。

协商共治化解矛盾

如何防止“公地悲剧”,人们逐渐认识到,保护生态自然资源,需要清晰界定产权。于是有人寄希望于分山到户、分到户。这种始于20世纪80年代的集体产权制度,虽然可以调动农户生产的积极性,但是否有利于维护生态资源可持续发展,还有很多地方值得商榷。另外,还有些人寄希望于政府统一管理,用政治强制介入,解决管理难题,但是这种由政府包办的单一治理模式已越来越不适应公众不断增长的环境需求,而且会耗费大多社会管理成本。

在这种情况下,公共资产管理走社区共治的路子,则具有推广价值。在基层很多地方,通过社区集体管理,充分发挥老百姓的力量,共同治理社区,管理公共资产,可以起到很好的成效。因此,协商共治能够有效阻止公地悲剧的发生。

青海省玉树州云塔村管理虫草做法,说明社区共治能够管住过去滥挖虫草的行为,能够实现生态资源可持续利用。它为有类似困扰的地方提供解决问题的范本。

社区共治是生态文明建设的未来方向,也是政治体制改革的方向。如何更好地发挥社区力量,还需要完善协商共治制度,加强基层组织的能力建设,开展政治体制改革。只有把社区的利益照顾好,积极性调动起来,真正实现生态资源可持续利用,生态文明建设才能跃上快车道,这也是我们推进社区共治想要达到的目的。