

海洋生态红线制度公众参与机制研究

苏文, 贾后磊, 黄华梅, 张翠萍, 谢健

(国家海洋局南海规划与环境研究院 广州 510310)

摘要:随着我国沿海地区社会经济的迅猛发展, 过度和不合理的开发活动已严重威胁海洋生态系统健康。2011 年我国明确提出划定海洋生态红线, 这是我国海洋经济可持续发展、海洋资源可持续利用的重要保障。目前我国公众参与海洋环境管理的现状存在制度不完善、操作性不强等问题, 海洋生态红线公众参与更是处于起步阶段。文章通过阐述海洋环境管理中公众参与的内涵与重要性, 总结国内外公众参与海洋管理的发展历程与研究进展, 旨在为海洋生态红线中的公众参与提供建设性建议。

关键词: 公众参与; 海洋环境管理; 海洋生态红线

中图分类号: P7

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2016)07-0044-05

The Public Participation Mechanism of Marine Ecological Redline Institution

SU Wen, JIA Houlei, HUANG Huamei, ZHANG Cuiping, XIE Jian

(South China Sea Institute of Planning and Environmental Research, SOA, Guangzhou 510310, China)

Abstract: While the national economy in coastal areas is developing quickly, the ecosystem health has been threatened by excessive and unreasonable use of ocean. The marine ecological red line of our country was clearly defined in 2011, which is an important safeguard of the sustainable development of marine economic growth and sustainable utilization of marine resources. But by now, the willingness of public participation in marine environment protection is not strong and public participation in conforming with the marine ecological red line is still in early stages. In this paper, the concept and importance of public participation in oceanic environmental management was analyzed and its development and the latest investigation was introduced, to construct the perfect public participation mechanism.

Key words: Public participation, Marine environmental management, Marine ecological red line

2011 年,《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》和《国家环境保护“十二五”规划》均提出,“编制环境功能区划,在重要(点)生态功能区、陆地和海洋

生态环境敏感区、脆弱区等区域划定生态红线”,这标志着生态红线正式从区域战略上升为国家战略,是我国生态环境保护的重大突破,反映出我国生态环境保

收稿日期: 2016-01-21; 修订日期: 2016-06-12

基金项目: 海洋生态红线区划管理技术集成研究与应用(201405007), 南海分局局长基金资助项目(1601)。

作者简介: 苏文, 工程师, 博士, 研究方向为海洋生态环境保护, 电子信箱: 569056080@qq.com

护由污染治理向系统保护、由事后治理向事前预防的战略性转变过程。2015年,国家海洋局印发《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案》(2015—2020年),指出强化宣传教育与公众参与,重在为海洋生态文明建设营造良好的社会氛围,包括系列举措。本文研究海洋生态红线中的公众参与,是海洋生态文明建设的重要体现,有助于提高公众海洋环境保护意识、研究建立海洋经济可持续发展强有力的驱动机制、完善海洋生态保护的民间监督机制。

1 公众参与的内涵

公众是指政府为之服务的主体群众,包括自然人、法人和社会团体^[1]。公众参与是指公众试图影响公共政策和公共生活而进行的一切活动。在海洋环境管理事务中,在海洋资源开发利用和海洋生态环境保护工作中,公众有平等参与海洋公益事业、海洋决策的权利,同时可以通过一定形式对海洋环境管理工作进行监督^[2]。目前我国公众参与海洋环境管理的方式主要有环境影响评价、听证会、座谈会、环境问题举报等。

2 公众参与的意义

2.1 公众参与海洋管理是宪法和法律赋予的权利

《中华人民共和国宪法》第2条规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。《中华人民共和国海洋环境保护法》第4条规定:“一切单位和个人都有保护海洋环境的义务并有权对污染海洋环境的单位和个人,以及海洋环境监督管理人员的违法失职行为进行监督和检举”。《中华人民共和国环境影响评价法》第5条规定:“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”。这些为公众参与海洋管理和环境保护提供法律依据,也是以人为本原则的重要体现。

2.2 公众参与是提高政府决策质量的有效途径

公众参与海洋管理可以提高海洋政策、规划和项目决策的科学性。公众参与是一种非政府形式,可以集思广益,更全面、更客观地认识海洋环境状况,通过将所见之事真实反馈给政府,从而对政府难以发现的海洋环境问题进行补充,化解不良环境影响可能带来的社会矛盾,提高政府决策质量。同

时,公众参与是对政府决策执行过程的有效监督,可以成为政府行为的补充^[3]。

2.3 公众参与可以增强海洋环境保护意识

公众参与海洋环境管理可以极大提高他们的环境保护意识,有利于促进和保证海洋经济的可持续发展。公众缺乏海洋环境保护意识将使海洋经济可持续发展丧失强有力的驱动力,政府实施政策法规也会面对很大的社会阻力^[4]。国家保障公众的知情权,有利于公众广泛了解中国海洋基本情况,唤起他们对于海洋环境保护的使命感和责任感,同时可以有效监督管理部门和其他主体的行为。

3 国内外研究概况

3.1 国外研究

3.1.1 发展历程

公众参与环境保护于20世纪60年代由美国学者约瑟夫·萨克斯在环境权理论中首次提出^[5]。1970年《国家环境政策法案》由美国总统签署成为法律,被誉为环境法领域的“大宪章”,提出环境影响评价过程将征求公众意见,将进行公众评议作为编制环境影响报告书的一个必经程序和内容,标志着公众参与成为环境保护的重要内容^[6]。1978年美国发布的《国家环境政策法实施条例》详细规定环境影响评价制度中公众参与的程序^[7]。

1993年第48届联合国大会以来,西方各国响应大会号召,实行多部门合作和社会各界广泛参与的海洋管理。美国海洋政策委员会坚持海洋是公共资源,鼓励公众广泛参与海洋管理工作;加拿大将公众参与涉及其自身利益的海洋管理决策作为国家海洋核心战略之一;欧盟制定的海洋政策始终贯穿公众参与海洋管理的理念,推动并鼓励公众参与到与自身利益相关的海洋规划中,并有效地影响有关政策的制定和实施,这已成为政府海洋决策的重要动力^[8];澳大利亚在设立海洋保护区的过程中一直将公众参与作为一项关键性任务,如大堡礁海洋公园在1999—2004年进行分区规划时,公众参与一直被包含于整个项目计划。

2009年联合国教科文组织在“国际海洋保护大会”上对为什么将公众参与纳入各国海洋空间规划做详细说明,认为公众参与不仅有利于利益相关者

和决策者之间建立信任关系,并且在解决海洋环境问题时可以产生新的选择和解决方案。2010 年 7 月美国总统办公室对外发布《关于加强美国海洋工作的最终建议》,在这份海洋政策的起草过程中组织 38 次专家圆桌讨论会和 6 次地区性公开会议,工作组共收到 5 000 多条意见和建议,公众参与效果显著^[9]。综上所述,诸多国外实践成果为我国建立海洋管理公众参与制度提供参照和借鉴。

3.1.2 研究现状

国外的公众参与研究主要涉及环境保护、城市规划、土地规划、相关立法以及国家公园规划等。

公众参与的制度完善。国外在环境保护领域方面的公众参与研究较为成熟,其发展主要有两个阶段。第一阶段是 20 世纪 50 年代到 70 年代末,主要开展环境保护领域公众参与的研究,美国学者 Jonathan 提出环境保护的一种绿色新方法就是引入公众参与^[10];第二阶段是 20 世纪 80 年代至今,主要开展环境管理公众参与的研究,在这一时期公众参与体制成为政府环境管理中不可缺少的一部分,同时大力鼓励非政府组织(Non-governmental Organization, NGO)发展,目前美国的 NGO 组织数量过万,已成为美国环境管理的重要力量^[6]。美国是最早对公众参与环境影响评价制度进行立法实践的国家之一,体制机制成熟,针对环境信息公开和环境公民诉讼都制订相应健全的制度^[11];日本在环境保护公众参与方面也有完善的制度,政府赋予公民环境异议权、行政监督权和地方公共团体环境行政权^[12]。

公众参与程序的完整性。在美国环境影响评价中,公众可参与的程序包含 4 个阶段:一是项目审查阶段;二是确定评价范围阶段;三是准备环境影响评价报告书草案阶段;四是环境影响评价报告书最终文本编制阶段^[11]。德国环境行政法中的许多单行法对项目审批程序中的公众参与都有明确规定,首先是公告,其次是公示,第三是公众提出建议、意见或异议等,最后是听证会;一些重要的法律草案在提交联邦议会审议之前都会在网上公布,供公众参阅并提出意见和建议^[13]。欧盟颁布的《公众参与指令》对公众参与的具体形式和方式进行细化和必要的改变。在规划方面,英国、德国、美国和加

拿大 4 个国家的城市规划中都有公众参与的阶段^[14],虽然各个国家对公众参与阶段和参与形式的规定不同,但都对公众参与给予足够重视,在公众参与方法、途径和程序执行方面具有代表意义。

海洋功能区划是由我国学者提出并逐渐发展和应用的,目前国外虽有开展不同程度的海洋功能区划工作,但还没有全面的公众参与研究和实践,文献报道较少。美国曾开展类似的公众参与活动,2002 年美国夏威夷州在实施海岸带管理计划时设立公众参与区,目的在于唤醒公众海洋意识和进行海洋教育^[15]。

3.2 国内研究

3.2.1 发展历程

我国对环境保护的重视始于 20 世纪 70 年代^[4],对公众参与的研究始于 20 世纪 80 年代^[5],发展历程如下。

1994 年发布《中国 21 世纪议程》,强调公众参与方式和参与程度将决定可持续发展目标的实现进程。1996 年发布《中国海洋 21 世纪议程》,提出我国坚持可持续发展和实施海洋综合管理必须依靠公众参与。1998 年发布《中国海洋事业的发展》,提出我国将在广泛动员社会各界参与海洋资源和环境保护方面继续努力。2004 年发布《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485—2004),主要参照《环境影响评价公众参与暂行办法》(环发〔2006〕28 号)的相关要求对公众参与的方法和形式、团体和个人的调查方法和调查内容(如调查表格格式和发放、回收方式)、调查范围和样本数量、被调查对象的分类方法和反馈机制、对调查结果的分析方法和分析结论等做详细规定。2006 年发布《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》,将公众参与列为海洋工程环境影响评价的重要内容之一,并规定围填海工程必须举行听证会。2007 年发布《海洋功能区划技术导则》(GB/T 17108—2006),规定“应通过专家论证、公众听证、政府相关部门审议和社会公示等方式,对海洋功能区划成果进行审核”,明确指出编制和修改海洋功能区划应当建立公众参与、科学决策机制。2008 年发布《国家海洋事业发展规划纲要》,强调建立和完

善海洋管理的公众参与机制。2010年发布《海洋特别保护区选划论证技术导则》,详细规定在进行海洋特别保护区选划论证过程中应了解公众对海洋特别保护区关心、重视和支持的程度,评估建立海洋特别保护区的公众基础,以及公众参与调查的内容和要求等。2012年发布《渤海海洋生态红线划定技术指南》,明确在进行海域生态红线区协调分析中,应与当前海洋开发与保护活动的衔接进行分析,包括与相关部门、地方政府的协调情况。2014年发布《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485—2014),取代 GB/T 19485—2004 实施,对公众参与给出更加详细和全面的规定,包括被调查者中利益相关者的数量、比例等,抽样调查表应列出被调查者的通信地址、通信方式等相关信息,公示内容和典型调查表的影印件应列入报告书或附录中等,此外对公众参与的实施方案也进行细化。

3.2.2 研究现状

目前国内学者对公众参与海洋环境管理的研究主要集中于以下几个方面。

(1)公众参与的研究领域。一是环境保护领域,很多学者对比国内外环境保护公众参与制度的发展^[16],主要是环境立法、环境影响评价制度^[17]、环境诉讼制度^[18]、环境信息公开制度等方面。关于环境保护规划的公众参与,周丽旋等^[19]就公众参与的重要性、目前参与现状等进行详细阐述;关于水污染治理中的公众参与,李治淦^[20]提出政府要建立水污染治理公开、咨询、听证、监督和责任制度。二是自然保护区建设领域,主要对我国自然保护区建设的公众参与制度现状进行总结,同时提出针对性建议。付健^[21]对国内城市规划中的公众参与权进行研究,突出说明保障城市规划中的公众参与权对于化解城市化进程中的诸多社会矛盾、培养公众意识,进而推进构建和谐社会具有重要的实践价值。此外,在海洋生态文明、生态补偿领域也有相关研究。马彩华等^[22]提出中国海洋生态文明建设需要广大沿海地区人民的积极参与;楚晓宁^[23]认为生态文明背景下完善公众参与制度,NGO的作用不可忽视;王文哲等^[4]提出实施生态补偿是促进人与自然和谐发展的重要举措,应积极引导公众参与生态补

偿实践,采用经济激励和发展环保 NGO 等多种办法健全公众参与渠道。

(2)公众参与的问题及完善。目前研究发现的问题主要包括:环境立法中公众参与主体较狭窄、参与途径较少,环境影响评价中公众参与评价主体规定不够具体、评价对象较少、公众参与阶段较少,环境诉讼中公众参与原告资格受限、诉讼标准和证明规则单一、缺乏合理诉讼保障机制、环境信息公开太过笼统、缺乏强制措施^[16]。钟卫红等^[24]比较中国内地和香港特区公众参与环境影响评价的现状;周丽旋等^[19]提出公众参与全过程的相关程序;李治淦^[20]对我国水污染治理中的公众参与提出一些措施,包括加强宣传教育、培养公众参与意识,改变政府主导、群众依赖的现状,大力推行环境信息公开、完善环境公益诉讼机制等;曾宝强等^[25]对香港 NGO 进行研究,发现香港 NGO 均设有内容丰富的网页、主题展板、宣传手册以及辅导教材和光盘,针对不同层次的公众推出多种多样的活动,这些经验都可为内地 NGO 所借鉴;徐宏霞^[26]针对我国自然保护区建设中公众参与制度的完善,提出立法保障公众参与、提高公众参与意识、鼓励 NGO 发展、明确公众参与主体和内容、完善社区共管制度和构建生态补偿制度等建议。

(3)公众参与实现条件的完善。王琪等^[27]提出切实有效地实现公众参与功能需要一些前提条件,如公众应具备海洋环境保护意识和一定的专业知识技能以及需要借助必要的组织力量,政府要有鼓励和支持的态度并建立具体的参与机制来促进公众参与;郭娜等^[3]针对海洋环境影响评价中公众参与存在的问题提出对策,即建立公众参与库和采用量化评价方法;金亮等^[4]提出加强国际合作、加强环境保护法制建设、完善海洋环境监测体系等建议。

4 完善海洋生态红线制度公众参与的建议

4.1 针对公众参与设定可操作的程序

地方政府在开展海洋生态红线相关工作时加强信息公开化建设,切实提高公众参与的透明度,包括环境信息透明、参与过程透明、公众意见处理结果透明、决策落实过程透明,同时完善监督机制,实现公众监督法制化、规范化和公开化。

4.2 丰富公众参与的方式

政府部门可以设立海洋生态红线管理咨询委员会,举办一般公开说明会和社区组织说明会、听证会等,同时因地制宜设立征求公众意见的专属机构并对意见反馈制定时间期限,既可以做到信息透明化,又可以为公众参与提供有效途径和方式^[28]。

4.3 鼓励并壮大 NGO

目前我国海洋环境保护 NGO 数量有所增加,公众环保意识逐渐增强,但大部分 NGO 面临资金短缺问题,由于政府支持力度不够,工作难以顺利开展,一系列环保活动难以得到预期效果。我国国内海洋环保 NGO 的创建人和参与者对海洋环境保护事业充满热情,但海洋环保需要得到更多来自政府和社会的支持与关注,尤其是在活动经费方面。此外,政府在制定决策和开展海洋建设项目时公开度不够,公众参与渠道不通,没有设立专门机构收集意见,反映问题得不到回复。因此,政府亟须制定切实可行的公众参与程序,设立专门基金支持海洋环境保护活动;采取各种方法提高社会对海洋环保事业的重视程度,提供必要的财力和精神支持。

参考文献

[1] 王文哲,陈建宏.生态补偿中的公众参与研究[J].求索,2011(2):113—115.

[2] 王琪,于忠海.我国海洋综合管理中公众参与的现状分析及其对策[J].海洋信息,2005(4):24—26.

[3] 郭娜,李世光,林健全,等.浅析海洋环境影响评价中公众参与存在的问题与对策[J].海洋环境科学,2010,29(4):608—610.

[4] 金亮,曾玉华,赵晟.海洋环境保护中的公众参与问题与对策[J].环境科学与管理,2011,36(12):1—4.

[5] 宋立娟,边丽娜.试论我国环境保护中的公众参与[J].科技成果纵横,2006(4):30—33.

[6] 金春姬,韩龙芝,李永福,等.海洋环境影响评价中公众参与存在的问题与对策[J].海洋开发与管理,2011,27(11):59—62.

[7] 李淑娟.中美环境影响评价制度中公众参与政策的比较研究[J].世界农业,2011(10):48—51.

[8] 于忠海.海洋综合管理中的公众参与及其实现机制研究[D].青岛:中国海洋大学,2007.

[9] 郭雨晨,张晏瑜.公众参与海洋事务的理论现状研究[J].海

洋开发与管理,2014,31(1):30—36.

[10] 李文超.公众参与海洋环境治理的能力建设研究[D].青岛:中国海洋大学,2010.

[11] 朱丽华.美国公众参与环境影响评价制度研究[D].青岛:中国海洋大学,2011.

[12] 武文文.论我国环境保护的公众参与制度[D].石家庄:石家庄经济学院,2014.

[13] 陈思宇.德国环境影响评价制度中的公众参与[J].海峡科学,2014(3):12—16.

[14] 孙书妍.英国城市规划中的公众参与[D].北京:中国政法大学,2009.

[15] 曹可.海洋功能区划的基本理论与实证研究[D].大连:辽宁师范大学,2004.

[16] 卓光俊.我国环境保护中的公众参与制度研究[D].重庆:重庆大学,2012.

[17] 郭志锋.我国环境影响评价中公众参与制度完善研究[D].昆明:昆明理工大学,2009.

[18] 胡惠芳.浅析我国环境公益诉讼公众参与机制[J].法制与社会,2011(7):165—166.

[19] 周丽旋,彭晓春,董家华,等.环境保护规划中的公众参与机制研究[C]//中国环境科学学会学术年会论文集.北京:中国环境出版社,2013.

[20] 李治淦.水污染治理中的公众参与研究[D].广州:广州大学,2013.

[21] 付健.城市规划中的公众参与权研究[D].吉林:吉林大学,2013.

[22] 马彩华,赵志远,游奎.略论海洋生态文明建设与公众参与[J].中国软科学,2010(2):172—177.

[23] 楚晓宁.生态文明背景下公众参与制度的完善[J].法制与社会,2008(7):39—40.

[24] 钟卫红,王翠红.关于公众参与环境影响评价的立法思考:中国内地与香港地区的比较研究[J].江西理工大学学报,2013,34(6):20—24.

[25] 曾宝强,曾丽璇.香港环境 NGO 的工作对推进内地公众参与环境保护的借鉴[J].环境保护,2005,34(6):77—81.

[26] 徐宏霞.我国自然保护区建设中公众参与制度的完善研究[D].昆明:昆明理工大学,2012.

[27] 王琪,闫伟伟.公众参与海洋环境管理的实现条件分析[J].中国海洋大学学报:社会科学版,2010,5(6):16—21.

[28] 任一平,李升,徐宾译,等.我国海洋功能区划中的公众参与及其效果评价[J].中国海洋大学学报:社会科学版,2009,1(12):1—5.