

南海区海洋垃圾治理的公众参与研究

张影, 张玉强

(广东海洋大学 管理学院 湛江 524088)

摘要:南海区海洋垃圾污染日益恶化对治理提出了严峻的挑战,公众既是海洋垃圾污染的直接受害者,也是海洋垃圾治理的直接受益者,更可以成为南海区海洋垃圾治理的参与者。文章阐述公众参与南海区海洋垃圾治理有助于从源头上控制南海区海洋垃圾污染状况、提升南海区海洋垃圾治理决策的科学性和针对性、降低政府治理南海区海洋垃圾的人力、物力成本的必要性,分析南海区海洋垃圾治理公众参与存在公众海洋垃圾治理参与意识薄弱、公众海洋垃圾治理参与方式不足、知情权和参与权未得到充分保障、海洋环保 NGO 的作用未充分发挥等问题,借鉴日本濑户内海、美国墨西哥湾、厦门五缘湾等国内外区域海洋垃圾治理公众参与的实践经验,提出培育参与意识和技能、开发新兴参与方式、建立健全政策法规、发展海洋环保 NGO 等完善公众参与治理的对策。

关键词:南海区;海洋垃圾;海洋环境;海水质量;治理;公众参与

中图分类号:P76

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2018)11-0046-06

Public Participation in Marine Debris Governance in the South China Sea

ZHANG Ying, ZHANG Yuqiang

(School of management Guangdong Ocean University, Zhanjiang 524088, China)

Abstract: The worsening of marine debris pollution in the South China Sea poses a severe challenge to the governance. The public is not only a direct victim of marine debris pollution, but also a direct beneficiary of marine debris disposal, and can also become a participant in the treatment of marine debris. This paper expounded that public participation marine debris governance in the South China Sea to help control the marine debris pollution from the source, enhance the scientificity and pertinence of marine debris governance decision, reduce the necessity of manpower and material costs of marine debris governance, and analyzed the problems of public participation in marine debris governance in South China Sea, such as weak awareness of public participation in marine debris governance, inadequate ways of public participation, insufficient protection of right to know and right to participate, and insufficient role of NGO in marine environmental protection,

收稿日期:2018-04-18;修订日期:2018-09-17

基金项目:广东海洋大学创新强校工程项目;面向21世纪海上丝绸之路的中国与东盟海洋合作研究(GDOU2016050259).

作者简介:张影,硕士研究生,研究方向为公共组织管理

通信作者:张玉强,副教授,博士,研究方向为公共政策、海洋管理

according to the public participation experience of Japanese Seto inland sea and the Gulf of Mexico, Xiamen Wuyuan Bay area marine debris governance, put forward the countermeasure of cultivate participation awareness and skills, developed new network participation mode, established and improved the policies and regulations, developed the marine environmental protection NGO and other measures to improve the public participation in governance.

Key words: South China Sea, Marine debris, Marine environment, Seawater quality, Governance, Public participation

南海海域辽阔,蕴藏着极其丰富的资源。近年来,随着南海区海洋经济的不断崛起和快速发展,人类活动和工业文明的日益频繁,南海区产生的海洋垃圾肆意蔓延。据《2016年南海区海洋环境状况公报》发布信息显示,南海区近岸海域监测区域内的中小块海面漂浮垃圾、大块和特大块漂浮垃圾、海滩垃圾和海底垃圾的平均数量密度分别为 567 个/km²、60 个/km²、7 835 个/km²和 532 个/km²[1]。规模庞大的海洋垃圾使南海海域海水质量恶化,影响南海区海洋环境,威胁航行安全,阻碍近岸地区社会经济的可持续发展,甚至会污染鱼虾、海盐等食物,对人们健康造成潜在威胁。党的十九大报告提出“打造共建共治共享的社会治理格局”,要求提高社会治理的法治化、智能化和专业化水平[2]。治理理论的核心在于治理主体和方式的“多元性”[3],海洋垃圾治理既是一项重要的社会事业,也是一项复杂的系统工程,南海区海洋环境治理需要公众的力量,在当前形势和要求下,南海区海洋垃圾治理的公众参与迫切需要进一步的深入研究。

1 公众参与南海区海洋垃圾治理的必要性

1.1 有助于从源头上控制海洋垃圾污染状况

海洋垃圾是指在海洋或海岸带内长期存在的、人造的或经加工的固体物质,包括故意弃置于海洋和海滩已使用过的物体,河流、污水、暴雨或大风直接携带入海的物体,恶劣天气条件下意外遗失的渔具、货物等[4]。海洋垃圾来自人们的陆地活动和海上活动,表现为游客海岸活动遗留的塑料袋、报纸、饮料罐,居民生活废弃物的倾倒入海,烟民在路边随手丢弃的打火机、烟盒通过排水系统进入海洋,渔民海上捕捞的渔网渔线,养殖户海水养殖遗落的网箱装置、航运客运船员船舶垃圾的海上排放等都

可产生相当数量的海洋垃圾。因此,从源头降低入海垃圾,调动游客、渔民、养殖户等公众的参与就显得十分必要。他们在参与过程中,作为海洋垃圾治理的主体可增强主人翁意识和环保意识,自我反思个人行为对海洋环境造成的污染和恶劣影响,自觉防止主观或非主观丢弃排放倾倒遗留垃圾的行为,从而从源头上遏制南海区海洋垃圾的数量。

1.2 提升海洋垃圾治理决策的科学性和针对性

随着南海区海洋经济的不断发展,南海区海洋垃圾问题愈发复杂,涉及的各方面因素越来越多,对政府治理的决策提出了较大挑战,政府由于自身的人力、时间和信息渠道限制,致使进行治理决策时,很难获得充分的信息和智力支持,依托公众参与会极大地提高决策质量。渔民养殖户创造物质财富维持生活来源的空间是海洋环境,与渔民养殖户息息相关的生存发展场所是海洋环境,海洋垃圾直接影响着渔民养殖户等公众的生产生活水平,他们的参与增大决策公共价值。渔民可以第一时间发现问题,提供详细及时的第一手真实情况、资料信息和经验建议,助力决策信息搜集,成为政府可靠的决策咨询专家。此外,汇聚公众意见建议,探清公众海洋环境需求,制定出以现实为基础的可接受的政策,能够实现决策民主化。因此,让渔民为主体的公众参与南海区海洋垃圾治理,可提升政府治理决策的科学性和针对性。

1.3 降低政府治理海洋垃圾的人力物力成本

南海区海洋垃圾污染制约着沿海地区的经济社会发展,污染问题已经受到了政府的高度重视,但专门的治理人力资源和物质资源极其有限,面临着巨大的治理成本压力。公众的积极参与响应可以有效地缓解政府的治理工作压力,最大限度地降

低治理的人力和物力成本。首先,公众参与治理使政府的治理政策更加符合民众的利益诉求,减少治理政策运行的阻力,监督治理政策及法律法规的执行,有效地减少治理政策及法律法规的实施成本;其次,在参与治理的过程中,公众发现治理决策及相关法律法规存在的问题,及时向政府有关部门报告,减少治理决策修正和调整的成本;最后,公众参与治理充分发挥公众的舆论监督和举报作用,分担政府的跟踪、巡视、检查等监督职能,将南海区海洋垃圾污染遏制于源头上,大大降低治理的人力、物力支出。

2 南海区海洋垃圾治理公众参与存在的问题

2.1 公众海洋垃圾治理参与意识薄弱

公众海洋垃圾治理参与意识淡薄,大致呈现为以下3种心理:①传统无须治理意识。尽管近年来有很多因任意排放垃圾造成南海区海洋污染严重、海水质量下降、海洋动物因误食海洋垃圾或遭到缠绕导致死亡等新闻的报道,但仍有许多以渔民为主体的公众,依然认为辽阔、深邃的海洋的纳污能力和自净能力充足,陆源物质进入海水后会“消失”,潮汐、海浪、海风日复一日不停地运动能把污垢带走,南海区海洋环境会消纳海洋垃圾,不会造成污染带来危害,不重视海洋垃圾治理。②推脱责任意识。部分公众切身感受到了南海区海洋垃圾污染的严重性,海洋环境保护意识因此也有了一定的提高,但当谈到参与南海区海洋垃圾治理,公众普遍坚持南海区海洋垃圾治理是国家和政府的事务,自身需要专注于家庭的生产发展,无心无力顾暇。③自我否定意识。还有部分公众如渔民、养殖户,认为自身受教育程度低,捕捞养殖技术良好,海洋垃圾治理相关技能却贫乏,无法参与到治理中。

2.2 公众海洋垃圾治理参与方式不足

目前,南海区海洋垃圾治理公众参与方式主要有两种:①传统方式。具体包括法律规定或政府组织的海洋环境事务座谈会、海洋环境影响评价听证会,公众自身群众组织或民间海洋环保团体自主开展的南海区近岸海域海滩、海漂、海底垃圾调查清理,海洋环境保护宣传教育等一系列海洋环保公益活动及南海区海洋环境学术论坛和研讨会等,但参

与规模有限,参与广度和长效性不足。②新兴方式。据中国互联网络信息中心第40次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2017年6月,中国网民规模达7.51亿,互联网普及率达到54.3%。微信、微博用户使用率分别为84.3%和38.7%^[5]。随着互联网和新媒体的愈发普及,新兴网络参与方式具备很好的基础。但大多为海洋环保部门及海洋管理部门门户网站的领导信箱、投诉、意见建议等,参与途径单一。微博、微信、手机App软件等方便、快捷且日益流行的参与方式开发不足。

2.3 知情权和参与权未得到充分保障

国际目前公认的环保公众参与权基本包括知情权、决策过程的参与权、决策权、司法救济权及补偿权^[6]。我国现有的法律法规中针对海洋垃圾治理公众参与的涉及很少,虽然《中华人民共和国海洋环境保护法》第四条规定:一切单位和个人都有保护海洋环境的义务,但没有在法律中明确系统地规定公众参与海洋垃圾治理的权利,如知情权、参与决策权和司法救济权等,公众参与海洋垃圾治理的具体途径、形式、程序和内容等的规定也是缺乏。自2009年《南海区海洋环境状况公报》首次发布以来,每年公布的南海区近岸海域海洋垃圾监测数据不完整,其中2010年和2011年《南海区海洋环境状况公报》未公布,海洋垃圾数量、种类、来源等监测数据缺失,具体近岸海域如《湛江市海洋环境状况公报》内的湛江市观海长廊海域的海滩垃圾、海底垃圾监测数据一直空白,影响了公众对南海区海洋垃圾实际情况的了解。事实上,参与权的法律保障与实施细则的有无是与海洋垃圾信息公开程度高低相联系的,公众的参与权不明确,南海区海洋垃圾信息公开程度不高。

2.4 海洋环保NGO的作用未充分发挥

公众参与的一个有效的途径是非政府组织(NGO),非政府组织作为政府、企业之外的第三方,在宣传倡议、沟通协调、拟定议题与海洋环保知识普及等方面对公众有着独特的“教化”功能^[7]。随着南海区海洋经济的发展,海洋环境也在发生着变化,有关南海区海洋垃圾污染的报道越来越多。海洋环保NGO在参与南海区海洋垃圾治理的同时,

带动了公众参与治理的热情,组织在规模和影响力等方面也获得了较好的发展。但相对于当前的治理需求来说,截至 2018 年 3 月,粤桂滇地区关注议题为“保护海洋”的环保公益组织数量为 38,关注议题为“垃圾再利用”的环保公益组织数量为 28^[8],活动内容涉及南海区海洋垃圾治理方面的海洋环保 NGO 数量有限,仅有蓝丝带海洋保护协会、深圳市蓝色海洋环境保护协会等为数不多的几十家,草根海洋环保 NGO 和专门的南海区海洋垃圾治理社会组织则是少之又少,且大多数海洋环保 NGO 面临海洋垃圾治理专业人才紧缺、资金不足的压力和挑战,其参与方式也以宣传教育和志愿者活动为主,在南海区海洋垃圾调查监测、南海区海域开发建设项目审批过程中的意见、评估与南海区海洋垃圾社会监督的参与鲜有触及,不能充分发挥出海洋环保 NGO 应有的作用。

3 国内外区域海洋垃圾治理公众参与的实践及经验启示

为有效地治理海洋垃圾污染,维护浩瀚海洋碧蓝的海水,一些发达沿海国家采取了一系列行之有效的政策措施和治理行动促使公众发挥能动作用,出现很多成熟的做法,同时国内个别区域海洋垃圾治理的公众参与实践也极具特色,成效显著,对南海区海域海洋垃圾治理公众参与的实践具有良好的参考和借鉴意义。

3.1 日本濑户内海垃圾治理的公众参与

日本濑户内海对垃圾治理十分注重:①公民参与教育。日本政府通过建设海洋垃圾教育设施、编制通俗海洋垃圾读物、沿岸举办各种演讲会、宣传月活动等方式进行大量宣传,使公民从内心深处接受濑户内海污染严峻性事实,自觉参与治理。②公民参与权的保护。《濑户内海环境保护特别措施法》两次提到环保公共团体参与濑户内海海洋环境治理的权利,通过立法的形式肯定环保公共团体的地位与其在治理中的重要作用。在法律和政府的支持下,濑户内海环境保护协会等环保社会团体积极讲解垃圾分类循环利用方法,培养公众治理技能,收集公众意见建议参与政策制定,和政府一起举办相关说明会。政府还建立与民间合作金融

资机制,为环保 NGO 提供资金支持^[9]。除了自我监督垃圾分类和投放外,法律还要求公民如发现向海洋丢弃废弃物者请立即举报。③保障公民的知情权。《濑户内海环境保护特别措施法》规定内阁总理大臣制定或变更基本规划,沿海各府县制定或变更府县规划,都应当公布于众^[10],各府县要将企业设置排放污染物设施的申请书和各种书面材料提供公众阅览 3 周,设施的设置有利害关系者可以在阅览期内向有关府县提出书面意见^[11]。

3.2 美国墨西哥湾垃圾治理的公众参与

美国墨西哥湾垃圾治理值得借鉴的做法是:①海洋环境信息公开。为有助于公众了解真实情况,推进公众监督,美国政府建立专门的网站公开各种信息,包括每天采取了什么措施,投入了多少人力物力,事态的发展情况,及其与人们的生产、健康之间的关系,海洋环境监测详细数据与报告皆向公众透明开放,一些数据和信息甚至世界共享。政府还通过给公众寄送信息资料等方式,向公众宣传海洋垃圾污染的原因,及污染可能会对人身健康造成的影响甚至损害,由此提升公众参与治理的意识和积极性。②海洋环境诉讼权保护。有关法律详细规定海上资源开发项目被内政部长批准后,公众可以在自批准之日起 60 日内对该规划提起诉讼,以促使法定污染标准的实现而非污染事实的损害赔偿,更多的是使用禁止令的方式而非罚金等经济救济措施。充裕的 60 天时间可确保忙于工作生产的民众能够及时参与治理,体现了民众诉讼的目的,提高了民众参与治理的效率。③鼓励环保 NGO 的积极性。在政府的呼吁倡议下,环保 NGO 对治理工作进行监督、提出质疑,对污染环境的行为进行起诉,环保 NGO“海洋保护”派遣科学家团队调研,向沿岸居民渔民提供建议,草根 NGO 开设新的网站发布即时污染地图。

3.3 厦门五缘湾垃圾治理的公众参与

厦门五缘湾对垃圾治理非常重视:①公民监督权的保障。《厦门市海洋环境保护若干规定》强调建立海洋环保信用制度,对海上作业单位的海洋环保情况进行评价,并根据评价结果每年向社会公布海洋环保诚信单位和警示单位名录,海洋环保信用

更会受到全社会的关注与重视,同时借助通信与计算机系统在社会上广泛地公开和散播,使得公众更方便对海洋垃圾污染活动实施监督。②公益组织作用的发挥。针对因海洋污染行为给国家造成损失的情形,在不改变法定求偿主体和诉讼制度的前提下,可委托依法成立的公益环保组织开展该项活动,旨在调动公益组织参与积极性,激发海洋垃圾治理的社会活力。③新兴参与方式的开发。在政府海洋管理部门门户网站开展“在线访谈”“在线交流”栏目,实现网上互动信息实时交流,参与的网友能及时提问、评论,自己的发言能得到及时的反馈并适时解答,信息传递之间便捷、有效;创建非常五缘湾官方微博、厦门网、湖里区五缘湾北社区微信公众号发布五缘湾海洋垃圾内容,公众可以点赞评论并转发微博微信内容、文章或私信、留言参与治理。

4 完善南海区海洋垃圾治理公众参与的对策

南海区海洋垃圾治理必须依靠公众的推动和参与,共同打造洁净蔚蓝南海。鉴于南海区海洋垃圾治理公众参与的重要性与必要性,依据南海区的实际状况,可从以下几个方面统筹推动南海区海洋垃圾治理,加快改善南海区海洋环境,促使南海区海洋垃圾污染真正得到根本性改善。

4.1 培育公众海洋垃圾治理的参与意识和技能

南海区可学习日本濑户内海做法,加强对公民的教育和引导,激励公众内心对于海洋垃圾治理的认同感和责任心,增强公众参与南海区海洋垃圾治理的内生动力。①采用三维动画、情景规划、巡回展览等直观、寓教于乐的方式,建立教学资源库,举办海洋垃圾治理表情包大赛,助力于公众形成海洋“有限”观念,认识到海洋垃圾与自身的关联,向海洋倾倒抛弃废弃物会造成污染,最终反噬自己,以此将公众参与海洋垃圾治理与海洋环保的理念深入人心。②创建南海清洁周海洋文化节日,利用“6·8全国海洋日”“南海清洁周”重要时机加大宣传力度,对南海区海洋垃圾治理做出贡献的组织或个人进行表彰和奖励,引导公众将观念参与转化为行为参与。③定期输送高素质专业人才、技术咨询及培训进渔村、进渔家、进渔船,提高沿岸市民、渔民

海洋垃圾治理技能,如使公众了解并熟翻塑料瓶识别码,并从这些具体而形象的标志判断出手中塑料产品的“出身”和“归宿”,既可促进废弃塑料分类投放及分类收集,又可节约分选归类所需的人力、物力及资金,对减轻塑料垃圾的处理量、消除海洋垃圾污染具有深远意义。

4.2 充分利用网络资源探索多样化的参与方式

充分利用互联网的低门槛、低成本、高用户,创造公众网络参与海洋垃圾治理的路径,满足公众通过网络为南海区海洋环境发展建言献策的热情。①在实行听证制度的基础上,将听证会放在网上,召开网络听证会,引发更多的市民参与决策,大幅度提升听取意见范围。②针对南海区海洋垃圾治理的问题,可借鉴厦门五缘湾经验在门户网站打造“在线访谈”“在线交流”等在线栏目,给广大网络参与者提供互动型的经验交流分享平台;建立专门的海洋垃圾治理网页,即时发布各项治理政策、实施进展、专家建议等,公众多建睿智之言,多献务实之策,多做有益之事,推动政策制定和实施。③通过微博、微信等社交媒体创建以“南海区海洋垃圾”为主题的官方微博和微信公众号提供公众平台、朋友圈、消息推送功能,制作“海洋垃圾治理表情”,以便捷网民获取信息、表达观点和进行交互,快速提升南海区海洋垃圾的关注度、传播力,带动更多的人认识和践行治理。④创建一款全新的、高效率的网络民主监督软件“南海区海洋垃圾随手拍”手机APP,使监督举报企业或个人的海洋垃圾污染行为成为常态,实时监控有害有毒垃圾污染源。

4.3 加强公众参与海洋垃圾治理的政策法规建设

建立和优化公众海洋垃圾治理参与机制,为公众参与提供有效的制度保障和直接的法律依据。①制定《南海区海洋垃圾治理条例》明确规定公众享有海洋垃圾治理参与权,赋予公众海洋垃圾知情权、决策过程的参与权、获得司法救济以及补偿等权利,负有南海区海洋垃圾管理监督职责的部门应当依法通过门户网站、新闻发布会、自媒体平台等便于公众知晓的方式公开南海区海洋垃圾监测数据、治理政策、进展、违法企业名单等信息,公众可参与到南海区海洋垃圾治理政策、规划制定,海域

开发建设项目审批的意见、评估和决定阶段等全过程中,公众对海洋垃圾治理参与权本身受到侵害后可提起民事或行政诉讼,对海洋垃圾污染方追究责任的,可提起公益诉讼,在不改变法定求偿主体与诉讼制度的前提下,可委托依法成立的公益环保组织开展该项活动^[12]。②在“湾长制”基础上推行民间湾长制,实时监督,便捷巡查,通过基层“乡规民约”“公序良俗”,拉家常般的协商和潜移默化的落实,使海洋环保成为民俗,海洋垃圾治理成为习惯,进而转为信仰,自觉践行,永久传承,直接有效地调动公众参与。③短暂的 10 天期限易使人们错过公开反馈意见的时间,《环境影响评价公众参与暂行办法》应修改建设单位或其委托的环境影响评价机构征求公众意见的期限不得少于 10 天为 3 周;征求公众意见的通知多采用媒体或在线宣传,通知的知晓依赖于公众的密切关注,短期分心可能导致错失参与机会,应明确规定通知以书面形式递送到建设项目影响范围内的每一个家庭。

4.4 积极引导支持建立和发展海洋环境保护 NGO

注重对海洋环保 NGO 的监督、扶持管理,为海洋环保 NGO 发展提供个性化服务,提高其效率发挥出应有的作用。①降低海洋环保 NGO 成立的门槛,予以海洋环保 NGO 直接登记,南海区海洋垃圾治理 NGO 优先直接登记,削减草根南海区海洋垃圾治理 NGO 成立条件,2 人以上、3 000 元资金即可登记注册。②政府直接提供资金补助,也可间接通过政策提供经济支持,如完善慈善捐赠税收优惠的法律体系,南海区海洋垃圾治理公众参与与海洋环保 NGO 活动减免税种、税幅,给予海洋环保 NGO 一定的商业面积经营维持运营并作出收益回馈。③采取“走进来+送出去”,“输血”型和“造血”型有机结合方式,加大海洋环保 NGO 工作人员的政策法规、业务知识和文化素养的培训力度;为海洋环保 NGO 提供咨询、调研培训、信息支持等服务,鼓励海洋环保 NGO 监督南海区海洋垃圾治理工作,派遣专家组实地开展调研,创建多媒体平台

发布推送,积极参与南海区海域开发建设项目环境影响评价。④强化海洋环保 NGO 的舆论宣传,讲海洋垃圾治理故事,引导公众熟悉海洋环保 NGO,增强理解和认同,吸引捐赠者。⑤筹建“南海区海洋垃圾治理基金”用以维护海洋环保基金与海洋环保组织的稳定性,确保有关项目持续运作;鼓励建立南海区海域非政府海洋环保联合组织,有助于加强南海区海域海洋环保组织间的交流合作,加强不同组织间信息分享、资源共享、相互合作、彼此监督,建立南海区海域组织间联谊会制度^[13]。

参考文献

- [1] 国家海洋局南海分局.2016 年南海区海洋环境状况公报[Z].2017.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[R].北京:人民出版社,2017.
- [3] 毕霞,杨慧明,于丹丹.水环境治理中的公众参与研究:以江苏省为例[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2010,12(4):43.
- [4] 国家海洋局生态环境保护司.海洋垃圾监测与评价技术规程[Z].2015.
- [5] 中国互联网信息中心.第 40 次中国互联网络发展状况统计报告[R].北京:中国互联网络信息中心,2017.
- [6] 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):2.
- [7] 张杰,张洋.论全球环境治理维度下环境 NGO 的生存之道[J].求索,2012(12):176-178.
- [8] 合一绿学院.中国环保组织地图[EB/OL].(2018-03-05)[2018-03-10].<http://www.lvziku.cn/eo>.
- [9] 路文海,曾容,陶以军.渤海生态修复进展及国际典型内海修复经验借鉴[J].中国人口·资源与环境,2015,25(S2):316-319.
- [10] 日本政府.《濑户内海环境保护特别措施法》[M].日本:1979:15.
- [11] 日本政府.《濑户内海环境保护特别措施法》[M].日本:1979:17.
- [12] 梁亚荣,吴鹏.论南海海洋环境保护公众参与制度的完善[J].法学杂志,2010,31(1):24-28.
- [13] 汪洋波,王鸿雁.多中心治理理论视角下京津冀区域环境协同治理探析[J].生态经济,2016,32(6):162.