

我国海洋环境社会治理现状及对策研究

文 | 贾如 郝亮 郭红燕

《2018中国生态环境状况公报》显示，渤海、黄海、东海、南海的劣四类水质海域面积同比有所减少，一类水质海域面积占比为96.3%；相比之下，与人类活动关系更加密切的近岸海域水质级别一般，优良（一类、二类）海水比例仅为74.6%。可见，在充分发挥政府与市场力量保护水环境的同时，如何更好地调动社会力量参与海洋环境保护已成为下一阶段海洋环境治理的重点工作之一。

我国海洋环境社会治理的现状和问题

一般来说，社会治理主要包括三个方面内容，一是政府自身的改良，如机构改革、决策过程或流程的优化；二是政府与社会关系的改良，如两者间交流与合作的加强；三是社会自治的加强，如社会的责任得以强化，社会自治本领加强，社会有机体更加健全等。

海洋环境社会政策制度不断建立，但政策改进及落实空间仍较大

其一，环境信息公开方面。除《中华人民共和国政府信息公开条例》等关于政府信息公开有一般性要求外，《中华人民共和国海洋环境保护法》第六条也对信息公开作了明确规定：“环境保护行政主管部门、海洋行政主管部门和其他行使海洋环境监督管理权的部门，根据职责分工依法公开海洋环境相关信息；相关排污单位应当依法公开排污信息。”

2019年发布的《生态环境部政府信息公开

基本目录》显示，海洋生态环境信息公开内容主要包括行政审批、海洋环境管理、生态环境规划、生态环境公报、污染防治五个方面。同年发布的《生态环境部落实2019年政务公开工作要点实施方案》进一步明确了海洋生态环境信息公开工作及相关部门职责分工。在生态环境质量信息方面，由监测司与海洋司合作公开近岸海域、海水浴场水质信息；在生态环境许可信息方面，由海洋司定期公开海洋倾倒地使用、废弃物倾倒许可证发放、疏浚物倾倒地量等信息。在重要行动部署信息方面，公开《渤海综合治理攻坚战行动计划》具体落实及进展情况。此外，由执法局负责做好渤海入海排污口排查整治的信息公开。

但总体而言，海洋生态环境信息公开的内容和范围还有待扩大及细化，公开形式还有待统一，并应该在统一平台向社会定期、全面公开。

其二，公众参与政策的制定和实施方面。近年来，环境保护公众参与制度相继出台。2014年，原环境保护部发布首个全国性公众参与环境保护规范性文件《关于推进环境保护公众参与的指导意见》，提出了推动环保公众参与的主要任务、重点领域以及保障措施；2015年编制的《环境保护公众参与办法》，进一步细化了公众参与的内容及程序；2018年修订的《环境影响评价公众参与办法》，为公众更有效地参与环评工作奠定了制度基础。

在海洋生态环境保护公众参与方面，国家相关部门也出台了一系列政策。2016年11月，原国家海

洋局印发《海洋听证办法》，详细规定了海洋听证制度的程序。2017年，《国家海洋局关于海洋工程建设项目环境影响评价报告书公众参与有关问题的通知》，要求建设单位在环评初期阶段通过电视、报纸、网络等媒体公开环境影响评价信息，广泛征求公众意见；在报告书编制过程中，通过座谈会、听证会、专家论证会、问卷调查等方式充分听取公众意见；在报送海洋部门审查前，全文公开海洋环境影响报告书与公众参与说明（涉及国家秘密、商业秘密等事项除外），征求公众意见。建设单位应当对公众意见进行整理归纳分析和反馈，认真吸纳公众意见，并对公众参与相关原始材料妥善保管，存档备查。

但是在取得进展的同时也存在一些问题，如国内公众参与海洋政策法规和规划计划的实施过程机会相对较少，参与决策过程通常较为间接、滞后，参与环境保护的广度和深度还远远不够。主要原因在于：首先，公众参与意愿不足。一方面源于社会诚信体系的不健全，另一方面是部分公众的环境和社会责任感缺失；其次，参与渠道和平台有待完善。例如，缺乏针对重大决策的圆桌会议、网络征集等公众参与渠道，导致利益相关的居民、渔民和社会组织等主体很少能通过协商对话参与到政策制定；最后，公众参与的反馈机制不透明。公众通过邮件或电话等方式向政府部门提交意见后，是否得到反馈、得到了什么反馈等，缺乏信息公开和监督。

其三，环境社会监督方面。环境社会监督，主要是指社会力量依据环境法律法规赋予的权利，自发地对政府、企业及其他社会主体开展环境监督，进而提高政府和企业的的表现。国家相关法律法规政策对环境社会监督中社会主体的权利义务，以及被监督主体的义务等进行了相关规定。2015年起施行的新修订的《环境保护法》，明确规定“新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传，对环境违法行为进行舆论监督”，并且设立“信息公开和公众参与”专章，规定“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利”“重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况，以及防治污染设施的建设和运行情况，接受社

表1 环境社会监督主体及监督方式和特点

| 主要参与类别 | | 监督方式 | 监督特点 |
|--------|-------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| 公民个人 | | 书信、上访、热线电话、公开举报、直接对话、媒体曝光、自媒体曝光、委托调查 | 直接性/间接性、广泛性、自下而上性、经常性 |
| 新闻媒体 | 新媒体 (包括自媒体) | 新闻报道、跟踪调查、制造舆论 | 公开性、及时性、威慑性 |
| | 传统媒体 (包括纸媒、网媒) | | |
| 环保社会组织 | | 公开举报、直接对话等 | 代行其成员的监督权 |

会监督”“公民、法人和其他组织发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的，有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报”。2015年4月，国务院正式发布《水污染防治行动计划》，其第十条内容为强化公众参与和社会监督，要求依法公开环境信息、加强社会监督、构建全民行动格局。

目前，各级环境部门积极搭建监督平台，充分保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权，推动社会监督的顺利开展。此外，环保社会组织等社会主体通过建立自己的官网、微博、微信等构建第三方平台进行监督，提高了环境社会监督的效果。

但是，由于海域活动的复杂性，公众对海洋生态环境的监督存在较大难度。虽然随着科技的发展，人们可以通过经纬度和四至坐标等手段来界定某特定海域的位置，但相对于陆地而言，海洋污染问题的监督仍然需要较高的专业性。同时，海洋环境社会监督中，法律法规对监督主体的权益保障不足，不合理的监督方式依然存在，环境社会监督没有反馈机制也在一定程度上影响了监督效果。

其四，环境社会风险评估和防范方面。海洋污染物虽然主要来源于陆地，但海洋经济活动自身所产生的海源性污染物也在逐年增加，正成为破坏海洋环境的另一个主要污染源。海洋环境突发事件的产生，绝大部分是由涉海企业的生产事故或疏于环境管理造成的。近年来，中国发生了多起海洋生态灾害和环境突发事件，如大连新港油污染事件、蓬莱19-3油田溢油事故、8·12天津滨海新区爆炸事件、桑吉轮燃爆事故等重大污染事故。因此，对海洋生态环境开展社会风险评估是一项重要工作，需

要统筹做好陆源突发环境事件风险防范和海上溢油风险防范，制定科学的事故应急处置、环境影响和损失评估等方案。

目前，海洋环境风险防范已经引起了政府有关部门的重视。例如，《渤海综合治理攻坚战行动计划》对陆源突发环境事件风险防范和海上溢油风险防范工作提出了明确要求：2019年底前，完成涉危化品、重金属和工业废物（含危险废物）以及核电等重点企业突发环境事件风险评估和环境应急预案备案工作；完成渤海海上溢油污染近岸海域风险评估，防范溢油等污染事故发生。2020年底前，沿海城市完成区域突发环境事件风险评估和政府环境应急预案修订；完成渤海石油勘探开发海上溢油风险评估，开展海上排污许可试点工作，推动建立石油勘探开发海上排污许可制度。

总体来看，风险防范工作已经取得一定成效。但由于这项工作开展时间不长，机制和方法还不成熟，效果有限。现阶段，我国政府部门尚未完全建立起相对科学合理的海洋环境社会风险评估和应急管理机制，尤其是海洋环境应急管理中的政府主导性强，社会参与机制还有待进一步完善。

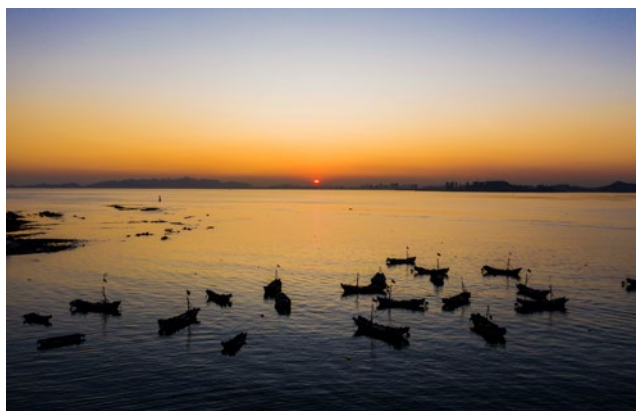
海洋生态环境宣传教育制度建设和力度都有所提升，但工作的针对性、专业性和连续性有待改善

近年来，我国的环境宣传教育工作稳步开展，取得了一定的成绩。但是，目前的生态环境宣传多是综合性宣传，海洋生态环境政策和知识宣传的针对性不够。海洋生态环境宣传基于自身特性，应面向海洋周边的居民、渔民、企业有针对性地开展，让近海居民切实了解到与自己生活环境息息相关的海洋政策和知识。

此外，环境宣教工作在内容和形式上还存在很多具体的问题，包括：环境宣传教育的内容侧重唤醒公众环境意识，但对于环境产生的原因、造成的影响、解决的办法、公众应该采取的应对行动等系统知识的宣传较少；环境宣教的基础能力建设还有待加强；环境宣教面对环境危机事件缺乏预防和应对机制；宣传手段受传统手法局限，互联网新媒体等宣传教育平台和工具运用依然不够等。

开展海洋生态环保工作的社会组织已经达到一定数量，但总体数量较少，且工作能力和效果有限

《中国海洋环保组织名录（2018年版）》显示，截至



► CNSphoto 供图

目前，中国共有224家海洋环保领域的组织，约占环保社会组织的3%左右，比例较小。从地域分布看，除北京外，我国海洋环保组织几乎全部分布在东部沿海地区，尤其是东南沿海地区，如广东、福建、浙江、上海、香港、广西、江苏等省（自治区、直辖市、特别行政区），数量占比高达57.3%，这反映出我国的海洋环保组织具有明显的地域特色。从成立时间来看，共有91家海洋环保组织成立于2010年后，这表明我国海洋环保组织的发展与国家战略等宏观背景紧密相关，同时也客观地反映出目前我国海洋环保组织整体上仍较为年轻。

随着我国经济社会的不断变革，公共组织在我国扮演着越来越重要的角色。目前比较著名的海洋环境保护社会组织包括大海环保公社、深圳市蓝色海洋环保协会等。通常，环保社会组织会以公众代言人的身份参与环保部门的各项行政决策听证会，也会借助自行组织的活动和媒体合作资源对海洋污染治理的相关决策进行干预，同时，环保社会组织发起的公益诉讼案也越来越多。2011年的渤海湾漏油事件中，环保社会组织采取依据专业分工的策略，有的收集各种污染信息，有的借用微博、传统主流媒体以及公开信等媒体资源，有的实时跟进深入现场调查真实的污染状况，持续推进污染信息公开，扩大了该事件的社会关注范围，形成媒体热点。

同时，政府也在与社会组织合作方面进行了一些有益的尝试。一是政府在处理海洋环境问题时借鉴社会组织的经验或技术。二是政府通过购买服务模式将某些海洋工程、海洋环境的治理交由企业或社会组织来做，政

府仅承担考核监督责任。在政府不具备某些技术和资源的情况下,通过政府购买服务的模式来进行海洋环境治理,不仅可以充分利用企业或社会组织的技术和人才,而且符合民主社会的发展趋势和政府职能转变的要求。例如,2015年起,深圳市福田区人民政府通过政府采购服务模式,将福田沿海红树林生态公园承包给深圳红树林基金会进行管理,借助社会组织在生态保育和自然教育方面的专业优势,修复沿海生态环境。

总体上,我国与海洋有关的环保社会组织数量偏少,发展规模有限,自身还比较薄弱,专业性不强,在国内和国际上的影响力较小,因此涉海环保社会组织的作用很难在短期内得到充分发挥。

部分企业积极参与海洋环境治理,但也存在信息公开不足、与公众交流不够等问题

海洋生态环境涉及的企业主体主要为设置了陆源入海排污口的企业、向入海河流排污的企业、海洋石油勘探开发企业、海洋运输和捕捞企业,以及港口等海洋工程。

部分涉海企业能够很好地承担企业社会责任,但也有部分企业在参与海洋环境治理方面的表现并不理想。首先在信息披露方面,企业公开海洋环境信息对投资决策、政府监督、社会评价以及自身管理都具有重要意义,但目前企业主动公开内生动力不足,公开内容存在不全面、不及时等问题。其次,企业与利益相关方的沟通存在不足。部分企业对海洋环保社会组织持不理解甚至敌视态度,仅重视事后危机公关,与公众沟通交流的机制还不成熟,难以适应互联网时代的信息披露和传播特点。

政策相关建议

为推进海洋生态环境社会参与和自组织,构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的海洋环境社会治理体系,相关建议如下:

一是推动政府相关部门和企业公开海洋环境信息。海洋生态环境部门应在统一陆海生态环境监测布局,实现标准和数据相衔接的基础上,推动全国海洋生态环境监测信息公开。还应引导和监督企业公开海洋环境信息,并构建社会责任评价体系。完善及建立有效海洋环境信息收集、评估、宣传和数据库,为企业进行社会责任评

级奠定基础,建立公正、独立、透明、专业的企业环境责任评价机制。

二是推动海洋生态环境公众参与制度建设。健全举报制度,充分发挥环保举报热线和网络平台作用,及时办理公众举报投诉的近岸海域环境问题。通过公开听证、网络征集等形式,充分了解公众对重大决策和建设项目的意见。对于近岸海域生态环境问题,尤其应该建立与渔民的对话交流与协商,激励渔民参与到海洋环境治理的过程中来。

三是积极培养、引导、规范海洋环境社会组织。将政府主导的政策支持与社会主导的孵化结合起来,发挥枢纽型社会组织在孵化过程中的作用。加大政府购买海洋环境社会组织服务的力度,提高其服务能力和水平。加大政府与企业、社会组织的人才交流力度。

四是加强海洋环境社会互动机制建设。建立政府、企业、环境专家、非政府机构等利益相关方参加的海洋环境社会对话机制,增加沟通理解,增强合作。加强企业与沿海居民和社会组织等利益相关方的沟通,推广环境圆桌对话机制,化解近岸海域环境矛盾。建设社会督政平台,开展地方政府环境行为指标、评价及评级研究,并建立其信息公开平台,充分利用社会力量督政。

五是传播普及海洋生态环境政策和知识。提高海洋生态环境宣传教育的针对性,通过组织公众参与海洋环境保护公益活动、针对渔民开展专项海洋保护知识讲座等方式,推进沿海居民和企业对海洋生态环境保护政策和知识的了解。②

(作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心;郝亮系本文通讯作者)

新闻记者证遗失声明

《中华环境》杂志记者匡春风、刘建珍、黄春桥三人均已离职,不慎将各自记者证丢失,记者证号分别为:K10119755000004、K10119755000002、K10119755000003,即日起作废,特此声明。

2019年12月16日