

文章编号: 1674 - 5566(2012)04 - 0603 - 06

马鞍列岛海洋特别保护区管理的公共参与问题

李 鑫¹, 唐 议^{1,2}

(1. 上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 海洋政策与法律研究所, 上海 201306)

摘 要: 从公共参与的内涵着手介绍其在海洋特别保护区管理中的作用, 以马鞍列岛海洋特别保护区管理中的公共参与为研究对象, 从资源保护和管理力度两个方面分析了保护区引入公共参与的背景, 通过介绍渔民参与保护区管理的方式, 着重分析了公共参与的积极性、法律问题以及实施公共参与管理的问题。提出了针对这些问题的解决建议: 增强公共参与的意识; 健全保护区公共参与的法律制度; 赋予公共参与者一定的管理权利; 协调公共参与管理的实施问题。

研究亮点: 在我国, 公共参与海洋保护区的管理是海洋保护区管理的新问题, 在理论研究方面存在很多空白。鉴于理论研究给实践提供的技术支撑, 从公共参与的角度探讨海洋特别保护区的管理, 结合案例分析, 考察这种管理方式存在的问题, 为更好实施海洋特别保护区管理提供理论依据。

关键词: 公共参与; 马鞍列岛海洋特别保护区; 岛礁资源; 岛礁承包

中图分类号: S 937.0

文献标志码: A

近些年来, 我国不断加快以渔业资源和生态环境保护与开发为主旨的海洋特别保护区建设。但在渔业资源日益衰退和海洋环境不断恶化的压力下, 海洋特别保护区的管理十分困难, 仅依靠政府部门的力量难以实现管理目标, 将公共参与引入海洋特别保护区管理成为必然选择^[1]。公众参与海洋特别保护区管理, 不仅补充了政府部门管理力量的不足和管理上的漏洞, 还可以让公众了解资源与环境的整体状况, 对资源和环境的恢复作用不容小视。

嵎泗马鞍列岛位于舟山群岛北部, 地处南北洋流交汇地带, 渔业资源非常丰富^[2]。但是, 长期的过度捕捞, 渔业资源量下降已非常明显。为了保护马鞍列岛的渔业资源和生态环境, 促进渔业可持续发展, 2005年, 经国家海洋局批准建立了马鞍列岛海洋特别保护区(以下简称保护区)。保护区建立后, 区内资源和环境得到了一定程度的保护, 但效果并不明显, 甚至有继续恶化的趋势。为能更好地达到管理效果, 保护区引进了以本地渔民为主的公共参与方式——岛礁承包养

护。文章以2011年对该保护区管理的实地调查为基础, 结合环境保护公共参与理论, 分析海洋特别保护区管理中的公共参与问题。

1 公共参与在海洋特别保护区管理中的作用

公共参与也叫公众参与、共同参与, 是指社会公众、组织、单位或个人, 在其权利义务内参与某种社会活动, 在环境保护方面主要是指社会公众有权参与一切与环境利益相关的决策活动和实施过程, 进而有效地维护自身环境权益^[3], 参与的对象是与公共利益相关的公共事务, 参与的主体是以公民身份参与其中的个体公民、公共事务专业领域的专家、公共领域的各种非政府组织、与公共事务相关的利益群体、与公共事务相关的商业集团^[4]。公共参与在当今社会的环境保护中越来越重要, 甚至可以说, 一个地方或国家的环保社团或民间环保组织的发达与否, 是这个地方或国家环保事业是否发达的一个显著标志, 并且这些组织在整合和代替环境领域弱势群

收稿日期: 2011-09-25 修回日期: 2012-01-04

基金项目: 农业部现代渔业产业发展重大战略问题研究(2130135-01006)

作者简介: 李 鑫(1985—), 男, 硕士研究生, 研究方向为渔业政策与法规。E-mail: listenlixin@163.com

通讯作者: 唐 议, E-mail: ytang@shou.edu.cn

体环境利益诉求的集中表达上发挥了重要作用,很大程度上避免了环境弱势群体的利益“体制外”的表达与解决^[5]。

海洋特别保护区的公共参与正是根据当地的具体情况,实行的一种海洋特别保护区的管理措施,公众可以成为保护区直接的管理者,配合政府管理部门共同管理保护区内资源和环境。这里的“公众”主要是公民个人及由个人组成的民间社会团体^[6]。在海洋特别保护区内主要是指当地的渔民和由他们组成的民间组织。

在国外,公共参与海洋保护区管理的有着较长时间和广泛的实践。例如,20世纪40年代,在自然保护界和科学界加强巴哈马海洋环境保护的努力下,《巴哈马国家托管法》于1959年正式创建了埃克斯马群岛陆海公园。公园体系的管理者是一个由埃克斯马群岛陆海公园议会法案设立的非政府组织——巴哈马国民信托组织。该组织有权制定管理公园的规章,并且这些规章已成为巴哈马联邦的法律^[7-8]。

新西兰的保护区管理模式是政府管理与公共参与相结合的典范。保护区的管理部门作为核心,主要负责大尺度的统筹自然资源、历史遗产的保护和管理。由于保护区建在私人所有的土地上,政府需通过购买和联合保护经营的方式与私人达成协议。公众可以作为管理者直接参与保护区的管理,与政府签订协议共同管理保护区;也可以间接的参加管理或自觉参与保护区的日常维护,或者通过对保护区管理层和游客进行监督的方式参与管理^[9-10]。

2 马鞍列岛海洋特别保护区管理引入公共参与的背景

2.1 马鞍列岛海洋特别保护区概况

马鞍列岛海洋特别保护区总面积549平方公里,其中陆地面积约20平方公里,由花鸟山、西绿华岛、枸杞岛、嵛山等10个居民岛和126个无居民岛组成(图1)。保护区主要保护鱼类为石斑鱼,这里也曾经是四大经济鱼类(大黄鱼、小黄鱼、带鱼和乌贼)的重要栖息活场所。除了经济鱼类,保护区内还有中华鲟、水獭、江豚等国家一、二级保护动物以及丰富的贝藻类等岛礁资源。结合保护区内的资源环境状况,马鞍列岛海洋特别保护区分为生态旅游风景区、生态养殖

区、增殖放流区、深水网箱区和人工鱼礁区等多个功能区^[11],各功能区都有其特定的范围和功能(图2)。

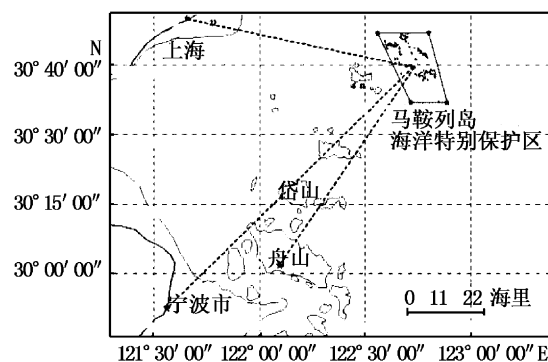


图1 马鞍列岛海洋特别保护区区域位置

Fig. 1 The location of Ma'an Archipelago special marine reserves

保护区内的居民主要从事渔业活动,渔业是他们的经济来源。保护区建立以后,受作业范围和捕捞种类的限制,渔民生活受到严重影响。为解决渔民生活问题,政府采取了诸多政策,如柴油补贴、转产转业等。经过多年的探索,保护区内已形成了规模化海水养殖产业,主要养殖品种有贻贝、羊栖菜等。在保护区管理上,当地政府积极吸收公共参与,形成了以渔民为主体的岛礁承包养护体系。

2.2 引入公共参与的需求和背景

早在2004年,嵛山县就在嵛山镇开始引入渔民参与岛礁资源管理的机制。保护区建立后,渔民承包养护岛礁资源成为该保护区主要的公共参与保护区管理的方式。

所谓岛礁资源,是指生长在岩礁及其附近海域的贝类、藻类、头足类、节肢类和棘皮类等底栖海洋生物。保护区建立以后,对渔业资源养护和生态环境保护产生了积极作用,部分渔业资源种类有所恢复。但是,违法捕捞作业的大量存在大大削弱了整体保护效果。特别是长期以来大量外地人进入嵛山、枸杞等地对岛礁资源进行滥采、滥捕,导致岛礁资源严重衰退。岛礁资源的衰退使许多重要鱼类的栖息场所功能衰弱,进而加剧了渔业资源衰退。

受交通等环境因素的限制,嵛山县政府渔业执法部门难以对保护区内岛礁资源的非法采捕实施不间断的监视和执法,保护区当地渔业站虽

有监督检查的权利,但执法能力有限,特别是外来偷捕人员数量多,偷捕行为具有分散性、隐蔽性,政府部门监管难度非常大,难以奏效。

在保护区建立之前,嵊山等地就曾尝试过公共参与渔业管理,但由于有关公众参与海洋环境资源保护的法律规定缺乏,可借鉴的实践经验较少^[12],加上设备、经费不足等原因,因而未能成功。但这些尝试为后来公共参与的发展积累了

经验。为了有效保护岛礁资源,治理违法采捕活动,保护区建立后,经政府批准,当地渔民成立了以岛礁养护为主的民间组织,配合政府管理部门直接参与岛礁资源的管理。当地渔民群众直接对当地岛礁资源进行管理,不仅弥补了政府部门管理力量的不足,而且渔民群众比政府执法人员更熟悉环境情况和偷捕作业行为,管理方式、方法和对问题的处理更加灵活,更加有效。

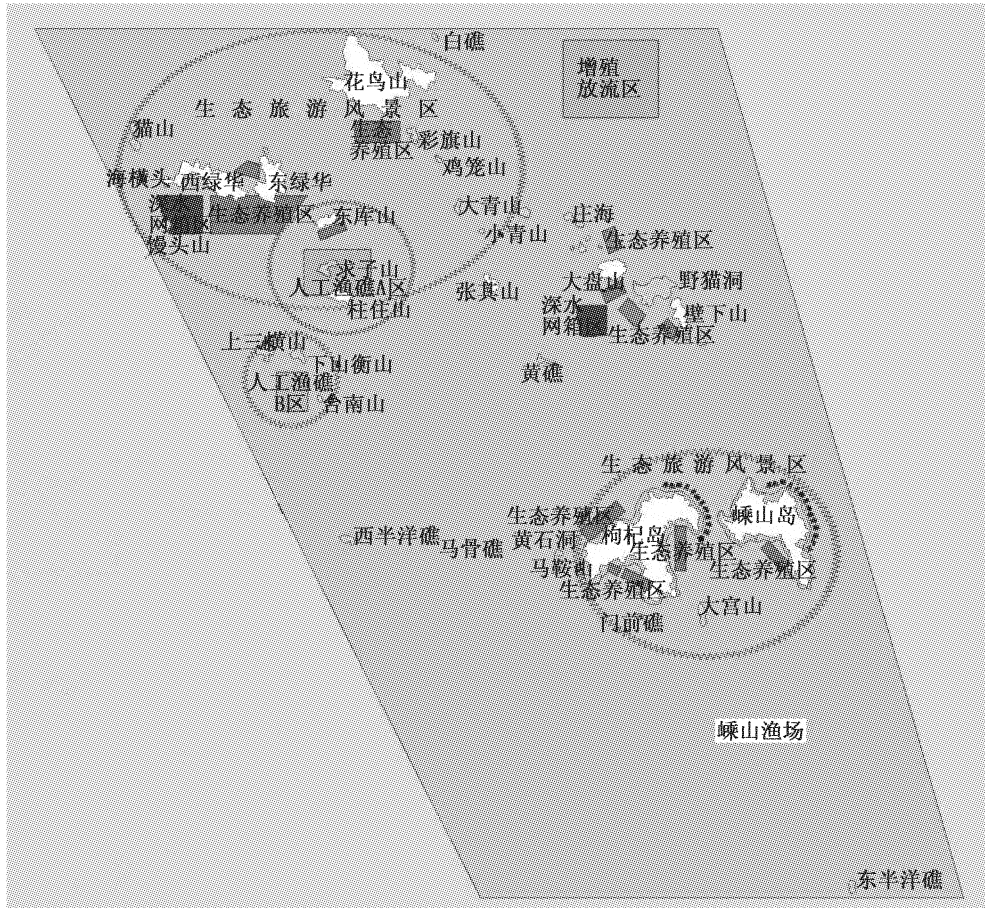


图2 马鞍列岛海洋特别保护区内部结构图

Fig. 1 Internal structure of Ma'an Archipelago special marine reserves

3 马鞍列岛海洋特别保护区公共参与管理的主要内容和方式

目前,马鞍列岛海洋特别保护区公众参与管理发展很快,在嵊山镇、枸杞乡等地已初具规模。现行的公共参与方式是通过签订岛礁养护承包合同,承包方根据浙江省嵊泗县制定的《浙江嵊泗马鞍列岛海洋特别保护区岛礁资源管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)的规定进行养护管理。所谓岛礁养护承包,就是政府通过公开招

标,使个人和单位取得岛礁资源的养护和利用的排他性权利,以合同方式进行确定,引导、组织当地群众开展岛礁资源的养护和利用。

3.1 嵊山镇的公共参与内容和方式

在嵊山镇,参与岛礁资源管理的渔民组成一个公司,由公司与政府管理部门签署协议,以公司的形式开展管理,管理的对象主要是岛礁资源。该公司由 33 人组成,人数有逐渐增加的趋势。为有效实施监督管理,公司制定了内部规章制度,其内容主要包括:限制采捕品种、采捕规格

和采捕时间,允许采捕的品种主要是野生贻贝和黄螺,贻贝的采捕规格大小要在8 cm以上,黄螺需达到一定的成熟度才可采捕;每年6-8月为休渔期,禁止采捕;对违法采捕者,可采取惩罚措施;公司成员的收益以最终采捕的渔获物利润进行分配。

3.2 枸杞乡的公共参与内容和方式

枸杞乡渔民参与岛礁资源管理的方式有所不同,并非由一家公司全部承包,而是将属于该乡辖区内的岛礁分成6个部分,再由有意向承包的组织或个人通过公开招标的方式取得岛礁资源的养护和使用权,并与政府签署相关合同。承包期为5年,期满后,根据岛礁资源养护的情况,确定承包方是否享有继续承包的优先权。这些渔民组织规模较小,一般只有5~6个人,没有内部规章制度,平时的管理完全依靠成员的自觉性。岛礁资源的最后收益由承包人共同拥有。

4 对马鞍列岛海洋特别保护区管理的公共参与的评析

4.1 现行两种公共参与模式的比较

嵛山镇以公司为主体的公共参与,在管理上较为系统化和规模化,同时又把个人收益与管理效果联系在一起,调动了公司成员的积极性,促使成员在管理中认真负责。但是,由于公司承包的岛礁范围较广,管理人数不足的问题凸显,再加上公司缺少巡查船只,在管理上仍存在的问题。

枸杞乡多个承包方分区承包的方式,使得每个承包方的管理范围较小,巡查管理相对比较方便。而且,为了能取得继续承包的优先权,承包方之间就产生了竞争,有利于各自加强承包管理范围内的资源养护和监督管理。目前的情形是,由于实施这种管理方式时间不长,各承包方都愿意在1~2年内全面禁止采捕所承包范围内岛礁资源,以供资源恢复。但是,这种承包方式也存在一定的缺点,由于缺乏系统的规章制度,对内无法约束管理人员的行为,对外不能使被管理者信服。当发现偷捕行为时,若不依靠承包方在当地的影响力,也无法制止偷捕行为。

4.2 现行公共参与方式存在的法律问题

关于公共参与环境管理的合法性,在我国尚缺乏明确的法律依据,即使是作为我国环境基本

法的《环境保护法》,也未对公民的环境参与权做出明确规定,甚至是作为宪法解释机关的全国人大常委会也没有对公民的环境权是否隐含在宪法中做出明确的解释,我国环境法治的宪法保障链条由此而变得薄弱^[5]。虽然公共参与环境管理得到政府的支持和群众的广泛好评,但是其法律地位仍然受到质疑。对于马鞍列岛海洋特别保护区而言,无论是从海洋生物资源养护和环境保护的角度出发,还是从和谐社会建设的角度考虑^[13],都需要制定专门的管理法规,但遗憾的是至今该保护区的法规一直都没有出台。因此,该地区的以岛礁资源养护承包为内容的公共参与,尚存在一定的法律问题值得探讨。

4.2.1 岛礁承包的法律问题

承包一般出现在生产经营管理领域,由拥有所有权的发包方与承包方之间订立承包合同,将“经营管理权”全部或部分在一定期限内交给承包方,由承包方进行经营管理,并承担经营风险及获取企业收益。承包的内容一般是经营管理权,是属于发包方的权利。岛礁是国家领土的一部分,与土地不同,按照《中华人民共和国海岛保护法》等法律规定,岛礁属国家所有,对岛礁及其资源的管理,由海洋主管部门实施。将岛礁资源的养护与开发权承包给部分人,就意味着那些没有得到承包权的人无权进行岛礁资源的采捕或是只能在承包方的管理下进行采捕。这种承包行为的法律依据是什么?对于岛礁资源的养护和开发利用能否承包?目前,我国尚无有关这方面的法律规定,既无允许性规定,也无禁止性规定,但无疑是该保护区现行公共参与面临重要法律问题。

4.2.2 承包方对违法采捕行为进行管理的合法性问题

根据对承包方的访问,许多承包方都曾经对岛礁资源偷捕者进行过处罚,处罚方式大多都是承包方自己设定,没有法律依据。承包方大多都是当地渔民,并不属于执法部门,没有行政执法权,但却行使了行政处罚的权利,这样的管理虽然在客观上取得了实际管理效果,也达到了养护资源的目标,但却存在违法管理的问题。而且,这些承包方都是在当地有较强社会势力的渔民,被处罚的渔民之所以服从管理,主要是碍于其社会势力,而且确实有违法行为,这就产生了以违

法行为管制违法行为的问题。

4.3 现行公共参与的实施问题

公共参与虽然得到当地渔民的欢迎,但是在实施的时候还是会遇到很多实际问题,根据实地调查,这些问题可以归结为两个方面:一是承包方与采捕渔民之间的问题;二是承包方自身管理的积极性。

4.3.1 公共参与管理者与采捕渔民之间的问题

在岛礁资源承包管理中,作为公共参与管理者的承包方和外地采捕渔民之间的矛盾十分突出,因为这种岛礁资源承包本身就存在排斥外地人的倾向。实际上,在承包方对岛礁资源的管理中,均禁止外地人采捕一切岛礁资源,而且对于雇佣外地人进行岛礁管理的组织或个人也会取消其岛礁的承包权。这些排外性的规定都加剧了承包方与外地采捕者之间的矛盾。虽然岛礁被承包以后,大多数当地渔民自行约束自己的采捕行为,但也有少数人仍进行偷捕,或者采捕不符合管理规定的资源品种。这就产生了承包方与当地采捕者之间的矛盾。

4.3.2 公共参与管理者自身积极性问题

一般情况下,我国社会管理的公共参与都是在政府的引导下开展,公众很难把自己独立的立场充分地表达出来,也很难实现真正意义上的公共参与^[3]。政府引导下的公共参与,公众没有太多的积极性参与到管理中,许多都是应付工作而已。但是在马鞍列岛海洋特别保护区管理中,将公众参与者的自身利益与最终的管理效果紧密联系起来,极大地提高了公众的管理积极性。

5 建议

公共参与对资源环境保护的积极作用是肯定的,但是马鞍列岛海洋特别保护区公共参与所存在的问题也不容忽视,如何解决和协调这些问题,是当前我国实施公共参与资源环境管理急需解决的普遍性问题。

5.1 增强公共参与的意识

目前我国仍然是一个政府主导型的社会,要实现社会公众对社会管理事务的有效参与,政府的积极推动起着关键性的作用。政府对待公共参与的态度在很大程度上影响着公共参与的实现程度^[14]。如何让公众认识到公共参与的积极作用,是政府需要做的工作。宣传教育是提高公

共参与意识最好的方法。在海洋特别保护区管理中,政府可以通过多种形式,积极开展宣传教育,使广大渔民群众认识到公共参与的重要性,增强他们公共参与的自觉性,为公众积极参与保护区的管理营造良好的社会环境条件;还可以组织当地群众到有成功经验的保护区进行考察,让公众真正看到公共参与管理的实效。

5.2 健全保护区公共参与的规章制度

公共参与作为环境管理最有效的途径之一,一直以来都得到了社会的广泛关注,但是受其法律地位的限制,各种纠纷也长期存在。要解决这些纠纷,首先要在立法上明确公共参与环境管理的合法性问题,尤其是在资源环境领域的基本法中要对公众的管理参与权有明确的规定,方能确定公共参与的合法性。针对海洋特别保护区管理公共参与的合法性,要赋予具体的保护区立法以解释权。

对于马鞍列岛海洋特别保护区,鉴于目前尚未公布保护区管理规定,保护区所在地各级政府应从渔民的切身利益出发,制定适合当地实际的管理模式、制度、措施和方法等,促进当地居民在能维持生计且生活水平有所提高的条件下,积极参与保护区的管理,充分调动当地居民保护生物资源和生态环境的积极性,使保护区的管理目标和计划真正落到实处。

5.3 赋予公共参与者一定的管理权利

由于保护区管理的公共参与者没有行政执法的权利,使得有些公共参与者在管理过程中难以切实发挥作用。在马鞍列岛海洋特别保护区的岛礁资源管理中,承包方实施的处罚行为实际上也属于违法行为,得不到法律上的认可。因此,若想更好地管理保护区,发挥公共参与的作用,就必须赋予公共参与者某些管理权利。有了管理权的保障,公共参与者才能放手去管理。例如,对于依法应处以没收渔获物、小额罚款等行政处罚的违法行为,可以行政委托的方式由承包方进行调查,并可实施一定的强制扣留措施;同时建立快捷的承包方与政府执法部门的联系渠道,对于应进行处罚的违法行为,由政府管理部门的执法人员迅速赶到现场实施处罚。

5.4 协调公共参与管理的实施问题

即使赋予了公共参与者一定的管理权,短期内公共参与者与群众之间的矛盾仍然会存在,协

调好这些矛盾是当地政府和管理部门的职责。管理部门对公共参与者的管理应有解释权,当地政府则对当地群众有劝退的义务。同时,政府对公共参与者自身的管理行为也应负有监督的义务。

参考文献:

- [1] 胡勇, 巩华静. 公共参与在农业资源与环境规划中的应用问题探讨[J]. 科技信息, 2008(26): 652.
- [2] 刘祖毅. 加强嵊泗岛礁渔业资源保护和管理的建议[EB/OL]. [2011-09-20]. <http://www.shengsi.gov.cn/shengsi/chnl682/2741.htm#>.
- [3] 陈润羊, 花明. 我国环境保护中的公众参与问题研究[J]. 广州环境科学, 2006, 21(3): 30-33.
- [4] 李艳霞. 影响公共参与强度的主体性因素分析[J]. 城市问题, 2011(1): 77-82.
- [5] 张晓磊. 论我国环境法治下公众参与制度的完善——以公法学的视角[J]. 太平洋学报, 2006(6): 49-54.
- [6] 陈祺, 黄硕琳. 我国水生生物资源增殖中的公共参与问题[J]. 上海水产大学学报, 2007, 16(6): 586-591.
- [7] 杨燕燕. 海洋保护区的国际实践及其立法要点[J]. 湖北经济学院学报:人文社会科学版, 2010, 7(3): 97-98.
- [8] HARBORNE A R, RENAUD P G E, TYLER H M, et al. Reduced density of the herbivorous urchin *Diadema antillarum* inside a Caribbean marine reserve linked to increased predation pressure by fishes[J]. Coral Reefs, 2009(28): 783-791.
- [9] 王金凤, 刘永, 郭怀成, 等. 新西兰自然保护区管理及其对中国的启示[J]. 环境保护, 2006(3): 75-78.
- [10] Department of Conservation. Tapui Taimoana: Reviewing the Marine Reserves Act 1971 [M]. Wellington: Summary of Submissions, 2001: 1-3.
- [11] 浙江省海洋与渔业局. 舟山马鞍列岛国家级海洋特别保护区[EB/OL]. [2010-01-11] <http://www.zjoaf.gov.cn/hyhc/2010/01/11/2010010700006.shtml>.
- [12] 韦记朋, 黄硕琳. 我国海洋环境保护适用预警原则的分析[J]. 上海海洋大学学报, 2011, 20(4): 579-586.
- [13] 高威. 海洋特别保护区法律制度问题初探[J]. 海洋开发与管理, 2005(6): 58-63.
- [14] 王琪, 闫玮玮. 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): 16-21.

The issues of public participation in the management of Ma'an Archipelago special marine reserves

LI Xin¹, TANG Yi^{1,2}

(1. College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. Institute of Marine Policy and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: This paper introduces the effect of public participation in special marine reserves management from the connotation of public participation, and uses the public participation in Ma'an Archipelago special marine reserves management as the research object. From both resources protection and management strength the author analyzes the background of introducing the public participation in the reserves, then focuses on the enthusiasm and legal issues of the public participation and the problems of enforcing the public participation by introducing the methods of fishermen participating in reserves management. The article puts forward solutions to these problems: Enhancing consciousness of public participation; Improving the law of public participation in reserves; Giving the participants certain rights of management; Coordinating the problems of enforcing public participation in the management.

Key words: public participation; Ma'an Archipelago special marine reserves; islands resources; islands contracting