

文章编号: 1004 - 7271(2007)06 - 0586 - 06

## 我国水生生物资源增殖中的公共参与问题

陈 祺, 黄硕琳

(上海水产大学海洋学院, 上海 200090)

**摘 要:**我国依法保护和合理利用水生生物资源, 实施水生生物资源增殖行动。着重分析讨论了“公众参与”原则在水生生物资源增殖中的立法实践、发展情况和存在问题, 最终提出: 在充分发挥政府保护公共资源的主导作用下, 要加强宣传教育、提高全民保护意识、充分调动各方面的积极性, 形成全社会广泛动员和积极参与的良好氛围, 并通过建立多元化的投融资机制, 为水生生物资源养护工作提供必要的资金保障。

**关键词:**公众参与; 水生生物资源; 增殖放流; 政策

**中图分类号:** S 937.0      **文献标识码:** A

### Public participation in living aquatic resources enhancement action in China

CHEN Qi, HUANG Shuo-lin

(College of Marine sciences and Technology, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

**Abstract:** In order to protect and rationally utilize living aquatic resources in accordance with law, we implement living aquatic resources enhancement action. Public participation and its legislation practice in China and other countries are discussed. The present situation and development of public participation in fishery resources protection and enhancement action are introduced, and the problems are analyzed. Finally, the writer thinks that the government must play a leading role in protecting public resources. Propaganda and education should be strengthened so as to enhance public consciousness of protection, mobilize the enthusiasm of all sides, and create the sound atmosphere of public mobilization and active participation. Moreover, necessary financial guarantees for living aquatic resources should be provided through establishing multiplexed mechanism of investment and financing.

**Key words:** public participation; living aquatic resources; stock enhancement; policy

我国现行的水生生物资源养护措施主要有: 海洋伏季休渔、长江禁渔期、海洋捕捞渔船控制、渔业资源增殖放流、水生生物自然保护区建设、濒危水生野生动物救护等。其中, 增殖放流活动不仅在组织形式上更具有公众性、参与性, 而且在结果上也直接为渔民增加了收益。《中国水生生物资源养护行动纲要》(2006年)提出, “坚持共同参与的原则, 处理好政府主导与动员社会力量参与的关系”, 并作为水生生物资源养护的六个基本原则之一。因此, 从水生生物资源的流动性和共有性来考虑, 在充分发挥政府保护公共资源的主导作用之下, 如何提高全民的保护意识, 充分调动各方面的积极性, 形成公众参与的

收稿日期: 2007-04-06

作者简介: 陈 祺 (1979 -), 男, 上海市人, 硕士研究生, 专业方向为渔业政策与法规。E-mail: qchen@shfu.edu.cn

通讯作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shfu.edu.cn

良好氛围,已成为一项重要的研究课题。

## 1 公众参与概述

公众参与(Public Participation,又译为共同参与、公共参与等)是环境权理论在立法领域的应用,也是集中反映环境法价值取向的基本原则和贯彻落实环境资源保护法律的重要制度<sup>[1]</sup>。公众参与是一个和谐的政府管理的关键要素,旨在(1)关注民意(2)化解冲突、赢得对措施的支持(3)提升决策能力水平<sup>[2]</sup>。而通过对公众参与积极性的分析,政府部门可以有效地获悉:部分民众对正在执行的政策的满意程度、需要解决的棘手问题以及服从政府决策的情况、公众对政策实施以来所产生效果的认知。

1998年欧洲环境部长级会议上通过的《在环境事务上公众获取信息、参与决策和获得司法救济权的阿尔胡斯公约》,其中对“公众”一词作了界定:公众,是指一个或多个自然人或法人,以及按照国家立法或实践,兼指这种自然人或法人的协会、组织或团体<sup>[3]</sup>。公众参与的主体,可以简单地分为广义的公众和狭义的公众。广义的公众包括公民、公司企业、高校、科研院所、社会团体等单位以及科学技术方面的专家等。狭义的公众主要是人们的一般性观念中的公民个人及有个人组成的民间社会团体。《21世纪议程》中论述了许多不同的群体,包括妇女、儿童、青年、土著民族、非政府组织、工人和工会、商业和工业、科学家和技术专家以及农民。《中国21世纪议程》也指出:“切实保障为有法律理由的个人、团体和组织,提供可靠的参与渠道,保护自身的合法权益和社会公共利益”。

## 2 公众参与水生生物资源增殖的发展和现状

### 2.1 国际情况

国际社会越来越重视全球水生生物资源的养护和管理,而且国际法及各国立法都对公众参与的重视程度较高,在立法规定上也比较广泛,各国基本上都规定了公众参与制度。比如,《生物多样性公约》(即里约宣言,1992年)第十三条规定,“公众教育和意识——缔约国应:(1)促进和鼓励对保护生物多样性的必要性及所需要的措施的理解,并通过大众传播工具进行宣传和将这些题目列入教育大纲。(2)酌情与其他国家和国际组织合作制定关于保护和持续利用生物多样性的教育和公众意识方案。”《生物多样性公约》的27个操作原则之中明确指出,“公众的认识和参与,包括非政府组织和科学家的参与,这主要反映在《联合国海洋法公约》(1982年)第十二和第十三部分中<sup>[4]</sup>。”欧盟在2002年修订《共同渔业政策》(CFP)时,定义了“公众”概念,并确立了公众参与原则在渔业管理中的地位和作用。在美国,2006年的《美国渔业管理与海洋生物增殖法》(HR5018)在对《麦格森-史蒂芬渔业保护与管理法》(1976年)重新修订期间,专家学者围绕着公众参与形式、公众权利和义务等方面展开了积极的研讨。

### 2.2 国内情况

我国政府在制订有关法律和条例时也作了相应的规定,如我国的《水产资源繁殖保护条例》(1979年)第六条规定,“各地应当因地制宜采取各种措施,如改良水域条件、人工投放苗种、投放鱼巢、灌江纳苗、营救幼鱼、移植驯化、消除敌害、引种栽植等,增殖水产资源。”《中华人民共和国海洋环境保护法》(1982年)第二十条规定,“国务院和沿海地方各级人民政府应当采取有效措施,对具有重要经济、社会价值的已遭到破坏的海洋生态,应当进行整治和恢复”。《中华人民共和国渔业法》(1986年发布,2000年修订)第二十八条规定,“县级以上人民政府渔业行政主管部门应当对其管理的渔业水域统一规划,采取措施,增殖渔业资源。县级以上人民政府渔业行政主管部门可以向受益的单位和个人征收渔业资源增殖保护费,专门用于增殖和保护渔业资源。”2003年,农业部又发出“农渔发(2003)6号”《关于加强渔业资源增殖放流工作的通知》。《中国海洋21世纪议程》第十一章指出,“公众参与:(1)教育界的参与和大众传媒的介入(2)科技界的参与(3)海上作业人员和生产劳动者的参与(4)基层政府的作用<sup>[5]</sup>。”后来相继产生的《中国海洋21世纪议程行动计划》、《全国渔业发展第十一个五年规划》、《中

期渔业科学技术发展规划》是对公众参与我国水生生物资源养护的具体化方案。2004-2006年间,农业部东海区渔政渔港监督管理局(下简称“东海区渔政局”)筹措资金近2 000万元用于人工增殖放流,共计大规模放流苗种82批次,放流各类苗种3.53亿尾(只、粒)。该局张秋华副局长曾表示:“通过三年实践,已建立起了一整套增殖放流、生态修复的操作程序,从设计、认证、苗种采购、放流质量数量的监管、放流效果的监测、后期评估、放流区域的保护管理等,形成了一系列相对成熟的制度,2005年开始已由农业部向全国推广<sup>[6]</sup>。”因此,本文将主要以东海区的实践作为研究案例展开深入分析。

### 2.2.1 政府主导下对水生生物资源的增殖放流

2006年,东海区渔政局在继续实施人工增殖放流工作的同时,开展以“生态养护、人人有责”为主题的系列公益活动:以图片巡展的方式,东海区渔政局组织人员深入社区、街道、学校,宣传人工增殖放流和生态环境保护知识,并在上海水产大学组织专题讲座;在上海市南京路的世纪广场举行主题宣传及“2006年度东海区人工增殖放流苗种现场认购活动”;组织认购苗种的市民代表乘渔政船赴东海海域进行“认购苗种放流活动”。截止至2006年6月25日,共有11个单位、162名个人参加了认购,其中53人通过网络认购,111人现场认购。为了便于公众参与,苗种认购方式除了现场认购,还有电话认购、网上认购等,并及时对公众所认购人工放流苗种的金额和数量进行公证公布,同时向公众参与者发放纪念徽章。

### 2.2.2 基层政府的作用

探索以政府为主导、各部门相互配合、社会各界共同参与的水生生物资源保护长效机制是开展增殖放流的重要意义之一,而发挥基层政府的作用是渔业可持续发展的重要保证。根据上海市渔政监督管理处2007年的工作报告获知:上海市各区县渔政部门开展的渔业资源增殖放流活动,有利于渔业可持续发展和上海内陆水域生态环境保护。(1)上海市奉贤区渔政站在全区较大航道河流、各镇中小河道共计放流鱼种4.8万kg,并得到市民募捐810元,奉贤区电视台对活动作了专题报道。(2)上海市南汇区渔政站在书院镇五尺沟水域开展了渔业资源增殖放流活动,并将积极做好放流效果评估工作。(3)上海市浦东新区渔政站动用中国渔政31501船在张家浜、川杨河等河道的20多个放流点开展了渔业资源增殖放流工作。(4)上海市闵行区渔政站在浦江世博家园内的景观河道组织渔业资源增殖放流活动,500余名市民参与放流。同时,闵行区渔政站还制作主题展板,并发放宣传资料400余份,渔政人员向市民讲解资源增殖放流常识和有关法律法规。

## 3 我国增殖放流活动中公众参与存在的问题

我国公众参与的意识很弱,部分原因是由于多年来中央计划经济和长期的封建历史,导致个人仰仗指导和带领的倾向。法规基本上是“自上而下”而不是“自下而上”。要使环境资源保护和保全行之有效,就必须是双向的<sup>[7]</sup>。此外,我国政府人员对公众参与的认识有时也不够准确,这正如国家环保总局副局长潘岳曾经撰文指出:“走群众路线与我们现在提倡的公众参与,区别在于走群众路线强调的是政府的领导方法与群众的义务!而公众参与强调的是群众的权利与政府对此权利的保护。就是说,前者属于义务本位,后者属于权利本位<sup>[8]</sup>。”在《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(2006年)中提出,“从各个层次扩大公民有序的政治参与,保障人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。推进决策科学化、民主化,深化政务公开,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。”

首先,我们根据不同的权益行为,把参与公众分成两类群体,即为普通民众、当地(放流区域)渔民(见表1)。此外,水产科研单位、民间社会团体作为间接参与的载体,与公众个体一起,构成了一个完整的公众参与体系。其中,所谓间接参与是指公众个体经由相关的代表、议会、组织团体等间接的手段、途径和形式来参与相关的各类活动,并透过这些间接的手段、途径和形式表达个人的思想、意愿和建议<sup>[9]</sup>。然后,我们便发现了在增殖放流活动中公众参与存在的问题有如下几点:

表 1 不同公众群体的比较分析表  
 Tab.1 The comparison and analysis of the different public colonies

公众群体	经济学行为	心理期待	权益
普通民众	捐款、购买放流苗种	渔业资源恢复、水域环境改善	知情权、参与权、表达权、监督权
当地渔民	缴纳渔业资源增殖保护费	增产增收、提高生活水平	捕捞权,知情权、参与权、表达权、监督权
水产科研单位(高校、研究所)	政府拨款	水域环境改善、提高捕捞量、掌握科学数据、提供为政府决策	知情权、参与权、表达权、监督权
民间社会团体	民间募集资金	水域环境改善、关注民生	知情权、参与权、表达权、监督权

### 3.1 忽视了当地渔民的知情权、参与权

我国群众渔业的渔民的文化知识水平很低,不一定都能正确理解国家及各级渔业管理部门的政策和法规,行为意识中具有很强的依赖政府型的特征,表现为参与意识不强、参与程度不高、参与效果不理想。因此,当地渔民的知情权、参与权也往往容易被忽视,从而导致了在增殖放流活动中“上游放、下游捕”顽症的产生,使得渔政主管部门不得不安排渔政船在放流水域组织巡航检查,并禁止大量伤害幼鱼的渔具、渔法捕捞作业。从这一角度来看,当地渔民只是被管制的对象,没有被调动出自主自发的参与意识。然而,正是这些当地渔民或许也最了解放流区域第一手的渔业资源状况信息,比如捕捞品种及数量、水文环境等变化情况。由此可见,当地渔民的知情权、参与权是否得以尊重,越来越成为能否建立和谐渔村,以及增殖放流活动成败的关键因素。

### 3.2 缺乏普通民众行使表达权的平台

相对而言,政府“由上而下”地将增殖放流活动的知识和情况告诉普通民众,并有效地组织公众参与活动,也许比较容易做到;但是,怎样让普通民众充分地行使表达权呢?事实上,政府主导下的公众参与,如不涉及自己的根本利益,公众很难把自己的独立立场充分地表达出来,从而很难实现真正意义上的公众参与对政府决策和政策执行的有效监督<sup>[1]</sup>。

我们关注到,东海区渔政局曾通过网络,公开回复了由《解放日报》转来的市民来信。市民何宝庆在信中提出了两个感到疑惑不解的问题:(1)放流水温、盐度差异可能引起鱼苗不适和死亡(2)倾倒放流方式对放流鱼苗可能造成损伤。东海区渔政局图文并茂地解疑释惑,并表示:“为了加深社会各界对人工增殖放流工作的了解,提高公众参与程度,每年将结合放流工作,面向社会开展广泛宣传。随着放流工作的开展和宣传力度的加大,社会和市民对增殖放流工作的了解越来越深入,并积极参与到人工增殖放流工作中来。”由此,我们既认识到大众宣传媒体(报纸、网络等)参与的重要性;同时也发现,增殖放流活动中公众话语权的发挥空间还是有所欠缺,比如专家咨询、座谈会、论证会、听证会等。普通民众的表达权要有实施平台和载体,否则缺乏系统性和持续性的公众参与,参与程度和参与效果很大程度上可能会受政府机构及其职能主管部门的态度决定。

### 3.3 催生行之有效的公众监督机制

众所周知,加强廉政建设构建起有效监督体系,不仅要加强政务公开的透明度,而且要加大公众以及新闻舆论对政府工作的监督力度。我们关注到,东海区渔政局(甲方)从2006年起正式与苗种供应单位(乙方)签订《人工增殖放流廉政责任书》,明确了双方责任、甲方责任、乙方责任、违约责任。此外,“公众认购人工放流苗种”活动中认购苗种的金额和数量将由上海市公证处公证并及时公布认购情况。

以上的这些做法,无疑是在水生生物资源增殖中廉政建设开先河的举措,具有积极的示范意义。尤其是通过廉政责任书,对双方的行为责任进行条文化,的确有利于第三方开展监督;但就目前而言,谁代表公众监督?又如何进行监督?可见,行之有效的公众监督机制仍旧是一大空缺。从国外的经验看,民间社会团体特别是非政府组织作为介于政府部门和盈利单位之间的中间组织,在数据调查、立法建议、

政策监督等方面均发挥了重要的作用,民间社会团体作为重要的公民表达意愿的公益性社团,是一种有力的公众参与模式。

## 4 完善增殖放流活动中公众参与的对策

让各个利益群体都获得知情参与的机会,让公众在维护自身环境权利的过程中寻找到发展和保护的艰难平衡。有序参与,正是政府、企业和公众利益的结合点。在决策中严格遵守公众参与程序,可以部分弥补民主合法性的缺失,有助于对艰难选择形成社会共识,有助于发挥市场化手段高效配置资源的优势,有助于实现环境公平,有助于达成人与自然的和谐<sup>[10]</sup>。

### 4.1 全程式的公众参与

一般而言,公众参与的层次可分成五个级别,包括是市民管理、共同规划、磋商协议、市民反馈及信息发布等<sup>[9]</sup>。公众参与活动是一个循环过程,包括了规划或项目的草拟和初创阶段、执行阶段、利益分享阶段、评估与追踪及后续工作的草拟阶段,整个过程是一个连续的循环,这正代表着公众参与活动具有连续的本质。增殖水生生物资源、维护水域生态平衡、促进渔业可持续发展、保护生物多样性,需要全社会持续的关注。增殖放流活动并不是以苗种被投放而告终的,却是水生生物资源养护行动的开始。经过不懈地努力,多年不见的经济鱼种重现、区域性的渔场形成、水域生态群落结构改善,社会公众的认知度和参与度也将不断提高。

### 4.2 广泛性的社会教育

《中国海洋21世纪议程》所倡导“教育界、科技界的参与和大众传媒的介入”的机制,旨在提高公众的环保意识,唤起公众对水产事业的支持,这是公众积极参与的基础。

通过采用水生生物资源动态监测和社会调查相结合的方法,对放流品种进行跟踪调查、效果分析及评估,再将这些成果可以利用电视、报纸、电台、网络等大众媒体,开展丰富多彩、生动活泼、深入浅出的宣传教育活动,起到良性的倍增效应。同时,在各级学校中增设水生生物资源保护与增殖知识教育,尤其要发挥水产专业类高校学生的作用,深入沿海乡镇走访宣讲、举办专题讲座、开展社会实践活动等,在全社会普及增殖放流知识和法规,宣传可持续发展的科学发展观,宣传发展渔业经济的重要意义,形成公众主动参与的良好社会氛围。加强社会教育,尤其是对青少年的教育,使他们从小就养成“热爱自然、保护环境、珍爱生物资源”的好习惯。但宣传和教育的流于形式的空洞的口号和摆设,而是把他们落实于行动上。真正地思想的深处理解,使公众参与意识在平时的行为中表现出来,成为生活中的一种习惯。当一种行为成为一种习惯的时候,我们不需要政府过多的投入人力和财力就可以改善生活环境的质量<sup>[11]</sup>。

### 4.3 稳定可靠的财政支持

目前,水生生物资源增殖放流的资金主要来源于国家专项经费、有关渔业污染事故的赔偿费、涉渔工程渔业资源补偿费。为实现可持续发展,必须尽快创建更有效的资金支持体系,形成全社会力量参与、能够自我持续筹集并且高效使用资金的机制。可通过政府财政拨款、专项税收和管理收费(比如,渔业资源增殖保护费、海域有偿使用费等)、个人和社会捐赠、义务环保公益性劳动、外国政府和国际组织、国际金融机构及国际友人资助和长期优惠性环保贷款等多种形式筹集资金,设立水生生物资源保护与增殖行动基金,并制订适当的管理监督办法和程序,保证资金使用的效率,逐步建立健全适宜的财政预算和资金筹措机制,解决增殖放流行动面临的资金困难,实现财政支持机制的良性循环。

## 5 结语

公众参与水生生物资源增殖行动是一个牵涉多方面的系统工程,其作用的发挥除受法制规范、资金保障、参与渠道和公众素养等因素的影响外,也受整个社会民主化程度和法治化进程的制约。为全面贯彻科学发展观,切实加强国家生态建设,依法保护和合理利用水生生物资源,实施可持续发展战略,

根据新阶段、新时期和市场经济条件下水生生物资源养护和管理工作的要求,必须不断完善公众参与机制,在充分发挥政府保护公共资源的主导作用下,积极与企业、有关事业单位、民间社会团体和公众的共同努力,逐步形成政府调控、市场引导、公众参与的水生生物资源养护长效机制。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] Tim Gray. Reviews: Methods and Technologies in Fish Biology and Fisheries [DB/OL]. <http://china.springerlink.com/content/jh4381/>,30 June, 2006.
- [3] 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.
- [4] E. M. 鲍基斯. 海洋管理与联合国[M]. 北京:海洋出版社,1996:52.
- [5] 孙成权. 中国海洋 21 世纪议程及其行动计划简介[J]. 地球科学进展,1997,12(2):188-194.
- [6] 薄小波. 认购鱼苗出海放生 39 位上海市民昨登上渔政船参与“增殖放流”行动[N]. 文汇报,2006-6-26.
- [7] 宿 涛,刘 兰. 海洋环境保护:国际法趋势与国内法发展[J]. 海洋开发与管理,2002,(2):8-15.
- [8] 潘 岳. 环境保护与公众参与[J]. 理论前沿,2004,(13):12-13.
- [9] 张一心,吴 婧,朱 坦. 中国公众参与环境管理的研究[J]. 城市环境与城市生态,2005,18(4):1-4.
- [10] 马 军. 环境治理亟待社会共识 公众参与遏制权力寻租[N]. 南方都市报,2007-1-27.
- [11] 章晖丽,杨 蓓. 谈环境法中的公共参与原则[J]. 文教资料,2007,(3):97-98.