关于我国海洋环境应急管理中的社会参与机制的思考*

——以青岛海域浒苔事件为例

杨振姣
（中国海洋大学法政学院 青岛 266100）

摘 要：当今社会，公共危机是不可避免的，海洋环境应急管理是政府应对公共危机的重要内容之一，也是政府的一项基本职责。目前，我国政府尚未建立起科学合理的海洋环境应急管理机制，尤其是社会参与机制有待完善。通过对青岛浒苔事件的梳理，分析其中社会参与的主体构成、社会参与的形式，提出建立海洋环境应急管理多元主体的合作网络模式、海洋环境应急管理的信息披露与沟通机制、海洋环境应急管理的公众参与制度等建议，以期对海洋应急管理的社会参与机制的建立有所裨益。

关 键 词：浒苔事件；应急管理；社会参与；对策建议

2008年奥帆赛前爆发的青岛海域浒苔事件至今已经1年多了，而浒苔应急管理中的社会参与情景依然感人至深、历历在目，让人不得不对其进行深刻的反思。

1 应急管理中社会参与的必要性

应急管理是应对突发事件而采取的管理活动，而突发事件是指在某种必然因素支配下出人意料地发生，给社会造成严重危害、损失或影响且需要立即处理的负面事件[1]。社会力量参与应急管理是社会历史发展的必然，尤其是民主权利的呼声日益强烈，使得社会力量参与应急管理受到极大的关注。有时仅仅依靠政府的力量不能很好地开展应急管理，并且应急管理以突发性和危害不可预见性为社会参与主体参与应急管理救治提供了可能。既然应急管理并不是政府一家之责，忽略其他社会力量和多元主体在应急管理中的能动性和积极性只会造成管理的无序和低效应。因此，只有明晰应急管理中各权力主体的责任和义务，理顺它们之间的关系，整合各多元主体的力量才能实现应急管理的目标。透过浒苔事件，我们看到我国应急管理中的社会参与尚不完善，需要形成应急管理中的社会参与机制，以在突发公共危机中发挥更大的作用。

具体说，应急管理中社会参与机制是指寻求以政府为主导，非政府组织、企业、公众和大众传媒积极参与的合作模式。政府在应急管理中承担起掌控应急管理全局的角色，在应急管理整个应对及救治过程中处于领导地位，在一定程度上，政府部门统筹社会参与主体的能力直接影响着应急管理的效果，它必须把其他社会参与力量整合为应急管理的能力和凝聚力，同时监督其他社会参与主体参与应急管理的行为，以充分利用社会资源，发挥社会参与最大的效力。政府以外的社会参与主体在应急管理的过程中要听从政府的指导，服从政府的命令，有步骤有计划地进行救治；在应急管理的过程中，非政府组织、企业、公众等社会参与主体不是消极被动地参与其中，他们与政府存在信息之间的交流沟通，他们的建议对政府设计应急管理方案有重要作用，对政府应急管理的决

* 基金项目：2008年中国海洋发展研究中心海大专项（AOCOUC200801：海洋环境应急管理的协调机制研究——青岛海域浒苔清理事件的反思与拓展认识）的阶段性成果.

策、咨询有重要参考价值，同时监督政府在应急管理中的行为，所以应急管理中社会参与机制在某种程度上也是一个完整的监督系统。

2　青岛海域浒苔应急管理中社会参与的主体构成

青岛是2008年北京奥运会合作城市，2008年6月中旬开始，青岛近海海域大量聚集的浒苔，是一场突如其来的海洋自然灾害。政府在这次浒苔事件中一直处于主导和核心地位，对于浒苔事件的圆满解决起着决定性作用。党中央国务院、山东省委省政府高度重视青岛奥帆赛海域出现的浒苔灾害，胡锦涛总书记、习近平副主席等中央领导同志分别作出重要批示，国家体育总局局长刘鹏、省委书记姜异康、省长姜大明来青，实地考察指导浒苔处置工作。市委、市政府连续召开专题会议，研究部署浒苔处置工作。在省政府和国家海洋局的领导下，国家和山东省驻青单位、青岛社会各界和广大市民、驻青部队官兵，积极参与、全力以赴，浒苔处置工作有力有序地进行[2]。

在应急管理面前，政府自古以来就处于主导地位，但并不是单单依靠政府的力量就能把问题解决的，社会力量的参与，在应急管理中起到了不可替代的作用。青岛卫生系统积极参与浒苔清理工作，为夺取浒苔歼灭战的全面胜利作出“卫生人”的积极贡献。此外，青岛市妇联、市科协、市工商联宁波商会、市侨办和市侨商总会等社会组织积极参与清理浒苔工作。浒苔在青岛的大规模爆发引起各地专家学者的广泛关注。驻青高校师生踊跃参加清理浒苔活动。除了以上社会组织外，还有海尔集团、青啤集团、前哨公司、邮政局、一汽集团青岛公司、青岛造船厂、双星集团、海湾集团及青岛港和供电公司等企业都参与了浒苔清理工作。在这次应急管理中，对奥帆赛期盼已久的青岛市民，纷纷加入到清理浒苔的志愿者行列中。在浒苔救治过程中，还有部分国际组织积极参与。例如作为全球性国际组织的联合国、国际红十字会和世界卫生组织等国际组织在浒苔应急管理中也起了支援的作用。

3　青岛海域浒苔应急管理中社会参与的形式

青岛海域浒苔事件社会参与呈现以政府为主的“分散式、部门化”的特点，许多的社会力量处于分散，彼此缺乏联系及沟通，搞“单干”形式，按照其参与提供的内容可以分为以下几种形式。

3.1　提供硬件支持

由于清理浒苔需要大量机械设备，仅靠青岛的力量远远不足，社会各界纷纷伸出援助之手。青岛浒苔抢险指挥部成立当天，济南、淄博、威海、莱芜等9市紧急调集220辆自卸车、25台装载机、近700人奔赴青岛。中国海洋石油总公司接受支援请求，将公司的两艘三用工作船“滨海286”和“海洋石油655”带着油拖网派赴青岛浒苔现场。为了尽快清理浒苔，许多单位不得不停下手中的工作，青岛港务局、青建集团、中建八局、市政集团和莱西建筑总公司等企业纷纷停下手中的工程，调集车辆，全力配合清运浒苔。为保证这些机械高速作业，青岛市与中石油、中石化公司商定，对浒苔机械设备车辆进行现场供油。为了接卸渔船打捞的浒苔，青岛港让出了6个黄金泊位和多台门机，不计条件、不讲报酬地卸载浒苔。为了更好地实施海上围网拦截，将漂移浒苔阻隔在竞赛海域之外，山东省调运5 000 m围油栏到青岛用于增强海面拦截。山东省海洋与渔业厅调集威海、烟台、日照、潍坊、东营5市大马力浮拖网、攻兜网渔船参与青岛近海海域浒苔打捞。各市政府及其海洋与渔业行政主管部门也积极行动，克服一切困难，全力投入到青岛近海的浒苔清理工作。这些硬件的增添大大缓解了机械设备不足带来的危急状况。

3.2　提供智力支持

浒苔的清理方案一开始一直在探索之中，工作推进得很慢，对于流网打桩的试验就用了三四天。为了有效拦截浒苔，有经验的渔民想出了改造流网的办法。短短数天内，清理浒苔的工具从载重有限的小渔船到载重60 t，可以集装浒苔的登陆艇；从耙子加网兜到改造了的

“攻兜网”，效率提高了 50 倍；以及大型“海上吸尘器”出海，这种带泵登陆艇，每小时可打捞浒苔（脱水）10 t。而这些工具的改进与发明，与人民群众的智慧、科研机构的大力支持是分不开的。与此同时，科研机构和各地专家也为浒苔清理积极进行相关科研工作。清华大学王伟教授和各地专家成功地将浒苔含水率由 60%～80%降低至 36%和 44%，使其具备了外运条件，提出了防止浒苔处置次生环境灾害发生的若干意见。中国海洋大学作为驻青高校和海洋科研单位，攻关研制鲜浒苔的高效打捞设备“海藻收割机”，提高清理效率。以海大生物工程公司为依托，开展浒苔综合利用工作，变害为宝。

3.3 提供人力支持

青岛浒苔应急管理，受到全国的关注，从中央到地方、从政府到公众都投入到清理浒苔的工作中来，为成功应对浒苔应急管理提供了坚实的人力支持。例如，山东省海洋与渔业厅根据山东省处置浒苔应急指挥部的统一部署，分别从渔政、环保和船检等抽调近 20 名工作人员在青岛一线组成了省浒苔处置应急指挥部打捞组。从治理浒苔开始，青岛市民几乎全民皆动。日照市除派出渔船外，还分别派出 1 艘渔政船、1 艘海事救援船、1 艘运输驳船，负责打捞渔船的海上指挥、浒苔运输和随时救助，并在陆地派驻了由综合保障组、安全组、联络组、宣传组和医疗组等 15 人组成的支援青岛工作组。除了日照市外，威海市、烟台市、东营市和潍坊市等也都派出了工作组支援青岛。

3.4 提供后勤服务保障

随着解放军全面进驻前海一线，浒苔清除工作由以清理工作为主转为以后勤保障为主。各企业、志愿者组织尽己所能，做好后勤服务保障。在打捞现场设置了服务点和医药站，提供饮用水、绿豆汤和医疗保障；在打捞现场设立了广播宣传站，做好宣传鼓动工作，极大地激发了现场工作者的士气。志愿者们的周到服务不仅为工作者们提供了物质方面的支持，更给他们带去了精神上的鼓舞。

4 完善海洋环境应急管理中的社会参与机制的几点建议

4.1 构建海洋环境应急管理多元主体的合作网络模式

4.1.1 青岛海域浒苔事件中多元主体合作的概况

浒苔事件作为青岛突发性的社会公共问题，关系到沿岸地区社会公众的切身利益，政府有责任和义务治理浒苔、保护海洋环境。由于浒苔事件的复杂性、艰巨性和政府能力有限性以及“政府失灵”的存在，政府在应对突发环境事件时，需要吸纳各种社会力量参与，调动一切可以调动的社会力量和资源，以弥补政府功能之不足、降低政府救治成本。因而，在整个事件中，由政府号召，非政府组织、社会团体、企业、高等院校和青岛市民等社会各界力量都积极踊跃、热情高涨地参与到浒苔清理工作中，形成多元主体合作网络模式，增强了社会责任感。尽管在浒苔清理事件中，海洋环境应急管理多元主体的合作网络模式初步形成，但目前公众参与环境保护仍以“末端参与”为主，处于被动参与，而且非营利组织、企业和社区等社会参与主体的参与程度也有限，没有意识到“参与不等于出席，不是为了出席而参与，它是一种有目的的社会行为”[3]。

4.1.2 海洋环境应急管理多元主体合作的必要性

社会是一个网络系统，它由各种各样的次级系统组成，社会系统内部的复杂多样的特征决定了社会网络系统内部的次级系统之间的联系沟通存在缺陷，也即各个次级系统之间缺乏信息沟通的“路径”。次级系统本身就是一个小的系统，危机给政府的正常管理活动带来巨大的压力，使得政府必须在较短的时间内作出生死攸关的决策，并要采取有力的措施来控制和解决危机。由于海洋环境应急管理爆发的不确定性、政府管理体制的常态化运行模式等因素决定了不能仅靠某一协作机制，而必须维持与多个协作伙伴之间的沟通渠道畅通。这就要求政府部门打破常规管理中的权责机制，根据危机的现实情况，合理地对政府权力进行重新配置，实现垂直权能的分享与网络化。在这种意

义上，广泛的分权便成为必要。但是，地方政府所能够利用的危机管理的资源量是有限的，因此，从外部持续地供给必要的资源便成为必要，只有多维化、网络化的沟通协作网络，弥补政府部门救治应急管理中的缺陷，才有可能有效地救治海洋环境应急管理。

4.1.3 建立畅通的危机管理社会网络

多元主体的合作网络模式包括政府与政府间关系的协同、政府与社会组织的配合和政府与社会公众间的协调。在浒苔清理过程中，在党中央领导下，青岛市政府组织社会各界力量积极投入到浒苔清理工作中，整个过程由政府唱主角，社会组织、企业和市民参与，应对应急管理。在浒苔应急管理中，初步建立了由市民、企事业单位、政府等联合应对的网络，海洋环境应急管理多元主体的合作网络模式初步形成。多元主体的合作网络模式在中央政府和地方政府之间的协作基础上，还必须追求相关地方政府之间的协作，以及各行政机关之间的权能分享和网络化，而且公共部门与民间部门之间的权能分享和协作也是必要的。社会网络使得社会力量在参与应急管理中，在信息获取、经费保障、组织形式以及公众与政府或相关决策部门之间信息交流等方面得以实现，提高了环境应急管理的救治效率，克服了以往我国应对应急管理的管理体制中“各自为政”的局面，政府对需要调配各种资源协同运作的复合型应急管理的快速反应机制效率有所提高。

4.2 健全海洋环境应急管理的信息披露与沟通机制

4.2.1 青岛浒苔事件应急管理的信息披露与沟通情况

信息的及时、有效披露与沟通是迅速救治应急管理的前提和基础。建立和完善海洋环境信息披露与沟通制度，是实现环境信息公开化、确保公民环境知情权的必然要求。在浒苔事件中，青岛市政府在信息披露方面，能够认清形势，组织各方力量进行调研，及时、迅速地通过大众传媒向社会发布，维护公众的“环境知情权”；除政府以外，其他社会力量（环保组织、志愿者组织、社会公众、社区、企业等）也发挥了重要的作用，例如：大众传播媒介在浒苔事件的信息披露中显示出自身的力量，通过报纸、广播电视、网络等迅速有效地将信息向社会公布，缓解了公众对浒苔事件因不知情而带来的恐慌。

4.2.2 浒苔事件信息披露与沟通中存在的问题

社会力量在浒苔事件的信息披露中的确发挥了一定的作用，但因可信度和权威性较弱，相对于政府来说，基本上处于相对被动、从属的地位，没有发挥其应有的作用。具体而言，浒苔事件信息披露与沟通存在如下问题：① 重视信息披露，缺乏信息的沟通。只重视信息的披露，把相关浒苔事件的信息通过一定渠道和媒介传递给社会公众，缺乏政府与公众之间的信息沟通，公众只是信息的被动接受者，一定程度上阻挡了公众向政府输送信息的沟通渠道，缺乏信息沟通间的“互动”。② 社会力量缺乏披露信息的主动性。由于我国长期以来实行的是国家环境管理这一单轨运行机制，表现在环境信息的披露方面，依然是政府主管部门的单项行为。环境信息的公开与否以及公开内容，在很大程度上仍主要由政府自主决定[4]。公众的“环境权利”意识较为淡薄，缺乏披露信息的主动性。③ 信息披露过程中存在一定的“信息不对称”，这些影响着公众的“知情权”和海洋环境管理的公众参与水平。④ 尚未构建系统的多维化的信息沟通机制。信息披露与沟通方式单一，缺乏相应的“网络”平台。虽然我国的环境保护法等相关法律法规都对环境应急管理的信息披露作出了一些相应规定，但其普遍缺乏可操作性和明确性，并且信息披露的途径和方式相对较少，缺乏彼此交流沟通的平台，没有系统的多维化的信息沟通机制。

4.2.3 构建海洋环境应急管理的信息披露与沟通机制

针对突如其来、没有心理准备的突发环境事件，不仅要有政府单方面的信息披露，也要充分挖掘社会参与力量的潜能。针对上述问题，在海洋环境应急管理中实现政府与社会间的良好沟通，在已有基础上构建海洋环境应急管理的信息披露与沟通机制，对于提高政府应急管理能力是十分必要的。具体可以从以下几方面

入手：① 建立危机信息的公开和披露制度。只有及时、有效地公开海洋环境应急管理的信息，才能确保公众在参与环境管理时和政府、企业间的信息对称。② 增强公民的“环境权利”意识和披露信息的主动性。③ 加强与各种社会力量的沟通。这些社会力量包括社会组织、企业、公众和媒体等方面的社会力量。尤其应加强与媒体沟通，新闻公共舆论被当作是除行政、立法、司法三大权力以外的“第四权力”。媒体在帮助政府传递信息、协助政府进行危机预防、反应和恢复、提升政府在公众心目中的形象、为政府提供外脑和帮助政府赢得社会支持等诸多方面发挥着巨大作用[5]。

4.3 完善海洋环境应急管理的公众参与制度

海洋环境是与公众（尤其是沿海群众）的切身利益联系在一起的。公众出于对自身利益的权衡和对自我生存质量的关注，必然会积极主动地参与到保护海洋环境的相关活动中。公众参与海洋环境管理是环境保护的需要，是一个国家是否重视和保护公民权利的一个重要标志，它与国家的政治民主进程是紧密联系在一起的。改革开放以来，随着我国各项法律制度的建立和逐步完善，各项公民权利得到了保护和发展，环境权利作为一种基本人权也逐步得到的认可。我国《环境保护法》中规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”和“有关行政机关应定期发布环境状况公报”的义务。公众参与制度，尽管在我国的法律体系中对人民当家做主都有规定，但这些规定几乎都是一般原则，从制度的设计来看，目前我国的环保参与制度还很不健全，公众对环境保护尤其是海洋环境保护的参与程度不高，现行海洋环境保护法律制度对公众参与的方式、参与效果都没有明确规定，虽然有的法律提及，但仅仅是原则性的，可操作性差，公众无法真正参与到海洋环境保护中来。因此，健全和完善我国海洋环境管理中的公众参与制度，以真正实现环境保护决策的科学性和民主化。

以上通过梳理青岛海域浒苔应急管理及其处理过程，在对青岛海域浒苔应急管理中社会参与的主体构成、青岛海域浒苔应急管理中社会参与的形式、海洋环境应急管理多元主体的合作网络模式和海洋环境应急管理的信息披露与沟通机制分析基础上，指出构建海洋环境应急管理中社会参与机制的重要意义，并根据海洋环境应急管理中社会参与存在的主要问题及原因分析，提出完善海洋环境应急管理中社会参与机制的政策建议。

参考文献

[1] 秦启文．突发事件的管理与应对[M]．北京：新华出版社，2004：5.

[2] 闵妤．举全省之力处置浒苔灾害 青岛打捞超过17.7万吨[N]．青岛早报，2008－07－02(2).

[3] 王树义．可持续发展与中国环境法治[M]．北京：科学出版社，2005：225.

[4] 马彩华．中国特色的环境管理公众参与研究[D]．青岛：中国海洋大学，2007：143.

[5] 王国华，武国江．新闻媒体在政府危机管理中的作用[J]．云南行政学院学报，2004(3)：11.