

我国海洋公共管理中的政府角色定位研究^{*}

王 琪，邵志刚

(中国海洋大学 青岛 266100)

摘 要：海洋公共管理作为有别于传统海洋行政管理新型海洋管理方式，因其强调管理的“公共性”逐渐得到人们的认可并在实践中开始推行。政府作为海洋公共管理主体之一，在新的管理模式中必然会有新的角色定位。从海洋公共管理的“公共性”出发，分析政府在传统海洋管理中的角色和存在的问题，对政府在海洋公共管理中进行新的角色分析，并提出了明确政府在海洋公共管理中角色定位的对策措施。

关 键 词：海洋公共管理；政府角色；定位

在陆地资源日益短缺的今天，海洋作为一个巨大的资源宝库，对人类的生存和发展具有极其重要的意义。由于海洋自身蕴含着丰富的经济价值、政治价值、文化价值和军事价值，所以如何科学有效地管理海洋已经得到了越来越多国家的重视。我国是世界上公认的海洋大国，拥有 1.8 万 km 余大陆海岸线，海洋范围辽阔，物产丰富，这片蓝色土地是我国实现经济社会可持续发展的重要基地。然而，我国传统的海洋行政管理由于各种因素的限制，在保护海洋环境资源、维持海洋生态系统平衡和实现海洋经济可持续发展上已逐渐显露出某些不足和缺陷，海洋公共管理作为一种强调“公共性”的新型管理模式开始进入人们的研究视野。在海洋公共管理的过程中，政府已不再是传统海洋管理中一家独大的管理者，新型的管理模式赋予了政府新型的角色定位。要对新的政府定位进行深入的分析，就要首先从海洋公共管理这一概念出发，对它的产生及其蕴含的“公共性”进行探讨。

1 海洋公共管理的产生及公共性分析

伴随着当今海洋科技的日益进步、海洋经济不断发展及海洋战略地位的日渐提升，人们对海洋管理重要性的认识也提升到了一个新的

高度。在“公共事务”“公共政策”等一系列有关“公共”理念的不断提出，以及我国正在推行社会管理的今天，海洋公共管理因强调在管理过程中的公共属性，既反映了海洋管理新的发展趋势，又顺应了当今时代发展的要求^[1]。

1.1 海洋公共管理的产生及内涵

海洋公共管理作为公共管理在海洋领域的一个研究分支，其本质属于公共管理的范畴。所以要对海洋公共管理进行探讨，必然先要溯及公共管理的相关概念。黄健荣认为，公共管理是“以政府为核心的公共组织和其他社会组织以有效促进公共利益最大化为宗旨综合运用政治、法律、经济和管理等多种学科的理论与方法，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动”^[2]，付强等认为公共管理的定位为“公共管理者为有效实现和维护公共利益，根据法律规定，采取各种方式和手段，以提供公共产品和公共服务为主要形式，对涉及公共利益的社会公共事务所进行的、不以营利为目的的一切管理活动和过程”^[3]。

相对于行政管理而言，公共管理突出强调的是管理的“公共性”，是对行政管理的一种融合性的升级。公共管理更加注重管理主体的公

^{*} 基金项目：国家海洋局咨询中心课题“中国海洋管理哲学研究——海洋公共管理研究专题”、国家社科基金项目“和平崛起视阈下的中国海洋软实力研究”（11BZZ063）的阶段性研究成果。

共性，让更多的人不仅知道政府在做什么，而且参与到这个看似神秘的管理过程中来，强调的是多元主体治理。更加强调管理客体的公共性，管理客体主要面向社会公共事物，以及公共管理中公共权力的分配和运行机制，其维护和追求的是公共利益。更加强调管理目标的公共性，更强调有效地为社会公众提供公共物品，保障和促进社会公共利益的公平分配。

我国传统的海洋行政管理实行的是以政府为单一主体的管理模式，在各项海洋事务的处理过程中以政府的意志作为重要标准。然而，由于传统的海洋管理方式在某些实践层面出现了许多问题和弊端，一种新型的海洋管理理念——海洋公共管理开始进入人们的研究视野。从公共管理的概念即可看出，海洋公共管理不是实行单一主体管理，它要强调的是管理的“公共性”——包括管理主体、客体和目标的公共性。在海洋公共管理中，各个主体的意见都会纳入到这个管理过程中来，大家通过集思广益、群策群力，针对海洋生态环境的现状提出各自的建议，共同为保护海洋公共环境做出努力。由此可见，可以将海洋公共管理定义为一种由政府、公民、非政府组织、社会团体等组成的多元主体，为保持海洋生态平衡、维护海洋权益、解决海洋开发利用过程中的各种矛盾和问题所对海洋公共事务进行的计划、组织、协调控制活动。

1.2 海洋公共管理的公共性分析

海洋公共管理最主要的特点是其具备明显的“公共性”，这是它区别于传统海洋行政管理最明显的特征。现就从海洋公共管理主体、客体和目标 3 个方面对其公共性进行逐一分析。

1.2.1 管理主体的公共性

在传统的海洋行政管理体制中，海洋管理的主体是作为公共权力代表的政府，狭义上主要指各级沿海政府和海洋行政主管部门。海洋公共管理的公共性则要求实现管理主体的多元化，不仅是政府部门作为海洋管理主体进行各种管理活动，更多地要求其他非政府组织、沿海公众等主体参与海洋的管理，参与各项海洋政策的制定，参与各项海洋管理事务的协商和

处理。海洋公共管理就是要求实现主体的多元化，越来越多地发挥多元主体在管理中的作用。

1.2.2 管理客体的公共性

从海洋公共管理的客体来看，虽也直接指向海洋，但更强调的是涉海活动所产生的各种公共问题，对于私人领域的问题并不直接干预。由于海洋自身所具有的公共属性，使得许多涉海的团体和个人根据自己的价值取向进行资源的开发和利用，造成了严重的负外部性效应和“公地的悲剧”现象，各种海洋公共问题不断产生。海洋公共管理基于其“公共性”的本质，管理的客体就是海洋公共环境，针对的是海洋公共资源滥用、公共环境污染等负外部性行为。

1.2.3 管理目标的公共价值取向

公共管理的目标是更有效地提供公共产品和公共服务，保障和促进社会公共利益的公平分配。而海洋公共管理就是要维护海洋权益，为社会发展提供良好的海洋生态环境，促进海洋的可持续发展。由于在治理海洋环境问题等方面所需成本比较高，且容易产生搭便车等各种不良现象，传统海洋管理的管理目标在一定程度上偏离了公共价值的取向，转向了部门利益和地方政绩的攫取。海洋公共管理作为强调维护海洋公共环境的管理方式，就要将管理目标重新移回到重视海洋环境的重点上来，注重管理目标的公共价值取向，注重海洋环境的保护和海洋经济的可持续发展。

2 我国传统海洋行政管理中政府定位存在的问题

我国传统的海洋行政管理实行的是中央与地方相结合、综合管理与部门管理相配套的条块分割式海洋管理体制。在这种体系下，主要由中央海洋行政主管部门、地方性海洋管理部门和各涉海行业管理部门对海洋进行管理。这种传统的海洋管理方式对有效利用蓝色国土、发展我国海洋经济起到了重要的作用，但是在公民权利意识的日渐兴起和倡导社会管理的今天，传统海洋行政管理中的政府角色定位已不符合海洋管理“公共性”的要求，在现实中暴露出许多问题，主要体现在以下几个方面。

2.1 管理过程“自我化”,忽视其他主体在海洋管理中的作用

在传统的海洋管理体制中,政府作为海洋管理的权力主体,掌握着决定各项海洋事务的话语权,在处理海洋政务时习惯于采取领导拍脑袋决策和精英决策的方式,不重视社会多元主体的参与,不能够及时提供有序有效参与决策的渠道和机制^[4]。这种管理思想是我国几千年来“官本位”社会传统的衍生品,在我国当前各项公共事务和公共问题的处理过程中都广泛存在。在这种管理思想的指导下,各项海洋公共事务的处理缺乏行之有效的其他社会群体参与制度,缺乏管理中的“主体公共性”,关键的决策点和决策项都掌握在政府自己手中,这种忽略各种咨询机构和公众意见的管理方式,只会降低政府管理和决策的科学性和合理性。

2.2 目标定位“经济化”,过分重视经济利益,忽视海洋环境保护

当前在我国无论是地方政府,还是海洋行业管理部门,在以加快经济建设为中心的背景下,都过于片面追求发展速度和经济利益,忽视了对海洋资源的节约和对海洋环境的保护。地方政府为了追求经济指标和税收收入,不惜以破坏海洋环境为代价引进高污染和高能耗的企业,并充当其“保护伞”,这种严重的短视行为广泛存在于我国各沿海地方政府中。而海洋行业管理部门则在其资源开发角色的带动下,重开发轻保护,重效益轻节流,不断增强对海洋资源的开采力度,对海洋经济的可持续发展也带来了巨大的影响。

2012年在我国某东部沿海城市发生的了大规模群体性事件,给社会稳定和地方形象都带来了巨大的负面影响。原因就是由于地方政府片面追求地方政绩和财政税收,没有充分考虑海洋环境的脆弱性和生态保护的可持续性,引进对生态环境和群众生活负面影响严重的某制纸排海工程项目。由于此项目引进后的巨大危害性,使得地方群众自发组织大规模群众集会抗议,这种典型的“重利益、弱环境”的做法仍在我国许多地方存在。

2.3 海洋事务处理“独立化”,缺乏政府间的协调与整合

当前,我国传统的海洋行政管理体制主要以行业管理为主,对海洋资源和海洋环境的管理基本上根据海洋自然资源属性及其开发产业,按行业部门进行海洋管理。这种管理模式是陆地各种资源开发部门管理职能向海洋的延伸,各部门从自身利益考虑海洋资源开发与规划。面对我国如此多的海洋开发部门如海洋渔业、海洋交通运输业、海盐和盐化工业、海洋油气业、滨海旅游业等,部门间的协调与整合就显得十分重要。

然而,由于利益因素的影响和驱使,无论是各行业管理部门之间,还是各涉海地方政府之间都根据自身利益来处理海洋事务,不注重相互间的协调配合。这就使得各不同的管理主体之间容易针对利益问题产生各种纠纷和矛盾,由此产生各种产生经济利益高的工作一哄而上、没有经济利益的工作相互推诿的现象时有发生,缺乏行之有效的协调手段和协调制度对诸多海洋管理部门进行协调和整合。这种管理现状,应通过海洋公共管理得到有效的治理和改善。

3 海洋公共管理中政府新的角色定位分析

由于海洋公共管理具有明确的“公共性”的特征,所以伴随着海洋公共管理的提出,无论是从公共管理主体、客体还是管理目标来看,都对政府提出了新的角色定位要求——即为“公共性”特征。在这里主要将公共管理中的政府定位为规则制定者、利益协调者和生态监管者3种新的角色。

3.1 制度安排者——制定和完善具有公共性的海洋政策

海洋管理的本质就是“在国家公共政策和有关法律、法规的指导下,政府对海洋开发利用等活动进行计划、组织、协调和控制”^[5]。所谓“制度安排者”就是在海洋管理中的政府部门,尤其是中央海洋行政主管部门,根据海洋管理的实施现状及其变化发展情况,制定和完善促进海洋经济发展和加强海洋资源节约、环境保护的相关海洋政策和规章制度^[6],从制度

层面保证海洋公共管理的有效实施。在海洋公共管理中，由于管理特征的公共属性，使得要求海洋行政主管部门在制定海洋政策时必须突出“公共性”，既要有主体的公共性，又要有客体和目标的公共性。从主体的公共性来看，要求政府在制定各项海洋公共政策时要通过加强各项制度建设，将更多的公民及非政府组织的意见和建议考虑到规则的制定中，避免单纯的“拍脑袋”决策和“长官意志”，通过各群体群策群力共同制定出真正代表广大社会群体的海洋公共政策。从客体的公共性来看，海洋政策的制定应从各种海洋活动产生的公共问题出发。从管理目标的公共性来讲，海洋法规政策的制定要加强对海洋公共环境和海洋生态平衡的维护，强调对重开发、轻保护的短视行为，以及对海洋资源的无序开发利用行为，应坚决从法规政策上予以制止。

3.2 利益协调者——协调政府自身以及同非营利组织、公民之间的关系

在海洋公共管理中，单就政府这一主体而言，就涉及中央海洋行政主管部门、地方海洋行政管理部门以及涉海行业管理部门，主体间的协调整合一直是困扰我国传统海洋管理的一大矛盾和难题。各主体间往往围绕部门和地方经济利益发生冲突和矛盾，缺乏必要的协调与合作。从公共管理的角度出发，由于政府自身具有公共性，要求各级涉海政府自身必须要加强协调与合作能力建设，为了海洋公共环境保护和海洋公共利益维护这一目标来对海洋进行管理，不能盲目地只追求部门或是地方自身的经济利益和权益。只有通过不断加强对自身协调整合能力的培养和提高，促进政府内部各部门之间的沟通与合作，才能充分发挥政府这一大主体在海洋公共管理中的地位 and 作用，为其他主体如非政府组织和公民群体做出表率。

而从政府与公民、非政府组织等的关系来看，由于海洋公共管理主体已不再是以政府为单一主体，各主体在管理过程中都存在不同的利益。由此以来，当各存在相互竞争关系的主体一旦发生利益冲突时，当事人自己是无法界

定各自的利益分界的。因为他们自身不具备化解冲突的能力，需要政府来充当协调者的角色，以设定划分经济主体利益的规则，确定经济主体之间冲突的经济利益，从而实现各经济主体在公平条件下竞争，保证各主体都能充分表达自己的意志和利益。由此对各级政府提出了更高的要求，要求政府在处理自身协调的同时，做好其他社会组织之间协调者的工作。

3.3 生态监管者——在发展海洋经济时重视环境保护

实现对海洋资源的合理开发与海洋生态环境的有效保护是海洋公共管理的基本要求。但由于我国当前对海洋资源的无节制开采和海洋环境的日益破坏，使得海洋的生态环境十分脆弱，而且海水的流动性特征也加剧了这种现象。由于公众个体在海洋活动中主要从事的是私人活动，从个人意识上对海洋环境的保护就弱于对自身利益的获取，所以政府在海洋公共管理中要贯彻“公共性”的要求，担负起生态监管者的责任。政府要扮演好“生态监管者”的角色需要从以下两个角度出发。

首先政府自身要注重对生态的监管。各级涉海政府部门在开发利用海洋资源的同时，要更加重视对海洋环境的监管和保护。特别是海上原油勘探开发部门、海上渔业部门、海洋旅游部门等开发性较强的行业部门，不能只重眼前自身行业的利益和效应，从海洋发展的长远目标和利益出发，把政府自身的“公共性”摆在海洋开发的重要位置，在发展海洋经济、开发利用海洋资源时，要更加重视对生态环境的监督和保護，将维护海洋公共环境资源放在部门目标的重要位置，做好“生态监管者”的角色。

其次是加强对其他海洋利用主体的监管力度。当其他涉海活动参加者的行为影响了海洋生态的公共问题，造成了海洋环境污染、资源破坏、权益受损等负外部性效应时，需要政府作为公共部门对其进行监督和管理，通过有效的管理途径和方式，达到促使涉海活动参加者改变自身行为、保护海洋生态和环境的目的。

4 明确政府在海洋公共管理中角色定位的对策措施

海洋公共管理强调的是管理的“公共性”,而作为重要的管理主体的政府在角色定位中也明显地突出“公共性”。由此要求在海洋公共管理中,从中央海洋行政主管部门到地方海洋行政管理部门和行业管理部门,都要在明确自身在其中的角色定位,采取有效的措施和手段来加强自身的“公共性”,在海洋公共管理中真正发挥自身的功能和作用。

4.1 转变政府传统管理观念,由海洋行政管理向公共管理转变

观念是人们在实践当中形成的各种认识的集合体,人们总是根据自身形成的观念进行各种活动。同样在海洋管理中,不同的管理观念指导着海洋管理者不同的管理活动和行为。在传统的海洋行政管理中,由于政府始终处于领导地位,运用“命令—控制”的方式对涉海活动进行直接管理,导致各方面群体的利益和呼声不能得到有效表达。而在新时期的海洋公共管理过程中,政府要从观念上改变传统的“一言堂”式的管理方法,树立广泛听取“大众化”意见建议的公共理念,在做出各种涉海决策和管理各项涉海事务时,要具备通过各种方式广泛听取各主体的意见和建议的思想和意识。

而要转变政府传统管理观念,树立海洋管理中的公共精神,加快开展对政府人员公共精神的培育是十分重要的。可以通过定期或不定期地举办关于公共意识的课程、讲座等多种形式,并且在社会中树立公共精神典型榜样,从观念上激发政府人员的公共意识。只有从思想上对各类群体的意见予以充分重视,逐步培养政府官员的公共精神倾听意识,才能在管理主体的多元化基础上实现对海洋的公共管理,真正做到从观念上向海洋公共管理的转变。

4.2 加强海洋公共管理协调机制建设,充分发挥政府“协调者”的作用

《联合国 21 世纪议程》中曾指出,“每个沿海国家都应考虑建立,或在必要时加强适当的协调机制(例如,高级别规划机构),在地方

一级和国家一级上从事沿海和海洋区及其资源的综合管理及可持续发展。这种机制应在适当情况下包括与学术部门和私人部门、非政府组织、当地社区、资源用户团体和土著人民参加”^[7]。在当前我国传统海洋管理中,各级政府间的关系需要加强协调,政府同非政府组织和公民之间的关系同样也需要加强协调,我们从海洋公共管理的“公共性”角度出发,在以下两个方面加强协调机制建设。

(1) 加快成立综合性海洋协调机构。通过成立综合性海洋协调机构,并授予其一定的海洋事务决策权和管理海洋的各项职能的权力来对各项海洋事务进行协调是最为实用和便捷的协调方法。这个协调机构可以以委员会的形式建立,委员会成员应囊括国家海洋主管部门、地方政府、相关涉海企业、科研单位、民间社团、普通民众等在内的诸多利益相关者,使其决策的各类涉海事项能够代表大多数群体的声音,使各方面的意见在最大限度上予以考虑^[8]。委员会的主要职责应是协调各利益主体之间的关系,使其达成一致的海洋利用和开发意见;通过协商制订符合各方利益要求的海洋区域规划和行动计划;研究制定针对区域内利益问题的各项协调对策。在协调机构的工作过程中采取协商方式处理各项事务,既避免了各部门间产生的利益冲突,又使广大人民群众享有了参与海洋管理事务的权利。区域海洋管理协调委员会内各主体相互合作,共同管理自己的区域,有利于实现区域海洋管理更好的发展。

(2) 促进海洋管理协调机制的制度化建设。由于海洋管理中协调对象具有广泛性,所以相应的要求协调机制应逐步实现制度化。一方面,在涉及政府上下级关系、涉海行业部门难以调和的利益,以及对海洋环境危害重大的事件上产生的矛盾时,就仍然要运用传统法律的和行政的手段,依靠法律和政府的权威性和强制性达到协调的目的;另一方面,在涉及无隶属关系的部门间的矛盾时,涉海的各部门间、行业间的矛盾,政府与企业、公众的矛盾,就可以采取一些灵活多变的协调手段,如:会务协调法——通过召开会议的方式发现部门之间发生

矛盾的原因和症结，集体商讨解决矛盾的方法^[9]；组织协调法——针对某一海洋性事件（如海洋危机事件），建立临时性的具有权威的机构来实现各部门之间行动的协调。总而言之，要使这些手段在实践中有效运作，达到预想的协调目的，就必须要加强海洋公共管理的制度化建设，完善相应的协调制度。

4.3 各级政府应明确各自职能，提高适应新角色的能力

在我国传统海洋管理模式中的政府主体主要是中央海洋行政主管部门、地方海洋行政管理部门、各涉海行业管理部门。各级海洋政府部门应在海洋公共管理的“公共性”理念指引下，促进自身职能的转变，明确新的角色定位。加快角色适应能力。

首先，中央海洋行政主管部门应将自身的综合管理职能一方面放在对各海区之间的整体协调上；另一方面放在有利于促进海洋公共管理的相关政策的完善上，扮演好“制度安排者”和“利益协调者”的角色。在此基础上要适当放权，赋予各海区分局对其所辖区域进行综合协调的权力，突出其宏观层面上的整体控制能力^[10]。其次，地方海洋行政部门和各涉海行业管理部门要改变传统的以地方利益和部门利益为中心要素的“独赢”观念，要在开发利用海洋资源的同时，采取有效手段加强对所属区域和所属行业的海洋环境的保护，以海洋公共利益和公共环境作为活动的出发点和落脚点，实现海洋经济发展和资源环境保护的“双赢”，切实扮演好“生态监管者”的角色。同时，各地方政府和涉海行业管理部门应树立协同思维，协调地方各涉海群体之间以及各涉海行业之间的利益关系，加快促进向海洋公共管理职能的转变，在“公共性”理念的指引下加强相互间的合作，做好海洋开发过程中的“利益协调者”。

5 结束语

海洋公共管理作为一种有别于传统海洋行政管理的新的方式，因其提倡管理的“公共性”适应了时代发展的要求，是我国海洋管理发展的巨大进步。其中作为重要管理主体之一的政府，在面临新的管理途径和方式上也要求自身不断促进角色的转变，以适应新的海洋管理方式和途径。在海洋公共管理的运行过程中，各级海洋管理政府和涉海行业管理部门以“公共性”作为管理理念，做好“规则制定者”“利益协调者”和“生态监管者”，真正做好海洋资源和环境的开发者、保护者、协调者，对于促进我国蓝色经济的可持续发展发挥更大的作用。

参考文献

[1] 崔旺来. 政府海洋管理研究[M]. 北京:海洋出版社, 2009:12.

[2] 黄健荣. 论公共管理之本质特征、时代性及其它[J]. 公共管理学报, 2005(3):23.

[3] 付强,贾璇. 政府在公共管理中的地位和作用[J]. 中国行政管理, 2004(1):40.

[4] 方雷. 地方政府行政能力研究[M]. 济南:山东大学出版社, 2010:113.

[5] 崔旺来,李百齐. 海洋经济时代政府管理角色定位[J]. 中国行政管理, 2009(12):54.

[6] 李惠. 我国区域海洋管理中政府角色定位研究[D]. 青岛:中国海洋大学, 2011:36.

[7] 王琪. 海洋管理:从理念到制度[M]. 北京:海洋出版社, 2007:237.

[8] 刘芳. 治理理念下我国海洋区域管理中的协调机制研究[D]. 青岛:中国海洋大学, 2008:38.

[9] 王琪,刘小杰. 我国实施区域海洋管理面临的困境及其破解之道[J]. 太平洋学报, 2011(9):92.

[10] 王琪,李文超. 我国海洋区域管理中存在的不协调问题及其对策研究[J]. 中国海洋大学学报, 2010(2):33.