

我国海洋管理中的协调机制探析*

王 琪 吴 慧

(中国海洋大学法政学院 青岛 266100)

摘 要 由于海洋管理客体的特殊性,以及海洋管理中各涉海主体矛盾的不断增多,协调问题日益受到重视,建立协调机制也就成为迫切的需求。海洋管理协调机制主要处理的关系有:各涉海行业间的关系、涉海的中央与地方政府间的关系、海洋综合管理部门与各涉海行业间的关系以及海洋管理部门与企业、公众的关系。从政府的角度看,健全组织机构和促进制度化建设,是建立健全海洋管理协调机制的前提和基础。

关键词 海洋管理;海洋综合管理;协调机制

伴随海洋开发利用的深入,海洋环境与资源问题也日益增多,各国都在积极探索解决问题的途径。在此过程中,海洋管理中的协调问题引起了各国的普遍重视。尤其是1992年联合国环境与发展大会批准的《21世纪议程》明确提出了“加强适当的协调机制”的要求,自此,建立健全海洋管理协调机制便成为国际社会关注的热点。

一、海洋管理中协调问题的提出

海洋管理作为公共管理的一种,是指以政府为核心主体的涉海公共组织为保持海洋生态平衡、维护海洋权益和解决海洋开发利用中的各种矛盾冲突,依法对海洋事务进行的计划、组织、协调和控制活动。协调应该说是伴随着海洋管理的产生而必然产生的,是海洋管理的题中应有之意。从根本上说,海洋管理中协调问题的提出是源于海洋管理主客体的特殊性。

海洋的特性是协调问题产生的根本原因。海洋与陆地最大的差别:(1)其无尽的流动性;(2)

空间复合程度高;(3)难以准确地划定边界或加以分割。海洋环境的流动性特点,使其在开发过程中更易产生联带影响;海洋环境的多层次复合性特点,导致海洋开发利用的多行业的立体化开发;而海洋难以分割和难以划界的特点,又使海洋开发利用活动过程增添了更多的纠纷和矛盾。海洋的这些特性,使海洋管理具有跨地区、跨行业、跨部门,涉及多产业、多学科和多领域的大系统特征,如果缺少一种强有力的制约监督和协调力量,必将导致海洋开发的无序状态。

协调问题突出的另一原因是海洋管理主体的多元化。随着人们对海洋价值认识的不断深入,涉海主体不断增多,海洋管理的主体实现了多元化,不但包括传统的单一主体——政府,还包括企业、第三部门和公众等,在海洋开发和利用过程中,彼此间必然产生利益的冲突,需要有效地协调各方的目标,解决开发活动中产生的矛盾。而且,由于海洋的特殊性,通常与海洋有关的问题多半可能属于15~25个部门,要在这

* 本文为山东省教育厅项目:海洋区域管理的协调机制研究(S07WZ56)的阶段成果。

些部门中寻求问题的有效解决,必须要建立有效的协调机制。

近 20 年来随着海洋开发利用和海洋经济的发展,我国海洋环境与资源和海洋开发秩序暴露出越来越多的问题,对协调的要求也就越来越迫切。我国海洋管理中对协调问题的重视应该起源于 1964 年国家海洋局的建立,当时海洋局只是作为我国海洋事业性服务部门。因此,我国的海洋管理一直是以行业管理为主,缺乏有效的统筹协调。直到 20 世纪 80 年代后,我国海洋的形势发生了根本的变化,一些新的涉海行业纷纷发展起来,涉海的企业、公众也大大增加,各涉海行业之间以及行业内部的矛盾也不断突出,这就需要统一认识、协调管理。基于此,在 20 世纪 80 年代末和 90 年代中期,两次海洋管理体制都极为关注海洋管理中协调管理问题,因此,国务院对国家海洋局的性质和任务进行了彻底调整,将原事业性服务部门的性质转变为管理全国海洋事务的职能部门,职责任务调整到综合协调上来。这一举措,显示了我国海洋政策思想的重大转移,表明我国的海洋管理真正由分散的行业部门管理向综合管理的转变,表明了我国政府对协调问题的重视。

二、我国海洋管理协调机制中需要处理的几种关系

建立海洋管理协调机制的目的,是为协调海洋管理部门、涉海行业、企业和公众间关系,主要任务包括:建立以“协调”为核心的科学化的管理机制,做到管理“分工有序”,“综合有制”,把现有的部门管理科学地协调起来,形成管理的“合力”;通过“协调”功能的发挥,理顺政府与企业、公众的关系,形成良好的互动,克服政府作为单一主体的缺陷,实现统筹、协调的管理目标;借助“协调”的功能,解决海洋开发管理中资源利用中的矛盾,协调开发主体的规划和目标,

保护海洋生态环境,实现海洋的可持续利用和保护。为此,结合我国海洋管理的实际情况,在我国建立海洋管理协调机制,主要处理的关系有:

1. 各涉海行业间的关系

目前,我国各海洋产业开发和管理部门内部均已形成了较为完整的管理体制,对海洋和海岸带的某种或某类资源开发利用实施单独专项管理,但部门之间缺乏综合协调,在管理过程中不可避免地会有矛盾和纠纷出现。随着海洋开发利用的不断深入,参与海洋开发管理的部门日渐增多,仅涉海部门就有 20 个左右,主要涉海产业的部门分工是:海洋渔业资源及其开发,由国家和各级政府的水产主管部门管理;海上运输和海上交通安全由交通部及所属的海事局管理;海上油气资源的勘探开发由石油部门管理;海盐业由轻工部门管理;滨海旅游由旅游部门管理。各个部门和行业分别制定用海计划和工作方案,相互之间会形成多种不协调,在海洋环境管理实践中人们经常会发现:一项交叉性的工作几个部门都在管理,出现了管理权的争夺和冲突。不同的部门根据自己的职能,对同一地区往往从不同的目标进行管理,或对同一对象从不同的角度或方法进行控制等,再加上有些地区管理分工不明,由此容易造成部门间的不协调,需要通过协调机制来解决。

2. 涉海的中央与地方政府间的关系

中央政府和地方政府都是海洋管理的主体,在根本利益上一致。但由于各自管辖区域范围、资源享赋、利益归属主体、公众需求以及所处的地位等差异,其着眼点不同,决定了他们之间处理问题的方式也不同。另外,中央与地方政府矛盾的另一个重要表现是地方政府存在地方保护主义。例如,有些涉海企业,在带来经济效益的同时,造成严重的海洋环境污染,损害了公共利益,但这些污染企业可以给当地政府带来足够的财政收入,对于大多数地方政府而言,财政收入

既是“政绩”的体现,又是政府公务人员的衣食与福利来源。因此,依靠地方政府来对本区域的海洋实施综合协调管理,存在着诸多制约因素。为了协调好此类矛盾,实现局部与整体、短期与长远利益的均衡,需要有一个协调机制来处理。

3. 海洋综合管理部门与各涉海行业间的关系

目前,我国海洋综合管理实行的是统一管理与分部门分级管理相结合的体制形式,国家海洋局代表国家对全国海域实施综合管理,下设三个海洋管理分局、海监总队和 50 多个陆岸海洋监察站;沿海省、市(地)、县三级分别成立地方海洋管理机构。但多年来形成的行业管理,在目前的海洋管理中仍占有相当重要的地位,对海洋某种或某类资源开发利用实施单独专项管理,缺乏有效的综合协调,综合管理与条块分割管理的矛盾,使得海洋管理中经常出现政出多门、混乱无序的状态。目前解决这些矛盾的可行方案是在现有海洋环境管理分部门、分级管理体制下,建立高层次的跨部门协调机制。

4. 海洋管理部门与企业、公众的关系

如前所述,在目前海洋综合管理和网络治理兴起的大背景下,海洋管理的主体可以分为:政府、企业和公众三大类,通过三者的相互合作,实现对海洋的可持续利用,而实现合作的途径就是有效的协调。在海洋开发利用过程中,三者作为不同的利益主体,都有着不同的目标和利益追求,这就不可避免地产生诸多问题:政府的海洋管理政策可能引起企业的抵触和公众的不理解,企业可能为追求经济效益而置政府的政策、公众的利益于不顾,尤其是容易给海洋环境带来不利影响,而企业却常常隐瞒这些信息;公众由于处在信息的劣势地位,以及参与渠道的不畅通,而致使其对海洋管理缺乏参与热情和参与意识,不能有效地监督政府和企业的行为,不能有效地维护自身的利益……政府、企业和公众的关系的不协调,不利于对海洋的可持续开发和利用,不利

于社会的持续发展,为此,政府必须转变角色,在三者之间建立其有效的沟通协调机制,有效平衡各个主体间的利益,寻求建立统一的目标,形成健康有序的海洋管理多主体网络治理状态。

三、建立和健全我国海洋管理协调机制

在我国建立海洋管理协调机制,需要多方面的努力,要广泛吸收各涉海主体的参与,但其中起主导和重要作用的还是政府,只有政府才能制定出统一有效的协调规则和秩序,建立介于各个组织之间的协调机制,构建各个主体有效沟通的平台,实现海洋管理的统筹和协调。在建立此协调机制中,政府的作用是不可或缺的,从政府的角度看,健全组织机构和促进制度化建设,是建立健全海洋管理协调机制的前提和基础。

1. 建立健全海洋管理协调机制的组织机构

世界各国在加强涉海部门间的协调问题上普遍采用两种做法:其一,由一个统一的部门来管理;其二,由一个多部门组成的机构来管理。根据我国的实际情况,在现有大部门体制改革框架下,要建立和完善各级海洋综合管理委员会。在国家层面上,应该建立高层次的国家海洋事务协调委员会,行使综合协调职能,协调中央与地方之间、各地方政府之间、各涉海行业之间在海洋管理中的矛盾;统筹国家和地方海洋发展战略、海洋发展规划和有关政策,保证海洋管理的统一协调运行。委员会由政府部门、涉海行业、科研人员、涉海企业和公众代表等作为成员参加并参与决策,主席由最高行政领导担任,其主要职责是:协调跨部门、跨行业海洋开发活动中的重大事项;制定海洋决策和综合协调管理计划;处理与海洋开发和海洋权益有关的重大问题;国家级海洋管理委员会参与涉外海洋事务。为了保证其决策的有效实施和日常事务的处理,应该下设一个海洋管理办公室,作为执行决策、监督检

查部门。鉴于国家海洋局在信息、科技等各方面的优势,建议国家级的办公室设在国家海洋局内。地方层面上,建立区域性的和地方性的政府海洋管理委员会,以负责协调区域或地方海洋开发利用活动,以此在管理体制上实现综合管理带动行业管理,协调有序发展。

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的广泛性,我国已经在行政协调手段之外探索了多样的协调手段,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的协调手段,如:会议协调法——通过会议检查各部门之间发生矛盾的原因所在,商讨解决矛盾的办法;组织协调法——针对某一涉海事件,建立临时性的具有权威的机构来实现协调。但是,要使这些手段有效运作,达到有效的协调目的,就进行制度化建设,建立相应的协调制度。

(1) 会议制度

会议协调已经成为海洋管理中经常使用的协调手段,为了保证其规范运行,避免效率低下,应合理规定会议召开的条件、时限和会议讨论内容范围等,明确规定与会代表的比例,尤其是保证公众、科研人员、企业的代表比例,压缩不必要的会议,尽量缩短会议时间,减少会议消耗的人力物力,制定会议决策章程,提高会议效率。

(2) 临时组织协调机构设立制度

临时组织协调机构,容易出现设立容易,撤销难,使很多临时机构固定化,造成机构臃肿,因此,也需对此协调方式加以制度化,明确规定设立临时协调机构所需的条件、设立的形式、机

构的职责和权限、机构的解除条件和人员去向,既保证机构的有效运作,又保证其不良后果的产生,使能够善始善终地完成其协调的职责。

(3) 海洋信息协调制度

海洋管理所涉及的部门往往具有较强的技术和专业性,各部门都有各自的知识优势,并容易在实践中形成一定的知识保护,不同的部门间很难完全沟通和了解,这就为协调部门职能的有效发挥设置了困难。因此,应该建立海洋信息协调制度,规定各涉海部门、行业、企业所应公开的信息,以及涉及具体海洋管理事务时,各部门应提供的协助信息,以便于协调机构的协调工作更加科学合理,避免协调的不公,出现协调中的新矛盾。

(4) 协调检查制度

为了保证协调的有效性,应该设立相应的协调检查制度,对各个协调部门一段时间内的主要协调事项定期检查,总结协调的效果,对存在的问题进行分析,形成协调考核办法,制定考核条例和细则,使协调工作不致流于形式,有名无实。

另外,要保证协调机制的制度化建设顺利进行,要加快海洋管理综合立法。因为法律方法比行政方法具有更大的权威性、强制性、规范性和稳定性,通过政策协调工作,减少或避免海域中开发行业之间的矛盾和冲突。海洋法律建设是保证海洋管理协调机制形成、发展和完善的条件,预防和解决各涉海主体矛盾冲突的解决提供法律保障。鉴于我国海洋立法的状况,一部综合性海洋管理法规十分必要。而且海洋管理中协调机制的建立是一项系统工程,还需要在政府内部正确的协调观念,需要整个社会海洋开发保护意识,以及和谐社会大环境作为其观念保障。可见,建立和完善海洋管理的协调机制,需要在政府和全社会的共同努力经历一个复杂的,不断摸索完善的过程。

参考文献

- [1] 鹿守本.海洋管理通论[M].北京:海洋出版社,1997.
- [2] 鹿守本,艾万可.海岸带综合管理——体制和运行机制研究[M].北京:海洋出版社,2001.
- [3] E.M.鲍基斯.海洋管理与联合国[M].北京:海洋出版社,1996.
- [4] 约翰 R 克拉克.海岸带管理手册[M].北京:海洋出版社,2000.
- [5] 赵明利,伍业锋,施平.从综合角度看我国海岸带综合管理中存在的问题[J].海洋开发与管理,2005(4).
- [6] 林千红,洪华生.构建海洋综合管理机制的框架[J].改革纵横,2005(9).
- [7] 侯玉忠.加强海洋综合管理的几点思考[J].海洋开发与
与管理,2005(6).
- [8] 郑承忠.建立完善的厦门市海岸带综合管理与协调机制[J].海洋开发与管理,2004(6).
- [9] 王琪,何广顺.海洋环境治理的政策选择[J].海洋通报,2004(6).
- [10] 马英杰,胡增祥,解新英.海洋综合管理的理论与实践[J].海洋开发与管理,2001(2).
- [11] 张德贤,戴桂林,孙吉亭,等.海洋环境管理的理论思考[J].海洋环境科学,2000(5).
- [12] 刘喜礼.关于我国海洋管理体制的探讨[J].海洋开发与管理,1997(1).
- [13] Alistair D.couper, "History of ocean management," in Paolo Fabri (ed.)management in Global Change. London: Elsevier Applied Science, 1992.