关于国家海洋治理体系建设的探讨*

刘大海¹, 丁德文¹, 邢文秀^{1,2}, 刘芳明¹

(1. 国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061; 2. 中国海洋大学经济学院 青岛 266100)

摘 要: 推进国家海洋治理体系和海洋治理能力现代化是建设海洋强国的行动纲领。文章在介绍“国家治理体系”政治概念的基础上, 对国家海洋治理体系和海洋治理能力现代化的内涵进行了解析, 从治理主体、治理功能和治理手段等方面探讨了国家海洋治理体系基本内容, 并基于此开展国家海洋治理整体制度设计的探讨。最后, 提出了推进国家海洋治理体系现代化建设的对策建议。

关键词: 海洋治理体系; 内涵; 基本内容; 制度设计

“完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标, 是党的十八届三中全会《决定》的重大战略部署。这是“治理”思想首次进入我国最高层决策文件, 成为未来引领中华民族伟大复兴、实现中国梦的总方针和重要行动纲领^[1]。

作为中国梦的重要组成部分, 走向海洋, 建设海洋强国, 也必然要以推进国家海洋治理体系和海洋治理能力现代化为根本行动纲领。而海洋治理能力的提高依托于好的海洋治理体系, 因此, 建立健全一套系统科学、合法有效的国家海洋治理体系成为实现海洋治理能力现代化的首要任务。

1 国家海洋治理内涵解析

“国家治理体系”是我国当前最新的政治理念。其中“治理”是20世纪末兴起的新政治概念^[2], 有别于过去所讲的“统治”和“管理”的传统概念。“统治”和“管理”都是由政府或其他国家公共权力主体, 通过国家法律自上而下在政府权力所及领域内开展的行政管制工作, 具有明显“管”的意思和强制性特征。而“治理”则是由政府、企业等构成的多元治理主体,

通过法律和多种非国家强制性契约, 在更为宽广的公共领域自上而下、自下而上或是平行等多向度开展的社会治理工作, 具有显著地协商性特征。从国家统治走向政府管理, 再走向具有协商性的社会治理, 是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征, 也是中国特色社会主义社会走向成熟、走向现代的重大转型和成功标志。

在海洋领域, 经过多年来的海洋大开发, 我国海洋事业发展进入了一个新的发展阶段。海洋在我国经济发展格局中的作用更加重要, 海洋科学技术进步对海洋经济发展的贡献逐步提升。与此同时, 海洋资源环境所受到的约束也日益显现, 海洋经济社会发展模式亟待转型, 海陆二元分化、差距加大, 资源分配不合理等问题日益突出。海洋经济社会日益增加的复杂性意味着之前强调秩序、规则、纪律、政府效率, 具有统治色彩的强制管理方法已不再适用, 难以跟进海洋开发现代化的步伐, 无法有效地满足人民日益增长的经济和社会服务需求。取而代之, 需要的是政府部门更多地扮演“推手”的角色, 由管制型政府向服务型、开放型政府转变, 通过制定新型的国家海洋制度体系, 创造具有灵活性、多样性和适应性的海洋社会大

* 基金项目: 海洋科技总体规划支撑项目“支撑海洋强国建设的海洋科技创新成果转化率和科技贡献率研究”(2200299); 基本科研业务费专项资金项目“海洋科技创新战略研究”(GY0214T08); 海洋公益性行业科研专项“海洋强国建设的评价体系研究及应用”(2014418029); 国家海洋局项目“我国海洋经济发展政策研究”(QT1814001)。

环境,激发各社会主体的主动性和进取心,同时切实参与到海洋治理过程,进一步彰显政府海洋治理效能和价值。为此,必须坚定地沿着“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的道路,推进国家海洋治理体系和海洋治理能力的现代化。

2 海洋治理能力现代化与国家海洋治理体系的关系

明确和理顺海洋治理能力现代化与国家海洋治理体系两者之间的内在逻辑关系,是推进海洋事业进一步发展的逻辑起点^[1]。国家海洋治理体系是在党领导下紧密相连、相互协调的国家海洋管理制度体系,包括海洋经济、海洋政治、海洋文化、海洋社会、海洋生态文明“五位一体”的体制机制。“海洋治理体系现代化”就是要正确处理和协调政府、市场等主体之间的关系。

在海洋经济治理体系中,就是要按照政府调控市场、市场引导企业的逻辑^[3]深化海洋经济体制改革,发挥市场在配置海陆资源中的决定性作用,实现海陆资源合理配置和海陆一体化发展。

在海洋政治治理体系中,就是要深化海洋政治体制改革,加快海洋法制建设步伐,同时促进海洋生产力快速发展与涉海生产关系和谐统一。

在海洋文化治理体系中,就是要按照建设海洋文化核心价值体系、推进海洋文化创新、发展文化产业、增强文化推广的逻辑深化海洋文化体制改革,建成民族性、先进性,可以担负起海洋强国战略精神基石重任的海洋文化^[4]。

在海洋社会治理体系中,就是要按照社会主体配置社会资源的逻辑深化海洋社会体制改革,实现人一海关系和谐,建设和谐海洋社会。

在海洋生态文明治理体系中,要按照绿色低碳、集约节约的发展理念深化海洋生态文明体制改革,加快建设海洋生态文明体系,健全基于生态文明的海域空间开发、海洋资源集约利用、海洋生态环境保护的综合机制,推动形成人一海关系和谐发展的现代化海洋开发新格局。

海洋治理能力现代化则是把国家海洋治理体制机制转化为一种实际能力,提高海洋各方面事务的公共治理水平^[3]。“海洋治理体系现代化”和“海洋治理能力现代化”是结构与功能的关系,即通过结构性变化引发现实的功能性变化。因此,只有实现了治理体系的现代化,才能培养治理能力的现代化。同时,治理能力又反作用于治理体系,海洋行政管理的能力强弱也会对治理结果产生影响。

3 国家海洋治理体系的主体、功能与手段

从国外海洋发达国家实践结果和我国海洋发展现状出发,由上述海洋经济治理、海洋政治治理、海洋文化治理、海洋社会治理和海洋生态治理五大体系构成的国家海洋治理体系,其纵向治理的观点与海洋现行条块分割管理体制存在较大的矛盾,现阶段难以从根本上构建起海洋治理系统。因此,基于上述五大体系,可从国家海洋治理体系的主体、功能与手段角度,进一步对具有中国特色的“国家海洋治理体系”做出探讨。

3.1 海洋治理主体

海洋治理体系现代化从本质上讲是一场实现海洋治理主体变化的国家级改革。传统的“全能”政府管理几乎延伸到海洋事务的各个领域,这种“一手抓”的管理模式存在高成本、低效率、难监督等很多弊端,同时在海洋公共事务的管理上容易出现权力真空和治理盲区,难以达到政府有效治理。因此,推进国家治理体系和海洋治理能力现代化,需要把市场和社会参与海洋决策的通道打通,通过再塑海洋制度基础、调整海洋治理结构,激发各涉海主体共同参与决策的活力和精神,形成多元化、负责任的海洋治理主体,构建各涉海主体之间边界清晰、分工合作、平衡互动的和谐关系^[1]。对于沿海政府来说,就是把本应属于市场的职能逐步交给市场处理,让市场来配置海域资源。政府重点履行好海洋事业宏观调控、海洋公共服务等职能,做到低成本、高效率地为公众提供服务,即建成所谓的“有限政府”和“有效政府”。

3.2 海洋治理功能

国家海洋治理体系主要发挥海洋资源配置、海洋综合管理和海洋公共服务三大功能。

第一,海洋资源配置功能。即海陆统筹,实现海洋资源合理配置,让市场在海洋资源配置中发挥决定性作用,全面提高海洋资源配置效率,充分挖掘海洋资源的潜力与市场的活力。

第二,海洋综合管理功能。即国家海洋治理体系在构建政府、社会、市场多元化治理主体的同时,需要一套完备的措施,既要對多元主体治理实施宏观监控和指导,也要进一步加强对海洋开发活动、海洋生态环境和海洋经济社会的监测监管。

第三,海洋公共服务功能。即顺应海洋经济社会发展的趋势和要求,围绕创新驱动、转型发展、改善民生的大局,从海洋观测监测、预报应急、防灾减灾、海上船舶安全保障等方面着手,不断完善海洋公共服务体系建设,构建精细化、数字化的立体服务网络,不断增强公共服务和社会保障能力。

3.3 海洋治理手段

国家海洋治理是一个综合系统,与原来海洋管理相比,参与主体更加多元,目标更加强调结果,因而需要多种方法和手段的灵活、协同使用。除了法律和行政手段之外,还包括经济手段、道德手段,宣传教育手段以及多元主体参与和协商手段等。法律手段是首先需要采用的方法,健全海洋法律法规体系,完善海洋执法与监督机制,对违反法律的一切行动,都要依法严厉打击和制止,实现依法治海、依法护海。

作为一个拥有庞大行政体系的大国,行政手段在海洋经济、社会等多个领域,依然具有一定的必要性和重要性^[1]。需要持续加强干部队伍的法治教育,不断提升海洋依法行政能力和水平,形成规范的行政决策程序,及时解决各类用海问题和矛盾。

经济手段在实现海陆资源优化配置,优化海洋产业空间布局方面具有重大意义,即通过采取财政、区划、规划、金融等有效经济手段,

引导海洋经济协调高效发展。

道德手段是通过传承和发扬中国海洋文化精髓,加强沿海社会公德建设,实现沿海经济社会和谐。

教育手段是指在正规的学历和职业教育基础上,进一步面向社会公众开展海洋继续教育和基本宣传教育,让每个个体与时俱进,关心海洋、认识海洋、经略海洋。

公众参与和协商手段。在海洋经济、海洋政治、海洋社会、海洋文化、海洋生态等领域,建立健全多元主体参与和协商机制,疏通利益表达渠道,扩大涉海公众和相关利益主体参与,促进沿海社会和谐发展。

4 海洋治理体系的整体制度设计

如何保障治理结构有效运转是国家海洋治理体系设计的关键问题,在某种程度上决定着国家海洋治理体系的成败。在建构好海洋治理主体,明确了海洋治理功能及具体手段后,还要建立一套配套的海洋法律和制度体系,确保海洋治理体系的有效运转和具体落实^[1]。根据我国海洋事业发展现状和趋势,理应从海洋法制、激励、协作三大基本制度入手进行海洋治理体系的整体制度设计。

首先,法制体系,即在海洋经济建设、海洋政治建设、海洋文化建设、海洋社会建设、海洋生态建设等领域,适时更新和建立成套的法律体系,做好顶层设计,把所有的建设活动纳入法律框架体系之下,处理好各级政府之间的权责关系,实现权责分明,政令畅通。

其次,激励制度体系。通过制定科学、有效的激励体系,最大限度地激发和释放涉海管理部门、企业、社会组织和公众等多元化主体的潜能和活力,在海洋诸多领域开展改革创新,协同多元治理主体不断走向进步。

再次,协作制度体系。各领域、各层级高效运转,纵横交叉、协同合作,是国家海洋治理体系实现的根本要义之一。为此大到全球海洋治理、次区域海洋治理、国家海洋治理,小到海洋主体功能区治理、各级地方海洋治理、特定海洋问题治理等,需要一套完善的海洋跨界协作和涉海交流制度体系,通过加强沟通和

交流,化解冲突和矛盾,提高涉海行业与部门的发展协同度,在互动合作中寻找海洋利益最大化^[1]。

5 对策建议

推进国家海洋治理体系和海洋治理能力现代化建设,是海洋领域逐步侧重于交互联动,再到致力于合作共赢善治、共同建设好海洋的思想改革,是一次各社会主体从海洋资源配置的结构性变化,再到海洋管理体制变化的深刻改革。想要实现这具有重大历史转折意义的综合改革,需要一个长期而艰巨的过程,直面来自各方面的重重阻力,需重点做好以下几方面工作。

一是理清理顺政府、市场等各主体之间的关系,注重协商、协调、协作、协同,这是推动海洋治理体系现代化的前提。

二是理顺海洋改革的体制机制,加强顶层设计,把着力点放在总体上,考虑和规划海洋经济、海洋政治、海洋文化、海洋社会、海洋生态等各个领域的体制建设上来,逐步加强对

国家海洋治理体系和海洋治理能力现代化的战略研究,避免管理碎片化、政出多门、短期行为以及条块主义问题出现,科学制定国家海洋治理体制改革战略路线图。

三是系统地总结地方各级海洋治理改革创新经验,及时将成熟优秀的地方海洋治理创新做法上升为国家海洋制度,从制度上解决改革创新的动力源泉问题。

四是立足中国国情和海洋发展现状,学习借鉴国外海洋治理的先进经验^[2]。

参考文献

- [1] 陶希东. 国家治理体系应包括五大基本内容[N]. 学习时报,2013-12-30(A6).
- [2] 俞可平. 衡量国家治理体系现代化的基本标准[N]. 北京日报,2013-12-09(A17).
- [3] 周晓菲. 治理体系和治理能力如何实现现代化:专家解读“全面深化改革的总目标”[N]. 光明日报,2013-12-04(4).
- [4] 王诗成. 建设海洋强国需要先进海洋文化支撑[N]. 中国海洋报,2008-03-07(A4).