

山东省海岛多元协同治理困境及对策探析

姜秀敏,汪光霞

(中国海洋大学国际事务与公共管理学院 青岛 266100)

摘要:为应对海岛开发利用的热潮和海岛环境恶化的趋势,加快构建海岛多元治理体制,有力支撑海岛治理决策,文章关注山东省海岛治理现状,采用多元协同治理理论进行系统评价,诊断其中存在的问题,并结合国外先进经验,有针对性地探究科学合理的治理对策。研究表明:山东省是海洋大省,共有海岛 589 个,主要分布于黄、渤海附近海域;目前山东省海岛治理存在主体范围过窄、权责界限混乱、政策法制不健全以及社会力量总体参与积极性不高等问题;针对政府职能转变不彻底、缺乏多元共建长效机制和非政府主体参与海岛治理意识不强等方面存在的不足,亟须明确海岛治理多元主体的角色定位和探索海岛多元协同治理的现实路径,即培育海岛多元协同治理的价值理念、明晰海岛多元协同治理的权责范围、健全海岛多元协同治理规范和优化海岛多元协同治理机制,从而真正形成政府主导、社会组织有效协助和公众积极主动参与的海岛多元协同治理新局面。

关键词:多元主体;协同治理;海岛治理;社会组织;政府职能

中图分类号:C931;P74;C919 **文献标志码:**A **文章编号:**1005—9857(2019)12—0032—06

Dilemma and Countermeasure of Multiple Cooperative Governance on Islands in Shandong Province

JIANG Xiumin, WANG Guangxia

(School of International Affairs and Public Administration, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: In order to cope with the trend of island development and the gradual deterioration of the island environment, accelerate the construction of an island multi-governance system, and strongly support island governance decisions, this paper focused on the current status of island governance in Shandong province, and conducted a systematic review based on the theory of multi-collaborative governance to diagnose the existing problems. Then this paper explored scientific and reasonable governance countermeasures combined with foreign advanced experience. The results showed that Shandong province, as a major marine province, has a total of 589 islands,

收稿日期:2019-07-17;修订日期:2019-12-01
基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“国家海洋治理体系构建研究”(17ZDA172);辽宁省社会科学界联合会一般项目“辽宁省岛屿发展现状及建设研究”(2019slktyb-031).
作者简介:姜秀敏,教授,博士,博士后,研究方向为政府治理与改革、绩效管理、海洋战略以及国际问题等

mainly distribute in the waters near the Yellow and Bohai Seas. At present, Shandong province's island governance has issues such as a narrow scope of subjects, chaotic power and responsibility boundaries, inadequate policies and legal systems, and low levels of enthusiasm for the overall participation of social forces. There are deficiencies in the transformation of government functions, long-term mechanisms for multiple co-construction, the participation awareness of non-governmental entities in island governance. It is urgent to explore the realistic path of multi-subject collaborative governance of islands in Shandong province, cultivate the value concept of multi-subject collaborative governance of islands, clarify the scope of powers and responsibilities of multi-subject collaborative governance of islands, improve the norms of multi-subject collaborative governance, and optimize the island's multi-disciplinary collaborative governance mechanism. Then we can truly realize the new situation of the island's multi-disciplinary collaborative governance, which is led by the government, effectively assisted by social organizations, and actively participated by the public.

Key words: Multi-stakeholders, Cooperative governance, Governance on island, Social organization, Governmental function

0 引言

党的十九大提出加快建设海洋强国。海岛作为海洋资源不可或缺的一部分,对于保护海洋环境、发展海洋经济和维护海洋权益具有重要价值和意义。山东省是海洋大省,共有海岛近 600 个,主要分布于黄、渤海附近海域。面对海岛开发利用的热潮和海岛环境恶化的趋势,海岛治理工作面临更加严峻的挑战,而由政府主导、多元主体参与的协同治理是大势所趋。本研究基于多元协同治理的理论视角,结合国外海岛先进治理经验,有针对性地探究治理对策,提出构建由政府主导、社会组织和公众有效协助和主动参与的海岛多元协同治理体制。

1 山东省海岛多元协同治理的现状

近年来,山东省致力于打造蓝色经济区,加强对海岛的开发利用,实现海岛协同发展,对海岛进行归类管理和分区布局,总体上取得一些成效,但尚未形成完善的海岛治理机制。随着海岛经济的快速发展和海岛生态环境的持续恶化,单一由政府主导的海岛治理工作面临新的严峻挑战,非政府主体参与海岛治理的意愿和程度都亟待提高。

1.1 山东省海岛的基本情况

根据《山东省海岛保护规划(2012—2020 年)》,

山东省共有海岛 589 个,主要分布于黄、渤海附近海域,包括有居民海岛 32 个和无居民海岛 557 个。有居民海岛分布于滨州市、烟台市、威海市和青岛市,其中村级海岛数量较多且分布较分散(表 1)。

表 1 山东省海岛数量					个
地区	有居民海岛			无居民海岛	合计
	县级	乡级	村级		
滨州市	0	0	4	17	21
东营市	0	0	0	6	6
潍坊市	0	0	0	4	4
烟台市	1	8	6	215	230
威海市	0	0	6	179	185
青岛市	0	0	7	113	120
日照市	0	0	0	22	22
省直属	0	0	0	1	1
合计	1	8	23	557	589

山东省绝大部分海岛靠近大陆海岸线,而远离大陆海岸线的海岛主要分布在山东省唯一的海岛县——长岛县境内。山东省海岛经济的核心区为胶东半岛海岛经济区,海岛生态保护区主要包括黄河三角洲海岛和鲁南海岛。

1.2 多元主体协同参与海岛治理的情况

山东省海岛治理的主体是政府。为贯彻执行

《中华人民共和国海岛保护法》以及规范海岛管理和开发,山东省颁布《山东省无居民海岛使用金征收使用管理办法》《山东省无居民海岛使用审批管理暂行办法》《山东省无居民海岛使用权招标投标挂牌出让管理暂行办法》和《山东海洋生态环境保护规划(2018—2020)》等文件。《山东海洋强省建设行动方案》提出协同战略,即实行海岛分类管理,充分利用海岛及其附近海域的各项自然资源,保护海岛及其附近海域的生态系统,其中重点保护和利用青岛岛群、威海岛群、长岛和烟台岛群、日照岛群以及滨州岛群五大岛群,“因岛制宜”协同发展特色海岛经济。以青岛市为例:青岛市海洋发展局主要负责海岛管理,林业等其他行政管理部门协助管理;出台《青岛市无居民海岛管理条例》和国内首个市级无居民海岛规划——《青岛市海岛保护规划(2014—2020 年)》,依据“统一规划、保护为主、限制利用”的原则,对无居民海岛进行管理。

与此同时,山东省非政府主体参与海岛治理的程度不足,尚未形成多元主体协同参与海岛管理的机制。山东省海岛开发利用数量少,无居民海岛尤其是距离大陆较远海岛的开发利用程度普遍较低,已开发或开发过的海岛有 140 余个,主要为庙岛群岛和田横岛等乡级以上海岛,主要用于旅游业和渔业,企业参与开发较少。同时,山东省的海洋环保组织数量少、规模小和资金不足,且由于尚未构建完善的沟通协调平台和信息公开机制,社会公众参与海岛政策制定和贯彻的积极性不高,海岛保护和海岛治理的意识不足。以青岛市为例:《青岛市无居民海岛管理条例》允许个人和企业申请使用无居民海岛,但对保护海岛生态环境的要求很高,导致开发利用成本提高;受海岛地理环境的限制,交通极为不便,个人、企业和其他社会环保公益组织登岛困难;在青岛市第一批无居民海岛开发名录公布后,有不少投资者前往三平岛等海岛实地考察,但最终均因资金不足或与政府观念不和而不了了之。

2 山东省海岛多元协同治理的困境及其原因

2.1 山东省海岛多元协同治理的困境

本研究运用多元协同治理理论,根据海岛治理的相关法律法规和政策文件,从参与治理的主体范

围、多元治理的权责界限、海岛治理的政策法制和社会力量的总体参与积极性等方面,分析山东省海岛多元协同治理的困境。

2.1.1 参与海岛治理的主体范围过窄

目前山东省海岛多元治理的主要主体仍是政府,而对多元主体的培育效果不明显。在海岛治理等公共事务管理的过程中,政府处于毋庸置疑的“垄断”地位:一方面,政府可利用主导地位充分整合社会资源,为海岛治理提供强有力的保障;另一方面,企业、社会组织和公众等非政府主体的力量薄弱,政府未能有效动员这些力量参与海岛治理,也未能搭建制度性的合作平台和协商沟通机制,从而形成较单一的海岛治理模式,整体缺乏由政府主导的、权责明确的海岛治理体系。由于山东省海岛治理工作面临新的严峻挑战,构建由政府主导的、多元主体参与的协同治理体制越加重要。

2.1.2 海岛多元治理的权责界限混乱

目前山东省海岛保护和利用的总体规划不足,未形成统一的无居民海岛管理体系,且缺乏保护和利用措施。未明确划分各治理主体的职责,执行主体范围界定不清晰,缺乏相关管理监督机制,导致不能充分贯彻落实海岛治理的相关政策,公共服务保障能力不强。未明确建立海岛资源的权属制度,导致社会组织和公众缺乏法律规范约束,为谋求个人利益而随意开发利用海岛,对海岛生态环境造成极大破坏。

海岛多元协同治理是复杂而综合的系统工作,须由政府承担责任并发挥好主导作用,企业、公众和社会组织等其他治理主体也应自觉承担相应的社会责任,积极参与海岛治理行动,相互协作、互为补充,形成参与主体多元、执行力强和综合全面的协作治理和监督体系。

2.1.3 海岛治理的政策法制不健全

我国海岛专项立法起步较晚,而只有完善法律法规,才能将海岛治理工作提升到政府政策和制度安排层面。为贯彻执行《中华人民共和国海岛保护法》,山东省已出台《山东省无居民海岛使用金征收使用管理办法》《山东省无居民海岛使用审批管理暂行办法》《山东省无居民海岛使用权招标投标挂

牌出让管理暂行办法》和《山东海洋生态环境保护规划(2018—2020)》等办法和规划,但其针对性不足,未切实明确各治理主体的责任,缺乏落实的方法、途径和监督管理机制,且对执行主体界定不明确,导致各治理主体在参与海岛治理的过程中出现“无法可依”的情形。此外,海岛治理相关法律法规的内容仍不完善,亟须引起重视。

2.1.4 社会力量总体参与积极性不高

除政府和企业力量外,我国海岛治理主体还应加强对社会力量的重视。公众是参与海岛治理的至关重要的主体,社会环保组织等关心海岛治理的民间团体也是不容忽视的主体。但目前山东省大部分公众参与海岛治理的意愿和程度均不高,海洋环保组织也刚刚起步,数量少、规模小、专业性不强和资金不足等限制其扩充和发展,导致社会力量总体参与海岛治理的积极性不高。

2.2 山东省海岛多元协同治理困境背后的原因

2.2.1 政府职能转变不彻底

近年来我国一直着力建设服务型政府,转变政府职能,即从传统管理模式转向协同治理模式。但目前山东省政府仍是海岛治理的主要主体,非政府主体参与治理的程度较低。在政府的“垄断”主导下,非政府主体往往处于被动和弱势的地位,有些社会组织和企业由政府的要求下被动开展相关工作,而并非自愿承担职责和义务。政府权力占据大部分资源,导致社会组织资源不足和能力不强,无法实现充分发展。作为公共权力的中心,政府职能转变的实践过于缓慢,且配套制度建设落后,缺乏对培育和发展社会组织的重视,导致政府与社会组织之间的权力分配不均,社会组织自主发展的动力不足、空间较小和积极性不高。政府应充分有效利用公共权力,积极凝聚非政府主体的力量,充分调动和利用地方资源,切实维护社会组织的发展自主性,支持社会组织的成熟和壮大。

2.2.2 缺乏多元共建长效机制

由于多元共建的长效机制尚未形成,社会组织与公众参与海岛治理的渠道仍不畅通,信息也不充分,导致社会组织和公众主动参与海岛治理的主动性和积极性整体不高。近年来政府不断重视发展

民主政治,公众可通过政府信息公开制度和听证制度等更加丰富的信息沟通和交流平台参与政策制定。但这些制度刚刚起步,政府和公众之间的信息沟通和交流仍不充分,仍须丰富和拓展协商渠道。就目前山东省海岛多元协同治理的主要制度建设而言,亟须完善多元主体参与海岛治理的方式、信息沟通和合作的渠道以及监督和制约多元主体行为等方面的配套制度措施。

2.2.3 非政府主体参与海岛治理意识不强

我国非政府主体的责任意识和公共精神均显薄弱。受传统政府管理模式的影响,大部分公众仍认为海岛治理只是政府的责任,加之可获得的信息较少,使非政府主体不能对海岛治理的具体情况有更加深入的了解和认识,也不能对海岛治理的实际情况进行充分分析和判断。近年来虽有部分企业、非政府组织、媒体和公众参与海岛治理工作,但规模小、人员少、资金有限和组织程度低,限制其充分发展。当前山东省非政府主体参与海岛治理的程度仍难以满足海岛治理的需求,尚未发挥其应有的作用。

3 国际海岛多元协同治理的经验

由于地理环境的特殊性,海岛生态系统比较脆弱。近年来,随着海岛经济的快速发展和海岛环境的持续恶化,国际海岛领域已形成相对成熟的管理规划制度、资源开发许可制度、开发利用监督制度、灾害管理制度以及征用、开放和涉外管理制度。这些制度的实施不仅依靠政府的引导,而且包含非政府主体的参与。

3.1 建设合理的协商参与平台

世界各国的海洋管理机构各不相同,为协调政府部门之间以及政府与企业和社会公众之间的利益问题,部分国家通过搭建合理的协商参与平台,畅通信息沟通渠道。跨部门的专门委员会或一般委员会由现存行政部门构成,有助于通过组织机构间的协调,制定或实施海洋政策^[1]。例如:美国成立“新海洋政策委员会”,政府部门在处理海岛相关事务时,政府官员和议会议员都可通过该机构进行协商,及时传达海岛相关信息,促进各部门之间的协作;印度尼西亚在中央政府下成立海洋理事会,由

海洋与渔业部部长负责,不仅包括海洋与渔业部、外交部、旅游部、交通部和国防部等政府部门负责人,而且一些私企和非政府组织的代表也积极参与其中,政府与非政府主体通过该理事会共同协商和处理海岛治理的相关事务^[2]。

3.2 引入非政府主体参与海岛治理

许多国家的无居民海岛所有权属于国家,政府将海岛出租给企业或个人从而获得租金收益,但并不售卖。美国和英国均采用出租的方式实现无居民海岛的使用价值,即由政府部门将海岛出租给企业或个人进行生产和建设。阿联酋则允许出售海岛,出售后的海岛归企业或个人所有。出租或出售后的海岛管理主要由企业或个人负责,政府相应减少行政干预。

国外非营利组织的发展也较完善,如海洋守护者协会和大自然保护协会,其中有相当数量的专家学者致力于保护海洋环境,政府可从这些非营利组织中直接获得理论和技术支持,从而提高海岛开发、保护和管理决策的科学性。

3.3 完善与海岛治理相关的法律制度

许多国家为海岛开发管理制定相应的法律规范和制度,如海岛监督检查、灾害管理以及征用、开放和涉外管理等,主要包括《1972 年美国联邦海岸带管理法》《印度尼西亚海岸带和小岛管理法》和《日本孤岛振兴法》等。其中,《印度尼西亚海岸带和小岛管理法》明确建立“沿岸海域开展业务证明书”制度和海岛监督与控制制度,小岛及其周边水域的开发管理由政府机构、相关研究机构和专家共同参与,并由被授权的特定官员对海岸带和小岛的管理进行监督和控制;中央政府和地方政府均有义务监督规划及其实施情况,公众也可主动提交报告进行监督。

4 完善山东省海岛多元协同治理的对策建议

为完善山东省海岛治理机制,解决海岛治理参与主体范围过窄、多元治理权责界限混乱、政策法规不健全和社会总体参与积极性不高的问题,本研究结合多元协同治理理论,并借鉴国外先进实践经验,有针对性地明确多元主体的角色定位和探索海岛多元协同治理的现实路径 2 个方面,为提升山

东省海岛多元协同治理水平提出科学合理的对策建议,从而真正形成政府主导、社会组织有效协助和公众积极参与的山东省海岛多元协同治理新局面,为加快海洋强国建设助力。

4.1 明确多元主体的角色定位

4.1.1 政府是海岛治理事务的协调者

政府首先要明确自身角色定位,即海岛治理的指导者和协调者,必须承担制定公共政策、整合公共资源和协调利益相关者利益矛盾的责任。应强化制度供给和法律监管,加强对多元主体的引导和协调,使多元主体协同形成完整的治理结构。一方面,进一步加快行政体制改革步伐,积极主动向“有限政府”转变,明确界定政府部门的职责范围,建立相对集中且功能专门化的管理机制^[3];另一方面,把握治理大局和方向,深化与企业、社会组织和公众等的合作协商,疏通参与渠道,并对其进行指导和监督,引导多元主体合作开展相关活动,形成政府与社会合作协商的平台。

4.1.2 市场是海岛治理服务的生产者

随着市场经济的不断发展以及政府决策科学化和民主化程度的不断提高,市场作为公共服务的生产者,在海岛治理中发挥的作用也越来越大。海岛经济属于资源型经济,在我国,渔业通常是海岛的支柱产业,此外还有一些富有海岛特色的产业,如海岛水利和电力工业以及发展迅速的海岛旅游业等^[4]。对于企业而言,企业拥有较多的人力、财力和物力等资源,有效发挥市场配置资源的重要作用,可提高海岛开发利用效率;企业应带头遵守法律法规,坚持绿色发展理念,在开发利用海岛的同时承担应尽的社会责任,加强与政府的合作和沟通。对于非营利组织而言,非营利组织在海岛开发保护宣传和志愿者组织方面更具有针对性和专业性,可更好地动员社会公众,积极为海岛开发利用和保护政策的制定和实施建言献策。

4.1.3 社会是海岛治理事务的支持者

公众应注重自身责任意识和公共精神的培育,通过参与政策制定等方式参与海洋环境协同治理。媒体应利用广告和纪录片等各种形式,加强海岛治理工作宣传和国际交流,做好政策解读工作,加强

与公众的互动交流,提升公众参与海岛治理的意识。加强专家队伍建设和完善人才引进制度,积极吸纳岛外人才资源参与海岛开发建设,促进岛外和岛内人才资源的有机融合,实现优势互补和共同利用^[5]。为政策和制度的制定和实施提供理论支持。加强与涉海高校的合作,吸纳优秀学生进入海岛治理专业人才库。切实提高海岛管理人员的专业素养,重视管理部门的专业化建设。

4.2 探索海岛多元协同治理的现实路径

4.2.1 培育海岛多元协同治理的价值理念

随着政府、市场和社会三重体系的日益完善以及海岛治理工作日益面临新的严峻挑战,政府强势主导的治理模式已不能满足海岛治理发展的需求。通过培育海岛多元主体协同治理的价值理念,推动多元主体协同行动,可提升海岛治理效率和化解利益矛盾,实现海岛多元协同治理目标。

海岛治理并不仅是政府和企业的责任,而且是社会组织 and 公众的责任。政府应转变传统管理理念,提高公共服务水平,实现公共利益,最大限度地调动社会主体的认同感、主动性和积极性,达成利益共识;企业、社会组织和公众应各负其责和密切配合,积极发挥治理主体作用,增强责任意识、公共意识和参与意识,积极参与海岛开发和保护,助力海岛多元协同治理的可持续发展。

4.2.2 明晰海岛多元协同治理的权责范围

权责交叉会导致分工不足和效率低下,科学清晰的权责划分有助于实现各治理主体的合理分工,从而提升海岛治理效率和水平。只有在明确权责划分的基础上,各治理主体才能切实实现相互协作,推动多元主体协同海岛治理机制的构建和完善。应完善相关法律法规,明确各治理主体之间的权利和职责。政府应切实搭建有效的合作平台和信息沟通渠道,实现海岛治理信息的公开透明,推动非政府主体积极参与海岛治理相关政策的制定。社会组织应充分利用人力、财力和物力等资源以及专家学者的专业信息支持,树立绿色发展理念,主动积极参与海岛治理,切实为海岛治理政策的制定和实施建言献策。公众应不断提升海岛环境保护意识和公共精神,关注海岛治理动向,积极参与海

岛治理。

4.2.3 健全海岛多元协同治理规范

目前我国尚未形成完整的海岛治理法律法规体系,应进一步加强海岛治理法律法规体系建设,完善无居民海岛开发管理和使用权市场化出让等制度,保护参与主体的合法权益,确保海岛有序和有偿开发利用。一方面,加强法制教育和宣传力度,有效规范和引导多元主体参与海岛治理,并约束各治理主体的行为;另一方面,完善法律监督机制,加强各治理主体之间的互相监督,推动政务信息公开,预防并及时惩处海岛管理违法违纪行为,确保制度和规则的公信力,规范海岛使用管理活动。

4.2.4 优化海岛多元协同治理机制

海岛协同治理需要政府、企业、社会组织、媒体和公众的共同行动和有效协商。因此,构建政府与非政府主体的多元参与和共同合作机制以及公开透明的信息共享机制是海岛治理发展的必然要求。应充分借鉴发达国家海岛治理的先进经验,利用现代网络信息技术,搭建公开的信息平台,切实完善参与机制,促进海岛政务公开,提高科学决策效率。一方面,进一步完善海岛管理信息系统和海岛统计调查制度^[6],及时公开海岛治理相关信息,使社会组织和公众充分了解海岛治理的政策内容;另一方面,利用大数据对海岛治理过程中出现的问题进行分析,有针对性地采取治理手段,避免资源浪费,提升协同治理效率和水平。

参考文献

- [1] 戴娟娟,吴日升.国际海洋综合管理模式及其对我国的启示[J].海洋开发与管理,2014,31(11):4-9.
- [2] 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组.中国海洋发展报告[M].北京:海洋出版社,2007.
- [3] 彭超,文艳,韩立民.构筑海岛可持续发展的保障体系[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2005(2):12-13.
- [4] 彭超.我国海岛可持续发展初探[D].青岛:中国海洋大学,2006.
- [5] 文艳,倪国江,闫金玲.我国海岛开发与保护的战略思考[J].海洋开发与管理,2016,33(S2):15-20.
- [6] 樊祥国.中国海岛保护与管理工作进展及发展思路[J].海洋开发与管理,2016,33(S2):3-6.