

文章编号: 1674 - 5566(2012)01 - 0116 - 07

构建我国海洋综合协调机制的初步研究

赵嵌嵌, 黄硕琳

(上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306)

摘要: 我国海洋管理体制存在着缺乏高层协调机构、协同作用机制和信息共享机制等弊端,因此为了完善我国海洋管理体制,需要建立海洋综合协调机制。美国和日本这两种不同海洋管理体制的国家都非常重视协调机制的建设,在我国现有机构的基础上,借鉴国外的建设经验,提出适合我国海洋管理协调机制的具体建议:建立健全的多主体合作机构、咨询和参谋机构,构建海洋综合协调组织模式图,并完善海洋管理信息系统的建设,为各涉海主体搭建有效沟通的平台,实现海洋综合管理的统筹和协调,完善我国海洋管理体制。

研究亮点: 从分析海洋综合协调机制的提出、概念和功能入手,探讨了我国海洋管理体制存在的现状和问题,着重总结了美国和日本的建设经验,并分别借鉴其建设经验,提出适合我国海洋管理协调机制的具体建议,初步构建了海洋综合协调组织模式图,视角比较独特,具有参考价值。

关键词: 综合协调机制;海洋综合管理;海洋管理体制

中图分类号: S 937.0

文献标志码: A

近年来,随着海洋开发利用的深入,海洋环境与资源问题的日益增多,各国都在积极探索解决问题的途径,改进其海洋管理体制。在此过程中,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。尤其是联合国《21世纪议程》第17章要求“每一个沿海国都应考虑立足,或在必要时加强适当的协调机制(例如高级别的规划机构),在地方一级和国家一级上从事沿海和海洋区域及其资源的综合管理和可持续发展”^[1]。自此,建立有利于海洋综合管理相应的协调机构,对海洋事务进行综合管理,已经成为国际社会关注的热点。

1 我国海洋综合协调机制的提出

海洋管理体制是国家为了维护海洋权益、发展海洋经济、保护海洋环境和资源、协调涉海部门之间关系而建立的管理组织结构和运行制度,是实施海洋政策的组织保障^[2]。因此,为了成为

海洋强国,我国一直在寻求适合我国国情的海洋管理体制,达到有效管理海洋事务,促进海洋经济可持续发展的目的。

随着海洋管理体制的变迁,我国就如何完善海洋管理体制,实现海洋综合管理,理论界一直存在着争议:观点一,借鉴国外沿海国家集中型海洋管理模式(如法国、荷兰等),建立独立统一的管理机构或把管理职能赋予现有较为合适的管理机构,比如国家海洋部,在海洋部内重新整合我国海洋管理部门,进行权责划分与机构配置^[3-4]。观点二,在现有海洋管理的体制框架下,借鉴海洋管理发达国家经验(如美国、日本),建立全国性高层次的海洋工作协调机构,即成立由政府领导负责、相关涉海部门负责人参加的协调委员会,统筹协调我国的海洋事务^[5-7]。在这些争议之下,鹿守本^[8]教授在其著作《海岸带综合管理》一书中提出,完善我国海洋管理体制,最理想的做法是建立独立统一的管理机构,最可行的办法则是在涉海部门间建立起协调机制。国家

收稿日期: 2011-09-22 修回日期: 2011-11-07

基金项目: 上海市教育委员会 085 项目(海洋经济)

作者简介: 赵嵌嵌(1987—),女,硕士研究生,研究方向为渔业政策与法规。E-mail: zhaopianqian2244@163.com

通讯作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shou.edu.cn

海洋局前副局长杨文鹤^[9]也认为,作为中央政府也好,地方政府也好,必须建立一种高层次的协调机制。

在现阶段,提出建立海洋综合协调机制是我国海洋管理的一种趋势。首先,政府为追求“小而能”的机构为目标,建立统一管理的这样一个庞大的海洋“综合”大部门,但是没有哪个国家能够依靠一个机构来管理庞大、繁杂的海洋事务,这也不科学。其次,我国到目前还没有专职的海洋职能协调部门,因此在国家级上,建立高层次多主体合作的协调机构,将有利于体现国家整体利益,提高海洋工作的整体效能。

2 海洋综合协调机制的概念和作用

为了阐释“海洋综合协调机制”的概念,我们分别从协调和机制入手。协调是正确处理组织内外各种关系,为了完成计划和实现目标,对各项工作及人员的活动进行调节,使之同步,互为依托。机制则可理解为为控制某一行为主体或运行主体所采取的手段或方法。广东海洋大学的周立波就曾对海洋行政执法协调机制进行过定义,所谓海洋行政执法协调机制,就是指在海洋行政执法协调活动过程中形成的关于协调的主体、方法、手段和模式的一系列制度的体系^[10]。

综合上述分析,可对海洋综合协调机制定义如下:在海洋综合管理协调活动过程中,为调整海洋区域内各涉海主体之间存在利益冲突的管海行为而形成的关于协调的主体、方法、手段和模式的一系列制度的体系。具体运作过程就是政府为了更好的实现海洋综合管理的目标,而组织各涉海行政部门形成综合性协调主体并制定各项协调制度,通过建立或变革与之相对应的体

制和制度,使得机制在实践中得到体现,以协调解决不同部门之间产生的矛盾和问题。

加强海洋综合管理已经成为世界性趋势,综合协调是海洋开发的客观需要,建立海洋综合协调机制的作用主要体现如下:有利于海洋立法和修订,通过法律统一协调各部门之间的矛盾和冲突;有利于对各部门的海洋行政职责予以科学的划分,加强行业管理的积极性,促进机构间和部门间的协作;有利于整合各部门的管理力量和资源,减少行业机构功能的重叠和人、物、财的浪费;有利于提高海洋管理的效率,形成统一管理,统筹各部门的规划和决策。

3 我国海洋管理体制现状及存在的问题

3.1 我国海洋管理体制现状

半个多世纪以来,中国的海洋管理工作经历了重大的发展与变革。中国的海洋管理体制经历了从行业管理到行业管理加海洋环境复合管理,再向到海洋综合管理过渡的发展历程^[11]。逐步形成了以海洋、环保、渔政、海事、公安边防和海关为主的综合性管理和分散行业管理相结合的体制^[2]。

3.1.1 横向管理

我国的海洋管理在横向上表现为综合管理和行业管理相结合,即我国的海洋管理是在海洋行政主管部门综合管理海洋的基础上,再按用海类别,由相应的行业主管部门管理。我国国家海洋行政主管部门是国家海洋局,由国土资源部进行管辖。其他主要涉海部门如外交部、环境保护部、交通运输部、农业部等是分工管理行业性工作的,其主要职能如表 1 所示。

表 1 国家主要涉海管理部门及其职能
Tab.1 Main state sea-related management departments and their functions

| 主管部门 | 海洋管理职能 |
|-------|---|
| 国家海洋局 | 海洋立法、规划、管理、加强海洋战略研究和对海洋事务的综合协调 |
| 外交部 | 牵头或参与拟定陆地、海洋边界相关政策、指导协调海洋对外工作,组织有关边界划界、勘界和联合检查等管理工作并处理有关涉外案件,承担海洋划界、共同开发等相关外交谈判工作 |
| 科学技术部 | 管理包括海洋科技在内的全国科技事务,促进科技的发展 |
| 环境保护部 | 指导、协调和监督海洋环境保护工作 |
| 交通运输部 | 负责海运管理、海港管理和海上救助打捞等 |
| 农业部 | 监督保护渔业资源、渔业水域生态环境和水生野生动植物工作,维护国家渔业权益,代表国家行使渔船检验和渔政、渔港监督管理权 |
| 公安部 | 中国近海海上治安 |
| 海关总署 | 承担全国海上缉私任务 |
| 海军 | 保卫中国海上安全、领海主权和维护海洋权利等任务 |

3.1.2 纵向管理

我国的海洋管理在纵向上表现为统一管理和分级管理相结合。国务院具有海洋所有权,通过法律授权省、市、县级地方人民政府分级管理,形成垂直系统。实行垂直管理的部门大多是执法部门,垂直管理的目的是为了破除地方保护主义,实行执法统一,贯彻中央决策^[12]。我国现在的管理层次主要分为国家—海区—地方三级。目前,在渤海、东海和南海,分别设立国家海洋北海分局、东海分局和南海分局,在全国 16 个沿海省、自治区、直辖市和计划单列市中,有 12 个海洋管理机构采用海洋与渔业管理结合在一起的方式,从北向南分别为:辽宁、大连、山东、青岛、江苏、浙江、宁波、福建、厦门、广东、深圳、海南;有 2 个采用国土资源管理机构模式,为河北和广西壮族自治区;还有 2 个是上海市海洋局和天津市海洋局。执法部门先后成立了 11 个省市海监总队和 74 个地方海监支队、200 个县市海监大队^[2]。

3.2 我国海洋管理体制存在的问题

随着海洋战略地位的不断f提高,世界各国政府海洋管理模式向统一综合管理模式发展的趋势愈加明显,我国现行的海洋管理体制模式也日益暴露出弊端和不足,不能够适应海洋管理的复杂性和综合性。目前我国海洋管理体制的弊端主要表现在以下方面:

3.2.1 缺乏高层级协调机构,宏观调控需要加强

我国的海洋管理工作,从中央到地方都分散在各个部门,海洋产业各自为政,职能职责既重叠又分散。在这种分散的管理体制下,一方面缺乏强有力的综合协调管理职能,另一方面缺少法律法规和政策战略的支持。现在我国国家海洋局及各省市海洋局担负着海洋综合管理职能,但是国家海洋局的设立并未实现对海洋事务的综合统一管理,不能直接对国务院负责,其行政级别不高,与其他海上行政部门处于同级地位,因而在管理中与其他部门发生矛盾时,因为缺乏权威性,往往造成一事一议,出事再议的局面,难以及时协调在海洋开发过程中部门之间的矛盾和冲突。

3.2.2 缺乏与海洋管理体制配套的协同作用机制

虽然我国设立了国家海洋局,但是海洋工作涉及的政府部门以及单位毕竟太多,所要统筹协调的内容也过于繁杂,因此我们在加强专职机构的同时,也要探索性的建立一些咨询、参谋机构。如果说政府海洋管理部门的运作是海洋管理体制的主干的话,相关的协同和支持力量则是旁支,虽然这些旁支不是海洋管理体制中的决定性因素,但是在现代社会中,这种咨询、参谋机构也是必不可少的,因此,为了使海洋管理体制更加完善,我们有必要建立协调组织来弥补综合管理部门力量的不足。

3.2.3 缺乏信息共享机制,不利于国家社会经济发展和国防建设

在海洋管理中,各种海洋活动所产生的数据和信息对管理有着至关重要的作用,如不能及时整合和共享,则会妨碍海洋事务的处理。在我国,海洋地质调查、海洋测绘、海洋水文调查、海洋气象观测和海洋预报等部门都是由不同部门负责,其获取的海洋基础资料也没能很好的进行整合和共享。现在虽然我国相关部门已经出台了相关信息资料的管理制度,但是在各部门之间以及同一部门的不同单位之间的资料封锁现象还是比较严重的。各部门在海洋环境信息资料的收集、处理、传输和发布中,采用的标准也不尽统一,影响了发挥。

这些问题的出现已经在一定程度上影响了我国海洋管理的实际效果,形成了对我国海洋经济发展的制约。因此,为了规范和理顺各涉海管理主体的管海和用海行为,迫切需要寻求建立多部门间的协调机制与法则,平衡近期与远期利益、局部与全局利益,通过制定并实施统一、可操作的行动计划^[13],建立一套完整系统的协调机制来整合这种分散的、冲突的海洋管理方式,对海洋事务实行综合管理。

4 国外海洋管理中协调机制的建设经验

20 世纪 80 年代到 20 世纪末,联合国、其他国际组织和各沿海国家,都在海洋管理方面确立了海洋可持续发展和海洋综合管理的原则,健全其海洋管理体制。随后,各沿海国也积极实践海洋综合管理制度,形成了多种模式,其中包括建立有效的协调机制模式。尤其是美国和日本不同海洋管理体制的国家比较具有代表性,美国是

半集中型的海洋管理体制,采用中央和地方分权管理的形式,设立了全国性高层次海洋工作的协调机构,负责协调各涉海部门之间的矛盾^[14]。日本是分散型海洋管理体制,除了政府管理部门之外,日本政府内部还设有专门的协调机构,统筹协调各省厅海洋管理部门间的政策推进情况,并制定相关海洋开发规划^[15]。本文着重总结介绍两国的建设经验,以为我国的建设带来一些启示。

4.1 重视高层次协调机构的建立

海洋开发与保护、海洋防卫与外交、海洋法律制度等事务,往往分散在几个甚至十几个政府部门管理,因此,不少国家尝试建立海洋事务高层协调机构,进行统筹管理。

美国是在总统办公室成立的海洋政策委员会。2004年12月,时任美国总统的布什签署命令,正式成立新的内阁级海洋政策委员会(USCOP),其成员包括各涉海部门的负责人和国家安全事务、国土安全、国内政策和经济政策的总统助理^[14]。职责是全面考察并评价联邦政府有关海洋的法律和项目的效果,并制定或者实施有关某些涉海事务的政策问题向总统和部门负责人提出建议,促进政府部门、非政府部门、私营机构、科研机构和公众之间的伙伴关系,以协调联邦各涉海部门的海洋活动。

日本政府则于2007年4月在内阁官房设置综合海洋政策本部。本部长由日本首相担任,成员由日本国土交通省、经济产业省等8个省厅的37名工作人员组成^[2]。具体负责推进海洋基本计划方案的制定和实施;根据海洋基本计划,统一调整相关行政机构实施的政策;策划、起草和综合调整海洋方面的重要政策,协调与海洋有关的行政事务。

4.2 重视咨询、参谋机构的编制

现代海洋管理,既是一项内容众多、关系复杂的管理工作,又是政府管理工作中历史较短的管理领域,所以组建参谋咨询机构更加受到重视。美国和日本政府在此方面就尤为重视。

美国政府建立了海洋研究顾问组,1997年在成立国家海洋学伙伴关系计划时应国会的要求而成立的,并依照《1972年联邦顾问委员会法》开展工作。分别由代表联邦科学院、各海洋科学研究所、海洋政策机构、州政府、海洋产业界、教育

部门及其他部门的10~18位成员所组成,对海洋科学和资源综合管理跨部门委员会提供独立的咨询和指导^[14]。

日本政府为全国海洋管理和推进,建立了2个咨询参谋机构:(1)海洋开发审议会。1969年,日本成立了“海洋科学技术审议会”,1971年改组为“海洋开发审议会”,是日本内阁总理大臣在海洋开发方面的最高决策性咨询机构,负责协调、审议、制定与海洋有关的基本计划和政策措施^[15]。2002年,原来隶属于总理府的海洋开发审议会,现在合并到内阁府下属的科学技术—学术审议会。审议会提出了日本海洋开发远景规划设想和基本推进方针的咨询报告,展望了21世纪海洋开发的远景规划设想。(2)海洋政策研究财团。“海洋船舶财团”成立于1990年9月10日,并于2004年开始海洋咨询活动。2005年,改称为“海洋政策研究财团”,是属于日本财团下的一个综合处理海洋问题的咨询机构^[16]。研究领域包括海洋政策、海上交通、安全保障、近海岸管理、海洋环境、海洋教育等,创作了《日本21世纪海洋政策建议书》、《海洋政策大纲——寻求新的海洋立国》、《海洋基本计划》以及《海洋白皮书》。

4.3 重视海洋管理信息系统的建设

海洋管理中科学信息往往具有很强的技术性和专业性,而且各个部门之间的信息系统公开程度不够,不能进行信息共享,不同部门之间也很难完全沟通和了解,对海洋事务的处理设置了障碍。

因此,美国的国家海洋管理信息系统,是在国家海洋大气局(NOAA)的环境资料基础上建立的,由NOAA的国家海洋资料中心负责。主要负责开发和维护国家海洋环境数据库,收集国内外活动所产生的海洋数据、处理、储存和检索海洋信息。在国家海洋领海及国际海洋法允许的范围内可充分利用海洋资源,进行资源共享,帮助协调解决海事争端。

日本在《21世纪海洋政策建议》中提出在加强海洋调查、观测的基础上,充分利用国家、地方公共团体、大学、实验研究机关、产业界和国民之间的相互作用,共同合作完善海洋信息系统,为防灾减灾、海洋综合管理服务。具体措施包括海洋信息收集协调、强化海洋信息管理机能、建立

统一的海洋调查、观测、监视系统、构建地域海洋信息网络。

5 建议

对我国海洋管理体制所面临的问题,我们需要构建合理有效的协调机制,但在我国经验不足的状况下,我们必须借鉴国外的有效做法,结合我国的具体问题,提出适合我国海洋管理协调机制的具体建议,实现海洋管理的统筹和协调,完善我国海洋管理体制。

5.1 建立健全的多主体合作机构

协调机制的运行首先要依靠具有协调功能的机构,机构的设置是机制有效发挥作用的前提和基础。世界各国在加强涉海部门间的协调问题上通常采用两种做法: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^[17]。然而根据我国国情,最可行的办法是在现有大部门体制改革框架下,建立政府主导的多主体合作机构,比如,国家海洋委员会或海洋联席会议等综合协调部门。其基本思路是,为创新管理体制机制,在国务院下建立跨越各部门之间利益的高层协调机构,激励利益相关方共同参与,保障目前涉海政策和法律的有效执行。

委员会由主席、副主席和其他成员组成,政府部门、行业部门、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,主席由国务院副总理担任。委员会可根据国家海洋事业的发展情况,定期或不定期的由副总理主持召开联席会

议,以统一和协调国家海洋发展战略及研究决定重大海洋开发行动。主要负责制定海洋政策和规划,建立健全海洋管理法律法规体系;协调跨部门、跨行业海洋开发活动中的重大事项;加强海域使用管理,海洋信息管理;严格进行海上综合执法等。委员会的办公机构设在国务院海洋行政主管部门,为了更好的制定海洋战略和政策,增加公众参与和有效进行监督检查,建议下设海洋政策委员会、民众代表会议和海洋监督管理办公室。

5.2 建设海洋管理的咨询、参谋机构

在内容众多,关系复杂的现代海洋管理中,组建参谋咨询机构具有重要作用,日本和美国政府在此方面就尤为重视,因此,我们可以借鉴国外的经验,建立国家海洋专家咨询团体,比如专家咨询委员会,有计划、有安排的为主管机关出谋划策,为政府工作和重大问题的处理、办理提出建设方案。团体成员由一些精通海洋的科学家、企业家、管理专家组成。主要研究内容包括:对重大海洋工程项目、管理计划进行评估和论证;对海域使用管理和功能划分提出建议;对海洋发展的重大管理提出事先的评估;对海洋生态环境管理的工程提出评价;对海洋执法管理中产生的规范问题进行确认;对海洋危机的预警和干预提出建议等,并且定期或不定期的组织各种专题研讨会,交流经验与信息。

总结上述建议,我们构建出海洋综合协调组织模式图,如图 1 所示。

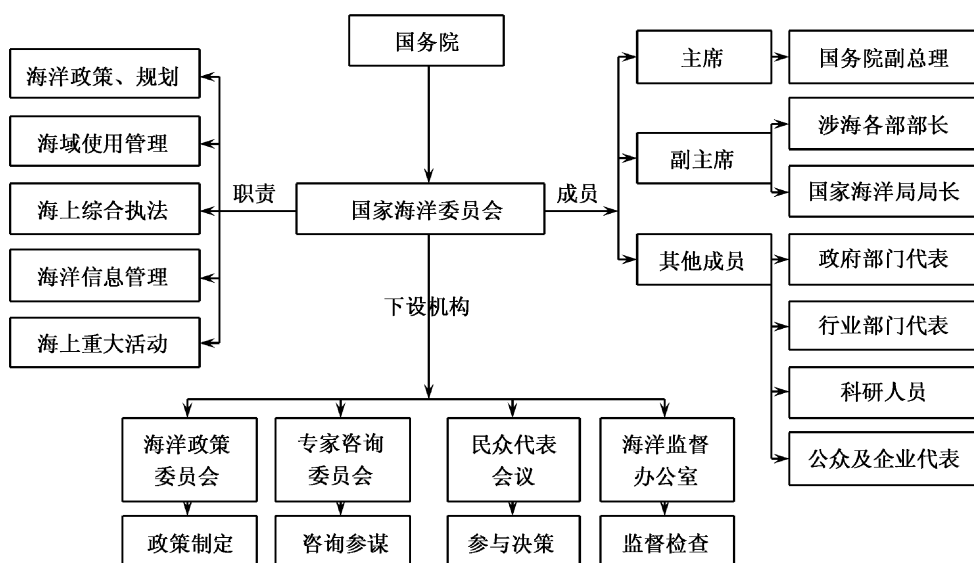


图 1 国家海洋综合协调组织模式图

Fig. 1 The diagram of national marine comprehensive coordinating organization

同时,地方政府也要建立相应的地方海洋协调管理委员会,由省政府作为核心权力机构,负责在国家海洋局的政策指导下确定省内海洋的发展规划^[18]。国家海洋分局一方面要指导省级海洋管理部门的工作,另一方面两者也要相互合作,共同构成海洋区域内的协调工作。另外在省政府下设地方海洋协调管理委员会,主席由省政府主要领导担任,赋予其必要的权限,大家共同协调解决各地方的用海冲突和矛盾。也要定期召集各涉海部门召开例会,促进相互之间的协调、分工与合作。由此构建出地方海洋综合协调组织模式图,如图 2 所示。

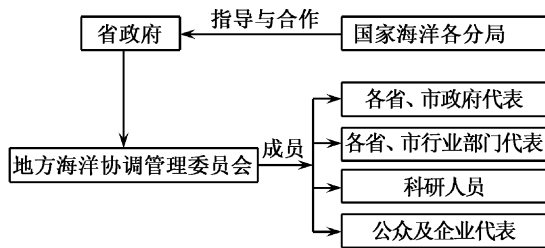


图 2 地方海洋综合协调组织模式图

Fig. 2 The diagram of local marine comprehensive coordinating organizations

5.3 完善海洋管理信息系统的建设

在海洋综合管理中,各部门的各种海洋活动所产生的数据和信息对管理有着至关重要的作用,如果没有正确的信息,就不能做计划,就不能进行正确的决策。目前,我国对海洋信息的重视也在逐步加深,各种信息传输渠道也在完善中,如相继出台了《气象资料共享管理办法》、《中国测绘成果管理条例》等部门规章,以及在国家海洋局建立了综合性大型信息机构的国家海洋信息中心,但是从总体看,我国的信息系统还是比较薄弱的,专门化的信息机构很少,很难形成完整的网络。因此,我们可以借鉴国外的经验,建设具有充足数据源的不同层次的海洋管理信息系统,加强海洋基础数据的统一管理,最大资源的进行海洋信息的共享,形成有效的信息公开环境,为协调决策的制定和共同纲领的形成提供科学的基础。

海洋管理体制的建立和完善是一个系统的

工程,同时也是一个长期的、不断摸索的过程,需要政府加强内部的协调观念,也需要整个社会共同努力,因此在我国“九龙治海”的局面下,应当消除部门界限,建立海洋综合协调机制,将国家的整体利益放在首位,充分发挥各部门的职能和作用,达到有效管理海洋事务、促进海洋经济可持续发展的目的。

参考文献:

- [1] 高艳. 海洋综合管理的经济学基础研究[M]. 北京: 海洋出版社, 2008.
- [2] 国家海洋局海洋发展战略研究所. 中国海洋发展报告[M]. 北京: 海洋出版社, 2010.
- [3] 王琪. 海洋管理从理念到制度[M]. 北京: 海洋出版社, 2007.
- [4] 高艳. 海洋综合管理的经济学基础研究—兼论海洋综合管理体制创新[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2004.
- [5] 林千红, 洪华生. 构建海洋综合管理机制的框架[J]. 发展研究, 2005(9):40-41.
- [6] 李百齐. 对我国海洋综合管理问题的几点思考[J]. 中国行政管理, 2006(12):51-52.
- [7] 国家海洋局海洋发展战略研究所. 中国海洋发展报告[M]. 北京: 海洋出版社, 2007.
- [8] 鹿守本. 海岸带综合管理[M]. 北京: 海洋出版社, 2001.
- [9] 杨文鹤. 杨文鹤副局长谈国家海洋管理体制[J]. 海洋开发与与管理, 1997, 14(4):4-6.
- [10] 周立波. 浅论海洋行政执法协调机制若干问题[J]. 海洋信息, 2008(4):15-19.
- [11] 国家海洋局海洋发展战略研究所. 中国海洋发展报告[M]. 北京: 海洋出版社, 2009.
- [12] 闫新刚. 我国渔业行政管理体制改革的初步研究[J]. 上海海洋大学学报, 2009, 18(2):218-221.
- [13] CICIN-SAIN B. Sustainable development and integrated coastal management[J]. Ocean & Coastal Management, 1993, 21(1/3):11-43.
- [14] 石莉. 美国的新海洋管理体制[J]. 海洋信息, 2006(3):24-26.
- [15] 姜雅. 日本的海洋管理体制及其发展趋势[J]. 国土资源情报, 2010(2):7-10.
- [16] 金永明. 海洋问题专论[M]. 北京: 海洋出版社, 2011.
- [17] 黄康宁, 黄硕琳. 我国海岸带综合管理的探索性研究[J]. 上海海洋大学学报, 2010, 19(2):246-251.
- [18] 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.

A preliminary study on building comprehensive marine coordination mechanism of China

ZHAO Qian-qian, HUANG Shuo-lin

(*College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*)

Abstract: This paper points out that the existing marine administrative system in China doesn't operate efficiently, because of lack of high-level coordination organization, coordination mechanism; information sharing mechanisms etc. To improve our marine management system requires the establishment of comprehensive marine coordination mechanisms. The United States and Japan that have two different marine management systems attach great importance to the construction of coordination mechanisms. So, on the basis of our existing systems, to achieve the coordination of the marine integrated management and improve marine management system in our country's, we should learn from the overseas construction experience, propose the specific recommendations of coordination mechanism for our country's marine management; establish and improve many sea-related cooperation agencies, consulting and staff agencies; build a comprehensive marine coordination organizational model chart and complete the construction of marine management information system, and build an effective platform of communication for each sea-related management department.

Key words: comprehensive coordination mechanism; integrated marine management; marine management system