

理念与制度变迁: 新中国海洋 综合管理体制变迁分析*

张海柱

[内容提要] “海洋综合管理”是 20 世纪 80 年代以来在世界范围内产生重要影响的海洋管理理念,该理念对中国海洋管理体制的建立和发展也产生了重要影响。历史制度主义理论认为,理念是推动制度变迁的重要因素,但是理念发挥作用要受到特定历史与制度脉络的制约。以历史制度主义为视角考察中国海洋管理体制的变迁历程后发现,除了理念因素外,不同时期国际形势以及国内文化传统、宏观战略、决策者观念意识、经济状况、行政体制等方面的特征与变化均对海洋综合管理体制的发展产生了重要影响。特定历史脉络下各类事件发生的“时机次序”决定了中国海洋综合管理体制的具体特征。

[关键词] 海洋综合管理 理念 制度变迁 历史制度主义

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2015)06-0162-06

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2015.06.031

20 世纪下半叶以来,随着海洋开发利用进程的不断加快,世界主要沿海国家的政府日益认识到海洋事务所具有的高度复杂性和关联性,逐渐形成了“海洋综合管理”这一新的海洋管理理念。在联合国等国际组织的大力倡导下,该理念被越来越多沿海国家纳入到了海洋管理实践中。然而,综合管理的理念在不同国家海洋管理制度中的体现并不一致。特别是就管理体制而言,作为海洋管理活动的组织基础,尽管许多国家均选择以“综合管理体制”作为改

革的目标模式,但是每个国家的现实海洋管理体制都呈现出或多或少的独特性,几乎没有哪些国家建立了完全相同的管理体制。这种“趋同下的多样性”现象成为考察特定国家海洋管理体制变迁问题的逻辑基础。就中国而言,在综合管理这一全球性理念的影响下,国家海洋管理体制历经了多次变革,当前所形成的制度安排也只是“多样性”制度中的一种。

那么,在中国为什么会产生当前这种类型的海洋管理体制?海洋综合管理的理念是如何影响

* 本文系中国博士后科学基金“历史制度主义视角下新中国海洋管理体制变迁研究”(项目编号:2015M582148)和国家社会科学基金“中国海洋环境管理运行机制构建研究”(项目编号:12BZZ052)的阶段性成果。

中国海洋管理体制变迁的?除了理念外,还有哪些因素影响着中国海洋综合管理体制的建立和发展?本文将围绕这些问题进行分析。

一、海洋综合管理:理念的产生与发展

作为一种海洋管理理念的“海洋综合管理”最初由美国于20世纪30年代提出,“当时由于海底石油天然气的发现、海洋空间用途的增多,使人们认识到海洋不仅具有捕鱼和航行的意义,而且应该作为一个自然地理单元或者国家管辖区域,进行超出航运、渔业管理之外的综合管理”^①。在这种认识下,一些人提议美国政府对“伸到大陆架外部边缘的海洋空间和海洋资源区域”进行综合管理,然而该项建议“由于外交政策方面的限制以及缺少令人信服的理由而被否决了”^②。尽管如此,综合管理的理念并没有被完全摒弃。到了60年代,美国又提出了“海洋和海岸带综合管理”的概念,并在1972年颁布了世界上第一部《海岸带管理法》,它标志着综合管理的理念正式进入到海洋管理的实践中。

进入20世纪80年代,伴随着人类对海洋认识与利用的深化,“海洋综合管理”的理念被重新提出。标志性事件是1982年《联合国海洋法公约》的签订,公约序言中明确指出各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的,有必要作为一个“整体”来加以考虑。这种海洋“整体观”在很大程度上改变了海洋管理的实践取向,“促使所有海洋国家重新对其在海洋上的活动与利用加以省思,亦促使所有海洋国家将海洋视为一个整体,来探讨其立法与行政体系”^③。“海洋综合管理”被明确提出是1989年11月16日联合国秘书长所作《实现依海洋法公约而有的利益:各国在开发和管理海洋资源方面的需要》的报告,该报告全面阐述了海洋综合管理的意义、作用和目标,进而号召沿海国家加以实施。

到了20世纪90年代,在联合国的推动下,海洋综合管理的理念得到了进一步发展。特别是1992年联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》专门论述了海洋综合管理问题,明确要求“沿海国家承诺对其在国家管辖范围内的沿海区和海洋环境进行综合管理和可持续发展”,并为了实现上述任务而要求各国进行一系列综合性政

策与制度的变革,其中包括“建立或增强适当的协调机制(例如高层级的政策规划机构)”^④。在《议程》的影响下,海洋综合管理已经发展为现代海洋管理的基本范式之一。

不过,联合国等国际组织在倡导“海洋综合管理”的过程中,更多的是提出宏观性管理理念、原则或目标,并没有明确给出具体的实现路径或制度模式。因此,现实中不同国家或地区在贯彻该理念的过程中,产生了多样化的政策或制度实践。就海洋管理体制而言,形成了多种类型的综合管理体制模式,例如韩国、法国为代表的集中管理型体制,美国、印度为代表的半集中型体制,以及英国、日本为代表的分散管理型体制等。就中国而言,从20世纪80年代初期开始考虑海洋综合管理至今的30多年间,国家海洋管理体制经历了多次变革,并于2013年的政府机构改革中初步确立了综合管理的体制。那么,中国的海洋综合管理体制呈现出了怎样的模式特征?这种特征又是如何形成的?下文将对此进行详细考察。

二、中国海洋综合管理:历史脉络与体制变迁

与许多沿海国家一样,海洋综合管理对于中国而言主要是一个“外来”理念,是相关海洋管理工作以及专家学者将其引入到国内进行倡导的结果。尽管该理念对国内海洋管理实践产生了很大影响,但是在特定历史脉络的影响下,中国海洋综合管理体制的建立经历了一个较为漫长的发展历程。

(一) 分散管理时期(1949—1980年)

中国是一个陆海复合型国家,但却有着“重陆轻海”的观念与实践传统。这一“传统”所形成的忽视海洋事务的“路径依赖”效应成为分析新中国海洋管理问题的逻辑起点。可以明显观察到的是,新中国成立后的很长一段时间内,海洋事务依然处于政府议事安排中的次要或从属地位。直到改革开放前,中国海洋事务的重心一直是“海防”问题,这主要是受新中国成立初期面临较为恶劣国际形势的判断之影响,在当时的党政高层决策者看来,海洋是海防的前线。除此之外,包括海洋运输、渔业、盐业等在内的海洋产业开始恢复发展,它们主要依托于各自的政府主管部门进行

行业管理,彼此之间互不隶属,由此形成的海洋管理格局处于分散的行业管理状态。此后,随着国务院机构的多次改革,上述行业主管部门有所调整,但是行业管理的基本取向没有发生改变,从而奠定了中国海洋管理体制的基础。

1964年,国家海洋局的成立被视为开创海洋工作新局面的一件大事,中国开始有了专门的海洋管理部门。然而,海洋局的单位性质被确定为事业机构,主要负责海洋科研调查的组织工作,并没有海洋行政管理的任务和职能。而且海洋局成立之初由海军代管的事实也意味着,当时海洋工作主要为国防服务,这在一定程度上限制了海洋局的职能范围。不过,尽管如此,海洋局的成立凝聚了一大批关心海洋事务的政府工作者以及专家学者,他们成为此后推动国内海洋事业发展以及海洋综合管理工作的重要倡导者。而且,作为一个正式的组织机构,国家海洋局的成立也反映出制度化部门利益的产生——为了维持并提升本组织的利益与合法性,它必然要努力提升自己的组织地位与管理权限,后文将要考察的对于海洋综合管理的呼吁正是这种努力的重要体现。

(二) 朝向综合管理的体制变革时期(1980—2010年)

20世纪80年代开始,中国海洋事业发展面临的宏观环境发生了明显变化。就国际环境来看,以1979年中美建交为标志,中国的海上安全形势趋于平稳。邓小平在该时期逐步提出的“搁置争议、共同开发”思想也在很大程度上缓和了中国与周边国家存在的海洋权益争端,为国内海洋事业的发展创造了有利条件。此外,对外开放战略的推行标志着中国开始主动融入世界,中国除了对外经济联系日益加深外,还积极参与国际性海洋事务,成为《联合国海洋法公约》的最早缔约国之一。在此过程中,联合国倡导的“海洋综合管理”理念被引入到国内。就国内环境来看,改革开放之后海洋开发利用的进程不断加速,海洋产业对于国民经济增长的贡献也在不断提升,由此国家决策者对海洋工作的重视程度也不断提升。与此同时,海洋开发利用过程中产生的环境污染、生态破坏等问题开始引起海洋管理者的关注,进而使其对传统的分散管理体制进行反思并谋求以综合管理体制为目标的制度变革。从

1980年到2010年的约30年间,以国家海洋局组织设置及其职能转变为核心,中国海洋管理体制经历了多次调整。

最初的体制变革始于1980年。当年1月7日,中共中央批转了《中央科学研究协调委员会会议纪要(第一号)》,《纪要》指出“海洋工作综合性强,涉及中国科学院、石油部、地质部等十几个部门,应由国家科委领导统一组织协调,明确分工合作”。由科委代管后,海洋局组织进行了全国海岸带和海涂资源综合调查,这次历时七年的调查被认为强化了中央对于海洋综合管理的意识。^⑤在1983年的国务院机构改革中,海洋局改为直接隶属国务院,成为国务院管理全国海洋工作的职能部门。然而,海洋局的主要职责仍集中于海洋科研调查领域,难以实现不同领域海洋工作的协调管理。为改善这一状况,国务院于1986年成立了“海洋资源研究开发保护领导小组”,由国务委员宋健任组长,意在建立起各个涉海行业与部门间的协调机制。但是该机构并没有发挥太大作用,很快便在1988年的机构改革中被撤销。不过,正是在此次机构改革中,国家海洋局被正式赋予了“综合管理中国管辖海域”的职能。在海洋局“三定”方案中明确指出“海洋不仅需要各类开发活动的行业管理,更需要从权益、资源和环境整体利益出发实行综合管理”。

进入20世纪90年代,国家对于实施海洋综合管理重要性的认识在不断深化。1991年全国首次海洋工作会议上通过的《九十年代中国海洋政策和规划纲要》提出了十个方面的海洋工作指导意见,其中包括“加强海洋综合管理”。更重要的是,1994年制定的《中国21世纪议程》中明确指出“海洋是一个流动的大生态系统,海洋资源互相依存,各种开发活动互相影响。因此,改变传统的管理模式,完善海洋资源综合管理体制势在必行。”此后,1996年制定的《中国海洋21世纪议程》以及1998年发布的《中国海洋事业的发展》白皮书,也都强调了实施海洋综合管理的重要性。

就海洋管理体制而言,在1993年的机构改革中,海洋局由国务院直属改为由国家科委管理,这主要是受到精简机构的行政体制改革取向的影响。此次改革方案中明确指出,国家海洋局要“加强海洋综合管理,减少具体事务”,并专门设

立了“海洋综合管理司”这一内设机构。不过,尽管机构改革后国家海洋局仍维持了副部级的组织地位,但是由国务院直属机构变更为部委管理的国家局事实上意味着组织权限的降低,这使得海洋局对于全国海洋工作的综合管理与协调能力受到影响。此后在1998年的机构改革中,国家海洋局改为隶属于新成立的国土资源部,这种机构设置一直延续至今。

由上述国家海洋局的职能设置中可以看出,“海洋综合管理”理念对中国海洋管理体制有着直接影响。然而,海洋局较低的行政级别在很大程度上限制了其综合管理职能的有效发挥,行业管理维度上“碎片化”的分散管理局面并没有发生明显改变。这一状况的产生很大程度上是受到海洋管理中的“路径依赖”效应所影响。一方面,海洋局成立之初主要负责科研调查工作,这在很大程度上限定了该组织的发展路径。此后尽管它被赋予了许多综合管理职能,但是长期以来注重科研调查的倾向很难立即改变。另一方面,新中国成立后形成的行业管理格局意味着各个涉海部门组织利益的形成并固化。海洋综合管理体制的建立涉及管理权限的重新分配,这将影响到原行业管理部门的利益,因而必然会受到抵制。例如,时任海洋局管理司司长的鹿守本在1998年曾指出,当时“对实施海洋综合管理的客观性、必要性仍有不少部门和单位抱有怀疑态度”^⑥。

上述状况在进入21世纪之后仍在延续,尽管在该时期国家对于海洋事业以及海洋综合管理的重视程度又实现了进一步的提升。2002年,党的十六大报告提出要“实施海洋开发”。2004年,时任总书记的胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上明确指出“开发海洋是推动中国经济社会发展的一项战略任务”。2006年,《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》发布,其中提出要“实施海洋综合管理”。与此同时,许多海洋综合管理的倡导者也在努力推动海洋管理体制的进一步完善。例如,时任中国海洋大学校长的管华诗曾利用全国人大代表的身份多次提案,建议“尽快将国家海洋局列入国务院直属的行政管理机构序列”^⑦。

然而,上述呼吁并没有落实在海洋管理体制的改革中。2008年,国务院机构改革对国家海洋

局的职能进行了再次调整,要求“加强海洋战略研究和对海洋事务的综合协调”。除此之外,其行政级别并没有得到提升,也没有整合到原行业管理部门的相关职能。因此,有研究者将此时的海洋管理体制称之为“局部的统一管理与整体分散管理相结合的海洋综合管理体制模式”^⑧。管理分散性最明显的体现是海洋执法领域,长期以来中国的海洋执法权由海监、海事、渔政、海警、海关等部门共同行使,形成了“五龙闹海”的格局,产生了严重的职能交叉、效率低下等问题。但是由于权力重新配置以及部门利益协调的困难,执法力量整合的工作一直难以进行。

(三) 综合管理体制的初步形成(2010—2013年)

进入21世纪第二个十年之后,中国海洋综合管理工作的推进获得了更高层次的动力。2010年,中共中央“十二五”规划《建议》中明确提出要提高海洋“综合管理能力”。2011年公布的“十二五”规划《纲要》专门论述了加强海洋综合管理问题,提出要“加强统筹协调,完善海洋管理体制”。更为重要的是,2012年党的十八大报告中明确提出了建设“海洋强国”的战略目标,这是对中国海洋事业发展提出的最高要求。在此背景下,2013年政府工作报告首次提出“加强海洋综合管理”的要求。

以上这些举动表明,海洋综合管理问题在这一时期已经进入到国家最高决策者的视野。同时,中国也面临着较为严峻的海洋权益争端问题。特别是在2012年,菲律宾和日本先后在中国拥有主权的黄岩岛和钓鱼岛海域挑起争端,严重危害了中国的海洋权益。而海洋权益的维护一直以来都是中国高层决策者十分关注的问题。不过,不同时期中国政府应对海洋权益问题的策略有所不同。长期以来,在“搁置争议、共同开发”的原则下,中国推行以维护地区和平稳定为主要目标的海洋管理战略,从现实来看其未能实现预期目标。在2009年前后,中国的海洋维权政策开始调整,并以2012年应对黄岩岛与钓鱼岛争端的行为选择为标志,中国开始进入海洋维权的“积极作为期”^⑨。

海洋权益的维护除了军事力量外,还需要海洋管理特别是执法力量的参与。为此,许多人呼吁进行海洋管理体制的变革以更好地维护海洋权益。例如,在2011年5月由中共中央统战部 and 国

家海洋局共同举办的座谈会上,农工民主党中央提出“进一步理顺海洋管理机制,加强海上维权执法能力建设”的建议,并明确认为应当“建立国家海洋事务高层协调机制,设立由国务院副总理担任委员会主任的国家海洋委员会”。类似呼吁在这一时期不断出现。2012年全国“两会”期间,全国政协常委、中共福建省委原书记陈明义曾建议中央成立国家海洋委员会,加强对实施海洋战略的领导,并认为具体的执行机构应是“一个正部级的国家海洋部”。在2013年的全国“两会”上,广州军区副司令吕丁文指出,“中国当前实行的以海洋、渔政、海事、海关和公安边防等为主的分散性行业管理体制,难以满足维护国家海洋权益的需要,迫切需要改革”,并建议“成立由党中央、国务院、中央军委直接领导,由中央各涉海部门组成的国家海洋委员会”。^⑩

正是在上述因素的共同作用下,中国于2012年下半年成立了中央海洋权益工作领导小组办公室,负责协调海洋局、外交部、公安部、农业部、军方等涉海部门的工作。此外,基于建设“海洋强国”以及继续深化行政管理体制改革等考虑,十八大之后中央决定重新组建国家海洋局。然而,尽管改革现有海洋管理体制的必要性已经毋庸置疑,由分散管理走向综合管理的改革方向也早已成为共识,但在具体的改革方案设计则存在很多分歧。2012年,一篇《谁来管理中国的海洋》的文章披露了当时海洋管理领域中存在的三条主要改革路径:“一、加强综合管理部门的权力,比如成立海洋部,把涉海管理权集中在一个部门;二、在各个涉海部门之上,成立一个由高层挂帅的协调委员会;三、不动主管机关,只统一涉海的执法部门。”^⑪然而如前所述,涉及机构调整与权力重新配置的体制改革总是会遭遇部门利益的阻碍。为了减轻改革的阻力,在保留现有涉海部门权限的基础上成立协调机构以及单独整合执法部门的方案似乎更具可行性。特别是作为体制改革最主要倡导者的国家海洋局,长期以来所追求的通过提升本部门行政层级与管理权限来实现综合管理的思路一直未能实现这一事实,使其认识到部门整合的难度过大,因而将呼吁重点转向在国务院成立海洋综合管理的协调机制。这体现了海洋管理者对“海洋综合管理”理念理解与诠释的变化。

2013年,国务院机构改革对海洋管理体制的调整很大程度上遵循了上述改革思路。此次改革重新组建了国家海洋局,要求其承担“加强海洋综合管理”、“推动完善海洋事务统筹规划和综合协调机制”等职责,同时将原海监、边防海警、渔政、海上缉私队整合为国家海警局作为海上执法力量。此外,改革方案还提出成立国家海洋委员会,负责研究制定国家海洋发展战略,统筹协调海洋重大事项。这些改革标志着中国海洋综合管理体制初步得以确立。不过,从改革方案设计来看,国家海洋委员会的具体构成及运作方式尚不清楚,海上执法力量的整合也未能涉及海事部门,因而中国当前所建立的海洋综合管理体制仍有许多遗留问题,其运作效果尚有待观察。

三、结论

本文考察了中国海洋管理体制的变迁历程,并将考察的重心放在“理念”(海洋综合管理)对“制度变迁”(海洋管理体制)的影响问题上。历史制度主义认为,理念可以形塑行动者的偏好,从而影响其行为选择并进而推动制度变迁。中国当前海洋管理体制的建立,正是“海洋综合管理”理念影响下的结果。不过,历史制度主义同时指出,理念的具体作用要受到特定历史与制度脉络的约束。本文的经验考察表明,不同时期中国海洋事业发展所面临的国际形势以及国内文化传统、宏观发展战略、高层决策者的观念意识、经济状况、行政体制等方面的特征与变化均对海洋综合管理体制的发展产生了重要影响。上述结构性或脉络性因素的具体影响在不同时期有很大差异,这就是历史制度主义强调“历史”重要性的原因,即事件发生的“时机与次序”(timing and sequence)能够决定它们影响社会结果程度的大小。^⑫正是特定历史脉络下的各种“时机次序”决定了中国海洋综合管理体制所具有的“独特性”特征。

尽管“海洋综合管理”作为当前世界范围内海洋管理的重要趋势,其现实意义与必要性已经毋庸置疑,但是在特定历史脉络的影响下,包括海洋管理体制在内的现实制度结果往往会偏离“理性”设计者的预期目标。正因如此,我们很难准确预测未来时期中国海洋管理体制进一步变革的可能性与方向(例如海上执法力量是否会完全得

到整合) ,因为历史脉络的变化包括偶然发生的意外事件都有可能主导制度变迁的方向。然而尽管如此 ,为了中国海洋综合管理体制的进一步完善 ,我们仍然可以诉诸一系列主观努力来进行推动 ,其中尤为重要的是立法层面 ,这是影响理念作用发挥的制度脉络中的重要构成部分。在中国 ,有必要通过《海洋基本法》等综合性法律规则的制定来为海洋综合管理的实施提供基础性保障。2014年 ,党的十八届四中全会作出了“全面推进依法治国”的重大决定 ,在此背景下 ,“依法治海”的推进可能会成为影响中国海洋管理体制变革的重要动力。

注释:

① 马英杰、胡增祥、谢新英《海洋综合管理的理论与实践》,载于《海洋开发与管理》2001年第2期。

② [美]阿姆斯特朗、赖纳《美国海洋管理》海洋出版社1986年版第169页。

③ 胡念祖《海洋政策:理论与实务研究》五南图书出版有限公司1997年版第126页。

④ Biliana Cicin-Sain and Robert Knecht , *Integrated*

Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices , Island Press , 1998 , p. 87.

⑤ 郑敬高《海洋行政管理》中国海洋大学出版社2002年版第111页。

⑥ 鹿守本《海洋综合管理及其基本任务》,载于《海洋开发与管理》1998年第7期。

⑦ 田小明《全国人大代表、中国海洋大学校长管华诗建议:完善海洋管理体制》,载于2005年3月18日《中国海洋报》。

⑧ 崔旺来《政府海洋管理研究》海洋出版社2009年版第61页。

⑨ 张洁《黄岩岛模式与中国海洋维权政策的转向》,载于《东南亚研究》2013年第4期。

⑩ 《广州军区副司令员:建议各涉海部门组成国家海洋委员会》,载于2013年3月8日《解放军报》。

⑪ 韩永《谁来管理中国的海洋》,载于《中国新闻周刊》2012年第43期。

⑫ [美]保罗·皮尔逊《时间中的政治:历史、制度与社会分析》江苏人民出版社2014年版第64—65页。

[作者单位]中国海洋大学政法学院。

[责任编辑:文思]