海洋管理的公共性研究

崔旺来

（浙江海洋学院公共管理学院　舟山　316000）

摘　要　海洋是公共财产，由政府管理。随着现代化的迅速推进和融入全球化过程的加快，中国社会公共性问题的重要性日益突出。政府公共性问题的存在，意味着现代政府作为公共管理主体的核心已经具备条件。海洋管理的公共性基于公共管理学的兴起和海洋管理活动的现实，对海洋管理公共性的研究能够使我国的海洋管理体制改革更好地适应经济社会的发展。加深对海洋管理公共性的认识，才能加大公众和政府对海洋经济及其可持续发展的支持力度。这将有益于政府最大限度地获得海洋经济可持续发展产生的财富，有益于我国和谐海洋的建构。

关键词　海洋；政府；海洋管理；公共性

当今时代，无论是国际大潮还是国内趋势，社会的公共性正在迅速成长，并将迅速发展成为一个完整的“公共社会”。十七大报告提出了一系列与“公共”概念有关的相关概念，如，“公共事务”、“公益事业”、“公共政策”、“公共财政”、“公共文化”、“公共卫生”、“公共服务”和“公共医疗”等。[1]海洋是公共财产，由政府管理。党的“十六大”把“实施海洋开发”作为中国未来20年经济社会发展的一项重要的战略部署。这表明，发展海洋经济、建设海洋强国已经列入党和国家的重要议事日程，成为国家层面的战略决策。海洋管理属于公共管理范畴，对海洋管理公共性的研究，可以使我们从更深层次去探讨海洋管理的高效率化、制度化、法制化，使我国的海洋管理体制改革更好地适应经济社会的发展，政府最大限度地获得海洋经济可持续发展产生的财富。这无疑将有益于我国和谐海洋的构建，进而也有益于我国和谐社会的构建。

一、现代政府的公共性分析

海洋是世界沿海国家经济与社会发展的重要空间和资源基地，合理开发和切实保护海洋已成为关系到沿海国家生存、发展与强盛的重大战略问题。海洋管理是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、解决海洋开发利用中的各种矛盾冲突所依法对海洋事务进行的计划、组织、协调和控制活动。确认政府为海洋管理的主体，无论在理论上还是在实践上都是毫无疑义的，之所以强调海洋管理主体即政府的问题，并不在于对海洋管理主体做何种界定，而在于从现代意义上把握海洋管理的价值。

现代政府的发展与社会的现代化浪潮是分不开的。现代化浪潮不断推动政府的改革与发展，从某种意义上说，正是社会的现代化促进了政府的现代化，使其具有现代的性质。从20世纪

90年代以来，经济的全球化更使政府现代化成为一种世界的潮流。政府的公共性是现代政府最突出的属性。从政府的一般概念来看，政府作为国家的管理机构理所当然是姓"公"的，而不是私家领地，这就涉及传统社会的政府是否具有公共性的问题。学者张康之认为，农业社会的政府不具有公共性的属性。在他看来，农业社会的政府固然也要维持社会秩序，但那是出于统治者的需要而采取的手段，而并不是为了满足包括被统治者在内的社会的需要，所以政府的管理并不代表公共的利益，这样的政府当然也不具有公共性[2]。

公共性的问题有一个从潜在存在到显性化和从不自觉到自觉的过程，随着公共行政这一社会治理途径的出现，公共性的问题也显露了出来，这是人类社会治理文明化的具体体现[3]。从根本上来看，公共部门与私人部门的分离是工业化的结果，近代社会的工业化进程是理解近代以来一切主要社会现象的关键，社会治理体系的性质从统治型向管理型变革又对公私领域和公私部门的分化和分立提供了权威性的支持。也就是说，由于农业社会中那种"公"、"私"不分的状态被打破，公共性问题才成了思考和谈论的对象。在一定程度上，社会治理模式从统治型向社会管理型的转化也是一个形式化的过程，管理型的社会治理由于在社会治理活动中突出治理行为和治理对象的形式，才最大限度地把实质内容方面的不平等、不公正推挤到人们的视界之外，使社会治理体系和活动等各个方面都给人以公共性的感受。进而，只有当社会治理体系在性质上属于管理的而不是统治的，社会治理活动的主体才能以公共部门的形式出现。

统治型的社会治理在意识形态方面能够实现对"公"的强化，但在制度安排上却一筹莫展。在人类历史上，也有过多种多样"公"字理念下的制度安排实验，却无一例外地以失败而告终。历史上有着一个特别有趣的现象，即在一切统治型社会治理方式发挥作用的历史条件下，在"公"、"私"边界愈是不清的情况下，人们对"公"的渴望就愈强烈，就愈憧憬"大公无私"的社会生态；到了公私领域、公私部门的分化和分立已经成了历史性现实的时候，人们反而更多地关注私人利益的实现、私人部门的健全和私人领域的和谐。管理型社会治理模式是在公私分化了的条件下成长起来的。管理型的社会治理把维护公共利益和促进公共领域的健全作为目标，这一目标是正确的，但是管理型社会治理模式却无法达到这一目标。从管理型社会治理实践的历史来看，它在治理模型的科学化、技术化追求中，在效率至上的驱使下，往往丧失了根本目标，无法有效地维护公共领域的健全，无法保证和促进公共利益的实现。

政府的公共性是一个逐渐生成的过程，在政府的统治功能和管理功能此消彼长的过程中，政府的公共性开始产生和成长。"作为制度范畴，公共领域作为一个和私人领域相分离的特殊领域，在中世纪中期的封建社会中是不存在的。"[4]到了近代工业社会，在政府公共部门化的进程中，才出现了公共性的问题。政府的公共性是政府作为公共部门构成部分的根据，政府拥有的公共性是否充分，也是政府作为公共部门的纯洁性的标准[5]。

公共性问题的解决，取决于对政府的制度、体制和运行机制进行彻底的变革。只有当政府转变为服务型社会治理的主体，公共部门才能真正成为公共的。这个时候，政府不仅会继承它作为管理型社会治理主体时的全部公共性，而且会获得它作为服务型社会治理主体的实质上的公共性，从而使形式上的公共性和实质上的公共性统一起来。人们过去对政府公共性的理解比较单一，或是从组织机构上或是从利益代表上来认识政府公共性，这样的认识往往有偏颇之嫌。"公共性"本身既有政治学的解释，也有管理学的解

释。哈贝马斯曾经对“资产阶级公共领域”批判的各种公共性理论做过详尽的考察，这是政治哲学上的公共性理论；另一方面，公共行政学亦可从管理学的方法中去理解政府的公共性。理论的方法和视角不同，得出的结论自然会有差异。美国学者尼古拉斯·亨利则提出了一个多方面认识公共性问题的思路，他在参考本和高斯区分公共领域与私有领域的三要素(“机构、利益和参与”)的基础上，提出制度的、规范的和组织的公共性定义。他认为，制度的公共性与规范的、组织的公共性是相互支持的，“共同构成公共行政中的公共性”[6]。笔者认为，对政府公共性的理解，应当整合两方面的理论，既不能缺乏政治哲学的智慧，又要不失行政管理的特色。政府的公共性实际上已经提出了政府行政活动的应然性，政府公共性本质上就是现代社会对政府的公共性要求，因为政府公共性排斥政府目的和管理活动的私人性，已经内含政府及其部门对公私利益的选择，这也就是亨利提出公共性的规范定义的理由。政府公共性问题的存在，意味着现代政府作为公共管理主体的核心已经具备条件。

二、海洋管理公共性的考察

1.海洋管理公共性的理论基础

公共管理学的兴起，为正确理解海洋管理提供了理论支持。认识公共性问题，实现公共性自觉，是根源于把握公共行政的发展方向和推动人类社会治理文明进步的要求的[3]。当传统行政学占据主导位置的时候，人们往往在其框架体系内构建自己的理论体系。尽管人们发现以往用行政学体系来框架某一学科时存在着很大的局限性，很多问题得不到有效的解决，但由于没有合适的理论来阐释，就只好勉为其难。而公共管理学的产生，恰好为某些具体管理学科的阐释找到了根据。

公共管理学是一种产生于20世纪80年代的有别于传统行政学的新的管理范式。作为新兴的学科，其无论在国外还是国内都尚未成熟。陈振明先生认为“公共管理学是一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科，它的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品；或者说，公共管理是一门研究公共组织(主要是政府)如何有效地提供公共物品的学问”[7]。陈荣富先生在吸收各家所长的基础上，结合自己的理解，给公共管理下了这样一个定义：“公共管理是公共权力机关和非盈利社会组织为了更好地提供公共物品，保障和增进社会公共利益公平分配，促进社会整体发展，正确运用公共权力和各种行之有效的科学方法依法对社会公共事务的管理活动”[8]。

公共管理的定义虽不相同，但作为公共管理范畴基本包含以下内容。

(1)公共管理主体的多元化。与传统行政管理相比，公共管理的主体是多元的，其核心主体是公共权力机关，即政府行政机关。但社会组织除了国家组织外，还包括非政府组织，即通常所说的“第三部门”。第三部门中的事业单位、社会团体、各种社会中介组织、社区和自愿者组织作为社会生活中最具活力和社会效益的组织形式，在社会公共管理事物中发挥着越来越大的作用。

(2) 公共管理的客体主要指社会公共事物，及公共管理中公共权力的分配和运行机制，其维护和追求的是公共利益。

(3)公共管理的目标是更有效地为社会公众提供公共物品，保障和促进社会公共利益的公平分配。根据公共管理的内容可以看到，把海洋管理定位于公共管理最为贴切。

2.海洋管理公共性的学科基础

(1)从海洋管理主体看，海洋管理的核心主体无疑是作为公共权力机关的政府。这里所讲的

政府是从广义来理解的，包括海洋立法机关、海洋行政机关和海洋执法机关。公共性的问题，对于公共行政的全部过程及其行为主体都有着规范的意义[3]。海洋问题的特殊性和政府本应承担的职能要求政府干预海洋事务，政府作为公共权力机构所具有的优势使其在海洋管理中发挥着不可替代的作用，但这并不意味着政府是唯一的海洋管理主体。与单纯的海洋行政管理不同，海洋管理的主体是多元的。现代海洋管理活动的一个趋势是主体的多元化，更多的非政府组织和公众参与到海洋管理中来，并且发挥着越来越大的作用，而政府的作用将越来越受到限制。

（2）从海洋管理客体看，尽管海洋管理的最终指向物是海洋，但直接指向物是涉海活动的参与者，而且是这些参与者的行为产生了公共问题。海洋管理作用于涉海活动的参与者，并不是直接干预涉海人员所从事的海洋生产流通等经济活动，因为这些活动属于私人领域部门，所提供的是私人物品，主要依靠市场机制的调节作用。如果涉海人员的活动（如捕鱼等）行为仅仅属个体行为，对他人和社会没有产生影响，即没有产生负外部性，那么政府也没必要进行干预；只有当涉海活动参与者的行为已经超出了私人活动领域，产生了影响他人、社会的公共问题，造成了负的外部效应，如，海洋环境污染、海洋资源破坏、海洋权益受损等，这时才需要公共组织进行干预，通过管理使涉海活动参与者行为能够达到爱海、护海，向社会提供优良的海洋生态环境的目的。

（3）从海洋管理目标看，海洋管理的目的是维护海洋权益，为社会提供良好的海洋生态环境，实现海洋资源的可持续利用和海洋生态系统的平衡。海域是公众财富，管理必须为所有潜在用户最大限度地创造效益。可见，海洋管理所研究的是海洋公共事务，所追求的是公共利益，所解决的是公共问题，所提供的是公共物品。如，海洋环境问题，它所影响的不仅仅是单个的个人或团体，而是对多数人甚至对所有人或团体产生普遍的影响，这种影响常常会超越地域或国界的限制，影响一个地区甚至全人类的生活。对于像海洋环境等公共问题，由于当其治理取得成效时，所有的人不花钱也都能从中得到好处，即免费搭车，为此私人组织一般来说不愿意投资治理，只能由以政府为核心的公共组织承担起这一重任，而这也正是公共管理的任务。所以说，海洋管理是一种公共管理。

3.海洋管理公共性的现实基础

（1）实现海洋发展的战略目标必须制定海洋公共政策。目前，我国海洋经济结构不尽合理，其主要原因是各种海洋产业分属于不同的管理主体，没有一个真正能够把海洋产业管理起来的机构，整个海洋经济的发展是不协调的、自发的，要弥补市场失灵造成的无效率，政府的宏观调控是很必要的。实现海洋经济发展的战略目标，必须有效利用海洋特色资源的支撑力，制定海洋经济调整规划以及相应的海洋公共政策，使社会明确海洋经济发展的主攻方向；公共财政的转移支付要与经济结构调整配合，如保护近海渔业资源、利用外海或公海资源需要适度发展远洋渔业；企业自身能力是有限的，要建造大型、先进船只，必须依靠政府投资扶持。

（2）海洋管理落实科学发展观的前提是政府权力的公共性。传统海洋管理中，由于组织结构形式的缺陷导致管理职能混乱和权限支离分割的状况，已不适应现代海洋开发的需要；必须代之以全面、协调、综合为特点的现代海洋管理。政府是公共权力的代表，应该承担起保护海洋环境和资源，促进海洋经济可持续发展的重任，对海洋经济的可持续发展做出长远规划、统筹解决。为此，这既需要政府直接投资，进行有利于海洋经济发展的基础设施的建设和基础产业的研究开发，也需要在政府的诱导和协助下或在政

府的直接规制下，采用市场手段兴办海洋产业，以满足海洋经济发展的需要。

(3)海洋政策、海洋环境等具有公共性，属于公共物品。政府的公共性决定了政府的一般功能在于维护社会的公共利益，解决社会的公共问题，为社会提供公共物品。海洋政策、海洋环境等具有公共特性，属于公共物品。海洋管理活动、海洋环境保护这些公共事业，如果完全由市场进行安排或完全由民间组织兴办，往往会导致低效率，或者导致供给不足。政府作为一个非盈利性公共服务机构，便能较好地解决公共物品的供给问题，尽可能满足人们的需要。特别是基于海洋环境保护的许多建设项目耗资巨大、投资回收期长，一般市场行为主体不愿投资或无力投资，但又为社会所必需。因此，组织公共物品生产，提供良好的海洋环境质量是公共服务型政府的基本责任。

(4)海洋的公共性要求政府来充当仲裁人的角色。政府作为权力机关，其公共利益代表的身份使其能够超越于各个经济主体之上，协调、处理经济主体之间的利益冲突。在海洋开发利用和保护过程中，由于海洋的公共性，有些人从自身利益出发，总希望免费使用或免费搭车，置海洋的整体利益于不顾。当相互竞争的各经济主体一旦发生利益冲突，当事人自己是无法界定各自的利益分界的，他们自身不具备化解冲突的能力，需要政府来充当仲裁人的角色，以设定划分经济主体利益的规则，确定经济主体之间冲突的经济利益，保证各经济主体能在公平条件下竞争。

三、加深海洋管理公共性意义的认识

“公共性”意味着穿透“被遮盖的存在的阴影”[9]。公共性的建设和完善是当代中国和世界发展中一个具有核心意义的问题，提高对海洋管理公共性的认识，才能提高公众和政府对海洋经济及其可持续发展的支持。

1.扩大海洋管理的主体范围，与国际海洋管理实践接轨

一个社会必须有某种公共性的实体、关系、属性和机制[10]。社会中众多的主体需要有公共活动的空间，有一定的公共机构和组织掌握并行使公共权力，维护公共秩序，满足公共需求。长期以来，受计划经济和全能型政府的影响，我国的海洋管理一直由政府直接控制，政府是海洋管理理所当然的主体。当然，这个政府可以细分为各个具体的职能机构。如国家海洋局作为主管全国海洋事务的职能部门，其职能的核心是管理海域使用，协调资源开发，保护海洋环境，以发展我国海洋经济为中心，围绕“权益、资源、环境和减灾”四个方面开展工作，以达到海洋经济、社会和环境效益相统一的目的。与之相应，部门化的管理模式又使海洋各相关部门各自为政，如水产主管部门负责海洋渔业的管理，交通部门负责海上交通安全管理，石油部门负责海上油气的开发管理，轻工业部门负责海盐业的管理，旅游部门负责滨海旅游的管理等。涉海的管理部门虽多，但都属于国家行政机关，是政府管理。这种状况既反映了海洋管理要求政府干预的特点，又表现出我国海洋管理中全能政府的弊端，难以实现海洋生态环境的保护和海洋经济的可持续发展。有限政府往往善于利用、整合各方力量，达到满足公共利益的共同需要。

社会建设的中心就是公共性建设。中国社会融入世界的过程也是同国际社会公共性接轨的过程[10]。从世界发展状况看，第三部门已经成长为一支重要的经济和社会力量，进入了教育、卫生保健、社会服务、环保、文化等社会公共部门的核心领域，动员社会各方面参与社会发展，填补政府用于社会发展方面的资金不足，帮助政府解决一些容易忽视的边缘问题等。与之相应，在对海洋环境、海洋资源保护和海洋权益维护等方

面，第三部门也正在发挥着越来越重要的作用。如绿色和平组织为阻止往海洋倾倒污染物所做的努力，我国的民间社团为保卫钓鱼岛所进行的斗争。正因为如此，联合国21世纪议程中一再强调海洋管理中要调动各方力量，并在第17章第6条中指出："每个沿海国家都应考虑建立，或在必要时加强适当的协调机制（例如高级别规划机构），在地方一级和国家一级上从事沿海和海洋区及其资源的综合管理及可持续发展。这种机制应在适当情况下有学术部门和私人部门、非政府组织、当地社区、公众和土著人民参加"。

2.着力转变政府职能，变革海洋管理模式

长期以来，在海洋管理中，政府始终处于主导地位，作为行政领导以"命令—控制"的方式对各种涉海活动进行直接管理。党的"十七大"报告确定了"着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制"的原则，强调"健全政府职责体系，完善公共服务体系"[1]。因此，政府对海洋开发利用者的活动应以引导者、调节者的身份出现，主要采用行政指导的管理方式，引导企业从事海洋环境保护工作。市民社会开始参与国家塑造，提出了国家公共生活的要求，让国家提供和保障其权利，并能够消除参与公共生活的障碍[1]。海洋作为公共产品和公共服务，成本高而风险大，投资巨大而收益可能甚小，需要政府参与海洋开发利用活动，促进海洋环境保护的基础设施的建设和基础产业的研究开发。政府可凭借其拥有的行政权威和广泛的信息网络，传达和贯彻政府指导海洋开发利用的某些意图，帮助减少不同的市场行为主体决策的盲目性，减少资源浪费和损失，从而提高市场效率，确保海洋经济向有利于环保的方向发展。当前海洋的控制与管理系统极为分散，没有透明度，它既极大地妨碍了经济增长，也妨碍了生态可持续性目标的达到。管理责任分散在政府许多不同的部门和各级政府。各部门之间联系不畅造成了前后矛盾的建议和管理上的混乱，也造成了不必要的时间浪费。这些问题的存在要求政府建立统一的协调管理机制，加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题；加强对海洋的综合管理，切实把海洋规划好、管理好、监督好、开发利用好。

3.便于构建科学的海洋管理理论体系

"公共性"这个概念所标示的是最为基本的行政理念，是整个行政体系和行政行为模式建构的出发点和原则[3]。目前，我国海洋管理体系构建中最重要的问题是海洋的管理和控制问题，主要的困难在于现行管理系统的分散性，因为此管理系统涉及许多不同的部门，涉及各级政府，导致职责的混乱和前后的不一致性。这些问题反映了政府政策和决策系统的不完善性。尽管国内外很多学者从不同角度、不同方面对海洋管理进行了深入研究，但是，海洋自身的复杂性和海洋实践中存在的诸多问题使得系统的海洋管理理论体系尚未建立。正是由于体系的不确定性，使得人们在谈论起海洋管理时，往往从各自的理解出发，从解释现实出发，理论成了紧跟现实身后的解释学。研究海洋管理的公共性，有助于构建科学的海洋管理理论体系。因为用公共管理理论解释海洋管理，比较适合海洋特色，可以清楚地解释以往很多解释不通的现象。如政府对海洋的管理为什么不能如愿以偿，海洋开发中为什么会出现所谓的"公地的悲剧"等问题。可以说，公共管理理论为海洋管理提供了明晰的理论基础。另一方面，弄清海洋管理的公共性，可以明确海洋管理的内涵与外延，避免现实生活中经常容易混淆的几个概念，如：海洋管理与海洋行政管理，海洋管理与海洋综合管理等。因为定位不清，现实中

经常有人或把海洋管理等同于海洋行政管理，或把海洋管理等同于海洋综合管理。海洋管理的内涵与外延不明确，必然影响到海洋管理理论体系的确立。因此，加深海洋管理公共性的认识，一方面可以与海洋行政管理区别开来；另一方面，也可以与海洋综合管理区别开来。同时，明确的概念是构建科学的理论体系的基础，概念内涵的确定过程和外延的展开过程，实际上就是理论体系的构建过程。

参考文献

[1] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗.//十七大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2007.

[2] 张康之.公共行政中的哲学与伦理[M].北京：中国人民大学出版社,2004.

[3] 张康之.论公共性及其在公共行政中的实现[J].东南学术,2005(1).

[4] [德]哈贝马斯.公共领域的结构转型(1990版序言)[M].上海:学林出版社,1999:6.

[5] 张康之.公共性、公共物品和自利性的概念辨析[J].行政论坛,2003(4):8-11.

[6] [美]尼古拉斯·亨利.公共行政与公共事务[M].北京:华夏出版社,2002.

[7] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002.

[8] 陈荣富. 公共管理学——前沿问题研究 [M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002.

[9] [美]阿伦特.竺乾威译.人的条件.上海:上海人民出版社,1999.

[10] 郭湛.从主体性到公共性——当代中国马克思主义哲学的走向[J].中国社会科学,2008(4).

[11] 张康之,张乾友.对“市民社会”和“公民社会”的历史考察[J].中国社会科学,2008(3):15-27.