中国海洋管理机构职能协同的逻辑机理与实践机制

王霞[1]，崔旺来[1,2,3]，毛宣凯[1]，袁诗淇[1]

（1. 浙江海洋大学经济与管理学院 舟山 316022；2. 浙江海洋大学国家海洋战略科技力量研究院 舟山 316022；
3. 之江科技智库国家海洋战略科技力量研究基地 舟山 316022）

摘要：2018 年国家机构改革中，国家海洋局不再保留，涉海职能在不同机构间的重叠问题如何破解尚缺乏理论支撑。文章基于“集权论”和“计划论”阐释“海洋综合管理与行业管理相结合”的观念，立足“分权论”和“大部制”解析国家机构改革背景下海洋管理体制重构的动因，结合“协同论”和“治理论”探究海洋管理制度优势转化为治理效能的动力机制。从发展脉络视角回应现阶段海洋管理机构职能体系构建逻辑，随着海洋强国建设的深入推进和全球海洋治理参与需求的提升，需要进一步明确如何优化海洋行政管理与海上执法体制的协同效能，构建新时代海洋管理机构职能优化协同的理论框架，实现整体性的海洋治理，不断把海洋管理制度优势更好地转化为海洋治理效能。

关键词：逻辑机理；机构职能协同；海洋管理；实践机制

中图分类号：D630.1；P7 **文献标志码：**A **文章编号：**1005-9857（2026）03-0044-10

The Logical Mechanism and Practical Mechanism of the Functional Synergy of China’s Marine Management Institutions

WANG Xia[1]，CUI Wanglai[1,2,3]，MAO Xuankai[1]，YUAN Shiqi[1]

（1. School of Economics and Management，Zhejiang Ocean University，Zhoushan 316022，China；2. Institute of National Marine Strategic Science and Technology Forces，Zhejiang Ocean University，Zhoushan 316022，China；
3. Research Base of National Marine Strategic Science and Technology Forces，Zhijiang Institute of Science and Technology Think Tank，Zhoushan 316022，China）

Abstract：Following the 2018 national institutional reform，the State Oceanic Administration（SOA）was integrated into the Ministry of Natural Resouces（MNR），leading to a theoretical gap in addressing the functional overlaps among sea-related organizations．This study explains the concept of “comprehensive management of the ocean combined with industry management” based on the “centralization theory” and “planning theory”，and analyzes the national

收稿日期：2025-01-07；**修订日期：**2026-03-01

基金项目：国家社科基金一般项目“中国海洋管理机构职能协同与治理现代化研究”（20BZZ063）；国家社科基金重大项目“我国海洋战略科技力量体系化研究”（22 & ZD152）.

作者简介：王霞，硕士研究生，研究方向为海洋经济管理

通信作者：崔旺来，教授、硕士生导师，研究方向为海洋管理政策与技术

institutional reform in the context of how to solve the overlap of sea-related functions between different agencies based on the “decentralization theory” and “major ministry system”. The concept of “combination of comprehensive management and industry management” is explained by “centralization theory” and “planning theory”, the motivation for the reconstruction of the marine management system in the context of national institutional reform is analyzed based on “decentralization theory” and “major ministry system”, and the advantages of marine management system are transformed into the effectiveness of governance by combining with “synergy theory” and “governance theory”. In the context of “synergy theory” and “governance theory”, it explores the dynamic mechanism of transforming the advantages of the management system into the effectiveness of governance. With the in-depth advancement of the construction of a maritime power and the improvement of the demand for participating in global ocean governance, it is necessary to further consider how to optimize the collaborative efficiency of marine administrative management and maritime law enforcement systems in response to the logic of constructing the functional system of marine management institutions at the present stage from the perspective of development. In addition, the theoretical framework of optimizing the functional synergy of the marine management institutions in the new era is constructed, so as to realize holistic ocean governance, and to continuously convert the advantages of the marine management system into the efficacy of ocean governance. The advantages of the ocean management system will be better transformed into the effectiveness of ocean governance.

Keywords: Logical mechanisms; Institutional functional synergies; Marine management; Practical mechanisms

0　引言

海洋管理机构改革是适应海洋发展需要的一场深刻变革。失序是海洋管理转向的非理想状态，主要由职能重叠引起。政府海洋管理机构作为海洋行政职能的载体，其海洋行政职能应通过政府海洋管理机构来实现。海洋行政职能是政府海洋管理机构设置的基本依据，因此，海洋管理机构改革须着眼于海洋行政职能的重构。海洋行政职能是海洋管理行政机关在公共行政中所承担的涉海职责和所具有的涉海功能，主要涉及政府对海洋管什么、怎么管、由谁管、发挥什么作用等核心问题。海洋行政职能的重点在于界定海洋管理行政主体的行为范围，即确定海洋管理行政主体的活动范围和行政任务。我国海洋管理从新中国成立之初的分散管理到 1964 年国家海洋局的成立，意味着我国已具有独立的海洋行政管理机构[1]，虽其间经历多次职能、管理方式和隶属关系等变化，但始终代表国家承担海洋行政管理职能。2018 年，国家机构改革不再保留国家海洋局，中央层面将海洋行政职能配置到诸多部门，地方海洋行政管理形成多种模式。有序应是海洋管理机构改革追求的价值，如何破解当下不同机构间涉海职能重叠的问题缺乏理论支撑，涉海管理机构间如何衔接尚无系统性的论证，如何把海洋管理制度优势转化为治理效能的理论研究不足。基于此，本文从发展脉络视角切入，对新时代海洋管理机构职能协同逻辑进行理论回应与分析，以期从理论视角客观认识海洋管理转向的失序现象，进而提出调适策略。

1　原点理论：如何深刻影响中国传统海洋管理体制格局

原点理论主要基于“集权论”和“计划论”视角诠释“海洋综合管理与行业管理相结合”的观念，揭示其如何深刻影响中国传统海洋管理体制格局。

1.1　集权理论

集权思想并非近代产物，早在中国先秦时期便已萌芽，春秋战国时期法家学派提出的“事在四方，要在中央；圣人执要，四方来效”（《韩非子·扬权》）思想，为集权体制的构建提供了核心理论支撑，成为后世中央集权制度形成的思想源头[2]。中国两千多年封建帝制统治的一个重要特点就是政治集权，

自上而下的命令执行式变革模式拥有悠久的历史和社会基础。在这一体制框架下，海洋事务很早就被纳入国家整体战略视野，中国古代中央政府对于海洋探索与管理具有显著的主动性与控制意识。宋元政府基于强化中央集权和海外贸易控制的需要，建立了相对完备的海外贸易管理制度。明清政府海禁政策的推行，对沿海商民海外开拓活动加以限制，在一定程度上体现了农业社会发展海洋贸易的保守性和局限性，制约了海洋经济发展的市场化水平。20 世纪前后，“中央集权”作为系统化的现代政治概念被引入中国，其发轫与兴起处在我国思想由传统向现代过渡的“转型时代”，反映了中国传统政治思想现代化的特征[3]。这种以中央权威为主导、强调统一控制的治理逻辑，构成了中国传统海洋管理体制的“集权底色”。

海洋集权管理是政府作为海洋行政管理部门，集中掌握涉海事务的管理和控制权力，下级部门则按照上级要求对已经出台的政策文件精神予以贯宣实施。改革开放前期，集权治理逻辑在新的国家建设中得以延续和制度化，中国的涉海事务在组织与运行层面呈现出显著的集中统筹特征。新中国成立初期，有限的涉海事务管理工作由中央政府直接主导，通过海关和海军来实施。1964 年 7 月成立国家海洋局，承担海洋调查、资料汇编以及公益性服务职责，将原本临时性和分散性的涉海事务行政管理力量整合成一支集成式的海洋管理力量[1]，标志着海洋管理从分散职能向系统化和专业化集中管理的转变。改革开放以来，党中央对国家海洋局进行职能扩充和机构升级，持续强化对海洋政策、规划、资源利用和权益维护等方面的综合统筹能力，但整个涉海管理职能仍全部由中央政府承担，各地方政府自主权有限。以中央职能部门为核心、自上而下推行政策实施的管理体制，既是对传统集权治理逻辑的继承，也是应对海洋管理跨区域、跨行业复杂性的现实选择。其初期由海军代管及后续隶属关系的调整，始终保持着中央直接统筹的特点，体现出在特定发展阶段和历史背景下，我国海洋行政管理体制“职能集中、事权向上”的组织设计所蕴含的“集权”色彩。

1.2 计划理论

“计划论”在发展过程中经常与经济发展挂钩，由政府决定生产什么、怎样生产以及为谁生产，是国家干预经济发展的一种手段。西方计划经济源于对市场经济的批判，德国经济学家李斯特最早提出计划经济构想，德国也成为最早搞计划经济的国家，“铁血首相”俾斯麦按照政府控制经济、主导经济的发展模式，使德国的经济迅速崛起[4]。“计划论”在我国主要表现为计划经济的实施，体现在新中国成立初期我国经济体制上的一种集权主义，国家实施高度集权，海洋管理上也呈现明显的“计划”特征，在当时的计划经济体制下，海洋行政管理体制逐步构建并日趋完善。与其他社会领域相同，海洋经济领域有限的政府涉海事务管理同样采用了计划手段，海洋行政管理部门运用计划性指令和手段实现对海洋盐业、渔业、运输业等传统海洋产业发展的控制。

海洋计划管理是计划经济的实践形式，国家通过计划的制定和执行来组织、指挥、调节和控制整个海洋经济发展并协调再生产各环节的相互关系，核心是通过计划调节来实现有计划的海洋经济发展，关键在于海洋计划管理须适应海洋产业的特点。海洋计划管理涉及海洋自然资源管理、海洋环境管理、海洋行业管理等多个方面。新中国成立以后，我国海洋管理逐渐受到重视。计划经济时期以直接微观管理方式为主，无论是中央层面的海洋局、农业部、交通部、公安部、海关总署等涉海管理机构，还是沿海省、市、县三级政府都设立了相应的海洋行政管理部门，这种管理模式在计划经济时代起到了一定的积极作用。改革开放以后，随着我国市场经济体制逐步建立以及经济全球化进程的加快，海洋计划管理模式也暴露出横向、纵向和斜向的关系难以理顺，海洋管理理念落后导致矛盾频发，以及政府海洋管理的法治建设滞后等严重弊端。

1.3 “海洋综合管理与行业管理相结合”观念的诠释

20 世纪 90 年代，中国海洋管理体制逐步形成海洋综合管理与海洋行业管理互补、共促的运行机制[5]。海洋综合管理是海洋行政管理部门对其

所管辖范围内的海洋自然资源、海洋产业、海洋科技和生态环境等开展计划、组织、协调和控制的活动，涵盖了海洋经济发展的多个方面。作为一个跨学科、跨部门的综合性活动，海洋综合管理的核心内容包括海域使用、海域环境管理以及海洋权益等理论。海洋行业管理是涉海行业和部门针对其所涉及的海洋自然资源开发利用或环境保护等开展的计划、组织及控制活动。应该说，我国海洋管理机构具有集权特征，同时，渔业、盐业、矿业、旅游、交通和石油等其他涉海部门，也承担着各自领域内海洋活动的管理职责。在“海洋综合管理与行业管理相结合”的体制下，行业管理是基础，综合管理是方向，综合管理保障行业管理职能的有效实施，所处的管理层级比行业管理更高，职能履行效果更好。海洋综合管理是对海洋行业管理模式的整合统一，其核心要义是海洋集权管理与计划管理。在高度集权的组织里，海洋管理体制和计划经济体制虽然避免了海洋自然资源的浪费和冲突，但也限制了海洋事业的发展。因此，从“集权论”和“计划论”视角诠释“海洋综合管理与行业管理相结合”的观念，有助于从集权和分权两个维度解构中国传统海洋管理体制格局的深刻影响，更有可能构建古今贯通的海洋管理体制与治理体系的完整逻辑，进而为我国海洋管理体制的优化提供参考。

2　拐点理论：回答现阶段海洋管理机构职能体系构建逻辑

拐点理论主要基于“分权论”和“大部制”视角解析国家机构改革背景下海洋管理体制重构动因，回答现阶段海洋管理机构职能体系构建逻辑。

2.1　分权理论

“分权论”是资产阶级政治学说的重要组成部分，是西方国家政治制度建立的理论指导，其主要形式“三权分立”是西方民主国家政治制度建立的基本原则。“分权论”可追溯到古希腊时期的城邦政治实践，也有学者指出分权思想在基督教信仰体系中早有体现[6]。20 世纪 70 年代以来，全球范围内 80％以上的国家都进行过分权改革，并且产生了良好的治理绩效[7]。在海洋行政管理方面，美国采用联邦政府与州政府及地方政府分权的形式，实行半集中型管理体制。作为一种政府职能关系的组织管理模式，扁平化管理的核心在于减少管理层级，更倾向于分权。海洋行政管理并不仅是基于金字塔状组织结构的一种中央集权管理模式，而是转向分权于不同涉海管理部门，进而减少了涉海管理部门及其主体间的管理层级，增大了管理幅度，使县级海洋行政管理的权力能够相对独立运行。中国的分权与世界各国政体改革走向大体相当，成为国家经济社会政治领域最为鲜明的改革趋向。20 世纪 90 年代中期以后，由于中国单一的海洋行政管理体制难以适应海洋管理事务的需要，地方政府逐渐被赋予海洋管理权力[8]。

海洋分权管理是中央层面涉海管理机构赋予地方海洋行政管理部门自主决策权，地方海洋行政管理部门因地制宜地在法律和职权范围内制定相关海洋管理政策，中央层面对沿海地方海洋行政管理决策不再任意进行干预。从 1949 年新中国成立至 1964 年国家海洋局组建之前，由于受当时政治、国防和经济等因素的影响，该时期我国海洋行政管理主要采用短暂的分散管理模式。随着涉海事务管理日益复杂化，1995 年《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》发布，确定将海岸带、海岛及其近海海域的相关管理放权给沿海地方政府，随后海区海洋行政管理部门与沿海地方政府就涉海管理职能配置进行了多次重置与优化，沿海地方政府的涉海管理职能进一步扩展。2002 年，国务院办公厅出台《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》，沿海地方政府在海洋事务方面获得了部分审批权力。与此同时，政府层面有关海洋产业管理的放权也在稳步推进。2011 年，“十二五”规划提出“制定和实施海洋发展战略，提升海洋开发、控制、综合管理能力”，海洋管理开始在分权的基础上强化综合管理，推动海洋各部门、各领域协调发展。总体来看，我国海洋管理体制经历了从分散管理到逐步分权，再到综合管理与分权相结合的发展演变过程，为实现海洋可持续发展提供了有力的支撑。

2.2 大部制理论

“大部制”是指将组织机构划分为多个大部门的管理模式，既是一种政府机构设置的客观状态，也是一个政府机构重组的过程[9]。大部制改革可以追溯到 20 世纪 50 年代，以英国和美国为主的发达国家率先进行了大部制改革，而后德国和法国等西欧发达国家、日本和新加坡等亚洲国家也都相继进行了特色各异的大部制改革，这是国外市场化程度较高的国家普遍实行的一种政府管理模式[10]。美国、加拿大、澳大利亚和韩国在海洋全面一体化管理方面走在前列。党的十八大报告提出了“建设海洋强国”的目标。大部制改革的涉海内容体现了党中央和国务院顺应时代要求、践行党的十八大精神，深耕海洋战略、强化海管机制的坚定决心和实践。2013 年，在国务院“大部制”改革方案中，并未调整国家海洋局的隶属关系，但是曾提出设立高层次议事协调机构国家海洋委员会，将 5 支海洋执法队伍中的 4 支队伍进行整合，组建了统一海洋执法的中国海警局，对海洋执法体系进行了系统重塑。这标志着我国海洋行政管理体制大部制改革的开始，也有力地推进了海洋强国战略的实施。

我国政府“大部制”机构改革已形成中国海洋管理新框架。党的十九大报告提出“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”，标志着我国海洋强国建设迈入加速与攻坚的新阶段[11]。在陆海统筹和整合的趋势下，2018 年大部制改革组建了自然资源部，实行“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”的“两统一”职责，形成自然资源资产“一本账”和国土空间开发保护“一张图”，推动山水林田湖草沙一体化保护修复。自然资源部整合了对外的极地深海战略，以及对内的以海洋生态资源管理为主的职能。针对此前因分要素多部门管理导致的各类保护区空间重叠问题，按照三级保护地体系（国家公园、自然保护区和自然公园）进行分类整合，在国土资源部的基础上进一步实现了国土空间一体化管理。生态环境部接过了原国家海洋局的海洋环境保护职能，成立了专门的海洋生态环境司。由于在原环保部的基础上纳入了包括国家海洋局在内的其他 6 个部门的环保相关职能，生态环境部自此打通了海洋和陆地的管理通道，并在陆海统筹思路下，实现全国水域的协同治理[12]。变化相对较小的领域是农业农村部对渔业渔政的管理，包括远洋渔业在内的渔业渔政管理和珍稀水生物种保护仍属于渔业渔政管理局。大部制改革对管理职能的调整，强化了职能板块的划分，让海洋管理路径更清晰，部门间的合作方式更明确。当然，伴随原来由多部门管理的要素归入一个大部门，其内部的协调要求也随之增加。例如，原来分属两部门管理的河湖和海洋水质要进行一体化管理，就需要充分协调河海污染治理。“自然资源管理”与“生态环境保护”既统一又相互制衡的管理体制，是我国海洋公共治理格局整体性、系统性、重构性变革的体现。

2.3 国家机构改革背景下海洋管理体制重构的动因

重构海洋管理体制既是海洋强国战略实施的重要保障，也是一项重要理论研究课题，更是一项涉及面广、利益错综、环节复杂、进程多变的现实课题。现阶段，我国海洋行政管理体制呈现“条块”结合模式，分别以“职能”和“地域”作为划分标准[13]。海洋行政管理部门的权力分配在各级地方政府间尚不明确，主要受到行政区划的影响，海洋经济管理体制按照中央—省—市—县四级行政单元自上而下进行构建，区域海洋经济管理制度则以省级行政单元为主。海洋综合管理体制不畅通、管理机构不健全的现象在一些沿海各县（区）尚未解决，多头设置的海洋资源、海洋环境与海上执法等管理体制，为实现海洋统一管理带来更多困境。在海洋管理体制改革前，我国海上执法管理表现为“多头、多级、分权、分散”的形态，执法主体繁芜分散、各行其是，执法准绳政出多门、各自为政，执法行为“多龙治海”、各不相谋，执法效率相对偏低。在多个层级、多个领域阻碍了我国海洋事业健康可持续发展[14]。海洋行业管理与海洋综合管理并存是当时我国海洋经济管理最显著的特征，尚未明确界定海洋自然资源产权管理与使用权的边界，海洋自然资源开发与利用同样没有形成科学合理的协同管理机制，各行业领域继续呈现出无序开发、法出多门等状态。在海洋管理体制重构实

践中，分权与大部制的结合有助于推进纵向分权，进而在中央与地方之间合理配置海洋管理权限，增强地方自主性。同时，基于大部制改革横向整合涉海管理机构，重置海洋管理职能，提高行政效率。通过与海洋管理国际通例接轨，创新目前以行业管理为主的分散、分权型海洋管理模式，实行海洋综合管理，构建统一、综合且高效的海洋管理新体制已是大势所趋。

3　爆点理论：构建新时代海洋管理机构职能优化协同的理论框架

爆点理论主要基于“协同论”和“治理论”视角探究海洋管理制度优势转化为治理效能的动力机制，构建新时代海洋管理机构职能优化协同的理论框架。

3.1　协同理论

协同理论作为一种跨学科的研究方法，来自希腊语“Synergos”，其核心在于协同系统的各子系统以自组织的方式实现产生整体大于部分之和的协同效应[15-16]。协同理论的基本概念主要由协同、协同度、协同机制和复合因子 4 个部分构成，核心思想包括协同效应、伺服原理和序参量，研究复杂系统内各子系统的相互作用与合作，揭示“协同导致有序”的奥秘[17]。作为一个复杂的系统理论，协同理论的核心原理可以概括为“整体大于部分之和”，本质是通过协调共同处理社会公共事务的相互关系，实现共同行动、耦合结构和资源共享，从根本上克服政府、市场、社会各单一治理主体的局限性，突出系统中各元素间的相互依赖性和整体性。协同治理理论作为一种新型公共管理理论和交叉理论，核心是政府的协同控制，侧重于政府、社会和市场之间的治理结构，强调在治理过程中多个主体之间的协同合作，追求如何促进各个子系统之间的协作，进而发挥系统的最大功效，以实现共同的目标和利益。在我国海洋行政体制不断调整过程中，政府在很长一段时间内凭借其权力优势与公众代理人身份，通过“命令—控制”的方式直接管理涉海活动，并取得了一定成效[18]。当前正是我国社会转型的重要时期，海洋治理任务愈发艰巨，海洋治理的现代化形态日益崛起，协同理论已在实践中逐渐应用于海洋管理、生态环境保护、社会治理等难以依靠单一政府力量解决问题的领域。

海洋协同管理是由海洋的公共资源性与海洋事务的综合性决定的。受海洋本身具有的流动性、连通性以及空间上超越国家管辖范围等特点的影响，海洋自然资源涉及的产权和归属通常难以明确界定，开发和利用往往涉及多个利益主体，加之海洋管理通常涉及方方面面的事务及职权、职责，使海洋管理变得复杂多样，需要通过协同管理实现有效平衡多元主体的利益诉求，减少海洋管理权责交叉、机构重叠和责任推诿等问题，有效促进各部门间的交流与合作。例如，海上执法体制改革是政府从强化统一执法、避免“多龙治海”的角度，以立法形式明确海上执法管理机制与自然资源管理体制分设。《中华人民共和国海警法》于 2021 年通过，该法以法治明确协同主体与机制，促进国内部门间协同，并推动国际合作协同。为更有效地应对海洋发展突发状况、突破海洋管理困境，既要发挥政府在管理中的主导作用，也要调整管理策略，推动政府主导模式转变为政府、社会与公众协同治理的新模式，建立政府合作、社会协同、公众参与的海洋管理新格局。当前，我国海洋管理呈现部分管理职能分散化、管理机构多样化特征，仍面临部门协调不足、社会参与有限和科技支撑不足等诸多问题，还需要不断完善政策框架、健全协调机制，充分利用大数据分析指导海洋管理过程，构建一种超越合作的海洋管理协同机制，提升海洋协同治理主体之间的协同度。

3.2　治理理论

“治理”一词最早可追溯到以宗教秩序为主的“神权时代”[19]。20 世纪以后，“治理”一词在西方学术界流行开来，尤其是在政治学、经济学和管理学领域。社会资源配置中市场的失效和国家的失败，是西方政治学家提出治理理念的一大诱因，他们主张用治理替代统治[20]。我国早在春秋战国时期《孟子》一书中就已提及“治理”一词，强调“治国理政”之道。海洋治理是各主权国家在其海域范畴内拥有的海洋资源开发和保护权限，且借助专项法律制度或行政指令的权威性构建自上而下的行政

管理模式。海洋作为国家治理的重要抓手，新时代国家战略发展要求海洋治理取得新的突破。海洋强国的核心竞争力，体现在卓越的海洋治理能力，而科学性和系统性的海洋治理体系构建是这种能力的主要来源[21]。西方海洋治理经历了权力控制、权利分配和责任治理 3 个阶段，其主导的海洋治理秩序给中国海洋治理带来诸多挑战。自 15 世纪、16 世纪之交新航路开辟后，各沿海国家针对海洋利用与管控开始从权力视角转换到权利场域，接着从共同责任视角切入推动海洋治理[22]。伴随着国家治理体系和治理能力现代化的深入推进，海洋治理逐渐成为国家治理的题中应有之义[23]。

海洋治理是对传统海洋管理、海洋行政管理和海洋综合管理等理念的突破[24]，这一概念于 20 世纪 90 年代在国际学界得到广泛应用，我国则始于 2010 年以后。作为寻求海洋可持续开发和生态平衡间健康相融的一种实践行为，海洋治理主体包括却并不局限于各级涉海行政管理机构、国际涉海组织、私营部门、社会组织和公民个人等多元主体[25]，具体表现为全民参与的海洋治理、国家海洋治理与国际海洋治理 3 个层次，在实践需求、管理对象、管理主体、管理层次和管理手段等方面丰富了传统海洋管理、海洋综合管理、海洋行政管理的内涵。海洋资源、海洋经济的公共性和所有权具有排他性，作为海洋事业可持续发展的主体[18]，政府主导作用和基本功能是否有效发挥直接影响着海洋治理效能的实现，政策执行落地的效果和质量直接受到其能力强弱的影响。海洋治理具有跨行业、跨部门、跨区域“三跨”的包容性特征，需要有为政府理念作为指导和运用“强政府”模式，在海洋治理进程中为政府能力提升奠定坚实的理论基础，也为政府海洋治理效能提升建立了一个全新维度[26]。由于海洋相关问题涉及面广、情况复杂，加之海洋行业管理仍受过往计划经济时代惯性思维的影响，海洋行政管理中职能重叠、交叉等问题较为突出，治理过程中推诿和扯皮现象频发，导致海洋治理的效能、效应和效率难以提升。当前，我国海洋事业进入快速发展期，海洋治理进入深度调整期，涵盖海洋发展各领域、关乎海洋治理全方位建设的现代化海洋治理体制机制正处于逐步构建、持续完善的关键阶段。

3.3 海洋管理制度优势转化为治理效能的动力机制

当今世界正积极谋求海洋治理变革，海洋治理效能是通向世界强国的重要能力。党的二十大报告提出，“不断彰显中国特色社会主义制度优势，不断增强社会主义现代化建设的动力和活力，把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。而后，党的二十届三中全会进一步聚焦海洋领域，提出“健全海洋资源开发保护制度”“完善促进海洋经济发展体制机制”等经略海洋的改革目标，数字赋能作为治理现代化的重要手段，将为海洋综合治理能力的提升注入新动能。这一部署既回应了海洋强国建设对制度创新的迫切需求，也为制度改革明确了最新方向。海洋治理是海洋管理实践活动发展的一种理念突破，海洋治理体系和治理能力现代化是海洋强国建设的行动纲领。海洋管理的运行机制主要是指海洋管理制度在实践中的具体实施方式和作用过程。海洋管理制度是一个系统完备、内容丰富的海洋治理制度体系，涵盖了海洋权益划分、海洋自然资源开发利用、海洋生态环境保护、海岛建设管理、海洋法律执法等方面，包括正式制度、非正式制度和运行机制 3 个层面的内容。作为一套约束涉海活动的准则、规范和范式，海洋管理制度旨在通过对涉海行为“定方圆”“立规矩”来保障和推动海洋事业可持续发展和国际社会有序运转。海洋管理制度体系与海洋强国治理能力相辅相成。海洋治理效能是各个相关主体有目的、有组织地开展海洋实践活动所取得的效果，其效能高低取决于主体多元性、规范科学性、理念丰富性[27]。海洋管理制度的实践机制系海洋管理制度运行的方式、方法及各相关因素相互影响、相互作用的内在机理，是海洋管理制度的具体运作体系和实际操作过程[28]。海洋强国建设必须从多领域、多层级和多维度深入推动海洋治理体系与海洋治理效能间的相互转化联动。推进海洋管理制度优势转化为高水平、高效率和高质量的治理效能，需要从政治引领、文化支撑、国际协同等关键维度系统发力，重点可从以下几个方面展开。

一是以党的全面领导筑牢制度优势转化的根本政

治保障。在中国共产党的领导下，我国海洋事业从筚路蓝缕起航，取得了举世瞩目的成就，谱写了中国海洋治理现代化的新篇章。建设海洋强国是实现中华民族伟大复兴的重大战略任务，也是中国共产党关心海洋、认识海洋、经略海洋的最新成果，标志着党在新的历史条件下治国理政思想的新飞跃。党的领导是建设海洋强国制度体系的最大优势，也是建设海洋强国的主要抓手。新时代海洋管理机构职能协同必须在党的领导下周密谋划、精心组织、精准发力，充分发挥党统揽全局、协同各方的领导效能，方能推进国家海洋事业和海洋经济高质量发展。

二是以海洋文化建设夯实制度优势转化的社会文化基础。海洋文化建设承载着诸多社会功能，推动海洋文化事业和产业的繁荣发展是建设海洋强国的有效路径。国民海洋意识既是海洋文化建设的主要内容，更是海洋强国软实力的重要体现。海洋文化建设必须培养国民的海洋意识，加强海洋文化建设必须以习近平文化思想为统领，加强国民海洋意识教育，构建具有全球竞争力、影响力和传播力的中国特色海洋文化体系，通过塑造海洋文化软实力提升制度优势转化为治理效能的硬实力。加强海洋管理，在实践中倡导先进的海洋文化理念，要立足新时代建设海洋强国的内在要求，构建新时代中国特色国民海洋文化话语体系。

三是以海洋命运共同体构建拓展制度优势转化的国际治理空间。海洋是人类生存发展的空间，需要我们共同管理。海洋命运共同体是人类命运共同体理念在海洋领域的延伸和具体体现，回答了“建设一个什么样的海洋、如何建设海洋”等关乎人类前途命运的重大课题。海洋管理强调海洋合作，合作是构建海洋命运共同体的核心环节。海洋治理不仅需要各国在海洋自然资源领域加强沟通与互信，还有赖于公平合理、清晰明确的国际海洋法律制度，为各国海洋实践提供规则指引。海洋命运共同体昭示着海洋环境应由各国共同保护，海洋资源应由各国共同享用，海洋事务应由各国共同管理。

4　结语

我国正由传统内陆农耕国家演变成现代海洋国家。推动海洋事业发展，在国家层面，关键在于理顺管理体制与运行机制。中国海洋管理机构职能优化协同脉络映射出“原点理论→拐点理论→爆点理论”的逻辑机理。当海洋开发获得长足进展，海洋经济发达而重要时，集中统一的管理体制就发挥出优势，而分散的管理体制在一定程度上弱化了海洋综合管理的能力。以“大部制”理念创新和完善我国政府海洋管理理论，从制度设计层面探究海洋管理一体化的实现模式，将为促进我国海洋管理的现代转型、我国海洋管理与国家海洋战略的同步发展提供理论支持。对于应当如何看待深刻影响我国政府海洋管理体制格局（包括积极影响和消极影响）的“海洋综合管理”和“综合管理与分散行业管理相结合”理论，能否超越该理论束缚为我国政府海洋管理体制的改革提供新的学理性支撑，在中国海洋管理体制从“行业管理”到“功能管理”变迁背景下构建起新时代中国海洋管理机构职能优化协同与治理现代化的理论框架就显得尤为必要和紧迫。另外，在探寻中国海洋管理机构设置和职能配置背后动态、复杂的运行机制的基础上提炼规律，将为解决不同机构间涉海重叠职能、优化协同涉海管理机构的具体实践提供理论解决方案与发展对策，推进海洋治理现代化。

海洋管理之所以陷入失序，根本原因在于涉海管理机构众多、职能配置重叠交叉。因此，推动从海洋管理向海洋治理的转变已刻不容缓。海洋治理作为国家治理中不可或缺的一环，目前已成为国家治理的重要议题之一。随着海洋自然资源的丰富性和经济开发潜力不断凸显，海洋治理的重要性日益增强，迫切需要将海洋管理制度优势转化为治理效能。海洋治理由传统的管理、开发和利用模式转向经略、保护、博弈的新格局，传统海洋管理、海洋行业管理、海洋行政管理、海上执法管理以及海洋综合管理等已有研究成果为海洋治理体系和治理能力现代化打下了理论基础。海洋管理运行机制的实质是海洋管理制度的运行机制，核心是海洋管理体制。不管是以职能分散的行业管理为主，还是以重塑集中协调的海洋综合管理为主，我国海洋管理涉海部门与行业间的协调都至关重要。鉴于中央层面综合性、权威性的政府海洋管理机构处于真空状态，

涉海行政管理职能涉及多个行政管理机构，部分领域权责边界划分尚未明晰，部门间各自为政、各行其是。在对协同治理理论、大部制改革和海洋治理现代化形成基本认识的背景下，学界、政界达成基本共识，认为现行海洋行政管理与海上执法体制的协调程度可能难以充分适应我国海洋事业高质量发展和参与全球海洋治理的现实需求，亟待强化海洋综合管理和协同效能，实现海洋管理的整体性智治。

参考文献（References）：

[1] 崔旺来，钟丹丹，李有绪．我国海洋行政管理体制的多维度审视[J]．浙江海洋学院学报（人文科学版），2009，26(4)：6-11.
CUI Wanglai，ZHONG Dandan，LI Youxu．Multi-dimensional review of China’s marine administrative system[J]．Journal of Zhejiang Ocean University(Humanities Sciences)，2009，26(4)：6-11.

[2] 魏治勋，宋洋．先秦法家社会控制论及其现代批判[J]．山东大学学报（哲学社会科学版），2018(1)：66-76.
WEI Zhixun，SONG Yang．The theory of social control in pre-Qin legalism and its modern critique[J]．Journal of Shandong University(Philosophy and Social Sciences Edition)，2018(1)：66-76.

[3] 任锋，马猛猛．“中央集权”在中国：一个现代概念的历史生成及其理论检视(1899—1911)[J]．社会科学，2022(7)：5-19.
REN Feng，MA Mengmeng．Centralization in China：the historical formation and theoretical review of a modern concept(1899—1911)[J]．Journal of Social Sciences，2022(7)：5-19.

[4] 刘俊英．公共经济学[M]．北京：中国经济出版社，2022：23.
LIU Junying．Public economics[M]．Beijing：Economic Press China，2022：23.

[5] 张海柱．理念与制度变迁：新中国海洋综合管理体制变迁分析[J]．当代世界与社会主义，2015(6)：162-167.
ZHANG Haizhu．Ideas and institutional change：an analysis of the evolution of China’s integrated marine management system[J]．Contemporary World and Socialism，2015 (6)：162-167.

[6] 陈根发．论分权与权力制约[J]．太平洋学报，2009(6)：32-39.
CHEN Genfa．On decentralization and power restraint[J]．Pacific Journal，2009(6)：32-39.

[7] 王丽萍．分权与国家治理：中国的分权改革及其学术意义[J]．北大政治学评论，2018(1)：41-69.
WANG Liping．Decentralization and national governance：China’s decentralization reform and its academic significance[J]．Peking University Political Science Review，2018(1)：41-69.

[8] 王刚．中国海洋治理体系建设的发展历程与内在逻辑[J]．人民论坛·学术前沿，2022(17)：42-50.
WANG Gang．Development history and intrinsic logic of China’s marine governance system[J]．Frontiers，2022(17)：42-50.

[9] 李文钊，蔡长昆．整合机制的权变模型：一个大部制改革的组织分析：以广东省环境大部制改革为例[J]．公共行政评论，2014，7(2)：97-118.
LI Wenzhao，CAI Changkun．A contingent model of coordination mechanism：an organizational analysis of big ministry reforms：a case study of environmental Super Department reform in Guangdong[J]．Journal of Public Administration，2014，7(2)：97-118.

[10] 石佑启．中西方部门行政职权相对集中之比较与启示[J]．法学杂志，2010，31(2)：39-43.
SHI Youqi．Comparison and enlightenment of the relative concentration of administrative powers of departments in China and Western countries[J]．Law Science Magazine，2010，31(2)：39-43.

[11] 王琪，崔野．面向全球海洋治理的中国海洋管理：挑战与优化[J]．中国行政管理，2020(9)：6-11.
WANG Qi，CUI Ye．China’s ocean management for global ocean governance：challenges and optimization[J]．Chinese Public Administration，2020(9)：6-11.

[12] 毛万磊．行业管理与“综散结合”：中国海洋管理与执法体制研究[J]．浙江海洋大学学报（人文科学版），2022，39(4)：16-22.
MAO Wanlei．Industry management and “synthesis and dispersion”：a study on China’s marine management and law enforcement system[J]．Journal of Zhejiang Ocean University(Humanities Sciences)，2022，39(4)：16-22.

[13] 王刚，宋锴业．海洋综合管理推进何以重塑？：基于海洋执法机构整合阻滞的组织学分析[J]．中国行政管理，2021(8)：40-48.
WANG Gang，SONG Kaiye．How to reshape the promotion of integrated marine management?：organizational analysis based on the integration dilemma of Marine Law Enforcement Agencies(2013—2017)[J]．Chinese Public Administration，2021(8)：40-48.

[14] 罗恒．论中央与地方海上执法机构职权界分及完善[J]．汕头大学学报（人文社会科学版），2022，38(6)：59-69.
LUO Heng．On the demarcation and improvement of the functions and powers of central and local maritime law enforcement agencies[J]．Journal of Shantou University(Humanities & Social Sciences Edition)，2022，38(6)：59-69.

[15] 朱汉平，贾海薇．政府与社会组织协同供给农村养老服务的推进思路：基于协同治理理论视角的分析[J]．广东农业科学，2013，40(10)：202-204.
ZHU Hanping，JIA Haiwei．Promotion ideas for the collaborative supply of rural elderly care services by governments and social organizations：an analysis based on the perspective of collaborative governance theory[J]．Guangdong Agricultural Sciences，2013，40(10)：202-204.

[16] 赫尔曼·哈肯．协同学：大自然构成的奥秘[M]．上海：上海译文出版社，2005：9.
HAKEN H．The science of Structure：Synergetics[M]．Shanghai：Shanghai Translation Publishing House，2005：9.

[17] 孟庆松，韩文秀．复合系统协调度模型研究[J]．天津大学学报，2000(4)：444-446.
MENG Qingsong，HAN Wenxiu．Research on the coordination degree model of composite systems[J]．Journal of Tianjin University，2000(4)：444-446.

[18] 崔旺来，李百齐．海洋经济时代政府管理角色定位[J]．中国行政管理，2009(12)：55-57.
CUI Wanglai，LI Baiqi．The role of government management in the era of ocean economy[J]．Chinese Public Administration，2009(12)：55-57.

[19] 白立超，赵虹波．商末周初宗教与治理思想变迁新论：从《尚书·西伯戡黎》谈起[J]．西北大学学报（哲学社会科学版），2016，46(5)：23-28.
BAI Lichao，ZHAO Hongbo．A new study on the changes of religious and governance thought at the end of the Shang Dynasty and the beginning of the Zhou Dynasty：starting from“Shangshu·Xibo Kan Li”[J]．Journal of Northwest University(Philosophy and Social Sciences Edition)，2016，46(5)：23-28.

[20] 俞可平．治理和善治引论[J]．马克思主义与现实，1999(5)：37-41.
YU Keping．An introduction to governance and good governance[J]．Marxism & Reality，1999(5)：37-41.

[21] 许忠明，李政一．海洋治理体系与海洋治理效能的双向互动机制探讨[J]．中国海洋大学学报（社会科学版），2021(2)：56-63.
XU Zhongming，LI Zhengyi．Discussion on the two-way interaction mechanism between ocean governance system and ocean governance effectiveness[J]．Journal of Ocean University of China(Social Sciences)，2021(2)：56-63.

[22] 孙东山．海洋治理：国际缘起、现实挑战及中国应对之策[J]．湖北经济学院学报，2021，19(3)：113-119.
SUN Dongshan．Marine governance：international origin，practical challenges and China’s response strategies[J]．Journal of Hubei University of Economics，2021，19(3)：113-119.

[23] 王霞，顾波军，田鹏，等．海洋治理现代化的逻辑、困顿及路径突破[J]．中国国土资源经济，2024，37(9)：49-54.
WANG Xia，GU Bojun，TIAN Peng，et al．The logic，dilemma and path breakthrough of ocean governance modernization[J]．Natural Resource Economics of China，2024，37(9)：49-54.

[24] WANG Xia，CUI Wanglai，TIAN Peng．The theoretical paradigm and practical logic of marine governance modernity[J]．Ocean & Coastal Management，2025，261：107525.

[25] 李政一．国家治理现代化视野下的海洋强国建设研究[D]．济南：齐鲁工业大学，2021.
LI Zhengyi．Research on the construction of marine power under the perspective of national governance modernization[D]．Jinan：Qilu University of Technology，2021.

[26] 汤海霞，乔俊果．有为视域下的政府海洋治理能力提升[J]．当代经济，2018(9)：12-16.
TANG Haixia，QIAO Junguo．Enhancing government marine governance capacity from the perspective of an active government[J]．Contemporary Economics，2018(9)：12-16.

[27] 魏建勋．国际机制视角下的全球海洋治理效能提升[J]．江苏海洋大学学报（人文社会科学版），2023，21(6)：18-29.
WEI Jianxun．Enhancing the effectiveness of global ocean governance from the perspective of international mechanisms[J]．Journal of Jiangsu Ocean University(Humanities and Social Sciences Edition)，2023，21(6)：18-29.

[28] 王琪，张川．海洋管理制度的现状分析及其变革取向[J]．中国海洋大学学报（社会科学版），2005(6)：13-17.
WANG Qi，ZHANG Chuan．Analysis of the current situation of ocean management system and its orientation for change[J]．Journal of Ocean University of China(Social Sciences)，2005(6)：13-17.