

海事公共管理研究

吴兆麟 主编

HAISHI GONGGONG GUANLI YANJIU

大连海事大学出版社

1-550.72-5

5105 吴兆麟

海事公共管理研究

吴兆麟 主编

大连海事大学出版社

© 吴兆麟 2012

图书在版编目(CIP)数据

海事公共管理研究 / 吴兆麟主编. — 大连 : 大连海事大学出版社, 2012. 1
ISBN 978-7-5632-2642-9

I. ①海… II. ①吴… III. ①海上运输—交通运输管理—文集 IV. ①F550.72-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 281753 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌海路1号 邮编:116026 电话:0411-84728394 传真:0411-84727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连日升印刷厂印装 大连海事大学出版社发行

2012年1月第1版 2012年1月第1次印刷

幅面尺寸:185 mm × 260 mm 字数:942 千 印张:38

责任编辑:陆梅 版式设计:小月

封面设计:王艳 责任校对:杨冠尧

ISBN 978-7-5632-2642-9 定价:80.00 元

前言

在我国坚持改革开放政策,推进现代化建设的进程中,建设服务型政府与建设法治政府是两个重要的战略决策。党的十七大提出努力建设服务型政府的全面要求,十七大报告指出:“服务型政府是社会主义市场经济条件下政府管理的目标模式。服务型政府从内容上讲,就是要以人为本,保障和实现人的基本权利,重点解决各种民生问题,完善公共服务与社会政策体系;同时,创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务”,“通过服务型政府建设,实现政府职能向创造良好的发展环境、提供优质高效的公共服务、维护社会公平正义的根本转变”。

胡锦涛同志在2008年2月23日中共中央政治局第四次集体学习时指出,建设服务型政府,根本目的是进一步提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平,关键是推进政府职能转变、完善社会管理和公共服务。要创新社会管理体制,努力实现管理与服务有机结合,在服务中实施管理,在管理中体现服务。胡锦涛还指出,要增强建设服务型政府的紧迫感和责任感,切实把建设服务型政府列入重要议事日程,制定工作规划,确定重点任务,加强领导,精心组织,积极推动,不断取得新进展。要加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究,深入分析新情况、新问题,及时总结实践经验,认真借鉴国外有益做法,促进服务型政府建设。

多年来,交通运输部党组将做好“三个服务”作为落实党中央建设服务型政府要求的重要举措,在交通运输行业范围内大力推进。全国港航海事系统也不例外。徐祖远副部长在2008年全国港航管理工作会议上的讲话(《立足服务 规范管理 努力实现港航管理向服务型转变》)中指出:水运是基础性、先导性行业,具有很强的公共服务属性。港航管理部门要将服务的理念贯穿于整个港航管理工作之中,把服务作为管理工作的出发点和落脚点。徐祖远副部长在2009年全国海事工作会议上的讲话中指出:提高优质服务能力,就是要发挥海事社会管理和公共服务的专业优势,主动服务水运经济现代化、服务行政相对人、服务人民群众安全便捷出行,为经济社会的发展做出贡献。海事系统要创新理念,完善措施,落实责任,实现监管能力和服务能力同步提高。

“建设服务型海事”则是海事系统落实党中央建设服务型政府要求和交通运输部党组做好“三个服务”要求的重要举措。交通运输部海事局陈爱平常务副局长在2010年直属海事系统工作会议行政工作报告中要求大力推进服务型海事建设,并指出:“建设服务型海事是推进海事科学发展的本质要求,是实践‘三个服务’、建设服务型交通部门的客观要求,对实现海事科学发展、促进航运现代化具有重要的战略意义。构建服务型海事,必须以转变监管理念为前提,以提高公共服务能力为重点。要进一步强化海事公共服务职能,树立‘权力就是服务,管理就是服务’的海事服务理念,加快职能转变,稳步增加海事公共服务支出,扩大海事公共服务覆盖面。构建服务型海事,要结合海事工作特点,不断深化落实部党组的‘三个服务’理念,服务水运经济现代化、服务行政相对人、服务人民群众安全便捷出行”。

我在《纵观中国海事“十一五”,理念创新结硕果》一文中写道:邓小平同志提出“解放思想、实事求是”,带来了我国的改革开放。“三个代表”重要思想就是我们党面对新世纪时代课题所

进行的理论创新的重大成果。科学发展观就是我们党执政理念的进一步创新。李克强副总理2010年9月提出“以理念创新引领发展模式创新”。由此看出:理念创新不但对党和国家的发展至关重要,对于中国海事发展也必然至关重要!因此我个人认为,中国海事在“十一五”期间发展和进步的一个“亮点”是海事发展理念上的创新。“十一五”期间,部海事局将原来确定的“三个海事”(交通海事、阳光海事、数字海事)的发展理念、发展战略和发展目标转变为“四型海事”(学习型海事、责任型海事、服务型海事、创新型海事),是部海事局理念创新的重要标志和理念创新的丰硕成果。努力构建学习型海事,是完成以胡锦涛同志为总书记的党中央提出的建设学习型政党和形成学习型社会的重大任务。努力构建责任型海事,是落实党中央“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国基本方略,贯彻国务院《全面推进依法行政实施纲要》,建设社会主义法治政府的要求。努力构建服务型海事,是响应党和国家“努力建设服务型政府”,“寓管理于服务之中”,提供高效优质公共服务的伟大号召。努力构建创新型海事,是执行党中央和国务院做出的建设创新型国家的重大战略决策。部海事局领导班子认识到:建设学习型海事是推进海事科学发展的客观需要,建设责任型海事是推进海事科学发展的必然要求,建设服务型海事是推进海事科学发展的本质要求,建设创新型海事是推进海事科学发展的持久动力。我认为这是部海事局理念创新的具体体现。在全国海事系统谋划“十二五”发展战略之时,上海海事局提出“创新驱动、转型发展”,把“从传统管制型向现代服务型海事转变,从海事传统领域向非传统领域拓展”作为上海海事转型发展的主攻方向,为逐步建立现代服务型海事打好基础。可以相信,部直属海事系统在“十二五”期间进一步努力构建“四型海事”,必定会使中国海事事业继续保持科学发展,做出更多的成绩,取得更大的进步!

近年来,大连海事大学根据建设服务型海事的需要,分别与各直属海事局举办了公共管理硕士生(MPA)班,参加MPA班学习的海事管理和技术骨干达数百人之多,提高了我国海事系统队伍的综合素质,促进了海事系统人员的理念创新。我有幸按学校安排参与了海事系统公共管理硕士生(MPA)班的教学活动,主讲了《海事公共管理》课程,指导了二十多位MPA研究生做学位论文研究和写作。这些MPA研究生在其学位论文选题、研究和写作中,力图运用所学到的公共管理和公共服务的基本原理、原则和方法,紧密联系海事系统工作实际,深入分析我国海事系统管理和服务实践中不利于“建设服务型海事”的理念和做法,提出一系列改进海事管理和服务工作的中肯建议。

为了便于已完成MPA学业的研究生与我国海事系统广大员工交流其海事管理和公共服务领域的学习心得和研究成果,也便于给尚处于海事系统MPA课程学习阶段的研究生提供撰写学位论文开题报告和进行学位论文研究的参考资料,特将我指导的21位MPA研究生的学位论文和我的《海事公共管理》讲课提纲汇编成书公开出版。值得指出的是,由于海事公共管理和公共服务尚属不够成熟的新兴研究领域,加上我在公共管理学科还是一名新手,指导海事系统MPA研究生做学位论文的能力尚显不足,如这21位海事系统MPA研究生的学位论文存在不足之处,希望广大读者能给予理解和谅解。

本书的公开出版得到了大连海事大学出版社的大力支持,在此一并表示衷心的感谢!

吴兆麟

2011年8月24日

目 录

公共管理视野下服务型海事建设路径研究

01—036	公共管理视野下服务型海事建设路径研究	高 宇
039—063	从服务型政府视角看我国海事管理体制变革	王 飞
064—088	论我国海事公共政策制定规制的完善	方 竹
089—123	海事管理和服务绩效评价总体思路研究	陆立明
124—147	水上交通安全管理职责定位研究	马道玖
148—170	新公共管理视野下海事质量管理研究	梁浓盛
171—202	海事公共财政研究	董芳迪
203—222	论实施 ISM 规则的理念更新和改进的对策	朱可欣
223—247	试论我国船舶监督管理新模式的构建	石 兵
248—274	船旗国监督管理制度研究	王宏宇
275—299	试论建造中船舶抵押权登记公共政策	卞方顺
300—323	新公共管理视角下“三无”船舶治理对策研究	邓 锋
324—353	江苏沿海航路规划中公共管理服务的研究	丰 岩
354—384	我国海事机构船员管理现状与对策研究	谢建飞
385—420	多中心治理视野下履行 MLC 公约的政府责任研究	王瑾辉
421—442	我国水运危险货物管理模式改革研究	许吉翔
443—466	论航标养护工作的进一步社会化	陈佳丽
467—498	海上安全通信管理专题研究	郑怀宇
499—518	我国海上搜救机制研究	杜永东
519—548	交通运输部海上搜救飞行服务管理体系研究	彭永胜
549—577	我国船检管理体制研究	李文洋
578—599	海事公共管理和公共服务(讲课提纲)	吴兆麟

公共管理视野下服务型海事建设路径研究

高 宇

摘 要

本文旨在研究服务型海事建设的路径。

在运用公共管理学的有关理论和方法,对国内外海事管理的历史沿革、事权划分、管理模式、管理理念以及服务型海事建设路径进行分析的基础上,本文认为,服务型海事建设是我国当前服务型政府建设的必然要求。当前海事管理中的“长官意识”、“依赖意识”、“自利意识”等非服务意识对海事服务理念的影响较大;由于信息不充分和海事机构自利性等因素的影响,“海事体制改革被需求”、“海事资源投入被需求”、“海事发展目标被需求”的现象客观存在;忽视公众的实际需求,以海事机构意志替代公众意志的情况不容忽视;部门非协调竞争、部门非系统决策、决策的非规范性使得海事公共政策的质量和执行情况不容乐观;海事机构资源效益、管理效能以及服务效果均未建立科学的评估机制,存在片面地追求“效率”,急功近利,短期行为,由此带来了资源效益浪费严重且难以科学评估的问题。

解决服务型海事建设中存在的问题,必须考虑中国国情,借鉴国外经验,运用公共管理理念和方法稳步推进,所以笔者以为:①不充分考虑我国的基本国情和改革所具有的阶段性,盲目追求套用西方的海事管理模式,将会导致海事公共服务的成本更高、效率更低、质量更差,甚至产生不稳定隐患。②服务型海事必须综合各种灵活性和革新的工作方式,借鉴先进的公共管理理念、技术和手段,超越传统的服务方式以建立网络和伙伴关系,促使海事机构和非政府部门形成密切合作关系,促使更多的公民和他们的代表参与海事公共政策制定和公共服务提供。③服务型海事建设必须依托并助推服务型政府建设,既不能阻碍、背离服务型政府建设,也不能“单兵冒进”以至于脱离服务型政府建设。

理念和机制是我国服务型海事建设的基础,也是解决服务型海事建设中存在问题的有效抓手。本文建议我国服务型海事建设首先解决服务认识问题,然后在服务理念上构建公共需求反馈机制、服务主体多元化机制、公共决策机制、绩效评估机制。这既是公共管理理论对服务型海事建设的要求,也是公共管理视野下服务型海事建设的必然路径。

关键词: 公共管理;服务型海事;建设路径

本文目录

1 绪论/3

- 1.1 研究背景与意义/3
- 1.2 文献综述/4
- 1.3 研究视角及方法/8

2 相关概念/9

- 2.1 海事/9
- 2.2 服务/9
- 2.3 海事服务/11

3 海事管理历史沿革及事权现状/12

- 3.1 海事管理历史沿革/12
- 3.2 海事管理事权现状/16

4 公共管理视野下海事管理模式及理念分析/19

- 4.1 海事管理模式分析/19
- 4.2 海事管理理念分析/21

5 我国服务型海事建设的主要问题/23

- 5.1 海事服务理念问题/23
- 5.2 海事服务需求问题/24
- 5.3 海事服务主体问题/25
- 5.4 海事公共政策问题/25
- 5.5 海事服务资源问题/26

6 我国服务型海事建设的路径选择/27

- 6.1 服务型海事建设的路径分析/27
- 6.2 服务型海事建设的路径建议/28

结论/33

参考文献/34

1 绪 论

1.1 研究背景与意义

海洋是人类社会生存发展的宝贵财富,是一个国家生存和发展的物质基础。在人类历史的发展进程中,海洋占有着极其重要的地位。人类很早就开始关注海洋的开发和利用。近年来,随着科学技术的进步,人们对于海洋的价值与作用有了更进一步的认识。在人口急剧增加、陆地资源日益匮乏、环境日益恶化的情况下,世界沿海各国为了缓解不断增加的生存压力,大举向海洋进军,加大了对海洋的开发利用,海洋的开发利用进入了新的历史时期。特别是1994年11月《联合国海洋法公约》正式生效后,人类针对海洋的实践活动越来越频繁,海洋权益与利益争夺越来越激烈,涉海公共事务管理越来越复杂,加强涉海公共事务管理,促进海洋开发与利用,保障海上运输通道安全,增强航运实力,维护海洋权益,已成为关系到沿海国家生存、发展与强盛的重大战略问题。

在20世纪的最后几十年里,在世界范围内新公共管理改革的进程中,各国公共管理的环境及技术条件发生了显著的变化。为了适应这些变化,各国政府启动了系统的改革工作,探求适于时代要求的治理模式。在中国推进改革开放和现代化建设的进程中,公共管理理论的逐步完善和实际应用,促进政府的管理体制和治理模式发生了积极变化并取得了很大成就。为了解决我国公共管理不适应经济快速发展而产生的问题^{〔1〕},适应经济社会发展的新形势、新任务和新要求,建设服务型政府部门已经成为加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务^{〔2〕}。

我国是《联合国海洋法公约》的缔约国之一,海洋资源丰富,大陆海岸线长达1.8万多公里,岛屿岸线约1.42万公里,拥有岛屿6500多个,可管辖海域面积(含专属经济区)约300万平方公里。改革开放以来,我国海洋事业快速发展,海洋利益随着经济的全球化进程,已经超出传统的沿海范围,向大洋扩展和延伸。海洋经济在国民经济建设中起到重要作用。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^{〔3〕}。同时,这也意味着航运发展、海上安全、海洋利益、海洋权益、海洋环境等海上公共事务管理将面临着转变管理理念、优化职能配置、完善政策法规、理顺管理模式的新改革。

〔1〕 我们的公共管理改革还面临着公共管理实践中的低成本、低效率、公共服务意识不够、法制不健全等诸多难题。我国公共管理模式正面临着全球化、信息化带来的新的机遇和挑战,政府治理模式和管理方式将经历新的变革。

〔2〕 胡锦涛总书记在2008年2月23日中共中央政治局第四次集体学习时指出,建设服务型政府,是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。我国第九届全国人民代表大会第五次会议上的《政府工作报告》中,首次明确提出政府职能转变的新定位,即“切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来”。党的十六届六中全会明确提出了建设服务型政府的任务。十七大将建设服务型政府,提高政府的公共服务水平,确定为深化行政体制改革的重要目标。

〔3〕 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战略部署。

在海事管理模式的改革实践中,从公共管理^[1]的视角对海事管理进行研究,可以使我们从更深层次去探讨海事公共需求、公共政策、公共服务的问题,探索海事管理的民本化、法制化、高效化的途径。这对于船舶建造、船用产品制造、船员培养教育、海上资源开发、海上旅游产业、海上运输业等多个领域将产生积极影响;对于有效促进水运效能提升以及带动临港、临海产业经济和海洋经济的发展产生积极作用;对于增强我国参与全球经济竞争能力具有现实意义;对于增强国际交流能力,赢得国际社会认同具有长远的战略意义。这无疑将有益于我国海事管理的体制改革,进而也有益于我国服务型政府的构建。

1.2 文献综述

长期以来,受部门利益或研究视角的影响,我国在海事管理方面的研究,基本上局限于海事管理的局部研究,主要是海难事故处置、海洋资源管理、国际海事交流、海权维护等方面,很少有学者从公共管理的视角分析海事管理。在公共管理理论应用方面,相关研究主要集中在从宏观角度讨论服务型政府的建设,对于公共管理理论在具体的某一政府部门的应用研究较少,特别是对于服务型海事建设的研究,目前还处于起步阶段,仅在一些相关部门工作报告和新闻报道中有所涉及,可检索的相关理论性论文不足 50 篇,理论性专著基本没有。理论研究的薄弱,使得服务型海事建设实践中不同阶段的建设方向、建设原则、建设步骤等问题很难从一般意义上得到准确且前瞻性的回答。尽管如此,目前,公共管理理论及其在中国应用实践的研究,和国外在公共管理理念下的海事管理实践,对本文研究公共管理视野下服务型海事建设路径研究具有借鉴意义。现对相关文献整理分析如下:

一是从公共管理角度对服务型政府建设的研究。

这方面的研究,国外学者更多的是关注政府的“新公共服务”、“服务职能”等方面。公共管理的理论体系主要是由西方学者建构,并且提出了许多政府服务观念、服务方法和服务职能方面的理论。国外学者关于公共管理的观点主要有:罗森布卢姆提出公共行政就是运用管理的、政治的和法律的方法来履行对整个社会及其各个部分进行规则管理和提供公共服务的职能^[2]。以戴维·奥斯本、特德·盖布勒为代表的企业家政府理论,主张把企业或私营部门经营的一些成功的管理方法移植到政府公共部门中来,主张政府应像企业那样引入竞争机制、树立顾客意识、视服务对象为上帝^[3]。以胡德等为代表的新公共管理理论,从现代经济学和私营管理理论与方法中汲取要素,以公共选择和交易成本理论为依据,提出了政府应以市场或顾客为导向,提高服务效率、质量和有效性;以“理性人”的假定为依据,提出政府公共行政应实行

〔1〕 目前对公共管理的表述较多,有公共行政、新公共管理、新公共服务等表述,有学者对不同表述进行了比较分析,并论述了其共性与区别,以期望明晰相关表述概念的区分。刘熙瑞教授在《中国公共管理:概念及基本框架》(《中国行政管理》,2005 年第 7 期,总第 241 期,P23)一文中指出:“我们强调的是,为了突出民主,我国行政改革中必须采用公共行政、公共管理概念,而尽量不用行政、行政管理概念。至于公共行政、公共管理两个概念,它可以并存,因为二者范围不同,前者仅指政府管理,后者则囊括了整个社会的公共管理。从这个意义上说,公共管理更宽泛,它包容了公共行政。因此,当我们说建立和发展公共管理体制时,自然也包括了建立和发展公共行政体制在内。”笔者以为公共管理是一个大的范畴,公共行政、新公共管理、新公共服务、公共治理等概念只不过是公共管理理论发展中的继承与改良,或是不同视角的观察和思考而已。所以本文中公共管理包含了公共行政、新公共管理、新公共服务、公共治理等概念。

〔2〕 ROSENBLOOM, David. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. Clarinda Company, 1993, P6.

〔3〕 OSBORNE, D. & GAEBLER, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992. P5.

绩效管理;以成本—效益分析为依据,提出对政府绩效目标进行界定、测量与评估^[1]。国外公共管理理论在政府中运用的代表论著主要有:美国萨拉蒙著《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》^[2];美国珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特著《新公共服务:服务而不是掌舵》^[3];美国罗伯特·B·登哈特著《公共组织理论》^[4];英国戴维·毕瑟姆著《官僚制》^[5]等。

对服务型政府的研究在中国起步于2000年^[6],并且“服务型政府”作为一个专用概念是由国内学者张康之教授率先提出^[7]。2000年以后这一领域的研究呈现迅速发展的势头^[8]。国内主要代表论著有:张康之的《限制政府规模的理念》(2000);刘熙瑞的《服务型政府:经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》(2002);席丹的《论建立公共服务型政府管理新体系》(2002);吴先满的《在加紧加快政府职能转变中构筑现代市场服务型政府》(2003);井敏的《构建服务型政府:理论与实践》(2006);肖陆军的《论服务型政府建设》(2006);傅耕石的《服务型政府的构建:中国语境下的审视》(2007);俞剑利、曲波的《新公共服务视角的中国服务型政府建设》(2007);赵晖的《转变政府职能与建设服务型政府》(2008);陈振明的《深化行政体制改革加快服务型政府建设》(2008);孙选中的《服务型政府及其服务行政机制研究》(2009);张再生、杨勇的《新公共管理视角下的中国服务型政府建设》(2009)等。

张康之教授在《限制政府规模的理念》一文中明确提出:“限制政府规模的问题必须在政府类型的根本变革中才能得到解决,那就是用服务理念取代传统的统治理念和近代以来的管理理念,建立起服务型的政府模式。”“服务型的政府也就是为人民服务的政府,用政治学的语言表述是为社会服务,用专业的行政学语言表述就是为公众服务,服务是一种基本理念和价值追求,政府定位于服务者的角色上,把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨。”^[9]

刘熙瑞教授在《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》一文中指出:“何谓服务型政府?它是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。它和过去人们经常谈论的政府服务并不完全是一回事。”^[10]

程振明教授在《深化行政体制改革 加快服务型政府建设》一文中认为:“行政管理体制改革必须紧扣服务型政府建设的重任,从体制(机构)、职能(角色)、过程(流程)和技术(方法)

[1] HOOD, Christopher. A Public Management for all Seasons?. Public Administration, 1991, P1.

[2] 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴:现代福利国家中政府与非营利组织的关系. 田凯,译. 北京:商务印书馆,2008.

[3] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特. 新公共服务:服务而不是掌舵. 北京:中国人民大学出版社,2004.

[4] 罗伯特·B·登哈特. 公共组织理论. 3版. 北京:中国人民大学出版社,2003.

[5] 戴维·毕瑟姆. 官僚制. 韩志明,张毅,译. 长春:吉林人民出版社,2005.

[6] 从中国期刊网上按主题含有“服务型政府”检索,在2000年以前公开发表出版的论述中,只有两篇文章提到服务型政府。一是1994年《党政干部学刊》第8期,海外世界栏目“国外行政管理改革八大趋势”一文中表述:转变政府职能,建立具有指导性的政府。二是1998年中央党校政法部王仲田教授在一次报告会上谈到:按此思路改革,就要树立起“小政府,大服务”的观念,要由过去“管”字当头的管理控制型政府转向立足于服务和监督的服务型政府。这就是21世纪新的政府形象。

[7] 从中国期刊网上按主题含有“服务型政府”检索,最早提出“服务型政府”概念的是张康之教授。

[8] 2000年有关“服务型政府”的文章只有4篇,2001年16篇,2002年84篇,2003年366篇,2004年912篇,2009年3068篇,截止到2010年3月18日,关于服务型政府的文章总共有11760篇(其中期刊和学位论文3093篇)。由此可见,关于“服务型政府”的研究增长迅速。

[9] 张康之. 限制政府规模的理念. 行政论坛,2000(04):13.

[10] 刘熙瑞. 服务型政府:经济全球化背景下中国政府改革的目标选择. 中国行政管理,2002(07):5.

以及中央与地方等方面着手进行改革。行政体制改革应该围绕服务型政府建设的各个方面,全方位、多层次推行,单靠某一方面、某一层或领域的改革是不能奏效的(实践证明,局限于机构和人员精简以及预算削减的政府改革的效果有限)。”^[1]

辛静在《新公共服务理论评析——兼论对中国服务型政府建设的启示》^[2]中指出:新公共服务理论,在批判新公共管理理论的基础上提出政府的职能是公共服务而不是掌舵,为服务型政府的建设提供了直接的理论依据和全新的视角。但是其研究的背景和关注的内容主要是以发达国家为蓝本,要发挥其对中国服务型政府建设的理论指导作用必须结合中国国情。

分析相关学者的观点,本文认为从公共管理视角研究服务型政府,国内的研究主要有四种角度。①从政府与公民关系角度进行的研究。从这一角度研究的学者认为:政府公共性理念是服务型政府的原初理念;民主理论是服务型政府的奠基性理论;马克思主义代表制思想是服务型政府的直接指导思想;现代公共行政学理论是服务型政府的直接支撑;法制理论是服务型政府的制度基础^[3]。所谓公共服务型政府,就是以民为本,为人民服务,政府将成为真正意义上的人民公仆。②从政府管理理念角度进行的研究。从这一角度研究的学者认为,政府管理理念随生产力水平发展而变化,政府从统治型向管理型再向服务型的转变是一个历史趋势,是有着明显规律性的发展过程,相应地,行政模式也由“统治行政”向“管理行政”再向“服务行政”转变,认为这是统治和管理、管理和服务此消彼长的动态变化过程^[4]。③从政府职能结构角度进行的研究。这一视角的研究认为:建设公共服务型政府是我国市场化改革进程的必然选择,当前中国经济改革已经倒逼政府行政体制改革。建设服务型政府必须转变政府职能,把政府职能集中到宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务上来。要通过转变政府职能,解决好“越位”、“错位”、“缺位”问题。④从政府工作方式角度进行的研究。从政府工作方式角度论述服务型政府的学者更多的是从关注顾客(公众)对政府实践活动的服务感受方面进行研究,提出要扩大服务项目、集中服务提供、改善服务态度。

二是从公共管理视角对服务型海事的研究。

这类研究很少^[5],仅有的两篇硕士学位论文^[6]并没有对“海事”进行定义。根据论文分析,两篇论文的视角都是基于相对狭义的海事而言的。其他相关文章大多也是如此,基本上可以认为研究的是服务型海事建设中的服务型交通部海事局建设问题。

三是从整合海上执法力量的角度对海事管理的研究。

[1] 陈振明. 深化行政体制改革·加快服务型政府建设. 福建行政学院学报, 2008(04): 8.

[2] 辛静. 新公共服务理论评析: 兼论对中国服务型政府建设的启示[D]. 长春: 吉林大学, 2008.

[3] 刘熙瑞, 段龙飞. 服务型政府: 本质及其理论基础. 国家行政学院学报, 2004(05): 26-28.

[4] 张康之. 本次机构改革的深层意蕴. 中国党政干部论坛, 2003(04): 16-17.

[5] 截止到2010年3月18日, 从中国知网能检索到的有关服务型海事的文章共有15篇, 其中硕士论文两篇。

[6] 一是复旦大学孙偲珺的硕士学位论文《服务型政府视角下的海事部门的职能转变》, 二是大连海事大学刘烨的硕士学位论文《构建服务型海事研究》。

对于海洋管理,目前学界并没有清晰完整的概念^[1]。从现有文献的整理中可以发现,海事管理研究往往会从管理职能的视角出发,在研究文献中出现了“渔业视角”、“海洋资源视角”、“海上安全视角”、“海洋权益视角”、“国家主权视角”等多种角度。不论哪种研究视角,其内容基本都是涉海的公共事务管理。由此来看,目前,我国学术界对海洋管理体制、海洋执法主体、海洋法治管理进行了比较深入的研究,归结起来研究观点可以分为四类:①海洋综合管理的研究。这类研究主要是分析海洋综合管理理论的概念、含义以及实践方法,并对照分析我国海洋管理中存在的问题,提出改革的设想,例如高战朝、曹英志撰写的《联合国有关海洋综合管理的论述》,鹿守本教授出版的《海洋管理通论》等。②从海上执法事权划分角度的研究。这部分的研究,主要是针对我国当前海洋执法体制所存在的弊病带来的现实问题进行的研究,研究认为海上事权分散,立法滞后,需要加大立法力度,重新调整海上执法事权,以增强海上执法的系统性和协调性。必须进行海上执法体制改革,整合海上执法主体,构建统一的海上执法机构,才能解决现存的问题。提出要参照目前国外大部分国家的做法,组建统一的综合性执法队伍——中国海岸警卫队。如何忠龙、任兴平、罗宪芬、冯永利等撰写的《中国海岸警卫队组建的可行性分析》。③从海洋权益保护角度的研究。这类研究针对目前海洋管理的法治问题,特别是对维护海洋权益的法治问题,提出了建设性的意见。认为必须从法律的层面来解决海权维护的问题,部分学者认为海权的维护部门可以分为强力部门和非强力部门两类,例如薛桂芳撰写的《〈联合国海洋法公约〉体制下维护我国海洋权益的对策建议》等。④从海上执法资源整合角度的研究。这类研究针对海上管理资源浪费的现状,从区域管理的角度探索海洋管理的新思路和新方法。研究认为,海上执法资源投入重复,使用效率不高,部门之间资源统筹协调难度大,需要加大调整力度,形成合力,例如王志远、蒋铁民撰写的《渤海黄海区海洋管理》等。

由上述分析可知:①服务型政府可以从多个角度理解,因为是公共语言,所以每个人都可以从专业角度探讨这个概念^[2]。②将国外公共管理理论应用于服务型政府的建设,需要调整视角将国外理论本土化。③现有海上事务管理的研究,视角各不相同,但研究部门本位利益痕迹明显。④不同视角对海事的理解并不相同,海事可以理解为相对狭义的海事,也可以理解为广义的海事。

现有的研究对本文的借鉴主要有以下几个方面:一是相关研究为本文提供了理论支撑;二是相关海事、体制职能与海事发展改革的研究,为服务型海事建设研究的海事职责分析提供了一些思路 and 观点;三是现有海洋综合管理的研究成果对本文具有相当的理论借鉴意义。但即有的研究也存在局限:一方面,大多研究是宏观层面的,主要是以国外相关情况为例证,关注点

[1] 美国的J·M·阿姆斯特朗和P·C·赖纳在他们合著的《美国海洋管理》一书中,对海洋管理解释为政府能对海洋空间和海洋活动采取的一系列干预行动。并将国家对海洋活动的管理分为十项职能:组织海洋研究;从事海洋资料的收集、存储与分配;财政赞助;税收;监测;实施法律;解决冲突;制定政策;制定法规;制定规范等。而国内的学者鹿守本在《海洋管理通论》中认为海洋管理是在海洋事业(含开发、利用、保护、权益、研究等)活动中发生的指挥、协调、控制和执行实施总体过程中所产生的行政与非行政职能。郑敬高在《海洋行政管理》一书中,将海洋行政管理的体系分为海洋行政管理体制、海洋立法与执法管理、海洋政策与决策、海洋权益管理、海洋资源管理、海洋环境管理等几个方面。滕祖文的《海洋行政管理》一书主要从行政法学的角度进行阐述,全书的体系也类似于行政法教材的体系。对于海洋管理,李文睿教授在《当代海洋管理与中国海洋管理史研究》(《中国社会经济史研究》,2007年第4期,P92.)一文中认为“管理概念的分歧和海洋概念的复杂性及综合性,造成了我们掌握海洋管理概念的困难,管理概念的歧义在于管理主体的不确定性和管理手段的严厉或温和(控制性抑或是服务性推动性)的差别;而海洋概念的复杂性和综合性体现于它的内涵外延在不同时期总处于不断的变化、综合过程中,由早期的简单、自然到当代的流动化、综合化、国际化。”由此可见,学者观点并不一致,但都认为是与海洋有关的事务的管理。

[2] 毛寿龙. 什么是服务型政府. <http://www.wiapp.org/article/default.asp?id=631>.

主要集中在事权划分,运用公共管理理论的不多,可操作性强的不多,本土化程度不够,研究对象视角受职业影响,本位主义较重,客观公正度不够;另一方面,从公共管理角度系统地研究广义的海事公共管理职能的成果不多,在海事管理体制和机制方面的研究不够深入。

综上所述,目前,从公共管理视角对广义的服务型海事建设路径进行的研究几乎还是空白,本文把研究的主题确定为对“公共管理视野下服务型海事建设路径研究”,可以说是研究服务型海事的一个全新的切入点,这一研究将公共管理理念应用到海事管理的实践之中,提出服务型海事建设的路径建议,填补了国内相关研究的空白。

1.3 研究视角及方法

1.3.1 研究视角

本文对服务型海事建设路径的研究,主要是从公共管理的视角分析广义的服务型海事建设路径。一是用公共管理理论体系审视海事管理现状,分析现状与公共管理理论体系的符合情况;二是用公共管理理论体系判断发展,分析未来服务型海事建设的发展方向,并借鉴国外相关经验,提出相关路径建议。

1.3.2 研究方法

1. 文献资料法

围绕论文研究需要,查阅行政学、政治学、公共管理学、安全管理学、海事管理、海洋管理、海洋经济学理论等方面书刊杂志,同时查阅了电子期刊网中相关领域的研究成果,特别是现行的涉海政策法规条文,为课题研究打下理论基础。

2. 归纳分析与演绎分析相结合的研究方法

归纳分析与推理演绎是理论研究中经常用到的方法。本文是建立在大量的文献阅读的基础之上,通过对已有问题和经验的归纳和总结,提出新的问题,并在理论假设框架下,做出逻辑推理和演绎,最终得到结论。

3. 比较分析的研究方法

本文研究的是我国服务型海事建设问题,现有的研究成果很少,需要对国内涉海管理部门、国外海事公共管理机构进行比较分析,从比较中发现海事公共管理的一般规律,从而寻求更加符合我国服务型海事建设的路径。

4. 历史分析的研究方法

本文研究的是我国服务型海事建设问题,严格意义上讲,这是一个经验性的研究课题,在经验性研究课题的研究中,历史分析方法是十分重要的研究方法。通过历史分析方法,可以更好地理解服务型海事建设的必要性、可能性和特殊性。

5. 案例分析法

本文就实证分析的内容选取个别具有典型性的案例进行个案分析,将政策分析的理论 with 海事公共管理实践相结合,实证分析和规范分析方法相结合,静态分析和动态分析相结合,宏观分析与微观分析相结合,探讨服务型海事建设的途径。

2 相关概念

2.1 海事

大连海事大学吴兆麟教授在《构建和谐的大海事系统之初探》^{〔1〕}一文中指出:“尽管‘海事’是一个普遍使用的名词术语,但大家对什么是海事,海事的含义如何却理解不一样”;“可以说,不仅海上交通事故所简称的‘海事’含义是狭义的,海事法院的‘海事’含义和海事局的‘海事’的含义也是狭义的,或许国际海事组织的‘海事’的含义也是狭义的,因为上述几个‘海事’的含义都不能解释为‘一切有关海上的事情’。‘海事’一词的广义性可想而知。”由此可知,关于海事的界定确实是一件比较难的事情。《现代汉语词典》对海事的解释是:①泛指一切有关海上的事情。如航海、造船、验船、海运法规、海损事故处理等。②指船舶在海航行或停泊时所发生的事故,如触礁、失火等^{〔2〕}。从词典的解释来看海事,一是指所有海上的事务,即广义的海事;二是指海上的事故,即狭义的海事。笔者以为词典关于海事的解释,不论是广义的还是狭义的都不能清晰地界定本文所探讨的公共管理视野下的海事。因为广义的海事包括海上军事,超出了本文讨论的范围,而狭义的海事仅指海上事故,范围太狭窄,不能穷尽公共管理中的海事内容。笔者以为界定公共管理视野下的海事,需要了解公共管理。基于篇幅的限制,本文并不对公共管理进行详细的讨论,仅列举两位教授的定义进行表述。陈庆云教授认为:“所谓公共管理是指那些不以营利为目的,旨在追求有效增进与公平分配社会公共利益的调控活动。”^{〔3〕}陈荣富先生认为:“公共管理是公共权力机关和非营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”^{〔4〕}。两位教授的定义笔者基本认同。

由上推及,本文公共管理视野下的服务型海事中的“海事”是指公共管理活动中与海相关的公共事务,简单地讲,就是涉海公共事务。

2.2 服务

服务,在不同的领域,其含义是不同的^{〔5〕}。许多学者认同服务有三个特点:①服务是非实物性的,其生产过程和消费过程在时空上具有同时性和并存性;②服务是不能贮存的,其使用价值不能脱离生产者和消费者而固定在一个耐久的物品上。③服务是交易对象。作为交易对象服务与一般的实物商品并无两样。有学者对服务的特性专门做了探讨,如孙选中认为服务具有“利他性——服务是为他人或社会做有益的事;被支配性——服务是被服务的接受者或消费者所支配的;自愿选择性——服务接受者选择消费服务应该是自愿的”。^{〔6〕}井敏在其所著

〔1〕 吴兆麟. 构建和谐的大海事系统之初探. 航海技术, 2006(04): 68-70.

〔2〕 现代汉语词典. 5版. 北京: 商务印书馆, 2005: 5.

〔3〕 陈庆云. 公共管理研究中的若干问题. 中国人民大学学报, 2001(01): 26.

〔4〕 陈荣富. 公共管理学: 前沿问题研究. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002.

〔5〕 黄维兵. 论服务及其使用价值与价值. 财经科学, 2001(06): 18-21.

〔6〕 孙选中. 服务型政府及其服务行政机制研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2008.

的《构建服务型政府:理论与实践》一书中认为服务的特征最重要的是“被支配性”、“自愿性”和“惬意性”。本文探讨的是公共管理视野下服务型海事建设路径研究,其中的服务必然是指公共服务。公共服务是一个广泛使用,但缺乏统一定义的概念。有的学者认为提供公共物品的活动就是公共服务;有的学者认为政府的公共性决定了政府的管理活动就是公共服务;有的学者认为管理中具有公共特性,且是非营利的服务活动就是公共服务。按照最广义的解释,格洛特和斯蒂文斯(Grout and Stevens, 2003)认为,凡是存在市场失灵,需要政府干预的领域都属于公共服务。笔者以为,假如将人类社会归零,在人与人之间没有发生关系的状态,根本就不存在服务,也不存在公共服务的需求。因为每一个人的需求无法依靠他人,只能靠自己满足,在这个时候当然也不需要管理。当人与人之间发生关系后(物质交换的出现),个人的部分需求可以用自己的劳动交换他人的劳动来满足,这样就出现了服务^[1]。当人与人之间的关系越来越复杂时,服务需求就越来越多,这时候人们会出现一些共同的服务需求,满足人们这种共同需求的劳动就已经成为了简单意义上的公共服务^[2]。当人们需要多种公共服务的时候,就会出现由不同的劳动者来满足不同的公共服务需求^[3],这样就会产生对提供不同公共服务的劳动的协调需求,这实际上也是一种共同的服务需求,满足这种需求的劳动也是一种公共服务。但是这种公共服务并不直接作用于服务的需求者,而是通过直接作用于另一些公共服务的提供者,来满足服务的需求者,这种公共服务就是公共管理,这样公共管理这种公共服务也就应需求而产生^[4]。所以,笔者以为服务是一种基于人的需求而产生的劳动交换,公共服务就是基于公民共同需求而产生的劳动交换^[5],并且是人们从经济和公平的角度合资共同交换的劳动。换句话说,公共服务就是公民为了满足共同需要,按照经济、公平原则,合资(交税)采购的劳动。这种劳动包括了公共管理这个特殊形式的劳动,也就是说,公共管理只是一种特殊的公共服务^[6]。由此而推及公共服务的基本特点是:①公民的共同需求;②基于公平和经济的原则;③共同付费;④多数同意。所以公共服务的基本特性应该是:①公共性——公共服务必须以公众的公共需求为导向,以公共需求的实际满足为衡量标准;②公平性——公共服务由社会公众共同付费,并被一定共同体成员共同、平等消费;③经济性——公共服务必须是比私人服务更加经济;④民主性——公共服务的全过程始终强调民主化,必须经过利益相关者的积极参与和公开讨论,以便有效地显示、聚合公共需求和公共利益,同时也强调社会公众对公共服务过程的监督。

基于上述,本文讨论的公共管理视野下服务型海事建设路径中的“服务”特指公共服务。

[1] 这时的服务仅仅是一对一的关系。即:由一个服务主体对一个服务客体,服务关系简单。

[2] 这时的服务已经出现了一对多的关系。即:由一个服务主体对多个服务客体,服务关系相对复杂。

[3] 这时的服务已经呈现出多对多的关系。即:由多个服务主体对多个服务客体,服务关系错综复杂。

[4] 这就像住在一个院子的四家人,因为安全的需要每家都需要请一个看门的人,这时候就产生了看门的服务。当四家人发现看门服务是一种共同需求的时候,每家请一个看门的人付出的代价太大,甚至有的家庭请不起。如果有一家请了看院门的人,其他三家就可以免费享用看院门服务。此时,四家人共同请一个看院门的人,既是最经济的选择,也是最公平的选择,从经济的角度考虑,可能会共同请一个看门人。当然这种选择需要四家人中至少三家赞成才能可行。这样,一方面看门人付出的劳动并没有增加,但交换得到的报酬增加,而另一方面每家付出的看门费用减少。这时候的看门服务就变成了简单的公共服务。当四家人除了看门服务还产生了卫生服务、医疗服务、教育服务等其他公共服务需要时,他们需要对各种需要的公共服务进行协调,这样就产生了新的公共服务需求,也就是公共管理的需求。

[5] 尽管现在服务的采购基本使用货币支付,但是货币如果不能代表一定的劳动价值,或是被认同的劳动价值,货币就会失去交换的能力。所以货币支付,只是形式,实质上还是劳动交换。

[6] 张康之教授在《论公共管理伦理关系的特性》(《江海学刊》2003年第1期, P85)一文中认为:与统治型的、管理型的社会治理模式不同,公共管理既不是以权力的强制力为前提的统治阶级意志的实现,也不是在权力与法律的结合中实现的对社会的有效控制,而是一种奠基在服务精神基础上的公共服务模式。公共管理在本质上是服务的。

2.3 海事服务

关于海事服务,基于本文中“海事”与“服务”的界定,“海事服务”可以界定为在涉海公共事务活动中满足相关公共需求的劳动。这里需要特别说明的是,基于前面讨论的公共服务包括了公共管理这种特殊形式的公共服务,所以,海事公共管理只是一种特殊的海事服务。笔者认为需要强调的是,海事管理并不等同于海洋管理。对于海洋管理,李文睿教授认为:“管理概念的分歧和海洋概念的复杂性及综合性,造成了我们掌握海洋管理概念的困难,管理概念的歧义在于管理主体的不确定性和管理手段的严厉或温和(控制性抑或是服务性推动性)的差别;而海洋概念的复杂性和综合性体现于它的内涵外延在不同时期总处于不断地变化、综合过程中,由早期的简单、自然到当代的流动化、综合化、国际化。”^{〔1〕}王诗成认为:“海洋管理的概念有狭义和广义之分,狭义上的海洋管理是指国家海洋行政机构对海洋的某一局部区域或某一行业资源开发利用实施的具体的管理活动。广义上的海洋管理是指海洋综合管理,即国家通过各级政府,运用先进的科学技术,对其所属海洋国土的空间、资源、环境和权益等进行的全面统筹协调的管理活动。”^{〔2〕}美国学者J·M·阿姆斯特朗和P·C·赖特合著的《美国海洋管理》一书对海洋管理的解释是:“指政府能对海洋空间和海洋活动采取的一系列干预行动。”鹿守本在《海洋管理通论》中认为:“在海洋事业(含开发、利用、保护、权益、研究等)活动中发生的指挥、协调、控制和执行实施总体过程中所产生的行政与非行政职能。”^{〔3〕}此外还有学者认为:“我们对海洋的管理是,国家在一定的环境条件下,综合利用行政、经济、法律、技术等方法,为提高海洋利用生态、经济、社会效益,维护我们国家的利益和权益,监督海洋开发利用,保护海洋生态环境,而进行的计划、组织、控制等综合性活动。”^{〔4〕}分析上述观点,笔者以为海事管理与海洋管理都是与海有关的管理,关键区别在于“事”与“洋”的区别,“事”仅指事情、事务,“洋”除了“洋之事”以外,还包括“洋”本身。

本文考虑到现在及以往的海事服务过程中更多的是表现为海事管理这种特殊的公共服务模式,而在建议中海事管理难以穷尽海事服务的内容。所以,对于以往和现在的海事服务主要用“海事管理”来表述,“海事服务”这一表述主要用于问题分析和建议部分。

2.4 服务型海事

服务型海事实质上是指一种海事服务模式。陈庆云教授认为:“现代公共管理基本模式大致应具备以下特征:①公共利益与私人利益相统一,重在公共利益上。②政府组织与其他公共组织相统一,重在政府组织上。不言而喻,政府是公共管理活动的核心主体,但它们不是唯一的主体。③社会问题管理与资源管理相统一,重在问题解决上。④结果管理与过程管理相统一,重在结果管理上。⑤管理所追求的公平与效率相统一,重在公平上。⑥公共组织的外部管理与内部管理相统一,重在外部的管理上。⑦服务管理与管制管理相统一,重在服务上。⑧管理制度与技术相统一,重在制度创新上。”^{〔5〕}赫伯特·考夫曼(Herbert Kaufman 1956)指出:行

〔1〕 李文睿.当代海洋管理与中国海洋管理史研究.中国社会经济史研究,2007(04):P92.

〔2〕 <http://www.wangsc.com/wscwenzhang/ShowArticle.asp?ArticleID=16789>.

〔3〕 鹿守本.海洋管理通论.北京:海洋出版社,1997.

〔4〕 张润秋.海洋管理学理论初探及应用[D].北京:中国海洋大学,2003.

〔5〕 陈庆云.公共管理研究中的若干问题.中国人民大学学报,2001(01):26-27.