

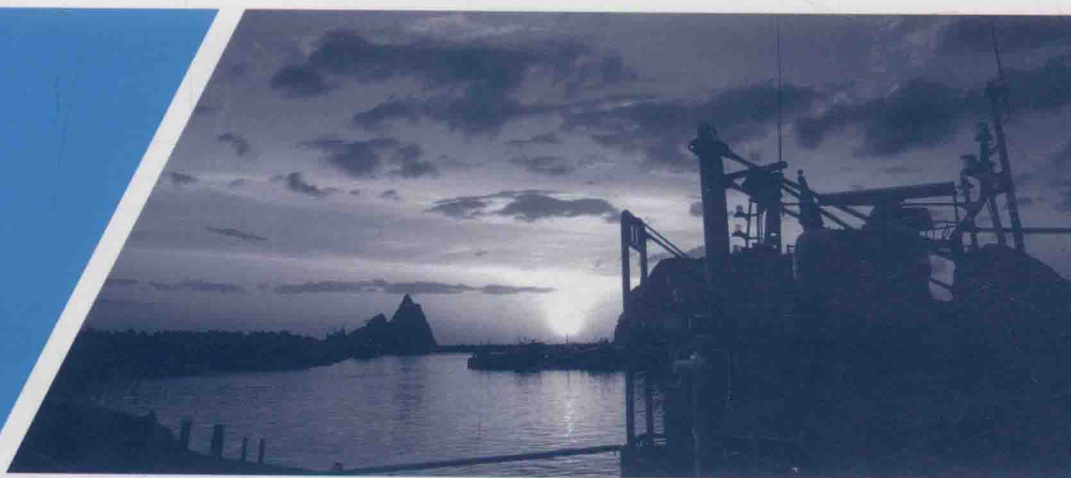
中国海洋管理哲学研究课题成果

中国海洋

公共管理学

ZHONGGUO HAIYANG
GONGGONG GUANLIXUE

王 琪 潘新春 等 编著



海洋出版社

中国海洋管理哲学研究课题成果

中国海洋公共管理学

王 琪 潘新春 等 编著

海洋出版社

2015 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国海洋公共管理学 / 王琪等编著. —北京: 海洋出版社,
2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5027 - 9125 - 4

I. ①中… II. ①王… III. ①海洋 - 公共管理 - 研究 -
中国 IV. ①P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 068742 号

责任编辑: 唱学静

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京华正印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所经销

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 6.75

字数: 100 千字 定价: 25.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093

总编室: 62114335 编辑室: 62100038

海洋版图书印、装错误可随时退换

本书编写人员

(按姓氏笔画排序)

王印红	王刚	王敏	王琪
向友权	孙立坤	吴宾	张继承
陈洁	柯昶	潘新春	

目 次

引 论	(1)
0.1 海洋公共管理的提出背景	(1)
0.1.1 海洋管理理论发展的需要	(1)
0.1.2 海洋综合管理实施中的困境	(3)
0.1.3 海洋管理实践中的多元化倾向凸显	(4)
0.2 本课题的研究目的	(5)
 第1章 海洋公共管理的基本问题研究	(7)
1.1 海洋管理的价值追求：公共性	(7)
1.1.1 海洋管理公共性的理论基础	(7)
1.1.2 海洋管理公共性的现实基础	(9)
1.1.3 强调海洋管理公共性的意义所在	(10)
1.2 海洋公共管理的含义及特征	(13)
1.2.1 海洋公共管理的含义	(13)
1.2.2 海洋公共管理的特征	(14)
1.3 海洋公共管理中政府角色定位	(17)
1.3.1 规则制定者——制定和完善具有公共性的 海洋政策	(17)
1.3.2 利益协调者——协调政府自身以及同非营利组织、 公民之间的关系	(18)
1.3.3 环境保护者——在发展海洋经济时重视环境保护	(18)

1.4 海洋公共管理的框架体系	(19)
1.4.1 海洋公共管理学构建的原则	(19)
1.4.2 关于海洋公共管理学框架的设想	(21)
第2章 海洋行政管理的制度创新及其机制优化	(23)
2.1 海洋行政管理的界定及其拓展认识	(23)
2.1.1 海洋行政管理的特征	(23)
2.1.2 海洋行政管理的拓展认识	(26)
2.2 海洋行政管理的制度体系	(29)
2.2.1 海洋行政管理制度的基本构成	(29)
2.2.2 我国海洋行政管理的制度现状	(32)
2.3 海洋行政管理制度的变革	(33)
2.3.1 海洋行政管理的非正式制度变革	(34)
2.3.2 海洋行政管理的正式制度变革	(35)
2.3.3 海洋行政管理制度实施机制的变革	(36)
2.4 我国海洋行政管理体制现状及其变革	(37)
2.4.1 我国海洋行政管理体制包含的内容	(37)
2.4.2 我国海洋行政管理体制的沿革及其优化	(40)
2.4.3 海洋行政体制改革尚需进一步优化的内容	(47)
第3章 我国海洋社会组织管理研究	(49)
3.1 海洋社会组织的含义及作用	(49)
3.1.1 海洋社会组织的涵义	(50)
3.1.2 海洋社会组织的类型划分	(51)
3.1.3 海洋社会组织在海洋强国建设中的地位与作用	(53)
3.2 政府与海洋社会组织合作中的角色定位与合作领域	(56)
3.2.1 海洋社会组织在我国海洋强国建设的角色定位	(56)
3.2.2 政府与海洋社会组织的合作领域	(61)
3.3 政府与海洋社会组织合作关系的表现形态	(63)
3.3.1 政府对海洋社会组织的培育与支持	(63)

3.3.2	政府对海洋社会组织的引导	(64)
3.3.3	政府与海洋社会组织的互相监督	(65)
3.3.4	政府与海洋社会组织结成伙伴关系	(65)
3.4	政府与海洋社会组织合作关系的构建	(65)
3.4.1	政府与海洋社会组织合作关系的构建原则	(66)
3.4.2	政府与海洋社会组织合作路径的建构	(68)
第4章	我国海洋公共危机管理研究	(76)
4.1	海洋公共危机的涵义、分类和特点	(76)
4.1.1	海洋公共危机的概念界定	(77)
4.1.2	海洋公共危机的分类	(79)
4.1.3	海洋公共危机的特点	(81)
4.2	海洋公共危机管理中的政府能力建设	(83)
4.2.1	海洋公共危机治理中的政府能力要求	(83)
4.2.2	海洋公共危机治理中政府能力有效性不足的原因 ...	(86)
4.2.3	海洋公共危机治理中政府能力提升途径	(87)
4.3	海洋公共危机管理中的政府协调机制构建	(91)
4.3.1	海洋公共危机管理政府协调机制构建的必要性	(91)
4.3.2	海洋公共危机管理政府协调机制建立与 运行的条件	(92)
4.3.3	完善我国海洋公共危机管理政府协调机制的措施 ...	(95)

引 论

0.1 海洋公共管理的提出背景

海洋战略地位的重新确立和海洋资源价值的重新发现，促使新一轮海洋开发热潮的兴起，也把海洋管理提高到一个前所未有的重要位置。维护国家海洋权益、确保国家的海洋战略价值，需要海洋管理；保护海洋环境、保持海洋生态平衡，需要海洋管理；实现海洋经济的可持续发展，同样需要海洋管理。今天，海洋管理变得如此重要，一方面是人类海洋实践活动发展的必然结果，另一方面也是人类在付出沉重代价后不得不做出的选择。

0.1.1 海洋管理理论发展的需要

纵观海洋管理的发展历史，可以发现，伴随海洋管理的价值取向由对海洋的直接使用到占有开发再到保护治理这一进程，海洋管理的认识由感性逐渐上升到理性，海洋管理内容也由行业管理发展到综合管理。目前，海洋管理的职能已涵盖海洋权益维护、海域使用管理、海洋生态环境保护、海上执法监督、海洋科研管理、海洋政策和海洋战略规划制定、海洋公共基础设施建设和公益性服务在内的多项综合性事务。海洋管理为我国海洋事业发展起到了保驾护航的重要作用。

尽管基于现实需要而产生的海洋管理本应高于现实，对海洋管理实践起到引领、指导作用，但从实际看，我国的海洋管理理论发展滞后于海洋管理实践，并在一定程度上已影响到海洋实践活动的发展。

海洋管理理论的滞后主要体现在以下几方面：

(1) 海洋管理研究的“理念不足”，导致其难以对现实的海洋管理提供引领和指导作用。海洋管理作为一门实践性很强的学说，理应要解决海洋管理实践中存在的“怎么办”问题。由于目前海洋管理研究缺乏一定的理性认识基础和理论指导，因而，我国在海洋管理制度建设、海洋管理体制改革等方面存在着一定的被动性。

(2) 海洋管理的定位和学科归属不明确。究其原因在于海洋管理研究缺少坚实的理论基础，始终没能找到并确立起一种支撑海洋管理构架的理论框架体系。

(3) 海洋管理研究缺乏系统性和整体性。海洋管理研究更多地停留在经验层面，缺乏高层次的学理思辨。因学科定位不明确，所以对海洋管理内容的阐释经常是简单套用相关学科的知识，机械地移植或组合，难以达到自成一体的学科发展境界。

现实的需要是海洋管理变革的直接动因，但海洋管理变革不是一个自发的过程，而是一个由人来实施的自觉活动。要使海洋管理对海洋实践活动起到积极的指导作用，必须有先进、科学的思想理念来引导、规范海洋管理活动，而公共管理的兴起恰为海洋管理提供了一种新的理论分析框架。

公共管理学是一种产生于 20 世纪 70—80 年代的有别于传统行政学的新的管理范式，是公共权力机关和非营利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。与传统的行政管理相比，首先，公共管理突出了管理主体的多元化。参与管理的主体已不只是政府组织，还包括各个层面、各种类型的社会组织，甚至私人部门也成为公共管理的重要参与主体。其次是管理客体的扩展，其研究领域包括国家与社会公共事务管理与服务、公共部门自身的管理、各种社会组织和团体的管理等，特别突出的是，全球公共问题和公共事务的治理也内含其中。第三，管理方式和管理手段的多元化。公共管理的核心是引入私营部门管理的模式以改善公共部门的组织管理绩效，一方面在公共部门的管理中积极引进私营部门中较为成功的管理理论、方法、技术和经验；另一方面积极推进民营企业更多地参与公共事务和公共服务管理。总之，

公共管理代表了一种新的社会多元管理模式。

公共管理学的兴起,为海洋管理提供了一个新的研究视角和理论支持。因现代海洋管理的目的是保障海洋的可持续开发和利用,实现海洋权益(海洋利益)的公平和公正,达到人海协调。海洋管理的对象包括个体、组织甚至某一区域乃至国家在内的涉海活动。涉海事务的广泛性、公共性和服务的公益性,决定了现代海洋管理应纳入公共管理的框架体系之中。

0.1.2 海洋综合管理实施中的困境

我国的海洋管理经历了由行业管理向综合管理发展的演化过程。在20世纪50—60年代,我国海洋开发和管理体制是根据海洋资源的自然属性,按照各个行业自身的特点采用行业管理为主的模式,这实际上是陆地资源开发部门的管理职能向海洋的一种延伸过程。海洋行业管理模式,对于组织海洋特定资源的勘探和开发利用活动,提高专业化管理水平有着积极意义。但自20世纪70年代以来,随着海洋开发利用进入快速发展时期,利益之争使涉海各行业间矛盾冲突开始暴露,海洋环境和资源问题日益突出,原有的海洋行业管理面临着挑战。这些问题的存在说明海洋行业管理制度在一定程度上已经无法适应海洋事业的发展,必须探求一种新的海洋管理模式。海洋综合管理正是人类海洋管理实践不断探索的结果。

海洋综合管理试图用综合的方法解决海洋环境退化、资源枯竭以及经济协调发展问题,它强调海洋管理横向之间的沟通和协调,要求海洋各个行业之间应该建立统一的协调机制。1992年联合国环境与发展会议通过了《21世纪议程》。该议程基于海洋的不可替代的价值,要求沿海国家承诺“对在其国家管辖的沿海区和海洋环境进行综合管理和可持续发展”。1993年第48届联合国大会做出决议,敦促世界各国把海洋管理列入国家发展战略中去,号召沿海国家改变部门分散管理方式,建立多部门合作、社会各界广泛参与的海洋综合管理制度,并规定这是沿海国对全球海洋资源与环境保护应尽的义务和职责。1996年中国正式批准加入《联合国海洋法公约》,同年又颁布了《中国海洋21世纪议程》,表明中国开始实施海洋综合管理,走上海洋可持续发展的道路。

从当前世界海洋管理发展趋势看,海洋综合管理仍然是各沿海国家的

必然选择。那么，制约海洋综合管理发展的瓶颈到底是什么？引领海洋综合管理深入发展的理论支撑在哪里？促进海洋综合管理进一步的现实手段有哪些？政府在推进海洋综合管理中的作用方式及管理边界是什么？……各种问题期待着海洋管理理论研究者 and 实践者的回答。

0.1.3 海洋管理实践中的多元化倾向凸显

实际上，在传统的海洋管理中已经存在着很多“公共管理”的公共性实践。譬如我国成立于1996年的民间保钓组织“中国民间保钓联合会”十几年来一直致力于联合全球华人保钓组织保护我国对钓鱼岛的主权。成立于2007年6月1日的民间公益性海洋保护组织“蓝丝带海洋保护协会”，将“推广海洋保护理念、提升公众海洋意识和普及海洋科学与保护知识”作为最重要的任务之一，几年来在社会上开展了一系列有意义的活动，获得了良好的口碑。又如2008年夏季奥运会期间为了保证青岛奥帆赛的顺利举行，青岛市政府动员了广大市民大规模整治附近海域的浒苔，将公民参与作为既有海洋管理体制的一个重要辅助支撑。

在治理工具的向度上，作为公共管理的海洋管理有着积极的同时又不成体系的实践。例如，在海洋环境的治理中，海洋排污权交易、海洋生态税等市场机制措施已经在很多国家（包括我国）得到了一定程度的实施。又如，在海洋公共事务治理中，民营化等一些治理理念和公共服务提供机制也得到了一些积极的探索与实践：近年来，舟山市政府为加强对数量众多的无人海岛的开发，广泛采用BOT（Build Operation Transfer）项目融资模式。这一模式的核心要义在于为了发展本地公共事业，例如开发无人海岛、建设灯塔等涉海公共基础设施，政府对项目的建设和经营提供一种特许权协议作为项目融资的基础，由私营企业作为项目的投资者和经营者安排融资、承担风险、开发建设项目并在有限的时间内经营项目获取商业利润，经营期结束后，依据既有的协议将该项目转让给相应的政府机构。从新公共管理理论及民营化的内涵来看，诸如此类的公私合作治理涉海公共事务的实践，无论是从政府职能、政府行为、政府决策、政府权力还是治理主体的多元性来看都具有更多的“公共性”，作为公共管理实践的海洋管理符合大的趋势所向。同时应该看到，诸如涉海公共事务治理中的治理工具如志愿服务、凭单、补助等以及更多融资机制，如TOT（Transfer Op-

erate Transfer) 模式、PPP (Public Private Partnership) 模式等也需要我们去认真研究相关的适用性问题。

上述现象表明我国海洋管理中存在着一定的“公共管理”色彩的实践,这为我国海洋公共管理事业的发展做出了有益探索,正如《中国海洋21世纪议程》所指出的:“合理开发海洋资源,保护海洋生态环境,保证海洋的可持续利用,单靠政府职能部门的力量是不够的,还必须有公众的广泛参与”。这既是对我国海洋管理中长期存在的公共管理实践的一个肯定,同时也是对未来海洋公共管理实践的一个战略规划。但是同时应该指出,无论是在公共性还是在工艺性上,这些海洋公共管理实践还是不成体系的。公共管理的一个前提假设在于权力、资源、信息在社会的适度分散可以提高整个社会治理公共事务的效率。从我国海洋管理的“公共管理”视角来看,尽管已经存在一些积极的公共管理实践,但是应该看到这些实践是碎片化的。比如,公民参与是缺乏流程化的机制的,在实践中更多的是处于非正规化的、临时的参与,公民参与的形式或者说途径是单一的,与真正意义上的“公民治理”相去甚远。又如,海洋公共事务治理中的社会组织发育及其作用路径是不健全的,既有的涉海社会组织无论是数量上还是质量上以及参与方式、资源汲取能力、自我生存能力、业务能力等都是不足的。再如,海洋公共事务治理中多个治理的主体是缺乏协调、整合、信任机制的,多个涉海主体之间无论是体制内还是体制外都缺乏一种实质有效的机制整合成一股正向的力量去治理海洋公共事务。同时,海洋公共事务治理的工具、手段和方法论也是相对单调的……这就需要在理论层次上创新研究海洋公共管理的相关基础理论问题和热点、关键问题,因此构建起一个“海洋公共管理”框架体系具有重要的现实意义与理论意义。

0.2 本课题的研究目的

(1) 把海洋管理的分析纳入公共管理的视野之中,为我国的海洋管理提供系统的认识论和方法论支撑,以增强海洋管理的系统性和前瞻性。

(2) 立足于我国国情,借鉴国外先进经验,探索有中国特色的海洋

公共管理创新模式，重塑海洋管理的制度框架体系，为我国的海洋管理实践提供政策建议。

（3）对目前我国正在推进的海洋行政管理体制改革进行深入分析，梳理总结当前需进一步理顺的各种关系，为国家海洋局有效行使管理职能提供理论依据。

（4）明确海洋社会组织在现代海洋公共管理中的职能定位，分析海洋社会组织的成长和发展路径，明确海洋社会组织与政府的合作领域，提出政府与海洋社会组织建设良性互动关系的对策建议。

（5）通过对海洋危机管理内涵与外延的重新挖掘，进一步明确我国政府应对新型海洋公共危机的能力要求，同时构建起我国海洋公共危机管理的政府协调机制。

第 1 章 海洋公共管理的基本问题研究

1.1 海洋管理的价值追求：公共性

当今时代，无论是从国际背景还是从国内发展趋势来看，社会的公共性正在迅速成长，我们的社会俨然成为了一个“公共社会”。“公”字当头已成为政府和社会公共组织管理当中不可或缺的一大原则。党的十八大报告提出了一系列与“公共”有关的概念，如：公平正义、公共事业、公共文化、公共医疗、公共财政、公共服务、公众参与、公共安全等。海洋是公共财产，由政府管理，理应具备社会公共性。早在 2004 年，党的十六大就明确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。海洋管理类属公共管理范畴，研究海洋管理的公共性对构建高效、有序的海洋管理体制有着重要的启示，同时也有利于我国和谐海洋的构建，进而推进我国和谐社会的建设。

1.1.1 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新的思路和理论支持。认识公共性的问题，实现公共性自觉，是根源于把握公共行政学的发展方向 and 推动人类社会治理文明进步的要求。当传统行政学占据主导的时候，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体系来框架某一学科时存在很大的局限性，很多问题得不到有效的解决，但由于没有合适的理论来解释，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 年代的有别于传统政治学的新的管理范式。作为新兴的学科，有学者认为“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如何有效地提供公共物品的学问。”^①也有学者给公共管理下的定义是：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、科学的方法，依法对社会公共事务的管理活动。^②

公共管理的定义虽然在学界存在不同的看法，但作为公共管理学的基本范畴应包含以下内容。

(1) 公共管理主体的多元化。与传统的行政管理相比，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，在社会公共管理中发挥着越来越大的作用。

(2) 公共管理的客体主要是指社会公共事务以及公共管理中的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。

与传统的行政管理相比，公共管理突出强调的是其中的“公共性”，意味着要穿透“被遮盖的存在的阴影”，^③让更多的人不仅知道政府在做什么，而且参与到这个看似神秘的管理过程中来，强调的是多元主体治理。

我国传统的海洋管理实行的是以政府为核心主体的管理体制，在各项海洋事务的处理过程中以政府的意志、政府自上而下的命令控制作为管理的主要依据和手段。然而，现实的发展和社会的进步已不再以这种传统管

① 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径. 北京：中国人民大学出版社，2002：45.

② 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，2002：76.

③ 阿伦特. 人的条件，竺乾威，译. 上海：上海人民出版社，1999：38.

理方式作为唯一的合法管理方式,而且传统的海洋管理方式在许多现实层面也出现了问题和弊端。从公共管理的概念即可看出,海洋公共管理强调的是管理的“公共性”,要将各方的意愿和意见纳入到这个管理体系中来,为实现公共的目标和利益而作出贡献。

1.1.2 海洋管理公共性的现实基础

综上所述,现代海洋管理已具备了公共管理的性质。在现代海洋公共管理的过程中,必然涉及海洋资源的开发、海洋管理主体的多元参与、海洋环境和海洋政策等内容。而这些内容及其性质构成了海洋管理公共性的现实基础。

(1) 从海洋资源开发的角度来看,海洋资源的开发利用具有共享性。共享资源是指一定范围内任何主体都可享用的资源,如自然界的空气和阳光、世界公海等。海洋资源属于典型的公共资源,其产权难以界定。因此,海洋资源具有较强的非竞争性、非排他性和共享性,比如海洋水体可以泊船、航行、捕鱼、养殖、排污等;海洋资源可供多个开发主体共同开发利用。海洋资源的这种非竞争性和排他性必然导致多个开发主体的“拥挤”和“公地悲剧”,由此也产生了负外部性,出现了掠夺性开发、破坏性排污等行为现象。^① 海洋资源开发的负外部性不仅影响到了当代人的利益,也掠夺了后代人的资源。这就需要政府、非政府组织、民众等多元主体履行代理职能和实行“代际”管理来开发利用海洋资源,在增进公共利益的同时保护下一代的资源。

(2) 从海洋管理主体多元参与的角度来看,政府理应充当主体间“仲裁人”的角色。海洋是公共财产,由政府管理。海洋资源因其具有共享性,必然使得多元主体参与到海洋的开发利用和保护中来。由于受私利性的影响,许多主体在开发利用的过程中选择“搭便车”,置公共利益于不顾。而政府作为公共权力机构,具有公共利益代表的身份。当多个经济主体发生矛盾冲突时,当事人自身无法化解冲突,这就需要政府充当“仲裁人”的角色,以其手中的公权力出面协调、解决,设定划分经济主体利益规则,以确保各主体平等竞争。

^① 陈万灵,郭守前.海洋资源特性及其管理方式.湛江海洋大学学报,2002(4):9.

(3) 从海洋政策和海洋环境的角度来看,海洋政策和海洋环境属于公共物品,海洋政策的制定和海洋环境的保护具有公共性。当今社会,公共服务的供给能力是反映一国政府公共性的重要标志。正是政府的公共性决定了政府维护的是公共利益,为社会提供公共物品。在构建服务型政府的今天,如何优化公共服务供给成为我国政府的当务之急。我国正在大力推行海洋开发的战略,为实施这一发展战略必须政府出面制定相应的海洋公共政策,对海洋经济和海洋事业加以调整规划,以促进海洋的可持续发展。一项科学的公共政策的制定需要政府、社会和公众的合力。同时,海洋环境属公共产品,其保护投资巨大且回收期长,以营利为目的的一般市场组织不愿去经营,这就交由政府等公共组织来承担海洋环境保护等公共服务的生产,为社会提供良好的海洋生态环境。

1.1.3 强调海洋管理公共性的意义所在

“公共性”意味着穿透“被遮盖的存在的影晌”。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,才能把握现代海洋管理的特点,才能提高公众和政府对于海洋经济及其可持续发展的支持。具体来说,明确海洋管理的公共性其意义有以下几方面。

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践主体、关系、属性和机制。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。而这个政府又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”四个方面展开工作,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,石油部门负责海上石油气的开发管理,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。涉海的部门虽多,但都属于国家行政机关,是政府管理。这种状况