

Marine Public Management Review
(Volume 2015)

海洋公共管理评论

(2015卷)

主编 王琪



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

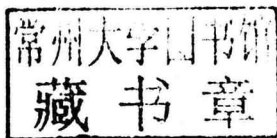
海洋公共管理评论

(2015 卷)

Marine Public Management Review
(Volume 2015)

主 编 王 琪

副主编 王 刚



中国海洋大学出版社

• 青岛 •

图书在版编目(CIP)数据

海洋公共管理评论. 2015 卷 / 王琪主编. —青岛:
中国海洋大学出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5670-0902-8

I. ①海… II. ①王… III. ①海洋—公共管理—文集
IV. ①P7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 094586 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏	
网 址	http://www.ouc-press.com	
电子信箱	dengzhike@sohu.com	
订购电话	0532-82032573 (传真)	
责任编辑	由元春	电 话 0532-85902495
印 制	日照报业印刷有限公司	
版 次	2015 年 10 月第 1 版	
印 次	2015 年 10 月第 1 次印刷	
成品尺寸	170 mm × 230 mm	
印 张	22.25	
字 数	399 千	
定 价	40.00 元	

首届海洋公共管理论坛会议综述 / 许 阳	1
----------------------------	---

海洋行政管理体制与机制创新 >>

海洋管理双重属性的法理解读:以国家主权为视角 / 江 河	11
基于 DEA 方法的我国海洋公共服务效率评价 / 叶 芳	31
对小岛移民政策的分析与思考——以舟山“小岛迁,大岛建”政策 为例 / 王建友	42
美英日俄海疆行政管理体制设置及对我国的启示 / 姜秀敏 高 玉	56
我国海洋行政执法的性质定位研究 / 王 刚	68
海洋政策:作为综合性国家政策 / 金 龙	81
山东半岛蓝色经济区经济一体化程度动态分析 / 李凤霞 赵 兴	91
美国海洋信托基金对我国海洋事业发展的启示 / 邓俊英 柯 昶 潘新春	103
“中国梦”背景下青岛市蓝色梦想的构建 / 孙 凯	113
府际治理视野下的中国海洋区域管理 / 左红娟	120
海洋管理中的政府职能定位——一种管理客体的视角 / 郑敬高 冯 森	132
海洋治理中的“积极政府”模式 / 王印红 渠蒙蒙	141
我国现行海上执法体制有效运行的影响因素及保障措施研究 / 夏厚杨	153

海洋强国与海洋权益维护 >>>

“海权”概念的多维解读 / 王 琪 崔 野	167
我国海洋强国战略与海洋争端对策 / 曹文振	184
东南亚海上通道与中国战略支点的构建——兼谈 21 世纪 海上丝绸之路建设的安全考量 / 张 洁	194
论中国在北极航线开发中的国际形象价值基础 / 李晓蕙 韩园园	217
马汉的海权论 / 徐伟光	225
国际法上的历史沉船的所有权冲突——以保护水下文化遗产 为视角 / 於 佳	235

海洋资源与环境管理 >>>

我国海洋渔业环境保护管理机构间的协调机制探析 / 张继平 王芳玺 顾 湘	253
基于社会-生态系统的海洋渔业政策优化改革研究 / 同春芬	264
海洋环境污染治理的刑法学考量 / 全永波 周 鹏	275
海洋渔业“双转”政策与风险社会中的渔民——以渔民为视角的考察 / 高法成 罗 鹏	285
我国环保 NGO 参与海洋环境治理的激励问题研究——基于“蓝丝带” 海洋保护协会发展的思考 / 吕建华 姚小凤	296
基于多维决策法的海岸带主体功能区划研究及应用 / 张珞平 陈伟琪 方秦华 Paolo F. Ricci 母 容 张 冉 蔡静姍 张一帆 黄春秀 于 正 吴侃侃 俞炜炜	308
基于产权的海洋渔业资源开发利用效率分析 / 郑建明	321
公众参与海洋环境政策制定的中美比较分析 / 顾 湘 王芳玺 郑久华	330
我国海洋渔民养老风险的复合治理机制研究——基于风险社会理论 的分析框架 / 汪连杰	340

首届海洋公共管理论坛会议综述

许 阳*

由中国海洋大学主办,中国海洋大学法政学院、中国海洋大学 MPA 教育中心、青岛市公共管理研究会共同承办的首届海洋公共管理论坛于 2014 年 11 月 22 日在山东省青岛市成功召开。本次会议得到了全国 MPA 教指委、教育部公共管理教指委、中国行政管理学会、山东行政管理学会、国家海洋局的大力支持,也获得了大连海事大学、上海海洋大学、浙江海洋学院、广东海洋大学等涉海高校以及复旦大学、厦门大学等国内其他高校、科研院所 70 余位专家、学者的热烈响应。

围绕“海洋强国建设与海洋公共管理创新”这一主题,本届会议设置了 4 场主题报告,2 个分会场,2 个分论坛,共接收论文稿件百余篇。同时,会议邀请了来自全国涉海高校、著名学府、涉海政府管理部门及海洋专业研究机构的领导及学者代表参会,并做了精彩的学术报告。此次论坛可谓一场关于海洋公共管理的学术盛宴。

全国 MPA 教指委秘书长董克用教授,教育部公共管理教指委主任娄成武教授,中国行政管理学会副秘书长兼《中国行政管理》杂志社社长、主编鲍静,山东行政管理学会常务副会长张俊,国家海洋局北海分局副局长陈立群,中国海洋大学副校长董双林等出席大会并做了重要讲话。

整场会议为期一天,学者们围绕海洋行政管理体制与机制创新、海洋强国与海洋权益维护、海洋资源与环境管理等具体问题展开了深入讨论。

* 许阳(1986—),女,黑龙江佳木斯人,中国海洋大学法政学院讲师,博士后,研究方向为海洋政策。

一、海洋行政管理体制与机制创新

关于海洋行政管理体制与机制创新话题,学者们主要围绕以下四个问题做了交流探讨:海洋行政管理中政府职能定位及国际借鉴,海洋行政执法体制,海洋政策研究,海洋经济发展问题。

(一) 海洋行政管理中的政府职能定位及国际借鉴

中国海洋大学法政学院王印红副教授在大会发言中指出,基于中国海洋管理的现实,我国的海洋管理需要实行“强政府”管理模式,倡导“海洋治理”、打破部门界限、提升海洋管理在政府行政管理中的分量和作用。同样针对海洋行政管理体制的弊病,浙江海洋学院讲师左红娟以府际治理理论为切入点,深入分析海洋区域管理中存在的问题及成因。她倡导扩大府际合作,构建网络型的府际关系,以此为路径,妥善处理海洋区域管理中复杂的利益问题。

以政府职能为出发点,中国海洋大学法政学院教授郑敬高,从海洋管理的客体出发,通过对交易成本的分析以及政府对海洋管理的历史回顾和梳理,对政府的海洋管理职能进行了重新界定。他提出需要政府与市场合作进行海洋管理,在具有比较优势的领域,即海洋准公共产品的提供上加强自身职能,减少无效率的海洋管理职能。还有学者采取定量分析方法对我国沿海省份的海洋公共服务效率进行了实证分析,如浙江海洋学院的叶芳,利用数据包络分析(DEA)方法对政府提供海洋公共服务的效率进行了测算,并进行了评价。

(二) 海洋行政执法体制

海上执法问题是海洋行政体制改革的重要方面,直接影响国家海洋权益的维护和海洋秩序的维持。中南财经政法大学副教授江河从国家主权的视角对海洋管理的双重属性进行了法理解读,他认为海洋管理是国家对内和对外行使国家主权的活动,国家主权对内的权力属性使海洋管理具有行政机关的管理属性,同时,海洋管理活动也是一国对外追求国家主权的权利属性的体现。中国海洋大学法政学院副教授王刚认为,针对海上执法的性质问题,目前存在两个层次的理论问题需要深入思考:一是重构后的海洋行政执法应该属于行政执法还是军事力量;二是重构后的海洋执法是否应该具有警察执法权。同时,他提出了自己的观点:国家战略及海洋权益维护的方式,避免中国海警局面临“多头领导”的局面都决定了中国海警局不应该具有军事力量的性质,而重构后的中国海警局应该具有警察权是肯定的。就海上执法体制设置来说,

中国海洋大学法政学院夏厚杨认为,影响海上执法体制有效运行的因素主要是管理部门间的沟通协调、法律政策体系的运行、海上执法能力和地方海上执法体制改革等。在对这些因素分析后,他提出我国应该从建构沟通协调机制、完善海上执法法律体系、加强海上综合行政执法能力和深化地方海上执法体制改革等多个方面来保障我国现行海上执法体制的有效运行。

此外,还有一些学者从国际视角对海洋行政管理体制进行了分析,如大连海事大学的姜秀敏和高玉分别对美、英、日、俄的海疆行政管理体制的设置给予阐述,并提出了对我国的启示。

(三) 海洋政策研究

海洋政策是国家治理海洋问题的最直接手段和工具,当前,越来越多的学者致力于对海洋政策体系及海洋决策机制的研究。上海海洋学院的副教授金龙从战略意义的角度上将海洋政策界定为综合性的国家政策,并从政策学的视角深入解读了海洋政策的起因、属性、特点、特殊作用等问题。浙江海洋学院的王建友副教授以舟山的“小岛迁,大岛建”小岛移民政策为例,探讨舟山地方政府与小岛居民在海洋社会变迁中的互动功能与政策变迁,审视海洋社会变迁的漂移性特质,以期完善海洋性移民的公共政策体系。

(四) 海洋经济发展问题

针对海洋经济领域,鲁东大学的李凤霞、赵兴以山东半岛蓝色经济区为研究对象,提出了蓝色经济区经济一体化指标体系,引入模糊综合评价模型,定量分析了山东半岛蓝色经济区经济一体化动态发展水平,发现一体化水平总体趋势上升,但基础社会、产业、市场一体化水平还有待提高,最后针对问题提出相关政策。中国海洋大学副教授孙凯,结合“中国梦”的大背景,为青岛构建了蓝色梦想。他指出,发展海洋经济的背景下建设蓝色经济区、蓝色硅谷等重大举措,可以有力推动“蓝色经济”的发展。而在社会文化、教育和管理等方面,也需要积极跟进,采取一系列配套措施,加强蔚蓝青岛的建设,实现青岛的蓝色梦想,进而为中华民族伟大复兴“中国梦”的实现而努力。北京石油化工学院副教授邓俊英从社会组织的角度,以美国海洋信托基金为例,分析了美国海洋信托基金的设立对海洋开发管理,维护海洋可持续发展的显著作用。相比之下,海洋金融业是我国海洋事业发展的迫切需要,因此,美国海洋信托基金经验对我们发展本国海洋金融业具有重要的借鉴作用。

二、海洋强国与海洋权益维护

“海权”与“陆权”共同构成了国家的整体利益集合,维护我国的海上权益是实现海洋强国战略的必然要求,也是实现伟大中国梦的必经之路。上海海洋大学的徐伟光,从海权的形成、海军战略、地缘政治中的陆权与海权等三个方面,分别探讨了马汉的海权论思想。徐伟光将马汉的“海权论”与亨廷顿的“文明冲突论”进行了简单对比,解释了马汉的海权论作为一种战略思想的框架,能够在非西方世界获得广泛关注的原因。同样关注“海权”概念的还有中国海洋大学法政学院王琪教授,她不仅对马汉的“海权论”进行了深入分析,同时对中外“海权”概念进行了系统梳理。她认为西方学者往往更侧重于阐释海权的军事属性,认为海权就是海军或海上军事力量;而我国学者主要在海洋权力、海洋权利及两者的关系上对海权的概念进行界定,我国在海权概念解析上形成了两个显著的特点,“就海论海、定焦海上”和“区分中外,定焦中国”。

在“中国梦”的大背景下,建设海洋强国是国家战略实现的根本要求和保障。因此,“海洋强国”战略的实现机制必然成为学者讨论的焦点。中国海洋大学法政学院教授曹文振,阐述了我国海洋强国战略地位的重要性,强调了时代与国情要求下的我国海洋强国战略的中国特色。他认为实现我国海洋强国战略的关键是妥善应对海洋争端,海洋权益的维护必须从长计议,服从中国和平发展的大战略。大连海事大学公共管理与人文学院的李晓蕙和韩园园也是从国家战略的高度,基于国家形象的角度对中国在北极航线开发活动中的做法提出了建议。其核心观点是中国既要维护国家权益,又要维护全体人类共同利益,准确定位自我发展与集体发展的平衡点,以塑造大国形象为目的,通过自身实践,积极维护全球共同利益,为自身发展赢得更多机遇。

还有学者针对海洋权益维护方面展开了案例分析,对南海维权、历史沉船的所有权进行了探讨。中南财经政法大学的於佳以保护水下文化遗产为视角,论述了国际法中沉船的所有权问题,并以“奥德赛”案和“泰坦尼克”号案的和平解决为例,提出了在沉船所有权发生冲突难以认定的场合,国家应采取平等协商的办法而非武力手段来解决国际争端,共同开发、保护和管理历史沉船。

三、海洋资源与环境管理

改革开放以来,随着我国海洋资源的不断开发及海洋经济的飞速发展,海

洋为国家带来经济效益的同时也面临着资源与环境的严重威胁。海洋资源枯竭与海洋环境恶化是世界各国共同面临的严峻问题,因此,海洋资源与海洋环境问题是当前国内外学者研究的焦点问题之一。此次参会学者主要从海洋渔业资源保护和海洋环境政策与法律两方面进行了交流。

(一) 海洋渔业资源保护及政策完善

上海海洋大学人文学院的张继平、王芳玺、顾湘以海洋渔业环境保护机构为研究对象,表示我国现行的海洋渔业环境保护协调机制还存在着管理机构混乱、职能交叉、部门间合作意识不强、应急协调机制不完善等诸多问题。需通过建立我国海洋渔业环境保护综合管理机构,加强有关海洋渔业环境保护协调机制政策的制定及执行,加强管理中的监督、考核,完善海洋渔业环境保护管理中的应急协调机制等方面,促进我国海洋渔业环境保护协调机制的构建。

厦门大学环境与生态学院张珞平教授,遵循生态系统管理的理念以及资源定位原则等,创建了多维决策法,构建了基于多维决策分析的海岸带主体功能区划技术方法,并应用于海湾海岸带地区。该技术路线以多维决策法为主,辅以公众参与、专题偏好以及 SWOT 战略分析法,综合制定海岸带主体功能区划决策。案例研究表明,所创建的基于 MDDM 法的海岸带主体功能区划技术路线和方法可揭示复杂系统的客观综合状况,尤其适用于必须综合考虑社会、经济、生态环境等错综复杂的区域性和综合性战略决策,可避免 MCDM 法的一系列问题。基于 MDDM 法的主体功能区划明确得出了海岸带地区的主体功能,给出地区与区域非常明确的社会属性和发展方向。

中国海洋大学法政学院教授同春芬认为海洋生态系统的复杂性决定了应当从更广阔的视角,既考虑社会因素又要考虑生态因素,将基于社会-生态系统的诊断分析框架(social-ecological system,简称 SES)应用于海洋渔业政策的改革和创新之中。对现有的管理政策进行优化改革,必须寻求一种全新的分析视角,构建一种多样化的制度体系框架。即以生态优先、人海和谐及增加福利为理念;以社会系统和生态系统为基本方面;以治理系统、使用者系统、生态系统为基本维度;以能力建设、制度建设及市场网络为制度层次;以自主治理、适应性治理及恢复力为治理路径的制度改革框架。

广东海洋大学政治与行政学院的高法成教授指出海洋渔民在“双转”政策的安排下,放弃捕捞转向养殖与加工产业,甚至置地为农,这为海洋生态保

护、渔业资源的恢复起到了重要作用。但政策在实施后,并没有从渔民的视角来审视政策的效果。因此,其主要是从风险社会的理论认识下,采用实证分析的方法对渔民在“双转”前后收入、社会保障的调查,以及渔民对“双转”政策的评价,凸显出渔民的风险社会特点,从政策本身和渔民的视角分别提出了消减风险社会的建议。

中国海洋大学法政学院汪连杰,以风险社会理论为分析框架探究我国海洋渔民养老风险的复合治理机制。他认为无论从风险载体上,还是从退休风险和疾病风险上看,我国渔民都比农民遭受更大的养老风险。由于风险影响因素的多样性,使得单个主体难以有效解决渔民的养老风险,基于风险社会理论以及风险的复合治理,他构建了一个包括国家主体、社会主体、社区主体和市场主体的四维复合治理模型,各主体之间进行有效的沟通和协作,有利于解决我国渔民的养老风险。

上海海洋大学公共管理研究所副教授郑建明,应用经济学理论分析海洋渔业资源产权开发利用的有效性,并以两个渔场之间捕捞力量分配为例说明产权对于资源经济效率提高的重要性。在分析我国海洋渔业资源产权运行现状及其存在问题的基础上,提出要有效开发我国海洋渔业资源产权的建议:其一,政府要明晰海洋渔业资源的产权关系;其二,根据不同的海洋渔业资源问题,政府要制定不同的产权制度和政府政策;其三,政府要不断推进海洋渔业资源所有权的多元化。

(二) 海洋环境政策与法律

上海海洋大学人文学院的顾湘认为公众参与程度已经成为衡量一个国家或者地区海洋环境事业发达程度和海洋环境管理水平高低的一个重要标志,因此其主要是将美国公众参与政策制定的现实与特点同中国的现实相对比。她认为目前我国公众参与海洋环境政策制定的意识不强,参与的途径不多,方式也比较单一,流于形式。美国公众参与海洋环境政策制定早于我国,有诸多值得借鉴的经验,通过比较可以发现加强海洋环境教育、拓宽参与途径、公开信息、完善法律等方面是提高我国公众参与力度与有效性的关键,在比较的基础上借鉴美国经验,对完善我国公众参与海洋环境制度建设具有重要的作用和意义。

关于海洋环境污染的治理方面,有学者从刑法学的角度进行了法理阐述,也有学者从社会组织的独特作用方面进行了论证。例如,浙江海洋学院的全

永波、周鹏认为,在海洋环境污染形势日益严峻的今天,海洋环境污染的治理手段具有多样化,其中用刑法措施完善污染的治理结构,达到海洋环境的保护目的,是当前研究环境治理的重要路径。从刑法学视角关注污染治理需要考量当前海洋环境污染治理的刑法规范的不足,借鉴先进治理国家的规范,突破刑法学的传统立法观念、调整刑罚结构、增设海洋污染罪等,完善我国海洋环境污染的刑法制度。

而中国海洋大学的吕建华副教授主要从海洋环境治理中社会组织的重要地位方面谈起,表明了环保 NGO 能够协助政府监督沿海企业的排污,而且还能够以其自身优势,监督政府切实担负起海洋环境防治的职责。由于环保 NGO 的“合法”地位受到限制、角色目标设置不当及一系列激励手段的缺失,环保 NGO 所存在的不足。针对环保 NGO 目前的发展现状,其试图以激励方式入手,探讨如何利用一定的激励手段,推动环保 NGO 积极主动并高效地投身于海洋环境治理中,保护海洋环境,维护海洋生态系统平衡,进而完善海洋环境多元主体参与的网络治理模式。

海洋行政管理 体制与机制创新

海洋管理双重属性的法理解读： 以国家主权为视角

江 河^{*}

(中南财经政法大学法学院 湖北武汉 430073)

摘 要:海洋管理在依法治国和依法行政的框架下被视为海洋执法,海洋在地域上合为一体以及在法域上的内外两分使海洋管理具有内在的权力属性和外在的权利属性。国家主权的内外相对化为认识海洋管理的发展趋势提供了理论路径,而现代海权的双重属性及其强化战略也为中国提高海洋执法能力和国际海洋维权能力揭示了实践方案。

关键词:海洋管理 海洋执法 国家主权 主权权利 海权

党的十八大制定了建设海洋强国的战略目标,这不仅是世界历史上大国兴衰的经验总结,而且也是中国和平崛起与中华民族伟大复兴的必经之路。在建设社会主义法治国家的框架下,海洋管理对内必须在依法行政的逻辑下不断地向海洋执法转变。同时,在经济全球化以及中国相关海洋争端此起彼伏的背景下,海洋管理对外必须通过软实力的加强来提高海洋维权能力。由于海洋问题的跨学科性,海洋管理在不同学术领域表述有所不同,有的也界定为“海洋行政”或“海洋公共管理”,而法律领域的学者经常将其表述为“海洋执法”。也就是说,海洋管理、海洋执法和海洋行政等基本范畴在不同的学科

^{*} 江河(1973—),男,湖北浠水人,法学博士,中南财经政法大学法学院副教授,研究方向为国际法基础理论和国际海洋法。

资助基金:国家社会科学基金项目“我国南海权益维护及其两岸合作机制的法律研究”(编号:13BFX163)。

都体现了相同的研究对象,这些术语分别适用于海洋问题相关的不同领域,甚至在同一学科的不同语境之中。然而,如果对海洋管理进行横向的跨学科的综合研究,或者沿着发展论的逻辑对海洋管理的过去、现在和未来进行历时研究,这些表达法将会根据其上下文交替使用,这在一定程度上也反映了海洋管理研究的交叉性和综合性。

一、海洋执法的概述

执法,也叫法律的执行,顾名思义,即依照法律行事,从而实现法律的目的。在日常生活中,人们习惯于在广义和狭义两种含义上使用执法的概念。广义的执法,是指所有国家行政机关、司法机关及其公职人员依法定职权和程序实施法律的活动。如经常提到的社会主义法制的基本要求“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,其“执法”就是广义的执法。^①狭义的执法,较为完善的定义是:“行政机关为了执行法律、法规、规章和其他具有普遍约束力的决定、命令,直接对特定的相对人和行政事务采取措施,影响相对人的权利义务,实现行政管理职能的活动。”^②这里仅指国家行政机关及其公职人员依法行使管理职权、履行职责、实施法律的活动。广义的执法主体包括行政机关和司法机关,所以执法也就包括了行政执法和法院的司法活动。在这种逻辑的影响下,有人还将行政执法分为行政立法、行政执法和行政司法三个环节。由此可见,学术界有关执法概念的界定引起了其外延的混乱现象。

如果坚持广义的执法概念而使其涵盖行政立法、行政执法和行政司法三个环节,这在理论上违背了三权分立的逻辑。詹宁斯认为,政治机构通常分为立法、执法或行政、司法三部分。所谓执行即执行法律。^③广义的执法概念将其外延扩大到立法和司法环节,它在内部逻辑上实践了三权分立的理论,在外部却违背了国家机关的三权分立制度,因为国家的行政机关只是执法机构而非立法机构和司法机构。广义的执法概念在法律实践中将会导致行政权力之膨胀,其所建立的“大政府”必然威胁到它与立法权和司法权之间的权力制衡。而且,在国家的政治实践中,行政机关或执法机关往往是国家暴力机器的掌控者,坚持广义的执法概念在惯性上容易导致行政机构的强势,从而危及真

① 沈宗灵.《法理学》.北京大学出版社,2001年,第312页,第313页。

② 应松年主编.《行政行为法》.人民出版社,1993年,第319页。

③ [英]詹宁斯.龚祥瑞、侯健译.《法与宪法》.生活·读书·新知三联书店,1997年,第7页。