

海事公共服务研究

吴兆麟 主编

HAISHI
GONGGONG FUWU YANJIU

大连海事大学出版社

海事公共服务研究

吴兆麟 主编



大连海事大学出版社

© 吴兆麟 2014

图书在版编目(CIP)数据

海事公共服务研究 / 吴兆麟主编. — 大连 : 大连海事大学出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-5632-3024-2

I. ①海… II. ①吴… III. ①海事处理—社会服务—研究 IV. ①D997

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 129140 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

大连住友彩色印刷有限公司印装 大连海事大学出版社发行

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

幅面尺寸:185 mm × 260 mm 印张:44.25

字数:1101 千 印数:1 ~ 400 册

出版人:徐华东

责任编辑:陆梅 责任校对:刘长影 杨玮璐

封面设计:王艳 版式设计:小月

ISBN 978-7-5632-3024-2 定价:95.00 元

前言

在我国坚持改革开放政策,推进现代化建设,实现中华民族伟大复兴“中国梦”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。2007年党的十七大提出了“努力建设服务型政府”的要求。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”。

2012年党的十八大提出了“建设人民满意的服务型政府”的要求。十八大报告提出:“要按照建立中国特色行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”;“改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。

2013年党的十八届三中全会决议《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“加快转变政府职能”的要求。十八届三中全会决议指出:“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”;“全面正确履行政府职能。进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理”;“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”。

2010年,交通运输部海事局将其发展理念、发展战略和发展目标从原来确定的“三个海事”(交通海事、阳光海事、数字海事)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),是海事局理念创新的重要标志和理念创新的丰硕成果。“建设服务型海事”是全国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。交通运输部海事局常务副局长陈爱平在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”。交通运输部海事局编印的《“四型海事”200问》一书对“服务型海事”进行了阐述。该书指出:“服务型海事是指以全新的施政理念为指导,以提高海事工作的整体效能和服务水平为中心,以社会满意为价值追求,持续强化海事公共服务职能,不断满足经济社会发展对海事工作日益增长需求的海事机构。”“服务型海事的主要特征是:以人为

本的施政理念,服务社会的角色定位,公开透明的行政过程,便民高效的产品服务。”“服务型海事建设中存在的主要问题:一是服务理念未能适应建设服务型海事的需要;二是服务能力不能完全适应‘三个服务’的需求;三是海事服务主体多元化进展依然缓慢;四是服务型海事的理论研究滞后于现实实践。”“服务型海事建设目标是:服务理念牢固树立,管理模式有效转变,行政过程公开透明,公共服务便民高效,服务领域不断拓宽,服务能力大幅提升,社会满意度达到85%以上。”

2013年9月16日,交通运输部印发交海发[2013]548号文件《交通运输部关于加强全国海事系统“革命化、正规化、现代化”建设的意见》,提出“转变管理方式,强化服务理念”、“建立健全海事公共服务体系,提升海事服务水平”、“提升公共服务能力”、“形成现代海事服务体系”和“努力打造人民满意的中国海事”等新要求。

大力推进服务型海事建设的首要和关键问题是解放思想、理念创新。习近平总书记就十八届三中全会决议《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》向中央全会做说明时指出:“冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱,解放思想是首要的。在深化改革问题上,一些思想观念障碍往往不是来自体制外而是来自体制内。思想不解放,我们就很难看清各种利益固化的症结所在,很难找准突破的方向和着力点,很难拿出创造性的改革举措。因此,一定要有自我革新的勇气和胸怀,跳出条条框框限制,克服部门利益掣肘,以积极主动精神研究和提出改革举措。”虽然近几年来交通运输部海事局在大力推进服务型海事建设过程中已经取得可喜的成绩和明显的效果,值得欢迎、肯定和赞赏,但也不得不指出,改变传统的思维和习惯的做法不可能一蹴而就,将长久形成的“监管型海事”真正转变为党和国家要求的、航运界期望的“服务型海事”,仍然是任重道远、来日方长。

近几年来,大连海事大学根据建设服务型海事的需要,与大多数直属海事局和个别地方海事局分别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。在我承担海事系统公共管理硕士生(MPA)班“海事公共管理”课程教学和指导MPA研究生做学位论文研究和写作过程中,发现我所指导的这些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对策建议。

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,2011年将我指导的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,出于同样的目的,现再将我又指导的23位MPA研究生的学位论文和我的“海事公共管理”讲课提纲更新稿汇编成书公开出版。

还要指出的是,海事公共管理和公共服务尚属不够成熟的新兴研究领域,公共管理亦非我的学术专长,故指导海事系统MPA研究生做学位论文的水平和能力有限,如这23位海事系统MPA研究生的学位论文存在不足之处,仍希望广大读者给予理解和谅解。

吴兆麟

2014年1月6日

目 录

01 - 28	海事系统公共服务能力建设研究	王华明
29 - 51	导入质量体系提升海事公共服务能力研究	程明辉
52 - 84	改进与提高 VTS 服务职能的研究	涂铁昆
85 - 117	建设服务型政府背景下广西海事现代化建设研究	武鹏飞
118 - 143	山东海事局服务型海事建设研究	张世升
144 - 176	“山东船员”品牌建设中的公共服务研究	王海宇
177 - 202	山东沿海通航服务研究	方英豪
203 - 231	我国海事部门海上搜救公共服务能力的研究	刘必胜
232 - 258	提高钦州港溢油应急公共服务能力研究	周 俊
259 - 283	广西内河水上搜救公共服务多元化研究	党仁志
284 - 312	北海辖区船舶修造业的海事公共服务研究	范小东
313 - 334	琼州海峡滚装客船服务型海事监管模式研究	吴坤俊
335 - 358	公共管理视角下改进港口国监督管理工作的研究	王麒麟
359 - 382	钦州海上搜救能力提升对策研究	李宇服
383 - 411	江苏省内河水上搜救发展对策研究	蒋守伟
412 - 435	八所辖区精矿粉水上运输安全管理对策研究	李玉军
436 - 463	漓江旅游航区水上交通安全监管研究	李长龙
464 - 491	湄洲湾 LNG 船舶海事安全监管研究	陈鸿福
492 - 518	龙滩库区小型简易高速客船海事监管研究	曹志章
519 - 547	京杭运河苏北段船舶防污染管理研究	赵育旺
548 - 577	第三部门在海事调查中的作用研究	肖文辉
578 - 612	江苏海事江海一体化监管机制研究	陈红飞
613 - 647	海事系统新录用公务员激励机制研究	董 慧
648 - 650	附录一 “海事公共管理”(MPA)课程教学大纲	吴兆麟
651 - 683	附录二 海事公共管理和公共服务(讲课提纲)	吴兆麟
684 - 701	附录三 案例	吴兆麟

海事系统公共服务能力建设研究

王华明

摘要:公共服务能力建设是政府部门提升工作效能、服务经济社会发展、促进自身管理提升的重要举措。我国海事系统承担着国家水上交通安全监督管理、防止船舶污染、船舶检验、航海保障、口岸查验、船员权益保障等方面的职责,是社会公共安全和公共服务的承担者之一。有效提升海事系统公共服务能力,对于深化海事机制创新、提高海事管理效能、构建服务型海事以及树立海事良好的对外形象均具有积极而重要的作用。

本文第一章介绍了研究背景和研究意义,对于国内外研究现状进行了综合分析,并阐述了本文的研究目的和研究方法。

本文第二章介绍了相关概念与理论,以公共管理和公共服务的相关理论为指导,结合海事工作实际,对海事系统公共服务能力的外延、内涵进行了分析,初步界定了海事系统公共服务能力包含了通航安全保障能力、海洋环境保护能力、船员权益保障能力、应急事件处置能力、促进经济社会发展能力。

本文第三章分析了海事系统公共服务能力建设存在的问题和原因。虽然海事系统长期以来对公共服务能力进行了探索,但不论在主观和客观上都存在着一定的局限性,主要表现在所坚持的社会导向不明显,公共服务理念未到位,公共服务机制不完善,硬实力建设有差距,软实力建设有待改进。究其成因,主要是服务型海事建设时间滞后、理念认识不到位、服务对象认识混乱、对如何构建服务型海事没有系统性的规划,并受到海事系统机构改革以及事权与财权、立法权不一致等方面的影响。

本文第四章借鉴了国内外政府部门以及海事部门有关公共服务能力建设的实践,认为开展海事公共服务能力建设,需要强化六个内容,即强化海事公共服务理念、注重海事服务的社会导向、创新海事公共服务方式、强化海事公共服务监督机制、健全海事内部服务程序、拓展海事公共服务事权范围。

本文第五章对海事系统公共服务能力建设提出了对策建议,即对海事公共服务能力建设做系统规划,加强公共服务的理念性建设、完善公共服务机制、加强海事公共服务硬实力建设、加强海事公共服务软实力建设等,为服务型海事建设提供参考。

服务型海事建设的进程正处于实践阶段,各地各级海事部门在实际工作中就如何提高海事公共服务能力各有不同的做法。在当前构建服务型海事和海事系统迈进公务员队伍的大背景下,推进海事公共服务能力建设将是一个系统、持续深化的过程。因此,从这个意义上讲,本文就海事公共服务能力建设的对策和建议仅是一次有益尝试,起着抛砖引玉的作用。相信在各地各级海事部门的共同努力下,海事公共服务能力建设一定会取得更好的成效,并最终整体性地提升海事公共服务质量和公共服务水平。

关键词:海事系统;公共服务;能力;建设

本文目录

1 绪论/3

1.1 研究的背景和意义/3

1.2 文献综述/4

1.3 研究视角和方法/6

2 相关概念与理论基础/7

2.1 政府公共服务理论分析/7

2.2 海事公共服务能力分析/9

3 海事系统公共服务能力建设现存问题及原因分析/11

3.1 海事系统公共服务能力建设的实践/11

3.2 海事系统公共服务能力建设存在的问题/12

3.3 海事系统公共服务能力建设现存问题成因分析/14

4 提升海事系统公共服务能力的国内外借鉴/16

4.1 国内外相关政府部门公共服务能力建设的实践/16

4.2 国内外相关海事部门公共服务能力建设的实践/19

4.3 国内外公共服务实践的借鉴/21

5 海事系统公共服务能力建设的对策建议/22

5.1 理念性建设方面/22

5.2 机制建设方面/24

5.3 软实力建设方面/25

5.4 硬实力建设方面/26

结论/26

参考文献/27

1 绪论

1.1 研究的背景和意义

1.1.1 研究背景

当前,全球化的背景和经济社会发展的新形势对我国的行政体制改革提出了新的要求与挑战。一方面,在发展的关键时期和改革的攻坚阶段,行政体制改革成为制约各项改革的突破口和瓶颈,行政体制改革与各项改革的整体性和配套性更强,难度也更大。另一方面,人民群众对公共服务的需求越来越高,对切身利益的关注度越来越强,这与政府能够提供的公共产品和公共服务的能力形成强烈的矛盾。人民群众希望政府及部门提高公共服务能力,从而以较低的成本提供更多、更优质的服务。因此,深化行政体制改革和转变政府职能已经成为中国政治体制改革的主要方向。公共服务能力的高低往往是社会各界评价政府部门执政能力高低和能否有效履行职责的重要标尺之一。海事管理机构承担着国家水上安全监督管理、防止船舶污染海洋、船舶检验管理、航海保障、口岸查验、船员权益保障等方面的职责,是社会公共安全和公共服务的承担者之一。开展海事系统公共服务能力的研究,促进海事系统公共服务能力有效提升,对于深化海事机制创新、提高海事管理效能、构建服务型海事以及树立海事良好的对外形象均具有积极而重要的作用。

1.1.2 研究意义

(1)开展海事系统公共服务能力建设研究是加强海事系统队伍能力建设的需要。当前,海事系统正迈入由事业单位向公务员队伍转型演进的新时期,如何提高海事队伍整体素质,有效履行海事公共服务职能,建设起一支符合《公务员法》要求的正规化的海事公务员队伍,加强海事公共服务能力建设是迫在眉睫的任务。因此,研究海事公共服务能力对加强海事系统队伍能力建设具有一定的现实意义。

(2)开展海事系统公共服务能力建设研究是提高海事公共服务水平的要求。当前,各级政府、社会各界对水上公共安全和海事公共服务水平有很高的期待和要求,海事公共服务水平高低决定了海事系统在人民群众中的威信高低。但目前海事系统还存在着公共服务效率低、公共服务供给能力弱、公共服务载体少等问题,在一定程度上制约了海事公共服务能力的发挥。因此,研究海事公共服务能力建设问题,对进一步提升海事公共服务水平将具有一定的促进作用。

(3)研究成果可以作为提升海事系统公共服务能力的有益尝试。本文以公共管理、公共服务理论为指导,通过对国内外公共服务研究进行综述,对国内海事公共服务实践进行分析借鉴,并在对海事系统公共服务能力现状及原因进行系统、深入剖析的基础上,对海事系统公共服务能力的内涵进行明确界定,提出海事系统公共服务能力建设的思路 and 对策,丰富海事公共服务理论,对推进海事公共服务能力建设具有积极的借鉴意义。

1.2 文献综述

1.2.1 国外相关公共服务研究综述

二十世纪八九十年代以来,国外相关公共服务理论主要体现为新公共管理理论,比较典型的表现形式是登哈特的新公共服务理论等。通过分析国外有关公共服务研究成果,我们可以看到目前政府服务的理念已经广泛深入到西方社会的各个层面,其将政府的角色完全定位为服务的提供者,而不是掌舵者。因此,其将政府职能定位为服务提供者的理论导向,为我们分析政府服务能力的内涵提供了有益的理论参考。

(1)登哈特夫妇在他们的著作《新公共服务:服务而不是掌舵》(*The New Public Service: Serving Not Steering*)中提出了“新公共服务理论”,认为政府的职能是服务而不是掌舵,公共利益是目标而不是副产品,政府与公民的关系不同于企业与客户的关系,政府是为公民服务而不是为顾客服务,政府应当重视人,而不只是重视生产,公民权比企业家精神更重要。^[1]

(2)罗森布鲁姆在他的著作《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(*Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*)中指出:公共行政与私营部门的管理不同,政府有义务服务于公共利益。人们应当要求公共管理者对公共利益责任的承担并不能着眼于特定问题的范围,而是应当遍及社会的各个层面。^[2]

(3)1992年,戴维·奥斯本和特德·盖布勒出版了《改革政府:企业精神如何改革着营部门》一书,提出了经典的十大原则,构成新公共管理理论的基本思想。这十点是:①起催化作用的政府:掌舵而不是划桨;②社区拥有的政府:授权而不是服务;③竞争性政府:将竞争的机制引入到提供服务中去;④有使命感的政府:改变按照规章办事的组织;⑤讲究效果的政府:按效果而不是按投入拨款;⑥受顾客驱使的政府:满足顾客的需要而不是官僚政治的需要;⑦有事业心的政府:有收益而不浪费;⑧有预见的政府:预防而不是治疗;⑨分权的政府:从等级制到参与和合作;⑩以市场为导向的政府:通过市场力量进行变革。这其中提出的掌舵而不是划桨、满足顾客的需要而不是官僚政治的需要等理念对于政府公共服务的内涵进行了科学解释。^[3]

(4)法国学者狄骥在《公法的变迁:法律与国家》中明确提出公共服务的概念,并将其作为现代公法制度的基本概念。^[4]

1.2.2 国外和部分地区相关海事公共服务研究综述

发达国家(地区)的海事部门以及发达国家(地区)海事服务的使命和宗旨,表达出了海事公共服务覆盖的范围,以及公共服务能力建设所应该涉及的多个方面,为我们如何推进海事系统公共服务能力建设提供了实践参考。

[1] 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.丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2004.

[2] ROSENBLOOM D. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. Clarinda ComPany, 1993.

[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.

[4] 狄骥.公法的变迁:法律与国家.长春:春风文艺出版社,1999.

(1)英国海事和海岸警卫厅承诺持续改进对顾客服务的质量和热忱,在审视服务的质量和提供服务的方法时,将顾客的意见、需求和建议置于首要位置。安全和海洋环境保护的责任是至高无上的,其愿景是成为承诺给防止人命损失,持续地增进海上安全和保护海洋环境的一个国际水平的组织,使生命更安全、船舶更安全、海洋更清洁。英国海事和海岸警卫厅的核心价值观是“我们既和直接的顾客又和间接的顾客打交道,前者例如使用我们发证服务的单个海员,后者例如要求保证本厅是在有效率地和有效益地运行的英国纳税人。通过持续改进我们对顾客的服务,我们保证我们的核心价值观是‘相互尊敬,顾客焦点’。”英国海事和海岸警卫厅还制定了系统、详细、可操作的服务理念和服务标准,并在日常工作中严格执行。^[1]

(2)韩国海岸警卫队的《海洋警察宪章》内容为:“忠诚——无论在任何苦难中也不屈服,保持对国家献身的忠诚之心;精神——作为一名警察官,凭自己的良心公正执行法律的正义精神;任务——保持海洋秩序和保全海洋环境的任务;自身开发——作为一名公仆,时刻准备无限的奉献服务和不断的自身开发。”韩国海岸警卫队强调,强力对应、打击海上犯罪和非法行为;尽力做好海事救助;迅速公正地处理民怨;在执法时不侵犯人权;及时纠正工作中的错误;提高国民满意的高品质行政服务等。^[2]

(3)香港海事处其使命宣言是:同心协力,促进卓越海事服务。为确保执行种种服务的效率良好,香港海事处通过多个咨询委员会,经常与涉及港务的航运界和商界紧密磋商。此外,香港海事处还在组织和行政上做出了多项改革:1995年年初,香港海事处公布经过修订的服务承诺,修订后的服务水平较诸1993年的更高。1995年12月11日,香港海事处成为《公开资料守则》适用部门之一。香港海事处以卓越海事服务为导向,在海上人命安全、客运码头旅客、污染控制、搜索与救援、海上环境保护、台风袭港期间的服务、海事工业安全等方面做出了具体规定和承诺。^[3]

通过分析发达国家(地区)有关公共服务能力的相关研究成果,可以看出目前政府服务的理念已经广泛深入到西方社会的各个层面,其研究完全将政府的角色定位为服务的提供者,而不是掌舵者。因此,其将政府职能定位为服务提供者,为我们分析政府服务能力的内涵奠定了基础。而发达国家(地区)的海事部门以及发达国家(地区)海事服务的使用和宗旨,从一方面表达出了海事公共服务覆盖的范围,以及公共服务能力建设所应该涉及的多个方面,为我们提出构建海事系统公共服务能力提供了参考。

1.2.3 国内相关公共服务研究综述

国内有关服务型政府建设的有关理论和资料比较多,涉及服务型政府建设的各个方面,也涉及公共服务能力的相关领域,为海事公共服务能力建设的研究提供了理论借鉴。

(1)张康之在《公共管理伦理学》中说明了社会治理模式的分析框架,提出了服务行政是完成了的公共行政。国家和政府本身是根据服务目的建立起来的,在客观制度或体制的设置上体现了为公众和社会服务目的,主观动机中包含了为社会公众服务的愿望。^[4]

(2)刘熙瑞在《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》中提出了建

[1] 吴兆麟. 树立公共服务理念,促进广东海事发展. 广东航海高等专科学校学报. 2008(9):2.

[2] 同上, P3.

[3] 同上, P3.

[4] 张康之. 公共管理伦理学. 北京:中国人民大学出版社, 2003:202.

立服务型政府问题的迫切性和建设服务型政府的内涵,提出了管制型政府和服务型政府的差异,并对这两种管理理念进行分析研究论证。^[1]

(3)李滨涛、卢鹤在《中国服务型政府研究述评》中,梳理国内近年来的研究成果,发现我国服务型政府的研究主要集中于服务型政府的概念界定及特点、建设服务型政府存在的问题和建设路径,指出当前我国服务型政府研究的不足以及今后的研究方向。^[2]

1.2.4 国内相关海事公共服务研究综述

当前服务型海事建设处于发展阶段,海事系统公共服务能力的理论研究还比较少,不够系统化,缺乏整体性。但一些专家、学者提出关于服务型海事建设的一些观点为海事公共服务能力建设的研

究提供了理论和实践的借鉴。

(1)吴兆麟教授在《树立公共服务理念 促进广东海事发展》中分析了树立公共服务理念与建设服务型政府的内涵,并通过分析具有代表性的发达国家和地区海事公共服务的基本制度和做法,提出建设服务型海事的建议。^[3]

(2)刘烨在《构建服务型海事研究》中,提出“新公共服务”理论,并针对海事部门服务型海事建设实践中存在的问题,提出构建服务型海事的途径。^[4]

(3)梁峻铭在《基于海事服务质量管理体系有效运行的问题研究》,^[5]肖明、欧义芳等在《浅谈建立广东海事服务质量体系有效运行的研究》中,提出了建设海事服务质量体系的思路,尝试推行海事公共服务体系化管理的做法。^[6]

(4)张伟在《服务型政府视角下海事职能的转变》中,探讨了在我国服务型政府建设的大背景下,我国服务型政府建设的条件和可行性,分析了海事部门的服务内涵和服务内容。^[7]

笔者认为,虽然我国的服务型海事建设仍在起步阶段,但是国内有关服务型政府建设的理论和资料较多,涉及服务型政府建设的各个方面。在研究海事系统公共服务能力建设时,由于服务型政府和服务型海事在基本理念方面具有互通性,可以借鉴其研究成果,并结合海事系统的特点,提出切合海事系统实际的服务能力建设措施。

1.3 研究视角和方法

1.3.1 研究视角

本文主要从对比分析的视角,将海事系统的公共服务现状与服务型政府建设要求进行对比分析,从中找出不符合服务型政府建设要求的一些不足和问题,并结合海事部门的实际,用公共管理学的相关方法,界定海事系统公共服务能力所涵盖的内容和项目,提出推进海事系统公共服务能力建设的对策和思路。

[1] 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[J].中国行政管理,2002(7):30.

[2] 李滨涛,卢鹤.中国服务型政府研究述评[J].行政管理,2011(1):90.

[3] 吴兆麟.树立公共服务理念 促进广东海事发展[J].广东航海高等专科学校学报,2008(9):2.

[4] 刘烨.构建服务型海事研究[D].大连:大连海事大学,2009.

[5] 梁峻铭.基于海事服务质量管理体系有效运行的问题研究[J].中国水运,2009(10).

[6] 肖明,欧义芳,李思强,等.浅谈建立广东海事服务质量体系有效运行的研究[C]//2006年度海事管理学术交流会,广西北海,2006:38-41.

[7] 张伟.服务型政府视角下海事职能的转变[D].合肥:安徽大学,2011.

1.3.2 研究方法

(1)文献研究法。搜集相关资料,通过对已有文献的深入研究,总结了前人的研究成果,故促使本文写作建立在坚实的理论研究基础上。

(2)调查研究法。加强调查研究,深入分析海事系统公共服务能力的现状,指出存在的问题及成因,并通过对一些典型案例的分析研究,推导归纳普遍存在的问题,研究探讨解决问题的思路 and 办法。

(3)系统分析法。海事系统公共服务能力研究是一个全面、有机的系统。在研究的过程中,遵循系统分析和统筹兼顾的原则,从而达到对海事系统公共服务能力建设的最优设计。

2 相关概念与理论基础

2.1 政府公共服务理论分析

新公共服务理论是一种全新的现代公共行政理论,对政府的职能以及角色定位更多的是强调服务而不是“掌舵”。对于各国的现代行政改革来说是一种全新的视角,是公共行政发展的一个现实选择。

2.1.1 政府公共服务理论基本内涵

美国登哈特夫妇所提出的新公共服务理论,认为公民是整个行政治理的中心,这种公共服务理念为政府职能转变提供了有力的理论基础。在这种理论的视角下,为公民服务成为公共行政的主要使命,公共行政的着力点是建立具有现实响应力与资源聚合力的公共机构,以服务员的身份更有效地承担服务社会公共利益这一职责。新公共服务理论注重政府的政策职能与管理职能的分离,将私营部门的管理方式引入公共部门,并营造顾客导向的行政文化。^[1]

新公共服务理论内容主要有以下几点:

第一,注重分析政府的政策职能与管理职能,由“权力主义”向“服务主义”转变。新公共服务理论重新定位了政府职能及其与社会的关系,对传统公共模式下的政府与社会之间的关系进行了改变。政府的重要作用体现在公民的利益诉求和实现他们的共同利益,而不是体现在对社会的管理和驾驭。政府公务人员应该是负责任的企业经理和管理人员,社会公众则是提供政府税收的纳税人和享受政府服务的顾客,政府服务应该以顾客需求为导向。因此,政府要重新考虑自身和公民的身份,增强服务的意识。第二,注重将私营部门的管理方式引入政府部门。新公共服务理论强调政府应广泛将企业的成功管理手段和经验应用于政府管理中,并重视人力资源管理,实施明确的目标管理,进行效率分析并采取激励措施。第三,营造顾客导向的行政文化。公共利益是管理者和公民共同的利益和责任,是目标而不是副产品。新公共服务提出,建立社会远景目标的过程并不能只委托给民选的政治领袖或被任命的公共行政官

[1] 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.丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2004.

员。政府的作用将更多地体现在把人们聚集到能无拘无束、真诚地进行对话的环境中,共商社会的发展方向。新公共服务理论认为,政府的社会职责是根据顾客的需求向其提供服务,只有顾客驱动政府才能满足多样化的社会需求并促进政府服务质量的提高。政府需要倾听群众意见,建立明确的服务标准并向群众做出相应的承诺,以改善公共服务的质量。^[1]

本文认为,新公共服务理论强调政府职能的角色定位更多的是服务而不是“掌舵”。这种公共服务理念对于各国的现代行政改革来说是一种全新的视角,是公共行政发展的一个现实选择。本文将以上新公共服务理论作为研究的理论依据。

2.1.2 政府公共服务能力基本内涵

(1) 公共服务

研究政府公共服务能力,首先应该对政府公共服务进行界定,解决“哪些是公共服务”的问题。对于这一概念的认识有不同的观点。法国公法学者狄骥指出:“现代公法制度背后所隐含的原则,可以用这样一个命题来加以概括,即那些事实上掌握着权力的人并不享有行使公共权力的某种主观权利,而恰恰相反,他们负有使用其手中权力来组织公共服务,并保障和支配公共服务进行的义务”,“国家再也不是一种发布命令的独立权力,而是由那些掌握着强制力的个人使用这些强制力来创设和管理公共服务所组成的集团”。^[2]

本文认为,作为政府职能的公共服务,其含义的表述应该清晰地勾勒出公共服务主体和职责边界,为决策者进行制度安排树立坐标。基于这样的考虑,把公共服务的概念理解为:公共服务是指由法律授权的政府、非营利组织,在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责和履行的职能。

(2) 政府公共服务能力

简单地说,公共服务能力就是公共服务主体能否意识到公共服务客体的需求并及时提供公共服务以及提供公共服务的水平如何的能力。确切地说,公共服务能力是指公共服务主体为生产和提供优质的公共服务产品以满足公共服务客体的公共服务需求而具备的技能、技术和技巧。公共服务能力的强弱决定了公共服务主体在整个公共生活过程当中是否能够真正承担并办理好所有的公共服务事项。^[3]

2.1.3 政府公共服务能力建设的现实意义

“公共需求的全面增长与公共产品的严重短缺,成为改革发展新阶段的突出矛盾。强化政府的公共服务职能,满足广大百姓对公共产品的基本需求已成为各级政府的主要任务。”^[4]因此,在我国,针对政府公共服务能力的现状,研究如何建设政府公共服务能力显得尤为重要和迫切。

党的十六大第一次把政府职能归结为四项内容:经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。十六届三中全会明确指出:要完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。十七大报告进一步明确提出:努力建设服务型政府;加快完善公共服

[1] 张伟.服务型政府视角下海事职能的转变[D].合肥:安徽大学,2011.

[2] 狄骥:公法的变迁:法律与国家.长春:春风文艺出版社,1999.

[3] 付筱薇.中国政府公共服务能力建设的基本思路与对策.长春:东北师范大学,2008.

[4] 迟福林.我国公共需求的深刻变化与政府转型的现实压力.中国经济时报,2005-11-4.

务体系;优化政府组织结构,提高政府效能;完善政府绩效管理体系等要求。2008年2月23日,胡锦涛总书记在主持中共中央政治局第四次集体学习时强调,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。要在经济发展的基础上,不断扩大公共服务,逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系,切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平,更好地推动科学发展、促进社会和谐,更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。胡锦涛总书记还强调,建设服务型政府首先要创新行政管理体制,并优化政府组织结构,同时加强法治政府建设,在服务中实现管理,在管理中体现服务,要求各级政府增强建设服务型政府的紧迫感和责任感,并及时总结经验,认真借鉴国外有益的经验,促进服务型政府建设。十八大报告深入指出:深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

2.2 海事公共服务能力分析

2.2.1 海事公共服务范畴

从目前国家法律法规和交通运输部海事局的三定职能分析,对于海事部门来说,其职责主要包括保障航行安全、保障水域清洁、保障船员权益、口岸查验管理、海上应急处置等。那么,海事公共服务职能基本上也应该界定在海事管理机构的职责范围内。

2.2.2 海事公共服务能力

当前,海事系统正处于全面推进“四型海事”建设的过程中。交通运输部海事局对服务型海事的概念进行了界定,指出服务型海事是指以全新的施政理念为指导,以提高海事工作的整体效能和服务水平为中心,以社会满意为价值追求,持续强化海事公共服务职能,不断满足经济社会发展对海事工作日益增长的需求。^{〔1〕}但目前尚未对海事系统公共服务能力进行界定,本文根据公共服务的有关理论和海事工作实际,认为海事系统公共服务能力主要是指服务水平、技能、技术和技巧。海事公共服务能力主要表现为内涵、外延两个方面,这两个方面又具有互通性,通过理念、机制、软实力、硬实力等方面内涵的提升,从而可以外化为公共服务能力外在表征的提升。加强海事系统公共服务能力建设,主要应从理念性建设、机制建设、软实力建设、硬实力建设等四个方面入手。

本文以下将对海事系统公共服务能力的内涵、外延进行分析和界定。

(1)海事公共服务能力的内在含义。服务是现代社会公共管理最主要的手段和职能,通过服务的最大化和最优化,促进海事管理形成良性循环,更是一种理念和价值追求。要保障海事公共服务能力的实现,必须能够在涉及公共服务事项中,积极展现海事内在的服务水平、服务技能、技术和技巧,这也是本文研究的主要内容和所提出的海事公共服务能力建设。海事公共服务能力是指海事部门为生产和提供优质的公共服务产品以满足公共服务客体的公共服务需求而具备的技能、技术和技巧。公共服务能力的强弱决定了公共服务主体在整个公共生活

〔1〕 中华人民共和国海事局.“四型海事”200问.北京:人民交通出版社,2012.

过程当中是否能够真正承担并办理好所有的公共服务事项。为了做好海事公共服务能力建设,必须在实施系统规划、把握社会导向、树立公共服务理念、建设公共服务文化、强化公共服务职能、完善公共服务机制、加强硬件设施建设、加强队伍建设、推进规范化管理、丰富公共服务方式等方面下功夫,确保海事公共服务能力扎实推进。

(2)海事公共服务能力的外在表征。考虑到海事部门的职能定位,本文认为海事公共服务能力的外在表征主要体现在以下几个方面:①通航安全保障能力。海事部门的重要职能之一是保障航行安全,通过强化 VTS 等硬件设施建设,不断提高通航环境保障能力,清理碍航行为,排除各种水上交通安全隐患,维护良好的通航环境和通航秩序,为社会公众提供保障航行安全方面的良好海事服务,既有效地保障了通航安全和港口生产的进行,也为船舶及港航企业提供了安全的生产环境。因此,通航安全保障能力是海事公共服务能力中维护公共安全的主要表现形式。②海洋环境保护能力。海事部门承担了保障水域清洁的职能,防止船舶污染海洋环境,加强海事部门海洋环境保护能力建设,推进码头、船厂和清污单位防污能力建设是海事部门落实海洋环境保护的基本要求,是海事公共服务能力中保护海洋环境的主要表现形式。③船员权益保障能力。我国是航运大国和船员大国,船员是海事部门最直接的服务群体,船员权益保障能力是海事公共服务能力中以人为本的主要表现形式。④应急事件处置能力。随着我国航运经济发展的突飞猛进,各港区进出港船舶大型化趋势明显,船舶进出港密集度不断增加,港区水域内涉水工程不断增多,以及受恶劣天气海况等诸多因素影响,水上应急事件处置面临新的更大的压力。不断提高海事应急处置能力,及时处置水上突发的险情和事故,有效降低事故损失,服务航运业和地方经济社会平稳健康发展,成为衡量海事部门有效履职、优质服务的重要标准,是海事公共服务能力中维护社会安定稳定的主要表现形式。⑤促进经济社会发展能力。当前,我国海洋发展战略日益凸显,临港工业、港口建设、滨海旅游业发展迅猛,海事部门应紧跟经济社会发展步伐,提升促进经济社会发展能力和口岸管理能力,是海事公共服务能力中服务经济社会发展的主要表现形式。

2.2.3 海事公共服务能力建设的基本原则

(1)与时俱进的原则。该原则要求用科学发展观指导海事公共服务能力建设。海事公共服务能力建设标准随着全球化的发展、各种科学技术的应用和相对人需求的增加而逐步更新完善,特别是随着海事核编转公和管理体制的改革深化而不断变化,海事公共服务能力建设的标准必须与时俱进、不断创新,并在实践的检验中不断健全和完善。

(2)以人为本的原则。在推进海事公共服务能力建设过程中要坚持以人为本的原则。一方面是以民为本,即以人民群众和行政相对人的需求为海事公共服务能力建设的立足点和出发点,以提高人民群众和行政相对人对海事服务的满意度为目标,而不是单纯的控制和管理。既要扩大为行政相对人服务职能的数量,提升服务的品质,又要始终贯彻为人民服务的精神。另一方面是以海事工作人员为本,当今全球化的时代也是“管理人本化的时代”,海事事业的发展 and 海事公共服务能力建设离不开海事工作人员的全面发展和全面参与。提升海事公共服务能力需要有一支树立正确的公共服务理念和具有较强服务能力的水事工作人员队伍,海事人员的观念和素质是公共服务能力能否得到充分展现的关键因素。

(3)以科技为先导的原则。科技是第一生产力。计算机技术和信息交流技术的发展将极大地影响海事的工作效能和服务质量。推进海事公共服务能力建设是系统工程,需要科学地

设定、调整,充分发挥系统论、控制论、信息论在海事公共服务能力建设中的应用。因此,在推进海事公共服务能力建设过程中,应当以科技为先导,充分运用信息技术的手段和方式,把公共服务与顾客至上的理念表现出来,积极推行海事政务在线服务,扩大信息技术在海事公共服务中的使用效率和频度。

(4)透明、公开的原则。增加透明度是WTO主要规则之一,也是海事履行国际公约和提升海事执法公信力的重要举措之一。该原则要求在推进海事公共服务能力建设的各项环节上增加透明度,采取多种方式扩大行政相对人参与的广度和深度,及时向行政相对人告知海事公共服务的相关内容,积极征求各方面的社会监督,积极公开社会满意度,以社会满意度作为检验海事公共服务能力建设的关键因素和唯一标准,树立海事部门公平、公正、公开的良好社会形象。

2.2.4 海事公共服务能力建设的重要意义

海事系统公共服务能力建设是推进“服务型海事”建设的主要任务。当前,各级政府、社会各界和人民群众对水上公共安全和海事公共服务水平有很高的期待和要求,海事公共服务水平高低决定了海事系统在人民群众中的威信高低。但目前海事系统还存在公共服务效率不高、公共需求持续增长与海事公共服务供给能力不足之间的矛盾日益凸显等问题,制约海事公共服务能力的发挥。因此,公共服务能力建设对提升海事公共服务水平具有积极而重要的促进作用。

海事系统公共服务能力建设是海事系统队伍能力建设的重要体现。当前,海事系统正迈入由事业单位向公务员队伍转型的新时期。如何提高队伍整体素质,有效履行海事公共服务职能,提升海事公共服务能力,建设一支符合《公务员法》要求的正规化的海事公务员队伍,加强海事公共服务能力建设是迫在眉睫的历史性任务,具有很强的现实意义。

海事系统公共服务能力建设是适应地方经济发展的必然要求。当前,港口和航运事业持续快速发展,亟须海事机构与经济发展相适应并切实起到促进和推动作用。海事管理体制必须自觉地实现转型,尽快构建适应港口、航运事业发展特点的,与国际接轨的海事公共服务模式,才能从根本上适应现代港航事业发展的需求。海事系统必须转变监管理念,强化海事服务港口、区域和海洋经济发展的职能,稳步增加公共服务支出,扩大服务区域经济和海洋经济覆盖面,提高公共服务能力,切实为港口发展、区域经济平稳运行提供安全保障。

3 海事系统公共服务能力建设现存问题及原因分析

3.1 海事系统公共服务能力建设的实践

从海事系统公共服务能力外延来看,主要表现在:一是安全监管和应急反应能力有效提升。海事系统通过对监管规律的研究,推行了专项整治与长效管理相结合的监管模式,针对水上安全薄弱环节,组织开展各类专项整治工作,强化安全隐患的排查整理。水上安全形势保持稳定态势,事故和死亡人数连年下降,安全监管和应急反应能力得到了有效提升。二是海洋环境保护能力有效提升。推进防污染制度建设,开展防污染应急能力建设,组织港口、码头防污