

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [海洋行政管理\(学\): 一种公共管理视角的定位及构建](#)

## 海洋行政管理(学): 一种公共管理视角的定位及构建

作者: 吕建华 王刚 点击量: 518 发布日期: 2007-12-7

海洋行政管理(学): 一种公共管理视角的定位及构建

吕建华 王刚

(山东 青岛 中国海洋大学法政学院 266100 )

[摘要]如何界定海洋行政管理的涵义,以及海洋行政管理、海洋管理、行政管理、公共管理之间的关系,学术界对此作了初步的探讨,但是尚没有从学科的角度作一明确的论述。而明确海洋行政管理的涵义及在公共管理学中的学科地位,是海洋行政管理(学)发展需要首先面对的问题。

[关键词] 海洋行政管理 海洋管理 行政管理 公共管理

随着陆域资源的稀缺性越来越大,海洋资源逐渐引起各国的重视,海洋的地位也日益凸显,世界各国都在不同程度上加强对领海甚至公海的开发。由此,海洋管理的重要性与日俱增。尽管各国政府和学术界都对海洋管理表现出极大的热忱,但实际上关于海洋管理的涵义及学科构建尚没有一个清晰统一的框架。尤其是海洋行政管理,没有一个明确的定位。

当前对海洋行政管理的界定主要集中在两个角度:一是从行政法的角度对海洋行政管理及其它海洋管理概念作了梳理,如滕祖文的《海洋行政管理》一书即是按照行政法的角度来编撰。二是从管理学的角度阐述了海洋管理和海洋行政管理的关系,如郑敬高等人编撰的《海洋行政管理》一书。但是目前尚没有学者从公共管理的角度加以论述。而明确海洋行政管理在公共管理中的学科地位,不仅有利于海洋行政管理

(学)自身的理论构建和发展,而且可以从一种全面的视角来审视海洋行政管理与其它海洋管理概念的关系,有利于整个管理学科的完善和发展。本文尝试从公共管理的学科角度对海洋行政管理的定位及构建作一初步的探讨。

### 一、海洋管理与海洋行政管理

关于海洋管理与海洋行政管理的关系,部分的学者已经作了一定的阐述。鹿守本把海洋管理的对象分为自然系统对象;海洋使用者和海上活动者对象两部分,将海洋管理定义为:“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的一般职能,即是海洋管理。”[1](P49)鹿守本对海洋管理的定义着眼于一般管理的角度,未体现出对海洋行政管理与其他管理的区别。郑敬高对其作了进一步的阐述,把人类以海洋为对象的实践活动和以这种实践活动为对象的管理活动区别开来,前者称为海洋管理,后者为海洋行政管理。[2]或者更为详细一些,前者称为海洋经营管理,后者称为海洋行政管理。笔者也认同这种划分,只是认为海洋行政管理还应该包括政府对自身介入海洋活动的管理,因此,海洋行政管理的定义可以表述如下:海洋行政管理指海洋行政机关及其人员依法对自身及社会组织介入海洋活动的管理行为。他至少应该包括两个层面的含义:一是政府在介入海洋活动过程中对自身的管理;二是海洋行政机关对社会其他主体在海洋活动中的管理、协调和监

控。

此外，笔者更倾向于将海洋行政管理理论作为海洋管理理论的发展主体。首先完善海洋行政管理，由此带动海洋经营管理的发展，其学科的发展脉络与陆域的有所不同，甚至截然相反。如果说陆域管理理论沿着一条“企业管理理论——一般管理理论——行政管理理论（包括公共管理理论）”的脉络发展，后者的发展更多的建立在对前者理论的借鉴上，那么海洋领域管理理论则应该相反。其脉络是“海洋行政管理——一般海洋管理理论——私人海洋管理理论”。其原因主要在于：

1. 海洋实践活动更具公共性，需要政府行为的有效介入。人类诞生于陆地，发展于陆地，在陆地上的活动较之海洋，成本较低，个人和私人组织有能力支撑自己活动的成本，且收益的周期较短，个人和私人组织也愿意为其活动进行投资。因此，在陆域，私人管理的理论占据主要地位，行政管理理论的发展有赖于借鉴私人管理理论的发展。而海洋活动和陆域活动不同，其不可预测性较之陆地要大的多。个人和私人组织在面对海洋活动时，由于力量和承受能力的有限，或是不愿过多的介入，或是其开发多带有短视效能，其成本—收益比例远远低于陆地，影响对海洋的进一步开发。换言之，人类探索海洋规律的活动，其“公共性”更加明显，这种具有不可分割性的规律探求，由政府来提供更为适合。政府在介入海洋活动时，必然需要建立对自身活动有效管理的理论体系，海洋行政管理的价值正是体现于此。

2. 海洋活动具有更强的外部性。所谓外部性（externalities），即不属于买卖或交易双方的预测，但却是组织运作过程中可能产生的事物。[3]（P9）它体现出一种活动不仅产生活动者所希望的或只影响他自己的结果，而且对他人和环境造成影响。通常而言，活动的外部性倾向于特指其负外部性。绝大多数海洋活动都产生影响公共利益的负外部性，尤其是海洋环境的破坏更是具负外部性的公共问题。海洋行政管理的主要任务之一是就这些外部性很强，影响公共利益的海洋管理活动进行管理，而且也只有海洋行政管理能更好的消除海洋活动的外部性。[4]（P39）

3. 海洋活动涉及更多重要的利益主体，其协调需要政府的参与和主持。尤其是当今社会，世界各国都加强对海洋的开发。美国在1998年全国海洋工作会议上提出了开发、保护、恢复海洋资源的建议，并从2001年起对海洋环境和法规进行全面研究，对国家海洋管理政策重新做出全面评估，从而为21世纪美国海域经济开发政策勾出基本框架，在此基础上又于2004年4月发布了一份长达514页的研究报告。1997年日本在《海洋开发年度推进计划》中，已经把“探求新的海洋开发的可能性，立足于国际角度推进海洋的开发”作为国家经济发展的基本原则确立起来。[5]各国对海洋资源的争夺，不可避免的会发生利益摩擦，我国如果要在海洋开发和利用方面取得成效，不仅需要完善国内的开发管理，而且需要探求国际开发的协作和协调。这两方面都属于海洋行政管理的研究范畴。

如果将海洋行政管理作为海洋管理理论的发展主体，即将探索政府管理行为作为重点，那么，首先需要解决的一个问题就是：如何界定海洋行政管理与行政管理、公共管理之间的关系？三者关系的明确是海洋行政管理进一步发展的前提。

## 二、海洋行政管理、行政管理与公共管理

上个世纪末，国务院学位委员会决定进行学科结构的调整，其重大举措之一是设立公共管理一级学科，下设行政管理、教育经济与管理、社会保障、公共卫生管理、土地资源管理等五个二级学科。作为一级学科的公共管理学，其研究对象和范畴可以划分为三个层次：政府自身的运作和管理；政府对社会不同领域的管理（部门公共政策和管制）；非政府公共部门的内部运作和管理（如学校和医院的内部管理）。[6]但实际上，公共管理学科五个二级学科，对这三个层次的划分并不明显，或者说，很难界定五个二级学科到底应该归属哪一个层次，它们之间更多的是一种重叠和交叉的关系。尤其是面对新的领域扩充时，很难明确新领域的学科地位，至少现在的学科体系就并没有凸显海洋行政管理的位置。[1]这说明当前的公共管理学科体系存在需要完善的地方。周志忍为公共管理的学科发展提出了两条思路：第一，公共管理应该留有向

外发展的余地，随着社会需求和基础条件的成熟，增设或新添其他的二级学科，只是增设的二级学科应该着眼横向分工的专业领域如环境保护等，而不是具有综合特征的学科；第二，将行政管理作为公共管理学的基础和平台，建立开发式的学科体系，即行政管理与其他的四个二级学科不是并列关系，而是某种主干与分支的关系。在不变动现有的学科体系下，可以容纳增加的研究领域。[7]

暂且不论这两种思路，哪一条更有利于公共管理学科的发展，我们所关注的是，对于海洋行政管理的发展，哪一条思路更有力呢？如果选择第一条思路，作为与土地资源管理并列的二级学科，海洋行政管理称为“海洋资源管理”更为合适一些，这就面临着学科名称的再次变化。[2]笔者倾向于第二条思路，即海洋行政管理以行政管理为学科平台，将行政管理的理论体系作为基础，借鉴其他二级学科的成果，逐渐完善自身的学科体系。其原因主要有以下三个方面：

1. 可以厘清海洋管理的学科类别，完善各自的发展。如上所述，当前海洋管理与海洋行政管理的关系存在一定的模糊，本文赞同海洋管理划分为海洋经营管理和海洋行政管理，而且以后者为主体的观点。若坚持第一条思路则面临“海洋资源管理”概念的诞生，如何界定海洋管理、海洋经营管理、海洋资源管理和海洋行政管理之间的关系，又是一个新的课题。这将为整个海洋管理的发展人为增设一些壁垒，不利于学科的相互借鉴和发展。

2. 当前海洋行政管理的学科构建不足以成为一级独立的学科。至少到目前为止，我国关于海洋行政管理的研究还处于起步阶段。其自身的理论体系不仅不能和行政管理相提并论，也远不如其他的四个二级学科。海洋行政管理所借鉴的行政管理理论，要远多于自身的独特理论。将海洋行政管理归属于行政管理的一个研究系统，一方面可以继续沿着当前的研究脉络发展下去，继续借鉴，另一方面也不会与当前的公共管理学科体系发生冲突。有利于整个公共管理学科的发展。

3. 海洋行政管理以行政管理为学科平台，可以突出海洋行政管理以完善政府行为为核心的学科特点。如上所述，与陆上管理行为和理论的发展脉络不同，海洋活动的有效开展需要政府组织强有力的介入。行政管理学作为一门探索如何有效提高政府效率和加强政府行为的学科，经过一百多年的发展，在如何管理政府和政府如何管理方面，积累的大量的理论和经验。这些理论和经验如果作为海洋行政管理学发展的基石，可以在较短的时间内有效的促进海洋行政管理学的发展和学科完善。

### 三、海洋行政管理的学科构建

在明确了海洋行政管理的内涵和学科定位后，如何构建海洋行政管理学的学科体系，也是一个需要面对的课题。当然，国内外的部分学者对于海洋行政管理的研究在范畴上作了一定的诠释。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，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》一书主要从行政法的角度进行阐述，全书的体系也类似于行政法教材的体系。[9]

笔者在综合不同学者的分类基础上，根据行政管理的学科构建，认为海洋行政管理的学科体系，主要应该包括以下几个方面：

1. 海洋职能。其内容主要涉及国家在海洋活动中的职责定位，政府应该介入何种海洋活动，介入的程度多大，应该采取何种方式介入，以及随着海洋环境和行政环境的变化，政府应该做出何种反应。

2. 海洋制度。针对海洋职能，国家在履行职能的过程中，应该建立何种的组织体系，其机构的设立、权



责、相互关系等一系列内容；此外，权力机关针对海洋管理的立法，行政机关涉及海洋方面的行政立法，都应该属于这一层面。

3. 海洋战略。尽管传统的行政管理理论并没有涉及战略管理，但是公共管理，尤其是新公共管理将战略管理作为政府的一项重要内容，并且要将战略思维融入行政管理的所有阶段之中。[8]对于海洋行政管理而言，其战略思维更为重要。战略的涵义本来就蕴含着一种竞争，世界各国对海洋资源的争夺，正是战略思维的体现。海洋战略的重点在于探讨海洋环境和海洋资源的变化，海洋未来的国际地位，世界各国针对海洋的举措，以及我国如何保护领海和有效参与公海开发。

4. 海洋决策。提高政府决策的科学化水平是公共政策研究的主要内容，海洋决策的研究范畴同样应该立足于此。在借鉴公共政策的理论模型的基础上，结合海洋战略和海洋环境，提高政府的海洋政策水平。

5. 海洋实施。即海洋立法或海洋决策做出后，海洋行政机关及其人员贯彻法规和政策的全部活动或整个过程。它至少包括五个方面的内容：海洋行政指挥、海洋行政沟通、海洋行政协调、海洋监控和海洋方法。海洋实施应该是整个海洋行政管理内容最为庞杂的部分，也应该成为其他海洋管理汲取海洋行政管理理论和方法的主要部分。

6. 海洋财政。主要涉及政府在海洋管理活动中的财政支出和财政收入。它包括两个方面：一是权力机关如何界定海洋开发的财政支出在整个财政预算中的比例和地位；二是政府如何利用财政手段有效的调控整个海洋开发的进度和规模，以达到海洋开发的最佳效果。

7. 海洋伦理。主要探讨在开发海洋资源的过程中，人类与海洋之间的关系、海洋环境保护与海洋资源利用之间的关系、海洋长期利用与近期利用之间的关系、各国在公海的行为规范等。

#### [参考文献]

[1]鹿守本. 海洋管理通论[M]，海洋出版社，1997

[2] 郑敬高. 海洋管理与海洋行政管理[J]，青岛海洋大学学报，2001年第4期

[3][美]戴维. H. 罗森布鲁姆. 公共行政学：管理、政治和法律的途径[M]，中国人民大学出版社，2002

[4]郑敬高等. 海洋行政管理[M]，青岛海洋大学出版社，2002

[5]李靖宇 于良臣. 关于中国陆域经济与海域经济协调发展的战略思考[J]，中国海洋大学学报，2005年第4期

[6][7]周志忍. 论公共管理学科整合：问题、挑战与思考[J]，北京大学学报，2004年第4期

[8][澳]欧文. E. 休斯. 公共管理导论[M]，中国人民大学出版社，2001

[9]藤祖文. 海洋行政管理[M]，青岛海洋大学出版社，2002

Ocean Public Administration: Concept and Building from Public Management

Wang gang

(Ocean University of China Shandong Qingdao 266071)

[Abstract] how to definite ocean public administration and distinguish ocean public administration, ocean management, public administration and public management, some scholar have made. But they have not made from the angle of the course of public management, which is the first problem ocean public administration need face.

[Key word] ocean public administration ocean management public administration public management

作者：吕建华（1964.11—），副教授，中国海洋大学法政学院教师

王刚，（179.1.—），助教，山东青岛人，中国海洋大学法政学院教师

通讯地址：山东青岛松岭路238号 中国海洋大学法政学院

邮编：266100

电话：13969876163

e-mail: jianhualv7@163.com

wgang78@126.com

---

[1] 我国的国土资源，目前分为六种，即水、土地、矿产、森林、草原和海洋。而公共管理的二级学科中只有土地资源管理，没有凸现其他五种国土资源。如果说公共管理中的二级学科土地资源管理，是国土资源管理的代称，那么这种划分忽视了这六种国土资源需要的管理方式并不一样，统一划分为一种管理模式并不合适。很显然，这种划分忽视了海洋管理规律的探索。

①郑敬高在《海洋行政管理》一书中，将“海洋资源管理”作为一个章节来论述，即认为海洋资源管理是海洋行政管理的一个部门

文章评论：

当前没有评论

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题：

姓名：

内容：

