

海洋命运共同体视域下我国海洋管理体制的优化

刘雅奇^{1,2}, 曹 翔¹

(1. 江苏航运职业技术学院 航海技术学院, 江苏 南通 226010; 2. 江苏海洋大学 文法学院, 江苏 连云港 222005)

摘 要:海洋命运共同体理念的提出为我国加强海洋治理能力建设指明了方向,也为全球海洋治理指明了路径。我国应深化海洋管理体制变革,促进海洋生产力的解放和发展。通过对我国海洋管理体制演变和现状的解读,梳理出我国海洋管理体制演变的路径,认为我国目前海洋管理主要存在海洋管理机构众多,隶属关系复杂;职责权限模糊,协调合作困难;涉海立法滞后,执法监督缺乏等问题,需要从加强顶层设计、理顺职能关系、健全海洋立法等方面系统解决。

关键词:海洋命运共同体;海洋管理体制;优化

中图分类号:P74

文献标志码:A

文章编号:2097-0358(2023)4-0021-05

0 引言

海洋命运共同体是为构建公平、和谐、共享的海洋治理体制,维护海洋可持续发展贡献的中国方案。中国参与全球海洋治理需要以良好的国内海洋管理为前提,^[1]经过 2013 年海洋管理机构职能调整以及 2018 年的海洋管理体制变革,我国的海洋管理体制日趋完善,但目前还存在涉海管理机构众多、管理职能碎片化、部门权责界限模糊、统筹协调能效不足、海洋法律体系不健全等弊端。建设海洋强国、参与构建海洋命运共同体、实现海洋事业的发展与繁荣,亟须我们理顺各个涉海管理机构的职责权限与关系,统筹协调海洋管理机构职能,构建更加高效的海洋管理体制。本文将从我国海洋行政管理体制的演变及现状分析各海洋管理职能部门的权责分配,理顺各涉海管理机构的职责权限与关系,进而提出统筹协调海洋管理机构职能、构建更加高效的海洋管理体制的建议。

1 我国海洋管理体制的演变及现状

管理体制决定着管理的效率和效能。我国的海洋管理体制可以追溯到二十世纪六十年代成立的专门管理机构——国家海洋局,期间经过数次重大调整,尤其是改革开放之后的数次海洋管理体制变革,使我国的海洋管理体制不断完善,资源配置和管理效能也越来越好。

1.1 改革开放以来我国海洋管理体制的演变

第一,1978—1990 年,中国海洋管理体制改革的起步阶段。在这一时期,国家将国家海洋局由海军代管划转到国家科委代管,并最终成为国务院领导的下属行政机构;成立了交通部救捞局和中国海上搜救中心,负责海上搜寻救助,承担我国履行国际海上人命安全救助公约的职能;将海军管理的航标划归交通部管理,成立航标管理局;在农业部设立渔政渔港监督管理局,专门负责渔船航行安全与渔业管理;在交通部设立港务监督局与船舶检验局,管理船舶、航道、港口及海上安全,同时批准成立了中国船级社,负责船舶检验服务;成立了由公安边防领导的海警,负责海上警察事务。

第二,1990—2000 年,中国海洋管理体制的全面改革阶段。在这一阶段,国家成立国土资源部,将国家海洋局划归其管理,并赋予其海洋环境保护、海域资源管理和维护海洋权益的职能;成立中国海监总队,负责海域管理、海洋资源保护、海洋环境保护、海洋权益保护等海洋执法;将原港务监督局和船舶检验局合并成立海事局,隶属于交通部;成立海关缉私局隶属海关总署,负责海上走私侦查与执法;成立中国渔政指挥中

收稿日期:2023-03-14

基金项目:江苏高校哲学社会科学研究项目(2023SJYB1749)

作者简介:刘雅奇(1982—),男,安徽临泉人,江苏航运职业技术学院航海技术学院讲师、船长,江苏海洋大学文法学院硕士生。

心,负责渔业监管与执法。

第三,2000—2018年,中国海洋管理体制的改革创新阶段。在这一阶段,国家于2013年成立了高级别的国务院议事和协调机构——国家海洋委员会,负责统筹协调海洋重大事项、制定国家海洋发展战略,规定其具体工作由国家海洋局承担,实现了由分散管理到协调管理的进步;对海洋管理机构部门之间的职能进行了调整,将海监、渔政、海上缉私与边防海警4支执法队伍合并成立中国海警局,形成统一的对外执法机关;2018年,剥离国家海洋局有关海洋环境保护的职能,将其有关海洋环境保护的职能划归生态环境部;调整农业部的职能,将原农业部的渔船检验与监督职能划入交通运输部;调整国家检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍,将其并入海关总署;在公安部下组建新的国家移民管理局,将公安部的出入境管理、边防检查职责划给其管理;^[2]将国家海洋局的海洋资源调查、评价与规划职责整合到新组建的自然资源部,在自然资源部对外保留国家海洋局的牌子;将国家海警局纳入武警序列,使国家海警队伍正式具有了军队的属性。

1.2 我国海洋管理体制的现状

通过前文的梳理,我们可以清晰地看到我国现行的海洋管理体制:高层由国务院下属的国家海洋委员会作为高级别国务院议事和协调机构;交通运输部负责海上商船的通航安全管理、商船与渔船的船舶检验、从业人员管理、海上搜寻救助以及海洋环境污染管理等;农业农村部负责渔政监督;自然资源部负责海洋资源开发与保护、海域规划与使用、海洋调查与科研;武警部队履行原来的中国海警局的海上执法职能;公安部负责水上边防检查、出入境与移民管理;海关总署负责海上缉私、卫生检疫;生态环境部负责海洋环境保护与协调;军队管理部门负责军舰的通航安全管理、污染调查等。经过数次海洋管理体制变革,我国海洋管理机构的职能得到理顺,海洋管理能效得到大幅度提高,有力助推了我国经济建设和海洋生产力的解放,促进了海洋事业的持续发展,为我国建设海洋强国奠定了坚实的制度基础。

2 我国现行海洋管理体制的问题所在

持续优化海洋管理体制,提高海洋管理效能是党和政府在领导全国人民实现民族复兴路上的既定政策,也是每一个研究海洋治理的专家和学者孜孜以求的目标。为此,我们要熟悉现阶段我国海洋管理体制在机构设置、职责权限及相互关系方面所呈现的特点,找出能够优化的空间。目前,我国的海洋管理体制主要有以下三个方面的问题。

2.1 海洋管理机构众多,隶属关系复杂

经过分析,我们不难发现我国的涉海管理机构依然较多,呈现出“九龙治水”的格局,且管理部门之间的隶属关系复杂。目前的涉海管理机构包括交通运输部、农业农村部、生态环境部、公安部、自然资源部、应急管理部、海关总署以及海警部队八个职能部门,除此之外还有国家边防委员会、国家海洋委员会以及中国共产党外事委员会三个高级别的议事机构。在八个部门中,交通运输部、农业农村部、生态环境部、公安部、自然资源部、应急管理部、海关总署属于国务院下属职能部门,其中,海关总署为国务院的直属机构,而公安部属于加强版的部级单位,海警部队隶属于武警部队,接受中央军委的领导,履行海上安全保卫、海上行政执法等职能。在日常的海洋管理与执法中,国务院职能部门之间不能相互领导指挥,而海警部队也不能指挥国务院的七个相关职能部门。

2.2 职责权限模糊,协调合作困难

目前,我国的涉海管理机构不仅众多,而且各职能部门之间的职责多存在交叉现象。以海洋环境保护为例,2017年颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》规定,生态环境部负责海洋环境保护的实施指导、协调、监督,以及陆源污染物和海岸工程建设对海洋污染的环境保护;国土资源部(现自然资源部)负责海洋环境的调查、监测、监视、评价和科学研究,以及海洋工程建设和海洋倾废物对海洋环境污染的保护;交通部负责商船污染海洋环境的监督管理与污染事故调查处理;农业农村部负责渔船及渔业水域生态环境事故与调查;军队职能部门负责军事船舶污染海洋环境的监督管理;沿海各省市有一定的海洋环境保护职能。仅仅在海洋环境保护方面涉及的行政机构就多达五个,工作中将面临较多的沟通协调问题,如:这五个机构之间该如何协调;以哪个部门的意见为主;跨部门之间是否可以由国务院或者国家海洋委员会来协调;国家海洋委

员会的职责由国家海洋局承担,国家海洋局的级别是否足够高;国务院是否可以协调军队管理部门。在现实工作中,这些关系错综复杂,其协调也很困难。又如在盗采海砂治理方面,由于目前国际国内建筑用沙紧缺,沙子的价格一路走高,导致很多船舶非法开采海砂,对我国海洋环境和海洋资源造成了巨大的破坏。打击盗采海砂涉及多个职能部门,船舶检验与通航管理涉及交通运输部海事局,出境采砂涉及公安部移民局和边防检查,海上违法行为涉及海警部门,破坏海床涉及国土资源部和生态环境部,渔船采砂涉及农业农村部,这些部门之间以及这些部门内部的机构部门之间存在职能交叉、分工界限不清晰的情况^[9]。在盗采海砂的治理过程中,哪个部门来协调这些部门进行分工协作又是一个很大的问题。

同时,我国涉海管理机构大多建立了“省-市-县”多级海上执法力量,但部门化的海洋管理体制引发的海洋执法机构缺陷依然存在,各涉海执法部门缺乏联合执法的机制和手段,跨区域、跨部门的海洋问题难以协调。^[4]2018年的海洋管理体制改革推进了中国整个政治体制的优化,不仅涉及行政机关的机构改革和调整,同时还涉及了党、政、军的相关部门,可谓进入了改革深水区,但改革之后的海洋管理机构之间隶属关系依然复杂,多维的治理模式使职能机关对整合采取观望态度^[9]。

2.3 涉海立法滞后,执法监督缺乏

无论是全球海洋治理还是中国内部的海洋治理,法治性是其共同特征,^[9]应通过制定海洋管理法律与制度来规范涉海管理机构的管理行为,理顺组织运行关系,提高管理效能。目前,我国已经制定了《海上交通安全法》《海洋环境保护法》《渔业法》《海警法》《海域使用管理法》《海商法》《海岛保护法》等众多的法律。从覆盖面看,我国现有的相关法律还没有实现对海洋职能管理的全覆盖,如海洋安全和海洋安全类立法略显不足,依据1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)来看,中国制定的海洋法律尚不及《公约》规定数量的55%^[7]。从法律职能看,这些法律大多是基于海洋管理的某一职能而制定,虽然体现了其管理的专业性,但会牵涉到职能主管部门之间的利益博弈,使各法律之间的协调性比较差,同时还存在管理职责的交叉与空白的问题。例如,在《海警法》颁布之前,中国海警在执法过程中就存在与刑事司法机关协调困难的现象,使得有案不立、有案难移、以罚代刑的现象长期存在,对刑事司法打击涉海违法犯罪活动、维护海洋和平产生不利影响^[8]。由此可见,我国急需完善海洋管理法律体系,通过制定上位法协调各涉海管理法律之间的职能,优化各职能法律的调整关系。

在执法监督方面,目前的海上执法监督体制尚不完善。我国当前的海洋管理执法监督主要来自于管理机关的自我监督和监察机关的监督,缺少来自体制外的监督,在保护行政相对人利益方面主要有行政复议和行政诉讼两个途径。近年来,中国有关海洋管理体制的改革一直没有建立起对海洋执法权进行全面约束、监督与责任追究的机制,而海上执法涉及范围广且自由裁量权大,特别是随着海洋执法队伍的整合与统一必然会导致其执法权限的扩大,如果监督缺位会造成执法失范与失当等问题。完善海洋管理监督机制,维持海洋执法的公平与公正是提高海洋管理能效的重要保障。^[9]

3 我国海洋管理体制优化的路径

3.1 加强顶层设计,健全海洋立法

优化海洋管理体制,首先要加强顶层设计,并通过海洋立法予以保障落实。我国的海洋管理体制的改革已经进入深水区,无论是2013年进行的推进海洋综合管理的改革,还是2018年对2013年所确立的“综合管理”改革思路的重塑,都不可避免地涉及我国政治体制中的党政军的各个职能部门,使海洋管理体制的改革所涉及的利益主体越来越复杂多元,也必然会遇到多种利益主体的阻碍,使改革的难度也越来越大。因此,优化海洋管理体制、协调海洋管理机构职能必须上升到国家层面,从顶层进行设计和推行。

海洋管理立法是维护海洋管理体制高效运行的纽带,决定着行政主体的设置及其权利资源的配置,规范管理行为。我们要明晰各涉海管理机构的职能与权限,理顺各管理机构之间的关系,应通过立法进行规范。健全海洋立法,要结合目前海洋立法的现实情况,通过改、立结合的方式,逐步完善现有法律,解决个别职能条款规定相冲突的问题,通过尽快制定海洋管理的上位法《海洋基本法》来统筹各职能法律,为海洋管理提供强力的法律保障。健全海洋立法,打破职能机构之间的壁垒,协调各职能部门之间的关系,是优化海洋管理体制的重要环节。随着生态文明体制改革和海洋强国建设的不断深入,海洋立法将以陆海统筹、综合

管理、生态优先为指导原则,朝着更加综合、协调和可持续发展的方向发展。^[10]

3.2 强化协调统筹,优化职能配置

笔者认为,鉴于目前涉海管理机构众多以及部门之间协调困难的现状,需要提高现有的国家海洋委员会的地位,理顺各管理机构的职能与权限。2013 年设立的国家海洋委员会是属于国务院的议事机构,级别不高,职责权限不够明确,难以协调各涉海管理机构进行高效的海洋治理。笔者建议将国家海洋委员会置于全国人民代表大会之下,对全国人民代表大会负责并报告工作,同时将中国共产党中央外事委员会的海洋权益保护职能和国家边海防委员会的海防职能并入国家海洋委员会,实现国家海洋委员会对海洋权益保护与治理的统筹协调。只有提高国家海洋委员会的地位,才能更高效地统筹协调国务院各涉海行政机构、军队涉海管理部门以及中国共产党中央外事委员会之间的海洋保护与治理工作。

各涉海管理机构存在职能交叉与空白的问题,需要国家对现行各涉海管理部门之间的职能需要再次调整,对涉及海洋的事务实现专业化管理。例如,将交通运输部、农业农村部、自然资源部以及军队管理部门的防污染职能统一收归生态环境部;将交通运输部的救助打捞职能以及海上搜救的职能划归应急管理部;将农业农村部的渔船通航管理职能划归交通运输部海事局统一管理,实现治理的专业化。

3.3 统一执法主体,实行管治分离

鉴于目前海洋执法主体多元化、执法监督不完善的现状,笔者认为可以借鉴国际先进经验,统一执法主体,构建管治分离的管理体制,实现海洋管理的专业化;健全监督制约机制,畅通执法救济渠道,充分发挥监察委员会的监督职能,同时引入社会监督和舆论监督,强化问责追究。

海洋执法是海洋管理体制中最重要的管理手段。目前国际上最为主流的海洋执法模式有两种,一种是隶属于行政部门,一种是属于军事部门,但无论属于哪个部门,目前最流行的就是实行统一的执法管理。我国的海上执法体制虽然经过了一系列的改革,将海监、渔政、海关缉私以及边防海警的执法权统一划归到中国海警局并隶属武警部队管理,但是目前在各个部门仍然保留了各自的执法机构,同时海事巡航与搜救的职能仍然归交通运输部海事局所有。总体而言,我国的海上执法仍然呈现职能分散、多重管理、跨部门协调困难的现象。因此,我们可以效仿美国将更多的海上执法权力赋予海警局,同时又要有别于美国的海岸警卫队,将我国的海警局划归国家海洋委员会,专门负责统一的海上执法。同时,在自然资源部、交通运输部等国务院各海洋行政管理部门设立与海警局对接的部门,如果海警发现海洋污染的违法行为就移交给生态环境部处理,发现破坏海洋资源的违法行为就移交给自然资源部,发现走私犯罪行为就交给海关总署等,从而实现管治分离和治理的专业化。我国也可以将海警作为一个军种,赋予其国土防卫、海上安全、海洋环境与资源保护等职能,在战时接受中央军事委员会指挥,在平时接受国家海洋委员会的领导,负责海上执法,保护海洋权益^[11]。对海警进行重新赋能,统一海上执法,提高海警的执法地位,有利于行政与执法的分离,提高海上执法效率,实现海洋管理的专业化。在执法监督上,除要强化内部监督,我们还要畅通执法救济渠道并向社会公布,接受公众监督和舆论监督,强化问责机制,确保执法的公平与公正,提高执法公信力。

4 结束语

历经多次改革,国家海洋管理体制仍然存在涉海管理机构众多、部门职责边界不明确、部门之间协调难度大的问题,在监管执法过程中会存在重复管理与管理空白并存、部门之间各自为政、监管资源浪费以及行政与司法衔接不畅的问题。唯有继续深化改革,建立统一的领导机构和执法主体,协调各海洋管理机构的职能,理顺上下级以及平级之间的关系,健全海洋管理立法,构建高效、专业的海洋管理体制,才能高效地解放和发展海洋生产力,促进我国海洋经济的平稳健康发展,助力海洋强国战略的顺利实现,持续推进海洋命运共同体理念的实践。

参考文献:

- [1]傅梦孜,陈畅.对新时期中国参与全球海洋治理的思考[J].太平洋学报,2018(11):46-55.
- [2]深化党和国家机构改革方案[N].人民日报,2018-03-21(1).
- [3]张国俊.我国行政执法体制的权利配置与协调[J].西部学刊,2019(10):37-39.

- [4]罗自刚.海洋公共管理中的政府行为:一种国际化视野[J].战略与决策,2012(7):1-17.
- [5]王刚,宋锴业.海洋综合管理推进何以重塑——基于海洋执法机构整合阻滞的组织学分析[J].中国行政管理,2021(8):40-48.
- [6]王琪,崔野.面向全球海洋治理的中国海洋管理:挑战与优化[J].中国行政管理,2020(9):6-11.
- [7]牟盛辰.新时代中国特色海洋强国建设方略探析——历史源流、战略向度与治理改革[J].改革与战略,2019(8):33-42.
- [8]唐刚.海警机构行政执法与刑事司法衔接的问题与对策[J].湖北警官学院学报,2021(4):24-33.
- [9]史春林.1978年以来中国海洋管理体制改革的回顾与展望[J].中国软科学,2019(6):1-12.
- [10]贾宇,密晨曦.新中国70年海洋事业的发展[J].太平洋学报,2020(2):1-17.
- [11]王菊娥.日美韩海洋执法管理模式对我国的启示[J].人民论坛,2013(12):249-251.

(责任编辑:范可旭)

Optimization of China's Ocean Management System from the Perspective of Maritime Community with a Shared Future

LIU Ya-qi^{1,2}, CAO Xiang¹

(1. School of Nautical Technology, Jiangsu Shipping College, Nantong 226010, China;

2. School of Liberal Arts and Law, Jiangsu Ocean University, Lianyungang 222005, China)

Abstract: The concept of maritime community with a shared future has pointed out the direction for China to strengthen the construction of its ocean governance capacity and the path for global ocean governance. China should deepen the reform of the ocean management system and promote the liberation and development of ocean productivity. Through the interpretation of the evolution and current situation of China's ocean management system, the route of the evolution of China's ocean management system is sorted out, and it is concluded that China's current ocean management mainly exists the problems of redundant ocean management organizations with complex affiliation; vague responsibilities and authorities leading to difficulties in coordination and cooperation; lagging behind in sea-related legislation, and a lack of law enforcement and supervision, all of which need to be systematically solved from the aspects of strengthening top-level design, rationalizing functional relationship, and sounding ocean legislation.

Key words: maritime community with a shared future; ocean management system; optimization