

当代中国治理的海洋管理多重结构 和功能联动机制分析

崔旺来 毛宣凯

摘 要 中国改革开放以来海洋经济发展取得巨大绩效，主因在于中国特色海洋管理结构的有效运行。2018年中国机构改革不再保留成立 55 年的国家海洋局，中国海洋管理组织结构与体制框架进行了整体性重构，中央层面海洋管理职能配置到诸多部门，地方海洋管理形成多种模式。陆海统筹在当代中国海洋治理中扮演的角色更加突出，但仍面临涉海管理机构设置不统一、职能配置不大到位、机制运行不大顺畅的问题。在治权构成方面，现行海洋管理结构在一定程度上降低了中国参与全球海洋治理的效能，弱化了对海洋经济发展重视程度，削弱了基层海洋管理队伍，地方政府多头管理现象仍未完全解决。在功能实现机制方面，涉海管理机构横向、纵向及斜向府际关系的权力配置共同构成了中国现行海洋治理组织的总体架构，但涉海协调机构的缺位或虚置导致央地关系、地地关系和部门关系的海洋管理协同效能发挥不充分。在治理实践中，敏捷治理、整体智治、全球视野成为当代中国海洋管理的发展要求及其调适路径。

关键词 海洋治理 管理职能 府际协同 陆海统筹

作者崔旺来，浙江海洋大学经济与管理学院教授（浙江舟山 316022）；毛宣凯，浙江海洋大学经济与管理学院硕士研究生（浙江舟山 316022）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)05-0086-14

一、问题的提出

海洋是高质量发展的战略要地^①，海洋治理愈发成为新时代中国彰显大国责任的重要舞台。海洋治理的成效很大程度上取决于管理体制的完善与否^②，海洋管理体制的完善则取决于海洋管理机构组织形式的不断改革与创新。2012 年，党的十八大明确提出“建设海洋强国”，使得中国海洋管理体制改革迈上新征程。2013 年国务院机构改革后，中国将海洋执法队伍统一合并，成立中国海警局，从而改变了中国海洋执法“五龙闹海”现状。2018 年，国家机构改革不再保留成立 55 年的国家海洋局，中央层面海洋管理职能配置到诸多部门，地方海洋管理形成多种模式，国家海洋管理组织结构与体制框架进行了整体性重构，成为一次涵盖中央和地方，海域和陆域的系统性变革。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》提出，“完善促进海洋经济发展体制机制，健全维护海洋权益机制”，为新时代新征程上进一步深化国家海洋管理体制指明了方向。

① 刘文韬：《习近平谈建设海洋强国》，<https://mp.weixin.qq.com/s/dgOz8iGd2gPDWvAhkaldjw>，2023 年 8 月 13 日。

② 史春林、马文婷：《1978 年以来中国海洋管理体制变革：回顾与展望》，《中国软科学》2019 年第 6 期。

海洋管理理论由美国在 20 世纪 30 年代提出^①，70 年代开始被世界海洋学界广泛关注^②，中国相关研究始于 20 世纪 90 年代。^③ 随着海洋事业的发展，在政治学界特别是行政学界，关于如何协同海洋管理机构职能的研究日渐增多。相关研究主要集中在三个领域：一是海洋综合管理和行业管理关系如何处理。学者观点有三：第一，在“综合管理与行业管理相结合”体制下，行业管理是基础，综合管理是方向^④，综合管理保障行业管理职能的有效实施^⑤，比行业管理所处的管理层次更高，职能履行效果最好^⑥；第二，海洋综合管理是对海洋行业管理模式的整合统一^⑦，核心职能是海洋资源管理^⑧，十八大以后中国海洋综合管理进入基于生态系统的海洋综合管理时期^⑨；第三，在处理海洋综合管理和行业管理关系时，应超越综合管理和“相结合”观念的束缚，即实施海洋综合管理的同时应实现海洋管理一体化，依照中国“大部制”改革模式，将海洋管理机构设置、职能划分、运行机制以及相互关系等加以改革。^⑩ 二是海洋管理机构与职能如何优化协同。一般也有三种观点：第一，在海洋行政管理与执法管理并举体制下，我们应当效法美国，建立统一的海洋执法管理部门，规范全部或者大多数海上执法职能，包括基本海洋执法职能和具体海上执法职能^⑪；第二，在一体化的管理体制下，我们应当效法法国，国家海洋事务及海上执法职能集中于政府一个部门，沿海省、市相应设立海洋资源管理机构^⑫；第三，中国应建立在国家海洋委员会统领下，由海洋公共政策规范海洋行业管理职能的海洋管理体制。^⑬ 三是海洋治理的现代理念如何有机嵌入。总的来说有三种视角：第一，海洋治理概念于 20 世纪 90 年代开始在学术界得到广泛应用^⑭，具有规范、制度安排与实施政策的三维性^⑮，国外研究侧重涉海机构完善，国内研究偏重海洋管理体制构建^⑯；第二，海洋治理作为公共治理的一种新型范式，是在海洋行业管理和海洋综合管理基础上发展而来^⑰，建立在新型府际关系、伙伴关系及地方治理基础之上^⑱；第三，海洋治理重在机制建设^⑲，海洋治理现代化的实现有赖于海洋公共参与机制构建^⑳，海洋领域国际机制成为复合相互依存理论的重要组成部分。^㉑

上述理论研究成果，对中国海洋管理机构职能优化与协同做出不同安排和选择，为推进海洋治理现代化起到了积极作用。但对 2018 年机构改革后这一领域问题未引起重视，亟待深入研究。第一，不同机构涉海职

① 王小军：《论海岸带综合管理：国际经验与中国实践》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2022 年第 7 期。

② 鹿守本：《我国海洋资源开发与管理》，《国际技术经济研究学报》1996 年第 3 期。

③ 江红义：《海洋综合管理研究述评》，《传承》2011 年第 25 期。

④ 崔旺来、李百齐：《海洋经济时代政府管理角色定位》，《中国行政管理》2009 年第 12 期。

⑤ 郑敬高、范菲菲：《论海洋管理中的政府职能及其配置》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2012 年第 2 期。

⑥ Cicin-Sain B., “Sustainable development and integrated coastal management,” *Ocean & coastal management*, Vol. 21, No. 1, 1993; Knol M., “Scientific advice in integrated ocean management: the process towards the Barents Sea plan,” *Marine Policy*, Vol. 34, No. 2, 2010; 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》，《中国行政管理》2021 年第 8 期。

⑦⑫ 王琪、吴慧：《我国海洋管理中的协调机制探析》，《海洋开发与管理》2008 年第 11 期。

⑧ J. M. 阿姆斯特朗、P. C. 赖纳：《美国海洋管理》，北京：海洋出版社，1986 年，第 8 页。

⑨ 王斌、杨振蛟：《基于生态系统的海洋管理理论与实践分析》，《太平洋学报》2018 年第 6 期。

⑩ 王刚、高启栋：《地方政府何以跟进中央的机构改革？——基于海洋机构改革的组织学分析（2018—2020）》，《中国行政管理》2023 年第 1 期。

⑪ 白佳玉、李晓玉：《习近平法治思想中的海洋法治要义》，《河北法学》2024 年第 2 期。

⑬ 王印红、王琪：《海洋强国背景下海洋行政管理体制改革的思考与重构》，《上海行政学院学报》2014 年第 5 期。

⑭ 刘曙光、王璐、尹鹏：《海洋治理问题的国际研究动态及启示》，《中国渔业经济》2018 年第 6 期。

⑮ Miles E. L., “The concept of ocean governance: evolution toward the 21st century and the principle of sustainable ocean use,” *Coastal Management*, Vol. 27, No. 1, 2010.

⑯ 姜秀敏、王舒宁：《机构改革视角下我国海洋治理能力提升对策探析》，《世界海运》2019 年第 3 期。

⑰ 杨娜：《党的制度能力与海洋治理现代化》，《南海学刊》2019 年第 4 期。

⑱ Friedheim R. L., “Ocean governance at the millennium: where we have been — where we should go,” *Ocean & coastal management*, Vol. 42, No. 9, 1999; Van Tatenhove J. P. M., “How to turn the tide: development legitimate marine governance arrangements at the level of the regional seas,” *Ocean & Coastal Management*, 2013, pp. 296–304.

⑲ Haward M. G., Vince J., *Oceans governance in the twenty-first century: managing the blue planet*, Edward Elgar Publishing, 2008, p. 48.

⑳ 杨振蛟、闫海楠、王斌：《中国海洋生态环境治理现代化的国际经验与启示》，《太平洋学报》2017 年第 4 期。

㉑ Keohane R. O., Joseph S., NYE JR., “Transnational Relations and World Politics,” *International Organization*, 1977, pp. 148–167; 王琪、周香：《从过程到结果：全球海洋治理制度的建构主义分析》，《东北亚论坛》2022 年第 4 期。

能边界尚需厘清。现有研究成果滞后甚至脱离于实践的发展。2018 年机构改革不再保留国家海洋局, 各种涉海职能重新配置, 很多沿海地方政府取消海洋管理机构, 解决不同机构间涉海职能重叠是未来改革的重中之重, 学术界关注度不够、理论研究缺乏。第二, 府际协同治理机制尚需加强完善。提出用海洋委员会统领海洋管理观点的学者, 其具体内容应如何设计, 涉海管理机构间、中央与地方及其各级政府间、海区派出机构与地方涉海管理机构间如何衔接都没有系统性的论证, 对 2018 年中国海洋管理体制完全重构后的府际协同机制鲜有研究。第三, 全球海洋治理挑战尚需有效回应。海洋治理研究尚处于起步阶段, 主要局限于海洋管理体制和相关理念研究, 而对如何把海洋管理制度优势转化为治理效能理论研究不足, 更鲜有全球治理背景下海洋管理机构职能如何与海洋治理现代化相适应的高质量研究成果。

基于以上现象, 本文尝试运用马克思主义的辩证分析方法, 以当代中国海洋治理组织结构内的“央地关系、地地关系和部门关系”为切入点, 诠释当代中国治理中的海洋管理多重结构以及功能联动的实现机制, 进而揭示海洋治理体系转化为海洋治理效能的内在机理。在此基础上, 以中央、省、市、县(市、区)以及海区派出机构为研究的样本, 梳理中国涉海管理机构横向、纵向及斜向府际关系以及海洋管理体制内的隶属模式, 归纳不同层级机构变革的特征表现以及所呈现的逻辑机理, 阐述当代中国海洋治理的发展要求及其调试路径, 进而对中国海洋管理的现代转型进行理论解读。

二、陆海统筹: 当代中国治理的海洋管理结构

陆海统筹的实质是讨论海洋与沿海地区、沿海与内陆地区、海洋与内陆之间的关系。^① 2018 年中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》对海洋管理不再按照区域设置管理机构, 而是基于陆海统筹视角按照功能设置管理机构。党中央科学谋划的海洋管理体制机制和机构职能的系统性、整体性重构, 形成新时代陆海统筹的中国特色海洋管理结构。

(一) 海洋管理的组织形态

海洋管理组织是一种以涉海职能为单元的组织形态, 旨在解决海洋发展中的问题。在参与海洋治理过程中, 海洋管理组织会根据外部治理主体需要主动对内部结构进行重构, 进而形成不同类型的组织形态, 最终在宏观上导致涉海管理部门构成的多元化。^② 国家海洋局建立至今, 中国海洋管理结构主要是从海洋资源的状态和属性出发, 以行业特点来划分职能部门。从整体上看, 中国海洋管理组织具有“直线—放射”分层结构, 包括中央、省、市、县(区)以及海区派出机构。

中国海洋管理组织从中央到沿海各省(自治区、直辖市)呈现“直线型”运作模式, 海洋管理职能配置与中央机构改革方案基本保持一致, 所呈现的差异化较小, 管理组织形式基本与中央吻合。市级海洋管理组织形态存在明显差异化情形, 表现为涉海管理机构增多且职能分散、范围变广, 与中央及省级涉海管理机构上下贯通关系松散, 呈现出放射性现象。县级海洋管理组织形态则“千汇万状”, 各县级与上级海洋管理组织对应关系薄弱、“放射形态”多样且同一市级下属县(市、区)间涉海管理机构也有显著差异。

中国当代海洋治理的组织形态明显超越了纯粹的纵向科层体系: 一方面, 它的主体结构具有层级特征, 总体上央地职能配置、机构设置及管理体制保持一致, 从而形成了以中央为主的领导权威性、高度凝聚力和巨大动员力。另一方面, 中国地方海洋管理组织形态又具有改革自主性, 沿海地方政府虽没有严格与中央机构保持对口统一, 但各市、县级涉海管理机构又并非“孑然一身”, 而是以保持省市、市县相吻合为主基调重构涉海管理机构。

1. 中央海洋管理组织形态。

中央政府是国家全国事务主管机构, 立足于长远和全局利益, 通过人事任免、集中财权、分散事权等方

① 姚鹏、吕佳伦:《陆海统筹战略的理论体系构建与空间优化路径分析》,《江淮论坛》2021 年第 2 期。

② 任彬彬、宋程成:《治理复杂性与社会组织形态分化: 基于行政条块结构的视角》,《中国行政管理》2021 年第 5 期。

式对地方政府进行约束或激励，具有整体性集权和选择性分权的特征。^① 中国作为中央政府的国务院按照职能结构划分为 26 个组成部门，涉及海洋管理的部门共有 10 个，其中包含了 18 项涉海管理职能。此外，海关总署在海上缉私、中国气象局在海洋气象监测及中央外办在海洋权益维护上也参与到海洋治理中。这样，中央层面涉海管理机构总共达到 13 个，涉及 20 项海洋管理职能（见图 1），其中海洋权益维护和海上执法 2 项管理职能出现明显重叠交叉现象，单一职能隶属于多部门共同参与治理。但从机构设置整体上来看，中央层面各管理部门间职能边界划分较为明确，职能隶属较为清晰，且各部门同等隶属于国务院统一指导。

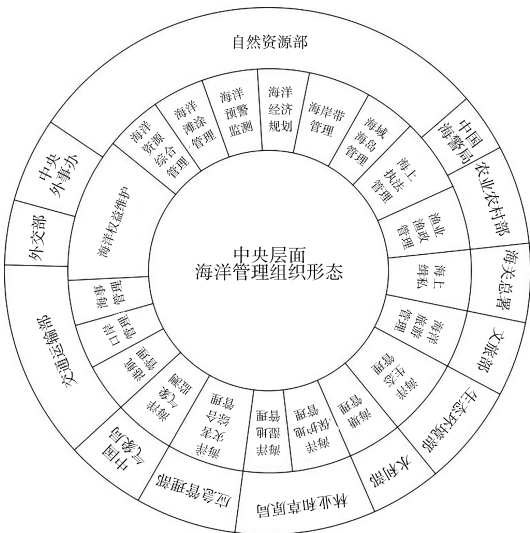


图 1 中央海洋管理组织形态

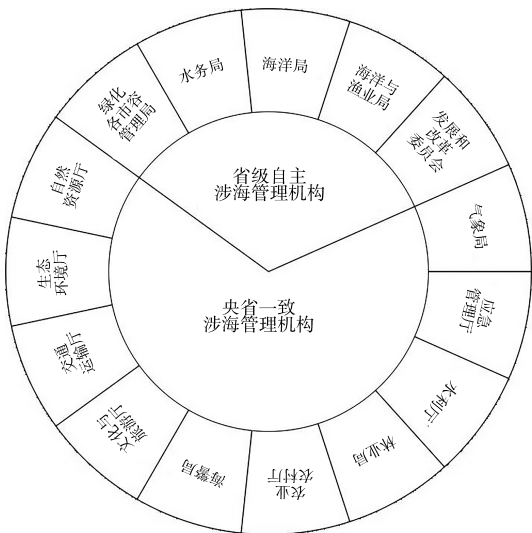


图 2 省级海洋管理组织形态

2. 省级海洋管理组织形态。

省级政府是中央政府委托代理人，联结中央和地方并作为地方最高层级的管理机关，承担中央与省级、省与省级以下、政府与市场等关系的转换枢纽。中国天津、河北、辽宁、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南等 11 个沿海省（市、自治区），在省级政府机构设置上因地域或产业差异，每个沿海省（市、自治区）也体现出相对独立性。总体上来看，省级层面有自然资源厅、海洋局、海洋与渔业局、林业局、发改委、农业农村厅、水利厅、水务局、绿化和市容管理局、交通运输厅、生态环境厅、文化与旅游厅（局）、应急管理厅、气象局、海警局等 15 个涉海管理的机构（见图 2），涉及海域海岛管理、海岸带管理、海洋预警监测、海洋战略规划与经济、海洋资源综合管理、海洋保护地管理、海洋湿地管理、海洋生态管理、滩涂管理、海塘管理、渔业渔政管理、港航管理、口岸管理、海事管理、海洋旅游管理、海上执法、海洋灾害综合管理、海洋气象监测等 18 项海洋管理职能。从海洋管理职能配置上看，15 个省级涉海管理机构如何与 13 个中央层面涉海管理机构相衔接，成为影响央地关系的重要因素。

3. 市级海洋管理组织形态。

市级政府是介于省、县之间的政府，处于五级行政管理体系的中层，是连接县乡基层的中间枢纽、落实顶层设计的中坚力量、推进基层治理的前沿阵地。中国 51 个沿海地级政府，海洋管理组织形态各具特色、百花齐放。据不完全统计，中国沿海地级政府机构中有自然资源与规划局、海洋局、海洋与渔业局、海洋发展局、海洋发展与渔业局、海洋口岸和港航管理局、港航口岸与渔业管理局、港航和口岸管理局、港口管理局、港务局、交通运输局、发展和改革委员会、农业农村局、林业局、园林和林业局、林草局、林湿局、水利局、生态环境局、文化与旅游局、应急管理局、气象局等 22 个市级涉海管理组织形态（见图 3），承担着与省级涉海机构相同的海洋管理职能。22 个市级涉海管理机构如何与 12 个省级涉海管理机构相衔接，省市两级组织机构履行海洋管理职能上下不协同、错位现象比较突出，一定程度上制约海洋治理现代化进程。

① 臧雷振、张冰倩：《行政升格如何调适府际关系——历史演进、学理类型与作用机制》，《政治学研究》2023 年第 1 期。

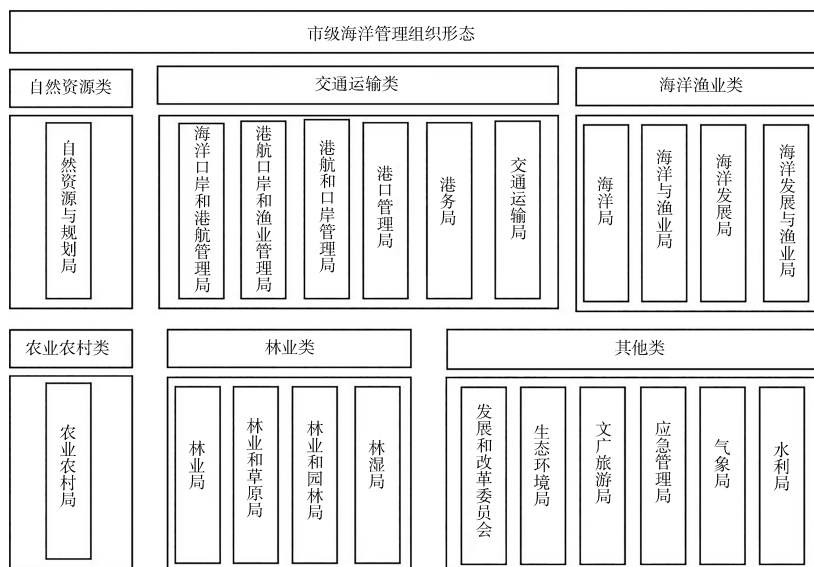


图 3 市级海洋管理组织形态

4. 县级海洋管理组织形态。

县级政府是职能健全的基层政府，上接省市级政府，下承乡镇街道，在地方政府体系中扮演着“中转站”的角色。^① 中国共有 208 个沿海县（市、区），各县（市、区）政府涉海管理机构设置整体上紧跟市级部门机构建制，但又存在差序布局。在现行的涉海管理县（市、区）组织形态中，总共设置有自然资源和规划局、渔业局、海洋与渔业局、海洋发展局、海洋发展和渔业局、海洋渔业发展中心、渔业渔民渔船管理局、农业农村局、农业农村委员会、农业农村和水利局、农业农村和水务局、水利局、水务局、港航口岸和渔业管理局、港航口岸和渔业局、林业局、林业和草原局、林业和海洋局、市政园林局、交通运输委员会、交通运输局、建设和交通委员会、发展和改革委员会、生态管理局、文广旅游局、应急管理局、气象局等 27 个县级涉海管理组织形态（见图 4），承担着与省市级政府相同的海洋管理职能。但海洋管理职能配置较为分散，27 个县级涉海管理机构如何与 19 个市级涉海管理机构相衔接，市县两级组织机构履行海洋管理职能上下不统一现象比较突出，已经制约着海洋治理现代化的实践运行。

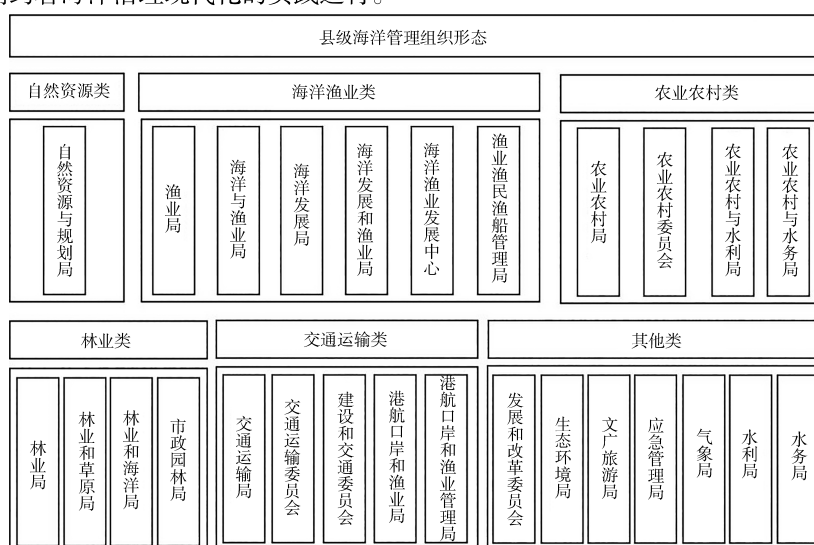


图 4 县级海洋管理组织形态

① 田先红：《县域政策共同体：理解中国公共政策过程的一个新视角》，《学海》2023 年第 4 期。

5. 海区派出机构海洋管理组织形态。

海区派出机构主要代表国家，在事权、人权和财权上独立于地方政府，在职能上又紧跟中央部门。海区派出机构作为正司局级单位，承担连接中央和地方的纽带作用，拥有众多的下属事业单位。在海区派出机构的管理组织形态上，早在 1965 年国务院对北海、东海、南海三个海区进行划分。2018 年国家机构改革后，原国家海洋局北海分局、东海分局、南海分局更名为自然资源部北海局、东海局、南海局。生态环境部组建后，相继成立七大流域海域生态环境监督管理局，其中有三个涉及海洋，分别为海河流域北海海域生态环境监督管理局（简称“海河北海局”）、太湖流域东海海域生态环境监督管理局（简称“太湖东海局”）、珠江流域南海海域生态环境监督管理局（简称“珠江南海局”）。自然资源部的三个海区派出机构和生态环境部的三个海区派出机构（见图 5），在积极跟进和充分贯彻中央政策精神的基础上，根据授权或委托承担对所辖海域海洋管理、海洋督察、生态环境监管和行政执法职能。

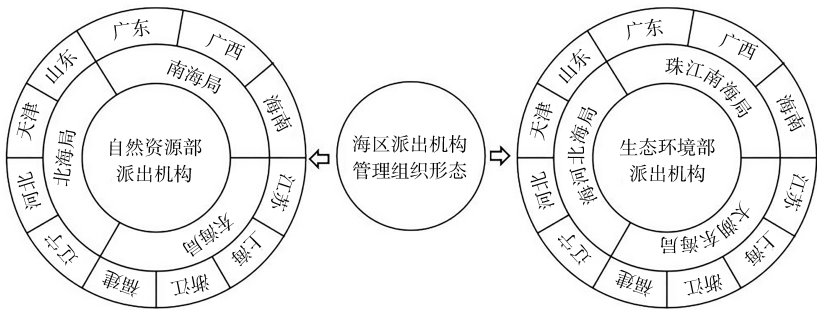


图 5 海区派出机构海洋管理组织形态

(二) 海洋管理的府际关系

府际关系直接影响政府权力配置和布局。^① 政府组织结构是行政组织职责权划分所形成的管理组织架构^②，反映府际关系下权力配置的组织逻辑。海洋管理机构横向、纵向及斜向府际关系的权力配置共同构成了中国现行海洋治理组织总架构。现行海洋治理机构的组织结构，一方面按科层制组织形式，形成由国务院及其领导下的部级管理机构和其他下属部门所组成的纵向组织结构，即中央、省级、地市级、县区级涉海部门；另一方面，国务院与沿海地方各级政府又根据本区域内特点，在本级涉海管理基础上设立若干“差异”部门，形成横向组织机构；此外，还有较特殊的海洋管理斜向府际关系，即中央海区派出机构与地方涉海管理部门的关系，两者层级不同，无直接隶属关系，但其在涉海职能上又会出现管理交叉的关系。

“职责同构”中职责划分不清往往会引发行职权向行政行为转化过程的各种问题。^③ 现行中国海洋管理组织形态，在“职责同构”模式下部门组织结构呈现差异性，而不是一致性。^④ 职能是机构设置的主要依据，明确了部门职责边界，但不直接决定权力运行的组织机构，例如县（区）级涉海管理组织类型变多，海洋管理组织隶属关系不顺畅的数量明显增加，且隶属对应关系变得更为复杂。“职责同构”并不意味着组织机构及规模设置需保持一致性，而海洋管理纵向组织结构规模差序格局更多体现在市、县（区）级。

省级及以下涉海管理机构虽然能够自主设置与上级职能部门相对应的数量规模有限，但在职能部门组织结构上确实具有较大的自主裁量空间。换言之，地方涉海管理机构在职能部门机构设置类型上更多是与上一级政府对标，保持一致性，但在部门权力运作的组织结构上因本地区产业或行业性质的差异，会组建符合地方“特色”的权力运作机构。例如海洋战略与经济规划职能，与其对应的中央职能部门是自然资源部，但在地方自主裁量下，权力运作的组织结构变为“特色”机构：如浙江省发改委、山东省海洋局、福建省海洋与渔业局、上海市水务局等。市级层面也亦是如此，海洋战略与规划职能“分散”至多部门管理，例如青岛、威海、日照市海洋发展局和烟台、滨州、潍坊、东营市海洋发展与渔业局等。省级及以下沿海政府部门组织结构规模数

① 谢庆奎：《中国政府的府际关系研究》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2000年第1期。
② 郭庆旺、贾俊雪主编：《中国地方政府规模和结构优化研究》，北京：中国人民大学出版社，2012年，第76页。
③ 赵志远：《政府职责体系构建中的权责清单制度：结构、过程与机制》，《政治学研究》2021年第5期。
④ 周振超、张金城：《职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架》，《理论探讨》2018年第4期。

量分布参差不齐,充分说明了地方政府在职能部门组织结构横向府际空间安排上的自主性和地区差异。

斜向府际关系是当代中国治理海洋管理结构存在的又一特征之一。斜向府际相较于横向和纵向府际更为复杂,在实际的发展运行中,例如东海局作为自然资源部代表国家在东海海域管理的派出机构与浙江省人民政府之间并无直接隶属关系且层级不同,但管辖海洋空间重叠,这就对在具体事务的处理上提出了更高的要求。

(三) 海洋管理的隶属关系

海洋管理隶属关系问题发端于海洋管理体制改革的,其主要集中在省、市、县级层面,当前已影响海洋治理通畅运行。隶属关系问题包括纵向设计和横向配置,分别对应应有“省级统筹”与“市级统筹”“单一部门统一管理型”与“多部门分散管理型”等观点。^①

在现行海洋管理隶属结构的讨论中,“政府层级论”与“部门职能论”作为两种重要的理论观点,共同构成了海洋管理结构隶属关系的基本内涵。“政府层级论”这一概念,实际上涵盖了集权和分权两种截然不同的治理策略,即“省级统筹”与“市级统筹”。这两种思路分别代表了在不同行政层级上实施统筹规划与管理的两种模式。“省级统筹”与集权管理体制相适应,海洋管理层级领导收窄为下管一级,市级政府跟进中央机构改革受到省级政府直接管理,市级政府实质是跟进省级政府的机构改革,所以就会出现“省级统筹”现象。“市级统筹”与分权管理体制相适应,是中央政府通过分权协调地方经济发展和地方社会管理的选择性集权逻辑。^②根据中央通过《关于地方机构改革有关问题的指导意见》提出赋予省级及以下机构更多自主权,允许地方因地制宜设置机构和配置职能。因此,沿海各地市、县(区)级政府根据本地区行业或产业特色重塑涉海管理机构,形成海洋治理组织结构“特色化”,这种“特色化”治理导致在地方涉海机构的隶属关系上出现机构衔接不顺的困境。中国涉海管理隶属关系不顺现象十分突出,沿海省(市、自治区)13个涉海管理机构的海洋管理职能,隶属关系涉及中央层面涉海管理部门24项次,隶属关系不顺的有12项次,占到50%。沿海市级21个涉海管理机构的海洋管理职能,隶属关系涉及省级层面涉海管理部门35项次,隶属关系不顺的有15项次,占到约43%。沿海县(区)级25个涉海管理机构的海洋管理职能,隶属关系涉及市级层面涉海管理部门58项次,职能分散至多部门现象十分突出,隶属关系不顺的有14项次,占到约24%。

“部门职能论”根植于整体性治理与管理职能的理论架构之中,其核心聚焦于探索同一政府层级内,海洋管理权力如何实现跨部门间的科学分配与横向职能的有效配置,以确保管理效能的最大化。现阶段学者主要提出两种海洋管理模式,即“单一部门统一管理型”和“多部门分散管理型”。“单一部门统一管理型”在海洋管理结构中主要体现为中央、省、市、县级职能隶属顺畅,计划顶层设计,例如中国海洋旅游管理和海洋生态环境管理职能完全是从上至下,由单一部门统一管理。“多部门分散管理型”则是现行海洋管理结构的主要模式,在中央统一领导,结合沿海各级地方政府实际情况,同一涉海职能分散至不同部门。例如,2018年至2023年底,浙江省海洋渔业管理工作在省级层面隶属于农业农村厅,而在台州市层面隶属于港航口岸与渔业管理局、舟山隶属于海洋与渔业局。更为差异化的是渔业管理职能在台州市下属的临海、温岭、玉环三个市隶属于港航口岸与渔业管理局,三门县隶属于农业农村局,椒江区隶属于农业农村与水利局,路桥区隶属于水利海洋渔业局。省市县三级渔业管理部门不相匹配,隶属关系不顺畅,存在多头领导,统筹乏力,政出多门乃至政策“打架”的情况。

(四) 现行海洋管理结构所带来的影响

1. 降低了中国参与全球海洋治理效能。

高质量海洋治理的诉求成为当下中国参与全球海洋治理重要的政治景观之一。国家海洋局撤销并入自然资源部,当时在国际社会的第一反应是中国将不重视海洋管理问题,只重视海洋资源管理,有关海洋国际事务在中国由哪个部门负责。当前中国参与全球性海洋事务管理,存在综合性海洋问题由谁管、海洋与气候变化联动谁负责等问题,中国应如何应对以可持续发展为核心的全球海洋治理新局势。实践中,中国在与世界各国开展双边或多边国际海洋合作与交流时,通常需要调动多个涉海部门协同参与。在对外协商之前,需先

① 周庆智:《“文件治理”:作为基层秩序的规范来源和权威形式》,《求实》2017年第11期。

② 曹正汉、聂晶:《国家安全与中央垂直管理——选择性集权的逻辑探索》,《学术月刊》2024年第6期。

进行内部的多部门协调，而这一过程在一定程度上降低谈判效率、减缓谈判的进程，同时增大意见达成共识的难度。例如，在2021年11月，中日举行的第十二轮海洋事务高级别磋商上，中方派出了包括中央外办、外交部、国防部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、农业农村部、国家能源局、中国海警局等9个部门组成的代表团，日方代表团由7个部门组成；在2023年12月举行的中韩涉海问题磋商上，中方派出了包括中央外办、外交部、国防部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、农业农村部、中国海警局等8个部门组成的代表团，而韩方代表团由4个部门组成。其实，能够为中央做决策起参谋的部门一定是综合管理部门。目前状况缺乏统筹海洋管理部门，多个涉海部门难以形成执行有力的组织体系，降低了海洋治理效能，一定程度上削弱了中国参与全球海洋治理的能力。

2. 对海洋经济发展重视程度产生影响。

自然资源部作为国家层面承担海洋资源管理部门，海洋管理内设机构仅有海域海岛司、海洋战略规划与经济司、海洋预警监测司三个机构，职能范围与原独立局相比，影响力、工作理路、人员力量严重缩水，三个司局工作仅仅限制在业务性工作，对海洋经济高质量发展谋划三个司局力不从心，尤为明显的是2019年开始从中央到地方完整的海洋经济统计数据基本缺失。地方层面同样如此，由于没有独立的海洋行政主管部门，绝大多数省（市、自治区）以及沿海县（市、区）的海洋经济发展都受到不同程度的影响，作为省厅的一个处室、一位分管海洋的副厅长（局）长，很难在一个省（市、自治区）或沿海县（市、区）为海洋经济发展发出强有力的“海洋之声”。

3. 基层海洋管理队伍严重弱化。

2018年国家机构改革以来，沿海地区涉海管理组织重塑主要更多采取体系融合制，将原有的单一大局人员按“拆分—再重组”的形式融入自然资源部门、交通管理部门、农业农村部门以及发展和改革委员会等部门，导致了基层海洋管理队伍呈现弱化和虚化趋势，基层海洋管理工作服务能力严重弱化。一是人员流失严重，队伍力量薄弱。课题组在浙江台州沿海县（市、区）调研发现，由于人员流出（包括“跳槽”和借调）以及科室整合压缩，众多基层海洋管理组织面临实际在岗人数锐减甚至不足原编制数一半，导致人员力量削减。二是人员结构存在显著的年龄与知识老化问题，导致队伍出现“青黄不接”困境。涉海技术人员的年龄普遍偏高，学历以中专、大专为主，加之缺乏系统性的继续教育和专业培训，使得他们的专业知识储备不足，业务能力出现明显的断层和断档现象。三是海洋管理职能与新合并单位职能差异性太大，基层海洋管理队伍组织归属感弱，士气低沉。例如一些地方把海洋渔业管理与水利管理部门合并，一批人是从事海洋渔业产业和执法管理工作的，另外一批人是从事水利工程管理的，两类工作几乎是两张皮、相互之间根本没有关联，严重影响地方海洋经济发展。基层海洋管理作为国家海洋治理的最末端、服务群众的最前沿，对海洋生产影响很大，我们必须深刻认识到加强基层海洋管理“三支队伍”建设所具备的重要战略意义及其面临的紧迫性。

4. 地方政府多头管理现象仍未解决。

归口管理制度是党领导国家事务的重要方式之一^①，政府部门通过归口管理制度解决行政隶属关系不在一条线的问题，进而实现行政管理一元化领导。中国现行海洋管理组织结构种类繁多、多头管理的现象严重，由此带来规划建设不同步、监管不到位、执法不严格等问题。出了事故，多部门“喊冤”的例子比比皆是。一是“多头重复”，一项涉海职能工作对接多个上级政府部门。例如，浙江省某市某区的农业农村和水利局，需要对接该市农业农村局、港航与渔业管理局以及水利局三个上级管理部门。工作中对接多头、部门会议时听得懂“上半场”而听不懂“下半场”、在项目申报和专项资金分配上衔接无门的现象时有发生。同时，重组后的上级部门还未形成共识和建立起统一的部门机构绩效评估机制，在责任考核工作中仍采用传统的将目标由上至下层层分解模式，出现行政人员在材料上报时一报多和上层绩效考核需多查一的现象。二是“多头推诿”，即在实际的涉海事务中，由于职能划分机制上的缺陷，且缺乏高效合作机制，使得权限界定不明朗，导致多头推诿，甚至造成无人管理的局面。在涉及安全、生态等领域的一个部门“统管”+多个部门“分管”的统分式齐抓共管将职责分工弄得十分复杂，制造出许多“边界”问题。^②例如，以渔业作业

① 王烨、孟天广：《横向权力结构与地方政府回应性：分职与协同》，《学术月刊》2024年第2期。

② 林鸿潮、刘辉：《统分式齐抓共管：生成逻辑、运行机制和制度改进》，《政治学研究》2024年第1期。

安全事故为例,渔业安全事故频发主观上存在船员不适任、船舶不适航、管理不到位、责任不落实等问题,且主要统管部门为农业农村部门,但在具体的实践中,一旦出现渔业安全问题,往往出现“1+N”的分管形式,多部门推诿现象频发:海洋渔业部门宣传督察不到位、交通船检部门安全检查不落实、海警部门处理事故不及时等。

三、府际协同:海洋管理结构的功能机制

府际协同作为协同治理的重要组成部分^①,是海洋治理的必然要求和现实路径。横向部门间的“块上协同”与纵向部门间的“条上协同”共同构成了条块关系下府际协同的权力关系结构。^②在海洋治理实践中,当代中国海洋治理的管理结构转化为海洋治理的功能机制,海洋管理结构的特征及其特性也相应地转化为海洋治理的机制功能。与此同时,这种转化也推动了中央统筹与地方自主的协同。一方面,海洋管理结构的中央统筹能够有效避免完全由地方自主所带来的负功能,克服治理紊乱现象;另一方面,涉海管理机构的纵向、横向和斜向高效协同,提升了海洋治理机制功能的兼容性和适应性,强化了其应对挑战和化解风险的治理能力。

(一) 中央涉海机构协同

中央涉海机构协同指中央层面不同部门在涉海管理领域的合作与协调。涉海管理机构的高效协同对于保障海洋事务顺利开展、促进海洋经济高质量发展、推动海洋生态环境保护、深度参与全球海洋治理、共同维护国家海洋权益具有重要意义。国家海洋管理组织结构与体制框架已完成整体性重构基础上,如何有效解决不同涉海管理机构间的协同问题显得尤为重要。首先,从机构设置上,中央层面按照功能标准将特定海洋事务划分至专门的国务院组成部门管理,涉海管理机构达到 13 个。其次,从功能构成上,2018 年机构改革不再保留国家海洋局,中央层面海洋管理职能配置到诸多部门,例如将原国家海洋局的海洋资源管理职能和海洋环境保护职能分别“细化”到自然资源部和生态环境部的功能中,落实了在不同情境下功能管理活动的完整性;又将国家发改委的海洋战略与经济规划职能“统一”至自然资源部的功能中,在一定程度上又确保了职能运行的高效性,保证了海洋综合管理体制。

由于中央层面不同涉海管理机构之间难免存在职能重叠问题,而这种现象出现既是涉海职能配置不到位所致,也是部门职能界定不清所致,更是部门间缺少有效统筹机构所致。在涉海机构职能中,例如:(1) 海洋战略与经济规划职能与海域海岛管理职能在海岛经济开发利用上相重叠,可能会导致自然资源部内部机构之间的权责不清现象;(2) 中国海警局的海上执法职能与农业农村部的渔业渔政管理职能在对于海上渔业的管理活动中,何时为海警局管,何时为农业农村部管,两个中央部门间是否有明确的界线划分也存在“空白”;(3) 海洋权益维护职能至少涉及自然资源部、中央外办、外交部、交通运输部四个涉海部门,如何共同实施维护海洋权益的职能尚不明晰,不同部门间的协同方向和路径并未指明,在各自应尽的管理职权范围内如何高效落实海洋权益也存在争议。中央层面涉海管理机构间如何各司其职又高效协同是新时代海洋治理现代化的重要议题。

(二) 沿海地方政府涉海机构协同

沿海地方政府涉海机构协同包括一级地方政府不同涉海管理机构间、同级涉海政府机构间、省市县三级涉海政府机构间在涉及海洋事务治理上的相互合作与协同联动。沿海地方政府涉海机构的协同对于地区资源整合和优化配置、经济合作和发展以及跨区域规划和基础设施建设有着合理的推动作用。海洋资源的开发和利用作为沿海地方政府实现海洋经济高质量发展的重要途径,各沿海地方政府海洋管理要实现利益驱动下的多方竞合和高效协同,难度是相当大的。海洋资源的无序开发和跨区域海洋治理失灵也是现阶段沿海地方政府协同面对的主要问题。在以地方政府为主体的海洋管理实践中,近海区域以及海洋交叉区域是地方政府以及涉海机构间竞合和利益冲突的主要场域。在港口航运、渔业捕捞、深海养殖和海洋生态等方面,往往更容易造成资源的浪费和多方相互“扯皮”。

地方涉海管理机构设置不统一也是沿海政府协同受阻的主要原因。由于很多涉海管理机构上下不隶属于

① 饶常林:《府际协同的模式及其选择——基于市场、网络、科层三分法的分析》,《中国行政管理》2015 年第 6 期。

② 郁建兴、周幸钰:《超越技术赋能:数字化改革中的治理模式重塑何以可能》,《学术月刊》2023 年第 11 期。

同一个系统,各部门的管理目标也不尽相同,在协同治理过程中相互之间也难以建立信任关系,势必产生矛盾分歧。例如海洋渔业管理在福建省级层面由海洋与渔业局管理、厦门市级层面由海洋发展局管理、思明区和湖里区二个县级层面则是由市政园林局管理,还有滩涂管理在浙江省级层面由自然资源厅管理、舟山市级层面由海洋与渔业局管理、定海区县级层面由水利局管理。三级政府涉海管理机构上下不统一,三级管理机构也非同一个系统,使得政策传达、文件下发、业务指导、人员沟通都造成一定困境。另外,各级地方同级政府在涉海机构设置上也不一致,造成同级政府海洋管理机构间协同遇到不顺畅的问题。加上地方政府涉海管理机构间内在协同驱动力不足,致使地方政府涉海管理决策时各部门主体各自为伍,海洋治理整体性弱化。尤其是在发生矛盾冲突时,各部门在跨区域合作上,积极性和主动性差,导致海洋管理合力效果不明显,职责难以划分。破局地方涉海管理机构设置不统一现状,实现涉海管理机构高效协同成为必然。

(三) 海区派出机构协同

中国海洋区域管理是以中央为主导的海洋资源开发、海洋生态环境保护、海洋权益保障等一些列活动。^①中国6个海区派出机构分别由自然资源部和生态环境部统一垂直管理,其职能配置按照一般性原则,紧跟其他中央涉海管理部门职责。当下,海区派出机构协同主要体现为所辖海区与沿海地方政府涉海管理机构之间的协同。海区派出机构代表中央,在协同过程中与沿海地方政府相比,工作的独立性和综合性较强,对所做决策的权威性和大局性要求较高。海区派出机构通过构建陆海统筹、地方落实、协同推进的工作格局,打通了海岸和海域、陆域和海洋的监管壁垒,为海区派出机构统筹实施陆海协同监管提供依据,保障中央与地方各级政府海洋管理多元互动实现。

此外,海区派出机构职能的多样性可能会导致沿海地方政府在规划和管理中,绕不开职能重叠困境,难以发挥地方治理特色。随着沿海地方政府涉海机构自主性的不断增强,各级沿海地方政府为追求本地地区的利益最大化,势必会引发各级沿海地方政府与海区派出机构产生矛盾和纠纷。^②如何有效处理好海区派出机构和沿海地方政府在海洋管理过程中产生的矛盾纠纷成为当下海洋治理的重要议题。

(四) 央地涉海管理机构协同

央地关系贯穿于国家治理体系和治理能力现代化的整个进程。中国新时代央地关系协同主要关注央地关系的分工与责任问题、央地之间的事权与财权分配问题、党和国家机构改革问题等方面。^③海洋管理作为国家合法权力的行使,包含了中央政府、地方政府与沿海民众三层关系。央地涉海管理机构协同在于中央引领地方,由此实现治理主导性和自主性相协调的机制功能。当代中国治理的海洋管理结构,在实践中体现为中央治理的核心主导性。在《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中指出,中央和地方机构改革在工作部署,组织实施上要有有机衔接、有序推进。相应地,地方沿海政府也要紧跟中央涉海管理机构的改革脚步。中央作为机构改革的“核心”,必须为地方政府的改革跟进建立示范。核心主导性,是中央发挥自身模范作用,把握“海洋强国”建设正确前进方向的根本保证。

央地涉海管理机构协同是为了实现中央政府与地方政府之间的协同合作,共同推进海洋治理体系和治理能力现代化建设。在沿海地方实践中,根据《关于地方机构改革有关问题的指导意见》文件精神,沿海各地可以根据本地经济社会现况因地制宜设置相关机构。浙江、海南、福建、山东、广西在海洋管理机构设置上的试点性自主改革,与中央以及其他地方海洋机构改革方案形成差异性对照,一定程度上有利于海洋管理机构功能机制的拓展创新。与之相反的是,这些地方海洋管理部门在调整和合并后,容易出现职能匹配差异现象,形成一个机构对接中央多个部门管理的情形,在职能隶属关系上不得不考虑其他涉海管理部门,难免会出现多头领导的弊端,造成中央和地方海洋管理机构协同困境。

四、当代中国海洋治理的发展要求及其调适路径

目前中国将不同涉海职能配置到诸多部门,基于海洋综合管理的涉海管理机构协同已成难以回避的问题。

① 滕晓健:《浅谈中国海洋管理体制的改革》,《中国管理信息化》2020年第16期。

② 张一、白敏:《国家海洋督察制度:文献述评、实践举要与研究进路》,《中国人口·资源与环境》2023年第11期。

③ 高永久、杨龙文:《府际关系视角下的中国央地关系协调:价值意涵、演进思路与发展动向》,《山西师范大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

在当代中国海洋治理的实践探索和运行发展过程中,陆海统筹的海洋管理结构和府际协同的功能机制,仍然存在结构性偏差:一是各涉海管理机构的职能边界模糊、部门协调机制不完善、隶属关系对应不匹配,可能抑制海洋治理的创新、高效、协同体系;二是单纯依托海洋治理科层化,则可能会产生海洋管理结构以及功能行使处于科层制负功能的内循环状态。因此,在当代中国海洋治理中如何为中国式现代化赋能加力,迫切需要在涉海管理机构之间建立起结构性协同关系,在促进海洋治理效能发挥的同时,加快推进海洋治理现代化。

(一) 敏捷治理:海洋治理结构变革的优化选择

敏捷治理作为一种可持续决策过程,其核心价值在于弹性、回应性和适应性。在推进海洋治理现代化进程中,复杂的社会环境、多元化的公共需求及不确定的技术导向给多部门协同和多元化供给的海洋管理工作带来了挑战。为进一步使海洋管理结构得到最大优化,敏捷治理作为一套新的现代性治理框架,符合海洋治理现代化发展趋势,也成为海洋强国建设的题中应有之义。

第一,敏捷研判。海洋治理处于时刻变化之中,在海洋发展中对海洋管理体制的实践态势进行持续追踪尤为必要。敏捷研判使当代海洋治理结构更具灵活、适应特性,使海洋治理主体能够迅速适应环境变化,并根据实际情境灵活采取应对措施和行动反应,以积极适应高度不确定的复杂环境。例如,作为渔业大县,宁波市象山县委县政府在海洋渔业管理具体实践中从惯性管理走向主动治理,对 2018 年机构改革后新成立的水利和渔业局这一机构不适合本地区海洋渔业发展的“变量”进行敏捷研判,遵循因地制宜原则,做出相应的机构适应性调整,2023 年成立新的象山县渔业局,进而使海洋渔业管理结构更好地服务于海洋渔业经济的发展。把握敏捷研判对于海洋管理结构体制的完善优化有着重要意义,其在研判上具有先见性及适时性,能够把握发展趋势,及时识别缺陷,且能自适应地获取新知识,有针对性地制定治理方案。

第二,敏捷联动。治理主体和资源碎片化困境是海洋管理结构面对的主要挑战,这直接指向了其结构优化的需求。现代海洋治理正朝着多元化、协同化及整体化的共同运作趋势发展。但实际运作中,要素保障落实难、职能交叉确权难、信息共享实时难等海洋治理碎片化弊端始终阻碍着海洋经济的发展。敏捷治理通过治理结构和治理流程的重塑优化,在涉海协同中形成灵活、高效且较低成本的治理机制,避免了传统海洋管理科层制所引起的条块分割、效能不佳的局限性。浙江在敏捷联动上,推进“大综合一体化”改革,自然资源部门、农业农村部门、海警部门密切联动,开展违法用海用岛“双清零”攻坚行动,实现多个部门联合、一个口径指挥、一支队伍监管,全新的“一体化”运作机制,降低了海洋行政监管成本。此外,敏捷治理充分发挥技术优势,依托数据共享、精准资源配置及智能监管等核心资源,构建起多方协同、跨越部门界限、层级障碍及地域限制的多元化主体联合控制机制,拓宽海洋管理的广度深度,激活各级涉海政府的能动性和创新力,提质增效基层海洋治理,促进海洋治理现代化。

第三,敏捷重构。机构重塑是政府组织的自我调适^①,敏捷治理则强调快速决策和灵活调适,可以更好地应对海洋资源和环境的变化,建立更加灵活和响应能力强的管理机制。2018 年以来,海洋管理结构在各地的实践探索中,不断调整完善,成立了新部门或调整新职能,其并不是简单地将同类职能部门整体合并,而是对多个涉海部门的共性职能进行分离、提取和重构。海洋治理新部门比“大部门”的简单合并精细化程度更高,本质上是更专业、更纯粹的综合性管理部门。2024 年以来,浙江省海洋经济厅、海南省海洋厅、深圳市海洋发展局等作为独立的海洋综合管理机构相继成立,潜移默化地将敏捷治理融入海洋发展,因地制宜地建立起现代海洋综合管理体系。通过敏捷重构,使海洋管理治理体系形成一个以职责为导向的闭环协同运行机制。海洋事务在运作过程中,首尾相接、前后呼应,实现了海洋治理部门内的“闭环式”协同,极大提升了涉海治理决策、执行、监督的科学性。

(二) 整体智治:海洋治理复合机制的发展要求

整体智治是强调治理主体间有效协调的“整体治理”和治理主体对数字技术广泛运用的“智慧治理”,两者是有机结合,并非简单叠加。^②一方面,借助整体性思维的引导,“智慧治理”得以明确价值目标,从而

① 刘杰:《寻找部门合成的“最大公约数”——政府机构改革中的集成逻辑研究》,《政治学研究》2023 年第 1 期。

② 郁建兴、黄飏:《“整体智治”:公共治理创新与信息技术革命互动融合》,《光明日报》2020 年 6 月 12 日。

能够智能地、精准地满足社会需求；另一方面，数字技术的应用为“整体治理”提供了工具，使得对治理资源的整合变得高效。^①具体到海洋治理的场域，主要体现在整体性、效率性、智能化和共享化四个方面。

第一，整体性。海洋整体智治的基础是治理内容的清晰化。在职能划分方面，理顺涉海管理边界和明确涉海管理幅度，既是海洋治理整体治理的要求，也是海洋治理均衡的重中之重。在2018年机构改革后，各级涉海管理部门对其工作内容进行确认，同时对内设机构数量及人员进行组合，但中央部门间、地方部门与上级部门间、地方部门与地方其他相关部门间仍存在一定的职能责任重合或空白。因此，在海洋管理部门职能重新划分中，为防止划转或新增职能承接不畅，出现部门间推诿扯皮的现象，相关内容表述都应经过多次协商沟通，精准化各个部门职能，例如中央涉海机构层面自然资源部与林业和草原局在具体情境下的海洋自然保护区地、海洋湿地管理上的职能划分；地方涉海政府机构在渔业渔政管理职能与上级部门之间的衔接关系等。针对重点职能或者分工较为复杂的职能，要通过补充表述来厘清各部门的职能分工，以达到海洋治理整体又不分散的新局面。

第二，效率性。海洋整体智治的关键是治理主体的多元化。高层次协调机构是提高海洋综合管理能力的必备要素，也是增强涉海部门高效协调的需要。例如，日本2007年成立以首相为本部长的海洋政策本部，美国2010年将相关部门改组为海洋委员会，都是为了更好协调涉海部门工作，有利于形成多功能于一体的综合海洋管理体系。因此，应当有效发挥国家海洋委员会模式，探索建立陆海统筹和府际协同有机结合的矩阵制组织结构和运行机制，强化政府对发展海洋经济的统筹推进和协调能力，负责制定研究开发、保护、防卫的重大战略方针，进行全局性的连续指导，协调各部门之间的关系。此外，可以建立“多规合一”的统筹工作格局，加强海洋管理各部门之间的协调与合作。积极推进海洋环境保护规划、海洋主体功能区规划、海洋功能区划之间的融合。加强海洋生态保护与利用的重要制度建设，制订一批法律规章、出台一批政策意见、编制一批空间规划、制定一批规范标准，为完成规划目标提供制度保障。加强各部门之间协调，既能保障部门机制顺畅运行，又能攻坚克难，极大提高行政效率。

第三，智能化。海洋整体智治的核心是治理过程智能化。智治即智慧治理，强调治理主体对数字技术的广泛运用。凭借数字化治理平台的“超级大脑”，可以高效整合各地域海洋数据，实现海洋信息智能化管理，使“海洋强国”战略得到技术支持和保障。^②因此，深化海洋数字治理平台融合、建设跨多部门的海洋大数据资源库、搭建海洋信息公共数据平台和开发海洋相关的移动终端等是海洋智能化建设的新渠道和方式。此外，海洋信息治理智能高效亦是协同治理能否发挥其效用的重要基础。

第四，共享化。海洋整体智治的价值是治理结果的共享化。随着技术进步和“数字海洋”建设的全面推进，海洋信息化共享已在海洋管理领域广泛应用。然而，海洋信息具有较强的特殊性，牵涉众多利益群体。由于各部门获取的海洋数据资料不尽相同，所以较难实现实时共享，建立海洋信息数据共享统一标准和健全海洋信息公开交流平台迫在眉睫。海洋整体智治共享化，要以包容和开放的思维，突破传统治理主体的身份限制，驱动多元治理的协同、合作及共享，创造透明的信息公开和高效的智能治理环境是符合新时代中国海洋治理的发展要求的。

（三）全球视野：海洋治理国际化发展的调适路径

海洋的广袤性、流动性、边界模糊性等特征使得海洋问题具有全球性。近年来，全球海洋“争夺战”正在逐渐升温，海洋治理主体变得更加多元、客体更加多样且各国涉海机制交叉更为复杂，这就要求“全球视野”既要成为专家学者必备的研究视角，也要成为国家海洋治理国际化发展必备的调适路径。

第一，发扬中国特色海洋治理观以实现海洋治理价值理念聚合。理念是行动的先导，起着把方向、定大局的重要作用，规定着各国的政策取向与目标。^③在全球海洋治理的广阔领域中，既有的理论框架与学说已难以全面契合当前时代快速演进与深刻变革的步伐。鉴于此，推进全球海洋治理的进程亟需能够紧跟时代步伐、

① 胡占光、吴业苗：《数字乡村何以实现“整体智治”？——基于浙江五四村“数字乡村一张图”全景治理平台实证考察》，《电子政务》2023年第12期。

② 胡舜华等：《协同政府理论视角下江苏政府部门的海洋协同管理研究》，《海洋开发与管理》2022年第12期。

③ 王印红、房政杨：《新时代中国参与全球海洋治理的理念之维和实践向度》，《山东行政学院学报》2023年第1期。

深刻体现并融合全人类共同利益与追求的新型海洋治理理念。以习近平同志为核心的党中央相继提出“21 世纪海上丝绸之路”“海洋生态文明”“蓝色伙伴关系”“海洋命运共同体”等有关海洋治理的新理念、新政策和新战略。这些新颖的海洋治理观念强调合作、共赢和可持续发展的原则，提倡构建开放、包容、合作的海洋治理体系，不仅作为中国参与全球海洋治理的行动纲领，同时也是中国向全球社会贡献的重要公共产品。推动全球海洋治理的创新和改革，将为解决海洋环境污染、资源开发利用、海洋安全等全球性问题提供新思路和新方向，也为各国间的合作和沟通提供框架和平台，促进全球海洋治理的协调与合作。发扬中国特色海洋治理观，凝聚全球海洋治理认识，塑造全球海洋治理价值共识是现阶段中国立足世界海洋治理大国担当的体现。

第二，健全全球海洋治理体系以促进国际海洋秩序合理运转。各个国家的海洋治理体系都经历了一个复杂而又漫长的过程，海洋治理所依据的法律和政策也随时间推移而变化，管理方式也在不断实现精细化管理，并为合理开发和保护海洋正在逐步制定新的框架，全球海洋的治理体系和国际规则也不例外，也因时而变，适时改变。^① 主要沿海国家正在深入探讨并构建更加完善的全球海洋治理制度框架，旨在整合各方力量，有效缓解全球海洋治理中存在的碎片化问题。此外，为国际社会应当共同努力推动全球海洋治理的健康发展，设立相对应的海洋治理共同监检机构，强化海洋相关国际组织间协作，对蓄意扰乱海洋秩序、破坏海洋生态环境及违背海洋法规的有关国家，采取必要的制裁措施，包括经济制裁、外交压力、国际法律诉讼等手段，迫使有关国家改变其行为并承担相应的责任。同时，海洋社会组织既可以针对全球海洋问题采取行动，也可以通过海洋环保呼吁等国际活动参与到全球海洋治理中。^② 海洋非政府组织的参与不仅提供了多样化的涉海公共服务，也向国际涉海政府反映公众需求，提出合理意见或建议，间接影响国际社会的海洋秩序运转。

第三，借鉴不同国家优秀治海经验以实现海洋发展全面化。目前，挪威在渔业资源的精细化管理与海洋污染防控、澳大利亚在海洋保护区的广泛建立与海上执法的高效执行上都展现了显著成果，此类成功案例为其他国家树立了典范，提供了可资借鉴的蓝本，促使各国能够根据自身国情，制定并实施相应的政策与措施，以加强本国的海洋治理与保护工作。鉴于各国国情迥异及所承受环境风险的差异性，在应对海洋环境保护这一全球性议题时，各国及其非政府组织应基于区域具体实际，强化科学技术的创新与应用，以培育区域特色治理路径，在确保本国海洋环境质量稳步提升的同时，秉持国际合作精神，携手推进全球海洋治理进程，共同守护全球海洋环境的健康与可持续发展。此外，在全球海洋治理中要充分认识到客体的复杂性，实施差异化治理显得尤为重要。各国及其非政府组织在应对海洋发展这一重大议题时，需要进行多视角的综合分析和评估，进而制定科学合理的治理方案。同时，全球海洋治理需要平衡好海洋资源可持续利用和保护的关系，确保人类海洋利用不会对海洋生态系统造成不可逆转的损害。

五、结论与讨论

海洋管理是一个辩证统一体，海洋管理改革要立足机构职能协同性和海洋治理整体性，无缝对接国家机构职能优化协同高效运行改革。中国海洋管理体制正沿着“管理职能相对分散、海上执法相对集中”的脉络进行。本文在探寻中国海洋管理机构设置和职能配置背后动态、复杂运行机制的基础上提炼规律，为解决不同机构间涉海重叠职能、优化协同涉海管理机构的具体实践提供理论解决方案与发展对策，推进海洋治理现代化。

高质量海洋治理的诉求成为当下中国参与全球海洋治理重要的政治景观之一。中国海洋管理能力无法满足国内海洋治理和全球海洋治理的双重需要。当前海洋管理体制存在各级各地涉海机构不统一、涉海职能重叠现象，未来仍需继续优化协同涉海管理机构及其职能划分，为海洋治理现代化注入新动能。

第一，厘清涉海机构职能边界。中央层面进一步厘清不同机构间重叠的涉海职能；地方层面重点厘清海区派出机构与地方涉海管理机构间职能划分，以及地方政府内部涉海管理机构间职能划分。

① 傅梦孜、陈畅：《对新时期中国参与全球海洋治理的思考》，《太平洋学报》2018 年第 11 期。

② 崔凤、艾曼丽：《资源依赖理论视角下社会组织参与海洋环境治理的多维困境与化解之策——以 RD 为例》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2023 年第 2 期。

第二，构建府际协同治理机制。国内层面，重点解决涉海职能切割不彻底、边界不明晰导致的多头管理、重复管理问题；国际层面，重点解决海洋对外交往时因中国海洋管理体制导致的协调成本高、协商难度大、谈判效率低等问题。

第三，探寻海洋治理现代范式。阐释海洋治理现代性的概念意涵、核心要素及理论要点，构建海洋治理现代性评测指标体系和评测模型，探索推进海洋治理现代化的关键路径和重要方式，为全球海洋治理贡献更多中国智慧和方案。

海洋经济的根在基层，海洋强国的力量源泉在基层。在新一轮党政机构改革中，中国一些海洋大省、海洋强市、海洋大市已相继成立独立的海洋综合管理机构，均为政府工作部门。各地调整重构基层海洋管理机构独立设置，标志着沿海地方因地制宜重塑海洋治理体系，着力理顺条块关系，发力发展海洋经济，为提升行政效能及海洋治理体系和治理能力现代化水平，促进海洋事业高质量发展奠定了更坚实的体制基础，也成为海洋强国建设的题中应有之义。未来研究应重新审视和完善中国海洋战略，重新评估对海洋价值的认知，重新评估中国海洋管理体制。

〔本文为国家社会科学基金项目“中国海洋管理机构职能协同与治理现代化研究”（20BZZ063）、国家社会科学基金重大项目“我国海洋战略科技力量体系化建设研究”（22&ZD152）的阶段性成果〕

（责任编辑：王胜强）

An Analysis of the Multiple Structure and Functional Linkage Mechanism of Ocean Management in Contemporary Chinese Governance

CUI Wanglai, MAO Xuankai

Abstract: Since China's reform and opening up, great achievements have been made in the development of marine economy, which can be attributed to the effective operation of marine management structure with Chinese characteristics. The State Oceanic Administration, which has been established for 55 years, is no longer retained in China's institutional reform in 2018. The organizational structure and institutional framework of China's ocean management have been reconstructed as a whole. The functions of ocean management at the central level are allocated to many departments, and local ocean management has formed a variety of models. The role of land-sea coordination in contemporary China's ocean governance is more prominent, but it still faces the problems of inconsistent establishment of sea-related management institutions, inadequate functional allocation, and poor operation of the mechanism. In terms of the composition of governance power, the current ocean management structure has reduced the effectiveness of China's participation in global ocean governance, weakened the emphasis on ocean economic development, and weakened the grass-roots ocean management team, and the phenomenon of local government multi-management has not yet been fully resolved. In terms of function realization mechanism, the power allocation of horizontal, vertical and oblique intergovernmental relations of sea-related management institutions together constitute the overall structure of China's current ocean governance organization. However, the absence or non-existence of sea-related coordination institutions leads to the insufficient synergy of ocean management between central and local relations, land and land relations and departmental relations. In the practice of governance, agile governance, overall intelligent governance and global vision have become the development requirements and debugging paths of contemporary China's ocean management. Some large ocean provinces, strong ocean cities and large ocean cities in China have successively established independent ocean comprehensive management institutions since this year, marking that coastal areas have reshaped the ocean governance system according to local conditions and made efforts to develop the ocean economy, which has also become the proper meaning of the construction of a maritime power.

Key words: ocean governance, management functions, intergovernmental cooperation, land-sea coordination