

# 海洋管理中的“政策失灵”及其防范机制

高忠文<sup>1,2</sup> 王琪<sup>3</sup>

(1. 中国海洋大学环境科学与工程学院 青岛 266033;

2. 国家海洋局北京教育培训中心 北京 100095;

3. 中国海洋大学政法学院 青岛 266033)

**摘要** 海洋政策是海洋管理活动的基础和准则,海洋政策在建构和执行过程中稍有偏差,就会影响海洋管理的整个过程。本文基于对海洋政策的结构及意义分析,揭示了海洋管理中“政策失灵”现象的表现形式及产生原因,并据此提出海洋管理中“政策失灵”的防范机制。

**关键词** 海洋管理;政策失灵;防范机制

海洋政策是“国家为实现一定时期或一定阶段的海洋目标,而根据国家发展整体战略和总体政策,以及国际海洋斗争和海洋开发利用的趋势制定的海洋工作和海洋事业活动的行动准则”。它是一系列事关海洋发展的谋略、法令、措施、办法、方法和条例的总称,代表了一定时期内国家权力系统或决策者在海洋开发利用、海洋环境保护、海洋权益维护等方面的意志、取向和能力,是政府向社会展示其在海洋管理上所体现的价值观念和行为倾向。海洋政策既是海洋管理活动的基础和准则,又是海洋管理的基本手段,同时还是海洋管理的重要组成部分。在海洋管理的制度框架体系中,海洋政策处在这一框架的最高点,对海洋管理全局起影响和制约作用。海洋政策在建构和执行过程中稍有偏差,就会影响海洋管理的整个过程,并最终影响到海洋事业的发展。因此,了解海洋管理中政策结构及“政策失灵”现象,对于提高海洋管理政策的合理性及科学性,具有重要意义。

## 一、海洋政策是一个纵横交织的政策网络体系

美国经济学家布罗姆利认为:“公共政策本质上是关于规定个体和集体选择集的制度安排

的结构”。这样一个结构是由相互作用、相互依存、不同层次、不同侧面的政策子系统所组成的。海洋政策作为一个政策体系,同样也有多种形式的政策类型。我们在对海洋政策进行分类研究时,主要根据海洋活动的特点,海洋政策主体、海洋政策执行层次等方面因素,从纵横两个向度上来梳理海洋政策体系。

1. 从纵向看,海洋政策是一个自上而下、由宏观到微观、由抽象到具体的政策体系

海洋政策的纵向结构是与海洋管理体制的层级结构保持一致的,是海洋政策的垂直体系。在海洋政策的纵向层级结构中,从大的方面可分为中央政府政策和地方政府政策。出自中央政府的海洋政策包括两个层面,一是国家宏观层面的综合政策,如国家实施海洋可持续发展战略、制定《中国海洋21世纪议程》等。宏观层面的综合政策也叫做基本政策,是一国为实现一定时期内在海洋管理上的目标、任务而制定的行动准则,具有长期性、全局性和综合性。一般来讲,基本政策通过是由国家最高权威机构或其机关制定和发布的,其层次高,覆盖范围广,稳定性强,具有很强的权威性。二是国家层面的行业海洋政策,如海洋渔业政策、海洋环境保护政策、海洋

科技发展政策等。行业海洋政策具有强烈的针对性、专有性,尽管它也有从中央到地方的一个完整的纵向系统,但这一系统只是本行业系统,不具有普遍性。

出自地方政府的海洋政策更具复杂性。因地方政府包括了省、市、县、乡各级。地方政府的海洋政策一方面是对中央海洋政策的执行,与中央海洋政策保持一致性;另一方面,它又是与本地海洋发展状况、地方经济与社会发展现状相结合的产物。中央海洋政策对地方海洋发展具有普遍的指导意义,但各个地方海洋发展实际情况各不相同,需要在中央统一部署的前提下,结合本地实际情况,制订适合地方海洋事业发展的政策。如“山东省海域使用管理条例”、“青岛市海洋渔业管理条例”等。

2. 从横向看,许多海洋政策呈现出“一”字排开的并列状态

这一点在行业海洋政策中表现的尤为突出。海洋环境、资源的多功能性,使得海洋开发利用中集中了多个行业、多个部门。这些行业或部门之间并不是一种上下级,而是一种平行的关系。每一行业或部门都有自己相对独立的工作领域,所制定的政策也是只涉及本行业领域,如:海洋资源政策、海洋渔业政策、海洋油气开发政策、海洋运输政策、海洋工程建设政策、海洋旅游政策、海洋科技政策以及其他一些规范引导海洋实践活动的政策等。这些海洋政策属于具体的海洋政策,它是实现海洋基本政策目标的手段,或说是基本政策的具体规定,是为落实基本政策而制定的具体实施细则,一般具有短期性、局部性和单一性。行业海洋政策作为统一的分支系统的内容,彼此之间是衔接的、协调的,并且贯穿于海洋管理的全过程。

纵横交错的海洋政策最终形成一个政策网络。在海洋政策网络中,形成网络经线的是从中央到地方的各级海洋政策,形成网络纬线的则

是横向排开的各行业、各部门的海洋政策。经纬线相连的结点则是双方所面临的共同问题,或共同适应的政策内容,而这一相交点也正反映了还需要有一个更高层次的政策能够对政策网络进行统筹、协调,这也就是我们所说的综合的海洋政策。综合性国家海洋政策(Integrated National Ocean Policies)是指导海洋事业综合协调发展的国家政策。与只涉及某一行业的海洋行政政策不同,综合性国家海洋政策是从维护海洋整体利益出发,是综合考虑各种海洋利用活动的政策,是对涉海各行业、各部门的统一协调。综合性的国家海洋政策表现形式是多种多样的,由政府发布的战略和政策性文件,如《中国海洋事业的发展》白皮书,《中国海洋 21 世纪议程》;符合综合海洋政策精神的法律,如《中华人民共和国海域使用管理法》。统一的综合性海洋政策是指导海洋事业发展的重要行政性和法律性措施,对于国家海洋事业的全面健康发展有重大的作用。

## 二、海洋管理中“政策失灵”的表现

海洋政策是海洋管理活动的出发点,并贯穿在活动的全过程之中。从这个意义上说,海洋管理就是对海洋政策执行的管理。然而,海洋政策自身结构及海洋政策制定、执行过程的复杂性,使得海洋政策在引导、规范海洋实践活动中有时并不能达到预期效果,甚至有可能出现与预期目标适得其反的结果,从而导致“政策失灵”现象的发生。

海洋政策目标最终要通过政策执行来实现,政策执行环节中问题的存在可能使科学合理的政策前功尽弃。海洋管理中政策执行失灵的主要表现形式为:“阳奉阴违,只做表面文章”的象征性执行,即政策执行过程中未被转化为具体的操作性措施,使政策所产生的作用大大低于政策目标的要求;政策执行者根据自己利益需求对上级

政策进行“断章取义,为我所用”的“选择性执行”;政策执行者在执行政策过程中偷梁换柱、“上有政策,下有对策”的“替换性执行”;政策执行停滞化,“虎头蛇尾,有始无终”的敷衍性执行等现象,这些现象集中体现了海洋管理中政策“执行难”问题的存在。海洋管理中政策执行的失灵还表现在监督力量的不到位或作用未能有效发挥。社会公众作为海洋政策的接受者往往对其内容和目标一无所知或道听途说,因而难以在短期内认同这一政策,加上公众对海洋政策制定和执行的监督力度和手段十分有限,政策制定和执行的弹性之大可想而知。

我国的海洋政策尽管在以往海洋管理实践活动中发挥了积极的作用,但从总体上我国尚缺乏一套适合我国国情的海洋管理工作的理论体系,没有真正形成一套整体有序、动态权变的工作系统。缺乏统一的认识论和方法论指导,从而在实践中表现出消极被动、“头痛医头、脚痛医脚”的“末端治理”状态。这种状态具体表现为:(1)海洋政策制定中的被动性和随意性,政策受制于形势需要,陷于被动地回应,而不是主动地设计、预先规划,由此带来的是本应统一的海洋政策在研究、制定及执行过程中缺乏连续性、衔接性和稳定性。(2)海洋政策的低层次性,表现为海洋战略研究相对滞后,制定海洋管理政策时,缺乏从整体上对我国的海洋管理工作进行统筹考虑和全面规划,国家综合的海洋政策往往降低为部门政策;(3)海洋政策的片面性,即政策制定中存在“只见树木,不见森林”片面强调本部门利益的倾向,导致在纵向上政策层次相互脱节,横向上政策之间在目标、内容和效应上相互冲突;同时在海洋政策问题的提出阶段、方案的形成阶段和方案的决定阶段,各相关涉海管理部门往往片面强调自己作为政策制定者的作用,忽视公民、非政府组织和利益集团作为决策影响者的作用。

### 三、海洋管理中“政策失灵”问题存在的原因分析

(一) 利益需求是海洋管理政策失灵的主观性原因

美国经济学家布罗姆利认为:“公共政策本质上是关于规定个体和集体选择集的制度安排的结构”。作为公共政策,海洋政策总是表现为对利益进行的分配和调整,其实施结果也总要造成一些人受益而另一些人受损。涉海管理部门的工作人员及其利益相关者都是有自身利益追求和行为倾向的人,他们在政策制定和执行中很难做到“价值中立”,必然进行成本收益预期。如果海洋管理中某一政策的执行结果造成其实际收益与预期收益、或本人收益与他人收益之间存在差距,那么他们就会产生相对被剥夺感,从而抵制和规避某一海洋政策的执行。所以,利益因素直接产生海洋管理政策执行中偏离政策目标的各种行为。由于各种因素的存在如部门利益的存在使得部门可能出现“损公肥私”的情况,地方利益的驱动使地方政府作出与政策目标相反的选择,对污染行为处罚力度不够导致污染者对规章制度置若罔闻等,这些因素都可能导致海洋政策不能达到预期目标,同时,也正是因为利益追求导致海洋政策实施过程中寻租行为的产生。由于海洋政策实际体现为一种利益分配,因而为了获取对海洋资源的优先使用权,各相关行业管理部门、生产者会通过各种努力对政策制定者施加影响,以促使政策的制定有利于自身的发展,争取对自身有利的资源配置。如面对日益严重的海洋环境问题,在政府进行干预的过程中,海洋环境污染者、受污染者、环保部门之间展开博弈。污染者为了维护既得利益会加大“院外游说活动”的力度,以保持现有的或要求政府放宽制度的环境标准。而在排污收费的制度条件下,企业治理污染的程度直接影响环保部门的“收入”,这就

有可能使一些环保部门在利益的驱使下纵容污染者的污染行为并在这一过程中收取费用,政府承担了主动设租的角色。在这一场博弈中,应该说,受害的仍是被污染者,包括海洋生态环境,及与海洋环境密切相关的人群。

(二) 海洋政策制定者的有限理性导致政策低质低效

海洋政策的制定是一个复杂的政治过程,政府涉海管理部门、相关企业、利益集团及公众作为政策制定的主体,共同参与了海洋政策的制定过程,其间的相互博弈,决定了海洋政策的选择样式。政府是海洋政策制定的核心主体,其认知和决策能力对政策优劣起到至关重要的作用。但政府涉海管理者的有限理性,使得在政策选择中经常会因利益相关者的影响力而使政策目标有时会偏离公共利益。以海洋环境管理政策制定为例,政府在海洋环境问题的有限理性和认识偏差主要体现在:一是对海洋环境问题的认识存在滞后性。对海洋环境问题的认识有一过程,人类对海洋生态环境的真正关注只是最近几十年的事情,加之海洋环境问题的产生往往要经历一个由隐性到显性、由点到面的漫长过程,因而往往等到问题出现后才认识到其危害,难以在事前对海洋环境影响评价进行准确的把握。二是即使人们认识到海洋环境问题的严重性,由于对“以经济建设为中心”的片面理解,加之政府考核中存在的短视的评价标准,因此各级政府通常把工作重点放在经济领域。当经济发展与环境保护发生冲突时,往往选择经济而牺牲环保。尤其是就海洋而言,一些政府部门的领导或者对海洋环境所具有的战略意义至今认识不足,在海洋环境治理中无所作为;或者对海洋管理存在不当理解,过于强调末端治理,而忽略对海洋环境系统的全面管理,从而在实践中导致失误。涉海管理者的理性偏差必然会影响政策的制定和执行。

(三) 制度安排不合理是海洋政策失灵的客观性原因

制度安排不合理主要表现为海洋综合管理政策实施过程中的制度设置滞后、空缺或不完备。就目前我国的情况而言,从政策执行角度看,海洋政策制度安排不合理主要集中在以下几个方面。

首先,海洋政策执行的权力配置机制不合理。这在纵向上表现为权力在不同层级之间配置不合理:有的政策权过于集中,不利于因地制宜;有的政策权过于分散,造成执行主体各自为政。这种纵向的权力配置不合理要么造成中央政府以全局名义、依靠政治压力任意调动地方海洋资源、侵害地方海洋权益;要么造成地方政府为保护局部利益损害中央海洋权益。在横向上,则表现为权力在不同地区和不同职能部门之间的配置不协调、不明确,导致海洋政策制定或执行时若有利可图,各机构则相互争夺;若无利可图,则无人问津。

其次,海洋政策执行的责任追究制度缺损,表现为政策执行的过程缺乏有力监督,政策变形难以及时发现和纠正;政策执行的效果缺乏明确考核,难以认定执行者的相关责任;政策执行的考核结果缺乏必要激励,造成政策失误没有惩罚、政策执行创新没有动力。

再次,海洋政策执行的监控机制不完善。监控是管理的重要环节,是政策执行的重要手段。然而当前我们对海洋综合管理政策有效执行的监控不仅存在着制度上的缺失,也缺乏专门监控部门和严格控制规程,从而引起海洋综合管理中政策执行弹性增大,导致海洋综合管理中政策执行中常常发生形变、难以得到统一执行。

最后,海洋综合管理政策执行的信息沟通机制不健全。目前海洋综合管理政策执行中缺乏有效的信息反馈机制,导致政策执行盲目性大,政策执行效果难以认定。可以说,在一定程度上,海洋综合管理政策执行过程中信息渠道不畅、沟

通失灵,为政策变形提供了温床。

海洋政策失灵的产生有其必然性,产生的原因错综复杂,既有人为的因素,也有客观的影响,目前要想完全消除海洋环境问题产生的根源不太现实。但这并不意味着人类面对海洋环境问题束手无策,只能任凭海洋环境问题的加剧,而是提醒我们,在解决海洋环境问题时,必须根据问题产生的原因,具体问题具体分析,寻找一种利大于弊的有效策略,通过构建合理的海洋管理制度来保障海洋环境保护活动的有序进行,防止海洋环境问题的恶化。

#### 四、海洋管理“政策失灵”的防范机制

海洋政策制定和执行过程中存在的问题将制约海洋管理活动的有效进行,要防止海洋管理中的“政策失灵”,需要海洋政策研究者和政策制定者借助科学的政策形成运作机制,采取科学的方法,来实现政策的科学化、民主化和法制化。

##### (一) 利益整合机制

海洋政策作为公共政策,总表现为对利益进行分配、调整,其实施结果也总要造成一些人受益而另一些人受损,因此错综复杂海洋政策结构体系中实际上包含了海洋行政管理中的各种矛盾,即中央与地方海洋政策的矛盾、综合性与行业性海洋政策的矛盾以及行业性海洋政策之间的矛盾。中央海洋政策往往以全局名义和政治压力侵害地方海洋权益,地方海洋政策则常常以保护局部利益无视中央海洋权益;各级行业性海洋政策往往跳不出一个个“点”的限制,难以把海洋这个“剪不断、理还乱”的有机整体连成一个统一的面,从而既造成了行业政策与综合政策的不一致,又引发行业政策间的不协调。

利益整合机制就是针对海洋的流动性、整体性等自然特性和海洋开发利用的多行业性、彼此关联性社会特性以及海洋行政管理中各类政

策间的矛盾提出的一种制度安排和解决思路。正如《联合国海洋法公约》序言中所说的:“各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的,有必要作为一个整体来加以考虑”。尤其是进入 20 世纪 70 年代后,随着海洋环境污染、海洋资源破坏、沿海地区人口膨胀等一系列联系日益密切的“问题群”的存在,任何一个问题仅靠一个地区、一个部门或是一项行业性海洋政策的制定与执行都难以解决,需要相关地区和部门以真诚合作的态度,以海洋发展的全局为对象,以追求海洋发展的整体效果为目标,在对海洋整体功能进行系统分析的基础上,提出“不可分割”、“整合各方利益”的综合型海洋政策并严格落实。综合型海洋政策不仅要求对海洋资源、环境和权益等各方面的具体政策在内容上实现统筹协调;还要求不同层次的海洋政策在目标和任务上紧密相连,既体现出一定层次性,又注重彼此的衔接性;同时也要求强化国家综合性海洋政策的作用。可以说,只有运用利益整合机制,才能避免因利益冲突而导致的开发秩序混乱和国家海洋权益受损,才能保证各级各类海洋行政机关在政策制定和执行时最小限度地以个人、部门和地方利益为出发点和归宿点,才能遏止因利益因素而产生的政策制定和执行时各种偏离政策目标的行为,从而实现政策的科学制定和有效执行,促进海洋政策体系的有序运行。当然,强调海洋政策制定与执行中的利益整合,不是要取消海洋政策制定和执行的多样性和适时性,而恰恰是为了使整个海洋政策系统的各子系统充分发挥作用而保证整个海洋政策体系整体功能的最有效发挥。因此通过利益整合机制来实现海洋政策的综合性与政策制定与执行中的多样性和适时性共存于海洋政策体系这个同一体中。

##### (二) 民主参与机制

根据陈振明博士“政策主体一般可以界定为直接或间接参与政策制定、执行、监控、评估的

个人、团体和组织”这一观点,笔者认为社会公众也应是海洋政策的主体。因为随着社会治理理论的兴起、市场经济条件下多元利益格局的形成、社会主义民主进程的不断拓展和深化,社会公众参与海洋管理并成为海洋政策主体越来越具有必然性和可能性。首先,社会治理理论为公民成为海洋政策的主体提供了理论基础。治理是一个上下互动的过程,主要通过合作、协商、伙伴关系、确认认同和公共目标等方式实施对公共事物的管理,其实质在于建立市场原则、公益和认同。治理是政府对社会进行管理的一种方式,强调管理主体的多元化。海洋管理属于公共治理的范畴,海洋政策是海洋管理的重要方式,因此除了国家组织和私人企业,包括事业单位、社会团体、各种社会中介组织、自愿组织在内的第三部门理应参与并影响海洋政策的制定和执行。其次,民间涉海相关组织和个人为了实现和维护其合法海洋权益,必然要求影响海洋政策的制定过程、并以特定方式参与政策的执行、监督,这就为社会公众成为海洋政策的主体提供了直接的利益动机。再次,公民参与海洋管理、成为海洋政策的主体,也是社会主义民主和政治文明的客观要求。如果海洋政策的制定与执行中民主参与机制缺失,那么社会主义民主和政治文明就至少是不完善的。

既然海洋政策的主题也包括社会公众,因此海洋政策能否产生好的效果,除了取决于海洋政策制定的科学性和海洋行政机关的执行力度外,公众的支持程度也是重要因素。而提高公众支持程度的一条重要途径就是扩大深化民主参与机制。

民主参与机制首先应贯穿于海洋政策的制定上。要通过建立海洋专家咨询团、设置能联系海洋机关和涉海民间组织的协商机构、开辟使公民意愿和实际情况得到充分表达的制度化渠道(如听证、电视电话会议和电子政务制),来提高

海洋决策参与者的代表性和多样性,进而为海洋行政机关的政策制定提供智力支持以实现政策指定的科学化和民主化,并为政策执行和政策调整提供有利保证和可靠依据。

民主参与机制也应体现在海洋政策的执行上,在这里尤其要加强社会公众(包括公民个人、非政府组织、利益集团、新闻媒体)对海洋行政机关严格执行海洋政策的民主监督,这与新公共管理运动“将决策和执行分开,即政府更多的是‘掌舵’,而不是‘划桨’”是一致的。在海洋政策执行的监督系统中吸纳更多社会力量参与,能为海洋政策严格执行创造有利的社会环境,能及时纠正政策执行中的变形现象提供更大可能性。

### (三) 监控机制

控制是管理的重要环节,是政策执行的重要手段。实行严格的政策监控,才能保证政策的科学制定和有效执行。然而当前我们对海洋政策科学制定和有效执行的监控不仅存在着制度上的缺失,也缺乏专门监控部门和严格控制规程,从而引起海洋政策制定和执行的弹性增大,导致海洋政策在制定中难以达到科学的要求、在执行中难以得到严格执行。建立海洋政策有序运行的监控机制,就是要通过对政策制定和执行的各个环节进行监控,以避免海洋政策在制定中的盲目性、随意性和专断性,并保证海洋政策在执行中不发生形变。建立政策监控机制,必须确立一定的机构和制度:要设立专门的海洋政策制定和执行的监控部门,建立健全对海洋政策执行进行监控的一系列规程。建立政策监控机制,必须充分发挥各类监督主体的作用——既要强化同级国家权力机关对海洋行政机关科学制定与有效执行海洋政策的监督智能,又要合理运用上级海洋行政机关的监督作用,还要保证海洋行政管理机关内部专门监察机关的独立地位,更要发挥公众独特的监督作用。

需要注意的是,海洋政策有序运行监控机制的功效,仅靠这一机制本身是很难实现的,只有与其他相关配套机制进行结合,才能达到预期的效果。笔者认为,海洋政策有序运行监控机制作用的实现,有赖于完善的信息沟通机制、科学的绩效评估机制和严格的激励与惩罚制度的保证和支持。

首先,加强监控机制,必须以完善信息沟通机制为前提。信息不公开、搞信息封锁,没有来自作为监督对象的海洋行政机关制定和执行海洋政策的相关信息,海洋政策有序运行的监控机制就是无源之水;信息不透明、信息不及时,政策运行监控机制的作用就会大打折扣。因此,监控机制作用的实现离不开健全的信息沟通机制的保障。健全信息沟通机制,必须强化信息反馈系统的功能,使信息反馈经常化、制度化;同时,为了确保信息沟通的广度、深度和真实度,还应该建立并完善多层次、多功能、内外沟通、上下结合的信息控制网络,增加海洋政策有效执行的透明度。

其次,监控必然产生一定的结果,但这种结果究竟是好是坏,只有通过科学的评估才能判断。也就是说,建立海洋政策监控机制必须要以科学的绩效评估制度为基础。在建立评估制度时,应该注意以下几点:第一,在评估标准要坚持价值判断与事实分析相结合的原则;第二,在评估方法上,要遵循定性分析与定量结论相统一的原则;第三,在评估时间上要充分考虑海洋政策制定和执行的“时滞效应”及“连带效应”;第四,在评估主体上要充分将公众评估纳入决策中心的议事日程;第五,在评估结论上要鉴别海洋

政策制定与执行效果的优劣。

最后,经过评估后的监控结果不能不了了之、无果而终,而必须和相应的激励与惩罚制度相结合、产生连动效应,否则海洋政策有序运行的监控机制就只能流于形式。海洋政策有序运行的监控机制与激励惩罚机制连动,就是要求在对海洋政策制定和执行的情况进行及时的跟踪监控后,对因政策制定和执行事物而造成重大损失的相关责任人,进行及时公正的责任追究;而对那些对海洋政策的科学制定和有效执行有突出贡献的机构和个人,尤其是对那些对海洋政策的科学制定和有效执行有一定创新的机构和个人,给予相应的精神和物质激励。只有如此,监控机制的作用才能落到实处,不了了之的监控结果才能在根本上杜绝。

#### 参考文献

- 1 鹿守本.海洋管理通论.北京:海洋出版社,1997
- 2 齐明山.再论公共行政系统的熵值效应——管理效率递减规律再探.云南行政学院学报,2000(6)
- 3 胡鞍刚.国家制度建设.北京:清华大学出版社,2003
- 4 柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会秩序与公共政策.北京:商务印书馆,2002
- 5 诺斯.交易成本.制度和经济史.上海财经大学出版社,1998
- 6 陈天祥.论中国制度变迁的方式.中山大学学报(社科版),2001(3)
- 7 丹尼尔·W·布罗姆利.经济利益与经济制度——公共政策的理论基础.上海人民出版社,1996
- 8 陈振明.政策科学.中国人民大学出版社,1998
- 9 俞可平.治理与善治.社会科学文献出版社,2000
- 10 李鹏.新公共管理及应用.社会科学文献出版,2004