

# 区域海洋综合管理中地方政府间关系模式构建的思考

张繁荣 薛雄志

(厦门大学海洋与海岸带发展研究院 厦门 361005)

**摘要** 随着全球海洋开发活动的深入发展,海洋事务面临着新形势的挑战。区域海洋管理理论应运而生,为我们科学有效地管理海洋提供了新的指导方向。区域海洋管理面对跨行政边界的现实,这使得区域地方政府间的关系的协调至关重要。然而,在地方政府间关系的实际运行中存在着诸多亟须解决的问题,严重制约区域海洋管理的实施效果。文章在对这些存在的问题及其原因进行分析的基础上,提出了完善政府间关系的几点构想。

**关键词** 区域海洋管理; 地方政府间关系; 协调; 制度

随着人们对海洋管理理论的深入研究探讨,区域海洋管理日益受到学术界和管理界的重视。区域海洋管理与跨越行政边界的海洋管理“现实”有关,由于目前海洋管理方式分散而低效,在海洋管理体系中,无论是国家层次还是地方层次,法律规章和管理机构交叉重叠、相互冲突,管理工作主要集中在以行业管理为基础解决问题方面,其结果往往只解决单个问题,而这单个问题的解决从长期来看却往往又与同一区域的相邻地方政府、产业界关注的问题或环境保护相冲突。因此需要在跨越行政边界的海洋管理方面采取区域海洋管理方法,解决内陆流域和沿岸海域的相互影响问题,解决相邻地方政府管辖海域之间在资源、活动和影响方面的相互作用,需要对海洋多种利用问题提出解决的方法。

区域海洋管理具有以下特点:主要应用于解决跨行政边界的管理机制问题,而这种跨边界问题的产生,往往源于按生态系统特征来确定管理边界。区域海洋管理可以提供一种机制,保护生态系统和为以生态系统为基础的管理活动提供机构制度支

持;区域海洋管理可用以改善中央政府部门和地方政府部门之间以及地方政府之间在海岸带和海洋资源管理方面的协调。“区域海洋管理还有利于改善区域内各管理实体与利益相关者之间的协调,促进‘自下而上’的管理”<sup>[1]</sup>。

区域海洋管理强调区域地方政府间的协调合作,尤其是在没有行政隶属关系的地方政府间关系协调,因为它既是区域海洋管理的基础又是区域海洋管理的基本手段。在区域海洋管理的框架体系中,地方政府间关系的合作协调对区域海洋管理的成功实施起着至关重要的作用。

## 1 区域海洋管理中地方政府间关系运行存在的问题及其原因分析

随着当代中国市场经济的发展与纵向权力结构的逐渐调整,地方政府自主性不断增强。但是,由于相关制度供给不足,使得地方政府间横向关系也出现了种种问题,对国民经济和社会发展造成了一定的负面影响,亟需加以治理。具体在海洋管理方

面, 突出表现在如下两个方面。

### 1.1 在海洋经济方面重复建设而导致海洋产业结构趋同

在以经济建设为中心的指导思想下, 各地方政府都大力发展本地经济, 包括海洋经济。因海洋开发涉及行业多, 综合性强, 必须解决科学合理地使用海域问题以及海洋产业合理布局和协调发展问题。但在实际中因重复建设造成的生产能力过剩、生产设备出现闲置和各种资源严重浪费的现象屡见不鲜, 产生地区之间的矛盾和冲突。例如, 在我国北方沿海区域, 面对烟台、日照、黄骅、京唐、营口和锦州等一大批城市提出“国际化大港口”建设的局面, 在这条不到 6 000 千米长的海岸线上投入大量财力, 重复建设这么多的国际化大港口, 不符合区域协调发展的精神。

### 1.2 跨地区性公共物品供给不足和公共事务治理失灵

这一问题突出表现在对海洋环境和交界海域的治理方面。各个地方政府只追求自身利益最大化, 往往导致一些跨地区性公共物品的供给不足。由于环境具有公共性, 作为一种跨地区的公共物品, 往往无法回避“搭便车”和外部性原因而产生的供给与维护问题。例如, 部分地方政府重视海洋环境的保护, 投资污水净化设备, 严格管理本地向海洋的排污量; 但如相邻海域的地方政府只顾发展经济, 忽视海洋环境保护而导致海洋污染, 则势必会使前者的努力付之东流。此外, 在交界海域的海上执法运作过程中出现的管理权的争夺和冲突或者互相推诿责任的局面时有发生。

## 2 地方政府间关系失调的原因分析

### 2.1 制度建设的缺失是冲突产生的首要原因

新制度主义经济学代表人物诺斯认为, “制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德规范”, “制度提供了人类相互影响的框架, 它

们建立了构成一个社会, 或确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系<sup>[21]</sup>。而当前在地方政府间关系中尚缺乏比较系统的制度建设, 包括有效的权威约束机制、信息沟通机制、利益平衡机制、协商合作机制等, 导致了地区之间内耗丛生且冲突不断。

### 2.2 地区利益追求是冲突产生的另一个重要原因

随着地方政府自主性的增强, 各地方政府作为独立的实体, 必然追求本地区利益的最大化, 并且在有限理性的影响下, 导致“公用地灾难”的产生。美国经济学家曼库尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》中指出: “除非一个集团中人数很少, 或者除非存在强制或其他特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事, 有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们的共同或集体利益<sup>[21]</sup>”。奥尔森认为, 关键在于具有公共物品特性的集团利益所引起的个体“搭便车”行为。一方面, 由于公共物品消费的非排他性使得集团成员认为即使不为公共物品的生产和供应承担任何成本也照样可以享用; 另一方面, 当集团成员越多, 个体就会产生“有我没我影响不大”的消极心理, 从而对公共物品的生产和维护采取漠不关心的态度。

## 3 地方政府间协调合作的必然性与可行性

地方政府行为是与地区利益紧密联系在一起, 要想把两者完全分开是不现实的。地区间出现的种种问题, 与地方政府间关系协调密切相关, 因此治理将无法离开地方政府间的关系协调, 尤其是利益关系的协调。同时, 我们应看到地方政府间协调合作存在着必然性与可行性。

### 3.1 地方政府间协调合作的必然性

#### 3.1.1 减少冲突的需求

不同地区存在着共同占有的资源, 为了实现地区目标, 对资源使用方式的不同考虑就会引发地区利益冲突。为了减少这种无谓的资源损失代价, 不同地区政府间会选择协商的形式, 实现地区间的合

作以减少地区间利益与目标的冲突。因为如果不进行合作, 冲突得不到有效解决, 就会增加地区对资源的保护成本, 不仅不能选择最好的时机来开发与综合利用资源, 反而会降低资源的开发效率。

### 3.1.2 地区间固有的经济联系和市场经济发展的内在要求

地区间的合作为要素在更大范围内流动创造了条件, 减少了要素流动的阻碍, 提高了要素的流动速度, 进而可以提高要素的配置效率; 增加地区间合作可以扩大资源的互补性, 提高资源拥有量; 在地区间合作中, 资源互补经常是地区间合作的基础, 合作可以跨越地理的限制, 大范围地转移资源获得资源的优化配置。

### 3.1.3 共同管理与综合开发的要求

地理相近的地区因为共同拥有资源而成为合作的对象, 需要合作开发资源, 共同管理资源。区域资源将相近地区联系起来, 成为资源的直接管理者, 然而由于管理者太多, 又存在利益上的矛盾, 会导致区域资源管理的失效; 合作则可以为共同管理资源提供制度条件, 减少由于多头管理而造成的管理失效, 提高资源的管理有效性。

## 3.2 地方政府间协调合作的可行性

### 3.2.1 存在着共同利益

在现代市场经济条件下, 任何一个地区的经济社会发展都不可能处于孤立、封闭的状态之下, 地区间的经济是相互依存、紧密联系在一起。虽然地区间存在着具体利益目标的差异, 但其根本利益是完全一致的, 尤其是在追求可持续发展这一方面, 地方政府间有其利益驱动进行合作。

### 3.2.2 区域内不同地区之间由资源共享决定的相互依存

区域内不同地区共享同一种或几种资源, 构成了地区间的空间联系和相互依存的前提。某一地区资源的破坏不仅会造成本地区环境的恶化, 也会造成区域内邻近地区环境的恶化, 而合作是共同保护资源、保护环境的必由之路。区域内不同地区对共同资源进行合作保护, 可以实现资源开发的规模

化、连续化, 减少不同地区公共资源开发的分散、间断现象, 提高资源开发的整体效益, 增加相关地区的共同利益。

### 3.2.3 存在共同的协调者和裁判者

在科层制的行政管理体系下, 各级政府存在着层级节制的纵向权力结构, 地区政府间关系出现的种种冲突, 由共同的上级政府通过统一的行政管理体系和上下级约束关系来影响地方政府的行为, 在一定程度上和特殊的情况下也不失为协调区际关系的一种方式。同时, 如果没有相应的法律作为依据和保障, 地方政府之间是不可能从行政上进行相互约束的, 只能依靠上级政府的行政协调。

## 4 地方政府间关系走向完善的构想

面对区域海洋管理中地方政府间关系存在的问题, 应该根据上述分析的种种原因而采取相应的措施, 发展良好的地方政府间关系模式, 促进区域海洋管理的有效实施。笔者认为应该主要从构建良好的制度环境、完善协调机制和塑造规范的行为主体三个方面着手。

### 4.1 构建良好的制度环境

按照 L·E·戴维斯和 D·C·诺斯的理解, 制度环境是“一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则”<sup>[4]</sup>。中央政府作为全国性利益的总代表, 支配着各种资源, 因此区域政府间关系协调机制所需要的良好的制度环境, 在很大程度上取决于中央政府的制度创新和制度供给能力。

#### 4.1.1 积极推进法制建设, 完善相关法律制度

市场经济是法治经济, 基于市场经济基础上的区域政府间的协调机制也离不开法律的规制。中央政府应该加强对“游戏规则”的制定, 可以考虑出台一部地区间关系法, 以“机会均等、公平竞争、利益共享与风险共担、互惠互利、共同发展”为指导原则, 对地方政府间合作涉及的问题进行详细的法律规范, 使之有法可依。

#### 4.1.2 理顺中央与地方的关系

新型的中央与地方的关系应该是：既要有维护国家宏观调控权的集中，以防止区域利益损害全国性利益的事件发生，又要在集中指导下赋予地方必要的权力。当前应抓紧合理划分中央与地方的管理权限，明确各自的事权、财权和决策权，做到权力和责任相统一，并力求规范化、法制化。

#### 4.1.3 改革地方政府政绩考核机制

当前以经济建设为中心，经济发展成为考核地方官员业绩的最重要的指标之一。现行干部考核制度中对地方政府官员业绩的考核过分强调与所辖地区经济发展成就直接挂钩，并且这种经济发展又主要以上项目、建企业、经济增长速度多少等指标来进行简单量化和比较。对此，可以采取的对策是：绩效指标体系必须全面，服从发展战略和发展规划。设计一套科学、规范、可量化的指标体系，其中不仅要有经济数量、增长速度指标，更重要的是关注经济增长的质量指标、经济和社会效益指标、环保指标、法治指标；不仅要考核对本地区的业绩贡献，还要综合考虑对相邻地区的正负效应。要建立规范的考核机制，将考核置于社会监督之下，如果没有社会的监督，考核就难以保证客观公正。要有激励机制和明确的奖惩措施，严格按考核结果兑现。要坚决杜绝统计浮夸风和弄虚作假。

### 4.2 完善地方政府间横向关系协调机制

#### 4.2.1 建立区域内地方政府高层官员定期会晤制度或地方领导人联席会议制度

就合作的整体方向和构架进行协商，加强彼此间的了解，也可以使各地方政府共同对区域内的一些公共事务进行沟通协商，及时解决存在的一些问题。同时这种方式也有助于各地方政府加强合作的意识，解决在实际中遇到的只有通过政府间的合作才能解决的实际问题，真正融入到区域发展中。目前关键是要把这种制度规范化，并不断完善其功能和职责，使之成为地区经济发展的协调机构，就区域发展的重大问题进行协商，对关系到共同利益的基础设施建设、海上执法合作等做出规划或决定，

在高层协调机构下要设具体的办公室，以贯彻落实相关决定，并组织区域内加强经济联系和合作的有关业务。

#### 4.2.2 针对一些特别事项、成立区域办事机构

在区域合作规划和区域海洋环境保护及污染治理等方面十分需要这样的跨地区合作机构。因为一个合理的区域合作发展规划，能促进地方减少地方保护政策，加强彼此合作，尤其是在一些大型的基础设施建设上，如大型港口等，可避免重复建设，以减少资源的浪费，促进整个区域的均衡发展。而区域海洋环境保护和污染治理问题必须以区域合作的可持续发展思想为指导，建立区域综合治理机构，从经济、社会、资源和环境相协调发展的高度采取相应的治理措施，打破一行一业、一市一地治理的局限性，联合区内的技术、资金等优势，充分发挥规模效益，这样才能节省财力、物力，加快治理进度，从而保持区域经济持续、快速、健康地发展。

#### 4.2.3 建立健全利益协调机制

在地方政府间关系协调中，协调机构的建立固然重要，但建立健全利益协调机制更为重要。这种利益协调机制主要包括利益分享与利益补偿机制：所谓利益分享机制是指在平等、互利、协作的条件下形成地区间既竞争又合作的关系，通过地区间利益的分享来实现地区的共同发展；所谓利益补偿机制是指主要通过规范的横向财政转移支付制度建设，来实现地区利益的横向转移，从而实现各种利益在地区间的合理分配。

#### 4.2.4 健全区域中介服务体系

发展区域性涉海的行业协会和加强区域内相关海洋科研机构的交流与合作。联络地区内涉海的主要企业，沟通信息并筹划行业内或跨行业的企业合作，借助于电子网络，构建区域合作的信息交流平台，以促进地区内外要素流动与合理配置。而区域内相关海洋科研机构可以发挥技术支持和政策建议等相关咨询作用，推动区域合作科学高效地进行。

### 4.3 塑造规范的行为主体

#### 4.3.1 建立健全对地方政府行为的约束机制

地方政府行为的不规范还与缺乏应有的约束机制有着内在的联系, 在相当长的时间内, 我国对地方政府行为的约束主要是政策约束和预算约束以及组织人事控制中的行政约束等; 但从实践效果来看, 并未达到预期的效果, 因此, 必须采取有效的措施加强对地方政府行为的约束: 建立完善的权力制衡机制, 地方政府行为的不规范在很大程度上表现为政府滥用权力, 因为不受制约的权力必然容易导致腐败现象的产生。完善的权力制衡机制应该包括自上而下的监督、自下而上的监督和社会监督; 此外还要加强对地方政府的法制约束, 应尽快制定若干针对地方政府行为的法律法规。

#### 4.3.2 推进地方政府管理行为现代化

政府行为是政府结构的动态化表现, 唯有通过

具体的政府行为, 政府的结构、职能和属性才具有现实意义<sup>[5]</sup>。因此, 上述制度建设的最终目的在于规范地方政府行为。地方政府要与时俱进, 转变观念、转换角色, 更少干预而更多服务, 真正成为推动地区协作的有力推进器。为此, 适应新形势的需要, 地方政府要不断改善其管理模式, 加速实现其管理行为现代化。具体而言, 包括: 明确地方政府在市场经济中的地位, 调整公共管理职能; 转变管理理念, 确立“有限政府、法治政府、有效政府”的理念; 继续推进政府机构改革; 提高公务员队伍素质; 还权于社会, 发挥社会中介组织的作用; 实行政务公开, 提高透明度; 改革和规范政府审批制度; 加快政府网络建设, 提高政府管理水平和公共服务效益; 引进市场机制, 减轻政府负担, 提高公共物品的供给效率和公共服务的供给质量; 严格规范政府行为, 建立法治政府。

### 参考文献:

- [1] 周鲁闽. 区域海洋管理框架模式研究 [D]. 厦门大学博士论文, 2006.
- [2] 道格拉斯·诺斯·陈郁, 罗华平译. 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 1994: 225 - 226.
- [3] 曼库尔·奥尔森·陈郁, 等译. 集体行动的逻辑 [M]. 上海: 上海三联书店, 1996: 2.
- [4] L·E·戴维斯和 D·C·诺斯·刘守英译. 制度变迁的理论: 概念与原因. // 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集 [A]. 上海: 上海三联书店, 1994: 270.
- [5] 芮明春. 政府学 [M]. 北京: 中国人事出版社, 1993: 294.