

海洋环境保护的公共治理创新^①

沈满洪

摘要: 相对于陆域而言, 海洋环境面临更加严峻的形势。海洋环境危机的根源是海洋治理危机。海洋环境问题可能同时面临市场机制失灵、政府机制失灵和社会机制失灵的风险。不同属性的物品具有不同的治理结构, 海洋环境不是单纯的公共物品属性, 可能存在准公共物品和私人物品属性的情况。因此, 海洋环境保护要从单中心管理模式转向多中心治理模式, 从单一管理模式转向多元化治理模式, 从碎片化管理模式转向系统性治理模式。海洋环境治理的体制创新要按照陆海统筹的理念推进海洋环境体制建设, 以海洋功能定位及规划确定海洋环境保护的体制性分工, 以“大部制”涉海机构改革扫除“五龙治海”障碍。海洋环境保护的机制创新, 既要推进市场机制创新、政府机制创新和社会机制创新, 还要推进三大机制之间的相互协调和相互制衡。海洋环境保护的制度创新, 重点是基于制度的替代性进行海洋环境保护制度的优化选择, 基于制度的互补性推进海洋环境保护制度的耦合强化。

关键词: 海洋环境; 环境治理; 制度创新

中图分类号: D993.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2018)02-0084-08

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.02.009

党的十九大报告专门论及“坚持陆海统筹, 加快建设海洋强国”, “加快水污染防治, 实施流域环境和近岸海域综合治理”^[1]。海洋环境保护是海洋强国建设, 尤其是海洋经济强国建设的基础。没有美丽海洋就没有美丽中国。而现实的形势是, 陆上生态环境总体出现改善趋势, 海洋生态环境依然处于十分严峻的状态。海洋环境问题从表象上看是工程问题、技术问题, 从实质上看, 是体制、机制和制度问题。因此, 研究海洋环境保护的公共治理创新具有重要的现实意义和理论意义。

一、海洋生态环境危机及其治理危机

(一) 海洋生态环境危机

在生态文明建设进程中, 我国的海洋环境状况有所改善, 但总体情况依然堪忧。东海海域是中国海洋环境状况最为严峻的, 比较具有代表性。由表 1 可见, 从 2001 年至 2016 年, 东海近岸海域一类与二类海水的占比从 19% 上升到 44.3%, 四类与劣四类海水的占比从 72% 下降到 40.7%。从统计数据看, 优质海水占比总体提升, 劣质海水占比总体下降, 说明海洋环境保护成绩可嘉。但

基金项目: 国家社科基金重大招标项目“海洋生态损害赔偿制度及公共治理机制研究——以中国东海为例”(16ZDA050)

作者简介: 沈满洪, 经济学博士, 宁波大学东海研究院/商学院教授、博士生导师(浙江宁波 315211), 中国生态经济学会副理事长

^① 本文是在中国海洋研究会和中国海洋大学主办的“海洋经济发展与动能结构转换”及中国生态经济学会海洋生态经济专业委员会与广东海洋大学主办的“2017 中国海洋生态经济发展·湛江论坛”上所做的题为“海洋环境保护的治理结构及其机制创新”的主旨报告的基础上形成的。

是，以 2016 年为例，仍有 40.7% 的海水属于四类 and 劣四类，足见海洋环境污染问题之严峻。

海洋生态破坏与环境污染的主要表现有：一是主要河流（长江、珠江、黄河、闽江、钱塘江等河流）入海污染物总量总体呈波动式上升趋势，我国近岸海域一半以上受到污染，而海湾是污染最严重的海域。二是沿海地区“排海工程”肆虐，入海污染物持续递增，全国沿海地区“排海工程”几乎“普及化”。三是涉海工程失序，围海工程、围涂工程等涉海工程大肆上马，港口建设不顾区域共享，使得海洋生态功能弱化。四是捕捞手段野蛮，运用“光学原理”（强光照射捕鱼）、“声学原理”（噪音干扰捕鱼）、“电学原理”（电鱼）、“药学原理”（毒鱼）等手段捕鱼，导致生物多样性减少。五是海洋作业风险，石油开采、海洋运输和港口储备过程中的泄漏风险等。

海洋生态破坏和环境污染导致严重的生态灾难。以浙江为例，赤潮发生频率及覆盖面积均居高不下（如表 2 所示）。赤潮是海洋生物的克星，赤潮频发是海洋环境危机的标志。

表 1 2001—2016 年中国东海近岸海域各类海水质量占比情况 (%) ^①

年份	一类、二类海水占比	三类海水占比	四类、劣四类海水占比
2001	19.0	9.0	72.0
2002	20.5	13.9	65.6
2003	30.4	15.2	54.4
2004	17.2	21.5	61.3
2005	35.5	11.8	52.7
2006	41.5	6.3	52.2
2007	28.4	15.8	55.8
2008	38.9	17.9	43.2
2009	45.2	7.4	47.4
2010	30.6	18.9	50.5
2011	36.9	8.4	54.7
2012	37.9	6.3	55.8
2013	30.5	7.4	62.1
2014	29.5	9.4	61.1
2015	36.8	11.6	51.6
2016	44.3	15.0	40.7

表 2 2007—2016 年浙江近岸海域赤潮情况 ^②

年份	近岸海域发现赤潮次数 (次)	赤潮累计面积 (平方千米)	有害赤潮次数 (次)	有害赤潮面积 (平方千米)
2007	40	8 500	—	—
2008	29	10 725	—	—
2009	24	4 330	—	—
2010	22	3 682	—	—
2011	20	1 502	—	—
2012	17	1 502	10	452
2013	18	1 417.4	1	—
2014	18	1 720	5	242
2015	12	837.5	3	78.5
2016	27	2 615	2	95

(二) 海洋环境治理危机

海洋生态危机、海洋环境危机的根源是海洋环境治理危机，包括体制性危机、机制性危机和制度性危机。就机制性危机而言，在极端的情况下，还面临着市场机制、政府机制和社会机制等三个机制同时失灵的危险。

^① 数据来源：中国近岸海域环境质量公报(2001—2016)，<http://www.zhb.gov.cn/hjzl/shj/jagb/>。

^② 数据来源：2007—2016 年浙江省国民经济和社会发展统计公报，浙江统计信息网，http://www.zj.stats.gov.cn/tjgb/gmjjshfzgb/201003/t20100305_122159.html。

1. 市场机制失灵风险。海洋资源的公共性、海洋环境污染的负外部性、海洋生态保护的正外部性等特征,均决定着海洋生态环境问题具有比陆地上更加严峻的市场失灵风险。大量微观经济主体往往把海洋视作可以肆意排放的纳污池,可以随意排放、随意侵占,由此导致“公地的悲剧”。全国各地普遍实施的“排海工程”就是一个“公地的悲剧”的例证。

2. 政府机制失灵风险。围海工程、围涂工程、填海工程等实际上均是政府批准的项目。众多涉海工程一方面带来了好处,如增加了土地面积,实现了耕地占补平衡;另一方面却带来了坏处,形成一批有害环境的涉海工程。这是典型的“重陆地、轻海洋”的思维和做法。多部门管理海洋且缺乏有效的协调机制,产生了“多龙治海”甚至“多龙闹海”等导致的政府机制失灵。

3. 社会机制失灵风险。在海洋生态建设和环境保护领域,缺乏公众及非政府组织等社会主体的培育;缺乏海洋生态环境信息的披露,导致公众难以参与海洋治理;缺乏海洋环境协商机制,存在“政府办社会”的现象,由此导致社会机制失灵。在海洋环境治理中,社会机制明显是一条“短腿”。

二、海洋环境保护的治理结构及其趋势

(一) 物品的属性及其可能的治理结构

1. 物品的分类。综合经济学家对物品分类的研究,大致可以把所有物品分成四个类型:一是具有竞争性和排他性的纯私人物品,如渔民的渔获量;二是具有非竞争性和非排他性的纯公共物品,如大海中的灯塔;三是具有竞争性和非排他性的共有物品或公共池塘资源,如局部海域的渔业资源;四是具有排他性和非竞争性的俱乐部物品,如海岛高尔夫球场^[2]。不同物品属性是不同治理机制的基础,因此,分析海洋环境的物品属性很有必要。

2. 从管理走向治理。管理和治理均是社会组织中,为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调活动,包括行政管理或政府治理、社会管理或社会治理、企业管理或企业治理等。管理一般用英文单词 Management 或 Government 表示,治理一般用英文单词 Governance 表示。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^[3]由此可见,从管理转向治理是全面深化改革的追求。何谓治理呢?“治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的不同利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式的制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”^[4]

治理与管理的区别,首先表现在主体上。管理仅仅是指政府单一中心,停留在政府如何控制的单向上,政府是管理者,企业和公众是被管理者,是不平等的主动与被动的关系;治理的主体是多中心的、多元化的,除政府这一主体外,还包括企业、公众、非政府组织等主体,政府、企业和公众均是平等主体,均是治理者,是主动与主动的关系。其次,在权利的运行方向上,管理的权力运行是自上而下的,运行依靠的是基于政府权威或法律法规的命令—服从方式;治理是平行的、互动的,是基于民主对话的协商方式。再次,在价值取向上,管理强调当局统治和社会秩序的稳定,治理强调将人民福祉作为出发点和落脚点。最后,在保障机制上,管理强调政府机制的至高无上,治理强调政府机制、市场机制、社会机制各有侧重且相互制衡。

正是基于环境管理的固有缺陷及环境治理的明显优势,党的十九大报告指出:“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。”^[1]可见,中央高度重视从环境管理向环境治理的转变。海洋环境是环境保护的重要组成部分,当然也不例外。

3. 不同物品治理结构的差异性。不同物品具有不同的物品属性，与此对应具有不同的治理结构。一般而言，私人物品的治理主体是企业，治理机制是市场机制，理论依据是亚当·斯密的《国民财富的性质及原因的研究》^{[5](P27)}；俱乐部物品的治理主体是企业与公众，治理机制是市场机制和社会机制，理论依据是布坎南的《公共物品的需求与供给》^{[6](P94-116)}；共有资源和共有物品的治理主体是公众和企业，治理机制是社会机制和市场机制，理论依据是埃莉诺·奥斯特罗姆的《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》^{[7](P219-318)}；公共物品的治理主体是政府、企业与公众，治理机制是政府机制、市场机制和社会机制，理论依据是保罗·萨缪尔森的公共物品理论^{[8][9]}。这就是说，治理往往是公共治理，是针对公共物品和准公共物品的。

4. 海洋生态环境的物品属性及其可能的治理结构。海洋生态环境是一个极为复杂的系统。往往认为，海洋生态环境是一个公共物品，其实不然。海洋生态环境也要区别对待。对于滩涂养殖的使用权而言，一般可以认定为私人物品（不同于私有财产），可能的治理机制是“市场机制为主，政府机制和社会机制配合”；对于海岛高尔夫球场而言，一般可以认为是俱乐部物品，可能的治理机制是“社会机制为主，市场机制和政府机制配合”；对于特定海域的渔业资源而言，一般可以认为是共有物品，可能的治理机制是“社会机制为主，市场机制和政府机制配合”；对于公共海域的生态环境而言，一般可以认为是公共物品，可能的治理机制是“政府机制为主，市场机制和社会机制配合”。因此，海洋环境治理具有不同的可能机制和模式。

（二）海洋环境保护的治理结构的可能趋势

1. 从单中心管理模式转向多中心治理模式。海洋环境是一个复杂的生态系统，海洋经济是一个复杂的经济子系统，海洋社会是一个复杂的社会系统。实施海洋强国战略，必须做到海洋经济、海洋环境、海洋社会三个子系统的可持续发展且三个子系统之间的相互协调。在发展海洋经济中采取“政府办企业”的做法是行不通的；在海洋环境保护中采取“政府办社会”的做法也是行不通的，还是要共同发挥政府、企业、公众（非政府组织）的作用。

在以往的海洋环境保护中，往往坚持政府单中心管理的思维。这有其特定的时代背景：一是问题认识上的局限性。总以为海洋环境问题属于公共物品或具有外部效应，公共物品就需要政府管理或政府供给，外部效应就需要政府管理或政府矫正。随着新制度经济学等新兴学科快速发展，传统理论认为的“市场失灵”的领域未必采取政府管理手段，市场机制同样可能矫正“市场失灵”。二是技术水平的局限性。以往海洋环境污染到什么程度、主要污染物是哪些、谁在污染等问题是模糊不清的。随着技术的进步，这些问题逐渐清晰而且可以监控、可以检测、可以计量。技术的进步、信息的披露，使得企业和公众逐渐具备了参与治理的条件。

随着科学思维的突破和科学技术的进步，这些时代背景均已发生巨大的变化。因此，海洋环境保护不可固守传统的单中心管理模式，而要转向多中心治理模式。所谓“多中心治理”，就是要采取以政府为主体的政府机制、以企业为主体的市场机制、以公众和非政府组织为主体的社会机制，形成三个主体、三种机制、三足鼎立、相互协同、相互制衡的格局。

2. 从单一管理模式转向多元化治理模式。一般而言，海洋环境就是公共物品，公共物品面临“公地的悲剧”——每个人最求自身利益最大化的结果导致整个社会人人遭殃的动作^[10]。一个自然的逻辑就是，“公地的悲剧”需要政府拯救。确实，在很多场合，公共物品需要政府供给，但是，也有不少场合，公共物品需要“多中心治理”。而且，海洋环境未必都是公共物品。它可能是私人物品，也可能是俱乐部物品和共有物品。因此，要根据海洋环境的物品属性采取多元化治理理念、机制和模式。对于私人物品属性的海洋环境，就应该采取市场机制的模式，这是被古典经济学和新古典经济学所反复证明了的；对于具有俱乐部物品属性的海洋环境，就应该采取市场机制和社会机制相结合的模式，俱乐部内部是一个“小社会”，俱乐部相对于外部是一个市场主体；对于具有共

有物品属性的海洋环境,就应该采取社会机制和市场机制相结合的模式,由社会主体解决资源配置的高效化;对于具有典型公共物品属性的海洋环境,就应该采取政府机制、市场机制和社会机制相互配合的模式。

模式的借鉴和移植只能是适用于相同的内、外部条件和环境。一旦条件和环境发生变化,就要进行模式创新。海洋环境的物品属性的多样性,决定了海洋环境保护必须从单一管理模式转向多元化治理模式。

3. 从碎片化管理模式转向系统性治理模式。碎片化管理必然导致条块分割、相互扯皮。按照“山水林田湖是一个生命共同体”^[11]的理念进行治理,就需要用系统论来指导。海洋是一个巨大的生态系统,也是一个生命共同体!但是,这个生命共同体被碎片化管理了。在陆域,存在“九龙治水”的现象;在海域,在相当长的时间内存在“五龙治海”的现象。我国海洋环境管理及其执法主要包括五大主体:隶属国家海洋局的中国海监大队;隶属农业部的中国渔业渔政局;隶属海关总署的海关缉私局;隶属交通部的中国海事局;隶属公安部边防管理局的公安海警。事实上,1998年中央机构合并改革之后,部分部门进行过裁撤,有所调整,但直到现在,除“五龙”外,还有国家海洋局海监系统、沿海公安边防管理系统、农业部渔政渔港监督管理系统和渔船检验系统、交通部门港务监督系统、海事法院、海军和海关等十余个部门。这从侧面反映出我国的海洋管理存在高度的分散化。由于中国海监、中国海事、中国渔政、中国海警和中国海关五部门都具有海上执法权力,其职能存在很大的交叉,造成各部门之间利益博弈,有利则互不相让,无利则互相推诿。因而在具体执法过程中,五个执法部门经常发生扯皮现象,呈现由“五龙治海”到“五龙闹海”的分散型治理格局^[12]。2013年,我国海洋管理部门做了适当的调整,国家海洋局与国家海警局合署办公,部分解决了“五龙治海”问题,但是,海洋环境治理的体制性安排依然模糊。“五龙闹海”还主要局限于“条”与“条”之间的问题,其实,海洋环境治理还涉及“块”与“块”之间的问题。例如,陆域环境治理与海洋环境治理的冲突、这个海域与那个海域之间治理的矛盾。

因此,只有按照生命共同体的理念建立起既相对统一又相互制衡的系统性治理模式,才可能以尽可能低的成本实现尽可能好的治理效果。

三、海洋环境治理的体制机制和制度创新

(一) 海洋环境治理的体制创新

1. 海洋环境治理的体制问题。海洋环境治理方面至少存在下列体制性问题:一是行政区划的体制壁垒,导致缺乏统筹协调,例如,从港口资源的充分利用和有效配置角度,应该推动沪、甬、舟港口一体化,但是,由于行政壁垒的体制性弊端,导致上海向浙江购买洋山岛建设属于上海的洋山港。二是陆海分离的体制障碍,出现排海工程、围海工程、围涂工程等“重陆地、轻海洋”的举措,严重损害了海洋生态环境安全。三是条块分割的体制壁垒,出现“条”与“条”的矛盾、“块”与“块”的矛盾及“条”与“块”的矛盾。

2. 海洋环境治理的体制创新。海洋环境治理的体制创新需要从多个角度切入。

首先,要按照陆海统筹的理念推进海洋环境体制建设。坚持监管机构陆海统筹,解决“五龙治海、各自为政”的行政壁垒问题;坚持环境规划陆海统筹,实现“多规合一”及入海污染物逐年递减前提下的总量控制;坚持环境监测陆海统筹,实现陆海环境监测的规模经济效果及陆海环境信息的共享共用;坚持治理手段陆海统筹,利用市场机制实现海洋环境治理成本的最小化。

其次,以海洋功能定位及规划确定海洋环境的体制性分工。不同海洋及其同一海洋不同海域的功能定位是不同的,因此,要按照各个海域的功能定位,进行海洋环境治理的体制性安排。对于海

洋生态保护区、海洋生态红线区等特定的海域，坚持以“有效发挥政府作用”的体制为主；对于入海污染物的排放，采取总量控制前提下的排污权交易制度，“让市场机制在环境资源配置中发挥决定性作用”。

再次，以“大部制”涉海机构改革扫除“五龙治海”障碍，或者建立海洋环境管理委员会等协调性机构。如果可能，尽量把涉及海洋环境保护的职能归于一个部门管理；如果难以做到“一龙治海”，也可以考虑在各个涉海机构基础上建立“海洋环境治理委员会”，以加强各个部门之间的统筹和协调。

最后，推动海洋环境监测体制改革，建立垂直为主的海洋环境监测体系，推进海洋环境信息公开和共享，避免出现多头投入、多头监测、信息封锁、数据不一等问题。

（二）海洋环境治理的机制创新

1. 海洋环境治理的机制问题。治理机制的构建需要充分考虑以企业为主体的市场机制、以政府为主体的政府机制、以公众和非政府组织为主体的社会机制的职责分工及其相互制衡。海洋环境治理存在四个方面的问题：一是“市场机制在资源配置中发挥决定性作用”的先决条件有缺失。如海洋生态产权、海洋环境产权等尚未明确界定，由此导致海洋环境财税制度和海洋环境产权制度难以有效运行。二是“有效发挥政府作用”事与愿违。既存在政府机构过于强大而出现的“无所不包”的现象，又存在政府职能没有充分履行的失职现象，如海洋环境科学普及、海洋环境协商制度没有有效建立起来。三是社会机制这条“第三条道路”没有正常发挥作用。由于海洋环境信息披露不足、海洋环境参与机制缺乏导致社会机制成为一条“短腿”。四是三大机制的相互协调和相互制衡不足，由此导致整个机制的运行不是系统完整的，而是零敲碎打的。

2. 海洋环境治理的机制创新。

首先，政府机制创新。要建立海洋环境治理中的“有限政府、有效政府”，避免出现“政府办企业、政府办社会”的无所不包、无所不能的现象。同时，要切实履行好政府职能：加强海洋主体功能规划及海洋环境规划，划定海洋生态红线；加强对滩涂和海域等海洋资源的确权登记，建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代海洋资源资产产权制度；建立入海污染物总量控制制度，并实施逐年递减的总量控制制度，直至海洋环境质量达到理想的程度等。

其次，市场机制创新。充分发挥市场机制作用，优化配置海洋资源，高效配置海洋资源。既要打破“市场神话”，又要相信市场可以发挥决定性作用。探索海洋生态产权和海洋环境产权的界定，在产权明晰的前提下鼓励产权交易；完善海洋生态保护补偿机制，做到“谁保护，谁受益”；建立海洋环境损害赔偿机制，做到“谁损害，谁赔偿”；探索海洋生态保护补偿与海洋环境损害赔偿的耦合机制，实现互补性机制“1+1>2”的效果。

再次，社会机制创新。培育海洋环境保护的非政府组织等社会主体，避免主体缺失；加强海洋环境信息披露，创造社会主体参与海洋环境治理的信息条件；探索海洋生态建设与环境保护的政府—企业—公众协商机制。

最后，机制协同创新。按照海洋环境治理理念，发挥不同机制的优势，形成扬长避短的治理机制。真正树立“治理不是管理”的理念，建立起政府、企业、公众与非政府组织之间的海洋环境协商机制。

（三）海洋环境治理的制度创新

1. 海洋环境治理的制度问题。从海洋环境治理的角度审视，至少存在下列制度性问题：一是制度选择的偏向性。政府往往从管理角度看问题，偏好管制性制度而忽视选择性制度；从环境经济手段角度看，政府往往偏好海洋环境财税制度而忽视海洋环境产权制度。二是制度耦合的欠缺性。政府是由部门组成的，各个部门往往“单打一”而非系统性思考问题，由此出现“制度拥挤”、“制

度摩擦”等问题。三是制度实施的条件不足性。由于海洋环境制度没有充分考虑信息披露、公众参与等实施机制,导致大量制度无法落地。

2. 海洋环境治理的制度创新。海洋环境治理特别需要强化的可能制度有:一是海洋生态红线制度、入海污染物总量控制制度、海洋功能规划制度、领导干部海洋环境离任审计制度等别无选择的强制性制度。二是海域和海岛有偿使用制度、海洋生态保护补偿制度、海洋环境损害赔偿制度等基于庇古理论^{[13](P134-157)}的绿色财税制度以及海洋资源产权制度、海洋环境产权制度、海洋气候产权制度等基于科斯理论^{[14](P3-58)}的绿色产权制度等权衡利弊的选择性制度。三是海洋环境科学教育制度、海洋环境文化培育制度、海洋生态道德教化制度等道德教化的引导性制度。

总体上看,海洋环境治理不是“制度缺少”,而是“制度拥挤”。制度数量并非越多越好,关键看制度绩效。可以说,从生态文明制度建设的角度看,别国用过、试过的制度我国基本也尝试了,例如排污权制度;别国没有用过、试过的制度我国也尝试了,例如领导干部自然资源资产离任审计制度。在制度种类比较齐全的情况下,提高制度绩效的主要途径有:

第一,根据制度的替代性,进行制度的优化选择。制度也类似于商品,具有可替代性,如海洋环境财税制度与海洋环境产权制度之间就具有可替代性。对于具有可替代性的制度,往往两者选其一。如果选择环境财税制度,环境产权制度就靠边站;如果选择环境产权制度,环境财税制度就靠边站。需要注意的一点是,政府往往偏好环境财税制度。

第二,根据制度的互补性,进行制度的耦合强化。制度也类似于商品,具有互补性,如入海污染物总量控制与海洋环境产权交易制度、海洋生态保护补偿制度与海洋环境损害赔偿制度就具有互补性。对于具有互补性的制度,往往应该耦合强化。理论分析及仿真模拟均可表明,制度耦合可以带来“1+1>2”的制度绩效^[15]。

第三,加强制度推行中的实施机制建设。没有实施机制的配套,制度往往成为一纸空文。因此,要推进海洋环境监测的信息披露、培育海洋环境保护的绩效评价、促进海洋环境保护的奖优罚劣等实施机制的建设,确保海洋环境保护制度落到实处。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-27(01).
- [2] 沈满洪, 谢慧明. 公共物品问题及其解决思路[J]. 浙江大学学报(人文社科版), 2009(12).
- [3] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-12(01).
- [4] Mcguire, M. Intergovernmental management: A view from the bottom[J]. *Public Administration Review*, 2006(5).
- [5] [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质及原因的研究(下卷)[M]. 郭大力, 译. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [6] [美] 詹姆斯·M. 布坎南. 公共物品的需求与供给[M]. 马珺, 译. 上海: 世纪出版集团、上海人民出版社, 2009.
- [7] [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道——集体行动制度的演进[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [8] Samuelson, P. A. The pure theory of public expenditure[J]. *The Review of Economics and Statistics*, 1954(4).
- [9] Samuelson, P. A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure[J]. *The Review of Economics and Statistics*, 1955(4).
- [10] Hardin, G. The tragedy of the commons[J]. *Science*, 1968(3).
- [11] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[N]. 人民日报, 2013-11-12(01).

- [12]吕建华,高娜.整体性治理对我国海洋环境管理体制改革的启示[J].中国行政管理,2012(5).
- [13][英]庇古.福利经济学[M].金镛,译.北京:华夏出版社,2007.
- [14][美]R. H. 科斯.社会成本问题[A].R. H. 科斯,A. A. 阿尔钦,D. C. 诺斯,等.财产权利与制度变迁[C].刘守英,译.上海:上海三联书店、上海人民出版社,2005.
- [15]李玉文,沈满洪,程怀文.基于SD方法的水资源有偿使用制度生态经济效应仿真研究——以浙江省为例[J].系统工程理论与实践,2017(3).

Innovation of Public Governance of Marine Environmental Protection

SHEN Man-hong

Abstract: Compared with the land, the marine environment is facing more severe situation. The root marine environment crisis is the marine governance crisis. Marine environmental problems may simultaneously face the risk of market mechanism failure, government mechanism failure and social mechanism failure. Different properties of goods have different governance structures, and marine environment is not a simple public goods attribute. There may be quasi-public goods and private property attributes. Therefore, marine environmental protection should turn from single-center management mode to multi-center governance mode, from single management mode to diversified governance mode, and from fragmented management mode to systematic governance mode. The system innovation of marine environmental governance should be based on the concept of land and sea co-ordination to promote and replace the large-department system with the multi-regulator system. The mechanism innovation of marine environmental protection should not only promote market mechanism innovation, government mechanism innovation and social mechanism innovation, but also promote the co-ordination and balance between the three mechanisms. The institutional innovation of marine environmental protection focuses on optimizing the marine environmental protection institution based on the substitution of the institution, and promoting the coupling enhancement of marine environmental protection institution based on the complementarity of the institution.

Key words: marine environment; environmental governance; institutional innovation

(责任编辑 朱 蓓)