

# 间断 - 均衡理论视阈下中国海洋环境政策演进逻辑及其优化路径

刘汉斌

广东海洋大学海洋经济与管理研究中心, 广东 湛江

收稿日期: 2024年5月20日; 录用日期: 2024年6月19日; 发布日期: 2024年6月30日

## 摘要

海洋环境政策是践行海洋生态文明建设的重要依据和载体。运用间断 - 均衡理论范式从政策图景、政策场域、政策议程及焦点事件的发生等维度探究1982年以来中国海洋环境政策的演变逻辑及其内在机理。研究发现, 中国海洋环境政策变迁经历3个均衡期和2个间断期, 并呈现出一种非线性、伴有偶然性和不确定性的特征。基于中国场景, 海洋政策图景从单独治理 - 联防联控 - 综合治理 - 国家总战略转变、政策场域从一元主导 - 多元参与转换、焦点事件的推波助澜导致外部冲击与内部摩擦、公民觉醒与环保意识加强的场域外的波动冲击, 进而影响了海洋环境治理政策变迁。

## 关键词

海洋环境, 政策变迁, 间断 - 均衡理论, 逻辑, 内在机理

# The Evolution Logic and Optimization Path of China's Marine Environmental Policy from the Perspective of Intermittent Equilibrium Theory

Hanbin Liu

Marine Economics and Management Research Center, Guangdong Ocean University, Zhanjiang Guangdong

Received: May 20<sup>th</sup>, 2024; accepted: Jun. 19<sup>th</sup>, 2024; published: Jun. 30<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Marine environmental policies are an important basis and carrier for practicing the construction

文章引用: 刘汉斌. 间断-均衡理论视阈下中国海洋环境政策演进逻辑及其优化路径[J]. 环境保护前沿, 2024, 14(3): 624-633. DOI: 10.12677/aep.2024.143085

of marine ecological civilization. Using the interrupted equilibrium theory paradigm, this study explores the evolutionary logic and underlying mechanisms of China's marine environmental policies since 1982 from the dimensions of policy landscape, policy field, policy agenda, and the occurrence of key events. Research has found that the changes in China's marine environmental policies have gone through three equilibrium periods and two discontinuity periods, and exhibit a non-linear, accidental, and uncertain characteristic. Based on the Chinese scenario, the ocean policy landscape has shifted from individual governance, joint prevention and control, comprehensive governance, and national overall strategy. The policy field has shifted from single leadership to multiple participation, and the impact of focal events has led to external shocks and internal frictions. The awakening of citizens and the strengthening of environmental awareness have also caused fluctuations and impacts outside the field, thereby affecting the changes in ocean environmental governance policies.

## Keywords

Marine Environment, Policy Change, Intermittent Equilibrium Theory, Logic, Internal Mechanisms

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

公共政策的供给、执行、变迁过程是国家政治图景和治理效能的重要体现。自 1978 年以来，依托丰富的海洋资源禀赋，我国海洋经济取得明显的成就，海洋经济总量稳定增加，对国民经济的贡献度逐步凸显。但由于资源无序开发、海洋政策滞后给海洋生态系统造成强烈的冲击，导致了海岸线侵蚀严重、海洋酸化、海洋生物多样性减少、海洋生态系统退化等现象。如何协调海洋资源开发与保护，破解经济增长与资源环境约束是实现海洋强国推进中国式现代化的关键。1982 年第五届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《中华人民共和国海洋环境保护法》；2012 年党的十八大报告首次提出“建设海洋强国”的战略目标，要求提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益[1]；2015 年国务院印发《全国海洋主体功能区规划》，要求根据不同海域资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，合理确定不同海域主体功能，科学谋划海洋开发，调整开发内容，规范开发秩序，提高开发能力和效率，着力推动海洋开发方式向循环利用型转变[2]；2019 年，习近平主席出席中国人民解放军海军成立 70 周年多国海军活动的外方代表团团长，提出“构建海洋命运共同体”理念，必须共同保护海洋生态环境，有序开发利用海洋资源，留下永续造福人类的“蓝色银行”[3]。

而海洋环境公共政策制定的过程涉及的利益主体多元，多方博弈的行动模式复杂，如何理解海洋环境政策的变迁过程显得尤为重要。间断 - 均衡理论范式(Punctuated Equilibrium Theory)对解释政策的演进和变迁提供了一个很好的分析模式。Frank Baumgartner 和 Bryan Jones 认为政策演变过程具有长期渐进与急速变迁的特征，急速变迁可能是由于外部事件冲击或注意力转移，也可能是内部的渐进的不稳定所致。间断 - 均衡理论就通过剖析政策图景、政策场域、议程设置、正负反馈机制等相互作用，探究政策间断与均衡两种变迁结果的发生机制。故而，本研究试图解决如下问题：1982 年以来中央政府及主要部门机构在海洋环境政策的制定过程中经历哪几个阶段，演变过程具有什么样特征？其逻辑动因是什么，或者说是如何促动该变化的？处于新时代的中国在努力追求实现中国式现代化的海洋生态文明的目标对海洋环境政策过程会产生什么影响？通过对以上问题的探究，从历史的脉络全面梳理中国海洋环境政策，运

用间断-均衡理论范式从政策图景、政策场域、政策议程及焦点事件的发生等维度探究1982年以来中国海洋环境政策的演变逻辑、主要特征及其内在机理,以期更好把握海洋环境政策的未来趋势,构筑协同高效的海洋生态文明制度体系。

## 2. 文献回顾与研究评价

在政策制度的变迁演进过程,间断-均衡理论主要是用来强调政策图景和政策场所的互动来解释政策过程中稳定和变迁问题(Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964; Jones & Baumgartner, 2005) [4],在国际国内得到广泛的应用。政策的稳定与变迁一直在演进和发展过程之中,须突破研究的单一性,从有限理性的行为模型、摩擦力对政治制度和政策图景影响、随机过程、正反馈和负反馈机制、研究理论方法等不断深化该理论(李文钊(2018)) [5];由于特变因子的存在,焦点事件爆发、地方政府创新、社会组织变革都可能导致政策图景的转换变迁,须在复杂和不稳定的过程中把握其可能呈现出非线性、偶然性、不确定性的特征(李健,成鸿庚,贾孟媛(2018))。促使政策变迁的动力因素主要由中央政府注意力转移、社会大众的参与度和内部变革颠覆性创新构成(王颖,王梦(2020),高新宇,吴尔(2020))。为此,需要充分考量外部焦点事件发生与内部决策层理念转变(王妍妍,孙佰清(2021))。间断-均衡理论在海洋环境政策领域应用则更具有典型性。由于海洋环境政策是政府所提供的公共物品,有效性作为海洋环境政策供给首要任务(王琪(2003)) [6],海洋环境政策的稳定与变迁主要依赖于政策图景和政策场域,具体表现为以政府为主导的命令-控制型、政府主动引导型、政府与企业协商合作型三种模式的更替(王琪,何广顺(2004)) [7]。在研究中国海洋环境政策变迁过程中表现出控制型政策工具过溢,经济激励型政策工具和鼓励-参与型政策工具使用不足的特征(许阳,王琪,孔德意(2016)),为此,中国应当在维持“配合与协作”机制的基础上,充分利用政府、企业、公众三类共治主体之间的制约关系,构建“限制与制衡”机制,通过“配合与协作”机制与“限制与制衡”机制的双轨并行,规避三类共治主体的治理行为失范风险(谌杨(2020))。同时,在开放视角下亟待建立起完善的海洋生态补偿体系是当前环境政策保持均衡(曹洪军,宫小伟(2013)),并指出技术进步是生态环境治理绩效提高的关键(邓文敏,朱卫未(2020))。

总体而言,当前的研究很好地阐述间断-均衡理论内容,主要讨论议程设置、制度政策的变迁及内在逻辑机理,并总结和在一定程度上解释海洋环境政策的选择及应用。然已有研究侧重于政府在实施海洋环境管控制定政策的科学性和有效性[8],没有全面挖掘海洋环境政策体系的连续性和衔接性的变迁特点,缺乏对海洋政策渐进历史的整体思考[9],导致陷入静态、片面和零碎的理论困境;对海洋政策的制定、执行及工具选择也仅限于某一时间段,忽略政府对环境决策过程中会面临不同的政策图景以及触发事件和关注转移等问题,未能很好理解海洋政策变迁的作用机理及趋势。基于此,本文构建间断-均衡理论模型,聚焦于海洋环境治理领域,以海洋环境政策为载体,深入探究政府在海洋环境治理中的注意力分配规律,并在此基础上,挖掘中国海洋环境变迁的内在规律和特性,从而为海洋环境治理提供理论借鉴。

## 3. 分析框架与数据来源

### 3.1. 分析框架

间断-均衡分析框架聚焦于政策图景和政策场域,解释政策经历长期渐进平衡和短期重大的突变中断的问题,在这一过程中政策演进表现为线性与非线性不断交替。政策渐进性均衡源于政策垄断,它有着稳定的政治制度、政治结构和政策图景[10]。其中,政治制度处于基础的地位,政治结构和政策图景(宏观价值理念)是维系海洋政策长期均衡的关键[11]。短期的突变可能源于组织结构的改革、制度创新、政府注意力的转化等内部要素变化,也可能源于突发事件、子系统(次级政治)的介入等外部要素的扰动[12]。

政策的稳定与演变过程就是内外部两股力量相互斗争、相互博弈的结果，具体表现为正负反馈谁占据主导地位[13]。

至于均衡 - 间断理论体系在海洋环境政策的领域的适用性问题上，结合我国宏观政治背景、海洋环境变化及其变化对社会经济造成的影响和公众的反馈，笔者系统整合海洋政策图景、海洋政策场域、注意力分配、海洋政策子系统、制度摩擦力等要素，试图解析海洋政策变迁发生时序、海洋政策变迁内在机理、不同场域行动主体海洋政策图景改变或注意力的转换，强调外部事件(重大海洋污染事件)发生、传递及应对加速原政策垄断造成的崩溃瓦解，新政策子系统逐步演变为新的政策垄断，形成稳定均衡状态(图1)。

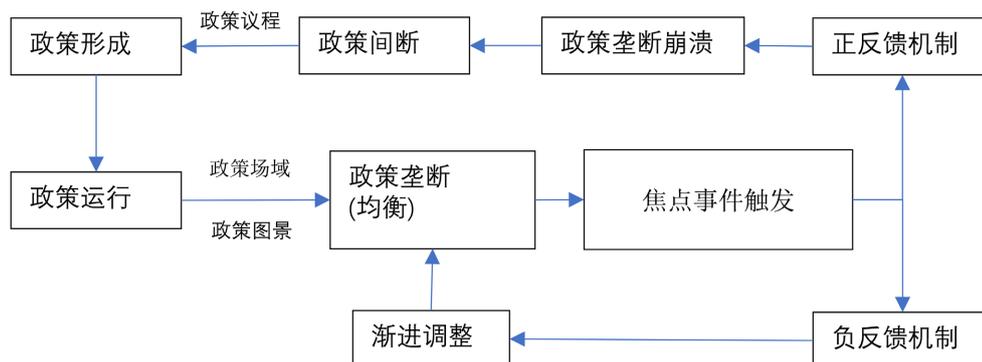


Figure 1. The mechanism of action of punctuated equilibrium theory

图1. 间断 - 均衡理论发生作用机制

### 3.2. 数据来源

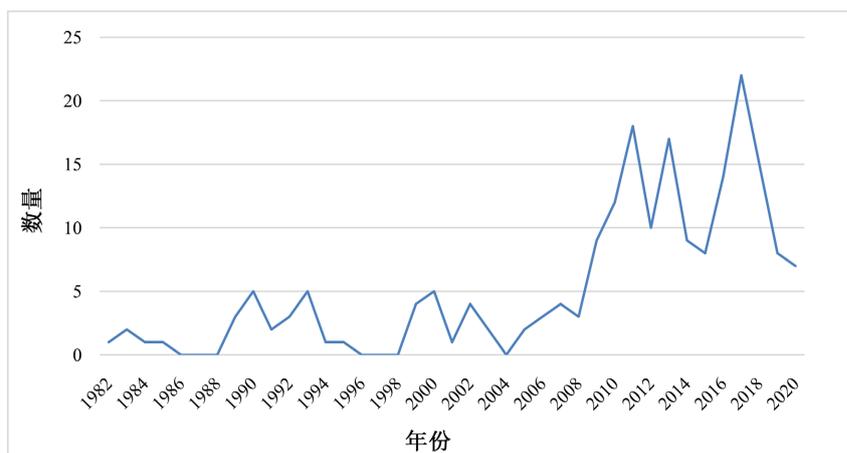
以“海洋环境”“海洋生态”“海洋倾废”为关键词从北大法宝——中国法律系统检索出1982~2021年中央法律政策文本146份，并搜索中华人民共和国自然资源部、农业农村部、生态环境部、交通运输部、国务院、财政部等部门的政府信息公开栏、政策文件中心栏逐条检索，同时借助于万方数据库、中国知网(CNKI)，检索与海洋环境相关的国家政策，以进行补缺。考虑到在实际的海洋环境治理中，生态环境部、农业农村部、自然资源部、财政部、国家发展和改革委员会等中央部门共同参与海洋环境决策，其出台的规范性文件既具有全国效力，又能充分体现国家在海洋环境治理中注意力的分配。而地方性、行业性海洋环境政策主要是中央部门政策的反映，因而并未进行统计。为此，从宏观性、系统性政策文本中共筛选出有效的政策202，其中法律7份，行政法规31份，规章制度164条；海洋环境政策收集全面系统，基本囊括了海洋环境保护、海洋环境监测、海洋环境执法、海洋环境标准及海洋环境治理等各大领域，具体见图2。

## 4. 中国海洋环境政策历史演进

我国海洋环境政策经历了一个从无到有、从分散到体系化、从边缘性到重要性地位的变化历程。从图2可以得知，1982~2020年期间我国海洋环境政策的变迁总体上呈现不断攀升的态势，1982~2008年海洋政策的单年数量较少，处于低位徘徊阶段；2008~2020年整体上大幅上升，期间每四年存在一个周期性的波动特征。

究其背后，新中国成立以来，海洋资源无序的开发利用为国民经济发展提供强大的动力支撑，伴随而来的海洋污染、生态破坏等问题给海洋生态造成很大的威胁。赤潮频发、近海海底出现的“荒漠化”等现象冲击海洋资源后续开发。1982年颁发的《中华人民共和国海洋环境保护法》明确了要保护海洋资

源, 防治海洋污染, 建设海洋生态文明。1992年后, 联合国在巴西首都里约热内卢召开的环境与发展大会发布了《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》[14], 提出了要对保护海洋环境和海岸环境进行整体考虑, 中国在海洋领域也积极响应出台环保政策, 打破原政策垄断格局。2003~2011年, 步入了海洋生态环境保护的深化阶段法制保障均衡期; 从2012年到2015年, 主动性作为转向创造性解决的政策间断期; 2016年至今, 虽然政策负反馈作用逐渐加强, 但海洋环保政策仍然是在国家控制下进行渐进性调整。可见, 改革开放以来我国海洋环保政策呈现出由均衡到间断再到均衡的演变脉络。



**Figure 2.** Number of documents on marine environmental policies promulgated and implemented in my country from 1982 to 2021

**图 2.** 1982~2021 年我国颁布实施海洋环境政策的文件数量情况

#### 4.1. 均衡期：海洋生态环境保护的探索阶段(1982~1991年)法制保障均衡期

1982年联合国第三次海洋法会议订立了《联合国海洋法公约》，标志着海洋国际法律制度正式建立[15]，明确了污染海洋不再被视为默许的自由。同年，第五届全国人民代表大会常务委员会正式通过《海洋环境保护法》。以该法作为基本法，海洋环境各领域的法律法规及规章制度相继出台，掀起了海洋资源开发持续利用和海洋环境保护的新篇章。据统计，1982~1991年期间我国中央层面出台海洋环境政策的文本有30多本，初步勾勒出海洋环境政策体系的雏形。同一时期，十一届三中全会开启了改革开放和社会主义现代化的伟大征程，全党工作重心和注意力转移到社会主义现代化建设上来，着力解放生产力和发展生产力，海洋环境保护与治理工作相对滞后。随着陆域资源的衰竭和空间不足，国家的聚焦点由陆向海，向海洋要资源、向海洋要空间，通过激活蓝色经济发展新“引擎”为国民经济注入新动力。这一阶段的顶层主体的注意力都集中在发展海洋经济的重心上，强调海洋资源开发对陆域经济的重要性，而海洋生态环境则作为海洋经济的补充，属于海洋环境政策的探索稳定期。在此阶段的政策图景下，我国的海洋生态安全遭受严重威胁，海洋生态承载能力较为脆弱。长江口外海域中肋骨条藻爆发、南海大鹏湾盐田海域卡盾藻等海洋环境突发事件频发，海洋生态环境保护与治理面临结构性“沦陷”的趋势未能从根本上缓解。

#### 4.2. 间断期：内部变革和外部应激的政策间断期(1992~2002)

1992年联合国在巴西首都里约热内卢召开环境与发展大会，会议通过了《21世纪议程》《里约热内卢环境与发展宣言》和《关于森林问题的原则声明》等一系列重要文件。对保护海洋环境和海岸环境进行整体考虑，首次将对专属经济区的保护和海岸地区可持续发展与海洋生物资源的可持续利用联系起来。

积极响应国际环境保护号召以及明确自身环保义务，顶层主体的价值理念出现重大的转变，海洋环境政策子政策系统也进行调整。海洋资源开发由粗放向集约转变，海洋经济由数量向质量的转变，海洋生态环境的保护也由边缘被动向中心主动转变。加之海洋环境焦点事件的发生，正向反馈占据主导，这进一步加速了政策垄断的崩析瓦解。如 1999 年辽东湾发生 6300 平方公里的特大赤潮[16]，胜利油田引发长达半年的重大原油泄漏事故，2000 年长江口舟山海域发生 7000 多平方公里赤潮，大量鱼、虾、贝等海洋生物死亡，造成的经济损失无法估量。这系列海洋环境事件的发生，引发社会大众的强烈反响，自下而上的逐级传递，促使海洋保护政策成为顶层主体关注焦点，国家宏观价值观和政策图景重新调整。随着 2001 年国务院关于渤海碧海行动计划的批复，原有的政策垄断被打破，发生政策崩溃，海洋环境保护的政策推上风口。

#### 4.3. 均衡期：海洋生态环境保护的深化阶段联动保障均衡期(2003~2011 年)

2003~2011 年期间海洋经济迅速增长伴随海洋生态破坏，国家及地方各级涉海机构相继出台系列海洋环境政策，呈现出内容规模体量大，覆盖领域广的特点，基本搭建完成我国海洋政策体系。在这阶段，国家层级上的海洋政策出台量就高达 102 部，涵盖海洋生态保护、海洋环境治理及海洋环境执法规范等领域。2006 年通过的《国家经济和社会发展规划纲要》将海洋规划提升为专章，强调要“强化海洋意识，维护海洋权益，保护海洋生态，开发海洋资源，实施海洋综合管理，促进海洋经济发展”；2007 年国务院印发《中国应对气候变化国家方案》指出要全面推进海洋保护区建设管理和海洋生态建设；2008 年国务院批复实施的《国家海洋事业发展规划纲要》强调要加强海洋综合管理，规范海洋资源开发秩序，保护海洋生态环境[17]。这一阶段政策图景是把建设资源节约型和环境友好型社会，并将其确定为国民经济与社会发展中长期规划的战略任务，要求建立人与环境良性互动的关系。政策主体不仅包括行政管理部门，行业协会、企业、社会公众也牵涉其中。这阶段的海洋环境政策凸显多方参与、积极作为的特点，内外各要素基本稳定，海洋政策渐进均衡状态。

#### 4.4. 间断期：多方协同衔接的政策间断期(2012~2018 年)

2012 年党的十八大将“生态文明建设”纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总布局，“美丽中国”作为生态文明的宏伟目标，从国家宏观大局统筹资源开发与环境保护；2013 十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系，2014 年十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境；2015 年国务院印发《全国海洋主体功能区规划》[国发〔2015〕42 号]要求因地制宜，统筹并济，将海洋空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和限制开发区域四类区域。2016 年财政部、国家海洋局印发了《关于中央财政支持实施蓝色海湾整治行动的通知》(财建[2016]262 号)、2018 年国务院发布了《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24 号)等中央海洋环境政策的陆续出台昭示这一阶段海洋环境政策逐步走向统筹协调新高度，从污染治理向预防管控的转变。而 2018 年“桑吉”轮碰撞事故造成海洋污染的焦点事件加速推动了海洋环境政策的议程，同年，国家海洋局的职责整合，组建中华人民共和国自然资源部的机构组织改革，促使原有政策垄断被打破。

#### 4.5. 均衡期：全面协调政策图景的均衡期(2019 至今)

这一时期，“绿色、协调、和谐”的政策图景进入政策议程，“构建海洋命运共同体”“共同增进海洋福祉”成为新时代海洋的主旋律，海洋环境政策制定体现统筹联动、集成综合的新特点。2019 年国务院政府工作报告提出要“加强生态系统保护修复”，2020 年在第七十五届联合国大会一般性辩论上习近平总书记提出将力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和[18]；次年，国家层面出台了《中共

中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》《2030 年前碳达峰行动方案》的政策方案。政策工具精准发力，从命令控制型逐步向市场激励型和公众参与型的性质转变。如制定了《重点海域综合治理攻坚战行动方案》，“一湾一策”，加快建立海洋自然保护地体系。这一阶段的海洋环境政策通过“顶层设计，基层创新”的政策议程全面研判海洋生态承载力，强化“开门问策”的途径，海洋环境政策基本处于稳定渐进的垄断均衡状态，见表 1。

**Table 1.** The evolution of China's marine environmental policy (1982~2021)

**表 1.** 中国海洋环境政策的变迁过程(1982~2021 年)

| 时间跨越      | 均衡区间 | 政策形象                    | 政策议定场所            | 典型政策  |
|-----------|------|-------------------------|-------------------|---|
| 1982~1991 | 均衡期  | 实现环境生态的全面发展             | 全国人大常委会、国家海洋局、农业部 | 《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》          |
| 1992~2002 | 均衡期  | 不断向深度和广度扩展的海洋开发利用创      | 全国人大常委会、国家海洋局     | 《海洋自然保护区管理办法》《中华人民共和国水生野生动物利用特许办法》                    |
| 2003~2011 | 均衡期  | 积极推进海洋资源循环高效利用          | 国家海洋局             | 《中华人民共和国海岛保护法》《防治船舶污染海洋环境管理条例》                        |
| 2012~2018 | 间断期  | 要强化海洋意识，维护海洋权益，保护海洋生态环境 | 生态环境部、自然资源部       | 《全国海洋主体功能区规划》   |
| 2019 至今   | 均衡期  | 构建海洋命运共同体，共同增进海洋福祉      | 中共中央 国务院          | 《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》《2030 年前碳达峰行动方案》 |

数据来源：笔者根据北大法宝数据库整理所得。

## 5. 中国海洋环境政策演变的内在机理

### 5.1. 政策图景的转变：单独治理 - 联防联控 - 综合治理 - 国家总战略

国家主要矛盾的变化导致中央政府决策的注意力分配，进而影响组织决策的偏好和倾向。改革开放初期，人民日益增长物质文化的需要与落后的社会生产力的成为当前的主要矛盾，解放和发展生产力是根本任务。在海洋领域更多的表现为海洋资源的开发和攫取，而海洋生态环境的保护则在一定程度上被“边缘化”。伴随着高增长带来的海湾河口被污染、赤潮绿潮频发等系列海洋生态问题，海洋环境保护和治理逐渐进入中央的视野并引发了其注意力的转移，但在海洋政策层面还是表现为“各自分管”“五龙闹海”的条块状管理模式；进入“21 世纪是海洋的世纪” [19]之后，海洋领域进入深化改革期，重组海洋系统，强调海洋生态对社会经济发展的重要性，从国家 - 地方系统构筑海洋生态环境组织架构和政策系统。从五大发展理念的提出到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局思路的使得海洋政策体系全面变化，也促使海洋环境保护与治理问题进入国家公共政策议程设置之中且愈发重要。

### 5.2. 政策场域转换：一元主导 - 多元参与

改革开放初期，海洋环境政策的制定主要是以“条块”为主，政府为主导，市场参与和社会协同有

限；在执行和治理当中，因“河与海”“陆与海”的边界问题，生态环境部门存在职责模糊，部门间协作机制不健全的问题。进入海洋经济高质量发展的新时代，外部约束、“双碳”承诺和协同攻坚的多方压力迫使海洋环境保护体制机制展开新一轮的改革变革。在顶层设计、协调规划、执行机构和保障制度上除了政府主体之外，都充分加入了企业、智库、行业和社会民众的元素。落实海洋生态环境保护目标责任制和考核评价制度，明确其承担生态环境保护工作的机构和岗位。强化部门的联动加强，落实海洋生态环境保护督察。非政府组织及民间团体广泛参与其中。在未来“区块链”和多中心治理的趋势下，海洋生态文明建设的长效机制将得到不断地提升，激励性和惩罚性海洋政策工具的综合运用下，社会各界积极参与海洋环境保护，形成政府与社会相结合、专业化队伍与志愿者相结合的执行体系，营造良好社会氛围。

### 5.3. 外部冲击与内部摩擦：焦点事件的推波助澜

焦点事件的突发诱致原有政策垄断被打破，政策变迁的路径可能是自上而下，也可能是自上而下。这种改变迫使政策场域的开放，社会公众舆论、新国际规则制定等都可能引起顶层主体注意力的转移，妨碍政策垄断的延续。反思 1982~2020 年国家海洋环境政策变迁历程，《联合国海洋法公约》《21 世纪海洋议程》等具有国际影响力的焦点事件冲击，为了积极与国际接轨，顶层主体的价值理念发生了转变[20]，海洋生态环境的保护也由边缘被动向中心主动转变。1999 年辽东湾发生 6300 平方公里的特大赤潮的焦点事件更是打破了精英决策系统的注意力“瓶颈”，“发展中保护、保护中发展”进入政策场域，广大的人民诉求得到了很好的释放。在当今数字网络的时代，海洋石油勘探开发溢油、海上交通事故溢油、海上危险化学品泄漏等重大海洋污染事故发生，经网络舆论的发酵都有可能对原有政策造成冲击，倒逼海洋生态安全进入政策议程，扩大政策场域，促进政策变迁的发生。

### 5.4. 场域外的波动冲击：公民觉醒与环保意识的加强

随着海洋科普的教育推进及公民海洋意识的觉醒，大众对亲海、爱海和知海的情感不断攀升，对海洋生态环境政策的关注度也逐步上升。新一代的青少年对海洋的热爱及海洋环境保护则更盛，当海洋环境要素被污染、破化或者海洋生态系统功能退化，他们会充分自由表达自身的诉求，最大限度地保障自身合法利益。2023 年日本向海水中排放福岛核污染水，公众纷纷拒绝购买日本海产品，以实际行动抵制污染海洋环境的举措，通过非制度化的途径实现对海洋公共政策的影响。政策系统和场域的进一步开放，以环境 NGO 为主体的海洋政策子系统重要参与者，海洋生物多样性保护、蓝色碳汇、海洋限塑、海洋污染监督等方面纷纷进入 NGO 的议题，他们通过问题溯源、生态教育、舆论宣传等策略影响政策的主体，推动海洋环境问题进入政策议程，进而影响政策决策，催生海洋环境政策的变迁。

## 6. 中国海洋环境政策的优化路径

### 6.1. 高屋建瓴，强化海洋政策图景的科学性、前瞻性和国际性

海洋环境政策演进与国家制度变迁密切相关，要凸显海洋政策的连续性、确定性及前瞻性。当前我国步入海洋经济高质量发展的新时代，提供更多优质海洋生态产品以满足公众对海洋生态文明建设的多元需求是以人民为中心的最好体现，“五大发展理念”“绿水青山才是金山银山”“海洋命运共同体”“‘双碳’承诺”等话语体系的提出，进一步要求海洋环境保护与治理的必要性和合法性[21]。把握好海洋政策的科学性，探索建立海洋政策预评机制，科学精准评估海洋环境政策的影响，在海洋污染等焦点事件发生初期还未进入政策议程之前进行化解。全面审慎评估海洋政策效应，尤其是政策间的叠加效益。要考虑流域、海岸、海域、海岛的影响，还需考虑海陆之间信息、能量、物质交换所触发的影响，进而

把握海洋政策的有效性和伸缩性。海洋政策的前瞻性还体现在政策出台窗口期，须加强对海洋政策的预期管理，并合理设置过渡期，研判政策实施过程中潜在风险，促使海洋政策的预见处理。同时，海洋联通世界，须增强海洋环境政策的国际性，建构符合时代特色和历史潮流的海洋新话语，统筹国内 - 国际向衔接的新格局。坚持以共商、共建、共享为原则，以蓝色清洁海洋为纽带，倡导建立人类海洋命运共同体，建设健康、优美、和谐的蓝色星球。

## 6.2. 优化海洋政策场域和议程，多方协同，多元参与

海洋政策变迁过程中的纵向演变具有渐进性、均衡性和偶然性的特征，在分析海洋政策垄断 - 间断要充分考虑中国政治组织结构及宏观政治环境。相对于西方国家而言，中国利益集团发挥的作用有限。从“新发展阶段”“新发展理念”“新格局”“新质生产力”的宏观经济政治环境，在海洋环境政策则表现为低碳、环保、清洁的政策图景并据此形成稳定的均衡状态。要坚持以“为人民服务”为宗旨的中国共产党在中国特色社会主义事业的核心领导不动摇，在政策制定和实施占据主导地位。在与执政党的方针政策和战略目标高度一致的前提下，在海洋环境政策的制定过程中把政府、企业、非政府组织、公众等多元利益诉求都要进入海洋环境公共政策的输入过程，并且参与海洋公共政策的输出和反馈，创新性地从集体决策到多元参与决策，实现由封闭到开放的发展过程。

## 6.3. 上下衔接，区域联动，高度协同融合

海洋的连通性和流动性决定海洋环境政策的一体性。不管是海洋环境政策的制定还是实施，必须破解行政区域壁垒的限制，打通区域的区域协同，实现主体、区域、组织方式之间协同度和交融度。中央政府要做好海洋环境政策顶层设计和引导工作，把自然资源、生态环境、海事、水利等部门纳入其中，通过联席会议制度等完善政府部门的协调和沟通，并且将各部门的职责、发展规划、法律法规等都纳入政务公开的范围；同时，根据各省(市、区)发展情况，因地制宜，科学合理制定地方指标和考核标准，以作为地方政府开展工作的参考。地方政府在践行中央海洋环境保护与治理的决策应当积极参与区域协作治理，与其他省(市、区)通力协作，探索建立区域级别的海洋环境协作保护治理组织。如精细化的区域海洋生态、推进生态廊道修复、扩大区域海洋生态空间。通过政府各部门间的协调和衔接，有效整合各部门的海洋管理职能和海洋资源，形成政策合力。

## 6.4. 预警预测，减缓外部焦点事件的负面冲击

推进海洋环境管理信息平台共享建设，包括海洋环境监测预警预报系统、海岛监视监测系统、海洋环境应急管理系统。在海洋政策的制定、执行和修订的过程中兼顾焦点事件的冲击，构建良好政策氛围。客观全面分析焦点事件发生背后的原因及造成的社会影响，明晰现阶段的海洋政策存在的不足，通过预判预测对未来事件发生的规避，为下一轮政策的修订和出台奠定坚实的实践基础，实现决策理念从下往上向从上引下的转变。2020年9月，习近平总书记正式宣布“碳达峰碳中和”目标，在此外部事件导向下，决策层积极响应，2022年、2023年自然资源部印发《海洋碳汇经济价值核算方法》《海洋碳汇核算方法标准》，不断强化该焦点事件的正反馈，促进海洋生态环境持续健康发展。

## 基金项目

本研究是广东省哲学社会科学规划“粤港澳大湾区海洋环境治理府际合作网络与治理绩效评价”项目(项目编号: GD20XYJ22), 广东海洋大学人文社科“中国海洋生态效率测度、时空演变及影响因素研究”项目[C20116]。

## 参考文献

- [1] 王京东. 海洋生态文明建设新路径[N]. 学习时报, 2016-06-13(08).
- [2] 国务院. 全国海洋主体功能区规划[N]. 人民日报, 2015-08-21(01).
- [3] 王军敏. 坚持海洋命运共同体理念推进全球海洋治理[N]. 学习时报, 2023-02-15(02).
- [4] Bachrach, P. and Baratz, M.S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, **56**, 947-952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- [5] 李文钊. 认知、制度与政策图景: 间断-均衡理论的三重解释逻辑[J]. 南京社会科学, 2018(5): 5-23.
- [6] 王琪. 海洋环境政策有效供给分析[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2003(5): 58-61.
- [7] 王琪, 何广顺. 海洋环境治理的政策选择[J]. 海洋通报, 2004, 23(3): 73-76.
- [8] 高益民. 海洋政策及其对海洋环境保护的影响[J]. 山东社会科学, 2008, 160(12): 153-155.
- [9] 张继平, 熊敏思, 顾湘. 中澳海洋环境陆源污染治理的政策执行比较[J]. 上海行政学报, 2013, 14(3): 63-68.
- [10] 孟激, 张群. 公共政策变迁的间断均衡与范式转换——基于1978-2018年上海科技创新政策的实证研究[J]. 公共管理学报, 2020, 17(3): 1-11+164.
- [11] 雷丹. 间断-均衡理论视角下农民工培训政策变迁研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2022: 5-10.
- [12] 高新宇, 吴尔. 间断-均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑——基于政策文本的分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(3): 75-84.
- [13] 范庆泉, 储成君, 高佳宁. 环境规制、产业结构升级对经济高质量发展的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(6): 84-88.
- [14] 张来明. 决胜全面建成小康社会的政治宣言和行动指南[N]. 中国经济时报, 2015-11-12(02).
- [15] 李洪彦. 论建设海洋经济强省战略[J]. 中国渔业经济, 2002(5): 22-28.
- [16] 曹春晖. 两种赤潮藻对锰的生理生态响应[D]: [博士学位论文]. 青岛: 中国海洋大学, 2010: 2-5.
- [17] 唐书林, 宋志凯, 郭杰, 等. 东海区海洋经济创新发展示范城市建设跟踪评估研究[J]. 海洋经济, 2021, 11(4): 80-88.
- [18] 新华社. 习近平: 中国承诺实现从碳达峰到碳中和的时间, 远远短于发达国家所用时间[EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-04/22/c\\_1127363017.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-04/22/c_1127363017.htm), 2021-04-22.
- [19] 朱坚真. 海洋环境经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2010: 2-8.
- [20] 郑容坤. 间断均衡理论视角下民间信仰政策的变迁[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2023, 40(2): 25-35+126.
- [21] 顾恬玮, 彭建. 基于自然的碳达峰、碳中和解决方案: 关键议题[J]. 生态学报, 2023, 43(9): 3384-3391.