



# 国外海洋管理与 执法体制

GUOWAI HAIYANG GUANLI YU  
ZHIFA TIZHI

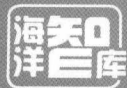
李景光 主 编

张占海 副主编



海洋出版社

014044416



P7  
13

# 国外海洋管理与 执法体制

GUOWAI HAIYANG GUANLI YU  
ZHIFA TIZHI



李景光 主 编  
张占海 副主编

P7  
13



北航

C1732384

海洋出版社

2014年·北京

012220210

### 图书在版编目(CIP)数据

国外海洋管理与执法体制/李景光主编. —北京:  
海洋出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8737 - 0

I. ①国… II. ①李… III. ①海洋 - 管理 - 研究 - 世界  
②海事处理 - 行政法 - 研究 - 世界 IV. ①P7  
②D993. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 271749 号

责任编辑: 唱学静

责任印制: 赵麟芬

**海洋出版社 出版发行**

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京华正印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 18.5

字数: 320 千字 定价: 58.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

## 编委会

主 编 李景光

副主编 张占海

编 委 陈 越 梁金哲

作 者 (按照编写章节顺序排列)

梁凤奎 阎季惠 李景光 余鑫玮 郑 蕊

赵绪才 韩京云 徐贺云 徐世杰 张晓琨

## 编者的话

1992年联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》指出，“海洋环境——包括大洋和各种海洋以及邻接的沿海区域——是一个有机的整体，是全球生命支持系统的重要组成部分，是有助于实现可持续发展的宝贵财富”，“每个沿海国家都应考虑建立，或在必要时加强适当的协调机制（如高级别规划机构），在地方一级和国家一级，对海岸带和海洋及其资源实施综合管理，进而实现可持续发展”。2002年可持续发展世界首脑会议通过的《约翰内斯堡执行计划》进一步指出，应“促进在国家一级采用综合、跨学科及跨部门的沿海与海洋管理方法，鼓励和协助沿海国家制订海洋综合管理政策和建立相关机制”。2005年联合国世界首脑会议提出要“在各个层面加强合作与协调，以使用综合方法解决与海洋有关的各类问题，并促进海洋综合管理与可持续发展”。2012年6月联合国可持续发展大会通过了题为《我们憧憬的未来》的成果文件，进一步重申了1992年联合国环境与发展大会和2002年可持续发展世界首脑会议做出的承诺。2012年11月26日，联合国秘书长和联合国系统行政首长协调理事会在关于《对联合国海洋事务协调机制的评估》报告的评论意见中指出，联合国联合检查组提出的第一条建议是“联大应在第六十七届会议上建议各国设立海洋和有关问题的国家协调中心”，“联合国系统各组织对此建议表示支持和欢迎”。

从20世纪70年代开始，尤其是自1992年联合国环发大会以来，联合国日益重视海洋事务，并成立了联合国海洋事务协调机制，许多沿海国家纷纷制定海洋战略、政策与计划，推进海洋综合管理与海洋事务高层协调机制和执法队伍建设。我国在推进海洋综合管理方面已取得显著进展，但体制的制约问题仍比较突出。强化海洋管理、协调与执法体制以及海洋法规建设，是摆在我们面前的重要任务。

为了了解国外有关情况并借鉴一些国家的先进经验，我们邀请了国内部分专家和从事海洋管理工作的人员编写了本书。本书包括的国家为美国、加拿大、英国、法国、荷兰、葡萄牙、俄罗斯、澳大利亚、日本、韩国、菲律宾、越南、印度尼西亚、印度、巴西和智利 16 个具有一定代表性的国家。这些国家中，大部分建立了高层海洋事务协调机制，制定了国家海洋战略、政策或海洋法，有些还设立了专门主管海洋与渔业事务的政府部门。一些目前仍采用分散管理模式的国家，也都认识到分散管理的弊端，认为建设海洋综合管理与执法体制，推进基于生态系的海洋综合管理，是大势所趋，因此也在酝酿成立负责海洋事务的政府主管机构。

编写本书旨在为政府决策部门和从事海洋管理、科研和教学的人士提供参考材料。

编写本书过程中，一些国内外专家和朋友以不同方式为本书提供信息和资料，国家海洋局国际合作司给予了多方面的支持，我们谨向参加本书编写工作的作者和为本书的编写提供过帮助的专家、领导和朋友们表示敬意。

2013 年 12 月 10 日

# 目次

第一章 美国 .....	1
第一节 海洋工作概况 .....	1
第二节 海洋管理体制 .....	3
第三节 美国海洋管理工作的主要依据：《国家海洋政策》 和《国家海洋政策实施计划》 .....	12
第四节 海洋执法体制 .....	18
第二章 加拿大 .....	25
第一节 海洋工作概况 .....	26
第二节 海洋管理体制 .....	29
第三节 海洋立法情况与执法体制 .....	37
第三章 英国 .....	43
第一节 海洋管理体制 .....	44
第二节 海洋管理工作的法律与政策依据 .....	54
第三节 海洋执法体制 .....	64
第四节 苏格兰、北爱尔兰和威尔士的海洋管理 .....	68
第四章 法国 .....	77
第一节 海洋工作基本情况 .....	77
第二节 海洋管理体制 .....	78

第三节	海洋管理的重要政策依据：法国《海洋政策蓝皮书》	85
第四节	海洋执法体制	86
<b>第五章</b>	<b>荷    兰</b>	90
第一节	海洋管理涉及的主要内容与管理原则	91
第二节	海洋管理体制	94
第三节	主要涉海法规与政策	99
第四节	海洋执法体制	103
<b>第六章</b>	<b>葡    萄    牙</b>	107
第一节	海洋管理体制	108
第二节	与海洋管理和执法有关的战略、政策和法规	114
第三节	海洋执法体制	117
<b>第七章</b>	<b>俄    罗    斯</b>	118
第一节	海洋管理体制	119
第二节	推进俄罗斯海洋事业的主要计划、政策与法规	129
第三节	海洋执法体制	137
<b>第八章</b>	<b>澳    大    利    亚</b>	140
第一节	海洋工作基本情况	141
第二节	海洋管理体制	146
第三节	海洋执法体制	154
<b>第九章</b>	<b>日    本</b>	160
第一节	海洋管理体制	161
第二节	与海洋管理和执法有关的主要政策、法规与计划	166
第三节	海洋执法体制	170



<b>第十章 韩国</b> .....	176
第一节 与海洋管理有关的战略与政策法规 .....	177
第二节 海洋管理体制 .....	182
第三节 海洋执法体制 .....	186
<b>第十一章 菲律宾</b> .....	194
第一节 海洋管理体制 .....	195
第二节 与海洋管理有关的法规、政策和文件 .....	204
第三节 海洋执法体制 .....	208
<b>第十二章 越南</b> .....	213
第一节 海洋管理体制 .....	214
第二节 海洋管理与执法工作法律及政策依据 .....	223
第三节 海洋执法体制 .....	228
<b>第十三章 印度尼西亚</b> .....	232
第一节 海洋管理体制 .....	234
第二节 与海洋管理和执法有关的法规 .....	239
第三节 海洋执法体制 .....	240
<b>第十四章 印度</b> .....	244
第一节 海洋管理体制 .....	245
第二节 海岸带综合管理工作 .....	249
第三节 与海洋管理有关的法规与政策 .....	251
第四节 海洋执法体制 .....	253
<b>第十五章 巴西</b> .....	256
第一节 海洋工作概况 .....	256
第二节 海洋管理体制 .....	258
第三节 管理法规、政策依据和相关计划 .....	262

第四节	海洋执法体制 .....	273
<b>第十六章</b>	<b>智 利 .....</b>	<b>275</b>
第一节	海洋管理体制 .....	276
第二节	主要涉海法规与政策 .....	280
第三节	海洋经济与科研工作概况 .....	282
第四节	海洋执法体制 .....	284

# 第一章 美国

**美**国东临大西洋，西靠太平洋，南濒墨西哥湾，东北与加拿大接壤部分为五大湖。本土和本土外主要地区的海岸线长 19 929 公里，其中大西洋沿岸海岸线长 3 330 公里，太平洋（含夏威夷）沿岸海岸线长 12 268 公里，墨西哥湾岸线长 2 625 公里，阿拉斯加北极地区海岸线长 1 706 公里。美国领海面积 796 441 平方公里，主张的专属经济区面积 1 135.1 万平方公里。全国 39 个州为沿海州。据 2013 年 9 月资料，美国人口 3.16 亿。2012 年 GDP 为 15.684 万亿美元。

美国沿海陆地面积只占其全国陆域面积的 17%，承载着全国一半以上的人口，预计到 2015 年，沿海人口将达 1.65 亿。2011 年，美国沿海市县对美国国民生产总值贡献达 6.6 万亿美元，将近占美国 GDP 的 50%，提供了 5 100 万个工作岗位，提供涉海岗位较多的有商业捕捞和休闲渔业、旅游业、航运、海上油气开发与生产等。

美国港口每年货运产值达 7 000 亿美元，游轮产业每年创造的价值为 120 亿美元，海洋旅游每年游客达 1.8 亿人。2011 年，美国渔业捕捞量 450 万吨，创造价值 53 亿美元。

## 第一节 海洋工作概况

20 世纪 80 年代以来，为了保持其海洋大国和强国地位，美国不断强化海洋工作。1983 年，美国建立了 200 海里专属经济区。1998 年 6 月，克林顿总统亲自出席美国全国海洋工作会议，并签署了《海洋宣言》。进入 21 世纪以来，美国进一步加大海洋工作力度，采取一系列促进海洋事业向纵深发展的

重大举措。2000年，美国国会通过了《海洋法案》，根据该法案，成立了“美国海洋政策委员会”，其任务是调查美国海洋工作状况，研究未来海洋工作发展趋势，为美国制定新的海洋政策提出对策建议；2004年9月20日，该委员会向总统和国会提交了题为《21世纪海洋蓝图》的报告。同期，美国著名的非政府组织皮尤(PEW)海洋委员会也出台了关于美国海洋政策的报告，该报告连同《21世纪海洋蓝图》的报告成为美国政府制订海洋政策的重要依据；2004年12月，美国政府根据《21世纪海洋蓝图》的建议，出台了《美国海洋行动计划》，从战略和政策层面全面阐述了美国海洋工作的整体思路和措施，同时美国总统布什颁布命令，成立内阁海洋政策委员会，负责统一协调和指导美国海洋工作；2005年7月，美国海洋政策委员会和皮尤海洋委员会发起两委员会“联合行动倡议”，积极推进美国海洋政策；2009年6月，奥巴马总统签署了国家海洋政策备忘录，要求制定全面的国家海洋综合政策，同期成立了“联邦机构间海洋政策特别工作组”，由奥巴马总统亲自负责，提出制定全面综合的国家海洋政策的建议，2009年，该工作组完成了最后建议；2010年7月19日，美国总统发布“关于海洋、我们的海岸与大湖区管理的行政令”，批准美国海洋政策特别工作组提出的“关于加强美国海洋工作的最终建议”，即美国海洋政策；2013年4月16日，美国国家海洋委员会发布《国家海洋政策实施计划》。白宫在发布《国家海洋政策实施计划》时指出，该实施计划的重点是强化联邦政府涉海部门间的协调，完善决策程序，改进涉海审批流程，更好地管理海洋、海岸带和五大湖的资源，以促进经济发展，为决策部门、地方社会、产业界和公众提供丰富的科学知识与信息，并促进联邦政府与各州、部落、地区和地方政府的协调与合作。

美国具有较为健全的海洋法规体系，目前联邦涉海法律法规多达100多个。根据联邦管辖权限制定的重要法规有《海岸带管理法》，对海岸带的各种海洋开发活动实施综合管理；《渔业法》，规定联邦政府管理和控制200海里专属经济区和大陆架上的生物资源；《外大陆架法》，规定联邦政府管理矿物资源，包括发放矿物资源开采许可证等；以及《深海底硬质矿物资源法》等。其他主要海洋法规还有《海洋保护区法》、《海洋哺乳动物法》、《石油污染法》、《海洋热能转换法》、《洁净水法》和《濒危物种法》等。

美国是世界上最早提出海洋综合管理概念的国家之一，也是最先尝试建立统一的海洋管理职能部门的国家。美国还首先提出大海洋生态系统管理理

论和基于生态系统的海洋综合管理原则，使海洋综合管理发展成为当今世界的一股强大潮流。

美国的海洋管理体系是，在国家层面有国家海洋委员会，政府机构中有主管海洋事务的专门机构——国家海洋与大气局，各州和地方有相应的海洋管理机制。因此，美国的海洋管理采用的是高层协调与集中管理相结合、中央与地方分工配合以及有关涉海部门和其他利益相关者积极参与的综合管理模式。

在海洋执法方面，美国的主要海上执法队伍是美国海岸警卫队。

## 第二节 海洋管理体制

美国是联邦制国家，在中央与地方的海洋管理工作中，采用中央和地方分权的形式。根据美国法律，离岸 3 海里内海域由沿海各州负责立法和实施管理。1953 年，美国国会将州界内的海底及底土的管辖权和所有权全部授予州政府，包括所有的海洋生物和矿物资源。这一授权包括在其辖界内管理、租赁、开发和利用土地和自然资源的权利以及对海底底土及其自然资源的开发与利用收取租赁费和税赋的权利等。但涉及州辖海域水面的航行权、贸易权、国防和国际事务权，仍统一归联邦政府。3 海里以外到 200 海里专属经济区归联邦政府管理，按职能分工由联邦海洋行政管理部门和其他涉海部门分别负责。

### 一、高层决策与协调机制——国家海洋委员会 (National Ocean Council)

2010 年 7 月 19 日，美国总统奥巴马发布关于美国海洋管理工作的行政令，宣布成立国家海洋委员会。

#### (一) 委员会的组成

主席：白宫环境质量委员会主席  
白宫科技政策办公室主任  
(由两人共同担任委员会联合主席)

成员(目前共 25 位委员):

国务卿  
国防部部长  
内政部部长  
农业部部长  
医疗与社会服务部部长  
商务部部长  
国家海洋与大气局局长  
劳工部部长  
运输部部长  
能源部部长  
国土安全部部长  
司法部部长  
环境保护署署长  
白宫管理与预算办公室主任  
国家航空与航天局局长  
国家情报局局长  
国家科学基金会主任  
国家能源管理委员会主席  
参谋长联席会议主席  
负责国家安全事务的总统助理  
负责国土安全与反恐事务的总统助理  
负责国内政策的总统助理  
负责经济政策的总统助理  
负责能源与气候变化事务的总统助理  
副总统办公室主任

## (二)国家海洋委员会指导委员会

该指导委员会是国家海洋委员会内的一个重要机构,负责协调和统一海洋委员会职责范围内的优先领域。

指导委员会为高层机构,由 5 名成员组成:

科技政策办公室主任  
环境质量委员会主席  
部际间海洋资源管理政策委员会主席  
部际间海洋科技政策委员会主席  
国家海洋委员会办公厅主任

### (三) 内设机构

#### 1. 海洋资源管理机构

将部际间海洋资源管理政策委员会作为国家海洋委员会海洋资源管理部门，主要任务是确保政府各部门落实国家海洋政策，实现国家确定的海洋资源管理优先目标以及国家海洋委员会确定的其他优先目标。委员会主席由国家海洋委员会任命，成员为国家海洋委员会成员单位的助理副部长，或享有同等决策权力的其他官员。

#### 2. 海洋科学技术机构

将部际间海洋科学技术政策委员会作为国家海洋委员会负责海洋科学技术工作的部门，主要任务是确保政府各部门落实国家海洋政策，实现国家确定的海洋科技优先目标以及国家海洋委员会确定的其他海洋科技优先目标。委员会主席由国家科技委员会在征求国家海洋委员会的意见后任命，成员为国家海洋委员会成员单位的助理副部长，或享有同等决策权力的其他官员。

#### 3. 管理协调委员会

成立于2011年2月23日，主要任务是负责与各州、部落、地方政府和相关组织进行磋商，协调海洋政策事务。

该委员会由来自各州、联邦认可的部落和地方政府的代表18人组成，包括：

- (1) 大湖区、墨西哥湾地区、大西洋沿岸中部地区、东北地区、大西洋沿岸南部地区、西海岸地区，这六个地区各选州代表一名(共6名)；
- (2) 阿拉斯加州、太平洋岛屿和加勒比地区各一名代表(共3名)；
- (3) 州立法代表一名(1名)；
- (4) 内陆州代表两名(2名)；
- (5) 部落代表三名(3名)；

(6)沿海州地方政府代表三名(两位市长,一位县官员)(3名)。

## 二、主管海洋事务的部门——国家海洋与大气局

国家海洋与大气局成立于1970年,其前身是成立于1807年的海岸测量局,因此,从1807年算起,到2013年,国家海洋与大气局已有206年历史。

国家海洋与大气局由6个业务部门组成:①国家海洋服务局;②国家天气服务局;③国家海洋渔业服务局;④海洋与大气研究局;⑤国家环境卫星、资料与信息局;⑥规划与综合办公室。

除业务部门外,还有14个业务支撑部门:①采购与补助金办公室;②办公厅;③财务办公室;④信息办公室;⑤沟通与对外关系办公室;⑥决策协调与执行秘书处办公室;⑦教育办公室;⑧联邦气象协调员办公室;⑨法律总顾问办公室;⑩国际事务办公室;⑪项目协调办公室;⑫海洋与航空作业办公室;⑬法规与政府间事务办公室;⑭人力资源管理办公室。

### (一)国家海洋服务局(NOS——National Ocean Service)

国家海洋服务局下设8个机构:①业务化海洋学产品与服务中心;②国家近海科学中心;③国家海洋与大气局近海服务中心;④国家大地测量中心;⑤近海测量办公室;⑥国家海洋保护区办公室;⑦近海与海洋资源管理办公室;⑧应急与恢复办公室。

#### 1. 业务化海洋学产品与服务中心

负责观测、监测、评价和分发潮汐、海流、水位和其他海洋学资料,制作相关产品和开展海洋预报等相关业务,为确保航行安全、提高海岸带管理水平、预防海洋灾害和降低灾害风险与影响、监测气候变化以及提高应对气候变化决策能力和水平等服务。

#### 2. 国家近海科学中心

组织科学研究和监测与观测,为管理和保护近海生态系统和帮助社会合理利用海洋生态资源提供技术支持与服务。主要业务范围包括:赤潮研究与赤潮事件响应;污染与土地利用对沿海水域与资源的影响;气候变化对生态的影响以及岸线管理;近海生态学与生态系统研究;珊瑚礁生态系统与海藻研究;海洋与人类健康;水质监测、状况与趋势评价;为管理服务的科学(技术转让与能力建设);概念与手段的研究和开发。



### 3. 国家海洋与大气局近海服务中心

为国家、各州和地方近海管理部门提供管理技能与资料信息。

该中心的服务对象包括：海洋规划部门、自然资源管理部门、应急管理部門、洪积平原管理部门、保护组织、沿海各州和各县的组织与协会、地区海洋管理机构。

### 4. 国家大地测量中心

负责建设和维护国家空间参考系统，管理美国的所有定位工作，范围涉及经纬度、海拔高度、岸线信息及其变化，为测绘、航行、防灾减灾、运输、土地利用和生态系统管理服务。

### 5. 近海测量办公室

负责海道测量与制作海图，包括水道测量、海图制作与服务、航行服务和近海测量。

### 6. 国家海洋保护区办公室

负责管理美国的海洋保护区系统，保护、养护保护区的生物多样性、生态完整性与文化价值。

### 7. 近海与海洋资源管理办公室

根据《海岸带管理法》、《海洋保护区总统行政令》和《珊瑚礁保护法》以及《近海与河口土地保护计划》，管理美国海洋与大湖区的资源。

### 8. 应急与恢复办公室

负责预防、评价和应对海洋环境面临的风险，包括溢油、化学品泄漏、有害废物储存场所的泄漏与排放以及海洋垃圾等造成的危害等。

## (二) 国家天气服务局 (NWS—National Weather Service)

国家天气服务局负责提供气象资料和发布气象、水文和气候预报与警报。国家天气服务局在美国各州均设有分支机构，同时还有6个地区分部(阿拉斯加地区、中部地区、东部地区、太平洋地区、南部地区和西部地区)，122个天气预报办公室，13个河流预报中心和9个国家中心，包括飞行天气中心、气候预报中心、环境模拟中心、水文气象预报中心、国家环境预报业务中心、国家飓风中心、海洋预报中心、空间天气预报中心和风暴预报中心。该局每