

美国海洋政策

〔美〕杰拉尔德·J·曼贡 著

张 继 先 译
陈 书 麟 校
葛 有 信

海 洋 出 版 社

1982年·北京

内 容 简 介

本书作者是美国特拉华大学海洋政策研究中心主任,又长期担任美国政府海洋政策方面的顾问。著者在本书内全面阐述了美国海洋政策(包括防卫、交通、渔业、矿产资源和海洋污染等方面)的历史演变情况和现行的政策法规内容,同时对世界各国及联合国有关海洋政策作了论述。可供我国各有关部门、各科研机关和高等院校的从事海洋政策研究的干部、科技人员和师生参考。

Marine Policy for America Gerard J. Mangone

美国海洋政策

〔美〕杰拉尔德·J·曼贡 著

张继先 译

陈书麟 校

葛有信

*

海洋出版社出版

(北京复兴门外海贸大楼)

国防科委印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

1982年3月第1版

开本: 787×1092 1/32

字数: 310,000

统一书号: 6193·0113

1982年3月第1次印刷

印张: 16³/₄

印数: 1—3,000

定价: 2.60 元

前 言

美国特拉华大学海洋政策研究中心主任杰拉尔德·曼贡教授的《美国海洋政策》一书,现在翻译出版,提供给对“海洋问题”感兴趣的读者。

“海洋问题”是在海洋事务方面的一个总体提法。它包括海洋渔业、海洋资源、海洋环境、海洋运输、海洋■防卫、海洋管理条法、海洋国际关系和海洋科学技术等各个方面。研究这些问题的政策和策略的出发点和归宿,就是合理地开发和利用海洋,最大限度地造福于人类。海洋的问题是复杂的,海洋事业的发展,即海洋问题的解决,要求有一个完整的统一的海洋政策,没有这种政策,就没有海洋科学技术的迅速发展,即使有了先进的技术也得不到很好地发挥,海洋的开发利用和对海洋环境的保护也不能顺利进行。

随着时间的推移,人们越来越清楚地认识到,海洋对于人类的生存和发展是极其重要的。联合国第三次海洋法会议,正在谋求就新的海洋法达成协议,以建立国际海洋新秩序。这将是传统海洋政策的一次变革。海洋资源的传统战略价值,海洋资源的现代经济价值和海洋对沿岸国家的长远固有价值,正在得到人们更加深刻的认识,并给予新的评价。经济的发展和科学技术的进步,必将把海洋作为一个长远和重要的进军目标。

我国是一个发展中国家,也是一个海洋国家,有一万八

千多公里海岸线，五千多个岛屿和极其宽广的大陆架，海域资源丰富，海洋事业正在迅速发展。这就要求我们必须大力发展海洋科学技术，加强海洋政策的研究。而海洋政策研究，是许多历史学家、经济学家、法学家、海洋国际关系学家、军事学家和海洋科学技术工作者的一项共同任务，必须同心协力才能够完成。一定要有一批海洋问题专家，形成一个海洋问题的研究队伍，这也是海洋事业发展的需要。

杰拉尔德·曼贡教授是从事国际法和国际组织研究的著名学者，曾任美国国会国际学者中心海洋问题研究协调人、总统办公厅联合国特别委员会秘书，一直在白宫、国务院和联合国担任顾问。《美国海洋政策》一书是作者的一部近著。它以充分的历史文献资料为依据，以美国国家海洋政策的整体目标为线索，从军事、经济、海洋法和科学技术等各方面，全面叙述了美国海洋政策二百多年的历史演变、现状和问题，是当前同类著作中较有代表性的专著。

该书通俗易懂，文字简练，虽属专著，但读起来颇有趣味，加之译者的用心，会使广大读者得到裨益。

祝愿我国海洋政策研究取得进步！

中国海洋学会理事长 罗钰如

1981年7月

序 言

1970年7月，我作为第一名研究员来到新成立的伍德罗·威尔逊国际学者中心(Woodrow Wilson International Center for Scholars)。该中心设在华盛顿莫尔山国立博物院*的大楼里，是国会为“永远纪念”威尔逊(继托马斯·杰斐逊之后最博学的一位总统)而建立的，第一任领导人是才识过人的本杰明·里德(Benjamin H. Read)。这里是静心从事研究的理想天地。我被荣幸地指定为海洋事务规划协调人，此后，有幸迎来印度的拉姆·阿楠德(Ram Anand)和斯·罗(S. Row)，英国的爱德华·布朗(Edward Brown)，瑞士的吕絮·卡夫利什(Lucius Caflisch)，马耳他的阿维德·帕多(Arvid Pardo)，荷兰的艾伯特·柯尔斯(Albert Koers)，墨西哥的乔治·瓦加斯(Jorge Vargas)，西德的弗·克吕格尔·施普伦格尔(F. Krüger-Sprengel)，以及美国的西布鲁克·赫尔(Seabrook Hull)、兹德内克·斯洛卡(Zdenek Slouka)、劳伦斯·麦克休(Lawrence McHugh)、乔治·里迪(George Reedy)和阿特尔斯坦·斯皮尔豪斯(Athelstan Spilhaus)等海事法及公共政策方面许多杰出的同事。他们刻苦的研究、生动的讨论和温暖的友谊，对于我在本书所论

* 即 Smithsonian Institution，也有译作“史密森氏学会”或“史密桑宁学会”的。——译者

海洋问题与争论点方面大有帮助。

本书是在伍德罗·威尔逊国际中心动笔的，中间因行政任命而多次中断，最后在新成立的特拉华大学海洋研究学院完稿。该学院是美国第一所研究海洋的多学科专业研究生院。在这里，我得到工程学及海洋生物学、化学、物理学和地质学方面的同事给予的海洋科学指导；同时，法律、经济、历史及政治科学等学科的同事给予我的忠告，亦使我受益不浅。谨此深表感谢。

两位优秀的秘书——伍德罗·威尔逊国际中心的盖诺·威尔逊和海洋研究学院的格洛里亚·格雷斯威尔，一直陪我写完这本书，他们不辞辛苦，耐心而熟练地帮我整理了那么多的手稿，使我不胜感激。最后，我愿对特拉华大学莫里斯图书馆文献部的查尔斯·马森博士和他的助手们致以书面谢忱，在我飘忽不定的研究阶段，他们向我提供了帮助和款待。

本书要旨，试图对美国在国家安全、商船、渔业、海床矿物和海洋环境污染诸方面的海洋政策演变提出总的看法。把经济观念和政治现实揉合到一起的历史资料，应该说有助于制定明智稳妥的法律，用以管理美国的宝贵海洋环境。书中叙述了当代的某些需在政治上作出决定的问题与争论点，但是没有忘记，在选择美国海洋政策时必须兼顾国内因素和国际因素。未来的海洋、海床和海岸带需要社会给予警醒的注意。我希望这本书能为关心海洋环境的人们提供真实的背景情况和分析的结构。

杰拉尔德·J·曼贡

1977年7月于特拉华州纽瓦克

译 者 说 明

本书系美国列克星敦图书希思出版公司1977年出版，现根据1979年5月第二次印刷本译出。

原书总注释基本按原文译出，但对有关参考文献的说明，文字上作了适当删改。为便于查阅，参考文献未译。

原书索引照译，但重复部分适当删减。为便于读者查阅，“主题索引”条目按汉语拼音字序重新编排；外文姓名剔出，另编“人名索引”。

译稿承蒙陈书麟和葛有信两位同志的精心审校，深表感谢。

译 者

作者简介

杰拉尔德·曼贡（原名H. Rodney Sharp），现任美国特拉华大学海洋研究院（专业研究生院）国际法与国际组织教授兼海洋政策研究中心主任。曾任伍德罗·威尔逊国际学者中心海洋研究协调人和总统的联合国特别委员会行政秘书。曼贡一直在白宫、国务院和联合国担任顾问工作，曾著、编过二十几部有关公共及国际事务的著作。

目 录

第一章	美国——一个海洋国家	(1)
	美国的溪流、江河与海洋.....	(2)
	科学探险与海洋学.....	(4)
	机构发展与国家海洋政策.....	(22)
	海洋与海床的国际法.....	(36)
	问题与争论点.....	(55)
第二章	海军、海洋与美国安全	(61)
	早期的美国海军.....	(61)
	美国——一个海军强国.....	(66)
	新的海洋战略利用.....	(75)
	美国防卫政策.....	(85)
	国际关系.....	(91)
	问题与争论点.....	(97)
第三章	美国商船队	(104)
	早期的美国商船队.....	(105)
	第一次世界大战和美国	
	1916年的《海运法》.....	(115)
	1936年的《商船法》和第二次世界大战.....	(122)
	海事理事会、海事委员会	
	和海事管理局.....	(127)
	海运管理.....	(132)

	1970年的《商船法》	(140)
	问题与争论点	(146)
第四章	渔业与对外政策	(152)
	1940年以前的美国渔业	(152)
	早期政策与国际合作	(162)
	1946年以来的美国渔业	(176)
	美国的渔业政策	(183)
	国际组织与渔业	(194)
	问题与争论点	(211)
第五章	海洋矿物资源	(222)
	盐、贝壳、砂和石	(223)
	石油开发	(229)
	大陆架	(245)
	铁锰结核的开发	(257)
	联合国、国际法与海床	(267)
	问题与争论点	(280)
第六章	海洋污染	(292)
	人类与自然	(292)
	江河中的污水和废油	(312)
	河口和海洋中的污染物	(332)
	美国的海洋污染政策	(351)
	防止海洋污染的国际合作	(371)
	问题与争论点	(392)
第七章	美国的海洋政策	(402)
	海洋的重要性	(402)
	要不要统一的政策?	(411)

第 一 章

美国——一个海洋国家

发现北美的欧洲人——利夫·埃里克森、克里斯托弗·哥伦布、约翰·卡伯特、乔瓦尼·德韦拉扎诺、以及雅克·卡蒂尔——，勇敢地横渡浩瀚无际、不便问津的大西洋，来到一个外有成群的岛屿围衬，内有完整的河川交错，荒无人烟的沿海地带。后来在缅因至佐治亚沿海定居的英国航海者，乘坐简陋的航船，越过波涛汹涌的大海，与其说凭借航海科学，不如说是听天由命。这些开拓者坚守在海边，为谋安全、食物和贸易，艰难苦渡了大半生。最初组成美利坚合众国的各殖民地都有自己的海岸，在波士顿、纽约、费城、巴尔的摩和查尔斯顿等港口周围发展起一簇簇的小居民点。^①

自1789年以来，美国已发展成为一个拥有360万平方英里土地和二亿一千万人口的世界大国，但它从未失掉过与海洋的密切联系。虽然十九世纪美国曾一度转向内地开发国土，但是第一次和第二次世界大战都突出了海洋在国防上的重要意义。而到六十年代，国家开始觉察到周围海洋的新价值。除了海洋环境在国家安全、贸易和食品方面的传统用途之外，政府和企业界还意识到进一步开发海床资源的潜力，新的科学知识和技术发展也提供了开发这些资源的可能性。

几乎与此同时，美国人民也开始意识到海洋环境对维持自然界的平衡和人类生活素质的价值。

许许多多总统公告和命令，国会立法及国际公约一直在错综复杂、争论不休的情况下，左右着美国的海洋与海床政策。的确，若不明智地利用约占地球表面70%的海洋与海床，美国未来的安全与繁荣就会黯然失色。世界上很少有象美国这样的国家，过去是那样地依赖海洋，而今又与海洋的未来如此息息相关。

美国的溪流、江河与海洋

美国有75%以上的人口居住在邻接海洋和大湖的各州。在30个沿岸州里，几乎有一半都市化的县治与大海为邻。从六十年代到七十年代，沿岸州的人口增长了将近90%。为了谋求生计和安逸，有越来越多的美国人迁向靠近广阔水域的地方。包括阿拉斯加、夏威夷、大西洋的四个岛群和太平洋的九个岛群在内，美国的海岸线全长12,283法定英里。受潮汐冲刷的所有海岸、近海岛屿、海峡、海湾、江河和溪流的岸线总共长达88,633英里。从缅因州到佛罗里达州，大西洋岸线向西南延伸2,000多英里；南部各州的墨西哥湾海岸线长1,631英里；加利福尼亚州、俄勒冈州和华盛顿州面向太平洋的海岸线长1,300英里。仅阿拉斯加州的岸线即达6,640英里，潮水所及的岸线共计33,904英里。^②

美国大陆架，即在地质上属于美国大陆组成部分的淹没在水下的陆块边缘，蕴藏着许多可供开采的砂、贝壳、磷酸盐、石油及各种矿物资源。然而大陆架的外形参差不齐，深度变化很大。缅因州至新泽西州一带的美国大陆架，从干陆

向外伸入水下，在大陆坡的边缘朝深海床急剧下降，从海岸算起宽达 200 英里。越往南大陆架越窄，在阿特拉斯角只有 20 英里左右，而到佐治亚近海又加宽到大约 70 英里，接着在佛罗里达南部海岸附近收缩到只有几百码。在墨西哥湾，水深不到 350 英尺的大陆架面积约有 135,000 平方英里。但在加利福尼亚州至华盛顿州的西海岸，陆架边缘却极为陡峭，虽则可将远至 150 英里的沙州和海隆看作大陆架的一部分，可实际上从海岸至大陆坡才只有 10 英里。然而阿拉斯加外面的白令海却很浅，下伏大陆架相当平缓，一直延伸到距海岸 400 英里的地方。这些测值并非一成不变。从美国沿岸的验潮仪记录来看，海平面一直在上升。例如在北大西洋沿岸，从 1930 年到 1970 年，洋面可能升高了将近 1 英尺。

海洋学家们研究潮汐涨落和洋流的复杂运动，分析海水的特性。不论就海床构造、海底地貌、地壳构造板块的漂移、以及沉积物的成分而言，还是就大量栖居沼泽和海洋中的甲壳动物及鱼类的习性而言，都有许多东西有待我们去了解。不过，只要简单讲一下围绕美国的海岸线和水流的自然尺度，就足以揭示陆-海动态界面的相互作用、人类与海洋环境的日常相互作用、以及对国家建设性政策的普遍需要。

流经美国东、西两海岸的巨大洋流，影响到气候、海洋生物、航运、游乐和污染物的扩散。曾于 1492 年把哥伦布送到新世界*的信风，也把海水带过北大西洋的赤道海域，注入加勒比海，又经墨西哥湾和佛罗里达海峡与强大的墨西

* 亦称美洲新大陆。——译者

哥湾流相汇合，沿大西洋岸线向东北流去。在太平洋，来自日本的海流和来自亲潮、阿留申及阿拉斯加的极地流相汇合，然后沿华盛顿州、俄勒冈州和加利福尼亚州向南漂流，并因该地区深层水的涌升而进一步变冷，从而对西雅图、旧金山和洛杉矶的气候起到调节作用。

此外，每年有 360 立方英里的水从美国大陆上的溪流江河注入海洋。这些水里夹带着成吨成吨的泥沙，既有天然土石成份，又有人们的洗刷污水、沉淀物和垃圾，以及人体和工农业所产生的废弃物和残留物。由陆地注入海洋的径流，其化学成分差别很大，不仅取决于人口密度和经济活动，而且取决于这些水所流经的土壤、岩石的种类及其蒸发率等其他因素。溪流、江河注入大西洋水域的化学负载几乎相当于注入西部海湾盆地的五倍。^③

下面各章将表明，美国的河川和邻接美洲的海洋构成一个对美国国家安全、经济发展和社会兴旺极为重要的体系。可是，在美洲大陆建立起第一批殖民地以后的几个世纪里，对于在波涛汹涌的海面上勇敢行船的航海家来说，世界大洋和洋底却是个暗无天日、充满恐怖的神秘之地。

科学探险与海洋学

有史以来，人类就在利用海洋，可是直到十九世纪，有关海底的深度和轮廓、海水的温度和海流、以及海洋生物习性的知识才开始条理化。虽然美国与海洋息息相关，但在 1789 年成立联邦政府的时候，它和其他所有海洋国家一样，对海洋科学一无所知。

在美国共和政体的早期，国会从国家宪法中找不到任何

支持“科学”拨款的依据，而商业则明显地属于联邦的权力范围。要不是估计到刘易斯（Lewis）和克拉克（Clark）的探险对自然史及人种史的贡献大概要比对商业的直接贡献大，托马斯·杰斐逊总统怎么能够从国会搞到这次探险的资金呢？正是在杰斐逊这位既有才智、又有求知恒心的总统执政时期，于1807年在财政部下成立了海岸测量局（the Coast Survey）。尽管该局的任务是通过测绘美国海岸线和测量毗邻领水来促进商业的发展，但它毕竟是第一个促进科学事业的联邦机构。

测量局由一位杰出人物费迪南德·哈斯勒（Ferdinand R. Hassler）担任局长（他是带着成千本书由瑞士移居费城的，并以其气象学才能引起美国哲学学会的注意），但由于政治原因，迟迟没有开展工作。直到1816年才开始进行实际调查，但很快又停了下来，因为国会要求该局的全体雇员（包括哈斯勒在内）转为军职或海军军官。直到1832年这项法令撤销后，哈斯勒和测量局才着手连续系统地收集资料。此后十年内收集了足以绘制罗得岛至切萨皮克湾水域图的大量资料。1837年，首先详细测量了科德角东面的乔治滩大渔场，几个世纪以来欧美渔船一直在这里捕鱼。测量局的工作也为描绘大西洋海岸及邻近水域作出了巨大贡献。^④

1830年，一位海军军官批评导航仪器和海图储备不足，缺乏检定，且维护很差，这个意见促使美国向海洋科学迈出了尝试性的第二步。海军部长于当年批准建立“海图及仪器库”（Depot of Charts and Instruments），任命那位发牢骚的军官，戈尔兹巴勒（L. N. Goldsborough）上尉为主任。该库的主要职责是为美国船只收集和出版海图，但

在头几年却偏重天文工作，通过星象观测检验船用天文钟，并在华盛顿建了一座天文台。

1842年，马修·莫里（Matthew Fontaine Maury）上尉就任海图仪器库第三任负责人，从此，该库在美国海洋学历史上跃居引人注目的地位。莫里彻底改变了该库的工作方向、步骤和规模。他从分析以往的航海日志和日记入手，系统地研究大洋的风和流，并根据这些记录绘制海图。到后来，共有 1,000 多名美国航海人员按照一项通用观测方案从世界各地向他报送航海日志摘要。根据这些观测记录，编绘了附有航路指南的更有用的新海图，并将付本分发给每个赞助者。

继 1853 年布鲁塞尔国际会议之后，普鲁士、西班牙、汉堡、不来梅、智利、奥地利和巴西都参与了莫里方案的合作，结果达到了在世界航线上的更安全而迅速的航行。例如，通过莫里的工作，纽约到旧金山的航程缩短了 47 天。莫里还用分配给该库的“塔尼”号和“海豚”号两条船，着手进行北大西洋的深海测量，并于 1854 年出版了第一幅北大西洋海盆的水深图，图上标有 1,000、2,000、3,000 和 4,000 英寻等深线。尽管该图只是根据大约 200 次测深记录绘制的，而且有些测值很不可靠，但它显然是一份有独创性的海图。这幅图引起了大西洋电报公司组织者的极大兴趣，他们正打算在纽芬兰和爱尔兰之间敷设一条海底电缆。此外，一年后莫里的主要著作《海洋自然地理》（*The Physical Geography of the Sea*）一书问世。该书系统地分章论述了海流、大气、风、盐分、温度、气候和漂流物，因而当之无愧地被誉为第一部海洋学教科书，仅在头 4 年就出了 6 版，并翻译成

6 种文字。^⑤

尽管莫里有关海洋性质与动态的许多陈述和理论在科学家当中引起广泛争议，并且后来证明不能成立，但他对帆船航海和海洋研究的贡献毕竟在十九世纪的成就中占有十分突出的地位。在即将爆发南北战争的前几年，莫里继续在该库从事收集资料的工作，特别是收集出自陌生的北极地区的观测资料。但是，1861年他投入了包括故乡弗吉尼亚州在内的南部邦联事业，一度充当邦联驻英代办，后来到过墨西哥，最后在弗吉尼亚军事学院成为一位气象学教授。

在此期间，哈斯勒于1843年去世了。^⑥ 亚历山大·贝奇 (Alexander Dallas Bache) 继任海岸测量局的第二任局长。他是本杰明·富兰克林的曾孙，西点军校荣获19分最优成绩的毕业生，宾夕法尼亚大学化学及物理学教授，费城吉拉德大学第一任校长，曾在富兰克林学会和美国哲学学会积极从事学术活动。贝奇给测量局带来了科学知识、工作干劲和政治游说的手腕。他扩大了近海水域的测深工作，最重要的是，通过对佛罗里达至新泽西之间墨西哥湾流的十几个断面调查的详尽研究，第一次揭示了这条复杂而强劲的“洋中之河”的冷暖水团交错带。与这项湾流研究有联系的海底沉积物的收集与分析工作是对海洋学作出的另一重要贡献。从1844年到1860年代末期，在美国东海岸外大约收集了9,000个沉积物样品。加入海岸测量局的另一个瑞士人，路易·波尔蒂阿莱 (Louis Francois de Portualés) 绘制了北起科德角南至佛罗里达的第一幅美国大陆架图，图上标有各种岩石、砾石、沙、粘土和软泥的分布。

在海岸测量局和海军海图仪器库之间，以及在博学、文