



美国的海上运输： 限制与机会

——八十年代美国海洋工作的目标和任务

美国国家海洋大气咨询委员会编

7.12
3
洋出版社

美国的海上运输:限制与机会

——八十年代美国海洋工作的目标和任务

美国国家海洋大气咨询委员会 编

吴克勤 译

许启望 校

海 洋 出 版 社

1986年·北京

内 容 提 要

本书为美国海洋大气咨询委员会向美国总统提交的‘八十年代美国海洋工作的目标和任务报告’的一部分。文中提出了当前美国海上运输存在的问题,应采取的对策,以及咨询委员会为改变目前美国海上运输状况提出的建议。

本书可供有关部门各级管理人员及科技人员参考。

责任编辑:温宗文

责任校对:刘兴昌

美国的海上运输:限制与机会

——八十年代美国海洋工作的目标和任务

美国国家海洋大气咨询委员会 编

吴克勤 译

许启望 校

海洋出版社出版(北京市复兴门外大街1号)

新华书店北京发行所发行海洋出版社印刷厂印刷

开本: 787×1092¹/₁₆ 印张: 4⁵/₈ 字数: 10万字

1986年10月第一版

1986年10月第一次印刷

印数: 1000册

统一书号: 13193·0866

定价: 1.20元

美国国家海洋大气咨询委员会致里根总统的信

尊敬的总统先生：

我荣幸地向您呈报国家海洋大气咨询委员会起草的报告——《美国的海上运输：限制与机会》。

国家海洋大气咨询委员会认为，我国面临着一些紧迫的问题，海域对缓和这些问题的希望极大。把这些希望变成现实，是今后十多年国家在海洋方面的一项重大使命。国家海洋大气咨询委员会继续探讨我国海洋工作的目标和任务，其目的就是为这样重大的使命指明方向。1981年1月，我们向您提交了《我国海洋服务工作》的报告，1982年7月，我们又向您呈报了《未来的渔业》的报告。

本报告着重探讨我国不很完善的海上运输系统所面临的重大问题。在您为国民经济和国家安全这个至关重要的方面制订新的政策，确定方向时，希望我们的工作对您有所裨益。

主席 J.A. 瑞斯

1982年1月25日

为了国防和发展国内外贸易，美国必须建立一支商船队。这支商船队要做到：（1）在任何时候，都能充分开展国内水上贸易，承担美国大部分水上进出口外贸，以及为维持国内外水上贸易的流通提供必不可少的航运服务；（2）在战时（或在国家发生紧急情况时），这支商船队是海军和陆军的辅助力量；（3）凡由美国公民所拥有和使用的船只，要尽可能悬挂美国国旗；（4）船队的船舶是美国建造的，装备精良、安全可靠、适航性佳，并由训练有素的公民驾驶；（5）增设充足的船舶建造和修理设施。美国的政策就是扶持这样一支商船队的发展，并鼓励保持这种发展的势头。

摘自《1936年的商船队法》、《1949—1985年的公众法》

封面设计：王兆辉

统一书号，13193·0866
定 价， 1.20 元

目 录

序	(1)
概况	(2)
第一章 前言和国家海洋大气咨询委员会的报告	(5)
1. 前言	(5)
2. 国家海洋大气咨询委员会的报告	(8)
第二章 世界贸易的增长及演变：对海上运输的影响	(10)
1. 世界航运业的状况	(10)
2. 联合国贸易发展大会班轮公会执行规程	(12)
3. 国家补贴	(13)
4. 政策对美国的意义	(14)
第三章 美国政府的政策与法规：利与弊	(16)
1. 规则	(16)
2. 联邦政府的补贴	(16)
3. 联邦政府的海运政策	(19)
4. 国家安全问题	(20)
5. 展望	(21)
第四章 美国海上运输体系	(23)
1. 海运业的性质	(23)
2. 悬挂美国旗的船队	(23)
3. 方便旗	(26)
4. 货主	(27)
5. 国内《琼斯法》航运业	(28)
6. 拖驳轮运输	(30)
7. 近海油气运输业务	(31)
第五章 海上运输的水陆交通枢纽	(32)
1. 海上贸易的中枢	(32)
2. 港口、码头和港口设施	(33)
3. 联邦政府在港口开发中的作用	(37)
4. 船厂	(38)
第六章 横向联系方面	(42)
1. 横向联系	(42)
2. 国防的要求	(42)
3. 人员	(44)
4. 美国海岸警备队	(45)

5. 其他管理措施.....	(47)
6. 拖运与救捞.....	(49)
7. 科学、技术及教育的支持.....	(50)
第七章 概况、结论和建议.....	(51)
1. 概况.....	(51)
2. 结论.....	(51)
3. 建议.....	(52)
词汇表.....	(55)
附 录	
1. 海上运输小组委员会.....	(58)
2. 报告的主要执笔人.....	(58)
3. 联邦政府部门的观察员.....	(59)
4. 会议日期、讲演人及讲演题目.....	(59)
5. 参加小组委员会会议的组织机构.....	(61)
6. 缩写表.....	(62)
7. 海运有效战略的发展计划 (总统候选人罗纳德·里根1980年9月15日 声明)	(63)
8. 关于造船业的声明(总统候选人罗纳德·里根, 1980年8月19日).....	(65)

序

1979年5月18日，众议院41名议员和参议院12名参议员联名给总统写信，要求将本世纪八十年代命名为“海洋资源利用与管理10年”（简称“海洋资源10年”）。1979年11月，总统的国内事务与政策助理在给国家海洋大气咨询委员会的来函中称“为了使‘海洋资源10年’富于成果，明确目标很有必要”。国家海洋大气咨询委员会欣然同意在海洋领域几个关键问题（包括本报告的主题——海上运输）上，为国家确定这样的目标和任务。

国家海洋大气咨询委员会海上运输小组委员会于1980年9月12日举行第一次会议。这个小组委员会由国家海洋大气咨询委员会以下成员组成：唐·沃尔什（主席）、杰克·范·洛皮克和迈克尔·内斯。后来，分别于1980年11月和1981年1月、2月、5月及1982年1月召开五次会议。会上，来自政府部门、海运界和科学界的发言人，就美国海上运输系统的关键问题作了32次讲演。政府部门、工业界、劳动部门和科研团体共派出43个小组出席了会议。附录4列出了会议开会日期、有关的讲演人及讲演题目。小组成员及其他对所讨论的问题感兴趣的参加者，均为来自海上运输界颇有声望的专家，代表着海运行业比较广泛的阶层（见附录2、3和5）。

一开始，我们有目的的召开“听证会”，美国海上运输每一个重要领域的代表，在会上就本行业显而易见的限制和机会阐述自己的观点。国家海洋大气咨询委员会海上运输小组委员会及那些专门从事本行业研究的委员会，安排专家与讲演者接触，对存在问题的每一方面尽可能提出建议和改进的意见。根据海上运输小组委员会对阐述的许多观点、意见的考虑和评价，本报告的最后一章作出了某些结论，同时提了一些建议。

国家海洋大气咨询委员会提出海上运输的报告，是对社会各阶层就这个问题进行现代对话的一个贡献，也是国家海洋大气咨询委员会规定国家海洋目标与任务等大量工作的一个重要部分。

国家海洋大气咨询委员会海上运输小组委员会对为每次会议准备材料的人们，对参加讨论的人们表示感谢，因为他们为这项工作做出了杰出的贡献。我们在附录2中，列举了为国家海洋大气咨询委员会起草评述报告提供宝贵意见的人员姓名。此外，我们愿向美国海岸警备队专职助理理查德·威格、国家海洋大气咨询委员会的罗伯特·加里和史蒂夫·里索托表示感谢。

这里还必须指出，本报告不一定都反映出与我们合作共事或提供资料的任何个人的观点。报告的内容及所提出的建议完全由国家海洋大气咨询委员会负责。

概 况

1. 国家海洋大气咨询委员会对美国海上运输系统许多部分日益恶化的形势深表关切。目前状况及存在的主要问题是：

(1) 1950年，美国商船队名列世界第一（按总载重吨位计）；到1980年，尽管美国政府拿出很多补贴，弥补美国商船队与其国外竞争对手在船舶建造、营运方面的差价，但仍退居到第8位。

(2) 尽管美国是世界上主要的贸易国家，但是美国进出口物资的96%（以吨位计），是由悬挂外国旗的船只运载的。实际上，仅悬挂7个国家国旗的外籍船只，其货运量就占美国国际水域贸易的75%。

(3) 5个主要的海运国家，苏联、希腊、日本、挪威和英国；悬挂本国旗的船只运输本国外贸货物占32%至50%，而美国运输的只占4%。

(4) 美国海运业的就业人数近10年来发生锐减，从1965年至今，远洋船员人数已下降65%。仅在最近7年中，船厂商船修造的熟练工人就下降71%。海运就业劳力下降的原因，是由于美国船员和造船工人在竞争中失利。

(5) 美国高级军事计划人员，对美国是否具有充足的海上运输能力（这种能力大部分来自商业部门），来满足美国按条约承担的世界各地的军事援助义务感到严重不安。

(6) 美国有效造船基地主要是27家船厂。这些船厂生意萧条，困难重重，如果政府不采取有力的经济补贴措施，一些船厂在今后10多年内将被迫关闭。

(7) 美国海军扩大造船计划，新建造150艘舰艇，援助陷入困境的造船业。但是这项造船计划的75%将落实在4家船厂。现在，27家船厂只有15家具有建造军事舰艇（战舰）的能力。据预测，如果现状维持不变的话，今后3至4年内，其他12家船厂的订货单将下降为零。

(8) 由于世界经济的不景气状况和目前石油供过于求，世界贸易的发展已陷于停顿。但是世界贸易在将来是要发展的，这是毫无疑问的。各国政府的各种有效援助计划，大大援助了与美国竞争的本国船主及其船厂。在世界贸易蓬勃发展的时期，各国政府直接和间接的补贴，使外国海运业一帆风顺。现在，美国还没有这样的有效计划。

(9) 本世纪初公布执行的商船法和海运法，指出了美国海上运输系统所面临的许多问题，试图加以改变。但是，这些法案却不能有效地保持一支能满足美国安全所需要的商船队。

2. 最近的事态表明：由于国会、里根政府和工业界已采取的和正在考虑采取的行动，可能改变目前的形势。拟采取的某些行动如下：

(1) 大大裁减国内那些不利于美国船主与外国船主开展竞争的管理机构；

(2) 鉴别并取消不起作用的补贴计划，考虑新的、更有效的计划；

(3) 加强可提供就业的海军造船计划，加强部分造船基地；

(4) 为了满足海上军事运输的需要,加强商船军事租借工作。这些租船契约也将刺激新船建造和旧船的更新换代;

(5) 向国会提出考虑全国船运货物贮运方案的措施。货物贮运方案,有助于美国跟上国外许多国家使用悬挂本国旗船只装运一定百分比进出口物资的作法。

(6) 密切海运劳力和工业界的关系,改进工作,促使美国商船节省成本,提高竞争地位,更快地发展海运业(从而提供更多的就业)。

(7) 采取特殊、有限刺激性的措施,通过国外造船和买船的方式,帮助美国船主更新,改造国际贸易的船舶装备。

3. 国家安全的决定性因素

悬挂美国旗的商船队是否是美国国家安全¹⁾利益所不可缺少的,美国最高层需要重申这一基本问题的政策。从纯“自由市场经济”的观点出发,让国外财产保险公司补贴美国海上贸易运输费和海外造船费,看来是十分必要的,这些作法可以成为美国经济的补充。

美国当前的海上运输系统存在着薄弱环节,美国控制不了大部分的海上进出口贸易。军事参谋人员提醒人们,美国的商船队不能按条约完成所承担的义务,不能满足战时的需要。由于美国造船基地的丧失,美国发生紧急(或战时)情况时,造船行业的生产能力就不能激增上去。

如果认识到国家安全极其重要,那么现在的美国商船队,应再次成为美国贸易中的一股中坚力量。这就意味着商船的管理结构和工作环境,一定要具有对外国船主及其有关造船基地的竞争能力。1936年的商船法、1980年里根总统在当选前就海运业发表的声明、国会和总统的其他许多声明都指出,美国具有一支生气勃勃的商船队对国家安全的重要性。但是,就商船法而论,将近半个世纪的努力并没有达到这个目标。尽管里根总统的声明正在贯彻实施,可是,人们还没有把政府的意图有效地转化为有益于美国海上运输系统的行动。

4. 国家海洋大气咨询委员会的建议

本报告的目的就是按以下各项估计美国海上运输的现状和能力:国家安全;世界贸易及其对海上运输的影响;美国国内的海运贸易;港口、工人和港口设施;美国政策与法规,外国政府的海运政策。

国家海洋大气咨询委员会注意到:近60年来,国会和行政当局曾经声明过,悬挂美国旗的海上运输业有工业作后盾,对平时时期和紧急时期的国家安全来说,是必不可少的;立法、联邦政府的法规、规划和补助,都没有达到对美国海上运输业所预期的影响。

我们认为,如果美国的商船要按美国既定政策发展,在国民安全和国民经济中起到重要作用,就应该采取或加速采取某些行动。

根据海上运输业主要部分的总体情况,国家海洋大气咨询委员会建议采取以下措施:

1) 本报告中使用的“国家安全”一词不仅包括国防,而且还包括对保持美国经济繁荣的重要组成部分——运输系统的控制。

(1) 通过1936年商船法修正案,国会应该终止造船差额补贴;

(2) 海事管理局应与定期班轮业主进行讨论,鼓励尽早终止营运差额补贴合同,以至最后取消该项目的合同。

简单地取消津贴补助,不同时采取新的补救和刺激措施加以补偿,对运输业可能是一个致命的打击。我们认为,重要的是这些补贴应分期减少,其速度应同从其他措施所获利益保持一致。由于促进运输业发展的补救、刺激措施只是在一段时间有效,所以减少补贴、进行协调是很重要的。

(3) 海事管理局应对美国造船厂采取适当的竞争性奖励办法,弥补“造船差额补贴”和为美国船厂增加工作机会两项措施的不足。

(4) 国会应该执行立法,批准成立封闭式班轮航运公会,授权这些公会团体规定中间型运输率;允许托运货物的货主成立“货主委员会”,集体与班轮公会谈判;

(5) 假定美国造船业最近接受了重建美国海军舰艇的任务,假定缺乏造船差额补贴资金,海事管理局应按以下条件放松管理当前营运差额补贴的限制:如果美国船主在其他情况下符合资格标准,那么应允许他们有资格获得有关悬挂美国旗、已登记的外籍船舶营运差额补贴;在其他情况下,美国船主如果只有使用悬挂外国旗的其他船只开展航运的资格,他们获得营运差额补贴的资格就应被取消。

这与我们停止营运差额补贴的建议并不矛盾,只是承认在过渡时期,营运差额补贴需要作些中间调整,使其更加有效,同时,寻找某种手段来减少,最终停止营运差额补贴。

(6) 美国船只的折旧限额及时间表,同外国政府为本国商船队所规定的折旧限额和时间表相比较,应有较大的竞争力。

(7) 国会和海事管理局,应该支持联邦政府,继续向符合国家安全利益的主要港口进行发展投资;国会应该通过使港口发展规划和港口改善过程合理化的立法。

(8) 美国海岸警备队有关悬挂美国旗船只设计与建造标准的章程,应该与世界主要船级社规定的标准一致起来。

(9) 应该鼓励国防部,继续将大部分非战斗(海上军事运输及服务支援)船只的所有权和合同管理权转移到民事团体;继续充分提供长期合同的费用,鼓励营运业主使用自身投资,建造或购买船只。

(10) 目前,应该抓紧评价总统法制保障任务队(Presidential Task Force on Regulatory Relief)对美国海运业规章的影响。

(11) 国会应该在制订扩大双边协议系统内的国家货物政策方面起主导作用。

(12) 国务院应该促进有效响应联合国贸易发展会议定期班轮业务规程的发展。

(13) 为了维护美国船舶登记局登记的美国船厂造船的利益,海事管理局应该保留商船法第11款和基本建设基金。

(14) 海事管理局应提高支持研究发展工作的水平,协调工业界的发展研究工作。

我们认为本报告提出的某些建议可能会增加美国纳税者的负担。然而,美国既定政策是,强大的商船队和造船业乃是国家安全头等重要的事情,增强美国海运业实力的代价,应按国防部的开支加以考虑。

第一章 前言和国家海洋大气 咨询委员会的报告

1. 前 言

美国是世界上最大的贸易国家, 1980年美国海运业在支付平衡中创80亿美元收入的记录。海运按产值计算, 出口额占此数的54%, 进口额占68%。海上运输量占美国进出口货物吨位的99%; 但是悬挂美国旗船只的运输量按吨位计只占4%, 其中杂货(定期班轮营运)占27%, 散装货贸易占2%。事实表明, 悬挂外国旗船舶的运输占美国贸易的96%。

美国贸易支付外国运输费用, 对经济造成的损失有多大呢? 这个问题的答案不是容易取得的, 也不是容易解决的。不仅悬挂美国旗船舶的收入和多重影响需要考虑, 而且美国船厂的收入和多重影响也需要考虑。如果美国的船队比较庞大的话, 这些船厂在很大程度上是能建造、修理悬挂美国旗的船只的。通过增加国内货物购销量和运输业主开展的服务, 美国港口也可以增加经济收益。如果悬挂美国旗船只的运费高于悬挂外国旗的船只, 那么, 使用悬挂美国旗的船只就需要从美国经济的其他部分调整一定经费。

美国经济的发展及国家安全都仰仗于海上运输, 因为海上运输运载了支撑美国经济所需要90%的重要战略物资。有人一定会问, 美国在多大程度上依靠外国来运输这些极其重要的物资呢? 尽管国际上阻挠美国原材料进口, 但是控制不了这类贸易的大部分, 造成了许多麻烦。许多研究国际海上贸易对等的分析家们认为, 悬挂本国旗船只的运输量占本国海上贸易量的40%至50%(按吨位计)才是正常指标。不论40%至50%(或更少)是否是适当的对等数字, 从国家安全的观点来考虑, 眼前4%的运输量显然是太小了。

表1为美国商船生产力与11国商船生产力绝对数的比较。最近(1977年), 苏联及其迅速发展的国营商船队, 运载的美国货比我们自己的船队运的还要多。

围绕美国商船队弊端问题存在一种“思想神话”, 究其原因有: 劳力工资高; 运输业主效率低; 工作质量差; 航运公司管理混乱; 联邦政府部门对法律荒谬而不一致的解释; 违反法规; 外国船的掠夺行为; 联邦政府补贴措施影响了效率的发挥。美国海上运输系统需要采取积极的、果断的措施, 阻止其螺旋形下降的趋势。目前的许多困难, 受到美国的经济状况、外国日益高涨的海运国有化的呼声和里根政府经济政策基本方向等因素的左右。

在我国和外国, 海上运输正发生着迅速变化。国家海洋大气咨询委员会认为, 从1980年底开始, 美国发生了几个重大事件:

(1) 1979年的多项海事管理改革、振兴和重组法是听证会上广泛讨论的议题, 然而, 该法案遭到众议院否决;

表 1 主要海运国家1979年依靠本国商船运输的进出口货物的百分比

国 家	1979年按总载重吨位计的顺序	船只数量 ^①	总载重吨位	运输货物百分比
利比里亚 ^②	1	2380	158702	—
希 腊	2	2876	63542	48
日 本	3	1751	61192	39
英 国	4	1110	41937	32
挪 威	5	632	39494	37
巴 拿 马 ^②	6	2347	35257	—
苏 联	7	2512	21590	50
美 国 ^③	8	569	20540	4
法 国	9	359	19884	24
意 大 利	10	624	18489	25
西 班 牙 ^④	11	506	12656	46
联邦德国	12	502	12485	16

① 只包括1000总登记吨位以上的远洋运输船。

② 利比里亚和巴拿马为两个悬挂方便旗的国家。

③ 只包括私人拥有的船只，不包括美国政府拥有的船只。这类船1979年有 296 艘，总载重量为 304.9万吨。

④ 1976年西班牙运输货物百分比产值。

资料来源：①海事管理局，1979年世界商船队，贸易研究统计局，华盛顿特区；②海事管理局，1981年海运补贴，国际活动局，华盛顿特区；③运输协会，1982年，政府关系署，华盛顿特区。

(2) 1980年，参议院海运法遭到众议院否决；

(3) 1981年的海运法遭到参议院否决；

(4) 总统候选人罗纳德·里根发表关于美国海运业的两个声明，一个声明提出海运业振兴的计划，另一个声明阐述了造船基地问题（参看附录 7 和 8）。

(5) 1981年 8 月，海事管理局的隶属关系从美国商务部转到美国运输部；

(6) 运输部前部长德鲁·刘易斯以里根政府海事发言人的身份在1981年12月宣布，美国政府重视在外贸中提倡改革，清除限制美国海运业务的反托拉斯不平等制度；

(7) 副总统乔治·布什开始了总统法制保障任务队的工作，这可能使美国海上运输系统在制度上得到某些保障；

(8) 1981年的经济复苏税法创造了一种更有利于美国海上运输业税收总税务的保障环境，例如船舶折旧期从14.5年降到 5 年；

(9) 国防开支扶摇直上，刺激了商业海运状况的改善，因为美国国防部可以为这样的海运包租船只，这与里根总统使政府超脱民间团体，发挥更大效率的政策是一脉相承的；

(10) 美国海军的造船计划将急剧扩大，这对美国造船业重要部分的保持和现代化都是有益的；

(11) 里根政府宣布用户费的规定，许下有力的诺言。国会一般反对“用户费”承诺措施；

(12) 内务部长詹姆斯·瓦特已经加快了美国外大陆架区的租借计划，为美国近海服

务业增加了机会。现在，沿海几个州向法院指控这一行动；

(13)造船差额补贴的经费自1982年财政年度已等于零。海事管理局没有履行营运差额补贴的新合同，正谋求与某些班轮公司举行谈判，早日终止现在的营运差额补贴合同；

(14)美国船厂1982年只得到3个总登记吨位为1000吨左右船只的新订货，1983年的新订货至今还没有；

(15)1982年3月，众议院商船和渔业委员会，通过一项加速实现港口开发改造现代化的议案（1981年的港口开发与导航装备更新法，众议院文件4627号）。1981年12月，参议院环境与公共工程委员会也通过了类似议案（1981年的全国港口改造养护法，参议院文件1692号）；

(16)联合国海洋法大会在1982年4月30日投票通过了海洋法公约。随后，联合国大会批准了这个公约。公约得到六十个国家赞成时，就可付诸实施。美国投了反对票，里根总统指示，美国不签署该公约。公约规定通航自由、过境权利以及航行污染控制办法，对海上运输可能产生一定影响；

(17)1982年年中，里根政府要求海事劳力工会同意薪金冻结。工会的反应不一，有的工会同意，有的工会置之不理；

(18)1982年5月，运输部长德鲁·刘易斯宣布了政府提出的“第一阶段”的国家海运政策。第一阶段的建议如下：永远允许悬挂美国旗的船主建造远洋船只。新造船悬挂美国旗，允许享受营运差额补贴；组建属国防部所有、与国防有关的多用途轮船公司的承包商船；从事外贸的悬挂美国旗的海运公司允许外国投资，允许的最高投资额从49%增加到75%；悬挂美国旗的船只在海外修理，免征50%的关税；领美国薪金的海员，免征所得税；实施管理改革，提高现行营运差额补贴办法的效率；减少造船和船舶业务中不必要的法规；取消联邦海事委员会制订的美国国内贸易定额法规。

(19)1982年8月，国会女议员林迪·博格斯提出航运竞争与造船振兴法（1982年，众议院文件6979号）。该法案对悬挂美国旗的美国散装货（煤、谷物、石油等）运输业主，采取逐渐增加货物保留权（优惠权）的办法，刺激建造悬挂美国旗的散装货船；

(20)1982年8月，运输部前部长德鲁·刘易斯宣布了建议的“第二阶段”海事政策，联邦政府根据“商船法第11款”，将造船贷款保证金从最高限额的6亿美元增加到9亿美元，并重申了美国政府对《琼斯法》关于保护由美国建造、美国人驾驶的船舶从事国内贸易法规的支持；

(21)1982年9月，众议院通过了1982年的海运法（众议院文件4374号），而参议院在97届国会休会之前没有通过类似法案（1982年海运法，参议院文件1593号）。参议院的法案与政府的建议基本一致；

(22)除非无权追索，在外国水域为美国公司工作的外国海员，不准向美国法院起诉。的立法，在1982年12月签署生效。

尽管以上列举的并非是近两年来影响美国海上运输系统事件的详尽清单，但是，这个清单说明了海上运输系统在较短时间内的动向。这里没有估计这些事件的积极和消极影响。从美国独立战争时期以来，政府以改善美国海上运输系统的名义，采取了很多措施。但是大部分措施都是无效的，并没有促进海上运输系统的发展，也没有保证发展的

连续性。相反，我们见得更多的是“锯齿”形的循环反应——在国家发生紧急情况时期，运输系统发展上去；到和平时期，又退了下来。从乔治·华盛顿开始，美国25位总统在国会的大力支持下，试图制订一项商船政策。从历史上来看，由于美国当权者对有关海事必要性和连续性的意见分歧，这项政策始终未能制订出来。

许多人不断地提出建议，我国要有一项“全国海事政策”，便于上层决策官员进行管理。实际上，里根政府一再表示，政府提议的海事计划要点，就是这样一项政策的一部分。政府的主要发言人是内阁官员，运输部部长。历届政府与历届国会的历史表明，我们已经有了海事政策（说得更确切一点，或许是“微政策”），仔细研究一下1916年的海运法和1936年、1970年的商船法，给人一种感觉，国家政策声明支持加速美国海上运输系统的改造，而且清清楚楚地阐述了这种改造的必要性。如果情况确实如此的话，那么，为什么这些法案不能有效地达到预期目的，满足今天的需要呢？主要问题在于政府的管理并不是一直那么有活力，认识也不是那么始终如一。此外，国会和执行局也没有保持这些法案的立法效力。这就要求我们随着国内外海洋运输界的变化，经常作些调整和变动。政策和政策实施机构之间的区别就在于此，前者是静态的，后者是动态的。

美国海事利益方面的问题并非全都这么严重。美国控制的世界航运船只称为“方便旗”船或“公开登记”船，这个船队大约是悬挂美国旗商船吨位的三倍。这些船几乎全是散装运输船，占世界公开登记船总吨位的四分之一。因此，从某种意义上来说，美国主要控制的商船是世界海上运输业中的重要力量。这些商船不雇用美国海员，船也不是美国船厂造的。由于优惠的关税，这些船对美国经济的多少还是有些效益的。即使是美国拥有的船只，在国家非常时期，对国家的用途如何，也是难以肯定的。

美国拥有一支由2000艘船（世界总数约4000艘）组成的大型船队，用于支持美国近海的油气开采业。尽管当前石油供应过剩，开采一时下降，这个船队的财政状况一般是很好的。在支持近海油气开采业方面，美国为国外用户造船、造平台，然后出卖给他们，这方面美国常常是有竞争力的。

将来，美国的煤炭出口贸易前景灿烂，这可能为美国干散装货船的建造和经营提供了机会。但是，悬挂美国旗从事外贸的散装货船（全类型）只有48艘，而且大部分船只的使用寿命快要到期了，只有20艘干散装货船（运煤船、散装杂货船、矿砂-散装货-石油运输船、拖轮、驳船）悬挂美国旗（1981年的数字）。因此，为了美国煤炭贸易的发展，联邦政府的政策要有所改变。为悬挂美国旗船只制订的货物保留权也可能有所改变，煤炭贸易所需船只的投资和建造可能要花几年的时间。鉴于世界石油过剩，煤炭贸易迅速发展的压力减小，美国有时间来规划和发展散装船队及有关的港口设施。

2. 国家海洋大气咨询委员会的报告

我们在调查美国海洋运输业和海事业的复杂因素时，把重点放在构成整个系统的主要问题，调查的有关问题如下：

- (1) 国际贸易格局的变化及其对世界海上运输系统的影响；
- (2) 国外海上运输适应市场行情、国内外政策和新技术的需要而发生的变化；

(3) 联邦政府管理美国海上运输业的法规、政策以及用我们的法规限制参与美国贸易的外国运输业主；

(4) 美国大洋（蓝色水域）商船队运输业务和类型，美国船舶管理（公开登记）问题以及使用这个船队的主顾和货主的观点；

(5) 美国为本国开辟的沿海水域贸易航线及本国领土和领地之间贸易航线（即《琼斯法》贸易）。支援近海油气开发的船只作业，包括在外国水域工作的美国公司亦予以考虑；

(6) 关于码头、港口和终端作业的海陆枢纽、船舶修造业和其他问题，如港口间相互通讯联络、港口服务、导航、交通管理；

(7) “横向方面”，即美国海上运输活动，不论这些活动（如国防、劳力、法规等）是在什么地方进行。

我们也敏锐地认识到现政府的经济现实，没有建议联邦政府把新的巨额资金用于该行业（一种不现实的妄想）；相反，我们指出政策的基本变化，缓和管理负担，实行关税优惠，扶持积极变化，开始执行重建美国商船及造船基地的长期任务。政府和国会两方面都在朝同一个方向迈进，这一点是令人受到鼓舞的。

现在头等重要的基本问题或许是国家拥有悬挂美国旗的商船及相应的造船基地，利益何在？当然，美国的航运服务完全可以为发展美国外贸服务，这对美国经济是至关重要的。为了整个经济状况的健康发展，应尽可能提供具有竞争力的经济的航运服务。有些人认为我们应利用国外造船厂和船舶运输业主，因为这是比较经济的。他们用库存作补贴，以最低价格向美国提供货物和服务。我们认为，如果为了美国国家的安全需要，进出口大部分重要物资，推动悬挂美国旗船只的发展，那么，经济的运筹就变得更加困难。国家安全属于政策考虑的范畴。有关的重要考虑包括经过训练的美国海员们的切身利益，以及保持国家造船业的增长能力。正如在第六章中所说明的那样，美国签署了40个海外相互援助的条约，高级军事计划人员怀疑我们的航运设施应付紧急事件的能力。无论有利于还是不利于我国富于活力的健康的海事业，都不能只从纯属经济的问题进行考虑。