

美国

海洋政策的未来

——新世纪的选择



海洋出版社

美国海洋政策的未来

——新世纪的选择

The Future of U. S. Ocean Policy

——Choices for the New Century

海洋出版社

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

美国海洋政策的未来：新世纪的选择 / (美) 比利安娜, (美) 罗伯特著；张耀光, 韩增林译. —北京: 海洋出版社, 2010. 10

书名原文: The Future of US Ocean Policy: Choices for the New Century

ISBN 978 - 7 - 5027 - 7858 - 3

I. ①美… II. ①比… ②罗… ③张… ④韩… III. ①海洋开发 - 政策 - 研究 - 美国 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 195283 号

图字:01 - 2010 - 0752

Copyright © 2000 Island Press

All rights reserved under International and Pan-American Copyright Conventions. No part of this book may be reproduced in any form or by any means without permission in writing from the publisher: Island Press, Suite 300, 1718 Connecticut Ave., NW, Washington, DC 20009

责任编辑: 方 菁

责任印制: 刘志恒

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

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 11.375

字数: 320 千字 定价: 40.00 元

发行部: 62147016 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

本书出版得到以下单位资助

教育部人文社科重点研究基地

辽宁师范大学人文地理重点学科

译者的序

美国是面临太平洋和大西洋的海洋大国，全国海岸线漫长，200海里专属经济区广阔，海洋资源丰富，海洋开发历史悠久。中国和美国都是面临太平洋的海洋大国，开发利用海洋资源具有许多共同的特点。21世纪是开发海洋世纪，中、美两国都在制定新的海洋政策。

《美国海洋政策的未来：新世纪的选择》一书内容的重点主要是对美国建国以来不同时期海洋政策的制定、特点、实施，取得的成就，存在的问题以及演进特点等进行综述，并对不同时期海洋的开发与保护以及各海洋产业的政策进行了评述。书中对美国进入21世纪在国际海洋问题中的地位 and 面临的挑战进行分析，并对多用途海洋管理制度的主要特征进行研究。

“它山之石，可以攻玉”。通过该书可以了解美国自建国以来海洋政策的制定情况，海洋政策的实施状况，并对新世纪美国海洋开发与海洋政策及全球性海洋战略的制定，特别是美国的海洋资源开发与保护、海洋资源治理计划、海洋利用方式、专属经济区全球性战略的制定，对3个全球性公约的战略制定等，都将成为进入21世纪新的海洋管理体系，这些内容可为我国海洋政策的制定提供借鉴。

辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心是教育部人文社科重点研究基地，重点研究海洋资源开发利用、海洋产业布局、海洋经济可持续发展以及海洋地缘政治和海洋地缘经济等问题。研究中不但要掌握中国自己国家的开发海洋政策，还需要了解如美国这一海洋大国的开发海洋的政策。

译著的出版得到教育部人文社科重点研究基地和辽宁师范大学人文地理重点学科的资金资助。该译著还得到研究生王丹、王宁、

殷艳和赵永宏等协译，在此一并致以谢意。由于对原著的理解程度等方面的原因，无论在内容上和翻译技巧上，难免出现问题和不足之处，希望读者谅解。

译者

2009 年 11 月

于大连

致谢：

特别感谢对本书作出重大贡献的三位研究助手。他们是 Rosemarie Hinkel, Ampai Harakunarak 和 Nigel Bradly。他们对本书的背景研究、引文、一些章节的初稿、图表的准备、年代表、术语表、首字母缩写表以及手稿校正与修改等各方面的准备工作作出了重大贡献。对他们一丝不苟的、及时热心的帮助致以诚挚的谢意。

这本书酝酿了很长时间。20 世纪 80 年代早期，当美国在 20 世纪 70 年代颁布的主要海洋法还处于实施的初始阶段，问题和机遇开始逐步显现时，我们便开始了这方面的工作。也正是在这个时候，我们开始了业务上及私人的合作，Bob Knecht 的工作开始从联邦政府转向学术领域。

20 世纪 80 年代早期和中期写作本书时，书中所涉及的那些海洋计划的参与者接受了我们的访谈，我们希望通过这些访谈来撷取一些可以体现 20 世纪 70 年代海洋立法活动高峰的令人激动的事。20 世纪 90 年代后期，面对解决多用途/复合海洋和海岸问题的复杂性，我们忽视了一点，即在海洋和海岸政策制定方面，25 年以前美国实际上是一个先驱者。

本书中历史部分的工作（第一、二、三章），我们要真诚地感谢加利福尼亚海洋基金大学项目（及该项目主管人 James J. Sullivan）和加州大学圣塔巴巴拉分校当时的研究生 Laura L. Manning, Phyllis M. Grifman, Lauren Holland 和 Robert J. Wilder 的鼎力协助。第二、三章是在意大利 Bellagio 的洛克菲勒基金会会议和研究中心内完成的。这里的大方好客和令人鼓舞的气氛都为写成这本书提供了完美的环境。

波士顿马萨诸塞大学的 Jack H. Acher 教授作为合作者为这本书与我们一起工作了一段时间。我们感谢他在第三章关于外大陆架土地法的一些段落中所做的分析。而且关于里根政府执政影响的论述也源自于这一期间发表的与 Archer 教授合著的几篇学术论文。距离

和不同的兴趣使我们未能继续合作，但是我们仍非常感谢他对本书的贡献和他对海洋政策方面的影响，特别是把公共信托原则应用在美国的海岸和海洋管理方面的工作。

特别感谢特拉华大学，尤其是海洋研究研究生院院长 Carolyn A. Throughgood，对我们在美国和全世界进行的关于综合海岸带和海洋管理研究的持续不懈的支持。同时特别感谢特拉华海洋基金计划对 1991—1995 年一个多用途/海洋综合管理项目的支持。

衷心感谢海洋政策研究中心的主任 Catherine C. Johnston。她的高效、勤奋和自始至终的热心帮助使我们的研究中心有效地运作。也让我们写就像该书这样的一些著作。诚挚感谢原中心研究助理 Dosoo Jang 代表中心进行的有效工作。衷心感谢 Jorge A. Gutierrez 在所有的图表和数字方面的细致工作以及 Shannon Fersell, Miriam Balgos 和 Susan Bunsick 对手稿打印的协助。

在启迪思维这方面，我们要感谢海洋管理研究组（OGSG）各位海洋政策研究同仁。这个研究组由将近 40 名来自美国和其他国家地区的海洋政策学者组成。该研究组于 1991 年在我们的帮助下成立，旨在对如何使海洋和海岸政策更连贯一致进行政策分析。本书中，特别是第七章提出的一些想法，得益于由 OGSG 发起主办的各种研讨会和会议中进行的关于国家海洋政策的激烈讨论。在感谢研究组所有成员的同时，我们要向指导委员会的成员致以特别谢意，他们是：Harry Scheiber, Jon M. Van Dyke, Jack H. Archer, Richard Delaney, David Caron 和 M. Casey Jarman。

我们也真诚感谢国家海洋大气局（NOAA）国家海洋部的行政助理 Nancy Foster。她让我们共同参与了 1998 海洋年期间有关国家海洋政策的对话，这为我们提供了一个接触国家海洋和海岸主要利益集团的好机会，同时也有助于更好地理解他们的观点。

我们从 Michael K. Orbach, Marc J. Hershman, Tim Eichenberg, John Twiss 和 Jon M. Van Dyke 对本书的校审中受益匪浅。非常感谢他们对本书进行的有益评论，这些我们会尽可能考虑。当然，书中仍然存在的问题和错误都是我们自己的责任。

我们还要感谢 ISLAND 出版社和它的编辑出版人员。我们的编辑 Dan Sayre 坚决而又理解，从而确保了本书按时出版。他的编辑意见对提高本书的易读性和流畅性有相当的帮助。我们诚挚感谢 Christine McGowan，他的协助确保了那些出版工作后期出现的各种典型隐患不至于使本书的出版功亏一篑。

最后，我们深深感谢来自于联邦机构、议会、海洋使用者组织、各州、学术界、环境团体等政府内外的许多海洋政策企业家，他们冒着一定风险、运用他们的判断力推动美国对宝贵的海洋和海岸带进行更有效的管理。谨以此书献给他们。

图表目录

图

- 1.1 美国海洋专属经济区 (2)
- 1.2 美国州和联邦政府管辖的海域 (20)
- 4.1 加入海岸带管理计划的美国沿海各州 (118)
- 4.2 《马格努森法案》指导下制定海洋渔业管理计划的决策过程
..... (121)
- 4.3 国家海洋渔业局人员的区域研究构成 (122)
- 4.4 1963—1989 年美国 200 海里专属经济区内本国与外国渔获量
..... (131)
- 4.5 美国国家海洋渔业局管辖范围内按利用状况划分的存量
鱼群数量 (132)
- 4.6 美国国家外大陆架石油和冷凝油产量 (1954—1989)
..... (154)
- 4.7 美国国家外大陆架天然气产量 (1954—1989) (155)
- 4.8 联邦外大陆架租借计划的状况 (157)
- 4.9 美国国家河口计划地点分布 (166)
- 4.10 美国海洋保护区分布 (174)
- 4.11 美国河口研究保护区分布 (181)
- 7.1 政策整合的连续性 (263)

表

1.1	政府的海洋职能·····	(14)
1.2	美国西部政府的发展过程·····	(15)
4.1	1952—2001 年美国政府“联合”与“抵触”发生率一览表 ·····	(98)
4.2	各州海岸带管理计划：联邦批准时间·····	(110)
4.3	《海岸带管理法》的主要修正内容·····	(111)
4.4	区域渔业管理委员会的构成（1985—1987 年）·····	(122)
4.5	渔业保护与管理法的主要修订·····	(124)
4.6	对 1972 年颁布的《海洋哺乳动物保护法》的主要修改 ·····	(139)
4.7	东太平洋热带海域围网捕捞金枪鱼作业时对海豚的误杀 数量（1972—1995）·····	(148)
4.8	普里比洛夫群岛为维持生计而进行的北方软毛海豹捕捞 数量（1985—1995）·····	(149)
4.9	鱼类与野生动物局和加利福尼亚渔业和狩猎部门统计的海 獭数量（1992—1995）·····	(150)
4.10	美国海洋保护区计划指定的保护区·····	(170)
4.11	国家河口研究保护系统（NERRS）中的河口·····	(176)
5.1	不同的海洋和海岸带部门的经济活动水平·····	(191)
5.2	国内主要政策挑战·····	(225)
6.1	美国参与的主要国际海洋及海岸带协议一览表·····	(230)
7.1	国家海洋治理系统的特点·····	(257)
7.2	20 世纪 90 年代末美国国家海洋政治情况·····	(279)
7.3	国家海洋政策所需革新的概括·····	(295)

目 录

第一章 引言:应该重新评价美国的海洋政策	(1)
为什么写这本书.....	(1)
我们写这本书的目的.....	(5)
美国海洋政策的演变.....	(8)
美国海洋政策中不断出现的几对矛盾	(10)
海洋管理的概念	(13)
海洋资源和海洋空间的管理	(15)
海洋管理的政府间方面	(18)
新世纪的选择:建立强化的海洋管理体系.....	(23)
本书组织的结构	(25)
第二章 从美利坚合众国成立到 20 世纪 60 年代:美国海洋	
政策的背景	(28)
国际、国内海洋政策的演变.....	(28)
海洋在美国历史发展进程中的作用	(31)
油气、渔业、野生动物和海岸带资源管理体制的演变	(34)
海洋和海岸带资源管理的政策:独立的“铁三角”	(44)
变革的开端:20 世纪 60 年代政府对海洋及海岸问题更加关注	
.....	(45)
第三章 20 世纪 70 年代:海洋法主要革新部分的制定	(48)
政策提案与制定中的政治动力	(48)
20 世纪 70 年代早期的国内外背景	(51)
管理国家的海岸	(55)
保护海洋哺乳动物	(62)
促进渔业发展:采用 200 海里界限.....	(70)
近海石油和天然气开发中的环境因素	(77)

20 世纪 70 年代颁布的其他主要法律	(84)
20 世纪 70 年代《海洋法》的特征	(88)
第四章 20 世纪 70—90 年代:海洋政策实施中的喜忧参半	
.....	(96)
这一时期的政治与政策背景	(96)
海岸带管理:成功与不足	(108)
渔业管理:渔业资源枯竭使积极的制度变革有所失色	(119)
海洋哺乳动物的保护:这是否是一项最成功的单一目的法案	(136)
海洋石油天然气政策:在大部分地区持续的政策僵局	(153)
控制水污染:尚未解决的问题	(161)
海洋保护区域:进一步稳固计划	(168)
盘点:成功、失败或总体状况不明	(182)
第五章 20 世纪 90 年代后期的背景:新世纪之初美国海洋政策	
所面临的挑战	(186)
20 世纪 90 年代末期变化的背景	(186)
新世纪即将面临的挑战	(188)
国家海洋和海岸带总体财富:需要更多的信息	(190)
航行于美国和世界海域	(193)
海洋资源和海洋空间利用问题	(198)
海岸带管理问题	(215)
第六章 美国和世界:重获国际海洋及沿海事务中的领导权	
.....	(229)
《联合国海洋法公约》的批准	(231)
联合国环境与发展大会的贯彻落实	(234)
对美国重新获得领导地位的建议	(248)
第七章 今天:面向一个新的国家海洋管理体系	(251)
现有体系的主要问题	(251)
多用途/海洋综合管理的概念框架	(255)
改善海洋管治	(258)

改善管理的可行性建议.....	(266)
其他国家的一些经验.....	(274)
建立一个改革联盟.....	(276)
结语:展望未来	(295)
附录.....	(298)
注释.....	(305)
参考文献.....	(312)
术语表.....	(341)
缩写词.....	(344)

第一章 引言：应该重新评价 美国的海洋政策

在世界各国中，美国有最广阔的，并且可能也是最富饶的 200 海里海洋区域（正式说法是海洋专属经济区（EEZ））。这个“水上美国”——大约和美国陆地的面积相当（图 1.1）——蕴藏着丰富的生物和非生物海洋资源，如渔业资源、海洋哺乳动物、矿产资源和其他的资源。由于它有多种用途，并不时让人产生敬畏，所以美国人民极为重视海洋区域。丰富的渔业资源主要分布在新英格兰、太平洋西北部、阿拉斯加和墨西哥湾沿岸；大量近岸油气蕴藏分布在墨西哥湾、加利福尼亚和阿拉斯加沿岸；美得令人惊叹的海滩几乎遍布美国的所有海滨地区。维持这个国家繁荣的贸易有 95% 是在海上通过像纽约—新泽西、洛杉矶、长滩、休斯敦和新奥尔良这些港口来进行的。海洋运输、商业及休闲垂钓、近海岸油气开发、游泳与海滩休闲、海洋哺乳动物保护和观赏、军事行动、废物处理、艺术享受等，这些都是美国人试图从海洋中获取的众多价值。

为什么写这本书

自国会立法对国家的海岸带和海洋给予前所未有的关注，并因此促成副总统领导的海洋科学委员会和海洋科学工程资源“蓝带”委员会的成立，至今已经有 33 年了。这个所谓的斯特拉顿委员会综合研究了美国在海洋和海岸带中的利益，这是以前从未做过的，并且在该委员会 1969 年具有开创性的报告——《我们的国家与海洋》中，为美国保护和管理丰富的海洋资源 and 价值而采取行动提供了蓝图。

从那以后，再也没有谁做过类似的美国海洋和海岸政策的综合

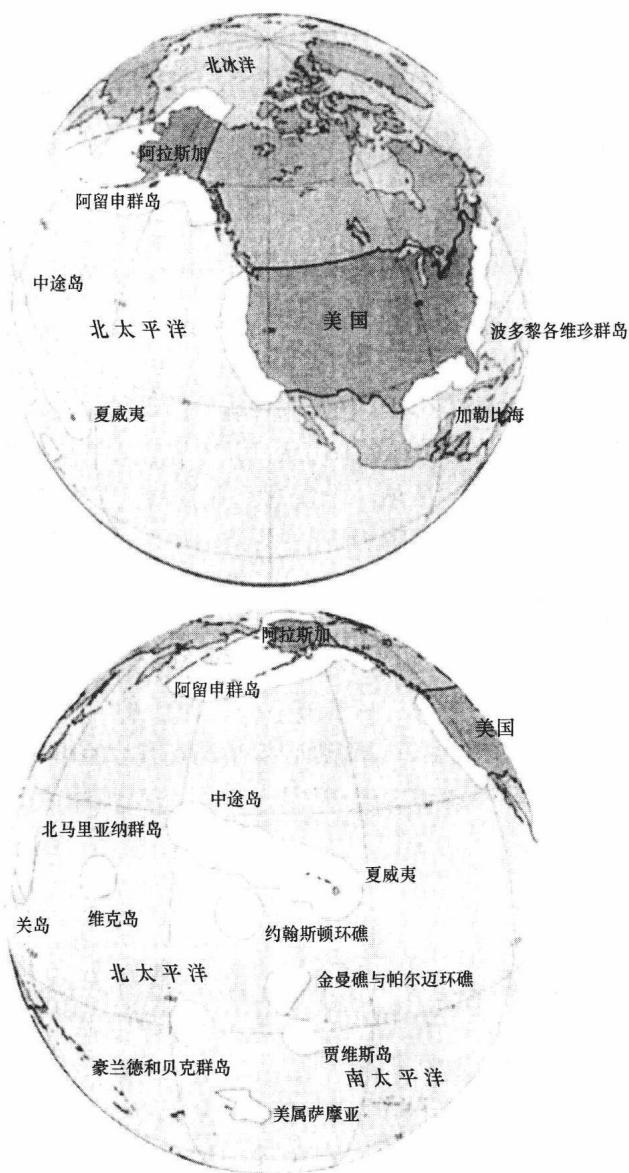


图 1.1 美国海洋专属经济区 (图中白色部分)

资料来源: 美国国务院

评价。现在许多人认识到对 20 世纪 60 年代以后出现的变革进行评价以及考虑未来的发展趋势和挑战的迫切需要。

从 1969 年斯特莱顿 (Stratton) 报告 (Knecht, Cicin-Sain and Forter 1998) 以后, 美国的海洋形势发生了显著的变化。斯特莱顿委员会的优秀成果直接促成了国家海洋管理机构——国家海洋大气局 (NOAA) 的成立以及革新性的《海岸带管理法》的颁布。斯特莱顿报告发表后紧接下来的 10 年中, 人们的环境意识得到提高, 出现了能源供需这一重大问题, 并且有一些新的海洋与海岸带计划形成法律, 这些计划涉及海洋哺乳动物、海港、水质、海洋保护区、海洋倾废、渔业、近岸油气等问题。在随后的时期, 海岸地区人口迅速增长, 海岸资源和空间不同类型使用者之间的冲突也随之增加。这段时期美国近海的管辖区域也有显著变化。在 1983 年, 国家主张管辖区域为 200 海里专属经济区。1988 年, 遵循 1982 年《联合国海洋法公约》确定的国际标准, 美国宣布 12 海里领海。在这一时期内, 沿海各州及各属地处理海岸和海洋问题的兴趣和能力明显提高, 海洋自然科学和社会科学教育系统的能力同样有所提高。

斯特莱顿委员会成立后的 30 年中的后半段时间里, 全球相关活动相应猛增。人们, 尤其是科学界, 主要关注两个新问题, 即: (1) 人类活动开始改变全球的气候, 并且极其危险地加速物种灭绝和生物多样性的减少; (2) 人们意识到许多国家正在以非可持续发展的方式生活, 而环境和发展问题密切联系在一起。对这些问题的关注引发了另一个具有重大影响的事件, 即联合国环境与发展会议 (地球峰会) 于 1992 年在里约热内卢召开。就像美国积极活跃的 20 世纪 70 年代一样, 20 世纪 90 年代见证了一系列有关气候变化和物种多样性条约的签订, 见证了综合性的《联合国海洋法公约》的最终生效, 以及一些涉及海岸带综合管理、陆源海洋污染以及珊瑚礁的保护和可持续利用的重要国际计划的发展。世界各国正在尝试如何整合和协调海洋和海岸的多种用途, 并且正试图去实施《21 世纪议程》海洋篇中所倡导的那种构想, 即海洋和海岸带的管理必须在内容上具有综合性, 同时在范围上具有预防性和预见性。根据