

绪 言

美国海洋政策的改革

——皮尤委员会政策研究报告序

海洋政策和法律是国家海洋执政的依据。美国是世界上海岸线漫长、海洋资源丰富的海洋强国，政府历来重视海洋政策的研究和制定。长期以来，美国政府决策者始终面临的困难是如何正确地寻找出海洋生物和非生物资源开发和资源保全及环境保护之间的平衡点，这在石油开发、商业渔业捕捞和海洋哺乳类保护等三个领域最为明显。在这方面，美国已经表现出在国际主义和单边主义之间摇摆不定的趋势，有时和其他国家合作制定国际规则，有时其主张与国际一致意见相左，有时先行建立美国自己的规则。在国内海洋政策上，美国一方面宣布实施“以生态系统为基础的管理途径”，养护海洋渔业资源和保护海洋哺乳类动物，但在布什总统签署《美国海洋行动计划》三个月后，美国参议院就在 2005 年 3 月 16 日以 51 票对 49 票，正式通过阿拉斯加州国家野生动物保护区钻油法案^①。国际评论认为“此举象征布什能源政策的重大突破”、“生态保护不敌能源需求”。因此，独立的美国政策委员会在其报告中指出：“美国的海洋管理始终由于联邦和州政府的利益冲突而呈混乱状态、由于短期需求和长期需求的紧张关系而呈破碎状态、由于意识形态差异难以达成一致意见而呈模糊状态、由于对广袤、富饶同时也是脆弱的海洋的种种不同的利用而呈复杂化状态。”^②

美国海洋政策发展简史

美国政府历来重视海洋政策的研究和制定。美国海洋政策起始于 20 世纪 20 年代，走过了从分散到综合、从推进海洋学研究到促进海洋综合管理、从推进资源开发利用到资源环境保护、从以防止污染为中心到以生态系统保护为核心的道路，但从 1959 年起，美国国会和政府才制定了海洋政策。美国的海洋政策可以分为 6 个阶段

Bob Hoffman . Bush pushes Alaska oil exploration plan with revived energy bill, Political Gateway, 2005

U. S. Commission on Ocean Policy, 2004 . *An Ocean Blueprint for the 21st Century*

启蒙时期

从美国建国到 1957 年为美国海洋政策的启蒙时期。美国建国以来，国家海洋政策发展缓慢，但相当连贯。美国海洋政策是许多政策的综合，其形成受到了美国作为世界上最大的海洋强国和拥有漫长而富饶的海岸线这个独特地位的左右。在美国海洋政策启蒙时代，美国对海洋的主要关注点是在主张对美国水域的渔业和执法具有管辖权的同时，保证自由航海权。1793 年美国正式宣布美国领水范围为离岸 3 海里以内的水域^①。在此后的一个半世纪中，美国联邦政府对海洋的管理基本局限于美国海军、美国海岸警备队、海岸和大地测量的活动，促进商业运输以及就北大西洋沿海渔场开发以及北太平洋和白令海的海豹捕捞开展外交谈判。

1882 年，美国建造了第一艘专门用于渔业和海洋学研究的调查船——“信天翁”号，并在全球海域执行调查项目。第一次世界大战后的 1924 年，海军水道测量局召开海洋学大会，主要讨论海洋学研究计划，参加会议的有国务院、军事部、财政部，以及华盛顿卡内基学会。会议建议永久性地指定 1~2 艘船从事海洋学业务，以执行“美国海军莫里海洋学研究计划”。1927 年 4 月 27 日美国国家科学院通过了一项决议，要求院长指定一个海洋学委员会（Committee on Oceanography），来“考虑美利坚合众国参加一项世界范围的海洋研究计划”。作为该委员会工作和建议的结果，洛克菲勒基金会提供 600 万美元建立伍兹霍尔海洋研究所，捐助 5 万英镑供百慕大生物研究站与伍兹霍尔海洋研究所一起工作等。

1945 年 9 月 28 日，杜鲁门总统发布宣言，主张处在公海之下但毗连美国海岸的大陆架底土和海床的自然资源属于美国控制。1947 年，高等法院“关于美国诉加利福尼亚州的裁决”赋予联邦政府对潮汐带向海的美国所有海域的管辖权。这项裁决在沿海州不得人心，导致 1953 年《水下土地法》的通过，该法规定把领水 3 海里以内的资源管辖权归还沿海州。与《水下土地法》相匹配的《外大陆架土地法》也于同年实施，授权内务部部长向外租赁属联邦管辖的大陆架区开展油气勘探和开发活动。

1949 年，国家科学院再次审议了美国海洋学状况，发表题为“1951 年的海洋学”的报告，该报告平淡无奇，没有产生什么效力。1957 年，为美国参加 1958 年第一次联合国海洋法会议作准备，美国科学院成立了一个新的海洋学委员会，从 1959 年开始，该委员会陆续发表了题为《1960—1970 年的海洋学》的 12 章报告，力主联邦政府承担起扩大国家海洋政策规划，包括海洋研究、教育、训练和建设的责任，并在此后 10 年内支持海洋学规划的预算增加两倍。从 1959 年开始，美国国会和政府开始正式重视海洋。1961—1965 年间，美国通过了许多旨在振兴海洋科学的法令，其中包括对海岸与大地测量局业务上地理限制、扩大海岸带警备队的海洋

^① 美国国务卿托玛斯·杰佛逊致英国和法国政府函。

学研究职能、制定新的联邦 – 州渔业合作研究与发展规划等。

从人造卫星到斯特拉顿委员会的时期

1957年10月4日，苏联发射了世界上第一颗太空人造卫星。这个事件和其他若干个主要的事件一起改变了20世纪后半叶的美国海洋政策的方向。苏联表现的超凡技术震惊了美国，突然间好像任何一个领域，从制造洲际弹道导弹的到培训奥林匹克运动会的跳高运动员都成了国家意志的考验，科学和技术的国际竞争成为美国海洋政策的核心内容之一。

1959年，国家研究委员会发表了一份报告，建议联邦政府对海洋研究的资助翻一番，建造一个新的研究船队，加强建立与学术科研机构的伙伴关系。该建议成为肯尼迪总统海洋政策的基础，赢得了沃伦·马格纳森（Warren Magnuson）等富有影响力的华盛顿州参议员的强烈支持。马格纳森以当时的精神警告说“苏联渴望控制海洋，已经制定了周密的计划，要以科学为武器赢得霸权地位”^①。1960年，联邦科学技术委员会成立了机构间海洋委员会（Interagency Committee for Oceanography），负责“制定一项国家海洋学规划”

在这个科学进步的时代，海军和国家科学基金会（NSF）在提高美国的海洋能力中起到关键的作用。国家科学基金会是在第二次世界结束时建立的，从成立起就是支持海洋研究和相关基础设施建设的主要机构。通过对基础和应用研究、海洋业务、教育和基础设施的投资，国家科学基金会和海军帮助美国建立了强大而富有影响力的海洋研究团体。1966年国会在国家科学基金会内部，参照长期存在土地补助金学院的模式，成立了国家海洋补助金学院计划。经过一段创办期，国家海洋补助金计划向海洋科学界和公众引进了科学普及的倡议，从此成为支持海洋学以外，与海洋相关的课题，其中包括渔业和法律研究的主要经费来源。

在这个阶段，支持成立与国家航空航天局类似的、独立的国家海洋机构的呼声日益高涨。为此，国会于1966年6月17日批准了约翰逊总统签署的《海洋资源与工程发展法》。该法规定了一项美国政策宣言、建立一个由副总统任主席的国家委员会和成立一个海洋科学、工程和资源委员会。马萨诸塞州工学院的名誉院长和福特基金会主席朱利叶·斯特拉顿出任该委员会的主席。

在此后的两年中，斯特拉顿委员会的15名委员和4名国会顾问召开了一系列听证会，并在全国沿海各州召开了会议。1969年1月，斯特拉顿委员会发表了《美国与海洋》的报告，其中包含了126项建议。这是一份真正全面的海洋政策研究报告，超越了海洋学的范畴，广泛研究了各种海洋问题，其中包括联邦政府的组织、海洋在国家安全中的作用、石油和天然气和其他海洋资源的潜在经济贡献、保护海岸带

^① Wenk, Jr., E. The Politics of the Ocean, Seattle, WA, and London, England: University of Washington Press, 1972

和海洋环境的重要意义以及需要提高美国渔业能力等。其中一些建议从来没有实现过（如建立海上核电厂），但其他的建议形成了美国海洋政策新时代的基础，最直接地导致了美国国家海洋与大气局在 1970 年的成立和《海岸带管理法》在 1972 年的颁布实施。

斯特拉顿委员会报告呼吁“国会和总统制定一项海洋大国值得制定的国家海洋规划”，设想成立独立的、实际主管海洋政策中所有非军事成分的国家海洋与大气局，其中集中了联邦政府所有民事海洋管理力量^①。但白宫预算官员反对成立独立的机构，运输部部长也不愿意放弃海岸警备队，因此，在国家海洋与大气局在 1970 年 7 月 9 日成立的时候，只是美国商业部的部门之一，不是内阁成员、也不是独立机构，更没有国会的特许证书，对许多联邦政府的海洋活动没有控制权，国家海洋管理依然是分离的。不过，国家海洋与大气局的确成为联邦政府海洋事务的核心机构，集中了其他 5 个部门的 9 个大计划，其中包括环境科学服务管理局、商业渔业局和国家海洋补助金计划。

激进主义的时期

20 世纪 60 年代的环境事件的发生对海洋政策造成了导向作用，引导政府提高海洋环境保护意识。1966 年在乔治滩渔场的地震实验引起了爆炸，结果禁渔 3 周并引发人们呼吁在该海域禁止油气勘探开采活动。1969 年 1 月，联合石油公司的 1 号平台在圣巴巴拉海峡喷油，泄露了大约 300 万加仑的石油，导致海洋生物的死亡，影响了 150 英里以上的岸线。油污的海滩和海鸟，以及死鱼的照片引起了公众广泛的关注，促进联邦政府 1969 年颁布实施了《国家环境政策法》，这对自然资源管理途径产生了深远影响。《国家环境政策法》包含了人类只是环境管理者的伦理观念（Stewardship Ethic），即将政府在采取行动之前必须研究、规划并给公众提供评论机会的伦理观念应用于海洋。这个原则成为美国日益普及的《海岸带管理法》的核心。《海岸带管理法》把联邦激进主义者与州的权利结合在一起。按照完全自愿的原则，海岸带管理计划拨款给州，帮助他们按照本地区的利益同时又反映国家利益的原则，制定和实施海岸带管理计划。为了鼓励各州实施海岸带管理计划，联邦政府同意尊重州制定的计划，从而保证联邦政府影响海岸带的行动与州计划一致（即联邦一致条款）。这是一项新规定，但随着时间的推移，被证明是有争议的。

1969—1980 年的政治气候非常适合提议扩大联邦政府在海洋和环境管理中的作用。各阶层美国公众，在圣巴巴拉溢油事故和 1970 年 4 月 22 日国际第一个地球日的鼓励下，产生了要求联邦政府采取行动的新一代激进的环境组织。国会议员获得开展内部改革的授权，扩充人员，从而一定程度上削弱了论资排辈推选委员会主席

^① Our Nation and the Sea. A Plan for National Action. Report of the Commission on Marine Science, Engineering and Resources. United States Government Printing Office, Washington, D. C., 305 pp., January 1969

的制度，他们迫切希望在决策中起重要作用。在国际领域，联合国人类与环境会议于 1972 年在斯德哥尔摩召开，为环境运动奠定了基石。无论国内还是国际，海洋都已经卷入到亲和环境的大趋势中。

在这一时期颁布实施的主要涉海法律除了《国家环境政策法》和《海岸带管理法》外，还包括改善美国水质的措施，控制海洋倾倒废物的措施，建立海洋自然保护区的制度，禁止捕捞海洋哺乳类的规定，保护濒危物种的规定，租赁深水港口的制度，促进海水养殖的措施和鼓励开发可再生海洋热能的措施等。

但是，联邦海洋活动最剧烈的扩展是在 1977 年 3 月 1 日生效的《渔业养护与管理法》的颁布实施上。该法规定美国渔业管辖范围从 12 海里扩展到 200 海里，大致涵盖了美国大陆架的面积。20 世纪 60 年代末，美国渔业捕捞量已从世界第二位下降到第六位，相当多的美国捕捞企业陷入严重的困境。由于大量的外国拖网渔船，尤其是苏联的工厂式拖网渔船大量进入北大西洋和阿拉斯加渔民传统作业区作业，与大型、现代化、高效率 and 全天候的苏联拖网渔船相比，大部分美国渔船小而效率低，美国渔民对此非常愤慨，敦促国会采取立法程序，禁止外国渔船在美国经济专属区作业。但是由于美国没有参加《联合国海洋法公约》，国际协商不会有效果，因此美国通过国内立法解决问题，这就是《渔业养护与管理法》出台的背景。

根据《渔业养护与管理法》，美国将沿海水域区划为 8 个渔业管理区域，分别成立区域渔业管理理事会，要求各理事会制定管理具体渔业种类管理的计划，呈交给商业部部长批准；授权海岸警备队为该法的执法部门，主要任务是保证“外国渔船出去，美国渔船进来”；该法还制定了各种措施鼓励投资美国渔业捕捞船队。制定该法的意图是防止过度捕捞、重建已经过度捕捞的渔业资源和全面了解美国渔业资源的潜力，但其实质是用美国商业捕捞取代外国商业渔业捕捞，总体上还是以渔业资源开发为主，因此执行若干年之后，美国许多种渔业资源衰退了^①

同时，1973 年中东战争引起的阿拉伯石油禁运对几百万美国人的生活产生了直接的影响。美国依赖不可靠的外国石油供应的问题被提高到涉及国家经济和国家安全问题的高度。为此，尼克松政府建议扩大外大陆架油气勘探开发的租赁范围，扩展到大西洋、墨西哥湾和太平洋的近海区域。这个建议与当时盛行的亲和环境的趋势相冲突，因此，立法者面临着寻找保证生态保护和能源供应两全齐美的方案的困境。结果，经过三年的制定过程，1978 年国会颁布了《外大陆架土地法修正案》，确定鼓励新的租赁规划实行更严格的环境标准和措施，保证州和地方政府管辖水域的环境和资源按照《海岸带管理法》获得应有保护。

20 世纪 70 年代美国制定的涉海法律解决了渔业、油气开发和环境保护等迫切需要解决的问题，引进了创造性的管理概念，扩展了联邦政府的责任范围，但关键

^① Dayton, P. k. Thrush, S. and F. C. Coleman, 2004. Ecological Effects of Fishing in Marine Ecosystems of the United States. Pew Oceans Commission

的问题是这些法律没有高屋建瓴地综合考虑国家海洋政策。大部分实施的法律基本上是部门法律，调整的重点是单项目的海洋利用，其实施基本与其他部门无关。在缺乏强有力的国家海洋政策指导的情况下，无论是行政部门还是国会在组织结构上均难以建立全面的海洋管理途径。因此，到了 20 世纪 80 年代，联邦政府负责的海洋相关计划涉及 10 个部门和 8 个独立机构。

争论和僵持时期

1981 年，里根的经济政策从“大政府”转变为“小政府”；从“稳定增大投资”转变为“削减投资”；从“侧重于环境保护”转变为“限制私营产业”影响国家海洋政策的方向，海洋政策进入了争论和僵持阶段。

美国内务部放弃了原先限制租赁外海区勘探和开发能源的做法，转而建议实际上同时开放整个外大陆架区，在内务部部长就任的头 18 个月中就租赁出去 26 500 万英亩的外大陆架水域。同时，该部建议停止向国家海洋补助金计划和海岸带管理计划提供经费，削减海洋学研究的投资，并主张把国家海洋与大气局的一些职能私有化。国会通过把禁止租赁某些外海区的内容纳入 1982 年的美国内务部的拨款提案中对内务部部长的建议做出反应。这个通过立法暂停租赁的做法很快获得拥护，最终规定大西洋和太平洋沿岸 50 海里范围内的海区为不租赁的缓冲区。

在国际上里根政府也改变了海洋政策的思路。从 1958 年开始，美国始终努力参与《海洋法公约》的协商，希望能够在自由航行、渔业管辖权、大陆架资源和领海宽度等方面在世界上达成一致意见。在不发达国家的要求下，1973 年开始的第三次《联合国海洋法》协商会议建立了管理国家管辖区以外海域的海底矿产开采的国际制度，认为国际水域以下的矿产应该看成是“人类的共同遗产”，其收益应该全球共享。在获得国会中两个政党的大量支持下，里根政府认为深海海底是前沿区，应该对勘探和开发开放，不应该要求分享收益。在《国际海洋法》协商会议在 1982 年结束时，美国是少数投反对票的国家之一。

尽管如此，里根政府很快采取步骤承认公约中美国确实支持的条款。1983 年，里根总统宣布了 200 海里的专属经济区，把原先的大陆架和渔业资源管辖系统转化作为管理获得所有海洋和大陆架资源，其中包括水柱本身（但不限制自由航行的权力）的专属制度。5 年之后，美国正式把领海从 3 海里延伸到 12 海里。但是，里根政府没有提出在这些区域进行开发或实施新的管理作用的重大计划。

20 世纪 70 年代在斯特拉顿委员会基础上建立起来的涉海结构为管理美国的海洋利益创立了多维的框架。里根政府认为该框架与政府的国防和培养自由企业的核心作用基本无关甚至起到干扰的效果。其结果导致连续不断的冲突，海洋管理进入了僵持阶段。里根政府没有成功地废除国家海洋补助金计划和海岸带管理等计划，但却制止了这些计划的发展，并大量裁减了所需经费。例如，国家海洋与大气局的海洋研究经费从 1982 年的 11 790 万美元减少到 1988 年的 4 070 万美元。

寻求一致认识的时期

1989年，威廉王子湾发生的溢油事故促使了环境保护立法运动的复苏。溢油事故直接导致了1990年《石油污染法》的实施，该法规定到2015年在美国水域航行的油轮必须具有双层船壳，同时规定了溢油事故的责任标准。同年，对《海岸带管理法》的修订明确外大陆架租赁必须符合该法的联邦一致性条款。在不断发生海洋污染事故的困扰中，国会继续寻求有效地减轻城市径流和农业废水等面源污染的方法。尽管《渔业养护与管理法》已经实施了20年，但还是接连不断地发生了主要底栖鱼类资源衰竭的警报，这导致1996年《可持续渔业法》的颁布，其目的是控制过度捕捞。

在国际舞台上，联合国环境与发展会议于1992年在里约热内卢召开。会议对养护海洋和海岸带资源的7个项目领域提出了积极的建议。该会议也缔结了《联合国气候变化框架协议》（美国1992年批准）和《联合国生物多样性公约》（美国尚未批准）。

20世纪90年代美国海洋政策的主导趋势是对临时管理途径的日益不满。自从1969年斯特拉顿委员会报告发表以来，形势发生了很大的变化。外海养殖和海洋生物工程等新的海洋利用由于缺乏适当的管理结构引导其发展而受到抑制；海洋和海岸带区的压力继续增大，而海平面上升、全球气候变化导致的风暴频率越来越高，以及致命的有害藻华等新型威胁时隐时现；科学和政策的联系难以获得充足的投资，极其受到忽视；许多关键海洋问题的辩论不仅难以达成一致意见，而且凸显出现行法律和机制难以解决的不同意见，结果往往需要诉讼解决。

几十年来，政府始终没有统一的国家海洋政策，不同政党轮流执掌白宫和国会，这更加重了海洋管理的部分瘫痪状态。权力中心不少，但没有一个权力中心有能力开展持续成功的领导。在寻求一致中，由国家研究委员会组成的研究小组，以及各种专家组，集中了自己以及其他组织的意见，建议详细研究涉海国家法律、计划、活动和需求。

一致要求变革的时期

自从斯特拉顿委员会的报告发表以来，17届国会和7任总统已经创立、扩展和改革了主管海洋和海岸带管理的法律框架。根据最近的计算，60多个国会委员会和分委会监督着20个左右的联邦机构和常设委员会实施至少140个联邦涉海法律。

鉴于目前在海洋领域，美国在法律或者行政方面的组织不足以做出决策、确定重点、解决冲突和推行明确一致的政策，对面临的海洋利用的问题和机会做出反应，2000年7月美国国会批准了《2000年海洋法令》，呼吁总统任命一个完全独立的委员会，负责对过去30多年间海洋相关问题及法律展开全面的审议，为改进海洋和海岸带资源的研究、管理和恢复提供建议，协助国家制定真正高效的未来海洋政策。

因此，美国国会成立了国家海洋政策委员会，同时民间也成立了皮尤海洋委员会，两者任务相同。

2001年，911事件再次改变了美国海洋政策的观点。恐怖主义者对美国本土的袭击导致海洋安全问题优先级的提高，海岸警备队很快就并入新成立的国土安全部。同时，部分出于对恐怖主义宣战的原因，对美国政府财政预算的国内差别待遇的限制提出了一个新问题，这个问题不仅涉及美国应该有什么样的国家海洋政策，还涉及美国可以选择什么样的国家海洋政策。

美国海洋政策改革的需求

美国是一个海洋大国，其专属经济区内海域总面积达到340万平方海里，超过美国50个州土地面积的总和。据统计，2000年，美国与海洋直接相关的产业总产值为1170亿美元，创造的就业机会在200万个以上。美国海岸带县年经济产值总计超过1万亿美元^①，在国内生产总值中占据比重10%左右。过去30年来，美国沿海地区共新增3700多万人口，其沿海地区人口密度目前比全国人口平均密度要高出2~3倍左右。

尽管如此，在海洋经济和沿海地区蓬勃发展的同时，美国并未能有效控制人类活动给海洋生态环境造成的负面影响，其带来的结果是污染加剧、水质下降、湿地干涸以及鱼类资源遭到过度捕捞。2001年的一项研究结果显示，美国23%的港湾不适宜游泳、捕鱼和海洋物种生存。2002年，因在海水中发现与排泄物污染相关的细菌，美国有关部门曾先后1.2万次下令关闭海滩。研究还发现，美国259种主要鱼群中大概有25%已经或正在被过度捕捞，美国沿海地区平均每年损失的湿地面积达4万英亩。

美国海洋和沿海地区所出现的生态险情引发了美国各界的忧虑。进入21世纪以来，美国对海洋管理政策进行了迄今为止最为彻底的评估，力图寻找一条可持续开发和利用海洋的新道路。

美国政府认识到海洋是国家的财富，海洋和海岸带的潜在利益极其巨大。人们日益认识到在生态系统内部，同时在生态系统与人类活动对海洋环境的影响之间存在联系。在所有美国海洋政策委员会召开的公众会议上，要求变革的呼声始终最高——大家不仅要求管理和政策的变革，而且要求公众意识和教育以及科学技术利用的变革。

美国的海洋经济分为海洋经济和海岸带经济。海洋经济（Ocean economy）系指直接依赖于海洋属性的经济；海岸带经济（Coastal economy）包括在海岸带及其邻近陆域开展的所有经济活动，无论该活动是否与海洋具有直接的联系。

在将来，人们希望海洋和海岸带是干净的、安全的和可持续管理的。海洋的生物多样性水平高、对经济贡献显著、支持着多种有利的使用，其中包括食品生产、能源和矿产资源开发、休闲、货物和人员运输、发现新型的挽救生命的药物以及其他各种有用的产品。

海岸带以其干净的水体和沙滩、便利的公共交通、具有活力的经济、安全并繁忙的港口、适合的道路和服务，以及对敏感生境的专门保护，成为吸引人们前来居住、工作和游玩的区域。这里，关闭沙滩、有害藻华、物种入侵扩散和土著物种的消失等问题基本不会发生。更合理的土地规划、有害天气以及其他自然灾害预报精度的提高可以挽救生命，节约金钱。

在未来，人们希望海洋和海岸带的管理以生态系统为边界，关注系统内所有主要组分的相互作用，而不是单单注重某个区域或某些问题。面临着科学的不确定性，管理者要权衡各种相互竞争的考虑，小心地处置。海洋治理应该是高效的、参与性的、并在政府机构、私营企业和公众之间具有良好的协调性。

改进的海洋治理框架应该认识到良好信息的关键作用，应该为物理、生物、社会和经济研究提供强有力的支持。为开展这类研究需要在下列领域投入大笔资金：充足的设备、精良的水面和水下研究运载器、可靠的、可持续的卫星、最新的计算设备和适合于环境条件恶劣的创新性传感器。广泛分布的观测和监测站网络可以为研究、规划、海洋业务、及时预报和定期评估提供数据。科学发现和观测可以转化成决策者和公众实用的信息、图件和产品。

改进教育是未来需要的关键工作，因为美国再次在数学、科学和技术成就方面位于世界前列。充足的、训练有素和充满活力的人才可以用于研究海洋、明智地决定政策、促进技术进步、采用新的工程方法解决问题和终生教育公众海洋和海岸带的价值。由于是终生教育，人们可以了解陆地、海洋、大气和人类活动之间的关系，可以提高管理国家资源的水平。

最后，美国要在世界上领导和全面参与海洋管理，与发展中国家分享科学、工程、技术和政策的专业知识，以促进全球可持续海洋管理方面获得成就。委员会相信这个前景是实际的，也是可以实现的。

《2000 年海洋法令》

2000 年 7 月，美国国会通过了《2000 年海洋法令》（the Ocean Act of 2000），于 2001 年 1 月 20 日生效^①。《2000 年海洋法令》全称为《关于设立海洋政策委员会及其他目的的法令》，简称为《2000 年海洋法令》。

^① The White House Office of the Press Secretary, 2000 . Ocean Act of 2000

制定《2000年海洋法令》旨在“设立一个委员会，以便对综合的国家海洋政策提出建议”。国家海洋政策应包括以下8方面的内容：（1）保护生命和财产免遭自然和人为的危害；（2）负责任的渔业管理，包括对渔业资源以及其他海洋和海岸带资源的利用；（3）保护海洋环境，防止海洋污染；（4）增加海上贸易和运输，消除不同海洋利用之间的矛盾，鼓励私营部门在海洋生物资源的可持续利用和海洋非生物资源的合理利用方面的创新；（5）拓展人类在包括海洋在气候和全球环境变化等海洋环境变化等相关知识，促进涉海领域的教育和培训；（6）继续投资和促进用于海洋和海岸带活动技术的能力、性能、使用和效能，包括为了促进国家能源和食品安全的投资和技术；（7）政府机构、部门以及私营部门之间的紧密合作，以便为下列方面提供必要的保障：对海洋和海岸带活动的连贯的和有机的规范和管理；为上述管理活动有效的、合理地配给联邦资金、人力、设备和装备；涉及海洋和海岸带活动的联邦部门、机构和计划之间的行之有效的高效率的合作；加强中央和地方政府之间在海洋和海岸带活动中的合作，包括对海洋和海岸带资源的管理，寻求制订中央和地方政策与决策的最佳时机；（8）保持美国在海洋和海岸带活动中的领导地位，以及为了国家利益，保持美国与其他国家和国际组织之间的合作。

《2000年海洋法令》对海洋政策委员会的组成和工作程序作了明确的规定。规定海洋政策委员会由总统指定的16名海洋和海岸带活动方面的知名专家组成；同时规定了选择这16名成员应该考虑以下方面因素的协调和平衡：中央与地方、不同学科、不同产业、不同地理区域等方面，“以保证组成一个最高水平的委员会”。还具体规定了候选人名额的具体分配情况。同时规定了委员会主席的选举程序及其职责，而且分别对委员会的办事机构、会议、报告、公众和海岸带州的意见的反映、报告和意见的反映的程序、工作进度及预算等问题进行非常详细的规定。

《2000年海洋法令》规定了国家海洋政策的批准程序。规定总统在收到海洋政策委员会提交的报告和建议后90天内，应该向国会提出一项声明，说明实施或答复委员会提出的“关于协调的、综合的和长期的国家海洋政策的建议”。同时规定总统在依据前款规定向国会说明之前，应该广泛地征求联邦和地方州政府以及涉及海洋和海岸带活动的非联邦组织及个人的意见。

第六段“定义”，对“海洋环境”“海洋和海岸带资源”“委员会”等用词进行了解释。

在批准《2000年海洋法令》时，国会指出迫切需要建立协调一致的国家海洋治理系统（Ocean Governance）。主要的审议内容包括日益严重的海岸带污染、海洋空间争夺、对港口设施的要求、正在出现的潜在海洋新用途、重要商业捕捞渔业资源的衰减、关于外海能源和矿产开发尚未解决的争论、长期存在的海洋污染、海产品的沾污、滨海湿地的丧失以及提高海洋意识的展望等。这些因素可以提高我们的能力，掌握气候变化和其他尚未完全了解的环境威胁的原因。

美国海洋政策研究工作

海洋政策委员会的组织和工作

美国海洋政策委员会由 16 位委员组成，成员包括共和党、民主党两党的代表以及政府部门、涉海产业界和公众代表，退休海军司令詹姆士·沃特金斯出任委员会主席。

美国海洋政策委员会于 2001 年 9 月开始工作。委员会在第一次委员会会议上成立了 4 个工作组，分别为治理工作组，委托管理工作组，研究、教育和海洋业务工作组，投资和实施工作组，负责审议和分析各自领域的问题，把结果向委员会全会报告。在此后 2 年多的时间里，委员会开展了广泛的调研工作，通过现场考察和 15 次地区会议及听证会等方式，在全国范围内广泛征求意见，委员会共听取了 445 位证人的证词，其中包括 275 位以上的应邀演讲者，同时又获得了 170 位公众的评论，最终汇集成 1 900 页的证词。委员会还为此开通了专门的“网页”，以便于各界了解相关信息和跟踪委员会工作的进展和动态。在此基础上，提出了新的国家海洋政策建议报告。

皮尤海洋委员会的组织和工作报告

在政府组织的美国海洋政策委员会开始工作的同时，美国民间也成立了独立的皮尤海洋委员会（The Pew Oceans Commission），代表公众对美国海洋政策制定的参与和建议，目的是为美国未来的国家海洋政策达成广泛的、中立的共识，确定新的方向；其宗旨在于确定恢复和保护美国海洋水域生物资源及其赖以生存的海洋和海岸带生境所需的政策和措施。委员会成员 18 人。皮尤海洋委员会组织了四个分委会，分别负责审议海洋管理、渔业、污染和海岸带无计划扩张等核心问题。同时，皮尤海洋委员会在海水养殖、入侵物种、海洋区划、气候变化、科学和教育诸方面开展了专题研究。

委员会由皮尤慈善信托基金资助成立，同时获得戴维和卢西尔·帕卡德基金会、洛克菲勒兄弟基金会和牛津基金会等的资助。皮尤慈善信托基金会（The Pew Charitable Trusts）通过提供信息、政策方案和人民生活的支持服务于公共利益。皮尤慈善信托基金总部设立在费城，在华盛顿特区有办公室，该基金会对团体组织和个人开展以事实为基础的研究和实际解决挑战性问题提供经费。2003 年该基金会向 151 个非赢利组织提供了 14 300 美元的经费。皮尤慈善信托基金会是独立的非赢利组织，由太阳石油公司的奠基者约瑟夫·皮尤夫妇的两个儿子和两个女儿在 1948—1979 年间成立的 7 个慈善基金会组成。皮尤慈善信托基金会的事业始于 1948 年由

约瑟夫·皮尤夫妇的两个儿子和两个女儿为纪念其父母，以太阳石油公司的股票为基金而建立的皮尤纪念基金会，其宗旨是为公众健康和福利以及加强生活社区做出贡献。皮尤慈善信托基金会致力于三个主要领域：（1）为公众提供信息：在关键问题及其趋势方面为公众提供信息，普遍认为该基金会提供的信息是独立的、无党派的和通过民意调查获得的，因而相当可靠。（2）提出解决问题的政策方案：该基金会为美国人民解决重大问题提供政策方案。（3）支持人民生活：该基金会在艺术、遗产、健康和福利诸方面支持美国多元文化和生活，尤其支持费城地区。

从 2001 年到 2003 年，皮尤委员会召集了 15 次区域性会议、公众听证会和工作会议，听取工作和生活沿海的人的意见。从缅因州到夏威夷州，从阿拉斯加州到墨西哥湾，委员会与数百名市民、渔民、科学家、政府官员、旅游工作者和商界领袖进行了对话。

2003 年 6 月，皮尤海洋委员会出版了一份 144 页的总报告——《美国的活力海洋：规划海洋变化的航程》（America's Living Oceans: Charting a Course for Sea Change），同时聘请有关专家编写了 9 份科学报告，分别为：（1）管理美国的海洋渔业；（2）关于美国渔业的对话；（3）美国海洋渔业的社会经济前景；（4）海洋自然保护区是生态系统管理和保护的手段；（5）渔业对美国海洋生态系统的生态影响；（6）海岸带无计划扩张：美国城市设计对水生生态系统的影响；（7）美国的海洋污染；（8）美国的海水养殖；（9）引进物种。

皮尤海洋委员会在研究中发现美国海洋严重危机，面临的主要海洋威胁包括：（1）面源污染。60% 的沿海河流和海湾存在中度或严重富营养化问题；（2）点源污染。美国牲畜每年产生 5 亿吨肥料，比人类粪便的 3 倍还多；（3）物种入侵。旧金山湾生活着 175 种以上引进的海洋无脊椎动物、鱼类、藻类和高等植物，在过去 200 年间，海洋生物的引进速率呈指数上升；（4）海水养殖。一个养殖 20 万尾鲑鱼的养殖场排放的氮、磷和粪便的数量大致分别等于 2 万人、2.5 万人和 6.5 万人未经处理的废物量；（5）海岸带无规划扩张。无规划的开发活动以高于人口增长速率好多倍的速度侵占土地、破坏和割裂生境，导致水质恶化。在美国本土 48 个州中，湿地已经损失了一半，并在继续，每年损失的沿海湿地超过 20 000 英亩；（6）过度捕捞。渔业资源评价说明，三分之一的资源过度捕捞或非持续性地捕捞；（7）生境改变。一次拖网造成的底栖生境的破坏，要花 5 年甚至 5 年以上的时间才能使底栖无脊椎动物恢复；（8）兼捕效应。据科学家估计，在全球范围内，20 世纪 80 年代和 90 年代初期，渔民每年要抛弃 25% 的捕获物，每年约为 600 亿磅；（9）气候变化。温度的升高可能延缓甚至停止为湾流提供能量的大西洋温盐环流，导致北大西洋和北欧海洋表层水温和气温的下降，改变鱼类的地理分布，增大深海出现低氧现象的风险。

研究认为海洋危机说明管理明显失败。其原因在于：（1）对海洋资源管理机构缺乏明确的强制要求；（2）管辖权分裂；（3）协调性差；（4）信息匮乏。

研究结论是“美国海洋危机已经达到了临界点，只要小小的干扰就会导致许多海洋生物种群和生态系统的重大变化。因此，如果要保护和恢复海洋，我们就必须在管理海洋和对待海洋的态度上来一个大转变。我们不能拘泥于从海洋获取最大量的短期经济效益思路，应该考虑如何最大程度地保证海洋生态系统的健康和持续发展。”

皮尤海洋委员会的报告为国家海洋政策的制定提供了依据，其许多原则和建议已经被美国国家海洋政策报告吸收，更重要的是，皮尤海洋委员会在研究中大量地吸收了涉海行业、沿海地方政府和公众的意见，具有强烈的代表民意的特征，是落实“公众参与”制定国家政策的具体行动。

国家海洋政策的原则

鉴于新的国家海洋政策必须有利于促进对生命与财产的保护，海洋资源的可持续利用，保护海洋环境，防止海洋污染，促进海洋商业，提高人类对海洋环境的了解，加大技术投资，促进能源开发与粮食安全，确保美国在国际海洋事务中的领导地位，同时就联邦政府、州政府、地方政府三者的海洋管理关系中减少重复、提高效率、促进合作、调整联邦涉海机构的组织形式等方面，海洋政策委员会提出了以下制定新的国家海洋政策的指导原则。

可持续性原则

海洋政策的设计既要满足现代人的需求，又不能降低后代人满足其需求的能力；关于该原则，皮尤海洋委员会认为要实施可持续战略，其核心在于以人类继续在地球上生活的动机来利用地球上的资源，经济可持续性取决于生态可持续性。必须再评价并改变人类的行为，使从海洋中获取的生物资源不超过海洋可替代的水平、输入海洋系统的污染物不超过海洋可安全吸收的水平。必须保护不可破坏的海洋，尽可能地修复已经损害的海洋环境和资源。

委托管理原则

该原则既适用政府也适用于每个公民。海洋是公共托管的财产，政府代表公众管理海洋，每一个政府官员都必须认识海洋和海岸带的价值，支持适当的政策并切实负起责任，减轻有害的环境影响。关于该原则，皮尤海洋委员会认为要维护公共委托，强调海洋是公众领域，对于国家环境和经济安全至关重要。公众委托政府管理海洋，海洋应该以对全体公民及其长久利益负责任的态度对海洋实施环境和经济控制。同样，公共和私人的海洋资源使用者必须对利用海洋资源负责。

海一陆一空相互作用原则

海洋政策的制定应建立在一种共识上，即海洋、陆地和大气，三者之间有密切的内在联系，无论哪一部分受到影响，必然会影响到另一部分。关于该原则，皮尤海洋委员会认为要承认关联性，强调人类的福利和海岸带与海洋福利的相互关联，其他的关联性也同样重要：海陆关联性，物种之间的关联性，物种与生境的关联性，各级政府管辖海洋环境的关联性，政府、公众和海岸带与海洋资源用户之间的关联性。海洋伦理观念需要人类理解这些关联，明智地应用知识。

以生态系统为基础的管理原则（生态系统化管理）

海洋资源的管理应反映出所有生态系统组成部分之间的关系，包括人类与其他生物物种以及它们的生存环境的关系。因此，管理应以生态系统而非行政边界为依据。

多种用途管理的原则

应该认识到海洋资源具有许多潜在的有益的利用方式，必须确认并以平衡竞争的方式加以管理，同时保全和保护海洋和海岸带环境的完整性。

保护海洋生物多样性原则

海洋生物多样性的下降趋势必须就地扭转，其最终目的是维护或恢复生物多样性和生态系统服务的自然水平。

利用最先进的科学信息原则

决策者应根据可得到的最先进的科学信息制定海洋政策，有能力以促进海洋和海岸带资源成功管理的方式获得和理解科学和信息的质量。关于该原则，皮尤海洋委员会认为要改进和提高认识，为了增进海洋和海岸带生态系统的可持续利用，要充分地了解海洋，为此需要提高信息质量，需要共同努力填补知识差距，确保决策者可以及时地获得保护公众利益需要的信息。同时需要向公众提供可以理解的信息，帮助公众了解海洋和海岸带生态系统的结构和功能，以及这些生态系统对我们日常生活的影响和人类活动对它们的影响。

适应性管理原则

海洋管理项目计划的设计必须符合明确的目标，并应对海洋管理措施进行阶段性评估，以便在出现新的情况下对管理措施做出相应的调整。

法律明确原则

用于管理海洋资源的法律要明确，确保职责分工清晰，法律条文要做到家喻户晓；决策的依据必须明确、透明。

公众参与的原则

海洋利用的治理必须确保所有受影响公民的广泛参与。

无时间限制原则

海洋治理系统必须尽可能以最大效率和预见性的方式运作。

可审计性原则

决策者和政府成员必须对其采取的影响海洋和海岸带资源的行为负责。

国际责任原则

美国应该以合作的态度，与其他国家一起制定和实施国际海洋政策，其中要反映美国和全球海洋的紧密联系。

在上述 13 项原则中，皮尤海洋委员会有 4 条原则和海洋政策委员会的相同或相似，但皮尤委员会鉴于其代表民意的性质，强调了以下两个原则。

实行预防预警原则

人类在认识海岸带和海洋生态系统的结构和功能方面还存在不确定性。人类有赖于健康的海洋生态系统所提供的生态和经济产品与服务。由于知识的不确定性，人类难免在保护这些生态系统的决策中犯错误。

确保民主性原则

现行的海洋治理制度及其导致的海洋利用方式往往使得少数人的需求和欲望独裁了全国人民可获得的利益。公众应该可以相信政府的决定，尊重广大和长期的社会目标。应该相信政府机构在透明和合作的过程中做出的决策是可以接受的、高效的，而且是可审计的。

国家海洋政策的主要内容

新的国家海洋政策由 10 个部分组成，总共 31 章，加上附件篇幅长达 500 多页。可分为以下几个部分。