

美国《国家海洋政策实施计划》及其启示

李景光¹，阎季惠²

(1. 国家海洋局 北京 100860; 2. 国家海洋环境预报中心 北京 100081)

摘 要：文章介绍了 2013 年 4 月美国颁布的《国家海洋政策实施计划》的主要内容，其中包括在海洋经济、安全与安保、海洋（对外界变化）的适应能力、各地的选择、科学与信息等五大方面美国将采取的主要行动、进度要求和负责部门，同时介绍了美国各界对该实施计划的积极反应和少数异议，并分析了该行动计划的特点。在此基础上归纳了该行动计划给我们的启示，包括：采取有效措施提高海洋对国家经济的贡献率；重视制定国家海洋战略与政策，从宏观层面设局和布局国家海洋事业；加强高层决策与协调机制建设；发展海洋科技和基础设施与能力建设；提高全民海洋意识与素质等。

关 键 词：海洋；资源；环境；管理；协调；可持续发展

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》（以下简称《实施计划》）。白宫在发布《实施计划》时指出，《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。白宫还指出，《实施计划》的落实，将使政府诸多涉海部门携手合作，减少重复劳动与职能交叉，减少文牍主义和官僚主义，提高工作效率，使纳税人的钱能有效地用到真正需要的地方。

美国国家海洋委员会主席指出，“该计划确定了联邦政府为发展海洋经济、改善海洋健康状况、支持地方社会发展、强化国家安全以及为科学决策提供更完善的科学与信息而将采取的具体行动”。

美国各界对《实施计划》普遍表示欢迎，认为这是美国为落实《国家海洋政策》采取的重大举措，具有里程碑的意义。

1 《实施计划》的主要内容

该实施计划由两大部分组成：正文部分和附件部分。正文内容分 7 章，包括：引言、海

洋经济、安全与安保、海洋（对外界变化）的适应能力、各地的选择、科学与信息、结束语。附件的章节与正文对应，列出了各领域需要采取的主要行动、时间表和具体负责部门。

1.1 海洋经济

《实施计划》指出，海洋、海岸带和五大湖，是美国的宝贵财富和驱动经济增长的强大推动力。目前，美国的海洋、海岸带和五大湖生态系统的健康状况不断退化，降低了它们提供生态产品与服务的能力。过去 50 年，珊瑚的白化已使美国损失约 48 亿美元。

《实施计划》提出，要在不变更现有职能分工和预算分配的前提下，将联邦政府各部门的工作统一到重点领域上来，加强相互间协调，为促进海洋经济的可持续增长提供所需手段。

在海洋经济方面，《实施计划》提出的具体行动包括以下几方面。

(1) 促进经济增长：① 提高测绘与制图能力和开发更多的相关产品，支持众多经济活动的发展；② 提高资料与信息搜集、加工和服务能力，为商业捕捞、海运、水产养殖和海洋能源开发等海洋经济活动服务；③ 加强观测系统建设，为海上贸易等海洋产业提供支撑。

(2) 促进就业：① 改革审批程序，更好地协调联邦各部门的规划与审批工作，提高决策

效率; ② 保护和恢复滨海湿地、珊瑚礁和其他自然生态系统, 创造更多的就业机会和更高的经济价值; ③ 防止就业机会的减少与避免经济损失, 遏制环境退化。

(3) 培养和造就高素质的海洋人才队伍: ① 加强政府各部门间的协调, 确保教育计划涵盖各类学生团体, 培养更多的高素质人才, 特别是从弱势群体中培养更多的本科生和研究生, 鼓励他们毕业后进入海洋、海岸带和五大湖的科学研究与管理领域; ② 利用现有教育与培训资源, 建立奖学金、助学金和提供实习机会, 充分利用联邦的现有资源, 提供更多的教育与培训机会; ③ 帮助中学生参加涉海科学竞赛, 激励他们在未来选择涉海职业。

1.2 安全与安保

《实施计划》指出, “海洋、海岸带和五大湖对于美国的国家安全具有重要意义”, “安全、可靠和有效地进入和使用海洋, 对于保持美国的军事实力和发展强劲的经济, 对于保障所有美国人享有高品质的生活质量, 都至关重要”。《实施计划》提出的主要行动包括以下几方面。

(1) 加深对海上情况与活动的了解与认识: ① 加强海洋遥感观测系统建设, 加深对海上情况与活动的了解与认识; ② 加强国际合作, 交流海洋政策领域的信息、专业知识与科学。

(2) 维护不断变化的北极地区的海上安全与安保: ① 加强北极地区的通信系统建设; ② 提高预防和应对北极环境事件的能力, 确保各机构采取协调行动, 最大限度地减少发生灾害性事件的可能性, 一旦发生灾害事件, 能尽快作出响应; ③ 提高北极海冰预报水平, 确保海上安全; ④ 改进北极测绘与制图工作, 为航行安全和定位服务。

(3) 提高港口和航道的安全与安保水平: ① 开展航道分析与管理系统评估和港口进出路线研究, 为航道管理决策和其他航行优先事项决策服务; ② 评估美国港口和航道在海平面上升、极端天气事件或其他自然灾害面前的脆弱性, 确保采取的行动能有效地降低风险和不利影响; ③ 加强海洋观测系统建设, 为港口和航道的搜救活动和溢油应对行动服务。

1.3 海洋和海岸带对外界影响的适应能力和恢复能力

《实施计划》指出, 保护沿海生境的健康与完整性, 对于维持美国的海洋生态系统和保障它们为美国提供福祉的能力均具有十分重要的意义。《实施计划》提出的具体行动包括以下几方面。

(1) 减少不利条件: ① 减少沿海湿地的消失; ② 保护、养护和恢复沿海和海洋栖息地; ③ 发现、控制、预防和消除外来入侵物种种群; ④ 改善和保护沿海和河口水质, 为航道、生物群落和生态系统提供洁净的水并确保它们的健康。

(2) 为各种不利变化做好准备: ① 强化和整合观测工作, 将各类观测系统整合为协调一致的监测前哨网络, 提高国家对各种不利影响的早期预警、风险评估和预测能力; ② 确定各种外来因素给生态系统、经济和社会造成的影响; ③ 评估沿海地区和海洋在气候变化和海洋酸化面前的脆弱性, 并与各部落、沿海社会和各州一道, 制定和实施旨在降低脆弱性的应对战略。

(3) 恢复和保持海洋的健康: ① 建立旨在促进基于生态系管理的框架, 使有关各方能更好地合作, 并树立共同的目标; ② 通过更好地开展监测和加强协调与规划, 加大沿海和河口的恢复力度; ③ 提高预报水平, 加强综合监测, 做好防备工作, 提高国家预防和应对环境灾害的能力; ④ 保护海洋和五大湖地区具有重要自然与文化价值的区域以及有助于维护生态系统运行的重要栖息地。

1.4 各地的选择

《实施计划》指出, 美国各地、各部落、各州、各地区和各地方, 均开展了多种多样的工作, 目的在于推动海洋经济的发展, 并保护和养护有助于提高生活质量的海洋环境以及保护独特的社会与文化特征。但侧重点因地制宜, 解决问题的方式方法也不同。联邦政府将协调一致地采取行动, 帮助各地解决存在的问题。《实施计划》确定的行动, 将为各地、各州、各部落、各地区和各地方的行动提供支撑与服务,

强化各级政府间的伙伴关系，并促进与各地区和各地方的利益相关者和社会的合作。该实施计划提出的具体行动包括以下几方面。

(1) 为各地区的行动提供所需支撑：① 实施基于生态系的海洋资源管理示范项目；② 评估社会和海洋在气候变化和海洋酸化面前的脆弱性，制定和实施适应战略，促进科学决策；③ 进一步开放非保密性联邦资料与决策工具(包括海洋测绘产品)，支持地方、部落和各州决策。

(2) 加强区域合作：① 支持各地区的优先任务，加强区域合作，以解决具有地区意义的重要问题；② 支持有关部落政府的参与，有效地利用部落掌握的知识与信息。联邦机构将与有关部落政府一道，确定优先任务和制定地区规划，鼓励和支持部落参与其中，包括整合和利用土著群体掌握的传统生态知识和科学数据。

(3) 支持各区域的优先任务。

1.5 科学与信息

《实施计划》指出，依靠科学知识，有助于更好地应对新的挑战 and 适应不断变化的形势，并抓住新出现的机遇，为国家创造更多的福祉。为了加强美国的海洋科学与信息能力，《实施计划》提出了以下具体行动。

(1) 加深对海洋和沿海生态系统的了解：① 加强探索与研究，发展基础科学知识；② 发展用以从全球尺度更好地探索和认识陆地、海洋、大气、冰川、生物及其与社会的相互作用的技术；③ 加强海洋教育，提高海洋文化素质。

(2) 增强获取并提供资料与信息的能力。

(3) 评估联邦海洋科学船队的状况，为未来(船队发展)规划和确保各部门对海洋科学船队进行有效管理提供信息。

(4) 发展海洋、海岸带和五大湖观测系统基础设施，为各类用户服务。

(5) 建设综合的海洋资料与信息管理系统，为实时观测服务。

(6) 在北极建设分布式生物观测站系统，监测各种变化，以增进对各种变化给社会与经济和生态系统造成的影响的认识。

(7) 提高建立在科学基础上的产品制作与

服务水平，为决策服务：① 完善为决策服务的科学框架；② 为科学决策和开展基于生态系管理提供高质量的数据和必要的工具；③ 开发和共享决策支持工具，以确定沿海地区的土地保护与恢复优先领域。

2 美国各界的反应

美国各界对《实施计划》普遍表示欢迎。

美国著名的 Pew 慈善信托基金环境组织的负责人 Christopher Mann 发表声明称，“Pew 环境组织对奥巴马政府发布《实施计划》表示赞赏。该实施计划明确了联邦政府各涉海部门的责任，并承诺采取具体行动，在规定的期限内保护和恢复海洋资源，进而为依靠这些资源的沿海社会创造福祉。这是美国在推进基于生态系的海洋管理和可持续利用海洋资源方面采取的里程碑式举措”。他认为，“《实施计划》为联邦政府各部门与各州和土著部落一道提高海洋环境质量、提高海洋资源的生产力和可持续利用海洋资源绘制了一幅宏伟的蓝图，为确保海洋的健康和海洋经济的活力提供了重要保障”。

美国进步中心海洋政策部主任 Michael Conathan 针对《实施计划》发表声明，称“国家海洋委员会为管理好美国最珍贵的自然资源而积极推进建立在共同理念基础上的管理方式，对此表示热烈欢迎。《实施计划》考虑到了广大利益攸关方的利益与关注。《实施计划》的实施将极大地提高联邦政府的工作效率，并赋予各州和部落在解决海洋问题方面更大的权力，这将使美国的海岸带和海洋变得更加充满活力”。

美国民主党人 Lois Capps 是《国家海洋政策》的积极推动者，过去几年，曾多次上书美国环境质量委员会，大力倡导加强海洋保护与管理。他对奥巴马政府出台《实施计划》表示欢迎，认为该《实施计划》“为管理与保护海洋建立了一个全面的框架”，“《实施计划》将《国家海洋政策》转化为具体的行动，将为全体美国人造福”。他指出，“《实施计划》出台的时机正好，因为我们的海洋正面临着各种挑战，例如从溢油到气候变化和鱼类资源枯竭等诸多挑战”，“我们现在比任何时候都更需要加强协调，从国家层面加强对海洋和海洋资源的管理。采取有力措施应对海洋面临

的这些挑战, 就可以使我们的后代能够享受到海洋带来的各种利益”。

美国联合海洋委员会行动计划领导理事会认为, 《实施计划》为美国加强协调和更好地管理海洋及其资源奠定了坚实的基础, 并对奥巴马政府发布的《实施计划》表示热烈欢迎。“《实施计划》要求应用最先进的科学知识, 这将有助于提高政府的决策效率, 为确保海洋的健康和提高海洋管理水平指明了正确的方向。我们对国家海洋委员会广泛听取各界意见与建议并将这些意见纳入实施计划表示高度赞赏, 期望各界继续努力, 为发展海洋经济、改善海洋环境和维护国家安全作贡献”。

美国众议院议员兼众议院海洋事务协商委员会主席 Sam Farr 在该实施计划发布的当日称, “健康的海洋是支撑经济发展的重要支柱。今天不仅是海洋界的重大日子, 也是美国的重大日子。美国政府将我国在《21 世纪议程》中提出的优先领域转化为可具体落实的公共政策。感谢政府领导人为我们有效地管理和更好地保护海洋生态系统制定了全面的计划”。“在很长一段时间里, 我们的海洋管理比较混乱, 各部门职能重叠交叉和相互矛盾。《实施计划》为各涉海部门建立了一个共同的平台, 这有助于相互协调涉海工作, 有效地开展海洋管理, 同时也为联邦政府与各州和各地进行沟通建立了有效的渠道。通过协调与合作, 通过采用全方位和基于科学的方法, 我们不仅可以推动经济的发展, 也可以为我们的子孙后代确保海洋的长远可持续发展”。

但是, 也有人对《实施计划》持异议, 例如少数共和党人就指责该《实施计划》充满了官僚式的抱负; 有人抱怨没有满足听证会上利益相关者的诉求; 有人担心《实施计划》加大了法规管理方面的不确定度, 可能影响经济的发展和影响就业等; 还有人指出, 如《实施计划》没有重视碳污染问题, 将使海洋进一步酸化, 进而给海洋生物造成不利影响。

3 《实施计划》的特点及其启示

尽管美国对《实施计划》仍存在一些异议, 但总体而言, 各界的反应是肯定和积极的, 对

《实施计划》表示普遍欢迎。《实施计划》的正式颁布, 是美国海洋事业的一个重大事件, 将有力地推进美国海洋事业的发展。

3.1 《实施计划》的特点

(1) 广泛征求各界意见, 照顾到联邦政府、各州、各部落、各地区、各地方和不同利益群体的诉求与利益。

(2) 强调协调与合作。加强联邦政府各涉海部门的协调与合作, 加强联邦政府与各州、部落、地区、地方和各产业之间的协调与合作, 是《实施计划》的重要基调, 提出通过加强协调与合作来提高决策效率, 管理和保护海洋环境与资源, 进而为发展经济服务。

(3) 行动具体, 分工明确, 时限清晰。《实施计划》在正文中列出了主要的五大行动优先领域, 附件中列出了具体的行动、时限要求和部门分工, 具有较强的操作性。

(4) 目标明确, 针对性强。《实施计划》提出的各项行动, 目的在于保护海洋环境与资源, 促进海洋经济的可持续发展, 促进就业, 确保海上活动的人员与财产安全和维护国家安全, 目标十分明确, 有较强的针对性。

(5) 重视基础设施建设和发展基础能力。为了实现《国家海洋政策》确定的目标, 《实施计划》十分重视加强基础设施建设, 例如加强观测系统和资料管理系统建设, 包括建设海洋信息门户网站, 加强国家海洋科学船队建设与协调等。

(6) 重视北极地区。该实施计划将北极列为重点地区之一, 为加强对美国北极地区的资源管理与保护提出了一系列重要行动措施, 这反映了北极在美国发展战略中的重要地位。

(7) 重视人才队伍培养与提高公民海洋文化素质。《实施计划》多处涉及人才队伍建设问题, 提出加强对各级学生的海洋教育, 鼓励学生毕业后进入海洋管理与科学领域。同时, 该实施计划高度重视对公众的海洋意识教育。

3.2 《实施计划》的启示

我国是一个沿海国家, 党的十八大报告明确提出, “提高海洋资源开发能力, 发展海洋经济, 保护海洋生态环境, 坚决维护国家海洋权

益,建设海洋强国”。党的报告首次提出建设海洋强国,蕴含着深刻的战略意义。为了推进我国海洋事业的发展,我们应从美国的《实施计划》中找出可供借鉴之处。

概括起来,《实施计划》给我们的主要启示有:

(1) 海洋是促进经济发展的强大推动力,建设海洋强国离不开海洋。美国是世界经济强国,海洋经济在美国经济中有着举足轻重的地位,美国《实施计划》十分强调海洋在促进美国经济发展中的作用。我国应借鉴美国的这一做法,进一步提升海洋在国民经济中的地位,有效保护和可持续利用海洋资源,采取有效措施,提高海洋对国民经济的贡献率。

(2) 制定国家海洋战略与政策,从宏观层面指导海洋事业,是确保海洋事业稳步发展的关键。美国是一个重视海洋战略与政策的国家,2004年出台的《美国21世纪海洋蓝图》和《美国海洋行动计划》以及2010年的美国海洋、海岸带和五大湖管理政策,都为美国的海洋事业描绘了宏伟的蓝图。《实施计划》的出台,更将美国海洋政策转化为实实在在的行动。我国迄今没有国家海洋战略和政策,缺乏从宏观角度指导我国海洋事业的纲领性文件,影响了海洋事业的总体设计与布局。我们应跟踪国际海洋事务潮流,借鉴美国的经验,制定我国的海洋战略和政策,在海洋战略和政策出台后,应有配套的实施计划,使其落到实处。

(3) 加强高层决策与协调机制建设,大力强化涉海部门的协调与合作,为实现海洋可持续发展提供重要保障。《实施计划》是美国高层决策与协调机制——国家海洋委员会,经过数年努力的结果。国家海洋委员会的决策与协调作用,在《实施计划》中得到充分体现。国家海洋委员会的协调功能,不仅体现在联邦政府各部门间的协调,也体现在联邦政府与各州、各部落、各地区和各级地方政府的协调。我国新一届政府站在国家长远发展的高度,决定成立国家海洋委员会,这是国家为推进海洋事业采取的重大举措。我们应借鉴美国国家海洋委员会的经验,完善机制建设,充分发挥其决策与协调作用。

(4) 发展海洋科学技术,加强海洋观测、

监测、预报、信息管理和调查船队等基础设施与能力建设,为海洋事业发展提供重要支撑。尽管美国的海洋科技水平以及观测、预报等基础设施与能力居世界领先地位,但美国《国家海洋政策实施计划》仍大力强调发展海洋科技和重视基础设施与能力建设。改革开放以来,我国海洋科学技术取得了长足发展,海洋观测、预报、信息管理和调查能力建设也有了很大进步,但与海洋事业发展的需要相比,仍有较大差距。大力发展海洋科学技术,大力加强基础设施建设,是摆在我们面前的重要任务。

(5) 提高各个层面的海洋意识和全民的海洋素质,是发展海洋事业的基础。自20世纪50年代以来,美国历届政府无不关注海洋。奥巴马上台后不久,就成立专门负责研究国家海洋政策的特别工作组,随后发布总统行政令,宣布成立国家海洋委员会,并接受海洋政策特别工作组关于美国海洋管理工作的建议,出台美国海洋政策。从《实施计划》可以看出,美国政府十分重视海洋意识普及教育,积极培养海洋人才队伍。我国历史上长期以来重陆轻海,党的十八大提出了建设海洋强国的伟大战略,出现了决策高层重视海洋事业的新局面,令人鼓舞,但全民的海洋意识教育仍任重道远。我们应借鉴美国的做法,采取多种手段,通过各类渠道,强化公民的海洋意识教育,尤其要重视各级学校的海洋教育,让更多的优秀人才进入海洋管理与科研队伍。

4 结束语

海洋是国家的重要财富,是推动经济增长的强大动力,是维护国家安全的重要阵地。重视海洋,重视海洋环境及其资源的保护,为当代人和后代可持续地开发利用海洋,是我们义不容辞的责任。美国《实施计划》为我们提供了有益的借鉴。世界各大海洋相互影响,相互连通。由于海洋的国际性,保护和合理开发利用海洋,是全球的共同义务。世界各国按照联合国召开的各次可持续发展大会提出的要求,积极合作,共同努力保护海洋,海洋必将为全人类创造更多的福祉。