美国海域使用管理及对我国的启示

李宜良　于保华

美国拥有 22 680 km 以上的海岸线和长约 17 500 km 的湖岸线。领海海域面积 880.6 万 km^2。美国全国共有 39 个州属沿海州，沿海地区面积占全国面积的 10%。1983 年美国建立了 200 海里专属经济区，其资源蕴藏量比陆地资源还要多 70%，不仅美国东西海岸 200 海里范围内属于其专属经济区，墨西哥湾大部分、阿拉斯加州周围一大片海域、太平洋内中途岛到夏威夷直到马里亚纳岛共计 8 个范围均属美国管辖。

美国 75%以上的人口居住在邻近大西洋、太平洋墨西哥湾和大湖地区的沿海地带，美国沿海地区是世界上人口密度最高的地区之一。海洋生物资源为美国人提供了丰富的食物、工业原料、医疗保健新药；美国约 18%的石油和 27%的天然气是由外大陆架生产的；90%以上的国际贸易由海路运输。此外，在美国每年约有 1.8 亿人次到海滨旅游。海洋还向大多数美国人提供了谋生之道，1/6 的就业与海洋有关。沿海地区县镇的国民生产总值（GNP）则占全国的 1/3。因此，海洋已成为对美国国家安全、经济发展和社会兴旺极为重要的体系。美国历届政府都相当重视海洋业的发展，将海洋作为繁荣国家经济，促进国家强盛的重要领域。

一、海域使用管理体制与法规建设

1. 海域使用行政管理体系

美国是世界上实施海洋综合管理最早的国家，早在 20 世纪 70 年代初期，美国就通过了《海岸带管理法》，并建立了国家管理海洋及资源，保护海洋，并具有海洋科研和技术力量为全国提供服务，制定国家海洋政策，参与国际海洋事务和合作的政府独立机构——海洋大气管理局（NOAA）。美国是联邦制国家，这决定了美国在海域使用管理方面采取中央和地方相分权的形式。根据美国有关法规规定，离岸 3 海里内海域由沿海各州负责立法，实施管理。自 3 海里以外到 200 海里专属经济区由联邦政府负责，按职责分工由各联邦行政机构执行。州政府在 3 海里

内有“绝对”的管辖权，包括所有的海洋生物和矿物资源。这一授权包括在其辖界内管理、租赁、开发和利用土地自然资源的权力，对海下底土及其自然资源的开发与利用收取租赁费和税赋。但涉及州辖海域水面的航行权、贸易权、国防和国际事务权则统一由联邦政府行使。目前已在沿海州建立了州级海洋管理机构和地方海洋管理机构，形成联邦、州和市县地方政府三级海洋管理体系。

在联邦一级，海洋职能管理部门是国家海洋大气局（NOAA），另外，涉及海洋管理的部门还有运输部、内政部、能源部、国防部及国务院等部门。为加强领导、协调，根据美国《海洋资源与工程开发法》，成立了“海洋科学、工程与资源委员会”，负责评价已有的海洋活动，并提出国家海洋规划和政府规划建议。根据美国国会2000年8月通过的《海洋法令》，成立了“国家海洋委员会”。“国家海洋政策委员会”负责审议制定美国新的海洋战略，协调跨部门、跨行业的海洋事务。

2.海域使用管理法规体系与执法

美国具有比较健全的海洋法规体系，制定的涉及海洋的法律、法规多于世界任何国家，根据联邦管辖权限制定的法规如下。

（1）《水下土地法》，确定沿海各州对距离海岸3海里的领海范围内的水下土地及其资源的管理权利，建立水下土地及资源的使用和控制原则。

（2）《外大陆架土地法》，为实施对《水下土地法》所确定沿海各州管辖之外的水下土地及其上覆水域的政策。该法规定，3海里范围以外的大陆架油、气资源由联邦政府——主要是内政部管理包括发放矿物资源开采许可证等；授权内务部长向出价最高的可靠投标人出让含油、气、硫的区块。

（3）《海岸带管理法》，确定了美国海岸带管理的政策和目的：保护、保全、开发并在可能条件下恢复和增加海岸带资源；鼓励和帮助各州通过制定海岸带规划而有效地履行职责，以便在考虑到生态、文化、历史、美学及经济发展需要而合理开发利用海岸带资源。该法还确立了联邦政府通过财政资助、政策导向等途径对沿岸州政府管辖的沿岸和海域的决策进行干预的体制。根据该法的规定，海岸带管理职责主要由沿海各州承担，主要通过海岸带管理规划进行管理。而联邦政府的海岸带管理规划则为各沿海州的海岸带活动提供了指导原则和政策框架。

（4）《海洋保护、研究和自然保护区法》，目的是保护和恢复在生态、娱乐方面具有重要价值的海域。1988年美国又依据1972年海洋自然保护区法所规定的标准，制定《美国海洋自然保护区规划条例》，确立了国家海洋自然保护区规划的任务，即发现、选定和管理那些由于它们的保护、娱乐、生态、历史、科研、教育或美学质量而对国家具有特殊意义的海洋环境区域。

（5）《深水港法》，该法中规定了联邦政府对领海以外的深水港实施管理的主要职责。

（6）《渔业养护和管理法》，规定联邦政府管理和控制200海里专属经济区内和区内大陆架上的生物资源。

其他的相关海洋法规还有：《深海底硬质矿物资源法》、《海洋保护区法》、《海洋哺乳动物法》、《石油污染法》、《海洋热能转换法》、《清洁水法》和《濒危物种法》等。

美国是目前世界上具有很强的海上执法力量的国家，海上执法由海岸警备队统一进行，在美国海域内具有全天候海上执法权。海岸警备队作为国家五支武装力量之一，具有执行军用和民用多重使命的能力，战时参与海军作战，其首脑参加参谋长联席会议。海岸警备队的职责是法律规定的海事安全、海洋环境、海上应急、国防、稽私等，并配合和支持联邦政府的各种执法活动，有时亦和联邦其他执法部门开展联合执法。海岸警备队装备有舰船、快艇、飞机以及指挥、控制、通信、计算机、情报、监测和侦察系统装备。进入21世纪，美国将强化海岸警备队的深海活动能

力建设作为近期国家的发展重点。

二、海域使用管理政策

1.分级管理政策

美国海岸带和海域使用管理的法定责权由地方、州和联邦各级政府的机构和实体负责。由于美国是个州的联邦国家，州具有极大的自主权。海岸带管理法主要是由州一级来执行。联邦的法规为各州制定条法和规划提供基础。目前39个沿海州及行政区内的34个已拥有自己的沿海项目，占国内海洋及五大湖地区岸线总长度的99%。

就联邦一级而言，海域使用和海岸带管理由国家海洋大气局所属的海洋和海岸带资源管理办公室执行。

州一级管理机构的主要职责是：(1)组织拟定和实施本州的海洋与海岸带管理条法和规划；(2) 审核涉及本州海域使用和海岸带的社会经济活动的可行性，决定发放许可证；(3)组织各种听证会，听取公众对重大海域和海岸带开发活动的建议。

在管理范围方面，主要分界线是向陆地一侧3海里水域及其海床、底土归各州。3海里以外归联邦，在管理权限方面，联邦政府主要控制所有海域内的国防、跨州商业贸易、海上交通等事务，其他归各州政府管理。

2.资助和补助金鼓励政策

为了鼓励沿海各州与联邦和地方政府合作制定并实施各自的海域使用和海岸带管理规划，美国依据《海岸带管理法》和《国家海洋补助金学院条例》，设立海岸带管理补助金和基金，用于处理各州诸如提高政府决策能力及保护自然资源等具体的管理工作。目前已有29个州自愿参加联邦的海岸带管理规划，从而得到联邦政府的资助。另外，在海洋渔业管理方面，为了控制近海捕捞强度，保护渔业资源，美国联邦政府自1995年起，每年拨款2 000万美元用于向渔民购买捕捞能力强的渔船，联邦政府还建立了一项基金计划，每年融资2 000余万美元，引导渔民转产捕捞低值鱼或转产搞养殖生产。为了鼓励发展海洋运输业，联邦政府无偿提供资金建造船舶，并提供津贴、低息贷款及免交税款。

3.广泛的公众参与政策

由于同海域资源区与公众的利益关系休戚相关，因此海域使用规划必须与当地地方团体、国内公司、私营企业以及其他公共利益团体进行协商。各地区采取研讨会、正式的公众听证会、调查表、报纸、广播、宣传材料及通信等方式，开展公众宣传教育，并要求公众广泛地参与进来。虽然制定的管理规划有公众参与，但当地的意见不能单独决定在何处并以何种方式实施海域的开发。当地居民与州内机构、联邦机关、私营企业、国内公司或环境组织在海域开发的目的方面不可避免地产生一些分歧，州和联邦政府负责公正地协调各种利益。

三、海域使用管理制度

1.规划与区划及环境评估制度

联邦政府要求各州在海域使用前必须制定海域使用规划和区划，包括：确定管理规划的组织体制，地方、区域、州级机构在管理过程中的各自职责和相互关系；确定海岸带陆侧与海域的管理边界；提出企业和私人海域利用的目的、政策和标准等；规定海岸带范围内的陆地和海域所允许的用途；制定特定区域（包括不优先特有使用）利用的优先顺序的主要准则；明确海滩及海域界标，提出进入公有海滩和海域的规划途径；估计海岸侵蚀的影响，研究和评价控制或减轻侵蚀影响的方法；确定可能设在沿海或对海岸带产生重大影响的能源设备的规划方案，标明具有特殊使用价值的环境（如自然保护区、野生动物栖息地和建港地区等）；明确禁止和限制捕捞的区域和期限，或仅供特种类型或规定数量的渔船或渔具捕捞的区域和期限。还要有全面的区划，把计划捕捞的区域再分为子区，为每一个子区确定具体的用途。

2.颁发许可证制度

海域使用许可证制度是美国联邦政府海域和海岸带使用管理的主要措施之一，联邦政府授权州一级机构制定海域使用许可证计划，规定对海岸带水陆利用有影响的任何活动都应当获得许可证或执照。加利福尼亚州《海岸带条例》还规定，在海岸带从事任何开发活动，除应获得法律规定的各种许可证外，还应当获得海岸带开发许可证。

美国的海洋石油开采是由联邦政府向企业出售租赁权，在出售海洋石油开采租约之前，矿物管理局必须按照《国家环境政策法》和《外大陆架土地法》的要求由内务部长向联邦政府的有关部门以及可能受开发活动影响的州和有关团体提交环境影响报告书。环境影响报告书须经利益有关的各方一致同意之后，内务部长方可颁发许可证，出售海洋石油开采租约。

在美国许多沿海州都实行了水产养殖许可证制度，并制定了相应的颁发许可证的条件和标准。

3.海域有偿使用制度

海域有偿使用也是美国管理沿岸海域的基本制度和有效手段之一，在海域使用方面征收多种费用，如区块租金、招标费、产值税等，仅区块租金联邦政府每年的收入就达2 000余万美元。

美国在海岸带开发利用中，根据使用的不同地理位置，采取不同收费标准。在滨水区，平均高潮线向水一侧开发许可证依据CAFRA（《沿海地区设施审查法》）制定收费标准，对于在平均高潮线向岸一侧的开发工作，采用依据《淡水湿地保护法条例》许可证所规定的收费标准。在有潮水域根据《1970年湿地法》许可证制定收费标准。

在海洋石油开发中，美国联邦政府依据外大陆架的法律规章，制定其出让和租赁的程序，并授权内务部长向出价最高的可靠投标人出让含油、气、硫的区块，限定租期。为此，联邦政府可收取区块租金、招标费、场地使用费、特许费，产值税、享受租赁红利等。

4.海域使用的监督管理机制

美国海域使用的监督管理主要由联邦一级和州一级海岸带管理部门和执法部门负责，申请海域使用项目需经管理部门评价，对不符合联邦或州及地方有关规定的项目，州管理部门有权拒发许可证，如不同意州的评价，可向州政府、州长及管理委员会提出上诉。对违章或违法行为的监督主要靠先进的设备和管理人员以及志愿者的监督举报。

四、对我国海域使用工作的启示

美国海洋管理工作的成就显而易见，其原因就是有政府、产业部门和广大公众对海洋的关注和重视，有长远的海洋战略规划，有最高层次的国家海洋政策和州及地方政策，有相对完善的海洋管理体制和政府各涉海部门、各涉海行业间的职责分工合作，以及公众的积极参与；同时重视法律体系建设和执法队伍建设，严格执行法律程序，注意加大对海洋的投入，在发展经济的同时注重保护海洋环境和资源。尽管美国在海洋事业上取得了一定的成就，但是其并不满足于已经取得的成绩。包括美国国会在内的各级机构，均在经常审议国家在海洋领域存在的问题，修改制定新的海洋管理政策。美国新海洋政策确定了一系列必要的变革，包括：(1) 创立改善决策的新的国家海洋政策体制；(2) 增强科学实力，生产向决策者发布通告的高质量信息；(3) 加强海洋教育，向未来的领导者和公民灌输管理经营理念。由此可见，美国的海洋工作将不断强化。

我国的海域使用管理工作刚刚起步不久，美国强化海域使用管理的经验值得借鉴参考，但与此同时，如何根据我国国情制定和完善管理机制，加强依法行政、依法管海，加强公众的海洋意识教育，提高国家海域管理工作效率，是一个需要认真思考的问题。

（作者单位　国家海洋信息中心）