

Center for American Progress



蓝色未来

梳理中美海洋合作的机遇

Melanie Hart (韩美妮), Michael Conathan, Blaine Johnson (江珊), Shiva Polefka
2018年5月

Center for American Progress



蓝色未来

梳理中美海洋合作的机遇

Melanie Hart (韩美妮), Michael Conathan, Blaine Johnson (江珊),
Shiva Polefka 2018年5月

目录

- 1 简介
- 4 确定中美利益共同点和分歧
- 8 发展可持续的蓝色经济
- 10 全球捕捞和水产养殖管理
- 15 极地问题:协作和警惕
- 17 全球环境问题
- 19 后续步骤和政策建议
- 23 结论
- 24 2017年6月蓝色未来对话与会者
- 26 作者简介
- 28 尾注

简介

美国和中国在海洋保护方面有着广泛的共同利益。当前，全球海洋和海岸带资源受到过度捕捞、污染和无度攫取资源的威胁，海洋健康指数急速下降，已经达到危急水平。中美两国作为最大的海洋利益相关者，对海运贸易、沿海城市的经济活力、以及海洋生物资源的生产 and 消费都有着极大的依赖，因此全球海洋健康的退化给两国带来了新的、日益增长的经济和安全风险。

然而海洋也为两国扭转这一趋势提供了巨大的机会。既往经验证明，海洋环境可以通过合理管理得以恢复和重建。作为世界上最大的两个经济体，美国和中国有能力有责任召集其它国家来共同应对这一涉及全球共同利益的问题。2015年在巴黎举行的《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方会议上，中美双边协议为具有里程碑意义的多边气候协议的签署奠定了基础。¹同样的情形也适用于海洋保护领域。如果美国和中国能够制定一个共同的行动议程，那么其他国家也将效仿。

可以肯定的是，至少在2018年内，中美关系的演变将使得双方改变世界的合作愈发困难。就美国方面而言，特朗普政府的对华政策专注于贸易和朝鲜问题，其他所有问题都难以进入政治议程。该政策优先处理美国的近期问题，而不利于在包括海洋等更广泛和长远的其他问题上寻求和扩大双边合作，虽然中美两国有着共同的利益而且中国也越来越有能力为全球共同利益问题贡献力量。尽管美国和中国政府在一些困难议题上存在分歧，两国的专家在非政府层面上有机会联合起来，努力为未来在诸如海洋保护等更广泛问题上的合作奠定基础。

这正是“蓝色未来”对话要实现的目标。尽管中美在海洋领域的合作有着巨大的需求和潜力，但海洋问题仍然在两国关系中属于相对冷门的部分。两国的官员在2015年和2016年的中美战略和经济对话中专门讨论了海洋合作问题。这些初步讨论引发或延续了一些高层协议，包括南极罗斯海的海洋保护区，以及对抗不可持续的海洋捕捞、污染和垃圾的努力。²然而迄今为止，中美政府对两国在海洋保护和可持续发展方面利益的讨论仍停留在表层，需要更多的工作来明确双方的利益共同点和分歧，以及短期、

中期和长期的首要任务。

在中美关系的其他领域，非政府专家在推进双方合作的过程中一直发挥着关键作用。与政府官员相比，两国的非政府专家通常能够彼此坦诚地交流，深入研究敏感的政治领域，而不必担心将新观点摆在桌面上可能会削弱他们的外交立场。他们还可以联合开展研究项目，帮助两国制定一套海洋领域所缺乏的共同设想和数据。但许多最优秀的中美海洋专家仍然互相不认识。与在能源、气候变化或硬性安全问题领域工作的中美专家一样，海洋专家应该积极寻求增加合作的机会，比如在双边会议上与对方反复交流和磋商，联合开展研究项目以及建立个人联系，从而推动新观点的提出并在棘手的问题上取得突破。

在帕卡德基金会的支持下，美国进步中心(CAP)将中美海洋专家聚集在一起，帮助填补这一空白。2017年6月，CAP邀请了八位来自美国的和八位来自中国的顶尖海洋科学和政策专家，在夏威夷檀香山召开了“蓝色未来2017”论坛。这一为期三天的论坛，旨在越过官方讨论，更深刻地认识中美的利益共同点和分歧，分析两国应该集中精力促成突破性合作的领域，从而推动关于这些问题的双边进展，并成为世界其他国家的榜样。许多与会者发现，美国和中国的海洋专家有着更多的共识而不是分歧。与此同时，该小组也对出现的分歧感到震惊；事实上，他们表示在会议之前也并未完全理解这些分歧。

2017年度论坛汇集了四个关键领域的专家：全球渔业政策；蓝色经济；极地问题，包括北极和南极；全球环境挑战。与会者讨论了这些具体问题以及它们对中美两国的交叉影响。

作为讨论的成果，与会者就中美两国如何能更有效地合作提出以下建议，希望为未来的海洋管理科学和政策注入可持续、生态安全和经济发展的精神。

- **培养双边关系。**两国海洋政策、海洋科学、民间团体和海洋产业决策者应优先考虑投入时间、精力和资源来建立双边关系。该小组承认，分歧在过去妨碍了这种伙伴关系的建立，但他们也认识到培养合作关系将有利于建立信任和相互理解，加强科学研究工作，并在未来几年获得较好的效益。
- **加强中国制度能力建设。**“蓝色未来”对话的中方与会者指出了开展合作的必要性，以帮助中国在海洋科学相关的领域加强制度能力的建设。

- **发展可持续发展的蓝色经济。**中美两国均应保持开放态度，进一步扩大海洋经济的范围和涵义，增进对基本术语的相互理解。两国的专家可能需要着手起草中英术语对照表，如“可持续捕捞”、“非法捕捞”、“蓝色经济”和“海洋保护区”等。确保信息的清晰性和沟通的有效性，对于达成本报告呼吁的合作，及促进相互理解和获得较好的成效至关重要。
- **就海洋问题保持一定形式的政府间对话。**当前在中美关系的众多领域中，只有为数不多的几个存在积极合作，在这种情况下就海洋问题而言，保持一定形式的官方沟通至关重要。华盛顿和北京应该考虑发起构建一个专门的平台，作为全面对话的完全独立于现有三大支柱平台之外的第四个支柱——为海洋合作提供更多的政治空间，因为它涉及到国家安全和经济发展。
- **创建海洋合作记叙。**与会者指出，缺乏关于海洋合作的单独、强有力且连贯一致的记叙是个重大缺陷，严重妨碍了国际政策领域对重大的海洋问题采取行动。因为缺乏这样的记叙，倡导者和科学专家容易将海洋问题碎片化，导致两国政治资本的分散和主要决策者的不知情。

“蓝色未来”会议为深入研究这些问题提供了绝佳的机会，并开始勾勒加强未来这两个海洋超级大国之间合作的途径。无论中美其他问题的政策导向如何，这项工作都可以并且应该持续下去。如果在短期内从政府层面推进这些问题较为困难的话，非政府专家（包括商业界）应该有足够的能力推动初步进展。

确定中美利益共同点和分歧

会议讨论中的一个核心发现是，中美专家都需要就两国的差异及各自独特的举措对潜在合作的影响做更深入的了解。这一发现让人非常意外，特别是对美国与会者而言。中美两国经常从根本上不同的角度处理海洋问题，并占据价值链的不同位置。例如，美国是世界上最大的水产品进口国之一，而中国是最大的出口国。仅简单地从对方角度出发看待政策问题，就已经令人大开眼界，很显然，海洋问题的合作建议必须基于对双方地理位置、经济状况和国内政治的相互深刻理解。会议讨论发现，两个国家的四个关键因素尤为重要：海洋地理、海洋商业活动、国内的政治和监管环境、以及日益增长的可持续性意识。

海洋地理

“蓝色未来”对话的中方与会者一再指出，相比中国，美国拥有更为丰富的海洋资源，而依赖于这些资源的人口却少得多。中国有超过13亿人口，比美国多出10亿左右，但专属经济区（EEZ，国家控制和管理自然资源的海域）却要小很多。美国在大西洋、太平洋和北冰洋上拥有广泛的海岸线，还在墨西哥湾、加勒比海和太平洋偏远岛屿拥有领海，管辖总共340万平方海里的海洋。其专属经济区面积比整个美国的陆地面积还要大，居全球第二，仅次于法国（法国在很大程度上因为岛屿众多而位居榜首）。³

一些与会者认为，中国海上领土的争议性和不确定性使得中美海洋地理的比较变得复杂化。北京方面对总共约120万平方英里洋面主张管辖权或主权^{4,5}，包括国际公认的专属经济区和存在争议的“九段线”内的区域（几乎涵盖全部南海海域）。⁴根据“联合国海洋法公约”的标准，美国等国家认为中国的一些海权主张与国际法不一致。⁵然而，无论用什么标准来评估，中国的领海显然都比美国的要小得多。

海洋商业活动

“蓝色未来”对话的中方与会者表示，中国的海洋面积较小，加上海洋资源开发受到庞大人口的压力，迫使中国必须在环境的可持续与人类发展的迫切需求之间寻求平衡。为了满足对食物和就业的需求，已经给近海捕捞渔业造成巨大压力，因此中国迫切希望通过发展水产养殖和远洋捕捞及在他国海域购买捕鱼权来获取额外的蛋白质供给。一些美国专家指出，小的海洋区域比大的更容易监管，但中国学者强调，中国在对海洋商业活动加以管理限制时，面临比美国高得多的政治成本。

中美各自的政治和监管环境

美国和中国的政治制度不一样，意味着两国在制定和实施海洋政策方面肯定会有差异。在中国自上而下的政治体制下，北京的领导层更容易制定国家层面的优先事项，但很难保证政策在地方层面的执行情况。在美国的民主制度下，很难在制定国家层面的优先事项上达成统一意见，常常会出现党派分歧。对某些问题，如建立海洋保护区或允许近海石油燃料开采，美国的一些地区和党派比其他地区和党派持更开放的态度。这些分歧延伸至多个领域，甚至包括对气候变化最基本科学事实的核心接受度，一些保守州比如佛罗里达甚至禁止将“气候变化”一词用于公共政策倡议，⁶而在其他地区，针对气候变化的行动是一种政治必要。但是，美国的海洋管理法律法规一旦制定，其实施和监管比中国更容易，且遵守程度相对较高。

尽管存在上述政治制度方面的宏观差异，但两国在海洋管理的机构设置上有许多相似之处。在美国，国家海洋和大气管理局（NOAA）是负责海洋监管的主要机构，尽管它也会与其他机构共同监督某些行动，比如与海洋能源管理局共同制定海上能源决策，以及与海岸警卫队共同协助导航的执行和安全。与美国类似，在中国，农业部负责海洋渔业政策，隶属于国土资源部的国家海洋局（SOA）则负责海洋和海岸带空间管理。2018年3月，中国发布了“国务院机构改革方案”，将原国家海洋局的责任重新划归到新成立的自然资源部、生态环境部、和国家林业和草原管理局（归属自然资源部）；农业部更名为农业农村部。时间会帮我们检验这次中央层面的重组将如何引导中国的海洋治理。⁷两国都在国家级或省级设置了许多其他的机构和部门，在地方层面的实施和在海洋管理的其他特定领域发挥作用，例如水质监控、海事执法、海上生命安全、以及海上石油和天然气开发。

两国都认为海洋监管问题的交叉性是一项巨大的挑战，需要政治领导层的创新。近年来，两国都制定了旨在加强海洋管理协调的机构间组织。2012年，美国成立了国家海洋理事会和区域海洋管理流程，⁸一年后，中国设立了国家海洋委员会，⁹目的是为不同机构和各级政府提供一个议事和磋商的平台，以便统筹协调海洋事务。

日益增长的可持续性意识

到目前为止，两国在环境问题上仍采取了不同的举措，尽管差距已经大大缩小。在美国，由重大历史事件触发的环保运动始于20世纪60年代后期。1969年发生了两起重大事件：首先是加利福尼亚州圣巴巴拉海岸的重大石油泄漏事件，约10万桶原油泄漏到该地区丰饶的渔场和风景秀丽的海滩；¹⁰同年6月，高度污染的凯霍加河在俄亥俄州克利夫兰附近发生火灾。这些事件引发了美国公众和民选官员对环境和人类福祉之间联系的深度思考，紧接着发起的一场政治运动促成了一些具有里程碑意义的环境立法，包括国家环境政策法、大气保护法、净水法案和濒危物种法。

在某些方面，可以说中国正在经历自身的环境觉醒，近期高层政策对“生态文明”的重视程度越来越高。¹¹一些地区空气质量的恶化已经到了威胁公民健康的程度，提高了民众对环境问题的认识和积极性。在海洋政策方面，北京主要是从经济发展的视角来看待海洋管理，但最近由于资源枯竭会危及中国的海洋发展目标，因此海洋可持续性也纳入国家的政策重点。在国家海洋经济发展计划中，朝着可持续发展的转变尤为显著。自中国的“十一五”规划以来，海洋开发的优先级别不断在提高，并被明确命名为“蓝色经济”。¹²此外，在这些计划和政策的制定过程中，政府领导层越来越强调可持续性要素，并认识到必须调整管理政策，才能保证海洋资源经济效益的持续增长，不再一味追求最大的短期价值产出，而是寻求一种不用牺牲未来生产力的长期模式。

在美国，自20世纪60年代和70年代初的环境革命以来，科学家与决策者之间的联系一直比较紧密。科学直接影响了与海洋有关的法规、捕捞配额和许可决定，许多环境和自然资源法律明确要求基于“现有最佳科学建议”来制定决策。¹³然而，现任美国政府对科学和科学数据在政策制定中的作用持怀疑态度，使得科学家与决策者之间的关系非常紧张，尤其在气候变化领域以及最近的一些自然资源管理决定中。¹⁴与此同时，中国从过去二十年不惜一切代价刺激经济快速增长的政策导向，越来越多地转变到利用科学研究来筹划更可持续的增长，并着眼于保护未来可利用的资源。

两国监督结构的最大差异体现在渔业管理方面。在美国，联邦海域渔业主要由八个行业成员、州监管机构和其他渔业利益相关者组成的区域渔业管理委员会管理。他们提出渔业管理计划必须符合特定的法律标准，包括基于科学的所有物种的年度捕捞限量。计划必须得到NOAA的批准方可执行。而在中国，各级政府的渔业管理重点存在显著分歧。中央决策者往往是推动更可持续管理议程的主导者，而地方政府多数情况下更倾向于优先考虑短期的经济增长而不是长期的生态可持续性。即使在国家层面的一些政策，例如旨在保护资源的伏季休渔，也没有利用科学方法来微调限制或其他行动。两国渔业管理差异的一个典型例子是，美国国家海洋渔业局(NMFS)是NOAA的一个部门，拥有2,800多名员工，¹⁵而据一位中方与会者称，中国负责远洋渔业的管理人员只有个位数。¹⁶

两国的资源管理者，尤其是地方和区域层面的，必须处理渔民的就业可持续性与其盈利之间的平衡，因为渔民需要捕获一定数量的鱼类来维持其生计，但不能捕捞过度而导致行业不可持续。中国各省政府和美国州政府都在努力应对这些挑战，以保护当前和未来多年的经济发展。

发展可持续发展的蓝色经济

依赖于海洋和海岸带资源的经济活动是中美两国国内生产总值的重要组成部分。海洋和海岸带对粮食安全、国际贸易以及能源供应至关重要。尽管其他产业有一系列衡量其经济贡献的指标，但海洋产业尚未有任何标准的衡量方法。美国和中国都在不同程度上试图界定、衡量和发展“蓝色经济”，但就其所包含的内容这一基本问题仍未达成一致，这种分歧不仅存在两个国家之间，甚至存在于各自内部。

当蓝色经济理念首次出现在官方正式讨论中时，美国和中国对它有着明显不同的诠释，以至于一些美国政府官员最初极力抵制两国在这一领域的合作。在宏观层面上，当中国从仅专注于发展转变为融合可持续性的概念时，这一鸿沟便缩小了，同时还降低了美国方面引发的担忧。在中国，这一转变在其五年计划中体现最为明显。“十二五”规划（2011-2015）主要是从经济发展的角度来看待海洋活动。¹⁷而“十三五”规划（2016-2020）则强调加强海洋资源和环境保护是重中之重。¹⁸可以肯定的是，北京仍在努力平衡经济发展和环境保护，但蓝色未来的与会者认识到官方用词正发生着转变，国家在对海洋资源的管理上，越来越明确地提出了可持续发展、减缓环境影响和科学监测等问题。

例如就在“蓝色未来”会议的第三天，中国政府发布了一份题为“一带一路下的海上合作愿景”的文件，其中阐述了被称为“21世纪海上丝绸之路”的一系列计划应用于国际航运的原则和发展计划。¹⁹该文件在其总体概述中指出，政府对于该项目的“愿景”是，“注重共同保护和可持续利用海洋资源，实现人与海之间的和谐共同发展，增强海洋福利。”²⁰

这种转变是与中国整体经济发展模式中更广泛的可持续发展运动一致的，为国际合作开辟了新空间。如果政府采取的行动符合“十三五”规划的路线，这会是环境目标纳入政策制定和发展投资的重大举措。

与此同时，虽然总体趋势可能是趋同的，但美中两国对与海洋相关的经济产业采取的举措仍然明显不同。分歧存在于多个方面，包括各自用来描述其海洋经济的术语，划定和给予各自海洋相关经济体的优先度级别，以及

学者和决策者对海洋经济制定的战略目标。“蓝色未来”讨论期间，这些差异很快浮现出来。

在界定蓝色经济这一问题上，不仅中美双方的与会者之间存在分歧，同一国家的与会者之间也存在分歧。尽管一些与会者认为“蓝色”一词应该包括所有海洋经济活动，但另一些人认为它仅代表可持续的那部分，应该专指对海洋健康或海岸带生态系统有益的行业，应当排除石油、天然气开发和海底采矿等污染性或破坏性行业，以及仅为盈利而对途经海洋区域的健康状况毫不关心的航运业。一位美国与会者甚至认为应该扩展这一定义，将所有与水相关的行业包括在内，包括淡水管理、饮用水处理和分配、以及废水处理，而不仅仅是海洋特有的行业。除了讨论“蓝色经济”的定义外，该小组还讨论了其它术语的定义，比如“海事经济”、“海岸带经济”和“海洋经济”，以及它们的区别。与会者没有就上述任何术语的定义得出一致的结论。

在2014年，亚太经济合作组织曾召集成员一起讨论了海洋合作方面的新伙伴关系。作为该讨论的一部分，成员们对“蓝色经济”的定义是“一种推动海洋和海岸带资源和生态系统可持续管理和保护，以及可持续发展的方式，从而促进经济增长”。²¹根据我们小组内的讨论，这个定义只包括了该术语的部分涵义而非全部。

差异远不止于文字：为分类设定明确的参数，对理解和最终发展海洋产业的经济潜力至关重要。两国与会者都表示，应当对海洋相关经济活动进行全面经济核算，对于制定恰当的政策非常重要；如果缺乏明确、共同的指标和定义，将不利于双边合作。

全球捕捞和水产养殖管理

中国是世界上最大的水产品出口国，而美国是最大的水产品进口国。²²因此，两国是全球渔业政策的主要利益相关者，对未来渔业的长期可持续发展有着共同的利益关切。然而两国的捕捞渔业存在巨大差异。在美国，渔民更注重经济价值，通常捕获高经济价值的单一品种，或参与单一管理计划的多品种渔业。法律规定，每种渔业都需要按照该品种的年度捕捞限额进行作业。而在中国，渔民更注重渔获量，通常捕捞的是大量的低值鱼类，而管理法规也相对笼统。因此，处在全球价值链中不同位置的中美两国，往往会有不同的商业利益和政策立场。

在宏观层面上，两国都认为非法、未报告和无管制的捕捞活动（IUU）极具破坏性，如同气候变化一样，对经济和国家安全存在潜在威胁。“蓝色未来”渔业讨论期间提出的一个共同主题是，缩小两国在渔业方面科学和数据的差异是中美合作的首要任务。根据麦格纳森渔业法案(MSA)，美国要求渔业管理人员根据科学的种群评估来确定每种渔业的年度捕捞限额。²³渔业数据由国家海洋渔业局公布和监测，并通过由学术界、州和地方政府以及私营部门渔业专家构成的区域委员会进行管理。中国正在开展类似的科学研究，以更好地了解鱼类种群动态。但是，其研究结果仍缺乏一定的透明度：例如，技术报告可能只有未公布的打印文件。科学数据的公开发布也受到根深蒂固的商业利益的制约，因为改进管理会威胁到其利益；数据如果不能进入更广泛的政策讨论中，往往不能直接转化为有效的渔业政策措施。中国的渔业管理传统上是依靠自上而下的控制措施，如季节性休渔和禁用特定类型的捕鱼设备。²⁴这些一刀切的方法并不能反映不同鱼类种群各自的生物学特点，因此可能无法产生比较理想的可持续性效益。

美国使用的区域渔业管理方法可以借鉴并应用于中国海域。此外，中美之间的数据共享可能有助于准确建模和管理渔业人口。但是彼此间的不信任，持续阻碍了两国之间的数据共享，这一问题普遍存在于本次会议涵盖的全部议题中。这种紧张局势，可以通过两国海洋专家间的持续对话和合作关系的建立来缓解。

打击IUU捕捞

打击IUU捕捞也是过去中美渔业合作的一个亮点。例如，美国和中国海岸警卫队已经签署了合作协议，其中包括随船合作计划，允许中方人员乘坐美国海岸警卫队快艇以便在北太平洋进行执法行动。²⁵他们还执行联合监视计划——中国目前只跟美国执行此类计划。

非法捕鱼对海洋生态系统造成极大的负面影响，并破坏了诚实渔民及合法收购和销售鱼类的批发商的生计。过去四年来，美国批准了“港口国措施协定”的国际条约，该协定为加强对非法捕鱼的打击，要求成员国禁止已知的非法捕鱼船进入其港口。此外美国还在逐步提高水产品供应链的透明度。²⁶

会议讨论中出现的一个有趣分歧点是，虽然两国都承认IUU的负面影响，但中美海洋专家就非法捕捞相关犯罪的定义以及如何执法的问题发表了不同意见。一些中国与会者特意指出，他们不认为所有IUU捕捞行为都属于“犯罪”，将某些行为归为“全球安全问题”更为恰当。²⁷随着讨论的深入，一些与会者试图将IUU捕鱼分解为非法作业（“I”）和未报告或无管制的捕捞（“UU”），但均因缺乏数据而未能进一步落实。此外，当前中国南海和东海的边界争端也给“非法”捕捞活动的定义造成更多困难，因为不同国家对“非法”捕捞活动有着不同的诠释。与会者对这些观点持不同意见，这意味着双方需要更清晰地定义术语，并确保有共通的语言，才有可能取得进一步的进展。

海洋保护区的作用

与会者对海洋保护区的阐释也存在分歧，为便于本次讨论，将海洋保护区定义为划定的不允许进行捕捞或其他采掘活动的海域。禁止商业捕捞活动的海洋保护区可减轻某些地区的压力以帮助鱼类资源的恢复和重建，增加繁育机会，让更多鱼类进入保护区以外的渔场。越来越多来自世界各地的证据表明，管理良好的海洋保护区可以增加鱼类生物量和促进渔业繁荣发展。然而，这也意味着传统上在保护区内活动的渔民必须转移到新的地方作业。传统渔场的转变和保护区的贯彻执行常常导致渔民间的冲突，必须加以谨慎管理；海洋保护区必须得到充分执行，才能真正实现其效益，各国政府必须采取措施，缓解因执行保护区而导致的短期成本增加和收益下降问题。

美方与会者表示，虽然建立常年永久海洋保护区往往会遭到渔民的抵触，

但已有数据显示，该举措带来的长期生态和经济效益可以超过其造成的短期不便。中国与会者更多地关注季节休渔和海洋种质资源区域。他们强调，来自捕鱼社区特别是以自给性捕捞为主的地区的反对，使得海洋保护区的划定极其困难。中国的海洋地理特征更是加剧了这种困难，主要是因为多数区域是狭窄的海域和占用程度较高的海岸带，而不是开发程度较低的远洋空间。一些与会者质疑地方政府执行管制和监督非法偷猎的能力，特别是在大型或偏远的海洋保护区内。

渔业补贴的争议

在中国，对捕捞船队的补贴仍是一个关键问题，因为这一做法有悖于市场规则，易导致不可持续的捕捞方式和捕捞强度。中央政府和许多沿海省份补贴柴油和其他渔业投入，以支持当地经济的发展，尤其是有争议的远洋捕捞业。跟造船、发电和钢铁等产能过剩的行业一样，中国对渔业的优惠政策也导致了捕捞业的产能过剩，造成其盈利能力下降、过度依赖国家资金以及政治局势的紧张和自然资源的耗竭。在渔业补贴造成的问题上，美国有着切身的经验和教训。1976年的马格努森渔业管理法案通过后，政府投入资金增加国内渔船队伍的规模，以取代在美国海域捕鱼的外国渔船。这促使了捕捞船队的过度资本化，进而直接引发过度捕捞，造成20世纪90年代初许多经济鱼类的衰竭。尽管在2006年通过的新联邦渔业政策的帮助下，美国重建了因过度捕捞而衰竭的许多鱼类，但一些渔业特别是在新英格兰地区，尚未恢复到可商业化运作的水平。²⁸

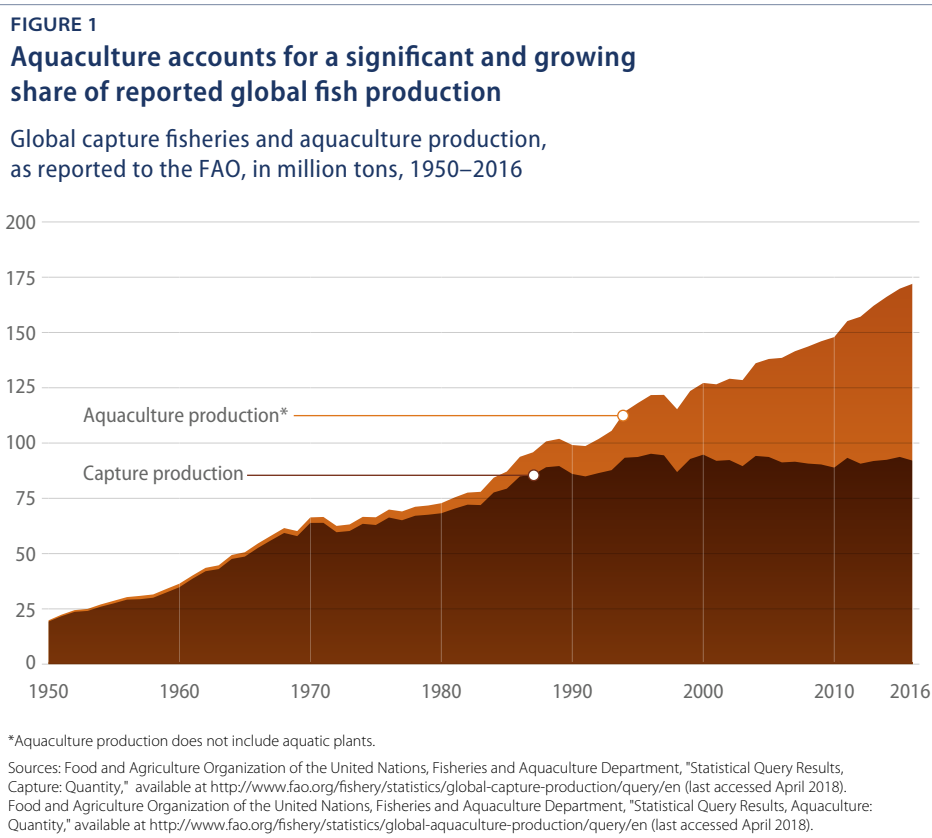
渔业补贴是处理IUU案件和渔业纠纷的一个重大挑战，也是世界贸易组织关切的一个重大问题。正如在G20框架内努力淘汰化石燃料补贴一样，减少渔业补贴的改革可能为中美合作提供良好的机会。中国与会者提到，中国会在接下来几年中减少对渔业产能的补贴，增加对环境保护的补贴。然而，数据透明度仍是一个主要的问题，中国自2012年就停止公布对远洋捕捞燃料补贴的官方数据，自2014年起就不再公布任何的官方燃料补贴数据。中美在该问题上的合作需要考虑和处理那些善意的、以可持续发展为导向的政策差异性，因为它们可能会与地方政府实施的其他产能扩张政策相矛盾。

水产养殖的发展

水产养殖为科学、政策和商业合作提供了重要机会，并增加了国内就业机会和确保粮食安全，减轻了对全球鱼类资源的压力。捕捞产量自20世

纪80年代中期以来一直趋于稳定，而在此期间，全球水产养殖产量增加了一倍多。²⁹中国是该领域最大的生产国。据联合国粮农组织(FAO)统计，2014年中国水产养殖产量占全球鱼类和其他水产品养殖总量的61.62%，而美国水产养殖仅占全球产量的0.76%。³⁰

鉴于养殖产量的飞速增长，对水产养殖可持续发展有着重要影响的的国家，包括中国和美国，应该引领稳健研究和合作，解决水产养殖业不可逃避的环境问题，推动养殖的可持续发展。目前存在的问题包括，利用捕获的野生饵料鱼加工成鱼粉饲养养殖鱼类的比例仍有待改善 - 即所谓的“鱼类投入产出比”。根据绿色和平组织2017年7月发布的报告，中国76%的水产养殖品种需要以野生鱼类作为饲料，在2014年合计消耗至少717万吨的国内海洋渔业资源，占中国海洋捕捞总产量的55%以上。³¹海水网箱养殖外来品种也造成了一些环境问题。例如，2017年夏季，一个装满大西洋鲑鱼的网箱破裂，千上万的鲑鱼逃逸到华盛顿的普吉特湾，引起了人们的担忧，认为该物种可能会危害到本地太平洋鲑鱼，其中许多种群已经处于危险状态。³²此外，粗放或管理不善的水产养殖对野生渔业造成间接的不利影响，比如栖息地的改变、野生种质资源的采集、食物网间的相互作用、营养物质的污染和引入可能伤害野生鱼类的病原体。



美国一些地区的商业捕捞业可能会继续反对增加对水产养殖的投资，这不光是因为潜在的环境问题，还因为渔民害怕竞争导致市场份额或价格下降。中国水产养殖业的许多环境问题仍亟待解决，而美国在批准大规模水产养殖之前，要求必须先处理好环境问题。除此差异以外，双方与会者均提出风险问题是阻碍该产业扩大投资和规模的主要因素。

尽管如此，许多经济和生态因素都支持两国水产养殖业的持续增长，在讨论期间，一些潜在的合作领域开始显现。其中包括为水产养殖经营者开发基金或风险共担团体的概念 - 中国政府已开始考虑实施该概念。此外，美国和中国的公私实体也更深入地探索了所谓的“封闭式”陆基水产养殖系统的发展。作为资金密集型的养殖模式，该系统需要巨大的前期成本，但其优势在于废水可以处理和循环利用，而且陆基封闭系统的养殖鱼类不存在逃逸问题，无法与当地物种交叉繁殖而造成污染。对该系统的联合研究将有助于降低成本，缓解当前水产养殖业的环境压力，并可将水产养殖的经济发展效益带入两国经济落后的地区。

极地问题:协作和警惕

北冰洋和围绕南极洲的南大洋虽气候极端但资源丰富，对美中两国涉足极地具有重要的战略意义。这两片极地海域有着独特的资源、管理挑战和治理制度。北极是世界上最小的海洋盆地，其大部分海域曾常年为海冰覆盖，急剧的全球变暖促进了该区域的航运和开采。北极包括一片位于北极点周边的公海区域，还包括了八个北冰洋沿岸国家领土，以及其主张的专属经济区和延伸的大陆架。作为这八个国家之一，美国的北冰洋专属经济区从阿拉斯加海岸向北延伸，而中国在北冰洋没有海岸线。然而，北极冰盖的消退为北部航道和潜在自然资源的开发提供了新的机会，出于经济、军事和保育方面的考虑，美中两国对北极地区的战略兴趣日益增加。

南极洲是地球上唯一的由正式条约规定作为全球公地的大陆，南大洋的资源也为全人类共有。这两个地区集中体现了中美海洋合作的潜力和复杂性。

在南极洲罗斯海建立海洋保护区的国际努力很好地展示了中美海洋合作所带来的巨大能量。2015年，中国同意与美国合作，推动在南大洋的大部分地区建立海洋保护区的多边努力。这一努力在2016年取得成功，“保护南极海洋生物资源国际公约”将超过150万平方公里的罗斯海划出，成为世界上最大的海洋保护区。³³罗斯海协议不仅保护了这一独特而珍贵的全球生物多样性热点地区，而且为未来在公海或国际海域开展海洋资源国际合作提供了试金石和模板。此外，2017年12月，中国、韩国、日本、冰岛、欧盟以及五个有北极海岸线的国家达成协议，未来16年内在北冰洋的公海海域内禁渔。³⁴

尽管有这些近期成就，但北极的合作一直受到重重的政治阻力。北极理事会是一个多边机构，由八个北极国家组成，负责管理与辖区重叠的北极问题。中国拥有观察员地位，中方专者指出，中国希望能发挥更大的作用，但包括美国在内的北极理事会国家一直不愿给予支持。美方专家解释道，美国安全部门倾向于将北极问题与中国南海问题联系起来，即所谓的南海“北极化”，认为中国近期在南海的领海和海上权益主张日益激进，担心中国在北极的更多参与可能为北京在该区域部署类似战略铺路。

中国与会者反对将南海问题“北极化”，认为这两个地区有不同的历史法律情况和问题框架。一位中国与会者表示：“中国从未想过在北极寻求不合理利益”；³¹另一位中国与会者认为“中国在北极没有军事利益”；还有一位则表示这两个地区完全不一样，因为北冰洋拥有公认的公海而南海没有，且南海各邻国的领海主张“高度重叠”。³⁵这位与会者还称，“没有看到中国妨碍南海管理的任何行动，相反却维持了航行自由”。³⁶针对中方与会者的意见，美国与会者表示强烈不赞同，不过有关南海问题相对于北极的关联度，美方内部也存在不同意见。

总体而言，大部分美方与会者都支持寻找中美在北极合作的渠道。一位与会者表示，如果美国够理性就应当与中国合作，因为中国对北极的影响必然越来越大，如果所有相关国家仍将在现有框架下开展工作，与中国合作对各方来说都是最好的。

与会者一致认为，两国均可在北极的合作中获益，且将有助于建立互信。一些与会者指出，明确需要迈出的第一步是欢迎中国参与现有的搜救合作，目前这种合作仅限于北极理事会成员国及其海岸警卫队之间，但并未给观察员国提供任何机会。

与会者还一致认为，双方未来有机会在科学研究领域内展开合作。一位美国与会者指出，科学是无国界的，两国各自进行研究而不分享研究成果的做法是非常低效的。一位中方与会者进一步提出，这种合作将为建立科学与政策之间的桥梁带来额外的好处。他说，目前在中国，科学和政策两者之间的联系比较“薄弱”，在政策制定特别是有关国际事务的新兴问题上，科学往往只能发挥被动作用。另一位中方与会者补充道，极地科学对政治目标做出了特别的积极贡献。³⁷

全球环境问题

除上述议题外，该小组还讨论了更为广泛的全球环境问题。全球大部分海洋都是各国管辖范围之外的公海，而在近海海域的活动不仅对各个海洋国家自身造成影响，还会对其邻国、整个海洋、甚至整个地球造成影响。

在“蓝色未来”讨论过程中，与会者确定了两国在海洋领域面临的一系列共同环境挑战，其中包括：海洋污染、塑料和垃圾、栖息地退化和丧失、公海海洋保护区、海洋变暖和酸化以及更多的基准科学研究和勘探，以更好地了解海洋、生态系统和资源。

深远海和公海提供了一系列合作应对这些挑战的近期机会。正如一位中国与会者指出的那样，离国家海岸线越远，政治敏感性越低。人类对深海生态系统的了解也明显缺乏。如果美国和中国能展开合作，更好地了解诸如海洋变暖和酸化及其对海洋食物网的影响，将获得丰厚回报。建议之一是，组建一个双方出资、双边人员共同运营的“太平洋周边海洋变化研究中心”，来自两国的海洋科学家可以在此探讨海洋污染、生态系统健康和包括北极在内的海洋动态特征建模和预测等问题的科学解决方案。在该建议下，随着对比和合作研究的增加，研究人员可以更好地确定威胁全球和区域海洋变化的起因和状况，以制定可行的解决方案。

多名与会者指出，海洋酸化可能会对中国、美国乃至全球产生深远的经济和环境影响，由于影响机制较为复杂，需要开展更多的研究。随着沿海地区研究的进展，越来越多的证据表明，酸化会对海洋造成巨大影响，例如pH值的下降可以影响整个海洋食物链。³⁸双方与会者一致认为，中美可以领导全球对这一问题开展更多全面深入的研究。

在深海进行高质量的科学研究需要建立公海海洋保护区。完全或高度受保护的海洋保护区不仅可保护其中的资源，还为科学家提供了对不受商业捕捞或矿物开采等人类活动干扰的海域进行长期监测的机会。如上所述，双方与会者认为，近海海洋保护区承受着较大的政治压力，因为它损害了渔民和其他依赖海洋的相关从业者的利益。然而，公海上就很少有这些问题，因为公海的定义就决定了它必然远离港口或其他岸上设施。与会者普

遍希望两国可以在南极洲罗斯海海洋保护区所取得成功的基础上共同努力，引导国际社会扩大公海保护区范围。

该讨论的另一个主要议题是海洋污染，主要集中在海洋废弃物特别是塑料的污染问题上，但也涉及了引起气候变化、海洋变暖、海平面上升和海洋酸化的碳污染问题。很明显，解决海洋垃圾问题涉及到人类的共同利益，是非常必要的，但正如一位美国与会者指出的那样，很难有足够的政治意愿和资源来解决这个问题。

海洋垃圾问题在亚洲尤其严重。“科学”杂志发布的2015年研究报告估计，全球塑料海洋垃圾排放量排名前十的国家中有八个在亚洲，其中包括中国和几个邻国。³⁹因此，这一问题最好由区域性或全球多边组织来处理，比如东南亚国家联盟或联合国。一位中国与会者表示，从区域层面着手可以更迅速地解决这个问题，比如依靠城市与城市之间的伙伴关系来解决废物管理等问题，以便在塑料流入海洋之前对其加以控制。但是，若想从根本上解决问题，还是需要国家层面的干预。美国和中国可以签订合作协议，支持技术解决方案的研发，以减少对有害一次性塑料的依赖，采用生物可降解化合物进行替代；同时，两国应该支持在亚洲扩大实施现代化固体废物管理系统，以减少未处理的塑料垃圾总量。

后续步骤和政策建议

健康和丰饶的海洋为人类提供了财富和安全，作为其中两个最大的利益相关方，美国和中国理应共同努力，遏制和扭转全球海洋健康和海洋资源的恶化。为了最大限度地保护海洋，让它能持续为两国人民及其后代提供繁荣和安全保证，中美专家学者和决策者近期内应该就以下前瞻性提议展开合作。这样做不仅有利于解决一些最迫切的海洋政策问题，也将为中美两国积极合作和共同管理世界海洋的新时代奠定基础。

培养双边关系

首先最重要的一条提议是，中美两国海洋政策、海洋科学、民间社团和涉海企业的决策者应优先考虑投入时间、精力和资源，与太平洋地区的同行建立双边关系。该小组总结了过去阻碍发展这种伙伴关系的两国间的一些重要差异，例如美国公司是私人实体，而许多中国公司是国家支持的或国有的。另外，一直以来的专有数据安全性问题使得双方不愿意密切合作。然而，职业关系的培养代表着双边关系基础设施的建立，将促进两国间的信任和相互理解，加强科学合作研究，并在未来多年中实现共赢，因为国际社会也期盼中美两国能领导全世界解决海洋政策的重大问题。

“蓝色未来”的与会者大多是非政府机构的领导者，他们有能力且应该与对方相应机构进行洽谈，一起制定和推行新项目，并鼓励合作伙伴和同事做同样的事情。多位“蓝色未来”与会者举例强调，中美专家在海洋科学和政策领域的研究合作已经在如火如荼地进行中。与会者一致认为，要想促进两国海洋所有的利益相关方包括学术界、民间团体、政府机构和商界之间的合作，需要更广泛和系统的努力。

弥合制度能力和认知差距

“蓝色未来”对话的中方与会者指出，合作可以帮助中国在海洋科学的相关领域加强制度能力的建设。一名中方与会者指出，尽管近年来中国在建立海洋科学机构方面取得了长足的进步，但较于美国仍存在技术“鸿沟”，主要表现在技术能力、科学标准和方法、数据收集和分享方面的明显差异。⁴⁰有中方与会者呼吁通过联合开展大型海洋研究，来扩大中美技术合作，以此为媒介推动中国研究能力的建设，同时建立职业关系、信任、共享的数据主体以及一套共通的科学实践和术语。然而，与两国私营企业合作所面临的挑战一样，美国与会者认为，过去中国在知识产权制度方面的问题，会成为展开更多科学合作的障碍。

许多方面的合作几乎都会涉及到“蓝色未来”讨论的所有政策领域。例如，科学家可以通过交换特定海洋经济政策成功或失败的案例展开合作。这样的案例研究将增进两国对海洋经济管理的特点、优势和局限性的相互理解。

鉴于目前水产品贸易的重要性，水产养殖能帮助弥合中美在这方面的巨大贸易差。正如本报告渔业部分所言，随着美国水产养殖业的发展，可以向中国学习如何增加产量、销售以及扩建养殖设施。而专注于水产养殖技术研发的美国海洋科学家和学术机构可以与中国生产商结成合作伙伴，以提高中国产出的可持续性，共享供应链创新和试验基地以评估新技术的商业可行性。美国应以负责任的、环保的方式扩大其水产养殖的生产。大力推动美国水产养殖业，可以促进中美两国都采用负责任的养殖和捕捞的最佳实践。

为可持续“蓝色经济”创建共通的术语表

同样，美国和中国的学者，例如参加“蓝色未来”会议的中美学者，应该尝试一起通过案例研究和其他分析方法，为海洋经济制定一个总体的“伞形概念”。这一领域的多边努力已经在进行中。位于蒙特雷的“米德尔伯里国际研究学院”的蓝色经济中心，正引领着大家就海洋经济、海岸带经济和蓝色经济谈论中所涉及的定义、方法和元数据达成共识。欧盟也正在开展类似的工作，包括在爱尔兰和葡萄牙开发详细的卫星账户。⁴¹中国数据中心拥有最详细且可能是最广泛的数据，希望美国在达成共识方面起到带头作用，因此二者的双边合作关系可能会对推动国际努力产生巨大的影响。这是一次非常特别的合作，发生在中国的政府下属部门与美国政府承认的私人研究中心之间。

未来在海洋领域的合作需要增进对基本术语的相互理解。美国和中国海洋科学和政策专家可能需要首先为“可持续捕捞”、“非法捕捞”、“蓝色经济”和“海洋保护区”等重要概念起草中英文词汇表。在会议期间，中美同行发现两国在对这些术语的理解或使用方面有着惊人的差异。无论是通过制定海洋政策词汇表，还是制定一套共同商定的术语，必需彻底消除这些源于术语的误解，中美两国才有可能在海洋科学和资源政策的基本优先事项或目标方面达成一致。

此外，中美的海洋政策制定者应保持开放态度，以进一步扩展“海洋经济”的定义和范围。例如，以材料科学、生物技术、淡水生产、食品科学等前沿领域为主导的海洋未来产业正大力兴起，形成一批具有高度创新性的“蓝色产业集群”，聚集了多个新创企业，一起刺激和加快创新和产业的规模化发展。这些企业家将在应对海洋资源管理、粮食安全和基本资源供给等重大挑战中发挥关键作用。因此，美国和中国应有足够的动力，确保制定与海洋经济相关的单独和联合政策措施，来促进这些新兴行业的发展。

建立海洋科学合作研究

与会者认为，建立一个专门的、活跃的海洋科学合作项目成果交流中心是极有价值的。这样的—个数据中心对寻求与中美同行合作的海洋科学家、政策制定者、外交官和工业界来说都将是一个宝贵的资源。

推进海洋领域的全面合作，有助于进一步加强海洋科学界与政府海事决策者之间的联系并加以制度化。中国与会者指出了在国家政府内部加强这种联系的必要性，双方的与会者一致认为海洋科学家需要在国际政策制定层面发挥强大和持久的作用，就像气候和地球科学专家在国际气候政策框架制定中所起的作用那样。其中一个例子就是两国正在蓝色经济中心和海事联盟等组织的帮助下，在政府会计框架内建立一个海洋卫星账户。这个账户将包含尚未纳入两国海洋经济账户的新的创新海洋产业。美国和中国正在牵头此事，欧洲和东南亚国家也参与了讨论。

合作应该延伸至生态保护和经济政策分析领域。美国和中国应该继续在建立海洋保护区及其相关的生态、渔业和经济效益方面展开合作。之前成功在南极洲周围海域建立罗斯海洋保护区和在北冰洋中部建立禁渔区的多边合作，为在其他重要生态栖息地建立新的保护区的进一步合作提供了绝佳的基础。

就海洋问题保持一定形式的政府间对话

两国决策者还应支持将海洋问题纳入未来的政府间对话。2017年，随着奥巴马时代的战略和经济对话转变为特朗普时代的经济、安全和人文交流“三大支柱”对话，虽然过去的海洋合作得到了承认，但未来的海洋合作未被确定为中美高层对话议程中的优先事项。⁴²到2018年，因为特朗普政府对中美合作的关注度下降，华盛顿已经暂停并拒绝重启全面经济对话。虽然中美两国在贸易和其他争议问题上出现僵局，但在共同关切的领域维持双边对话仍然有价值。当前在中美关系的众多领域中，只有为数不多的几个存在积极合作，若能在海洋保护和其他共同可持续利益方面保持至少一定形式的政府间对话，对双方都有好处。因为海洋合作涉及安全和经济，应该与其他重要的全球治理问题一起纳入基本优先事项，所以华盛顿和北京应该考虑启动一个专门的中美对话渠道，为海洋合作提供更多的政治空间。该渠道可以作为完全独立于2017年的“三大支柱”平台的第四个全面对话渠道。

创建海洋合作记叙

最后，与会者指出，缺乏关于海洋合作的单独、强有力且连贯一致的记叙是一重大缺陷，严重妨碍了国际政策领域对重大的海洋问题采取行动。因为没有这样的记叙，倡导者和科学专家容易将海洋问题碎片化，导致两国政治资本的分散和主要决策者的不知情。在近期内，中美海洋政策和科学顶尖专家应当继续集会讨论，制定出一套共同的定义、优先事项和目标。至少两国应当继续努力，明确双方对核心概念的定义，阐明总体的全球海洋战略目标，以激励决策者推动建立一个美好的“蓝色未来”，这是中美两国乃至全世界的期盼。

结论

海洋的健康和可持续性正面临严重威胁，而确保健康的海洋生态系统，对我们的环境、经济和国家安全来说，是不可或缺的。中美两国在海洋这一重要自然资源的未来发展方面有着共同的利益，都严重依赖于全球共享的公海资源和各自主张的领海。为了推动海洋保护工作，中国和美国应认识到两国的相似之处并互相学习经验。只有中美两国实现了真正的合作，才能够减轻全球海洋面临的威胁，同时确保全世界的可持续繁荣和发展。

2017年6月蓝色未来 对话与会者

曹玲， 斯坦福大学/上海交通大学研究员

陈冀侗， 创绿中心研究员

Michael Conathan， 美国进步中心海洋政策主任

郭培清， 中国海洋大学教授

Melanie Hart (韩美妮)， 美国进步中心高级研究员和中国政策主任

Michael Jones， 海洋联盟主席

Beth Kerttula， 前美国国家海洋理事会（奥巴马政府）主任

Judith Kildow， 国家海洋经济项目蓝色经济中心主任

李硕， 高级全球政策顾问（气候与海洋）， 绿色和平东亚分部

刘曙光， 中国海洋大学中韩海洋发展研究中心主任

Tabitha Mallory， 华盛顿大学研究员

孙凯， 中国海洋大学政法学院教授

孙松， 中国科学研究院海洋研究院院长

唐议， 上海海洋大学海洋文化与法律学院院长

Kathleen Walsh， 美国海军战争学院， 国家安全事务部， 国家安全事务副教授

Rear Adm. Jonathan White, 海洋领导联盟主席

Sally Yozell, 史汀生中心环境安全项目主任

张洪洲, 新加坡拉惹勒南国际研究院副研究员

对话支持人员

Blaine Johnson (江珊), 美国进步中心国家安全和国际政策分析员

Meredith Leal, 美国进步中心国家安全和国际政策计划协调员

Shiva Polefka, 美国进步中心海洋政策副主任

Avery Siciliano, 美国进步中心海洋政策研究助理

作者简介

Melanie Hart (韩美妮)，美国进步中心高级研究员兼中国政策主任。负责制定CAP就中国和美中关系的政策建议，并领导CAP致力于与美国和亚洲各国领导人共同推进这些建议。韩博士的研究主要集中在中国的政策导向、中美贸易与投资、中美能源与气候合作、中国对亚外交政策以及美国对华外交政策等领域。她在该中心创立并领导了多个中美“二轨”对话项目，并经常为美国政治领导人就对华政策提供建议。韩博士还担任斯考克罗夫特集团的高级顾问，这是一家由曾担任布什总统和杰拉尔德福特的前国家安全顾问布伦特斯科克罗夫特直接管理的首屈一指的国际商业咨询公司。她还担任美国普通话协会的董事会成员，该协会是一个非营利组织，致力于支持美中关系现任和未来管理人员的专业发展。她拥有加利福尼亚大学圣地亚哥分校的政治学博士学位和德州农工大学的文学学士学位。

Michael Conathan，美国进步中心海洋政策主任。主要工作是推动逐步解决世界海洋面临的众多问题，特别关注蓝色经济的可持续发展，包括国内和国际渔业管理、离岸能源开发、海洋生态修复与弹性、以及发展海洋和海岸带休闲旅游业。在加入美国进步中心之前，曾在美国参议院商业、科学和运输委员会下辖的海洋、大气、渔业和海岸警卫队小组委员会工作了五年，主要为小组委员会资深成员Sen. Olympia Snowe (R-ME) 工作。拥有罗德岛大学的海洋事务硕士学位和乔治敦大学的英语文学学士学位，现住在缅因州的南波特兰。

Blaine Johnson (江珊)，美国进步中心国家安全和国际政策分析员。专注于中国和亚洲的政策尤其对能源政策感兴趣，并经常在该区域进行科研考察。加入美国进步中心之前，Johnson曾在上海从事政府关系工作，还为复旦大学可持续行为研究组做过政策分析工作。复旦大学公共管理硕士毕业，曾经是James B. Reynolds学者。还曾在美国可再生能源理事会实习，并拥有达特茅斯学院的学士学位。

Shiva Polefka，美国进步中心海洋政策副主任，负责处理有关海洋自然资源管理的国内和国际事务，侧重于寻找和发展将经济公平增长和海洋健康保护和恢复联系起来的机会。Shiva从约翰霍普金斯高级国际研究学院获得硕士学位，此前曾在加利福尼亚州圣巴巴拉环境防御中心担任海岸与海洋项目分析师。

致谢

作者感谢Avery Siciliano（美国进步中心海洋政策前研究助理）对“蓝色未来”会议和本报告所做的贡献。感谢曹玲博士将报告原文翻译成中文。

注：本次会议及本报告中所分享的观点均系与会者个人观点，不代表美国或中国任何政府机构。

- 1 有关背景信息, 参见Melanie Hart, Pete Ogden, and Greg Dotson, "U.S.-China Climate Announcements Lay Foundation for Success in Paris," Center for American Progress, September 25, 2015, available at <https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2015/09/25/122098/u-s-china-climate-announcements-lay-foundation-for-success-in-paris/>.
- 2 Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, "CCAMLR to create world's largest Marine Protected Area," available at <https://www.ccamlr.org/en/news/2016/ccamlr-create-worlds-largest-marine-protected-area> (last accessed April 2018).
- 3 National Oceanic and Atmospheric Administration, The United States Is an Ocean Nation, (U.S. Department of Commerce, 2011), available at http://www.gc.noaa.gov/documents/2011/012711_gcil_maritime_eez_map.pdf.
- 4 中华人民共和国政府“中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖问题的立场文件”, 2014年12月7日, 网址: http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1217143.shtml。人民日报“从认识海洋走向经略海洋——写在国家海洋局成立50周年之际”, 2014年7月23日, 网址: http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201407/t20140723_33254.html。
- 5 Marineregions.org, "China MRGID 8486," available at <http://www.marineregions.org/eezdetails.php?mrgid=8486&zone=eez> (last accessed January 2018).
- 6 Tristram Korten, "In Florida, Officials Ban Term, 'Climate Change,'" Florida Center for Investigative Reporting, March 8, 2015, available at: <https://fcir.org/2015/03/08/in-florida-officials-ban-term-climate-change/>.
- 7 新华, "王勇: 组建自然资源部——不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局", 中华人民共和国国土资源部, 2018年3月13日, 网址http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201803/t20180313_1763470.htm。欲了解该制度改革的英文信息, 参见NPC Observer, "A Guide to 2018 State Council Institutional Reforms," available at <https://npcobserver.com/2018/03/14/a-guide-to-2018-state-council-institutional-reforms/> (last accessed March 2018).
- 8 The White House Council on Environmental Quality, Final Recommendations Of The Interagency Ocean Policy Task Force, (Executive Office of the President, 2010), available at https://obamawhitehouse.archives.gov/files/documents/OTPF_FinalRecs.pdf.
- 9 人民网, "将重组国家海洋局, 整合海上执法力量维护国家海洋权益", 中华人民共和国全国人民代表大会, 2013年3月10日。网址: <http://finance.people.com.cn/n/2013/0310/c1004-20738036.html>。
- 10 National Oceanic and Atmospheric Administration, "Santa Barbara Well Blowout," available at: <https://incidentnews.noaa.gov/incident/6206> (last accessed May 2018).
- 11 有关背景信息, 请参见: 张春, "中国把环境保护纳入官员测评体系," 中外对话, 2015年9月28日。网址: <https://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/ch/8198-Pilot-scheme-to-grade-officials-on-environmental-protection>.
- 12 National Development and Reform Commission of the People's Republic of China, The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020)" (2016), available at <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>.
- 13 例如, 参见 Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, (Public Law 94-265, 94th Cong. 2d sess. (April 13, 1976); 其“国家标准”中规定: “保护和管理措施应以现有最佳科学知识为基础”, Section 301(a)(2), available at <https://legcounsel.house.gov/Comps/Magnuson-stevens%20Fishery%20Conservation%20And%20Management%20Act.pdf>.
- 14 有关特朗普政府持怀疑态度的例子, 请参阅: Memorandum from Mick Mulvaney and Michael Kratsios to the heads of executive departments and agencies, August 17, 2017, available at <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2017/m-17-30.pdf>.
- 15 Penny Pritzker, The Department of Commerce Budget in Brief: Fiscal Year 2016, U.S. Department of Commerce, p. 73-104, available at <http://www.osec.doc.gov/bmi/budget/FY16BIB/EntireDocument-WebVersionWithCharts.pdf>.
- 16 参会者发言, 蓝色未来2017年讨论会, 夏威夷檀香山, 2017年6月。
- 17 要了解中国第十二个五年计划的相关信息, 请参阅: 国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(全文), 2011年3月16日, 网址: http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838_4.htm。
- 18 例如, 在推进海洋经济“十二五”规划中, 两个子目标是“优化海洋产业结构”和“加强海洋综合管理”。而“十三五”规划则包括了“加强海洋经济”、“加强海洋资源和环境保护”和“维护海洋权益”。“十三五”规划的英文版: National Development and Reform Commission, "The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016-2020)," 网址: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>。
- 19 新华, ““一带一路”建设海上合作设想” 2017年6月20日, 网址: http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c_1121176798.htm。
- 20 同上。
- 21 Asia-Pacific Economic Cooperation, "2014 APEC Ocean-Related Ministerial Meeting Joint Statement," August 28, 2014, available at https://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Ocean-related/2014_ocean.

- 22 Food and Agriculture Organization of the United Nations, "The State of World Fisheries and Aquaculture 2016" (2016), p. 53, available at <http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>.
- 23 Michael Conathan and Avery Siciliano, "America's Blueprint for Sustainable Fisheries" (Washington: Center for American Progress, 2016), available at <https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2016/09/14/144126/americas-blueprint-for-sustainable-fisheries/>.
- 24 Ling Cao and others, "Opportunity for marine fisheries reform in China," Proceedings of the National Academy of Sciences 114 (3) (2017):435-442, available at <http://www.pnas.org/content/114/3/435.full>. 附中文简版:曹玲,邱永松,周应祺,“我国海洋渔业改革:回顾与建议”,网址:<http://www.oceanol.com/content/201705/03/c64171.html>
- 25 Coast Guard News, "Coast Guard and Chinese Fisheries Enforcement Cooperation Intercepts 3 Chinese Drift Net Fishing Vessel," October 11, 2007, available at <http://coastguardnews.com/coast-guard-and-chinese-fisheries-enforcement-cooperation-intercepts-3-chinese-drift-net-fishing-vessel/2007/10/11/>; Coast Guard News, "United States and China Coast Guards interdict vessel for illegally fishing on the high seas," June 3, 2014, available at <http://coastguardnews.com/united-states-and-china-coast-guards-interdict-vessel-for-illegally-fishing-on-the-high-seas/2014/06/03/>.
- 26 Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Port State Measures Agreement," available at <http://www.fao.org/fishery/psm/agreement/en> (last accessed April 2018); National Ocean Council Committee on IUU Fishing and Seafood Fraud, "U.S. Seafood Import Monitoring Program," available at <http://www.iuufishing.noaa.gov/Recommendation-andActions/RECOMMENDATION1415/FinalRule-Traceability.aspx> (last accessed April 2018).
- 27 参会者发言,蓝色未来2017年讨论会,夏威夷檀香山,2017年6月。
- 28 Conathan and Siciliano, "America's Blueprint for Sustainable Fisheries."
- 29 Food and Agriculture Organization, "The State of World Fisheries and Aquaculture 2016."
- 30 同上。
- 31 Greenpeace, "Almost one third of China's annual fisheries catch is 'trash' fish," Press release, July 31, 2017, available at <http://www.greenpeace.org/eastasia/press/releases/oceans/2017/Almost-one-third-of-Chinas-annual-fisheries-catch-is-trash-fish--Greenpeace/>.
- 32 Courtney Flatt and John Ryan, "'Environmental Nightmare' After Thousands of Atlantic Salmon Escape Fish Farm," NPR, August 24, 2017, available at <https://www.npr.org/sections/thesalt/2017/08/24/545619525/environmental-nightmare-after-thousands-of-atlantic-salmon-escape-fish-farm>.
- 33 Michael Slezak, "World's largest marine park created in Ross Sea in Antarctica in landmark deal," The Guardian, October 27, 2016, available at <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/28/worlds-largest-marine-park-created-in-ross-sea-in-antarctica-in-landmark-deal>.
- 34 Hannah Hoag, "Nations agree to ban fishing in Arctic Ocean for at least 16 years," Science, December 1, 2017, available at <http://www.sciencemag.org/news/2017/12/nations-agree-ban-fishing-arctic-ocean-least-16-years>.
- 35 参会者发言,蓝色未来2017年讨论会,夏威夷檀香山,2017年6月。
- 36 同上。
- 37 同上。
- 38 Royal Society, "Ocean acidification due to increasing atmospheric carbon dioxide" (2005), available at https://royalsociety.org/-/media/Royal_Society_Content/policy/publications/2005/9634.pdf.
- 39 Jenna R. Jambeck, and others, "Plastic waste inputs from land into the ocean," Science 347 (6223) (2015): 768-771, available at <http://science.sciencemag.org/content/347/6223/768>.
- 40 参会者发言,蓝色未来2017年讨论会,夏威夷檀香山,2017年6月。
- 41 Department of National Accounts, Unit for Satellite Accounts and Quality Assessment of the National Accounts, Statistics Portugal, "Satellite Account for the Sea - 2010-2013: Methodological Report" (2016), available at https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=300613867&att_display=n&att_download=y.
- 42 U.S. Department of State, "U.S.-China Social and Cultural Dialogue," Press release, September 29, 2017, available at <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/09/274520.htm>.

Our Mission

The Center for American Progress is an independent, nonpartisan policy institute that is dedicated to improving the lives of all Americans, through bold, progressive ideas, as well as strong leadership and concerted action. Our aim is not just to change the conversation, but to change the country.

Our Values

As progressives, we believe America should be a land of boundless opportunity, where people can climb the ladder of economic mobility. We believe we owe it to future generations to protect the planet and promote peace and shared global prosperity.

And we believe an effective government can earn the trust of the American people, champion the common good over narrow self-interest, and harness the strength of our diversity.

Our Approach

We develop new policy ideas, challenge the media to cover the issues that truly matter, and shape the national debate. With policy teams in major issue areas, American Progress can think creatively at the cross-section of traditional boundaries to develop ideas for policymakers that lead to real change. By employing an extensive communications and outreach effort that we adapt to a rapidly changing media landscape, we move our ideas aggressively in the national policy debate.

