

文章编号: 1674-5566(2017)03-0465-08

DOI:10.12024/jso.20160601813

美国地区渔业管理委员会的决策机制探究

林娜¹, 黄硕琳^{1,2}

(1. 上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 海洋政策与法律研究所, 上海 201306)

摘要: 随着 200 海里渔业管辖权的主张得到了第三世界国家的广泛支持, 迫于世界形势的发展, 1976 年美国宣布建立 200 海里渔业保护区, 因渔业管理所需, 遂在其沿海 3~200 海里内建立了 8 个地区渔业管理委员会。地区渔业管理委员会属于半官方机构, 其成员主要是在渔业保护和管理、商业性或娱乐性捕捞方面具有丰富科学知识和实践的个人。该机构的建立, 使得美国的渔业管理由政府管理为主的管理模式转向由政府 and 渔业利益相关者团体共同协商、共同参与的管理模式。本文对地区渔业管理委员会建立的历史背景、职能、组织和决策程序进行分析, 并对其渔业决策方式进行探讨, 最后根据我国实际情况进行讨论, 提出我国应从建立科学规范的渔业决策程序、健全渔业决策科学支撑机制、建立保障公众参与渔业决策的途径这几个方面切实改进我国渔业管理决策机制。

关键词: 地区渔业管理委员会; 渔业管理; 渔业法; 美国渔业

中图分类号: S 937.0 **文献标志码:** A

美国是世界渔业大国之一, 东、西、北分别濒临大西洋、太平洋和北冰洋, 拥有世界上最大的专属经济区, 面积约为 1 135 万平方公里, 且渔业资源丰富^[1], 具有优越发展渔业的自然条件。美国渔业总产量主要来自海洋捕捞, 其海洋渔业产量占渔业总产量的 98% 以上^[2], 淡水及养殖业所占比例很小。美国的渔业分为商业渔业和休闲渔业两大类, 休闲渔业在美国经济中占有重要地位, 据统计, 2014 年仅休闲垂钓业就创造约 44 万个就业机会, 产值约 355 亿美元^[3]。迄今为止联邦政府公布的渔业法律已有百余部^[4], 其中最重要的是《马格纳森渔业养护和管理法》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, 以下简称 MSA), 该法自 1976 年颁布以来经过了十多次修订。MSA 宣布对美国 200 海里内渔业资源行使管辖权, 并且建立了 8 个地区渔业管理委员会 (Regional Fishery Management Councils) 参与美国 3~200 海里海域的渔业决策。

1 建立地区渔业管理委员会的历史背景

1783 年英美签订了《巴黎和约》, 英国将北美殖民沿岸水域的管辖权转让给了美国沿海各州^[5]。1793 年, 美国宣布 3 海里领海宽度^[6], 但并未提到联邦政府管理 3 海里以内渔业资源及其他资源的权力。为研究渔业过度捕捞的问题, 1871 年联邦政府成立了美国鱼类和渔业委员会 (Commission of Fish and Fisheries), 负责调查渔业资源衰退的原因, 为美国国会和各州提出相应的渔业管理对策^[7]。这是联邦政府首次参与渔业管理, 但领海水域渔业管辖权仍然掌握在各州的手中。鱼类和渔业委员会对各州渔业管理不力表示担忧, 在 1877 年的报告中指出“美国沿岸的渔业管辖权归属问题尚无定论, 再者联邦政府在这方面尚未行使任何立法权, 而是依靠各州颁布法律来实施管理”^[5]。自成立以来, 鱼类和渔业委员会经过多次机构重组, 并于 1970 年并入了国家海洋渔业局 (National Marine Fisheries Service)^[7]。由于这一机构的组成人员主要是渔

收稿日期: 2016-06-20 修回日期: 2016-11-14

基金项目: 国家海洋局海洋发展战略研究课题——公海渔业执法问题研究

作者简介: 林娜 (1990—), 女, 硕士研究生, 研究方向为渔业政策与法规。E-mail: 345512554@qq.com

通信作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shou.edu.cn

业科学家,其大部分人员都分布在全国各地区研究中心,国家海洋渔业局仍然是一个负责收集和分析渔业统计数据、为渔民提供渔业管理服务的组织,对渔业资源管理没有实际的权力^[8]。

1945年,杜鲁门总统(Harry S. Truman)发布两个公告^[9-10],明确了大陆架制度,并主张在邻接美国海岸的公海海域建立渔业保护区,保护区内的捕鱼活动受美国监管和控制,但迟迟未付诸行动过。1953年,国会通过了《水下土地法》(Submerged Lands Act)^[11]和《外大陆架土地法》(Outer Continental Shelf Lands Act)^[12]。这两部法律规定各州享有自海岸线起3海里的海域水下土地,3海里之外的属于联邦政府所有。同时,沿海各州还拥有3海里内自然资源的所有权,其中包括渔业资源。随着外国渔船捕捞对美国传统渔场造成的压力日益增加,1966年,美国国会通过89-658号法令^[13],建立了12海里专属渔业区(Exclusive Fishery Zone),外国渔船可以在得到美国授权或准许的情况下继续在该区捕鱼。扩展出来的9海里渔业区属于联邦政府管理,但联邦政府既没有制定养护渔业资源的渔业法,国家海洋渔业局也未能发挥统管全国渔业管理的作用,同时,在12海里专属渔业区以外,外国捕捞压力有增无减。智利、秘鲁、厄瓜多尔等拉丁美洲国家主张200海里渔业管辖权,并且得到第三世界国家的广泛支持,迫于世界形势的发展,1976年,美国国会通过《渔业养护和管理法》(Fishery Conservation and Management Act),后于1996年更名为MSA^[14]。这部法律的特点在于建立了200海里的渔业保护区,设立了8个地区渔业管理委员会,公布了7个国家渔业管理标准(1996年增加至10个),严格控制外国渔船捕捞^[8]。

对于地区渔业管理委员会的建立,学者ROGALSKI^[15]分析有以下原因:一是以3海里为联邦政府与各州政府的渔业管辖界线,忽视了鱼类种群洄游性特征,各州政府的加入,有利于引导各州渔业管理方向与联邦政府相一致。二是联邦政府以渔业科学研究性角色为主,相比之下,各州政府拥有丰富的渔业管理能力和经验。另外,各州利益相关者的加入使得所制定渔业管理计划与法规的内容更易被渔民等利益相关者接受。三是外国捕捞导致美国渔业的衰退,引起

了各州渔民对联邦政府的不满。为了安抚渔民的情绪,通过地区渔业管理委员会建立了公众参与渔业决策的途径。

2 地区渔业管理委员会的职能、组织和决策程序

2.1 地区渔业管理委员会的职能

MSA立法目标是把捕捞量控制在最佳产量(Optimum Yield),控制外国渔船捕捞量,防止过度捕捞造成的渔业资源衰退,恢复过度捕捞的种群,保护本国商业性捕捞和游钓渔业^[16]。为了便于管理,将美国的沿岸水域分成2个部分:州水域——自领海基线至3海里内,联邦水域——自3海里外至200海里,将联邦管辖水域划分为8个渔业区,每个区涵盖沿海几个州,并成立了渔业管理委员会,即:新英格兰区渔业管理委员会(New England Fishery Management Council)、中大西洋区渔业管理委员会(Mid-Atlantic Fishery Management Council)、南大西洋区渔业管理委员会(South Atlantic Fishery Management Council)、加利福尼亚区渔业管理委员会(Caribbean Fishery Management Council)、墨西哥湾区渔业管理委员会(Gulf of Mexico Fishery Management Council)、太平洋区渔业管理委员会(Pacific Fishery Management Council)、北太平洋区渔业管理委员会(North Pacific Fishery Management Council)和西太平洋区渔业管理委员会(Western Pacific Fishery Management Council)。

依据MSA第302节(h)部分规定,地区渔业管理委员会主要职责为:(1)对其管辖区内的需要养护和管理的各种渔业,组织制定或修订渔业管理计划(Fishery Management Plan),并呈报商务部长(Secretary of Commerce);(2)对内负责召开临时委员会和咨询讨论会,对外举行公众听证会,听取渔业有关人员的意见;(3)结合科学和统计委员会(Scientific and Statistical Committee,以下简称SSC)的建议,制定为期5年的渔业领域研究的优先次序,并提交给商务部长和国家的地区科学中心;(4)为其管辖区内的各种渔业制定年度捕捞限额,且不得超过SSC所建议的捕捞水平,并监督计划的实施,必要时可酌情进行调整。

2.2 地区渔业管理委员会的组织

每个地区渔业管理委员会一般由7至21名

未能及时提交渔业管理计划;(2) 商务部长部分或完全不赞成计划,且委员会修改后依然未能符合商务部长的要求;(3) 一些高度洄游种群的渔业管理计划的制定。委员会拥有首要的政策制定角色,商务部长仅在特定的、相当紧迫的情况下制定渔业管理计划。

3 地区渔业管理委员会决策方式分析

3.1 注重渔业决策主体的代表性

早在 19 世纪 70 年代以前,各州通过设立渔业委员会对其渔业进行管理,就十分注重渔业利益相关者的参与,如路易斯安那州规定其 7 个委员会成员中的 3 个代表必须是来自沿海商业性捕鱼和渔业加工行业,其余 4 人则应从州选民推荐的候选人中挑选^[19]。MSA 规定,太平洋渔业管理委员会还有 1 名印第安人部落的代表拥有投票权,另外还多了 1 名无投票权成员名额,需由在任的阿拉斯加州州长任命。一直以来,渔业决策主体的代表性问题一直存在争议,有的学者认为各委员会商业性渔业有投票权的代表比例过高^[20-21],也有学者认为来自同一个州的有投票权的代表所作出的决定往往是一致的^[22]。

MSA 第 302 节(a)部分规定,每个委员会成员组成应能反映各自管辖区内渔业组成特点以及各州之间关系。为保证公正、公平地进行选拔,MSA 规定由商务部长负责制定选拔人员标准,州政府按照标准呈送候选名单,一般情况下,不得提交候选人姓名。另外商务部长每年还得向国会和众议院提交关于平衡各利益团体之间的措施报告。要求有投票权成员或候选人资产公开,进行财产披露。

3.2 设立统一的渔业决策标准

MSA 将渔业(Fishery)定义为“为了养护和管理目的,根据地理、科学、技术、娱乐、经济特性以及以该种群为利用对象的各种渔业活动而确定的、由一个或多个渔业种群所组成的一个单元”^[16]。MSA 所定义的渔业是一个复杂的系统,包含人文系统、支持系统及自然系统^[23]。所制定的渔业决策既要满足国民对鱼类蛋白质的需求,又要考虑渔民之间的公平性问题,更要考虑渔业资源可持续利用问题^[24]。MSA 建立了 10 个国家标准(National Standards)来指导委员会制定渔业管理计划,并详细规定每一项渔业管理计划强

制性内容(Required Provisions)以及委员会可审慎裁量的内容(Discretionary Provisions)。另外,为更好地帮助委员会制定渔业管理计划,商务部长会根据 10 个国家标准制定出具体的指导方针^[25],但不具有法律效力和作用。

另外,MSA 还规定,地区渔业管理委员会所制定的渔业管理计划不得违反其他联邦法律,包括《濒危绝种鱼类法》(Endangered Species Act)、《海洋哺乳动物保护法》(Marine Mammal Protection Act)、《海洋保护、研究和禁渔区法》(Marine Protection, Research and Sanctuaries Act)、《海岸区域管理法》(Coastal Zone Management Act)及《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act)等。而最后商务部长审核渔业管理计划合理性的标准之一就是上述法律依据。渔业管理计划的制定与审核的标准一致性,使得地区渔业管理委员会及商务部长的权力都受到法律的约束,对其实现渔业管理目标有很大的帮助。

3.3 基于科学决策的原则

地区渔业管理委员会的核心思想既是“智者治渔”^[26],也是民主治渔,即认为具有丰富渔业科学知识和渔业实践经验的个人可以为渔业管理制定最明智的决策。地区渔业管理委员会成员中有投票权成员的选拔最根本的标准之一就是在渔业保护和管理、商业性或娱乐性捕捞方面,具有丰富科学知识和实践经验的个人,如渔业专家、捕捞业代表、加工业代表和消费者代表^[4]。另外,地区渔业管理委员会下设的 SSC 和咨询小组成员均是在渔业相关方面有突出专业知识的个人所组成的。

MSA 国家标准第 2 条要求渔业养护措施必须基于最佳科学技术和信息资料的基础。美国渔业管理计划的特点是每项管理计划均以大量资源评估和研究结论为基础^[27]。自 MSA 生效以来,先是采用最大可持续产量(Maximum Sustainable Yield)的概念为渔业决策的科学依据,1996 年,更改为每种鱼类资源的最佳产量(Optimum Yield),2007 年起,美国开始实施年捕捞限额制度(Annual Catch Limits),适用预防性原则,地区渔业管理委员会所确定的年捕捞量不得超过 SSC 所建议的水平,并对违反此规定的地区渔业管理委员会负责人实施问责制

(Accountability Measures)^[28-29]。另外,国家海洋渔业局通过《鱼类种群可持续发展指数》(Fish Stock Sustainability Index)来评价各渔业管理措施的有效性^[30]。截至2014年,美国8个地区渔业管理委员会已制定实施了46个渔业管理计划^[3],涵盖了469种主要渔业和重要捕捞对象的渔业资源,大部分渔业管理计划皆经过多次修正。

3.4 公众参与保障措施

为了保障渔业决策中的公众参与,MSA要求每个地区渔业管理委员会发行《参与渔业管理委员会指南》(Navigating the Council Process: A Guide)^[31],一方面让公众更多了解地区渔业管理委员会如何进行渔业决策,另一方面指导公众如何参与到地区渔业管理委员会的会议中,并提供了相关信息咨询方式。信息公开方面,每个地区渔业管理委员会都有自己一个官方网站,除了涉及到国家机密的信息外,关于渔业法律法规、渔业管理计划、地区渔业管理委员会组织结构等信息都向公众公开,保证决策信息公开透明。组织机构方面,地区渔业管理委员会的办事机构对外负责渔民来访,向公众通报地区渔业管理委员会的会议安排,帮助公众参与渔业管理决策过程。

地区渔业管理委员会所有会议向公众开放,包括由顾问小组、科学和统计委员会所召开的会议。会议议程通常会提前3周公布在该网站上,并且注册该网站的用户会收到委员会的会议议程邮件。经商务部长批准的渔业管理计划会公布在联邦公报上,接受公众的监督后,才能成为具有法律性质的正式文本。渔业管理计划拟定过程中,渔业管理委员会会召开多次公众听证会,广泛接受社会大众的评论意见,然后修改计划内容。并且MSA规定有1名及以上的有投票权成员出席,方可举行公众听证会。公众参与渔业决策的法治化,保证公众具有完全的知情权和参与权。

4 借鉴与启示

渔业决策是渔业管理的首要环节,渔业决策的科学性和民主直接关系到渔业管理的成败。为了保证渔业长期的可持续发展,科学合理的渔业决策是必不可少的。虽然中美两国的政治制度、渔业经济发展水平和渔业资源条件等方面存

在很大的差异,但美国渔业管理决策的一些经验还是非常值得学习和借鉴的。

4.1 建立科学规范的渔业决策程序

科学规范的决策程序应包括公正的决策程序、一致的决策标准和民主的决策过程^[32]。从美国地区渔业管理委员会的决策机制来看,一是具有规范的议事规则,将渔业专家参与渔业决策投票的过程以立法规定;二是共同依据渔业管理的10个国家标准及其他法律规定来进行决策;三是要求起草后的渔业管理计划以公布报刊、听证会形式听取公众意见等。《渔业法》是我国渔业管理的基本法,是我国渔业管理部门制定渔业政策重要的法律依据。相比于MSA,《渔业法》并未能对我国渔业管理决策提供详细的指导,使得渔业决策的制定缺乏有效的程序规范、制约,政府渔业决策权缺乏监督制衡。

目前,我国渔业管理部门在渔业决策过程中已十分注重专家的参与,但尚未实现具备法定性。因此有必要制定相关的法律规定,明确渔业专家在渔业决策中的职责与角色,确定参与决策的实施步骤和环节,保障渔业专家在渔业决策中的合法地位。另外,我国相关渔业管理部门有针对专业性、技术性较强的重大渔业决策事项建立了正当的决策程序来规范其决策行为及过程,如《莆田市海洋与渔业局重大行政决策制度》^[33],对重大行政决策的范围、程序、执行与监督、责任追究等做出了制度性安排。但还需进一步健全专家论证、技术咨询、决策评估制度,来保障专家的参与;严格执行公示、听证会等制度,扩大公众对决策过程和结果的知情范围,接受公众及时监督;定期展开渔业决策制度执行情况的自查活动,切实提高我国渔业管理部门的渔业决策水平。

4.2 健全渔业决策科学支撑机制

目前,美国海洋渔业的研究重点是对经济鱼类资源动态进行分析研究,持续监控鱼类资源的状况。地区渔业管理委员会通过制定为期5年的渔业领域研究的优先次序,明确渔业决策所需要的科学资料,引导国家科学研究中心的渔业研究方向。一般情况下,制定渔业管理计划需要国家海洋渔业局提供数据支持。美国实施观察员制度和捕捞统计制度为渔业决策提供高质量捕捞作业全方位的目标渔业数据的可靠来源。目

前虽然我国初步建立了渔业科研调查支撑体系,在渔业决策过程中,有时会组织专家进行必要性和可行性论证,但所实施的渔业统计方法是靠逐级上报,渔业数据缺乏系统性、完整性和可靠性,不能为我国渔业决策提供科学依据。

首先,政府应加大对渔业科研的投入,组织连续的、全面的常规调查和资源环境监测,调查内容要与渔业管理决策相结合,要能为科学决策提供充分的基础资料和科学依据,从而实现从经验决策型转向科学决策型的根本转变。另外,基于科学的决策离不开客观的渔业统计数据。我国应改革渔业统计制度,严格执行捕捞日志制度,建立适宜的渔获量报告机制,建立关于渔业统计的法律法规和相应的处罚条例,确保统计数据真实有效。

4.3 建立保障公众参与渔业决策的途径

美国地区渔业管理委员会形成了由“渔业专家、政府官员代表、渔民及渔业利益相关者代表”组成的决策组织。另外,地区渔业管理委员会强调公众的参与,并积极引导公众参与渔业管理决策过程,通过网站、邮件、报纸等途径向公众公开其渔业管理决策信息,保证决策信息公开透明。在渔业管理计划的制定过程中,都会有公众的听证参与环节。

我国渔业政策制定过程中有公开征求意见的程序,渔民、渔业企业、有关组织等社会公众均可提出意见和建议。各省市渔业管理部门均开设了官方网址,同时也有编制政府信息公开指南,帮助公众获取政府信息服务,为公众参与渔业决策提供了获取和共享信息的机会。但对公众参与的规定过于原则、抽象,缺乏操作层面的程序性规定,使得渔民和行业代表很难参与到政策制定过程中。一项法令制度的绩效与其受影响的利益相关者的服从程度密切相关,而利益相关者是否能切实服从有关法令制度又与他们对该法令制度的认可程度成正相关^[34]。可见,在渔业决策过程中,能得到公众的征询意见,可以对渔业决策施加有利的影响。

建立保障公众参与渔业决策的途径可从以下几个方面进行:一是完善现有的制度体系,为公众参与渔业决策提供法律保障和政策支持,对公众参与的范围、途径、流程以及监督等内容给予规范,加强操作层面的程序性规定。二是建立

完善的公众参与结果反馈和评价制度,确保公众参与决策的有效性。三是渔业管理部门应积极转变公众参与方式,除了通过报刊、政府网站、政务公开栏的公示方式和听证会制度外,还应主动联系利益相关者,召开座谈会听取意见。

参考文献:

- [1] 陈宗尧, 吴祥明. 美国渔业及其管理简介[J]. 中国渔业经济, 2004, (1): 53-55.
CHEN Z Y, WU X M. Introduction on American fishery and its management[J]. Chinese Fisheries Economy Research, 2004, (1): 53-55.
- [2] 杨坚. 世界各国和地区渔业概况(下册)[M]. 北京: 海洋出版社, 2004: 205-221.
YANG J. Overview of World Fishery Countries and Regions (Volume 2 of 2)[M]. Beijing: Ocean Press, 2004: 205-221.
- [3] ALAN L, MICHAEL L. Fisheries of the United States 2014[R]. National Marine Fisheries Service, 2015; 9. <http://10.111.9.100/files/620100000759017/www.st.nmfs.noaa.gov/Assets/commercial/fus/fus14/documents/FUS2014.pdf>.
- [4] 黄硕琳, 郭文路. 部分国家和地区渔业管理概况[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2009: 101-115.
HUANG S L, GUO W L. General Situation of Fishery Management in Some Countries and Regions[M]. Shanghai: Shanghai Dictionary Press, 2009: 101-115.
- [5] MANGONE G J. Marine Policy for America[M]. Lexington: Lexington Books, 1988.
- [6] CICIN-SAIN B, KNECHT R W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices[M]. 4th ed. Washington, D C: Island Press, 1998.
- [7] THOMPSON S H. The National Marine Fisheries Service and its predecessor agencies, 1871-1987: an historical overview[J]. Marine Fisheries Review, 1988, 50: 135.
- [8] CICIN-SAIN B, KNECHT R W. 美国海洋政策的未来: 新世纪的选择[M]. 张耀龙, 韩增林, 译. 北京: 海洋出版社, 2010: 37-42.
CICIN-SAIN B, KNECHT R W. The Future of U. S. Ocean Policy: Choices for the New Century[M]. ZHANG Y L, HAN Z L, Trans. Beijing: Ocean Press, 2010: 37-42.
- [9] The President of the United States of America. Policy of the united states with respect to the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf[EB/OL]. (1945-09-28). <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12332>.
- [10] TRUMAN H S. Policy of the United States with respect to coastal fisheries in certain areas of the high sea[EB/OL]. (1945-09-28). <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58816>.
- [11] Wikipedia. Submerged Lands Act[EB/OL]. <https://en>.

- wikipedia.org/wiki/Submerged_Lands_Act.
- [12] Wikipedia. Outer Continental Shelf [EB/OL]. https://en.wikipedia.org/wiki/Outer_Continental_Shelf.
- [13] NOAA. Historical Highlights 1960's [EB/OL]. <http://www.nefsc.noaa.gov/history/timeline/1960.html>.
- [14] WALSH J P. The origins and early implementation of the Magnuson-Stevens fishery conservation and management act of 1976 [J]. *Coastal Management*, 2014, 42(5): 409-425.
- [15] ROGALSKI W R. The unique federalism of the regional councils under the fishery conservation and management act of 1976 [J]. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 1980, 9(1): 163-203.
- [16] NOAA. Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act [EB/OL]. http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/magact/MSA_Amended_2007%20.pdf.
- [17] Department of Commerce. Operational guidelines for the magnuson-stevens fishery conservation and management act fishery management process [EB/OL]. (2015-09-30). http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/management/councils/operational_guidelines/ogs.pdf.
- [18] Department of Commerce. Statement of organization practices and procedures of the Mid-Atlantic fishery management council [EB/OL]. (2016-02-11). https://static1.squarespace.com/static/511cdc7fe4b00307a2628ac6/t/56e32886b6aa60415bb5a1f7/1457727623819/2016-02-11_MAFMC-SOPP-Final.pdf.
- [19] EAGLE J, NEWKIRK S, THOMPSON B H. Taking Stock of the Regional Fishery Management Councils [M]. Washington D C: Island Press, 2003.
- [20] OKEY T A. Membership of the eight regional fishery management councils in the United States: are special interests over-represented? [J]. *Marine Policy*, 2003, 27(3): 193-206.
- [21] DELLAPA A, SCHIAVINATO L, RULIFSON R A. The Magnuson-Stevens act (1976) and its reauthorizations: Failure or success for the implementation of fishery sustainability and management in the US? [J]. *Marine Policy*, 2012, 36(3): 673-680.
- [22] HOLAHAN R. Investigating interest group representation on the Pacific Fisheries Management Council [J]. *Marine Policy*, 2012, 36(3): 782-789.
- [23] 慕永通, 韩立民. 渔业问题及其根源剖析 [J]. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2003, (6): 66-74.
- MU Y T, HAN L M. Analysis of the sources of fishery problems [J]. *Journal of Ocean University of China (Social Sciences)*, 2003, (6): 66-74.
- [24] 陈荔彤. 海洋法论 [M]. 台北: 元照出版公司, 2002: 236-251.
- CHEN L T. *Law of the Sea* [M]. Taipei: Yuan as Publishing Co., LTD, 2002: 236-251.
- [25] NOAA Fisheries. National Standard Guidelines [EB/OL]. http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/laws_policies/national_standards/index.html.
- [26] HANNA S. Will structural reform fix fishery management? Commission policy recommendations and the U. S. regional fishery management council system [J]. *Bulletin of Marine Science*, 2006, 78(3): 547-562.
- [27] 郭振华, 詹秉义, 戴小杰. 美国渔业保护管理法简介 [J]. *渔业现代化*, 1995(5): 35-37.
- GUO Z H, ZHAN B Y, DAI X J. A brief introduction to American fisheries protection and management regulations [J]. *Fishery Modernization*, 1995(5): 35-37.
- [28] METHOT R D JR, TROMBLE G R, LAMBERT D M, et al. Implementing a science-based system for preventing overfishing and guiding sustainable fishries in the United States [J]. *ICES Journal of Marine Science*, 2013, 71(2): 183-194.
- [29] CROSSON S. The impact of empowering scientific advisory committees to constrain catch limits in US fisheries [J]. *Science and Public Policy*, 2012, 40(2): 261-273.
- [30] NOAA Fisheries. Fish Stock Sustainability Index [EB/OL]. http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/fisheries_eco/status_of_fisheries/fssi.html.
- [31] Mid-Atlantic fishery management council. A guide of navigating the council process [EB/OL]. https://static1.squarespace.com/static/511cdc7fe4b00307a2628ac6/t/514e937fe4b0451f3f90e6af/1363972991829/Navigating_Council_Process_Booklet.pdf.
- [32] 夏章英, 颜云榕. 渔业管理 [M]. 北京: 海洋出版社, 2008: 40-46.
- XIA Z Y, YAN Y L. *Fishery Management* [M]. Beijing: Ocean Press, 2008: 40-46.
- [33] 莆田市海洋与渔业局. 关于印发《莆田市海洋与渔业局重大行政决策制度》的通知 [EB/OL]. (2015-12-29). http://www.phy.gov.cn/xxgk/fgwj/zdjs/201512/t20151228_383662.htm.
- Putian Marine and Fisheries. Notices for (the Major Administrative Decision - making System of Putian Marine and Fisheries Bureau) [EB/OL]. (2015-12-29). http://www.phy.gov.cn/xxgk/fgwj/zdjs/201512/t20151228_383662.htm.
- [34] 马林娜. 渔业共同管理与渔业利益相关者 [J]. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2005(1): 92-94.
- MA L N. Fishery co-management and fishery stakeholder [J]. *Journal of Ocean University of China (Social Sciences Edition)*, 2005(1): 92-94.

An inquiry into the decision-making process of the Regional Fishery Management Councils of the United States

LIN Na¹, HUANG Shuolin^{1,2}

(1. *College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*; 2. *Institute of Marine Policy & Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*)

Abstract: As the idea of the 200-nautical mile fisheries jurisdiction has been widely supported by third world countries, forced by the development of the world situation, the United States announced the establishment of 200-nautical-mile fishery protection zone in 1976, and set up eight fishery management councils within 3 – 200 nautical miles for the need of fishery management. The council is a quasi-official organization. The members of each council must be individuals with occupational or other experience, and are knowledgeable regarding the conservation and management, or the commercial or recreational harvest. It changes the fishery management model of the United States, from the government-oriented to the government and fishery stakeholder group to consult. The paper analyzes the historical background, function, organizational structure and decision-making procedures of the councils. Finally, it is proposed that our country should make the decision-making process procedural requirements, perfect the support mechanism and establish a process to ensure public participation, to improve the fisheries decision-making mechanism.

Key words: Regional Fishery Management Council; fishery management; fishery law; American fisheries