

美国“灰色地带”竞争的海上执法策略演变

——基于南太地区“随船观察员协议”的研究^{*}

张启平

[内容摘要] 近年来,海上“灰色地带”竞争成为中美博弈的新领域。在美国海军聚焦“重返制海”的迫切需求下,以海岸警卫队为代表的民事力量更多承担起开展“灰色地带”行动的使命,开展对华海上执法。2008年以来,美国借助与南太平洋国家签订双边“随船观察员协议”,在公海和有关国家水域内逐步扩大执法权,试图以海上执法强化对区域海洋秩序的主导。在此过程中,美国将中国确定为区域内威胁来源,其应对也从非军事向军事手段升级,体现了美国在南太地区“灰色地带”竞争的渐进式策略。然而,美国的单边化执法行动在法律基础、资源支撑等方面都存在短板,既破坏了域内国家推进地区主义进程的努力,也阻碍了中美在该地区的合作,更将南太岛国推到了大国竞争的前沿。随着海外利益的拓展与涉外法治工作的完善,中国应以更为前瞻性的眼光看待“随船观察员协议”扩散反映出的态势变化和安全需求,逐步探索在南太地区构建起以多边机制为主、双边机制为补充的海上执法体系。

[关键词] 《联合国海洋法公约》 随船观察员协议 灰色地带 大国竞争

[作者简介] 张启平,北京大学国际关系学院博士研究生

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2095-5715(2025)05-0114-21

一、引言

21世纪第一个十年以来,国际格局特别是海上格局的深刻演变使战略竞争

^{*} 作者感谢北京大学研究生院和中水远洋渔业驻斐济代表处提供的实地调研支持,感谢国际关系学院法学院吴慧教授就海洋法有关问题给予的修改建议。感谢《国际关系研究》编辑部提出的宝贵建议。文责自负。

复归各大国间关系议程的相对优先位置。伴随美国对于外部威胁认知的逐渐调整,美国战略界越来越集中地使用“灰色地带”一词来描述“国家间或国家与非国家行为体间介于传统战争与和平的两分法之间的竞争性互动”。^①自美国将中国认定为主要的“战略竞争对手”以来,美国面向中国的“灰色地带”竞争主要围绕中国周边的海洋空间展开。例如,美国在包括南海在内的中国周边海域愈加频繁地采取针锋相对的“灰色地带”行动应对中国的海洋维权行动。

作为当前海洋秩序的主导者,美国在对华海上“灰色地带”竞争中采取了灵活多样的手段,覆盖了从相对低烈度、非接触性的地缘政治博弈到高烈度、接触性的武力使用等多种策略。其中,以“航行自由行动”和前沿军事存在为代表的涉军行动受到学界的普遍关注,而以海上执法为代表的民事介入则较少被讨论。这是由于美国作为域外国家,不具备在中国周边实施执法行动的权力,其民事力量也多是涉军行动中的次要角色。但在2008年后,美国海岸警卫队主导的“随船观察员项目”拓展至南太平洋地区,在地理上向中国周边不断接近。在实施过程中,美国民事执法力量不断突破相关国际法的赋权,不仅将适用于公海的多边登临检查制度与有争议的“随船观察员项目”捆绑实施,还逐步引入军事力量对南太地区的中国渔船进行执法,呈现出“灰色地带”行动模糊性、渐进性的典型特征。对此,中国方面指出,美国基于“随船观察员协议”对中国在南太地区渔船的执法活动违反国际法,“中国没有义务接受沿海国以外的国家对其专属经济区捕鱼活动的执法”。^②“随船观察员协议”在东南亚地区扩散的风险也引发了国内相关研究者的深切担忧。^③当前,美国与南太岛国签订的双边“随船观察员协议”已

① United States Special Operation Command, “White Paper: The Gray Zone,” September 9, 2015, <https://publicintelligence.net/ussocom-gray-zones/>.

② 2024年4月,中国驻新西兰大使王小龙在致新西兰媒体的一份公开信中表示,美国利用与瓦努阿图、基里巴斯和巴布亚新几内亚签署的“随船观察员协议”对中国渔船“进行执法活动”违反了国际法,美国所谓的协议对中国渔船不具约束力,中国渔民没有义务接受非当事国的执法行为。参见“US Coastguard Rejects China Claim It Illegally Boarded Chinese Fishing Boats in Pacific: ‘Host Nations Invite Us’,” SCMP, April 10, 2024, https://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/3258467/us-coastguard-rejects-chinese-claim-it-illegally-boarded-fishing-boats-pacific-host-nations-invite?utm_source=rss_feed。

③ 吴士存:《中美博弈加剧背景下的海上形势》,中国南海研究院,2022年6月18日, https://www.nanhai.org.cn/review_c/634.html。

成为美国开展对华海上“灰色地带”竞争的重要手段,对该协议的审视与思考也由此成为维护国家海域权利与促进区域和平稳定的前沿问题。

美国自 20 世纪 70 年代启动、于 1981 年正式开始签订的“随船观察员协议”是国际海上执法合作的举措之一,也是美国实现自身海洋主张的重要政策工具。具体而言,“随船观察员协议”是海上执法合作的赋权制度,即一方缔约国选派的随船观察员可登上另一国的执法船舶和飞机,并可在随船观察员的依法授权下,进入随船观察员所属国的管辖区域,通过紧追、登检等方式协助该国执法,主要目的是为了打击毒品贩运、非法捕鱼、走私等海上犯罪活动。截至 2024 年,美国已与全球 60 多个国家签订“随船观察员协议”,合作执法范围从美洲、非洲、欧洲扩展到亚洲地区,^①与不同地区国家签署的“随船观察员协议”在法律基础和对等程度上可能存在较大差异。在国外研究的基础上,国内学界近年来对“随船观察员协议”的历史、国际法溯源及其对小国主权的侵害展开了较为详细的探讨,对该项目在亚太地区实施的可能性也有所涉及,^②但较少涉及近年来“随船观察员协议”在南太平洋地区快速扩散,对南太国家引入美国海军对华海上执法的“法律依据”,以及对该协议捆绑公海登检制度实施的细节也缺乏研究。随着美国海岸警卫队等民事执法力量从大国间海上竞争的“幕后”走向“台前”,其在亚太地区的任务也从跟随美军展示存在向遂行海上执法转变。然而,美国作为域外国家,开展执法行动高度依赖东道国的主权让渡与合作机制构建。在美国有意与中国周边一些国家建立类似机制的背景下,本文试图以美国与南太国家之间的“随船观察员协议”为切入点,结合有关文件和调研资料,探讨美国开展“灰色地带”执法活动的典型样态及其行动策略,以回应相关现实关切。

① 王传良、陈新乐:《随船观察员协议与海洋权利让渡》,《南海学刊》2024 年第 4 期,第 61 页。

② 国内对“随船观察员协议”进行系统性探讨的研究,可参见闫岩:《美国海岸警卫队在南海实施随船观察员项目的可能性及法理分析》,《国际问题研究》2022 年第 2 期,第 132 ~ 152 页;张晏瑜:《管辖权让渡下的海域执法问题评析》,《亚太安全与海洋研究》2022 年第 6 期,第 36 ~ 50 页;王传良、陈新乐:《随船观察员协议与海洋权利让渡》,《南海学刊》2024 年第 4 期,第 61 ~ 73 页。

二、2008 年以来美国“随船观察员协议”在南太地区的扩散

南太平洋地区由美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚三大岛群组成,涵盖斐济、萨摩亚等 14 个岛国和 8 个太平洋岛屿领地,是连接东南亚、美洲与大洋洲的重要走廊,也是中国海上丝绸之路建设的自然延伸。这些国家自然资源丰富,但在地理上远离全球政治经济中心,长期以来面临经济发展滞后、基础设施薄弱、气候变化等挑战。“小岛屿、大海洋”的地理特征和“小国寡民”的治理现状导致区域治理高度依赖域外国家的公共产品供给。南太地区的近海和远洋渔业是地区经济的关键支柱,但长期缺乏有效监管。这既在一定程度上促成了多边组织主导下中西太平洋公海登临和检查制度的建立,也导致美国对该制度不断予以双边乃至单边化操作,使其服务于“灰色地带”竞争需要。

(一) 中西太平洋公海登检制度的建立

冷战结束后,国家间的海上联系在经济全球化背景下更加紧密。由于非传统安全问题的增加,国家间要加强经济联系、保障海上安全与海洋生态,就需要建立完整严密的打击海上犯罪的机制。1995 年 8 月 4 日,有关各方通过《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(以下简称《鱼类种群协定》)。该《鱼类种群协定》是第一个建立允许非船旗国在公海上登临和检查另一个国家的渔船的框架程序的全球文书,根据其中第 21 条“分区域和区域的执法合作”和第 22 条“根据 21 条进行登临和检查的基本程序”,组织成员或安排参与方享有登临检查权,突破了船旗国对公海上本国船只的专属管辖原则。《鱼类种群协定》第 21 条(1)款指出,区域渔业管理组织的成员可通过经本国正式授权的检查员登临和检查悬挂本协定另一缔约国国旗的渔船。该《鱼类种群协定》为后来区域性渔业组织建立和实施公海登临和检查制度提供了法理依据。

在这一协定的基础上,2000 年 9 月,各主要远洋渔业国与南太平洋岛国论坛渔业局成员国通过了《中西部太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》(以下

简称《渔业管理公约》),各缔约方协商建立了中西太平洋渔业委员会以养护和管理中西太平洋金枪鱼渔业,中国于 2004 年加入该公约。2006 年,该委员会主导建立的中西太平洋公海登临和检查制度实施,填补了南太地区公海渔业监管的空白。此后,美国开始在此制度下派遣注册的海岸警卫队执法船或海警人员登上入渔国执法船,对在南太公海划定区域作业的渔船进行登检。^① 自该制度建立伊始,美国就是注册执法船只数量最多的国家/地区。^②

然而,中西太平洋公海登检制度仅限于公海海域渔业执法,并没有赋予进入各国领海和专属经济区开展执法活动的权利。由南太各国组成的南太平洋岛国论坛渔业局也仅具备信息交流、海上监视等有限功能,无力建立在专属经济区内的执法机制。同时,南太各国普遍执法能力有限,且都有较迫切的对外合作需求。但冷战结束后,美国认为太平洋岛国的战略重要性显著下降,在该地区的资源投入极为有限;其他国家也将相关合作长期聚焦于多边框架下的公海执法。

(二) 美国“随船观察员协议”在南太地区的引申和扩大

2008 年前后,域外国家对参与南太岛国水域内执法的消极立场开始改变。面对国际格局的变化,美国逐渐从全球经济和地缘政治的层面重新审视包括太平洋岛国在内的亚太地区的战略价值。奥巴马政府一改克林顿和小布什政府对太平洋岛国的忽视与相对冷落,推出了面向南太岛国专属经济区和领海的双边执法合作机制。出于“弥补”公海登检制度覆盖面积不足的名义,2008 年后,美国将“随船观察员项目”引入南太地区,先后与库克群岛、斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、汤加、图瓦卢和瓦努阿图等 12 个南太国家签订了在入渔国专属经济区联合执法的双边“随船观察员协议”,通过搭载相关国家执法人员获得“授权”,从而在该国领海和专属经济区开展管辖执法。根据相关协议,美国认定自身获得了在有关国家专属经济区和领

^① 美国不是《联合国海洋法公约》缔约国,但系 1995 年《鱼类种群协定》和 2000 年《渔业管理公约》缔约国。

^② 中西太平洋渔业管理委员会的注册船只册以及有关动态统计,参见 Western & Central Pacific Fisheries Commission, “Register of Inspection Vessels,” <https://www.wcpfc.int/register-inspection-vessels>。

海内主导执法的权力。

特朗普第一任期以来,伴随大国竞争的加剧,南太地区在美国地缘布局中的重要性进一步提高。美国国家安全战略将优先事项重新聚焦于大国竞争,正式提出“印太战略”并强调太平洋岛国的重要地位,使得美国与太平洋岛国的官方接触达到前所未有的水平,特朗普更是成为首位在白宫接见三个自由联系国总统的美国领导人。^① 美国随之将渔业执法行动作为在南太推行维护“自由和开放的印太”的“蓝色太平洋伙伴行动”的重要抓手,在扩大“随船观察员协议”缔约国序列的同时寻求拓展执法权限,将象征性搭载岛国观察员的双边行动向单边化操作推进。2022年以来,密克罗尼西亚、帕劳和巴布亚新几内亚先后允许美国海岸警卫队在本国不派遣官员的情况下单独在专属经济区开展执法活动。

“随船观察员协议”在南太地区的扩散使美国的海上执法活动从公海向各国专属经济区和领海延伸,其中对舰船和飞机的定义则为军事力量的介入提供了其认定的合法性支撑。为进一步加强在该地区的军事存在,2009年,美国海军在有关专家的建议下启动了名为“大洋洲海事安全倡议”的巡航任务,将现有的中西太平洋公海登检制度与“随船观察员协议”进行整合,在过境该地区期间开展多边和双边联合执法。^② 在多边层面,美海军舰艇通过临时搭载海岸警卫队执法分遣队并在中西太平洋渔业委员会注册,借助中西太平洋公海登检制度开展公海执法活动。在双边层面,美海军舰艇通过象征性搭载“随船观察员”获得有关国家赋权,借助“随船观察员协议”在缔约国专属经济区和领海进行执法检查。通过以上方式,美国在南太地区逐渐构建起从多边框架下沉至双边协议、从公海延伸至各国领海、从“跟随”转向“主导”、从民事力量参与到军事力量介入的多层

① “自由联系国”的前身为美国太平洋岛屿托管地,在结束托管后建立主权国家,但与美国签订由一系列法律文件组成的《自由联系协定》;协定授予美国继续独享在自由联系国进行军事部署等权力,同时规定美国须为自由联系国以赠款和信托基金等形式提供经济援助。关于“自由联系国”的解释,参见陈晓晨、常玉迪:《“印太战略”对太平洋岛国地区秩序的影响》,《社会科学》2022年第3期,第26页。

② 关于“大洋洲海事安全倡议”的具体起始时间无确切的公开资料,但据曾参与多国“随船观察员协议”谈判的美国前外交官理查德·普鲁埃特记述,他在2009年向时任太平洋舰队司令罗伯特·威拉德提出有关建议,后者在同年升任美太平洋司令部司令后参考“随船观察员协议”制定了该倡议。参见Richard Pruett, “Shiprider Agreements Making Headway,” March 6, 2024, <https://canzps.georgetown.edu/shiprider-agreements-making-headway/>。

次执法体系(见表 1)。

表 1 美国在南太平洋地区的海上执法体系构成

项目名称	建立时间	参与形式	执行地点	参与力量	主导方
中西太平洋公海登临检查制度	2006 年	多边	公海	美国海岸警卫队为主, 海军有限参与	中西太平洋渔业委员会
随船观察员项目	2008 年 (2022 年起, 部分国家允许美国代表其执法)	双/单边	领海及专属经济区	美国海岸警卫队为主, 海军有限参与	美国
大洋洲海事安全倡议	2009 年	双/单边	公海、领海及专属经济区	美国海军	美国

资料来源:笔者整理。

三、美国推进南太海上“灰色地带”竞争的渐进式策略

自 2006 年中西太平洋公海登检制度建立后,以“随船观察员协议”为代表扩展海上执法权的种种尝试成为美国在南太地区开展海上“灰色地带”竞争的主要抓手。在构建执法体系的过程中,美国并未局限于民事力量的介入,还采取了多种“灰色地带”策略以实现其目标,既包括叙事战争、议题联系等非军事策略,也有加强前沿存在等军事策略。这些从低烈度向高烈度的渐次升级与反复组合体现了美国在南太地区开展“灰色地带”执法行动的渐进式特点,并且也被运用到了美国在南海的行动中。

(一) 塑造威胁感知,推动任务转型

对海洋的掌控一直是美国国家安全认知和外交政策制定的重要前提,也是美国维护霸权的重要支撑。在南太平洋地区,美国不仅有关岛、美属萨摩亚等非建制属地,还分别于 1982 年、1986 年、1994 年与马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦及帕劳三个国家签订了《自由联系协定》。根据协定,美军获得了进入上述国家领土(包括领海和领空)的排他性权力,并有权拒绝第三国的军事进入。正是由于这种牢固的地缘优势和历史联系,美国在冷战后对南太地区这一“美国湖泊”

的关注一度相当有限。^①

然而,海洋权力的相对分散和大国力量对比的变化导致传统的绝对海洋霸权越来越难以构建和维系。冷战结束初期,美国在单极霸权优势下一度具备垄断性的“公域控制权”。^② 此时美海军力量更多服务于“由海向陆”的兵力投射需求,主要通过两栖作战投放地面登陆部队以威慑对手国家。^③ 然而,随着自身综合实力的相对下降和新兴大国区域拒止/反介入能力的提高,美国在 2017 年《国家安全战略报告》中首次明确将大国战略竞争列为首要威胁,标志着战略重心向传统安全领域的结构性调整,其关键海空资产也在“重返制海”的需求下从中东向中东欧与亚太地区逐步转移,并逐渐形成不同于热战的新竞争范式。^④ 在美国看来,中国作为海陆复合型地缘政治大国,其崛起与海洋权益的拓展在事实上对美国的全球制海权形成了更为深刻的冲击。

这种对海上霸权的焦虑清晰地反映在了美国对南太平洋地区战略定位的快速变化上。美国在 2017 年《国家安全战略报告》中,对南太岛国的描述仅为“我们将与澳大利亚和新西兰合作,支持太平洋岛国地区脆弱伙伴国家”。2019 年由国防部发布的《印太战略报告》则首次将太平洋岛屿视作独立的地理板块。2021 年初,白宫国家安全委员会公布了《美国印太战略框架》文件,其中单独一段强调美国“应巩固在太平洋岛屿的外交、军事、情报、经济、发展援助和信息等方面的优势”,显示了对太平洋岛国的高度关注。

而在具体操作层面,美国海军“重返制海”的迫切需求导致海岸警卫队在美国对华海上行动中的重要性显著提升。冷战结束后,美国海军急需在缺乏对等

① 美国战略界长期将包括南太地区的太平洋视为处于自身绝对掌控下的“湖泊”,相关表述参见 Robert Cutler, “Memorandum by Robert Cutler, Special Assistant to the President for National Security Affairs, to the Secretary of State,” June 2, 1954, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d210>。

② Barry R. Posen, “Command of the Commons: The Military Foundation of U. S. Hegemony,” *International Security*, Vol. 28, No. 1, 2003, pp. 5 ~ 46.

③ Evan Braden Montgomery, “Primacy and Punishment: US Grand Strategy, Maritime Power, and Military Options to Manage Decline,” *Security Studies*, Vol. 29, No. 4, 2020, pp. 769 ~ 770.

④ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

威胁的情况下证明其规模的合理性。^① 因此,海军越来越多地执行制裁检查、追捕海盗、拦截毒品等一系列其他非战斗任务,逐渐造成高价装备与低端任务不匹配的问题。^② 随着新兴大国海上力量的崛起,美海军越发意识到应集中精力于核心作战任务,而海上执法等活动则会削弱其战备水平。^③ 在此背景下,美国海岸警卫队被国会和国防部视为对抗中俄等大国海上力量发展的重要支撑。2024 年 6 月,美众议院运输和海事安全小组委员会专门召开了应对中国“灰色地带”行动的听证会。传统基金会高级研究员布伦特·萨德勒在证词中建议,海岸警卫队应针对性地在亚太地区对中国渔船开展执法活动,部署更多的非致命性武器以开发合适的“灰色地带”战术。^④ 兰德公司高级分析师、海岸警卫队退役专家艾瑞克·库珀提出,美国应整合亚太地区现有相对分散的执法合作机制,成立由各国海警组成的联合部队在南海地区对华执法。^⑤ 这些观点都反映了海岸警卫队在对华“灰色地带”行动中的最新构想与转型趋势。

(二) 开展叙事战争,制造议题联系

在明确南太地区面临外部“威胁”的基础上,美国进一步利用渔业相关的资源和生态保护等重要议题影响南太国家的对华认知,试图将自身的战略焦虑升格为区域内各国的普遍共识。美国海军战争学院中国海事研究所所长克里斯托弗·希尔曼在 2024 年 6 月国会听证会的证词中指出,美国应与包括东南亚国家和南太岛国在内的亚太地区国家合作,构建一套关于中国“灰色地带”力量的公

① Montgomery McFate, “Being There: US Navy Organisational Culture and the Forward Presence Debate,” *Defense & Security Analysis*, Vol. 36, No. 1, 2021, pp. 50 ~ 51.

② Ivan T. Luke, “Naval Operations in Peacetime: Not Just ‘Warfare Lite’,” *Naval War College Review*, Vol. 66, No. 2, 2013, p. 15.

③ Robert J. Carr, “The Mission is Warfighting, Not Relief,” *U. S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 136, 2010, p. 10.

④ Brent Sadler, “Enhancing America’s Maritime Security: Countering China’s Grey Zone Threat in American Waters,” Testimony at Hearing on “Combating the Gray Zone: Examining Chinese Threats to the Maritime Domain,” June 4, 2024, <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2024/06/2024-06-04-TMS-HRG-Testimony.pdf>.

⑤ Eric Cooper, “Strengthening Cooperative International Maritime Law Enforcement in the Indo-Pacific Developing a Combined Maritime Force of Coast Guards,” Testimony at Hearing on “Combating the Gray Zone: Examining Chinese Threats to the Maritime Domain,” June 4, 2024, <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2024/06/2024-06-04-TMS-HRG-Testimony.pdf>.

共关系叙事,进而为多边海上行动提供合法性支撑。^①而相比经济议题,海洋生态环境保护在南太国家政府和民众中具有特殊且敏感的地位。通过制造和渲染中国滥捕滥钓鱿鱼和竹荚鱼、渔具及塑料污染等负面舆论,美国意图污名化中国在当地及国际上的远洋渔业活动,将中国渔船与“非法、不报告、不受管制的捕捞”形象绑定,并挑拨中国与入渔国政府和国民的关系。

然而,仅渲染生态议题不足以为军事力量的进一步介入提供依据。面对中国在南太经济活动的增加与影响力的提高,美国还试图以炒作中国在近海“灰色地带”活动的手法,将中国的远洋渔业活动及影响进行军事化、泛安全化解读。美国政府和军队也频频将渔业监管议题与“挑战世界秩序”等充斥意识形态对立色彩的表述相结合,动员岛国群体与美国共同参与针对性执法。^②2024年4月10日,时任美国印太司令部司令约翰·阿奎利诺在接受采访时声称,“根据中国渔船在南海和东海的活动,在南太平洋的中国渔船队应该被视为‘海上民兵’。”他还声称,在所谓“有争议水域或一些国家专属经济区”内捕鱼的中国渔船实际上“履行着向东道国施压的任务”。^③在类似话语的渲染下,中国渔企渔船在南太地区的正常经济活动被歪曲为军事活动,并在地缘上与中国周边局势捆绑起来。

反过来,这种威胁渲染为“随船观察员协议”向中国周边的扩散提供了舆论基础,从而在南太与南海局势之间形成了议题联动。早在2017年美国国会美中经济安全审查委员会的年度报告中,该委员会就明确建议国会支持海岸警卫队推进与中国周边国家的“随船观察员项目”,以此应对中国海上执法力量的发展。^④当前,尽管美国官方并未明确提出与菲律宾等中国周边国家签署“随船观

① Christopher Sharman, “Competition in the Grey Zone: How to Counter PRC Military Maritime Coercion in Asia and Beyond,” Testimony at Hearing on “Combating the Gray Zone: Examining Chinese Threats to the Maritime Domain,” June 4, 2024, <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2024/06/2024-06-04-TMS-HRG-Testimony.pdf>.

② Ethan Allen, “Addressing the Diversity of Water Challenges in the Indo-Pacific: Need for Broad Cooperative Approaches,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol. 7, No. 2, p. 150.

③ “US Coast Guard Says Boardings of Chinese Fishing Vessels in South Pacific Legal,” Reuters, April 10, 2024, <https://www.reuters.com/world/us-coast-guard-says-boardings-chinese-fishing-vessels-south-pacific-legal-2024-04-10/>.

④ U. S. -China Economic and Security Review Commission, “2017 Report to Congress of the U. S. -China Economic and Security Review Commission,” November 15, 2017, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/2017%20Executive%20Summary%20and%20Recommendations_1.pdf, p. 26.

察员协议”,但也正积极寻求扩展民事执法力量在南海的行动,为最终在争议水域合作巡逻奠定基础。例如,2024 年 9 月,美国海岸警卫队太平洋地区指挥官安德鲁·廷森表示,海岸警卫队计划通过加强与伙伴国家的活动来扩大“前沿行动”规模并拓展其区域影响力,努力寻找应对挑战的“区域应对措施”,并越来越多地参与到存在争议水域的巡逻行动当中。^①

(三)借助泛安全化实践,加强前沿存在

在将中国框定为威胁来源的基础上,美国通过长期、多层次主体参与的安全化实践,将“非法捕捞”包装下的海洋执法议题提至优先地位,进而明确以双边框架下的泛安全化执法实现区域内“去中国化”的解决方案。

在实际执行过程中,美国海上力量的泛安全化执法,一方面体现在对现有多边框架下公海登检制度的不合规利用。例如,《中西太平洋渔业委员会登船检查程序》(以下简称《登船检查程序》)第 21 条规定:“在进行依据本程序的登临和检查时,授权检查船和授权检查员应尽最大努力以渔船船长能理解的语言与船长沟通。如有必要便于检查员和船舶船长之间的沟通,检查员应使用由秘书处编制并分发给所有拥有授权检查船只的缔约方的标准多语言问题清单的相关部分。”^②然而,在实际操作过程中,美国海上执法力量并未使用中西太平洋渔业委员会编制的中英双语卡,造成中国远洋渔企渔船在沟通中存在困难。^③此外,相关执法人员在执法过程中具有强烈的主观倾向,倾向于作出不实指控。^④

另一方面,泛安全化趋势体现为在执法过程中过度滥用军事力量。近海的

① “U. S. Coast Guard Advising Manila as It Seeks Bigger Indo-Pacific Footprint,” Japan Times, September 27, 2024, <https://www.japantimes.co.jp/news/2024/09/27/asia-pacific/politics/us-coast-guard-indopacific/>.

② 戴小杰、许柳雄著:《中西部太平洋金枪鱼渔业管理》,科学出版社 2023 年版,第 55 页。

③ 据中水远洋渔业驻斐济代表处负责人介绍,当前中国远洋企业在斐济渔船的人员组成为中国籍、斐济籍、其他国家(主要为印尼籍)各三分之一,中国籍船员主要担任船长、大副、轮机长等核心岗位,负责航海和交涉事宜。在应对登检的交涉中,印尼籍船员英语水平不足,对相关规则也缺乏充分认识。斐济籍船员因文化水平不足,对合规事宜了解也较少,核心岗位的中国籍船员对合规事宜了解较多,但英语水平仍不足以应对检查。一般情况下,船长无法完全跟上美国执法人员的登检程序,会在登检报告上写上“看不懂英语”后签名。

④ 例如 2024 年 7 月 9 日,搭乘库克海警船“KUKUPA II”号的美海岸警卫队人员在公海登检“中水 809 船”并做出不实指控,在无法在甲板展开所有绳索的情况下指控驱鸟绳飘带间距、长度较规定要求短。相关渔业企业在船回港后重新测量惊鸟绳并拍照、录像取证,同时邀请斐济渔业局执法官员现场作证并在测量报告上盖章签字。最终,重新测量的结果获得了中西太平洋渔业委员会的承认。

管理和利用大多都属于民事职能,处置包括渔业检查在内的低烈度摩擦恰恰是民事执法力量的强项,由海军执法既不方便也不经济。^①但2011年后,美国海军在中西太平洋渔业委员会注册了大量现役主战舰艇,包括濒海战斗舰、阿利伯克级驱逐舰、提康德罗加级巡洋舰、惠德贝岛级两栖船坞登陆舰等。相关船只往往在遂行任务前夕在中西太平洋渔业委员会突击注册,且大多仅执行过一到两次非定期任务,与其他国家轻武装舰艇为主的制度化巡逻形成了鲜明对比。此类象征性活动不仅存在炫耀武力的嫌疑,而且无助于公海登检制度的机制化建设。美国海军还多次将已注册船只与非注册船只组成混合编队遂行任务,以此展示美国海军的参与力度。例如在2017年,美国海军宣布尼米兹级航空母舰“卡尔文森”号及其航母打击群成功遂行“大洋洲海事安全倡议”,但实际上只有编入该编队的“墨菲”号驱逐舰经注册具备公海执法资格。^②此类扩大海军参与执法行动的做法受到了美国海岸警卫队退役专家的质疑。^③

四、美国推进南太“灰色地带”执法的制约与前景

主要大国间的力量对比是决定海上格局演变的最关键因素,核心国际规范的演进对海洋霸权国家的国力和互动形式有着深刻影响。^④对护持海洋霸权的焦虑导致美国在缔结条约过程中采取胁迫行为,其执法力量在实践过程中也常

① 胡波:《从霸权更替到“多极制衡”——16世纪以来的海上格局演变》,《中国社会科学》2023年第2期,第97页。

② “Carl Vinson Carrier Strike Group to Return from Western Pacific Deployment,” PACOM, June 23, 2017, <https://www.pacom.mil/Media/News/Spotlight/Article/1227948/carl-vinson-carrier-strike-group-to-return-from-western-pacific-deployment/>.

③ 例如在2023年3月24日,美国海军研究学会新闻网宣称美军在南太地区部署三艘濒海战斗舰参与“大洋洲海事安全倡议”。然而其中的“奥克兰”号(LCS-24)并未在在中西太管理委员会注册,且美海军后续报道中只有“机动”号(LCS-26)实际参与。对此美海岸警卫队退役专家查克·希尔认为,前一则报道暗示读者三艘船只均参加执法活动,违背事实。参见“Makin Island ARG Docks in Busan, 3 LCS Now Underway in Indo-PACOM,” USNI News, March 24, 2023, <https://news.usni.org/2023/03/24/makin-island-arg-docks-in-busan-3-lcs-now-underway-in-indo-pacom>; Chuk Hill, “Navy, Coast Guard Begin Oceania Maritime Security Initiative Patrol,” Chuk Hill’s CG Blog, March 26, 2023, <https://chuckhillscgblog.net/2023/03/26/navy-coast-guard-begin-oceania-maritime-security-initiative-patrol-dvids/>。

④ 胡波:《从霸权更替到“多极制衡”——16世纪以来的海上格局演变》,《中国社会科学》2023年第2期,第83页。

常违背习惯法传统和有关国际法规定。因此,美国用以维系绝对制海权的单边执法行动在法律基础、地区影响、资源支撑等方面都不同程度地存在缺陷,制约了美国在南太地区升级海上执法的行动空间。

(一) 缺乏充分的国际法基础

长期以来,海洋自由与国家主权的平衡一直是南方和北方国家、大国和小国、崛起国与守成国之间交锋的重点,涉及维护主权完整等敏感问题。针对这种情况,以《联合国海洋法公约》为代表的国际海洋法在明确和发展了部分海洋原则的同时,也对涉及主权让渡的专属经济区执法合作采取了较为模糊的态度。然而规范的留白一方面为具体制度发展留有空间,另一方面削弱了规范的确定性,扩大了各国进行主观解释的空间。在具体实践中,美国与南太国家签订的双边“随船观察员协议”严重违背以《联合国海洋法公约》为代表的国际海洋法规定,主要体现为以下几个方面。

第一,过度赋权危害船旗国管辖原则与同意权。从登检行为的实施对象看,渔船在登检执法中的优先级较为靠后。《联合国海洋法公约》第 110 条对登临权的行使进行了审慎的规定,明确只有在有合理根据认为其有海盗、贩奴、从事未经许可的广播、没有或假冒国籍等嫌疑的情形下才可以对公海船舶行使登临权。而从实施主体看,在国际法上除船旗国外,特定情况下港口国、沿海国也能够对位于其港口、领海、毗连区、专属经济区内的外国船舶行使管辖权。尽管后者能否通过主权让渡将相关权利扩散至其他国家在当前并无明确条款判定,但参考有关条款、习惯法和既往实践,相关行为必须同时获得港口国与船旗国的共同授权才能够实施。例如,1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 17 条“海上非法贩运”中的第 3 款规定,缔约国如有正当理由怀疑悬挂另一缔约国国旗或显示该国注册标志的船只虽按照国际法行使航行自由权利但却在从事非法贩运,可通知船旗国请其确认注册情况,并可在获得确认后请船旗国授权对该船采取适当措施。因此,双边“随船观察员协议”框架下对第三国船只缺乏充分授权的登临检查,本质上是对船旗国和沿海国主权的同时侵害。

第二,混淆《渔业管理公约》和“随船观察员协议”法律地位,违背《联合国海

洋法公约》有关紧追权规定。在南太平洋地区,岛国领海间有着广袤的公海间隔,且所涉执法规范已通过《渔业管理公约》得到解决和各缔约方确认。该《渔业管理公约》以及基于其第 26 条所制定的《登船检查程序》仅规定了缔约国在公海区域内能够采取的执法措施,第 25 条第 6 款有关船旗国授权沿海国在公海对船只既往违法行为进行登检的规定也强调“本款不妨害 1982 年公约第 111 条”。这表明,基于《渔业管理公约》的多边执法行动充分尊重《联合国海洋法公约》对公海和专属经济区的行动界限划分。然而,美国海上执法力量在派遣随船观察员或搭载入渔国观察员开展登临检查执法时,往往跨越公海与南太岛国领海和专属经济区同时展开执法作业,并强调上述公约和协议对行动的合法性支撑。^①通过这种方式,美国试图将获得中西太平洋渔业委员会组织各缔约方普遍承认的《渔业管理公约》和仅得到双边承认的“随船观察员协议”捆绑起来,进而攫取从公海向有关国家领海和专属经济区延伸的、完整连续的执法权。在极其有限的约束下,该执法权允许包括军舰在内的美国海上执法力量基于不同公约与“协议”连续穿越公海和专属经济区界限,甚至从一双边“随船观察员协议”缔约国领海出发跨越公海进入另一缔约国领海对任何可疑目标船只进行追击和缉捕,与《联合国海洋法公约》第 111 条第 3 款“紧追权在被追逐的船舶进入其本国领海或第三国领海时立即终止”的规定背道而驰。^②

第三,回避美国的《纽埃条约》非缔约国身份。美国与南太平洋国家签署的“随船观察员协议”主要基于《南太平洋区域渔业监视和执法合作纽埃条约》(以下简称《纽埃条约》)第 6 条,^③该条款规定:“一缔约方可以通过附属协定或其他

① “Cutter Kukui Returns from Western, Central Pacific Patrol,” August 5, 2016, <https://www.military.com/daily-news/2016/08/05/cutter-kukui-returns-from-western-central-pacific-patrol.html>.

② 以美国与瓦努阿图签订的“随船观察员协议”为例,该协议第四部分“在瓦努阿图共和国领海和群岛水域的行动”规定,如果一艘受到美国执法船追捕的可疑船只逃入瓦努阿图共和国领海或群岛水域,在主观判定“船上没有乘客”的情况下,美国执法船只可从公海进入瓦努阿图领海登上任何可疑船只并进行搜查,且在瓦努阿图观察员因各种原因无法登舰的情况下也可执行,在美国与巴新、帕劳等多个南太岛国的协议中也有类似规定。参见 U. S. Department of State, “Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Vanuatu Concerning Counter Illicit Transnational Maritime Activity Operations,” October 31, 2016, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/39-Signed-Shiprider-Agreement-with-Vanuatu-.pdf>.

③ Richard Pruett, “Shiprider Agreements Making Headway,” March 6, 2024, <https://canzps.georgetown.edu/shiprider-agreements-making-headway/>.

方式的规定,允许另一缔约方将其渔业监视和执法活动扩大到领海和群岛水域。”然而,美国既不属于《纽埃条约》缔约方,也并非组织缔结该条约的南太平洋岛国论坛渔业局成员。换言之,美国和南太国家签署的双边“随船观察员项目”协议实际上仅基于双方协商,并非由《纽埃条约》第 6 条直接衍生。因此该协议的法律基础并不在于《纽埃条约》,而是建立在南太各国的同意和主权让渡之上。对此,美国相关专家在论述时刻意模糊、回避美国非缔约方的身份问题,转而强调南太岛国作为协议缔约方对美国行动的授权或同意。^①

(二) 损害入渔国主权完整

回顾《联合国海洋法公约》有关海域执法合作的条款与一贯的国际实践,就不难发现,无论是基于国际法基本原则下的条文精神还是广泛多样的司法实践,都强调执法合作建立的基础是平等和自愿原则。然而,美国与南太岛国的“随船观察员协议”往往建立在非平等和非自愿的基础上,从而极大削弱了南太各国让渡主权的有效性。

就南太地区而言,“随船观察员协议”的非平等特征体现为双方权限的不平等。不同于美国与加拿大的“随船观察员协议”,美国与南太各国水域并不毗邻,双边合作行为全部集中于南太岛国水域内。从公平与互惠性角度出发,由于美国与南太各缔约国间存在极为巨大的实力落差,美国不可能给予签订国对等的管辖权限;后者亦缺乏对应的能力主导水域内执法,往往只能沦为美国的管辖辅助工具,任由美国攫取事实上的治外法权。尽管美国宣称南太岛国随船观察员拥有对美国船只的指挥权,但这一权力在具体实践中仅具有象征性意味,且在美国不断寻求摆脱缔约国随船观察员单独执法的背景下正进一步被架空。^②更为重要的是,双边“随船观察员协议”严重缺乏对美国执法者越权行为的追责条款,有关争端解决条款在缔约方磋商框架下形同虚设。

① 美国相关专家在陈述《纽埃条约》第 6 条时一律用“second party”替代条约文本的“another party”。参见 Richard Pruett, “Shiprider Agreements Making Headway,” March 6, 2024, <https://canzps.georgetown.edu/shiprider-agreements-making-headway/>。

② U. S. Embassy of Papua New Guinea, “PNG Completes Third Joint Patrol Under Shiprider Agreement,” March 19, 2024, <https://pg.usembassy.gov/third-joint-patrol-under-shiprider-agreement/>。

非自愿特征则体现为美国对南太岛国的长期胁迫行为。在经济方面,美国多次以扣留拨款援助为筹码,干涉三个自由联系国的财政和人事任免事务。此类胁迫行为引发了相关人士的深切担忧。有巴新外交官曾激烈批评“随船观察员协议”,认为其不仅将南太国家推到了大国对抗的前沿,更是将岛国群体视为美国的附庸和实施排他性“门罗主义”的对象。^① 随着美国积极寻求扩大单边执法行动范围,其正不断采用经济和安全工具胁迫有关国家进一步让渡主权。“随船观察员协议”中超越公约或违背事实的海洋主张不仅削弱《联合国海洋法公约》权威,在未来也将为其他国家的海上执法合作模式带来不良的先例借鉴。

(三) 扩大执法行动的资源支撑有限

美国在南太地区海洋执法体系的有效运作离不开相应的人员和物资支撑,然而,当前美国的民事和军事执法力量在两方面均存在严重不足,其中海岸警卫队主要面临严重的人手短缺。美国政府问责署 2023 年 5 月的一份报告显示,海岸警卫队有超过 4800 个岗位的人员缺口。^② 同年 10 月,美国海岸警卫队宣布因人手短缺压缩行动计划,并减少实际操作的巡逻艇数量。^③ 此外,美国海岸警卫队的“西半球战略”严重影响了其向中国周边地带和南太平洋派遣执法力量的能力。由于能力和资金限制以及加勒比海地区和东太平洋地区日益增长的禁毒和移民拦截需求,海岸警卫队不得不将更多精力集中于处理靠近美国边境的国家安全问题。随着特朗普第二任期对外援助的缩减和边境政策的收紧,这一趋势将更加明显。

而美国海军除人员不足外还面临着更为严重的造船能力萎缩和装备老化问题。近年来,美国国内造船厂因工人短缺、供应链不稳定、成本超支等问题,导致美国海军舰艇普遍出现延期交付现象。在建装备的延迟导致美军被迫将有限的

① Dominic Navue Sengi, “USA, Australia Militarizing PNG: Softly Swallowing Sovereignty, Rendering a Vassal State,” April 18, 2023, https://pngnri.org/images/2023/Dominic_Navue_Sengi.pdf.

② U. S. Government Accountability Office, “Coast Guard: Recruitment and Retention Challenges Persist,” May 11, 2023, <https://www.gao.gov/products/gao-23-106750>.

③ United States Coast Guard, “Coast Guard Adjusts Operations Plan to Mitigate 2024 Workforce Shortage,” October 31, 2023, <https://www.mycg.uscg.mil/News/Article/3575592/coast-guard-adjusts-operations-plan-to-mitigate-2024-workforce-shortage/>.

战略资产集中于中东等冲突热点地区,进一步限制了海军在其他地区遂行低烈度任务的能力。当前美海军在中西太平洋渔业委员会注册的各类舰艇中,除阿利伯克级驱逐舰外,其他舰种均已被海军列入退役序列。^①例如在 2024 年 9 月,美海军在中西太平洋渔业委员会注册的“安提坦”号巡洋舰在远超预定服役年限、多次强行延期后被迫退役。^②在装备不足、全球其他地区地缘冲突延宕的情况下,美国海军在南太地区的投入实际上已无法进一步增加,“大洋洲海事安全倡议”的象征性意味也更加明显。

五、美国推进南太地区“随船观察员协议”的多重影响

近年来,美国在南太地区以渐进方式推进“随船观察员协议”,是其区域内推进“印太战略”的重要组成部分。名义上该协议始终“尊重”南太岛国的主权和缔约方地位,但在实践中,美国通过单边化、不合规操作频繁突破有关国际法赋权,既破坏了域内国家主导地区主义进程的努力,也导致中美区域内合作面临单方面阻碍,更将南太岛国推到了大国竞争的危险前沿。

(一) 扭曲地区治理议程

不可否认的是,南太区域内国家的确对打击非法渔业活动有着较为广泛的需求。“随船观察员协议”客观上也契合了一些国家提升海上执法能力的需求。正因为此,中西太平洋渔业委员会基于务实态度既未明确否认该协议的合理性,也极少提及其作用。但总体而言,“随船观察员协议”正通过有争议的参与,不断扭曲地区治理议程,主要体现在两个方面。

一方面,“随船观察员协议”对地区治理议程的扭曲体现在对地区主义进程主导权的争夺。21 世纪初,太平洋岛国对本地区秩序的主导权一度上升,南太岛

① “SECNAV, CNO Pushing Plans to Decommission 11 Warships in Fiscal Year 2024,” USNI News, March 20, 2023, <https://news.usni.org/2023/03/20/secnav-cno-pushing-plans-to-decommission-11-warships-in-fiscal-year-2024>.

② “USS Antietam Decommissions, While the Crew Remains Antietam,” U. S. Pacific Fleet, September 27, 2024, <https://www.cpf.navy.mil/Newsroom/News/Article/3921279/uss-antietam-decommissions-while-the-crew-remains-antietam/>.

国引领并广泛参与的太平洋岛国地区主义显著发展,澳大利亚、新西兰等西方国家对该地区的控制力有所下降。然而,自美国等西方国家加大对南太岛国安全事务的干涉以来,该地区的秩序演进出现新趋势,严重损害了南太岛国争取区域主导权的努力。在渔业监管领域,中西太平洋渔业委员会、南太平洋岛国论坛渔业局等多边组织长期在地区治理进程中发挥着主导作用,其中固然有单一大国投入有限的原因,但也是域内国家基于共同立场积极寻求主导权的结果。然而,“随船观察员协议”在具体实践中正不断超越中西太平洋渔业管理组织所赋予的权限,在事实上形成了小部分基于公海登检制度、大部分自行其是的另一套监管体系。且由于具备更强的地区影响力与资产投入,美国在实际执行中呈现出逐渐摆脱中西太平洋渔业管理组织、甚至反过来主导公海登检行动的趋势。随着该协议的涉及范围和权限不断拓展,南太国家在地区治理进程中的主体作用将不可避免地被稀释,进而对域内国家一度主导的地区主义进程造成严重冲击。

另一方面则体现为对地区治理核心议题的偏移。长期以来,南太地区治理的缺口主要集中于发展需求而非安全需求,区域安全需求主要集中于气候变化等非传统安全议题。因此,“随船观察员协议”提供的有限公共产品与南太岛国重点关注的发展与民生需求相去甚远。此外,民事力量除执法外,还可以在南太地区承担人道主义救援、防油污扩散、海上搜救等非传统安全职能。然而,“随船观察员协议”过于片面地强调民事力量的军事和准军事职能,甚至频繁派遣重武装的海军主战舰艇参与执法行动。这些行为不可避免地将地区治理议程安全化、军事化,使得南太国家关心的气候变化和经济发展议题难以得到真正关注。

(二) 破坏中美开展区域治理合作的互信基础

尽管“随船观察员协议”是美国与诸南太岛国之间的双边协议,但由于对第三国采取有针对性的执法行动,其在地区内的扩散增加了中美关系的竞争性因素。事实上,中美两国在南太地区有着广泛的合作需求。例如在气候变化领域,中美两国均有能力和意愿帮助南太岛国应对气候变化带来的负面影响。在基础设施建设和互联互通领域,两国对第三国的工程援助并不构成任何竞争。即使在安全领域,中美两国也能够提供具有差异化的安全产品,为南太国家维护内外

局势稳定分别作出贡献。

然而,“随船观察员协议”在实践过程中将中国设定为影响地区生态甚至区域安全的对立面,破坏了中美两国在地区内开展治理合作的互信基础。在缺乏直接投资、较少直接参与地区经济事务情况下,美国试图通过与缔约国的“联合执法”获得“规范”他国、特别是所谓“战略竞争对手”正常经济活动的监管权力。当中国成为美国有关南太叙事中的“他者”,双方开展区域治理合作的可能也源于美国的单方面阻碍而难以落地。

(三) 迫使南太岛国卷入大国竞争

长期以来,南太地区在国际政治中处于相对边缘地位,域内国家也因此在大国间保持一定中立,不愿成为大国博弈的“新战场”。然而,“随船观察员协议”具有针对性的执法行为损害了地区国家外交政策的独立性和自主性。由于在执法合作中将决策权在名义上归于有关国家,美国在缔约国水域内的针对性执法往往被包装为被动维护南太岛国“海洋法律”的安全援助。通过这种方式,“随船观察员协议”不仅在文本层面损害了南太岛国主权,还在执行层面将南太国家推到了大国竞争的危险前沿。

正是由于以上因素,美国单边化的海上执法活动正面临来自南太国家的一定阻力。瓦努阿图和所罗门群岛曾在 2022 年和 2023 年阻止美国海岸警卫队船只进港加油,美国和巴布亚新几内亚签订海上执法协议也立即遭到巴新国内的强烈反对。^① 巴新前总理彼得·奥尼尔直指协议部分条款涉嫌侵犯该国主权,批评协议仅为美国利益服务而“看不到对巴新的好处”。萨摩亚总理菲娅梅也对包括执法合作在内的美国“印太”战略对地区局势的负面影响表达了担忧。^② 本质上,这些担忧是南太岛国不愿在大国竞争中选边站队的信号,但美国的解读却往往将其与中国因素挂钩。例如有美国学者认为,所罗门群岛不愿签署有争议的

① “Papua New Guinea Opposition Seeks Supreme Court Review of US Defense Pact,” RFA, August 29, 2023, <https://www.rfa.org/english/news/pacific/png-defense-pact-08292023003912.html>.

② “AUKUS Subs Deal Draws Mixed Reactions in Region Baffled by ‘Indo-Pacific’ Label,” RFA, March 23, 2023, <https://www.rfa.org/english/news/pacific/aukus-indo-pacific-concept-03232023000759.html>.

“随船观察员协议”与中国和所罗门的安全合作密切相关。^① 这种非此即彼的臆测将中国与有关国家不损害第三国利益的双边合作上升至争夺地区秩序的层面。随着该协议对有关国家主权的侵害不断加深,南太岛国将持续面临让渡主权和选边站队的双重压力。

六、结 语

由于各大国在海洋治理进程中的优势直接影响到未来国际秩序中的权力分配,作为体系主导国的美国对南太平洋地区的海洋治理议程越发重视。近年来,美国通过和南太国家签订双边“随船观察员协议”,在公海和有关国家水域内逐步扩大其海上执法权,试图以“灰色地带”竞争强化对区域海洋秩序的主导。本文通过分析有关双边协议的法理缺陷、战略意图以及对国际海洋秩序的影响,探讨了其对中国与南太国家海洋权益的潜在威胁及其推进限度。

当前,通过国际合作开展执法活动已成为海洋治理的重要环节。中国作为《北太平洋公海渔业资源养护和管理公约》缔约国之一,也曾多次与美国签订多边框架下适用于北太平洋公海划定区域的双边“随船观察员”备忘录。随着海外利益的拓展与涉外法治力量的逐步完善,中国应以更为前瞻性的眼光看待“随船观察员协议”扩散反映出的地区态势变化和海上安全需求,并可从以下方面入手,逐步探索在南太地区构建起以多边机制为主、双边机制为补充的海上执法体系。

第一,积极开展涉外法治工作,优化现有海上登检流程。对于中西太平洋渔业委员会框架下的登检执法,应按照登船检查程序要求各国执法人员携带由中西太平洋渔业委员会制定的中文版问卷,避免诱导性提问。与此同时,加强与渔船渔企驻在国海上执法机关同中西太平洋渔业委员会的沟通交流,及时纠正违规登检行为得出的检查结果,并要求入渔国以妥当的方式对中国远洋渔船渔企依法依规进行监督管理。

^① “Strengthening Pacific Security: U. S. Shiprider Agreements,” FPRI, February 26, 2025, <https://www.fpri.org/article/2025/02/strengthening-pacific-security-us-shiprider-agreements/>.

第二,在多边框架下开展适度执法,为远洋渔企提供执法保障。《登船检查程序》第 10 条规定,各国已注册巡逻船应优先对“船旗国没有派出巡逻船到适用区域对其渔船进行监督的渔船”进行登临检查。^① 该条款表明各缔约方已注册海警船和海上执法人员拥有对本国渔船进行优先登临执法的权力。2024 年 5 月,中国首次在中西太平洋渔业委员会登记注册了 26 艘海警船只,为未来在该地区开展保护性执法活动奠定了良好基础。此外,在北太平洋公海的既往实践中,中国执法力量主要面向本国渔船进行登临检查。作为中西太平洋渔业委员会的成员国,中国享有并理应行使在公海对他国渔船进行登临检查的权利,这将不仅有助于加强远洋船队的合规工作,也能够保护本国渔船免受针对性和歧视性的他国登检。

第三,基于多边框架制定双边协议,拓展与南太岛国的海上执法合作。适用于公海划定区域的《登船检查程序》第 16 条规定,缔约各方“可寻找机会,在另一缔约方的检查船上派驻授权的检查员。在适当情况下,缔约各方应为此目的寻求缔结双边安排”。^② 该条款为中国在多边框架下同南太国家建立在公海划定作业海域的双边合作备忘录提供了法律依据。而针对部分国家领海和专属经济区,应充分考虑《联合国海洋法公约》对国家主权的谦抑,通过执法交流等方式将平等互利的双边警务合作协定拓展到登检等海上执法领域,在有效监管渔业活动的同时,维护执法能力较弱的入渔国的合法利益,实现本国执法力量对部分南太入渔国领海/专属经济区和全部公海划定作业海域的较全面覆盖。

① 戴小杰、许柳雄著:《中西部太平洋金枪鱼渔业管理》,科学出版社 2023 年版,第 53 页。

② 同上,第 54 页。