

海洋维权“民兵渔船国家责任论”： 舆情认知与法理剖析^[1]

崔浩然 于向东

【内容提要】渔民渔船在争议海域参与海洋维权活动是南海争端事件中曾经发生的一种现象。西方一些官员、学者和媒体却有选择和针对性地指责中国渔民渔船的海洋维权活动“违反”国际法，要求中国为此承担法律责任和赔偿损失，抛出所谓“民兵渔船国家责任论”。此说不符合《国家责任条款》确立的国家责任归因要件和标准，也与我国渔民渔船参与海洋维权活动的具体事实不符，无论是从行为要件和违法要件进行评估都难于成立。通过对2009年美国“无瑕”号舰船事件和2012年黄岩岛事件等有关情况的分析，可以看到涉事中国渔民渔船的行为客观上呼应了国家海洋维权需要，履行了公民义务，但并未构成违反国家承担具体国际义务的法律事实。“民兵渔船国家责任论”在话语上具有欺骗性，其政治宣传大于法律意义，同时也需警惕美国炒作相关议题、进一步推动南海争端“法律化”动向。

【关键词】民兵渔船 海洋维权 国家责任 私人行为

【作者简介】崔浩然，上海大学法学院讲师、博士，南方海洋科学与工程广东省实验室（珠海）青年研究员；于向东，郑州大学马克思主义学院、越南研究所教授、博士生导师。

【中图分类号】D813

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241（2023）03-0067-24

[1] 本文为福建省社科研究基地重大项目“海洋维权‘渔船国家责任论’的舆情与对策研究”（项目编号：FJ2022JDZ006）、南方海洋科学与工程广东省实验室（珠海）自主科研项目“无人船舶和海洋无人设备相关法律问题研究”（项目编号：SML2020SP005）的阶段性成果。

一、引言

当下南海形势总体平稳,为持续落实《南海各方行为宣言》(DOC)精神,东盟与南海区域各国均希望维护南海局势的和平稳定。在南海即使发生一些分歧摩擦,有关舆论也被各国管控在一定范围内。关于制定“南海行为准则”(COC)的磋商仍在逐步推进,但域外个别国家却制造各种话题、采取各种干扰行动试图搅混南海局势。从南海各争端方的动向看,其南海政策和实际措施倾向于既得利益维持,具体表现是渔民渔船等私人个体在争议海域内越来越多地参与有关海洋权益争端的活动。在这方面,越南凭借海上全民国防传统的制度优势,以出海渔民和渔工为主体组建由国家武装力量统一领导的“海上民兵自卫队”(Dân Quân Tự Vệ)。^[1]据不完全统计,截至2020年,越南在8000艘出海渔船上部署有海上民兵,总人数可能超过7万。^[2]菲律宾、印尼则利用各自的渔民协会等团体组织各种“海上机动力量”,活跃于南海争端的前沿。近年菲律宾已多次对外宣布组建以渔民协会为主体、隶属海岸警卫队的海上民兵组织,以加强菲方在南海地区的“主权主张”。^[3]印尼渔民联盟(ANNI)也曾宣布将调动数百艘渔船赴纳土纳群岛海域捕鱼,以帮助该国有关部门保护“领土主权”。^[4]

[1] 有关越南海上民兵的研究可参见崔浩然:《越南海上民兵的发展及其对南海局势的影响》,载《中华海洋法学评论》2022年第1期;陈相秒:《南海的“黑洞”——越南海上民兵》,中国南海研究院官网,2020年9月28日, http://www.nanhai.org.cn/review_c/432.html; Carlyle A. Thayer, “Vietnam’s Maritime Militia,” *Thayer Consultancy Background Brief*, February 15, 2022, <https://www.scribd.com/document/562911802/Thayer-Vietnam-s-Maritime-Militia>.

[2] Priit Ojamaa, “Research for PECH Committee—Fisheries in Vietnam,” October, 2018, pp.21–22, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629175/IPOL_STU\(2018\)629175_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629175/IPOL_STU(2018)629175_EN.pdf).

[3] “Navy to deploy over 200 militiamen to West Philippine Sea,” *Rappler*, October 13, 2020, <https://www.rappler.com/nation/philippine-navy-deploy-militiamen-west-philippine-sea/2>.

[4] 《印尼出动数百艘渔船前往纳土纳群岛》,越通社,2020年1月7日, <https://zh.vietnamplus.vn/> 印尼出动数百艘渔船前往纳土纳群岛 /107223.vnp。

在2012年黄岩岛、2014年981钻井平台、2019年海洋地质八号以及2021年牛轭礁等事件中，有关当事方渔民渔船参与了海上对峙，出现于事件现场。西方国家的一些官员、学者和媒体对此普遍情况视而不见，却有目的、有针对性地借题发挥，在无确凿证据的情况下将中国渔民称作“海上民兵”^[1]，并臆断中国渔民渔船的海洋维权行为违反国际法，要求中国政府为此承担法律责任和赔偿损失，抛出所谓“民兵渔船国家责任论”。^[2]近年这种观点持续发酵成南海新一轮舆论关注点，对我国海洋维权政策的有效实施形成阻力，也可能影响南海维权斗争中法理较量的内容和形式。鉴此，本文在概述“民兵渔船国家责任论”的由来、发展和主要观点的基础上，揭示其背后蕴藏的政治考量；针对其论点论据开展法理分析，找到论证破绽和反驳突破口；并结合南海争端的具体事件和相关国际法法理驳斥“民兵渔船国家责任论”，对我渔民渔船参与海洋维权活动提出一些思考和建议。

二、海洋维权“民兵渔船国家责任论”剖析

当下海洋维权领域出现“民兵渔船国家责任论”的舆情并非孤立现象，其本身也非完全固定的术语，“海上民兵活动威胁论”“武装渔船灰色地带

[1] 本文所列举的涉及中国渔民渔船参与南海维权活动的两个事件，即2009年中美“无瑕”号和2012年中菲黄岩岛事件，事件前后中国官方从未承认相关渔船为民兵船，而西方文献则将其称作“海上民兵船”和“武装渔船”。为驳斥西方观点和行文方便，本文使用“民兵渔船”这一表述，但并不代表作者认同西方文献有关中国渔船身份的猜测和结论。

[2] Conor M. Kennedy, “Gray Forces in Blue Territory: The Grammar of Chinese Maritime Militia Gray Zone Operations,” in Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson eds., *China's Maritime Gray Zone Operations*, Naval Institute Press, 2019, p.174; Jonathan G.Odom, “Guerrillas in the Sea Mist: China's Maritime Militia and International Law,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol.3, 2018, p.37; Gregory B. Poling, Tabitha Grace Mallory, Harrison Prétat, “Pulling Back the Curtain on China's Maritime Militia,” CSIS, November 2021, p.13, https://www.researchgate.net/publication/364305082_Pulling_Back_the_Curtain_on_China%27s_Maritime_Militia.

行动论”^[1]是其相似表述。这些观点最初源于有美国军方背景的智库和学者对于中国海洋力量与南海政策的关注，其后逐渐由开展学术讨论的民间行为演变为美国政府批评中国渔民渔船参与海洋维权活动、要求中国政府承担相关行为法律责任和后果的官方立场。

（一）海洋维权“民兵渔船国家责任论”的提出背景和战略意图

第一，随着中美关系对抗性因素逐渐增多，近年美国战略界不断渲染所谓“中美灰色地带竞争”。^[2]特别是在南海问题上，美国认为中国海警和渔民渔船的海洋维权行为即属于“灰色地带行动”（Gray Zone Operation），对美国南海区域国家构成了安全威胁，美国需开展“针锋相对”行动回应相关挑战。^[3]冷战时期美国曾积极实施“灰色地带”策略，以避免与苏联直接发生“热战”。^[4]当下该策略所强调的非战争威慑与成本控制、危机预防和风险管控等政策特征为美国战略界广泛接受，被认为是有效抵消中国海洋维权力量不断增强的战略工具。^[5]2022年3月30日，美国兰德公司发布一份受美军印太总部空军委托题为《灰色地带的竞争：应对中国对美国印太盟友和伙伴的胁迫》的研究报告，称“中国使用海军、海警、海上民兵在争议

[1] Michael Green et al., “Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence,” CSIS, May 2017, p.21, <https://docslib.org/doc/13198408/countering-coercion-in-maritime-asia-the-theory-and-practice-of-gray-zone-deterrence>.

[2] 关于“灰色地带竞争”定义虽有不同看法，但大都采用2015年美国特种作战司令部《灰色地带白皮书》中的定义，即“介于传统战争与和平二元之间的国家间以及国家与非国家行为体之间的竞争性互动，其特征导致冲突性质模糊、参与者不透明和相关政策法律的不确定”。See U.S. Special Operations Command, “White Paper on the Gray Zone,” September 9, 2015, <https://publicintelligence.net/ussocom-gray-zones/>.

[3] Andrew S.Erickson and Ryan D.Martinson eds., *China's Maritime Gray Zone Operations*, Annapolis: Naval Institute Press, 2019, pp.1-2.

[4] Joseph L. Votel et al., “Unconventional Warfare in the Gray Zone,” *Joint Force Quarterly*, Vol.80, 2016, pp.101-109.

[5] 杨光海：《重拾“灰色地带”：美国对华战略竞争的策略选择》，载《和平与发展》2022年第2期，第48页；戴正、洪邨生：《美国学界对“灰色地带”挑战的认知》，载《国际展望》2019年第4期，第80页。

领域骚扰和阻碍目标国家的商业开发活动”是美国“最难应付的中国 20 个灰色地带战术”之一^[1]，建议美国重视海警等非军事力量的运用，以此对冲中方的海上“非对称性活动”。美国海军研究所（USNI）和战略与国际问题研究中心（CSIS）等智库认为中国在南海派驻了大批海警、民兵等民事执法单位，当冲突发生时，基于国际法和舆论考量，美国海军需要避免向渔船“开战”。^[2]他们建议美国除了部署海军常规军事力量以及强化与盟友伙伴的海上安全合作之外，需重点利用海上非军事组织如海警、海关等执法力量开展多种类型的高频次“灰色地带”行动，阻扰中国正常的海洋维权活动。^[3]在实践中，近年美国明显强化了开展南海“航行自由”行动的频次，而且海警也逐步加入进来，与南海争端方就“打击渔船非法捕捞”和“海上联合执法”开展多种形式的海上安全合作。^[4]这些行动背后皆指向中国渔民渔船参与海洋维权这一具体行为，试图先入为主，用“灰色地带”这一带有负面色彩的术语给中国强加上“非法”活动的标签。

第二，西方高度关注中国渔民渔船参与海洋维权活动与近年美国热炒“中国是全球最大非法捕捞国”话题密切相关。针对中国作为全球海洋渔业捕捞大国，特朗普政府时期美国就不断捏造、散布“中国已成为世界最大的非法捕捞国、耗尽全球渔业资源、破坏他国传统生计”等虚假信息。拜登上台伊始，美国又以打击“非法、不报告和无管制捕鱼”（IUU）领导者自居，利

[1] Bonny Lin and Cristina L. Garafola et al., “Competition in the Gray Zone: Countering China’s Coercion Against U.S. Allies and Partners in the Indo-Pacific,” March 30, 2022, https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RBA594-1.html.

[2] Doug Livermore, “China’s ‘Three Warfares’ in Theory and Practice in the South China Sea,” *Georgetown Security Studies Review*, March 25, 2018, <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2018/03/25/chinas-three-warfares-in-theory-and-practice-in-the-south-china-sea/>.

[3] 陈永：《精准修正主义与美国对华海上“灰色地带”策略》，载《世界经济与政治》2019年第9期，第50—51页。

[4] 戴正、郑先武：《“灰色地带”与美国对中国南海政策的“安全化”》，载《东南亚研究》2020年第4期，第45—46页。

用区域国家共同关注的渔业、环保、人权和海上安全等议题，大肆攻击称中国的渔民渔船在邻国海域“从事非法捕捞活动”。在2022年5月举行的美日印澳“四方安全对话”（QUAD）峰会上，四国领导人宣布一项旨在印太海域遏制IUU捕鱼的倡议，提出要建立执法合作、情报共享、跟踪系统，以监控区域内所有渔船的活动。^[1]6月27日，美国总统拜登签署美国首份《关于打击IUU捕鱼的国家安全备忘录》，该文虽未明确提及中国，但白宫高级官员在回答相关提问时诬称中国是“全球非法捕捞的主要实施者”，呼吁中国履行打击非法捕捞的国际义务。^[2]同期在葡萄牙里斯本召开的联合国海洋大会上，美国代表重申拜登政府关于组建打击IUU捕捞行动联盟的主张，并希望更多国家加入。^[3]8月，美国媒体持续炒作中国远洋捕鱼船队在南美洲东太平洋海域与美国海岸警卫队巡逻船“对峙”，并称拜登政府正考虑对相关中国渔船实施制裁。^[4]10月19日，由美国务院、海洋和大气管理局（NOAA）、海岸警卫队（USCG）牵头，多达21个政府部门组成的“打击IUU捕鱼问题跨部门工作组”正式成立，并发布《美国打击IUU捕鱼的五年行动战略（2022—2026）》，宣称美国将与中国台湾、越南等5个地区和国家就打击IUU捕鱼开展国际合作，在遏制非法捕捞的同时共同应对

[1] The White House, “Quad Joint Leaders’ Statement,” May 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>.

[2] “Biden swipes at China with memorandum to combat illegal fishing,” *Rappler*, June 28, 2022, <https://www.rappler.com/world/us-canada/united-states-biden-national-security-memorandum-illegal-fishing-june-2022/>.

[3] 2022 UN Ocean Conference Secretariat, “Contributions from USA to the concept papers on the themes of the interactive dialogues,” February 15, 2022, https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-02/US_20220221_U.S._Input_for_2022_UNOC_Concept_Paper.pdf.

[4] The Associated Press, “The real squid game: The U.S. Coast Guard is clashing with Chinese fishing fleets on the Pacific shores of Latin America,” November 1, 2022, <https://fortune.com/2022/11/01/squid-game-coast-guard-chinese-fishing-boats-latin-america-galapagos-speed-boat/>.

其中涉及的强迫劳动等议题。^[1] 概言之，美国近期围绕打击非法捕捞出现的新政策和动向，意在推动 IUU 问题政治化，企图做实“中国渔船非法捕捞”叙事，并有针对性地拉拢越南、台湾地区，在南海遏制进而打压中国不断增强的海洋维权态势。

第三，西方恶意炒作中国渔民渔船参与海洋维权活动反映了美国打压中国向海洋发展的战略意图。拜登政府总体上继承了特朗普时期的南海政策，不断制造针对中国的南海新议题、围绕争端频繁进行外交活动，逐步推进“印太战略”。如近年越美关系已从传统的贸易领域逐步扩展到海警执法、海军外交等海上安全领域。值得注意的是，2022年5月24日，美日印澳“四方安全对话”发布的“印太海域态势感知伙伴关系计划”（IPMDA）将越南确定为美国优先提供培训与合作打击 IUU 捕鱼及涉及相关强迫劳动问题的7个国家之一。美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿康达（Daniel Kritenbrink，2017—2021年曾任美国驻越南大使）于10月10日访问越南，明确提出越南在美国“印太战略”中发挥着核心作用，美国将持续不断地协助越南提升应对新出现的海上非传统安全挑战的能力，指出“中国海警、海上民兵对越南、菲律宾等南海争端方的胁迫、单边挑衅行为构成地区主要的非传统安全挑战”。^[2] 综上，相较岛屿主权和海洋划界争端等高敏感议题，美国选择打击 IUU 捕鱼这种低敏感非传统安全议题作为介入南海争端的新抓手，更易取得区域国家的关注与联动，并可为将来谋划和出台针对中国渔民渔船的海洋维权行动做铺垫。

（二）海洋维权“民兵渔船国家责任论”的策划和观点演变

美国海军战争学院中国海事研究所（CMSI）和斯托克顿国际法研究中心

[1] U.S. Oceanic and Atmospheric Administration, “New U.S. Strategy for combating illegal, unreported and unregulated fishing,” October 19, 2022, <https://www.noaa.gov/news-release/new-us-strategy-for-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing>.

[2] “Vietnam central to US strategy for Indo-Pacific region: US official,” Tuoi Tre News, October 13, 2022, <https://tuoitrenews.vn/news/politics/20221013/vietnam-central-to-us-strategy-for-indopacific-region-us-official/69545.html>.

(SCSIL)的安德鲁·埃里克森(Andrew S. Erickson)、康纳·肯尼迪(Conor M. Kennedy)、詹姆斯·克拉斯卡(James Kraska)等人拥有在美军服役或军方智库工作的背景,其成果密切配合美国的南海政策和立场变化,在“民兵渔船国家责任论”策划和形成的过程中扮演关键的推手角色。2016年11月,埃里克森在美国会参议院军事委员会有关南海军事形势听证会上表示,武装捕鱼船队(Armed fishing fleet)是除海军和海警外中国在南海的第三支“武装力量”,即“海上民兵”(Maritime militia),他们正在威胁和损害美国及其盟友的利益,建议政府采取应对措施。^[1]与此同时,埃里克森等人发表了多篇研究报告,并通过各种学术期刊、时评媒介频繁发声,批评中国渔民渔船参与海洋维权活动。^[2]美国智库战略与国际问题研究中心(CSIS)的报告《北京南海民兵的数量起伏变化》声称已通过卫星遥感等通讯技术搜集和掌握了2021年9月到2022年九月的大量“民兵渔船”的活动数据与资料,确认中国大陆已有数百艘海上民兵的船只,扬言要“揭开中国海上民兵的面纱”。^[3]

[1] Andrew S.Erickson, “The South China Sea’s Third Force: Understanding and Countering China’s Maritime Militia,” November 21, 2016, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS28/20160921/105309/HHRG-114-AS28-Wstate-EricksonPhDA-20160921.pdf>.

[2] 自2015年起埃里克森在《国家利益》和《外交事务》等刊物发表一系列有关“民兵渔船”研究报告,还多次以专家证人身份出席美国众议院有关中国军事议题的听证会,被美国政学界称作“海上民兵研究专家”“中国灰色地带战略研究专家”。See Andrew S.Erickson, “Shining a Spotlight: Revealing China’s Maritime Militia to Deter its Use,” *The National Interest*, November 25, 2018; Andrew S.Erickson, “Maritime Numbers Game: Understanding and Responding to China’s Three Sea Forces,” *Indo-Pacific Defense Forum*, Vol.43, No.4, 2018, pp.30-35; Conor M.Kennedy and Andrew S.Erickson, “China’s Third Sea Force, The People’s Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA,” March 1, 2017, http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2020/06/Erickson-Publication_Maritime-Militia_China_Third-Sea-Force_Tethered-to-the-PLA_China-Maritime-Report-1_201703_NEW-COVER.pdf.

[3] Gregory B. Poling, Tabitha Grace Mallory, Harrison Prétat, “Pulling Back the Curtain on China’s Maritime Militia,” CSIS, November 2021, https://www.researchgate.net/publication/364305082_Pulling_Back_the_Curtain_on_China%27s_Maritime_Militia.

基于上述所谓“活动曝光”和“跟踪研究”^[1]，西方国际法学者开始在海洋法、海战法、武力使用法、国家责任法等国际法的部门法下考察中国“民兵渔船”的身份及活动合法性问题，并正式提出其参与海洋维权活动的法律后果及相关国家的责任认定问题。例如，克拉斯卡认为在和平与战争之间的“灰色地带”以及可能发生海上武装冲突期间，中国“民兵渔船”在争议水域从事与其平民身份不相符、由国家支持的“煽动和胁迫行动”，冲击正常的海上规则秩序，造成国际法适用的混乱^[2]；美国海军夏威夷亚太安全研究中心乔纳森·奥多姆（Jonathan G. Odom）和澳大利亚新南威尔士大学罗伯·麦克劳克林（Rob McLaughlin）虽承认“民兵渔船”的身份存在模糊性，但也认为其行为违反了国际法的多个方面，并根据国家责任法的归责原则，得出中国政府需承担因上述活动造成的一切损失和法律责任的结论。^[3] 这些讨论已不再局限于“民兵渔船”的身份和活动问题，而是将重心放在活动的后果上，即法律责任和归责问题。至此，围绕渔民渔船参与海洋维权活动的学界讨论已经发展成为法律化、带有问责中国性质的“民兵渔船国家责任论”叙事。

自特朗普政府推出的“印太战略”实施以来，“民兵渔船国家责任论”迅速发酵上升为美国政府的官方表述，成为其政客抨击和抹黑中国南海维权政策的惯用话术。2019年7月20日，美国国务院时任发言人奥特加斯（Morgan Ortagus）发布《中国胁迫南中国海的油气活动声明》，指责中国“派遣民兵渔船恐吓、胁迫和干扰其他南海争端方，维护中国在南海的非法海洋

[1] 比如克拉斯卡、奥多姆、麦克劳克林等人有关“民兵渔船”涉及的国际法问题研究，开篇即强调他们的研究基于埃里克森对于这一群体“持续的、长期的关注”，并且不加判断地主观认定埃里克森研究报告中有关活动和行为的真实性，进而围绕这些“事实”进行相关法律分析。

[2] James Kraska & Michael Monti, *The Law of Naval Warfare and China's Maritime Militia*, *The Stockton Center for the Study of International Law*, Vol.91, 2015, pp.458-467.

[3] Jonathan G.Odom, "Guerrillas in the Sea Mist: China's Maritime Militia and International Law," *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol.3, 2018, pp.37-94; Rob. McLaughlin, "The Legal Status and Characterisation of Maritime Militia Vessels," *Blog of the European Journal of International Law*, June 18, 2019, <https://www.ejiltalk.org/the-legal-status-and-characterisation-of-maritime-militia-vessels/>.

主张”。^[1]2020年7月13日,时任美国务卿蓬佩奥发表《美国关于南海海洋权利主张的立场声明》,声称中国渔民渔船的南海维权行为完全不合法,将这些行为视作中国为控制南海资源而采取的“霸凌活动”以及对别国海洋捕捞、能源开发活动的“骚扰”。^[2]2021年3—4月,围绕中国渔民渔船在南沙群岛牛轭礁海域生产作业引发的中菲外交摩擦,尽管中国一再对外澄清相关渔船只是在牛轭礁附近避风^[3],但美国和菲律宾执意将涉事渔民称作“海上民兵”。菲时任外交部长洛钦(Teddy Locsin Jr)和国防部长洛伦扎纳(Delfin Lorenzana)甚至称其为“军事挑衅行为”,要求中国“停止这种入侵”。^[4]美国国家安全顾问杰克·沙利文(Jake Sullivan)则重申如果中菲发生冲突,美将坚定支持盟友菲律宾、维护以规则为基础的国际海洋秩序政策立场。^[5]2022年5月24日,美日印澳“四方安全对话”所发布的领导人联合声明中首次提及要应对“中国海上民兵挑战”。^[6]显然这些国际舆论已对中国国家形象和声誉造成损害,并可能影响中国与越南、菲律宾等南海争端方的双边关系。

[1] U.S. Department of State Spokesperson, “Chinese Coercion on Oil and Gas Activity in the South China Sea,” July 20, 2019, <https://www.state.gov/chinese-coercion-on-oil-and-gas-activity-in-the-south-china-sea/>.

[2] Mike Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea>.

[3] 《2021年4月1日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中国外交部官网,2021年4月1日, https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/fyrbt/202104/t20210401_9070722.htm.

[4] “Philippines says 220 Chinese militia vessels seen in disputed waters this month,” *Reuters*, March 21, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-southchinasea-idUSKBN2BD02P>.

[5] The White House, “Statement by National Security Council Spokesperson Emily Horne on National Security Advisor Jake Sullivan’s Call with National Security Advisor Hermogenes Esperon of the Philippines,” March 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/statement-by-national-security-council-spokesperson-emily-horne-on-national-security-advisor-jake-sullivan-s-call-with-national-security-advisor-hermogenes-esperon-of-the-philippines/>.

[6] The White House, “Quad Joint Leaders’ Statement,” May 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>.

（三）海洋维权“民兵渔船国家责任论”的核心观点和相关表述

总体上，“民兵渔船国家责任论”的核心观点属于有罪推定，把渔民渔船的行为归因于中国政府，从国际法和国际关系层面要求中国政府因渔民渔船的海洋维权活动产生的损害承担国家责任。具体表现在三个方面。

第一，将渔民渔船参与海洋维权的一切活动归因于国家操控和指使。该论调的拥趸者主张参与海洋维权的渔民渔船行为得到了中国政府的同意，因为“国家力量经常出现在维权事件的现场”，“涉事渔船得到了国家组织、财政补贴和支持，几乎不从事商业捕鱼活动”。^[1]他们还多次引用南海仲裁案中菲律宾提交给临时仲裁庭所谓“中国渔船不以捕鱼为目标，专门干扰他国渔民活动”的“证据”以及仲裁庭的“回应”——“中国渔船队在黄岩岛海域密切协调开展行动，说明渔船不只是受到执法船舶护卫和保护，而且还由政府背后组织和控制”。^[2]此外，一些西方智库报告还借用卫星遥感图像和渔船 AIS 收发数据^[3]，通过观察分析渔船活动轨迹，认为它们往往“静止不动，呈筏式状态”，而非“捕鱼状态”，所以为“民兵船”，进而判定渔船相关活动为国家行为。^[4]

第二，主观臆断中国渔民渔船的海洋维权活动违反国际法。相关舆论认为渔民渔船配合中国海警等海上执法机构，故意采用危险操作和制造碰撞风险的方式胁迫外国船舶退出争议海域，且中国未采取任何行动控制渔民渔船

[1] Gregory B. Poling, Tabitha Grace Mallory, Harrison Pr é tat, “Pulling Back the Curtain on China’s Maritime Militia,” CSIS, November 2021, pp.43–46, https://www.researchgate.net/publication/364305082_Pulling_Back_the_Curtain_on_China%27s_Maritime_Militia.

[2] The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China), Award, 2016, para.749–755.

[3] 根据国际海事组织（IMO）《国际海上人命安全公约》（SOLAS）规定，所有 300 吨以上的船舶航行期间，必须使用 AIS 收发机，用来发送和接受船舶的名称、位置以及各种其他数据。

[4] Gregory B. Poling, “Illuminating the South China Sea’s Dark Fishing Fleets,” CSIS, January 9, 2019, <https://ocean.csis.org/spotlights/illuminating-the-south-china-seas-dark-fishing-fleets/>.

的危险行为。这违反了《联合国海洋法公约》关于一国对他国合法利用海洋的“适当顾及”（Due regard）^[1]和“航行自由”原则，同时违背该公约第94条以及国际海事组织1972年发布的《国际海上避碰规则公约》（以下简称《避碰公约》）所规定的安全航行义务。^[2]

第三，指责渔民渔船干涉其他南海争端方在其专属经济区和大陆架内捕鱼、海底开发等活动，这些行为违反《联合国海洋法公约》和习惯国际法中的“船旗国义务”条款（即船旗国有责任确保其船舶在海上保持安全航行并避免碰撞的义务）。相关舆论在未讨论南海争议岛礁归属和海域划界的前提下，十分偏颇地将中国渔民渔船在南海争议海域的捕鱼和维权活动归结为违反安全航行义务的非法活动，对于菲律宾、越南等争端方的渔民渔船和油气勘探船活动却视而不见，反而认定中国正常及合法的维权活动对后者构成“干扰、胁迫、霸凌”。美国政府也从未指责南海其他争端方的单方面海洋开发活动，反而捏造“中国是全球最大非法捕捞国、破坏地区生态环境”等不实信息，以打击IUU捕鱼为名要求“中国必须管制民兵渔船活动”。^[3]这些显然是一种霸权双标话语。

三、海洋维权“民兵渔船国家责任论”的法理依据及缺陷

“民兵渔船国家责任论”拥趸者一概将参与海洋维权的渔民视作“海上民兵”，并将后者的行为曲解为受到“国家指挥或控制”，据此主张渔民渔船行为归因于国家。该观点实际上存在严重缺陷，只是对渔民渔船的行为笼

[1] 适当顾及作为《联合国海洋法公约》一项重要原则，主要用于协调各国行使权利和履行义务间的冲突。参见张国斌：《〈联合国海洋法公约〉“适当顾及”研究》，载《中国海洋法学评论》2014年第2期，第68—108页。

[2] Jonathan G.Odom, “Guerrillas in the Sea Mist: China’s Maritime Militia and International Law,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol.3, 2018, pp.51-59.

[3] Ravi Buddhavarapu, “The Quad’s new maritime initiative has potential to spur militarization of the Indo-Pacific,” CNBC, June 8, 2022, <https://www.cnbc.com/2022/06/09/quads-maritime-initiative-could-spur-militarization-of-indo-pacific.html>.

统地一概而论，并未区分这些行为在哪些情况下可归因于国家，或归因于渔民自身。而且要证成国家责任还需分析这些行为是否符合国际法或者具体违反国际法中的哪些内容。

（一）国家责任的归因要件与标准

“民兵渔船国家责任论”的法理依据是国家责任法，但目前该领域并未制定成文法。联合国国际法委员会（ILC）自20世纪中叶着手国家责任法的编纂，历时40余年，在2001年8月国际法委员会第53届会议上二读通过了《国家对国际不法行为责任的条款草案》（以下简称《国家责任条款》）。虽然不是一项正式生效的公约^[1]，但《国家责任条款》将习惯国际法领域业已存在的有关国家责任的基本概念、原则和归因要件进行总结和归纳，相关条款被国际法院等国际司法机构多次援引，对各国的外交实践也产生了重要影响，成为目前国际社会指导和判定国家是否从事国际不法行为以及如何追究国家责任的普遍准则。^[2]

依据《国家责任条款》，国家责任必须在责任国和受害国之间存在特定的因果关系，即一国因实施国际不法行为造成另一国的损失。^[3]这里包含行为性和违法性两个要件。行为要件指一项违法行为归因于国家的作为或不作为，又称主观要件。违法要件则要求这项行为违背该国所承担的国际义务，又称客观要件。只有在同时满足两个要件且具备特定因果关系的前提下，国家的国际不法行为才会产生。^[4]除此之外，参考有关国际司法案例，国家责任的认定还需个案分析，根据具体案情确定和追究相关责任。

[1] 2001年12月召开的联大第56届会议通过的关于《国家责任条款》决议指出，“考虑是否可能召开一次全权代表国际会议来审查条款草案，以期缔结一项公约”。截至目前联合国成员国尚未在《国家责任条款》基础上缔结新的公约。参见《第56届联合国大会官方记录》，联合国官网，2022年3月6日，<http://www.un.org/law/ilc/reports/>。

[2] James Crawford, *State Responsibility: The General Part*, Cambridge University Press, 2013, p.64.

[3] 参见《国家对国际不法行为的责任条款草案》第1条，联合国官网，2022年3月6日，https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf&lang=EF。

[4] Maloolm N.Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, 2013, p.514.

渔民渔船参与海洋维权活动无外乎私人和国家行为之间。原则上,国家仅对其本身(公共权力行为体)的行为负责,从事私人及其相关事务的行为不能归因于国家。有关私人行为能否归因国家及相关标准问题是国际法理论和实践中的难题。^[1]《国家责任条款》列举了三种可归因于国家的行为标准——“国家机关的行为”“行使政府权力要素的个人或实体的行为”和“接受国家的指挥或控制的行为”。前两种归因标准较为清晰、容易判断,第三种则存在一定的模糊性,其中国家对于私人行为究竟满足何种“控制程度”才能构成国家行为,学界莫衷一是,既有司法判例也无法完全澄清这一问题。^[2]

(二) 海洋维权“民兵渔船国家责任论”的法理缺陷

“民兵渔船国家责任论”拥趸者克拉斯卡、奥多姆等人主张参与海洋维权的渔民渔船完全符合《国家责任条款》第三种归因标准,即行为受到“国家指挥或控制”。^[3]他们的主要目的在于模糊民兵的国内法地位,以此指责中国利用身份性质与国家关系不明的“海上民兵”在法律灰色地带进行非法活动,从而配合美国目前正在推行的对华“灰色地带”策略。^[4]为了论证渔民渔船的“不法行为”归因于中国政府的指挥和控制,这些学者费尽心思炒作中国渔民“民兵化”,从所谓民兵“组织机制、指挥体系、经费来源”等方面,试图构建渔民渔船海洋维权活动与中国政府之间的所谓“真正联系”。^[5]

[1] 何志鹏、王惠茹:《“非国家行为体”对使用武力法的挑战与发展——兼评“不能或不愿”测试》,载《法学杂志》2019年第8期,第44页。

[2] Antonio Cassese, “The Nicaragua and Tadic? Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia,” *European Journal of International Law*, Vol.18, No.4, 2007, p.649.

[3] 《国家责任条款》第8条原文为:“如果一人或一群人实际上是在按照国家的指示或在其指挥或控制下行事,其行为应视为国际法所指的一国的行为。”参见《国家对国际不法行为的责任条款草案》第8条,联合国官网,2022年3月6日, https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf&lang=EF。

[4] 西方学者讨论海上民兵涉及的争议主要体现在其人员身份、船舶法律地位、以及由同一主体不同身份切换而产生的相关法律后果。参见崔浩然:《海上民兵的国际法地位探析——基于海洋法和海战法的考察》,载《河北法学》2021年第4期,第100—114页。

[5] Jonathan G.Odom, “Guerrillas in the Sea Mist: China’s Maritime Militia and International Law,” *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol.3, 2018, p.38.

实际上，这一说法有针对性地利用私人行为归因国家的标准存在国际法实践困境，根本不去深入分析究竟在何种情形下渔民渔船的行为可归因于国家的“指挥或控制”，武断粗暴地将渔民渔船的所有行为全部归因于中国政府。另外，“民兵渔船国家责任论”的论证逻辑本身也是错误的。《国家责任条款》第8条所讲的“接受国家指挥或控制的行为”，其前提是这些行为必须存在国际不法性。如果渔民渔船接受国家的指挥或控制，所从事的行为并未构成对该国承担的相关国际义务的违背，即其行为符合国际法，那么就不会产生国家的国际不法行为。反之，若渔民渔船的行为不受国家指挥或控制，即便其所从事的行为违反国际法也不涉及国家责任法，这种情况属于个人刑事责任法调整范畴。国际法委员会在《国家责任条款》第8条的评注中已明确这一点。^[1]

所以，我们在回应与反驳西方宣扬的“民兵渔船国家责任论”等错误观点时，如果仅拘泥于行为要件的评估分析，有可能陷入西方构建的话语陷阱，即中国应将海洋维权力量和政策“公开化”“透明化”，以证明自身“清白”。我们应当直接从国家责任归因要件的违法性考察出发，论证我国渔民渔船参与海洋维权行为的合法性和正当性，彻底否定“民兵渔船国家责任论”的法理论据。

四、对西方“民兵渔船国家责任论”的批判与反思

由于渔民渔船的海洋维权行为与国家责任归因要件的考察，需要具体实践作为分析依据，为此我们选取近年来中国南海维权的两个事件——2009年中美“无瑕”号事件和2012年中菲黄岩岛事件作为例证进行分析。主要考虑有三：其一，在目前西方有关“民兵渔船国家责任论”的论述中

[1] International Law Commission, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, Published by United Nations, 2008, pp.106-107.

多次以这两个事件作例证,认为涉事中国渔船的海洋维权行为违背了中国承担的国际义务,中国需要为此承担国家责任^[1];其二,这两个事件分别体现了中国与南海争端第三方以及与南海争端方两种不同类型的海上争端,基本代表了渔民渔船参与海洋维权活动所面临的可能对象,我们可就其中当事方所采取的具体行为进行法律分析,考察涉事渔民渔船的行为究竟是否具备违法性;其三,这两个事件涉及的当事方已对外发布官方声明或报告,对双方船舶包括渔民渔船在内的行为进行了说明和确认,一定程度上保证了我们分析评估的客观性。

(一) 从违法要件出发根本上否定“民兵渔船国家责任论”

1. 中美“无瑕”号事件。2009年3月,美国海军“无瑕”号海洋监视船未经允许在中国专属经济区内从事军事测量活动,与包括渔船在内的数艘中国船舶发生对峙,最终中国船舶成功驱离“无瑕”号。^[2]美国政府以及克拉斯卡、奥多姆等人的研究报告认为中国派遣“民兵渔船”干扰“无瑕”号的正常航行活动,这种行为妨碍了其他国家依据《联合国海洋法公约》第58条在专属经济区内所享有的“航行和飞越自由……以及与这些自由有关的其他海洋合法权利”,要求中国承担相应的国家责任。^[3]

“无瑕”号事件争议本质上涉及海洋法中的剩余权利问题,即“没有明确载入《联合国海洋法公约》或被禁止的权利”。^[4]《联合国海洋法公约》

[1] Jonathan G. Odom, “The True ‘Lies’ of the Impeccable Incident: What Really Happened, Who Disregarded International Law, and Why Every Nation (Outside of China) Should be Concerned,” *Michigan State University College of Law Journal of International Law*, Vol.18, 2010, pp.414-426.

[2] Andrew S. Erickson & Conor M. Kennedy, “China’s Daring Vanguard: Introducing Sanya City’s Maritime Militia,” *CIMS*, November 5, 2015.

[3] Jonathan G. Odom, “The True ‘Lies’ of the Impeccable Incident: What Really Happened, Who Disregarded International Law, and Why Every Nation (Outside of China) Should be Concerned,” *Michigan State University College of Law Journal of International Law*, Vol.18, 2010, pp.414-426.

[4] 周忠海:《论海洋法中的剩余权利》,载《政法论坛》2004年第5期,第175—187页。

虽是现代海洋法法典化的代表，但很多领域仍处于规范空白，专属经济区内的剩余权利即是体现。一方面该公约未载明专属经济区内外国可否进行军事活动的条款。^[1]另一方面该公约第 58 条明确指出各国专属经济区内的航行自由须遵循和平利用海洋和适当顾及两个原则的限制，并应遵守沿海国按照公约的规定和其他国际法规则所制定的法律和规章。^[2]《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第 11 条明确规定：“任何国家在遵守国际法和中国法律、法规的前提下，在中国专属经济区享有航行、飞越的自由。”^[3]世界上许多国家也制定了相似的法律和规章。^[4]换言之，国家实践支持沿海国对专属经济区内外国军事活动进行合理规制。具体到“无瑕”号事件，其肇因是美国海军测量船在中国专属经济区内进行军事侦察活动，它不仅严重威胁了中国的国家安全，该舰船所使用的声纳等无线电装备也可能影响此一海域渔业生物资源的养护，扰乱后者正常的繁衍生息以及中国渔民的正常捕捞作业，严重损害中国依据《联合国海洋法公约》在专属经济区内享有的主权权利和海洋权益。因此，“无瑕”号相关活动显然与该公约第 58 条第 1 款强调的“与航行自由相关的其他国际合法用途”无关，从法律性质上应界定为军事活动，根本不是军舰航行自由权利受阻问题。

[1] Raul (Pete) Pedrozo, “Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China’s Exclusive Economic Zone,” *Chinese Journal of International Law*, Vol.9, 2010, p.11.

[2] 《联合国海洋法公约》第 58 条，联合国官网，2022 年 3 月 6 日，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>。

[3] 《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第 11 条，中国人大官网，2022 年 3 月 6 日，http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31086.htm。

[4] 相关研究可参见蒋琛炯、鞠海龙：《论美国实施极端南海政策的客观条件》，载《和平与发展》2020 年第 5 期，第 1—27 页；张薇薇：《战略分析视角下的拜登政府“印太战略”》，载《和平与发展》2022 年第 2 期，第 18—40 页；George V. Galdorisi & Alan G. Kaufman, “Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict,” *California Western International Law Journal*, Vol.32, 2002, pp.258—267。

需要指出,美国“无瑕”号军事测量船在中国专属经济区开展军事侦察活动不是偶然发生的孤立事件。早在本世纪初,美国军用侦察机和军事监测船就不断在中国近海海域及上空频繁从事抵近侦察,并与中国发生相关争端。例如,2001年发生的中美南海“撞机”和2002年“鲍迪奇”号事件等。为了维护海上安全与保障海洋的和平利用,中国依法合理规制专属经济区内外国军事活动。同时,对意欲在专属经济区进行军事活动的外国主体而言,其须接受《联合国海洋法公约》适当顾及原则的约束,即任何行为不应损害沿海国合法权利。^[1]美国“无瑕”号不但未遵守《中华人民共和国专属经济区法和大陆架法》规定,而且对前来维权的中国渔船喷射高压水枪。这既威胁到中国渔民的生命安全,又阻碍中国依据《联合国海洋法公约》对专属经济区内主权利利的行使。在这种情况下,国际法允许受害一方作出必要、合理的反措施(Countermeasures)。^[2]换言之,美国违法行为在先,中国渔船针对“无瑕”号违反国际法和中国法律的维权行为是一种合法反措施,决不构成中国对《联合国海洋法公约》等相关国际义务的违背,中国毋需为渔船的合法海洋维权行为承担国家责任。

2. 中菲黄岩岛事件。2012年4月,中国渔船在黄岩岛泻湖内正常作业时,遭遇菲律宾海军和海警船袭扰。同时菲律宾多艘渔船进入黄岩岛泻湖进行捕鱼作业,并有菲国军舰护航。随后中方海监和渔政执法船前往相关海域进行护渔行动,双方船舶形成海上对峙局面。克拉斯卡、奥多姆等人将中国渔船的行为归因于中国的国家行为,并且认为这些渔船存在“国际不法行为”。^[3]

[1] Myron H. Nordquist etc. ed., *Freedom of Navigation and Globalization*, Brill Nijhoff, 2015, p.294.

[2] 根据《国家责任条款》第49条,反措施是指受害国在为了促使国际不法行为的责任国履行其义务时,可对该国采取暂不履行所承担的国际义务的做法。参见《国家对国际不法行为责任的条款草案》第49条,联合国官网,2022年3月6日, https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf&lang=EF。

[3] Andrew S. Erickson & Conor M. Kennedy, “Model Maritime Militia: Tanmen’s Leading Role in the April 2012 Scarborough Shoal Incident,” *CJMS*, April 21, 2016; Andrew S. Erickson & Conor M. Kennedy, “Tanmen Militia: China’s Maritime Rights Protection Vanguard,” *The National Interest*, May 6, 2015.

他们的论据是：“中方船舶于黄岩岛附近海域内的航行和操作行为造成了严重的碰撞危险，危及到菲律宾船舶和人员的安全，违反了《避碰公约》有关安全航行的义务，同时也违背了《联合国海洋法公约》第94条规定的船旗国管辖义务。”^[1]按照这种逻辑，中国船舶拦截阻止菲律宾船舶抓扣中国渔船的行为仅构成一般性航行活动。相反，中方致电菲律宾的外交照会中认为上述活动属于维权执法性质^[2]，同时指出《避碰公约》只适用于一般意义的航行行为，并不适用于沿海国根据《联合国海洋法公约》第25条——为防止外国船舶非无害通过领海而采取的执法活动。^[3]因此，此次事件涉及一个关键法律问题，即《避碰公约》能否适用于船舶的执法活动？

评估此次事件中国渔船是否违背相关国际义务的关键在于分析《避碰公约》与海上执法活动之间的关系。虽然船舶在执法过程中所采取的行为表面上与船舶的航行行为相似，但两者目的有实质区别。《避碰公约》之所以将适用范围确定为“一切船舶”^[4]，主要考虑到执法船也存在一般的航行行为，也需要规范其航行行为。因此，在一般状态下执法船的航行行为受《避碰公约》调整，而当执法必要时则可不适用。《联合国海洋法公约》对在执法必要时不适用《避碰公约》的规定已有所体现。公约第110条和第111条所规定的执法船舶“登临权”和“紧追权”的行使与《避碰公约》规定的船舶航行应遵守的“安全速度”“安全距离”和“不能横越船首”等避碰规则明显存在

[1] The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), Award, 2016, para.1203.B. (15).

[2] 《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权问题的立场文件》，中国外交部官网，2014年12月7日，<http://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1368888.htm>。

[3] 张铎、张仁平：《中国执法船黄岩岛领海执法活动的合法性——评南海仲裁案第13项诉求及其裁决的荒谬性》，载《亚太安全与海洋研究》2016年第5期，第59—67页。

[4] 《国际海上避碰规则公约》规则1，国际海事组织官网，2022年3月6日，<https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/COLREG.aspx>。

差异。^[1]从国家实践看,以英国和美国为代表的一些国家在实践中均认为《避碰公约》调整与航行相关船舶避碰问题,调整主体针对的是商船而非执法船。如英国1996年制定的《商业航行(求救信号和避碰)规章》等规定。^[2]美国有关《避碰公约》《内陆航行规则》的规定则被统一纳入“航行规则”(Navigation Rules)。^[3]

综上,根据国际法和国家实践并从整体上加以解释,《避碰公约》仅适用于与一般航行相关的船舶避碰问题,不适用于船舶为执法目的采取接近、截停和登临等必要措施情况,其立法目的和立法背景也体现了这一点。^[4]“民兵渔船国家责任论”片面截取中国渔民渔船拦截阻止菲律宾船舶的片段,将海洋维权行为错误地定性为一般的航行活动,进而认定中国渔船违反《避碰公约》,根本上属于法律适用错误。^[5]

(二)对渔民渔船参与海洋维权活动的思考和建议

对西方“民兵渔船国家责任论”进行批判性分析,有利于梳理和论证有效应对该舆情的法理依据。同时,需思考如何正确认识和评价海洋维权活动中渔民渔船的参与行为。

第一,及时充分揭露“民兵渔船国家责任论”混淆渔民渔船自发参与海洋维权和政府控制下海洋维权两种行为的真实目的。即美国军方对于中国海洋力量崛起的“担忧”和“防范”。这主要体现在其背后推手埃里克森、克

[1]《联合国海洋法公约》第110、111条,联合国官网,2022年3月6日, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>。

[2]“The Merchant Shipping (Distress Signals and Prevention of Collisions) Regulations 1996,” March 6, 2022, http://www.uklaws.org/statutory/instruments_15/doc15451.htm.

[3]“AMALGAMATED INTERNATIONAL & U.S. INLAND NAVIGATION RULES,” March 6, 2022, <https://www.navcen.uscg.gov/?pageName=NavRulesAmalgamated>.

[4] Samir Mankabady, *Collision at Sea: A Guide to the Legal Consequences*, North-Holland Publishing Company, 1978, p.7.

[5] 中国国际法学会:《南海仲裁案裁决批判》,北京:外文出版社2018年版,第342—343页。

拉斯卡、奥多姆等人的军方背景以及他们四处散播中国“海上民兵威胁”，并致力于说服美国政界呼吁对中国渔民渔船采取“强有力措施”。主要路径则是通过对“民兵渔船”这一非传统海上活动主体身份和行为的主观臆断与单方面叙事，将中国塑造为不遵守国际法、灰色地带行动、挑战并动摇国际海洋秩序的“规则破坏者”。同时为迎合美国“印太战略”和遏制中国政策需要，他们一边积极为美国南海政策“背书”，宣扬“基于规则为基础”的美式海洋话语霸权，试图在南海议题上推动构建新的对华一边倒舆论。另一边为美国政府建言献策，提出美应加强与印太海域国家海上合作，共建信息情报分享机制，应对“民兵渔船”活动所带来的非传统安全威胁。^[1]从实践上看，这种宣传目的与效果似乎已初步显现。近期美越不断强化海上安全合作，美国接连低价转让甚至直接赠予越南退役海警船，并为之提供人员培训、援建基地和相关海洋监测系统，以增强其维护海洋安全的能力。^[2]上述新情况的出现将对我国海洋维权和南海法理斗争产生不利影响，需要警惕和关注。

第二，积极开展渔民渔船参与海洋维权斗争的话语权塑造和舆论引导，警惕涉我国渔业纠纷话题被美国利用，做好负责任渔业大国的形象外宣工作。实践中区分渔民渔船自发参与海洋维权活动和政府控制下的行为十分必要和紧迫。目前，我国在南海从事捕捞的渔民群体数量较大，其中很多渔民有南海传统作业习惯，世代以南海西沙和南沙群岛为作业渔区，尽管目前南海存在岛礁主权和海洋划界争议，这些渔民出于生计需求仍将上述区域作为传统

[1] Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, “China’s Maritime Militia: What It Is and How to Deal,” *Foreign Affairs*, June 23, 2016.

[2] 截至2022年美国已向越南海警转让了24艘“金属鲨鱼”高速巡逻艇和3艘美国海警退役的“汉密尔顿”级巡逻舰，帮助越南海警建设了4个训练和维修基地，在近期又移交了一个用于无人机舰艇训练和维修的中心。See “US helps Vietnam strengthen maritime security,” *VnExpress*, April 21, 2022, <https://e.vnexpress.net/news/news/us-helps-vietnam-strengthen-maritime-security-4457624.html>; “US to transfer 3rd patrol ship to Vietnam,” *Hanoi Times*, April 21, 2022, <https://hanoitimes.vn/us-to-transfer-3rd-patrol-ship-to-vietnam-320584.html>。

捕鱼场所。^[1]虽然这些捕鱼活动客观上起到宣示国家主权的作用，但决不是西方势力所污蔑的“国家指使的海上民兵活动与威胁”。我国渔民渔船自发参与海洋维权活动是履行《中华人民共和国宪法》规定的公民维护国家主权和利益义务的体现。^[2]同时，也要认识到教育引导渔民渔船参与相关活动遵循国际法、避免盲目行动和海上争议升级扩大化的重要性。为此，一方面需重点关注和研究争议海域内的渔业执法、捕捞，以及涉及渔民渔船海洋维权活动、强迫劳动的损害后果与赔偿责任的认定等法律问题。另一方面，我们必须坚持打击非法捕捞的一贯立场，通过与相关国家签订渔业协定及践行区域和全球生物资源养护规则、海上禁渔期规则，在渔业养护与海洋合作中树立积极形象，引导国际舆论，更好地维护国家主权和海洋权益。

第三，针对海洋维权行为与国际法，特别是国家责任法之间的联系与问题开展专题研究。一方面必须坚持只有在充足证据证明具体事件中的当事国对渔民渔船海洋维权活动实施了“指挥或控制”，满足私人行为归因国家的行为性要件，否则相关活动只能认定为渔民自发的民间行为。另一方面必须指出，国家责任的证成需要同时满足行为性和违法性两个要件。对于渔民渔船海洋维权行为归因国家的关键在于考察违法性要件，即实践中渔民渔船是否从事违背当事国所承担国际义务的行为。本文列举的涉及中国渔民渔船海洋维权活动的两个事件均未体现相关行为存在不法性。此外，当渔民渔船从事一般性捕鱼活动，在此过程中如涉及非法捕捞或与其他国家发生的渔业纠纷，这些行为均不能归因于国家。因为在此种情况下，渔民渔船行事的身份并非国家官方身份，仅代表其私人身份，由此引发的责任问题不属于国家责任法的调整范畴。

[1] 海南渔民世代相传的《更路簿》记录许多在西沙群岛和南沙群岛海域的传统渔场、航路、水文信息等内容。

[2] 《中华人民共和国宪法》第54、55条，中国人大官网，2022年6月14日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c505/201803/e87e5cd7c1ce46ef866f4ec8e2d709ea.shtml>。

第四，从源头出发，通过与具体争端方开展合作和管控分歧，消除美国挑拨离间、介入南海争端的政策空间。可以就渔船捕捞纠纷、合作打击 IUU 捕鱼和海上执法等议题加强与越南等海洋权益争端国的高层对话，积极管控已有分歧，防止相关话题被西方借题发挥和炒作。例如，中越之间有更为长远的战略利益，越南要在越共领导下实现 21 世纪中叶建国 100 周年建设现代化国家的总体发展战略目标，离不开中越关系合作与稳定的大局。2022 年 10 月 30 日，中共举办二十大后越共中央总书记阮富仲成为第一位访华的外国领导人，是中越关系平稳发展和提升的重要体现，双方明确将继续恪守两党两国领导人达成的重要共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，妥善管控分歧、维护南海和平稳定。^[1] 总体上，越南对“民兵渔船国家责任论”尚未有实质性回应，这不仅有出于中越关系大局的考量，更是出于对自身根本和既得利益的维护。越南建有正式的海上民兵组织，其渔船经常被菲律宾、印尼等海上邻国指控从事越界非法捕捞，欧盟还因越南放纵 IUU 监管，多次给予越南渔船“黄牌警告”并限制越南海产品进入欧盟市场。^[2] 因此，对于美国所抛出的“民兵渔船国家责任论”以及西方指责越南渔船非法捕捞等倾向，很大程度上与越南长期的追求和海上利益有明显差异。但近年来越南对美国介入南海问题持开放态度，双方的海上安全合作趋势值得持续关注。

结语

在中美关系持续恶化和美国深度介入南海争端、对中国遏制政策不断花样翻新的大背景下，海洋维权“民兵渔船国家责任论”可能成为南海法理斗

[1] 《关于进一步加强和深化中越全面战略合作伙伴关系的联合声明》，中国外交部官网，2022 年 11 月 1 日，http://newyork.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202211/t20221102_10795594.shtml。

[2] Toan Dao, “EU will conduct another inspection in Vietnam,” October 31, 2022, <https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/eu-will-conduct-another-inspection-in-vietnam>.

争的新焦点。美国以打击非法捕捞为名，一方面通过智库搭台、媒体炒作、政府发声，试图强加给中国“最大非法捕捞国”的污名，推动 IUU 问题政治化；另一方面为维护美国海上霸权，美国战略界和政府联动，以应对所谓“灰色地带”挑战为契机，精心编造针对中国的“民兵渔船国家责任论”。虽然这只是美国打出的一张“南海牌”，但其本身具有话语欺骗性，表面呈现的是南海争议海域渔业纠纷的法理叙事，实则反映美国运用话语霸权挑起南海舆论战、法律战的战略企图。换言之，美国深层次目的是诱导南海争端国借助国际法强化南海非法主张，并有可能进而依据国家责任法提起国际司法或仲裁，使南海争端形势进一步复杂化和法律化。因此，尽管目前尚未出现有关渔民渔船海洋维权行为与国家责任认定的案例，但从长远看，很难排除此方面出现的法律争端事件。鉴此，我国渔民渔船积极履行公民义务，可以自发性和辅助性活动来体现参与海洋维权的正义性和坚定性。同时，可考虑与东南亚有关国家磋商，在“南海行为准则”或双边涉海协议中设置渔民渔船行为规范、海洋生物资源养护和开发规则，开展相关合作，推进地区渔业资源可持续发展和全球海洋治理，以利于更好地构建广泛的蓝色伙伴关系。

【收稿日期：2022-10-07】

【修回日期：2023-03-15】

（责任编辑：马燕冰）