

美国遏华战略中的“IUU 捕捞”议题 及其南海实践初探^[1]

郑先武 王腾飞 薛 亮

【内容提要】“非法、未报告和无管制捕捞”（IUU 捕捞）议题因其所具有的特殊性和复杂性而备受国际社会关注。近年来，随着转向大国竞争战略，美国明显加大了对 IUU 捕捞议题的泛安全化操弄，使之逐渐超越渔业资源安全自身属性，成为美国借以谋求战略利益和配合遏华目标的一个重要抓手。美国打着“打击 IUU 捕捞”的幌子，抹黑中国正常合法的远洋渔业活动，并将其作为进一步介入“印太”海域安全事务的一个突破口，试图为干涉南海事务争取更多合法性和域内外支持，从而服务于其遏制打压中国的战略需要。美国的这一做法导致南海等中国周边海域的安全形势更趋复杂。

【关键词】IUU 捕捞 泛安全化 特朗普政府 海岸警卫队 南海问题

【作者简介】郑先武，南京大学国际关系研究院副院长、教授、博士生导师；王腾飞，南京大学中国南海研究协同创新中心博士研究生，中国南海研究院海洋法律与政策研究所助理研究员；薛亮，南京大学国际关系研究院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241（2025）03-0098-32

[1] 本文为国家社会科学基金重点项目“东南亚次区域合作与区域格局演变研究”（项目编号：22ASS004）及国家社会科学基金青年项目“多重安全化态势下南海话语权竞争及中国应对研究”（项目编号：24CGJ027）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家和编辑部对本文提出的修改意见，文中错漏概由本人负责。

在美国持续强化对华遏制打压的背景下，“非法、未报告和无管制捕捞”（简称“IUU 捕捞”）议题因其全球性影响成为美国借以谋求自身战略利益的一个抓手，美国将该议题高度泛安全化，并将其纳入“印太战略”框架，作为介入地区安全事务和插手南海问题的重要工具，以服务于其遏华战略目标。2025 年 4 月，美国新任总统特朗普连续发布《恢复美国海鲜产品竞争力》行政令以及《放开美国在太平洋的商业捕鱼》公告，着手推行所谓“美国优先”渔业政策，要求放宽历届前任美国政府对相关受保护区域内商业捕鱼的限制，支持“诚实的美国渔民”，打击外国船队“猖獗的 IUU 捕捞行为”，确保美国能够与“监管不力、补贴高的”外国船队尤其是来自中国船队的竞争。^[1]这是继 2022 年 5 月美国联合印度、日本和澳大利亚推出所谓“旨在打击 IUU 捕捞、实现海上信息共享、提升海域监控能力”的“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA）计划，以及 2023 年 8 月美国国家海洋和大气管理局（NOAA）发布的《国际渔业管理改善报告》，将中国列入“从事或支持非法捕捞”国家名单，并诬称“中方的做法威胁印太地区海洋安全与秩序”后^[2]，美国借 IUU 捕捞议题明目张胆抹黑打压中国的又一重大战略举措。

总的来看，美国不仅在政治层面调动国家机器渲染 IUU 捕捞议题“对美国国家安全的威胁”，还通过各种多边机制和盟友网络持续强化对中国合法渔业活动的污名化叙事，不断塑造渔业安全领域的“中国威胁论”，为遏制打压中国制造新的借口。^[3]在行动上，美国图谋诱拉印度洋、太平洋和大

[1] 参见 The White House, *Restoring American Seafood Competitiveness*, April 17, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-american-seafood-competitiveness/>; The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Unleashes American Commercial Fishing in the Pacific,” April 17, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-unleashes-american-commercial-fishing-in-the-pacific/>。

[2] 《2023 年 9 月 4 日外交部发言人毛宁主持例行记者会》，外交部网站，2023 年 9 月 24 日，https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202309/t20230904_11137615.shtml。

[3] Jennifer Runion, “Fishing for Trouble: Chinese IUU Fishing and the Risk of Escalation,” U.S. Naval Institute, February 2023, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/february/fishing-trouble-chinese-iuu-fishing-and-risk-escalation>.

西洋等地区国家的海上执法力量，打压中国在相关水域合法正当的捕捞活动。^[1]例如，仅2024年2月，美国海岸警卫队在南太平洋相关海域巡逻时，就先后2次非法对8艘中国渔船进行登检，但未发现任何问题。^[2]同时，美国海岸警卫队还着力加强与南美洲有关国家的海上安全伙伴关系，针对的主要目标也是中国的远洋渔船。^[3]在美国近年持续强化对华“战略竞争”背景下，IUU捕捞议题逐渐被赋予越来越多的战略安全内涵，标志着美国“以海制华”战略已进入新的阶段。

事实上，为应对全球范围内的IUU捕捞活动，联合国粮农组织已经制定了相应的国际框架，并推动多项国际渔业法律文书的实施，其中包括1995年通过的《联合国鱼类种群协定》、2001年通过的《预防、阻止和消除IUU捕捞的国际行动计划》(IPOA-IUU)^[4]和2009年批准、2016年生效的《港口国措施协定》。截至目前，《港口国措施协定》缔约方数量已增至82个，其中包括代表其成员国加入的欧盟，受该协定约束的国家总数已增

[1] 况腊生：《美国海岸警卫队参与对华竞争的实践及影响（2015-2023）》，载《和平与发展》2023年第4期，第63页。

[2] 参见Kirsty Needham and Lucy Craymer, “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/>; Kirsty Needham, “US Coast Guard boards Chinese fishing boats near Kiribati, official says,” Reuters, February 26, 2024, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-coast-guard-boards-chinese-fishing-boats-near-kiribati-official-says-2024-02-26/> 等。

[3] “US, Argentina to Cooperate, Combat Illegal Chinese Fishing,” *Dialogo Americas*, April 11, 2024, <https://dialogo-americas.com/articles/us-argentina-to-cooperate-combat-illegal-chinese-fishing/>.

[4] 参见Caitlin Keating-Bitonti and Anthony R. Marshak, *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing: Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, October 8, 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/R48215>。本文沿用该计划对“非法捕鱼”“不报告捕鱼”和“不管制捕鱼”的界定，它们共同构成了IUU捕捞的范畴，亦即一种广义的“非法捕鱼”。

至 108 个。^[1] 在 2025 年 4 月举行的第五次《港口国措施协定》缔约方会议上，各缔约方同意通过扩大船只检查、全球信息交流以及提升发展中国家能力，加强打击 IUU 捕捞的努力。^[2]

中国作为世界最大的鱼类生产国和出口国^[3]，为世界水产品的供给和消费做出了重要贡献。^[4] 中国始终对 IUU 捕捞采取“零容忍”态度，积极采取措施予以打击。2023 年 6 月中国正式接受世贸组织《渔业补贴协定》议定书^[5]，并于 2025 年 4 月正式加入《港口国措施协定》，以实际行动推进全球海洋治理、维护国际海洋秩序。^[6]

与此同时，国内针对 IUU 捕捞议题的研究迅速兴起。既有研究主要从跨境有组织犯罪、国际海洋法、经济学和环境保护等视角，对其产生的原因、特征、趋势及区域和国家治理等方面进行研究。其中一些研究虽然已经关注到了南海 IUU 捕捞问题的特殊性、复杂性及美国的所谓“管制”行动，但从地缘政治角度对美国出于战略目的，有意利用 IUU 捕捞议题介入关键区域海洋安全事务的专门研究仍相对甚少。尤其是在美国积极推进大国竞争战略的背景下，其将渔业治理问题政治化的做法及在 IUU 捕捞议题上的

[1] 《中国加入全球打击非法、未报告和不管制捕捞协定》，联合国网站，2025 年 4 月 16 日，<https://news.un.org/zh/story/2025/04/1137661>。

[2] 《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的港口国措施协定缔约方第五次会议》，联合国粮农组织网站，2025 年 4 月 25 日，<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b84a64dd-0fe3-41e6-b41b-14ea234eb094/content>。

[3] 《粮农组织：渔业在全球粮食和营养安全中扮演“中坚角色”》，联合国网站，2020 年 6 月 8 日，<https://news.un.org/zh/story/2020/06/1059252>。

[4] 《中国的远洋渔业发展》，国务院新闻办公室网站，2023 年 10 月 24 日，https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6911268.htm。

[5] 《我国正式接受世贸组织〈渔业补贴协定〉议定书》，中国政府网，2023 年 6 月 27 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6888666.htm。

[6] 《外交部：中国加入〈港口国措施协定〉是践行真正多边主义的务实举措》，中国政府网，2025 年 4 月 16 日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202504/content_7019088.htm。

利己霸道行径，仍有待深入探讨。^[1]为此，本文拟从美国对 IUU 捕捞议题的泛安全化操弄、“打击”IUU 捕捞背后的战略图谋及其当下最前沿的战略部署——在南海及中国周边区域的实践运作入手予以深入分析，阐述其对区域渔业冲突管理和中国维护南海和平稳定的努力所构成的严重干扰和挑战，并提出相应的对策建议，为学界和实务界相关研究提供参考。

一、IUU 捕捞议题的泛安全化操弄：美国谋取大国竞争优势的战略算计

“IUU 捕捞”这一概念起源于 20 世纪 90 年代末，当时全球多地渔业资源濒临枯竭，引发国际社会的广泛关注。面对非法作业、渔获未报以及监管真空等问题，联合国粮农组织于 2001 年出台了《预防、阻止和消除 IUU 捕捞的国际行动计划》，首次系统定义了 IUU 捕捞，试图以此规范和约束海上渔业活动，保护日益减少的海洋资源。^[2]因此，IUU 捕捞逐渐成为各国及国际组织渔业管理和海洋治理的重点议题，但同时也被部分国家用来服务于更广泛的地缘战略目的。近年来，美国在着力推行“大国竞争”特别是对华遏制战略的背景下，声称 IUU 捕捞对其国家安全构成了“直接和重大威胁”，乃至到了“必须采取措施加以遏止的地步”。为此，特朗普第一任

[1] 参见 Diane Erceg, “Deterring IUU Fishing through State Control over Nationals,” *Marine Policy*, Vol.30, No.2, 2006, pp.173-179; Bertrand Le Gallic and Anthony Cox, “An Economic Analysis of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Key Drivers and Possible Solutions,” *Marine Policy*, Vol.30, No.6, 2006, pp.689-695; Gohar A. Petrossian, “Preventing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: A Situational Approach,” *Biological Conservation*, Vol.9, No.5, 2015, pp.39-48; Shih-Ming Kao, “International Actions Against IUU Fishing and the Adoption of National Plans of Action,” *Ocean Development & International Law*, Vol.46, No.1, pp.2-16; 张宏洲：《南海渔业：IUU 捕捞、渔业冲突和合作途径》，载《边界与海洋研究》2018 年第 5 期，第 36—49 页；吴凡：《美国—东盟海上执法安全合作的动力与困境》，载《现代国际关系》2022 年第 8 期，第 23-25 页；贺嘉洁：《地缘政治的回归？——阵营化路径下的非传统安全合作》，载《世界经济与政治》2024 年第 11 期，第 75 页等。

[2] 何妤如、黄硕琳、韦记朋：《欧美 IUU 捕捞管理体系对中国渔业政策制定的启示》，载《上海海洋大学学报》2021 年第 1 期，第 172 页。

期时便开始着手利用“打击 IUU 捕捞”来应对所谓“中国的灰色地带策略”，而拜登政府则系统构建和加快推动该战略谋划，特朗普再次上台后又力图进一步塑造美国在全球打击 IUU 捕捞方面的“领导者”形象。总之，美国近年来试图借该议题加大在以南海为战略前沿的太平洋地区海域的介入，以谋取地缘战略优势。美国在锚定中国的前提下，通过“议题拔高一政府调动—构建能力—动员盟友—军事介入”的路径，以期实现 IUU 捕捞的“泛安全化”转向，刻意夸大这个原本属于“低政治”范畴的议题，赋予其“重大安全威胁”属性，从而采取特殊政策手段使其服务于美国遏制和打压中国的战略议程。其相关战略部署主要体现在以下方面。

（一）在议题设置上提升 IUU 捕捞在海上安全事务中的地位，将其拔高为“全球海上主要安全威胁”，并以“全政府全社会”方式诉诸战略议程

近年来，IUU 捕捞之所以呈现出从渔业议题上升为更受瞩目的海事安全问题趋势，其背后离不开美国政府的刻意推动。早在奥巴马政府时期，美国完成了《2015 年 IUU 捕捞执法法案》立法，授权美国国家海洋和大气管理局与海岸警卫队帮助其他国家打击 IUU 捕捞，向本国政府机构、国际渔业管理组织和外国政府披露信息，并公布从事捕捞活动的船只和船主名单。^[1] 特朗普第一任期内，美国根据 2019 年的《海事安全和渔业执法法案》成立“打击 IUU 捕捞机构间工作组”，专门处理 IUU 捕捞等相关“海上安全威胁”。此后，这一议题设置开始进入美国国家安全战略层面。2022 年 2 月，拜登政府出台《美国印太战略》报告，宣称美国将与合作伙伴共同努力，改善海上安全，以保护渔业、建立海域感知并改善培训和咨询。^[2] 同年 6 月，拜登政府发布《打击 IUU 捕捞及相关虐待劳工行为的备忘录》，强调若不加以控制，IUU 捕捞及与之相关的虐待劳工等行为将威胁世界各地渔民的生计和人权，并将损害美国的经济竞争力、国家安全和渔业可持续性，甚至

[1] 参见 The Congress, *Public Law* 114 - 81, November 5, 2015, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ81/PLAW-114publ81.pdf>。

[2] The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, p.17.

将加剧气候变化对环境和社会经济的影响。^[1]这也是美国政府首次将 IUU 捕捞问题写进国家安全备忘录。

为此,美国提出使用“全政府”战略调动其政府机构的全部力量来应对 IUU 捕捞问题,2019 年专门成立的“打击 IUU 捕捞机构间工作组”由 21 个联邦机构组成,负责协调相关工作并牵头制定和落实打击 IUU 捕捞的五年计划。^[2]该工作组由美国国务院、海岸警卫队和国家海洋和大气管理局主持,以强化信息共享、协调制裁等行动。^[3]2021 年 8 月,美国国家海洋与大气管理局在向国会提交的报告中指称,有 31 个国家和实体存在 IUU 捕捞活动,其中中国被列为 2018—2020 年间从事 IUU 捕鱼活动国家之首。^[4]2025 年 4 月,美国国会再次提出“2025 年保护全球渔业法案”,旨在授权美国总统对涉嫌参与 IUU 捕捞或买卖、转让濒危物种的外国个人或船只实施制裁,并鼓励美国与“友好国家”和国际组织合作,共同“打击 IUU 捕捞”。同时,美国国会还在继续推动“打击外国非法捕捞海产品法案”的通过,该法案将列出有 IUU 捕捞历史的船只“黑名单”。^[5]2025 年 6 月,美国国会参议院举行“IUU 捕捞对美国国家安全构成的威胁”专题听证会,与会

[1] The White House, *Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses*, June 27, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/27/memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>.

[2] NOAA, “Memo on Opening of the U.S. Interagency Working Group on IUU Fishing,” 2019, <https://www.fisheries.noaa.gov/s3/2025-03/iuu-working-group-opening-memo-final-508.pdf>.

[3] The White House, “FACT SHEET: Marking the One Year Anniversary of the National Security Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses,” June 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/27/fact-sheet-marking-the-one-year-anniversary-of-the-national-security-memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>.

[4] NOAA, *2021 Report to Congress on Improving International Fisheries Management*, August 2021, <https://media.fisheries.noaa.gov/2021-08/2021ReporttoCongressonImprovingInternationalFisheriesManagement.pdf>.

[5] Nathan Strout, “US Lawmakers Reintroduce Bill Tackling IUU Fishing,” Sea Food Source, April 18, 2025, <https://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/us-lawmakers-reintroduce-bill-tackling-iuu-fishing>.

参议员丹·沙利文（Dan Sullivan）声称“IUU 捕捞对美国国家安全构成直接威胁”，并恶意攻讦中国远洋渔业活动；有关智库专家在作证时还将中国远洋渔业船队污名化为“战略和安全威胁”，并诬指其活动“对太平洋岛国等经济体造成毁灭性打击”。^[1]总之，虽然 IUU 捕捞问题原本在以战争与和平为中心的国际安全谱系上并非“高政治”议题，但在美国转向大国竞争战略的背景下，其在美国主导下被有意拔高为“国家安全”和“全球安全”问题，继而愈发成为美国拉拢和威逼其盟友和伙伴抗衡中国的一个重要抓手。

近年来，美国还着手调动所谓“全社会”力量推进 IUU 捕捞问题进入国家安全议程，持续在话语塑造上将中国刻画为该问题的“单一最大威胁来源”。美国凭借其“强大的”国际舆论操纵手段，通过政府声明、媒体报道、智库和行业团体报告，试图利用 IUU 捕捞议题蛊惑、诱拉和逼压更多国家将矛头对准中国。随之，关于中国涉及 IUU 捕捞的不实信息和诬蔑言论在西方媒体及非政府组织平台上广为传播，在国际社会中产生了恶劣影响。

（二）在具体实践中重点形成强大的海域态势感知能力，以构建联盟友伙伴遏压中国的单边和多边能力体系

早在奥巴马时期的“亚太再平衡”战略下，美国战略界便建议政府以应对 IUU 捕捞的名义向南海周边的东南亚国家提供预警和侦察能力，在该区域围绕南海争端谈判，建立由美国国务院领导协调、太平洋司令部（以及后来的印太司令部）联合行动中心参与的区域性海域态势感知网络，以

[1] 参见 Nathan Strout, “US senators lambast IUU fishing and abuse in foreign fleets during hearing,” SeaFoodSource, June 18, 2025, <https://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/us-senators-lambast-iuu-fishing-and-abuse-in-foreign-fleets-during-hearing>; Gregory B. Poling, “Finding Nemo’s Future: Conflicts over Ocean Resources,” Center For Strategic & International Studies, June 12, 2025, <https://www.csis.org/analysis/gregory-b-poling-finding-nemosfuture-conflicts-over-ocean-resources> 等。

反制所谓的“中国灰色地带策略”。^[1] 特朗普第一任期内，这些建议逐步成为现实。尤其在其实施“印太战略”背景下，海域态势感知在美国国家安全和对华竞争战略中的地位显著提升。在此过程中，美国将强化地区国家海域态势感知能力、整合海域态势感知体系、加强对中国海上活动监视作为重要内容，而拜登政府执政后推动的“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA）与打击 IUU 捕捞的合流则是美方当时的最新进展。^[2] 拜登政府明确将 IUU 捕捞及其背后的跨国犯罪网络列为情报收集重点，并推动与私营企业合作，开发远程、低成本、可公开获取的海上监视工具，专门用于打击 IUU 捕捞，以期形成美国在该领域的主导地位。^[3]

在实践中，美国海岸警卫队已与全球渔业观察组织合作，通过交换实时技术、情报及其分析为作战巡逻规划提供信息。另外，由美国交通部沃尔普中心（Volpe Center）与美国海军非洲司令部（NAVAF）合作开发的“海洋视野”（SeaVision）^[4] 态势感知系统业已拥有来自 100 多个合作伙伴国家的 5000 多名活跃用户，成为一个全球使用的多国信息共享平台。^[5] 2022 年

[1] CNAS, *Networked Transparency: Constructing a Common Operational Picture of the South China Sea*, March 21, 2016, <https://www.cnas.org/publications/reports/networked-transparency-constructing-a-common-operational-picture-of-the-south-china-sea>.

[2] 楼春豪、王宠：《美国强化印太海域态势感知的新动向及其对中国的影响》，载《云南社会科学》2023 年第 2 期，第 37 页。

[3] 参见 David Vergun, “DOD Announces AI Competition to Detect, Defeat Illegal Fishing,” U.S. Department of Defense, July 22, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2703739/dod-announces-ai-competition-to-detect-defeat-illegal-fishing/>.

[4] “海洋视野”（SeaVision）是一款基于网络的非机密海上态势感知工具，用户可通过该平台查看并共享多种海事信息，以提升海上行动能力、增强海上安全，并在海事领域内建立合作伙伴关系。

[5] The White House, “FACT SHEET: Marking the One Year Anniversary of the National Security Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses,” June 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/27/fact-sheet-marking-the-one-year-anniversary-of-the-national-security-memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>.

5月,美日印澳“四方安全对话”(QUAD)领导人峰会正式决定启动“印太海域态势感知伙伴关系”倡议。至此,美国拼凑的这一海上安全联盟网络覆盖了从东北亚、台海、南海、东南亚延伸至印度洋及南太平洋的全部“印太”区域。^[1]这一倡议试图将美国“鹰眼360”公司(HawkEye360)卫星获取的相关信号数据集成到“海洋视野”系统中,构建覆盖“印太”地区相关海域追踪中国“非法捕鱼活动”的系统,并将其打造成向地区国家展示QUAD价值的“旗舰”项目。^[2]其核心举措是扩大对印度洋区域信息融合中心(设在印度)、新加坡信息融合中心、太平洋岛屿论坛渔业局(设在所罗门群岛)和太平洋融合中心(设在瓦努阿图)等现有区域融合中心的信息共享支持,提升区域合作伙伴打击IUU捕捞及近海执法的能力^[3],并发挥“QUAD在印太地区打击IUU捕捞合作中的示范作用”。^[4]

此外,2022年10月,美国“打击IUU捕捞机构间工作组”发布《打击IUU捕捞活动的五年国家战略》报告,提出要通过情报、执法和监管机构以及外国合作伙伴和非政府组织之间的协调和信息共享,加强对海洋捕捞作业的监测、控制和监督,并利用已建立的针对具体区域的IUU捕捞和海域感知工作组,定期与区域合作伙伴就具体问题进行对接,将IUU捕捞作为美国情报界的一个情报收集重点。^[5]作为上述规划的落地成果,美国

[1] 吴士存:《美国“印太”海洋安全战略的“阵营化”趋势》,载《世界知识》2022年第21期,第26页。

[2] 《寻找针对中国新借口!英媒曝拜登要拉日印澳追踪所谓中国“非法捕鱼”》,环球网,2022年5月22日,<https://world.huanqiu.com/article/4878NAUWn1b>。

[3] The White House, “FACT SHEET: Quad Leaders’ Tokyo Summit 2022,” May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/>; The White House, “Quad Leaders’ Summit Fact Sheet,” May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/quad-leaders-summit-fact-sheet/>。

[4] Brad McNally, “The United States Must Act to Stop Illegal Fishing in 2023,” The Brookings, February 3, 2023, <https://www.brookings.edu/articles/the-united-states-must-act-to-stop-illegal-fishing-in-2023/>。

[5] U.S. Interagency Working Group on IUU Fishing, *National 5-Year Strategy for Combating IUU Fishing (2022–2026)*, October 19, 2022, https://iuufishing.noaa.gov/wp-content/uploads/2023/04/2022_NationalStrategyReport_USIWGonIUUfishing.pdf。

财政部外国资产控制办公室（OFAC）在 2022 年底便依据其所谓的“情报”，专门制裁了中国两名所谓“涉及 IUU 捕捞”的个人及其控制的实体网络，包括大连远洋渔业有限公司和平潭海洋企业有限公司以及其他 8 家附属实体，另有 157 艘悬挂中国国旗的渔船被列入制裁名单。^[1]

（三）在策略上重视向盟伴扩大信息共享和能力迁移，笼络盟友共同以 IUU 捕捞议题挤压中国

继特朗普第一任期不断将美国塑造为“解决全球 IUU 捕捞问题的领导者”后，拜登政府更加强调通过“与盟友和伙伴的切实合作”来深入推进这一议程。2021 年以来，美国一直向菲律宾免费提供“海洋视野”系统的访问权限，以促进美菲同盟共同应对“中国挑战”。目前，菲律宾海岸警卫队、海军、渔业和水产资源局以及美国援建的国家海岸监视中心都在使用该系统。^[2]2022 年 6 月，美国在联合国海洋大会上宣布与英国和加拿大成立世界上第一个相关全球联盟——“IUU 捕捞行动联盟”，以加强对渔业的监测、控制和监督，促进与关键国家和非国家实体合作伙伴的数据访问和共享。自该联盟启动以来，新西兰、冰岛、韩国、挪威、巴拿马、法国、欧盟和智利等国家和组织均已加入其中，这些成员承诺采取紧急行动，改善对渔业的监测、控制和监督，提高捕捞船队和海鲜市场的透明度，并建立新的伙伴关系，追究不良行为者的责任。^[3]美国 2022 年 10 月发布的《打击 IUU

[1] “Treasury Targets Serious Human Rights Abuse Aboard Distant Water Fishing Vessels Based in the People’s Republic of China,” U.S. Department of The Treasury, December 9, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1154>.

[2] Joyce Ann L. Rocamora, “US Considers PH as Location for USGS Landsat Ground Station,” Philippine News Agency, May 14, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1224659>.

[3] 参见 “President Biden Signs National Security Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses,” *American Journal of International Law*, Vol.116, No.4, 2022, pp.858-863; The White House, “FACT SHEET: Marking the One Year Anniversary of the National Security Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses,” June 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/27/fact-sheet-marking-the-one-year-anniversary-of-the-national-security-memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/> 等。

捕捞活动的五年国家战略》报告强调,“打击 IUU 捕捞机构间工作组”将运用协调一致、因地制宜的方法来应对 IUU 捕捞和相关威胁,并将厄瓜多尔、巴拿马、塞内加尔、越南和台湾当局列为 5 个优先合作方。^[1]该报告还概述了加强工作组所涉各机构之间以及与外部合作伙伴和非政府组织合作的方法,提出最终要建立一个全球网络,在地方、区域和国际范围内“合作打击 IUU 捕捞活动”。^[2]

还需一提的是“随船观察员”项目 (shiprider program),这是美国海岸警卫队对外开展海上安全合作的“旗舰”项目,也是美国对他国海洋活动进行“长臂管辖”的重要工具之一。截至目前,美国已与 12 个太平洋岛国签订了双边协议尤其是“随船观察员协议”。^[3]从表面上看,美国宣称这些协议“对于协助相关伙伴国家保持对其主权水域活动的控制和海域感知至关重要”,“有助于促进打击 IUU 捕捞执法合作以及重要知识和专业技术的转让”;实质上,这些协议意在提升美国对相关海域的情报收集与监控能力、扩大海上“长臂管辖”、构建“美国优先”的地区海洋治理规则,充当美国推进“印太战略”、护持海洋霸权的重要工具。^[4]

另外,美国还敦促墨西哥、巴西、哥伦比亚和阿根廷等国加入《港口国措施协定》,以加强对 IUU 捕捞的打击,重点针对“中国有关船只”及跨

[1] U.S. Interagency Working Group on IUU Fishing, *National 5-Year Strategy for Combating IUU Fishing (2022-2026)*, October 19, 2022, https://iuufishing.noaa.gov/wp-content/uploads/2023/04/2022_NationalStrategyReport_USIWGonIUUfishing.pdf.

[2] Amanda Jargowsky, “U.S. Releases Strategy for Combating ‘IUU Fishing’,” Mississippi-Alabama Sea Grant Consortium, November 10, 2022, <https://masgc.org/news/article/us-releases-strategy-for-combating-iuu-fishing>.

[3] Ray Joseph, “Strengthening Pacific Security: US Shiprider Agreements,” The Foreign Policy Research Institute, February 26, 2025, <https://www.fpri.org/article/2025/02/strengthening-pacific-security-us-shiprider-agreements/>.

[4] “Testimony of Rear Admiral Jo-Ann F. Burdian Assistant Commandant for Response Policy on Guardians of the Sea: Examining Coast Guard Efforts in Drug Enforcement, Illegal Migration, and IUU Fishing,” House Transportation & Infrastructure Committee, November 14, 2023, https://transportation.house.gov/uploadedfiles/rear_admiral_burdian_testimony.pdf.

国犯罪集团。^[1] 同样,美国《2024 财年国防授权法》明确规定,美国国防部长应努力加强美国在“印太”地区的防务联盟和伙伴关系,以进一步提高美国在与中国战略竞争中的“比较优势”,并与密克罗尼西亚联邦、马绍尔群岛、帕劳和其他太平洋岛国合作加强区域安全,解决共同关心的问题,包括“保护渔业免受 IUU 捕捞的影响”。^[2] 而出于对华战略竞争考虑,美国自然将越南、菲律宾、马来西亚、印尼等南海周边国家列为技术培训与援助的重点对象。^[3]

有迹象表明,特朗普再度执政以来,上述举措正得到进一步落实。例如,美国继续同“太平洋四方联盟”(Pacific QUAD,包括澳大利亚、法国、新西兰、美国)尤其是澳大利亚及太平洋岛国一道实施“旨在发现和阻止太平洋上的 IUU 捕捞活动”的海空行动,同时进一步加强对越南和菲律宾等国在关键海域感知能力的技术支持。^[4]

(四) 在执行层面注重发挥美国海岸警卫队等准军事力量的牵头作用

美国海岸警卫队作为美国现有的六大军种之一,现有约 5.5 万人、250 余艘舰艇以及近 2000 艘小型船只和专用船只,其中的主力舰艇为“传奇”级国家安全舰(National Security Cutter, NSC, 也称巡逻舰)。^[5] 美国海岸

[1] “Risch, Menendez Lead Colleagues in Introducing Bipartisan Resolution Underscoring Urgency of Combatting IUU Fishing, Associated Criminal Activity,” Senate Foreign Relations Committee, March 2, 2023, <https://www.foreign.senate.gov/press/rep/release/risch-menendez-lead-colleagues-in-introducing-bipartisan-resolution-underscoring-urgency-of-combatting-iuu-fishing-associated-criminal-activity>.

[2] The US Congress, *H.R.2670 – National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024*, December 22, 2023, <https://www.congress.gov/118/bills/hr2670/BILLS-118hr2670enr.pdf>.

[3] The White House, “FACT SHEET: Marking the One Year Anniversary of the National Security Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses,” June 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/27/fact-sheet-marking-the-one-year-anniversary-of-the-national-security-memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>.

[4] 参见“Island Home Inspires Air Force Mission,” Australian Defence Force, March 31, 2025, <https://www.defence.gov.au/news-events/news/2025-03-31/island-home-inspires-air-force-mission>.

[5] 参见美国海岸警卫队官网, <https://www.uscg.mil/>。

警卫队被视为一个“执行海上多种任务”的准军事组织，负责包括“打击 IUU 捕捞活动”在内的海上执法行动，是美国向世界各地沿海伙伴国家提供海上安全援助与培训的关键载体，也是在美国国防部、国务院及国家海洋和大气管理局等政府部门和情报机构、美国的盟友伙伴以及相关国家政府和国际组织之间居中协调、应对 IUU 捕捞问题的中枢机构。

近些年来，随着美国战略重心持续东移，美国海岸警卫队因其往往能够将美国优势军力包裹在“海上执法”外衣下实施“长臂管辖”而日益受到重视，逐步被置于“印太”地区海上安全战略的中心地带。^[1]美国发布的 2015 年版《21 世纪海上力量合作战略》明确提出海岸警卫队可以“执法”名义介入南海等地区事务。自 2019 年 1 月起，美国海岸警卫队开始在西太平洋部署第一艘舰只；2020 年，其通过《IUU 捕捞战略展望》宣称“IUU 捕捞已取代海盗行为，成为全球主要海上安全威胁”^[2]，并宣布由于中国“对国际海洋秩序构成挑战”，美国将增加在南海地区的舰机部署。^[3]同时，美国海岸警卫队司令担任“打击 IUU 捕捞机构间工作组”的共同主席和专责副主席，专门处理 IUU 捕捞和相关海上安全威胁。如今，在 IUU 捕捞议题的“战略重要性”不断凸显之际，美国海岸警卫队多次强调 IUU 捕捞造成的“重大海上安全威胁”，借此为拓展其所谓“全球执法权限”和强化“他国执法教师爷”角色提供正当性与合法依据。^[4]

[1] Aristyo Rizka Darmawan, “Coast Guard Diplomacy and Maritime Security in Southeast Asia,” Policy Forum, April 26, 2022, <https://www.policyforum.net/coast-guard-diplomacy-and-maritime-security-in-southeast-asia/>.

[2] 参见 Bridget Johnson, “Coast Guard Releases New Strategy to Combat ‘Leading Global Maritime Security Threat’ of Illegal Fishing,” Homeland Security Today, September 18, 2020, https://www.hstoday.us/subject-matter-areas/maritime-security/coast-guard-releases-new-strategy-to-combat-leading-global-maritime-security-threat-of-illegal-fishing/?utm_source=chatgpt.com.

[3] 《海岸警卫队：美国维护霸权的又一重要工具》，中国军网，2021 年 12 月 9 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2021-12/09/content_304869.htm。

[4] John Grady, “Coast Guard: Illegal Fishing Has Surpassed Piracy as a Global Threat,” USNI News, January 19, 2023, <https://news.usni.org/2023/01/19/coast-guard-illegal-fishing-has-surpassed-piracy-as-a-global-threat>.

为此,美国试图联手印度洋、东南亚和南太平洋地区的国家海上执法力量,共同“打击”所谓的“中国 IUU 捕捞活动”。2022 年 5 月,在美国—东盟特别峰会上,美国时任副总统哈里斯宣布启动总投入 6000 万美元、包括“支持南海可持续捕捞”“海上执法援助”等在内的新的地区海事倡议,其中大部分行动由美国海岸警卫队领衔。2023 年 5 月,美国与巴布亚新几内亚签订《海上安全协定》,使美国海岸警卫队获准进入巴新专属经济区开展巡逻,以“遏制 IUU 捕捞等海上威胁”。^[1]同年 6 月,美国完成与密克罗尼西亚联邦和帕劳续签《自由联系条约》(COFA)并继续开展提供资金援助的谈判,表示将更多资金用于美国海岸警卫队与“自由联系国”(FAS)针对 IUU 捕捞等相关合作。^[2]同时,美国海岸警卫队已指定其“哈丽雅特·莱恩”号巡逻舰为新的“印太”支援舰,重点是“打击中国的非法捕鱼行为”以及“应对中国利用民间渔船和海警船只进出海洋的灰色地带战略”。^[3]2023 年 11 月,美国以“IUU 继续困扰该地区,美国海岸警卫队必须相应地扩大其存在范围”为借口,在关岛正式设立了海岸警卫队基地。这也是美国海岸警卫队在亚太地区新的专门行动基地,重点负责“整个西太平洋的后勤和行动支持”。^[4]此外,利用与有关国家之间的“随船观察员协议”,近年来美国海岸警卫队还不断对合法正常作业的中国渔船进行袭扰。^[5]

[1] 王剑峰:《美国与太平洋岛国伙伴关系的最新进展》,载《现代国际关系》2023 年第 6 期,第 107 页。

[2] Ray Joseph, “The Compacts of Free Association and the Role of the U.S. Coast Guard,” CSIS, June 8, 2023, <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/compacts-free-association-and-role-us-coast-guard>.

[3] The White House, “FACT SHEET: Marking the One Year Anniversary of the National Security Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses,” June 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/27/fact-sheet-marking-the-one-year-anniversary-of-the-national-security-memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>.

[4] “Coast Guard Base Guam,” *Congressional Record*, Vol.169, No.199, H6083, December 4, 2023, <https://www.congress.gov/118/crec/2023/12/04/169/199/CREC-2023-12-04-pt1-PgH6083-4.pdf>.

[5] “US Coastguard Rebuts Chinese Diplomat’s Allegations of Illegal Patrols in Pacific,” *First Post*, April 10, 2024, <https://www.firstpost.com/world/us-coastguard-rebuts-chinese-diplomats-allegations-of-illegal-patrols-in-pacific-13758102.html>.

需要指出的是，近年来美国政府围绕 IUU 捕捞做出的一系列战略规划和行动部署，已远远超越纯粹打击 IUU 捕捞的执法议程。其很多筹划远在“低政治”议题之上，具有强烈的“高政治”色彩，并以太平洋区域尤其是南海、台海为战略前沿。为此，美国即便是与太平洋岛国就海上执法和打击 IUU 捕捞议题开展合作，也明确强调“这些国家的领土向西延伸至太平洋，比美国控制的任何其他领土都更深入，帕劳的专属经济区毗邻菲律宾，如果印太地区突发军事事件，美国将需要通过中部太平洋进入和过境，那里的航空站是重要的集结地，或者在危急的情况下可提供退路”。^[1]由此可见，美国对 IUU 捕捞议题的泛安全化操弄，实质上是借此强化在“印太”地区的战略部署，特别是南海作为美国遏制围堵中国布局中的关键支点，自然成为其所谓“IUU 捕捞棋局”关注的核心目标区域。美国通过大力推动议题同盟建设、强化“中国渔船威胁”叙事、提升区域国家海上态势感知和执法能力，试图以 IUU 捕捞议题为抓手，激化南海矛盾，增强所谓“以海制华”的效能。

二、“以海制华”的新“突破口”：美国以 IUU 议题介入南海的操作路径

美国在推进“印太战略”议程下，不仅将 IUU 捕捞议题作为推进其在亚太地区经济、政治和安全利益的一个抓手，也将操弄该议题作为一种外交手段，用以塑造有利于美国的国际规范并建立和强化美国主导的联盟与伙伴关系网络。同时，美国更是将运筹 IUU 捕捞议题视为其加强在南海及周边地区军事存在的重要杠杆。因此，美国开始想方设法借助多数南海周边国家所关切且敏感性相对较低的 IUU 捕捞议题，推进与区域国家的海上安全合作，以配合美国的遏华战略目标。

由于南海当事国之间复杂的海上争议，南海本身便缺乏管理渔业冲突

[1] Andrew Harding, “A Generational Opportunity to Counter China: Prioritizing the Pacific Islands Through the Compacts of Free Association (COFA),” The Heritage Foundation, August 28, 2023, <https://www.heritage.org/sites/default/files/2023-08/BG3784.pdf>.

全面和有效的规则框架,该地区的非法捕捞问题及由此引发的分歧矛盾注定是一个持久的问题。事实上,除来自越南的 IUU 捕捞较为猖獗之外^[1],菲律宾、马来西亚、印尼等其他南海沿岸国的 IUU 捕捞问题也十分严重,相互之间的渔业冲突事件屡屡发生,成为各方的重要安全关切。例如,美国国际开发署的报告显示,2019年菲律宾的渔获中有 27%~40% 是非法捕捞,相当于每年约 620 亿比索(约 13 亿美元),而且至少有 3 万艘或 30% 的船只仍未注册,商业渔民每年未报告的鱼产量高达 42.2 万吨,由此可见,菲律宾 IUU 捕捞问题的严重性。^[2]然而,出于遏制打压中国的战略需要,美国政府对菲律宾、越南等国的 IUU 捕捞问题及其对南海和周边国家的危害故意视而不见,却不顾客观事实与科学统计而单方面污名化中国,而且还以此名义制定了一套战略,企图利用有关国家与中国之间的分歧矛盾,浑水摸鱼、借题发挥,怂恿支持它们挑衅和对抗中国,为美国更深度介入南海事务、加强地区军事和准军事存在打开新的机会窗口。

(一) 炮制“南海中国渔船威胁论”,制造南海新矛盾

近年来,美国不断使用“灰色地带”概念臆测和污名化中国在南海的诸多合法行动,IUU 捕捞则是其新的延伸。^[3]美国为寻求其南海行动的“正当性”和“合理性”,利用虚假信息和片面叙事有意夸大中国在南海的渔业

[1] 越南至今仍受到欧委会因 IUU 捕捞问题对其水产品的黄牌警告制裁,而且自 2020 年以来,越南与马来西亚、印尼之间分别发生了 88 起、40 起渔业冲突事件,与泰国、柬埔寨、菲律宾、中国均发生过多起渔业冲突事件,甚至造成人员伤亡。参见 Wang Tengfei, Song Runxi, “Vietnamese Illegal Fishing and Maritime Conflicts Continue in 2021,” SCSPi, December 31, 2021, <http://www.scspi.org/en/dtfx/vietnamese-illegal-fishing-and-maritime-conflicts-continue-2021>; 宋润茜、王腾飞:《2022 年越南渔船南海非法捕鱼活动情况综述》,南海战略态势感知计划网站,2023 年 6 月 20 日, <http://www.scspi.org/zh/dtfx/1687235456>。

[2] “BFAR—USAID Study Calls for Public Support to Combat Illegal Fishing,” U.S. Embassy in the Philippines, March 10, 2021, <https://ph.usembassy.gov/bfar-usaid-study-calls-for-public-support-to-combat-illegal-fishing/>。

[3] 参见郑安光:《美国海岸警卫队部署南海:动因与影响》,载《国际问题研究》2022 年第 2 期,第 119—131 页。

存在“威胁”，不断炒作中国南海“海上民兵威胁”。^[1]例如，继 2022 年美国斯坦福大学“戈尔迪之结”国家安全（Gordian Knot）创新中心（Stanford GKC）推出旨在以所谓“曝光”方式歪曲抹黑中国在南海正常维权执法活动的“妙手计划”（Project Myoushu）^[2]之后，其负责人雷蒙多·鲍威尔（Raymond Powell）于 2023 年 7 月又设立了“海光”（SeaLight）项目，聚焦中国在南海的所谓“灰色地带行动”，包括 IUU 捕捞在内的相关议题，专注于传播制造各种谣言，刻意炒作“中国威胁”。^[3]美国还利用美国—东盟双边和 QUAD、美日韩、美日菲等小多边机制，以及联合国海洋大会和世贸组织等国际多边场合，并在与越南、菲律宾、印尼等南海沿岸国的双边会谈中积极炒作 IUU 捕捞议题，不断对南海、东海、黄海甚至更远海域的所谓“中国 IUU 捕捞”问题表示关切，并强调“印太地区 95% 的非法捕捞活动来自中国”。^[4]2024 年 2 月，美国智库发布报告宣称，中国 2023 年在南海的“民兵”船只数量较 2021–2022 年间增加 35%。^[5]另一方面，美国在多个场合不断声称中国通过“庞大的、有补贴的”远洋捕鱼船队对其他国家进行“恫吓、胁迫和威胁”，“损害地区和平与稳定”，以此刺激南海周边国家对华敌对的威胁感知，制造对华恐慌和焦虑。^[6]

[1] Jennifer Runion, “Fishing for Trouble: Chinese IUU Fishing and the Risk of Escalation,” U.S. Naval Institute, February 2023, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/february/fishing-trouble-chinese-iuu-fishing-and-risk-escalation>.

[2] 参见“Project Myoushu,” Gordian Knot Center for National Security Innovation, Stanford University, <https://gordianknot.stanford.edu/news/news/project-myoushu>.

[3] 参见“SeaLight,” <https://www.sealight.live/>.

[4] “‘Quad’ Security Group Plans System to Track Illegal Fishing by China,” *Financial Times*, May 22, 2022, <https://www.ft.com/content/4066cc72-119a-48e2-b55c-980c4e3f6c9a>.

[5] Asia Maritime Transparency Initiative, *Wherever They May Roam: China’s Militia In 2023*, CSIS, February 28, 2024, <https://amti.csis.org/wherever-they-may-roam-chinas-militia-in-2023/>.

[6] 参见 Morgan Ortagus, “Chinese Coercion on Oil and Gas Activity in the South China Sea,” U.S. Department of State, July 20, 2019, <https://www.state.gov/chinese-coercion-on-oil-and-gas-activity-in-the-south-china-sea/>; Jeremy Greenwood, “An Indo-Pacific Test Case: Tackling Illegal Fishing with Counternarcotics Tactics,” Brookings, February 1, 2022, <https://www.brookings.edu/articles/an-indo-pacific-test-case-tackling-illegal-fishing-with-counternarcotics-tactics/> 等。

（二）以提升东南亚国家海域态势感知能力为关键切入点

为拓展与东南亚国家的“信息共享”网络，美国国防部与国务院联手，在向东南亚伙伴国政府转让情报、监视与侦察（ISR）相关技术的对外军事融资项目中，专门设立了信息共享应急机制，以期使南海周边相关国家完全依赖于美国控制的信息收集和分发，从而增强美国对这些国家的影响力乃至掌控力。这包括提供船只监控系统、卫星监测技术和其他技术工具，以帮助追踪和检测非法捕捞活动。美国希望通过集成基于光电、射频、人工智能等多种来源的数据，克服现有以船舶自动识别系统（AIS）为基础的监测工具的局限性，特别是跟踪掌握那些已关闭定位发射器的船舶情况，并提供这些船只的高质量动态影像。^[1]这无疑对南海周边一些监测能力薄弱但又有实际需求的国家具有很强的吸引力。

值得注意的是，2022年5月QUAD启动“印太海域态势感知伙伴关系”，重点是帮助该地区国家利用卫星技术监测水域、防止非法捕鱼以及应对人道主义和自然灾害，其主要手段就是将“鹰眼360”公司卫星获取的射频信号和遥感数据集成到美国的“海洋视野”系统中，以提供更清晰、更快速的图像。^[2]该系统将船舶自动识别系统信息与卫星合成孔径雷达、海岸雷达、可见光和红外图像以及射频数据相结合，以呈现更全面的海上活动情况。人工智能算法已被开发用于处理卫星合成孔径雷达数据，现已成为“海洋视野”系统和其他海域感知工具的关键组成部分。^[3]2022年7月，美国时任负责“印太”安全事务的助理国防部长伊利·拉特纳（Ely Ratner）强调，美国将信息视为“从根本上重塑南海竞争环境的一个强大工具，包括提升其合作伙伴的情报监侦能力，更广泛地思考如何管理和共享信息以及如何利

[1] Hoang Do, “How to Help ASEAN Address South China Sea ‘Gray-zone’ Challenges,” United States Institute of Peace, September 25, 2023, <https://www.usip.org/publications/2023/09/how-help-asean-address-south-china-sea-gray-zone-challenges>.

[2] Ibid.

[3] James W. Ellsworth, “Will 2024 Be a Turning Point for IUU Fishing?” The Brookings, January 24, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/will-2024-be-a-turning-point-for-iuu-fishing/>.

用透明度来发挥更大的作用”。^[1] 美国《2024 财年国防授权法》第 1305 条要求国防部长加紧推进“印太海域态势感知伙伴关系”的建设，重点加强针对 IUU 捕捞行为的应对能力，提升该地区海上活动的透明度与信息共享水平。^[2] 该法条文强调，要推进美国与菲、泰的联盟以及美国与其他东盟国家的伙伴关系，增强相关海域态势感知能力。^[3] 在此基础上，美菲积极探讨包括构建卫星监视系统以及陆地卫星地面站在内的合作，并在 2024 年 5 月宣布在菲律宾设立美国地质调查局陆地卫星地面站。^[4] 同年 6 月，美国国际开发署帮助菲律宾开发了渔业调查、执法、诉讼和检测系统共享中心作为新的渔业执法工具，以“打击 IUU 捕捞活动”。^[5] 此外，美国海军早在 2021 年就已经开始对越南进行培训，以加强越南海军对南海的情报收集能力。^[6]

（三）将打击 IUU 捕捞纳入美国主导的地区年度海上联合演习

拜登政府时期，美国在“一体化威慑”战略框架下，重点推进“与盟国及合作伙伴的跨领域、跨区域、跨部门的一体化建设”，希望通过加强联合军演、共用军事设施及共享网络系统建设等，促进互操作效能的有效提升，

[1] “Twelfth Annual South China Sea Conference: Lunch Keynote,” CSIS, July 26, 2022, <https://www.csis.org/analysis/twelfth-annual-south-china-sea-conference-lunch-keynote/>.

[2] Zack Cooper and Connor Fiddler, “Five Notable Items for Asia Watchers in the 2024 National Defense Authorization Act,” The American Enterprise Institute, December 19, 2023, <https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/five-notable-items-for-asia-watchers-in-the-2024-national-defense-authorization-act/>.

[3] The US Congress, *H.R.2670 – National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024*, December 22, 2023, <https://www.congress.gov/118/bills/hr2670/BILLS-118hr2670enr.pdf>.

[4] Joyce Ann L. Rocamora, “US Considers PH as Location for USGS Landsat Ground Station,” Philippine News Agency, May 14, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1224659>.

[5] Stephanie Sevillano, “BFAR Launches FishSHIELDS vs. Illegal, Unreported Fishing in PH Waters,” Philippine News Agency, June 5, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1226278>.

[6] 闫岩：《QUAD 印太海域态势感知：实现共同安全还是制造海上冲突？》，南海战略态势感知计划网站，2022 年 5 月 26 日，<http://www.scspi.org/zh/dtfx/1653494577>。

以增强所谓的“集体威慑力”。^[1] 为了进一步吸引南海周边国家加入并增强与地区国家之间的协调，美国将应对 IUU 捕捞相关科目纳入其在该地区的年度海上联合演习中。美国 2022 年 10 月发布的《打击 IUU 捕捞活动的五年国家战略》对此提出了明确要求，强调继续探索将“打击 IUU 捕捞”纳入到与盟伴海军和海岸警卫队开展的海上多边演习之中。^[2]

此前，美国海岸警卫队“门罗”号国家安全舰曾抵达南海，打着“帮助伙伴国家建立解决 IUU 捕捞问题的海上安全能力”的幌子，分别与菲、澳、印尼等国举行联合演练。^[3] 2022 年以来，美国海岸警卫队在加强与南海沿岸国家联合演习的同时，还积极与菲律宾推动双方海警舰艇在南海开展联合巡航，并吸纳日本和澳大利亚等国加入，其中重要一项任务便是“打击 IUU 捕捞”。2023 年 4 月，美军首次在美菲“肩并肩”大规模军事演习中运用 MQ-9 “死神”无人机执行收集情报、侦察和监视任务，为双方在吕宋岛附近海域演练击沉一艘大型渔船提供全动态视频。^[4] 此举意在威慑中国船

[1] Jim Garamone, “Concept of Integrated Deterrence Will Be Key to National Defense Strategy, DOD Official Says,” U.S. Department of Defense, December 8, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>.

[2] “Guardians of the Sea: Examining Coast Guard Efforts in Drug Enforcement, Illegal Migration, and IUU Fishing,” Congressional Research Service, November 14, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/TE/TE10089/2>.

[3] 参见“US Coast Guard Conducts Exercises with Philippines During Pacific Tour,” *The Maritime Executive*, September 3, 2021, https://maritime-executive.com/article/us-coast-guard-conducts-exercises-with-philippines-during-pacific-tour?utm_source=chatgpt.com; “U.S. Coast Guard Trains with Indonesia’s Maritime Security Agency,” *The Maritime Executive*, September 3, 2021, https://maritime-executive.com/index.php/article/u-s-coast-guard-trains-with-indonesia-s-maritime-security-agency?utm_source=chatgpt.com; The U.S. Indo-Pacific Command, “U.S. Coast Guard Cutter Engages in Maritime Training with Royal Australian Navy,” September 20, 2021, <https://www.pacom.mil/Media/NEWS/News-Article-View/Article/2781937/us-coast-guard-cutter-engages-in-maritime-training-with-royal-australian-navy/> 等。

[4] Seth Robson, “American Reaper Drones Debut over Philippine Land and Sea During Balikatan Exercise,” *Stars and Stripes*, April 24, 2023, https://www.stripes.com/branches/air_force/2023-04-24/reaper-drones-balikatan-exercise-philippines-9900930.html.

只在南海的行动。同年 6 月，美国海岸警卫队、日本海上保安厅与菲律宾海岸警卫队共出动 6 艘执法舰船首次在菲律宾巴丹群岛附近海域举行联合演习，进行登船检查、取证等海上执法以及搜救、通信等课目的演练，以加强互操作性。这标志着美国将作为准军事力量的海上执法机构向南海部署迈出实质性步伐。^[1]2024 年 4 月，美日菲在白宫举行了首次三边首脑会谈，其间就深化海上安全执法部门协同、强化海洋安全合作达成共识。在此共识下，三方于当年 7 月在西太平洋海域开展了为期 12 天的海警联合巡逻，其中就包括登上渔船检查。2025 年 5 月，美国海岸警卫队首次派出“斯特拉顿”号巡逻舰与菲律宾海警舰艇在菲巴拉望岛以西的南海“争议海域”实施所谓“联合巡航”。^[2]

（四）加快推动“随船观察员”项目向南海区域扩展

美国“打击 IUU 捕捞机构间工作组”的首要任务之一，就是推动美国政府与所在国家建立新的双边随船协议，其中涉及应对 IUU 捕捞条款。美国 2022 年版《打击 IUU 捕捞活动的五年国家战略》报告强调，要与第一和第二优先级区域的主要国家和政府以及优先船旗国和政府部门优先达成新的双边执法协定，即所谓的“随船观察员协议”，并将“打击 IUU 捕捞”条款纳入其中。签订“随船观察员协议”意味着授权一方的执法官员登上另一方的执法船只或飞机并行使某些权力，协助伙伴国家打击各种非法海上活动，尤其是 IUU 捕捞。通常来说，美国签订的双边随船协定也允许伙伴国的海上执法人员登上美国政府的船只或飞机。美方船只上的执法人员可以在伙伴国指定的领海或专属经济区内执行伙伴国的法律法规，包括登船检查可疑船只。某些随船执法协议还允许载有登船执法人员的美方船只在

[1]《美日菲海上执法船首次联演，企图全面介入南海》，新华网，2023 年 6 月 2 日，http://www.news.cn/mil/2023-06/02/c_1212194820.htm。

[2]“Philippines, U.S. hold joint maritime drills in South China Sea,” Reuters, May 21, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/philippines-us-hold-joint-maritime-drills-south-china-sea-2025-05-21/>.

公海上追击“特定的问题船只”。据统计,截至2023年底,美国已在全球范围内签订15项针对IUU捕捞问题的随船协议。^[1]2022年10月,美国海岸警卫队与密克罗尼西亚联邦签署了扩大版的“随船观察员协议”,从而使美国能够在密克罗尼西亚执法人员不在场的情况下代表密方处置“非法海上活动”。^[2]目前,美方不仅正与一些太平洋岛国进行谈判,以签署与密克罗尼西亚联邦一样的扩大版协议,而且在加快推进该协议向南海地区扩展,重点是骚扰在南海活动的中国船只。

在南海方向,美国通过2024年4月的美日菲三边峰会宣布,“美国期待并欢迎菲律宾和日本海警部门人员今年在印太地区巡逻期间登上美国海岸警卫队的船只”。^[3]无独有偶,2024年QUAD峰会所发表的《威尔明顿宣言》亦宣布加强“印太海域态势感知伙伴关系”计划,其中包括美日印澳四国海警部门将于2025年启动联合巡逻,以提高互操作性,从而便于美国打着“协助应对IUU捕捞活动”的旗号,利用相关协议或机制,在有关国家的管辖海域特别是南海加强准军事和军事存在。^[4]

(五) 通过防务装备、技术及资金援助拉拢地区国家配合美国的战略

防务装备、技术和资金援助是美国对外战略中的常见工具。近年来,美国力图通过向东南亚国家尤其是菲律宾和越南的海岸警卫队和渔业执法部门

[1] Congressional Research Service, *Guardians of the Sea: Examining Coast Guard Efforts in Drug Enforcement, Illegal Migration, and IUU Fishing*, November 14, 2023, <https://www.congress.gov/crs-product/TE10089>.

[2] U.S. Indo-Pacific Command, “U.S., Federated States of Micronesia Sign Expanded Shiprider Agreement,” October 14, 2022, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/3189490/us-federated-states-of-micronesia-sign-expanded-shiprider-agreement/>.

[3] The White House, “Joint Vision Statement from the Leaders of Japan, the Philippines, and the United States,” April 11, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/joint-vision-statement-from-the-leaders-of-japan-the-philippines-and-the-united-states/>.

[4] 参见《胡波:美日印澳海警联合巡逻只会制造麻烦》,新华网,2024年10月5日, <https://www.xinhuanet.com/milpro/20241005/4943be75872144258cd6a8f5c4135029/c.html>。

提供资金、装备和培训等支持,促进美国“印太战略”与“东盟印太展望”的海事支柱相对接,并通过“亚洲可持续渔业技术支持项目”与东盟渔业部门工作组合作,为应对 IUU 捕捞问题提供技术支持服务和工具。^[1]为此,特朗普第一任期内便将有关“打击 IUU 捕捞”的培训融入到美国国务院主办的“国际访问者领导计划”(IVLP)中。2019 年 7 月,来自菲律宾的 8 人代表团参加了该计划,重点便是 IUU 捕捞处置等课程。2021 年 11 月公布的《21 世纪美国 and 菲律宾伙伴关系共同愿景》宣称,双方决心根据《港口国措施协定》的承诺,采取与市场相关的措施,确保通过 IUU 捕捞获得的海产品无法进入全球贸易。^[2]2022 年 5 月,美国政府在美国—东盟特别峰会上宣布在“印太”地区部署资产并增派人员,以向东南亚国家提供海事培训和能力建设帮助,“打击 IUU 捕捞活动”。^[3]其中,越南、菲律宾和印尼等南海沿岸国家是美国以“打击 IUU 捕捞”为名介入南海事务所倚重的重要盟友和伙伴国家。

越南被美国列为 5 个优先合作国或地区之一,两国围绕“打击非法捕鱼”进行密切合作。^[4]继美越于 2020 年 7 月签署《关于增强渔业执法能力的备忘录》以来,美国政府持续加大力度支持越南“打击 IUU 捕捞活动”,以提高越方渔业管理和执法能力。2021 年 4 月,美国向越南负责南沙巡逻的海警第三区移交为其修建的培训中心、维修车间和港口基础设施。^[5]美国 2022 年版《打击 IUU 捕捞活动的五年国家战略》中提到,将帮助越南打造

[1] U.S. Department of State, *The United States-ASEAN Relationship*, July 12, 2023, <https://www.state.gov/translations/chinese/the-united-states-asean-relationship-2-zh/>.

[2] U.S. Department of State, *Joint Vision for a 21st Century United States-Philippines Partnership*, November 16, 2021, <https://www.state.gov/joint-vision-for-a-21st-century-united-states-philippines-partnership/>.

[3] The White House, “FACT SHEET: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC,” May 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

[4] Jill Goldenziel, “Indonesia-Vietnam Boundary Settlement Can Help U.S. Counter China,” *The Forbes*, December 27, 2022, <https://www.forbes.com/sites/jillgoldenziel/2022/12/27/indonesia-vietnam-boundary-settlement-can-help-us-counter-china/?sh=779473355b48>.

[5] “US Hands over Training Facilities to Vietnam Coast Guard,” *VnExpress*, April 18, 2021, <https://e.vnexpress.net/news/news/us-hands-over-training-facilities-to-vietnam-coast-guard-4264765.html>.

类似于美国区域渔业管理委员会的协调机制。在该战略指导之下，2023年9月，美国代表团与越方负责应对IUU捕捞的机构会谈，评估越方执法能力，明确改进重点，并制定涵盖培训、指导、法律咨询与执法协作等方面的长期合作计划，以“加强越南打击IUU捕捞的”能力。^[1]2024年12月，美国还专门向越南援助1250万美元，用于“防范打击IUU捕捞”。^[2]另外，近年来美国以“帮助增强越南维护海上安全的能力”为由头，分批向越南“赠送”了3艘3000吨级海警巡逻舰和十多艘巡逻艇。^[3]

对印尼，美国强调在应对IUU捕捞问题上“将与印尼并肩作战”。2021年6月，美国宣布计划与印尼在廖内群岛巴淡岛投资350万美元建造海事培训中心。^[4]2022年11月，美国明确表示将为印尼旨在提升海域态势感知、海上执法和打击非法捕鱼的海上监视无人机计划提供支持，两国还将合作开展可持续渔业和海洋生物多样性项目。^[5]2023年6月，美国驻印尼大使馆官员表示，美国一直在积极支持印尼通过多种举措应对IUU捕捞问题：一是通过合作提高海域意识，加强印尼海域边界监测和巡逻能力，包括提供培训、设备和技术援助以提高监视能力；二是通过向印尼提供资金支持，以加强其海洋资源的可持续管理，包括侧重于能力建设、科

[1] National Oceanic and Atmospheric Administration, “Collective Action to Combat IUU Fishing: U.S. Agencies Launch Assessments in Panama, Vietnam, and Senegal,” U.S. Department of Commerce, November 15, 2023, <https://www.fisheries.noaa.gov/feature-story/collective-action-combat-iuu-fishing-us-agencies-launch-assessments-panama-vietnam-and>.

[2] 《美国援助越南1250万美元 用于防范打击非法捕捞（IUU）》，越南社会主义共和国政府新闻网，2024年12月7日，<https://cn.baochinhphu.vn/美国援助越南1250万美元用于防范打击非法捕捞IUU-116241208000031577.htm>。

[3] 《美越加强军事合作，将助力越南摆脱对俄军备的依赖？》，新华网，2023年9月18日，http://www.xinhuanet.com/mil/2023-09/18/c_1212269190.htm。

[4] Resty Woro Yuniar, “US Funds Indonesian Maritime Training Centre at Edge of South China Sea to Counter ‘Domestic and Transnational Crime’,” *South China Morning Post*, June 28, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3139087/us-funds-indonesian-maritime-training-centre-edge-south-china>.

[5] “US Pledges Support for Indonesia’s Drone Surveillance in Tackling Illegal Fishing,” *South China Morning Post*, November 14, 2022, https://www.infzm.com/contents/243029?source=124&source_1=256123https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3199573/us-pledges-support-indonesias-drone-surveillance-tackling-illegal-fishing.

学研究和渔业管理的计划。^[1]

对菲律宾，美国更是不遗余力予以支持。2022 年 11 月，美国时任副总统哈里斯在访问菲巴拉望岛时宣布，将拨款 750 万美元的额外援助，帮助菲律宾“打击 IUU 捕捞活动”。^[2]2023 年 5 月，美国宣布向菲律宾捐赠至少 4 艘巡逻舰和 3 架 C-130H 飞机，以提升菲海警能力。^[3]同年 5 月，美军获准在菲律宾新增设 4 个军事基地，使美在菲基地总数扩大至 9 个，其中多数面向南海。美国海岸警卫队舰艇也将进驻相关海军基地。2025 年 2 月，新一届特朗普政府宣布在对外援助冻结中豁免对菲安全援助，这包括拜登政府时期向菲律宾武装部队和海岸警卫队提供 5 亿美元现代化升级资金的计划。^[4]此后，特朗普还批准了新一轮对菲军售计划，以助菲提高海域感知能力和相关反制能力。^[5]近年来，美国海岸警卫队在继续加强与南海沿岸国联合演习的同时，还积极推动与菲律宾海警在南海的联合巡航，并吸纳日本、澳大利亚、加拿大乃至英、法等域外国家共同参与行动。这些国家与菲律宾有关“打击 IUU 捕捞”的合作同样对美国的“印太战略”议程起到了一定的配合作用。

[1] “Need International Cooperation to Overcome Illegal Fishing: US Officer,” Antara News, June 9, 2023, <https://en.antaranews.com/news/284526/need-international-cooperation-to-overcome-illegal-fishing-us-officer>.

[2] “US Earmarks \$7.5-M to Help PH Combat Illegal Fishing,” Philippine News Agency, November 22, 2022, <https://www.pna.gov.ph/articles/1189115>; The White House, “FACT SHEET: Vice President Harris Launches Initiatives to Support U.S.-Philippines Maritime Cooperation,” November 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/21/fact-sheet-vice-president-harris-launches-initiatives-to-support-u-s-philippines-maritime-cooperation/>.

[3] “US Donates Four Patrol Vessels and Three Aircraft to Philippines,” *Business World*, May 2, 2023, <https://www.bworldonline.com/the-nation/2023/05/02/520439/us-donates-four-patrol-vessels-and-three-aircraft-to-philippines/>.

[4] “Palace Elated by Exemption of US Security Aid to PH from Grant Freeze,” Philippine News Agency, February 25, 2025, <https://www.pna.gov.ph/articles/1244827>.

[5] Bea Cupin, “US State Department OKs ‘Possible’ Sale of F-16s to the Philippines,” *Rappler*, April 2, 2025, <https://www.rappler.com/philippines/united-states-oks-sale-f-16-fighter-jets-april-2025/>.

值得注意的是，美国还注重以一系列小多边机制推进“打击 IUU 捕捞议程”从南海向亚太地区整体层面深入发展。除 QUAD 主导的“印太海域态势感知伙伴关系”倡议外，2024 年 4 月举行的美日菲三国峰会宣称，三国对 IUU 捕捞活动表示关切，强调“支持菲律宾和日本渔民追求传统生计的能力”。为提升“应对跨国犯罪、IUU 捕捞活动以及其他海上挑战带来的威胁”能力，三国计划扩大海上执法培训和技术支持合作。同时，三国承诺加强广泛协调，提高海域感知，深化人道主义援助和救灾合作，并致力于通过“印太海域态势感知伙伴关系”等渠道推进相关多边合作，提供与东南亚区域合作伙伴进行联合培训的机会。^[1] 2024 年 11 月举行的美日韩三国峰会亦宣称，三国对 IUU 捕捞表示关切，并妄称“坚决反对在南海危险地使用海警和海上民兵船只以及进行胁迫性活动”；三国领导人还借机宣布了一个新的三边海上安全和执法合作框架，以“保护基于规则的海事领域相关惯例”。^[2] 同样值得注意的是，“加强打击 IUU 捕捞的能力”已成为 2023 年 9 月双方发布的《东盟—美国领导人关于〈东盟印太展望合作〉的声明》中海上合作的重要内容。^[3] 这一系列的行动部署也包藏着美国利用 IUU 捕捞议题“拉帮结派”来牵制打压中国，从而进一步推进海上安全议题与其“印太”安全战略合流的图谋。

[1] The White House, “Joint Vision Statement from the Leaders of Japan, the Philippines, and the United States,” April 11, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/joint-vision-statement-from-the-leaders-of-japan-the-philippines-and-the-united-states/>.

[2] The White House, “Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” November 15, 2024, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/11/15/joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>.

[3] The White House, “ASEAN—U.S. Leaders’ Statement on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” September 6, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/06/asean-u-s-leaders-statement-on-cooperation-on-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

三、美国借 IUU 捕捞议题在南海搅局破坏的影响及对策建议

渔业治理是全球海洋治理的重要议题，事关人类生计和各国经济发展。随着资源环境问题日益复杂，非法捕捞问题也呈现出多样化和跨国化特征。在现实政策和国际合作实践中，将 IUU 捕捞问题纳入更高层级的治理议程，有助于促进多边协作，增强各国治理能力。但问题在于，美国为遏制打压中国而将渔业治理问题政治化、泛安全化的做法势必加剧国家之间的紧张关系，增加潜在的冲突风险。尤其是在大国战略竞争日趋激烈的背景下，美国对 IUU 捕捞等非传统安全议题采用“高政治化”乃至“军事化”的处理方法，整合多维度资源、强化地区联盟以服务于其“印太战略”和遏制中国战略目标的做法，无疑将对区域渔业冲突管理和南海和平稳定构成相当大的干扰和挑战。

一是导致南海形势更加复杂，对南海和平稳定造成干扰。美国刻意制造和放大 IUU 捕捞问题并不断利用该议题抹黑中国在南海及远洋正常合法的渔业活动，反而对菲、越等国的 IUU 捕捞问题及其有目的的侵渔侵权活动视而不见，完全服务于其在“印太战略”下遏制打压中国的战略目标。为此，美国加紧利用周边国家与中国之间的海上分歧，促使争议不断扩大、南海形势不断升温，从而使得本已极度脆弱的南海局势更加紧张复杂。此外，美国构建的所谓“印太海域态势感知伙伴关系”，一方面试图利用先进技术监控所谓的“中方非法捕捞”，渲染“中国威胁论”，解构中方海洋活动的合法性；另一方面通过装备、技术和训练等方面的援助，全力支持个别南海沿岸国家侵害中国主权和海洋权益，导致南海海上对峙形势不断加剧，加大了中国与有关各方协商解决南海问题的难度。

二是增加了区域渔业管控与合作中的障碍。应对渔业治理等共同挑战，需要的是开放包容的区域合作，而非对抗的零和博弈。美国竭力将 IUU 捕捞议题“泛安全化”特别是将矛头对准中国的做法，严重削弱了合作与协调一致的多边努力。这不仅使南海原本亟需解决的渔业安全问题被美国的推进战略竞争议程取代，其在缺乏科学依据与客观事实支撑下的“拉偏架”

做法，也不断侵蚀本可通过区域协商达成的政治共识，进一步加剧了南海渔业资源争端的复杂性与敏感性，削弱了东盟等相关方深化海洋合作的动力，不利于区域合作机制的推进。尤其是在中国与东盟国家积极推动“南海行为准则”（COC）磋商、努力构建稳定的渔业管理机制以维护南海和平稳定的关键阶段，美国的干预使少数国家态度转趋摇摆，导致谈判进程一拖再拖。更为严重的是，各国若效仿美国的“泛安全化”逻辑，可能会导致利己主义和保护主义蔓延，进一步加剧域内渔业资源争夺。

三是加大了南海鱼类资源和环境治理压力。南海渔业资源丰富，不仅是沿岸国家人民的重要食物来源，更是保障地区粮食安全的重要支撑。全球 55% 的海洋渔船在南海作业，贡献了全球大约 12% 的渔获量，整个渔业体系为数百万人提供了生计，构成该地区沿海社区的重要经济支柱。^[1]然而，近年来南海日益受到过度 and 破坏性捕捞等活动的持续威胁，区域海洋环境与资源安全形势日趋紧张。监管缺失、气候变化以及复杂的海上争端等多重因素交织，使得本已承压的南海渔业资源面临更为严峻的挑战。2015 年有关研究报告显示，南海鱼类资源过去 30 年来已减少了三分之一，而且按既有情形发展，到 2045 年该区域海洋物种损失数量将多达 59%。^[2]在此背景下，美国持续将该议题泛安全化，不仅人为导致问题更加复杂化，也干扰了地区各国在渔业资源保护与管理上的合作努力。部分国家借此强化自身海洋权益诉求，推动海洋权益扩张，致使南海渔业资源面临更严峻的生态压力与治理挑战。

值得关注的是，特朗普再度执政以来，对外着力彰显所谓“美国优先”，仍然延续了对华“遏制、围堵、打压和脱钩”的政策取向，对 IUU 捕捞问

[1] “Fish, not oil, at the heart of the South China Sea conflict,” October 24, 2017, <https://www.fni.no/news/fish-not-oil-at-the-heart-of-the-south-china-sea-conflict-article1556-330.html>.

[2] Amanda Hsiao, “Opportunities for fisheries enforcement cooperation in the South China Sea,” *Marine Policy*, Vol.121, November 2020, p.1; U. Rashid Sumaila William W. L. Cheung, “Boom or Bust: The Future of Fish in the South China Sea,” ADM Capital Foundation, November 2015, <https://www.admcf.org/wp-content/uploads/2023/12/4-Resource-a-Boom-or-Bust-The-Future-of-Fish-in-the-South-China-Sea-English-version-November-2015-compressed.pdf>, pp.1-3.

题也暴露出要“善加利用”的心态，特别是通过颁布有关放松对美捕捞限制的总统行政令等方式，进一步突出在 IUU 捕捞问题上针对中国的一面，比前任及其第一任期都有过之无不及。2025 年 5 月，美国海关和边境保护局以所谓“强迫劳动”为由对悬挂中国国旗的渔船“振发 7 号”发出扣留令，并宣称这是在执行美国总统最新发布的“要通过打击不公平贸易行为来恢复美国海产品竞争力”的指示。^[1] 同月美菲两国海岸警卫队首度在南海“争议海域”实施“联合巡航”等事实表明，美国利用包括“打击 IUU 捕捞”在内的所谓“海上执法”在南海建立准军事存在的力度也在加大。可以预见，新一届特朗普政府未来很可能会继续以“打击 IUU 捕捞”等之名，行强化在南海等中国周边海域的军事存在和拓展“以海制华”的花招之实。

针对美国利用 IUU 捕捞问题在南海兴风作浪的图谋，中国需要从政治、外交、经济、法律、舆论等方面多管齐下、多措并举予以有力回应和反制，以维护南海渔业秩序及地区和平稳定。

一是与东盟国家就打击 IUU 捕捞、渔业资源利用和保护加强协商合作。IUU 捕捞已成为区域海洋秩序面临的长期挑战，尤其是在南海，在海上分歧依然未决、渔业资源不断枯竭以及缺乏统一有效的渔业合作和治理机制的背景下，非法捕捞问题极为突出，加剧区域海洋生态恶化，影响沿岸国家人民生计。因此，从区域合作层面出发，可考虑在中国和东盟双边框架下设立专门针对渔业资源的管理组织，进行信息共享、联合执法，通过建立共同的渔业管理机制和合作项目，增进互信，减少误解和矛盾，进而促进可持续渔业管理和治理，实现南海渔业有序、平衡发展。在具体操作层面，可积极利用东盟海事论坛扩大会议并与东盟海岸警卫队论坛进行沟通，寻求通过培训、技术援助、能力建设等项目加强与东盟海上执法机构的合作，逐步积累共识，强化政策互动，探索打击非法捕鱼合作，共同加强南海渔业管理，防止域外势力搅局生事。

二是探索在区域规则制定中对渔业危机管控做出适当安排。“南海行为

[1] 参见 U.S. Customs and Border Protection, “CBP issues Withhold Release Order on Zhen Fa 7,” May 28, 2025, <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-withhold-release-order-zhen-fa-7>。

准则”有望为预防和管控海上危机、推动海上合作提供有效机制，目前已完成“三读”，后续谈判将进一步聚焦现实关切，推动就具体领域形成可操作性安排。考虑到南海非法捕捞问题的复杂性，应在该“准则”框架下探索设立专项条款或配套附件，明确区域渔业活动的行为边界与风险应对机制。未来，在“南海行为准则”磋商中，可考虑通过设计渔业冲突解决相关条款或附件^[1]，建立和加强南海地区渔民、渔业管理机构以及相关部门之间的沟通机制，定期举行会议和磋商，及时交流信息，并通过制定渔民和渔业执法人员的行为规范、渔业资源养护和渔业争端解决机制，预防海上渔业纠纷发生并及时有效地管控危机。这种区域性打击 IUU 捕捞规则的制定，也将与中国在全球范围内更加积极地参与和推动相关国际组织治理和法律规范的制定完善形成良性互动、相互促进，共同推动全球海洋渔业治理体系的完善与规范化发展。

三是强化能力建设，加强海上维权维稳。IUU 捕捞之所以成为全球海洋管理的主要难题之一，其中一个症结便在于 IUU 捕捞活动本身的隐蔽性，很难获得足够的关键数据，从而无法准确估计与 IUU 捕捞活动相关的风险。^[2]中国作为最大的南海沿岸国，应继续加强对南海渔业资源的监测和管理，并利用先进的科学技术手段，提高资源调查和监测的准确性和时效性；通过建立严格的渔业准入制度和渔船追踪系统，有效监控渔船活动，防止非法捕捞行为；在经济发展或渔业资源可持续利用等议题下组建国内沿海社区间的伙伴关系或科研考察项目；进一步优化调整南海伏季休渔制度，使其更加适应当前南海形势发展，在维护中国南海主权和海洋权益的同时，更好发挥休渔制度效能。与此同时，中国应加大海上执法力度，对非法捕捞及侵渔活动进行严厉打击，也可加强与周边国家的合作，通过联合巡查和协调执法提升区域治理能力，促进海洋资源的合理开发和保护。

[1] 闫岩：“预防和管控南海渔业冲突应是“准则”磋商的重要考量”，中国南海研究院网站，2018年9月28日，https://www.nanhai.org.cn/review_c/309.html。

[2] Madelyn MacMurray, et al., *IUU Fishing Risk Profile for the South China Sea*, The Stimson Center, April 2025, <https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2025/04/SCS-IUU-Fishing-Profile-Final.pdf>, p.45.

四是揭露美国以“打击 IUU 捕捞”为幌子搞阵营对抗、搅乱地区局势的真实祸心，打好涉海舆论“翻身仗”。美国主导的 IUU 捕捞议程带有明显的遏制打压中国的目的乃至军事战略意图，尤其是在以“妙手计划”“海光”项目等为代表的一系列行动计划下，美国对中国在南海的正常活动进行歪曲抹黑，处心积虑制造和扩散所谓“中国威胁”叙事，进而借机渔利。对此，中国需更加重视运用舆论予以及时和全面揭露。一方面，让区域国家真正认识到，美国的目的在于通过其海岸警卫队深度介入地区事务、“执法合作”以及海域态势感知技术系统建设等方式，逐步将地区国家纳入美国主导的海洋安全框架之中，使它们在安全事务上受制于美国；同时，使域内各国民众认识到，其国内部分政客和军方、海警官员对美配合是出于私利而非公益，美国及其代理人的政治操弄和军事行动正挤压域内从业者的生存空间并置民众安危于不顾。另一方面，中国还需主动出击，以事实和数据向国际社会呈现谁是渔业安全乃至地区海上安全的真正的建设者和维护者、谁是真正的威胁方和破坏者，以此来打破美国的谎言，揭露其虚伪、双标和“麻烦制造者”本质。同时，可通过积极参与国际相关组织、会议和倡议，展示中国在渔业可持续发展方面的重要地位和突出贡献，从而进一步丰富全球发展和全球安全倡议的理论与实践。2025 年 4 月中国正式加入《港口国措施协定》，成为第 108 个缔约国，积极参与打击 IUU 捕捞的活动，不仅展现了中国政府对该活动的高度重视，也是对美国以 IUU 捕捞议题抹黑和打压中国的有力回应和反击。为此，中国需要以更多切实有力的行动参与全球海洋治理，坚定履行国际义务，为促进全球海洋生态资源保护与可持续发展并推动构建和合共生、合作共赢的海洋命运共同体做出更大贡献。

【 来稿日期：2025-04-10 】

【 修回日期：2025-06-23 】

（责任编辑：马燕冰）