

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^{*}

□ 闫 岩

〔提 要〕美国海岸警卫队通过随船观察员项目与全球 60 多个国家开展了海上执法合作。作为美国追求其自身海洋利益的重要工具，“随船观察员协议”使沿岸国向美国让渡其领海和专属经济区的部分管辖权，成为美国开展全球综合性海上执法合作的法律基础。然而该协议并未充分尊重沿岸国的主权平等，也并不适用于存在海洋权利主张重叠的争议海域。美国既非《联合国海洋法公约》的缔约国，也非南海沿岸国，若与菲律宾、越南等南海争议当事国通过签署“随船观察员协议”的方式开展联合海上执法活动，将成为南海地区和平与稳定的重大挑战。

〔关 键 词〕美国海岸警卫队、随船观察员项目、南海海上安全

〔作者简介〕闫岩，中国南海研究院海洋法律与政策研究所所长、
副研究员

〔中图分类号〕D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 2 期 0132-21

20 世纪 70 年代以来，美国海岸警卫队为打击毒品贩运、非法走私和非法捕鱼等海上犯罪活动，与全球 60 多个国家开展了综合性海上执法合作的随船观察员项目。^{〔1〕}该项目通过签署海上执法合作协议（以下简称“随船观察

^{*} 本文是国家社会科学基金西部项目“南海海洋治理的中国方案研究”（批准号：21XGJ009）的阶段性研究成果。

〔1〕 随船观察员项目（Shiprider Program）并不代表美国海岸警卫队所有的海上安全合作项目，仅涵盖美国海岸警卫队通过签署“随船观察员协议”、确保执法人员可互相登船或飞机开展海上联合执法的合作项目。该项目在领海、专属经济区及公海均有实施。

员协议”）相互授权，使签署国的执法人员可以登上对方的执法船或飞机，在领海、专属经济区甚至公海共同开展联合执法行动。目前，随船观察员项目已成为美国海岸警卫队开展海上安全合作的旗舰项目。近年来，美国将南海问题作为遏制中国崛起、迟滞中国海上力量发展的重要抓手，并多次声称要将海岸警卫队长期部署在南海。通过海岸警卫队与东南亚南海争议当事国签署“随船观察员协议”的方式进一步介入南海事务，对冲中国在南海的合理维权行动，挑战中国在南海的海洋权益，将是美国政府南海政策的重要选项。因此，有必要认真考察美国海岸警卫队随船观察员项目在全球的实施情况与法理依据，从而为中国的南海维权提供参考。

一、美国海岸警卫队随船观察员项目的海上执法合作

美国海岸警卫队是一支全球性的力量，也是世界上规模最大、装备最为先进的海上执法力量。其隶属于国土安全部，是美国武装力量的重要组成部分，分为大西洋地区和太平洋地区两个司令部。^[1]

（一）与拉丁美洲的海上执法合作

20 世纪 70 年代，拉丁美洲和加勒比海地区的毒品走私和有组织海上犯罪猖獗，对美国的经济和安全利益造成影响。^[2] 美国海岸警卫队因此启动了打击海上贩运毒品和走私的海上执法任务。

目前，美国海岸警卫队与全世界 25 个国家签署了打击毒品海上非法贩运的“随船观察员协议”或行动规则，其中包括多米尼加共和国、哥斯达黎加、

[1] 美国海岸警卫队和平时期归美国国土安全部管辖；如有特殊需要，总统可下令将其移交美国海军指挥；国会也有权在战时通过转隶决议变更海岸警卫队的指挥权。美国的历次重大战争都有海岸警卫队的参与。目前海岸警卫队有 10 万名正式军官、1.3 万名预备队员以及 2.6 万名辅助人员。参见 U.S. Coast Guard, <https://www.uscg.mil/About/Workforce/>。

[2] 1997 年，美国海岸警卫队查获了海上运输的 103617 磅卡洛因和 10200 磅大麻。参见 U.S. Coast Guard Office of Law Enforcement, “US Coast Guard Drug Interdiction Report, Current Reports,” March 8, 2021, <http://www.uscg.mil/hq/g-o-g-opl/mle/drugs.htm>。

巴拿马、哥伦比亚、厄瓜多尔等国家。^[1] 这些双边协议允许美国海岸警卫队对沿岸国领海内的可疑船舶行使刑事管辖权、在公海上登临悬挂沿岸国旗帆的可疑船只，允许美国执法船在进行紧追时进入沿岸国的领海，允许美国执法飞机在沿岸国的领空巡逻；而沿岸国的执法人员亦可登上美国海岸警卫队的船只或飞机开展执法活动。

然而，美国与拉丁美洲国家的“随船观察员协议”一直备受质疑。许多拉丁美洲国家认为，美国高举打击海上犯罪的旗号，以削减或取消给相关国家经济援助的手段，^[2] 胁迫它们与美国签署“随船观察员协议”，是干涉内政和霸权主义的体现。^[3] 有学者认为，美国迫使拉美国家以让渡领海内部主权来换取《北美自由贸易协定》带来的经济利益，是一种侵犯主权的行为；^[4] “随船观察员协议”充分体现了美国的“新殖民主义”。^[5] 此外，“随船观察员协议”本身无强制争端解决条款，美国也并非《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的缔约国，有些拉美国家因此担心，一旦产生争端，本国将处于不利地位。^[6]

（二）与太平洋岛国的海上执法合作^[7]

目前美国已与全球 16 个国家签署了以共同打击非法捕鱼为目的的“随

[1] “United States Coast Guard Annual Performance Report 2020,” March 15, 2021, https://www.uscg.mil/Portals/0/documents/budget/FY_2020_USCG_APR_Final-V3-dtd-3-16-2021.pdf?ver=2021-03-15-113137-970.

[2] Michael Williams, “Caribbean Shiprider Agreements: Sunk by Banana Trade War,” *The University of Miami Inter-American Law Review*, 31(1), 2000, pp.163-196.

[3] 例如，在美国和牙买加签署“随船观察员协议”前，美国国务院曾警告牙买加将因未能协助美国的反毒工作而被取消认证资格。参见 Bob Ford, “U.S.-Jamaica Relations Tension: Some Offended by Efforts to Crack Down on Drug Trafficking,” *Dalla Morning News*, March 16, 1997.

[4] Cassidy Gale, “The Shiprider Shadow: Situating U.S.-Caribbean Interdiction Agreements with the Law of the Sea,” *Ocean Yearbook*, Vol.31, 2017, pp.418-451.

[5] Stephan Vasciannie, “Political and Policy Aspects of the Jamaica/United States Shiprider Negotiations,” *Caribbean Quarterly*, Vol.43, No.3, 1997, p.45.

[6] Kathy-Ann Brown, “The Shiprider Model: An Analysis of the U.S.-Proposed Agreement concerning Maritime Counter-drug Operations in its Wider Legal Context,” *Contemporary Caribbean Legal Issues*, Vol.1, 1997, p.18.

[7] U.S. Coast Guard Shiprider Program, <https://coastguard.dodlive.mil/tag/shiprider-program/>.

船观察员协议”，其中 11 个是太平洋岛国：库克群岛、密克罗尼西亚、基里巴斯、瑙鲁、帕劳、马绍尔群岛、萨摩亚、汤加、图瓦努、瓦努阿图和斐济。^[1]该协议允许沿岸国的军队和执法人员登上美国海岸警卫队的船只和飞机，观察、登上和搜查在其领海和专属经济区涉嫌违法的船只。2019 年 4 月，美国还与 10 个已签署“随船观察员协议”的太平洋岛国召开了多边渔业执法合作研讨会。^[2]

美国声称，在太平洋岛国地区开展随船观察员项目有助于弥补地区性海上执法力量的不足，可更有效地打击非法、未报告和无管制的捕捞活动（IUU）以及其他非法活动。一般情况下，美国海岸警卫队的船只、飞机和海上执法队伍是执行“随船观察员协议”的主体；但美国海军和沿岸国的船只和飞机也会参与联合行动，例如美国太平洋舰队通过大洋洲海事安全倡议机制协助太平洋岛国采取多边联合行动。^[3]

根据海岸警卫队的年度报告，2020 年美国共开展了 25 次以“随船观察员协议”为法律依据的登船行动。此外，美国海岸警卫队还通过联合国区域渔业管理组织（RFMO）的公海登临检查机制（HSBI）在公海进行了登临执法活动。^[4]

（三）其他海上执法合作

美国海岸警卫队与英国的海上执法合作。1981 年美英两国签署了《关于英国协助美国打击非法贩运毒品的协议》。该协议的主要目的是允许美国当局在英国船只涉嫌贩运毒品时对其进行拦截。^[5]该协议涉及加勒比海和墨西哥

[1] 其余 5 个是西非国家：佛得角、冈比亚、加纳、塞拉利昂和塞内加尔。参见“The U.S. Coast Guard Promotes Theater Security Cooperation for a Free and Open Indo-Pacific,” January 27, 2020, <https://ipdefenseforum.com/2020/01/shiprider-program/>。

[2] “Pacific Islands Forum-U.S. Engagement in the Pacific Islands,” August 17, 2019, <https://2017-2021.state.gov/pacific-islands-forum-u-s-engagement-in-the-pacific-islands/index.html>。

[3] “Coast Guard, Navy Complete Joint Oceania Maritime Security Initiative Patrol in Pacific Ocean,” May 1, 2018, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1509299/coast-guard-navy-complete-joint-oceania-maritime-security-initiative-patrol-in/>。

[4] “United States Coast Guard Annual Performance Report 2020,” p.36.

[5] Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p.82.

哥湾的特定区域以及美国大西洋海岸 150 英里范围内所有区域的船只拦截活动。该协议为美国提供了访问、搜查和扣押可疑船只的预先同意，因此美国海岸警卫队在公海上对英国船只登临时无需获得进一步的授权。据此协议，美国海岸警卫队甚至可以搜查、扣留英国嫌疑船只并将其带回美国的港口。^[1]有学者认为，该协议赋予美国的执法权限远远超过了在公海上管辖权属于船旗国的习惯法规则。^[2]此外，美英两国还于 1998 年签署了《美国和英国在加勒比海和百慕大地区打击非法贩运的海上与空中行动协议》，^[3]在加勒比海和百慕大地区共同开展海上执法活动。

美国海岸警卫队与加拿大的随船观察员海上执法合作。2005 年 9 月，为了共同打击跨境走私等活动，尤其是维护两国共同水道的安全，美加两国在底特律—温莎河区域首次开展了随船观察员执法行动。2009 年 5 月，两国签署了《美国和加拿大统一跨境海上执法合作框架协议》^[4]（以下简称《美加框架协议》）。该框架协议的主要目的是为美加两国执法人员进入对方国家的管辖水域开展执法活动提供法律依据。《美加框架协议》改变了传统的海洋边界的执法模式，建立了标准化行动程序，也完善了情报共享机制。^[5]美加两国随船观察员海上执法合作无论是深度还是广度上都比美国与其他国家的合作更为平等和成熟，实现了情报共享、统一执法和创新性的有效统一。^[6]

[1] Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, p.82.

[2] Natalie Klein, “The Right of Visit and the 2005 Protocol on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation,” *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol.35, No.2, 2007, p.305.

[3] “Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning Maritime and Aerial Operations to Suppress Illicit Trafficking by Sea in Waters of the Caribbean and Bermuda,” July 3, 1998, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/00-1030-United-Kingdom-Maritime-Mtrs-Shiprider-Carib-and-Bermuda.pdf>.

[4] “Framework Agreement on Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Operations,” June 29, 2012, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-14.7/page-1.html?wbdisable=true>.

[5] 王君祥：《美加统一跨境执法合作机制评析——兼议湄公河流域联合执法安全合作机制的完善》，《刑法论丛》2014 年第 3 卷，第 450-472 页。

[6] Anna Van Dusen and Tanya Miller, “Canada-US Shiprider Operation: The Next Generation of Border Integrity,” *Canadian Naval Review*, Vol.7, No.3, 2011, p.29.

美国海岸警卫队与中国在北太平洋公海的随船观察员海上执法合作。为了贯彻和落实联合国《关于禁止在公海使用大型流网的决议》，共同打击北太平洋公海非法流网作业，中美两国政府于 1993 年签署了《关于有效合作和执行联合国大会 46/215 号决议的谅解备忘录》（以下简称《谅解备忘录》）。自 2002 年开始，中国每年派遣渔政人员和船只赴北太平洋公海参加美国海岸警卫队海上联合执法行动。20 年来，约有 109 名中国海上执法人员作为随船观察员登上美国海岸警卫队的船只，共计扣押了 21 艘在北太平洋水域从事非法流网捕鱼的船只。^[1]《谅解备忘录》2019 年已到期，美国海岸警卫队司令卡尔·舒尔茨声称两国已经就续签一事展开磋商。^[2]此外，在 2000 年建立的北太平洋地区海岸警备执法机构论坛机制下，中国、美国、加拿大、日本、韩国和俄罗斯六国海上执法机构也开展了共同防范打击偷渡、毒品等海上非法贩运活动，以及执法巡航、应急救援等方面的合作。^[3]

二、美国海岸警卫队海上执法合作的法律基础 与“随船观察员协议”

美国海岸警卫队开展海上执法合作以《美国法典》等一系列法案为国内法依据。就国际法而言，尽管 1982 年《公约》和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（以下简称 1988 年《维也纳公约》）对打击海上毒品贩运的执法行动作出原则性规定、鼓励各国通过海上合作共同打击犯罪，却缺乏具体的制度设计，相关条款在实际操作中也阻碍了海上执法有

[1] “US Coast Guard Renegotiating Deal with China for Joint Enforcement, Even as It Bulks up Presence in Western Pacific,” South China Morning Post, August 3, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3143561/us-coast-guard-renegotiating-deal-china-joint-enforcement-even>.

[2] “Teleconference with Admiral Karl Schultz, Commandant of the U.S. Coast Guard,” July 29, 2021, <https://www.state.gov/special-briefing-via-telephone-with-admiral-karl-schultz-commandant-of-u-s-coast-guard/>.

[3] “Coast Guard Participates in International Forum Focused on Pacific Maritime Threats,” October 8, 2019, <https://coastguardnews.com/coast-guard-participates-in-international-forum-focused-on-pacific-maritime-threats/2019/10/08/>.

效性。而“随船观察员协议”让美国海岸警卫队获得了在沿岸国领海、专属经济区实施紧追并进行登临、逮捕等执法行为的权利以及在公海上对船旗国船舶的登临权，因而成为其开展海上执法合作主要的法律依据。

（一）美国海岸警卫队海上执法合作的国内法依据

美国海岸警卫队执法的国内法依据包括《海岸警卫队法》《海岸警卫队成立法案》《海岸警卫队授权法案》《海岸警卫队海上安全战略》等。根据《国土安全法》，美国海岸警卫队执行的任务主要包括国土安全类的港口、航道和海岸安全、禁毒、移民拦截、防御准备等，以及非国土安全类的船舶安全、搜救、航行辅助、海洋环境保护等，因此有权就捕捞许可、限额、渔船渔具等事项制定行政和刑事法规，对外籍船舶的非法捕捞享有管辖权。^[1]

2000年美国将《海岸警卫队法》编入《美国法典》，其中对海岸警卫队海上执法行动的权责明确为：在公海及美国享有司法管辖权的海域，为预防、禁止违反美国法律的行为，海岸警卫队可进行询问、检查、调查、搜查、查封以及逮捕。^[2]值得注意的是，“美国享有司法管辖权的海域”可以是美国自己的领海和专属经济区，也可以是别国让渡自身管辖海域的海洋权利而使美国获得司法管辖权的海域。

1980年的《受管制物质法案》授权美国海岸警卫队可事先与对象国作登船安排，或在公海上看到可疑船只时，立即获得对象国对违反该法规处罚的同意。^[3]为对美国管辖海域外的非法毒品贩运活动进行打击，美国于1986年颁布了《海上贩毒执法法案》，^[4]进一步明确了美国的管辖权涉及任何“在

[1] “Missions of the United States Coast Guard,” <https://www.history.uscg.mil/Home/Missions/>.

[2] “The Coast Guard shall enforce or assist in the enforcement of all applicable Federal laws on, under, and over the high seas and waters subject to the jurisdiction of the United States,” 14 U.S. Code of Laws 102 Primary Duties, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/14>.

[3] 有学者认为这一条款(21 U.S. Controlled Substances Act 955 (a), 1980)缺乏国际法依据，参见M. Lawrence Noyer, “High Seas Narcotics Smuggling and Section 955a of Title 21: Overextension of the Protective Principle of International Jurisdiction,” *Fordham Law Review*, Vol.50, Issue 4, 1982, pp.688-719.

[4] Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives, “1986 Maritime Drug Law Enforcement Act,” <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title46/subtitle7/chapter705&edition=prelim>.

外国注册的船只，若该船旗国同意或放弃反对美国行使管辖权”。^[1] 有学者认为，该法案授权美国海岸警卫队在特定情况下可登临公海上悬挂外国国旗的船只，扩大了美国的治外法权，背离了传统的海洋自由原则。^[2]

（二）美国海岸警卫队海上执法合作的国际法依据

1. 1982 年《联合国海洋法公约》

《公约》为人类治理海洋提供了重要的法律规范，但它是对不同的国家利益与制度妥协的结果，是一部“一揽子协议”，从而限制了其作用的发挥。这在打击非法贩运的海上执法和维护航行自由的平衡方面体现得淋漓尽致。

首先，《公约》支持国家通过国际合作打击海上贩毒等非法活动，却并未制定相应的法律框架。第 108 条是各国为打击非法贩运毒品开展海上执法合作的法律基础，^[3] 但其并未涵盖实际执法过程中的各种情形，也未明确执法国在打击非法贩运活动中可采取的具体措施。该条第（2）款仅规定，一国在有合理依据相信其本国船旗的船只从事该贩运活动时，可要求其他国家合作，却并未提及另一种更常见的情况，即一国的执法船遇到其他船旗国的犯罪嫌疑船只。此外，该条款也未设立执法国与船旗国开展合作的机制。^[4]

其次，《公约》关于紧追权的规定限制了打击海上非法贩运的执法活动。紧追权是海洋法中维护沿岸国海洋权益的一项重要的基本海洋执法权，是在外国违法船舶逃逸至公海以躲避沿岸国执法的情形下产生的。^[5] 由于美国与拉美和加勒比海地区的“随船观察员协议”对紧追权作了突破，因此也常被

[1] “1986 Maritime Drug Law Enforcement Act”.

[2] Mary B. Neumayr, “Maritime Drug Law Enforcement Act: An Analysis,” *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol.11, Number 3, 1988, pp.487-508.

[3] 《联合国海洋法公约》第 108 条 麻醉药品或精神调制物质的非法贩运：1. 所有国家应进行合作，以制止传播船舶违反国际公约在海上从事非法贩运麻醉药品和精神调制物质。2. 任何国家如有合理根据认为一艘悬挂其旗帜的船舶从事非法贩运麻醉药品或精神调制物质，可要求其他国家合作，制止这种贩运。

[4] Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, p.83.

[5] 1905 年“北方”号案(The North) 确认了在加拿大 3 英里海域内捕鱼的美国渔船违反了前者关于保护渔业资源的法律法规，加拿大有权对该船舶进行紧追。“The North in the Exchequer Court of Canada (British Columbia Admiralty District),” Decided August 25, 1905, *The American Journal of International Law*, Vol.2, No.3, 1908, p.688.

称为“紧追协议”。^[1]

《公约》第 111 条对紧追权行使的依据、范围、要求、终止和不当紧追的责任作出了具体规定。如果沿岸国的海上执法部门有充分理由相信外国船舶在本国管辖海域中违反了本国的法律和规章，可以按照相关程序进行追逐并将外国船舶押解回岸。^[2]在领海内，《公约》第 27 条第 1 款 (d) 项明确授予沿岸国“逮捕任何人或对船舶在通过期间所犯的任何罪行进行调查的权利……如果这些措施对于制止麻醉药品或精神药物的非法贩运是必要的”。^[3]

值得注意的是，执法人员的追捕行动必须从法国的管辖水域开始，在嫌疑船只进入其本国或第三国的领海或群岛水域时停止。由于加勒比国家在地理上非常接近，海上毒品贩运者常使用改装过的快艇，从一个沿岸国家的领海迅速驶入另一个国家的领海，使美国海岸警卫队无法继续实施追捕。

最后，《公约》关于登临权的法定事项并不包括毒品贩运活动，导致公海上的反毒执法活动“师出无名”。《公约》关于船旗国管辖权的规定，充分体现了航行自由的共同利益和各国控制本国船只的国家利益之争。^[4]《公约》第 94 条表明，当执法船有明确的理由相信外国船只在进行非法行为时只能通知船旗国，而不能采取任何单方面的执法措施，如拦截、登临等。^[5]这也是美国海岸警卫队试图在公海上开展执法行动时面临的实际问题。

为了在船旗国专属管辖权以及航行自由之间寻求平衡，《公约》也规定了打击公海上某些犯罪活动的例外情况。第 111 条列举了军舰或有明确标志的政府船只在公海上遇到外国船只时可以登上该船的条件，^[6]却并不包括毒

[1] Cassidy Gale, “The Shiprider Shadow: Situating U.S.-Caribbean Interdiction Agreements with the Law of the Sea,” p.425.

[2] 《联合国海洋法公约》第 111 条。

[3] 《联合国海洋法公约》第 27 条。

[4] Natalie Klein, “The Right of Visit and the 2005 Protocol on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation,” p.296.

[5] 《联合国海洋法公约》第 94 条第 6 款：一个国家如有明确理由相信对某一船舶未行使适当的管辖和管制，可将这项事实通知船旗国。船旗国接到通知后，应对这一事项进行调查，并于适当时采取任何必要行动，以补救这种情况。

[6] 《联合国海洋法公约》第 110 条。

品贩运。然而，该条款的积极意义在于确认了各国可通过双边条约扩大登临权，^[1]这也可以被认为是《公约》对“随船观察员协议”的认可。^[2]

2. 1988 年《维也纳公约》

打击海上贩卖麻醉药品及精神药物的活动主要由 1988 年《维也纳公约》规制。1988 年《维也纳公约》是一项执法条约，但仅对缔约国规定了最低限度的义务，以便于协调各国共同打击非法毒品贩运。首先，该公约认可各国通过签订双边协议的方式明确公海执法可采取的相应措施。从第 17 条第 4 款和第 9 款可以看出，尽管对公海上非法贩运活动的管辖依然是以船旗国管辖为基础，但认可并鼓励各国开展双边或多边合作。

其次，第 17 条目的是为执法船在公海上登临悬挂外国国旗的船只制定一个明确流程，通过缔约国之间的沟通机制促进《公约》第 108 条所设想的国际合作。该条规定了执法国行使登临权的程序以及经过沿岸国授权可实施登临权的情况，并提供了一个寻求船旗国同意拦截的框架，部分解决了《公约》第 108 条的缺陷。然而，第 17 条依然没有直接授予执法船对涉嫌非法贩运毒品活动的外国船只进行查访的权力。

最后，第 17 条第 11 段“根据本条采取的任何行动都应适当考虑到不干涉或影响沿岸国根据国际海洋法所享有的权利和义务以及行使管辖权的必要性”。这一条款保留了《公约》中规定的沿岸国在领海的管辖权，因此对美国追捕拦截进入别国领海的非法贩运嫌疑船只也是一个障碍。^[3]

（三）美国海岸警卫队“随船观察员协议”评析

作为美国海岸警卫队海上执法国际合作的主要法律依据，“随船观察员协议”实际上调整了沿岸国、执法国以及船旗国三者的关系。与传统的按海域划分的管辖权不同，“随船观察员协议”将管辖权与主权、领土分离，重

[1] 《联合国海洋法公约》第 110 条第 1 款：“除条约授权的干涉行为外”。

[2] Natalie Klein, “The Right of Visit and the 2005 Protocol on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation,” p.97.

[3] Cassidy Gale, “The Shiprider Shadow: Situating U.S.-Caribbean Interdiction Agreements with the Law of the Sea,” p.430.

新包装成一种可移动的资源，与随船观察员一起超越地理空间的限制。^[1] 美国在制定海上执法规则时充分利用不对等的国家实力，使“随船观察员协议”成为服务其追求自身海洋利益的重要工具。实力越弱的国家通过“随船观察员协议”获得的权利和义务越不相称。

其一，“随船观察员协议”刻意将美国存在争议的海域排除在外。美国和加拿大的边界长达 8891 公里，目前在西北航道、波弗特海、缅因湾的海豹岛和北岩岛仍存在岛屿主权争议和海域划界争议。为避免对两国争议产生影响，《美加框架协议》明确了以充分尊重双方国家主权和法律制度差异为原则，将统一跨境海上执法行动的地理范围限制于“共同水道”即“无争议的海域或内水”，且执行的必须是“专门基于水域的行动”。^[2] 此项限制条件使该协议将仍未进行海域划界的争议海域排除在外，也使海上执法合作远离两国涉及原住民领土和水域的敏感争议问题。

其二，“随船观察员协议”突破了《公约》的限制，使美国海岸警卫队可在对方签署国的领海内实施紧追。美国和拉美以及加勒比海国家开展联合执法合作的主要目标之一就是防止从事非法贩运的船只以迅速穿越加勒比海沿岸各国领海的策略逃避拦截。《公约》的第 111 条指出，一个国家可在其领海之外追捕外国船只，只能在公海上进行。当该外国船只进入另一国的领海时，这种追捕必须停止。但若船旗国或第三国表示允许，紧追便可在这些国家的领海内进行。^[3] 美国“随船观察员协议”中的“紧追”条款就是对美国海岸警卫队追击涉嫌非法进入外国领海或空域的船只或飞机的授权。

其三，“随船观察员协议”使美国海岸警卫队可在外国的专属经济区开展执法活动并一定程度上使用武力。例如，根据美国和瓦努阿图的协议，瓦努阿图随船观察员可授权其乘坐的美国执法船只追赶逃往本国领土的可疑船

[1] Anna C. Pratt and Jessica Templeman, “Jurisdiction, Sovereignties and Akwesasne: Shiprider and the Re-Crafting of Canada-US Cross-Border Maritime Law Enforcement,” *Canadian Journal of Law & Society*, Vol.33, No.3, 2018, pp.335-358.

[2] 《美加框架协议》第 12 条第 5 款。

[3] 周忠海：《论海上紧追权的权利内涵及其实践》，《中国海洋法学评论》2006 年第 1 期，第 183-197 页、第 192 页。

只，也可以在领海和专属经济区协助开展本国的执法活动。更为特殊的情况是，即便在瓦努阿图随船观察员无法登上美国执法船的情况下，美国海岸警卫队的船只依然可以进入瓦努阿图的领海和群岛水域，对任何可疑的船只进行追捕，甚至实施登船或搜查。若证据确凿，在等待瓦努阿图处置指示的同时，也可以扣留任何嫌疑船只。^[1]

美国与特立尼达和多巴哥的协议中也有一项特殊的规定，即在没有该国随船观察员登上美国海岸警卫队执法船的情况下，美国也可以在该国领海以外的海域开展执法活动。^[2]有学者认为，这似乎意味着美国甚至可以在特立尼达和多巴哥的毗连区和专属经济区按照美国国内法进行执法。^[3]

其四，“随船观察员协议”使美国可在公海上对悬挂对方船旗的嫌疑船只开展拦截、登临和逮捕等执法活动。1988年《维也纳公约》第7、9、11款规定授权方有义务迅速作出回应，这是美国在公海建立对外国船旗国船只行使管辖权机制的基础。当悬挂“随船观察员协议”签署国国旗的船只位于公海并涉嫌非法贩运时，根据该协议的相关条款，美国海岸警卫队可在未经船旗国许可的情况下拦截、登临和搜查这些船只。

三、美国海岸警卫队在南海实施随船观察员项目的前景与法律问题

近年来南海形势总体稳定，南海沿岸各国的互信水平和海上合作不断巩固和深化，地区海上规则构建正以前所未有的速度加快推进。然而，美国海

[1] “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,” Article IV (1) b, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/39-Signed-Shiprider-Agreement-with-Vanuatu-.pdf>.

[2] “Agreement between the Government of United States of America and the Government of Trinidad and Tobago concerning Maritime Counter-drug Operations,” Article 8, <https://2009-2017.state.gov/s/l/2005/87199.htm>.

[3] Laleta Davis-Mattis, “International Drug Trafficking and the Law of the Sea: Outstanding Issues and Bilateral Responses with Emphasis on U.S.-Caribbean Agreements,” *Ocean Yearbook*, Vol.14, 2000, p.383.

岸警卫队通过与南海沿岸国海上执法部门开展执法培训、联合演习等方式逐渐强化在南海的存在。未来,美国海岸警卫队有可能打着渔业执法合作的旗号,通过实施随船观察员项目的手段介入南海事务,对抗中国在南海的维权行动。

(一) 美国海岸警卫队与东盟南海争端当事国合作现状

美国海岸警卫队多年来一直与越南、菲律宾、马来西亚和印尼等南海沿岸国通过提供装备、培训和联合训练等方式保持着紧密联系,将其影响力投射到南海。

美国自2015年起资助菲律宾设立国家海岸监视中心,以协助菲律宾提升海域感知能力;2018年至2020年,美国海岸警卫队协助菲律宾培训了1500名海上执法人员;^[1]2019年美菲两国开展了两次联合演练,其中一次是在黄岩岛附近水域进行的搜救演习。2021年9月,美国海岸警卫队与菲律宾海岸警卫队再次举行联合演练,声称是为了加强应对自然灾害、保障安全和反恐等方面的合作,以提升菲律宾对管辖海域的执法能力。^[2]美国海岸警卫队也多次向越南赠送或出售巡逻艇,协助其海上执法能力建设。2020年7月,美国与越南渔业管理局签署渔业执法合作谅解备忘录,承诺将以提供技术援助和共享信息来加强越南的渔业管理、执法能力和海上监视系统,也将加强两国海上执法机构间的合作。^[3]2021年4月,美国向越南提供了2艘“汉密尔顿”级巡逻舰,还在头顿市帮助越南修建了海警训练基地。^[4]

在多边合作方面,美国与印尼、柬埔寨、马来西亚、泰国和越南等

[1] Amy E. Searight, “U.S. Coast Guard Cooperation with Southeast Asia: Maritime Challenges and Strategic Opportunities,” Statement before the House Committee on Transportation and Infrastructure Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation, March 10, 2020, <https://transportation.house.gov/imo/media/doc/Searight%20Testimony.pdf>.

[2] Xavier Vavasaur, “Philippines and US Coast Guards Conduct Joint Maritime Exercise,” September 3, 2021, <https://www.navalnews.com/naval-news/2021/09/philippines-and-us-coast-guards-conduct-joint-maritime-exercise/>.

[3] “The United States and Vietnam Sign an Agreement to Strengthen Fisheries Law Enforcement,” July 22, 2020, <https://vn.usembassy.gov/the-united-states-and-vietnam-sign-an-agreement-to-strengthen-fisheries-law-enforcement/>.

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

国在东南亚海上执法倡议 (Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative) 和东南亚合作与培训机制 (Southeast Asia Cooperation and Training) 下定期举行多边联合演习, 这两项合作机制目前已常态化运作。^[1]

派遣海岸警卫队到南海地区执行任务是美国自 2019 年以来应对中国所谓“灰色地带”行动的新策略、新举措。^[2] 美国海岸警卫队近年来一直稳步增加在西太平洋尤其是中国周边海域的部署与行动。2020 年 12 月, 美国海军、海军陆战队和海岸警卫队联合发布了《海上优势: 综合全域海军力量获胜之道》战略报告, 指责中国“在南海开展侵略性海上行动并试图构建有利于自己的国际秩序”, 称“美国海军、海军陆战队和海岸警卫队这三支涉海力量将通过加大投射、强化与盟友和伙伴国的合作对抗‘中国威胁’”。^[3]

2020 年 10 月, 美国国家安全顾问奥布莱恩表示, 要在西太平洋设立海岸警卫队巡逻基地, 部署新一代快速反应巡逻舰, 在南海打击中国的“非法捕鱼”行为以及“在其他沿岸国的专属经济区对他国渔船的骚扰活动”。^[4] 美国海岸警卫队不仅已融入美军作战体系, 还强化了与南海地区沿岸国海上执法力量的交流合作, 并积极开展准军事软实力外交。^[5] 早在 2019 年 6 月, 美国海岸警卫队太平洋地区司令费根就曾表示, 将帮助南海沿岸国尤其是菲律宾保护“自己的专属经济区”, 还派出两艘舰艇部署在南海, 以加强沿岸国家渔业执法领域的能力建设。^[6] 2019 年 7 月, 美国海岸警卫队司令舒尔茨

[1] Amy E. Searight, “U.S. Coast Guard Cooperation with Southeast Asia: Maritime Challenges and Strategic Opportunities”.

[2] 陈永: 《在“灰色地带”航行: 美国海岸警卫队在中南海竞争中的作用》, 南海论坛会议论文, 2019 年 11 月 23 日。

[3] “Advantage at sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power,” December 2020, <https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>.

[4] “Statement from National Security Advisor Robert C. O’Brien,” October 23, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-national-security-advisor-robert-c-obrien-102320/>.

[5] 《美国海岸警卫队在西太的兵力运用及意图》, “南海战略态势感知计划”网站, 2019 年 9 月 5 日, <http://www.scspi.org/zh/yjbg/1567612800>.

[6] “US Coast Guard Watching Chinese Militia in South China Sea,” The Rapplers, June 11, 2019, <https://www.rappler.com/world/asia-pacific/us-coast-guard-watching-chinese-militia-south-china-sea>.

声称,海岸警卫队正在积极推进西太地区兵力部署计划,并考虑邀请澳大利亚、新西兰和日本等盟友参与未来的行动。^[1]

（二）美国海岸警卫队通过签署“随船观察员协议”的方式在南海开展联合执法行动的可能性分析

一方面,美国积极为在南海地区开展海上执法活动作舆论准备。美国一直渲染中国在南海的“海上民兵”,声称这是一支“准军事力量”,会利用战略和战术优势对南海航行自由和“基于规则的秩序”带来严峻挑战,是周边国家以及美国等域外国家当前面临的重大海上安全挑战。^[2]2019年初,美国海军作战部长理查森声称,美方将把中国海警和海上民兵视为同海军一样的军事力量。^[3]美国学者也呼吁将海岸警卫队力量投射到南海,并应联合南海周边国家及其他域外国家对中国“海上民兵”进行遏制。^[4]近年来,美国大肆制造国际舆论,炒作中国在各大洋海域的所谓“非法捕鱼”活动,称将在印太地区严厉打击 IUU 活动。2020年9月,美国发布关于美国海岸警卫队太平洋行动与打击 IUU 活动的战略报告,专门提及中国的所谓“非法捕鱼”和海上民兵威胁全球渔业安全。^[5]海岸警卫队司令舒尔茨点名批评中国约300艘渔船在厄瓜多尔专属经济区的加拉帕戈斯群岛开展捕鱼活动,声称非法渔业捕捞活动威胁全世界的地缘政治稳定,美国将通过与沿岸国开展合作,

[1] “Schultz: Coast Guard Expanding Western Pacific Operations,” July 23, 2019, <https://news.usni.org/2019/07/23/schultz-coast-guard-expanding-western-pacific-operations>.

[2] Andrew S. Ericsson, “The South China Sea’s Third Force: Understanding and Countering China’s Maritime Militia,” Testimony before the House Armed Services Committee Seapower and Projection Forces Subcommittee, Hearing on Seapower and Projection Forces in the South China Sea, September 16, 2016.

[3] “U.S. Warns China on Aggressive Acts by Fishing Boats and Coast Guard,” Financial Times, April 29, 2019, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>.

[4] Andrew S. Ericson and Ryan D. Martinson, eds., *China’s Maritime Gray Zone Operations*, Annapolis: U.S. Naval Institute Press, 2019, p.352.

[5] “United States Coast Guard, Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Strategic Outlook,” September 17, 2020, https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/iuu/IUU_Strategic_Outlook_2020_Final.pdf.

以更有针对性的执法行动打击非法捕鱼。^[1]2021年下半年,拜登政府开展了频繁密集的东南亚外交活动,防长奥斯汀、国务卿布林肯、副总统哈里斯等出访东南亚国家或线上出席东盟重要会议,以恢复和巩固南海地区的盟友伙伴关系并试图扩大海上安全合作。

另一方面,少数东盟南海声索国存在和美国海岸警卫队开展海上执法合作的客观诉求。菲律宾作为美国在南海地区最重要的盟友,长期以来都是美国介入南海事务的“马前卒”。2021年3月的“牛轭礁事件”发生后,美国总统国家安全事务助理沙利文、国务卿布林肯、防长奥斯汀分别与菲方同级别高官举行线上对话,声称要共同维护基于规则的国际海洋秩序、应对“中国胁迫”,并重申《美菲共同防御条约》适用于南海。^[2]7月奥斯汀访菲期间,两国达成一致,宣布恢复《访问部队协议》,正式结束了2020年2月菲律宾总统杜特尔特宣布的终止协议的决定。^[3]

越南与美国的安全合作也在不断深化。越南是美国利用南海问题牵制中国的重要借重对象,美国是越南在南海抗衡中国的重要凭仗。在美国的纵容和偏袒下,越南在南海争议海域的单边行动有恃无恐,尤其是海上油气勘探开发活动。2020年7月美越两国签署的关于增强渔业执法能力的备忘录,^[4]也为两国海上联合执法奠定了基础。美国若想通过与南海沿岸国签署“随船观察员协议”的方式开展渔业联合执法行动,越南也将是选项之一。

鉴于上述背景,美国海岸警卫队未来有可能以菲律宾海岸警卫队、越南海岸警卫队和越南渔业执法力量为合作执法主体,以菲、越主张的“专属经

[1] Admiral Karl Schultz, “Strategic Outlook on US Coast Guard Pacific Operations and Deterring IUU Fishing,” October 20, 2020, <https://www.state.gov/briefings-foreign-press-centers/strategic-outlook-on-u-s-coast-guard-pacific-operations-and-deterring-iuu-fishing/>.

[2] U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,” January 27, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsin/>.

[3] “Philippine, U.S. Visiting Troop Pact in Full Force Again,” RFA, July 30, 2021, <https://www.rfa.org/english/news/china/pact-07302021152338.html>.

[4] “The United States and Vietnam Sign an Agreement to Strengthen Fisheries Law Enforcement”.

济区”为执法海域，以中国所谓“海上民兵”为主要执法对象，通过签署双边“随船观察员协议”的方式开展打击南海“非法捕鱼”的联合执法行动。

作为菲律宾的海上执法主体，菲海岸警卫队主要负责反走私、打击海盗、非法捕鱼和海上贩毒等行为的执法活动，总共有 7 架飞机和近 70 艘舰艇（包括 500 吨级的巡航舰、补给舰和巡逻艇）。越南的海上执法主体主要是海岸警卫队和渔业监察总队。根据 2008 年《越南海岸警卫队条例》，越南海岸警卫队是一支民事武装力量，日常执法活动由国防部指挥，主要负责在近海、专属经济区和大陆架的海上执法任务。^[1]而越南渔业监察总队是隶属于该国农业和农村发展部渔业局的一支负责海域巡逻、监察和专门处理渔业违法活动的执法力量。

若菲、越海岸警卫队或渔业监察总队与美国海岸警卫队签署“随船观察员协议”，可能性较大的情形是美国的执法官员登上菲、越两国的执法船只或飞机，在菲、越主张的所谓“专属经济区”开展针对中国渔船的执法活动。若“牛轭礁事件”再次发生，美国执法人员在菲律宾海警船上协助驱赶中国渔民的可能性不能排除；若万安滩海域再次发生由于越南单方面进行油气资源开发而引发的中越海上对峙，美国执法人员亦有可能协同越南海上执法部门对中国合理的海上维权行动进行反制，并且提供必要的情报支持。

受到财政因素等制约，短期内美国不太可能将海岸警卫队大规模部署在南海。^[2]但美国高官已多次声称要在南海永久性部署海岸警卫队力量，并称将战略性地在西太平洋设立母港。^[3]南海一旦发生的任何渔业纠纷或小型海上冲突，都将成为美国实施海岸警卫队在南海常态化部署的借口。

（三）美国海岸警卫队在南海活动的法律分析

第一，作为非沿岸国，美国在南海并不享有任何基于陆地和岛屿主张的

[1] Nguyen Thi Lan Anh and Mai Ngan Ha, “Vietnam Maritime Law Enforcement,” *Korean Journal of International and Comparative Law*, No.6, 2018, pp.172-198.

[2] 《美国海岸警卫队在西太的兵力运用及意图》。

[3] “Statement from National Security Advisor Robert C. O’Brien”.

海洋权益，因此美国海岸警卫队并无在南海开展海上执法行动的权利。《公约》第 56 条规定沿岸国在其专属经济区有以勘探、开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源为目的的主权权利。第 73 条赋予沿岸国制定国内法律和规章的权利，以及采取登临、检查、逮捕等执法措施的权利。然而，美国在南海并无领土及管辖海域，因此并不享有领海和专属经济区内沿岸国对非法渔业捕捞等犯罪活动的管辖权。

第二，美国海岸警卫队在南海享有的合法权利主要是《公约》及一般国际法赋予的、受到一定限制的航行权。《公约》对海上军事力量活动的规制和调整主要集中在航行制度上，如领海内的无害通过权、群岛海道通过权、国际通行海峡的过境通行权等。根据《公约》，美国海岸警卫队船舰在南海享有一定程度上受到沿岸国制约的航行权利。同时，美国海岸警卫队船舰在南海航行也要适当顾及其他国家在《公约》及一般国际法项下的航行权利。^[1]此外，救助海上遇险人员的义务是国际法的一项基本规则。根据《国际救助公约》和《国际海上人命安全公约》等国际条约，拯救海上人员生命的义务适用于军事船舶、国有船舶以及私人船舶，也适用于所有海域。

2019 年以来，美国海岸警卫队在南海的活动主要是在海军第七舰队的指挥下与海军军舰联合行动，未来也将继续协同海军或单独执行“维护航行自由行动”任务。在中国与其他南海沿岸国发生海上冲突或意外事件时，美国海岸警卫队船舰也可能以“偶遇”旁观或拍照等方式进行有倾向性的国际舆论炒作。当然也不能排除一些特殊情况：若其船舰在南海航行时遇到撞船事件或由于天气等意外因素落水的渔民或其他人员，可履行对海上遇险人员的救助义务开展救援行动。因此，美国海岸警卫队无论是以军事力量还是执法力量的身份在南海活动，其合法权益都集中在航行权益，并需要承担救助海上遇险人员的义务。

第三，美国海岸警卫队与南海沿岸国通过签署“随船观察员协议”在南

[1] 雷筱璐：《域外国家在南海法理权益究竟如何？》，“南海战略态势感知计划”网站，2020 年 1 月 14 日，<http://www.scspi.org/zh/dtfx/1578999557>。

海开展执法活动,实际上是沿岸国让渡了其所主张的专属经济区的主权权利,使南海争议海域成为“美国享有司法管辖权的海域”,进而使美国海岸警卫队在南海的行动披上“合法”的外衣。根据“随船观察员协议”,沿岸国的地方执法官员可登上美国海岸警卫队舰船和飞机,在沿岸国的专属经济区内开展执法活动,并可登上和搜查涉嫌违反法律或条例的船只。值得一提的是,尽管美国与加拿大、古巴存在海洋争端,但现有的“随船观察员协议”刻意回避了美国与邻国存在争端的海域。

与加勒比海、太平洋岛国地区相比,南海有着更为复杂深刻的海上争端。南海问题的核心是中国与菲律宾、越南、马来西亚等有关国家围绕南沙部分岛礁的领土主权及相关海域管辖权主张的争议。在南海问题上不再“中立”的美国,早已将南海争议海域视为东南亚南海争议当事国的“专属经济区”。2020 年 7 月,美国时任国务卿蓬佩奥发表“美国关于南海海洋权利主张的立场”,援引“南海仲裁案”裁决,声称中国在南沙群岛部分岛礁的主权主张和“涵盖大部分海域的资源权利主张完全不合法”,将南海争议海域称为“菲律宾、越南、马来西亚、文莱、印尼的专属经济区”。^[1]同年 9 月,蓬佩奥再次声称美国准备采取坚定行动,帮助南海沿岸国反对中国的“欺凌”。^[2]然而,在岛礁主权归属尚未明确,中国、越南、菲律宾、马来西亚和文莱五国主张重叠的海域划界完成之前,南沙群岛海域的性质依然是争议海域。中国在南沙群岛的领土和海洋权益主张都是无法否定的,南沙海域存在争议也是美国无法改变的事实。

第四,争端国无权将本就存在争议的海域权利让渡给第三方域外国家。争议海域的主权权利和管辖权让渡,应建立在争议双方自愿和协商一致的基

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

[2] “ASEAN Nations Should not Allow Themselves to be ‘Bullied’ by Beijing in South China Sea, Pompeo Says,” September 10, 2020, <https://www.scmp.com/news/asia/diplomacy/article/3101058/asean-nations-should-not-allow-themselves-be-bullied-beijing>.

础上且仅在争端国之间。在尚未完成划界的争议海域,《公约》并未对沿岸国在争议海域的权利义务作出明确规定,各国都存在着对该海域拥有海洋权利的可能性,沿岸国的权利和义务也产生了重叠。因此,沿岸国的海上执法缺少明确的管辖权基础,一国的海上执法行为会“潜在地”侵犯争端国另一方的主权权利。^[1]

关于争议海域的权利让渡,当前的国家实践主要集中在争议海域油气资源的“共同开发”问题上。“共同开发”实质上就是争端国在划界完成前暂时让渡各自主张的部分主权权利和管辖权的海上合作安排。作为过渡性的安排,“共同开发”并不会改变争端国的海洋权利主张,也不会妨碍最后协议的达成和海上边界的划定。例如,1958年巴林和沙特阿拉伯的共同开发案,即是由沙特阿拉伯全权负责争议区域的油气资源开发和管理,巴林作为另一争端方分享收益。^[2]在南海,越南和马来西亚的海上油气共同开发,也是由马来西亚国家石油公司负责勘探开发的全部任务。^[3]因此,争议海域权利让渡必须是争议双方自愿并协商一致,在不影响各自海洋主张和最终争端解决的前提下,通过让渡自身部分权利的方式开展海上合作。沿岸国无权将本就存在争议的海洋权利让渡给非争端方的第三国。

第五,《公约》对规范在争议海域的国家行为作出了一些原则性规定,例如第74/83条的第三款,规定在划界协议达成之前沿岸国应努力达成临时安排,相关国家实践也应“不危害或阻碍最后协议的达成”。国际法既赋予沿岸国在管辖海域内的各项权利,也让它们承担维护管辖海域内正常国际秩序的义务。很显然,沿岸国在争议海域和域外国家开展海上执法合作并不利于维护海上和平,并且将使未来的划界和争端解决更为复杂,也将成为引发

[1] 欧水全:《争议海域执法的武力使用及其国家责任问题》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2019年第3期,第6页。

[2] 陈德恭:《共同开发的国际法原则和国际实践》,《清华法律评论》2002年第四辑,第四卷,第225页。

[3] Nguyen Hong Thao, “Vietnam and Joint Development in the Gulf of Thailand,” *Asian Yearbook of International Law*, Vol.8, 1998-1999, pp.137-151.

海上冲突的导火索，危害地区和平与稳定。

四、结语

美国将海岸警卫队部署在南海，并与南海沿岸国开展联合海上执法行动，极有可能引发海上冲突与对抗，损害南海地区国家的安全利益，引发南海局势升温。美国并非南海沿岸国，在南海地区并不享有任何基于陆地和岛屿主张的海洋权益，包括执法权。由于争议海域存在权益主张重叠，沿岸国无权将存在争议的主权权利和管辖权通过双边协议的方式让渡给非沿岸国。为有效维护我国南海海洋权益、维持南海稳定，中国应对美国海岸警卫队扩大介入南海保持警惕，思考美方介入下的海上危机预防和管控，维护南海地区的和平与稳定。

【完稿日期：2022-3-5】

【责任编辑：肖莹莹】