

美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”的动因、实质与应对

吕 鸣^{1,2}, 余函璐¹

(1. 上海海洋大学 海洋生物资源与管理学院, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 海洋战略智库研究中心, 上海 201306)

摘 要: 在美国对华政策日益激进的背景下, 为了应对美国对中国远洋渔业的“长臂管辖”, 揭示美国实施“长臂管辖”的动因和实质并寻找应对方式, 采用数据分析的方法对美国对中国实施“长臂管辖”的相关案例进行分析。数据分析结果显示, 美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”的实质是实施对华竞争和维护其霸权地位。研究表明, 美国实施“长臂管辖”既无事实依据, 也无国际法依据。为了应对美国对中国远洋渔业滥施“长臂管辖”, 中国有必要从法律层面构建体系化的反制措施。这包括通过提高《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》的效力位阶、建立跨部门合作机制、明确豁免机制的评估标准等方式完善国内“阻断法”体系; 借助《渔业法》修订契机, 利用管辖权制度来完善中国海洋渔业立法的域外效力; 进一步推动海警走出去, 加大中国公海执法巡航范围和力度, 提升中国域外综合执法能力, 以保护中国的合法权益。本研究可为应对美国在远洋渔业领域对我国实施的“长臂管辖”, 维护中国海洋渔业权益和渔业产业发展提供法律对策。

关键词: 长臂管辖; 远洋渔业; 应对; 美国

中图分类号: D 996; S 937.0

文献标志码: A

近年来, 美国不断加大对华战略竞争, 而“长臂管辖”是其对中国进行打压和遏制的策略之一。2023年2月, 中华人民共和国外交部发文《美国滥施“长臂管辖”及其危害》, 详细揭露了美国滥施“长臂管辖”对国际政治经济秩序和国际法治造成的负面影响^[1]。

近年来, 美国通过“长臂管辖”对华制裁的范围不断扩大, 涉及国防军工、航天航空、通讯网络、信息技术、电子科技、交通基建、海洋渔业等众多领域。在海洋渔业领域, 2022年12月9日, 美国依据《全球马格尼茨基人权问责法案》, 以所谓涉嫌虐待劳工、侵犯人权以及从事非法、未报告和不受管制 (Illegal, unreported and unregulated, IUU) 捕捞行为^[2], 对大连远洋渔业金枪鱼钓有限公司 (以下简称“大连金枪鱼”) 和平潭海洋实业有限公司 (以下简称“平潭海洋”) 及其8家附属实体和157艘渔船, 以及卓新荣、励振羽2位实控人进行制裁。这是美国首次针对中国远洋渔业发起制裁。这起制裁案如同近几年美国对中兴通讯公司进行制裁、逮捕华为

高管孟晚舟案一样, 都是美国滥用“长臂管辖”, 打压中国关键行业的龙头企业以遏制中国发展。不仅如此, 2023年8月31日, 美国海洋和大气管理局 (National oceanic and atmospheric administration, NOAA) 发布了《2023年国际渔业管理改善报告》^[3], 单方面认定中国有船只从事了IUU捕捞活动, 并指出中国远洋渔业船队存在强迫劳动现象。

目前, 学界对美国“长臂管辖”的研究主要集中在其历史渊源、法理基础、运行机制、主要影响和应对机制这几个方面。其中主要有两类研究视角: 美国法视角和中国法视角, 基于这两种不同的视角分别剖析美国“长臂管辖”问题, 并提出相应的中国应对策略。现有研究在策略的提出方面主要针对传统受制裁较多的高科技领域, 尚未形成普适性的破局方法。鉴于当下美国对华政策的不断调整加严、“长臂管辖”范围的不断扩大, 美国继续针对中国远洋渔业滥施“长臂管辖”将成为大概率事件, 需要从渔业角度提出针对性的应对措施。

收稿日期: 2024-12-12 修回日期: 2025-01-18

基金项目: 国家社会科学基金 (24BGJ013)

作者简介: 吕 鸣 (1981—), 女, 教授, 研究方向为海洋法、海商法。E-mail: m-lv@shou.edu.cn

版权所有 ©《上海海洋大学学报》编辑部 (CC BY-NC-ND 4.0)

Copyright © Editorial Office of Journal of Shanghai Ocean University (CC BY-NC-ND 4.0)

<http://www.shhydx.com>

1 美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”的动因与实质

“长臂管辖”是美国司法制度中一个特有的概念,原是指美国各州法院拥有对州外被告的管辖权。任何位于一个州但在另一个州开展业务并在另一个州雇用人员的公司都可能受到长臂法规的约束^[4]。中国国务院发布的《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书曾揭示过中国语境下“长臂管辖”的概念^[5]。几十年来,“长臂管辖”的适用范围和方式发生了显著变化。最初,它主要限于民事案件,后来扩展到刑事案件。同时,其实施也从司法领域扩展到了执法和立法领域。此外,其应用范围也从解决美国州际问题,扩展到了处理国际问题。美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”是对中国制裁新的转型升级,为应对日后可能的更严厉制裁,有必要分析美国选择对中国远洋渔业实施“长臂管辖”的动因和实质。

1.1 美国对中国实施“长臂管辖”的相关数据分析

美国对中国实施“长臂管辖”早已不是什么新鲜事。20世纪美国将“长臂管辖”作为制裁的一般性手段普遍用于世界各国,中国当然也难以幸免。21世纪美国对中国实施“长臂管辖”的频率随着中国的崛起越来越高。通过对21世纪以来美国对中国实施“长臂管辖”的数据分析或许可以解释美国对中国实施“长臂管辖”的特点和趋势,进而窥得美国将制裁对象扩展至渔业领域的潜在原因和真实意图。

与美国三权分立的政治制度相对应,美国“长臂管辖”的实施体系也分为立法、司法、执法3个层面。在立法层面,美国在政治、军事、经济、贸易、出口管制等领域都有相关立法,这些法案为司法、执法机关行使“长臂管辖权”提供了基础,使其行为“有法可依”。

在司法层面,美国法院是行使“司法长臂管辖”的主体。笔者通过westlaw等法律数据库及美国法院所公开发布的信息,检索了美国法院2000—2023年“长臂管辖”中国实体的案件。图1是美国法院2000—2023年“长臂管辖”中国实体的案件数量统计。通过统计可以发现,美国受理涉及中国的“长臂管辖”案件自2010年开始大幅

上升,这主要归因于美国对华政策的调整。2010年,奥巴马政府开始加大对亚太地区的关注和投入,宣布要把更多的战略资源从中东转向亚太,并适时提出了“亚太再平衡战略”以应对中国的崛起。特朗普上台后,对奥巴马政府的这一战略进行了调整,将其扩展为覆盖更广泛地区的“印太战略”。拜登上台后,进一步强化“印太战略”。正是在美国一系列对华政策背景下,美国法院以“枪手”身份拿起“长臂管辖”的武器以实现制华的目标。

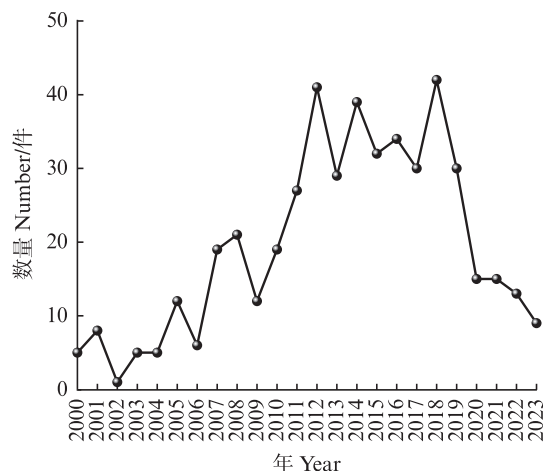


图1 2000—2023年美国法院“长臂管辖”中国实体案件数量
Fig. 1 Number of cases involving "long-arm jurisdiction" of US courts over China from 2000 to 2023

在执法层面,美国“长臂管辖”的主要执行机构为财政部海外资产控制办公室(The office of foreign assets control, OFAC)、商务部工业与安全局(The bureau of industry and security, BIS)、司法部(Department of justice, DOJ)、美国国际贸易委员会(International trade commission, ITC)和证券交易委员会(Securities and exchange commission, SEC)等。OFAC与BIS是美国“长臂管辖”执法机构中较有代表性的两个机构。笔者通过OFAC及BIS官网,收集了其公开发布的信息资料,以实证分析美国执法部门实施“长臂管辖”的情况。

如图2所示,2017年起,BIS对中国实体做出的制裁数量有了大幅度的提升,该时间点正好与特朗普政府上台的时间吻合。特朗普正式上台后,美国政府对华战略认知发生了根本性转变,将“竞争”定位为对华政策的主基调。在其发布的《国家安全战略报告》中,特朗普政府将中国定位为“战略竞争对手”,并视中国为未来几十年美

国面临的重大战略威胁^[6]。在特朗普政府“美国优先”政策和同中国进行全方位长期战略竞争的激进对华政策指导下,美国对华制裁行动日益增多。

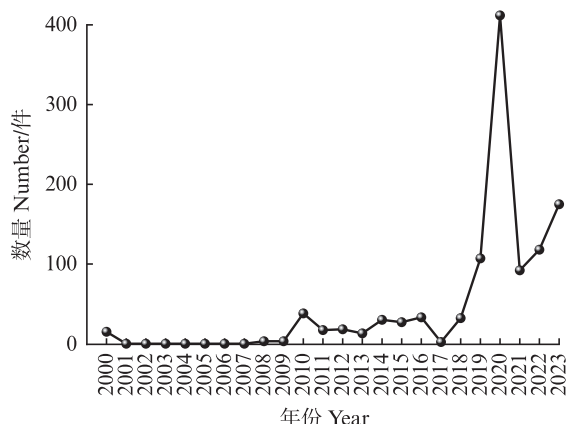


图2 2000—2023年BIS对中国实体做出的制裁数量
Fig. 2 Number of BIS sanctions against Chinese entities from 2000 to 2023

图3中的特别指定国民清单(Specially designated nationals list, SDN)是美国OFAC用来针对性制裁某些实体和个人的工具。被列入SDN清单的个人和实体统称为“特别指定国民”,他们的财产和财产权益将根据OFAC的制裁计划被冻结。此外,OFAC还实施“次级制裁”,即任何与SDN清单上的实体或个人有资金往来的机构或个人,一旦被美国政府发现,可能会受到美国的制裁,甚至也被列入SDN清单^[7]。

非SDN-中国军事综合体企业清单(Non-SDN Chinese military-industrial complex companies

list, NS-CMIC List)于2021年6月3日由拜登政府作为《第14032号行政命令》的附件提出,首次将59家中国企业列入了该清单。根据该行政命令的规定,若企业被列入该清单,则禁止任何机构和个人购买该被列企业的任何公开交易的证券^[8]。

由图3可知,首先,美国制裁中国实体或个人的势头迅猛,数量巨大。从2001年有制裁先例起至2024年11月26日,共有831个中国个人和实体受到OFAC制裁,217人、548个实体被列入SDN清单,71个实体被列入非SDN-中国军事综合体企业清单,其中有5家实体同时被列入SDN清单和非SDN-中国军事综合体企业清单^[9]。受美国制裁的中国实体和个人,大多为高科技企业或各行业内领军企业,这恰恰对应了美国的对华政策。同时,美国制裁中国实体或个人的借口五花八门。中国实体或个人被列入SDN清单主要与“俄罗斯”“伊朗”“人权”等40余种制裁有关,非SDN-中国军事综合体企业清单主要是对涉军企业采取的证券投资禁令。这些制裁理由大致可以归为国家安全、反恐、保护人权等问题。

纵观美国对中国实施“长臂管辖”的数据,可以发现以下几个规律。第一,近年来,特别是2017年以来,美国对中国实施制裁的范围和力度越来越大。第二,美国对中国实施制裁与美国的对华政策紧密相关,其已陷入“修昔底德陷阱”。第三,美国对中国实施制裁经常打着“维护国家安全”和“保障人权”的旗号。

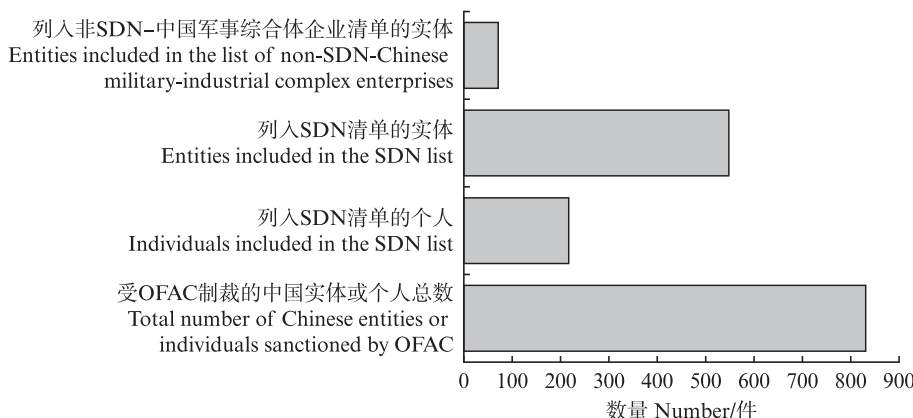


图3 2001—2024年OFAC对中国个人和实体做出的所有制裁情况
Fig. 3 All OFAC sanctions against Chinese individuals and entities from 2001 to 2024

从上述规律不难看出,美国对中国实施“长臂管辖”的实质是为美国的对华竞争服务。美国单方面适用其国内法,动用其国内司法和执法机构,对中国实体和个人滥加裁判和滥施制裁,是法律的不当域外适用。美国动用国家机构,利用其在全球金融和经济领域的影响力,以法律的外衣包装“政治化”的内核,打压和围剿中国企业,是典型的霸权主义和单边主义,妄图通过制裁的方式遏制中国的发展以维护自身霸权地位。

1.2 美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”的动因与表现

通过数据分析,可以看出美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”绝非偶然,同美国对中国其他领域实施“长臂管辖”一样,美国对中国渔业领域实施“长臂管辖”也与其对华政策密不可分。自2021年以来,美国不断调整和升级对华战略政策,拜登政府在其《国家安全战略临时指南》中将中国列为全球“安全威胁之首”,并将中国视为“首要竞争对手”^[10]。2022年12月16日,美国政府专门成立了中国事务协调办公室(也称“中国小组”),而美国国会众议院也于2023年1月10日成立了“美中战略竞争特别委员会”,名义上是“负责任地管理”美中之间的竞争和确保迎接未来的挑战,事实上是在军事安全、经济、外交等领域全方位开展对华竞争。未来十年,美国针对中国的战略格局已经形成围堵遏制的态势,全方位、多样化和高频次制裁打压我国企业和个人将常态化。与传统领域相比,“非法捕捞”和“强迫劳动”问题道德点高、政治敏感度低,更好契合“环境”和“人权”两大国际社会关注的领域,更能在国际社会特别是小岛屿发展中国家中引起共鸣,更具性价比,因此,渔业领域正是实施“长臂管辖”的绝佳选项之一。

历年数据可以窥得美国针对中国远洋渔业进行制裁的动因,同时也可以预判美国未来制裁的动向。事实上,美国对我国远洋渔业实施制裁并不是临时起意,而是蓄谋已久,并且其余波可能还会持续很长一段时间。美国总统拜登于2022年6月27日签署了“非法捕捞”国家安全备忘录,这是白宫首次将IUU捕捞问题写进国家安全备忘录。该备忘录要求美国21个联邦部门和机构加强合作,共同开展相关执法活动。美国财政部OFAC根据《全球马格尼茨基人权问责法》,

对我国平潭海洋、大连金枪鱼等公司实施制裁,就是以政府之力、多部门联合、“中国小组”跟进,全面系统地打压我国远洋渔业。2024年9月10日,NOAA发布公告,称自10月10日起,将根据其《暂禁公海流网捕鱼保护法》禁止包括中国部分金枪鱼延绳钓渔船在内的特定渔船进入美国港口。未来,随着美西方与我国海洋权益、海洋资源竞争的进一步白炽化,我国更多的远洋渔业企业将有可能被制裁打压。

2 美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”的违法性证成

对于美国实施“长臂管辖”是否具有违法性,国际法要求一国行使域外管辖时需要符合“真实合理联系”要求,即除不得违反国际法的禁止性规则外,国家不能对与其没有实质性联系的人、事或物行使管辖权。除了少数学者从美国法视角下分析“长臂管辖”问题时认为其蕴含一定的合理性和灵活性,值得我国吸收借鉴外^[11],在中国法视角下分析美国“长臂管辖”合法性问题,我国学界的观点基本一致,都赞同美国“长臂管辖”不具备合法性,在世界范围内造成了较大的负面影响。就美国对中国远洋渔业实施“长臂管辖”案件而言,首先在事实层面根本为不实指控,其次在法律层面缺乏相关依据。

2.1 制裁的事实依据不实

非法捕捞指控严重不实。美国在其《2023国际渔业管理改善报告》中称中国渔船在中西部太平洋渔业委员会、美洲间热带金枪鱼委员会、养护大西洋金枪鱼国际委员会管辖水域违反了区域渔业管理组织的养护管理措施,而事实上上述区域渔业管理组织未将中国渔船认定为IUU捕捞渔船。而且我国是负责任渔业国家,一贯同国际社会其他成员一起严厉打击IUU捕捞活动,在打击IUU捕捞方面做了大量有效的工作。

侵犯人权这一指控纯属虚构、抹黑。中国一直高度重视劳工权益保护,是国际劳工组织创始成员国之一。截至2024年11月26日,中国已批准28项国际劳工公约,包括《1930年强迫劳动公约》和《1957年废除强迫劳动公约》等7项核心公约^[12]。2020年新修订的《远洋渔业管理规定》第28条明确规定“远洋渔业企业应当与其聘用的远洋渔业船员或远洋渔业船员所在单位直接签订

合同,为远洋渔业船员办理有关保险,按时发放工资,保障远洋渔业船员的合法权益,不得向远洋渔业船员收取不合理费用”。2024年4月,农业农村部、外交部、国家移民管理局联合印发了《关于进一步加强远洋渔业外籍船员管理与服务工作的通知》,就外籍劳工的生活待遇、工资薪酬、海上人身安全、疾病救治、技能和安全培训、进出港检查等进一步做出全面规定。

政府补贴这一指控为蓄意歪曲事实。中国政府近年来不断调整渔业补贴结构,渔业补贴主要用于加强渔业资源养护、支持建设国家级海洋牧场、建设国家级沿海渔港经济区、建设远洋渔业基地、提升现代渔业设施设备水平、持续推进渔业绿色循环发展、开展渔业资源调查和国际履约能力提升等^[13],与世界贸易组织关于渔业补贴的纪律要求一致。

2.2 制裁的法律依据缺乏

美国实施的“长臂管辖”明显违反了《联合国宪章》第2条规定的主权平等和不干涉内政原则,严重威胁以主权平等为基础的国际秩序。美国利用其政治影响力和金融霸权地位,通过“长臂管辖”将本国意志强加给其他国家以实现自身目的,这种做法在本质上属于治外法权,直接威胁到以主权独立平等为基础的国际秩序^[14]。就美国对中国远洋渔业制裁事件而言,被制裁的中国企业并未在美国专属经济区作业,也未挂靠美国港口,因此美国既不是船旗国,也不是沿海国和港口国。同时根据《联合国海洋法公约》,只有存在贩卖毒品、贩卖奴隶、海盗活动等特定情形时,他国才可行使普遍管辖权,因此美国不具备行使管辖权的连接点。退一步说,即使企业存在所谓“非法捕捞”和“强迫劳动”,也应当由中国主管部门对其进行处罚。而美国在没有事实依据的情况下单方面发布国家报告,对他国指手画脚,并要求按其法律进行通报和整改,已触及中国内政和主权。

单边制裁并未获得国际法授权,目前唯一被国际社会普遍认可为合法的制裁措施是通过联合国安理会决议授权实施的多边制裁。根据国际法,多边制裁必须由联合国安理会依据《联合国宪章》第7章规定的程序来实施。这些制裁措施需反映成员国的共同意愿,并代表国际社会的普遍意见,以确保其正当性、合法性和可执行性。

美国依据《全球马格尼茨基人权问责法》和《暂禁公海流网捕鱼保护法》对中国远洋渔业实施单边制裁是将人权和环境议题与政治挂钩,强制输出美国法律制度,并不具备国际法合法性。

关于强迫劳动和IUU捕捞的概念,国际社会已有明确界定。国际劳工组织作为负责劳动就业、社会保障等社会事务的联合国专门机构,就劳工权益通过了一系列法律文件,包括《1930年强迫劳动公约》《1957年废除强迫劳动公约》和《1930年强迫劳动公约的2014年议定书》。在渔业劳工方面,则制定了《关于渔业部门工作的公约》。根据上述公约,强迫劳动是指以任何惩罚相威胁而强迫任何人从事并非该人自愿提供的所有工作或服务。2012年,国际劳工组织发布了11项强迫劳动指标,包括乘人之危、欺诈、限制行动自由、隔离、身体性暴力、恐吓和威胁、扣留身份证明文件、拖欠工资、债役、恶劣的工作和生活环境和过度加班。而联合国粮食及农业组织作为负责粮食和农业问题的联合国专门机构,早在2001年通过了《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的国际行动计划》,对IUU捕捞给出明确界定^[15]。美国以“强迫劳动”和“IUU捕捞”为由援引其国内法略显牵强,有肆意扩大制裁范围之嫌,换言之,美国泛化“强迫劳动”和“IUU捕捞”是以美国意志为转移的,其政治目的更大于人权保护和环境保护,根本就是为了打压中国远洋渔业。

美国的制裁行为亦无法从《联合国海洋法公约》中寻找合法性依据。《联合国海洋法公约》第92条第1款规定,在公海上,船旗国享有对船舶的专属管辖权。《联合国海洋法公约》第94条第6款规定,若一个国家有明确理由相信对某一船舶未行使适当的管辖和管制,首先应当将该事项通知船旗国,由船旗国进行调查和管辖。虽然美国不是《联合国海洋法公约》的缔约方,但经常选择性将其作为习惯国际法。因此,即使渔船确实存在应受管制的行为,美国在尚未尽到通知义务的情况下擅自对中国籍渔船作出制裁和管辖有违《联合国海洋法公约》的规定。

3 中国应对远洋渔业“长臂管辖”的法律路径

美国恶意使用“长臂管辖”对中国造成了严

重的负面影响,中国需要在法律层面建立体系化的反制措施。美国试图以“基于规则的国际秩序”来混淆和替代“基于国际法的国际秩序”,以实现美国法的“全球化”。对此,打破美国法律霸权主义的途径之一就是构建中国特色社会主义对外关系法律体系。也是在这一背景下,中国出台了《对外关系法》,以法律手段维护国家的主权、安全和发展利益。该法律明确指出,国家将统筹推进国内法治和涉外法治,加强涉外领域的立法工作,构建完善的涉外法治体系。对于任何违反国际法和国际关系基本准则,损害中华人民共和国主权、安全、发展利益的行为,中华人民共和国有权采取相应的反制和限制措施。具体而言,一方面,面对美国滥施“长臂管辖”,中国应完善国内阻断立法;另一方面,中国也要积极推动中国国内法域外适用;此外,基于国内法背书,还应提升中国域外执法能力。

3.1 完善国内“阻断法”体系

所谓“阻断法”,是指保护国内企业和个人免受美国单边制裁和滥用域外“长臂管辖”处罚的法律^[16]。“阻断法”相当于“守门员”,可以阻止美国通过“长臂管辖”对中国施加影响。“反制法”相当于“前锋”,对于美国实施的“长臂管辖”进行对等报复。

以“阻断法”来应对美国“长臂管辖”是相关国家在遭受美国“长臂管辖”时的常用做法,例如,欧盟于1996年出台了《阻断条例》,英国则早在1980年就出台了《保护贸易利益法》。为应对美国“长臂管辖”的扩张、保障企业合法权益,我国商务部在2021年1月9日出台了《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》(以下简称“《阻断办法》”)。《阻断办法》的出台有利于抑制“长臂管辖”的不当适用,为我国企业拒绝美国“长臂管辖”提供了直接的法律依据。2021年6月10日,全国人大常委会制定了《中华人民共和国反外国制裁法》(以下简称“《反外国制裁法》”),该法详细规定了中国的反制措施,进一步遏制了美国“长臂管辖”对中国的影响。

《阻断办法》和《反外国制裁法》形成了应对美国“长臂管辖”的一套“阻断法”组合拳。但从目前现有的立法情况来看,暴露出了以下几个问题。第一,二者的效力位阶并不对等。《反外国制裁法》由全国人大常委会制定,属于法律;而《阻

断办法》作为商务部颁布的部门规章,其法律效力位阶相对较低。因此,在实践中,《阻断办法》由于其部门规章的性质,可能面临跨部门协调和执行的挑战,尤其是在需要多部门配合执行的情况下,进而影响到其实施效果和多部门间的协同效率。第二,现有立法中的豁免机制评估标准不明确。《反外国制裁法》并没有明确相关组织和个人是否有权申请豁免。《阻断办法》虽然规定了豁免机制,但是并没有明确适用豁免的相关条件及考量因素。因此,完善国内的“阻断法”体系可以从以下几个方面考虑。

首先,提高《阻断办法》的效力位阶,建立跨部门合作机制。由于《阻断办法》和《反外国制裁法》的效力位阶不对等,为了更好地维护国家主权,应当加强《阻断办法》与《反外国制裁法》之间的协调配合。具体来说,中国可以参考欧盟、英国等地区和国家阻断立法经验,结合中国的实际情况,将《阻断办法》的法律效力提升至法律或行政法规层面,使其与《反外国制裁法》相匹配,从而增强其法律效力和执行力。同时针对现实问题,进一步完善《反外国制裁法》。由于美国对中国实施“长臂管辖”的范围越来越广,例如美国针对中国渔业问题发起制裁,为了有效阻断美国的“长臂管辖”,需要商务部、外交部、农业农村部、国防部、国家安全机关、海关、公安机关等多个部门进行协作。因此,建议通过立法明确各部门的具体权责,以确保行动的协调性和法律的执行力。

其次,遵循比例原则,明确豁免机制的评估标准。中国可以参考欧盟的经验,建立和完善以“遭受严重损害”为标准的执行豁免机制。根据欧盟《阻断条例》的规定,成员国对违反条例规定的行为所采取的处罚措施应当是有效的、成比例的和劝阻性的。该条例所规定的豁免机制以“遭受严重损害”为前提,欧盟委员会进一步明确了相应的参考因素,这些判断因素是欧盟《阻断条例》比例原则的具体化,彰显了欧盟对个体权益保护的重视。基于此,中国相关主管部门可以在借鉴欧盟经验的基础上,结合国内具体情况,界定中国企业和个人申请豁免的条件,以实现阻断法规执行中保护与惩戒的合理平衡^[17]。

3.2 明确规定我国渔业立法的域外效力

如果说直接制定“阻断法”和“反制裁法”是

一种直接反制模式,那么完善中国法的域外效力就是一种间接反制模式。这种方式不直接针对美国法律的域外适用措施进行立法,并且不具有明显的报复性质,因此被称为间接反制模式^[18]。应对美国“长臂管辖”对中国的危害和影响,破局的关键是确保中国立法在国际法框架下的正当域外效力。

笔者认为,中国应着重利用管辖权制度来完善国内法的域外适用。具体而言,首先,中国应当充分利用市场国地位,借《渔业法》修订的契机,以推动实现全球渔业资源可持续利用以及促进渔业船员体面工作为目标,增加关于进口水产品环境和劳工标准的域外适用条款,赋予中国《渔业法》在当前国际局势下拥有更多的主动性和话语权,同时展示我国负责任渔业大国的担当。其次,尽快加入联合国粮食及农业组织《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》,并将其转化为国内法,在《渔业法》中明确赋予中国对外国渔船实施港口国、沿岸国监督检查的权力。最后,依据海洋命运共同体理论,将《联合国海洋法公约》下可以行使普遍管辖权的法定情形写入国内法,将普遍管辖权从一种可行使、可不行使的权力,转变为一种不得不履行的国际义务,从主权范式转变为国际义务范式^[19]。事实上,2003年汕头中级人民法院就审理了从事海盗活动的10名印度尼西亚籍船员^[20]案件。

3.3 提升中国域外综合执法能力

充分发挥域外管辖制度的功效,提升执法能力至关重要。从渔业角度讲,中国应提高公海执法能力。近年来,美国对中国渔业的挑衅还表现在滥用“登临权”,频繁对中国渔船进行登临检查,借此抹黑中国远洋渔业。2024年2月以来,美国执法人员以打击“IUU捕捞”为名,在基里巴斯、瓦努阿图、巴布亚新几内亚等太平洋岛国专属经济区登临我国远洋渔船达10多次。而美国渔业自身劣迹斑斑,存在许多有违渔业资源养护的行为。例如,美国南太平洋金枪鱼公司和跨全球产品公司的多艘渔船被发现在禁渔期内多次非法投放集渔装置,捕捞鲸鱼和鲨鱼,并且骚扰随船的国际观察员。中国应提高公海执法能力对美国进行反制。

公海渔业非船旗国登临检查的国际法依据

主要为《联合国海洋法公约》、1995年《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(以下简称“《鱼类种群协定》”)和区域渔业管理组织公约及养护规则。目前,中国公海登临检查制度存在的问题主要在于国内法与国际法衔接不足以及在公海实施登临检查的执法力度不足等方面。前者主要体现为中国国内法对行使公海登临权的规定不够明确具体,这导致了国内法与国际法之间的衔接存在不足,不利于中国开展海上执法和维权。针对这一问题,建议根据《联合国海洋法公约》和区域渔业管理组织公约的相关规定,结合中国渔业执法的现实情况,制定不同区域渔业管理组织下的登临检查规程,为中国海警依法依规开展公海登临检查提供指导。后者主要体现为中国开展常规公海执法巡航的水域范围有限、力量也相对不足。尽管2024年以来,中国海警已经在北太平洋区域渔业管理组织、中西部太平洋渔业委员会注册了26艘执法船,但是中国真正开展常规执法巡航的水域主要还是限于北太平洋公海。为此建议推动中国海警进一步走出去,在已经注册登记执法船的区域渔业管理组织加大常规执法巡航力度,与此同时,依照中国加入的其他区域渔业管理组织的相关要求,尽快进行执法船的注册登记,为后续开展公海执法储备力量。此外,亦可加强与周边国家的渔政执法合作,完善信息共享机制,严厉打击外方侵渔行为,稳定周边和公海海域渔业生产秩序,树立中国负责任渔业国家形象。

4 结语

美国“长臂管辖”有着从立法、司法到执法完整的实施体系,在现有形势下,其对华的实施频率、实施范围和实施力度都有不断加大的趋势。美国实施“长臂管辖”并无国际法上的合法性依据,仅仅依据其国内法,倚靠其强大的政治影响力和金融霸权,在世界范围内滥施单边制裁,本质是为其巩固霸权、维护霸权服务的。而针对中国远洋渔业的“长臂管辖”也是美国以人权、IUU捕捞为借口,借以打压中国远洋渔业行业的霸凌行径。

中国在应对和防范美国“长臂管辖”方面的工作任重道远,在美国霸凌强权和单方面制裁的情况下,中国需在法律层面建立体系化的反制措

施。一方面,面对美国滥施的“长臂管辖”,中国应完善国内阻断立法,对目前《阻断办法》和《反外国制裁法》中暴露出来的问题加以完善。另一方面,中国应该在遵守国际法、避免违反国际公约和习惯的基础上,主动地进行反制,建立具有中国特色的域外法治体系,在海洋渔业领域着重利用管辖权制度推动国内海洋渔业法的域外适用,增强法律上的主动性以更好维护中国海洋渔业权益。此外,中国还应配套提升域外执法能力,以远洋渔业领域为例,中国应提高公海执法能力,同时加强与周边国家的渔政执法合作,打击外方侵渔行为。

远洋渔业是中国的重要产业之一,其在政治、军事、外交上也发挥重要作用。从目前中美关系局面来看,不排除美国会继续加大对中国远洋渔业“长臂管辖”的力度。因此,完善远洋渔业领域“长臂管辖”的应对措施,既是维护中国国家安全和海洋权益的当务之急,也是建设海洋强国的时代要求。

作者声明本文无利益冲突。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国外交部. 美国滥施“长臂管辖”及其危害[EB/OL]. (2023-02-03)[2023-02-17]. https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202302/t20230203_11019274.shtml.
Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. The US's abuse of "long-arm jurisdiction" and its harm [EB/OL]. (2023-02-03)[2023-02-17]. https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202302/t20230203_11019274.shtml.
- [2] U. S. Department of the Treasury. Treasury targets serious human rights abuse aboard distant water fishing vessels based in the People's Republic of China [EB/OL]. (2022-12-09)[2023-02-17]. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1154>.
- [3] NOAA Fisheries. 2023 report to congress improving international fisheries management [R/OL]. [2025-01-14]. <https://www.fisheries.noaa.gov/s3/2023-08/2023RTC-ImprovingIFManagement.pdf>.
- [4] Legal Dictionary. Long arm statute [EB/OL]. [2023-02-17]. <https://legaldictionary.net/long-arm-statute/>.
- [5] 中华人民共和国中央人民政府. 关于中美经贸摩擦的事实与中方立场[EB/OL]. (2018-09-24)[2023-02-17]. https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/24/content_5324957.htm.
- [6] The White House. National security strategy of the United States of America [R/OL]. (2017-12-18)[2023-07-14]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- [7] The Office of Foreign Assets Control. Specially designated nationals and blocked persons list (SDN) human readable Lists [EB/OL]. (2023-07-12)[2023-07-14]. <https://ofac.treasury.gov/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>.
- [8] The White House. Executive order on addressing the threat from securities investments that finance certain companies of the People's Republic of China [EB/OL]. (2021-06-03)[2023-07-14]. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/executive-order-on-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>.
- [9] Office of Foreign Assets Control. Sanctions list search [EB/OL]. [2024-11-27]. <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>.
- [10] The White House. Interim national security strategic guidance [EB/OL]. (2021-03)[2023-02-17]. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.
- [11] 霍政欣, 金博恒. 美国长臂管辖权研究——兼论中国的因应与借鉴[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2020, 44(2): 81-89.
HUO Z X, JIN B H. A study on China's response and reference to the long-arm jurisdiction of the United States [J]. Journal of Anhui University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2020, 44(2): 81-89.
- [12] International Labour Organization. Ratifications for China [EB/OL]. [2024-11-20]. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103404.
- [13] 农业农村部, 财政部. 关于做好2022年农业生产发展等项目实施工作的通知: 农计财发[2022]13号[EB/OL]. (2022-05-09)[2024-11-25]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/13/content_5690136.htm.
Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Ministry of Finance. Notice on the implementation of agricultural production development and other projects in 2022: Agricultural planning and finance development [2022] No. 13 [EB/OL]. (2022-05-09)[2024-11-25]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/13/content_

5690136. htm.
- [14] 沈伟. 中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法[J]. 比较法研究, 2021(1): 180-200.
- SHEN W. Legal warfare in the US-China trade friction: understanding the unreliable entity list system and blocking regulations [J]. *Journal of Comparative Law*, 2021(1): 180-200.
- [15] Food and Agriculture Organization of the United Nations. International plan of action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing [R/OL]. [2025-01-14]. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a80c3bfb-1d5b-4ee6-9c85-54b7e83986a2/content>.
- [16] 张岳然, 张晓磊, 杨继军. 美国长臂管辖域外滥用与中国应对策略[J]. 国际贸易, 2021(3): 36-43.
- ZHANG Y R, ZHANG X L, YANG J J. The extraterritorial abuse of US long-arm jurisdiction and China's countermeasures[J]. *Intertrade*, 2021(3): 36-43.
- [17] 刘桂强. 阻断法的当代发展与价值选择[J]. 中国应用法学, 2022(2): 183-196.
- LIU G Q. Contemporary development and value choices of blocking statutes [J]. *China Review of Administration of Justice*, 2022(2): 183-196.
- [18] 廖诗评. 国内法域外适用及其应对——以美国法域外适用措施为例[J]. 环球法律评论, 2019, 41(3): 166-178.
- LIAO S P. The extraterritorial application of domestic law and countermeasures thereof: taking the extraterritorial application of the us law as an example [J]. *Global Law Review*, 2019, 41(3): 166-178.
- [19] 吕鸣. 普遍管辖权在海洋命运共同体时代面临的新挑战与法律对策[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2022, 39(6): 109-121.
- LYU M. Universal jurisdiction in the era of the maritime community with a shared future: new challenges and legal countermeasures [J]. *Journal of Shanghai University (Social Science Edition)*, 2022, 39(6): 109-121.
- [20] 王冲寒, 张晓雯. 汕头中院一审10名印尼海盗[EB/OL]. (2003-02-17) [2024-11-27]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2003/02/id/38215.shtml>.
- WANG C H, ZHANG X W. Shantou intermediate court tried 10 Indonesian pirates [EB/OL]. (2003-02-17) [2024-11-27]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2003/02/id/38215.shtml>.

The US's "long-arm jurisdiction" over China's distant-water fisheries: Motivation, essence and response

LYU Ming^{1,2}, YU Hanlu¹

(1. College of Marine Living Resource Sciences and Management, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China;

2. Marine Strategic Think Tank Research Center, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: Against the backdrop of the increasingly radical US policy towards China, in order to respond to the US's "long-arm jurisdiction" over China's distant-water fisheries, reveal the motivation and essence of the US's implementation of "long-arm jurisdiction" and find ways to deal with it, this article uses data analysis to analyze relevant cases of the US's implementation of "long-arm jurisdiction" over China. The results of the data analysis show that the essence of the US's implementation of "long-arm jurisdiction" over China's distant-water fisheries is to compete with China and maintain its hegemonic position. The study shows that the US's implementation of "long-arm jurisdiction" has neither factual basis nor international legal basis. In order to respond to the US's abuse of "long-arm jurisdiction" over China's distant-water fisheries, it is necessary for China to build a systematic countermeasure from a legal perspective. This includes improving the domestic "blocking law" system by improving the effectiveness of the "Measures for Blocking the Improper Extraterritorial Application of Foreign Laws and Measures", establishing a cross-departmental cooperation mechanism, and clarifying the evaluation criteria of the exemption mechanism; taking advantage of the opportunity of revising the "Fisheries Law", using the jurisdiction system to improve the extraterritorial effect of China's marine fishery legislation; further promoting the Coast Guard to go global, increase the scope and intensity of China's law enforcement patrols on the high seas, and enhance China's comprehensive extraterritorial law enforcement capabilities to protect China's legitimate rights and interests. This study can provide legal countermeasures for the "long-arm jurisdiction" imposed by the United States on China in the field of distant-water fisheries, and for safeguarding the rights and interests of China's marine fishery and the development of the fishery industry.

Key words: long-arm jurisdiction; distant-water fisheries; response; US