

中美海运安全合作: 进展及存在的问题*

史春林

[内容提要] 中美两国在海运安全领域有相同的利益诉求, 近 10年来双方在集装箱运输安全、“海关-贸易伙伴反恐计划”、打击海盗和海上恐怖活动、海上救援、海运安全执法、危险品运输安全等方面进行了初步合作。但是, 中美之间业已存在的政治互信问题以及结构性矛盾制约了两国海上安全合作关系的深度和广度, 尤其是美国不断加强对海上战略通道的争夺和控制对中国海运安全构成了潜在威胁。鉴此, 中国一方面应与美国在现有合作基础上, 建立海军信任机制, 发展海上安全伙伴关系; 另一方面应加紧提高保障自身海运安全的能力。

[关键词] 海运安全 安全合作 中美关系 反恐

[作者简介] 史春林, 大连海事大学人文学院教授、博士生导师, 主要从事中国海权与海洋安全问题研究。

“9·11”后, 美国为预防海上恐怖袭击, 出台了一系列海运安全保障措施, 如“集装箱安全倡议”(CSI)、“海关-贸易伙伴反恐计划”(C-TPAT)、《2001年港口和海上安全法》《2002年海上运输反恐法》《2006年安全港口法》等, 并加强了与其他国家的协调与合作, 谋求建立有效的跨国海运安全体系。进入新世纪后, 中国海运安全保障问题日益突出。中美两国既是重要贸易伙伴, 又都是国际海事组织 A类理事国, 在海运安全领域有许多相同利益诉求和政策取向, 因而存在交流与合作的空间。

近 10年中美两国在海运安全领域进行了初步合作, 取得一定成效, 具体体现在以下几方面。第一, 在集装箱安全方面的合作取得稳步进展。集装箱运输由于货物被密封在集装箱中, 再加上重量大, 造成通关时不可能检查所有集装箱。“9·11”后, 美国政府对每年进出美国多达 600多万只海运集装箱中只有 2%左右得到检查的状况极为担忧, 深恐会有大规模杀伤性武器通过集装箱运入美国境内, 为此于 2002年 1月 17日提出了“集装箱安全倡

议”, 即美国海关先与有关国家海关达成协议, 再派出工作小组常驻协议国家港口, 并同当地海关人员一起识别和查验高风险集装箱。美国先在对美出口海运集装箱最多的 20个外国港口进行试点, 其中包括中国的上海和深圳。中美在该领域的合作由此展开。2002年 5月美方正式提出希望中国加入 CSI 同年 10月江泽民主席访美期间与布什总统就中国加入 CSI达成原则共识。美国海关与边境保护局(CBP)局长罗伯特·邦纳认为, 这对保护世界贸易体系全局中最关键的组成部分即集装箱货物运输是非常重要的举措。¹ 2003年 7月 29日, 中美海关在北京签署了《“集装箱安全倡议”合作原则声明》。中国海关总署牟新生署长就此表示, 两国海关在反恐领域的合作有着良好的发展潜力和前景, 希望尽早启动该项合作的具体实施工作, 确保有关港口的

* 本文为 2009年度国家社会科学基金项目“中国远洋航线安全保障能力研究”(项目编号: 09BGJ007)的部分成果。

¹ /China Joins the U. S. in Container Security Initiative”, http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsrroom/news_releases/archives/legarcy/2002/102002/china_joins_csi_1025.xml (上网时间: 2010年 2月 28日)

正常贸易秩序和高效运作。¹ 美国海关与边境保护局局长邦纳指出, 签署这项声明具有历史意义, 上海港和深圳港的加入使“集装箱安全倡议”提供的保护网得到扩大和加强;² 中美两国将并肩作战, 保护两国公民和两国经济和活力不受恐怖主义袭击。” 2005年 3月 28日中美两国海关就《“集装箱安全倡议”合作基本实施程序》达成一致, 同年 4月和 6月该实施程序分别在上海港和深圳港正式启动。此后, 美国又表示希望在中国其他港口派驻海关官员,³ 两国有关部门目前正在就此进行磋商。

与此同时, 中美两国还在集装箱安全技术开发方面进行了合作。如, 上海港联合美国萨瓦纳港共同研制开发了集装箱电子标签, 可对物流全程实时在线监控, 极大提升了集装箱物流的安全性。2008年 3月 10日全球第一艘装载贴有电子标签集装箱的中国商船“中海宁波”号从上海港驶往美国萨瓦纳港。参加开航仪式的中国交通部副部长徐祖远在讲话中指出, 该项技术将有效提高集装箱运输的安全和服务水平, 对保障港口航运安全, 促进国际反恐合作具有重要意义。⁴

第二, 正式启动中美在“海关 - 贸易伙伴反恐计划”方面的合作。“9·11”后, 美国为防止恐怖分子利用货运渠道将大规模杀伤性武器运入美国, 于 2001年 11月 1日推出了“海关 - 贸易伙伴反恐计划”, 加强美国海关与国际商界的安全合作, 以保证输美货物供应链各环节的安全。中美在该领域的合作近年在加紧实施。2007年 6月美国海关与边境保护局局长巴沙姆率团访华, 提出愿在 C-TPAT 获得中国政府正式批准之前作为临时措施与中国海关联合进行 C-TPAT 认证; 同年 12月中美海关在北京就 C-TPAT 认证试点问题进行了技术磋商; 2008年 3月双方签署了《中美联合验证试点合作声明》, 并随后在深圳和东莞举行了两次 C-TPAT 联合验证试点培训。美方认为, 中美联合验证取得重要成就表明两国在国际商业正常运行领域的合作在加强, 这种努力增加了美国进口货物的安全性。⁵

第三, 中美不断加强在打击海盗和海上恐怖活动以及在海上救援等方面的合作。一是加强与沟通。2002年 7月, 中国参加了在美国召开的西北

太平洋海事会议, 讨论打击海盗和反恐问题。2003年 12月, 中美在华盛顿签署了新的《中美海运协定》规定双方船舶如果在对方海域发生海难事故, 对方应及时予以援助, 并尽快通知当事方。2008年 12月, 中国交通运输部副部长翁孟勇在北京会见了来访的美国运输部副部长托马斯·巴雷特, 双方就打击海盗、维护海运安全加强合作交换了看法, 随后两国在美举行第三次海运会谈, 再次就应对日益严重的海盗问题开展合作进一步交换了意见。二是举行联合军事演习。2006年 9月, 由“青岛”号和“洪泽湖”号组成的中国海军舰艇编队与美国“肖普”号军舰在圣迭戈港西北海域举行了中美海军首次联合搜救演习。对此, 中方指挥员王福山少将评价说, 此次演习情节设置和情况处置得当, 两国海军救援行动迅速, 配合非常默契, 展示了中美海军良好的合作前景。美方指挥员吉尔迪准将表示, 通过这次演习, 我十分有信心在未来的海上搜救实战情况下, 两国海军一定能够完成好联合搜救。⁶ 同年 11月, 两国海军在中国南海举行了第二阶段搜索与营救演习。三是加强在索马里海域的护航合作。为应对日益猖獗的索马里海盗, 中国政府根据联合国安理会有关决议于 2008年 12月决定派海军舰艇赴亚丁湾海域实施护航。对此, 美国方面反应积极, 美军太平洋总部司令基廷上将认为, 中国派舰艇参加反海盗行动

¹ 张毅:“海关总署: 中美加强在集装箱安全方面的反恐合作”, http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-07/29/content_999462.htm (上网时间: 2010年 3月 1日)

² “China Signs Declaration of Principles With Container Security Initiative to Target and Pre-Screen Cargo Destined for U.S.”, http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/cbp_press_releases/072003/07292003.xml (上网时间: 2010年 2月 28日)

³ “Remarks of Commissioner Robert C. Bonner Customs and Border Protection - CSI Signing Ceremony With China, Beijing, China”, http://www.cbp.gov/xp/cgov/newroom/commis/commis/press_statements/archives/2003/ju1292003.xml (上网时间: 2010年 2月 28日)

⁴ 陈浩:“美国欲向中国派驻更多海关官员加强反恐力量”, <http://www.bjfb.gov.cn/html/wzx/gkw//2006/0609/1534.html> (上网时间: 2010年 3月 1日)

⁵ 赵虎:“交通部副部长徐祖远参加集装箱电子标签中美航线开航仪式”, <http://www.qjhb.com/101179/101182/101212/28630.html> (上网时间: 2010年 3月 2日)

⁶ “CBP Conducts Second Round of C-TPAT Validations in China”, http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2008_news_releases/nov_2008/11172008_5.xml (上网时间: 2010年 2月 28日)

⁷ 钱晓虎:《走向深蓝的航迹: 新中国海军舰艇历次远航出访纪实》解放军出版社, 2009年, 第 354页。

能够促进美中双方的军事关系,并表示美方愿意向中方提供情报支持。¹ 在护航期间,美国 151 特混编队指挥官斯科特·桑德斯少将已于 2009 年 11 月应邀参观访问了中国的“舟山”舰,而中国第三批护航编队指挥员王志国少将也回访了美国“乔辛”舰,并对美 151 编队为中方提供信息情报表示感谢。双方还就反海盗行动经验、国际反海盗交流合作等议题深入交换了意见。²

第四,中美保持在海运安全执法方面的密切合作。近 10 年尽管中美两国政治和军事关系时有起伏,但美国海岸警卫队 (USCG) 与中方相关部门 (海监、海事、渔政、缉私、海警) 一直保持着密切联系,包括人员交往、舰艇互访和联合执法。2005 年 3 月中国交通部副部长徐祖远访美,双方就商签《中美海上安全合作备忘录》、建立船舶和港口设施保安信息交流机制、开展港口国监督检察官工作交流、开展沙盘搜救演习以及海上救助人员培训交流等问题加强了磋商。³ 同年 12 月美国海岸警卫队克莱格·伯尼少将访问宁波,中美就港口保安工作等问题进行了交流。2006 年美国海岸警卫队还首次在美驻华大使馆设立了联络员,以加强与中方官员的联络。2009 年 7 月中国交通运输部与美国海岸警卫队签署了部门间《海上合作谅解备忘录》,双方均表示希望加强在海运安全和保安、海上人命救助、海上环境保护等方面的交流、协商与合作,共同构筑安全、高效、环保的海上运输环境。⁴ 在舰艇互访方面,2004 年 5 月美国海岸警卫队“美洲杉”号访问上海成为第一艘访华的美国海岸警卫队舰艇,此后其“急流”号和“鲍特维尔”号又分别于 2006 年 6 月和 2007 年 8 月访问了青岛和上海,并与中国海警进行了联合演练。此外,从 2002 年起至今,中国渔政船每年都与美国海岸警卫队的舰艇在北太平洋进行联合执法,共同打击非法捕鱼者,维护航道安全。2006 年 6 月,中国渔政员谭立周还应美国“急流”号舰长唐纳·沃尔上校的邀请,登上“急流”号随舰赴北太平洋执法,并被美方授予少校军衔,赋予指挥该舰官兵开展打击海上犯罪活动的巡逻检查的权力。⁵

第五,中美在危险货物安全运输方面开始初步合作。危险货物运输有别于一般物品运输,一旦出

现事故,则具有影响大、危害大、伤亡人数多等特点,因此加强危险品运输管理、提高运输安全水平对于构建高效、安全的运输物流体系至关重要。2008 年 11 月,中美两国有关部门在南京联合举办了国际物流会议,美国运输部危险品事务管理署高级代表主持了危险品运输圆桌论坛,期间探讨了中美在该领域的合作空间。同年 12 月,中国交通运输部副部长翁孟勇在北京与出席中美交通论坛第一次会议的美国运输部副部长托马斯·巴雷特就中美危险品运输安全合作交换了看法。在此基础上,两国于 2009 年 3 月签署了部门间《危险货物安全运输合作项目的安排》及其《行动计划》。双方一致认为,两国加强在该领域的合作符合双方利益和需要,它将会成为中美交通领域“双赢”合作的范例。⁶ 为落实上述协议,两国还于 2009 年 6 月在北京举办了中美危险品运输安全交流会,为两国危险品运输领域的官员和企业搭建了一个信息交流与对话的平台;同年 11 月,两国运输安全研究所又在上海举办了危险品海洋运输国际规则培训班。

二

中美在海运安全领域的合作近年尽管有了一定进展,但两国间业已存在的政治互信问题、结构性矛盾以及合作中的具体问题制约着合作的进一步发展。其中,缺乏必要的相互信任将直接影响双方相关领域的合作。典型的例子如 2008 年 12 月末中国海军舰艇赴亚丁湾海域护航后,美国希望中国海军舰艇能加入其组建的特混编队,目的在于将中国反

¹ Donna Miles “U. S. Welcomes Chinese Plans to Fight Piracy”, <http://www.defense.gov/news/newarticle.asp? id= 52386> (上网时间: 2010 年 3 月 3 日)

² Matthew A. Hepburn “Chinese Admiral Visits Coalition Warship”, http://www.navy.mil/search/display.asp? story_id= 49865 (上网时间: 2010 年 2 月 24 日)

³ “中美签署海运磋商会谈纪要”, <http://www.cjkd.net/viewnews-148163> (上网时间: 2010 年 3 月 1 日)

⁴ 杨光:“徐祖远会见美国客人”, <http://www.wti.ac.cn/XX-LR1 ASP? ID= 2994> (访问时间: 2010 年 3 月 2 日)

⁵ Richard Halbran, “U. S. Coast Guard Has Chinese aboard”, http://www.realclearpolitics.com/articles/2006/12/china_and_the_us_coast_guard.html (上网时间: 2010 年 3 月 7 日)

⁶ “中美签署《危险货物安全运输合作项目的安排》”, http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-04/01/content_1274079.htm (上网时间: 2010 年 3 月 1 日)

海盗行动纳入自己的旗下,对此中国方面表示双方可以进行信息等方面的交流,但未同意加入由美军牵头成立的多国海上联合舰队。2009年3月,美国“无暇”号监测船不远万里来到中国海南岛附近海域探测中国海军动向,则暴露了美国更真实的意图。另外,2009年10月19日中国“德新海”号商船在索马里海域被海盗劫持后,中国军方建议实行“分区护航”,这一提议虽然得到许多国家响应,但在实践中受阻,焦点问题是主导权之争,中国主张由联合国主导,但美国不同意。

从长远看,中美之间的结构性矛盾限制了两国海运安全合作的深度。近10年中美海运安全合作主要集中在集装箱安全、港口安全、贸易链安全、危险品运输安全等民事和技术层面,属于海上安全的“外围”,而在海军层面只进行了海上联合搜救演习和护航信息交流,合作深度和广度都远远不够,其原因在于两国存在战略利益冲突。美国海运安全政策是其海洋霸权战略的组成部分,现有的中美海运安全合作并没有改变和弱化美国唯我独尊的本性,美国在《国家海上安全战略》白皮书中虽然强调海上安全国际合作的重要性和必要性,但骨子里仍把中国视为其防范对象,并不断加强对海上战略通道的争夺与控制,有意阻止中国走向海洋,遏制中国崛起。

中美结构性矛盾主要体现为以下几个问题。一是台海问题。台湾海峡是联系中国东海和南海的捷径,台湾以东海域是中国唯一能够直接进入太平洋的重要通道,而美国把台湾视为其封锁中国“第一岛链”的重要一环,利用台湾作为牵制中国大陆的重要工具。为此美国不断间接或直接介入台湾事务,竭力拉台湾参加战区弹道导弹防御系统(TMD),向台湾出售超越自身防御需求的高端武器,妄图使台湾成为包围、封堵大陆“第一岛链”中一段不断的链条。2010年1月奥巴马政府决定向台湾出售总价值近64亿美元的武器装备,可被认为是美国对中国进行战略包围的重大战略行为。

二是南海问题。南海是中国走向“两洋”(太平洋和印度洋)的枢纽部,美国对亚太地区的货物贸易绝大多数也需经南海航道转运。对于南沙诸岛

争端问题,中国一方面主张“主权属我,搁置争议,共同开发”,另一方面也充分满足美国等第三方对南海海运等问题的关注,反复强调中国捍卫南海领土主权及相关海洋权益并不影响外国船只在南海国际通道航行的自由和安全。但美国却把中国对南海地区正当的主权要求视为对其海运安全的威胁,认为“中国坚持对整个南中国海拥有主权以及对海洋法的‘曲解’是对该水域航行自由的‘直接威胁’”,要防止“中国对南中国海海上航线的绝对排他性控制。”¹近年来,美国一方面暗中支持南海问题国际化以促使南沙分割局面永久化,另一方面加大美军在南海海域的军事活动,并将新加坡海军基地作为美军进出印度洋和监控中国南海航道的桥头堡。

三是侦察与反侦察问题。近年美国海军不断派监测船和侦察船利用国际通道航行权,以所谓“科学测量”名义不经中方允许擅闯中国专属经济区实施间谍活动。2009年3月和5月美国海军“无暇”号和“黑森”号先后进入中国南海专属经济区进行情报搜集工作,严重威胁中国的海上安全和海洋权益,中国不得不派海监船等进行依法驱赶,而美国却指责中国“骚扰”了美军测量船的正常作业。中美围绕军事测量船进行侦察和反侦察较量将来还会时有发生,在某种特殊的情况下或由于误判,有可能会“擦枪走火”引起“偶发性”事件导致双方对抗或冲突。

四是海上防扩散问题。2003年美国布什政府提出“防扩散安全倡议”(PSI),允许各参加国拦截和扣留被怀疑运载非法武器的轮船,以防止大规模杀伤性武器及相关技术与原料通过海运扩散。² PSI虽然对海上反恐有一定作用,但不符合《联合国海洋法公约》等有关规定,一方面自设拦截目标和自行采取拦截行动可能会扰乱公海秩序,妨害海上航行自由,危及海上正常国际贸易;另一方面PSI可能会导致登临权和紧追权的滥用,侵犯实际船旗国的国家主权和海运安全。中国坚决反对大规

¹ 中国现代国际关系研究院:《海上通道安全与国际合作》时事出版社,2005年,第392-393页。

² United States Department of State “The Proliferation Security Initiative”, <http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>. (上网时间:2010年3月5日)

模杀伤性武器扩散,但主张在联合国和国际法的框架内,通过政治与外交等手段解决这一问题。到目前为止,中国没有加入PSL。如果将来美国强行在公海上拦截其认为载有大规模杀伤性武器嫌疑的中国过往船只,会对中国海上贸易通道的畅通造成不利影响。

五是利用海上通道威慑问题。美国兰德公司曾提出,一旦发生台海危机,美军不需直接派兵干预,只需在印度洋航道上拦截中国远洋运输船队,便可动摇大陆对台用武的决心。¹马六甲海峡是美国必须控制的咽喉通道之一,这是因为一方面美国每年对外贸易量的30%要通过马六甲海峡,另一方面该海上通道也是中国的南海咽喉和最重要的能源供应线,每天通过马六甲海峡的油轮中60%是通往中国的,控制它就等于把手放在了美国对外贸易和战略石油通道的咽喉上,随时可对美国海上贸易和能源运输安全构成现实和直接威胁。一旦美国在未来军事冲突和反恐斗争中找借口临检中国出入马六甲海峡的船只或针对中国关闭马六甲海峡,其后果将不堪设想。

此外,中美近年在海上安全上的合作还存在一些矛盾和纠纷,这也影响到两国合作的进一步展开。不难看出,美国近年推出的“集装箱安全倡议”、“装船前24小时申报舱单规则”(简称“24小时规则”)、“海关-贸易伙伴反恐计划”等安全措施带有明显的单边主义倾向,它们都以维护美国海运安全利益为出发点,在规则制定和推行方面我行我素。如“集装箱安全倡议”自提出始便遭到他国颇多非议,但美国态度极为强硬,强调要么让美国海关人员直接在出口国港口检查过往集装箱,要么就让这些集装箱在美国口岸接受苛刻的安检,且美方不对检查行动造成的经济和贸易影响负责。显然,实行CSI最大的受益方是美国。又如美国《2002年海上运输反恐法》授权海岸警卫队对所有以美国为目的地的外国港口和有可能影响国际贸易安全的外国港口进行安全弱点评估,考察它们的安全性及反恐措施是否符合美国标准,这相当于无形中强迫其他国家的港口安全建设采取美国标准。

美国这种以自我安全为中心的单边主义倾向,

造成中美在海上安全合作过程中摩擦不断,不仅给中国海运业务的开展增添许多不便和困难,而且妨碍了双方合作的进一步扩大。具体来说主要有以下一些问题:(1)美国要求其海关驻上海和深圳海关工作组成员享有外交豁免权,但中国认为这个问题比较敏感,有可能会影响到中国司法主权,不能轻易承诺。(2)美国要求从2014年起对输美集装箱在出发港口进行100%安检,这对中国将构成极大压力:一方面会延长集装箱装卸时间,影响船期。上海港通过模拟实验表明,当对集装箱的随机抽检率达到10%时,整个港口就会陷入瘫痪状态。另一方面会增加安检成本,而这些成本最终被转嫁给贸易商和制造商,给中美贸易带来负面影响。集装箱物流安全问题正成为中美贸易的重大隐患。(3)关于严格船员签证制度问题。美国自2003年8月1日起取消了以往的船员集体签证方式,进入美国港口或过境船员都需要面试,同时船员在港区活动范围也受到限制。对此,中方多次与美方交涉。(4)关于货物申报问题,2008年12月在第三次中美海运会谈中,中方指出美国《进口商安全申报和承运人额外要求》中关于留船货物申报规定存在问题,表达了对承运人造成负担的关注。

三

从总体上看,中美海运安全关系与整个中美关系一样,既有结构性矛盾,又有共同的利益;既有利害冲突的一面,又有互利合作的一面。中美交往的历史表明,合则两利,斗则俱伤,在海上安全领域也是如此。目前中美海运安全合作的初步成果为两国进一步合作奠定了良好基础,未来合作的深度与广度取决于双方的共同努力。为此,中美两国应相互尊重对方的合理利益、照顾对方的关切,以现有海运安全合作为纽带和平台,不断充实合作的实质性内容,增进互信,减少摩擦,消除隐患,从而实现两国在海上安全领域的良性互动。

¹ Roger C. Liff “Entering the dragon’s lair: Chinese anti-access strategies and their implications for the United States”, http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG524.pdf (上网时间:2010年3月7日)

第一,中美应通过安全磋商建立海军信任机制。“如果说美国因中国建立‘蓝水海军’而对中国缺乏战略信任,那么,一个正在迅速崛起而又没有‘蓝水海军’的中国,对于作为全球超级大国而又在太平洋地区占主导地位的美国,将同样本能地缺乏战略信任。”¹“随着越来越多的油轮穿梭于美国海军控制的航线,中国人对美军可能的石油封锁越来越感到担心。”²因此,中美海军应通过安全磋商增进彼此的了解和信任,消除双方从战略到战术各个层面的误解,以减少误判,预防意外事故发生和避免矛盾激化,并对中美可能发生的海上危机进行掌控和妥善处理。为此,两国应在 1998 年中美签署的《关于建立加强海上军事安全磋商机制协定》和 2008 年签署的《关于建立直通保密电话通信线路的协定》的基础上,根据形势发展需要,进一步制定和完善有关海上安全的具体规则与操作程序,同时注意及时进行信息沟通,通过加深相互了解来减少分歧,降低猜忌。

第二,中美应在海运安全合作的基础上建立海上安全伙伴关系。中美两国有广阔的合作空间,目前中美两国在海运安全方面的交流与合作,已为双方建立更为广泛的海上安全伙伴关系奠定了一定基础。在此基础上,中国应大力发展与美国各方面直接或间接的联系,积极寻找契合点,在两国具有共同利益、面对共同威胁的领域深化安全合作,如在打击海盗和海上恐怖主义以及以海运偷渡和毒品走私、防止大规模杀伤性武器扩散、实行海上人道主义援助、海洋环境保护等方面,加强中美现有的合作关系,使双方成为平等、负责的“海上利益攸关方”,进而形成彼此战略依存关系。

第三,通过进一步磋商,解决双方海运安全合作中的实际问题。比如,中美海关有必要将集装箱安全合作的原则具体化。中美海关《关于在有关港口加强海运集装箱安全合作的原则声明》中只强调了尊重主权和对等原则,但对于参加 CSI 可能导致的货物流动受阻问题却没有细化的处理方式。从目前上海和深圳两地的实际运作情况来看,货物从报关、进港到放行、装船,一般在 24 小时之内完成,如果等待美方的查验就会超过 24 小时,这将影响货物装

船。因此,对美方提出的查验要求,应当有一个时间界定,超过时间点的,中方可拒绝查验,否则带来的后果应由美方承担。为此,中美海关应通过继续磋商形成补充协定。又如,中美港航界应尽快把集装箱电子标签技术在现有“中国上海港——美国萨凡纳港”示范航线基础上,普及到所有中美航线,以保障集装箱运输各环节的安全。此外,中美还应努力缩小在海运安全管理与立法方面的差距。一方面,美国应改变其不合时宜的以自我安全为中心的单边主义倾向,在平等基础上与中国交换意见,通过协商,扩大共识,加强合作。另一方面,中国需要加强海运安全管理,不断提高管理水平,缩小差距,减少纠纷,包括转变观念,把过去效率优先的指导思想转变为在满足海上反恐要求前提下保证海运畅通;加强海运安全法规建设,尽快建立具有中国特色的海运安全法规体系;对国内还没有实施 CSI 的港口,应积极主动创造满足 CSI 的条件,投资装备安检设施,改善信息管理系统,调整操作程序;针对美国提出的到 2014 年要对所有输美集装箱进行 100% 扫描的规定,中国应选择 1-2 个港口参与美国的“港口安全试验计划”,测试 100% 安检可能带来的问题,并提出相应解决办法。

第四,中国应提高保障自身海运安全的能力。从长期来看,美国不会改变其海洋霸权战略,也不会轻易放弃从海上方向围堵和封锁中国,因此中国海运安全的结构性威胁将长期存在,这要求中国在与美国加强合作的同时必须提高保障自身海运安全的能力。一是需要加强与国际海事组织在海运安全方面的合作。“9·11”后,在美国积极推动和倡导下,国际海事组织 (MO) 于 2002 年 12 月召开了《1974 年国际海上人命安全公约》(SOLAS) 缔约国政府大会,通过了《国际船舶和港口设施保安规则》(ISPS),初步建立了海上反恐国际合作框架。2005 年 10 月 MO 重新审阅和修改了《1988 年制止危及海上航行安全非法行为公约》(SUA),把美国海上反恐、防扩散和登船程序纳入了现有国际协定。而

¹ 石家铸:《海权与中国》,上海三联书店,2008年,第 278 页。

² Special Report Chinese Companies abroad “The Dragon Tucks in”, *The Economist*, July 2 2005 p 61.

中国在这方面的行动还有些滞后,为此中国一方面应充分利用现有国际海运安全机制中有利于中国的部分,扬长避短,以国际通行规范拓展利益空间;另一方面要在新的国际海运安全规则和危机处理过程中积极参与,主动设计海运安全公共品,争取话语权和有利地位。二是需要主动参与海上咽喉要道安全保障机制建设,特别是加强与咽喉要道周边国家的区域多边合作。比如在马六甲海峡安全问题上,2004年3月美国以反恐和打击海盗为借口在其《地区海上安全倡议》(RMSI)中提出要派美军进驻马六甲海峡。这一倡议引起马六甲海峡共管国新加坡、马来西亚和印度尼西亚的警觉,三国认为海峡的安全应由海峡沿岸国负责。但这三国安全保障能力很有限,这正是美军提出进驻马六甲海峡的借口。针对这种情况,中国应主动介入马六甲海峡安全事务,利用自身有利的地理优势和较强的海上经济与科技力量,积极参与马六甲海峡通道的规划、建设与维护工作,与马六甲海峡周边国家开展海上联合搜救、海损事故调查以及海上反恐和反海盗信息交流等多层

次、全方位的合作,确保马六甲海峡通道安全与畅通,堵住美军进驻马六甲海峡的借口。三是需要大力发展具有一定威慑力的海军。中国要想实现和平利用出海口和海上通道的目的,最重要的支撑是发展自己的海上力量,为中国远洋航线的安全保驾护航。中国海军必须拥有在必要时控制通往邻近海区的重要海峡和通道的能力,享有进出自身所处太平洋的自由权。在此基础上,还应发展具有前往关系到中国海运安全的西北太平洋海域和印度洋部分水域执行各种任务的能力,以便根据国家需要随时应召集结到某一海区形成有效威慑力量,遏制有害行为,传递中国维护海上通道安全的立场和决心。只有中国有了强大、自信的海上反击能力,美国才不敢轻易拿破坏中国远洋航线安全做要挟。当然,中国追求的是有限性海权,保护本属中国的主权和国际海洋法确定的应属中国的海洋权益,而非美国式的全球海上霸权。○

(责任编辑:张浩)

(接第 44页)病、非洲维和和良政治理等领域,中国也并非能以一国之力所及,与各类国际组织加强在非洲事务上的合作也是必要的选择,多边合作尤其是必要之需。

第四,要积极扩大对外宣传,树立中国良好的国际形象。对非援助不光要“做”,也要“说”。中国需要逐步在援助政策上加大开放和宣传力度,与西方国家开展有效对话,大力宣传中非合作、对非援助的理念、原则、精神、项目和实际效果等,化解各方的猜疑和误解。

中国对外援助概念与西方有很大差异,与西方国家将官方援助与经济合作明确分开的做法不同,中国在开展对外援助时,并不很严格区分对外援助与对外经济合作之间的差别,这源于中国对援助概念的不同理解。中国对非援助时,并不认为非洲仅仅是受援对象,而是认为非洲也是中国经济的机遇所在,希望通过互利合作式的援助来促进双方经济

与社会发展。同时,中国也认为“授人以鱼,不如授人以渔”,援助项目只有同经济合作项目相结合,才能更好地促进非洲的发展,从而发挥更多的经济和社会效益。从 20世纪 80年代以来,中国在表达与非洲国家的经济关系时,就已经越来越多地使用“合作”而不是“援助”一词,强调双方互利合作而不仅仅是中国对非洲的单方面援助,这些都与西方国家所主张的援助理念有很大差异,需要在宣传工作中多加以解释和说明。在宣传策略上,中国应建立立体宣传体系,制造话题,掌握话语权;在宣传主体上要重视非政府组织和国外的有利声音。因为很多事情从宣传效果上看,由政府宣传不如由非政府组织力量宣传好,由中国人宣传不如由外国人宣传好。具体到中国对非政策,非洲人的评论具有最佳效果,西方学者的客观评价至关重要,学者意见远比政府宣传有效。○

(责任编辑:蒋裕国)