



亚太安全与海洋研究  
Asia-Pacific Security and Maritime Affairs  
ISSN 2096-0484, CN 10-1334/D

## 《亚太安全与海洋研究》网络首发论文

题目： 中日海上非传统安全合作：意义、现状及路径  
作者： 张晓磊  
DOI： 10.19780/j.cnki.2096-0484.20200311.003  
网络首发日期： 2020-03-12  
引用格式： 张晓磊. 中日海上非传统安全合作：意义、现状及路径. 亚太安全与海洋研究. <https://doi.org/10.19780/j.cnki.2096-0484.20200311.003>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

## 中日海上非传统安全合作：意义、现状及路径

张晓磊

**[内容提要]** 加强海上非传统安全合作，是中日构建建设性安全关系的一条有效路径。它对缓解中日间可能的海洋战略冲突、增强防务部门间的“行动互信”，以及建构更为积极的地区安全格局乃至共建“海洋命运共同体”，都有着重要的积极作用。中日海上非传统安全合作政策理念上基本一致，而且同时参加了大多数相关国际条约和对话及合作机制，但依然存在发展不同步、双边机制不完善、联演联训密度和深度不够等系列问题。中日应在总体合作框架、具体对话和合作机制、合作领域先后次序以及联演联训类型模式等方面，强化双边的海上非传统安全合作。

**[关键词]** 中日关系 海上非传统安全合作 建设性安全关系 行动互信

**[作者简介]** 张晓磊，中国社会科学院日本研究所副研究员（北京 邮编：100007）

**[中图分类号]** D823 **[文献标识码]** A

**[文章编号]** 2096-0484 (2020)02-0072-19

**[基金项目]** 中国社会科学院创新工程项目“日本政治体制转型与政局变动研究”（编号：GJ08\_2017\_SCX\_3563）

当前的中日关系正处于稳步改善并进一步发展的关键阶段，但无论与横向的中日其他领域关系对比还是从纵向发展过程看，安全关系依然是中日关系中的最大短板。有鉴于此，要构建“契合新时代要求的中日关系”，必须修复这一短板，推动中日构建建设性安全关系，这也成为中日两国政府的共识。中日双方保持正面的相互安全认知和定位，持续进行积极的安全战略互动，并采取有效的争端解决措施和危机管控机制，三者相互补充，形成良性循环，构成中日建设性安全关系的应有内涵。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 2018年10月，中日首脑会谈中确认了关于构建中日建设性安全关系的共识。关于中日建设性安全关系的酝酿过程及内涵，参见张晓磊：《中日构建建设性安全关系探析》，《和平与发展》2019年第2期。

中日建设性安全关系的确立，需要以运转良好的中日安全机制为基础和平台。根据国际机制的定义以及学界对安全机制的研究，所谓安全机制系指行为体（国家）在双边或多边安全关系上或特定安全问题上达成的一系列明示或默认的原则、规范、规则和决策程序。套用到中日安全关系层面，中日安全机制则指中日在双边或多边安全关系上或特定安全问题上达成的一系列明示或默认的原则、规范、规则和决策程序。

完整的中日安全机制，应包括传统领域和非传统领域的安全机制。传统领域目前以 2018 年 6 月启动的“中日海空联络机制”为标志，非传统领域以 2018 年 10 月签订的《中日海上搜寻救助合作协定》（SAR）为代表。可以说，目前的中日安全机制已经开启了初步构建步伐，但依然存在较多问题。

一般说来，非传统领域的合作要比传统领域的合作相对简单，且容易推进。SAR 的签订标志着中日非传统安全领域合作进入机制化的新的历史阶段，同时也有望为加快两国传统安全领域关系的改善和可能的合作带来传导效应，更在亚太地区的非传统安全合作领域具有示范意义。

本文将以中日强化海上非传统安全合作为中心分析其现实意义，对中日海上非传统安全合作与中日建设性安全关系之间的逻辑联系进行梳理，评估其现状及问题，并提出具有可行性的操作建议。

## 一、中日加强海上非传统安全合作的现实意义

非传统安全领域的合作具有共同利益、共同威胁、非零和博弈等基本特点，这决定了其对于推动两国积极安全互动、建立信任措施具有积极作用，是一个良好的沟通平台。从海洋战略、海上传统安全以及中日相互的安全政策三个层面看，中日加强海上非传统安全合作有重要的现实意义，它对缓解中日间可能的海洋战略冲突、强化管控海上传统安全问题上的行动互信以及为加强两国的安全积极互动都有着重要的作用。

### （一）有利化解中日海洋战略冲突，共建“海洋命运共同体”

近年来，中日陆海统筹的战略倾向愈加明显，海上利益愈加交叉，在一定程度上增加了中日海洋战略发生冲突的可能性，中日加强海上非传统安全合作有利于相互明确战略意图，对共建“海洋命运共同体”具有示范性意义。

从现实主义的视角看，中日海上战略关系的影响变量，主要包括中日海上实力对比、双方意图及亚太安全格局的变化。其中，中国海上实力的日益增强，正逐渐成为影响中日海上战略关系的最主要变量。随着中国提出“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”<sup>①</sup>的海洋发展战略以及中国海军提出从“近海防御”到“远海防卫”的战略转变<sup>②</sup>，中国的海上防卫未来将扩展到世界上任何中国国家利益所在的所有海域和空间。与此同时，日本也相继在《第三期海洋基本计划》<sup>③</sup>和新《防卫计划大纲》<sup>④</sup>中，分别提出了“综合性海洋安全保障”与“跨域综合防卫”的安全理念，意在打通传统的陆海空和新兴的空天网之间的界限，本质上也是一种陆海统筹战略。这意味着中日在海洋发展战略的方向和区域上存在着交叉，海洋利益存在着重叠。

为保护各自日益拓展的海洋利益，中日海洋军事战略也相应发生了变化，这使中日海洋战略的冲突性大大增加。从日本海洋战略学界的最新研究成果看，随着传统上的陆权和海权国家的界限日益模糊，两种类型国家的海洋军事战略也愈加交融。基于不同目标和战力投射范围，海洋军事战略主要包括三种类型：区域拒止、制海和战力投射。（参见表 1）。

---

①《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（全文）》，2017 年 12 月 3 日，求是网，[http://www.qstheory.cn/11qikan/2017-12/03/c\\_1122049424.htm](http://www.qstheory.cn/11qikan/2017-12/03/c_1122049424.htm)[2020-02-01]。

②参见范进发：《中国海军三大发展阶段 将打造蓝水海军》，人民网，2014 年 8 月 12 日，[http://www.81.cn/rd/2014-08/12/content\\_6090628\\_3.htm](http://www.81.cn/rd/2014-08/12/content_6090628_3.htm)[2020-02-01]。

③「海洋基本計画第 3 期」（平成 30 年 5 月 15 日閣議決定）、<http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html>[2020-02-01]。

④「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（国家安全保障会議及び閣議決定）、平成 30 年 12 月 18 日。

表 1 海洋军事战略

类型	战略目标	战力投射范围
区域拒止	近海防卫	陆地、沿岸→海洋
制海	遏制敌方，航行自由	海洋→海洋
战力投射	敌方近海，反区域拒止	海洋→陆地、沿岸

资料来源：後瀨桂太郎『海洋戦略論』、勁草書房、2019年、12頁。

日本学者认为，从 2010 年开始，中国的海洋军事战略就开始从区域拒止逐步向制海和战力投射（向南海辐射）转换，而因应中方战略的变化，日本的海洋军事战略也在 2010 年从过去（1990—2009 年）扩大活动区域和提高制海能力向提高反区域拒止能力过渡。<sup>①</sup>同时也有学者认为日本的新《防卫计划大纲》反映了与马汉同期的英国海洋战略学家朱利安·科贝特的海陆联合作战的思想。<sup>②</sup>

从亚太海洋安全格局的变化来看，近年来美国在亚太的海洋军事战略倾向于将日本以及东南亚国家推到前台，发展所谓的对华“主动拒止”战略。<sup>③</sup>从现实主义的视野看，这是由于美国实力的相对下降，其开始侧重自身在亚太的“离岸平衡者”角色，但采取的是“推卸责任”策略。这一策略也促使日本通过加强自身防卫以达到均势的战略目的，进而容易造成中日间的海洋军事战略误判。

在上述因素的交互作用下，中日如何避免相互间的海洋军事战略误判，如何在重叠的海洋空间求得共存，是摆在两国面前的一个棘手难题。为此，中日都在做着努力。2019 年 4 月 23 日，习近平主席在青岛集体会见应邀出席中国人民解放军海军成立 70 周年多国海军活动的外方代表团团长时，提出集思广益、增进共识，努力为推动构建海洋命运共同体贡献智慧。“海洋命运共同体”<sup>④</sup>的战略理

① 後瀨桂太郎『海洋戦略論』、勁草書房、2019年、130頁、180頁。

② 帖佐聡一郎「コーベットの海洋戦略から読み解く新防衛大綱」、中曾根平和研究所、平和研研究レポート、2019年10月。

③ Heginbotham, Eric, and Richard J. Samuels, “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge”, *International Security*, Vol. 42, No. 04, May 2018, pp. 128 - 169.

Michael Beckley, “The Emerging Military Balance in East Asia— How China’s Neighbors Can Check Chinese Naval Expansion”, *International Security*, Vol. 42, No. 2 (Fall 2017), pp. 78-119, doi:10.1162/ISEC\_a\_00294.

④ 《人民海军成立 70 周年 习近平首提构建“海洋命运共同体”》，人民网，2019 年 4 月 24 日，[http://www.qstheory.cn/zdwz/2019-04/24/c\\_1124407372.htm](http://www.qstheory.cn/zdwz/2019-04/24/c_1124407372.htm)[2020-02-01]。

念，为中日共同推进全球海洋治理提供了方向，而强化海上非传统安全合作，则是践行“海洋命运共同体”理念的重要路径。

## （二）强化管控海上传统安全问题，增强“灰色事态”中的“行动互信”

东海方面的岛屿主权争端、油气资源开发等依然是中日之间的敏感问题，为管控这些问题，中日之间达成并开始实施海空联络机制。<sup>①</sup>但从现状看，这一机制的落实依然存在诸多问题，归结到一点就是缺乏“行动互信”<sup>②</sup>，即双方防务部门之间在实际操作中依然缺乏互信，而不解决行动互信的问题，就无法为更高层次的战略互信奠定基础。

尤其需要强调的是，随着中日在海上执法队伍实力上的此消彼长（参见图1），这一问题将愈加突出。中日在东海争端中最为敏感的领域是日方所谓的“灰色事

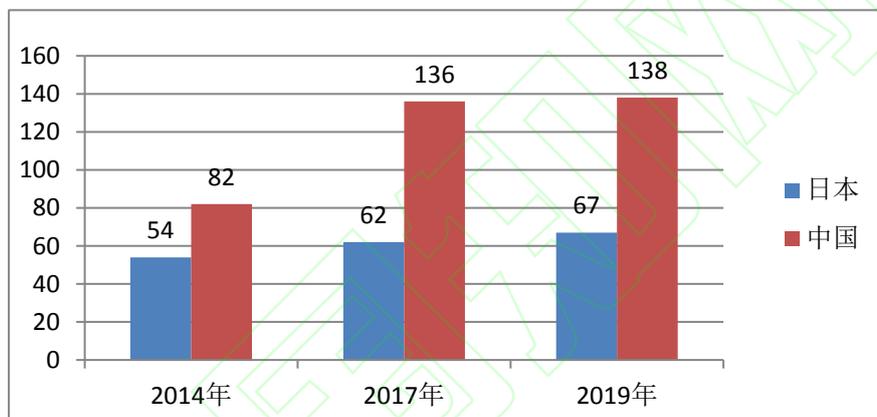


图1 2014—2019年中日海上执法队伍公务船（千吨以上）对比（单位：艘）

数据来源：海上保安庁「海上保安体制強化の取り組み状況」令和元年12月20日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai4/siryou.pdf>。

① 《中日历经12年达成海空联络机制协议》，日经中文网，2018年5月11日，<https://cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/30443-2018-05-11-09-13-57.html> [2020-02-01]。

② “行动互信”概念由美国太平洋舰队情报和信息作战主任、海军上校戴尔·里拉赫（Captain Dale Rielage）在2015年提出。他认为，行动互信是一种预期：通常指军队之间一方认为另一方在作战行动中是安全的、胜任的和可靠的。这种互信不仅在联合作战中是一个要素，在彼此靠近的作战行动中也是。参见：See CAPT Dale C. Rielage, U. S. Navy, “An Imperative to Engage”, *U. S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 141, No. 4, April 2015, <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2015-04-0/imperative-engage> [2020-01-20]。

态”<sup>①</sup>（未达到武力攻击的事态，比如对方执法部门或者民兵、渔船等进入己方领海 12 海里之内），最为敏感的主体是双方的海洋执法部门（即中国海警局与日本海上保安厅），而这实际上已经超越了传统安全的外延，要解决上述领域的行动互信问题，就需要到非传统安全领域寻找解决问题的路径。

“中日海空联络机制”主要包括三项内容：中日防务部门间的年度会议（局长或副局长级）和专门会议（处长级）；开设防务部门间的直通热线；确认中日舰机相遇时的联络方式。<sup>②</sup>目前三部分内容的实施存在以下一些问题：

第一，定期会晤的实效性问题。具体说来是指定期会晤的落实和执行有可能会因为突发事件中的激烈对立而被单方面延长或中止，或者由于双方在会晤中各说各话而没有实际进展，日本防务部门人士在梳理至今为止的关于中日会晤的历史基础上表达了担忧。<sup>③</sup>

第二，由于上述定期会晤的实效性问题，设置直通热线电话才更加值得重视，它可以在一定程度上弥补定期会晤在形式上和程序上的相对复杂性，但现在的问题是，中日间的热线电话迟迟未开通，因为其中涉及诸多技术性和细节性问题，比如双方要设置何种级别的热线电话，电话线路是否加密，如果加密使用何种加密方式和密码，使用何种语言、待机态势。<sup>④</sup>中美间开通军事热线花了四年的时间，对于中日间热点电话的开通恐怕也需要有一定的耐心，从中国国防部对外公布的消息看，中日海空联络机制直通电话专家组磋商正在进行并取得了一定成果。

---

① 「領土や主権、経済権益などをめぐる、純然たる平時でも有事でもない、いわゆるグレーゾーンの事態が増加・長期化する傾向にある」、防衛省編『平成 29 年版防衛白書』、2017 年、63 頁。

② 「日中海空連絡メカニズム」、2018 年 5 月 14 日、[https://www.komei.or.jp/komeinews/p2504/\[2019-12-11\]](https://www.komei.or.jp/komeinews/p2504/[2019-12-11])。寺田博之「日中海空連絡メカニズム-運用開始の意義と評価-」、海上自衛隊幹部学校、研究コラム 105、2018 年 6 月 6 日、[https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-105.html\[2019-12-11\]](https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-105.html[2019-12-11])。《中日历经 12 年达成海空联络机制协议》，日经中文网，2018 年 5 月 11 日，[https://cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/30443-2018-05-11-09-13-57.html\[2019-12-11\]](https://cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/30443-2018-05-11-09-13-57.html[2019-12-11])。防衛省編『令和元年版防衛白書』、2019 年。

③ 同上。

④ 寺田博之「日中海空連絡メカニズム-運用開始の意義と評価-」、海上自衛隊幹部学校、研究コラム 105、2018 年 6 月 6 日、[https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-105.html\[2019-12-13\]](https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-105.html[2019-12-13])。

<sup>①</sup>即便开通了热线，具体使用过程中也会产生一些回应方面的类似定期会晤的无限期停用等问题。

第三，正因为前面两项内容的一些固有问题，海空相遇规则的作用凸显，它更像是一种兜底规则，防止最坏事态的发生，但目前关于海上意外相遇规则(CUES)的使用，中日之间并没有明确是否适用于钓鱼岛海域，如果此区域发生不测事态，中日间在是否适用 CUES 上没有形成明确一致的意见。日方还有一点担心在于，CUES 仅适用于军事单位间的相遇规则，而对于准军事单位的相遇这种灰色区域，依然缺乏相应的规则约束。

另外，在具体适用相遇规则的过程中，还有一些自由裁量和磨合性的问题，这些都有待双方协调和协商。可见，中日海空联络机制落实中的问题主要还是“行动互信”的问题。中日若能强化海上非传统安全合作，将是一个增强双方“行动互信”的有效途径。

### （三）加强中日积极互动，塑造稳定的地区安全格局

从建构主义的视角看，鉴于美国实力的相对下降和特朗普政府亚洲政策的不确定性<sup>②</sup>，中日相互的安全政策及其互动成为更重要的变量，对亚洲的地区安全格局起着越来越重要的塑造作用。从近来中美日三边关系研究的最新成果来看，“中日关系对中美关系、美日关系的‘反作用’在上升，已不再是后者的完全因变量，中国对日外交也越来越带有超越双边的全局意涵”<sup>③</sup>。这为中日安全关系的地区影响提供了佐证。英国学者巴里·布赞早就分析过中日安全互动的外溢效应，“在东亚，中国和日本构成了一个两极大国地区安全复合体的核心。因为大

---

<sup>①</sup>参见《中美花四年开通军事热线》，国际在线，2018年4月15日，<http://news.cri.cn/gb/12764/2008/04/15/2945@2020731.htm>[2019-12-13]。国防部：中日双方在防务安全领域取得一系列交流成果，中国军视网2019年2月28日，[http://www.js7tv.cn/video/201902\\_174737.html](http://www.js7tv.cn/video/201902_174737.html)，[2019-12-15]。

<sup>②</sup>关于特朗普政府外交政策的整体特征，学界依然有着争议，其亚洲政策也具有很大的不确定性，但从趋势看，加强对华遏制和轻视日美同盟凸显了特朗普本人的政策倾向，这两点使得中日互动成为日益重要的变量。笔者认为，特朗普的外交政策属于美国学者沃尔特·米德概括的安德鲁·杰克逊派，即强调自力更生、惯用高压政治的民粹主义者，美国前副总统切尼和前国防部部长拉姆斯菲尔德即属于此派。参见约瑟夫·奈：《软实力》，马娟娟译，北京：中信出版社，2013年，第188页。

<sup>③</sup> 杨伯江：《新时代中美日关系：新态势、新课题、新机遇》，《日本学刊》2019年第1期。

国卷入其中，因此人们可以预期它会对邻近地区产生更广泛的扩溢，换言之，它会带来比正常情况更高程度的地区间互动”。布赞预言：“东亚地区安全复合体要么走向冲突形态中较为温和的一端，要么靠近地区安全机制的弱端。”<sup>①</sup>

可见，当前中日安全互动与东亚地区安全复合体的未来态势有着极强的联动效应，若中日安全互动更为积极，则东亚地区格局将日益向地区安全机制的方向发展，而若互动更为消极，则东亚地区格局将日益凸显冲突一面。有学者认为：“中日两国有关地区秩序构建的概念认知与路径选择，正在深刻地影响着彼此间安全关系的发展趋势，需要双方采取积极措施来共同构建新型地区安全关系。”<sup>②</sup>这正是中日谋求构建建设性安全关系和积极安全互动的地区意义所在。因此，中日若强化海上非传统安全合作，在应对共同威胁基础上维护共同的安全利益，促进双方的积极安全互动，将对建构积极的地区安全格局有着重要作用。

## 二、中日海上非传统安全合作的现状及问题

海上的非传统安全合作领域颇多，如海上搜救、反恐、反海盗、反跨国有组织犯罪等。中日海上非传统安全合作政策理念上基本一致，又面临不少共同威胁，而且同时参加了大多数相关国际条约和对话及合作机制，这些都为未来强化双方的合作奠定了基础。本节将对这些合作进行评价，并就其中的一些问题略作梳理。

### （一）政策理念上的契合：重视地区和国际合作

中国的非传统安全政策和理念保持了连续性。在 2002 年的《关于加强非传统安全领域合作的中方立场文件》和 2017 年的《中国的亚太安全合作政策》白皮书中，中国主张，处理跨国问题，需要跨国合作。针对非传统安全问题的跨国和跨地区的特点，各国只有加强相互协调，开展国际和地区合作，才能有效应对非传统安全问题带来的新挑战。中国作为国际社会负责任的一员，愿与各方开展在非传统安全领域的协调与合作。在海上安全领域，中国一贯提倡平等、务实、共赢的海上安全合作，坚持合作应对海上传统安全威胁和非传统安全威胁。中国

---

<sup>①</sup> 巴里·布赞、奥利·维夫：《地区安全复合体与国际安全结构》，潘忠岐等译，上海：上海人民出版社，2009 年，第 58、165 页。

<sup>②</sup> 徐万胜、姬世伦：《论“地区”视域下中日安全关系的演变脉络》，《日本学刊》2020 年第 1 期。

致力于与各方加强合作，共同应对挑战，维护海上和平稳定。<sup>①</sup>

日本更早将非传统安全政策纳入国家战略，是开展非传统安全合作的先行者。早在 20 世纪 80 年代和 90 年代末，日本就提出了“综合安全保障”“人的安全保障”概念，并将“经济安全保障”（国家面临的非军事威胁）、“全球性课题”（人类面对的非军事威胁）和“非传统威胁”（来自非国家主体的军事威胁）三项政策课题作为重点。在确保“人的安全保障”方面，日本致力于通过外交努力建立国际合作机制和普及理念，比如 2001 年，在日本倡导下，联合国成立了“人类安全委员会”，并成功通过包括“人的安全保障”的国际合作宣言。在反恐方面，“9·11”事件后，日本积极制定国际反恐对策，基于《反恐特别措施法》以及《补给支援特别措施法》向印度洋派遣海上自卫队舰艇，在广泛领域开展国际合作，并通过政府开发援助（ODA）帮助发展中国家提高反恐能力。<sup>②</sup>在反海盗方面，日本积极参加 2008 年以来亚丁湾的国际反海盗行动，同时推动《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》于 2006 年 9 月正式生效，进而促进了亚洲反海盗的国际合作。此外，日本还在 2018 年 12 月出台的新《防卫计划大纲》中强调，为增进与中国的相互理解与信任关系，推进多层次的对话和交流。<sup>③</sup>

## （二）多边条约和机制中的重要成员

中日长期参与全球和地区海上非传统安全合作，参加了多数相关国际条约及对话和合作机制，是全球和地区海上非传统安全合作的重要角色，这为两国强化海上非传统安全合作打下了实践和能力基础。

从国际条约方面看，截至 2020 年年初，中国加入的与海上非传统安全合作相关的条约（含综合性条约）包括：绝大多数反恐公约（12 项公约中的 11 项）、

---

<sup>①</sup>参见《关于加强非传统安全领域合作的中方立场文件》（2002 年 5 月），[http://www.chinacommercialoffice.org/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t4547.shtml](http://www.chinacommercialoffice.org/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t4547.shtml) [2020-02-20]。中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策》（2017 年 1 月），[http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content\\_5158864.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5158864.htm) [2020-02-20]。

<sup>②</sup>参见防卫大学安全保障学研究会编著，武田康裕、神谷万丈主编：《日本安全保障学概论》，刘华译，北京：世界知识出版社，2012 年，第 339 页。

<sup>③</sup>「中国との間では、相互理解・信頼関係を増進するため、多層的な対話や交流を推進する」、「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（国家安全保障会議及び閣議決定）、2018 年 12 月 18 日、15 頁。

《1974 年国际海上人命安全公约》(SOLAS 公约)修正案、《国际船舶和港口设施保安规则》(ISPS 规则)、《联合国打击跨国组织犯罪公约》、《麻醉品单一公约》、《精神药物公约》、《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《东盟和中国禁毒合作行动计划》、《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》(ReCAAP), 与 70 个国家缔结司法协助、引渡等条约共 123 项(中日之间已在 2008 年缔结刑事司法协助条约, 但没有缔结引渡条约)。除《东盟和中国禁毒合作行动计划》外, 日本也是中国参加的相关公约的缔约国。<sup>①</sup>另外, 中日还于 2018 年 10 月签署了《中日海上搜寻救助合作协定》(SAR)。

从国际对话和合作机制看, 中国主导或参加的海上国际对话和合作机制(含综合性机制)包括: 东盟地区论坛、东盟与中日韩领导人会议、中国—东盟防长非正式会晤(2015 年首次在华召开)、中日韩领导人会议、东亚峰会、东盟防长扩大会、亚洲相互协作与信任措施会议、香格里拉对话会、雅加达国际防务对话会、西太平洋海军论坛、马六甲海峡安全讨论、北京香山论坛、亚太国防军司令会议、亚太海事局长会议、北太平洋地区海岸警备执法机构论坛、亚太航标管理人员培训班、亚太地区大规模海上人命救助(MRO)培训及桌面演习、亚太经合组织反恐工作组、全球反恐论坛、支持《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》(ReCAAP)“信息分享中心”能力建设和发展(向“中心”派驻中国海警职员)以及亚丁湾、索马里海域执行护航任务。<sup>②</sup>除中国—东盟防长非正式会晤外, 中

---

<sup>①</sup> 参见《关于加强非传统安全领域合作的中方立场文件》(2002 年 5 月), [http://www.chinacommercialoffice.org/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t4547.shtml](http://www.chinacommercialoffice.org/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t4547.shtml)[2020-01-20]; 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的亚太安全合作政策》(2017 年 1 月), [http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content\\_5158864.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5158864.htm)[2020-01-20]; 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国防》(2019 年 7 月), <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1660314/1660314.htm>[2020-01-20]。

<sup>②</sup> 参见《关于加强非传统安全领域合作的中方立场文件》(2002 年 5 月), [http://www.chinacommercialoffice.org/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t4547.shtml](http://www.chinacommercialoffice.org/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t4547.shtml); 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的亚太安全合作政策》(2017 年 1 月), [http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content\\_5158864.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5158864.htm); 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国防》(2019 年 7 月), <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1660314/1660314.htm>; 安德鲁·埃里克森、奥斯丁·斯特兰奇:《迈向“竞争性共存”: 通过海上建立信任措施与非传统安全合作构

日都参与了（各有主导，中国主办北京香山论坛、日本主导《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》的成立及落实）上述多个海上对话与合作机制，基本做到全覆盖。此外，中日还常态化举行反恐双边磋商，2018年7月中日共同举行了第四次反恐磋商。<sup>①</sup>

### （三）主要问题

综合中日各自情况来看，中日在海上非传统安全合作领域存在发展不同步、双边机制不完善、联演联训密度和深度不够等系列问题。

1.中日在非传统安全政策上的发展不同步：日本属于先行者，中国属于追赶者

从国际政治经济学视角来看，各个国家的非传统安全政策及措施是一种安全层面上的国际公共产品。客观来看，由于日本早已是发达国家，经济和安全上走出去的经验更为丰富，政策落实更为扎实，细节更为到位。过去的一段时间，在非传统安全领域，中国属于日本支援的对象。比如自中日两国邦交正常化，两国便开始在生态环境领域开展合作，到上世纪90年代，中日环境合作联合委员会机制、中日环境合作综合论坛和中日友好环境保护中心相继建立，并取得了良好的效果。这是日方支援中方的典型事例。再如与东盟的防务交流与合作，早在上世纪90年代日本就与东盟开始了防务交流，进入21世纪后日本与东盟进入到防务合作的阶段，2010年以来日本与东盟的防卫合作程度逐步深化。

当前，日本在多层级为国际社会提供的国际公共安全产品日益成熟，逐步从非传统安全方面的交流向合作过渡，同时朝着机制化方向发展，值得中国借鉴。比如在多边安全保障框架与对话措施方面，日本注意利用东盟防长扩大会议和作为亚太地区安全保障合作框架的东盟地区论坛等多边框架，每年都举办日本东盟防务当局次长级会议及东京防务论坛等，对强化地区多边合作做出贡献。在能力建设支援方面，日本防卫省和自卫队自2012年以来，以亚太地区为主，在人道支援和灾害救援、维和行动、海洋安全保障、国际法等领域对14个国家和1个

---

建行动互信》，何岸译，载《中国国际战略评论2015》，第103页。

<sup>①</sup>参见《外交部涉外安全事务司司长刘少宾主持中日第四次反恐磋商》，外交部网站，2018年7月11日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676836/xgxw\\_676842/t1576224.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676836/xgxw_676842/t1576224.shtml) [2019-12-15]。

机构提供了支援。在多边联合训练方面，防卫省和自卫队在亚太地区，除以往实施的预设战斗训练之外，还积极参加包括人道支援、灾害救援、非战斗人员撤离行动等涵盖非传统安全保障领域的多边联合训练。在推进与各国的防务合作和交流方面，除了联合训练、能力建设支援、防卫装备和技术合作以外，还完善了《物资劳务相互提供协定》（ACSA）等制度性框架等，适当组合多种手段，将两国在防务领域的关系逐步从以往的交流层面提高到合作阶段。<sup>①</sup>

总的来看，如果把海上非传统安全对外政策分为交流、初步合作、深化合作三个阶段，日本基本处于深化合作且日益细分的阶段，而中国目前基本处于从交流到初步合作且从属于传统安全的过渡阶段。以下两图将对中日之间的差距进行对比。表 2 将中日分别主导的海上多边对话或合作机制分别列出并标出序号，图 2 以“交流”与“合作”两种政策表现形式为横轴，以交流与合作的深度为纵轴组成四个象限，将中日各自的机制在图上标记，以进行较直观的对比。

---

<sup>①</sup>防衛省編『令和元年版 防衛白書』、2019 年。

表 2 中日分别主导的海上多边对话与合作机制

国家 机制	中 国	日 本
对话机制	1 中国东盟防长对话会（2015 年首次） 3 北京香山论坛（2014 年首次）	2 日本东盟防长对话会（2014 年首次） 5 东京防务论坛（1996 年首次）
合作机制	南海行为准则（磋商中）（综合性，偏传统安全）	4 副部长级防务会 <sup>①</sup> （2009 年首次） 6《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》（2006 年生效）
特点	从交流到合作过渡，偏综合性、传统安全	深化合作，逐步细分

资料来源：本表由笔者整理。

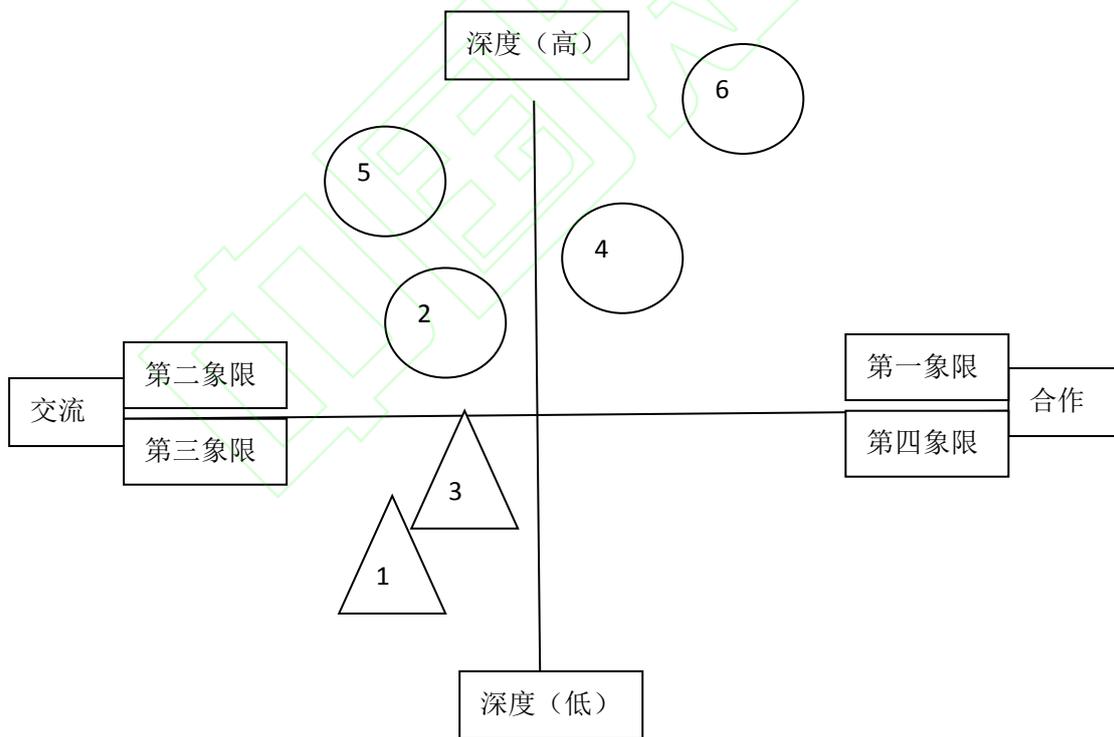


图 2 中日海上非传统安全政策对比

资料来源：本图由笔者编制。

①从 2009 到 2018 年的历次日本东盟副部长级防务会的内容来看，这一会议更偏重于合作，因此将其归于合作机制。防务会内容参见：防衛省編『令和元年版 防衛白書』、2019 年。

2.中日在海上非传统安全合作上的双边机制尚不完善，缺乏宏观层面的备忘录或者协定

尽管两国曾经在东日本大地震和中国汶川大地震期间有过双边合作，但像这种人道主义援助和救灾的合作（HA/DR）更多停留在软性对话和一事一议层面，没有朝深入的机制化发展。双方已经签订的 SAR 是一个单一领域的协定，一方面需要进一步细化和完善，同时它也对其他方面的非传统安全合作不具备指导和规制效应。

中日非传统安全领域的交流一度非常密切，我们选取 2009 年至 2012 年之间中日的非传统安全领域合作过程作为分析案例：

2009 年 3 月，日本防卫大臣滨田靖一访华，中日双方确定将在反海盗行动中推动情报信息交换合作。2010 年 4 月 28 日，在东非索马里海域的亚丁湾，日本海盗对策指挥官、海上自卫队上校南孝宜在中国执行护航任务的“广州”号驱逐舰上与中国南海舰队副参谋长张文旦举行了会谈。这是中日两国首次在反海盗方面进行的实际合作。同年 5 月 23 日，张文旦副参谋长等人登上日本海上自卫队“大波”号导弹驱逐舰进行回访，双方继续进行了磋商。2012 年 2 月，中、日、印三国联手打击索马里海盗。<sup>①</sup>

从上述过程来看，2010 年至 2012 年间中日非传统安全领域合作的形式已涉及舰艇互访、反海盗任务合作等多种方式，但却始终没有深入一步，形成一些关键领域的协定和机制，从而在 2012 年之后因为两国外交关系陷入僵局而停滞。

无论传统还是非传统安全领域的合作，大体遵循着一个规律，即从交流到合作、从一事一议到机制化的由浅入深的过程。以日本的防务交流与合作形式来看，按照由浅入深的阶段划分的话，可以分为防务交流与合作两个具有递进关系的阶段：在防务交流阶段，主要包括留学生交换和研究教育交流，防务当局人员的高频交流，各军种间的交流、舰艇和飞机的互访，最后是友好训练，这些方式之间

---

① 《日本防相 20 日访华 就打击索马里海盗问题寻求合作》，人民网，<http://japan.people.com.cn/35469/6618190.html>[2020-02-10]；《中国海军第五批护航编队指挥员访问日本护航舰艇》，中国政府网，2010 年 5 月 24 日，[http://www.gov.cn/jrzq/2010-05/24/content\\_1612478.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-05/24/content_1612478.htm)[2020-02-10]；《中印日三国海军联手打击海盗》，《环球时报》2012 年 7 月 9 日。

也是层层递进的关系；在防务合作阶段，主要包括签订防务交流与合作备忘录，能力建设支援，非传统安全领域的各类合作（包括共同训练），签订防务合作相关协定，防卫装备合作，人道主义援助和救灾的国际合作，最后是制定共同对处计划以及在此基础上的共同训练、共同防务<sup>①</sup>等，这一阶段的各种形式同样是逐步深入。需要指出的是，由于意识形态、政治制度、发展过程、能力差异等各种因素的限制，两国的安全合作不一定会发展到最后类似于军事同盟的阶段，但从安全交流到安全合作、从一事一议到机制化、从非传统安全合作过渡到传统安全合作这种方向性的发展，是存在较大可能性的。

### 3.中日在海上非传统安全领域的联演联训密度和深度不够

对于中日间的联演联训需要分双多边、实施主体几个层面来具体分析。

第一，从双边来看，鉴于前述中日双方缺少宏观性的双边合作机制，中日双边的联演联训是缺乏的，这里的联演联训与礼节性的友好训练是有区别的。如2019年10月，中国海军“太原”号导弹驱逐舰赴日本神奈川县横须贺新港商业码头<sup>②</sup>，本将参加由日本海上自卫队主办的国际舰队阅舰式活动，但由于日本遭受台风灾害取消了阅舰式<sup>③</sup>，随后在返航途中应日方邀请，在东京湾以南海域，与日本海上自卫队“五月雨”号驱逐舰开展海上联合训练。这里的联合训练从性质上看属于礼节性的友好训练，缺乏实质性操作。

第二，从多边来看，海上执法机构间的非传统安全合作要强于防务部门间的合作，原因在于海上执法机构的敏感性弱，更易于进行跨国合作，防务部门作为同时应对传统安全的多重性主体自然更为敏感。

在航道安全、渔业执法、海上搜救等领域的海上多边安全对话和合作框架内，中国和日本海上执法机构间的对话和交流更频繁，合作也更具实质性。比如作为国际海事组织 (International Maritime Organization, IMO) 管理理事会中的 A 类理事国，中国一直参与马来西亚、印度尼西亚、新加坡以及包括日本在内的国际

---

① 防衛省編『令和元年版 防衛白書』、2019年。

② 「中国海軍の艦船が10年ぶりに来港、防衛関連交流により日中関係が継続改善」、『東方新報』2019年10月16日、  
[https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20191016-03249582-clc\\_toho-cn](https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20191016-03249582-clc_toho-cn)[2019-12-11]。

③ 「台風19号で中止になった海自『観艦式』 災害対応最優先が映す自衛隊の現在地『政府の姿勢示すシンボル』」、WITHNEWS、2019年10月16日、  
<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20191015-00000001-withnews-soci>[2019-12-11]。

海事组织成员国参加的马六甲海峡安全讨论；中国渔业执法巡逻船与美国、日本和俄罗斯同行一道工作，在北太平洋海岸警卫队论坛——东亚唯一的海上安全组织——框架内防止非法使用流网捕鱼。<sup>①</sup>另外还有中日业已签订的 SAR。

第三，在同一多边对话和合作框架下，尤其在防务部门层面，日本的多边合作密度和深度要强于中国。

原因有两个方面：一是中日发展进度不同，多边对话和合作频率很大程度上受制于主体国在多边框架内与各个国家的双边对话与合作频率，而日本走出去并进行多个双边对话的时间要远长于中国，目前更加大力量强化对东盟等国安全能力的支援。据日本 2019 年《防卫白皮书》的数据统计，日本已经与 33 个国家（已与土耳其有意向，未最终签订，不计入内）签订了双边防务条约或备忘录（包括共同声明），与九个国家签订了《情报保护协定》，与美、澳、英、法、加五国签订了《相互提供物资与劳务协定（ACSA）》（正与印度、新西兰、韩国进行磋商），与九个国家签订了《防务装备与技术转移协定》（正与越南、印尼、泰国进行磋商）。这些双边协定将为日本加强与其他国家多边框架下的合作，提供政治、情报、物资、劳务、装备和技术等各方面基础。

表 3 日本与东盟国家间的双边防务合作协定概览

国家	印尼	马来西亚	菲律宾	越南	泰国	新加坡	柬埔寨
备忘录或声明	2015 年 3 月签订	2018 年 9 月签订	2015 年 1 月签订	2011 年 10 月签订	无	有	有
防卫装备和技术转移协定	2015 年 12 月开始磋商	2018 年 4 月签订并生效	2016 年 4 月生效	磋商中	磋商中	无	无

资料来源：防衛省編『令和元年版 防衛白書』、2019 年。「東南アジアと防衛協力」、『産経新聞』2019 年 11 月 26 日。

二是受制于亚太地区存在多个美国主导的传统意义上的军事同盟体系，比如

① 参见安德鲁·埃里克森、奥斯丁·斯特兰奇：《迈向“竞争性共存”：通过海上建立信任措施与非传统安全合作构建行动互信》，何岸译，载《中国国际战略评论 2015》，第 103 页。

美日、美菲、美泰、美韩等，这些军事同盟体系内部或其辐射区域内的非传统安全合作具有一定程度的排他性，从而限制了日本与同盟体系外国家进行对话和合作的战略空间。据日本 2019 年《防卫白皮书》<sup>①</sup>的数据统计，2016 年 4 月至 2019 年 6 月间日本共参加多边联演联训 76 次，其中较突出非传统安全的联演联训约 13 次（包括综合性的“眼镜蛇”联合军演和环太军演，中国参加其中的人道主义救援演练），中国参加了 76 次中的 7 次联演联训（3 次“眼镜蛇”联合军演、3 次东盟防长扩大会框架下的联合军演以及一次环太联合军演）。另外，中国还组织了两次多边联合军演（2018 年中国东盟联合军演以及中国、泰国、马来西亚三国联合军演）。可见，中日在多方框架下的联演联训重合度比较低，没有演练密度自然就没有演练深度可言。三年间日本与东南亚各国的双边联训（包括友好训练和共同训练）具有非常高的密度，达到 28 次（菲律宾 10 次、马来西亚 5 次、越南 4 次、文莱 4 次、泰国 3 次、印尼 2 次），这与其此前签订的一系列防务协定具有密切的联系，而同期中国与东南亚各国的双边军演只有 8 次（中越海军北部湾联合巡逻 5 次、泰国 2 次、马来西亚 1 次）。

### 三、中日强化海上非传统安全合作的现实路径

结合目前存在的问题以及现有的条件和形势，中日应在总体合作框架、具体对话和合作机制、合作领域的先后次序以及联演联训的类型模式等几个方面，强化双边的海上非传统安全合作。在合作过程中，既要借鉴各方面经验，又要根据具体问题创新合作形式，使双方的合作具有针对性和可操作性，并对传统安全合作具有良好的传导效应。

#### （一）通过日益频繁的高层和防务对话，形成两国一揽子海上非传统安全对话和合作框架

要推动海上非传统安全合作从对话逐步过渡到合作，并提高合作密度和强度，需要两国政府和防务部门间的一揽子合作框架，这是强化合作的政治和制度基础。而要想形成总体合作框架，又需要双方高层和防务部门在频繁的交流中逐步形成合作共识，最终水到渠成达成合作框架。

---

<sup>①</sup> 防衛省編『令和元年版 防衛白書』、2019 年。

目前中日首脑会晤日益密切，2019年12月，习主席与来华出席第八次中日韩领导人会议的安倍首相会晤时，双方首脑再次明确“要更加积极地构建建设性安全关系”。<sup>①</sup>双方综合性、战略性、安全以及海上事务的高层和防务部门间的对话平台愈加全面，目前中日在政治和安全层面，除了首脑会晤以外，形成了从副国级领导到副部级再到司局级的多个层面的双边对话和协商机制，即中日高级别政治对话、中日战略对话、中日安全对话和外交当局定期磋商、中日海洋事务高级别磋商，这些对话机制成为落实首脑会晤提出的建设性安全关系的重要协调平台。从某些对话平台对外公开的内容来看，两国正在形成从对话向合作过渡的良好氛围，比如2018年12月和2019年5月，中日陆续举行第十轮和第十一轮海洋事务高级别磋商。第十轮磋商的重要成果是中国海上搜救中心与日本海上保安厅确认了《中日海上搜救协定》生效后的联络方式，确认将促进信息交换、共同训练等。第十一轮磋商的重要成果包括：双方同意，为增进涉海领域的相互理解和信任，将开展中日外交部门涉海人员互访交流；双方确认遵守中日双方关于海洋科考相互通报框架和《联合国海洋法公约》有关规定，愿就相关事宜继续保持沟通。<sup>②</sup>

鉴于以上的良好条件和氛围，双方政府应借机就海上非传统安全合作形成一个总体性的框架协议。这一框架应明确双方的合作主体包括海上执法机构和海军等军警各主要部门，确定合作领域包括渔业执法、航道安全、海上搜救、反海上恐怖主义、反海盗、打击海上跨国组织犯罪等，就各领域的合作条件和优先顺序展开综合评估，制定各领域的具体合作机制和联演联训计划，消除影响合作的负面清单，积累有利因素，为机制化开展海上非传统安全合作打下良好基础；为提高效率，集约化解决同类的一揽子问题，可将之前非传统安全相关的问题进行合并，集中到同一个对话平台比如海洋事务高级别磋商机制，并在此机制下设置次级专门机制。

---

<sup>①</sup> 《习近平会见日本首相安倍晋三》，外交部网站，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676836/xgxw\\_676842/t1727165.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676836/xgxw_676842/t1727165.shtml) [2020-01-03]。

<sup>②</sup> 参见《中日举行第十轮海洋事务高级别磋商》，新华社，2018年12月18日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1620176110391621549&wfr=spider&for=pc> [2019-12-11]；《中日举行第十一轮海洋事务高级别磋商》，新华网，2019年5月11日，[http://www.xinhuanet.com/2019-05/11/c\\_1124480563.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-05/11/c_1124480563.htm) [2019-12-11]。

## （二）完善和细化现有双边海上非传统安全合作机制，做好联训计划，积累合作经验

近些年来，中国在海上的搜救方面日益与国际接轨，强化“全球视角”，推动国际合作，能力和经验都有了大幅提升，这也为 2018 年两国在良好政治氛围下签署双边合作协定打下了基础。目前中国海上搜救机构为交通运输部的救助打捞局和海上搜救协调中心，二者共同构成中国唯一一支国家海上专业救捞力量。救助打捞局是海上搜救的具体执行主体，下辖 3 个救助局、3 个打捞局和 4 个救助飞行队，海上待命点 88 个，最远的一个位于南沙岛礁，海上搜救力量基本覆盖中国 18000 公里海岸线。<sup>①</sup>海上搜救协调中心负责与交通运输部应急办公室合署办公，负责国家海上搜救和国家重大海上溢油部际联席会议的日常工作，统一组织协调中国海上搜救、船舶污染事故和重大海上溢油应急处置工作以及保障人命财产安全和海洋生态环境。<sup>②</sup>有学者认为，中国海上搜救协调中心可以在紧急时期负责协调军事部门、中央和地方政府以及商业和社会资源。<sup>③</sup>2010—2018 年，全国各级海上搜救中心共组织协调搜救行动 18474 次，协调各类船艇 84586 艘次，协调飞机 3451 架次，在中国搜救责任区内成功搜救 13592 艘中外遇险船舶、150687 名中外遇险人员，平均每天成功救助 45 人，搜救成功率 96.2%。<sup>④</sup>

在签订中日 SAR 协定之前，两国已经有了多边框架下的对话和训练基础。比如 2005 年 7 月，中国、韩国和日本在东海举行联合搜救演习；中、俄、韩、日自 1996 年起轮流举办海上搜救操作级别联席会议，这是四国政府间搜救合作机

---

① 参见交通运输部救助打捞局官网，[http://www.crsmot.org/jigoukj\\_jlj/danweijj\\_jjgk/](http://www.crsmot.org/jigoukj_jlj/danweijj_jjgk/)[2019-12-11]。《今年前 10 个月中国各级海上搜救中心成功搜救 1266 艘遇险船舶》，中国新闻网，2019 年 11 月 22 日，<http://news.sina.com.cn/o/2019-11-22/doc-iihnzhfz0968754.shtml>[2019-12-11]。

② 参见《中国海上搜救中心（中国海上溢油应急处置中心）机构职能》，交通运输部官网，[http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/zghssjzx/201808/t20180809\\_3055932.html](http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/zghssjzx/201808/t20180809_3055932.html)[2019-12-11]。

③ 参见安德鲁·埃里克森、奥斯丁·斯特兰奇：《迈向“竞争性共存”：通过海上建立信任措施与非传统安全合作构建行动互信》，何岸译，载《中国国际战略评论 2015》，第 104 页。

④ 参见《今年前 10 个月中国各级海上搜救中心成功搜救 1266 艘遇险船舶》，中国新闻网，2019 年 11 月 22 日，<http://news.sina.com.cn/o/2019-11-22/doc-iihnzhfz0968754.shtml>[2019-12-11]。

制的一项重要内容，旨在加强西北太平洋海上搜救合作，建立日常搜救信息交流和四国海上搜救中心之间的联合搜救与通信演习的制度。早在 2008 年的四国海上搜救操作级别联席会议中，中国与日本代表团便签署了中日双边海上搜救合作框架协议，目前的 SAR 双边协定可谓水到渠成。<sup>①</sup>

因此，中日下一步的工作应该是进一步完善和细化 SAR 机制，做好联训计划，积累合作经验。从 SAR 协定的内容来看，还是一个框架性文本，具有较大程度的象征意义。<sup>②</sup>协定的签署主体为双方的两个机构，即日方的海上保安厅和中方的交通运输部中国海上搜救中心，但在实际的海上搜救行动中，将涉及双方各个相关机构甚至包括日本海上自卫队和中国海军，那么在具体的行动中，上述两个机构关于指挥合作搜救的具体权限如何，各自怎样协调，是作为议事协调机构还是具体的指挥中枢？都没有详细的界定。而从协定的程序来看，比较简单，主要参照《1979 年国际海上搜寻救助公约》，没有具体细化的机制。<sup>③</sup>

中日双方的海上搜救体制各有特点，有互补性和合作动力。日本体制属于综合型，日本海上保安厅既作为海上执法机构同时也负责海上搜救，这种体制的优点是海上保安厅能够在出动海上搜救任务时高效协调，统一调配，缺点是任务繁杂，有可能存在顾此失彼的情况；中国体制属于单列式，优点是可以集中人力、物力、财力进行海上搜救的力量建设，但缺点是在出动海上搜救任务时，可能还需要根据具体的搜救情况进行二次协调和调配，会在一定程度上影响搜救效率。除此以外，由于中日海上搜救发展不同步，日本在硬件和软件层面具有一定的优势，同等硬件和人力条件下搜救能力和经验也更为丰富。

表 4 中日海上搜救力量对比

	日本海上保安厅	中国救捞
人员	13744 人，巡逻船机人员 6927	1 万人左右，专业技术人员、

<sup>①</sup> 参见《第 13 届中、俄、韩、日海上搜救操作级别会议召开》，中央政府门户网站，2008 年 10 月 16 日，[http://www.gov.cn/govweb/gzdt/2008-10/16/content\\_1122319.htm](http://www.gov.cn/govweb/gzdt/2008-10/16/content_1122319.htm) [2019-12-11]。

<sup>②</sup> 参见《日本国政府和中华人民共和国政府海上搜寻救助合作协定》，[http://www.mofa.go.jp/mofajpressreleasepress4\\_006634.html](http://www.mofa.go.jp/mofajpressreleasepress4_006634.html)， [2019-12-11]。

<sup>③</sup> 2019 年 11 月 7 日，笔者在海口参加由中国南海研究院和日本笹川财团海洋政策研究所共同举办的中日海洋对话时，双方一致的共识是中日双方下一步需要对 SAR 的细化和落实，从而保证实施的实效。

	人	潜水员和船员八成以上
船 艇	巡逻船艇共 435 艘(特种救捞船 63 艘)测量船 13 艘(可用于预测漂流痕迹)	海上专业救助船 72 艘, 各类打捞工程船 120 艘
直升机	各类直升机 52 架	救助直升机 24 架

资料来源:海上保安庁「海上保安庁の任務・体制」、『海上保安レポート 2018』、<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2018/index.html>、[2019-12-11]; 单位简介, 交通运输部救助打捞局官网, [http://www.crsmot.org/jigougk\\_jlj/danweijj\\_jjgk/](http://www.crsmot.org/jigougk_jlj/danweijj_jjgk/)[2019-12-11];《今年前 10 个月中国各级海上搜救中心成功搜救 1266 艘遇险船舶》, 中国新闻网, 2019 年 11 月 22 日, <http://news.sina.com.cn/o/2019-11-22/doc-iihnzhfz0968754.shtml>[2019-12-11]。

总之,中日的海上搜救体制具有互补性,比如日本的海洋情报信息收集(MDA)<sup>①</sup>是否可以实现与中方的部分共享,以提高救灾效率。关于这一问题,有日本学者认为日本的 MDA 可以实现有限的开放和共享,至于哪些可以共享、哪些受限,可视相关信息是否涉及安全防务为区分标准。<sup>②</sup>再比如中国国内的政治和社会动员经验,也可以与日方共享。<sup>③</sup>

综合来看,中日强化海上搜救合作既有动力也有基础,应该借助当前良机尝试加强双边海上搜救演练。从人员配合、信息共享、装备和技术操作等细节入手,逐步积累合作经验,做好详细的联训计划,训练科目可以由浅入深、由少到多,渐进增强密度和强度,联训后配以专业的实际操作交流讨论会以总结经验、形成机制。这种双边海上搜救演练对东海主权争端中的紧张态势具有相当的缓释作用。

### (三) 加强多边非传统安全合作框架下的联演联训重合度和协调度, 强化反海盗、人道主义援助与救灾演训或行动合作, 强化防务部门间的“行动互信”

<sup>①</sup> 关于日本的 MDA, 参见张晓磊:《日本第三期海洋基本计划评析》,《日本问题研究》2018 年第 6 期。

<sup>②</sup> 2019 年 11 月 7 日,笔者在海口参加由中国南海研究院和日本笹川财团海洋政策研究所共同举办的中日海洋对话时,与日本上智大学法学部教授兼原敦子进行了关于日本 MDA 的相关讨论,她表达了上述观点。

<sup>③</sup> 中国国内政治和社会动员经验丰富,实践举世瞩目,2020 年初的新冠肺炎疫情防控工作,得到国际社会的高度赞扬。

如本文第一节所述，防务部门间缺乏“行动互信”是中日海空联络机制落实中的最大障碍和短板，鉴于中日海上传统安全层面的敏感问题依然存在，目前来看，从非传统安全领域、在已有的多边框架下寻求增强两国防务部门间的“行动互信”是一个有效路径。

### 1. 加大目前中日均参加的多边联合军演甚至军事行动中的协调程度

譬如，反海盗联合演练、“眼镜蛇”联合军演、东盟防长扩大会框架下的联合军演等，中日可以探讨在这些联合军演中设置部门间的相互访问、交流、研讨，加强彼此的沟通 and 了解，并适当增加次一级训练科目。实际上，中日在亚丁湾的反海盗演练中已经有了非常好的尝试，未来可以在此基础上加强协调的密度和深度。

### 2. 拓展联演联训的领域，提高演练综合性，探讨在人道主义援助与救灾方面的联演联训

与海上搜救、反恐、反海盗这些单一领域相比，人道主义援助与救灾涉及范围更广，综合性更强，因此更具有实质性的演练效果，有利于防务部门间更深入的了解彼此的行动流程和规则执行度，更利于增强“行动互信”。大多数的多边框架军演是综合性军演，涵盖传统安全和非传统安全多个领域，演练科目大多带有综合性，“行动互信”也就跨越非传统的界限，向传统安全领域顺势传导。2014年，中国在参加环太军演时，中美间演练的科目值得中日借鉴。这是2014年度“环太平洋军演”的一个主要科目：一支由中国舰艇和护航的美国海军所组成的编队，在从东亚到夏威夷的航行期间，演练了“海上意外遭遇规则”科目。这种演练对促成中美间的危机管理机制具有重要的操作意义。就在同年11月，中美两国宣布创建军事互信构建机制，并签署两个“谅解备忘录”——“公海海域海空军事安全行为准则”（针对军事遭遇时的通信和操作程序）和“重大军事行动相互通报机制”（涉及彼此政治、战略发展与军事活动观察的相互通报）。<sup>①</sup>

### 3. 加强中国在南海非传统安全合作领域的存在感，加大与日美协调，纠正日美等在东南亚区域人道援助与救灾演练中日益强烈的排他性和零和博弈苗头

多年来，日美基于军事同盟关系在东南亚的HA/DR合作，客观上的确提升

---

<sup>①</sup> 参见安德鲁·埃里克森、奥斯丁·斯特兰奇：《迈向“竞争性共存”：通过海上建立信任措施与非传统安全合作构建行动互信》，何岸译，载《中国国际战略评论2015》，第110、111页。

了救援的经验和能力，美日同盟在东南亚的 HA/DR 合作始于 2004 年印尼海啸，这种合作能力在其应对 2011 年东日本大地震时得到提高和推进。合作核心概念被概括为 VDR（即 Voluntary, Demonstration, Response，强调自愿性、展示性和以提高反应能力为主要目的），于 2009 年 5 月在美国和菲律宾主导的在东盟地区论坛下的首次灾害救援演习所采用。<sup>①</sup>2011 年 3 月，日本和印尼主导了东盟地区论坛下的第二次灾害救援演习，并沿用了 VDR 模式。

但近些年来，日美主导的 HA/DR 训演模式过于偏重于日美双边关系，日益带有地缘政治博弈色彩。日美希望通过增强同盟本身的 HA/DR 能力进而提高威慑力，达到与中国军事力量在该区域的动态平衡。在这种情况下，美日同盟的伙伴关系网络是排他性的。对于东南亚国家来说，中国和日美在东南亚实现动态平衡才符合区域国家的最大利益，而 HA/DR 合作如果只有上述的美日同盟模式，显然并不利于东南亚国家的平衡策略。鉴于此，如果日美同盟能在东南亚区域以及非传统安全领域增强对中国的包容性，保持对与中方开展非传统安全领域合作的开放性，将更有利于东南亚的地区安全。

因此，未来东南亚区域的 HA/DR 合作应该逐步恢复到 VDR 模式，在保持东盟地区稳定战略环境的同时，提高区域的抗灾能力。为此，日本学者建议“日美应在加强同盟管理的同时，向中国及东盟国家传递出更为积极的政治信号，保证多边合作规则的顺利达成，加强与中国的有效合作以及在前两者基础上强化同盟管理”<sup>②</sup>。

## 四、结语

综合以上分析，笔者认为，尽管中日海上非传统安全合作并非新问题，但它在新的时代背景下具有新的意义，本文正是从推动中日构建建设性安全关系的新视角对上述问题进行了重新审视。

---

① 下平拓哉『日本の安全保障—海洋安全保障と地域安全保障—』、成文堂、2018 年、90 頁。

② 古賀慶「日米同盟における人道支援・災害救援活動（HA/DR）協力：政治的シグナルと 3 つの協力モデル」、日本国際交流センター、「日米同盟と災害救援」項目中間報告、2014 年。<http://jcie.or.jp/japan/gt/dr-aps/2014/p01.html> [2019-12-11]。

中日加强海上非传统安全合作的现实意义重大，与中日建设性安全关系之间有着密切的逻辑联系。中日加强海上非传统安全合作，既有宏观意义也有微观作用，宏观上利于共建“海洋命运共同体”，微观上则有利于加强双方的“行动互信”。

同时，中日加强海上非传统安全合作具有政策、理念基础，问题在于如何理顺实际操作层面的机制和流程。中日加强海上非传统安全合作，既要立足现有的双多边合作机制，同时也要根据实际条件和时代背景进行创新，创设具有针对性的合作机制，关键是要加强双方的“行动互信”，准确判断对方的战略意图。

[责任编辑：张诗慕]

