

南海搜救国际合作的制度化建构与中国参与

李志文 李 耐

【摘要】在规则驱动的全球海洋治理模式下,构建以国际规则为核心的区域海上搜救国际合作发展方式已成为国际社会的广泛实践。20世纪末以来,南海国家积极构建区域搜救合作机制,目前已形成一定规模,但仍存在临时性强、规范性缺乏的问题。面临日益增长的多元化海上安全威胁,南海国家需要逐步推动搜救国际合作的制度化建构。一方面,围绕南海搜救新问题,需抓住强化内部成员联系、弥合搜救能力差异、明确救援责任、关注战时搜救四个方面的建构内容;另一方面,参考其他国际海域搜救国际合作的制度化做法,选择适宜于南海的建构模式。综合考量南海搜救国际合作发展环境,采取“双边推动多边”的制度化建构模式是更为理性的选择。作为有能力且有责任的南海国家,中国应当从广泛建立双边搜救合作关系、激发国内立法对国际合作的推进效用以及完善自身南海搜救行动能力三个维度入手,积极发挥推进南海搜救国际合作制度化建设的中国能量。

【关键词】南海搜救;海洋治理;“南海各方行为准则”;国际合作

【作者简介】李志文(1963-),女,博士,大连海事大学法学院教授,博士生导师,E-mail:lizhiwen@dlmu.edu.cn;李耐(1993-),男,博士研究生,大连海事大学法学院,E-mail:linaia@126.com(辽宁大连116026)。

【原文出处】《大连海事大学学报》:社会科学版,2023.1.1~10

【基金项目】国家社科基金重大研究专项(17VHQ006);辽宁省“兴辽英才计划”项目(XLYC1804006);交通运输战略规划政策项目“我国海上搜救面临的国际法问题及对策研究”。

海上搜救本质上是在国家海上搜救主管部门主导下对海上遇难人员及财产进行救援的行动,尤其关注海上人命救援。南海是重要的国际贸易与能源通道,往来船舶繁忙,海难事故频发,海上搜救是南海国家安全利用海洋、发展海洋经济的基础性保障举措。随着人类海洋活动的不断增加以及多元化海上安全威胁的相继出现,一国已无法独自承担海上救援带来的海上安全保障压力,需要寻求他国帮助。在此背景下,《联合国海洋法公约》、《国际海上搜寻与救助公约》(以下简称《国际搜救公约》)等现代国际海上搜救公约均将加强国际合作作为提升国际

海上救援能力的主要途径,鼓励各国开展海上搜救国际合作。现实中,国际社会成员出于本国海洋发展安全保障的需要,形成了大量的国际搜救合作实践,并逐步推动搜救国际合作的制度化。在规则驱动的全球海洋治理环境中,搜救合作制度化本质上就是通过构建规则而产生国际合作中的规范与秩序。然而,由于南海海域长期存在复杂的国际政治问题,南海国家开展搜救合作实践的时间较晚,南海区域内规则体系的构建进程相较于其他国际海域显得滞后,既没有形成区域多边合作协议,也没有形成紧密的双边协议网络。2016年后南海政治局势逐步

回稳,区域海洋治理核心规则《南海各方行为宣言》磋商稳步前进,海上搜救以其易推动形成合作的低敏特点,应当成为南海区域规则体系构建的先行尝试区。对此,我国作为负责任的南海大国理应积极推进南海搜救国际合作的制度化进程,进而从整体上提升南海海上安全保障水平。

一、南海搜救国际合作制度化的积淀

自二战结束以来,国际规则代替大国意志成为全球海洋治理的主要驱动方式。国际社会渴望通过建立各国普遍接受且具有约束力的规则体系来规范国家本能的海洋逐利行为,从而形成稳定的国际海洋发展秩序。出于加强南海海上人命和财产救援的目的,早在20世纪80年代南海沿岸国家就开启了区域搜救合作制度化发展进程。当前南海国家间已建立起多元化的海上搜救国际合作方式,涵盖多双边国际协议、多种国际合作机制、海上搜救国际合作项目等,初步奠定了南海搜救合作的制度化基础。

(一)国际海上搜救合作协议

依据《联合国海洋法公约》《国际搜救公约》《国际海上人命安全公约》等海上搜救国际公约规定,国家在必要时应当与邻国开展海上搜救国际合作,并通过建立多边或双边的海上搜救协议来解决具体海域或国家之间的海上搜救具体问题。在国际公约的引导下,南海国家围绕搜救合作问题进行了诸多制度化尝试。

在多边层面,1991年7月在印尼万隆召开的“处理南海地区潜在冲突研讨会”上,中国同东盟国家就南海搜寻与救助合作达成共识,并发表了《处理南海潜在冲突研讨会联合声明》,成为南海搜救区域合作的早期依据^[1]。2002年中国同东盟国家签订《南海各方行为宣言》,强调中国与东盟各国在全面和永久解决争议之前,可在搜寻与救助方面进行探讨和合作。上述两个文件虽并非是具有国际法约束力的多边协议,但仍表达出南海国家以合作加强区域海上安全的共同信念。

在双边层面,南海国家签署的海上双边搜救合作协议较为有限。以我国为例,目前我国同其他南海国家签署的涉及海上搜救合作的双边协定主要包括:2009年与马来西亚签署《海洋科学与技术合作协定》,其内容包含两国共同应对海上自然灾害与重大事故^[2];2011年与泰国签署《关于海洋领域合作的谅解备忘录》,明确两国在海洋防灾减灾方面加强交流合作^[3];2015年中国交通运输部与印度尼西亚国家搜救局签署《海上搜救合作谅解备忘录》,这是两国在海上搜救领域签订的首份合作文件^[4];2018年与菲律宾签署《中国海警局和菲律宾海岸警卫队关于建立海警海上合作联合委员会的谅解备忘录》,合力防止并管控海上意外事件,推进海上务实合作^[5]。此外,其他南海国家间也签署了为数不多的双边搜救合作协议。如1984-1985年间马来西亚分别与新加坡、菲律宾和印度尼西亚签署了海上搜救双边合作协议^[6];2009年新加坡与越南签署《国防合作协议》,包含海上人道主义援助的合作内容^[7];2010年菲律宾与越南签署《防务合作谅解备忘录》,以加强双方海军的搜救互援等^[8]。

(二)南海搜救国际合作机制

建立多元化的搜救合作机制是南海国家间开展国际合作的重要手段,具体包括建立联合工作组、创设海上合作基金、积极推动并常态化举办南海合作系列会议,以及搭建南海合作磋商、合作论坛、合作中心等合作交流平台等。自2003年起建立的中国—东盟海事磋商机制,每年在中国举办一次会议,就各国共同关注的海上安全、保安和保护海洋环境等有关事宜进行研讨;2011年我国与东盟国家通过“落实《南海各方行为宣言》指导方针”,建立联合工作组机制,推动各国在海洋科研、环境保护、防灾减灾、能力建设等低敏感领域的合作^[9];同年我国设立中国—东盟海上合作基金,投入超过30亿元人民币,用于南海科学考察、环境保护、航行安全和搜救、跨国犯罪应对等^[10];2014年在马航MH370事件与韩国“世越”号客轮遇难事件背景下,东盟地区论坛通过了《加强海

空搜救与合作协调声明》，强调南海地区国家需进一步加强双边和多边层面的搜救协调与合作^[11]；2017年中菲双方正式建立了南海问题双边磋商机制(BCN)，双方通过这一平台探讨增进互信的措施，妥善处理分歧，防止并管控海上意外事件，推进海上务实合作^[12]；东盟国家间每年举办东盟交通部长会议商讨海上搜救相关议题，并将其作为搜救信息的交流平台，为成员国提供最佳的搜救实践情况，并促进联合搜救训练与演习的开展^[13]。

(三) 搜救合作务实项目

《南海各方行为宣言》出台以来，南海国家在其框架下开展了多项海上搜救合作务实项目，包括海上搜救桌面推演、军地联合演习、应急处置联动平台建设等。2015年中国与马来西亚联合举办东盟地区军民联合救灾演习^[14]；2016年中国海上搜救中心主办的中国—东盟国家联合海上搜救沙盘推演在广州举行^[15]；2017年我国主办中国—东盟国家首次大规模海上联合搜救实船演练，同时中方与东盟国家签约开通海上紧急救助热线，以增进各国搜救机构间的相互了解，建设海上应急处置联动平台，并通过公众网络和卫星传输网络实现应急处置联动平台的互联互通^[16]；2022年越南人民海军与印尼海军首次开展海上联合搜救演练^[17]；2022年马来西亚与印度尼西亚开展双方第41次联合演习，以巩固常态化的搜救交流机制^[18]。南海国家间实施的上述一系列联合搜救务实项目，意在建立并稳固海上搜救的协调合作关系，在人员培训、技术交流、设施共通、任务规划与遂行等方面相互促进弥合差异，以充分应对在南海海域发生的重大事故。

当前南海国家间的搜救合作形式逐渐多元化，中国与东盟成为南海搜救合作的主要推动者，双方所开展的合作较为系统和连续，数量上也多于其他南海国家间的合作。但马航MH370事件后，暴露出南海联合搜救合作的诸多短板，提醒着沿岸国家需要对现有合作进行优化升级，以及考虑如何提升合作质量并保持长效的问题。

二、推进南海搜救国际合作制度化建构的动因

马航MH370、伊朗“桑吉”轮等重大海难事故的频繁发生，使南海沿岸国认识到单一国家在应对海上自然灾害和重大事故时力量单薄，需要联合区域内的其他国家共同保障海洋区域安全。然而，既有的南海区域搜救合作机制还较为薄弱，临时性强且规范性差，不足以维护区域搜救合作秩序和保障合作效率。对此，需要基于现有实践推动南海搜救国际合作的制度化，构建南海搜救国际合作的区域性规则体系。

(一) 推动南海融入全球海上搜救网络

1979年4月国际海事组织在德国汉堡通过了《国际搜救公约》，意在建立一种全球性的搜救计划(Global Search and Rescue Plan)，使得无论在何地发生海上险情，遇险人员都能得到搜救组织的救援。随后在1985年国际海事组织召开的全球搜救大会上将全球海域划分为13个搜救协调区(Search and Rescue Region)，一方面通过划分责任区域，使海上搜救的国际义务能够落实到具体国家和具体范围，另一方面则鼓励和吸收更多的非成员国加入公约。经过30多年的发展，目前世界上193个联合国成员国中，有114个国家加入了《国际搜救公约》^[19]。虽部分地区存在划分重叠和划分不明的情况，但全球各海域的海上搜救责任区划分基本完成，在一定程度上实现了《国际搜救公约》建立全球海上搜救网络的目标^①。

南海对于全球海上搜救网络建立的重要性不言而喻。作为重要的国际航行海域，南海沿岸国家有义务通过国际合作强化海上搜救能力，实现对南海突发海上事故的有效应对。目前，南海沿岸国家除马来西亚和菲律宾外，均是《国际搜救公约》的缔约国。公约规定了缔约国需承担海上搜救国际合作的义务，并鼓励缔约国之间通过协议妥善安排搜救合作和协调行动。可以看出，虽然《国际搜救公约》为国际海上搜救提出了具体指导和发展规划，但对于该公约的具体实施以及全球搜救网络的构建，还需

要缔约国进行更加细致的商讨。而将南海搜救融入全球海上搜救网络,也需要以《国际搜救公约》为指导,以国际合作为路径,以多双边合作协议建立为措施。

(二)最大限度激发南海搜救行动遂行实效

海上搜救的本质是对海上遇险人员的救助,其国际人道主义性质是海上搜救易于达成国际合作的原因之一。海上搜救国际合作的要旨在于提升海上搜救行动的遂行能力,通过国际合作最大化地提高海上搜救行动效率。南海搜救需要紧密围绕海上搜救的本质,以强化南海搜救行动执行能力为宗旨,通过制度构建将南海搜救合作实践中的传统习惯与有益做法固定下来,经过一定的立法手段进行科学转化并再次作用于海上搜救国际合作实践中,最大限度地激发南海搜救行动的遂行实效。目前,如何高效应对南海自然灾害和重大事故仍然是南海国家共同面临的严峻考验^[20],反映出现有的南海搜救国际合作机制仍不能满足实际需求。但不能否认的是,既有的区域搜救合作机制对于强化南海各国搜救行动执行水平、应对海上突发事件起到了积极的作用^[21]。将已有的有效机制进行固定和细化,是南海搜救国际合作未来发展的可预见步骤。近年来我国多次与其他南海国家举行海上联合搜救沙盘推演和实船演练,均收到了良好的反馈,应常态化地举行联合搜救演练项目,以提升南海搜救整体水平,增进南海国家互信。而推动南海联合搜救演习演练的常态化,需要对搜救合作机制进行制度转化,通过制度的稳定性保证搜救项目长期发挥作用,以对抗现有搜救合作机制的临时性短板,同时也能有效地规避联合演习演练中面临的各类风险。

(三)助力“南海各方行为准则”的实施落地

“南海各方行为准则”(以下简称“准则”)是继《南海各方行为宣言》之后的南海区域核心治理规则。在我国同东盟国家的共同努力下,“准则”框架协议已进入案文磋商阶段。有学者认为受到地缘政治因素影响,“准则”的磋商过程必会艰辛且冗长^[22],但无

论如何,包括海上搜救在内的南海安全问题都是磋商过程中不能忽视的重要内容。由于南海各国对于“准则”所规定的内容存在明显分歧,为了推动“准则”的顺利出台,“准则”的规定可能会较为原则,对于南海搜救国际合作仅能提供框架性的引导。所以,推动“准则”在搜救领域中实施落地,仍需依靠构建南海搜救相关制度来完成。因此,“准则”的出台可能并非标志着南海搜救国际合作制度化实现,而需要在“准则”的框架下,通过既有合作方式的制度转化和区域搜救协议网络编织来最终达成,进而实现对“准则”的实质践行。

三、南海搜救国际合作制度化建构的区位走向

以南沙群岛的领土主权归属和海洋划界为主要内容的南海争端虽不持续爆发,但将以“法律战”的形式长期存在^[23]。美国等域外国家从“台前”转到“幕后”持续地干涉南海问题,导致南海国家之间不易建立稳定、互信、全面的合作关系,也影响到南海搜救合作的有效推进。在此背景下,南海搜救合作制度化构建的方向需要有所侧重。

第一,南海地缘政治复杂,需强调南海区域成员内部的搜救联系。南海国家永远是南海安全维护的主要推动者和直接利益者。目前在南海各国的共同努力下,南海局势保持总体稳定,各方回到对话协商解决有关争议问题的正轨。“准则”的各阶段磋商有条不紊,总体呈现积极发展形势。虽然以美国为首的域外国家采取各种手段不断干涉南海事务,但现实表明,南海问题只能依靠南海国家强化内部联系而解决。对于海上搜救而言,需要进一步强调南海沿岸国家的密切关系,原因在于:其一,海上搜救行动不应受到过多的政治因素干预。海上搜救是国家基于国际公约及国际习惯法所承担的国际义务,虽然一些国家将海上搜救与海上执法相混淆,企图通过此种方式获取争议海域的控制权或证据,从而使海上搜救的性质和功能被错误解读,但回归到本质上,海上搜救无关于海洋权益争夺及政治立场,仅仅是维护全球海洋安全的重要措施。海上搜救所承载

的是沿岸国家安全利用海洋和发展海洋经济的共同愿望,它能够促进南海国家摒弃隔阂,专注于区域内部的共同利益追求。其二,海上搜救的特性要求邻近国家共同参与。海上搜救主要是对海上遇险人员的救助,人命救援的首要要求就是效率,距离事发地最近的国家以最迅速的方式开展救援,才能保证海上搜救的最高效率。所以,要保证南海区域的搜救效率,仍需内部成员做出最大努力。基于上述分析,南海搜救国际合作制度化一方面要排除域外国家的政治干涉,另一方面要消除对海上搜救性质与功能的错误认知,使南海周边国家能够立足南海安全而建立充分的内部联系。只有如此,南海搜救国际合作制度化构建才能服务于建立“和平之海”的南海目标。

第二,有效应对海上重大事故,需弥合南海各国搜救能力差异。近年来,一些海上重大事故的发生,暴露出南海国家在协调处理紧急事件上的不足,国家搜救能力差异较大是造成南海搜救合作实效性差的原因之一^[24]。2015年亚太搜救工作组会议报告(Asia Pacific SAR Task Force)将亚太区域相关国家与地区的搜救能力进行排名,依据该排名,南海国家的搜救能力落差较大。造成南海各国搜救能力差异的因素包括法律法规、操作标准、经济投入、科技水平、文化理念等多个方面,而由此带来的影响是,在多国参与的海上搜救案例中,搜救水平较低的国家只能边缘性地参与搜救且影响整体行动效率,这在一定程度上挫伤了沿岸国家参与联合搜救的积极性。因此,需要通过南海各国合作以缩小各国在搜救能力上的差异。

第三,搜救服务供给多元化,需明确沿岸国家的搜救责任。在海上搜救中,在有若干个邻国的情况下应由哪个国家主导海上人命援助,一直是海上搜救国际合作领域面临的问题。多个案例表明,各国如果不能在这一问题上达成统一意见,就会给救援行动造成不必要的甚至是致命的延误^[25]。1986年在国际海事组织的主持下,南海海域被分为两个搜救

责任区,分别由我国和新加坡负责提供搜救服务。但随着其他南海国家加入《国际搜救公约》,并单方面主张搜救责任区,原本简单清晰的南海搜救服务供给结构变得复杂。虽然这有利于提升南海的安全保障,但同时带来了海上搜救的多国协调性问题。对此,南海搜救国际合作制度化建设中还需要针对这一现实问题,明确沿岸国提供搜救服务的责任范围,强化区域搜救合作秩序^[26]。

第四,军事力量不断碰撞,需考虑海上武装冲突下的人道主义救援。战时人道主义救援本就是海上搜救在战争时期的具体表现,而它在平时时期却往往容易遭到忽视。目前虽然南海局势暂时趋于稳定,但在诸多政治因素的干预下,南海依然存在成为海上战场的可能性。且放眼长远,南海国家间对战时或特殊时期的海上搜救合作做出制度性安排也能满足不时之需。随着南海国家对南海资源占有争夺的越演越烈,以及美国不断利用“航行自由”、“联合军演”等方式宣誓自己的军事存在,南海海域依然具有海战场的潜在诱发因素,需要为战时海上人命救助做好储备。现行海上武装冲突下的人道主义救援国际规则以《日内瓦第二公约》^②为基础框架,以《圣雷莫国际海上武装冲突法手册》为行为指导,给予海上战场中非参战人员与退出战斗人员以国际人道主义善意,包括针对上述人员实施海上搜救行动。战时与平时的海上搜救国际规则在适用上出现了明显隔阂^[27],使得平时和战时海上搜救力量难以协调融合,造成搜救能力建设的重复投入。因此,南海搜救国际合作制度化构建,一方面需要依据现实国际政治环境,考虑将海上武装冲突时的海上搜救纳入合作范畴之中;另一方面则需要在现有的海上搜救国际规则下,构建匹配南海情况且适用于平战结合的海上搜救合作机制。

四、南海搜救国际合作制度化建构的方案及选择

以区域性的眼光考察全球范围的海上搜救合作规则体系建设,可以发现在北极海域、地中海海域、

黑海海域和波罗的海海域各采取了不同的海上搜救合作制度化模式。这些模式无论是签署的国际合作协议数量,还是协议的细化程度,总体上优于南海海域。而南海搜救国际合作制度化建设不仅应当参考和借鉴其他海域的有益做法,更要考虑到南海的区位特点及实际需求。

(一)其他国际海域搜救国际合作制度化的模式样本

综观全球各个海域,无论处于何种地理自然环境和政治人文环境下,促进并深化海上搜救国际合作是国际社会成员达成的普遍共识。区域性的海上搜救国际合作制度化模式并不相同,归纳起来主要分为“多边推动双边”与“双边推动多边”两种。

1.“多边推动双边”模式

采取该模式的海域包括黑海海域和波罗的海海域。在黑海海域,为了强化黑海沿岸六国在海上搜救领域的合作以及海上突发事件的应对能力,保加利亚、格鲁吉亚、罗马尼亚、俄罗斯联邦、土耳其和乌克兰六国政府于1998年联合签订《黑海沿岸国家海上搜救合作协定》。该协定覆盖了大量具体的搜救合作事项安排,包括沿岸国搜救区域划分程序、跨越领海搜救合作、搜救责任不明时的处理办法等,极大地促进了黑海海域的海上搜救国际合作进程。在《黑海沿岸国家海上搜救合作协定》的推动下,黑海沿岸各国随后交叉建立双边海上搜救合作协议^③,最终形成了当前的黑海海上搜救国际合作制度体系。在波罗的海海域,沿岸国虽未签署专门的海上搜救合作区域性多边条约,但由波罗的海海洋环境保护委员会制定的《保护波罗的海地区海洋环境公约》起到了引导区域国家间交流合作的作用。在该区域性公约的引领下,沿岸国家两两签署了密集的海上搜救合作协议^④,以多边协定推动了双边搜救合作协议的形成。“多边推动双边”模式通过区域性的海上搜救合作公约引导区域内成员国签署双边合作协议,最终实现区域性海上搜救合作的制度化建设,使区域成员之间的双边协议整体性地服务于区域海洋安

全的总体目标;同时由于存在统一的标准与规范,也为国家间开展搜救国际合作行动提供了便利。但是由于该模式需要在统筹各沿岸国意愿的基础上形成多边协议,因此这一模式的适用须建立于较为深厚且稳定的国家互信关系基础之上。

2.“双边推动多边”模式

采用该模式的海域主要有北极海域和地中海海域。在北极海域,为应对气候变暖带来的环境影响以及缓解北极国家的政治纠纷,2011年北极理事会在努克召开第七次部长级会议,出台了《北极航空和海上搜寻与救助合作协议》,这是北极理事会推动制定的首个正式协议。该协议包含北极八国海上搜救责任区划分,明确了一国因搜救进入另一国领土应当得到迅速许可的简易程序,以及将非北极国家间搜救合作规范纳入协议的可能。实际上,《北极航空和海上搜寻与救助合作协议》出台前的几十年间,北极八国之间的海上搜救合作就已经开展,并签署了大量的双边协议^⑤。这些双边协议为《北极航空和海上搜寻与救助合作协议》的形成做出了实质性的努力,因此北极区域搜救协议是建立在先前存在的合作之上^[28]。在地中海海域,沿岸国之间签署了数量较多的双边搜救合作协议,同时设立“地中海海岸警卫队服务论坛”非正式组织,解决包括海上搜救在内的区域性海事安全问题^[29]。随着搜救合作双边协议在实施过程中产生了一些需要通过区域性整体协商解决的问题,例如搜救责任区的重叠、搜救责任区划定方式、被救助人员的安置以及非政府组织的搜救地位等,地中海国家可能会在未来逐步推动区域性海上多边合作条约的出台^[30]。因此,地中海海域的海上搜救国际合作制度化进程处于“双边推动多边”模式的前半阶段。该模式具有灵活性和针对性的优势,体现为国家能够根据自身面临的海上搜救困境,选择性地与其他区域成员就有关问题签署双边合作协议,无须考虑相关海域的整体安排,从而迅速地提高国家海上搜救水平。但同时该模式也具有临时性和片面性,国家间的搜救合作拘囿于眼前需求而难

以全面展开,对于全面强化国家海上搜救能力具有一定的局限性,长远看难以真正提升整个海域的海洋安全治理能力。

(二)南海搜救国际合作制度化建设方案的择取

基于对上述两种区域性海上搜救国际合作制度化模式的分析,结合南海搜救国际合作的客观现状与实际需求,南海海域的搜救国际合作宜采取“双边推动多边”模式,通过沿岸国之间的双边协议推动整体性的搜救合作公约的达成,并促使海上搜救合作制度化的最终形成。

其一,现有南海搜救国际合作实践尚不能为各国达成南海搜救多边条约奠定扎实的基础。目前南海搜救国际合作以各类会谈与磋商机制为主,还包括一些搜救合作务实项目。虽然近年来南海搜救合作的各类机制与项目收获了良好的效果,且中国与东盟国家间的合作趋于常态化和深化,但合作机制和项目践行时间尚短,且没有经过长期检验,在复杂多变的南海政治环境下,随着南海沿岸国家特别是以越南、菲律宾为代表的一些国家政治立场来回摆动,已有的搜救合作机制能否长久有效地发挥作用仍有待考察。此外,南海国家间签署的海上搜救双边合作协议也未形成规模,欠缺稳定的合作关系^[31]。因此,现有的南海搜救国际合作实践既不充分也不成熟,难以在短时间内在各国之间形成区域性的多边搜救合作协定。

其二,南海国家应对自然灾害与重大事故的现实紧迫性在一定程度上影响了南海搜救多边条约的达成。南海既是沟通太平洋与印度洋的海上走廊,也是联系亚、非、欧大陆的海运要冲,往来船舶数量众多,海上安全风险较大。一来南海航行自然环境恶劣,航行水文复杂,涌浪和暗流较大且暗礁与浅滩密布,海难事故多发。二来南海政治人文环境不稳定。一方面美国军舰不断以“航行自由”为借口,对我国南沙群岛进行抵近侦查,给南海区域带来了不安全因素;另一方面受南海地缘因素的制约,南海周边国家在监测海洋环境、布设航海保障设施、发布海

上交通安全信息等方面存在着局限,难以为南海航行安全提供有效保障^[32]。近几年来马航MH370、韩国“世越”号、伊朗“桑吉”轮等海上重大事故的发生,引起了南海国家对海上突发事件应对能力建设的重视。面临海上事故的频发,南海国家多通过针对性地建立合作关系、签署双边协议,迅速有效地解决现实紧迫所需,以务实的做法表明“双边推动多边”模式建构南海搜救国际合作制度化更有利于满足现实需求。

五、南海搜救国际合作制度化建构中的中国作为

我国是南海和平稳定的坚定维护者,始终奉行将南海建设成“和平之海”、“友谊之海”、“合作之海”的行为准则^[33]。在推动南海搜救国际合作制度化建设中,我国也应贯彻这一立场,积极作为。

(一)广泛建立与南海国家的搜救双边合作关系

推动南海搜救国际合作制度化需要具备足够的实践基础。在坚持且拓展现有的南海搜救合作机制的同时,我国需要与周边国家广泛签署双边合作协议,以双边协议的形式巩固双方的合作关系,确定国家在海上搜救合作中的具体权利义务,约束双方在协议框架内的行动,保障搜救国际合作开展的有效性与长期性。放眼海上搜救合作的全球实践,双边合作协议既是常态也是趋势。目前我国签署的海上搜救合作的双边协议十分有限,主要有1971年《中朝海上搜救协定》、1987年《中美海上搜救协定》、2003年《越南下龙至中国防城港高速客轮航线搜救合作协议》、2008年《中韩海上搜救合作协定》、2018年《中日海上搜救合作协定》等。我国同南海国家就海上搜救专门建立的合作关系则更少,大多是作为海上交通安全合作与海上防灾减灾安全合作的子内容^[34],而且现有的临时性搜救合作机制也不足以支撑我国南海搜救合作的深化布局。在“双边推动多边”模式下,编织密集的双边搜救合作协议网是南海搜救合作制度化建设的必要条件。因此我国应当发挥南海大国的政治影响力和话语权,利用好“一带一

路”倡议实施带来的“溢出效应”,广泛与南海国家签署海上搜救合作协议,为实质性推动南海搜救国际合作制度化提供助力。

诚然,建立正式的合作规则是南海搜救合作的整体趋势,但并不意味着具有法律约束力的“硬法”合作协议一定会优于不具有法律约束力的“软法”合作协议,两者各有所长。“硬法”能够为各国提供更为稳固、有序的合作关系与运行体制,但有着更高的谈判成本,缔约国达成协议的难度大;“软法”则能被更灵活地设计、快速地实施,更容易被缔约国同意,但约束性较弱,难以得到缔约国的长期遵守,无法保证合作的长效性^[35]。因此,我国在同南海国家建立搜救合作关系时,既要重视“硬法”协议的达成,也不能忽视“软法”的作用,而应基于互信基础、问题的紧迫程度、合作规划等因素选择适宜的制度形式。

(二)积极发挥国内搜救立法的推动作用

国际法与国内法并非彼此割裂的两个系统,二者之间相互渗透、相互促进,海上搜救领域的国际法与国内法的关系亦然。海上搜救制度起源于航行船舶之间相互提供救助的海事习惯,1880年“Scaramanga v. Stamp”案中,英国法院以判例首次将航海者对海上遇险人员的救助义务纳入法律范畴,此后1894年的英国《商船法》正式确立了海上生命救援的法定义务。受到国内法的影响,于布鲁塞尔签订的《1910年统一海难援助和救助某些法律规定公约》,才最终真正地在国际层面上推动了海上人命救援成为一项法定的国际义务^[36]。可见,在促进海上搜救从道德义务向法定义务的转变中,国内立法实践对推动国际海上搜救制度的形成起到了关键的作用。而海上搜救伴随着国际海上搜救公约的逐步丰富与完善,也反过来促进了各国国内法吸收海上搜救义务。因此,在现代国际海上搜救的规则框架下,国内立法既是国家履行国际搜救义务的整体保证,同时也是推动国际搜救制度不断完善的个体方案。

目前我国海上搜救立法由《中华人民共和国海上交通安全法》《国家海上搜救应急预案》等法律、行

政法规与规章以及地方性海上搜救规范共同组成,其中在海上搜救领域设置了国际合作的相关制度。2021年4月修订的《中华人民共和国海上交通安全法》,更是强调了海上搜救主管部门应当在我国管辖海域及搜救责任区外依法开展国际协作。然而,上述立法在涉及海上搜救合作方面的规定尚不够全面和细致,需要进行制度化的设计。海上人命安全救援虽然超越了国家界限,但海上搜救合作并不能免受地缘政治、领土争端等问题的侵扰^[37]。一些涉及沿岸国主权权益的敏感议题始终是南海搜救制度化进程中的痛点,尤其是搜救责任区划分与跨领海搜救合作等问题,是我国同周边国家签署合作协议的谈判难点^⑥。对此,我国可以通过国内法对上述问题进行明确,在维护国家海洋权益的同时,推动南海国家间的搜救合作转向更为务实的议题:一是确定我国南海搜救责任区范围,阐明我国在南海的搜救义务边界,消除因搜救责任区划分而产生的分歧;二是规定他国进入我国领海搜救的管理制度,设置他国搜救力量进入我国领海的批准程序和义务,以便于开展临时的跨领海搜救合作;三是明确我国在管辖海域内的搜救协调权,表明我国在多国参与的联合搜救行动中,基于国家主权对发生在我国管辖海域内的海难事故享有分配救援任务、划分救援区域、发布救援信息等权利^[38],以提升合作效率。

(三)不断强化中国海上搜救能力建设

强劲可靠的海上搜救能力是我国同南海国家建立合作关系的现实基础与话语权保证,以及南海搜救合作全面拓展和持续深入的保障。近年来我国海上搜救能力取得了长足的进步,并经受住应对海上重大事故的考验,但依然存在明显短板,亟须补强。

一是强化南海远端的搜救覆盖能力。南海远端特别是南沙岛礁附近海域既是我国南海权益维护的前沿阵地,也是搜救力量覆盖的薄弱地带。对此,一方面要增加固定翼搜救飞机的配备与应用。固定翼搜救飞机相较于我国搜救机构大量配备的搜救直升机,具有响应速度快、续航能力强、搜救范围广的特

点,在遂行日常巡查、快速抵达、搭建空中指挥部、空中侦查勘测、空中通信中转、空中辅助决策和融合指挥调度等方面都有无可比拟的优势,更适合于远距离救援。另一方面,要继续强化南海搜救基地的建设。南海搜救基地不仅可以作为险情预警的前哨,也可作为后续增援的中继站。2022年交通运输部南海第二救助飞行队,三沙永暑、渚碧、美济海事处及南沙海上搜救中心进驻南沙岛礁^[39],是我国优化南海搜救力量部署的重要举措,应以此为支点加强相关基础设施建设与人员装备配备,激发多元功能,将其建设为我国在南海远端的安全监控站、救援响应站、增援中继站和快速安置站。

二是推动形成应急与应战统一协调的南海搜救模式。在传统与非传统海上安全风险并存的南海海域,平时搜救与战时搜救的需求同样突出,我国已在南海部署了“政—军—民”多元化的搜救力量,下一步需要打破“重应急轻应战”的搜救模式^[40],将南海打造为我国海上搜救应急与应战协调发展的先行区。对此,要制定南海搜救的应急应战预案,明确军地搜救力量之间的动员机制、联合指挥机制和信息交换机制。强化军地搜救力量的协作能力,增加应急与应战协调的联合搜救训练与演习,在保证预案执行水平的基础上,注重加强应对复杂海战场的应变能力。

六、结语

在南海国家的共同努力下,南海局面逐渐趋于缓和,“准则”的磋商阶段也在按照规划顺利进行。南海区域在经历了长期持续紧张的政治局势后,现有的稳定局面来之不易,南海国家更应当致力于优化睦邻关系,进一步巩固和平稳定的南海发展形势。而全面深化南海合作是增进国家互信、缓和南海争端的重要举措。海上搜救由于其公益性,易于推动南海国家摒弃隔阂携手共进,更应成为南海国家合作的优先领域。制度化是全球海上搜救合作发展的整体趋势,也是深化南海搜救国际合作的现代化方式。当前南海搜救国际合作的制度化尚属起步

阶段,还需要大量的建设基础,包括国家间的信任关系、充分成熟的合作机制以及和平稳定的整体发展环境等,同时也需要南海国家积极投入、大胆尝试,共同摸索出适合本区域的合作方式。我国始终是南海合作的支持者与维护者,随着海洋综合实力、区域海洋话语权的日益提升,我国有责任推动包括海上搜救领域在内的南海整体合作向着全面和深入的方向拓展,为将南海建成“和平之海”“友谊之海”“合作之海”而贡献中国智慧和力量。

注释:

①1998年9月在西澳大利亚弗里曼特尔举行的会议上最终敲定了印度洋搜救计划后,13个搜救协调区的划分工作才基本完成。目前,已有70多个国家向国际海事组织提交了搜救责任区划分情况以及相应的搜救服务安排情况。

②1949年在日内瓦举行的外交大会上通过的《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》(简称《日内瓦第二公约》),是应用于海战场中的战争受难者保护规则。该公约也成为当前国际社会保护战争受难者的框架性规则之一,并特别针对发生或部分发生于海上的战争与武装冲突的情况。

③俄罗斯和土耳其于2004年2月25日在俄罗斯首都莫斯科签署《俄罗斯与土耳其黑海海上搜救合作协议》,保加利亚与土耳其于2004年5月26日在土耳其首都安卡拉签署《土耳其与保加利亚黑海海上搜救合作协议》等。

④波罗的海沿岸国签署的海上搜救国际合作双边协议包括:1993年《芬兰和俄罗斯航空与海上搜救合作协议》,1995年《俄罗斯与波兰航空与海上搜救合作协议》,1998年《瑞典与波兰航空与海上搜救合作协议》,1998年《爱沙尼亚与芬兰航空与海上搜救合作协议》,1999年《瑞典与拉脱维亚航空与海上搜救合作协议》,2000年《拉脱维亚与立陶宛航空与海上搜救合作协议》,2002年《瑞典与立陶宛航空与海上搜救合作协议》,2007年《瑞典与爱沙尼亚航空与海上搜救合作协议》,2007年《拉脱维亚与爱沙尼亚航空与海上搜救合作协议》,2007年《瑞典与丹麦航空与海上搜救合作协议》等。

⑤在《北极航空和海上搜寻与救助合作协议》出台以前,北极八国间签署的双边搜救合作协议包括:1949年《美国加拿

大边界航空搜救联合行动交换笔录》，1965年《丹麦与苏联搜救合作协议》，1971年《芬兰与苏联搜救合作协议》，1974年《瑞典与挪威关于改善边境地区搜救服务的协议》，1986年《芬兰与挪威边境搜救合作协议》，1988年《美国与苏联海上搜救合作协议》，1993年《芬兰与俄罗斯海空搜救合作协议》，2003年《瑞典与挪威海空搜救合作协议》等。

⑥我国同韩国和日本签署搜救合作协议的过程中就遇到过此类问题。2005年胡锦涛主席访韩期间发表《中韩联合公报》，表示双方同意尽快签署《海上搜救协定》，以确保海上人员及财产的安全，尔后经过两国搜救主管部门两年的协商，终于在双方合作水域范围及跨管辖海域合作等关键问题上达成一致，最终于2007年正式签署了《中韩海上搜救合作协定》；我国同日本签署双边搜救合作协议也是类似，早在2008年两国就签署了《中日双边海上搜救合作框架协议》，之后双方就框架协议的实施进行过多次会谈，并于2012年初步就协议文本达成一致，但受到诸如钓鱼岛问题等海洋争端的影响，《中日海上搜救合作协定》最终在2018年才正式签署。

参考文献：

- [1]王兰英.防止冲突共同开发——王英凡谈南海问题研讨会[J].瞭望周刊,1991(31):45-46.
- [2]中国—马来西亚海洋合作[EB/OL].(2015-09-17)[2022-09-23].http://www.mnr.gov.cn/zt/hy/zdbl/sbhz/201509/t20150917_2105783.html.
- [3]中泰签署海洋领域谅解备忘录 合作实现新突破[EB/OL].(2011-12-27)[2022-09-23].http://www.gov.cn/gzdt/2011-12/27/content_2030955.htm.
- [4]中国和印尼会商推进海上搜救合作[EB/OL].(2015-08-04)[2022-09-23].<https://china.cankaoxiaoxi.com/bd/20150804/891387.shtml>.
- [5]中菲海警深化海上执法合作 推动稳固伙伴关系迈上新台阶[EB/OL].(2020-01-16)[2022-09-23].http://military.cnr.cn/yedj/20200116/t20200116_524940771.html.
- [6]Report of The Third Meeting of the Asia/Pacific Regional Search and Rescue Task Force[R]. Maldives: International Civil Aviation Organization Secretariat, 2015.
- [7]Fact sheet: Singapore- Vietnam Defence Cooperation Agreement and defence relations[EB/OL].(2022-02-25)[2022-09-23].https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2022/February/25feb22_fs.
- [8]Is a Philippine-Vietnam alliance in the making?[EB/OL].(2014-03-28)[2022-09-23].<https://thediplomat.com/2014/03/is-a-philippine-vietnam-alliance-in-the-making/>.
- [9]中国与东盟国家就落实《南海各方行为宣言》指导方针达成一致[EB/OL].(2011-08-01)[2022-09-23].http://new.fmprc.gov.cn/web/wjlb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/xwlb_673195/201108/t20110801_7488058.shtml.
- [10]温家宝：中方将设30亿基金促进中国东盟海上合作[EB/OL].(2011-11-18)[2022-09-23].<http://news.cntv.cn/china/20111118/110246.shtml>.
- [11]东盟地区论坛发表关于加强海空搜救协调与合作声明[EB/OL].(2016-06-29)[2022-09-23].http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/29/c_129099886.htm.
- [12]中菲南海问题双边磋商机制第一次会议将在贵阳举行[N].人民日报,2017-05-17(21).
- [13]PH signs Asean, EU deals on transportation[EB/OL].(2012-10-17)[2022-09-23].<https://www.pna.gov.ph/articles/1186339>.
- [14]中国军队参加东盟地区论坛第四次救灾演习[EB/OL].(2015-05-22)[2022-09-23].http://www.81.cn/gjzx/2015-05/22/content_6503181.htm.
- [15]中国—东盟国家海上联合搜救沙盘推演在广州举行[EB/OL].(2016-09-27)[2022-09-23].<https://www.chinanews.com/sh/2016/09-27/8016704.shtml>.
- [16]中国—东盟举行史上最大规模海上联合搜救实船演练,携手打造海上联合搜救命运共同体[EB/OL].(2017-10-31)[2022-09-23].<http://society.people.com.cn/n1/2017/1031/c1008-29619080-2.html>.
- [17]Vietnamese and Indonesian navies' joint exercise concluded[EB/OL].(2012-09-04)[2022-09-23].<https://en.qdnd.vn/military/intl-relations-and-cooperation/vietnamese-and-indonesian-navies-joint-exercise-concluded-544472>.
- [18]Indonesia, Malaysia hold 41st SAR joint exercise[EB/OL].(2022-09-21)[2022-09-23].<https://en.antaranews.com/news/250837/indonesia-malaysia-hold-41stsar-joint-exercise>.
- [19]Ratification of Treaties: International Convention on Maritime Search and Rescue 1979[EB/OL].(2022-09-23).<https://gis.imo.org/Public/ST/Ratification.aspx?tid=13>.

- [20]易先良. 构建开放性的南海区域合作机制——外交部边海司司长易先良在博鳌亚洲论坛2018年年会南海分论坛上的主旨演讲[J]. 边界与海洋研究, 2018, 3(4): 5-14.
- [21]曲波. 南海区域搜救合作机制的构建[J]. 中国海商法研究, 2015, 26(3): 60-67.
- [22]瞿俊锋, 成汉平. “南海行为准则”案文磋商演变、现状及我对策思考[J]. 亚太安全与海洋研究, 2018(5): 74-83.
- [23]贾宇. 南海问题的国际法理[J]. 中国法学, 2012(6): 26-35.
- [24]Flight MH370 shows limits of ASEAN'S maritime cooperation[EB/OL]. (2014-03-18) [2022-09-23]. <http://thediplomat.com/2014/03/flight-mh370-shows-limits-of-aseans-maritime-cooperation/forthehistoryofASEANsearchandrescuecooperation>.
- [25]GUILFOYLE D. Shipping interdiction and the law of the sea[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2009: 214-216.
- [26]李志文, 李耐. 海洋强国战略下海上交通安全管理内涵的扩展[J]. 社会科学战线, 2021(3): 204-213.
- [27]DEMEYERE B, HENCKAERTS J M, HIEMSTRA H, et al. The updated ICRC Commentary on the Second Geneva Convention: demystifying the law of armed conflict at sea[J]. International Renew of the Red Cross, 2016, 98(902): 401-417.
- [28]SYDNES A K, SYDNES M, ANTONSEN Y. International cooperation on search and rescue in the Arctic[J]. Arctic Review on Law and Politics, 2017, 8: 109-136.
- [29]TREVISANUT S. Search and rescue operations in the Mediterranean: factor of cooperation or conflict?[J]. International Journal of Marine & Coastal Law, 2010, 25(4): 523-542.
- [30]GOMBEER K, FINK M. Non-governmental organisations and search and rescue at sea[J]. Maritime Safety and Security Law Journal, 2018(4): 1-25.
- [31]张丽娜, 侯丽维. 南海区域合作的法律困境及对策研究[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2018, 36(6): 49-56.
- [32]王涌, 郑崇伟, 郑亚波, 等. 中国南海岛礁建设对三沙通航环境的影响分析研究[J]. 海洋开发与管理, 2017, 34(1): 47-51.
- [33]统筹安全发展, 推进海洋治理[EB/OL]. (2022-11-03) [2022-11-08]. https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb_673089/zyjh_673099/202211/t20221103_10799809.shtml.
- [34]中国—东盟合作事实与数据: 1991-2021[EB/OL]. (2021-12-31) [2022-09-23]. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/202201/t20220105_10479078.shtml.
- [35]ABBOTY K W, SNIDAL D. Hard and soft law in international governance[J]. International Organization, 2000, 54(3): 421-456.
- [36]CHIRCOP A, MOREIRA W, KINDRED H, et al. Canadian maritime law[M]. 2nd ed. Toronto: Irwin Law, 2016: 195.
- [37]KHURANA G S. Maritime search and rescue and disaster relief in the Indo-Pacific: the need for "national will"[J]. Maritime Affairs Journal of the National Maritime Foundation of India, 2017, 13(2): 23-36.
- [38]李志文, 冯建中. 论海上人命救助搜救国协调权[J]. 中国航海, 2018, 41(4): 57-61.
- [39]专业救助、海事管理、海上搜救机构进驻我国南沙群岛永暑礁、清碧礁、美济礁[EB/OL]. (2022-07-16) [2022-09-23]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/16/content_5701386.htm.
- [40]李耐, 李志文. 平战结合理念下我国海上搜救与海上战场搜救的协调发展研究[J]. 北方民族大学学报, 2021(3): 157-164.