

日中海上航行安全对话报告

笹川和平财团、北京大学国际关系学院

1、成果概要..... 2

2、对相关海域现状的评价..... 6

3、相关法律问题的见解要点..... 8

4、航行安全上的见解要点..... 10

5、关于海上执法时可采取对策的基本看法..... 17

6、关于建立互信措施及危机管理的建议概要..... 19

7、今后的课题..... 22

附件 1 双方参加项目人员..... 24

附件 2 日方关于法律问题的见解..... 26

附件 3 中方关于法律问题的见解..... 34

附件 4 日方关于建立互信措施及危机管理的意见..... 40

附件 5 中方关于建立互信措施及危机管理的意见..... 46

日中海上航行安全对话报告

1、 成果概要

中国和日本不但在经济和政治方面是重要的合作伙伴，而且在文化、历史上有着密切的关系。良好的中日关系符合两国的利益，有利于东亚乃至世界的和平与繁荣。

然而，两国之间围绕钓鱼岛（日本方面称尖阁列岛）及其周边海域等（以下称相关海域等）的争端已给中日关系带来了很大的负面影响。为避免中日关系进一步恶化，需要缓和争端，管控争议。为此，中日双方应该抱着务实、理性的态度，采取建设性的举措，开展各个层次的交流和对话。两国应该积极创造良好条件，为恢复两国政府间对话共同努力。

北京大学国际关系学院和笹川和平财团共同发起的“中日海上航行安全对话”项目正是本着上述原则和宗旨实施的。项目邀请两国海洋法、国际法、东亚安全及海上航行安全问题等领域的专家、学者，于2013年8月、10月和2014年1月分别在东京、北京和东京召开了三次联席讨论会，就该海域等的航行安全与危机管控措施等问题进行了深入的对话和研讨，努力为两国准确和客观地了解彼此在钓鱼岛海域问题上的执法立场提供参考和借鉴，并建设性地分析和探索使该海域等目前的危机状况得以管控和缓解的办法。

在对话过程中，双方意识到，两国在该海域等的主权归属问题上所存在的分歧和各自执法力量的对峙，在钓鱼岛海域等产生了持续的危机态势，这种危机有可能持续升级。对此，中日双方必须正视、并采取相应的对策。如果该海域发生撞船或者人员登岛事件，将会导致形势进一步恶化，并给两国关系造成重大的消极影响。

在对该海域等的航行安全与危机管控措施进行探讨时，双方专家首先明确了各自对涉及海上执法问题的国内法的适用，充分交流了各自对联合国海洋法公约及其它相关国际法的解释，继而掌握了对对方对相应问题的认识，在此基础上对各自执法力量在该海域等的行动授权、职能和行动范围有了较为清晰的认识和了解。中日双方坚信，这些认识和了解是避免误判等行动的重要基础。

第二、双方专家共同探讨了对于该海域等的危机管控问题。双方专家就在执法过程中就对执法人员和船体安全应给予的充分考虑达成共识，并在此基础上，对于发生事故性碰撞造成人员伤亡时的实施救援，及如何改善通讯手段，查明原因等进行了深入探讨，并就防止出现冲突和发生事故，以及事故发生之后如何防止对立升级问题进行了共同研究。

第三、双方专家均认为有必要在钓鱼岛海域等导入中日之间的建立信任措施。推进这方面的措施不仅能缓和双方在钓鱼岛海域等的紧张气氛，而且能够为两国关系的最终改善作出贡献。双方专家一致认为，两国的海上执法力量在得到中日两国政府指示的前提下，直接接触、改善联络甚为重要。这对防止出现不测事故、避免误解对方意图、抑

制对立升级等，都具有重要的意义和作用。双方认为，促进相互之间的理解，通过建立执法力量之间的接触以加深相互信赖，对缓和中日两国之间的紧张关系十分重要。

尽管中日通过民间渠道开展对话历时只有半年，但中日双方专家团队秉持合作精神，从法理和技术的角度，对这一敏感而又复杂的问题进行了坦率、深入的探讨和交流，取得了诸多成果。在对话过程中尽管时有意见分歧，但由于双方都本着理智、开放和务实的态度开展交流，最终既取得了专业性的研究成果，又促进了双方专家之间的相互理解。本次对话取得的最重要的成果之一就是，即便双方对该海域等的主权认识不同，对相关国际法的解释等持有不同见解，但双方专家提出了有助于该海域等航行安全的共同对策建议。

双方专家认识到，良好的中日关系符合中日两国和两国人民的共同利益，也会给所有的相关方带来利益。我们深信，就像本次对话的结果所印证的那样，只要中日双方通过各种民间渠道不断开展对话与交流，就能为两国关系的改善创造条件。

本报告所归纳的中日双方专家提出的在钓鱼岛海域等可以实施的对策建议，仅供中日两国政府相关人士在探讨航行安全问题时加以参考。

在讨论过程中，与会者充分了解中日两国政府现在对相关海域的主权主张是完全不同的，但都不去触及双方主张的孰是孰非，并注意不损害双方的立场。报告书对与会者在法理上以及航行安全上的意见分歧予以尊重，原则上对各种不同观点予以并行记载。

本报告汇总的是参加本项目的专家的个人意见，并不代表专家所属机构的见解。

参加本项目的中日双方专家名单详见附件 1。

本报告书用中文和日文写成，两个文本均为正式文本。

2、对相关海域现状的评价

参加对话的人员根据日中双方有关人士提供的映像资料等判断，得出了 2012 年 9 月以后，船舶在相关海域的航行安全难以得到保证的结论。

双方认为，从以往的经验分析来看，主要是在以下三种场合，相关海域会发生最紧张的情况。

- (1) 一方的执法船对另一方执法船的意图发生误解和误判时。
- (2) 一方的执法船操作不当，或一方执法船故意操作不当时。
- (3) 有可能出现两国执法船以外的第三方船舶协助登陆等行动，以及第三方船舶有其他挑衅或显著的违法行为时。

如果任凭上述(1)、(2)、(3)的现状发展下去，两国船舶之间就有可能发生冲突等事故，其结果，造成船舶沉没和危及乘务人员身体生命安全等意想不到的情况，从现实上考虑了这种可能性。

而且认识到，一旦发生这样的情况，由于(1)两国海上执法机构之间没有充分接触和交流，缺乏沟通，且缺乏信赖关系；(2)两国政府之间就发生紧急情况时的对策尚未达成协议，双方国内过激的民族主义情绪有可能会更加高涨，这将促成两国的关系进一步恶化。

为了保证相关海域的航行安全，防止出现执法船只的碰撞等对立升级行动，两国政府以及执法机关之间有必要尽快采取妥善的应对措施。

为此，本对话首先就以联合国海洋法条约为中心的国际法和航行安全对策进行探讨，在此基础上，对能够采取的妥善应对的基本设想以及具体对策进行讨论和总结。

3、相关法律问题的见解要点

日方的多数意见要点（全文见附件 2）

（A） 对领海内非商业目的的外国政府公务船（以下称公船），沿岸国执法机关行使保护权可采取的措施

（1） 对于公船的非无害通航，沿岸国可以采取的保护措施有：①要求其中止非无害通航，②要求其退出领海，③如不服从要求，沿岸国执法船可对该公船采取措施，令其不得不改变航向，阻碍其航路，或进行船体冲撞。

（2） 沿岸国可采取何种措施，应视非无害通航的船只给沿岸国的和平、秩序及安全带来威胁的程度而定。

（3） 根据国际法承认的公船所享有的对外国司法管辖权的豁免权，对于非无害通航的公船，沿岸国不能采取登检、扣押、捕拿、逮捕人员、起诉等措施。

（B） 可否使用武器及使用标准

（1） 只要公船的非无害通航不属于武力攻击，沿岸国便不能作为自卫权对其行使武力，但作为在领海行使保护权，可以使用武器。

（2） 根据国际海洋法院的判例等，海上执法时使用武器必须满足 3 个条件：①尽可能避免使用，②不超过必要的限度，且具备合理性，③充分考虑到避免危及生命。

中方意见要点（全文见附件3）

- （1） 中国执法船只进入相关海域是基于中方国内法对该船只的授权，对中方认为是中方领土及领海进行正常的执法行动。
- （2） 中方船只在相关海域的执法行动，可适用的法律是国际法和国内法。相关的国际法主要是中日同为缔约国的 1982 年《联合国海洋法公约》，相关国内法是适用于领海的相关中国国内法律。
- （3） 鉴于中日双方对于钓鱼岛的主权问题意见对立，在相关海域内的中日双方政府公务船应该享有无害通行权、正常航行期间的豁免权、以及当被遭遇危险行为时采取必要措施的权利，其适用条款是《联合国海洋法公约》第 32 条和第 25 条。
- （4） 外国政府公务船在相关海域内享有无害通过权，适用条款是《联合国海洋法公约》第 18 条和第 19 条。沿海国对非无害通过的外国政府公务船可以采取符合《联合国海洋法公约》精神的措施。
- （5） 中日双方围绕钓鱼岛的主权意见对立。在缺乏降低争议和紧张的有效措施的情况下，中日双方政府公务船应付出一切努力避免在相关海域出现意外事故，避免只是认定自己一方是合法沿岸国，而对另一方的公务船行使强制性的沿岸国领海保护权。
- （6） 执法公务船在任何情况下都应避免使用武器。

4、 航行安全上的见解要点

日方的意见

- (A) 适用《1972 年国际海上避碰规则公约》（以下简称公约）的恰当与否及适用的可能性
- (1) 条约适用于包括公海和领海在内的所有海域。对象船舶包括在公海及其邻接海域进行通航的各缔约国的所有船舶（军舰、公船、商业船舶等）。但该公约适用于军舰及执法机关船舶仅限于这些船舶的通常航行，而不适用于处于战斗或军事活动中的军舰，以及正在从事执法行动的公船。关于在非常情况下，公约的部分内容是否可以对公船及军舰类推适用，则因公船等需视具体应对的情况不同而采取不同的驾船方式，不能一概而论。
- (2) 即使在公约无法直接适用或类推适用的情况下，执法时，对于对象船舶及其乘务人员，以充分考虑到其安全的形式采取执法行动已形成国际惯例。具体措施需视具体情况，由执法机关等研究后付诸实施。诸如船籍以及船舶番号的表示，使用 VHF 通讯手段以确保必要时的联络沟通等措施是马上可以实施，或已经在实施的。
- (3) 从确保航行安全的观点出发，如能扩大上述(2)所项涉及的具体措施的例示范围，并且采取更多的相关措施是最为理想的。这些措施在执法机关可以判明对方船舶的行动意图，与对方执法机关之间实现了想法沟通的情况下更容易付诸实施。

(B) 事故的对应

- (1) 由于发生事故导致执法对象船舶的乘务人员等出现生命危险时，本着良好船艺（good seamanship）的精神，由包括执法船舶在内的处于事故船附近的所有船舶优先采取救援活动，这是国际惯例确立的原则，在相关海域同样应该按照这一原则采取救援活动。
- (2) 《1979 年国际海上搜寻救助公约》（SAR 条约）的第 3 章规定的是作为缔约国的国家之间的合作，是为了让其他缔约国的救援队于不存在主权争议的海域，以征得同为缔约国的沿岸国同意为前提，仅以搜索海难发生的位置及救助海难生存者为目的，立即进入该缔约国的领海、领土或领空而制定的措施。但由于日中之间就该海域应属于哪个沿岸国见解不同，故该措施在此难以适用。

同时，中日两国之间尚未签订 SAR 条约第三章 3.1.8 所涉及的加强与其他国家在海上搜救方面的合作与协调的协议，即所谓 SAR 协议，就使得这些措施更难以适用。

鉴于最近中日两国的执法船在相关海域频繁活动的现状，当发生一般性海难事故时，本着良好船艺（good seamanship）的精神开展救助活动就可以解决问题。

中方意见要点：

一、海上航行安全的基础规则：

- (1) 中方认同《1972 年国际海上避碰规则公约》（以下简称公约）和《国际海上避碰规则》（以下简称规则）的主旨和法律精神，可以适用于中日双方在钓鱼岛周边海域（以下称相关海域）建立和实现海上航行安全。
- (2) 鉴于中日双方对《规则》条款的具体适用上存在着理解上的分歧，而《规则》和日本《海上冲突预防法》的主要内容又基本相同，为了避免中日双方的船舶尤其是中日双方的政府公务船在钓鱼岛水域航行、执法过程中因为敌意而发生碰撞事故，建议中日双方借鉴《规则》和《公约》的主旨和相关规定，达成保证中日双方船舶（包括中日双方在相关海域执法的政府公务船）航行安全的共同准则。

中方建议的相关海域海上航行安全共同准则应该包括以下内容：

- (1) 在相关海域航行、锚泊和搁浅的每一船舶应当按照相关的规定正确显示或悬挂相应的号灯和号型，开启 VHF16 频道并保持守听；同时为便于他船识别，建议开启 AIS (Automatic Identification System)。
- (2) 在相关海域航行、锚泊和搁浅的每一船在任何时候都应使用视觉、听觉以及适合当时环境和情况的一切可用手段保持正规的瞭望，以便对局面和碰撞危险作出充分的估计。
- (3) 在相关海域航行、锚泊和搁浅的每一船在任何时候都应以安全航速行驶，以便能采取适当而有效的避碰行动，并能在适合当时环境和情况的距离以内把船停住。

- (4) 在相关海域航行、锚泊和搁浅的每一船都应使用适合当时环境和情况的一切可用手段判断是否存在碰撞危险，如有任何怀疑，则应认为存在这种危险。
- (5) 在相关海域航行、锚泊和搁浅的每一船舶在发现与来船存在碰撞危险时，应及早采取大幅度的行动，宽裕地让请他船，避免紧迫局面的发生，并保持永远良好的船艺。
- (6) 在相关海域航行、锚泊和搁浅的每一船舶应当避免因过分接近而引发紧迫局面，尤其应当避免通过横越他船前方或相互追逐而引发紧迫局面。紧迫局面是指当两船接近到单凭一船的行动已经无法导致两船在安全距离上通过的局面。根据航海实践和绝大多数学者的观点，通常认为在能见度良好的情况下，两船构成紧迫局面的距离为 1 海里左右；在能见度不良的情况下，两船构成紧迫局面的距离为 2 海里左右。
- (7) 在相关海域航行，无论由于何种原因导致两船形成紧迫局面，两船均应按照海员通常做法和运用良好的船艺立即采取行动，避免紧迫危险的发生。
- (8) 在相关海域航行，无论由于何种原因，在构成紧迫危险的情况下，每一船舶均应当运用良好的船艺，立即采取最有助于避碰的行动，避免碰撞的发生。
- (9) 每一船舶在相关海域航行时，在能见度不良的情况下，更应保持正规瞭望，谨慎驾驶，并将机器做好随时操纵的准备。当一船仅凭雷达测到他船时，应判定是否正在形成紧迫局面和（或）存在着碰撞危险。若是如此，应及早地采取避让行动，如果这种行动包括转向，则应尽可能避免如下各点：（i）除对被追越船外，对正横前的船舶采取向左转向；（ii）对正横或正横后的船舶采取朝着它转向。除已

断定不存在碰撞危险外，每一船当听到他船的雾号显似在本船正横以前，或者与正横以前的他船不能避免紧迫局面时，应将航速减到能维持其航向的最小速度。必要时，应把船完全停住，而且，无论如何，应极其谨慎地驾驶，直到碰撞危险过去为止。

- (10) 船舶在相关海域航行时，如两船在互见中，应当遵循下列规则：(i) 不论其他各条规定如何，任何船舶在追越任何他船时，均应给被追越船让路，直到最后驶过让清为止。(ii) 两艘机动船在构成对遇局面时，应当各自向右转向从而从他船的左舷通过。(iii) 当两艘机动船交叉相遇致有构成碰撞危险时，有他船在本船右舷的船舶应给他船让路，如当时环境许可，还应避免横越他船的前方。(iv) 须给他船让路的船舶，应尽可能及早地采取大幅度的行动，宽裕地让清他船。(v) 两船中的一船应给另一船让路时，另一船为直航船，应保持航向和航速。当直航船一经发觉规定的让路船显然没有遵照本规则条款采取适当行动时，该船即可独自采取操纵行动，以避免碰撞，但对于交叉相遇局面中的直航船，在独自采取行动时，如当时环境许可，应避免采取对本船左舷的船舶采取向左转向。当直航船发觉本船不论由于何种原因逼近到单凭让路船的行动不能避免碰撞时，也应采取最有助于避碰的行动。

- (11) 在相关海域航行的船舶在相互接近到互见时，应当按照相关的规定及时鸣放相应的操纵和警告信号；尤其是当附近有其他船舶，而本船欲采取转向、倒转推进器、追越等行动时，本船应当用相应的声号表明本船正在采取的行动和追越的企图。当互见中的船舶在相互驶近并且不论由于何种原因，任何一船无法了解他船的意图或行动，或者怀疑他船是否正在采取足够的行动以避免碰撞时，存在怀疑的船

舶应立即用号笛鸣放至少五声短而急的声号一表示这种怀疑，该声号可以用至少五次短而急的闪光来补充。

- (12) 无论是能见度不良的情况还是能见度良好的情况，在船舶相互驶近的过程中，鼓励船舶利用 VHF16 频道就相关的航行、避让操纵以及行动意图进行沟通协调。

二、事故的应对

- (1) 一旦在相关海域发生海难事故，包括执法船只在内的处于事故船附近的所有船只都应优先采取搜寻和救援活动。
- (2) 《1979 年海上搜寻和救助公约》（SAR 公约）第 3 章第 1 条第 3 款的规定：“除有关国家之间另有协议外，一当事国的当局仅为搜寻发生海难地点和救助该海难中遇险人员的目的，希望其救助单位进入或越过另一当事国领海或领土，须向该另一当事国的救助协调中心或该当事国指定的其他当局发出请求，并详细说明所计划的任务及其必要性。”

鉴于目前相关海域存在明显争议，在两国的救助船舶、飞机需要进入钓鱼岛附近水域从事搜寻和救助任务时，不宜由一方当事国的救助协调中心或该当事国指定的其他当局向另一方发出请求。同时，为了让对方了解当事国的救助船舶或救助飞机进入钓鱼岛水域的目的，避免产生误判而发生危机，建议由中日双方的救助协调中心(RCC-Rescue Co-ordination Centre)进行相互协调和通报。

- (3) 如双方执法船只碰撞而产生的事故，除了救援之外，应该对责任进行联合调查。

5、 关于海上执法时可采取对策的基本看法

参加本次对话的双方专家一致认为，从相关海域的现状考虑，有必要尽早就航行安全问题做出应对。在此认识的基础上，对哪些应对措施是现实可行的展开了讨论。

在前边的第 3 和第 4 中已经提到，中日两国参加对话的人员在法理上和航行安全方面持有不同的见解。而且众所周知，日中两国政府对相关海域的领有权主张截然相反。然而，这些主张和见解的不同并不妨碍两国在相关海域采取航行安全方面的对策，以及采取防止对立升级的措施。即使现阶段两国之间对本问题采取根本性的解决对策还有困难，但对话显示，在不损害双方的主张和见解的前提下，双方针对海上航行安全是可以采取一定的措施的。

之所以如此，是由于中日双方的有关人士在以下几个方面是可以拥有相同的认识的。

- (1) 即便是在与进行非无害通航的外国公船处于对峙情况下，沿岸国的执法机关也必须对船舶和乘务人员的安全给予充分的注意。
- (2) 沿岸国的执法机关如果能预测进行非无害通航的外国公船的意图，并对该外国公船通航能够作出不需要采取强硬措施的判断，那么该执法机关就可能采取抑制性的应对，发生意想不到的事态的可能性将会大大减少。
- (3) 尽管中日双方有关人士能就上述两点达成共识，但目前在相关海域的航行安全并未得到保障，可以推测导致紧张形势出现的直接

原因之一，就是双方的执法机关都对对方的意图有误解或误判。

双方认为这是由于中日两国的海上执法机关均对对方的行动抱有不信感，信任关系不牢固所导致。

- (4) 而且，由于中日之间没有建立起发生意外事件时的危机管理机制，所以发生偶发事故时，两国均很难采取抑制性的和合理的应对。其结果，有可能使对立不必要地升级。

基于上述认识，参加本次对话的双方人员得出结论，认为构筑中日两国海上执法机关之间的信任关系，建立两国政府之间的危机管理体制，作为现在可以在相关海域采取的航行安全对策和防止对立升级的措施是行之有效的，并就其内容进行了探讨。

6、 关于建立互信措施及危机管理的建议概要

建立互信措施（CBM）是为了避免因偶发事件或误解对方的意图而引起的冲突（以下称“偶发事件等”），在 70 年代冷战时期发展起来的，现在已成为欧洲安全保障政策的强大支柱之一。其主要内容包括信息公开、行动限制、改善交流情况等。即使是抱有敌对意识的国与国之间，如果防止偶发事件所导致的对峙升级是双方共同关心的事情，可以说建立互信措施就是行之有效的。

目前出现对峙的不是军队，而是双方的执法机构。但执法机关船舶之间的偶发事件等有可能发生伴有受害者的事故，由此引发过激的民族主义情绪高涨，导致对峙扩大的现实可能性充分存在。因此，如果中日两国政府都把防止上述情况的发生作为共同关心的事情，就有可能不受对相关海域的主权主张的影响，在不超出双方国内法规定的范围内有效地构建互信。另外，建立互信措施不会在现场自发地实施，需要以中日两国政府之间达成的共识为基础，在双方的执法机关之间开始进行探讨。

可以设想，执法机关的以下举动有可能造成偶发事件等，如：相关海域发生的船舶冲突等事故，使用武器等造成的损害，以及执法机关对对方国民的扣留或逮捕。

建立互信措施的主要内容包括：互换信息、人员交流、警备上慎重行事、改善通讯、理解彼此的法律制度等。中日双方关于建立互信措施的建议详见附件 4 和 5。

(1) 互换信息

信息互换的目的是为了理解对方的意图，同时使对方理解自己的意图。而进行何种范围的信息互换，需要由执法机关之间协商决定。通过互换信

息，双方可以互相预测对方的行动，从而减少发生偶发事故的可能性。同时，即时出现危机，也可以减少由危机带来的负面影响。而双方都能提供准确的信息是实施这种 CBM 的大前提。

(2) 人员交流

人员交流的目的在于，即使在双方的行动目的不一致的情况下，仍可以知道对方的组织机构能够进行合理的判断，并且在感情上并不抱有敌意。也就是说，双方都知道能与对方就共同关心的事情建立协作关系。

负责领海警备的两国执法机关直接开展的人员交流可以包括，(1) 在这一领域的各个不同层面开展互访，每年视察对方部队，观摩训练；

(2) 为实现海难救助方面的合作开展交流等。同时，应该探讨在目前的多国交流之外，开展两国间部门领导的交流。

(3) 警备上慎重行事

首先，警备上慎重行事是为了防止现场执法人员失控走火等偶发事件应采取的必要措施。和军事部门一样，执法机关一方面要考虑到对违法行为实行取缔时的需要，同时能就有关武器使用(主要是轻武器)的一些限制及取缔时的原则达成某种形式的协议。

(4) 开通热线

热线是紧急情况下直接了解对方意图的最有效的办法，最好能在从政府高层到一线执法机关的各个层面开通。可参考两国防卫部门之间的中日海上联络机制，制定出执法机关之间有关使用语言、频率等的通讯要领，并且应该包括事故发生时双方相互通报、联络的要领。

如果双方原意的话，通讯系统的改善是不难实现的。从危机管理的角度来看，也是不可缺少的必要措施。

(5) 理解彼此的法律制度

因为双方都是执法机关而非军事部门，所以双方在国际法的解释以及各自国内法规的适用等方面是否做出了恰当的对应，这对构筑信任关系而言是非常重要的问题。

当然，在解释和见解上可能会存在分歧，但包括这些分歧在内，双方执法人员可以在共同参加的研讨会或研修等场合，互相介绍各自的法律制度，就联合国海洋法公约（UNCLOS）等国际法阐明各自的解释，在此基础上交换意见，这有助于加深对双方法律制度及其适用的理解，可以说是执法机关特有并且有效的 CBM 方式。

7、 今后的课题

- (1) 为探讨上述建议的内容两国政府达成共识，其本身就是打开目前僵局的行动，有利于紧张局势的缓和。但是，这些措施不过是为了防止日中之间的对立进一步升级的一种对症疗法而已，而且仅限于海上航行安全。毋庸置疑，要想缓和中日两国围绕相关海域问题的对峙，中日的官民双方必须就本次对话探讨的课题以外的各种问题进行具体的研究。
- (2) 这种民间部门的倡导如果能为两国所接受，笹川和平财团和北京大学国际关系学院愿意与中日两国的专家共同就此次未纳入讨论范围的安全问题，包括相关海域上空的问题，东海的海洋开发权益等更广泛的中日安全保障方面的问题进行深入的探讨。

附件

中方参加项目人员

北京大学国际关系学院	朱 锋 教授 (国际关系学、东亚安全保障)
中国南海研究院	吴 士存 院长 (海洋法、海洋战略)
北京大学国际关系学院	于 铁军 准教授 (国际关系学、东亚安全保障)
国家海洋局海洋发展战略研究所	吴 继陆 副研究员 (国际法、海洋法)
中国南海研究院	洪 农 研究员 (海洋法、海洋安全)
大连海事大学	赵 月林 教授 (海上航行安全)
中国人民大学法学院	余 民才 准教授 (海洋法、自卫法、核不扩散法)
中国国际关系基金会海洋研究中心	温 金荣 主任 (海上警备)
中国国际关系基金会海洋研究中心	張 炜 研究员 (海上航行安全)

日方参加项目人员

东京大学大学院法学政治学研究科	中谷 和弘 教授 (国际法、国际空间秩序与法)
大阪大学大学院国际公共政策研究科	真山 全 教授 (国际法、国际法中的武力管理)
日本船长協会	赤塚 宏一 副会长 (海上航行规则、救难)
海洋政策研究财团	寺岛 紘士 常务理事 (海洋政策)
防卫研究所	饭田 将史 主任研究官 (东北亚安全保障)
防卫大学校	石井 由梨佳 講師 (国际法、国际刑事法、海洋法)
静岡県立大学国际关系学研究科	坂巻 静佳 講師 (国际法)
笹川平和財団	羽生 次郎 会长
笹川平和財団	茶野 顺子 常务理事

日方关于法律问题的见解

法律问题第一：公务船的豁免权

以下将探讨的是，对领海内非商业目的航行的军舰以外的政府船舶（以下称“政府公务船”）的非无害通过，沿岸国可以采取什么措施。首先来概观沿岸国为防止非无害通过，对普通船舶行使保护权所能采取的措施（I），然后探讨政府公务船的豁免权范围（II）、对政府公务船的非无害通过沿岸国可以采取什么措施（III）。

I 沿岸国的保护权

按照习惯国际法，沿岸国“为了防止非无害通过，可以在本国领海内采取必要的措施”（参照联合国海洋法公约（以下称“UNCLOS”）第 25 条第 1 款）（沿岸国的保护权）。

现在，领海内的无害通过权，在兼顾航行权益与沿岸国主权的前提下，仅限“不损害沿岸国的和平、秩序或安全”的“通过”，通过在一定程度上限制沿岸国的主权而被认可（参照 UNCLOS 第 18 条、第 19 条）。沿岸国在领海内的主权之所以受到限制，是因为外国船舶的航行毕竟是无害通过。但对于非无害通过的船舶，当然将恢复沿岸国的完全且总括性的主权，沿岸国可以和在领土内一样，采取必要措施来防止非无害通过。

关于沿岸国行使保护权可以采取什么措施，公约中没有特别规定。尽管对此仍没有统一的看法，但按照通常的理解，对军舰或政府公务船，要求中止非无害通过、口头警告、要求退出领海、迫使其改变航线、进行拦截、对船舶进行冲撞（bumping off）、行使驱赶所需要的武力（use of force）、登临检查、

扣留、拿捕和强行处分、逮捕及起诉等等，是被广泛认可的。当然，采取这些措施必须是“为了防止非无害通过”，若是为了执行沿岸国的与通过领海无关的法令检查或拿捕该船舶，则是不被认可的。

II 政府公务船的豁免权

按照习惯国际法，军舰或政府公务船可以享受船旗国以外国家管辖权的豁免。UNCLOS 第 32 条中规定：“除本节 A 及按上述第 2 条规定例外的情况外，本公约的任何规定对给予军舰及非商业目的航行的其他政府船舶的豁免权均无影响。”这样一来，对领海内政府公务船的非无害通过，沿岸国可以采取什么措施，就成了一个问题。

在国际法上，政府公务船与军舰一样，历来可以享受很多豁免权。政府公务船不但在公海上可以享受船旗国以外任何国家管辖权的完全豁免（参照 UNCLOS 第 96 条），而且在他国领海内也可以享受民事诉讼程序及判决前后强制执行豁免（参照联合国国家及其财产管辖豁免公约第 16 条、第 18 条、第 19 条、UNCLOS 第 32 条）。此外，在他国领海内，政府公务船内的人员不会被逮捕，政府公务船不会成为被搜查的对象（参照 UNCLOS 第 27 条、第 32 条）。

也就是说，政府公务船在他国领海，享受船旗国以外国家使船舶不能使用或限制该使用的管辖权，及伴有登船行为的措施的豁免。所以，沿岸国对领海内的政府公务船不能采取登临检查、扣留、拿捕和强行处分、逮捕及起诉这一类措施。

III 对政府公务船的非无害通过沿岸国所能采取的措施

按照大多数的解释，对政府公务船的非无害通过，沿岸国为行使保护权，对政府公务船或该船旗国，可以①要求中止非无害通过、②要求退出领海、并且③在要求退出后政府公务船仍不退出时，可以采取驱逐所需要的一定措施。

如 II 中所述，政府公务船在国际法上享有豁免权。对不按要求退出领海的政府公务船，沿岸国不能为行使保护权而采取伴有登船行为的登临检查、逮捕等措施，使船舶不能使用的扣留、拿捕和强行处分等措施，以及限制船舶使用的起诉等措施。但是不伴有登船行为和限制船舶使用性质的措施，如迫使其改变航线，进行拦截，对船舶进行冲撞等，为行使保护权，对政府公务船则同样可以采取。

沿岸国对不按要求退出的、非无害通过的政府公务船，为行使保护权使用一定的武器，也是被认可的。然而遵照国际法，在海上开展执法活动时，①必须尽最大可能避免使用武力，当其无法避免时，②必须是在当时情况下合理且必要的限度内，③在人道上予以充分的考虑（1999 年国际海洋法法庭 SAIGA 号（第 2）事件判决）。沿岸国为行使保护权使用武器时，至少需要满足这三个要件。而且，行使保护权可以使用武器，说到底是为了防止非无害通过，如果不是为了这个目的，是不能使用武器的。

此外，沿岸国对不按要求退出领海的、非无害通过的政府公务船，可以作为对抗措施、遇难救助、紧急避险而采取一定的措施（参照国家责任条文第 22 条、第 24 条、第 25 条等）。而且，政府公务船不按要求退出领海的事态如果属于“武力攻击”的话，沿岸国可以行使自卫权，采取包括行使武力在内的措施。

法律问题第二：关于执法的规定

以下部分将针对领海内非商业目的航行的军舰以外的政府船舶（以下称“政府公务船”）的非无害通过，探讨相关国际法的规定（I）、日本国内法的规定（II）、以及撞船、沉船事故的对应（III）。

I. 国际法的规定

“必要措施”的含义

即便在海上可以采取强制性措施，这样的措施需要服从什么规定呢？需要对领海及毗连区公约第 16 条第 1 款以及联合国海洋法公约第 25 条第 1 款中的“必要措施”的含义进行研究。公约中没有规定措施的具体内容和行使武力（use of force）的范围。沿岸国对非无害通过的船只（以下称该船只）可以采取“必要措施”，这一表述涵盖的范围很广，通常可以理解为赋予了沿岸国可以根据不同情况采用多种手段进行对应的相当大的自由度。对这个范围尽管有不同的看法，但一般认为应包括以下内容：要求该船只停止特定行为所进行的通讯联络，令其立即退出领海，为阻止其继续航行而采取的停船措施，沿岸警备队和海上警察等执法部门为使其退出领海而采取登船措施，以及根据该船只对沿岸国造成威胁的程度行使相应的实力等等。

从国家权力的角度来看，对“必要措施”的含义有很大范围的解释。苏联在冷战初期根据沿岸防御型的军备体制，制定了国境警备法（1960 年），将非无害通过视为对“苏联国境的侵犯”，规定“可以依照苏联的法律实行拘捕、起诉”。罗马尼亚（1956 年）、波兰（1956 年）、保加利亚（1951 年）也制定了同样的领海警备法。

另外，在领海内潜航的潜水艇被认为是非无害通过时，对其可采取怎样的措施呢？1970 年代，在瑞典和挪威领海内，因多次发生被怀疑是苏联潜水艇的潜航事件，这个问题倍受关注。当时瑞典方面采取了投下深水炸弹（depth charge bomb）迫使潜水艇浮出水面的措施，但并没有因此而受到国际舆论的谴责。然而，对于是根据什么准则允许使用武力的，瑞典政府没有作公开说明。但是在 1983 年公开的瑞典政府所设的调查委员会（Ubåtsskyddskommissionen）的报告中有如下记述：虽然发生了潜艇沉没的事故，那也是在自卫权范围内的正当防卫。

武器的使用准则

但是，根据一般国际法，已经确立了采取执法措施使用武器时必须遵守更详细的准则这种义务。有关这一点，1999 年国际海洋法法庭（ITLOS）在对 Saiga 号（第 2）事件的判决中提出了以下标准。

法庭认为，遵照国际法，必须尽最大可能避免使用武力，如果无法避免，不得超过当时情况下合理并且必要的限度。而且，与国际法的其他领域一样，人道的考虑在海洋法上也是妥当的。

一般在这种场合，为了让船舶停止航行，向其发出声音或视觉信号。如果船舶仍继续航行的话，可以采取包括向船头开炮在内的多种措施。只有在采取了这类适当的行动而船舶不服从的情况下，才可以使用武力。但是，即便是在这种场合，也应该向船舶发出适当的警告，而且，必须为确保人员的生命安全作出所有的努力。这些原则不但得到了其他判例的支持，也被列入联合国公海渔业协定第 22 条第 1 款 f 项中。

在 Saiga 号事件中，几内亚在自己国家的专属经济区内追踪圣文森特籍的 Saiga 号并让其停船时，是否合法地使用了武力成为问题的焦点。Saiga 号是装载石油液化气的油轮，以其最高速度 10 海里 / 小时航行时，几内亚当局向船体

开炮。而后几内亚当局的执法人员登上该船，在甲板上无差别开枪，使用枪械强行使该船的发动机停止运转。为此，船体以及发动机仓、通讯室的重要设备遭到破坏，两名船员受了重伤。法庭以即使不向船体开炮，几内亚当局的执法人员登上 Saiga 号并不困难，而且开炮前并没有发出信号和警告，以及登船前、后没有顾及船员的生命安全为理由，判定几内亚行使武力违反了国际法。

II. 日本国内法的规定

在日本领海内，外国船舶“非无害通过”时，首先由海上保安厅在海上警察权限的范围内对应（海上保安厅法第 17 条、第 18 条），只有在不能解决的时候，才由自卫队依照海上警备行动命令，在海上警察权限的范围内来对应（自卫队法第 82 条）。

根据海上保安厅法第 17 条的规定，海上保安官为了履行职责，在必要的时候可以下令停船并登船检查、询问以及要求提交证明文件。但是，如果船舶方拒绝，由于法律上没有明文规定可通过强制手段要求提交证明文件，所以更多的调查实施起来难度很大。

另外，同法第 18 条对在实际发现犯罪行为正要进行的情况下(第 1 款)，或者可以认定犯罪事实明确的情况下(第 2 款)，为进行处理而采取强制措施的限制作了规定。内容如下：（1）让船舶开始或停止航行，或者禁止船舶出发；（2）令船舶改变航线，或者让船舶驶向指定的场所；（3）让船员、乘客及其他在船内的人员下船，或者限制、禁止其下船；（4）让船舶卸货，或者限制或禁止其卸货；（5）限制或者禁止其与其他船舶或与陆地通讯联络；（6）除此以外，对在海上发生或者有可能发生的危及生命或人身伤害行为以及有可能造成重大财产损失的行为加以制止。

根据自卫队法第 82 条，所谓海上警备行动是指，为了在海上保护生命、财产的安全以及维护治安而特别需要时，防卫大臣得到内阁总理大臣的许可，下令由自卫队所属部队采取的海上行动。

无论在何种场合，有关“使用武器”，均适用警察官执行职务法第 7 条的规定（海上保安厅法第 20 条、自卫队法第 91 条第 2 款）。该条款规定，在有充分理由认为为了逮捕犯人或防止其逃跑，为了自身或他人的安全，或者为了制止犯人对执行公务的抵抗而需要的情况下，仅限在判断为解决事态合理需要的范围内，警察官可以使用武器。但是，被允许由于使用武器给生命造成危害的，仅限于以下场合：刑法上的正当防卫或者紧急规避；为了对犯有重大罪行的人执法，或者为了根据命令文件将犯人拘捕，警察官有相当的理由确信除此之外再无其他手段。

III. 撞船、沉船事故的对应

发生撞船或沉船等事故时，应该立即作出的对应就是人命救助。当在一个国家领海内发生撞船、沉船事故时，在需要紧急对应的情况下，根据 good seamanship 的原则，位于事故船附近的领域国以外国家的船舶进行救助活动，不但是被允许的，有些时候还是最理想的。

关于事故的原因，将由领域国依据领域主权负责进行调查。但是，在复数国家申张主权的海域，围绕事故原因应该由哪个国家进行调查的问题，很难不发生争议。在这种情况下，需要通过相关国的谈判就事故原因的调查程序达成协议。在相关国协议的基础上，设置事实调查委员会也是行之有效的方案之一。

经过对事实进行调查，搞清了责任所在时，负有责任的一方有义务根据国际法承担国家责任，采取恢复原状、经济赔偿、道歉、确保不再发生等善后补

救措施。另外，需要注意的是，按照国际法，属于自行招致的危难时，即由于本国的故意或重大过失等不正当行为导致损害发生时，该国将不能要求赔偿。

另外，中国方面提出了应该根据《1979 年国际海上搜寻救助公约》（SAR 公约）第 3 章进行处理的法律方案。但是，第 3 章所规定的，是在非争议海域的海域内，经作为缔约国的沿岸国同意，其他缔约国的救助队仅为搜寻发生海难地点和救助该海难中遇险人员的目的，可以立即进入该缔约国的领海、领土或领空。然而，在日中两国对究竟哪一方是沿岸国的见解上有分歧的尖阁列岛周边领域，该规定恐怕是不起作用的。

中方关于法律问题的意见

钓鱼岛周围海域是中日双方各自主张主权的海域。中日双方为了显示各自的立场，竞相在钓鱼岛周围海域进行巡航或执法活动。这种竞争性活动可能导致偶发性事故，使本已紧张的中日政治关系更趋严重。为了避免不测事件的发生，中日双方有必要了解对方对沿海国行使保护权的理解、执法行动的范围以及国内法授权，以期采取避免危险的措施。为此目的，以下部分将探讨中国对除军舰以外外国用于政府非商业目的的政府船舶（以下称“政府公务船”）在中国领海内的非无害通过可以采取什么措施。

法律问题一：外国政府公务船的豁免权

I. 沿海国的保护权

1982 年《联合国海洋法公约》没有定义除军舰以外的政府公务船的概念。中国在海上执法的政府公务船称为海警船，中国法律同样没有定义这个概念。尽管如此，《联合国海洋法公约》多处提到“用于非商业目的的政府船舶”或“经正式授权并有清楚标志可以识别的为政府服务的船舶或飞机”词语。因此，海警船或政府公务船可定义为：经沿海国正式授权并有清楚标志可以识别的为政府服务的海上执法船舶。

在中国法律中，没有外国政府公务船的概念。中国 1992 年《领海及毗连区法》使用了“外国非军用船舶”、“外国船舶”和“用于非商业目的的外国政府船舶”几个概念，中国 1983 年《海上交通安全法》第 11 条使用了“外国籍非军用船舶”和“外国籍军用船舶”两个概念。因此，外国政府公务船属于“用于非商业目的的外国政府船舶”范畴或者“外国籍非军用船舶”范畴。

根据《联合国海洋法公约》第 25 条第 1 款，沿海国为防止外国船舶在其领海内的非无害通过，有权采取“必要的措施”。中国《领海及毗连区法》第 8 条同样规定有权采取“一切必要措施”，“以防止和制止对领海的非无害通过”。这里“一切必要措施”词语与《联合国海洋法公约》第 25 条第 1 款中“必要的措施”词语似乎在行动的授权范围上有所不同。其实不然。从条约解释的角度而言，这二者在实质上应该是一致的。

沿海国可以采取哪些措施以防止外国船舶的非无害通过，《联合国海洋法公约》确实没有具体的规定。这里同意日方的看法，即：“必要的措施”是一个含义广泛的词语，包括：要求中止非无害通过、口头警告、要求退出领海、迫使其改变航线、进行拦截、对船舶进行冲撞、行使驱赶所需要的武力、登临检查、扣留、拿捕和强行处分、逮捕及起诉等。而且，“这些措施必须是‘为了防止非无害通过’，若是为了执行沿岸国的与通过领海无关的法令检查或拿捕该船舶，则是不被认可的。”但是，日方关于“对于非无害通过的船舶，当然将恢复沿岸国的完全且总括性的主权”的观点值得商榷。因为这种观点没有区别享有豁免权的船舶与不享有豁免权的船舶。对于前者，日方的观点明显与《联合国海洋法公约》的规定不符合。

II. 外国政府公务船的豁免权

根据《联合国海洋法公约》第 17 条和第 32 条，外国政府公务船在中国领海内享有无害通过权和豁免权。中国 1992 年《领海及毗连区法》第 6 条承认外国政府公务船享有无害通过中国领海的权利。但是，《领海及毗连区法》没有提到“用于非商业目的的外国政府船舶”在中国领海的豁免权问题。尽管如此，按照条约必须遵守的原则，外国政府公务船在中国领海内仍然享有豁免权，即使其通过是非无害的。按照一般国际法和《联合国海洋法公约》的相关条款，豁免权涉及对

外国船舶的强制措施和起诉两个方面，也就是不得对外国政府公务船采取强制执行措施（比如登临检查或扣留）和在法院提起诉讼。

III. 中国对外国政府公务船的非无害通过所能采取的措施

如果外国政府公务船在中国领海的通过是非无害的，根据《领海及毗连区法》第 10 条，中国海警船“有权令其立即离开领海”。因此，命令外国政府公务船立即离开中国领海是中国海警船行使保护权首先采取的措施。但是，如果外国政府公务船不遵守命令，拒绝立即离开中国领海，中国海警船可以采取什么后续措辞来执行其命令，这个问题在《领海及毗连区法》没有进一步的具体规定。结合《联合国海洋法公约》第 25 条第 1 款和《领海及毗连区法》第 8 条的授权以及外国政府公务船的特别法律地位，中国可以对非无害通过的外国政府公务船采取诸如要求中止非无害通过、口头警告、要求退出领海、迫使其改变航线、进行拦截或对船舶进行冲撞这类措施，但是不能采取临检、登临检查、扣留、拿捕和强行处分、逮捕及起诉这一类措施。

沿岸国对不按要求退出领海的非无害通过的外国船舶，为行使保护权有权使用一定的武器。在使用武器时也必须遵守习惯国际法。正如日方所说，使用武器的习惯国际法条件在国际海洋法法庭 1999 年“塞加号案”判决中作了清楚阐述，即使用武器：（1）必须是最后的手段；（2）必须限于当时情况下合理且必要的限度内；（3）必须顾及船舶及其人员安全。使用武器的目的确实也是“‘为了防止非无害通过’，如果不是为了这个目的，是不能使用武器的。”但是，沿海国可以采取的这项措施不能适用于不按要求退出领海的、非无害通过的外国政府公务船，日方关于可以“对不按要求退出的、非无害通过的政府公务船……使用一定的武器”的观点缺乏国际法支持。《联合国海洋法公约》序言提到它在“维护和平”上的作用，特别是第 301 条规定，缔约国在根据本公约行使其权利时，不应以任何其他与《联合国宪章》所载国际法原则不符的方式进行武力威胁或使用

武力。在所有关于海上使用武器的案件中，都是军舰或者政府公务船对外国商船或渔船。而且，“塞加号案”承认使用武器也是政府公务船对外国商船，而非外国公务船。鉴于目前中日关系的紧张态势，中方要求两国在钓鱼岛海域的执法行为，在任何情况下都不得使用武器。

诚如日方所言，中国海警船在习惯国际法上作为反措施可以对不按要求退出领海的非无害通过的外国政府公务船采取符合比例性原则的措施。但是，沿海国不能“作为……遇难救助、紧急避险”而“对不按要求退出领海的、非无害通过的政府公务船”采取一定的措施。因为在国家责任法中，遇难救助和紧急避险是用于解除行为不法性的理由。沿海国执法本身不涉及行为的违法性问题。

此外，中国海警船也可以行使自卫权的理由对外国政府公务船使用武力，如果外国政府公务船事先使用武力或武力威胁。根据《联合国海洋法公约》第 19 条第 2 款（a）项，外国船舶“以任何其他违反《联合国宪章》所体现的国际法原则的方式进行武力威胁或使用武力”的行为构成非无害通过。因此，如果外国公务船使用武力或武力威胁，沿海国使用武力反击以确保外国船舶的无害通过符合《联合国海洋法公约》第 25 条第 1 款。但是，“政府公务船不按要求退出领海的事态”本身不构成武力攻击。将“不按要求退出领海的事态”视为武力攻击而可以行使自卫权”不符合《联合国宪章》第 51 条。这种理解对于中日海上执法船来说是很危险的。

法律问题二、关于执法的规定

I. 国际法与“必要的措施”的含义

《联合国海洋法公约》第 25 条第 1 款赋予沿海国在拥有“领海保护权”而采取必要措施方面相当大的自由度。但是，这并非意味着沿海国可以对所有船舶不加区分地采取它认为必要的措施（包括使用武力）。根据《联合国海洋法公约》

对军舰或政府公务船与其他普通船舶的区分，对普通船舶采取的“必要措施”未必对享有豁免权的船舶是可以采取的“必要措施”，一个显著例子是沿海国可以对逃跑的外国普通船使用武力，但对政府公务船显然不可以。在冷战时期瑞典对苏联潜水艇的潜航使用深水炸弹，在那个特殊时期，完全在法律上没有问题。而且，潜水艇的潜航构成对瑞典的武力威胁，瑞典使用武力应该属于行使自卫权的范畴。但是，将此类推适用于中日之间的政府公务船，显然不适当。

II. 使用武器：中国国内法的规定

在中国领海内，当外国船舶“非无害通过”时，首先应该由“中华人民共和国有关主管机关”或者“中华人民共和国港务监督机构”在《领海及毗连区法》或者《海上交通安全法》的授权范围内做出反应。这里的“主管机关”现在应该是中国海警局。至于在海警局不能解决时，中国军队或者海军是否可以做出适当反应，中国法律似乎没有日本类似的规定。

中国《领海及毗连区法》或其他法律没有日本《海上保安厅法》第 18 条那样的类似规定。虽然如此，按照《联合国海洋法公约》和国际上的通常做法，中国海警船对非无害通过的外国政府公务船也可以采取日本《海上保安厅法》第 18 条的那类措施。

无论在何种情形，有关武器的使用，均适用 1995 年《人民警察法》第 10 和 11 条、1996 年《人民警察使用警械和武器条例》第 2 条、第 4 条和第 9-11 条以及 2007 年公安部关于《公安机关海上执法工作规定》第 9 条。按照这些条款，中国海警船必须按规定装备和使用武器，执法人员只有在需要时才可以开枪射击。在开枪射击时，一般应当先口头警告或者鸣枪警告。不得随意鸣枪示警，也不得随意枪击被查船舶。使用武器应当以制服对方为限度。

即便如此，中日双方在钓鱼岛海域避免使用武器的原则，应该是最大限度避免冲突恶化的条件，对双方都应该适用。

III. 撞船、沉船事故的处理

如果在钓鱼岛领海发生意外事故，出现人命威胁，双方都应该进行救助，并保护对方的财产，给予对方人员尊严待遇。对于事故的责任，应该由双方组成联合调查委员会进行调查。在事实调查清楚的基础上确定责任归属。负责任的一方应该赔偿损失、道歉或保证不再重犯。当然，如果事故是一方自己造成的，另一方并不对此承担责任。

在钓鱼岛领海海域，无论是航行安全还是救助，也无论中日各自国内法的规定如何以及与《联合国海洋法公约》的规定是否符合，中日双方都应该努力在现行局势下，在确保航行安全和最大限度预防与减少海上不测事件的发生方面提出一套共同遵守的行为准则和程序。

日方关于建立互信措施及危机管理的意见

基本见解

- 1、 建立互信措施（Confidence and Security Building Measures 以下简称 CBM）本来是为了避免因偶发事件或误解对方意图而引起的军事冲突，在 1975 年赫尔辛基宣言以后所采取的措施，现在已成为欧洲安全保障政策的强大支柱之一。其内容起初以军事信息公开、行动限制、相互监察等为主，而后为了消除相互间的不信任，进一步采取了互相沟通、改善交流情况等措施。即使是抱有敌对意识的国与国之间，如果共同关心的事情能够防止偶发事件所导致的对峙升级，可以说 CBM 就起到了有效的作用。
- 2、 在尖阁问题上，虽然未发生军事冲突，但因执法机关之间意想不到的事态或误判对方意图而发生伴有牺牲者的事故等，由此引发民族主义情绪高涨，导致对峙扩大的现实可能性充分存在。如果日中两国政府共同关心是否能够防止上述情况的发生，那么，实施 CBM 就是可能的，而且是有效的。
- 3、 所谓尖阁海域的意想不到的事态，是指以下三种情况：巡视船与巡视船之间、或巡视船与民间船只之间的冲突导致船体、人员的损伤；两国海岸警备队的轻武器射击及由此造成的船体、人员的损伤；双方乃至单方的执法机关扣留、逮捕对方的国民。应对措施有两个，一是防止意想不到的事态发生，二是假如发生后防止事态扩大。后者是危机管理方面应讨论的问题，这里将就前者进行考察。

具体思考

- 1、 建立互信措施的步骤，首先是在达成政治层面共识的基础上，双方开始进行探讨。构筑信任关系不是为了消除对对方的猜疑等而由具体实施部门负责做出相关指示，而是需要政府高层做出相关指示。CBM 不会在现场自发地形成，这一点在尖阁问题上亦不例外，为了防止偶发事件导致对峙升级，就导入 CBM 事宜，首先需要日中两国政府达成政治上的共识。
- 2、 建立互信措施的内容不能有益于执法机关本来的任务。沿岸国的执法机关对领海内非无害通航的外国公务船等，会按照国际法和国内法规行使沿岸国的权限，采取喊话驱赶直至强制驱逐的所有必要措施。至于从仅仅是要求退出到强制驱逐，究竟采取其中的何种措施，除上级特别发出命令的情况外，一般都是取决于现场指挥官在法律框架内按照通常的内部行动基准所做出的判断。
- 3、 双方的执法机关如果能够做出对方不会有重大违法行为或采取强硬措施的预测，那么，对对方的轻微违法行为，也就没有必要采取强硬的取缔措施，在不损害沿岸国国际法上的权利的前提下，上级指挥官就可能在国内法规的范围内采取抑制性措施，发生意想不到的事态的可能性就会大大减少。提高此方对彼方行动的预测可能性以及彼方对此方行动的预测可能性，就执法机关而言也是实施 CBM 的基本要素。
- 4、 迄今为止，在发达的欧洲以及中南米等地区，军事部门有下列实施 CBM 的事例，有必要在此基础上探讨领海警备执法机关之间的 CBM 问题。当然，执法机关的职能是制止违法行为，将恶劣的违法者绳之以法，而非以武力阻止和打垮入侵者，使用武力是军事部门的职能，所以从内容上来看，其中也有一些是不能立即实施的。除此之外，执法机关有自己独特的 CBM 领域，即依据国际法等解释加深相互理解。

军事部门的 CBM 内容事例

（1）部队的移动和行动

- A、通报移动内容
- B、通报演习和动员内容
- C、通报军事行动内容

（2）信息互换

- A、军费的年度预算
- B、新式装备和武装内容
- C、部队所在地
- D、战略、战术教范

（3）人员交流

- A、邀请观摩演习等
- B、联络官在司令部常驻
- C、派出武官之间的交流
- D、互换军事学院教官和学员

（4）缓和国境等地区的紧张关系

- A、设置非武装地带
- B、实施协同巡逻
- C、设置监视台
- D、设置传感器

（5）禁止挑衅行为

- A、签订关于在特定地区禁止一定军事行为的协定
- B、关于包括特殊部队在内的动员限制的谅解
- C、关于全面禁止对部队成员的挑衅行为、禁止挑衅宣传的协议

（6）通讯改善

- A、在现场、司令部、首脑机关设置直接联络通讯（热线）
- B、制限密码通讯

（7）武器使用制限

- A、签订关于限制一定武器使用的协定
- B、关于限制购置武器预算的协定
- C、防御性武器(例如拦截导弹)装备的优惠

（8）非军事交流

- A、部队之间的体育交流
- B、驻地、国境地带的包括民间的交流

(9) 教育、训练

- A、军事学院的 CBM 课程
- B、司令部、部队的 CBM 相关训练
- C、军人的国际交流
- D、中小学校的反敌对教育

(10) CBM 的扩大

- A、确立 CBM 的地域机制
- B、召开有关 CBM 的年会

5、CBM 适用于执法船只之间有可能发生冲突的相关海域，因此，有必要尽快做出对应，而且鉴于执法机关之间没有实施 CBM 的经验，所以最好是围绕能够立即实施、并且能够有效防止偶发事故的 CBM 来探讨实施事宜。从这样的观点出发，将信息互换、人员交流、禁止挑衅行为、通讯改善、理解法律制度为实施对象进行探讨。

(1) 信息互换

进行信息互换，目的是为了理解对方的意图，同时使对方理解自己的意图。而进行何种范围的信息互换，需要由执法机关之间协商决定。互换信息的目的是为了能够预测对方的行动，同样，使对方也能够预测我方的行动，从而减少发生偶发事故的可能性。但在这种情况下，双方都提供准确的信息是实施这种 CBM 的大前提。

(2) 人员交流

人员交流的目的在于，即使在我方与对方的行动目的不一致的情况下，仍可以知道对方的组织机构在正常地行使管理职能，能够进行合理的判断，并且感情上不抱有的敌意。也就是说，双方都知道能与对方就共同关心的事情建立协作关系。日中两国在领海警备方面没有执法机关与执法机关的直接人员交流，因此，可以考虑首先在这一领域，在干部和地方司令部之间，以互访等形式，每年开展部队或训练的视察等，以及在与尖阁的领海警备没有直接关系的领域，

例如遇难救助等，为形成双方的协作关系而进行交流等。并且应该探讨在目前的多国交流之外，开展两国之间高级首长的交流。

(3) 警备上慎重行事

首先，这是为了防止现场执法人员失控等偶发事件应采取的必要措施，例如对疑似模拟攻击进行制止等内容的指示，应该由上层机关下达。其次，希望执法机关能象军事部门那样，一方面要考虑到执法机关对违法行为实行取缔时的需要，同时就有关武器使用(主要是轻武器)的一些限制及取缔等时的原则，达成某种形式的协议或做出宣示。例如可以有如下的内容，“在不损害沿岸国国际法上的权利的前提下，即使是采取领海警备上的必要措施，对非商业目的的外国公务船，也应该尽量避免进行现场检查、搜查或捉拿。另外，包括上述外国公务船在内，对取缔对象船舶的船体安全及人员的人身安全应予以最大限度的注意。武器的使用仅限于迫不得已的场合，而且要经过警告、警告式射击后方可实施，并对人员的生命予以最大限度的注意。”

(4) 改善通讯

这是确保双方能在紧急情况下直接了解对方意图的最有效的办法，最好能在从政府高层到执法现场的各个层面设置所谓的热线。有必要参考两国防卫部门之间的日中海上联络机制，制定出执法机关之间有关使用语言、频率等的通讯要领，并且应该包括事故发生时双方相互通报、联络的要领。如果双方愿意的话，通讯系统的改善是不难实现的。从危机管理的角度来看，也是不可缺少的必要措施。

(5) 理解法律制度

因为双方都是执法机关而非军事部门，所以双方在国际法的解释以及各自国内法规的适用等方面是否做出了恰当的对应，这对建立互信而言是非常重要的问题。当然，在解释和见解上可能会存在分歧，但包括这些分歧在内，互

相介绍各自的法律制度，就联合国海洋法公约（UNCLOS）等国际法阐明各自的解释，在此基础上交换意见，有助于加深对双方法律制度及适用的理解，可以说是执法机关特有的，并且有效的 CBM 方式。

中方关于建立互信措施及危机管理的意见

中日两国不仅是邻国，也是安全共享、利益共存、合作共赢的东亚地区的重要成员，需要共同承担保障东亚和平、稳定与繁荣的义务与责任。

钓鱼岛问题上不管中日之间存在多少争议，两国政府和社会应该本着为两国人民间的福祉负责，为国际社会负责和为历史负责的立场，管控危机，重建互信，避免钓鱼岛冲突升级，遏制钓鱼岛争议对中日关系的伤害。

同时，两国间必须采取及时和有效的措施，防止误判形势，避免不必要的摩擦和冲突，防止钓鱼岛海域内即便是事故性的碰撞所造成的冲突扩大的任何态势。要为争端缓和塑造良好氛围，拓宽对话渠道，争取为钓鱼岛海域内执法船只之间的行动达成具体的管理规则和制度。两国应当努力推动争端降温、缓和，实现政治对话，务实推进事务层次的磋商，促进中日关系回暖。

（一）为两国之间降低争议和紧张局势创造良好的政治条件

1. 停止靖国神社参拜和正确面对和处理“历史问题”

2006 年安倍首相访华时与中国政府达成建立“战略互惠关系”的共识。2008 年 5 月胡锦涛主席访日期间双方发表《联合声明》明确了两国在“正视历史面向未来”的基础上，两国“互为合作伙伴，互不构成威胁”，决心“实现中日两国和平共处、世代友好、互利合作、共同发展的崇高目标”。但是，2013 年 12 月 26 日安倍首相的靖国神社参拜、以及日本迄今在“历史问题”上的争议性话语和立场，人为地扩大了中日之间的对立和紧张。停止靖国神社参拜和正确面对和处理“历史问题”，是中日在钓鱼岛领土争议问题上能够重启政府对话的基本条件。

2. 在中日政府层面缺乏有效接触和沟通机制的严峻现实面前，中日两国社会应该发挥积极作用，保持和开展接触与对话，为稳定中日关系发挥建设性的“民间管道”的作用。两国媒体、智库和研究机构应为中日关系的改善扮演更为活跃

的角色。中日关系的改善需要两国社会力量,对两国各自的政策采取更有建设性、甚至是批评性的立场。未来中日关系的改善,两国社会力量是否能够秉持独立和建设性的理念与参与行动,对中日关系的持久稳定具有越来越重要的作用。

3. 与此同时,两国应该继续保持正常与活跃的经济和社会交往,避免政治对立影响到两国的经济和贸易关系领域,坚持中日关系处理问题上的“政经分离”原则。

4. 在中日能够就“历史问题”和“靖国神社参拜”问题达成新的谅解和共识的基础上,两国政府部门应该努力启动务实、积极的对话,为降低钓鱼岛海域的紧张态势寻找切实可行的步骤和方法。

5. 2012年9月钓鱼岛“国有化”风波以来,两国防务部门之间的接触和对话已经停止。如果两国政府间的政治交往能够正常化,两军和两国防务部门之间的联系应该尽快恢复。中日两军交流和防务部门之间的接触和磋商,是中日钓鱼岛问题上亟待建立的信心措施。

(二) 钓鱼岛海域危机管控和信心措施

1. 努力推动中日两国执法力量之间的接触、对话和沟通。

中国新成立的海警局和日本的海上保安厅这两大责任方,应该努力建立沟通和对话机制。一线执法力量之间的对话和交流非常重要。在海警局和海上保安厅之间建立对话机制之后,应努力促成双方钓鱼岛海域执法人员之间的接触和沟通机制。为两国在钓鱼岛海域的执法力量之间建立通讯联系和应急对话机制创造条件,缓和两国执法力量之间的敌意,不断培育两国执法力量之间的熟悉度和善意。

2. 出于人道主义原则,对钓鱼岛海域内的海难事故进行迅速搜救

双方宜尽量避免出现碰撞事故,但若因意外事故出现两国民众、公务人员落水,双方应持人道主义原则,以救捞为主要考虑。军方具有较强的救捞能力,但

鉴于钓鱼岛海域的敏感度，双方宜互相通报，允许军方进入合作救援。实现救捞后，双方不扣押对方人员，媒体淡化处理，客观报道落水事故，突出中日合作的积极面。

3. 双方应该确立钓鱼岛海域严格的“行为克制”机制

彼此不抓扣渔民、渔船，防止极端分子接近钓鱼岛，阻止极端分子的登岛行动。在各自就钓鱼岛争议启动正式政府谈判之前，停止一切登岛、修建岛上措施以及以科学研究名义而在钓鱼岛进行的活动。在两国政府部门、两国钓鱼岛海域海上执法部门展开有效和积极的对话之前，两国在钓鱼岛海域的公务船及其相关行动，应该努力营造避免误判、碰撞和任何有可能引起冲突升级的“默契”行动。