

西太平洋海军论坛与地区海军合作

张 炜

内容提要：西太平洋海军论坛是地区最高层次、机制化的多边海军论坛。在近30年的发展中，论坛的国家地理覆盖范围逐步扩大到东太平洋、印度洋地区，促进了地区海军合作，尤其是其2014年正式通过《海上意外相遇规则》(CUES)，受到多方的高度关注及效仿，进一步扩大了论坛的影响力。本文评说了西太平洋海军论坛和“CUES”的产生和发展的历史，对论坛的发展前景进行了预测和评估。

关键词：西太平洋 海军论坛 海军合作

西太平洋海军论坛¹（以下或简称“西太海军论坛”），是西太平洋地区最高层次、机制化的多边海军论坛，是本地区国家展示本国海军发展、协商开展各种对话与合作活动的重要平台，近年来在地区海上安全合作、特别是海军合作中发挥着重要作用。

一、西太海军论坛的发展进程

1987年，在美国主办的第九届国际海上力量研讨会²（以下或简称“ISS”）上，澳大利亚在西太平洋地区小组委员会提出建议，在ISS休会年举办西太平洋地区海军论坛，经讨论协商达成了协议。1988年，首届西太海军论坛在澳大利亚

张炜 南京大学中国南海研究协同创新中心高级研究员。

1 西太平洋海军论坛（Western Pacific Naval Symposium），英文缩写 WPN。

2 国际海上力量研讨会（International Seapower Symposium），亦称国际海上力量论坛，英文缩写“ISS”，1969年由美国海军创办，是世界各国海军最高领导人及海军院校领导人参加的全球性海军论坛，每两年在美国海军学院举行一次。

悉尼举行，最初成员国有参加第九届国际海上力量研讨会的12个国家，即澳大利亚、文莱、中国、日本、新西兰、韩国、新加坡、泰国、美国、印尼、马来西亚和巴布亚新几内亚等，为创始会员国。

在成立的初始阶段，西太海军论坛在美国海上力量研讨会的休会年举行，参加美国海上力量研讨会时由当届的主办国报告会议情况，类似其分论坛，议题的关联度也很高。西太海军论坛活动分为两个层次：一是正式论坛会议，两年一次；二是工作小组会议，最初也是两年一次，在论坛正式会议的休会年召开，为论坛会议做准备。

冷战结束后，世界和西太平洋地区的安全环境发生了重大变化，西太海军论坛研讨的主题逐步转向海上安全合作问题。1992年的第三次论坛会议，讨论了海上搜救、防止海洋污染问题，建立信任措施问题也第一次被作为讨论的议题。1994年，第四次西太海军论坛会议在马来西亚槟城举行，建立信任措施问题成为主题。1996年，日本在东京主办第五次论坛会议，会议的突破性进展在于开始讨论地区海军合作问题，提出制定一个以地区性多边防止海上意外事件为目的的“海上军事行动指导原则”问题。随后，日本和澳大利亚共同提出了一个《关于防止海上意外事件的措施草案》。在1997年的菲律宾工作小组会议上，新西兰提出将上述“措施草案”进一步发展为《西太平洋海军研讨会海上军事行动准则》，包括定义、军舰、特别区域、通信、信息交换、军事行动指导原则等18个部分的内容。

在1998年10月韩国主办的第六届西太海军论坛会议上，广泛讨论了地区海上安全形势、21世纪海军的任务、西太国家海军合作前景、西太海军论坛成员国海军合作的方式等问题，提出了反水雷、反海盗、人道主义救援和减灾联合训练、海军与海岸警备队合作等非敏感领域的地区多边海军合作建议，澳大利亚海军以“海上行为指导原则”为题做了专门发言。

2000年是西太海军论坛发展进程中的重要一年。这一年，在新西兰基督城召开的论坛年会正式通过了《西太平洋海军论坛工作章程》，对论坛的宗旨和目标、成员国和观察员国的职责和运作方式进行了全面规范。《章程》明确了论坛的宗旨和目标是实现地区海军合作，即“旨在增进合作，提高共同行动能力，以及通过提供一个能够对共同关心的海上问题进行讨论、信息交换、锻炼和展示能力、交换人员的框架，在各国海军之间建立信任和信心”。¹ 规定了海军首脑级别的正式论坛会议两年一次、工作小组会议每年一次，还进一步明确了对论坛的重大事项，包括成员国、观察员国的加入，采取“成员国一致通过原则”，这也意味着每个成员国均有否决权。

此后，随着论坛框架下的各种海军合作的发展，西太海军论坛形成了四个层次的活动：一是正式论坛会议。由海军首脑或其代表参加，每两年一次；二是工

1 《西太平洋海军论坛工作章程》，2000年版（Charter on Western Pacific Naval Symposium, 2000）。

作小组会议。是正式论坛会议的预备会议，校级军官参加，每年一次；三是各种专业研讨会。如反水雷、海上搜救、抢险救灾、人道主义救援；四是在专业研讨会基础上进行的海上实兵演练活动等。论坛活动的频度日益提高。

从2002年开始，美国依托其互联网技术优势，为西太平洋海军论坛建立了“APAN”网站，即“All Partners Access Network”（全体参与者可进入网络），成员国海军联络官经注册登记后可“免费”上网，“APAN”由此成为论坛的主要工作平台，也成为论坛框架下各国海军交流的主要平台。

截至2014年，西太海军论坛已经有21个成员国，4个观察员国。¹ 成员国和观察员国中不仅有加拿大、智利等“东太平洋”国家，而且还有印度、孟加拉国等非太平洋国家。2010年，在澳大利亚举办的第十一届论坛年会上，各国对论坛《章程》进行了进一步修改，将申请成为论坛成员的标准由“在西太平洋地区拥有领土国家的海军，并在该地区拥有战略利益”，扩大为“在西太平洋拥有领土的国家的海军；或者在西太平洋拥有重大战略利益、且边界与西太平洋相邻的国家的海军”。²

在30年的发展中，西太海军论坛的机制化运作不断巩固，合作性不断加强，成为地区海军实质性多边合作最重要、影响力最大的平台。

二、西太平洋海军论坛的《海上意外相遇规则》（CUES）

从西太海军论坛的发展进程看，其最重要的成果当属制定和通过了《海上意外相遇规则》（以下简称“CUES”）。此前，以美苏《1972年防止海上意外事件协定》和1989年《预防危险军事行动协定》为蓝本，日俄、中俄等地区国家也陆续签署了几个双边协定，但还没有多边协定的先例。从历次论坛会议的组织来看，包括“CUES”的讨论，美国海军都不在一线，其盟国和准盟国澳大利亚、日本、韩国、新西兰、新加坡、菲律宾等国家扮演支柱作用。但美国海军的影响，尤其是以战略引领战术技术、用战术技术实现战略设计的思维方式，对西太海军论坛的重要影响是无疑的。

这里必须提到1997年美国第十四届海上力量研讨会（ISS）。这次会议，美国以“21世纪的海上力量”为主题，集中讨论了“全球化”对未来新世纪的影响，尤其是信息时代对海上安全和海军的挑战。作为应对之策之一，美国在会上散发了其海军条令司令部拟定的条令性文件《多国海上军事行动》。³ 这一纲领

1 截至2014年，西太海军论坛21个成员国是：澳大利亚、加拿大、智利、法国、印度尼西亚、日本、柬埔寨、汤加、马来西亚、文莱、新西兰、巴布亚新几内亚、中国、秘鲁、菲律宾、韩国、新加坡、俄罗斯、越南、泰国和美国；4个观察员国是：孟加拉、印度、墨西哥和巴基斯坦。

2 《西太平洋海军论坛章程》，2010年版。

3 美国海军条令司令部《多国海上军事行动》（Multinational Maritime Operation）。

性条令，对多国海上军事行动的性质和作用、指挥和控制、内部操作程序、计划、后勤等问题都做了系统的规定，并向世界推荐与之相配套的“实验战术1000系列”。¹ 该“实验战术系列”是美国为冷战后适应北约东扩需要而编写的一套联合作战条令，其内容包括作战原则和指挥、通信等具体的战术程序，目的是解决北约与非传统盟国的海上联合作战中“一系列装备和程序上的相互适应问题”，反映了美国海军加强世界领袖地位、为应对21世纪信息时代到来的战略考虑和战术技术准备。

这一思路，翌年便明显反映在1998年韩国主办的西太海军论坛会议上。按照之前1997年菲律宾工作小组会议确定的议题，这次会议原本应当讨论反水雷合作措施（澳大利亚）、反海盗可能的合作领域（新加坡）、海军与海岸警备队可能的合作领域（菲律宾）、关于人道主义救援和减灾联合训练的概念文件（美国），以及海上行为指导原则（澳大利亚）。但在1998年4月，论坛提前召开了一次工作小组会议，协商改变原来的会议主题，比照1997年美国ISS“21世纪的海上力量”的主题，就当前西太地区海上安全形势、21世纪海军的任务、西太国家海军合作前景、西太海军论坛成员国海军合作的方式等问题进行研讨。1998年10月，韩国主办海军首脑级别的论坛会议，对上述问题的讨论，大大提高了论坛的战略层次，如同对各国海军高层进行了一次战略集训。如上所述，会议也讨论了“海上行为指导原则”问题，澳大利亚海军做了重点发言，采纳日本和澳大利亚1996年提出的《关于防止海上意外事件的措施草案》和新西兰1997年提出的《海上军事行动准则》，提出《西太海军论坛海上意外相遇规则（草案）》，即“CUES”，拟制了西太地区海军共同遵守的行为指导原则和规则，并以美国“实验战术1000系列”的“海上通信程序和战术程序”为蓝本，编制了通信程序为附件，使之对各国海军在海上不期而遇的军事行动有了很强的指导性和可操作性。1998年10月的韩国论坛会议还拟定了下届会议的议题：成员国海军内建立共同的海上行动规则；重新审议成员国海上信息交流指南；建立有效的海上防事故行动规章及处理海上意外事故守则；信息技术和通信技术在成员国海军中的应用及标准化问题等，目的显然在于加速推进“CUES”的进程。如此这般，1998年的韩国论坛会议已经基本实现了美国1997年“ISS”战略引领的意图。

1999年，新加坡主办工作小组会议。按照常理，级别较低的工作小组会议不应当决定重大事项，但此次会议却就“CUES”达成了一致并原则通过。会后，澳大利亚海军受托承担了修订和颁发试行的任务。澳大利亚海军参谋长在“颁发函”中指出：论坛无意使其在国际法上具有拘束力，但力荐成员国和观察员国海

1 美国海军条令司令部“实验战术1000系列”，也称《多国海上行动手册》(Multinational Maritime Manuals, formerly “1000 Series” EXTACs)，是冷战后适应北约东扩需要诞生的一套作战条令，目的是解决北约与非传统盟国的海上联合作战中“一系列装备和程序上的相互适应问题”，当时出版了15种，其中最重要的是第1种《实验战术1000 海上机动与通信程序》。

军采用该《规则》。

美国当时推动“CUES”的战略意图是将西太各国海军的行为规则和通信程序统一到其主导的框架内，用战术技术优势取得战略优势。

“CUES”的制定和推广，美国的倾力推动及其战略意图是明显的，就是要在其主导下将西太平洋地区各国海军的行为规则和通信程序统一到既定框架内，用战术技术优势取得战略优势。2000年以后，中国对美国在其专属经济区及其上空侦察活动的和平性、合法性不断提出质疑，双方舰机在海上相遇中不时有近距离摩擦，2001年还发生了震惊世界的中美“撞机事件”。在没有双边军事联络机制、没有通信协议、只是参照《国际海上避碰规则》、《国际信号规则》及其国际

公用频道通信的情况下，双方在海空军事行动接触中的风险明显增加。于是，美国推动西太海军论坛“CUES”的通过和使用，尤其是推动中国海军使用，便成为当务之急。为此，美国不但在西太海军论坛多边场合下大力推动“CUES”的修订和通过，同时也在中美海军高层互访、海上军事安全磋商双边机制中向中国海军推介“CUES”，并敦促在海上双边军事行动中使用该规则及其通信程序。

中国海军当时不会、也不应该有特别积极的反应。原因很简单，中美在专属经济区军事利用问题上的争论，关乎中国的国家安全；而美国借助“CUES”与中国海空力量建立的规则和通信程序，客观上将成为美国对中国专属经济区及其上空侦察活动的安全工具，尤其是在中国海军装备、技术和人员英语能力处于弱势的情况下。这也决定了“CUES”修订的漫长过程，因为中国必然要在权衡国家利益的前提下提出修订意见，且有相同利益需求的还有俄罗斯、印度等其他地区发展中国家，而美国主导的联盟阵营也必然要坚持其初衷，利益的冲突带来了博弈的长期性——从1998年“CUES”的提出到2014年正式通过，整整用了16年的时间；从2000年的修订开始算，也经过了14年。戏剧性的是，“CUES”的最终通过是在中国主办的西太平洋海军论坛年会上。

2014年4月22日，中国海军首次承办的第十四届西太平洋海军首脑论坛在青岛开幕，年会主题为“合作、信任、共赢”，来自论坛21个成员国和3个观察员国，以及申请成为论坛观察员国的巴基斯坦等25个国家的海军领导人和代表共150余人出席。4月23日是中国的海军纪念日，在这一天，年会还进行了多国海上联合搜救演习，7个国家14艘舰艇参加了演习。为期两天的年会气氛热烈，与会各成员国和观察员国进行了专题研讨，批准巴基斯坦成为论坛观察员国，会议还讨论了论坛各类行政事项，确定了2014—2024年论坛活动安排，等等。当然，会议的最亮点，是一致通过了《海上意外相遇规则》。

中国媒体指出，《海上意外相遇规则》“对海军舰机的法律地位、权利义务以及海上意外相遇时的海上安全程序、通信程序、信号简语、基本机动指南等做了规定。《海上意外相遇规则》对于减少和平时期各国海空军事行为的误解误判、避免海空意外事故、维护地区安全稳定具有积极意义”。中国在此时此地主

动推动“CUES”通过，根本原因是利益需求。其一，随着中国海军越来越多的走出去，与美国、日本等国家的海军海上相遇几率越来越高，自身舰机安全也需要建立一个简便易行的行为规则和通信程序；其二，中国海军参与双边和多边联合演习日益增多，“CUES”的多边通用性显然提供了一个有用的工具；其三，随着中国国力的增强和海军实力的增强，显示合作姿态、积极参与地区规则的制定，符合中国的战略利益。因此，对中国来说，可谓深思熟虑、瓜熟蒂落。而对美国等地区联盟国家来说，实现了多年的诉求，当然也很满意，抑或会有些许成就感。可见，“CUES”的通过是西太平洋海军论坛具有里程碑意义的重要成果。

随着中国国力的增强和海军实力的增强，显示合作姿态、积极参与地区规则的制定，符合中国的战略利益。

三、西太平洋海军论坛和地区海军合作的发展前景

西太平洋海军论坛已经走过了30年的道路，作为西太平洋地区唯一的、机制性的、级别最高的多边官方论坛，在促进整个地区的海上安全和海上合作方面，功不可没。

从发展前景看，有以下几点值得关注：

一是论坛的地理覆盖面和影响力将不断扩大。西太平洋海军论坛于1987年在美国及其盟国倡议下成立，旨在推动成员国海军间的务实性合作，共同维护地区海上安全。初始，成员国有12个，包括澳大利亚、文莱、中国、日本、新西兰、韩国、新加坡、泰国、美国、印尼、马来西亚和巴布亚新几内亚，全部为地理位置及有领土在东经160度以西的西太平洋国家。到2000年，论坛接纳了印度、智利等并非西太的国家为观察员，将论坛参与国家的地理范围扩展到太平洋东岸和印度洋。此后，越来越多的太平洋和印度洋沿岸国家要求加入，不但包容了西太地区的所有国家，而且吸纳了法国、加拿大、秘鲁、孟加拉、墨西哥、巴基斯坦等国家，地理范围已经远远超出“西太平洋”地域范围。如前所述，2010年修改的论坛《章程》，将论坛成员国标准由“在西太平洋地区拥有领土国家的海军，并在该地区拥有战略利益”，扩大为“在西太平洋拥有领土的国家的海军；或者在西太平洋拥有重大战略利益且边界与西太平洋相邻的国家的海军”。2014年年会上，针对这一发展趋势，中国海军提出，“可考虑将论坛名称调整为‘太平洋海军论坛’，吸引更多国家参与论坛活动”。地理覆盖范围的扩大与论坛影响力的扩大是相辅相成、相互推动的，从发展趋势看，西太平洋海军论坛的战略影响力将向更大范围辐射，是毫无疑问的。

二是各国海军的信任合作和技术兼容性将不断增大。2000年，西太平洋海军论坛通过了论坛《章程》，正式确定了年会和工作小组会议两个层次的运作机制。是年底即再次提出修改，增加了专题研讨会和海上演练的内容，使论坛彻底摆脱

务虚性质，成为一个地区各国海军进行务实合作的平台。目前，论坛4个层次的活动平均每年至少3—5次，海上搜救、反水雷、潜艇救生、反海盗、海上减灾救灾、医学合作等各种研讨会和联合演练不定期地举行，大大推进了地区各国海军之间的信任与合作。尤其是《海上意外相遇规则》正式通过后，不但为各国海军在海上不期而遇时提供了通信联络、避免误判的安全工具，而且为多边海上军事行动也提供了可借用的、统一的通信程序，这将不断促进地区各国海军技术上的兼容性，加快建立完善海上灾难应急救援机制以应对突发情况的进程，甚至实现统筹协调兵力行动，更有效地进行灾难救助，以及在海上反恐、反海盗行动中实现合作，从而推动地区各国海军更加紧密地团结，为共建新型海军关系注入生机与活力。从实践上看，“CUES”通过后，不但在论坛国家中被广泛使用，而且受到其他多边论坛的关注，如印度洋海军论坛、东盟10+3论坛，都提出适用“CUES”的建议，这将在更大范围内推动各国海军战术技术上的合作，推动海上相互信任，也将在更大范围内提升西太海军论坛的影响力。

三是地区各国将更加理性的处理利益的共同性和博弈性。毋庸讳言，西太海军论坛中的各国海军关系折射的是国家关系、利益关系，其中的博弈性是难以避免、此消彼长的。近年来，随着中国崛起的呼声和影响力的增加，一些国家的疑虑也在增加，地区海上热点频发，成为矛盾聚集地，中美关系、中日关系、中国与东盟相关国家的关系，一度面临困难和困境。然而，从西太海军论坛的发展看，尤其是从“CUES”的正式通过和付诸实施的情况及效果看，各国海军都认识到共同利益大于分歧的基本面，努力寻求共同利益，努力避免误判导致冲突，更加理性的处理矛盾。其中，中美在两国首脑达成的重要共识并签署《关于海空相遇安全行为准则的谅解备忘录》的指导下，于2015年和2016年，分别达成“舰舰相遇安全行为准则”和“空空相遇安全行为准则”，这两个文件对于预防海空意外事件所提供的技术规范 and 通信程序，也是以“CUES”为基础的。此外，据媒体报道，中日建立海空联络机制的进程也正在推进，可以预测，这个机制有中美两个双边行为准则为前车，其成果也必然借鉴“CUES”。更进一步看，未来中国与东盟的

未来中国与东盟的《南海各方行为准则》，也离不开“CUES”这一重要成果。

《南海各方行为准则》，也离不开“CUES”这一重要成果。因为“CUES”反映着海上军事行动必然要遵循的内在规律，与各国的海上安全利益，包括海上航行安全利益联系密切，并且是大家的共同利益。当然，这不等于利益分歧就削减了、淡化了，它们仍然存在，比如美国仍在南海实施“航行自由计划”，中国的海空兵力仍旧要进行查证监视甚至驱离行动，

双方的外交交涉也照行其道，但形成的新规则在起作用，新规则所包含的理性思维在起作用，这对于避免发生意外事件是重要的，对于避免军事对抗升级为军事冲突、进而对地区安全形势带来重大负面影响，更是至关重要的。