

防止海上事故

——INCSEA概念的历史

[美] 大卫·F.温科勒 著

邢广梅 等译

张烨 王翰灵 审校



海潮出版社
Haichao Press

防止海上事故

——INCSEA 概念的历史

PREVENTING INCIDENTS AT SEA:
THE HISTORY OF THE INCSEA CONCEPT

[美]大卫·F.温科勒 著

DAVID F. WINKLER

邢广梅 等译

张 烨 王翰灵 审校

海潮出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

防止海上事故: INCSEA 概念的历史 / 邢广梅译著
--北京: 海潮出版社, 2015.5
ISBN 978-7-5157-0797-6

I. ①防… II. ①邢… III. ①美俄关系—国际海域—
边界问题—国际关系史—研究 IV. ①D871.22
②D851.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 067251 号

著作权合同登记图字: 军-2015-077 号
©2008 年 (美) 大卫·F.温科勒

书 名: 防止海上事故

作 者: [美] 大卫·F.温科勒

译 者: 邢广梅 等

审 校: 张 烨 王翰灵

责任编辑: 刘 宪

封面设计: 苏海慧

责任印务: 徐云霞

出版发行: 海潮出版社

社 址: 北京市西三环中路 19 号

邮政编码: 100841

电 话: (010) 66969738 (发行) 66954037 (编辑) 66969746 (邮购)

印刷装订: 北京中印联印务有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 19.25

字 数: 264 千字

版 次: 2015 年 5 月第 1 版

印 次: 2015 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5157-0797-6

定 价: 48.00 元

(如有印刷、装订错误, 请寄本社发行部调换)



译 者

邢广梅：第一章、致谢、前言、
后记、编后记、大事记

刘子玮：第二、三章

唐 培：第四、五章

刁 璞：第六、七章

陈雪松：第八、九章

审 校

张 烨 王翰灵

中文序一

1972 年美国 and 苏联签订的《美苏防止海上事故协定》（INCSEA）是当代最具影响力的海上危机管控文件之一，它的签署及实施证明了严重对立的两个大国可以通过确立机制、制定具体的行为规则来减少、甚至避免海上冲突的发生。《协定》的成功带动了此后多个双边协定的签署，成为全球海上危机管控及其军事合作的经典范例，在 2014 年年初于青岛召开的西太平洋海军论坛上通过的《海上意外相遇规则》中依然可以清晰看到它的影子。它所体现出的海上安全领域的独立性、海上行动中的专业性，以及由此而来的《协定》的有效性，都为此后双边、多边海上互信建立、海上危机管控提供了非常重要而有益的历史先例。

《防止海上事故：INCSEA 概念的历史》一书详尽描述了美苏签订《协定》的历史背景、谈判的具体过程以及后续的执行情况，为研究冷战时期美苏海上安全合作及其危机管控提供了非常有价值的历史资料。在人类社会日益走进“海洋世纪”的背景下，在中美海上互动日益频繁和激烈的今天，回顾和分析美苏冷战时期海上的斗争与合作，梳理《协定》产生与发展的具体过程，分析其背后的客观规律，对于促进中美海上安全合作、管控海上危机，无疑具有非常重要的意义。

21 世纪以来，中美之间先后发生了“4·1”撞机、“鲍迪奇”号、“无暇”号、“考彭斯”号等海上意外相遇、对峙甚至是冲突事件，对中美关系的健康发展产生了较大的负面影响，对中

国的可持续发展也造成一定牵绊。随着中国海军远海训练的增多，中美海上意外相遇的概率增大，如何有效管控危机，化解中美潜在的发生海上冲突的风险是摆在两国海军面前的重要课题。无独有偶，历史有惊人相似的一幕，且远比我们想象的激烈得多。譬如，第二次世界大战以后，美国对苏联实施遏制战略，从 1945 年到 1960 年，在苏联的周边空域先后发生过一系列美苏空中对峙事件，导致一百多名美苏飞行员丧生。这似乎提示我们在不断前行的进程中，应当驻足回望，从历史中寻找可以借鉴的经验教训，为当前中美海上良性互动提供线索与答案。

本书作者大卫·F. 温科勒（DAVID F. WINKLER）是美国海军历史基金会计划与发展部主任，从 20 世纪 80 年代开始就从事海上安全领域的研究。他早年的职业海军军官的经历以及此后长期学习与研究的积淀，使他既能以学者的视角，从国际战略的视野、大的历史纵深角度来对待《协定》形成与发展的过程；又能利用其在美国海军中丰富的资源，获取大量解密文件，访谈当事者，从海军军官专业角度来对待、分析《协定》发展过程的具体细节。使读者得以身临历史长河中一件件具体事件，感受冷战时期美苏激烈的海上军事对抗，谈判桌上的勾心斗角、唇枪舌剑，以及出于共同利益和海军职业生涯的共鸣与合作，使我们能够真切感受《协定》生成与发展过程中美苏间的对抗与合作，在对偶然事件的梳理中，把握其背后的必然性。值得一提的是，1998 年中美构建海上安全磋商机制之初，作者温科勒作为美方安全政策顾问，为美国军方提供了有价值的磋商意见，他有关大国间有效管控海上危机的观点及看法可从本书中窥见一斑。

本译著由海军军事学术研究所长期从事世界海军研究的研究员团队翻译，海军军事学术研究所法律研究室的邢广梅主任筹划、组织、协调整个翻译和出版工作，并对书稿进行了最终

审校；世界海军研究室的张烨主任对译著第一稿进行了深入细致的审校；中国社会科学院国际法所海洋法与海洋事务研究中心王翰灵主任协调解决了版权问题，授权我们翻译此专著，并对译著第二稿进行了精心审校；海潮出版社的刘宪编辑为本书的编辑出版付出了心血。

在此书付梓之际，一并向这些同志及其他支持、参与这项工作的全体人员表示衷心感谢和敬意！为了便于读者，特别是研究人员查找文中的参考资料，本译著保留了原著脚注中参考文献、档案的英文原文，只对其中说明、解释情况部分的文字进行了翻译。

本专著专业性较强，因译者水平所限，难免出现翻译差错，恳请读者不吝赐教。也希望此译著的出版能为从事国际法、国际政治、危机管控、海上安全等领域的实务、研究人员，以及海军部队官兵提供有益的借鉴与帮助。

张烨 邢广梅

2015.4.16 于北京

中文序二

两军海上紧张对峙，剑拔弩张，双方舰机互相做出挑衅性的危险动作，然而，并未擦枪走火或爆发武装冲突，斗而不战，斗而不破。这不仅需要勇谋，而且要相互遵守约定的“游戏规则”。冷战时期，苏美两军就不断进行这样惊险的“表演”。双方军舰和飞机在海上紧张对峙，激烈角逐，但未爆发武装冲突。究其原因，除了核威慑及其他政治因素，1972年5月25日苏美海军之间签订的《美苏关于防止公海及其上空意外事故的协定》¹（简称《美苏防止海上事故协定》或 INCSEA）起了一定的作用。本书讲述该协定曲折的谈判过程及其实施对缓和、改善苏美两军和两国关系的积极影响。

防止海上事故协定是两国或多国海军之间预防舰机相撞或擦枪走火的技术性规则。它不解决主权和政治争端，其签署和实施不影响双方的政治主张及外交立场，甚至不排除军舰的故意冲撞。苏舰对美舰的黑海撞击事件就发生在《美苏防止海上事故协定》签署之后。1988年2月12日，美国两艘军舰在苏联黑海舰队塞瓦斯托波尔基地以南7海里的苏联领海内对苏军进行抵近侦察。苏军舰艇在对美舰警告无效的情况下，向其发出“我舰奉命撞击你舰”的信号后撞击美舰，迫使受损的美舰撤出了苏联领海。这一撞，苏联既维护了主权，表明了外交立场，

1 该协定的英文名称为 Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas.

又不至于爆发武装冲突。可以说，该协定起到了管控危机的作用。这对存在岛礁主权和海洋划界争端的国家之间在争议海域既宣示权利又避免意外事故具有借鉴意义。

自《美苏防止海上事故协定》签署以后，世界上有 11 个国家以此为样本建立了海军之间的对话机制，其中包括 1993 年和 1994 年俄罗斯分别与日本和韩国之间建立的有关安排。1983 年，希腊与土耳其签署《防止公海和国际空域事故的谅解备忘录》及其随后的《防止公海和国际空域事故指南》。1990 年，波兰与联邦德国依照《美苏防止海上事故协定》签订了类似的协定。防止海上事故协定的对话及谈判成为 1993 年至 1995 年中东和平进程中有关海事的两个方面之一，另一个方面是搜救。1998 年中国与美国国防部签署了《中美两国国防部关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》。1999 年，印度和巴基斯坦外长签署了一份关于缔结防止海上事故协定的谅解备忘录。2000 年西太平洋海军论坛制定了多边的《海上意外相遇规则》。2001 年印度尼西亚与马来西亚海军司令之间签署《防止海上事故合作指南》。此外，主要涉及海军关系的防止海上事故协定还在国际上激发了涉及多个军种的更为广泛的双边军事对话，产生了《危险军事活动协定》。

本书作者大卫·F.温科勒（David F. Winkler）博士于 1958 年出生在美国新泽西州。他高中毕业后进入美国宾夕法尼亚州州立大学学习政治学。1980 年大学毕业后，加入美国海军，任海军少尉。那时，随着苏联入侵阿富汗，美国和苏联之间的关系进一步恶化。温科勒首先被分配到一艘弹药船上服役，然后再调到油料补给舰服役。他所在的船有时候奉命观察苏联海军的行动。他亲自观察并体会到了苏美舰机之间在《美苏防止海上事故协定》的机制下互动。因为对该协定的来历感到好奇，温科勒将之作为其于 1991 年在华盛顿大学的国际事务专业硕士

学位论文选题，并为此采访了在 1971 年至 1972 年间参与该协定谈判的几位美国人。

随着冷战的结束，温科勒从美国海军退役，但仍继续担任海军预备役军官，并在位于华盛顿特区的美利坚大学攻读历史学博士学位。他的博士学位论文是将其硕士论文扩大，涵盖整个冷战时期的美苏海军关系。在美利坚大学就读期间，温科勒以海军预备役军官的身份在五角大楼工作，负责准备美国和俄罗斯关于海上事故的年度讨论文件及有关安排。尽管冷战已经结束，双方认为《美苏防止海上事故协定》作为一个沟通机制仍有价值。此外，双方的年会现在还增加了双方共同关心的其他议题，如培训或环保等。在威廉·杰斐逊·克林顿担任总统期间，美国试图全面解决中东问题。温科勒与加拿大海军指挥官大卫·格里菲斯（David Griffiths）为此一起工作，温科勒试图证明防止海上事故协定的机制可以适用于中东地区。虽然这些经验没有在中东地区被采用，他们仍被世界其他地区的双边和多边协定所采纳。在谈判 1998 年《中美两国国防部关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》期间，美国军方曾经咨询温科勒有关海上事故协定的问题。当时的一个顾虑是，《美苏防止海上事故协定》是针对双方的对抗关系，如果谈判中美防止海上事故协定，会被认为是暗示着一场新的冷战。这是中美双方都不愿意看到的。温科勒指出，冷战时期产生的《美苏防止海上事故协定》至今依然在发挥作用，缔约双方的关系已经不再是对抗，而只是竞争，类似于中美关系。

本书跋文的两位作者大卫·格里菲斯和彼得·琼斯（Peter Jones）亲自参与、促进了上述中东和平进程，以及印度与巴基斯坦之间、印度尼西亚和马来西亚之间有关的对话及谈判，对防止海上事故协定的理论与实践有着切身的体会。

本书英文原版的书名为 Preventing Incidents at Sea: The

History of the INCSEA Concept。原出版者加拿大达尔豪斯大学外国政策研究中心成立于 1971 年，是加拿大国防部下属的安全与防卫论坛的正式成员，承担包括军方研究项目等科研、教学任务，为加拿大国防和外交政策提供咨询建议。该中心在海洋安全与海洋政策等领域享有较高的国际声誉。大卫·格里菲斯即是该中心的研究员。我于 2002 年至 2003 年在达尔豪斯大学做博士后期间，与该中心的科研人员有过交流，并与格里菲斯等人保持长期交流与合作。该中心授权我从事本书中文版的翻译和出版，我很高兴地将此版权转授给久负盛名的海潮出版社，并授权海军军事学术研究所法律研究室主任邢广梅博士组织翻译工作。本书译者邢广梅等人和审校者张焯先生均为海军军事学术研究所科研人员，不但精通英语，而且具有深厚的海军专业知识。

得益于作者、译者和审校者的相关工作经验及专业知识，我相信本书不仅对海空军及海上执法人员的工作有专业指导作用，而且也可以作为军事、海事科研教学单位的参考资料。

王翰灵

中国社会科学院国际法所海洋法
与海洋事务研究中心主任、教授

2015 年 6 月 6 日于北京

致 谢

写这本书的想法最初来自 1984 年 11 月的日本海。当时我在军事海运司令部下属油轮“内瓦斯塔”号上任职，是负责通信支援的军官。在西伯利亚近海，“内瓦斯塔”号参加了包括 3 个航母战斗群在内的舰队演习。自然，我们的出现引起了苏联的反应，然而双方的互动方式给我留下了深刻的印象。我注意到，根据《美苏防止海上事故协定》(INCSEA)，双方表现出了极强的专业水准，避免了发生危险事态的可能。我记得自己当时对这种协定规制的形成过程感到非常奇怪。当我着手寻求答案的时候，许多人为我的研究提供了帮助或激发了灵感。

1988 年 1 月至 1991 年 5 月，我在位于圣路易斯的华盛顿大学学习期间，开始对这一问题进行初步研究。我的指导教授，詹姆士·W.戴维斯博士帮助我完善了一项用以研究探究《美苏防止海上事故协定》谈判过程的“定向研究课题”。哈佛大学科学与国际问题中心的西恩·林恩·琼斯为我提供了背景资料，他曾经利用这些材料撰写了一篇关于 INCSEA 的文章，并发表于 1985 年的《国际安全》杂志上。林恩·琼斯的帮助非常重要，因为我没有在海军作战部长办公室(OP616)那里得到任何帮助。美国海军无意公开协议达成的过程，因此我的研究并不受欢迎。幸运的是，我得到了罗纳德·J.库尔斯退役海军少将的帮助，他曾经是《美苏防止海上事故协定》谈判代表团的成员。同时，我还得到了海军历史中心博纳德·卡瓦尔坎蒂的帮助，他为我提供了自 20 世纪 70 年代以来的部分解密文件。

1991 年 5 月，当我从华盛顿大学毕业并获得国际问题硕士

学位时，我根据《美国信息自由法案》向国务院提出申请，获得了第一批解密文件。此后，随着可用材料不断增加，其涵盖范围超出了《美苏防止海上事故协定》自身，我意识到我已拥有了撰写博士论文所需要的核心材料。于是我想，是否应该继续攻读博士学位？在退出海军现役 11 年后，华盛顿大学名誉教授 J.H.赫克斯特敦促我继续完成学业。赫克斯特博士是我有幸遇到的、最富有感召力的人，我至今还为他在 1996 年 12 月逝世而感到悲伤。

关于在何处继续学业的问题，吉姆·布赖恩特上校为我提供了一个难以拒绝的建议。作为海军作战部长办公室的新任领导，布赖恩特上校偶然看到了我的定向研究课题，于是致电给我，邀请我前往华盛顿研究如何将《美苏防止海上事故协定》机制应用于中东和平进程。我们共同起草了莱顿·史密斯海军中将于 1992 年 5 月 12 日对来访的阿拉伯和以色列代表团的发言稿。在发言取得成功之后，布赖恩特上校询问我是否能够以海军预备役人员的身份为他工作。在确认可以获得兼职收入之后，我接受了在美利坚大学学习的机会。

重回华盛顿以后，我开始对在圣路易斯所写的博士论文初稿进行修改。诺曼·普尔莫劝说我将重点放在公海海面及上空的事件上，因为讨论潜艇行动的文件即使再过几十年也难以获得。查尔斯·麦克罗林博士和麦克尔·卡辛博士对我的研讨会论文进行了润色，而这构成了我博士论文其中两章的基础。在五角大楼，布赖恩特上校将我介绍给许多对这一课题感兴趣的人。其中向我提供帮助的有：科学应用公司的斯坦·威克斯博士、国际安全研究学院的查尔斯·米康尼斯博士、海军条令司令部的詹姆斯·特里坦博士、亨利·史汀生中心的迈克尔·克雷庞、国防分析中心的罗伯特·希尔顿海军少将、国务院的霍华德·赛德曼海军中校、国家海洋情报中心的乔治·费德罗夫、

海军部长办公室的山姆·唐格雷迪海军中校、国防部长办公室的劳伦·万·米特、现供职于国防部长办公室的威廉·莱特四世海军少将、加拿大海军司令部的大卫·格里菲斯少校。1992年美国海军重组后，海军作战部队办公室由 OP616 变成了 N312Q。这个办公室里其他军官也曾审阅过我写的关于《美苏防止海上事故协定》的文章和论文，其中包括：吉姆·布赖恩特的继任者詹姆斯·沃特和路易斯·休斯海军上校、乔·巴克海军上校、路易斯·博英克海军上校、拉里·布伦南海军上校、理查德·梅西海军中校、蒂姆·迈耶海军少校、埃里克·安德森海军少校、韦恩·诺贝尔海军少校、布里安·爱德森海军少校以及南希·斯金普。

海军预备役的薪水只够我在华盛顿特区勉强度日。我要感谢位于阿拉巴马州麦克斯维尔空军基地的空军历史研究局，他们为我提供了研究资助，也要感谢海军历史中心授予我 1995 年度约翰·D.海耶斯海军少将奖学金。海军历史研究中心的资深历史学家爱德华·J.马罗达博士对我的研究表示了个人兴趣，当代史分部的理查德·罗素也是如此。在作战档案部门，前面提到的博纳德·卡瓦尔坎蒂、凯西·劳埃德和朱迪·邵特帮助我确定了相关记录的分类。提摩西·阿约伯三级法律军士长对数以百计的文件进行了解密，对此我深表感激。

我也非常感谢参议员约翰·W.沃纳，他为我提供了他的个人论文以及 1972 年谈判时的照片。他是我在撰写《海上冷战》时采访或是致信的许多人中的一位。他们的名字我已在参考书目中一一列出，再次感谢他们为我付出的时间。

美国海军学会的保罗·斯蒂尔维尔提醒我注意他的“口述历史选粹”中的相关访问。我还要感谢他在我的文章《当俄罗斯入侵迪斯尼乐园》在《美国海军学会会刊》上发表时所提供的帮助。

马克·弗兰尼根，一位退役的海军情报军官，为我提供了1972年梅西斯送给俄国的若干领带中的一条仿制品。更为重要的是，他对手稿进行了校对，纠正了我对俄国船名的拼写错误。研究生科特·汉森和迈瑞迪斯·辛得利也审阅了若干章节并提出了宝贵意见。我还要感谢我的弟弟托马斯，他对这部著作的部分内容进行了校对和重新打印。

最后，我要感谢我的论文委员会成员：罗伯特·L.贝斯纳博士、安娜·K.内尔森博士和大卫·A.罗森堡博士，感谢他们为我花费的时间、精力，提出的意见和建议。

大卫·F.温科勒

1999年7月

前 言

2000年由海军学会出版社出版的《海上冷战：美苏在公海上的较量》并未登上《纽约时报》畅销书排行榜。然而这本书却在美国海军学会的专业读者以及对外交政策和冲突解决感兴趣的学术界人士中获得了广泛支持。这本书得到了各种有关国际问题和海军问题的期刊的高度评价，但有一个例外，这便是诺曼·弗里德曼。他在评论中认为这本书的标题具有误导性，他认为该书的材料只包括了海上冷战的一个方面。现在看来，这种观点是正确的。对海洋领域内的冷战进行研究的权威著作仍未写成，这将是一项极为艰巨的工作，因为如果要开展正确的研究，作者不仅需要将美国和苏联的观点结合起来，还应当将双方所有的海上伙伴的观点也囊括进来。

以《海上冷战》为题的另一个问题在于，许多在外交以及冲突管理领域工作的人也许会忽视一本原本应与他们有密切关联的著作。因此，为了更准确地表达书的原意，我们决定更改书名。

大卫·N.格里菲斯和彼得·琼斯是两位从事外交与冲突管理工作、同时也了解《海上冷战》一书的人。20世纪90年代我曾与格里菲斯一同从事马德里中东和平倡议的相关工作，在《海上冷战》中，我对他的帮助表示了感谢。格里菲斯和琼斯在这本书中发掘有益的启示和教训，并撰文在有关“海上信任的建立”等问题的会议和座谈上进行阐述。尽管超级大国在公海上的对抗已经过去了将近20年，但海洋依然是那些试图开发、运输资源以获取经济利益的国家发生冲突的场所。东半球海域更