

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

李 耐,李志文

(大连海事大学 法学院,辽宁 大连 116026)

摘 要:海上搜救与海上战场搜救的协调发展有利于协同提升国家海上经济发展与海上国防安全保障力,推动国家海上救援平战一体化建设。平战结合理念下,两者的协调发展需从共同要素的互通入手,逐步实现资源协调、行动协调和目标协调。我国应立足海上搜救立法完善,从制度上破除军地之间的壁垒,构建军地联合搜救的协同机制,切实为我国海上搜救与海上战场搜救协调发展提供法律保障。

关键词:海上搜救;平战结合;战场搜救;军地搜救双向协调

中图分类号:D993.5;U676.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-6627(2021)03-0157-08

海上搜救是我国海洋经济发展和海上安全生产的重要保障,是在海上搜救主管机关的组织协调下对遇险船舶、设施、民用航空器进行搜救和打捞的行动。海上战场搜救主要指在海上战场中对遭遇困境的军人、军事船舶和设施的搜救和打捞。近年来,各国逐渐认识到战场搜救对保护国防力量、提升军队战斗力的重要意义,并逐渐加强战场搜救建设,注重战场搜救任务的多样化。我国海上搜救立法和实践虽体现了军队对平时海上搜救的支持,但民事搜救力量对战时搜救的协助不足。海上搜救与海上战场搜救有着内涵上的重合,若能推动二者协调发展,将会为国家海上经济发展与国防安全的维护提供双重保障。因此,本文基于平战结合理念,提出以协助海上战场搜救为职能的海上搜救发展新方向,为我国海上搜救平战一体化建设,以及海上搜救立法和机制的完善提供建议。

一、海上搜救与海上战场搜救协调发展的逻辑展开

“协调”指组织内部配合得当,能够正确处理内外部关系,为组织正常运转创造良好的条件和环境,促进组织目标的实现。据此,海上搜救与海上战场搜救之间的协调先要依靠要素互通形成良性互动,进而推动二者的优势互补,最后在分别提高自身行动能力的基础上实现更高层面的系统目标。

收稿日期:2021-03-05

基金项目:国家社会科学基金国家海洋权益维护研究专项“维护海洋权益军民融合的制度供给和法律保障研究”(17VHQ006);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”

作者简介:李耐(1993-),男,宁夏吴忠人,大连海事大学法学院博士生,主要从事国际法研究;李志文(1963-),女,辽宁朝阳人,大连海事大学法学院教授,博士生导师,主要从事海洋法、海事法研究。

引用格式: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(哲学社会科学版),2021(3).

(一)海上搜救与海上战场搜救的分野与契合

由于战场搜救任务的规划和执行需要考虑有敌人存在这一因素^[1],受此因素影响,海上搜救与海上战场搜救之间既存在明显界限,也有着密切联系。

推动海上搜救与海上战场搜救协调发展,只有厘清彼此差异才能破除二者之间的系统性壁垒。第一,活动范畴的分界性。依据《联合国海洋法公约》《国际海上搜寻救助公约》等规定,海上搜救是国家对其管辖海域或搜救责任区内的海上遇险人员开展营救的应急行动。海上战场搜救则是在战场环境下,对己方军队伤员或失踪人员进行搜寻和救援的军事作战行动。第二,义务来源的差异性。海上搜救作为一种国家行为,行动的义务主要来源于国际法的规定和国际习惯的沿袭。海上搜救相关国际公约要求,缔约国应当责成本国专业机构或船长在收到遇险信号时对遇险人员及时进行无差别救援;而海上战场搜救则没有类似的国际义务来源,作为一项军事作战任务,其义务来源于直接的军事命令,即有权发布军事命令的主体所依法作出的针对具体事项的权威性指示,受领者必须按照命令要求严格执行。第三,行动主体的区分性。实施海上搜救行动的主要是以海事部门的执法船舶和交通运输部救助打捞局为主的专业搜救力量,以及民间志愿搜救力量;实施海上战场搜救的则是军队专门组建的搜救部队。第四,任务强度的差别性。依据相关国际公约,海上搜救需要考虑施救者的情况,当施救者不能满足执行海上搜救条件或认为执行搜救会影响自身安全时可拒绝搜救;而海上战场搜救作为军事作战行动,通常以作战命令的形式下达给执行者,无论执行者所承受的战争威胁程度大小,在“命令—服从”军事任务模式下,执行者在受领作战任务后会尽一切可能保证任务的完成。

抛开“是否有敌人存在”这一因素,二者本质上都是海洋环境中实施的生命和财产救援行动,在价值理念和手段措施等方面又具有一定的契合性,这正是双方能够实现协调发展的切入点。第一,以“人命救援”为首要目标。当代国际法的发展受到人本主义的影响,越发关注作为个体的“人”的法律地位,尊重个人生存和发展的权利^[2],受此影响,海上搜救国际规则及一些国家的立法均将“以人为本”作为立法原则,强调对海上人命的优先救助。人本主义理念在战场搜救领域同样重要,军人是国家最重要的国防资源,保障军人安全、维护官兵权益是各国国防和军队科学化建设的表现,所以,救援遇险军人也是战场搜救任务的首要目标。第二,以同类技术为运用手段。海上搜救和海上战场搜救都是对海上遇险人员及财产开展救助的行动,大体都包涵搜寻和救助两个环节。若将二者的具体行动流程展开,海上搜救行动包括遇险通信、险情评估和准备、搜寻计划和行动、救助计划和行动、善后处置五个主要步骤^{[3](1)},而海上战场搜救行动包括报告、定位、支持、救援和重返社会五个核心部分^[4]。二者在行动实施的技术流程和手段运用上存在很大程度的重叠性,这种技术手段层面的高度重叠能够推动双方人员、技术、装备、知识、理念等通用要素的流通,为二者协调发展提供基础性条件。

(二)海上搜救与海上战场搜救协调发展的维度

海上搜救与海上战场搜救的协调发展是双方相互配合、相互促进、整体提升的过程,具体展开主要包括资源配置、行动实施和目标追求三个维度。

其一,资源配置的协调,即双方资源的共用、共享和共建。基于效率理论,资源配置协调发展是以资源高效利用为目的,整合人力、物力和财力等资源进行再次分配。由于海上搜救和海上战场搜救的本质都是海上人命救援行动,采取资源协调发展的方式能够更为科学和高效地将有限的社会资源分配给双方,以双方资源的共用、共享和共建为具体手段,提高国家资源在海上救援领域的利用效率,以实现国家海上经济发展安全和海上国防安全建设的效益与投入之比最大化。

其二,行动实施的协调,即双方行动规划和行动实施的有机融合。行动实施的协调要求海上搜

救与海上战场搜救的任务间能够基于资源协调,让二者在遂行各自救援任务时能够形成一定程度的分工和协作,打破原有分割并列的执行模式,弱化各自的职能边界,以充分激发双方优势从而提升搜救执行力;亦是在双方资源共用、共建、共享的基础上,实现各自海上救援能力的多元化发展。

其三,目标追求的协调,即双方行动效果的整体优化。通过前两个阶段,海上搜救与海上战场搜救协调发展最终要实现两个目标:一是通过相互协助的方式在海上救援领域分别提高突发事件应对和海上战争应对能力;二是推动形成我国海上救援平战一体化发展格局。前者是海上搜救与海上战场搜救协调发展的初级目标,后者则是在前一目标实现的基础上衍生出的更高层次目标。

(三)海上搜救与海上战场搜救协调发展的要义

上述三重维度揭示了海上搜救与海上战场搜救协调发展的具体阶段,同时还须注重以下特性的养成。

第一,双向融合发展。海上搜救与海上战场搜救协调发展既不是简单地让地方搜救力量执行海上战场搜救,也不是单纯地推动军队搜救力量对平时海上事故的应对,而是要推动双方一体化建设,让先进的技术相互流转应用,让优良的设施共同研发配备,让各自的优势相互转化吸收,从而形成一支军民力量有机融合且任务能力多元化的整体力量。

第二,效率价值追求。海上搜救与海上战场搜救协调发展的效率价值追求有两个方面的内涵。一是国家海上救援资源的高效利用。国家海上搜救资源的有限性促使海上搜救和海上战场搜救必须打破体系分割和平行发展,做到海上安全威胁的综合应对,降低国家海上救援管理成本。二是人命救援的高效及时。无论是海上搜救还是海上战场搜救,尽可能地缩短遇险与获救之间的时间,是提高人命救援成功率的首要原则,二者协同任务则能提升行动效率,整体提升国家海上安全保障能力,这也是推动二者协调发展的重要原因。

第三,应急与应战统筹。随着全球化发展,人类对安全的关注呈现出泛化趋势,不仅强调国家的安全,也更注重作为个体的“人”的安全^{[5](80)},各国政府在加大对公共危机应对投入的同时,也逐渐将战争视为公共危机的一种极端情形。有学者提出,在经济全球化背景下,应树立“大公共危机的观念”,将应急与应战综合考虑,争取实现平、灾、战三种体制的灵活转换^[6]。随着国际海上安全因素的日益复杂,海上战争情况变得越发难以定义,这就要求国家既要有效解决经济生产中的各类海上事故,也要满足战场搜救的不时之需。海上搜救与海上战场搜救的协调发展是因势利导之举,应急与应战统筹则是全球安全问题所催生出的根本特征。

二、平战结合理念对海上搜救与海上战场搜救协调发展的应然性检视

平战结合是国防经济学的重要命题,探讨的是平战情形切换下国防需求与国防投入之间的关系问题。战争的爆发会导致国防需求的急剧增加,而战争结束后国防需求又会急速回落。为此,国家需要采取灵活的国防投入模式,使得在战争来临时有力量保障国家安全,战争结束后也能尽快转入经济建设轨道。基于这种考虑,国家需要兼顾国防建设和经济建设,寓国防建设于国家整体的经济发展中,做到平时与战时的有机衔接、军事与民用资源的有效整合,进而取得经济效益和国防安全效益的双赢。平战结合理念的核心思想在于平衡国家经济建设和国防建设的投入,通过探索适当的资源分配模式来获得国家整体收益最大化。

(一)海上搜救与海上战场搜救协调发展体现着平战结合的集约思想

平战结合是一种集约型的国防经济理念,意在探讨如何将有限的社会资源合理分配给经济建设和国防建设,从而实现“一种投入,多种收益”,避免重复建设、资源浪费。当前,我国针对经济与

国防建设协同发展提出了“全要素、多领域、高效益”的要求,就是要提升经济与国防协同发展的质量和效率。海上搜救和海上战场搜救亦是“平时和战时”“经济和国防”的两个面,二者的协调发展能够形成要素流动、互通有无的良性互动局面,其集约性具体表现为:一方面,能够整合军地海上救援资源且实现资源的高效利用,以实际为依据,以需求为导向,对资源进行合理配置,避免各起炉灶、重复投入现象;另一方面,相互吸收双方优势,有效弥补各自短板。地方搜救力量相对于军队拥有分散广、数量多、网络全、低敏感的优势,而军队搜救力量相对地方则有着装备好、纪律严、效率高的特点,通过广泛交流和协同任务,双方能够克服缺陷,高效提升海上救援能力。

(二)海上搜救与海上战场搜救协调发展反映着平战结合的衔接思路

平战结合理念要求建设灵活的平战衔接转化思路,即战时地方力量可有效动员为国防力量,平时军队力量可灵活应用于经济建设。海上搜救与海上战场搜救的协调发展则是对该思路的具体落实,在战争时期,通过有效的国防动员机制,使政府专业搜救队伍、民间搜救队伍转化为可执行或部分执行海上战场搜救行动的有效力量;在和平时期,军方的专门搜救部队则能够发挥应对海上重大事故的补强作用,在海上救援领域形成一支“平时应急,战时应战”的整体性力量。

(三)海上搜救与海上战场搜救协调发展呼应着平战结合的富国强军目标

平战结合的最终目标是通过经济建设与国防建设的有机融合,推动二者收益的最大化,也就是要同步实现最大程度的“富国”和“强军”。海上搜救与海上战场搜救协调发展能够产生双向促动功能:一方面,通过增强突发事件应对能力,提高我国海洋经济发展的保障水平,提升海上生产的安全性,间接激发我国经济活力;另一方面,通过提高作战军人的生命安全保障能力,激发军人的战斗士气,对敌方产生强大的威慑力,提升整个军队的战斗气质,实现经济建设与国防建设相统一,从而呼应平战结合理念的富国强军目标。

三、我国海上搜救与海上战场搜救协调发展的现状及方向调整

海上搜救与海上战场搜救协调发展并不是一个创新性的发展模式,国际上已有一些国家采取了海上搜救与海上战场搜救协同建设的方式,美国的海岸警卫队便是典型代表^{①[7]}。我国对二者的协调发展已有前期探索,并以军队搜救力量协助海上事故应急为视角形成了一系列举措。

(一)我国海上搜救与海上战场搜救协调发展的局限

我国对海上搜救与海上战场搜救协调发展的认识和实践主要是将军队搜救力量应用于海上突发事件应对。目前,我国已形成了“政—军—民”三位一体的海上搜救协作体系,当专业搜救力量不足以应对海上突发事件时,依据国务院、中央军委批复,中国海上搜救中心及地方海上搜救中心与军队联系,按照抢险救灾的原则,由部队派出舰船、飞机予以支援;参加救助的军队力量由派出机关实施指挥,同时接受海上搜救中心的现场统一协调^{[3][11]}。此外,我国海上搜救指挥协调机制采取部际联席会议制度,形成了由交通运输部牵头,包括国务院其他部门以及空军、海军、武警部队等军事单位在内的海上搜救综合协调和指挥机制,以妥善处置重大海上突发事件。实践中,通过多次开展军地联合海上搜救行动及实战化演练,进一步完善了军地双方协作关系以及联合搜救的组织指挥程序^[8]。可见,我国为提高海上突发事故应对能力而采取的军地联合搜救措施,为海上搜救与海上战场搜救协调发展奠定了一定基础,但仍存在一些问题及发展阻碍。

其一,海上搜救与海上战场搜救的协同机制阙如。虽然我国已初步打开了军地联合搜救的局

①海岸警卫队是美国实施海上搜救的主要力量,具有一定的“准军事”性质,和平时海岸警卫队不编入海军序列,而是作为专业搜救力量在沿海及近岸海区进行搜救作业,在战时海上警卫队依据需要编入美国海军,受联合搜救中心指挥,执行战场搜救任务。

面,然而由于缺乏常态化的联合搜救机制,使得军地搜救力量之间大体上处于分散运行的状态,没有形成机制化的海上联合搜救行动模式,制约了军地联合救援能力的发挥。而且,当前军地联合搜救主要针对民事海上搜救的重大和紧急情况,尚未将战场搜救纳入联合搜救的类型之中,呈现出“重应急轻应战”的特征。实际上,将地方海上搜救力量纳入战场搜救体系中,已是世界战场搜救发展的主流方向^[9]。然而,我国现有的军地联合搜救仅是“军转民”的单向融合模式,由于缺乏民事力量协助海上战场搜救的协同机制,尚不能满足平战结合的发展要求。

其二,海上搜救与海上战场搜救的体制分离。长期以来,我国海上搜救与海上战场搜救实施分离式的建设和管理,影响了两者协同关系的形成。在管理体系方面,海上搜救是在国务院领导下,由国家海上搜救部际联席会议负责组织协调,成立中国海上搜救中心作为办事机构,负责组织政府专业搜救力量和民间社会搜救力量,对海上遇难人员和财产进行救助和打捞;海上战场搜救则由中央军委领导,组建专门的搜救部队,主要包括航空兵搜救团、海军和陆军搜救部队等专门力量^[10],遂行对战场环境中遇险军人和国防设施搜救的军事行动。在法律规范方面,海上搜救的法律体系主要由我国签署已加入的国际公约、国家层面的法律法规、地方性法规三部分组成,而海上战场搜救主要由军队内部的军事条例规范。

其三,海上搜救与海上战场搜救的能力差异。海上战场搜救相较于海上搜救的最大区别在于是否有敌对方的存在,所以海上战场搜救更具有危险性和特殊性。遂行海上战场搜救的军队力量,不仅由战斗素质过硬的职业军人组成,而且配备性能优良的战场搜救装备,可以应对复杂苛刻的战场环境^[11]。这是政府专业搜救队伍和民间搜救队伍所不具备的。双方能力差异会直接影响协同搜救的执行效果,甚至造成无谓的牺牲。

(二)我国海上搜救与海上战场搜救协调发展方向调整的动因

二战结束后,和平与发展成为国际社会的主旋律,由于投入成本与经济收益相差悬殊,战场搜救在各国的国防建设中普遍被忽视,一度成为“战场上的孤儿”^[12]。然而,海上战争的风险并没有消弭,我国仍需加强海上战场建设,重新审视海上战场对搜救能力的需求。

第一,海洋权益争端是我国实施海上战场搜救的主要诱发因素。目前,我国面临的海洋权益争端主要集中于三个方面:一是海洋划界争端,包括与周边国家的专属经济区和大陆架划界争端、岛礁权属争端、划界引发的海洋资源开发纠纷等;二是国际海洋规则适用引起的争议,主要是美国利用“航行自由”规则频频进出南海海域,挑衅和侵犯我国主权和海洋权益;三是台海问题,台湾是我国领土不可分割的一部分,台湾问题涉及我国核心利益。随着国际形势的变化,上述海洋权益争端都有可能演变成海上武装冲突的导火索,成为遂行海上战场搜救行动的诱发因素。

第二,非传统海上安全威胁成为我国实施海上战场搜救的重要原因。一般认为,海上军事安全、海防安全是“传统海上安全”问题,而将海上恐怖主义、海上非法活动、海洋污染和海洋生态恶化等视为“非传统海上安全”问题^{[13](88)}。非传统海上安全威胁具有非政治性、非军事性、突发性、暴力性以及与传统安全问题相互转化等特点^[14]。经济全球化深入背景下,国家间的利益依存关系逐步加深,这意味着即便国家不直接面临非传统安全威胁,也会被此类安全风险所裹挟^{[15](35)}。长期以来,海盗、海上武装抢劫、海上恐怖主义对我国远洋运输和渔业生产等经济活动产生了严重的冲击^[16],对此,我国通过海军护航等手段抵御此种非传统海上安全威胁^[17]。我国海军在执行安全保障任务、打击国际海上犯罪和恐怖主义时,存在直接发生海上武装冲突的可能性,因此,我军人员和设施随时需要进行保护。

第三,中国海军任务多样化发展带来了海上战场搜救的需求。在马汉的海权理论下,海军构成了海权的核心,海军的战略目标在于夺取和控制海权^{[18](42)},但在国际规则的制约下,发动战争被认为

是违背国际法原则和国际强行法的行为。随着国际海洋法治化和全球经济一体化发展,军队职能由夺取制海权转向使用制海权,海军衍生出了军事、外交与警察三位一体的职能^{[19][15]}。同时,国务院发布的《2010年中国的国防》白皮书、2013年《中国武装力量的多样化运用》白皮书等国家政策文件指明,我国海军将会参与多样化的海上行动,在更多非战争军事领域履行维护国家海洋权益的重要职责。我国海军在“走出去”的过程中需要做好海上战场搜救的配套建设,肩负起保障军队人员和装备设施安全的重任,为我国海军迈向深蓝提供保障。

四、我国海上搜救与海上战场搜救协调发展的机制构建和法律保障

改变当前海上搜救中仅有“军转民”,缺少“民参军”的“一条腿走路”的局面,需要在制度层面发力,完善海上搜救相关立法,明确和补充海上搜救对战场搜救协助的新要求。

(一)制定协助海上战场搜救的动员机制

动员与应急管理是当前我国并存运行的两种危机管理体系,动员侧重于应对战争、武装冲突及其他军事危机,应急管理主要应对公共突发事件^[20]。针对我国海上救援“重应急轻应战”的问题,需要制定海上搜救对战场搜救进行协助的动员机制。海上战场搜救动员机制属于我国战争法的内容,相关制度的构建需严格依据我国《国防法》《国防动员法》等战争基本法,以保证战时海上救援力量汇集和使用的合法性。在构建形式方面,协助海上战场搜救动员机制可以采取由国务院和中央军委联合制定“海上战场搜救动员预案”的方式。预案作为一种非常情况下的危机治理办法,属于应对战争状态、紧急状态和应急状态三种非常情形的规范性文件,虽然严格意义上不能成为我国法律体系的一部分,但是作为相关法律法规的“配套规定”,能够从对应的法律规范中获得法律效力^[21]。“海上战场搜救动员预案”作为《国防法》《国防动员法》等我国战争法律的配套规定,能够在战时海上搜救动员领域稳定发挥法律保障作用。

方案构建方面,可通过将民事搜救力量纳入预备役建制的方式进行动员机制构建。预备役队伍是不脱离生产的武装组织,契合了平时经济生产战时转化参战的需求。预备役实行军队和政府双重管理,特别是专业搜救人员能够拥有双重编制,有利于强化管理和指挥。作为国防后备武装力量,预备役要求定期开展军事训练,符合常态化开展战场联合搜救训练和演习的协同要求。

内容构建方面,应当围绕将民事搜救力量纳入预备役建制的相关程序展开。一是要制定将平时海上搜救力量纳入预备役的征召办法。明确平时海上搜救力量纳入预备役建制的强制程度,制定“强制征召”和“志愿征召”两个标准,依据单位属性、专业性程度及征召时机等因素确定具体征召办法。二是要细化平时海上搜救力量纳入预备役的补助补偿制度。长期以来,我国在国防动员领域实行“公平负担”原则,即组织和公民为维护全民所享的国家安全作出的牺牲,应由全民公平负担,国家给予补助补偿。补助补偿制度不仅能有效调动国防动员积极性,也能保持海上战场搜救动员机制活力,具体内容应包括预备役人员的优抚优待、伤亡抚恤、福利津贴、荣誉激励等。

(二)完善军地联合搜救的指挥协调机制

在军地联合海上搜救指挥协调方面,我国已建立了部际联席会议制度,由设置于交通运输部的中国海上搜救中心具体执行指挥工作,运行效果良好。在海上搜救平战一体化建设的要求下,需要在既有机制基础上补充应战内涵。

一是拓展现有军地联合搜救指挥协调机构职能。由于海上战场搜救为不时之需,我国军地联合搜救仍需以平时应急作为工作重点,兼顾海上战场搜救能力建设。以我国既有的海上搜救军地联合指挥协调机构为基础,补充战场搜救的指挥协调模块应当是机制完善的核心思路,避免设立多

个指挥协调机构造成的重复投入和系统繁杂。因此,需坚持完善海上搜救部际联席会议制度,将应战工作纳入部际联席会议范畴,开辟应对战场搜救的工作方案。

二是区分平时和战时行动模式。这涉及应急和应战情形下的军地联合海上搜救协调指挥主导权的分配问题。一般来说,政府是国家应急状态的主要治理主体,而军队则是战争状态的主要治理主体,协调指挥主导权应当随着国家所面临的非常情形而进行转换。在执行因重大海上事故、自然灾害引发的联合搜救行动时应由政府相关部门指挥协调,而在遂行海上战场搜救时指挥协调主导权则转交相关军事部门。因此,军地联合搜救的指挥协调机制宜区分应急和应战两种指挥协调模式,和平时由国家海上搜救中心承担指挥和协调职责,而战争时期则由军队搜救机构接管海上搜救中心职能,调遣战场搜救预备役力量以及其他民事海上搜救力量。

(三)建立军地联合搜救常态化交流机制

为弥合军地搜救力量的能力差异,提升联合搜救的执行力,宜围绕联合培训和联合演习建立常态化交流机制。在联合培训方面,为保障联合培训的合理性,需要确定培训活动的组织形式,规定由具备海上搜救职能的政府部门和军队部门联合发起;科学制定培训科目,针对海上救援平战一体化主题,以军地联合搜救的知识和技能培训、搜救装备和设施使用培训、突发状况应对培训为内容。此外,由于军地联合培训涉及我国国防安全,需要对参与培训的人员进行资质审查,而且要控制规模和参与人数,同时,国家层面联合培训项目要报国务院和中央军委批准后实施,地方层面联合培训项目要报同级人民政府和地方军区批准后实施。

在联合演习方面,一要合理化演习方案结构。在海上搜救平战一体化发展的要求下,联合演习方案需要同时涉及海上事故处置和海战场建设。不仅包括一般方式演习,还要注重强化无脚本实战演习,以强化复杂海况和战况下的应变能力。二要优化演习评价考核制度。客观综合的评价考核制度,对于验收联合培训成果、有针对性地完善海上联合搜救应急和应战预案能发挥重要作用。军地联合演习评价考核项目和标准制定要面向应急与应战统筹,评估人员的构成除应急管理专家外,还需纳入相关军事专家。

(四)构建军地联合搜救信息共享平台

军地海上联合搜救行动对信息互通有着较强的依赖性,但因涉密则会使军地信息交流存在障碍。为此,需要打破双方信息壁垒,疏通信息获取和传递渠道,建立军地联合搜救信息共享平台。首先,明确搭载信息共享平台功能的机构及其职责,激发信息中心的信息整合、信息处理、信息发布、信息保护等功能。其次,建立军地信息汇报制度。规定军地双方将各自情报全面客观、迅速及时地汇报给信息中心的义务,保证信息中心能够快速进行信息处理,以帮助形成决策。再次,制定信息发布制度。从信息发布渠道、发布速率、信息解释三个方面进行合理规范,确保军地双方能够获取与其任务相关的信息情报,并被快速、充分、准确地受领。最后,构建信息安全保护制度。规定参与行动的各方主体有不泄露任务信息的义务,明确搜救信息加密传输办法,严格限制军地双方的行动信息使用权,同时还须制定行动信息的销毁和脱密、信息保护的监督和检查、泄密处置和惩罚等具体办法。

参考文献

- [1] Allouche M K, Boukhtouta A. Multi-agent Coordination by Temporal Plan Fusion: Application to Combat Search and Rescue[J]. Information Fusion, 2010(3).
- [2] 曾令良. 现代国际法的人本化发展趋势[J]. 中国社会科学, 2007(1).

- [3] 中国海上搜救中心, 主编. 国家海上搜救手册[M]. 大连: 大连海事大学出版社, 2011.
- [4] 史伟, 莎日纳, 刘术. 美军战场人员搜救案例解析[J]. 解放军医院管理杂志, 2018(1).
- [5] 刘长敏. 公共危机管理: 理论与实践探索[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2006.
- [6] 王宏伟. 公共危机管理中的平战结合——应急与应战的一体化[J]. 军事经济研究, 2007(8).
- [7] 李洁. 美国海岸警卫队战时海上搜救协同作战研究[J]. 飞航导弹, 2019(8).
- [8] 沈懿, 李贺. 军地海上联合搜救演练, 多元作战保障力量首次合作[EB/OL]. http://photo.81.cn/pla/2015-07/08/content_6576573.htm. 发布日期: 2015-07-08. 访问日期: 2020-12-14.
- [9] United States Department of Defense. DODI 3003. 01: Department of Defense Support to Civil Search and Rescues (SAR) [Z]. 2011-09-26.
- [10] 张昕, 肖晓波, 王守辉, 张超. 战场联合搜救航空运输力量建设与运用[J]. 军事交通学院学报, 2017(9).
- [11] 刘应华. 西部战区空军搜救某团在高原陌生地域展开搜救训练[N]. 解放军报, 2018-09-20(2).
- [12] Renuart, Victor E, Bryan D. Brown. Combat Search and Rescue: A Search for Tomorrow[R]. Unpublished Research Paper, U. S Army War College, Carlisle Barracks, 1992.
- [13] 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组, 编. 中国海洋发展报告[M]. 北京: 海洋出版社, 2007.
- [14] 陈彩云. 海洋非传统安全的概念分析[J]. 学海, 2017(6).
- [15] 郑远民, 朱红梅. 非传统安全威胁下国际法律新秩序的构建[M]. 北京: 法律出版社, 2014.
- [16] 李文沛. 论中国面临的海盗问题及海盗罪国内立法的必要性[J]. 理论界, 2010(9).
- [17] 南方防务智库研究院禾园. 中国如何对付海盗威胁? 每批派出 900 人已执行多年[EB/OL]. <http://war.163.com/17/0801/09/CQOC3VNE000181KT.html>. 发布日期: 2017-08-01. 访问日期: 2020-12-14.
- [18] 何树才. 外国海上军事力量军事思想[M]. 北京: 国防大学出版社, 2007.
- [19] Booth K. Navies and Foreign Policy (Routledge Revivals)[M]. London and New York: Routledge, 2015.
- [20] 李卫海, 刘瑞强. 应急管理 with 国民经济动员的军民融合式发展——以立法为视角[J]. 法学杂志, 2019(7).
- [21] 孟涛. 中国非常法律的形成、现状与未来[J]. 中国社会科学, 2011(2).

【责任编辑 马明德】

Coordinated Development of China's Maritime Search and Rescue with Combat Search and Rescue at Sea under the Principle of Combination of Peacetime and Wartime

LI Nai, LI Zhi-wen

(Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: The coordinated development of maritime search and rescue with combat search and rescue at sea is conducive to enhancing the national maritime economic development and maritime defense security force, and promoting the integrated construction of national maritime rescue in peacetime and wartime. Under the concept of combination of peacetime and wartime, the coordinated development of the two needs to start from the interoperability of common elements, and gradually achieve resource coordination, action coordination and goal coordination. China should improve the maritime search and rescue legislation from the system to break down the barriers between the military and civil, build joint search and rescue synergy mechanisms, and effectively provide legal protection for the coordinated development of maritime search and rescue and combat search and rescue at sea.

Key words: Maritime Search and Rescue; The Combination of Peacetime and Wartime; Combat Search and Rescue; Civil-Military Joint Search and Rescue