

## 集装箱安全倡议与美中关系

■ 安德鲁·S. 埃里克森<sup>①</sup>

2004年3月，一次令人震惊的爆炸震撼了以色列的Ashoda港。两名偷乘于运输集装箱中的自杀式爆炸袭击者在攻击港口油库前被警卫发现，引爆了他们的武器。<sup>1</sup>在这场悲剧中，有10人死亡，这不是第一次有恐怖分子试图利用海运集装箱的流动性和隐蔽性作案，这也不会是最后一次。<sup>2</sup>未来，损失将会更巨大，波及范围会更广。

随着全球化的兴起以及随之而来的经济利益增长，海上安全对于各国的生存和繁荣比以往任何时候都显得更为重要：“90%的世界贸易和2/3的……石油都要经海上运输。”<sup>3</sup>随着近20亿人的东亚市场的发展，主要商业港口的不成比例的数量与港口作为世界贸易和能源运输的通道和源头的状况使得东亚（中国为核心）成为这一进程的关键。中国内地、香港和台湾地区的港口占输往美国货物总量的42%以上。<sup>4</sup>

该地区的未来取决于它的海上运输线的安全性。然而，各种非国家性影响力——海盗、走私、事故，甚至潜在的海上恐怖活动——威胁要阻碍甚至破坏这一重要体系的功能。在这一领域，美国和中国具有更多的共同利益，并且可以从安全保障合作中获取更多的实惠。反过来，在海运集装箱安全方面取得的进展可以增强信心，外交关系委员会副主席卡拉·A. 希尔斯（Carla A. Hills）所说的“合作习惯”可以为本书中阐述的其他双边和多边倡议提供支持依据。<sup>5</sup>

鉴于“9·11”事件后全球所受危险与集装箱运输的巨大依存性，美国制定

<sup>①</sup> 安德鲁·S. 埃里克森（Andrew S. Erickson）是美国海军战争学院副教授及该院中国海洋问题研究所（CMSI）的创始成员。他还是普林斯顿——哈佛大学的中国与全球计划研究员，哈佛大学费尔班克中国研究中心的副研究员，而且是中美关系公共知识分子计划国家委员会的成员。埃里克森之前是科学应用国际公司（SAIC）的中文翻译和技术分析师。他还在美国驻中国大使馆、美国驻香港领事馆、美国参议院以及白宫工作过。他精通汉语和日语，游历过亚洲很多地方。埃里克森获得普林斯顿大学国际关系和比较政治学的硕士与博士学位，并以优异成绩从阿默斯特大学获得历史与政治学学士学位。他的研究集中于东亚国防、外交政策和技术问题，文章广泛发表于《亚洲安全》、《战略研究杂志》、《美国利益》和《联合部队季刊》等期刊上。埃里克森是海军战争学院出版社丛书《中国海洋发展研究》的联合编辑和供稿人：“中国走向海洋”（2009年），“中国能源战略”（2008年），“中国未来核潜艇力量”（2007年）以及海军战争学院纽波特论文“中国核现代化”。他近期出版的文章包括作为共同作者的文章“欢迎中国参与打击海盗”，美国海军研究所学报，135（3），（2009年3月），[http://www.usni.org/magazines/proceedings/story.asp?STORY\\_ID=1809](http://www.usni.org/magazines/proceedings/story.asp?STORY_ID=1809)。详情登录[www.andrewerickson.com](http://www.andrewerickson.com)。

了集装箱安全倡议（CSI），以便维护海运集装箱贸易。2002 年 6 月，美国海关邀中国加入 CSI，倡议的签订过程于之后几年完成。<sup>6</sup>本文将探讨 CSI 对于东亚和东南亚供应链安全的重要贡献以及中国在其中发挥的关键作用。本文包含以下几方面内容。

- (1) 美国和中国都是 CSI 的重要贡献者和受益者。
- (2) CSI 已成功使强大的经济和安全利益关联在一起，引进新技术和新的商业机会，方便进入美国市场，并实现真正的互惠。
- (3) CSI 合作规模已迅速扩大，并已衍生出其他的方案。
- (4) 在这一领域的双边海洋合作所存在的主要障碍是倡议的实现需要实施复杂的、高成本的和耗时的措施。

### 一、集装箱安全倡议（CSI）的基本原则

集装箱安全倡议（CSI）是对于亚洲具有特殊意义的重要的安全措施，涉及世界前二十大集装箱运输港口中的 13 个。<sup>7</sup>CSI 是由美国海关总署在 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击发生后，于 2002 年 1 月提出的。集装箱货物安全对于经济发展和稳定的重要性，特别是在东亚，是显而易见的，如表 1 所示。可容纳吃水为 60 英尺<sup>①</sup>的大型集装箱船的“中心站”的安全，对于美国及其东亚贸易伙伴乃至全世界的经济利益体都具有重要的意义。这些深水港（新加坡、上海、香港、宁波、广州、高雄和横滨）中有七个位于东亚和东南亚，即处于全球大部分集装箱贸易区。因为区域港口正以惊人的速度在改建，所以更多港口还处于发展中。2007 年，亚洲范围内运输达到了 28 300 020 英尺集装箱标准货柜单位（TEUs）。“在 20 个最繁忙的集装箱贸易航线中有 11 个涉及作为始发地或目的地的大中国区，（占）世界总量的 37.6%。”<sup>8</sup>跨太平洋地区为 2 060 万 TEUs，亚欧为 1 860 万 TEUs。<sup>9</sup>

集装箱运输几乎占全球年度贸易的 90%，2008 年总量为 15 300 万 TEUs（比 2007 年增加了 7%）。<sup>10</sup>全球的 20 个集装箱中心站港口每年通过海运，使用 214 000 条船，经 301 个不同的入境口岸，发送 5 700 万个集装箱，其中约 68% 进入美国。<sup>11</sup>这是一个较大格局的一部分，其中占国际贸易 80% 的海运贸易增长了 4.1%（2004 年）和 3.6%（2005 年和 2006 年）。<sup>12</sup>1982—2005 年全球集装箱贸易增长速度为全球国内生产总值（GDP）的 3.5 倍，比全球整体贸易快 40%；2003 年以来，每年平均为两位数的增长速度。虽然全球经济状况可能会降低增长速度，但国际贸易仍然发展显著而环境问题可能将进一步有利于海运贸易。<sup>13</sup>

<sup>①</sup> 1 英尺 = 0.304 8 米，编者注。

排名

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15

资料

WORLD%  
注：  
这  
集装  
美  
财  
输  
元)<sup>15</sup>  
个  
港  
车  
上  
额  
年，  
美  
品，

表 1 2008 年世界前十五名集装箱运输港口

排名	港口	国家/经济区	TEUs
1	新加坡	新加坡	29 918 200
2	上海	中国	28 006 400
3	香港	中国特别行政区	24 494 229
4	深圳	中国	21 416 400
5	釜山	韩国	13 445 693
6	迪拜港	阿拉伯联合酋长国	11 827 299
7	宁波	中国	11 226 000
8	广州	中国	11 001 400
9	鹿特丹	荷兰	10 783 825
10	青岛	中国	10 024 400
11	汉堡	德国	9 737 110
12	高雄	中国台湾	9 676 554
13	安特卫普	比利时	8 662 891
14	天津	中国	8 502 700
15	巴生港	马来西亚	7 973 579

资料来源：“2008 年全球港口排名”，美国港务局协会，<http://aapa.files.cms-plus.com/Statistics/WORLD%20PORT%20RANKINGS%2020081.pdf>。

注：厦门排第 22 名，大连第 23 名，连云港第 35 名。

这种新兴贸易为集装箱港口带来了通行和处理上的巨大负担。承载 8 000 个集装箱的大型船舶运载了近一半的传入贸易（按价值计算），总量的 40%，进入美国的 360 个商业港口；在日本、新加坡和英国，这个比例甚至更高。在 2008 财年，美国港口从 611 个港口接收到 980 万个集装箱；<sup>14</sup> 2004 年，海运集装箱还输送了 1/4 的美国进口货物（4 230 亿美元）和 1/6 的美国出口货物（1 390 亿美元）。<sup>15</sup> 约 170 个国家的 600 多的外国海港向美国出口商品。其中出口量最大的 80 个国家向美国输送了集装箱总数的 95%。<sup>16</sup> 2005 年有 1 600 万个集装箱抵达美国港口。<sup>17</sup> 在该财年，美国海关与边境保护局处理了进入美国的 2 000 万个海运、卡车运输和铁路运输集装箱以及 2 900 万次的贸易报关。<sup>18</sup>

与美国一样，中国的经济也十分依赖于集装箱运输。2006 年，中国的出口额为 9 740 亿美元，其中 21%（2 500 亿美元）出口美国，9.5% 出口日本。同年，中国进口了价值 7 779 亿美元的商品。<sup>19</sup> 2009 年，中国海外运货量为 1.2 万亿美元的商品，从而成为世界上最大的出口国。<sup>20</sup> 物流和商业规则显示出绝大多数的商品，大部分的商品价值借助海运运输。空的集装箱不断进入中国的主要港

口——接近 10 000 万 TEU<sup>21</sup>——然后大多数通过实时的供应链运出满载的集装箱，因此，像美国一样，中国必须确保来自于其他国家的集装箱的安全性。中国的物流占其国内生产总值的 18%，是最发达经济体的 2 倍，其港口正以世界其他地方都无法企及的速度和规模发展，因而，中国有理由和能力，确保其集装箱的安全性。<sup>22</sup>

鉴于这种巨大的依赖性，涉及海运集装箱的恐怖活动对于贸易的破坏可能是灾难性的。为应对集装箱运输安保所存在的固有挑战，需关注丹麦价值 14 500 万美元的艾玛·马士基（Emma Maersk）的庞大规模。艾玛·马士基长 1 302 英尺，宽 207 英尺，比一艘美国海军航母还要大，但船上工作人员很少（与美国相比为 13:5 000），可以以 27 节的速度穿越太平洋。它可以承载 15 000 个集装箱或者 123 200 吨货物。马士基可以运营 550 艘集装箱船。<sup>23</sup>可以肯定的是，全球有 1 200 万个集装箱经由全球 4 600 艘集装箱船，分 3 000 组或更少组来运载，但其价值仍高于大多数货船。对于美国的海上贸易来说，他们占总吨位的 11%，总价值的 66%。这一庞大的容量具有分散在许多地方的大量的物流步骤。集装箱通常装在远处的许多公司仓库中，一个集装箱可以装载多个客户的货物。从出口方到提货方到陆上转运方到报关行到海关检查人员到港口运营商到支线船舶/海运承运人再到最后入境口岸，这一过程包含多达 40 份文件，可在尽可能少的 16 天内抵达远至 9 000 英里的区域范围。如果要保障这样一个漫长而复杂的过程的安全性，确实面临巨大的挑战，但获得的利益也是巨大的。<sup>24</sup>

由集装箱恐怖主义所造成的间接的经济损失是不可低估的。根据美国政府问责办公室（GAO）在其 2003 年的《集装箱安全报告》中所引用的博斯（Booz），阿伦（Allen）和汉密尔顿（Hamilton）2002 年的一份报告，如果因搜索一个未引爆的大规模杀伤性武器而需封闭美国的一个港口 12 天，经济损失可能达 580 亿美元，或每天 48 亿美元。<sup>25</sup>2002 年，布鲁金斯学会（Brookings Institution）的研究表明，在一相似港口发生爆炸而引发的贸易限制可能会产生 1 万亿美元的经济损失。<sup>26</sup>美国国土安全部每年向 CSI 投入约 1.4 亿美元，其中一部分用以减少这类情况发生的可能性。<sup>27</sup>2002 年，国际沿岸和仓库联合会罢工，这是港口经费损失的一个活生生的例子，西海岸 29 个港口被迫关闭 10 天，30~40 艘船无地方卸货。<sup>28</sup>易腐烂货物被毁，托运方和出口商蒙受了巨大的损失，估计每天损失为 24 亿美元（总值为 194 亿美元）。<sup>29</sup>

显然，中国的经济将受到从美国进口中断所带来的不利影响，2006 年，中国出口价值 2 500 亿美元货物到美国，占该年度总值的 21%。<sup>30</sup>这种危害可以广泛见于最近美国经济衰退对中国制造业的影响。已预订货物的装运延迟导致价格上涨，消费量降低，从而损害中国的出口。对集装箱实施更好的监管还可以减少世界各地港口所面临的走私和腐败倾向的威胁。例如，1998 年，时任国务院总理的朱镕基宣布：“有必要……为所有港口配备集装箱监控系统，以提高缉私作战

能力。”<sup>31</sup>上述资深人士体验，这对于

## 二、CSI 和

根据 C 个 CSI 港口外地区载运完全依照在 和军事对共同的威作多年。<sup>35</sup>正国港口监控

要加入完整性），施由四部分境保护局进（1）和能给恐怖混过境美国…时，需要批（2）和港口前。

（3）和射线和伽要，同时进（4）和

例如，海关收到和如，如果有外的审查。椰子接受和的安全访与货运延和的集装高效。

能力。”<sup>31</sup>上述就是在该领域开展合作的重要的经济和安全原因。中国港口业的一位资深人士透露：“通过加入 CSI，我们可以借鉴美国先进的集装箱安全管理经验，这对于国内企业来说肯定具有积极的意义。”<sup>32</sup>

## 二、CSI 程序

根据 CSI，官员被部署到海外工作，在向美国输送 86% 的集装箱货物的 58 个 CSI 港口与东道国的同行合作开展工作。<sup>33</sup>美国海关与边境保护局官员驻扎的海外地区载运大量的集装箱，超出一定的阈值，在那里他们参与互惠信息交换。<sup>34</sup>这完全依照在最大程度上尊重东道国的主权。

和军事领域的合作相比，通常各国更容易实现在执法方面的合作，特别是针对共同的威胁。美国移民和归化局以及缉毒局的人员已经成功地在国外的港口工作多年。<sup>35</sup>正如中国官方媒体广泛报道的那样，CSI 的合作伙伴国家也可以派员到美国港口监控集装箱运往自己国家的港口。<sup>36</sup>日本和加拿大已经在多地实施这种做法。

要加入 CSI，参与者首先要透彻分析港口基础设施的不足（包括人员配备的完整性），并解决突出问题。然后，为确保集装箱运输的安全性，CSI 参与者实施由四部分组成的工作程序——所有都基于最佳的实践活动，并与美国海关与边境保护局进行协商，这四部分包括如下内容。

（1）利用情报、标准化信息、风险管理以及自动定位工具，鉴别和定位可能给恐怖活动提供便利的集装箱。为保障这一工作，“如果出口目的地为美国或过境美国……必须遵循美国 24 小时规则，这要求在运往美国的船上装货前 24 小时，需要报告 14 项数据元素（如装货港和卸货港）”。<sup>37</sup>

（2）尽可能早的预审有风险的集装箱，最好在出发港，在到达参与成员国港口前。

（3）采用先进的非侵入性检查（NII）检测技术（如放射线检测设备以及 X 射线和伽马射线仪）迅速预审驶往参与成员国港口的有风险的集装箱，如有必要，同时进行物理检查，将对贸易活动的影响减至最低。

（4）引入使用更安全的和更能明显揭示出可能遭受到干扰的集装箱。<sup>38</sup>

例如，在香港，航运公司预先向港口码头所有者的电脑系统发送信息。香港海关收到相同的信息，依据相对风险评估，有选择性地扣留和检查集装箱。例如，如果在斯里兰卡的科伦坡有爆炸发生，那么会对来自该港口的集装箱进行额外的审查。检查员察看某些商品的异常活动。例如，在港口存放五天的易腐烂的椰子接受检查，结果发现其中隐藏毒品。安全程序有多个步骤。工作人员有不同的安全访问级别，除非授权，否则港口的出口不会打开。因为发货人支付的金额与货运延迟有关，所以这可以促使他们进行自我监督。<sup>39</sup>鉴于美国已决定采取高水平的集装箱检查，因而遵照 CSI 执行，这实际上可以让驶往美国的货物运输更高效。

### 三、参与的东亚和东南亚国家

随着集装箱港口在东亚和东南亚地区的高度集中，CSI 在该地区取得很大的进展是既自然又幸运的。关于目前在该地区的运营港口列表，请参阅表 2。

表 2 CSI 中位于东亚和东南亚的港口

港口位置	港口	加入 CSI 日期
中国大陆	上海	2005 年 4 月 28 日
	深圳	2005 年 6 月 24 日
中国香港	香港*	2003 年 5 月 5 日
中国台湾	高雄	2005 年 7 月 25 日
	基隆	2006 年 9 月 25 日
新加坡	新加坡*	2003 年 3 月 10 日
日本	横滨	2003 年 3 月 24 日
	东京	2004 年 5 月 21 日
	名古屋	2004 年 8 月 6 日
	神户	2004 年 8 月 6 日
韩国	釜山*	2003 年 8 月 4 日
马来西亚	巴生	2004 年 3 月 8 日
	丹戎帕拉帕斯	2004 年 8 月 16 日
泰国	林查班	2004 年 8 月 13 日

\* 表示加入了“安全货运倡议”。

资料来源：“CSI 情况说明书”，美国海关与边境保护局，2007 年 10 月 2 日。[http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/csi/ports\\_in\\_csi.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/ports_in_csi.xml)。

表 2 中列出的所有国家和实体都在促进 CSI 覆盖范围方面起到了关键作用，它们在这方面的努力理应得到极大的认可。然而，本文认为有必要关注 CSI 在中国的实施情况。

#### (一) 中国

随着本国以制造业为基础的经济的迅猛增长，中国已经对全球的集装箱贸易产生了重大影响。中国政府的积极参与已经并将会对 CSI 的成功至关重要。中国大陆有全球前 15 名集装箱港口中的 6 个，具备庞大的集装箱出口量。<sup>40</sup>2004 年，中国港口大约处理了全球集装箱货运的 1/4（如果包括香港特区港口处理量）和近 40% 的全球集装箱量。自 2002 年以来，中国超越了美国，其港口承载了全球最大的货物和集装箱吞吐量。2007 年，中国出口 11 476 万 TEUs，预测 2008 年

在 13 700  
装箱，年  
国。关于  
中国  
中国集装  
界上 90%  
表 4 对中

表 3 中

港口
上海
深圳
广州
宁波 - 舟
青岛
天津
厦门
大连
连云港

\* 表示加入了“安全货运倡议”。

注释：自资料来源 Huangyan]，‘Industry Trends- 年 11 月)；48 1—12 月全国 the Top Ten N and Communic 2008 from Mat Intelligence On else - about - s 装箱海铁联运 port]，‘中国 Port Association Chinese Ports’ Lloyd's List Po

在 13 700 万 ~ 13 900 万 TEUs。2007 年 11 月，中国大陆港口已经处理了 1 亿个集装箱，年增长率为 25% ~ 35%，经太平洋海上通道的集装箱中大约有一半来自中国。关于 2006—2009 年的统计数据和 2010—2011 年的预测值，请参阅表 3。

中国大陆有 2 个位列世界前十名集装箱运输公司之列（COSCO 中国远洋和中国集装箱运输股份公司），台湾地区也有 1 个（长荣海运）。中国还制造了世界上 90% 的集装箱。国有中国远洋公司有 130 多艘船（容量为 320 000 TEU）。<sup>41</sup> 表 4 对中国顶级船运公司与其他国家船运公司的区别进行了比较。

表 3 中国内地近期和预计的集装箱吞吐量与中国前 9 名重要港口（以百万 TEU 为单位）

港口	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年*	2011 年*
上海	21.71	26.15	28.01	25.00	27.65	29.04
深圳	18.47	21.10	21.42	18.25	19.93	20.92
广州	6.60	9.26	11.00	11.19	14.00	N/A
宁波 - 舟山	7.07	9.43	10.93	10.50	10.00	N/A
青岛	7.70	9.46	10.02	10.26	12.00	N/A
天津	5.95	7.10	8.50	8.70	12.00	N/A
厦门	4.02	4.63	5.04	4.68	10.00	N/A
大连	3.21	3.81	4.53	4.55	8.00	N/A
连云港	1.30	2.00	3.00	3.02	3.4	N/A

\* 表示估计值。

注释：自 2006 年 7 月，依据年 TEU 吞吐量，中山成为中国第十大港口；自 2008 年，苏州跃居第十名。

资料来源：Projections for 2010 – 2011 for Shanghai and Shenzhen from 撰文，余黄炎 [Zhuan Wen and Yu Huangyan]，“全球集装箱港口行业动态—多数港口第三季度吞吐量无明显回升”[“Global Container Port Industry Trends—No Significant Rebound in the Third Quarter for Most Ports”]，中国港口 [China Ports] 11 (2009 年 11 月)：48. Projections for 2010 for all ports besides Shanghai and Shenzhen as well as 2009 data from “2009 年 1—12 月全国规模以上港口国际标准集装箱吞吐量前 10 名”[“International Standard Container Throughput for the Top Ten National Ports, January – December 2009”]，2010 年 2 月 1 日，交通运输部 [Ministry of Transport and Communications]，<http://www.61226122.com/CSD3.0/profession/detail.jsp?articleid=68587>. Data for 2008 from Matt Schiavenza，“An Uncertain Year for China's Ports? The Latest Throughput Figures to Date,” China Intelligence Online, 11 September 2009, <http://www.chinaintelligenceonline.com/News/2009/09/l/something-else-about-something>. Data for 2007 from 撰文，杨震宁 [Zhuan Wen and Yang Zhenning]，“加快发展国际集装箱海铁联运的研究”[“Research on Accelerating the Development of International Sea – Rail Intermodal Transport”]，中国港口 [China Ports] 1 (January 2009)：19. Data for 2006 from 中国港口协会研究中心 [5 [China Port Association Research Center]]，“2008 年中国港口集装箱运输预测”[“2008 Container Transport Forecast for Chinese Ports”]，中国港口 [China Ports] 185, no. 11 (2007 年 11 月)：27. Data checked against “China,” Lloyd's List Ports of the World 2010, vol. 1 (London: Informa Maritime and Professional, 2010), 221 – 300.

表 4 按照 TEU 量排出的前十名集装箱运输公司 (2009 年 3 月)

公司	TEU 量	市场份额 (%)	船只数量 (艘)	市场份额 (%)
A. P. Moller – Maersk Group	2 031 886	15.5	539	8.91
Mediterranean shipping Company S. A.	1 469 865	11.20	425	7.03
CMA CGM Group	988 141	7.50	378	6.25
长荣海运 (Evergreen Marine Corporation)	624 536	4.80	176	2.91
Hapag – Lloyd	488 135	3.70	128	2.12
中国远洋 (COSCO Container Lines)	485 796	3.70	148	2.45
American President Lines (APL)	473 170	3.60	131	2.17
中国集装箱运输股份公司 (China Shipping Container Line) (CSCL)	450 928	3.40	143	2.36
NYK Line	433 000	3.30	119	1.97
Hanjin – Senator	378 282	2.90	91	1.50
World Fleet Capacity	13 108 859	100	6 048	100

资料来源：John Konrad，“Container Shipping Companies – The Ten Largest Visualized，”gCaptain，2009年3月7日。<http://gcaptain.com/maritime/blog/the-ten-largest-container-shipping-companies-visualized/>。

中国港口的迅猛发展和经济的增长可能会增加其全球集装箱贸易的份额。<sup>42</sup>中国的政策特意将航运分布于不同的港口（不同于西方经济学中更多以市场为导向的方法），这为安全监管提供了额外的机会。中国政府分配集装箱货运的方式有利于关注最危险的集装箱，同时得以更迅速地处理其他集装箱。

2002 年 10 月 25 日，江泽主席在得克萨斯州的克劳福德与美国总统乔治·W. 布什会晤时宣布中国愿意加入 CSI，并且他会对此给予大力支持，这标志着全球集装箱安全工作向前迈出了一大步。<sup>43</sup>“我很高兴看到，中国政府已原则上同意加入美国的‘集装箱安全倡议’”，美国海关专员罗伯特·C. 邦纳 (Robert C. Bonner) 回应说，“我们将尽快与中国政府官员协商落实计划。这对于保护中美之间的贸易和保护世界整体贸易体系中最重要的组成部分——集装箱货运来说都是重要的一步”。<sup>44</sup>2003 年 1 月，中国海关总署 (GAC) 副署长盛光祖提出了一套技术规范。2003 年 6 月，小布什总统和胡锦涛主席在法国埃维昂通过了“原则声明”。<sup>45</sup>2003 年 7 月 29 日，中国正式加入 CSI，美国专员邦纳和中国海关总署署长牟新生在北京签署了《原则宣言》。<sup>46</sup>

## (二) 中国香港

中国香港特别行政区积极参与 CSI 和安全货运倡议（为此，2007 年 7 月，它

成为参上  
运量和集  
值 434 亿  
1 333 81  
运集装箱  
性更显重  
香港  
香港工商  
我们有责  
威胁。”<sup>52</sup>  
员邦纳将  
基础，后  
为系统支  
瞄准系统  
10 月的  
描检查，  
“帮助确  
踪用的无  
和放射性  
作组和美

(三)

中国  
“我们非  
和加强，  
在集装箱  
也是最繁  
2005  
口参与 C  
前景广阔  
在 CSI 领  
端”。<sup>59</sup>上  
前将其打  
作用，上  
显著的增  
国佐治亚  
目采用来

成为参与计划第一阶段的港口)，这是非常令人欣慰的进展；从向美国出口的货运量和集装箱量来看，香港目前排在第一位。<sup>47</sup> 2004 年，美国从香港进口了价值 434 亿美元的集装箱货物。<sup>48</sup> 在 2006 财年，香港向美国发出的货运量占其 1 333 812 货运量（948 876 个集装箱）的 11.48%，这占当年美国接收的所有船运集装箱的 9.28%。<sup>49</sup> 然而，香港货运量 90% 都是自己转运的，这使检验其安全性更显重要。<sup>50</sup>

香港了解与美国进行贸易的重要性，从一开始就采取了积极措施。<sup>51</sup> 2002 年，香港工商及科技局局长亨利唐表示：“作为全球最繁忙的集装箱港口，我们认为我们有责任与国际社会合作维护全球海运贸易系统免受我们所面临的潜在风险的威胁。”<sup>52</sup> 美国官员赞赏与香港同僚间的出色合作，海关与边境保护局（CBP）专员邦纳将其描述为“世界各地 CSI 港口的典范”。<sup>53</sup> 香港海关和税务以前以纸张为基础，后来他们通过实施 CSI，制订和完善先进的电子定位系统或数据库。香港为系统支付费用并购买数据显示权利〔例如，运往美国的集装箱的装货单和自动瞄准系统（ATS）数据〕。提前 24 小时告知目标集装箱的情况。<sup>54</sup> 虽然，2006 年 10 月的《港口安全和责任（SAFE）法》并不要求对 1/3 的地点实施 100% 的扫描检查，然而，香港现代码头对其处理的所有运往美国的集装箱进行扫描，以“帮助确定在大吞吐量港口进行扫描所产生的影响”。除了成像用的 NII 设备和追踪用的无线射频识别仪（RFID），现代的码头采用这类技术作为无线电门户监视和放射性同位素识别装置系统来检测放射性物质。<sup>55</sup> 检测结果被传送到现场 CSI 工作组和美国国家定位中心进行分析。<sup>56</sup>

### （三）中国大陆

中国加入 CSI 后，两个高吞吐量水平的港口也参与进来。美国专员邦纳说，“我们非常感谢中国国家主席胡锦涛持续支持 CSI”。“CSI 安全覆盖面现正在扩大和加强，已包含上海和深圳两个口岸”。<sup>57</sup> 这些口岸的加入是合情合理的：两个都在集装箱吞吐量全球排名前四位中，是中国国内集装箱吞吐量最大的，所在地区也是最繁忙的国际贸易区。

2005 年 4 月 28 日，美国海关与边境保护局专员邦纳和牟署长宣布，上海港口参与 CSI 工作。<sup>58</sup> 牟署长在一份书面声明中表示，“中国和美国在反恐合作方面前景广阔，双方在加强集装箱安全合作方面的努力是一个很好的范例”。“中美在 CSI 领域的合作在上海启动是中美海关当局之间开展合作的一个良好的开端”。<sup>59</sup> 上海对于集装箱安全工作具有特别重要的意义。中国政府计划于 2010 年前将其打造成为世界上最大的港口，使其在“国际集装箱中转”方面发挥重要作用，上海港正与新加坡港口在这方面展开强烈的竞争。<sup>60</sup> 专家认为该港口保持着显著的增长潜力。<sup>61</sup> 2008 年，经营港口公共码头的上海国际港口集团推出了与美国佐治亚州港口管理局合作开展的上海—萨凡纳快速贸易航线项目。这个创新项目采用来自 Savi 网的基于 RFID 的自动电子封条（简称电子封条），跟踪上海和

佐治亚州的萨凡纳之间运输的集装箱。<sup>62</sup>然而，交通部的一位专家强调即使上海的42个码头中有很多达到可与香港媲美的科技水平，安全性仍很重要。<sup>63</sup>

2005年6月24日，牟署长和专员邦纳宣布，深圳港将正式投入CSI中的合作。深圳港包括3个主要的集装箱港口（盐田、蛇口和赤湾，占港口总吞吐量98%以上），2007年12月开始使用新的大铲湾设施和几个较小的设施。为国际船舶提供服务的主要港口设施都遵循CSI的相关要求。<sup>64</sup>邦纳赞赏中国同僚的努力，宣称：“由于部长牟新生对CSI的持续支持，美国边界更安全，更高效”。<sup>65</sup>关于深圳和香港港口及周边设施，参见图1。

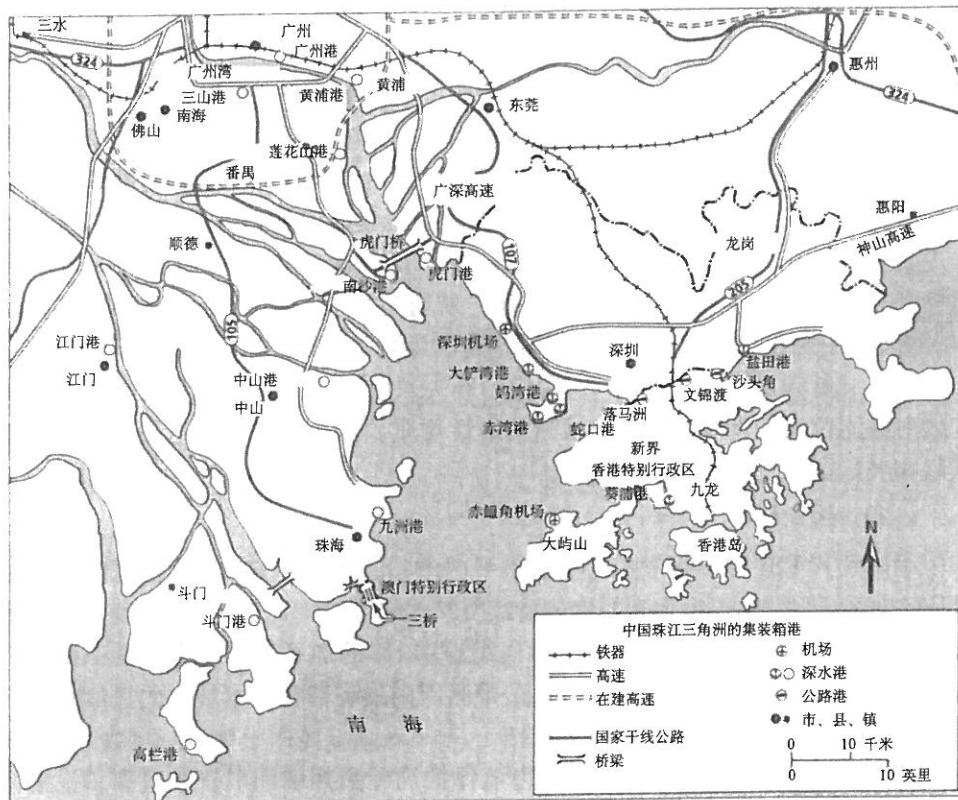


图1 位于中国珠江三角洲的集装箱港

鉴于中国航运业的巨大规模和国家重大技术能力，CSI引起人们很大关注和探讨便不足为奇。<sup>66</sup>中国已逐渐认识到海上反恐的重要性。<sup>67</sup>当地的官员正努力提高人们对于遵照法规、防止偷渡和港口安全面临的其他威胁的认识。<sup>68</sup>中国对非传统安全威胁的关注似乎已经引发了各种前所未有的海上安全演习。<sup>69</sup>中美两国海关也在双边演习方面开展合作。<sup>70</sup>中国海关总署副署长龚正曾表示说：“中国海关将尽一切努力，促进全球贸易，确保其安全性。”<sup>71</sup>然而，香港的一位专栏作家认为，“中国当局不可能在中国大陆实施”CSI的某些相关活动。<sup>72</sup>

希  
有其他  
运输了  
波建设  
展态势。  
岛构建  
8 500 万  
箱中转  
相龙称：  
万吨，參  
**四、CS**  
除研  
年6月，  
易便利  
组制定  
(1)  
基本数据  
(2)  
子传输数  
(3)  
安全性产  
(4)  
以便提前  
八国  
部签署的  
汤姆·里  
代表欧盟

的安  
实现  
及的  
起运  
显然  
于CSI项  
工作。<sup>82</sup>

希望在不久的将来有更多的中国港口加入 CSI，因为除上海和深圳港口外还有其他已凸显的和不断增加的集装箱活动。例如，厦门和福州的港口已经向美国运输了大量的出口物资。<sup>73</sup>第九个五年计划呼吁 2010 前在大连、天津、青岛和宁波建设更多的集装箱码头。<sup>74</sup>这些港口和其他的港口正在迅猛发展并将继续保持发展态势。<sup>75</sup>例如，中央党校副校长张志新表示：“我们正在实施一项战略……将青岛构建成为中国北方国际航运中心。截至 2002 年，我们港口吞吐能力将达到 8 500 万吨，我们的集装箱吞吐能力达到 2 800 万标准箱，将青岛建成国际集装箱中转枢纽港，港口的总体技术和管理水平达到世界先进标准。”<sup>76</sup>天津市市长戴相龙称：“在建设天津港过程中，有必要将其建设成为一个港口处理能力 17 000 万吨，集装箱运输货物量 600 万个标准箱的大型现代化国际深水良港。”<sup>77</sup>

#### 四、CSI 在世界各地的广泛影响

除确保世界主要港口安全性外，CSI 日益成为一般性安全合作的典范。2002 年 6 月，世界海关组织（WCO）的 161 个成员国通过了《关于供应链安全和贸易便利化的决议》，这有助于以 CSI 为蓝本发展计划。随后的世界海关组织专案组制定了如下内容：

- (1) 一个修订后的 WCO 数据模型和一份包含用于识别高风险货物的 27 项基本数据元素的清单；
- (2) 海关的预知货物信息指南（ACI 指南），确保能提前（到达前）向海关电子传输数据，这些指导方针的名称已改为“集成供应链管理指南”（ISCM 指南）；
- (3) WCO 的成员国和私营行业之间的高层次合作指南，用于提高供应链的安全性并促进国际贸易的流动性；
- (4) 一份新的《海关事务行政互助国际公约》，协助成员国制定法律依据，以便提前向海关传输电子数据。<sup>78</sup>

八国集团通过了一项类似的决议。<sup>79</sup>2004 年 4 月 22 日，欧盟与美国国土安全部签署的一份协议计划使 CSI 覆盖整个欧盟。<sup>80</sup>协议签署后，美国国土安全部部长汤姆·里奇（Tom Ridge）和爱尔兰财政部长查理麦克里维（Charlie McCreevy）代表欧盟签署了一份欧洲委员会的声明，强调如下几点内容。

委员会完全理解美国对于提高货物安全性的重视，并认为，最有效的安全保障措施要通过欧盟与美国合作实施。新协议所依据的原则是要实现合法贸易的安全性就要通过进口国海关当局与供应链早期环节所涉及的海关当局协同工作，在高风险集装箱从本国港口或装货地或转运地起运前，利用及时的信息和检测技术对这些集装箱进行定位和扫描。<sup>81</sup>

显然，CSI 模型在加强全球海运贸易的安全性方面具有广泛的适用性。但由于 CSI 还尚未覆盖很多重要的港口（例如中国大陆），所以还需要做更多的工作。<sup>82</sup>

### (一) 相关计划

美国政府和相关国际组织发起了其他一些方案对 CSI 进行补充，中国参与其中许多计划的实施。美国海关与边境保护局负责领导美国海关反恐贸易合作 (C - TPAT) 和国家定位中心 (NTC)。国家、能源和国土安全部实施出口管制及相关的边境安全援助计划 (EXBS) 与大型港口/安全货运倡议，以应对核扩散。在国际舞台上，国际海事组织实行“国际船舶和港口设施安全 (ISPS) 规则”，世界海关组织负责 SAFE 标准框架的实行，国际标准化组织 (ISO) 推进各种其他标准的实行。美国海岸警卫队在支持美国所有这些举措中发挥了重要作用。中国作为一个重要贸易国在过去的 30 年中保持其增长态势的同时参与了许多计划。下面有选择性地介绍相关的倡议和中国的参与情况。

### (二) 国际标准化组织

ISO 颁布了用于规范流程、确保质量控制的标准，它是一个非政府组织，工作人员来自 157 个国家的政府和私营部门。<sup>83</sup> 它制定了一个 ISO 28000 供应链安全标准。此标准可以用来保证港口在“金融、制造、信息管理、包装设施与传输模式和地点之间的货物存储和运输设施”这类领域内满足相关活动的需要。<sup>84</sup> 需要改善的具体领域会被标识上“问题标签”。安全声誉差的港口可以征求进行审计，如果结果良好，可以请求有关组织对其状况进行改善 [例如，伦敦劳合社 (Lloyd) 的保费]。美国和中国预计不可能有这类问题港口，因为两国作为重要的进口国，都努力使这类港口达标，所以港口都更趋安全。

### (三) 国际船舶和港口设施安全 (ISPS)

中国政府于 1974 年加入国际海事组织 (IMO)。2001 年，由海军上将詹姆斯·洛伊 (James Loy) 领导时的美国海岸警备队制定的 ISPS 于 2002 年获得 148 个 IMO 成员国的通过，经美国代表团宣传后，2004 年 7 月 1 日前获得实施。《海上生命安全公约》修正案，SOLAS (1974) / (1987)，ISPS 为港口设施和总重 500 吨以上的船舶的安全确立了在不同的安全级别下的最低的强制性要求以及关于实施和推广相关信息的建议。<sup>85</sup> 这种风险管理机制为颁发“国际船舶安全证书”提供了依据。<sup>86</sup> 然而，必须强调的是 IMO 不具备直接惩罚违规者的权力，而是依靠市场力量来奖励安全做法。<sup>87</sup>

美国通过制定《海上运输安全法》履行其在 ISPS 的义务，美国海岸警卫队负责监督和实施工作。<sup>88</sup> 应 IMO 于 2004 年 7 月 1 日提出的要求，中国交通部提出 620 个港口设施需要遵循 ISPS 的相关声明。<sup>89</sup> 根据 ISPS 中的相互交流要求，中国也可以在美国港口实施监督。国际劳工组织和国际海事组织的活动规则监管“更大的港区和港口工作人员的安全性”，这对 ISPS 是一种补充。<sup>90</sup>

### (四) 美国海岸警卫队计划

美国海岸警卫队推广使用最佳的方法来帮助深化港口安全工作，从而脱离其

港口安全咨询  
安保员（或  
员）合作完  
于船只，也  
东亚，他们  
的回访计划  
年访问中国  
渡的集装箱  
的摄像头监

### (五)

大型港  
受海港核威  
种阶段。继  
如美国《港  
2006 年 12 月  
预先未确定  
性危险物，  
纳入到所选  
数据。在 20  
(近 120 万)  
山) 和香港]

### (六)

美国国  
性武器的扩  
助计划的执行  
设备以提高  
恐怖主义行  
口控制计划  
法运输与大  
法官和技术  
府产业论坛”  
(CAEA) 合  
途材料、设备  
后续活动，以  
非法运输的能  
员，并帮助中

港口安全咨询，保持港口合作。<sup>91</sup>例如，在香港的现代码头有限公司，每一位船舶安保员（或由所有者指定的人员）必须与港口设施安保员（或指定的码头安全员）合作完成船舶/码头安全查验清单工作。<sup>92</sup>这种方法很有用，因为它不仅适用于船只，也适用于 ISPS 不涉及的驳船，因为这类船通常不参与海洋运输，但在东亚，他们仍会参与跨境贸易。作为中方访问查尔斯顿、南卡罗来纳州和纽约市的回访计划的一部分，美国海岸警卫队的国际港口安保联络处于 2005 年和 2006 年访问中国，考察 ISPS 的实施情况。<sup>93</sup>在中国的蛇口集装箱码头，涉嫌被用于偷渡的集装箱会接受二氧化碳和温度监控以及可视检查。<sup>94</sup>中国盐田国际集装箱码头的摄像头监控电子舷梯门只允许持有边检局签发的电子卡的人员进出船舶。<sup>95</sup>

#### （五）大型港口/安全货运倡议

大型港口倡议是能源部/国家核安全管理局的一项计划，目的是保护美国免受海港核威胁和放射性威胁。在 12 个国家、18 个港口，该计划正处于实施的各种阶段。继 2007 年 5 月签署双边谅解备忘录后，有 2 个中国港口参与进来。<sup>96</sup>正如美国《港口安全法》所要求的那样，这一倡议衍生出了安全货运倡议。于 2006 年 12 月 7 日正式启动的有国土安全部合作参与的安全货运倡议通过对包含预先未确定为高风险的集装箱在内的更大范围的集装箱进行筛查，以便识别放射性危险物，这对 CSI 进行了补充。<sup>97</sup>它将先进的扫描技术（例如，核探测设备）纳入到所选定的港口和子港口码头的既定作业中。<sup>98</sup>这提供了除提单外的 CSI 小组数据。在 2006 财年中，6 个接受评价的港口处理了输往美国的货物总量的 10%（近 120 万）。<sup>99</sup>三个东亚港口——新加坡的 Brani 码头、韩国的 Gamman 码头（釜山）和香港正加入安全货运倡议。

#### （六）出口管制及相关的边境安全援助计划（EXBS）

美国国务院的国际安全暨防核武扩散局实施 EXBS 计划，以防止大规模杀伤性武器的扩散。国土安全部内的机构，如海岸警卫队与美国海关与边境保护局协助计划的执行。例如，作为该计划的一部分，马耳他的主要中转港装入了 X 射线设备以提高货物扫描能力。<sup>100</sup>中国为了支持《联合国反恐怖主义公约》/《制止核恐怖主义行为的国际公约》，加入了 EXBS。<sup>101</sup>EXBS 与能源部的国际核不扩散出口控制计划（INECP）合作，对上海和大连的活动提供支持，培训“负责阻截非法运输与大规模杀伤性武器相关的‘双重用途的’战略商品的中国前端海关执法人员和技术专家”。<sup>102</sup>2008 年 1 月，中国各部委的代表参加了 EXBS 主办的“政府产业论坛”。INECP 计划在与 EXBS 合作的同时也与中国国家原子能机构（CAEA）合作，在 CAEA - DOE 和平利用核技术框架内，制定关于核与核双重用途材料、设备和技术的技术指南。正如本文所要指出的，国务院官员设想了各种后续活动，以提高中国产业能力和执法人员的审查出口许可证申请、选择和查处非法运输的能力。其中包括在查尔斯顿港口和南卡罗来纳州港口培训中国海关官员，并帮助中国发展一套产业“内部控制程序”。<sup>103</sup>

### (七) 国家定位中心

2001 年 10 月 21 日成立于弗吉尼亚州雷斯顿的国家定位中心（NTC）协调各机构间的信息整合与共享，其中一些机构在中心有代表。<sup>104</sup> NTC 有超过 60 名员工，其中 46 名当前的工作是作为“定位员”在自动定位系统（ATS）的帮助下，检查数据是否与恐怖分子有关联。NTC 在 CSI 中起到了重要的作用。<sup>105</sup>

### (八) 美国海关反恐贸易合作

始于 2002 年的美国海关反恐贸易合作计划（C - TPAT）聘用美国供应链安全专家，直接与公司合作，通过保持 24 小时前告知，确保供应链的安全。反过来，为了遵循 C - TPAT 的措施，参与者可以从减少检查量和优先处理中受益，甚至潜在上允许实施作为 CBP 进口商自我评估计划一部分的自我监管计划。<sup>106</sup> 始于 2008 年的美国 CBP 已经协助中国海关完成了两轮供应链安全联合验证访问。<sup>107</sup>

### (九) 自我监管

前面讨论过的机制和计划鼓励港口和货主采取积极的安保措施。试点计划包括使用射频识别（RFID）和全球定位系统等跟踪技术。例如，迪拜世界港口公司投资 3 亿美元，除显著改善基础设施外，还利用 X 射线、辐射和集装箱光学识别，更好地确保包括中国在内的全球 42 个码头的安全性。<sup>108</sup>

## 五、中美 CSI 合作所面临的挑战

这本书投入印刷之时，全球经济增长放缓仍在影响集装箱贸易，但整体规模仍然巨大，已经有经济复苏的迹象。<sup>109</sup> 全球集装箱运输量预计在 2010 年将增长 8.6%，特别是中国港口的吞吐量将恢复至下滑前的水平。<sup>110</sup> 但是，潜在的安全威胁并没有降低。因此 CSI 仍然可以发挥作用，美国和中国应该携手努力，确保计划继续获得成功。

尽管 CSI 迄今为止已经取得了巨大的成就，但进一步的落实工作仍面临着各种各样的挑战。为了最大限度地提高未来取得成功的机会，重要的是要认真解决问题，研究如何解决或至少减弱问题。许多中国关注的问题已经得到解决，据有关消息称其中一些问题以“原则声明”附件的形式通过双边协商的方式进行了说明；有些尚未解决，有待美国评估团队抵达中国，在签署“原则宣言”后磋商细节问题。<sup>111</sup>

各国的状况，国家利益和对推动共同的安全举措的优先任务的看法都不同。这就提出了一个问题，集装箱的安全性与其他问题的关联程度如何。一些国家的政府可能从特定的、技术意义上考虑实现集装箱安全的问题，而其他的政府可能会坚持于处理更大的政治和体制上的因素，他们认为这些对于取得进展是有必要的。如何平衡稀缺经济和政治资源在防止或减轻高风险、低概率事件和低风险、高概率事件的应急工作中的投入问题将成为反恐政策的制定与国际合作和协

虚假的  
人的  
甚至  
放射  
一个  
“清  
装箱  
到破  
常易  
意的  
知，  
对不  
品走  
保官  
之以  
强大

国际  
“作为  
突，  
性，  
加入  
示：“  
的威  
手无  
针和  
而非  
在多  
过遵  
地控  
的“

商领域所面临的一项持续的挑战。相关的六个挑战因素如下。

### (一) 漏洞与不足

CSI 不是万能的。某些专家表示，CSI 认定集装箱是安全的，这会给人一种虚假的安全感。<sup>112</sup>某些港口存在港口腐败和有组织犯罪。电子定位系统相当于输入的数据，会受到渎职和人为失误的影响。<sup>113</sup>提单等文件可能包含不准确的信息，甚至是伪造的。<sup>114</sup>扫描不是万能的，因为有害物品可能被伪装（例如，用铅屏蔽放射性物质），或用其他方式隐藏起来。<sup>115</sup>检测技术存在不同水平的失误，并没有一个统一的性能标准。<sup>116</sup>人们有可能通过从一个监管不完善的港口进行转运来“清洗”集装箱，偷偷塞入未经批准的物品，甚至（至少在理论上）在途中对集装箱做手脚。此外，即使另一个国家的其他港口遭到大规模杀伤性武器攻击或受到破坏，这仍然会对美国的供应链和经济产生可怕的影响。<sup>117</sup>船载集装箱——非常易受攻击——只是一个运送炸弹或其他危险设备的潜在手段。<sup>118</sup>例如，值得注意的是，虽然重量超过 300 吨的外国船只必须在进入美国水域前 96 小时进行告知，而 300 吨以下的船舶接受的审查则少得多。<sup>119</sup>据报道，2002 年，美国海关只对不到 10% 的非经营性私人船只在美国水域进行检查。<sup>120</sup>事实上，哥伦比亚的毒品走私分子已经操作能够携带多达 10 吨可卡因的潜水器，这确实令人担忧。<sup>121</sup>安保官员必须提高警觉，以尽量减少这些情况出现的可能性，现在的不完善系统较之以前当然更优。CSI 通过显著增加运输危险或未审批商品的难度，已经产生了强大的威慑力。<sup>122</sup>

### (二) 主权和法律问题

有些国家不愿参与活动，因为他们担心可能会危及其主权。例如，中国现代国际关系研究院的学者将 CSI 与美国促进的其他“新的国际多边安全机制”、“作为国际组织的主要调控制度”。“美国倡导的新规定与现有的国际准则严重冲突，尤其与国家主权原则冲突。反恐大背景为这些建议赋予了一定程度的合理性，因此，美国比以往任何时候都更积极推动这些计划，并且有越来越多的国家加入进来。”<sup>123</sup>

也许是因为敏感性，CSI 的目标和程序已被歪曲。例如，互联网周刊曾表示：“来自美国的经验丰富的专员和情报专家在东道国的港口驻扎……存在潜在的威胁。没有人能保证他们在收集反恐情报时不会‘搂草打兔子’”。<sup>124</sup>但其实，手无寸铁的缺乏逮捕权的国外人员驻扎在东道国港口时会严格遵照 CSI 的指导方针和双边协定，并以当地法律作为决定因素。因为这些人员基本上是执法人员，而非军事官员，所以他们可以更容易共享与执法活动紧密相关的信息。据报道，在多轮磋商中，中国工作组努力协商，确保协议对中国有利。据消息来源称，通过遵循基本原则，即“以我为主，为我所用，巧妙周旋，服从大局”，中国恰当地控制谈判和磋商的进展，并取得了对我们有利的一定成效，这与其他国家签署的“原则宣言”有所不同，他们在内容上大致相同，并包含广泛的原则。在一

各员下，

安过立，始  
107

包公识

模长威计

各决有了  
磋

司。的可必风协

些比较敏感的问题上，中国始终没有轻易做出承诺，留待今后进行深入磋商。这些问题包括美国 CSI 工作组成员在中国停留期间的外交豁免权问题。<sup>125</sup>

而且，据报道，美国和中国为 CSI 的实施而磋商出的“原则宣言”规定：“任何一方都不可以访问对方的海关电脑系统或数据库，任何一方所要求的资料须按照双方约定的范畴和方式来提供。更重要的是，任何一方向另一方所提供的数据不得用于后者要求中明确规定的目的以外的任何其他的目的。”<sup>126</sup>“原则宣言”第 1 条，要求如下：

美方必须尊重中国的主权。美国 CBP 派往中国港口实施 CSI 的任何人员必须严格遵守中国的相关法律和规定，海关等部门的有关规定，并在 CSI 的双边框架下开展工作。美国部署的这些人员不得实施任何执法行为，因而，不携带武器，并且没有权利扣留货物或人员。<sup>127</sup>

此外，中国不允许美国技术人员直接进入其港口。（中国的检查人员向美国同行提供 X 射线图像，他们之后可以要求中方进行更彻底的检查。）虽然，根据 CSI 的要求，双方可以互检，但据报道，迄今为止，中国还没有提出这类要求。<sup>128</sup>

一种可能性是，中国的决策者认为，他们国家自身的港口安全规定和国内对于相关问题的研究已经能提供充足的保障。<sup>129</sup>与此类似，一些西方学者将美国近期努力加强 CSI 这类防扩散机制解释为国际海洋法发展过程中的根本性重塑，从“多边的，协商一致”转向“合作的单边主义”。<sup>130</sup>

### （三）监管负担

国家遵循安全规定，这会产生相关的费用和时间上潜在的延误。美国主流观点认为，这些是维护国际安全所要付出的代价，所有国家都需对这些以及进入利润丰厚的美国市场的花费负责任。设在中国的美国工厂的代表与笔者谈到希望系统可以更加灵活，但并不认为这会过度损害他们向美国的出口。<sup>131</sup>新加坡等以技术和贸易为重点的国家似乎在许多方面都认同这一看法。但是，亚洲的一些观察家的观点是，“人们普遍认为 CSI 的目的是通过转移其他地方的恐怖主义威胁，服务于美国的利益。由于 CSI 是一个双边的措施，它是难以执行的，但美国仍然对港口和船东施加微妙压力，强制规定对来自未参与计划国家的货物进行更彻底的检查，这往往会导致长时间的延误。”<sup>132</sup>由于担心参与计划的港口的货物流量会减少，中国规定，除非出现大量的新信息，否则不要求进行货物复验。<sup>133</sup>

有中国人认为（向笔者表示）集装箱的安全性是美国国土安全问题。按照这一逻辑，美国比中国更有能力负担得起安保水平的升级，因此应承担相应的费用。<sup>134</sup>美国联邦、州、地方政府以及航运业正开展相似的讨论。<sup>135</sup>据推测，中国也有类似的讨论。重要的是不管遵循哪个程序，最终要将经营成本转嫁到美国消费者身上。据说，关于谁应支付各项交流费用和谁应参与交流（专家或较少参与具体事务的更高级别的官员）仍存在分歧。<sup>136</sup>

虽然可以理解的是各国会持不同的观点和利益，但必须要问，哪一领域存在一个比集装箱安全领域更具体的双边和多边合作基础（在经济和国家安全方面）。如果美国和中国在这方面不能实现强大的、基础广泛的合作，那么他们在哪里可以实现？希望正如美国部分由于美国的消费者受益于中国生产的物美价廉的消费品而容忍对华的巨额贸易赤字一样（虽然不情愿），中国也可以继续积极提升集装箱的安全标准，因为这符合自己本国的利益，继续将大量的商品迅速出口到美国市场。

#### （四）扫描系统

第四种挑战涉及在不同的检测技术和系统中的国家利益和商业利益。美国、中国和欧洲各重要公司都想让自己的技术被选用。在美国，多个公司正在游说国会采用他们的系统。虽然这种商业标准的竞争很可能使问题复杂化，但需注意的是，中国坚信其扫描技术在全球的销售能获利巨大，因为其私营公司在每个地区都提高了集装箱的安全性。例如，中国的国有同方威视股份有限公司在扫描技术领域已经成为领导者，主导了亚洲市场。<sup>137</sup>

源于清华大学的同方威视股份有限公司始建于1997年。威视已经开发出包括快速扫描集装箱/车辆检查系统在内的各种各样的产品。它占据90%的中国国内市场，并已被选定为中国的147个机场提供安全扫描仪。它已向全球60多个国家和地区出口220多台系统设备。<sup>138</sup>威视的国外客户包括澳大利亚海关。2006年2月，“威视的新的X射线扫描仪被安装在了都柏林的港口，花费300万欧元（400万美元），协助对集装箱和商用车辆进行检查。”<sup>139</sup>作为改善苏里南港口安全和基础设施计划的一部分，威视于2009年1月在其主要港口Nieuwe Haven（Paramaribo）配备集装箱扫描仪。<sup>140</sup>这一工作获得320万美元的贷款支持，将会加快港口的集装箱处理速度。<sup>141</sup>

中国华力兴科技发展有限公司（HLX）也已进入全球扫描产品市场。在2005年的国家物流博览会上，巴基斯坦的军队运输队，拿到了为期五年的合同，作为HLX在巴基斯坦的独家代理，负责其在中东的促销工作。<sup>142</sup>2006年，中国同意向柬埔寨提供HLX THSCAN移动式集装箱扫描系统。<sup>143</sup>

#### （五）港口基础设施

各国具有不同水平和不同使用年限的港口基础设施，因而会按照可以承受的成本安装扫描设备和程序。例如，欧洲较陈旧的小型港口同包括一些最新的、吞吐能力最大的还比较紧凑的、世界上最高效的港口在内的亚洲港口相比往往处于劣势。<sup>144</sup>这一因素对中国有利，因为中国具有一些亚洲最重要的集装箱港口并且正在快速提升其相关的基础设施。<sup>145</sup>例如，2006年，北京宣布了一项价值2.42亿美元的计划，2020年前建设一条长28 000千米的铁路，这将有助于更好地服务于港口。<sup>146</sup>