

“一带一路”背景下中非海上互通的安全风险与防控

文 / 孙海泳

摘要：在“一带一路”倡议的实施进程中，中非海上互通存在巨大的合作潜力。中国以印度洋沿岸港口为重点，在非洲沿海建设、投资与运营部分港口项目，并与集疏运通道与产业园区建设相结合，推动非洲区域互通与中非海上互通。在此过程中，中非海上互通面临武装冲突等安全风险以及恐怖主义势力与海盗活动等非传统安全风险的威胁。中国政府和企业需完善项目风险评估与安保体系、加强中非安全与海事合作，并发挥全球性多边机构等利益相关方的作用，推动中非海上互通与产业合作的稳步发展。

关键词：海上丝绸之路；中非海上互通；安全风险；非传统安全

中图分类号：D822 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2018)05-0035-06

中国政府于2015年12月正式将非洲纳入“一带一路”倡议。在这一倡议中，中非具有巨大的合作空间。鉴于海上航线是中非经贸往来的最重要渠道，而非洲港口是“21世纪海上丝绸之路”（以下简称“海上丝绸之路”）在非洲的物流和产业合作枢纽，因此中国参与非洲港口项目的建设与投资运营，推动中非海上互通，并在此基础上推动产业对接合作，对促进中非经济协同发展并实现互利共赢将产生深远影响。在此进程中，非洲地区的安全风险对中非海上互通的前景具有重要影响。中国需切实防控各类安全风险，保障中非海上互通深入发展。

一 中非海上互通的发展态势与战略意义

非洲的面积大致相当于欧洲、中国、印度和美国的总和，其周边遍布关键性的全球贸易线路。21世纪初的十余年内，非洲的经济规模已增加一倍以上，吸引外资总量增加了四倍以上；尽管近期受到大宗商品价格下滑的冲击，但非洲的经济活力仍日益显现，考虑到非洲拥有巨量的未开采资源且部分国家经济增速较快，未来非洲各国将进一步融入全球市场体系，其经济总量有望大幅增加。^[1]目前，非洲对外贸易的出口货物以能源、原料商品为主，

基金项目：广东国际战略研究院暨教育部战略基地2017年度重大招标课题“中国投资与运营非洲港口的现状与风险管控研究”（17ZDA23）；上海市教委科研创新项目（15ZS063）

作者简介：孙海泳，上海国际问题研究院比较政治与公共政策研究所副研究员，上海市，200233。

而进口货物以工业制成品、消费品为主，该地区进出口货物中的90%以上通过海路运输；虽然非洲拥有百余座港口，但是其完成的吞吐量仅约占全球港口吞吐量的6%，约占全球集装箱吞吐量的3%。^[2]因此，非洲港航基础设施发展的滞后状况已成为制约当地经济发展的主要因素之一。在此背景下，中非合作共建海上丝绸之路，推动海上互通、产能合作与产业对接，将为“一带一路”倡议的实施拓展新的发展空间，并为进一步落实中国对非“真、实、亲、诚”外交政策理念与实现中非互利共赢创造扎实的合作基础。

自2009年成为非洲最大贸易伙伴之后，中非经贸关系获得了进一步发展，而随着“一带一路”倡议和中非产能合作的推进，中非经济一体化程度必将加深，经贸合作进程将进入快车道。^[3]2015年12月，习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上宣布设立首批资金规模为100亿美元的中非产能合作基金，并表示中方将提供600亿美元资金以确保中非“十大合作计划”的实施，加之此前已设立的中非发展基金，这些支持措施为促进非洲基础设施发展及中非产业合作创造了有利条件。在此背景下，中国进一步参与非洲沿海港口建设，不仅有助于通过建设临港产业园区发挥港口对经济增长的支撑作用，而且在港口腹地建设相关产业园区，辅以铁路等集疏运设施建设，将对非洲内陆区域的经济增长发挥重要的推动作用。近年来，中国政府、融资机构及相关建工、港航等企业逐渐加大对非洲港口项目及配套产业园区的参与力度，在非洲沿海各区域的主要节点位置逐渐布局港口项目与产业园区。这些项目布局基本与非盟(AU)或非洲次区域合作组织所规划的交通运输走廊的重点港口项目布局一致。

其中，印度洋沿岸的东非地区由于与中国海运距离相对较近，地区国家港口建设与升级的需求较强，并规划有多条区域性运输走廊。因此，相对于非洲其他区域，东非地区与中国港口(城市)强化海上互通具有较为明显的优势。中企已在该区域投资运营、参与建设多个重要港口。2013年2月，招商局港口控股有限

公司收购吉布提港口有限公司23.5%股份。其后，中吉双方利用中国进出口银行的优惠贷款，投资5.8亿美元修建多哈雷多功能码头，并于2017年5月正式开港。该项目设计年吞吐能力为700万吨，集装箱20万标箱(TEU)。^[4]同时，中企还参与投资建设坦桑尼亚的巴加莫约(Bagamoyo)深水港，以及参与建设肯尼亚的拉穆(Lamu)港。

在北非地区，埃及的港航基础条件最为优越。为支持苏伊士运河发展，2015年3月，埃及交通部与阿联酋Al-Suwaidi集团签署总额60亿美元的合作，投资开发埃及艾因苏赫那(AIN SUKHNA)港和杜姆亚特(Damietta)港。中国港湾建设集团作为该项目的主要承包商和运营商参与建设。加之中埃苏伊士经贸合作区的建设，埃及临近苏伊士运河的区域已成为中国与北非和地中海地区推进海上互通与产业合作的主要支点。

在非洲西部和中部，中企重点投资运营具有发展潜力的新港项目，如尼日利亚的拉各斯的庭堪岛集装箱码头公司(TICT)、多哥首都的洛美集装箱码头公司。同时，由中国进出口银行提供融资的克里比(Kribi)深水港项目亦由中国港湾承建。其一期工程历时三年于2014年底建成，主要包括一个5万吨级集装箱码头和一个4万吨级散杂货泊位，总合同额为4.98亿美元；该港的远景目标是在2040年建成拥有24个泊位、吞吐量达1亿吨的深水港。^[4]在法语非洲的刚果(布)等国的港口项目上，中企也采取了这一模式合作运营港口。此外，基于地区国家的矿产资源优势，中国港口企业、工业企业、国际航运企业等合作方已开拓中非港航全产业链。

此外，中企在南部非洲的安哥拉等国也参与建设、运营部分港口项目。中企参与非洲港口项目及相关产业园区的运营，不仅将有助于提升中非海上互通水平，还将助力中非产能合作与中非经贸关系的发展，促进中非经济协同增长，实现中国与地区国家互利共赢。

二 中非海上互通面临的安全风险

中非海上互通面临的安全风险主要包括以

下三方面：

首先，许多非洲国家之间存在复杂的族裔矛盾、领土争端和涉及多重地缘政治因素的国内动乱。在东非、北非、西非部分地区存在现实或潜在的武装冲突风险。较为典型的当属非洲之角地区。自冷战结束以来，非洲之角已经历了32场跨国冲突。^[5]特别是在冷战前后，埃塞俄比亚与厄立特里亚曾爆发长期冲突。冷战结束后，南苏丹发生持续冲突，索马里亦处于动乱局势，其中西方国家的介入在这些冲突与动乱升级的过程中起到了重要作用。虽然吉布提是埃塞俄比亚在其周边唯一可靠的合作伙伴，但埃吉关系受到地区历史问题的影响。两国面临的共同的地区性问题是索马里民族主义。属于埃塞俄比亚人的阿法尔（Afars）族和来自于伊萨（Issa）族的索马里人之间的冲突是吉布提和埃塞俄比亚各自国内族裔问题的重心。自1960年独立以来，索马里对所有索马里族聚居地声索主权。因此，吉布提的部分领土和埃塞俄比亚的索马里族聚居地——欧加登（Ogaden）地区成为索马里的领土声索目标，而且长期以来埃吉双边关系也在一定程度上受到这一跨国族裔因素的影响。由于中国已在吉布提以及东非其他地区参与了多个港口项目，并援建、参与过渡性运营亚吉铁路等重要的港口集疏运设施。因此，吉布提和埃塞俄比亚局势的稳定对于中国海外利益具有重要影响。鉴于南苏丹问题的历史教训，未来需警惕外部势力对这一地区族裔问题可能的介入，并防范由此形成的地缘政治风险，避免对央企运营的港口、铁路等集疏运设施和产业园区项目的发展造成负面影响。此外，由于部分国家国内治理失败而导致的群体性武装冲突及其所造成的局势混乱等因素也会对地区发展环境和交通基础设施的建设与运营造成威胁。

其次，在非洲地区，由于存在边界安全局势不稳定、民主化进程带来局势动荡、贫困问题积重难返等问题，使得区域内恐怖主义势力获得滋生土壤，并为国际恐怖主义的跨国传播提供了有利条件。近年来，在非洲活动猖獗的恐怖主义势力主要有索马里的“青年党”（al-Shabaab）、尼日利亚及其附近国家的“博科圣

地”（Boko Haram）和正在向北非国家渗透的“伊斯兰国”组织，而且东非、北非和西非地区的各类恐怖活动已呈蔓延之势，由此形成了一个“不稳定之弧”，对非洲广阔区域内的互联互通与国际经济关系的发展产生负面影响。由于港口及铁路设施的日常运营以及海上航线的运行高度依赖稳定的安全环境，而上述地区的恐怖主义威胁的发展趋势将对中非海上互通与产业合作造成潜在的负面影响。

第一，东非的恐怖主义势力存在扩散性发展态势。近年来，“索马里青年党”在肯尼亚等国从事劫持外国公民和发动恐怖袭击等活动。2011年12月，非盟和联合国曾共同制定关于驻索马里特派团部队的行动战略构想，以打击恐怖主义，维持局势稳定，并于次年1月得到非盟和平与安全理事会的批准。根据这一构想，肯尼亚和乌干达作为主要参与方均向索马里派遣部队。尽管非盟派出了大量的维和部队，但并未实现索马里局势的稳定，反而导致索马里青年党增加了对乌干达和肯尼亚的报复性跨境袭击。由于这一地区密布非洲区域及次区域组织规划的海陆运输走廊，该地区在保障海陆运输安全方面将面临新的挑战。

第二，埃及临近苏伊士运河区域的恐怖主义活动日渐猖獗。自21世纪初以来，新的恐怖主义浪潮逐渐席卷埃及，在西奈半岛这一状况最为严重。由于西奈一直处于社会经济及政治边缘化地位，由此催生了一种部落与犯罪分子联手的自治方式，以及部落与恐怖主义势力基于利益而进行的权宜合作。此外，在失去叙利亚和伊拉克的据点之后，“伊斯兰国”在西奈找到了一个可偶尔取胜的地方。^[6]由于恐怖主义威胁日益严峻，埃及政府2018年4月4日宣布，在全国实施紧急状态3个月，以保障军警可采取一切必要手段应对恐怖分子的致命威胁。由于南苏丹局势的不确定性，再加上北非地区极端组织的势力扩大，由此可能形成从马里、尼日尔、乍得、中非共和国、苏丹、南苏丹至东部非洲的恐怖主义走廊；陷入内战的也门，则成为恐怖分子从西亚向非洲渗透的重要通道。一旦也门与索马里的极端组织连成一片，则将形成跨越亚丁湾两岸的恐怖主义走廊，该经济

带发展必然受到极大影响。^[7]

第三,西非地区恐怖主义势力日益猖獗。极端组织“博科圣地”等恐怖组织在尼日利亚、喀麦隆等沿海国家以及马里、尼日尔等内陆国家开展的恐怖主义活动对当地局势造成的严重的负面影响。恐怖主义势力已经成为该地区发展交通基础设施的主要障碍之一,也是海陆运输通道的正常运营与中非海上互通面临的潜在威胁来源。喀麦隆驻利比亚大使班耶拉·冈(Beng'Yela Augustine Gang)曾指出,该国政府在打击“博科圣地”势力方面取得显著成效之后,即开始大力推动克里比深水港、连接杜阿拉(Douala)港和首都雅温得(Yaoundé)间长达220公里的高速公路等交通基础设施建设。^[8]可见,有效打击恐怖主义势力是发展大型交通基础设施的重要前提。但由于西非地区的政治版图“破碎化”程度较高,恐怖主义势力在不同国家之间具有较大的回旋余地,因此彻底消除恐怖主义威胁依然任重道远。

再次,索马里海域与几内亚湾沿岸的海盗活动是中非海上互通的重要干扰因素与非传统安全威胁。在当前全球五大海盗袭击高危海域,即索马里沿海、亚丁湾、几内亚湾、孟加拉湾、马六甲之中,非洲沿海就占了三个。2018年第一季度,全球发生的海盗袭击事件66起,其中29起发生在几内亚湾(22起发生于尼日利亚海域);相比之下,2017年第一季度全球发生的海盗袭击事件为43起,2016年同期仅为37起。^[9]可见,虽然国际社会对各利益相关方共同维护海上安全与应对海盗威胁的期待不断增加,但无论是在国家层面还是在国际层面,这一进程仍未得到应有重视。在拓展中非海上互通与产业合作的进程中,上述区域的海盗滋扰是难以规避的干扰因素。

一方面,在海上丝绸之路的建设进程中,索马里沿海与亚丁湾的海盗活动是不容忽视的负面影响因素。由于多国派出海军至索马里附近海域参与护航,且航运公司的安保措施有所增强,该海域的海盗袭击事件曾一度明显减少。但由于中东尤其是也门局势的恶化,以及索马里国内饥荒蔓延、各国海军在亚丁湾巡航力度的降低等因素的影响,自2016年起,索马里海

盗袭击商船所导致的经济损失再次上升,同时通过绑架船员来索取赎金的行为成为海盗更普遍的策略。根据非政府组织——“海上无海盗”(OBP)的研究报告显示,2010年,因索马里海盗风险而造成的经济损失约为70亿美元,后因国际反海盗措施的加强,损失逐步下降至2015年的13亿美元;但随着警戒程度的降低,这一损失在2016年又升至17亿美元。^[10]而从2017年至今,国际社会对该区域航行安全的担忧再次上升。

另一方面,由于国际合作打击海盗的重心在索马里沿海及亚丁湾海域,非洲的海盗活动已逐渐从东海岸向西海岸转移。而且几内亚湾海盗势力与尼日尔河三角洲地区的反政府武装相互勾结,已成为西非对外贸易及经济发展的重要制约因素。该海域是世界著名大渔场,且多哥、加纳与尼日利亚等国近年来经济发展水平提高,特别是随着石油运输业的繁荣,更多的海盗开始出现在这一海域。但沿岸国家海上巡查力量十分薄弱,仅尼日利亚海军稍具规模,且执勤能力亦严重不足。而且沿岸国家、甚至整个非洲都缺乏在几内亚湾建立常态化的高效反海盗机制的能力和资源。据伦敦国际海事局(IMB)的统计,在2017年,全球范围内的海盗袭击事件较往年略减,但几内亚湾和尼日利亚水域的海盗活动形势依然严峻。当年该水域共发生46起海盗袭击事件(索马里海域为9起),在其中的10起袭击事件中,海盗共绑架65名船员;在当年全球发生的海盗袭击事件中,海盗对商船射击的事件有16起,其中7起发生在几内亚湾。^[11]由于途经几内亚湾的商船多以沿海港口为停靠港,而无法像在亚丁湾海域那样快速通过,而且沿岸国家港航系统的软硬件均较为落后,船船在码头或在锚地的停泊时间较长,使得商船更易受到海盗袭击。值得注意的是,几内亚湾国家对域外国家参与当地海上安全事务存在严格限制,这虽然维护了“非洲问题非洲解决”的自主原则,却极大地限制了相关国家在治理海盗问题上所可能发挥的作用。^[12]鉴于中国在几内亚湾沿岸存在日益增加的航运、贸易、石油开发、渔业合作利益,该地区海盗袭击风险及治理状况将对中国与沿岸国家的海

上互通与产业合作造成不利影响。

三 防控中非海上互通面临的安全风险的对策

为有效防范中非海上互通所面临的安全风险,需在强化中非双边安全合作的基础上,拓展中国与非洲区域与次区域组织、地区国家、全球性多边机构在此领域的合作空间。目前,“安全上守望相助”已成为中非全面战略合作伙伴关系的重要内容。^[13]在具体合作进程中,中国政府需在以下方面防控中非海上互通所面临的安全风险。

首先,在项目或企业层面上,为降低和规避东道国安全风险,需加强风险评估、夯实社会基础并完善安保体系。第一,参与项目的融资机构与建设、运营等企业需关注东道国和周边地区的政治和安全形势变化,加强项目调研与风险评估,并与权威的研究或调查机构合作,获得专业化的信息服务。第二,在项目运营过程中,通过拓展企业公共关系、履行社会责任等方式,加强与项目所在地社区、族裔群体、非政府组织的社会联系,以利于在项目面临安全风险之际,争取获得当地民众或有影响力群体的帮助。第三,提升中企运营的港口与产业园区的安保能力。由于目前中国自主筹建的安保企业的经验与能力在短期内尚难在整体上达到国际先进水平,而欧美安保公司在非洲具有长期的运作经验,因此中企在近期可通过与欧美安保公司建立合作关系,增强对项目施工、运营过程的安全保障。从远期来看,由于港口及产业园区需要的安保力量较为庞大,需建立中方运营的可有效执行安保任务的专业安保队伍。

其次,需进一步强化中国与非洲国家在军事层面的海上安全合作。第一,需探索在部分非洲沿海交通节点区域拓展军事存在。需以国际法为规范,以非洲当地国家为依托,以多种形式动用海上军事力量为“海上丝路”在非洲的拓展提供安全保障,如此既能保护非洲当地海域安全,也有助于保护中国在非洲的海外利益。中国政府有必要充分利用吉布提基地,扩大在索马里海域执行护航任务的海军舰艇编队

的规模。可在以往海军编队访问的基础上,探索在几内亚湾附近或安哥拉附近海域开展定期巡航,并在政局较稳定且具有政治、经济合作潜力与合作意愿的国家建设补给基地,以拓展对海外利益的保护能力和范围。第二,应帮助非洲提升安全能力建设。由于非盟和非洲次区域组织现有能力有限,在短期内仍无法有效保障地区和平与安全。中国政府可发挥中非合作论坛等平台作用,加强与非盟及非洲次区域组织、主要国家在安全领域的合作,并藉此参与非洲热点地区的对话与斡旋,推动地区和平进程,为中非海上互通营造更为可靠的安全环境。第三,在参与原则方面,要将“非洲需要、非洲同意、非洲参与”的原则运用到中非海上安全合作中,共同服务于“一带一路”倡议在非洲的落实。^[14]在维护参与非洲地区安全合作的过程中,需秉承审慎原则,避免直接卷入当地国家、族群间的纷争。

再次,需进一步拓展中非海事合作的范围,并引入全球性多边机构等利益相关方共同参与。第一,拓展中国与非洲沿海国的海事合作渠道。可探索推动东非和西非区域国家,以保障航行安全为目的,建立海上安全联合管理机构。根据相关法律、法规和规章制度,统筹调度与利用相关执法设备、设施,以有效打击海盗等犯罪活动。^[15]在此基础上,中国可以观察员国等形式参与此类机构,以共同维护非洲沿海主要航线区域的海上安全。第二,可探索在海上安保领域,与非洲相关沿海国家定期举行海事执法部门联合演习,中方公务船舶可定期前往非洲相关港口参加演练。由于海上救援能力是港口运行的重要的软性基础设施,中国与非洲相关国家可协同国际海事组织(IMO)等专业性国际组织开展相关交流和演练活动。第三,需加强中国对非安保技术与装备援助,提升非洲相关沿海国家的海上安保能力与海上救援能力,维护港口及航线安全。中国的政策性银行在对有关港口项目进行融资时,可辟出专款用于为东道国提供安保技术装备,并可呼吁、推动世界银行等全球性发展融资机构,加强对非洲提升海事管理能力的资源支持。如此可确保港口项目在投入运营之时,即已具备较为完善的安

保与海事保障功能。第四,强化中非海上安保与海事合作中的人员培训力度,帮助非洲培训一批专业性的海上安保与海事专业技术人员。可对非洲部分重点沿海国家的海上执法与海事部门的工作人员来华培训给与政策与资金等方面的支持,并将其作为中国对非援助的一个组成部分。在此过程中,在国内有关高校的海事院系,可设立、拓展专门针对非洲国家的培训项目。由此,不仅可提升非洲有关沿海国的海上安保和海事管理水平,还有助于进一步推动中非海上互通与民心相通。

注释:

[1]Martin Kindl, “African Security Futures Threats, Partnership, and International Engagement for the New U.S. Administration”, *Prism*, Volume 6, No.4 (May 16, 2017), p.16.

[2] “Africa's Biggest Shipping Ports”, *African Ports Evolution*, 08 March 2016, <http://www.portsevolution.com/news/item/africa-s-biggest-shipping-ports>.

[3]高连和:《中非产能合作中的集群式投融资》,北京:经济科学出版社,2017年,第74—75页。

[4]中国网:《中法合作运营喀麦隆克里比深水港》,2015年9月1日, <http://finance.china.com.cn/roll/20150901/3321582.shtml>, 2018年5月30日。

[5]Mormul Joanna, “Ethio Djiboutian Relations in the 21st Century—towards New African Cooperation”, *Politeja*, vol.42,no.3 (2016), p.271.

[6]Elisabeth Marteu, “Israel and the Jihadi Threat”, *Survival*, February—March 2018, pp.91—92.

[7]智宇琛等:《“一带一路”视野下中国在印度洋四大经济走廊的发展》,北京:中国社会科学出版社,2017年,第58、80页。

[8]Joaquin M.Sendolo, “Infrastructure Development Dwarfs Boko Haram”, May 25, 2017, <https://www.liberianobserver.com/news/infrastructure-development-dwarfs-boko-haram/>.

[9]IMB, “Pirate Attack Numbers Surge

in West Africa”, April 11, 2018, <https://worldmaritimeneews.com/archives/249265/imb-pirate-attack-numbers-surge-in-west-africa/>;IMB, “Piracy Attacks Rise 50% to 66 in Q1, with Biggest Jump in West Africa”:11 Apr 2018, <https://www.platts.com/latest-news/shipping/singapore/piracy-attacks-rise-50-to-66-in-q1-with-biggest-27954633>.

[10]Luke Graham, “Somali Piracy is Back with a \$1.7 Billion Problem after Shipping Firms Lower Vigilance”, 3 May 2017, <http://www.cnbc.com/2017/05/03/somali-piracy-is-back-17-billion-dollar-problem-shipping-firms-lower-vigilance.html>.

[11]International Chamber of Commerce(ICC), “Maritime Piracy and Armed Robbery Reaches 22-year low, Says IMB Report”, 10 January 2018, <https://www.icc-ccs.org/index.php/1240-maritime-piracy-and-armed-robbery-reaches-22-year-low-says-imb-repor>.

[12]曹峰毓:《几内亚湾海盗问题及其治理》,《西亚非洲》2017年第6期。

[13]中国外交部网站:《中非外长第四次联大政治磋商联合公报》,2017年9月22日, http://www.fmprc.gov.cn/web/zilia0_674904/1179_674909/t1495663.shtml, 2018年5月30日。

[14]刘磊、贺莹:《“一带一路”倡议下的中非海上安全合作》,《国际安全研究》2017年第1期。

[15]赵旭、王晓伟、周巧琳:《海上丝绸之路战略背景下的港口合作机制研究》,《中国软科学》2016年第12期。

责任编辑 顾伟伟