

“一带一路”倡议下的 中非海上安全合作*

刘磊 贺鉴

【内容提要】 随着中国“一带一路”倡议的提出与推进，其涉及范围逐步向非洲大陆扩展，特别是习近平主席最终确定将“21世纪海上丝绸之路”穿越非洲大陆。在此背景下，中国政府有必要借助“21世纪海上丝绸之路”扩展到非洲的机遇，在现有中非经贸、政治及安全合作的基础上把中非关系扩展到海洋领域。鉴于非洲多国政局并不稳定、非传统安全威胁加重，其中来自海上的非传统安全问题日渐突出等局面，在依托“21世纪海上丝绸之路”扩展中非合作关系的过程中，中国需要与非洲相关国家加强各领域特别是海上的安全合作，并争取其他域外大国的良性参与，避免恶性竞争，共同创建一个“中非海上安全共同体”，为包括中国、其他域外国家在内的各国在非洲经贸领域的合作及发展保驾护航。这样既能巩固和加强中非传统合作关系，推动其发展到新的层次，更好地保护中国在非洲的海外利益，也能避免与其他域外大国在非洲走向“零和博弈”。

【关键词】 一带一路；中非关系；海上安全合作；中非海上安全共同体

【作者简介】 刘磊，中国海洋大学法政学院副教授，法学博士后流动站博士后；贺鉴，中国海洋大学法政学院教授（青岛 邮编：266100）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2017.01.005

【中图分类号】 D815.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X (2017) 01-0098-20

* 本文系2015年度中国海洋发展研究会基金项目“‘一带一路’倡议下中非海洋合作研究”（项目编号：CAMAJJ201503）以及2015年度青岛市博士后人员应用研究项目“中国应对美国亚太反导部署的策略以及青岛地区国防建设的角色”的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的评审意见，文责自负。

一 “一带一路”走向非洲与中非海上安全合作的必要性

自20世纪50年代以来,中国就与非洲大陆建立了密切联系。进入21世纪,中非经贸合作全面快速发展,中国已连续六年成为非洲第一大贸易伙伴。2015年,中非双边贸易额为1.11万亿元人民币,^①到2020年预期达到4000亿美元。^②“2014年,中国向非洲国家增加至少120亿美元的援助,包括100亿美元的贷款额度,这使得中国对非洲的贷款额度总额达到300亿美元。中国还为中非发展基金增资20亿美元,使其达到50亿美元的规模。中国与非洲进一步加强产业合作、金融合作、减贫合作、环保合作,打造中非合作‘升级版’。”^③中非关系的美好前景可见一斑。与此同时,2013年9月习近平主席首倡“一带一路”建设,到2015年3月国务院三部委正式联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》文件,中国“一带一路”倡议引起国际社会的广泛关注和区域内国家的积极响应。

“一带一路”倡议本就是一项包容、开放、互利、共赢的发展计划,然而在其最初设想中并没有把非洲大陆纳入进来。^④许多非洲国家对此持批评态度,希望增加非洲在“一带一路”倡议实施中的支点国家。域外大国可能利用非洲国家对中国的某些失望、抱怨、猜疑等消极反应,积极推进自己的对非战略,干扰甚至破坏中非关系,使中国与其他大国在非洲的竞争复杂化。中国政府有必要将“一带一路”扩展到非洲,满足非洲国家的期待,消除其疑虑,化解域外大国干扰中国在非洲扩展利益和影响的企图。习近平主席2015年10月访问英国时提到“一带一路”倡议是“开放的,是穿越非洲大陆的”,进一步扩展了该倡议的内涵和外延,表明广袤的非洲大陆是实施该倡议重要的努力方向。^⑤2015年12月初,习近平主席率团访问非洲,参加中非合作论坛约翰内斯堡峰会。中国政府于2015年12月4日公布《中国对非洲政策文件》,这表明中国已经认识到非洲在“一带一

① 《2015年中非双边贸易进出口1.11万亿元 同比下降18.3%》,人民网,2016年1月13日, <http://finance.people.com.cn/n1/2016/0113/c1004-28047641.html>。

② 《中非合作论坛15年2020年中非贸易额将达4000亿美元》,人民网,2015年12月4日, <http://finance.people.com.cn/n/2015/1204/c1004-27889802.html>。

③ 冯并:《丝路大视野》,银川:宁夏人民出版社2015年版,第242页。

④ 中国现代国际关系研究院:《“一带一路”读本》,北京:时事出版社2015年版,第4-6页。

⑤ 刘一庆:《尼总统访华:中尼迎基建合作新机遇》,中国产经新闻网,2016年4月14日, <http://opinion.hexun.com/2016-04-14/183325335.com>。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

路”倡议中的重要性，正式把非洲纳入“一带一路”倡议中。鉴于海路是中非之间经贸往来的最重要渠道，海上安全应该成为“21世纪海上丝绸之路”走向非洲的重点领域。

（一）“21世纪海上丝路”向非洲的延伸与中非扩大海上能源合作的空间

在中非经贸合作中，能源合作是一个非常重要的领域。作为世界能源消耗和进口第二大国，中国在20世纪90年代初就已经开始把非洲纳入到自身能源供给的视野中。中国于1992年起开始从非洲进口石油，当年进口共50万吨，占中国石油进口总量不足5%。而到2005年，中国从非洲进口的石油占比已超过30%。2011年，利比亚战争和南北苏丹分离事件相继发生后，中国从非洲进口石油比重有所下降，但非洲依旧是中国第二大石油进口源。2013年，中国海外石油进口总量为3.78亿吨，首位的中东为1.62亿吨，第二位的非洲为0.659亿吨，非洲占比约为17%。^①安哥拉从2005年到2011年连续七年成为继沙特阿拉伯之后中国的第二大石油进口来源国。2011年，中国从安哥拉进口原油3115万吨，占该国当年石油总产量8520万吨的36.56%。^②

除了石油，非洲的天然气资源也值得中国重视。根据英国石油公司（BP）的数据，2013年底，非洲天然气剩余探明储量为14.2万亿立方米，占全球总储量的7.6%，主要集中在尼日利亚、阿尔及利亚、埃及和利比亚。其中，几内亚湾蕴藏天然气近5.49万亿立方米，占全非的40%。^③2014年以来，在东非沿海地区发现了巨大的天然气田。如莫桑比克沿海探明储量在3.4万亿-4.2万亿立方米之间，坦桑尼亚沿海气田储量约为1.3万亿立方米。根据美国地质调查局数据，非洲东南沿海地区的天然气总储量约为12.5万亿立方米，东非有望成为世界第三大天然气出口区。^④然而，大多数非洲天然气资源都没有得到有效开发和利用。一方面，非洲大多数国家工业基础差，起步晚，开采和生产能力都不够好，天然气产量不到世界的3%；另一方面，非洲国家经济发展水平普遍较低，利用天然气能力也不

① BP, *BP Statistical Review of World Energy*, June 2014, London, p. 18.

② 姜尽忠、刘立涛编著 《中非合作能源安全战略研究》，南京：南京大学出版社2014年版，第262页。

③ 姜尽忠、刘立涛编著 《中非合作能源安全战略研究》，南京：南京大学出版社2014年版，第31-32页。

④ KPMG Africa Limited, *Oil and Gas in Africa: Reserves, Potential and Prospect of Africa*, Switzerland: KPMG International, 2014, p. 5, 转引自李智彪 《中非能源合作热的冷思考》，载《西亚非洲》2014年第6期，第115页。

高。随着近些年非洲经济的发展,许多非洲国家愈加重视天然气的开发和利用,如仅阿尔及利亚一国2011年的天然气开采量为78亿立方米,占全非的38.5%。不过目前广泛开发利用天然气的非洲国家主要集中在北非国家和西非的尼日利亚,东南非洲刚刚起步,新发现较大天然气储量的莫桑比克等国正在加紧铺设天然气管道以及建设天然气液化厂。^①

与此同时,中国人口众多,工业发展和民众生活对天然气的需求非常大,国产天然气早已不能满足国内需求,需要大量进口。目前,中国天然气进口有管输和液化两种方式。2014年,中国进口液化天然气19 847 590吨,管道输入23 023 044吨,共计42 870 634吨(583亿立方米),与2013年相比,增幅为12.6%。供应中国天然气最多的国家依次为土库曼斯坦(占43.72%,管输)、卡塔尔(占15.71%,液化)、澳大利亚(占5.96%,液化)、马来西亚(占6.98%,液化)、印度尼西亚(占5.96%,液化)、乌兹别克斯坦(占4.17%,管输)。这六个国家占进口总量的82.5%。非洲国家对华天然气出口排名前两位的是赤道几内亚和尼日利亚,分别占1.68%和1%,份额之小,可见一斑。^②

当前,非洲自身出现了对天然气开发利用的要求,而中国也存在扩大进口源的需求。因为从中亚管道输入人口较少且自身也生产天然气的中国西北地区,还需要通过“西气东输”,继续向东部沿海人口密集地区再次输送,成本增加、效率降低。而以液化形式直接从海上运往中国沿海地区非常方便、高效。而且,鉴于美、俄、中、印多国在中亚博弈的复杂局势,中国在短期内也不能指望把中亚作为主要能源供应地。^③因此,扩大海上能源输入渠道对中国来说是有必要的。除了传统的东南亚和澳大利亚,非洲就是一个可以关注的新兴液化天然气供应地。中国政府和企业已经在这方面初步迈出步伐,利用自己的技术、资金参与到非洲天然气开发领域。2013年3月14日,中国石油天然气公司与意大利埃尼集团(Ente Nazionale Idrocarburi,简称:ENI)签订两项合作协议。中石油将收购埃尼集团子公司埃尼东非公司28.57%的股权,从而间接获得莫桑比克4区块项目

① 彭薇《非洲能源新格局下中国石油企业的战略选择》,载《中外能源》2013年第8期,第11页。

② 庞名立《2014年中国天然气进口大盘点》,中国能源网, <http://www.china5e.com/news/news-896193-1.html>。

③ Zha Daojong, “China’s Energy Security: Domestic and International Issues,” *Survival*, Vol. 48, No. 1 (Spring 2006), p. 184.

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

20%的权益，交易对价为42.1亿美元。^①

除了东南非洲，尼日利亚自2000年以后开始愈加重视天然气的开发和利用。1990年，尼日利亚天然气产量为40亿立方米，到2011年增长到399亿立方米，占全非的19.7%，排在阿尔及利亚和利比亚之后，位列非洲第三。^②阿尔及利亚自身的天然气产业成熟而系统，在非洲一家独大，占到50.6%的份额，国外参与空间不大。利比亚自发生战争以来，国内局势不稳，目前不适合大规模投资。因此，在石油领域与中国已有良好合作基础的尼日利亚应是中国在未来天然气领域需要重点努力的方向。中国在天然气领域加强与非洲的合作，是将“一带一路”向非洲扩展的一次重要机遇和实践领域，既能服务当地民生经济，又能扩大中国能源输入渠道，实现双赢。

中非之间已有的经贸合作和未来能源合作都要求建立通畅的运输渠道。而能源通道合作本就是推进“一带一路”互联互通建设的一个重点，其中海上通道是中国四大油气战略通道之一。^③中国与非洲之间贸易往来特别是能源运输的主要通道就是海路。中非之间的海上航线可分为中国-东非航线（肯尼亚和坦桑尼亚-印度洋-马六甲海峡-南海-中国）、中国-西非航线（几内亚湾-南非好望角-印度洋-马六甲海峡-南海-中国）、中国-南非航线（南非-印度洋-马六甲海峡-南海-中国大陆）、中国-北非航线（北非地中海沿岸-苏伊士运河-红海-亚丁湾-印度洋-马六甲海峡-南海-中国）。^④以上四条线路中，西非、南非、北非航线首先主要是石油天然气等能源运输线，东非航线主要是货物运输线，同时北非航线也与中国和欧洲间的货物运输线大部分重合，特别是经苏伊士运河的这条线路最初就被中国政府列入“21世纪海上丝绸之路”的重要路线之一。中国要发展“21世纪海上丝绸之路”，必然绕不开非洲大陆。

（二）中非海上能源合作的安全及“海上丝路”的畅通需要双方合作保障

在中国提出“21世纪海上丝绸之路”倡议之前，途径苏伊士运河的海上通道

^① 莫桑比克4区块位于东非鲁伍马盆地，已获天然气发现75tcf（约2.12万亿立方米），目前埃尼公司拥有该项目70%的权益，交易执行后埃尼公司将持有该项目50%的权益，中国石油将持有该项目20%的权益，其他合作伙伴包括莫桑比克国家石油公司10%、韩国天然气公司10%、葡萄牙高浦能源10%。参见中石油官网：<http://www.cnpc.com.cn/cnpc/jtxw/201303/2bd5af12315a4441a0fc4c9d1f7ce863.shtml>。

^② 姜尽忠、刘立涛编著《中非合作能源安全战略研究》，南京：南京大学出版社2014年版，第72页。

^③ 中国现代国际关系研究院《“一带一路”读本》，北京：时事出版社2015年版，第29页。

^④ 姜昱霞《中国-非洲航线地缘战略研究》，云南大学国际关系研究院硕士毕业论文，2012年6月，第10-13页。

早已成为中国通往欧洲和北非的最重要国际海运航线。到2015年,中国对欧贸易的60%经过苏伊士运河运输,占运河通航船只的10%以上。同年8月,扩建后的“新苏伊士运河”开通,“可以大大减缩等待时间,节省了大量燃油成本,这对中国海运企业无疑是重大利好。此外,新苏伊士运河还可与中国的‘一带一路’倡议相互呼应对接。”^①显然,这一航道已成为“21世纪海上丝绸之路”的关键一环,对中国的意义不言而喻。

然而对中国来说,“海上丝路”建设存在着诸多非传统安全风险,其中海上通道安全形势就不容乐观:中国主要海运线路均位于海盗多发区,海盗袭击已对中国海运及远洋渔业造成一定影响。^②非洲之角国家索马里同时濒临阿拉伯海与亚丁湾,扼守红海到印度洋航道之咽喉。该国自1991年起陷入内战,几乎长期处于无政府状态。国内各类武装分子干起海盗的买卖,在亚丁湾和印度洋劫持过往商船,换取赎金以致富。此外,普通海盗还逐渐开始与国际恐怖主义势力勾结合作,意图破坏世界经济。1996年,海盗造成的世界经济损失约4亿美元,到2008年上升到300亿美元。^③自2006年起,中国商船开始不断遭受索马里海盗的骚扰、劫持乃至伤害。中国-北非航线索马里段早已成为世界最不安全的国际航道之一,但这条航线与中国有着无法割裂的利害关系,所以必须加以重视。

除了亚丁湾,同样攸关中国在非洲利益的西非几内亚湾地区也不安宁,也面临着海盗问题。尼日利亚的尼日尔河三角洲有反政府武装活动,喀麦隆巴卡西半岛的尼日利亚人不满被置于喀麦隆政府管辖之下,刚果(布)国内局势也时有紧张,安哥拉内战遗留问题依然严重,刚果(金)内乱不断。以上种种,都导致整个几内亚湾海域日渐成为新兴的海上威胁来源地,也成为非洲“糟糕的海上秩序”的一部分。^④2011年以来,索马里海盗遭受多年打击,活动下降,而“几内亚湾的海盗活动却逆势上扬,连续三年呈快速上升势头。几内亚湾目前已超越亚丁湾,成为全球海盗威胁最严重的地区。”^⑤以2013年为例,2013年全年几内亚湾水域发生海盗袭击得遂与未遂事件统计如下。

① 陈婧《中国可以对“新苏伊士运河”有所期待》,载《中国青年报》2015年8月15日,第03版。

② 中国现代国际关系研究院《“一带一路”读本》,北京:时事出版社2015年版,第55页。

③ 王历荣《中非能源合作海上运输安全影响因素分析》,载《理论观察》2013年第6期,第37页。

④ Francois Vrey, “Bad Order at Sea: From the Gulf of Aden to the Gulf of Guinea,” *African Security Review*, Vol. 18, No. 3 (July 2010), p. 23.

⑤ 刘子玮《几内亚湾海盗问题研究》,载《亚非纵横》2013年第2期,第48页。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

表 1 2013 年几内亚湾水域发生海盗袭击情况

| 海盗袭击事件发生地 | 得遂袭击 | | 未遂袭击 | |
|-----------|------|----|------|------|
| | 登轮 | 劫持 | 开火 | 企图登轮 |
| 加蓬 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 加纳 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 几内亚 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 科特迪瓦 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| 尼日利亚 | 13 | 2 | 13 | 3 |
| 塞拉利昂 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 多哥 | 1 | 2 | 1 | 3 |

资料来源: 冯荣松 《西非几内亚湾海盗现况分析及防范措施》, 载《中国海事》2014 年第 12 期, 第 30 页。

总之, 从亚丁湾到几内亚湾, 非洲沿海国家对本国海域的治理遭遇了极大挑战, 靠本国力量几乎无力应对。^① 以上情形已经引起利害相关的域外大国的重视和反应, 几内亚湾海盗最大受害国尼日利亚是美国在非洲最大的贸易伙伴, 该国距离美国相对较近, 货物运输成本低, 美国 10% 的石油进口来源于此。 “几内亚湾实际上已经逐渐变成美国能源安全供应的后勤基地”,^② 因此, 美国海军已进入该海域巡逻, 参加几内亚湾联合演习, 如 “海事封锁行动、搜救行动、反恐行动等。为此, 美国已再投入约 3 500 万美元在几内亚湾的尼日利亚和其他国家的海军人员训练中。”^③

除了海盗等人为因素外, 水文、地理和气候等自然因素同样影响着航运安全。好望角是中国 - 西非、中国 - 南非航线的必经之路。该区域周边国家较少, 政局较为稳定, 从军事安全角度来看, 利于船舶航行。但是好望角风大、浪高、流急, 成为制约石油运输的一个主要因素。好望角航道位于西风带内, 常年有大风。好望角海区的主要洋流是沿南非东南部自东北向西南的厄加勒斯暖流, 流速快, 流量大。此外, 近岸处有一与厄加勒斯暖流流向相反的寒流, 范围较窄。异常涌浪是好望角最著名的灾害性海况, 一般发生在南非德班外海一带, 各月都能发生,

① Paul Musili Wambua, “Enhancing Regional Maritime Cooperation in Africa: The Planned End State,” *African Security Review*, Vol. 18, No. 3 (July 2010), p. 49.

② 《世界石油分组 (组图)》, 中国石油新闻中心网站, 2009 年 9 月 1 日, <http://news.cnpc.com.cn/system/2009/09/01/001256320.shtml>。

③ 史婧办 《几内亚湾海盗异军突起》, 载《中国船检》2012 年第 9 期, 第 95 页。

因此好望角一带避风港口很多。虽然这些港口可以避风，但是往往耽误不少船期。^① 鉴于苏伊士运河是人工开凿，吃水有限，中国—北非航线上30万吨以上级别的巨型船舶要从大西洋或地中海到印度洋，必须绕行好望角。

综上所述，中非各条航道的关键区域都存在多样的安全风险。中国要把“21世纪海上丝绸之路”向非洲扩展，必然绕不开这几处关键海域。中国政府和军方非常有必要在以上领域与非洲国家合作，加强相关区域的海上安全保障。这既包括派遣海空军事力量单独或与当地国家及国际社会合作打击海盗活动，保障过往的中国和国际商船航行安全、当地海上油气资源勘探开发活动的安全；也包括进行海上人道主义救援行动、导航或领航等传统安全保障行动。本来“为沿线国家提供海上公共服务和产品，共同应对非传统安全挑战，也是21世纪海上丝绸之路建设的另一个重要目标。”^②

（三）中非海上安全合作的现状与发展空间

非洲各处的海盗和其他海上恐怖主义活动，早已引起国际社会的反应。联合国安理会于2008年10月到12月，连续通过第1838号、第1844号和第1851号三个决议，呼吁国际社会积极参与打击索马里沿岸的海盗和海上武装抢劫行为，授权有关国家和国际组织采取一切必要的适当措施，制止海盗行为和海上武装抢劫行为。作为安理会常任理事国、亚丁湾航线利益攸关方，经安理会授权和索马里政府同意，中国海军自2008年12月起派出首批舰艇编队执行亚丁湾、索马里海域护航任务。截至2015年12月，中国海军共派出22批护航编队，先后持续在索马里海域执行护航任务，接受护航的船只逾6000艘，其中一半是外国船只。^③ 从2016年4月起第23批护航编队已开始亚丁湾继续执行护航任务。

中国海军得以远赴非洲海岸长期执行护航任务，除了中国国力的支撑、护航行动本身的合法性与正义性之外，当地国家的需求与合作也非常关键。不同于美欧等传统海军强国在海外有许多军事基地，中国海军目前在海外并无任何可以依托的基地。^④ 除了定期轮换外，中国海军护航编队需要寻找就近的沿海国家靠港

① 赵媛、嵇昊威《中非石油合作之石油运输通道研究》，载《广东社会科学》2011年第2期，第26页。

② 刘赐贵《发展海洋合作伙伴关系、推进21世纪海上丝绸之路建设的若干思考》，载《国际问题研究》2014年第4期，第7页。

③ 潘珊菊《中国海军7年护航船只超6千艘 其中半数为外国船只》，载《京华时报》2015年12月16日，转引自世界军事网：<http://mil.shijiemil.com/html/201512/a7f3b4.html>。

④ 《外媒：中国首个海外“军事基地”开建在美基地旁》，中国日报网，2016年8月23日，http://www.chinadaily.com.cn/interface/wifiKey/Chinafocus/2016-08/23/cd_26564701.html。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

补给和休整。七年来,中国海军护航编队先后在非洲吉布提的吉布提港、阿拉伯半岛阿曼的塞拉莱港、也门的亚丁港等港口多次不固定地进行靠港补给和休整。根据《中国对非洲政策文件》就“促进非洲和平与安全”所提出的措施,中国将与非洲“加强情报交流与能力建设合作,共同提高应对非传统安全威胁的能力。支持国际社会打击海盗的努力,继续派遣军舰参与执行维护亚丁湾和索马里海域国际海运安全任务,积极支持非洲国家维护几内亚湾海运安全。”^①随着“21世纪海上丝绸之路”向非洲的延伸,中国海军亚丁湾护航必将常态化和长期化,有必要在该区域寻找一处固定而持久的后勤保障基地。经过评估区域形势,协调相关国家关系,中国国防部在2015年12月31日对外宣布,“中国和吉布提经过友好协商,就中方在吉布提建设保障设施一事达成一致。该设施将主要用于中国军队执行亚丁湾和索马里海域护航,人道主义救援等任务的休整、补给、保障,双方认为该设施对于进一步加强中吉两国两军务实合作,有效保障中国军队履行国际义务,维护国际和地区的和平与稳定具有积极意义。”^②

中国海军终于在非洲取得一块立足之地,这将加强中国在相关海域执行安保任务的能力,进一步确保“21世纪海上丝绸之路”东非段的安全,更好地维护中国的海外利益,如为也门撤侨那样的救援行动提供更多保障,为中国依赖的中东、非洲石油运输线提供近距离保护。此外,中国军事力量在非洲东北部的常态化存在,除了直接维护中国利益外,必要时还可参与打击国际恐怖主义,履行国际义务。这也体现了《中国对非洲政策文件》中提出的“支持非洲国家和地区组织提高反恐能力和致力于反恐努力,帮助非洲国家发展经济,消除恐怖主义滋生土壤,维护地区安全稳定,促进非洲持久和平与可持续发展”的政策主张。^③值得强调的是,吉布提政府对中国海军后勤基地的建设非常支持。2016年2月3日,吉布提总统盖莱对路透社表示“中国政府已经决定进入这片区域,他们有权利保护自己的利益,就像其他国家一样。”这实际上在为中国修建首个海外军事基地的权利进行了“辩护”。^④可以说,这是中非进行海上安全合作的典范,更是提升中非关系水平的标志性事件。

① 中国外交部《中国对非洲政策文件》白皮书,2015年12月,第23页。

② 《中国国防部例行记者会“中国将在吉布提建设后勤保障设施”》,国防部网站,2015年12月31日,http://www.mod.gov.cn/video/2015-12/31/content_4634731.htm。

③ 中国外交部《中国对非洲政策文件》白皮书,2015年12月,第23页。

④ 王晓雄《吉布提总统:中国海军基地将很快动工》,载《环球时报》2016年2月4日,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-02/8502320.html>。

除了亚丁湾,几内亚湾的安全也需要得到保障。该海域的尼日利亚是非洲第一大经济体,也是中国在非洲的第四大贸易伙伴、第二大出口市场、主要投资目的地,中国公司在尼日利亚陆地和几内亚湾海域都有石油合作项目。在“一带一路”倡议向非洲扩展的背景下,中国与尼日利亚的经贸及能源合作还会扩大。然而,由于在2012年初就发生了中国船员在几内亚湾遭海盗杀害的事件,这引起了中国政府的高度重视。虽然中国海军尚未常态化进入该海域,但已与尼日利亚建立了较为频繁的军事安全联系。2014年5月,中国海军舰艇编队访问尼日利亚拉各斯港,并与尼海军在几内亚湾进行了反海盗联合演练,双方“加强了维护海上安全和反海盗行动的协调与合作”。^①2016年4月,尼日利亚总统布哈里对中国进行国事访问,两国签署了涉及基础设施建设、产能、投资、科技等诸多方面的一系列合作文件,开启了两国战略合作伙伴关系的新局面。^②中尼战略关系的深化必然带来更多交流和利益的融合,这都需要为维护两国共同利益而推进安全合作。《中国对非洲政策文件》也提出,要积极支持非洲国家维护几内亚湾海运安全。待中国海军在非洲东海岸立足稳定之后,有必要和可能根据形势的发展,在当地国家支持与合作的前提下,适当把海上军事力量向非洲西海岸扩展,既可以承担更多国际义务,履行大国责任,还可以保护中国在几内亚湾的油气资源开发项目,使“一带一路”倡议穿越非洲大陆,进入大西洋沿岸。

二 中非扩展海上安全合作的国际挑战与机遇

随着中国的不断发展,中国在亚太地区利益和力量的扩展早就引起西方大国的关注和反应,美国随之推出了“亚太再平衡”战略。随着“一带一路”倡议的推进,中国的安保力量会随之跟进。“一带一路”倡议本身就已遭遇国际上很多不解、质疑和反对之声。^③而在中非安全合作方面,欧美等西方国家对中国同样深怀戒心。^④二者的结合必然会给中国带来不小的挑战。中国海军向印度洋乃至大西洋活动,肯定会导致西方大国更敏感的反应。同时,非洲大陆局势复杂多变,

① 中非合作论坛中方后续行动委员会秘书处编《中非合作论坛15周年成果:合作共赢,共同发展,祝贺中非合作论坛约翰内斯堡峰会胜利召开》,2015年,第148页。

② 杨梦蝶《中尼专家积极评价尼日利亚总统布哈里访华》,国际在线,2016年4月15日, <http://news.cri.cn/20160415/910618e8-4b96-854e-b04f-809ea8651cc8.html>。

③ 王南《非洲“一带一路”不可或缺的参与者》,载《亚太安全与海洋研究》2015年第3期,第104页。

④ 刘鸿武等《新时期中非合作关系研究》,北京:经济科学出版社2016年版,第272页。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

是否所有利害相关的当地国家都能理解和接受中国军事力量的进入也是个问题。中国既要应对他国挑战，也要善于找寻与其他国家在非洲进行安全合作的机会。

（一）域外大国在非洲安全与发展上的竞争压力与中非海上安全合作的动力

中国海军索马里海域护航行动是根据联合国安理会决议进行的，师出有名，并且在过去七年里有效保护了数千过往中国及国际船只的安全，得到国际社会的普遍认可和积极评价，但在西方媒体的报道中也不乏忧虑与怀疑。西方媒体对中国海军参与护航的行动总体上表示认可，认为其具有开创性，对于维护海上稳定和中国海军发展有重要意义，但对中国军队的对外交流程度、参与合作的方式仍持怀疑态度，认为中国军方在这些方面的透明度不够；还对中国军队的快速发展表示担忧，认为这有可能威胁美国地位和他国利益。还有的观点认为，中国海军护航除了履行大国义务，其根本目的是为了维护中国不断增加的海外利益，并非是为了维护海上和平的“公益”行为。^①如果中国在西方大国本就对“一带一路”倡议有戒心的背景下，扩大在非洲的军事存在和活动，中国可能面临更多挑战。

2012年6月，美国奥巴马政府制定的《对撒哈拉以南非洲战略》(U. S. Strategy toward Sub-Saharan Africa)中就包含“推动和平与安全”的政策规划，以“维持美国全球领导地位”为根本目标，把非洲地区的安全作为实现这一目标的重要内容。美国对非安全政策的首要任务是打击包括基地组织在内的非洲恐怖主义势力，其次是推动区域安全合作，提升非洲当地国家的军事能力，共同阻止跨国犯罪，防止地区冲突，支持促进和平与安全的倡议，包括联合国的维和任务。^②美国军事力量也要“重返非洲”，创建非洲司令部，长期续租吉布提的莱蒙尼尔军事基地，这些安排含有“平抑和稀释中国在非洲崛起”的动因，^③中国军事力量进入非洲、中国在非洲影响力加大，有可能与美国“维持美国全球领导地位”的目标相冲突。目前，中国已经在经济和金融领域“挑战了美元和美帝国主义在非洲的霸权”，“一带一路”倡议在非洲的实施会继续加强这一挑战，同时，中国在安全领域向非洲的介入将进一步使本来存在于美国和欧盟之间“谁控制非洲”的

① 刘开骅《西方主流媒体“他塑”的中国军队形象——以美联社等四家媒体对中国海军护航报道为分析样本》，载《国际新闻界》2010年第8期，第55页。

② The White House, U. S. Strategy toward Sub-Saharan Africa, Washington, June 2012, pp. 4-5, <http://www.state.gov/documents/organization/209377.pdf>.

③ 王磊、孙红《奥巴马政府对非洲战略剖析》，载《国际研究参考》2014年第11期，第18页。

争斗更加复杂化。^①

除了美国，与非洲有着更悠久传统联系的欧洲的态度同样需要重视。欧盟对非洲战略强调安全与发展相辅相成而非相互从属。^② 其中欧盟对非安全政策主要是：一方面帮助加强非洲自身能力建设，重点体现在制度、财政和人员培训方面；另一方面是向非洲部署欧盟的军警力量，提高欧盟在非洲的危机管理能力。^③ 鉴于欧盟对非洲安全的重视程度非常之高，而中国目前对非政策中安全的考量远远低于经济考量，这也是欧洲国家对非政策的疑虑之处。^④ 就美欧中在非洲的三角关系来看，美欧有共同的价值观可以输出，都在非洲有传统军事存在。而中国则是输出资金、技术和人力，但不干预当地政局。可以说“欧盟和美国在非洲促进民主遭遇到了中国”，中国不附加政治条件的对非经济援助和贸易破坏了美欧以经济利诱来推动非洲民主进程的政策。^⑤ 当前中国通过“一带一路”的经济合作和相配套的海上安全合作双管齐下深入非洲，可能进一步与美欧的相关政策相冲突，导致本来在非洲存在竞争关系的美欧会趋向联合来应对中国。

作为印度洋的区域大国，印度直接与非洲隔印度洋相望，既占据地缘优势，也在非洲有重大利益关切。而印度洋是中国前往非洲的必经之路，同为发展中大国的中印关系又相对复杂敏感，双方在非洲竞争与合作并存的局面不可避免。印度同样重视非洲的能源和经贸合作，在此基础上也推进政治对话和军事安全交流。从1992年开始，印度就参与到非洲国家的维和行动中，帮助非洲国家进行军事训练，近年来更是积极参与国际社会在印度洋的反海盗、海上反恐行动。^⑥ 印度还与肯尼亚、莫桑比克、马达加斯加签订了防务协定，与肯尼亚、莫桑比克、坦桑尼亚和南非签订了联合训练协定。印度还说服马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔等印度洋岛国联合进行海上监控与情报搜集行动。印度海军一旦在西印度洋上占据

① Horace Campbell, "China in Africa: Challenging US global hegemony," *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2008, p. 89.

② [德]白小川 《欧盟对中国非洲政策的回应——合作谋求可持续发展与共赢》，范勇鹏译，载《世界经济与政治》2009年第4期，第37页。

③ 王学军 《欧盟对非洲政策新动向及其启示》，范勇鹏译，载《现代国际关系》2010年第7期，第51页。

④ [德]白小川 《欧盟对中国非洲政策的回应——合作谋求可持续发展与共赢》，范勇鹏译，载《世界经济与政治》2009年第4期，第37页。

⑤ Christine Hackenesch, "Not as Bad as It Seems: EU and US Democracy Promotion Faces China in Africa," *Democratization*, Vol. 22, No. 3 (March 2015), p. 419.

⑥ 沈德昌 《试析冷战后印度对非洲的外交政策》，载《南亚研究季刊》2008年第3期，第28-31页。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

主导地位，不能不使中国担忧其东非航线的安全。总之，印度在非洲的军事存在无疑给中国造成竞争压力。^①

另一亚洲大国日本自冷战后至今，一方面参与争夺非洲经济发展主导权，另一方面积极扩大在非洲的政治影响力。与美欧类似，日本把对非援助与促进民主和人权挂钩。^② 日本海上自卫队也参与了亚丁湾护航行动，并先于中国在吉布提建立了一处后勤基地。鉴于日本与中国都严重依赖印度洋到西太平洋这条海上航线，中国将“海上丝路”延伸至非洲并积极参与非洲安全事务，无疑会给本来在经济与安全上与中国存在广泛竞争的日本造成更多压力。日本必然会加强与美国、印度等国的联合。自2007年开始，日本积极参与最初由美印两国于1992年发起的“马拉巴尔”军事演习。几年来，其演习海域也由印度洋转向西太平洋，涵盖了从非洲到中国大陆的多半航线。在2016年6月的最新演习中，日本还出动了“日向”号直升机母舰。而且在美日澳、美日印多边安全联系的基础上，日本正在积极地构建一种美日印澳新（加坡）的“新同盟”体系。^③ 该“新同盟”体系一旦形成，足以控制从中国海岸出发的“21世纪海上丝绸之路”大部分航线，中国对此必须要有足够的警惕和防备。

（二）非洲国家对中非海上安全合作的态度与中国的机遇

中国要推动中非海上安全合作，非洲国家的态度同样很关键。安全与稳定是发展与繁荣的前提，非洲国家也希望非洲大陆安定、发展。它们首先重视的是陆上安全。鉴于当地国家的能力所限，除了非洲国家联合维稳，很大程度上需要国际社会支持，所以才有联合国多个维和任务区在非洲建立。陆地局面尚不能管控好，海上安全与秩序更不是非洲国家所能维持的。非洲沿海国家普遍缺少海洋综合治理，包括资源开发、科学研究、污染治理、安全维护、打击海上毒品与武器走私、非法移民、港口安全等领域的政策、资金、技术、人员及装备。^④ 这方面同样需要国际社会的帮助和支持。

从最近十年看，中国积极履行联合国安理会责任，同时应对非洲海外风险和

^① Jonathan Holslag, “China’s New Security Strategy for Africa,” *Parameters*, Vol. 39, No. 2 (Summer 2009), p. 26.

^② 罗建波 《论冷战后日本对非洲的外交政策》，载《国际观察》2003年第1期，第70-71页。

^③ Satoru Nagao, “Maritime Security and Multilateral Cooperation: A Japanese Perspective,” *Maritime Affairs*, Vol. 11, No. 2 (Winter 2015), p. 21.

^④ Paul Musili Wambua, “Enhancing Regional Maritime Cooperation in Africa: The Planned End State,” *African Security Review*, Vol. 18, No. 3 (July 2010), pp. 48-49.

挑战。“我军加大了在非洲和平安全事务的参与力度，积极拓展非洲军事安全合作空间，以共同维护非洲地区的和平与稳定。”^① 迄今为止，中国已参与16项联合国在非洲维和行动，目前有2600余名维和人员在联合国驻马里、刚果（金）、南苏丹、苏丹达尔富尔、利比里亚等7个特派团执行任务。中方还向索马里海域和亚丁湾派遣护航舰队，帮助地区国家打击海盗；中国也向一些非洲国家提供了资金和物资支持用于执行维和任务，还与非盟结成了和平与安全伙伴关系。可以说，中非在安全合作方面已经打下了良好基础，具备相当丰富的经验，也具备了扩大海上安全合作的条件。

2015年12月，习近平主席提出“一带一路”穿越非洲大陆的观点后，随即在约翰内斯堡提出实施中非“十大合作计划”，中国将提供总计600亿美元的援助，其中包括加强中非和平与安全合作。中方将继续参与联合国在非洲维和行动，向非盟提供6000万美元无偿援助，支持非洲常备军和快速反应部队建设，支持非洲国家在国防、反恐、防暴、海关监管、移民管控等方面能力建设。^② 《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划》也明确写明“中方将继续积极参与联合国在非洲的维和行动，向非方提供维和培训支持”，“非方赞赏中方根据联合国安理会有关决议在亚丁湾、几内亚湾和索马里海域打击海盗的努力，双方将加强在维护相关海域航道安全及地区和平稳定方面的合作”。^③

肯尼亚总统肯雅塔表示，习近平的讲话为非中合作发展指明了新方向，非常令人鼓舞，进一步表明中国是在真心真意地帮助非洲发展。非中合作也将更加务实，更多非洲人民将从这种合作中受益。埃塞俄比亚总理海尔马里亚姆认为，中方提出的“一带一路”战略构想，对非洲非常重要。非洲国家也愿在中非合作论坛框架下，不断加强同中国的合作。南非主流新闻网站IOL News指出，中非合作论坛将大大加快中非发展，切实提升中非合作，大幅提高南南合作水平。中国和非洲目前都处在发展的重要关头，都制定了宏伟的发展战略，开展合作将为双方带来“更美好的未来”。刚果（金）外交部秘书长姆兰德于2015年12月21日在金沙萨主持召开会议，介绍中非合作论坛约翰内斯堡峰会有关决议，并委托计划

① 潘攀《共铸和平之盾：中非安全合作不断加强》，载《中国社会科学报》2015年8月7日，第6版。

② 《联合国与非盟加强和平与安全领域合作应始终坚持〈联合国宪章〉宗旨和原则》，中非合作论坛网站，2016年5月27日，<http://www.focac.org/chn/zfgx/zfgxdfzc/t1367063.htm>。

③ 中国外交部《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xzxffgcxqhbh_684980/zxxx_684982/t1323148.shtml。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

部长向各部委专家提供项目库建设模板,尽快向中方提交项目清单,以便分享中国政府在峰会期间承诺的向非洲提供600亿美元资金支持的“蛋糕”。^①

可见,一方面,非洲多数国家的政府和主流观点都是非常欢迎在经济和安全事务上与中国深度合作,它们也有自身的需求;另一方面,也有一些非洲国家对“一带一路”有认识上的偏差,认为“一带一路”倡议是中国的新一轮援非计划和行动,因而会提出一些超出中国能力与实际的需求。^②中国也需要冷静和谨慎处理,特别是涉及将经济合作与安全合作相联系的时候更是如此。但无论如何,在中非合作中,中国无疑是占据主动的,所以中国完全可以在结合非洲国家理性需求的基础上,适当主导中非合作议程,引导有条件的非洲沿海国家更加重视海洋安全与资源利用,以海洋经济开发为先导,进而配合以保障海上安全。如果中国的倡议得到非洲当地国家在这方面的欢迎和支持,那中国的行动将更加有利。

三 关于扩展中非海上安全合作的策略思考

目前中国参与非洲海上安全保障的主要方式是在亚丁湾海域单独或联合护航,与他国进行海上联合军事演习。这些联合行动主要是发生在中国与其他域外大国(美、欧、印、日等)之间,中国与非洲当地国家间的海上安全联合行动还非常少。随着中非关系的进一步密切和“一带一路”倡议向非洲的扩展,在中非海上安全合作方面,中国可以从以下几个方面采取进一步的措施和行动。

(一) 与非洲国家协作扩大护航编队规模与行动范围

随着中国“21世纪海上丝绸之路”向非洲延伸,中国在非洲大陆及周边地区的海外利益必然增加,海外公民、公司企业、商船、渔船等数量会持续增加,活动范围扩大。同时,中国海军力量也在不断壮大,中国政府有必要考虑在3艘舰艇编组的护航舰队规模基础上予以扩大,派遣分舰队,使编队舰艇总数提升到5-6艘。这样,既可以提升和扩大中国海军远洋行动的锻炼水平和机会,还可以扩大中国对非洲及周边区域海外利益的保护能力和范围。2-3艘舰艇固定在亚

^① 《盘点2015: 习近平的“中国主张”和国际回声——对非篇》,2015年12月31日,中非合作论坛网站, <http://www.focac.org/chn/zfgx/zfgxdfzc/t1328746.htm> 《刚果(金)政府举办落实中非合作论坛约堡峰会成果专题会议》,2016年1月12日,中非合作论坛网站, http://www.focac.org/chn/ltada/dwjbzzjh_1/t1330899.htm。

^② 王南《非洲“一带一路”不可或缺的参与者》,载《亚太安全与海洋研究》2015年第3期,第105页。

丁湾、索马里这一靠近中东北非地区的海域执行既有任务，另外2-3艘可在西印度洋经好望角到几内亚湾的海域机动。在这一过程中，中国可在非洲西海岸适时寻找建立第二个后勤基地的机会，并随时做好保护中国海外公民及资产安全或执行国际人道主义救援任务的准备。

其次，中国海军扩展在非洲海上行动的同时，不要简单固守于海上。鉴于中国正在向包括南北苏丹、刚果（金）、利比里亚、马里等多国派遣地面维和部队，中国海军完全可与中国地面军事力量保持密切联系，建立相互支援的运行机制，一旦有紧急事态，可协调行动，相互支援。这样既能更好确保自身安全，又能更好地执行维和任务。从地理位置来看，南北苏丹靠近亚丁湾，刚果（金）、利比里亚和马里靠近几内亚湾。而2016年5月31日晚，中国驻马里维和部队遭袭，足以说明当地安全形势的严峻，因此，中国向几内亚湾扩充舰艇编队是必要和可行的。

最后，在扩大本国舰队规模的同时，中国政府和军方要适当创造机会乃至某种机制，与非洲沿海国家的海军定期进行联合训练、巡航和护航，或者帮助它们创建足以进行联合行动的海军力量。总之，中国需要有自信和勇气，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”向非洲的延伸和运营提供安保服务，既能保护非洲当地海域安全，也能保护中国在非洲的海外利益。

（二）中国要从海洋方向开辟对非安全援助及合作新领域

2015年12月5日，中非合作论坛约翰内斯堡峰会暨第六届部长级会议通过了《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》和《中非合作论坛-约翰内斯堡行动计划》。《中非合作论坛-约翰内斯堡行动计划》表示，参与方将“决心本着《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》精神，共同建立并发展政治上平等互信、经济上合作共赢、文明上交流互鉴、安全上守望相助和国际事务中团结协作的全面战略合作伙伴关系。”^①其中“安全上守望相助”是中非全面战略合作伙伴关系的重要组成部分，中方要借助中非约翰内斯堡峰会的成果，抓紧落实已有的中非安全合作政策承诺，并逐步向海上方向扩展。

2016年4月27日，中国常驻联合国代表刘结一在联合国安理会几内亚湾海盗

^① 中国外交部 《中非合作论坛-约翰内斯堡行动计划》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xzxffgcxqhbh_684980/zxxx_684982/t1323148.shtml。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

问题公开辩论会上的发言就提出,“在尊重几内亚湾沿岸国家主导权的前提下,帮助相关国家加强反海盗能力建设,……帮助沿岸国家加强海上安全部队培训,提高联合执法、监测等行动能力。”^①目前,中国对非军事援助与合作主要集中在地面维和、军警培训等领域,海军军事援助比重不大。中国政府和军方有必要借机考虑扩大对非洲某些关键的沿海国家(如尼日利亚、安哥拉、坦桑尼亚等)的海军军备出口,辅之以相应技术、装备和训练的援助。通过这种方式,中国海军可以更深入和广泛地参与到中非海上安全合作中去,提升非洲沿海国家的海洋安全与资源开发意识,熟悉相关国家海上军事力量及海域状况,提高双方海军武器装备的兼容性,提升联合行动效率。

除了有选择地与单个国家进行双边安全合作,中国还有必要与非洲国际组织特别是非盟合作,促使中非海上安全合作机制化。非盟正在制定《2016-2020年和平与安全体系路线图》,并将预防冲突、管理危机、冲突后重建等列为工作重点;中国政府已表态支持非盟落实和平与安全体系路线图。^②同时,非洲国家在过去一直把海上安全放在政权安全之后的次要地位,但在2006年特别是2010年往后,越来越多的非洲国家日渐重视应对来自海上的安全威胁。“良好的海上秩序成为非洲国家决策的主要动机之一。”^③鉴于非盟已成为非洲大陆安全治理的核心,^④中国政府应借助支持非洲和平与安全体系路线图的机会,引导非盟集体安全机制建设由地面维和向海上维和扩展。中国就此可以提供资金、装备、人员培训等方面的援助,然后在此基础上创建一种中国直接与非盟进行海上安全合作的联系机制。

在推进中非安全合作的过程中,中国要清醒认识非洲国家的国情。安全合作要稳步、谨慎、有所选择地进行,避免直接陷入当地国家的内外纷争中去。中国在海上安全合作的选择中可以考虑以下几个标准:政局较稳的沿海国家,有经济、军事与资源潜力,愿意并有条件参与“21世纪海上丝绸之路”建设。鉴于非洲国家政治生态的复杂性,中国还需要改变不考虑对方政府状况,只求经济利益的思

① 《常驻联合国代表刘结一大使在安理会几内亚湾海盗问题公开辩论会上的发言》,中非合作论坛网站, <http://www.focac.org/chn/zfgx/zfgxdfzc/t1358806.htm>。

② 《中国代表呼吁支持非盟加强集体安全机制能力建设》,刘结一于2016年5月24日在联合国的讲话,中非合作论坛网站, <http://www.focac.org/chn/zfgx/zfgxdfzc/t1366399.htm>。

③ Francois Vrey, “African, Maritime Security: A Time for Good Order at Sea,” *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 2, No. 4 (2010), p. 121.

④ 刘鸿武等著《新时期中非合作关系研究》,北京:经济科学出版社2016年版,第260页。

路：调整僵硬的“不干涉内政”原则，在不积极干涉一些缺少国内外认同度的非洲政府内部事务的同时，也要考虑适当运用一些诸如放弃或限制合作等消极干预方式，避免造成中国在国际上只做生意而忽视自由、民主、人权等国际主流价值观念的形象。

总之，中国政府和军方应该抓住“21 世纪海上丝绸之路”向非洲延伸的时机，把海洋发展政策与海洋安全政策联系起来，结合非洲当地国家的需求和可参与程度，在目前中非政治与经济关系发展的基础上，把“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。

（三）与域外大国加强沟通、增信释疑，寻求在非洲海上安全的共同利益

中国政府要加快构建与“一带一路”相适应的话语体系，阐释倡议内涵，突出其和平、包容、共赢的发展理念，^①这样可以减少其向非洲延伸过程中的多方疑虑。就参与非洲事务来说，域外大国不仅在经济上可互利共赢，安全上也可以合作互助。虽说中国军事力量进入非洲、在非洲影响力继续加大，有可能与美国“维持美国全球领导地位”的目标相冲突，但并不意味着两国找不到共同利益。中美都该明确在非洲安全领域，双方共同的敌人是海盗、恐怖分子和动荡的地区局势，而不是彼此。从美国的对非政策来看，在反恐、维和、阻止跨国犯罪乃至推动区域安全合作等领域，中美都存在共同利益，完全可以找机会进行合作。同时，欧盟重视非洲的安全与发展，非洲的安全符合所有投资国的利益，因此，欧盟的对非政策也不具排外性。欧盟加强非洲国家自身维持安全的能力建设，向非洲派遣维和部队的对非安全政策，也是中国正在执行的政策。中欧在这方面也是存在共同利益的，具备相互理解与合作的可能。既然西方国家怀疑中国对非政策只注重自身经济利益，但却忽视非洲安全与发展，那中国推动与非洲的海上安全合作，正好可以消减这一疑虑。

例如在反海盗护航这一领域，中国与西方国家已有多次合作的成功先例。从 2012 年到 2014 年，中美海军曾多次在亚丁湾进行反海盗联合演练。2016 年 2 月 27 日，中国海军第 22 批护航编队与由德国和西班牙舰艇组成的欧盟 465 编队在亚丁湾成功进行了海上联合反海盗演练。有了在亚丁湾成功合作的先例，将其逐渐推广到几内亚湾也是可行的，中国政府和军方有必要积极考虑这一选择。另外，

^① 中国现代国际关系研究院 《“一带一路”读本》，北京：时事出版社 2015 年版，第 56 页。

“一带一路”倡议下的中非海上安全合作

在非洲多个国家的联合国维和部队中，既有法国士兵，也有中国士兵，而且有多名中国维和军人为之付出生命，并得到国际社会的尊重。中国与美欧的联合军演、维和行动都能表明美欧在非洲的安全与发展需求同中国将非洲纳入“一带一路”、共谋发展的行动并非是冲突的，而是可以找到一致性的。

虽然中印、中日近些年在非洲的经济竞争相对激烈，中印、中日之间的政治关系还存在一些隔阂，但双方在印度洋反海盗、反恐方面同样存在共同利益。同时印度也是“一带一路”倡议的重要支点国家，印度有着发展经济的强大需求，中国完全有可能把中印经贸合作与海上安全合作协同起来，寻求共同利益，避免和管控分歧，共同维护印度洋的安全。日本更是依赖非洲、中东经印度洋到日本列岛的海上生命线。这条航路的安全问题不是印度或日本某一国所能解决的，与其他国家合作维护印度洋的海上安全也符合印度和日本的利益。自2012年起，中印日海军也有过反海盗联合行动。可见，“求同存异”原则同样适用于中国处理与其他国家在非洲海上安全领域的关系。特别是印度奉行不结盟政策，对与美国的亲密同盟关系保持警惕。^①中国可以从印度身上找到突破口，防止美日印澳结成密切的军事同盟关系，避免遭遇从印度洋到太平洋围堵中国的海上军事联盟。

总之，中国进一步加强包括海上安全合作在内的对非安全合作力度和范围，对非洲国家、中国在非利益以及中国与其他大国关系都是有益的。至于具体的方式，除了反海盗，中国海军完全可以考虑根据具体情况、应相关国家要求，联合当地国家和域外大国的军事力量打击海上走私、偷渡、贩毒、贩卖人口或其他形式的恐怖主义及跨国犯罪活动。因为西方大国特别是欧盟在非洲海上安全方面非常关注非法移民、走私、贩毒、海上恐怖活动、海洋环保等领域。^②中国的广泛参与，既可以体现中国帮助非洲维护安全稳定的诚意，消除外界对中国军事力量只为维护本国海外利益的怀疑，还能寻求中国与美欧印日等国在非洲安全上的共同目标和需求，扩大中国与非洲国家以及其他域外大国在非洲安全合作的领域。中国要把习近平主席提出的“命运共同体”思想融合到“一带一路”倡议在非洲的实践中，联合非洲国家共同创建一个“中非海上安全共同体”。

^① [印度] 雷嘉·莫汉 《中印海洋大战略》，朱宪超、张玉梅译，北京：中国民主法制出版社2014年版，第209页。

^② Abhiruchi Chatterjee, “The Maritime Dimension of European Security: Sea Power and the European Union,” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 11, No. 2 (Winter 2015), p. 155.

四 结论

2015 年年底, 习近平主席对非洲的访问给中非关系发展增加了巨大助力, 特别是有力推动了“一带一路”倡议向非洲大陆的扩展。而“海洋合作伙伴关系本就是共建 21 世纪海上丝绸之路的题中要义。加强海上合作是 21 世纪海上丝绸之路建设的优先领域和重点任务, 具有基础性和示范效应。”^① 在此背景下, 中非之间海上往来与合作的规模、范围、频率必将继续增加。鉴于非洲地区相对不安定的局势、当地国家治理能力存在的缺陷, 中国在非洲人员、财产和其他利益的安全需要中国政府的延伸保护, 其中海上运输、海上油气资源开采领域的安保任务尤为突出。因此, 中国政府和军方需要在现有延伸保护的基础上建立一种中非海上安全合作伙伴关系, 为“一带一路”倡议在非洲的落实保驾护航。

在中非海上安全合作行动中, 中国应该以积极引领创建一个“中非海上安全共同体”为核心目标。首先以“21 世纪海上丝绸之路”向非洲延伸为先导, 以促进非洲经济发展和中非经贸合作为目标, 依托非洲当地沿海国家的支持及合作, 以中国相应的对外援助实力和海上军事力量为后盾, 量力而为。在这一过程中, 中方要非常关注非洲当地国家的意愿和需求, 重视与其他域外大国在非洲安全事务上的协调与合作, 寻求共同利益, 避免竞争和冲突。中国还要善于对外沟通, 积极阐释中国倡导的“命运共同体”思想和“一带一路”倡议的真正内涵, 强调中国对非洲经济发展和安全稳定的关切, 明确中国行动的最终目的不在于扩大在非洲的军事存在, 而是要维护非洲的共同安全、保护中国海外利益和非洲当地国家的利益。

【收稿日期: 2016-08-20】

【修回日期: 2016-10-10】

【责任编辑: 谢 磊】

^① 刘赐贵《发展海洋合作伙伴关系、推进 21 世纪海上丝绸之路建设的若干思考》, 载《国际问题研究》2014 年第 4 期, 第 3 页。