



## “一带一路”沿线地区的安全形势和我国的对策

——专访中国现代国际关系研究院李伟研究员

□李敏(本刊特约记者)

“一带一路”倡议提出后受到沿线绝大多数国家欢迎,目前,我国已同沿线 30 多个国家签署了共建“一带一路”合作协议,同 20 多个国家开展国际产能合作,有一百多个国家和国际组织参与其中,逐步形成的国际共识为其下一步推进实施打下良好基础。但“一带一路”涉及的沿线国家地区众多,地域国情复杂,政策关联性较强,其中所蕴含的各种安全风险不可小觑。习近平总书记在中央政治局集体学习会上强调:推进“一带一路”建设,要处理好我国利益和沿线国家利益的关系,政府、市场、社会的关系,经贸合作和人文交流的关系,对外开放和维护国家安全的关系,务实推进和舆论引导的关系,国家总体目标和地方具体目标的关系。近日,就“一带一路”沿线地区存在哪些安全风险和我国采取哪些相应的对策,本刊记者采访了中国现代国际关系研究院著名反恐专家李伟研究员,请他就这方面问题为我们进行分析和解读。

**《领导文萃》:**当前世界不安定因素越来越多,大国博弈加剧,地区冲突增多,国与国关系更趋复杂,在此背景下,请您

谈谈我国目前实施“一带一路”战略所面临的是一个什么样的国际安全环境?

**李伟:**当前的国际安全环

境用一句话可以概括：和平与发展是主流，但安全形势错综复杂，“一带一路”地区风险呈多元化态势。特别是以“伊斯兰国”为首的国际恐怖势力和其他形形色色极端势力猖獗，已由区域性安全威胁转变为全球性安全威胁。此外，沿线一些国家和地区的社会治安日趋恶化，各类刑事犯罪案件高发不下，自然灾害、流行疾病接连发生，这给我国推进实施“一带一路”倡议带来诸多风险与挑战。

首先，主要大国围绕未来战略主导权之争升温。“一带一路”的宗旨虽然是推进基础设施建设，但这对很多国家来说，不仅涉及经济社会发展，更关乎敏感的安全问题。

——美国调整内外战略，尽可能地维护霸权地位。对内推进医疗、移民、枪支管理改革，启动超宽松货币政策刺激经济，通过加强对入境人员背景审查降低外国恐怖分子对美

国本土安全构成的威胁；对外加大对欧投入，选择性介入中东，平稳推进“亚太再平衡”战略，将中国纳入再平衡的有机组成。在军费削减背景下，推动军力建设，加紧军事装备升级，福特级最新核动力航母和新型导弹驱逐舰先后列装，以 F-35 和 F-22 为代表的超高速先进战机开始全面部署。

——俄罗斯在困境中谋求新的突破。推出系列反危机措施提振经济，整肃“政权党”遏制腐败蔓延，严打恐怖活动，强化移民管控，加快核战略力量更新换代，研发部署第五代先进隐形战机；外交上主动运筹，争当世界重要一极；继续与美斗而不破地角力，与欧在独联体地区地缘斗争加剧，积极推进欧亚联盟与独联体一体化；在叙利亚和打击“伊斯兰国”问题上强势出击，在其他全球热点问题积极介入。

——欧盟经济复苏，力图

重振国际地位。大力推进“自贸区外交”，启动与美、日双边自贸谈判，与中国商谈双边投资协定；注重跨大西洋合作，加强与美外交和安全合作，在伊核、叙利亚、巴以和平等热点问题上与美步调一致，角色互补；对中东欧地区干涉力度加大，欲以“东部伙伴关系”计划挫败俄“欧亚联盟”战略，与俄争夺乌克兰态度强硬；在中东北非地区发挥调停作用，加速美伊妥协促成阶段性核协议，主导召开数次“叙利亚问题国际会议”，并对埃及内部政治冲突开展频繁调停。

——日本力推正常国家化。经济上推出量化宽松政策，将重点转向经济结构调整和刺激实体经济增长；政治上大力强化集权体制，炒作修宪议题，设立国家安全保障会议，强推特定秘密保护法案，为推进政治军事大国化奠定体制基础；军事上密切美日同盟，寻求行

使集体自卫权，加紧建造部署最新宙斯盾级导弹驱逐舰，着力发展两栖作战力量；外交上全面开展与其他亚太国家安全对话与合作，强化与北约、欧洲及中东合作，拓展外交路径，为“世界的日本”打基础。

——印度继续推进全方位外交，在国际舞台日趋活跃。通过国家粮食安全法案，应对日益严重的贫富分化问题；加大遏制腐败力度，降低贪腐丑闻给辛格政府造成的不良影响；坚持周边与大国并重、双边与多边并行的外交轨道，在二十国集团、金砖峰会、联合国气候变化大会等多边舞台上表现积极；坚持强军路线，积极推动军事现代化。2013年8月，印度首艘航母下水，标志着印度成为美、俄、法、英之后，世界第五个自主建造航母的国家。

上述各主要大国围绕未来战略主导权之争，使大国矛盾进一步凸显，美欧与俄罗斯因

乌克兰问题爆发冷战结束以来最激烈的正面对峙；中美亚太共处成为战略难题；美、中、俄、日、印等大国多边及双边关系更加敏感复杂，必将深刻影响并决定国际力量变化和國際格局走向。

其次，中东冲突未止，亚太事端骤起。中东形势更趋混沌，不确定性大增。叙利亚内战持续恶化，政治解决遥遥无期；伊核问题有限突破，但美伊间地区安全与意识形态竞争的基本格局未变，伊核问题仍存反复的风险；巴以和谈进展缓慢；埃及、突尼斯、摩洛哥、利比亚政治伊斯兰与世俗力量交锋激烈。地区社会政治变革日益蜕变成民族、教俗、教派、部落冲突，极端势力乘机扩张，暴恐袭击频发、高发，盘踞伊拉克、叙利亚两地的“伊斯兰国”成为国际恐怖主义新“领头羊”，中东渐成国际恐怖活动新策源地。亚太成为全球高风险地缘带。

东北亚战略较量升温。朝鲜进行第五次核试验并发射远程火箭，使朝鲜半岛陷入前所未有的危局，奥巴马和朴槿惠誓言对朝实施“最强有力”制裁，并准备在韩部署“萨德”系统。日本加大在钓鱼岛和东海方向挑衅，扩充海上力量，谋求对中国的海上优势，推动美修改防卫合作指针，主权之争日益升级为相关国家间的整体战略较量。东南亚地区不稳定因素增多。泰国、缅甸、柬埔寨及东盟最大国家印尼都发生朝野震荡恶斗与社会政治矛盾加剧问题，越南、老挝等社会主义国家的改革压力也日益增加。南亚、中亚安全形势堪忧。美国从阿富汗撤军后，塔利班趁势反弹，加尼政府难控国内局势，“哈卡尼网络”等暴恐组织加紧活动。“乌伊运”加速回流中亚，中亚遭极端思想渗透，新兴暴恐组织不断滋生。南海、东海形势持续紧张，“两海联动”增强。日、

越、菲加强海上安全合作,美、日、澳首次发表涉南海、东海联合声明,美、澳、印推动印太战略,实现战略联合。

再次,非传统安全挑战层出不穷,全球治理力不从心。国际恐怖主义严重威胁国际社会安全和稳定。恐怖活动更加分散、恐怖威胁不减反增并向全球蔓延,已形成以“伊斯兰国”组织为核心的全球网络,他们网上宣教,网上联络,网上发展,网上传播制爆制恐技术,每个国家都受制其中。与此相对应的是,因各方诉求不同、战略互信不够、地区矛盾掣肘、反恐双重标准等问题,国际联合反恐行动虚多实少,全球反恐统一战线尚未形成,新的安全秩序正在构建,现有的安全机制难以应对国际恐怖主义快速的发展变化。如何加强国际反恐协调与合作,有效应对国际恐怖对全球安全构成的挑战,将成为今后国际安全面临的重要

课题。疫情频发,全球公共卫生防控机制薄弱。2015年3月埃博拉疫情开始在西非蔓延,造成全球7000人死亡,感染者逾2万。2015年在拉美出现的寨卡病毒已扩散至全球34个国家。气候变化威胁加剧。气候变化影响下的极端天气发生频率、强度、持续时间和影响范围不断增大,印度高温致1100人死亡,美国遭遇20年来最严寒天气,英国西南部持续暴风雨和洪水袭击造成约150亿英镑经济损失,气候灾害已对全球经济复苏和社会稳定产生直接威胁。虽然2015年巴黎气候大会达成新的全球气候协议,但发达国家与发展中国家围绕责任、承诺、减排目标和补偿机制的斗争仍在继续。水资源短缺问题进一步凸显。目前,全球四成人口缺少足量的安全饮用水,预计到2030年,水需求将大于供给的40%。目前,全球尚未有普遍约束力的水规则出

台,政府间沟通合作缺位。随着水危机加剧,各国围绕国际和地区水法和水规则博弈将更加激烈。国际社会围绕网络安全与治理追责的博弈公开化。各国开始调整网络安保建设方向,侧重于提升管控、监防能力,追求自主可控。发展中国家支持联合国的作用,金砖国家通过倡议和具体行动对以美为首的规则体系形成冲击。美国宣称放弃对国际互联网名称和数字地址分配机构(ICANN)的管理权,但仍坚持“多利益攸关方”模式,反对联合国等政府间机构主导互联网治理改革。非国家行为体高度活跃,社交媒体成为恐怖极端组织的舆论阵地和招募平台,来源不明、动机不纯的黑客攻击层出不穷,美俄、美朝、中美等围绕黑客问题频起纷争。

《领导文萃》:作为“一带一路”战略重点打造的六大经济合作走廊之首的新亚欧大陆走廊,您觉得中亚地区的安全形

势如何?

李伟:中亚地区安全形势尚好,但仍存隐患。中亚地区总体形势稳定,哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦总统强势控局,纷纷连任,但不久前乌兹别克斯坦总统卡里莫尔因病去世,可能给中亚局势增添某些变数;塔吉克斯坦执政党议会选举获胜,局势平静,继续保持稳定与发展;吉尔吉斯斯坦各派角力不休,动荡常态化。受国际能源价格波动、新兴市场国家增长乏力影响,中亚国家经济增速趋缓,各国推出长期发展战略,谋求经济增长。但当前国际上的政治与经济危机不同程度地波及到中亚地区一些国家,可能成为这些国家潜在的不稳定因素。

一是乌克兰危机导致俄罗斯与西方国家矛盾加深,西方国家对俄制裁不可避免地影响到中亚地区一些国家。一方面,随着俄罗斯同西方对抗的不断激化,中亚国家想继续保持同

各方关系平衡的多元化外交变得日益困难，并普遍存在乌克兰事件可能在中亚国家上演的担忧。另一方面，俄罗斯日益恶化的经济状况，使中亚国家经济形势趋于不稳定。卢布贬值伴随着原油价格的下跌，对哈萨克斯坦金融市场产生冲击；卢布汇率的下降导致吉尔吉斯斯坦房地产市场一片沉寂，住房价格出现崩盘。俄经济持续衰退造成在俄打工人员大批返乡，可能影响中亚政治稳定，增添各国社会紧张。

二是中亚—北高加索地区平静中暗流涌动。中亚和北高加索地区曾是全球恐怖活动高发区。近年来，在地区组织和相关国家共同努力下，当地恐怖活动受到明显打压，但受中东、北非局势以及北约撤离阿富汗影响，该地区安全风险再度上升。一方面，受阿富汗局势冲击，中亚各国面临的极端宗教主义与恐怖主义威胁加大。另

一方面，北高加索地区宗教极端思想盛行，经济发展水平落后、失业率高居不下等因素导致该地区极端组织和分离势力发动的恐怖袭击屡禁不止。尽管俄罗斯已建立起一整套应对恐怖分子的机制和手段，但在消除恐怖主义威胁方面任重道远。值得注意的是，中亚和北高加索地区已成为恐怖分子前往中东参加“圣战”的通道，一些人员在接受恐怖组织训练后又陆续回流，使该地区国家乃至周边欧洲、亚洲国家面临的恐怖威胁明显增加。

**《领导文萃》：**从一些报道看，南亚国家经济普遍低迷，主要经济体增长遇困；多国完成大选，但政治对抗仍在继续；大国强力介入南亚事务，美加紧安排“后北约时代”，日益深化与印战略合作，俄罗斯力遏阿富汗“外溢性冲击”，侵蚀其后院。您是否也认为南亚地区的安全威胁会持续存在，仍是暴

力冲突高发区？

**李伟**：确实如此。在多重变量催化作用下，南亚地区新旧矛盾交织发酵，未来安全形势不确定性明显。

一方面，阿富汗乱局成为地区动荡中心。加尼政府上台后，阿富汗局势未发生明显改善，政府内部派系分歧和斗争加之卡尔扎伊遗存的影响力，导致组阁事宜一推再推。随着外来援助的减少，阿富汗经济增长率骤降，“内生性增长”难以实现，毒品经济势头凶猛，失业率上升，民众生活水平反降，加尼政府面临多重挑战。安全形势越发糟糕，阿富汗塔利班等反政府武装在阿南部活动频繁，且有向阿东北地区渗透趋势。根据安理会相关决议，自2015年1月1日起，阿富汗安全部队开始接管其境内一切防务工作。目前，阿富汗安全部队维护阿安全与稳定的能力仍有待考验。

另一方面，巴基斯坦恐怖与反恐矛盾进一步激化，安全形势整体堪忧。尽管2013年上台以来，谢里夫一直表示希望与巴基斯坦塔利班（简称“巴塔”）进行谈判，为结束巴国内旷日持久的恐怖袭击寻求解决方案。但“巴塔”连续不断地发动恶性重大恐怖袭击事件，使得谢里夫政府与“巴塔”寻求和解的努力落空。2014年9月，“基地”组织头目扎瓦赫里宣布建立“基地”组织印度分支；同年10月4日，“巴塔”发言人宣布效忠“伊斯兰国”，意味着国际恐怖势力正进一步由中亚向南亚地区渗透，未来巴基斯坦可能遭遇恐怖组织“里应外合”“东西夹击”的局面，谢里夫政府将面对巴反恐史上最困难时期。

此外，印度政局基本稳定，但反政府武装仍有活动。莫迪当选印度总理后，政局总体稳定，经济发展势头迅猛，大部分

地区安全形势良好，但在东北部地区仍存在一些反政府武装和分离势力，是印度重大安全威胁。除反政府武装和分离主义威胁外，印度民族和教派问题由来已久，印度教徒和穆斯林矛盾突出，冲突一触即发。宗教间冲突与克什米尔地区印巴领土争端成为影响印度安全的潜在不稳定因素。

**《领导文萃》：**东南亚是中国的近邻，与中国有很深的历史渊源，也是一带一路较早涉及的地区。东南亚诸国在铁路/基建等因政治因素或中国借贷利率并非“友谊价”等而停止或减缓了与中国合作。您如何看待现今东南亚的安全形势？

**李伟：**东南亚国家普遍面临社会与经济发展转型压力。对内，部分国家发生政治与社会动荡，内部冲突加剧，恐怖势力有再起之势，经济发展压力增大；对外，地区各国继续成为域外大国竞相拉拢重点，地区

秩序演变更加复杂。缅甸、斯里兰卡和许多国家表面上以环保为由暂停了与中国的基础设施项目，但背后的原因其实是出于安全考虑。

缅甸内战，安全局势走下坡路。2011年以来，随着缅甸民主化进程的加快，政府放松对社会管控，社会自由度迅速提高，缅甸军政府统治之下被长期压制的民怨出现井喷式爆发，增加了社会动乱，最终导致内战。虽然这是缅甸国内形势发展变化的一个必然结果，但在内战过程中，缅政府军军机将炸弹投到中国境内，导致云南边境民众伤亡，对中缅关系产生了极大的负面影响。与此同时，缅甸政府与地方武装战事胶着，短期内难以平息。虽然缅甸当局强调，将坚持以对话解决国内武装冲突，但从历史发展进程和现实情况看，缅甸政府武装解决问题的趋势远大于和平解决问题的意愿。

泰国政局动荡基本得到控制，巴育誓言改善泰南安全环境。泰国军人执政以来，政局基本稳定，红衫军与黄衫军的对峙得到平息。但泰国南部三府（北大年府、陶公府和也拉府）一直是分裂武装活动重灾区，受到回教叛乱活动长达 10 年的侵扰，袭击事件频传。2014 年 11 月，巴育总理承诺提供更多优惠和更好的安保，吸引商家到南部投资，并誓言要在一年内平定泰南的暴力冲突。尽管如此，巴育政府仍对泰南的安全形势表示担忧，担心泰南无法终结暴力冲突，恢复和平稳定，引发种种问题。

印尼新政府改革在艰难中起步，但潜在安全风险上升。2014 年 10 月 20 日，印尼当选总统佐科·维多多宣誓就职。但印尼新政府面临着诸多挑战。挑战之一，能否维持一个稳定、清廉、高效的政治环境。挑战之二，“伊斯兰国”可能成为印尼

的又一安全隐患。挑战三，印尼是自然灾害高发国。印尼地处环太平洋地震带，每年发生数千次地震。频发地震不仅引起民众恐慌，也带来很多社会问题。

菲律宾政局呈现危机，反政府武装仍是最大安全威胁。2015 年 1 月 25 日，菲律宾国家警察特种部队在菲南部马京达瑙省实施突袭，试图抓捕恐怖分子祖尔基夫利·本·希尔等人时意外与“摩洛伊斯兰解放阵线”和“摩洛伊斯兰自由斗士”反政府武装发生交火并被包围，导致至少 44 名特警身亡。该事件直接影响到前阿基诺政权稳定及菲律宾南部和平进程。目前，菲南部仍是反政府武装的主要活动区域，虽然菲政府一直试图通过和谈方式解决问题，但成效不显。

《领导文萃》：长期以来，中东一些国家动荡不安，安全形势持续恶化，中东既是国际问

题的火药桶，也是安全形势极为复杂严峻的地区。您如何评判这一地区的安全风险？

**李伟：**中东地区由于历史延伸至今的宗教之间、教派之间的血腥冲突，民族之间的深层矛盾，各国内部问题激化，加之域外大国的插手干预与博弈，更使得该地区一些国家存在的安全风险成为“一带一路”沿线地区最高。

也门局势再陷动荡，内战可能导致国家分裂。2014年以来，也门国内冲突不断升级。也门动荡的局势加深了什叶派与逊尼派矛盾，使盘踞于此的“基地”等国际恐怖组织更趋活跃。也门动乱还加剧了阿拉伯国家与伊朗的矛盾，沙特和其他阿拉伯国家认为伊朗试图借胡塞叛军扩张对该地区的影响力，称将努力“保护该地区不受侵犯”，伊朗则指责沙特对也门的“干涉”，也门可能成为未来沙伊两国展开对抗的新焦点。

土耳其面临困难加剧、内外压力加大的局势。埃尔多安政府遭遇执政10多年来最严重危机，日益加剧的极权主义、萎靡不振的经济增长以及每况愈下的库尔德地区和平进程。土耳其与叙利亚900公里的接壤边界，成为叙利亚难民的栖身之地，并极易受到“伊斯兰国”的攻击和渗透。2015年发生在安卡拉的爆炸事件表明，一些“伊斯兰国”成员试图夹杂在难民队伍中在土耳其发动恐怖袭击。土耳其在打击国际“圣战”分子上的暧昧态度使它陷入尴尬处境。欧盟指责土耳其在应对国际“圣战”分子威胁上发挥的作用不够，2015年年底发生的土耳其击落俄罗斯战机事件使土俄交恶，来自俄罗斯的经济制裁给土耳其经济雪上加霜。土耳其面临着前所未有的内外压力。为修复土俄关系，去年八月埃尔多安访俄，两国紧张关系有所缓和。

利比亚陷入全面动荡,安全问题突出。自2014年7月13日以来,支持世俗势力和宗教势力的两派武装在利比亚首都的黎波里、第二大城市班加西等地持续爆发冲突,由世俗势力主导的利比亚国民代表大会被迫前往东部小城图卜鲁格,宗教民兵武装“利比亚黎明”在夺取的黎波里控制权后,扶植任期已结束的国民议会复会,并组建“救国政府”。利比亚出现两个政府、两个议会对立局面,两派武装在利比亚多地持续发生冲突,和平和解进程遥遥无期。

埃及局势趋于稳定,“伊斯兰国”埃及分支活动加剧。目前埃及及安全局势可控,但以埃及西奈半岛为基地的“伊斯兰国”组织——“耶路撒冷支持者”和支持穆斯林兄弟会的激进分子仍是埃及的主要不稳定因素。频发的恐怖袭击事件成为埃及及安全局势的重大隐患,也可能直接影响埃及的经济重振。安

全形势在继续恶化,可能使外来投资受阻,拖慢埃及经济重振步伐。

突尼斯新政府上台执政,恐怖活动仍是安全上最大威胁。2014年12月,突尼斯举行总统选举,“呼声党”领导人埃塞卜西当选,成为突尼斯2011年政治变革以来首位民选总统。新政府面临着重振低迷经济、稳定安全局势、修补党派裂痕等挑战,最突出的仍是严峻的反恐任务。此外,突尼斯“安萨尔伊斯兰教义组织”通过在失业率和贫困程度较高的社区提供人道主义救助活动争取更多支持,仍是突尼斯政局最大的威胁。因此,如何有效打击恐怖主义活动,维护社会安全稳定,是新政府面临的重大考验。

**《领导文萃》:**欧洲是“一带一路”倡议的西端,近年来随着欧洲内外环境的恶化,动荡加剧与犯罪数量也呈上升趋势。请您就这一地区的安全风险给

我们做一具体分析。

李伟：欧洲安全形势由北往南依次递减，南欧社会治安形势较差，中欧极右势力活跃，恐怖威胁加大，北欧安全局势较优。受西亚地区“伊斯兰国”组织影响，欧洲安全局势面临着更多威胁。

乌克兰危机搅乱全局。乌克兰危机仍看不到解决的曙光。美国扬言向乌克兰提供杀伤性武器和北约增兵东欧使美俄关系剑拔弩张，欧洲国家惶恐不安，法国总统奥朗德警告称，乌克兰已处在全面战争边缘。乌克兰危机使欧盟再次陷入“美主欧从”的被动局面，给困难重重的欧洲经济雪上加霜，也使欧洲内部政治极端主义崛起。

恐怖主义幽灵在欧洲阴魂不散。继查理周刊恐怖袭击之后，2015年11月13日，法国巴黎发生连环暴力恐怖事件。2016年，欧洲更是成为恐怖活动多发

区；3月22日，比利时布鲁塞尔爆炸；7月14日，法国尼斯恐怖袭击事件；7月18日，德国火车上砍人事件；7月22日，德国慕尼黑枪击事件。恐怖分子“内”“外”转移的活动策略，多点并发的活动手法，让欧洲国家再次意识到所面对的安全挑战的严峻性，也充分暴露出欧洲各国在公共领域投入缺乏，追求利益最大化忽视教育、环境、公平等更深层次社会原因。愈演愈烈的恐怖活动不断检验着欧洲国家打击暴恐的决心和能力，挑战着欧洲人民对欧盟反恐政策和作为不满的底线，也加剧欧洲穆斯林与白人间族群矛盾和文化冲突，使整个欧洲处于越反越恐的恶性循环中。

移民问题成为欧洲安全的“严重问题”。国际移民组织表示，2015年进入欧洲的移民和难民人数已突破100万；2016年1月，通过海路抵达欧洲的难民和移民的数量已超过6.7

万。大量难民涌入,加剧了代表不同阶级利益的政党间的对立和冲突,加重了欧洲经济负担,强化了社会危机氛围。反移民极右翼政党声势上升,移民与主流社会矛盾加大。德国总理默克尔称,移民问题将对欧盟构成严峻挑战,其严重程度甚至超过希腊债务危机。问题的严重性在于,欧洲人手中没有可以应对的灵丹妙药。

《领导文萃》:“一带一路”沿线地区、国家存在不同程度的安全风险,在中国企业“走出去”的现实中,海外中国公民面临频发的生命财产威胁、海外中国并购投资面临不断增多的非商业障碍、海外中国种种资产面临来自传统与非传统安全威胁、海外中国形象面临严峻的舆论考验,这一切表明,随着我国国家利益结构的调整变化,我国与世界双向互动关系的转型升级,我国日益拓展的海外利益与相对落后的海外利益保护机制之间的矛

盾已成为当前不得不面对的现实问题。请您谈谈,对此我们有哪些应对之策?

**李伟:**如何防范和规避风险,保护和管理规模庞大、范围广泛、形式多样、增长迅速的中国海外利益,从而保证海外利益的安全性、成长性、持续性和和平性,不仅直接关乎我国“一带一路”战略能否顺利实施,更关乎中国能否实现和平发展,实现强国梦的战略目标。因此,我国海外利益保护应从战略上做好布局,从手段上发挥更多主体的作用,从内容上注重传统安全,通过领事保护、政府服务、军事保障、企业与民众参与等,更加积极、灵活地维护和拓展我国海外利益。

首先,加强中国海外利益保护的顶层设计。一是将海外利益保护纳入国家总体安全。以总体国家安全观审视中国海外利益保护,不仅将提升中国海外利益保护的战略层级,而

且将拓展海外利益保护的领域和主体,使中国海外利益保护同时实现多维度、多主体、内外联动的全覆盖。二是在双边或多边合作中加强海外利益保护。应把中国海外利益与共同体的利益结合起来,充分发挥“一带一路”、亚投行、丝路基金等现有平台,构建和完善命运共同体,实现中国海外利益与命运共同体利益的有机结合;应把经济与安全结合起来,以和平维护发展,以发展保障和平。三是建设国家层面的海外利益保护机构。建立一个更高级别的领导机构,对海外利益维护做出整体规划,统一协调,进一步健全海外利益保护的预防机制、应急机制、处理机制、保障机制已是形势所需。

其次,加强领事保护的机制建设。一是完善领事保护的预防预警机制。中国的领事保护要强化预防性领保机制建设;完善海外安全宣传教育机

制,重点加强对海外企业员工的宣传教育与管理;完善海外公民信息登记机制,在历次海外救助和撤侨工作中,不能及时、准确掌握当地中国人信息是中国领事保护面临的信息障碍;完善海外安全风险评估和预警机制,跟踪、分析和研判海外各国的政治经济社会基本国情及其动态变化,对不同国家和地区的总体安全状况进行评估分级。二是进行领事保护立法。鉴于应急处理需要动用各方资源,协调各方关系,而涉外公共事件更需要动员、协调国内外各方力量,领事保护必须做到有法可依,通过法律明确国家、个人、企业等主体在领事保护中的法律权利与义务。三是利用外部资源开展领事保护工作。缔结领事条约,推动双边或多边领事保护合作,利用国际法及东道国法律保护我国海外利益。四是为领事保护提供充足的经费和人员保障。领事

保护费用应以一定的制度化机制加以保障,不能一事一议。

再次,加强海外利益保护的军事保障。2016年1月,中央军委机关调整组建,在调整中新成立海外行动处,负责统筹海外军事行动,协调组织国际维和、海外护航、国际救援、护侨撤侨以及相应的中外联演联训,建立与中央国家机关海外军事行动的协调机制,参与和组织海外军事行动领域的国际交流合作等。维护海外利益安全已成为军事战略高度关注的重要问题,但相对于中国海外利益的拓展速度,中国维护海外利益的军事自卫手段仍显滞后。

最后,要加强中国企业的安全风险。一是提高企业应对安全风险的能力。中国企业必须具备风险管理意识,制定风险管理制度。二是建立专门的海外投资保险机构。应继续发挥现有出口信用保险公司的作用,提高出口信用保险防范海外风险的政策性功能,同

时鼓励商业性金融机构丰富保险产品,为“走出去”企业和人员提供保险和担保。三是开展企业公共外交。开展企业外交不仅将为中国企业“走出去”营造良好的舆论环境,也越来越成为中国海外利益保护的新手段。

习近平总书记去年8月在出席推进“一带一路”建设工作座谈会时指出:“总结经验、坚定信心、扎实推进,聚焦政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,聚焦构建互利合作网络、新型合作模式、多元合作平台,聚焦携手打造绿色丝绸之路、健康丝绸之路、智力丝绸之路、和平丝绸之路,以钉钉子精神抓下去,一步一步把‘一带一路’建设推向前进,让‘一带一路’建设造福沿线各国人民。”为此,必须认真分析、深入探讨,加强安全风险的研究与评估,加大战略性的顶层设计,努力规避风险,从而更好地保障推进“一带一路”建设。