

“21 世纪海上丝绸之路” 建设的海事保障与中国角色*

戚 凯 刘 乐

内容提要：海事是指关于人和船在何种航行环境下进行哪些水上活动的事务。为了有效应对人类在利用和经略海洋过程中遇到的海洋环境威胁和海上安全挑战，国际社会加强了对于海洋安全的海事保障，并进一步兴起了以海上安保与海洋环保为主要内容的海事合作。随着“21 世纪海上丝绸之路”倡议的逐步推进，有关各方必然将面临一系列的安全风险。在此基础上，中国与相关国家产生了提供充分海事保障与加强国际海事合作的现实需求。对于中国海事来说，在“21 世纪海上丝绸之路”建设中可以从大国协调与机制完善、规范重塑与标准修订、国际交流与队伍建设三个方面入手，寻求建立一个涵盖重点港口、支点国家与辐射对象的国际海事合作网络，这将会有利于保障“21 世纪海上丝绸之路”的顺利建设，有益于促进中国周边外交的有效开展，有助于推动大国间的安全合作。

关键词：海事 “21 世纪海上丝绸之路” 海洋安全 中国外交

作者简介：戚凯，北京市社会科学院外国问题研究所助理研究员；

刘乐，中国人民大学国际关系学院博士研究生

地球表面约有 71% 的面积被海水覆盖，在这片蓝色的疆域上，既有关于海洋权力与海洋权益的国际冲突，也有围绕海洋发展与海洋治理的国际合作。具体到海洋安全领域，相关国家之间既产生了围绕海洋主权和领土划界的国际争端，也展开了关于海上安全与海洋环境的国际协调。其中，海事

* 感谢陈岳教授在本文写作过程中给予的悉心指导。同时，感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提供的修改意见。文责自负。

(Maritime Affairs) 是海上安全合作与海洋安全治理的重要组成部分。鉴于目前国内学界对于海事治理问题鲜有关注, 因此有必要对国际社会的海事保障与合作进行相关梳理和系统介绍。

在对外海洋互动日益频繁且密切的战略背景下, 中国政府提出了建设“21 世纪海上丝绸之路”的国际倡议。在该倡议逐步推进的过程中, 国际社会将要面临哪些海洋安全风险? 又可以提供哪些海事保障? 进而在此基础上又会展开哪些国际合作? 这是需要我们分析和思考的问题。特别是中国海事将要扮演什么样的角色、发挥什么样的作用, 更加值得关注。

据此, 本文将以海事为核心研究对象, 在系统考察海洋安全的海事治理与中国海事的国际合作的基础上, 进一步分析“21 世纪海上丝绸之路”建设过程中的海事保障与中国角色。全文包括五个部分: 第一部分考察海洋安全中的海事治理, 梳理国际社会的海事保障与合作; 第二部分介绍国际海事合作中的中国海事; 第三部分以“21 世纪海上丝绸之路”建设为例, 分析该倡议所面临的安全风险与海事需求, 总结国际社会在此问题上进行海事合作的理论基础与实践可能; 第四部分探讨中国海事在“21 世纪海上丝绸之路”建设中的角色作用、合作网络与价值意义; 第五部分是总结。

一、海洋安全的海事治理

海事是指关于人和船在何种航行环境下进行哪些水上活动的事务。^① 一方面, 国家海事部门、海事类国际组织与海事类国际公约共同构成了国际社会对于海洋安全的海事保障; 另一方面, 海上安全保障与海洋环境保护是目前国际海事合作的主要内容。二者成为“21 世纪海上丝绸之路”建设海事保障的实践背景与专业底色。

(一) 国际社会的海事保障

在人类利用与经略海洋的过程中, 各个国家都遇到了不同类型和不同程度的海洋安全问题和海上安全挑战。为此, 各国都加强了海事保障, 主要由国家海事部门和海事类国际组织与公约来完成。

^① 该定义参照了国际海事组织的表述, 参见“IMO, What It Is”, <http://www.imo.org/en/About/Documents/What%20it%20is%20Oct%202013Web.pdf>。

1. 国家海事部门

国家是当今世界最重要的行为体，国家海事部门也成为海事保障的中坚力量。在处理海洋安全事务与应对海上安全风险的过程中，各个国家的海事部门形成了符合自身国情并各具特色的海事管理架构。目前，各国海事部门的管理体制可以分为“集中型”与“分散型”两种基本类型。

第一，“集中型”海事管理体制。这种管理体制是由一个相对统一的部门来领导国家海事工作，负责履行各项职能。代表性的国家主要有英国和日本。(1) 英国。作为一个老牌的海洋国家，隶属于英国运输部的海事和海岸警卫署（MCA）是其统一管理本国海事事务的机构。此外，隶属于英国交通部的海上事故调查委员会也是其海事管理的组成部分之一。(2) 日本。日本综合管理海洋事务的最高机构是海洋政策本部，具体的海事管理则主要由隶属于国土交通省的海事局和海上保安厅负责。

第二，“分散型”海事管理体制。这种管理体制主要是指由不同部门分担国家海事的各项工作，并通过中央和各部门间的联系机制来进行分工协作和沟通协调。代表性的国家主要有美国、俄罗斯、韩国和中国。(1) 美国。作为全球性的海洋强国，美国设立了联邦政府层面的国家海洋委员会，在其协调下共有从事海事管理的“四架马车”。^① (2) 俄罗斯。俄罗斯各涉海部门既通过各自的海上力量进行分散管理，同时也存在跨部门的沟通和协调。2004年，俄罗斯成立了由总理担任主席的海洋事务高级协调机构——联邦政府海洋委员会，其中包括四大海事力量。^② (3) 韩国。韩国国土海洋部下属的海洋警察厅曾作为其核心的海事部门而发挥作用。自2014年11月19日起，由于在“岁月号”事故中失职，海洋警察厅被编入新设的“国家安全处”下属的海洋警备安全部门，并与同为总理领导下的行政革新处和警察厅共同负责国家海事管理事务。(4) 中国。早先，中国治海工作与海洋执法呈现出“五龙治水”的格局。^③ 随着行政机构的调整和改革，目前中国涉海事

^① 即隶属于交通运输部的水事管理局（MARAD）、隶属于商务部的海洋与大气局（NOAA），隶属于国土安全部的海岸警卫队（USCG），同时还有一个独立于行政机关的联邦海事委员会（FMC）。

^② 即交通部下属的海上交通管理队伍和污染控制与海上救助队伍、内务部下属的反恐保安队伍、自然资源部下属的环境监察队伍、救灾部下属的海上救援队伍。

^③ 即在中国涉海事务管理中以海事（隶属于交通运输部）、海警（隶属于公安部）、海监（隶属于国土资源部）、海关（隶属于海关总署）和渔政（隶属于农业部）为主要构成的五大海上力量。

务管理体制正式发展为“海事—海警”二元格局，即在中央海洋权益工作领导小组办公室领导下，由交通运输部的各涉水司局和国土资源部下属的国家海洋局^①共同管理。

纵观上述海洋强国的海事管理体制可以看出，无论是哪种模式，各国的海事管理都无外乎对内的行政管理和对外的国际参与这两项基本职能。具体来说，其职责范围涵盖了水上交通、环境保护、资源开发与利用、应急管理等多个职能领域。相应地，除了直接的海事职能单位外，还涉及交通、海洋、环保，以及军队、警察等多个单位。因此，国家海事部门是由各国直接的海事管理单位和间接的涉水/海事单位一起组成的，它们共同担负着国家海事管理的职责。

2. 海事类国际组织与公约

国际组织是当今最主要的国际行为体之一，它们为国家间的沟通交流提供了重要平台，此外，很多专业性的国际组织本身就是国际方案和智力资源的提供者。当前，海事类国际组织主要包括政府间组织与非政府间组织两种。前者主要有国际海事组织、与国际海事组织有合作协议的政府间组织^②以及海事议程嵌入的国际机制；^③后者主要是指在国际海事组织中享有咨询地位的非政府间组织。^④

毫无疑问，国际海事组织（International Maritime Organization, IMO）是所有海事类国际组织中最为核心的角色。国际海事组织是根据联合国 1948

^① 按照 2013 年 3 月第十二届全国人民代表大会第一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》，中国将国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合，重新组建国家海洋局并由国土资源部管理。参见《国务院机构改革和职能转变方案（全文）》，人民网，2013 年 3 月 10 日，<http://theory.people.com.cn/n/2013/0310/c40531-20738452-2.html>。

^② 据统计，截至 2015 年 3 月，与国际海事组织有合作协议的政府间国际组织共有 61 个。这些国际组织包括：（1）地区海事组织，如防止黑海污染委员会；（2）专业海事类国际组织，如国际海道测量组织；（3）与国际海事组织有功能性合作的政府间国际组织，如欧盟委员会。详细统计数据，参见大连海事大学编：《国际海事组织概览》，大连海事大学出版社 2016 年版，第 136~138 页。

^③ 如东盟海事论坛、亚太经合组织（APEC）海洋部长会议等。相关研究参见周玉渊：《东南亚地区海事安全合作的国际化：东盟海事论坛的角色》，载《外交评论》2014 年第 6 期，第 140~156 页；国家海洋局海洋发展战略研究所课题组：《中国海洋发展报告（2014）》，海洋出版社 2014 年版，第 3~15 页。

^④ 据统计，截至 2015 年 3 月，在国际海事组织中享有咨询地位的非政府间组织共有 77 个。详细统计数据参见大连海事大学编：《国际海事组织概览》，第 139~141 页。

年3月6日在瑞士日内瓦通过的《政府间海事协商组织公约》成立的,^①它是联合国框架下负责船舶航行安全和防止船舶海洋污染的专门机构,总部位于英国伦敦。^②该组织的宗旨是推动各国间的航运技术合作,鼓励各国在促进海上安全、提高船舶航行效率、采取统一的标准防止和控制船舶对海洋的污染,以及处理有关的法律问题(组织机构如图1所示)。

此外,除了国家海事部门和海事类国际组织外,海事类国际公约也为海洋安全的海事保障提供了坚实的法律支撑。据统计,截至2015年12月22日,国际社会共达成60项海事类公约、议定书和修正案。^③它们在规范航行行为、明确搜救职责、防止海洋污染等海事保障方面发挥着重要作用。

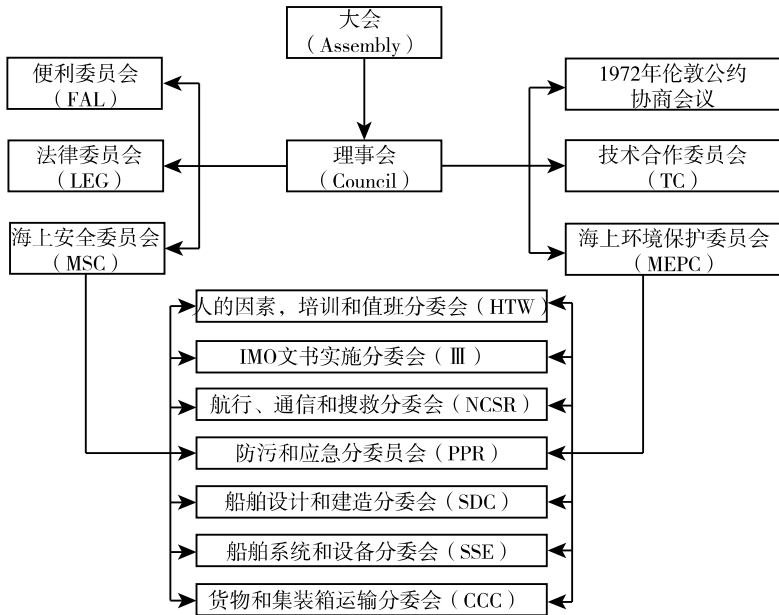


图1 国际海事组织机构图

资料来源：国际海事组织官方网站，“Structure of IMO”，<http://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx>；大连海事大学编：《国际海事组织概览》，第4页。

① 时称“政府间海事协商组织”（Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO），后根据1982年5月22日生效的该公约修正案更名为“国际海事组织”（IMO）。参见国际海事组织网站，<http://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>。

② 参见国际海事组织网站，<http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>。

③ 大连海事大学编：《国际海事组织概览》，第146~148页。

由此，为了维护海洋安全，国家海事部门和海事类国际组织以及类国际公约共同发挥着保障作用。鉴于海洋本身的国际属性，这些海事行为体之间也展开了相应的国际合作。

（二）国际社会的海事合作

国际海洋安全与海洋合作是后冷战时代海权观的重要内容，^① 它涉及跨国犯罪、全球公域和国际安全等多个安全治理议题，以及非传统海洋安全、海洋健康、气候变化与海洋关系等多个海洋治理议题。^② 具体到海事领域，国际社会就海上安全保障与海洋环境保护展开了一系列合作，如表 1 所示。

表 1 国际海事合作的主要内容

国际海事合作	海上安全保障	生命安全捍卫
		船舶安全把关
		航行环境维护
		水上活动监管
	海洋环境保护	预防管理
		应急处理
		综合治理

1. 海上安全保障

根据海事所指涉的具体对象，即人、船、航行环境和水上活动，国际海事安保分别对应着生命安全捍卫、船舶安全把关、航行环境维护、水上活动监管等具体内容。

第一，生命安全捍卫。中国古语云，“人命关天，兹事体大”，由此可见人的安全在政治议程中所占据的压倒性地位。欧洲批判安全研究的“阿伯里斯特维斯”学派（也称“威尔士”学派）也认为，安全的指涉对象并非是国

^① 杨震：《后冷战时代海权发展演进探析》，载《世界经济与政治》2013 年第 8 期，第 110～111 页。

^② 关于全球安全治理的议题分类，参见李东燕：《全球安全治理与中国的选择》，载《世界经济与政治》2013 年第 4 期，第 44 页。关于全球海洋治理的议题分类，参见黄任望：《全球海洋治理问题初探》，载《海洋开发与管理》2014 年第 3 期，第 52～54 页。

家，而应该是人或者说人民。^① 在国际海事的发展过程中，关于生命安全的国际合作可以说是建立在血与泪的惨痛教训基础之上。1912年4月14日，发生了震惊世人的“泰坦尼克号”客轮沉没事件，这次海难直接催生了第一个关于海上生命安全的国际公约，即1914年的《国际海上生命安全公约》(SOLAS)。^② 自此，各国又签订了1979年的《国际海上搜寻救助公约》(SAR)^③ 等国际公约，并建立了一系列多边协调机制。在此基础上，国际社会在海上搜寻和救助所涉及的信息传递与情报共享、分工协作与力量整合、搜救区划与联合行动、应急处理与国际协调、机制建设与联合演习等多个领域展开了充分的合作。

第二，船舶安全把关。俗语云“行船跑马三分险”，船舶作为海洋活动的重要载体，其安全问题成为海事安全重要的组成部分。对于船舶安全的把关，主要分为对船舶本身的资质核检以及对船舶操作人员的培训两个方面。前者包括提供专业标准和技术援助以及核验船舶安全系统等，船级社及船检机构是相应的负责部门。^④ 目前，船舶入级制度是国际通行的质量认证体系，国际船级社协会(IACS)和各国船级社也在技术标准、船舶检验、船级服务等方面展开了一系列的国际合作。后者包括对船员、海员、引航员、磁罗经校正员等人员的培训和管理。总的来说，目前关于船舶安全的国际合作主要表现为各国国内实践的国际化(即立约与规范扩散)，以及国际实践在各国的国内化(即履约与规范内化)。

第三，航行环境维护。海事工作的一项重要内容是维持井然有序的航行

^① 罗天虹：《欧洲批判的安全研究：理论探索、研究纲领及其欧洲特性》，载《中国人民大学学报》2014年第6期，第31页；李明月、刘胜湘：《“欧洲主义”及其关于安全问题的解决路径》，载《欧洲研究》2016年第1期，第109页。

^② 《国际海上生命安全公约》自缔结以来，历经了1929年、1948年、1960年和1974年的多次修改和更新。目前，对各缔约国有约束力的是1974年的《国际海上生命安全公约》及各修正案。参见国际海事组织网站，<http://www.ima.org/en/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/HistoryofSOLAS/Pages/default.aspx>。

^③ 该公约于1979年4月9日至27日在德国汉堡召开的国际海上搜寻救助会议上议定，以促进开展搜寻和营救海上遇险人员的国际合作。参见国际海事组织网站，[http://www.ima.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.ima.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx)。

^④ 目前，各国政府船舶检验机构和船级社的关系分为二者相互独立、船级社隶属于政府领导并受其保护的合二为一等基本模式。参见于峰：《国际船级社协会简介》，载《航海科技动态》2000年第4期，第11~12页。

环境。因此，海盗、^① 海上恐怖主义、^② 危及大陆架固定平台安全的非法活动等海上犯罪行为成为国际社会坚决反对和强力打击的对象。目前，针对该问题的国际合作主要分为缔结公约、军事护航和航海保障等。（1）缔结国际公约。目前，就该问题缔结的国际公约主要有国际海事组织框架下的《罗马公约》、^③ 《吉布提行为守则》^④ 以及《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》等地区间的国际合作协定。（2）军事护航。为了应对海上非法武装等损害国际航道通行自由的因素，出动海军舰队进行军事护航是国际通行做法。^⑤ 目前，各国的海军护航编队在交流和共享情报信息、互相支援与联合护航、联合演习与实战演练等方面展开了密切合作，以优化护航资源、加强联合打击、提升护航能力。^⑥（3）航海保障。为了给本国和外籍船舶的海上通行提供良好的航行条件，各国的海事部门还需要通力合作，以便为船舶提供航道测绘、航标航路、无线电导航、水上安全通信、通航安全预警信息等航海保障服务。

第四，水上活动监管。作为国家水上活动的行政管理机构和监督执法部门，海事部门天然地履行着相应的监管职责。对此，各国海事部门致力于打击走私、非法运输、贩毒、偷渡等非法水上活动，在治理跨界渔业活动和越界非法捕捞、海上防扩散等多个方面也展开了卓有成效的合作，有效地维持

① 关于海盗问题的危害和影响，参见王历荣：《国际海盗问题与中国海上通道安全》，载《当代亚太》2009年第6期，第123~128页。对于具体案例的详细分析，参见薛力：《马六甲海峡海盗活动的趋势与特征——一项统计分析》，载《国际政治研究》2011年第2期，第135~157页。

② 关于海上恐怖主义的类型、危害与应对，兰德公司（RAND）在一份研究报告中进行了详细论述。参见 Michael Greenberg, et al., *Maritime Terrorism: Risk and Liability*, RAND Center for Terrorism Risk Management Policy, 2006, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2006/RAND_MG520.pdf。

③ 1988年3月，国际海事组织在意大利罗马召开高级别会议，审议并通过了《制止危及海上航行安全非法行为公约》（简称《罗马条约》），以防止一切危及海上航行安全的非法行为，并对凶犯起诉和加以惩罚。

④ 2009年1月，国际海事组织在吉布提召开了高级别会议，就解决索马里沿岸和亚丁湾海域的海盗和海上武装抢劫问题，达成了一项旨在预防、制止和打击这些行为的区域协定——《关于打击海盗及海上武装抢劫的行为守则》（简称《吉布提行为守则》）。

⑤ 目前，国际护航除了军舰（机）及公务船（机）护航之外，还有配置在商船上的国家武装护卫力量、专业安保公司等形式。参见李卫海：《中国海上航运的安保模式及其法律保障——以应对“21世纪海上丝绸之路”的海盗为例》，载《中国社会科学》2015年第6期，第134~144页。

⑥ 具体事例参见刘竞进、邱采真：《护航：我海军军事外交的重要平台》，载《海军工程大学学报（综合版）》2011年第4期，第72~73页。

了健康、良好、有序的水上活动秩序。

2. 海洋环境保护

安全不仅是一种即时状态，更是一种可持续的发展过程。为此，维持清洁的海洋环境、防治海洋污染、保护海洋生态的可持续发展成为国际海事合作不可回避和必须重视的议题。^① 根据时间线索，可以将国际海事环保合作分为预防管理、应急处理和综合治理三个阶段。

第一，预防管理。目前，海洋污染物的种类主要有石油及其化工产品、重金属和酸碱、农药、有机物质和营养盐类、放射性核素、固体废物、废热等。^② 其中，水上航行事故和非法海上运输是造成海洋污染的重要来源之一。为此，国际社会通过《联合国海洋法公约》及其相关条款等国际安排来进行事前预防。此外，国际海事组织还制订了《国际海上危险货物运输规则》(IMDG Code)，并设立了船舶活动的海洋特别保护区，一方面规范海上货运规则和交通秩序，另一方面也在有关海区适用特别的排放限值、航行管制措施和航行报告制度，以提前预防和避免航行活动造成的海洋污染。在此基础上，国际社会就海事环保的预防管理逐渐形成了两种协调机制——基于法律拟制区域的协调机制和基于生态系统的协调机制。^③

第二，应急处理。以海上溢油事故的应急处理为例。1990年11月19日至30日，国际海事组织在英国伦敦顺利通过了《国际油污防备、反应和合作公约》(OPRC)。该公约不仅要求各缔约国把建立国家溢油应急反应体系和制定溢油应急计划作为履行公约的责任和义务，而且还包括各缔约国进行国际间的溢油应急合作，这就使得那些还不完全具备溢油应急资源和应急技

^① 参考2000年起施行的《中华人民共和国海洋环境保护法》对于海洋环境保护工作的原则界定，该法将海洋污染分为陆源污染、海源污染、普通船舶污染、渔船污染和军船污染，由此分别对应环保、海洋、海事、渔业和军事部门等具体部门。参见于洋：《海洋环境保护纵向职责体系研究》，载《太平洋学报》2016年第6期，第71~79页。据此，本文中将与国际海事合作中海洋环保的内容限定为应对涉船部分的海洋污染。

^② 《海洋污染物的分类》，中国海洋在线网，2015年4月21日，<http://www.oceanol.com/zhuanti/hyst/wrwl/2015-04-21/43724.html>。

^③ 基于法律拟制区域的协调机制以法律拟制的海洋区域为制度基础，具体规定了各海洋区域内的航行权和海洋环境管辖权，为每个海洋区域精心设置了不同的协调方案；基于生态系统的协调机制，其理念源自生态系统管理理论，它打破了以往环境保护中行政区域和部门分割的环境管理措施，将人类视为生态系统的—个组成部分，其管理目标是维持生态系统的可持续发展。关于这两种协调机制，参见管松：《航行权与海洋环境管辖权冲突的协调机制研究——兼论建立南海协调机制的构想》，载《国际关系与国际法学刊》2013年第3卷，第123~125页。

术的国家和地区，得以在溢油事故发生时从有能力的缔约国那里获得设备和技术方面的支持与援助，从而为应急处理溢油事故的国际合作奠定了坚实基础。

第三，综合治理。与任何环境保护工作一样，海事环保合作也是一项经久的事业，难以毕其功于一役。因此，国际社会不仅需要防微杜渐和应急管理，更需要进行常态化的综合治理。由于发展中国家与发达国家处于不同的发展阶段，也面临着不同的具体国情，所以国际社会在此问题上要落实共同但有区别的责任。^① 其中，要特别预防发达国家向发展中国家的“污染转移和输出”与“环保入侵和干涉”，以实现国际海事环保的全面、综合治理。

综上，围绕着以海上安保和海洋环保为主要内容的国际海事议题，各国海事部门履行着各自职责，国际海事组织则提供了沟通平台并发挥着协调作用。在此基础上，国际社会就海洋领域中的安全议题展开了丰富而扎实的海事合作。

对于“21 世纪海上丝绸之路”建设的海事保障来说，国家海事部门是重要的主体，海事类国际组织与公约则是主要的国际平台。同时，国际社会就海事问题的合作为其提供了明确的嵌入议题与拓展空间。为了更好地讨论“21 世纪海上丝绸之路”建设的海事保障与中国角色，以下将首先对中国海事的历史沿革与发展现状加以总结和梳理。

二、国际海事合作中的中国海事

中国自古以来就在关心海洋、认识海洋和发展海洋。在围绕海事议题的国际合作中，中国也发挥着海事大国应有的作用。中国的海事部门在国内承担着落实各项政府职能、依法进行行政管理的职能；在国际上认真履行国际公约、积极践行责任担当。这些都是中国海事积极参与“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要历史背景与现实基础。

^① 关于这一的原则的确立、修正与捍卫，以及在此基础上的气候外交话语争夺，参见薄燕：《“共同但有区别的责任”原则与中国的环境外交话语》，载苏长和主编：《复旦国际关系评论（第 12 辑）：中国话语与国际关系》，上海人民出版社 2013 年版，第 192~217 页。

（一）中国海事^①的历史沿革与基本职能

中国海事事业的发展最早可以追溯到唐代，到宋代改为由市舶司负责外贸船舶的勘验和收税。在清朝康熙年间，又先后设置了粤、闽、浙、江四个海关。到了清朝末年，英国人赫德仿照英国的管理模式，帮助清朝建立了包括水上安全管理制度和航道制度在内的现代化的涉海事管理制

度。新中国成立以后，中国海事管理机构的发展大体经历了港务监督管理模式（建国初期～1985年）、“海监局”管理模式（1985～1998年）和“海事局”管理模式（1998年至今）三个发展阶段。目前，随着“三定”方案在交通运输部直属海事系统的正式实施，中国的海事管理也进入了“核编转制”后新的发展时期。^②

海事局作为中国海事发展体系的中坚力量，通过直接管理和跨部门、部门内的沟通协调，发挥着涉海事管理的重要主体作用，维护着中国多个层次的海洋利益。^③ 具体来说，中国海事局在实际工作中承担着安全、经济和社会三大职能。^④ 特别是，由于海洋天然地连接着不同国家，海洋运输也经常跨越国界，所以海事部门除了需要落实行政管理的国内职能外，还履行着对外协调的国际职能。因此，中国海事局是中国国际化程度较高的行政部

① 关于中国海事，国内有着不同的界定和划分：在广义上，它是指涉海事务的海洋海事，涉及交通运输部、国土资源部、公安部、国防部等多个部门司局；在狭义上，它则是指涉及湖泊、河流和海洋的交通海事，具体又分为囊括交通运输部内各相关司局和地方交通厅的具体职能部门的“大海事”，以及以交通运输部海事局为主体，包含部海事局和各地方直属局在内的“小海事”。考虑到中国海事局在中国海事管理中的主体作用，本文主要立足于“海事局海事”来对中国海事的国际合作进行分析和讨论。

② 根据“三定”方案的规定，交通运输部海事局承担着水上安全交通的监管责任。包括负责水上交通管制、船舶及相关水上设施检验、登记和防止污染、水上消防、航海保障、救助打捞、通信导航、船舶与港口设施保安及危险品运输监督管理；负责船员管理有关工作；负责管理水域水上交通安全事故、船舶及相关水上设施污染事故的应急处置，依法组织或参与事故调查处理工作，指导地方水上交通安全监管工作。参见《交通运输部直属海事系统“三定”方案正式实施》，中国政府网，2013年4月17日，http://www.gov.cn/gzdt/2013-04/17/content_2379905.htm。

③ 其中，直接或间接地涉及作为中国核心海洋利益的主要海上通道的安全，作为中国重要海洋利益的海洋规则的话语权，以及作为次要海洋利益的公海自由与安全。关于中国海洋利益的层次划分，参见胡波：《论中国的重要海洋利益》，载《亚太安全与海洋研究》2015年第3期，第14～28页。

④ 受主题所限，本文对中国海事局在安全、经济与社会等方面的具体职能不予展开阐述，参见国家海事局网站有关其职责的论述，<http://www.msa.gov.cn/html/xinxichaxungongkai/index.html?id=FEE23876-C556-4F46-A2F4-357DB2CC17A5>。

之一，其国际性表现在：（1）对外籍船舶和船员的管理和服务；（2）与国外海事管理部门的业务来往；（3）对相关国际组织和国际机制的参与和协调。具体来说，其职能包括国际履约、国际参与和国际派驻三个方面。目前，中国海事的三大职能主要由中国海事局履行。当然，囿于海事局自身的能力所限，以及国务院下属各部级单位和交通运输部下属各司局级单位与海事局之间存在的业务交叉，上述职能也由海警、海军等机构和部门不同程度地予以分担。

（二）中国海事国际合作的问题与不足

中国海事的沿革和基本职能构成了我们理解中国海事发展的时间和逻辑线索。当然，中国海事在实际的发展中也存在一些问题与不足，主要表现为硬实力方面的投入不足和能力有限，以及软实力方面的“建制”不足和“结伴”有限。

1. 硬实力

海事部门在技术装备上的硬实力是其履行职能的坚实基础。目前，中国海事国际合作在硬实力发展方面的问题主要表现在投入不足和能力有限两个方面。

首先，装备水平不足，投射能力有限。海事技术装备的现代化是海事部门落实管理职责、加强治理能力的重要物质依托。中国海事部门在内水、领海、毗邻区、专属经济区、大陆架和公海等广阔水域承担着不同的职责，但是技术装备不足对中国海事管理的投射能力造成了制约，使得中国海事管理的活动半径极为有限，远未实现从港口向海洋的全面发展。目前，中国的海事管理还是以传统的内河和港口水域为主，海事能力的投射范围仍局限于内水和近海，而难以扩展到远海和远洋。其中一个突出的表现是，目前中国进行海上巡航的技术装备还远不成熟，难以支撑起建立一套属于自身的海岸预警系统及在此基础上的电子巡航总队。这严重影响了中国海事在跨国搜寻救助、联合模拟演练等国际海事合作中的参与和作用的发挥。^①

其次，财政预算不足，外交投入有限。根据交通运输部的信息显示，交通运输部 2015 年、2016 年的财政拨款收支总预算分别为 234.274988 亿元和

^① 以海上搜救为例，中国海事存在责任区范围小、远洋搜救基地少、搜救能力差等问题和不足。具体数据和详细讨论参见王杰等：《东亚视野下的我国海上搜救责任区问题研究》，载《东北亚论坛》2014 年第 4 期，第 19～20 页。

219.009473 亿元。其中，外交方面支出分别为 2297.35 万元和 2378.19 万元，仅占当年财政拨款收支总预案的 0.098% 和 0.109%，^① 即便这一点支出也以缴纳国际组织会费、向国际组织捐赠等为主。受到财政预算的限制，中国海事的国际合作在资金和人力等方面的资源投入有限，主要集中于处理日常性的对外事务，而缺乏处理突发状况和长远规划的战略安排。

2. 软实力

现实制度主义认为，随着当前国际秩序的调整与转型，建设国际制度（简称“建制”）和结成合作伙伴（简称“结伴”）正在日益成为大国在国际体系中主要的外交行为。^② 目前，中国海事国际合作在软实力方面的问题主要表现在“建制”不足和“结伴”有限两个方面。

首先，主导权有限、领导力不足。在国际海事进行规约制订和在政策事务中进行领导并发挥主导作用不仅是海事强国身份的必要，而且也是国际合作的必需。但是目前中国海事在这一问题上存在着严重不足，主要表现在：（1）主动设定国际议程少，被动接受国际安排多；（2）主动设计国际标准少，被动接轨国际指标多；（3）系统充分的预案和建设性提案少，被动反应和“见招拆招”多；（4）把国内行之有效的措施进行国际化的“走出去”少，将国际通行做法进行国内化的“引进来”多。中国海事面临的这些问题和困境也是中国在全球治理中制度安排和规范设定方面能力普遍不足的具体体现。^③

其次，国际海事伙伴有限，海事网络经营不足。网络是指由多个行为体及其相互之间的关系所构成的系统，它是区别于等级和市场的第三种组织模式，^④ 而合作伙伴是社会网络中的关键节点。由于中国对国际海事合作的社会网络经营不足，导致高质量的国际海事伙伴还比较稀缺。这使得一方面，

^① 《2015 年部门预算》，中国交通运输部网站，2015 年 4 月 17 日，http://www.moc.gov.cn/zfxxgk/bnssj/cws/201504/t20150417_1803889.html；《2016 年部门预算》，中国交通运输部网站，2016 年 4 月 15 日，http://zizhan.mot.gov.cn/zfxxgk/bnssj/cws/201604/t20160415_2014513.html。

^② 李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，载《外交评论》2016 年第 1 期，第 39 页。

^③ 李形和彭博认为，中国崛起在相关领域所带来的制度效应和规范效应正在逐渐潜移默化地嵌入到全球安全治理体系中。参见李形、彭博：《中国崛起与全球安全治理转型》，载《国际安全研究》2016 年第 3 期，第 65~72 页；但是笔者认为包括海事安全领域在内，这些效应在目前来看并不显著。

^④ Emilie M. Hafner-Burton, *et al.*, “Network Analysis for International Relations”, *International Organization*, Vol. 63, No. 3, Summer 2009, p. 559.

中国在国际海事合作中面临着西方传统海事大国彼此借重、抱团取暖，而新兴海事国家一盘散沙、各自为战的棘手局面；另一方面，中国在地区海事合作中面临着欠缺信息共享平台、匮乏联合行动机制的实际障碍。^① 特别是对于在国际上已经非常成熟的海事联络官（Maritime Liaison Officer）派驻做法，中国的相应跟进显得尤为不足。目前，中国仅限于向英国大使馆派驻海事联络官^②以加强同国际海事组织的业务往来，在埃及设立的海事联络处由中国远洋运输集团代行外交职责，而这与中国海事大国的国际地位、国家利益和实际需求严重不符。

综上，中国海事目前在国际合作中的问题和不足既有历史遗留的原因，也有现实关注不足的因素。为此，我们需要正视这些限制和制约条件，并相应地加强在相关领域的政治关注和战略投入，^③ 以符合国内和国际社会对中国海事的现实需求和行为期待。

对于中国海事的发展来说，建设“21 世纪海上丝绸之路”倡议的正式提出与逐步推进既是机遇也是挑战、既是契机也是使命。因此，中国海事一方面要充分履行自身的专业职能，加强与国际社会的海事合作；另一方面也可以借此克服自身发展的瓶颈和限制，逐步解决当前中国海事国际合作中的问题与不足。

三、“21 世纪海上丝绸之路”建设的海事保障

2013 年 9 月 7 日，中国国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表的演讲中正式提出建设“丝绸之路经济带”（即“一带”，以下简称“陆上丝路”）的合作倡议。2013 年 10 月 3 日，习近平在印度尼西亚国会发表的演讲中正式提出建设“21 世纪海上丝绸之路”（即“一路”，以下简称“海上

① 史春林、李秀英：《中韩加强海上搜救合作研究》，载《东北亚论坛》2015 年第 4 期，第 100~101 页。

② 具体对应机构为中国驻英大使馆的海事处，参见《馆领导及处室负责人》，中国驻英大使馆网站，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceuk/chn/sgzc/sgjcsjs/>。

③ 更进一步说，为了加强和保障中国海洋综合安全，需要政府在满足和保障海洋国防建设需求的前提下，加大对各类非军事涉海安全部门的财政倾斜和政策支持，以实现“军事—民事”领域内的实际安全需求与规划安全投入之间的平衡和协调。

丝路”）的合作倡议。^① 2013年11月12日，“一带一路”被写入党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，从而正式上升成为国家战略。^②

目前，国内学界关于“一带一路”的既有研究主要围绕地缘政治、经济发展、安全合作等方面展开。显而易见，“一带一路”反映了中国基于陆海统筹的整体战略设计。但是，由于“陆上丝路”与“海上丝路”各自的陆海指向，因此在实际的操作过程中，除了需要就二者彼此之间的交互联动机制进行讨论，更应该立足于二者自身的特点进行针对性的讨论。

具体到“海上丝路”的建设问题上，虽然已经有许多学者注意到了其中来自于海洋的安全风险与国际合作，^③ 但是，对于其所涉及的海事需求与国际保障，学界目前还没有比较系统的讨论。为此，以下主要分析目前“海上丝路”建设过程中海事保障国际合作的必要性与可行性。

（一）必要性：安全风险与现实需求

在“海上丝路”的建设过程中，中国与国际社会毫无疑问将面临一系列的安全风险，进而产生了对于国家与国际海事保障的现实需求。具体来说，来自海事方面的安全风险和现实需求主要包括以下三个方面。

第一，庞大的海运经济规模与实际的航海保障需求。“海上丝路”大致有两条线路：一条途径东南亚（南海）至南亚（印度洋）再至西亚北非（西印度洋）和欧洲，另一条途径东南亚（南海），南下进入南太平洋（澳大利亚、新西兰等）。^④ 在这两条线路背后，贯穿的是数条络绎不绝的海运航线。这不仅体现着庞大的海运经济规模，更对沿线的海事保障提出了实际需求。^⑤

^① 《习近平：中国愿同东盟国家共建21世纪“海上丝绸之路”》，新华网，2013年10月3日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/03/c_125482056.htm。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，新华网，2013年11月12日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

^③ 代表性的研究参见李骁、薛力：《21世纪海上丝绸之路：安全风险及其应对》，载《太平洋学报》2015年第7期，第50~64页。

^④ 傅梦孜、楼春豪：《关于21世纪“海上丝绸之路”建设的若干思考》，载《现代国际关系》2015年第3期，第6页。

^⑤ 目前，中国的远洋航运主要开辟了东、西、南、北四组重要航线，其中“海上丝路”与最为繁忙的西行航线基本重叠，因而对国际海事保障提出了更多、更高的实际需求。关于这四组航线的具体情况，参见张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建——兼谈“21世纪海上丝绸之路”建设的安全考量》，载《国际安全研究》2015年第2期，第108~109页。

具体来说，主要包括沿线国家和地区之间就通航安全公共服务与航线航道畅通能力等方面进行的航海保障与国际合作，以及以船舶安全进出港口、航行动态实时监控、口岸监管^①和便利运输^②为主要内容的海运服务与国际合作。

第二，海洋航行的日常活动与海上事故的应急处理。“海上丝路”建设必然会进一步推动沿线海洋航行活动的发展和繁荣。随着这些日常航行活动的日益频繁，将不可避免地增加海上事故的风险，从而对海事部门的应急处理提出更高的标准和更多的需求。其中，主要包括受难人员的搜寻和救助、遇险船舶的定位和打捞，以及船舶污染的处置和清理等多个方面。由于此类事故具有突发性、随机性和跨境性的特征，因此需要沿线各个国家和地区的海事部门就此进行充分的合作，并建立相应的沟通和协调机制，以及时和有效地处理此类危机。

第三，海上安全的潜在挑战与全球海洋安全的海事治理。除了正常合法的海洋航行活动外，“海上丝路”的建设还面临一系列非法的水上活动，如海盗、海上恐怖主义、走私、贩毒、偷渡等，它们是威胁航行环境健康与破坏水上活动秩序的潜在安全挑战。对此，国际社会正在加强对于全球海洋安全的海事治理，如军事护航、联合执法、跨国行动等。对于“海上丝路”建设的各参与方来说，这当然也是其进行国际合作与相互协调的重点方向。

（二）可行性：理论基础与实践可能

合作的必要性为合作的产生提供了动力，而合作的可行性则为合作的产生提供了操作条件。海事议题本身的非零和性、互助互利导向和绝对收益关注倾向这三大基本属性，为“海上丝路”建设中的海事保障及其国际合作提供了坚实的理论基础与充分的实践可能。

第一，非零和性。正如前文所述，海事议题的特征天然地决定了其非零

^① 以中国为例。“三检合一”后（指检验检疫的动植物检验、卫生检验和商品货物检验的三检合一为检验检疫局），中国目前有四家口岸单位，即：海事、检验检疫、边防和海关。外籍船舶入港后，由四家单位进行联检：海事负责检查船员的船员证书、船舶配员是否符合规定、船舶的国际证书和设备证书；海关负责检查是否报关、有无走私；边防负责检查有无偷渡；卫检负责检查有无过境或出境于疫区。其中，海事部门是口岸监管的组长单位，负责船舶进出港口中“一头一尾”的把关作用。

^② 中国便利海上运输委员会（简称便利委）成立于 1996 年，主要职能是履行有关国际公约，协调有关部门关系，便利国际海上运输。参见《国务院办公厅关于同意成立中国便利海上运输委员会的复函》，中国政府网，http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201011/t20101114_62681.html。

和性质：任何国家不仅都难以将本国的海事安全建立在他国海事不安全的基础和前提下，而且还必须通过合作来实现彼此的海事安全保障。也就是说，海事议题中的己方之所得并非基于他人所失，他人所得也不立足于己方所失；反倒是会呈现己方所失是由于他人所不得，己方所得是因为他人亦所得的局面。^① 据此，海事议题符合“己欲立而立人，己欲达而达人”的“孔子改进”（the Confucian Improvement）。^② 可以想见，在“海上丝路”建设的海事合作中，任何以零和思维去违背这一原则的行为，其收益必然是有限的，甚至还会出现负收益，进而损害一国的战略信誉、降低其国际声誉，甚至招致国际社会的排斥和孤立。

第二，互利互助导向。海事议题的内涵决定了它涉及的是“国家—国际”双向联动的集体事业，需要国家在国际社会的统一协调下，进行海上安全公共产品的供给。因此，它天然地是互利互助导向的：一方面，任何国家都难以对此保持超脱游离的姿态，拒绝国际合作而封闭游离的自助、或坚壁清野式的自我防护不仅毫无操作性而且完全无济于事。另一方面，任何国家意图在此问题上争权夺势、挑起纷争都不得人心也难以如愿。虽然“海上丝路”建设中的各参与方围绕海事议题会不可避免地产生诸多矛盾和歧见，但彼此间的分歧主要集中在合作中的责任分担，而不是要不要合作、更不是要合作还是要冲突的问题；它们更多关注的是合作的程度与进度，而不是考虑在合作与冲突间进行取舍和选择。

第三，绝对收益关注倾向。对利弊得失的权衡是合作行为产生的心理动因，国际行为体在合作中主要关注的是绝对收益和相对收益。其中，绝对收

^① 事实上，这也是当前中国外交战略的核心理念之一。代表性的表述是，“任何国家都希望自己得到顺利发展，但前提是必须让其他国家也能够顺利发展。任何国家的安全不可能建立在别国不安全的基础上，任何国家利益的实现也都必须建筑在别国利益也能够得到实现的基础上”。参见邢广程：《理解中国现代丝绸之路战略——中国与世界深度互动的新型链接范式》，载《世界经济与政治》2014年第12期，第17页。

^② 赵汀阳认为，在“和谐策略”的互惠均衡中所能达到的各自利益改进均优于各自独立所能达到的利益改进，因此它可以解决一般的帕累托改进所无法彻底解决的问题。他将这种强化的帕累托改进简称为“孔子改进”。参见赵汀阳：《冲突、合作与和谐的博弈哲学》，载《世界经济与政治》2007年第6期，第16页；赵汀阳：《天下体系的一个简要表述》，载《世界经济与政治》2008年第10期，第63页。

益涉及合作中总体收益的增长，相对收益涉及总体收益增长后的分配问题。^① 陈志瑞和吴文成指出，如果大国间合作涉及三方以上，而且合作的相对收益不易转化为相对于其他国家的优势，那么大国间的合作是可能的，合作的难题也可以缓解。^② 由于海事议题涉及的多是低政治、非传统的多边安全议程，因此国家间特别是大国之间更为关注的是绝对收益，因此也更容易展开比较充分的国际合作。

根据中国政府的官方表述，在“一带一路”建设过程中，要坚持共商、共建、共享的基本原则，^③ 秉持互利共赢的发展理念。^④ 而这也恰恰也回应了国际社会的现实需求，也呼应了海事议题的这三大基本属性。

四、“21 世纪海上丝绸之路”建设与中国海事

作为“一带一路”倡议的提出者和倡导者，中国无疑将做出积极贡献。以下将分析和讨论中国海事在“海上丝路”建设的海事保障与国际合作中能够扮演什么的角色，发挥什么样的作用。

（一）角色作用

对于中国海事来说，其在“海上丝路”建设过程中可以从大国协调与机制完善、规范重塑与标准修订以及国际交流与队伍建设三个方面扮演积极角色、发挥关键作用，从而加强有关国家对“海上丝路”建设的海事保障与国际合作。

第一，大国协调与机制完善。大国协调（coordination of powers）作为

^① 对于全球治理中绝对收益与相对收益的研究评述，参见康晓、许丹：《绝对收益与相对收益视角下的气候变化全球治理》，载《外交评论》2011年第1期，第104~106页。

^② 陈志瑞、吴文成：《国际反海盗行动与全球治理合作》，载《国际问题研究》2012年第1期，第114~116页；Robert Powell，“Absolute and Relative Gains in International Relations Theory”，*The American Political Science Review*，Vol. 85，No. 4，1991，p. 1316。

^③ 共商，就是集思广益，由所有治理参与方共同商议；共建，就是各施所长、各尽所能，发挥各自优势和潜能并持续加以推进建设；共享，就是让全球治理体制和格局的成果更多更公平地惠及全球各个参与方。参见《中国首次明确提出全球治理理念》，新华网，2015年10月14日，http://news.xinhuanet.com/finance/2015-03/28/c_1114793986.htm。

^④ 国家发展改革委、外交部、商务部：《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》，新华网，2015年3月28日，http://news.xinhuanet.com/finance/2015-03/28/c_1114793986.htm。

一种重要的国际安全机制，特指在全球或区域体系内有重要影响的大国按照共有的规范与规则，通过会议外交解决共同安全问题的制度化安排。^① 作为一个跨区域的国际合作平台，“海上丝路”的建设自然离不开各个地区内部与区域之间的国际协调。对于中国海事来说，加强与主要国家之间的大国协调，充实并完善既有的海事交流与合作机制，是对其推动“海上丝路”建设的海事保障与国际合作的当然预期。目前，中国海事参与和协调的国际合作框架主要有“中美海事安全对话机制”等双边机制，以及亚太海事机构首脑论坛、中国—东盟海事机构磋商机制等多边机制。但是，这一合作现状与“海上丝路”对于中国海事的角色期待仍有一定差距：一方面，中国目前尚未与国际上主要海事国家建立常态化的合作机制，而这对于中国海事来说是一个巨大却也必要的工程；另一方面，中国海事既有的对外合作与协调机制存在着操作平台欠缺、共享信息滞后与联合行动匮乏等实际问题，从而导致机制不畅与合作低效。因此，中国海事需要借“海上丝路”建设的契机，进一步加强与主要海事国家的协调，进一步充实和完善既有的合作机制。

第二，规范重塑与标准修订。规范重塑（norm renovation）是指原有规范在规范扩散中被新的行为体在实践过程中赋予和充实一些新的内涵，使规范的内容更丰富、更完善。^② 在国际社会的海事交往中，以美国为首的发达国家由于历史原因得以抢夺先机而主导着海事类国际规范的塑造与传播，垄断着国际标准的制订权和修改权。“海上丝路”建设的推进，将有助于带动沿线新兴海事力量的兴起和发展，而这也会催生它们对于国际海事传统规范和既有标准的调整诉求。对于中国海事来说，积极参与国际海事的规范重塑与标准修订，也是其推动“海上丝路”建设的海事保障与国际合作的实践期待。因此，中国海事一方面需要在航海战略^③等标准修订中贡献力量，另一

① 这里的“大国（powers）”特指有能力在全球性或区域性国际体系中，在有关安全议题上发挥重要作用的“强国”，而非在传统意义上从体系层次按绝对的“军事—经济”实力所界定的作为整体的国家。参见郑先武：《东亚“大国协调”：构建基础与路径选择》，载《世界经济与政治》2013年第5期，第91页。

② 袁正清、李志永、主父笑飞：《中国与国际人权规范重塑》，载《中国社会科学》2016年第7期，第192页。

③ 《中国在国际海事标准制定方面取得重要进展》，中国海事局网站，2016年3月11日，<http://www.msa.gov.cn/html/GJHS/gjhsdt/20160311/7B2F139E-560C-4591-9006-3C4C2AFB742D.html>。

方面也要寻求在“北斗”国际化、^① 海运减排^②等规范重塑中强化自身作用。

第三，国际交流与队伍建设。中国要加强“海上丝路”建设中的海事保障与国际合作，国际交流与队伍建设将是重要基础和关键途径。目前，中国海事人员的对外交往主要集中于外事活动型的外交派员，而外交常驻型的国际派驻则显得尤为不足。对于中国海事来说，加强国际交流与队伍建设是对其推动“海上丝路”建设的海事保障与国际合作的现实要求。因此，中国海事一方面需要建设国际海事复合型人才的选拔、培养和任用机制，进而推动海事外派人员在海事类国际组织中担任重要职位，以及在主要海事国家和重点港口胜任海事联络官岗位，从而加强海事队伍的对外参与和国际实践；另一方面，也可以加强国际经验的相互学习，特别是为“海上丝路”沿线的一些欠发达地区和国家的海事队伍提供培训帮助。

（二）合作网络

中国海事在“海上丝路”的建设中可以寻求构建一个以重点港口为点、以支点国家为节点、以辐射对象为延伸区域，以及以海运航路为线与串联的社会网络，以加强和深化与有关各方的海事保障与国际合作。

第一，建设中国海事的战略重点港口。港口是供船舶安全进出和停泊的运输枢纽，其在“海上丝路”的建设中可以发挥“海上驿站”的作用：它不仅具备货物装卸的码头功能，还能够为船舶和人员提供补给和后勤服务，更可以为周边航道提供安全保障。^③ 因此，中国海事在参与“海上丝路”的建设过程中，可以通过加强国际合作来寻求建设一批海事战略重点港口，从而在“海上丝路”沿线设立星罗棋布的支援站和服务点。通过为这些站点配备灯塔、航标、无线电导航、水上飞机、巡航船只等海事公共服务装备和设施，并帮助其建立一支专业高效的海事人员队伍，进而加强对于往来船舶和人员的海事服务和保障。另外，鉴于港口建设巨大的资金需求，有关各方还

^① 2014 年 11 月，北斗卫星导航系统获得国际海事组织认可，正式进入全球无线电导航系统，取得了海事应用的国际合法地位。参见《北斗卫星导航系统正式进入国际海事组织全球无线电导航系统》，新华网，2014 年 11 月 24 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-11/24/c_1113380872.htm。

^② 《中国倡导海运减排全球治理体系》，中国海事局网站，2016 年 1 月 4 日，<http://www.msa.gov.cn/html/GJHS/gjhsdt/20160114/E5227103-5973-4341-8D14-D734F80E8856.html>。

^③ 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 6 页。

可以寻求亚洲基础设施投资银行、“丝路基金”等平台为其提供经济支持。

第二，打造中国海事的战略支点国家。所谓“战略支点”国家，就是对实现一国重大目标具有关键意义的国家。^①对于中国海事来说，发展海事战略伙伴关系、打造战略支点国家既是推进“海上丝路”发展的现实需求，也是中国海事对外战略的重要组成部分。因此，中国海事在“海上丝路”的建设过程中，需要在发展与国际海事伙伴之间友好关系的基础上，进一步通过政治友好、经济支持与安全合作来重点打造战略支点国家，从而一方面使其为“海上丝路”的海事保障发挥积极的节点作用，另一方面也为中国海事在国际交往的博弈互动中争取坚定的国际支持。

第三，发展中国海事的战略辐射对象。一个合作导向的社会网络要想保持长久的生命力，它必须是开放、包容和生长的。由于一方面，“海上丝路”的沿途线路是全球主要国家的利益交汇之地；另一方面，“海上丝路”本身也欢迎所有国际力量和地区角色的关注和参与，因此，在“海上丝路”的建设过程中，中国海事也必然会面对持有偏见、抱有疑虑、怀有敌意的国家、地区或组织。中国海事在“海上丝路”的建设过程中还担负着推动中国与这些国家就海洋安全与海事保障进行安全合作的国际责任。通过与这些海事战略辐射对象与潜在安全合作对象的政治发展，有助于促进国际社会更为多元和立体地参与到“海上丝路”的建设和海事保障中来，也有利于为这一国际工程争取到更为广泛和充分的跨国支持。

（三）价值意义

对于中国外交来说，加强在“海上丝路”建设过程中的海事保障与国际合作的价值和意义主要表现在“海上丝路”建设本身、周边外交与大国间的安全合作三个方面。

第一，加强国际海事保障，推进“海上丝路”建设。中国海事在“海上丝路”建设中的积极作用表现为会加强国际社会对于这一国际倡议的海事保障，并有利于“海上丝路”建设的进一步推进。具体来说，中国可以借助这

^① 这个“关键意义”体现在两个方面：第一，它本身在地缘或者实力地位上，能够对一个国家实现某项战略目标起到重要的支持作用；第二，在一定的国家群体中，战略支点国家具有较强的地区影响力，可以起到一种示范作用，能够通过发展与该国的关系撬动与其他国家的关系。参见徐进、高程、李巍：《打造中国周边安全的“战略支点”国家》，载《世界知识》2014年第15期，第15页。

条战略通道的纽带作用，加强与“海上丝路”的沿线国家就海上安保与海洋环保工作展开国际海事合作，进而打造“海上丝路”的战略合作议题。同时，这一合作机制的建立不仅与“海上丝路”所贯穿区域的地区安全合作机制并行不悖，而且还可以将这些多元的区域安全合作机制进行软议题整合和跨区域串联，形成跨国海事合作的社会网络，^①从而为“海上丝路”的建设和发展提供坚实保障。^②

第二，促进周边外交，争取国际支持。周边国家在海事议题上对中国有着实际的合作需求。^③因此，为周边国家提供必要且稀缺的国际安全公共产品，有利于缓解这些国家对中国的疑虑和忧惧，进而有助于推回美国的战略压力，削弱美国进行“亚太再平衡”的政治基础与合法性。以南海为例。中国外交部在《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》中强调，中国尊重和支持各国依据国际法在南海享有的航行和飞越自由，愿与其他沿岸国和国际社会合作，维护南海国际航运通道的安全和畅通。^④特别地，中国在进行海洋领土开发的过程中，应当切实履行国际义务、承担相应责任、加强国际合作，其中包括对相关开发活动进行环境影响评估和监测，并对它们的存在向有关各方做出提醒，并适时公布它们的深度、位置和大小。在此基础上，进一步借这些开发活动加强中国海事的国际供给和民事共享能力，以向国际社会提供包括海上安全维护、海上搜救支持、科学研究便利等在内的海上国际公共产品，以及中转补给、航海保障等国际海事

① 黄河认为，中国通过主导“一带一路”沿线地区的公共产品提供，可以推动沿线各国发展战略的对接和耦合，形成一个以中国为中心节点的合作体系网。参见黄河：《公共产品视角下的“一带一路”》，载《世界经济与政治》2015年第6期，第138页。无疑，中国参与和领导的国际海事合作是其中的重要组成。

② 本文主要关注“海上丝路”的安全合作机制，关于这一国际倡议的经济合作机制，参见李向阳：《论海上丝绸之路的多元化合作机制》，载《世界经济与政治》2014年第11期，第4~17页。

③ 2016年7月25日，中国和东盟国家外交部长会晤在老挝万象举行。在中国和东盟国家外交部部长关于全面有效落实《南海各方行为宣言》的联合声明中，第四条明确提出“各方可在包括航行安全、搜救、海洋科研、环境保护以及打击海上跨国犯罪等各领域探讨或开展合作。”参见《中国东盟联合声明：由直接有关主权国家通过友好谈判解决争议》，澎湃网，2016年7月25日，http://www.thepaper.cn/www/v3/jsp/newsDetail_forward_1503670。

④ 《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》，中国外交部网站，2016年7月12日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1380021.shtml>。

公共服务。^①进而，中国完全可以在这一领域推回美国的战略压力，以关系网络穿透美国的联盟体系。

第三，推动大国间安全合作，维护国际和平与稳定。任何大国之间的权力转移既不必然导致冲突，也不全然回避合作。对于中美来说，即使当前双边关系已经进入了事实上的战略竞争态势，但这并不意味着双方就必然走向针锋相对的战略对抗。因此，中美不仅可以在消极意义上展开关于冲突管控的预防性合作，更可以在积极意义上进行更为广泛的软议题合作，而这无疑将有利于中美管控权力转移中的冲突风险和不确定因素。目前，有越来越多的学者注意到中美在该议题上展开合作的可操作性和政治价值。^② 相较来说，中俄两国在安全领域的合作进展更为突出和顺畅得多。以国际海事合作为例。中俄双方在2013年9月签署了关于海上航行安全和海洋环境保护的合作备忘录。^③ 据此，中国可以以海事合作为抓手，借此加强、深化和拓展与美俄等大国间的安全合作。

五、结 语

国际关系的议题类型不仅包括对抗与冲突，还包括合作与互助。国际经济领域如是，国际安全领域亦如是。具体到海洋问题领域，海事议题的国际

^① Nong Hong, "The U S -China Battle in the Post-Arbitration South China Sea: Diverging and Converging Interests", *Maritime Awareness Project*, June 8, 2016, <http://maritimeawarenessproject.org/2016/06/08/the-u-s-china-battle/>; 胡逸山:《南中国海议题必须迈入新篇章》, 联合早报网, 2016年7月20日, <http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20160720-643512>。事实上, 这一国际公共产品供给和国际公共服务提供的过程本身就是在证明中国对这些海洋领土的主权所有、实际控制和行政管理。如2016年7月14日, 中国在三沙海域首次举行参与的多科目综合性海空搜救演练, 通过演练进一步检验了三沙海上搜救能力建设情况, 提升了应急组织协调效率, 为更好地服务南海船舶航行安全奠定了基础。参见《三沙海域成功举行首次海空立体联合搜救演练》, 南海网, 2016年7月14日, <http://www.hinews.cn/news/system/2016/07/14/030538536.shtml>。

^② 胡波认为, 中美可先重点加强在打击海盗、反恐、防扩散、灾难救援、管制毒品走私及其他非法活动、维护海上航行自由等方面的实务合作, 以促进对共同利益的认知, 并形成必要的战略互信。参见胡波:《中美东亚海上权力和平转移: 风险、机会及战略》, 载《世界经济与政治》2013年第3期, 第42~43页。莱尔·戈德斯坦认为, 中美两国可以在包括海上搜救、防灾减灾、地区海上安全和航路安全等六大领域内进行合作, 参见Lyle J. Goldstein, "Resetting the US-China Security Relationship", *Survival*, Vol 53, No 2, April-May 2011, p. 92。

^③ 《中俄签署海上航行安全和保护海洋环境合作备忘录》, 中国政府网, 2013年9月9日, http://www.gov.cn/gzdt/2013-09/09/content_2484673.htm。

安全合作取得了令人瞩目的发展。前现代时期，海洋是隔绝人类交流与互通的障碍。进入到现代时期，随着科学技术的进步和航海能力的提升，海洋日益成为人类相互联系的媒介和纽带。但是在这一过程中，也出现了海上安全威胁和海洋环境污染等一系列安全风险与现实挑战。为此，国际社会开展了一系列以海上安保和海洋环保为主要内容的海事合作。

“21 世纪海上丝绸之路”的提出和建设是世界海洋事业发展的重大契机。在其逐步推进的过程中，中国与国际社会既迎来了发展机遇，也面临着现实挑战。这要求中国与有关国家一道携手加强对于这一国际倡议的海事保障与国际合作，从而打造一条平安畅通的“海上丝路”。对于中国海事来说，其行为实践可以分为交互推进的三个方面：第一，着力提升自身关于海上安保与海洋环保的业务能力和服务水平；第二，积极寻求将海事议题嵌入到“一带一路”的发展战略，并进一步将其融入国家对外战略的对话平台、磋商机制与合作框架中；第三，以海事安全为切入和示范，推动和完善国际海上安全合作与海洋安全治理。

我们认为，“21 世纪海上丝绸之路”倡议虽最先发端于中国，但需要生长繁茂于沿线，并理应最终造福于世界。也正是在此意义上，对于该倡议的海事保障值得被发展成为一项国际社会共襄盛举的集体事业。

India needs to take on as it considers its participation in global governance.

Key Words: Global Governance; Rule Breaker; Rule Maker; Strategic Adjustment

About the Authors: Jiang Tianjiao is a PhD Student in the School of International Relations and Public Affairs at Fudan University; Wang Lei is an Assistant Researcher at the Center for BRICS Studies at Fudan University

Development of the 21st Century Maritime Silk Road, Maritime Security and China's Role

Qi Kai and Liu Le

Abstract: Maritime affairs refers to the behavior of human beings and vessels in their navigational activities on water. As a response to the threats and security challenges faced by humanity in the course of its utilization of and passage across the ocean, the international community has enhanced maritime safeguards, and instituted a framework for international maritime cooperation to ensure security and environmental protection of the ocean. As the 21st Century maritime silk road initiative has advanced, all stakeholders will inevitably face a range of security risks. As such, China and other relevant states will be faced with practical demands to provide stronger maritime safeguards and enhance international maritime cooperation. With respect to China's role in maritime affairs, in the course of the development of the 21st Century Maritime Silk Road, it can play a role in three areas: coordinating across great powers and strengthening institutions; reconstructing norms and revising standards; and international exchanges and community building. In this way, China can seek to establish a network for international maritime cooperation which incorporates key ports, pivotal states and targeted corridors. These would benefit the construction of the 21st Century Maritime Silk Road, as well as enhancing China's diplomacy with respect to its periphery, while contributing to efforts between great states in order to build practical security cooperation.

Key Words: Maritime Affairs; 21st Century Maritime Silk Road; Maritime Security; Chinese Diplomacy

About the Authors: Qi Kai is an Assistant Researcher in the Institute of Foreign Studies of the Beijing Academy of Social Sciences; Liu Le is a PhD Student in the School of International Studies of Renmin University of China