

## “一带一路”的安全保障\*

刘 乐

为了有效应对“一带一路”建设过程中所面临的安全风险，需要对“一带一路”进行全面、充分和可靠的安全保障。目前，“一带一路”的安全保障主要有市场化、东道国和工作组三种方式。其中，市场化方式是指由安保行业的相关企业和人员提供安全服务，东道国方式是指由海外项目的所在国提供安全保障，工作组方式是指项目相关国政府间以此形式协调安保事务。此外，“一带一路”的安全保障还有母国行动、国际协作和国际组织等其他方式可供选取。在此基础上，为了更有力地保障“一带一路”的高质量发展，需要建立、发展和完善“一带一路”的安全保障体系，并在此过程中做到政府与企业、回应与预防、常态与应急、陆上与海上、双边与多边并重，以及成本和边界约束。其中，作为“一带一路”国际合作的发起方，中国政府目前主要从政治支持、理念贡献和机制建设等方面参与构建“一带一路”的安全保障体系。

关键词：“一带一路” 安全保障 安全合作 平安丝路

和平稳定的安全环境是“一带一路”高质量发展的基本前提。就此而言，“一带一路”的安全保障自然也是“一带一路”机制化建设的重要内容。对此，中国政府倡导完善共建“一带一路”的安全保障体系。同时，联合国大会和联合国安理会也相继通过决议，呼吁国际社会为包括“一带一路”在内的区域发展倡议提供安全保障。<sup>[1]</sup>鉴于此，本文旨在分析“一带一路”建设过程中具体面临哪

刘乐系中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员，宜宾学院特聘教授，Email: liule@cass.org.cn。

\* 作者感谢匿名评审专家的宝贵意见，当然文责自负。

[1] A/71/L.13, 联合国官网, 2016年11月15日, [https://undocs.org/zh/A/71/L.13\[2020-07-05\]](https://undocs.org/zh/A/71/L.13[2020-07-05]), 第11页; S/RES/2344 (2017), 联合国官网, 2017年3月17日, [https://undocs.org/zh/S/RES/2344\(2017\)\[2020-07-05\]](https://undocs.org/zh/S/RES/2344(2017)[2020-07-05]), 第8页。

些安全风险，又如何进行安全保障。

## 安全维度的“一带一路”

作为中国扩大开放的重大战略举措和经济外交的顶层设计，<sup>[1]</sup>“一带一路”的经济属性不言自明。与此同时，安全维度的“一带一路”也同样重要和值得关注。具体来说，“一带一路”的安全内涵主要表现在“一带一路”建设过程中所面临的安全风险以及相应的安全保障。

### （一）“一带一路”的安全风险

“一带一路”的安全风险是指在“一带一路”的建设过程中相关安排、项目和人员所面临的威胁和挑战。<sup>[2]</sup>就此而言，我们对于“一带一路”的安全风险识别不宜窄化或泛化：一方面，“一带一路”的安全风险并不只与中国相关，而是牵涉“一带一路”建设的各参与者以及具体安全风险的各相关方；<sup>[3]</sup>另一方面，不能将中国面临的所有海外安全风险通通视为“一带一路”的安全风险，更不能将“一带一路”相关国家和地区面临的安全问题一概归为“一带一路”的安全风险。窄化或泛化“一带一路”的安全风险不仅会导致国际社会对于中国以及“一带一路”倡议产生不必要的猜忌和疑虑，还会导致中国需要为“一带一路”承担额外甚至是过度的安全责任。

总体来说，“一带一路”建设所面临的安全风险在理论上可以分为两种基本类型：一般安全风险和特别安全风险。其中，前者是指任何类似区域经济合作都会面临的无差别的安全风险，并不因“一带一路”而产生、增多或加剧；后者是指明确因“一带一路”而起或明确以“一带一路”为对象的针对性的安全风险。<sup>[4]</sup>

[1] 习近平：《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社，2018年，第84页。

[2] 广义上的安全风险涵盖了政治性（如政策风险）、经济性（如金融风险）、文化性（如意识形态风险）等将安全概念泛化之后的风险类型，而狭义上的安全风险则指向潜在或实际的会造成人员伤亡的威胁力量和挑战因素（尤其是人为的），如恐怖主义、族群冲突等。

[3] 总体来说，“一带一路”建设的参与者至少包括政府与企业两大类的六个主体：中国政府与中资企业、东道国政府与东道国企业、第三方国家政府与第三方国家企业。除此之外，“一带一路”建设的相关方还包括政府间国际组织和非政府组织。李向阳：“‘一带一路’的高质量发展与机制化建设”，《世界经济与政治》，2020年第5期，第61页。

[4] 在实际的建设过程中，“一带一路”同时面临这些安全风险。据此，本文讨论的是“一带一路”面临的所有安全风险，而不仅是专门针对“一带一路”的安全风险。

具体来说，根据威胁挑战的不同类型，“一带一路”建设所面临的安全风险可以具体细分为武装冲突、恐怖袭击、有组织犯罪和群体性事件等不同种类。

第一，武装冲突。按照规模大小和范围，武装冲突又可以分为世界大战、地区战争、国家间战争、内战、叛乱等。作为烈度最高的安全风险，武装冲突的爆发及其外溢不仅导致经济项目难以继续开展，更将直接冲击和损害相关人员的生命和财产安全。对于“一带一路”建设来说，武装冲突无疑是最为重大的安全风险。例如，缅甸“民地武”问题与缅北地区武装冲突、巴基斯坦俾路支分离主义及其武装叛乱活动等就对中缅经济走廊、中巴经济走廊等“一带一路”重点项目的建设推进造成诸多负面影响。<sup>[1]</sup>

第二，恐怖袭击。恐怖袭击是恐怖组织和恐怖分子进行恐怖主义活动的主要方式之一。一方面，为了制造更为耸动的新闻效果，恐怖袭击开始前的目标选定往往面向具有代表性和象征性的对象；另一方面，为了制造更大规模的恐慌状态，恐怖袭击开始后的目标选取往往无差别。就此而言，恐怖袭击不仅会造成人员伤亡和财产损失等原生危害，而且还会造成营商环境恶化等次生危害。相应地，“一带一路”建设项目及其人员既有可能成为恐怖袭击的对象，也会因恐怖主义活动所导致的安全环境恶化而深受影响。对此，中国代表在联合国安理会呼吁各方加强合作，切实保护互联互通项目和跨境基础设施免遭恐怖袭击，为开展“一带一路”建设提供安全保障。<sup>[2]</sup>

第三，有组织犯罪。绑架、海盗等有组织犯罪严重干扰了正常的经济活动，是对相关人员人身和财产安全的严重威胁。其一，绑架。人质绑架是犯罪集团和非法组织勒索赎金和向政府施压的主要方式之一。在“一带一路”建设过程中，相关项目人员在绑架活动高发地就面临此类有组织犯罪的潜在威胁。其二，海盗。从事海上劫掠的海盗是海上安全的主要威胁之一。当前，全球海盗活动的热点地区大多与“21世纪海上丝绸之路”建设的主要地区相重合。<sup>[3]</sup>鉴于此，海盗活动显然是“海上丝路”港口安全、海上运输安全和海上通道安全难以忽视的风

[1] 张晓伟、胡志丁、何有麟、何琴：“缅北冲突对‘一带一路’在缅推进的影响机理”，《世界地理研究》，2018年第2期，第28~32页；张元：《巴基斯坦俾路支分离主义研究》，中国社会科学出版社，2019年，第125~128页。

[2] S/PV.7882，联合国官网，2017年2月13日，[https://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.7882\[2020-07-05\]](https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.7882[2020-07-05])，第20页。

[3] 当前，全球海盗活动的热点地区主要有几内亚湾、亚丁湾、孟加拉湾、东南亚水域（马六甲海峡、西里伯斯海和苏禄海）、加勒比海。International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships - 2019 Annual Report*, January 2020, p.5.

险因素。

第四，群体性事件。自“一带一路”倡议发起以来，一些组织和政客就对之质疑、攻击、歪曲、抹黑和造谣，并力图将之污名化。<sup>[1]</sup>在这种政治炒作下，加之一些海外中资企业在当地的社会责任缺位，<sup>[2]</sup>“一带一路”沿线相关国家内部难免出现噪音，并可能诱发反华抗议示威游行甚至是排华、仇华的暴力骚乱。在此类群体性事件中，参建“一带一路”项目的中国企业和中方人员因其象征意义尤其容易被针对。

如上所述，武装冲突、恐怖袭击、有组织犯罪和群体性事件是“一带一路”建设主要面临的安全风险。与此同时，“一带一路”建设所面临的各类安全风险也可能相互转化、交叠强化和外溢泛化，并通过“一带一路”构建的联通体系进行散播。<sup>[3]</sup>对此，“一带一路”的安全风险应对既要立足于具体威胁挑战开展安全保障工作，更要通盘考量建立多层次、跨地区、综合性的安全保障体系。

## （二）“一带一路”安全保障的理论和实践基础

“一带一路”以发展而非安全为导向是指“一带一路”主要追求国际经济合作而非谋求战略安全利益，但这并不意味着“一带一路”没有安全需求而排斥安全目标和回避安全合作。<sup>[4]</sup>恰恰相反，“一带一路”的建设和发展离不开全面、充分和可靠的安全保障。

安全保障是指通过运用相关力量预防、应对和减少外力因素所造成的威胁和挑战。作为一个新兴的研究议题，“一带一路”的安全保障可资借鉴的研究视角

---

[1] 目前，强加于“一带一路”的罪名有：经济渗透、债务陷阱、资源掠夺、转移污染、地缘政治工具、谋求势力范围、新殖民主义等。污名化“一带一路”的代表性文本，参见 Smith, J., “China and Sri Lanka: Between a Dream and a Nightmare”, *The Diplomat*, November 18, 2016, <https://thediplomat.com/2016/11/china-and-sri-lanka-between-a-dream-and-a-nightmare/>[2020-07-05]; Chellaney, B., “China’s Debt-Trap Diplomacy”, *Project Syndicate*, January 23, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01>[2020-07-05]; “Stephen K. Bannon’s Speech at J-CPAC Event in Tokyo”, Japan, December 17, 2017, <https://www.breitbart.com/radio/2017/12/16/bannon-in-tokyo-america-and-japan-enter-the-valley-of-decision/>[2020-07-05]; Office of the Spokesperson, U.S. Department of State, “China’s Environmental Abuses Fact Sheet”, September 25, 2020, <https://www.state.gov/chinas-environmental-abuses-fact-sheet/>[2020-09-25]。

[2] 陈定定、张子轩、金子真：“中国企业海外经营的政治风险——以缅甸和巴布亚新几内亚为例”，《国际经济评论》，2020年第5期，第170~171页。

[3] 赵明昊：“‘一带一路’建设的安全保障问题刍议”，《国际论坛》，2016年第2期，第3页。

[4] 从更宏观的视角来看，经济外交新平台的定位、“五通”建设与人类命运共同体的目标，决定了“一带一路”既要有经济领域的合作，又要有非经济领域的合作，比如安全合作。李向阳：“构建‘一带一路’需要优先处理的关系”，《国际经济评论》，2015年第1期，第61页。

主要有安全经济学、海外安全保护、非战争军事行动、私营安保公司等。

第一，安全经济学。为了应对各式各样的安全风险（尤其是由经济全球化进程所进一步扩大的），政府和企业对于安全相关产品和服务的需求日益迫切。在此背景下，满足这一需求的安全产业以及旨在研究如何通过相关活动以预防和减少造成生命和财产损失的安全经济学（security economy）应然兴起。<sup>[1]</sup>安全经济学强调，经济效益的实现离不开有效的安全投入。其中，安全的内涵不仅包括避免安全事故的安全生产，还涵盖了捍卫安全环境的安全保障。例如，BP、壳牌、埃克森美孚等国际能源企业都已建立健康、安全、安保和环境（Health, Safety, Security and Environment, HSSE）管理体系及相关部门。<sup>[2]</sup>因此，安全保障自然也是安全投入的重要列支条目。

第二，海外安全保护。海外利益安全和海外公共安全是一国政府海外安全的主要内容。对此，各国政府积极通过包括领事保护在内的多种方式进行海外利益保护和海外公民保护，以避免和减少本国海外人员伤亡和财产损失。例如，中国外交部领事司（领事保护中心）就发布了《中国领事保护和协助指南》和《中国企业海外安全风险防范指南》。但是，经济全球化进程中以人为核心的跨境流动使得国家的属人治权与属地治权从一体走向分离、国家间的属人治权与属地治权从分立走向混同。与之相伴，国籍国在海外利益保护中面临着传统保护手段的效用困境（行动成本和沟通成本）、与东道国的合作困境（政治意愿和安全能力）以及保护行动的法理困境（国际法制约和国内法制约）。<sup>[3]</sup>“一带一路”的建设和发展必然在规模和频率上促进人员的跨境流动（如劳务输出），并显著地增加参建国家的海外利益，从而对包括中国在内的相关国家的海外利益保护和海外公民保护提出了新的要求。对此，国籍国如何有效加强“一带一路”相关的海外安全维护以及协调与东道国在“一带一路”安全保障中的关系就是值得思考和需要处理的问题。

第三，非战争军事行动。非战争军事行动（Military Operations Other Than

[1] Stevens, B., “The Emerging Security Economy: An Introduction”, in OECD, *The Security Economy*, 2004, pp.8-10.

[2] BP, “Health, Safety, Security and Environment”, <https://www.bp.com/en/global/corporate/careers/professionals/career-areas/hsse.html>[2020-07-05]; Shell, “Health, Safety, Security and Environment”, <https://www.shell.com/careers/about-careers-at-shell/degree-matcher/health-safety-security-and-environment-hsse.html> [2020-07-05]; Exxon Mobil, “Health, Safety, Security and Environment”, <https://corporate.exxonmobil.com/Company/Careers/Safety-security-health-environment-career-path>[2020-07-05].

[3] 刘莲莲：“国家海外利益保护机制论析”，《世界经济与政治》，2017年第10期，第134-142页。

War, MOOTW)是指在除战争外的军事行动范畴内使用军事力量的行动。<sup>[1]</sup>作为国家行为体在和平时期运用军事力量的重要方式,非战争军事行动的内涵丰富,包括灾害救援、平乱、关键设施保护、维和、非战斗人员撤离等多种具体形式,而这其中大多也是国际经济合作的本土安全保障和海外安全保障的重要内容。<sup>[2]</sup>就此而言,非战争军事行动的兴起标志国家军事力量的多样化运用方式,也表明了军事部门参与“一带一路”安全保障的可行性和可操作性。同时,鉴于国家军事力量海外投射的敏感性,包括中国在内的相关国家对于“一带一路”安全保障的海外军事部署适宜采取柔性军事存在的方式,突出军事力量运用所承担的民事功能。<sup>[3]</sup>

第四,私营安保公司。私营安保公司是国际社会新兴的安全治理主体。<sup>[4]</sup>相应地,国际社会也逐步构建起以《武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例的蒙特勒文件》(简称《蒙特勒文件》)和《私营安保服务供应商国际行为守则》(简称《国际行为守则》)为基础的国际治理框架,并衍生出两个国际组织——《蒙特勒文件》论坛(Montreux Document Forum)和国际行为守则协会(International Code of Conduct Association,

---

[1] The Joint Chiefs of Staff, Joint Pub 3-07, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, Washington, D.C., June 16, 1995, p.vii.

[2] 基思·波恩(Keith E. Bonn)和安东尼·贝克(Anthony E. Baker)将非战争军事行动划分为主要在国内实施和主要在国外实施两种基本类型。[美]基思·波恩、[美]安东尼·贝克著,杨宇杰等译、邸奇光等校:《美国非战争军事行动指南:国内国际稳定与支援行动的战术、技术、程序》,中国人民解放军出版社,2011年,第13~14页。对于“一带一路”之类的国际经济合作来说,前者可以对应当地政府的在地安全保障,后者则可以对应母国政府的海外安全保障。

[3] 狭义的海外军事存在专指海外军事基地,即刚性军事存在;广义的海外军事存在则分为海外军事基地和柔性军事存在。具体来说,柔性军事存在包括临时部署的武装力量、技术停靠站和停泊处、联合军事演习场地、武官机构、军事补给站、维修基地、海外军火仓库、联合情报站、侦察设施、航空航天跟踪设施、地震监测站、临时使用的军事设施、军事巡逻、海外维和部队、派驻军事训练人员和顾问等。孙德刚:“论新时期中国在中东的柔性军事存在”,《世界经济与政治》,2014年第8期,第9~11页。

[4] 当然,私营安保公司在提供安保服务的同时,也存在滥用武力以及雇佣兵化(战争工具和战争贩子)的隐患,并由此导致不安全环境的恶性循环。[意]亚历山德罗·阿尔杜伊诺著,唐杰等译:《保卫新丝绸之路:挑战与机遇下的中国私营安保公司》,上海人民出版社,2019年,第97~99页、260~261页。

ICoCA)。<sup>[1]</sup>对此，安全私有化和安全市场化是理解私营安保公司兴起及其作用的重要视角。其一，安全私有化。与安全国家化相对，安全私有化是指安全领域的权力结构由国家垄断逐渐转向公私混合的现象。具体来说，安全私有化包括两种类型：自上而下的安全私有化是指国家或国际组织主动的安全功能外包，自下而上的安全私有化是指非国家行为体在安全公共产品供应不足或缺失情况下的自发努力。其中，私营安保公司是为数不多的能够相对获得国际认可而具有一定合法性的安全私有化行为体。<sup>[2]</sup>其二，安全市场化。安全市场化是安全私有化的主要实现形式。赵可金和李少杰认为，安全需求扩大与安全供给不足之间的安全鸿沟导致政府一方面向企业转移安全责任，另一方面支持和鼓励私营安保公司，从而产生安全需求的市场化和安全供给的市场化，并由此推动市场力量参与安全治理。<sup>[3]</sup>在“一带一路”的建设过程中，政府和企业是同等重要的两类主体。对于“一带一路”的安全保障来说，企业主体的相关需求不仅需要政府主体来满足，同时也需要企业担负起责任，并充分借助私营安保公司、保险公司<sup>[4]</sup>、安全援助公司<sup>[5]</sup>等第三方安保力量。

综上所述，安全维度是观察、认识和理解“一带一路”的另一视角。其中，“一带一路”的安全内涵可以分为以武装冲突、恐怖袭击、有组织犯罪和群体性事件为主要内容的安全风险，以及为了应对这些威胁挑战所开展的安全保障。接下来，本文将回顾和梳理目前“一带一路”安全保障的主要方式以及可选取的其他方式。

[1] 肖河：“国际私营安保治理与中国海外利益维护”，《世界经济与政治》，2018年第1期，第101~105页。中国是《蒙特勒文件》的首批缔约国。A/63/467-S/2008/636，联合国官网，[https://undocs.org/en/A/63/467\[2020-07-05\]](https://undocs.org/en/A/63/467[2020-07-05])。截至2020年6月，中国共有3家私营安保公司[中国安保技术集团、汉卫国际护卫安全有限公司、华信中安（北京）保安服务有限公司]和2家社会组织（海南中金鹰和平发展基金会、浙江大学非传统安全与和平发展研究中心）是国际行为守则协会的会员。其中，华信中安（北京）保安服务有限公司是认证会员。“List of the Members”，ICoCA，[https://www.icoca.ch/en/membership\[2020-07-05\]](https://www.icoca.ch/en/membership[2020-07-05])。

[2] 张春：“安全私有化的当代发展及其国际政治意义”，《世界经济与政治》，2016年第6期，第5~13页。

[3] 赵可金、李少杰：“探索中国海外安全治理市场化”，《世界经济与政治》，2015年第10期，第143页。

[4] 一方面，购买保险将显著降低事发后投保人的经济损失；另一方面，为了避免或减少保费赔付，保险公司往往也有充分的经济动机向客户提供配套安全服务。“How Insurance Companies Keep a Lid on Ransom Inflation”，*The Economist*, May 26, pp.64-65, 2018.

[5] 例如，国际SOS公司就为其客户提供紧急援助、人员追踪、医疗健康、培训咨询等安全服务。International SOS, “Medical & Security Services”，[https://www.internationalsos.com/medical-and-security-services\[2020-07-05\]](https://www.internationalsos.com/medical-and-security-services[2020-07-05])。

## “一带一路”安全保障的主要方式

鉴于“一带一路”建设所面临的诸多安全风险，全面、充分和可靠的安全保障是“一带一路”稳妥推进和可持续发展的必要前提。对此，中国与其他“一带一路”相关国家正在积极开展合作，为“一带一路”建设提供安全保障；同时，“一带一路”参建企业也将自身在海外经营过程中的安保做法嫁接到“一带一路”的安全保障中。具体来说，目前“一带一路”的安全保障主要有市场化方式、东道国方式和工作组方式。

### （一）市场化方式

#### 1. 安全保障的市场化方式

市场化方式是指由安保行业的相关企业和人员提供安全服务，例如安保公司、咨询公司、保险公司和救援公司。据统计，全球安保行业的从业人员已达1950万~2550万人，合法拥有170万~370万枪支。<sup>[1]</sup>其中，私营安保公司（private security company, PSC）是目前市场化安全保障的主要力量。一般来说，安保公司的安全服务主要包括风险评估、安全咨询和设计、安全培训、现场保护、安保审计、紧急撤退和紧急医疗服务。<sup>[2]</sup>

在中国，安保公司这种市场化的安全保障方式已经获得中国政府和行业社团的认可。<sup>[3]</sup>2018年3月21日，中国商务部对外投资与经济合作司同中国对外承包工程商会共同发布了《境外中资企业机构和人员安全管理指南》，并提出境外中资企业应根据项目所在区域的风险等级，有针对性地配备安保人员。同时，该指南还列举了四种安保队伍选择方案：雇佣普通保安人员、雇佣专业安保人员、选

[1] 余万里、蒋千璐：“全球安保行业的发展状况与业态特征”，《公共外交季刊》，2019年第2期，第24页。

[2] 凤凰国际智库：《2016年企业海外安全管理报告》，<https://pit.ifeng.com/event/special/haiwaiquanquanlibaogao/chapter3.shtml>[2020-07-05]。

[3] 2010年1月1日，中国国务院颁布的《保安服务管理条例》正式施行。自此，私营安保公司获准向中国企业提供武装护卫服务。但受相关法律限制，在中国国内合法持有武器的私营安保公司无法携带国内合法武器开展海外安保业务；同时，在中国国内注册的私营安保公司在海外也不能合法持枪。Clover, C., “Chinese Private Security Companies Go Global”, *Financial Times*, February 26, 2017, <https://www.ft.com/content/2a1ce1e8-fa7e-11e6-9516-2d969e0d3b65>[2020-07-05]。

择政府军警力量、签约安保公司。<sup>[1]</sup>

## 2. 案例分析：中石油“一带一路”项目的市场化安全保障

能源合作是“一带一路”建设的重要组成部分。其中，中国石油天然气集团有限公司（以下简称中石油）在“一带一路”的国际油气合作中发挥着重要作用。据统计，截至2017年底，中石油在“一带一路”沿线共19个国家运作着49个油气合作项目，累计投资占公司海外总投资的60%以上，累计油气权益产量占海外权益总产量的50%左右。<sup>[2]</sup>鉴于此，中石油积极借鉴公司海外社会安全管理的相关经验，<sup>[3]</sup>向私营安保公司等进行安保服务采购，对自身的“一带一路”项目进行市场化安全保障。其中，中石油将海外社会安全风险分为四级，并分级对应相应的管理措施（如表1所示）。同时，中石油明确规定，在高风险国家的项目安保投入比例应达到投资额或合同额的3%~5%。<sup>[4]</sup>

表1 中石油的海外社会安全风险管理

风险等级	管理措施
低风险	落实必要的安保措施
中等风险	项目在实施前应做好安全评估，制定应急预案，落实风险防范措施
高风险	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 项目实施前，落实社会安全风险评估，制定安保方案，经公司审核批准后方可实施</li> <li>• 项目实施中，根据项目所在地社会安全局势变化情况，持续完善安保方案，持续修订应急预案并组织演练</li> </ul>
极高风险	公司统一明确社会安全管理要求，执行强化的社会管理政策

资料来源：《中国石油天然气集团有限公司企业社会责任报告》，第35页，中石油官网，<http://www.cnpc.com.cn/cnpc/qyshzrbg/201904/6b17b08faceb4abebf238a922ba3a8b4/files/9a11ea6bbb4c476eba4bd4c519da7303.pdf>[2020-07-05]。

[1] 中国商务部对外投资与经济合作司、中国对外承包工程商会：《境外中资企业机构和人员安全管理指南》，第162~163页，中华人民共和国商务部官网，<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/aa/201803/20180302722842.shtml>[2020-07-05]。

[2] 《中国石油天然气集团有限公司年度报告（2017）》，第12页，中石油官网，<http://www.cnpc.com.cn/cnpc/ndbg/201805/a6237b7cc69b48a5889a6d0ecd62915f/files/6cf1ef6b88e84347afd0aee777792139.pdf>[2020-07-05]。

[3] 2004年，中石油在国际事业部下成立了海外防恐安全和健康、安全与环境（HSE）管理办公室。

[4] “中企覆盖全球160多个国家海外安保投入数十亿美元”，人民网，2017年8月29日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0829/c1002-29501804.html>[2020-07-05]。

以中石油在伊拉克的“一带一路”项目为例。面对伊拉克严峻的安保形势，中石油在伊拉克雇佣了国际安保公司为其提供安保服务，并建立了伊拉克政府、各项目和参建单位一体化的安保防恐体系，以及“三大一统一”（大安保、大后勤、大环境，统一组织领导和协调）的管理体系。<sup>[1]</sup>其中，国际安保公司是中石油在伊拉克安全的重要保障力量。一方面，安保公司有助于填补安保漏洞。例如，根据中石油与伊拉克政府的协议，伊方为中石油提供安全服务，但伊拉克石油警察并不负责中方的营地安全和出行安全。<sup>[2]</sup>据此，引入安保公司能够促进实现全方位的安全保障。另一方面，安保公司有利于增强安保力量。例如，据中石油伊拉克艾哈代布钻井项目的一线工作人员反馈，伊拉克石油警察的安保能力、工作态度和武器装备都有待提高。<sup>[3]</sup>据此，引入安保公司可以增强安全保障的有效性和可靠性。当然，关于安保公司的具体选择（中资、东道国还是第三国外资安保公司），包括中石油在内的雇主企业还需要在经济成本、能力资质和地方性规则之间进行权衡和综合考量。

## （二）东道国方式

### 1. 安全保障的东道国方式

东道国方式是指由海外项目的所在国提供安全保障。一般来说，东道国方式的安全保障力量主要来自该国的国防、警察和情报部门。在此，东道国对于海外项目的安全保障有其独特优势和前提条件。

首先，对于海外项目而言，东道国的安全保障具有显而易见的先天优势。第一，政治优势。在政治方面，由东道国政府提供安全保障具有较低的外交敏感性。一方面，这种方式一般不会引起东道国和该地区其他国家对于外部力量进行安全介入的疑虑；另一方面，由本国军警力量提供安全保障可以避免治外法权方面的争议，也比较容易为东道国民众和社会团体所接受。当然，东道国过度的安全保障则难免激起舆论反弹。第二，组织优势。在组织方面，由东道国政府提供安全保障也更具实践效力。一方面，东道国的军警部门本身就是该国重要的安全

[1] “中国石油在伊拉克：企业社会责任专题报告”，第28页，中石油官网，<https://www.cnpc.com.cn/cnpc/gbbg/201904/52b80d8a51f6424dbadd8ce6d0b28a30/files/ac36da8d745344d3b24d01eeb125b9eb.pdf>[2020-07-05]。

[2] 王靖：“民营安保企业可成维护我国海外利益安全的基本力量”，环球网，2016年7月26日，<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJWHQq>[2020-07-05]。

[3] 魏明国、刁国玉、康国：“伊拉克艾哈代布钻井项目安保方案研究”，《中国安全生产科学技术》，2010年增刊，第30页。

建制，同时还建有相应的工作网络和情报系统，因而可以大大提高安全保障的行动效率；另一方面，东道国的军警力量对于本国的安全事务和社会环境更为熟悉，同时还具有明显的语言和文化优势，因而可以大大降低安全保障的行动成本。

其次，东道国方式的前提条件是项目所在国同时拥有充分的政治意愿和充足的安全能力提供安全保障。第一，政治意愿。政治意愿回答了东道国为什么要向外资项目提供安全保障。具体来说，东道国提供安全保障的行为动机可以分为政治性和经济性的。其中，政治性动机是指东道国与外资项目母国之间良好的外交关系将推动东道国重视对于这些项目的安全保障，尤其是对于双边关系具有重大意义的旗舰项目；经济性动机是指外资项目对于东道国显著的经济意义（投资规模、就业拉动、产业升级、经济增长）会促使东道国重视对于这些项目的安全保障。第二，安全能力。安全能力回答了东道国为什么能向外资项目提供安全保障。具体来说，东道国的安全能力盈余是其向外资项目提供安全保障的必要条件。其一，当东道国自身陷入内战或国际战争时，其自然无暇向外资项目提供安全保障；其二，如果东道国自身的军警力量本已经十分薄弱，往往也就无力抽调额外的安全力量向外资项目提供安全保障。

## 2. 案例分析：中巴经济走廊的东道国安全保障

中巴经济走廊（China-Pakistan Economic Corridor, CPEC）是新时代中巴合作的标志性工程，也是“一带一路”的重要先行先试项目。<sup>[1]</sup>当前，巴基斯坦正积极地向中巴经济走廊提供安全保障，并由此形成了极具代表性的“一带一路”安全保障的东道国方式。

首先，巴基斯坦拥有非常充分的政治意愿和比较充足的安全能力为中巴经济走廊提供东道国安全保障。

第一，非常充分的政治意愿。中巴两国高度重视中巴经济走廊建设及其安全保障工作。自建立全天候战略合作伙伴关系以来，中巴两国对于中巴经济走廊的定位正在逐步升级，即从“一带一路”的重大项目<sup>[2]</sup>到“一带一路”的标志性项

[1] “王毅：中巴经济走廊将成为中巴合作更加亮丽的名片”，中华人民共和国外交部官网，2019年3月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1646679.shtml>[2020-07-05]。

[2] “中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于建立全天候战略合作伙伴关系的联合声明”，中华人民共和国外交部官网，2015年4月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676308/1207\\_676320/t1256274.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676308/1207_676320/t1256274.shtml)[2020-07-05]。

目<sup>[1]</sup>再到“一带一路”高质量发展的示范工程<sup>[2]</sup>。为了推进中巴经济走廊建设，两国于2013年7月5日签署了《中巴经济走廊合作备忘录》，并同意成立中巴经济走廊联合合作委员会。<sup>[3]</sup>与此同时，鉴于巴基斯坦国内不容乐观的安全形势，特别是多次出现针对中国机构和公民的袭击事件，<sup>[4]</sup>中巴两国高度重视中巴经济走廊建设项目和人员的安全保障工作。2015年4月20日，巴基斯坦总理谢里夫在同来访的中国国家主席习近平会谈时表示，巴中经济走廊是两国合作的标志性项目，对促进本地区和平与繁荣意义重大。巴基斯坦愿同中方密切配合，尽最大努力保证中国在巴基斯坦人员安全。<sup>[5]</sup>

第二，比较充足的安全能力。作为南亚地区的主要大国，巴基斯坦较之其他南亚国家拥有相对充足的武装、警察和情报力量。在全球和地区排名方面，据全球火力（Global Firepower）的数据，巴基斯坦2005—2020年的军力排名稳居世界前二十和南亚地区第二。<sup>[6]</sup>在人员数量方面，据国际战略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）发布的《军事力量对比》（*The Military Balance*）报告，巴基斯坦2011—2020年的武装力量基本维持在92.10万~94.78万人。其中，现役部队（陆军、海军和空军）基本维持在61.70万~65.38万人，准军事部队基本维持在28.20万~30.40万人。<sup>[7]</sup>

其次，巴基斯坦为中巴经济走廊提供东道国安全保障可以分为政治支持和力量部署两个方面。

第一，政治支持。中巴经济走廊的安全保障得到了巴基斯坦方面有力的政治

[1] “中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于加强中巴全天候战略合作伙伴关系、打造新时代更紧密中巴命运共同体的联合声明”，中华人民共和国外交部官网，2018年11月4日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676308/1207\\_676320/t1610023.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676308/1207_676320/t1610023.shtml)[2020-07-05]。

[2] “中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于深化中巴全天候战略合作伙伴关系的联合声明”，中华人民共和国外交部官网，2020年3月17日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676308/1207\\_676320/t1757041.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676308/1207_676320/t1757041.shtml)[2020-07-05]。

[3] “李克强同巴基斯坦总理谢里夫举行会谈”，新华网，2013年7月5日，[http://www.xinhuanet.com/2013-07/05/c\\_116426719.htm](http://www.xinhuanet.com/2013-07/05/c_116426719.htm)[2020-07-05]。

[4] 商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻巴基斯坦大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司：《对外投资合作国别（地区）指南：巴基斯坦（2019年版）》，第44~45页。另据统计，2001—2015年，中国公民在巴基斯坦共遭遇恐怖袭击20起，死亡45人，受伤21人。王奇、梅建明：“中巴经济走廊沿线恐怖威胁分析及对策”，《南亚研究》，2017年第4期，第37页。

[5] “习近平同巴基斯坦总理谢里夫举行会谈 双方决定将中巴关系提升为全天候战略合作伙伴关系”，新华网，2015年4月21日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-04/21/c\\_1115031072.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-04/21/c_1115031072.htm)[2020-07-05]。

[6] “GlobalFirepower.com Ranks (2005 to Present)”，Global Firepower，<https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.asp>[2020-07-05]。

[7] IISS, *The Military Balance*, Vol.111-120, 2011-2020, Chapter 6.

支持。一方面，由巴基斯坦向中巴经济走廊提供安全保障已被写入中巴相关的合作协议和发展规划。例如，2014年11月8日，中国国家能源局同巴基斯坦水电部签署了《中华人民共和国政府和巴基斯坦伊斯兰共和国政府关于中巴经济走廊能源项目合作的协议》。根据协议，巴方将采取必要的措施，保护项目的安全运营和中方人员的安全。<sup>[1]</sup>又如，2017年12月18日，巴基斯坦计划、发展和改革部在其发布的《中巴经济走廊远景规划（2017—2030）》中提出，巴基斯坦将为中巴经济走廊建设提供更高水平的安全保障。<sup>[2]</sup>另一方面，巴基斯坦军方也将中巴经济走廊的安全保障列为巴基斯坦国家安全的优先事项。<sup>[3]</sup>

第二，力量部署。巴基斯坦为中巴经济走廊建设制订了四层安保计划（four-layer security plan）。<sup>[4]</sup>其一，人员安保。据估计，巴基斯坦派出由边防部队、警察和民兵所组成的大约3.2万人的安保力量为中国工人提供安全保障。其二，特别安全部队。巴基斯坦专门成立了一支由9个步兵营（9000人）和6个民兵战斗队（6000人）组成的特别安全部队，并将指挥部设在拉瓦尔品第和卡拉奇附近，分别负责北方和南方两个区域。其三，海军特遣队。2016年12月13日，巴基斯坦海军组建了一支旨在保卫中巴经济走廊和瓜达尔港安全的海军特遣队TF-88。其四，海上巡逻艇。巴基斯坦海军将中国向其移交的4支海上巡逻艇（Hingol号、Basol号、Dasht号和Zhub号）部署在瓜达尔港海岸，巡逻艇通过不间断游弋以保卫瓜达尔港区的运行以及中国工程建设人员的安全。<sup>[5]</sup>2019年5月16日，巴基斯坦三军新闻局局长阿西夫·加富尔（Asif Gafoor）在接受记者采访时表示，为了保障中巴经济走廊建设和相关人员安全，巴基斯坦专门组建了约2.5万名士兵的部队，并计划再增组一个师的力量。<sup>[6]</sup>综合来看，巴基斯坦政府围绕中巴经济走廊建设已经建立一支纵贯央地以及横跨军警等不同部门的综合安保力量。同时，

[1] “中华人民共和国政府和巴基斯坦伊斯兰共和国政府关于中巴经济走廊能源项目合作的协议”，中国条约数据库，<http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/detail.jsp?objid=1531877024844>[2020-07-05]。

[2] Ministry of Planning, Development & Reform, Government of Pakistan, “Long Term Plan for China-Pakistan Economic Corridor (2017-2030)”, December 18, 2017, <http://cpec.gov.pk/brain/public/uploads/documents/CPEC-LTP.pdf>[2020-07-05], p.26.

[3] International Crisis Group, *China-Pakistan Economic Corridor: Opportunities and Risks*, June 29, 2018, p.7.

[4] Iqbal, K., “Significance and Security of CPEC: A Pakistani Perspective”, *China International Studies*, 66 (5):145-146, 2017.

[5] “守望瓜达尔港，为中巴经济走廊‘点睛’”，《光明日报》，2017年10月13日，第16版。

[6] “巴基斯坦坚决为中巴经济走廊建设保驾护航——访巴三军新闻局局长阿西夫·加富尔”，新华网，2019年5月17日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/17/c\\_1124507960.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/17/c_1124507960.htm)[2020-07-05]。

巴基斯坦的安保计划还纳入了来自中国的安保人员。<sup>[1]</sup>但客观地说，巴基斯坦为中巴经济走廊提供的安全保障还存在数量相对不足、缺乏协同调度、行动权限模糊等现实问题。<sup>[2]</sup>

### （三）工作组方式

#### 1. 安全保障的工作组方式

工作组方式是指项目相关国政府间以此形式协调安保事务。一般来说，工作组方式主要是通过定期会晤和工作磋商的形式来就双方共同关心的安保议题进行交流与合作。在此，工作组的参与方往往来自多个部门，这有利于双方就各种安保事务进行广泛协调，并有助于推动一些焦点问题的集中处理。就“一带一路”国际合作而言，工作组方式是推动共建“一带一路”的重要双边合作机制。例如，中国发布的《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》就明确提出，建立完善双边联合工作机制，研究推进“一带一路”建设的实施方案、行动路线图。<sup>[3]</sup>其中，建立和运行“一带一路”安全保障联合工作组就是“一带一路”建设过程中完善双边联合工作机制的重要实践构成。

#### 2. 案例分析：中国—吉尔吉斯斯坦“一带一路”联合工作组的安全保障

吉尔吉斯斯坦是最早支持和参与共建“一带一路”的国家之一。作为“丝绸之路经济带”的重要国家，吉尔吉斯斯坦正在务实开展共建“一带一路”的国际合作，并积极参与打造中国—中亚—西亚经济走廊。对于中吉关系而言，共建“一带一路”已经成为中吉合作的主线。<sup>[4]</sup>其中，关于相关项目和人员的安全保障工作也是中吉共建“一带一路”双边合作的重要内容。

近年来，吉尔吉斯斯坦国内时有发生针对中方人员和中国企业的暴力冲突和袭击事件。<sup>[5]</sup>同时，以“三股势力”为代表的中亚地区的跨境安全威胁也对中吉

---

[1] Gishkori, Z., “Economic Corridor: Pakistan, China Agree on Four-layer Security”, The Express Tribune, November 1, 2015, <https://new.tribune.com.pk/story/983033/economic-corridor-pakistan-china-agree-on-four-layer-security>[2020-07-05].

[2] 郝洲：“中巴经济走廊的难题”，财经网，2017年5月5日，<http://magazine.caijing.com.cn/20170505/4268604.shtml>[2020-07-05].

[3] 国家发展和改革委员会、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》，人民出版社，2015年，第15页。

[4] “习近平同吉尔吉斯斯坦总统热恩别科夫会谈”，新华网，2019年6月13日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/13/c\\_1124619073.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/13/c_1124619073.htm)[2020-07-05].

[5] Li, D.M., “Kyrgyzstan Still a Mine Field for Investors”, *Global Times*, October 28, 2012, <http://www.globaltimes.cn/content/740848.shtml>[2020-07-05]; International Crisis Group, *Central Asia's Silk Road Rivalries*, July 27, 2017, p.11.

共建“一带一路”构成严峻挑战。对此，中吉两国建立了“一带一路”安全保障联合工作组，并通过这一合作机制积极加强对于相关项目和人员的安全保障。

目前，中吉共建“一带一路”安全保障联合工作组为司局级。其中，中方的牵头单位为中国外交部涉外安全事务司，吉方的牵头单位为吉尔吉斯斯坦外交部第一政治司。<sup>[1]</sup>对此，中国和吉尔吉斯斯坦在两国《联合声明》中对双方相关部门就“一带一路”安全保障所探索的工作组方式予以认可和支持。2018年6月7日，中吉两国元首在共同签署的《中华人民共和国和吉尔吉斯共和国关于建立全面战略伙伴关系联合声明》中提出，双方将充分发挥中吉共建“一带一路”安全保障联合工作组机制的作用，为两国共建“一带一路”合作提供全方位安全保障。<sup>[2]</sup>2019年6月13日，中吉两国元首在共同签署的《中华人民共和国和吉尔吉斯共和国关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合声明》重申，双方将充分落实中吉共建“一带一路”安全保障联合工作组机制的任务，为达成目标，将在上述机制框架内加强安全保障情报信息交流。<sup>[3]</sup>此外，中国驻外使领馆也在积极探索其他类似的工作机制。例如，中国驻阿富汗、津巴布韦、马达加斯加大使馆就相继建立了由中国驻当地大使馆、东道国相关部门和当地中资企业共同参与的“一带一路”建设安全保障三方联席会议机制。<sup>[4]</sup>

#### （四）其他可选方式

如上所述，当前“一带一路”的安全保障形成了以市场化、东道国和工作组为代表的三种主要方式。然而，国家对于自身海外利益的安全保障以及国际社会

[1] “吉中工作组讨论‘一带一路’项目联建安全保障问题”，卡巴尔通讯社，2017年12月24日，<http://cn.kabar.kg/news/kyrgyzstan-4/>；“II Meeting of Kyrgyz-Chinese Joint Working Group Held in Bishkek”，Kabar，November 15，2018，[http://en.kabar.kg/news/ii-meeting-of-kyrgyz-chinese-joint-working-group-held-at-kyrgyz-mfa/\[2020-07-05\]](http://en.kabar.kg/news/ii-meeting-of-kyrgyz-chinese-joint-working-group-held-at-kyrgyz-mfa/[2020-07-05])。

[2] “中华人民共和国和吉尔吉斯共和国关于建立全面战略伙伴关系联合声明”，2018年6月7日，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676548/1207\\_676560/t1566593.shtml\[2020-07-05\]](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676548/1207_676560/t1566593.shtml[2020-07-05])。

[3] “中华人民共和国和吉尔吉斯共和国关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合声明”，2019年6月13日，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676548/1207\\_676560/t1671981.shtml\[2020-07-05\]](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676548/1207_676560/t1671981.shtml[2020-07-05])。

[4] “中阿携手加强‘一带一路’相关项目的安全保障”，中华人民共和国驻阿富汗伊斯兰共和国大使馆官网，2018年8月15日，[http://af.china-embassy.org/chn/zagx/t1585300.htm\[2020-07-05\]](http://af.china-embassy.org/chn/zagx/t1585300.htm[2020-07-05])；“驻津巴布韦使馆举办‘一带一路’安全风险防范三方协调会”，中华人民共和国驻津巴布韦共和国大使馆经商处官网，2019年9月20日，[http://zimbabwe.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201909/20190902900619.shtml\[2020-07-05\]](http://zimbabwe.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201909/20190902900619.shtml[2020-07-05])；“驻马达加斯加使馆举办在马‘一带一路’建设安全保障三方联席会议工作会议”，中华人民共和国驻马达加斯加共和国大使馆官网，2019年9月21日，[http://mg.china-embassy.org/chn/dszl/dshd/t1699840.htm\[2020-07-05\]](http://mg.china-embassy.org/chn/dszl/dshd/t1699840.htm[2020-07-05])。

就此展开的相关合作并不止于这些方式。就此而言，“一带一路”的安全保障可以充分借鉴、吸收和运用其他成熟方式。具体来说，这些可选方式主要包括母国行动方式、国际协作方式和国际组织方式。

第一，母国行动方式。母国行动方式是指由国籍国直接出动安全力量对海外项目和人员提供安全保障。当然，根据《联合国宪章》的宗旨和公认的国际法原则，母国方式的安全保障需要得到当事国同意或经由联合国安理会授权。当前，母国行动方式已经成为中国维护自身海外安全的政策选项之一。例如，2013年4月16日，中国政府在其发布的国防白皮书中首次提出，开展海外行动是人民解放军维护国家利益和履行国际义务的重要方式。<sup>[1]</sup>具体来说，中国采取的母国安保行动主要有护航<sup>[2]</sup>、撤侨（动用军事力量）<sup>[3]</sup>和国际救援<sup>[4]</sup>。相应地，中国以及其他相关国家可以通过采取这种方式为自身的“一带一路”项目提供安全保障。

第二，国际协作方式。在经济全球化的今天，国际项目的安全保障往往还与第三国相关。一方面，在对相关项目和人员的安全保障过程中可能需要第三国协助；例如，2011年利比亚内战爆发后，中国政府在希腊政府的协助下，首次采用了“将人员摆渡到第三国再撤回国”的方式进行撤侨。<sup>[5]</sup>另一方面，在对相关项目和人员的安全保障过程中也可能需要协助第三国。例如，在亚丁湾索马里海域执行任务的中外海军护航编队经常互相接收对方转交的高危船只进入己方编队。<sup>[6]</sup>当前，“一带一路”的第三方市场合作正在蓬勃兴起。<sup>[7]</sup>在此背景下，“一

[1] 中华人民共和国国务院办公厅：《中国武装力量的多样化运用》，人民出版社，2013年，第23页。

[2] 目前，中国海军常态部署3~4艘舰艇在亚丁湾索马里海域执行护航任务。中华人民共和国国务院办公厅：《新时代的中国国防》，人民出版社，2019年，第51页。

[3] 2011年，中国首次动用军事力量参与撤侨。2015年，中国首次派遣军舰直接靠泊外国港口撤离中国公民。“中国军舰首次靠泊外国港口直接撤侨 首批中国公民撤离也门”，澎湃网，2015年3月30日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1316231](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1316231)[2020-07-05]。

[4] 目前，中国拥有两支获得联合国认证的重型救援队。“中国救援队和中国国际救援队顺利通过联合国国际重型救援队测评复测”，联合国官网，2019年10月23日，<https://news.un.org/zh/story/2019/10/1044061>[2020-07-05]。

[5] “李克强：利比亚紧急撤侨希腊政府雪中送炭”，新华网，2014年6月21日，[http://www.xinhuanet.com/world/2014-06/21/c\\_1111252353.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2014-06/21/c_1111252353.htm)[2020-07-05]；“希腊前安全高官首次披露2011年利比亚撤侨内情‘我们当年没有先例可循’”，《南方周末》，2018年7月5日。

[6] 刘竞进、邱采真：“护航：我海军军事外交的重要平台”，《海军工程大学学报》（综合版），2011年第4期，第72页。

[7] 截至2019年6月，中国已与14个国家建立了第三方市场合作机制。中国国家发展和改革委员会：《第三方市场合作指南和案例》，中华人民共和国发展和改革委员会官网，2019年8月20日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201909/W020190905514523737249.pdf>[2020-07-05]，第4~5页。

带一路”安全保障的参与主体和服务对象也应包括第三方，涵盖各相关方。

第三，国际组织方式。国际组织是国际治理的重要参与主体。在安全议题上，相关国际组织发挥着体现自身优势和特色的重要作用。截至2021年1月，中国已同140个国家和31个国际组织签署了205份“一带一路”合作文件。<sup>[1]</sup>其中，这些国际组织包括国际刑警组织、国际海事组织等全球性、专业性国际组织以及东盟、阿盟和非盟等地区性、综合性国际组织。就此而言，相关国际组织也可以为“一带一路”提供安全保障。例如，可以在非洲常备军和非洲危机应对快速反应部队与非洲地区“一带一路”建设的安全保障之间寻求相应的合作安排。

综上所述，目前“一带一路”的安全保障已经形成了市场化、东道国和工作组三种方式，并有母国行动、国际协作和国际组织三种方式可供选取和搭配使用。一方面，“一带一路”的这些安全保障方式因其实践内涵而各有专长（包括正项的安全能力和合法性，负项的敏感度、政治门槛和经济成本）；另一方面，“一带一路”的这些安全保障方式之间并不是相互排斥或择一而取的，而是相互补充和相互促进的。就此而言，需要根据实际需求并结合不同安全保障方式的适用性，采取和运用相应的安保方式，以实现最大化和最优化的安保效能。

在此基础上，为了实现对于“一带一路”更为全面、充分和可靠的安全保障，需要加强“一带一路”安全保障的机制建设，建立、发展和完善“一带一路”的安全保障体系，打造共商、共建、共享的平安丝路。

## 建立、发展和完善“一带一路”的安全保障体系

构建“一带一路”的安全保障体系是“一带一路”高质量发展和机制化建设的重要内容。对此，有必要认识和理解“一带一路”安全保障体系构建的基本内涵以及中国作用。

### （一）“一带一路”安全保障体系的基本内涵

综合来说，构建“一带一路”的安全保障体系需要做到政府与企业、回应与预防、常态与应急、陆上与海上、双边与多边并重，以及成本和边界约束。在此，五个并重分别从参与主体、行为模式、工作状态、地理区位和合作路径五个方面回答了谁来保障、怎么保障、何种保障、在哪儿保障以及如何合作的问题，

[1] “已同中国签订共建‘一带一路’合作文件的国家一览”，中国“一带一路”网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>[2021-01-30]。

而两个约束则回应了安全保障的可持续性问题的，从而共同构成“一带一路”安全保障体系的基本内涵。

第一，政府与企业并重。政府和企业两类主体在“一带一路”的安全保障机制建设中发挥着各具特色又相互促进的重要作用。首先，政府主体为“一带一路”的安全保障提供坚实支撑。与企业相比，政府显然拥有垄断性的安全资源和压倒性的安全优势，可以为包括“一带一路”项目在内的各项经济安排提供有力的安全保障。同时，对于“一带一路”这样的区域经济合作来说，政府出面的安保协调相较更具政治优势。因此，相关国家政府之间、政府不同部门之间、中央地方政府之间的合作在“一带一路”的安全保障机制建设中发挥着至关重要的基础作用。其次，企业主体为“一带一路”的安全保障提供有益的补充。与政府相比，企业显然拥有更为敏锐的市场嗅觉和更不敏感的政治色彩。一方面，一线工程项目人员和运营管理人员是“一带一路”安保工作最基层的信息员和需求方，他们的比较优势能够帮助“一带一路”的安保机制建设更加有的放矢。另一方面，企业自身的安保力量或购买的安保服务和保险服务在本质上属于市场行为，因而不仅可以保证较高的安保收益率，而且还具有较低的政治敏感性。同时，安保市场主体的行业内和行业间合作也有利于向其服务企业提供复合安全保障。<sup>[1]</sup>此外，强化企业的社会责任也有助于避免和减少当地针对性的群体性事件。因此，“一带一路”的安全保障机制建设也要关注和纳入企业主体，并充分发挥市场逻辑在“一带一路”安全保障中的重要作用。除此之外，“一带一路”的安全保障体系还可以广泛纳入商会协会、海外侨团等社会主体以及国际组织等各方力量。

第二，回应与预防并重。传统上，安全保障一般聚焦威慑、反击与止损。但是，如果将对安全保障的理解从“姿态”转换为目标，那么安全保障则兼具预防与回应的双重意涵。同时，在预防与回应之间分布着评估、管控、处置三种循环递进的安全保障模式，以及监测和合作两种非线性的安全保障模式。其一，安全

---

[1] 例如，2020年7月28日，中国“一带一路”再保险共同体在北京正式成立，标志着保险业高质量服务“一带一路”迈出了坚实的一步。“中国‘一带一路’再保险共同体在京成立”，新华网，2020年7月28日，[http://www.xinhuanet.com/money/2020-07/28/c\\_1210724693.htm](http://www.xinhuanet.com/money/2020-07/28/c_1210724693.htm)[2020-07-28]；又如，中再集团与中国安保共同体于2017年5月12日在北京签署战略合作协议，提出共同建立以“中国保险+中国安保”为特色的海外急难救助服务体系。“中再集团推动成立中国安保共同体并与中国安保共同体签署战略合作协议”，新华网，2017年5月12日，[http://www.xinhuanet.com/money/2017-05/12/c\\_1120963616.htm](http://www.xinhuanet.com/money/2017-05/12/c_1120963616.htm)[2020-07-05]。

风险评估。安全风险评估是最为直接的避险方式，有助于规避绝对安全风险以及降低比较安全风险。其二，安全风险管控。在安全风险评估完成后和安全风险处置开始前，安全风险管控可以迟滞、减弱甚至是化解即将到来的安全危机。其三，安全风险处置。安全风险处置是指以及时有效的安保行动来应对威胁挑战。与此同时，安全风险监测和安全保障合作是对这三种递进的安全保障模式的辅助行为模式。其中，安全风险监测是有助于促进对于安全风险的动态评估、分级预警以及管控处置的成效反馈，而安保行动协调则有助于推动对于安全风险的集体评估、情报共享和联合行动。

第三，常态与应急并重。根据不同情势所对应的安全风险环境，可以将安全保障分为常态化安全保障与应急性安全保障。其中，前者对应日常的、例行的、一般化的安全保障，包括安保方案设计、安保机制运行、安保力量司职以及“三防”体系建设（人防、物防、技防）；后者则对应例外的、特殊的、超常规的安全保障，包括启动应急预案（企业）、进行应急响应（政府）和开展应急协调（政企间、政府间）。同时，这两种安全保障状态也可以相互转化：当安全事态激化时，常态化的安全保障便升级为应急性的安全保障；当安全事态和缓时，应急性的安全保障则降级为常态化的安全保障。

第四，陆上与海上并重。“一带一路”是陆海统筹、陆海联动的国际倡议。基于此，陆上安保与海上安保是“一带一路”安全保障的两个基本方面。其中，陆上安保的主要内容包括项目和人员安全、国际班列安全、跨国油气管道安全等；海上安保的主要内容包括船舶和人员安全、海上通道安全、海上设施安全等；陆海联动安保则主要包括港口安全、陆海快线安全等。鉴于大陆与海洋不同的地理条件和空间环境，陆上安保与海上安保的具体实践有所不同。<sup>[1]</sup>基于此，“一带一路”的安全保障需要做到陆海并重：一方面，根据陆海区位的实际情况，因地制宜地开展安全保障；另一方面，立足项目建设的实际需求，做好陆海安保的衔接与配合。

第五，双边与多边并重。双边合作和多边合作是国际合作的两种基本形式。对于“一带一路”的安全保障而言，可以根据不同项目的建设背景，针对性地开展相应的双边、多边安保合作，并在此基础上积极构建“一带一路”安全保障的

[1] 2017年6月20日，国家发展和改革委员会、国家海洋局联合发布了《“一带一路”建设海上合作设想》，倡议各方加强海洋公共服务、海事管理、海上搜救、海洋防灾减灾、海上执法等领域的海上安全保障合作。国家发展和改革委员会、国家海洋局：“‘一带一路’建设海上合作设想”，《中国海洋法学评论》，2017年第1期，第286页。

合作网络。其中，对于参与成员单一、威胁相对独立、集中于一国境内的“一带一路”建设项目，可以优先考虑双边安保合作；对于参与成员多元、威胁复合联动、跨国跨地区的“一带一路”建设项目，可以优先考虑多边安保合作。同时，还应积极推动双边、多边安保合作之间的相互补充和相互促进。一方面，双边安保合作可以为多边安保合作发挥示范、引领和推动作用；另一方面，多边安保合作也可为双边安保合作发挥筹议、协调和带动作用。

同时，在对“一带一路”进行安全保障的过程中不能不计成本、没有边界地追求绝对安全。事实上，绝对安全既不可取也不存在，并且会导致以此为目标的安保保障难以为继、不可持续。因此，为了确保“一带一路”安保保障的可持续性，应做好“一带一路”安保保障的成本约束和边界约束。其一，成本约束。安保保障的本意是为经济发展营造良好的安全环境，但如果安保保障的成本过高以至于反噬经济发展，则无疑是本末倒置。因此，“一带一路”的安保保障应进行成本约束，确保合理投入并提高行为效能。其二，边界约束。一般来说，安保保障的行为选项往往不止一种，且安保强度也具有一定的弹性。在此，对于“一带一路”这样具有高关注度、广涉及面和多相关方的国际合作，尤其需要控制安保保障的行为边界，从而防止过度的安保行为诱发新的安全问题。

当然，以上五个并重和两个约束只是从整体层面讨论“一带一路”安保保障的体系构建。考虑到“一带一路”横跨不同地区，具体层面的安保保障机制和措施应立足地区实际而具有一定的灵活性、适应性和差异性。

## （二）“一带一路”安保保障体系构建的中国实践

自发出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”国际倡议以来，中国政府就高度重视“一带一路”的安保保障。具体来说，中国政府参与构建“一带一路”安保保障体系的主要内容可以分为政治支持、理念贡献和机制建设三个方面。

第一，政治支持。中国领导人在多个场合强调要加强“一带一路”的安保保障工作。2016年8月17日，习近平主席在推进“一带一路”建设工作座谈会上强调，要切实推进安保保障，完善安全风险评估、监测预警、应急处置，建立健全工作机制，细化工作方案，确保有关部署和举措落实到每个部门、每个项目执行单位和企业。<sup>[1]</sup>2018年8月27日，习近平主席在推进“一带一路”建设工作五周年座谈会上再次强调，要高度重视境外风险防范，完善安全风险防范体系，全

[1] 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017年，第505页。

面提高境外安全保障和应对风险能力。<sup>[1]</sup>2019年1月21日，习近平主席在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班的开班式上进一步强调，要加强海外利益保护，确保海外重大项目和人员机构安全。要完善共建“一带一路”安全保障体系，坚决维护主权、安全、发展利益，为中国改革发展稳定营造良好外部环境。<sup>[2]</sup>由此可见，中国政府为“一带一路”的安全保障体系构建提供着坚实的政治支持。

第二，理念贡献。安全理念与安全实践是安全互动的一体两面。对于“一带一路”的安全保障来说，中国提倡的安全理念主要包括发展安全、合作安全和普遍安全。其一，发展安全。贫困、落后和愚昧是各类安全问题滋生蔓延的天然土壤。中国认为，发展是最大的安全，不发展是最大的安全隐患。<sup>[3]</sup>因此，“一带一路”以发展为底色，力促实现发展与安全之间的良性循环。就此而言，发展才是最根本的安全保障。相应地，各方在共建“一带一路”的过程中，既要为共同发展提供安全保障，也应以共同发展实现安全保障。其二，合作安全。中国认为，当代世界安全问题的联动性、跨国性、多样性更加突出，各国应该树立合作应对安全挑战的意识。<sup>[4]</sup>因此，“一带一路”的安全保障以合作为基调，倡导政府、企业、社会团体和国际组织等相关各方的广泛参与和积极合作。其三，普遍安全。中国主张，一国安全不能建立在别国不安全之上；要谋求自身安全，同时也让别人安全。<sup>[5]</sup>因此，“一带一路”安全保障的价值旨向不是封闭、排他的对立安全，而是开放、包容的普遍安全。

第三，机制建设。为了切实推进“一带一路”的安全保障工作，中国政府各部门积极推动建立了一系列的交流合作机制。其一，对话机制。2017年5月4日，中国国家安全部与20多个国家安全部门“一带一路”安全合作对话在北京举行。与会各方表示，愿同中方加强安全合作，同心协力为“一带一路”建设提

[1] 习近平：《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社，2020年，第488页。

[2] “习近平：提高防控能力着力防范化解重大风险 保持经济持续健康发展社会大局稳定”，新华网，2019年1月21日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/21/c\\_1124021712.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/21/c_1124021712.htm)[2020-07-05]。

[3] “外交部副部长乐玉成接受英国《金融时报》专访实录”，新华网，2018年9月26日，[http://www.xinhuanet.com/silkroad/2018-09/26/c\\_129960861\\_2.htm](http://www.xinhuanet.com/silkroad/2018-09/26/c_129960861_2.htm)[2020-07-05]。

[4] “习近平出席国际刑警组织第86届全体大会开幕式并发表主旨演讲”，新华网，2017年9月26日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/26/c\\_1121726036.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/26/c_1121726036.htm)[2020-07-05]。

[5] 习近平：“携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话”，《人民日报》，2017年12月2日，第2版；习近平：“携手合作 共同维护世界和平与安全——在‘世界和平论坛’开幕式上的致辞”，《人民日报》，2012年7月8日，第2版。

供安全保障。<sup>[1]</sup>其二，论坛机制。2015年9月22日，中国公安部创办了新亚欧大陆安全走廊国际执法合作论坛（简称“连云港论坛”），并在此框架下成立了“一带一路”国际执法安全培训和研究中心。<sup>[2]</sup>其三，工作机制。2019年7月25-26日，中欧班列（重庆）沿线国家运输安全联合打击行动会商会在重庆举行。会议期间，与会代表共同倡议建立中欧班列运输安全保障执法合作联络机制，并由中国警方常设联络机构对接各方联络人员。<sup>[3]</sup>

打造和平安宁的平安丝路是“一带一路”高质量发展的重要内容和必然要求。为此，需要有关各方携手加强“一带一路”的安全保障以及构建相应的合作体系。其中，“一带一路”的安全保障体系至少包括价值体系和工作体系两个有机组成部分。在此，两者分别从理念和行动的角度为“一带一路”的安全保障提供有力支撑。

## 结 语

作为社会活动的两大基本目标，安全和发展之间应是相辅相成、相得益彰的互动关系。相应地，对于发展导向的“一带一路”来说，安全元素也是其重要内容。就此而言，推动“一带一路”的高质量发展需要相关各方在“一带一路”的建设过程中携手实现经济发展与安全保障的共进并举。在此背景下，“一带一路”的安全保障也应秉持共商、共建、共享的原则，充分发挥国家、市场和社会等不同主体的比较优势，并在此基础上建立、发展和完善“一带一路”的安全保障体系，共同将“一带一路”打造为以发展促安全、以安全护发展的繁荣之路、和平之路。■

（责任编辑：崔秀梅）

[1] “‘一带一路’安全合作对话会在京举行 孟建柱会见代表团团长”，新华网，2017年5月4日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/04/e\\_1120919833.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/04/e_1120919833.htm)[2020-07-05]。

[2] “新亚欧大陆桥安全走廊国际执法合作论坛圆满闭幕”，新华网，2015年9月24日，[http://www.xinhua.net.com/politics/2015-09/24/e\\_128264118.htm](http://www.xinhua.net.com/politics/2015-09/24/e_128264118.htm)[2020-07-05]。

[3] 崔庚：“中欧班列沿线国家共同倡议建立执法合作联络机制”，《现代世界警察》，2019年第8期，第15页。