

DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.10.007

邹志强、孙德刚：“港口政治化：中国参与‘21世纪海上丝绸之路’沿线港口建设的政治风险探析”，《太平洋学报》，2020年第10期，第80-94页。

ZOU Zhiqiang, SUN Degang, “The Politicization of Ports: Political Risks of China’s Participation in Port Construction along the 21st Century Maritime Silk Road”, *Pacific Journal*, Vol. 28, No. 10, 2020, pp. 80-94.

# 港口政治化： 中国参与“21世纪海上丝绸之路” 沿线港口建设的政治风险探析

邹志强<sup>1</sup> 孙德刚<sup>2</sup>

(1.上海外国语大学,上海 200083;2.复旦大学,上海 200433)

**摘要：**在“21世纪海上丝绸之路”建设过程中，作为关键载体的港口建设常面临政治风险，使原本的经济议题上升为安全议题和政治议题。“港口政治化”主要源于东道国国内政治的变动、地区国家间复杂关系与战略竞争，以及大国干预和地缘政治博弈等。西方国家炒作的所谓“军事基地论”“债务帝国主义论”和“新殖民主义论”成为“港口政治化”的三大标签。港口政治化超出了企业的应对能力，成为中国统筹国内外资源、开展整体外交的重大风险。未来，中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设进程中应继续遵循市场化原则，解构“港口政治化”风险，突出其商业属性，拓展“港口+”与第三方合作，超越零和博弈，赋予中国建设的港口国际公共产品内涵，降低地缘政治风险。

**关键词：**“21世纪海上丝绸之路”；港口政治风险；港口政治化；国际公共产品

中图分类号：D815

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2020)10-0080-15

党的十八大以来，中国提出“建设海洋强国”目标，积极参与“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设，这成为中国扩大对外开放、开展务实合作，以及构建命运共同体的重要途径，海外港口，特别是枢纽性、节点性港口成为中国推进相关建设、促进基础设施互联互通的有力支撑。中国拥有强大的港口开发能力，以商业港口建设为依托，重点参与了从印度洋、红海到地中海

的“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设，投资建设了一批有代表性的港口项目。缅甸、斯里兰卡、巴基斯坦、阿联酋、吉布提、肯尼亚、埃及和希腊等国成为重点合作伙伴；皎漂港、汉班托塔港、瓜达尔港、阿布扎比哈利法港、吉布提多哈雷港、蒙巴萨港、塞得港、比雷埃夫斯港和丹吉尔港的作用日益突出，发展潜力巨大。

中国参与“21世纪海上丝绸之路”沿线港

收稿日期：2020-07-16；修订日期：2020-09-11。

基金项目：本文系国家社科基金后期资助一般项目“中国参与海上丝路沿线国家港口建设的理论与实践”（19FGJB017）的阶段性研究成果。

作者简介：邹志强（1979—），男，河南汝南人，上海外国语大学中东研究所副研究员，法学博士，主要研究方向：中东经济与港口建设；孙德刚（1977—），男，安徽六安人，复旦大学国际问题研究院研究员，文学博士，主要研究方向：中东政治与国际关系及中国中东外交。

\*感谢匿名审稿专家和《太平洋学报》编辑部提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

口建设超越了西方“陆海分离”“安全与发展割裂”“敌国与友国对垒”的旧地缘政治观,成为联系发达经济体与发展中经济体、带动新一轮全球化的重要举措。港口作为连接陆地与海洋的大型基础设施,是典型的规模经济和资本密集型项目,特别是海外港口建设项目一般投入大、时间长、回报慢,技术含量高,不确定性因素多,易受东道国国内政治和域外大国因素的影响。沿线部分国家政局不稳、营商环境不佳,以及市场稳定性和成熟度不高,蕴藏着很大的政治与政策变动风险。部分地区为风险高发地带,面临冲突和热点问题频仍、国家间互信度低和安全风险高等多重挑战。政局动荡、环境保护、劳工纠纷和大国博弈等问题都可能对港口投资项目的安全与可持续性造成重大挑战。有机构对56个“一带一路”重大项目进行分析后发现,遭遇失败的项目中近80%与宏观风险直接相关,其中政治风险是最主要的一类。<sup>①</sup>中国急需采取措施化解“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设的政治风险,加强港口建设机制的创新探索。本文力求探讨中国参与沿线港口建设面临的“港口政治化”的表现形式,分析其根源及解决途径。

## 一、“港口政治化”的概念与内涵

近年来,随着中国对外投资的快速增加,特别是在基础设施等重点领域参与合作,国际舆论的关注度也急剧上升,原本正常的商业交往成为牵动各方神经的政治事件。不少西方舆论错误地认为,中国国企在海外的投资是一种“国家行为”,先入为主地认定中国投资是以“掠夺资源”“控制他国安全”为政治目的。<sup>②</sup>有些反华势力借机炒作,提出所谓中国投资他国基础设施项目是“国家资本主义”的集中体现,旨在推行“新殖民主义”,有着不可告人的“政治野心”。<sup>③</sup>尤其在海外港口建设领域,中国面临更加复杂的舆论环境,受到西方国家和沿线部分国家的持续猜疑和炒作,增加了港口建设与运营的风险。

随着近年中美战略博弈升级,部分西方媒体和智库不断炒作中国“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设背后的安全动机和战略意图,认为港口将沦为中国的“海外军事基地”,指责中国的港口投资“缺乏透明度”,中国旨在通过大规模投资制造“债务陷阱”以“控制”沿线小国等,甚至将巴基斯坦瓜达尔港、吉布提多哈雷港等中国参与建设的港口称为“殖民地”,<sup>④</sup>认为中国推行所谓“债务陷阱”和“债务帝国主义”。<sup>⑤</sup>西方媒体的炒作严重恶化了中国在沿线地区参与港口建设的国际环境,曲解了中国与对象国围绕港口项目开展务实合作、以民生治理推动发展中国家基础设施互联互通的真实意图。

在此背景下,中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线的港口建设项目面临政治化风险,“珍珠链”“债务陷阱”“新殖民主义”等各种针对中国港口投资的论调肆意扩散。中国官方和学界试图解构西方的抹黑措施,强调中国港口建设所体现出的“基础设施建设、商业利益、互利合作、共同发展和命运共同体”等理念,尝试消除西方国家和国际社会对中国的战略疑虑和安全担忧,但在西方强势话语面前,收效甚微。当前,中美竞争不断加剧,美国对华全面打压,中国在海外的战略性投资项目更成为美国借题发挥的重要对象,中国未来在海外面临的“港口政治化”风险将更加突出。

“港口政治化”系指中资企业在建设和运营海外港口过程中产生议题迁移,使原本“低政治领域”的经济问题上升成为“高政治领域”的安全问题。港口建设出现“政治化”趋向,一方面是因为港口不是一般意义上的基础设施,而是关系国

① 郑青亭:“‘一带一路’进入全面展开新阶段,风险管控成中企‘必修课’”,《21世纪经济报道》,2017年12月18日,第20版。

② 张爽、耿国婷:“海外舆情风险与‘中国投资’品牌形象塑造”,《中国发展观察》,2019年第8期,第50页。

③ Montgomery Blah, “China’s Belt and Road Initiative and India’s Concerns”, *Strategic Analysis*, Vol. 42, No. 4, 2018, pp. 313-332.

④ David Brewster, “China’s New Network of Indian Ocean Bases”, The Lowy Institute, January 30, 2018, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/chinas-new-network-indian-ocean-bases>.

⑤ Brahma Chellaney, “China’s Creditor Imperialism”, *Japan Times*, December 21, 2017.

计民生的重大项目,易于被“民粹主义”所绑架,不确定性因素多;另一方面是因为大国之间在地缘政治领域存在结构性矛盾,其战略竞争会向经济领域渗透。“港口政治化”不是一种静态的结果,而是动态的过程,是地缘经济与地缘政治互动的产物,大国将经济议题中的港口建设纳入地缘政治争夺的框架内,使原本港口项目的关键问题——经济博弈,变成了政治场域的博弈——争夺政治话语权和影响力,如中国参与澳大利亚达尔文港、斯里兰卡科伦坡港、巴基斯坦瓜达尔港、以色列海法港和吉布提多哈雷港等建设,均面临不同程度的“港口政治化”挑战。

“港口政治化”风险具有不同来源,包括东道国国内政治纷争、政权更迭、国际舆论炒作、外部干预和地缘政治因素等对港口建设项目的影 响和冲击。“港口政治化”使原本企业与对象国互利共赢的商业合作,上升为国与国之间、政治派别之间的政治博弈,进而超出了企业所能处理的范围,而以国有企业为主的中国港口企业在海外更易遭受政治猜忌。不少东道国受西方舆论的影响,将中国国企视为“中国政府的代理人”,对这些企业海外投资的动机产生怀疑,甚至在国内政治博弈的背景下,对中资港口企业采取重新评估和安全审查。<sup>①</sup>

从实践来看,中国的港口公司大多属于国有企业,中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线面临的“港口政治化”风险突出,很多以经济、社会、法律和安全形式表现出的风险,其背后往往也源于政治因素。同时,中国参与沿线港口建设存在过于重视政策性和战略性因素的现象,故政治推动型融资建设模式蕴含巨大的政治风险。受大国地缘政治博弈、地区国家间复杂关系,以及西方舆论主导权等因素的影响,“中国威胁论”在沿线地区影响广泛,在一定程度上恶化了地区环境和中国形象,成为“港口政治化”风险日益突出的重要诱因。

## 二、“港口政治化”的主要表现形式

线港口建设,国际上不乏称赞和客观报道的声音,认为中国的港口运营企业投资建设新的港口首先是出于经济动机,其中的政治考量从根本上来说是出于防御性的战略目的。例如,约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)强调指出:“中国的‘一带一路’倡议为沿线贫困国家提供了急需的高速公路、铁路、港口和发电站等。‘一带’建立了大规模高速公路和铁路网;‘一路’建立了亚洲和欧洲大陆之间一系列的海上通道与港口。”<sup>②</sup>

而持消极态度的西方学者塑造了“珍珠链”“债务陷阱”等主流话语,通过持续炒作,对中国的海外港口建设进行“污名化”和干预阻挠。其中,以所谓“珍珠链”为代表的“军事基地论”、以“债务陷阱”为代表的“债务帝国主义论”和以“单方面攫取资源”为说辞的“新殖民主义论”是三种主要表现形式,其背后是西方国家从自身历史经验和现实利益出发的地缘政治炒作,成为中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线面临的“港口政治化”风险的主要推动因素。

首先是“军事基地论”。“军事基地论”认为,“中国的海外港口建设背后隐藏着安全和战略意图,最终是为了建立海外军事基地,争夺地缘政治主导权”。<sup>③</sup>“珍珠链”一词最早由美国国防部提出,后来被西方国家和印度的媒体、智库广泛使用,特别被用来描述中国在印度洋地区影响力的上升。美国、日本、印度等国从自身经验和利益出发,对中国在缅甸、斯里兰卡、巴基斯坦和吉布提等国的港口建设横加指责,认为“中国正在借商业港口开发建设一条军事基地‘珍珠链’,甚至认为中国的‘海上丝绸之路’

<sup>①</sup> 黄河:“中国企业海外投资的政治风险及其管控——以‘一带一路’沿线国家为例”,《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2016年第1期,第97页。

<sup>②</sup> Joseph S. Nye, “Xi Jinping’s Marco Polo Strategy”, *Project Syndicate*, June 12, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-belt-and-road-grand-strategy-by-joseph-s-nye-2017-06>.

<sup>③</sup> Jayanna Krupakar, “China’s Naval Base(s) in the Indian Ocean: Signs of a Maritime Grand Strategy?”, *Strategic Analysis*, Vol. 41, No. 3, 2017, p.207.

倡议本身就是一个中长期的地缘政治战略”。<sup>①</sup>虽然有分析指出,“将商业港口变成海军基地不具有可操作性”,<sup>②</sup>但“珍珠链”这一说法依然长期被西方媒体和智库用来曲解中国的海外港口建设动机。

很多西方媒体和学者认为,中国在孟加拉国、巴基斯坦、斯里兰卡和缅甸等国的港口建设具有军事战略目的,是在推行“珍珠链”战略。<sup>③</sup>中国的“海上丝绸之路”不是出于纯粹的商业项目,“可能具有战略考量和军事目的”。<sup>④</sup>基于马汉的海权论,西方舆论认为,中国通过港口建设已经成长为海洋超级大国,这将挑战美国的全球海洋主导地位,也挑战了“美国治下的和平”。中国在海外建立的商业港口“具有军用和民用的双重性,可以迅速升级用以执行军事任务”,即“硬权力的软投放”。<sup>⑤</sup>中国不断增加在印度洋的存在除了保护能源运输通道安全之外,“还可能将贸易前哨变为军事前哨”。<sup>⑥</sup>这显然是将正常的商业活动毫无根据地臆测为军事安全行为。

在此背景下,中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线建设的港口受到部分国家持续而集中的炒作。例如,美国对中国与其开展全球范围内的影响力竞争高度警惕,印度则担心中国在印度洋构筑包围印度的“珍珠链”,<sup>⑦</sup>而日本也不断加大与中国在海外经济和安全领域的竞争。西方媒体和智库不断渲染中国在瓜达尔港的“军事目的”,将之视为中国“珍珠链”中新中的“海军基地”,<sup>⑧</sup>“将成为中国在印度洋军事基地网络的一部分”。<sup>⑨</sup>中国在吉布提的后勤保障基地于2017年建成后,受到西方国家广泛关注,多数文章和智库报告聚焦于其军事价值及在“珍珠链”中的地位。有报告称,这是中国的“印度洋基地网络迈出的第一步”;中国正在将印度洋作为实现地缘战略抱负的“棋盘”。<sup>⑩</sup>在西方舆论的炒作和地区国家国内政治纷争的影响下,吉布提多哈雷港口建设受到西方国家的密切监视。但时至今日,中国在吉布提的后勤保障基地与美国、法国、日本和意大利在该国的军事基地总体上做到了和平共存,成为大国为亚

丁湾地区提供的安全公共产品;从成效来看,中国投资吉布提多哈雷港也推动了东非地区的陆海经济一体化发展。

其次是“债务帝国主义论”。“债务帝国主义论”认为,中国利用自身的资金优势和沿线小国缺乏资金的现实,在港口等大型基础设施建设项目中通过提供贷款取得项目合同,并给东道国制造“债务陷阱”,“从而使之在经济和政治上依赖甚至依附中国”。<sup>⑪</sup>近年来,中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线的很多大规模投资项目都被西方指责为“缺乏透明度”,“导致很多国家陷入沉重的债务负担,使之服务于自身的对外战略和外交利益”,这种所谓的“债务陷阱论”

<sup>①</sup> Jean-Marc F. Blanchard and Colin Flint, “The Geopolitics of China’s Maritime Silk Road Initiative”, *Geopolitics*, Vol. 22, No. 2, 2017, p. 223.

<sup>②</sup> “The New Masters and Commanders: China’s Growing Empire of Ports Abroad Is Mainly about Trade, Not Aggression”, *The Economist*, June 8, 2013, <https://www.economist.com/international/2013/06/08/the-new-masters-and-commanders>.

<sup>③</sup> See “Is Chittagong One of China’s the String of Pearls?”, *BBC News*, May 17, 2010; Zahid Ali Khan, “China’s Gwadar and India’s Chahbahar: An Analysis of Sino-India Geo-strategic and Economic Competition”, *Strategic Studies*, Vol. 32, No. 4, 2013, p. 80.

<sup>④</sup> See Michael J. Green, “China’s Maritime Silk Road: Strategic and Economic Implications for the Indo-Pacific Region”, CSIS, April 2, 2018, <https://www.csis.org/analysis/chinas-maritime-silk-road>; Gregory P. Polling, “Kyaukpyu: Connecting China to the Indian Ocean”, CSIS, April 2, 2018, <https://www.csis.org/analysis/kyaukpyu-connecting-china-indian-ocean>.

<sup>⑤</sup> James Kynge, et al., “How China Rules the Waves”, *Financial Times*, January 12, 2017.

<sup>⑥</sup> Panos Mourdoukoutas, “What’s China Doing in the Indian Ocean”, *The Forbes*, April 1, 2018.

<sup>⑦</sup> Jonathan Holslag, “The Reluctant Pretender: China’s Evolving Presence in the Indian Ocean”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 1, 2013, pp. 42–52.

<sup>⑧</sup> Gurmeet Kanwal, “Pakistan’s Gwadar Port: A New Naval Base in China’s String of Pearls in the Indo-Pacific”, CSIS, April 2, 2018, <https://www.csis.org/analysis/pakistans-gwadar-port-new-naval-base-chinas-string-pearls-indo-pacific>.

<sup>⑨</sup> David Brewster, “China’s New Network of Indian Ocean Bases”, *The Lowy Institute*, January 30, 2018, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/chinas-new-network-indian-ocean-bases>.

<sup>⑩</sup> 同⑨。

<sup>⑪</sup> Jordan Calinoff and David Gordon, “Port Investments in the Belt and Road Initiative: Is Beijing Grabbing Strategic Assets?”, *Sukvival*, Vol. 62, No. 4, 2020, pp. 59–80.

广为流传。<sup>①</sup> 中国在海外的港口建设往往获得了中国金融机构的相关融资支持,在推进项目进程的同时也带来了所在国债务负担的上升,经过西方国家的炒作,在部分国家成为严重的政治问题。事实上,根据“中非研究倡议”的数据,中国在非债务的规模区间约为 720 亿至 1 000 亿美元,中国债务在非洲外债中的比重不超过 20%。中国在 22 个面临较大债务压力的非洲国家中的贷款很少,这些国家的债务问题与中国无关。<sup>②</sup>

斯里兰卡汉班托塔港是西方指责中国“债务陷阱”时经常提到的案例,认为建设汉班托塔港的经济理由不充分。<sup>③</sup> 中国在斯里兰卡的大规模港口建设引发西方舆论的热炒和斯国内反对党的攻击,进而影响到科伦坡港和汉班托塔港建设项目。斯里兰卡基础设施投资严重依赖中国,以致其担忧过分依赖中国资金将带来政治影响。<sup>④</sup> 在 2015 年斯里兰卡暂停港口项目后,中斯之间的沟通也被西方解读为“中国利用巨额债务向斯里兰卡政府施压”。<sup>⑤</sup> 2016 年和 2017 年斯里兰卡“债转股”方案出现的波折在西方舆论炒作下加深了斯里兰卡国内民众对中国企业操纵债务的质疑。在缅甸,民盟新政府对于建设皎漂港所带来的巨额债务也有疑虑,希望通过缩小项目规模来减轻可能的债务负担及对华经济依赖。2016 年 4 月,缅甸政府开始重新审查皎漂港项目,并通过谈判将股权从 15% 提升至 30%。2018 年 8 月,缅方表示将大幅削减皎漂港项目的规模,避免出现债务负担,认为中缅新协议有助于大幅降低该项目的财务风险。<sup>⑥</sup> 然而,中国港口项目能够给缅甸带来实实在在的好处,在这一点上,当事国最有发言权。缅甸国家安全顾问当吞(Thaung Tun)否认所谓“中国债务陷阱论”,强调这是一项“双赢”协议。<sup>⑦</sup>

最后是“新殖民主义论”。“新殖民主义论”认为,中国在非洲等发展中国家与地区的投资和建设项目以获取当地的自然资源为目的,并试图建立以中国为中心的不公平经济贸易关系,中国借此获得了更大利益,造成了东道国的

经济损失、政府腐败或不平等地位。这种说法也蔓延到港口建设等中国投资的基础设施建设项目上,认为可能形成新的“中心—边缘”不对称依附关系。<sup>⑧</sup> 有西方智库称,“一带一路”就是中国的“新殖民主义”计划。<sup>⑨</sup> 部分欧洲国家对中国海外港口建设的地缘政治与安全影响也心存疑虑,如针对中国在地中海和非洲国家这些欧洲传统势力范围的港口建设,担心这会削弱欧洲的地缘影响力。随着中国企业在南欧投资建设的港口日益增多,欧洲也开始担心中国的军事影响力是否会随之进入欧洲国家,如中国军舰对希腊比雷埃夫斯港进行了访问,希腊在欧盟内对中国的温和态度也被解读为中国港口投资带来的政治影响力。<sup>⑩</sup> 但比雷埃夫斯港是商业港口而不是军港,该港口的开发与升级不仅能够提振希腊经济,而且可以将希腊与中东

① See “China’s Debt Traps around the World Are a Trademark of Its Imperialist Ambitions”, *Washington Post*, August 27, 2018; “Modern Imperialism: The Chinese Debt Trap”, *The New Rationalist*, September 17, 2018, <https://newrationalist.com/modern-imperialism-the-chinese-debt-trap/>; “China’s Loans to Other Countries Are Causing ‘Hidden’ Debt. That May Be a Problem”, *CNBC*, June 11, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/06/12/chinas-loans-causing-hidden-debt-risk-to-economies.html>.

② 周玉渊:“非洲债务问题的议题化及其影响”,《现代国际关系》,2020年第8期,第36页。

③ Jonathan Hillman, “Game of Loan: How China Bought Hambantota”, *CSIS*, April 2, 2018, <https://ami.csis.org/game-of-loans-china-hambantota/>.

④ Jeff M. Smith, “China’s Investments in Sri Lanka”, *Foreign Affairs*, May 23, 2016.

⑤ James Kynge, et al., “How China Rules the Waves”, *Financial Times*, January 12, 2017.

⑥ Kanupriya Kapoor, “Exclusive: Myanmar Scales Back Chinese-backed Port Project Due to Debt Fears—Official”, *Reuters*, August 2, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-china-port-exclusive-idUSKBN1KN106>.

⑦ “There Is No Chinese ‘Debt Trap’, Says Myanmar Minister”, *South China Morning Post*, June 30, 2018.

⑧ 孙德刚:“中国港口外交的理论与实践”,《世界经济与政治》,2018年第5期,第6页。

⑨ Anthony Kleven, “Belt and Road: Colonialism with Chinese Characteristics”, *The Lowy Institute*, May 6, 2019, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/belt-and-road-colonialism-chinese-characteristics>.

⑩ Joanna Kakissis, “Chinese Firms Now Hold Stakes in over a Dozen European Ports”, *NPR*, October 9, 2018, <https://www.npr.org/2018/10/09/642587456/chinese-firms-now-hold-stakes-in-over-a-dozen-european-ports>.

欧国家的铁路网连为一体,促进欧洲国家港口网与铁路网的互联互通。

从国别来看,对中国参与“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设的猜疑和炒作主要来自美国、英国、日本、澳大利亚和印度等国;而炒作的重点地区是印度洋沿岸,特别是缅甸、斯里兰卡、巴基斯坦和吉布提等国的港口,也包括中国在地中海沿岸的港口,如以色列海法港、希腊比雷埃夫斯港等,且大多从战略、安全和地缘政治的角度对中国参与的港口建设项目进行臆测和指责。为此,美国启动“蓝点网络”计划,试图抗衡中国的“21世纪海上丝绸之路”倡议。美国智库报告提出,美国正在设法“对抗中国的扩张”,至少保留“对抗”能力,特别是在海洋领域。美印双边关系不断发展正是这一计划在军事和经济领域的体现,美方也推动日本与印度建立更紧密的军事关系。<sup>①</sup> 美日印澳四国还在印度洋—太平洋地区尝试组建“海洋民主国家联盟”,“以应对和塑造中国日益增强的海洋影响力及其战略”。<sup>②</sup> 但是,美日印澳四国试图通过“准结盟”干扰中国参与海上丝绸之路沿线的港口建设,注定事倍功半,因为前者属于地缘政治范畴,后者属于地缘经济范畴,二者属于不同的层面。更何况中国参与的港口投资项目大多属于多国合资而不是中国独资,各国早已成为利益共同体。

其中,印度对于中国在印度洋地区的港口建设尤其敏感,对中国的“21世纪海上丝绸之路”建设持排斥态度,并联合西方国家一起进行阻挠和“对冲”。大多数印度学者都对中国在印度洋地区的港口建设持强烈怀疑的立场,认为<sup>③</sup> 中国在印度洋地区的影响力不断上升,对印度的安全构成了“严峻挑战”。<sup>④</sup> 一方面,印度认为中国在印度洋的核心关切是中国不断扩大的蓝色海军能力和港口准入;另一方面,中国对于印度向西太平洋挺进并参与美国主导的对华遏制计划也心存疑虑,未来中印海上竞争将与陆上争端一样持续存在。<sup>⑤</sup> 2019年3月,印度海军参谋长表示,中国在印度洋地区的势力不断扩大对印度构成“挑战”,并特别提到中国在吉布提

的后勤保障基地和在斯里兰卡汉班托塔港的建设。<sup>⑥</sup> 总体上来看,印度关注其在印度洋地区的优势地位,担心中国在印度洋日益扩大的经济影响力会转化为地缘政治优势,并在地缘安全竞争及零和思维的影响下,倾向于通过具有排他性的军事化、安全化手段来淡化该地区与中国提升经济合作的前景,这突出反映在对中港口建设项目的抵制和对冲措施上,这对中国在印度洋地区的港口建设带来重大挑战。

上述对中国海外港口建设项目的指责和炒作多是西方国家从自身经验和实践出发进行的臆测或产生的误读,传播甚广,部分国家对此深信不疑,并时常成为西方媒体在“21世纪海上丝绸之路”沿线炒作各种版本“中国威胁论”的来源和依据,也与沿线部分国家的国内政治纷争相交织,成为“港口政治化”风险的主要推动因素。

### 三、“港口政治化”风险的主要来源

中国参与建设投资的沿线港口项目往往遭到西方大国的恶意炒作,又与东道国国内政治

<sup>①</sup> Jon Alterman, “The Other Side of the World: China, the United States, and the Struggle for Middle East Security”, CSIS, March 14, 2017, <https://www.csis.org/analysis/other-side-world-china-united-states-and-struggle-middle-east-security>.

<sup>②</sup> Jesse Barker Gale and Andrew Shearer, “The Quadrilateral Security Dialogue and the Maritime Silk Road Initiative”, CSIS, April 2, 2018, <https://www.csis.org/analysis/quadrilateral-security-dialogue-and-maritime-silk-road-initiative>.

<sup>③</sup> See Oded Eran, “China Has Laid Anchor in Israel’s Ports”, INSS, April 2016, p. 52, <https://strategicassessment.inss.org.il/en/articles/china-has-laid-anchor-in-israels-ports>; 王晓文:“中印在印度洋上的战略冲突与合作潜质——基于中美印‘战略三角’格局的视角”,《世界经济与政治论坛》,2017年第1期,第50页。

<sup>④</sup> See Gopal Suri, *China’s Expanding Military Maritime Footprints in the Indian Ocean Region (IOR): India’s Response*, Pentagon Press, 2017, p. 110; Sankalp Gurjar, “Geopolitics of Western Indian Ocean: Unravelling China’s Multi-dimensional Presence”, *Strategic Analysis*, Vol. 43, Issue 5, 2019, pp. 396–397.

<sup>⑤</sup> Koh Swee Lean Collin, “China-India Rivalry at Sea: Capability, Trends and Challenges”, *Asian Security*, Vol. 15, Issue 1, 2019, p. 5.

<sup>⑥</sup> “China’s Growing Presence in Indian Ocean a Challenge for India: Navy Chief Lanba”, *The Economic Times*, March 14, 2019.

斗争交织在一起,并以环境、法律、债务和就业等议题为由演变为政治纷争,成为东道国反对党或反华势力煽风点火的重要对象,沦为西方大国地缘政治博弈或对象国国内政治斗争的牺

牲品。中国在缅甸、斯里兰卡、巴基斯坦、吉布提、希腊和以色列等国参与的港口项目,都不同程度地遭遇了“港口政治化”挑战(参见表1),其主要来源如下。

表1 “21世纪海上丝绸之路”沿线“港口政治化”风险的来源及表现

风险表现 风险来源	印度洋地区		地中海地区	
	具体风险	受影响港口	具体风险	受影响港口
国内政治型	缅甸政治转型; 斯里兰卡政权更迭; 坦桑尼亚政治纷争	皎漂港; 科伦坡港; 巴加莫约港	希腊政权更迭	比雷埃夫斯港
地区争端型	印度—巴基斯坦对抗; 新加坡—马来西亚竞争; 沙特—伊朗对抗; 肯尼亚—坦桑尼亚竞争	瓜达尔港; 皇京港; 海湾港口; 东非港口	以色列—埃及竞争; 希腊—土耳其对峙; 阿尔及利亚—摩洛哥竞争	东地中海地区港口; 马格里布地区港口
大国干预型	美日印等大国干预; 美国制裁伊朗	缅甸、斯里兰卡、吉布提、 伊朗等国港口	美国施压以色列; 法国、西班牙对北非的特 殊关注	海法港; 马格里布地区港口

资料来源:笔者自制

第一,东道国国内政治变动引发的“港口政治化”风险。一方面,国内政党纷争与政权更迭可能带来重大冲击,而反对党出于选举需要,会有意识地利用中国大规模投资议题攻击执政党,一旦反对党上台,合作项目就很可能出现变数。这在希腊和斯里兰卡均曾出现,造成港口建设项目的重大波折。另一方面,港口建设涉及复杂的法律、土地和环境等社会问题,也可能激化为重大风险。在大型投资项目问题上,东道国民众的意见和国内舆论对政府可能造成重大影响,这在发达国家或弱政府国家可能更为明显。由于港口及其集疏运设施、临港产业园区建设涉及征地问题,其所衍生的居民权益、环境评价问题在国内外媒体和各类非政府组织的推波助澜下容易不断发酵,并可能成为东道国政府主动或被动中止项目的借口。<sup>①</sup>

例如在希腊,安东尼斯·萨马拉斯(Antonis Samaras)政府时期启动了比雷埃夫斯港的私有化进程,中远集团获得了比港67%的股权,而后来上台的阿莱克斯·齐普拉斯(Alexis Tsipras)

政府反对国有资产私有化项目,同时受到工会力量的影响,暂停了港口私有化进程。直至2016年4月,中远海运集团与希腊发展基金正式签署比港股权的转让协议和股东协议才算尘埃落定。<sup>②</sup>在斯里兰卡,2015年初的政权更迭导致包括科伦坡港口城项目在内的多个中国承建项目暂停。西里塞纳(Maithripala Sirisena)早在竞选期间就批评前任总统拉贾帕克萨(Mahinda Rajapaksa)批准中国企业建设科伦坡港口城项目是“出卖国家利益”,声称要对该项目进行重新评估。<sup>③</sup>2015年3月,斯里兰卡政府暂停港口城项目之后,中方企业每天的直接经济损失就

① 孙海泳:“中国参与印度洋港口项目的形势与风险分析”,《现代国际关系》,2017年第7期,第56页。

② “‘一带一路’中国海外港口项目战略分析报告”,国观智库,2019年4月, <http://www.grandviewcn.com/Uploads/file/20200304/1583310568527774.pdf>。

③ 江天骄:“‘一带一路’上的政治风险——缅甸密松水电站项目和斯里兰卡科伦坡港口城项目的比较研究”,《中国周边外交学刊》,2016年第1辑,第104页。

高达38万美元。<sup>①</sup>2017年7月,双方以公私合作模式(PPP)签订特许经营权协议,同年12月斯方正式将汉班托塔港资产及运营管理权移交给中国招商局集团。<sup>②</sup>这一案例表明,在投资环境尚不健全的发展中国家,政府为吸引外资往往倾向于许诺超常规的优惠政策,但这通常都隐藏着较高的政治风险。反对派会把这些优惠政策作为攻击执政党的借口,在发生政权更迭之际,中国投资者很容易成为其国内政治斗争的牺牲品。<sup>③</sup>在东非,中国和坦桑尼亚领导人于2013年亲自见证了投资额高达100亿美元的巴加莫约港项目签约仪式,但该项目受到坦桑尼亚国内多种因素影响而长期无法取得实质性进展。

第二,地区国家间的复杂关系和战略竞争导致“港口政治化”风险。“21世纪海上丝绸之路”沿线部分国家之间的关系紧张、矛盾重重,甚至陷入严重的阵营化对抗格局,中东、非洲等地区还存在涉及多国介入的热点冲突问题,这对中国在相关地区的港口建设形成了严重制约。

在南亚地区,印度与巴基斯坦长期对峙,印度对中巴关系一直较为敏感,对“中巴经济走廊”建设横加指责并极力阻拦。印度认为,中国通过开发瓜达尔港将会把其转变为“海外海军基地”,并且连接斯里兰卡和缅甸的港口,形成一个“珍珠链”或“军事基地网”,对印度进行“包围遏制”等。<sup>④</sup>印度将之与中巴特殊关系及“中巴经济走廊”结合起来解读,认为该走廊“扩大了中国在印度洋的经济和军事存在,瓜达尔港是中国的印度洋地区计划的重要组成部分”。<sup>⑤</sup>有印度学者表示,“中巴经济走廊”穿过存在争议的克什米尔地区严重刺激了印度,在瓜达尔的“基地对印度的海洋利益及其对该地区的主导地位构成了严重威胁”。<sup>⑥</sup>实际上,“中巴经济走廊”并未穿过该地区,且它只是“经济走廊”而非“政治走廊”,中国坚持“克什米尔”问题政治解决的立场未发生变化。

在海湾地区,部分国家之间因地缘政治争夺形成教派化、阵营化对抗格局,尤以沙特和伊

朗的对抗为代表。同时,海湾地区是美伊对抗的前沿阵地,地区多国卷入其中,霍尔木兹海峡时刻面临爆发冲突的风险。<sup>⑦</sup>2016年1月,沙特率领多国与伊朗断交;2017年6月,沙特又率众与卡塔尔断交,地区国际关系紧张对港口建设带来的风险持续增大。在地中海地区,土耳其与希腊长期对峙,摩洛哥与阿尔及利亚关系紧张;而中国参与以色列阿什杜德港建设及红海—地中海铁路建设,引起埃及的紧张和反对,埃及担心苏伊士运河的地位受到影响。在东南亚,新加坡对中国参与建设马来西亚皇京港表达了严重关切,其担心自身的全球枢纽港地位会受到削弱。中国一向秉持不干涉内政原则,与各国均保持友好关系与密切合作,并希望通过基础设施建设推动地区国家的发展与稳定,而港口作为商业化项目也应努力排除政治因素的干扰。

第三,大国干预和地缘政治博弈带来的“港口政治化”风险。当前,港口建设常常被打上大国地缘政治博弈的烙印。有关中国港口项目的负面舆论很大程度上源于西方大国以零和博弈的旧眼光看待国际关系,不愿意看到中国影响力的上升,以免打破对其有利的既有全球化秩序与世界权力格局。在相似的地缘政治考量之下,美日印等国联合起来,通过炒作“军事基地

① 赵忆宁:“科伦坡港口城项目不是中国的海外‘飞地’”,《21世纪经济报道》,2015年3月27日,第7版。

② 王腾飞:“斯里兰卡国内关于汉班托塔港运营协议的争议及启示”,《印度洋经济体研究》,2018年第4期,第106页。

③ “‘一带一路’中国海外港口项目战略分析报告”,国观智库,2019年4月, <http://www.grandviewcn.com/Uploads/file/20200304/1583310568527774.pdf>。

④ James R. Holmes, “Gwadar and the ‘String of Pearls’”, *The Diplomat*, February 9, 2013, <http://thediplomat.com/the-naval-diplomat/2013/02/09/gwadar-and-the-string-of-pearls/>。

⑤ Gopal Suri, *China’s Expanding Military Maritime Footprints in the Indian Ocean Region (IOR): India’s Response*, Pentagon Press, 2017, pp. 66–68.

⑥ Portia B. Conrad, “China’s Access to Gwadar Port: Strategic Implications and Options for India”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 13, No. 1, 2017, pp. 55–62.

⑦ 陈腾瀚:“中国主要海上能源通道风险争议”,《油气储运》,2019年第11期,第1212–1215页。

论”“债务陷阱论”“新殖民主义论”,并采取政治施压、安全威慑和恶性竞争等多种方式,对中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线地区的港口建设项目进行干预、阻挠和对冲。

例如,斯里兰卡科伦坡港口城建设一波三折,主要原因在于该国的重要战略地位及背后的地缘政治博弈。在内部政治纷争和外部施压的双重影响下,斯里兰卡于2015年3月初暂停了科伦坡港口城一期工程。<sup>①</sup>斯里兰卡政府在综合权衡外部大国影响与自身经济利益的基础上,要求重新谈判,并与中国企业修订了投资协议,撤回了先前给予中方20公顷土地的永久使用权,改为99年租赁,之后这一项目才重启。<sup>②</sup>在缅甸,中国建设皎漂港项目被认为是中国“突破马六甲安全困境、谋求印度洋出海口”的举动。出于地缘政治战略的考量,印度、美国、日本等大国都加大对缅甸的拉拢力度,希望把缅甸打造为遏制中国影响力的“棋子”;<sup>③</sup>而大地缘政治博弈又迫使缅甸采取更为平衡和模糊化的外交政策。由此带来的不确定性无疑影响到中国在缅甸的投资,尤其是像皎漂港这样具备地缘敏感度的项目,更容易受到大国博弈因素的干扰。

在以色列,美国明确施压以色列政府慎重考虑将海法港交由中国企业运营的决定。2018年12月,美国海军方面表示,中国上海国际港务(集团)股份有限公司(下文简称上港集团)运营海法港“将危及美军第六舰队的停靠安全,敦促以色列政府重新考虑这一决定”。<sup>④</sup>有美国军方高级官员表示,中以海法港建设协议“具有重大的地缘政治影响,因为这里是以色列海军的主基地”,而“中国在海法港立足还将影响美国有关与以色列海军合作的决定”。<sup>⑤</sup>2019年5月9日,哈佛大学菲利普·考利(Philippe Le Corre)在美国国会听证时指出,中国开发欧洲和中东的商业港口,使北约使用和停靠的海军基地面临一定麻烦,包括上港集团即将在2021年开始经营管理的以色列海法港。<sup>⑥</sup>2020年5月,美国国务卿蓬佩奥访问以色列,再次以美国第六舰队受到“威胁”为由,反对上港集团运营海

法港。这显然是美国刻意渲染“中国威胁”,打压中国与以色列的正常商业合作。

此外,印度和日本在缅甸、斯里兰卡和伊朗等国临近中国港口项目的地点进行港口开发,在一定程度上加剧了恶性商业竞争与地缘政治争夺。为削弱中国和巴基斯坦的地区影响力,印度近年来积极参与伊朗恰巴哈尔港建设,将土库曼斯坦、阿富汗和伊朗通过该港口联系起来,与中国参与开发的瓜达尔港形成竞争关系。<sup>⑦</sup>伊朗的恰巴哈尔港和巴基斯坦的瓜达尔港存在一衣带水的共生关系,两国实际上都欢迎其他国家参与两个商业港口建设,让港口建设回归商业属性,方可跳出安全困境。

#### 四、“港口政治化”风险的规避路径

由于“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设遭遇突出的政治化挑战,传统的政治经济合作和双边外交模式面临越来越大的压力。在新形势下,化解“港口政治化”风险需要从加强与东道国合作关系、重塑大国间战略互信、提升多方利益匹配度,以及改善企业和项目在当地社会和民众中的形象等不同层面来加以应对。未来“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设应严格遵循国际通行的市场化原则,拓展

① 彭念:“‘一带一路’倡议下中国投资海外港口的风险分析及政策建议”,《南亚研究》,2019年第3期,第117-118页。

② “中企放弃在斯里兰卡科伦坡港口城项目的停工索赔”,《环球时报》,2016年8月3日。

③ 张党琼:“缅甸在中国周边外交中的地位与中缅关系的新发展”,《东南亚南亚研究》,2015年第2期,第28页。

④ Michael Wilner, “U.S. Navy May Stop Docking in Haifa after Chinese Take over Port”, *The Jerusalem Post*, December 15, 2018.

⑤ “俄媒文章:中国租用以色列海法港引关注”,《参考消息》,2018年9月27日。

⑥ Philippe Le Corre, “China’s Expanding Influence in Europe and Eurasia”, U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, May 9, 2019, <https://foreignaffairs.house.gov/2019/5/china-s-expanding-influence-in-europe-and-eurasia>.

⑦ “China’s Maritime Silk Road: Strategic and Economic Implications for the Indo-Pacific Region”, CSIS, April 4, 2018, <https://www.csis.org/CHINAS-MARITIME-SILK-ROAD-IMPLICATIONS/>.

“港口+”合作,赋予一定的国际公共产品内涵,凸显其商业属性,提升多边合作理念,降低地缘政治风险,多途径推进港口“去政治化”进程(参见表 2)。

表 2 “港口政治化”风险的规避路径与建议

主要原则	基本路径	对策建议
市场化	突出港口的商业属性	以中资企业为主力,尊重企业的国际化发展需求与规律
		服务于国家扩大对外开放和融入全球化的需要,推动更为平等普惠的全球化
		以商业性港口为主追求商业利益和地缘经济利益,提升兼容性
多边化	拓展“港口+”合作模式	在业务拓展层面,推广“港产城一体化”和“港航货一体化”模式,拓展跨国产业链合作
		在战略投资层面,加强与世界知名港航企业、国际金融机构的深度合作,提升国际竞争力和分散投资风险
		在国家合作层面,邀请利益相关国特别是关键大国,共同参与沿线港口开发,提升与相关国家的利益匹配、利益共享与利益融合
公共产品化	降低港口的地缘政治风险	凸显“21 世纪海上丝绸之路”倡议的国际公共产品属性内涵
		避免受到“港口战略属性论”的主导和驱动
		秉持更为丰富的合作视野与开放性、分享性的合作模式

资料来源:笔者自制

第一,遵循市场化原则,突出“21 世纪海上丝绸之路”沿线港口建设的商业属性。从中国参与海外港口建设的理论与实践来看,其首要驱动力在于港航企业的国际化发展需求及其全球商业布局,遵循国际通行的商业化原则,追求经济利益;从国家层面来看,这源于中国扩大对外开放和进一步融入全球化的需要,首要目的是地缘经济利益,而非地缘政治利益,少部分港口的战略性也大多基于其地缘经济价值。中国参与“21 世纪海上丝绸之路”沿线地区港口建设主要是寻找商业化发展机会,扩大对外开放并深度参与全球化进程,促进国内基础设施建设产能“走出去”,推动更为平等、普惠的全球化。中国将从印度洋到地中海的沿线地区视为具有潜在经济利益的“市场”,因而中国的重点是沿线商业港口的建设和发展。也不同于西方国家的“民主治理优先”理念,中国认为发展才是解决区域动荡冲突的根本途径,并积极扮演“21 世纪海上丝绸之路”沿线地区的建设者而不是破坏者。<sup>①</sup> 中国参与的相关港口建设推动了沿线国家的发展、稳定和融入全球化的进程,为全球治理注入了积极因素。与此同时,商业性港口建设易于同其他外部力量兼容,专注于

追求贸易、投资和其他经济利益,使自身权力和影响力保持低调与审慎,争取与外部所有大国利益兼容。中国对地缘经济利益的预期与美国、俄罗斯等其他大国的地缘政治影响力追求不形成直接冲突,有助于减轻各种“中国威肋论”的影响。

从实践来看,中国参与“21 世纪海上丝绸之路”沿线港口建设的实践呈现全面参与、重点突破的特征与格局,在沿线国家和港口众多的背景下也必然要求有所侧重,斯里兰卡、阿联酋和希腊等国及相关枢纽型港口成为重要对象;而缅甸、巴基斯坦和吉布提等国及相关港口,因为其“以点带面”的地缘重要性也成为中国关注的重点。对于“21 世纪海上丝绸之路”沿线港口建设重点的选择,主要应基于港口及其所在国的商业发展潜力和地缘经济价值,这是海外港口建设顺利推进的重要基础。中国需进一步明确企业是海外港口建设的主体与主力,以资本为纽带、共同发展为原则,多角度、全方位丰富港口合作模式,包括以港口合作带动产业物流

① 孙德刚:“中国港口外交的理论与实践”,《世界经济与政治》,2018 年第 5 期,第 17-18 页。

园区建设。<sup>①</sup>例如,招商局港口控股有限公司的海外投资坚持以三大原则为战略导向:一是将海外港口投资融入国家海外发展倡议;二是遵循行业规律,以港口腹地经济发展趋势为指引;三是坚持商业可行,这是所有商业并购投资必须遵守的底线。<sup>②</sup>因此,政府应积极支持港口企业遵循市场化原则独立决策,参与国际化商业竞争,避免注入过多的政治干预和战略规划,减少政治或战略驱动型的投资与融资建设模式。

第二,拓展“港口+”合作,彰显“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设的多边属性。中国港航企业的“走出去”步伐和国际化进程日益加快,与世界知名企业开展国际化竞争,保持自身优势与开放兼容精神均至关重要。中资企业需积极采取本土化经营、合资合作等方式对风险进行防范和控制,多层面拓展“港口+”合作,与东道国政府、国际大型金融机构等财务投资人共享股权,提升与其他大国的利益匹配度,获得东道国的政策支撑和更多的外部支持,从而超越零和博弈,降低港口政治化风险。

其一,在业务拓展层面,推广“港产城一体化”和“港航货一体化”模式,拓展跨国产业链合作。“港产城一体化”将港口开发与周边园区开发结合起来,在建设港口的同时,投资毗连的临港产业园区、自由贸易区、经济特区或其他园区发展项目,这是中国港口建设运营领域的重要经验和优势。招商局港口控股有限公司的“蛇口模式”是典型的代表,在海外港口建设中被更多效仿。“港航货一体化”模式有利于做全、做大产业链,掌握更大的获益空间和发展主动权,这种产业链上下游一体化合作能够实现资源共享,稳定货物规模,吸引多方利益主体参与,降低运营成本和投资风险。

其二,在战略投资层面,加强与世界知名港口航运企业、国际大型金融机构的多层次深度合作,在提升国际竞争力的同时分散投资风险。当前,中国已成为具有国际竞争力的港口大国,既需要建立现代化、专业化远洋运输船队和有竞争力的港口建设企业,更需要提升港口、航线的综合化投资运营能力与水平,进一步提高在

世界海上交通领域的地位和影响力。国内港口和港航企业应继续与“21世纪海上丝绸之路”沿线国家的港口及国际港航企业构建不同形式的港口联盟,共享市场资源,实现优势互补、风险共担。<sup>③</sup>中国需继续采取与西方国家和当地公司联合承建、投资和运营港口的混合所有制模式,邀请利益攸关方成为各种形式的合作伙伴,联合承建和经营港口,协同当地经济发展,分散投资风险,降低本地阻力和负面舆论影响。通过强化联盟合作,充分利用国际化企业集团的资源优势,形成优势互补,结成利益共同体。<sup>④</sup>例如,招商局港口控股有限公司与法国达飞轮船公司开展股权合作,与地中海航运合作经营多哥洛美港项目,借助资本纽带建立长期共赢的合作伙伴关系等做法值得推广。在“走出去”的同时,中国也要欢迎国际港口公司投资中国的港口和码头项目,做到港口建设“走出去”和“请进来”双向互动。例如,阿联酋的迪拜世界港务集团在中国、东南亚和南亚共经营了20多处港口码头,<sup>⑤</sup>成为阿联酋逆向参与中国“21世纪海上丝绸之路”建设的重要抓手。

其三,在国家合作层面,邀请利益相关国特别是关键大国,共同参与沿线港口开发,提升与相关国家的利益匹配、利益共享与利益融合。中国的海外港口开发项目经常遭遇争议,面临更多的政治审查,这要求中国在港口开发项目上保持克制,同时充分考虑其他国家的地缘政

① 赵旭、高苏红、王晓伟:“‘21世纪海上丝绸之路’倡议下的港口合作问题及对策”,《西安交通大学学报(社会科学版)》,2017年第6期,第73页。

② 白景涛:“招商局港口:推进高质量的海外投资并购”,《董事会》,2018年第11期,第41页。

③ 王珍珍、甘雨娇:“中国与‘一带一路’沿线国家港口联盟机制研究”,《东南学术》,2018年第1期,第175-183页。

④ 张磊:“国内港航企业海外投资港口情况分析”,《港口经济》,2014年第3期,第51页。

⑤ “China’s ‘Belt and Road’ Offers Middle East Opportunities Galore”, AMEinfo, June 19, 2017, <http://ameinfo.com/money/economy/chinas-belt-road-offers-middle-east-opportunities-galore/>.

治和地缘战略问题。<sup>①</sup> 针对美国、日本、印度和欧洲大国的战略疑虑,以及部分沿线中小国家在港口安全、债务负担等方面存在的担忧,中国需要以更为开放性的心态提升与东道国、其他大国的利益匹配度和融合度,通过有针对性地联合开发、股权让渡和利益共享实现利益融合,逐步破解港口政治化困境。因为利益共同体是命运共同体的基础,绝大多数沿线国家和相关大国都可以在利益融合的基础上实现降低战略疑虑和恶性竞争的效果。近年来,希腊、意大利等国的对华战略信任度和政策友好度提升就是重要体现。即使印度对中国“21世纪海上丝绸之路”心存疑虑,但也存在两国合作与融合的可能,关键是中印需要解决安全上的分歧。<sup>②</sup> 对于印度、日本和欧洲大国来说,既要通过第三方合作减少恶性竞争并提升利益融合,也应将海外港口合作纳入双边战略对话范畴,通过直接、主动的机制化沟通增信释疑。而美国在太平洋、印度洋和地中海地区均具有全方位、战略性的影响,如何化解美国不利因素的影响是中国推进“21世纪海上丝绸之路”建设过程中需要深入思考的重大问题。特别是在当前美国对华打压力度加剧的背景下,中美能否重塑大国间战略信任至关重要,而国际港口建设既是容易引发中美战略竞争的重要领域,也可能成为塑造中美战略信任的重要平台。从中国在亚丁湾海域护航、中美军事设施在吉布提共存的现实来看,美国并不绝对反对中国在全球海洋治理中发挥作用。因此,中美之间也可以通过战略对话加强在港口建设领域的沟通,借鉴“伊拉克模式”在沿线国家的重建与开发中取长补短,并合作提供更多海上公共产品,在此过程中不断提升双边利益融合与战略互信。

第三,赋予国际公共产品内涵,降低“21世纪海上丝绸之路”沿线港口的地缘政治风险。其一,“21世纪海上丝绸之路”倡议本身具有国际公共产品属性。“一带一路”建设要以开放为导向,打造开放型合作平台……积极发展开放型经济,参与全球治理和公共产品供给,携手构建广泛的利益共同体。<sup>③</sup> 国际中转港口服务和

国际海运航线的安全均是重要的国际公共产品,沿线港口的建设是展现和提升中国国际公共产品供给能力的绝佳平台。一方面,大型港口及配套设施建设需要强大的技术、金融和开发能力支持,中国是少数具备这种综合能力的国家之一。沿线很多港口地理区位优势明显,但开发水平较低,项目投资规模大,技术要求高,超出了大部分所在国的能力,而这恰恰是中国展现提供国际公共产品能力的机遇,通过港口建设可以为全球海上运输提供数量更多、服务更好的国际化港口服务。另一方面,将“21世纪海上丝绸之路”沿线港口打造为包容性的国际公共产品并充分发挥其外溢功能,也是对中国提供和管理国际公共产品能力的锻炼。公共产品最大的特点就是消费层面的非排他性,因而会出现“搭便车”现象,并可能导致集体行动的困境。而随着中国持续不断的崛起,在国际上主动为其他国家提供“搭便车”的机会将是必然趋势。中国领导人在很多国际场合谈到“一带一路”建设时都强调了类似的意愿和倡议,这充分反映出中国愿意将“21世纪海上丝绸之路”沿线港口打造为分享型的国际公共产品,这也是“一带一路”建设的必然要求。

其二,“港口战略属性论”缺乏有力支撑。对海上交通线的高度依赖和无法掌控航线安全的被动局面促使中国在海外寻找战略立足点,这也使海外港口建设具有一定的战略属性。从实践来看,将港口建设视为中国在海外构建“战略支点”的观点,过于强调港口的战略属性与安全属性,存在加剧地缘政治竞争的风险。例如,有学者认为中国先后投资建设巴基斯坦瓜达尔港、斯里兰卡汉班托塔港、缅甸的皎漂港和实兑

<sup>①</sup> Peng Liu and Priyanka Pandit, “Building Ports with China’s Assistance: Perspectives from Littoral Countries”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 14, Issue 1, 2018, pp. 99–107.

<sup>②</sup> Gurpreet S. Khurana, “China, India and ‘Maritime Silk Road’: Seeking a Confluence”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 11, No. 1, 2015, pp. 19–29.

<sup>③</sup> 习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲,《人民日报》,2017年5月15日,第3版。

港就是中国在印度洋的“战略立足点”。<sup>①</sup>然而,海外港口本质上是经济属性,其战略属性难以获得有力支撑,也不宜过分强调。例如,在印度洋地区,尽管中国在缅甸和巴基斯坦的港口和走廊建设可能有助于减少对马六甲海峡的依赖,但海上通道和往来船舶实际上依然处于美国和印度等国在该地区优势军事力量的影响范围之内,同样具有高度的脆弱性。<sup>②</sup>与印度相比,中国在印度洋地区的地缘战略脆弱性十分明显,而且短期内不可能有效缓解,虽然中国在该地区的经济影响力快速上升,但力量投射能力十分有限,地区国家也无法将中国视为主要的安全提供者。<sup>③</sup>对港口战略属性的过度强调无疑会加剧地缘政治竞争,而地缘政治对抗既不符合中国的外交理念,更不是中国“21世纪海上丝绸之路”倡议与海外港口建设的目的,因而理应避免陷入无谓的地缘政治博弈。通过港口建设、运营和使用环节的开放性实践,在一定程度上赋予“21世纪海上丝绸之路”沿线港口以国际公共产品属性,无疑有利于降低其地缘政治风险并顺利推进相关建设。

其三,基于海洋地缘政治的高度复杂性与敏感性,海外港口建设需要更为丰富的合作视野和开放性的合作模式。一方面,中国在参与海外港口建设过程中需提升对环境保护、民众就业、社会责任和媒体形象等社会议题的重视,注重塑造企业形象,增强投资项目的透明度和社会接受度,注意构建与当地民众、媒体和社会组织等社会网络的良好关系,努力避免被贴上负面标签,也需注意防范成为东道国国内社会问题与政治纷争的牺牲品。另一方面,海外港口建设项目要大力提升开放性、包容性和分享性,在一些港口项目中,不能完全依赖中国一家的产品、技术和金融等资源,也尽量不独占投资运营权利和收益,需注意吸引国际和东道国多方利益主体参与进来,结成利益共同体,避免招致负面猜想。“21世纪海上丝绸之路”国际公共产品性能是通过市场利益驱动而逐步形成的,即在市场的驱动下,通过利益的相互依赖和利益的相互嵌入形成国际公共产品。<sup>④</sup>赋予“21世纪海上丝绸之路”沿

线港口建设以公共产品属性,并纳入全球海洋治理体系中,是对传统合作模式的价值改造与内涵升级,有助于彰显国际道义和大国责任意识,有效降低地缘政治风险。相关沿线港口大多地理位置优越,处在国际黄金航道的重要位置,具备成为国际公共产品的优势,中国的参与往往大幅提高了其吞吐量和综合服务能力,有效降低了运输过程中的成本和风险,也有助于应对日益严重的非传统安全挑战。这在科伦坡港、吉布提多哈雷港、瓜达尔港和比雷埃夫斯港等中国参与的沿线港口中均有体现。因此,在建设“21世纪海上丝绸之路”过程中,中国需以参与沿线港口建设为平台,稳步提升其开放性、分享性,以及国际化基础设施服务的功能和色彩,在从太平洋到印度洋、地中海的国际航线上提供更多国际公共产品,港口也将成为新时期中国开展国际公共产品议程设置的重要载体。

## 五、结 语

揆诸历史和现实,西方大国多以军事基地的形式占据海外港口,是“港口政治化”的始作俑者。在西方大国部署的海外军事基地中,海港成为其军事部署的重要支点,也成为控制从太平洋、印度洋到地中海战略通道的“桥头堡”。历史经验和现实利益使得西方大国惯于从地缘政治视角看待新时期中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线地区的港口建设实践,并拉拢印度等国共同进行“对冲”甚至“遏制”,这是“港口政

<sup>①</sup> 朱翠萍:“中国的印度洋战略:动因、挑战与应对”,《南亚研究》,2012年第3期,第8-9页。

<sup>②</sup> Gopal Suri, *China's Expanding Military Maritime Footprints in the Indian Ocean Region (IOR): India's Response*, Pentagon Press, 2017, pp. 73-76.

<sup>③</sup> See David Brewster, “Beyond the ‘String of Pearls’: Is There Really a Sino-Indian Security Dilemma in the Indian Ocean?”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 10, No. 2, 2014, p. 133; David Brewster, “An Indian Ocean Dilemma: Sino-Indian Rivalry and China's Strategic Vulnerability in the Indian Ocean”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 11, Issue 1, 2015, p. 57.

<sup>④</sup> 胡键:“‘一带一路’的国际公共产品功能与中国软实力的提升”,《国外社会科学》,2020年第3期,第15页。

治化”风险的重要背景。前文所述的“新殖民主义”等论调实际上是西方国家自身历史经验和现实做法的经典写照,而在“21世纪海上丝绸之路”沿线的东非地区,中国的港口基础设施建设实践有力地驳斥了西方这一论调。中国参与吉布提多哈雷港和蒙巴萨港开发的同时将之打造为周边非洲国家的出海口,并修建了连接邻国和内陆地区的新型标准化铁路,即亚吉铁路和蒙内铁路,统筹海陆联运设施的开发,形成配套发展和相互促进。事实上中国的存在和影响力被夸大了,其无法以牺牲其他主体利益为代价为自己谋利,中国也无法轻易利用这些基础设施直接为自身利益服务。<sup>①</sup> 中国在东非国家的港口和腹地经济的开发由东道国、跨国公司和区域发展基金等许多主体共同参加,由于涉及多个利益攸关方,中国可以将海外港口项目作为构建“利益共同体”和“命运共同体”的重要试验区。从现实来看,主要以港口为节点串联起的“21世纪海上丝绸之路”创造了一个囊括沿线所有国家的新经济空间,一种更为扁平化、更为平等均衡的新经济格局,从东亚、东南亚到南亚、海湾、东非和地中海地区的国家,在充分发挥自身优势、积极参与的前提下都迎来了“再全球化”机遇,通过融入全球分工链条和进程而更大程度地获益。

从印度洋到地中海的“21世纪海上丝绸之路”沿线地区,是中国实施向西开放的重要通道和拓展经济利益的关键地区,也是海上安全和中国海外利益比较脆弱的地区。港口政治化风险对中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线的港口建设带来严峻挑战,缅甸、斯里兰卡、希腊和坦桑尼亚等沿线国家的港口建设项目都曾受到这一因素的严重冲击,这一挑战未来依然将伴随中国参与海外港口建设的进程。中国面临的战略信任不足和政治风险将在长期内阻碍中国新的海上议程。<sup>②</sup> 当前中美竞争加剧,美国在全球范围内对中国的对外投资与国际合作项目进行政治化解读,并以此拉拢其他发达国家和“21世纪海上丝绸之路”沿线地区国家,联合对华进行打压,这在港口建设领域带来显著的消极影

响。例如,欧盟对中国港口投资的负面认知和政策无疑受到美国因素的影响,随着欧盟对中国的防范、疑虑逐渐增长,这已经影响到中国在欧洲、地中海等相关地区的港口投资项目。与此同时,美国加大了对“海上丝绸之路”沿线地区国家的游说和施压,迫使相关国家选边站队,严重干扰了中国在当地的正常港口投资建设项目。针对欧盟和部分沿线国家的担忧及其可能跟随美国采取对冲措施,中国应注意协调与欧盟及沿线节点国家的关系,防范港口政治化风险的蔓延。化解港口政治化风险,尤其需要建立大国互信关系,管控分歧与竞争,最终实现“去政治化”目标。约瑟夫·奈在其著作《美国世纪结束了吗?》中提醒道:“中国和美国应共同努力生产全球性公共产品,不仅他们能从中受益,而且其他国家也能从中受益。”<sup>③</sup> 中国参与“21世纪海上丝绸之路”沿线地区的港口建设开发首先着眼于商业利益,结合自身的经验、能力和当地优势实现互利共赢、共同发展。成功的港口建设和运营也是生动的公共外交实践,有助于实现合作共赢。<sup>④</sup> 商业性港口建设的进攻性色彩很弱,更易于与其他外部力量兼容,专注于追求贸易、投资和互利共赢,超越零和博弈思维,争取和外部所有大国利益兼容,有助于减轻政治化风险的影响。中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线港口建设进程中需要继续坚持港口建设项目的商业属性,着力提升港口建设项目的多边属性,在此基础上赋予相关建设项目以国际公共产品含义,降低其敏感性与争议性,这是化解港口政治化风险的基本途径。

编辑 贡 杨

<sup>①</sup> Ross Anthony, “Infrastructure and Influence: China’s Presence on the Coast of East Africa”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 2, 2013, p. 134.

<sup>②</sup> Christopher Len, “China’s 21st Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 11, Issue 1, 2015, p. 1.

<sup>③</sup> [美]约瑟夫·奈著,邵杜罔译:《美国世纪结束了吗?》,北京联合出版公司,2016年版,第11页。

<sup>④</sup> 陈杰:“海洋命运共同体视角下的中国海洋公共外交”,《太平洋学报》,2020年第7期,第63页。

# The Politicization of Ports: Political Risks of China's Participation in Port Construction along the 21st Century Maritime Silk Road

ZOU Zhiqiang<sup>1</sup> SUN Degang<sup>2</sup>

(1. *Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China*; 2. *Fudan University, Shanghai 200433, China*)

**Abstract:** As one of the key carriers, port construction projects are faced with prominent political risks in building the 21st Century Maritime Silk Road, which transforms the originally economic issue into a security and political issue. Risks confronting the politicization of ports mainly include changes in the domestic political and social situation of the host country, complex relations and strategic competition among regional countries, major powers' intervention, and geopolitical games. The so-called theories of "military base", "debt imperialism", and "neo-colonialism" hyped by Western countries and India against China, have become 3 typical tags of port politicization. The politicization of ports often goes beyond enterprises' capacity to manage and has become a major risk confronting China in the coordination of domestic and foreign resources and the development of overall diplomacy. China should continue to follow the market-oriented principles in the process of port construction along the Maritime Silk Road, highlight its economic nature, expand "port+" mode cooperation with 3rd parties to improve its multilateral attribute, reduce its geopolitical risk, and endow ports constructed by China with the property of international public goods.

**Key words:** the 21st Century Maritime Silk Road; political risks in port construction; port politicization; international public goods