

红海地区安全治理的现实困境 与路径选择*

王广大 马小东

内容提要 近年来,红海地区安全治理面临日益严峻的挑战。安全治理问题呈现新特点且日益复杂化,体现在红海地区“军事化”趋势加剧、域内外国家地缘竞争激烈,以及传统安全威胁和恐怖主义、难民、非法移民、海盗和海上犯罪等非传统安全威胁相互交织等方面。红海国家国内政治转型动荡、自身海洋治理能力不足、地区国家间的重重矛盾、地区地缘政治竞争加剧等是导致地区安全治理陷入困境的主要因素。在此背景下,美国、欧盟、非盟、伊加特和阿拉伯国家等各方力量探寻出台各自主导的红海地区安全治理方案,但都有其局限性。基于海洋命运共同体理念,红海地区安全治理的路径应从以下方面着手:推动地区和国家内部由乱向治;促进地区国家发展,以发展促安全;建立包容性安全合作机制,构建红海地区安全共同体,把红海建成和平、合作、和谐之海。

关键词 安全治理 红海地区 非洲之角 红海地区安全共同体

作者简介 王广大,上海外国语大学教授、中阿改革发展研究中心执行主任;马小东,北京大学国际关系学院博士研究生。

红海地区^①扼守亚非欧航道的要冲,既是世界互联互通的关键枢纽、全球

* 本文系2021年度上海市高校智库内涵建设计划支持项目“中阿改革发展论坛”(2021ZKNH034)的阶段性成果,并受到上海外国语大学青年教师科研创新团队资助。

① 地理意义上的红海指位于苏伊士运河东南端至曼德海峡以及阿拉伯半岛和非洲东北部之间的水域,沿岸共有也门、沙特阿拉伯、约旦、以色列、埃及、苏丹、厄立特里亚、吉布提8个国家。地缘政治概念上的红海地区,还包括非洲之角(狭义的非洲之角指索马里、埃塞俄比亚、吉布提和厄立特里亚四国,广义的非洲之角除上述四国外还包括苏丹、南苏丹、肯尼亚和乌干达等国)和亚丁湾地区。

国际贸易的重要通道,又是重要的军事战略走廊,具有重要的地缘战略价值,在世界和平与发展等诸多方面具有重要作用和影响。近年来,域内外国家都提高了对红海安全的重视程度,大国纷纷制定针对红海地区的战略或政策。在2022年2月召开的慕尼黑安全会议上,红海安全问题成为主要议题之一。会议报告指出,红海地区正处于非常不稳定时期,地区和世界大国对该地区的地缘政治兴趣与日俱增。^①随着域外国家不断介入红海地区,红海地区安全治理问题日趋复杂,需要探索破解困境之策。

国内学者对红海地区安全治理的研究大多以热点问题切入,包括索马里海盗治理问题^②、非洲之角治理问题^③、红海国际航道研究^④、域内外大国在红海地区的扩张及影响^⑤。国外学者对红海地区安全治理问题的研究,主要突出两方面内容:域外行为体尤其是西方在红海地区安全治理中的利益^⑥;域内国家在红海地区安全治理中的竞合^⑦。国内外对红海地区安全治理问题的研究虽已较为丰富,但存在以下问题:一是西方学者大多以西方利益为中心,

① “Turning the Tide Unlearning Helplessness”, Munich Security Report 2022, February 2022, p. 83.

② 参见孙德刚:《索马里海盗问题的全球治理范式研究——公共产品理论的视角》,载《世界经济与政治论坛》2010年第4期,第151~162页;王竞超:《国际公共产品视阈下的索马里海盗治理问题》,载《西亚非洲》2016年第6期,第53~72页;蒋旭栋:《日本参与索马里反海盗行动研究:动因、路径与影响》,载《国际关系研究》2017年第2期,第85~98页。

③ 参见张春:《非洲之角政治转型及中国的政策选择》,载《现代国际关系》2020年第3期,第49~56页;张永蓬:《非洲之角的国际关系及安全合作新态势》,载《人民论坛》2019年第3期,第114~117页;张春:《伊加特与非洲之角的安全治理》,载《西亚非洲》2016年第4期,第76~93页。

④ 参见李兵著:《国际战略通道问题研究》,当代世界出版社,2009年版;方晓志、胡二杰:《印度洋视域下的中东海域安全合作研究》,载《阿拉伯世界研究》2018年第1期,第102~117页。

⑤ 参见夏路:《锁定红海之峡:浅析美国在也门的地缘政治战略》,载《美国问题研究》2011年第1期,第62~80页;张梦颖、李新烽:《中东国家对非洲之角的介入与影响》,载《国际问题研究》2019年第4期,第96~109页;沈诗伟:《俄罗斯重返红海的背后》,载《世界知识》2021年第4期,第60~61页。

⑥ See Federico Donelli and Ariel Gonzalez-Levaggi, “Crossing Roads: The Middle East’s Security Engagement in the Horn of Africa”, *Global Change, Peace & Security*, Vol. 33, 2021, pp. 1–16; Alex de Waal and Rachel Ibreck, “A Human Security Strategy for the European Union in the Horn of Africa and Red Sea”, in Mary Kaldor, Iavor Rangelov and Sabine Selchow eds, *EU Global Strategy and Human Security*, London and New York: Routledge, 2018; Roberto Aliboni, *The Red Sea Region: Local Actors and the Superpowers*, London and New York: Routledge, 2015.

⑦ See S. A. Ivanov, E. M. Savicheva and V. P. Titov, “Clash of Interests and Geopolitical Rivalry in the Red Sea Region”, *Journal Volume & Issue*, Vol. 12, No. 2, 2021, pp. 94–110; Copley and Gregory R, “Red Sea Rising”, *Defense & Foreign Affairs Strategic Policy*, Vol. 46, No. 8, 2018, pp. 4–8; Alexander Rondos, “The Horn of Africa, Its Strategic Importance for Europe, the Gulf States and beyond”, *Journal of International Relations and Sustainable Development*, No. 6, Winter 2016, pp. 150–161.

片面强调西方在红海地区安全治理中的贡献，刻意突出中国对红海地区的安全“威胁”；二是现有研究专注于红海地区局部安全治理问题，仅探究红海沿岸也门、埃塞俄比亚或苏丹等国的动乱或“非洲之角”安全问题，而未把红海东、西两岸联系起来，未将红海地区安全治理作为一个整体加以考察。鉴此，本文从安全治理对象日益复杂化及其困境两方面概括红海地区安全治理面临的挑战，对红海地区现有安全治理方案进行评估，尝试提出红海地区安全治理的路径，并对新安全观视角下的红海地区安全治理前景进行展望。

一 红海地区安全问题的新特点

冷战时期，作为重要国际航道的红海地区是美苏争霸的重点区域之一，红海两岸安全形势紧张。冷战结束后，红海地区局势一度相对缓和。2010年前后，域外国家以打击索马里海盗为名进入红海地区，中东国家在红海西岸的行动也日趋活跃，红海地区地缘政治格局被根本性重塑。^①这使得红海地区安全问题呈现出新特点，其中最为突出的体现是红海地区“军事化”趋势加剧，域内外国家竞争烈度加大。再者，红海地区传统安全和非传统安全相互交织，相互影响，相互转化，地区安全治理挑战日益复杂化。

（一）红海沿岸军事设施不断增多

红海地区战略地位重要，域外各国争相通过部署海军、修建永久性军事设施等方式加强军事存在。尤其是2010年以来，红海地区的外国军事部署数量和规模大幅增加，红海地区“军事化”特征明显。

吉布提的前宗主国法国最早在该地区部署海军，修建永久性军事基地。1977年吉布提独立后，法国依然保留部分军事设施，2011年两国签订防务合作协议，法国保护吉布提独立和领土完整，吉布提则授予法国在该国驻军的权利。^②“九一一”事件后，美国等域外大国以在红海地区打击恐怖分子、海

^① Alex de Waal, “Beyond the Red Sea: A New Driving Force in the Politics of the Horn”, *African Arguments*, July 11, 2018, <https://www.africanarguments.org/2018/07/11/beyond-red-sea-new-driving-force-politics-horn-africa>, 2021-10-12.

^② French Ministry of Foreign Affairs, “France and Djibouti”, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/djibouti>, 2021-10-20.

盗为名,向红海及亚丁湾地区部署海军,^①2007年美国租用吉布提的莱蒙尼尔基地(Camp Lemonnier)。日本、韩国、俄罗斯、西班牙和土耳其等国则随着各自在阿拉伯半岛、非洲地区经济利益的增多,也希望通过加强军事存在对冲“假想”威胁。红海地区2015年之前主要有7个军事基地,之后军事设施数量大幅增加,尤其以沙特、阿联酋、卡塔尔为代表的海合会国家和以土耳其为代表的中东大国因也门战争、对抗伊朗和海合会国家内部冲突外溢而不断加强在非洲之角的军事布局。2015年,阿联酋在吉布提、阿萨布、摩加迪沙和柏培拉设有军事基地。2017年,土耳其在摩加迪沙以南地区建立了该国最大的海外军事基地。各国军事设施主要集中在吉布提,但近年来有沿红海两岸不断扩张的趋势,厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里和苏丹等国也逐渐成为域外国家军事基地“落户”的目的地,从红海北部的埃及拉斯巴纳斯(Ras Banas)到南部的索马里首都摩加迪沙,红海两岸新建近十个军事基地,且仍有数个军事基地正在筹建中。当前,各国在红海地区的军事存在已常态化,因打击海盗、商业护航、人道主义护航等原因常年在红海及周边地区部署军队的国家有美国、日本、印度等,另外德国、伊朗、意大利、韩国、俄罗斯、西班牙等国军舰有定期巡航。^②红海地区俨然已成为各方势力展示海军力量的国际大平台。

(二) 域内国家不断加强海军实力

埃及、沙特及以色列等红海域内国家不断加强军事能力。^③2013年以来,埃及持续充实海军力量,尤其是红海舰队力量,^④海军军费也随之不断增加。^⑤2015年,埃及从意大利和法国购入3艘多任务护卫舰(“FREMM”级),埃及海军具备了反潜作战能力。次年,埃及从法国购入两艘可运载16

^① Neil Melvin, “The Foreign Military Presence in the Horn of Africa Region”, *SIPRI*, April 2019, <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-background-papers/foreign-military-presence-horn-africa-region>, 2021-10-13.

^② Ibid.

^③ 根据全球火力(Global Firepower)网站评估,2021年,红海地区海军力量排名如下:埃及(7)、以色列(37)、沙特(51)、也门(70)、苏丹(87)、索马里(109)、埃塞俄比亚(124)。

^④ Eleonora Ardemagni, “Berenice in the Red Sea Rebus: What’s Still Vague in the Egypt-Saudi Alliance”, *SPI*, 6 December 2020, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/berenice-red-sea-rebus-whats-still-vague-egypt-saudi-alliance-28507>, 2021-10-23.

^⑤ Wuite, C., “The Rationale for Egypt’s Military Spending spree”, *The Interpreter*, 4 April 2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/rationale-egypt-s-military-spending-sprees>, 2021-10-25.

架直升机的“西北风”级两栖攻击舰，大大提高了海军投送能力。2017年1月，埃及南部海军舰队司令部在萨法加（Safaga）成立新总部，并增添了两栖攻击舰等新舰艇。^①2019年，埃及斥资23亿美元从德国采购6艘“A-200”护卫舰，^②进一步提升了海军作战能力。由此，埃及海军力量激增，埃及拥有中东地区规模最大的海军之一，包括南部舰队（Southern naval fleet）和地中海舰队（Mediterranean fleet）。埃及在红海地区拥有赫尔格达（Hurghada）、萨法加和苏伊士等军事基地，2020年1月正式启用了靠近苏丹与埃及边境的贝雷尼斯（Berenice）海军基地。埃及海军扼控红海海运要道，保护埃及南部海岸周围的自然资源和创造良好的投资安全环境。^③

沙特海军由东部舰队和西部舰队组成，其中西部舰队驻扎在红海东岸的吉达费萨尔国王海军基地。沙特在全球范围内购买海军装备，先后于2017年和2018年从美国、西班牙订购了4艘多用途水面战斗护卫舰（MMSC）和5艘“前卫200”（Avante 200）轻型护卫舰，已有4艘建成下水。^④2020年9月，沙特从法国获得两批之前已签订合同的快速拦截艇。同年底，沙特海军从洛克希德马丁公司购置了性能先进的“MH-60R”直升机以增强空中打击能力，该机型同时拥有水面和水下攻击能力。2021年6月，沙特相关负责人访问俄罗斯，洽谈采购俄罗斯登陆舰事宜。^⑤因也门胡塞武装多次袭击红海沿岸的沙特重要目标，沙特新购买的海军装备将有很大一部分用于红海地区。

红海航道畅通对以色列具有重要意义，以色列在其南部海港埃拉特设有海军基地。据报道，2012年3月，名为“拉哈维”和“雅法”的两艘以色列军舰驶入该基地，前者是以色列海军的“萨尔5型”护卫舰，后者是“萨尔4.5型”导弹舰。^⑥为应对伊朗日益增长的航运威胁，以色列海军自2021年9

① Shaul Shay, Egypt Strengthens Its Strategic Presence in the Red Sea”, *Israel Defense*, Otc. 13, 2021, <https://www.israeldefense.co.il/en/node/28177>, 2021-10-30.

② 汪洋、纪泽苑：《埃及启用地中海新基地》，载《中国国防报》2021年7月9日。

③ Egypt Independent, “Egypt’s Biggest Military Base on the Red Sea in Details”, <https://egyptindependent.com/egypts-biggest-military-base-on-the-red-sea-in-details>, 2021-11-10.

④ 《沙特皇家海的军实力》（阿拉伯文），载海湾在线网站：<http://khaleej.online/PvnxZv>, 2021-11-06.

⑤ 同上文。

⑥ 《以色列两艘军舰部署红海 分析称或为对抗伊朗》，载中国新闻网：<https://www.chinanews.com.cn/gj/2012/03-16/3748541.shtml>, 2012-03-16.

月开始,大大加强了在红海地区的活动。近年来,红海地区国家军备竞赛的升级,则酝酿着该地区更大规模的对抗,加剧了地区安全形势的严峻性。以色列在红海的军事活动频次“呈指数级”增长。^①

(三) 地区军演频度增加

在购买装备的同时,埃及和沙特的海军实战能力也在不断提升,两国举行军演、联合军演的频度不断增加。^②近年来,埃及已与美国、法国、意大利、沙特、阿联酋和科威特等国举行了联合军演。自2013年以来,“米尔詹”联合军演成为埃及和沙特在红海地区进行的常规军演,^③双方在2013年和2015年分别举行代号为“米尔詹14”和“米尔詹15”的军演。2020年1月,两国举行代号为“米尔詹16”的联合军演。两国举行军演的参与主体和形式都在朝多样化发展,频度在不断增加。近年来,埃及已与美国、法国、意大利、阿联酋和科威特等国举行了联合军演。2019年1月,埃及、沙特两国联合约旦、吉布提、苏丹和也门等其他红海地区国家在沙特领海举行多国联合军演。两国与美国、俄罗斯、法国、中国等域外大国也建立军事合作关系,多次进行“光明星”“友谊之桥”“红浪”“美杜莎”等系列联合军演。^④2021年3月,沙特联合苏丹海军在费萨尔国王海军基地开展了代号为“福勒克4号”(Al-Fulk 4)的红海联合军演。同年11月,以色列、阿联酋、巴林首次共同参与美国组织的红海军演。^⑤2022年1月31日,美国主导的“2022国际海上军事演习”区域覆盖阿拉伯海、红海、阿曼湾等印度洋北部海域,以色列、沙特、阿曼等60多个国家参加,持续18天之久。

红海地区军演持续增多,既是域内外国家竞争的结果,也是推动地区安全局势呈螺旋式升级的原因。参与国旨在借此展示和提高军力,以应对潜在

^① Agencits and TOI Staff, “Israel Has Vastly Boosted Red Sea Presence to Counter Iran — outgoing Navy Head”, *The Times of Israel*, 17 September 2021, <https://www.timesofisrael.com/israel-has-vastly-boosted-red-sea-presence-to-counter-iran-outgoing-navy-head>, 2022-02-10.

^② The Emirates Policy Center (EPC), “The Eastern Mediterranean — Red Sea Region: Stability Pillars and Threats”, 06 Jul 2021, <https://epc.ae/en/details/featured/the-eastern-mediterranean-red-sea-region-stability-pillars-and-threats>, 2021-10-22.

^③ Yasmine Farouk, “More than Money: Post-Mubarak Egypt, Saudi Arabia, and the Gulf”, GRC Gulf Paper, April 2014, https://www.files.ethz.ch/isn/179860/Egypt_Money_new_29-4-14_2576.pdf, 2021-11-10.

^④ 汪洋、纪泽苑:《埃及启用地中海新基地》。

^⑤ 《美媒:以色列、阿联酋、巴林首次共同参与美国组织的红海军演》,载新华网;http://www.news.cn/mil/2021-11/15/c_1211445989.htm, 2021-11-16。

的直接冲突或谋求军事威慑力，这也是军事实力的一种特殊较量。

（四）非传统安全威胁加剧

红海地区面临的非传统安全威胁主要包括恐怖主义、难民、非法移民、海盗和海上犯罪等。地区国家局势动荡和中央政府脆弱，使得非洲之角的索马里青年党、也门的“基地”组织半岛分支以及“伊斯兰国”等恐怖组织乘机获得更大发展空间。各国内战制造了大批难民，也门过去5年有多达23万人直接或间接因战争而丧命，目前有400万人流离失所，沦为难民。^① 2022年初，非洲之角的难民与寻求庇护者、国内流离失所者分别达到452万人和1253万人。^② 埃塞俄比亚内战造成数千人死亡，35万人陷入饥荒，200多万人流离失所，这场冲突甚至可能波及整个北非、西亚，影响到波斯湾^③和欧洲，^④ 部分难民或经红海前往阿拉伯半岛，要么成为当地非法劳工，要么经土耳其沿“地中海东线”伺机进入欧洲，或穿越撒哈拉沙漠，从海岸防务虚弱的利比亚沿“地中海中线”非法移民进入欧洲。索马里海域的海盗威胁虽已减弱，但残存海盗为非法渔船提供保护，另一些人则与“伊斯兰国”和其他恐怖组织合作。^⑤ 红海沿岸国家的动乱也为各类海上犯罪提供了温床，包括武器、毒品和人口贩运等。也门沿海的非法贩运活动最为严重，不仅涉及枪支和爆炸材料，还涉及大规模杀伤性武器。长期以来，恐怖组织通过海上走私索马里木炭和糖等物品作为其重要财政来源。人口贩运一直是红海地区的一个主要问题，几乎所有在沙特被捕的非法移民都经过红海也门边境。人口贩子还将儿童和青少年从红海沿岸较贫穷的国家偷运到欧洲、非洲军阀和恐怖分子手里。过去从亚洲经过伊拉克和叙利亚的许多非法毒品贸易现在经过东非，由有组织的犯罪团伙经营，并由恐怖组织提供便利，这些组织从此类行动中获得资金。^⑥ 另外，气候变化造成的红海地区人道主义灾难也不容忽视。联合国相关

① 《也门境内三分之二的难民生活条件极为恶劣》，载人民网：<http://world.people.com.cn/n1/2021/10/09/c1002-32248334.html>，2022-05-29。

② 张梦颖：《非洲之角难民问题探源及其治理困境》，载《中国非洲学刊》2022年第3期，第75页。

③ 阿拉伯人称之为阿拉伯湾，简称“海湾”。除非引文原文用“波斯湾”，本文统一使用“海湾”这一指称。

④ 《埃塞俄比亚冲突可能上升为地区动荡》，载英国广播公司（BBC）网站：<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-55163221>，2022-01-01。

⑤ “Red Sea Security Requires International Cooperation”，<https://www.hellenicshippingnews.com/red-sea-security-requires-international-cooperation>，2022-05-29。

⑥ Ibid.

部门认为，非洲之角正处于几十年来最严重的干旱之中。土地干涸、粮食不安全加剧，导致越来越多的人流离失所。2022 年，索马里和埃塞俄比亚等国估计有 1 500 万人受到干旱的严重影响。^①

由此，红海地区多层次的地缘政治竞争正在加剧军事化趋势，域内外国家通过修建军事设施、购买新的海军装备、修建新的海军基地、举行联合军演等方式，不断加强军事能力，增加军事存在。加之，红海地区严峻的传统安全威胁催生或加剧了非传统安全威胁。上述情势使地区国家处于严峻的“安全困境”，盘根错节的竞争正在重塑红海地区安全格局。

二 红海地区安全治理面临的困境

红海地区国家受制于应对国内政治震荡、自身海洋治理能力不足、国家间矛盾重重、地缘政治竞争加剧等因素，应对日益复杂的安全问题不力，导致地区安全治理陷入困境。

（一）政治震荡掣肘地区国家参与红海地区安全治理议程的意愿

阿拉伯剧变发生以来，红海沿岸国家，如埃及、也门、苏丹、索马里和埃塞俄比亚等国进入冷战后最为深刻的国家政治转型，现仍处于国家政局不稳、社会动荡甚至战乱的境地。也门扼守联通红海和亚丁湾的关键枢纽，地理位置十分重要，但常年内战使也门成为红海地区安全局势恶化的重要因素。2011 年初，也门进入动荡转型期，2015 年爆发持续至今的也门内战不仅撕裂和摧毁了也门本身，还迅速转化为以沙特、阿联酋为一方和以伊朗为另一方的地区代理人战争，胡塞武装持续不断的远程袭击严重威胁沙特红海沿岸地区安全。也门局势是典型的国内安全问题国际化，双方在红海地区的攻防对当地通航安全造成严重威胁。自 20 世纪 90 年代以来，索马里内战不断，长期处于军阀武装割据状态，恐怖组织索马里青年党严重威胁国内安全局势，索马里海盗对红海地区航线构成严重威胁。2018 年以来，红海西岸国家也陷入政治社会转型期，两个地区大国苏丹和埃塞俄比亚相继发生政权更迭，国家陷入动荡。巴希尔下台后的苏丹面临持续挑战，经济衰退、政局紧张及民

^① 《非洲之角干旱导致 1 500 万人面临人道主义危机》，载联合国网站：<https://news.un.org/zh/story/2022/04/1101672>，2022-05-29。

众因对过渡政府不满而进行的持续抗争是苏丹局势的主要特点。^① 达尔富尔问题、族群冲突、人道主义危机、贫困和饥饿等根深蒂固的问题长期困扰苏丹，阻碍其国家转型。2018年4月，阿比·艾哈迈德就任埃塞俄比亚政府总理后推行改变国内权力格局的政治改革，虽然在外交方面取得重大突破，与邻国厄立特里亚达成和平协议，但国内民族矛盾问题日渐严重，中央和地方关系紧张加剧。2020年以来，提格雷州与埃塞俄比亚中央政府的冲突一度持续，恶化了地区安全形势。

鉴此，解决国内问题自然成为这些国家政治议程上的首选事项。政府疲于应付国内动荡，则无暇顾及优先性和重要性排在国家政权稳定之后的红海地区安全治理问题。这些地区国家也就成为红海地区安全治理链条上的薄弱环节。比如，也门各方忙于国内争权打鬥，相邻海域成为跨海犯罪、非法移民和恐怖分子流窜的核心地带。漂浮在也门荷台达海域的“萨菲尔号”油轮是威胁红海生态安全的一颗定时炸弹，该问题迟迟无法解决的根源也在于也门国内陷于分裂，政府军和胡塞武装忙于争夺船上的石油而忽视石油泄漏带来的危害。

（二）地区国家海洋安全治理能力不足

红海地区国家海洋治理能力不足的重要表现是各国海军和海岸警卫队等海上力量不足。红海地区国家中，埃及、沙特和以色列拥有较强的海军力量，对守护红海北部安全起到了重要作用。埃及海军扼控红海海运要道；也门战事以来，为对付来自伊朗和也门的威胁，沙特不断增强红海海军力量；以色列海军为应对伊朗日益增长的航运威胁，自2021年9月开始，也大大加强了在红海地区的活动。但另一方面，红海南部和亚丁湾沿岸国家尚不具备应对各类安全问题的海上力量。也门原海岸警卫队2015年后基本瘫痪。2016年，以沙特为首的联军开始重建海岸警卫队，其主要任务是在美军协助下制止胡塞武装的走私活动，但对也门海岸的保卫仍然十分有限，没有有效的反恐措施。也就是说，沙特和美国专注于加强海岸警卫队，将注意力从防止恐怖活动转移到打击来自伊朗的武器走私和胡塞武装的不对称海上战争。^② 各国海军

^① Kenneth Roth, "Sudan Events of 2020", *Human Rights Watch*, December 19, 2020, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/sudan>, 2022-01-02.

^② Eleonora Ardemagni, "Rebuilding Yemen's Maritime Forces Hobbled by Internal and External Rivalries", August 6, 2020, <https://agsiw.org/rebuilding-yemens-maritime-forces-hobbled-by-internal-and-external-rivalries>, 2022-05-31.

和海岸警卫队力量的存在,一方面在一定程度上有利于遏制恐怖主义、海上犯罪等安全威胁,但另一方面与胡塞武装和伊朗的对抗也有可能给地区带来更大的安全威胁。更为重要的是,红海地区各国海上力量的不协调严重削弱了地区海洋安全治理能力。西岸厄立特里亚、苏丹、吉布提和索马里等国海上军事力量普遍较弱,无法有效执行海上巡逻并制止犯罪行为。域内国家海洋安全治理能力不足还会导致红海地区安全治理依赖外部力量,无法形成以域内国家为主体的有效安全治理模式。

(三) 地区国家间矛盾妨碍形成有效的安全治理机制

红海地区国家间矛盾重重。东岸阿拉伯国家和以色列之间矛盾由来已久,尽管近年来以色列和数个阿拉伯国家不断走近,关系升温,但沙特牵头成立的红海和亚丁湾沿岸国家理事会^①将以色列排除在外是阿以矛盾在区域合作层面的延伸和体现。参与红海地区事务对于以色列来说是必争的战略选择,因此以色列缺席的红海和亚丁湾沿岸国家理事会不能说是一个完整的红海地区安全组织。就阿拉伯国家内部而言,埃及和沙特在红海地区的利益诉求并非完全一致。在西岸,最重要的矛盾是在埃塞俄比亚和埃及之间,双方在红海地区安全治理问题上相互防备,埃及坚决不同意埃塞俄比亚成为红海和亚丁湾沿岸国家理事会成员,企图在制度设计上将埃塞俄比亚排除在红海地区安全治理之外,降低埃塞俄比亚对红海地区安全事务的影响力。但埃塞俄比亚无法做到“望洋兴叹”,红海依然是影响埃塞俄比亚国计民生的贸易通道,尤其在亚吉铁路正式通车后,吉布提港成为埃塞俄比亚重要的货物中转港。为此,埃塞俄比亚还尝试通过伊加特(IGDA)参与红海地区安全治理。除此之外,非洲之角国家间传统的族群、宗教和边界等方面的复杂矛盾依然构成红海地区安全治理的潜在威胁。

这些国家间矛盾严重掣肘红海地区安全治理机制的形成。首先,地区国家间相互防备,在安全治理理念方面难以形成共识。其次,治理主体之间难以协同,在治理行动上就无法形成有效合力。海洋安全治理,尤其是非传统安全问题治理,往往有赖于相关国家的通力合作,任何治理薄弱环节的存在都有可能降低治理的整体效能。

^① 2020年1月成立的红海和亚丁湾沿岸国家理事会(Council of Arab and African Coastal States of the Red Sea and Gulf of Aden),成员包括红海和亚丁湾沿岸的沙特、埃及、苏丹、也门、约旦、厄立特里亚、吉布提和索马里共8个国家。

(四) 地缘政治竞争导致红海地区安全治理失灵

围绕红海地区的地缘政治博弈不断催生地区新的安全风险和挑战,还会对地区安全治理机制的形成和运行产生干扰,甚至导致已有治理机制失灵。域内外国家在红海地区的地缘政治竞争加剧。2014年以来,海合会国家以及土耳其、伊朗等地区大国在非洲之角的经济活动和战略竞争活动持续增加,^①试图在非洲之角修建军事基地,争夺优良港口,增加经济投资,建立势力范围。同时,土耳其、伊朗、以色列等地区大国深入布局非洲,争夺当地政府的支持、资源和市场,中东国家之间的矛盾也随之不断外溢到红海地区。土耳其和阿联酋在索马里及该国的索马里兰的竞争就是这一现象的典型例子。土耳其与索马里关系密切,土耳其系在索马里过渡联邦政府上台后开设大使馆的第一个国家,2015年以来双方高层互访增多,且目前土耳其是在索马里开展经贸合作项目最多、影响最广的国家。^②2017年,土耳其为索马里建设的军事训练基地落成,用于土耳其军队训练索马里等非洲国家的军队。海湾国家阿联酋对索马里在卡塔尔断交事件中保持中立态度不满,为此加大与索马里联邦政府对立的索马里兰和邦特兰进行商业合作的力度。2016年和2017年,阿联酋公司迪拜港口世界(DP World)相继获得索马里兰柏培拉(Berbera)港口、在邦特兰经营和开发博萨索(Bosaso)港口30年的经营权。这一行为恶化了阿联酋与索马里联邦政府的关系。2018年索马里国防部宣布终止一项与阿联酋于2014年签订的军事合作协议。索马里和索马里兰之间的矛盾因外部势力的支持和干涉进一步加深,中东国家在索马里的竞争加剧也是给红海地区安全形势带来消极影响的因素之一。

与此同时,作为重要航运通道、能源通道和贸易通道的红海地区也是世界“大国竞争”的重点区域,大国战略博弈在红海地区的投射加剧了当地“安全困境”。俄罗斯政府于2020年11月发布公告称,俄罗斯将在苏丹红海岸边的苏丹港附近建立一座用于补给和修理的俄罗斯海军物资保障点,以配合其全面扩展在非洲及印度洋沿岸地区的影响力。美国特朗普政府在战略和

^① Zach Vertin, “Toward a Red Sea forum: The Gulf, the Horn of Africa, and Architecture for a New Regional Order”, *Brookings Doha Center Analysis Paper*, November 2019, <https://www.brookings.edu/research/toward-a-red-sea-forum-the-gulf-the-horn-of-africa-and-architecture-for-a-new-regional-order>, 2021-11-13.

^② 详见中国外交部网站: https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_678550/1206x0_678552, 2021-11-30.

政策层面加强了对非关系规划,明确了在非洲与中国展开竞争的立场。2017 年,美国出台《国家安全战略报告》,将中国列为美国在非洲的“战略竞争者”。^①拜登政府的对非政策有很强的延续性,美国在非洲与中、俄展开地缘政治和地缘经济竞争,努力“推回”中、俄,在军事、安全和经济等各领域遏制中、俄在非洲的发展。^②因此,域外国家的军事行动是红海地区长期动乱的外源性因素之一。域外大国不应只图在红海地区保障自己国家利益的绝对安全而忽视甚至侵犯地区国家的利益。

无论是世界大国还是中东国家,抑或是域内国家间的政治博弈都会深刻影响地区国家间关系,进而影响红海地区安全治理。域外国家在红海地区的竞争多为在战略上遏制对方的恶性竞争,在一定程度上加深了相互之间及域内国家间原有的矛盾。各国在红海地区安全政策上应相互沟通,建立互信,避免因彼此战略误判引发红海地区新的军备竞赛及其他形式的恶性竞争。土耳其、伊朗和沙特等中东地区大国不应将红海对岸的非洲国家视为拉帮结派进行对抗的对象,甚至划分势力范围,搞对立竞争,而应视之为共同维护红海地区安全、参与红海地区安全治理的合作伙伴。

三 国际各方红海地区安全治理方案

地区安全的本质特征是合作安全与共同安全,地区安全合作组织及其制度建设是推进地区安全治理的有效形式。鉴于红海地区安全形势日益复杂化,域内外国家都提高了对红海地区安全治理的重视程度。国际各方陆续提出针对红海地区安全治理的方案或倡议,希望在变动的红海局势中保持或获得足够的地缘政治和地缘经济优势。无论西方还是阿拉伯国家,都将构建区域安全合作组织看作域内外国家应对红海安全问题的重要治理路径之一。^③红海沿岸各国及利益相关国家都有建立集体安全合作机制的共识,^④以期在共同的机

^① White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, p. 52.

^② 张春、赵娅萍:《美国对非洲政策的战略指向及未来走势》,载《西亚非洲》2021 年第 2 期,第 3 页。

^③ United States Institute of Peace, “Final Report and Recommendations of the Senior Study Group on Peace and Security in the Red Sea Arena”, October 2020, <https://www.usip.org/sites/default/files/2020-10/senior-study-group-on-peace-and-security-in-the-red-sea-arena-report.pdf>, 2021-10-08.

^④ Zach Vertin, “Toward a Red Sea forum: The Gulf, the Horn of Africa, and Architecture for a New Regional Order”, Brookings Doha Center Analysis Paper, November 2019.

制内明晰共同利益，识别潜在威胁，对相关问题提出能够达成共识的治理方案。近年来，国际上和域内国家对构建新的红海地区安全治理机制呼声不断。地区安全治理机制虽不能解决所有问题，实现红海地区长治久安，但可为各类行为体提供沟通平台，塑造跨区域安全秩序，最大程度地加强安全合作，降低安全风险。为此，美国、欧盟、非盟、伊加特和阿拉伯国家分别根据各自利益诉求提出了红海地区安全治理构想或机制。

（一）美国的战略利益诉求及红海地区安全治理手段

美国把控制全球海上战略通道作为国家安全战略的重要组成部分，旨在保持红海地区通道安全。为此，美国智库呼吁美国政府更加重视连接海湾地区的红海国家，将红海两岸提升为首要的国家安全优先事项，^①以维护美国利益。

目前，美国维护红海地区安全的主要手段首先是组织不同层次、不同规模的联合军演，既有常规军演，也有临时组织的军演；既有同地区盟友的双边军演，也有同多个国家和国际组织联合举行的多边军演。其次是任命美国驻非洲之角特使。再次是于2022年4月在第五舰队基础上组建红海特遣队，负责红海地区的海上安全。^②吉布提的莱蒙尼尔基地作为美国在“非洲之角”和阿拉伯半岛执行反恐任务的重要枢纽，以及控制中东和东非地区的重要战略据点，是美国参与红海地区安全治理的重要战略依托。美国鼓励建立红海地区多边安全合作组织，支持红海沿岸国家建立具有包容性、公平性的地区安全治理机制，但尚未提出红海地区安全治理的具体构想。由此可见，美国维护红海地区安全采用的是以暴制暴手段，治标不治本，也许在短期内可以起到一定效果，但不能从根本上解决红海地区安全治理面临的各种挑战。

（二）欧盟的战略利益诉求及红海地区安全治理构想

欧盟对红海地区安全具有重要的利益关切。在地缘政治方面，红海地区多年来一直被视为欧盟行动的重要关注目标。2021年7月欧洲理事会将该地区事务确定为“地缘战略优先事项”。^③一方面，红海通道是欧洲与东方贸易

^① Jon Temin, “Africa Is Changing—and U. S. Strategy Is Not Keeping up Washington Needs to Rethink Its Approach to the Continent”, *Foreign Affairs*, October 8, 2021.

^② America’s Navy: *New International Naval Task Force to Enhance Red Sea Security*, 17 April 2022, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3001693/new-international-naval-task-force-to-enhance-red-sea-security>, 2022-02-09.

^③ Fabrizio Tassinari & Mehari Taddele Maru, “Global Rivalry in the Red Sea”, <https://www.diis.dk/en/research/global-rivalry-in-the-red-sea>, 2022-01-12.

的主要通道，欧洲所需能源的 60% 都通过红海运输，维护红海地区安全就是维护欧洲的贸易生命线；另一方面，由红海地区国家动乱而产生的非法移民问题和恐怖主义问题也是欧洲的重要关切。据国际移民组织统计，从非洲之角到也门是世界上最繁忙的海上移民路线。2019 年，超过 13.8 万人从非洲之角出发越过亚丁湾抵达也门，^① 同非洲其他地区的难民一起经过地中海抵达欧洲。恐怖分子也会混杂在非法移民中进入欧洲，威胁欧洲各国安全。因此，欧盟对红海地区有三大利益诉求：保障贸易通航安全；阻截非法移民向欧洲流动；遏制恐怖主义。

随着红海地区安全问题日益突出，欧盟试图在红海地区安全治理方面提出欧洲方案。为此，欧盟一方面通过非洲之角特别代表（EUSR）影响红海地区安全事务，另一方面倡导形成以规则为基础的“有效多边主义”理念，以“创建一个有组织、包容性的红海地区对话与合作论坛”。^② 但截至目前，欧盟尚未提出一个完整的红海安全治理方案。2018 年，在联合国大会的会议间隙，欧盟邀请红海沿岸及其他相关国家召开会议，但埃及、厄立特里亚、苏丹、吉布提等红海沿岸国家缺席会议。欧盟虽然对红海地区事务有影响力，但多个红海沿岸国家的缺席限制了外来影响力所能发挥的作用，表明红海地区安全治理机制的构建必须要以红海沿岸国家为主导。欧盟期望利用自身与该地区长期以来的经贸联系和政治信誉加强其在红海地区安全治理上的知名度、存在度和参与度。^③

（三）非盟的战略利益诉求及红海地区安全治理构想

非盟认为，红海地区无论从地理的角度还是地缘政治的角度来看都是非洲的一部分，红海地区局势直接影响着非洲大陆的安全与稳定、发展与繁荣，出台相应的红海地区政策是非盟保障自身安全利益的重要组成部分。2017 年，非洲国家及地区组织，尤其是非盟开始介入红海地区事务。非盟认为红海地区安全关系到诸多非洲国家的利益，故红海地区安全合作组织（如果成立此类组织）成员国不应局限于红海沿岸国家。2019 年 7~8 月，非盟调解人姆贝

① 《国际移民组织：从非洲到也门仍然是世界上最繁忙的海上移民路线》，载联合国网站：<https://news.un.org/zh/story/2020/02/1050821>，2022-01-05。

② Fabrizio Tassinari & Mehari Taddele Maru, “Global Rivalry in the Red Sea”.

③ Council of the European Union, “The Horn of Africa: A Geo-strategic Priority for the EU Council Conclusions”, *Brussels*, 10 May 2021.

基 (Mbeki) 与索马里、乌干达、吉布提、埃及等国领导人会面, 商讨组建红海地区安全合作组织。

非盟参与红海地区安全事务的局限性在于非洲只代表了红海一侧, 而且作为非洲大国的埃及明确表示要将红海地区安全合作组织的范围限制在红海沿岸国家。2019年, 埃及总统塞西与姆贝基会面时明确表示, 无论是非盟还是欧盟的过多介入, 都会导致红海地区安全治理政治化, 不利于地区稳定。此外, 厄立特里亚向来奉行独立于非盟的外交政策。可见, 非盟内部成员埃及和厄立特里亚等国也对以非盟为主体的红海地区安全治理方案持有异议。到目前为止, 非洲国家构想建立以非盟牵头的红海地区安全合作组织的想法尚未有实质性进展。

(四) 伊加特的红海地区安全治理方案、行动及其局限性

伊加特是东非最具影响力的区域合作组织之一, 7个成员国中有3个是红海沿岸国家。伊加特成立以来在调解地区国家冲突、保障地区安全和促进地区发展中发挥着重要作用, 扮演着地区“稳定器”的角色。鉴于成员国所处的特殊地理位置, 伊加特向来重视海洋安全, 并于2015年制定《海上安全与安保战略》(Maritime Safety & Security Strategy), 以保障伊加特成员国可持续发展的“蓝色经济”发展。该战略中的“海上安全”, 指应对诸如海上国家间争端、海上恐怖主义、海盗、海上犯罪(如贩毒、非法捕鱼、利用海域贩运武器等)等威胁,^① 涵盖内容丰富。

随着红海地区安全局势的发展, 伊加特越来越重视制定符合自身利益的红海地区安全政策, 遂于2017年任命穆罕默德·阿里·乔耶为红海、亚丁湾和索马里问题特使, 以深度参与红海地区事务。2019年2月27日, 伊加特部长理事会第46次会议决定成立伊加特红海和亚丁湾特别工作组(IGAD Special Task Force on the Red Sea and the Gulf of Aden), 持续关注红海地区安全局势发展。4月4日, 伊加特表示红海地区正面临着严重的挑战和威胁, 红海地区安全对于伊加特成员国——无论是否濒临红海, 有着重大关切, 因此正式宣布成立这一专门组织。特别工作组的主要任务是识别伊加特成员国在与红海地区国家和海合会国家关系中的优先事项和重要利益, 协调并促进伊加特成

^① Ahmed Yusuf Hersi, “From Maritime Security to Blue Economy”, *IGDA*, September 3, 2021, <https://igad.int/divisions/peace-and-security/2803-from-maritime-security-to-blue-economy-prospects-for-future-development-and-intermediate-challenges-to-the-igad-region>, 2022-01-08.

员国的共同立场，制定共同的红海地区战略和行动计划，以应对红海地区面临的机遇和挑战，保护红海地区的安全和经济利益。^① 12 月，伊加特第十三届国家元首和政府首脑会议通过了《红海和亚丁湾合作原则宣言》（Declaration of Principles on Cooperation in the Red Sea and the Gulf of Aden），希望促进伊加特参与红海和亚丁湾事务的合作。2020 年，伊加特还组织系列国家间磋商会议，就红海与亚丁湾问题倾听各国主要关切，协调各国立场。2021 年 7 月，伊加特红海和亚丁湾特别工作组第四次会议在埃塞俄比亚比绍夫图举行，会议建议在各成员国充分沟通的基础上制定伊加特共同立场（Common IGAD Position）、地区行动计划（Regional Plan of Action），拟定《红海和亚丁湾公约》草案。

作为一个能够影响地区和平与稳定的政府间合作组织，伊加特在维护地区安全方面发挥着具有影响力的作用。伊加特尝试搭建地区合作与对话平台，争取在红海地区安全治理方面取得先发优势，防止被边缘化。但伊加特参与红海地区事务也存在先天不足。伊加特的主导国家是埃塞俄比亚，因此伊加特通常会被视为是由埃塞俄比亚主导实现地区政策的工具，厄立特里亚因此于 2007 年退出该组织。鉴于埃及、苏丹与埃塞俄比亚之间围绕尼罗河水资源问题存在争端，埃及不愿埃塞俄比亚介入红海地区事务。伊加特成员国中虽有 3 个是红海沿岸国家，但缺乏与埃及这样的地区大国的协调会导致该组织在红海地区的影响力和作用受限。

（五）阿拉伯国家倡导的功能性地区安全组织及其困境

红海地区居于阿拉伯世界的地理中心位置，是沿岸阿拉伯国家的主要贸易通道，还是阿拉伯产油国石油出口的主要路线，对阿拉伯国家的经济发展及社会稳定具有重要意义。对于东岸阿拉伯国家而言，红海是半岛的西部屏障，红海地区安全直接关乎他们的安全稳定。因此，阿拉伯国家有足够的动力牵头设立红海地区安全治理机制，以阿拉伯国家之整体应对可能出现的安全挑战。红海地区除厄立特里亚和以色列之外都是阿拉伯国家，漫长的海岸线为沿岸国家提供了控制红海地区及船舶航行的绝对优势，所以沿岸国家对

^① “IGAD Establishes Taskforce on The Red Sea and The Gulf of Aden”, <https://igad.int/Programs/66-Somalia/2096-Igad-Establishes-Taskforce-On-The-Red-Sea-And-The-Gulf-Of-Aden,2022-01-10>; Neamin Ashenafi, “The David-Goliath Match up on the Red Sea Coast”, *The Reporter*, 31 July 2021, https://www.thereporterethiopia.com/article/david-goliath-match-red-sea-coast?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_MthNPGb7Y0yTxCZU9OqYzFfmH34qrdebu_w9L3uJ3o-1633924095-0-gqNtZGzNAiWjcnBszQi9,2022-01-11.

地区安全治理能够发挥决定性作用。

阿拉伯国家谋求成立红海地区安全合作机制的构想和实践由来已久。沙特在 1956 年提出成立相关合作机制的倡议，埃及和也门在 20 世纪 70 年代提出过类似倡议，但由于冷战时期红海地区沿岸各国的分歧和以色列是否加入的问题而一直被搁置。^① 进入 21 世纪以来，埃及于 2017 年发起成立“红海安全合作组织”的倡议。埃及拥有 1 000 余公里的红海海岸线，还有控制红海北部入口的苏伊士运河。历史上，埃及一直扮演连接亚非两洲的角色。自倡议提出开始，埃及的态度非常明确，只有拥有红海海岸线的国家才能成为红海地区安全合作组织的成员国，绝不接受非沿岸国家染指红海地区安全事务。一位埃及外交人员曾作出以下评论：“当我们谈论红海的时候，我们指的就是红海，而不是肯尼亚、乌干达、阿联酋或科威特”。^② 但埃及塞西政府时期的对外政策，尤其在红海地区安全治理方面，必须考虑沙特和阿联酋的立场，因为后者提供的经济援助对于埃及的稳定和发展至关重要。

作为红海地区大国的沙特试图凭借雄厚的资金实力与埃及争夺红海地区安全治理主导权。无论是从安全维度还是经济维度来看，沙特在红海地区都有重大战略利益关切。在经济维度上，红海地区尤其是红海北部，是沙特“2030 愿景”所规划的发展和投资重地，红海地区安全稳定关乎其国家转型和经济发展。在安全维度上，防止伊朗在红海地区尤其是非洲之角渗透从而对沙特西侧造成安全威胁是其主要关切。近年来，沙特不断加强非洲之角国家的政治、经济和外交联系。2018 年，沙特专门设立了“非洲事务国务部长”这样的职位，显示出对非洲事务的高度重视。2018 年底，沙特主持召开的首届红海和亚丁湾沿岸国家外长会议决定建立共同合作机制。2020 年 1 月，在利雅得召开的八国外长会议决定成立红海和亚丁湾沿岸国家理事会，与会外长们签署了理事会成立宪章，宣告一个新的红海地区安全治理机制的形成，显示出阿拉伯国家在红海地区的“主人翁”姿态。

虽然在埃及和沙特的牵头下，阿拉伯国家成立了相对较为封闭的红海地区

^① Alex de Waal, “Beyond the Red Sea: A New Driving Force in the Politics of the Horn”, *African Arguments*, July 11, 2018, <http://www.africanarguments.org/2018/07/11/beyond-red-sea-new-driving-force-politics-horn-africa>, 2021-10-12.

^② Zach Vertin, “Toward a Red Sea forum: The Gulf, the Horn of Africa, and Architecture for A New Regional Order”.

安全治理机制，但以阿拉伯国家为主要成员国组成的红海地区安全治理机制也面临困境。首先，成员国身份界定存在争议。埃及的态度非常明确，坚持“红海沿岸”标准，即只有拥有红海海岸线的国家方可成为成员国。^① 此举是为了将埃塞俄比亚排除在外，但却区别对待厄立特里亚和以色列这两个非阿拉伯国家。以色列也是红海沿岸国家，虽然在亚喀巴湾只有 10 公里海岸线，但埃拉特港是以色列唯一直通印度洋的港口，对以色列经济具有重要战略意义。以色列曾为获得蒂朗海峡航行权而发动苏伊士运河战争和“六五”战争，其维护红海通航安全的决心不言而喻，在红海地区安全治理机制中不可或缺。埃塞俄比亚是否应纳入红海地区安全治理机制也存在分歧。埃塞俄比亚在地理上毗邻红海，虽然没有红海海岸线，但它距离红海最近的地方仅有 30 英里之遥，是红海西侧最有影响力的国家之一，是非洲之角政治、经济、安全和基础设施发展的核心国家，将埃塞俄比亚排除在外可能会影响红海地区安全治理机制的完整性。

其次，该组织在功能及成员国平等团结方面存在争议。该倡议由埃及和沙特发起，沙特是主要出资者，是“领头羊”，主导着组织的发展。尽管该组织公开宣称的 20 个目标中包括旨在加强成员国之间在政治、经济、文化、环境和安全等方面的合作与协调，打击恐怖主义、海盗、走私、跨境犯罪和非法移民等方面的威胁，以保障国际航行安全，促进贸易和投资，改善海上贸易、货物、服务和资金流动以及加强港口和过境贸易之间的合作，但在外界看来，沙特很可能将该组织作为对抗伊朗和土耳其，甚至谋求地区霸权的工具。^② 在该组织的战略目标和功能上，埃及和沙特就存在分歧：埃及以及非洲成员国希望该组织能够成为一个经济、政治、军事及安全等多层次、多方面的沟通协调平台，能够逐步解决各成员国关心的问题，在成员国之间逐步建立信任，从而将功能性合作扩展到全面合作，但沙特希望该组织成为一种正式的等级组织，且只想专注于安全相关的事务。^③

① Zach Vertin, “Toward a Red Sea forum: The Gulf, the Horn of Africa, and Architecture for A New Regional Order”.

② Stephen Kalin, “Saudi Arabia Seeks New Political Bloc in Strategic Red Sea Region”, *Reuters*, December 12, 2018, <http://www.reuters.com/article/us-saudi-diplomacy/saudi-arabia-seeks-new-political-bloc-in-strategic-red-sea-region-idUSKBN1OB1Z9>, 2022-01-10.

③ Victoria Silvia Sánchez, “The Red Sea Council: Limits and Value of A New Regional Organization”, *MENAFN*, 3/9/2020, <https://menafn.com/1099825865/The-Red-Sea-Council-Limits-And-Value-Of-A-New-Regional-Organization>, 2022-01-12.

表 1 国际各方提出的红海地区安全治理方案

治理机制发起者	战略利益诉求	治理方案/机制	缺陷
伊加特	治理海上国家间争端、海上恐怖主义、海上犯罪,即贩毒、非法捕鱼、利用海域贩运武器等海上安全问题	成立组织:伊加特红海和亚丁湾特别工作组	仅代表红海西岸国家,影响力片面;伊加特主导和埃及、厄立特里亚等国存在矛盾
阿拉伯国家	确保阿拉伯国家安全;增强阿拉伯国家地区影响力;确保石油出口安全	成立组织:红海和亚丁湾沿岸国家理事会	阿拉伯民族主义特征明显,具有一定的封闭性和排他性;各方对组织目标的设想不一致
非盟	保障非洲东北部国家的海上安全和海上经济开发的权力	构想:非盟调解人牵头商讨组建红海安全合作组织	仅代表红海西岸国家
美国	控制红海地区通道	联合军演;支持成立多边安全合作组织	以暴制暴,治标不治本
欧盟	保障通航安全;阻拦难民赴欧;遏制恐怖主义威胁	构想:成立以欧盟为主导,地区国家参与的“有效多边主义”安全治理机制	红海地区核心国家不支持

资料来源:作者自制。

综上所述,目前有 5 个国家或国际组织以自身战略利益诉求为出发点,提出了较为明确的红海地区安全治理构想或机制(参见表 1)。伊加特和阿拉伯国家虽然都已成立了红海地区安全治理机制,但都存在明显缺陷。由非红海地区国家或国际组织牵头成立的安全治理组织往往在利益考量和影响力方面存在片面性,以至于影响其存在的合法性。以红海沿岸国家为核心成立的安全治理组织则在一定程度上存在排他性和封闭性,过于强调地区国家的利益而忽视了红海的“公共属性”,如红海和亚丁湾沿岸国家理事会给出了两条明确的标准:一是成员国必须是阿拉伯国家或与阿拉伯国家友好的国家;二是成员国必须是红海沿岸国家。为此,红海和亚丁湾沿岸国家理事会被认为并非一个完全意义上的红海地区安全组织,而是一个带有阿拉伯民族主义色彩的“阿拉伯组织”,具有明显的排他性,^①这导致该组织在红海地区的主要利益仅限于维护阿拉伯国家的利益而非考虑红海地区的整体安全。因此,红海地区尚未找到各方公认且能够兼顾各方利益的红海地区安全治理机制。无论是伊加特的红海和亚丁湾特别工作组,还是阿拉伯国家组建的红海和亚丁

^① Zach Vertin, “Toward a Red Sea forum: The Gulf, the Horn of Africa, and Architecture for A New Regional Order”.

湾沿岸国家理事会，都是新成立的组织，其地区安全治理的理念、措施和效果还有待于在实践中进一步观察。

四 红海地区安全治理的路径

面对红海地区安全治理的各种挑战，涉及的主体和客体日益复杂化，域内外国家应当从理念上抛弃冷战思维和零和游戏，秉持海洋命运共同体理念，相互协调，共同探索实现红海地区持久和平的安全治理新路径。

（一）推动地区和国家内部由乱向治是提升红海地区安全治理效能最紧迫的路径

红海地区安全治理的主体应该是主权国家，而不是各种非国家行为体。鉴于红海地区安全问题的主要根源之一在于沿岸国家的国内政治动荡，故红海地区安全治理的首要任务是域内外国家合作推动也门、苏丹、索马里和埃塞俄比亚等动乱国家国内冲突降温，各方达成停火协议，形成初步的国内和地区和平环境。在推动动乱国家由乱向治的基础上，支持地区国家培育和提提高安全治理能力，否则动乱国家不仅不会成为地区安全治理的动力，反而是地区安全问题产生的“病灶”。各国动乱中尤其以己“地区化”和“国家化”的也门冲突为甚，对红海地区安全影响最大。也门局势不仅深度牵涉伊朗、沙特、阿联酋和以色列等地区国家，催生了海上武器贩卖等非传统安全问题，也使美国、俄罗斯等世界大国可以在该地区以保护盟友之名借题发挥，以红海地区安全治理之名在地区内拉帮结派，实际上破坏整体地区安全。

因此，一方面，域外大国应当以联合国为平台，秉持联合国保障各国和平发展的原则，推动地区国家解决国内矛盾，将地区动乱国家从被动的安全治理对象转变为具有能动性的安全治理主体，支持地区国家承担起安全治理的角色。另一方面，有关各方也要积极劝和促谈，推动地区冲突降温，为地区国家合作开展安全治理创造条件，特别是有效应对气候、干旱、难民、跨境犯罪等需要地区合作的非传统安全问题。

（二）促进地区国家发展是实现红海地区安全治理的根本路径

红海地区国家都是发展中国家，发展赤字问题突出，应积极落实“全球发展倡议”，共建更加美好的红海地区。红海地区拥有大量石油储备和贵金属资源，在红海深处发现了大量锌、铜、银、金、镉、钴和碳氢化合物等矿产

资源，红海的经济重要性日益增加。^① 对于红海资源的共同开发利用也可以成为两岸国家合作的契机，至少两岸国家应该避免因争夺红海资源而恶性相向。此外，红海东、西两岸国家发展极不均衡，在经济发展、人口规模等方面表现出差异性和多样性，但两岸国家也拥有经贸合作的巨大潜力。西岸非洲国家自然资源、矿产资源、耕地资源和人力资源丰富，但缺乏开发利用各种资源的基础设施和基本能力，而东岸阿拉伯半岛上的沙特、阿联酋和卡塔尔等国则富有能源和资金。鉴此，两岸国家在经济上的互补性是双方增强合作的必要前提和良好基础。过去两岸国家合作交往过程中的一个突出特点是红海东岸国家对西岸国家拥有较大的比较优势，沙特和阿联酋倾向于将非洲人视为恳求者，而不是政治伙伴。^② 东岸国家歧视性姿态不利于两岸关系的发展，要防止红海地区“海湾化”。

域外国家应当少一些在地区内“攻城掠地”的恶性竞争，多一些促进当地发展的合作。红海作为非洲之角和阿拉伯半岛两大地区分界线的作用正在消失。^③ 红海东西两岸相互融合的速度正在加快，东岸与西岸非洲之角的联系不断增强。过去十年，非洲之角与东岸国家之间的政治和经济联系大大扩展。沙特和阿联酋、卡塔尔增加了对该地区以及萨赫勒地区的投资。^④ 虽然沙特、埃及等国家倡导成立的红海和亚丁湾沿岸国家理事会以政治军事安全为主，但两岸国家需要在夯实安全合作的基础上，逐步加强经贸等其他各领域合作，不断扩大共同利益增量。大国在当地的贸易投资应当秉持合作共赢理念，在实现国家利益的基础上以实现地区国家发展为要务，更要防范会阻碍地区国家发展的行径。此外，大国应当在联合国等多边平台上通力合作，加大力度推动红海地区国家发展，切实提升地区国家安全治理效能。因此，红海地区安全治理所需要的不仅是地区国家的和平稳定，还有可持续发展，唯有发展才能保障地区国家的长久稳定和红海地区安全治理的长期有效性。

^① “The Red Sea (Bab Al - Mandeb to Suez Canal)”, *Dryad Global*, <https://dg.dryadglobal.com/red-sea>, 2022 - 01 - 12.

^② Alex de Waal, “Pax Africana or Middle East Security Alliance in the Horn of Africa and the Red Sea?”, *Occasional Paper of World Peace Foundation*, No. 17, January 2019.

^③ Zach Vertin, “Red Sea Geopolitics: Six Plotlines to Watch”, *Brookings*, December 15, 2019, www.brookings.edu/research/red-sea-geopolitics-six-plotlines-to-watch, 2021 - 12 - 20.

^④ Jon Temin, “Africa Is Changing—and U. S. Strategy Is Not Keeping Up Washington Needs to Rethink Its Approach to the Continent”, *Foreign Affairs*, October 8, 2021.

（三）建立包容性安全治理机制，构建红海地区安全共同体

地区国家间矛盾重重，大国竞争加剧，是阻碍红海地区形成有效治理的重要障碍。缓解地区国家间的矛盾，降低大国在地区内的竞争烈度是推动红海地区安全治理的重要途径之一。建立各方都能参与的包容性地区安全治理合作平台，以保障红海地区通航安全、反恐等各国在红海地区的共同利益为基本的合作出发点，推动各方安全行为透明化，并逐渐扩大合作范围。建立包容性安全治理机制是凝聚域内外力量，防止竞争零和化，实现地区安全治理的重要途径，也是有关国家和国际组织实现红海地区安全治理努力的方向。包容性安全治理机制的形成、集体安全架构的搭建会增加单个国家破坏地区稳定的成本，并为红海东西两岸国家提供平等对话平台和组织保障。

首先，保障红海地区安全治理机制拥有足够合法性。地区治理能够达到预期效果的一个关键基础在于厘清机制成员所涵盖的范围以及各成员的身份和角色。那么，究竟哪些国家可以算作红海地区国家？阿拉伯国家的定义是必须拥有红海海岸线。美国和平研究所的报告指出，红海地区所应包含的范围是非洲的吉布提、埃塞俄比亚、厄立特里亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹、埃及和乌干达，亚洲的以色列、海湾国家和土耳其。^① 这一定义范围显然突破了“拥有红海海岸线”的纯粹地理限制，更倾向于将红海地区作为一个地缘政治概念。红海地区安全治理机制可以在红海沿岸国家的基础上，邀请其他利益相关方参加，把“红海地区安全治理机制”建构成一个包含国际层面、红海地区层面、红海沿岸国家层面多层次、立体式、各司其职的安全合作平台，而不是彼此割裂、相互猜忌的封闭小圈子。

其次，明确红海地区安全治理的主体是红海沿岸国家。这些国家应是地区安全治理议程的设置者、具体政策的执行者和治理责任的承担者，也是安全治理结果的直接受益者。任何域外国家都不得以保障自身绝对安全为由扭曲红海地区安全的概念，忽视他国安全而只聚焦保障本国在该地区的绝对安全。红海地区安全治理机制只能由地区国家自己成立，域外国家不能越俎代庖。总之，红海地区安全治理机制要以红海沿岸国家这一主体为核心，深化

^① United States Institute of Peace, “Final Report and Recommendations of the Senior Study Group on Peace and Security in the Red Sea Arena”, October 29, 2020, pp. 14 – 21, https://www.usip.org/sites/default/files/2020-10/senior_study_group_on_peace_and_security_in_the_red_sea_arena-report.pdf, 2022-01-10.

与其他相关国家的协同合作。

再次，包容性安全治理机制需要做好与阿盟、非盟、伊加特和海合会等已有地区机制的沟通 and 对接。无论从纯粹地理角度，还是地缘政治角度，红海地区都是上述组织的一部分，红海地区国家也都部分地包含于上述组织之内。红海地区安全问题和安全治理也是这些组织的重要关切。在红海地区安全治理机制建议方面，一是应在目标、功能和成员国合作范围等方面与已有机制有所区分，以免造成机构的臃肿重叠；二是应做好与这些已有机制的沟通 and 对接，避免各组织之间因利益目标不同带来摩擦甚至竞争。

红海地区国家在同一机制内进行安全治理合作，共同维护地区安全虽然困难但并非不可能。在观念上，地区国家应平等相待，尤其是东岸国家应平等对待西岸非洲国家，不应将后者视为获取利益、围堵敌人的狩猎场。在实施路径上，地区国家可以在安全、农业等特定领域内实现初步的功能性合作，之后再逐步扩大合作范围，提质升级，最终实现全面合作。

五 结语

长久以来，红海被视为亚非大陆之间的分割线，两岸的社会经济发展不平衡，地区安全治理赤字严重。面对各类安全问题和安全挑战，域内外国家应共同努力，促进红海地区社会经济融合发展，将红海这条分割线变成两个大陆间的连接线，建立能够容纳各方的地区安全治理新机制。

习近平主席倡导的新安全观并提出的全球安全倡议^①，是中国为世界提供的国际公共安全产品，也为红海地区安全治理提供了新的治理思路。具体而言，要用共同、综合、合作、可持续的安全观指导红海地区安全治理。共同安全意味着红海地区安全治理的最终目标是实现所有治理主体和利益攸关方的普遍安全，尤其是域内外大国不应寻求本国及其盟友的绝对安全，而是要考虑所有治理主体的安全诉求，构建持久和平和普遍安全的红海地区安全共同体。综合安全要求实现域内政治、军事、经济、文化和生态等各领域在安全上的相互协调，不能只重视某个领域而忽视其他领域，要用综合和系统的

^① 习近平：《携手迎接挑战，合作开创未来——在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲》，载《人民日报》2022年4月22日。

思维治理相互交织的各类安全威胁。合作安全要求域内外国家通力合作。域内各国应加强沟通联系，在贸易投资、粮食安全等领域构建红海地区经济发展共同体，外部力量要成为促进红海地区和平、合作、繁荣的积极力量，而不应成为域内拉帮结派、分而治之的消极因素。可持续安全要求从根本上治理红海地区安全。红海地区安全威胁的根源在发展，不少地区国家发展赤字严重，部分国家仍处于政治转型期，社会动荡，政局不稳。国家经济得不到发展，就业岗位无法保障，社会财富无法增加，安全威胁就会层出不穷。同时，外部大国不应将域内国家当作博弈工具，而是要尊重每个国家的发展权益，真正帮助红海地区国家找到适合自己的发展道路。只有发展才能带来安全。发展与安全是互为因果的，良好的安全环境是发展的保障，而发展可以进一步推进安全建设。^①

红海对于中国的战略重要性不言而喻。一方面，保障中国海外公民的人身安全、经济利益、提供领事保护，特别是必要时的撤侨等，保障中国与西亚国家、非洲国家、欧洲国家的贸易通航，改进和完善全球产业链、供应链和价值分配体系等都是中国参与红海地区安全治理的重要推动力。另一方面，参与红海地区安全治理是保障中国合法利益和彰显中国负责任大国形象的必然要求，也是在西亚和非洲地区进一步推进“一带一路”倡议、实现“互联互通”的重要抓手。中国与红海地区国家的良好双边关系和密切贸易往来是中国参与红海地区事务的基础和保障。中国于 2017 年建立了中国人民解放军吉布提保障基地并正式投入使用。2022 年年初，王毅外长访问非洲三国期间提出“非洲之角和平发展构想”，随后任命外交部非洲之角事务特使，支持非洲之角实现长远和平繁荣。在百年变局的大背景和红海地区安全局势迅速发展变化的形势下，中国可以通过继续深化与红海地区国家的经济往来，参与地区国家的转型进程，与地区组织保持沟通协调等方式提高对红海地区的关注度，深化对红海地区安全治理的参与度，与地区国家一起倡导多边主义和国际合作，凝聚共识，加强互信，以建设性的姿态支持红海地区安全治理，支持地区国家建设普遍安全的红海，把红海建成和平、合作、和谐之海。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

^① 崔庭赫、郑先武：《大湄公河次区域合作与东亚发展区域主义》，载《国际政治研究》2021 年第 2 期，第 66 页。