

“大金砖”国家海洋安全治理合作及中国角色定位

于艳文, 史春林

(大连海事大学马克思主义学院, 辽宁 大连 116026)

摘要: 在进行新一轮扩员之后, 金砖国家正式迈入“大金砖”合作时代。海洋安全治理合作是“大金砖”国家安全合作的重要组成部分, 为海洋经济合作稳定开展提供了有力支撑。研究认为, “大金砖”国家开展海洋安全治理合作十分必要, 这是由海洋安全治理议题的紧迫性、金砖合作机制的独有优势以及扩员后海洋安全治理合作面临的新契机所决定的。同时合作具备一定可行性, 既有认知共识又有实践基础。当前“大金砖”国家海洋安全治理合作进程缓慢, 面临共同利益基础薄弱、议程设置相对滞后、相关机制有待完善以及外部环境复杂多变等问题。对此, 提出“大金砖”国家应共筑海洋安全治理合作利益共同体, 搭建合作高效机制、突出合作重点领域, 推动构建全球海洋安全治理合作新秩序。中国作为创始国和最大发展中国家, 在“大金砖”国家海洋安全治理合作中应明确议题设置引领者、战略对接推动者、公共产品提供者、高效机制完善者与利益分歧协调者的角色定位, 推动海洋安全治理合作顺利开展。

关键词: “大金砖”国家; 海洋安全治理; 角色定位

中图分类号: D815.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2025)10-0017-10

Maritime security governance cooperation among the “Greater BRICS” countries and China’s role positioning

YU Yanwen, SHI Chunlin

(School of Marxism, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: Following the latest round of expansion, the BRICS countries have formally entered the era of “Greater BRICS” cooperation. Maritime security governance collaboration constitutes a vital component of this enhanced security partnership, providing robust support for the stable advancement of maritime economic cooperation. Maritime security governance cooperation among the “Greater BRICS” countries is imperative, driven by the urgency of maritime security issues, the unique advantages of the BRICS cooperation mechanism, and new opportunities arising from the expanded membership. Simultaneously, such cooperation possesses considerable feasibility, grounded in both shared understanding and practical foundations. Currently, the progress of maritime security governance cooperation among the “Greater BRICS” countries is slow, facing challenges such as a weak foundation of shared interests, relatively lagging agenda setting, mechanisms that require refinement, and a complex and volatile external environment. In response, the “Greater BRICS” countries should jointly build a community of shared interests in maritime security governance cooperation, establish efficient cooperation mechanisms, highlight key areas of cooperation, and promote the

收稿日期: 2024-10-17 修回日期: 2025-03-30

基金项目: 国家社会科学基金后期资助项目“东北亚海洋安全治理及中国战略选择”(21FGJB007)。

作者简介: 于艳文(1998—), 女, 山东滨州人, 大连海事大学马克思主义学院博士研究生, 研究方向为海洋安全治理。通信作者: 史春林。

establishment of a new order for global maritime security governance cooperation. As a founding member and the largest developing country, China should clearly define its role in the maritime security governance cooperation among the “Greater BRICS” countries as a leader in agenda setting, a promoter of strategic alignment, a provider of public goods, an enhancer of efficient mechanisms, and a coordinator of divergent interests. This will facilitate the smooth advancement of maritime security governance cooperation.

Key words: “Greater BRICS” countries; maritime security governance; role positioning

作为国际交往的重要通道和人类可持续发展的战略资源宝库,海洋承载着全球范围内超 90% 的国际贸易^[1],是串联起地缘联系相对松散国家、集聚共同发展利益的有效政治手段^[2]。随着经济全球化不断推进,人类对海洋的依赖程度日益加深,各类传统安全和非传统安全威胁依托海洋扩散成为全球性议题,海洋安全治理逐渐成为国际社会共同关注的焦点。作为一个新兴概念,海洋安全治理突出强调维持海洋空间安全的保障能力,是不同主体通过各种方式在海洋空间内有效应对各种风险威胁,维护和保障海洋空间安全状态和能力的一种持续过程^[3]。当前,海洋安全治理形势趋于严峻,不同国家及地区乃至整个国际社会均面临着纷繁复杂的海洋安全治理问题。因此,如何构建起和平稳定、公正合理的海洋安全治理秩序,是当前国际社会共同面临的一项紧迫任务。自金砖国家安全合作启动以来,有关海洋安全治理合作取得了良好进展。2025 年 1 月 6 日,印度尼西亚成为金砖国家正式成员,自此金砖国家正式成员国拓展为 11 国,开启“大金砖”(Greater BRICS)^①合作的新时代。扩员后,“大金砖”国家海洋实力持续上升,带来海洋安全治理合作的广泛机遇与强劲动力,尤其是金砖合作机制的独有优势为开展海洋安全治理合作提供了有利条件。但同时也应看到,当前“大金砖”国家海洋安全治理合作尚处于起步阶段,合作进程相对缓慢,因此深入分析与研究合作所面临的问题,对推动海洋安全治理务实合作具有重要意义。

一、“大金砖”国家海洋安全治理合作的必要性与可行性

“大金砖”国家开展海洋安全治理合作十分必

要,这是由海洋安全治理议题的紧迫性、金砖合作机制的独有优势,以及扩员后海洋安全治理合作面临新契机所决定的。同时,合作又具有一定的可行性,既有国家之间的认知共识,又有一定的实践基础。

(一)“大金砖”国家海洋安全治理合作的必要性

1. 海洋安全治理议题的紧迫性

就目前全球海洋安全治理秩序而言,虽总体维持着较为稳定的局面,但在治理效力上仍存在明显不足,海洋安全治理议题的紧迫性日渐凸显。一方面,全球海洋安全治理公共产品供需失衡。当前世界各国对全球海洋安全治理公共产品的需求日益增多,而现有公共产品的供给总量远不能满足全球海洋安全治理需要,加之以美国为代表的少数具有供给能力的海洋强国存在供给意愿与供给能力不匹配的现象,从而导致全球海洋安全治理公共产品供需长期失衡。另一方面,传统和非传统海洋安全问题相互交织。如以霍尔木兹海峡为例,作为全球石油流动的咽喉要道,2024 年通过该海峡的石油流量平均为每天 2 000 万桶,相当于全球石油液体消耗量的约 20%^[4]。而该海峡一方面面临诸如海洋自然灾害、以敛财为目的的海盗,以及带有政治倾向的恐怖袭击等非传统安全威胁;另一方面,面临地缘政治大国采取海洋战略竞争所导致的传统安全压力,如当前伊朗与以色列的冲突不断加剧,加之美国威胁将以武力介入双方冲突,导致霍尔木兹海峡安全畅通成为当下国际社会关注的焦点。在这种情况下,传统海洋安全与非传统海洋安全之间的界限日益模糊^[5],再加上以“大金砖”国家为代表的发展中国家相较

^① 习近平主席在多个场合将第二批扩容之后的金砖国家称为“大金砖”,并强调要推进“大金砖合作”。参见习近平《团结合作 砥砺前行——在金砖国家领导人线上峰会的讲话》,《人民日报》2025 年 9 月 9 日第 2 版。因此,本文将扩员后的金砖国家统称为“大金砖”国家。

于发达国家应对海洋安全风险的脆弱性更加突出,因此更有必要通过合作方式协调各成员国海洋安全治理关切、统筹海洋安全要素以联合应对海洋安全议题。

2. 金砖合作机制的独有优势

时至今日,金砖合作机制已发展成拥有11个正式成员国,10个伙伴国的“大金砖”合作机制,其独有优势为开展海洋安全治理合作提供了有利条件。

第一,金砖合作机制是以新兴市场国家和发展中国家为代表的“全球南方”国家探索互利共赢合作的重要实践,其“做共同安全的维护者”的定位为开展海洋安全治理合作提供了根本遵循。金砖各成员国同广大“全球南方”国家一样都具有“非西方”身份,对当前国际海洋秩序与全球海洋安全治理有着相近的看法与诉求,因此在相关海洋安全议题上更易开展协商并达成立场一致的意见。

第二,金砖合作机制具有开放包容、平等互信和灵活高效的特点,能够实现海洋安全治理公共产品的高效供给。一是金砖合作机制建设始终秉持“开放包容、合作共赢”的金砖精神和共商共建共享的合作理念,并通过具有包容性的开放合作机制实现海洋安全治理资源的有效整合。二是金砖合作机制倡导通过对话与协商的方式来解决有关矛盾冲突,特别是坚持协商一致的决策原则,能够在尊重各成员国平等地位与自主权利的基础上,确保各方都能在海洋安全治理合作中表达本国利益关切与诉求。三是金砖合作机制现已形成以领导人会晤为引领,以安全事务高级代表会议、外长会晤等为支撑,关涉政府、企业、社会、民间团体等不同行业单位和组别领域的多层次合作架构,其灵活高效的运行流程是开展海洋安全治理合作的必要条件。

第三,金砖合作机制的协同制度体系为开展海洋安全治理合作提供了有力保障。自成立以来,金砖国家在实践中逐步建立起正式制度和非

正式制度深度融合的协同制度体系^[6],即将正式制度的执行力优势和非正式制度的灵活性优势相结合,兼顾领导人会晤的引领性与功能部门的支撑性,以便成员国在重大问题上高效协调并快速达成共识。在该体系的支持下,金砖合作机制推动海洋安全治理合作将拥有更有力的制度保障和更明确的执行框架。

3. 扩员后海洋安全治理合作面临新契机

扩员后,“大金砖”国家开展海洋安全治理合作面临新契机,参与全球海洋安全治理话语权与影响力将进一步提升。

第一,在“全球南方”中的代表性不断增强。扩员后,“大金砖”国家包括上海合作组织(SCO)成员国4个(中国、俄罗斯、印度和伊朗),非洲联盟(AU)成员国3个(南非、埃及、埃塞俄比亚),东南亚国家联盟(ASEAN)成员国1个(印尼),海湾合作委员会(GCC)成员国2个(沙特、阿联酋),以及拉丁美洲和加勒比国家共同体(CELAC)成员国1个(巴西)。从上述分布可以看出,扩员后“大金砖”国家在海洋地理区位上更具有代表性,有利于整合“全球南方”国家海洋安全治理的发展诉求。

第二,开展海洋安全治理合作具有丰富的海洋资源与区位优势。“大金砖”国家中巴西、印度、俄罗斯、中国、南非、印尼都拥有漫长的海岸线;沙特、阿联酋、伊朗是海湾地区传统的油气生产国;埃及是全球海洋能源物流的重要运输节点。这种独特的海洋资源与区位优势,使得“大金砖”国家在应对海洋安全威胁方面拥有共同的利益和责任。

第三,参与全球海洋安全治理能力进一步提升。中东成员国伊朗、沙特和阿联酋拥有全球原油已探明储量的32%,天然气已探明储量的25%,这直接关系到海洋安全与全球能源稳定。同时,中国和印度已取代西方正成为中东国家最重要的原油出口对象,俄罗斯也成为以中东国家为主体的欧佩克(OPEC)^②的战略伙伴。由此可见,中东地区成员国的加入使得“大金砖”国家在全球海洋

^② 欧佩克(OPEC):全称为石油输出国组织(Organization of the Petroleum Exporting Countries),是亚、非、拉石油生产国为协调成员国石油政策、反对西方石油垄断资本剥削而建立的国际组织。

安全治理体系中的不可替代作用进一步提升。因此,扩员后的“大金砖”国家开展海洋安全治理合作是有效应对全球海洋安全威胁、维护海洋秩序的必然之举。

(二)“大金砖”国家海洋安全治理合作的可行性

1. 海洋安全治理合作的认知共识

“大金砖”国家在面临共同的海洋安全威胁时都强调要加强海洋安全治理合作,达成了一定的认知共识。

第一,从中国来看,党和国家领导人在不同场合多次表达了开展海洋安全治理合作的意愿。如 2019 年 4 月 13 日,习近平主席在会见应邀出席中国人民解放军海军成立 70 周年多国海军活动的外方代表团团长时强调要“加强海上对话交流,深化海军务实合作,走互利共赢的海上安全之路,携手应对各类海上共同威胁和挑战,合力维护海洋和平安宁”^[7]。

第二,从俄罗斯来看,普京总统自 2000 年执政以来陆续通过了多项海洋安全文件,并在地理层面规划出经略海洋“六大优先区域方向”,如在印度洋方向发展与印度的战略伙伴关系及海洋军事合作,并扩大与伊朗、沙特等区域国家之间的互动关系^[8]。

第三,从巴西来看,近年来巴西大力倡导“大西洋能源复兴技术”(atlantic energy renaissance),重点围绕南大西洋海域深入开展海洋资源开发与对外合作。

第四,从印度来看,2015 年 3 月,印度总理莫迪在出访毛里求斯时提出了名为“萨加尔”(SAGAR)的印度洋战略,强调要积极推进海上合作、海军安全和经济发展的对外联系,并将印度洋海洋安全事务作为优先事项^[9]。

第五,从南非来看,2014 年 7 月,南非政府出台了名为“帕基萨行动”(operation phakisa)的蓝色经济战略,将海洋运输和制造业、海洋保护和管管理,以及沿海油气资源开发等作为重点关注领域,并强调要加强与其他国家的海上安全合作^[10]。

第六,从扩容的新成员来看:一是阿联酋、沙特以及伊朗均位于中东地区,作为全球首要能源供应地和连接东西方航运的海上生命线,中东海域具有

十分重要的战略价值,因此这 3 个国家曾多次在国际场合表示希望加强与各国在打击海盗和海上恐怖主义、维护海洋生态安全等领域的合作;二是从埃及来看,近年来埃及在加强苏伊士运河建设的基础上又开始推进深海油气和天然气资源合作;三是从埃塞俄比亚来看,由于被厄立特里亚的领土隔开无法直通红海,只能借助吉布提港口出海开展贸易活动,因此埃塞俄比亚十分重视与其他国家在打击海盗、走私和跨境犯罪等领域的合作;四是从印尼来看,2014 年佐科总统提出要“将印尼建成“全球海上支点”(global maritime fulcrum,GMF)的愿景^[11],并表示要强化海上基础设施建设、促进与其他国家的海上联通,全力将印尼打造成全球海上枢纽。

2. 海洋安全治理合作的实践基础

近年来“大金砖”国家通过双边、多边合作的方式在海上咽喉要道、海上联合军演等领域开展了一系列务实合作,奠定了一定的实践基础。

第一,海上咽喉要道安全合作。2014 年 7 月 15 日,在巴西福塔莱萨举行的金砖国家领导人第六次会晤通过了《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》,其中第 46 条首次提及海上盗窃及海上武力抢劫问题。2015 年金砖国家峰会通过的《乌法宣言》第 31 条再次重申沿海国家应主要负责打击海盗等海洋安全威胁等问题,以确保海上咽喉要道的安全畅通。

第二,海上联合军事演习。自 2005 年以来,中俄连续多年开展海上联合军演。特别是,自 2019 年以来中俄伊开展了 5 次海上联合军演、中俄南非开展了 2 次海上联合军演,为打击海盗和海上恐怖主义提供了有力支持。

第三,海洋生态安全合作。2023 年,在中国厦门挂牌成立的金砖国家海洋可持续发展研究中心为开展海洋气候治理等议题搭建起交流渠道。2024 年 10 月 23 日,金砖国家领导人第 16 次会晤通过的《喀山宣言》第 90 条指出:“适当的规划和管理,以及充足的资金、能力建设和海洋技术的转让和开发,对于确保海洋环境保护及海洋资源和生物多样性的保护和可持续利用至关重要。”^[12]

第四,海洋极地科技安全合作。2015 年 3 月,

第二届金砖国家科技创新部长级会议签署了《金砖国家政府间科技创新合作谅解备忘录》，明确了海洋与极地科学在内的19个重点合作领域。2017年7月，第五届金砖国家科技创新部长级会议期间正式成立了“海洋和极地科学”专题领域工作组。

二、“大金砖”国家海洋安全治理合作存在的问题

虽然“大金砖”国家海洋安全治理合作取得一定进展，但也应当看到合作尚处于起步和探索阶段，合作推进过程中仍会面临一系列问题。

（一）海洋安全治理合作共同利益基础薄弱

共同利益是主权国家参与国际合作的核心要素。对海洋安全治理合作而言，当前“大金砖”国家之间共同利益基础较为薄弱，主要根源在于以下两点。一是在维护本国涉海领土主权和海洋利益的基础上，各成员国海洋安全定位不同、优先级略有差异，甚至存在一定战略竞争与冲突，如印度对中国的“21世纪海上丝绸之路”倡议带有负面认知色彩，认为其会削弱印度在印度洋的影响力^[13]。二是受地缘政治因素影响，海洋安全难以达成目标一致。当前“大金砖”国家内部存在着印度、巴西、南非组成的三国对话论坛（IBSA）、中俄印合作机制等区域性合作机制，其中IBSA已开启了“印度巴西南非海上军事演习”（IBSAMAR）为标志的海洋安全治理合作^[14]，而中俄印在亚太地区海洋秩序领域却存在较为明显的立场差异，如自2012年以来，中俄多次开展海上联合军演意图制衡美国在亚太的海洋权力垄断^[15]，印度则对美国主导的亚太海洋秩序持积极态度。由此可见，作为一个跨区域实体，“大金砖”国家“与依靠空间定义的共同利益来制定合作议程的区域组织不同，没有相邻的空间逻辑”^[16]，同时地缘政治分歧所带来的海洋安全利益分化会导致成员国之间战略互信存疑，不利于海洋安全治理合作的开展。

（二）海洋安全治理合作议程设置相对滞后

当前“大金砖”国家海洋安全治理合作议程与其他安全合作议题相比仍较为滞后。一方面，对海洋安全治理合作议题的关注度不足。除了在2014年金砖国家领导人第六次会晤通过的《福塔莱萨宣言》和2015年第七次会晤通过的《乌法宣

言》针对打击海上恐怖主义和海上武力抢劫等海洋安全问题作出呼吁，以及在2024年第16次会晤通过的《喀山宣言》对海洋生态安全维护与发展提出倡议之外，其余会晤宣言均未涉及海洋安全治理及其合作问题。另外，2009—2025年，召开的15次金砖国家安全事务高级代表会议中有关反恐安全、能源安全、政治安全等议题出现频率较多、热度较高，但对于海洋安全治理议题却无专门讨论。另一方面，海洋安全治理合作缺少系统性规划与统筹安排。这主要源于以下两点：一是部分成员国受到“零和博弈”的海洋战略竞争思想的影响，在海洋安全治理合作方面持保留态度；二是海洋安全治理不比海洋经济合作具有直接获利性，更需以维护海洋安全的责任意识作为合作驱动力。由此可见，海洋安全治理相关议题尚未成为“大金砖”国家安全合作的优先方向。

（三）海洋安全治理合作相关机制有待完善

就目前来看，“大金砖”国家海洋安全治理合作相关机制尚不成熟，无法有效应对纷繁复杂的海洋安全议题。一方面，在组织层面尚未建立起统一协调的海洋安全治理合作平台。当前“大金砖”国家海洋安全治理合作仍处于起步阶段，特别是整体合作层面缺乏一个各成员国普遍认可的专门协调与应对海洋安全问题的有效平台支撑，更多的是以海洋安全治理论坛、会议等形式为主，务虚成分较多、形式较为松散。另一方面，在制度层面尚未正式签署有关海洋安全治理合作的协议或纲要文件来保障、规范和指导各方合作，同时领导人会晤通过的《福塔莱萨宣言》《乌法宣言》《喀山宣言》中提及的有关海洋安全治理合作战略安排比较笼统与抽象，缺少针对性、适用性及可操作性，从而使得海洋安全治理合作看起来形式意义大于实用意义。

（四）海洋安全治理合作外部环境复杂多变

随着越来越多的“全球南方”国家加入金砖合作机制，引发了西方国家对失去全球海洋治理体系主导权的焦虑，意图采取分化措施来阻碍合作有效开展。一方面，西方国家极力散布“金砖褪色论”“金砖崩溃论”“金砖散伙论”等悲观论断来“唱衰”海洋安全治理合作，并借助媒体造势给“大金砖”

国家施以舆论压力。如以七国集团(G7)为例,2023年金砖五国GDP占据全球GDP的32.1%,超越七国集团的29.9%^[17],而“大金砖”国家GDP总量更是远超七国集团。在这种情况下,七国集团对“大金砖”国家经济的快速发展感到担忧与警惕,不断借助媒体舆论肆意抹黑核心成员国。2025年3月14日加拿大外交部发布的《七国集团外长会联合声明》和《关于海上安全与繁荣的宣言》恶意污蔑中国,侵害中国海洋权益与领土主权^[18],对此中国予以强烈谴责和严正警告。另一方面,采取地缘政治竞争,瓦解海洋安全治理合作。近年来,以美国为首的西方国家加大了对全球热门地区海洋事务的干扰与介入力度,以求塑造竞争性的全球海洋安全秩序。为此,一方面美国对中俄等海洋实力较强的成员国采取遏制措施,另一方面则通过“印太战略”拉拢印度,鼓吹“领导权之争”来制造“大金砖”国家内部海洋安全利益分歧。如2022年2月拜登政府颁布的《美国印太战略》指出,印度是美国“志同道合伙伴”、“是“南亚及印度洋地区的领导者”^[19]。

三、“大金砖”国家全面加强海洋安全治理合作的对策

世界百年未有之大变局为深化海洋安全治理合作提供了契机。“大金砖”国家在海洋安全治理领域将享有更大的发展机遇和合作空间,因此应在充分利用现有合作成果的基础上加快推进合作进程,不断提升海洋安全治理合作水平。

(一)共筑海洋安全治理合作利益共同体

作为一个由新兴市场国家和发展中国家组成的跨区域合作机制,“大金砖”国家要处理好“扩员”与“融合”之间的平衡关系,共同构筑海洋安全治理合作利益共同体。

第一,明确身份定位,加强海洋安全战略互信。“大金砖”国家11个成员国覆盖亚洲、非洲、南美洲和欧洲的重要新兴市场和发展中国家,海洋安全利益诉求和政策偏好不尽相同。在此形势下,“大金砖”国家必须明确身份定位,在正视各成员国海洋实力发展差异与诉求分歧的基础上加强海洋安全战略互信,将有关治理合作共识内化为自觉选择。

第二,发挥共同价值规范引领作用,汇聚海洋安全共同利益。共同价值规范为国际组织开展合作、增进认同提供了基本价值遵循与理念指引,有利于将成员国对组织的认可,从基于利益诉求升华至基于共同价值的归属感认同^[20]。因此,“大金砖”国家应发挥共同价值规范对海洋安全治理合作的引领作用,塑造和培育以“开放包容、合作共赢”的金砖精神为核心的共同价值体系,增强成员国的归属感认同感。

第三,找准海洋安全利益契合点,增强合作动力。如中俄在北极航道建设存在利益契合点;巴西和南非在深海油气资源开发有共同利益关切。因此,“大金砖”国家可通过“金砖+”对话形式建设性介入成员国海洋安全利益的契合点,推动以“大金砖”国家的统一立场来开展合作,巩固海洋安全治理合作的共同利益。

(二)搭建海洋安全治理合作的高效机制

扩员后金砖成员国增多、利益诉求更加多元,内部协调成本和寻求共识难度增大,因此应尽快搭建海洋安全治理合作高效机制,为合作开展提供有力保障。

第一,建立以效率为核心的海洋安全治理合作机制。一是塑造以安全事务高级代表会议和外长会晤机制为引领、海洋安全工作组会议为协调机构、各类海洋安全论坛为补充的海洋安全治理合作框架,建立起成员国普遍认可的专门协调海洋安全治理议题的合作平台。二是创新决策机制,可尝试在海洋主权、军事部署等海洋安全治理合作核心议题方面坚持协商一致原则,确保各成员国平等参与、共同决策。而在海洋生态安全合作项目实施、技术交流等低敏感议题方面采用多数表决机制,避免因个别成员国拖延而导致合作停滞。三是健全沟通与协商机制,尤其是提高部长级会议及相关工作组会议在海洋安全治理合作过程中的沟通与协商效率。

第二,完善海洋安全治理合作的制度保障。一是尽快将海洋安全治理合作列为“大金砖”国家安全合作的优先方向,并拟定签署海洋安全治理合作相关协议或纲要。二是发挥协同制度优势,一方面,要利用领导人会晤机制从战略高度把握

海洋安全治理合作全局;另一方面,要强化功能部门合作的协同推进,着重发挥新开发银行等实体机构的支撑作用。三是完善激励和监督体系,可尝试以公布负面行为清单的形式对一些执行力较差的成员国予以警示。

第三,提升海洋安全治理合作的集体行动力。当前,“大金砖”国家亟须克服因成员规模的扩大所带来的集体行动难题:一方面,可选择将成员国利益汇集较多的海域如北极地区、印度洋和南大西洋作为开展海洋安全治理合作的优先方向;另一方面,可在特定海域借鉴相关国际组织合作经验,如环印度洋的两大主要国际组织——印度洋海军论坛(IONS)和环印度洋联盟(IORA)均在多边合作机制框架下嵌套小多边安全合作,即通过聚焦某个具体议题以数个国家成立核心小组的小多边方式进行,这样在面对紧迫安全治理问题时能够动员少数国家实现对问题的快速反应^[21]。基于此,可在金砖合作机制中针对具体海洋安全议题嵌套小多边安全合作,在特定海域成立由数个成员国组成的核心小组,在凝聚共识的基础上不断提升行动力。

(三) 突出海洋安全治理合作的重点领域

新一轮扩容后,“大金砖”国家海洋安全各领域的合作方兴未艾,未来可围绕以下几个领域优先推进海洋安全治理合作。

第一,深海油气合作。近年来,全球海洋油气勘探开发步伐加快,尤其是深海领域已成为全球油气资源的战略接替区。随着沙特、伊朗、阿联酋传统油气生产国的加入,2024年“大金砖”国家石油产量占全球比重已从20%提升至43%^[22],成为全球能源的主要供给方和需求方。2025年4月,金砖国家深海资源国际研究中心在中国杭州成立,为深海油气合作提供了有力保障。因此,应在“大金砖”国家合作框架下定期开展能源战略对话,不断加强深海油气合作的政策沟通与协调,并利用新开发银行投融资优势推动更多项目落地实施。

第二,海上咽喉要道安全保障合作。海上咽

喉要道是“大金砖”国家海洋经济贸易和重要石油资源运输的枢纽,其安全与否直接关系到国家利益。伊朗、沙特、阿联酋长期依赖霍尔木兹海峡出口海运原油,而霍尔木兹海峡海洋能源运输深受国际地缘政治秩序变动和中东地区能源竞争的影响;苏伊士运河因受美国与也门胡塞武装军事冲突、红海局势的不确定性影响而导致收入断崖式下跌,埃及海洋经济收益因此波动较大。加之近年来美国持续强化对巴拿马运河等在内的全球海上咽喉要道的控制,损害了部分成员国的海上安全利益。在此形势下,应针对具体海上咽喉要道建立起双边和多边的海洋安全治理合作机制,并加强在应对非传统海洋安全威胁领域的交流合作方面,共同维护海上咽喉要道沿岸的地缘政治稳定。

第三,海洋战略科技合作。当前人工智能(AI)技术的迅猛发展,全方位改变了全球海洋安全治理的既有范式,并为海洋军事装备、海洋气候治理等领域带来了极大的发展机遇。而以美国为首的西方海洋强国将海洋安全领域争端、利益分歧与竞争延伸至海洋科技领域,使得“大金砖”国家在海洋科技领域中的发展面临诸多挑战。对此,应尽快搭建海洋战略科技研发合作框架和监管标准,鼓励成员国秉持相互尊重、互利共赢的合作理念,共同攻克深海探测、极地研究、海洋气候变化等重大科学难题。

(四) 构建全球海洋安全治理合作新秩序

作为“全球南方”的第一方阵,“大金砖”国家应积极参与全球海洋安全治理合作,推动全球海洋安全治理体系向更加有利于发展中国家的方向发展。

第一,深化与国际组织在特定海洋安全治理领域合作。一是在海上安全领域,可加强同国际海事组织(IMO)合作,积极参与IMO气体减排战略。二是在海洋渔业领域,可积极参与世界贸易组织(WTO)议程下的《渔业补贴协定》谈判进程,为发展中国家争取更多的渔业发展权益。三是在海洋能源领域,可积极与国际能源论坛(IEF)、国际能源署(IEA)、“欧佩克+”^③(OPEC+)等国际

^③ “欧佩克+”(OPEC+)是指石油输出国组织(欧佩克)的成员国和其他非欧佩克产油国组成的合作机制。

能源组织合作,并与二十国集团(G20)、亚太经合组织(APEC)等国际组织拓展海洋能源合作渠道,不断提升在全球能源定价中的话语权。

第二,参与全球海洋安全治理规则与技术标准制定。“大金砖”国家应积极通过联合声明、共同提案等方式参与全球海洋安全治理规则与标准制定,同时及时修订和补充现有法律框架,不断推动国际海洋法的完善与更新。

第三,推动构建全球海洋安全治理新秩序。针对当前西方海洋强国炒作的“金砖褪色论”与“金砖分化论”等悲观论断,以及所谓区域海洋“领导国”叙事来分化合作等问题,“大金砖”国家应在全球重大海洋安全治理议题方面统一立场、集体发声,同时主动承担起与自身地位和能力相匹配的供给责任,推动构建公正合理的全球海洋安全治理新秩序。

四、中国在“大金砖”国家海洋安全治理合作中的角色定位

2025年9月8日,习近平主席在金砖国家领导人线上峰会的讲话中指出:“中方愿同其他金砖国家一道,落实全球发展倡议,推进高质量共建‘一带一路’。”^[23]为此,中国应明晰在“大金砖”国家海洋安全治理合作中的角色定位,引领治理合作不断走深走实。

(一)海洋安全治理合作议题设置引领者

当前海洋安全治理议题尚未成为“大金砖”国家安全合作的优先方向。作为创始成员国和中坚力量,中国应明晰海洋安全治理合作议题设置引领者的角色定位。一方面,应主动设置海洋安全治理合作议题。自2013年以来,习近平主席主持或出席了金砖国家领导人历次会晤并发表重要讲话,从推动成立新开发银行到首创“金砖+”合作模式,推动“大金砖”国家合作不断走向深入。因此,中国应在遵守《联合国海洋法公约》的基础上积极参与或引领海洋安全治理合作议题的研究与规则制定,推动合作议题尽快落实。另一方面,应加强供给中国方案的实力储备。近年来,在“21世纪海上丝绸之路”倡议下,中国与金砖成员国开展了诸多海洋安全治理合作,贡献中国方案的能力与意愿不断提高。未来中国应加强海洋安全治理

合作议题设置的能力建设,并将海洋安全治理合作经验进行概念化创造和组织化推广,使来源于中国的治理合作方案能够真正转化为“大金砖”国家所共同认可的政策措施。

(二)海洋安全治理合作战略对接推动者

“大金砖”国家须将成员国海洋安全战略相对接,才能加快推动海洋安全治理合作议程。对此,中国应率先推动与各成员国海洋安全战略对接,发挥示范引领作用。

第一,从与俄罗斯有关战略对接来看,中国应与俄罗斯深入共建“冰上丝绸之路”,在北极航道、破冰船建设等方面建立起长期合作伙伴关系。第二,从与印度有关战略对接来看,近年来印度与美国在海洋安全治理合作方面呈现出快速升温的态势。对此,中国应与印度凝聚金砖合作机制下海洋安全治理合作共识,加强海洋安全战略互信。第三,从与南非有关战略对接来看,中国应与南非加强其周边海域的好望角、莫桑比克海峡安全保障合作,提升其在周边海域的态势感知能力。第四,从与巴西和埃及有关战略对接来看,中国应稳步推进与这两个国家的深海油气资源开发合作,并拓展与埃及深海天然气合作的新渠道,同时积极利用国际法维护苏伊士运河的航行自由。第五,从与埃塞俄比亚有关战略对接来看,中国作为埃塞俄比亚的第一大贸易伙伴和投资来源国,应继续支持其利用吉布提等周边港口,保障其转口贸易安全。第六,从与中东地区成员国有关战略对接来看,沙特、阿联酋、伊朗是全球重要的石油输出国,霍尔木兹海峡的安全保障对其海洋能源运输安全至关重要。对此,中国可与其建立区域性海上军事安全合作机制,加强区域海洋安全治理合作对话与协商。第七,从与印尼有关战略对接来看,作为“大金砖”国家的首个东南亚成员国和东盟最大经济体,中国应在海洋经贸、海洋资源开发和涉海基础设施建设等方面加强与印尼“全球海上支点”的战略对接。同时,印尼作为马六甲海峡沿岸国,中国应与印尼加强马六甲海峡的海上联合巡逻活动,以提升其海上执法能力。

(三)海洋安全治理合作公共产品提供者

当前全球海洋安全治理面临着海洋公共产品

供给与需求失衡的困境,对此中国应明晰海洋安全治理合作公共产品提供者的角色定位,并根据各成员国的海洋安全关切,有针对性地加强海洋安全治理公共产品供给。一是在涉海基础设施领域,巴西、南非、印度、印尼在涉海基础设施建设方面存在短板,海运物流体系成本较高、效率较低。如印尼作为“千岛之国”,岛屿之间主要通过数量众多的小型航运船队来实现货物运输,而全国400多个港口除了雅加达的丹戎不碌港和泗水港能够实现大型船舶装卸之外,其余大多数港口均通过小驳船转运,难以满足日益增长的海洋经济需求。对此,中国应发挥在造船业及港航业等方面的优势,为其提供涉海基础设施的海洋公共产品。二是在海洋能源运输领域,沙特、埃及、伊朗以及阿联酋在海洋能源运输和航道安全保障方面需要外部援助。对此,中国可为其提供巡逻舰艇、助航设备和海事人员培训等公共产品,以帮助其增强维持海洋能源运输与航道安全保障的能力。三是在海洋科技领域,中国与俄罗斯已在海上无人装备领域开展了广泛合作,今后中国可向俄罗斯提供更多如水下机器人、水陆两栖无人机等海洋科技公共产品,抢占“AI+海洋安全治理”合作新赛道。

(四)海洋安全治理合作高效机制完善者

从整体来看,“大金砖”国家海洋安全治理合作机制呈现出一定松散性。对此,中国应推动海洋安全治理合作高效机制的完善,为合作开展提供坚实支撑。第一,中国应推动建立海洋安全治理合作的目标层次体系,梳理在金砖合作机制下海洋安全治理合作的短期目标与长期目标、主要目标与次要目标。战略性目标与操作性目标,并根据海洋安全形势的发展与成员国利益诉求的变化及时优化目标分级,推动海洋安全治理合作的动态性、全局性与持续性。第二,中国应推动建立海洋安全治理合作实体运作机构,负责具体政策议程的落地、合作机制的建设完善,以及海洋安全治理议题集体行动的推进。第三,中国应在推动海洋安全治理合作协议或宣言达成的基础上,尝试构建各方普遍认同的、符合客观实际与各方利益诉求的海洋安全治理合作行为准则、执行规范和标准体系,明确界定各方在海洋安全治理合作

机制构建中的资金来源、任务分配、获益方式等方面的权利和义务,发挥刚性制度建设对海洋安全治理合作的约束作用。

(五)海洋安全治理合作利益分歧协调者

“大金砖”国家海洋安全关注点与诉求不尽相同,加之双边海洋安全矛盾时常掣肘,从而制约了整体合作的效能。对此,中国作为核心“枢纽”国家,应积极扮演海洋安全治理合作利益分歧的协调者,聚大同而化小异,推动海洋安全治理合作顺利开展。

从海洋经济发展规模来看,中国在“大金砖”国家内部居首位,且已连续多年成为印尼、巴西的最大贸易伙伴。近年来,与沙特、阿联酋、伊朗和埃及的海洋经济贸易也在持续增长。可见,中国正日益成为“大金砖”国家内部的核心“枢纽”国家,是维持海洋安全治理合作秩序的“稳定器”。但同时也应看到,新一轮扩员放大了成员国双边关系的复杂性,如伊朗与阿联酋之间存在布穆萨岛、大通不岛和小通不岛的岛屿主权争端问题;中东宿敌沙特和伊朗虽在中国斡旋之下实现世纪和解,但地缘政治之争和宗教矛盾不会就此消失;埃及与埃塞俄比亚在尼罗河水资源的分配和使用方面存在利益分歧。对此,中国应积极扮演好海洋安全治理合作利益的协调者,平衡各成员国的海洋安全利益分歧。一是尝试推动“大金砖”国家内部建立统一协调机制,开展海洋安全治理合作的定期对话与磋商。二是先从低敏感海洋安全治理领域入手,与其他成员国达成领导人会晤共识,促进在海洋环境保护、打击海上恐怖主义和非法捕捞等领域开展多边安全对话并达成合作备忘录。三是推动完善危机沟通机制和管理框架,在建立海洋安全治理合作高层共识的基础上,牵头制定具体的海洋安全危机管理协议,妥善应对内部海洋安全治理争议和分歧。

五、结语

当前世界百年未有之大变局深刻演进,以“大金砖”国家为代表的“全球南方”国家群体性崛起,正在成为推动全球海洋安全治理秩序变革的重要力量。而以美国为首的西方海洋强国正加紧舆论造势,鼓吹“金砖褪色论”“金砖崩溃论”等悲观论

断,给“大金砖”国家海洋安全治理合作带来极大挑战。但同时也应看到,扩员后的“大金砖”成色更足、分量更重。尽管各成员国海洋安全关切不尽相同,但“大金砖”国家海洋安全治理合作潜力足、空间大、韧性强,因此合作的机遇远大于挑战。当前全球安全威胁正逐渐从陆上外溢到海洋领域,在这种情况下“大金砖”国家深化海洋安全治理合作刻不容缓。中国作为创始成员国和最大发展中国家,在海洋安全治理合作中应继续扮演好议题设置引领者、战略对接推动者、公共产品提供者、高效机制完善者和利益分歧协调者的角色,与其他成员国一道不断增强海洋安全战略互信,推动“大金砖”国家这艘大船能够经受住国际风云变幻的考验,始终行稳致远!

参考文献:

- [1] World Bank. Toward a blue economy: a promise for sustainable growth in the Caribbean [R]. Washington, DC: World Bank Group, 2016.
- [2] TOMASZ L. The concept of maritime governance in international relations [J]. *Stosunki międzynarodowe-international relations*, 2018(54):124.
- [3] 刘新华. 海洋安全治理面临的挑战与中国的应对之道 [J]. *社会主义研究*, 2024(3):145-152.
- [4] U. S. Energy Information Administration. Amid regional conflict, the strait of Hormuz remains critical oil chokepoint [EB/OL]. (2025-06-16) [2025-06-24]. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65504>.
- [5] United Nations Conference on Trade and Development. Review of maritime transport 2019 [EB/OL]. (2019-11) [2025-06-23]. https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2019_en.pdf.
- [6] 徐秀军. 全球治理的金砖模式:生成逻辑与实践路径 [J]. *拉丁美洲研究*, 2022, 44(5):2-19, 154.
- [7] 习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长 [N]. *人民日报*, 2019-04-24(1).
- [8] 郭晓婷, 张建. 观念约束与行为偏好:当代俄罗斯海洋战略观与中俄海洋合作 [J]. *和平与发展*, 2023(3):27-52, 169-170.
- [9] HARSHITA K. India's SAGAR policy in the Indian ocean region [EB/OL]. (2020-12-25) [2025-06-19]. <https://diplomatist.com/2020/12/25/indias-sagar-policy-in-the-indian-ocean-region/>.
- [10] Department of Environmental Affairs. Operation Phakisa-oceans economy [EB/OL]. (2014-07) [2025-08-23]. https://www.dffe.gov.za/oc_projectsprogrammes_opoe.
- [11] The Jakarta Globe. President-Elect Jokowi calls for "United Indonesia" [EB/OL]. (2014-07-22) [2025-06-23]. <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/president-elect-jokowi-calls-united-indonesia>.
- [12] 中国政府网. 金砖国家领导人第十六次会晤喀山宣言(全文) [EB/OL]. (2024-10-24) [2025-06-19]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6982689.htm.
- [13] Ministry of External Affairs, Government of India. Silk Route to tie India in knots [EB/OL]. (2014-02-25) [2025-06-05]. <https://www.mea.gov.in/articles-in-indian-media.htm?dtl/22999/silk+route+to+tie+india+in+knots>.
- [14] 王蕾. 金砖国家间安全利益的关联与安全合作前景 [J]. *拉丁美洲研究*, 2017, 39(4):122-138, 157-158.
- [15] ABHIJIT S. China-Russia naval ties and the balance of maritime power in Asia [EB/OL]. (2015-08-27) [2025-08-12]. <https://www.idsa.in/publisher/comments/china-russia-naval-ties-and-the-balance-of-maritime-power-in-asia>.
- [16] ADRIANA E A. Can the BRICS cooperate in international security [J]. *International Organizations Research Journal*, 2017(3):73-93.
- [17] FELIX R. The rise of the BRICS [EB/OL]. (2023-08-22) [2025-06-05]. <https://www.statista.com/chart/30626/share-of-brics-in-global-gdp/>.
- [18] U. S. Department of State. G7 foreign ministers declaration on maritime security and prosperity [EB/OL]. (2025-03-14) [2025-05-13]. <https://www.state.gov/g7-foreign-ministers-declaration-on-maritime-security-and-prosperity/>.
- [19] The White House. Indo-Pacific strategy of the United States [EB/OL]. (2022-02-11) [2025-08-03]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.
- [20] 陈小鼎, 李珊. 制度认同:扩员后上海合作组织的发展动力 [J]. *当代亚太*, 2022(3):91-120, 153-154.
- [21] 李德杰. 印度洋安全治理中的小多边合作:动向与前景 [J]. *太平洋学报*, 2023, 31(7):72-83.
- [22] 蓝庆新, 武月, 杨挺. “大金砖”在全球能源体系中地位及定价话语权的提升 [J]. *俄罗斯东欧中亚研究*, 2024(5):1-17, 161.
- [23] 习近平. 团结合作 砥砺前行——在金砖国家领导人线上峰会的讲话 [N]. *人民日报*, 2025-09-09(2).

(本文责编:默 黎)