

# 美军推进“印太”海上安全战略 新动向:影响与挑战

蔡鹏鸿

**【内容摘要】** 2019年12月20日,美国国防部长埃斯珀在五角大楼讲话时把中国列为美军首要作战目标。这是美国国防战略的重要转折,对美国“印太战略”及海上安全政策产生直接影响。在此背景下,美军在印太地区的行动呈现一系列新动向:海上安全战略和政策制订无不以中国为目标,海军舰队建设重视高精尖科技装备、出现了美军可能介入南海局部地区武装冲突的迹象等。这些新动向中,美军特别关注中国海军走出马六甲海峡的行动走向、中国海军对高新技术的追求和军民融合行动,重视拉拢濒海地区的中小国家,企图以武力威慑和武装干预手段介入海上冲突。美军“印太”海上安全战略转型给中国带来挑战,包括中国的地缘安全环境进一步恶化,中国推动建设具有亚洲特色的安全架构遭遇挑战,中国的海洋权益遭受侵蚀等。面对挑战,中国应采取措施塑造周边安全环境、建设强大的海军,保卫岛屿主权和管辖海域不受侵犯。此外,中国还须加强军事前沿科技研究,特别是人工智能、量子信息、大数据、云计算等前沿科技,争取尽快改变国际军事竞争格局。

**【关键词】** 海上战略 美国“印太战略” 亚太海上安全 中国海上安全

**【作者简介】** 蔡鹏鸿,上海国际问题研究院研究员(上海 邮编:200233)

**【中图分类号】** D871.22 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2020)04-0024-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202004002

美国国防部长埃斯珀（Mark Esper）2019年12月宣称，美国将军事重点排序从“俄罗斯第一”修改为“中国第一”。<sup>①</sup>这是对美国军方推动实施以大国战略竞争为基调的国家防务战略做出的最新政策调整，对美国“印太战略”及海上安全政策产生了直接影响。本文研究美军“印太”海上安全政策的最新发展及其对中美关系的影响和挑战，首先分析在国际格局变动背景下美军“印太”海上安全战略的变化和演进；其次分析美国“印太”海上安全战略的最新动向和特点，把握其未来可能的军事行动走向；最后讨论美军战略变动造成的影响和挑战，以及中国的应对之策。<sup>②</sup>

## 一、美军“印太”海上安全战略调整的大背景

太平洋和印度洋（可简称“印太”）地缘战略地位及其形成的美国同中国等大国复杂多变的安全外交关系，具有深刻的冷战背景。美国从西北太平洋边缘沿日本列岛向南构建的第一岛链，是西太平洋岛屿及海洋区域连接亚洲大陆的结合部，是美国设法控制亚洲海洋并抑制中国的濒海地区（the littoral），同时又是中国所界定的国家利益所在并一直在坚决维护的海洋门户。中国维护马六甲海峡以外的国家利益也已经成为进入21世纪以来的重大使命，而美国规划印度洋濒海地区同西太平洋濒海地区的衔接和战略部署，则至少提前30年，凸显“印太”在美国海上安全战略中的重要地位。

---

<sup>①</sup> “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room,” Department of Defense, December 20, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2045725/departments-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/>.

<sup>②</sup> 为更加清晰地论述相关问题，需要对几个概念加以界定。一是本文论及“印太”海上安全关系主要涉及美国和中国，也涉及美国的部分盟国和伙伴国家，它们既是美国在“印太”地区海上安全活动的利益相关者，也是当前“印太”地区由海上安全问题触发地缘政治互动的参与者。二是本文侧重于研究美国海上力量在“印太”地区调整的最新动态及其对中美关系的影响，论及的中美关系是基于亚太及印度洋海上安全问题引发的中美关系，不是全球范围内的中美关系。三是全文议题设定在海上安全领域，除非必要，有关经济、文化等领域内容不进入研究视域。四是论文内容涉及的时间节点，除简述美国“印太”海上安全战略的历史因素外，着重于美军政策和行动的最新动向，时间范围大体上从2019年初美国制定《亚洲再保障倡议法》（Asia Reassurance Initiative Act, ARIA）开始，以及2019年6月《印太战略报告》发布以来，截至2020年2月10日美军对太平洋和印度洋海上安全政策的调整。资料使用基于其官方文件和军政高官言论。

美军“印太”海上安全战略是美国海军战略调整的重要组成部分，具有深刻的历史印记。二战后，美国自诩拥有“美国治下的世界秩序”，拥有大洋公海的制海权。然而，在核武器决定一切的思维下，美国军方和战略界的海上战略决策呈现一定程度的迟滞，甚至出现了一段“海上战略”空窗期。1970—1974年间出任美国海军作战部长的海军上将朱姆奥尔特（Admiral Elmo Zumwalt）重视海军战略理论研究和海上军事行动，启动了具有深远意义的海上战略研究，名为“2000年项目”（Project 2000）；其中包括两项研究计划，一是“未来海上战略研究”，另一是“20世纪70年代美国对太平洋/印度洋地区的战略”（U.S. Strategy for the Pacific/Indian Ocean Area in the 1970s.）。后者是美军战后第一次涉及所谓的印太地区海上安全战略研究课题，最后产生了具有历史意义的政策成果：首先，太平洋和印度洋是一个不可分割的战略实体（strategic entity）；其次，美军必须重视濒海地区；再次，把迪戈加西亚岛建成美海军基地，该岛在印度洋上具有重要的地缘战略价值。<sup>①</sup>在朱姆奥尔特海上战略研究的推动下，美国冷战时期第一份海上战略《1986海上战略》（Maritime Strategy of 1986）于1986年正式公布，其头号军事对手是苏联。制订过程中，其战略研究小组成员认为，美海军在太平洋战区的任务除了保卫美国领土、海上交通线之外，就是击沉苏军舰艇，从军事上压制苏联。<sup>②</sup>美国军方及战略学者认为，《1986海上战略》是里根政府打造600艘军舰击败苏联海军的一份“战争计划”，为赢得冷战、促进苏联解体发挥了突出作用。<sup>③</sup>

冷战结束后，在俄罗斯从太平洋和印度洋地区战略收缩的背景下，美国在海上面临的威胁不再来自超级大国，而是由散落在狭窄海域边缘的小国、“失败国家”、恐怖主义分子引发的低烈度冲突，它们大多来自濒海地区的非国家行为体，包括海盗。同时，在《联合国海洋法公约》正式生效的背景下，亚太地区以及南亚印度洋地区的沿岸国家纷纷提出并扩大领海主权和海

---

<sup>①</sup> John B. Hattendorf, *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977-1986*, Newport: Naval War College Press, 2004, pp. 8-9.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>③</sup> Frank C. Pandolfe, "The Evolution of Modern U.S. Naval Strategy," *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 4, 2016, pp. 13-14.

域管辖范围的主张,致使美国自由航行的公海空间受到挤压。为应对新形势下趋于复杂的海上安全环境,美国从1992年起将海上战略由大洋转向濒海地区。<sup>①</sup> 美军濒海战略承袭早年“印太”濒海政策思维,1996年《海军作战概念》(Naval Operational Concept 1996)文件规定,海军增加部署新型F/A-18E/F超级大黄蜂攻击型舰载机以及弗吉尼亚级攻击型潜艇,作战方向为波斯湾一直到朝鲜半岛的濒海地区。<sup>②</sup> “9·11”恐怖袭击事件后,美国军方把海上安全的不稳定地区划定在波斯湾到印度洋—西北太平洋濒海沿线。濒海战略赋予美国海军的重要使命之一是“前沿存在”,以针对濒海地区国家的反介入/区域拒止(A2/AD)策略。<sup>③</sup> 尽管没有指明要用濒海战略来对付中国,但美军初现防范中国海上崛起的战略考量。濒海战略是美军自信有能力对大洋实施控制,即确保传统制海权前提下,对转向“印太”地区的海上安全战略做出的调整。

奥巴马政府构筑“印太”海上安全弧形概念,为美国出台“印太”海上安全政策做出战略铺垫。时任国务卿希拉里·克林顿(Hillary R. Clinton)在2010年10月第一次提到“印太战略”<sup>④</sup>,次年11月,奥巴马总统在日本提出“亚太再平衡战略”,美国军方于2012年1月旋即提出“从西太平洋到东亚再进入印度洋和南亚这一弧形地带”的海上安全弧形概念。<sup>⑤</sup> 军方提出的“印太海上安全弧形链”是一条连接关岛和印度洋迪戈加西亚岛的海上威慑线,此线成为美军在太平洋和印度洋实施前沿部署的基本使命线。

以上说明,一方面,美国长期重视太平洋和印度洋地区;另一方面,其海上安全战略的军事重点排序则根据国际政治格局和海上安全环境变化而

---

① 美国20世纪90年代海上战略转型文件包括: *From the Sea: Preparing the Naval Service for the 21st Century* (1992); *Forward...From the Sea* (1994); and *Naval Operational Concept* (1996)。

② Peter D. Haynes, *Toward a New Maritime Strategy, American Naval Thinking in the Post-Cold War Era*, Annapolis: Naval Institute Press, 2015, p. 112.

③ Sam J. Tangredi, ed., *Globalization and Maritime Power*, Washington, D.C.: National Defense University Press, 2002, p. xxxi.

④ Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Speech at Kahala Hotel, Honolulu, HI, October 28, 2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>.

⑤ Department of Defense, *Staining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2, [https://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](https://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf).

变动。在冷战时期，美国军事上的头号对手是苏联。冷战结束后，美国先后发布若干“海上战略”报告，军事上以濒海地区的“失败国家”、恐怖主义为重点对象。进入 21 世纪以来，在中国周边海上安全问题上，美国欲以推动“南海问题国际化”来干扰中国的维权维稳措施。2014 年克里米亚事件之后，美军方以俄罗斯破坏战后国际秩序为由，再次把俄罗斯定位为首要军事对象。<sup>①</sup> 特朗普政府 2017 年底和 2018 年初先后发布的《美国国家安全战略》和《国防战略报告》虽然把中国和俄罗斯列为“修正主义国家”，<sup>②</sup> 但美国军方和战略界依然将俄罗斯视为挑战美国海上安全秩序的首要国家。<sup>③</sup> 这一排序观在 2019 年发生了变化。2019 年 12 月，新任国防部长埃斯珀在五角大楼正式宣称，美国防务的主要挑战是中国，其次为俄罗斯。<sup>④</sup> 尽管埃斯珀上任后在其他场合做过类似的政策表达，<sup>⑤</sup> 但是他在五角大楼郑重宣布，则是第一次。在 2019 年 6 月发布的《印太战略报告》中，中国被定位为“对手”（rival），而不是敌手（adversary），而此时埃斯珀特意把中国列为首要军事目标，是否具有更新原有的政策定位的意图？埃斯珀以中国在西太平洋海域“肆无忌惮”地挑战美国建立起来的海上安全秩序为由，直白地把中国列作了美国首要军事目标。<sup>⑥</sup> 可以认为，美国军方借此调整美国海

---

① 美国国防部长卡特 2016 年在国会作证时认为，美国面临的安全威胁“俄罗斯第一”。Ash Carter, “Submitted Statement--Senate Appropriations Committee-Defense (FY 2017 Budget Request),” Department of Defense, April 27, 2016, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/744066/submitted-statement-senate-appropriations-committee-defense-fy-2017-budget-requ/>; 2017 年 9 月 27 日，参联会主席邓福德在参议院作证时把俄罗斯视作美国最大的军事威胁。

② White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

③ “A Conversation With Chairman Of The Joint Chiefs Of Staff General Joseph F. Dunford,” Transcript, The Brookings Institution, May 29, 2019, p. 9, <https://www.brookings.edu/events/a-conversation-with-chairman-of-the-joint-chiefs-of-staff-general-dunford/>.

④ “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room,” Department of Defense, March 2, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2045725/department-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/>.

⑤ “U.S. Defense Priorities and Policies: A Conversation With Secretary Mark T. Esper,” Council on Foreign Relations, December 13, 2019 <https://www.cfr.org/event/us-defense-priorities-and-policies-conversation-secretary-mark-t-esper-0>.

⑥ “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room,” <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2045725/department-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/>.

上安全战略，旨在强化美军在亚太至印度洋海域的军事部署。

## 二、美国“印太”海上安全战略调整的动向和特点

美国军方把“俄罗斯第一、中国第二”的军事重点排序调整为“中国第一、俄罗斯第二”，第一次提出“中国第一”的重点排序，这是美军对其军事战略方针做出的重要修正，也为美军海上战略及“印太”海上安全战略确定了方向。特朗普执政以后，美国海上战略调整受到国内外战略界的密切关注。由于特朗普政府和美国国防部至今没有正式发布新的海上战略报告，也没有宣布终止《21世纪海上力量合作战略》（2015），因此从理论上讲其2015年版海上战略文件依然是现行美军海上战略。<sup>①</sup>不过，该文件同特朗普政府的国家安全战略、国防战略思维及政策实践存有冲突，调整并更新海上战略势在必行。从国家战略政策制订程序上看，美军涉海军事战略必须依据国家安全战略、国防战略和国家军事战略确立的政策方针加以制订。据此，尽管目前尚未公布解密版文本，但是除了国家安全战略、国防战略之外，“国家军事战略”和“海上战略”也是“印太”海上安全战略的政策指南。当前，美军已逐步公布一些军种的战略报告（解密版）。<sup>②</sup>其海上力量各兵种也在积极制订相关战略和规划，比如，美国海军和空军共同建设“联合全域指挥和控制网”（Joint All Domain Command and Control, JADC2）的战略报告即是最新一例。<sup>③</sup>由上述报告可以窥见当前美军“印太”海上安全战略调整的相关动向和特点。

第一，在军事对象的关注点上，第一次提出“中国第一”的重点排序，中国的海上军事能力和战略意图也成为美军海上战略调整的关键影响因素。美国“印太”海上安全政策既同国家安全战略和国防战略报告提出的“修正

---

<sup>①</sup> Sam J. Tangredi, *Running Silent and Algorithmic: The U.S. Navy Strategic Vision in 2019*, *Naval War College Review*, Vol. 72, No. 2, Spring 2019, p. 129.

<sup>②</sup> 包括: *Commandant's Planning Guidance-38th Commandant of the Marine Corps* 和 *Strategic Outlook for the Arctic*。

<sup>③</sup> Sam LaGrone, "Navy, Air Force Reach Handshake Agreement to Develop Joint Battle Network," U.S. Naval Institute, November 13, 2019, <https://news.usni.org/2019/11/13/navy-air-force-reach-handshake-agreement-to-develop-joint-battle-network>.

主义”提法保持一致，也是对“俄罗斯第一”排序做出的一次政策修正。这是对“印太”海上安全战略做出的重大调整，不仅承接了奥巴马政府的亚太再平衡战略及海上安全政策的基本要素，也是对里根政府海上战略中涉“印太”海上安全政策的回望和重塑。美国调整“印太”海上安全战略目标，是其动用国家力量应对中国崛起的一个方面，反映出美国在全球力量收缩之际尽可能将军事聚焦点放在“印太”地区，为维护“印太”乃至全球海上秩序的主导权而竭尽全力。冷战结束后，美军制订的海上战略有防范中国的成分，但是大多没有把中国作为主要因素加以考虑，因为美军认为中国的海上军事力量尚不能同美国相匹敌。但现在尽管美国海军依然认为自己拥有“绝对优势”，却必须务实地“面对一个更加强大、更加自信的中国海军”，因为中国的海上军事力量已今非昔比，作战能力已经大大提高。<sup>①</sup> 美国参议院军事委员会和海军高官们评估认为，中国正在努力打造一支赶超美国的现代化海军，有可能在 2030 年超越美国，对美军构成挑战。<sup>②</sup> 从政府层面看，美国认定中国短期战略目标是寻求在“印太”地区的海上霸权，在地区层面取代美国的地位；长远目标是设法主导全球海洋事务，全面取代美国。<sup>③</sup> 美国对中国战略“短期目标”的研判，是美国军事排序“中国第一”的战略指引。以美国人的思维判定，随着中国海上力量的日益强大，中国同历史上的海上霸权一样，将来也会向远海实施力量投送、攻击美国及其盟友，重新构建有利于中国的“印太”海上安全秩序。如同冷战时期美国战略制订建立在对手能力和战略意图加以研判的基础之上那样，现在美国在军事上确立中国为首要对手，中国也愈益成为美国“印太”海上安全战略调整的关键因素。

第二，在对中国亚太海上战略意图和军事行动的关注点上，特别重视中

---

① [美]詹姆斯·R·霍尔姆斯、吉原俊井：《21 世纪中国海军战略》，闫峰译，上海交通大学出版社 2015 年版，第 3 页。

② Senate Armed Services Committee, “Advance Policy Questions for VADM Michael M. Gilday, USN Nominee for Appointment to be Chief of Naval Operations Duties and Responsibilities,” July 31, 2019, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Gilday\\_APQs\\_07-31-19.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Gilday_APQs_07-31-19.pdf).

③ Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019, pp. 21-24, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>; and Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p. 8, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

国海军在印度洋甚至更远海域的行动走向,欲在印太海域构筑围堵中国的海上连线,阻断中国海上丝绸之路的点线连通布局。中国成为美军战略制订的关键变量,比以往任何时候更具指向意义。“中国第一”是美国军方在国会两院和白宫对华政策变动下做出的决定。美国会两院制定的《亚洲再保障倡议法》自2019年1月1日起生效。该法案是当前“面向印太地区的美国政策”,美国政府相关部门必须在限定的时间内提交实施报告。<sup>①</sup>2019年6月,美国国防部发布《印太战略报告》,是军方落实上述法案的行动方案,军事色彩浓厚,不仅承袭奥巴马政府“亚太再平衡战略”的海上力量东移政策,欲阻止中国海军走出第一岛链,而且试图将第一岛链向南延伸,阻遏中国经由马六甲海峡走向印度洋及更远海域。美军更加关注中国海军在印度洋地区的行动,跟踪和监视中国海军舰艇在印度洋甚至更远海域的航行。美第一岛链向南延伸,可以在军事上构筑一条连接印度洋海域围堵中国的海上连线,并通过夯实盟友和伙伴关系网络,阻断海上丝绸之路的点线连通布局。

第三,美国在海军舰队构成中重视高精尖科技装备,并强化海军的作战功能。特朗普政府在计划增加海军舰艇数量的时候,强调海军装备必须具有高科技含量,认为没有高精尖武器装备舰队,军舰再多也只能是数量上的叠加而已,无法超越对手或压倒对手。<sup>②</sup>在对中国特色海上军事力量变革和升级的关注点上,美国特别重视中国海军追求高新技术和军民融合行动。美海军高官深切感知中国正在打造一支与其一样的蓝水海军,认识到自身竞争优势已经收窄,甚至认为有些领域已经没有竞争优势。<sup>③</sup>美方还认为中国海军掌握并应用尖端技术的能力也已今非昔比,认为中国海军的海底作战能力已经提高,掌握了海底早期预警和探测系统,建成了先进的一体化空中防御体系以及形成了电磁战和网络战能力。<sup>④</sup>为此,美军加快提升研发能力,并设

---

<sup>①</sup> White House, “Bill Announcement,” December 31, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/bill-announcement-12/>.

<sup>②</sup> John M. Richardson, “The Future Navy,” U.S. Navy, May 17, 2017, p. 1, <https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Resource/TheFutureNavy.pdf>.

<sup>③</sup> U.S. Navy, *A Design for Maintaining Maritime Superiority, Version 2.0*, December 2018, <https://www.documentcloud.org/documents/5633091-A-Design-for-Maintaining-Maritime-Superiority.html>.

<sup>④</sup> Senate Armed Services Committee, “Advance Policy Questions for VADM Michael M. Gilday, USN Nominee for Appointment to be Chief of Naval Operations Duties and



法将人工智能、无人系统、导航定位、传感器、新型潜水作战系统等应用于海军能力建设中。现任海军作战部长吉尔岱（Michael M. Gilday）曾担任美海军信息网络舰队司令，2019 年 8 月上任以来，其将信息化、网络化建设置于海上力量作战功能的首要地位。新公布的 2021 年美国国防预算的科技投入总额达 1 066 亿美元，为历史之最，经费主要用于上述相关高精尖技术开发和太空、网络攻防等新疆域战场能力开发，谋求美国海军继续维持绝对优势地位。<sup>①</sup> 较之过去的海上战略，美军更加强调整海军的作战功能，设法剔除其中的非军事要素，如海上救助、打击海盗等，以适应大国战略竞争的要求。吉尔岱在 2019 年 12 月发布的《修订版作战命令》中提出，海军战略须聚焦于大国战略竞争，海军“要准备打仗、打胜仗”<sup>②</sup>。

第四，提前完成“印太”地区军力转移。特朗普政府的安全外交政策立足于“以实力追求和平”，通过“让美军再次强大”，达到为“美国再次强大”保驾护航的目的。特朗普政府在继承“亚太再平衡战略”安全核心要素的同时，提出了更具挑战性的“印太”安全战略，《国防战略报告》提出了建设“杀伤力更强、更灵敏的一体化联合部队”这一国家军事竞争战略。其实施措施之一是调整机构，把太平洋司令部改建为印太司令部，获取军事竞争优势。美国国防军费预算保持高位，2018 至 2021 财年军费总额分别达到 6 390、7 160、7 046 和 7 054 亿美元。<sup>③</sup> 从军力结构和人员配备看，美国部署在“印太”地区的海军和海军陆战队水面舰艇和潜艇达 200 艘之多，<sup>④</sup> 是美国现有 293 艘军舰总数的 68%。<sup>⑤</sup> 美国在“印太”地区驻军总兵力达 37.5

---

Responsibilities,” pp. 35-36.

① “DOD Releases Fiscal Year 2021 Budget Proposal,” Department of Defense, February 10, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2079489/dod-releases-fiscal-year-2021-budget-proposal/>.

② Michael M. Gilday, “FRAGO 01/2019: A Design for Maintaining Maritime Superiority,” U.S. Navy, December 2019, [https://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=111584](https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=111584).

③ DOD Releases Fiscal Year 2021 Budget Proposal, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2079489/dod-releases-fiscal-year-2021-budget-proposal/>.

④ Department Of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report, Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p. 19, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

⑤ 根据上一注释的数据计算。

万人, 远超驻欧军力。<sup>①</sup> 美军原计划于 2020 年实现 60% 的军力转移任务, 实际已提前超额完成。

第五, 推动改变亚太双边安全合作架构, 朝“小三边”和多边合作结构方向发展。为实施“印太”海上安全战略, 美国设法调整战后由美国建立并发挥主导作用的亚太安全架构。这种称为“轮辐轮毂”式的双边安全合作模式, 以美日、美澳、美韩、美菲、美泰军事同盟为基础, 以美国为军事后盾, 面向亚洲大陆呈扇形展开。奥巴马执政时期, 美国在努力强化亚太盟国双边合作架构的同时, 还试图扩大三边及更多边的安全合作, 甚至有“小北约”建设的动作, 但成效欠佳。“印太战略”更加重视多边安全合作, 扩大盟国和伙伴国家间的军事合作, 2019 年新举措新动向频出。美、日、澳三国海军当年 2 月在关岛举行“对抗北方演习”, 7 月在澳大利亚海域进行“护身符军刀”海上联演; 美、日、印三国海军同年 5 月在南海进行所谓演练。与此同时, 美国推动的美、日、印、澳四边合作取得进展, 2019 年 9 月, 四国在纽约举行了第一次部长级咨商会议, 四国承诺要在“印太”海上安全和网络安全领域加强合作。美方认为, 这是四国机制建设走向新的里程碑。<sup>②</sup> 美国突破长期的双边军事合作模式, 推动三边及多边海上军事合作, 旨在建设新型海上安全合作模式, 围堵中国海军走出第一岛链、走向印度洋, 构建美国主导下的“印太”海上安全秩序。

第六, 在亚太地区部署中程导弹和战术核武器。美国“印太”海上安全战略调整是否包括中程导弹和小型核武器, 一直是地区安全研究关注的重点。2019 年, 在大规模杀伤性武器领域令人忧虑的重大事件中, 首推美国退出《中导条约》。美国的行动似乎针对俄罗斯, 但在亚太地区更是针对中国。现在美国毫不讳言正在进行中导试验并欲向亚太地区部署, 目前的判断是, 部署地点可能将在关岛或南太地区。日本政府斥巨资购买马毛岛后, 不排除美国借机在该岛部署中程导弹的可能性。<sup>③</sup> 与此同时, 美海军开始在潜

---

① 同前一脚注。

② Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision*, p. 9.

③ 文威入:《日本巨资购岛为美军提供训练场地》,《中国国防报》2019 年 12 月 9 日, 第 4 版。

艇上装备低当量核武器（low-yield nuclear weapons）。2019年12月，特朗普总统签署通过《2020年国防授权法》，其中没有禁止美军部署低当量核武器，也没有阻止在潜艇上部署此类核武器。<sup>①</sup> 2020年2月，美国国防部对外报告，美国海军已在潜射弹道导弹上装备低当量核弹头。<sup>②</sup> 尽管当前美军只在巡航于大西洋的核潜艇上配备了装载低当量核弹头的潜射弹道导弹，但是在东亚海域出没的美海军核潜艇上的配备前景不可排除。可以认为，美军部署低当量核武器不只是针对俄罗斯，在亚太地区更是针对中国。<sup>③</sup> 这是中国周边海上安全亟须关注的新动向。一旦美国在亚太地区、特别是东亚海域部署中程导弹和低当量核武器，不仅可能引发新一轮核军备竞赛，也会破坏亚太地缘战略平衡态势，对中国周边海域和本土构成直接威胁。

第七，重视印度、新加坡在印太海上地缘战略中的作用，同时更加重视澜海中小国家的作用。美国“印太”海上安全战略落地的重点之一是构建伙伴关系圈。美国声称与盟国和伙伴国家共同站在“‘印太’前沿战线”，为“维护自由开放的地区秩序”而斗争。<sup>④</sup> 美国发展伙伴关系的重点对象是印度和新加坡。对印度，特朗普政府自2017年11月提出“印太战略”以来，一直试图将其拉入自己的核心伙伴圈，安全政策上向印度倾斜。2018年后，美国全面放开印度采购美制武器的限制，使印度可以获得一些美国盟国难以得到的高精尖武器。现在美印双方在军事合作上已实现三军接轨。2019年11月中旬，美印两国进行“老虎胜利”（Tiger Triumph）海上两栖演习，首创美印两国三军海上联演；预计2020年此类军演将继续，这将进一步深化两国三军合作关系。<sup>⑤</sup> 美国拉拢印度，根本动机是要在“印太”海上安全领域遏制中国。至于新加坡，美军视之为海上地缘战略重镇，其已成为美国海

---

① *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*, House of Representatives, pp. 3143-3148, <https://docs.house.gov/billsthisweek/20191209/CRPT-116hrpt333.pdf>.

② “Statement on the Fielding of the W76-2 Low-Yield Submarine Launched Ballistic Missile Warhead,” Department of Defense, February 4, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2073532/statement-on-the-fielding-of-the-w76-2-low-yield-submarine-launched-ballistic-m/>.

③ “US Navy Deploys Low-yield Trident W76-2 Nuclear Submarine Warhead,” *Naval Technology*, January 30, 2020, <https://www.naval-technology.com/news/us-navy-deploys-low-yield-trident-w76-2-nuclear-submarine-warhead/>.

④ Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision*, p. 4.

⑤ *Ibid.*

军和空军重要的后勤保障基地，其实质上发挥着军事基地的作用。2015—2018年，美国在新加坡轮换驻军人数累计达1500名。新加坡也是美军最早部署濒海战斗舰的地方，美濒海战斗舰往往从新加坡出发到南海实施所谓“航行自由”任务。2019年，美新军事合作达到新高度，新加坡同意美军未来15年继续使用樟宜海军基地，新加坡在美国关岛建立空军训练基地，同美军共同训练，提升两军共同作战的契合度。<sup>①</sup>美国同新加坡是一种特殊的伙伴关系，双方对保障自由开放的“印太”地区持有共同的观点。<sup>②</sup>有鉴于此，新加坡同美国已建立了非同一般的军事合作关系。此外，美国重视同其他中小国家的伙伴关系。根据《印太战略报告》，美国可使用各种手段拉拢相关国家，在中国与东南亚及印度洋中小国家合作中打入楔子，制造紧张关系，进而防止这些国家向中国倾斜，为美国实施的大国战略竞争服务。美方认为，中国要在印太地区恢复所谓的“朝贡体系”，取代美国建立以中国为主导的地区国际秩序。为保持地区主导地位，美国2018年在“印太”地区重拾胡萝卜加大棒政策，欲使中小国家不受中国影响，并将其纳入美国主导的“印太”伙伴关系网络。在“美国优先”口号下，一度出现了特朗普政府疏离亚太及印度洋中小国家的倾向，但是“印太战略”出笼后，美国重新向东南亚和南亚中小国家伸出橄榄枝，更新经济和军事援助项目。美国推出“蓝点网络”计划就是最新一例，它试图以援建基础设施为名拉拢被疏远的“印太”国家。2019年以来，美马、美越和美印尼之间的双边海军合作继续以多种形式推进。在印度洋海域，美国则特别重视斯里兰卡在海上地缘政治上的作用，注意改善同斯里兰卡关系，设法牵制或抵消中国的影响力。同时，凡不服从美国旨意者，又都被排除在受援国家之外，并从外交和军事上施压。比如，对于同中国关系愈发密切的柬埔寨、缅甸和老挝等，《亚洲再保障倡议法》明确要求美国援助项目必须排除这些国家。

---

<sup>①</sup> Singapore Government, “Singapore and the US Renew Memorandum of Understanding,” September 24, 2019, [https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/September/24sep19\\_nr](https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/September/24sep19_nr).

<sup>②</sup> “Readout of Meeting Between Secretary of Defense Mark T. Esper and Singapore Minister for Defence Ng Eng Hen,” Department of Defense, December 6, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2034641/readout-of-meeting-between-secretary-of-defense-mark-t-esper-and-singapore-mini/>.

第八,美军特别关注南海地区海上争议,图谋以武力威慑和武力干预手段介入冲突,并欲使南海成为大国战略竞争的试验场。美国长期以来一直否认中国对南海相关岛屿及周边海域拥有主权和管辖权,试图以中间人角色介入南海问题,包括召开南海问题国际会议、在海上安全问题上发挥平衡作用、支持菲律宾搞所谓“南海仲裁案”等。特朗普政府提出大国竞争战略,把美国战略重点由“9·11”恐怖袭击事件后的反恐转向大国战略竞争,现在为推行其“印太”战略,又将中国确立为首要目标,将中美安全关系事实上定调为美国的首要战略竞争关系。在此背景下,美国试图通过“印太”海上安全政策调整寻找在中、美战略竞争中胜出的突破点,欲抓住南海海上争议这一热点问题,使之成为大国战略竞争的舞台。美国认为,中国在南海争议问题上使用武力或武力威慑手段,不利于中国的大国政治形象;认为中国不执行“仲裁庭”裁决,不是一个大国遵守国际法和国际秩序的应有行为。美国据此认定,以南海问题为抓手,就足可在国际政治舞台上击败中国,并认为自己有充分理由压服中国,如若无果将采用强硬手段,逼迫中国退出南海。为此,2019年以来美国海军在南海的行动愈加强硬。首先,增加“航行自由”行动次数,并拉拢更多盟友加入南海“航行自由行动”。美海军2019年进行了7次“航行自由”行动,超过2017年的6次和2018年的5次。2020年1月25日,美海军濒海战斗舰进入南海展开“航行自由”行动,在农历新年中国抗击新冠肺炎疫情期间对中国挑战,这也是进入2020年后的第一次。预计未来美军将每2个月进行至少一次“航行自由行动”。美国不仅将澳、日、印等拉入南海及周边海域进行军演,而且还鼓动远在欧洲的法、英等北约盟友进入南海。<sup>①</sup>美国鼓动域外海军进入南海地区,既有谋求国际认同的目的,也是对中国施加压力。同时,美国欲更强硬地在相关地区对华实施军事威胁行动。吉尔岱不仅对中国在南海岛礁推进所谓“军事化”表示反对,而且甚至宣称如果香港和台湾地区“出问题”,也不排除派兵干预的可能,美军要随时准备上战场……战争不会事先发通知。<sup>②</sup>此外,美军将中国海警

<sup>①</sup> 南海战略态势感知:《2019年美军在南海及周边地区的军事演习》,北京大学南海战略感知规划,2019年12月11日,<https://scspi.pku.edu.cn/dtfx/500611.htm>。

<sup>②</sup> Michael M. Gilday, “USMC Executive & General Officer Offsite Symposium,” U.S. Navy,

和海上民兵在南海地区的非军事行动归纳为“灰色行动”，即不穿军装的军事行为，宣称美军不会熟视无睹，会以应对“海上违规”的中国海军采用的军事手段加以反击。<sup>①</sup>另外，美国欲通过修订《美菲共同防御条约》，扩大美菲南海共同防务圈，这预示美军有意介入南海地区可能发生的局部海上冲突。2019年11月，美国国防部长埃斯珀在会晤菲律宾国防部长洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）后称，1951年签订的《美菲共同防御条约》适用于包括南海的整个太平洋地区；美国国务卿蓬佩奥2019年3月在访问马尼拉时也做过类似的承诺。这是多年来美国高级官员第一次就《美菲共同防御条约》是否适用南海做出的公开表态。<sup>②</sup>该条约实际适用范围只限于菲律宾本土及岛屿领海三海里范围，2014年奥巴马总统访问菲律宾时不肯承诺《美菲共同防御条约》适用于南海海域。<sup>③</sup>蓬佩奥2019年讲话后，预计美菲两国可能在某个时候修订《美菲共同防御条约》，以确认美军可以在所谓菲律宾管辖的南海海域展开军事活动。如果条约修订完成，美菲南海海域防务合作圈势必扩大，对中国南海维权维稳、建设南海和平之海，以及对中国推进海上丝绸之路建设带来挑战，加剧中美间的战略竞争。

美军依照《国防战略报告》推进“印太”海上安全战略，以中国为主要敌手进行战略思考、军事部署，并出现了大步迈进的迹象。美国海上战略和政策制订无不以中国为目标，包括海军力量组合、舰队结构建设及高精尖技术的开发和应用、美军可能介入东海和南海地区海上争议和冲突的可能性等。这些新动向中，有的是第一次出现，有的则是在新的历史条件下重拾过去的外交和军事工具，从中可以预见美军在印太地区的行动走向。

---

September 19, 2019, <https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Gilday/Speech/CNO-190919-Gilday-USMC%20Off-site.pdf>.

① Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “US Warns China on Aggressive Acts by Fishing Boats and Coast Guard; Navy Chief Says Washington Will Use Military Rules of Engagement to Curb Provocative Behavior,” *Financial Times*, April 28, 2019, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>.

② “Philippines, U.S. Joint Defense Statement,” Department of Defense, November 19, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2020089/philippines-us-joint-defense-statement/>.

③ Thomas Lum and Ben Dolven: “The Republic of the Philippines and U.S. Interests-2014,” Congressional Research Service R43498, May 15, 2014, p. 12, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43498/7>.

### 三、影响、挑战与应对

在特朗普政府大国竞争战略导向下，美国国家安全战略和防务战略已基本调整到位，“印太”地区已经成为美国国防和军事的主要方向，中国成为美国“印太”海上安全战略方针的首要目标。在提出“修正主义”概念两年之后，美国在军事重点上抹去了“俄罗斯第一”这一排序，似乎是对战略目标做出的微调，却是在美国权势衰落的现实形势下对中国定位的“重新判定”。这样做，既是调动本国力量应对中国，又是要通过价值观一致的“印太”盟友和伙伴进一步遏制中国。

#### （一）美国的行动对中国构成严重影响和挑战

第一，美国“印太”海上安全战略方针恶化了亚太及印度洋地区的海洋地缘安全环境。在美国总体国家安全战略的谋划下，美国强化“印太”地区盟友的军事合作关系，军事部署和干预力度加大。美国在韩国部署“萨德”反导系统之后，进一步酝酿在西太平洋地区部署中程导弹系统，甚至要在核潜艇上加载低当量核武器，破坏地区战略平衡，恶化了地区海上安全环境，严重损害地区国家安全利益。错综复杂的周边海上安全形势，对中国主权、安全和经济建设形成严重影响和挑战。

第二，对中国的区域安全政策和建设中的亚洲特色安全架构带来消极影响和挑战。美国推进双边、三边及多边安全合作政策，对亚洲国家共同推进建设上海合作组织等区域合作架构带来不利影响，挑战中国支持建设的具有均衡稳定、开放包容特点的亚洲特色安全架构。

第三，对中国海洋权益构成威胁。在中国进入全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键阶段，美国调整国家安全战略和国防战略，制定针对中国的“印太”战略，挑起和加剧大国竞争。美国军事上视中国为第一对手，使中国在国土安全领域面临威胁，即在东亚海域尚未解决的岛屿领土争端、海洋划界问题依然存在的情况下，美国强化所谓海上航行自由行动，定期派遣舰船、飞机等实施抵近侦察，多次非法闯入中国领

海及有关岛礁邻近海空域，严重危害中国的领土主权与海洋权益。

第四，中国在高新军事技术领域面临进一步被限制和封锁的前景。美方不仅将“科技偷盗”等不实之词强加于中国，阻止中国高科技企业进入美国，限制两国人文交流，而且特朗普政府为抑制中国高新军事技术领域的赶超步伐，阻碍中国战略目标的实现，会进一步限制甚至禁止中美科技交流，尤其会包括涉海军事技术和太空技术的交流，推进科技“封锁”行动，使中国参与国际科技交流和合作面临更多困难。例如，美国为应对中国的“军民融合”政策，采取相应行动，并将更多中国相关企业纳入了技术封锁名单，这些都是明显的例证。

## （二）应对策略

面对美军“印太”海上安全战略及其行动所带来的诸多挑战，中国应将其置于世界百年未有之大变局下的中美关系大格局以及亚太和印度洋地区海上安全秩序调整的大背景下进行考量，从全球、区域、双边及我自身等层面制定应对之策。

第一，从运筹大国关系高度对待美国大国战略竞争的战略思维和政策。美国认定中国是首要对手，正是其面临权力相对衰落的情况下做出的一种战略冒险，美国试图以“军事优势”弥补其他，似有孤注一掷确保主导地位之势。但是，世界正处于百年未有之大变局中，从历史规律看，全球和区域层面的发展大势正朝着有利于中华民族伟大复兴的方向发展，美军虽可利用既有安全秩序的布局做出压制甚至铤而走险的动作，但是中国应坚持维护国家主权、安全和发展利益的底线，有能力也有底气同美方周旋，坚持协调、合作、稳定的总基调，妥善处理中美关系，管控大国摩擦、冲突和危机。

第二，塑造周边安全环境，共建亚洲命运共同体。美国利用冷战时期已经形成的盟友关系及其同这个地区部分国家的交往传统，形成了以美国为主导的地区安全秩序。但是，冷战结束以来，这个地区逐渐出现了若干多边合作机制，如上海合作组织、亚洲相互协作与信任措施会议、东盟地区论坛等，以及如六方会谈、东亚峰会等对话机制。此外，还有多边经济合作机制。这些组织和机制促进了亚太和印度洋地区的安全、稳定与繁荣。不可忽视的是，



中国在推动上海合作组织、亚信机制建设，促进朝鲜半岛六方会谈以及推动“南海行为准则”谈判上发挥了重要作用。中国提出“21 世纪海上丝绸之路”建设，推动建立亚洲基础设施投资银行，是中国为应对地区变化而倡议建立的多边机制。当然，中国还可以更加积极有为，主动塑造地区安全环境。当前情况下，中国应该以建设亚洲命运共同体为抓手，争取有所突破，取得进展。中国宜从中国近邻入手，特别是同中国接壤的国家开始，推动建设周边命运共同体，让命运共同体意识首先在周边地区培养起来，并让人类命运共同体首先在亚洲落地生根。

第三，建设强大海军，积极进入印度洋，推进维和护航行动，为国际社会提供公共产品。为使中国海洋权益不再受损失，中国应继续建设强大的国防力量，建设世界一流海军。中国不参与军备竞赛，但是拥有强大的海上力量是保卫国土安全和海洋权益不受侵犯的首选途径。中国是东亚海域和平的捍卫者，是周边海洋安全秩序的维护者和建设者，维护各国依据国际法所享有的航行和飞越自由，维护海上通道安全是中国应尽的职责，但是反对美国借“航行自由”之名擅自进入南沙、西沙岛礁及邻近海域和空域。同时，中国海军为维护国家海外利益提供战略支撑，肩负着维护海外利益的重任。

第四，对于美军高官渲染南海地区“军事化”以及准备介入南海地区可能发生的海上军事冲突或局部摩擦问题，中国要保持必要的警惕，也应保持随时能打击来犯之敌、保卫国家主权和安全的状态。在全球战略重心转移的背景下，中国周边海域已成为大国博弈的焦点。但是也应看到，由于中国在南海问题上保持克制和理智，积极维护南海海上通道畅通，没有挑战历史形成的海上利益格局，也经常考虑中小国家争端方的利益诉求，使得美国无法在南海地区煽动对抗性军事活动或建立小集团，这有利于南海争端方搁置争议共同开发的合作前景。同时，在这样的背景下，中美两军也应根据两国国防部签署的两个谅解备忘录行事，<sup>①</sup> 防止出现局部冲突事件。稳定中美两军的关系，有利于中国，有利于美国，也有利于地区国家。

---

<sup>①</sup> 即 2014 年两国国防部签署的谅解备忘录“建立重大军事行动相互通报信任措施机制”和“海空相遇安全行为准则”，以及 2015 年双方签署的“军事危机通报”“空中相遇”附件。

第五,积极应对日趋激烈的海上军事竞争,紧盯美军及其他国家新一轮海上军事革命,推进具有中国特色的军事革新,要加强军事前沿科技研究,特别是包括人工智能、量子信息、大数据、云计算等前沿科技研究,争取尽早形成中国在改变国际军事竞争格局中的有利态势。

## 结 束 语

美军推进“印太”海上安全战略并提出军事排序“中国第一”的新政策,是美国推行国家安全战略和国防战略要求下的产物,根本原因就是中国力量迅速壮大并可能动摇美国主导下的地区海洋安全秩序。美国认为自己依然具有军事优势,但是需要确保绝对优势。美国最新国防预算向太空、网络攻击和防卫、增强人工智能和联网作战能力倾斜,旨在提高“用于太平洋地区的高端作战能力”<sup>①</sup>,保持自己对“印太”海洋的控制权。

观察美国“印太”海上安全战略方针走向,在政策层面上必须关注美国海上战略调整。值得重视的问题包括三个方向。首先,如何理解美国海军“回归制海权”的战略转型?美国的海上战略如何处理大洋制海权同濒海战略关系?其次,回归制海是否意味着增加大型舰艇,大力建造航空母舰?再次,对美国海上战略的学术研究,应重视战略理论、海上运作的历史和现状,仅根据美国《水面部队战略》报告“回归海上控制”<sup>②</sup>,是否就可以认定美军海上战略转型?美国即使在强调制海权的冷战时期,也没有放弃过印度洋到西太平洋的濒海地区。现在,美国“印太”海上安全战略更加重视南海、东海地区的濒海海域,甚至在南海增加部署濒海战斗舰。这些都是本文主张进一步追踪研究的重要方向。

[责任编辑:樊文光]

---

<sup>①</sup> “FY2021 OUSDC Budget Rollout Briefing,” Department of Defense, February 10, 2020, p. 16, [https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2021/FY2021\\_OUSDC\\_Budget\\_Rollout\\_briefing.pdf](https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2021/FY2021_OUSDC_Budget_Rollout_briefing.pdf).

<sup>②</sup> Thomas S. Rowden, “Surface Force Strategy: Return to Sea Control,” U.S. Navy, December 2016, <https://www.navy.mil/strategic/SurfaceForceStrategy-ReturntoSeaControl.pdf>.