

美国强化印太海域态势感知的新动向及其对中国的影响

楼春豪 王 宥

摘要：海域态势感知是美国国家安全和海洋安全战略的重要内容。随着“印太战略”的持续推进，美国积极推动构建美国主导的、地区盟友和伙伴参与的印太海域态势感知网络。在美国加强对华战略竞争背景下，美国在印太地区强化海域态势感知布局也呈现诸多新的特点，包括地理范畴上从聚焦东南亚向印度洋和太平洋岛国拓展、抓手上从偏重军事安全向打击非法捕鱼转向、力量运用上更加侧重海岸警卫队。美国相关布局将提升其对中国的海域态势感知优势，为其强化对华海上围堵、搅局印太海域治理、离间中国与地区国家关系提供便利。

关键词：印太战略；海域态势感知；印太海域态势感知伙伴关系

中图分类号：D815 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）02—0035—09

“海域态势感知”（Maritime Domain Awareness）是各国发现并识别海上威胁、维护海洋方向国家利益的重要手段，也是国际社会开展合作、应对非传统安全挑战的重要内容。“国际海事组织”（IMO）将海域态势感知定义为：“对任何与海域相关的、可能影响安全、经济或环境的事务的有效理解，而海域（maritime domain）是海、洋或其他可航行水道的任何领域和事务，无论在其上、其下、相关、毗邻或接壤，包括所有与海事相关的活动、基础设施、人员、船货、船只和其他海上运输。”^①随着科学技术的发展以及海上威胁的多元化，主要沿海国对海域态势感知的重视和投入程度日益提升，努力构建由自动识别系统、沿岸雷达、远程识别与跟踪系统、水下识别系统等组成的立体态势感知网络，以求提升对海上威胁及时预警和应对的能力。一些国际和多边机构也关注海域态势感知的制度和平台建设，这些制度和平台在很大程度上具有国际公共产品的特性，是对全球海洋治理的重要实践。

美国一直重视提高本国的海域态势感知能力，将之作为国家安全和海洋安全战略的重要内容。在“印太战略”背景下，美国积极推动构建美国主导的、地区盟友和伙伴参与的印太海域态势感知网络，试图强化对中国的海上围堵。2022年5月24日，美国、日本、印度和澳大利亚四国领导人在东京举行“四边机制”第四次峰会，提出共同推动建立“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA），则是最新进展之一。笔者梳理发现，美国在印太地区的海域态势感知布局，在地域上更加强调各次区域整合、在力量运用上

作者简介：楼春豪，男，法学博士，中国现代国际关系研究院研究员，主要从事印度国别、南亚区域议题、印太战略等问题研究。

王 宥，女，国际关系学院学生，主要从事印度外交研究。

^① International Maritime Organization (2018). *Enhancing Maritime Domain Awareness in West Indian Ocean and Gulf of Aden*. <https://www.imo.org/en/MediaCentre/Pages/WhatsNew-1203.aspx>.

更加注重美国海岸警卫队、在议题上更加关注非法、不报告和不管制捕鱼(IUU,以下简称“IUU 捕鱼”)。对于中国而言,既需要警惕和防范美国将海域态势感知问题地缘政治化的图谋和举动,也要认识到海域态势感知本身具有一定的公共产品属性,并努力推进与地区国家在海域态势感知领域的务实合作。

一、美国海域态势感知政策的演进

2001年“9·11”事件之后,美国日益认识到感知、防范和应对来自海上的威胁对维护国家安全的重要性,逐渐发展出现代意义上的海域态势感知。随着美国国家安全战略和海洋安全战略的调整演变,美国对海域态势感知的认识和政策实践也在不断深化之中。

(一) 海域态势感知是美国国家安全战略和海洋安全战略的重要组成

2004年12月,时任美国总统乔治·布什签署的《国家安全总统指令-41号》(NSPD-41)和《国土安全总统指令-13号》(HSPD-13),提出设立“海洋安全政策协调委员会”,负责制定《国家海洋安全战略》和7项配套的落实计划,涉及海域态势感知、威胁应对、国际协调、海上基础设施、海上交通系统、海上商业安全、国内支持网络等,其中海域态势感知被认为是其他计划的基础。2005年10月,美国正式出台《实现海域态势感知国家计划》,提出“海域态势感知”是对“与全球海域相关的、能影响美国安全、经济或环境的任何态势的有效理解”,并对海域态势感知的目标任务、指导原则、有效决策、优先领域、落实举措等作出了明确规定,^①系美国推进海域态势感知能力和体系建设的指导性文件。

2007年12月,美国出台《国家海域态势感知行动概念》,进一步明确海域态势感知信息的融合、分析、发送等的落实架构,提出设立由海军、海岸警卫队、情报共同体、能源部、联邦调查局、移民局等单位派代表参加的“海域态势感知利益相关方委员会”(MDA Stakeholder Board),着重解决各部门间的协同配合问题。^②2013年12月,美国政府发布了《海域态势感知国家计划》,对前述文件进行整合与完善,同时再次强调海域态势感知对维护美国海上利益、实现全球海上安全战略目标具有重要意义。

2017年底,特朗普政府的《国家安全战略》将中国定性为“战略竞争者”,随即抛出“自由和开放的印太战略”。特朗普任内,美国“印太战略”的重点方向就是海上安全,并通过深化美日印澳“四边机制”框架下防务安全合作、升级南海“航行自由行动”、插手东海南海争端等,强化对中国的海上围堵力度,而“海域态势感知”则是重点领域。美国《2019财年国防授权法》将“东南亚海上安全倡议”(SEAMSI)更名为“印太海域安全倡议”(IPMSI),聚焦提升印太伙伴国包括海域态势感知在内的海上能力。2022年2月,拜登政府出台新版《印太战略报告》,将构建美国主导的海域态势感知网络作为一项重要内容。在其提出的未来1—2年的10项行动计划中,第一项行动计划就涉及“提升海域态势感知能力”^③。2022年5月的美日印澳“四边峰会”上,四国提出共建“印太海域态势感知伙伴关系”,是拜登版“印太战略”在海域态势感知领域的进一步实践。2022年9月,美日印澳在联合国大会期间举行四边外长会,重申“四国承诺支持地区伙伴改进海上安全和态势感知的努力。与地区伙伴密切磋商,继续推动印太海域态势感知伙伴关系”^④。

① United States Department of Homeland Security (2005). *National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness for the National Strategy for Maritime Security*. https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/HSPD_MDAPlan_0.pdf.

② National Maritime Intelligence-Integration Office (2007). *National Concept of Operations for Maritime Domain Awareness*. <https://nmio.ise.gov/Portals/16/Docs/071213mdaconops.pdf?ver=2015-12-04-123515-657#:~:text=This%20Maritime%20Domain%20Awareness%20%28MDA%29%20Concept%20of%20Operations,to%20align%20activities%20that%20contribute%20to%20achieving%20MDA.>

③ The White House (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

④ Ministry of External Affairs, Government of India (2022). *Joint Readout of Quad Ministerial Meeting*. https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/35744/Joint_Readout_of_Quad_Ministerial_Meeting.

（二）海域态势感知的政策重点从防范恐怖威胁转向应对大国竞争

“9·11”事件之后，美国国内对预警和防范恐怖分子经海路发动恐怖袭击的讨论增多，对海域态势感知的重视程度提升，并强调要“尽早并在离美国海岸尽可能远的地方发现威胁”。2005年的《实现海域态势感知国家计划》提出，其目标是“提高海洋领域的透明度，尽早并尽可能远离美国本土的情况下，侦测、威慑并击败威胁；能够对各种海上威胁做出准确、动态和自信的决定和反应；确保航行自由和商业有效流通”^①。这一阶段，美国海域态势感知的初始动机是确保本土免受来自海上的非传统安全威胁。

2013年出台的《海域态势感知国家计划》对上述目标进行调整，不仅强调应对“威胁”，还强调要应对“挑战”；不仅强调本国涉海各部门的能力建设，还强调与其他国家合作的“伙伴关系”；对国际法、航行和飞越自由等的表述增多，同时删除了“尽可能远离美国本土”的表述，表明美国对海域态势感知的定位不仅局限于国土安全，还与美国全球战略相挂钩。

2017年底抛出“印太战略”后，“海域态势感知”在美国国家安全和对华竞争战略中的地位进一步提升，逐步成为美国谋求对华压倒性军事优势、侵损中国正当合法海洋权益的重要抓手。无论是美日印澳“四边机制”框架下的海上安全双多边合作，抑或是对东南亚、南亚和南太岛国的海上安全援助，美国都将强化地区国家海域态势感知能力、整合海域态势感知体系、加强对中国海上活动监视作为重要内容，“印太海域态势感知伙伴关系”“打击IUU捕鱼国家安全备忘录”等则是最新进展。

（三）海域态势感知的实践手段兼顾自身能力建设与伙伴网络构建

一方面，美国已逐步建成海空一体、军民融合的海域态势感知体系。美国注重涉海部门在海域态势感知领域的协同合作，2020年修订版《海域态势感知国家计划》（初版是2013年版）强调跨部门整合，包括国防部、交通部、国土安全部以及其他相关的联邦政府和机构，美国海军和海岸警卫队的合作尤为重要。随着海岸警卫队在西太平洋和南太平洋活动的增加，以及在相关海域部署的海岸警卫队巡逻船都划归印太司令部指挥，海军和海岸警卫队的协同将更强。美国还注重发展海陆空天网的立体海域态势感知能力，形成了涵盖水面、水下、空中乃至太空的立体化的海域态势感知体系。2022年1月，美海军推出的海域态势感知系统PROTEUS，进一步提升了美国对全球海域态势感知的能力。

另一方面，美国非常重视同盟和伙伴网络建设。美国通过援助巡逻船和设备、开展人员培训和交流、推进联演联训等方式，帮助盟国和伙伴国提升海域态势感知能力，并着力推进各国海域态势感知网络与美方体系的整合。比如，美国重视美日印澳“四边机制”下的海上安全合作，与日本、印度、澳大利亚都建立了海洋安全合作机制，并推动日、印、澳之间的双边安全合作，从而形成四国在印太海洋安全领域的闭环。再以东南亚为例，美国2015年6月推出“东南亚海上安全倡议”，计划5年内投入4.25亿美元，推动印尼、马来西亚、菲律宾、越南、泰国等提高海域态势感知能力，寻求将各国海洋指挥控制中心相互整合，构建共同行动图景。

二、“印太战略”视角下美国海域态势感知建设新动向

近年来，美国持续推进“印太战略”，不断强化与地区盟友和伙伴的海域态势感知合作。2022年5月美日印澳发起的“印太海域态势感知伙伴关系”，明确提出“通过与地区伙伴的密切磋商，提供近实时的、综合的、具有成本效益的海域感知图景”，“提升太平洋岛国、东南亚和印度洋地区伙伴的能力，全面监测其海岸水域，以捍卫自由和开放的印太”，“通过未来五年对印太海域态势感知伙伴关系的投入，为该地区的海域态势感知做贡献，而这是和平、稳定和繁荣的根本性需求”，其带来的好处包括“对

^① United States Department of Homeland Security (2005). *National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness for the National Strategy for Maritime Security*.

暗船和其他战术性活动的跟踪；应对气候和人道主义事件，保护各国渔业等”。^①综合分析，美国在“印太战略”框架下的海域态势感知实践呈现如下新动向。

（一）从聚焦东南亚逐渐向印度洋以及南太地区拓展，突出整个印太地区的“共同图景”

美国在印太地区海域态势感知的布局首要是在东南亚地区，这与其“印太战略”的重点方向相一致。2015年5月，时任美国国防部长卡特在香格里拉对话会上，提出美国将启动“东南亚海上安全倡议”，并将加强地区伙伴国的海域态势感知能力作为七大任务之一。除加强自身在南海地区的军事显性存在之外，美国还加大对东南亚国家的军事援助和培训，帮助地区国家提高海域态势感知能力。如美国通过援建岸基雷达、船基雷达等，帮助印度尼西亚和马来西亚建立了“综合海洋侦察系统”（IMSS）；援助菲律宾建立国家沿海监视中心（NCWC）和沿海监视雷达系统（CWRS），向菲律宾海岸警卫队提供装备、培训等方面的援助；援助越南大规模杀伤性武器的侦测装备，援建海岸警卫队培训中心，等等。^②

随着美国对华战略竞争的升级以及美印防务安全合作的深化，美国逐步加大环孟加拉湾地区的海域态势感知体系建设。美国2018年推出“孟加拉湾倡议”，以帮助孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫提高海域态势感知和海上执法能力为由头，加强对环孟加拉湾地区的海上安全布局。截至2021年，美国以外国军事融资的形式向该倡议提供大约1.45亿美元援助。^③2019年，美国将斯里兰卡和孟加拉国纳入“印太海上安全倡议”，向菲律宾、越南、印度尼西亚、马来西亚、泰国、斯里兰卡和孟加拉国提供培训、装备、补给、基建等援助，增强各国“识别、分享和促进”海域态势感知和海上安全的能力。

除了东南亚和东北印度洋之外，拜登政府还加大对太平洋岛国的战略投入。2022年4月，中国与所罗门群岛签署政府间安全合作协议框架，被美国、澳大利亚、新西兰等国视为对其国家安全和利益的重大挑战，各国明显加强对南太岛国的施压和拉拢。拜登政府“印太战略”提出要“增加在东南亚和太平洋岛国的使领馆数量”，将“提高太平洋岛国的韧性”作为“印太战略”十项行动计划之一，推动与太平洋岛国的合作以“保障渔业安全，提升海域态势感知”。^④2022年6月，美国、澳大利亚、日本、新西兰和英国成立了“蓝色太平洋伙伴”（PBP），“旨在通过提高各国海域态势感知、应对气候变化的韧性、增强保护海上边界利益的能力，保障太平洋岛国的独立和主权”。^⑤2022年9月28—29日，美国在华盛顿举办首届美国—太平洋岛国峰会，出台首份针对太平洋岛国的战略《美国的太平洋伙伴关系战略》。该战略提出的10项行动举措中，其中一条是“支持海洋保护、海上安全和主权权利”，强调“发展海域态势感知能力，确保太平洋岛国有能力监测本国海域，包括渔业资源和保护区”，“美日印澳‘四边机制’努力落实印太海域态势感知伙伴关系倡议，提高太平洋岛国应对挑战的能力，包括行使主权权利保障沿海资源安全、打击非法捕鱼、消除毒品走私等海上安全挑战”。^⑥可见，随着美国“印太战略”的推入，美国已将南亚、东南亚和南太都纳入其海域态势感知布局范围之内。

（二）从偏重军事安全向打击非法捕鱼等非传统安全议题拓展，抢占地区海洋秩序主导权

总的来说，美国海域态势感知布局的重点偏向军事安全领域。即使目前，军事安全仍是美国印太海域态势感知布局的重点内容，但拜登政府日益强调海域态势感知在打击诸如“IUU捕鱼”、海上犯罪等

① The White House (2022). *FACT SHEET: Quad Leaders' Tokyo Summit 2022*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/>.

② Department of Defense (2015). *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*. https://www.dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Mairtime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF.

③ U.S. Department of State (2021). *U.S. Security Cooperation with India*. <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-india/>.

④ The White House (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*.

⑤ U.S. Department of State (2022). *U.S. Engagement in the Pacific Islands: 2022 Pacific Islands Conference of Leaders*. <https://www.state.gov/u-s-engagement-in-the-pacific-islands-2022-pacific-islands-conference-of-leaders/>.

⑥ The White House (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*.

非传统安全领域的作用。其主要考虑包括：一则通过对非传统安全问题的介入，可以在一定程度上缓解部分东南亚国家对美国推动地区军事化、中美爆发军事冲突的担忧，为美国加强在该地区的海域态势感知布局减少阻力。二则“IUU 捕鱼”、气候变化等也是东南亚、南太岛国、南亚国家等共同关注的议题，能够给美国提供与相关国家开展合作的最大公约数。三则通过对可持续渔业、海洋保护区、气候变化等问题的炒作，既能占据道德高地，又可加强对中国的“规则制约”，图谋在道义和规则上“捆绑”和“限定”中国。

2022年4月在帕劳举行的第七届“我们的海洋”会议上，美国提出在气候变化、可持续渔业等领域加强合作。2022年5月美日印澳“四边峰会”提出要建立“印太海域态势感知伙伴关系”，帮助地区国家提升保护本国渔业的能力。同月举行的美国—东盟特别峰会上，美国和东盟国家强调“加强包括海上执法部门在内的相关机构合作与协调，通过信息和专业实践的股份、技术援助等，在海域态势感知、海上搜救、海上安全、打击 IUU 捕鱼等领域开展合作”^①。2022年6月，美国总统拜登签署《打击 IUU 捕鱼和相关劳工滥用的国家安全备忘录》，是美国关于“IUU 捕鱼”问题的首份国家安全备忘录。该备忘录明确指出：“国务卿和国防部长要与‘四边机制’其他成员国加强沟通，加快落实印太海域态势感知伙伴关系，使用先进的商业卫星数据，提升南亚、东南亚和太平洋岛国的海域态势感知和海上安全能力，国家海洋和大气管理局、美国国际开发署、海岸警卫队和情报共同体将提供支持；国务卿、国防部长和美国国际开发署署长应与合作伙伴合作，利用一切可用工具提高海域态势感知，以打击 IUU 捕鱼，包括增加船舶跟踪系统、空中监视和无线电频率数据的使用，以及酌情利用机器学习与合成孔径雷达相结合的先进技术。”^②

（三）美国更加重视海岸警卫队在印太海域态势感知体系中的作用

海岸警卫队是美国海域态势感知体系中的重要一环，设有海上情报融合中心，以及负责处理所有进入美国港口船只到港通知的“国家船只行动中心”。不过，相较而言，海岸警卫队更偏重保卫美国本土安全，海军而非海岸警卫队是美国在印太地区的主要海上力量。不过近年来，美国开始推动海岸警卫队在印太地区发挥更大作用。2020年10月，美国国家安全顾问奥布莱恩特意强调海岸警卫队在应对所谓的“（中方）导致不稳定的、恶意的行为”方面的作用。^③

2022年2月，拜登政府“印太战略”明确提及，“扩大美国海岸警卫队在东南亚、南亚和太平洋岛国的存在与合作，聚焦提供咨询和培训、力量部署与能力建设，……包括提高海上能力和强化海域态势感知”^④。2022年3月公布的美国海岸警卫队2023财年预算中，专门列支4840万美元用于开展“印太行动”，高于其在北极（3010万美元）和大西洋（4000万美元）方向的投入。^⑤2022年5月的美国—东盟特别峰会上，美国宣布新增6000万美元用于地区海洋安全倡议，绝大多数资金由美国海岸警卫队支配；宣布向美国驻东盟代表团派驻海岸警卫队军官；美国国务院和海岸警卫队将向东南亚地区部署培训团队，为地区伙伴国的海事执法机构提供培训；在东南亚海域部署巡逻船、对东南亚国家转让退役舰艇；国务院、

① The ASEAN Secretariat (2022). *ASEAN-U.S. Special Summit 2022 Joint Vision Statement*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>.

② The White House (2022). *Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/27/memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>.

③ U.S. Embassy in Samoa (2020). *Statement from National Security Advisor Robert C. O'Brien*. <https://ws.usembassy.gov/statement-from-national-security-advisor-robert-c-obrien/>.

④ The White House (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*.

⑤ United States Coast Guard(2022). *Posture Statement: 2023 Budget Overview*. <https://www.uscg.mil/Portals/0/documents/budget/2023/FY%202023%20Posture%20Statement.pdf?ver=nSivAr6imO5IsOC3m0PMsg%3d%3d×tamp=1648484300591>.

劳工部和海岸警卫队将发起联合倡议，帮助东盟国家打击“IUU 捕鱼”。^①2022年6月东盟防长扩大会上，与会各方讨论了美国推动而成的《东南亚海上执法倡议和东盟国防部长扩大会在海洋安全领域的信息分享讨论文件》。^②在政策实践中，美国将海岸警卫队在西太平洋地区的活动归口海军第7舰队指挥，以便更好地与海军协同行动，同时大幅强化在印太海域的舰艇数量和活动强度、增加与其他国家海上执法力量联合巡逻的次数、帮助地区国家提高海域态势感知能力、提升与美国及其盟友海上军事力量的协同行动等。如2019年3月下旬，美国海岸警卫队国家安全舰“伯索夫”号与美国海军驱逐舰“柯蒂斯·威尔伯”号一起穿越台湾海峡，是美海军和海岸警卫队首次联合穿越台湾海峡。

显然，美国将进一步推动海岸警卫队在印太地区（特别是东南亚地区）的力量部署和运用，并充分发挥海岸警卫队在执法合作、人员培训等方面的特色，强化自身对该地区的海域态势感知和反应能力。一是利用海岸警卫队兼具军事和执法双重色彩，更好应对其渲染的来自中国的“灰色地带”挑战。海岸警卫队具有“似军非军”的特点，虽然在西太平洋行动已划归海军指挥，但其执法机构的属性又赋予其更大活动空间，使其既能够与美国及其地区盟友的海军开展联合军事行动，又能开展打击非法捕鱼、打击海上犯罪等执法活动。二是以打击海上犯罪和应对自然灾害等为借口，可以更加“柔性地”提升地区力量部署。地区国家普遍担心中美对抗升级为军事冲突而殃及自身，对美国过度地强化对华军事遏制心存顾虑，但打着执法合作旗号开展行动的海岸警卫队，则有助于缓解地区国家对中美军事冲突的顾虑。三是海岸警卫队本身就有较强的海域态势感知能力，且与地区国家已有一定合作基础。如美国目前已与11个太平洋岛国签署“随船观察员协定”，各国海上执法人员作为“随船观察员”登上美国的海岸警卫队舰船，对本国专属经济区进行执法巡逻。^③

三、美国印太海域态势感知网络对中国的挑战

美国对中国的战略竞争是全方位的，但从地理层面看，更多的是从海上加强对中国的战略围堵。一则是与陆地方向相比，美国在海洋方向拥有更大的地缘和实力优势，可以凭借其海空军力优势和地区军事同盟，强化对中国的遏制围堵；二则美国可以借此挑起中国与邻国的领土主权和海洋权益之争，使中国周边国家在安全上更加依赖美国，为美国加强在东南亚、东北亚乃至南亚的军力部署提供借口，并恶化中邻关系；三则美国可以通过与印度的海洋安全合作、提高在孟加拉湾地区的军事存在等，补强其在印度洋方向的力量存在，提升对印太海上通道的整体扼控能力。此外，海洋方向也是承载中国国家利益较多的方向，中国的沿海省份在国内经济版图中权重很大，中国的对外贸易主要通过海上交通。因此，西太平洋是美国对华战略围堵首要和主要的地区，中美战略碰撞首先发生在西太平洋。美国持续推进“印太战略”背景下，加之中印关系竞争面凸显、澳大利亚追随美国对华竞争等，中美战略碰撞也从西太平洋延伸到印度洋和南太平洋。美国在“印太战略”框架下加强印太海域态势感知网络构建，或将进一步提升美国主导印太海洋秩序的能力，并对中国的国家主权、安全和发展利益造成消极影响。

（一）美国通过对印太地区海域态势感知平台的整合，强化对中国海上活动的感知与应对

首先，美国试图构建针对中国的“军事力量+非传统议题”的新型岛链战略，筑牢对中国的海上围堵。中国具有大陆边缘海的特点，这种地理结构导致中国对外开放的海上通道“受制于人”。美国凭借其海空军优势，依托西太平洋地区的同盟体系和前沿基地，推行岛链战略，强化对西太地区重要海峡的控制

① The White House (2022). *FACT SHEET: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

② Association of Southeast Asian Nations (2022). *Joint Declaration of the ASEAN Defence Ministers on Defence Cooperation to Strengthen Solidarity for a Harmonised Security*. https://asean.org/wp-content/uploads/2022/06/Joint_Declaration_of_the_16th-ADMM_Adopted-by-the-16th-ADMM-22-June-2022.pdf.

③ 这11个国家分别是库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、基里巴斯、瑙鲁、帕劳、马绍尔群岛、萨摩亚、汤加、图瓦卢和瓦努阿图。此外，美国还在推动与巴布亚新几内亚和所罗门群岛签署类似协议。

力，使中国处于“有海无洋”的窘境。随着中国海洋强国建设的推进和海外利益的增多，中国海上力量必然要走向大洋。中国海洋战略的演进以及反介入/区域拒止（A2/AD）能力的快速提升，使美国认为传统的岛链战略已无法有效遏阻中国向远洋拓展的态势，因此不断完善强化其岛链战略。过去几年，美国提出海空一体战、完善岛链布局、划设海洋保护区等方式，曾试图构建“传统岛链”叠加“海洋保护区”的双重围堵链条等，来巩固对中国的海上围堵强度。下一步，美国或凭借海域态势感知领域的优势，裹挟印太地区国家，以打击“IUU 捕鱼”、加强地区海上执法合作等为抓手，构筑涵盖西太平洋、印度洋及南太地区的“军事力量+非传统议题”的新型岛链战略。这种岛链战略不仅使美国从军事层面来阻止中国海上力量走出去，而且还在“IUU 捕鱼”等软议题、海上活动的规则等领域牵制中国海上力量走出去。

其次，美国将打通融合印太地区已有的海域态势感知平台，强化对中国海上行动的感知和反应。近年来，美国推动日本、印度和澳大利亚签署双边海上安全和情报共享合作机制，使得四国在海域态势感知领域基本形成合作闭环；与东南亚国家和太平洋岛国已建立双多边海域态势感知机制，深度介入各国沿海监测系统和海上执法能力建设。美国抛出“印太海域态势感知伙伴关系”，明确提出要向已有的地区信息融合中心提供支持，包括位于印度的信息融合中心（印度洋）、位于新加坡的信息融合中心、位于所罗门群岛的太平洋论坛渔业局，以及位于瓦努阿图的太平洋融合中心。下一步，美国倘若激活、打通、整合印太地区的海域态势感知平台，势必会使中国陷入海上活动对美国及其盟友和密切伙伴“单向透明”的处境，威胁中国的海洋数据安全，使中国的海上行动“处处被动”。

再次，美国将加大对涉及中国的海上争端的介入力度，不利于中国维护正当合法的海洋权益。近年来，美国不断插手中国周边主权和海洋权益争端，从“相对中立”到“暗中操盘”再到“公然操刀”，已经成为影响地区海洋安全稳定的最大负面因素。随着印太海域态势感知网络体系的完善，美国势必会更加强势地在中国周边海空域开展抵近侦察、航行自由行动、反潜演习等，利用海警军事与执法双重属性的性质，模糊海上冲突界限，升级“灰色地带对抗”，无疑将推高中美军事对峙乃至冲突的风险。此外，在印度洋和南太平洋方向，美国将凭借其海域态势感知优势，炮制所谓的“中国间谍船”“中国非法捕鱼”等议题，鼓动地区国家侵扰中国商船、渔船等，损害中国海洋发展利益。

（二）美国借炒作非法捕鱼问题，毒化印太地区海洋治理议程

海洋是人类社会赖以生存和可持续发展的共同空间和宝贵财富，维护海洋生态环境、推动海洋可持续发展、稳定海洋安全关系等，是全人类共同的职责和使命。全球海洋治理是全球治理在海洋领域的反映。在百年未有之大变局的背景下，全球海洋治理也正在经历深刻变革。从主体上看，新兴海洋大国崛起重塑原有力量格局，非国家行为体的角色和作用有所加强，全球海洋治理呈现主体多元化、分散化的趋势。从客体上看，新兴问题不断涌现，包括海上恐怖主义、公海生态保护区、海洋垃圾、海洋酸化等，极地、深海成为全球海洋治理新疆域，联合国《2030年可持续发展议程》专门设立海洋议程，全球海洋治理紧迫性和严峻性更强。从手段上看，已经从原先的“军事—安全”演变为现在的“法规—技术”，围绕议题设置、规则制定、技术发展等方面的博弈在加剧。这些变化在印度洋、太平洋海域也有所体现。如果从人类命运共同体的角度看，国际社会应摒弃地缘政治偏见，携手推进海洋治理，维护海洋和平、安全与可持续发展。中国支持全球海洋治理，在打击“IUU 捕鱼”、保护海洋生态、发展蓝色经济方面都作出了很多努力，也取得了不少成绩。但美国从对华战略竞争角度出发，将海洋治理议题地缘政治化，炮制并放大所谓的中国“非法捕鱼”问题，图谋凭借其在现有国际秩序中的规则优势、话语优势，“规制”中国的海上行为，毒化了印太地区的海洋治理。

2020年9月，美国海岸警卫队发布《美国海岸警卫队打击IUU捕鱼的愿景》，明确表示“对中国捕鱼行为的关切”，声称“（美国）发现中国在全球范围内在其他沿海国专属经济区进行非法捕鱼”，妄评“中国无视他国主权和领土完整的非法捕鱼活动，不仅威胁依赖海上资源的国家的粮食安全和经济发展，

还是对基于国际规则的秩序的直接破坏”^①。2022年4月，美国国会研究处发表报告《中国在全球渔业开发中的角色：为国会准备的议题》，批评“中国是对IUU捕鱼负首要责任的国家”，“中国渔业利益的扩张导致中国与其他保护本国渔业利益和渔业资源的国家之间的冲突”。^②在关于“IUU捕鱼”的国家安全备忘录的媒体吹风会上，美国虽然表示不针对任何国家，但又妄称“中国是全球IUU捕鱼的主要国家，而且还阻碍国际组织在制定打击IUU捕鱼和过度捕捞措施方面的进展，……中国必须积极监督和纠正其渔船在其他国家水域的活动”^③。

渔业在印太地区很多国家的经济社会生活中都占据重要位置，在政治选举期间甚至可能影响选情。因此，包括越南、印尼、菲律宾等国都非常重视本国的渔业利益。下一步，美国或凭借其在海域态势感知能力和引导塑造国际舆论等方面的优势，放大和扭曲中国的“IUU捕鱼”问题，诱导地区国家偏离与中国开展海洋发展合作的轨道，转向聚焦与中国的海上矛盾（特别是渔业纠纷），削弱中国在海洋治理领域的话语权，离间中国与其他国家的关系。

（三）美国凭借海域态势感知优势挑拨离间，给中国与印太地区国家关系“打楔子”

美国高度重视同盟和伙伴网络的维系，主导成立了澳英美联盟（AUKUS）、抛出了“印太经济框架”（IPEF）、拼凑了“蓝色太平洋伙伴”，推动美日印澳“四边机制”从高官会逐渐升级到外长会、峰会，不断强化对中国的战略挤压。

在此过程中，美国非常注重利用盟友或伙伴与中国的“矛盾”、对中国的“担忧”，对这些国家挑拨离间，而海域态势感知则是抓手之一。其主要原因包括：一是美国的地区盟友和伙伴国主要是海洋国家，对海域态势感知合作有强烈需求；二是个别美国盟友和伙伴与中国存在竞争关系乃至领土主权争端，与中国在海洋方向存在利益摩擦或安全碰撞，可为美国提供可乘之机；三是海域态势感知具有一定的公共产品属性，更容易被地区国家接受。其结果就是，美国对东海、南海、台海问题的干预日趋强烈，利用中印矛盾“扶印制华”置中国“两线作战”的企图更加昭然，对中国海洋权益与海上通道安全的遏制更进一步，对中国在南太、印度洋地区影响力的提升更为警惕。

下一步，美国或利用海域态势感知优势，阻挠中国与地区国家的关系发展。一是美国可通过自身或怂恿与中国存在海洋权益争端的国家，加大在南海的挑衅行动，迫使中国进行反制，挑起中国与邻国的矛盾。比如，美国可能凭借海域态势感知优势，开展图谋坐实南海仲裁案的军事行动，抑或第一时间“发现”中国海上力量在所谓的“争议海域”的活动，鼓动地区声索国对中国船只搞登船检查、驱离等执法活动，进而推高南海局势升温。二是美国或通过信息共享、舆论曝光等方式，故意放大和炒作中国的海上行动，挑起其他国家对中国可能损害其国家利益的担忧，渲染所谓的“中国威胁论”。比如，美国可能将中国在南海海域的情况分享给地区声索国，采取地区声索国在前闹事、美国军舰在后支撑的模式，损害中国的海洋权益。再比如，美国通过向印度提供中国科考船、商船的信息并炮制“间谍船”“运载禁用武器”等论调，诱使印度对中国船只采取扣押、登船检查等行动，恶化中印关系。有迹可循的是，随着美印防务合作的深化和情报共享的深入，印度近年来对中国在印度洋方向科考船、商船的滋扰事件增多。三是进一步将中国排挤出地区海洋秩序之外。美国通过与地区国家的白色船运协定、雷达网络援建、海上执法力量建设等，加大了对地区国家海域态势感知的影响塑造，同时将中国排挤出地区海域态势感知网络之外，进而契合美国推动对华“阵营化对抗”的图谋。明显的态势是，美国利用“四边机制”下的“印

① U.S. Coast Guard (2020). *illegal, Unreported and Unregulated Fishing Strategic Outlook*. https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/iuu/IUU_Strategic_Outlook_2020_FINAL.pdf.

② Congressional Research Service (2022). *China's Role in the Exploitation of Global Fisheries: Issues for Congress*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47065/1>.

③ The White House (2022). *Background Press Call on the President's National Security Memorandum on Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/06/27/background-press-call-on-the-presidents-national-security-memorandum-on-illegal-unreported-and-unregulated-fishing/>.

太海域态势感知伙伴关系”，诱导域外盟友进军印太，加快“四边机制”向东南亚渗透，加强对华海上围堵。

四、余 论

海域态势感知有助于各国更早、更准地识别海上威胁并予以应对，有助于国际社会共同维护海上安全，具有一定的公共产品属性。因此，东南亚、南亚和南太平洋各国都有加强本国海域态势感知能力的必然且客观的诉求。但是，美国从对华战略竞争的角度来审视地区海域态势感知网络构建，试图将之作为对华战略竞争乃至围堵的重要抓手，将良性的公共产品扭曲为地缘政治竞争的平台，对中国与地区国家关系以及地区海洋治理构成巨大挑战。

对中国而言，既需要高度警惕美国借海域态势感知之名、行对华战略竞争之实的图谋，也要理解地区国家加强海域态势感知能力的客观诉求，不能简单地将地区国家加强与美国的海域态势感知合作视作其加入美国同盟体系的“选边站队”，更不能掉入美国“阵营化对抗”陷阱，简单地“规避”或“排斥”地区海域态势感知体系建设。与之相反，随着中国海洋强国建设的推进，中国不仅有提升本国海域态势感知能力的诉求，也有帮助其他国家加强海域态势感知能力、促进各国海域态势感知信息共享、共同维护海上安全的责任和义务。因此，中国一方面要着力推动构建海陆空一体的海域态势感知体系，为维护国家主权、安全和发展利益“赋能”，另一方面也要与地区国家（特别是东南亚国家和南太岛国）增信释疑，开诚布公地就对方关切的议题、中方海洋权益的维护等进行讨论，努力形成合作的最大公约数，从资金、技术、人才、装备等各层面，参与、融入乃至逐步引领地区海域态势感知体系的建设，稳步推动海洋命运共同体的构建。

The New Trend of the US to Strengthen Indo-Pacific Maritime Domain Awareness and Its Impact on China

LOU Chun-hao¹ & WANG Chong²

(1.China Institutes of Contemporary International Relations, Beijing, 100081; 2.University of International Relations, Beijing, 100091)

Abstract: Maritime Domain Awareness (MDA) is an important component of the US national security and maritime security strategy. While pushing forward the Indo-Pacific Strategy, the US is actively promoting the US-led MDA network in the region with the participation of its regional allies and partners. In the context of the US intensifying strategic competition with China, some new features underlying the US policy trends exist. In terms of geography, the focus has expanded from Southeast Asia to the Indian Ocean and Pacific Island countries. The focus has shifted from military operations to combating illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing, and the U.S. Coast Guard will play a more important role. The trend will enhance the US MDA advantage over China by strengthening US maritime containment against China, disrupting regional maritime governance, and driving a wedge between China and regional countries.

Keywords: Indo-Pacific Strategy, Maritime Domain Awareness, Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness

[责任编辑：陈慧妮]