

国际海洋政治发展趋势与中国的战略抉择

□ 胡 波

〔提 要〕纵观世界历史，国际海洋政治大致经历了权力政治至上，权力与利益政治均衡分布，权力、利益和责任政治全面发展三个阶段。在技术进步和国际政治文化变迁两大因素的作用下，未来国际海洋政治将呈现三大发展趋势：内涵多元化、博弈和平化、格局多极化。任何海洋强国的成功之路都是基于自身先天禀赋和相关情况，适应当时海洋政治发展趋势的理性选择，中国的海上崛起也不会例外，需要在目标、路径和方式方法等方面作出相应的主动调适。

〔关键词〕国际海洋政治、海权、海洋战略、海洋治理、中国道路

〔作者简介〕胡波，北京大学海洋研究院研究员

〔中图分类号〕D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2017) 2 期 0085-17

随着科技水平的大幅提升，人类认识海洋、开发海洋和管理海洋的深度与广度飞速拓展，海洋对于人类社会的价值和作用更加凸显。然而，国内外学界目前对国际海洋政治的研究尚缺乏整体性和系统性。为了更好地把握国际海洋政治的规律，指导国际关系实践，有必要将国际海洋政治作为一个整体，界定其内涵，观察其发展趋势。

一、国际海洋政治的三大主题

国际海洋政治，顾名思义是指发生于海洋空间或与海洋相关的国际关系

互动。它是主权国家之间围绕海上权力、海洋利益和海洋责任，就海洋控制、海洋发展和海洋治理等问题而发生的斗争与合作。国际海洋政治的实践自古有之，经历了一个由简单到复杂的发展过程，海洋控制、海洋发展和海洋治理三大主题的次第出现与人类社会发展程度密切相关。

（一）海洋控制与海权

海洋对于国际政治的首要意义在于通道，通过控制海洋来影响或干预陆上权力分配是国际海洋政治的最原始内涵。^[1]历史上，地中海及其周边海域的海上权力格局在一定程度上影响了古希腊、古罗马的兴起与衰落。近代以来，随着大航海时代的来临和欧洲殖民主义及帝国主义的大扩张，海洋作为通道愈加重要，控制海上关键通道便可控制全球贸易，甚至间接左右国际格局。由此，发展海军、夺取制海权逐渐成为帝国主义国家争夺殖民地或势力范围的重要前提与主要途径。

关于海权与制海权，较为系统的理论归纳始于美国的阿尔弗雷德·赛耶·马汉（Alfred Thayer Mahan）。1890年，马汉系统地提出了海权与制海权的理论，强调“赢得了制海权即意味着主宰世界”，并归纳出影响一国海权的六大条件（地理位置、自然结构、领土范围、人口数量、民族特点、政府特性）和三要素（产品、海运、殖民地）。他通过重新解读欧洲17、18世纪的霸权争夺历史，试图证明制海权对于国家命运的重要意义，认为“英国的强盛源自于它对海洋毫无约束的控制，而法国的衰落也不得不归咎于它对海权的忽视”。^[2]马汉的主要贡献在于，他首次全面探讨了海权作为一种国家大战略工具的价值和有效性，将此前有关海权的各种分散的理念综合成为一整套逻辑严密的哲学，并在此基础上系统阐述了有关海权的若干根本性战略原则。^[3]几乎与马汉同时，基于同样的历史片断，英国的朱利安·斯泰

[1] 海洋控制（Sea Control）与制海权（Command of the Sea）是一组相似且经常被混用的概念，“制海权”是对“海洋控制”的理想表述，意味着对海洋的绝对控制。鉴于“制海权”这个概念过于绝对，在近些年的英文文献中，“海洋控制”的说法更为流行。在实践方面，美、英等国海军条令表述早已开始用“海洋控制”代替“制海权”。

[2] [美]马汉：《海权对历史的影响，1660—1783》，安常容、成忠勤译，解放军出版社，2006年，第96页。

[3] 吴征宇：“海权的影响及其限度”，《国际政治研究》2008年第2期，第107页。

福德·科贝特 (Sir Julian Stafford Corbet) 等人却总结出另一套海权理论, 或称“英国学派”, 他们强调海上与陆上行动之间存在不可分割的联系, 海上行动是更大行动的一个组成部分, 还认为制海权是相对的而非绝对的, 制海权通常处于一种敌我争夺状态。^[1]

以上两种不同学说的创立标志着海权作为一个影响国际政治的独立变量, 开始受到政治学家或战略学家的高度关注, 海权作为一个概念或理论体系基本构建起来。一般认为, 马汉所说的海权有狭义和广义两种含义: 狭义上, 它是指通过各种优势力量来实现对海洋的控制; 广义上, 它既包括那些以武力方式统治海洋的海上军事力量, 也包括那些与维持国家的经济繁荣密切相关的其他海洋要素。^[2] 马汉之后的学者总体上越来越倾向于从广义的角度来界定海权。马汉著作中有关海权与制海权的论述不仅影响了美国的海上崛起, 也极大刺激了德意志帝国和日本帝国的海上冒险。不过, 必须承认的是, 马汉及其门徒对制海权的论断过于绝对, 与历史事实也存在偏差。海权史上, 从未出现过绝对的制海权, 即便在大英帝国鼎盛时期, 英国皇家海军在地中海、美洲、亚洲等地区的制海权也时刻面临着对手或大或小的挑战。

二战结束以来, 发展中国家纷纷独立, 国际制度与规范的作用日趋显现, 国际政治环境变得日益复杂, 海洋强国对海洋的控制面临越来越多的政治和法律限制, 美国的海上优势地位也必须建立在与盟国和其他大国分享权力的基础之上。与此同时, 随着导弹、航天、陆基远程战斗机等军事技术或装备的发展, 海上力量显得愈加脆弱, 更使绝对制海权变得遥不可及。对此, 海洋战略分析家们越来越认识到, 形势发展使得掌握绝对制海权变得越来越困难, 海洋强国在实践中逐渐接受了相对制海权的理念。冷战结束后, 全球性海上安全问题日渐突出, 海军的任务和角色更加多样化, 海上安保问题迅速进入海权理论家的视野。杰弗里·蒂尔 (Geoffrey Till) 认为, 中美等大国的海军都是“现代海军”与“后现代海军”的混合体, 前者任务更为传统, 对制海权的争夺具有排他性和竞争性的特点, 后者的优先任务并非是与对手

[1] Michael I. Handel, “Corbett, Clausewitz, and Sun Tzu,” *Naval War College Review*, Vol. 53, 2000, p.87.

[2] Geoffrey Till, *Maritime Strategy and the Nuclear Age*, London: Macmillan, 1982, p.33.

争夺制海权，而是通过确保良好的海上秩序以维持整体海洋安全。^[1]今天，制海权依旧是国际海洋政治的中心议题之一，围绕制海权的争夺一刻也没有停止过，只是各海洋大国基本上接受了相对控制与有限合作的理念，海洋强国在世界各海域追求的海洋自由使用与次强国家谋求的海洋拒止能力之间的矛盾，基本上决定了全球海域海洋控制的限度。

（二）海洋开发与海洋利益

人类开发利用海洋远在国家出现之前，不过直至二战结束后，海洋开发才开始成为国际政治的一大议题。“科学技术扩展了人类利用海域和海洋资源的能力，因此出现了海域和资源匮乏的问题，并刺激着各国竭力扩展其管辖的区域，以排除其他国家染指的可能性。”^[2]海洋作为资源汲取地的地位和作用不断显现，海洋渔业、油气、深海矿产开发等议题逐渐进入国际政治议程之中。1945年美国杜鲁门第2667号公告宣称：“毗连其沿岸的公海之下的大陆架的底土和海床所蕴藏之自然资源，系归其管辖和支配之附属。”^[3]随后不少国家发表了类似声明。1958年，在日内瓦联合国第一次海洋法会议通过的《大陆架公约》为大陆架下了这样的定义：“邻接海岸但在领海范围以外之海底区域之海床及底土，其上海水深度不逾200米，或虽逾此限度，而其上海水深度仍使该区域天然资源有开发之可能性者。”^[4]此后经各国科学家不断努力，人类对深海资源的认知极大增长，大量的多金属结核、富钴结壳、海底热液硫化物、海底天然气水合物、深海生物基因资源被发现，储量都远超陆地可探明资源。^[5]

[1] Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the 21st Century*, Taylor & Francis Group, 2009, pp.6-19.

[2] [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，林茂辉等译，中国人民公安大学出版社，1991年，第107页。

[3] Harry S. Truman, *Proclamation 2667 - Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf*, September 28, 1945, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12332>. (上网时间：2017年2月3日)

[4] 《大陆架公约》，第1条，<http://www.un.org/chinese/law/ilc/contin.htm>. (上网时间：2017年2月3日)

[5] 方银霞、包更生、金翔龙：“21世纪深海资源开发利用的展望”，《海洋通报》2000年第5期，第73-74页。

与此同时，由于大国间的大规模战争日渐稀少，加之发展中国家的纷纷独立和崛起，发展诉求变得更加迫切重要。二战后的三次海洋法谈判进程充分反映了世界大多数国家求和平、谋发展的诉求，而号称海洋宪章的《联合国海洋法公约》（下称《公约》）更是凸显了人类在发展问题上对于海洋的殷切期待。事实上，大多数国家经过战后长期的总体和平发展，都面临着资源越来越短缺的问题，在没有替代方案的情况下，对海洋资源的开发和尽可能的占有自然为其合理选择。

三次海洋法会议谈判的核心是全球海洋空间及资源管辖权的分配问题。围绕专属经济区、大陆架、国际海底区域、公海等制度，不仅所有的沿海国，就连大多数内陆国都参与到规则的谈判和制订过程之中。毫不夸张地讲，《公约》谈判是国际关系史上参与程度最广泛的重大海洋政治事件。此后，利益政治便与权力政治一道，成为国际海洋政治的两大议题。针对海洋开发及海洋利益博弈对国际政治的影响，从20世纪70年代开始，一批政治学家开始超越海权、制海权等单一的权力政治框架，从更为综合的视角探讨海洋与国际政治的关系。^[1]

（三）海洋治理与海洋责任

全球海洋的连通性和不可分割性决定了海洋的利用与管理具有先天的开放性特征，各沿海国在开发海洋时，需要考虑到自己的国际责任。而经济全球化更加深了人类对海洋的依赖，各种安全威胁也因为海洋高度的连通性而超越国境，成为全球性问题。应对海盗与跨国犯罪、保护海洋环境、维护海

[1] 这方面的国外研究成果包括乔治·莫德斯基（George Modelski）和威廉·汤姆森（William R. Thompson）的《世界政治中的海权：1494—1993》、罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）的《世界政治中的战争与变革》、罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph Nye）的《权力与相互依赖——转变中的世界政治》、普雷斯科特（J. R. V. Prescott）所著的《海洋政治地理》、巴里·布赞（Barry Buzan）的《海底政治》等。中国学者刘中民、巩建华也曾提出从权力与权利政治的复合框架去分析国际海洋政治的观点，参见刘中民：“中国国际问题研究视域中的国际海洋政治研究述评”，《太平洋学报》2009年第6期；巩建华：“海洋政治分析框架及中国海洋政治战略变迁”，《南海瞭望》2011年第6期。

上安全等任务愈益超出单个或几个国家的能力。鉴此，作为三大“全球公域”^[1]之一，海洋日益受到国际社会的高度重视。



中国军队参加东盟人道救灾与军事医学联合演练

海洋公域的治理给世界各国特别是大国提出了承担必要责任和义务的要求。在海洋公域治理问题上，大国在追求自身权力、影响及声誉的同时，也必须高举维护海洋公域的大旗。2010年前后，美国《国家安全战略》、《四年防务评估报告》以及美国、北约等智库的研究报告都异口同声地强调要保

[1] 其他两大公域一般指太空与网络。这方面的代表性研究成果包括：Abraham M. Denmark, “Managing the Global Commons,” *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 3, 2010, pp.165-182; John Vogler, *The Global Commons: Environmental and Technological Governance*, John Wiley High Education, 2000; Michael Goldman, *Privatizing Nature: Political Struggles for the Global Commons*, London: Pluto Press, 1998; Magnus Wijkman, “Managing the Global Commons,” *International Organization*, Vol. 36, No. 3, 1982, pp.511-356; Susan J.Buck, *The Global Commons: An Introduction*, Washington, D. C.: Island Press, 1998。

障全球公域的安全。^[1] 在海洋公域治理上，各大国间并无尖锐矛盾，包括美国在内的各大沿海国充分认识到，任何国家都无法单枪匹马地管控好全球海洋。然而，问题的关键在于“公地悲剧”，如同气候变化谈判一样，各国都在尽可能地推卸责任，同时担心其他国家会由此获益更多。因此，海洋公域治理的症结就是责任分配问题。

在现有关于国际海洋政治的著述中，对争夺制海权的权力政治、海洋开发带来的利益或权益政治等着墨较多，而海洋治理则尚未引起学界足够关注。海洋事务与大陆事务截然不同，即便是在殖民帝国时期，海洋也蕴含着权力、利益之外的东西，这就是责任。所谓海洋责任，是指沿海国在保障航道安全、跨海通信、海洋观测、灾害救援等领域有着与生俱来的做贡献的义务，这些义务虽亦往往连带权力和利益关切，但却不可避免地具有国际公共产品的属性。随着各国的海洋活动越来越跨越领海、专属经济区等海域，走向公海及国际海底区域，海洋的全球治理问题在国际海洋政治中的分量愈加重大。

需要指出的是，上述三大议题间有着一定的重合。合理的海上权力诉求可以看成是国家海洋利益的一部分，而过度的海上权力欲望则不太符合国家的整体海洋利益。部分海洋责任与海上权力或海洋利益是重合的，国家在追逐海上权力和海洋利益的过程中，会间接履行一定的海洋责任。反之，国家在履行海洋责任的同时，也会实现部分权力和利益，但海上权力与海洋利益并不能完全涵盖海洋责任中的公共内涵。

[1] The White House, *The National Security Strategy of the United States 2010*, May 2010, p. 49, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf; U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, February 2010, http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf; C. Raja Mohan, "U.S.-India Initiative Series: India, the United States and the Global Commons," Center for a New American Security, October 2010, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_IndiatheUnitedStatesandtheGlobalCommons_Mohan.pdf; Michael Auslin, "Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy," American Enterprise Institute, December 2010, <http://www.aei.org/docLib/AuslinReportWedDec152010.pdf>; Brooke Smith-Windsor, "Securing the Commons: Towards NATO's New Maritime Strategy," NATO Defense College, Rome, September 2009, <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode1>. (上网时间：2017年2月3日)

二、国际海洋政治的发展趋势

纵观人类海洋文明史，影响国际海洋政治发展进程的主要有以下三大因素：其一是科学技术的发展，历次海洋政治的重大变迁和演进均离不开科技的推动；其二是全球政治的大环境或者潮流，不同的政治文化之下，海洋竞争的模式大相径庭；其三是世界力量对比的格局，实力是国家经略海洋的基础，海洋政治依托于整个国际政治。其中，前两大因素又是根本性的。基于以上三大因素和历史经验，我们可对未来国际海洋政治的发展趋势作如下谨慎预测。

一是国际海洋政治三大议题日益均衡发展。冷战后的格局使得美国在海上处于绝对独霸地位。然而好景不长，随着中国、俄罗斯等国军事现代化的迅速发展，美国在其他大国近海面临着巨大的“反介入/区域拒止”困境，中、俄等大陆国家虽然掌握着相对弱小的海军，但通过运用反舰弹道导弹、反舰巡航导弹、高性能战斗机、先进水雷、静音潜艇等武器，依托大陆平台，将极大增加美军在近海行动的脆弱性，从而一定程度上令其丧失对欧亚大陆近海事务的介入能力。21世纪初，全球海上权力竞争再次以另一种形式展现出来，以往大洋上的舰队对决逐渐让位于当前的近海角逐，中国等传统陆权国家加快“由陆向海”，而美国等海权大国则大幅调整海上战略，“由海向陆”压缩制衡大陆国家的活动空间，二者的战略冲撞在毗邻陆权大国的近海区域反映尤为明显。中国等沿海大国捍卫自身主权和主权权益，并追求与自身实力相称的海上地位，这便与美国继续谋求全球海上主导地位产生矛盾，世界海上权力竞争之主线也愈益聚焦于兹。

由于海洋科技迅猛发展，人类正在进入一个全方位开发利用海洋的阶段。近海及浅大陆架油气资源的探索与开发已经趋于饱和，世界上大多数的新探明储量都源自深海。截至2016年10月底，国际海底管理局共核准矿区多金属锰结核、富钴结壳和多金属硫化物申请26项，多数申请及核准时间皆发生于近两年。^[1]美、英等国正开展新型采矿设备的研制，预计未来5年至10年

[1] International Seabed Authority, Deep Seabed Minerals Contractors, <https://www.isa.org/jm/deep-seabed-minerals-contractors>. (上网时间: 2017年2月3日)

可实现商业开采。深海大规模探索及开发日益进入各海洋大国的发展与科技议程，多金属锰结核、富钴结壳和多金属硫化物等深海矿产资源勘探调查继续深入，深海油气资源储量不断被刷新，深海生物基因资源愈益获得各海洋大国关注。目前，人类已探索的海底只有 5%，还有 95% 属于未知，^[1] 海洋开发的前景十分巨大。近十年来，各海洋大国大力发展深海观测网络和载人/无人水下深潜器，在深海大洋的感知、开发和活动能力大大增强，这为深海资源的商业开发提供了技术支撑。

随着各国的海上活动重点从近海转向深海远洋，从管辖海域转向公海、国际海底区域等公共海洋空间，海洋环境恶化、自然或人为灾害等全球性问题将进一步发酵，并受到更多关注，人类对海洋的人文情感和关怀也会随之变得更加立体丰富。在这种背景下，任何国家在海上进行军事、经济等活动时，都不得不更多地考虑海上公益和海上责任。国际海洋政治和国际海洋制度的中心任务也将由管辖海域的规则制定转向对人类在公共海洋空间活动的规范。如此，国家安全与发展的需求将日趋均衡，军事、经济、外交等内容的发展也日益平衡。没有坚船利炮不行，但光有武力也越来越难以行得通。围绕海洋控制的较量和权力政治不会消弭，但海洋发展和海洋治理问题会更加举世瞩目，海洋政治的三大主题并行演进的态势将更为突出。

“军事力量的结构绝不是与海洋制度公然相左，但在任何情况下，制定规则的权威同军事权力的总体水平之间亦存有相当程度的不一致。”^[2]

未来，国际海洋政治的结构将愈益与军事力量对比呈现一定程度的脱节，外交折冲与法理斗争正成为获取权力、利益和话语权的主要形式及国际海洋政治的主要内容。

时空条件已发生根本变化，任何国家均难以延续或效仿马汉笔下以“贸易即势力范围扩张”和“制海权”为基础的二元海洋强国之路，这不仅是摆在中国这样后起海洋国家面前的问题，也是美英等传统海洋强国面临的重要

[1] National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S. Department of Commerce, “95% Unexplored,” <http://www.noaa.gov/oceans-coasts>. (上网时间: 2017年2月3日)

[2] [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第166页。

课题。海上竞争的内容愈加丰富多样，军事力量的发展只是其中一大要素，外交及海洋经济等手段越来越大有可为，世界各国海上权力的排名势必要考虑海洋经济的发展水平、外交能力以及应用国际法的娴熟程度等情况。“当今世界，围绕国家海洋权益的斗争，呈现出了一些新的特点。即对海洋的争夺和控制由过去的以军事目的为主转变成了以经济利益为主；由争夺有战略意义的海区和通道为主转变成了以争夺岛屿主权、海域管辖权和海洋资源为主；由超级大国、海洋强国对海洋的争夺转变成了沿海国家，特别是发展中国家对国家海洋权益斗争的广泛参与。”^[1] 为了适应国际海洋政治日趋多元复杂的竞争形势，各沿海国都不约而同地强化了涉海部门的机制调整，并设立海洋综合管理机构。^[2]

二是海上军事力量的主要作用在于威慑而非实战。不可否认，军事竞争甚至是激烈的海上军备竞赛依然将长期存在。根据斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）的数据，2015年全球军费开支高达1.6万亿美元。这其中，大部分的花费集中到了海空装备特别是海军装备上。^[3] 不过，大国间的有效核威慑抑制了热战的发生，在此情况下，其他新的对抗形式如“混合战争”（Hybrid

[1] 赵成国：“我国建设海洋强国的基本要素”，曲金良主编：《中国海洋文化研究》（第三卷），海洋出版社，2002年，第9页。

[2] 2004年12月，美国小布什总统签署第13366号命令，决定在环境质量委员会设立海洋政策委员会，以协调美国各部门的海洋活动，全面负责美国海洋政策的实施。2010年，奥巴马总统签署《关于海洋、我们的海岸与大湖区管理的行政令》，决定撤销2004年成立的海洋政策委员会，并成立内阁级别的国家海洋委员会（National Ocean Council），直属总统行政办公室，负责统筹和协调联邦各部门的涉海工作，以便有效地贯彻落实国家海洋政策。2007年7月，日本依据《海洋基本法》设立综合海洋政策本部，该部是日本“国家管理海洋”的最高领导机构，首相亲任本部长，主管大臣为海洋政策担当大臣（由国土交通大臣兼任），其余成员全部由国务大臣兼任，内阁官房负责处理海洋本部的事务。俄罗斯也十分重视海洋的综合管理，其所构建的海洋综合管理模式开世界之先河，比美国早了几乎10年——2001年9月1日，俄罗斯联邦政府批准成立海洋委员会，该委员会是俄罗斯海洋综合管理的最高机构。作为一个常设领导机关，该委员会主要负责协调联邦行政机关、联邦主体行政机关和科研机构从事的所有海洋活动，包括研究、开发世界海洋和南北极地区的一切行动。目前来看，各沿海国的海洋综合管理机制的调整和改革才刚刚开始，仍处于进行时，也都存在这样那样的问题，未来的塑造适应之路还相当漫长。

[3] The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2016*, February 2016, p.19.

Warfare)^[1]、“凉战”(Cool War)及“灰色地带”(Gray Zone)等逐渐成为各国防务部门关注的新焦点。“混合战争”概念的提出充分反映了当今世界安全威胁的多元化和军队任务多元化的现实。“凉战”则体现了大国间既斗争、又合作,还不能“破局”的综合博弈状态,其大背景是地缘政治竞争与经济互相依存的结合。^[2]新的“凉战”时代是美国与新崛起的发展中国家在优势地位、盟友关系和资源方面的竞争。这种冲突在亚洲已然可见,而且将扩大到中东、非洲及世界其他地区。^[3]“灰色地带”是指介于战争与和平之间的竞争与冲突,可以发生于国家内部和国家之间,亦可发生于国家与非国家行为体之间,其通常发端于执法力量或其他非军事力量间的摩擦,对现状的改变是渐进的,性质介于执法与战争、合法与非法之间的模糊地带。^[4]之所以称之为“灰色”,是由于其有以下三大特点:冲突性质的模糊、参与行为体的不透明、相关政策与法律框架的不确定。^[5]

[1] “混合战争”的说法由来已久。2007年12月,美国海军陆战队退役中校弗兰克·霍夫曼在《21世纪的冲突:混合战争的兴起》一书中首次系统提出了“混合战争”理论,并认为“混合战争”理论最能反映当前及今后美军所处作战环境的特点。该理论一经提出,立即受到美国军事理论界的广泛关注,并逐渐为美军官方所接受。2009年1月,美国国防部长罗伯特·盖茨首次使用了“混合战争”这个概念。美国国防部2010年版《四年防务评估报告》将“混合”这一术语用来描述战争的日渐复杂化、战争参与者的多元化和战争类别之间界限的模糊,并指出现今战争的混合趋势要求美军为应对一系列冲突做好准备,这标志着美军正式认可了“混合战争”理论。根据霍夫曼的归纳,“混合战争”是战争主体、战争样式、战争手段、军事行动和作战目标的混合。所谓“混合”,包括物理与心理、动能与非动能、战斗人员与非战斗人员的混合。“混合战争”的特点是“在非常动态、不确定的环境中进行持续的作战”。其具体方法是:综合运用军事和非军事手段,实现突然性,夺取主动,并利用外交手段获得心理和现实优势;开展复杂而迅速的信息战、电子战和网络战;开展秘密的军事行动和情报行动;施加经济压力。参见葛向宇、许向东:“美国更趋务实的混合战争理论”,《国防科技》2011年第1期,第60页。

[2] “凉战”要比冷战热一些,但却不如冷战那样“你死我活”,这“意味着在凉战时代,流血冲突的确会有所减少”,但“一种永不间断、截然不同的新型战争会取代过去的战争方式”,新技术可以“令对手发烧、降低他们的能力以及让他们混乱迷惑,或者在必要的情况下剥夺他们的重要资产,而不是杀死对手”。参见David Rothkopf,“The Cool War,” *Foreign policy*, February 20, 2013, <http://foreignpolicy.com/2013/02/20/the-cool-war>。(上网时间:2017年2月3日)

[3] 诺厄·费尔德曼:《凉战,全球竞争的未来》,洪漫译,新华出版社,2014年。

[4] Randy Pugh,“Contest the Gray Zone,” *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 42, No. 11, 2016, pp.56-60.

[5] U.S. Special Operations Command, *White Paper: “The Gray Zone”*, September 2015.

海上军事行动的成本和掣肘将继续增大，战争也越来越难以达到目的。首先，陆海平台愈发一体化，海上力量会越来越遭遇陆上的威胁或挑战。历史上，殖民主义、帝国主义和霸权主义之所以能依靠海军在全球横行，其根本原因在于广大亚非拉国家的力量过于落后，而非海权相对于陆权具有天然优势。伴随着发展中国家的崛起，特别是中国、印度这样体量的大国已掌握先进军事技术，海上霸权主义和强权政治愈发难以行得通。军事改变现状的难度与日俱增、国际机制与经济全球化的发展，正使海上力量运用重点从军事转向外交及警察职能，从远洋转向近海。^[1]

大国的海军仍在为大规模战争做准备，然而，通过战争夺取制海权已非当前及未来海军的主要任务。海上力量的职能主要包括威慑、海洋控制、力量投射和海上安保，无论是在“混合战”中，还是在“凉战”中，或是基于海军自身的职能发展，威慑都是大国海军在世界海洋政治中的首要作用，也是其日常最频繁践行的职能。在“灰色地带”对抗中，军事力量往往也不在冲突的一线，其作用在于为执法或其他力量提供支援与后盾。

三是国际海洋政治格局将逐渐走向多极化。从海洋经济的开发能力和占世界海洋经济的比重等方面来看，美国无疑是个海洋强国，但也只是诸强之一。从对海洋秩序的塑造能力来看，美国仍然很强，但这种强大已经不是否决性权力，其他大国甚至部分中小国家集团的作用急剧上升，《公约》的签署与实践即是很好的例子。从某种意义上讲，当今的海洋世界已经是多极格局。

当然，美国还维系着全球海上军事超强地位。但即便是在军事领域，海权分散化和多样性的趋势也在不断加强。所谓分散化是指美国的全球制海权正在为越来越多的国家所挤压，并形成全球制海权、区域制海权和濒海制海权等不同层次，彼此间形成一定制约关系，其相对性十分明显。^[2]所谓多样性，是指由于技术方案更为多样，不同地缘、不同禀赋和不同能力的国家，其实施海洋控制的路径更加多元，方式方法也差异很大，中、俄等国不必也不可

[1] Muhammad ZarrarHaider, "Impact of Naval Technology on Employment of Maritime Power," *Defense Journal*, Vol. 17, No. 9, 2014, pp.45-46.

[2] 孙建中：“21世纪的海权：历史经验与中国课题”，朱锋主编：《21世纪海权再定义》，世界知识出版社，2016年，第16页。

能复制美国海权发展的路线。

首先，海陆技术发展的不平衡加速了海上权力的分散，传统海洋强国的优势受到越来越多的限制。由于精确制导武器和传感器的全球扩散，海洋特别是濒海区域正成为竞争最激烈也最危险的战场空间。^[1] 二战结束以来，导弹、远程空中力量、信息技术及航天科技等的发展，使得强机动性和远程投送不再是海上力量的专利；而“反介入”技术的大量运用也加大了海上力量的脆弱性，特别是在临近大陆的海域。在特定区域内，大陆强权相对于海上强权形成了一定的天然战略优势，一些海权专家称之为“大陆海权”，^[2] 这种理论认为陆基战斗机、无人机、反舰巡航导弹和弹道导弹等武器能够使沿海国家在不必拥有强大海上舰艇编队的情况下，即可屈人之兵。在一定技术条件下，世界海上“老二”、“老三”甚或是中等国家都可能在特定海域对世界海上“老大”形成局部优势，传统的海洋霸权越来越难以构建和维系。在可预见的将来，中、印等后发海上强国虽然无法在世界范围内挑战美国，但中国在西太平洋，印度在北部印度洋都有改变权力格局的潜力。长期来看，美国的海上主导地位将不可避免地衰落，世界海上力量格局将更趋多极化。而且处在“自己活也就必须让别人活”的时代，由于缺乏大规模战争的快速洗牌，国际海洋政治格局也必将日趋多极化。

其次，海洋大国的优势还遭到了中等国家甚至是非国家行为体的侵蚀。当前，发展和使用高科技武器装备的难度与复杂程度远远超出以往时代，研发周期往往持续 10 年甚至 20 年。在这种情况下，将经济实力转变成军事实力变得更加困难。^[3] 由于世界分工的大发展，各国先进的主战平台如航空母舰、战斗机、轰炸机等实际上都是与他国直接或间接协作的结果，包括美国在内的军事强国，如离开了其他国家的技术和配件，也将难以制造出任何先进复

[1] Phillip E. Pournelle, "The Deadly Future of Littoral Sea Control," *U.S. Naval Institute Proceedings*, July 2015, Vol. 141/7/1,349, <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2015-07/deadly-future-littoral-sea-control>. (上网时间: 2017 年 2 月 3 日)

[2] James R. Holmes, "An Age of Land-Based Sea Power?," *The Diplomat*, March 25, 2013, <http://thediplomat.com/2013/03/An-age-of-land-based-sea-power>. (上网时间: 2017 年 2 月 3 日)

[3] Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position," *International Security*, Vol. 40, No. 3 (Winter 2015/16), p.40.

杂的武器装备。同样由于经济全球化导致的世界分工，加之通讯技术日新月异和信息的加速扩散，中等强国特别经济较发达的国家往往也能掌握一些高端制造业和先进技术。如果这些国家不追求与大国对称的力量发展或与大国的全面对抗，那么其也能在特定领域占有一定优势，或在特定区域对大国海军构成较大挑战。如果我们将权力的标准再降低一些，权力不仅由大国向普通国家扩散，未来“权力会扩散至更多层次，至国家和非国家行为体结合而成的众多无形网络中，至于谁当头挂帅，就要看地位、关系网络、外交手段及建设性行为的多少来分高低了”。^[1]

此外，海上威胁日渐复杂多元，合作应对是大势所趋。大国强大的海上武备和对海洋的控制已应付不了21世纪愈来愈复杂的非传统安全威胁和非对称挑战，美国海军在军事上全球无敌，却不能有效对付恐怖分子。^[2]许多能够损害甚至瘫痪国际体系的技术正变得越来越便宜，使用生化武器、计算机病毒等方法广泛流行。^[3]国家再也无法垄断暴力，特别是在如此开放的海洋空间中。冷战结束以来，面对海上威胁及海军任务的多元化，美国积极倡导海上安全合作，相继提出了“防扩散安全倡议”、“千舰海军计划”和“全球海上伙伴关系倡议”等国际合作方案，并在2005年版《国家海上安全战略》和2007年版《21世纪海上力量合作战略》等文件中强调国际合作的必要性。在2015年版《21世纪海上力量合作战略》中，美国一方面强调中国带来的反介入和区域拒止的挑战与风险，另一方面却也坦率承认中国海军在打击海盗、提供人道主义援助、参与大型多边演习等海上事务中做出了越来越大的贡献。^[4]与美国相比，中国更缺乏在世界范围内依靠军事手段维护海上交通线及海外利益的能力和资源，合作将是主要选择。

[1] [美]美国国家情报委员会编：《全球趋势2030——变换的世界》，中国现代国际关系研究院美国研究所译，时事出版社，2016年，第46页。

[2] Capt. R. B. Watts, "The End of Sea Power," *U.S. Naval Institute Proceedings*, September 2009, Vol. 135/9/1, 279, pp.23-26.

[3] Paul Kennedy, "History, Politics and Maritime Power," *RUSI Journal*, No. 3, 2004, pp.15-16.

[4] The U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard, *Forward-Engaged-Ready: A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, March 2016.

三、关于中国海洋战略发展的思考

历史的惯性是巨大的，强权政治和冷战思维幽灵般如影相随；潮流的力量是无法阻挡的，国际海洋政治的新趋势正在潜移默化地改变整个世界。当下的现实恰是历史与未来、经验与趋势的相互牵引和相互羁绊的结果，中国在走向深蓝的过程中，同样需要在深谙自身国情、熟悉历史经验与洞察世界大势等诸多使命之间取得一个较好的平衡。

积极适应海洋政治三大议程竞相发展的新趋势。随着海洋政治议程的日益多元均衡，海洋强国的内涵也正在发生变迁。作为海洋大国，中国必须同时兼顾海洋控制、海洋发展与海洋治理三大议题，唯海权论、唯发展论、唯责任论都既不现实，也不可行。中国要成为海洋强国，就必须进行范式创新，以往或通过军事、或通过经济等单一领域手段成为海洋强国的范式将难以被继续复制。与以往海上强国崛起不同的是，中国需要建设综合性的海洋强国，目标至少应包括强大的海上力量、海洋经济强国和海洋政治大国三个方面，手段也应全方位覆盖军事、政治、经济、外交、文化等领域。事实上，中国已经在不自觉地适应变化了的海洋政治，中国海军尚未走遍全球，而中国的海洋经济活动早已遍布世界大洋各个角落，中国海上力量在应对海盗、跨国犯罪、恐怖主义、海上安全等全球性问题上也发挥着越来越重要的作用。今后，中国应更自觉地推动海洋强国的建设与国际海洋政治三大议程的发展趋势相契合。

在“变”与“不变”中把握平衡。一方面，中国需要变革与革新，没有成熟且符合实际的以往道路可供借鉴。历史上从未有过两个雷同的海洋强国，即便路径最为相似的美国和英国，它们成为海洋强国的路径以及作为海洋强国的内容也都有很大差异。相较于英美，当今的中国面临着截然不同的情况：大规模武力的运用受到了较大约束，世界将长期保持总体和平态势；军事技术发展的不平衡、复杂性和扩散性特征，很大程度上改变了军事力量的建设路径、运用方式和实施效能；中国作为典型的陆海复合型国家，自身海洋地理环境相对不利，且海洋资源空间较为短缺。这些因素决定了中国无法直接复制英、美等海洋国家的经验，必须根据自身情况和变化了的时代及技术条件，依据海洋强国的新内涵与新趋势，做出必要的创新。

另一方面,人类海洋文明历史长河中也不乏一些相对恒定的规律与经验需要中国汲取和借鉴,中国不能过于强调自己的不同。其中,应特别重视两大规律。一是对权力地位的追求。任何海洋强国,均不可能忽视权力手段的建设,光有国际法赋予的权益远远不够,何况国际法也是动态发展的,强国本身就意味着权力地位,这一点中国无须讳言,也不必回避。中国不追求海洋霸权,但也需要一定的海上战略空间、国际政治地位和有效的海上力量。二是文明的转型。海洋强国必然是以海洋文明为支撑的,文明的转型是中国海洋强国之路的社会文化保障。英、美等国传承的海洋文明,其海洋实践的广度与深度均无与伦比,既有肮脏的殖民扩张、霸权争斗这样的糟粕,也积淀了诸多人类文明精华。学习西方文明认识海洋、利用海洋和控制海洋的意识与能力,学习西方国家在海洋法、外交及海上力量等手段的运用方面的优秀经验,对于中国而言将永不过时。

坚持走和平的海洋强国之路。历史上,各海洋强国的崛起无不伴随大规模战争,英、美、日等国均是通过海上战争奠定了自己的海洋强国地位。而今,既然总体和平大体可期,武力崛起缺乏可行性,中国就应以对海洋的有效利用、开发为目标,综合运用军事、外交和经济力量去拓展海洋利益。在强有力军事力量的威慑之下,高明的外交策略、卓越的国际规则塑造能力和强大的海洋经济经营水平是这种海洋强国建设的主要手段。大规模战争将不再是获取权力地位和海洋利益的主要途径,通常情况下,中国宜通过非战争军事行动等方式,以和平方式达成目的。

操作上,需要统筹运用好军事、外交、国际法及经济等各类手段。鉴于大国间大规模战争难以打得起来,武力威慑运用将越来越普遍,但武力之外,外交、国际法、海洋经济的进步也非常重要。中国要推动农耕文明外交向海洋文明外交的转型,争取世界海洋政治的话语权,大力发展海洋经济。遵循“不求为我所有,但求为我所用”的原则,加强国际合作,通过外交、国际法、经济等综合手段积极拓展海洋空间、获取海洋资源、赢得海上地位,以管辖海域为基础、以世界海洋空间为依托,成为综合性的世界海洋强国。

充分认识到海权的发展性和有限性。海权的概念不是一成不变的,由于军事技术、时代条件和国际政治环境已大变,今日之海权与马汉时代相比已

有诸多不同。中国军事力量的现代化还未完成，其能力离履行必要的海洋控制等传统使命的要求尚有较大差距，但我们确需对“后现代海军”的使命给予足够重视，在谋求拓展自身海上权力与履行国际海洋责任之间有一个较好的平衡与兼顾。

在发展海权、使用海权方面，美国无疑是中国最好的学习参照，但中国不能也没必要追求美国那样的全球海上主导地位。考虑到自身陆海复合型的地缘特征，以及相对不利的海洋地理条件，中国不太可能发展出一支“全球布局、全球攻防”的海上力量。就算中国经济总量、综合国力和军事能力将来有一天能超过美国，中国也难以拥有美国海上主导地位形成时的天时（两次世界大战）、地利（美国自身的地理优势及遍布世界的军事基地）、人和（盟友体系与国际动员能力）。如果我们能看到海权格局多极化的趋势，理性认识到美式海上霸权的衰落，就更不应该追求美国海军全球“秀肌肉”的所谓“美感”。从必要性来看，中国也缺乏足够的动力。中国是“一陆一洋”的大国，美国是“两洋一陆”的大国，地缘差异决定了两国影响世界的方式有着先天不同。强大的海军之所以被美国视为主导世界的支柱，是因为“欧亚大陆是世界政治的中心，美国要影响欧亚大陆事务、成为世界大国，就必须跨过两洋向欧亚大陆投送资源”。^[1] 而中国本来就位于欧亚大陆，如欲在欧亚大陆获得影响，有着陆海两大媒介，因此，中国不仅成为全球性海上军事主导力量的地缘环境不如美国，在动机方面也不如美国那么强烈。当然，作为一个世界大国，中国需要建成蓝水海军，要有在全球海域内行动的能力，但是区域重点布局，应努力构建“近海控制、区域存在和全球影响”的强大海权。具体而言，在毗邻的东亚近海谋求一定的战略优势，在利益攸关的西太平洋及北部印度洋保持有效军事存在，在全球其他海域有一定行动能力并能发挥必要军事影响。

【完稿日期：2017-2-12】

【责任编辑：曹 群】

[1] Ronald O'Rourke, "U.S. Grand Strategy and Maritime Power," *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 138, Issue 1, January 2012.