

美国海洋安全战略: 历史演变及发展特点

季晓丹* 王 维

摘 要 从建国初期至 19 世纪末,美国的海洋安全政策主要是为美国的独立、国内的经济建设和在北美大陆的领土扩张服务的。在独立战争和第二次美英战争期间,美国海军采取了海上袭扰的方式,攻击敌舰和破坏敌人的海上贸易,在独立战争中发挥了重要作用。从第二次英美战争后到 19 世纪末,美国采取了以建立海岸要塞防御体系为主,以海军“巡洋作战”为辅的方式,保护美国本土免遭来自大西洋彼岸的威胁,确保美国“西进运动”的顺利进行和在北美大陆的领土扩张。从 1890 年到 1991 年冷战结束,美国奉行的海洋安全战略是争夺海洋霸权的战略。这 100 年是美国走出美洲、进入海洋、迈向世界的 100 年。因此,有人把 20 世纪称为“美国世纪”。1890—1945 年期间,美国在马汉“海权论”的影响下,其海军开始成为海外扩张的首选工具,历经两次世界大战,最终成为世界海洋的霸主。1945—1991 年冷战期间,美国始终奉行以遏制苏联“扩张”为核心的全球战略;在海洋安全方面,于 20 世纪 80 年代初推出了“海上战略”。该战略使美国在与苏联的海上争霸赛中赢得了霸主地位,同时加快了冷战结束的进程。冷战结束后,美国领导世界的意愿日益强烈,开始调整其海洋安全战略,出台了一系列有关海洋安全的文件、倡议及战略性文件,其目的是要维护美国的海洋和世界霸权。纵观 200 多年来美国海洋安全战略的发展和变化,从分析外在表现到研究内在联系,归纳出五大特点:一是具有明显的时代烙印;二是其战略目标“由海向陆”呈现阶段性扩张;三是其内涵开始出现新的变化;四是其合作思想不断深化;五是其弹性日渐增强。

关键词 《21 世纪海上力量合作战略》 《国家海上海洋安全战略》
美国海洋安全战略

无论从地理还是历史上看,美国都与海洋有着不解之缘。对于美国而言,大西洋和太平洋既是两道天然的屏障,使美国不易受到外部战火的袭扰;同时又是

* 季晓丹,海军指挥学院;王维,江苏省社会科学院。通信作者及地址:季晓丹,海军指挥学院外训系,南京半山园 21 号;邮编:210016;E-mail: jxd_651107@sina.com。本文为冯梁主持的国家海洋局项目“世界海洋形势研究”子课题“世界主要国家海洋安全战略”的阶段性研究成果。

两条天然的通道,使美国可以自由地向外部投送自己的影响和力量。可以说:“美国的诞生、存在依赖于海洋,美国的大部分历史自然是海上活动的人和船的历史。”^①200多年来,美国的海洋安全与国家安全紧密地联系在一起,其海洋安全战略在确保美国的安全、推动美国发展的过程中发挥了极其重要的作用。

鉴于美国没有“海洋安全战略”这一专门概念,本文所研究的美国海洋安全战略,是指美国在一定时期内针对海洋安全问题推出的一系列相关政策及战略的总和。此外,由于国家海洋安全主要依赖于海上力量,尤其是海上武装力量,因此,在梳理美国海洋安全战略演变的过程中,在某些阶段侧重探讨了美国海军的发展和运用。不过,美国海洋安全战略的内涵远远超越了单纯军事意义上的安全,涉及政治、经济科技、文化、外交等各个领域,因此,本文力求深入多个领域来分析影响美国海洋安全战略的主要因素,并在厘清美国200多年来海洋安全战略演变的基础上,归纳总结出美国海洋安全战略发展和变化的特点。

从建国初期至19世纪末 辅助拓展北美大陆的海洋安全战略

严格意义上讲,从建国初期到19世纪末,美国在此阶段并没有成文的海洋安全战略,只是采取了一些相应的海上安全政策,目标是辅助美国在北美大陆的扩张。

1. 1775—1814年以“沿海袭扰”为主要内容的海洋安全战略

1775—1815年,美国通过独立战争(1775—1783年)和第二次美英战争(1812—1814年),终于摆脱了被英国殖民的命运,赢得了国家的独立。期间,美国的海洋安全战略主要是通过对英国海上交通线的袭扰,维护美国的独立成果。

独立战争期间,英国凭借它对大西洋的制海权,对隔海相望的北美殖民地实施了严密的海上封锁。为对抗英国海军的海上封锁和袭击,美国开始创建海军。对于海军在独立战争中的重要作用,几乎从打响战争的第一枪起,华盛顿就已明察秋毫。他指出,“在当前的战争中,陆上部队所做的努力再大,海军仍有决定

^① 王昉,郭天倚.美国海上力量:由海向陆.海洋出版社,1999:1

性的作用”^① ,因为美国和英国的军队在战场上都必须仰赖海上补给。独立战争之后,美国只是把海军视为陆上防御的附属,认为“只要有一支能保卫沿岸和港口的海军就行了,不需要建设远洋舰队”^②。基于这样的认识,杰弗逊政府推出了著名的炮艇政策。在1812年第二次美英战争期间,由于缺乏大型战舰的支援,美国这支弱小的海军“既不能为去公海的商船护航,又不能阻止敌人对美国海岸的封锁,也不能使美国免遭侵略”^③,只能蜷缩在港内或在沿海海域,对敌军船和商船实施“沿海袭扰”。

2. 1815—1890年以“守土保交”为主要内容的海洋安全战略

美国在1815—1890年期间的海洋安全战略主要以“守土保交”为主要内容。第二次美英战争之后,美国摆脱了英国在政治和经济上的统治,开始大力发展经济。在国家安全上,尽管南北无强邻的威胁,东西有两洋的保护,但美国仍对来自大西洋对岸的威胁感到忧虑。因此,保卫本土安全依然是美国最优先考虑的问题。总体上,这一时期海上安全态势相对稳定,海上贸易发展迅猛。随着工农业的高速发展,美国的对外贸易急剧增长。从1820年至1860年,美国的进出口贸易几乎增长了5倍^④。与此同时,活跃于世界各地的海盗对美国的海外贸易造成了严重的影响。据统计,在1815年到1822年间,仅加勒比海和墨西哥湾受到海盗袭击的商船就有3000多艘,其中大部分是美国商船。因此,打击海盗、保护贸易成为这一时期美国海上力量的主要任务。

19世纪末至冷战结束争霸海洋的海洋安全战略

从1890年到1991年冷战结束,美国奉行的海洋安全战略是争夺海洋霸权的战略。这100年是美国走出美洲、进入海洋、迈向世界的100年。因此,有人把20世纪称为“美国世纪”。1890—1945年期间,美国在马汉“海权论”的影响下,其海军开始成为海外扩张的首选工具,历经两次世界大战,最终成为世界海洋的霸主。1945—1991年冷战期间,美国始终奉行以遏制前苏联“扩张”为核心

① 内森·米勒.美国海军史.海洋出版社,1985:3

② 内森·米勒.美国海军史.海洋出版社,1985:45

③ 同上书:93

④ 拉塞尔·F.韦格利.美国军事战略与政策史.解放军出版社,1986:229

的全球战略;在海洋安全方面,于20世纪80年代初推出了“海上战略”。该战略使美国在与前苏联的海上争霸赛中赢得了霸主地位,同时加快了冷战结束的进程。

1. 19世纪末至二战结束扩张海外的海洋安全战略

从1890年到1945年,美国的海上安全政策以马汉“海权论”为蓝本,以“控制海洋”为其指导思想,以“向海外扩张”为主要内容,指导美国走出美洲、进入海洋、迈向世界。在历经两次世界大战后,美国最终成为世界海洋的霸主。

19世纪末,美国的海上安全问题,已经由纯粹保卫北美大陆版图的问题转向了为维持美国向海外拓展利益的活动提供军事手段的问题^①。内战结束后,美国以惊人的速度由自由资本主义向垄断资本主义发展。在工农业生产的快速发展的同时,美国对外贸易也持续增长。拓展海外市场或至少保证海外市场的开放,已成为美国政府缓解国内工农业产品的生产过剩、维持市场繁荣和国内安定的唯一出路。此时为维护美国的这种外向经济发展模式,美国的商界领袖们主张美国应重整它的商船队,并建立一支能够为其提供支援的强大海军。

与此同时,世界主要资本主义国家相继由自由资本主义过渡到了帝国主义阶段。除美国之外,德国、日本、意大利等国家都成为了新兴的帝国主义国家。随着世界各国对外扩张欲望的高涨,新老帝国主义国家之间开始了重新争夺和划分势力范围的争斗。此时,发展海军已成为列强的头等大事,海洋也因此成为列强争斗的战场。

从19世纪末至第二次世界大战结束,美国经历了三次重要的战争:美西战争、第一次世界大战和第二次世界大战,从加勒比海、到大西洋、再到太平洋,控制了全世界的大洋,最终成为世界海洋霸主。

2. 冷战时期同苏联争霸海洋的海洋安全战略

冷战时期,形成了以美苏为两极的国际战略格局。期间,美国的海上安全威胁主要来自苏联。面对苏联舰队在全球范围内发起的战略对抗,美国海军在80年代提出了“海上战略”,同苏联展开了海上霸权的争夺。

(1) 《关于防止公海水面和上空意外事件的协定》。冷战时期特别是从60年代中期开始,美苏两国的海空部队在世界的各大洋和重要海区如太平洋、大西

^① 拉塞尔·F. 韦格利. 美国军事战略与政策史. 解放军出版社, 1986: 229

洋、印度洋、北冰洋、日本海、地中海的空中、水面和水下进行经常性的巡逻,两国的侦察舰还互相在对方的海军基地外实施侦察,双方舰艇和飞机几乎每天都会发生直接对峙,阻挠和骚扰行为频发。这种接触的不断增多,必然会产生对抗性危险。为了防止和平时期美苏两军的行动发生不必要的安全事故而导致伤亡或使事件升级,1972年5月25日,美国海军部长约翰·W. 华纳和苏联海军总司令戈尔什科夫在莫斯科签订了《关于防止公海水面和上空意外事件的协定》,规范美苏海空军力量在和平时期相遇对峙时的具体战术行为。

冷战时期美苏争霸世界的一个重要特征就是在全球的陆地、海洋和空中进行全面军事对峙,其海上斗争的焦点是争夺公海控制权,而不是某一方在捍卫自身正当的海洋权益。因此,每当有意愿减少海上冲突时,双方就应用协定这一手段。

(2)“海上战略”。70年代中期,苏联海军在总司令戈尔什科夫的领导下,已建成一支以弹道导弹核潜艇为主的远海洋海军。到70年代末,这支舰队已经成为苏联进行全球军事扩张的主要工具,“把苏联的影响从尼加拉瓜扩大到南太平洋、从越南扩大到非洲”^①。苏联水面舰艇的活动范围已延伸到全世界那些脆弱的交通咽喉地区,甚至发展到了加勒比海和墨西哥湾;苏联核潜艇还在美国沿岸海域活动;而分布在科拉半岛和西北太平洋上的庞大的海军综合设施,也显示出苏联要利用它们的新型舰队在公海上与美国争夺霸权的战略意图。苏联海军的这种大规模发展及其全球部署态势,使全球海上军事力量的对比发生了变化,对美国的海上霸权构成了巨大的威胁。

1981年,年仅38岁的小约翰·莱曼出任美国海军部长。为积极配合里根政府提出的“重振国威”、“重整军备”、“将苏联推回”的三大政策,莱曼大力倡导研究海军战略理论,提出了指导海上战略制定的八大基本原则^②。1984年,美国海军在莱曼的倡导下,初步制订出了“海上战略”。1986年,该文件经过将近两年时间的检验和修订,由海军作战部长詹姆斯·D. 沃特金斯海军上将签署后

① 小约翰·莱曼. 制海权: 建设600舰艇的海军. 海军军事学术研究所, 1999: 168

② 莱曼提出的“海上战略”的八项原则: 一是“海上战略来源于而且从属于国家安全的总战略”; 二是“国家战略为海军规定的基本任务”; 三是“海军承担的任务需要建立海上优势”; 四是“海上优势要求有一个严谨的海上战略”; 五是“海上战略必须以对威胁的现实估计作为基础”; 六是“海上战略必须是一种全球性理论”; 七是“海上战略必须把美国和盟国的海军结合成一个整体”; 八是“海上战略必须是前沿战略”。详情可见小约翰·莱曼. 制海权: 建设600舰艇的海军: 153-173

正式颁布。

“海上战略”是美国海军自第二次世界大战后提出的第一份比较系统、完整的战略。“海上战略”以国家军事战略的三大支柱“威慑、前沿防御和盟国团结”^①为支柱,目标是“同兄弟军种及盟国的武装力量一起,通过使用海上力量,使战争在对我有利的情况下结束”^②。为达成上述目的,海军的任务是:负责控制各种国际危机;实施威慑;如果威慑失败,则要阻止敌人利用海洋发起攻击;在战争状态下不让敌人利用海洋进行运输活动;确保美国及其盟国自由地使用海洋;确保利用海洋支援陆上作战;确保利用海洋把战场推向敌人一方,并在有利的条件下结束战争。^③

在战略公布之后,美国海军部又提出了要控制世界上16个海上咽喉要道^④,以便控制整个世界大洋,确保美国全球的海洋安全。

冷战结束至21世纪初护持全球霸权的海洋安全战略

冷战结束,两极格局瓦解,美国领导世界的意愿日益强烈。与此同时,随着海上安全环境发生了巨大变化,美国开始调整其海上安全政策,出台了一系列有关海上安全的文件、倡议及战略,以维护其世界霸主的地位。

1. “由海向陆”系列性战略文件

冷战后,世界战略格局发生了巨大的变化。为了永久保持“一超独霸”的地位,美国开始频繁地调整其国家安全战略和国家军事战略^⑤,以“保持美国在国

① James D. Watkins. The Maritime Strategy. U. S. Naval Institute, 1986: 4

② Ibid: 3

③ 小约翰·莱曼. 制海权: 建设600艘的海军. 海军军事学术研究所, 1999: 154-158

④ 16个海上咽喉要道为: 朝鲜海峡、望加锡海峡、巽他海峡、马六甲海峡、北美航道、佛罗里达海峡、巴拿马运河、阿拉斯加湾、霍尔木兹海峡、曼德海峡、苏伊士运河、直布罗陀海峡、斯卡格拉克海峡、卡特加特海峡、格陵兰-冰岛-联合王国海峡、非洲以南航道。

⑤ 1992年2月,美国正式提出了冷战后第一部国家军事战略——《地区防务战略》,明确将战略重点从对付苏联的全球性威胁转向了对付重要的地区性突发事件上。接着在1994年7月公布了美国政府冷战后第一部国家安全战略报告——《参与和扩展国家安全战略》;1995年4月,美国参谋长联席会议又提出了新的国家军事战略——《灵活、有选择的参与战略》;1997年5月,美国国防部公布了历史上第一份《四年防务审查报告》。

际社会的领导地位”^①,促进其全球利益并保证其安全,最终建立以美国为主导的单极世界。

在海上安全领域,海上安全环境对美国空前有利,至少在20年内不可能有挑战美国海上力量的战略对手。美国海军应适应国家安全战略和军事战略重点向地区性防务转移的变化,将重心聚焦到了世界沿海地区,通过控制沿海地区,将力量和影响投送到陆地,从海上控制和影响陆上事务,维持美国称霸世界的终极目标。自1992年,美国海军连续颁布了“由海向陆”系列性战略文件,这是冷战后美国国家安全战略和军事战略在海上安全上最为直接的反映,也是美国海上安全政策的一个重要组成部分。其核心内容主要有以下三项:

一是实现了战略重点的转移。美国海军将其作战重点由大洋作战转向了在沿海地区从海上发起的对陆作战上。在作战目标上,不再以控制海洋为其作战目标,而是强调由海向陆,从海上干涉和影响陆上事务。在作战对象上,不再以苏联为主要作战对象,而是锁定在不具备强大海军实力的第三世界的中小国家上。在作战地域上,不再以实施远洋作战的公海为主要作战区域,而是以沿海地区为主要作战地域。

二是突出了前沿存在的重要性和力量投送的必要性。前沿存在和力量投送互为前提和条件并相互作用,两者缺一不可。没有前沿存在,由海向陆就缺乏预先展开力量;没有力量投送,前沿存在就缺乏后续有力支撑。

三是提出了海上力量的能力要求。为应对地区性挑战和多种跨国威胁,美国海军在2002年公布的《21世纪海上力量》战略白皮书中要求美国海军必须具备海上打击、海上盾牌和海上基地三种能力。所谓“海上打击”,即从海上“投送精确和持续的进攻力量”的能力。“海上盾牌”,即从海上“投送全球防御力量”的能力。“海上基地”,即“投送联合作战独立性”的能力。^②

2. 海上反恐相关法及相关措施

“9·11”事件后,为了应对海上恐怖主义,确保其海上安全,美国国会参、众两院颁布了《2001年港口和海上安全法》和《2002年海上运输反恐法》。《2001年港口海上安全法》旨在建立新的港口安全计划,并将实施部门由运输部改为

^① 杨晖. 美国国家安全战略文件选编(2002—2005). 军事谊文出版社, 2005: 479

^② Clark V. Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities. Proceedings, 2002(10): 33-37

美国海岸警卫队和海事管理局。《2002年海上运输反恐法》旨在创建国内综合反恐机制,以加强港口安全;它扩大了海岸警卫队对美国领水船舶的管辖权,允许警员在某些设施上进行侦查及回击恐怖行动。

由于每年进出美国的600万只海运集装箱中只有2%左右得到检查,因此,存在大规模杀伤性武器通过集装箱进入美国境内的潜在威胁。为提升世界贸易中全球海运货物集装箱这一环节的安全性,美国国土安全部、美国海关与边境保护局在2002年1月提出了“集装箱安全倡议”。之后,为了贯彻这一倡议,美国海关在2003年2月提出了“24小时规则”,2002年7月提出了“海关-贸易伙伴反恐计划”,目的是为了进一步提高海上运输的安全性,要求设计供应链的有关单位与海关合作反恐,确保没有恐怖分子或武器进入商业船运中。

3. 海上安全倡议及相关计划

“9·11”事件后,为应对恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散等威胁,美国相继提出了“防扩散安全倡议”、“地区海上安全倡议”和“千舰海军”计划,意在构建以美国为主导的海上安全体系。

2003年5月31日,美国总统布什在访问波兰时发起了“防扩散安全倡议”,旨在寻求国家间的合作,广泛地利用各国的法规制度、外交、经济、军事等手段,阻禁大规模杀伤性武器以及相关设备和技术的海陆空运输及扩散。参加该协议的核心国家有美国、英国、澳大利亚、日本、西班牙、法国、意大利、德国、葡萄牙、荷兰、波兰等15个国家,到2009年5月已有95个国家和地区参与“防扩散安全倡议”。根据协议,参与方会举行拦截、搜查船只等演习,还会根据协议监控、拦截被怀疑运有大规模杀伤性武器及其相关设备的船只。

“地区海上安全倡议”是在2004年3月31日由美国太平洋总部司令法戈在向美国众议院军事委员会发表证词时首次提出的。针对马六甲海峡日益猖獗的恐怖主义和海盗威胁,法戈提出了在亚太地区实施“地区海上安全倡议”的设想,还表示美国愿意派遣特种部队或海军陆战队进驻马六甲海峡,以加强对该海峡的控制。尽管因马六甲海峡共管国马来西亚和印度尼西亚的反对,美国的这一愿望未能实现,但为应对恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散的双重威胁,美国仍会加强与他国之间的海上安全合作,并努力使这种合作纳入到以美国为主导的海上安全体系中。

“千舰海军”计划是在2005年8月由当时的海军作战部长迈克尔·马伦上

将在美国海军战争学院的一次演讲中提出来的。2006年10月29日,马伦在海军战争学院举办的战略论坛上对“千舰海军”作了进一步解释。“千舰海军”就是“将海军部队、港口作业者、商业货轮以及国际组织、政府机构和非政府组织联合起来的全球海上网络。”^①马伦强调,这是一个由各国海上力量自愿联合组成的海上合作网络。美国海军力邀世界各国海军加入其“千舰海军”计划,并且在某些海域进行试点。“千舰海军”计划中反映出来的合作思想,在新海上战略中得到了发展和丰富。战略报告中多次提及的“全球海上伙伴倡议”,实际就是美国海军一直在大力推销的“千舰海军”计划。

4.《国家海上安全战略》

2004年12月,布什总统指示国防部长和国土安全部部长,联合联邦各部门的力量,研发综合性的国家海上安全战略。经过10个多月的努力,美国于2005年9月正式提出了《国家海上安全战略》。这是迄今为止美国在国家战略层面上提出的第一个海上安全战略。

《国家海上安全战略》由前言、海上安全面临的威胁、战略目标、战略行动和结论五个部分组成。它明确指出,“美国的安全和经济保障有赖于世界海洋的安全使用”^②。其目的是要联合并统一联邦力量,整合并协调各部门提出的应对恐怖主义的战略,以确保多种力量的合理使用和各种战略的有效实施。

《国家海上安全战略》评估了美国海上安全面临的主要威胁,认为复杂性和不确定性是当今海洋安全环境最主要的特征。除了潜在的海上大规模作战行动之外,恐怖主义凸显了在海洋领域内威胁的非军事性、跨国性和非对称性等特征。美国海上安全面临的威胁主要有五大类:地区大国威胁、恐怖主义威胁、跨国犯罪和海盗威胁、环境破坏和海上非法移民。^③因此,美国有必要与其他国家加强合作,应对更大范围的海上威胁,确保全球海上安全方面的共同利益。

在战略目标部分,战略首先阐述了指导《美国海上安全战略》的三项原则:一是保护海上自由是国家的首要目标;二是美国政府必须推进和保护商业,以确保海运自由;三是必须促进所需商品和人员的出入境流动,同时甄别危险人员和

^① 朱广福.美《21世纪海上力量合作战略》述评.世界海军训练,2008(1):16

^② http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf. The National Strategy for Maritime Security of the United States: ii

^③ 同上文:3-6

危险品。^①在此基础上,《美国海上安全战略》明确了四大战略目标:一是“防止恐怖分子袭击及犯罪或敌对行动”。发现、威吓、阻断和击败海上的恐怖袭击、犯罪或敌对活动 禁止恐怖分子和犯罪分子为达成上述目的而对海洋进行非法利用。二是“保护与海洋关系密切的人口中心和关键设施”。保护与海洋有关的人口中心、关键设施、重要资源、运输系统、边界、海湾、港口以及沿岸通道。三要“减少损失并迅速恢复”。美国必须做好准备,一旦海上恐怖袭击活动或国家其他重大灾难不能幸免,要将损失减少到最低程度,并要做到迅速恢复。四要“保护海洋及其资源”。要对海洋的非法和敌意开采严加防范,以保护海洋及其资源免遭破坏。^②

战略还进一步指出,美国不仅要整合本国的力量,还要在全球范围内联合各国的海上安全行动,以形成应对海上威胁的合力。为更好地实施本战略,相关部门还制定了八个支持计划,以应对海洋环境中的特殊威胁和挑战。它们是:获得领土感知的国家计划、全球海上情报整合计划、海上军事威胁的临时反映计划、国际扩展和协作战略、海上基础设施重建计划、海上运输系统安全计划、海上商业计划、本土扩展计划。^③上述八个支持计划连同《国家海上安全战略》,将联合所有形式的国家力量,在促进全球经济的平稳发展的同时,阻止海洋领域内的敌对和非法行动。

为确保达成上述战略目标,《国家海上安全战略》在战略行动部分明确了美国应采取的五大战略行动:一是“加强国际合作,以确保实施合法和及时的强制行动来应对海上威胁”;二是“最大程度地增强海域感知,以支持有效决策”;三是“将安全植入商业活动的各个环节,以降低脆弱性并推动商业发展”;四是“部署分层式安全措施,以协调和统一公共和私人机构的安全措施”;五是“确保海上运输系统的连续性,以便在海上恐怖袭击或其他类似破坏性事件发生后,能维持重要的商业活动运转并做好防护准备”。^④

在结论部分,《国家海上安全战略》再次强调了整合美国自身力量和加强国

① http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf. The National Strategy for Maritime Security of the United States: 7

② 同上文:7-12

③ 同上文:ii

④ 同上文:13-24

际合作的重要性。战略指出“在这个不确定的安全环境中,应对无法预测的、跨国威胁需要通力协作以防止袭击、保护人民和基础设施,将破坏程度降到最低并快速恢复。它需要整合和协调包括联邦、州、地方和私人机构在内的所有海上安全规划和倡议,形成一种影响广泛的、统一的国家力量。”^①战略还指出“即使是加强了的国家力量,还是不足以应对美国面临的挑战,我们要对付的敌人和环境敦促我们要加强与我们的盟国和友邦的关系,并寻求新的合作伙伴。因此,国际合作是确保在海洋领域合法的公共和私人行动免遭袭击以及不被敌对或非法利用的关键。这种合作是促进世界范围经济稳定增长的基础,也是促进美国利益的关键。只有通过这种所有海上伙伴——政府和非政府、公共和私人——之间的统一合作,我们才能改善海洋领域的安全。”^②

5. 《21世纪海上力量合作战略》

为应对新的海上安全环境,美国从2005年开始着手研发新的海上战略,以确保美国的海洋安全。经过两年多的论证,美国终于在2007年推出了由美国海军作战部长、海军陆战队司令和海岸警卫队司令联名签署的《21世纪海上力量合作战略》。

《21世纪海上力量合作战略》首先分析了当今世界的战略形势,指出世界“正处于一个既不可能完全是战争,也不可能完全是和平”的时代,世界各国正在为“争夺全球影响力而展开激烈的竞争”。^③新时代美国可能面临的威胁和挑战主要有大国战争、地区冲突、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、能源竞争与资源争夺、社会动荡和自然灾害等,当这些威胁或挑战的互相交织在一起时,就会构成一个不确定的未来。

其次,《21世纪海上力量合作战略》明确了美国海上力量的六大核心任务。一是“利用前沿部署的决定性海上力量,限制地区冲突”;二是“慑止大国战争”;三是“打赢国家战争”;四是“加强本土纵深防御”;五是“发展保持同更多国际伙伴的合作关系”;六是“防止或遏制地区破坏”,即主要打击恐怖主义、极端分子、

^① http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf. The National Strategy for Maritime Security of the United States: 25

^② 同上文:2

^③ Roughead G, Conway J T, Allen T W. A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. Proceedings, 2010(11):15

武器扩散者、海盗等可能对美全球安全体系的破坏,并把破坏限制在一定范围之内。^①

再次,为保证海上力量既能在平时时期积极参与,又能在战时实施大规模作战行动,要求美国海上力量具备六种核心能力:前沿存在能力、威慑能力、海上控制能力、力量投送能力、海上安全能力和人道主义援助/灾难应对能力。^②

最后,为顺利实施新海上战略,在战略实施部分的“实施重点”中,强调了要优先落实的三项工作:一是加强一体化和互通性,它是成功实施战略的关键;二是加强感知,它是成功实施战略的保障;三是做好人员上的准备,它是成功实施战略的前提。^③

美国海洋安全战略发展的特点

纵观200多年来美国海洋安全战略的发展和变化,从分析外在表现到研究内在联系,可以归纳总结出以下五大特点:

1. 美国海洋安全战略的发展具有时代特征

纵观美国海洋安全战略的三个发展阶段,不难发现,其战略或政策具有明显的时代烙印。在第一个发展阶段,美国忙于建国和在北美站稳脚跟,无力因而也无意与海上霸主英国争夺海洋控制权,只是仰仗大洋作为其天然屏障,采取“沿海袭扰”和“守土保交”式的海洋安全政策,辅助美国在北美大陆的扩张。到了第二个发展阶段的第一个时期,美国一方面要向老牌海上强国叫板,另一方面要在同其他新兴海上大国的竞争中胜出,奉行马汉以“控制海洋”为核心的海洋安全战略。经过美西战争、一战和二战,美国最终登上海洋霸主地位;到了第二个时期,面对世界上唯一的战略对手——苏联,美国出台了“海上战略”。战略实施的结果导致苏联海军在全球范围的战略收缩,最终在同苏联争霸海洋的斗争中获胜。到了第三个阶段,美国在世界大洋上已经没有了战略对手,就将其海洋战略重心转向沿海地区,意欲从海上影响和控制陆上事务,达成其控制世界的目

^① Gary Roughead, James T. Conway & Thad W. Allen. A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. Proceedings, 2010(11): 16-17

^② 同上文: 18-19

^③ 同上文: 19-20

的。“9·11”事件后,世界海洋安全形势又有了新的变化,美国及时推出了适应新世纪新时代海上安全环境变化的《国家海上安全战略》和《21世纪海上力量合作战略》,希望通过整合美国自身和其他国家的海上力量以及其他形式的力量,保持美国的海上优势,维护海上霸权,达成护持世界霸权的目的。

2. 美国海洋安全战略的目标由海向陆扩张

美国海洋安全战略的发展经历了三个发展阶段,其战略思想的发展也经历了三个阶段,即“以陆制海”、“以海制海”和“以海制陆”。第一阶段是“以陆制海”阶段,美国没有对海上舰队投入必要的发展资金,而是将有限的资金主要用于加强岸上要塞建设,依靠海岸防御来抵御外敌。因此,在“以陆制海”思想的指导下,采取以要塞防御为主,海上袭扰为辅的策略,来维护美国的海上安全,协助美国的陆上扩张。在第二阶段,美国经济的迅猛发展,为美国海上力量的发展奠定了坚实的物质基础,再加上马汉“海权论”的推动,美国的海洋安全战略的战略思想发展到了“以海制海”阶段,美国开始加强海军尤其是舰队的建设。此后,无论是在两次世界大战中,还是在冷战时期同苏联在海上的争霸斗争中,美国都是力求以强大的海上实力达成控制海洋的目的。在第三阶段,美国的海上力量发展达到了顶峰,世界大洋上已无任何国家的海上力量可以挑战美国的地位,美国牢牢地掌握了世界大洋的控制权,其海洋安全战略思想也发展到了“以海制陆”阶段。美国意欲从海上向陆地投送力量和影响,发挥从海上控制和影响陆上事务的能力,从而通过控制海洋来控制整个世界。

三个不同阶段折射出美国海洋安全战略思想内在联系。在“以陆制海”阶段,尽管由于海军力量弱小,主要依靠岸防,但在“海上袭扰”和“巡洋作战”中已经开始萌发出“以海制海”阶段所强调的攻势思想;而在“以海制海”阶段,马汉“海权论”的核心思想就是“谁控制了海洋谁就能控制世界”,其最终目标是控制世界,因此,在控制海洋思想中已经孕育了“从海上对陆上事务施加影响”的思想。到了“以海制陆”阶段,已握有海洋控制权的美国,其目标就是以控制海洋为基础,从海上干预地区事务,达成美国海洋安全战略的最终目的——控制世界。美国海洋安全战略的发展演变,呈现出累积和递进的特征,后一阶段的战略思想不是简单地取代或抛弃前一阶段的思想,而是对前一阶段思想的继承和发展。前者是后者发展的必要基础,后者是前者发展的必然结果。

3. 美国海洋安全战略的内涵日益丰富

随着时代的发展以及海洋地位和作用的不断提高,美国海洋安全战略的内涵也开始出现新的变化。这种变化主要表现在以下两个方面:一是由侧重战时的运用发展为注重平时和危机时的运用。从美西战争到第二次世界大战结束,美国在平时并没有形成完整的海洋安全战略,有的只是战时的作战战略或作战计划。可以说,在这段时间,如何实施海上的大规模作战、赢得海上的军事斗争是美国海洋安全战略最重要的内涵。在长达半个世纪的冷战中,美苏两国为争夺海洋霸权不断展开较量。期间,美国推出的“海上战略”,谋划的依然是如何打赢一场苏联在全球范围内发起进攻的战争,故而有评论认为1986年版的“海上战略”是一份以“战争为核心”的战略^①。随着冷战的结束,海上总体形势趋向缓和,而之前在1982年《联合国海洋法公约》的签署,已经预示着国际海洋新秩序的建立。在这样的背景下,美国的海洋安全战略不再以战争运用为核心,而是更多地关注平时和危机时的运用,通过前沿存在、海上巡逻、海上演习、海上武器试验、护航护渔等非战争军事手段,显示国家主权所在,慑止敌国可能的入侵,维护国家的海上利益。

二是由应对传统安全威胁转向应对非传统安全威胁。自建国到冷战结束,美国都有明确的手,应对的是传统的大国威胁。进入21世纪后,随着海洋在全球经济中扮演着越来越重要的角色,恐怖主义、大规模杀伤性武器的扩散、海盗等海上非传统安全威胁,威胁着美国的海上安全和海外利益,应对海上非传统安全威胁成为美国海洋安全战略新的内涵。为确保对海洋的安全使用,美国从2002年开始相继发出“集装箱安全倡议”、“防扩散安全倡议”、“地区海上安全倡议”,推出《国家海上安全战略》和《21世纪海上力量合作战略》,将应对恐怖主义、核扩散、跨国犯罪和海盗、海上污染、自然灾害等非传统安全威胁纳入了美国海洋安全战略的战略谋划之中。

4. 美国海洋安全战略的合作思想不断深化

随着海洋安全环境的改变,美国海洋安全战略的合作思想不断深化。无论是在国际合作,还是在本国力量的整合方面,这种联盟性在合作的范围、层次和

^① Rubel R C. The New Maritime Strategy: The Rest of the Story. Naval War College Review, 2008, 61 (2). http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0JIW/is-2-61/ai_n26672610/

力度上都有很大的变化。

在国际合作方面,由强调正式联盟框架下的合作转向在正式联盟和非正式组织双重框架下的合作,寻求与更多的国家合作。冷战结束之前,美国强调的是盟国之间的合作。早在独立战争期间,美国就曾借助法国的海上力量^①,在约克敦战役中打败了英军。在两次世界大战中,美国同英国、法国、俄国等国家结盟并联合作战,先后赢得了两次世界大战的胜利。冷战期间,美国为全面遏制以苏联为首的社会主义阵营,开始在全球编织联盟体系。从1947年开始,美国先后与40多个国家建立了军事同盟。期间,美国在1986年推出的“海上战略”,明确指出其三大核心支柱之一就是“盟国团结”,旨在利用盟国的海上力量,与苏联争夺海上霸权。冷战后,尤其是进入新世纪后,为应对海上恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、海盗、环境破坏等非传统海上安全威胁,美国在继续扩大和加强冷战期间构建的联盟体系的同时,开始倡导在非正式组织框架下的国际合作,如“地区海上安全倡议”、“千舰海军”计划等,旨在扩大全球范围合作力度,在美国的主导下,联手应对突发的海上危机或冲突。

在联合本国力量方面,美国由强调军种之间的合作转向军事力量与国家其他形式力量之间的合作。1903年,美国创建了历史上第一个不同军种间的计划机构——陆、海军联合委员会,以保证陆海军的合作,并制定作战计划。联合委员会于1919年7月25日重建,增加了一个负责制订战略应急计划的联合计划委员会,^②制订了一系列反映未来联合作战构想的“彩虹”计划。冷战时期,美国军种之间的合作进一步加强,1986年公开发布的“海上战略”清楚地反映出了这方面的内容:海军与海岸警卫队、空军和陆军分别签署了有关合作事项的备忘录。^③同年,美国颁布了《哥德华特-尼科尔斯国防部改组法》,赋予参联会和联合司令部组织实施联合训练的权力,奠定了建立联合作战指挥人才教育培训体制的法律基础。进入21世纪后,《国家海上海洋安全战略》要求整合联邦、州、地方和私营机构的各种力量;而《21世纪海上力量合作战略》在强调军种之间合

^① 1778年2月6日,美国同法国签订了《联盟条约》,结成了军事同盟。法国的参战与援助,间接导致了西班牙和荷兰的参战,极大地牵制了英国的海上力量,致使英国分身乏术,最终无法阻止美国的独立。

^② 拉塞尔·F. 韦格利. 美国军事战略与政策史. 解放军出版社, 1986: 299

^③ Watkins J D. The Maritime Strategy. U. S. Naval Institute, 1986: 4

作的同时,要求加强海上力量与国家其他形式力量之间的合作,要求采取适当措施把海上力量与其他形式的国家力量,以及与盟国和力量的力量整合起来,保护并延续美国繁荣所系的全球海上安全体系,共同应对海上威胁。

5. 美国海洋安全战略的弹性日渐增强

200多年来,无论美国的海洋安全战略如何发展或变化,唯一不变的是其战略的内核——建立并发展海权。从19世纪末到冷战结束的100年间,美国海上力量奉行实力至上原则。“9·11”之后,美国延续了其一贯的做法,制定“先发制人”战略,发动阿富汗和伊拉克战争。但是,布什政府过分强调军事打击,使美国深陷伊拉克战争泥潭,其国际形象也因“单边主义”而受损。之后,美国战略界开始提出加强“软实力”的运用,以弥补“硬实力”的不足,并认为“硬实力”和“软实力”是战略的双翼,不可偏废。2007年颁布的《21世纪海上力量合作战略》拓展了海上力量新的核心能力——“海上安全”和“人道主义救援/灾难应对”,体现出美国对“软实力”的重视。因此,有评论家认为,同以往的战略相比,新海上战略增添了以往战略所没有的柔性。2009年1月,美国国务卿希拉里提出美国将采取“巧实力”战略来处理国际关系。所谓“巧实力”既不是硬实力,也不是软实力,而是巧妙地利用一切可用的“硬实力”和“软实力”,即运用外交、经济、军事、政治、法律和文化等各种手段的组合来维护本国利益。可以预见,未来的美国海洋安全战略将会显现出更大的弹性,不会一味蛮用“硬实力”,而是会将“硬实力”和“软实力”巧妙地结合起来,以最小的代价实现美国利益的最大化。

(责任编辑:张业亮)