

总体国家安全观视阈下的 “马六甲困局”新解^{*}

范佳睿

内容提要：近年伴随全球主要海上通道安全局势趋紧，“印太战略”的提出与推进激发中国周边海域安全态势波动，“马六甲困局”这一长期困扰中国的战略安全问题隐忧重现。总体国家安全观视阈宏阔全面，其理论内涵及分析方法立足更高维度保障中国通行安全，为破局解困提供新思路，为中国周边环境的安全稳定及中国与世界联动共荣赋能。一是综合施策，降低他国借此议题布设困局挟制中国的可能性。二是动态应变，建立大国应急处突机制。三是统筹陆海，搭建多维立体的交通运输网络，立足底线思维提升战略预置能力。在总体国家安全观视阈下统筹发展和安全进行通道安全治理，有助于协调传统与非传统安全的互动互构、平衡国内与国际安全的矛盾统一，从而掌握安与危的辩证波动节律，提升国家安全举措的预判处突效能，为动荡不安的世界注入稳定性。

关键词：总体国家安全观 | “马六甲困局” | 通道安全 | “印太战略”

作者介绍：范佳睿，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，主要研究海上战略通道、地区安全治理、东亚及东南亚区域性国际组织等。

马六甲海峡是连接印度洋与太平洋的天然地理枢纽，“马六甲困局”曾是长期困扰中国的安全隐忧。近年全球主要海上通道的安全局势趋紧、冲突风险增大，给中国带来负面影响。一是美西方不断加强对自身周边及中东、北非等敏感枢纽地带的控制。例如，2025年1月7日，特朗普胜选后放言可能通过“军事或经济胁迫”手段夺取巴拿马运河的控制权，凸显地缘政治野心。二是

^{*} 本文系中国社会科学院“青启计划”资助项目（编号2024QQJH186）的阶段性成果。

非传统安全危机偶发。例如，2021年初苏伊士运河拥堵事件引发航运业震动，冲击全球能源运输及金融体系稳定。2025年2月以来，美国贸易代表办公室（USTR）和联邦海事委员会（FMC）接连发布针对中国海事、物流和造船业的审查案对中国施压。尤其是在当前“印太战略”不断推进的背景下，国际海上通道安全风险频现，“马六甲困局”隐忧重现。

一、“马六甲困局”及其成因

马六甲海峡作为印度洋与太平洋之间的天然枢纽，目前是世界第二大海上石油贸易通道，可供往来于中东、东亚等国家海港的大型油轮通行。海峡牵涉利益相关方众多，传统及非传统安全关系错综复杂，在美国、中国、日本、印度、澳大利亚等国际及地区大国的全球战略布局中均占据关键位置。这一海峡内交通网线密布，海盗及非法劫船者聚集，环境污染及自然灾害等问题亦长期困扰航行安全。

（一）“马六甲困局”概述

马六甲海峡的安全与畅通对中国国际航道安全至关重要，中国石油进口量约80%—85%和天然气进口量约11%需经该海峡运输。^①鉴于中国所需石油总量约64%、所需天然气总量约36%依赖进口，^②这意味着中国所需约51.2%的石油及3.96%的天然气依靠马六甲海峡保障运输。能源及商品高度依赖马六甲海峡运输的状况，导致该海峡一旦因自然或人为因素受阻，将严重冲击中国国家安全，“马六甲困局”（Malacca Dilemma）即由此产生。据《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》信息共享中心（ReCAAP ISC）发布的报告显示，2007—2024年间，马六甲海峡及新加坡海峡的海盗及武装劫船事件数量呈周

① 薛力：《“马六甲困局”内涵辨析与中国的应对》，《世界经济与政治》，2010年第10期，第118页。

② Suci Rahmadani, Heri Kusmanto, and Warjio, “‘Malacca Dilemma’ and Oil Transport: China’s Strategy and the Sea Lane Security in the Malacca Strait,” English Abstract, JUPIIS(JURNAL PENDIDIKAN ILMU-ILMU SOSIAL), Vol. 11, No. 1, 2019, pp.141-148.

期性波动，2018—2024 年间数量持续攀升（见图 1）。有学者认为，美国推进“印太战略”引发地区安全局势波动，对海峡通行安全构成新一轮潜在冲击。

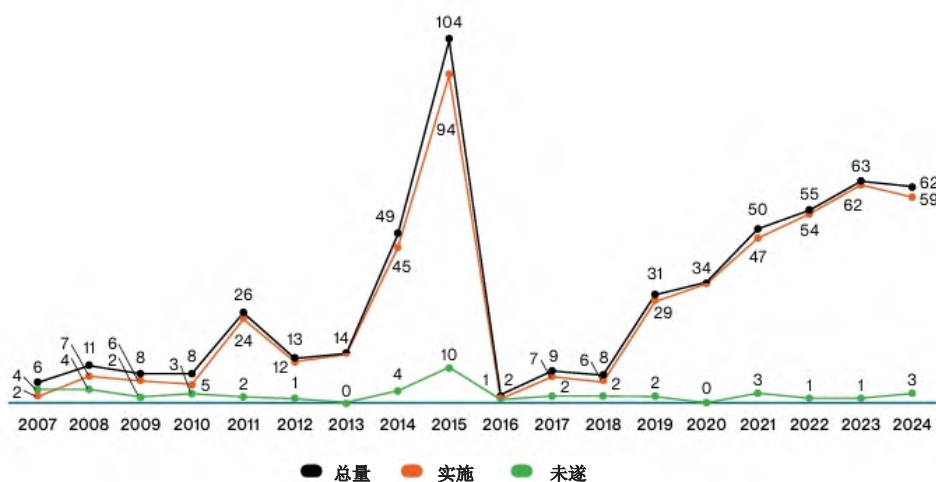


图 1 2007—2024 年马六甲海峡及新加坡海峡遭遇海盗及武装劫船事件统计

资料来源：“ReCAAP ISC Annual Report 2024,” ReCAAP ISC, December 31, 2024, p.25, <https://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/annual/ReCAAP%20ISC%20Annual%20Report%202024%20-%20Final.pdf>。

中国陆海邻国众多，周边可用通道较少，导致对马六甲海峡产生一定依赖。鉴于马六甲海峡牵涉的域内外国家众多，几乎覆盖当今世界主要行为体，各方在控制权及影响力等方面的竞博是海峡战略稳定与通行安全的主要威胁。同时，海峡内部浅层珊瑚礁和小岛星罗排布，成为方便海盗及非法劫船者实施攻击的掩体。此外，环境污染及自然灾害等问题亦对海峡的通行安全构成困扰。

过去几十年间，马六甲海峡的通行议题曾持续受到国内外政、学、民、商等各界的关注和热议，折射出特定时期的大国博弈方式及竞争烈度波动。学界对其展开探讨曾出现过两个高峰：第一次是在 2004 年中国石油进口量突破 1 亿吨时至 2007 年前后，第二次是在 2013 年“一带一路”国际合作倡议正式

提出之后。^①近期,该议题又呈升温态势。美中经济与安全审查委员会(USCC)在2022年报告中分析了与中国发生军事冲突时,有效封锁中国能源运输线路的可行性、实操性及军事要求;其2023年报告则指出,中国从俄罗斯购买廉价矿物燃料经由陆路运输,降低了其进口石油在马六甲海峡遭遇封锁的脆弱性。^②“马六甲困局”议题热度在过去20余年间发生的微妙变化,从侧面反映出中美关系的远近亲疏及中国所处国际战略环境的吉凶优劣。

(二)“马六甲困局”成因

总体来看,海峡沿岸国、使用国及通道自身等多方面因素都可能影响通行安全。有学者将通道安全描述为一种通畅状态,认为这是沿岸国维持生存与发展,化解外来入侵、干扰和破坏的能力在海上的延伸;^③也有学者将之界定为使用国能够抵御内外威胁、确保畅通无阻通过海峡的状态。^④具体到马六甲海峡的通行安全,此前的研究主要是从威胁来源上加以阐释,从运力饱和、海盗袭击及恐怖主义等非传统安全因素,到美印等国在海峡周边培植代理人、大国封锁等传统安全威胁,不一而足。本文在学界此前针对“马六甲困局”成因研究成果的基础上,深入研究归纳如下。

一是传统安全威胁。其一,马六甲海峡因所处地缘位置关键而被美国及盟友视为对华博弈筹码,是美西方试图布局亚太、遏控中国的关键战略基点。它们力图以此为抓手围困中国,遏止中国延展国际影响力。马六甲海峡的战略位置使高度依赖洲际贸易的国家对其产生持续安全关切。其中,日本、中国、印度等亚洲大国将此海峡纳入本国战略利益全局考量;日本、美国、印度甚至认

① 参见陈腾瀚:《“马六甲困局”再思考:被“过度解释”的风险》,《东南亚研究》,2018年第6期,第131—146页。

② 2023 Annual Report to Congress, U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), November, 2023, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-11/2023_Annual_Report_to_Congress.pdf.

③ 中国现代国际关系研究院海上通道安全课题组:《海上通道安全与国际合作》,时事出版社,2005年,第9页。

④ 吕靖:《保障中国海上通道的安全研究》,经济科学出版社,2018年,第67页。

为,若中国试图控制此海峡,它们有必要合力应对。^①

其二,美国作为世界性大国和全球海洋强国,力图以此钳制中国崛起。马六甲海峡的安全动态,即为中美在印度洋竞争态势的反映。中美虽不太可能因此议题发生热战,但美国可能通过控制以此海峡为代表的重要“海上交通通道”(SLOC)及“海上战略阻塞点”(Choke Point),间接控制原材料和货物流向中国。由此,中国可能面临双重困境:一是美国在中国周边海域的军事存在使中国长期面临海上封锁风险;二是中国周边国家可能加入美国构建的区域联盟制衡中国。

其三,印度和日本作为地区性大国,均可能就此议题同中国展开竞争。印度近年借印度洋的地缘优势加强对美接触,在通往印度洋的东部门户建立强大海军,与地区各国建立排他性安全关系限制中国克服“马六甲困局”的可能,以对冲中国的战略选择。作为中日运输体系的关键一环,马六甲海峡是中日商品及货物运输均需依赖的重要通道。因此,对海上运输要冲开展争夺的“马六甲情结”是导致中日结构性矛盾的主要因素之一,反映了两国对国际运输体系的高度依赖性。在此情势下,只有缓和该矛盾才能改善中日关系、促进地区治理。^②

二是非传统安全挑战。马六甲海峡面临的非传统安全威胁主要包括海盗、武装劫船等非国家行为体的袭扰,以及自然地理环境变化对航运安全产生的不利影响。例如,2022年5月,“马可波罗188”号货船在马六甲海峡以北临近印尼廖内群岛水域发生严重倾斜,部分集装箱掉落海中,给航行安全带来困扰。学者们或细化通道本身的物理特质导致的内部因素,以及由通道相关国家的法规、政治及战争等构成的外部因素;或认为多种因素对通道安全的不利影响会

① Zulkifli Norainibt and Lazin Mohd Muzakir B. Mat, “China, USA and India in the Straits of Malacca: the Significance Toward Japan,” *International Journal of Research in Social Sciences*, Vol.6, Iss.5, 2016, pp.419-422.

② 参见许章润:《中日关系中的“马六甲困局”》,《文化纵横》,2017年第6期,第82—92页。

连锁互动，彼此产生叠加效应；^① 海盗在马六甲海峡的活动重心则主要集中于国际水域，其目的是获取钱财而非政治考量，^② 等等。

中国既要从成因及走向上深刻理解通道安全议题，亦不能过度敏感。马六甲海峡的运能目前远未饱和，非传统安全风险仍处低位，绝非某个国家能够任意控制甚至封锁的。近年中国推动油气进口多元化，加之全球海运模式转变及经济全球化势头，困局发生的可能性降低。然而，在美国不遗余力地推进“印太战略”的背景下，对马六甲海峡安全风险的研究需以中国国家安全为出发点，思考传统与非传统安全的统筹路径，辨析国际与国内安全的互动方式，立足于宏观全局视角提出因应之策。因此，必须超越能源运输的狭隘语境，将马六甲海峡通行安全议题置于总体国家安全观的宏阔视阈下，聚焦美国“印太战略”冲击来思辨中国通道安全的隐忧、根源与进路。

二、美国“印太战略”冲击“马六甲困局”重现

“印太战略”是2017年由美国特拉普政府正式推出并受到印度、日本及澳大利亚等国响应的跨区域地缘战略架构，涉及安全、经贸、科技等多个领域。在当前及今后一段时期，该战略将深度影响东亚、印度洋及太平洋等相关区域的地缘安全环境及主要国家间政策走向。“印太战略”的提出及推进将对中国周边安全构成新一轮冲击，导致“马六甲困局”隐忧重现。

（一）美国“印太战略”推升马六甲海峡周边大国竞争压力

关键海上通道畅通安全与否，对于评估大国关系及各方互动具有指标性意义。在百年未有之大变局背景下，大国竞争不断加剧，地区安全态势敏感波动，美国推进“印太战略”对以“马六甲困局”为代表的中国周边通道安全议题具

① 何剑彤、李振福、李娜、金海勤：《中国海上战略通道安全影响因素的ISM分析》，《大连海事大学学报》，2012年第4期，第64—69页。

② 薛力：《马六甲海峡海盗活动的趋势与特征：一项统计分析》，《国际政治研究》，2011年第2期，第140页。

有牵一发而动全身的效果。马六甲海峡沿岸国在近20余年间通过多边合作方式,对海峡开展了较为有效的安全治理。该模式在一定程度上缓解了海峡面临的非传统安全威胁,平衡了大国竞争导致的传统安全隐患。但海峡沿岸国的安全合作是以相对稳定的大国关系为前提条件的。随着美国“印太战略”不断推进,马六甲海峡通道安全面临冲击,沿岸国能否顶住大国竞争升级的压力继续主导合作进程仍待观察。

马六甲海峡沿岸国组建的多边安全合作,是大国、中小国家、国际组织及非国家行为体在后冷战时代面临共同安全威胁时,基于复杂的双多边关系相互作用的结果。^①美国借推进“印太战略”不断加大对马六甲海峡及周边海域辐射,可能侵蚀既有合作机制及国家间协商氛围,威胁海峡安全稳定;“马六甲困局”发生的可能性在中美战略竞争加剧的背景下持续升高。例如,2023年末至2024年初,也门胡塞武装在曼德海峡及红海海域多次袭击和扣押商船,美英海军以此为理由联合巡航,多次与胡塞武装正面交火。这与美西方于2020年美伊冲突期间在霍尔木兹海峡的做法如出一辙。未来,美西方或将延续其上述做法,将马六甲海峡作为地缘竞逐目标,从而对中国周边通道甚至国家安全构成挑战。

(二) 美国及其“印太”盟伴加大力量投射,增大海峡冲突风险

历史上,美国及其盟伴就曾对马六甲海峡进行过长期且持续的力量投射。英国曾为海峡沿岸区域的殖民宗主国,深刻影响了新加坡及马来西亚的当代政体、法规及价值理念。美国早在1992年和2000年就与新加坡签署《谅解备忘录》与《谅解备忘录补充协定》,获得位于海峡东南端的新加坡樟宜海军基地航母补给权,并将第七舰队的后勤供应司令部迁驻于此。日本曾在20世纪70—80年代投入大量资金参与海峡航道治理,甚至一度建立“一国援助体制”,

^① Arie M. Kacowicz and Galia Barnathan, “Regional Security Governance,” in Tanja A. Börzel and Thomas Risse-Kappen, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, 2016, p.297.

并于1997年首次将马六甲海峡纳入海上自卫队辐射范围。印度则于1999年在海峡西北端的安达曼-尼科巴群岛组建“远东海军”舰队，并于2001年耗资20亿美元在此建立印军史上首个三军联合司令部。

近年，美国“印太战略”的成型与推进在加深上述国家同马六甲海峡沿岸国联系的同时，引发区域稳定局面波动，不仅增大了通道发生冲突的风险，也威胁着中国通行安全。自2017年“印太战略”出台后，美国同日本、印度为代表的盟伴不断加强防务合作，强化在中国周边尤其是东海、南海等主权争议海域的军事存在，力图继续霸占西太平洋海域战略空间，辐射威胁亚太航线安全。预计未来5—10年间，美国及其盟伴国家可能借由布局“印太”而对马六甲海峡及周边海域安全持续施加影响。其中，尤以美印的战略动向最为突出。它们有意强化东海、南海及台海等中国周边敏感海域的联动效应，对马六甲海峡航行安全构成合围压力，导致困局更加复杂难解。

美国长期深度介入马六甲海峡安全议题，并将其作为牵制中国的筹码。在战略层面，该议题深受美国政、学、军等多界重视。美国前国家安全顾问布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）曾表示，“如果中国有朝一日控制了马六甲海峡以及位于新加坡的地缘战略咽喉，它就将把日本获得中东石油和进入欧洲市场的通道置于自己的控制之下”，^①一言道出此海峡在美国全球战略布局中的关键地位。在实践层面，美军第七舰队自2004年起常年停靠在新加坡樟宜海军基地，确保能在24小时内穿过马六甲海峡进入印度洋及南海海域，大幅提升了对中国周边海域的投射能力。近年随着中美关系趋紧、“印太战略”成型，马六甲海峡的通行议题同台海及南海等中国周边敏感议题的联动效应凸显。2021年6月，美国斥资在马六甲海峡与南海交汇处新建海事训练中心，增强军事力量投射。美国战略界甚至建议美军做好军事介入台海危机的准备，并考虑在这种情况下全面切断中美贸易、封锁马六甲海峡等中国的能

① [美]兹比格纽·布热津斯基著，中国国际问题研究所译：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社，2015年，第135页。

源进口通道。^①

印度近年在马六甲海峡及周边区域扩张势头明显，正在成为有能力及意愿扼控海峡的区域性新兴力量。安达曼-尼科巴群岛位于马六甲海峡西北端的出口处，是印度海外属地，亦是从印度洋进入马六甲海峡的必经之路。^② 印度不断在此加强军事部署及基础设施建设，给海峡未来安全增添变数。2019年2月，印度在此修建第三座空军基地科哈萨，意图监视经由海峡进入印度洋的中国船只及潜艇。2019年9月，印度、新加坡同泰国首次举行三方联合海上演习，地点即选在群岛首府布莱尔港（Port Blair）。2020年7月，印度借“马拉巴尔”海上联合军演，纠集美、日、澳三国在该群岛举行交汇演习。在中印陆地边界冲突期间，国际社会就预测印度可能会在战时通过控制马六甲海峡钳制中国，赢得战争主动权。鉴于印度在印度洋海域具备天然地理优势，加之其对安达曼-尼科巴群岛的常年实际控制，上述极端情况发生的可能性不容小觑。

（三）美国“印太战略”的持续扩张影响中国安全与发展

马六甲海峡及其周边海域常年受到国际及地区国家的重点关注。近十几年间，美国的“亚太再平衡”战略、中国的“21世纪海上丝绸之路”倡议以及东南亚国家的“东盟共同体”构想交叠覆盖马六甲海峡，尤其是近年“印太战略”渐趋成型，马六甲海峡通行安全牵涉的国家间关系不断演变，中国面临更多安全挑战。

① 2023 Annual Report to Congress, U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), November, 2023, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-11/2023_Annual_Report_to_Congress.pdf.

② 安达曼-尼科巴群岛在殖民时期曾是英国对囚犯进行劳役和刑罚的监狱，因从未释放过犯人而声名狼藉。二战时期被日军占领。在英国殖民统治结束时，该群岛划归巴基斯坦，但因为巴基斯坦位于印度西侧，距离该岛较远而无暇顾及。当时孟加拉国刚刚独立，实力有限且国内动荡不安，也未对该群岛加以关注。独立后的印度则接管此地，并借助海运和空运与德里、加尔各答、晨奈等本土城市通联。

其一，地缘安全的潜在风险显现。美西方国家近年持续增强在中国周边海域的军事存在，影响波及马六甲海峡。美国2019年6月发布的第一版《印太战略报告》就将中国视为“挑战”；^①2022年2月第二版《印太战略报告》展现出更强的对抗性色彩，提出通过“一体化威慑”强化美国在“印太”区域的军事存在和作战能力。^②与此同时，该区域军事演习日趋频繁。例如，2021年6月，“西方竞争—21”联合演习在马六甲海峡举行，将中国作为假想敌，预演美国与海峡周边大国发生军事冲突时，美军对海峡的紧急管控能力。2023年8月，以美国为代表的19国在新加坡举行第22次“东南亚合作与训练2023”多边海上安全和信息共享演习（SEACAT 23），演习覆盖范围辐射至南海及马六甲海峡。2024年6月，美国海军公布一份“印太”地区基础设施建设招标书，将距马六甲海峡南部约1500公里的澳大利亚科科斯群岛作为项目地点。该计划如兑现，或将成为美西方深度介入印度洋海域监视中国的关键一环，甚至可能威胁海峡航运及东亚能源安全。

其二，国家发展的新型阻碍凸显。随着大国竞争加剧，美国及其盟友近年在经贸及科技等各领域与中国“脱钩断链”，屡次设置“小院高墙”，在地缘经济层面制造阻碍，企图遏制中国高速发展。这导致国家间关系的斗争性增强、合作性减弱、相互依赖程度降低，间接影响美西方以地理设“困”方式遏制中国的可能性。它们负担的代价愈少、封锁海峡的经贸顾虑愈弱，困局发生的可能性就会增大。

从客观上讲，中国周边可用海上通道较少，且多处于所谓“岛链”的交界地带，长期受到南海及台海局势波及，当前又牵涉亚太及美西方“印太”全域布局。2024年12月，美国国会推出新版《船舶法案》，试图通过立法推动其造船业发展。特朗普第二任期迅速聚焦航运，整合国内政法资源，挑战重构国际规则，力图通过遏控关键航道、港口及造船业对中国国际航运安全设卡，进而

① See *Indo-Pacific Strategy Report*, Department of Defense, May 31, 2019, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/1863396/dod-releases-indo-pacific-strategy-report/>.

② See *Indo-Pacific Strategy of the United States*, White House, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

限制中国经济发展。2025年1月,特朗普提拔船舶游艇经纪人路易斯·索拉(Louis Sola)担任美国联邦海事委员会(FMC)主席,扬言美国需要反制中国对造船业的补贴来“保护自身利益”,强调“从中国船只收取的费用应用于支持美国航运业发展”。2月,美国贸易代表办公室(USTR)召开听证会,针对中国海事、物流和造船业启动类似此前对华贸易制裁的“301调查”。3月,FMC宣布对包括马六甲海峡在内的全球7个海上咽喉要道的过境限制开展非裁决性调查,评估是否对美国造成不利影响。^①此举或将冲击全球航运监管体系稳定,引发交通运输业震动。在这一背景下,马六甲海峡作为安全“瓶颈”的地缘叙事一直存在,并可能在当前大国间经贸及科技竞争加剧的情境下被进一步强化。然而,相较于十几年前的“马六甲困局”,当下美西方更倾向于采用“海域态势感知”等更为数字化的管控方式,以“基于规则的秩序”等更具迷惑性的话术,立足于“灰色地带”等更为多样化的手段,通过综合施压给中国设“困”,威胁中国的安全与发展。

三、总体国家安全观为“马六甲困局”提供解决之道

马六甲海峡通行安全是中国周边的长期隐忧,由天然不利的地缘环境、中美结构性矛盾以及中国与周边国家关系的波动变化共同导致。“明者见危于无形,智者规祸于未萌”,总体国家安全观的理论内涵及分析方法从更高维度重新解构和全面认知此议题,为“马六甲困局”研究提供新视阈及解困新方向:促进局势向于我有利的方向转化,解构各利益相关方之间的结构性矛盾,提升国家安全举措的预判处突效能,为中国周边通道安全、环境稳定以及中国与世界的联动共荣赋能。

^① FMC Launching Examination of Global Maritime Chokepoints, Federal Maritime Commission, March 17, 2025, <https://www.fmc.gov/articles/fmc-launching-examination-of-global-maritime-chokepoints/>.

（一）解构困局：总体国家安全观为维护通道安全指引方向

“海洋最先声夺人和最显而易见的特点是一条重要的通道。”^①作为连通江河海、链接国内外、贯通海洋和大陆的枢纽，海上通道能将原本不相连的两片海域连接起来，其中地理位置重要、具有枢纽功能的通道具有战略属性。但同时，通道安全议题深受国家政治关系、航行规则解读、岛礁主权纠纷以及国家海洋能力的综合影响。^②而且，海洋大国之间常存竞争关系，均力图最大限度地确保本国航行安全，甚至不惜对海上战略通道施以排他性管控。这种绝对安全观与中国倡导的共同、综合、合作、可持续的全球安全观背道而驰，不仅导致通道周边安全风险增大，各国为此龃龉不断，也反映出特定时期大国博弈激化及竞争烈度增强的态势，更不利于国家安全与国力发展的辩证统筹。

当前正值百年变局加速演进、大国关系深度调整、“印太战略”渐趋成型的关键阶段。中美博弈升温，中国与周边国家在东海、南海等海域纷争未解，“三海”联动效应初现端倪。国家之间的合作性减弱、斗争性增强，走向冲突乃至战争状态的可能性增大，这意味着中国维护周边海上通道安全的任务更为紧迫。

具有中国特色与时代特性的总体国家安全观蕴含着中国国家安全治理的价值理念、工作思路和机制路径，以系统性、总体性、辩证性和协同性的宏阔视阈为出发点，旨在统筹化解各国的共性安全挑战与中国的独有安全难题。^③其理论视阈强调建立安全与发展的辩证统筹，立足构建大安全格局，促进国际安全与世界和平，^④为维护海洋权益提供了思想遵循和行动指南。习近平主席指出，“海上通道是中国对外贸易和进口能源的主要途径，保障海上航行自由安

① [美] 艾尔弗雷德·塞耶·马汉著，李少彦、董绍锋、徐朵等译：《海权对历史的影响》，海洋出版社，2013年，第19页。

② Christian-Marius Stryken, “The US Regional Maritime Security Initiative and US Grand Strategy in Southeast Asia,” In Kwa Chong Guan and John Skogan, eds., *Maritime Security in Southeast Asia*, Routledge, 2007, p.138.

③ 《新时代的中国国家安全》，中国政府网，2025年5月12日，https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023405.htm。

④ 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要》，人民出版社，2021年，第62—64页。

全对中方至关重要”。^① 2023年2月发布的“全球安全倡议”将合力维护海洋和平安宁与航道安全作为国际合作的重点方向。^②

中国靠陆临海、邻国众多、地缘环境相对不利。这种天然地理属性决定了确保周边海上通道的安全与畅通,将成为中国国家安全的长期主要关切。作为串接全球多条主要航线的地缘枢纽,马六甲海峡被联合国秘书处列为8个重要国际海峡之一,^③ 海峡运输量大、牵涉多方,在当前“印太战略”背景下更成为大国竞争的焦点。马六甲海峡在危机、冲突或战争等情形下遭遇限行或封锁,“马六甲困局”成为现实的可能性长期存在。如其通行安全治理不善,将迟滞中国现代化海洋强国建设进程。海上通道畅通与否关系着一国的发展与安全等多方面利益,是其国家安全与国际安全、传统安全与非传统安全、自身安全与共同安全的互动转化过程在通行领域的反映。因此,以总体国家安全观的系统全局思维和矛盾发展视角解构这一困局,才能切中要害、因应得当。

(二) 破解困局: 协调两个安全维度, 平衡两对安全关系

将马六甲海峡安全议题置于总体国家安全观视阈下理解评估,协调传统安全与非传统安全的互动与互构过程,平衡国内安全与国际安全的矛盾与统一关系,可更准确地把握安与危之间的辩证波动节律,提升国家安全举措的预判处突效能,立足于更高维度保障中国的通行安全,协调好海峡“困”与“解”之间的辩证关系。破解“马六甲困局”,可以有以下方案。

首先,协调安全维度。即能否协调好总体国家安全观强调的传统安全与非传统安全之间的关系,并在二者间建立良性互动与正向互构过程,是决定海上

① 习近平:《携手追寻中澳发展梦想,并肩实现地区繁荣稳定——在澳大利亚联邦议会的演讲》,《人民日报》,2014年11月18日。

② 《全球安全倡议概念文件(全文)》,中国政府网,2023年2月21日,https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content_5742481.htm。

③ 联合国秘书处列举的8个重要的国际海峡包括:3个海峡处于中东地区,即曼德海峡、达达尼尔海峡和霍尔木兹海峡;另外5个位于东南亚地区,即马六甲海峡、巽他海峡(爪哇和苏门答腊之间)、新加坡海峡、圣贝纳迪诺海峡(菲律宾东南部吕宋和萨马岛之间)、苏里高海峡(菲律宾的莱特岛和棉兰老岛之间)。

通道畅通与否的直接因素。作为承载大宗商品与石油等关键战略物资运输的中介和枢纽，通道面临的传统安全威胁主要是大国在战时军事封锁或武装控制；面对的非传统安全风险包括自然灾害、运输事故、海盗及恐怖袭击等事件。同时，通道内部的基础设施建设以及区域治理机制效能等因素，也会影响其总体安全环境。从表面看，相较于直接管控传统安全威胁，治理非传统安全因素导致的通行风险似乎更具有可操作性。实际上，二者在当代的发展逻辑已无法割裂，更不能分而视之。^①尤其是在逆全球化加剧背景下，非传统安全隐患导致的运输问题，可能驱使域外国家以协助沿岸国开展安全治理为由，通过巡航或参与通道管控等方式介入海峡周边安全事务。这可能导致大国在此领域开展更为激烈的角力，给通道安全带来更大隐患。因此，确保通道安全首先要协调不同安全维度，使它们彼此之间产生良性互动效应与建设性互构作用，最大限度地减少或避免因二者相互刺激、恶性循环导致通道安全受损的情况。

其次，平衡安全关系。即能否平衡好总体国家安全观辨析的国内安全与国际安全的矛盾与统一关系，促进二者的相互助益而非彼此掣肘，是能否维持海上通道长期通畅的根本因素。战争与和平之间的辩证与转化，是国际关系的永恒主题。从国内安全角度看，一国在和平时期基于内政所需，与他国建立的安全互动模式实质上亦具有止战、应战甚至备战的长远考量，强调居安思危、防患未然的内在逻辑。从国家间关系角度讲，各国的安全政策往往具有前瞻性与预判性，重在阐释对于本国而言显见或潜在的不安全因素；同时，各国诉求在很多情况下互为因果。由此可见，国内安全与国际安全的彼此矛盾与相互掣肘，是决定通道安全等议题能否长期稳定的底层逻辑，并在很大程度上影响大国关系走向及周边局势。近年美国作为影响亚太安全的主要行为体，与其盟友大力渲染中国军事力量增强带来的安全威胁，吸纳亚洲中小国家加入其主导的区域盟伴体系。这不仅导致中国周边战争风险增大，甚至可能使中国面临域内外国

^① 参见刘跃进：《安全领域“传统”“非传统”：相关概念与理论辨析》，《学术论坛》，2021年第1期，第27—48页。

家间关系与双多边国家间互动不利的多重恶性循环。^①因此,确保通道安全应平衡各方的安全关系,推动域内外国家从矛盾对立转向统合一体,减少国家间关系的波动性与不确定性,最大限度地提升稳定性,为域内外国家安全互动注入更多确定性因素。

通道安全长期在受“困”的风险性与解“困”的可能性之间波动渐变、动态调整,并非全然对立的两极。中国海上通道安全危机会否出现,既受到天然地理环境的影响,更受制于中美结构性矛盾及中国与周边国家关系稳定性的影响。因此,从本质上讲,以“马六甲困局”为代表的通道安全,很大程度上反映出特定时期内中国所处地区乃至国际环境的严峻程度。总体国家安全观所秉持的综合统筹、宏阔全面的分析视阈,有助于在不断因应新冲击的过程中提供破局解困的新思路。

(三) 新解路径: 划定“底线”, 设定“上线”, 提升战略预置能力

在总体国家安全观的理论视阈下辩证因应中国周边通道安全之困, 统筹提升不同地缘安全情势的战略预置能力, 需在锚定通道安全“底线”的前提下设定“上线”。所谓“底线”, 是协调传统与非传统安全领域的互动与互构, 降低他国通过结盟、驻军或限制通行等方式遏制中国通道安全的可能性, 尤应避免所谓“马六甲困局”在极端情况下(如突发战争)成为敌方钳制我方的地缘抓手。所谓“上线”, 则为多措并举平衡国内与国际安全的矛盾统一关系, 预置海上通道的各类替代方案, 以多维立体的空间运输网络确保重要战略物资的运输安全, 将各类情境下可能发生的损失降至最低。

一是综合施策, 降低他国借机布设困局挟制中国的可能性。通道安全议题可能成为他国挟制中国的筹码, 因应不善将导致国家安全陷入困局。当下, 美西方可能以更为多样的方式给中国布设新的通道困局, 甚至可能延展至全球层

^① Pawel Paszak, “The Malacca Strait, the South China Sea and the Sino-American Competition in the Indo-Pacific,” *Journal of Asian Security and International Affairs*, June 2021, <https://doi.org/10.1177/23477970211017494>.

面。因此,中国宜通过缓释各方潜在矛盾,在通道所处的区域疏解传统及非传统安全因素之间的恶性循环,化解中国周边海上通道安全之“困”。

其一,提升周边环境的安全性。中国可依托海上通道的位置优势及通行功能参与多边机制营建,以高效沟通协调促进域内外国家达成包容共识。在涉及通行的具体领域,中国可在确保自身参与度及话语权的前提下,适当参与,降低其他域外大国以参与治理为由过度介入并掌控海峡通行话事进而借此挟制规锁中国的可能性。以马六甲海峡为例,中国宜继续支持沿岸三国的既有治理方式,以此作为预防“马六甲困局”的抓手。同时,可推动此方式在更大区域延展,为大国关系的磨合稳定提供参考,在更深层次上促进区域安全。

其二,增强对外关系的稳固性。中国宜将周边重要海上通道塑造为各国无差别使用的“全球公域”,^①通过求同存异、战略协作、机制重构等方式缓解大国结构性矛盾。历史上的海洋大国多以排他性管控的方式占据海上通道,但在全球权力周期性兴替的宏观规律作用下无法长久。在全球化趋势及各国相互依赖加深的背景下,中国应展现大国担当,引领培育各方共同利益、推进国际共同安全,降低或避免冲突升级风险,保障通道安全。

二是动态应变,建立大国应急处突机制。海上通道的功能属性决定其面临的安全威胁具有多样性、变化性与复杂性的特征,中国周边海域热点议题升温将对通道安全构成潜在威胁。近年美国不断增强在中国周边海域的军事存在,导致南海、东海及台海局势面临升温风险。以南海问题为例,其正在从昔日中国与东南亚国家的边界纠纷,升级为广泛牵涉美、英、澳等大国的全球安全热点议题,已现跨区域延展趋势。日趋紧张的地区安全环境导致海上通道周边国家的不安全感激增,恐将与地区安全态势形成恶性循环。

鉴此,中国首先应在居安思危的前提下,一方面与美国共同探索在地区安全敏感议题中的相处之道和大国责任,通过机制化沟通渠道共同应对突发事件

^① 美国军事理论家马汉曾将全球海洋描述为“一条广阔的高速公路,一个宽广的公域”。美国《国家安全战略报告》将全球公域描述为“不为任何一个国家所支配而所有国家的安全与繁荣所依赖的领域或区域”,涵括海洋、极地、太空等范畴。

冲击,维系通道安全;另一方面积极推动建立大国间应急处突机制,防范美西方国家借关键敏感通道议题挟制中国,造成双多边关系紧张甚至摩擦冲突。其次,重点经营同海峡周边国家的双多边关系,为主动应变打好基础;同时,将安全压力分散至多个具体议题领域,孵化经略周边、应急处突长效机制。再次,多措并举,缓释可能的战争风险,避免周边安全热点发酵为引爆海上战略通道风险的导火索。一是客观评估周边形势,准确界定安全威胁及其严重程度,推动航行议题去安全化,避免个别议题升温危及区域整体稳定。二是根据中国横贯陆海的地缘特点,秉持由近及远、以区域带全球的通道布局思路,动态关注马六甲海峡、霍尔木兹海峡及台湾海峡等周边重要通道,统筹应对当下及未来的各类潜在风险。此外,在全面提升周边安全综合治理能力的同时,更应统筹中国周边海上通道总体布局,对各类通道做差异化功能性定位,探索互补替代及综合运用方案。同时,根据各类通道的不同特点,采用整体优先排序、分期制定目标、细化对策研究、分类规划经略等方法辩证施策。

三是统筹陆海,搭建多维立体交通运输网络,立足底线思维提升战略预置能力。中国可以通过多海峡并用、铁海联运、管道营建等方法,搭建多维立体的交通运输网络;在维护周边战略稳定中短期目标的基础上,兼顾辐射全球海洋能力建设中长期规划的有序推进。实际上,在中国经济的稳健增长与全球化进程中,国家间相互依赖本就能在一定程度上缓释安全矛盾。因此,宜理性营建周边其他通道,避免因过度投入海峡通道安全议题导致国家实力的战略透支。

首先,在周边海域探索其他通行路线。虽然囿于自然环境及气候条件等客观因素,以及所在国治理能力和利益相关方关系等主观条件,龙目海峡、巽他海峡^①及北极航道等其他海峡及航道现阶段尚无法完全替代马六甲海峡,但这些通道亦不失为疏解“马六甲困局”的备选方案。从长远看,航线选择的多样化有助于中国海洋强国布局及“21世纪海上丝绸之路”建设。鉴此,中国宜

① 印度尼西亚的龙目海峡和巽他海峡均为深水海峡,相较于马六甲海峡所牵涉的较为复杂的国家间关系,这两个海峡内水域均属于印尼的内水,治理模式相对简单。但因印尼的治理能力有限,其港口和海峡仍属于原始航道,开发能力和配套设施建设相对较差。

通过支持周边通道的基础设施建设,助力其所处区域航运治理;同时提供惠及各方的保障通道安全的公共产品,增强中国参与度和话语权。

其次,搭建铁海联运的交通网络。随着中欧班列、中老铁路、西部陆海贸易新通道以及泰南陆桥等项目的推进,中国与周边国家之间的铁海联运网络正在逐步成型。2023年11月,泰国多次在国际场合提出“泰南陆桥项目”(Land Bridge),强调该项目在运载时间、安全性及成本等方面较马六甲海峡更具优势,希望借此将泰国打造为新的国际枢纽。可见,在地理结构层面增进同周边国家的联系,有助于中国统筹陆海总体布局,因应中美博弈的潜在威胁。同时,在项目推进中亦需规避通道所在国的内政压力及国际安全风险,协调各通道途经国的不同利益考量,挖掘更多国际通行选择。

再次,挖掘能源供应的多样路径。通盘考量周边地缘环境及国家间关系现状,在能源运输功能层面依托石油管线分散海上通道运载压力;同时兼顾管道实际运载能力,考量所在国政局变动及其与周边国家关系动向,探索与东道国或第三方开展共同治理,促进互利共赢。此外,还可以适度调整能源供应思路、提高能源自给率,进一步开发清洁能源、海上风电及西南水电资源,一定程度上改变中国油气资源供给方式,从根源上减少对马六甲海峡等海上能源运输通道的过度依赖。

马六甲海峡通行安全是长期在“困”与“解”之间波动,本质是战争与和平可能性的消长。在世界大发展大变革大调整的当下,中国既承受全球性、地区性的共同安全风险,也面临民族复兴关键阶段的特殊安全挑战。^①在总体国家安全观指导下,中国既要时刻警惕这柄“达摩克利斯之剑”,以多元多样方式破局解困,最大限度地确保周边海、陆、管、网通畅;同时,国内政、学、民各界亦应避免过度渲染,谨防这种防患于未然的战略假想诱导总体战略布局堕入“自我实现的预言”。

^① 《新时代的中国国家安全》,中国政府网,2025年5月12日,https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023405.htm。

为此，新征程上中国统筹发展和安全应主动布局，不再限于保障周边一个或几个海上通道安全，而是着眼区域及全球陆海通行体系，立足安全全局探索整体、系统、高效的因应之策，以连点成线的方式串接印度洋和太平洋两大洋，搭建亚、非、欧三洲的紧密连接，促进中国通道体系的总体布局与系统联动，以新安全格局保障新发展格局；同时，与亚太国家共同维护地区和平与发展，为动荡不安的世界注入稳定性。

（责任编辑：王锦）

China's Holistic Approach to National Security Provides a New Solution to the "Malacca Dilemma"

Fan Jiarui

Abstract: In recent years, there has been a significant increase in security threats to the world's major maritime trade routes. The introduction and advancement of the US "Indo-Pacific Strategy" has destabilized the maritime security environment surrounding China, renewing concerns about the "Malacca Dilemma," one of China's long-standing strategic security challenges. China's holistic approach to national security has a broad vision, and its theoretical connotations and analytic methods have reached new heights, having the potential to protect the security of China's sea lines of communication, provide a new solution to the "Malacca Dilemma," and contribute to the stability of China's neighborhood and its joint prosperity with the rest of the world. First, we should take comprehensive measures to minimize the possibility that other countries use the "Malacca Dilemma" to coerce or contain China. Second, we should dynamically respond to changes, for example, by setting up an emergency response mechanism commensurate with China's needs as a major country. Third, we should coordinate land and sea, build multi-dimensional transportation networks, and enhance strategic pre-positioning capabilities, always prepared to deal with worst-case scenarios. In sum, we should follow a holistic approach to national security, ensure security in the pursuit of development, and strengthen governance to secure China's sea lines of communication. Thus, we will be better positioned to coordinate the interactions between traditional and non-traditional security issues, balance domestic and international security, get on top of the dialectical fluctuations of security and crisis, improve the prediction and emergency response efficiency of national security measures, and inject reliable stability into today's turbulent world.

Keywords: holistic approach to national security, Malacca Dilemma,

security of sea lines of communication, "Indo-Pacific Strategy"

Discourse Construction for Protecting China's Overseas Interests

Ren Hongda

Abstract: The rise of the Global South has created a favorable international political environment for China to construct its discourse and protect its overseas interests. The Central Committee of the Communist Party of China with Comrade Xi Jinping at its core has made a series of original and significant theoretical contributions in this regard. To protect its overseas interests, China should construct its discourse from the following four aspects: (i) in terms of values, staying committed to the greater good and shared interests; (ii) economically, advocating for openness and win-win cooperation; (iii) politically, practicing multilateralism; and (iv) in terms of rules, respecting the international rule of law. China's overseas interests can be defined jurisprudentially as the legitimate interests relating to the state, organizations, or citizens and existing outside China's jurisdiction. China can clarify different targets of interest protection at three levels—the citizens, the state, and the world. Moreover, China should promote progressive cooperation and consultation within the framework of international law, delivering beneficial changes to both developing and developed countries, thus realizing the shift from "voice" to "discourse."

Keywords: overseas interests, Global South, discourse power, multilateralism, national security in foreign-related affairs, international rule of law

An Analysis of Malaysia's National Security Efforts

Liu Yong and Yi Min

Abstract: As a postcolonial nation, Malaysia's concerns about