

美国海岸警卫队参与对华竞争的 实践及影响（2015-2023）^[1]

况腊生

【内容提要】美国海岸警卫队作为美国唯一负责近海综合执法和国土防御的独立军种，近年来为执行围堵遏制中国的大国竞争战略，同时改变自身在美国军队中的弱势地位，着手将职能重心转向参与中美战略竞争，以“海洋执法”和分担海军“航行自由计划”为名，持续加强在中国周边海域的存在，不断实施对华滋扰挑衅活动，企图在“海上执法”等非传统安全领域谋取对华竞争优势，积极充当围堵遏制中国的海上“急先锋”。美国海岸警卫队的所作所为势将激化地区海洋矛盾，威胁地区安全稳定，甚至不排除引发中美间海上局部冲突的风险。同时，美国海岸警卫队参与对华竞争也面临诸多挑战和制约因素，未必能顺利实现其相关目的。

【关键词】美国海岸警卫队 对华竞争 海上霸权 南海问题

【作者简介】况腊生，中国人民解放军军事科学院副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241（2023）04-0051-25

[1] 本文系国家社科基金项目“世界主要国家现行边海防体制研究”（项目编号：20BGL311）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由作者负责。

近年来，随着美国加紧从“反恐”战略转向围堵遏制中国的大国竞争战略，美军各大军兵种纷纷以“打赢与中国的高端战争”为噱头，提出和制定众多针对中国的“全新”作战理论和构想，研发大量尖端武器装备，成立多种新质作战力量，以期获取更多国防经费和资源，借机扩充实力，提升自身在美军内部的地位和影响。

美国海岸警卫队作为美国武装力量中的一支独立军种^[1]，现隶属美国国土安全部，平时既是美国近海唯一负责海洋综合性执法和国土防御的专职机构，也是维护美国海上“灰色地带”霸权的重要军事工具；战时则充当美国海军的战略后备队，是由海军指挥参战、不折不扣的美国“第二海军”。近年来，美国海岸警卫队为改变自身在美国诸军种中的衰微地位，开始将其职能重心转向参与对华竞争，以“海洋执法”和分担美国海军“航行自由计划”为名，力图在海洋执法等非传统安全领域谋取对华竞争优势，积极充当围堵遏制中国、维护美国海上霸权的“马前卒”。

虽然中美在海洋执法等领域的战略博弈日益加剧，但因其烈度低、规模小、公开报道少而没有引起学界的足够关注，相关研究成果较少。本文试图在美国不断强化对华战略竞争的大背景下，从2015年美国海岸警卫队首次参与发布应对“中国海上威胁”的战略报告开始，深入分析其参与对华竞争的实践和动因，并阐述其所作所为对地区安全形势的影响，以及其面临的制约因素，以此揭示美国除了推进包括“高端战争”准备在内的“高端领域”对华竞争之外，已着手从海洋执法等较低层面的非传统安全领域加强对华的遏制围堵，从而拓展和丰富有关美国对华竞争战略的研究领域与内涵，为学界深化类似研究提供参考、开拓思路。

一、美国海岸警卫队参与对华竞争的具体举措

美国海岸警卫队的前身是1790年成立的负责海上缉私征税的缉私巡逻

[1] 其他5个独立军种是美国陆军、海军、空军、海军陆战队和2019年12月成立的太空军。

艇局。1915年1月，该局与美国海上救援局合并，正式组建为美国海岸警卫队。“9·11”事件后，美国海岸警卫队转隶至新成立的美国国土安全部，以加强国内反恐力量建设，主要负责近海综合执法和国土安全防御。其现有兵力约为4.1万人，还有8000多名后备役官兵和近9000名文职雇员^[1]；共装备1861艘舰船和201架固定翼和旋翼飞机^[2]，其中，大中型舰艇250余艘，主力执法舰艇按90%军标建造，均具备反舰、反导、反潜能力；飞机包括大中型远程巡逻机、直升机以及“捕食者”无人机等。总部设在华盛顿特区，最高领导为司令，军衔为海军上将；司令部还设有副司令和参谋长。司令、副司令人选由美国总统提名，并经参议院批准。其组织结构为：司令部—地区司令部—海岸警卫区—海岸警卫站（包括航空站）。司令部下辖太平洋地区和大西洋地区2个地区司令部，并在日本、荷兰和巴林设立3个海外指挥部及分队。太平洋地区司令部下辖4个海岸警卫区，分别负责北极、阿拉斯加、美国西部和太平洋等地区；大西洋地区司令部下辖5个海岸警卫区，分别负责美国东部、大西洋、大湖区和墨西哥湾等地区。海岸警卫区下设海岸警卫站和海岸警卫航空站，直接管理执法舰艇和飞机。

近年来，随着美国转向并确立大国竞争战略，海岸警卫队的职能重心也转向参与围堵遏制中国。2015年3月，美国海军、海军陆战队和海岸警卫队联合发布第二版海洋战略——《21世纪海上力量合作战略》，着力渲染中国对美国构成“海上威胁”，提出要强化对华“前沿存在”，在2020年前将60%的海上力量部署到亚太地区，包括航母编队、隐身战斗机、濒海战斗舰、“朱姆沃尔特”级驱逐舰和核潜艇等，并明确要求海岸警卫队“以执法名义介入南海等地区事务”。^[3]据此，2016年更新的《海岸警卫队太平洋

[1]《吴士存谈美海岸警卫队派舰部署南海：名为执法实系搅局》，澎湃新闻，2020年11月7日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9884640。

[2]《美海岸警卫队将迎二战后最大规模舰船更新》，中评网，2022年1月18日，http://www.crntt.com/doc/1062/7/6/6106276679_2.html?coluid=7&kinidid=0&docid=10627679&mdate=0118152704。

[3] *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, March 1, 2015, pp.3-11, <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>。

区域战略意图》报告称，“中方对南海海洋领土和专属经济区的声索以及填海造岛等举措已对美国的安全和繁荣构成威胁”，海岸警卫队必须在战术、技术和运作流程等方面进行改进以应对这些挑战。^[1]2020年12月，美国海军、海军陆战队和海岸警卫队又联合发布第三版海洋战略——《海上优势：以一体化多域海上力量制胜》，将中国列为“最紧迫、最长期的战略威胁”，强调美国海上力量“要侧重于在全球范围内应对中国的有害行为，并着重加强在印太地区的威慑力”，“做好与中国发生严重战争的准备”，并特别提出海岸警卫队“要致力于赢得对华‘灰色地带’低烈度竞争的胜利”。^[2]2022年2月，美国白宫发布的《美国印太战略》宣称，“要扩大美国海岸警卫队在东南亚、南亚以及太平洋岛屿的存在和作用”。^[3]这些战略文件的发布，预示着美国海岸警卫队将显著强化在亚太地区特别是中国周边海域的存在，借助“海洋执法”等各种冠冕堂皇的幌子，更加积极地扮演对华海上围堵遏制的“急先锋”。

（一）针对中国加速推进规模巨大的造舰计划，以提升自身军力

2005年，美国海岸警卫队推出总额为240亿美元的“综合深水系统”项目，计划采购上百艘各型舰艇。但由于各种因素影响，该项目一直进展缓慢。以计划建造的8艘“传奇”级主力巡逻舰——国家安全舰（National Security Cutter）为例，历时7年仅下水2艘。2012年，美国正式确立以围堵遏制中国为主要战略目标的“亚太再平衡”战略后，海岸警卫队随即加

[1] USCG, *United States Coast Guard Pacific Area Strategic Intent*, January 2016, p.59, <https://www.pacificarea.uscg.mil/Portals/8/Documents/PACAREA%20Strategic%20Intent%20-%202016%20-%20final%20for%20release.pdf>.

[2] US Navy, USMC, USCG, *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, p.1, <http://mide.defense.gov/2020/Dec/17/2002553481/-1/-1/0/TROSERVOCESTRATEGY.PDF>.

[3] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

速“综合深水系统”项目，不仅造舰数量远超原计划，建造时间也大为缩短。“传奇”级国家安全舰以1艘/年的速度下水，截至2022年4月服役数量已达10艘，而第11、12艘也在同时开工建设中。该型巡逻舰是海岸警卫队最先进的执法舰艇^[1]，其各项性能均远超海洋执法需要，可随时与美国海军和北约舰艇联合作战。“综合深水系统”项目还计划建造25艘“传统”级近岸巡逻舰（Offshore Patrol Vessel）、64艘“韦伯”级浅水快速反应巡逻艇（Fast Response Cutter）。“传统”级首舰于2020年开建，首批即建造了4艘。该舰可独立执行长期部署任务，完成缉私、拦截非法移民、营救和保护港口等多种任务。“韦伯”级则均部署在美国本土近岸地区，目前已服役44艘。

2022年1月，美国海岸警卫队还首次接收美国海军退役的濒海战斗舰（Littoral Combat Ship），以强化在中国近海的对抗能力。该舰是美军“由海向陆”战略的产物，采取穿浪三体设计，最高航速可达46节，是专门为配合美军最先进战舰“朱姆沃尔特”级驱逐舰而建造的，集隐身、模块化构件和各种先进武器于一身，被称为“近海格斗之王”。在当前美国海军“重返大洋”战略下，该战舰因其高昂的造价以及高科技“试验品”的堆砌，虽然对海军而言华而不实、形同鸡肋，但对于海岸警卫队来说不失为一款较为先进的舰艇，有助于改变其“白皮艇+火炮”的传统形象。

（二）和平时期深度融入亚太美国海军行动和作战体系，分担对华“航行自由计划”

为应对所谓“中国威胁”，近年来美国海军持续大规模在中国周边部署舰机和进行演训，其人员和武器装备也因此长期处于高度战备状态。持续的高强度行动和维修保养的缺乏，导致美海军第7舰队重大事故频发，包括驱逐舰撞船、两栖舰起火报废、核潜艇碰撞海底不明物体、F-35C舰载

[1] 该舰满载排水量为4500吨，续航能力达12000海里；舰载装备全部为海军现役舰艇标配，安装了MK-15“密集阵”近防系统和MK-110 57毫米舰炮，预留16单元的MK-56垂直防空导弹发射系统，能承担点防空和反导任务，配备先进的C4ISR系统、综合性核生化探测以及防御设备；可搭载小艇和2架直升机，达到现役驱逐舰的标准。

机坠海等。而第3舰队实力不济，新组建的第1舰队还停留在纸面上，加之美国海军还需要增派力量应付伊朗和俄罗斯，使得原本就捉襟见肘的兵力出现严重短缺，西太平洋地区围堵中国的海上兵力出现较大缺口。因此，五角大楼开始频繁在西太平洋地区使用海岸警卫队执行以中国为主要针对目标的所谓“航行自由计划”等行动。2019年全年，海岸警卫队为美国国防部提供支持的时间为326天，而此前5年里每年只有50至100天。^[1]美国海岸警卫队的加入，不仅有助于其熟悉针对中国的作战环境、提升任务能力，也可一定程度上缓解海军兵力和舰艇部署不足的问题，使美国海军能腾出一部分精力专注于“高强度、专业化的大洋作战需要”。

当前部署在中国东南沿海、隶属于美国海岸警卫队的舰机已划归美国海军第7舰队直接指挥，融入了亚太地区美国海军作战体系，这一做法突破了只有战时海军才能管辖海岸警卫队的惯例。2019年3月，美国海岸警卫队派出“博索夫”号国家安全舰，联手美国海军“威尔伯”号导弹驱逐舰穿越台湾海峡，海军侦察机全程提供空中情报支援。这是海岸警卫队舰船首次穿越台湾海峡，标志着其与美国海军在中国周边进行“有力配合”的“国家舰队计划”^[2]已进入实施阶段。此后，“博索夫”号又与第7舰队“蓝岭”号两栖指挥舰在东海地区开展联合训练巡逻。继“博索夫”号舰后，美国海岸警卫队还向亚太地区派遣“斯特拉顿”号国家安全舰和6艘快速反应巡逻艇，均接受第7舰队指挥。2019年10月，“斯特拉顿”号舰自恃有先进的信息化武器装备系统，打着“航行自由”的旗号，先后闯入了黄海和南海海域；2023年6月，该舰又过航台湾海峡并公开炒作。需要指出的是，美国海岸警卫队一向以侦察技术手段多样著称，以“海洋

[1] Lucy Craymer and Ben Kesling, “U.S. Deploys Coast Guard Far from Home to Counter China,” *The Wall Street Journal*, March 16, 2021, <https://www.wsj.com/articles/u-s-deploys-coast-guard-far-from-home-to-counter-china-11615813220>.

[2] 该计划由美国海军和美国海岸警卫队于2015年8月正式发布，要求两军尽可能共同设计指挥、控制、通信等设备及作战、武器、工程等系统，并就作战计划、采办、训练和后勤等事务进行协调。

执法”为名掩护其在中国周边海域的侦察监视活动、提高美军对相关海域态势感知能力的企图^[1]，早已是“司马昭之心”。

（三）强化在中国周边海域的前沿力量部署，配合美军海上对华围堵与慑控战略

为配合对中国的“岛链围困”战略，美国海岸警卫队跟随美国其他各军兵种步伐，持续加强在第一岛链的常态化部署，同时在第二岛链建设关键节点，在南太平洋地区扩大布防，扩充印度洋海域的力量存在，以形成对中国周边海域前沿的多重力量部署。

一是以“切香肠”方式推进在台海方向的布势。一方面，美国海岸警卫队定期派遣舰艇单独或联手海军穿越台湾海峡，借此实现在台海地区的常态化存在。另一方面，海岸警卫队以“海事安全合作”为由，企图变相实现驻泊台湾的目的。2021年8月，依据“台美设立海巡工作小组谅解备忘录”，台湾“海巡署”与美国海岸警卫队首次在台海举行秘密联演。同时，海岸警卫队还与日本海上保安厅定期在中国钓鱼岛周边海域举行演习，并在日本长期部署“传奇”级国家安全舰。

二是不断加强在南海地区的存在。随着南海成为美国围堵遏制中国的重要方向，美国海岸警卫队也开始逐渐加大其在南海地区的“海上执法”力度，行动逐渐由虚入实。如前所述，2015年的《21世纪海上力量合作战略》、2016年的《美国海岸警卫队太平洋战略意图》等战略文件都明确规定海岸警卫队要介入南海地区事务。2019年6月，时任美国海岸警卫队太平洋地区司令琳达·费根（Linda L. Fagan）声称“要帮助南海诸国保卫自己的专属经济区”。^[2]2020年10月，美国海岸警卫队发布打击“非法、未报

[1] 郑安光：《美国海岸警卫队部署南海：动因与影响》，载《国际问题研究》2022年第2期，第128页。

[2] Dzirhan Mahadzir, “Schultz: Coast Guard Expanding Western Pacific Operations,” July 23, 2019, <https://news.usni.org/2019/07/23/schultz-coast-guard-expanding-western-pacific-operations>.

告和无管制捕鱼活动”的战略报告，诬称中国的“非法捕捞”已威胁到全世界的稳定^[1]；同年11月，其即以“非法捕鱼活动威胁美国及太平洋邻国的主权”为由，宣布增加在南海地区的舰机部署。2023年5月，美军获准在菲律宾新增4个军事基地，使美在非基地总数扩大到9个，多数面向南海。作为在亚太地区已融入美海军作战体系的海岸警卫队舰艇，也将进驻上述基地。可以预见，美国海岸警卫队针对南海海域的应急“执法”行动能力将大大加强。

三是积极强化在第二岛链关键节点的力量部署。2021年初，美国海岸警卫队在关岛完成两艘大型巡逻舰的部署。至此，其现役最先进的10艘“传奇”级国家安全舰中，有8艘部署在西太平洋。2023年3月9日，美国政府发布《2024财年预算草案》，授权海岸警卫队在西太平洋地区再增加一艘“传奇”级舰，并计划将该地区的兵力部署增加到现在的3倍。^[2]目前，美国海岸警卫队已确定在关岛和美属萨摩亚永久部署，同时将在澳大利亚派驻舰艇。海岸警卫队还将针对中国的“执法”范围伸延到南太平洋地区。2023年5月，美国与巴布亚新几内亚签署包括“随船观察员协议”在内的防务合作协议；7月，美国防部长奥斯汀（Lloyd Austin）在访问巴新期间宣布美国海岸警卫队将于8月向巴新部署快艇。

四是扩充印度洋海域的海警力量以控制中国的海上“生命线”。印度洋是中国经济可持续发展的“生命线”，也是美国海岸警卫队的重点布防区域之一。根据《海岸警卫队2018—2022年战略计划》，美国海岸警卫队将在现有巴林指挥部的基础上建立印度洋巡逻队，进一步强化在印度洋海域

[1] Admiral Karl Schultz, Commandant of the United States Coast Guard, “Strategic Outlook on US Coast Guard Pacific Operations and Deterring IUU Fishing, Briefing,” October 21, 2020, <https://www.state.gov/briefings-foreign-press-centers/strategic-outlook-on-u-s-coast-guard-pacific-operations-and-deterring-iuu-fishing/>.

[2] “Coast Guard to Triple Western-Pacific Deployments, Police Chief Says,” <https://www.defenseone.com/policy/2023/02/coast-guard-triple-western-pacific-deployment-policy-chief-says/383246/>.

的“执法”力度，近年来多次查扣伊朗等国的军火船。2022年5月，美国主导的美日印澳“四边机制”（QUAD）推出覆盖印太海域的“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA）。据此，美国海岸警卫队也试图整合印太地区各国的“海上执法”力量联合对付中国。2023年6月，已升任海岸警卫队司令的琳达·费根在接受日本媒体采访时透露，海岸警卫队将于年内向印太地区追加部署巡逻舰。^[1]

（四）为美控制北极航道和北极圈自然资源提供支持

一直以来，中国的能源进口和国际贸易主要依赖马六甲海峡。在中美战略博弈持续升级的背景下，该海峡对中国而言是否安全的问题日益凸显。而随着全球变暖趋势加剧和北极冰层加速融化，北极航道的可行性和重要性不断显现——它是连接东亚和西欧最短的海上航线，不但可以节省大量航运时间和费用，还可使中国摆脱对马六甲海峡的高度依赖。同时，北极圈拥有丰富资源，对中国经济社会可持续发展具有重要意义。目前，中国已成为北极理事会正式观察员国，并与俄罗斯共同开发北极航道，联手打造“冰上丝绸之路”。中俄两国海军还定期在北极附近海域开展联合巡航。2023年7月，中俄海军实施第三次联合巡航，巡航海域包括太平洋的西部、北部海域及白令海峡，覆盖了北极航道的太平洋部分。为“遏制中俄在北极地区的活动”、帮助美军控制北极航道和北极圈资源，美国海岸警卫队开始加快布局北极的步伐。2013年出台的《美国海岸警卫队北极战略》强调海岸警卫队在美国北极事务中的“关键地位”，并进一步明确其要实现“提高对北极地区的认知”“加强对北极地区的现代化管理”“拓展在北极地区的伙伴关系网络”三大战略目标。同年，美国海岸警卫队颁布《北极地区国家战略实施计划》，提出要确保美国在北极地区的利益，确保联邦政府有足够机动能力在北极地

[1] 《美海岸警卫队将向亚洲增派巡逻舰》，参考消息网，2023年6月14日，<https://www.cankaoxiaoxi.com/#/detailsPage//5dd5d0e802af414e952e2f68a53d98c8/1/2023-06-1413:56?childrenAlias=undefined>。

区自由通行，并为美国开展北极科研工作提供方便^[1]，其实质是确保美国在北极的主导权。此后，美国海岸警卫队发表的数份报告无一例外地指责中国“破坏”美国在北极地区的利益，宣称要进一步完善在北极地区的海警力量部署，采取具体措施维护美国在北极地区的领导地位^[2]，展现了其要充当美国北极事务“排头狗”的心态。2022年10月，美国白宫发布新版《北极地区国家战略》，将安全列为北极事务“四大支柱”之首，强调要在北极地区展开与中俄的地缘政治竞争，明确要增加海岸警卫队的破冰船数量。2022年12月，海岸警卫队向美国国会提交《海岸警卫队极地安全巡逻舰（Polar Security Cutter）计划报告》，披露其已在2023财年就采购破冰船向国会申请了两笔共计约2.9亿美元的资金，并已落实两型共6艘破冰船的交付时间。^[3]当前，两艘破冰船已经开建，预计将在2026—2027年交付使用，这是美国40多年来首次新建重型破冰船。另外，通过对美国海岸警卫队2010—2019年法定任务的财政预算和实际支出的分析可以看出，美国海岸警卫队将逐步强化其北极战略布局。^[4]

二、美国海岸警卫队参与对华竞争的动因

2021年3月，拜登政府出台《临时国家安全战略纲要》，提出要“发

[1] United States Coast Guard, “Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region,” January 2014, pp.8-9, http://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi...pdf.

[2] 作者注：包括2015年的《美国海岸警卫队北极战略实施计划》《21世纪海上力量合作战略》，2016年的《我们国家所面临的战略性挑战：美国海岸警卫队视角》、海岸警卫队《2018 - 2022年战略计划》和《北极战略展望》，以及2019年的《海岸警卫队北极战略展望》。

[3] “Report to Congress on Coast Guard Polar Security Cutter,” USNI NEWS, December 23, 2022, <https://news.usni.org/2022/12/23/report-to-congress-on-coast-guard-polar-security-cutter-19>.

[4] 刘大海等：《对美国海岸警卫队战略重心变动的研究与分析——基于2010—2019年财务数据》，载《南海学刊》2018年第9期，第109页。

展更好地进行竞争和威慑‘灰色地带’行动的能力，以遏制中国不断扩大的影响力”。^[1]2022年10月12日，拜登政府发表的新版《国家安全战略》明确将中国定位为“唯一有能力和意愿重塑国际秩序的国家，是美国最重大的地缘政治挑战和竞争对手”。2022年10月27日，美国国防部发布《美国国防战略》，强调“中国是美国国防部面临的首要挑战和最重要的战略竞争对手，对美国国家安全构成最全面和最严重的挑战”；国防部首位优先事项就是应对中国的“威胁”，同时努力在“灰色地带”对抗中国。由此可见，“赢得对华战略竞争胜利”已成为拜登政府的核心战略目标之一，围堵遏制中国已成为美国国家战略的一个核心内容，美国武装力量必须服从服务于这个国家战略。美国海岸警卫队作为美国武装力量的重要组成部分，势必也要承担相应的任务，扮演好自己的“配角”角色。

为配合美“全政府”“全领域”对华竞争，以及受争取更多国防经费和资源的利益驱动，美国海岸警卫队逐渐将其核心职能和任务从近海执法和国土防御转向参与对华海上围堵遏制，为维护美海洋霸权和博取对华竞争“胜势”效犬马之力。

（一）利用自身“海上执法优势”，配合美“全政府”“全领域”对华竞争，开辟对华遏制围堵的新场域

进入21世纪后，海洋对于中国经济社会可持续发展和国家安全的重要性越来越凸显。2012年，中国共产党第十八次全国代表大会首次提出建设海洋强国战略，将海洋发展融入国民经济和社会发展中，建设海洋经济发达、海洋科技先进、海洋环境健康、海上力量强大、海洋安全稳定的“强而不霸”的特色海洋强国。^[2]在海洋强国战略指导下，经过2013、2018年两次国家机构改革，中国将海上执法力量统一归属武警海警总队（又称中国海警

[1] The White House, *Interim National Security Strategy Guidance*, March 2021, p.14, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[2] 张海文、王芳：《海洋强国战略是国家大战略的有机组成部分》，载《国际安全研究》2013年第6期，第57—69页。

局),由海警部队专门负责海上维权执法。此后,中国的海上维权执法能力获得了长足发展。近年来,随着海洋强国战略的实施以及“21世纪海上丝绸之路”的不断推进,中国海洋事业发展迅猛。自然资源部2023年4月发布的数据显示,2022年中国海洋生产总值初步核算为9.46万亿元,比上年增长1.9%,占国内生产总值7.8%,有力促进了海洋强国的建设。^[1]

推进海洋强国建设是中国的正当合法权利,中国海洋影响力的不断增长也是正常合理的结果,这些本无可指责,但美国却感受到自身的全球海洋霸权地位受到威胁。为此,美国政客、智库和媒体不断抹黑攻击中国海警部队和海上民兵力量建设,认为这种快速发展带来的“灰色地带挑战”,严重影响和威胁美国海军的“航行自由”,要求美国海军和海岸警卫队“采取行动”^[2],对中国海洋维权执法力量进行打压。但事实上,美国海军对此却力有不逮,其主要原因有二:

一是美国海军难以将中方正当的海上维权执法活动纳入“高端对抗冲突”范畴,囿于师出无名,不便应对较低级别的海上摩擦冲突。二是“高端战争”领域的高投入已严重拖累美国经济的发展,而实际效果却难尽如人意。当前,美军军费开支已经超过其国家财政收入20%以上,占GDP超过3.2%,不仅严重挤占了民生投入,也导致美国国内矛盾丛生,而对外频繁用兵亦引发国际社会和美国内民众强烈反对。此外,为游说国会增加国防经费,美军开发了大量先进武器装备,但由于大量使用未经充分验证的先进技术,导致很多武器装备实际效果欠佳。如美国海军史上最昂贵、最先进的“朱姆沃尔特”级驱逐舰,由于使用过多高新技术,导致首舰总造价高达44亿美元,而其模块化安装根本无法适应高烈度海上武装冲突的需要,最终成为“烧钱的大坑”。美国海军不得不将该级舰的采购计划从32

[1] 自然资源部:《2022年中国海洋经济统计公报》,中国政府网,2023年4月13日,第1页, <http://gi.mnr.gov.cn/202304/P020230414430782331822.pdf>。

[2] 崔浩然、于向东:《海洋维权“民兵渔船国家责任论”:舆情认知与法理剖析》,载《和平与发展》2023年第3期,第70—73页。

艘削减为3艘，根本无法形成战斗力。

因此，拥有“执法特权优势”的美国海岸警卫队被部署到中国周边水域，配合美国海军实施对华“航行自由计划”，挑衅侵害中国主权和海洋权益，并利用所谓“海洋执法”干扰牵制中国海洋事业发展。此举既可以较低经费和技术投入，帮助盟友提高“海上执法”和相关海域感知能力，同时又能达到打压中国海洋强国建设的目的，且不会引发美国国内强烈不满和盟友强力反对，可谓一举数得。

一是以“打击非法捕捞”为由，打压中国海洋事业发展。近年来，由于一些邻国与中国存在海洋争端，对于中国渔船在中国专属经济区内的正常作业，常被邻国污称为“非法闯入”和“非法捕鱼”，而美国则借此大肆捏造、炒作中国所谓“非法捕捞”，意在为海岸警卫队针对中国渔船采取行动制造国际舆论和“法理依据”。美国还试图联手印度洋、东南亚和南太平洋地区的国家海上执法力量，共同打击所谓的“中国非法、未报告和不管制捕鱼活动”。2022年12月，越南与印度尼西亚就纳土纳群岛周边专属经济区划界达成协议，与中国所声索的九段线内相关海域有所重叠，而美国却公开为该协议站台，表示要协助两国抓捕在此“非法捕鱼”的中国渔船。据外媒报道，美国迄今已与12个南太平洋岛国签署加强版“随船观察员协议”，赋予美国海岸警卫队“在这些国家专属经济区自行打击海上非法活动的权力”。其中，美国与巴布亚新几内亚等国签署的相关协议将允许美国海岸警卫队官员代表这些国家登临并搜查可疑船只，而不需要当事国的法律官员作为随船观察员在场。美国海岸警卫队发言人还宣称，任何在巴新专属经济区捕鱼的渔船都可能被登临，“包括悬挂中国国旗的船只”。^[1]未来，美国海岸警卫队将可能以打击中国“海上民兵”和“非法捕鱼”为名，频繁非法登临中国船只进行所谓“执法”，公开对船上人员、物品予以查扣。

[1]《协议暗指中国！美海岸警卫队竟称无巴新官员在场也能在其专属经济区登中国渔船检查》，环球网，<https://world.huanqiu.com/article/4DwO1COJHla>。

此类行径之前已有先例，如美国海岸警卫队曾先后在基里巴斯和帕劳海域扣押中国渔船并掠夺其渔获。^[1]

二是以“提高海洋执法能力”等为名，支持东南亚国家侵犯中国南海岛礁主权与海洋权益。近年来，为使东南亚国家在南海争端中与美联手对付中国，美国海岸警卫队以协助盟友和伙伴进行“国际能力建设”为由^[2]，将退役的“汉密尔顿”级巡逻舰等武器装备，以低价售卖或赠送形式转交给越南、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等国，并帮助这些国家建设海洋监听等海洋基础设施，“监视”中方在南海活动情况。同时，美国海岸警卫队还联手南海诸国不断在南海争议海域周边举行联合演习，为盟友伙伴壮胆打气、推波助澜。2019年5月，其所属“博索夫”号舰与菲律宾海岸警卫队在中国黄岩岛附近海域举行联合演习。2022年5月美国-东盟首届峰会期间，美国提议海岸警卫队联手东盟海事执法力量共同在南海“巡逻执法”。2023年6月1日—7日，美国海岸警卫队、日本海上保安厅和菲律宾海岸警卫队首次举行联合演习，地点就选在南海靠近台湾的菲律宾巴丹省海域，带有明显的指向性。

（二）在尚未做好对华全面战争准备之前，为尽量避免与中国发生正面武装冲突，美国海岸警卫队亦警亦军的身份成为不二之选

冷战结束初期，美国将主要精力放在欧洲的北约东扩上，在亚太总体上采取的是“收缩”战略，如撤离了在菲律宾的美军。随着中国的迅速崛起，美国开始集中力量遏制围堵中国。特朗普政府上台以来，美军在“印太战略”指导下，打着应对“中国武力攻台”“中国在南海搞军事化”等幌子，加紧对华作战准备并进行相关军事部署。

一是调整岛链部署。美军通过成立印太总部、重返菲律宾、加快武装

[1] The Maritime Executive, “Palau and USCG Bust Chinese Vessel for Illegal Fishing,” December 24, 2020, <https://www.maritime-executive.com/article/palau-and-uscg-bust-chinese-vessel-for-illegal-fishing>.

[2] U.S. Coast Guard, *Coast Guard Strategic Plan 2018–2022*, p.20.

中国台湾地区、重点建设关岛以及强化与日本、韩国、澳大利亚等国军事同盟等举措，在中国周边建立了7大基地群、300多个军事基地（占其全部海外军事基地数量近一半），企图以小、散、活的机动兵力，牵制并“重创”冲出岛链包围的中国军队。面向中国周边海域，美军先后部署了3个航母战斗群、2个两栖戒备群、20架次战略轰炸机、12艘攻击型核潜艇，并公开协助训练台军。^[1]

二是将盟友吸纳进美军对华作战体系中。拜登政府上台后，美军根据“一体化威慑”（Integrated Deterrence）战略，将大量先进武器装备部署在中国周边，通过输出美制武器装备和指挥控制系统、频繁举行大规模联合军事演习等方式，将日、韩、菲、澳乃至一些北约盟国的军事力量都融合到美军对华作战体系中。以2023年7月美国主导的“护身军刀-2023”演习为例，共13国3万多人、20多艘舰艇、60多架飞机参与了本次军演，美国海军毫不掩饰该演习针对中国的意图。为保障演习，美国陆军保障司令部还专门举行了一次预演，以测试若美中爆发大规模战争，大量军用物资供应的后勤保障问题。预演显示，战时美军的物资储备将主要集中在韩国、日本本岛和冲绳、关岛、新加坡等地，而非从遥远的美国本土运来。另外，2023年7月，美国空军空中机动司令部在印太地区举行代号为“机动卫士-2023”的联合军演，纠集澳大利亚、加拿大、新西兰、英国、法国等国共1.5万人，出动70多架大型运输机与加油机，测试能否“在大规模战争中击败中国”。8月，美国海军举行名为“大规模演习2023”的军事演习跨越全球22个时区，集结全球7大舰队2.5万兵力、6个航母战斗群，模拟所谓应对中国的“大国对抗”战争。

随着对华战争部署的加快，美军对中国东南沿海的机舰抵近侦察等军事挑衅也日益升级。2022年全年，美军大型侦察机空中抵近侦察约1000架次，最近距离中国大陆领海基线仅有13海里。

[1] 南海战略态势感知计划：《2022年美军南海军事活动不完全报告》，2023年3月26日，<http://www.scspi.org/zh/yjbg/1679830268>。

针对美军的强势逼压和挑衅，中国政府采取措施坚决捍卫自身正当权益，中国军队也依法依规予以针锋相对的处置应对。为反制 2022 年 8 月时任美国国会众议院议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）非法“窜台”，中国暂停了所有的中美军事联络机制。在目前两军缺乏互信和官方交流沟通渠道中断的情况下，如果美军仍一味强势近身挑衅中国，很难保证双方一线部队不会发生擦枪走火的情况，进而可能引发中美局部武装冲突。朝鲜战争之后，美国尚无与大国直接交战的经历，而伊拉克、阿富汗等战争都是与中小国家的“治安战”。与中国这样的核大国直接开战，美国不能不审慎对待。

当前，美国虽已初步完成对华战争的军事部署，但在没有实现自己及盟友对华“脱钩”和“去风险”之前，仍倾向于避免与中国发生直接正面军事冲突，加之当前乌克兰危机持续、伊朗在中东影响力不断上升，迫使美国很难对欧洲和中东彻底放手不管，因而拜登政府表面上仍摆出一副“不希望与中国开战”的姿态。

当前，美国在无法确保对华战争全胜的情况下，为避免与中国直接开战而重创自身，但又不能显得对华过于“软弱”而影响对盟友的号召力，便利用海岸警卫队这个具有亦军亦警特殊身份的“打手”，频繁对中国进行挑衅滋扰。正如美媒所说，美国海岸警卫队历来被视为防御性力量，增加其在中国周边的行动，既可避免复杂敏感的国际国内法律问题、减少或避免军事对抗升级的风险、将对抗风险限制在可控范围内，又能“灵活应对来自中国的海上‘灰色地带’挑战”，在盟友面前充分展现美国“与中国对抗的决心”^[1]，维护美国的海上霸权地位。

（三）凸显“独特价值”，以期从连年增长的国防开支经费中获取更多份额，改变自身式微地位

特朗普执政后，着眼“打赢对华高端战争”，一改此前奥巴马政府总体

[1] Ralph Jennings, “Why US Wants to Send Coast Guard to the Seas Near China,” VOA, November 10, 2020, https://www.voanews.com/a/usa_why-us-wants-send-coast-guard-seas-near-china/6198177.html.

削减国防经费的做法^[1]，将2017财年国防开支增加到6187亿美元。此后，国防开支迭创新高，一路攀升。拜登政府上台后，2024财年的国防预算更是高达8420亿美元（见图1）。美国各军兵种都从中获益匪浅，如太空军的军费预算从2021财年的153亿美元飙升到2024财年的300多亿美元，4年间接近翻倍。^[2]

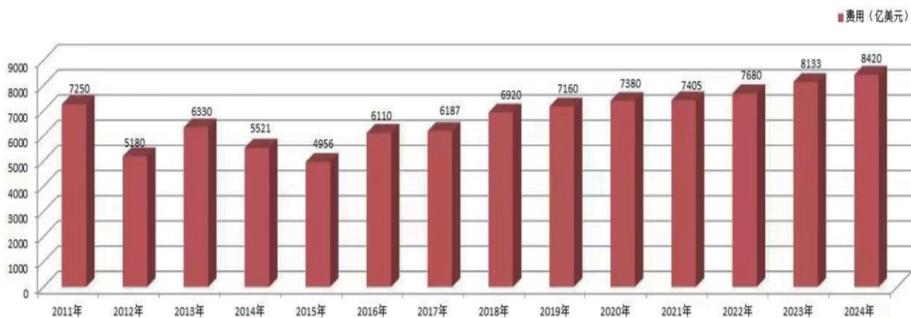


图1 美国国防开支预算走势图（2011—2024）

资料来源：作者根据相关资料自制。

而与美国国防预算连年上涨形成鲜明对比的是，美国海岸警卫队因经费主要由美国国土安全部拨付（海岸警卫队承担的一些国防任务和造舰计划等可从美国海军部及海军项目中获得少量资金）而无法从丰厚的国防预算中分得一杯羹，近年来获得的经费总体呈现下降趋势。国土安全部自成立以来，其年度预算一直稳定在400多亿美元左右，划归海岸警卫队的经费基本维持在占该部全部预算约15%的水平，而拨给联邦紧急管理署和海关与边境保护局的资金占到该部全部预算的50%左右。近年来，由于美国经

[1] 奥巴马政府确定了10年削减5000亿美元国防开支的政策，国防开支因此逐年下降。2017年，奥巴马政府确定当年国防经费为6030亿美元。

[2] 太空军军费预算2021年为153亿美元，2022年为180亿美元，2023年为263亿美元，2024年则突破300亿美元。

济长期欠佳，在确保国防预算大幅增长的同时，包括国土安全部在内的其他联邦政府部门预算总体都有所下降。例如，国土安全部的预算从2016财年的648亿美元降为2021财年的498亿美元，而海岸警卫队从国土安全部拨款获得的经费也从巅峰时2013财年的100亿美元降为2021财年的79.68亿美元^[1]，下降幅度较大。海岸警卫队仅在信息技术和装备现代化方面每年就存在3亿美元的资金缺口。^[2]

为争取更多资金，美国海岸警卫队希望通过积极参与国防部和诸军种的对华竞争活动，获得以总统令形式发放的专项补贴、国会常规预算外拨款等各种额外经费补贴支持。在特朗普政府时期，由于海岸警卫队积极参与美国海军遏制围堵中国的行动，特朗普就多次以总统令形式向其发放专项补贴。到拜登政府时期，美国海岸警卫队更是积极进取，志在必得。2023年3月，其在已提出134.5亿美元常规预算申请的基础上，又向美国国会提交了一份总额为15.7亿美元的“预算外优先事项清单”，要求增加固定翼、旋翼飞机及快速反应舰艇等装备，以重建“战役级能力”，特别是“支持推进美国的印太战略，维护自由开放的印太地区”，使海岸警卫队由目前在印太地区“偶尔存在”的机构转变为一支“持续存在”的部队。^[3]

三、美国海岸警卫队参与对华竞争的影响

美国海岸警卫队通过所谓“海洋执法”和分担海军“航行自由计划”等方式参与海上围堵遏制中国，势将激化地区海洋矛盾，威胁地区安全稳定，甚至不排除引发中美海上局部武装冲突的可能性。

[1] United States Homeland Security, “DHS Budget,” <http://www.dhs.gov/dhs-budget>, December 20, 2022.

[2] 《美海岸警卫队寻求“技术革命”》，载《中国国防报》2020年5月6日，第4版。

[3] Megan Eckstein, “Coast Guard wants \$ 1.6 billion extra to hasten modernization projects,” *Defense News*, March 28, 2023, <https://www.defensenews.com/naval/2023/03/27/coast-guard-wants-16-billion-extra-to-hasten-modernization-projects/>.

（一）美国海岸警卫队在一定程度上迎合了部分东南亚国家的非传统安全诉求，有助于提升美国在亚太地区的海洋“软实力”

一些东南亚国家有着强烈的非传统安全需求。例如，恐怖主义近年来呈现出向海洋发展的态势，东南亚地区因此成为海上恐怖主义活动的肆虐区，很多国家面临严重的恐怖主义威胁；“金三角”是全球最大的毒品产地，毗邻的东南亚各国都饱尝毒品泛滥之苦；东南亚地处地中海-喜马拉雅火山地震带和环太平洋火山地震带之间，地区国家频繁遭遇台风、海啸和地震的袭扰。因此，美国海岸警卫队采取多种措施、以“海洋执法”为名介入亚太地区海洋事务，既可避免因美军强力介入而引起地区各国民众反感，又可借机提升美国在该地区的“软实力”，更是为配合打造对抗中国的阵营积蓄条件。

美国海岸警卫队采取的措施主要有四：一是与菲律宾、越南、马来西亚等东南亚国家签署海洋执法合作协议，帮助它们提升海洋执法能力和效率，如为菲律宾培训 1500 多名海上执法人员。二是积极参与地区国家海洋救灾援助活动，在 2014 年马航 MH370 班机失事事件中，美国海岸警卫队投入舰机和太空卫星参与搜救，是第一批到达出事海域的搜救力量。三是帮助地区国家维护“海洋秩序”，通过拨款、设立海岸警卫队驻东盟使团办公处、提供反恐培训等方式，做足“帮助地区国家提高应对海洋灾害和打击海洋恐怖主义能力”的文章。四是通过与当地民众联谊、举行海岸警卫队开放日、邀请当地民众代表参观海岸警卫队舰艇、举行各种友谊赛事等活动，以期提升美国在当地民众中的好感度和影响力。

（二）美国海岸警卫队在中国近海的种种活动是对国际海洋法基本原则的挑战，将导致地区海洋争端激化

美国本身并非《联合国海洋法公约》缔约国，但却不时搬出这份全球海洋领域的综合性法律文书为自己非法的海洋活动进行辩护，宣称美国海岸警卫队在中国近海的部署和活动系“正常的、符合国际海洋法的执法行为”。这些行径的实质是对国际海洋法律基本原则和精神的严重挑战，无疑

会使地区矛盾更趋激化。

虽然美国在南海地区并无管辖海域、不享有司法管辖权，但基于当前美国以“南海仲裁案”所谓的“裁决”为依据，依靠美国海岸警卫队与东南亚国家海上执法部门多年合作的互信基础，未来仍有可能获得对南海争议海域的“司法管辖权”。可以设想，美国与南海沿岸国签署“随船观察员协议”，南海诸国以让渡“专属经济区主权”及“执法权”的形式，将南海争议海域“让渡”给美国海岸警卫队进行管理，从而使美国事实上获得“司法管辖权”。目前，美国已与60多个国家签订了“随船观察员协议”。^[1]依据协议，美国海岸警卫队与签署国执法人员可相互使用对方机舰，甚至可以在没有协议国执法人员登船的情况下在相关海域开展“执法”活动。而美国基于所谓“南海仲裁裁决”，将南海争议海域都称为周边国家的“专属经济区”，这无疑为美国海岸警卫队在南海地区兴风作浪、激化南海争端埋下伏笔。2022年美国-东盟峰会上，美国曾提议成立“印太海事支柱”，由美国海岸警卫队和东盟国家海上安保部门联手共同强化东南亚的“海上执法”，以进一步抗衡“中国的海上影响力”。2023年4月30日，美国总统拜登在与来访的菲律宾总统小马斯科会面时，宣称《美菲共同防御条约》覆盖整个南海区域。^[2]这也为日后美国海岸警卫队加强在南海地区的“执法”等活动提供了借口。

在美国全力遏制围堵中国、威逼利诱东南亚国家选边站队的情况下，个别国家为谋取私利，有可能在特定时期以“海洋联合执法”为名，通过签署“随船观察员协议”向美国让渡海洋执法权。对此须保持警惕。

[1] 如拉丁美洲的多米尼加共和国、哥斯达黎加、巴拿马、哥伦比亚、厄瓜多尔等，11个南太平洋岛国，以及英国、加拿大、日本和韩国等国家。参见闫岩：《美国海岸警卫队在南海实施随船观察员项目的可能性及法理分析》，载《国际问题研究》2022年第2期，第132页。

[2] 《当着马科斯的面，拜登宣称“对菲协防覆盖整个南海”，外交部回应》，搜狐网，2023年5月5日，https://www.sohu.com/a/672969202_121450288。

（三）美国军方以“领海无害通过权”为核心内容的“航行自由计划”，可能引发中美海上局部武装冲突

在“印太战略”指导下，美国海上力量针对中国的“航行自由计划”行动逐年升级，从2015年的2次增加到2020年的10次，2021年和2022年的次数虽有所减少，但行动更具挑衅性——扩展到针对中国的防空识别区，后又升级到挑战中国南海岛礁的法律地位。特朗普政府时期甚至将针对中国的“航行自由计划”相关决策权下放到美国海军太平洋舰队，便于其“更加灵活机动”地实施该计划。美国无视中国有关领海内外国军舰无害通过权的明确规定，将挑战中方正当合理要求作为其“航行自由计划”的核心内容——通过包括海岸警卫队舰艇在内的各类军舰频繁出入中国领海，企图以“切香肠”方式挑战中国部分岛礁的法律地位，否定包括西沙群岛和钓鱼岛领海基线在内的部分中国领海基线，否定南海九段线及相关岛礁、领海、专属经济区与大陆架的中方主权权益，并此炒作造势、毒化国际舆论环境。

美国海岸警卫队虽然披着“防御性力量”的外衣，但无法改变其所属舰艇就是“军舰”的实质。美国自己的《海上行动法指挥官手册》也明确规定：军舰为属一国武装部队所有、具有明显国籍等外部标志特征、由政府委任的现役军官指挥、并由现役军人操纵的船舶。^[1]鉴于军舰在国际法中享有完全豁免权，美国对海岸警卫队舰艇的军事属性也明确予以确认。

在中美战略竞争加剧的背景下，美国海岸警卫队配合美国海军采取压缩中国发展和安全空间的实质举措，特别是美舰艇以所谓“军舰无害通过权”为由频繁进出中国领海，势必严重损害中国主权和国家安全，进一步推升中美海上矛盾，导致双方军舰、海警船近距离接触的风险急剧上升。由于中美海警间并未签署类似于《中美海空相遇安全行为准则》这样的协议，双方发生摩擦甚至武装冲突的风险也将大大上升。

[1] Department of the Navy, U.S. Marine Corps, Department of Homeland Security and U.S. Coast Guard, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, U.S. Naval War College, 2007, p.1.

四、美国海岸警卫队参与对华竞争的制约因素

美国海岸警卫队以“海洋执法”等借口参与对华竞争，也受到美国国内外诸多因素制约，这将直接影响其目的和企图能否顺利实现。

（一）美国经济持续低迷是阻碍海岸警卫队发展的决定性因素

受2008年金融危机重创后，美国经济陷入长期停滞不前、增长乏力。2020年，美国经济受新冠疫情影响下跌了3.5%，创1946年以来最差表现。2022年，受新冠疫情与供应链受阻等影响，以及乌克兰危机引发的能源、粮食和矿产等大宗商品价格暴涨，美国经济增长率为2.1%，远低于2021年的5.9%，各项关键性负面指标均创下历史“新高”。2022年3月美国居民消费价格指数CPI涨幅为8.5%，工业品出厂价格指数（PPI）涨幅达11.2%，为40年来最高^[1]；2022年12月，联邦外债突破31.41万亿美元，大大超过当年GDP的25.46万亿美元；美国家庭债务突破16.5万亿美元，为15年来最高；外贸逆差激增27%，通货膨胀高达7.5%，为40年来最高。受债务危机加剧、美联储激进加息、银行业危机等诸多负面因素的影响，美国经济短期内难言乐观。

美国经济增长乏力、债务问题持续恶化等因素从根本上导致美国海岸警卫队难以持续获得充裕的建设发展资金，如无法及时更新落后的装备平台，无法修建更多基地和港口以及储备更多人员等，将导致美国海岸警卫队的诸多愿景只能是空中楼阁。

（二）军兵种间的掣肘与竞争是迟滞美国海岸警卫队扩张的直接原因

美国海岸警卫队历史悠久，成立时间比美国海军还早，甚至可以说是

[1] 《美国面临40年来最严重通货膨胀，3月份消费者价格指数（CPI）同比上涨8.5》，新浪网，2022年4月24日，https://k.sina.cn/article_1750070171_684ff39b040014t91.html。

海军的前身，且基本没有缺席过美国历次对外侵略扩张战争。它平时负责近海防御与执法任务，在海战中主要充当辅助角色、从事后勤运输等事务。如在诺曼底登陆作战中，美国海岸警卫队派出 60 艘 25 米长木船组成“火柴盒舰队”，承担海滩搜救任务，共救出 400 多名盟军飞行员和水兵。^[1]2003 年伊拉克战争中，海岸警卫队派出上千名人员和 11 艘舰艇，负责港口与油井保护、俘虏看押和海上运输补给等任务。尽管如此，其总体上战绩平平、作用有限，因而在美国军队内部的地位日渐衰微。这从以下两个方面可见一斑：一是组织架构设置上。根据美国法典规定，美军共有现役上将职位 40 余名，属于海岸警卫队的数量最少，只有 2 名，其所属部队人员数量也是最少的。二是经费无法从国防预算中得到保障。由于海岸警卫队平时不归国防部管辖，它不但很难从连年上涨的国防预算中获益，其经费还经常被其他军兵种挪用。2018 年特朗普政府国防预算的增加部分，就是来自于海岸警卫队的“贡献”——当年其预算被削减了数十亿美元。在各军兵种对国防经费争夺日益激烈的今天，海岸警卫队很难从国防开支中获取大量经费，难以满足自身大规模建设和扩大“存在感”的需要。

在“打赢与中国的高端战争”旗号下，为确保主战装备始终领先中国一代以上，美国的国防投入连年较大幅度增加。面对如此“机遇”，为提升自身地位、分得更大“蛋糕”，美国各军兵种纷纷大显身手，各出奇招。一是制定和提出众多针对中国的全新作战理论和构想，如陆军的“多域战”（Multi-Domain Battle）、海军的“海上分布式作战”（Distributed Maritime Operations）、空军的“穿透性制空作战”（Penetrating Counter Air）和“敏捷作战运用”（Agile Combat Employment）、海军陆战队的“远征前进基地作战”（Expeditionary Advanced Base Operations）、网络部队的“常态化接战”（Persistent Engagement）和基于人工智能等技术的“马赛克战”（Mosaic

[1] 张根军、易茹：《美国海岸警卫队，时刻准备着》，载《解放军生活》2013 年第 7 期，第 23 页。

Warfare)等。二是各军兵种纷纷成立新质作战力量,如陆军加紧推进“多域特遣部队”和“联合全域指挥控制”等项目,海军陆战队成立了多个濒海作战团。三是研发大量尖端武器装备,如太空军加速发展X-37B空天飞机,加速网络与太空资产的融合,发展定向能反卫星武器,升级“太空篱笆”等太空态势感知系统,发展太空系统快速重构能力等;空军开发新一代战略轰炸机;海军加速发展无人舰队和深海作战力量,等等。其他军种无疑都是海岸警卫队争取国防经费的强劲对手,军兵种之间的掣肘与竞争是其扩张受阻的直接原因。海岸警卫队囿于自身经费不足,又无法同其他军种一起瓜分丰厚的国防经费,因而难以跟上传统大军种和新型军种的发展步伐,要想在各军种中脱颖而出、大有作为,可谓比登天还难。

(三) 东南亚国家不愿随美遏华对美国海岸警卫队在地区挑事生非图谋构成一定制约

美国海岸警卫队在南海地区频繁活动所带来的潜在风险是显而易见的,不仅会激化地区矛盾,而且可能引发中美局部海上武装冲突,严重威胁地区和平与稳定。对此,东南亚国家亦有清醒的认识。特别是近年来随着中国和东盟各国政治、经济关系的日益深化,以及区域架构建设进程中东盟中心地位的进一步凸显,东盟日益表现出更强的“战略自主性”,拒绝在中美之间选边站队的立场也更加明确。新加坡总理李显龙2022年3月访美期间,坚持用“亚太地区”的称谓,希望美国“印太经济框架”(IPEF)能深化与包括中国在内的地区国家的关系,并促进该地区的和平、稳定与安全。^[1]2022年5月的美国-东盟峰会上,东盟拒绝按照美国的要求谴责中国。美国推出排除中国的“印太经济框架”后,东盟国家纷纷表达了不希望该框架成为美国围堵中国的地缘政治工具的呼声。进入2023年后,地区国家正在加紧制

[1] 胡馨予:《李显龙与拜登对话希望深化与中国关系,专家:反映了东盟国家普遍愿望》,环球网,2022年3月31日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1728807026946690048&wfr=spider&for=pc>。

定《南海共同行为准则》，以排除域外国家介入、维护地区海洋安全稳定的大局。东南亚国家不愿随美遏华，从客观上压缩了美国海岸警卫队在南海争议地区兴风作浪的空间。

（四）美国海岸警卫队也难以改变中美在南海地区的力量对比

美国海岸警卫队长期深耕海洋执法领域，其特长和优势也都体现于此。近年来，在美国大国竞争战略的引领下，海岸警卫队将“执法”概念泛化，积极进军网络和太空等新兴领域，展现出“全球执法”的“雄心”，但也因此暴露出现实与愿景之间的巨大差距：一方面，其有限资源难以集中在既有“执法”等优势领域；另一方面，也难以在新领域形成自己的优势地位。对于当前经费已经捉襟见肘的美国海岸警卫队，既要推进规模空前的机舰建造计划，还要进军太空等新兴领域，几乎是不可能完成的任务。

尽管美国海岸警卫队将其职能重心转向参与中美大国竞争、充当围堵遏制中国的海上“急先锋”，也难以改变中美在南海地区的力量对比。其舰艇数量虽然不少，但适合远洋部署的并不多。首先，受限于全球“海洋执法”行动和经费预算等因素，美国海岸警卫队无法在中国周边海域实现“执法”机舰的大规模部署。其次，仅部署几艘数千吨级的舰艇，对于显著提升美国在中国周边的军事“存在感”的意义不大，尤其是对抗中国万吨级海警船时风险很大；其他中小型海警船更不可能远涉重洋部署到中国沿海海域。第三，退役的濒海战斗舰虽然在理论上属性能优异的海警船，但并不适合高强度的海上冲撞，而且其本身缺陷很多，如发动机的可靠性和船体结构强度等问题一直没有得到有效解决，对其进行改进也需投入大量资金和时间。此外，陷入“空心化”的美国造船业，尚无法完全保障美国海军的造舰维修计划，更遑论在短时间内改造和建造大量海警船。

【收稿日期：2023-03-25】

【修回日期：2023-08-15】

（责任编辑：邢嫣）