

美国在港口海运领域强化对华打压 的动因、举措及影响^[1]

冯钧泽

【内容提要】基于护持制度霸权、谋求全球地缘战略主导权、打压中国发展空间等战略动因，美国在港口海运领域对华实施遏制战略。在单边层面，美国通过构建泛安全化叙事、限制数字港航技术、对中国建造的船舶加征“港口费”等手段，强化对华遏制打压。在双边及小多边层面，美国依靠构建“印太”小多边情报网络、扶持盟伴替代中国角色并胁迫其选边站队，与盟伴构建紧密的“内部圈层”合作；同时，与“全球南方”国家开展差异化的港口合作，以此平衡中国的作用，阻止中国的影响力在这些国家进一步扩展。在全球多边层面，美国借助工具化国际法和重构国际港口技术标准等手段，争夺全球海运领域规则的主导权。美国的一系列举措导致全球供应链韧性受损、地缘政治风险上升、“全球南方”国家艰难重塑自主性，并加剧了国际经贸规则体系的碎片化。同时，国际港口海运技术标准“北约化”的趋势正逐渐显现。

【关键词】港口海运 特朗普 2.0 地缘政治 全球南方 长臂管辖 一带一路

【作者简介】冯钧泽，南京大学国际关系研究院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2025) 02-0090-26

[1] 本文系 2023 年度国家社科基金青年项目“‘印太经济框架’下东南亚国家的战略选择及中国应对研究”（项目编号：23CGJ040）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

2025年3月4日,中国香港长江和记实业有限公司发布公告,宣布与美国贝莱德财团(Black Rock)达成初步协议,拟以228亿美元(约合人民币1657亿元)的价格向贝莱德财团出售其在全球23个国家运营的43个海外港口,覆盖199个泊位及相关资产。这些海外港口大多具备重要的地缘战略价值,巴拿马运河两端的巴尔博亚港(Balboa)与克里斯托瓦尔港(Cristóbal)^[1]便是其中的典型代表。巴拿马运河作为全球贸易的“咽喉要道”,承担了全球约6%的海运贸易量,中国是其第二大用户,2023—2024年度通过巴拿马运河的中国货物量达6400万吨,占运河总贸易量的22.7%。^[2]因此,新一届特朗普政府将这一港口交易视为美国“夺回运河控制权的战略胜利”,意图借此来进一步削弱中国“一带一路”倡议在拉美地区乃至全球港口海运合作中的影响力。^[3]这也意味着此次交易一旦顺利进行,中国便有可能在这43个港口中面临来自美国的限制港口投资、加征附加费等制裁。总之,此次交易不仅创下了港口海运领域的历史最高交易额,亦凸显出美国试图从这一领域入手强化对华遏制打压的战略新动向。

近年来,在全球价值链重构与数字技术革命交织的背景下,港口作为国际贸易的关键战略资产,已成为大国竞争的前沿领域。美国将中国在全球港口的正常投资视为对其国家安全的“威胁”,进而将港口海运领域列为对华遏制打压的重要场域,采取一系列政策工具和战略手段,试图通过削弱中国在这一领域的影响力来遏制中国的发展,以维护其在全球海洋经济乃至地缘战略上的霸权地位。美国的相关做法不仅反映出它对经济利益的巧取豪夺,也暴露出其对地缘战略优势的全方位竞逐,更是对国际规则的严重破坏。本文

[1] 1997年,和记港口集团通过投标获得了巴拿马运河两端的巴尔博亚港和克里斯托瓦尔港的特许经营权,并在2021年续约至2047年。

[2] 《共建“一带一路”让巴拿马获得了实实在在的利益》,商务部网站,2024年8月21日, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/xgzx/xgzxfwydyl/202408/20240803531090.shtml>。

[3] Sherisse Pham, “Hong Kong company’s sale of Panama Ports to U.S. investors sparks criticism in China,” National Public Radio, March 22, 2025, <https://www.npr.org/2025/03/22/nx-s1-5336201/hong-kong-companys-sale-of-panama-ports-to-u-s-investors-sparks-criticism-in-china>。

聚焦于美国在港口海运领域强化对华遏制打压的战略演进，揭示其霸权护持和单边霸凌的本质及可能引发的系统性风险，为理解特朗普 2.0 时代美国遏华战略动向提供新的视角，为学界和实务界相关研究提供参考。

一、美国在港口海运领域强化对华遏制打压的战略动因

关于港口在地缘政治中作用的研究最早可以追溯到 17 世纪大航海时代。1609 年，荷兰法学家雨果·格劳秀斯（Hugo Grotius）发表《海洋自由论》，主张通过港口网络构建全球贸易体系。^[1]19 世纪末，随着工业革命的推进，海洋和港口的战略价值进一步凸显。1890 年，美国军事理论家阿尔弗雷德·塞耶·马汉（Alfred Thayer Mahan）在其著作《海权对历史的影响（1660—1783 年）》中提出“港口是战略网络中的作战基地”，强调港口对获取制海权具有关键作用。^[2]1919 年，英国地缘政治学家哈尔福德·麦金德（Halford Mackinder）为了警示其国人正视德国的地缘政治实力，在著作《民主的理想与现实：重构政治学研究》中指出，“近代以来的欧洲殖民模式都将港口作为贸易和战争的基地，通过港口向内陆推进，从而扩大其影响力”，强调在夺取陆权的过程中，占据关键港口是不可或缺的一个步骤。^[3]由此可见，无论是格劳秀斯的古典地缘政治理论，还是马汉的“海权论”，抑或是麦金德的“陆权论”，主流的地缘政治理论均一致认为，港口是重要的“战略支点”，具有不可忽视的地缘政治价值。基于这一理论背景，近年来，随着中国在港口海运领域的快速崛起，美国开始在该领域构建对华新的遏制战略。其核心动因在于护持美国的国际港口海运制度霸权、谋求全球地缘战略主导权、挤压中国的发展空间。这种战略考量不仅源于现实主义的权力政治逻辑，也受到美国国内产业利益和意识形态偏见的驱动。

[1] Hugo Grotius and Robert Feenstra, *Mare Liberum, 1609–2009*, Leiden: Brill, 2009.

[2] Alfred Thayer Mahan, *The influence of sea power upon history, 1660–1783*, Massachusetts: Courier Corporation, 2012.

[3] Halford John Mackinder, *Democratic ideals and reality*, California: Diane Publishing, 1962.

（一）护持国际港口海运制度霸权

美国的港口海运制度霸权主要体现在其对全球港口规则和标准的主导权上。中国“一带一路”倡议通过“共商、共建、共享”的模式推动港口合作，被美国视为对其制度霸权的挑战。由于私人资本倾向于规避高风险、高投入的项目，美国的私人资本主导模式使其在港口基础设施建设方面兴趣有限。相比之下，中国在推进“一带一路”倡议时通过国企主导的模式，集中力量推进港口建设，取得了显著的成效。

以希腊的比雷埃夫斯港为例，自 2008 年与中国中远海运集团签署港口特许经营权协议以来，该港在中远海运的投资和管理下实现了飞速发展。十余年间，中远海运累计投资超过 6 亿欧元，用于码头的建设和升级改造。2022 年，港口营收同比增长 26.2%，净利润同比增长 43.9%，并为当地创造了约 3000 个就业岗位。比雷埃夫斯港也因此一跃成为地中海地区最重要的集装箱港口之一。^[1]

此外，中国港口建设的优势还体现在秘鲁的钱凯港项目中。自 2021 年起，中远海运与秘鲁港口公司合作建设钱凯港，凭借中国领先的港口数字技术，钱凯港迅速成为拉美地区首个集物流、转运、仓储等功能为一体的现代化智慧港口。2024 年 11 月，钱凯港正式开港试运营，预计年度吞吐量可达 100 万标准箱，同时能够处理 600 万吨散货和 16 万辆汽车滚装。秘鲁交通部长劳尔·佩雷斯（Raul Perez）表示，钱凯港的智能化程度可与世界任何港口相媲美，并有望使秘鲁成为“拉丁美洲的新加坡”。^[2]这些成就凸显了中国在港口基础设施建设上的制度优势。

然而，中国“一带一路”倡议下一系列平等互利的港口合作实践，被美国视为对现有规则体系的挑战。鉴于自身难以复制中国的成功模式，美国试图通过规则重构，以继续维系其在港口海运领域的制度霸权。

[1] 《中国投资海外港口构成威胁？美国谬论尽显霸权逻辑》，人民网，2023 年 8 月 1 日，<http://usa.people.com.cn/n1/2023/0801/c241376-40047921.html>。

[2] Lewis Wiseman, “Peru hoping to become the ‘Singapore of Latin America’ on the back of China’s new megaport,” ABC News, November 15, 2024, <https://www.abc.net.au/news/2024-11-15/china-open-megaport-in-chancay-peru/104588936>.

（二）谋求全球地缘战略主导权

随着中国“一带一路”倡议的持续推进,截至2023年10月,“一带一路”网络已覆盖全球111个国家的127个港口,除南极洲外,全球各大洲都存在中国的港口合作项目。^[1]中国在港口海运领域已客观上处于领先地位:一方面,中国在港口基础设施的战略投资上发挥着引领作用。2010年至2019年间,中国企业在这一领域的总投资额高达110亿美元。美国对外关系委员会(CFR)格林伯格地缘经济研究中心的数据显示,中国已与航运连通性排名前20名中的16个国家开展了港口投资合作;2023年,全球27%的集装箱贸易在中国直接持股的港口进行。^[2]另一方面,中国企业在港口基础设施的设计、建设和管理等方面也发挥着关键作用。作为全球港口海运领域的最大运营商,中远海运在全球运营着371个泊位。此外,中国交通建设股份有限公司作为全球最大的港口设计和建设企业,建设了世界十大港口中的7个,这种主导地位使中国在该领域占据了相当的优势。^[3]

然而,中国在港口海运领域的崛起引发了美国的焦虑。它恶意攻击中国“一带一路”倡议下的港口合作是为了掌握关键港口,进而打破所谓“马六甲困局”,以获得更大的地缘政治影响力。因此,美国将中国视为其全球地缘政治霸权的威胁,亟需采取多样化举措来提升自身的影响力,以期重新确立其在港口海运领域的主导地位。

（三）试图以港口海运为抓手，遏制打压中国的发展空间

自第一届特朗普政府将中国定义为“战略竞争对手”以来,美国通过推动“脱钩断链”、构筑“小院高墙”等手段,在经贸、科技等领域对华全面实施打压封锁,企图以“釜底抽薪”的手段遏制中国发展的意图十分

[1] 邓迎、赵彬彬:《以海外港口海运合作为基础推动中国标准国际化》,载《国际工程与劳务》2025年第2期,第64页。

[2] Zongyuan Zoe Liu, “Tracking China’s Control of Overseas Ports,” Council on Foreign Relations, August 26, 2024, <https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports>.

[3] Daniel F. Runde, Austin Hardman and Clara Bonin, “Responding to China’s Growing Influence in Ports of the Global South,” CSIS, October 30, 2024, <https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south>.

明显。在港口海运领域，中国基础设施建设能力和造船能力的快速增长，引发美国新的战略焦虑。

近年来，中国在港口海运领域的发展引人瞩目，已在全球范围占据领先地位。以钱凯港为例，作为中秘“一带一路”倡议的标志性合作项目，该港口为智利、哥伦比亚和厄瓜多尔等拉美国家提供了大量便捷、高效的港口服务，极大地促进了区域贸易的便利化。此外，中国卓越的造船能力更是为全球港口海运合作注入了强劲动力。2024年，中国造船完工量占全球市场份额的55.7%，新接订单量占比高达74.1%，手持订单量占比达到63.1%，这三项关键指标连续15年位居世界第一。其中，中国向拉美国家出口的船舶金额高达28.4亿美元，占出口总额的8.9%，明显提升了拉美地区的航运能力。^[1]

然而，中国的成就引起了一系列地缘经济格局的变动。拉美国家通过与中国的合作，能够绕开美国的港口，直接与亚洲开展贸易，这在客观上使秘鲁的钱凯港与美国加利福尼亚州的长滩港形成了竞争态势。此外，中国拥有完整的造船产业链，能够快速响应市场需求，为港口海运合作提供定制化服务，这种全方位的竞争力是美国难以企及的。据美国海军情报办公室2023年7月“泄露的”的一份评估报告显示，“中国的造船能力是美国的232倍”^[2]，这一数据凸显了美国在该领域的相对劣势。

因此，美国将遏制战略延伸至港口海运领域，试图通过多种手段挤压中国的发展空间。美国采取限制中国港口投资、推动本国港口现代化以及联合盟友对中国实施技术封锁等措施，意图遏制中国在该领域的崛起。这不仅是对中国港口基础设施建设实力和造船能力的直接回应，也反映了美国在全球竞争格局中对中国全方位挑战的深刻忧虑。

[1] 孙木子：《从规模扩张到技术引领，中国造船业缘何领跑全球》，中国水运网，2025年2月12日，<https://www.zgsyb.com/news.html?aid=714167>。

[2] Cathalijne Adams, “China’s Shipbuilding Capacity is 232 Times Greater Than That of the United States,” Alliance for American Manufacturing, September 18, 2023, <https://www.americanmanufacturing.org/blog/chinas-shipbuilding-capacity-is-232-times-greater-than-that-of-the-united-states/>.

二、美国在港口海运领域强化对华遏制打压的主要举措

为重振本土海事产业，美国近年来大力推进国内港口建设^[1]，同时在海外市场展开激烈竞争。其针对中国的遏制战略主要表现在海外竞争层面，这在多份战略文件中都有所体现，其中包括2013年首次发布并于2022年重新修订的《北极地区国家战略》^[2]、2015年的《21世纪海上力量合作战略》^[3]、2018年的《美国国防战略》^[4]、2019年的《印太战略报告》^[5]等。2019年11月，在第35届东盟峰会期间的“印太”工商论坛（IPBF）上，第一届特

[1] 在国内层面，奥巴马政府依据《2010财年国防授权法案》授权美国海事管理局设立“港口基础设施发展计划”（PIDP），以改善美国港口和相关航运基础设施。拜登政府多次宣布向“港口基础设施发展计划”（PIDP）增资，用于进一步提升美国港口和相关航运基础设施的效率和可靠性。2024年12月，美国国会推出“促进美国繁荣与安全的造船和港口基础设施法案”（SHIP Act），要求制定美国国家海事战略，推动美国企业投资本土海事商业和造船业。特朗普重返白宫后承续了拜登政府的这一政策逻辑。2025年2月，特朗普签署“美国优先”投资政策备忘录，持续加码国内港口投资；4月，签署名为“恢复美国海事主导地位”的第14269号总统行政令，要求美国多部门协同制定《海事行动计划》（MAP），为投资美国海上基础设施、重振美国海事产业提供指导。

[2] 该文件的2013年版本主要聚焦于应对北极气候变化危机，维护美国的北极地区利益；2022年修订版则强调美国在北极气候危机应对、港口及周边海域事务中的主导权。参见 The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, May 2013, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf; The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, October 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>。

[3] 该文件全文共5次提及中国，以“战略威胁”和“竞争对手”来定位中国在港口航运领域的角色。参见 Secretary of the Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, the U.S. Naval Institute, March 2015, <https://www.usni.org/sites/default/files/SeapowerStrategyMar15.pdf>。

[4] 该文件将中国视为港口海运领域的“修正主义国家”（revisionist power）。参见 Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy 2018*, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/UNCLASS_2018_National_Military_Strategy_Description.pdf。

[5] 该文件重申中国为“重新安排印太地区秩序”的“修正主义大国”，在一定程度上体现了美国联合“志同道合”的盟伴一道在港口航运领域强化对华遏制打压的意图。参见 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>。

特朗普政府正式推出“蓝点网络”计划（BDN）。该计划第一次系统阐述了美国对华港口海运遏制的战略逻辑，即通过确立美国主导的认证标准，力求在国际港口基础设施竞争中占据领先地位，并“确保投资充分考虑质量、社区影响、环境因素以及利益相关者的权利和责任”。^[1]2020年初，第一届特朗普政府进一步推出了“战略港口倡议”（SPI），强调通过加大技术投资和资金援助等方式来维护美国在关键区域（特别是“印太”地区）的港口利益。^[2]之后，拜登政府则延续对华遏制态势，于2021年6月发起“重建更美好世界”（B3W）倡议。该倡议以第一届特朗普政府的“蓝点网络”计划为蓝本，将中国“一带一路”倡议视为美国霸权的“威胁”，并据此对华实施港口海运遏制。^[3]2022年5月，拜登政府启动“印太经济框架”（IPEF）谈判，该框架因涉及供应链、数字经济和基础设施建设等内容，成为美国在“印太”地区遏制中国的关键工具。^[4]2022年6月，以美国为首的七国集团（G7）又抛出“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII），联手推进排斥中国的港口海运项目合作是其中的重要议题。^[5]新一届特朗普政府上台后，在该领域进一步加大了对华遏制打压的力度。

目前来看，美国在港口海运领域已构建起一个全方位、多层次的对华遏制体系：在单边层面上，美国通过构建泛安全化叙事、限制数字港航技术、

[1] U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken at Blue Dot Network Discussion,” October 5, 2021, <https://2021-2025.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-blue-dot-network-discussion/>.

[2] 王旭：《美西方的港口对冲计划》，载《瞭望》2024年第23期，第47—51页。

[3] The White House, “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” June 12, 2021, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.

[4] The White House, “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 23, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

[5] The White House, “FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit,” May 20, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit/>.

对中国建造的船舶加征“港口费”等手段，对华实施打压。在双边及小多边层面上，美国一方面依靠构建“印太”小多边情报网络、扶持盟友和伙伴替代中国角色并胁迫各国选边站队等手段，与盟伴构建紧密的“内部圈层”合作；另一方面，与“全球南方”国家开展差异化的港口合作，以此平衡中国的作用，阻止中国的影响力在这些国家进一步扩展。在全球多边层面上，美国借助工具化国际法和重构国际港口技术标准等举措，争夺全球海运领域规则的主导权。

（一）在单边层面，美国通过构建泛安全化叙事、限制数字港航技术、对中国建造的船舶加征“港口费”等手段，对华实施港口海运遏制

一是频繁炒作中国在海外港口的投资合作项目，构建泛安全化叙事。早在2018年1月，美国国会下属的美中经济与安全审查委员会（USCC）就对中国的海外港口投资进行过评估，认为这“增强了中国人民解放军的海外行动范围和存在”，并建议美国政府阻止中国这种“积极寻找海外基地”的行为。^[1]2023年3月，美国国防部将中国的海外港口投资称为“一种隐藏在众目睽睽之下的间谍工具”，宣称中国的投资对美国“国家港口安全”构成了威胁。^[2]2024年2月，美国南方司令部时任司令劳拉·理查森（Laura Richardson）在向美国国会众议院军事委员会作证时称，中国在加勒比地区和南美洲的巨额港口投资“具有军事意图”，是“一个日益严重的安全隐患”。她认为，“中国正在实施我们的策略”，即利用民用港口投资为海军提供后勤支持。众议院军事委员会主席迈克·罗杰斯（Mike Rogers）对此则表示，中国通过国有企业投资“从巴哈马群岛到南美洲顶端”的40个港口项目，

[1] Ely Ratner, “Geostrategic and Military Drivers and Implications of the Belt and Road Initiative,” Council on Foreign Relations, January 2018, <https://www.cfr.org/report/geostrategic-and-military-drivers-and-implications-belt-and-road-initiative>.

[2] Aruna Viswanatha, Gordon Lubold and Kate O’Keeffe, “Pentagon Sees Giant Cargo Cranes as Possible Chinese Spying Tools,” *The Wall Street Journal*, March 5, 2023, <https://www.wsj.com/politics/national-security/pentagon-sees-giant-cargo-cranes-as-possible-chinese-spying-tools-887c4ade>.

其目的就是要“从多方向对美国构成军事威胁”。^[1]在美国战略界，“中国意图在全球港口建立战略服务网络，以商业为借口充当军事后勤基地”^[2]的声音也不绝于耳。总之，美国试图通过这种泛安全化叙事在国际舆论中塑造中国的“威胁”形象，以此削弱中国港口投资的合法性。

二是基于泛安全化叙事，进一步采取限制中国数字港航技术的措施。2022年11月，美国国会参众两院联合致信总统，敦促尽快采取行动阻止中国国家交通运输物流公共信息平台（LOGINK）的传播，声称 LOGINK 平台是“由中国共产党控制并服务于其政治目标的海事数据共享平台”，可能威胁美国的数据主权安全。2023年3月，美国国会众议员米歇尔·斯蒂尔（Michelle Steel）和参议员汤姆·科顿（Tom Cotton）提出“保护海事数据免受共产主义中国侵害法案”，主张禁止“美国军方或商业利益集团在国内外港口使用中国国有物流平台 LOGINK”，并要求“在将来的任何经济和贸易方案中排除该类平台”。同年4月，众议院国土安全委员会致信国土安全部长，再次强调 LOGINK 等中国数据平台是“美国海港的安全隐患”，可能引发网络风险，并呼吁采取更为严格的限制措施。5月，众议院运输和海事安全小组委员会举行题为“评估美国港口的高风险安全漏洞”的听证会，重点讨论如何应对所谓“来自中国的数据主权威胁”。^[3]随后，一系列限制措施逐步实施。2024年9月，美国以“可能存在电子间谍活动”为由，通过立法并发布新的行政命令，限制在美国港口使用中国货运码头起重机及 LOGINK 平台。2025年1月20日，特朗普在开启其第二任期的首日就签署了一项与贸

[1] John Grady, “SOUTHCOM Commander Warns of Risk of Chinese Investment in South America, Caribbean,” USNI News, March 12, 2024, <https://news.usni.org/2024/03/12/southcom-commander-warns-of-risk-of-chinese-investment-in-south-america-caribbean>.

[2] Daniel F. Runde, Austin Hardman and Clara Bonin, “Responding to China’s Growing Influence in Ports of the Global South,” CSIS, October 30, 2024, <https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south>.

[3] The Congress, “Evaluating High-Risk Security Vulnerabilities at our Nation’s Ports,” May 10, 2023, <https://www.congress.gov/event/118th-congress/house-event/115887/text>.

易相关的行政命令，进一步扩大对中国数字港航技术的限制。^[1] 总之，美国正通过政策和立法手段，逐步将中国技术排除在港口海运数据管理之外，进而分割全球港口海运物流数据生态系统。

三是对中国制造的船舶加征“港口费”，强化对华海运产业链的遏制力度。2024年3月，美国五个工会组织联署向美国贸易代表办公室（USTR）递交请愿书，要求调查中国在海事、物流及造船业存在的所谓“非市场竞争行为”。USTR 据此援引美国《1974年贸易法》第301条款，于同年启动针对中国海运产业的特别调查。2025年2月，USTR 公布调查结果，提出对“中资船舶运营商及中国建造的船舶”实施费用加征与限制措施。2025年4月，特朗普发布名为“恢复美国海事主导地位”的第14269号总统行政令。该行政令第五条明确要求调查中国在海事、物流和造船业的所谓“不公平竞争行为”，提出对中国制造的船岸起重机及其他货物装卸设备征收关税；第六条则进一步提议针对中国船舶“强制征收港口维护费和其他费用”。^[2] 之后，USTR 迅速将相关提议转化为具体的行动方案，宣布“就中国在海运、物流和造船业争夺主导地位的行为采取301行动”，即对通过美国港口的中国建造船舶加征“港口费”，以“扭转中国在海运领域的主导地位”。具体而言，美国的301行动将分阶段、分主体推行。一方面，301行动将分两阶段施行：前180天免收费用；180天后进入第一阶段，即自2025年10月14日起开始收费；三年后为第二阶段。另一方面，301行动将针对不同目标主体推行：一是对中国籍船舶运营商及船舶所有者按每净吨50美元收取“港口费”，并逐年递增，每年最多征收五次；二是对中国建造的船舶收取每净吨18美元或每集装箱120美元的费用，择高收取，并逐年递增。三是对所

[1] Peter Harrell, “Managing the Risks of China’s Access to U.S. Data and Control of Software and Connected Technology,” Carnegie Endowment for International Peace, January 30, 2025, <https://carnegieendowment.org/research/2025/01/managing-the-risks-of-chinas-access-to-us-data-and-control-of-software-and-connected-technology?lang=en>.

[2] The White House, “Restoring America’s Maritime Dominance,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance/>.

有外国建造的汽车运输船按每集装箱 150 美元的恒定数额收取“港口费”。^[1]

（二）在双边及小多边层面，美国一方面与盟伴深化合作，另一方面与“全球南方”国家开展差异化合作，阻止中国影响力的进一步扩展

1. 与盟伴构建紧密的“内部圈层”合作

一是构建“印太”小多边情报网络，为美国打造排他性“印太”物流网络提供制度性保障。美国依托美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS）、美日印澳“四方安全对话”（QUAD）、美日菲、美日韩等“印太”小多边机制，强化与日本、澳大利亚、韩国、菲律宾等国的海事情报合作，在港口协作与供应链安全等领域编织对华情报信息网络。以“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA）为例，2022 年 5 月，“四方安全对话”四国首脑会议宣布正式启动 IPMDA。该计划的主要目标并非如表面所宣称的“增强海洋安全和领域意识”，而是针对中国在“印太”地区的海上活动而实施的情报合作，涵盖中国的海上演习、与亚太国家开展的港口海运合作等。IPMDA 通过商业卫星的跟踪技术，实施对中国商船的实时动态全方位监测，并整合盟伴情报节点——印度、新加坡、瓦努阿图和所罗门群岛的信息融合中心，在美国主导下实现跨域共享^[2]，形成覆盖“印太”的海域监视体系。

二是扶持盟伴替代中国角色，最终达到增强自身地缘政治影响力的目的。美国通过支持日本和韩国等盟伴扩大在东南亚和非洲的港口投资，以削弱中国“一带一路”倡议下的港口布局。早在特朗普第一任期内，美国便向日本提供了一份涵盖孟加拉、柬埔寨、印度尼西亚、肯尼亚、缅甸和斯里兰卡等国关键港口的“全球关键港口清单”，敦促日本在这些港口加紧

[1] Office of United States Trade Representative, “USTR Section 301 Action on China’s Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance,” April 17, 2025, <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/april/ustr-section-301-action-chinas-targeting-maritime-logistics-and-shipbuilding-sectors-dominance>.

[2] Shanna Khayat, “PacNet #48-A work in progress: The Indo-Pacific partnership for maritime domain awareness,” Pacific Forum, June 23, 2023, <https://pacforum.org/publications/pacnet-48-a-work-in-progress-the-indo-pacific-partnership-for-maritime-domain-awareness/>.

投资，构建一个对冲中国的“港口海运网络”。由于该清单与日本的港口开发重点高度契合，日本迅速响应。目前，日本共参与港口建设项目 40 余个，经营港口近 30 个^[1]，这些项目主要集中在东南亚、南亚、非洲等地区，与美国“印太战略”所关注的区域高度重合，已使日本成为美国遏制中国海外港口投资的“地区总代理”和“力量倍增器”。^[2]此外，美国还鼓励韩国造船业承接原本流向中国的订单，以削弱中国在全球海运领域的主导地位。2024 年 12 月，美国出台了《促进美国繁荣与安全的造船和港口基础设施法案》（又称《美国船舶法案》），计划从 2025 年开始大规模订购新船舶，并将这批订单交付给韩国。该法案的提出者、国会议员约翰·加拉门迪（John Garamendi）表示，“美国目前仅有 80 艘从事港口贸易的船舶，而中国却拥有超过 5500 艘”，因此，美国迫切需要通过扶持韩国造船业来重振贸易舰队规模，同时确保在与中国发生冲突时能够运输关键物资。^[3]

三是胁迫盟伴选边站队，以遏制中国在港口海运领域的地缘政治影响力。美国通过外交手段施压盟伴，要求他们减少与中国的港口海运合作，以便在必要时能够同中国脱钩断链。以德国为例，2022 年 10 月，美国警告德国不要向中远海运出售 35% 的汉堡港口码头股份，认为这将使中国获得码头控股权，并将此交易视为“衡量德国愿意在多大程度上对中国采取强硬立场的标尺”。在美国的外交施压下，德国最终批准向中远海运出售 24.9% 的股份，低于原计划的数量，使中国无法获得控股权。然而，美国并未满足于此。2022 年 11 月，美国国务院高官向路透社透露，美国正在与欧洲盟伴展开合作，以确保“中国在战略领域可能引发安全问题的任何投资都将受到仔细审查”。德国外交部随即发文呼应美国的立场，称中国的港

[1] 王旭：《美西方的港口对冲计划》，载《瞭望》2024 年第 23 期，第 47—51 页。

[2] Takuya Karube, “FOCUS: Under Trump, Japan not to be high on list, but role may grow in Asia,” Kyodo News, January 1, 2025, <https://english.kyodonews.net/news/2025/01/9f678f5dc3f7-focus-under-trump-japan-not-to-be-high-on-list-but-role-may-grow-in-asia.html>.

[3] Moyoun Jin, “South Korean shipbuilders expect to benefit from US moves to beat China,” *Lloyd's List*, December 23, 2024, <https://www.lloydslist.com/LL1151918/South-Korean-shipbuilders-expect-to-benefit-from-US-moves-to-beat-China>.

口投资“不成比例地扩大了中国对德国和欧洲交通基础设施的战略影响力，增强了德国对中国的依赖”，给其造成了所谓的“国家安全风险”，并表示德国将会配合美国采取更为适当的对华措施。^[1] 总之，美国的此类举措以所谓“安全风险”为幌子，实质上是强迫盟伴减少对中国港口投资的依赖，进而遏制中国在港口海运领域的地缘政治影响力。

2. 与“全球南方”国家开展差异化的港口合作，以此平衡中国的影响力

美国基于地缘特征与经济发展水平的差异，在“印太”、非洲、拉美三大区域实施差异化的合作策略（见表 1）。这种分层推进的合作模式，既降低了直接对抗的风险，又实现了对关键物流节点的渐进式渗透。

表 1 美国与“全球南方”国家港口海运“合作”的地区策略比较

区 域	合作模式	典型案例	战略意图
“印太”地区	公私合营	美印科伦坡港项目（5.53 亿美元 DFC 融资）	削弱中国在南亚和东南亚的港口海运影响力
非洲地区	技术转移 + 能力建设	蒙巴萨港自动化改造	对冲中国在非洲的铁路港口一体化建设
拉美地区	关税杠杆 + 制度竞争	钱凯港 60% 惩罚性关税威胁；以关税制裁为要挟迫使巴拿马退出“一带一路”港口投资合作	遏制“一带一路”倡议在拉美地区的扩展

资料来源：笔者自制。

在“印太”地区，美国通过提供资金支持、技术转移和管理经验分享等方式，与“全球南方”国家加强港口海运合作，内容涵盖基础设施建设、港口自动化及物流优化等方面。其中，美国与印度、菲律宾和越南等国的合作尤为典型。在美印港口合作方面，双方开创了“美国资助、印度开发”的新型公私合作模式。以美印共同推进的斯里兰卡科伦坡港西集装箱码头项目为例，印度阿达尼集团持有该项目 51% 的股份，负责项目的具体开发

[1] Humeyra Pamuk, “U.S. cautioned Germany against a Chinese controlling stake in Hamburg port,” Reuters, November 3, 2022, <https://www.reuters.com/markets/us-strongly-suggested-there-be-no-controlling-interest-by-china-hamburg-port-2022-11-02/>.

工作；而美国国际开发金融公司（DFC）则为该项目提供了 5.53 亿美元的融资支持。DFC 首席执行官斯科特·纳森（Scott Nathan）表示，这笔贷款不仅是为了“创造更大的（港口）繁荣”，更是为了加强美印在南亚地区的盟友地位。^[1]在美菲港口海运合作方面，双方计划在菲律宾北部的巴丹群岛共同开发一个民用港口，该港口将作为“替代港口”，在每年雨季海况恶劣时帮助马尼拉分担港口货物装卸压力。美国驻菲律宾大使馆发言人表示，美国不仅会为该港口建设提供资金，还将提供“工程、医疗和农业发展项目”等全方位的支持，以巩固美菲长期以来的同盟关系。^[2]在美越港口海运合作方面，双方已就在越南南部合作开发盖梅哈（Cai Mep Ha）物流中心达成协议。2023 年 9 月时任美国总统拜登访越期间，美国最大的港口运营商 SSA Marine 与越南私营公司 Gemadept 宣布将共同建设这一价值 67 亿美元的港口海运建设项目。^[3]这一合作充分体现了美国对“全球南方”非盟伴国家的拉拢意图，是其巩固在东南亚地区经济和战略影响力的重要举措之一。

在非洲地区，美国高度重视与“全球南方”国家的港口海运合作，尤其是在中国投资较为集中的地区，美国与有关国家合作的愿望尤为迫切。例如，在东非地区，中国在肯尼亚的蒙巴萨港建设中发挥了重要作用，大幅提升了该港口的物流能力和区域竞争力，帮助其更好地融入全球产业链供应链。作为应对，美国决定加大对蒙巴萨港的投资力度，并以此为支点在东非地区对中国进行遏制与挤压。^[4]再如，在北非地区，中国港湾工程

[1] Uditha Jayasinghe, “US commits \$553 mln financing for Adani terminal venture at Colombo port,” Reuters, November 8, 2023, <https://www.reuters.com/business/us-commits-553-mln-financing-adani-terminal-venture-colombo-port-2023-11-08/>.

[2] Karen Lema and Poppy Mcpherson, “Exclusive: U.S military in talks to develop port in Philippines facing Taiwan,” Reuters, August 31, 2023, <https://www.reuters.com/world/us-military-talks-develop-port-philippines-facing-taiwan-2023-08-30/>.

[3] Nhat Minh, “SSA Marine and Gemadept set to spearhead \$6.7 billion Cai Mep Ha logistics centre,” *Vietnam Investment Review*, September 12, 2023, <https://vir.com.vn/ssa-marine-and-gemadept-set-to-spearhead-67-billion-cai-mep-ha-logistics-centre-105096.html>.

[4] 《同全球“链”起来，中国建设者助力肯尼亚蒙巴萨港联通世界》，央视网新闻，2024 年 12 月 1 日，https://news.cnr.cn/native/gd/20241201/t20241201_526994588.shtml。

公司承建的埃及阿布基尔集装箱码头项目正式运营后，年吞吐能力达到 200 万标准集装箱。美国随即加强了与埃及的港口海运合作。2022 年 7 月，时任美国总统拜登宣布为埃及提供 5000 万美元的新援助^[1]，用于加强埃及的港口海运建设，维护其农业供应链的稳定，意在制衡中国在该地区的影响力。

在拉美地区，美国对涉华合作采取反制措施的同时，也向相关“全球南方”国家传递开展港口合作的意愿。由于美国担心秘鲁钱凯港项目会影响其在拉美地区的影响力，新一届特朗普政府拉丁美洲事务特使毛里西奥·克拉韦尔-卡罗内（Mauricio Claver-Carone）提议对经过钱凯港的货物加征 60% 的关税作为惩戒。美国驻亚太经合组织（APEC）高级官员马特·默里（Matt Murray）则重提“美洲经济繁荣伙伴关系”倡议，声称美国政策具有连续性，呼吁广大拉美国家应优先选择与美国开展港口海运合作。^[2]2024 年 12 月，特朗普在再次上台前夕抛出“巴拿马运河是美国重要国家资产”的言论，威胁巴拿马政府，如果不与美国开展港口海运合作并降低巴拿马运河对美船只的收费，美国将“收回”运河的经营管理权。^[3]2025 年 2 月，美国新任国务卿马可·鲁比奥（Marco Rubio）在访问巴拿马期间，声称中国在巴拿马运河的投资具有“潜在威胁”，以关税制裁为要挟，迫使巴拿马退出“一带一路”倡议，转而与美国开展港口海运合作。随后，鲁比奥又陆续访问了萨尔瓦多、哥斯达黎加和多米尼加共和国等拉美国家，试图以“主动进攻”的举措胁迫更多国家放弃与中国的港口海运合作，在拉美地区形成对华地缘政治影响力的“包围圈”。^[4]

[1] U.S. Embassy in Egypt, “Joint Statement Following Meeting Between President Biden and Egyptian President Abdel Fattah Al Sisi in Jeddah,” July 16, 2022, <https://eg.usembassy.gov/joint-statement-following-meeting-between-president-biden-and-egyptian-president-abdel-fattah-al-sisi-in-jeddah/>.

[2] Nike Ching, “US downplays impact as China, Peru set to update trade pact, open mega port,” *The Sylhet Times*, November 13, 2024, <http://www.sylhettimes.com/2024/11/13/us-downplays-impact-as-china-peru-set-to-update-trade-pact-open-mega-port/>.

[3] Sarah Shamim, “Why is Trump threatening to take over the Panama Canal?” *AL Jazeera*, December 23, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/12/23/why-is-trump-threatening-to-take-over-the-panama-canal>.

[4] 朱政宇、靳钰堃：《通行之争？巴拿马运河身陷地缘政治博弈困局》，复旦发展研究院网站，2025 年 2 月 28 日，<https://fddi.fudan.edu.cn/f9/e4/c21253a719332/page.htm>。

（三）在全球多边层面，美国借助工具化国际法和重构国际港口技术标准等手段，争夺全球港口海运领域规则的主导权

美国深知其遏制中国的一系列做法缺乏正义性，难以借助正常的国际程序去争夺全球港口海运规则的主导权，于是美国以单边、双边和小多边为实施路径，尝试构建一个将中国排除在外的全球港口海运规则体系。

一是“以单边扭曲多边”。美国频繁援引国际法中的“国家安全例外”条款，扭曲其适用范围，将中国正常的港口建设污名化为违背国际法的行为。例如，美国多次以妨碍美国海军军事行动、搜集军事情报信息及危害港口运营商选择自由等为借口，宣称中国的港口活动严重威胁其军事物流安全，呼吁各国减少与中国的港口海运合作。^[1]通过这种手段，美国企图将中国塑造成挑战现有国际规则的“修正主义国家”，为其重构国际港口海运规则提供法理依据。^[2]

二是“以双边组建多边”。美国打着重构国际港口海运标准的旗号，与韩国、加拿大和英国等国宣布建立多个双边“绿色航运走廊”合作项目，力图将中国排除在国际标准之外。例如，美国与加拿大在五大湖区域建立“绿色航运走廊”，与英国建立“跨大西洋绿色航运走廊”等。此外，2022年11月7日，美国和挪威在联合国第27届气候变化大会上正式发起了“绿色航运挑战”，公布了涵盖港口建设、船舶创新、燃料排放、政策支持等问题的40多个项目。通过这些举措，美国试图将多个双边港口海运合作串联起来，构建一个全球性的绿色航运网络，以此来推广符合美国利益的国际港口海运标准，以争夺该领域规则的主导权。^[3]

[1] 王旭：《挑动港航议题“安全化”是美国又一计昏招儿》，载《世界知识》2023年第1期，第53—55页。

[2] 周一帆：《国家安全例外下的美国对华科技竞争：规则表现、价值转变和实施限度》，载《世界经济与政治论坛》2024年第4期，第23—40页。

[3] U.S. Department of Transportation, “U.S. Department of Transportation Accomplishments Overview – January 2021–January 2025,” January 16, 2025, <https://www.transportation.gov/briefing-room/us-department-transportation-accomplishments-overview-january-2021-january-2025>.

三是“以小多边重构多边”。2021年9月24日，美日印澳在“四方安全对话”机制首次线下首脑会晤时，宣布成立“四方航运工作组”，并以美国洛杉矶、日本横滨、印度孟买和澳大利亚悉尼为主要港口支点，致力于构建一个绿色和脱碳的航运价值链网络。该工作组以“绿色航运”为核心，计划在2030年前建成两到三条低排放或零排放的“绿色航运走廊”^[1]，规定只有符合特定国际标准的港口才能参与“绿色航运走廊”的建设，而中国投资建造的港口显然不在美国的“特定国际标准”之列。因此，所谓“绿色航运”是表象，建立排斥中国的国际港口海运标准才是实质。

三、美国在港口海运领域强化对华遏制打压的影响

美国在港口海运领域对华实施全面打压，这种遏制行径不仅阻碍中国融入国际规则体系，限制中国在全球经济治理中的话语权，而且严重冲击全球供应链的稳定性，对地缘政治格局和国际规则体系产生了深远影响。

（一）加剧全球供应链脆弱性，阻碍全球数字供应链的互联互通

一方面，美国在对华港口海运遏制中强迫盟伴“选边站队”，迫使这些国家在“经济利益”和“安全承诺”之间摇摆不定，进而削弱了全球供应链的韧性。中国投资的海外港口大多处于地缘战略要冲，美国通过军事合作或外交施压，将这些关键港口转变为兼具商业和军事功能的双重用途枢纽。这种功能叠加使港口从单纯的经济枢纽演变为战略博弈场，其商业运营逻辑被迫嵌入军事对抗框架，导致原本稳定的供应链枢纽面临被地缘冲突撕裂的风险。一旦局势紧张，港口可能因军事化用途被封锁或制裁，从而导致区域供应链中断。以中国投资建设的达尔文港为例：2015年，中国民营企业岚桥集团以5.06亿澳元（约3.55亿美元）获得该港口99年的投

[1] Ministry of External Affairs Government of India, “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” September 24, 2021, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/34319/Fact_Sheet_Quad_Leaders_Summit.https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/34319/Fact_Sheet_Quad_Leaders_Summit.

资开发权。对此，美国迅速反应，以“中国威胁”为由，宣布加强美军在达尔文港的军事存在。随后，美国海军陆战队在该港的轮换人数由2012年的200人增至2019年的2500人，并投入1.56亿美元修建军事设施，将其打造为美军的补给港口。达尔文港因此兼具商业和军事双重功能，其地缘政治属性也随之发生质变。澳大利亚外长理查德·马尔斯（Richard Marles）直言，达尔文港已深陷“复杂且不稳定的地缘政治漩涡”。悉尼科技大学教授劳伦森（James Laurenceson）则进一步指出，如果美国逼迫澳大利亚终止中国在达尔文港的投资贸易，不仅将重创澳大利亚经济，还会威胁到全球供应链的稳定性。^[1] 供应链韧性的核心在于参与各方的信任和协同，而美国对港口投资合作的政治化干预则直接破坏了这一基础。

另一方面，美国以“军民融合”风险为借口，限制中国无人码头、智能物流系统等港口海运自动化技术的出口，并煽动盟伴抵制，阻碍全球数字供应链的互联互通。2023年2月，美国交通部海事管理局发布报告，诬指中国港口自动化技术存在“网络漏洞”和“军民融合”风险，声称这些技术可能被中国军方用作所谓“间谍工具”。该报告还号召盟伴共同对中国港口技术进行系统监测和抵制，以“减轻潜在的漏洞”。^[2] 2023年5月，美国国会众议院进一步提出“2023年港口起重机安全和检查法案”，限制在美国港口使用包含中国技术的起重机，要求对这些起重机进行全方位的安全检查。众议院国土安全委员会主席马克·格林（Mark Green）声称，“美国大约80%的港口起重机使用的软件技术是由中国企业提供的”，“这种对外国起重机的依赖或让中国能够非法获取美国进出口的材料信息”，这一现象

[1] Nicholas Gouldhurst, “The U.S. military has big plans for an Australian port. So does the Chinese firm that controls it,” *Los Angeles Times*, February 2, 2023, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2023-02-02/us-military-expand-australia-darwin-port-china-controls>.

[2] U.S. Department of Transportation, *2023-002-Worldwide-Maritime Port Vulnerabilities - Foreign Adversarial Technological, Physical, and Cyber Influence*, February 17, 2023, <https://www.maritime.dot.gov/msci/2023-002-worldwide-maritime-port-vulnerabilities-foreign-adversarial-technological-physical>.

“极其令人担忧”。2023年11月,美国以“加强港口安全”为名,宣布成立“供应链弹性中心”,并拨款200亿美元用于应对所谓“关键港口基础设施面临的威胁”,将中国的港口技术定义为“主要威胁”。^[1]这些限制措施导致跨国企业被迫使用两套数据系统,而数据系统间的不兼容不仅阻碍了全球供应链的实时协同,还可能对全球航运网络的稳定性和效率产生消极影响。

(二) 推高地缘安全风险,促使“全球南方”国家艰难重塑自主性

在港口海运领域,美国的对华遏制形成了“基础设施—军事存在—战略威慑”的升级态势,即将中国正常的海外港口投资强行“贴上威胁美国国家安全”的标签,借此加强在关键港口的军事存在,以对中国进行战略威慑。这在客观上造就了美国对华的“经济—军事复合型对抗”,进而推高地缘安全风险。

第一,美国频繁地将中国港口投资安全化,为其军事干预寻找借口。2024年8月,美国对外关系委员会发布研究报告,毫无根据地指责中国企业投资的海外港口“可能服务于中国海军”。^[2]美国之所以将中国正常的港口投资视为威胁,是因为这些港口大多处于具有重要战略价值的地缘要冲,如秘鲁钱凯港连接了太平洋和南美内陆的铁路网络、澳大利亚达尔文港扼守着印度洋和太平洋航线的咽喉要道。美国将这些港口视作其“后院”或传统势力范围,因此通过强化军事部署来应对中国的港口投资。例如,美国于2024年1月在达尔文港扩建了3亿升航空燃料储存设施^[3],将其转化为“印太”军事行动的后勤枢纽,此举加剧了港口作为“军民两用”节点的安全风险,直接威胁区域航道安全的稳定性。

[1] Lori Ann LaRocco, “Biden to sign executive order on US port cybersecurity targeting Chinese-manufactured shipping cranes,” CNBC, February 21, 2024, <https://www.cnbc.com/2024/02/21/biden-executive-order-on-port-cybersecurity-targets-china-made-cranes.html>.

[2] Zongyuan Zoe Liu, “Tracking China’s Control of Overseas Ports,” Council on Foreign Relations, August 26, 2024, <https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports>.

[3] Jack Hislop and David O’Shea, “Project Caymus fuel tanks for US military built unlawfully on Darwin Harbour,” ABC News, March 10, 2025, <https://www.abc.net.au/news/2025-03-10/project-caymus-darwin-fuel-tanks-us-military-built-unlawfully/105021774>.

第二,美国在中国港口投资的东道国通过“灰色地带”策略进行挑拨和袭扰,推高关键港口的地缘政治风险。美国鼓动东道国以“违约”为由收回港口经营权,或是支持当地势力通过罢工和环保抗议等方式制造运营障碍,这些有限、渐进且模糊的干扰、破坏手段是典型的“灰色地带”策略的体现。这种策略虽避免了与中国的直接军事对抗,却加剧了区域安全治理的失序。以秘鲁钱凯港为例:2021年2月,中远海运通过完整的司法程序获得了钱凯港的独家经营权,并计划投资35亿美元将其建设成为南美太平洋的枢纽。然而,2024年3月在钱凯港已建成70%以上之际,秘鲁国家港务局(APN)在美国的挑唆之下发布声明称,中远海运获得该港独家运营权是一个“行政错误”,将启动法律程序撤销其经营权;之后,又暗示在中方建设好之后将交由其他国家运营,增加了美国坐收渔利的可能。^[1]直到秘鲁总统于2024年6月签署《国家港口系统法》修正案,才最终确定了中远海运的独家运营权。然而,美国渲染“中国威胁论”、威逼利诱有关国家仿效其成立外国投资审查委员会以限制中国港口投资的尝试却从未停止。

第三,美国通过“长臂管辖”迫使其盟伴对中国港口海运投资进行安全审查,加剧了国际安全领域的“阵营化”对抗趋势。所谓“长臂管辖”,是指美国滥用其国内法对境外实体或个人进行司法管辖的行为。以达尔文港为例。自2015年以来,美国一直批评达尔文港租约,公开表达所谓“安全担忧”。在美国的施压下,澳大利亚政府以美国的《外国投资风险审查现代化法案》(FIRRMA)为法律依据,以“国家安全”为由发起对达尔文港租约的多轮审查,甚至威胁终止合同。2022年3月,在多轮审查无果后,时任莫里森政府公布了一项联邦预算案,以该租约存在所谓“国家安全威胁”为由,计划在仅有15万人口的小城达尔文港再修建一个新港口,以此作为“对中国的重大打击”,并“制约中国对关键港口的控制”。^[2]2025年4

[1] Marco Aquino, “Peru to ‘correct error’ that gave Cosco exclusivity in megaport,” Reuters, March 23, 2024, <https://www.reuters.com/business/peru-correct-error-that-gave-cosco-exclusivity-megaport-2024-03-23/>.

[2] “GT Voice: Canberra’s new plan against Chinese firm’s leasing of Darwin port self-destructive,” *Global Times*, March 31, 2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202203/1257328.shtml>.

月，澳大利亚总理阿尔巴尼斯威胁要推进终止澳方与岚桥集团的租约，以收回达尔文港的管理经营权。不排除澳政府将其对待达尔文港租约的“强硬”态度作为与美国关税谈判的筹码，并以此向美国递交“投名状”的可能。^[1]总之，当相关审查机制被泛化为遏制中国影响力的工具、“长臂管辖”不断侵蚀国际多边秩序时，必然会导致国际安全领域的“阵营化”对抗。

美国对华实施的港口海运遏制，不仅推高了地缘安全风险，也进一步促使“全球南方”国家在中美之间艰难对冲与重塑自主性。在“发展优先”与“选边站队”的双重压力下，“全球南方”国家的对冲策略变得复杂多变，从传统的“大国平衡”策略向更复杂的“制度对冲”策略转型。其转型的核心在于，这些国家试图将中美港口海运竞争转变为促进区域整合的工具，努力在中美间寻求平衡，自主发展以实现利益最大化。

一方面，“大国平衡”策略加速演进。中国的“一带一路”倡议为“全球南方”国家提供了“共商、共建、共享”的港口海运基础设施，使其有机会逐步摆脱对美国港口霸权的依赖。以东南亚国家和拉美国家为例，根据世界贸易组织（WTO）的数据，2015年至2024年，东南亚国家港口吞吐量中，非美资运营商占比从32%升至57%。期间，中国对东南亚港口的投资占比持续攀升，已成为印尼、越南、马来西亚等国的主要外国港口投资者之一。目前，中国新增港口投资项目数量已占到东南亚地区港口投资总数的近30%，在该地区港口建设领域处于绝对领先地位。^[2]在拉美，地区国家对巴拿马运河的依赖度从2019年的68%降至2024年的41%。同时，截至2023年底，中国对拉美直接投资存量达6008亿美元，占中国对外投资总存量的20.3%。^[3]然而，这些“全球南方”国家并未完全“倒向”中国一边，而是通过维持中美投资的均衡比例，来实现地缘经济自主权的提升。

[1] 参见《陈弘：莫须有的“安全威胁”损害中澳经贸合作》，环球网，2025年4月17日，<https://hqtime.huanqiu.com/share/article/4MJ4STVPOPH>。

[2] WTO, “Chinese investment into Vietnam on the upswing,” August 19, 2024, <https://wtocenter.vn/chuyen-de/25365-chinese-investment-into-vietnam-on-the-upswing>.

[3] 《拉美地区以开放姿态提供多元化投资机遇》，上海证券报，2024年12月3日，<https://finance.sina.com.cn/roll/2024-12-03/doc-incyerft1585651.shtml>。

例如,在东南亚港口投资格局中,中美两国份额始终稳定在45%—55%的动态均衡区间内;拉美地区则形成中资主导的秘鲁钱凯港与美国拟参股的智利圣安东尼奥港的战略对冲布局。

另一方面,“制度对冲”策略逐渐成形。中国—东盟自贸区(CAFTA)以及非洲大陆自贸区(AfCFTA)的深化推进,促使“全球南方”国家将港口海运竞争转化为区域经济整合的工具。^[1]以马来西亚为例,其港口策略完整呈现出“对冲”策略的核心特征^[2]:在拒绝单向依附的前提下,通过“东海岸铁路^[3]+关丹港”的基建组合,既以“一带一路”关键节点身份规范中资港口运营,并承接中国产业转移,又借助其“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)正式成员的身份,以CPTPP的制度条款来约束美资港口运营商的定价权,实现“制度对冲”。这种策略不仅保留了传统的“外部对冲”——利用中国因素平衡美国影响力,还通过参与美西方主导的制度体系(如CPTPP)实现“内部对冲”,约束美西方投资者的不利影响。这种复合型对冲策略,既体现了“全球南方”国家在中美港口海运竞争中的灵活性,也反映了其日益增强的自主性。

(三)强化国际经贸规则碎片化趋势,导致国际港口海运技术标准“北约化”

美国通过“规则工具化”策略,将对华港口海运遏制升级为规则对抗,其单边主义霸凌行径正在破坏战后国际多边贸易规则体系的核心支柱。近年来,美国频繁以“国家安全”和“不公平竞争”为借口,在港口海运领

[1] 李佳、姜志达:《推进中国—东盟数字经济产业合作:进展、挑战与路径》,载《和平与发展》2025年第1期,第148—171页。

[2] 对冲策略的核心特征,即坚持不选边站、采取相反措施以抵消不同的风险、通过多元化以防万一。参见Cheng Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp. 159—185。

[3] 马来西亚东海岸铁路项目是中国“一带一路”倡议下的标志性合作项目,马来西亚借助该铁路和东海岸关丹港的组合,逐步建立起一个覆盖面极广的海上港口网络,充分展现了马来西亚在中国“一带一路”倡议下的制度性地位。参见Global Times, “Malaysia’s ECRL project under BRI ‘to improve connectivity and cooperation’,” December 14, 2023, <https://www.globaltimes.cn/page/202312/1303636.shtml>。

域大肆推行单边主义，特别是特朗普再度执政后竭力谋取对巴拿马运河控制权的强权逻辑、强行宣布对中国建造船只加征“港口费”的霸凌做法以及提出“美国军舰和商船都应该被允许免费通过巴拿马运河和苏伊士运河”等霸道做派^[1]，不仅严重扰乱了全球供应链的稳定，破坏了全球经贸规则体系，还削弱了全球治理的公信力。

虽然美国船舶业的衰落并非源于所谓的中国“不公平竞争”——美国智库卡托研究所（Cato Institute）的数据显示，早在1990年，当中国造船产量仅占全球2.5%时，美国船厂便已退出世界市场^[2]，但是美国却无视这一事实，强行将自身制造业的衰退归咎于中国，这不仅违反了国际多边贸易规则，还以单边霸凌对抗多边协调，进一步加剧了全球规则体系的碎片化趋势。这种做法不仅破坏了全球治理的稳定性，也为国际经贸合作带来了新的不确定性。

在国际经贸规则碎片化的趋势下，美国进一步以所谓“中国威胁”和“国家安全”为名重构全球港口技术规则体系，导致国际港口海运技术标准逐步“北约化”。

一方面，美国借助“数字主权”和“供应链安全”等话语，试图将港口海运技术标准与国家安全深度绑定，将技术标准问题上升为联盟共同防御议题，为港口海运技术标准“北约化”提供合法性基础。2025年3月，在长江和记公司与美方初步达成港口转让协议后不久，美国联邦海事委员会（FMC）就宣布对巴拿马运河、苏伊士运河和马六甲海峡等七个全球海事咽喉要道发起调查，并将此视为从“被动应对”转向“主动应对”的“战略远见”。^[3]该委员会主席丹尼尔·马菲（Daniel Maffei）宣称，这七大关键航道由于“中

[1] “Trump Says US Ships Should Be Allowed to Travel Through the Panama and Suez Canals for Free,” U.S. News & World Report, April 26, 2025, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2025-04-26/trump-says-american-ships-should-be-allowed-to-travel-through-the-panama-and-suez-canals-for-free>.

[2] “GT Voice: 301 investigation on China not cure for US shipbuilding,” Global Times, January 14, 2025, <https://www.globaltimes.cn/page/202501/1326892.shtml>.

[3] The Federal Maritime Commission, “FMC Launching Examination of Global Maritime Chokepoints,” March 17, 2025, <https://www.fmc.gov/articles/fmc-launching-examination-of-global-maritime-chokepoints/>.

国威胁”而面临阻塞的风险。而他所认为的“中国威胁”，即“港口基础设施限制、船舶拥堵以及地缘政治风险”。因此，美国联邦海事委员会将调查的重点放在“中国港口当局和国家监管机构控制关键航道的准入、收费和优先权的做法”。^[1]由此可见，美国当局在调查之前便已经罗织好“罪名”，其对中国的污蔑和指责不过是美国推动港口海运技术标准“北约化”的借口。

另一方面，美国强化港口海运规则联盟的图谋正逐步浮出水面。2025年3月，七国集团（G7）外长和欧盟高级代表在加拿大沙洛瓦召开“全球海事安全挑战”会议并发表《海上安全与繁荣宣言》（Maritime Security and Prosperity Declaration），明确将“港口的安全和韧性”和“海运供应链安全”列为优先事项，提出“港口所有权和运营控制关系到国家安全，因为外国对关键港口基础设施的控制或影响会造成贸易、防务和安全以及经济稳定方面的脆弱性”，“要确保战略航道和关键海上咽喉节点的所有权和管理不受潜在对手的不当影响”。^[2]此外，该宣言还刻意渲染“中国威胁论”，要求成员国港口采纳“可信技术供应商”白名单制度，实质上将中国排除在海运供应链之外。宣言最后更是“图穷匕见”，明确提出加强北约—七国集团港口安全合作联动机制，以共同应对关键港口基础设施威胁。^[3]值得注意的是，该宣言的诸多说法与北约《网络防御战略》的相关条款遥相呼应，共同指向“防范对手控制关键基础设施”的目标。可以预见的是，美国可能会参考北约“联合能力建设”模式，推动建立七国集团—北约联动的海事技术合作中心，通过要求成员国港口海运自动化系统兼容美军后勤数据接口等方式，实现联合研发、认证互认，并最终实现港口海运技术标准的统一，将全球港口海运领域演变为新的地缘政治对抗前沿。

[1] Sarahrudge, “FMC Launches Inquiry to Seven High-Risk Maritime Routes,” Supply Chain World, March 24, 2025, <https://scw-mag.com/news/fmc-launches-inquiry-to-seven-high-risk-maritime-routes/>.

[2] The Government of Canada, “G7 Foreign Ministers Address Maritime Security Challenges And Global Prosperity,” March 14, 2025, <https://g7.canada.ca/en/news-and-media/news/g7-foreign-ministers-declaration-on-maritime-security-and-prosperity/>.

[3] Syed Raiyan Amir, “G7 Foreign Ministers Address Maritime Security Challenges And Global Prosperity – Analysis,” *Eurasia Review*, March 28, 2025, <https://www.eurasiareview.com/19032025-g7-foreign-ministers-address-maritime-security-challenges-and-global-prosperity-analysis/>.

结 语

美国通过单边勒索、双边及小多边同盟圈构建以及全球多边规则重构等多重举措，对中国港口海运国际合作实施系统性压制。其核心是护持美国的制度霸权，谋求全球地缘战略主导权，并挤压中国的发展空间。这种做法不仅导致全球供应链韧性衰减，催化了美国对华港口海运遏制的“经济—军事复合型对抗”，还加剧了国际经贸规则的碎片化趋势。此外，美国推动港口海运技术标准“北约化”，进一步加剧了规则体系的分裂。而“全球南方”国家在中美间“对冲”策略的演变，则折射出传统南南合作面临单边霸凌侵蚀的挑战。未来，新一届特朗普政府将在多层面持续发力，在港口海运领域进一步加强对华遏制。

有鉴于此，中国应秉持人类命运共同体理念，推动构建包容、普惠、可持续的新型港口治理体系^[1]，并从多边合作、双边反制以及投资布局等方面做出有效应对。一是深化多边合作。在《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）框架下共建亚太港口标准互认机制，强化与国际港口协会（IPA）等国际多边组织的技术合作，扎实推进“数字丝绸之路”港口海运投资合作。二是在双边层面实施对美反制。针对美国对中国建造船只加征“港口费”、严苛审查港口投资、实施关税威胁等行为，中国应予以坚决反对，并对美逐一实施对等反制措施，以维护国际港口海运领域的公平竞争。三是优化海外投资布局。实施“枢纽港+支点港”策略，在东南亚、非洲和拉美等地区建立区域港口运维中心，以合作共赢的中国方案深化与“全球南方”国家的港口海运合作。

【收稿日期：2025年3月20日】

【修回日期：2025年4月27日】

（责任编辑：邢嫣）

[1]《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，中国政府网，2023年9月26日，https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6906335.htm。