

从追求优势到接受均势：海洋多极与美国海上战略的重构

胡 波

摘 要 第二次世界大战结束后，追求全球海上优势和控制海洋就是美国海上战略的基石，也是美国整个国家安全战略和大战略的前提。然而，自2021年以来，美国日益接受了海上均势和拒止的概念。在全球海上格局逆转、海上力量对比巨变和美国国内政治极化三大因素的综合作用下，美国海上战略无疑正面临从追求优势到接受均势的世纪重构。为此，美国将加大向盟友转嫁责任及成本，制定性价比更高的灵活反应战略，更加倚重水下和无人体系，并试图振兴海洋基础设施及制造业，同时大幅减少对全球海洋安全公共产品的供给。其目标是在全球重点海域维系对美国有利的力量平衡，并拒止主要对手开展重大军事行动。对于美国和世界而言，这种重构都是颠覆性的战略性改变，也注定是一个长期的过程，虽然期间纠结与反复在所难免，但长期发展趋势已然确立，美国未来海上战略规划方向难以根本性逆转。长期来看，这种重构有利于维系全球海上战略稳定、缓和大国竞争，但短期来看，反而会加剧热点海域的局势动荡、刺激美国更肆意地破坏国际海洋秩序。

关键词 美国海洋战略 多极格局 均势 控制海洋 海洋拒止 战略收缩

* 胡波，北京大学国际关系学院研究员、北京大学海洋战略研究中心主任（北京 100871）。

引 言

2025年12月，美国特朗普政府公布新版《国家安全战略》，主张美国利益及西半球优先，强调盟友要提升自身的防御能力，将中国视为与美国“近乎比肩”的国家，尽管其仍频频提及印太，但目标主要是慑止战争和维系关键航道的畅通。^① 2026年1月，五角大楼发布2026年版美国《国防战略》报告，明确了防务优先次序：首先要确保西半球的优势，其次则要在西太平洋特别是第一岛链拒止中国的重大军事行动。^② 两份报告都罕见地宣称美国要在西半球以外的区域推行均势，以遏制“支配性对手”，此举放弃了以往谋求或维系全球主导优势的提法。两份报告的出台一时间引发了全球热议，主流的观点认为，特朗普政府承认了美国的衰落趋势，不再强调基于规则的国际秩序，开始在全球进行战略收缩，美国至少暂时放弃了以往所坚持的霸权体系，尽管这可能是被动的。^③ 但也有观点认为，美国实际上是全球收缩、局部扩张，即在欧洲和中东收缩而在亚太扩张。^④ 不过，美国的霸权或主导地位是多元和多维度的，基于不同的观察维度，得出的结论可能大相径庭。关于海上战略格局，两份报告也有新的提法，明确接受均势或力量平衡，强调美国虽仍是主导力量，但已不再是唯一的霸主；确认海洋是大国竞争的核心场所，其中印度洋—太平洋地区是大国竞争和维系海上均势的关键。报告认为，当前的海上力量平衡正面临越来越大的挑战，不再像过去那样由美国绝对主导，尤其是在诸如印太地区等关键区域。这些提法并不新颖，但再次印证了最近五年来愈发强化的一个趋势，即美国不再基于海上优势行事，相反，其日益接受海上均势和海上拒止观念。

从本质上看，当今世界的战略竞争和地缘博弈都是一种海上战略：在海

① “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 4, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

② “2026 National Defense Strategy,” U. S. Department of War, January 23, 2026, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>.

③ Mark F. Cancian and Chris H. Park, “The 2026 National Defense Strategy by the Number: Radical Changes, Moderate Changes, and Some Continuities,” Center for Strategic and International Studies, January 27, 2026, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2026-01/260127_Cancian_Defense_Strategy.pdf; 倪峰：《美国国家安全战略的变与不变》，《求是》，2026年第2期，第68—71页。

④ 赵明昊：《特朗普二任外交政策——总体收缩中的局部扩张》，《世界知识》，2025年第24期，第42—43页。

上、通过海上和从海上发起的行动将发挥核心作用，对于美国而言，情况尤其如此。众所周知，自第二次世界大战结束以来，美国就一直奉行海上优势战略。与葡萄牙、西班牙、荷兰和英国等既往海洋霸权一样，维系和强化海上主导优势就是美军的头号使命和既定政策。维系全球的海上优势地位一直被美国视为主导世界的支柱，这是因为“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力量或资源”。^① 海上优势战略已经深深融入美国的大战略，成为经典教义或意识形态。

如今，美国从追求海上优势转向接受海上均势，对于美国海上战略抑或大战略而言，这无疑是一个颠覆性的变化，当然，这种变化不是一夜之间发生的。对于海上多极和海上均势，美国事实上经历了一个从抗拒到接受的漫长过程，最初的反应仍是希望通过各种努力重塑海上主导地位，这至少可追溯至2009年美国战略界炒作的“空海一体战”和奥巴马政府的“转向亚洲”战略。

本文重点研究的问题是美國海上战略重构的过程、原因、内容及表现形式，具体包括以下问题：从追求海上优势到接受均势，美国海上战略的转变是如何发生的？美国海上战略重构的内容和路径有哪些？这种重构将对地区及全球海上格局带来怎样的影响？对于上述问题的探讨，将从单元层次解释自16世纪以来盛行的海上单极格局的不可持续性以及海上多极的必然性，改进美国大战略研究的范式，并丰富学界关于新世纪海洋控制、海上拒止和攻守平衡等海权及国际安全相关理论的探讨。另外，本文的研究还将对客观认知和把握当前全球海上格局和美国海上战略动向提供政策参考。

一、关于美国战略收缩及海上衰落的既有研究

自20世纪70年代开始，国际关系学者就在讨论美国衰落问题。冷战结束后，美国的全球权势一度达到巅峰，这种衰落论从而逐渐淡出主流话语。而2008年的金融危机、新兴大国的崛起以及奥巴马政府的预算紧缩政策等

^① Ronald O'Rourke, "U. S. Grand Strategy and Maritime Power," *Proceedings*, Vol. 138, No. 1, 2012, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2012-01/special-us-grand-strategy-and-maritime-power>.

危机事件，使得有关美国实力衰落和战略收缩的研究再次兴盛。^① 特朗普两次上台执政以及其对自由主义国际秩序的否定，使得有关美国衰落和战略收缩的讨论逐渐走入大众视野。自第一次执政以来，特朗普逐渐将共和党“特朗普化”，其对美国衰落的认知已成为右翼保守主义的主流看法。^② 在美国学界，研究者们几乎都认为，美国实力衰落了，因而要进行适当的战略调整或收缩，但对于衰落的程度，各方却有着截然不同的判断。最乐观的观点认为，美国依然是世界上唯一的超级大国，能够控制西半球并向其他地区投射力量，而任何一个美国的竞争对手都不能控制其所在的区域，并向西半球投射强大力量。^③ 较为悲观的看法是，自奥巴马政府以来的“转向亚洲”或加强印太接触的战略已经失败，美国可能将不得不接受中国对亚洲的主导局面。美国已经没有资源和能力在亚洲进行全面投入，而应进一步转向，聚焦或收缩至第一岛链附近的关键国家或伙伴。^④

相较而言，学者们就美国的海上衰落更容易达成共识，只不过在如何应对方面存在分歧。冷战结束后，美国海上战略的摇摆和海军装备发展的失败已是既成事实，而与此同时，中国海军却在快速崛起和现代化。无论是与自身相比，还是与其他海洋大国相比，美军的海上地位确实衰落了。而且，与军事力量相比，中国在海洋经济领域的进步更加令人瞩目，在海洋制造业等

① 这方面的研究可参考 Barry R. Posen, “A Grand Strategy of Restraint,” in Michèle A. Flournoy and Shawn Brimley, eds., *Finding Our Way: Debating American Grand Strategy*, Center for a New American Security, 2008, pp. 81-102; Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011, pp. 7-44; Christopher A. Preble, *Power Problem: How American Military Dominance Makes US Less Safe, Less Prosperous, and Less Free*, Cornell University Press, 2009; Zack Cooper, “Asia After America: How U. S. Strategy Failed-and Ceded the Advantage to China,” *Foreign Affairs*, February 17, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/asia-after-america-cooper>; 杨成：《从“战略收缩”到“伙伴能力建设”——奥巴马政府战略调整进入新阶段》，《现代国际关系》，2010年第7期，第30—34页；左希迎：《美国战略收缩与亚太秩序的未来》，《当代亚太》，2014年第4期，第4—28页；赵明昊：《特朗普执政与中美关系的战略转型》，《美国研究》，2018年第5期，第26—48页；周方银：《有限战略收缩下的同盟关系管理：奥巴马政府与特朗普政府的政策选择》，《国际政治科学》，2019年第2期，第1—34页；孙兴杰：《美国战略收缩与中美关系演化》，《国际问题研究》，2021年第1期，第69—85页；凌胜利：《全球战略收缩期与中国“强国外交”新征程》，《亚太安全与海洋研究》，2021年第3期，第1—17页；刘博文：《战略收缩时期大国竞争的印象管理》，《国际政治科学》，2022年第1期，第38—85页。

② 左希迎：《特朗普政府与美国掠夺性霸权的形成》，《世界经济与政治》，2025年第12期，第109页。

③ Michael Beckley, “There Is Only One Sphere of Influence: Why America Can Project Power with Little Constraint-and Its Rivals Cannot,” *Foreign Affairs*, February 4, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/there-only-one-sphere-influence>; Michael C. Beckley, *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, Cornell University Press, 2018.

④ Zack Cooper, “Asia After America: How U. S. Strategy Failed-and Ceded the Advantage to China”.

领域，中国对美国更拥有碾压式的优势。^① 海军规模和数量的大幅度缩水以及大国竞争带来的挑战，使得美国战略界开始探索一种更经济务实、可持续的海军战略，其核心思想是，美国海军的规模与其承担的国际责任严重不符，美国不能再视海上优势和制海权为理所当然，而应该重视控制和影响海洋的其他手段，同时加强风险管理，避免因自身遭受重大损失而丧失制海权和威信。^② 美国海军战争学院的詹姆斯·霍姆斯认为，随着世界和国际形势的变化，二战后，美国海上战略一直在马汉式与后马汉式之间摇摆。前者重视大国竞争和海上决战，主要对手是其他海洋强国，后者则强调遂行中低烈度任务和维护海上安全，主要对手是弱小国家或非国家组织。在不同的时期，马汉思想的成分或比重有所差异。2020年《海上战略》的出台标志着美国重新回归以马汉经验和思想传统为基础的海上战略。^③ 也有观点认为，中国和俄罗斯的海上挑战是局部的，无法动摇美国的全球海上优势，美国海军可以通过增加数量、构建分布式和网络化军力等方式予以应对。^④ 与该话题相关，美英等国的海军历史和海军战略领域的专家，也开始越来越多地从大国历史兴衰周期律、技术和规则等方面谈及“海上多极”，^⑤ 认为美国的海上优势地位将日益动摇。

在如何应对方面，关于海上拒止的讨论最为热烈。一般而言，优势海军的主要战略方向是控制海洋或制海，即控制海洋为己所用，同时阻止对手利用海洋。2010年的美国《海军作战概念：执行海洋战略》把控制海洋定义为“在陆军、空军以及其他力量的恰当配合下，运用海上力量在关键海域有效达成军事目标的行动”。^⑥ 而弱势海军通常会选择拒止策略，所谓拒止，是指

① Mark Kennedy and Jeff Kucik, "It's Time for a Comprehensive National Maritime Strategy," *War on the Rocks*, March 28, 2024, <https://warontherocks.com/2024/03/its-time-for-a-comprehensive-national-maritime-strategy/>.

② Bernard D. Cole, "A Maritime Strategy for the United States: When Next?" *Naval History*, U. S. Naval Institute, October 2024, <https://www.usni.org/magazines/naval-history/2024/october/maritime-strategy-united-states-when-next>; Robert C. Rubel, "What Happened to Command of the Sea?" *Proceedings*, Vol. 152, No. 1, 2026, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2026/january/what-happened-command-sea>.

③ James Holmes, "America Is Finally Getting Its Maritime Strategy Right," *The National Interest*, June 14, 2025, <https://nationalinterest.org/feature/america-is-finally-getting-its-maritime-strategy-right>.

④ Seth Cropsey and Bryan McGrath, "Maritime Strategy in a New Era of Great Power Competition," Hudson Institute, January 2018, pp. 26-27, <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/HudsonMaritimeStrategy.pdf>.

⑤ Paul Kennedy and Evan Wilson, eds., *Navies in Multipolar Worlds: From the Age of Sail to the Present*, Routledge, 2021, p. XV; Geoffrey F. Gresh, *To Rule Eurasia's Waves: The New Great Power Competition at Sea*, Yale University Press, 2020, pp. 1-2.

⑥ "Naval Operations Concept: Implementing the Maritime Strategy," U. S. Defense Technical Information Center, January 1, 2010, p. 52, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA522268.pdf>.

在己方无法获取优势或力量对比对己方不利的情况下，转而寻求妨碍对手的重大行动或阻止对手达成既定目标。在行动层面，拒止或称区域拒止，是指在自身无法获得某区域优势或控制权的情况下，采取行动以限制对手或敌方的军事活动和行动自由。陆基导弹、静音潜艇和攻击性无人系统等通常被认为是拒止型武器平台。拒止既是一个战略概念，同时又是一个战术或策略概念。控制海洋意味着要谋求和维系海上优势，而海上拒止则追求的是力量平衡或制衡。^①

美国学界关于拒止战略或策略的讨论集中于如何应对或遏制中国的海上崛起。针对中国军力的快速提升，不少美国专家很早就呼吁中国周边国家甚至是美国加强自身“反介入”力量的建设。如，2014年吉原恒淑曾提出日本版的“反介入与区域拒止”战略。他认为，日本相对中国有海洋地理方面的优势，由诸多岛屿形成的岛屿链是封堵中国水面舰艇、潜艇乃至飞机走向开阔大洋的天然障碍，在美国的支持下，日本可重点依托琉球群岛，使用潜艇、反舰、防空导弹、水雷等力量，对中国实施反介入。^② 史蒂芬·比德尔和伊凡·厄尔里克指出，应对中国“反介入与区域拒止”的最好办法并非开展“空海一体战”，他们主张美国应强化自己的“反介入”能力，以抵消中国“反介入”战术所能发挥的影响，并压缩其作用范围。^③ 埃尔布里奇·科尔比在其2021年出版的《拒止战略》中明确表示，美国已经不可能恢复其全球海上主导地位，海上均势将是未来常态。针对中国的崛起，美军的最佳策略是依托第一岛链对解放军进行拒止，以阻止中国主导亚洲。^④

同时，近年来，美国学界和官方越来越强调海洋商业和综合海洋战略的重要性。2024年，美国国会发布的国家海洋战略报告指出，美国海上战略面临两大问题：其一是亟待打造一个包括主要涉海机构的综合海洋战略；其二是要大幅度振兴海洋基础设施和海洋贸易以及海洋经济。^⑤ 俄乌冲突和2026

① Hu Bo, "Prospects for China's Maritime Strategy in the Indian Ocean," *Asia Policy*, Vol. 16, No. 3, 2021, p. 18.

② Toshi Yoshihara, "Going Anti-access at Sea: How Japan Can Turn the Tables on China," Center for a New American Security, September 12, 2014, <https://www.cnas.org/publications/reports/going-anti-access-at-sea-how-japan-can-turn-the-tables-on-china>.

③ Stephen Biddle and Ivan Oelrich, "Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Anti Access/Area Denial, U. S. Air-Sea Battle, and Command of the Commons in East Asia," *International Security*, Vol. 41, No. 1, 2016, pp. 45-47.

④ Elbridge Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*, Yale University Press, 2021, pp. 148-152.

⑤ Congressman Mike Waltz et al., "Congressional Guidance for a National Maritime Strategy: Reversing the Decline of America's Maritime Power," Congressman Mark Kelly, U. S. Senate, April 30, 2024, <https://www.kelly.senate.gov/wp-content/uploads/2024/05/Congressional-Guidance-for-a-National-Maritime-Strategy.pdf>.

年爆发的美以伊战争则加剧了美国战略界的焦虑，当他们将冲突场景镜像到其他区域可能爆发的战争情境时发现，美国的造船业和国防军工体系早已无法支撑潜在的高烈度冲突。

概言之，现有研究关于美国衰落和战略收缩的论述非常丰富，但聚焦美国海上战略收缩的系统研究却较为鲜见。有关美国海上战略的研究很多，但更多阐述的是“应该如何”的个人之见，而极少专注于解释“为什么是这样”，同时缺乏对军事技术和国际规范趋势变化带来的海权范式变迁以及对美国海上战略影响的关注。鉴此，本文将在回顾美国海上优势传统的基础上，结合体系和单元两个层次的影响因素，系统分析美国海上战略重构的发展趋势、原因以及表现形式。

二、二战后美国的海上优势战略及其传统

美军海上战略是在美国国家安全战略、国防战略和国家军事战略的指导下，由美国海军、海军陆战队和海岸警卫队联合制订，重点阐述对海上环境的认知、战略目标的界定以及海上力量的主要任务和能力的政策文件。^① 美军海上战略向来是美国大战略的重要组成部分，美军的海上优势事实是美国霸权的重要支柱。第二次世界大战后，美国成为无可争议的全球海洋霸权。从大战略的角度看，美国在战后效仿 18 至 19 世纪的英国，通过在太平洋和印度洋地区实施“离岸平衡”战略，确保世界地缘政治的中心——欧亚大陆呈现适度破碎化和均势，即阻止任何一个国家或集团控制整个欧亚大陆。这个战略的核心是“海洋霸权+欧亚大陆的均势”，而美国要左右欧亚大陆重大事务就必须通过两洋投送力量，因此，二战结束以来，寻求绝对力量优势就是美军海上战略的一大传统，尽管美国战略界不断提醒美军军力的短板或扩张的极限，建议美国寻求更务实、更经济的海上战略，比如拒止战略，但在冷战结束后，追求绝对优势地位已不容置喙。

在冷战时期，虽然美苏总体力量对比具有不同的特点，如 20 世纪 70 年代就是“苏攻美守”的态势，然而具体到海洋上，苏联从来不曾对美国的制海权构成直接威胁，因为苏联自始至终都奉行一套弱势海军策略，即拒止战略。在美苏争霸中，与其说苏联海军对美国的海权构成了挑战，不如说其仅

^① 胡波：《美军海上战略转型：“由海向陆”到“重返制海”》，《国际安全研究》，2018 年第 5 期，第 74 页。

造成了一些困扰。古巴导弹危机后，苏联海军的战略态势开始由守转攻，按照“核海军制胜论”发展进攻型的远洋海军。不过，苏联海军并没有对美国的制海权构成实质挑战。一方面，苏联海军始终是一支拒止型力量，主要是拒止美国海军在其东西两翼的活动，而不是与美国海军争夺制海权；^①另一方面，经过十余年建设后，苏联海军在1975年左右让美国海军倍感压力，但却在经历约十年的辉煌后，随着苏联在美苏争霸中财力不支而迅速衰落。对于美国海军而言，其在冷战时期最焦虑的不是应对苏联海军，而是如何运用好制海权为美国的总体战略服务，从而在军种竞争中实现自己的价值。二战后，美国海军的地位受到核武器和空军的冲击，一度到了非常边缘的地步。不过，美国海军在朝鲜战争、越南战争和古巴导弹危机等局部战争和与苏联海军的对抗中证明了自身的战略价值，最终确立了以制海为主、兼顾对陆支援的海军战略，主要从太平洋和大西洋东西两翼对苏联进行围堵、封锁和遏制。1954年塞缪尔·亨廷顿在《国家政策和跨洋海军》中阐述了美国海权理论的核心思想，强调了海洋的全球战略意义以及海上力量对美国外交政策的支撑作用。他提出，美国海军必须保持世界范围内的“蓝水海军”能力，以确保对全球贸易、战略资源以及国际秩序的控制。^②面对20世纪60年代前后苏联海军的拒止挑战，美国海军原作战部长阿利·伯克提出了“有限威慑、有限战争”的海军战略。有限威慑就是美国海军通过前沿两翼部署、增强反潜和提高航母和潜艇的核打击能力，对苏联形成强大的威慑力。与此同时，美国海军也要准备打有限战争。^③20世纪80年代，小约翰·莱曼提出了“600艘军舰计划”，要求立即恢复美国海军的海上优势。^④

苏联解体后，美国的海上主导地位空前巩固。1992年，美国海上力量确立了“由海向陆”的战略，将支援近岸和陆上作战作为自己的主要使命。^⑤美军将运用制海权、发挥海上优势的“由海向陆”确立为自己的海上安全战

① 乔治·贝尔：《美国的海权百年：1890—1990年的美国海军》，吴征宇译，人民出版社，2014年，第466页。

② Samuel P. Huntington, “National Policy and the Transoceanic Navy,” *Proceedings*, Vol. 80, No. 5, 1954, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1954/may/national-policy-and-transoceanic-navy>.

③ “‘How Much Is Enough?’: The U. S. Navy and ‘Finite Deterrence’,” U. S. National Security Archive, The George Washington University, October 14, 2021, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/nuclear-vault/2021-10-14/how-much-enough-us-navy-and-finite-deterrence>.

④ John F. Lehman, Jr., “The 600-Ship Navy,” *Proceedings*, Vol. 112, No. 1, 1986, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1986/january-supplement/600-ship-navy>.

⑤ Sean O’Keefe et al., “Preparing the Naval Service for the 21st Century,” *Proceedings*, Vol. 118, No. 11, 1992, https://www.usni.org/magazines/proceedings/1992/november/sea-preparing-naval-service-21st-century#_ftn2.

略，海军的战略和战术概念等学说也随之发生变化，致力于维护“美国治下的和平”。在缺乏其他大国的海上挑战和力量优势“独孤求败”的情况下，美国海军将焦点转向更广泛的全球战略利益，美军依靠其强大的海军力量在全球范围内进行干预、维持秩序以及执行多样化任务。

2015年前后，美国战略界认为其海上安全环境发生了重大变化，中俄等新兴国家的海上力量兴起严重挑战了美国的海上主导地位，于是，美国海军提出了“重返制海”的战略，并有针对性地进行海上力量建设。^①这意味着，自反恐战争结束后，美国的国家安全战略重心重回大国竞争，美军开始频繁强调“重返制海”和“大国竞争”概念，^②美军的海上安全战略也开始向“重回制海”转变，各军兵种全方位地推进海上战略转型，旨在恢复海上优势。其中，美国海军聚焦高烈度战争的转型更是重中之重，积极革新海军战略和作战概念，提升作战能力，并对新兴大国对其海上优势的挑战进行有针对性的应对。在2016年和2018年，美国海军作战部长先后发布《维系海上优势的计划》和《维系海上优势的计划（2.0版本）》战略指针，^③继续强调美国对全球海上主导地位的重视。

因此，尽管在二战后的75年里，美国海上力量遭遇了各式各样的挑战，但直到2020年前后，确保全球海上优势从来都是美国制定海上战略乃至大战略的自然前提或基石。在21世纪第二个十年，面对重新兴起的大国竞争和海洋地缘政治回归态势，美军下意识的反应仍是“重返制海”。^④面对新兴大国的海上崛起、新的技术变革和国际规范变迁等带来的海上多极趋势挑战，美国的首要反应是抗拒，即承认自身遭遇重大挑战，但仍寄希望于维系海上主导优势。虽然自二战结束以来，美国战略界多次谈及衰落和海上挑战问题，但直至2020年《海上战略》的出台，^⑤其从未承认海上优势已不再，只是强调面临中国等对手的严峻挑战。

① 胡波：《美军海上战略转型：“由海向陆”到“重返制海”》，第76—81页。

② “Surface Force Strategy: Return to Sea Control,” U. S. Department of Defense, January 9, 2017, p. 3, <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302052/-1/-1/1/SURFACEFORCESTRATEGY-RETURNTOSEACONTROL.PDF>; “Summary of the 2018 National Defense Strategy,” U. S. Department of Defense, January 19, 2018, p. 2, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ John M. Richardson, “A Design for Maintaining Maritime Superiority (Version 1.0),” U. S. Chief of Naval Operations, U. S. Navy, January 1, 2016, p. 3, http://www.navy.mil/ah_online/MaritimeSuperiority/index.html.

④ “Surface Force Strategy: Return to Sea Control,” p. 3.

⑤ U. S. Navy, Marine Corps and Coast Guard, “Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power,” U. S. Department of Defense, December 11, 2020, <https://media.defense.gov/2020/dec/16/2002553074/-1/-1/0/triservicestrategy.pdf>.

三、接受均势、拥抱拒止：美国海上战略的世纪重构

均势或多极是一个相对的概念，根据目前的演变趋势，只要各国自身发展不出大的变数，美国、中国、俄罗斯、日本、印度、英国和法国（或欧盟）很可能都是海上一极。从长远来看，全球经济格局的多极化必然酝酿全球海上多极化，美国日益下降的全球经济所占比重将很难支撑起其在军事领域的全球海上主导地位。当然，美国实力依旧超群，中美之间尚有较大差距，而其他中国与中国的差距同样非常巨大。这是一种不均衡的多极，真实的力量结构很可能是“美国+中国+X”。^①

美国官方严肃讨论海上多极或海上优势遭遇挑战可以追溯至21世纪初，如2004年的《美国国家军事战略》明确要求美军增强在“反介入环境”中的行动能力。^②2007年出台的《21世纪海上力量的合作战略》在某种程度上也反映了美国承认自身实力相对下降、试图通过大国协调和全球共治的方式应对全球性海洋问题。^③至2015年，美国战略界越来越明确地意识到，国际安全环境已经发生了质变，冷战结束后形成的美国单极主导地位已经丧失。^④2016年，美国海军原作战部长约翰·理查德森也承认，美国海军正面临“多极海军的大国竞争”（multi-navy great power rivalry）。然而，尽管美国乃至西方战略界越来越多地谈及“海上多极”，但直至2020年前后，美国战略界主流认知仍没有放弃海上优势战略，美国所有的战略规划如“亚太再平衡”及“印太战略”，以及美军所有的转型努力都是要重新建构相对于中国等大国的军事优势地位。在美国海军、海军陆战队和海岸警卫队联合发布的2020年版《海上优势：综合全域海军力量获胜之道》文件中，仍然高调强调要维系

① 胡波：《中国海上兴起与国际海洋安全秩序——有限多极格局下的新型大国协调》，《世界经济与政治》，2019年第11期，第22页。

② U. S. Joint Chiefs of Staff, “The National Military Strategy of the United States of America,” Global Security, November 8, 2004, pp. 4-5, <https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/d20050318nms.pdf>.

③ U. S. Navy, Marine Corps and Coast Guard, “A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower,” The Center for Climate & Security, October 2007, https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2020/06/a-cooperative-strategy-for-21st-century-sea-power_2007.pdf.

④ Ronald O'Rourke, “A Shift in the International Security Environment: Potential Implications for Defense-Issues for Congress,” Every CRS Report, November 20, 2015, p. 2, https://www.everycrsreport.com/files/20151120_R43838_0fc92ae5837330a4916c66cb7b7f7ed1b286db7a.pdf.

海上优势。^① 美军在 2012 年正式宣布反恐战争结束，并重新将大国竞争视为最优先任务。在 2015 年前后，美国海军吹响了“重返制海”的号角，其后，美军各军兵种都开始聚焦向海上高烈度战争的转型，其初心便是要重新确立美军的海上优势。^② 当然，在策略规划和装备发展方面，美军早就吸收了“拒止”的概念和想法，比如美国陆军的中程导弹项目。但如上所述，在美军的战略制定层面，“拒止”从来都不是主流。不过，2015 年以来，美军聚焦高烈度战争的转型远不及预期，中国的加速崛起使得海上力量对比日趋平衡。在这种背景下，美军不得不在承认均势的基础上重新考虑海上战略取向，拒止战略因而开始变得流行。

2020 年前后是一个分水岭，至少，美军那时已变得不那么执着于确保“优势”，而开始在战略层面接受“拒止”，比如美国海军陆战队 2020 年 12 月发布的《内线部队概念》，^③ 明确要求美军在缺乏制海权的环境下采取行动。这表明，美军已经开始从追求优势到接受均势。导致这个变化的根本原因在于，经过多年的无效抗争，美国主流战略界终于认识到，随着中国的崛起，美国已经再难恢复相对于中国的军事优势，美军的主要任务是阻止中国成为亚洲的霸权而非维系主导优势地位。^④ 逐渐地，在美国国防部和美军各军种之间出现了一个共识，即美国自 1989 年以来形成的军事优势已经消失，且不可能恢复。^⑤ 尽管从心理和价值观层面，美军很难放弃海上主导地位，但客观形势已迫使其不得不进行战略调整。

在 2022 年 2 月白宫发布的《印太战略》报告中，威慑被上升到无以复加的地位。报告指出，“一体化威慑将是美国‘印太战略’的基石。美国将更加紧密地整合跨作战领域和应对不同冲突能力的努力，确保美国与我们的盟友和伙伴一道，能够威慑或击败任何形式或在任何领域的侵略。我们将推动加强威慑和反强制的举措，比如反对改变领土边界或削弱主权国家海洋权利

① U. S. Navy, Marine Corps and Coast Guard, “Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power”.

② 胡波：《美军海上战略转型：“由海向陆”到“重返制海”》，第 73—97 页。

③ David H. Berger, “A Concept for Stand-in Forces,” United States Marine Corps, December 1, 2021, https://www.hqmc.marines.mil/Portals/142/Users/183/35/4535/211201_A%20Concept%20for%20Stand-In%20Forces.pdf.

④ Elbridge Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*, p. XV.

⑤ Michael J. Mazarr, “Defending Without Dominance: Accelerating the Transition to a New U. S. Defense Strategy,” RAND, September 28, 2023, p. 1, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA2555-1.html>.

的努力。”^① 2022年10月27日，美国国防部发布了《2022年国防战略》。与2015年和2018年的国防战略文件不同，2022版国防战略报告大谈威慑，指出在大国竞争中，美军的首要任务是威慑，其次才是威慑失败后的拒止及获胜。^② 这标志着五角大楼已然明确承认自身优势不再，转而奉行威慑防御策略。“一体化威慑”战略的出台，也表明美军事事实上已经放弃了基于优势地位的海上战略。

特朗普政府第二任期伊始，就正式宣告海上优势不再，同时频繁提及拒止和对冲。2025年4月9日，特朗普签署《重振美国海上主导地位》行政令。该行政令开宗明义地指出，美国将实施“振兴和重建国内海洋产业及劳动力队伍，以保障国家安全并促进经济繁荣”的基本政策，^③ 以恢复海上优势。美国国防部副部长埃尔布里奇·科尔比在美国参议院的提名听证会上表示，中国台湾地区对美国虽“极其重要”，但鉴于中美军事平衡的“急剧恶化”，他不再视其为生存核心。美国应在印太地区采取“拒止防御”策略，阻止中国主导第一岛链（从日本到印尼的岛屿弧线）。^④ 在新版的《国家安全战略》和《国防战略》报告中，白宫和五角大楼再次明确承认美国海上实力的衰落，除了西半球外，“优势”及“主导”鲜有被提及。前者强调“中国是（美国）国防部的唯一步步紧逼的威胁……本土防御成为最优先事项”。^⑤ 后者则明确强调了海上均势：美国的目标是在印太地区维持有利的军事平衡，阻止中国或其他任何国家取得对美国及其盟友的主导地位。^⑥ 美军如此重视本土防御和在西半球确立影响，意味着美军已然放弃全球优势地位，转而追求通过支持欧洲、亚洲等各地区盟友强化防御，维系离岸平衡，拒止中俄等国的重大军事行动。而美国海军高强度的潜艇生产努力以及海军陆战队濒海作战团和中型登陆舰的兵力设计，实际上隐晦地承认美国已不再享有无可争

① “Indo-Pacific Strategy,” The White House, February 2022, p. 12, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

② “2022 National Defense Strategy,” U. S. Department of Defense, October 27, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.pdf>.

③ “Restoring America’s Maritime Dominance,” The White House, April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance/>.

④ “To Consider the Nomination of Mr. Elbridge A. Colby to Be Under Secretary of Defense for Policy,” U. S. Senate Committee on Armed Services, U. S. Senate, March 4, 2025, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/30425fulltranscript.pdf>.

⑤ “National Security Strategy of the United States of America”.

⑥ “2026 National Defense Strategy,” p. 4.

议的海上控制权。^①

2026年2月9日，美国海军作战部长达里尔·考德尔发布了美国海军新的行动指南。指南明确指出，美国海军传统的建设、部署和行动方式已经无法适应当前及未来复杂的海洋战略环境，美军未来需要奉行“对冲战略”、建设“对冲力量”。^②该战略文件出台的背景是美军全球海上优势不再，以往基于优势地位的力量部署和行动方式将难以为继，美军需要根据威胁大小及紧迫性以更经济的方式进行灵活反应。所谓“对冲”，是为了平衡无人系统及有人平台、威慑与打赢、低端任务与高烈度冲突以及前沿存在与应急部署等各方面的两难困局。“对冲力量”与主力作战部队不同，其主要依据不同的任务进行快速且具有针对性的定制化抵消（tailored offsets）或补充。对冲本质上仍然是拒止，即不再追求和平时期基于海上优势的过度部署和行动，而是立足于危机和战争时期的快速灵活反应来阻止对手的重大军事行动。

至此，从认知到战略，再到行动层面，美军基于均势的灵活拒止海上战略业已成型。在近20年的时间里，美军事事实上经历了从抗拒到接受的漫长过程，最终，趋势的力量压倒了历史的惯性和权宜之计考量。冷战结束以来，美军的海上战略经历了三次转型，分别是1992年的“由海向陆”、2015年的“重返制海”和当前的接受均势。前两次转型尽管重点不同，但都是基于海上优势的战略设计，算不上颠覆性变化。而现阶段从追求优势到接受均势的海上战略重构则是颠覆性巨变，将改变二战后美国在近一个世纪形成的有关海上传统、海洋政策基石和海上行动概念等内容的海上战略框架。

四、从追求优势到接受均势： 美国海上战略重构的核心动因

美国放弃海上优势战略的原因非常复杂，在“重返制海”海上转型明显不及预期的背景下，全球大势逆转、海上力量对比巨变和美国国内政治三大因素，共同推动了美国海上战略的重构。

（一）全球海上格局的百年未有之变局

由于军事技术和国际规范等方面的变化，海上格局正迎来五百年未有之

^① Jeff Vandenengel, “National Policy and the Panoceanic Navy,” *Proceedings*, U. S. Naval Institute, March 2026, https://www.usni.org/NationalPolicy_PanoceanicNavy.

^② “United States Navy Fighting Instructions,” U. S. Department of War, February 9, 2026, <https://media.defense.gov/2026/Feb/06/2003871752/-1/-1/1/CNO%20FIGHTING%20INSTRUCTIONS.PDF/CNO%20FIGHTING%20INSTRUCTIONS.PDF>.

大变革。一方面，总体和平的态势限制了各主要海洋强国的战略选择，海上博弈很难在短期内分出胜负；另一方面，反介入与区域拒止平台和技术的广泛应用，以及新科技革命带来的分布式力量的发展，则限制了大国海上力量的投送及行动自由，我们已经进入了一个拒止战略或策略占优的时代。

第二次世界大战结束特别是新世纪以来，军事技术和国际规范的发展明显不利于权力的集中和运用，使得延续了五百年（1500—2000年）的海上单极及霸权更替模式向多极化格局演变。海洋强国对海洋的控制面临越来越多的技术、政治和法律限制，特别是“反介入/区域拒止”技术的广泛扩散，使得拒止相对控制而言要容易得多，而制衡也变得不那么困难，海上多极时代正在来临。^①核武器与核威慑、“反介入/区域拒止”以及无人平台/自主系统的出现及广泛应用，改变了单极格局赖以存在的物质和技术基础，技术的扩散和权力的分散正在加速进行。一方面，近年来，无人系统和人工智能技术得到了爆炸式发展；另一方面，无人平台在纳卡冲突、俄乌冲突和红海危机中大放异彩。这些现象引发了美国战略界对新技术背景下海上战略趋势的再评估，而美国在红海针对胡塞武装的军事行动，也加剧了美军对于当下及未来海上行动面临的挑战和复杂性的认知。远程传感器、网络和武器平台的普及，意味着任何舰队未来都将越来越难以实现海上控制。^②而在2026年2月28日爆发的美以伊战争中，伊朗在霍尔木兹海峡的袭扰、封锁和反介入行动，进一步凸显了大国力量投射的局限性和力量运用的限制。胡塞武装和伊朗的海上实力远远无法与美国海军相抗衡，但却能给其造成较大的麻烦，这在20世纪及以前几乎难以想象。

而且，随着技术的进步，海权逐渐从20世纪以前一维（水面）的权力，发展到一战和二战时期的二维和三维（水面、水下及空中）的权力，再到今天五维（水面、水下、空中、太空及电磁）的权力。维系优势和控制海洋变得愈发困难，任何一维的控制失败即意味着控海失败，相反，拒止变得越来越容易。^③

而大国间的总体和平博弈及海洋自由的变迁，则改变了单极格局存在的战略和政治基础。由于主权原则的广泛确立及武力作用的下降，中小国家集团的影响力上升，海洋强国已经无法左右国际海洋秩序，特别是主导政治、

① 胡波：《从霸权更替到“多极制衡”：16世纪以来的海上格局演变》，《中国社会科学》，2023年第2期，第92—96页。

② Jeff Vandenengel, “National Policy and the Panoceanic Navy”.

③ 胡波：《人工智能时代的海权：内涵、实践及影响》，《亚太安全与海洋研究》，2025年第3期，第93页。

经济秩序的演进。1958年的《大陆架公约》和1982年的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）就是典型案例。在两项公约的谈判与缔约过程中，第三世界国家都是最大的推手，其中，200海里专属经济区制度对海洋强国的军事力量投送构成了严重挑战。至今，美国仍未加入《公约》，其中一大原因就是担心《公约》确立的200海里专属经济区等制度会妨碍美军在全球海域的自由行动。

此外，海洋空间利用的复杂性和全球性海洋问题的大量出现，超出了任何一个大国的能力范畴，使得美国提供的海洋秩序或公共产品愈发难以满足全球需求，美国越来越不堪重负，而这也是特朗普政府对自由主义国际秩序的主要批评。海洋体系和海洋秩序带有很强的“公域”色彩，既往的海洋霸权国家通常会为整个世界提供呈现为原则、规则、规范和程序等安全和经济方面的公共产品，其他海洋国家或多或少能从海洋霸权国家建立或主导的开放体系中获益，这也是他们不愿意制衡海洋霸权的重要原因。而当海上主导国家再无能力或意愿提供这类公共产品时，其他海洋强国对其制衡动机就会大幅增强。

（二）中美海上力量对比的巨变

冷战结束以来，全球海上力量对比的最大变化无疑是中国海上崛起。近年来，美国官方文件和战略界的评估表明，由于对手的快速现代化进程以及美国自身的工业和战备能力不足，美国的海上优势正在逐渐削弱。^① 随着中国军事现代化的推进，中美总体的军事力量对比变得愈发均衡，特别是在西太平洋地区，在海军平台的数量对比方面，美军已经处于劣势，且短期内无法逆转。中国海军规模堪称全球最大，拥有超过370艘舰艇和潜艇，远超美军2025财年的296艘，相比五角大楼2022年报告中的340艘增加了30艘，^② 尽管总吨位仅相当于美国海军的三分之二。其中，在航空母舰、两栖攻击舰/运输舰、现代化潜艇、具备区域防空能力的巡洋舰、驱逐舰以及护卫舰等海军主战平台方面，美军的数量优势也在急剧缩小。近10年来，美军基本保持在200艘左右，但2025年解放军约有150艘，且增加的都是护

^① David H. Berger, “A Concept for Stand-in Forces”; “2022 National Defense Strategy”; Michael J. Mazarr, “Defending Without Dominance: Accelerating the Transition to a New U. S. Defense Strategy”; “Restoring America’s Maritime Dominance”; Arnav Rao, “How America Lost the Control of the Seas,” *The Atlantic*, May 28, 2025, <https://www.theatlantic.com/economy/archive/2025/05/american-shipbuilding-decline/682945/>.

^② “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” U. S. Department of Defense, December 18, 2024, p. 48, <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>.

卫舰以上的中大型平台或现代化潜艇。考虑到美国海军最多只能将60—70%的力量部署至西太平洋或太平洋，即便只考虑现代化主战平台数量，美国海军也已经处于劣势。

对于美国海军而言，相比于现实，未来趋势更不容乐观。相对于中国主战平台建设的快速推进，受制于美国国内造船业能力不足、供应链和劳动力短缺等问题，美军现在几乎所有的重大型号，包括“福特”级航母、“哥伦比亚”级导弹核潜艇和“星座”级护卫舰等，其建设工期都大幅度延期，除了成本不可确定地攀升之外，这将直接导致美海军舰队规模进一步缩水。未来5—10年，美军大量现役舰艇面临退役，这更加剧了数量困境。即便依据美国海军目前的造舰计划，在2025—2029财年，美国海军舰艇数量将分别为287艘、283艘、280艘、286艘和291艘，仅在2025单个财年，美军就减少了9艘舰艇。根据美国海军未来30年（2025—2054财年）的造舰计划，其舰队规模在2032财年才能再度超过300艘，并在2042财年达到381艘以上。^①然而，以美国现有的造船能力，能否最终实现这个目标仍有很大的不确定性。此外，现有舰艇的维护也得不到正常保障，不仅造船延期成为常态，维修保养也频现延误，且质量堪忧，从而严重影响美军日常部署及战备。例如，2024年12月，美国政府问责局发布的一份报告称，按照美国海军标准，在两栖戒备群的32艘舰船中，目前有16艘“战备状态不佳”，两栖戒备群推迟或取消维护则导致海军陆战队无法按时进行训练和部署。^②

对于这些问题，美国战略界的认知更为悲观。比如，美国海军情报办公室认为，“中国的造船能力是美国的200多倍。”^③再如，在2025年4月的一次国会质询会上，美国国防部长赫格塞思语出惊人，声称“中国有能力用高超音速导弹，在20分钟之内击沉美军全部11艘航空母舰”。^④这些片面或夸张的言论当然有渲染“中国威胁”的成分，但或多或少也反映了现实对美国战略界认知的刺激。

2015年以来，美军各军兵种都在推进以大国竞争和海上高烈度冲突为核

① Ronald O'Rourke, "Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress," U. S. Congress, March 31, 2025, <https://www.congress.gov/crs-product/RL32665>.

② "Amphibious Warfare Fleet: Navy Needs to Complete Key Efforts to Better Ensure Ships Are Available for Marines," U. S. Government Accountability Office, December 3, 2024, <https://www.gao.gov/assets/gao-25-106728.pdf>.

③ Joseph Trevithick, "Alarming Navy Intel Slide Warns of China's 200 Times Greater Shipbuilding Capacity," The TWZ Newsletter, July 11, 2023, <https://www.twz.com/alarming-navy-intel-slide-warns-of-chinas-200-times-greater-shipbuilding-capacity>.

④ "Oversight Hearing-The Department of Defense," U. S. Committee on Appropriations, June 10, 2025, <https://appropriations.house.gov/schedule/hearings/oversight-hearing-department-defense>.

心的向海转型，试图扭转力量对比变化的趋势。然而，受限于前述历史惯性、战略透支和军事工业萎缩等不利因素，美国以海军为主的军事建设及其在印太地区的存在与整合，均未达到巩固乃至重夺军事优势的预期。^①

俄乌冲突和美以伊战争更直接暴露了美国制造业和军工体系的短板，在某种程度上宣告了美军围绕大国竞争和高烈度冲突转型的失败。美国军工复合体的生产节奏更适合大体和平的环境而非高烈度冲突。根据美国战略与安全研究中心一系列战争推演的结果，美国在潜在的台海冲突中，可能在不到一周的时间内便耗尽 LRASM 远程反舰导弹，三周以内耗尽几乎所有的精确制导弹药，如 JASSM 空地导弹、“战斧”巡航导弹等。^②

（三）美国维系海上主导地位的国内政治基础崩塌

近年来，美国国内政治持续极化，“民主灯塔”风光不再，相对实力不断下降，对外扩张民主以及维系领导地位日益力不从心。美国外交战略调整已进入难以逆转的阶段，“退守”和聚焦是其新特征。^③在民主推广衰退的背景下，美国对外政策日益弱化价值观诉求，转而采取更加实用主义的战略手段。与拜登及奥巴马政府做法不同的是，特朗普政府直接承认现实，在国际上继续唱高调。特朗普政府提出“有原则的现实主义”，主张政策制定应以结果而非意识形态为导向，并否认将美国生活方式强加给其他国家的必要性。^④2026年美国《国防战略》还明确指出，基于规则的国际秩序并不符合美国的利益。^⑤扩展民主、维护基于规则的国际秩序以及维系全球主导地位，一直是美国对外政策的两大意识形态或价值观，而放弃对外扩张民主、维护基于规则的国际秩序和放弃全球主导地位实际上是一体两面。事实上，特朗普政府近期在关键航道、港口、航运业和造船业、海缆和深海资源等领域出台的一系列单边政策，正在摧毁美国曾引以为傲的自由海洋秩序。

特朗普代表的美国 MAGA 势力横空出世，并且两次入主白宫，在一定程度上加剧了美军放弃传统主导地位的进程。一直以来，美国追求海上军事

① 陈永：《“重返制海”与美国印太海上战略的拓展》，《外交评论》，2024年第3期，第36—37页；Joe Sestak, “The U. S. Navy’s Loss of Command of the Seas to China and How to Regain It,” *Texas National Security Review*, Vol. 4, No. 1, 2021, pp. 147-149.

② Seth G. Jones, “Empty Bins in a Wartime Environment: The Challenge to the U. S. Defense Industrial Base,” Center for Strategic and International Studies, January 2023, pp. 11-12, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-01/230119_Jones_Empty_Bins.pdf.

③ 樊吉社：《美国外交战略调整：“改造世界”与“美国优先”》，《世界经济与政治》，2026年第2期，第47页。

④ 凌胜利、杨光铭：《美国民主衰退及其外交影响》，《现代国际关系》，2025年第9期，第22—23页。

⑤ “2026 National Defense Strategy,” Preface.

优势主要是维系全球领导地位的需要。特朗普本人及 MAGA 派对美国以外或美洲以外地缘政治的兴趣远不如传统建制派，他们认为美国应该适当收缩力量，而不是继续加大承担全球安全义务和责任，这一点在 2025 年美国《国家安全战略》和 2026 年美国《国防战略》中体现得淋漓尽致。对于维持全球主导地位，他们相对而言是务实的，没有建制派那么多的教条和思想禁锢。但在具体政策方面，特朗普政府的做法事实上正在削弱美国的全球领导地位。特朗普本人及其亲信固执地认为，盟友及伙伴一直在占美国的便宜，故而要求它们大幅增加军费，并购买美国货。美国不想当“头”且变得锱铢必较，这种政策事实上已经放弃了美国的全球主导地位，直接削弱了美国主导的联盟安全体系。特朗普对盟友的轻视、对盟伴发起的关税战以及澳大利亚和韩国等国国内政治变化与对华关系的改善，亦可能会削弱后者配合美国推行“印太战略”的意愿，^①而这又会反噬或进一步弱化美国在各方面的主导地位。

事实上，二战结束后，巩固全球领导地位是美国追求海上优势的根本动因，而当美国开始放弃“领导世界”，海上优势地位也就变得不是那么不可或缺。在这种背景下，基于海上均势的拒止战略变得愈发具有吸引力，它不用对盟友承担过多的承诺和义务，只需要慑止或拒止主要对手的重大军事行动即可。

五、美国海上战略重构的具体路径

适应均势比承认均势更加困难，美国并无这方面的经验。基于优势与基于均势的海上战略究竟会有何不同？2026 年美国《国防战略》明确将保卫本土、拒止中国、向盟友分担责任成本和振兴军事工业视为维护国防安全的四大战略路径。^②美国海上战略受国防战略的指导 and 国内、国际趋势的影响，最可能呈现以下四大方向和路径。

（一）加大向盟友推卸责任或转嫁成本

自奥巴马政府以来，美国全球战略实际上一直处于收缩或调整状态，考虑到亚太或印太地区日益处于地缘政治和经济发展的中心，无论是“转向亚

^① 吴心伯：《美国亚太战略演变与地区安全格局走向》，《世界经济与政治》，2025 年第 9 期，第 22 页。

^② “2026 National Defense Strategy,” pp. 15-22.

洲”“亚太再平衡”还是“印太战略”，美国大战略的核心都是在欧洲和中东等地区收缩，从而将战略重心转至亚太，即全球收缩、局部扩张。在此战略背景下，一方面，美国要求盟友承担更大责任，特别是确保中东和欧洲的盟友能够管好其周边的事务，美国得已从中抽身，从而将战略重心聚焦印太；另一方面，美国也希望整合印太地区内的盟伴力量，让它们发挥更大作用，松绑日本、打造美日印澳“四边机制”以及“奥库斯”同盟，均是这种思路的体现。在这一点上，特朗普与拜登和奥巴马没有什么不同，他们之间只是策略的差异。他们的根本差异在于，特朗普撕下了霸权的伪善面纱，认为自由主义秩序对美国不利，而拜登和奥巴马则认为自由主义秩序恰恰是美国的战略优势。在现任美国政府特别是特朗普本人看来，美国在全球范围构建的联盟体系非但不能支撑其全球霸权，反而成为不堪重负的累赘。为此，现任美国政府要求盟友大幅提高防卫预算，比如，要求所有盟友将国防开支（军费和安全相关）提至国内生产总值的5%，^①并迫使北约成员国和日本、韩国等盟友拿出巨额投资反哺美国。因此，无论谁入主白宫、民主或共和哪个党执政，向盟友推卸责任或转嫁成本都越来越成为常态。

在行动层面，美国希望盟友及伙伴能弥补美国海军力量的不足。需要指出的是，这种补充主要是在平时以及和平状态下。美军认为，在和平时期，盟友及伙伴们能够分担重任，减轻美军的压力，使美军能够专注于战备建设和构筑威慑态势。^②这也是近年来越来越多美国盟友的军事力量出现在西太平洋地区的重要原因之一。这些美国盟友在该地区的行动能力有限，但却能在一定程度上弥补美军数量和其他层面的不足，展现美国所需要的战略和外交意义。对于地区盟友，美国也有其他期待和要求。在奉行拒止或对冲战略背景下，地区盟友和合作伙伴要做的贡献首先就是为美军前沿部署部队提供便利；其次，美军也鼓励盟友自行发展和部署区域拒止力量。^③

（二）制定性价比更高的灵活反应战略

对于如何在海上多极格局和多元海洋威胁的背景下，履行美国海上力量的职责和使命特别是拒止主要对手的重大军事行动，白宫和五角大楼给出的指令是灵活反应。美国一方面承认财政、工业及作战现实的限制，但同时仍然要求海军具备致命性、机动性、快速反应能力与灵活性。科尔比称其为灵活的现实主义，认为既然美国军队无法在任何地方采取行动，美国需要就优

^① “2026 National Defense Strategy,” p. 4.

^② “United States Navy Fighting Instructions,” p. 28.

^③ *Ibid.*

先事项以及如何与全球盟友和伙伴分担威慑和防御责任做出选择。他多次强调，“满足第一岛链有效拒止防御标准是美国武装部队的主要任务及关注。”^①

拒止和控制海洋都是手段，美军将因时、因地制宜地选择拒止优先或是海洋控制优先的策略。在美国周边、中东、大西洋或东太平洋等其他大国势力缺位的广袤区域，美国仍将追求海上优势。而在西太平洋、北极和印度洋区域，美军的首要使命则是威慑、阻止或拒止其他海洋大国的重大军事行动，并迟滞它们形成区域优势。

优势战略的核心区域是美国周边和西半球，而拒止战略的焦点是西太平洋。鉴于中国是当前和未来一段时间内唯一有能力在军事上与美国相抗衡的海洋强国，阻止中国人民解放军在西太平洋获得优势地位无疑已成为美军的头号任务。2026年美国《国防战略》重点指出，美军关键任务是在第一岛链建立强大的拒止力量。^② 拒止战略又可分为和平时期和战争时期。在和平时期，美军通过保持强大的军事存在和活动，牵制中国军事力量和布局的发展，慑止中国可能开展的重大军事行动；在战争或危机状态，美军则通过拒止型军事行动，介入、妨碍和阻止解放军的军事行动。对于这些拒止行动，焦点中的焦点是台海，次之是南海和东海。

为此，美国海军将不再拘泥于追求优势和制海，而是根据具体的任务进行灵活反应，与此相呼应的正是“对冲战略”及“对冲力量”概念。其核心要点在于，鉴于美国海军的任务过于多元和复杂，而应对日常挑战的能力与应对大规模冲突场景的力量配置截然不同，为此，美国海军应着力发展能够快速部署且有效的对冲力量，以在冲突时拒止对方的大规模军事行动。“主要由无人系统和前沿部队组成的这种对冲力量将为海军提供除现有有限编队形式之外的另一种选择。航母打击群或两栖戒备群这类高端编队，从组建完成到能够投入实战往往需要一年以上的时间，而另一方面，其有时也显得过于臃肿、不切实际。”考德尔指出，“这种对冲力量模式能够避免出现这样一种局面：要么某些部队被过度建设以便用于高强度作战，但在日常任务中却得不到充分使用；要么它们被专门设计用来应对低级别危机，但在真正需要发挥作用的时候反而会不堪一击。”^③ 对冲战略的核心诉求就是灵活和经济适

① Mallory Shelbourne, “Pentagon’s Official Defends New National Defense Strategy’s ‘Flexible Realism’ in Senate Hearing,” *USNI News*, March 3, 2026, <https://news.usni.org/2026/03/03/colby-defends-new-national-defense-strategys-flexible-realism-in-senate-hearing>.

② “2026 National Defense Strategy,” p. 4.

③ Sam Lagrone, “CNO Caudle Teases New Naval Hedge Force Ahead of Warfighting Instructions,” *USNI News*, January 14, 2026, <https://news.usni.org/2026/01/14/cno-caudle-teases-new-naval-hedge-force-ahead-of-warfighting-instructions>.

用，“它将成本效益、可扩展性以及风险承受能力与我们所能制造和维持的最先进的多用途作战平台结合起来。”^①

“对冲战略”较为精准地揭示了现代大国海军在新时代和新技术背景下的两难困境，对于其他大国的海军和海权理论建设都有一定的参考和借鉴意义。然而，美国海军的“对冲战略”要想成功至少需要三个条件：其一是盟友全方位的配合。因为战时这些平台可能很难快速进入高烈度冲突区域，需要平时就在盟友提供的前沿基地预置大量的无人或小型平台，这就带来了新的后勤和外交问题。出于政治上的原因，在冲突未真正爆发的情况下，大多数盟友将不会全面配合。其二是需要强大的制造业作为支撑。这些中小型平台的制造可能确实不如建造大型平台那样复杂，但必须具有低成本的快速复制性，这事实上给制造业提出了新的要求，美国重振中的制造业未必能够满足。其三是确保对冲力量能够撑至黎明时刻。“对冲战略”要求“对冲”力量具有一定的内线生存能力，在冲突爆发后能够支撑到远方主力部队的到来，而在面对高端对手时，这一点实际上很难做到。^②

（三）强化对水下及无人体系的依赖

近年来，随着美军平台数量增长日趋乏力以及主要对手的军事现代化步伐加快，美军疾呼“数量劣势”。与此同时，随着主要对手的太空、空中和水面等力量的快速发展，美军同时感叹“质量优势不再”。对此，美军尝试了很多办法，虽然大多收效远低于预期，但其中有两大思路仍值得高度关注，那就是“有人平台不足、无人系统来补”和“水面空中不足、水下来补”。自2021年以来，无人系统均被纳入美国海军每年提交的《未来三十年造舰计划》，^③作为舰队结构的重要组成部分，以达到500艘舰艇的目标。按照规划，至少三分之一的海军平台未来都将是无人船舶。《2045年海军力量规划方案》明确提出，有人舰船届时应为373艘，而无人舰船则为150艘。^④

近期，受制于有人平台的不足，美军在西太平洋地区不断加大无人侦察平台的部署与运用，通过RQ-4的高空战略预警、MQ-4C的广域海洋监视与

^① Meghann Myers, “CNO Drops Hints About Forthcoming ‘Fighting Instructions’ Strategy,” Defense One, January 16, 2026, <https://www.defenseone.com/policy/2026/01/cno-hints-forthcoming-fighting-instructions-strategy/410760/>.

^② 胡波：《美国海军的“对冲战略”能否成功？》，《现代舰船》，2026年第4期，第20页。

^③ Eric J. Labs, “The 2021 Outlook for Navy Shipbuilding: Prospects and Challenges in Building a Larger Fleet,” U. S. Congressional Budget Office, January 6, 2021, <https://www.cbo.gov/system/files/2021-01/56947-Shipbuilding.pdf>.

^④ Sam Lagrone, “UPDATED: Navy’s Force Design 2045 Plans for 373 Ship Fleet 150 Unmanned Vessels,” USNI News, July 26, 2022, <https://news.usni.org/2022/07/26/navys-force-design-2045-plans-for-373-ship-fleet-150-unmanned-vessels>.

MQ-9 的战术支援与打击能力，形成了空中分层协同的大型无人机 ISR 网络。目前，美军大型无人侦察机在中国周边的活动架次已经占到了美军对华空中抵近侦察总架次的 30%，未来甚至可能与有人大型侦察机的活动平分秋色。^① 2023 年以来，美军加快推动“复制者计划”，并提出了“地狱景观”的作战概念，试图通过部署大规模无人装备以形成非对称优势，声称一旦中国大陆在台海采取军事行动，美军将在台湾海峡部署数以千计的无人机和无人艇进行迟滞、消耗，为美军及其盟友进行全面反击争取时间。^②

毋庸置疑，长期以来，美军在水下拥有一定优势，2014 年，美军提出“第三次抵消战略”，水下领域被其视为强化和维系军事优势的“杀手锏”。相比于在太空、空中和水面等作战域的极度焦虑，美军对自己的水下优势仍保有信心。在近年来美国智库针对台海危机的兵棋推演中，水下被认为是美军唯一的优势，也是拒止解放军行动的最有力工具。水下及潜艇优势也越来越成为美国吹嘘和恫吓他国的工具。2025 年 9 月 30 日，特朗普在弗吉尼亚州匡提科海军陆战队基地面对 800 余名美军将领时声称，“美国核潜艇领先俄罗斯和中国 25 年。”^③ 而在应对各类危机时，核潜艇也被特朗普本人频繁提及。2025 年 8 月 3 日，特朗普就曾公开发话称，已将两艘核潜艇部署到“适当区域”，以防备俄罗斯。^④ 在针对委内瑞拉的行动中，美军也高调宣布，“纽波特纽斯”号核潜艇将部署至加勒比海。^⑤ 可以想象，一旦未来南海或台海有事，核潜艇部署也必然是美国方面施压和恫吓中国大陆的重要手段。

毫无疑问，无人系统和水下优势已经被白宫和五角大楼视为维系美军总体能力和应对大国竞争的“救命稻草”。不过，在无人系统领域，美军优势并不明显，加之美国制造业的拖累，很多计划仍处于 PPT 阶段。以“复制者计划”为例，原计划到 2025 年 8 月前部署数千套无人系统，但实际部署量

① 《美军大型无人机渐成对华抵近侦察主力》，南海战略态势感知计划官网，2025 年 9 月 10 日，<https://www.scspi.org/zh/dtfx/1757496491>。

② Josh Rogin, “The US Military Plans a ‘Hellscape’ to Deter China from Attacking Taiwan,” *The Washington Post*, June 10, 2024, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/06/10/taiwan-china-hellscape-military-plan/>.

③ Park Kook-hee, “Trump Vows to Upgrade U. S. Nuclear Capabilities,” *The Chosun Daily*, October 1, 2025, <https://www.chosun.com/english/world-en/2025/09/30/R5W3JFQKFFFIBOGRS KJ3LE4E/>.

④ Danielle Wallace, “Trump Confirms 2 Nuclear Submarines Are ‘in the Region’ to Counter Russia,” *Fox News*, August 4, 2025, <https://www.foxnews.com/politics/trump-confirms-2-nuclear-submarines-in-region-counter-russia>.

⑤ Steve Holland, “US Orders More Ships to Southern Caribbean with Eye on Drug Cartels, Sources Say,” *Reuters*, August 26, 2025, <https://www.reuters.com/world/us/us-orders-more-ships-southern-caribbean-with-eye-drug-cartels-sources-say-2025-08-25/>.

只有数百，尚不及计划和进度的40%。^①即便生产和部署符合预期，如果考虑到高烈度对抗中对手可能进行的反制举措，美军无人系统究竟有多大优势，还存在非常大的不确定性。在水下对抗及攻防方面，基于国际防务界的主流评估，美国海军确实具有一定的相对优势，但这种优势正在被快速追赶。连特朗普也承认，“中国可能在五年内就会追上。”^②在第四次科技革命和新的技术形态下，后发国家也存在弯道超车的可能性。

（四）振兴海洋基础设施及制造业

振兴海洋基础设施及相关制造业被视为恢复美国海上主导地位的关键，特朗普政府对此尤其重视。自第一任期开始，特朗普就将制造业回流作为主要执政要点。二次执政以来，特朗普政府在关键航道、港口、航运业、造船业、海缆和深海资源等领域密集出台了一系列新政策（又称“新四海”政策），试图通过强化国内立法、行政措施和在国际上实施单边主义，以及推行“去中国化”政策，重振美国在关键涉海基础设施和装备领域的能力和竞争力，以使美国在“海上再次伟大”。2026年2月，白宫发布《美国海洋行动计划》，试图通过跨部门和全政府的努力，快速扭转美国造船业的颓势。^③2026年美国《国防战略》报告也强调要采取一切可能的措施重整军工体系，要求“强化自主保障能力，拓展非传统供应商群体，同时与传统国防工业基础供应商、国会、盟友及伙伴，以及其他联邦部门和机构展开合作，以激发创造活力、重燃创新精神和恢复工业产能”。^④

需要指出的是，在振兴海洋基础设施及相关制造业方面，美国共和、民主两党具有广泛共识，不同点主要在于方式和方法。因此，在可预见的将来，无论谁当选美国总统，海洋基础设施和制造业问题都是美国海洋战略需要应对的重大课题。当然，问题和挑战都是系统性的，需要美国海军、国防部、国会和工业部门等相关方通力合作。单一政策解决方案效果有限，解决任何一个根本问题并不能保证显著改善局势，找到正确的前进道路需要多年努力、投资以及所有利益相关者之间的合作。^⑤在系统性或结构性问题未得

① “DOD Replicator Initiative: Background and Issues for Congress,” U. S. Congress, January 21, 2026, <https://www.congress.gov/crs-product/IF12611>.

② Josh Rogin, “The US Military Plans a ‘Hellscape’ to Deter China from Attacking Taiwan”.

③ “America’s Maritime Action Plan,” The White House, February 2026, <https://www.whitehouse.gov/maritimemight/>.

④ “2026 National Defense Strategy,” p. 21.

⑤ Seamus P. Daniels et al., “Outlining the Challenges to U. S. Naval Shipbuilding,” Center for Strategic and International Studies, December 16, 2025, pp. 1-2, <https://www.csis.org/analysis/outlining-challenges-us-naval-shipbuilding>.

到有效改善之前，五角大楼和海军能做的或正在做的事情主要集中于如下两个方面：

其一是立足于成熟平台以维持舰队规模。冷战结束后，美国军工体系的执行能力一直有很大问题，几乎没有哪个海军舰艇型号未遭遇延期或中止，尽管在过去十余年，增加海军舰艇数量是所有政府和国会跨党派的重要目标，但形势却每况愈下。近年来，考虑到造船业的过度萎靡、国防预算的限制，以及美国军舰的数量危机，除确保“福特”级航母和“哥伦比亚”级弹道导弹核潜艇建造外，美国海军在中大型主要作战平台的建设方面将不再求新、求变，而是倾向于依托现有的成熟平台进行低成本快速建造。下一代驱逐舰 DDG (X) 项目已经被取消，在可预见的将来，美国都不会有新的驱逐舰项目开工，今后的重点是继续推进“阿利·伯克”级驱逐舰“Flight III”型的建造。“星座”级护卫舰项目也已于2025年11月被正式中止，未来将采用美国海岸警卫队的“传奇”级巡逻舰作为基础，建造新的 FF (X) 护卫舰。

其二是寄希望于人工智能实现增量和变量。目前，美国在人工智能领域具有引领优势，且人工智能产业较少受传统制造业萎靡的影响，因此，人工智能自然成为美军转型和海上战略转型的重大支柱。为此，美国将改革现有的国防工业体系。如美国海军要求，“海军需要能够适应动态、软件驱动的且能满足国防技术核心需求的产业”，^① 海军积极鼓励来自国内外各方面的投资。美国海军对人工智能寄予厚望，认为这是未来最有可能的突破。人工智能的发展及应用几乎决定了美国海军的转型，无论是无人系统的发展，还是分布式作战概念的应用，成败都系于人工智能。人工智能现在已经广泛应用于美国海军的指挥控制、力量维护与后勤保障、管理及战备、设计与制造等领域，但美国海军对此似乎并不满意，未来还将全速加以推进。^② 美国海军还计划于2026年发布一份全面的数字战略报告，涵盖杀伤链、维护以及管理和战备的具体人工智能应用场景。^③

① “United States Navy Fighting Instructions,” p. 28.

② Brandi Vincent, “Navy CNO Is ‘All Ahead Flank’ on AI,” DefenseScoop, February 10, 2026, <https://defensescoop.com/2026/02/10/navy-cno-adm-caudle-artificial-intelligence-all-ahead-flank/>.

③ Dave Nyczepir, “WEST 2025: Navy Strategy Outlining AI Use Cases Is Coming by 2026,” FedTech, January 30, 2025, <https://fedtechmagazine.com/article/2025/01/west-2025-navy-strategy-outlining-ai-use-cases-coming-2026>.

结 语

对于美国而言，从追求海上优势到接受海上均势，绝对是颠覆性的战略性转变。尽管白宫和五角大楼在应对该问题上带有很强的无可奈何的权宜之计色彩，但全球海洋战略环境、海上力量对比和美国国内政治经济结构的发展趋势，决定了这种转变将是长期的。从谋求控制海洋到追求海上拒止，美军这种军事传统的改变，是军事技术发展趋势、力量对比变化和 International 战略环境变迁等综合因素共同作用的结果，也注定是一个长期的过程。美军要从心理上完全接受海上均势并适应拒止尚需时日，而且在美军内部，维持优势和保持均势两种战略认知的博弈也不会停止，可能还会反复。不过，既然这种趋势已经形成，就不太可能被轻易逆转。

美军放弃海上优势转而接受海上均势对于世界意味着什么？从战略角度而言，美军放弃追求主导优势转而追求更现实的拒止战略，有利于大国间的和平与稳定。近十余年来，美军战略规划的最大悖论是，在相对力量大幅下降的情况下，仍试图追求主导优势地位，这一点在亚太地区尤为突出。现在美军开始调低战略目标，从长周期来看，当然会有利于缓解其与中国等大国的地缘政治矛盾。然而，就短期及战术层面而言，这种战略的调整丝毫不会改变或缓解美国针对中国的大国竞争布局。无论是谋求海上优势还是均势，奉行控制海洋或是拒止战略，美军都仍将中国军队视为其最大的海上战略竞争对手。需要重点指出的是，美军拒止战略的最重要任务就是威慑并阻止中国在西太平洋特别是在台海和南海采取重大军事行动，这与中国完成统一大业、维护主权和海洋权益的举措势必会迎头相撞。而且，相比传统的优势战略，拒止战略可能更聚焦和更为针锋相对，处于力量对比劣势地位的美军也会变得更加焦虑，还可能会有过度和过激反应。

与此同时，第三方因素的风险将进一步增大。美国鼓励或放任日本、菲律宾等第三方提高军费、强化武装，必然会刺激它们加大针对中国的挑衅，而在华盛顿看来，北京的任何反应都是“改变现状的扩张举动”，必须进行及时反应和加以遏制，这最终会引发中美间的摩擦和对抗。为了第三方，美国也有升级局势的冲动和诉求。当大国实力相对衰落并因此进行战略收缩时，为防止失去对盟国的领导力，大国通常必须对盟国做出更可信的承诺和

采取更积极的履约行为，而这样做无疑会增加大国被盟国牵连的风险。^①而且，尽管拒止战略看起来是战略收缩，但却存在更大的悖论。拒止行动在军事和技术上可能是防御的，但在战略和政治层面，其仍然是进攻性和挑衅性的。问题在于，在中国看来，实现祖国统一和维护在南海和东海的主权及海洋权益是绝对正当的行为，美国干预这些问题就是赤裸裸的挑衅。

此外，放弃海上优势，也意味着美国在破坏国际海洋秩序方面将愈发肆意妄为。美国在公海抓扣他国商船、绕开国际海底管理局在海底“区域”开矿和夺取关键海上通道等举动，已经严重破坏了二战结束以来的开放贸易体系和海洋秩序。这一系列动作已将全球海洋治理再次带向丛林博弈，改变了二战结束以来国际海洋秩序公平、公正及合理的发展趋势。谁有能力谁上、完全无视国际规则，具有非常恶劣的示范效应。八十多年来，国际海洋秩序总体的发展路径是制度化，尽管制度化成效不明显，突出的表现是以《公约》为代表的各类国际协定和规章都刻意回避或模糊海洋安全规则问题。而随着地缘政治的强势回归和自由主义国际秩序的衰落，未来，这种制度化进程或将遭遇重大挑战甚至是挫折，去制度化或弱制度化可能会更为流行，国际海洋秩序的不确定性也将大幅强化。^②在奉行大国海洋地缘政治竞争和均势逻辑的背景下，美国会越来越成为国际海洋秩序和国际海洋治理的破坏者及搅局者，对此，世界须做好充分准备。

（责任编辑：李 丹）

^① 曹玮、张瀚暘：《战略收缩、同盟牵连与美国政策困境》，《国际政治科学》，2023年第2期，第30页。

^② 胡波：《国际海洋秩序去霸权化势不可挡》，《世界知识》，2025年第16期，第27—28页。