

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.07.006

肖洋:“竞争性抵制:美国对‘冰上丝绸之路’的拒阻思维与战略构建”,《太平洋学报》,2019 年第 7 期,第 66-75 页。

XIAO Yang, “Competitive Resistance: American Resistance to the ‘Polar Silk Road’ and Strategic Construction”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No.7, 2019, pp.66-75.

# 竞争性抵制:美国对“冰上丝绸之路” 的拒阻思维与战略构建

肖 洋<sup>1</sup>

(1.北京第二外国语学院,北京 100024)

**摘要:**推动“冰上丝绸之路”建设,应高度关注美国的北极战略立场。北极作为美国全球战略的重要区域和中国“一带一路”倡议的历史性延伸,集聚着两国战略资源的持续投放。在中美结构性矛盾逐渐升级的背景下,特朗普政府的北极战略致力于提升美国在北极地区的竞争优势,维护美国的北极利益,限制域外国家深入参与北极事务,最终构建从印度洋到北冰洋的对华战略包围圈。竞争性抵制的拒阻思维,是当前美国政府应对“冰上丝绸之路”的决策必然。但囿于经济实力、战略资源等方面的制约,美国选择与盟国联合拒阻中国参与北极事务,相应的战略构建为“冰上丝绸之路”带来了不稳定因素。北极地缘政治经济格局有可能出现中俄主导的以东北航道为基础的“冰上丝绸之路”,与美加主导的以西北航道为基础的“北美北极走廊”并存的趋势。

**关键词:**北极;特朗普政府;冰上丝绸之路;拒阻战略;北极航道

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)07-0066-10

美国拥有北冰洋沿岸国和全球超级大国的双重身份,决定了历届美国政府的北极战略决策过程,都囿于全球战略的框架之中。<sup>①</sup>长期以来,美国将全球战略重点置于大西洋和太平洋,对北极地区的关注度较低,战略投入相对较少。战略视野的这种局限性,造成美国在北极地缘政治经济博弈中处于相对弱势地位。2018 年 1

月,中国政府倡导的“冰上丝绸之路”被正式列入《中国的北极政策》白皮书,引起国际社会的高度关注。而特朗普政府在 2019 年 6 月公布的《国防部北极战略报告》中,明确将中俄列为美国在北极地区的战略竞争对手和美国国家长远安全的挑战。随着中美综合国力的快速接近,两国的地缘安全战略都呈现出外向扩展的趋

收稿日期:2019-03-20;修订日期:2019-07-08。

基金项目:本文系作者主持的国家社科基金一般项目“‘冰上丝绸之路’倡议下北极经济发展的国际协调机制研究”(19BGJ076)的阶段性研究成果。

作者简介:肖洋(1981—),男,湖南长沙人,北京第二外国语学院政大外交学院副教授,法学博士,主要研究方向:北极地缘战略与经济开发。

\*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 孙凯、潘敏:“美国政府的北极观与北极事务决策体制研究”,《美国研究》,2015 年第 5 期,第 9-12 页。

势,预示着中美关系进入“强强相逢”的新时代,这促使特朗普政府将中国因素纳入其北极战略决策过程。鉴此,准确把握美国政府的北极安全观及对“冰上丝绸之路”的战略设计,是中国辨识“冰上丝绸之路”地缘安全风险的重要前提。

## 一、“拒阻战略”的内涵解析与实施动因

2017年11月,中俄领导人共同推进的“冰上丝绸之路”倡议,引起国际社会的高度关注,俄罗斯、芬兰、挪威、丹麦等北极国家,纷纷表示愿与中国进行战略对接,共建中欧贸易新航道。随着北极航道的经济价值已然显现,特朗普政府一方面认识到中国深度参与北极事务的步伐难以阻挡,另一方面认为中俄共建“冰上丝绸之路”会加速欧亚大陆一体化的步伐。特朗普政府看似非理性的国际战略实践,其暗含的逻辑主线就是通过确保区域性安全事务的领导权来延缓因国力衰退导致的全球性霸权销蚀。就中美俄北极战略三角关系而言,美国在北极地区尚未拥有相对于中俄的竞争优势,相反,中国的经济实力与俄罗斯的北极大国地位具有天然的战略互补性,再加上两国当前紧密有效的战略协作关系,使得美国在短期内难以具备全面封堵“冰上丝绸之路”的实力。因此,本文认为,特朗普政府出于政治理性,在应对“冰上丝绸之路”倡议时,采取了“拒阻战略”的思维路径。

### 1.1 拒阻战略的概念内涵

拒阻思维是理解美国对华实施“拒阻战略”的重要视角。拒阻思维是笔者提出的分析性概念,其意涵是:一国在面临地缘战略冲突的境况下,形成的一种对抗性、排他性的思维模式。拒阻思维源于以安全与利益为核心的西方地缘政治学理论,旨在阻止新兴国家国际影响力的地缘拓展,以维护美国的全球霸权。拒阻思维是后冷战时代,西方大国在特定地理区域内妄图获得和维护霸权地位、推进单边主义的一种观

念意识。这是相对衰落的既有霸权国,沿袭了冷战时代地缘遏制的思维惯性,在实力不足的现状下,对日益强大的新兴国家进行区域性遏制的认知模式。其核心特征有四:(1)冲突思维。以霸权兴衰的历史看待新兴国家,将新兴国家视为地缘竞争对手,双边关系以对抗性、竞争性为主。(2)排他思维。尽管具有超强实力,仍担心新兴国家会威胁本国的国家安全,建立小圈子,极力排挤新兴国家参与周边事务。(3)单边思维。一切以本国利益优先,单方面划设势力范围与利益边界,不尊重不接受新兴国家合理的利益诉求与安全关切。(4)强权思维。为了维护本国既得利益与安全,采取不平等的方式压迫新兴国家做出让步。可以说,拒阻思维的本质是既有大国在特定地理区域内对新兴大国实施全方位的预防性地缘遏制,落实到国家对外实践的纲领层面,则构成拒阻战略。

在新兴国家与既有大国实力持续接近的背景下,作为核时代权力政治的内涵延展,拒阻战略意指,既有大国为了应对地缘安全风险,采取军事威慑、经济竞争、国家联盟等方式,运用多种战略资源,在避免军事对抗的前提下,限制或阻止新兴国家介入特定地理区域相关事务的战略。从战略实施方式来看,拒阻战略分为“直接拒阻战略”和“间接拒阻战略”,前者的特征是“强冲突—弱竞争”,实施方通常为单个国家,后者的特征是“弱冲突—强竞争”,实施方通常为国家或国家集团。二者的共同特征是兼具对抗性与竞争性,区别在于对抗烈度的强弱与竞争周期的长短。拒阻战略的成效既取决于既有大国的对抗意愿与国力,也取决于新兴国家的应对态度与方式,更取决于双方的冲突管理能力。

既然既有大国实施拒阻战略的目标,是在避免爆发军事冲突的前提下挤压新兴国家的地缘战略拓展空间,那么既有大国与新兴国家的互动状态将是长期竞争而非短期战争。在全球化时代,防御保守的孤立主义政策,并不能阻断新兴国家地缘影响力的不断拓展,而采取积极进取的竞争性抵制,才是既有大国防范新兴国家的战略常态。“竞争性抵制”是指,既有大国

采取长期且多维度的竞争策略来抵制、削弱新兴国家跨境战略规划的全球或区域影响力。北极作为美国全球战略中的核心地区和中国“一带一路”倡议的历史性延伸,集聚着两国战略资源的持续投放。在中美结构性矛盾日益尖锐的今天,美国对“一带一路”建设以及“冰上丝绸之路”的基本立场是抵制性远高于参与性、冲突性远高于合作性。即使有合作,也局限于区域层面甚至次区域层面的经贸领域,而在战略层面,则是以对抗性为主导。在长期的全方位竞争中逐渐削弱“冰上丝绸之路”的比较优势与国际吸引力,从而使得拒阻战略具有竞争性抵制的核心属性。

## 1.2 美国实施拒阻战略的动因解析

特朗普政府对“冰上丝绸之路”实施拒阻战略的动因,可以进行如下解读。

首先,“冰上丝绸之路”推动北极地缘政治重心向俄罗斯偏移,引发美国北极战略的地缘焦虑。以俄罗斯北方海航道为主的北极东北航道,在中俄共建“冰上丝绸之路”的努力下,实现了欧亚地缘政治板块历史性的北维闭合。俄罗斯作为北极地区人口最多、领土面积最广、军事力量最强、基础设施最齐全的国家,能够借助“冰上丝绸之路”带来的发展机遇,进一步夯实俄罗斯在北极地缘政治格局中的重心地位,实现俄欧中大三角的战略格局,从而在战略规模与战略愿景层面,对美国产生全方位的战略压力,使得美国在与俄罗斯的北极博弈中,有可能处于战略守势。因此,拒阻战略的中短期目标是阻止中国参与北极开发,长期目标是阻止中俄在北极地区的全方位战略协作,为美国主导北极事务减少阻力。

其次,冰上丝绸之路推动北极地缘安全重心向西偏移,增大了美国在北太平洋地区的地缘防务压力。基于权力政治的现实主义思维是美国政党政治的传统,美国对华参与北极事务和中俄、中欧战略接近的警惕心态根深蒂固,因此美国将中国政府提出的北极区域合作看做是挑战美国全球霸权的战略威胁,将“冰上丝绸之路”看做是中俄合作挤压美国北极安全空间的举措,<sup>①</sup>这种战略认知导致美国对华北极政策采

取了防范高于接触的立场。尤其是阿拉斯加不仅未能借助“冰上丝绸之路”倡议实现区域发展,反而在经济羸弱的状态下成为美国防范中俄的桥头堡,美国北方司令部和美加联合司令部加大了与太平洋司令部的协调力度。以白令海峡为核心的西北太平洋,将成为美国长期抵制“冰上丝绸之路”的区域安全“暴风眼”。

再次,特朗普政府将北极视为与中俄在印太、欧洲和美国本土进行战略竞争的“战略走廊”,<sup>②</sup>美国在全球层面进行有差别的战略资源投放,反映出其国力难以支撑全球战略扩展的颓势。相对于太平洋和大西洋而言,美国在北冰洋地区的经济实力与资源投入较为不足。美国北极战略的阿拉斯加支点,在经济和安全领域,分别与中国和俄罗斯存在明显的实力差距。此外,“冰上丝绸之路”表达了中国愿与北极国家分享中国发展红利的善意,具有经济互补性与低政治敏感性,对有意对接“冰上丝绸之路”的北极国家,都积极予以力所能及的支持。反观美国在北极地区更多的是军事投入,除了造成美俄、俄欧紧张关系之外,难以带来北极地区的发展机遇。美国对华由独立遏制向合作遏制的思路转变,展现了美国仅靠自身力量不足以延缓“冰上丝绸之路”的推进势头。因此,美国选择加拿大为核心盟友,开启以北极“西北航道”为基线的次区域经济整合,打造与“冰上丝绸之路”竞争的北美经济圈。

最后,特朗普政府将“冰上丝绸之路”视为重构对华拒阻战略盟友体系的契机。特朗普政府因国力有限而避免直接拒阻“冰上丝绸之路”,从而联合日本、加拿大等盟国构建出一个对“冰上丝绸之路”具有强大拒阻能力的北极盟友体系,以实现在北极地区恢复对中俄战略均势的目的。“间接拒阻战略”是美国对华拒阻战

<sup>①</sup> J.Dittmer, S.Moisio, A.Ingram and K.Dodds, “Have You Heard the One about the Disappearing Ice? Recasting Arctic Geopolitics”, *Political Geography*, Vol. 30, No. 4, 2011, pp.202-214.

<sup>②</sup> Office of the Under Secretary of Defense for Policy, “Department of Defense Arctic Strategy”, June 2019, p.4, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>, 访问时间:2019年7月7日。



略的升级,一方面,日本、韩国在参与北极事务上具有相对于中国的先发优势,并且在北极经济开发领域和中国具有同质竞争矛盾,亦是美国在北极理事会框架下牵制中国的“暗桩”。<sup>①</sup>另一方面,虽然加拿大对中国参与北极的政策立场较为开放,但在美加军事同盟的框架下,存在呼应美国北极战略的现实考虑。因此,构建美加日韩北极战略菱形,实现北极地区的力量均势,成为特朗普政府间接拒阻战略的核心目标。正是看到间接拒阻战略具有借外力提升美国北极霸权的现实价值,特朗普政府不但怂恿日韩拒绝参建“冰上丝绸之路”,而且提升美国在北太平洋—北冰洋跨区域合作平台的主导力,更为中俄深度开发北极东北航道设置地缘政治羁绊。可以预见,在美国全面恢复北极战略优势之前,间接拒阻战略将是特朗普及其继任者应对“冰上丝绸之路”的常态化选择。

## 二、美国对“冰上丝绸之路”实施拒阻战略的支点与布局

在当前阶段,通过中美合作推进“冰上丝绸之路”在北极西北航道的拓展尚不具备可行性,美加经贸与战略合作关系的深化,也不利于中国吸引加拿大参与“冰上丝绸之路”,反而有可能进一步加深美国对华敌视态度。在特朗普政府的“美国优先”(American First)理念指导下,美国在北极地区的行动与“拒阻战略”的理论预期高度一致,包括渲染美国北极领土安全形势堪忧、对中国参与北极区域合作进行污名化和歪曲指责、构建跨洋制华联盟、要求盟友分担安全成本并保持对华战略一致性等。

### 2.1 阿拉斯加:美国实施拒阻战略的地缘支点

环境保护与经济发展,是美国北极战略转圜的世纪之辩。美国政府对北极事务的认知,缘起于对阿拉斯加的战略定位。深入北极圈的阿拉斯加,是美国作为北极国家的合法性依据。然而,由于北极酷寒的气候,使得美国政府从1867年购得阿拉斯加之后,并未对这块北极领

土予以足够的重视。直到珍珠港事件爆发之后,美国政府才意识到阿拉斯加很可能会作为亚太敌国进攻美国本土的跳板,由此,美国政府开始高度重视阿拉斯加的军事战略价值,并在整个冷战期间,将阿拉斯加打造成抵御苏联的桥头堡。冷战结束后,阿拉斯加丰富的矿产资源和油气资源,为美国能源安全带来新的保障契机,尤其是随着北极暖化加速,北冰洋航运和离岸油气资源开发成为可能,阿拉斯加作为军事战略要地与能源保障基地的双重身份,都受到北极地缘政治经济新变局的影响。<sup>②</sup>

奥巴马执政期间,美国政府增强了对北极事务的战略关注与资源投入,于2013年5月出台了《北极地区国家战略》,是为美国首份国家北极战略文件。奥巴马政府积极推动《北极地区国家战略》的实施,在短短3年内,北极问题就上升为美国决策层的政治优先事项。显然,奥巴马政府致力于重塑美国作为“北极大国”的身份。

在过去的150多年中,开发北极资源是历届美国政府北极战略决策的核心内驱力,他们都将政治目标聚焦在经济发展和竞争力提升之上。其中有两个例外:一是冷战期间,美苏地缘战略冲突阻碍了北极经济开发进程;二是奥巴马任期内,北极环境变化与北极经济发展产生了激烈冲突。奥巴马之所以一方面努力增强美国在北极的战略存在,另一方面又对北极经济开发采取相对稳健甚至保守的政策立场,原因有二:一是通过打“环保牌”提升美国在北极治理中的软实力。奥巴马政府利用美国作为北极理事会轮值主席国的契机,大力倡导以北极气候变化为核心的“美国议程”,围绕黑碳减排、船舶防污等北极环保议题开展了一系列双边与多边合作,积极推进北极气候治理与环境保护的进程,<sup>③</sup>树立美国绿色开发北极的优质国际形象,有效缓解

<sup>①</sup> James Kraska, "Asia States in U.S. Arctic Policy: Perceptions and Prospects", *Asia Policy*, No.18, 2014, pp.14-21.

<sup>②</sup> P.A.Berkman and A.N.Vylegzhanin, *Environmental Security in the Arctic Ocean*, Dordrecht: Springer, 2013, pp.81-91.

<sup>③</sup> Nilsson, A.E. and Koivuova, T., "Transformational Change and Regime Shift in the Circumpolar Arctic", *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.7, No.2, 2016, pp.179-195.

了来自俄罗斯和加拿大等传统北极大国的战略竞争压力。二是将北极环境与国内政党政治相挂钩,夯实自身的执政基础。奥巴马将气候变化列为美国的核心利益,坚持“北极环保优先于经济发展”的基本立场,这不仅使得北极环境保护在美国国内政治议程中的地位不断抬升,奥巴马提出的“绿色经济运动”(Green Economy Act)也获得纽约州、密歇根州等民主党“铁票仓”和环保组织的支持,促使其在卸任前签署了阿拉斯加北极近海石油开采禁令。

特朗普上台后,一方面延续历届总统高度关注北极事务的政策立场,另一方面,则大幅调整北极战略规划,以支撑其“美国优先”战略的施行。在如何处理奥巴马政府留下的“北极遗产”问题上,特朗普采取选择性继承的策略:一是从地缘战略层面出发,继承了“北极是美国重要战略边疆”和“美国是北极大国”的认知定位,将北极与“印太战略”进行地缘链接。二是从实用主义出发,奉行气候怀疑主义,认为奥巴马高估了气候变化对美国核心利益的威胁,而美国北极领土的经济发展,才是关乎美国能否有效利用北极战略资源的核心问题。三是从政党政治博弈的层面出发,通过振兴阿拉斯加经济,巩固其作为共和党票仓的选民基础。

需要指出的是,巩固美国与北极领土的经济联系,尤其是振兴阿拉斯加经济,促使特朗普政府采取“经济发展优先于北极环保”的政策立场。石油与天然气产业是阿拉斯加的经济支柱,长达1200千米的“跨阿拉斯加管道系统”(Trans-Alaska Pipeline System),将阿拉斯加北冰洋产油区与美国本土炼油厂联系起来,累计输油量近千万吨。经过多年开采,阿拉斯加陆上油田日趋枯竭,该管道系统近75%的输送能力闲置,面临无油可运的困境,若不开发新的油源,阿拉斯加的能源主导型经济将彻底崩溃。但由于阿拉斯加北部近海的油气资源丰富,美国政府在楚科奇海(Chukchi Sea)、波弗特海(Beaufort Sea)分别发放了460份和147份石油勘探区块租约,已探明石油储量分别为150亿桶和80亿桶。例如,2016年10月,美国油气勘探公司凯罗斯能源(Caelus En-

ergy)在史密斯湾(Smith Bay)浅水区发现60亿桶油田,计划投资10亿美元建立新的输油管道,与跨阿拉斯加管道系统相连。2017年3月,西班牙雷普索尔石油公司(Repsol)在阿拉斯加北极国家野生动物保护区(Arctic National Wildlife Refuge)发现储量12亿桶石油的轻质油田。<sup>①</sup>上述两大新油田的发现,有助于延缓阿拉斯加石油产量下滑的趋势,缓解阿拉斯加的财政困境。但奥巴马任期结束前,以保护北极生态环境为名,强行将阿拉斯加北极国家野生动物的4.9万平方公里土地以及毗连的波弗特海和楚科奇4万平方公里大陆架海域划设为油气禁采区,而阿拉斯加新发现的油田大都在这个区域内。因此特朗普上台后,认为阿拉斯加的经济安全高于环境安全,致力于取消这一禁令。

北极环保议题向经济方向的发展,早已超出伦理、社会发展和人类福祉的范畴,成为一个涉及美国国家安全的世纪之辩。2017年4月28日,美国政府颁布《美国优先离岸能源战略》(America First Offshore Energy Strategy),作为特朗普百日新政的收官之作,这份行政命令的最大特色在于,推翻了奥巴马政府先前设置的海洋环保法令,重启阿拉斯加北极近海的油气开发。在2017年5月北极理事会费尔班克斯峰会上,美国前国务卿雷克斯·蒂尔森(Rex Tillerson)提出美国北极政策优先考虑经济利益而非环境保护,此言论被广泛认为是对“特朗普经济学”的公开背书。虽然特朗普政府的北极战略,表面上充满了务实、利己的现实主义色彩,在某些方面甚至与奥巴马政府的北极政策相左,但是战术层面的政策躁动,往往是为了掩盖战略层面的深谋远虑。美国政府北极战略的嬗变,绝非源自领导人标新立异、好大喜功,而是在北极治理大变局和重振阿拉斯加经济的双重压力下的必然结果。经济重振的阿拉斯加,已然成为

<sup>①</sup> David J. Hayes, "Deceptions May Sink Plans to Drill for Oil in the Arctic Refuge", the Hill, March 31, 2019, <https://thehill.com/opinion/energy-environment/436174-deceptions-may-sink-plans-to-drill-for-oil-in-the-arctic-refuge>, 访问日期:2019年7月7日。

美国对华拒阻战略的地缘锚点。因此,只有从美国霸权延续的视角看待其北极战略的布局,方能洞悉“特朗普经济学”背后的安全深意。

## 2.2 美国对“冰上丝绸之路”实施拒阻战略的布局设计

特朗普执政两年来,将“美国优先”思维扩展到了北极地区。促进阿拉斯加经济振兴、捍卫美国的北极利益、提升美国在北极地区的主导权,成为其北极政策的核心内容。经过一系列的战略调整,特朗普政府从战略安全、政治安全、军事安全、经济安全、科技安全等五个方面进行布局设计,为美国实施拒阻战略构建了较为清晰的策略体系。

第一,在战略安全领域,将北极抬升为美国全球战略的重要支点,推动“亚太战略弧”向印度洋、北冰洋进行双向延展,构筑印—太—北“三洋盟友体系”。为了遏制中国与欧洲、非洲的海上贸易通道,特朗普政府于2017年12月提出“印—太战略”,将“亚太再平衡”战略构想延伸到印度洋,次月中国政府正式提出“冰上丝绸之路”,北极航道有望成为中国新的能源供给链和中欧海上物流新通道。中欧、中俄海运贸易将通过日本海和白令海,日本和阿拉斯加已然成为能够扼守“冰上丝绸之路”海运通道的两大地缘战略枢纽。对此,特朗普政府开始加大在北极地区的能力建设,开启“亚太再平衡”战略的二次延伸。如今,美国政府以亚太地区为核心,向西延伸至印度洋,向北延伸至北冰洋,构筑“印—太—北战略弧”,推动“印太战略”向“印太北战略”转型,借助其盟友体系与海外军事基地,逐渐构筑由阿拉斯加—阿留申群岛—日本—韩国—关岛—新加坡—迪戈加西亚岛军事基地为支点,以印度、新加坡、澳大利亚、日本、加拿大等盟友为支撑的“C型”对华包围圈,通过封堵中国海外贸易通道的方式来迟滞中国的经济发展。

第二,在政治安全领域,提升美国在北极地区国际组织中的话语权。《美国国家安全战略》在“多边论坛中取得良好成果”一节中,提出“美

国必须领导和参与制定影响美国利益与价值观的多边机制安排,包括互联网、外太空、北极等领域”。<sup>①</sup> 特朗普政府延续了奥巴马政府制度性参与北极治理的政策理念,在参与北极理事会这一北极治理重要平台的路径选择上,采取了具有两面性的政策立场:一方面主张北极理事会应制定出符合北极八国共同利益的国际规范,另一方面则要求这些规范不能影响美国的主权。在俄罗斯、加拿大的竞争压力面前,特朗普政府认识到北极理事会是美国重塑北极制度性霸权的重要场所,通过北极理事会塑造“北极国家治理北极”的合法性,实现“北极内部门户开放,北极国家利益均沾”的策略,是符合美国当前国力现状的理性选择。因此,2018年10月3日,美国与其他北冰洋沿岸国家共同签署了具有强制约束力的《防止在北冰洋中部公海进行无管制商业捕捞的协定》(Agreement To Prevent Unregulated Commercial Fishing on the High Seas of the Central Arctic Ocean),减少了外国船只在美国专属经济区以外进行渔业捕捞的机会。<sup>②</sup> 同时,美国借助在北极理事会中的成员国地位,对中国参与北极进行无端指责、颠倒黑白。例如2019年5月7日,美国国务卿蓬佩奥在第11届北极理事会部长级会议上公开指责中国或利用在北极的民事存在来加强军事存在,并声称中国在北极没有任何权利。<sup>③</sup>

第三,在军事安全领域,将海岸警卫队作为维护美国北极权益的核心保障。海岸警卫队在保障美国北极领土安全稳定方面发挥着支柱作

<sup>①</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 40, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 访问日期:2019年7月15日。

<sup>②</sup> U.S. Department of State, “U.S. Signs Agreement to Prevent Unregulated Commercial Fishing on the High Seas of the Central Arctic Ocean”, October 4, 2018, <https://www.state.gov/t/pa/prs/ps/2018/10/286348.htm>, 访问日期:2018年12月1日。美国于2009年禁止在阿拉斯加以北的美国专属经济区进行商业捕捞。

<sup>③</sup> 中华人民共和国外交部:“2019年5月7日外交部发言人耿爽主持例行记者会”,2019年5月7日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/t1661382.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1661382.shtml), 访问日期:2019年5月12日。



用,担负着美国北极航运、海空搜救、环境保护、国土防卫等职责。特朗普在2018年7月1日举行的海岸警卫队领导权交接仪式上,盛赞在海岸警卫队总司令保罗·祖康夫特(Paul Zukunft)的带领下,“海岸警卫队捍卫着美国的北极利益,成功启动了北极海岸警卫队论坛(Arctic Coast Guard forum),以确保美国军队能够在北极地区具有远程投送能力。”<sup>①</sup>为了进一步提升美国在北极地区的军事实力,按照《美国国家安全战略》的规划,特朗普政府制定了一系列维护北极安全的军事举措。一是增大对海岸警卫队的军费投入,大力支持北极地区的军事装备更新。特朗普政府承诺将在2019年的军费分配中,优先满足海岸警卫队的经费需求,用于购置新的军事装备。例如,2018年4月11日,美国国土安全部长克尔斯滕·尼尔森(Kirstjen Nielsen)在2019财年总统预算听证会上申请19亿美元用于升级海岸警卫队的装备,包括购置一艘海上巡逻舰,四艘快速反应舰。<sup>②</sup>特朗普批准为海岸警卫队拨款7.2亿美元,用于建造美国近40年来首艘新型重型破冰船,确保海岸警卫队拥有世界最先进的极地装备。二是提升阿拉斯加军事基地的整体防卫能力。更新埃尔门多夫空军基地(Elmendorf Air Force Base)的战斗机与远程预警机,提升北极军事基地与太平洋司令部的战略协调能力。在费尔班克斯(Fairbanks)附近的艾尔森空军基地(Eielson Air Force Base)驻扎两支F-35战斗机中队,以提升美国在北极地区近距离空中拦截能力。扩建安克拉奇港(Anchorage Port)的油料、军事耗材的仓库与码头,为美军在北太平洋地区的集结提供后勤保障。三是升级阿拉斯加的反导系统。特朗普在2017年12月22日签署法案,拨款40亿美元用于在费尔班克斯的格里利堡导弹基地(Fort Greely)新建20座发射井,最终在阿拉斯加安置64套反导系统。

第四,在经济安全领域,开发北极能源并放松环境监管,为阿拉斯加油气勘探和招商引资铺平道路。特朗普政府多次声明将减少美国对“石油输出国组织”的依赖,其能源政策的核心是通

过本土开发来创造就业机会,从而获得油气产业的支持。尽管奥巴马政府批准了对北极地区油气勘探区块的租约,但特朗普抨击奥巴马为阿拉斯加油气开发套上了沉重的环保枷锁。为了应对阿拉斯加居高不下的失业率,振兴阿拉斯加的能源经济,2017年4月28日,特朗普上台后颁布的第一个法令就是签署《美国优先离岸能源战略》(America-First Offshore Energy Strategy),废除了奥巴马政府的北极油气勘探禁令。<sup>③</sup>2018年10月25日,特朗普政府批准阿拉斯加希尔克普公司(Hilcorp Alaska)在阿拉斯加以北的波弗特海正式实施“利伯蒂油气开采项目”(Liberty Project),该项目成为阿拉斯加首座离岸油气开采—运输设施,竣工后日产6.5万桶石油以及约339.8万立方米天然气。为了进一步扩大阿拉斯加的能源开发规模,美国内政部计划开辟阿拉斯加石油租赁新区域,并重新审查现有北极生态保护区的边界划设,为石油公司在保护区内开展业务提供政策支持。美国内政部长莱恩·辛克(Ryan Zinke)说:“在阿拉斯加负责任地开发能源,将使我们能够通过能源外交的方式来甄别盟友和对手,从而使得美国变得更强大。”<sup>④</sup>此外,美国陆军工程兵团宣布与阿拉斯加

① The White House, “Remarks by President Trump at the U.S. Coast Guard Change-of-Command Ceremony”, June 1, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-u-s-coast-guard-change-command-ceremony/>, 访问日期:2019年7月8日。

② Department of Homeland Security, “Written Testimony of DHS Secretary Kirstjen Nielsen for a House Committee on Appropriations, Subcommittee on Homeland Security Hearing on the President’s Fiscal Year 2019 Budget Request for the Department of Homeland Security”, April 11, 2018, <https://www.dhs.gov/news/2018/04/11/written-testimony-dhs-secretary-kirstjen-nielsen-house-appropriations-subcommittee>, 访问日期:2018年12月2日。

③ The White House, “Signing of Executive Order on an America-First Offshore Energy Strategy”, April 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-executive-order-america-first-offshore-energy-strategy/>, 访问日期:2019年7月8日。

④ U.S. Department of the Interior, “Interior Approves Long-Awaited First Oil Production Facility in Federal Waters Offshore Alaska”, November 14, 2018, <https://www.doi.gov/pressreleases/interior-approves-long-awaited-first-oil-production-facility-federal-waters-offshore>, 访问日期:2018年12月1日。

州白令海岸的诺姆市(Nome)共建深水港,为阿拉斯加的油气外运提供新的物流基础设施。

第五,在科技安全领域,将科技信息与装备优势列为美国主导北极治理的权力基础。北极治理通常由北极科技强国主导,具有较高的科技准入门槛。尤其是在北极航运、北极能源开发、北极防务等领域,都需要极强的极地科技知识与装备保障体系。换言之,北极科技研发是美国维持极地科技强国地位的基础。北极理事会为北极国家集体垄断北极科学研究提供了制度保障。因此,在美国的主导下,2017年5月11日,北极理事会第十届部长级会议发表了《费尔班克斯宣言》(Fairbanks Declaration),正式出台具有强制约束力的《加强北极国际科学合作协定》(Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation),不仅增强北极国家的科技内部合作与信息垄断程度,而且抬升了非北极国家获取北极科学信息的门槛,使得科学信息竞争成为北极地缘政治博弈的焦点。<sup>①</sup>

由此可见,在北极战略地位不断抬升的背景下,捍卫美国的北极主权和利益,不仅是特朗普政府北极战略的基本脉络,亦是美国政党政治的时代共识。<sup>②</sup>在这种北极安全观的指导下,特朗普政府必将提升美国在北极事务中的主导权与影响力,防范中国等非北极国家深度参与北极事务。

### 三、美国“拒阻战略”对“冰上丝绸之路”的影响及其应对

特朗普政府至今未积极回应习近平主席提出的“构建中美新型大国关系”倡议,对中国参与北极事务的威胁认知将长期存在。如何评估特朗普政府在北极地区实施“拒阻战略”的效果,做出合理可行的应对策略,则成为中国持续推进“冰上丝绸之路”的战略性问题。

#### 3.1 美国拒阻战略对“冰上丝绸之路”的影响

中俄加速北极经济开发进程是美国北极战略的核心关切,因此尽可能延缓“冰上丝绸之

路”的推进速度是当前特朗普政府“拒阻战略”的重要目标。特朗普政府提升了美国在北极地区的战略布局,将北极安全事务列为美国政党政治的共有议题。面对“冰上丝绸之路”,特朗普政府的“拒阻战略”取得了一定成效,表现为以下三个方面。

第一,增强了美国在北极地区实施拒阻战略的硬实力。其一,斥巨资及时填补了美国在北极地区的军事装备、基础设施、军队建设等安防能力短板。其二,强化了与挪威、加拿大、丹麦的同盟关系,扩大了美国在环北冰洋五国的话语权,开启北极安全事务“北约化”进程,从东西两个方向对俄罗斯采取“钳型攻势”。其三,大幅提升阿拉斯加在美国国家安全战略规划中的地位,通过军民共建的方式,力求在短时间内将阿拉斯加的身份定位从偏远边疆向兼具国家安全与经济繁荣的战略枢纽转变。

第二,联合加拿大等国增强美国的北极地缘竞争能力。这取决于《美国—墨西哥—加拿大协定》的实施效果,以及美国与挪威、丹麦等北极国家对俄罗斯的战略牵制程度。鉴于特朗普政府在北极地区积极构筑防务联盟以抗衡“冰上丝绸之路”,可以预见美国将通过在巴伦支海、白令海造成地区紧张局势的方式来恶化中俄共建“冰上丝绸之路”的地缘安全环境,从而增大北极投资的政治安全风险。

第三,北极地缘经济格局有可能出现中俄主导的以东北航道为基础的“冰上丝绸之路”,与美加主导的以西北航道为基础的“北美北极走廊”并存的趋势,这将为西欧和北欧国家提供多项选择的平台。例如对“冰上丝绸之路”还犹豫不决的丹麦、冰岛等国,有可能联合美加提升北大西洋经贸合作水平;对于有意对接“冰上丝绸之路”的挪威、芬兰等国,也可以同时加入美

<sup>①</sup> Arctic Council, “Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation”, May 11, 2017, p. 2, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916>, 访问日期:2019年7月15日。

<sup>②</sup> Annika E. Nilsson, “The United States and the Making of an Arctic Nation”, *Polar Record*, Vol.275, No.54, 2018, pp.95-97.



加主导的新合作平台。

### 3.2 中国应对“拒阻战略”的思路

“冰上丝绸之路”是中国在成功推进“一带一路”倡议的基础上,为分享中国发展成就、克服大国崛起困境而做出的地缘政治经济战略创新。面对特朗普政府咄咄逼人的进攻性现实主义行径,中国在北极地区反制“拒阻战略”的策略构建可如下展开。

首先,倡导“北极命运共同体”理念,扩大中美北极合作的利益基础。当前,美国北极安全战略的首要防范对象是俄罗斯,特朗普政府北极“拒阻战略”同时存在对华遏制与接触的可能。加拿大、丹麦等北极国家对“冰上丝绸之路”持积极观望态度,更愿意与中美同时保持北极经济合作。在《联合国宪章》及其基本原则的基础上,与其他北极利益攸关方共建“中国—北极命运共同体”,促进优势互补、合作共赢,提供力所能及的区域性公共产品,履行绿色开发北极的承诺,从而树立中国在北极治理中的负责任大国形象。

其次,始终坚持“冰上丝绸之路”的经济合作属性,强调开放性和共赢性。具体措施包括:加强与芬兰等北欧国家进行“冰上丝绸之路”的战略对接,密切关注挪威—芬兰北极铁路的最新进展,及其与北极东北航道、亚欧大陆桥的联通性,<sup>①</sup>构建“丝绸之路经济带”与“冰上丝绸之路”的海陆联运体系;提升中俄北极能源开发的全产业链合作,探索中日第三方市场合作在北极地区的试点项目;采取合作竞标的方式,参与丹麦、加拿大、俄罗斯等国的北极资源开发与基础设施项目建设;为北极远洋航运与航空公司提供北斗卫星导航服务。

再次,强化“冰上丝绸之路”的次区域经贸合作,积极参与北极原住民社区的民生基础设施改造项目。“冰上丝绸之路”的经济远景,不仅需要提升标志性大型项目的经营绩效,而且需要推动国内企业深耕北极次区域市场,基于互惠互利的原则参与宽带网络改造、节能环保、物流通讯等中小型民生基础设施项目,通过设施联通实现民心联通,<sup>②</sup>化解北极原住民群体对

中国参与北极事务的疑虑和误解。鼓励中国企业参与阿拉斯加、加拿大育空地区、格陵兰岛的民生、能源基础设施项目,同时与美国、加拿大、丹麦、挪威的北极地方政府在能源、矿产、林业、旅游等领域开展复合型产业合作。<sup>③</sup>

最后,提升中俄北极经贸合作的整体层次。一是提升北极航道港口物流支撑能力。构建北极航道与亚欧大陆桥的海陆联运政策体系,增强东方港、摩尔曼斯克港的物流支撑能力,推广亚马尔液化天然气项目的融资、基建、生产、物流经验,推进中俄“北极能源走廊”建设。<sup>④</sup>二是推动中国东北地区振兴与俄罗斯远东地区开发的战略对接,打造以中俄蒙朝铁路经济走廊为物流通道的西日本海经济圈。三是中俄联合开展北极科考、远程海洋运输、北极能源开发与基础设施建设,适时推动北斗导航系统在俄罗斯北方海航道地区的商业试用。<sup>⑤</sup>四是以图们江和辽东海洋经济区为支点,以中俄东北亚区域经济合作为抓手,狠抓项目落实,尽快构建与阿拉斯加实力相当的黑吉辽—海参崴自贸区,以中俄战略性联动规避美国对“冰上丝绸之路”的地缘堵截。

## 四、结 语

综上所述,面对“冰上丝绸之路”倡议,美国采取地缘政治上的进攻性现实主义与地缘经济上的保守主义相结合的战略设计思路。<sup>⑥</sup>在地缘政治方面,美国遵循“边缘地带”理论逻辑,构

<sup>①</sup> M. Bennett, “North by Northeast: Toward an Asian-Arctic Region”, *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 55, No. 1, 2014, pp.71-93.

<sup>②</sup> 郭培清、宋晗:“‘新北方政策’下的韩俄远东—北极合作及对中国的启示”,《太平洋学报》,2018年第8期,第9-11页。

<sup>③</sup> 柳思思:“差序格局理论视阈下的‘一带一路’——从欧美思维到中国智慧”,《南亚研究》,2018年第1期,第1-3页。

<sup>④</sup> 刘广东、于涛:“中俄共建‘冰上丝绸之路’的博弈分析——基于主观博弈的视角”,《太平洋学报》,2019年第5期,第98-99页。

<sup>⑤</sup> 肖洋:“北极科学合作:制度歧视与垄断生成”,《国际论坛》,2019年第1期,第103-105页。

<sup>⑥</sup> Michael Clarke and Anthony Ricketts, “Donald Trump and American Foreign Policy: The Return of the Jacksonian Tradition”, *Comparative Strategy*, Vol.36, No.4, 2017, pp.366-379.

建从阿拉斯加到波斯湾的地缘围堵圈,在亚洲大陆南北两侧的边缘地带,形成联合制华同盟体系。此举的中短期目标是恶化中国周边地缘安全环境,长期目标是将中俄两国的崛起空间限定在亚欧大陆之内。在地缘经济方面,为了迟滞“冰上丝绸之路”倡议对亚欧经贸一体化的整合进程,延缓世界经济和亚太经济的重心从北美向东亚转移,美国必将阻止中国构建一个将其排除在外的欧亚北极自贸集团。为此,美国将加强对日本、加拿大等国的经济拉拢,提升在欧亚次区域经贸合作中的对华竞争优势,实现美国主导北极经济整合进程,维护美国的全球霸权和北极区域霸权。

维护美国在北极地区的国家安全利益和有效威慑力是特朗普政府北极战略的核心目标,这既要削弱新兴大国在北极事务中的影响力,又需提升美国在北极地区的竞争性战略优势,

从而维持美国主导下的北极稳定有序。《美国国防部北极战略》反映出特朗普政府对“冰上丝绸之路”的担忧,其应对规划表明拒阻战略已经进入美国决策层的视野,以支撑美国在西太平洋地区对中俄两国进行同时制衡的战略布局。特朗普政府的北极安全观将推动“印太战略”向北冰洋扩展,形成印—太—北三洋同盟体系。这既是美国扰乱中俄战略协作的现实需要,也是美国提升北极话语权的逻辑使然。无论是对华贸易战还是美日印澳战略接近,都清晰地表明中国正迎来一场未加掩饰的遏制浪潮,这将为中国国家带来地缘政治经济考验。随着北极地区在全球地缘战略格局的地位不断上升,必将成为中美俄等世界大国进行地缘政治经济博弈的新竞技场。

编辑 贡 杨

## Competitive Resistance: American Resistance to the “Polar Silk Road” and Strategic Construction

XIAO Yang<sup>1</sup>

(1. *Beijing International Studies University, Beijing 100024, China*)

**Abstract:** To promote building the “Polar Silk Road”, close attention should be paid to the Arctic strategy of America. The Arctic is a significant region of the US’s global strategy, and also the historic extension of China’s Belt and Road Initiative, gathering sustainable delivery of strategic resources from both countries. In the context of the escalating structural contradictions between China and the US, the Trump administration’s Arctic strategy is committed to enhancing America’s competitive advantage in the Arctic, safeguarding America’s Arctic interests, restricting non-Arctic countries’s participation in Arctic affairs, and ultimately building the so-called strategic encirclement of China from Indian Ocean to the Arctic Ocean. The hindering mentality characterized by competition and containment shapes the inevitable decision of the current US government to cope with the “Polar Silk Road”. However, due to economic and strategic resources constraints, the US chose to prevent China to participate in the Arctic affairs with allies, and the corresponding policy construction has brought instability to the “Polar Silk Road”. The Arctic geopolitical and economic pattern is likely to witness such a prospect that the “Polar Silk Road” based on the northeast route, which is led by China and Russia, would coexist with the “North American Arctic Corridor” based on the northwest route, which is led by America and Canada.

**Key words:** the Arctic; Trump Administration; Polar Silk Road; hindering strategy; Arctic route