

美国对太平洋岛国战略： 地缘政治意图与局限^{*}

□ 陈晓晨 吕桂霞

〔提 要〕 作为美国历史上首份太平洋岛国整体战略，“太平洋伙伴关系战略”基于一百多年来的“岛链”认知，本质是“扩大的岛链战略”。虽然美声称的战略目标是强化伙伴关系、支持地区主义、推动地区治理和促进繁荣，但在实施过程中却暴露其加强对华外交遏压、打造对华制衡体系、嵌入美式安全议题、提升美国综合影响等真实意图。“太平洋伙伴关系战略”的实施使美国地区存在感增强，南太地区受地缘政治影响加深，对中国同岛国合作产生一定冲击。然而，这种“多边形式为表、战略竞争为里”的战略实际效果受限，太平洋岛国亦有自身议程，中国同太平洋岛国能够经受考验，保持强劲合作势头。

〔关键词〕 印太战略、岛链、太平洋伙伴关系战略、太平洋岛国

〔作者简介〕 陈晓晨，华东师范大学外语学院国别与区域研究所副所长、
研究员

吕桂霞，中国社会科学院大学教授、中国社会科学院世界
历史研究所研究员

〔中图分类号〕 D81, D822.3

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2024) 6 期 0053-17

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“太平洋岛国地区秩序之变对中国的影响及对策研究”（项目编号：24BGJ011）的阶段性成果。

近年来，太平洋岛国^[1]（Pacific Island Countries, PICs）在美国“印太战略”中的地位不断加强。尤其是自2022年9月发布美国历史上首份针对太平洋岛国地区的整体战略——《太平洋伙伴关系战略》^[2]以来，美国从外交、安全、经济、社会等多方面加大对太平洋岛国的战略投入。^[3]研究美国对太平洋岛国战略的本质和进展，对准确把握岛国地区形势、深化中国与太平洋岛国合作具有重要现实意义。

一、美国对太平洋岛国战略的本质

美国的太平洋岛国战略植根于一百多年来的“岛链”认知，其本质是新形势下“扩大的岛链战略”。

以美西战争为标志，美国全面进入太平洋腹地的一百多年来，美国战略界对太平洋岛国的地缘价值已有稳固认知：太平洋岛国构成护持“美国湖”（American Lake）、阻遏欧亚大陆竞争对手的“岛链”。早在19世纪末，美国军事理论家马汉（Alfred Mahan）就已经系统阐述了太平洋岛屿的地缘战略价值，认为“通过保有太平洋岛屿并将其建设为军事基地……不仅（美国）海军战斗力得以提升，而且机动性得以增强”，主张美国海军要控制从夏威夷

[1] 指已经独立的14个太平洋岛国，包括帕劳、密克罗尼西亚联邦（简称“密克联邦”）、马绍尔群岛、基里巴斯、瑙鲁、巴布亚新几内亚（简称“巴新”）、所罗门群岛、瓦努阿图、斐济、图瓦卢、汤加、萨摩亚、库克群岛与纽埃。亦称“南太平洋岛国”或“南太岛国”。

[2] The White House, “Fact Sheet: President Biden Unveils First-Ever Pacific Partnership Strategy,” September 29, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-president-biden-unveils-first-ever-pacific-partnership-strategy/>.

[3] 在《太平洋伙伴关系战略》出台后，已有学者总结其动因，包括中国在太平洋岛国影响力上升、美国对太平洋岛国重视程度上升、拜登政府“印太战略”升级等，参见梁甲瑞：《地缘政治结构、印太战略升级与拜登政府的“蓝色太平洋伙伴”》，《世界经济与政治论坛》2023年第3期，第45-69页；王剑峰：《美国与太平洋岛国伙伴关系的最新进展》，《现代国际关系》2023年第6期，第105-123页；周士新：《美国的蓝色太平洋伙伴关系——动因、特征和影响》，《国际展望》2023年第6期，第119-134页等。与这些研究相比，本文更侧重分析美国“太平洋伙伴关系战略”的深层原因、付诸实施两年后的进展和效果。

夷群岛延伸到关岛的“海上领土之链”^[1]。这是美国“岛链战略”的思想源头之一。美国地缘政治学家斯皮克曼（Nicholas Spykman）则认为，欧亚大陆“边缘地带”（rimland）战略价值非凡，要防止其被欧亚大陆单一势力控制，因而美国要改变马汉式海权思维，转而在“边缘地带”建立影响力，为此需要在太平洋托管岛屿上建立海空军基地作为支撑。^[2]由此，强调制海权的“马汉传统”与强调“由海向陆”的“斯皮克曼传统”二者交替主导美国对太平洋岛国战略与政策。

二战结束后，以时任驻日盟军总司令麦克阿瑟（Douglas MacArthur）提出构筑“太平洋战略防线”和“美国湖”为标志，美国“岛链战略”正式形成，此后美国的太平洋岛国政策呈现出两大鲜明特征。第一，护持霸权是美国对太平洋岛国政策一以贯之的行为逻辑，旨在以军事手段巩固和支撑“第二岛链”和“第三岛链”、阻遏拒止竞争对手进入太平洋腹地的“岛链战略”贯穿始终。第二，美国对太平洋岛国的战略投入时强时弱，主要取决于该时期竞争对手威胁大小：当竞争威胁较小时，例如二战结束后相当长一段时间以及冷战结束后，美国倾向于“斯皮克曼传统”，将战略重心放在欧亚大陆，对岛国尤其是南太平洋岛国采取战略忽视，支持其盟友维持地区秩序；当竞争者（苏联或中国）威胁上升时，比如20世纪80年代“南太平洋冷战”高峰期以及近年来，美国重回“马汉传统”，重视太平洋岛国的制海权价值，通过加大对太平洋岛国的战略投入确保对“岛链”和地区秩序的控制。这是美国太平洋岛国战略的历史规律。

当前美国的太平洋岛国战略可以概括为“扩大的岛链战略”，主要体现在：

第一，地域仍以“第二岛链”为基础，但扩大到“第二岛云”（The Second Islands Cloud）地带。与传统的“岛链战略”相比，近年来最大的

[1] A. Mahan, *Retrospect and Prospect: Studies in International Relations Naval and Political*, Boston: Little, Brown, and Company, 1902, p.42.

[2] 尼古拉斯·斯皮克曼：《和平地理学：边缘地带的战略》，俞海杰译，上海人民出版社2016年版，第74、79页。

变化之一就是这些“岛链”之于美国的角色从“大后方”变为“新前沿”。由此，近年来，美国学界出现“第二岛云”新概念，旨在扩大“第二岛链”战略纵深，对“第二岛链”形成网状的后方支撑。^[1]事实上，美国已经在进行网状化军事部署，突破狭义的“第二岛链”，分别沿帕劳—密克罗尼西亚联邦—马绍尔群岛一线和巴布亚新几内亚—所罗门群岛—瓦努阿图—斐济一线打造“第二岛链”及以外的网状支撑体系，构筑“分布式战线”，特别是试图将美国在巴新的马努斯、密克联邦和帕劳三个海军基地对关岛构成网状支撑，并更强调攻防一体。

第二，场域虽仍以海军基地为基础，但已扩大到海洋、空天、网络空间等立体场域。在美国海洋战略出现“重返制海权”转向的背景下，美国全方位强化对太平洋岛国地区的海洋安全介入，主要手段可概括为“三位一体、多维支撑”：海上军事部署、海上执法合作与海域态势感知构成“三位一体”，相互配合，意在维护前沿地带制海权；涉海舆论炒作、海洋安全机制和海洋治理合作构成多维支撑，意在争夺影响力。^[2]此外，“岛链战略”还向海底、空天、网络等立体场域全面扩展。

第三，对象仍以岛屿实体为基础，但扩大到抽象的地区秩序。太平洋岛国地区格局变化是美国出台对太平洋岛国整体战略的背景，变化主要体现在三个方面：中国影响力上升、太平洋岛国自主性提升与澳大利亚、新西兰对地区秩序的控制力下降，冲击传统上以西方为中心的地区秩序。这加剧了美国的焦虑，刺激美国从幕后走到台前，加强对太平洋岛国的直接介入，试图维护以西方为中心的地区秩序。

第四，主体仍以美国及其盟伴为基础，但扩大到太平洋岛国。与传统的“岛链战略”主要依赖美国或其盟友军事力量、完全将太平洋岛屿当作客体不同，

[1] Andrew Rhodes, “The Second Island Cloud: A Deeper and Broader Concept for American Presence in the Pacific Islands,” *Joint Force Quarterly*, Vol.95, No.4, 2019, p.46.

[2] 陈晓晨：《美国海洋战略转变背景下对太平洋岛国地区的海洋安全介入》，《当代世界与社会主义》2023年第3期，第133-141页。

新的“扩大的岛链战略”重视与太平洋岛国的协作，试图以“伙伴关系”为名将更多太平洋岛国拉上美国战车。其中，巴新因其在“第二岛云”的地缘战略重要性尤为突出，成为美军“一体化威慑”在太平洋岛国的重要合作对象。此外，美国还拉拢斐济、瓦努阿图、汤加和所罗门群岛等岛国开展军事合作。

第五，手段仍以军事安全为基础，但扩大到“混合战略”（Hybrid Strategy）^[1]。美国有意识地在太平洋岛国实施“混合战略”，融合使用外交介入、信息传播、军事部署和基建外交等多领域手段，以“全政府方式”展开全方位对华竞争，扩大“岛链战略”的手段外延，增加“岛链战略”的多维性、融合性、对抗性和模糊性。

不过，虽然在地域、场域、对象、主体和手段等维度均有新变化，但在本质上，美国太平洋岛国战略的内核仍然是“岛链战略”，在深层次上仍然体现了美国的战略文化和战略叙事，^[2]强调在所谓“中国威胁”下“重返制海权”。

二、战略意图

《太平洋伙伴关系战略》是美国“扩大的岛链战略”淡化乃至隐去军事色彩后的产物。作为一份公开文件，它宣示美国在太平洋岛国的四项战略目标：第一，强劲的美国—太平洋伙伴关系；第二，团结的与世界连接的太平洋岛国地区；第三，有韧性的为气候危机和其他21世纪挑战做好准备的太平洋岛国地区；第四，赋能和繁荣的太平洋岛民。自实施以来，该战略在上述

[1] “混合战略”是指国际体系中的行为体融合使用多种军事或非军事手段以非战争形态实现竞争性政治目标的方略，概念来源于时任美国海军陆战队作战发展司令部司令、后曾任特朗普政府国防部长的詹姆斯·马蒂斯，参见 James N. Mattis and Frank Hoffman, “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars,” *Proceedings Magazine*, Vol.132, No.11, p.233.

[2] 参见张颖、于鑫洋：《战略文化视阈下美国对太平洋岛国的策略与路径》，《太平洋学报》2024年第2期，第71-83页；梁甲瑞：《战略叙事、本体安全与奥巴马政府以来美国对太平洋岛屿地区政策的演变》，《世界经济与政治论坛》2024年第4期，第60-82页。与这些研究相比，本文更侧重分析“太平洋伙伴关系战略”背后体现的“岛链战略”及其新变化。

四个方面均取得进展，但在此过程中，其公开目标与实际举措之间的张力逐渐暴露其通过对华遏压最终服务于“扩大的岛链战略”的真实意图。

（一）以伙伴关系为名加强对华外交遏压

强化伙伴关系是《太平洋伙伴关系战略》设定的首要战略目标，宣称将满足并增加对太平洋岛国承诺，完成与美国自由联系国（FASs）^[1]的《自由联系协定》续约谈判，准备承认纽埃和库克群岛的主权国家地位，达成新版《南太平洋金枪鱼条约》谈判，等等。该战略还表示将在所罗门群岛、基里巴斯和汤加开设大使馆，在斐济苏瓦重建美国国际开发署太平洋岛国地区办公室，并整合美国各部门在太平洋岛国的外交人员配置。^[2]

实际上，美国的真实意图是加强在太平洋岛国地区的外交对华遏压。有美方评估认为，外交能力是美国在太平洋岛国地区对华制衡最亟待提升，也最能迅速提升的领域。^[3]因此，这是四项战略目标中落地进度最快的一项，有六项主要进展。第一，美国明显加大对岛国高层交往力度。2023年内两次举行同岛国领导人的会议，包括2023年5月美国国务卿布林肯代替拜登与太平洋岛国领导人在巴新集体会晤，以及2023年9月在华盛顿举办第二届美国—太平洋岛国论坛峰会，并在会上宣布于2025年召开第三届峰会。值得注意的是，峰会名称从第一届的“美国—太平洋岛国峰会”改为“美国—太平洋岛国论坛峰会”。这一词之改至少有三点变化：对话主体从作为主权国家的太平洋岛国变更为作为地区组织的太平洋岛国论坛，突出后者的角色；澳大

[1] 包括密克联邦、马绍尔群岛和帕劳。原为二战后美国的太平洋岛屿托管地。20世纪80年代到90年代，美国分别与三国签订《自由联系协定》，后者成为主权国家并加入联合国，但仍与美国保持自由联系关系，特别是密切的防务联系，其中包括拒绝第三方对该地区的军事利用。

[2] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States,” September 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/Pacific-Partnership-Strategy.pdf>.

[3] 首任美国太平洋岛国谈判特使尹汝尚（Joseph Yun）有过类似表述，他认为美国在太平洋岛国的外交能力已经落后于中国，并认为外交能力是美国最应该在太平洋岛国地区加速追赶中国的领域，参见 Sam Kim, “US Lags Behind China in Push for Sway in Pacific, Envoy Says,” Bloomberg, April 28, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-28/us-lags-behind-china-in-push-for-sway-in-pacific-envoy-says>.

利亚和新西兰作为太平洋岛国论坛成员加入峰会，抬升澳新在美太关系中的作用；太平洋岛国的角色被弱化。2023年7月，美国三个现任部长（国务卿、国防部长、内政部长）同时访问太平洋岛国，这一局面前所未见。这些都从高层明确发出“美国将加大战略投入”的信号。第二，美国于2023年与帕劳、密克联邦、马绍尔群岛续签《自由联系协定》。第三，拜登于2023年9月宣布承认纽埃和库克群岛为主权国家并表示将与其建交。第四，美国2023年重新开设驻所罗门群岛和驻汤加大使馆，2024年7月增设驻瓦努阿图大使馆，还与基里巴斯商谈重开使馆——这已超出《太平洋伙伴关系战略》的设定目标。若这些大使馆均得以开设，加上可能开设的驻库克群岛和驻纽埃使馆，美国将可能成为在太平洋岛国设立大使馆最多的域外国家。第五，美国国际开发署在斐济苏瓦重建地区办公室，在巴新开设国家代表处，并扬言将把驻该地区职员数扩大一倍，从而超额完成《太平洋伙伴关系战略》的设定目标。第六，美国大力推进军事安全合作，2023年5月与巴新签订《防务合作协定》（DCA）并签订《随船观察员协定》，美国海军和海岸警卫队舰机得以借此进入巴新海域开展海上执法行动。

通过这些举措，美国在所有中国设有大使馆的太平洋岛国都已设或将设大使馆，在外交使团和人员方面都超过中国，而且有针对性地扩大美国国际开发署的规模，提升外交对华遏压的能力。仅用一年多时间，美国就已经完成《太平洋伙伴关系战略》设定的关于强化伙伴关系的多项目标，甚至在驻外机构等方面超额完成目标。相比之下，关乎太平洋岛国切身渔业利益的新版《南太平洋金枪鱼条约》截至2024年中尚未被美国国会批准，这已经给太平洋岛国利用渔业资源带来不确定性。这种实施层面的“冷热不均”显示出美国对华外交遏压高于对太平洋岛国利益的关切。

（二）以地区主义为名打造对华制衡体系

《太平洋伙伴关系战略》提出支持地区主义的战略目标，表示将向太平洋岛国论坛（PIF）、太平洋共同体（SPC）、太平洋地区环境规划署（SPREP）

等相关地区组织以及这些地区组织组成的太平洋地区组织理事会（CROP）提供支持，通过美日印澳“四边机制”（QUAD）和“蓝色太平洋伙伴”（PBP）与美国盟友伙伴一道满足太平洋岛国需求。^[1]

实际上，美国企图混淆“小多边主义”盟伴体系与“地区主义”，以地区主义为名行对华制衡之实，积极打造由各种“小圈子”构成的机制体系。第一，美国—太平洋岛国论坛峰会承担元首级集体会晤和发布顶层官方文件的职能，峰会的定期举办标志着该峰会机制化。^[2] 第二，美国、澳大利亚、日本、新西兰和英国2022年6月组建的“蓝色太平洋伙伴”是美国与其盟伴在太平洋岛国问题上联动的主要机制。加拿大、法国、德国、印度、韩国等国和欧盟等作为观察员参加“蓝色太平洋伙伴”会议，显示美国有意打造一个尽可能多主体参加的对华集体制衡联盟。^[3] 第三，若干由美国主导的不完全针对太平洋岛国地区的“小圈子”构成外围机制群，主要包括：美日印澳“四边机制”，通过“四方气候变化适应与减缓一揽子方案”（Q-CHAMP）和“四方人道主义和救灾机制”（Q-HADR）等抓手渗入太平洋岛国，企图通过气候治理和防灾减灾推动“QUAD+太平洋岛国”机制化；美国、澳大利亚、新西兰和法国组成的“太平洋四边机制”（P-QUAD），聚焦中西太平洋海洋安全，是美国在太平洋岛国事务中拉住法国的重要机制；美国、澳大利亚和新西兰组成的“太平洋安全合作对话”（PSD），这是未将太平洋岛国代表纳入在内的安全机制；美国发起的“印太经济框架”（IPEF），斐济是首个加入的非创始成员国和太平洋岛国，美国有意吸引更多太平洋岛国加入；美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）有助于提升澳大利亚对太平洋岛国的军事投射能力，美国还有意将

太平洋岛国地区纳入AUKUS辐射范围。^[1] 第四，若干功能领域机制涉及太平洋岛国，主要包括“印太海域态势感知伙伴关系”“太平洋岛国战略性基础设施倡议”（PISII）“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII）等。以上这些机制虽然成员、领域、形式各异，但是都由美国主导，都在既有的太平洋岛国地区机制架构以外，主要决策权都掌握在美国及其盟友手中，无一例外地排除中国参加，其目的都或直接或间接针对中国。它们共同构成美国在太平洋岛国地区打造的对华制衡体系。

（三）以地区治理为名嵌入美式安全议题

“太平洋伙伴关系战略”做出支持太平洋岛国地区气候治理、海洋治理和良治的姿态。为此，该战略提出将通过美国总统适应和韧性紧急计划（PREPARE）提高太平洋岛国应对气候变化灾害的适应能力和韧性，还表示将与盟伴及国际机构协作为太平洋岛国提供气候融资。该战略表示将支持太平洋岛国的“蓝色太平洋”倡议，在太平洋岛国海域实施“印太海域态势感知伙伴关系”，还要“支持良治与人权”。^[2]

实际上，美国将安全议题“嵌入”地区主义，以支持地区主义为名，实则推行美国主导的安全议题。一方面，美国将其关注的安全议题直接带入太平洋岛国地区安全治理。尤为突出的是海洋安全领域。2023年9月，美国宣布有意依托“蓝色太平洋伙伴”出资500万美元发起“渔业与海洋科学船只倡议”。2023年10月，美国海岸警卫队（USCG）建立海洋环境应对地区活动中心（MER RAC）和“非法、不报告和不受管制”（IUU）渔业专业中心（IUU-FCOE），前者旨在开发和维护各太平洋岛国国家层面应对海洋污染的应对方案，后者旨在促进太平洋岛国通过提升海域态势感知打击IUU。美国国务院已投

[1] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States.”

[2] The White House, “U.S.-Pacific Islands Forum Leaders Statement on Reaffirming U.S.-Pacific Partnership,” September 25, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/u-s-pacific-islands-forum-leaders-statement-on-reaffirming-u-s-pacific-partnership/>.

[3] Office of the Spokesperson, “Joint Statement on Partners in the Blue Pacific Foreign Ministers Meeting,” U.S. Department of State, September 22, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-partners-in-the-blue-pacific-foreign-ministers-meeting/>.

[1] Antony J. Blinken, “Secretary and Acting Fijian Prime Minister Aiyaz Sayed-Khaiyum at a Joint Press Availability,” US Department of State, February 12, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-acting-fijian-prime-minister-aiyaz-sayed-khaiyum-at-a-joint-press-availability/>.

[2] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States.”

入500万美元培训太平洋岛国海事管理部门如何辨别目标船只所属船籍，避免其逃避制裁，为“印太海域态势感知伙伴关系”服务。网络安全与“数据安全”是另一个重点。2023年10月，美国出资支持的太平洋网络安全能力与协调会议（P4C）在斐济楠迪举办，美国在会上宣布将与澳大利亚共同发起为太平洋岛国政府数据云存储的试验项目。在美国政府支持下，谷歌、帕洛阿尔托、飞塔等相关美国公司纷纷开展针对太平洋岛国的网络安全业务。

另一方面，美国通过支持太平洋岛国地区气候、海洋和公共卫生治理，在此过程中渗入美国的安全观、安全利益和安全议题，间接服务于对华制衡。例如，2023年3月，美国承诺出资580万美元支持太平洋共同体开展“韧性太平洋蓝色经济”项目，实则企图为中国与太平洋岛国的蓝色经济合作寻找替代方案。

在此过程中，美国也一定程度上支持太平洋岛国气候治理。2023年5月，美国承诺出资200万美元支持太平洋岛国论坛建立太平洋韧性基金（PRF）。同年9月，美国农业部表示为美国自由联系国出资850万美元进行城市社区绿化和入侵物种科研管理活动，美国国际开发署表示为密克联邦增资630万美元支持台风灾后重建。不过，这些出资多为承诺或计划，而非实质成果，出资额重复计算多，项目更偏向美国自由联系国；而被《太平洋伙伴关系战略》列为重要气候治理项目的美国总统适应和韧性紧急计划尚未见实质进展。

（四）以繁荣发展为名提升美国综合影响

“太平洋伙伴关系战略”提出与盟伴一同驱动太平洋岛国经济繁荣的战略目标，以海底电缆、信息技术、私营部门、海空交通等为重点领域，还表示将与盟伴继续支持太平洋岛国加强疫苗接种，强化公共卫生安全，以准备应对“未来的疫情爆发”。此外，该战略还计划加强美国与太平洋岛国民间交流，将太平洋岛国作为派遣“和平队”的优先方向。^[1]

实际上，美国力推的经济项目政治色彩浓厚，着力美国关注的“供应链

韧性”“经济安全”“数据安全”和“去风险”等议题，重点包括：第一，渔业合作，主要是完成新版《南太平洋金枪鱼条约》谈判。与此前版本相比，新版条约政治色彩更浓，明确将支持海洋安全行动、打击IUU等具有特定政治指向的条款与经济援助绑定。^[1]推动该修正案的主要利益集团之一美国金枪鱼协会（ATA）在美国众议院作证时特别强调该修正案在应对中国在太平洋岛国影响力增长中的作用。^[2]第二，海底电缆。美国政府先是以“数据安全”为名阻挠打压华为海洋网络有限公司（现华海通信）竞标连接瑙鲁、密克联邦和马绍尔群岛的东密克罗尼西亚海缆线（EMC），致使该项目流标；而后，美国与日本、澳大利亚合作承担该项目，宣称将打造“安全而可靠的本地区数字互联互通”，但该项目至今尚在勘察阶段。^[3]在美国政府支持下，谷歌公司大举进入南太平洋地区海缆市场，发起“南太平洋连接”（South Pacific Connect）海底电缆倡议。2023年9月，美国贸易发展署（USTDA）出资300万美元发起预计由谷歌主要承建的计划连接关岛、斐济与法属波利尼西亚的中太平洋海缆项目可行性研究。同年10月，美国国务院宣布将出资1500万美元支持由美国电信咨询公司APTecom承担该项目的可行性研究。谷歌还接手2023年10月美澳联合发起的太平洋岛国政府数据云存储试验项目，并负责在太平洋岛国宣介培训网络安全与“数字韧性”。第三，贸易投资与基础设施建设。2023年2月，美国国际贸易委员会（USITC）按照《太平洋伙伴关系战略》的要求举办首届美国—太平洋岛国贸易投资对话，同年10月发布《美国—太平洋岛国贸易与投资：阻碍与机遇》报告，其中将中国对太平洋岛国的所谓“经济胁迫”称为太平洋岛国贸易投资的阻碍因素，强

[1] “Amendments to the Treaty on Fisheries between the Governments of Certain Pacific Island States and the Government of the United States of America,” U.S. Congress, July 19, 2022, <https://www.congress.gov/treaty-document/115th-congress/3>.

[2] “Full Committee Hearing: Treaties,” U.S. Senate Foreign Relations Committee, April 6, 2022, <https://www.foreign.senate.gov/hearings/treaties-040622>.

[3] “East Micronesia Cable Survey Ship Makes Port of Call,” East Micronesia Cable System, November 2, 2023, <https://www.eastmicronesiacable.com/news/east-micronesia-cable-survey-ship-makes-port-of-call>.

[1] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States.”

调所谓“供应链安全”和“去风险”议题，还表示计划与太平洋岛国论坛线下举办美国—太平洋岛国贸易投资对话。美国国际开发署也表示将寻求太平洋岛国贸易机会“多元化”。2023年1月，美国贸易发展署发布“太平洋岛国战略性基础设施倡议”，宣称将为太平洋岛国提供“安全可靠的基础设施”，实则美国相关企业提供商业机会。同年9月，拜登宣布发起“美国太平洋岛国基础设施倡议”，宣称将提供超过4000万美元支持“安全、可持续、有韧性的基础设施”。美国还联合澳大利亚于2023年10月发起太平洋银行论坛（PBF），明确表示要“集合公私部门解决去风险问题”。第四，作为以经济手段实施“印太战略”的“先锋”，美国千年挑战公司（MCC）加大对太平洋岛国业务拓展，精准选择所罗门群岛和基里巴斯这两个2019年与中国建交/复交的岛国为首选合作国家，首批项目包括在所罗门群岛开展价值为2000万美元的林业与旅游业减贫项目，在基里巴斯开展价值为2910万美元的就业机会与技能提升等项目。相比之下，《太平洋伙伴关系战略》承诺的“交通运输伙伴关系”、清洁水资源等项目目前尚无实质进展。

与此前美国的太平洋岛国政策相比，“太平洋伙伴关系战略”更注重通过社会项目在太平洋岛国推广民主、良治、舆论等“软性”议题，传播美式价值观，提升美国“软实力”。其中，美国“和平队”重返太平洋岛国最引人关注。“和平队”曾在冷战期间广泛活跃于太平洋岛国，但在冷战后一度撤出该地区。《太平洋伙伴关系战略》发布以来，“和平队”已重回斐济、汤加、萨摩亚和瓦努阿图，还考虑进入所罗门群岛。2023年9月，“和平队”发起“蓝色太平洋青年倡议”（BPYI），美国国际开发署为此出资40万美元。2023财年，美国国务院投入300万美元促进太平洋岛国民主和良治建设，增加太平洋青年领导人项目（YPLP）资金，还支持太平洋岛国“降低对外国干涉、宣传和虚假信息的脆弱性”，培训调查记者，“打击虚假信息”，支持“独立媒体”，促进“自由表达”。美国还将其与气候变化等太平洋岛国关心的议题形成“绑定”。例如，2023年10月，美国承诺出资150万美元支持太

平洋共同体发布《太平洋能源与性别战略行动计划》（PEGSAP），宣称将“促进女性的气候和清洁能源领导力和经济安全”；同月，首届美国—太平洋岛国峰会宣布建立的“美国—太平洋新锐领袖奖学金研究所”组织处在职业成熟期的太平洋岛国各界人士赴美国进修，聚焦海洋、气候适应和公共卫生等议题；同月，美国国务院宣布向南太平洋大学（USP）资助500万美元设立“太平洋新锐领袖韧性与适应奖学金”；2024年5月，美国海军学院橄榄球队访问太平洋岛国。美国退役海军上校图安·法姆（Tuan Pham）称，响应“太平洋伙伴关系战略”需要“与中国竞逐太平洋岛民的心灵和思想（hearts and minds）”。^[1]

三、实施效果

“太平洋伙伴关系战略”的实施取得一定成效，然而该战略的内在张力使其成效受限，难以达到预期目的。

（一）美国存在感增强，但实际作用有限

美国长期视太平洋岛国地区为大后方，满足于位居幕后的状态。“太平洋伙伴关系战略”出台以来，美国不仅继续加大对太平洋岛国的投入力度，而且更大程度地从幕后走上台前，主导构建一系列合作机制，做出一系列出资承诺，发起一批项目，存在感增强。

以美国的衡量标准看，“太平洋伙伴关系战略”实施后，美国在太平洋岛国的影响力在增长。以美国战略界惯用的DIME影响力评估模型衡量，在外交上，美国的外交覆盖面和外交使团规模都显著扩大，外交能力和对华针对性显著加强，“小圈子”数量显著增长；在信息情报上，美国以地区主义、地区治理为名推动“印太海域态势感知伙伴关系”在太平洋岛国落地，扩大

[1] Captain Tuan N. Pham (Ret.), “Assessing the U.S. Pacific Partnership Strategy for a Free and Open Blue Pacific,” Center for International Maritime Security, January 25, 2023, <https://cimsec.org/assessing-the-u-s-pacific-partnership-strategy-for-a-free-and-open-blue-pacific/>.

海上执法行动，这提升了美国在太平洋岛国海域的信息情报收集能力，并且不断制造针对中国的舆论议题；在军事上，美国通过防务合作协定等途径扩大军事存在；在经济上，美国一手打压中国的经济合作项目，一手发起美国主导的经济项目，还力推美国企业进入太平洋岛国。这些都看似提升了美国的影响力。

但是，美国所谓“影响力”的真实作用有限。考察真实影响力，除了看承诺外，更要看实际落地与实际作用。截至目前，“太平洋伙伴关系战略”四大方向上，扩大外交机构方面落地推进较快，构建“小圈子”已初步成型，但在支持地区治理和促进繁荣发展两个方面，除了对华针对性强的海洋安全介入、海底电缆承建等推进较快外，其他项目出资承诺多、落地落实少。美国对太平洋岛国的承诺有口惠而实不至的“传统”，拜登政府对太平洋岛国的出资承诺超过前任历届政府，但落实程度到底如何，目前看还是未知数。“美国必须把钱放到嘴巴所及（put its money where its mouth is），不再过度承诺和未能兑现，减少说与做的错配。”^[1]如果相关承诺未能落实，或仅表面落实，势必削弱美国在太平洋岛国的可信度。

（二）地区受地缘政治影响加深，但太平洋岛国亦趁机推动自设议程

对华遏压是美国对太平洋岛国战略的出发点，太平洋岛国受地缘政治博弈的影响加深：在领域上，从军事安全等零和性较强的领域扩展到气候海洋治理等合作性较强的领域；在地域上，从美国自由联系国扩展到整个太平洋岛国地区；在方式上，以单独行动为主演变为与盟伴机制化协同开展对华竞争，而且将对华竞争带入太平洋岛国地区组织里。特别是美日印澳“四边机制”渗入太平洋岛国地区，有可能进一步对该地区安全秩序造成冲击。太平洋岛国“与所有人为友、不与任何人为敌”理念的实现难度增大。

此外，美国将“蓝色太平洋”话语本身做地缘政治化解构：解构“蓝色

[1] Captain Tuan N. Pham (Ret.), “Assessing the U.S. Pacific Partnership Strategy for a Free and Open Blue Pacific.”

太平洋”的多重内涵，仅强调功能领域合作；解构“蓝色太平洋”的独立自主内涵，实则由美日英澳新五国尤其是美国设置议题；更重要的是，解构“蓝色太平洋”的开放合作内涵，将其链接相反含义，试图建构一套“对抗中国”叙事，这与太平洋岛国发起“蓝色太平洋”倡议的初衷南辕北辙。而由于具有一定迷惑性，这种“反叙事”^[1]还将在一段时期内影响太平洋岛国地区叙事，甚至对太平洋岛国对华政策也产生一定负面影响。

面对美国的诱拉，太平洋岛国的总体策略是：一方面参与美国主导的“蓝色太平洋伙伴”，一方面对美国推动地缘政治议题持谨慎态度，还在太平洋岛国论坛峰会等场合针对美国在太平洋岛国的核试验遗留与核废料倾倒等问题发出“太平洋声音”，^[2]并敦促美国尽快批准《南太平洋无核区条约》。^[3]大多数太平洋岛国不希望被美国拉入反华阵营，不希望“选边站队”；对太平洋岛国来说，应对气候变化、加强海洋治理等是切身的根本利益。域外大国对太平洋岛国事务的重视，客观上给这个曾长期处在边缘的地区接近国际舞台中心、推动自设议程的更多机会。例如，2023年11月，太平洋岛国论坛领导人在库克群岛发布《蓝色太平洋2050战略实施计划（2023-2030）》，制定落实《蓝色太平洋2050战略》的第一期路线图，推进太平洋岛国主导的“蓝色太平洋”议程。^[4]

（三）中国同岛国合作受干扰，但仍保持强劲

美国“太平洋伙伴关系战略”对中国与太平洋岛国的合作增添干扰因素。由于该战略的融合性、迷惑性与隐蔽性等特征，在一些领域造成比以往更大

[1] “反叙事”是指对抗主导叙事的叙事，通过解构目标叙事的原有含义并链接新的相反含义发挥作用。参见赵一衡：《美国的新冠肺炎疫情叙事与霸权护持》，《世界经济与政治》2021年第6期，第147-148页。

[2] “Fifty-Third Pacific Islands Forum, Vava’u, Tonga, 26-30 August, 2024, Forum Communiqué,” Pacific Islands Forum Secretariat, August 30, 2024, https://forumsec.org/sites/default/files/2024-08/53rd%20Pacific%20Islands%20Forum%20Communique_FINAL.pdf.

[3] “Fifty-Second Pacific Islands Forum, Rarotonga, Cook Islands, 6-10 November 2023, Forum Communiqué,” Pacific Islands Forum Secretariat, November 9, 2023, <https://www.forumsec.org/2023/11/09/reports-pifm52-communique-of-the-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023/>.

[4] *Ibid.*

的阻碍，主要表现有：第一，一些太平洋岛国与中国合作的顾虑增加；第二，中国同美国盟伴开展涉岛国三方合作难度加大；第三，太平洋岛国地区组织与中国的关系受到影响；第四，渔业等中国同岛国的重点合作领域被重点攻击；第五，部分岛国政客和人士产生托大和投机心理，试图利用美国因素对中国“要价”，一些关键国家在涉华关键问题上出现反复。

美国的遏压并没有阻止中国与太平洋岛国发展关系。2023年以来，中国同岛国合作恢复强劲态势。2023年，时任所罗门群岛总理索加瓦雷访华，巴新总理马拉佩访华并出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛，斐济副总理加沃卡访华并出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛和第六届中国国际进口博览会。2024年1月，瑙鲁顶住内外压力与台湾当局“断交”、与我国复交。2024年3到7月，瑙鲁总统阿迪昂、瓦努阿图总理萨尔维和所罗门群岛总理马内莱相继访华。需要强调的是，这是在美国近几年直接“下场”施压阻挠相关太平洋岛国与中国建交或复交的情况下发生的，显示出美国的霸权施压已经不得岛国人心。

美国对华遏压与太平洋岛国推动自设议程之间的根本利益冲突，是制约美国“太平洋伙伴关系战略”取得实效的根本因素。有美国学者指出，拜登政府提出的政策“主要为对抗中国而设计，漫无目的，不可能解决太平洋岛国自身的优先事项。”^[1]还有学者认为，美国缺乏考虑太平洋岛国的安全利益与价值观，“中国威胁南太平洋地区”论调否认太平洋岛国的能动性，太平洋岛国仍然将美国视为一个“不可靠的伙伴”。^[2]大多数太平洋岛国希望同中国发展友好关系，“与所有人为友，不与任何人为敌”。这是对美国实现对华遏压战略意图的限制因素。

四、结语

美国以“伙伴关系”“地区主义”“地区治理”“繁荣发展”为名包装“太平洋伙伴关系战略”，以貌似贴近太平洋岛国的话语掩饰其真实意图，更加隐蔽地将对华遏压“嵌入”具体措施中，比以往更具欺骗性，对中国来说更具挑战性。但由于相关战略仍然植根于“岛链”认知，服务于新形势下“扩大的岛链战略”，其真实意图与太平洋岛国追求的和平、发展、合作的时代潮流相悖，其难以真正赢得岛国的人心，难以获得岛国的持久支持。

2023年7月，习近平主席在会见来华访问的所罗门群岛总理索加瓦雷时指出，中国的太平洋岛国政策秉持“四个充分尊重”。中国在应对美国“太平洋伙伴关系战略”的过程中，最根本的就是要以“四个充分尊重”推进同岛国合作，紧紧抓住岛国民众的核心关切，在应对气候变化、海洋合作、新兴产业和多元化发展等方面推进务实合作。要用好与岛国的多边合作机制，支持岛国的地区主义与自主外交，推进真正的多边主义，彰显“蓝色太平洋”的初衷。在IUU等美国集中攻击中国的敏感问题上，要更加充分地利用中国—太平洋岛国渔业合作发展论坛开展机制化的渔业对话，增信释疑，通过媒体正本清源，携手太平洋岛国共建蓝色伙伴关系。

【责任编辑：肖子璇】

[1] Terence Wesley-Smith and Gerard A. Finin, "US-Pacific Engagement and the Biden Presidency: The Limits of a China-Centred Approach," *The Journal of Pacific History*, Vol.56, No.4, 2021, p.437.

[2] Manon Leprince, "Shifting Security Narratives in Oceania: Pacific Island Countries and the 'New Pacific Diplomacy'," *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol.5, No.7, 2022, pp.131-132.