

拜登政府对美台军事关系的延续与调整^[1]

夏立平 马艳红 葛倚杏

【内容提要】拜登政府对特朗普政府的美台军事关系既有延续，也有所调整。两届政府都从“印太战略”出发布局美台军事关系，重点加强台湾的非对称战力，强化美台军事人员交流，派遣美军小分队轮流驻台，加强美台军队协同训练和演习，提升美台军事官员互访层级，强化双方的情报与技术信息交流。拜登政府对“以台制华”战略目标的推行更加明确，注重在台湾问题上构建遏华统一战线；开始为军事干预台海问题做实战准备，提升和加强美台防务安全对话；发布新版美台官员“互动准则”，签署“建立海上巡逻工作组备忘录”。美台军事关系发展向蔡英文当局和台独势力发出错误信息，提升台军以武拒统能力，增加两岸和平统一的难度，严重干涉中国内政。美台加强军事关系挑战中国的红线只会引发台海冲突，给台湾带来灾难，也会给美国自身带来祸患。

【关键词】拜登政府 特朗普政府 美台军事关系

【作者简介】夏立平，同济大学政治与国际关系学院二级教授、中国战略研究院副院长；马艳红、葛倚杏，同济大学国际与公共事务研究院助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)04-0103-16

[1] 本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“美国国家安全战略研究”(20JZD056)的阶段成果。

美台军事关系服从和服务于美国的台海政策，而美国的台海政策一贯服从和服务于美国的全球、地区及对华战略。特朗普政府将中国视为“战略竞争对手”，与中国展开战略竞争。拜登政府在台湾问题上基本继承了特朗普政府的政策，但改变了其激化中美对抗、企图打破一个中国政策框架的极端倾向，将“以台制华”作为美台军事关系的重点战略目标，显示美国两届政府的美台军事关系既有连续性，也有所调整。

一、拜登政府美台军事关系的延续性

特朗普政府改变前几届美国政府对华“遏制加接触”的政策，推行对华“战略竞争”政策，其对台政策和美台军事关系变得非常激进。拜登政府在很大程度上延续了特朗普政府的美台军事关系，并有所调整和强化。拜登政府对台军事关系的延续性表现在以下方面。

（一）继续从“印太战略”出发布局美台军事关系

特朗普政府谋求将台湾纳入其“印太战略”总体布局中，将台湾作为制约中国大陆的棋子。拜登政府继续从推进“印太战略”出发运作美台军事关系。特朗普政府自2017年12月起相继出台《国家安全战略报告》《国防战略报告》^[1]《核态势评估报告》和《美国对中华人民共和国战略方针》等，明确将中国视为“战略竞争对手”^[2]，从经济、科技、政治、军事和外交等方面对华全面施压，使美国对华政策出现自两国建交以来的最大转折性变化，并企图将台湾打造成制约中国大陆的“桥头堡”。

特朗普在其“印太战略”中将台湾作为制约中国大陆的棋子，在实施过程中高度重视并充分发挥台湾的效用，加强美台军事关系。美国国防部2019

[1] Security Strategy of the United States of America, National Security Strategy Archive, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/>.

[2] The White House, “U.S. Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20, 2020, <https://china.usembassy-china.org.cn/wp-content/uploads/sites/252/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

年6月发布的《印太战略报告》中公开把台湾界定为“国家”，试图明确对台湾的安全承诺，并将其纳入美国的地区多边安全机制。^[1] 特朗普政府于2021年1月提前解密了2018年版的《美国印太地区战略框架》文件，其中表明“美国将会保护第一岛链国家且其中涵盖台湾在内”，“使台湾能够发展有效的非对称防御战略和能力，以确保其自身安全，避免遭受胁迫，保有战略韧性，以及有能力以自主的方式与中国大陆接触”。^[2]

拜登政府2022年2月11日发布了《美国印太战略》，将中国在区域的“胁迫和进攻”以及大陆“对台施压”当作针对中国实施“印太战略”的背景和理由之一。该战略强调深化与日本、韩国、澳大利亚、泰国、菲律宾5国的同盟关系，加强与9个“领先区域伙伴”的关系，运用“集体努力”，其中即包括台湾。^[3] 该文件宣称“将与区域内外伙伴一起维护台湾海峡的和平与稳定，包括通过支持台湾自卫能力，确保以符合台湾人民的愿望和利益的方式来和平地决定台湾未来的环境”。该文件还将中美三个联合公报置于《与台湾关系法》之后，并加入美国对台“六项保证”。^[4] 在加强威慑部分，该文件提出“美国将捍卫自身利益，并通过发展新的能力、操作理念、军事活动、国防工业倡议和更具弹性的力量态势，阻止针对我们国家、盟友和伙伴（包括跨越台

[1] The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report,” July 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSEINDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

[2] Trump White House, “The Strategic Framework for the Indo-Pacific Region,” January 5, 2021, <https://trump.whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

[3] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://xueshu.baidu.com/usercenter/paper/show?paperid=1e7306k0u42w0aq0u63d0t9019552921>.

[4] “六项保证”具体包括：一、美国未同意设定终止对台军售的日期；二、美国未同意就对台军售议题向中华人民共和国征询意见；三、美国不会在台北与北京之间担任斡旋角色；四、美国未同意修订《与台湾关系法》；五、美国未改变关于台湾主权的立场；六、美国不会对台施压，要求台湾与中华人民共和国进行谈判。参见 American Institute in Taiwan, “Declassified Cables: Taiwan Arms Sales & Six Assurances (1982),” <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/sixassurances-1982>。

湾海峡)的军事侵略,促进地区安全”。^[1]凸显拜登政府对特朗普政府对台政策的继承,并将台湾问题作为制约中国的主要抓手。

在美国“印太战略”指导下,美国军舰经常性穿越台湾海峡并成为惯例。特朗普政府时期,自2018年7月开始,美国军舰频繁穿越台湾海峡并逐年增多频次,2020年达到前所未有的13次。2019年3月24日,美国海岸警卫队“伯索夫”号巡逻舰和美海军“阿利·伯克”级导弹驱逐舰“柯蒂斯·魏柏”号一起通过台湾海峡,这是美国海岸警卫队舰艇首次通过台湾海峡。2020年3月25日后“阿利·伯克”级导弹驱逐舰多次穿越台湾海峡。拜登政府上任后,美国军舰继续通过台湾海峡,2021年12次;2022年上半年已达6次,持续保持对中国的挑衅态势。

(二) 继续加强台湾的非对称战力及实现“整体防卫构想”

特朗普政府曾指导台湾构建“整体防卫构想”(Overall Defense Concept, ODC)战略。2018年10月底,美国主管亚太安全事务的助理防长帮办大卫·海尔韦(David Helvey)在首次回应蔡英文当局的相关要求时表示,“美国国防部一直在协助台湾思考如何在分散环境中提高联合作战能力,ODC能发挥台湾优势击败入侵势力”。为协助台湾实现“整体防卫构想”,美国集中力量帮其培植不对称战力,要求台湾着重开展瞄准对手弱点或软肋的非对称战争,以在局部获得优势,实现“小赌大赢”。特朗普政府改变奥巴马政府的“打包”军售模式,恢复小布什政府的量少批多模式,采取“个别审查、个别通告”方式,实现美国对台军售常态化^[2],以降低其敏感度。具体表现为化整为零、呼吁商售、鼓励转移技术等特点。特朗普政府4年内对台军售11笔、价值183亿

[1] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.openranpolicy.org/statement-on-the-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/#:~:text=Posted%20on%20February%2015%2C%202022%20The%20%20Indo-Pacific,that%20is%20more%20connected%2C%20prosperous%2C%20secure%2C%20and%20resilient.>

[2] 汪曙中:《台当局幻想终将被击碎》,环球网,2018年9月27日, <https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnKd3eG>。

美元，远超奥巴马政府的 8 年 4 笔、价值 140 亿美元。而且武器性能更先进，进攻性特点更突出（详见表 1）。

表 1 特朗普政府对台湾军售一览表

编号	时间	主要内容	金额
01	2017-6-29	56 枚联合视距外武器 (JSOW)、50 枚 AGM-88B 高速反辐射导弹 (HARM)、46 枚 MK48 鱼雷、16 枚标准二型 (SM2) 导弹备份组段及技术支援、168 枚 MK54 轻型鱼雷转换套件、4 艘纪德级驱逐舰 AN/SLQ32(V) 电战系统、SRP 侦搜雷达后续维持、MK41 垂直发射系统 (商售) 及其他项目的后续维修、人员训练等	14.2 亿美元
02	2018-9-24	F-16 战斗机、C-130 运输机、F-5 战斗机、“经国号”战斗机等四型机的 5 年份标准航材零附件及相关后勤支援系统	3.3 亿美元
03	2019-4-15	美国路克空军基地 (Luke Air Force Base) 为台湾提供 F-16 战斗机飞行员训练及后勤维护续约	5 亿美元
04	2019-7-8	108 辆 M1A2T “艾布拉姆斯”主战坦克 (台称“艾布兰”主力战车)、14 辆 M88A2 装甲救援车、16 辆 M1070A1 重装备运输车、16 辆 M1000 重装备运输板车、250 枚 FIM-92 “毒刺”便携式防空导弹、122 挺“勃朗宁” M2 重机枪、216 挺 M240 通用机枪及相关设备与支援设备等	22.24 亿美元
05	2019-8-20	66 架 F-16V 战机 (Block 70 型)	80 亿美元
06	2020-5-20	18 枚 MK48Mod6AT 重型鱼雷及其测试设备与技术后勤支援等	1.8 亿美元
07	2020-7-10	“爱国者”三型导弹零组件相关更换与后勤支援	6.2 亿美元

编号	时间	主要内容	金额
08	2020-10-21	135枚 AGM-84H/K 增程型距外陆攻导弹 (SLAM-ER)、6枚 F-16 新式侦察荚舱 (MS110) 及 11 个海马斯多管火箭系统	18.113 亿美元
09	2020-10-26	100 枚鱼叉海岸防御系统 (HCDS)	23.7 亿美元
10	2020-11-3	4 架 “MQ-9” 无人机	6 亿美元
11	2020-12-7	野战资讯通信系统	2.8 亿美元
	军售总额		183.353 亿美元

来源：根据维基百科资料整理而成。

美国对台军售以往都是政府行为，私营企业只扮演协助角色。特朗普将美国防工业企业推向前台，同意它们与销售对象直接谈判。2018年4月，美国务院给台湾签发“营销许可证”(Marketing License)，允许美国公司基于合规的商业销售模式为台湾潜艇制造提供敏感技术。这相当于授权美国防工业企业直接与台湾谈判。这是自台湾宣布“自产潜艇”以来，美国政府首次正式放宽国防企业对台销售潜艇技术的限制，为台湾“自产潜艇”计划提供助力。这也意味着美国对台军售已逐渐从“官方销售”改为“官方与商业销售并行”模式。商业销售本身所具备的灵活性可确保美台进行更隐蔽和更实质性的军事安全合作。特别是美国可以通过向台湾秘密转让常规潜艇、教练机等先进武器装备的研发和生产技术，配合台湾当局升级军事力量和调整军事战略的企图，或以商业销售形式进行变相研发合作等。2017—2021年，美国政府授权或促成了近25亿美元的对台间接商业销售，并加快第三方武器转移至台湾。

拜登政府继续开展对台军售，重点加强台军抗登陆作战能力和不对称作战能力。2021年6月7日，美国务卿布林肯(Antony Blinken)在国会表示，拜登政府将坚持其主张，即根据《与台湾关系法》，使台湾必须有自卫手段，

美国将继续为此提供重要装备，将继续在这方面与台湾密切合作。^[1]为加强台军的不对称作战、特别是抗登陆作战能力，美国对台出售的武器装备主要包括：M109A6 自行火炮、先进野战火炮战术数据系统 (AFATDS)、“爱国者”导弹后勤维护以及野战信息和通信系统 (详见表 2)。其中 M109A6 自行火炮射击榴弹时最大射程为 24 公里，对台军提升抗登陆作战能力作用显著。^[2]

表 2 拜登政府对台湾军售一览表

编号	时间	主要内容	金额
01	2021-8-4	40 门 M109A6 自行火炮等	7.5 亿美元
02	2022-2-7	美国技术顾问驻台指导“爱国者”防空系统费用	1 亿美元
03	2022-4-5	台湾岛内“爱国者”防空系统相关训练、计划、部署、运行、维修、支持和其它有关设备等	0.95 亿美元

来源：根据公开资料整理而成。

美国常务副国务卿温迪·舍曼 (Wendy Sherman) 2022 年 4 月 6 日在国会众议院外交事务委员会听证会上宣称，美国对台军售将“探索加速第三方转交，评估从其它国家军售出口的可能性；推进完成与防务贸易有关的协议，寻求机会改善台湾的自主防卫产业能力”。美国国会在加强美台军事关系、将台湾作为制约中国大陆的棋子方面发挥了推波助澜的恶劣作用。特朗普时期国会通过诸多加强美台军事关系的法案，特朗普都签署成法律。如《2018 财年国防授权法》(NDAA FY2018) 指出，国会认为美国应加强与台湾的长期伙伴关系及合作，定期向台湾转移必要的防御设备和服务，以便使台湾能够保

[1] 余东晖：《布林肯称美国将继续对台重大军售》，中评网，2021 年 6 月 8 日，<http://bj.cnrntt.com/doc/1061/0/8/0/106108004.html?coluid=24&docid=106108004&kindid=0&mdate=0608141058>。

[2] 台湾《联合报》，2021 年 4 月 19 日。

持足够的自卫能力；关于“红旗”等军演可对台湾部队发出邀请等。《2019财年国防授权法》(NDAA FY2019)的内容包括：及时回应台湾的军购需求，强力支持台湾获得防御性武器，推动美台资深国防官员与军事将领交流，发展不对称战斗力及水下作战能力，推动美台军队之间的联合实战训练和军演等涉台条款。《2020财年国防授权法》(NDAA FY2020)有关台湾的内容包括：美国应实施美台高级军官之间的互相交流计划，借此交流加强两军之间的关系；美国应支持在美受训台湾人员与美国部队共同参加训练的交流计划；美台在西太平洋进行海军演习；思考美国与台湾军舰恢复停靠的可操作性。随后，特朗普政府表示把台湾看作美国“印太战略”的重要合作伙伴之一，强调美国防部应该加强与台军的防卫计划合作，改善协同能力，并让美国军舰定期穿越台湾海峡。^[1]

特朗普执政期间，美国会的涉台提案多达49项，明显高于奥巴马时期的9项。特朗普政府在台湾问题上玩火，也是其签署、国会通过的涉台法案对行政部门的要求。如2018年生效的《与台湾交往法》(Taiwan Travel Act)规定：美国政府应鼓励美台各级官员之间互相交流与访问；美国的政策应该允许所有级别的美国官员访台并与其官员见面；允许台湾高级官员进入美国，并允许他们与美国务院、国防部和其他内阁部门的官员见面。^[2]《2018年亚洲再保证倡议法》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)要求美国总统定期批准对台军售，鼓励美国高层官员访台以及将台湾纳入“印太战略”体系。^[3]为持续敦促行政部门落实该法，美国国会还将《台湾保证法案》纳入《2021财年综合拨款法案》之中，要求国务卿审查并更新美国务院与台湾交往的相关文件，并报告《与台湾交往法》的实施情况及其变化。

[1] “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020,” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1790/text>.

[2] “H.R.535 - Taiwan Travel Act”, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/housebill/535/text>.

[3] “S.2736-AsiaReassuranceInitiativeActof218,115thCongress(2017-2018),” . <https://www.congress.gov/bill/115thcongress/senatebill/2736/text?q=%7B%22search%22%5D%7D&r=59&s=1>.

为防止美国国会在台湾问题上过于冒进，影响美“以台制华”战略目标的推行，拜登政府有时会对国会的涉台提案和法案稍做降温处理，但仍继续签署涉及提升美台军事关系的国会法案。如2021年12月27日，拜登签署了包括建议五角大楼正式邀请台军参与2022年“环太平洋军演”和呼吁制定计划协助台湾强化“非对称防御能力”等内容的《2022财年国防授权法》(NDAA FY2022)。美国对华政策“工具箱”中提升美台军事关系的这些工具存在被滥用的风险。

(三) 继续强化美台军事人员交流及协同训练演习

从2017年起，美国每年的《国防授权法案》都要求提高美台之间的军事互动层级，同时允许美国助理部长以上级别官员到访台湾。特朗普及拜登政府均注重强化与台湾的各种军事人员交流。

一是派遣美军小分队轮驻协训台军。特朗普政府后期派遣美国陆军特种部队和海军陆战队小分队轮流驻台协训台湾军队。与以往美军在台人员穿便服住旅馆不同，近年的美军在台小分队人员穿军装驻军事基地，这也是中美建交及美军撤台以来首次发生。

拜登政府继续派遣美国特种作战部队和海军陆战队小分队轮流驻台，协助台湾军队举行相关作战演习和训练。2021年美台开展多项军事合作训练项目。4月美国陆军第五安全合作旅官兵协助台湾联军旅在新竹湖口进行基地训练。美国陆军第五安全合作旅本质上是一个由军事顾问组成的专业团队，他们充当“导师”，有时也参加战斗中的支援行动。美国陆军特战部队和海军海豹突击队与台湾陆军特战部队的联合训练演习继续进行，美海军陆战队特战司令部首次向台湾派遣人员，与台特战部队进行“专家交流”。美国国会参议员还建议美军开设教授台军在特殊情况下开展的“地下抵抗体系”课程。^[1]即当“敌人”登陆并占领自己地盘时，特战部队立即进行“留置作战”，秘密组织和训练预备役士兵或受过军训的平民进行系统抵抗，给予“敌人”持续打击，等候援军收复失地。

[1] 台湾《联合报》，2021年5月31日。

2021年10月,台“陆军司令”徐衍璞访美时证实了台美特战部队小组合作的真实性,以及美特战部队小组当年首次实现在台辅训,并同意第三批“特战合作组”美军人员在2022年春节后接管训练任务,形成所谓“驻台美国海军特战部队辅助训练体系”。美国特战合作组在台湾独立运作,在“美国在台协会”(AIT)台北办事处安全合作组特战联络官的指导下运作。台湾监察部门审计署在其2021年决算报告中也公开证实“美国今年赴台支持‘爱国者’导弹训练”,这是台湾关于美军人员在台支持“爱国者”导弹训练的第一份“官方”文件。

拜登政府执政以来,美军驻台人员大幅增加。美国防人力数据中心(Defense Manpower Data Center)的报告显示,截至2021年6月30日,美国在台军事人员30人,其中包括23名海军陆战队员、5名空军人员等。此外,美国还有15名国防部拨款的文职人员在台湾。^[1]截至2021年11月,美军各军兵种有45人在台。^[2]美国海军陆战队还拟进一步增派驻台人员。^[3]

二是加强美台军队协同训练和演习。2017年受美国邀请台湾海军陆战队一个建制排在夏威夷首次与美国海军陆战队协同训练后,台湾海军陆战队小部队继续赴美训练。2021年10月台海军陆战队第99旅一个加强排约40名官兵在关岛美军基地进行了一个月的两栖登陆和空中打击以及城市作战训练,并且是与美海军陆战队开展联合训练。2019年4月,美国批准亚利桑那州路克空军基地继续为台湾F-16战机飞行员提供培训计划以及后勤维护。此外,台军还派人员赴美参加多项军事交流和培训项目,包括:西点军校暑期军事训练、威尔猛军校短期交流、北乔治亚大学短期交流、巡逻艇东岸航训、美国海军官校国际事务研讨会、空军士官长领导课程、空军资深士官高阶会议、美国陆军年会、美国陆军年会暨军备展等。在武器装备升级、维修和操作培训方面,台军人员赴美参加的项目有:“华美准军购后续技术支持项目管

[1]《事实查证:美国在台湾有3万驻军吗?》,美国《新闻周刊》(Newsweek),2021年8月。

[2]兰宁利:《两岸军事准备民心浮动》,载《中国时报》2021年11月4日。

[3]《陈淳斌:台海发生预期外冲突的机率越来越大》,中评社,2021年8月22日。

理会议”、“76 炮 IROF 性能提升案项目管理会议”、“F-16 型机系统安全会议”、“BH-1900 模拟机训练案”、“F-16 型机后续训练案”、“P-3C 型机使用国会议”、“F16 型机 F100 型发动机技术协调会议”等。美台军事协同训练的持续升温，也为台湾提升与其他国家和地区的军事合作提供了重要“示范效应”。

三是提升美台军事官员互访层级。2017 年台军“汉光 33 演习”期间，美军负责作战的现役将军率团进入台湾最高军事指挥所——衡山指挥所观摩指导。这是美国军事咨询小组第 13 次访台观看“汉光演习电脑兵演”，但自此美军观摩团改由现役将军率领，而不再是退役将军。2020 年台湾“汉光 36 号演习”，美军首度指派联络官进驻台军“联合兵种营”。拜登政府上台后，台陆军司令徐衍璞于 2021 年 10 月率团访美，进一步确立美台两军五大交流模式，包括专家交流、随队见习、联合演训、机动辅训、互动协训。

四是强化美台情报与技术信息交流合作。近年美方对台有偿提供了大量军事情报。美国对台军售金额明显低于台湾的军购预算，这同美国向台提供军事情报这一不为外界关注的军售项目有关。蔡英文当局注重加强美台技术信息交流合作，相继指派人员赴美参加相关活动，包括：“亚洲太平洋飞航安全主题事件专家交流”、“华美飞安信息交流”、“2019 年北美海道测量年会暨大气海洋情资及技术信息交换会”、美台“碧海项目”会议、“潜舰联盟研讨会”、“华美后勤专业技术研讨会”、“华美飞弹专业技术研讨会”等。英国《金融时报》报道，美军印太司令部情报处长迈克尔·斯图德曼（Michael Studman）少将 2022 年 5 月抵台访问，会晤台湾安全官员。

二、拜登政府美台军事关系的变化

拜登政府基本继承了特朗普政府的对台政策，但也有所调整。拜登改变特朗普后期强化中美在台湾问题上的对抗，且有走向极端打破一个中国政策框架的倾向，转而将“以台制华”作为美台关系的重点战略目标。自俄罗斯 2022 年 2 月 24 日对乌克兰采取“特别军事行动”以来，关于乌克兰问题对台湾问题的教训、启示等舆论甚嚣尘上，包括中国大陆武统台湾的可能性、

台湾地区的军事准备程度、美国有无保卫台湾的承诺等，将乌克兰与台湾原本不属于一个性质的问题强拉硬扯在一起，不排除有些舆论是别有用心，有改变“一个中国”政策的企图。美国官员也不同意上述类比。2022年4月5日，美国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd Austin）在国会众议院军事委员会作证时表示，“将乌克兰与台湾进行直接比较不可取”。美军参联会主席马克·米利（Mark Milley）虽然称中国是美国“头号长期的地缘战略进展最快的挑战”，但表示“我们应缓解与中国有关的风险，我认为与中国发生军事冲突的后果将是很严重的”。可以预计，在美国等西方势力重挫俄罗斯之前，拜登政府既想避免对俄对华“两线作战”，又企图帮助台湾走向事实独立。因此，拜登政府在美台军事关系方面既不想过度刺激中国大陆，又企图试探其底线。

（一）拜登政府推行“以台制华”战略目标更加明确，拟在台湾问题上构建遏华国际统一战线

拜登政府调整了特朗普期间较为冒进的对台政策，其“以台制华”战略目标较以往更加清晰。拜登政府一方面重申“一个中国”政策，不支持“台独”；另一方面又将台湾视为“印太战略”的重要环节，企图打“台湾牌”制约中国，拉拢盟国和盟友在台湾问题上联合向中国施压。如美日联手运作，将台湾问题作为构建遏华国际统一战线的主要抓手之一。自2021年4月以来，在美日、美韩、欧日、七国集团等多个峰会，以及日澳“2+2”会谈、美日印澳“四方安全对话”高官视频会议的声明中，都纳入了“强调台湾海峡和平稳定的重要性，并鼓励和平解决两岸问题”的内容。拜登政府还希望将北约盟国拉入台海事务。2021年10月15日，美国军舰与其盟友舰只首次在台海联合编队行动。美国的目的是企图通过将台湾问题“多边化”遏制中国统一，并在必要时拉盟国一起干预台海战争。拜登政府在台湾问题上仍采取“切香肠”的做法试探大陆底线，打擦边球，全方位提升美台实质关系，继续强化美台军事关系，加强台湾军事能力，试探中国大陆在台湾问题上的红线。但拜登政府在加强美台军事关系时对操作方法较为谨慎，重申美国仍将坚持对台模糊战略，不像特朗普政府那样鲁莽。

（二）拜登政府开始为军事干预台海做实战准备，提升和加强美台防务安全对话

针对我军拥有较强的反介入/区域拒止（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）能力，美国防部长奥斯汀于2021年5月签署关于联合全域指挥与控制战略的秘密文件，以使美军联合部队在军事干预台海时能克服时间和空间弱势。7月14日，奥斯汀又推出“一体化威慑”军事战略，重点针对中国，特别是为军事干预台海做实战准备。该战略不仅强调美军陆海空天电一体化作战，分散部署但高度联网的美军部队一体化作战，通过与军工巨头、大学和初创企业加强合作，推动高新技术在美军武器装备中的迅速运用，提升一体化威慑能力，而且注重美军与盟国军队一体化作战。

拜登政府还派遣侦察机至台湾海峡执行任务。^[1]2021年6—11月，共有5架次美国军机分别从韩国、日本冲绳和菲律宾马尼拉起飞，降落台湾机场。机型分别是：美空军C-17运输机、美空军C-146A行政专机、美军“民用版”的美中情局下属C-130运输机、美海军C-40A行政专机、美空军C-40C公务机，其任务包括送美国国会参议员窜访台湾、交付物件给美国在台协会台北办事处等。美国这5架军机来台除表面的任务外，可能还有其他企图，如：打擦边球试探中国大陆的红线；加强美台军事合作；为美未来军事干预台湾问题“踩点”。这些举措可能都有为未来美国军事干预台海事务做实战准备的因素。

1996年台海危机后，美国与台湾逐渐建立起多个防务安全对话平台，包括“美台战略对话”（U.S.-Taiwan Strategic Dialogue，又称“蒙特雷会谈”）、美台“年度防务检讨会谈”（Defense Review Talks）和美台“防务工业会议”等，在军事安全领域保持密切接触与合作。特朗普政府进一步加强这些防务安全对话平台，2018年建立“美台防务产业论坛”新平台，继续强化美台军事安全对接与合作。

拜登政府将“美台战略对话”提升和调整为美台“特殊管道会谈”（Special

[1] 美军侦察机2021年也加入通过台湾海峡的行动，这是美军的一个新动作。美国海军P-8A反潜巡逻机分别在2021年6月2日、8月12日和11月29日三次由北向南飞越台湾海峡，第三次接近中国大陆领海基线仅15.91海里，创下了美国军机接近中国近侦察距离的新纪录。

Channel Talks) 和“美台政治军事对话”(US-Taiwan Pol-Mil Dialogue)。2021年9月,美台“特殊管道会谈”在马里兰州安纳波利斯举行,台湾外事部门负责人吴钊燮与“国安会秘书长”顾立雄与会,将美台安全对话提升至“部长级”。“美台政治军事对话”则成为美台“涉外与防务部门共同参与的“司局级”“2+2”对话机制,以强化台湾在“印太战略”中的角色。2021年11月,美国与台当局在华盛顿特区合并举行“美台政治军事对话”和“防务检讨会谈”,将讨论议题从区域安全、两岸关系、军售等扩大到美台联合作战计划、高阶情报或战略情报的分享交流等。美方与会者包括美国防部印太安全事务助理部长拉特纳(Ely Ratner)和美国务院政治军事事务助理国务卿杰西卡·路易斯(Jessica Lewis);台方与会者包括台湾防务部门副负责人柏鸿辉、“国安会副秘书长”徐斯俭和“外交部次长”曾厚仁等。

美国还对台湾的防务提出多项要求:一是要求台湾把军费占GDP比例提高到3%,以便购买更多美国军火;二是希望台湾的后备战力要充足,加紧台军特种作战和“防卫纵深战”即“城镇巷战”训练;三是要求台湾改革征兵制度。其目的是把台湾建成第一岛链的“安全堡垒”。

(三) 发布新版美台官员“互动准则”,签署“建立海上巡逻工作组备忘录”

2021年1月9日,美国时任国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)宣布国务院将立即解除一切内部的对台“自我限制”。这种极端措施不仅反映了美国政府反中反共的本质,也是在回应美国国会的立法要求。4月,拜登政府发布新版《美国政府与台湾对口部门进行互动的准则》,鼓励美台官方接触并提升其层级,允许美国现役军官在台湾公开活动。7月,应台湾防务部门邀请,“美国在台协会”台北办事处军事合作办公室主任葛沛迪上尉根据“互动准则”获得美国国务院批准,在电视节目中通过纪念二战中美国“飞虎队”帮助中国抗日的讲话,进一步表明美国对印太地区局势的解构,并强调了所谓“美台军事合作”的重要性。^[1]这是美国现役军官首度参加台电视节目,也是“美国在台协会”下属美军军官在美台断交后首次以公开身份在台湾活动。

[1] 台湾《联合报》,2021年7月27日。

2021年3月25日，“美国在台协会”与台湾“驻美经济文化代表处”共同签署“设立海巡工作小组备忘录”，目的是“提供美台双方海巡机关沟通、合作及信息交换平台”。合作范围包括：保护海洋资源，减少非法、未报告及不受规范渔业（IUU），海上搜救与海洋环境维护等项目。合作项目包含海上救难互助、海域水文情报交流以及台海巡人员赴美学院受训等。^[1]这是拜登政府上台后美国与台湾签署的第一项正式文件。

2021年8月11日，美国与台湾举行首次“美台海上巡逻工作组”视频会议，就海上执法、打击非法捕鱼活动、海上联合搜救等交换意见。双方同意在未来定期召开此类工作会议，以协调彼此所共同关心的海事问题，借此也可以“加强美台合作应对区域海事挑战的能力”，“能更好展示美台双方的联合行动，促进区域和平稳定”。^[2]拜登总统12月签署的《2022财年国防授权法案》提出，美国海岸警卫队要进一步增强与台湾之间的合作。

三、美台加强军事合作对华负面影响

特朗普和拜登政府的台海政策虚化一个中国政策，是严重干涉中国内政的行为，美国两届政府大力强化美台军事关系，在政治与军事层面促进了美台关系官方化，加强台湾非对称战力，打造美台“准军事联盟”，使台军以武拒统能力得到提升，必将对中美关系及台海地区局势和台湾问题的解决造成严重的负面影响，主要表现在以下方面。

（一）严重干涉中国内政，违背中美三个联合公报精神和在台湾问题上的承诺，实际上是鼓励“台独”分裂势力

美台军事勾连升级违反中美“三个联合公报”和美国政府一个中国政策及“不支持台独”承诺，严重侵犯中国主权和领土完整，性质上是干涉中国内政，违反了联合国宪章宗旨和原则。拜登政府虽然不公开支持“台独”，但却营造“台湾是正常国家”的国际氛围，其实质是鼓励“台独”。

[1]《传美台舰艇联合演训 海巡署低调否认》，载《台北中时电子报》2021年8月11日。

[2]《美台召开海巡工作小组首次会议 强化海事能力》，载《侨报》2021年8月11日。

（二）向蔡英文当局和台独势力发出错误信息，加剧两岸关系紧张，增加了台湾的安全风险

特朗普和拜登政府强化美台军事关系和为美未来军事干预台海做实战准备，拜登政府鼓励台湾对抗大陆的做法和虚化掏空一个中国原则的小动作，是在给蔡英文当局和台独势力撑腰打气，试图使中国永远保持分裂状态，并向蔡英文当局和台独势力发出了错误信息，使他们错误地认为，即使他们搞法理台独，导致大陆忍无可忍实行武统，美国也会派兵援助。这些言行使蔡英文当局和台独势力有恃无恐，有可能继续在“以武拒统”和“倚美谋独”的危险道路上走下去。这不仅使两岸和平统一的难度大大增加，而且加大台海武装冲突的风险。美国纠集部分盟国介入台海，导致台海局势更加紧张。如果台海局势失控，必然会给台湾、卷入台海冲突的国家以及亚太地区带来灾难性影响。

拜登可能的确有这样的想法。如2022年5月23日，拜登在日本回复记者有关“如果中国（大陆）攻击台湾，美国是否会防卫台湾”时回答了“会”，并说“这是我们做过的承诺……我们赞成一个中国政策，并签字确认了这一点，还签署了一些相关协议。但是那种认为可以通过或者是只通过武力来获取（台湾）的想法是不合适的”。许多美国专家认为拜登只不过是不经意间说出了其真实想法。

美国在俄乌冲突中的所作所为使许多台湾民众认清美国并不愿意在军事上与俄罗斯迎头相撞，而只想让乌克兰泽连斯基政府与莫斯科战斗到“最后一个乌克兰人”，从而使乌克兰成为最大受害者。越来越多的台湾民众认为美国在台湾问题上可能也会如此。因此，美国政府提升和强化美台军事关系的这些做法并不会给台湾带来安全，挑战中国的红线只会引发台海冲突，给台湾带来灾难，同时美国在台湾问题上搞政治操弄，试图改变台海现状的做法也必将引火烧身，给美国自身带来祸患。

【收稿日期：2022-03-29】

【修回日期：2022-05-11】

（责任编辑：李万胜）