

拜登政府对台军售政策的变化与动因^[1]

陈艺元

【内容提要】对台军售是美国政府在现有政策框架下向台湾当局展示安全承诺、提高其“固守待援”能力、“对大陆形成威慑”的最直接手段。近年来拜登政府明显加快了对台军售进程，从政策框架、销售形式、沟通机制、对话管道、出售原则等方面对美国的对台军售政策进行了精细化和跨越式调整。美国对台军售政策已从有偿军售走向无偿军援，从全部美制走向联合生产，从二手老旧装备走向美军现役同级武器。受乌克兰危机影响，拜登政府着手进一步增强对台军售的针对性，推动台湾问题“乌克兰化”，企图将台湾打造成“豪猪”，增强民进党当局“以武拒统”的实力和“放手谋独”的底气。拜登政府对台军售政策的不断加强无疑进一步加剧了台海紧张局势，并为中美关系增添了新的复杂变数。

【关键词】美国 台湾 军售 拜登政府

【作者简介】陈艺元，华侨大学华侨华人与区域国别研究院讲师、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 05-0150-23

[1] 本文是华侨大学高层次人才启动项目“新时期美国对台军售研究”（项目编号：22SKBS031）的阶段性成果。

在美国日益强化对华遏制打压、“台独”势力持续挑动台海紧张局势的背景下，美国对台军售政策自特朗普政府以来出现了一系列重要调整 and 变化。拜登政府上台后继续加紧武装台湾，其对台军售政策在前任政府的基础上进一步进行精细化和跨越式调整。尤其是在 2022 年 2 月乌克兰危机爆发后，拜登政府明显加快了对台军售的步伐，其战略目标更加明确，方式手段更加多元。美国调整对台军售政策的目的是维持台湾作为一个“独立政治实体”存在，当前的政策目标是彰显美对台安全承诺，向中国大陆发出“明确威慑信号”，实质是给两岸统一设置新的障碍。

一、拜登政府对台军售政策在关键领域取得突破和跨越式发展

美国对台军售政策在特朗普政府时期开始进行大幅度的调整，不断突破中美三个联合公报的有关精神。拜登政府延续了这种趋势，明确了“以销售不对称武器为主”的原则，并在联合生产武器、以援代售、公开在台湾岛驻军等最为核心敏感的议题上迈出了更大步伐。截至目前，拜登政府已经 11 次宣布对台军售案，并于 2023 年 8 月历史性地启用“外国军事融资计划”向台提供武器援助。

（一）政策框架出现变动

拜登政府上台以来，美国第 117 届国会两院提出了一系列推动对台军售的法案，包括“武装台湾法案”（Arm Taiwan Act）、“台湾威慑法案”（Taiwan Deterrence Act）、“台湾政策法案”（Taiwan Policy Act of 2022）等。虽然这些具有挑衅性的法案后来在该届国会中不了了之，但在美国层出不穷的挺台议案推动下，“台湾增强韧性法案”（Taiwan Enhanced Resilience Act）最终被纳入“2023 财年国防授权法案”（NDAA 2023），使美国加强对台军售、提高美台军事合作水平的立法基础达到历史新高。美国新的第 118 届国会就职不到一年即提出“通过实力促进台湾和平法案”（Taiwan Peace Through Strength Act）、“保护台湾法案”（PROTECT Taiwan Act）等多个法

案，旨在敦促美国政府加快和优先处理对台军售问题，并提出对台军售不再受限于防御性武器^[1]的动议。

在法律框架方面，其一是2021年12月27日拜登总统签署“2022财年国防授权法案”（NDAA 2022），授权美国政府通过军售、工业合作等方式继续支持台湾发展“足够维持自我防卫所需、有战斗力且随时能战的现代化防卫力量”，并将重点放在反舰、反装甲、防空及先进的自动化指挥系统等“不对称防御战略”（asymmetric defense strategy）能力建设上。^[2]其二是2022年12月23日拜登总统签署“2023财年国防授权法案”，其中所包含的“台湾增强韧性法”表明美国对台军售政策发生了重大转变。该法授权美国国务院于2023—2027年5年间每年向台湾提供至多20亿美元的无偿军事援助，这是1979年美台废约撤军后美国首次向台湾提供军援，使美国完成了从对台军售最终走向对台军援的历史性跨越；授权向台湾提供20亿美元的“外国军事融资”（Foreign Military Financing）直接贷款，并要求美国政府新设立一个“外国军事融资”贷款担保机构，以快速跟进台湾的武器采购；授权美国总统为台湾打造“区域应急军备库”（regional contingency stockpile），计划从美国武器库存中提供10亿美元的军事装备储存在台湾，以因应未来可能的军事急需；赋予台湾与菲律宾同等的可优先取得美国“超额防卫物资”的待遇。为加速向台湾交付军备，该法还要求美国国务院与国防部优先并加速处理台湾军购请求，不得以“一揽子出售”为由延迟处理^[3]，此举更进一步夯实了美国对台军售常态化的法律基础。

在政策表述方面，拜登政府在官方文件和讲话中对台湾地位的表述进一步发生变化，为美国继续加强对台军售进行铺垫、清除障碍。出于竞选目的，拜登所属的美国民主党在2020年公布的“政策纲领”中去掉了2016

[1] The House of Representatives, “H.R. 5072 (IH) – Taiwan Peace through Strength Act of 2023,” July 28, 2023, <https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-118hr5072ih>.

[2] 117th Congress, *Public Law 117-81–National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022*, December 21, 2021, <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-117publ81/related>.

[3] The House Armed Services Committee, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023,” December 23, 2022, <https://armedservices.house.gov/ndaa>.

年的“一个中国政策”内容，仅保留“民主党信守对‘与台湾关系法’的承诺”内容。^[1]2021年3月10日，美国国务卿布林肯（Antony Blinken）在出席国会众议院外交事务委员会听证会时公开称呼台湾是“国家”，打破了过去美国政府自我设限的禁忌。^[2]同年5月5日，美国国务院官方网站更新“美台关系清单”，删除了旧版中“台湾是中国一部分”“不支持台独”等表述，新增“基于‘与台湾关系法’、美中三个联合公报和对台‘六项保证’的一个中国政策”等内容^[3]，表明美国政府有意架空“一个中国”原则，摆脱制约美台关系发展的束缚。2021年8月19日，拜登在接受采访时将台湾的地位提升到与北约及日本、韩国等美国最亲密盟友同样的高度。^[4]2022年2月11日，拜登政府公布《美国印太战略》文件，第一次将台湾问题视为一个更广泛的“影响区域稳定的”问题。^[5]同年5月，美国国务院网站更新“美台关系清单”后，明确将台湾定性为“美国在印太地区的关键伙伴”。^[6]美国这些政府和党纲文件对台湾定位表述的变化，在政策层面上赋予台湾“非北约主要盟友”（MNNA）的地位，从具体制度上解除了美国向台湾出售武器的标准限制。

[1] Democratic National Committee, “The 2020 democratic platform,” August 17, 2020, <https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/>.

[2] Hudson Institute, “US Secretary of State Antony Blinken refers to Taiwan as ‘country,’” March 13, 2021, <https://www.hindustantimes.com/world-news/us-secretary-of-state-antony-blinken-refers-to-taiwan-as-country-101615653863889.html>.

[3] 2022年5月28日，美国国务院网站再次更新“美台关系事实清单”内容，恢复美国“不支持台独”、“反对任何一方改变现状”、希望“和平解决两岸分歧”等内容。U.S. Department of State, “U.S. Relations With Taiwan,” May 28, 2022, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-taiwan/>.

[4] “Full transcript of ABC News ‘George Stephanopoulos’ interview with President Joe Biden,” ABC News, August 19, 2021, <https://abcnews.go.com/Politics/full-transcript-abc-news-george-stephanopoulos-interview-president/story?id=79535643>.

[5] White House, *The Indo-Pacific Strategy*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

[6] Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, “U.S. Relations With Taiwan, Fact Sheet,” May 28, 2022, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-taiwan/>.

（二）售武模式做出调整

一是落实常态化模式。特朗普政府时期，美国对台军售放弃了原先将若干销售单打包一次性向台出售的“捆绑式”或“一揽子”销售模式，形成了个案处理、个别审查，即“成熟一单，销售一单”（case by case）的逐案模式，对台军售开始出现“零敲碎打、小步快跑”的局面。拜登政府延续并强化了特朗普政府的这一做法，既大幅简化了美国对台军售流程，又使其对台军售能够及时回应台湾的紧急需求以提高效率。例如，拜登政府在2022年一年之内7次宣布对台军售案，达到平均每两个月一次，频率比特朗普政府时期更加密集。美国对台军售从奥巴马时代的“一揽子审查”走向特朗普和拜登政府时期的“随到随审”，被美台当局视为对台军售终于实现“正常化”。美国政府通过对台军售常态化表达了对台海安全局势恶化的担忧，同时也向中国大陆表明所谓支持台湾提升防卫能力、“反对单方面通过武力或武力威胁改变台海现状”的明确态度。对台军售常态化还表明美国政府正在将台湾视为正常的安全合作伙伴。

二是提高商售比例。20世纪80年代，里根政府主要通过直接商业销售（DCS）向台湾提供武器。进入90年代之后，随着中美关系发生变化，美国对台军售逐步转向以对外军售（FMS）方式为主、直接商业销售为辅。到特朗普和拜登政府时期，美国对台军售政策中直接商业销售的地位获得进一步提高。较之对外军售，直接商业销售是一种更为低调和灵活的销售形式。在此形式下，美国政府不参与交易，而是由军工企业在前台直接与销售对象进行谈判，但军火供应商必须获得美国国务院的出口批准。如果出售的武器包括价值1400万美元以上的重要国防设备，美国国务院必须通知国会，并由国会决定是否颁发出口许可证。^[1]直接商业销售需要客户支付较大比例的预付款，销售数据不易被外界获取，在美台军售中是一个更加隐秘的存在，

[1] The International Studies Association, *The U.S. arms sale mode of 'Direct Commercial Sale' influence on Taiwan Military Industry development*, 2020, P1, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/GSCIS%20Singapore%202015/Archive/64715c6b-270d-457a-8f32-fa602190bad6.pdf>.

不易引发中国大陆的激烈反应。^[1]这意味着美国对台军售模式由此前的“官方销售主导”逐渐转向“官方销售与商业销售并举”，销售的主体也由此前的“官方主导、民间配合”转向“官民同步、民间先行”。2018年，台湾当局通过美国的直接商业销售方式采购的军火数额达10亿美元，超过以美国对外军售方式采购的7.83亿美元。^[2]2022年10月，美国国务院发言人称：“美国通过对外军售和直接商业销售迅速向台湾提供对维持台湾安全至关重要的防御性武器，我们将继续与工业界合作支持这一目标。”^[3]

美国对台直接商业销售有助于扶持台湾发展自身军事工业，提高台湾的武器研发和生产能力。台湾本土军工企业自制和研发武器所需的相关技术主要通过美国直接商业销售的方式获得，尤其是一些短时间难以攻克的技术瓶颈，只能通过美国在直接商业销售模式下转让军事技术来取得突破。2018年4月7日，特朗普政府对台签发“营销核准证”（Marketing License），允许美国公司以直接商业销售模式为台湾潜艇制造提供相关敏感技术和关键零部件，这等于给美国军工企业提供了一个同意其与台湾进行直接谈判的“授权书”。这是台湾宣布“自制潜艇”以来，美国政府首次正式表态在潜艇技术上放宽对台湾的限制，为台湾既定的所谓“潜舰国造”计划打了一剂强心针。拜登政府则通过对外军售与直接商业销售混合管道（hybrid FMS/DCS programs）批准了对台输出包括MK48重型鱼雷、声纳、潜望镜等相关技术装备在内的大量“红区装备”。^[4]从严格意义上讲，这批

[1] The U.S.-Taiwan Business Council and Project 2049 Institute, *Chinese Reactions to Taiwan Arms Sales*, March 2012, P.16, https://project2049.net/documents/2012_chinese_reactions_to_taiwan_arms_sales.pdf.

[2] The International Trade Administration, “Taiwan – Aerospace and Defense,” November 8, 2019, <https://www.export.gov/apex/article2?id=Taiwan-Aerospace-and-Defense>.

[3] Bryant Harris, “US approves \$1.1 billion Taiwan arms sale,” *Defense News*, September 6, 2022, <https://www.defensenews.com/pentagon/2022/09/06/us-approves-11-billion-taiwan-arms-sale/>.

[4] “红区装备”是指自造潜艇中包括的战斗指挥系统、潜望镜、鱼雷、导弹、声纳、噪音监控系统等属于受岛外政府输出管制与高科技管制的产品。台湾当局在岛内尚无研制能力，很难从国际市场获得这些技术的现实条件下，即使拥有完整潜艇建造能力，也将无法达到自制潜艇目标，转引自：《美将提供敏感技术帮台湾造潜艇》，载《环球时报》2018年4月8日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1597137887823984484&wfr=spider&for=pc>。

用于新型潜艇制造的关键科技零部件的商业销售是拜登政府上台后向台湾出售的第一批武器装备。在美国的技术支持下，台湾地区首艘自制潜艇“海鲲”号于2023年9月28日在高雄下水，计划完成海试后于2024年底正式服役。^[1]美国政府通过直接商业销售模式“低调”向台湾转移敏感军事技术，为其实现武装台湾的战略目标提供了助力。

（三）美台联合生产武器装备

美国政府内部对于向台湾提供武器装备的紧急性已形成广泛共识。为逐步将台湾纳入美国的军工供应链，美台军事合作正在从“对台军售”走向助力“台湾制造”和“台湾维修”。

第一，台湾制造。2022年乌克兰危机爆发后，美国将大量武器装备紧急援助乌军，导致对台军售的交付进展明显滞后。据美国国防部测算，2019年7月以来，美国共计向台湾出售了价值约170亿美元的军事装备，但其中多达142亿美元的10余种装备迄今仍未交付，包括M109A6火炮被叫停，“毒刺”防空导弹、“海马斯”火箭炮和“鱼叉”反舰导弹的交付时间延迟至2026—2028年等，这显然是“缓不济急”。而美台联合生产武器装备可为此提供有效解决途径，并达到“一石多鸟”的效果：一是可加快“武装台湾”步伐，确保台湾在大陆形成决战决胜能力前^[2]拥有“可恃战力”；二是可展示美国对台湾的安全承诺，向大陆发出所谓“明确的威慑信号”；三是可诱导台湾进一步增加“国防投入”，提高其“自主防卫”能力。2022年10月19日，日本媒体《日经亚洲》（Nikkei Asia）披露，拜登政府正在考虑与台湾联合生产武器装备，以便“加快台湾急需武器的生产和交付进度，并提高对大陆的威慑力”。^[3]联合生产模式可由美国国防公司提供技术，在

[1] 《台湾首艘自造潜艇原型艇神秘‘下水’台当局又吹上天了？》，中国新闻网，2023年9月28日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2023/09-28/10086319.shtml>。

[2] 美方判断是2027年。

[3] Ryo Nakamura, “U.S. in talks with Taiwan to coproduce American weapons: sources,” *Asia Nikkei*, October 20, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Taiwan-tensions/U.S.-in-talks-with-Taiwan-to-coproduce-American-weapons-sources>.

台湾制造武器，或是在美国运用台湾制造的零组件制造武器。美台商业协会（简称美台商会，USTBC）会长韩儒伯（Rupert Hammond-Chambers）透露，目前双方“尚未确定合作生产武器的品类，但会聚焦提供弹药和导弹技术”。^[1]

第二，台湾维修。美制武器装备在台湾就地维修成为美国对台军售的重要补充。拜登政府通过军售案向台湾提供战斗机、舰艇等武器装备的零部件和相关技术支援，为台湾就地维修及减少零部件损耗创造条件。2020年8月，洛克希德·马丁公司（Lockheed Martin）在台湾成立F-16战斗机亚太维修中心，负责该型战斗机的升级与养护工作，从而将台湾纳入F-16战斗机全球供应链并实现了岛内航空产业的升级。为方便售台武器装备的就地维修，提供相关配件已成为近年来美国对台军售的一项重要内容。2022年6月，拜登政府向台湾出售价值1.2亿美元的海军舰艇零部件及相关技术支援；7月售台价值1.08亿美元的坦克和装甲车零部件及相关技术支援；12月又批准一笔价值3.3亿美元的为台湾扩充军机零部件和相关设备库存的军售案。美国政府还协调“爱国者”导弹制造商洛克希德·马丁公司的技术代表团自2022年10月起长期驻台，以维护台湾采购的导弹系统正常运作。^[2]2022年11月16日，美台就台湾“远程预警雷达系统”的后勤与支援服务签署第三阶段后续维持案，由美方就地负责全系统厂级维修，为期5年零2个月。^[3]

（四）开始出售现役同级装备

台湾在向美国采购高端武器装备方面取得重大突破，从美方获得的不再是过去的“二手货”或过时的“破铜烂铁”，而是最新型或美军现役同级装备。例如，台军已投入使用的AH-64E“阿帕奇”攻击直升机比美国陆军在印太总部责任区内部署的机型更加先进。台军正在对其装备的F-16战

[1]《美研究与台联合生产武器料2024年有具体落实计划》，联合早报网，2022年11月20日，<https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20221120-1335057>。

[2]《台媒：美派爱国者导弹技术团长期驻台》，联合早报网，2022年10月20日，<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20221020-1324658>。

[3]《台美签署长程预警雷达系统合约 由美国提供逾五年后勤与支持服务》，联合早报网，2022年11月17日，<https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20221117-1333993>。

斗机加装“足以让美空军飞行员嫉妒”的新能力。^[1]2022年12月,美国向台湾交付的AGM-88高速反辐射导弹(AGM-88 High-speed anti-Radiation Missile, HARM)是从美军库存中直接抽调的“增程型先进反辐射导弹”,是原售型号的改良型。^[2]因受乌克兰危机影响,美国售台的M109A6“帕拉丁”自行榴弹炮交付延迟,拜登政府敦促台湾当局改购该款武器的最新改进型M109A7。负责安全合作和武器装备出口的美国陆军地区办公室主管官员乌里贝(Erik Uribe)致信台湾当局称,选择M109A7型自行榴弹炮将使台湾的间接火力能力与美国陆军保持一致。^[3]

拜登政府为了保证台湾所购武器能够达到牵制大陆武力解决台湾问题的能力,还对已售出但未交付的装备进行升级并实施售后维护。2022年12月5日,美国国务院知会国会,将对已售台的100枚“爱国者”三型(PAC-3)防空导弹及其配套设施进行升级,价值8.82亿美元。这100枚“爱国者”导弹是2010年奥巴马政府批准的64亿美元一揽子军售案的一部分,至今尚未交付。这批导弹将被升级为增程型导弹(PAC-3 MSE),升级内容包括M903发射器改装套件、导弹模拟训练器及软件升级等,预计将在2025—2026年期间交付。^[4]2023年2月8日,美台签署F-16战斗机升级后维护保养服务合约,以保障台军此型战机升级后的妥善使用与整体战力。^[5]

[1] Drew Thompson, “Winning the Fight Taiwan Cannot Afford to Lose,” INSS, October 2021, <https://www.ndu.edu/News/Article-View/Article/2833332/winning-the-fight-taiwan-cannot-afford-to-lose/>.

[2] 洪哲政:《国防部证实 空军已接装 AGM-88E HARM 高速反辐射飞弹》,联合新闻网,2022年12月7日, <https://udn.com/news/story/10930/6820790?fbclid=IwAR0cA6-dZ5TNmyMRvbl-G1-9HjXV5oBQUYzDfS-uvcQrr52LcWqoThXJj08>.

[3] Lara Seligman, Alexander Ward and Nahal Toosi, “In letters, U.S. tries to reshape Taiwan’s weapons requests,” Politico, May 10, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/05/10/u-s-taiwan-weapons-request-00031507>.

[4] Inder Singh Bisht, “US Proposes Patriot Missile Upgrade for Taiwan: Report,” *The Defense Post*, December 7, 2022, <https://www.thedefensepost.com/2022/12/07/us-patriot-missile-upgrade-Taiwan/>.

[5] 《台美就提升 F-16 战机 签署技术支援服务合约》,联合早报网,2023年2月10日, <https://www.zaobao.com/news/china/story20230210-1361552>.

（五）健全军售沟通机制

一是充分发挥现有防务安全对话平台的作用。美台目前已构建多个防务安全机制性对话平台，包括“美台战略对话”（U.S.-Taiwan Strategic Dialogue，又称“蒙特雷会谈”，Monterey Talks）、“年度防务检讨会谈”（Defense Review Talks，DRT）、“安全合作会谈”（Security Cooperation Talks）、“美台国防工业会议”（US-Taiwan Defense Industry Conference）等。其中，“美台战略对话”和“年度防务检讨会谈”是台湾向美国提出军购需求的重要管道，双方通常会在会谈中讨论台湾的防卫需求问题。“美台战略对话”是美台军政高层固定的战略对话和政策沟通机制，是双方之间最重要的战略对话平台，美方除了借此助台评估其需求外，也支持台湾“军方”有“合理诉求”的军事采购目标。“年度防务检讨会谈”由美国国防部主导并邀请台湾“军方”高层代表赴美与会，针对台湾防务政策发展和军售问题进行政策沟通对话，被双方视为沟通对台军售问题最重要的机制和管道。拜登政府上台后非常重视发挥这些机制在加强对台军售方面的作用，根据形势需要进一步完善对台军售的各项政策和举措。

二是锻造防务产业合作渠道。为了强化与美国军工企业的对接，进一步推动美台防务产业合作，2017年7月，蔡英文当局成立台湾防务产业发展协会，由台湾中信造船集团总裁韩碧祥担任会长，核心目的是为台湾“潜艇自造”寻求美国支持。2022年，该协会已经吸引40多家台湾厂商参加，并与美台商会签署了合作备忘录，形成了机制化合作态势。2023年5月3日，在美台商会组织下，美国海军陆战队退役中将史蒂文·鲁德尔（Steve Rudder）率领由美国25家国防承包商组成的代表团，参加了在台北举办的“美台国防工业论坛”（Taiwan-US Defense Industry Forum），并参访台湾“国防安全研究院”、中山科学研究院、资安公司等单位，还同台湾防务企业开展了交流，其中强化无人机技术合作是双方讨论的重点。这是拜登政府上台以来美国第一次派大型国防工业代表团访问台湾。^[1]

[1] 《美国25家军火商代表团5/2访台 拜会国防部与无人机厂商》，中央社，2022年4月26日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202304260328.aspx>。

三是增设专门军售协调机构。出于加紧武装台湾政策的需要，拜登政府通过增设专司机构以提高对台军售的效率和武器装备交付速度。美国国防部于2022年8月成立了专司推动对外军售的跨部门机构^[1]，被称为“老虎队”（tiger team）。^[2]该机构的目标是减少中间官僚环节，协助简化军售流程，这对提高美台军售沟通和向台湾交付武器的效率具有重要促进作用。为应对“更加紧迫的”形势，美国国务院同年11月成立由负责政治和军事事务的助理国务卿杰西卡·路易斯（Jessica Lewis）领导的对台军售工作组，推动加快台湾已购武器的交付进程。^[3]2023年6月27日，美国国会众议院外交事务委员会主席麦考尔（Mike McCaul）宣布设立一个“老虎队”工作组，推动美国对外军售几个主要领域的现代化进程，以满足美国国家安全以及包括台湾在内的盟友和伙伴的需求。^[4]

二、拜登政府加强对台军售的动因

拜登政府上台以来不断加强对台军售，是多种国际因素的影响相互交

[1] Kathrin Hille and Demetri Sevastopulo, “US accused of undermining Taiwan defenses by focusing on ‘D-day’ scenario,” *Financial Times*, May 17, 2022, <https://www.ft.com/content/dd0a987e-d2d3-4f8c-be65-bf897645dbf0>.

[2] 美国国防部“老虎队”是因外界批评美对海外市场销售武器的过程太慢，为简化对外军售程序而于2022年8月设立的一个工作组，目的是在交付武器的速度与保护武器的技术机密之间取得平衡。该小组由美国国防部负责政策的副部长领导。

[3] Gordon Lubold, Doug Cameron and Nancy A. Youssef, “U.S. Effort to Arm Taiwan Faces New Challenge With Ukraine Conflict,” *The Wall Street Journal*, November 27, 2022, <https://www.wsj.com/articles/u-s-effort-to-arm-taiwan-faces-new-challenge-with-ukraine-conflict-11669559116>.

[4] House Foreign Affairs Committee Majority, “CHM @RepMcCaul announced a Foreign Military Sales (FMS) Technical, Industrial, & Governmental Engagement for Readiness (TIGER) Task Force to modernize U.S. foreign military sales processes to respond to U.S. nat sec needs and those of our partners & allies,” Twitter, June 28, 2023, https://twitter.com/HouseForeignGOP/status/1673758293158666249?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1673758293158666249%7Ctwgr%5E814056a77a0c7c019626fa69cc00d2650b4c343%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.voachinese.com%2Fa%2Fus-house-committee-chair-announced-tiger-task-force-to-speed-up-foreign-military-sales-to-provide-weapons-to-partners-like-taiwan-20230627%2F7155461.html.

织所致。其中，最主要的动因，一是随着中国大陆的快速崛起，美国企图进一步通过“以台制华”策略强化对华遏制打压；二是台湾当局“倚美谋独”导致台海紧张局势加剧，美国对中国大陆“武统”台湾的戒备心理增加，试图强化对大陆的军事威慑；三是乌克兰危机的爆发也刺激美方加快武装台湾的步伐，试图将台湾变为“豪猪”（porcupine）。

（一）遏制中国的战略需要推动拜登政府加强对台军售

拜登政府上台后，迅速确立了“强化战略竞争”的对华政策基调，并从服务于美国利益的宗旨出发调动“全政府”力量阻止“中国超越美国”。2021年3月，白宫发布《临时国家安全战略指南》，将中国定位为“唯一有潜力全方位挑战国际秩序的主要竞争对手”。^[1]同年3月，美国国防部长奥斯汀（Lloyd Austin）将对华竞争定义为美国面临的“步步紧逼的首要挑战”，并表示美国国防部将为此提出作战理念、提高作战实力、制订作战计划，以加强威慑并保持竞争优势。2022年10月出台的拜登政府《国家安全战略》报告将中国确立为美国在21世纪面临的“最重要的地缘政治挑战”。^[2]而在此前的2022年5月，美国国务卿布林肯在美国亚洲协会（Asia Society）举办的活动上发表了对外政策讲话，正式确认拜登政府“投资、协同、竞争”的对华战略方针。^[3]在中美大国竞争加剧的大背景下，拜登政府继承了前任政府加强与台湾关系和加紧武装台湾的政策，其军政要员在各种场合不断重申“美方对台湾的承诺坚如磐石”，“将继续协助台湾保持充分的自卫能力”。^[4]2022年8月，美国国会众议院时任议长佩洛西（Nancy Pelosi）窜

[1] Congressional Research Service, *The Interim National Security Strategic Guidance*, March 29, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11798>.

[2] White House, *National Security Strategy*, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>.

[3] Asia Society, “Secretary Blinken on the Administration’s Policy Toward China,” May 26, 2022, <https://asiasociety.org/policy-institute/events/secretary-blinken-administrations-policy-toward-china>.

[4] 美国驻华大使馆：《中华人民共和国对台湾军事施压威胁地区和平稳定》，2021年1月23日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/prc-military-pressure-against-taiwan-threatens-regional-peace-and-stability-cn/>。

访台湾，显示出美国当局空前的对台支持力度。而美国对台军售作为其能够直接干涉中国内政的手段，成为美对华竞争的一张王牌。

（二）拜登政府企图通过对台军售加强对中国大陆的所谓“军事威慑”

在传统上以政治象征意义为重的美国对台军售政策，在拜登政府上台后更加凸显军事意义。武装台湾、提升台湾的“自我防卫能力”特别是对大陆的所谓“拒止威慑”能力，成为当前美国对台军售政策的出发点。美方评估认为解放军武力夺取台湾岛“迫在眉睫”。美国国防情报局（DIA）2019年1月发表的《2019年度中国军力情报评估报告》称，“中国军方正接近拥有足以攻入台湾的能力”。^[1]2021年3月，即将卸任的美军印太总部司令菲利普·戴维森（Philip Davidson）在国会听证会上称，中国可能在未来6年内夺取台湾，美国执行对台军售有助于维持台湾的防卫能力。^[2]几周后，其接任者约翰·阿奎利诺（John Aquilino）也公开重申了这一观点。^[3]2022年10月，美国时任海军作战部长迈克尔·吉尔迪（Adm. Michael Gilday）耸人听闻地声称，不排除中国大陆武力攻台的“窗口期”将提前到2022年或2023年。^[4]2022年11月，美国国防部发布《中国军力报告》称，解放军在建军百年时将更有能力统一台湾，并列出了可能对台采取的4种军事行动。^[5]2023年1月，美国空军空中机动司令部司令迈克尔·米尼汉（Michael

[1] Defense Intelligence Agency, *2019 China Military Power, Modernizing a Force to Fight and Win*, January 15, 2019, https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/China_Military_Power_FINAL_5MB_20190103.pdf.

[2] Mallory Shelbourne, “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan In ‘Next Six Years’,” USNI News, March 9, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>.

[3] “Chinese threat to Taiwan 'closer to us than most think,' top US admiral says,” CNN, March 23, 2021, <https://www.cnn.com/2021/03/24/asia/indo-pacific-commander-aquilino-hearing-taiwan-intl-hnk-ml/index.html>.

[4] “China’s Accelerated Timeline to Take Taiwan Pushing Navy in the Pacific, Says CNO Gilday,” USNI News, October 19, 2022, <https://news.usni.org/2022/10/19/chinas-accelerated-timeline-to-take-taiwan-pushing-navy-in-the-pacific-says-cno-gilday>.

[5] “2022 Pentagon Report on Chinese Military Development,” USNI News, November 29, 2022, <https://news.usni.org/2022/11/29/2022-pentagon-report-on-chinese-military-development>.

Minihan) 臆测中美最早将于 2025 年在台湾发生冲突, 并敦促麾下部队在 2023 年达到最佳作战准备状态。^[1] 除美军将领多次发出“警告”外, 美国国务卿布林肯、中央情报局局长伯恩斯 (William Joseph Burns) 等拜登政府要员也多次公开表示大陆正在加快武力统一台湾的进程。同时, 美国战略学者也积极鼓噪“北京正在重新考虑武统台湾”。^[2] 由此可见, 美国军政学界已营造出了“台海大战呼之欲出”“山雨欲来风满楼”的舆论势头。

对台军售被美国政府视为在现有政策框架下提高台湾“固守待援”能力最直接、有效的手段。拜登作为中美建交后首位 5 次公开宣称“美军防卫台湾”的美国总统, 其政府对台军售较之前任政府方案更加优化、战略目标更为深远。特朗普曾被称为“全力以赴武装台湾岛”的美国总统, 而拜登政府当下的各项举措则意图将台湾岛打造成一个军械库、“豪猪”。2021 年 6 月, 时任负责亚太事务的美国助理国务卿帮办弗里兹 (Jonathan Fritz) 在美国国会参议院听证会上明确表示, 继续向台湾提供武器是为了增加中国大陆的武统成本。^[3] 2022 年 4 月, 美国国防部长奥斯汀在国会作证时称, 在台湾问题上, 他今后的工作重点将是加快美国对台军售。^[4] 同年 8 月, 白宫国家安全委员会印太事务协调员坎贝尔 (Kurt Campbell) 则辩称,

[1] “Telling the Truth About Possible War Over Taiwan, Gen. Minihan shocks Washington by telling his troops to be ready to fight against China,” *The Wall Street Journal*, January 29, 2023, <https://www.wsj.com/articles/telling-the-truth-about-war-over-taiwan-general-michael-minihan-troops-china-military-power-memo-leak-11675023652>.

[2] Oriana Skylar Mastro, “Oriana Skylar Mastro on Possible Developments in a War over Taiwan, China’s Pacific Influence,” July 18, 2022, <https://www.ccpwatch.org/single-post/expert-voices-oriana-skylar-mastro>.

[3] Subcommittee on East Asia, the Pacific and International Cybersecurity Policy of the Senate Foreign Relations Committee, “Strength Through Partnership: Building the U.S.–Taiwan Relationship,” June 17, 2021, <https://www.foreign.senate.gov/hearings/strength-through-partnership-building-the-us-taiwan-relationship-061721>.

[4] U.S. House Armed Services Committee, “Hearing: Fiscal Year 2023 Defense Budget Request,” April 5, 2022, <https://docs.house.gov/Committee/Calendar/ByEvent.aspx?EventID=114628>.

对台军售将旨在满足应对台湾所面临的、不断变化的安全环境的需要。^[1]

拜登政府不仅延续了特朗普政府的对台军售政策，而且着手进行战略性优化和升级。拜登政府对台军售在数额上虽尚未能匹及特朗普政府 80 亿美元的“史上最大军售案”，但在军售频度和政策力度上更胜一筹。2021 年 4 月，拜登政府执政未满百日就对外公布第一笔对台军售案，较之于特朗普政府在上任半年后才抛出首批对台军售明显更为急促。截至 2023 年 8 月，拜登政府已经 11 次宣布对台军售案，总额 43.37 亿美元。拜登政府对台军售常态化已经发展到不再“谨小慎微”地选择最合适的出售时机，而是仅遵守“基于需求”、成熟一单宣布一单的原则。比如，2022 年 2 月北京冬奥会期间和 11 月巴厘岛中美首脑会谈之后，美国政府均宣布了新的对台军售案，这在历史上较为少见。再如，2022 年 7 月，中美关系因美国国会众议院时任议长佩洛西计划窜台而趋于紧张，而拜登政府却火上浇油，宣布了一项价值 1.08 亿美元的对台军售案。这些情况都显示了拜登政府急于通过对台军售增强所谓“台海军事威慑”的紧迫感。

（三）乌克兰危机对美国对台军售政策产生了深远影响

2022 年乌克兰危机爆发后，美国及其盟友通过持续向乌克兰提供大量武器装备，一定程度上改变了乌克兰与俄罗斯的力量对比，增强了乌克兰“以小博大、以弱抗强”的实力与底气，并在一定程度上达到了牵制俄罗斯精力、消耗其资源的效果，这对美国对台军售政策产生了重要而深远的影响。目前，美正试图将这一模式复制至台海地区，推动台湾问题“乌克兰化”^[2]，并根据对乌军售军援的经验教训反思对台军售存在的突出问题，调整武装台湾

[1] White House, “On-the-Record Press Call by Kurt Campbell, Deputy Assistant to the President and Coordinator for the Indo-Pacific,” August 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/08/12/on-the-record-press-call-by-kurt-campbell-deputy-assistant-to-the-president-and-coordinator-for-the-indo-pacific/>.

[2] John P. Walters, “Winning in Ukraine Is Critically Important for Deterring a War in Taiwan,” The Hudson Institute, April 28, 2023, <https://www.hudson.org/national-security-defense/winning-ukraine-critically-important-deterring-war-taiwan>.

的策略手法，企图以更加经济、快捷、有效的方式夯实台湾“以武拒统护独”的根基，增加大陆对台作战的消耗与代价。

一是促使美国调整对台军售重点。在乌克兰危机中，北约国家慑于俄罗斯的战略威慑，先期以向乌克兰提供便携式防空导弹、反坦克导弹、小型无人机、电子干扰系统、卫星接收终端等轻武器和技术装备为主，此后才根据战况发展逐步放开重型装备交付。而乌克兰正是凭借这些轻武器和技术装备，在基本丧失制空和制海权的情况下，灵活开展不对称作战，给俄罗斯制造了很多麻烦。这使美方认为乌克兰大量采用的“不对称战法”可资台军借鉴使用，并有意帮助台湾通过构造“低成本、大纵深、高密度、强韧性”的防御体系打造“豪猪”岛^[1]，以期在未来战争中最大限度地消耗大陆的军事资源，迟滞大陆的武力攻台行动，为美国及其盟国干预台海危机争取时间、创造战机。另一方面，“不对称战力”也已成为台湾防务战略的重要组成部分。为此，美国考虑优先向台湾提供“高性能不对称装备”。美国助理国务卿杰西卡·路易斯在战略与国际研究中心（CSIS）主办的一次有关乌克兰战争援助的讨论会上表示，“在台湾问题上每个人都在思考的一件事，以及我认为可以从这场战争中吸取的经验是，‘不对称作战’是行之有效的”。^[2]2022年美台举办“蒙特雷会谈”期间，美方提供了一份涵盖反舰导弹、野战防空导弹、障碍阻绝设施等共计20项的“建议采购清单”，并在随后宣布的几笔军售案中清晰体现了“不对称作战”的思路。^[3]同时，美国政府还罕见地拒绝向台湾交付已购但不符合“不对称战力”的军售项目。2022年5月，美国《纽约时报》引述消息人士的话称，拜登政府正在秘密对台湾民进党当局施加压力，促使其只订购华盛顿认为“有助于击退

[1] Yimou Lee, Ann Wang, “Learning from Ukraine, Taiwan shows off its drones as key to ‘asymmetric warfare,’” Reuters, March 15, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/learning-ukraine-taiwan-shows-off-its-drones-key-asymmetric-warfare-2023-03-14/>.

[2] CSIS, “Security Assistance to Ukraine: The State Department’s Role,” July 14, 2022, <https://www.csis.org/analysis/security-assistance-ukraine-state-departments-role>.

[3] 《美借蒙特雷会谈售台‘不对称’武器清单涉及20项武器与系统》，参考消息网，2022年6月21日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/tw/20220621/2483224.shtml>。

中国大陆进攻”的美国武器系统，即“不对称作战”武器装备。^[1]截至目前，拜登政府已经取消了3个不符合“不对称作战”的军售项目，即MH-60R“海鹰”反潜直升机、E-2D“高级鹰眼”预警机和M109A6自行榴弹炮。美国国务院负责地区安全事务的助理国务卿帮办米拉·雷斯尼克(Mira Resnick)于2022年3月更是明确告知美国防工业高管，希望台湾专注于反舰、防空和导弹防御、指挥和通信、情报监视和侦察以及预警等能力。^[2]

二是刺激美国加快对台军售进程。乌克兰危机爆发之初，由于俄罗斯猝然发起作战行动，导致美国等西方国家在开战之初无法及时提供武器装备援助，使乌克兰在作战中一度陷入困境。美国军政高层研判，台海局势同样存在高度不确定性。2022年5月，美国国家情报总监埃海恩斯(Avril Haines)在国会参议院军事委员会的听证会上宣称，从现在到2030年，台湾“面临的威胁是严重的”，大陆随时可能“误判形势”，趁美国反应不及时以迅雷不及掩耳之势发起闪电战，一举夺控台湾岛。^[3]而相关评估认为，当下美国对台军售进程明显滞后，不仅台军防御作战急需的大量装备未获批准，就连已宣布售台的武器也大量积压、延迟交付，甚至台湾于2015年订购的208枚“标枪”反坦克武器和215枚“毒刺”防空导弹至今仍未运抵台湾。^[4]2022

[1] 黄安伟、AMY QIN:《美国敦促台湾订购更有助于击退中国入侵的武器》，《纽约时报》中文网，2022年5月9日，<https://cn.nytimes.com/usa/20220509/china-taiwan-weapons/>。

[2] “US accused of undermining Taiwan defences by focusing on ‘D-day’ scenario,” *Financial Times*, May 17, 2022, <https://www.ft.com/content/dd0a987e-d2d3-4f8c-be65-bf897645dbf0>.

[3] Katie Bo Lillis, Michael Conte, Jennifer Hansler and Veronica Stracqualursi, “US intelligence officials warn China is ‘working hard’ to be able to take over Taiwan militarily,” CNN, May 10, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/05/10/politics/avril-haines-china-taiwan/index.html>.

[4] 《华尔街日报》2022年11月28日披露，目前美国与台当局已经签约但尚未交付的武器装备总额达到187亿美元，转引自 Gordon Lubold, Doug Cameron and Nancy A. Youssef, “U.S. Effort to Arm Taiwan Faces New Challenge With Ukraine Conflict,” *Wall Street Journal*, November 27, 2022, <https://www.wsj.com/articles/u-s-effort-to-arm-taiwan-faces-new-challenge-with-ukraine-conflict-11669559116>。

年 11 月，美国国会下属的“美中经济与安全评估委员会”向国会提交的年度报告指出，美国持续向乌克兰提供武器装备，导致美国对台军售交付延迟的状况不断恶化。^[1]为此，拜登政府决意在保证对乌军援的同时，采取“平衡性措施”（A Balancing Act）^[2]，全力以赴加快对台军售频率，2022 年内已陆续宣布 7 笔对台军售案，远超 2021 年的 1 笔。2022 年 4 月，美国时任常务副国务卿舍曼 (Wendy Sherman) 在国会作证时透露，美国国务院正与国防部合作，对整体国防贸易事宜进行评估，以发现在哪些方面可以提高效率并更快地将军事物资送抵台湾。

三是推动美国改进对台军售规划。乌克兰危机表明，现代战争对武器弹药的消耗呈指数级增长，美国及其盟友开足马力生产武器弹药援乌仍“缓不济急”，美国国防部官员甚至公开抱怨“美军自身的武器弹药存量已低到令人不安”。^[3]美国战略界普遍认为，地理上孤悬海外的台湾，战时必将遭到解放军全面封锁，外援武器弹药届时会无法及时运达，在大陆饱和攻击下，台军现有防空制海导弹及其他弹药可能“在几天内即消耗殆尽”，从而“陷入绝境”。为此，美国国会众议院于 2022 年 9 月推出“加速军备转让台湾法案” (Accelerating Arms Transfers to Taiwan Act)，要求美国政府加快对台军售进程，并“授权美国国防部在台湾设置一个战争储备库存”。^[4]美国还

[1] U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2022 Annual Report to Congress*, November 15, 2022, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-11/Opening_Statement_Chairman_Alex_Wong_2022.pdf.

[2] Tim Hains, “WH’s John Kirby: ‘It’s A Balancing Act’ To Supply Both Ukraine And Taiwan With The Defensive Weapons They Need,” Real Clear Politics, November 28, 2022, https://www.realclearpolitics.com/video/2022/11/28/whs_john_kirby_its_a_balancing_act_to_supply_both_ukraine_and_taiwan_with_the_defensive_weapons_they_need.html.

[3] Gordon Lubold, Nancy A. Youssef and Ben Kesling, “Ukraine War Is Depleting U.S. Ammunition Stockpiles, Sparking Pentagon Concern,” *The Wall Street Journal*, August 29, 2022, <https://www.wsj.com/articles/ukraine-war-depleting-u-s-ammunition-stockpiles-sparking-pentagon-concern-11661792188>.

[4] 117th Congress (2021–2022), “H.R.8842 – Accelerating Arms Transfers to Taiwan Act,” September 15, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/8842?s=1&r=15>.

调整了“大包大揽”的军售策略，经与台湾当局先期磋商，考虑充分利用台湾较强的军工基础，推进美台联合生产武器装备，缩短售台武器弹药的交付进程，提高战时台方自给自足的能力。此外，美国还鼓励台湾效仿乌克兰通过制造低成本装备以获得灵活的防御工具。2023年3月，台湾当局对外公布了包括自杀式无人机在内的多款攻击性无人机本土化产品。^[1]

三、美国对台军售的未来走向

在武装台湾、提升台湾的“自我防卫能力”以威慑大陆的政策指导下，拜登政府借鉴乌克兰危机的经验教训，对美国对台军售政策进行了大幅调整。美国对台军售正在逐步形成高效、“小而精”、不对称、以援代售等基本态势。

（一）军售武器装备由高价大型转向低廉小型

当前，美国军政当局通过借鉴乌克兰危机经验教训，已坚定台军开展“不对称作战”的思路，认为售台大型装备“战时将成为解放军精确打击的重点目标，战场存活率过低”，而“数量众多、价格低廉、机动性强的小型装备更符合台湾岛防御需求”。为此，拜登政府前期已暂停或取消了向台湾出售MH-60R反潜直升机、E-2D预警指挥机、M109A6自行火炮等计划，将转而优先提供“不对称装备”。2022年4月，美国国务卿布林肯在美国国会参议院外交关系委员会作证时强调，美方将坚决确保台湾有不对称作战能力，以使其能够“自我防卫”。^[2]美国海军军事学院（又称美国海军战争学院）中国海事研究所发表报告，建议美国尽快售台弹道导

[1]《台中科院展多款无人机‘台版弹簧刀’巡飞弹首亮相》，侨报网，2023年3月14日，<https://www.uschinapress.com/static/content/SH/2023-03-14/1085337663999328256.html>。

[2]“Secretary of State Antony Blinken testified before the House Foreign Affairs Committee on the departments’ fiscal year 2022 budget request and foreign policy priorities,” C-SPAN, June 7, 2021, <https://www.c-span.org/video/?512281-1/secretary-blinken-testifies-house-foreign-affairs-committee-2022-budget>.

弹防御、防空、海上拒止、海岸拒止、水雷战、信息战、民防和关键基础设施防护等 8 类装备。^[1] 美国卡托研究所（Cato Institute）防务政策项目主任埃里克·戈麦斯（Eric Gomez）亦披露，美国向台湾当局反复强调“在面对规模更大、能力更先进的军队时，作为弱势一方应重点思考如何以较低成本购买数量足够多的武器来改变被动局面”。^[2] 包括戈麦斯在内的一批美国防务专家认为，台军与其追求战斗机和军舰等昂贵的传统武器系统，不如专注于更便宜、机动性更高以及更难被全部摧毁的武器。

（二）军售内容由提供武器装备硬件为主转向软硬并重

拜登政府上台以来，对台军售出现“由硬向软”的微妙变化。2022 年宣布的 7 笔军售案中仅有为数不多的实体装备，却涉及大量系统升级、维护保养、技术支援、训练指导等内容，表明美国正在致力于改变过去“重硬件、轻软件”的做法，通过“软硬并重”全面提升台军装备运用、维护与训练水平。美方的如意算盘是，此举既可降低对台军售的敏感性，更能成为台军战力的“倍增器”。鉴于这一做法“收效较好”，今后美国很可能会继续按照这一模式，坚持以实际效果为导向，采取更加务实的做法，售装备、打补丁、卖服务、强训练等多措并举、齐头并进，力图增强美制武器在台形成战力的效率和效益。

（三）军售模式由打包出售转向按需随审随批

长期以来，美国对台军售倾向于“集中审查、打包出售”模式，即根据一段时间两岸军力的变化和台军战力的弱点，向台湾一揽子批量提供武器装备，军售项目间隔时间较长、品类较多、金额较高。但近年来，随着

[1] Lonnie D. Henley, “Civilian Shipping and Maritime Militia: The Logistics Backbone of a Taiwan Invasion,” May 18, 2022, <https://www.andrewerickson.com/2022/05/cmsi-china-maritime-report-21-civilian-shipping-and-maritime-militia-the-logistics-backbone-of-a-taiwan-invasion/>.

[2] 《拜登政府对台军售政策调整？强调‘不对称战力’引发争议》，VOA，2022 年 5 月 18 日，<https://www.voachinese.com/a/us-tries-to-reshape-taiwans-weapons-requests-20220518/6578589.html>。

美方对台海军力消长的日益焦虑，其对台军售渐趋频繁，尤其是拜登上台后更是大幅提速，“小步快跑”特征日益明显。据统计，奥巴马在任8年仅宣布3笔军售案，总金额为140亿美元；特朗普执政4年共宣布11笔军售案，总金额为183亿美元；而拜登执政前2年已宣布8笔军售案，单笔金额最少不足1亿美元、最高略超10亿美元。采取“按需供给、快审快批”模式，进一步增强对台军售的频率和灵活性，无疑更利于第一时间为台军提供相应的武器装备及配套服务，及时补强台军“战力空隙”，更好地满足台湾防御作战的需求，从而使这一模式得到不断巩固和加强。

（四）军售原则由军售主导转向军售军援并重

在乌克兰危机中，美国虽为乌克兰提供了数十亿美元的军援，但在避免自身直接参战造成人员重大伤亡的情况下严重消耗了俄罗斯，在战略上“获利巨大”。为强化“以台制华”效能，美国亦有意在对台军售的基础上加大对台军援力度。美国计划通过类似援助乌克兰的方式，使用“总统拨款权”（Presidential Drawdown Authority）推进向台湾提供武器装备援助。在“2023财年国防授权法案”中，美国通过法律的形式确立了未来5年（2023—2027年）通过国务院“外国军事融资”计划向台湾提供总额100亿美元的无偿军援及最高20亿美元的军购贷款（还款期限为12年）用于增加采购急需装备，同时还授权总统动用“总统拨款权”每年从国防部库存中挪用最高10亿美元的防卫物资或服务援助台湾。^[1]2023年7月28日，拜登政府首次动用“总统拨款权”向台湾提供了3.45亿美元的军事援助，紧接着在8月30日又首次批准通过“外国军事融资”计划向台湾转让一笔价值8000万美元的军事装备。9月13日，美国《华尔街日报》披露，拜登政府已经通知国会，计划将一笔5500万美元的“对外军事融资”转给台湾，用于采购空中和海岸防御系统、无人机、弹道导弹和网络防御装备等，此

[1] U.S. House Armed Services Committee, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023,” December 23, 2022, <https://armedservices.house.gov/ndaa>.

外还可能协助提供防护装备、小中重型武器系统、战术通讯设备和弹药等。^[1]拜登政府此番操作是在迫于国内军工产能所限，无法按约向台湾交付所购武器装备的窘境下，为了达到迅速武装台湾和“威慑”大陆的战略目标，在美国现有政策框架下从美国库存武器中向台湾及时提供武器支持。这表明，美国政府正在从算“经济账”转向算“政治账”，变高价售台武器为无偿供台部分武器，通过军售与军援相结合，在短时间内增强台军的拒统战力，企图给两岸统一制造新的障碍，并在未来战争中将两岸拖入一场旷日持久的消耗战。

结 语

在美国名为加强对华竞争、实为加强对华遏制打压的大背景下，特别是针对所谓“日益迫近的大陆攻台”情形，拜登政府打着历届美国政府所惯用的“依据‘与台湾关系法’助台提升防卫能力”的幌子，明显加快了对台军售步伐，并且在对台军售政策框架、军售形式、军售内容等方面都进行了较大幅度的调整，以期帮助台湾提升针对大陆的“拒止威慑”能力。乌克兰危机的爆发又成为拜登政府进一步调整对台军售政策的助推剂，促使其更加注重提升台湾的“非对称战力”，以尽力“慑阻大陆对台动武”。在可预见的未来，美国的对台军售将呈不断加强的态势，在名目花样上也可能会不断翻新。

还需要看到，尽管拜登政府一再宣称“无意与中国发生军事冲突”，但其出于遏华弱华、维护霸权的战略需要，力图通过强化对台军售和美台军事合作等方式，将台湾打造成另一个乌克兰，这显然包藏着在台海真正爆发冲突时让台湾成为“代理人”式的炮灰和刺痛大陆的“豪猪”之祸心，

[1] Vivian Salama, “U.S. to Shift Millions in Military Aid From Egypt to Taiwan,” *The Wall Street Journal*, September 13, 2023, <https://www.wsj.com/politics/policy/u-s-to-shift-millions-in-military-aid-from-egypt-to-taiwan-a416c2e0>.

也不能排除美国希冀台湾“通过非对称作战固守等待美军介入”的可能性。

必须指出的是，美国持续加强对台军售，严重违反一个中国原则和中美三个联合公报精神，严重损害中国主权和安全利益，是向“台独”分裂势力发出的严重错误信号，对台海和平稳定造成严重危害。对台军售不停止、美台勾连不停步、利用台湾问题干涉中国内政不停手，势必给中美关系的稳定带来严重障碍，甚至导致中美严重对抗和冲突。如此，美国所谓的“给中美关系加装护栏”将始终是一句空话。

【收稿日期：2023-08-10】

【修回日期：2023-10-14】

（责任编辑：李万胜）