

从特朗普到拜登： 美国太空政策的延续与变化

■ 孔敏 韩春阳 李榕（北京卫星导航中心）

1 引言

太空领域一直是大国博弈、战略竞争的制高点。近年来，美国加速推进太空军事化，明确中俄与美在太空形成大国竞争格局，太空司令部（USSPACECOM）和天军（USSF）相继成立。美国强调世界重回大国竞争时代，太空已成为战场。在此背景下，本文研究了特朗普政府和拜登政府的太空

政策，分析了二者的延续与变化。

2 特朗普政府的太空政策

特朗普政府一贯推崇确保美国在太空领域的领导地位，维持以实力求和平的太空军事霸权。特朗普政府发布了一系列太空领域相关的官方战略文件与指令，用以推动美太空战略和军事力量调整。

特朗普政府太空领域相关的官方战略文件与指令

文件名称	发布机构	时间	主要内容
航天政策1号令（SPD - 1）	美国白宫	2017-12	重振美国的载人太空探索计划
国家安全战略		2017-12	视太空为优先领域，核心利益为自由进出太空及行动
国家防务战略		2018-01	优先发展弹性、重建和作战能力，确保美军太空能力
国家太空战略		2018-03	维持美国在太空领域竞争力，确保美国太空领导地位
太空作战条令	美国参联会（JSC）	2018-04	明确太空作为联合作战域，确立太空联合作战域概念
航天政策2号令（SPD - 2）	美国白宫	2018-05	简化对太空商业化利用的监管
航天政策3号令（SPD - 3）		2018-06	国家太空交通管理政策
航天政策4号令（SPD - 4）		2019-02	建立美国天军

续表

文件名称	发布机构	时间	主要内容
航天政策 5 号令 (SPD - 5)	美国白宫	2020-09	太空系统网络安全原则
航天政策 6 号令 (SPD - 6)		2020-12	国家空间核动力和推进战略
天军战略概要	美国国防部 (DoD)	2019-03	天军作用、任务、职能、权限、组织结构、五年计划
天军卫星通信愿景	美国天军	2020-02	明确美军未来卫星通信体系建设方向, 构建美军一体化卫星通信体系
国防太空战略概要	美国国防部	2020-06	国防太空战略的三大战略目标和未来四大战略途径
太空力量	美国天军	2020-08	美国天军顶层条令, 明确天军的基本职责、核心能力、指导原则
太空作战部长规划指南		2020-11	确立天军建设与使用的框架基础、优先事项
国家太空政策	美国白宫	2020-12	太空行动应遵循的原则及美国在民用太空、商业增长和国家安全方面的目标
航天政策 7 号令 (SPD - 7)		2021-01	美国天基定位、导航与授时 (PNT) 政策

坚持太空领域优先原则

2017 年 6 月, 特朗普总统正式宣布重建美国国家航天委员会 (NSC), 意图通过加强对军民商三类航天活动的规划协调, 把太空开发与国家安全统一起来, 谋求太空领域的绝对优势。2017 年 12 月颁布的《美国国家安全战略》, 作为顶层国家级政策文件, 以美国优先为核心指导思想, 对太空发展提供政策指导与战略规划, 批准了以太空军事化为核心的国家安全战略, 明确表示要确保美国在太空的领导地位和行动自由, 要求重塑美国军力, 优先发展太空等领域的能力; 提出综合利用各种力量促进太空商业化, 加强军民商太空领域合作, 增强太空体系结构弹性; 强调保护美国太空重要利益, 对于“以美国核心太空资产为目标的、直接影响美国核心利益”的任何有害干扰或攻击, 将在选定的时间地点进行审慎还击。

提出太空战略四大支柱

2018 年 3 月颁布的《国家太空战略》强调以实力维持太空和平, 确保美国太空自由行动, 并加强太空活动的安全性、稳定性和可持续性。美国将在太空疆域中慑止、反制和击退对美国及其盟国的国家利益怀有敌意的威胁, 推动美国政府采取措施保持太空疆域的领导地位, 并与私营机构和盟友紧密合作。新版太空战略四大基本支柱包括: ① 增强太空体系结构的弹性: 加速太空体系架构转型, 增强弹性、防御和受损设施重建能力; ② 强化威慑手段和作战手段: 阻止潜在敌人将冲突扩展到太空, 如威慑失败, 则对敌人恶意威胁予以反击; ③ 改进基础能力、结构和流程: 改进态势感知、情报和采办流程, 确保有效的太空行动; ④ 创造有利的国内国际环境: 简化监管框架、政策与流程, 开展双边与多边合作, 分担责任, 共同应对威胁。

确立太空领域七大政策

2017年12月至2021年1月，美国先后颁布“航天政策1-7号令”：①重振美国的载人太空探索计划，指示美国国家航空航天局（NASA）广泛联合商业和国际力量实施载人重返月球；②赋予商业部（DoC）管理商业太空活动的更多权力，简化商业太空监管、提升管理效率；③明确太空交通管理原则、目的、指导方针，明确政府国防部、商业部、美国国家航空航天局等各部门的职责；④指令国防部启动组建天军立法程序，明确一级太空司令部职能；⑤提出将网络安全集成到开发的所有阶段，并确保完整的生命周期网络安全对于空间系统至关重要；⑥坚持安全性、可持续性的原则，研发、利用太空核动力与推进系统，制定发展路线图；⑦为美国天基 PNT 计划和活动制定行动指南，同时必须防止敌国利用其来对付美国。

明确太空力量发展规划

与历届美国政府强调“和平利用太空”不同的是，特朗普版太空战略从制度高度将太空作战这一命题贯穿于军队建设中，并从国家安全的高度强调了太空这一新型作战领域的绝对重要性。美将中俄

锁定为新时期大国竞争主要对手，强调太空成为战场，成立天军是特朗普政府太空战略的关键举措。美军太空力量长期由职能司令部统一运用，处于后台支援地位。特朗普政府执政后，美军认为大国竞争时代“下一次重大冲突可能围绕太空领域展开”，太空力量加速从支援联合作战转向兼具作战与支援功能，以期在所有疆域实现迅速和持续的太空攻防作战和联合行动。新组建的天军在资源配置、调用方面实现精兵简政的目标，避免了由空军指挥太空力量所造成的结构臃肿问题，使得整个指挥结构更加扁平化、透明化。天军的建立和国家制度的保障，使得美国太空建设逐步走上了快车道。

3 拜登政府的太空政策

与特朗普一样，拜登也对太空怀有浓厚的兴趣。自2021年1月宣誓就职以来，拜登先后对“阿尔忒弥斯”（Artemis）计划、美国天军、美国国家航天委员会等特朗普政府的太空战略遗产一一表态支持。其上任后，拜登政府发布了一系列美太空相关的官方战略文件与指令。

拜登政府太空相关的官方战略文件与指令（截至2023年5月）

文件名称	发布机构	时间	主要内容
司令官战略愿景	美国天军	2021-01	明确美国太空司令部的使命、愿景和5项关键任务
国家安全战略临时指南	美国白宫	2021-03	美国将探索和利用外层空间，同时确保太空安全和稳定
天军数字化军种愿景	美国天军	2021-05	建立一支互联的、创新的、以数字为主导的部队
美国太空优先事项框架	美国白宫	2021-12	概述美国太空政策两类共9项优先事项
太空部队作战支援计划	美国天军	2021-12	提出美国太空部队组织、训练和装备等多方面措施
国防战略	美国白宫	2022-03	综合运用美国国家力量及盟友优势，形成针对潜在对手的综合威慑，其中包含太空作战能力
太空司令部商业整合战略	美国天军	2022-04	概述战略目标、方向和商业融合时优先考虑的技术领域

续表

文件名称	发布机构	时间	主要内容
太空战略审视	美国国防部	2022-07	为政府太空政策提供信息，指导正确组合攻防能力
国防部指令 DODD3100.10 太空政策		2022-08	明确太空是国家军事力量优先域，调整和细化国防部范围内相关政策条款
国家安全战略	美国白宫	2022-10	将海洋、天空和外太空战略一并整合、单独罗列，实现地区战略从传统平面向立体视角的转变
太空外交战略框架	美国国务院	2023-05	推行美太空外交政策，运用美太空活动推进外交目标，加强美外交系统开展太空外交活动的的能力

阐明太空领域优先事项

2021年1月拜登上任伊始，天军发布《司令官战略愿景》，分析了美国当前面对的主要太空威胁，并提出了夺取制天权的具体举措。2021年12月，美国白宫发布《美国太空优先事项框架》，指出美国将继续保持在太空探索、前沿技术、商业航天等领域的领先优势。优先事项分为两大类：①维持稳健和负责责任的美国航天事业，包括在太空探索和科学方面继续保持领先地位；推进支持气候变化行动的天基对地观测能力开发和使用；营造政策和监管环境，促进商业航天领域蓬勃发展；保护天基关键基础设施；捍卫国家利益免受太空对抗威胁；利用太空计划投资下一代等。②为今世后代保留太空，包括带头加强太空活动全球治理，与国际社会共同维护并加强以规则为基础的国际太空秩序；加强太空态势感知共享和太空交通协调；优先考虑太空可持续性和行星保护等。

推动商业太空军事运用

拜登政府更加重视太空安全，升级换代老旧系统，新建更具弹性的太空体系。2022年4月，美国天军推出《太空司令部商业整合战略》，将商业航天与军事应用捆绑，以商业航天推动军事应用，商业航天平时抢占航天市场、巩固航天发射大国地位，战时应用于军事目标。天军司令部利用商业卫星的太空域

感知能力，能够近乎实时了解太空领域动态，包括潜在在威胁。商业卫星图像在俄乌冲突中的作用，已经证实了商业公司能够为太空司令部提供军事情报，有助于增强和补充天军作战能力。美国天军瞄准制定一个基本框架，主要通过3种方式实现太空商业整合战略：①聚焦特定系统需求，在指挥控制战斗管理、信息技术、太空控制系统和卫星通信等领域加速采办；②侧重通过租赁或长期合同，获取太空态势感知、卫星通信带宽、遥感、防御性太空控制等服务；③以更具关系性而非纯粹交易方式，尽早与行业合作，引入专业知识。

确立太空力量优先地位

拜登政府继续在太空议题上发力，将太空作为大国竞争的新领域与新边疆。2022年8月，美国国防部发布新版《太空政策》文件，将太空视为“美国国家军事力量的优先领域”，提升美太空军事能力以抵御敌对行为，并正式通过了太空安全行动规则。呼吁要扩大与盟友的军事合作，共同推动“负责任外空行为准则”，为美国及其盟友提供持久的战略优势。要求美国天军应在太空中、往返和穿越太空时，考虑他国，并以专业的方式行事；限制产生长期存在的太空碎片；避免产生有害干扰；保持安全分类和安全轨迹；并保持沟通、告知功能，以增强太空安全性和稳定性。

美国天军应同时具备作战和作战支援功能，以实现迅速和持续的太空攻防行动，其优先任务是“为了国家利益从太空中、在太空中、向太空中投射军事力量”。

强化太空军事同盟体系

拜登政府力推重返美国多边主义，积极强化军事同盟体系。一方面积极派防长外访，重申美安全承诺，另一方面频繁与盟友举行联演联训，增强美盟部队互操作性，特别是在俄乌冲突助力下，美军事同盟体系得到拓展和强化，军事合作持续深入推进。2022年2月，美、澳、加、英、德、法、新西兰七国盟友共同发布《联合太空作战愿景 2031》，寻求和准备适用的国际法保护、防御敌对太空活动，为美国和盟友共同开展太空军事行动奠定了基础。美国积极将原有军事同盟向太空领域扩展，北约和“五眼联盟”已经明确将太空拓展为集体防御领域，日本、韩国也在积极加入美国太空军事同盟。同时，美国积极利用商业卫星出口和遥感卫星数据服务，寻求与发展中国家建立更紧密的利益关系，换取他们对美方发起的相关国际规则议案的支持，以推行“美制”太空规则。

4 从特朗普到拜登，太空政策的延续与变化

竭力谋求太空霸权的本质未变

特朗普政府和拜登政府相继发布的一系列太空战略性文件，宣布进入大国竞争时代，对太空的发展提供政策指导与战略规划，持续构建天地一体战略防御和打击能力体系，全方位战略施压竞争对手。可以说，从特朗普政府到拜登政府，其太空战略政策内涵没有变，都在强调太空领域美国优先的指导思想，都秉承太空军事化为核心的国家安全战略，都是确保美国进入和利用太空的绝对自由，慑止对手对美国太空资产利用及太空活动的威胁，力图在冲突中能够阻止

对手利用太空，提升军事能力。从特朗普到拜登，太空政策的本质始终是谋取太空霸权，是对外空和平与安全的重大挑战，是对和平利用外空国际共识的公然践踏。

积极加速太空军事化的步伐未变

特朗普政府明确将太空军事化，“太空成为作战疆域”在美国已经达成共识。在军事建设上，特朗普任内美军持续推进军队转型，加大在太空新领域投入，重新设立国家航天委员会，并组建美国天军、太空司令部和航天发展局（SDA）。拜登政府在推动太空军事化方面继承了特朗普政府时期的举措，拜登一上任，不仅保留了特朗普创建的天军，还进一步完善太空军力建制，设立负责太空攻防系统研发和采购的太空系统司令部（SSC），以及负责战术、条令研发和作战训练的太空训练和战备司令部，同时升级换代老旧系统，新建更具弹性、韧性、更抗毁的太空体系。拜登政府白宫发布的《美国太空优先事项框架》更是力求美国太空行动合法化，利用现行规则，主导有益于美国太空军事霸权的规则制定过程。

持续推动军民商联合的举措未变

特朗普政府向来重视太空领域的商业化发展，认为发展商业航天为提升美国太空军事能力带来机会，强调要重视军事航天、商业航天和民用航天之间充满活力的、合作性的互动并加强三者合作；利用商业太空技术创新，加速航天装备采办，推进美国军事航天技术发展。拜登政府持续促进私营太空公司与天军深度融合，为私营企业参加天军建设提供更多支持。美国将与商业航天工业和其他非政府航天开发商和运营商合作，改善航天系统网络安全，确保高效频谱接入，加强美国航天工业基础供应链弹性；美国阐明政府和私营部门的角色和责任，其法规必须为非政府太空活动的授权和持续监督提供明确性和确定性；美国将与盟友合作，更新和协调太空政策、法规、出口管制和其他管理全球商业活动的措施。

特朗普单边主义，拜登团结盟国

尽管特朗普政府也强调与盟友合作，但其前提是强调以美国为中心，试图将其自身的太空管理办法、商业太空服务与能力等施加于盟友，从而保持其在太空的霸主地位，其实质仍是美国优先的单边主义。拜登政府上台后，将太空外交摆在了重要位置，提出与盟友和伙伴合作，在国际上创造自由和公平的市场竞争。拜登政府与盟国广泛开展军事太空领域合作，将盟国纳入太空军事行动的规划、训练、演习等活动，建立太空军事联盟；与盟友在太空探索、科学技术相关领域开展合作研究、开发和采办活动，打造太空利益共同体，使得美国的军事同盟延伸到了空间领域，凸显美国谋求抢占国际太空治理领导权的野心。

特朗普缺大局观，拜登通盘考虑

特朗普缺乏长远策略所需要的大局观念，重点关注眼前得失。特朗普与美国诸多行业之间存在明显分歧，在任四年间，一直试图将政府机构政治化，接连退出了 13 个国际组织、协议和条约，包括巴黎气候协定、伊朗核协议、开放天空条约等。一旦美国利益受到某个组织干预，就要退出，这引起了国际社会和许多盟国的不满。拜登政府注重全局态势和可持续发展，优先考虑维持稳健和负责任的航天事业，明确将保持太空探索和太空科学方面的领导地位；将推进支持气候变化行动的天基对地观测能力的开发和使用；投资科学、技术、工程与数学 (STEM) 教育，利用太空计划培养美国下一代；明确表示美国将在负责任、和平和可持续的探索和利用外太空方面发挥领导作用。

参考文献

- [1] Trump Administration.National security strategy of the United States of America[EB/OL].(2017-12-18).<http://www.whitehouse.gov>.
- [2] Trump Administration.National space strategy of the United States of America[EB/OL].(2018-03-23).<http://www.whitehouse.gov>.
- [3] The White House.Text of space policy directive 1[EB/OL].(2017-12-11).<http://www.whitehouse.gov>.
- [4] The White House.Text of space policy directive 2[EB/OL].(2018-05-24).<http://www.whitehouse.gov>.
- [5] The White House.Text of space policy directive 3[EB/OL].(2018-06-18).<http://www.whitehouse.gov>.
- [6] The White House.Text of space policy directive 4[EB/OL].(2019-02-19).<http://www.whitehouse.gov>.
- [7] The White House.Text of space policy directive 5[EB/OL].(2020-09-04).<http://www.whitehouse.gov>.
- [8] The White House.Text of space policy directive 6[EB/OL].(2020-12-16).<http://www.whitehouse.gov>.
- [9] The White House.Text of space policy directive 7[EB/OL].(2021-01-19).<http://www.whitehouse.gov>.
- [10] James Dickinson.Commander's strategic vision[EB/OL].(2021-01-29).<http://www.afspc.af.mil>.
- [11] Biden Administration.United States space priorities framework[EB/OL].(2021-12-01).<http://www.whitehouse.gov>.
- [12] James Dickinson.Spacecom commercial integration strategy[EB/OL].(2022-04-06).<http://www.afspc.af.mil>.
- [13] Trump Administration. National space policy of the United States of America[EB/OL].(2020-12-09).<http://www.whitehouse.gov>.
- [14] LIU Z X,DU H S,WEI J W.Interpretation and analysis of the US space priority framework[J].China Aerospace,2022(9):42-45.