

## 四、臺美軍售案對兩岸軍力之影響

國防大學中共軍事事務研究所副教授董慧明

- 在當前的國際現勢影響下，兩岸關係議題應該融入世界安全格局方能窺得全面，臺灣軍事戰略布局更須從區域安定面向綜合考量。
- 美國售臺軍備，有助於縮短兩岸軍力失衡，對於凝聚臺灣軍心、民心亦有正向影響。

### （一）前言

海峽兩岸關係的緩和或緊張，除了受到臺灣主體和中共統一意識之內部因素影響，外部更受到美中臺三邊關係、亞太區域安全，以及國際政經局勢牽動。檢視美國、中國大陸在今（2019）年5月、7月各自公布新版「中國軍力報告」和「新時代的中國國防白皮書」可知，無論是美國強調包括在臺灣海峽、南海等國際水域自由航行權（Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019，2019.5.2），或是中共直指美國強化亞太軍事同盟，加大軍事部署和干預力度，增添亞太安全複雜因素（中共國防部，2019.7.24），兩國之間的戰略競爭（strategic competition）仍然激烈。再加上持續延燒的貿易戰、科技戰等影響變數，包括臺灣在內的許多亞太區域國家，必須在變局之中做出確保本國國家安全和發展利益之最佳決策，且須審慎因應大國較勁下的臺海和平穩定情勢。

此時，臺美之間已維持40年的軍售議題變得更加重要。儘管會觸動臺灣和中國大陸之間的政治敏感神經，但事實上已朝向中國大陸傾斜、失衡的兩岸軍力差距，以及臺灣和友盟共同在亞太區域發揮安全穩定作用，更是關鍵。因此，適時增添、換新軍備，目的並不在於和中國大陸進行軍事較量，而是從提升軍事實力做為國家安全後盾之必要考量。

### （二）臺美軍售的制度依循和強化

每當臺美軍售議題掀起熱議，不乏有從兩岸軍備諸元性能相較，以及在編列高額國防預算後，國軍是否採購最新式、最精良的武器裝

備等見解。另一方面，中共必然透過黨媒、官媒、軍媒嚴厲譴責和反對，一貫地認為這是美國嚴重損害中國大陸主權和國家安全之行舉，違反「一個中國」原則，也揚言制裁參與售臺武器的美國企業（新華每日電訊，2019.7.16，版07）。各方各持立場，解讀莫衷一是，惟有關臺美軍售項目，仍然按照美中臺三方在制度面建立的法理基礎上運作。亦即自1979年以來，美國政府處理臺灣和中國大陸關係的「一法三公報」——「臺灣關係法」（Taiwan Relations Act）、「上海公報」、「建交公報」和「八一七公報」。

從歷史發展脈絡而論，1979年制定的「臺灣關係法」在取代「中美共同防禦條約」（Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China）後，一直是臺美軍售案最重要的法源依據，且曾為在兩岸處於軍事對峙時期的臺灣安全奠定基石。美國依法提供臺灣所需的防禦性武器裝備，而中共則最常援引「八一七公報」作為回擊，批評美國政府違反對臺軍售的承諾。臺灣則是設法在美中兩國間爭取安全契機，謀求在相對安全的環境中積極推動國家政治、經濟、社會繁榮發展。

然而，隨著時空環境變遷，「中國崛起」帶給全球更多機會和挑戰，中共也在經濟實力支撐下積極推動軍事現代化轉型。再加上美國在21世紀初陷入全球反恐戰爭泥淖，耗費大量國力、軍力、財力，導致亞太區域安全格局從過去的由美國主導，逐漸轉變為美中兩國共主。從臺灣當面敵情面向而論，中共解放軍（以下簡稱：解放軍）軍事能力向外擴張，必然造成國軍捍衛臺灣國防安全更大壓力；外交處境的艱難，亦使得軍備的籌獲更新進程大受限制。另一方面，融入經濟全球化體系的臺灣，也必須和亞太區域各國共同承擔和平安定責任。

因此，當過去僅止於兩岸軍事攻防用途的武器售臺考量，轉變為共謀、共盡維護亞太區域安全之力的權衡，法理上立論條文內容亦面臨必要補充和強化。其中，包括2016年美國眾議院、參議院通過「六項保證」（Six Assurances）共同決議案、制訂「臺灣旅行法」（Taiwan Travel Act）、「亞洲再保證倡議法案」（Asia Reassurance Initiative Act）、2020 財政年度國防授權法（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020），對臺灣而言，在「二法六保證」架構下，臺美成為印太戰略夥伴，推動軍售和共同安全作

為的意義，正逐漸超越過去美中臺三邊關係「一法三公報」之外交線性思維。

### （三）臺灣硬實力的軍備升級、軟實力的信心匯聚

美國售臺軍備的效應，不僅有助於縮短兩岸之間失衡的軍力差距，對於凝聚臺灣軍心、民心亦有正向影響。首先，自美國總統川普（Donald Trump）上任以來，對臺軍售總金額達到124億1,656萬美元，項目包括108輛M1A2T主戰坦克、66架F-16 C/D Block 70（亦被稱為F-16V）戰機，以及各型飛彈系統、電子戰系統。連同2015年在美國前總統歐巴馬（Barack Obama）任內同意售臺的2艘派里級巡防艦（Oliver Hazard Perry class）、36輛兩棲突擊車，以及2008年前總統小布希（George W. Bush）任內同意售臺的30架AH-64D攻擊直升機，短短11年內，臺灣在陸、海、空、電四維空間實質獲得的防衛性武器，已大幅優化國軍戰力。再加上美國同意部分軍工企業輸出技術，協助臺灣推動國防自主，從國家建構可恃戰力面向而論，國軍在硬實力方面的能力和實力亦得到了充沛的升級動能。

其次，在面對中共強勢對臺施壓，無論是在國際間阻撓及破壞臺灣的外交關係，利用機艦繞臺演訓，增加對臺軍事壓迫，或是利用假新聞、假訊息製造臺灣內部紛擾，透過統戰、宣傳、聯絡等黨政軍國安情報系統滲透、分化臺灣民心，其目的皆在掌握對「一個中國」原則、「一國兩制」的輿論話語權，並且製造臺灣民眾心理恐慌。儘管中共近期對臺進行的政治、經濟、軍事攻勢行為造成臺灣民眾反感，從陸委會定期進行的民意調查可知，有多達65.5%的民眾認為中共對我政府不友善，亦有51.4%的民眾認為中共對我人民不友善（陸委會，2019.8）。然而，當臺灣和中國大陸在國土面積、經濟實力形成鮮明對比，國軍籌獲新式軍事武器裝備不易、國防自主能力尚處於起步階段，部分民眾的確也憂心國家是否有足夠的自我防衛能力以及臺灣未來發展。當美國等友臺國家持續在國際上聲援臺灣、以實際行動售臺武器裝備，無疑成為化解各種質疑的最佳方式。臺美軍售的外溢效應，同時也展現在軟實力的信心提升。

#### (四) 反思和建議

「得道多助，失道寡助」，臺灣堅守自由民主和憲政法治的價值理念，並且主張在亞太區域扮演和平穩定者的關鍵角色，定能得到國際友盟的認同和支持。然而，國防安全不能立基於對方的善意態度，更不可單方面一廂情願地寄望他國伸出援手。因此，儘管現階段臺美之間的關係穩固友好，惟持續投入國防自主、國防產業升級發展仍然不可鬆懈，必須堅持正確道路。尤其是在面對下一代新型態戰爭將以「無人化」為特色，各先進國家著眼於AI人工智慧技術在未來將廣泛應用於各種產業，藉此同步發展優化戰場決策和行動之軍備和指揮控制系統，已成為研發主軸。

美國陸軍訓練暨準則發展司令部 (United States Army Training and Doctrine Command, TRADOC) 司令帕金斯 (David Perkins) 於2016年就曾提出「多領域作戰」(multi-domain battlefield) 概念 (Multi-Domain Battle: Joint Combined Arms Concept for the 21st Century, 2016.11.14)，內容指出美國陸軍在面對2025至2040年各種衝突之解決方案，除在實體領域中的戰力外，更重要的是在太空、資訊網路、電磁頻譜、戰場認知等抽象領域戰力的整合運用。儘管目前尚處於概念討論階段，惟文中提到的軍備特性和戰場指揮系統已勾勒出下一代戰爭型態輪廓。此外，依據美國「新美國安全中心」(Center for a New American Security, CNAS) 2017年公布「戰場奇點：人工智慧、軍事革命和中國大陸未來軍事力量」報告，亦指出儘管中國大陸在發展人工智慧軍事應用方面遠遠落後於美國，惟隨著北京當局推進「加速軍事智慧化發展」計畫以來，兩國軍隊之間的差距可望縮小 (Battlefield Singularity: Artificial Intelligence, Military Revolution, and China's Future Military Power, 2017.11)。再進一步檢視近期中國大陸國防軍事研究資料，亦可得知：資訊力、遠程火力和特種作戰將會是解放軍發展軍力和軍備的重點方向。

從外軍和解放軍的軍事發展構想可知，軍事高科技的運用將會主導下一代戰爭。其中，臺灣在面臨國土防衛需求方面，除將重點置於現有軍備的汰舊或性能升級外，更要將重心延伸至未來的國防軍事高科技自主能力。因此，結合產、官、學、研公私協力夥伴關係 (public-private partnership)，建立和拓展臺灣和世界各國在高科技產業技術合作的領域和機制、融合臺灣的資訊、通信創新能力，加速推動航太產業發

展，其投資效應勢將展現在具備「智慧型戰爭」的實力和能力，且應有更前瞻的設想和實際行動。

## （五）結語

臺美軍售案不僅攸關臺灣自我防衛能力，更是美中臺三邊關係、亞太區域安全格局，以及兩岸關係變化的指標。從國土防衛軍事實需而論，面對中共以維護領土主權、海洋權益和海外利益為由，頻繁地調動解放軍在東海、南海、西太平洋等亞太重點要域增加「遠海長航」訓練的幅度和強度。2019年3月31日，解放軍空軍甚至蓄意跨越海峽中線，嚴重威脅臺灣國防安全。可見美國售臺軍備項目對於補足國軍戰力間隙、穩定臺海安全局勢、改善兩岸軍力失衡現況確有助益。

此外，吾人在關注臺美軍售案和兩岸軍力議題的同時，更應進一步深化臺灣軍事能力納入亞太區域安全體系可以發揮的功用。在兩岸關係新形勢下，明確臺灣的國際定位，貢獻於區域和平安定，亦能藉國際友好力量之反饋，緩衝解放軍軍事威脅。臺灣仍應循制度性的軍售管道提升實質軍備所需，另一方面，健全國防科技工業、提升國防產業自主能力更是不容忽視和偏廢的課題。