

六、美國 2019 國防授權法對臺灣之影響

財團法人國防安全研究院副研究員蘇紫雲主稿

- 美國感受到中共在政治、經濟、軍事、文化、網路等領域的威脅，而開啟國際體系的競逐，以捍衛西方民主體系。
- 美國防授權法提出具體要求、方法，強化臺灣軍事能力，同時反制中共影響力持續對外擴張。
- 美中競爭凸顯臺灣的軍事戰略重要性，應把握戰略機遇期，發揮科技產業優勢，加強與印太區域國家合作及提升國防安全。

（一）前言

美國 2019 年國防授權法（2019 National Defense Authorization Act, NDAA）在歷經眾議院、參議院表決通過後，於 2018 年 8 月 13 日由川普總統簽署正式生效，國防預算共計 7,163 億美元，成為歷年來美國防預算最高的金額。由於此一授權法的內容重申對臺灣軍事安全的承諾，並要求對臺加強軍事合作，同時亦為歷來對中國軍事威脅採取針對性、且具體的回應，甚至包括「一帶一路」對區域安全的影響等非軍事部分的議題。對未來印太區域的戰略格局之影響可謂相當深遠。可以這麼說，該法案直接涉及臺灣的部份為 1257 與 1258 條，其餘涉及中國的條文，包括對中國擴軍的反制、侵略性文化的圍堵、以及對資安造成威脅的科技產品之管制，則間接的影響臺灣安全，或增加臺灣的合作機會、甚至貿易商機。

（二）主要背景

美國在內的西方民主國家察覺中國以經濟力，滲透、影響各國的政治、學術領域，企圖影響決策。相較以往國家間の間諜作法，中共企圖由本質上顛覆西方的民主政體，這喚起西方的恐懼，也就是二戰前納粹黨挾經濟壯大的民意支持度將「威瑪憲法」以「1933 授權法」改為一黨專政，總理兼總統與黨魁的希特勒，同樣「三位一體」變相無限執政的歷史正在中國重演，且正以「中國模式」(China Model)輸出。由於民主國家的體制決策較慢，難以對應各種議題的快速變化，因此

造成民主退潮 (democracy retreat) 的現象，更助長所謂「中國模式」的推廣。此為冷戰以來，顛覆民主自由意識型態給西方深層的恐懼。

同時對中「和平演變」失敗，市場經濟無法推動中國的政治自由。冷戰期間美國一面強化核軍力，同時提出「和平演變」作為大戰略的兩手，最終導致蘇聯解體。天安門事變後，鄧小平「改革開放」，美國也想和平演變中國，歷經柯林頓的「交往擴大」、中國加入 WTO 等，但中國仍未改變，甚至挾著壯大的經濟快速擴增軍力，與前蘇聯純粹的軍事威脅截然不同。

現今網路政治成為立即而明顯的威脅，雖然包括政治、媒體、學術、產業等滲透作法，但網路是最重要問題，因可跨越空間、如同病毒快速散播訊息，造成群眾效應，且各主要國家的大眾媒體影響力式微。此為電視媒體影響 1960 年美國總統大選，造成「甘迺迪」現象後關鍵性變化；貿易摩擦成為導火線，肇因於中國的鉅額貿易順差，依照美國普查統計局 (Census Bureau) 結算，2017 年美國對中的逆差達 3,750 億美元，原本即為川普競選時主張「美國優先」力圖平衡經濟議題，對照中國商務部 2017 年公布的資料，等同北京年外貿順差的 86% 以及 GDP 的 3% 都仰賴美國單一市場。

總體而言，中國的崛起混合軍事、經濟、政治三大主要威脅，不只是挑戰美國的領導地位，而是對整個西方的民主價值體系造成明顯衝擊，這才是未來國際體系競逐的關鍵原因。

(三) 強化臺灣防衛能力

在整部法案中，第 1257 條、1258 條是關於臺灣的部份，前者目的在直接強化臺灣戰備整備 (Strengthening Taiwan's Force Readiness) 且具強制力，明確列舉國防部需執行之事項。後者則是關於臺灣安全議題的「國會意見」(Sense of Congress on Taiwan)。

在具強制力的部份，主要內容為強調防禦能力的評估：美國防部應與臺灣合適的對口單位，共同對臺灣的軍力特別是後備戰力，進行全面性評估。應如何改善 (作戰) 效能、(管理) 效率、戰備能力、持續 (戰力) 等之建議。

1. 人力管理與兵力部署—特別是後備軍力。

2. 兵力召募、訓練與軍事課目。
3. 指揮、管制、通訊與情報工作。
4. 軍事科技之研發。
5. 國防採購與後勤。
6. 戰略規劃與資源管理。

而表達國會意見的條文，主要內容可綜整為五大方向：

1. 政策面：重申「臺灣關係法」與「六項保證」兩者是臺美關係的基礎。美國需強化臺灣的防衛及安全合作。支持臺灣發展亟需的防衛戰力，確保能自我防衛。
2. 促進安全合作：美國及臺灣應擴大在人道救援及救災方面的合作。同時，國防部長應考慮派遣醫療船訪問臺灣，並視為年度「太平洋夥伴」任務之一。
3. 強化臺灣軍購，依據「臺灣關係法」，美國應透過軍售(Foreign Military Sales, FMS)、商售及產業合作等方式，強力支持臺灣獲得防禦所需的軍備，並著重不對稱戰力及水下作戰能力。
4. 美國應即時回應臺灣的軍購需求，以改善對臺軍售的可預期性。
5. 國防部長應推動雙方的交流，以強化臺灣安全。包括與臺灣進行聯合實戰訓練及軍事演習。並依據「臺灣旅行法」推動美臺資深國防官員及軍事將領的交流互訪。

(四) 反制中國擴張

針對中國的快速擴張，美國會也採取具體行動，要求行政部門進行全面反制。主要可分為幾個面向：

1. 阻斷文化與社會滲透：(1) 文化滲透。禁止國務院、國防部接受孔子學院的語言訓練、及資金補助；(2) 針對中國共產黨的戰略評估以及因應計畫，包括利用政治影響、資訊作戰、審查、以及宣傳，以顛覆民主體制與程序，言論、表意自由、新聞自由、學術自由。
2. 反情報作業：(1) 以情報手段刺探公開的研究發展；(2) 利用經濟工具，包含市場與投資手段以滲透美國的機敏產業；(3)

強化戰略聯繫以反制中國的影響，並促進美國利益。

3. **科技之禁制：**通訊與影像監視裝備與服務之禁制。在 2021 年之前，美國政府機關不得對下列公司或其關連設備之產品或服務，進行採購、合約延伸、或重行續約。這些商業機構包括華為科技、中興、海能達通訊(Hytera)、海康威視(Hikvision)、大華科技(Hahua Technology)，以及其他聯調局合理相信是由中國政府所控管的公司。
4. **擴大威脅評估範圍：**(1) 年度的中國軍事安全報告 (Annual Report On Military and Security Developments Involving The PRC)，需增加中國海外投資、一帶一路沿線的項目、以及中國的安全與軍事目標。中國政府企圖影響美國媒體、文化機構、商業活動、學術與政策研究社群之影響；(2) 國家情報主管需提交年度報告，以評估中國、俄國對全球民主國家的影響。

(五) 主要影響分析

1. **深化臺美軍事關係：**臺美間長年以來雖維持軍事交流，諸如 2017 年國防報告書揭露的「全方位軍事交流管道，部隊層級交流協訓、觀摩操演、高階會談、雙邊互動等實質作為進行交流。」但並無計劃性、系統性的具體規劃。而 2019 年的 NDAA 已明文規範需對臺灣的軍力特別是後備戰力，進行全面性評估，並提出改善建議。此一作法形同軍事顧問團功能的再現，將比目前的軍事交流等具有更進一步意義。
2. **鞏固臺灣戰略地位：**在美國新形塑的印太戰略中，以麻六甲海峽為中心，西線為印度洋、東線為太平洋，呈現半月形的戰略防線。而臺灣位居太平洋第一島鏈的中央位置，可進一步扼控北面的宮古海峽、南面的巴士海峽，地緣戰略至為關鍵。因此，強化臺灣的軍事防衛能力，有助美方鞏固太平洋的防線，並穩固日本、韓國海上交通線的安全，更有助於臺灣生存的根本利益。
3. **臺灣產業的戰略機會：**NDAA 雖為國防預算法案，但其內容卻超越純軍事層面，包括前文所提及對中國通訊、影像科技等業者的禁制，都屬於科技安全的範圍。中國的通訊產品為例，由於其

向來皆有安全疑慮，且涉及未來 5 G 通訊技術的規格競爭、5 G 通訊又涉及物聯網、自駕車、影像等科技經濟的核心。因此就成為涉及資訊安全、科技競爭、經濟發展的複合型議題。加上美中貿易戰的關稅效應，臺灣科技產品具有極佳的安全記錄與性價比，可取代中國同類產品的市場。

4. **美中貿易戰的戰略意義：**以目前如火如荼進行中的貿易戰為例，前所提 3,750 億美元的貿易逆差具有兩項戰略意義，首先是彌補美國長年的經濟虧損並企圖導引製造業回流美國本土，以創造更多就業機會；其次則是遮斷中國銀根，由於中國過於倚賴美國市場，北京雖有警覺並企圖發展結合地緣戰略的「一帶一路」以減緩對美依賴，但在未成熟前，美國的貿易戰等同是經濟突襲，此種等同「抽銀根」的作為，不僅對北京造成立即威脅且打亂其全面的經濟發展與產業轉型計畫，並增加中國進一步軍事投資的難度，可說是一石三鳥的經濟戰略，非僅是外界所看到的貿易利益之爭。

(六) 結語：臺灣更須展現防衛意志

2001 年美國小布希總統 (George W. Bush) 就職後不久，宣布對臺八項軍售被視為力挺臺灣。但隨著「911 事件」發生，小布希政府的戰略隨之轉向。2017 年川普政府就職後，也連串通過系列有臺法案，「親臺派」的政務官大幅抬頭。作為平衡中國崛起的主要力量，美國川普政府發佈一系列的安全文件，包括「國家安全安全戰略」(National Security Strategy)、「新核武態勢」(2018 Nuclear Posture Review)，國會也陸續通過 2018、2019 的「國防授權法」提出臺美軍艦互訪、確保對臺軍售等政策，而旨在促進臺美高層官員互訪的「臺灣旅行法」(Taiwan Travel Act) 的通過並由川普總統簽署更是別具意義。

這些文件與法案都凸顯美國新的印太政策，包含對中以及對臺。整體而言，美國除以往提出的「亞太再平衡」之外，更進一步的要壓制中國的擴張，因此力求和武器的現代化以維持有效的核嚇阻，「印太戰略」則是更明顯的在圍堵中國擴張。其具體做法包括在印度洋強化與印度、日本的聯合海上演習、在南海邀集澳洲、日本、英國、法

國海軍加入巡弋。在東海則與日本、南韓增加海上軍演。這些作為除有安定區域的作為外，更是地緣戰略的必要手段。

整體而言，戰略環境的確對臺灣有利，或可視為臺灣的戰略機遇期。面對 21 世紀的 20 年代，挑戰與機會交相而來。中國挾著全球第二大的經濟體，使其軍事力量大為提昇，給臺灣帶來強大壓力。同時，中國的軍力崛起也給周邊區域帶來實質威脅，包括美國在內的印度、日本、澳洲、越南周邊國家都積極採取軍事應對。此凸顯北京戰略的兩面刃，擴張軍力也等同凸顯臺灣在地緣戰略的重要性。相形之下，臺灣採取的戰略對應，與防衛資源的投資，將影響印太區域同盟的態度，並決定未來臺海局勢發展。也因此，亟需大決心與魄力，增加軍事預算的投入，快速彌補關鍵軍力，才能真正平衡戰略天平，確保臺灣安全並開拓國際空間。