

## 六、美國新財年國防授權法涉中涉臺議題觀察

國立中正大學戰略暨國際事務所教授宋學文主稿

- NDAA 2022 反映美對中戰略將續以競爭為主軸，推動及強化「印太戰略」，遏阻中共在印太地區的擴張主義。
- 法案涉臺議題積極佈署強化「抗中保臺」戰略與軍備執行力；所提「支持邀請臺灣參與 RIMPAC」或觸及美中關係核心，進一步考驗美「一中政策」。
- 臺灣可提升與美、日、印、澳戰略分工之角色，及進一步強化國人在認知作戰能力，並持續堅守自由、民主及人權之價值，與發揮科技、矽盾之關鍵產業鏈角色。

### (一) 前言

美國聯邦眾議院及參議院院會先後於 2021 年 12 月 7 日及 15 日表決通過「2022 會計年度國防授權法案」(NDAA2022)的兩院協商版本後，拜登總統並於 27 日正式簽署該法生效，完成法律程式。法案預算總額高達 7680 億美元，除了提供五角大廈預算以維持美國軍力外，也預計投入 71 億美元擴大「太平洋嚇阻倡議」(Pacific Deterrence Initiative, PDI)，作為美國在印太地區遏阻中共軍事擴張與對區域安全威脅之用，並進一步與強化與盟友之合作<sup>1</sup>；因此，NDAA2022 最大的特色可以說是「漸進、有計劃且積極的抗中」；而美國國會跨黨派及行政部門在此「抗中」之共識及對印太戰略支持之剛性需求下，「挺臺」也成為此法案之重要特色。

### (二) 美國防授權法 2022 涉臺內容

依據該法案內容，與臺灣直接相關的部分在 1246 到 1249 條<sup>2</sup>；法案在此部分提到，美國政策須維持美軍阻止中國武力犯臺、造成既成事實(fait accompli)的能力，要求美國國防部長自 2022 年至 2027

<sup>1</sup>國際組，「【更新】美國總統拜登簽 7700 億國防授權法助臺灣自我防衛參與環太軍演」，臺灣英文新聞網，2021 年 12 月 28 日，<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/4390691>。

<sup>2</sup>自由時報，「拜登簽 7700 億美元國防授權法 對中國增軍費、助臺自我防衛」，自由時報，2021 年 12 月 28 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3782253>。

年向國會相關委員會提交臺灣防衛能力評估報告，評估臺灣防衛能力，尤其是不對稱戰力<sup>3</sup>，及美軍如何助臺發展不對稱戰力的計畫<sup>4</sup>，包括透過智慧財產權轉移、共同開發或聯合生產、增進美國和其盟友與夥伴的軍事能力協調性等<sup>5</sup>。法案第 1246 條 C 項要求美國行政部門繼續支持「臺灣保持足以防衛自己所必需能力及準備」，同時提及與臺灣進行實際訓練和軍事演習，特別是要求美國防部得邀請臺灣參與 2022 年的「環太平洋軍事演習」(RIMPAC)；第 1247 條特別要求美軍在臺灣海峽抵禦「既成事實」<sup>6</sup>，而法案對「既成事實」的定義則是中國使用武力「在美國得以作出有效回應之前侵占並控制臺灣」<sup>7</sup>；在戰備上，該法案第 1248 條建議協助強化臺灣的不對稱戰力<sup>8</sup>，包括「海岸防衛飛彈、水雷、防空、網絡空間防衛以及特戰部隊」<sup>9</sup>、並要求就中國對臺灣的軍事威脅和包括旨在顛覆「臺海和平與穩定」之影響力運作在內的「非常規作戰行動」進行情報評估<sup>10</sup>，包括「與國防未必直接相關」之中共對臺威脅或顛覆。

在軍售方面，亦反映美國「抗中保臺」之積極佈署；譬如，從川普上任後的對臺軍售即開始有較大的突破，逐漸超出所謂之「防衛性」武器之僵化限制，而朝協助臺灣強化自我防衛能力的方向發展；譬如，2022 年之軍售包括：先進武器計增售 F-16V 戰機、M1A2T 戰車、人攜式刺針飛彈及 AGM-88B 高速反輻射飛彈等項，其中 AGM-88B 高速反輻射飛彈在作戰中功用為對敵方防空武器行源頭打擊，都早已超出過去所謂「臺灣關係法」規範「僅售臺防衛性武器」的限制；其中，美國對「人攜式刺針飛彈」的軍售向來極為審慎，此軍售案反應美臺互信亦快速加溫；法案第 1249 條建議美國國

---

<sup>3</sup>同註 2。

<sup>4</sup>張文馨，「拜登簽署 2022 國防授權法 與中競爭、助臺自我防衛」，聯合新聞網，2021 年 12 月 28 日，<https://udn.com/news/story/6809/5992599>。

<sup>5</sup>國際中心，「美國會壓倒性通過國防授權法邀臺灣參加 2022 環太平洋軍演」，上報，2021 年 12 月 16 日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=132682](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=132682)。

<sup>6</sup>請參考 NDAA2022 第 1247 條 a 項。

<sup>7</sup>朱明，「美參議員印太考察 為 2022 國防授權法案前進行臺美軍事交流」，上報，2021 年 11 月 11 日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=129586](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=129586)；請參考 NDAA2022 第 1247 條 b 項。

<sup>8</sup>請參考 NDAA2022 第 1248 條 b 項。

<sup>9</sup>請參考 NDAA2022 第 1248 條 e 項。

<sup>10</sup>請參考 NDAA 2022 第 1248 條 a 項。

防部長應在 2022 年 2 月 15 日之前<sup>11</sup>，向軍委會報告「強化國民兵 (National Guard) 和臺灣合作的可行性與適當性」<sup>12</sup>。此外，該法案亦提到，於「臺灣旅行法」下，促進美臺官員在戰略、政策與職能層級的交流，提高美臺軍事力量互操作性，與加強臺灣後備軍力<sup>13</sup>。

值得注意的是，法案中所提「支持邀請臺灣參與 RIMPAC」或將觸及及美中關係之最核心及最敏感議題，並進一步考驗美國的「一中政策」檢視及操作的議程與方式。而臺灣將以何種形式來參與 RIMPAC，亦需美、臺國安團隊依時空條件作整體評估與推進。在此一議題上，臺灣宜以積極、審慎及務實之方式為之，較能配合近五年來 (2017 年至今) 美臺軍事交流與合作之發展趨勢。例如，川普上任後，美國國會在 2018 年提出「邀請臺灣參加聯合軍演」的呼籲；2019 年亦提出「與臺灣加強人道主義救援」、「救災合作及醫療船訪問」、「協助臺灣開始發展不對稱戰力及水下作戰能力」、「擴大雙方軍事合作的機會」及「技術轉移」；在 2020 年，更是要求將「美臺互動的實際成效」納入法案規定中，包括「國務院及國防部高層與臺灣方面的接觸」、「增強臺灣防務的實質幫助」、「網絡安全議題」等具體提升美-臺外交、國防及國安之合作項目<sup>14</sup>；至 2021 年國會所提之 NDAA2022 都可看到美國國會及行政部門皆以「漸進」(progressive) 之法案內容將臺灣打造成「印太戰略」中不可或缺或核心角色之發展趨勢。

### (三) 臺灣應處之道

至於臺灣如何配合在美國近五年美國之「NDAA」以提升並強化

---

<sup>11</sup>劉穎傑，「臺灣宜主動參與 2022 環太軍演的準備」，財團法人國防安全研究院，2021 年 12 月 29 日，

[https://indsr.org.tw/tw/News\\_detail/3523/%E8%87%BA%E7%81%A3%E5%AE%9C%E4%B8%BB%E5%8B%95%E5%8F%83%E8%88%872022%E7%92%B0%E5%A4%AA%E8%BB%8D%E6%BC%94%E7%9A%84%E6%BA%96%E5%82%99](https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3523/%E8%87%BA%E7%81%A3%E5%AE%9C%E4%B8%BB%E5%8B%95%E5%8F%83%E8%88%872022%E7%92%B0%E5%A4%AA%E8%BB%8D%E6%BC%94%E7%9A%84%E6%BA%96%E5%82%99)。

<sup>12</sup>請參考 NDAA 2022 第 1249 條 a 項；相關報導請參考張文馨，「拜登簽署 2022 國防授權法與中競爭、助臺自我防衛」，聯合新聞網，2021 年 12 月 28 日，  
<https://udn.com/news/story/6809/5992599>。

<sup>13</sup>請參考 NDAA 2022 第 1246 條 E 項；相關報導請參考自由時報，「拜登簽 7700 億美元國防授權法 對中國增軍費、助臺自我防衛」，自由時報，2021 年 12 月 28 日，  
<https://news.ltn.com.tw/amp/news/world/breakingnews/3782253>。

<sup>14</sup>朱明，「美參議員印太考察 為 2022 國防授權定案前進行臺美軍事交流」，上報，2021 年 11 月 11 日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=129586](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=129586)。

臺灣在印太戰略角色，個人認為至少需注重下列數點：

1.臺灣宜審慎、務實且積極要求參與 RIMPAC，但現階段參與之形式可以先規畫如何與美、日、澳在印太地區之戰略分工為原則，並在技術面以派遣觀察員、參與印太司令部兵推及派遣適當規模實兵隨同參演或異地同時配合演習，並著重非傳統安全威脅反制、海上安全、海巡及國民兵之合作等項目。

2.積極推動美國國民兵與我國「全民防衛動員署」(全動署)防衛合作之具體項目與議程，以增進臺灣後備部隊的訓練強度；譬如：如何提升國人在抗中保臺之認同感、網路防禦、教育、文化交流及強化戰術訓練和醫護知識，和平時期建構救災、醫護和後勤運輸，以及地方治安輔助，戰時提供後備動員戰力，支援防衛重要設施等訓練皆可增進臺灣後備部隊在戰術技能的夥伴能力，以呼應美國國會跨黨派議員所提之「臺美夥伴關係法案」(Taiwan Partnership Act)之議程規劃，並組建一旦臺灣發生危機時能快速部署且整合良好的國防力量。

3.另外，中共在 2021 年 2 月 1 日及 9 月 1 日分別正式實施「海警法」及「海上交通安全法」，已對「印太戰略」所揭櫫之「自由、開放」(Free and Open)原則，特別是「自由航行」(Freedom of Navigation)提出「法律戰」並展現中共在印太地區軍事擴張之決心，對此，而 NDAA2022 中所編列 71 億美元之 PDI 亦將進一步強化對中共嚇阻能力，同時提升臺灣在東海、臺海、南海之防衛能力，以配合美、日、印、澳克服中共之「區域拒止」(A2/AD)之能力；針對此，臺灣除強化我國國軍之不對稱作戰能力之外，亦需強化海巡單位在「平戰轉換」之能力，以推進「臺美海巡合作備忘錄」之內涵。

4.未來的戰爭型態之重心將由傳統武器快速地轉換到軍事科技能力；譬如超高音速武器、生物技術、人工智慧、量子運算等。臺灣如何掌握目前全球產業鏈之關鍵科技(如半導體產業及醫療衛生之研發能力)，並針對 NDAA2022 與盟邦作更多之研發及生產合作，並藉此提升臺灣在軍工複合產業之質能，誠為當前國安團隊之急務。

#### (四) 結語

NDAA 2022 反映「美國對中國大戰略」之發展方向將繼續以競爭為主軸，其中如何推動及強化「印太戰略」以遏阻中共在印太地區的擴張主義，已成為該法案之最主要內涵；此外，該法案涉臺議題亦積極佈署強化「抗中保臺」的戰略與軍備之執行力。臺灣面對此「百年一遇的契機與挑戰」除需打造並提升臺灣在「印太戰略」中與美、日、印、澳之戰略分工之角色外，亦需進一步強化國人在「抗中保臺」之認知作戰能力，並持續堅守自由、民主及人權之價值，及發揮科技、矽盾之關鍵產業鏈角色，以迎接臺灣走入世界之新時代。