



2022年5月16日

米拉 雷絲妮克
國務院政軍局副助卿(主管區域安全)
2201 C Street, NW
Washington, D.C. 20520

敬愛的雷絲妮克女士,

感謝您撥冗於2022年3月14日與美台商業協會(USTBC)及台灣美國商會(AmCham Taiwan)的會員們進行視訊會議。

我們感謝您在會議上所提出的夥伴關係以及相關簡報。然而，本封信是針對拜登政府調整對台軍售政策、實際執行及可能衍生的結果等節，表達嚴正的關切。

我們瞭解拜登政府盼終止大部分不屬於「不對稱戰力」範疇的對台軍售，即便「不對稱戰力」的定義仍然相當廣泛且主觀。我們進一步瞭解拜登政府有一份台灣應優先籌獲項目的清單，但是這份清單目前仍然無法提供給相關產業。我們也明白拜登政府企圖直接阻止台灣遞交不符合此新政策的需求信函(LoRs)，如2022年3月拒絕MH-60R及E-2D的需求。

這個明顯聚焦於單一能力的新軍售政策，主要是僅用於因應全軍入侵台灣「開戰日/登陸日」(D-Day)的情境，而其他不符合這個情境的裝備功能則將遭到拒絕，當中還包含一些可以因應中國在台灣防空識別區(ADIZ)持續脅迫性的灰色地帶行動的項目，或是台灣遭到封鎖時所需要的一系列海軍裝備。

我們擔心這種單一聚焦於「不對稱戰力」的台灣安全構想，不但沒有加速提升台灣的嚇阻能力，反而導致政策被誤解，並且嚴重地拖緩整體軍售過程。

軍售過程

從2007年到2017年，台灣的軍售過程一直受到小布希政府及歐巴馬政府的嚴重壓力，最終導致許多軍售停擺。這樣的情形直到2017年後才恢復正常及常態化，改為基於台灣實際情況來評估軍售需求，像是川普政府及拜登政府的首年均是採用這樣的方法。

美國在接獲其他安全夥伴的需求信函(LoR)後，通常會啟動完整且全面的跨部會諮商，評估需求的實質效益。評估的單位包含美國國防部、國務院、國安會、各司令部、美國國會以及相應軍種的獨立意見。

然而，以現行政策所構想的對台軍售，前揭正常審核程序前，將會再加上一道新的程序，預先處置(preempt)任何經台灣自我獨立評估後所發出的需求信函，即僅由國安會及國務院來決定應該售予台灣的裝備項目，該兩機關反而成為軍售與商售程序的實際管控單位(gatekeeper)。

美台商業協會及台灣美國商會認為，這種回歸到過去的作法(甚至還對正常審核程序新增阻礙)，對合理且及時地考量何種軍售有助台灣提升國防乙節，並不會達到改善的效果。除此之外，預先制止台灣提交需求信函的方式，反而為政府就台灣曾表示需要某項特定裝備能力、或是曾考慮某項請求等節，提供了一個合理的否認(plausible deniability)。我們不認為有任何其他美國主要的安全援助夥伴，在需求信函流程中也被附加了這種先決條件。

而儘管既有的軍售或商售過程仍有進步空間，但是當評估台灣軍售時，將美國的重要機關、台灣整體國防的建置等排除在外，

將會造成困擾，對台灣的結果也更不理想，甚或進一步減緩軍售過程。

什麼是「不對稱作戰」

軍事學中的不對稱大多指的是作戰行動，而非裝備，其意指運用自身優勢以對抗敵方弱點的行動。美國政府針對台灣「不對稱戰力」的定義非常廣泛且主觀，它不但無法成為一個客觀且獨立的定義，反而造成效用大幅減少，並流於眾人各自解讀。另外，根據政府向產業簡報的情形，針對如何評估那些台灣認為符合「不對稱戰力」、但是美國政府卻不同意的裝備能力，目前也缺乏明確性。

這個政策結果將對美國企業產生嚴重的不確定性，尤其是當美國企業針對那些台灣認為符合「不對稱戰力」的特定裝備能力，被台灣要求給予回復、提供更多資訊，或要求討論的時候。換句話說，美國企業將在不確定是否值得的情形下，持續與台灣就特定裝備進行討論。

戰時及和平時期之嚇阻

台灣國防部是負責全台灣的防禦，需要考慮所有可能發生的情境，而不僅僅限於針對中國。

我們完全同意台灣應該成為一個讓中國難以吞噬的「硬目標」(hardened target)，但事實上台灣在平時及戰時都有安全需求。新的「不對稱政策」似乎將台灣防禦降級、僅單單聚焦於「開戰日/登陸日」(D-day)情境所需的能力及系統，使中國可恣意地持續其灰色地帶行動，毋須面對任何後果。這種作法，反而使中國不須考慮其他可能的情境及問題，讓中國在規劃其作戰計畫更為容易。

我們認為新的軍售政策缺乏諸多關鍵要點，以迫使中國更難進行其作戰計畫，而這些關鍵要點是讓台灣在各種行動和潛在衝突的所有階段中，發揮最大的戰力。但是迄今，新的「不對稱作戰」政策似乎排除這些關鍵要點，包括反潛(在封鎖情境)或指揮及控制台灣領空(在入侵台灣防空識別區期間)等重大能力。

這些能力的缺口一旦被造成，之後便不容易被補足，對於台灣嚇阻或抵禦各階段衝突的能力，將造成長期且巨大的傷害。這也減弱了台灣的防禦，使台灣更容易受害於中國有效的攻擊。

台灣將將尋找其他替代方案

當限制台灣籌獲美國的防禦裝備時，事實上是將台灣推向其他的裝備來源。如果美國不提供給台灣，台灣仍然將嘗試籌獲其認為所需要之系統裝備，進而可能迫使台灣去購買較低廉、功能不那麼好的裝備，以多少補足能力缺口。台灣也可能將部份外購轉移至國內製造，但這可能導致時間的延宕，與達成台灣國防的共同目標產生矛盾。

此外，我們失去了與台灣保持軍事互通性(interoperability)的機會，也將台灣推離了美國的影響力，我們拋棄了參與的能力，也浪費了自己透過裝備條款(最終使用者及安全協議等規範)、供應鏈依賴，以及軍事交流(包含訓練、演習及對話)所產生的影響力。

民主機關

台灣參與拜登政府近期舉辦之民主峰會，彰顯了民主精神在美國支持台灣所佔的重要性。台灣人民選出自己的領導人，其立法及行政部門與國防部緊密合作，以決定台灣國家安全政策及國防需求。

台灣民選領導人及其軍事單位，負責制定完整的國家安全政策以及國防預算，而這些是基於整體威脅態勢，以及台灣必須因應的各種情景，其中包括、但僅不限於中國的入侵。



而新的美國軍售政策，似乎是以美國決定台灣能負擔什麼項目，來進行相關成本評估，而不是基於台灣擬優先籌獲什麼項目去作討論。這也使台灣機關無法完全掌握其國防計畫，以及國防預算的整體方向。相反地，台灣現在須接受所謂美方可接受的「不對稱戰力」，以及其所帶來的不確定性。事實上，新的政策可能因為限制台灣執行自己的軍事理論，以及限制台灣發展本土戰術、技術及程序的能力，而危害到台灣的防禦。

這個新的軍售程序及相關政策，似乎輕視了台灣的民主機關。同時也給外界一種美國主導、政策「父權主義」(paternalism)的觀感，而不是雙方互相討論來決定什麼是台灣真正需要的系統與功能。這也可能降低台灣民眾對持續國防支出的支持，總體而言，對美國的目標適得其反。

再次感謝您與我們交流這項重要議題，我們很樂意與您續作進一步討論。

誠摯的,

魏立安

執行長

台灣美國商會

www.amcham.com.tw

韓儒伯

會長

美台商業協會

www.us-taiwan.org

cc: 國防部安全合作局局長赫許 (James A. Hursch, Director, Defense Security Cooperation Agency)
國務院亞太事務助卿康達 (Daniel Kritenbrink, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State)
國務院政軍事務助卿路易斯 (Jessica Lewis, Assistant Secretary for Bureau of Political-Military Affairs, U.S. Department of State)
國防部印太安全事務助理部長瑞特納 (Ely Ratner, Assistant Secretary for Indo-Pacific Security Affairs, U.S. Department of Defense)
國安會中國事務資深主任羅森伯格 (Laura Rosenberger, Senior Director for China, National Security Council)

眾議員麥考爾 (Michael McCaul, United States House of Representatives)
眾議員米克斯 (Gregory Meeks, United States House of Representatives)
參議員梅南德茲 (Robert Menendez, United States Senate)
參議員芮胥 (James Risch, United States Senate)

國防部長邱國正 (Chiu Kuo-cheng, Minister, Ministry of National Defense)
國安會秘書長顧立雄 (Wellington Koo, Chair, National Security Council)
外交部長吳釗燮 (Joseph Wu, Minister, Ministry of Foreign Affairs)

立法委員羅致政 (Lo Chih-Cheng, Legislator, Legislative Yuan)
立法委員王定宇 (Wang Ting-Yu, Legislator, Legislative Yuan)
立法院院長游錫堃 (Yu Shyi-kun, President, Legislative Yuan)

美國在台協會主席莫健 (James Moriarty, Chairman, American Institute in Taiwan)
國防安全研究院執行長林成蔚 (Lin Chen-wei, Chief Executive Officer, Institute for National Defense and Security Research)