

從華美軍售看「中」美政治角力

軍 賈 致 中
校

提要

- 一、華美軍售至今仍反映出我國在中共與美國之間糾葛的基本利益所在，繼而向上發展擴張至政治層面，美、中共、中華民國三方面也都有部分己方立場的解讀。
- 二、明白解讀《臺灣關係法》及《八一七公報》文字背景條件，顯示華美軍售在中共抗議下，中華民國應如何確保其防衛能力長期維持一貫的水準。
- 三、美國在「一個中國政策」的對臺軍售政策所受到限制與影響，及臺海安全在美國眼中亞太利益的理解程度殊值吾人重視。
- 四、考量西太平洋和平穩定的情況下，維持中華民國基本的防禦力量對美國而言，實為降低美軍出兵的風險或代價。
- 五、軍事的決策過程通常未必一定要追求完整或最後的勝利，基本上是要控制情況在有限時間內選擇最好及最有效的應對方案。

關鍵字：華美軍售、臺灣關係法、八一七公報、兩岸關係

壹、前　　言

戰爭的後果難以評估，任何對勝利所下的定義，都不能夠否認戰爭需要付出慘重的代價；而國防政策的主要思考準則是在於「預防戰爭」與「維持和平」，而國家的軍售政策也就在此前提之下為考量，然華美軍售至今仍反映出

我國在中共與美國之間糾葛的基本利益所在，繼而向上發展擴張至政治層面，兩岸對此皆在軍售過程中彼此競逐以求取本身最大的利益。^{註一}美國對臺軍售的觀點對兩岸關係的影響占有舉足輕重的地位，美國的對臺軍售及科技轉移則是基於北京的對臺行為，特別是美國出於讓臺灣足以抵抗中共而保衛自己的理由而提供對臺軍售。^{註二}也因此美國對中華

^{註一} 本文感謝郭武平教授在「國家安全政策研究」課程上的悉心指導，令筆者受益匪淺並使全文更臻宏觀。郭武平教授：現為南華大學歐洲研究所所長，政治大學國際事務學院兼任教授。

^{註二} 陳文賢，柯林頓及布希政府的「中」、臺政策—決策小組之研究途徑（臺北，一橋出版社，民國91年9月），頁162。

民國的軍售政策態度其重要性是顯而易見的，足以決定臺海兩岸軍備的發展態勢，所以在檢討兩岸在軍售政策問題上的相互角力之時，必須從美、中共、中華民國三方之間的政治與軍事關係來研究這個複雜問題，衡諸環境變化，做出客觀思考。

貳、軍售背景分析

美國對臺軍售主要依據1979年公布之《臺灣關係法》，依據該法之規定，美國有責任或是有義務為維持臺灣海峽的穩定與平靜，應提供臺灣足夠的防禦性武器，^{註三}美國國務卿鮑爾在2001年2月4日應邀上美國廣播公司電視網的新聞節目時接受主持人唐納森專訪時，再度強調了此一立場。鮑爾說：「明白解讀《臺灣關係法》及其後各項公報的文字，顯示我方對臺灣有義務，應確保臺灣的防衛能力長期維持一貫的水準，而且在面對任何可能的威脅時有能力自衛，我方在決定有關臺灣的軍售政策時，將一貫尋求平衡。」^{註四}

雖然美國在官方文書或正式談話裡從未將中共視為敵對的競爭者，不過從國會議員個別的觀感，智庫分析的報告，以及媒體的觀察分析，的確已在這樣「認知」的基礎下進行對中共關係的處理；美國研究機構中心「尼克森中心」的一篇報告，題目為「東亞大國的課題—美國、『中國』、日本」，報告中指出，臺灣情勢的緊張，中共飛彈核武的增加，美國的飛彈防禦構想，中共、日本兩國的互相猜忌均是造成東亞不安定的主要因素，而這些都和中共軍備明顯增加有關。^{註五}

由於臺灣安全問題可能升高為華府與北京所不樂見的「中」美衝突，因此，後鄧時代臺灣安全的重要關鍵在於：美國和中共能否就臺灣問題達成共識，而事實上這向來是「中」美關係的主軸。^{註六}而美國對臺軍售問題中，最常被兩岸援引及討論的便是「三報一法」，也就是1972年2月28日簽署的《上海公報》、1979年1月1日簽署的《「中」美聯合建交公報》、1979年4月10日通過生效的《臺灣關係法》及1982年8月17日簽

^{註三} 邵宗海，「美國對臺軍售政策對兩岸關係的影響」，《中山人文社會科學期刊》（臺北），第9卷第1期，民國90年6月，頁3。

^{註四} 有關鮑爾應邀在美國廣播公司電視網訪談「談臺灣問題」相關的談話內容，中國時報（臺北，民國90年2月6日），版11。

^{註五} David M. Lampton與Gregory C. May, [A Big Power Agenda for East Asia: America, China, and Japan]，尼克森中心報告，文中所引述的內容是摘自於報告中第二部分[The Three Drivers of the Military "Modernization Race"]的分析。原文：[The second section of the report identifies three key "drivers" of instability in the region: increasingly tense cross-strait relation; China's missile buildup and US missile defense plan; and deep and lingering Sino-Japanese animosity.]

^{註六} 馬丁·拉薩特Martin L. Lasater等著，後鄧小平時期的臺灣安全（臺北，國防部史政編譯局譯印，民國93年6月），頁51。

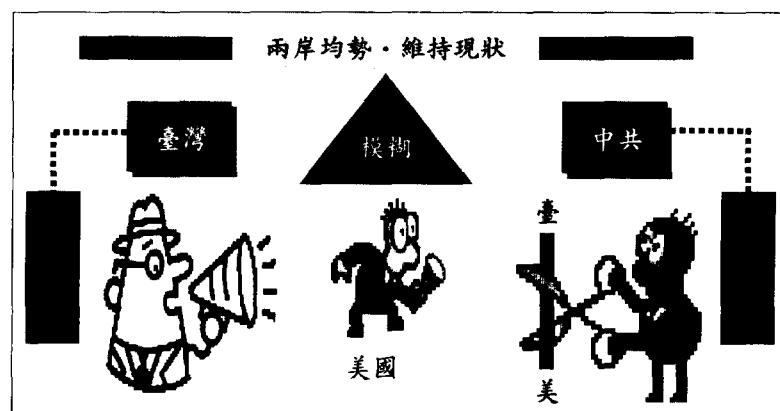
署的《軍售及八一七公報》；其中對中華民國的軍售問題尤以《臺灣關係法》與《八一七公報》為美「中」對臺的角力焦點，在1982年中共與美國簽署的《八一七公報》有提到只要臺灣海峽情勢持續穩定，美國將逐年遞減對臺軍售的數量與項目，而且不尋求執行一項長期向臺灣出售武器的政策，它向臺灣出售武器在性能和數量上不超過「中」美建交後近幾年供應的水準，並準備逐步減少美國對臺灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解決，^{註七}往往導致臺灣方面認為經常買不到想買的武器，以致兩岸軍備的均勢無法平衡。^{註八}

這可以說是中共為解決美國對臺灣軍售問題上，決定在未來軍售中設定界限，雙方重申先前處理臺灣問題的原則不變，只是增加一些新原則；不過對美國而言，《八一七公報》特色在於字裡行間充滿了模稜兩可的語意，而這可能就是美方的用意所在(如圖一)；因此，雷根政府藉此提供我國自力建造現代化武器的防衛科技外，也創下另一個重要先例－拒絕北京政府呼籲美國「做些事情」以協助「中國統一」，美國的政策是「支持臺灣問題持續朝和平解決演進的過程」，但這個過程的步伐將由臺海兩岸的中國

人自行決定，在雷根執政的後期，美國的基本原則中又加入了一個概念：華府在化解兩岸歧見上所扮演的角色，將是促進並加強海峽兩岸交流，美國並未採取支持以特定方式解決臺灣問題的立場，但支持兩岸中國人以和平方式自行解決。在布希政府的四年任期內，對臺政策大致蕭規曹隨，其在「中」美關係中臺灣問題處理原則的最重要補充是，如果北京過度破壞臺海軍事平衡，美國將會設法恢復均勢，其作法是出售臺灣更多先進的武器(如圖)，而1992年布希總統決定出售臺灣150架F-16戰機，俾回敬中共向莫斯科購得蘇愷27戰機，以及日後售臺紀德級艦對抗中共自俄羅斯獲得的現代級艦就是最佳例證。^{註九}

自2001年4月「華美軍售會議」後，布希決定停止此已行之20年對臺軍售的年度檢討模式，而採取正常國家申請軍

圖一 華美軍售在美國模糊政策下的平衡示意圖



資料來源：作者自繪。

^{註七} 蕭冬連，五十年國事記要(湖南，湖南人民出版社，1999年)，頁546。

^{註八} 同註二，頁6。

^{註九} 同註五，頁54。



購的模式，亦即採個案處理原則，有軍購需求可隨時提出申請。不再是一年一度的包裹式宣布，而是改為隨時針對需要討論，亦即是回歸正常作法。於是雙方原來每年11、12月的「華美軍售預備會議」蛻變為「國防檢討會談」。^{註十}亦即既有管道仍舊維持，但層面擴增，意涵加大。以臺灣而言，如有軍購需求，可透過美國在臺協會(AIT)管道申請，此項優點是有需求便可提出，不受定期會議拘束，雙方也可就軍售議題做較深入與頻繁的溝通，而且對對方而言，也可緩和媒體和政治壓力，不須定期受被迫決策的困擾，此外也能減少美國國會可直接涉入行政部門對臺軍售的決策過程。^{註十一}

參、美對臺軍售的思考模式

縱使基於國家利益的主張，美國府會的兩種處理方式顯示出對臺灣與中共不同的態度，尤其是關於中華民國的安

全上，美國在原則上支持「一個中國」政策，但通常有府會兩種不同的表達。美國國會被多數人視為親臺灣且批判中共；而另一方面白宮與國務院則被視為親中共，甚至是被認為在相關於臺灣的議題上對中共讓步。^{註十二}美國國會議員在意識形態上容易對中共產生不滿，相對的就會對我國採取較支持的態度，使得議會中總是會有股親臺勢力；然不可諱言，在售臺武器有關的軍工業在國會裡所集結的利益團體的操作仍有其脈絡可尋，像是一些武器生產企業的所在地，如果武器銷售的對象是臺灣當局，便可見到當地所選出的國會議員在參、眾議兩院重大法案中極力支持臺灣，相關企業本身也在國會中從事「遊說」的工作，企圖讓其生產的物品，順利成為臺灣採購的對象。^{註十三}像參議院多數領袖羅特曾公開主張神盾艦的軍售案，而他的選區密蘇里洲又正好就是神盾艦的產地之一，^{註十四}自1979年美國政府公布《臺

^{註十} 前副參謀總長朱凱生上將（現為陸軍總司令）率團與美國進行的年度「國防檢討會談」，我方代表團還有國防部次長李海東、戰略規劃司司長王立申、以及具有軍事背景的國家安全會議主管官員等計十數人。美方參與人士包括國防部主管國防政策的次長費斯、主管國際安全的助理部長羅德曼、主管亞太事務的副助理部長勞里斯、主管臺海事務的科長石明凱等，規模比我國代表團還大。美方在會中強調「臺灣關係法」、對臺「六項保證」臺海政策沒有改變。有關強化C⁴I（指揮、管制、通訊、情報、電腦）機制、情報交換、合作交流等，雙方各抒己見，並獲致多項結論。據指出，朱凱生等人與美方對話時，皆直接以英語溝通。以上報導詳見「兩岸大陸：臺北護專美國防檢討會成果豐碩」，中國時報（臺北，民國91年12月22日），版A11。

^{註十一} 鄭端耀，「臺美軍事合作發展與改進」，戰略安全論壇——秋季刊（臺北），國防大學國家戰略研究中心編印，民國91年10月，頁92。

^{註十二} 林正義，「臺灣安全與美國：行政部門V.S. 國會」，國防政策評論 TAIWAN DEFENSE AFFAIRS（臺北，民國89年10月），頁43，本文以英文寫作，莊世鴻翻譯。

^{註十三} 同註二，頁5。

^{註十四} 有關羅特與企業的地緣關係，與華爾街日報的報導，請見聯合報（臺北）網站 <http://udnnews.com/NEWS/FOCUSNEWS/TAIWAN-CHINA/index.shtml>，2001年3月22日。

灣關係法》後，由於行政部門執行該法案所規範的條文需受到國會的監督，國會議員介入銷售給我國武器的採購法案情形也成為一股潛在的助臺勢力。如果從美國的憲政體制來觀察，國會與行政部門的制衡作用自有一定的功能，這也說明了國會對臺軍售的支持看法或多或少對行政部門產生了一定的影響力。

美國智庫歷年來也扮演著對臺軍售政策重要獻策的來源，在華盛頓的眼裡，臺灣的安全對美國在亞太的戰略平衡有著重大的利益，也因此美國對臺灣的安全極為關心，而美國也有法律上的義務（指臺灣關係法），在美國智庫「外交關係協會」的一篇《國家安全前瞻》的座談會上，雷根時代擔任國家安全顧問的艾倫就提出，布希政府應全面檢視對北京政策及《臺灣關係法》，並應持續出售臺灣防衛所需的先進武器。^{註五}不過另一種意見也表達了美國對兩岸維持現狀的聲音，在布希政府成立後以「美國在亞洲角色」的智庫報告中提到美國對亞洲政策的一些建議，其中也提到華府

在「一個中國」政策下，除繼續反對中共以武力解決臺海問題外，也應向臺北表明不會支持臺獨，若臺灣宣布獨立或挑釁北京，美國未必會保衛臺灣。^{註六}

美國總統個人對臺灣防衛需求的理解程度也常影響華美軍售問題的差異，卡特與雷根總統對臺軍售就有明顯的對比，卡特總統對臺灣的軍售採取比較嚴謹小心的態度，而雷根總統則對臺灣有較多的支持與同情，基本上對我國的軍售是給予較大的便利；而接任的布希政府則明顯成為雷根精神的延續，「華盛頓郵報」在2001年2月5日的一篇分析報導中，曾認為布希和雷根一樣，希望從根本改變全球國家的安全均勢做起，並藉此強力領導來維繫與盟邦的關係。^{註七}布希之國家安全戰略中提到的想法：「效能周延兼具之戰略係能發覺不穩定之根本原因，繼而在造成衝突前化解緊張情勢」也為其軍售臺灣的論調提出了中心思想。^{註八}擔任美國尼克森中心主任的藍普頓(David Lampton)認為在美國的二大主流政黨的比較中，共和黨執政比

^{註五} 美國外交委員會討論會部分內容，係摘自於聯合報駐紐約記者傅依傑的新聞報導，聯合報(臺北，民國90年2月10日)，版13。至於艾倫在外文關係協會的座談會談話內容，亦是摘自其中相關報導。

^{註六} 有關美國亞洲基金會的報告，是臺灣中央社事先取得的初稿內容，發自華府的報導透露了部分與臺灣有關的內容，中國時報(臺北，民國90年2月12日)，版11。

^{註七} [Like Reagan, Bush hopes to initiate a fundamental shift in the balance of global security. He believes that American can best maintain its alliance by forcefully leading them.] (The title of the article is "The reaganism? Bush may choose a familiar path to global security".) 請見The Washington Post, February 05, 2001, Editorial page a19。

^{註八} 渠等對此議題的觀點見An Agenda for Peace: preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, reprinted at <http://www.unog.ch/archives/agendas/agpeace.htm>.

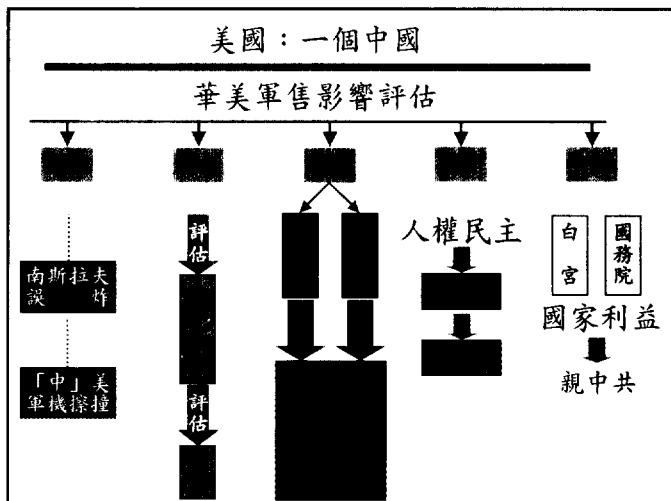
較重視國家「利益」，不會像民主黨比較重視「價值」，布希政府會比較重視國務院與國防部的意見，尤其是對臺的軍售問題，基於這樣的認知，美國將賣臺灣的武器會比中共見到的更多，但是會比臺灣想要的少。^{註九}

另外華美的軍售關係也與國際局勢的演變息息相關，如1997年的美軍誤炸中共駐南斯拉夫大使館及2001年的「中」美軍機擦撞事件，都讓當時的「中」美關係嚴重倒退，使得我國在軍售議題上成為受惠的一方。^{註十}以上關係(如圖二)

肆、中共對華美軍售的反應

從美國對中共的對外政策中，不論是在柯林頓政府時期對中共採取「交往與擴大」的策略，或是布希政府以一種新世界秩序維護者的較強硬態度；基本上美國對臺海問題的看法是希望維持現狀，兩岸之間的軍事力量保持均勢成為美方思考的重點之一，也因此臺灣問題成為美國與中共打交道時所必須要管理的一個額外要素；相反的對中共而言，臺灣的軍售問題也成為了中共對美國談

圖二 美國對臺軍售可能影響因素評析圖



資料來源：作者綜整自繪。

判時的重點。減少甚至於切斷美國對臺武器的供應與銷售，始終是站在一個優先的位置。因此，在近20年來的「中」美關係，美國對臺灣的軍售議題始終是北京與華府最具歧見與衝突的一環。

美國布希總統於競逐總統寶座期間會明白指出，美國對中共之政策「必須堅守現實主義」。1999年9月23日布希以總統候選人身分在南卡羅萊納州堡壘(Citadel)軍校的演說內容，即預示了日後對北京之強硬態度。^{註十一}布希在該演說中提醒美國人民，「1996年臺海危機之後，一名中共將領對美國聲稱，他們所

^{註九} 藍普頓的看法是在美國駐北京大使館的一場座談會中發表，相關內容見中國時報(臺北，民國90年3月1日)，版11。

^{註十} 潘錫堂，「擦撞事件與美中臺關係」，國政評論(臺北，財團法人國家政策研究基金會)，國安(評)090-061號，2001年4月13日。文章中指出前美國駐中共大使李潔明即表示，如果中共未接受小布希總統的要求迅速交還人機，可能使美國出售先進武器給臺灣一事獲得助力。<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-061.htm>.

^{註十一} George W. Bush, "A Period of Consequences," Charleston: The Citadel, September 23, 1999. http://citadel.edu/pao/address/pres_bush.html.



擁有的核子飛彈足以將洛杉機夷為平地。」^{註三}布希隨後在加州西米谷(Simi Valley)的演說中再度提出警告，他說中共乃美國之「競爭者，而非戰爭夥伴」，美國不會坐視中共武力進犯自由民主的臺灣，且將在必要時協防臺灣。基於上述種種跡象，中共領導人早已注意到美國高層已不再如柯林頓總統將其視為「戰略夥伴」。

對北京而言這是一項極大的轉變，因為在柯林頓政府時期，美國的外交政策基本上較偏袒北京；當時美國在兩國軍方所舉行的會談竭力尋求對話與合作，儘管柯林頓政府曾於1996年3月臺海飛彈危機期間派遣兩艘航艦戰鬥群至臺灣海峽，^{註三}但中華民國總統大選當月稍後，白宮便立即指派國安會與國務院官員前往臺灣鼓勵中華民國領導人加強

與中共之關係。因此，美國似乎一方面對中共維持強硬的外交政策，但另一方面當中共高層埋怨其立場時卻又試圖加以安撫。^{註四}

因此，中共發展軍事現代化的主要目的可以說是為了因應臺海可能的衝突情況，中共正在積極建立必要之能力迫使臺灣在其預設的統一條件下走上談判桌；中共同時亦追求嚇阻、妨礙外國勢力介入協助臺灣的能力，甚至使局勢複雜化。^{註五}所以在華府決策人員的眼中，中共大幅調高軍費，致力軍隊現代化以強化攻打臺灣的能力才是迫使美國平衡兩岸軍事力量的主因（如圖三）；「紐約時報」訪問上海復旦大學中共軍事家沈丁立，在談到北京當局大幅擴編軍事預算一事時明白指出：「擴編軍費的主要目的是確保臺灣不至於宣布獨立」，

^{註三} 這名中共將領是熊光楷，他在和前美國政府官員傅立民(Chas. W. Freeman)私下談話時提出這項說法，故不應將之視為正式的官方聲明。此外，傅立民表示該言論不具威脅性，僅是他個人與熊光楷的私下對談而已。See Ambassador Chas. Freeman, "Did China Threaten to Bomb Los Angeles?" Proliferation Brief, Vol.4, March 22, 2001, available at www.ceip.org/files/publications/proliferation-brief404.asp?from=pub-type; and Allen S. Whiting, "China's Use of Force, 1950-1996, and Taiwan," International Security, vol.26, Fall 2001, P129-130. 施道安(Andrew Scobell)認為，熊光楷的言論使吾人得以了解中共軍方高層對美國戰略所抱持的態度，以及北京與華府在臺灣問題上存在著「不對等動機」(asymmetry of motivation)。See Andrew Scobell, *China's Use of Military Force: Beyond the Great Wall and the Long March*, New York: Cambridge University Press, 2003, forthcoming, chapter 8. 當時在中共國防大學任職的朱成虎(現為少將)重申，一旦美國介入中共對臺動武，則將面臨中共核武攻擊威脅。See Jiefangjun Bao, February 28, 2000 and Larry M. Wortzel, "Should the United States Fall Threatened by China's Growing Role in the International Military-Political Arena?", "The Retired Officer", December 2000, P.35。

^{註三} Chinese Exercise Strait 961: 8-25 March 1996, Washington, DC: Office of Naval Intelligence, May 1996。

^{註四} 關於柯林頓總統之中國政策的詳盡與全面分析，參見David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2001。

^{註五} 宋開榮，「中共軍力現代化發展之策略及其目標」，戰略安全論壇—秋季刊(臺北)，國防大學國家戰略研究中心編印，民國91年10月，頁36。

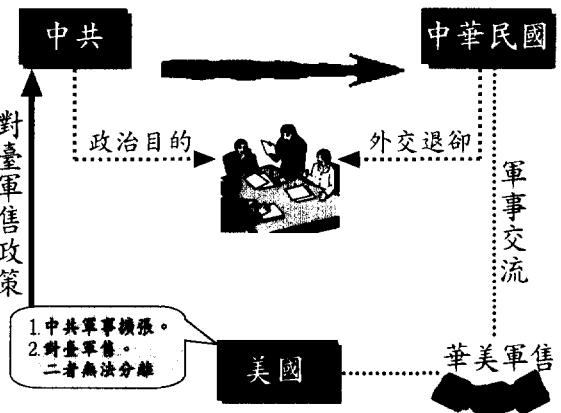
^{註六}而「華盛頓郵報」的看法則是如果北京拿下臺灣，就準備與美國發生衝突。

^{註七}而在美國的國防部一次例行簡報會上曾有人問到對於中共增加軍事預算，美國在決定對臺軍售時是否將考量此一因素？國防部發言人奎格利將軍回答：「兩者無法分離」，^{註六}這點可以說為美國對臺軍售的理由上做出了明確的解讀。

伍、中華民國的觀點

臺灣的地理位置，是控制臺灣海峽與巴士海峽，日本通往東南亞及中東最重要海上通道，影響日本及美國重要的國家利益，^{註八}對於我國而言，向美國購買武器主要是依據《臺灣關係法》中，規定美國「提供臺灣防禦性武器」(arms of a defensive characters，第二條B項五款)，且「其數量應足以使臺灣有自衛的能力」(第三條A項)。^{註九}但往往華美之間的軍售都會受到中共援引《八一七公報》制衡美國的影響，不過，美國對於《八一七公報》所預留的彈性空間

圖三 華美軍售下美、「中」、中華民國的政治角力



資料來源：作者自繪。

與當時雷根以備忘錄方式給予臺灣的六項保證，^{註三}使美國頗能巧妙的逃避來自於中共的指控。因此《臺灣關係法》不僅是華美軍售的基礎，《八一七公報》之後的六項保證，更是美國避免在兩岸之間矛盾的利器。^{註三}

而依照《八一七公報》，美國無意無限期軍售臺灣，以期「導致最後的解決」，但雷根政府基於此公報將對臺灣的軍售造成限制，故以備忘錄的形式向臺

^{註六} 摘取倫敦金融時報一篇分析報導，聯合報(臺北，民國90年3月7日)，版11，紐約時報引述沈丁立的說法，原文"We're increasing our military capability in order to ensure that Taiwan doesn't declare independence." N.Y. Times, March 11, 2001, P4, Column。

^{註七} 聯合報(臺北，民國90年3月7日)，版11。華盛頓郵報原文"The budget increase reflects a deepening belief here that China must prepare for a conflict with the United States if it wants to recover Taiwan." The Washington Post, March 06, 2001, PA01。

^{註八} 劉靜屏，中國時報(臺北，民國90年3月8日)，版11。

^{註九} 張旭成，「有關臺灣國家安全的優先順序」，國防政策評論 TAIWAN DEFENSE AFFAIRS(臺北，民國89年10月)，頁60。

^{註十} 丘宏達，現代國際法參考文件(臺北，三民書局，民國85年)，頁949。

^{註十一} 此份備忘錄是雷根要其繼任者，在對臺軍售上，絕對應以「中國」對臺灣威脅及和平解決為先決條件，並視此為美國外交政策「永久不變的要務」(a permanent imperative)。

^{註十二} 吳正偉，「兩岸在華美軍售問題上的交鋒與迷思」，共黨問題研究(臺北)，第27卷第7期，民國90年7月，頁62。

北提供六項保證：

一、美國並未同意在對臺軍售上設定結束日期。

二、美國未同意中共要求就對臺軍售與其磋商。

三、美國無意扮演任何臺灣與中共間調人的角色。

四、美國將不同意修改《臺灣關係法》。

五、美國並未變更其對臺灣主權的一貫主張。

六、美國無意對臺灣施加壓力與中共進行談判。

所以，美國對臺海兩岸的一項既定政策是：「支持一種持續，漸進的過程，以和平解決臺灣問題」。在此前提下，只要臺灣不急遽使臺海局勢和緩或緊張，美國依《臺灣關係法》，就必須時常注意到臺灣有無足夠的防衛能力。^{註三}

我國在國際局勢中對美國的影響力相較於中共而言可以說是居於弱勢，不過並不代表華美軍售的結果會因此向中共的利益傾斜。陳水扁總統藉著一次接待外賓的機會，表達其對於華美軍售的看法：「美國應依據《臺灣關係法》，提供臺灣必要的防禦武器，以確保臺海安全，臺灣要有足以保衛自己的防禦性武器，才是兩岸和平的基礎，兩岸應共同

努力，致力區域和平」。^{註四}而對於中共用以制衡美國對臺軍售限質限量的《八一七公報》，美國參眾兩院於「1994與1995會計年度外交授權法案」中加列修正案，明文表示《臺灣關係法》在對臺軍售一事上，其效力優於《八一七公報》的限制性宣示，該修正案經國會兩院通過，並由柯林頓總統簽署生效。^{註五}而「中」美關係及兩岸關係近30年來的穩定與發展，可以說是建立在一個戰略性的思考基礎之上，那就是「建設性的模糊」，這是三方面在面對、解讀和處理「一個中國」問題上，從長年累積的經驗中，所擷取到的一項寶貴政治智慧。1972年的《上海公報》，1979的《「中」美建交公報》，及1982年《「中」美軍售公報》，都是在此一基礎上，對極端棘手的「一中」意涵，技巧地給三方面都保留了能各取所需的空間；這就是為什麼1980年3月29日美國國會還得以制定《臺灣關係法》持續在軍事上支援臺灣的緣故。^{註六}

事實上以中華民國的立場而言，在沒有正式的外交關係之下希望藉著與美國緊密的軍事交流產生所謂「軍事同盟」的發展關係，因為中共一旦武力犯臺，美國仍然未必會出兵協防臺灣，而美國出售武器予臺灣是希望看到經由臺灣的

^{註三} 林正義，「『八一七公報』後美國對臺軍售政策」，《歐美研究》(臺北)，第23卷第3期，民國82年9月，頁33。

^{註四} 中國時報(臺北，民國90年3月10日)，版2。

^{註五} 王德育，「對美國對華軍售」，《歐美月刊》(臺北，民國85年3月)，第11卷第3期，頁47，作者也指出，雖然這項修正案對美國行政當局的作為並不具有拘束力，但這項修正案的通過仍是再度確認了「臺灣關係法」在對美軍售一事上的優越性(primacy)。

^{註六} 章孝嚴，「論壇——向三邊關係的基礎攤牌」，《中國時報》(臺北，2003年12月9日)。

自制而形成亞太地區的穩定，而不是像出自類似1996年3月美國的涉入。^{註七}因為美國的海外派兵，在經歷殘酷的越戰之後愈趨嚴格，特別是雷根時期的國防部長溫柏格在1986年春季號《外交事務雙月刊》撰文，指出美國出兵海外的六項原則^{註八}之後，幾乎成為美國派兵海外考量的依據，而小布希政府的國務卿鮑威爾，亦有著名的「鮑威爾主義」(Powell Doctrine)以衡量是否出兵海外的四項原則：

一、除非任務明確清楚，否則美國不輕易允諾派兵。

二、當美國的重要利益(Vital Interests)受到威脅時。

三、在美國人民被告知的情況下。

四、撤兵計畫的擬定及確保勝利的情況下。

因此，對於美國是否出兵協防臺灣的問題，其不僅受政治的指導，還必須受國會的監督、民意支持與否等諸多因素及主客觀的形勢的影響。2001年布希政府在高度支持我國的副國務卿阿米塔吉、國防部副部長伍夫維茲兩位重量級官員暨親臺的「藍隊」核心幕僚戮力推動下，批准了鉅額軍售案、廢止「華美軍售會談」(改以正常審核程序處理對臺

^{註七} 同註三，頁65。

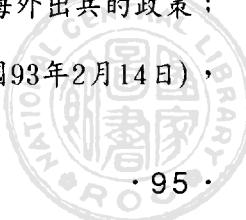
^{註八} 分別是：1. 美國除非涉及到重大利益，否則美國不應派遣戰鬥部隊，而所謂重大利益也包括盟邦的重大利益；2. 假使要派兵，美國應要派遣足夠的部隊、支援，以期勝利的達成；3. 假使要派兵，美國必須要清楚說明政治、軍事的目標，以及部隊要如何藉由武力達成目的；4. 美國要達成的目的與需要武器的種類需不斷的評估，以因應客觀環境的改變；5. 美國在出兵前，美國需要合理的保障美國人民、國會都會支持海外出兵的政策；6. 美國使用戰鬥部隊介入海外是最後的手段(the last resource)。

^{註九} 梅復興，「論壇：國防安全 與美修好重要立基」，中國時報(臺北，民國93年2月14日)，(作者為臺海安全研析中心主任 <http://www.TDReview.com>)。

軍售)、並宣布「竭盡所能協助臺灣自衛」的三合一重大政策調整。但參與當時決策的官員透露，布希政府對該項空前的友臺舉措，是附有但書的配套方案(package deal)，其條件是，臺灣除應積極整建國防自衛能力外，更不得單方面做出任何可能影響臺海局勢穩定之動作。明白了這一層背景，也就不難理解美方此次對臺灣公投爭議的反應會如此激烈的根本原因。^{註十}所以考量在維持臺海軍事相對平衡及西太平洋和平穩定的情況下，以及為免將來可能發生的臺海危機致美國被迫介入的情況發生，維持臺灣基本的防禦力量對美國而言，實為降低美軍出兵的風險或代價。

陸、結語

我國曾經花了十年的時間才獲得F-16的採購，但時間已不站在中華民國這邊，評估兩岸軍力發展，2006年逐漸向中共傾斜，2012年將產生嚴重失衡現象；而我國的軍購是依據國家的安全所需，為了加強中華民國本身的國防力量，軍方對此次的三項軍購案抱持著相當大的期望，避免在未來因兩岸軍力的失衡而予中共有進犯中華民國的野心。

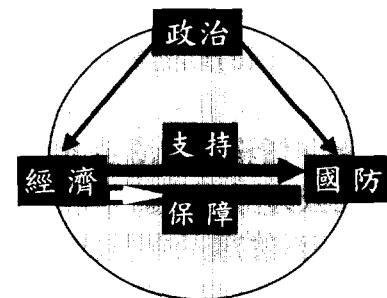


此次重大三項軍購案可大幅提升中華民國國防的實質戰力，以潛艦而言，一來可不受限於臺海水域及臺灣本身港口的缺陷；二來可以反制中共海軍水下兵力及從事奇襲及作戰能力，而反潛機更是境外決戰的眼睛，增強我方偵蒐中共活動的能力，愛國者三型飛彈更是反制中共欲以有限的軍事武力達成政治目的，迫使中華民國在外交議題上讓步的有效武器。

排除預算數字的糾葛，國家安全在國防與經濟社福問題上是否真是兩難問題，還是一個完美的效益平衡（如圖四），在觀念的判準之中是至關重要的，非是徒考索於數字的影響之間，牽制於文義之思的矛盾情節；一個軍事的決策過程通常未必一定要追求完整或最後的勝利，基本上是要控制情況在有限時間內選擇最好及最有效的應對方案，由1996年臺海的導彈危機對經濟的衝擊為例，在當時中華民國所能採取的反制措施實在有限，在盜起而不知禦的臨渴掘井歷史經驗中，我國在國家安全問題上對優先事項處理見解亦異的衝突是否應該逐漸沈澱出來，堅實的國防力量隱藏在經濟穩定發展背後的字裡行間，在理性與感性的迷思裡，脈絡是顯而易見

的；建軍發展需要長遠的規劃，詳加審視，都是讓中華民國在未來兩岸問題裡能否順利轉化為自己所期望的決策路線而有效管理的步驟之一，建立我國基本的防禦力量，使中共不敢輕言動武的思維裡，可以說具有正面的認識作用。

圖四 國家政策、國防與經濟體系關係圖



資料來源：作者綜整改繪。

收件：93年11月04日

修正：93年11月22日

接受：93年12月03日

作者簡介

賈致中中校，海軍官校80年班、國立政治大學國家安全暨大陸研究所碩士班研究生；現任職於國防部海軍總司令部本部秘書。

