

美國武器外銷制度與政策之研究

林 岩 哲

(作者爲本校國際關係研究中心專任副研究員)

一、國際武器交易與美國武器的外銷問題

從消弭戰爭，進而實現世界的永久和平，本是人類一直追求的一個理想目標。昔人有言：「兵者凶器，戰者危事。」又曰：「兵者，國之大事，死生之道，存亡之理，不可察也。」這無非在提醒世人，慎勿動輒干戈相見，方能建久安之勢，成長治之業。

不過，理想畢竟歸理想。要實現理想，非一蹴可幾。尤其近幾十年來，即使有過兩次大戰的慘痛經驗，世界各國並不能化干戈爲玉帛，而締造太平盛世。相反的，幾十年來，各國軍備競賽愈演愈烈，各國軍費一再提高，以致國內的戰事愈趨頻繁。據統計，自一九〇〇年至一九四五年，世界爆發過大小戰爭共計二十四次。自一九四五年以後，至一九七五年爲止，則共發生一一九次的戰爭。這一一九次的戰事殃及六十九個國家的領土，動員八十一國的軍隊，傷亡人數高達一、二千萬人。如果將每一個戰事在時間上作一連續的安排，則將超過三百五十年之久。（註一）由此可見，近幾十年來，這個世界一直處於兵連禍結，戰亂不已的情況。

無可否認的，戰後三十年來無法締造一個長久和平的世界，是和美蘇對立爲中心的二元國際政治是有密切關係的。同時，二次大戰後，有七、八十個新國家獲得建立，這等於世界上增加了七、八十支新軍。因爲這些屬於第三世界的份子有一共同點，即未開發或正在開發之中。在開發中的國度裏，軍人的地位舉足輕重，往往又是當權者。這些新興國軍人領袖有一種錯雜的心理。一方面對鄰國和假想敵人懷着猜忌和恐懼。另一方面，他們又認爲，「他們的威望取決於閱兵時在隆隆聲中排列經過閱兵臺鮮明軍備數量的多寡。」（註二）但是這些國家本身的科學工業又無法自己生產現代化的武器。因此，第三世界儘管國內生產凋零，經濟困窘，仍然貪得無厭地靠武器輸入來充實軍備，以增強其軍力。相對的，工業先進國從武器的輸出換取更多的外

滙，也樂得源源不斷的大量供應武器。誠如紐約時報的一位通訊員所說：在國際武器交易中，「貧窮國家是主顧」。（註三）於是乎，近年來國際武器交易像瘟疫一般，蔓延了全球，輸入武器的國家多達九十五國的年總交易值高達兩百億美元。（註四）用瘟疫來形容國際的武器交易，並非詛咒之辭。固然通常所謂武器的交易，不僅限於槍砲飛機飛彈等硬體（hardware）的買賣而已，還包括提供諸如軍事技術人員的訓練，機件的修護與保養，以及技術協助等軟體（software）項目。但無論是硬體或軟體項目，其目的則一：致人傷亡，亦即所謂「兵者凶器也。」所以自二十年代查哈洛夫（Basil Zaharoff）（註五）以來，武器銷售者就被冠以「死亡推銷商」（merchants of death）的譁名綽號。這也就是套用老子的一句話來說：「夫佳兵者，不祥之器也，物或惡之，有道者不處。」

事實上，近數十年來，國際武器交易的蔓延，並不能完全歸咎於第三世界。因為交易乃是買賣雙方共同構成的一項行為。如果沒有任何賣方的供給，即使買方有多大的需求，也不可能構成任何的交易。以近年來國際武器交易的情況而言，全球武器輸出國尚不到二十個國家。（註六）如果這些少數武器輸出國對武器的銷售能夠基於「有道者不處」的觀念，國際武器交易自然斷源而無法猖獗。不幸的是，武器交易已不再是私人間的買賣，更不是一項單純商業性的國際貿易。從三十年代以來，工業先進國的政府已相繼的直接參與武器輸出的管制工作。任何武器的輸出首先須取得政府的許可執照。（註七）其結果，不但「死亡推銷商」的譁稱沒有消逝，而且武器輸出國家委婉地使用武器「轉手」（transfer）的字眼來掩飾替代武器的銷售。可見國際武器交易之氾濫，武器輸出國家纔是始作俑者。

工業先進國家爲了達到其政治軍事的目的，往往藉着「不得已而用之」的託辭，一再對外傾銷武器，作爲外交政策的工具，所以近年來國際武器交易總值與交易國急遽增加，而成爲目前國際上所關切注目的問題。（註八）如果說，國際武器交易的氾濫會危害世界的和平，增加國際緊張的局勢，則美蘇二超級強權似應共負大部份的責任。近十年來，美國出口武器佔全世界武器交易的一半，而蘇俄佔三分之二。又據最近斯德哥爾摩國際和平研究所的報告稱，在一九七七年內，在第三世界從工業國家輸入的武器中，美國佔百分之三十八，蘇俄佔百分之三十四，英法各佔百分之九。（註九）所以近年來五角大廈常被指責爲「超級銷售員」（the super-salesman）（註十），但對蘇俄尚未提出同樣的指控，似有厚蘇薄美之嫌。

不過在國際武器交易氾濫的今天，值得我們注意的，並不是美國在國際武器交易市場上，究竟於何種地位的問題，而是在於：美國外交政策與武器輸出方面究有何種重大的關係？尤其是中共近年來正推展其四個現代化運動，而美匪之間却自一九七九年開始建立外交關係。其可能的影響是：我中華民國今後向美國採購武器是否會受到限制阻撓，甚至斷絕？同時在另一方面，中共是否會向美國購買現代化武器，而美國又願意予出售，以共同對抗蘇俄？類此問題及其可能的發展，都需要我們加以密切注意與研究。雖然中共近年來爲了發展其軍事現代化，不斷地派遣軍事代表團前往西歐參觀訪問，並且進一步地向英法兩國進行採購武器的試探與交涉。中共對外採購現代化武器的地區似乎在於西歐國家。但是從種種跡象看，中共向西歐採購武器一直在交涉階段，且交涉已久，却迄無任何正式的成交。毫無疑問的，在今日新武器的發展方面，英法兩國仍然遙遙落後美國，美國武器仍然領先世界各國。所以中共真正興趣所在似乎不在於西歐武器。中共向西歐採購武器只是一種姿態而已。中共對外採購武器真正意圖仍在於美國武器。更何況向美國採購武器尚有一層政治的作用，使美匪關係在國際政治上給人造成似一種聯盟以共同對抗蘇俄威脅的印象。一九七九年四月，鄧匪小平向美國國會議員訪問團表示，如果美國願出售武器予中共，中共將「敢」向美國購買。這正表露了中共真正的意圖。固然即使美匪建交之後，美國仍一再重中本身不出售武器予中共的政策，但對於英法兩國將出售武器予中共之事，却在武器輸出管制協調委員會（COCOM）中採取放寬的態度。所以觀之中共真正的意圖，加上美國對共黨國家和解的趨勢，在未來美匪之間，武器交易並非不可能的事。因之，研究瞭解美國武器外銷政策與制度，非但注視中共軍事發展的人所不能忽視的問題，也是關切美我匪關係的發展的人所應予重視問題。

一、美國武器外銷的淵源

如果我們想瞭解美國武器外銷的現行制度與政策，我們不能回頭看美國近幾十年來武器外銷的發展經過。因爲美國武器外銷從來就沒有統一的決策組織，也沒有一貫的輸出政策。美國武器外銷是經過數十年的沿變，在種種不同的計劃下，分別由各不同機關進行，而塑成今日漫無統一的一種體系。舉例來說，單就有關的法律而言，主要的法律有一九五四年的協防法案（Mutural Security Act）、一九六一年的外國援助法（Foreign Assistance Act）、一九七一年的外國軍事銷售法（Foreign

Military Sales Act)，以及一九七六年的武器出口管制法 (The Arms Export Control Act)。這些法律彼此間皆有所關聯；在效力上，後法也並不取代前法。除此之外，有關的規章還包括各種援助計劃，租借法、剩餘軍事物質轉贈法規，以及國務院訂的軍需品目錄單 (Munition List)。此等法規都與美國對外關係的發展過程息息相關。所以想瞭解美國武器外銷制度與政策，不能不從其發展說起。

此外，關於「武器」這一名詞，除了包括槍砲、飛機、飛彈等致命利器之外，還包括有軍警所使用的機件用品，如電子通訊、竊聽器、軍藥品，甚至機械操作人員之訓練、機件保養維護、以及技術協助等項目。換言之，所謂武器不但包含硬體部分，也包括軟體 (software) 部分。這是因為在美國所謂武器外銷項目中，硬體機件出口額僅佔百分之四十，訓練管理額佔百分之三十五，其餘屬於零件及附屬品的項目。所以要探討美國武器的外銷，宜將硬體武器與軟體武器一起併入討論。

其次關於「外銷」一詞也需要以廣泛的意義來看。因為美國武器的生產一般係由私人企業公司所經營。武器出口係由美國政府加以管制。此外，一般所謂武器的外銷，也不單指一般商業上的買賣出口而已，尚包括武器的贈予，軍事物質的援助，以及各種軍事上的貸款與租借。就因為在不同的時期裏，武器外銷方式的重點不同，且彼此間有所連帶的關係，所以先從美國武器外銷的沿革來探討，方足以全盤瞭解當今美國武器外銷的制度與政策。

如果要談論美國武器外銷的淵源，我們就要從頭回溯到第二次世界大戰後的國際情勢。緣自第二次世界大戰後，美國是以世界上最富強國家的地位崛起於國際政壇上。惟一對美國的領導地位構成威脅的，係來自蘇俄。蘇俄在第二次世界大戰後，其勢力在歐洲獲得了無比的擴張。美國為了阻止蘇俄在歐洲的勢力進一步的擴大，因此大量援助歐洲國家從戰後予重建，希望以物質力量去對抗物質的力量，這就是後來美國所謂「圍堵政策」的嚆矢。

固然，早在第二次世界大戰期間，美國對西歐國家有過各種方式的軍事援助。從「付現自運」政策到「租借法案」的實施，就是典型的例子。當年羅斯福總統也聲明，美國將作爲民主國家的最大軍火庫。不過，戰後美國對西歐的援助，多數屬於經濟援助方面。例如在一九四九年美援總額六十九億美元中，百分之八十爲經濟復建的援助，軍事再裝備的援助，僅佔百分二十。(註十二)

如果說，在戰後歐洲國家真正獲得美國軍事援助的就要算是希臘與土耳其。希臘與土耳其原本是英國的勢力範圍。但戰後的英國不復是一個強國，其經濟力量不足以維持一個強國的立場。因此在一九四七年二月英國宣佈放棄希臘與土耳其，終止了對這兩國的軍事與經濟援助。這時美國才不得不挺身而出。同年三月杜魯門總統要求國會撥款四億美元援助希臘與土耳其。其中以三億美元援助希臘，半作救濟與復興之用，半作軍事補給與軍事顧問之用；而以一億美元援助土耳其，提供土耳其以武器與戰略上的專家顧問之用。杜魯門總統認為自由國家無論是直接或間接遭受侵略，必會危害到國際和平基礎，也因而危害到美國的安全。所以美國必須對任何自由國家遭受到國內少數武裝分子的威脅，或國外的壓迫，而有被克服的危險時，應予挺身支持。這便是「杜魯門主義」的開始，也是美國在戰後真正軍事輸出的起點。

不過在一九五〇年韓戰爆發以前，美國武器的外銷方式着重在援助，地區亦只限於歐洲方面。對亞洲並沒有明確的政策。例如一九四六年美國國會通過菲律賓軍事援助法，與菲律賓締結一項條約，使美國取得十五處海空基地之使用權，其租用期限為九十九年。這無異是一項殖民地實質關係的持續，異於一般的軍事援助。而且菲律賓政府也同意，只向美國採購軍備；非經美國同意，菲律賓不得向他國採購軍備。（註十二）

至於對我中華民國的援助，如所周知，雖然涉及有種種租借法與一九四八年的中國援助法，但由於在這期間，適逢共黨作亂，因此對我各種援助皆予擋懸。同樣的，美國對韓國的政策也舉棋不定，僅供予防衛性的輕武器，以避免引發南北韓的衝突。所以在一九五〇年一月美國國務卿艾契遜聲明南韓和臺灣並不包括在美國的「防圍圈」內（defensive perimeter）。（註十三）

然而在一九五〇年二月，中共與蘇俄簽訂「中」蘇友好條約。緊接着在同年六月韓戰爆發。共黨的威脅全球性的日益擴大，使得美國不得不採取了全球性的圍堵政策。美國一方面加速軍事援助西歐國家，以加強新成立的北大西洋公約組織的軍事力量，他方面在亞洲局勢日益緊張的情勢下，擴大軍事援助的地區，增加援助越南、泰國、馬來西亞，以及印尼等。一九五一年美國政府綜合各種軍事與經濟的援助計劃，向國會提出協防安全法案（Mutual Security Act）。這一法案的特點，除了從經濟援助的重點轉移到軍事援助為主之外，強調了美國全球性的對外援助政策，以「維護安全，和促進美國的外交政策。」當時美國國務卿艾契遜提出這一法案時，曾表示；「從金額的觀點看，軍事援助是協防安全計劃最大項目。」（註十四）。所以自五

十年代以後，美國武器的外銷纔開始有了全球性的計劃，其方式是以軍事援助而爲之，其目的在於配合美國圍堵共黨威脅的外交政策。

三一、從軍事援助到武器的銷售

從一九五一年美國國會通過了協防安全法案之後，美國政府即以大量軍事援助的方式，提供武器予所謂前衛國防的國家，以實施其阻遏共黨侵略的圍堵政策。其主要特點在於與自由國家簽訂各種協防條約，以建立集體安全制度。一九五一年先後與日本和菲律賓簽訂協防條約。同年又與澳、紐共同成立安祖協防體系（ANZUS）。一九五四年在日內瓦會議之後，在亞洲建立起東南亞公約組織。同年十二月與我國簽訂中美協防條約。一九五五年又組成中央公約組織。至此美國全球性的圍堵政策終告完成。

在這集體安全體系安排之下，美國對外的軍事援助，除了以核子護傘方式，阻遏侵略之外，另以二種方法來實現其全面性的軍事援助策略：（一）提供友邦必要的裝備，以履行其協防的義務，同時使自由國家本身的武力能夠維持其國內的安全；（二）美國提供充分的裝備與訓練，使得自由國家能夠有效地防衛抵抗外來的侵略。所以在五十年代理，美國武器的輸出除擴大地區範圍之外，又增多了技術訓練的援助，並且提供了大量精密武器的實質援助。例如美國除供應千架攜帶響尾蛇火箭的F-186戰鬥機予盟邦之外，像南韓、土耳其、希臘等即從美國獲得地對地「誠實約翰」的飛彈。

但是到五十年代後半段，美國國內外的情勢變化影響了美國武器外銷的方式。首先是在一九五五年埃及與捷克簽訂了一項武器供應的協定，蘇俄武器的外銷步入國際武器交易市場，影響到美國對所謂第三世界的中東和非洲國家的武器輸出政策，造成美蘇武器外銷的競賽。一九五八年金門戰，美國核子傘護阻退政策受到一項挑戰考驗。加上五十年中期以來，美國國會逐漸對美國軍援的績效感到不滿。尤其南方自由派民主黨議員對於無償的軍事援助反對最為激烈。所以在甘迺廸上臺之後，爲了適應國內外的壓力，而且又能夠維持對付共黨威脅的基本目標下，採取一種較低廉、負擔較輕的武器輸出方法，來繼續支持盟邦。首先甘迺廸提議修改協防安全法案爲外國援助法，對武器的輸出採取所謂「彈性反應」（Flexible response）的政策，美

國僅供應武器和加強訓練各國本身的兵力人員，以應付各國本身的國內威脅。美國不再遣派兵力協助各國的內亂。所以彈性反應的政策，從武器輸出的觀點而言，仍然是前衛國防政策的一項延伸。政策目標仍然不變，只不過從無償的軍事援助逐漸轉向銷售的方式進行武器輸出而已。一九六一年四月在國防部國際安全事務局之下設立國際後勤磋商辦事處（Office of International Logistics Negotiations），其目的就是以專司武器的銷售工作，以取代過去無一組織的武器外援體系。如果說，美國武器的外銷有了系統的制度與組織，國際後勤磋商辦事處的成立就是個起點。

從國際後勤磋商辦事處成立以後，美國武器的外銷獲得甚大的績效。例如在一九六一年會計年度中，美國武器的銷售額為十五億美元；到一九六六年會計年度中，銷售額增加到二十億美元。其後由於西歐國家的軍事工業的成長，美國武器的外銷額再度減少。不過對第三世界國家的輸出反見日增。迄一九六九年國際後勤磋商辦事處撤廢為止，美國對第三世界的武器輸出總額高達八億美元，其中對中東和南亞地區的銷售量佔了百分之七十。

雖然美國武器外銷的方式從五十年代的無償軍事援助，到六十年轉變成武器的買賣銷售，不過在政策的目標上，無償軍事援助與武器銷售出口並無不同。一九六七年美國國防部長麥納瑪拉給予國會的一項咨文中就提到：

「總而言之，在基本上，這種外國軍事銷售計劃的主要目的相同於我們贈予援外計劃的目的：就是促進吾友邦的力量，以配合我們全面性的外交目標。」

「這些鵠的，細而言之，包括有：

1. 加速後勤合作的實施，並且以最大的可行性整合我們的供應系統和協助限制各種不同型式裝備的擴散，來加速吾友邦之裝備標準化。
2. 避免重複各種發展計劃，減少不必的開銷，並且在經濟上能夠作到更大量的生產經營，以減輕友邦與吾國在加強共同集體力量方面的負擔。
3. 在集體防衛的利害方面，因吾海外駐軍所造成資金外流的不利因素，至少一部分可以獲得抵銷。

事實上，麥納瑪拉所申述的三個理由當中，第三項才是美國在六十年代從軍援轉變為武器銷售的最大原因。緣自五十年代

末期，美國對外支付的款額已超出從國外的收入。到一九六〇年，外國持有美元在歷史上第一次超過美國黃金存量的價值，而且數年來美國黃金供給大量減少，以至美國國庫的黃金存量價值減少到五十億美元。（註十五）所以美國不得不以武器銷售的方式來取代軍事援助，以抵銷對外收支的逆差。

不過從武器輸出的價值來看，第三世界從美國輸入武器並不因為從無償援助變為實質買賣而減少輸入。相反的，第三世界從美國輸入武器反而增加。其中主要的原因與美國國防部利用美國進出口銀行的貸款保證有密切的關係。

按一九六四年的外國援助法，國防部可以給予美國武器外銷的公司或個人擔保百分之二十五的借貸。借貸的款項來自一九五七年設立的軍事援助貸款基金。但是到一九六五年，上述貸款對象並不再限於美國的機構。因此國防部利用了這一法律的漏洞，與進出口銀行取得一項協議，由國防部提出擔保，進出口銀行出借資金予國防部，而轉貸予X國。由X國取得資金來購買美國武器。進出口銀行並不知悉貸帳戶的X國是那一國家。由於X國帳戶的貸款來進行美國武器的外銷，所以在六十年代裏，美國武器外銷量日益增加。到一九六七年X國的貸款佔了美國武器對外銷售額的百分之六十。

然而在一九六七年參議院外交委員會的一項參謀研究報告中，揭發了國防部與進出口銀行的勾結事情，於是一時輿論譁然。參議院終以進行一連串的調查聽證。最後國會修訂了外國援助法，廢除了軍事貸款基金，限制國防部對私人銀行的貸款保證，取消進口銀行對開發中國家的貸款，並且規定每半年需向國會提出各國貸款和銷售情況的報告。從此美國武器的外銷，國會正式取得了一部分的控制權。一九六九年三月主司美國武器銷售的國際後勤磋商辦事處終告撤消。一九七一年國會制訂外國軍事銷售法，規定了美國政府出售武器予外國政府的辦法。到一九七六年，國會修訂外國軍事銷售法，並且更名為武器出口管制法，進一步加強了國會對美國武器外銷的控制。

綜合以上所述，可看出美國武器外銷的沿革可分為每十年一個階段的發展，這正與美蘇關係的演變階段相符合：即五十年代為美蘇兩強的冷戰時期，六十年代為美蘇武器競賽時期，七十年代為美蘇武器限制時期。依這三個階段的劃分，美國武器外銷的趨勢有如下數點特徵：

(一) 在價值方面：五、六十年代美國武器外銷平均約七億五千萬美元，到七十年代中期，平均高達九十億美元。七十年代

的武器外銷額為歷年武器外銷總額的半數。

(二)、外銷方式：在五十年代以軍事經濟援助為主，目的在協助自由國家戰後的重建，以對抗蘇俄共黨集團之威脅；六十年代為貸款出售武器，以平衡對外黃金美元之收支；七十年代為現金交易，尤其在一九七三年石油危機之後，現金交易量益為增加。

(三)、外銷對象從已開發國家到未開發和開發中國家。在五十年代主要外銷地區為西歐、加拿大和日本。到六十年代擴大到亞洲各國；七十年代主要在於第三世界，包括中東石油輸出國家、拉丁美洲各國、以及非洲各國。在五、六十年代美國武器外銷到第三世界年平均僅二億三千萬美元，到七十年代增加到年平均七十億美元。

(四)、武器精密度的提高：美國武器外銷的趨勢不但在量方面年年增加，也提高出售武器之品質。在五、六十年代，各國取得美國武器大都透過美國軍援，因而取得美國的武器大都較為陳舊品或美國軍方所淘汰者。但是自從買方自掏腰包購買武器之後，相對的，要求高品質的武器。例如在一九六四年以前，伊朗並無飛彈和超音速飛機，但是到七十年代，伊朗從美國取得了六種以上的飛彈、F-16 戰鬥機、P-13C 監視偵察機、以及最精密的 AWACS 對空中預警及控制系統。(註十六)

(五)、透過技術合作生產武器：美國除了以實質的武器外銷之外，美國還有提供技術和設計藍圖，從事在國外生產武器，以供當地國政府之需。例如與我國從事合作生產 F-15E 飛機就是例子。除外，近年來美國武器外銷包括武器輸入國的人員訓練、派遣技術人員到武器輸入國家從事機件之管理、維護、保養工作，甚至提供或合作生產零件。這種從有形的機件銷售到無形的技術輸出，乃因為第三世界缺乏技術人員，因此美國不得不提供技術協助，訓練人員，甚至合作生產，以提高購買國的國防工業水準。不過此項技術輸出是否在未來的發展將不利於美國的軍事工業的發展？這也就是有些美國人所以憂心之處。(註十七)

(六)、美國軍火製造商對外加強推售武器，這是因為七十年以前，第三世界對外採購武器的需要增加，以致國際武器的交易量異常的擴大。相對地，提高了美國軍火製造商對外兜售慾。所以七十年代以來，美國武器製造商除了正式合法的推售新武器，如在商業書刊上刊登新武器的廣告，參加各種國際性的武器展示會（如每年在巴黎舉行的航空展示會），邀請安排各國軍事人員參觀訪問等等活動之外，甚至使用不當之手段如賄賂外國官員予推銷新武器。例如二三年前日本的洛克希德賄賂案即是例

子。他如諾斯洛普曾以四十五萬美元賄賂沙烏地阿拉伯官員等事件。

(乙)、國內鎮暴治安武器出售之增加：美國武器外銷的項目當中，除了出售正規戰鬪設備武器和技術合作輸出之外，有許多外銷的武器純屬於鎮暴治安警察使用的設備與武器。據一項文件的透露，在一九七三年至七六年之間，美國輸出的警察用武器包括有五萬枝左輪手槍、七十五萬發子彈、十五萬五千枚催淚彈、二百九十六輛裝甲卡車、以及種種監視武器、竊聽器、警備用電腦系統等。(註十八)

(丙)、交易雙方之關係及外銷制度本質之變化：美國武器的外銷目的原本是爲了對付共黨的侵略，配合美國圍堵外交政策而產生，進一步地增加美國在國際上的影響力，但是近年來，由於武器購買國自出資購買，因此要求自主的外交政策，甚至爲保衛本身之安全，或維持地區的均勢，或國內之治安，而相對地使美國和出售武器之際，減輕了美國的外交影響力。同時，由於美國國會日益干與武器外銷的政策與制度，美國行政當局欲利用武器的銷售來達到外交目的的機會相對的受到阻撓，難以配合美國的外交政策。所以美國國會對我中華民國和對偽匪政權的態度若何，多少對美國行政當局是否出售武器予我國或匪偽政權，必然產生鼓勵或阻撓的作用。

四、促成美國武器外銷的因素與作用

單從經濟利益而言，無疑的，武器的外銷對美國本身的經濟有不少幫助。從一九五〇年到一九七七年，美國武器輸出總值約有一千一百億美元之鉅。(註十九)尤其七十年代以來，美國武器的銷售值年年突破過去二十年未曾有過的九十億美元大關。(註二十)武器輸出佔美國對外貿易年輸出總額的百分之八。可以說，每十二美元的出口值中，有一美元來自武器的出口。

不過話又說回來，美國對外銷售武器並不是一項單純商業性的國際貿易，尤其從近三十年美國武器輸出的情形來看，最先は五十年代無償還的軍經援助，其次是六十年代以低利貸款爲主的武器銷售，到七十年代則以現金武器交易爲主。美國並不因經濟利益而完全開放武器輸出的門戶。美國售予那一國家何種武器，往往參雜着許多重要的政治與軍事因素。

雖然美國每次出售武器，官方常常對外公開說明出售的理由與目的，但這只不過是表面文章而已。事實上，美國輸出武器

，每一個案的動機不盡相同，雖然從推銷、買賣磋商、到准許出口，這一過程屬於外交機密，外人不知其詳。不過觀乎近三十年來美國輸出武器的實際情形，再參酌有關人士的看法與無意中洩露消息，美國對外銷售武器的動機與目的，大致可歸納下列數點：

(一)支持盟國：在美國對外銷售武器的種種動機與目的當中，用來支持盟國是最主要的一項。雖然從二次大戰以來，美國武器「轉手」的方式從贈予到低率貸款，到現金交易，隨着時間的變化而略有不同，但其基本動機則一，即給予盟國武器，以對抗嚇阻蘇俄與共產國家的侵略。美國對北大西洋公約組織國家銷售武器，就是出自第一動機。美國對北大西洋公約組織國家銷售武器，未加任何設限。據前國防部長麥納馬拉表示，北大西洋公約組織國家向美國購買武器，有數項好處：(1)使盟國有共同一致的地圖設施，(2)在國際危機期間，有統一標準設備，以利聯合作戰，(3)在戰鬪期間，有可資互換的供應系統，(4)有助於接受美國的戰略理論，以配合特種武器系統。(註二十二)

除了北大西洋公約組織國家之外，美國亦以同一動機，建立國際安全體系，締訂雙邊協防條約，將武器銷售給所謂「前衛國防」(forward defense)的國家(註二十二)，以嚇阻共黨的侵略。從美國對東南亞公約組織提供軍事援助，到近年大量售予伊朗和沙烏地阿拉伯精密武器，都是一部分基於這一動機。

(二)促進區域勢力均衡：如前所述，在國際武器交易當中，美國銷售武器佔了半數，使美國成爲世界第一超級武器供應國家。因此美國加速武器的輸出，或限制武器的出口，必然影響到國際軍事態勢，尤其是在第三世界地區裏。美國這種外交政策的運用，最明顯的表現於中東地區。最近卡特總統售予以色列和沙、埃兩國精密飛機的整批銷售案，就是顯著的例子。再如近年美國支持以色列的立場，儘管與沙烏地阿拉伯不一致，但是美國仍銷售沙烏地阿拉伯在波斯灣地區抵禦激進勢力的侵入。美國前國務次卿薛斯可(Joseph P. Sisco)說過：「我們相信，對於穩健勢力在這地區取得優勢，美沙兩國有共同的利害的關係」。(註二十三)

除中東地區之外，美國爲了維持某些敵對雙方的軍力均勢，也常同時銷售武器予對立的雙方。過去美國同時銷售武器給希臘和土耳其，就是這種情形。近年來蘇俄對非洲大量輸出武器，美國售予肯亞和薩伊武器，即爲抵消蘇俄在非洲擴張的勢力，

以便維持非洲的勢力均衡。值得注意的是，在維持地區軍力均勢上，美國往往利用控制武器輸出的速度，以推行其外交政策。其方法是：對於親美政權，則加速武器輸往，以穩定該政權，甚至促成親美政權在地區中取得優勢；至於不為美國所歡迎的政權，往往藉口拖延武器出口，甚至拒絕出售，來削弱該政權的勢力。（註二十四）數年前美國所以銷售武器給軍人政權的巴西，和拒絕出售飛機予秘魯，其原因就在此。

(三) 加強美國的政治影響力：美國銷售武器給未開發的國家，除了為軍事原因之外，往往由於購買國對美國武器產生了依賴性，無形中反使美國增加了對這些國家的影響力。因為許多第三世界國家一直從美國輸入武器，其軍隊多年來已習慣使用美國武器。如果要從其他國輸入武器必然要改變多年來的武器系統，這對第三世界軍隊來說，不是一件輕易的事。（註二十五）另一方面，美國對外銷售武器也不是一味來者不拒，無所不售。除了武器種類和購買對象的考慮之外，往往還顧慮到購買國的經濟能力和其他因素。所以美國從武器的銷售來控制武器出口的種類與數量，相對的，使第三世界的軍備不得不受制於美國。況且從這一層的原因來說，現代武器的交易不是一次買賣完事，買方就可完全獨立而長期使用購買來的武器。現代武器的交易還得包括零件的替換補充、操作人員的訓練、機件的修護與保養等。根據美國國務院向參議院提出的報告，數年來美國武器銷售總額中，百分之四十屬於硬體武器本身，百分之二十五屬於補充零件及附加設備，百分之三十五屬於人員訓練和其他技術服務。（註二十五A）所以越是工業落後的購買國，或越是精密長久性的武器，則軟體武器的交易量所占比例越大，購買國的依賴性也越大，依賴的時間也越長久。例如，伊朗和沙烏地阿拉伯是兩個購買美國武器最多的國家。據估計，在一九七六年有二萬五千名美國技術人員在伊、沙兩國工作。到一九八〇年在沙技術人員將增加到五、六萬名。（註二十六）

從上述幾個原因可以看出，雖然美國武器的銷售是軍事性的，但是售後所發生的副作用，往往加強了美國對購買國的政治影響力。正如羅克希德飛機製造公司的一位職員所說的：「當你買進一架飛機，你就得買進一個供應者和一條供應線。換句話說，你買進一位政治伙伴」。當然，這種影響力在平時並不顯著，但是在戰時，武器零件的補給關係整個戰局，對美國武裝的依賴性也就增大，美國若施予某種政治壓力，自然就發揮了很大的效果。所以一九七三年十月中東戰爭政治壓力，以色列不得不在優勢下停火，可以說是美國的政治壓力所造成的效果。

四與外國軍事將領建立密切關係：在第三世界國度裏，軍事將領往往在政治上具有舉足輕重的地位。加上這些國家對外採購武器，常常是由軍事將領負責其事。從交易談判到簽約訂貨，甚至售後技術人員之訓練、技術協助，無不常須與這些將領接觸聯繫。在這一連串長時間聯繫接觸過程中，如果彼此融洽相處，不但能建立密切的工作關係，而且也可以由此奠定這些將領與美國之間的友情。一旦這些將領在他們政府中取得重要的職位，美國政府就可利用這種關係來影響該國的外交政策（註二十七）。所以美國銷售武器給第三世界，還有一種作用，就是可以與武器購買國的軍事將領建立友好密切關係。這是美國潛在而雄厚的外交資本。

美國這種由武器銷售而培養出來的外交資本，在一九七三年九月的智利軍人政變中，發揮了最明顯的效果。蓋自一九七〇年十一月阿葉德（Salvador Allende Gossens）就任智利總統以來，即實行馬克斯社會主義路線的政策，成爲拉丁美洲中除古巴外唯一左傾的政權。雖然在阿葉德執政期間美國對智利凍結一切經濟援助與貸款，但是五角大廈仍然給予智利二千五百萬美元的武器銷售貸款。在銷售武器的種種機會中，美國不斷與智利軍事將領接觸，培養出彼此間的良好關係。所以一九七三年九月智利發生軍事政變，推翻阿葉德左傾政權之後，智利便重行親美的外交政策。

如前所述，美國對外銷售武器主要是基於政治與軍事的動機。事實上，到目前爲止，美國有關當局對於銷售武器正式的解釋，也大都說是基於國家的安全。從國家安全進一步加以延伸，銷售武器也是爲了配合美國的外交政策。這是官方冠冕堂皇的解釋。在官方正式解釋理由中，除爲國家安全與外交政策的目的之外，美國對外銷售武器似乎再也無其他真正的理由。前國防安全援助局主任費雪（Howard Fish）就說過：「銷售任何武器，並無任何經濟的原因。銷售武器唯一的理由，只是爲外交政策與國家安全的目的而已」。（註二十八）

不過，銷售武器畢竟是種交易行爲。任何交易必然關係經濟上的損益，從美國銷售武器的作業過程來看，每一個武器銷售案在正式批准之前，國務院還得會同武器出口控制聯合小組（Interagency Arms Export Control Board）共同審核。這個聯合小組的組織，除了國務院和國防部的代表之外，還包括勞工部、商務部、財政部、以及國際開發署的人員。所以從這個包括多部會人員的組織看來，每一個武器銷售案必然還得考慮到經濟的因素。

美國銷售武器所考慮的經濟因素與作用，約可分下列四點：

(一) 穩定美國軍事工業的生產力：美國的軍事工業大都屬於私人經營。在戰時，軍事工業自然將全部生產供應美國三軍所需。但是在平時美國軍事工業所能生產的，往往超過美國三軍的需要量。如果不能外銷，便要大事裁員，七十年代美國從越南的撤軍就發生這種問題。在一九六八年以前，美國軍事工業雇用人員約有一百五十萬名，但數年後，人員被裁減至約九十萬名。因此在尼克森執政期間，各方無不積極鼓動推展武器外銷。據估計，目前美國參與武器生產工業的工作人員約七十萬人。(註二十九) 照國務院的研究報告稱：「如果武器外銷的訂貨量即刻削減百分之四十，則有十三萬二千名人員將被遣散解雇。但逐步減少武器輸出，則到一九八三年被遣散的人數總計約七萬五千人。(註三十) 可見美國武器的外銷對於穩定全國經濟與就業率具有相當大的關係。

(二) 分攤武器成本：由於近年來各國軍備競賽愈趨激烈，武器的製造必須推陳出新，精益求精，因而新武器的研究發展與初步生產之費用亦隨之大幅增加，甚至往往超出預算。這對美國本身的國防軍事採購是一筆大宗的額外負擔。同樣，對於軍事工業廠商來說，研究發展的超額支出使工廠面臨因重大開支而無法繼續生存的威脅。所以這一大筆額外的費用需要靠外銷武器來轉嫁分攤。

在另一方面，生產、成本、與研究發展是互為因果的。外銷武器可以使武器大量生產。大量生產可以降低成本。降低成本，則有餘力從事新武器的研究發展。從而生產新武器才能促進武器的外銷。據美國國會預算局的一項研究報告稱：如果每年外銷武器八十億美元，則因降低武器的成本和轉嫁研究發展費用的結果，年可節省五億六千萬美元。這也就是近年來五角大廈不但積極推展武器外銷，而且大為放寬最精密武器出口的主要原因之一。

(三) 平衡對外貿易：美國對外銷售武器的另一項作用，就是用來作為改善美國國際收支的一項工具。如前所述，近年來美國對外輸出每十二美元中，就有一美元來自武器出口。武器輸出在整個出口值中雖只佔百分之八，但是在彌補貿易赤字上，却有很大的作用。特別是因為武器的銷售，是美國政府能夠直接加以控制的。

一九七一年十月美國數十年來第一次出現貿易赤字，因此尼克森總統即刻下令，促使五角大廈加速推展武器外銷市場。結果

挽回了貿易逆勢。同樣，對外武器的銷售值，從一九七一年的十三億美元增加到一九七三年四十億美元。到一九七三年十二月，國際石油價格高漲，使美國增加一百六十億美元的原油進口負擔。所以近幾年來，美國武器的輸出高達百億美元，可以說是部分在補償因石油漲價所造成的貿易逆差。

四、積蓄石油美元：石油的漲價不但影響了美國國際收支的平衡，也使國際資本體系面臨一項重大的威脅。自一九七三年國際石油價格高漲以來，石油輸出國家成爲國際上的暴發戶。然而這些暴發戶國家，尤其是在中東，用於其本國經濟發展之支出，只有其石油收入的一半而已。根據美國參議院的一項研究報告，單在一九七四年，石油輸出國家就有八千九百一十億美元的石油歲收，但支用於其本國的經濟發展的，只有石油歲收的一半（四百六十七億美元）。另一半全存入世界各大銀行的短期帳戶內。（註三十二）這種鉅大資本集中的情勢，對國際貨幣市場的穩定，構成一項潛在的威脅。如果這些石油暴發戶收回他們的存款，必然將使國際財政陷入危機。因此，美國的政策是希望這些石油輸出國家增加消費美國貨物，以便回收石油美元。除此之外，要使中東石油輸出國家多花錢而不致左右美國經濟，最有效的方法就是向他們推銷精密武器。更何況阿拉伯國家對美國武器興趣甚濃。這也就是伊朗和沙烏地阿拉伯近年來成爲美國武器最大客戶之原因。

除以上所述政、軍、經多種因素外，美國對外銷售武器之動機，更因銷售對象、武器種類、以及武器數量之不同，還可能參雜有其他因素。例如，近年美國售予西班牙F—11六飛機，部份是爲了取得美國在西班牙的海外基地。多如最近美國售予南韓價值八十億美元的軍備，其部份原因是在補償美軍自韓國撤退。不過一般而言，前述各種因素可以說是美國對外銷售武器較具代表性的動因。

五、美國武器外銷制度

在歐美各國、武器的生產製造原本一直爲私人企業公司所經營，武器的交易自然亦爲一項私人間的買賣。但是自三十年代以後，歐美各國相繼以發給武器輸出許可執照來控制本國武器的輸出，因而武器外銷與外交政策之間產生密切的關係。不過從前述各節中，我們可以看出，美國武器外銷固亦被用爲一項外交政策的工具，却在無長遠的計劃中產生出來的一項體系。所以

美國武器外銷制度與其決策組織迄無一系統完整的機構專司其事，亦無一定的方式輸出武器。更何況今日所謂武器，從有形的硬體機件到無形的技術提供，軍事人員訓練等軟體武器，皆可包括在內。

不過從美國武器輸出的途徑而言，不論是硬體或軟體武器的輸出，大抵可分為兩大類：商業性武器銷售和官方武器外銷。前者是美國武器製造商與外國政府間的一項直接交易行為，而後者是美國政府當局與外國政府間武器轉手行為。雖然商業性武器的外銷係武器製造商與外國政府間的直接交易行為，不過仍然受美國政府的控制。在正式輸出之前，必須取得國務院之許可執照，方得出口。因為商業性武器銷售比官方武器外銷在制度上較不複雜多樣，所以先說明商業性武器銷售制度。

通常商業性武器外銷的銷售經過與手續是這樣的：首先由外國政府自動地派遣人員，或被動地由公司邀請，或美國政府從中的安排，派遣人員前往公司參觀訪問。外國政府若中意某項武器軍備，就得進一步與廠商進行採購交涉和議價。倘採購的武器軍備屬於國務院管制所列「軍備目錄單」(Munitions List) 其中的項目，則在出口之前，必須向國務院提出出口許可執照之申請。國務院負責許可執照之機構為軍備管制辦事處 (Office of Munitions Control)，隸屬國務院政治軍事事務局。通常軍備管制辦事處是否批准發給執照之前，還得與有關部會會商。國務院考慮技術、政治、人權等方面之間題；國防部提供有關科學和技術、軍事等用途之評估意見；軍備和裁軍署檢討執照申請條件。有時軍備管制辦事處還得將申請執照案往上呈報國務卿、國家安全會議，甚至總統之後，再決定是否准予發給出口許可執照。至於「軍備目錄單」係國務院參酌各方意見和政策之後，擬訂的一項管制軍備項目的清單。例如手槍和來福獵槍即屬於該清單中的項目，而散彈獵槍就未入清單中，所以散彈獵槍之出口，即不必向國務院申請許可執照，可逕行外銷。「軍備目錄單」的內容年年有所增減，並無一定的管制項目。此外，商業性武器的外銷另有所限制。根據「武器出口管制法」之規定，任何一項商業性的武器外銷，進口國家非為北大西洋公約組織會員國、日本、澳洲、紐西蘭，且價值超過二千五百萬美元時，不得發給出口許可執照，必須以官方武器外銷的方式為之。

至於國會參與商業性武器外銷的管制，「武器出口管制法」有如下之規定：行政當局批准商業性武器外銷，若每一申請案價值一百萬美元以上，皆需向國會提出報告，每三個月報告一次。倘商業性武器外銷案價值在七百萬美元以上，尚須國會之同

意，且在發給執照前三十天，事先應通知國會，以便國會得有充裕時間予考慮是否予以同意外銷。此外任何有關商業性之武器外銷屬於技術協助或製造，若屬於「軍備目錄」中的項目，而且外銷對象為非北大西洋公約組織會員國時，必須向國會報告詳情。

美國商業性的武器外銷，約占美國武器外銷總額的百分之十，其銷售對象百分之七十是外國政府或各國際組織，其餘對象為外國地方政府和國外私人機構。銷售的項目，百分之四十為車輛飛機之補充零件，百分之二十為電子設備，如雷達，通訊設備等，百分之二十為車輛如裝甲車輛等，其餘百分之二十為零碎項目如手槍，照明設備等（註三十二）。在一九七七年此類的申請案高達二萬六千件以上。

其次關於美國官方的武器外銷，可分為安全援助和銷售兩項。前者屬於安全援助計劃。安全援助計劃又可分為發展援助計劃和軍事援助計劃兩項；前者計劃百分之七十屬於經濟性，後者佔百分之三十屬於軍事性。以兩項計劃皆為無償的純粹援助。發展援助計劃為國際開發署負責其事，主要項目包括食物營養，人口和衛生，教育人力資料等，皆與軍事無直接關係，故本文不予討論。至於軍事援助計劃，由國防部主司其事，不過還得配合由國務院主持的聯合部會委員會的決議政策而行事。關於聯合部會委員會留後再說明。又軍事援助計劃可再分為下列三部分：

(一)、純粹軍事援助：此項計劃即由美國提供國防物品和服務予外國，完全係贈予性質。一九七九年卡特提出此項援助共有一億三千二百萬美元予四個國家。

(二)、國際軍事教育與訓練：此項計劃係由美國政府以贈予之性質，提供訓練費用。選拔外國軍事有關人員前往美國及美海外基地接受軍事技術訓練。在一九七八年此項援助計為三千四百六十萬美元，訓練包括來自四十一個國家人員。一九七九年之提議預算為三千二百八十八萬美元，包括四十個國家人員。

(三)、安全支持援助：此項援助係以貸款或贈予之性質。國際後勤商辦事處撤消之後，美國武器的銷售職責轉移到國務院，由國務院軍備管制辦事處核准武器出口許可執照來監督武器外銷之執行。雖然在法制上國務院負責美國武器出售的最後決策，但實際安排武器的銷售工作仍然在於國防部。通常外國政府向美國官方採購武器，係先由國防部從武器庫存目錄或從供應五

角大廈生產線目錄中，提供給外國政府銷售武器目錄，進一步由國防部與外國政府磋商採購事項，包括項目、數量、價格，以及其他費用等事項。同時向國務院提出許可執照之申請，由國務院軍備管制辦事處發給許可執照，准予輸出，再由國防部安排運送交貨的工作。

本來在國際後勤磋商辦事處未撤消前，國務院即有軍備管制辦事處。官方武器外銷亦必須先取得該處發給之許可執照，不過國際後勤磋商辦事處撤消之後，軍備管制辦事處之地位加強了。其工作受國務院國防部協調委員會之指示行事。國務院國防部協調委員會 (State/Defense Coordinating Committee) 為負責武器銷售之最高機構。其主要組織由國務院主持，由國務院和國防部派員參加。該組織的人員，在國務院為主管政治軍事事務之副助理國務卿，管轄軍備管制辦事處；在國防部方面的主要人員為主管國際安全事務暨國際銷售磋商事務之國防副助理。前者處理軍事問題，後者負責銷售計劃。另外參加該委員會的還有國際開發署、軍備管制裁軍署、財政部等人員。原在詹森總統時代，在該委員會之上還有高級聯合部會小組 (Senior Interdepartment Group)。後來亦撤消。(註三十三) 協調委員會直屬國務院主管政治事務之國務次卿。再上即國務卿、國務卿之上為白宮。這是過去美國官方武器銷售組織系統的大概情況。

國務院國防部協調委員會後來又改組為安全援助計劃考核委員會。在卡特上任之後，為了積極推行其限制武器外銷，選派年僅四十九歲，從無外交經驗一位女士邊遜 (Lucy Wilson Benson)，專司負責美國武器銷售的工作，其官銜為主管安全事務之國務次卿。在邊遜上任後，即積極作限制武器外銷之政策研究。一九七七年五月卡特的限制武器外銷聲明，即其成就之一。其後在邊遜負責下，又成立了武器出口管制小組 (Arms Export Control Board)，以取代安全援助計劃考核委員會。該小組分由十個部會參加組織，協助邊遜國務次卿處理武器外銷事項，並提供政策諮詢意見。派員參加該小組的十個部會為：

- (1) 國務院
- (2) 國防部
- (3) 中央情報局
- (4) 國家安全會議

- (5) 預算管理局
 - (6) 財政部
 - (7) 商務部
 - (8) 參謀首長聯席會議
 - (9) 軍備裁軍署
 - (10) 國際開發署
- 該小組約每月舉行一次會議，由邊遜國務次卿召集主持會議。透過這一小組完成的工作有：草擬各種新規程，界定某項軍備項目之範圍，改進和釐清部會間的會簽手續，提供實業界武器外銷新規定的指南，指示美國有關官員在處理武器外銷事項之工作方針，並且改善武器外銷管理制度，以配合年度外銷限額之政策等。
- 武器出口管制小組本身不是固定經常性的單位，所以爲了業務上之進行，在該小組之下設有五個業務工作組，以處理武器出口管制小組之經常業務。這五個工作組爲：(1)武器轉手政策計劃組 (Arms Transfer policy Planning Group)，由國務院主事；(2)安全援助計劃考核組 (Security Assistanceprogram Review Group)，亦由國務院主事；(3)行政及管理考核組 (Administration and Management Review Group)，由國防部主事；(4)中東武器轉手組 (Middle East Arms Transfer Group)，由國務院主事；(5)裁軍影響組 (Arms Control Impact Group)，由軍備管制裁軍署主事。
- 在這五個工作組中，前二者之工作較着實積極進行。一九七九年會計年度的安全援助計劃之政策釐定與執行，即該二組參與所成。此外，武器轉手計劃組的工作包括有：修訂「國際武器交流規程」；指導美國駐外交與軍事人員有關武器銷售事項；檢討改進各部會有關武器銷售事項之手續；編輯各部會間的業務程序手册，以便處理各武器銷售專案；澄清界定有關武器銷售政策法規上的一些用語名詞，以補充政策聲明之不足。

美國武器銷售制度，除了由行政當局主事外，國會亦參與一部分的工作。根據武器出口管制法之規定，官方武器的銷售，價值在七百萬美元以上，必須向國會提出報告，國會有三十天的期限考慮是否同意銷售案。未經國會同意之前，國務院不得發

給許可出口執照。總統應於每三個月向國會報告所有每案價值在一百萬美元以上的銷售案。同時規定總統應每年向國會報告武器外銷情況。如果必要，國會亦可要求個別武器銷售案的報告。若在六十天內行政當局未提出國會所要的報告，則有關的銷售申請案將自動失效。

以上所述有關美國武器外銷制度的梗概。

六、卡特的政策與國際武器交易之前展

自二次大戰以來，美國對外銷售武器，從五十年代的軍經援助，歷經六十年代貸款銷售，到七十年代現金交易，其間經過三個階段不同方式的變遷。在這三個階段的演變中，七十年代所發生的變化較為重大。不但銷售對象大為增加，而且在銷售數量與品質方面大為提高。在五、六十年代，美國對外銷售武器值年平均約七億五千萬美元。但到七十年代中期，年平均高達九十億美元。所以在七十年代的總銷售值佔了近三十年來武器外銷總值的半數。其詳情可於下表見之：

年 度	數 量 (單位：百萬美元)
1950—65	\$ 8,513
1966	1,627
1967	978
1968	793
1969	1,551
1970	952
1971	1,656
1972	3,261
1973	4,368
1974	10,808
1975	9,510
1976	12,800
1977	11,300
1978	13,200

資料來源：Congressional Quarterly Almanac (1975), P. 356.

1975年以後之數字為筆者參考其他資料而予添入，其中億以下之數字已予省略。

正因為近年美國對外銷售武器的情形愈演愈烈，所以在一九七六年卡特競選美國總統期間，一再批評指責福特政府。他說：「美國不應同時是世界和平的領導者，而又是導致世界戰亂的武器供應者。」因此在去年卡特就職總統之後，即於一月二十三日第一次記者招待會中表示，緊縮武器外銷將列為首要施政之一。緊接着於一月二十六日下令國務院對外銷武器作綜合性的研究，並限令於三月十五日以前向國家安全會議提出報告，以便決定今後的武器銷售政策。（註三十四）經過國務院提出綜合報告並和國家安全會議綜合討論之後，終於在一九七七年五月十九日，卡特總統正式宣佈美國武器外銷的政策，並列舉六項限制武器外銷的原則：（註三十五）

(一) 從一九七七年會計年度起，美國政府將逐年減少武器外銷總值。

(二) 美國對任何地區不銷售最新的武器。

(三) 專為外銷而生產的新型武器，將予禁止。

(四) 禁止與外國合作生產新型武器。

(五) 在銷售武器予某一國家的同時，將重申此項武器不得轉手予其他國家。

(六) 將修訂國際武器運銷規則，規定美國官員及軍火廠商對外推銷武器，事前需取得國務院的授權批准。

此外，卡特總統另舉出三項例外，不受此六項原則之限制：

(一) 有協防條約義務的主要國家。列舉國家包括北大西洋公約組織、日本、紐西蘭，以及澳洲。

(二) 重申美國對以色列有條約義務與歷史責任，以保障以色列之安全。

(三) 有下列二項例外情況發生：以美國總統之職責，認為必須以例外情況處理：或卡特本人認為，某友好國家必須取得某種高級武器，方足以維持地區均勢。（註三十六）

卡特在發表這六項原則與三項例外的同時，並表示，限制國際武器的交易流量，需要靠多邊的國際合作，才能發揮效果。所以他希望首由美國起帶頭作用，限制武器輸出，以減少國際武器交易流量。然後在不久的將來，與武器輸出國家舉行國際會議共同研討限制武器輸出的可行辦法及其步驟，並進一步地鼓勵武器輸入國家對武器減少進口。

雖然在這一政策聲明宣佈之後，卡特也會一再表示貫徹這一政策的決心，並且制訂年度最高銷售限額的辦法，來控制美國武器輸出量；但就這一年來美國對外銷售武器的總值，非但未減少，反而增加二十億美元之多。（註三十七）究其原因，似頗複雜。卡特的限制武器銷售政策在執行上固屬困難重重，而政策本身容許過多的例外，更是徒滋困擾。而且國際間不合作的態度，國內各界反對的壓力，再加以銷售制度本身的缺陷（註三十八），自然無法使卡特達到預期的目標。

西歐武器輸出國家對於美國限制銷售武器政策的真正意願，深表懷疑；因為武器外銷關係一個國家國防工業的發展與國內經濟狀況，自不輕言限制。例如，英國近十年來自每年二億五千萬美元增加到每年十五億美元的武器出口，直接影響八萬人的就業，間接關係十萬人的生活。英國又不如美國之富有，其國防武器的研究發展與生產並不能完全自立，須靠外銷，甚而進一步的發展新武器才能維持。加上國際石油漲價以來，更須靠武器輸出來換取石油進口，以彌補外匯的短絀。何況英國也深怕本身限制武器出口，將使法國在國際武器市場上取代其地位（註三十九）。

至於法國方面，亦如英國，其國防工業也要靠外銷來支持，加上有二十八萬人依賴於生產外銷武器來生活。所以英法兩國對卡特的限制武器銷售政策並不熱衷支持。至於蘇俄的態度，雖然美國曾一度與蘇俄就國際武器交易問題進行磋商，但是限武談判迄未達成任何協議，何況近年來蘇俄需要武器輸出來爭取更多的外匯與更多的盟國。因此美國想要蘇俄在限制武器交易方面與之攜手合作，其困難恐更甚於英法兩國的情況。

總而言之，近年來國際武器交易之氾濫已成為國際上不可忽視的問題，但國際間猜忌猶存，各國內部推展武器外銷的壓力亦重，即使卡特大聲呼籲率先限制，國際武器之交易恐仍將繼續蔓延下去。

註解

註 1..Frank Barnaby, "World Armament and Disarmament," *The Bulletin of the Atomic Scientists*, xxxii (June, 1976), 1975), pp.10-16, at p.13 復參閱「傾銷各國的武器」，讀者文摘，第11卷第六期（一九七五年八月），第1十八頁。

註 11..The arms Dealers: Guns for All, "Time (March 3, 1977, Section E, p.3.

註 11..Jonathan Kandell, "Poor Nations are the Buyer," *The New York Times*, April 3, 1977, Section E, p.3.

註 四·Barnaby, op. cit., pp. 28-9, See also *China News*, June 15, 1977, p.3.

註 五·Basil Zaharoff (1849-1936) 爲希臘裔英國軍火商。在二十年代代表英國 Vicker 公司推銷軍火，成爲歐洲最大軍火商，因而獲得英、法兩國政府的贍勳。

See "The New Zaharoff," *Time* (March 3, 1975), p.15;

John Stanley and Maurice Pearton, *The International Trade in Arms* (New York: Praeger, 1972), pp.3-4.

註 六·世界主要武器輸出國家爲·美、蘇、英、法、西德、義、中共、加拿大、荷蘭、瑞典、比利時、以色列、日本、南非、捷克等。

註 七·Ibid., p.5.

註 八·同上 Ibid; SIPRI, *The Arms Trade with the Third World* (Stockholm: 1971); Geoffrey Kemp, "The International Arms Trade: Supplier, Recipient and Arms Control Perspectives, *The Political Quarterly*, XLII, 4(1971), pp. 376-387; John Stanley, "The International arms Trade-Controlled Or Uncontrolled?" *The Political Quarterly*, XLIII, 2 (1972), pp. 155-168; General J.N.

Chaudhuri, "The International Arms Trade: The Recipient's Problems," Ibid, XLIII, 3 (1972), pp. 261-269;

Michael T. Klare, "The Political Economy of Arms Sales, " *Bulletin of Atomic Scientists*, XXXII, 9 (Nov., 1976), pp.10-18; Leslie H. Gelb, "Arms Sales, " *Foreign Policy* (Winter, 1976-77), pp. 3-23; David J. Louscher, "The Rise of Military sales As a U.S. Foreign Assistance In-

strument, "Orbis, XX, 4 (Winter, 1977), pp. 933-64.

註 九·*The Guardian*, April 18, 1978, p.8.

註 十·雖然美國最後需獲得國務院之許可執照，惟實踐安排負責武器之銷售工作係國防部。關於這一點詳見後述。

註十一·Louscher, op. cit., pp. 937-38.

註十二·SIPRI, op. cit., pp. 139-140.

註十三·Ibid., p. 140.

註十四·Ibid., p. 141.

註十五·Louscher, op. cit., p. 943.

註十六·Michael T. Klare, "How We Practice "Arms Restrain"?" *The Nation* (Sept. 24, 1977), p. 269

Fortune (May 22, 1978), pp. 106-109; Jack Baranson, "Technology, Exports can Hurt US, " *Foreign Policy*. XXV (Winter, 1976-77), 180-195.

op. cit., p.269.

註十九.. Why Carter Will have a Tough Time Trying to Curb Arms Sales," *U.S. News & World Report*, LXXXIII, 5 (Aug. 1, 1977), p.39.

註二十.. 關於美國歷年對外武器銷售值詳見後述。

註二十一.. Louscher, *op. cit.*, p.954.

註二十二.. Ibid., pp. 954-55; SIPRI, *op. cit.*, p. 142 所謂「前衛國防」國家，係指包圍共蘇集團，與共蘇國家競爭的自由陣線國家。

註二十三.. Quoter by Klare, *op. cit.*, P.13.

註二十四.. *Ibid.*

註二十五.. *Ibid.*

註二十六.. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *Arms Transfer Policy* (Washington, D.C.; U.S. Government

Printing Office, 1977), p.5.

註二十七.. Gelb, op. cit., p.17, Michael T. Klare, "How We Practice "Arms Restraint", "The Nation" (Sept. 4, 1977), p. 269

註二十八.. M.T. Klare, "The Political Economy of Arms Sales," *op. cit.*, pp. 14-15.

註二十九.. Quoted in "Why Carter Will Have a Tough Time Trying to Curb Arms Sales," *op. cit.*, p.40.

註三十.. Bernard Weinraub, "U.S. Arms Industry Provides Guns and Jobs," *The New York Times*, Jan. 8, 1978, Section

12, p.34.

註三十一.. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *op.cit.*, p.38.

註三十二.. Weintraub, *op. cit.*, p.24.

註三十三.. See Klare, "The Political Economy of Arms Sales," *op.cit.*, p.16

註三十四.. "Controversy Over The Scope of U.S. Arms Shipment Abroad," *Congressional Digest* (April, 1978), pp. 103, 128.

註三十五.. John Stanley and Maurice Pearton, *The International Trade in Arms* (New York: Praeger, 1972), pp. 34ff.

註三十六.. John Osborne, "A Policy Is Born," *The New Republic* (June 18, 1977), p. 10.

註三十七.. 卡特總統的政策聲明原文見 *Department of State Bulletin*, LXXVI, 1981 (June 13, 1977), pp. 625-26.

註三十八.. *Ibid.*, p. 626.

註三十九.. *The Japan Times*, Feb. 21, 1978, p. 3.

註四十.. 就銷售武器的作業過程而言，從談判到訂貨，平均需要一至八十天的時間，有時還得拖一年之久。至於從批准出售到訂貨運出，往往需要11-11年的時間方能完成。所以在短短一年內要達減武器出口值，似不易達成目的。關於這一點詳見 Slava W. Harlamov, "Future of Arms Sales Policy Questioned," *Aviation Week & Space Technology*, CVIII, 3 (Jan. 16, 1978), pp.26-27.

註四十一.. See International Herald Tribune, April 3, 1978, p.3.
(本著作之完成承行政院國家科學委員會之獎助，謹此誌謝)。