

## 近期美國對臺軍售案之分析

荊元宙\*

美國對臺灣軍售主要是依據 1979 年公布的「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act)，依據該法之規定，美國有責任及義務維持臺海的和平穩定，因此應提供臺灣足夠的防禦性武器。近年來中國的軍事能力快速成長，在中國不放棄武力犯臺，而兩岸軍力正逐漸失衡的情況下，美國維持對臺灣軍售更顯其重要性。中國進行軍事現代化的主要目的之一即為了因應臺海可能的衝突，這也是為何中國反對美國出售攻擊性武器給臺灣的原因。但目前美中臺三邊關係的架構上，存在有「中國崛起影響中美關係發展」、「臺灣在美國亞太戰略中的重要性」及「中國視臺灣問題為核心利益」三項因素交互作用，作用結果使得軍售問題益趨複雜。尤其當中國視臺灣問題為國家核心利益，隨著國力增長，其抗議分貝自然是隨之加大，軍售問題儼然已成為美中關係間的最嚴重的矛盾點。因此美國對軍售問題的決策越趨謹慎，對我國建軍備戰越產生直接衝擊。本文整理從 2000 年至今美臺軍售的情形，以瞭解美臺軍售的發展脈絡並分析其意涵，同時針對 2018 年 9

---

\* 作者為國防大學政戰學院中共軍事事務研究所助理教授。

月通過軍售案的意義進行分析說明，文末提出對我國推動軍售案之政策建議。

## 美國對臺軍售的法理爭論

1979年1月1日，美國卡特政府與中華人民共和國建交，同一時間與中華民國斷絕外交關係。4月10日，卡特總統簽署通過「臺灣關係法」，做為維持處理與臺灣政府及人民非官方關係的法律依據。中美建交後，對臺軍售雖是商業行為，卻也是美國支持臺灣安全的重要手段和象徵，成為維繫美臺實質關係的主要表現。

「臺灣關係法」特殊之處在於美國唯一以國內法規範涉外關係的法律，其中關於軍售的規定條文主要為：

第二條(乙)款五項規定美國「提供臺灣防禦性武器」；

第三條

(甲)款：基於本法第二條所揭櫫之政策，美國將提供臺灣足夠數量的防衛裝備與服務，使臺灣可以維持有效的自衛能力；

(乙)款：美國總統和國會將依據他們對臺灣防衛需要的判斷，遵照法定程序，決定提供上述防衛物資及服務的種類及數量。對臺灣防衛需要的判斷應包括美國軍事當局向總統及國會提供建議時的檢討報告。

另一方面，根據1982年中美簽署的「八一七公報」，美國政府承諾「它不尋求執行一項長期向臺灣出售武器的政策，它向臺灣出售的武器在性能和數量上將不超過中美建交後近幾年供應的水平，它準備逐步減少它對臺灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解決。」由於在「八一七公報」中，

美國具體承諾降低對臺軍售的質和量，使得此一公報成為中國抗議美國對臺軍售的主要依據。<sup>1</sup>所幸雷根總統提出的「六項保證」，使得美國對臺軍售仍有一定的法理基礎。「臺灣關係法」是軍售的基礎，而「八一七公報」則是中國對軍售抗議批評的根據，「臺灣關係法」及「八一七公報」這兩個項目究竟孰輕孰重，爭論從未間斷。

為了表達對臺灣的支持，參眾兩院於1994年4月通過一項聯合決議案(H.R.2333)，由柯林頓總統簽署生效。該法案重申「臺灣關係法」中使臺灣擁有足夠自衛的承諾，「臺灣關係法」第三條乙款優於「八一七公報」。<sup>2</sup>雖然這項修正案對美國行政當局並不具有拘束力，但這項修正案的通過仍是再度確認了「臺灣關係法」在對臺軍售一事上的優越性(Primacy)。即使在中國不斷的抗議壓力下，美國仍然持續對臺進行軍售，自有其一定原因。首先，美國對臺軍售可以視為宣揚美國重視民主價值的一種實際行動，其次，當然也是著眼於臺灣的戰略位置。再者，是為了形塑臺海的軍力平衡狀態。

<sup>1</sup> 參見八一七公報第6款：「Having in mind the foregoing statements of both sides, the United States Government states that it does not seek to carry out a long-term policy of arms sales to Taiwan, that its arms sales to Taiwan will not exceed, either in qualitative or in quantitative terms, the level of those supplied in recent years since the establishment of diplomatic relations between the United States and China,.....」, *American Institute in Taiwan*, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communicue-1982/>

<sup>2</sup> 孫芳露，「克林頓政府對台軍售決策的跨機構模式分析」，*學理論*，2009年第16卷，頁163。

## 2000 年後美國的對臺軍售

柯林頓總統 (Bill Clinton) 任內，曾發表「新三不」的說法，<sup>3</sup> 因此其在兩岸關係的處理上給予外界傾中的印象。繼柯林頓之後，2001 年小布希 (George W. Bush) 總統上任，臺灣對其寄予較大期待，當時陳水扁總統致函小布希表示期望獲得神盾艦。小布希任內不但於 2001 年同意包括 8 艘柴電潛艦、12 架 P-3C 反潛機及 4 艘紀德級飛彈驅逐艦之大規模軍售案，<sup>4</sup> 亦於 2008 年 10 月卸任前又再度批准了包括 330 枚愛國者三型飛彈等價值 65 億美元的軍售案。專家針對小布希政府時代的軍售政策進行分析發現，儘管小布希一向給人一種親臺灣、對中共強硬的印象，但在軍售方面，他雖然批准了龐大的對臺軍售，然而也只是回應中共軍力擴張，所批准的項目實未超過以往的慣例與限制，例如他並未同意出售臺灣所期待的神盾系統，亦即他在軍售上並未做出如其父親老布希出售 F-16 一般的重大突破。總而言之，小布希政府的軍售政策仍延續美國過去的路線，在對臺軍售的整體表現上其實跟其親臺的態度並未成完全正比。

<sup>3</sup> 所謂「新三不」政策是柯林頓於 1998 年訪中時提出，亦即，不支持「兩個中國」或「一中一台」、不支持臺灣獨立、認為臺灣不應加入任何必須以國家名義才能加入的國際組織。

<sup>4</sup> 其中柴電潛艦部份，由於美國本身不設計與建造柴電潛艦，且低估了為臺灣取得柴電潛艦的政治困難度，引起外界諸多疑慮與批評，由於諸多因素，本案最後並未成功執行。

2009年歐巴馬(Barack Obama)繼任總統，並於2010年1月首次宣佈對臺軍售，清單包括黑鷹直升機、114枚愛國者三型飛彈、魚叉反艦飛彈，以及2艘鵜級獵雷艦與博勝案元件等，總金額將近64億美元(約2044億元臺幣)，但其中並無臺灣最期待獲得的F16-C/D型戰機；其後於2011年9月，宣布對臺出售包括F-16 A/B型戰機升級案在內的武器，共58.5億美元(約1,925億元臺幣)，此被視為是不願對臺出售F16-C/D型下的妥協方案；2015年底再度同意出售包括派里級飛彈巡防艦、AAV7兩棲突擊車、新型拖式飛彈及攜帶型防空刺針飛彈等裝備，總金額達18.3億美元(約560億元臺幣)。歐巴馬任內雖然三度宣佈的對臺軍售案，但細觀內容，皆排除了最具代表的F-16C/D戰機或潛艦案，也避免宣佈任何具有「爭議性」的裝備給臺灣，為美方「典型折衷結果」，亦即其一方面依「臺灣關係法」維持對臺軍售的政治承諾，但另一方面又不願過度刺激中國。

川普總統(Donald Trump)於2017年上任，同年6月美國務院即批准對臺14.2億美元(約433億元臺幣)軍售案並通知國會，內容包括HARM反輻射飛彈、聯合視距外武器(JSOW)空對地飛彈、MK48魚雷、標準二型(SM-2)飛彈及零件、MK54輕型魚雷轉換套件、4艘紀德級驅逐艦的電戰及早期雷達預警系統等，這是美國總統川普上任以來首筆對臺軍售，不過其內容多是我國在歐巴馬政府時代即提出的需求。其後於2018年9月宣佈同意價值3.3億美金的軍售案，內容包括F-16、C-130、F5及IDF戰機與其所有航空系統備份零件。美國政府對此軍售案發表聲明，認為此案將有助於提升臺灣的安全與防禦能力，另外，出售的設備與支援系統，並不會改變區域的軍事平衡。

## 本次軍售案意義分析

如前所述，川普政府 2017 年 6 月宣布對臺軍售案，其實是歐巴馬在任期結束前延宕的方案，所以嚴格而言，9 月份的軍售案是為川普任內首次通過之軍售案，本案的通過所具之意義可以就幾個層面加以分析：

從經濟利益角度：在「美國優先」的大旗下，提升美國經濟利益是川普的執政重點之一，因此積極鼓勵主要盟國或夥伴加大購買美國軍品的額度，臺灣自然也是名單中一員，此狀況對推動臺美軍售案相當有利，本案應是因此受惠。

從中美關係角度：目前中美兩國貿易戰戰火正烈，在兩國關係緊張之際，的確是美國宣佈軍售的好時機，一方面可以做為讓中共難堪的議題，同時中共的反彈力度也會受到壓抑。

從法律角度：美國總統川普於 2018 年 8 月 13 日簽署了「2019 財政年度國防授權法 (NDAA 2019)」，在該法第 1258 條中，與軍售有關者包括：1. 依「臺灣關係法」，美國應強力支持臺灣獲得防禦性武器，並著重不對稱戰力及水面下作戰能力；2. 美國應確保即時檢討與回應臺灣提出的軍購需求，以改善對臺軍售的可預測性。以往的軍售模式屬於「包裹式軍售」，亦即是在臺灣提出需求後，通常累積二至三年後，再統一將需求交由美國國會議決、總統批准。而在「國防授權法」中，要求美國應確保即時檢討與回應臺灣提出的軍購需求，此次美方將「包裹式」改為「個案式」方式處理本案，的確正面回應了該法中對於即時檢討與回應臺灣需求之要求。

從時效的角度：本案內的戰機零件為我國目前強化空防之急需項目，個案審查方式在我國料件獲得的時效上發揮了

作用，大大改善了以往「包裹式軍售」之弊病。

從品項的角度：目前大環境看似對於軍售有利，但本次軍售案的品項主要為零附件，而非主戰裝備，且金額僅美金3.3億，亦不算大宗。若由此角度觀之，在表現美方對臺軍售態度明顯轉為友好上，其實這次軍售案並不具有指標意義，仍須繼續觀察。

## 未來觀察重點與政策建議

### 一、臺灣成為中國對美軍售不滿的宣洩口

適逢中國的崛起，世界格局也就從美國單極稱霸朝向美中「G2」共治轉變。中國始終認為解決臺灣問題完全是中國內政，堅決反對任何國家向臺灣出售武器，反對任何形式的外來干涉。中國駐美大使崔天凱在談及此次美國對臺軍售案時，即用「這是美國對中國內政干預的絕佳例證」來形容。

當中國崛起整體國力不斷壯大時，中國因素對軍售決策的影響力也隨之增大。美國2049智庫研究員易思安(Ian Easton)曾統計，從1990年到2007年，美國平均每3到6個月(依各年而定)會宣布一次對臺軍售，然而此後此一規則性即被打破，<sup>5</sup>這個說法基本上呼應了中國崛起對軍售決策造成影響的論點，但即使如此，中國也無法如其所願全盤封殺軍售。

在川普政府上臺後，綜觀其在軍售政策上的態度基本上對臺灣友好，相對而言，中國也會表達不滿與反彈。但觀察

<sup>5</sup> 易思安，「讓軍售再度變正常」，自由時報，2018年3月25日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1186903>

多年來，中國對美國所採取的反彈，可說是制式反應，內容千篇一律，即使有時採取降低與美關係之動作，但為「大局著想」，不久後也都回復正常。這當然顯示出中國在對美關係上實力不對等之無奈，但也就因如此，在對美方無可奈何之際，中國將會轉而將臺灣視為不滿的宣洩口，從經濟及外交等層面對我進行報復。

## 二、軍售審查模式的改變平常以對

其實早在 2001 年 4 月「華美軍售會議」後，當時小布希總統即決定廢除年度包裹式處理模式，對臺灣採取正常國家申請軍售的模式，亦即採個案處理原則，有軍購需求時可隨時提出申請。小布希總統對臺友好眾所皆知，此也顯示在對臺較為友善的政府時期，個案處理方式即會被採用。美國國防部亞太助理部長薛瑞福 (Randall G. Schriver) 日前曾表示，美國對臺軍售正朝向更常態化，且為政府對政府的「外國軍售」關係，薛瑞福在小布希時期即擔任東亞和太平洋事務副助理國務卿，對軍售事務熟悉，目前又在國防部任職，顯示此後「個案式」處理將成常態。然而正因處理模式受對臺友好態度影響，長遠來看，軍售的審查方式未來還是可能會隨美政府態度而又改變，故我方須以平常心看待。特別是即使審查方式的改變，似乎並不會影響美方限制出售重要裝備給予我國的態度。

## 三、「國防自主」為根本之道

從過往的經驗，我國歷任政府在爭取軍售上從不曾懈怠，問題通常出現在美方的審查結果上，例如不同意我國欲採購之品項，即使同意，其提供軍品的質與量上也不能滿足我方



所需。兩岸軍力平衡正逐步向中國傾斜，可是目前美國政府應是忌憚於中共壓力，或者考量避免高科技武器流入中國之手，故對出售具有指標性的重要武器裝備抱持消極或負面態度，在對臺軍售的力度上，其目標似乎也僅是在維持而非大幅提升臺灣現有自我防衛能力，此一情況將導致未來臺灣在面對中國的軍事挑戰時更為艱辛。

從前述分析可知，無論現在或未來美國各政府其友臺的程度如何，中國因素將永達是其軍售政策中不能迴避的顧慮，而且判斷未來其比重應只會提升而不會降低。面對此一不利形勢發展，正考驗我國本身防衛戰略設計，是否能以最適軍備，達到最大防衛效果。另外，「國防自主」政策的重要性在此情況下更被凸顯出來，因此政府須堅定不移的推動「國防自主」政策，從而逐步減低仰賴美國提供武器的比重，以解決受制於人的窘境。事實上，過去經驗證明，自行發展的武器系統能力不但可以強化本身的防衛信心，亦可增加對軍售討價還價的籌碼，是解決我國國防安全的根本之道。