

美台軍事合作關係的隱憂

林正義*

1979年之後，美國與台灣即使沒有「共同防禦條約」，但是，論者亦認為美台之間是「靜默同盟」(tacit alliance)。1995年，中國在東海試射飛彈之後，柯林頓總統派遣「尼米茲」號航空母艦經過台灣海峽；1996年再度派遣該航空母艦作戰群加入「獨立號」航空母艦因應台海飛彈危機，說明美、台之間儘管沒有邦交、沒有防禦條約、沒有聯合軍事演習，但兩國軍事合作關係，並不遜於美國與其他多數國家的軍事合作內涵。然而，台美軍事合作不必然是線型發展，也有倒退的可能性。

美台軍事合作的内容

根據中國社科院台灣研究所研究員劉宏的研究，台美軍事關係有五個面向值得注意。一、美軍協助台灣軍隊(空軍、海軍、陸軍)進行戰鬥力評估，以決定對台軍售的項目。二、美軍協助台灣軍隊建立「電子戰」等新型、先進輔助兵種。三、美軍逐步推動台灣陸海空軍整合指管通情系統，並使台灣軍隊與美國軍事指揮管理系統相銜接、互通戰情。四、美台軍事戰略層次會商機制運行暢通，如：戰略對話會議是美台間例行對話，討論內容以安全與區域議題為主(蒙特利對話 Monterey

Talks)。另有以軍售、軍事採購、建軍方向、作戰訓練為主的會談。五、軍事人員培訓。學員涵蓋陸、海、空三兵種，美國也幫助台灣軍隊訓練操作人員，甚至有美國喬治城大學外交學院協助的短期課程，討論區域與國際安全事務、全球趨勢變化、亞太區域格局、軍事戰略、國家安全、兩岸關係、軍事策略制訂、美國國會與行政部門關係、美國四年國防期程檢討(QDR)等。

美台軍事合作有它的歷史背景與法律依據。美國與台灣在1954年至1979年，共同締結防禦條約長達25年，並共同經歷與因應1954~1955年台海危機、1958年台海危機、1962年台海危機。即使沒有共同防禦條約，1995年~1996年台海飛彈危機期間，柯林頓總統仍派遣航空母艦至台海附近，藉軍力展示，嚇阻中國進一步的軍事行動。1979年之後，美國更有屬於國內法「台灣關係法」，其中規定：「任何對在臺灣人民安全或社會經濟制度之威脅，以及因而對美國利益而產生之任何危險，總統應立即通知國會。總統與國會應依照憲法程序，決定美國為對付任何此類危險，而採取之適當行動」。因此，不管美台是否維持外交關係，美台的軍事合作有其法律基礎，美國政府必須依法而治。

* 作者現為中央研究院歐美所研究員

美台軍事合作的問題

美台軍事合作的最大挑戰是，因為中國軍事現代化速度及幅度的增強，使美國介入台海將要面臨更大的風險。雖然，中、美之間綜合國力、國防預算仍有一段距離，但中國在人多勢眾、地理鄰近、善用心理戰、不透明、不惜犧牲軍隊人數等因素之下，美國是否軍事介入台海危機，共和黨與民主黨的策士及決策者仍有分歧看法。美國在中國彈道飛彈、潛艦威脅上，能否快速有效到位部署協助台灣防衛，正面臨新的挑戰。

美國與中國雖持續進行軍事交流，但以透明化、祛疑為主，很難談得上是真正實質軍事合作。美、中兩國對另一方的軍事意圖及部署，密切觀察並暗地裡積極準備。中國要在台海危機中，嚇阻、延遲、擊退美國的軍事干預；美國希望亞太地區避免出現一個挑戰美國的新霸權。雖然，美軍太平洋司令法倫(Adm. William Fallon)熱中於美、中的軍事交流，但是他不能否認一件事實，中國一直研究如何以不對稱作戰方式截殺美國的航空母艦。美軍太平洋司令法倫承認在2006年10月間，美國航空母艦「小鷹號」在公海上，遭遇到一艘中國潛艦接近；若當時「小鷹號」是在進行反潛演練，「可能演變成難以預料的意外事件」。因此，法倫表示，該潛艦事件顯示出促進與中國「良好軍事關係」的重要性。

台灣內部政治、社會發展是美台軍事合作的另一項問題。2006年10月，美國在台協會駐台北辦事處處長楊魁棟在台北的公開記者會，表明對台灣未能通過

2001年布希總統所同意的軍購項目預算，「華府決策當局深感憂慮」。楊魁棟警告說，美國也有政治問題，2008年新的總統可能重新評估過去的承諾，在考量支持台灣軍事現代化時，也會將北京的觀點納入分析。美國對台灣未明確處理潛艦、愛國者飛彈、P3長程反潛機之前，提出採購更多F16戰機，頗不以為然。楊魁棟提到：美國密切觀察誰在玩政治、誰是真正負責任；若台灣不把握，機會將流失；台灣需要在今年秋天立法院會期通過軍購預算，這不僅關乎武器、美國廠商或利益，而是關係到台灣人民及其安全。

台灣與美國軍事合作的一項問題是，兩國對中國軍事安全威脅的認知與準備有落差。台灣對中國對台使用武力的判斷較美國來得樂觀。許多台灣政黨領袖及專家學者認定，只要台灣不要在法律上宣布台獨，或做其他主權上的挑釁行為，北京不可能會對台灣使用武力。但是，他們忽略了一個重點，那就是北京可以有解釋與詮釋的寬廣空間，若中國準備對台灣動武或威脅動武，一定指責台灣任何強調自主性的作為都是片面破壞台海現狀。何謂台海現狀，顯然就存在許多論述的空間。台灣反軍購人士的想法是多重的，包括認為：台灣無法與中國進行軍備競賽、反對陳水扁的政策、台灣政府財政與社會福利無法負擔、只要不搞台獨就不需要擔心武嚇。他們認為這是大戰略的選擇，買一些武器只是小戰術，而台灣無法在對峙中久戰拖延。他們忽略的一項可能後果是，台灣安全的選項似乎只能靠不斷的自我政治設限來獲致。

台灣內部各黨派幾乎均主張兩岸要有

軍事互信機制。國防部在「國防報告書」、國家安全會議在「國家安全報告」均具體提出：兩岸「共同劃定軍事緩衝區，雙方機、艦非必要不得進入該區域，若必須進入則應事先知會」。民進黨政府希望透過台海軍事安全諮商機制的建立，逐漸形成「海峽行為準則」，兩岸共同思考設置「軍事熱線」，以避免意外軍事衝突的發生。2005年，國民黨連戰、親民黨宋楚瑜訪問中國大陸在與胡錦濤發佈的聯合公報中，均提到：「促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包括建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突」。不過，國民黨在思考向美國的特別軍事採購時，部分人士指出應將兩岸關係改善、軍事互信機制納入考量。這意味一旦兩岸有軍事互信機制，不僅在「九二共識」獲得解決，連國防預算、軍事採購也要有所調整。這種思考顯然在台灣內部難以獲得共識，即使連台、美之間也或出現重大分歧。美國雖鼓勵兩岸有「信心建立措施」的安排，但仍希望台灣有適度、充足的自我防衛能力。

美國政府不像台灣如此樂觀。美國的避險戰略是文治武功兼備；換言之，既要與中國接觸、談判協商，也要對中國周邊有積極的聯盟大戰略，及軍事因應的各項準備。1996年2月，針對台海緊張及危機，美國總統柯林頓在聽完國防部的簡報後，希望其中一項想定狀況—核武器使用永遠不會出現。3月，美國在中國試射飛彈之後，派遣兩艘航空母艦至台海附近，只是原先最低層的一項因應方案。中央情報局曾以小時為單位追蹤台海情勢發展，美軍太平洋總部負責第一線軍事因應，

「邦克山」號巡洋艦在台灣海峽南端，觀測追蹤中國所試射的彈道飛彈飛行及落點。美國更長期以來一直呼籲台灣要像美國一樣嚴肅看待中國的軍事威脅，這顯示美、台在因應中國軍事威脅上，無論就認知或準備上是有歧見。

建議

- 一、正視美國共和、民主兩黨領導人士、國會議員及意見領袖，普遍認為台灣在國防安全上「搭便車」及不願多付出代價的現象。不應誤認楊魁隸的談話，為特定的政黨或孤立的意見。
- 二、台美軍事合作與台灣如何獲得潛艦，或編列適度國防預算反映出防衛的決心，有密切的關連性。2001年布希總統只有承諾協助台灣取得潛艦及P3反潛機（愛國者飛彈早在柯林頓總統於1999年即已同意出售），台灣應該在這兩項與反潛有關的軍購上，先有所因應及作為，否則任何新增的武器系統採購，將難以合理向美方提出要求。
- 三、向美國的軍事採購與兩岸關係改善是否可以同時進行，或彼此相互排斥？台灣是否因而無法與中國維持局部軍力平衡。屆時，無論多大、多精良武器採購也是枉然呢？或如果台灣能適度保持自衛能力會使中國三思犯台代價？國內針對這些問題，宜有更多討論及分析的公共論壇。