

# 台美軍售爭議隱含的危機

王央城\*

美軍太平洋司令部指揮官基亭上將 (Admiral Timothy J. Keating) 於今(2008)年7月16日在美國華府知名智庫傳統基金會 (The Heritage Foundation) 演說時，提及他不會憂慮 (concern) 台灣海峽軍力向中國傾斜的發展，他也認為兩岸關係已趨於穩定，兩岸軍事衝突的可能性已微乎其微。所以，美國在綜合考量後，認定美國對台軍售的急迫性，已不復存在。雖然，基亭上將表示，他的發言不能代表美國國務院也不代表美國政府，但是基亭上將這番發言，已經證實了近來有關美國「將」凍結對台軍售的傳言。

基亭上將發言之後，引發美中台三邊贊成與反對美國對台軍售人士的討論。不論支持與反對的雙方所持的理由各為何，美方決策人士考量對台軍售的基石是美國的國家利益，中國與台灣的考量又何嘗不是。對我國而言，兩岸關係、對美關係、對美日聯盟的關係、軍售與經濟發展的關係、國內年度總預算的分配關係，各種選擇都考驗領導者的智慧，而且每一個選項都不易圓滿的解決。不過，現階段美國對台軍售爭議可以歸納成兩項最重要的因素，分別是對內而言：我國國家利益沒有完整的定義及規劃；對外而言：台美互信正遭到侵蝕。尤其是後者，已呈現隱含危機。

## 國家利益的完整定義與規劃

任何美國官員談及他們在制定美國的政策與執行美國政策時，都會肯定的表示，一切作為都是基於美國國家利益為考量。如果審視每一版的美國國家安全戰略報告，在報告中會一再強調美國國家利益所在。其次，強調美國國家安全利益所在。美國白宮所公布的國家安全報告讓每一位公務人員，甚至百姓都瞭解政府所認定的國家利益何在，政府將哪些事項列為國家安全利益的考量之中。這不但有利於整合政府各部會在國家利益及國家安全利益所繫，當作政府施政的主線，也是作為制定政府施政目標的準繩。

對於每一位公務人員而言，在相同的國家利益或是國家安全利益規範下，有時仍會有所爭議，但至少會在一定的範疇，以不同的觀點相互辯證，以達到最明確的目標。以目前美國對台軍售議題而言，國內媒體引述美國國務卿、副國務卿、助理國務卿及助理國務次卿等人對台軍售議題談話，他們也持不同的態度，但基亭上將仍然公開說出他的看法；除此之外，在智庫方面，傳統基金會資深研究員譚慎 (John J. Tkacik, Jr.) 及美台商會會長韓儒伯 (Rupert J. Hammond-Chambers) 都基於美

\* 作者現為國防大學管理學院院長

國國家利益的角度，抱持美國應該基於台灣關係法、雷根六項保證等美國長期對兩岸的基本政策，催促美國政府應該持續對台軍售。

縱然，美國對台軍售呈現兩極意見，但是在討論的過程中，美國的國家利益或是美國國家的安全利益始終都是雙方討論的依歸。反觀我國，國家認同分歧、國家利益、國家安全的認定或有不同，或有分歧，如果有關國家安全議題的討論無法回歸理性思考與辯證，而陷入意識型態的困境，最後可能喪失維護國家利益的契機。

到底我國應該先有國家認同的共識，再建立國家安全戰略；或是，先建立國家安全戰略，再凝聚國家認同的共識，就宛如是另一個雞生蛋、蛋生雞的辯證困境。就現況而言，先有國家認同的共識比先建立國家安全戰略還要困難。如果，相關決策單位能先從探討國家安全戰略開始，逐步建立國家安全戰略，然後再藉由討論逐步形成國家安全及國家利益所在的共識，應該較為容易。未來，如果再有類似美國對台軍售的議題出現，就可以公開的辯證，形成一項公共政策的討論，才不至於落入意識型態的爭辯。

## 台美互信遭到侵蝕

除了我國內部的國家安全戰略制定因素外，就台美關係而言，台美互信遭到侵蝕是誘發這一波軍售爭議最重要的潛在因素。去(2007)年9月，美台商會會長韓儒伯就曾表達，台美缺乏良好溝通管道，他也為此感到憂心。反觀，美中的溝通管道隨著國際問題磋商機制的建立，美中雙方

的溝通管道已逐漸暢通，並形成機制化，甚至有可能比台美的溝通管道還暢通。固然，我國的行政部門通常會充滿自信的指出：台美溝通管道暢通。或許，行政部門這些指陳都有所本，也都是事實，但是兩岸關係詭譎，美國的兩岸政策是美國對外關係最困難的一部份。我國如何在美中溝通管道與台美溝通管道中取得優勢，是防止美國的兩岸政策不至於向中國傾斜的指標。然而，我國在美中溝通管道與台美溝通管道中不能落後，就是底線，否則美國對台軍售爭議恐將是一連串危機的開端。

從美中軍事交流的角度觀察，依據美國國防部網站所公布的訊息指出，美軍將加強推動美軍軍官與解放軍的交流活動，近來兩軍交流的層級已經降低到士兵的階層。曾幾何時，美國對兩岸軍事關係推展的傾向，正好與現況相反。

就美國的立場而言，美國決策者基於國家利益，認定兩岸關係穩定，軍售已經沒有急迫性，暫緩對台軍售的政策正在醞釀。就我國的立場而言，前幾年由於三項軍購爭議，國內行政及立法單位對軍購項目及額度的爭議，導致台美之間溝通管道受阻，互信受到傷害；如今，改善兩岸關係是政府首要的施政目標，外交考量次於兩岸關係發展，台美關係的溝通是否因政府輪替而獲得大幅改善，並彌補昔日受到的傷害，是檢視台美互信的一個重要指標。在此同時，美中關係因為美國最主要的中東政策需要中國的支持，導致美中溝通管道暢通，對話的層次持續提升，互信不斷增進。兩相比較之下，台美互信已經在兩岸競逐中失去先機。台美的互信在不進則退的洪流中，會逐漸褪色，以往台美

互信的基礎也隨者美中關係的提升，正逐漸流失。

歷史不會重演，因為時間及空間不能重製，但是人類的行為會重複，每個朝代的政策可能循環，所以歷史的教訓值得借鏡。以1972年美中交流正酣為例，錢復先生在他的回憶錄中描述台美關係在當時的確面臨考驗，彼此互信陷入低潮。美國學者何漢理也在他的著作「脆弱的美中關係」一書中提到，美中建交是因為美國基於自己的國家利益。在當時，由於美國與中國在對台軍售議題上，歧見仍深，美中一時無法達成協議，因此雙方的建交一直拖延至1978年才以模糊的方式擱置「美國對台軍售」的爭議，並得以簽訂建交公報。今日，雖然美台互信基礎仍在，但美國基於國家利益，雖然不至於像1940年代後期，美國會對台發表白皮書；美國也不至於會像1978年的美中建交公報，一味傾向中國。但是，美台溝通管道如不能及時彌補，互信的基礎再受到侵蝕，屆時恐將是國務院出面證實：兩岸關係已趨緩和，美國對台軍售不再急迫，而擱置兩國軍方規劃已久的軍購案。

現代化的軍隊不是為打上一場戰爭而準備，而是為全民防衛明天的威脅而建軍及備戰，武器獲得必須依據戰略指導、規劃、獲得、管理、訓練才能形成戰力。看到明天的威脅，今天投入國家整體的資源以備戰，為時將晚。回顧宋朝及大遼的歷史，並回想解放軍軍力崛起的軌跡，經濟發展的確功不可沒，因為經濟發展的結果可以挹注軍事發展所需的經費，但是經濟發展不能取代軍事力量。所以，如何在經濟發展及軍事建設的國家安全支柱上取得

均衡，則有賴於妥適的國家整體戰略規劃與堅強的執行力。

### 觀察與建議

由美軍太平洋司令部指揮官基亭上將談話所激起台美軍售爭議，對建軍備戰而言，必須當成危機來處理。就內外因素加以比較，外在的美台互信基礎遭到侵蝕，遠比內在國家安全戰略及共識問題來得急迫而且嚴峻。以下的觀察面向及建議，或許值得參考：

#### 一、正視台美、美中溝通管道的比較

互信的首要基礎在溝通，基亭上將在華府智庫的發言，一定不只是代表他個人的意見。政府在表達維持軍購項目的決心，也一定不只是召開記者會說明而已，雙方或許已經透過正式管道持續溝通。長久以來，台美軍事合作已有良好基礎，但是這一陣子美國「凍結」對台軍售的傳聞與報導，是否也是直接或間接的在侵蝕台美互信的基礎。相較之下，如果美國認為中國在溝通的層面上是較具「預測」性，則台美原來的溝通管道與互信基礎可能已不足以因應美中台關係發展所需。因此，除了正視台美、美中溝通管道的比較外，思考有效的解決之道，已刻不容緩。

#### 二、瞭解美國基於國家利益制定政策的思維

美國的國家政策的制定是根據其國家利益而來，美國任何政黨或個人對於國家利益的解讀或許不同，但是只要我們的政策被認定是危害美國的利益，就會傷害到

台美的互信。所以，吾人必須深刻瞭解美國基於國家利益制定政策的思維。吾人在制定我國關係到美國利益的政策時，也應與美國充分溝通，避免讓美國決策單位誤會我國的政策危及其國家利益。

### 三、關注政策制定的層次性及對美溝通的適切性

台美都是民主國家，每個人都可以發表自己的看法，媒體也有責任及義務報導事實，以滿足納稅義務人知的權利，但是國家利益仍是全民最應該維護的最大利益。所以，不論政府或民間的各種的溝通面向及層次所做的發言，應儘量避免造成美國在解讀我國資訊時所造成的混淆，以免傷害台美互信。因此，未來宜關注我國政策制定的層次性及對美溝通的適切性。