

第五章：研究心得與發現

美國對華軍備轉移向來是牽動華府、北京、台北三邊關係的敏感神經，尤其一九七九年中共與美國建交後，以及在一法三公報的框架下，美國對華軍備轉移更成爲雙方爭論不休的焦點，在目前中共不放棄武力侵犯，以及中華民國國防工業不足、軍備自製產能偏低情況下，美國對華軍備轉移的必要性及合法性一直成爲美國與兩岸政府的爭論議題；雖然如此，中華民國在與美國斷交後的二十餘年來，美方並未停止提供武器裝備給中華民國，且雙方軍售的金額就超過四百億美元，其中高性能武器裝備就高達三百八十餘億美元。¹美國在與中共交往的同時，仍然對其保持著高度的警覺與防範，無論其在亞太戰略的佈局、兩岸政策的考量下，均存在有防範中共擴大勢力的涵意，在兩岸目前對峙的態勢下，對美國而言，正是運用中華民國所處的地緣位置，做爲制衡中共的戰略要點。相對於中華民國，也正是依持著美中台三邊複雜而矛盾的關係，努力維護著台海和平與安定。

來自美國提供軍備的重要性自是不言而喻，但國際政治的變化與現實並非任一種理論與經驗可以預測的，而探究美國對華軍備轉移政策與實踐中的變化與差異，是有助於中華民國未來爭取軍備時的重要參考。以下將就美國對華軍備轉移的相關因素作一整理，並經由軍備轉移對美中台三角關係的影響，尋找出未來對軍備轉移契機的研判與掌握，以爲爾後在建軍備戰工作上之參考方向。

第一節：美國對華軍備轉移相關因素之分析

在第三章中，作者針對美國對華軍備轉移影響因素的形成與源起，做了一系列的陳述與分析，本節將針對這些因素對軍備轉移會造成何種影響與變化作一心得之探討，並將部份有關因素結合過去十年美國對華軍備轉移的實踐做一相互對應，以分析其間的關連性；對部份具有明顯而直接的現象做一歸納，以研判其對軍備轉移具備何種（正、負面）的價值。

壹、美國亞太戰略與對華軍備轉移間的關係

在美國亞太戰略中，並未特別提及有關中華民國的部份，然而中華民國所處的環境卻是亞太地區極易發生武裝衝突的區域，因此，在本篇所歸納出的美國亞太戰略中，將其中與中華民國有間接關係，或是以其代表之意義來引伸出軍備轉移在其間所能展現的功能與關係。此外，在研究本議題中特別發現，在美國亞太經濟戰略中，主要強調的是對區域內各國的公平貿易及擴大出口、鞏固在亞太地區的經貿主導權，以及在九一一事件後清查可疑資金的流向與要求中共開放大陸

¹ 劉慶元，〈後冷戰時期美國對台軍售意涵〉，《中共研究》，3卷1期（民國91年1月），頁121-128；該批金額應包括裝備零附件、人員訓練、後勤支援、軟體等經費。

市場等，由於軍備轉移屬美國對個別國家的外交政策，對整體經濟上並未發生重大影響，亦非為經貿考量的主因，因此，以下的討論將著重在政治及軍事方面與軍備轉移間的關係，在經濟議題方面不作特別的闡述，並將留待「國內問題」中一併探討。

一、九一一事件前的觀察

(一)政治上的關係：

美國在九〇年代的前期，提出了與中共的擴大交往，並在一九九四年經由柯林頓政府確立了「雙加戰略」，美國對中共的外交策略整體上雖然是以此為基調，但擴大交往政策通常會將選擇權置於中共手中，美國希望藉由最低成本的交往政策，引導中共接受國際規範與國際組織程序，融入亞太與國際社會體系。²由於中共的政治體制與軍事上的不確定性，使美國在與其交往之餘，必需防範中共勢力的擴張與在台海製造事端的情事發生，例如美國為因應一九九六年三月的台海危機，派出航母戰鬥群通過台灣海峽，防範中共引發更為嚴重的後果。基於此，美國在防範中共的同時，對提供中華民國足夠的武器裝備以制衡中共在兩岸間的坐大，具有實質上的效果與涵意的。

在美國的政治戰略中，為預防亞太地區大規模毀滅性武器的擴散，美國採取的六項措施中，其中包括發展並部署「戰區飛彈防衛系統」(Theater Missile Defense System TMD)，以對抗許多亞洲擁有長程彈道飛彈的國家；³美國曾希望將中華民國納入此一計畫中，但由於此一議題的爭議性過大，目前中華民國尚未正式加入，如一旦加入，美國必需轉移相關的武器裝備與技術服務，將增加中華民國的防空能力，惟該計畫所需付出的鉅額經費，將造成國家沉重的財力負擔。⁴

美國提倡的亞太多邊安全對話機制，是其亞太戰略中重要的一環，美國認為區域安全對話是可以輔助而非取代其在亞太的雙邊安全條約及前置駐軍，⁵因此，美國對此一機制中的盟國或友邦在國家安全上的變化，將會因此而加以重視與保障。

(二)軍事上的關係：

在美國一九九八年「東亞暨太平洋地區安全戰略」報告中指出：美國長期以來在亞洲的駐軍，對區域安全提供了重要的貢獻，不僅促進了地區的安全穩定、嚇阻衝突發生，實踐美國的安全承諾，更確保了美國與此一區域的接觸，同時也

² 楊永明，〈美國亞太安全戰略之理論分析〉，《美歐季刊》，12卷3期(民國86年秋季號)，頁62。

³ 周煦，〈美國柯林頓總統的亞太安全政策〉，《美歐月刊》，11卷3期(民國85年3月)，頁7。

⁴ 《聯合報》，民國86年10月2日，版2。

⁵ 周煦，《冷戰後美國的東亞政策》(台北：生智，民國88年2月)，頁53。

展現出美國在這個重要地區防衛其國家利益的堅定決心。⁶美國在亞太地區的駐軍顯示其維持此一區域的軍事存在與保持西太平洋的軍事部署，由於亞洲地區中仍然存在著如中共、北韓、越南等不穩定的國家，因此維持美國的軍事存在，成為亞太地區和平安定的基石。美國在亞太地區的駐軍主要分布在日本、韓國，但在澳洲、泰國及新加坡等國駐有少量兵力，其主要目的是保持在該國的軍事設施使用權，以備必要之用。⁷中華民國雖未在美國軍事部署之內，但兩岸間的政治對峙所造成區域的安定問題，及中華民國所處的地緣位置，均使美國必需重視其在戰略上的價值，在受到美中（共）關係及國家利益的因素下，美國無法在此地區部署軍力，唯一可行的是加強中華民國本身的軍事能力，故取而代之的是以軍備轉移代替軍事部署，如此不僅可避免過度刺激中共，亦可收制衡之效，間接發揮了對此一地區軍事存在的效果。

「美日軍事同盟」乃是美國在廿一世紀亞太戰略圖像的支撐點，而美日安保條約則是穩固基一支點的基石。「美日軍事同盟」若被視為美國亞太戰略佈局的核心攻勢，中華民國則顯然可以是其牽制中共勢力向太平洋發展的重要一環，即意味著中華民國「牽制性」戰略角色的提升，而台海衝突在日本方面是歸為「第二類」的國家緊急事態，也顯示「美日防衛合作指針」的「周邊事態」範圍將使台海衝突國際化，對美國而言介入台海衝突以鞏固區域和平，則是其維持盟邦信賴與國家利益的一貫立場；⁸目前無人可準確的預測美國會如何（或會不會）介入台海衝突，但可以理解的是，美國提供中華民國軍備轉移，使其能在未來台海對峙中具有足夠的防衛、牽制甚至嚇阻的能力，併同顯示在政治上的涵意，對減低或延緩衝突事件的發生，將具正面的功效。

二、九一一事件後的觀察

（一）政治上的關係：

九一一事件的發生，使得美國和主要大國間日趨緊張與對立的戰略態勢，因為合作對抗恐怖主義而出現轉圜與和解的契機，也為美國逐漸走窄的外交路線另闢新的戰略空間。⁹調整與中共、俄羅斯的關係是其爭取大國支持反恐行動的第一步，其中對中共的態度由「戰略競爭者」轉而調整為「坦率」（Candid）、「建設性」（Constructive）、「合作」（Cooperation）的關係；¹⁰在判讀美國此一國防戰略與外交路線的決擇時，應當瞭解到此種關係上的轉變，將會反應在美中台三邊關係的變化，可以預測的是，美國因九一一事件而對「本土防禦」的重視，以及戰略路線

⁶ 威廉·柯恩（William Cohen），〈美國東亞暨太平洋地區安全戰略報告〉，收錄《亞太安全譯文彙輯》，國防部史編局譯（台北：史編局，民國88年7月），頁8。

⁷ 日本防衛廳研究所，〈2001 東亞戰略概觀〉，國防部史編局譯（台北：史編局，民國90年3月）頁239。

⁸ 童光復，〈美日軍事同盟與台海安全〉，《戰略安全論壇》，（民國91年10月），頁131-135。

⁹ 李文志，〈杭亭頓的戰略思想與美國全球戰略的關係〉，《問題與研究》，41卷4期（民國91年7月），頁12。

¹⁰ 劉廣華，〈九一一週年後對中共之戰略圍堵、戰術交往政策〉，《戰略安全論壇》，（民91年10月），頁151。

的修正，使得在與中共改善關係的同時，對中華民國相關議題上將有所調整，亦可能不再會出現如同小布希上台後同意對中華民國出售大幅度軍售措施或對中華民國作出安全的關懷與保障。¹¹因而此一關係的改變，在美國對華軍備轉移上將可能將造成的負面影響，是中華民國不可忽視的重要變化。

美國在九一一事件後加強對北韓的制約，在政治上是以外交行動上壓制北韓，迫使其停止製造及輸出大規模毀滅性武器，以及無端的挑釁行爲；在武器轉移議題上並無直接之關係。而美國與各國在反恐上的合作，使得美國對以往對立國家的態度已有所轉變，任何國家都可能是合作的對象，如同其改變對中共與俄羅斯的態度一般；對應在兩岸關係上，對美國提供中華民國軍備轉移亦造成不可預知的變數。

(二)軍事上的關係：

小布希政府上台後，主張運用美日安保條約來分擔美軍作戰任務，在九一一事件之後，美國希望日本在亞洲地區能積極的協助美國進行反恐行動，而日本在二〇〇一及二〇〇二年分別派遣包括神盾級驅逐艦在內的海上自衛隊船艦支援美軍作戰，¹²雖然大家注意的焦點集中在日本出兵海外所代表的涵意，但另一個觀察的角度在於美軍在執行作戰時，仍有來自盟國軍事分擔的需求，雖然日本提供的支援有限，但仍可減輕部份美軍獨立應付戰爭的負擔。如果以這個思考方向出發，經由軍備轉移使得美國的盟邦(或準盟邦)具備可以擔負或分擔支援作戰的能力，其所帶給美國在軍事戰略上的價值是別具意義的。中華民國雖非美國的盟邦，但未曾間斷的軍備轉移使得台海兩岸的軍力保持在一定的平衡幅度內，對此一地區的和平穩定具有重要的貢獻，也間接的代表了分擔美國在此一地區軍事任務意涵。

美國國防部在 2001 年「美國四年期國防總檢報告」(Quadrennial Defense Review Report, QDR) 中，強調美軍面臨新的威脅，必需調整美軍全球態勢，其中在亞太地區將增加可供支援美軍海、空作戰基地及巡防能力，以增長美軍兵力投射之能力。¹³此一計畫顯示美國希望強化美軍在亞太地區的軍事部署，與美國在九一一前的軍事戰略是一致的，僅是再增強而已。此外，在建立中亞新基地的議題上與軍備轉移尚未任何關連，在此暫不探論。

依據美國在亞太的政治及軍事戰略中的相關因素分析結果，吾人發現，在美國亞太政治戰略中，與對華軍備轉移均佔有負面因素，而在其軍事戰略中，對華

¹¹ 廖天威，〈九一一事件對美國全球戰略的影響與我國因應之道〉，《國際事務季刊》，(民國 91 年春季刊)，頁 38。

¹² <http://www.epochtimes.com/b5/1/11/1/n146031.htm>

¹³ 美國國防部，〈2001 年美國四年期國防總檢報告〉(Quadrennial Defense Review Report)，國防部史編局譯(台北：國防部史編局，民國 91 年 1 月)，頁 37-40。

軍備轉移幾乎全是正面因素，此一現象可解釋為以政治面來看美國對華軍備轉移，存在著極不確定因素，而以軍事觀點出發，則美國應是支持對華軍備轉移的政策。(如表 5-1)

表 5-1 美國亞太戰略對中華民國軍備轉移之關係

分類	美國亞太戰略	對 中 華 民 國 的 關 係		
		與 軍 備 轉 移 之 關 連 性	正 面	負 面
政治 戰 略	與中共擴大交往	對華提供軍備，防範中共勢力擴大。	v	v
	預防大規模毀滅性武器擴散	利用加入 TMD，爭取軍備轉移，惟軍費過鉅，將造成排擠效應。	v	v
	調整與中共關係	對華軍備轉移將遭變數		v
	擴大與各國反恐合作	同上		v
軍 事 戰 略	維持美國在亞太地區的軍事存在（軍事部署）	以軍備轉移代替軍事部署（存在）	v	
	延續美日安保條約	提供軍備轉移，發揮「牽制性」戰略角色	v	
	分擔美軍作戰任務（運用美日安保條約）	經由軍備轉移，具備分擔任務之意涵	v	
	強化美軍在亞太地區的軍事部署	以軍備轉移代替軍事部署（存在）	v	

資料來源：自製

註：具正、負面兩項因素者，一律以負面因素計

貳、美國兩岸政策與對華軍備轉移間的關係

自美中（共）建交後，美國在兩岸政策上的主要基調並無太大變化，一方面循著台灣關係法維持對中華民國提供軍事裝備，另一方面強調一個中國的政策與和平解決的原則，柯林頓與小布希總統亦不例外，兩者在兩岸政策上均有相似之處，惟小布希總統在上台之初顯示的較為傾向中華民國，對華軍備轉移也有突破性的發展，與柯林頓時期相比，是屬於立場較為明顯而強勢作風。以下對美國兩岸政策在對華軍備轉移關係的探討，採取與上一節次的方式，以政治與軍事面作為探討的重點，經濟上無直接的關連性，故此一因素將略而不計。

一、柯林頓總統時期

(一)政治方面：

「一個中國的原則、和平解決的原則、中國人自行解決的原則」等三項原則，

均記載於美中（共）簽定的三個公報中，¹⁴亦是美國在兩岸政策中的基本態度，而美國對中華民國的軍備轉移，也是循著台灣關係法來執行，此種現象反應著美國在兩岸間的「戰略性模糊」(strategic ambiguity) 政策，¹⁵藉由彈性的解釋，在兩岸複雜的政治環境中提供中華民國武器裝備，以維持台海間的戰略平衡。而在此一策略下，台海的和平安全維持至今，其中雖有一九九六年飛彈危機產生，但美國在以台灣關係法中保障中華民國安全的條款，採取派遣航母戰鬥群通過台灣海峽，進而化解此一危機。¹⁶然就該三項對華政策原則，或一法三公報中對華軍售的限制而言，中共利用條文上的限制，屢次向美國表示強烈的抗議，影響未來軍售的不確定性大增，故在此一議題對中華民國而言均具有正、負面的影響。

一九九八年柯林頓訪問大陸，在上海發表的對台政策中提出了所謂的三不政策，即「不支持台灣獨立、兩個中國或一中一台、不支持台灣以國家身份加入國際性組織」，此一政策性的宣示，被認為是美國從「戰略性模糊」到「戰略性明確」(strategic ambiguity to strategic clarity)，他代表著美國對華政策的微妙性改變；但這僅代表對華政策立場的改變，不變的是對於中華民國安全的重視與及對華軍售的承諾。¹⁷由一九九八年至二〇〇二年的美國對華軍備轉移紀錄來看，並未有任何的中止或影響存在，反而在一九九九年對華轉移的項目要超過一九九八年，且在柯林頓任內的最後一年，釋出了高性能空對空飛彈，此一現象更是說明了美國在兩岸政策中的有關對華軍備轉移上的態度。

(二)軍事方面：

美國對華軍備轉移主要的目的是希望保持兩岸軍力上的平衡，在前述第四章中提到，兩岸間的武器裝備在數量上差別太大是無法相比的，因此中華民國在質的方面力求精進，在近十年來兩岸整體軍力的發展過程中，中華民國在一九九三至一九九六年一度因為軍備質量的下降而趨於劣勢，經由美方提供的軍備，尚能勉強保持與中共的抗衡；因此，保持雙方的軍力平衡是合乎美國兩岸政策與增進區域和平穩定的。

美國依據一法三公報的框架對華實施軍備轉移，但由於美國在此一議題上的寬鬆的解釋，刻意模糊條文的限制，因而，經由美方提供的軍備，尚能勉強保持與中共的抗衡；因此，保持雙方的軍力平衡是合乎美國兩岸政策與增進區域和平穩定的。另一方面，保持台海穩定是美國維護亞太地區和平安定的重要議題，也是維護美國在此一區域內經濟利益與軍事優勢的要務，亦表示中華民國國家安全

¹⁴ 王德育，〈美國柯林頓政府的對華政策〉，《美歐月刊》，9卷12期（民國83年12月），頁31-32。

¹⁵ 楊永明，〈從戰略模糊到三不政策：美國對台政策的轉變〉，《理論與政策》，48期（民國87年12月），頁88。

¹⁶ 《中國時報》，民國85年3月7日，版1。

¹⁷ 楊永明，〈從戰略模糊到三不政策：美國對台政策的轉變〉，頁99。

重要性也相對提高。現階段美國限於外交與兩岸關係的影響，對維護中華民國國家安全直接而可行的方式，即是透過軍備轉移提供協助，事實證明在柯林頓總統任內（一九九三至二〇〇〇年）美國對華軍備轉移是持續不斷的，且在美國提供F-16戰機、E-2T預警機、Knox巡防艦等高效能的武器裝備後，中華民國整體軍力快速提升，亦具備與中共抗衡的能力，因此，美國在維持中華民國安全上的具體實踐即是提供適當的軍備，使之具有可恃的防衛能力，以應付可能發生的衝突。

二、小布希總統時期

小布希總統上任後在兩岸政策方面基本上是循著以往的基本原則而行，但在初期對中共的態度上較為強硬，政策上較傾向中華民國；其中延續「一個中國政策」與前任柯林頓總統是一致的。在對兩岸重新定位方面，美國一開始視中共為「競爭對手」(strategic competitor)，對於台灣則會「信守承諾」；美國表示尊重中共這個大國，但也很明確的表示，如果中共對台發動攻擊，美國將會根據台灣關係法協防台灣。¹⁸另外在對待兩岸雙方的態度上，明顯的表示希望兩岸保持現狀，反對中共訴諸武力，更提醒台灣勿輕舉妄動。由以上現象顯示，小布希在兩岸間很明確的劃分出對待雙方的底線，也清楚的表達美國為維持台海安定的決心，在美國無法主動於台海問題上付諸防衛行動時，取而代之的是保持雙方軍事力量的平衡，而對中華民國提供軍備轉移自然成為可行的措施。

在九一一事件後，美國因反恐而調整對中共的態度，並開始改善雙方關係，雖然小布希政府與中共間潛在的歧見和戰略衝突仍然存在，¹⁹但雙方在自九一一事件後至今，雙方表現在國際政治相關議題上的配合與包容，使得美國國務卿鮑威爾(Colin Powell)於二〇〇三年在華盛頓一間大學發表外交政策演說時，形容現在的美中(共)關係，是兩國建交以來最好的時候。²⁰此一現象對中華民國而言所擔心的是，美國是否會因此而犧牲了中華民國的利益，並反應在對華軍備轉移上；而實際的情況是，二〇〇二及二〇〇三年美國對華軍售的主要項目還是以二〇〇一年所提的裝備為主，僅是其中的優先順序可能有所調整，²¹其主因是受到中華民國國防經費不足與排擠的影響（至少需新台幣三千五百億元），²²因此尚在規劃當中。至目前為止，在整個軍售過程當中，美方並未因上述美中(共)關係的改變而取消或延滯軍售的進行，反而提醒中華民國在執行進度上的緩慢。²³但是另一則消息指出，二〇〇三年六月份詹氏防衛周刊報導，美國正在審慎考慮中共建議，凍結對台灣部署額外的戰術彈道飛彈，以換取美國減少對華軍售。²⁴此一消息不論

¹⁸ 《中央日報》，民國89年9月16日，版4。

¹⁹ 丁樹範，〈九一一事件後美台軍事關係的發展〉，《國際事務季刊》，(民國91年春季刊)，頁51。

²⁰ http://www.gaogo.com/b_cate/b09_topic/B9_688.htm

²¹ 《聯合晚報》，民國91年7月1日，版4。

²² 《聯合報》，民國91年4月18日，版2。

²³ 《聯合晚報》，民國91年7月25日，版2。

²⁴ 《聯合報》，民國92年6月19日，版A13。

其真實性為何，在美中（共）近年來雙方良好的相處氣氛下，未來美國對華軍備轉移的確可能存在變數，這是值得密切注意與觀察的。

（二）軍事方面：

小布希上任之初對加強中華民國在軍事能力上的措施要比柯林頓時期更為明顯，雙方的軍事關係也出現了實質上的變化。二〇〇一年美國對華軍備轉移的內容大幅升級，雖然過去美國也有突破八一七公報的限制，售予中華民國如 F-16 戰機的紀錄，²⁵但美國還是會強調不會售予攻擊性武器，但從該年美國同意出售的項目看來，在這批總值達四十億美元的裝備中，不僅數量多，性能先進，其中還包括潛艇這種攻擊性武器，而紀德級驅逐艦、反潛機等據聞亦可搭載攻擊性武器；此外，軍售的程序也改成比照美國盟國的方式，直接向美國在台協會申請即可；²⁶美國的作法大為提高了中華民國的防衛力量，也凸顯軍備轉移的重要性。

小布希同意售予的武器裝備，雖然並非全然為美國最先進之裝備，但對應於中共目前在海軍方面的發展，該等裝備確實為反制中共海軍的有效利器；首先，中共海軍各式潛艦數量上已高達 71 艘，我海軍目前僅四艘，未來如獲得八艘，則共計十二艘，加之美售予之 12 架 P-3 型反潛機的反潛能（武）力，在未來有限的台灣海域中，與中共海軍在反潛作戰上的能力是大有幫助的。其次，由於中華民國海軍正全面汰除老舊的武進三號系統驅逐艦，而中共最近所獲得之俄製現代級飛彈驅逐艦及 K 級潛艦，對海軍威脅與日俱增，而紀德級驅逐艦本身具備良好的防空、反潛、反水面能力，且具有部份戰場管理功能，並可與陸基防空系統結合，形成強而有力的國家整體防空作戰網。²⁷不但對海上作戰有利，同時還可兼負防空任務。由以上實際軍售狀況得之，為防止兩岸軍力的失衡，美國保持對華軍備轉移是有其必要的。

美國在二〇〇一年「四年期國防總檢報告」中，將包括台灣在內的東亞沿岸定義為美國重要利益地區，美國將排除敵對國家對此區域的宰制行為。²⁸這是美國對台海安全的新詮釋，依此定義，美國為維護台海穩定，應有其即定的政策與計畫。中華民國位於東亞沿岸的中間位置，亦即第一島鏈的戰略要衝，扼控東北亞與東南亞間的生命線，防範中共向東走向海洋的關鍵位置，關係美國軍事勢力的發揮與經濟利益的獲得，因此，中華民國的是否具有鞏固此一區域安全穩定的軍事能力，是首要考量的基本因素。近年來中華民國三軍武器裝備已趨近於先進國

²⁵ 蔡瑋，〈由 F-16 軍售案看當前的美國-台灣-中共三角關係〉，《美國月刊》，7 卷 11 期（民國 81 年 11 月），頁 29。

²⁶ 中共學者袁征於「美國的安全戰略調整與中國的安全政策」論壇紀錄，刊登於《中國評論》2002 年 6 月號，頁 67。

²⁷ 宋兆文，〈紀德級驅逐艦〉，《尖端科技》，（民國 90 年 5 月），頁 28-31。

²⁸ 美國國防部，《2001 年美國四年期國防總檢報告》，頁 3。

家的水準，位居東南亞各國之首，亦具備與中共抗衡的基本能力，而中華民國來自於美國的軍備轉移是促成此一基本能力的根本，美國在審視此一全般情況下亦應瞭解軍備轉移對中華民國及此一區域的重要，並繼續對華提供軍備，以維美國及東亞地區的全體利益。

依據美國兩岸政策對軍備轉移的相關因素分析結果，顯示美國在兩岸政策中的政治層面，與對華軍備轉移相關性的正面因素僅佔 25%，負面因素佔 75%，而在軍事層面中，對華軍備轉移全是正面因素，此一現象顯示出以政治層面來看美國對華軍備轉移是較不樂觀的，而以軍事層面出發，則美國是支持對華軍備轉移的政策。(如表 5-2)

表 5-2 美國兩岸政策對中華民國軍備轉移之關係

分類	兩岸政策	對 中 華 民 國 的 關 係		
		與 軍 備 轉 移 之 關 連 性	正 面	負 面
政治 戰 略	一個中國等三項原則 及戰略性模糊政策	以軍備轉移維持戰略平衡，惟受一 法三公報之限制變數與中共之阻 撓。	V	V
	三不政策的宣示	軍備轉移無改變	V	V
	小布希對兩岸重新定位、 對兩岸雙方的態度轉變	希望保持現狀，並繼續對華提供軍 備。	V	
	對中共關係的改善	目前維持軍備轉移，未來仍存有變 數。	V	V
軍 事 戰 略	維持兩岸軍力平衡	持續對華軍備轉移，保持兩岸軍事 平衡。	v	
	對軍售的模糊政策	彈性解釋，有利軍備轉移。	v	
	對中華民國安全的維護	以軍備轉移實現，代替實質的介入	v	
	對台海安全的新詮釋	凸顯戰略地位重要，有利軍備轉移。	v	

資料來源：自製

註：具正、負面兩項因素者，一律以負面因素計

參、美國國內因素與對華軍備轉移間的關係

就美國本身而言，除了國際政治的外在因素影響美國對華軍備轉移外，美國國會、軍事工業複合體 (Military-Industrial Complex, MIC)、遊說團體等國內因素在過去十年間美國對華軍備轉移過程中，或多或少也有部份的痕跡參與其中，在這些涉入的因素裏，有的可能發生了某些作用，但效果可能也有限，而有些因素

可能因為出現的時機恰巧敏感，反而提升為政治層面的考量；上述這些因素無論其產生的效果如何，畢竟存在於軍備轉移的環節中而造成影響，是必須加以重視與考量的。

一、美國國會在軍備轉移中的影響：

中華民國曾在二〇〇〇年的華美軍售會議中提出神盾級驅逐艦的需求，惟遭美國政府的反對，當時的柯林頓政府在處理兩岸事務上的態度，常被批評太過於偏向中共，因此當此案遭到否決時，部份的美國國會議員就揚言要通過「台灣安全加強法」(Taiwan Security Enhancement Act)回應，²⁹但在當年的軍售中，有一項最大的突破，即是美國同意出售爭取多次而均未成功的 AIM-120 先進中程空對空飛彈，所以僅就武器的等級來說，仍有正面的意義存在。

一九九九年七月廿一日，在北京對台灣政治議題上不斷發出警告之際，美國國會眾議院全會無異議通過一項法條，認為美國應在中共威脅或武力攻台時，協助台灣防衛，並呼籲中國大陸宣布放棄對台用武。眾院國際關係委員會主席吉爾曼 (Benjamin Gilman) 並在院會中以暫停美國對外軍售為要脅，要求美國行政當局在對台軍售上與國會諮商。他說，在行政當局與國會解決對台軍售的諮商問題前，國際關係委員會將暫停批准所有對外軍售。³⁰歷年來美國國會中對中華民國友善的議員在對華軍備轉移上的推動，具有相當的助益；美國近十年來在提供中華民國武器裝備上未曾中斷，且在質與量上均有所提升，此與美國國會在對華政策上的支持是有很大的關係。

在二〇〇〇年擔任美國國防部「淨評估辦公室」(Net Assessment Office, NAO) 顧問白邦瑞 (Michael Pillsbury) 曾表示：他深信美國府會運作中在對外軍售上，國會才是真正可以牽制、影響白宮的一股力量；但台北高層從總統到外交部始終為了怕得罪美國行政部門 (白宮國安會與國務院) 總是不願透過適當管道向美國國會大力遊說來加強美、台之間的軍事關係。³¹白邦瑞點出了美國國會對軍備轉移的重要性，中華民國在對美外交上的著力點，應是放在加強對國會的工作，使其發揮對華軍備轉移的支持力量，影響美國的行政部門，使中華民國順利獲得所需的軍事裝備。

二、軍事工業複合體的影響：

「軍工複合體」在軍備轉移中扮演著隱性的角色，當軍火市場呈現的需求超過 (或持平) 它的產能時，通常軍工複合體是維持其例行性的運作，如果發生供

²⁹ 尖端科技，〈華美軍售會議對台軍售項目揭密〉，《尖端科技》，(民國 89 年 5 月)，頁 124。

³⁰ 《聯合報》，民國 88 年 7 月 23 日，版 3。

³¹ 《中國時報》，民國 89 年 4 月 24 日，版 12。

過於求的情況時，這個體系將出現顯著的互動，軍工企業、國會、國防部門三者間各有其考量的動機，這也牽涉到經濟、政策、國防、國內政治等複雜的因素，而因為有軍工企業角色的存在，所以經濟層面佔了很重要的比例。美國因為國防工業的發達，在充裕的國防經費之下，不斷的為自己的國家設計發展新的武器裝備，而該項產品通常僅是為了一項任務或為了保持性能的優勢；之後，經過軍工複合體的運作，開始尋找一個國外市場，繼續該項產品的生產，維持企業生存與經濟獲利。³²

在一九九三至二〇〇二年美國對華軍備轉移項目中，經過與美軍當時現役之裝備比對發現，與美軍裝備相同者計 28 項，佔 65.1%，與美軍裝備屬同級或美軍已過時或汰除者計 15 項，佔 34.9%（參閱第四章表 4-10.11.12）。表示在美國提供的軍備轉移中，有超過三分之一的裝備是屬於維持美國軍火工業的生存而提供給中華民國的，此一說法可能稍嫌武斷，但美國對華軍備轉移的決定權掌握在美國手上，無論其考量因素為何，中華民國對該三分之一裝備所提出的訂單，也為美國軍火廠商帶來經濟上的利益。

美國對華軍備轉移對其經濟上的獲益也可顯示在美國的就業人口上。依據美國商業週刊的估計，在美國國內產業上，每十億美元的軍備出口，可以提供四萬七千個工作機會。³³依據一九九三至二〇〇二年中華民國向美採購之軍售金額 109 億餘美金，總計十年中可提供美國 51.4 萬餘人的工作機會（如表 5-3），平均每年約 5.1 萬餘人，這與美國人口和經濟第一大州——加利福尼亞州在過去的兩年（2001~2002）每年平均失業人口 9.4 萬（兩年共 18.7 萬）相比，³⁴可替加州解決二分之一以上的失業問題。

表 5-3 美國對華軍備轉移造就工作機會情況（單位：百萬美元,1990 年匯率計）

年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
軍售金額	720	707	1143	678	2865	2074	1658	516	419	203
工作機會	3.4 萬	3.3 萬	5.3 萬	3.2 萬	13.2 萬	9.9 萬	7.8 萬	2.4 萬	2.0 萬	0.9 萬
備考	總計：10983 百萬美元，51.4 萬個工作機會									

資料來源：http://project.sipri.se/armstrade/Trnd_Ind_CHI_mpts_93-02.pdf。

³² 楊正義譯，〈從波灣戰爭探討美國之軍售政策〉，《兵工學術季刊》，19 期（民國 81 年 10 月），頁 61。

³³ 周煦，〈戰後美國軍備轉移的政策(下)〉，《美歐月刊》，（民國 85 年 9 月），頁 41。

³⁴ http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2003-01/20/content_696552.htm

三、遊說團體的作用：

遊說團體與軍工複合體一樣，也是屬與幕後運作的性質。中華民國於一九九四年和美國卡西迪公關公司（Cassidy & Associates）簽約，以一年一百五十萬美元的經費在美實施遊說工作，至今仍與卡西迪公司保持雇主的關係。³⁵由於多年來與該公司的合作，與其建立的良好關係也因美國總統的更替而延伸至政府部門，例如為台灣遊說軍售多年的卡西迪公關公司要角福特（Carl Ford），在二〇〇一年出任美國主管情報及研究事務的國務次卿。另外親華的智庫「傳統基金會」（Heritage Foundation）研究員葉望輝（Stephen J. Yates）也進入白宮副總統辦公室任職。³⁶

台灣對美國進行遊說的成果，使中共在某些議題上發出反制的行動。近年來中共以其強大的經濟力為誘因，以商業機會與美國商人交換政治影響力，要求美國商界在美國政府中為其遊說，並與美國卸任後但仍具影響力的政治人物接觸，形成緊密的鐵三角關係，許多政治觀察家稱這個鐵三角為「新中國遊說團」，並認為對美國外交政策的影響力越來越大，首當其衝的就是美國對台灣外交政策的影響，連帶的對軍售議題的阻礙。³⁷在二〇〇一年三月，也就是華美軍售會議召開的前一個月，中共派遣了多批的說客到華府進行阻止美國對台軍售的遊說活動，接著中共副總理錢其琛在三月十九日訪問華府，亦針對軍售問題對美交涉；³⁸而美國的「國防新聞」週刊在二〇〇一年四月上旬，亦報導了華府親中共的利益團體將藉遊說阻止美國對台出售此一龐大的軍售案。³⁹由此可知未來中共在反制中華民國對美遊說活動的行動將趨於積極並造成若干程度的影響。

中華民國在美國的遊說活動行之有年，且持續的在進行。在二〇〇二年已公布的一份資料中有著以下的紀錄：中華民國國安單位自一九九九年八月至二〇〇〇年三月間，曾多次接待美國國務次卿福特，而他是主要是負責美國對華軍售等敏感事項。福特為明華專案(即卡西迪案)運用人員，來華搜集有關兩岸關係資料，以作為在美為我仗義執言之用。另一位為卡西迪的政治遊說及美國對華軍售等重大事項在美華之間頻繁穿梭的人物，是康乃爾大學畢業的黃連福博士，黃連福與福特於小布希上臺前後，在美台之間的穿梭，配合卡西迪公司的公關運作，並就美華軍售問題私下展開密集協商。⁴⁰

除了運用在美國的公關公司進行遊說之外，中華民國本身亦曾公開的組團赴美進行遊說活動，例如在一九九五年九月，時任民進黨主席的施明德率團前往華

³⁵ 《中國時報》，民國 92 年 10 月 12 日，版 A2。

³⁶ 《聯合報》，民國 90 年 4 月 5 日，版 13。

³⁷ <http://www.wufi.org.tw/lee/lee14.htm>

³⁸ 《中央日報》，民國 90 年 3 月 20 日，版 2。

³⁹ <http://www.gati.org.tw/forums/fC/forumC75.htm>

⁴⁰ 《聯合報》，民國 91 年 3 月 25 日，版 2。

盛頓進行遊說，與美國國會部分議員、美國政府智囊團成員、工商界以及美國媒體接觸頻繁，呼籲美國根據「台灣關係法」精神，轉移適當的防禦裝備給台灣。⁴¹另外於一九九八年六月，為因應二次柯江會談中美國總統柯林頓所宣示的三不政策對中華民國造成的影響，政府高層發動各種管道赴美遊說中華民國的立場，並避免因此次會談發生不利美國對華軍備轉移情形發生。⁴²

在美國對華軍備轉移的項目中，F-16 戰機軍售案是集所有美國國內因素之大成的一個案例，其中有涉及美國總統的競選策略、軍工複合體的運作與遊說、美國經濟不景氣與失業率的壓力等，都是造成該案的重要因素之一。⁴³該案是自中美斷交至今最高金額的二筆軍售案之一，其所帶給中華民國在台海軍事力量的提升扮演了極為重要的關鍵因素。

美國國內問題在軍備轉移中雖然並非為主要的影響因素，但有時在關鍵時刻卻發揮了關鍵的效果，因此中華民國應在對美關係上雖受限於無正式外交關係而無法與美國政府行政單位接觸，但在對爭取美國國會議員的友好與支持是應持續的，以便未來在軍備轉移或其他相關議題上，擴大對中華民國的支持力量。另一方面，遊說團體在與美方爭取軍備轉移項目的過程中也有其一定的效果，雖然國內有部份人士對遊說的方式有所異議，但其在美國政治環境中是被接受且廣泛運用的，再者，遊說人士也具有與美國政府官員接觸的機會與能力，可擔任中美兩國非正式邦交下代為溝通與協調的工作。此外，「軍工複合體」對軍備轉移也具有正、負兩面的影響，正面影響的是具有協助推動軍備轉移的實現，負面影響則可能是推動的裝備並非為中華民國實際所需的項目，因此在這一方面亦可透過與美國國會議員與遊說人士的途徑予以排除。

肆、中華民國軍備需求與軍備轉移間的關係

歷年來美國對華軍備轉移的項目，是經過多次的折衝與協商，最後的結果對中華民國而言總是不滿意但可接受；這其中有諸多可供研究的問題存在，包括(一)軍售會議的方式。(二)美方政策的考量。(三)時效上的影響。(四)國防經費與美方意圖，上述的每一項問題均影響中華民國對軍備需求的獲得。

一、軍售會議召開的方式——中共威脅強度與中華民國建軍備戰的問題

以往一年一次定時召開「華美軍售會議」(U.S.-Taiwan Arms Talks)的方式，如同一年一次的定期考試，因為中華民國軍方無法預測美方可能會同意釋出何種裝備，而過了今年就必需等到來年，因此，為了不錯失機會，就儘可能的提出三軍所需裝備，雖然有排定的優先順序，但仍會造成預算的分配不均，後續再需爭

⁴¹ <http://www.people.com.cn/GB/junshi/60/20010429/455452.html>

⁴² 《聯合報》，民國 85 年 6 月 27 日，版 2。

⁴³ 譚溯澄，〈F-16 軍售案對台海制空權的影響〉，《美國月刊》，7 卷 11 期（民國 81 年 11 月），頁 21。

取不足經費的不確定性，並且影響各軍種建軍備戰的計畫與理想，例如在前述第四章所分析的近十年美國對華軍備轉移的結果，僅有一半（54.5%）可符合當時中華民國建軍備戰的目標，換言之，在每年軍售會議後，各軍種都必需重新調整一次未來建軍的構想與備戰方式，未能按本身的規畫一貫而行，造成不確定性增加。

二〇〇一年經小布希總統宣布修改為隨時依需求而提出的方式，將可改變以往的缺點，在事先（隨時）的與美方溝通，以及妥善的預算分配下，完成軍備採購作業，這是有利於中華民國建軍備戰目標的。

二、美方政策的考量

中華民國對軍備上的需求計算，是經過對外在威脅的認知、本身經濟上的能力與建軍備戰的目標，而評估得出所需的軍備項目，這與美方在決定何種裝備可售予中華民國時，存在著立場上的差異；首先，雙方均確認中共國防力量的增長，使其在台海威脅的強度增高，對中華民國軍備上的需求，美國往往也要顧及中共的反應，例如二〇〇一年中共外長唐家璇嚴厲的批評如果美國出售神盾驅逐艦及愛國者三型飛彈等先進武器，將會嚴重美中（共）關係並助長台獨勢力及加速台海緊張。⁴⁴但在另一方面，美國仍會衡量兩岸軍力的差異，而提供美方認為的適當軍備；這是屬於認知上的差異，美國的目的是要保持兩岸軍力上的平衡，而非要中華民國的軍力超越中共，這是政治面的考量，而中華民國要求的是足以自保並立於不敗的軍事建設，這在軍備需求上的結果是大不相同的。

三、時效上的影響

依過去十年美國對華軍備轉移情況，在一半（54.5%）比例的軍備中，可符合「當時」中華民國的需求，而其餘則大部份會在後續年度中釋出，在這裏所出現時效上的問題，可能就是影響作戰結果的關鍵，例如，早在一九九三年中華民國就提出購置潛艦的需求，而直至二〇〇一年在小布希總統主政下，美國始同意出售；中共在一九九三年的潛艦數量是 46 艘，至二〇〇二年已增至 69 艘，⁴⁵十年間的增長幅度達 50%，中華民國則是零成長。雖然兩岸在潛艦數量上的比例相差懸殊，但具有一定數量的潛艦對台海作戰而言，可具備與水面艦不對稱作戰之優勢，潛艦所特有的隱密性、奇襲性、獨立性、持久性及攻擊性等，⁴⁶都是足以嚇阻中共在海上勢力的發展與擴張，對中華民國海軍作戰可增加倍數之戰力。另一案例是中華民國自一九九七年開始換裝 F-16 戰機以來，不斷向美要求釋出 AIM-120 中程空對空飛彈，因為當時美方售予之 F-16 戰機除了具備優異的性能外，在戰機外載

⁴⁴ 邵宗海，〈美國對台海軍售政策對兩岸關係的影響〉，《中山人文社會學期刊》，（民國 90 年 6 月），頁 11。

⁴⁵ The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2002~2003* (London: Oxford University Press, October 2002), p. 146.

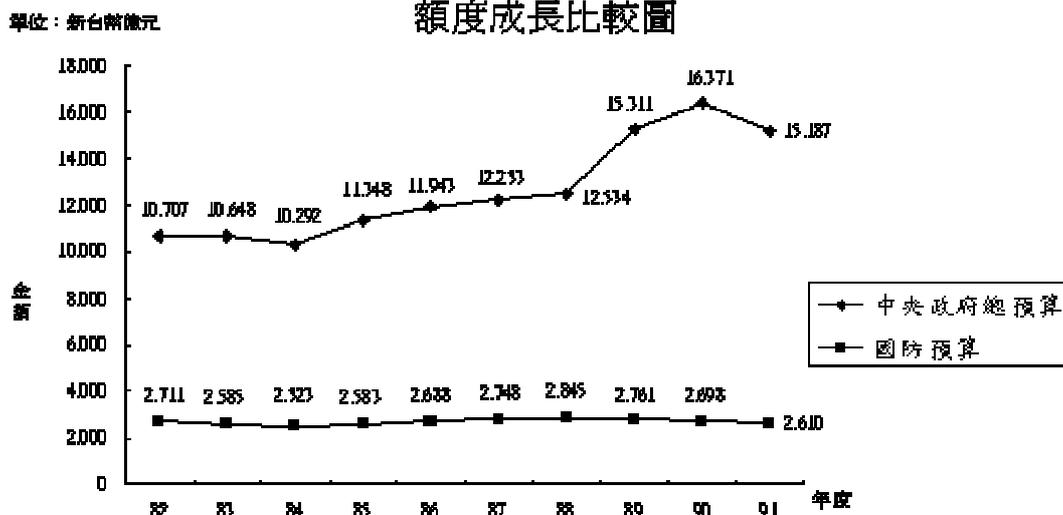
⁴⁶ 周益群，〈談美對台潛艦售案之轉折〉，《國防政策評論》，1 卷 3 期（民國 90 年春季刊），頁 187-189。

方面並無突破性或較先進的武器售予，使得 F-16 戰機如同僅具強壯的體格卻無手中利劍的戰士，未能全然發揮該機效能，直至中共空軍在二〇〇〇年自俄羅斯獲得同級之 AA-12 型飛彈時，⁴⁷美國始同意提供 AIM-120 飛彈予中華民國；此等情況顯示出：(一)美國對華軍備轉移雖然強調視兩岸軍力平衡為取向，但對相差過大或容易引起爭議的項目，卻以時間差距來延緩對華的售予（如潛艦案）。(二)美國的確不會主動的將中華民國的軍備提升至高於中共的水準（如 AIM-120 飛彈案），即使是優異的裝備也會限制其性能的發揮。

四、國防經費與美方意圖——經濟能力的問題

中華民國對美軍售金額在一九九七年到達最高，在一九九八年後採購金額開始逐漸下降至二〇〇二年的最低點（請參閱第三章,表 3-6）；二〇〇一年小布希總統宣布售予中華民國總值四十億美元的軍備，這對中華民國而言，能獲得重要的武器裝備固然是軍售上的一大收穫與突破，但隨之而來的是未來的國防預算是否足夠支應這筆龐大的軍費。

圖 5-1 82年度至91年度中央政府總預算及國防預算
額度成長比較圖



資料來源：國防部，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：黎明，民國91年7月），頁106。

關於此問題在中華民國朝野引起很大的爭議，由於近年來國防預算一直呈現微幅的下降（如圖 5-1），而九十二年的國防經費的編列也僅比九十一年多出六億台幣，⁴⁸這使得美方開始質疑中華民國自我防衛意志不夠鮮明，據二〇〇三年七月六日的新聞報導，在軍方高層向美國國防部官員進行的簡報中指出，中華民國的

⁴⁷ The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2000~2001* (London: Oxford University Press, October 2000), p. 197.

⁴⁸ 《聯合報》，民國 91 年 7 月 27 日，版 4。

國防預算佔國民生產毛額（GDP）比例在二〇〇〇年以前還超過美國、日本及韓國，二〇〇〇年以後才下降，而中華民國對美軍購環境轉變的四項原因，包括政黨的輪替、通過國防二法、全球經濟下滑、以及布希政府一口氣同意出售潛艦、反潛機和紀德艦等，這四項因素影響中華民國的國防預算、軍購程序、國會生態，使得中華民國頓時難以消化美國對華軍售的善意，而美方也表示能理解其中的困難處境。⁴⁹由於上述的四項因素的影響，以致反應在二〇〇二年的軍售成交清單上，僅顯示完成採購的三項軍備，即紀德級驅逐艦、AH-64D 戰鬥直昇機、BGM-71 TOW 反坦克飛彈等。⁵⁰

在以下的這個案例中有幾個令人玩味之處。追溯自二〇〇一年小布希宣布的軍售清單中，原被中華民國列為優先採購的是潛艦、P-3C 反潛機等裝備，但在二〇〇二年間，美方多次提醒中華民國面對中共飛彈威脅，必需積極建構飛彈防禦體系，在同年年底的軍售會議及二〇〇三年初中華民國國防部副部長在美參加的工業界聯合會上，都遭到美方幾近指責的語氣，質疑中華民國沒有防衛自我的誠意，而美國防部高級官員邵瑪莉（Mary Tighe）亦於二〇〇三年三月為「飛彈防禦」一案專程赴華。就在她抵華不久，國防部承總統之命，將「長程預警雷達」與「愛國者三型飛彈」兩項從僅在「先期規劃，有待評估」階段調整到第一優先，據聞這是來自於美國政、軍、工業界的強大壓力下而改變的決定。⁵¹同年六月，中華民國立法院代表團赴美訪問，美官員仍表達質疑態度，⁵²並傳達希望中華民國「嚴肅思考」國防預算總額、及所佔 GDP 百分比是否有調整的空間；⁵³接著在八月，美國官員開始釋出「潛艦太貴，不值得台灣投資」的訊息。⁵⁴

美國從提醒、質疑、施壓，到改變中華民國軍購優先順序後，再「關心」預算是否足夠，到釋出否定潛艦的消息，在這一連串的行動結束之後，在二〇〇三年四月，中華民國調整了軍購的優先順序，將「長程預警雷達」與「愛國者三型飛彈」列為優先採購目標。

依據研究顯示，「長程預警雷達」偵測範圍可達三至四千公里，可偵測到中共內陸部署的東風系列長程洲際飛彈，中共對台灣部署的 M 族飛彈射程僅 600 公里，使用如此超高性能之雷達似乎不合經濟效應，但從另一角度而言，該型長程預警雷達偵測範圍達數千公里，臺灣取得之後，將可監控部署在大陸華中（中部）的軍機及導彈等活動，⁵⁵此種雷達是屬於相位陣列雷達，可同時處理為數眾多的空

⁴⁹ 《中國時報》，民國 92 年 7 月 6 日，版 A2。

⁵⁰ http://projects.sipri.se/armstrade/atchi_taidata.html

⁵¹ 《聯合報》，民國 92 年 3 月 14 日，版 1。

⁵² 《中央日報》，民國 92 年 7 月 2 日，版 4。

⁵³ 《中國時報》，民國 92 年 7 月 2 日，版 A6。

⁵⁴ 《聯合報》，民國 92 年 8 月 27 日，版 4。

⁵⁵ http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages2/sino_us200800.html

中目標，鏈接多個防空射擊單位接戰，並提供台灣 4-7 分鐘的預警時間。⁵⁶而該型雷達對達成整體區域防空作戰亦具相當之效能，這對中華民國提升防空預警與防空作戰能力，具有實質的效果。

第二節：軍備轉移對美中台三角關係的重要影響

軍備轉移是美中台三角關係中最為敏感，也是可同時引起三方最為關注的議題；因為軍備轉移的本身牽涉到美國在亞太的利益、中華民國的國家安全、中共對國土與主權的伸張，對每一方本身均是重大而需解決的問題。在複雜的美中台三角關係當中，軍備轉移並不僅僅代表單純的交易行為，而是包涵了權力的移動、軍事關係的變化、國家政治生態的改變等，種種因素都關係著區域情勢的變化，甚而造成國際政治的動盪。本節將就軍備轉移對美中台三角關係中，維持台海穩定局勢、阻止兩岸輕舉妄動、軍備競賽的可能及兩岸漸行漸遠等重要問題做一探討與分析，以瞭解未來軍備轉移可能造成的影響，俾作為爾後預防危機與因應新情勢發展之參考。

壹、對美中台三角關係的正面影響

軍備轉移使得中華民國軍事力量得以提升，不僅有助國家安全的維護，亦對美中台三角關係提供了正面的影響，包括(一)維持台海穩定局勢；(二)阻止兩岸輕舉妄動；也因此而有助於維持兩岸過去五十餘年來的和平穩定。

一、維持台海穩定局勢

由於中共近年來在國際社會中政治、經濟及軍事等方面的表現，使得美國認為中共在亞洲地區的崛起，將對日本造成威脅，對朝鮮半島的穩定及未來發展具有重要的影響，而中共與俄羅斯的關係亦將是影響美國全球及亞太戰略的考量因素；在二〇〇〇年一篇由美國研究機構「尼克森中心」(Nixon Center)發表的報告中指出，台灣情勢的緊張、中共飛彈核武的增加、美國飛彈防禦構想、中(共)日兩國的相互猜忌等，均是造成區域不安的主要因素，而這些均和中共在軍備質量上的增加有關。⁵⁷也顯示中共在亞太地區的軍事影響力日趨升高，對未來美國在此一區域的權力行使與利益獲得將產生潛在的威脅。

美國與中共在東亞地區的互動關係上，存在著相互牽連的區域問題，台海問題即是其一，由於中華民國特殊的戰略位置，對東北亞國家及美國在此地的利益有著極大的關係。台海穩定與否，將影響此一區域的穩定發展；因此美國對華軍備轉移政策，也正是以此為重要的考量原因。冷戰結束後，美國在軍售中華民國

⁵⁶ <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-C-091-023.htm>

⁵⁷ 邵宗海，〈美國對台海軍售政策對兩岸關係的影響〉，頁 4-5。

武器方面建立起特殊的評估體系，由美國中央情報局、國務院及國防部等單位，每隔二至三年針對海峽兩岸軍事力量對比，做出分析與研判，針對中共的武器裝備，出售相對應的軍備給中華民國，以謀求在兩岸之間建立「軍事平衡」。⁵⁸此一「軍事平衡」的最終目標，是維持此一區域的和平，避免台海發生衝突，俾維護美國及其盟邦的安定與繁榮。

目前亞太地區以中共、俄羅斯、日本、美國為四個主要強權，近年來在四強當中，美國與中共間的互動最受矚目，在美國的亞太戰略中，政治上雖然對中共展開交往並調整關係，但軍事戰略上仍然維持美國在亞太地區的軍事存在並強化軍力部署。多數的亞太國家認為美軍的存在有助於維持區域的穩定，此一看法源自於區域內的朝鮮半島問題、台海問題及南海諸島主權爭議等問題所造成的潛伏性危機；而這些問題中，均存有中共的因素在內，台海問題更是如此，因此美軍的存在對中共與其他亞太國家而言是分別具有依恃與對立的不同意義。兩岸間雖然因意識形態而造成中共與中華民國間的對立，但因為歷史的演變與國際政治的現實，使得美國因素始終糾結於兩岸之間，但這也使中華民國藉由美國提供的軍備而維持與中共抗衡的力量，減少了觸發戰爭的因素。

二、阻止兩岸輕舉妄動

由歷年美國提供中華民國的軍備趨勢及內容來看，美國的確在逐漸提升對華軍備轉移的質與量。自一九九六年台海飛彈危機之後，美國與中華民國在軍事交流上顯得更為緊密，其中包括雙方實施國家安全層級的戰略對話、美國逐年對中華民國三軍進行戰力評估、協助中華民國建立聯合指揮管制及通訊系統、增加專業性及功能性領域的軍事交流、及提供戰術指導等；在九一一事件之後，美國雖然調整與中共的關係，但仍截至目前為止，仍然履行著二〇〇一年華美軍售案中的各項承諾，包括「非常關心」中華民國自我防衛的能力與誠意、軍售案執行的進度、協助對中華民國地面部隊戰力評估及分析、提升三軍指管通情與反潛作戰之能力。⁵⁹這些作為已超出了以往單純的軍售範圍，甚至涉入了中華民國建軍備戰的工作範疇。

在二〇〇一年美國對華軍備轉移及所提供的各項評估作業與建立聯合作戰機能等現象，被認為是美國藉改進國軍作戰系統，實現中華民國作戰系統能與美國相互串連並一體化，如此在戰時就可將中華民國納入美國的指揮作戰系統，與美國協同作戰，尤其美國所出售的十六號數據鏈路，將可使戰機、預警機、艦艇及岸置管制雷達之間建立直接的通訊和數據資料傳遞，可大幅提高國軍作戰效能和反應速度，而這十六號數據鏈路是美國提供盟國的技術，使其盟國之間如日本、

⁵⁸ 一鳴，〈美國對台軍售製造三角難題〉，《鏡報月刊》，（2001年4月），頁80。

⁵⁹ 丁樹範，〈九一一事件後美台軍事關係的發展〉，頁46, 55。

以色列及北約的作戰飛機、雷達站、航母等直接進行語音對話和資料的相互傳遞，中華民國將以此系統整合三軍通聯及作戰指揮；⁶⁰使得未來亦可能具備聯合作戰的能力。

由於美國對中華民國在軍事上的協助，使得中華民國在武器裝備上透過軍備轉移方式得以更加精良，在作戰指揮機制上與美軍趨於一致，如此將使中華民國大幅提高作戰效能，雖然在軍力的「量」上無法與中共相比，但在戰力的「質」上，卻可與中共相抗衡，同時在未來台海衝突中美國所扮演的角色，與中華民國可與之配合的能力等因素，使得中華民國在軍事力上具備的條件，將可造成對中共一定程度的威脅，這是中共在實施武力犯台之前必需加以考量的，也是兩岸彼此間具備近互相等的軍事能力，使任何一方不致輕啓戰端，此一作法對維持兩岸和平亦提供了相當的功能。

貳、對美中台三角關係的負面影響

雖然軍備轉移為中華民國及兩岸之間帶來了安定和平的正面因素，但也相對的出現了負面影響，(一)形成軍備競賽 (arms race) 的可能；(二)兩岸漸行漸遠；這些因素的產生，在未來將對台海兩岸間造成不可預期的變化。

一、形成軍備競賽 (arms race) 的可能

每個國家發展軍備的主要目的，是爲了保障國家的生存與安全，但當兩個國家（或政治實體）在敵對狀態下，這種相互排斥的安全難題，往往形成了軍備競賽；軍備競賽雖然不一定會導致戰爭，但隨著競賽的升高，往往牽引著衝突的來臨。⁶¹

對於國家軍備的建設，兩岸雙方彼此都有著不同的立場。中共近年來在經濟上大幅的成長，國力日漸增強，過去十年不僅在國防經費上連年上揚（始終保持在 12.84~17.83%），而且在武器裝備的自製及對外採購上也達先進的水準，這不僅對中華民國造成危害，也對亞太其他國家形成威脅；而中華民國爲了維護國家安全，亦大量的向美國或其他國家採購先進武器裝備，以抗衡中共的軍事威脅，這樣力求克制對方的軍購措施，在無形中可能導致兩岸的軍備競賽；而由歷史經驗告之，如果敵對的雙方一旦進行軍備競賽，且競賽進入惡質化之後，那麼雙方最終將導致戰爭的爆發。⁶²如果兩岸間進入到衝突狀態，無論美國是否介入，其所提供中華民國的軍事裝備將是與中共對抗的主力，形成台海間中共與美國在武器裝

⁶⁰ 中共學者袁征於「美國的安全戰略調整與中國的安全政策」論壇紀錄，刊登於《中國評論》2002年6月號，頁67-68。

⁶¹ 趙建中，〈軍備競賽與軍備管制〉，《黃埔學報》，30輯（民國84年12月），頁11。

⁶² 邵宗海，〈美國對台海軍售政策對兩岸關係的影響〉，《中山人文社會學期刊》，（民國90年6月），頁4-5。

備上的比較，這也是軍備轉移的結果，所產生在美中台三者間產生微妙的關係。

兩岸在軍事武力上的建設未曾停止，近年來雙方在追求國防現代化的目標下，對先進武器的獲得更為積極。根據倫敦的國際戰略研究所二〇〇〇年公布的「1999年至2000年軍事平衡報告」中指出，兩岸的緊張情勢是東亞地區安全的主要因素，而中共與中華民國是一九九九年區域內唯一軍費開銷不減反增的兩個政府。⁶³而在中華民國於二〇〇一年獲得美國同意出售潛艦、紀德艦、反潛機等大批裝備後，中共則在二〇〇二年宣布將增購八艘基洛級潛艦、四十架蘇凱戰機與攻艦飛彈，如果該等裝備被視為犯臺兵力，那兩岸的軍備競賽就真正成局，但如果仔細推敲，中共的購案內涵應該是用以對付美國航母。⁶⁴然而無論其目的為何，軍備的使用是不分彼此的，用於對付美國的武器當然可以用來對付中華民國，因此，兩岸在軍備擴充上的一舉一動，都將牽連美中台三方在台海勢力的消長。

國際間對於兩個國家的軍備競賽常以「安全困境」(security dilemma)來解釋，⁶⁵因為兩個敵對的國家，雖然知道限制軍備比增加軍備來的有利，但因彼此不信任且懷疑可能被對方出賣而不斷擴充軍備希望佔儘優勢，這說明因為困境的存在，而不得不採取保守的作法。⁶⁶由兩岸在軍備上的作為，我們可以看到這樣一種現象：一方面，中華民國出於對中共軍事現代化及其軍力擴大的壓力與恐懼，因此不斷加強從國外尤其是從美國購買先進的武器系統；另一方面，中共對中華民國加強軍備充滿警惕，也積極加強軍事勢力，包括從俄羅斯購買武器。這樣造成了兩岸之間經常性的譴責對方擴充軍備，對和平沒有誠意，反而更加強了增強自身軍事實力的緊迫性；這是在「安全困境」上很顯然的一個典型案例。⁶⁷

二、兩岸漸行漸遠

美國對華軍備轉移問題一直是中共與美國爭論不休的問題，也是影響美中台三邊關係的重大問題，在中共認為，美國應該從美中(共)關係的大格局角度來正視此一問題，並依據三個公報來履行削減和停止對華軍售，如果美國繼續提供中華民國大量而先進的武器，不但會使海峽兩岸的緊張局勢加速升溫，也是對亞太與世界和平不負責任的表現；然而近年來美國對華軍備轉移佔了所有軍購的百分之九十五，且在一九九四至一九九九年間，中華民國就進口了總值高達一百三十三億的武器裝備，居世界之首，而在二〇〇〇年總統大選，中華民國歷經政黨輪替後，美國對華軍備轉移更是有增無減，且在二〇〇一年所提供的武器超越了

⁶³ 《聯合報》，民國 89 年 1 月 27 日版，13。

⁶⁴ 《中央日報》，民國 91 年 7 月 5 日，版 3。

⁶⁵ Steve J. Brams, *Game Theory and Politics*, (New York: Free Press, 1975), pp. 33-34.

⁶⁶ 王玉玲，《由兩岸關係談台灣的統獨問題》(台北：桂冠，民國 85 年 10 月)，頁 19。

⁶⁷ <http://www.future-china.org.tw/fcn-tw/200205/2002051026.htm>.

防禦性的範圍，提供中華民國攻擊性武器。⁶⁸這使得中共在此議題上有了更大的發揮空間。

在二〇〇一年華美軍售會議之前，中共國務院台辦室副主任劉明偉在美國表達了中共對美軍售台灣的看法，他認為美國對華軍售是向台獨傳遞錯誤的消息，如果台灣人做出任何統一以外的選擇，那只有打！在回答北京高層對該會議有何措施時，他說：「美國對台灣軍售會議將是布希政府上台以來，遇到的中美關係第一個最尖銳的挑戰，台灣問題的核心是美國，如果不是美國以對台軍售傳遞錯誤的訊息，台獨不會搞起來，可以說美國在支持台灣統一以外的活動．．．．．美國軍售台灣助長台獨人士，提供『夢想的依靠』，如果不是有些美方人士誤導台灣，台灣獨立不可能發展」。⁶⁹當小布希總統宣布軍售清單後，中共對其內容更是大肆評擊：「台灣增加大批先進武器，將使台獨分子自認可以參與西方反華勢力的對華恐嚇行動，並呼應了台灣所提出決戰境外的戰略構想。此外，美國對台軍售的政治目的，就是要為和平統一設置重重障礙，打台灣牌牽制中共，為其全球戰略服務。而美國所提供的武器使台獨勢力坐大，勢必使兩岸在一個中國原則基礎上的對話更加困難」。⁷⁰

的確，兩岸近年來在「統獨」議題上產生的歧見，使得兩岸在未來關係的發展上漸行漸遠，當然也有部份人士是以美國支持對華軍備轉移而認為有所依恃；這也顯示美國對華軍售的升級，產生的另一種現象；其實，兩岸在政治上的問題長期未能解決，以及美國長期對中華民國的軍事支持，是形成上述現象的重要因素，而中華民國之所以能與中共長期對抗，倚靠美國的軍事支持也是原因之一。⁷¹關鍵的問題未能解決，而台灣島內政治的演變及海峽兩岸雙方的歧見，使得統獨問題開始白熱化，也相對的造成中共不放棄武力犯台的另一個藉口。

兩岸在政治議題上的爭辯或有可能因為美國突破性的軍售政策而更趨激烈。在中共認為，兩國論的出現，正是憑藉這些先進武器而認為有恃無恐，進而使得我國提出「境外決戰」的戰略構想，欲以武拒統，在分裂的道路上越走越急；美國加強對華軍備轉移的結果，升高了兩岸在統獨問題上的爭論。⁷²中共方面始終認為，兩岸走向分裂的情況越演越烈，一個重要的原因就是美國不斷向台灣出售先進武器裝備，而造成以上的狀況。⁷³而在台灣這一方面，事實上，在當年美國出售F-16戰機予中華民國之時，就有台灣的部份人士認為這是美國視海峽兩岸為不同

⁶⁸ 劉慶元，〈後冷戰時期美國對台軍售意涵〉，頁 127-128。

⁶⁹ 《中國時報》，民國 90 年 2 月 21 日，版 11。

⁷⁰ 《聯合報》，民國 90 年 4 月 28 日，版 13。

⁷¹ 一鳴，〈美國對台軍售製造三角難題〉，頁 79。

⁷² 林正義，〈布希政府對台海兩岸政策初探〉，《兩岸關係圓桌論壇研討會論文集》，（台北：國家政策中心，民國 90 年 6 月），頁 8。

⁷³ 劉慶元，〈後冷戰時期美國對台軍售意涵〉，頁 127-128。

的政治實體，並顯示此舉為結束「一個中國」的說法。⁷⁴特別是近年來一些具有爭論性議題的出現，對兩岸關係均產生震撼性的影響，也更使中共深信兩岸分裂的現象將不斷擴大，並堅信軍備轉移是造成此一現象的重要原因，這種情況的持續將對未來兩岸邁向和平演變之途，有不利的影響。

參、未來趨勢及走向

隨著中共在國際間地位與影響力的提升、美國在亞太地區的整體利益、中華民國國內台獨意識的高漲、高科技武器的發展等因素，使得美國對華軍備轉移的複雜性愈加提高。中華民國自美國獲得大批先進武器裝備，得以保障國家安全，但也啓發了自我意識的抬頭；武裝力量的增加與台獨勢力的增長，對中共而言是無法容忍，也越發形成雙方的對立；中華民國欲藉軍事力的提升而增加自我防衛能力，但內化的結果卻反而造成更不穩定的局面。中華民國未曾也無能力與中共實施軍備競賽，但又必須在與中共相對應的裝備上隨時保持足以抗衡的水準，而美國對華軍備轉移的結果，滿足了此一抗衡的能力，此種情形的產生，儼然成爲另一種不對稱式的軍備競賽。

以上種種現象對未來兩岸情勢發展均具有長遠的影響，而軍備轉移在其間所產生的作用，將直接與間接的影響兩岸關係未來的趨勢與走向，其中包括(一)持續維持台海和平，確保亞太穩定與美國利益；(二)中美間特殊的軍事關係使兩岸更難以輕舉妄動；(三)兩岸之間潛在的軍備競賽；(四)兩岸升高對立並更形分離。

一、持續維持台海和平，確保亞太穩定與美國利益

保持台海和平不僅是中華民國致力追求的目標，亦是美國及東亞各國所希望的結果，中華民國經過五十餘年來的經營建設及近十餘年內部政治情勢的變化，以往「反攻大陸」的目標已有所改變，並不主動以武力作爲對中共進行對抗的手段；但中共在對台態度上並未放棄武力的恫嚇，使得台海間仍然具備著武裝衝突的可能，此一衝突的發生，勢將造成兩岸以外對其他的國家影響，當然對美國而言亦將損及其在亞太地區的整體利益，這是任何一個國家所不願看到的。由於亞太的其他國家不願亦無能力得罪中共，故在對華的援助上，也僅有美國願爲防止台海發生戰端而提供中華民國防衛武器；美國基於追求長遠的國家利益目標下，未來仍將可能維持一貫的作法，繼續提供中華民國軍事防衛力量，以持續維持台海和平，確保亞太穩定與美國利益。

在另一方面，由於近年來中共在世界舞台的崛起，使美國體認到，如要維持美國在亞太地區的利益不受阻礙，必須改善與中共的關係、促進彼此合作，尤其九一一事件後，美國需要中共在反恐上的合作，而至目前爲止，雙方在包括反恐

⁷⁴ 林正義，〈八一七公報後美國對台軍售政策〉，《歐美研究》，23卷3期（民國82年9月），頁52。

以外的各項議題上均配合的非常順利與融洽；但由於美國和中共基本上在許多政治性的議題上仍存在很大的歧見，同時美國始終視中共為潛在對手；而中共政體過去所表現的不穩定性也使大部份國家存疑。因此，未來美國以其在亞太地區所架構的軍事聯盟體系維持此一區域的軍事力量，包括對中華民國在武器裝備上的轉移與軍事機制的協助，使美國保持在亞太的軍事優勢，如此有利於區域穩定並保障美國利益。

二、中美間特殊的軍事關係使兩岸更難以輕舉妄動

在以往軍事聯盟多以國家之間簽訂的條約為依據，雙方約定在何種情況下派出多少兵力相互支援，現在國家間也多以雙邊或多邊方式協定聯盟的成立；中華民國在面對中共強大的軍事壓力下，未與亞太地區任何國家簽訂聯盟條約，但卻仍然在台灣屹立了五十餘年，其中主要的原因乃在於美國在政治、軍事上的支持與協助，以及中美斷交後由「台灣關係法」所衍生出中美雙方特殊的軍事關係，在美國對華軍備轉移措施下，使得美國對兩岸之間均具備了相當的影響力，也相對的拘束了雙方的軍事行動。

中華民國與美國之間特殊的軍事關係，因為科技與武器裝備的進步而更為緊密。二〇〇一年美國售予的軍備項目中，愛國者三型飛彈系統、長程預警雷達以及未來中華民國在指揮系統及作戰鏈路上的整合，將使中華民國的武器裝備在技術上與美軍系統鏈接，形成聯合作戰的模式，此一軍事關係如果持續進行，則對中共的嚇阻力量更為增加；二〇〇三年十月，美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT）理事主席夏馨來華訪問中強調，兩岸軍力的變化與台灣安全是美國最關切，也最迫切的議題，因為美國今天在菲律賓已無軍事基地，海軍的部署分散在全球各地，如果台海發生危機時，如何在美國派兵協助之前，台灣自己能夠擋得住軍事入侵，是當前最重要、刻不容緩的問題。⁷⁵此一段話似乎透露著美國將會在台海衝突中以實際行動支援中華民國，實際如何則是未定之數，也頗具爭議；但中美之間如具備這種藉先進的裝備技術形成中美聯合作戰的機會，此一中美特殊軍事關係的存在，使得兩岸之間更難以輕舉妄動。

三、兩岸之間潛在的軍備競賽

兩岸之間是否存在著軍備競賽的現象，一直是個見仁見智的問題。通常一場競賽的先決條件，是對手彼此間在能力與條件上相當、差距不至太大的情況下，雙方均認為有能力或機會擊倒對方，因此才會出現競賽的局面。兩岸在總體國力上相差懸殊，但中華民國必需為了因應中共軍力的擴張而不斷的加強軍備，即使無法全面與中共相比，但也時時與中共在相對應的武器裝備上加以比較、更新，加之於美國歷年在對華軍備轉移上的支持，使中華民國接受來自美國的軍備未曾

⁷⁵ 《聯合報》，民國 92 年 10 月 17 日，版 A4。

間斷；而中共的軍事力量雖非僅僅爲了兩岸問題而增強，但的確是以美國爲假想目標，不斷的爲超越美系武器裝備而進行研發或採購先進武器，兩岸在此等情況下的作爲，在未來將可能形成另一種不對稱的軍備競賽。

四、兩岸升高對立並更形分離

台海兩岸由過去的「正統地位」之爭演變成現在的「統獨」之爭，其主要的關鍵乃是歷史的因素。中華民國政府播遷來台後，美國始終維持著對華軍備轉移，未曾因台獨議題的存在與否而有所改變；而在台獨議題的訴求中，美國提供軍備僅爲台灣獨立的一個部份依據，主要是以政治性的議題爲重要論點來提倡台灣獨立。因此，美國對華軍備轉移對台獨運動而言，並非爲一充分的條件，同時，支持台獨人士也明瞭美國對華軍售受中共阻撓所產生的不確定性，以及美國對「一個中國」的一貫的態度與立場，因此也僅能以對華軍售爲支持台獨論點的原因之一。中共始終以美國對華軍售是助長台獨勢力的重要因素；究其原因，其一爲藉此阻礙軍售之進行，其次爲藉一切之名抑制台獨的發展。因此，支持台獨人士與中共均是以美國對華軍售做爲雙方遂行政治目的的一個議題，而此一議題的白熱化，終將升高彼此間的對立與歧見，而使雙方更形分離。

第三節：軍備轉移契機的研判與掌握

軍備轉移是一個極爲複雜而牽涉甚廣的一項交易，中華民國在中共的環伺及現實的國際環境下，要取得理想的軍備武器實在不易，多年來中華民國大部份的武器均來自美國，然而美國就其國家戰略、外交政策及整體利益的考量，並非能完全符合中華民國的軍備需求，且來自中共的干擾更是最大的阻力；如果能經由以往的經驗、案例及過去軍備轉移的過程中，尋找出一些有利於未來爭取軍備的方法、契機或是建議，則對國家整體的建軍備戰是有所助益的。

壹、提出軍備需求時機的考量

過去一年一度的華美軍售會議自二〇〇一年後改爲依中華民國的需求而隨時提出，此一改變擴大了中華民國提出軍備需求的空間，不須如同以往般的將不確定的結果寄託於一年中某一固定的時間內，如此方可在周全的評估與規劃下，完成軍備需求的決策，對提出軍備需求時機的掌握在於自己，因此，如何掌握恰當時機向美提出軍備清單，是成功獲取軍備的重要條件；以下將由(一)兩岸軍力不平衡時；(二)美國亞太戰略與兩岸政策傾向中華民國時；(三)美國總統競選期間及就任後的磨合期；(四)美中(共)關係處於低潮時等四個面向來觀察提出軍備需求時機的參考。

一、兩岸軍力不平衡時

美國評估中華民國軍備需求之重要參考依據，即是衡量兩岸在軍事武力的

相對比較。整體來看，自一九九三至二〇〇二年美國對華軍備轉移的項目中，大部份是以維持中華民國一般的軍備需求，僅在特殊的情況下有較突出的軍備項目出現。在過去的十餘年中，因為軍備轉移而改善中華民國在台海軍事力量劣勢的案例中，則屬 F-16 軍售案影響最為深遠。老布希總統同意出售 F-16 戰機予中華民國，一般咸信是出於選舉考量，這固是其中之一，然而在當時的美國國務院發言人史耐德（Joseph Snyder）對此案的說明是，美國無法提供中華民國老舊戰機如 F-5E/F 及 F-104 型機的後勤零件，只好出售 F-16 戰機。⁷⁶而當時中華民國空軍 F-104 戰機也的確因機械老舊，失事事件不斷，面臨必需全面汰除的命運，而 F-5E/F 亦因零件來源不易，部份戰機耗損嚴重，必需以精減或拆併方式維持，當時的中華民國空軍在此種情況下，與中共已獲得之 SU-27 戰機相比，兩岸的空中戰力已達嚴重失衡的情況，這是不爭的事實，而 F-16 戰機的出售，也的確改善了這種危險的失衡狀態。

另一個對於平衡台海空中戰力有關的案例是美國同意出售 AIM-120 空對空中程飛彈，這也是基於中共首先獲得了 AA-12 型空對空中程飛彈，美國才同意釋出 AIM-120 飛彈，此兩種飛彈主要是改變了傳統式近距離發射的限制，而可在視距外同時對多個目標執行攻擊，對空中作戰的戰術戰法有所影響，擁有者與未擁有者之間即是戰力平衡與否的差異，因此美國才在中共獲得後始同意中華民國擁有該型飛彈，這是表現在「戰具」方面的平衡作法。

美國在對華軍備轉移中，並不會因為中華民國在兩岸之間總體軍力相差過大，而企圖大量提供軍備，反而大都是以相對戰力的平衡為主要考量，以提升中華民國在「質」的方面來彌補「量」的不足。因此，未來中華民國在向美國爭取軍備時，除了以總體軍力平衡考量的時機外，個別武器的相對戰力衡量，亦應重視，並在先期掌握中共軍備發展下，隨時以個別方式提出，如此可分散軍備經費的壓力，亦可避免因大批的軍購引起中共大動作的阻撓，以增加獲得的機會。

二、美國亞太戰略與兩岸政策傾向中華民國時

經由本章第一節（表 5-1、5-2）發現，美國在運作其亞太戰略與兩岸關係中，對中華民國而言，凡屬政治面的考量時，對幾乎均為不利因素，而在軍事上之考量時，則又全屬正面因素，這表示在國際政治的現實面上，美國在與中共交往（接觸）時，對中華民國軍備轉移勢將處於一種不確定性的情況中；但就軍事意義而言，美國為避免發生台海武力衝突的目的下，對華軍備轉移是有助於此一目標的達成。中華民國應思考如何從軍事角度出發，經由加強對美國軍方的交流與聯繫，保持接觸管道的暢通，隨時觀察、研判美國軍事戰略的發展與改變，以掌握提出軍備需求的時機，以獲得最大的成功機率。在二〇〇一年小布希總統上任之初，

⁷⁶ *New York Times*, 4 September 1992, A3.

其對華政策亦較為傾向中華民國，因而產生了以下的軍售現象：

(一)二〇〇一年軍售案

二〇〇一年美國對華軍售的內容，不僅在項目種類、出售金額，乃至其所牽動的戰略和戰術方面的影響，也是以往所難以相比的。由此次軍售清單上顯示，其主要大宗的裝備是以制海及反潛作戰為主要考量，如潛艦、反潛機、反艦魚叉飛彈、MK-48 魚雷、掃雷直昇機等等，這些裝備的售予，也直接表示出美國為了防止中共從陸權走向海權，未來勢必影響美國、日本、韓國的亞太利益，更會因中共海上能力的建構，走向太平洋，牽動全球國際戰略的結構，在此一圍堵中共的戰略思考下，加強中華民國掌控台灣海峽的能力是有助此一目標的達成。⁷⁷因此軍備轉移的內容，可因美國亞太戰略或政策的調整而有所影響，亦為觀察提出軍備需求時機的參考。

(二)「長程預警雷達」與「愛國者三型飛彈」售案

最近美國在軍事戰略上與中華民國產生密切關係的是「戰區飛彈防禦系統」(TMD)一案。美國眾議院早在一九九七年即通過將台灣納入TMD系統，⁷⁸此案在國內極具爭議，目前尚無明確的定案；但在二〇〇三年三月，中華民國在軍購的優先順序上，將與TMD有關的「長程預警雷達」與「愛國者三型飛彈」調整到第一優先(詳本章第一節)，此一決策程序曾引發了輿論的質疑，若以理性決策模式(rational model)來分析此一政策的轉向，則可發現是因應美國亞太軍事戰略轉變下獲取軍備的一種方式：

理性模式的決策步驟為(一)視情況設定目標。(二)排出優先順序，有時需面對魚與熊掌不可兼得的問題。(三)列舉可行方案。(四)瞭解不同方案可能造成的結果。(五)選擇最佳行動方案。⁷⁹中華民國防禦中共飛彈攻擊措施是備戰目標，TMD是一個很好的選項，但對中華民國軍費負擔過重，且將發生排擠其他軍備之效應；而一般防空飛彈(如愛國者三型)亦可達成攔截任務，故是為一可行方案，且經費可負擔，為二者中較佳方案。惟長程預警雷達就愛國者三型飛彈而言，尚不需如此遠距功能之雷達，因為過早發現敵踪，對該型飛彈之射程而言仍無法可及，且所需經費較其他雷達高，外型巨大易遭攻擊，因此並非一理想選項，但重點在於台灣可從此得到美國某種協助或默契，⁸⁰且該型雷達仍具備提升防空作戰反應時間與接戰效能之優點。在此一美國亞太戰略調整之際，中華民國以此時機提出與本案

⁷⁷ 翁明賢，〈美國調整對台軍售對美中台三邊關係的影響〉，《共黨問題研究》，5卷27期(民國90年5月)，頁3。

⁷⁸ <http://forums.chinatimes.com.tw/report/Tmd/news/87070701.htm>

⁷⁹ 戈德斯坦(Joshua S. Goldstein)，《國際關係》(International Relations)，歐信宏、胡祖慶譯(台北：雙葉，民國92年7月)，頁145。

⁸⁰ 《中央日報》，民國92年10月9日，版2。

相關之軍備需求，則不失為一爭取軍備之適當時機。

三、美國總統競選期間及就任後的磨合期

因為美國總統選舉而對中華民國軍備轉移有所助益的典型案列，是老布希總統為競選連任，而宣布出售 150 架 F-16 戰機予中華民國。在美國總統大選時期，各候選人面對中國政策問題時，通常會以美國特有的濟弱扶傾的心態對中華民國發出支持之聲來爭取選票，在過去付之實際行動的是 F-16 戰機案，而當年此一典型案例似乎又呈現在眼前：小布希以反恐之名攻打伊拉克或許鞏固了美國的國防安全，善後的經濟成本卻不是美國人民所願負擔；小布希政府又無法說動國際幫忙分攤，依二〇〇三年九月廿五日美國華爾街日報和有線電視台(CNN)聯合做的最新民意調查顯示，小布希在經濟表現只獲得 43% 選民的肯定，「反恐經濟學」將是小布希連任的一大變數；⁸¹然而在二〇〇二至二〇〇三年間發生在台北政壇的現象是，美國政府嚴厲質疑中華民國對自身安全的防衛誠意，而中華民國政府在幾經轉折後表示，將自九十四年度起逐年編列 7000 億的向美軍購費用，⁸²此外，為了促使立法院及早通過對美軍購預算，美國軍方高層官員罕見的前往立法院進行軍售遊說活動，⁸³以上的這些訊息，與當年老布希總統競選連任時的對華軍售意涵，頗有諸多相同之處。

從歷史的經驗得知，由於美國與中共對自由民主的價值觀不同，以及自冷戰以來的對立態度，幾乎歷年新任的美國總統上任後，美中（共）關係在開始就處於對立或競爭的態勢，這也使得中華民國在此一時期內與美國之間的關係，較有發揮的空間；例如一九八一年就任的雷根總統是以反共著稱，但在上任後不久即與中共簽署了「八一七公報」，老布希沿襲雷根以現實主義的對華政策，柯林頓總統首任之初因人權問題與中共交惡，但很快的又將人權與中共的最惠國待遇脫鉤，九六年台海危機時美國為了協防台灣，以航母戰鬥群通過台灣海峽的準軍事行動與中共對壘，但在一九九七年柯林頓第二任就職後，又回到現實主義路線⁸⁴；小布希上任之初，即批准了大批的軍售案，然九一一事件後因為反恐而與中共關係改善，這亦是回到了現實主義之途，未來對中華民國的影響如何將有待觀察。在以上的歷史現象中可發現，新任美國總統上任的初期（當年），應是把握中美關係的有利之時機，在其與中共的磨合期間，爭取有利於我的軍備項目。

四、美中（共）關係處於低潮時——中（共）美撞機事件為例

發生在二〇〇一年四月發生的「美中（共）軍機擦撞事件」，是在華美軍售會議之前的一個突發事件，此一事件發生之初，美中（共）雙方相互指責，最後因

⁸¹ <http://www.epochtimes.com/b5/3/9/25/n382722.htm>

⁸² 《聯合報》，民國 92 年 8 月 5 日，版 A11。

⁸³ 《中國時報》，民國 92 年 10 月 31 日，版 A1。

⁸⁴ 吳玉山，〈美國對華政策的週期性特徵〉，《立法院聞》，29 卷 10 期（民國 90 年 10 月），頁 76-77。

中共掌握有利局面，美國國務卿鮑爾（Colin Powell）不得不表示對此一事件感到抱歉，但他同時警告：美中（共）關係已遭到嚴重的破壞，如中共繼續羈押美軍機組員，最終可能在整個政治氣氛下與對華軍售等議題連在一起，此一事件可說是小布希上台後的第一個外交危機，所引起的漣漪效應及其中所傳達出的訊息卻值得注意；⁸⁵就在該事件後不到一個月的華美軍售會議上，美國同意出售大批高額の裝備武器，雖然沒有直接證據顯示軍售的結果與軍機擦撞事件有關，但在美方事前的表達及會後的結果，不得不使人對這兩件事產生連想，亦顯示美中（共）關係的升降，是影響軍備轉移結果的參考指標。

貳、未來軍備轉移項目的考量與建議

二〇〇一年的軍售案雖然提供了中華民國大批所希望的軍備項目，但隨之而來的是國防預算的不足、軍種預算的排擠、中美雙方對優先順序的期望以及中華民國的實際需求等問題，在採購程序上，目前已確定的是紀德艦的採購，其他項目則在相繼規劃作業當中，盱衡現階段在軍備採購上遇到的各種情況，未來中華民國短期內在軍購上有其他重大的突破可能性已不大；因此，針對目前軍備轉移發展的狀況，將就(一)國防預算的考量；(二)中共軍備發展及我方因應對策；(三)美方建議的優先順序及未來軍備調整項目等方面，作一研析及建議；另因本案之軍售事項目前仍在進行中，故本文討論之截止時間點將定在二〇〇三年十一月前。

一、國防預算的考量

達成國防建設目標的首要條件是要有足夠的經費支持，近年來國防經費占國民生產毛額比率從民國八十二年的 4.72% 降到九十一年度的 2.61%，如以民國九十一年所獲之國防預算 2610 億 4734 萬餘元中，扣除人員及作業維持費後，可用於武器裝備生產、研發、採購所需約 550 億餘萬元來看，是無法一次採購大批高價的軍事裝備。⁸⁶由於二〇〇一年美國小布希總統同意出售的軍備項目已陸續編列採購，這包括了行政院長向美方承諾的 7000 億軍購費用；在民國九十二年十月國防部所編列未來五年國防預算需求數為新台幣一兆 5872 億元，但可獲得額度僅為一兆 2773 億，缺口高達三千億餘元；九十三至九十九年度的「軍事投資」（採購武器裝備）額度約 6052 億元，⁸⁷其中高達五千二百億元將以特別預算編列。⁸⁸

由以上國防經費情況顯示，近年來國防預算與實際需採購的軍備費用之間有極大的差距，換言之，採購費用不足，需以特別預算支應，而在目前國家財政困

⁸⁵ 中共研究月刊社，〈美中戰略關係變動下面臨轉機的兩岸關係〉，《中共研究》，35 卷 5 期（民國 90 年 5 月），頁 13-14。

⁸⁶ 國防部，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：黎明，民國 91 年 7 月），頁 111-113。

⁸⁷ 《聯合報》，民國 92 年 10 月 10 日，版 A11。

⁸⁸ 《聯合報》，民國 92 年 8 月 20 日，版 A11。

難之際，⁸⁹編列如此之高額的特別預算是否恰當可行，殊值探討。依目前所計畫採購的清單中，採購八艘潛艦所需費用，依美方粗估約 3000 至 4000 億台幣，⁹⁰愛國者三型飛彈及長程預警雷達約 1300 億以上，另外美方認為應將 C 4 I S R 列為當前加強臺灣國防最優先項目，即「指揮、管制、通訊、電腦、情報、監控和偵察」的無形戰力，即是國軍代號的「博勝」案，該案共分一號與二號兩案，總經費約 500 億元，但至二〇一〇年計畫完成前隨時有可能追加至 1000 億。⁹¹以上任何一個單獨的購案，均超過國軍一個年度的軍事投資（採購）費用，如此將嚴重排擠各軍種其他建軍項目，造成因為某一單獨購案而使整個國軍的建設停滯不前。尤於國防經費有限，亦不可因軍費的大幅上揚而影響國家長期發展，若要避免上述如此龐大的國防預算的發生，則應從採購計畫開始，針對目前國軍迫切需要之武器裝備，視軍售金額以整批或分批方式採購，高價位之軍備則不宜一次大批（數量）採購或一次同時採購數種不同高價裝備，尤其不宜因預算不足而影響各軍種的正常發展，如此影響深遠反將得不償失。

二、中共軍備發展及我方因應對策

中共在傳統戰力的發展上，藉由自行研發或對外採購等方式不斷更新，諸如在空軍方面持續自俄羅斯引進先進空中預警機、SU-27、SU-30 戰機及自行研製的高性能戰機；海軍方面陸續購得現代級驅逐艦與 K 級潛艦，並有自行建造的驅逐艦及潛艦，預估中共海空軍傳統戰力，在質的方面可能在二〇一〇年超越中華民國；另外其針對台灣不斷增加布署的戰術導彈，亦為一大威脅。⁹²

為因應中共海空軍未來威脅，現階段所採購的軍備當中，有部份是針對上述中共軍備發展而規劃採購。面對中共海軍龐大的潛艦數量，中華民國所採購的八艘傳統型潛艦雖在質與量上無法與中共比擬，但卻具有嚇阻的作用，因為潛艦入海後極不易追蹤位置，對中共水面艦及潛艦均將造成威脅，將使中共在海上作戰中有所顧慮與負擔；另外 P-3 型反潛機亦為反制中共潛艦所規劃採購；惟該兩項裝備均是用於反潛作戰，加之海軍現有之反潛直昇機戰力，並考量爭取台灣週邊海域範圍之局部制海權、未來海軍建軍目標及國防預算等因素下，潛艦及 P-3 反潛機等在採購數量上是否需要調整，則可再行考量。

在對抗中共空中武力方面，長程預警雷達與愛國者三型飛彈主要目的為攔截中共對台發動之導彈攻擊，惟長程預警雷達所涵蓋距離過遠、體積龐大明顯等適用性問題（如本章第一節、肆），及究竟需部署多少愛國者三型飛彈方可足夠達成防禦目標，這些問題牽涉軍備的投資效益，如果上述這些主動飛彈防禦措施不足

⁸⁹ 《經濟日報》，民國 92 年 11 月 3 日，版 3。

⁹⁰ 《中國時報》，民國 92 年 10 月 31 日，版 A1。

⁹¹ 《聯合報》，民國 92 年 6 月 30 日，版 A4。

⁹² 國防部，《中華民國九十一年國防報告書》，頁 62-64。

以達成防禦效果，那麼是否以加強被動飛彈防禦的各種民防及心防措施更為來的
重要。⁹³另外，針對中共導彈攻擊海、空基地時，海軍艦艇可以出港方式保存戰力，
而空軍基地遭受癱瘓後，戰機無法立即發揮戰力，在中共速戰速決的戰略攻勢下，
將嚴重影響戰局的延續，無法支持到國際社會的反應時間，因此，空軍是否應以
垂直起降戰機作為未來建軍方向，以因應中共的導彈攻擊及空中戰力的發揮。

三、美方建議的優先順序及未來軍備調整清單

二〇〇三年六月，中華民國立法院代表團赴美訪問期間，曾與美國副助理國
務卿等多位高級官員會晤，依據立委的轉述，美方對此次軍購提出了三項優先建
議清單，即 C4ISR 指管通聯系統、愛國者三型反彈道飛彈及 P-3C 長程反潛機，而
潛艦並未列入優先清單內。⁹⁴而目前中華民國亦是以上述的優先順序進行相關的採
購作業。

依據美方的建議，C4ISR 指管通聯系統應為中華民國國軍部隊首要整合的項
目，其最終目標是要建立能涵蓋全戰區的全自動化之 C4ISR 系統，此套系統能與
數據鍊路、資訊網路密切結合，有助於對整個作戰空間內（地面、海、空）的作
戰情資優勢的掌握，⁹⁵對三軍總體戰力的發揮有極大的功效，且未來在聯盟或準聯
盟作戰時，在指揮管制上可與美軍接軌，故確實為一需要優先整建之系統。

愛國者三型反彈道飛彈及長程預警雷達對整體防空的效益如前項所述，自然
有其相當的效益，當然此套系統對美國而言，可納入其構建中的亞洲 TMD 系統
裝備之中，有助 TMD 之建立。但從另一角度探討，二〇〇三年十月十五日，中
共神舟五號載人太空船順利發射升空，就軍事層面而言載人太空船最積極的意義
在建立太空基地。美國太空專家推測，中共下一步應該是設立十多噸的實驗站，
在太空留軌運行，最後設立太空站應可預期；如在中共太空站建立雷射攻擊能力，
可能將敵方來襲的導彈摧毀於飛行中。換言之，美國長年經營的反導彈系統(NM
D或TMD)，面對天基武力威脅時其效益將大幅遞減，這在將來都可能將逐一
實現。⁹⁶倘若未來此一預測成真，對美國構建的 TMD 系統將具威脅性，惟現階段
在中共尚未具備此一能力前，對中華民國而言，為提高防空預警能力、減低來自
空中的傷害，及發揮防空作戰的效能，愛國者三型反彈道飛彈及長程預警雷達仍
是較佳的選擇。

另外有關反潛機的採購，由於美國現已不生產 P-3C，重開生產線價格高昂。
依據二〇〇三年六月「台海軍情」報導，美國現役的 S-3 反潛機，可能在二〇一

⁹³ 廖宏祥，〈從台灣參與戰區飛彈防禦談起〉，刊載於 87 年 11 月 27 日中國時報。

⁹⁴ 《中央日報》，民國 92 年 7 月 2 日，版 4。

⁹⁵ 蘭寧利，〈2001 年度軍售案之研究〉，《中華戰略學刊》，91 年夏季刊（91 年 7 月），頁 31。

⁹⁶ 《中國時報》，民國 92 年 10 月 16 日，版 A3。

0年前除役；若購買 S-3 花費較低，相較於 P-3C 需要十二名機組人員，前者只需四員；功能又遠超過 S-2T，評估之下，八架 S-3 即已足夠台灣使用；美方亦曾為台灣做過 S-3 型的初步簡報；因此，就短期來看，台灣可先採購 S-3 型反潛機，長期策略則可能將視美國海軍下一代多任務海事飛機的發展情形再做調整。⁹⁷

在對中華民國未來建議的軍備調整清單方面，由於美國對華軍備轉移的主動權在美方，對華提供之軍備有部份是基於美國國家戰略或政策上的考量，中華民國雖有自己的規劃，但在面對國際政治的現實下，在對美軍備的採購方面，如何可提供一中美雙方均能接受之軍備清單，則有助於雙方各別目標的達成。在考量中華民國外在威脅、國防預算、配合美方政策的情況下，筆者認為，就目前至未來我方在可能的情況下對軍備需求清單，可以下列方式做一數量及順序上的調整建議：

(一) C4ISR 指管通聯系統為作戰指管之神經中樞，應維持第一優先。

(二)愛國者三型飛彈之部署以重要都會為主，且有助於維持民心士氣，故為第二優先。

(三)長程預警雷達可有效獲取中共對台大量之空中攻擊行動訊息，並具備處理眾多目標能力，對防空作戰而言可爭取反應時機及反制作為，故仍應列入第三優先。

(四)潛艦雖非美方例為優先，但對反潛及水面作戰仍具威力，並具有嚇阻效果，另由美國軍方大動作的至立法院遊說來看，有其戰略與政治上之需要，故列為第四優先，惟數量應再以海軍可供反潛之總兵力及未來爭取局部海優之實際需求另行計算之。

(五)反潛機以 8 架 S-3 型反潛機取代 12 架 P-3C 反潛機，除符合功能要求外，另可節省經費，並對後續需求具彈性選擇空間，故為第五優先。

表 5-4 軍購項目調整清單

美方希望及現行之順序		建議調整之順序		備考
1	C4ISR 指管通聯系統	1	C4ISR 指管通聯系統	維持原案
2	愛國者三型飛彈×3	2	愛國者三型飛彈×3	維持原案
3	長程預警雷達×1	3	長程預警雷達×1	維持原案
4	P-3C 長程反潛機×12	4	潛艦	依實際需求檢討數量
5	潛艦×8	5	S-3 型反潛機×8	節省經費，符合需求對後續需求具彈性

資料來源：自製

⁹⁷ 《聯合報》，民國 92 年 6 月 10 日，版 A11。

參、軍備轉移採行方式的運用

由於中共在國際上對有意售我軍備的國家不斷的施以威脅、恐嚇，以阻止該等國家對華出售任何軍備武器，以致中華民國對外採購軍備的來源有限，自一九九三至二〇〇二年間，僅有四個國家對華提供軍備轉移，除美國較不受中共影響外，其他如法國、加拿大、以色列等國所提供的軍購次數也是有限（如表 5-5），由此可知中華民國在國際間採購軍備的困難。

表 5-5 1993~2002 年 各 國 對 華 軍 備 轉 移 情 況

年 度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
美 國	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
法 國				v	v	v				
加 拿 大						v	v			
以 色 列								v		

資料來源：斯德哥爾摩國際和平研究所網站：http://project.sipri.se/armstrade/Tmnd_Ind_CHI_mpts_93-02.pdf

經由多年來美國對華軍備轉移的經驗，在執行方式上並不限於直接的軍事性質或商業行爲的買賣，還有諸如租借、透過第三國、科技轉移、軍事交流等管道達成，這種直接與間接方式的運用，在未來中華民國所處的國際環境中，對執行軍備轉移的過程是有所幫助的。

一、直接方式之軍備轉移

直接軍備轉移可概分為軍售、商售、及裝備租借方式，其共同的特性是提供國與受予國雙方就軍備交易中，實物（武器裝備）與金額（軍費）上的直接往來，這包括了軍售、商售與租借等三種方式：

(一)軍售方式

此一方式是美國對華軍備轉移中最常用的方式之一，以往是以「華美軍售會議」模式執行，二〇〇一年後改為正常國家申請軍購方式，中華民國可透過美國在台協會（AIT）管道申請，此一方式的優點是可依需求隨時提出，不受定期會議拘束，同時透 AIT 管道，雙方可就軍售議題做較深入與頻繁的溝通，對美方而言亦可緩和媒體和政治壓力；而其缺點是按正常程序公文旅行可能耗時，且無機會與與美軍高層直接對話；另外也減少了美國國會可直接涉入行政部門對台軍售的決策過程。⁹⁸

(二)商售方式

直接商售是購買國直接向武器裝備的生產廠商購買貨品與服務，一般而言，商售方式的風險較高，因為廠商需就出口內容逐項向美國政府提出申請，除審查

⁹⁸ 鄭端耀，〈美台軍事合作發展與改進〉，《戰略安全論壇》，（民國 91 年 9 月），頁 92。

費時外，如果任何一個部門有異議，則將破壞進口國整體計畫而需重新調整；⁹⁹但其優點是裝備來源較廣，有議價空間；在近年的美國對華軍備轉移中，包括經國號戰機、成功級巡防艦、勇虎戰車等，均是以商售方式配合技術轉移而完成的武器售案。

(三)租借方式

自一九九三至二〇〇三年間，中華民國有二個租借案例，一是空軍在一九九五年向美租借 40 架 T-38 型教練機，供飛行訓練之用；另一起為一九九一年老布希政府同意租借 Knox 級巡防艦（諾克斯）予中華民國海軍，分別於一九九三、九五、九九年總計八艘運交服役。¹⁰⁰Knox 巡防艦配備之魚叉飛彈射程可達 130 公里，是美國始終拒絕出售的武器，但就在租借該型艦的同年，美國始同意出售予中華民國，並於一九九五年運交服役。¹⁰¹此一案例透露出一個跡象，即以往無法購得之武器裝備，可能經由租借方式後購得，不失為武器獲得的另一種管道。

二、間接方式之軍備轉移

間接方式是指武器裝備的轉移透過第三者而到達購買國，或是以技術轉移、軍事交流、沖銷等方式進行；除了透過第三國方式外，其餘就美國對華軍備轉移受到中共阻撓的程度而言，並不如直接軍、商售方式來的嚴重。

(一)透過第三國轉移方式

通常透過第三國方式是因為出售國無購買國之需求品項，而由出售國引進第三國之技術、藍圖或產能，製造完成後提供購買國。在二〇〇一年小布希總統同意售予我國的潛艦案中，即是希望以這種方式進行，因為美方已無生產傳統動力潛艦，因此勢必尋求其他歐洲國家的支援，¹⁰²因此，美國只要尋得一型合適的潛艦，引進許可証即可進行生產。¹⁰³在過去曾有德國廠商在美成立公司，將部份德籍工程師送往美國，在美國造好潛艦後，直接出售，以規避德國政府拒絕發出輸出許可的限制；¹⁰⁴此次美方亦可能循此模式進行對我之軍售潛艦案。

(二)技術轉移

技術轉移通常會隨伴著商售過程而實施，藉軍事科技的轉移而提高接受國的

⁹⁹ 丁樹範，〈直接商售與美國對華政策：經國號戰機之個案研究〉，《問題與研究》，37 卷 12 期（民國 87 年 12 月），頁 2-3。

¹⁰⁰ Register of the transfers and licensed production of major conventional weapons to Taiwan, 1993-2002.取自斯德哥爾摩和平研究所網站：http://projects.sipri.se/armstrade/atchi_taidata.html

¹⁰¹ 德哥爾摩和平研究所網站：http://projects.sipri.se/armstrade/atchi_taidata.html；《中央日報》，民國 82 年 9 月 7 日，版 4。

¹⁰² 尖端科技編輯部，〈2001 年華美軍售會議快報〉，《尖端科技》，（民國 90 年 5 月），頁 15。

¹⁰³ 吳鎔，〈美國對台軍售分析〉，《兵器知識》，（2001 年 7 月），頁 11。

¹⁰⁴ 星云，〈美國新一輪對台軍售意味著什麼〉，《現代軍事》，（2001 年 6 月），頁 27。

武器製造能力。經國號戰機即是由此一方式完成生產製造，其中包括美國通用動力公司（GENERAL DYNAMICS）協助設計，加雷特（Garret）公司負責引擎，李爾西格（Lear Siegler）公司、西格諾（Allied Signal）公司負責飛航系統；¹⁰⁵此外，一九八六年美國格魯曼（Grumman）公司協助提升 S-2T 反潛機的雷子設備及引擎，一九八七年美國更提供派里級（Oliver Hazard Perry-class）巡防艦藍圖及資料給中華民國，協助中船公司製造新型「光華一號」巡防艦。¹⁰⁶另外一種方式是在武器交易時，以直接沖銷（Direct offset）方式，要求軍火商將軍火生產技術轉移（詳第三章、第三節、貳、三），以提高購買國的軍備製造能力。

（三）軍事交流

軍事交流雖與軍備轉移沒有直接關係，但可藉由人員互訪、會議、受訓、參與演習等方式達到軍備知識、技術與經驗的轉移，亦是維持兩國軍事關係的重要方式。目前中華民國與美國軍方的交流管道諸如：高級首長（總長、總司令）的例行訪問、美國加洲蒙特利市舉行的年度會談、AIT 軍售討論、美軍方技術代表團訪問；另外我軍方人員派往美國各大智庫的年度交流訪問，以及軍校學生交流等。¹⁰⁷在軍事訓練及演習方面，F-16 戰機飛行員赴美訓練、後勤人員裝備接收及維修訓練、我方派遣人員參與觀摩軍事演習等。此類的軍事交流，對中華民國軍事知識、技術及觀念的創新與改變，均具有深遠的影響。

第四節 小結

依研究發現，美國在對華軍備轉移上的影響因素著重在政治面與軍事面，而表現在政治面上的反應通常是不利於對華軍備轉移的，但在軍事面來說，則恰好相反，這也可以反應出為何中華民國在向美爭取軍備時，始終無法握有十足的把握，而其最終結果端視美方以何種層面來評估決定。另外在美國國內因素中，無論是國會、軍工複合體、遊說團體等，都可能會因為出現的時機恰巧敏感，造成因政治層面上而影響了軍備轉移的結果，這些都應該重視與考量的。

歷年來在影響中華民國在軍備轉移的因素中，存在有美方政策上的考量，包括兩岸軍力平衡及亞太戰略布局，尤其近年來美國所推行的「戰區飛彈防禦系統」（TMD）政策，對中華民國在軍備需求及採購上，產生了某種程度的影響。而由於國防經費的不足，亦使得國防部對軍備的採購更加困難，但美國方面似乎並未重視中華民國在財政上的問題，並且不斷強調強面對中共飛彈威脅，必需積極建構飛彈防禦體系，因而使「長程預警雷達」與「愛國者三型飛彈」提升為中華民國

¹⁰⁵ *Aviation Week & Space Technology*, 27 April, 1992, p.39.

¹⁰⁶ Robert Kamiol, "New Arms for Old," *Far Eastern Economic Review*, (July 1987), p. 15.; *China News*, 8 May 1993, p. 30.

¹⁰⁷ 鄭端耀，〈美台軍事合作發展與改進〉，頁 93。

國優先採購的裝備，這也顯示了對華軍備轉移與美國國家利益的相互關連與優先順序。

軍備轉移在美中台三角關係中佔了最重要的部份，也是最易受此關係而影響軍備轉移的結果。在複雜的美中台三角關係當中，軍備轉移並非代表單純的交易行為，其影響所及包涵了建立地區性的穩定力量、中美之間微妙的軍事關係、國家內部政治生態的改變等，任何一項因素都將對美中台之間產生相互的牽連與變化，尤其對中共而言，並不希望中華民國因為美國的支持，而造成諸多嚴重的問題，如台獨議題的白熱化、美中（共）關係的惡化以及中華民國與美國特殊的軍事關係等因素，造成中共與美國在此一區域勢力上的消長。對中華民國而言，也不願因為上述的問題而造成兩岸之間的不對稱型態的軍備競賽，進而形成「安全困境」的結果，這是不利於中華民國國家安全的最壞情勢。

經由過去美國對華軍備轉移的過程、經驗以及特別的案例中，我們可以歸納研判出一些未來爭取軍備的方法、契機或是建議：

(一)依據研究的心得，提出軍備需求時機的掌握上，以發生在兩岸軍力不平衡、美國亞太戰略與兩岸政策傾向中華民國時、美國總統競選期間及就任後的磨合期、美中（共）關係處於低潮時等期間，均是提出軍備需求較佳的時機，其結果也較能符合我方需求的軍備項目。

(二)未來在對外爭取軍備轉移時，應先考量國防預算是否足夠支應，不可因軍費的大幅上揚而影響國家整體發展及各軍種的正常建軍，並針對中共軍備發展調整我方在軍備上的因應對策，另針對美方建議的優先順序亦必需加以考量，因為這將關係到美國在亞太地區的戰略考量與國家利益。

(三)經由多年來美國對華軍備轉移的經驗，其執行方式可分為直接與間接兩種；直接的軍備轉移可採用軍售、商售或是租借方式，間接的軍備轉移則分為透過第三國轉移、技術轉移、軍事交流等方式實施。在未來中華民國所處的國際環境中，依實際狀況決定運用方式，對執行軍備轉移的過程將會有所助益。