

## 第六章 結 論

長期以來由於兩岸間始終存在的敵對意識，以及對岸不放棄武力犯台的堅持下，使得中華民國的國家安全一直受到中共的威脅；因此，建立足以對抗中共武力犯台的軍事力量是國軍未曾間斷的重要任務。在一九七九年之前，中美之間維持正常著的外交關係及實質的軍事同盟，美國依「中美共同防禦條約」協防台灣，對軍事裝備的供應亦不虞匱乏，但自美中（共）建交後，中共即大力阻撓美國對華提供軍備，並在「八一七公報」中對美設限，而美國亦以「台灣關係法」作為繼續對華軍備轉移的依據；因此，美中（共）雙方在「八一七公報」與「台灣關係法」的相互拉鋸下，美國對華軍備轉移也始終存在著高度的不穩定與不確定性。

美國對外的軍備轉移政策向來有其深遠的涵意，一般表現在政治及軍事上最為顯著，而在台海兩岸複雜的環境下，美國對華的軍備轉移又顯得別具意義；首先，在政治上兩岸均處於敵對狀態，美國與中共是正式的邦交國，通常美國對外軍備轉移代表著對盟國的支持，中華民國與美國雖無邦交，但經由對華的軍備轉移亦表示了對華的支持，這對中共而言是屬不友善的行為，中共必將盡全力打壓；另就軍事層面而言，除了維持兩岸在軍力上的平衡外，亦有防止中共在此一區域勢力的擴大，無形中替美國加諸了中共向外擴張的阻力。

在本篇論文中，引用了聯盟理論作為研究的基礎，而經過美國對華軍備轉移的影響因素及實踐過程等研究發現，雖然中美之間並無實質的聯盟關係，但在台海兩岸對峙的局勢下，中華民國與美國經由軍備轉移而產生的特殊軍事關係，依然可反映出部份的聯盟理論。如國際關係與政治學者黎斯卡（George F. Liska）與雷克（William Rilker）所提出的理論之一：構成聯盟的主要目標是因為「一些國家要結合起來支持或反對某事」<sup>1</sup>；因此，就美國對中華民國長久以來在軍事上的協助，在中美斷交前是表示共同反對（抗）共產主義的威脅與危害，中美斷交後則是支持中華民國的存在，並對中共產生制衡作用。

現實主義大師華特（Stephen M. Walt）主張以「威脅平衡」取代「權力平衡」用以解釋聯盟行為，因為對威脅的認知與判斷才是聯盟發生的主要原因；<sup>2</sup>中共對中華民國造成國家安全的威脅，與美國認知到中共未來在政治、經濟、軍事上的發展，亦將在亞太地區對美國形成威脅，因此，中華民國與美國有著共同的威脅來源，故在制衡中共的行動上有著一致的目標，祇不過是出發點不同而已。此外，

---

<sup>1</sup> George F. Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), pp. 12, 17 & 30; and William Rilker, *The Theory of political coalition* (New Haven: Yale University Press, 1962), pp. 32-76. 轉引自陳一新, 《斷交後的中美關係》(台北: 五南, 民國 84 年 5 月)

<sup>2</sup> 法茲科拉夫(Robert L. Pfaltzgraff Jr.)、度格提(James E. Dougherty), 《國際關係理論導讀》(*Contending Theories of International Relations*), 胡祖慶譯(台北: 五南, 民國 82 年 4 月), 頁 317~318。

中共在亞太區域中屬於軍事強國，如依聯盟理論的說法，中華民國必須選擇一個不具威脅的大國（美國）作為聯盟的對象，以制衡較具威脅的另一大國（中共），應為一合乎理論之作法；實際上，目前中美雙方僅存在著特殊的軍事關係而已。

作者在研究過程中，分別由美國對華軍備轉移的影響因素、以及美國對華軍備轉移的實踐中去探討中華民國在獲得美方提供的軍事裝備後，對兩岸之間軍力平衡狀況、美中台三邊關係的變化、歸納出一些心得及看法，並結合當前中美兩國在軍事交流及軍備轉移上的現象，提供個人的感想與建議，祈望能夠對未來中華民國在建軍備戰上具有參考之價值。

#### 壹、影響軍備轉移的四大因素

影響美國對華軍備轉移的主要因素可分為四大方面，(一)美國的亞太戰略：冷戰之後，美國將戰略重心移往亞洲，此時正逢中共在國際間逐漸展現政經上的強大活力與企圖，可能成為美國未來潛在的對手，美國一方面要維持與中共的交往，又要防止它成為新的區域霸權，而台海之間的局勢正提供了一個牽制的作用。(二)美國的兩岸政策：美國在政治上的一貫立場是一個中國和平解決，軍事上強調兩岸軍力平衡，而其最終的目的仍是希望保持現況，如此才有利於美國在此一地區的整體利益。而中共對美國在軍售案的施壓，也使美國對華軍備轉移上有著更多的考量，進而對中華民國軍備的獲得造成影響。(三)美國國內因素：美國政府、國會、軍火商及遊說團體在美國對華軍備轉移中分別扮演不同的角色，也代表美國爭取外交、政治（國內）與經濟上不同目的與利益。(四)中華民國的軍備需求：主要視中共在軍備發展上的情況，通常希望能力質的方面超越中共；另外中華民國經濟能力的提升，以及三軍對建軍備戰的目標，均是對美採購軍備時的重要參考。

上述四項影響美國對華軍備轉移的因素，關係著軍備轉移的結果，經過分析整理，在美國的亞太戰略中，就政治戰略而言，美國與中共的擴大交往、改善雙方關係、以及在反恐上的合作等，均會造成在對華軍備轉移政策上的變數，因此是不利於中華民國的；而在軍事戰略上，無論美國追求在亞太地區的軍事存在、軍力部署、延續美日安保、尋求分擔軍事任務等，就對華軍備轉移而言是有其正面的意義。此一情況同樣發生在美國的兩岸政策上，在政治層面上美國多傾向於中共，這是國際政治上的現實面；但在軍事上，為了維持兩岸現況與軍力平衡，則多半是有利於中華民國的。

美國對華軍備轉移對其國內而言，受益最大的應屬軍工複合體，除了直接的經濟獲利外，在某些時候對延續其工業生產線亦提供了相當的助益；另一個衍生的現象是幫助美國部份地區減輕了失業率的壓力；上述某些狀況並非經常發生，

但經由最近美國遊說團在我國立法院大動作的遊說活動及其高額的經費看來，<sup>3</sup>對美國國內問題而言應是有一定程度的影響。

## 貳、美國對華軍備轉移的結果與影響

理想與現實之間是有一段差距的，中華民國對軍備的需求有自己的看法與規劃，但往往受到外在因素的影響而與實際所要的有所不同，其中有因為軍售會議召開的期程限制，造成無法確定將會獲得何種裝備的心理，而以碰運氣的方式一次申請大批的軍備清單，最後再調整建軍目標；此種情況已在二〇〇一年後得到改善。另外美國對售予軍備有其政策上的目的與考量，這也是中華民國所需配合的；而部份裝備在時效上受到美方政策考量予以延後，以及國防預算的不足，都是影響中華民國在軍備獲得上未能如願的原因。

在研究中發現，由於中華民國軍備購買力的提升，以及軍事科技的進步，在一九九三年以後所採購的武器裝備，與九〇年代以前相比，不但武器性能大幅提升，而且多為自動化裝備，使國軍加速邁向國防現代化的目標；另一個不同於以往的是，由於作戰指導的調整，依制空、制海、地面防衛作戰的軍備籌建方向，以及立體化作戰的趨勢，因此，在近年的軍備轉移中，除空軍戰機外，海、陸軍亦以建立空中戰力為主要目標，海軍在反潛機的需求，以及陸軍大量增購武裝直昇機的數量來看，空中戰力是現代戰爭中不可或缺的主要角色，亦是不分軍種所爭取的重要建軍項目。

經統計結果，自一九九三至二〇〇二年間，美國對華提供的軍備中約有 83% 以上的裝備是屬美軍當時現役或同級產品，而中華民國從過去至今亦不斷的接受來自美國的軍事裝備、訓練制度、操典教範等，配合相同的武器裝備，在未來戰術戰法的使用，裝備操作運用上，均可與美軍趨於一致，對於未來國際環境轉變下可能形成的聯盟作戰形態，將有利於共同任務的執行，這是美國對華軍備轉移中的另一種附加價值。

就兩岸軍力平衡而言，在「量」的方面中華民國是無法與中共相比，因此冀望於加強「質」的方面。依兩岸在同類型的武器裝備上對「質」的比較結果，中華民國略優於中共；就整體戰力相比，一九九七年以前，中華民國落後於中共，一九九七年後，則可與中共作有限度的抗衡；這其中的關鍵在於一九九六年開始，中華民國空軍接收了美國 150 架 F-16 戰機，其數量、性能及可擔負的多種作戰任務，是為新一代戰機中的主力，而海軍新型戰艦亦相繼成軍，陸軍立體作戰能力（武裝直昇機）的擴增，均增加了國軍整體戰力。也因為此一關鍵性的轉變，使作者發現到，在過去歷年軍備轉移中，除非有重大軍備的出現，即是一次大量而

---

<sup>3</sup> 《中國時報》，民國 92 年 10 月 31 日，版 A1。

性能超越中共的武器裝備轉移，才有可能改變兩岸間不對稱的軍力現象，原因在於依歷年持續而正常程序的申購，使得獲取軍備的速度與中共軍力發展的速度相同，造成雙方軍力態勢不變，若中共在某一項武器上有所精進，則中華民國就必然處於劣勢，而扭轉此一現象的方式，即是在軍備轉移上要有所突破。

軍備轉移的主動權在美國，上述的情況是符合美國的兩岸政策，美國爲了保持與中共的關係，不願在軍備轉移上與中共產生過大的歧見而造成嚴重的衝突，但又必須維持中華民國基本的防衛力量，同時也有利於牽制中共對外的擴張，因此，只有在兩岸發生嚴重的軍力失衡時，才有可能在軍備轉移上有突破的發展。

一九九七年至二〇〇二年間，中華民國的整體軍力在亞太地區已有大幅的成長，換裝完成的新一代兵力，使得海、空軍的武器裝備水準接近鄰近的日本、韓國；F-16、幻象、經國號戰機，拉法葉、諾克斯、成功級軍艦，這些戰具的性能武力以及作戰範圍，均已涵蓋至台灣週邊國家、島嶼；就維護亞太區域安全而言，中華民國具備了相當的條件與能力。而另一個戰略上的意義是，台灣在圍堵中共的第一島鍊上，可更鞏固其所處的戰略位置，對南北發揮牽制中共出海的功能，當然，以上的狀況必須是與鄰國或美國在準軍事聯盟下進行的行動，如以中華民國一己之力是無法達到此一目的。

近年來中美兩國在軍軍事交流上已越趨緊密，雙方高層的戰略對話、美國對華進行的戰力評估、軍事人員的參訪受訓、戰術指導等，維持了彼此間的軍事關係；而在軍備轉移方面，除了協助中華民國建立聯合作戰指揮管制系統外，另外兩個具特別意涵的是(一)十六號數據鏈路的售予，不僅提高作戰效能，更是進入與美國共同執行聯盟作戰的門檻，因爲該型鍊路是美國與盟國遂行聯合作戰的語音對話及資料傳遞技術。(二)「長程預警雷達」與「愛國者三型飛彈」雖非中華民國軍購順序的原意，但無論如何，該兩型裝備確與美國在亞洲部署的「戰區飛彈防禦系統」(TMD)有關，一旦在中華民國建立後，將有其軍事上的價值與意義的。

### 參、對美中台三邊關係的影響

軍備轉移對美中台三邊關係均具備了正、負面的影響，通常對中美雙方有正面影響的關係，對中共而言是負面的，但經由中共對負面因素的反應，可能又造成了中華民國更大的負擔，反而造成了「安全困境」。因此作者也發現，就軍備轉移這類純軍事性的措施，對解決兩岸問題而言，並非一最佳方式，甚至可能引發最壞的後果，因此，兩岸問題最終的解決方式，應以協商談判爲首要目標，訴之武力的解決是最不智且對中華民國最不利的結果。

軍備轉移對美國而言，可藉由武裝中華民國的防衛力量，而達到牽制中共向外擴張勢力，亦可保持兩岸軍力平衡，以達區域和平之目的。但就另一方面，爲

防止兩岸之間因為政治上的溝通不良，或因雙方誤解而造成兩岸關係緊張所產生的危機，兩岸可藉「信心建立措施」(confidence building measures, CBMs) 做為避免武力衝突的工具。<sup>4</sup>「信心建立措施」是一多種類武器控管措施，主要為：展現軍事與政治意圖並非侵略性、提供初期警告指標以建立信心、限制軍事力量使用的機會。<sup>5</sup>建立此一措施的必要條件，是植基於雙方軍力概等或差異不大條件下進行，在未來兩岸情勢的演變中，如果有機會建立此一措施，則美國過去多年來對華提供的軍事裝備，是中華民國對中共就「信心建立措施」談判時所必備的基本實力，而未來持續的軍備轉移，更可增加建立此一措施的機率。雖然以軍備轉移做為開啓兩岸「信心建立措施」的方法與其立意（武器控管措施）有所抵觸，但結果可能反而達成建立此一措施的目標，此為尋求兩岸和平的必要之惡，但對未來長期穩定台海區域安定與和平將有所助益。

無論以何種方式維持台海穩定局勢是中華民國追求國家安全的目標，亦是美國及東亞各國所希望的結果；美國以軍備轉移與軍事交流等作為提供中華民國軍事上的防衛能力，使兩岸間保持相互制衡而避免雙方輕舉妄動，以防止任何一方挑起戰端，如此可保持台海安定並避免亞太其他國家與美國在區域內的整體利益受到影響，預判未來此一現象將會持續維持。

多種跡象顯示中美軍事關係越趨熱絡，無論經由軍備的選項或人員的交流互訪，中美軍方形成的特殊軍事關係，這也是令中共憂慮且不斷叫囂的議題；對中華民國而言，對美國提供軍事上的援助是可以期望但不可依恃的，因為國際局勢瞬息萬變，中美雙方未來是否仍會保持此一特殊軍事關係，端視美國對此一地區整體的需求考量，畢竟國家利益才是美國所追求的最終的目標。

兩岸的敵對態勢及相互在軍備上的發展，使人質疑雙方是否存在著軍備競賽的問題；就中華民國而言，以中共軍備發展情況作為未來建立軍備的參考，這是基於確保具備足夠的防衛力量，並非主動性的要以大幅超越中共為目的；在中共軍備發展方面，則是面對週邊多個具潛在威脅的國家（包含美國）而設立其軍備需求目標；由於兩岸雙方在建軍備戰上，均將對方的軍備情況列為己方的參考或依據，因此中華民國與中共間也難脫軍備競賽的嫌疑，但由於兩方軍事力量相差懸殊，故應稱之為不對稱的軍備競賽；這種情況在兩岸關係尚未獲得改善之前，將會持續下去的。

---

<sup>4</sup> 黃奎博，〈當前信心建立措施與兩岸關係發展之研究〉，我國國防安全危機預判及信心建立措施之研究學研討會，我國國防安全危機預判及信心建立措施之研究學研討會籌備會主辦，民國 91 年 11 月 18 日。

<sup>5</sup> R. B. Byers, F. Stephen Larrabee, Allen Lynch, ed., *Confidence-Building Measures and International Security*, (Canada: Institute for East-West Security Studies, Inc., 1987.), p16-19.

台獨議題的白熱化並非因軍備轉移而起，但卻是台獨運動中曾經使用過的議題，同樣也是造成中共不放棄武力犯台的原因之一。截至目前為止，歷任的美國政府均表明不支持台獨的態度，尤其在二〇〇三年十月份美國小布希總統在曼谷召開的亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation APEC），與中共國家主席胡錦濤會晤中，明確表達了不支持台獨的立場。<sup>6</sup>雖然美國明白的宣示，但由於其持續的對華執行軍備轉移的事實仍然存在，因此中共與台獨之間對於此一議題的運用與指控亦將繼續的存在。

#### 肆、對未來軍備轉移的建議

美國所提供的軍備對中華民國而言是極具重要性，在外在的國際環境中，美國是唯一有實力抗拒中共威脅的軍備提供國，當然仍會受到部份中共的干擾與阻礙，但並不影響整體的實踐；惟可能受到美國本身的內外因素而影響中華民國對軍備獲得的期望，因此，在本論文的最後，分別提出研究的建議，以供爾後參考。

##### 一、提出軍備轉移的時機

- (一)兩岸軍力不平衡前。
- (二)美中（共）關係處於低潮時期。
- (三)美國新任總統上任初期（與中共的磨合期）。

##### 二、我方採購軍備的考量要素

- (一)我方應先期考量國防預算是否足夠，妥善規劃分配運用。
- (二)針對中共軍備發展趨勢，現階段我方應著重於、整合國軍 C4ISR 系統、加強反潛作戰能力、增進防空戰力。
- (三)針對美方此次軍售建議之優先順序及我方考量，我方宜調整採購順序為：C4ISR 系統、愛國者三型飛彈、長程預警雷達、潛艦、S-3 反潛機。

##### 三、軍備轉移可供採行的方式

- (一)直接方式：軍售、商售、租借。
- (二)間接方式：透過第三國轉移、技術轉移、軍事交流。

有不少的美國智庫、學者相繼預測到了二〇〇五至二〇一〇年，兩岸軍力將會失衡，中共將具備比中華民國更強大的軍事力量。在此一情況下，中華民國必須極早未雨綢繆，針對未來可能面對的威脅，規劃適當的軍備建設。有部份人士認為，美中（共）關係自九一一事件發展至今雙方目前的關係是處於近二十餘年來最好的時候，因此預測未來的一段時間內，美國對華軍售不會超過二〇〇一年軍售案的規模。綜觀過去美國對華軍備轉移的歷史，在「一法三公報」為框架下，美國歷年來對於華美之間的軍售採取了極大的自主空間，一來考量在台海維持相對平衡及西太平洋和平穩定的情況下售我適當之武器；二來為免將來可能發生的台海危機，導致美國被迫介入的情況發生，乃藉適當的武裝中華民國，以降低美

<sup>6</sup>《聯合報》，民國92年10月21日，A2。

軍出兵的風險或代價。<sup>7</sup>另外，美國對華軍備轉移將有助於維持兩岸軍力平衡，並提升中華民國所具備的軍事實力，如此可增加兩岸實施「信心建立措施」的機率及談判時的籌碼，這對維持亞太區域和平穩定及美國利益而言，是有其一定的重要性；因此，在基於以上的各種因素下，美國持續的對華提供適當之軍備，是最適宜的考量與作法。

亞太地區是中共廿一世紀初與美國競逐戰略利益的場所，而台灣海峽也成爲兩強權力交會的焦點；對美中台三邊而言，中華民國未來的生存發展，不可能無視於中共的崛起與擴張，更無法自外於「兩岸三邊」互動的架構中；對美國而言，維護台灣安全已成爲其在亞太地區處理安全戰略事務的一項重大考驗；另從中共角度觀之，征服台灣就等於瓦解美國在亞太地區的主導權。<sup>8</sup>由此觀之，影響台海安全的因素中，除了兩岸政治上的因素外，美中（共）之間的角力參與其中，使此一問題更趨複雜化，造成美中台之間的戰略三角關係，美國在此一關係中，運用軍備轉移的方式，維持台海武力平衡，進而保持其在此一區域的影響力，對中華民國及美國而言，均是有助於維持戰略三角的平衡。

台海的安定，若以武力依恃是不足以維持的，若想冀望於外力，則更不可靠；依據二〇〇二年十月，美國芝加哥外交關係協會近日公布四年一度的「美國民意及外交政策」民意調查結果：如果中共攻打台灣，五成八美國民眾反對派兵支援臺灣，三成二贊成出兵，其中，美國社會領導階層贊成出兵者有五成二，反對者爲四成四。<sup>9</sup>因此，在外力不足恃的現實基礎上，爲確保中華民國的安危，並維持華美之間軍備轉移的關係，在現階段美方售我武器裝備方面，我方宜有條件的接受，彈性選擇目前已核准出售的軍備項目；在兩岸關係尚未改善，一切保持現狀的情況下，爲確保國家安存以及人民的生命安全，國人對支付必要的國防開支應有心理準備與認知，因爲這是維護國家安危所必須付出的代價。<sup>10</sup>相對的，依賴國外的軍備轉移並非維持安全的唯一保證，兩岸關係的正常化、兩岸重啓協商大門才是中華民國國家安全的長遠考量，加強軍備是不得已的作法，亦是每個國家必須建立的基本防禦能力，但卻不是解決兩岸問題的最終辦法。<sup>11</sup>

中華民國的安全究其根本，應是維繫在一個良好、穩定、可以預測的兩岸關係上，而非建立在武力相向的局面下。我們必須瞭解所處的國家安全環境爲何，主要威脅與可用之利爲何，對於何者操之在我，何者取決於人更應有所認識，對

<sup>7</sup> 吳正偉，〈兩岸在華美軍售問題上的交鋒與迷思〉，《共黨問題研究》，7卷27期（民國90年7月），頁65、67。

<sup>8</sup> 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20。

<sup>9</sup> <http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/cschono/9110.htm#003>，陸委會網站。

<sup>10</sup> 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44。

<sup>11</sup> 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129-130。

於軍備轉移構建的軍事力量外，兩岸之間應再運用其他政治、經濟、社會、文化的層面來加強互信和平基礎的建立，如此，台海兩岸在未來始可存在彼此的信賴，相互之間產生良性的互動、消彌對立，兩岸政府在政治議題上求同存異，以誠意與智慧化解問題，如此才能拉近彼此距離，共創兩岸雙贏的局面。