

第二章：美國對外軍備轉移之回顧（二次大戰後至一九九三年）

由於二次大戰期間美國所累積的軍火工業與科技能力，使得二次大戰後美國成爲世界上最強大的國家，戰後初期的美國國力極爲龐大，GNP、軍費支出、外匯都佔全球總額的一半以上，¹而歐洲各國、亞洲的中國、日本及俄國等，受到戰爭長期的蹂躪，經濟不振、國力頹廢，與美國相較差異甚大。戰後的美國是世界上最富強的國家，其他大部份的國家都希望從美國獲得援助，以進行戰後的重建及發展，於是美國乃處於可以運用經濟資源與軍事轉移以促進其外交目標的地位。²爲維持其國家長期的戰略利益，美國透過軍備轉移的方式來達成交外目的，而此一方式的附加價值，則是提升了美國國內在經濟與科技上的大幅成長，更增長了國家雄厚的實力，也間接的成爲美國在主導國際事務上的有力工具。

一般而言，美國的軍備轉移政策均蘊含著政治、軍事、經濟等不同的動機與目的。³美國的官方在對外出售武器時，均會公開的說明其理由與目的，但通常是一致的強調「利他性」(altruistic)，以創造一個理想的世界秩序、宣揚美國的民主理念爲主，並關切「更多的自我利益」(more self-interested)，以鞏固其外交與國家安全政策的一項工具。⁴軍備轉移對美國本身帶來的國家利益與對國際情勢的變化，始終在戰後美國對外政策中佔有重要的地位，尤其對中華民國而言，更在國家安全上提供了重要的保障。本章將探討美國對外軍備轉移的目的及其在不同政府主導下軍備轉移政策的形成，並就軍備轉移在國際社會上造成的影響做一分析；進而觀察美國對中華民國軍備轉移政策與執行上受到的影響因素，最後以美國對外軍備轉移政策顯現在中華民國的意義做爲本章之小結。

第一節：美國對國際間的軍備轉移政策

九〇年代中期，美國逐漸成爲對外武器輸出的重要出口國，控制著全球軍火交易的百分之七十，美國的軍火銷往全球一四一個國家和地區，金額約在 220 億至 400 億美元之間，而美國軍備管制暨裁軍總署 (Arms Control and Disarmament Agency, ACDA) 發表的年度報告中指出，美國對外的軍備出口也超過了所有其他國家的總和。⁵美國對外軍備輸出政策當然爲其經濟帶來一定程度上的獲益，但更重要的是美國運用軍備轉移的手段，提高了獲取政治、外交、軍事上的效果，致使美國在國際事務上發揮了更大的影響力。

¹ C. Maynes and R. Ullman, "Ten Years of Foreign Policy," *Foreign Policy* no.40 (Fall 1980), p 6.

² Thomas B. Larson, *Soviet- American Rivalry* (New York: W. W.: Norton & Company.Inc.1975), pp. 33-34.

³ "Conventional Arms Transfer Policy: Statement by the President, May 19, 1977," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol.13 (May 23, 1977), p. 757.

⁴ 張可佳，〈美國對華出售 F-16 戰機：中美關係個案研究〉(國立政治大學外交研究所，碩士論文，民國 87 年 12 月)，頁 8。

⁵ 胡繼會，〈美國軍火政策〉，《世界知識》，1217 期 (1997 年 2 月)，頁 31。

壹、形成戰後美國對外軍備轉移的背景因素

二次大戰中，雖然美國本土並未受到戰火的波及，但由於美國的參戰，大量資源的損耗，也使得美國在戰後的經濟上尋求復甦。美國的軍火工業發達，從經濟利益的角度而言，毫無疑問的，武器的外銷對美國本身的經濟也有不少的幫助，尤其七〇年代間，美國武器的銷售值年年突破過去二十年未曾有過的紀錄。⁶然軍備轉移的主要目的也並非僅是求得經濟上的利益，美國在選擇對外軍備轉移對象時，其間所挾帶的動機與目的，往往因個案而有所不同，當然也牽涉到政治、軍事、經濟等各個層面，以下分述之：

一、政治上的動機

(一)提高對接受國的影響力

軍備轉移就政治上的意義來說，它代表了雙方國在某種程度的友好關係，接受國在軍備上需要美國的協助，美國提供該國軍備，除了表示美國在政治立場上支持該國，表達雙方的友誼外，同時使得該國對美式軍備產生依賴性，也無形中讓美國增加了對該國的影響力；是故軍備轉移能夠創造影響力，增進兩國間友好關係，美國在七〇年代銷售武器給沙烏地阿拉伯，就是為了維持與該國的一種「特別關係」。⁷進而使得美國能夠達到政治上的目的。此外，在卡特時代，美國決定從韓國撤出駐防朝鮮半島地區的三萬餘名美國地面部隊，美國為了平衡當地的軍力狀態，並補償撤退後對韓國造成兵力上的不足，同時亦表達對韓國政府持續支持與友好的態度，卡特政府即提供了一項高達二十億美元的「現代化援助計畫」(Modernization Assistance Program)，其中包括了轉移高性能戰機(advanced fighter)、A-10 攻擊機、托式反戰車飛彈等新式武器。⁸

(二)增加與他國協商的籌碼

以軍備作為換取他國的行爲是獲取政治目的的手段之一，例如：在國際組織(如聯合國)的會議上支持美國政策，尤其爭取第三世界國家支持美國立場，反對與美國不同意見的國家；對中東國家以武器來交換石油的供應；另如 1976 年美國要求巴基斯坦不要向其他國家購買核子反應爐，而願意提供一百架戰鬥機作為交換條件等。⁹通常供應國會利用友邦或盟國提供或拒絕軍售之方式，作為自接受國攫取政治代價之籌碼。因此，在美國與以色列的關係中，美國政府曾利用軍備轉移以改變以色列在平時及戰時的行爲或政策，如 1975 年美國成功地促成以色列與埃及簽訂西奈協定(Sinai Agreement)，導致以色列自西奈半島撤軍，一方面是

⁶ 林岩哲，〈美國武器輸出制度與政策〉，收錄《國際武器輸移》，王建勛主編(台北：國立政治大學國關中心，民國 77 年 12 月)，頁 46。

⁷ Andrew J. Pierre, *Global Politics of Arms Sales*. (New York: New York University Press, 1979), p. 14.

⁸ *Ibid*, p28.

⁹ 張仁豪，〈美國武器輸出政策與國際政治——1973~1978 之研究〉(國立台灣大學政治研究所，碩士論文，民 71 年 6 月)，頁 62-63。

因為美國向以色列遊說，另一方面是由於美國允諾以非常低的價格提供許多新穎而精密的軍備作為獎賞。¹⁰

在軍備轉移的過程中，供應國可藉由保留或延緩提供接受國的軍備，以圖改變接受國的行為，特別是在戰時藉由威脅停止供應軍備或實施軍備禁運的方式來達成。1973年第四次以阿戰爭爆發後，美國調解停火，惟以色列則希望在軍事勝利後再行停火，對此，美國遂減緩運送武器給以色列，因之導致以色列的讓步而達成停火協議。¹¹此等運用軍備轉移為籌碼，來增加對他國協商的空間，成為美國在處理國際事務上的一種手法。

(三) 表達對盟國的支持

二次大戰後，美國為嚇阻蘇聯與共產主義的擴張，遂運用武器轉移至各個盟國，以支持該國對抗共產國家的侵略，或增加其防禦能力達到嚇阻的目的。在協助盟國防務任務中，除了直接軍事力量的介入外，以軍備轉移表達對盟國的支持，是美國對外行動中的主要工具。¹²此一作為正是基於美國的四大基本利益：美國本土防務。美國的經濟福祉。有利於國際秩序。促進美國的價值觀。¹³美國前國防部長麥納馬拉（R. McNamara）曾表示，外交政策與對外軍事銷售的主要目的，在於協助其他國家對抗和擊敗共產主義及共黨所支持的侵略；而麥氏也指出，美國對北大西洋公約組織國家銷售武器，對北約而言有以下數點好處：使盟國與美軍所有共同一致的地面設施。在遭遇國際危機時，有一統一標準之設備，以利聯合作戰。在作戰期間，雙方有可資互換的供應系統。使盟國利於接受美國的戰略理論，以配合特種武器系統。¹⁴此外，美國為嚇阻共黨集團的擴張，對共黨國家週邊之自由國家（如東南亞公約組織之國家）提供軍事援助，以及80年代對伊朗、沙烏地阿拉伯等國家售予大量精密武器，即是藉著軍備轉移的方式來表達對盟國的支持，進而實現其政治上的目的。

(四) 維持區域勢力的平衡

國際間軍力態勢的消長主要來自武器裝備的發展與獲得，優先比對方擁有精良武器的國家就早一分獲得軍事領先的機會，亦多一分對國家安全的保障。二戰後的美國是世界上最大的武器製造商，對外武器出口亦佔全球一半以上，自然也牽動著接受國所在區域間軍事實力的消長，而美國也以此作為外交政策運用的手段，來維持區域內軍事態勢的平衡，例如80年間，美國雖然支持以色列而與沙烏

¹⁰ 周煦，〈戰後美國軍備轉移的政策(下)〉，《美歐月刊》，11卷9期（民國85年9月），頁36。

¹¹ William B. Quandt, *Decade of Decisions: American Foreign Policy Toward the Arab-Israeli Conflict, 1967-1976* (University of California Press, 1977), p. 179.

¹² Andrew J. Pierre, *op. cit.*, p. 68.

¹³ Torry L. Heyns, *Understanding U.S. Strategy: A Reader* (The University Press of Kentucky, 1983), p. 146.

¹⁴ David J. Louscher, "The Rise of Military Sales as a U.S. Foreign Assistance Instrument," *ORBIS*, vol. 20, 4 (Winter 1977), p. 954.

地阿拉伯持不同立場，但美國仍售予沙國大量的武器，理由是因爲沙國在波斯灣地區必需抵禦激進勢力的侵入，如同美國前國務次卿薛斯可（Joseph P. Sisco）曾說：「我們相信，穩定勢力在此一區域取得優勢，對美沙兩國均有共同的利害關係」。¹⁵而美國在維持區域勢力上，經常利用控制武器輸出速度來達到其外交目的，如對親美的政權會加速其武器的輸往，以穩定該政權，甚至協助其在該地區中取得優勢；而列爲不受美國歡迎的政權，往往藉由拖延、甚至拒絕出售武器，來削弱該政權勢力。¹⁶

美國利用軍備出口作爲外交與安全政策的一項積極性工具。它可增進美國友邦的軍事能力，可強化友邦達成政治、軍事和安全目標的能力，並且經由接受國軍事能力的增加，而使接受國對該區域和平維持作出貢獻，最典型的一項案例，爲美國對巴勒維統治的伊朗所作的軍備轉移，美國在波斯灣實施「尼克森主義」（Nixon Doctrine），對伊朗提供大量先進武器，助其成爲波斯灣的地區強權，從而有能力協助美國維持波斯灣地區的和平與安定。¹⁷雖然伊朗的親美態度隨著巴勒維的跨台而轉爲與美對立，但就當時而言卻也成功的達到了美國的目的。

（五）與外國軍事將領建立密切關係

通常在第三世界中，軍事將領在政治上往往有著重要的地位，而這些國家對外採購武器，常常是由軍事將領負責，從交易談判到簽約訂貨，甚至售後技術人員之訓練、技術協助，均須與這些將領接觸聯繫，在如此長時間的接觸過程中，如果彼此相處融洽，不但能建立密切的工作關係，而且也可由此奠定這些將領與美國之間的友誼，一旦這些將領在他們政府中取得重要職位，美國政府就可利用這種關係來影響該國的外交政策；美國經由這種武器銷售管道而培養出來的外交資本，在一九七三年的智利軍人政變中，發揮了最明顯的效果，蓋自一九七〇年十一月阿葉德（Salvador Allende Gossens）就任智利總統以來，即實施馬克斯社會主義路線，成爲拉丁美洲中除古巴外維一左傾的政權，雖然在阿葉德執政期間美國對智利凍結一切經濟援助與貸款，但是五角大廈仍然給予智利二千五百萬美元的武器貸款，在銷售武器的種種機會中，美國不斷與智利軍事將領接觸，培養出彼此間的良好關係，所以在一九七三年九月智利發生軍事政變，推翻阿葉德左傾政權後，智利便重行親美的外交政策。¹⁸以此種方式達到影響一個國家的政治與外交，這對於第三世界國家而言是極有可能發生的。

¹⁵ Michael T. Klare, "The Political Economy of Arms Sales," *Bulletin of Atomic Scientists*, X X X II (Nov., 1976), p 13.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ 周煦，〈戰後美國軍備轉移的政策(下)〉，頁 37。

¹⁸ 林岩哲，〈美國武器輸出制度與政策〉，頁 51。

二、軍事考量因素

(一)實踐軍事同盟

當軍事盟國在戰爭發生時，雙方相互間的支援協助是實踐軍事同盟的基本要件，軍事支援的方式並不見得一定要付之於直接的軍事行動，武器彈藥、裝備設施，甚至人員訓練、援助資金等，均包含在支援項目之內；美國通常是軍事同盟中的供應國，無論在發生的戰爭或衝突中，是否需要美國直接的參與，盟國有超過敵國的軍事力量是美國所樂見的，因此提供適切的軍需為美國所重視，其中的涵意：一是表達美國支持與該國的軍事同盟，共同與盟國對抗敵人，二是統一規格的武器裝備有助於聯盟在軍事合作時對目標的達成。

軍備轉移的結果出現在聯盟合作的軍事行動中更顯其重要性。在一九六一年的柏林危機中，在美國與北約盟國之間的軍備體系中發生了缺乏協調的嚴重現象。在處理危機的過程中，美國發現對北約盟邦武器系統的相關資訊並不能全然掌握，事後也證實各盟邦間所使用的是功能相同，但各類規格互異的軍事裝備，且彼此間亦缺乏完善的幕僚協調作業。當時美國軍方認為，以往被動的提供經濟援助而使各盟邦經由不同的供應來源而獲得所需的軍事裝備是造成此一嚴重後果的可能原因，因此，美軍方主張爾後各盟邦改以經由軍方管道，由美方直接成為盟邦的武器供應國，如此可有效掌握各國軍事後勤系統的相關訊息，亦能使各國朝向武器系統標準化的目標邁進，更可使相關的後勤協調作業在美國的控制下獲得妥善處理，使北約的防衛體系獲得全面提升。¹⁹如此將可避免在未來的同盟作戰中發生協調失敗而無法協同作戰的情形，亦為美國在爾後軍援他國時重要的著眼之一。

(二)與接受國交換海外軍事基地的使用權

以軍備轉移交換海外基地的使用權最明顯的例子，發生在一九四〇年美國羅斯福總統與英國邱吉爾首相所簽訂的驅逐艦交換基地協定（*The destroyer-bases deal*）當時美國以五十艘驅逐艦換取英國在加勒比海軍事基地設施的使用權。²⁰在二次大戰期間，美國為執行對共產主義的「圍堵政策」，必須建立一個全球性的海外基地網，可使其戰略空軍對蘇聯進行空中偵察或轟炸任務，因此武器轉移成為了換取海外基地的必要條件，經由此種交換性交易，美國在巴基斯坦、依索匹亞、利比亞、菲律賓及西班牙等國均曾取得過海空軍基地使用權，在蘇聯入侵阿富汗後，美國也曾同意對阿曼、索馬利亞和肯亞等國提供武器，以交換各該國國內基地的使用權。²¹由於美國的海、空軍必需利用海外基地來執行其全球性的任務，以

¹⁹ Paul Y. Hammond, David J. Louscher, Michael D. Salomone, and Norman A. Graham, *The Reluctant Supplier: U.S. Decision making for Arms Sales*(Cambridge: Oelgeschlarer, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1983), p. 72-74 .

²⁰ Julius W. Pratt, *A History of United States Foreign Policy* (New Jersey: Printice--Hall Inc. 1972), pp. 371-372.

²¹ Andrew J. Pierre, *op. cit.*, pp. 20-21.

便迅速的將軍力投射到世界各地，因此，二戰之後美國在歐、亞地區建立一個全球性的海外基地網時，其中在某些國家裏亦運用了此一方式進行。

(三) 換取情報的蒐集權

當然，軍事基地也包含情報基地，在軍事行動中，無論戰鬥、戰術、與戰略，均不能缺少情報，情報之蒐集與獲得，首重海外情報基地與設施之建立，包括電子偵測與偵察飛行等。武器轉移在這一方面也常成爲「有價值的交換工具」。一九〇八年初，美國允諾售予埃及約十億美元的軍備，其中包括四十架 F-16 高性能戰機，於是美國的預警雷達飛機（AWACS）遂得以從埃及基地起飛執行任務。²²

除了前述軍備轉移可交換建立海外情報基地與設施外，美國以往在海外蒐集情報亦需要一些重要的設備或基地配合，譬如電子監視站或偵察飛機的基地，一九五〇年代美國在蘇聯上空進行監視的 U-2 偵察機，由土耳其、伊朗或巴基斯坦的基地起飛。美國曾經在土耳其和伊朗設有重要情報設施，包括電子監視站。這些監視站對蘇聯軍隊的活動，包括空軍的活動及黑海艦隊的佈防，飛彈發射、核子測試，甚至蘇聯到中東的空中運補等活動，都能加以監視。而這些設施和基地的使用權部份即是透過軍售方式而取得。²³

(四) 執行新武器的測試

軍備轉移中的另一個意義，就是將武器轉移給其他國家，藉由他國在使用過程中，完成戰場實地測試（Tested in Combat）。例如七〇年代美國最新式的精密導引反坦克武器（Precision-guided Anti-tank Weapons），即是美國交由以色列在一九七三年以阿第四次戰爭——「贖罪日戰爭」（The Yom Kippur War）中正式使用，而在該次戰爭中完成實戰經驗，此對於軍事計畫者對該武器在後續使用及發展上具有重大的影響。²⁴

另一個發生在該次戰爭中的例子是，美國所研發的新一代反坦克武器在該場戰爭中發揮了高度的命中率，此舉引發了蘇聯的重視，蘇聯在傳統上發展的是重型坦克，造價昂貴，而美方所發展高命中率的反坦克武器造價低廉，兩相比較之下，反坦克武器的效益高，使得蘇聯重坦克的存活率值得存疑。²⁵這是美國將新發展的武器轉移至以國獲得試驗後，對武器發展方向造成的一次衝擊。

三、經濟考量因素

(一) 對經濟獲利與就業人口的助益

²² *Ibid.*

²³ 周煦，〈戰後美國軍備轉移的政策(下)〉，《美歐月刊》，11卷9期（民國85年9月），頁39。

²⁴ Andrew J. Pierre, *op. cit.*, pp. 21-22.

²⁵ Steven L. Spiegel, "U.S. Relations with Israel: the Military Benefits," *Orbit*, Vol.30 (Fall 1986), pp. 478-481.

美國軍火工業的發達主要來自私人經營的企業，為維持一個穩定而高獲利的產業，這些軍火商通常生產的軍備武器均超過美國三軍的需求，如何消化這些過剩的武器，就成為美國政府與軍火商共同面臨的問題，當然，對外銷售就成為最好的解決方式，一來可以出清存存貨，並為美國政府、企業帶來可觀的收入，二來可以穩定就業人口，這對美國內政、經濟均可提供正面的效益。因此，在尼克森政府時代，對外銷武器政策的推動特別積極，在八〇年代後期，美國參與武器生產的工作人員約達七十萬人。²⁶依當時美國國務院的研究報告所述：如果武器外銷訂貨量減少百分之四十，則將有十三萬二千名人員被解雇，但如逐步減少武器輸出，則在一九八三年被遺散的總人數計有七萬五千人。²⁷由此可知美國的軍備轉移對國內經濟與人口就業有著一定程度的影響。

(二)增加外匯收入

以軍備銷售為主的軍備轉移自七〇年代起已逐漸成為賺取外匯的一種重要工具，並對平衡帳（*balance of payments*）能作出重大貢獻。²⁸尤其美國為世界最大的傳統武器（*conventional arms*）銷售者，其對外軍事銷售量，在一九七〇年為十一億美元，到了一九七五年即迅速增加到一五八億美元，至此以後，每年均保持約一百億美元以上的水平。²⁹如此巨額的成長，使得美國因軍備外銷獲利而增加外匯收入，對其經濟成長是大有幫助的。

(三)彌補貿易赤字

平衡對外貿易為美國對外銷售武器的另一項重要作用，八〇年代美國對外輸出每十二美元中有一元是來自於武器的出口，武器出口雖在整個出口值中只佔百分之八，但在彌補貿易赤字上卻有很大的補償作用，特別是武器的銷售是美國政府能直接控制的項目。一九七一年十月美國出現了數十年來第一次的貿易赤字，尼克森政府旋即加速推展武器外銷市場，而使情況有所改善。同樣的，對外武器的銷售值，從一九七一年的十三億美元增加到一九七三年四十億美元，到一九七三年十二月，國際石油價格高漲，使美國增加一百六十億美元的原油進口成本，而八〇年代後期，美國武器出口高達百億美元，可說是部分在補償因石油漲價所造成的貿易逆差。³⁰因此，軍備的外銷對美國而言也是一種平衡對外貿易及改善國際收支的一項工具。

由於二次大戰造就了美國軍火工業的興盛，而軍備輸出在由原先對其經濟上

²⁶ U.S. Senate, "Committee on Foreign Relation," *Arms Transfer Policy* (Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office, 1977), p. 5.

²⁷ Bernard Weinraub, "U.S. Arms Industry Provides Guns and Jobs," *The New York Times*, Jan. 8, 1978, Section 12, p. 34.

²⁸ Andrew J. Pierre, *op. cit.*, p. 24.

²⁹ Andrew J. Pierre, *op. cit.*, p. 10.

³⁰ 林岩哲，〈美國武器輸出制度與政策〉，頁 54。

的獲益，轉而提供了在政治、軍事與經濟上意想不到的效果，在爭取美國國家利益中反而佔了重要的地位。美國戰後的歷任總統，也充分運用此一有利工具，發揮在對外事務中的影響力，當然不同政府的運用與考量方向亦有不同，而結果亦影響美國與他國的互動，同時也遷引著國際局勢的變化，以下就美國戰後在不同時期中的軍備轉移政策及其各政府間政策的差異性做一重點性的回顧。

貳、美國在不同時期的對外軍備轉移政策

美國軍備轉移政策在一九五〇年代是以援助為主，即是以軍援計畫（Military Assistance Program - MAP）來援助北約盟國及第三世界國家。一九六一年美國國防部設立「國際後勤辦事處（Office of International Logistics Negotiation）」負責武器外銷事宜，³¹軍備轉移在政策上轉為援助與銷售並存，隨後逐漸由銷售取代了援助。美國的歷任總統對軍備轉移政策所持的理念亦不盡相同，而其間亦發生了極大的差別與轉變，其分界點在於八〇年代初期，在雷根政府之前，美國在軍備轉移政策上採取較為保守作法，雷根總統上任後，將軍備轉移與外交結合成為重要策略，即透過軍備轉移來達成美國及友邦間的利益，在實行上較為開放。

一、一九四九年至八〇年代以前的軍備轉移政策

（一）戰後至尼克森（Richard Nixon）政府——對盟邦的無償援助

一九四七年三月，美國總統杜魯門在國會咨文中提出了以遏止共產主義作為國家政治形態和對外政策的宣示，此一咨文稱為「杜魯門主義」(Truman Doctrine)，這時戰後美國對外政策的重大轉捩點，它與當時的馬歇爾計劃共同構成對外政策的基礎，也標誌著美蘇兩國由戰時的盟邦變為戰後的敵國。在一九四七年五月，杜魯門總統正式簽署「援助希臘、土耳其法案」，援助兩國 6.59 億美元，以彌平其境內的共產勢力。³²此舉亦為美國以軍援對抗共產集團的重要標的。換言之，美國在二次大戰後的十年中，以軍事援助盟邦，其目的即是執行其「杜魯門主義」及「圍堵（containment）政策」，防止共產主義的擴張，而其使用的主要工具，即是以資金、武器等援助為主的軍援行為。

五〇年代開始，美國為了藉由集體安全體系以貫徹圍堵政策，絕大部份的軍事裝備均在軍事援助計畫（MAP）下以無償贈與的方式提供給盟邦，而經由對外軍事銷售(Foreign Military Sales)管道出售的武器總值每年都不超過十億美元。³³此一情況到了韓戰後有了部份的轉變，在韓戰中美國瞭解為了對抗蘇聯發展全球性的擴張行動，必須提高對盟國軍備援助的速度與質量。韓戰的結束與美國軍備現代化的結果，使得美國能將大量庫存的軍備藉由援外管道轉移給盟邦使用，以便

³¹ SIPRI, *Arms Trade with the Third World* (N.Y.: Humanities Press, 1971), p. 141.

³² <http://61.144.25.119/gate/big5/www.southcn.com/news/international/zhuanti/bushdoctrine/other/>.

³³ Ferrari Paul L. Madrid, and Jeff Knopf, *U.S. Arms Exports: Policies and Contractors* (Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1988), p. 39.

這些盟邦能有更先進的武器對抗共產集團；同一時期，美國政府部份的國會議員與官員也對舊有的援外方式提出質疑，他們認為，部份受援助的國家行政效率低落，導致美國援外物資的浪費，若從是否能有效達成援外目標而言，商業銷售似乎比軍經援助更符合效益，此種「將銷售重要戰略經濟物資到有關國家」之觀念在五〇至六〇年代逐漸為美國朝野所接受，而此一軍售方式之形成，也成為艾森豪與甘迺迪總統適度援引為軍備轉移的途徑之一。³⁴

(二) 尼克森政府時代——增加軍備轉移以代替軍事行動

一九六九年尼克森就任美國總統後，提出了「以談判代替對抗」(substitution negotiations for confrontation)，隨後並在關島提出對亞洲新政策，其重點在於美國對亞洲盟邦遭受侵略時，不再涉入直接的軍事行動，而是僅提供軍備和經濟上的支持。³⁵尼氏認為，美國的友邦有能力並願意自己負擔防衛，但是他們缺乏足夠的武器裝備與補給品，如果這些國家使用美國進口的軍事裝備，將會比美國的軍事人員做同樣的工作來的更具成效，且不會引發政治問題，也基於此一認知，尼氏主張充分提供武器裝備來增強盟國的防衛力量，以避免過多的海外軍事部署。但有部份人士認為如果美國拒絕軍援或軍售的話，世界許多地方的軍備競賽就會縮小，而尼克森表示，如果那些需要美國提供武器的國家遭受到了美國的拒絕，在體認到國家安全的威脅時，他們必然會從他處獲得需要的武器。所以武器轉移是尼克森政府在參與國際事務中，發揮影響力的最主要工具。³⁶

由於尼克森時代大量的增加對外的軍事援助，推動武器轉移，也招致了批評者的聲浪，許多人士認為，尼克森的美國對外軍售政策 (foreign military sales policy) 已經喪失控制 (out of control) 似乎毫無政策可言，有關武器銷售的決定，也毫無原則，或是僅注意到短期的外交利益，對於長期的政治影響和戰略後果，則幾乎根本未加適當的考慮。³⁷尼克森在一九七四年因水門案而下台，接任的福特 (Gerald Ford) 總統由於外交經驗不多，因此在許多有關軍售的議題上仍然以國務卿季辛吉 (Henry A. Kissinger) 意見為主，也因此而延續了尼克森在軍備轉移上的政策。

(三) 卡特 (Jimmy Carter) 政府時代——減少軍備轉移並自我設限

由於尼克森的軍備轉移政策早為美國有志之士所關注，他們所提出的某些限制措施也不為該政府所接受，所以卡特在競選總統時，就針對「限制武器外銷」做為其政見，在卡特當選後，立刻檢討美國對外武器銷售政策。在如何有效的抑制美國對外軍售政策的策略上，卡特政府將人權及經濟議題與軍援政策掛鉤，對

³⁴ Paul Y. Hammond, *op. cit.*, pp. 61-66.

³⁵ Lewis Sorley, *Arms Transfers under Nixon* (The University Press of Kentucky, 1983), pp. 30-31.

³⁶ *Ibid*, p. 12.

³⁷ Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (New Jersey: Princeton University Press, 1982), p. 46.

於決定援助某國時，必須增加考量該國的人權狀況、及對於低度開發國家實施軍備轉移可能對該國造成經濟上的衝擊均應列為評估因素。此外，在一九七七年五月頒佈「總統第十三號指令」(Presidential Directive 13)，該指令揭示：傳統武器在漫無限制的擴散中，已對全球各地造成了嚴重的威脅與區域的不穩定，美國身為全球最大的武器銷售國，有責任採取適當的措施，來限制軍備轉移。而武器的銷售應當被視為一種特殊的 (exceptional) 外交工具，祇有在對美國國家安全有利時，此項政策才得以使用。³⁸此一宣達顯示了在卡特政府之前的軍備轉移政策是為美國普遍而經常使用的一種外交政策，在卡特時代則改變成一種特殊的外交工具，對軍備轉移政策建立了一道限制措施。

卡特總統雖然在軍備轉移政策上與前任政府有所不同，但當該軍備轉移政策與國家安全利益相衝突時，卡特仍然維持了以美國國家利益為主的立場，採取了以軍備轉移來達成外交目標，這也推翻了他自己所建立的限制軍備轉移政策的立場，這可由以下的幾個例子看出：³⁹

一九七七年卡特為維持美國在中東的戰略與經濟利益，為了促使伊朗維護波斯灣地區的安全，完全忽視伊朗王室對人權的蔑視，同意出售價值十三億美元的七架精密的「早期空中預警機」，此舉亦引起相當多的爭議。

一九七八年，鑑於沙烏地阿拉伯對國際油價有重大的影響力，為了維持與沙國的友好關係，表示願意維持福特總統時期允諾出售 F-15 戰機給沙國的計畫。

一九七九年蘇聯入侵阿富汗，美國為防止其勢力伸入波斯灣地區，除了建立了一支 20 萬人的「快速部署部隊」外，另外為取得阿曼、肯亞、索馬利亞等地的軍事基地及設施的使用權，同意對該等國家增加軍事援助。

二、八〇至九〇年代的軍備轉移政策

(一)雷根 (Ronald Reagan) 政府時代——提升軍備轉移並為協助盟邦的外交工具

雷根於一九八一年接任美國總統後，對於總統掌握武器管制的權力特別加以重視，同時對卡特時代的限制軍售政策大為評擊，在該年的七月八日，雷根簽署了一項武器轉移政策新指示 (New Directive on Arms Transfer Policy)，並廢止了卡特總統在一九七七年所宣布的限制軍售政策。⁴⁰隨後在七月九日由白宮正式發表了雷根總統對該項新政策的聲明。

該項聲明表示，雷根政府認為美國及其盟邦的利益在近年來已遭受到敵對與

³⁸ "Conventional Arms Transfer Policy: Statement by the President, May 19, 1977," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 13(May 23,1977), p. 757.

³⁹ 周煦，〈戰後美國軍備轉移的政策(上)〉，《美歐月刊》，11卷8期（民國85年8月），頁13-15。

⁴⁰ Congressional Research Service, Library of Congress, *Changing Perspectives on U.S. Arms Transfer Policy* (prepared for the Subcommittee on International and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, 1981), p. 32.

挑釁，美國無法獨自防衛自由世界的利益，美國在當今世界中，不僅要加強本身的軍事力，並必須透過傳統的軍備轉移（Conventional Arms Transfers）以及其他方式的安全援助，來協助加強友邦與盟國的軍事能力（Military Capabilities），此項移轉不但在履行美國的安全承諾，也在達成美國的重要目標。⁴¹

雷根視軍備轉移為「美國全球防禦態勢的一項必要成分，並是美國外交政策中不可或缺的因素」⁴²，他強調此一轉移政策的中心目標，可歸納為以下六項：⁴³

提升友邦的戰備，有助於遏止侵略。

加強美國與其友邦之聯繫，以武力對抗共同敵人帶來的威脅，從而提升軍事效果。

培養美國及其友邦之兵力部署與作戰能力，以加強美國及友邦之間的安全關係。

証實美國對其友邦之安全具有長久的利益，以此避免友邦處於軍事劣勢。

有助於區域及國內之穩定，從而鼓勵和平解決爭端。

協助促進美國國防生產能力與效率。

卡特與雷根對軍備轉移最大的差異在於：卡特認為，美國身為全球最大武器供應國，首先必需尋求一項自我限制的軍售政策，而後進一步尋求國際合作，以節制國際武器的流量。雷根對此持相反看法，他認為，軍備轉移並非造成國際政治動盪的主因，而是一個政府維持和平的一項工具，也是美國的一項傳統外銷工具，用來維持世界與區域的和平與秩序。⁴⁴因此，美國的軍備轉移政策在歷經卡特時代主張限制與制約的四年後，又恢復其傳統的政策路線。

（二）老布希（George Bush）政府時代——充分實踐並擴大運用

老布希曾任雷根總統的副手，在雷根之後繼任美國總統，當然瞭解前任總統的軍備轉移政策對美國及國際間產生的影響及其在政治操作上的重要性，因此，他對軍備轉移政策所持的態度也是肯定的。為了將對外軍售作業更予制度化，一九九〇年一月在國務院下設立「國防貿易中心」（the Center for Defense Trade），下設二個部門，一是將原來國務院的軍火管制局（Office of Munitions Control）擴編改組為「國防貿易管制局」（Office of Defense Trade Control），另一是新設的「國防貿易政策局」（Office of Defense Trade policy）。該中心主要任務為促銷軍售，並發行季刊給登記有案的武器輸出商。⁴⁵

⁴¹ M.D. Salomon, D.J. Louscher and Paul Y. Hammond, "Lessons of the Carter Approach to Restraining Arms Transfers," *Survival* XXXIII (Sept/Oct., 1981), p. 203.

⁴² Office of the White House Press Secretary, "Text of President Reagan's July 8, 1981, Arms Transfers Policy Directive," July 9, 1981.

⁴³ M.D. Salomon, *op. cit.*, p. 203.

⁴⁴ 林岩哲，〈美國武器輸出制度與政策〉，頁 43。

⁴⁵ William D. Hartung, *And Weapons For All* (New York: Harper Collins Publishers, 1994), p. 25.

老布希政府對於軍備轉移政策的運用是表現在全方位的對外事務上，其中包括在處理國內極為嚴重的毒品氾濫問題上，也藉由對外軍備轉移來解決。一九八九年布希為打擊毒梟，決定將武器轉移至玻利維亞、哥倫比亞及祕魯等國家，用以來付該地區從事國際毒品走私的組織，以支持國際反毒行動。⁴⁶

在實行中東政策方面，為了制衡伊拉克在中東地區的勢力，老布希政府利用大量的新式武器交易，成功的說服波斯灣阿拉伯國家加入反伊拉克聯軍，同時在原有的軍售協議下，也確保了美國在該地區軍事基地、設施的使用權。⁴⁷當第一次波灣危機時，美國為提升沙烏地阿拉伯的防衛力量，即提供了大批軍備武器給沙國，其中一項堪稱破記錄的「二百億美元軍售案」中，沙國獲得 150 輛 M-1 戰車、數十架先進的 F-15 戰機與阿帕契攻擊直昇機、愛國者防空飛彈、空中預警機及其他先進的軍事裝備與武器系統，大幅的提升了沙國的軍事力量。⁴⁸

老布希在上任之初並未對軍備轉移做出政策性的聲明，但在軍備轉移的實踐上卻超過了前任的雷根政府，除了因應波斯灣地區局勢而大量的輸出武器外，同時利用國際環境，由政府結合軍火商共同推銷軍備，以及對中華民國出售一百五十架戰機等等措施，使得老布希政府在處理國際問題的同時，也顧及到美國國內經濟不景氣因素，維持美國軍火工業生產線的運作、鞏固軍工複合體的優勢地位，這也顯示出軍備轉移在老布希的內政外交政策中佔了極為重要的地位。

美國的軍備轉移政策在六〇年代之前，是以軍援方式對共產主義實施圍堵，當時對提供軍備的接受國是以援助為主，軍售為次，供給軍事物資為主，經援為次，對外出售武器並非為美國當時的主要政策，反而重視的是以援助為提升友邦軍事力量及維持聯盟關係的重要關鍵。尼克森時代對軍備轉移無所限制及規範、卡特時代實行緊縮政策、雷根時代轉而重視並開放、老布希廣泛發揮而更鞏固了國防工業。綜觀二次大戰後，軍備轉移在美國歷任政府行使國際事務中所扮演的角色雖各有不同，但大體上來看仍有其一致性，即是無論任何政府，其執政者以軍備轉移為獲取外交上的目標與運作空間，此一方式隨著國際局勢的變化、軍備市場的需求、軍售程序的制度化、工業科技的進步，使得軍備轉移讓美國在國際舞台上運用的更為靈活與廣泛，相對使得國際情勢因而受到影響。

參、美國軍備轉移政策對國際與國內的影響

由於美國在二次大戰後對外武器的銷售量佔全球軍售半數以上，因此美國軍備轉移政策對國際社會產生相當大的影響，而軍火交易經由美國歷任政府的政策轉變下也變得大幅增加，當然對其國內的生產工業與經濟利益亦具備相當程度的

⁴⁶ "Update on Andean drug strategy," *U.S. Department of States Dispatch*, (Oct.29, 1990), pp. 219-222.

⁴⁷ William D. Hartung, *op. cit.*, p. 140.

⁴⁸ *Ibid.*

關連性。由於上述二種現象均涉及美國的國內外利益，此二種因素間又極具密切關係而相互牽引，深深影響著戰後美國的內政、外交。

一、美國軍備轉移對國際間的影響

二次大戰後美國的雄厚的國力及其在世界的影響力，促成美國外交政策走向全球性的方向，美國運用各種方式涉入世界各地的政治事務，而以軍備轉移政策將大批的軍備以援助、贈送、銷售等方式輸出至世界各地，此種方式不但可建立與該接受國的外交關係，且可產生對該國的支配力，同時更可換取基地的使用權，贈加美國對外用兵的投射據點，並可藉由美國對該地區的軍事影響力而成爲其在外交政策上的有力籌碼。

戰後的國際社會因爲共產主義迅速的發展，使得世界各地出現了自由與共產的對抗，共產國家爲首的蘇聯是當時唯一能對美國構成威脅的國家，它擁有廣大的土地、衆多的人口、強大的軍事力量，且具有與美國相當的核子武器能力，因此美國及蘇聯就成爲自由與共產二大陣營的領袖。美蘇二國分別成立集團聯盟，彼此爭取勢力範圍，美國爲了阻擋國際共產勢力的擴張，利用軍備轉移對共產集團週邊的國家，提供所需的軍事物資，一方面鞏固彼此的聯盟關係，一方面增加對抗共產國家的武裝力量，以防堵共產主義在全世界的漫延與擴張。

對美國而言，軍備轉移可對具有重要戰略地位的區域或潛藏危機的不穩定地區產生安定及平衡的作用，當歐洲的華沙公約組織對其他歐洲自由國家產生威脅時，美國對北約國家的軍事支援，使得該地區代表自由與共產兩大聯盟勢力的對峙中保持了長期的平衡狀態。另一個例子是，韓戰結束，南北韓分立，美國爲防止北韓對南韓造成軍事上的威脅，即派遣大批軍隊進駐，同時大量的軍援物資不斷的送入南韓，雖然南北韓在對峙了五十餘年中，大小衝突不斷，但基本上也因爲美國軍事上的介入，使得朝鮮半島大部分的時間保持著平和與安定。由於美國軍備與部隊的投入，提供了在二次大戰後該等不穩定地區長期的權力平衡與相對性的穩定，也避免了在軍事與政治上不利美國的情勢發生。

軍備轉移給友邦國家在軍事目標上所得到的結果，與將軍備轉移給盟國所得到的利益是相概等的，因爲友邦可以在重要的地區提供軍事安定，藉由減少外部的介入來達成安定的需要。例如，英國在六〇年代末期要從蘇伊士運河東部撤軍時，美國決定依賴伊朗和沙烏地阿拉伯來保障波斯灣地區的穩定，而非以本身來代替英國在其區域的地位。軍備轉移的重要性對當時這兩個保守而親西方的政權而言，至少部份影響到它們所表現出的維持區域安定角色的重要性。⁴⁹如此也顯露出美國以軍備轉移運用在維護某些地區的區域安全上是具有一定程度的效果。

⁴⁹ 周煦，〈戰後美國軍備轉移的政策(下)〉，頁 46。

美國的軍備轉移也會在國際社會中導致無法預期的武力衝突，例如在一九九三年裏，48 國國內發生的種族武力衝突中，其中有 36 國的武器是美國在武裝衝突發生前所提供的。⁵⁰此外，美國在雷根政府時期對阿富汗反抗軍提供軍事武器，以幫助反抗軍對抗蘇聯的入侵，然而，蘇軍撤離後，阿富汗國內不同派系的權位爭奪，當初提供的武器反而成爲內戰中相互攻堅的工具，造成內戰不斷，戰禍連連。此等現象透露出美國軍備轉移的氾濫，使得部份地區（尤其是第三世界國家）武裝衝突機率的升高，反而造成部份區域內的動亂與政體上的不穩定。

通常工業化國家對武器裝備多半具有一定程度的自製能力，除了本身無法製造的高科技武器產品外，大都對武器裝的需求量有限，反而是第三世界國家對軍事裝備有著大量的需求，無論是美國在爭取其爲反共國家或第三世界國家本身防衛需求時，美國對該等國家的軍備轉移佔了極大的比例。其中在七〇年代，美國對第三世界的軍備轉移大量增加，而中東地區即佔了大部份，結果是第三世界國家軍事化的程度越來越高，如此也產生了以下幾個情況，一是因爲該等國家對美國軍備需求的依賴度增加，進而美國對其的支配性也越高。二是提供了過多的軍事裝備，造成武器的泛濫，使得第三世界國家之間，或其國內的武裝衝突增加，影響區域間的安定和平，對美國而言可能是始料未及的。

二、軍備轉移對美國國內的影響

軍備轉移對美國國內的影響大多表現在經濟方面。以美國爲首的西方國家在五〇年代，通過集體安全措施對共產陣營進行遏制政策，美國將大部分的軍事裝備援助歐洲盟國，當時的軍備銷售金額每年不足十億美元。六〇年代初，由於甘迺迪總統提倡擴大軍火交易政策，在一九六三年，美國軍火出口額便超過了十億美元，加強軍火銷售、減少軍事援助的做法便成了後來政府持續推動的政策，一九七三年的石油危機，促使尼克森總統進一步擴大軍備出口，以彌補進口石油價格上漲帶來經濟上的損失。八〇年代，全球軍火市場的競爭更趨激烈，美國進一步放鬆軍火出口限制，雷根政府大力增加軍費，發展核武及先進武器，在其任內的武器採購費用近達五千億美元，占軍費支出的 26.5%，軍援、軍售也一併擴大，由於雷根總統對軍備轉移政策的開放，使得美國國內軍火製造商成爲直接的受益者，得利也加倍增長。⁵¹

在第一、二次世界大戰中，由於各國對軍事武器的需要，以及美國龐大的軍火生產能力，使得美國在此一時期中對盟國提供大量的軍火武器，爲美國賺取了大量的外匯，使美國在二次大戰後，因爲軍火工業的興盛，帶動了國內經濟景氣的復甦，也使美國脫離了長達十年的經濟大恐慌；軍火工業刺激了美國的就業市

⁵⁰ William D, *op. cit.*, p. 2.

⁵¹ 胡繼會，〈美國軍火政策的難題〉，《世界知識》，1212 期（1997 年 2 月），頁 31。

場、提升工業生產力，在美國部份的地區，依靠軍火工業的設立而帶動當地的經濟發展，同時也為勞工提供了大量的工作機會，紓解了國內失業壓力，相對的穩定了美國內政問題，有助於達到政治環境上的安定。⁵²然而此一現象並非永久性的存在，當冷戰結束後，國際體系的變遷，敵對性的國家逐漸減少，各國對武器裝備的需求降低，連帶使的美國的軍火工業開始走向下坡，各地紛紛關場、裁員，結果造成從事軍火工業人員大量的失業，依據美國國會科技辦公室（Office of Technology）預估自一九九一至二〇〇一年，每年將有廿五萬從事國防工業人員失業，許多地區將因此而受到經濟上的衝擊。⁵³美國政府為改善此一現象，採取一連串的補救措施，使得失業問題不致惡化，由於部份國家在國防軍備的需要及對美國武器裝備的依賴，因此對美國武器市場而言仍有極大的機會，實際上美國在一九九五年期間，仍造就了數百萬個國防工業就業機會；⁵⁴換言之，軍備轉移對美國軍火工業及國內經濟而言仍具有其重要性。

軍備轉移在美國歷任總統的施政上，對外交事務而言視為一種外交工具，對內則可保持或提升經濟能力。經濟的穩定對美國社會民心具有重要的安定作用，也是美國人民在選擇國家領袖的一個重要指標，因此，如何保持經濟的繁榮與成長，是每一任總統不可忽視的議題；軍備轉移對美國經濟的幫助有其一定的成效，故上自總統，下至國會議員，均曾以此作為競選政策上的標的，如美國前總統老布希在競選連任時，為了提振國內經濟，減低失業人口，在一九九二年大選前，宣布售予中華民國一百五十架戰機，這對爭取選票上產生了某些作用。此外，由於設立在各地的民間國防工業團體對地方上提供的就業機會，並對該區民生經濟產生了穩定作用，而此類團體為了本身的生存與發展，在某些議題上會對該區議員施予壓力，而這些議員往往會因為選票因素而支持某些法案或政策；由此可知，因軍備轉移衍生出美國國內在選舉上所造成的影響力是不可忽視的。

第二節：美國對中華民國的軍備轉移政策

美國對華軍備轉移基本上仍是在其整體對外軍備轉移政策架構下進行的，但由於受到兩岸特殊情況的影響，美國對華軍備轉移政策始終是美國與中共爭議的焦點，在一九四九年國民政府遷台，至一九七九年美國與中共建交之前，因為韓戰的爆發，以及美國為防堵共產主義的擴張，對華軍備轉移雖然履遭中共的干擾與抗議，但多可順利進行。自一九七〇年代起，美國為改善與中共關係，在此一政策上逐漸有所調整。美中（共）建交後，在八一七公報的框架下，美國與中共在對華軍備轉移問題上，始終爭論不休，而中華民國亦在所需軍備上所受到的阻

⁵² Julius Duscha, *Arms. Money and Politics*, (New York: IVES WASHBURN, Inc., 1965), pp. 6-65.

⁵³ Congress, Office of Technology Assessment, *After the Cold: Living with Lower Expenditure Spending*, OTA-ITE-524, (Washington, D.C.:GPO, 1992), p. iii.

⁵⁴ Department of Defense, *Defense96 Almanac*, (Washington, D.C.:GPO, 1996), p. 16.

擾亦愈加深。以下將就台灣關係法與八一七公報對華影響，探討美中（共）建交前與建交後對中華民國的軍備轉移政策演變，及對中華民國在軍備需求上的影響。

壹、美中（共）建交前對中華民國軍備轉移政策

美國對華軍備轉移起始於抗戰期間，當時因為雙方共同對抗侵略主義，因而彼此間存在著同盟關係。當中華民國退守台灣後，因兩國仍保有外交關係，且美國正全力對抗共產主義，因此中華民國在防衛國家安全的軍備獲得上尚無阻礙，但在美國意識到不可忽視與中共交往的重要性時，就必需在兩岸間有所取捨。當美國與中共建立正式外交關係後，美國勢必向中共的一方傾斜，影響所及在國家安全上的問題就立刻顯現；以下就以美中（共）建交前，美國對華軍備轉移上的變化作一概況性的回顧。

一、一九四九年至尼克森政府期間對華軍備轉移政策

一九四九年國民政府遷台初期，美國政府對中華民國採取不友好態度，至一九五〇年六月韓戰爆發，美國為防止共產勢力擴張，因而改變對華政策，同時也將中華民國列入軍事援助之列，從一九五〇年開始，美國對包括中華民國在內的盟邦，在「軍事援助計畫」（Military Assistance Program, MAP）之下進行免費的武器轉移；而至一九五四年中美簽訂共同防禦條約後，美國對華軍備轉移的實施更是暢通無阻；至一九七〇年以前，美國對中華民國提供的武器裝備（如表 2-1）在對抗中共武力侵犯的行動上發揮了極大的防禦力量。⁵⁵

美國對中華民國軍備轉移在美中（共）建交之前，基本上是不太受到中共的影響，儘管美中（共）之間有所爭議，但多能順利進行。當國際局勢進入冷戰時期，美國為達其全球性戰略目的，並顧及國際現實與國家利益，開始重視與中共的交往，進而雙方建立正常關係，在此一情況下自然將犧牲對中華民國的邦交與援助。但由於美中（共）之間意識型態與民主獨裁制度的差異，美國對中共並非以信任的態度與其交往，另一方面仍要維持對共產主義的防堵，相對於中華民國在東亞區域的戰略位置認為仍有其重要價值，為確保中華民國不落入中共之手，必須繼續維持其基本的防衛安全，因此在對華軍備上維持著一定的供給。對中華民國而言，國防安全是維繫國家生存重要的條件，不可盤附在其他國家的棋盤之上，美國為中華民國的主要軍備供給國，軍備供給是否暢通至為重要，而美中（共）建交，正是影響此一通路的主要因素。

⁵⁵ 陳一新，《斷交後的中美關係》（台北：五南，民國 84 年 5 月），頁 177。

表 2-1 1950 年至 1970 年美國對華提供之主要武器

軍 種	裝 備 項 量
陸 軍	坦克：886 輛 (M-24 M-41.48) 加農砲：260 門 (M-101. M-44. M-59. M-115) 自走砲：210 門 (M-108 .M-109A1) 迫擊砲：100 門 (M-29) 無後座力砲：500 門 (M-40) 偵察機：20 架 (L-19) 地對空飛彈：90 枚 (勝利女神.鷹式飛彈)
海 軍	驅逐艦：22 艘 (DDG. DD) 後勤補給艦：6 艘 (運油艦.修護救援艦) 反潛機：20 架 (S-2E/G) 兩棲登陸艦：27 艘 (LST. LSM)
空 軍	戰鬥機：840 架 (P-47 .P-51. F-80C. F-84G. F-86F/D. F-100D. F-104A/G. F-5A/B) 偵察機：34 架 (RF-80C. RT-33. RF-84G. RF-101C. RF-104G. U-2) 教練機：162 架 (T-28A. T-33A. T-34C) 直昇機：20 架 (CH-19) 運輸機：128 架 (C-46. C-47. C-54. C-118. C-119G. C-123B/K) 空對空飛彈：500 枚 (AIM-9 響尾蛇飛彈)

資料來源：陳一新，《斷交後的中美關係》(台北：五南，1995 年)，頁 178；由歷年之 The Military Balance 及 SIPRI Yearbook 估算而得。

二、尼克森政府對華軍備轉移政策

一九六九年尼克森上任美國總統，此時中美之間仍然保持著正常的外交關係，美國亦履行著「中美共同防禦條約」，美國對中華民國的軍備轉移，雖然每次均會引起中共的抗議與阻撓，但大都循著正常的程序執行，不致受到中共的影響。美國與中共進行關係正常化是尼克森總統政策中最優先的一項，雖然如此，但他仍然用各種方式重申對華的安全承諾，並表示將繼續信守「中美共同防禦條約」；在一九七二年尼克森總統訪問中國大陸前後，美國對中華民國重申前述條約與安全承諾的次數就超過十次以上。尼克森總統的美國之行，雖然打開了中國大陸之門，彼此實質的外交關係也確實的前邁進了一大步；但雙方在此一公報中的各說各話，留下許多尚待解決的問題及無法解決的矛盾。⁵⁶

一九七二年尼克森和中共總理周恩來在上海發表聯合公報(如附錄一)中，中共聲明：美國所有的武裝力量和軍事設施必須從台灣撤守，美國的聲明則是：確認從台灣撤出全部的美國武裝力量和軍事設施是最終目標，在此期間，它將隨著這個地區緊張局勢的緩和而逐步減少它在台灣的武裝力量和軍事設施。就此對美國而言，認定地區緊張局勢是否緩和及放棄在台灣的武裝力量與軍事設施的時機，是具有操控性與選擇性的，換言之，將來在遇到對華軍備轉移問題上時，美國可運用與中共在此一問題上的見解與爭議，而重新解釋與操作。

⁵⁶ 李本京，《七十年中美關係評估》(台北：黎明，民國 74 年月)，頁 154。

在尼克森因水門案下台後由福特接任美國總統，由於福特政府任內美國與中共的關係停滯不前，因此中華民國與美國間的軍售也一直未成為中共與美國之間爭議的話題。中共在此時對美開出撤軍、廢約、斷交等建交三條件，但福特以非民選總統身份及水門案因素，使行政部門遲遲不敢在此三條件上作出決定，唯恐遭至國會的不滿。⁵⁷加以美國與蘇聯正處於低盪時期，亦不願與中共在這些問題上糾纏，妨礙美蘇的進展。⁵⁸因此，在福特任內，對中華民國而言，由於沒有中共的干擾，美國對華軍備轉移尚無遇到較大的阻礙。

三、卡特政府對華軍備轉移政策

卡特於一九七七年就任美國總統，在其任內與中共簽訂「建交公報」(如附錄二)，並於一九七九年完成美中(共)建交，同年又完成「台灣關係法」，因此，卡特政府時代對中華民國的國家安全與軍備轉移產生了重要的改變與影響。卡特在競選總統時對台灣問題曾宣稱：「美國具有條約義務以保證中華民國台灣之自由，我將增進與中共之關係，但我仍將顧及我們的義務，我們必須保障台灣，使其不致受到軍事佔領」⁵⁹。卡特在上任之初，即以與中共關係正常化為其政府的重要戰略目標，也以審慎的態度來加以研究，而他在進行美中(共)關係正常化時，最大的考慮亦是如何保障台灣的安全，以應付當時美國國內，尤其國會中支持台灣的力量。⁶⁰卡特政府在推動此案時，也確實尋求中共的某些保證，包括放棄對台灣使用武力，然中共仍堅持美國必須達到撤軍、廢約、斷交(與中華民國)的三條件，此三項條件在美國與中共的建交談判上，最終是為美國所接受了，但在談到售台武器問題時，參與會談的中共代表鄧小平表示：兩國在建交後，如美國繼續售台灣武器，將會對中國以和平方式解決台灣回歸祖國問題設置障礙，但仍主張「按原計畫進行」建交。意即中共願讓步，雙方先建交，暫擱置售武問題，以後再解決。⁶¹

美國於一九七九年一月在卡特政府與中共建立正常外交關係後，美中(共)雙方常為對華軍售一事爭執不休，中共認為美國應當停止對中華民國銷售武器，並認為此舉是對中國主權的侵犯，而美國政府則主張不能因美中(共)建交而停止對中華民國武器的供應。因此，美國於一九七九年四月在美國國會的主導下，成立並通過了「台灣關係法」(參閱附錄三)，其中第二條 B 項五款中註明了：美國將繼續提供台灣「防禦性武器」(arms of a defensive characters)，及第三條 A 項：

⁵⁷ 陳一新，《斷交後的中美關係》，頁 182~183。

⁵⁸ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977~1981*(New York: Farrar, Straus, Giroux, 1958), pp. 197&219.

⁵⁹ 杜南(Robert L. Downen)，《台灣關係法析論》(The Taiwan Pawn in the China Game--Congress to the Rescue)，翟國瑾譯(台北：黎明，民國 70 年)，頁 23~24。

⁶⁰ 胡為真，《美國對華一個中國政策之演變》(台北：台灣商務，民國 90 年 4 月)，頁 80；轉引自卡特回憶錄，頁 186~187。

⁶¹ 謝希德、倪世雄，《曲折的歷程：中美建交廿年》(上海：復旦大學，1999 年)，頁 2~3。

美國將使台灣能夠獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力。此二條文顯示出對中華民國提供軍事裝備是在美國國會通過下正式立法的一項政策，而依此一政策，美國行政當局在其國內法的規定下，履行對華軍售的法定義務。因此，「台灣關係法」延續了美國在與中共建交後對華提供軍備的一項根據。

在美中（共）建交過程中，美國大部份的國會議員都很了解與中共建交會使美國得到不少的戰略利益，因此也大都支持和中共關係正常化，但令他們爭議的是卡特政府在處理此案中對國會的不尊重及對中華民國安全的不負責任，在區域政治上也可能造成東南亞國家認為：先前美國從越南撤退，再放棄台灣，進而是否要從東南亞地區撤出。由於以上種種因素，國會因而要求卡特政府在制定台灣關係法上，要提出保障台灣安全的條文。⁶²卡特政府在一九七九年一月一日與中共建交，同年四月通過台灣關係法，其中有關台灣安全問題方面包括了「美國將繼續提供台灣足夠的防衛性武器」及「企圖採取和平以外方式解決台灣問題，美國將視為這對西太平洋地區的和平與安全構成威脅，並寄予嚴重的關切」，另也表明了「美國決定與中華人民共和國建立外交關係之舉，是基於台灣的前途是以和平方式決定」。（參閱附錄三第二條）在以上的條文相互聯結下，美方的解釋是美國為了保持西太平洋地區的安全，美國提供武器給中華民國是爲了要讓台灣維持足夠的自衛能力，使台灣在不受中共脅迫侵犯的狀況下，最後雙方能和平解決問題。而根據以上的解釋，行政部門可以聲明保證履行「台灣關係法」的義務，因爲只要不限期停止軍售，它便可辯稱未違背「台灣關係法」的規定。⁶³

卡特政府與中共建交後，依據「台灣關係法」恢復對華武器供售，並在一九八〇年一月三日宣佈一筆二億八千萬美元的軍售，包括改良式的鷹式飛彈，但對中華民國政府提出汰換舊式武器而需較爲精密的新型軍備，如高性能戰機、反潛設備等，均遭拒絕或延緩；其中關於戰機方面，卡特曾考慮對華售予較次一級的FX戰機，但最後仍決定在一九八〇至一九八三年之間，繼續讓台北與諾斯羅普（Northrop）公司合作生產F-5E/F型戰機。⁶⁴

卡特總統在其任內力圖與中共改善關係，對華態度則相對下降，例如在美中（共）建交後，美國國務院曾下令停止接受我國少校階以上軍官赴美受訓，參議院外交委員會亞太小組委員會對此一不符「台灣關係法」的規定曾提出結論：「國務院對台灣軍事訓練的需要，以及器材的支援，未能給予充分的供應，在過一段時間後，將構成一項威脅，使台北的軍事力量爲之低落」；另外在國務院「人權局」（Bureau of Human Rights）也曾出面，連續阻止軍火的合法運往台灣達一年以

⁶² 胡祖慶、金秀明編譯，《台灣關係法—過法與未來十年》（台北：五南，民國80年1月），頁14~16。

⁶³ 王景弘，《中美關係的軌跡》（台北：世界日報，民國76年），頁223。

⁶⁴ 《中美關係報告1979~1980》（台北：中研院美國所，民國69年），頁1~10；《中美關係報告1981~1983》（台北：中研院美國所，民國73年），頁2。

上，這批軍火堆積在美國倉庫中，直到國會提出質詢時，軍火商人才獲得批准，恢復將該批軍火運往台灣。⁶⁵

綜觀卡特政府在對華政策上，因為要與中共的關係正常化而犧牲與台灣的關係，甚而可能危及中華民國的國防安全。在中美斷交後，軍備轉移政策的執行，就成為美國是否信守對台灣安全承諾的重要行動與指標性的意義，然而由上述情形顯示，由於卡特為建設美中（共）關係，在對中華民國軍備轉移及其他相關問題上，過度重視中共的反應，產生了對華問題上的漠視與執行上的顧忌，對中華民國所提出需要的軍備要求採取敷衍與拖延的方式，如此的政策導向，或許可暫時減緩與中共的爭議，但也不免使人對卡特政府繼續履行對中華民國安全的承諾，產生不安全感。⁶⁶（1970年至1980年美國對華提供之主要武器如表2-2）

表 2-2 1970 年至 1980 年美國對華提供之主要武器

軍 種	裝 備 項 量
陸 軍	M-48 戰車：309 輛 裝甲指揮車：不詳 拖式反裝甲飛彈：1786 枚
海 軍	兩棲登陸車：366(另為數不等之兩棲指揮車、砲車、工兵車、救濟車等) 潛艦：2 (海獅、海虎)
空 軍	戰鬥機：F-5E/F 售予及合作生產 148 架以上 小牛飛彈：500 枚

資料來源：詹皓名，《國軍武裝報告書上、下冊》（台北：雲皓，民國 89 年 1 月）

貳、美、中（共）建交後對中華民國的軍備轉移政策

卡特在與中共建交時接受斷交、廢約、撤軍三條件，未取得中共對台不用武的承諾，但在對華軍售上亦沒有讓步，而中共不願影響兩國建交，對售武及「台灣關係法」的制訂均未有激烈反對，而至一九八〇年時，中共便設法遊說美國接受另外三個條件：(一)廢除「台灣關係法」。(二)停止對華軍售。(三)促使台北與北京進行統一談判。其中在壓迫美對華停止軍售一事上，最後終於與美國簽訂了八一七公報。⁶⁷

⁶⁵ 杜南(Robert L. Downen)，《八〇年代初期中美關係展望》，翟國瑾譯（台北：黎明，民國 71 年），頁 30。

⁶⁶ John Felton, "Carter's Policy Attacked: Senate Foreign Relations Divided on Security Guarantees for Taiwan", *Congressional Quarterly Weekly Report* (Feb 1979), p. 261.

⁶⁷ Jaw-ling Joanne Chang, "Negotiation of the August 17, 1982 US-PRC Arms Communique Beijing's: Negotiating Tactics," in Jaw-Ling Joanne Chang ed., *ROC-USA Relations, 1979-1989*(Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1991), p. 65. 轉引自胡為真，《美國對華一個中國政策之演變》（台北：台灣商務，民國 90 年 4 月），頁 105。

一、雷根政府對華軍備轉移政策

雷根於一九八一年就任美國總統，他在競選前的「對華政策聲明」中曾表示：我對於「台灣關係法」為確保美國與台灣的关系提供了官方適當的基礎這一點感到非常滿意，我保證將執行這一法案。他進一步闡述：「台灣關係法」對台灣提供了安全及福祉的保證，同時為我們及我們的一個長期盟友——台灣之間的關係提供了官方的基礎。⁶⁸由以上的聲明及其他若干對華友好之言論，顯示雷根的理念基本上是有利於中華民國的，但在他擊敗卡特就任美國總統後，維護美國國家利益為其職責所在，在面臨中共壓力及國內外因素的掣肘下，以致未能顯著改善對中華民國關係，其國務院官員在執行台灣關係法的工作上亦未能合乎中華民國期望，包括拒售華 FX 戰機，不但如此，美國在與中共談判十個月後，反在一九八二年八月簽訂八一七公報，限制對華軍售的質與量，雷根雖在事後聲明中強調軍售減少須與中共和平解決台灣問題相連接，但八一七公報關於中國主權的尊重及對華軍售減少之承諾，對中華民國仍造成了傷害。⁶⁹

當八一七公報簽訂後，美國政府為了減輕該公報帶給中華民國的衝擊，在公報簽署的前一天，美國在台協會台北辦事處處長李潔明謁見我國最高當局，提出了美方的六大保證：⁷⁰(一)美國並未同意在對華軍售上設定結束期限。(二)美國將不同意修改台灣關係法。(三)美國政府不會強迫台灣與中共進行談判。(四)美國無意扮演台灣與中共間調人的角色。(五)美國對中共要求美就任何對台軍售案須事先與其洽商一事未予同意。(六)美國並未變更其對台灣主權之一貫立場。當時美方對此六大保證並非是以書面式提出，在八一七公報簽署當天，台北方面即同時發表六大保證內容，之後在美國眾議院外交委員會舉行聽證會時，由美眾議員詢問主管之高級官員，並列入紀錄，才為此案留下文字見證。⁷¹

除了美方的六大保證外，雷根政府一再透過公開場合及國會聽證會澄清聯合公報所代表的實質意義，並保證對台軍售不會終止。美國務院亞太助卿何志立在國會中強調，公報內容應整體來看，不能斷章取義，美國承諾節制對台軍售，是以中共繼續採取和平政策為基礎，如果中共改變政策，美國便要重新檢討其立場；此外，美國將根據台灣關係法的規定，並依美國對台灣防衛需求的評估，繼續提供適當的軍售；何志立同時也拒絕預測美對華軍售未來何時會終止的確切日期，他也指出，「最終解決」可以有很多不同的方式，並非只限於「中止軍售」。⁷²雷根政府並聲稱對華軍售的數額將隨通貨膨脹而調整，他同時表示，中華民國可繼續

⁶⁸ 馬克任，《中美外交評論二百篇(下)》(台北：世界日報，民國 70 年)，頁 323。

⁶⁹ 胡為真，《美國對華一個中國政策之演變》(台北：台灣商務，民國 90 年 4 月)，頁 128。

⁷⁰ 《中美關係報告 1981~1983》(台北：中研院美國所，民國 73 年)，頁 11。

⁷¹ 《聯合報》，民國 73 年 5 月 3 日，版 3。

⁷² 美亞太助卿何志立於眾議院外委會証詞，聯合報，民國 71 年 8 月 18 日。

獲得防衛所需的一切裝備。⁷³由以上的現象觀察，雷根政府的作法，其主要目的仍是希望保持一定程度的對華軍售，以減輕中華民國在此公報下所受到的傷害。

八一七公報對美國對華軍售有質與量的限制，但從美國的角度來看，對華軍售的限制取決於中共和平解決台灣問題的承諾。⁷⁴同時也使美國自中共取得對我軍售的正當性，同時雷根總統將對華軍售與中共對台政策的和平取向相互掛鉤，不但在軍售事宜上保留彈性，同時也限制中共對台行動的意向。⁷⁵雷根此一政策的運用，不僅穩定了對中華民國的安全保障，也有助亞太地區的和平安定，當然也顧及到美國本身的國家利益，而對中華民國而言，雖然增加了軍備取得上的限制，但基本上仍然維持了美國對華軍備轉移的承諾與保障。

二、老布希政府對華軍備轉移政策

老布希於雷根之後，在一九八九年接任美國總統，自其上任至一九九一年間，布希並沒有對中華民國作出任何主要武器系統轉移與軍售的決定，在他接任的前三年期間，在軍售上的金額也大致遵循過去的政策，不定額的逐年下降，小心翼翼的避免觸怒中共，一九九一年，美國對中華民國在一九九二會計年度軍售金額所定的下降幅度甚至超過六千萬美元；直至一九九二年，布希才宣布一系列重要武器售予中華民國，這些武器包括 F-16A/B 型戰機、E-2T 預警機、SH-2F 直昇機、MK-46 魚雷、AH-1W 攻擊直昇機等。⁷⁶

在此軍售項目中最引人注目的就是出售先進的 F-16A/B 型戰機，此一軍售案形成的前因在於中共於一九九二年自俄羅斯引進先進的蘇愷廿七戰機（SU-27）嚴重影響台海軍力的平衡，是以布希政府重新考慮對中華民國出售 F-16 戰機案的開始，正如同一九八二年美國國務院亞太助卿何志立在參院外委會的一項證詞中所說，兩岸情勢與軍力對比是美國評估對華軍售的考量因素。⁷⁷分析促成此一售案成功的原因有以下幾個重要的因素：⁷⁸

(一)美國國安會、國防部警覺到上述台海軍力失衡現象必須補救。

(二)當時中華民國與法國洽談購買幻象戰機，法方售我拉法葉級巡防艦業已談

⁷³ 范利民譯，〈美國對台軍售制度化的曖昧〉，《美國月刊》，1 卷 3 期（台北：政大國關中心，民國 76 年 2 月），頁 33。

⁷⁴ 林正義，〈「八一七公報」後美國對台軍售政策〉，《美歐月刊》，23 卷 3 期（民國 82 年 9 月），頁 32。

⁷⁵ 劉志攻，〈美國對中華民國軍售政策之探討〉，《問題與研究》，24 卷 2 期（民國 72 年 2 月），頁 66。

⁷⁶ 陳一新，〈斷交後的中美關係〉，頁 200。

⁷⁷ U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *U.S. Policy Toward China and Taiwan*, Hearings before the Senate Committee on Foreign Relations on August 17, 1982, 97th Congress, 2nd Sess., 1982 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1982), p.22&27. (Hereinafter *U.S. Policy Toward China and Taiwan Hearings*).

⁷⁸ 胡為真，〈美國對華一個中國政策之演變〉，頁 123~154。

妥，中華民國在自製新式戰機的研發上亦有相當進展，對美而言造成不小的壓力。

(三)老布希總統的家鄉德州生產 F-16 戰機的通用動力公司 (General Dynamic) 的工廠，由於缺少國外訂單，正面臨裁員的危機，數千人生計將受影響，因此該公司積極遊說售台戰機，而布希必須考量不售戰機的政治代價。

(四)當年是總統大選年，共和黨的布希落後，民主黨候選人柯林頓攻擊布希向北京獨裁者畏縮 (coddle)，而美國民間反中共意識仍高。

(五)美國會在一九九一年通過加強中華民國安全議案，並成爲一九九二年援外法案之一部份，美行政當局應據以執行。

由於老布希政府處在蘇聯解體 (一九九一年十二月) 的後冷戰時期，當美國發現國際體系轉變，開始走向一個單極體系時，布希政府對中共採取了「積極介入」的政策，以進行長期而持續的影響。⁷⁹而布希總統也敢公開表示希望中共這個亞洲「不穩定的根源」不致在台海製造緊張情勢。⁸⁰而其他官員對中共的態度也不似以往那麼顧忌，這也間接的影響布希政府對華政策，對爾後對華軍備轉移有著較爲大膽的作法。

美中 (共) 建交後，美國國內雖然通過了「台灣關係法」，但在中共的強大抗議與壓力下，最後雙方仍然在一九八二年簽訂了「八一七公報」。該公報簽訂後，美國爲了履行降低對華軍售條款，計畫雙方建交以來中華民國軍售金額最高的一年作基準，逐年降低對華軍售金額。⁸¹就軍售的交易量而言，如以當時一九七九年 (雙方建交之年) 會計年度美對華軍售金額五億六千五百十七萬美元計 (以商業出口移轉額加政府間軍售協議額)，經通貨膨脹指數換算，在一九八二年 (簽訂「八一七公報」當年) 約值八億一千萬美元，因此美國政府決定在一九八三會計年度對華軍售額度降低了二千餘萬美元，定在七億八千三百萬美元。故在當時一般咸信，美國以後將以每年二千萬美元左右的金額幅度降低對華軍售。⁸²但經由表 2-3 中所顯示，自一九八三年至其後的十年間，其降幅並無一定律可言，經統計結果，以「商業出口移轉額加政府間軍售協議額」(B)+(C) 來觀察，至一九九二年止，美國對華軍售金額每年幾乎在五至七億之間。

⁷⁹ James A Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for A Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol.70, No. 5(Winter 1991/92), p. 9-11&15-17.

⁸⁰ "Bush Names Asian Instability Spot," *The China Post*, November 14, 1991, p. 1.

⁸¹ U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *op. cit.*, p. 16.

⁸² Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972* (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1992), p. 158.

表 2-3

1972~1993 年美國對華軍售金額

(單位：千美元)

會計年度	政府間軍售協議額 (A)	商業出口轉移額 (B)	商業出口轉移額加政府間軍售協議額 (A)+(B)	政府間軍售轉移額 (C)	商業出口轉移額加政府間軍售轉移額 (B)+(C)	備考 (大事記要)
1972	72,261	5,697	77,958	35,347	41,044	上海公報
1973	204,241	6,001	210,242	66,264	72,265	
1974	72,826	8,086	80,912	92,763	100,849	尼克森下台,福特接任
1975	127,249	44,982	172,231	113,017	157,999	
1976	327,353	42,531	369,884	134,269	176,800	
1977	143,656	46,140	189,796	139,397	185,537	卡特就任
1978	336,107	73,637	409,744	134,178	207,815	建交公報
1979	520,632	44,547	565,179	180,752	225,299	美共建交、台灣關係法
1980	455,449	57,770	513,219	209,059	266,829	
1981	309,456	66,731	376,187	373,427	440,158	雷根就任
1982	524,155	75,000	599,155	386,434	461,343	八一七公報
1983	698,231	85,000	783,231	388,639	473,639	
1984	703,893	70,000	773,893	298,327	368,327	
1985	697,563	54,463	752,026	337,626	392,089	
1986	508,837	228,400	737,237	243,515	471,915	
1987	507,056	210,000	717,056	368,406	578,406	
1988	501,133	195,069	696,202	484,338	679,407	
1989	524,687	84,753	609,440	352,884	437,637	布希就任
1990	508,419	149,963	658,382	460,085	610,048	
1991	475,678	160,041	635,719	556,071	716,112	
1992	477,904	95,610	573,514	828,281	923,891	宣佈售華 F-16
1993	6,275,004	346,026	6,621,030	730,259	1,076,285	柯林頓就任

資料來源：Security Assistance Agency, *Foreign Military Sales, Foreign Military Construction Sales and Military Assistance Facts* (Washington, D.C.: Defense Security Cooperation Agency) 等估算而得，轉引自陳一新，《斷交後的中美關係》(台北：五南，1995年)，頁184。

另外在質的方面，因為「八一七公報」所指的軍事銷售不包括合作生產與軍事科技的移轉，所以美方歷年來在處理對華軍售問題上多採彈性解釋，如中華民國自力研發的經國號戰機就得到美國通用動力 (General Dynamics) 公司、蓋瑞特 (Garrett) 公司及李爾席格勒 (Lear Siegler International) 公司若干技術協助，至使該原型機在一九八八年便建造完成。⁸³另美國在八0至九0年代同意移轉或生產

⁸³ 裘兆琳主編，《中美關係報告 1985~1987》(台北：中研院美國所，民國78年12月)，頁3~5。

的武器系統還包括了派里級（Olive H.Perry）巡防艦、F-5E/F 戰機及其他若干飛彈、M48A5 型戰車（如表 2-4）、裝甲人員運輸車等。⁸⁴同時美國亦授權中華民國製造部份的武器裝備。以上各項作為皆係美國為加強中華民國自衛能力符合美國利益，故一面減少軍售及商售數量，一面卻加強技術合作並以個案進行，而中華民國對美尋求軍售政策則本忍辱負重精神，重質不重量，並設法減少美方困擾。⁸⁵

表 2-4 80 至 90 年美國授權中華民國製造之武器種類

快速攻擊艦
PL-1B 介壽號教練機
FFG-7（Olive H.Perry）巡防艦
M-60H 戰車
MIM-23B 機動地對空飛彈
AIM-9L/9J 空對空飛彈
205UH-1H 直昇機
F-5E/F 戰機

資料來源：SIPRI, *SIPRI Yearbook*(N.Y.: Oxford University Press), 1982-1993；轉引自王德育，〈美國對華軍售政策〉，《美歐月刊》，11 卷 3 期（台北：政大國關中心，民國 85 年 3 月），頁 44。

自從「八一七公報」簽訂之後，美國對中華民國已經出售及預定銷售的軍備數量上略有增加，雖然如此，但囿於該公報限制美國出售中華民國的武器，在性能上不能超過美中（共）建交之後近幾年供應的水準，為了彌補無法提供已停止生產的武器，美國決定以出售較新型武器、技術合作及補充原有裝備等方式，來有限度的提升中華民國三軍戰力。其中包括美國政府批准雙方繼續合作製造的六十架 F-5E/F 戰機（價值六億二千二百萬美元），出售價值九千七百萬美元的裝甲車輛，六十六架 F-104G 型戰機（價值六億三千一百萬美元）、防空飛彈及其他武器（價值五億三千萬美元）、十二架 C-130H 型運輸機（價值三億二千五百萬美元）。由這些軍備中的某些項目顯示，美國為了對抗中共的快速軍事現代化，至少在局部地區（如中華民國）提升了軍備的品質。⁸⁶

另一項取代直接軍售的方式是以租借名義轉移軍備，在中華民國自建的新型

⁸⁴ 溫伯格(Caspar Weinberger)，《為和平而戰：五角大廈關鍵性的七年》，鄒念祖等譯（台北：政大國關中心，民國 80 年），頁 251；郝柏村，《八年參謀總長日記》（台北：天下遠見，民國 89 年），頁 759-760、1071、1092-1113；《中國外交概覽 1988》頁 330-331、《中國外交概覽 1989》頁 350-351；轉引自胡為真，《美國對華一個中國政策之演變》（台北：台灣商務，民國 90 年 4 月），頁 124。

⁸⁵ 郝柏村，《八年參謀總長日記》（台北：天下遠見，民國 89 年），頁 608-609,611-612。

⁸⁶ 拉沙特(Martin L. Lasater)，〈台灣關係法評估〉，魏良才譯，《亞洲與世界文摘月刊》，2 卷 2 期。（民國 74 年 2 月），頁 16。

戰艦尚未成軍之前，美國於一九九一年同意將其海軍的諾克斯級（Knox-class）巡防艦租借八艘給中華民國，一九九二年，國會提案通過再出租三艘該型艦給中華民國，而該艦所配備的魚叉飛彈（射程可達一百三十公里）也於一九九三年批准售予中華民國；另當一九九四年中華民國空軍因 F-104 戰機老舊而迫使飛行員訓練時數減少，美國也同意租借兩個中隊的 T-38 型教練機，使得中華民國空軍的戰力得以延續。⁸⁷

美國對華軍備轉移的過程中，自一九五〇年至一九七八年間，美國提供了大約六十億美金軍品給中華民國。⁸⁸而自一九七九年美中（共）建交至一九九二年間美國對華提供軍事裝備的金額就已超過上述金額（參閱表 2-3），當然這其中包括匯率變動、高價的先進軍品及其他相關因素造成，但不可否認的是歷屆美國政府對華進行的軍備轉移政策，不論是否受到中共的阻撓或國際政治的影響而調整，但仍是持續的提供中華民國所需軍備，而其間受到較大衝擊的應屬中（共）建交後的「八一七公報」，此一公報影響了爾後對華軍備轉移的限制，增加了中華民國獲取所要軍備的困難度；雖然美國可以各種彈性的解釋對付中共的抗議，但它畢竟給中共提供一個相當充足的抗爭理由，並增加了美國對華軍售的限制。

雖然美國與中華民國斷交後，依「台灣關係法」繼續對中華民國提供軍備，但在與中共不斷爭論與壓力下，雷根政府終於在一九八二年與中共簽署了八一七公報，該公報對「美國對華提供武器政策」作了限制性的宣示，也增加了美國對華提供軍備的阻礙。就八一七公報的文字與內容來看，它對美國對華軍售的確設下了重重限制，雖然自此中華民國在武器的取得上受到更大的阻礙與困難，但美國並未停止對華提供軍備的動作。由資料顯示自一九八二年至一九九三年，美國對華軍售總額卻是逐年增加，在表 2-4 中我們可以看出幾項結果：（一）在美國對中華民國政府的軍售合約總額的確是逐年下降的。（二）軍售實際交貨總額與商售總額逐年上漲。對此一狀況我們可做以下的解釋：（一）美國政府提高了實際轉移武器（交貨）的比例。（二）增加商售總額，以商售方式做實質的軍備轉移。另由表 2-6 中可發現美國對華軍備轉移中質的增加，其中除一九九三年同意售予中華民國 F-16 戰機外，如 E-2T 空中預警機、AIM-7M 空對空飛彈、C-130 運輸機、S-70C 直昇機、艦載防空飛彈、陸軍偵察、攻擊直昇機（AW-1H 及 OH-58）等，對國軍陸海空戰力均有大幅度的提升。

⁸⁷ 林正義，〈「八一七公報」後美國對台軍售政策〉，頁 36~37。

⁸⁸ William B. Bader and Jeffrey T. Bergner (eds), *The Taiwan Relations Act: Decade of Implementation* (Indianapolis: Hudson Institute/SRI International, 1989), p. 54.

表 2-5 1982~1993 年美國對華軍售總額 (千美元)

會計年度	軍售合約總額	軍售實際交貨總額	商售總額
1982	524,155	386,434	75,000
1983	698,231	388,639	85,000
1984	703,893	298,327	70,000
1985	697,563	337,626	54,463
1986	508,837	243,515	228,400
1987	507,056	368,406	210,000
1988	501,133	484,338	195,069
1989	524,687	352,884	84,753
1990	508,419	460,085	149,963
1991	475,678	556,071	160,041
1992	477,904	828,281	95,610
1993	6,275,004	730,259	346,026

資料來源：同表 2-2。

表 2-6 1982~1993 美國對華銷售武器之種類

飛(戰)機	車輛	武器系統	各式飛彈
E-2T 空中預警機	M-60-A3 戰車	Phalanx 武器系統	RGM-84A 艦對艦飛彈
F-16 戰機	M-113-A2 裝甲運兵車	AN/MPQ-53 火控雷達	及發射架
AH-1W 攻擊直昇機		W-160 火控雷達	RIM-67A、RIM-66AL 艦
OH-58D Kiowa 直昇機	M-88-A1 裝甲回收車	AN/TPQ-37 雷達	對空飛彈及發射架
SH-2F Seasprite 直昇機			AGM-11A 反戰車飛彈
Commuter-1900 運輸機			AIM-7M 空對空飛彈
SH-60B 直昇機			AIM-9S 空對空飛彈
S-70C 直昇機			M54 機動式地對空飛彈
C-130 運輸機			MIM-72F 地對空與艦對
T-34C-1 教練機			空飛彈
F-104G 戰機			Sea Chaparral 艦對空飛彈
S-2G 反潛機			

資料來源：同表 2-4。

由美國自一九八二年至一九九三對華軍備轉移的內容來看，多數為較具先進科技的高質量武器及軍事裝備，也超過了美中（共）建交前的水準，但這並不表示中華民國對美尋求軍事援助時，都能獲得本身計畫中的需求。實際上，自美中（共）簽訂八一七公報後，歷任的美國總統對華軍備轉移上多是自我設限的，以致每每在中華民國軍備需求時有所顧慮，其主要原因是不願過份刺激中共，因為在美蘇對抗冷戰中，中共是美國拉攏的對象，為了維護美國的戰略利益，在對華

軍備轉移上自是要有所謹慎。在歷年軍備轉移中較為特殊的是美國售華 F-16 戰機一案，論者也多認為是布希總統在一九九二年大選中為爭取選票所作的不得已措施。⁸⁹此一情況在當時對中華民國而言，實屬可遇而不可求的。整體而言，在一九八二年後，中華民國受到八一七公報的影響，使得華美之間政府對政府的軍售量逐年下降，但透過商售及技術轉移的管道，使得中華民國在軍備質與量的上確是有所提昇。美國因為國家利益的考量，在對華軍備轉移上必須尋者「台灣關係法」與「八一七公報」之間取得一個平衡點，以免與中共交惡。

第三節：小結

美國對外軍備轉移從早期對其國內經濟上的助益發展到至今可影響國際政治的工具，可能是當初始料未及的結果。美國在二次大戰前，國內的軍火工業即具規模，二次大戰後隨之而來的冷戰，在美蘇兩大陣營的對抗中，無論美國是以直接軍事的參與，或是提供盟國的軍事援助，均促成了軍備市場的需求，也直接對美國的軍火工業造成蓬勃的發展，在經濟上的獲益更是可觀。強大的國力使得美國更有能力涉足國際事務，而冷戰期間美國利用軍備轉移在爭取或支持友邦的行動中大大的發揮了它的效果，此一有利的外交工具展現在國際政治上，使得美國可獲得盟國的信任並提高對接受國的影響力，同時增加本身的協商籌碼，維持區域勢力的平衡；在軍事上則可換取海外軍事基地的使用權、情報的蒐集權，進而延伸其軍事力量的深度與廣度。

由於美國各任總統的理念不同，因此，對軍備轉移的運用亦不相同：早期對盟邦是以無償方式援助，尼克森政府時期則以增加軍備轉移來代替對外的軍事行動，到了卡特政府時代因反對大量的軍備輸出而減少軍備轉移並自我設限，在雷根總統當選後又增加軍備轉移並視為協助盟邦重要的外交工具，老布希政府則秉持雷根總統時代的政策充分實踐並擴大運用，雖然歷任政府對軍備轉移看法不同，但可看出一個共同點，就是將軍備轉移視為外交政策運用的手段，包括卡特總統雖在上任初期的反對態度，但現實環境下最後仍得妥協。

美國對盟國間大量的軍備轉移，對國際及國內均產生了重要的影響。在國際間美國爭取盟國加強防堵共產主義的擴張，對世界上可能產生武裝衝突的地區直接或間接的部署軍力，使得具有重要戰略地位的區域或潛在不穩定地區產生安定及平衡的作用。而軍備轉移的負面影響是在政局不穩定的國家中發生無法預期的武力衝突，造成戰事不斷，尤其對第三世界國家提供過多的軍備，造成武器泛濫，反而成為影響區域和平安全的重要因素。軍備轉移對美國國內的影響主要來自於經濟因素，它可幫助軍火商消化武器存貨，並為美國政府及企業獲得大量的收入，

⁸⁹ "An Arms Deal That Suits Everyone But Beijing," *Business Week*, September 14, 1992, p. 30.

同時可提供人民就業機會，增加外匯收入，彌補貿易赤字等，對美國經濟面而言具相當大的穩定作用。

在美國對外軍備轉移中，對中華民國的軍備轉移有其特殊之處，即是來自中共的干擾，美國處在兩岸敵對狀態中，在即要與中共交往，又要保持與中華民國非正式的關係以符合美國利益的前題下，對華軍備轉移自有其獨特之處。美國歷任總統在兩岸間處理對華軍備轉移時，會因為國際局勢及美國與中共的關係而有所不同。自一九五〇年開始，中華民國在美國的「軍事援助計畫」(Military Assistance Program, MAP) 之下得到免費的武器轉移；在一九五四至一九七〇年的中美共同防禦期間，美國對華軍備轉移更達巔峰。

尼克森時代美國對華軍備轉移雖然每次均會引起中共的抗議與阻撓，但大都循著正常的程序執行，不致受到中共的影響。而尼克森總統在與中共改善關係時，雙方對此一議題雖有爭議，但也無任具體的限制與約束。卡特總統任內與中共完成建交，由於在對華軍備轉移上過度重視中共的反應，導致中華民國獲取軍備的障礙以及所產生的不信賴與不安全感。由於雷根總統明確的反共立場，因此在執行對華軍備轉移上也多有所彈性，八一七公報的簽訂雖然增加了對華軍備取得的限制，但基本上仍維持了美國對華軍備轉移的承諾與保障。老布希總統在此一議題上大致是循著雷根的政策，但在其後期發生了蘇聯解體，國際體系有利與美國，因此在對華軍備轉移上有著較為大膽的作法，這是對中華民國較為有利之處。

回溯美國自三十年代開始即實施武器對外輸出管制，因此自三十年代後，美國武器的輸出與外交政策之間，產了密切關係，尤其自第二次世界大戰後，美國亦將軍備輸出列為外交政策下的一項工具，由於國際局勢變化與美國國家政策的調整，美國對外軍備轉移亦時有轉變，無論是對中華民國或其他國家，在其外交政策中仍扮演相當重要的角色。⁹⁰軍備轉移通常對第三世界或一個面對外來威脅的國家中，具有政治、軍事上深遠的意義，同時亦可能間接的對其經濟、社會帶來某種程度的衝擊。

美國對外軍備轉移起始與民間生產的軍火工業，因此對外出售軍備是為解決其經濟問題原因之一；除此之外，美國將軍備轉移運用在國家外交目標時，結合其政治、軍事、外交目的，配合全球或區域性戰略目標，進而達成國家整體利益與目標。因此觀察美國對外軍備轉移政策時，會發現政策轉變的背後，往往會出現多個不同的影響因素，例如出售 F-16 戰機給中華民國，軍事上是為平衡兩岸軍力、政治上是為總統選舉、經濟上為解決國內失業問題，而影響政策的本質卻是國際體系的改變。因此，我們瞭解到研究美國對外軍備轉移政策必須要是多面向

⁹⁰ 王建勛主編，《國際武器輸出》，(台北：國立政治大學國關中心，民國 77 年 12 月)，頁 4~13。

的，而對中華民國的軍備轉移又因為中共的因素變的更為複雜，但仔細分析，可發現仍不會超出美國的基本政策：

一、政治上——表達對盟國的支持、維持區域平衡、維繫與受予國將領關係

二次大戰後，蘇聯勢力與共產主義迅速擴張，美國為嚇阻此現象，大量運用武器轉移至各個盟國，以支持或爭取盟邦對抗共產國家的侵略，同時可增加區域內盟國的防禦能力而達到嚇阻共產主義之目的。中華民國除了本身與中共的對抗外，對美國而言亦是阻止共產主義擴張的重要地區，對中華民國提供適當的軍備除了實質上的協助外，亦傳達了美國支持中華民國的決心，即使在美國與中共建交後，仍然持續對華提供軍事裝備，除了為維持台海安定，圍堵共產主義外，另一個意義是可以維護美國信譽，使盟邦不致懷疑美國在國際事務上的可靠性。⁹¹

由於美國與中華民國在亞洲有著共同防止中共（共產主義）的侵略的目標，而美國在外交政策與安全的一項積極性作為即是以軍備轉移為方式。對美國友邦而言可增加其軍事能力，更可協助友邦完成政治、軍事和安全的目的，而經由接受國軍事能力的提升，使該國對區域內的和平作出貢獻。中華民國與中共之間的對立，是此一區域隨時可能發生衝突的主因，美國為維持兩岸穩定的作法之一，就是保持雙方在軍事能力上的平衡，運用軍備轉移的策略，使中華民國不致在兩岸態勢上失衡，是維持此一區域安定的最大因素。在中美斷交前，經由軍備轉移的過程與接觸，中華民國軍事將領與美國政府之間也維持著良好的關係，至今雙方斷交雖已廿餘年，但對中華民國的軍事操典、裝備教範、訓練制度等，仍存在著很深的影響。

二、軍事上——獲取軍事目標的達成

美國運用軍備轉移獲取軍事上的目的有：與接受國交換海外軍事基地的使用權、換取情報的蒐集權、執行新武器的測試、與盟國協同作戰等等，在中美共同防禦條約尚未終止前，美軍曾取得使用中華民國空軍基地（清泉崗、台南基地）執行共同防禦任務，也曾與中華民國合作，共同執行對中共的情蒐任務。⁹²上述為早期中美實際共同執行之軍事任務，中美斷交後，為維持兩岸軍力上的平衡，軍備轉移成為主要對華援助項目，亦為美國維持此一區域安定的重要措施。

三、經濟上——增加經濟收入與就業機會

台海兩岸的特殊環境以及中華民國對美國軍備需求的依靠，因此表現在美國經濟層面上的效果也逐漸的顯著；例如一九九三年美國對華出售的 F-16 戰機及 E-2T 預警機，均屬高單價的先進裝備，一架 F-16 戰機單價約為四千萬美元，而

⁹¹ Jaw-ling Chang, "Negotiation of the 17 August 1982 US-PRC Arms Communique: Beijing's Negotiating Tactics," *The China Quarterly*, NO, 125(March 1991), pp. 33-54.

⁹² 中華民國空軍曾以美製 U-2 偵察機對中國大陸執行偵照任務，並與美國共同運用偵蒐成果。

一架 E-2T 預警機約爲一億七千萬美元（以上均未計人員訓練及飛機附加裝備等費用），因此在該年度美國對我國的軍售總額（政府間軍售協議與商業出口移轉額，參閱表 2-2）高達六十六億二千萬美元⁹³，創下自一九七二年以來的新高，增加美國在該年的經濟收入，同時也解決了位於美國德州通用動力公司 F-16 的生產線的關閉與三千多名員工的工作機會。⁹⁴

中華民國在一九四九年因國共內戰的失敗而撤守台灣，當時的國民政府力量是無法與中共勢力相抗衡，美國此時將失敗責任歸咎於國民政府，並表示將與中華民國政府保持距離。⁹⁵其展現出不友好的態度，使得處在風雨飄搖的中華民國更形孤立，也使自二次世界大戰以來兩國所建立的盟國關係出現陰影，其後隨之而來的韓戰及美中（共）對立日益加深，同時美國認爲當時亞洲的威脅是來自中蘇共產集團支助亞洲共黨滲透顛覆，美國乃以圍堵共黨擴張爲目標，強化其在亞洲的軍事反應能力，運用各項協防條約在西太平洋建立集體安全防衛體系。⁹⁶當時美國認爲台灣的地理位置是阻止共產主義突破西太平洋防線的重要據點，美國爲防範台灣落入中共之手，進而與中華民國簽訂中美共同防禦條約，並藉著軍備、軍事顧問團進駐、美軍使用中華民國軍事基地等等作爲，加強中華民國的軍事力量，以對抗中共可能的侵犯，中美兩國似乎又恢復了過去的聯盟關係。

當美蘇進入冷戰期間，美國的戰略調整爲聯中（共）制蘇，此時的美中（共）關係逐漸熱絡，深受美國各屆政府重視，美國必須拉攏中共對抗蘇聯，但因中共同爲共產主義國家，必須加以防範，若以過去的盟友中華民國來牽制中共最爲可靠，因此，雖然美中（共）建交，但基於上述理由，美國乃透過軍備轉移方式，使中華民國保持足以抗衡的軍事力量，除了有利於中華民國的國家安全外，在另一層面上也代替美國執行此一區域的平衡與穩定。

美國上述的作爲，在美—中—台三邊上形成了兩個不同形態的聯盟關係，一是以政治目的結合中共而形成的政治聯盟，另一是以軍備轉移與中華民國形成軍事上的準聯盟關係。在八一七公報簽訂後，不利中華民國的軍售政策出現在美中（共）相互角力的爭執中，但由歷任美國政府對華軍備轉移的記錄來看，只要美國對華軍備轉移仍可維持兩岸軍事平衡的事實存在，則中華民國與美國之間這種準軍事聯盟的關係也必然會持續的存在。

⁹³ *China News*, JUNE 6, 1994, p. 3.

⁹⁴ *The Washington Post*, September 4, 1992, pA31; and *China News*, December 20, 1994, p. 14.

⁹⁵ Central Intelligence Agency, "Relative U.S. Security Interest in European-Mediterranean Area and the Far East," July 14, 1949, Harry S. Truman Library, PSF BOX 249, Central Intelligence Memos, 1949. 轉引自胡爲真，〈美國對華一個中國政策之演變〉（台北：台灣商務，民國 90 年 4 月），頁 5。

⁹⁶ John Foster Dulles, "Policy for Security and Peace," *Foreign Affairs*, Vol.32, No.3 (April, 1954), pp. 353-364.