

### 第三章：影響美國對華軍備轉移政策的因素（一九九三至二〇〇二年）

在美國對外軍備轉移的演變中不難發現，其軍備轉移政策基本上是以國家利益為導向，而對決定執行軍備轉移受予國的考量因素亦不離政治、經濟、軍事三個主要原則。由過去的歷史來看，美國對中華民國軍備轉移的實踐上所受到的干擾，主要來自於中共，如果說美國為了賺取軍火上的重大利益，不理會中共抗議，認為維持對華軍備轉移是對美國有利的，那麼中華民國在來自美國軍備的需求上為何又充滿不確定感？美國在如此複雜的兩岸對峙態勢中採取雙方交往的政策，又幾乎未曾停止的對華提供軍備，美國會為了得到中華民國有限的利益而犧牲來自於中共更大的利益嗎？答案當然並非如此，所謂美國的「國家利益」，不只是短期可見或立即得到的，亦不只侷限於經濟上的利益；軍備轉移所造成美國的「國家利益」，嘉惠在長遠的政治、外交及戰略、經濟上所得到的價值是不言而喻的。以下將就美國對華軍備轉移在美國的國家利益考量下，從全球及亞太戰略、兩岸政策及相關的國內因素等三方面以及影響中華民國軍備需求方面的因素等面向，來探討影響美國對華軍備轉移政策的相關因素。

#### 第一節 美國的全球及亞太戰略

九〇年代因為蘇聯的解體導致東歐共產主義國家相繼瓦解，冷戰結束後，世界體系的改變，導致美國成為世界上唯一的超級強權，相對其全球戰略目標也從對抗蘇聯轉變成對付可能動搖美國作為唯一超級霸權的潛在敵人和威脅對象。一九九〇年八月，美國總統布希（George Bush）在阿斯彭學會（The Aspen Institute）上發表的重要談話，明確的宣布美國國家防務重點從對付蘇聯的全球威脅轉向對區域性突發事件的應變，這表示美國的全球戰略出現了關鍵性的變化。<sup>1</sup>當美國極力維持其超強地位的同時，中共也開始崛起於世界舞台之上，美國為了保持優勢並希望引導中共接受現存的國際組織體系及規範，以扮演其在國際體系應有的角色與功能，逐漸加強與中共的交往，然隨著雙方關係的進展、領導人的更替、台海飛彈危機、美「中」軍機擦撞等事件的發生，使得雙方友好關係也跟著起伏不定，影響了此一時期美國全球及亞太戰略的變化，其中最重要的變化關鍵，是九一一事件的發生，它使得美國重新調整全球戰略思維，連帶著為了取得與中共在反恐上的合作，更緊密的提升了雙方的關係，對中華民國的影響，也因其調整全盤戰略上的傾向而有所改變，因此，以下將以九一一事件為分界點，來探討美國全球及亞太戰略的變化與調整，討論的重點將置於「亞太安全」方面。

#### 壹、九一一事件前美國全球及亞太戰略

二次大戰結束後，美國全球戰略的重點在歐洲，隨著兩極格局的終結，美國成為世界唯一超強，布希政府便開始推行由美國主導的單極世界的新全球戰略。

<sup>1</sup> 阮宗澤，〈美國軍事戰略調整的新動向〉，《國際問題研究》，45卷（1992年7月），頁48。

一九九一年波灣戰爭的勝利，更鞏固了美國在世界的領導地位。布希曾於一九八九九年提出代表美國價值的「世界新秩序」(New World Order)，在波灣戰爭期間，布希又提出了三個觀點：(一)波灣戰爭的區域衝突不是超強之間的代理戰爭；(二)安理會一致通過十二項決議來制裁侵略者，發揮了該會的重要功能；(三)所有國家都加入反對侵略的行為。<sup>2</sup>布希基於以上理由而將此一戰爭與「世界新秩序」的概念連繫在一起；他認為保持世界和平是美國的責任與使命，亦需要各國與美國共同分擔並團結合作來解決紛爭、對抗侵略，削減並控制軍備及公平對待所有民族。<sup>3</sup>這顯示布希總統建立世界新秩序的目標是確保美國的基本價值觀、建立穩定與安全的世界秩序，以維護美國的全球利益。

柯林頓總統就任後仍以老布希的「世界新秩序」政策為對其外交政策的主軸，在他就任九個月後，首先提出「擴大」(Enlargement)的安全準則，而後又增加「交往」(Engagement)準則，成為其國家安全策略著名的「雙加文件」(En-En Document)。<sup>4</sup>「擴大」是指將自由市場及民主政治擴大普及於以往的敵國(如俄羅斯、中共、越南、北韓等共產國家)以此來取代冷戰時期的圍堵戰略；交往則是加強對盟國的友誼與現代化。<sup>5</sup>柯林頓政府內部在短期內對此一政策尚未凝具共識，故直至一九九四至一九九六年的國家戰略報告中才明定「交往與擴大」

(Engagement and Enlargement)為美國的全球戰略，而一九九七年的報告標題雖不同，但實質內容是一樣的。<sup>6</sup>

美國參謀首長聯席會主席夏利卡西威里將軍(John M. Shalikashvili)於一九九五年依據「雙加戰略」提出了「一九九五年美國軍事戰略」(National Military Strategy of the United States of America 1995)，說明美國的軍事戰略是「靈活與選擇性的交往」(flexible and selective engagement)，<sup>7</sup>以應因國家未來在安全上的新挑戰；美國防部因此而設計出美軍必須準備因應四項需求：(一)美軍與盟國協同作戰下，有能力同時參與「兩個主要區域的衝突」(two major regional conflicts)，並贏得勝利；(二)美國應維持強大的海外駐軍；(三)美軍必須能遂行除了區域衝突以外的各種作戰；(四)美軍必須能嚇阻敵人使用大規模毀滅武器攻擊美國及盟國。<sup>8</sup>當時的美國國防部長培里(William J. Perry)在「一九九六年國防報告書」(Annual Report to the President and the Congress of 1996)指出，美國處理後冷戰衝突威脅的戰略

<sup>2</sup> Lawrence Freedman, "The Gulf War and New World Order," *Survival*, Vol. XXX III, No.3(May/June 1991), pp. 195-209.

<sup>3</sup> 布希總統於1991年3月16日國會聯席會演講詞，美國在台協會新聞中心，

<sup>4</sup> 莫大華，〈從一九九六年台海飛彈危機檢視美國的國家全與軍事戰略〉，《美歐月刊》，11卷9期(民國85年9月)，頁58。

<sup>5</sup> Office of International Security Affairs, Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, pp. 10-16.

<sup>6</sup> 周煦，《冷戰後美國的東亞政策》(台北：生智，民國88年2月)，頁47。

<sup>7</sup> John M Shalikashvili, *National Military Strategy of the United 1995*(Washington, D.C.: Government Printing Office, 1996), p. 1.

<sup>8</sup> 三軍大學譯印，《一九九五年美國國防報告書》(台北：三軍大學，民國84年6月)，頁187-18。

或政策是預防威脅出現、嚇阻已出現的威脅，若二者均未成功，則動用軍事力量擊敗危害美國安全的威脅，以確保國家利益。<sup>9</sup>如此顯示出美軍配合此一戰略而積極的調整其在軍事上的反應能力與行動力。

美國的「雙加戰略」充分的展現在一九九六年台海危機上，在危機開始之際，美國以外交管道向中共表達嚴重關切，因為這關係到美國的國家利益，美國無法以「預防性外交」(preventive diplomacy)化解，因此派遣航母戰鬥群表達美國的決心，這即是在預防威脅失敗後，為了確保美國國家利益，動用軍事力量來嚇阻或擊敗已出現的危機。<sup>10</sup>就軍事層面而言，「雙加戰略」在此次危機中是成功的。

九〇年代的亞洲在世界經濟舞台上表現出旺盛的活力，也是美國極為看好的經濟市場，對美國的貿易與投資具有大量的商機。九〇年代中期，美國與亞洲的雙邊貿易已占美國全球貿易的百分之三十六，全球銀行的儲備金有百分之四十來自亞洲七個主要經濟體。<sup>11</sup>換言之，亞洲對美國國家利益自是有其重要性，因此，當美國的全球戰略重點轉向亞洲時，對此一地區的戰略設計就必需著重在區域上的安全與穩定。

美國在九〇年代亞太戰略可由以下幾位政府官員的談話及相關文件中顯示出對此一區域在政治、軍事、經濟上的政策方向：

一、一九九一年美國前國防部長錢尼(Dick Cheney)在東京外國俱樂部發表演說，發表美國對亞洲政策的六個原則，(一)美國將繼續參與亞太地區安全事物(二)加強雙邊安全防衛措施(三)美國將繼續部署少量且具足夠實力的前進部隊(四)取得必要而足夠的海外軍事基地(五)亞洲盟國應對本身的防務工作擔負更大的責任(六)與相關國家增進防衛合作。<sup>12</sup>

二、一九九三年柯林頓(Bill Clinton)總統上任後，在戰略目標不變的前提下，利用亞太經合組織召開西雅圖會議的機會，開始對該戰略作重大的調整，主要是將戰略重點從歐洲移入亞太地區。<sup>13</sup>美國前亞太事務助理羅德(Winston Lord)曾於一九九三年三月在參議院外交委員會認命聽證會上針對亞太地區建立新的架構提出說明，而綜合柯林頓政府相關官員的說法，建立新太平洋共同體的主要基石(building block)是：(一)美國與亞太地區同盟國家的條約關係，尤其是美日同盟；(二)美國應保持亞太駐軍，以免亞太出現權力真空(Power vacuum)，爆發軍備競賽；(三)發展多重亞太安全體系，以因應多重的威脅及機會；(四)美國與中共的關

<sup>9</sup> 三軍大學譯印，《一九九五年美國國防報告書》(台北：三軍大學，民國84年6月)，頁2-19。

<sup>10</sup> 莫大華，〈從一九九六年台海飛彈危機檢視美國的國家安全與軍事戰略〉，頁65-68。

<sup>11</sup> William Perry, *United States Security Strategy for the East Asian-Pacific Region*, (Department of Defense, Office of International Security Affairs, Feb. 27, 1995), pp. 6-7.

<sup>12</sup> 《聯合日報》(菲律賓)，1991年1月24日，頁11。

<sup>13</sup> 張如海，〈美國全球戰略的新重點〉，《當代月刊》，(1994年8月)，頁66。

係應朝向建設性的「全面交往」方向發展；(五)美國與亞太國家間應有開放而公平的經貿關係；(六)對亞太地區實行民主政治的擴充。<sup>14</sup>

三、美國國務院前亞太事務助理國務卿羅德（Winston Lord）於一九九三年間曾指出，美國的亞太政策具有三項基本要素：安全、繁榮與民主。<sup>15</sup>由於亞太部份地區如朝鮮半島、台灣海峽、南海等仍存在著許多不穩定的因素，美國的軍事力量也應繼續留駐此地區，透過「前進部署」的軍力配置來確保亞太的和平與安全。<sup>16</sup>美國如從亞太地區撤軍，則其所擔心的將是留下的權力真空將可能演變成區域各國在安全困境之下，出現的軍事競賽，甚至核武擴散，因而產生危機或戰爭的出現，而在此一區域的大國中共，是最可能取代美國而成爲主要的權力代言人。因此對美國而言保持在亞洲軍事上的存在，是穩定此一區域安定繁榮及國際秩序有力的保障。

四、一九九五年美國公布的「東亞戰略報告」中，指出美國亞太戰略具有三大主軸，(一)分別是交往（Engagement）；(二)擴大（Enlargement）；(三)多邊安全機制（multilateral security initiatives），其中交往對象所適用的範圍是指強化與亞太地區的傳統盟國間的關係，而擴大則是指除了傳統盟國以外，應加強與俄羅斯、中共、越南等非盟邦的交往關係。<sup>17</sup>而這也符合該年美國參謀首長聯席會主席夏利卡西威里將軍（John M. Shalikashvili）所提出「一九九五年美國軍事戰略」的內涵。

研究美國在此一時期的亞太戰略，不難發現其主要重點在於運用政治、軍事與經濟力量來保持亞太地區的和平與安定，依其主要內涵大致可歸納爲以下三點：一、政治上：

(一)與中共的擴大交往：

在一九九四年柯林頓政府確立了「雙加戰略」後，首先反應在亞太地區的是改善與中共、俄羅斯等這些非傳統盟國的關係，在這些國家中，中共是美國的主要對象，美國正視與中共交往的原因，是著眼於中共爲世界人口最多的國家，經濟市場的開發以及現代化的推行，使得中共經濟大幅躍升，在軍事上已成區域強國，它擁有核武器，也是聯合國的常任理事國，這些因素不得不讓人相信中共正逐漸走向世界主要強國；<sup>18</sup>使美國必需調整對中共的態度，透過對話、合作來減少雙方的緊張與誤解，有利於美國及區域內其他國家的利益。

由於冷戰後中共在經濟上大幅的成長，政治上逐漸展現區域內的影響力，使得美國開始重視與中共關係的改善，同時也希望經由雙方的交往，將中共納入國

<sup>14</sup> 周煦，《冷戰後美國的東亞政策》，頁 52-54。

<sup>15</sup> Winston Lake, "Prosperity in the Pacific," *Far Eastern Economic Review*, Vol.156, No.45 (Nov.1993), p. 23.

<sup>16</sup> 林郁方，〈柯林頓政府的亞太戰略〉，《美國月刊》，9 卷 1 期(民國 83 年 1 月)，頁 40-51。

<sup>17</sup> 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 57。

<sup>18</sup> 同前註。

際體系而加以規範。柯林頓政府在對中共的擴大交往政策中，展開所謂「策略對話」(strategic dialogue)，雙方從元首的國家訪問，到加強彼此經貿、文化、安全等議題的對話與透明度，而中共對美國此一政策也表現出善意的態度，這使美國相信此一政策的效果並持續的執行。<sup>19</sup>

#### (二)加強預防大規模毀滅性武器擴散：

此一議題對美國而言是自冷戰後開始重視並積極推行的安全政策，由於飛彈性能的提升以及核生化技術的進步，使得敵對的國家可以在遠距離之外進行嚴重的破壞行動，無論對友邦或是美國本土，均會造成無可彌補的傷害。在亞太地區擁有或是可能擁有的國家也正是美國所謂的非傳統盟國，本身政體存在著不穩定性，對此區域安定形成威脅。因此，美國爲了防止此一現象，採取了六項措施：

維持強大的戰略核子武器，對盟邦實施核子保護傘來嚇阻敵人；發展並部署「戰區飛彈防衛系統」(Theater Missile Defense System)，以對抗許多亞洲擁有長程彈道飛彈的國家；無限期延長防止核武擴散條約；儘早簽訂全面禁止核試爆條約；強化「核子供應集團」(the Nuclear Suppliers Group)及國際原子能總署的功能；敦促各國遵守「飛彈技術控制與典制」(the Missile Technology Control Regime)，並擴大該典制的成員。<sup>20</sup>以上的措施是美國對全球性防止大規模毀滅性武器擴散的作法，並希望對亞太地區的中共、北韓等國家具有限制與防範之效。

#### (三)提倡亞太多邊安全對話機制：

此一機制的倡導是美國建構其亞太安全戰略重要的一環，美國認爲區域性安全對話可彌補美國與亞太國家的雙邊同盟與前置軍事部署，但並非可以取代，因此不必反對，更應積極的予以支持。多邊安全對話可以在冷戰後保持國家間的溝通，減少地區性的競爭、混亂及軍備競賽。因此美國支持東協區域論壇(ASEAN Regional Forum --ARF)的成立，並視爲包括各國的組合(an inclusive group)，而非爲對抗特定的國家。<sup>21</sup>此外，另一個對話機制爲亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation APEC)，創於一九八九年，在美國的強力主導下，幾乎納入了亞太所有國家，並結合北美自由貿易區，組成足以抗衡歐盟(EU)的龐大機制，如不考慮純經濟因素，以安全的眼光來看，將區域內國與國之間的爭端，透過東協與亞太經合會機制，進行雙邊或多邊的談判，可減少或避免衝突的發生，如無法避免，則可通過經濟上的制裁或藉由機制間造成的共識壓力，或是最終由武力等方式來達到嚇阻的作用。

## 二、軍事上：

### (一)維持美國在亞太地區的軍事存在：

<sup>19</sup> 楊永明，〈美國亞太安全戰略之理論分析〉，頁 56-60。

<sup>20</sup> 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。

<sup>21</sup> 同前註。

一九九五年前美國國防部助理部長奈伊（Joseph S. Nye）指出：維持美國在亞太地區的軍事力量，是美國未來二十年亞太安全政策的基礎，如此方可維護美國利益與亞太安全。<sup>22</sup>美國在冷戰結束後，由於亞洲地區在俄羅斯、中共、北韓、越南等國家對區域內的安定仍存在著不穩定的因素，因此仍維持在原駐地的軍事力量，並將視為維持亞太地區和平安定的基石，此舉不但對盟國有宣示美國對亞太的安全承諾，對不友善的國家也具有警示意味，例如可提醒北韓，不可輕舉妄動，以免破壞東北亞的穩定；對中共而言可防範對南海地區的擴張與對台海造成可能的危機；大多數學者認為此一政策並不只以軍事平衡為考量前提，而是以貿易、經濟與政治為思考方向所布設的戰略安排。<sup>23</sup>

#### （二）延續美日安保條約：

美日安保條約原是冷戰時期為防堵蘇聯向亞洲擴張勢力的一項集體安全作為，冷戰後此一合作性的軍事防衛失去原意，而美國為保持在亞洲的軍事存在，因而重新賦予了新的定義，來應付亞太地區安全環境的變化與發展，此一條約的延續，除了持續美日雙邊軍事同盟關係外，也顯示美國保留亞太駐軍的目的可抑制區域內大國權力擴張的意義，保持區域內的安定力量。

#### （三）保持西太平洋的軍事部署：

美國在南韓的駐軍是穩定朝鮮半島及東北亞情勢的重要力量，為了防禦北韓對南韓的威脅，美國始終維持在南韓的駐軍，而南韓則免費提供基地及設施，同時在一九九五年提供五億美元以分擔美軍駐韓費用，美韓之間的軍事同盟維繫著南韓安全，也增加了美軍在東北亞的軍事實力。美澳之間也存在著軍事同盟的關係，澳洲在政治上一直傾向美國，澳洲政府對美國提供港口、機場及訓練設施，以方便美國在亞太地區的軍事活動及部署，澳洲參與國際維和及防止核武擴散的工作，並積極參加東協區域等國際論壇，使澳洲成為美國最具價值的戰略伙伴。<sup>24</sup>

### 三、經濟上：

#### （一）強調公平貿易，擴大出口：

九〇年代的亞太地區經濟成長快速，使美國藉以對此區域的擴大輸出來幫助本身的經濟復甦，同時減縮其與亞太地區之間龐大的貿易赤字；柯林頓政府以兩個方向來執行，首先就區域層次而言，美國以維護自由貿易體制為由，避免被排除在亞太經濟發展與合作之外，以主導「亞太經濟合作會議」（Asia-Pacific Economic Cooperation APEC）並統合亞太經貿發展的基本政策；其次就雙邊層次上，以「公平貿易」的精神來強化管理與各國間的貿易；基本上，美國運用多邊

<sup>22</sup> Joseph S. Nye, Jr., "Strategy for East Asia and the U.S.-Japan Security Alliance," *Defense Issue*, Vol.10, No.35 (March 29, 1995), p. 33

<sup>23</sup> Christopher Ogden, "Investing in Asia," *TIME*, 24 July 1995, p. 21.

<sup>24</sup> William Perry, *op. cit.*, p. 11.

自由貿易與雙邊公平貿易，並藉全盤性的整合，來增加對亞太國家的出口貿易。<sup>25</sup> 美國對亞洲主要國家進出口貿易情況(參閱附表 3-1)。

表 3-1

1993~2002 年美國對亞洲主要國家進出口貿易統計表 單位：百萬美元

國 家	日 本		中 國 大 陸		東 南 亞 十 國	
	出 口	進 口	出 口	進 口	出 口	進 口
1993	47,950	107,268	8,767	31,535	28,326	42,327
1994	53,481	119,149	9,287	38,781	32,119	52,062
1995	64,298	123,577	11,748	45,555	39,676	62,176
1996	67,536	115,218	11,978	51,495	43,556	66,373
1997	65,673	121,359	12,805	62,552	48,368	70,982
1998	57,888	121,982	14,258	71,156	39,330	73,394
1999	57,484	131,404	13,118	81,786	39,862	77,669
2000	65,254	146,577	16,253	100,063	47,369	87,977
2001	57,639	126,602	19,235	102,280	43,840	76,367
2002	51,639	121,494	22,053	125,168	41,950	78,342

資料來源：取自 U.S. Foreign Trade Highlights 網站,

<http://www.ita.doc.gov/td/industry/otea/usfth/aggregate/H02T26.html>

### (二)鞏固在亞太地區的經貿主導權：

亞太地區經貿結構的改變，使得美國在亞太經貿的主導力量因區域內自主經濟力量的興起而鬆動，對美國而言，積極的以雙邊或多邊方式加入區域性經濟組織，擴大汲取亞太經貿利益，才能有效掌握亞太經貿發展的方向，以支撐美國對全球與區域經貿戰略的部署，鞏固其在亞太既存的經貿利益，維繫美國在亞太及全球的霸權地位。<sup>26</sup>

### (三)對各國的經貿政策：<sup>27</sup>

美國與日本：九〇年代的美國是日本最大的貿易伙伴，但美國對日本存有長期的貿易逆差，因而以召開「結構性障礙談判」(Structural Impediments Initiative)以解決此一問題，同時架構美日間新的經濟伙伴關係，以改善雙方經貿爭議。

美國與中共：維持對中共的最惠國待遇，柯林頓並將人權問題與最惠國待遇脫鉤；但在經貿方面則持續對中共施壓，使中共重視禁止囚工產品輸美、減少對美貿易順差、保護智慧財產權、制止紡織品非法轉口等問題，希望以強硬的經貿政策，促使中共開放市場，以遵守國際經貿的規範。

<sup>25</sup> 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》，(台北：憬藝，民國 86 年 2 月)，頁 72-283。

<sup>26</sup> 同前註，頁 100-101。

<sup>27</sup> 周煦，《冷戰後美國的東亞政策》，頁 52-54、219-220。

美國與南韓：對南韓要求開放市場、降低關稅、消除非關稅障礙、保護智慧財產權、達成公平自由的雙邊貿易。

美國與東南亞國家：支持亞太地區多邊經濟合作，促進貿易自由化，除在經濟上加強與東南亞國家貿易外，並藉亞太經合會之建立警告歐洲共同市場，不得於歐洲經濟整合成功後，在貿易上實施保護主義。

美國與中華民國：由於中華民國對美貿易始終保持大幅順差，因此引發美方要求出口自動設限、消除關稅及非關稅貿易障礙、調整匯率及開放市場等，而保護智慧財產權則是此一時期的經貿重心。

## 貳、九一一事件後美國全球及亞太戰略

美國在制定其全球戰略時，均會對世界的安全形勢和美國可能受到的威脅來源作一全面性的研判，並在此原則下對外交政策與安全戰略進行廣泛的辯論，亦是調整其全球戰略的開始。而九一一事件的發生使得美國的國家安全與戰略再次提出討論。九一一事件使美國體認到美國國家安全不再侷限於有形戰爭的威脅，而國土遭受到的攻擊也不再受到兩洋的天然保障，敵人究竟來自何處？如何判別？美國是否要採取主動作為等問題，均使得美國必須全面檢討其國家安全戰略的調整方向。

美國政府原訂於二〇〇一年九月三十日發布的「美國四年期國防總檢報告」（*Quadrennial Defense Review Report, QDR*），由於受到九一一事件的影響而延後發布，根據美國國防部長倫斯斐（*Donald H. Rumsfeld*）所述，這份報告顯示美國因為遭受九一一事件的創傷，因此將「國土防禦」（*Homeland Defense*）列為美軍首要的任務，<sup>28</sup>另外對美國關鍵性的國家利益和安全威脅做了新的解釋，對美國全球戰略進行了重新的調整，歸納可分為以下四項：

### 一、退出「反彈道飛彈條約」（*ABM*）

美國為了遂行「國土防禦」，基於現實安全的考量，在反恐和反擴散的同時，仍將繼續發展和部署國家飛彈防禦系統（*NMD*），因此，美國不顧中共和俄羅斯的反對，在二〇〇一年十二月宣布退出「反彈道飛彈條約」（*The Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM*），因為此一條約將對美國部署 *NMD* 產生重重限制，<sup>29</sup>使其無法部署足夠的反彈道飛彈來遂行其「國土防禦」的任務。

### 二、強調前進嚇阻、加強境外作戰能力與面對新的挑戰

為了將威脅隔絕於美國本土之外，美國應落實在海外的兵力部署和美軍境外作戰能力，並確保在必要時能進入他國實施作戰；在作戰規劃上，美軍仍將具

<sup>28</sup> 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32-33。

<sup>29</sup> 廖天威，〈九一一事件對美國全球戰略的影響與我國的因應之道〉，《國際事務季刊》，2期（民國91年春季刊），頁34。



有同時在兩個戰區中迅速擊退對盟國及友邦所發動的攻擊，同時強調美軍必須具備在不同的戰場應付新形危機的能力。

### 三、加強傳統武器與飛彈防禦能力

隨著冷戰結束與蘇聯解體，美國對於核子武器的需求減少，美國防部認為新世紀面臨的威脅是來自於生化和傳統武器，必需加強對該兩種（生化和傳統）武器的攻擊和防禦能力，在此同時，保持一定數量核子武器是必要的，但這並不表示美國不再重視核武，美國認為傳統武器如果得到充分發揮與利用，也將具備核子武器同樣的摧毀能力。<sup>30</sup>

### 四、戰略重點轉向亞洲

歐洲和亞太依然是美國全球戰略的關鍵地區，但戰略重點逐漸向亞太地區傾斜，同時美國開始注意其軍事力量無法進入的國家和地區。小布希認為亞太地區的安全環境對美國的全球戰略最具挑戰性，與歐洲相比，亞太地區對美國安全與利益的威脅最大。<sup>31</sup>

九一一事件後的美國，為了執行其全球性的反恐作戰，小布希政府對亞太戰略也做了部份的調整：

#### 一、政治上：

##### (一)調整與中共、俄羅斯的關係：

基於反恐的需要，小布希政府開始改善對中共與俄羅斯的關係。小布希政府將原視中共為「戰略競爭者」的態度，轉而調整為「坦率」(Candid)、「建設性」(Constructive)、「合作」(Cooperation)，雙方高層互動頻繁，政府官員及軍事人員的交流增加，而美國也以承認「東土耳其斯坦獨立運動」為恐怖組織來表達對中共的善意，中共則公布「導彈技術出口管制條例」予以回報。<sup>32</sup>美國與中共在此一階段表現出很高的誠意，雙方其實都有各自的盤算；因為俄羅斯與中共均為聯合國的常任理事國，美國在攻打阿富汗時需要周邊國家的配合，爭取該兩國的支持有利美國反恐作戰任務的執行。

##### (二)加強對北韓的制約：

小布希政府在反恐行動之初，點名北韓為三個「邪惡軸心」(the Axis of Evil)國家之一，北韓亦被懷疑擁有及輸出大規模毀滅性武器能力的國家，對朝鮮半島不僅造成不穩定的局勢，也因為它輸出大規模毀滅性武器，將造成其他地區的危險。小布希曾對北韓的政治體制及統治行為表示不滿，並主動提出制止北韓繼續

<sup>30</sup> 李翌鵬，〈美國全球軍事戰略調整動向及對台灣問題的影響〉，《台灣研究集刊》，75期（2002年3月），頁18。

<sup>31</sup> 同前註，頁18-19。

<sup>32</sup> 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。

發展及輸出大規模毀滅性武器的限制，因此在外交行動上更加壓制北韓，以迫使北韓停止製造及輸出大規模毀滅性武器的行動。

### （三）擴大與各國在反恐上的合作：

中東大部份是回教國家，由於文化與認知上的差異，以及國力上的大幅差距，對西方不滿的情緒在無處發洩下，極易轉化成恐怖主義，中東亦是在這種情況之下成了恐怖主義的大本營。中東鄰近亞洲，易使亞洲成為恐怖份子滲透的地區，為了實行全球反恐行動，美國小布希總統於二〇〇一年十月參加上海亞太經合會（APEC）年會中大力宣揚反恐主義，各參與國在會中達成共識，同意以情報交換與金融管制等方式來抑制恐怖主義的漫延。除此之外，美國運用兵力派遣、情報交換與法律行動等方式與菲律賓、印尼等國家進行反恐行動。美國的反恐作為是不分地區、國家，不拘形式的執行；只要有關反恐的議題，即使是以前政治對立的國家，都可能是合作的對象。在此顯示美國對以往界定敵國的態度已有所轉變，相對的可能將影響到美國與其他對立國之間的情勢，這是美國持續推動反恐行動中所產生的另一種效應。

## 二、軍事上：

### （一）建立中亞新基地：

美國出兵阿富汗對中共而言是有所顧忌的，美國將其勢力進入中亞，對中共形成強大的壓迫，中共也視其為西部的嚴重威脅；此外，美國以反恐之名加強對東南亞勢力的介入，又對中共南部產成壓力，形成戰略包圍。中共雖在反恐的名義上予以容忍，其主要目的亦是為改善美、中（共）關係，以便在未來其他議題上換取美國的支持。<sup>33</sup>對美國而言，最重要的是除了美軍勢力佔據了日本、韓國、東南亞、澳洲一線外，在阿富汗建立的軍事部署，使得美國在歐亞大陸之間的勢力得以銜接，對俄羅斯、中共、及中東地區也將發揮影響，因此，獲取中亞這塊戰略要域將大為提升美國對亞太的影響力。

### （二）運用美日安保條約分擔美軍作戰任務：

小布希政府非常重視美日安保條約，主張加強美日安保同盟，並建立「成熟伙伴關係」（*mature partnership*），強化美日間在經濟、政治、外交與情報等多方合作。<sup>34</sup>九一一發生以後，美國希望日本能表明支持反恐行動，日本亦在尋求恢復「正常國家」（*normal state*）地位之即，因而積極回應，並在二〇〇一年二月派出補給艦赴印度洋支援美軍外，更在二〇〇二年首度派遣「神盾級」驅逐艦赴海外執行軍事行動。<sup>35</sup>由此顯示，小布希政府在九一一事件後，希望日本在支援反恐戰

<sup>33</sup> 劉復國，〈九一一週年後國際戰略環境及區域安全〉，《戰略安全論壇》，（民國91年10月），頁151。

<sup>34</sup> U.S. National Defense University, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership* (Washing, DC: US National Defense University, 2000), p. 55.

<sup>35</sup> 蔡明彥，〈後九一一時期台灣之安全環境與因應策略〉，《全球政治評論》，2期（民國92年4月），頁38。

爭上扮演更積極的角色，而這是否意味著日本正藉此進行它的軍事擴張，則有待後續的觀察。

### (三)強化亞太軍事部署：

美國國防部基於國際安全變化並達到前進嚇阻、加強境外作戰的目的，計畫將採取以下的措施：陸軍將提升阿拉伯灣地區地面部隊之能力；海軍將加強西太平洋的巡防，並尋求可增加該地區作戰艦艇數量的停靠港，且增加陸戰隊在此一區域的反應能力；空軍方面擬將在太平洋、印度洋及阿拉伯灣增設臨時基地，以確保其軍事行動的遂行；國防部將維持在東北亞的關鍵基地，使之在未來緊急事件時，擔任兵力投射的角色。<sup>36</sup>

## 三、經濟上：

### (一)清查可疑資金的流向：

九一一事件後，美國基於切斷恐怖組織的資金來源，在國內及與恐怖組織有關的國家進行可疑資金的流向調查，同時要求其他國家亦進行相同的措施，在亞洲地區與恐怖組織有關國家或部份回教國家更是調查的重點，亞洲各國基於美國的要求與反恐需要，亦重視此一措施，美國的想法是在經濟上斷絕恐怖組織一切資金的來源，以阻止恐怖行動的發生，而各國配合度的高低，則是此一政策成功與否的關鍵。

### (二)對中共施壓以開放大陸市場：

美國雖視經貿議題為美中（共）雙方能結成夥伴的動因，但與以往不同的是以更全面、更有計劃的主動整合美國政府與民間企業，藉由向中共施壓而要求開放大陸市場；同時表明不會以經貿問題為美中（共）全面關係來定位，另一方面藉由鼓勵中共持續對智慧財產權的審議和修改的方式，作為能夠全面影響對國際經貿標準規範的修正。<sup>37</sup>美國除了希望中國大陸市場的全面開放而獲取經貿上的利益外，也欲以此作為規範中共在國際體系中的經貿行為。

綜觀美國自一九九三年至二〇〇二年之間，由於歷經了兩位總統及震驚國際的九一一事件，使得此時期美國的全球與亞太戰略存在著階段性的差異。在政治方面，九一一事件前柯林頓總統的亞太戰略主張與中共擴大交往並視為「戰略伙伴」(strategic partner)，而小布希對中共的態度基本上是對立的，由於在他上任八個多月即發生九一一事件，同時美國的戰略重點轉向亞洲，使得小布希不得不調整與中共、俄羅斯等亞洲大國的關係，並擴大與各國在反恐行動上的合作，同時對此一區域中列為邪惡軸心的北韓實施制約，以防它所造成此一區域的不穩定；

<sup>36</sup> 美國國防部，《2001年美國四年期國防總檢報告》，頁39-40。

<sup>37</sup> 汪毓璋，〈美國對華政策變化及柯江會晤後關係發展趨勢與我因應對策〉，收錄《亞太合會後布希政府對華政策與岸關係發展》，（台北：兩岸交流遠景基金會，民國90年12月），頁179。

在加強預防大規模毀滅性武器擴散及提倡亞太多邊安全對話機制方面則是此一時期的一貫政策。軍事方面，美國持續維持在亞太地區的軍事存在，並強化區域內的軍事部署，重視美日安保條約在此一地區發揮的功效。此外，九一一事件提供了美軍進入中亞地區建立軍事勢力的機會，更增加美國在亞洲的影響力。維護經濟利益是美國在亞太地區的重大目的，除了政治軍事的手段外，美國希望能與每個國家（尤其中國大陸）進行公平的貿易行為，增加出口額度，以鞏固其在亞太地區的經貿主導地位；九一一事件後，配合反恐需要，切斷恐怖組織的資金來源，以削弱恐怖份子的行動力，是此一時期在經濟上的重點措施。

從美國對亞太地區的戰略佈署與調整，可看出美國充分的運用政治、軍事、經濟等手段來維持它在亞太地區的長期利益，保持此一區域的穩定即是對美國利益的保障；中華民國位處此一區域的敏感地帶，兩岸的對峙關係著地區的安定，也牽繫著中華民國生存安全與美國利益的獲得；因此，以美國的亞太政策來檢視中華民國如何發揮對區域穩定的功能，是必需加以考慮與重視的。當美國在選擇以何種方式促使中華民國具有足夠的穩定力量時，軍備轉移或許是其中的一個選項，此舉將提供中華民國在平衡台海軍力上的有力後盾，因此中華民國應把握在國際情勢促使美國調整亞太戰略的時刻，積極對美爭取軍備轉移，以獲取足夠的防衛武力，除了有利於中華民國國防安全外，對亞太地區的和平穩定也必然有所貢獻。

## 第二節 美國的兩岸政策

美國亞太戰略上重要的一環是「與中共的擴大交往」，中共於九〇年代在政治、經濟上及整體國力的表現，使得美國無法忽視其在亞洲勢力的崛起。美國歷任總統上任之初，無論其對中共觀感如何，在與中共的一段磨合期後，最終必將正視與中共的關係，並朝向積極發展的方向前進。無論美國是為保持與中華民國非正式的友好關係，或是與中共發展正常化關係，均必須在兩岸之間保持一彈性的交往，如此才符合美國長遠的利益。中華民國在面對中共長久以來的威脅，依靠美國提供的軍備物資是維護國家安全的重要武力，而美國的兩岸政策傾向，自然關係到未來防衛力量的來源。由於政策的制訂與執政者的思維及政府部門的運作有關，因此，以下將依柯林頓政府與小布希政府的兩岸政策，來討論對中華民國在政治、軍事與經濟上的影響。

### 壹、柯林頓總統時期的兩岸政策

柯林頓總統上任初期，與中共間的關係處的並不好，對中共在軍售、經貿、人權等議題上採取對抗的態度，但在現實主義的影響之下，認清了要維護國家利益，就必須和中共建立合作關係；而對中華民國軍售問題，雖有八一七公報的限制，但自老布希售華 F-16 戰機至柯林頓出售愛國者飛彈，在其兩岸關係上造成了

一些障礙，而我們可看到隨此一問題顯示的是，美國在跟中共改善關係的同時，也以軍售中華民國的方式來制約中共對台海可能的軍事冒險。<sup>38</sup>

美國前國防部長培里在一九九五年十月於西雅圖對「中國關係委員會」(China Relations Council)發表演說，其中提到美國重新對中國大陸做出重要的評估，他把中共定位在「逐漸成爲世界上最強大的國家之一」，並認爲在亞太地區正在形成新的地緣政治秩序。而美國前國務院發言人雪莉(Christine Shelly)及前國家安全顧問雷克(Anthony Lake)在不同的場合均暗示，中共在美國的亞太戰略中有「不可或缺的重要地位」以及美國不得不承認北京將會在亞太地區扮演「更關鍵的角色」。<sup>39</sup>由這些訊息中不難發現，美國將中共放在重要的戰略位置上；在此情況下，當美國在處理兩岸事務時，其所面對問題的複雜性將會提高，在雙方利益的比較與取捨上，不利於中華民國的成分也可能增加。

## 一、政治方面：

### (一)一個中國的原則：

尼克森在一九七二年與中共簽訂「上海公報」時，即發表：美國認識到「海峽兩岸的中國人都認爲，中國只有一個，台灣是中國的一部份」的聲明，自此，爲美國爾後在兩岸政策中下了一個基本而牢不可破的原則。歷任總統均以此爲圭臬，柯林頓總統亦不例外。在基於台海分裂的事實，美國僅能承認台灣是一政治實體，而維持經貿、文化等非官方的關係。<sup>40</sup>柯林頓依據「台灣關係法」維持雙方非官方的關係，更宣示美國維持「一個中國」政策立場，並以「台灣關係法」作爲美國對華政策的核心；一九九五年至一九九六年的台海危機中，柯林頓總統依「台灣關係法」維護了台海的安全，但也重申「一個中國」的立場與原則。<sup>41</sup>在此次事件中，從危機的處理到政策的宣示，充分顯示出柯林頓政府在「一個中國」的原則下處理兩岸問題的彈性手法。

### (二)和平解決的原則：

台海兩岸問題最終以和平方式解決是美國不變的原則，在一九七二年的「上海公報」、一九七九年的「建交公報」、一九八二年的「八一七公報」中，美國均堅持兩岸問題要以和平方式解決。在美國國會通過的「台灣關係法」中強調的「美國決定和中華人民共和國建立外交關係，是基於台灣的未來會以和平方式解決之期望」(第二條 B 款 3 項)，因此「任何企圖以非和平方式來決定台灣前途之舉——包括經濟抵制及禁運在內，將被視爲對西太平洋地區和平及安定的威脅，而爲

<sup>38</sup> 郭榮光，〈美國對華政策研析〉，《共黨問題研究》，23 卷 1 期（民國 86 年 1 月），頁 132。

<sup>39</sup> 周臻，〈從美國的國家戰略利益看兩岸關係〉，《中國大陸月刊》，（民國 85 年 2 月），頁 7-8。

<sup>40</sup> 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。

<sup>41</sup> 林君成，〈從台海危機分析美國總統對華政策之演變〉，《台北師範學院學報》，31 期（民國 89 年 4 月），頁 309。

美國所嚴重關切」。<sup>42</sup>（第二條 B 款 4 項）美國循著一法三公報的明確條文，堅持兩岸問題必須和平解決的立場不變。

### （三）中國人自行解決的原則：

在美國與中共簽署的所有公報中，均提到對台灣問題的主張，即是「台灣問題是中國的內政問題」，此一基調限制了美國對台灣的政治定位權；在「上海公報」與「建交公報」中均表達了希望中國人自己和平解決台海問題，而在「八一七公報」中，美國再次重申台灣問題是中國內政問題，並「無意侵犯中國的主權與領土完整」。當年鄧小平希望美國能在兩岸統一上居於調人的角色時，就被雷根總統拒絕，<sup>43</sup>主要理由是美國避免捲入兩岸的紛爭，因為大家都知道兩岸均堅持自己的主張與立場，難有交集，這種吃力不討好的工作，對美國是毫無利益可言，因此美國的此項原則是理解的。<sup>44</sup>

### （四）戰略性模糊（strategic ambiguity）政策：

柯林頓主政期間的美國在兩岸之間始終堅持「一個中國」與「和平解決」的主張，但是對於其中的任何一方破壞了這些原則時，却從未明確的表達美國將會採取何種措施或反應；實際上，這是美國所謂的「戰略性模糊」政策，這種戰略性的模糊給予美國在處理兩岸事務時相當彈性的空間，不僅有助於美國在兩岸之間維持友好關係，也有利於亞太地區的和平穩定。<sup>45</sup>

美國的戰略性模糊政策也反應在一九九六年的台海飛彈危機中。在此一事件中，美國派遣航母戰鬥群通過台灣海峽，是美國對履行「台灣關係法」承諾的宣示，但並不代表美國對台灣安全的承諾沒有限制的。美國國務院發言人戴維斯（Glyn Davis）在對中共指稱美國在「玩火」時的回應指出：美國的利益即是證明我們是太平洋的一個強權，而我們在中共與台灣之間得到和平解決方面也有利益存在。如戴維斯所言，「台灣關係法」並不能在台灣遭受中共攻擊時，提出美國會以軍事介入的保證，防衛台灣只是美國的一個選項而已；然而在危機發生期間，美國只表示引述台灣關係對台灣安全的承諾，而不對美國將採取何種方式做出評論，這是美國在兩岸發生軍事衝突後，所做出的模糊政策。<sup>46</sup>此一政策雖然富有彈性，但也有風險存在，當任何一方對情勢評估錯誤，均可能發生意想不到的後果，對中華民國的負擔也可能甚為嚴重，因此，如何精確的估算局勢，掌握政策取向，將是模糊政策是否成功的重要關鍵。

<sup>42</sup> 王德育，〈美國柯林頓政府的對華政策〉，頁 31-32。

<sup>43</sup> Martin Lasater, *Policy in Evolution* (Boulder: Westview Press, 1989), p148.

<sup>44</sup> 王德育，〈美國柯林頓政府的對華政策〉，頁 31-37。

<sup>45</sup> Dennis Van Vranken Hickey, "America's Two-Point Policy and the Future of Taiwan," *Aisan Survey*, Vol.28 (1988), pp. 881-896.

<sup>46</sup> 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 93。

#### (五)鼓勵兩岸加強對話：

在美國與中共交往並發展「建設性伙伴關係」的場合中，柯林頓政府公開的鼓勵兩岸早日恢復會談，在一九九七年江澤民訪問美國的聯合記者會上，柯林頓總統對兩岸何時恢復會談，表達了「早談比晚談好」的意圖，並表示美國對兩岸會談的方向不會預設任何前提。<sup>47</sup>這與以前美國對兩岸雙方強調的要以和平的方式解決的說法有著更為積極的態度，不但希望兩岸恢復會談，更希望能早日展開雙方的接觸，由對話來開展兩岸間的新局面。

#### (六)三不政策的影響：

柯林頓總統於一九九八年六月訪問中國大陸，在上海發表美國對台的「三不政策」，也就是「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」，此一聲明對中華民國造成了一陣不小的震撼，雖然相同的話語在一九九七年江澤民訪問華府後，曾由美國國務院發言人魯賓（James P. Rubin）口中說出，<sup>48</sup>但此次卻是美國長久以來首次由總統口中宣布，自是意義不同。首先，三不政策明確的說明了美國對華政策的立場，這與一個中國政策的模糊性有明顯的差異，明白的分辨出美國對台灣的立場與定位。第二是美國與中共的交往日益加深，符合美國的長期利益，但相對中華民國而言，美國是否會因此而在兩岸關係問題上而偏向中共的一方，將直接對中華民國的利益造成衝擊。<sup>49</sup>第三是更為壓縮了中華民國在國際社會的空間，美國居國際社會領導地位，其一言一行皆具有指標性，中華民國在國際間本來就遭到中共的打壓，美國對三不政策的宣示，對中華民國外交勢將有所影響。

### 二、軍事方面：

#### (一)保持兩岸軍力平衡：

美國對華軍售是依據「八一七公報」與「台灣關係法」的相關條文來執行，美國提供中華民國的軍備均屬自衛性武器，除非中華民國遭受重大衝擊，美國才有可能修改對華軍售政策。此外，在台海兩岸軍力發生嚴重失衡時，美國依雙方同類型武器性能的差異，提供中華民國同性能的武器裝備，以保持兩岸在該項裝備上的軍力平衡。

#### (二)對軍售的模糊政策：

依據「台灣關係法」，美國可提供中華民國「防禦性武器」，在中共不斷與美國談判後，雙方所簽訂的「八一七公報」中，對於美國對華軍售政策的限制為：質與量均不超過美中（共）建交以來的水準，美國並逐步減少對華武器的銷售。

<sup>47</sup> 丁樹範，〈一九九六年三月以後美國、台灣與中共關係的發展〉，《中國大陸研究》，41卷12期（民國87年12月），頁79。

<sup>48</sup> 《星島日報》，1998年7月5日，版A7、《中國時報》，民國87年6月29日，版1。

<sup>49</sup> 吳玲君，〈從美國的三不分析台北對華府的外交策略〉，《問題與研究》，第38卷4期（民國88年4月），頁3。

但是後來的美國政府官員在此一問題的解釋又有了不同的說法，美國總統雷根就曾表示，美國仍會遵守「台灣關係法」，幫助中華民國維持防衛能力，他並將軍售與和平解決的問題掛鉤，同時在軍售的金額、公報中未提及的科技轉移問題、降低軍售無時間表等問題上做了寬鬆的解釋，以繼續執行對華軍售。<sup>50</sup>美國政府一方面應允中共在對華軍售上的限制，另一方面又強調遵守台灣關係法對華提供武器，此一模糊的軍售立場一直延續至今而尚未改變。

### （三）對中華民國安全的維護：

前述美國的三不政策對中華民國在政治、外交上造成一定程度的影響，但在維護中華民國的安全與提供軍備方面的承諾則無太大變化。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。美國國防部在一九九八年出版的東亞安全戰略報告書中指出，「有限軍售台灣，對於維持台海安全穩定和營造有利增進兩岸關係的氣氛有所貢獻」<sup>51</sup>，報告並指出，美國是根據台灣關係法，對華出售防衛性武器，使中華民國保有自衛能力，對區域安定有所助益。

前美國在台協會理事長卜睿哲（Richard Bush）在一九九八年的一場有關「台灣關係法」研討會上表示：在柯林頓訪問中共後的二十年，台灣關係法仍是美國在安全議題上的指導原則：<sup>52</sup>

美國希望台灣的未來經由和平來解決。

中共對台灣的敵對行動將被視為對西太平洋地區和平安全的威脅，並將引起美國的嚴重關切。

美國將維持抵抗此一敵對行動的能力。

對於台灣安全與美國利益所受到的威脅，美國總統與國會諮詢，並採取適當行動來回應。

美國將提供台灣防衛性武器，使台灣有能力自我防衛。

由以上看來，美國的三不政策對中華民國的軍事安全上並無顯著改變，而美國不斷以「台灣關係法」中的條文來重申對華安全的重視，這也表示了美國仍然延續其一貫的主張，保持台海穩定是有利美國在亞太地區的利益。

有關中共在美國對華軍備轉移的反應方面，向來是持積極反對的態度。尤其在美國宣佈售華 F-16 戰機期間，中共表達了最強烈的抗議與憤怒，但有趣的是中

<sup>50</sup> 王德育，〈美國柯林頓政府的對華政策〉，頁 35。

<sup>51</sup> See *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Defense Link, Nov, 23, 1998; <http://www.defenselink.mil/pubs/east98/>.

<sup>52</sup> Richard C. Bush, "U.S. Policy Regarding Taiwan," speech made at a conference on "The Taiwan Relations Act: The First 20 Years," held at Arizona State University, September 15, 1998.



共在言詞上大肆抨擊，而實際作為卻相當節制<sup>53</sup>。中共對美國對華軍售政策雖有不滿，但並無太激烈的行動，這或許是中共認識到這是美國的一貫政策，也可能是中共高度依賴美國的市場與科技以利其現代化的政策，如為對華軍售而與美國決裂，中共可能會得不償失。<sup>54</sup>但美國為持續與中共發展關係，不可能完全忽視中共的態度與反應，進而在對華軍售上產生一定程度的影響。

### 三、經濟方面：

#### (一)協助中華民國加入非官方性國際組織：

中華民國於一九九一年在美國的協助下，以「經濟體」方式加入了亞太經濟合作會議（APEC），並欲以在美國的支持下申請加入其他非官方性質的國際合作組織。柯林頓政府在一九九四年檢討美國對華政策，並決定提升雙方之間關係；對中華民國而言，為了能在非官方的情況下更加緊密在政治以外的對美關係，除了表現在人權、環保及消費者權益的重視外，在對外商品的採購上，也以美國為優先對象，並不斷強調軍售與科技轉移不僅有利美國商機的增加，也將在中華民國面對中共談判時建立有利的條件。<sup>55</sup>

#### (二)支持兩岸加入「世界貿易組織」：

美國支持中共全面加入地區安全與經濟合作的新架構，包括加入「世界貿易組織」（World Trade Organization WTO），以促使中共對降低關稅、開放市場、落實智慧財產權等問題能得以解決；美國也認為中共加入亞太經合會後降低關稅，有助於在邁向二〇二〇年之前，達成亞太地區開放與公平貿易的有利條件。<sup>56</sup>相對的，美國也支持中華民國對經濟開放的政策，為進入「世界貿易組織」而準備，對中華民國計畫發展成為亞太營運中心的想法表示贊同。<sup>57</sup>美國對於兩岸雙方在經濟議題上的要求與期待是相同的，台海兩岸在經濟上的成長與繁榮除了直接的增加此一區域的經濟獲利外，間接的有助於區域的和平安定，也是緩和兩岸緊張，和平解決台海問題的前奏，是具備了多重效益的作法。

#### (三)重視與中華民國的經貿往來：

美國在亞太地區所獲得的經濟利益，依照美國財政部顯示，一九九二年包括中共、台灣、香港、日本、韓國及東南亞在內的地區對外貿易總額為 1120 億美元，而同時期對西歐貿易總額則為 950 億美元，<sup>58</sup>足足差了 170 億美元。依一九九六年

<sup>53</sup> 蔡瑋，〈由 F-16 軍售案看當前美國-台灣-中共三角關係〉，《美國月刊》，第 7 卷 11 期（民國 81 年 11 月），頁 27。

<sup>54</sup> 王德育，〈美國對華軍售政策〉，《美歐月刊》，11 卷 3 期（民國 85 年 3 月），頁 48。

<sup>55</sup> 吳玲君，〈從美國的三不分析台北對華府的外交策略〉，頁 6。

<sup>56</sup> Warren Christopher, "American Interests and the U.S.-Relationship," Address by U.S. Secretary of State Warren Christopher to the Asia Society, the Council on Foreign Relations and the National Committee on U.S.-China Relations, New York, May 17, 1996. p. 4.

<sup>57</sup> 《中國時報》，民國 84 年 12 月 14 日，版 3。

<sup>58</sup> 蘇紫雲，〈美國亞太戰略的現況與展望〉，《問題與研究》，第 34 卷 7 期（民國 84 年 7 月），頁 24。

我國經建會資料顯示，中華民國有一半以上的外匯存底是存在美國銀行內，<sup>59</sup>中美雙方在金融方面緊密的往來，使美國重視與中華民國的經濟利益。然而由於中華民國近年來在對美貿易往來上始終是保持對美順差，此一現象引起美方關切，而要求中華民國開放市場、自動設限、調整匯率等措施以達雙方在貿易上的公平。美國與中華民國貿易情況（請參閱表 3-2）。

中華民國位於大陸東南沿海，台灣海峽的安定對亞太地區的繁榮與穩定息息相關，相對於台海的穩定，不僅關係美國與中華民國的經濟利益，也與美國在亞太地區的經貿利益有著緊密而重要的關聯，這也是美國為何始終維持台海兩岸和平穩定原則的原因之一。

表 3-2

1993 至 2002 年美國對中華民國貿易情況表 單位：百萬美元

年 度	輸 出	輸 入	順 逆 差
1993	16250	25105	-8855
1994	17078	26711	-9633
1995	19295	28975	-9680
1996	18413	29911	-11698
1997	20366	32629	-12263
1998	18165	33125	-14960
1999	19131	35204	-16073
2000	24380	40514	-16134
2001	18152	33391	-15293
2002	18394	32199	-13805

資料來源：周煦，〈美國加強對台海兩岸經貿交往之分析〉，收錄《亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展》頁 37；<http://www.ita.doc.gov/td/industry/otea/usfth/taiwan.e-i>；  
[http://www.ita.doc.gov/td/industry/otea/trade\\_perspective/CountryXQ203.pdf](http://www.ita.doc.gov/td/industry/otea/trade_perspective/CountryXQ203.pdf)

## 貳、小布希總統時期的兩岸政策

小布希總統在上任之初的兩岸政策大體來說，是維持了美國長久以來的一貫立場，包括柯林頓總統時代所謂兩岸關係三支柱論的政策，也就是「一個中國原則，鼓勵兩岸對話，兩岸問題必須透過和平方式解決」。對於兩岸雙方的態度，小布希總統也於柯林頓有不同的差異存在。首先對於中共的看法，柯林頓與小布希都認為美中（共）之間應該建立建設性的雙邊關係，柯林頓視中共為「戰略伙伴」並進行「戰略對話」，小布希則視中共為「競爭者及區域內潛在的對手」。<sup>60</sup>由於小

<sup>59</sup> 《聯合報》，民國 85 年 4 月 3 日，版 3。

<sup>60</sup> 美國前國務卿鮑爾在 2001 年 1 月 18 日參院外交委員會認命聽證會證詞，見《中國時報》，民國 90 年 1 月 19 日，版 11。

布希政府對中共不友善的態度，使得美中（共）之間在柯林頓時代的緊密關係有了變化。其次，在對華政策方面，布希以其競選時之承諾，對中華民國給予安全上更大的保障，在他上任不久，即批准同意售予中華民國大批高性能武器裝備，並對媒體表示將「盡其所能的協防台灣」，由此可看出小布希調整了過去柯林頓在兩岸事務上傾向中共的作法，<sup>61</sup>轉而恢復到過去對中共採取保守的政策，對中華民國則加強彼此間非官方的關係。

九一一事件使得全球情勢起了大的變化，美國主導的反恐戰爭很快的展開，同時以反恐名義實施外交串連，希望能建立全球反恐聯盟，打擊以賓拉登為首的恐怖主義，當然也包括亞洲重要的大國中共在內，而此一事件也提供了美國與中共間修補雙方關係的契機。美國以反恐之名經由阿富汗戰爭進入中亞，對中共來說如芒刺在背，但仍對美國採合作善意的態度共同反恐，並培養兩國之間的良好關係，同時在其他議題上亦多配合美國的態度而表現出合作與成熟的作法，使得美國感到中共的善意，雙方的關係似乎有了明顯的改善，此一現象的改變未來勢必遷動美國在兩岸政策上的調整，對中華民國的影響也值得觀察。

由於小布希的兩岸政策與歷任總統的方向基本上均無太大之改變，因此，以下將自小布希上任至二〇〇二年的二年期間，在其兩岸政策較為重要的部份做一重點的敘述：

一、政治方面：

(一)延續「一個中國政策」：

小布希總統與歷任美國總統維持一樣的原則，即「支持一中政策，兩岸問題和平解決」；其中稍有差異的是，國務卿鮑爾（Colin Powell）在參議院同意提名的聽證會中曾表示：美國長久以來的觀點，就是認知到「只有一個中國」，由此觀點來看，台灣是中國的一部份，中華人民共和國和台灣如何在「台灣是中國的一部份」觀點下解決歧見，在不使用武力情況下，得由兩岸自行決定；同時，鮑爾表示美國期待並要求一個「能讓台海兩岸人民均能接受的方式和平解決」。<sup>62</sup>這與前任柯林頓政府晚期所說的「解決台灣前途應由台灣人民同意」的主張上似乎有所差異。

(二)對兩岸重新定位：

小布希在競選時曾表示，對於中共這個大國的地位應予尊重，美國不會威脅中共，但亦不會讓中共不受限制的為所欲為；<sup>63</sup>小布希視中共為「競爭對手」（strategic competitor）而非「戰略伙伴」（strategic partner），對於台灣則會「信守對台灣人民的承諾」，美國不會否認一個中國，但仍然會協助台灣自行防衛；小布

<sup>61</sup> 邵宗海，〈美國對台軍售政策對兩岸關係的影響〉，《中山人文社會科學期刊》，9卷1期（民國90年6月），頁2。

<sup>62</sup> 葛健生，〈美國在兩岸復談中所扮演的角色〉，《共黨問題研究》，27卷11期（民國90年11月），頁7。

<sup>63</sup> 《中國時報》，民國88年11月21日，版1。

希對「台灣安全強化法案」與將台灣納入戰區飛彈防禦系統（TMD）是表示支持的，並強調萬一中共對台發動攻擊，美國將會根據台灣關係法協防台灣。<sup>64</sup>而實際上小布希在上任之初，也確實對中共定位為「競爭對手」，對台灣則更加重視並售予大批防衛武器。

#### （三）對兩岸雙方的態度：

小布希對台海政策上明確的表示反對中共以武力解決台灣問題，美國對中共的任何對台武力行動都將作出強烈反應，而對台灣則反對任何突破現狀的冒險行動，更表示如果台灣的行動損害美國利益時，不要認為美國一定會援助台灣。但在政策的執行面上，美國卻保持一定的模糊性，例如在對中共若以武力解決台灣問題時，對美國如何干預不作任何的表述；也不會明確承諾對台實施軍事保護；在台獨問題上，採取不支持、不壓抑的態度；對兩岸之間鼓勵對話，但卻不鼓勵和解。<sup>65</sup>美國在處理可能影響兩岸間和平穩定的議題上，採取即明確又模糊的策略，對美國而言具有彈性處理的空間，對兩岸而言則必需審慎評估並自我克制，以避免因政策失誤而造成不良的後果。

#### （四）對中共關係的改善：

小布希政府初期對中共的評估中，認為中共並非安於現狀，以其實力與未來發展潛力，足以影響亞太地區的政治環境與權力平衡，亦將成為美國未來的對手；因此，小布希認為中共是美國的競爭者，不是「戰略伙伴」，與他打交道時不能存有幻想；國務卿鮑爾在參議院外交委員會的證詞中強調，中共並非美國的「戰略伙伴」，也非不可避免或仇恨難解的敵人，而是美國的競爭者及有潛力的區域強權。<sup>66</sup>美國對中共關係的定位，使得雙方在初期產生緊張的氣氛。

九一一事件後，美中（共）關係因反恐上的合作而出現暫時性改善，小布希在二〇〇一年十月及二〇〇二年二月，半年之內密集訪問中共二次，這是美中（共）關係史上前所未有的，雙方關係也大幅提升。美國將恐怖主義視為首要敵人，反恐成為美國首要的國家安全目標，而中共在躍居世界大國後，在國際事務中佔有越來越重要的地位與影響，在美國執行反恐戰爭中的複雜性與長期性而言，布希政府必需重視與中共的合作，二〇〇二年十月的布江會中，小布希表示希望兩國能建立強而有力的友好關係，<sup>67</sup>以便在未來的反恐行動能順利推展並獲得中共的合作與協助。

---

<sup>64</sup> 《中央日報》，民國 89 年 9 月 16 日，版 4。

<sup>65</sup> 中共研究社論，〈美中台相互牽動下面臨轉折的兩岸關係〉，《中共研究》，35 卷 8 期（民國 90 年 8 月），頁 19。

<sup>66</sup> 吳安家，〈論小布希政府的對華政策〉，《遠景季刊》，3 卷 3 期（民國 91 年 7 月），頁 143-144。

<sup>67</sup> 郭震遠，〈2002 年的中美關係與海峽兩岸關係〉，《台灣研究》，2003 年 1 期（2003 年 3 月），頁 80-81。

## 二、軍事方面：

### (一)加強中華民國的防衛能力：

「華美軍售會議」是中美關係發展的另一項重要指標。小布希上任之初，即在二〇〇一年四月一日，發生了美國與中共在南海上空軍機擦撞事件，中共以堅決的態度要求美國道歉，雙方談判結果，美國最後以致歉換回機組組員；就在當月廿三日，華美會議在華盛頓召開，美國出乎意料的同意售華大批高額的軍備武器包括四艘紀德級驅逐艦、八艘柴電動力潛艦、十二架 P-3C 反潛機、MH-53E 掃雷直昇機、AAV7A1 兩棲登陸車、潛／艦射魚叉飛彈、MK-48 MODE4 魚雷、M-109A6 自走砲、車載刺針地對空飛彈等，並提供「愛國者三型」防禦飛彈系統技術簡報資料，這是自美出售 F-16 戰機以來最大的筆軍售交易；此一會議結果，顯示小布希總統在軍機擦撞事件後，更加強化中共在台海的擴張的預防措施，並加強對中華民國防禦的決心；同時美國亦宣稱將不計一切代價協助台灣自我防衛，並將華美會議由例行性年度會議改為視台灣安全需要而召開。這些現象可解釋為美國在大戰略上的轉變，是由北京而轉向台北傾斜，而台灣在美國的戰略天秤上的地位也更形重要。<sup>68</sup>

### (二)保持兩岸軍力平衡：

這也是延續了以往的政策，但在小布希的兩岸政策中，要比柯林頓時期對中華民國的軍事關係來的更為緊密。在小布希上台後明顯強化了中美之間的軍事安全關係，其中包括逐步建立制度化、機制化的中美軍事聯繫體制，並希望台灣加入戰區飛彈防禦系統；另外增加對中華民國的武器輸出，由過去提供防衛性武器轉向逐漸增加攻擊性武器；在防止台海衝突的軍事準備上，美國在以美日安保體制為核心的亞太軍事同盟關係下，強化此一區域的軍事力量，而美國官員也曾多次表示，美太平洋艦隊的基本使命就是防止台海發生戰爭。<sup>69</sup>布希政府在保持兩岸軍事平衡的作法上顯得更為務實與全面，使中華民國在面臨安全威脅時也更具自我防衛的能力。

### (三)對台海安全的新詮釋：

美國在九一一事件後出爐的「四年期國防總檢報告」中顯示，美軍部隊仍將維持在兩個戰區遂行主要作戰的能力，並指出將包括台灣在內的東亞沿岸定義為美國重要利益地區，美國將排除此一地區內敵對國家對此區域的宰制行為。<sup>70</sup>若以此推論，如台海發生衝突即是危及美國重要的利益地區，美國雖未明白的將中共列為敵對國家，但雙方未來的競爭態勢在所難免，因此，台海衝突的發生將可能導致美國介入，結果可能有利衝突的平息，但絕非美國所樂意，所以衝突的預防亦將是美國所重視的。維持台海現況是美國在亞太的根本利益，而台海安全與美

<sup>68</sup> 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 75。

<sup>69</sup> 中共研究社論，〈美中台相互牽動下面臨轉折的兩岸關係〉，頁 19。

<sup>70</sup> 美國國防部，〈2001 年美國四年期國防總檢報告〉，頁 3；「東亞沿岸」係指從日本南部到澳洲，以至於孟加拉灣一帶的區域。

國利益的聯結，也有助於此一區域的穩定。

中共對於小布希總統就任後的首次對華軍備轉移案，提出了強烈的批評與抗議，中共副總理錢其琛曾警告美國，若售台過於敏感性的武器(如神盾驅逐艦等)，則北京與華府將出現「非常嚴重」的局面，且將會增加台海發生衝突的機會，錢其琛甚至表示不排除對台動武的可能性。<sup>71</sup>而美國至今尚未允許對中華民國出售神盾級驅逐艦一案，雖無直接證據顯示與中共有關，但從中共對該型艦強烈的反應中，不難察覺中共的態度對美國對華軍售決策仍有其不可忽視的影響力。

### 三、經濟方面：

#### (一)對兩岸加入國際組織的政策：

美國政府基本上支持兩岸加入世界貿易組織(WTO)，但支持理由各有不同；在二〇〇一年美國認為中華民國是世界第十三大經濟體，也是美國最大的貿易伙伴之一，中華民國有如一個經濟上的發電廠(power-house)，如果加入世貿組織不但使自己本身、美國及其他多邊貿易體系的成員受惠，也有助於促進亞太經濟體的力量。而中共的入會將有助其經濟發展、市場開放、社會法治化，間接影響政經體制改變，進而使中共接受國際規範，並促使中國大陸民主自由，這些均是符合小布希政府以經貿因素來影響中共朝向自由民主方向前進的目標。<sup>72</sup>

#### (二)鼓勵兩岸經貿交流：

美國對中華民國放寬對大陸的經貿投資政策表示歡迎，並認為此舉完全符合兩岸利益，兩岸在短期內雖不易重啟談判之門，但政治不應為兩岸經貿交流造成阻礙，兩岸應由經貿上的交流而使緊張的局勢趨於緩和，另外強調中華民國應以更積極的態度與大陸展開交流，而美國一貫的立場是不充當兩岸談判的調人。<sup>73</sup>美國不願捲入兩岸紛爭中，但希望透過經貿交流，使雙方在政治之外，多一項互動的機會。

就整體而言，柯林頓與小布希總統的兩岸政策基本上循著一法三公報的框架進行，自一九七九年美國與中共建交開始，美國在兩岸間即奉行「一個中國」的政策，以此為基礎的模式在台海兩岸已運作了廿餘年，經歷數任總統，至今也尚未偏離此一原則。無論柯林頓與小布希總統在上台之初對中共的觀感如何，在經過一段磨合期後，仍回歸於傳統的基調上，尤其在九一一事件後，小布希對中共的態度有了明顯的轉變，這更使人相信在美國未改變對此區域的整體戰略與國家利益之前，對處理兩岸事務的傳統政策是不會改變的。比較柯、布二人在兩岸政策上的共同作法是：政治上延續一個中國政策、和平解決兩岸問題、中國人自行

<sup>71</sup> 《聯合報》，民國 90 年 4 月 25 日，版 10。

<sup>72</sup> 吳安家，〈論小布希政府的對華政策〉，頁 153-154。

<sup>73</sup> 美在台協會台北辦事處處長薄瑞光於 2001 年 8 月 28 日在台北美國商會演講，摘錄於 <http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-08-29-01-5.htm>。

解決的原則，態度上與中共交往並改善關係，同時鼓勵兩岸加強對話。軍事上繼續維持對華軍售，以保持兩岸軍力平衡，並盡力避免台海衝突以維持兩岸間的穩定。經濟上支持兩岸加入「世界貿易組織」並協助中華民國加入非官方性國際性組織。殊值一提的是，對照小布希總統在上任之初對中共負面的態度與定位，在九一一事件後卻演變成十餘年來美中（共）關係最好的時期，<sup>74</sup>此一現象又再次證明現實主義下的國家利益才是美國永不改變的戰略目標。

維持台海安定是美國兩岸政策中的主要議題，因此，防止任何有關可能挑起台海衝突的因素都必需加以防範，諸如保持兩岸軍力平衡，防止「台獨」議題擴張，將中華民國納入戰區飛彈防禦系統等作法，其中有政治面的考量，也有軍事上的措施。曾有專家學者對台海發生衝突，美國是否會出兵協助的問題進行研討，結果多持否定的態度；而另一個維持兩岸軍力平衡，嚇阻中共動武的方式即是使中華民國擁有足夠的防禦武器。觀察美國近年來對華的軍備轉移，幾乎任何大小售案均會受到中共的阻撓，軍售結果常會因為美方顧及中共的反應或不願影響美中（共）關係而有所調整。美國在兩岸關係上的取向，是影響中華民國軍備獲得的主要因素，如果中華民國能早期掌握情況，正確判斷美國兩岸政策的意向，則可針對狀況提早因應，或把握機會爭取更為需要的軍事裝備。

### 第三節 美國國內因素

美國對中華民國在軍備轉移的過程中，除兩岸政策與戰略因素的考量外，就美國內部而言，因事關政府政策與國會立場，同時可能牽涉國防工業的興衰與利益團體的企圖，因此亦需重視國內在軍備轉移政策上所帶來的相關反應。美國行政部門依國際情勢與國家戰略擬定並執行一切對外政策，軍備轉移也是其中的一項。國會與行政部門的立場是否一致，關係著軍備轉移是否成功，而軍工複合體與遊說團體對國會與政府部門的壓力與效力，也與軍備轉移有著密切的關係，這些因素間互有牽動，對軍備轉移造成不可忽視的關連因素。

#### 壹、國會與政府行政部門

美國政府的組成包括立法、司法、行政三大體系，立法部門是以「國會」為美國聯邦政府的立法機關，聯邦以下（地方）則以州（含）以下政治實體的立法機關。行政部門則是以總統為首領導下的聯邦行政機構，負責執行國內政務與對外事務；國會是美國重要的政治體制之一，反映著美國人民的意向與期盼。但是國會並非一個統一機構，它是由參議院與眾議院組成，前者代表各州，不論大小均選二名參議員，後者代表全國選民，每十年按人口多寡劃分選區，共計四百三十五位眾議員。<sup>75</sup>兩院在權力和機構方面都具有各不相同的特點，二院制的設計在

<sup>74</sup> 郭震遠，〈2002年的中美關係與海峽兩岸關係〉，頁80-81。

<sup>75</sup> 王國璋，〈當代美國政治論衡〉，（台北：三民，民國82年10月），頁57。

於相互的制約與平衡，使權力相對分散，避免造成專制。美國憲法對國會兩院的權力有明確的律定與限制，立法權是國會權力的主體，其權力的指標即在院會上對提案的討論與表決；大部份議案的提出實際上並非議員本人，而是來自於政府的行政機構（總統或是其他行政部門）以及各種各樣的院外活動集團，議員們只不過是擔任代言人的作用。此現象雖然受到部份人士的批判，但由於現代社會快速發展，議案處理的難度及複雜的程度上升，時限節奏與問題的專業性增加，這些因素均使得只有直接處理問題的行政部門或與這些問題涉及的利益團體，才能對問題有直接與深入的瞭解，這些是議員們所無法作到的。<sup>76</sup>因此上述的現象才會出現，而這也增加了行政部門在操作提案的利己性，當然，最後還是要依表決的結果來決定議案的過關與否。

美國國會與行政部門在軍備轉移方面的議題各有其不同的職責與限制，由於國會與行政部門間的處理程序極為繁複，僅就程序上較為重要的部份作以下簡約的概述：

#### 一、國會方面：

美國國會對於美國軍備的輸出，均會針對銷售過程要求行政部門提出完整的報告，包括定期與年度報告，此外，國會為了要掌握軍備轉移的決定權，要求行政部門在軍備出售前要先咨會國會，俾使國會有機會阻止軍售案的成立。美國國會於一九六八年通過「武器輸出管制法」(Arms Export Control Act)，一九七六年更名為「國際安全援助暨武器輸出管制法」(International Security Assistance and Arms Export Control Act)；依上述規定，美國總統對主要武器的銷售，應事前咨會國會，而國會在收到行政部門的咨會後，若不同意該軍售案，則得通過共同決議案以阻止行政部門出售該項武器，通過的共同決議是不需經過總統簽署的，因此只要國會兩院過半數通過決議反對，國會即可阻止軍售案，不過行政部門大都會在事先試探國會反應，如發現難獲國會同意時，則不會再做正式提案。<sup>77</sup>

#### 二、行政部門：

行政部門在執行軍備轉移時過程極為複雜，參與單位很多，卡特政府時期所設立的「武器出口管制會議」(Arms Export Control Board)，包括單位有國務院、國防部、中央情報局、國家安全會議、預算管理局、財政部、商務部、參謀首長聯席會議、軍備管制暨裁軍署、國際開發署等多個單位。而實際上總統、國務院及國防部才是軍售決策的關鍵，國務院主要負責政治層面的考量，國防部負一般運作與軍事技術評估任務；有時低階官僚體系所作的評估，可能推動主要政策，使得上層決策者不得不依評估結果來處理。<sup>78</sup>軍備轉移政策與執行的決策權及主動

<sup>76</sup> 唐士其，《美國政府與政治》，(台北：揚智，民國 87 年 10 月)，頁 87-103。

<sup>77</sup> 林岩哲節譯，〈美國國會與軍售〉，《美國月刊》，2 卷 5 期（民國 76 年 9 月），頁 105-108；節譯自“Arms and the Congress,” *Defense and Foreign Affairs*, April, 1986, pp.14-15。

<sup>78</sup> Alexander M. Haig, Jr. *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy* (New York: Mac Millan, 1984), pp. 167-193。



權是操諸於行政部門的，國會所享有的僅是消極的反對權，國會不能以立法方式來推動某項軍備轉移，頂多只能由議員進行協調或遊說，或是以聯名方式向總統表達某種共同的願望。<sup>79</sup>因此國會議員在此一議題上是屬被動且無所發揮的，故而使得行政部門在軍備轉移政策中具有主動操作的優勢。

中華民國政府自一九四九年播遷來台後，國家的生存發展方向、國家安全的維護保障及外交關係的構建均與美國的行政部門與國會產生密切的關係。美國政府決定對中華民國實行的任何重大的政策前，均需經過行政部門與國會的溝通與協調，而部份的國會議員在中華民國遭遇某些困難時刻，也會主動提出友好提案，當然，不同立場的黨派或議員也會提出不利於中華民國的議案或是否定的態度。因此，美國府會之間對華政策的決策過程中，就可能出現幾個現象，第一是當美國府會的對華政策趨於一致時，政策執行較為順暢，對中華民國的安全保障也較為有利；第二是府會之間議見不合時，彼此之間互有勝負，但行政部門較易佔上風，但如果中華民國介入過深，反而常會造成行政部門的反感；第三是外交方面，行政部門常常掌握主動權，國會常處於被動，故對行政部門的決定常會有無力感；第四是國會對行政部門決定有利中華民國的案件，通常只能樂觀其成。<sup>80</sup>中華民國雖然與美國中斷了正式的外交關係，但仍一直視美國為友好的邦盟，因此對美國政府與國會仍然保持良好的關係，其中亦未因政府的更迭而有所改變，保持此一友好關係對中華民國的安定是有利的。

## 貳、軍事工業複合體 (Military-Industrial Complex, MIC)

「軍事工業複合體」(以下簡稱軍工複合體)一詞的首次出現，是一九六一年美國前總統艾森豪(Dwight D. Eisenhower)在其告別演說中，警告大家要注意「軍工複合體」的影響，而使此一名詞受到矚目。軍工複合體的形成，是因為西方國家(尤其美國)的國防工業均為民營，會因為軍方採購武器的多少而影響其枯榮，所以有不少人認為，為了維持經濟景氣，即使是在平時，亦應維持高額的國防預算，使軍事與工業二者形成密不可分的綜合體。<sup>81</sup>換言之，也是一種「龐大軍事體制與國防工業的連結」，形成一種結合體(Complex)，其不當的影響力，將會對美國所依賴的民主政治產生危害。<sup>82</sup>因此，艾森豪才會有所憂慮，而事實證明此一軍工複合體在政府的運行中的確產生作用，甚而影響國際政治的發展。

由於軍工複合體對美國的社會經濟及現實生活層面反應出明顯的影響，在六

<sup>79</sup> 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73年11月)，頁58-59。

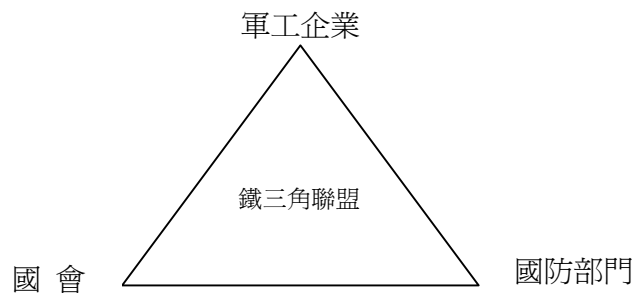
<sup>80</sup> 陳一新，〈從美國府會權力政治看我國對美政策〉，收錄《亞太合會後布希政府對華政策與岸關係發展》，汪毓璋主編(台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，民國90年12月)，頁58。

<sup>81</sup> 丁連財，《國際關係暨國際組織類－現代用語導讀》，(台北：書泉，民國85年3月)，頁01-24。

<sup>82</sup> Dwight D. Eisenhower, *Farewell to the Nation*, see Appendix A in Seymour Melman, *Pentagon Capitalism*, (New York: Mc Graw-Hill Co., 1970), p.237.

0 及七 0 年代引起熱烈的討論與研究；直至今日，美國軍工複合體的觀念不但為美國社會所接受，<sup>83</sup>同時也不再強調其負面影響，反而將軍工複合體的研究列為分析軍備轉移、文武關係、國防經濟等領域的一個重要途徑。<sup>84</sup>軍工複合體的組成份子為軍事體制與軍備工業，在後來的研究與運用上，則擴大範圍指政府與軍備工業之關係，政府是指軍事部門與國會部份，學者將三者之間的政治、經濟利益結構稱為「鐵三角」聯盟（The Iron Triangle 如圖 3-1）。<sup>85</sup>美國自九 0 年代至今，因為政府與國會基於國防工業的發展，對國防部及各軍種的需求、國家安全與科技獲得乃至利益團體等因素的考量，是軍工複合體更能為美國政府所接受的原因。

圖 3-1 軍事工業複合體



資料來源：作者自繪

美國軍工複合體不僅對其國內的經濟、國防等層面影響深遠，在對外事務上也因軍備轉移而具有特殊意義。五 0 代至冷戰期間，美國曾以無償軍援對盟國進行援助或爭取第三世界國家對抗共產集團，冷戰後由於軍備需求與國防經費的銳減，因而必需以對外輸出來維持軍火工業的生存，在對外事務中也為美國在國際政治、軍事戰略及經濟發展方面發揮了一定的功效：

一、政治上表達對盟國的支持：

在冷戰期間，美國利用軍備轉移將武器輸出至蘇聯週邊的盟國，或是東歐及亞洲共產集團附近的友邦，其目的就是要嚇阻共產國家的擴張，這也是美國前國防部長賴德（Melvin Laird）所謂的「前進防衛」（forward defense）的觀念。<sup>86</sup>冷

<sup>83</sup> Olav Wichén, “Modernization through Military Industry: The creation of a Military-Industrial System in Norway 1960-75”, in Gleditsch et al. (ed) *Arms Races: Technological and Political Dynamics* (Berkeley: Sage Publications, 1990), p. 150.

<sup>84</sup> Gleditsch et al. (ed) *Arms Races: Technological and Political Dynamics* (London Berkeley: Sage Publications, 1990), p. 2.

<sup>85</sup> Gordon Adams, *The Iron Triangle: The Politics of Military Contracting* (New York: Council on Economic Priorities, 1981), p. 55.

<sup>86</sup> David J. Louscher, “The Rise of Military Sales As A U.S. Foreign Assistance Instrument,” *Orbis*, XX(Winter,1977), p. 954.

戰後雖然結束了東西對抗的局面，但取而代之的是地區性的衝突增加，無論是中東問題的複雜化、中共在亞洲勢力的崛起、北韓問題的不穩定性等等，使得週邊相關國家仍然有防禦武力的需求，美國對上述等國家大部份是具有態度與立場上的對立，換言之，對包括中華民國在內的週邊國家提供軍備，亦具有傳達對盟國的支持態度與立場。

## 二、軍事上促成區域勢力的平衡：

爲了避免區域內因軍事力量差異太大而引起軍事衝突，美國運用軍備轉移作爲平衡區域勢力的工具，如中東地區的沙烏地阿拉伯與以色列，東亞的中華民國與中共，南亞的印度與巴基斯坦等。<sup>87</sup>另外爲了爭取第三世界國家中的親美政權，美國不僅迅速而且大量的提供武器裝備以穩定該政權，或幫助親美的在野政黨順利取得執政權，增加美國在該地區的勢力。而美國對中華民國實施的軍備轉移，也使台海區域得以維持長時期的和平安定。

## 三、經濟上平衡國際收支與沖銷（Offsets）：

由於中東石油國家在七〇年代因爲石油漲價而影響與美國的國際收支平衡，因此，美國藉著對中東國家的武器銷售，以每年平均高達一百二十億至一百四十億美元的銷售額，迅速的回收石油美元。<sup>88</sup>但在冷戰後，美國武器外銷金額仍然高居不下，另一方面國內武器訂單又逐漸減少，爲了維持美國的軍火工業不影響國內經濟，外銷武器將是美國保持經濟水平的重要方式。

沖銷是指武器交易的條件採自由放任態度，讓輸出商與輸入國政府決定一切，此時輸入國政府便會要一些回饋，稱爲沖銷；沖銷分爲直接沖銷（Direct offset）與間接沖銷（Indirect offset），直接沖銷是指輸入國要求軍火商將軍火生產技術轉移、所購武器的一部份裝備或配件由輸入國生產；間接沖銷即要求軍火輸出國進口一些輸入國的產品。<sup>89</sup>美國與中華民國間有兩個沖銷的案例，一九九二年美國出售一百五十架 F-16 戰機予中華民國時，立法院要求美國洛克希德（Lockheed）公司轉移有關 F-16 技術並在台灣生產部份零件，一九九三年七月該公司與台灣簽訂「工業合作方案」（Industrial Cooperation Agreement），台灣生產部份配件並設立 F-16 維護中心，此一直接沖銷案中，該公司回饋中華民國十一億美元。<sup>90</sup>另一案爲美國麥道（McDonnell Douglas）公司與台灣航太公司（Taiwan Aerospace Cotp.）簽訂的合作計畫中，台灣航太公司要求麥道公司的 MD12 機身部份的百分之七十在台生產，如此將可爲台灣增加數千個工作機會。<sup>91</sup>

<sup>87</sup> The Baltimore Sun, "U.S. defense industry sell to world," *The China post*, 31 May 1994, p. 2.

<sup>88</sup> J.S. Gansler, *The Defense Industry*, (Cambridge: MIT press, 1980), p. 268.

<sup>89</sup> 錢士安，〈美國國防工業之變遷〉，《美歐月刊》，11 卷 11 期（民國 85 年 11 月），頁 27-28。

<sup>90</sup> Lora Lumpe, "Sweet Deals, Stolen Jobs," *The Bulletin of the Atomic Scientist*, Vol.10 (September/October 1994), p. 30.

<sup>91</sup> McDonnell Douglas-Taiwan Pact: Bad Deal for the American Economy, *Aviation Week*, (Jan13 1992), p. 58.

美國國會為協助國防工業廠商將軍備銷往海外，修改了一連串與軍備出口管制的一些法令，<sup>92</sup>甚至在一九九四年三月廢止了針對監督管制盟國輸往東歐、蘇聯及其他共黨國家產品的「出口管制協調委員會」(Coordinating Committee on Export Controls)，換言之，美國已不再對昔日的對手進行軍備輸出管制，由此可見軍工複合體對國防政策的影響是愈加深遠了。在外交政策之外，保持美國國防工業基礎與經濟收入也是重要的目的，尤其在國內武器市場需求下降，影響廠商收入及地方就業問題時，軍工複合體無不動員所在地區（州）內的國會議員對行政部門（國防部與商務部）進行遊說，爭取准許將軍備外銷至列入禁止輸出的國家或地區，其中包括在一九九二年老布希總統允許德州通用公司銷售中華民國一百五十架 F-16 戰機在內，而造成售案成功的原因之一，即是軍工複合體在此一議題上對布希政府施壓的結果。<sup>93</sup>此一售案使得中華民國在軍事裝備上獲得前所未有的重大突破，也使台海兩岸在軍力上得以持續保持平衡。

### 參、遊說團體

遊說 (lobby) 在民主國家中是一種表達意見並影響決策的一種正常管道，在廣義上而言，遊說是指以言詞說服他人並影響其決定；狹義而言，可視為個人或利益團體運用可能的方式及非脅迫的手段，改變或影響政府、企業等大型組織的決策人士，作出對我有利的決定，由於一般團體較少針對攸關己方利益的政策或議題作全職性的遊說，因此就產生了專業遊說人士 (professional lobbyist)；遊說通常由不涉及直接利益的第三者來代言，因此遊說可解釋為：由他人代表，針對政府決策者進行之遊說行動，以影響其決策，作出有利我方決定之行爲。<sup>94</sup>而集合此一專業遊說人士所組成之公司、集團等型式之組織，即稱為遊說團體。

在美國，遊說是對國會議員或政府官員執行說服，企圖影響其決策的一種工作，這是利益集團用來影響政府非常重要而常見的方式，為了執行有效的遊說，利益集團通常要建立一些遊說管道，並透過這些管道來保持與政府官員及議員們的接觸，來反映自己的意圖與願望，以左右政策的制訂與執行。<sup>95</sup>至於他們遊說的方式，依據 Milbrath 的研究發現，遊說人士通常無法運用財、色來買通對方，而是以不斷的溝通，影響可能的決策方向；實際上他們必需小心謹慎的塑造良好形象，低調維持良好的黨政關係，要長時間耐心的經營人脈。<sup>96</sup>Milbrath 的研究結果與一般人在認知上有很大的差異，這也說明了為何遊說活動在民主社會中較為人們所接受的原因之一。

---

<sup>92</sup> Joel Johnson, "Anachronistic Controls: An Industry Perspective on Dual-Use Exports," *Harvard International Review* (Winter 1994/95), pp. 29&76-77.

<sup>93</sup> 莫大華，〈美國軍工複合體的演變與發展〉，《美歐月刊》，11 卷 1 期（民國 85 年 1 月），頁 38。

<sup>94</sup> 劉廣華，〈我國對美遊說之研究〉，《國防雜誌》，16 卷 2 期（民國 89 年 8 月），頁 60。

<sup>95</sup> 唐士其，〈美國政府與政治〉，頁 314。

<sup>96</sup> Lester W. Milbrath, *The Washington Lobbyist*, (Chicago: Rand McNally & Company, 1963), pp. 347-357.

根據美國的相關法律，外國政府、團體或個人也可以遊說國會，一般都是請美國遊說機構和說客出面。九〇年代中期，全世界有一百六十一個國家和地區在華盛頓雇用公關公司，有五百零二家公關公司登記為外國代理人，有六千三百餘名專職的遊說人員註冊。<sup>97</sup>有資料顯示，美國的立法和政策受到遊說及利益團體的影響較大，但以長遠來看，最終會回歸於美國國家利益之下，因為議員除了來自遊說團體的影響外，另外還受到選民、行政部門、媒體、學界、智庫等影響，而最後的政策形成還是會受到總統的制約，因此使得國會的決策最終還是服務於國家利益之下。<sup>98</sup>雖然如此，對外國政府而言，遊說仍然有其必要性，一是有其他國家成功的經驗，二是遊說是除了正式外交管道以外最便利與直接的方式，因此，遊說可說是外國政府通往美國國會的另一條管道。

在外國政府運用的遊說管道中，每一種方法均可遂行遊說工作，凡是能達成溝通、勸說、甚至關係情感的運用，都可視為遊說的一種：<sup>99</sup>

#### 一、建立關係與人脈：

關係的建立不僅於議員本人，國會助理與議員朝夕相處，不但處理議員個人事務，也會對議案提出建言，更甚者可能直接由其擬定，因此，國會助理的重要性並不遜於議員本人，中華民國在此一方面即有出色的表現。過去在中美尚未斷交時，美國所有訪華的府會人員，包括州長、議員、助理等人員，不論職位高低，停留時間長短，對每一人均盡心接待，體貼用心，除食宿豪華之外，禮物的贈予也是不分職務人人有禮，而此等人員在回國後也多半津津樂道，留下良好印象。在這群訪客中，州長、議員、助理等，都可能有朝一日更上層樓，屆時得到的回饋可能是意想不到的；這皆須靠平日的經營與努力，而非一朝一夕可成的。

#### 二、支持學術研究：

影響美國對華政策的另一種管道是提供美國學術界研究經費，這其中包括美國知名的智庫、大學、及相關的研究機構，其中的優點有(一)學術界為一自由、開放的團體，其研究範圍無任何設限，任何議題均可討論，任何結論均可提出，是可藉以發聲的一種方式。(二)以支持學術研究為名，參加與我有關之議題研究，除可藉美國學界傳遞我方想法，重視我方需求外，同時也可增加美國朝野對中華民國的瞭解，有助彼此的溝通。(三)藉由學術研究、開會討論、學者交換、互訪、演講等活動，增加與美國重要人士對話的機會，無形中也多了一條與美方接觸的管道，意見的交換更快速、更直接有效。

#### 三、運用專業遊說團體：

美國的專業遊說團體多以公關公司、顧問公司、諮詢公司、法律事務所等名

<sup>97</sup> David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy* (Indiana University Press 1996), p. 5.

<sup>98</sup> 蘇格，〈美國國會遊說與美公關外交〉，收錄《美國國會研究》，孫哲主編（上海：復旦大學，2002年8月），頁180-181。

<sup>99</sup> 劉廣華，〈我國對美遊說之研究〉，頁62-65。

義開設，是我國用來影響對華政策的另一管道。專業遊說公司的優點在於(一)為一間接管道，可減少關係人士的疑慮與顧忌，避免官方色彩所帶來的不便與壓力。(二)專業遊說公司有特殊的管道可直達決策人士，解決不得其門而入的困境，遊說人員的專業知識亦具說服力。(三)專業遊說公司多半由退職的政府官員或黨政人士所開設，這些人廣結善緣，人脈廣闊，是值得長期投資的管道。中華民國亦曾在美雇用遊說公司進行遊說活動，即是台灣綜合研究院（Taiwan Research Institute）在一九九四年以四百五十萬美元的代價，和位於華盛頓的卡西迪顧問公司（Cassidy & Associate）簽訂三年的合約，委請負責中華民國在美的遊說工作。<sup>100</sup>

不可諱言的，過去的五十餘年來，美國在政治、軍事、外交上對中華民國的重要性是其他國家無法替代的；雖然中美斷交後，中華民國失去與美國的官方關係，且在任何國際場合及相關議案中，受到中共的打壓與封鎖，但是諸證過去二十餘年的事實，中華民國在對美關係上所作的努力與成效，使得中美雙方在非官方的關係上仍維持相當良好的狀況，這是全方向努力的結果；也使吾人相信，中華民國透過各種方式對美方的遊說工作，是影響美國對我有利決策的重要原因之一，吾人應妥善運用此一作法，為爾後向美爭取有利於對華政策之工具。

#### 第四節 影響中華民國軍備需求的因素

在上述影響美國對華軍備轉移的相關因素外，就中華民國而言，對軍事裝備的需求，亦有其自己的考量；在盱衡兩岸情勢的外在威脅、國家本身在經濟、軍事上具備的能力情況，以及因應軍事現代化的趨勢下，中華民國在軍備建設上必需作出適當而有效的軍事整備，俾使未來在台海衝突上擁有足夠的制衡力量，化解中共造成的威脅與不安。

中共近年來不斷提升軍事裝備的質與量，尤其在海空軍武器裝備上的研發、採購，均朝向現代化、高性能的目標前進，其導彈技術的發展也不斷有所突破，在台海間武力威脅的強度大增，使得中華民國在尋求兩岸軍事力量的平衡點上，必需考量裝備性能的對應能力，進而決定未來的軍備需求。另一方面，由於中華民國在八〇至九〇年代經濟上的繁榮成長，中華民國在採購軍備的經費上具備了相當的能力，高科技、高精密、高價位的軍事裝備亦成為主要爭取的目標。隨著科技的進步，中華民國在建軍備戰上依據「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想，以組建「小而精、反應快、效率高」的精準打擊戰力做為有效嚇阻的力量，故在軍備的籌建上，必需符合編裝與戰力需求，始能達成建立現代化軍隊的目標。

---

<sup>100</sup> Nathan Foster, "The Lobby Factor—Taipei Spends Big to Win Friends and Influence People," *Asiaweek* (Hong Kong), Vol.21, No25(1995), pp. 19-23.

## 壹、中共對台海武力威脅強度的增加

中共歷年來投入在國防建設上的經費情況，是顯示其對軍事力量的建設企圖及武裝力量的提升程度。由表 3-3 中可看出，自一九九三年至二〇〇二年間，中共國防預算成長率始終保持在 12.84~17.83%之間，而且是呈逐年上升的狀態，依照中共的說法，經費主要用於維持軍隊停止經商活動後之各項事業正常運作、退役軍官安置、人員薪資調整及負擔駐澳門部隊所增加開支等，另則積極籌購高科技武器裝備，以因應未來作戰需求。中共公布的國防經費係由總後勤部負責編列，區分人員生活費、活動維持費及武器裝備維修管理費三大類，約各占總預算三分之一。而實際上，尚有為數可觀的金額隱藏於非軍事部門或項目之下，其中，非軍事部門計有國防科工委、航空（航天）工業總公司、輕工總會、電力工業部、機械（電子）工業部、冶金工業部、民政部（退休津貼）、財政部（軍工企業虧損補貼）等。依據美國軍備管制暨裁軍總署（Arms Control and Disarmament Agency, ACDA）的預估，中共二〇〇二年實際國防經費約在四仟九八〇億元人民幣以上，為中共正式公布的三至四倍左右。<sup>101</sup>

表 3-3

中共近十年國防預算統計表（單位：百萬人民幣）

年別	國 防 預 算		佔財政總支出比例		佔國民生產毛額比例		折 合 美金(%)	兌換匯率
	總 額	成長率 (%)	總 額	比率(%)	總 額	比率(%)		
1993	432.48	14.44	4,982.47	8.68	35,161	1.23	74.57	1:5.76
1994	550.63	27.32	5,819.76	9.46	43,800	1.26	63.30	1:8.70
1995	636.72	15.64	6,812.19	9.35	57,650	1.10	75.81	1:8.40
1996	720.06	13.08	7,912.75	9.10	67,930	1.06	85.72	1:8.40
1997	812.57	12.84	9,233.75	8.80	74,548	1.09	98.01	1:8.29
1998	934.72	15.03	10,771.00	8.66	79,553	1.17	112.01	1:8.29
1999	1,076.70	15.19	13,137.00	8.20	82,054	1.31	128.98	1:8.29
2000	1,197.96	11.27	15,879.00	7.54	89,404	1.34	144.68	1:8.28
2001	1,411.56	17.83	18,844.00	7.49	95,933	1.47	170.49	1:8.28
2002	1,660.00	17.60	21,113.00	7.86	102,648	1.62	200.24	1:8.28

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47。

雖然中共在軍事力量上的建設並非全然針對中華民國，但由於雙方在意識形態上的對立，敵對的態勢仍未解除，其所建立的任何武力仍將對中華民國造成威脅，對於可能來自中共武力的威脅，可概分以下幾個方面：

<sup>101</sup> 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46-48。

## 一、中共空軍的威脅

中共空軍在二〇〇二年已擁有超過九〇〇架的主力戰機，包括 38 架 SU-30 型戰機、90 架 SU-27 戰機、200 餘架殲八型戰機、600 餘架殲七型戰機，其他 3000 餘架屬老舊機種，但仍具數量上的威脅性；<sup>102</sup>中共距離台二五〇浬內有十三處軍民用機場，一次可進駐一千二百餘架戰機，並可使用五十九架空運機，運送兩個空降團進行空降作戰。<sup>103</sup>除了上述的作戰能力外，中共空軍持續向俄羅斯引進蘇愷戰機、預警機、大型運輸機及空中加油機外，其新型多功能戰機（殲十型）、電子對抗機、無人偵察機、區域防空飛彈、中程空對空飛彈、反輻射飛彈、空射巡弋飛彈等武器，亦將完成並編配部隊使用，<sup>104</sup>其對中華民國的威脅將更甚於以往。

## 二、中共海軍的威脅

中共海軍目前已配備自俄羅斯購入的現代級飛彈驅逐艦與靜音性能優越的 K 級潛艦，並開始研造新型核艦與大型作戰艦及航艦。<sup>105</sup>截至二〇〇二年中共海軍擁有潛艦 60 餘艘、水面主力戰艦 60 餘艘、海岸巡邏作戰艇 300 餘艘、其他艦艇 200 餘艘；<sup>106</sup>在其對台行動上，可以利用潛艦、動員機漁船對台實施長期海上封鎖；或於台灣本、外島周邊海域實施海上佈雷；集結兩棲艦艇輸送加強師，進行正規登陸作戰；以機漁船分批輸送三十五萬精裝部隊支援，遂行登島作戰。<sup>107</sup>

## 三、中共陸軍的威脅

中共陸軍總兵力約一五〇萬餘人，在其武器裝備方面已開始換裝新研製的裝甲、增程火砲、火箭砲、武裝直昇機、防空飛彈及快砲及戰術導彈等武器。在當面部隊的集結能力方面，除福建地區三十一集團軍約八萬人外，可於短期內抽調其他軍區應急機動部隊及戰略預備部隊約二十六萬人，執行支援作戰。<sup>108</sup>

## 四、導彈威脅（自 1993~2002）

中共現有東風系列的短、中、長程及洲際彈道飛彈約五百餘枚；其中針對台灣的「東風十五號」（M-9 型）部署於江西樂平地區，前進（預備）陣地則分布江西、福建一帶地區；「東風十一號」（M-11 型）改良型飛彈部署於福建，射程均可涵蓋台灣全島；上述地區飛彈數量仍在持續增加中，預估至二〇〇五年將可達六百餘枚。<sup>109</sup>導彈的威脅將是來自中共第一波的攻擊，除了對軍政中心及重要基

---

<sup>102</sup> The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2002~2003* (London: Oxford University Press, October 2002), pp. 147-148.

<sup>103</sup> 林奇伯，〈世紀末看台海軍力演變〉，《光華雜誌》，23 卷 10 期（民國 87 年 10 月），頁 14。

<sup>104</sup> 國防部，《中華民國九十一年國防報告書》，頁 50。

<sup>105</sup> 同前註。

<sup>106</sup> The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2002~2003* (London: Oxford University Press, October 2002), pp. 146-147.

<sup>107</sup> 林奇伯，〈世紀末看台海軍力演變〉，頁 14。

<sup>108</sup> 同前註。

<sup>109</sup> 國防部，《中華民國九十一年國防報告書》，頁 41。



地造成重創外，對中華民國民心士氣的打擊亦具有相當的震撼效果。

## 貳、中華民國的經濟實力

八〇年代初期，中華民國由於國內外經濟環境的變化，新台幣兌美元匯率大幅升值，工資也大幅上漲，勞動力短缺，勞動密集型加工出口工業逐漸喪失比較利益和比較優勢，導致民間投資意願低落，經濟發展陷入困境。為此，中華民國於 1986 年提出了實行自由化、國際化、制度化的經濟轉型，經過近 10 年的經濟轉型，經濟在自由化、國際化方面取得一定進展，產業升級也初現成效，資本和技術密集型工業佔製造業的比重目前已達 61.5%，其中資訊產業發展尤為突出，其產值已名列世界前茅；<sup>110</sup>此時的中華民國已具備了相當的經濟實力。

中華民國的經濟發展雖然在近年來受到全球經濟不景氣，以及中國大陸開放市場等全球性的因素衝擊而有所影響，但依據中華民國行政院主計處公布之民國八十三年至九十二年國民(內)生產毛額統計 (Gross National Product, GNP; Gross Domestic Product, GDP)，自民國八十三年起該兩項數值呈顯持續的上升，顯示國內經濟仍然維持相當的穩定 (如表 3-4)，<sup>111</sup>國家總體經濟力仍具相當實力與潛能。

國家經濟能力反應在軍備對外的購買力上也呈現了持續增加的現象，自一九九三年起，中華民國在軍事裝備的採購 (軍售部份) 上持續攀升至一九九七年的最高點，金額達 48 億 1100 餘萬美金 (如表 3-5)，而該時期正是中華民國國軍進入二代兵力換裝之高峰期，向國外採購之三軍裝備陸續送交服役，在九八年後採購金額開始逐漸下降至二〇〇二年的最低點 (如表 3-6)；此外，中華民國的整體軍費支出在一九九三年至九八年間亦維持在 106 至 97 億之間，其所佔國民生產毛額 (GNP) 之比例由一九九三年的 4.72% 下降至二〇〇〇年的 2.61% (如圖 3-2)。此一時期中華民國對外軍備採購能力超過之前的任何時期，顯示經濟上的購買力也是軍備轉移中不可或缺的考量因素。

---

<sup>110</sup> [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content\\_703815.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_703815.htm).

<sup>111</sup> 一般而言若 GNP 的數字高過預期，表示該國的投資效率佳，海外資金容易流入，其幣值自然會往上攀升。而 GDP 則探討經濟基本面是否可以維持目前的趨勢，或是成長將呈現暫時的背離。

表 3-4 中華民國 83 年至 92 年國民(內)生產毛額統計表 (單位：億元)

年 度	國民生產毛額 ( G N P )	國內生產毛額 ( G D P )	備 考
83 年	65710	64636	
84 年	71291	70179	
85 年	77876	76781	
86 年	84174	83288	
87 年	90066	89390	
88 年	93758	92899	
89 年	98033	96634	
90 年	96980	95066	
91 年	100030	97488	
92 年	102376	98802	

資料來源：行政院主計處：<http://www.moea.gov.tw/~meco/stat/four/b-1.htm>。

表 3-5 1993~2002 年各國對中華民國主要軍售金額 (單位：百萬美元)

國 家	美 國	法 國	加 拿 大	以 色 列	總 計
1993	720				720
1994	707				707
1995	1143				1143
1996	678	660			1338
1997	2865	1946			4811
1998	2074	1922	15		4011
1999	1658		6		1664
2000	516			9	525
2001	419				419
2002	203				203
總計	10983	4528	21	9	15541
百分比%	71	29	0	0	100

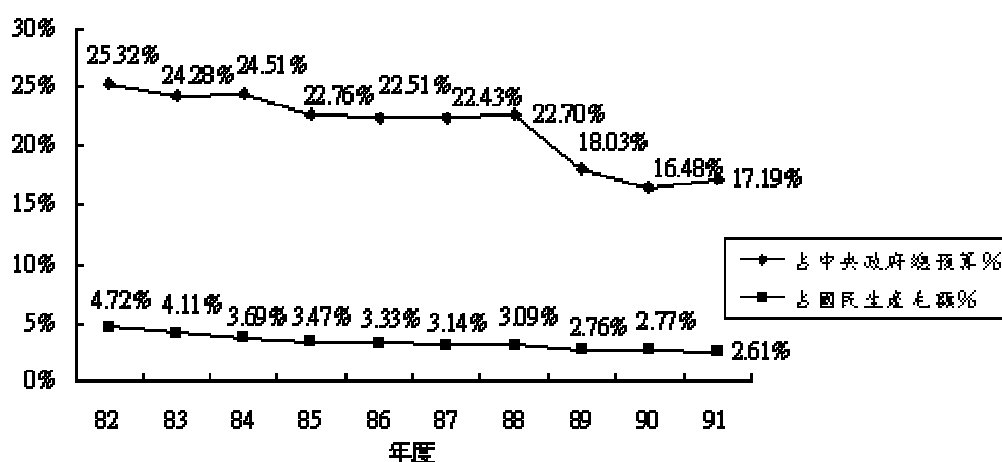
資料來源：斯德哥爾摩國際和平研究所：[http://project.sipri.se/armstrade/Trnd\\_Ind\\_CHI\\_mpts\\_93-02.pdf](http://project.sipri.se/armstrade/Trnd_Ind_CHI_mpts_93-02.pdf)。(以 1990 年匯率計)

表 3-6 1993~2002 中華民國軍費支出 (單位：百萬美元)

年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taiwan	10664	10535	9525	9606	9973	9723	8578	7815	7796	7295

資料來源：斯德哥爾摩國際和平研究所：[http://first.sipri.org/non\\_first/result\\_milex.php](http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php)

圖 3-2 82年度至91年度國防預算占中央政府總預算及國民生產毛額比率圖



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104。

### 參、軍備轉移與建軍備戰的關係

中華民國國軍在進行建軍備戰的過程中，與軍備轉移間具有部份的關連性；武器裝備與建軍備戰是不可分的，即使是在組織編裝、建軍構想及國防改革上，均有其直接或間接的關係存在：

#### 一、因應組織架構的調整

一九九七年中華民國國軍為提升部隊基層幹部素質、精簡國軍龐大臃腫的組織架構，藉兵力整建、單位精簡等作為，將國軍總兵力由四十六萬餘人縮減至四十萬人；其中並將透過權責下授、調整組織結構、部隊形態等現代化方式，在民國九十二年度前重建國軍實質戰力。<sup>112</sup>實施精兵政策的目的，是要以優質的兵力發揮高效能的戰力，即是以高效能的裝備建立優質的兵力，因此，在完成組織架構的精簡及兵力的重新編組後，接下來的就是武器裝備的更新，以往過時的老舊裝備逐年汰除，而以現代化的先進武器取代，其最大的效果即是藉由高效能的軍事裝備配合兵、火力的部署調整，在未來防衛作戰中發揮數倍於以往的戰力，這是經由組織架構的調整而展現在軍備需求上的現象。

#### 二、符合國軍戰略構想

中華民國多年來在防衛作戰上是以「有效嚇阻、防衛固守」為主要之戰略構想，因此在建軍備戰上即以此為構置兵火力的首要目標。在「有效嚇阻」方面，其中以建立早期預警系統、提升資訊與電子戰攻防能力、保持海空優勢等作為；<sup>113</sup>對武器裝備的構建有直接的影響。而在「防衛固守」上，著重在制空、制海、反

<sup>112</sup> 《聯合報》，民國87年12月25日，版2。

<sup>113</sup> 國防部，《中華民國九十一年國防報告書》，頁79-80。

登陸的戰力提升，亦是需要有優於敵人的裝備，才可能在不同型態的戰場上達成作戰目標；因此，在符合戰略構想的前題下，對軍備的選擇亦是重要的考量

### 三、達成國防現代化之目標

國防現代化一直是中華民國國軍建軍備戰的首要目標，除了與中共的對抗中要以質勝量外，另一方面也是藉由裝備的更新，使國軍的編裝制度、教育操典、思想觀念等能同步向前，進而與其他先進國家接軌。由於中華民國在國防工業上僅具初步規模，尚無法與其他先進國家相比，在強調國防自主及建立國防工業的同時，對外採購軍備仍是現階段武器裝備的重要來源，而接受外來軍備的另一個附加價值即是隨附的沖銷項目，如美國售予中華民國 F-16 戰機一案，F-16 的製造商在軍售合約中，提供了 10%（美金六億）的工業合作沖銷計畫，包括中華民國生產 F-16 的零件，而法國出售幻象戰機時，也有類似的工業合作。<sup>114</sup>這將對中華民國在達成國防現代化的目標中有所助益。

## 第五節 小結

華軍備轉移並非是單純的交易買賣，其所代表在政經與軍事上的涵意往往超過軍備本身的價值，輕者為經濟上的獲利，重者影響區域的安定。美國是全世界軍備轉移的大國，本身又為國際體系中的超強，軍備轉移所造成的結果雖不致對美國本身有任何威脅，但可能引起區域勢力的消長，進而造成不穩定的局勢，間接對美國利益有所影響。美國對中華民國軍備轉移長時期以來即受到中共的矚目與干擾，既使雙方建交後，美國仍不顧中共的反對繼續維持對華的軍備轉移，就表面看來，美國在中共方面獲得的整體利益必大於自中華民國取得的軍備獲利，美國實不致以大利換小利，甚而影響美中（共）關係；而往更深一層的分析，美國在亞太地區的著眼，是要以其在政治上的影響力，配合軍事實力來保持亞太地區的繁榮安定，而台灣海峽是東北亞至東南亞、南亞之間的必經之地，保持此一區域的穩定，對亞太地區的整體安全更形重要。這也是美國在亞太戰略及兩岸政策上重要的目標與規劃的重點，而美國對華軍備轉移也是在此一考量下產生出來的方法。除此之外，軍備轉移受到美國國內因素的影響亦不可小覷，在美國政府運作、經貿發展等方面，彼此之間均有相互牽連的密切關係。而來自中華民國的軍備需求因素，則是在此一議題上真正具有真實性與自主性的重要考量。

### 一、亞太戰略方面

九〇年代因為中共在國際政治舞台逐漸崛起，其所具備領土廣大、人口眾多，加之於經濟競爭力的提升、軍事力量的強大，處處顯示出它在亞太地區的爭取領

---

<sup>114</sup> 畢辛格 (Richard A. Bitzinger)，〈中國與台灣的軍費以及國外軍購〉，收錄《台灣有沒有明天》，李潔明 (James R. Lilley)、唐思 (Chuck Downs) 主編 (台北：先覺，民國 88 年 2 月)，頁 136。

導地位的能力與企圖；美國在後冷戰時期因為蘇聯解體，東歐共產國家亦相繼瓦解，以往威脅歐洲的強權消失，同時也露出和平安定的遠景；面對亞洲可能崛起的強權，對美國未來將形成新的威脅，而亞太地區總體上所展顯在經濟方面的活力與潛力亦是美國在此一地區關注與追求的目標，因此，美國逐漸將戰略重心由歐洲移往亞洲。面對亞太地區各個強國在國際政經競相崢嶸的局面，為維護美國在亞太的永久利益，美國必需在此一區域內維持一個穩定繁榮的環境，防止新的區域霸權產生。

在上述情況下，美國在其亞太戰略中最重要的作法是對這些強國的態度及整體政經環境的評估與管理，由本章前述所探討結果，可依不同層面摘要如下：

(一)政治上：在九一一事件發生前，加強與中共的交往、預防大規模毀滅性武器在亞太地區擴散、對區域內提倡亞太多邊安全對話機制。九一一事件發生後，小布希調整與中共、俄羅斯等亞洲大國的關係，並擴大與各國在反恐行動上的合作，同時對此一區域中列為邪惡軸心的北韓實施制約。

(二)軍事上：九一一事件前，美國繼續維持亞太地區的軍事存在、延續美日安保條約、保持西太平洋的軍事部署。九一一事件後，美國勢力進入中亞而爭取到戰略要域、運用美日安保條約分擔美軍作戰任務、增加亞太地區兵力投射能力以強化其軍事部署。

(三)經濟上：強調與各國進行公平貿易並擴大對亞太地區出口、鞏固在亞太地區的經貿主導權、要求開放中國大陸市場。在九一一事件後最大的措施即是清查可疑資金的流向，以斷絕對恐怖份子的資助。

## 二、兩岸政策方面

在美國的兩岸政策方面，自尼克森總統以來，美國政策對華政策一直受到季辛吉及其流派思想的影響。<sup>115</sup>以「一個中國」為其基本政策，美國承認中共為中國唯一合法政府，台灣是中國的一部份，在此狀況下，美國只能以「台灣關係法」來維持與中華民國非官方的來往，同時也不時的表達反對台獨的立場，因此，「一個中國」的政策是歷任美國政府一貫堅持的原則。自一九九七年美中（共）建交後，整體來看，美國對兩岸政策並無太大的改變，美國以「一個中國」的原則及「台灣關係法」為處理兩岸事務的基礎，歷經多任政府，尚無人可突破此一規律，柯林頓與小布希亦不例外。

由於柯林頓與小布希總統對中共存在著不同的觀感，故其兩岸政策也出現一些不同的變化：

---

<sup>115</sup> James Mann, "Henry Clinton: Clinton's Kissinger Taiwan Policy," *New Republic*, Vol.209, No. 26(Dec 1993), pp. 11-13.

(一)政治上：二者共同性的立場包括：一個中國的原則、和平解決的原則、中國人自行解決的原則、鼓勵兩岸加強對話。其不同處在於小布希將中共定位為「競爭對手」，對兩岸雙方的態度採戰略明確、戰術模糊的策略，不同於柯林頓視中共為「戰略伙伴」，對兩岸事務均採模糊的策略。

(二)軍事上：二者均強調要保持兩岸軍力平衡、對軍售的模糊政策、加強對中華民國安全的維護。而小布希在上述的議題中又較柯林頓具體，且有利於中華民國，包括規劃逐步建立制度化、機制化的中美軍事聯繫體制，以及增加對中華民國的武器輸出，由過去提供防衛性武器轉向逐漸增加攻擊性武器等等，顯示出小布希執政初期在兩岸政策上的差異。

(三)經濟上：均支持兩岸加入「世界貿易組織」、重視與中華民國的經濟利益。協助中華民國加入非官方性國際性組織、鼓勵兩岸經貿交流等，希望藉增加經濟上的互動來減緩政治與軍事上的緊張。

### 三、國內因素方面

對美國而言，軍備轉移政策的內在考量在於國內行政部門與國會間對軍備轉移政策是否一致，相互間的互動及制衡均影響政策的制訂。而在政府行政部門與國會間，因為軍工企業的牽動與利益，三者形成的軍工複合體是影響對外軍備轉移政策的基本因素。對軍工複合體或是軍備需求國而言，如何成功的說服政策制訂者與決策者作出有利於己的政策，「遊說團體」在其中扮演重要的角色。以上這些在軍備轉移中的美國國內因素，對軍備需求國而言是值得重視與研究的。

#### (一)政府行政部門與國會：

針對美國對外的軍備轉移，國會爲了要掌握其決定權，會要求行政部門在軍備出售前要先咨會國會，並要求提出完整的報告；而美國總統對主要武器的銷售，也應事前咨會國會，除了特定的一些盟邦外，國會必須在三十天內決定是否同意，而行政部門通常會先行試探國會的反應，以作為是否決定提案的參考。行政部門在執行軍備轉移時，事先必須經國務院、國防部、國安會、預算管理局、財政、商務部、、、等十餘個單位的參與，其中國務院與國防部是關鍵角色，經過它們的政策考量與技術評估，才能決定軍備轉移的可行性。

#### (二)軍事工業複合體：

軍工複合體是緣於美國軍火工業的發達，在經濟上產生重大的利益，使政府必須重視而加以因應，軍火商利用此一力量影響國會與行政部門，企圖改變政府的政策，這三者間產生的相互關連與依附關係，形成了所謂的軍工複合體。軍工複合體在軍備轉移上代表了多重的涵意，在政治上表達對盟國的支持、軍事上可促成區域勢力的平衡、經濟上用以平衡國際收支與沖銷並帶給國內經濟上的效

益，是影響軍備轉移政策中不可忽視的一環。

### （三）遊說團體：

在美國，遊說是一種表達意見並影響決策的一種正常管道，對國會議員或政府官員執行說服、企圖影響其決策的一種工作，這是利益集團用來影響政府非常重要而常見的方式。外國政府、團體或個人也可以遊說國會，在外國政府運用的遊說管道中，每一種方法均可遂行遊說工作，凡是能達成溝通、勸說、以及運用關係等，都可視為遊說的一種，例如：透過平時在國內國外的任何場合與美國政府、國會官員建立關係與人脈；運用支持學術研究方式，拓展對外的接觸與意見的表達；最後可循求專業遊說團體對美政府或國會以直接方式進行的遊說活動，來爭取有利於己方的政策與目標。

## 四、影響中華民國軍備需求的因素

中華民國對軍備需求的主要因素仍是來自於外在的威脅。與中共之間的對峙狀態及其在軍事武力上可能造成的危害，是中華民國在建設國防武力過程中主要的考慮因素；此外，國家經濟力的提升，使得中華民國有能力購買先進國家的高價位武器裝備，因而促成九〇年代國軍在新一代兵力換裝的成就；同時也關係著中華民國建軍備戰的目標與理想。

### （一）中共對台海武力威脅強度的增加：

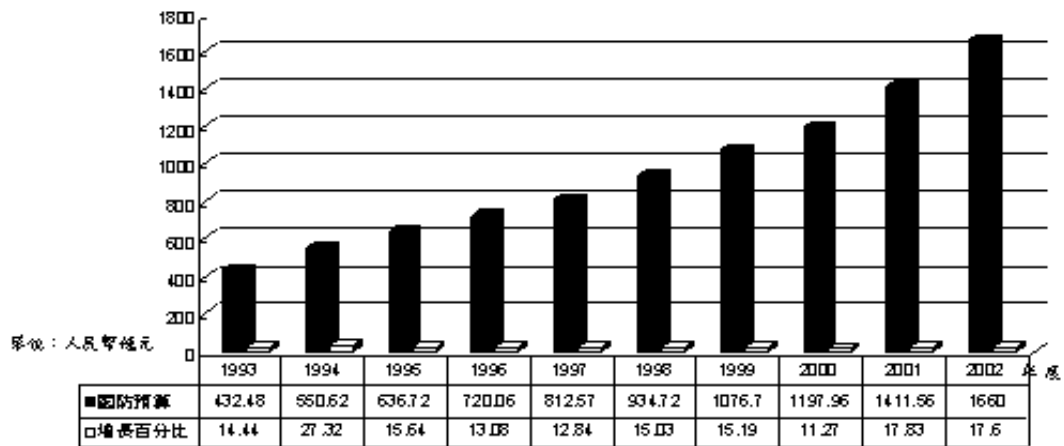
由中共近十年來投入在國防經費的情況來看，其國防預算成長率呈現逐年上升的狀態，且始終保持在 12.84~17.83%之間（如圖 3-3），而依據美國軍備管制暨裁軍總署的預估，中共在二〇〇二年實際國防經費應是中共正式公布的三至四倍（約 4980 億元人民幣）；中共不斷的加強軍備，將增加對中華民國的危害。中共空軍擁有總數超過 4000 餘架的戰機，其中包括 SU-30、SU-27、殲八型等戰機在內超過九〇〇架的主力戰機。海軍則有潛艦及水面主力戰艦各 60 餘艘，有能力實施長期海上封鎖及兩棲登陸作戰。中共陸軍總兵力約一五〇萬餘人，在當面福建地區可具有短期集中二十六萬人部隊之能力，執行作戰。而最具破壞力的中共 M 族導彈（東風十一、十五號）也預估在二〇〇五年可部署完成六〇〇餘枚。對中華民國而言，這些軍事力量將形成無限的危機與巨大的傷害。

### （二）中華民國的經濟實力：

中華民國於 1986 年實施經濟轉型，經過近 10 年的時間，成功的造就了相當的經濟實力。反應在軍備對外的購買力上也呈現了持續增加，中華民國在軍事裝備的採購上持續上升至一九九七年的最高點，金額高達 48 億 1100 餘萬美金，而整體軍費支出在一九九三年至九八年間亦維持在 106 至 97 億之間，中華民國在此一時期對外軍備採購能力攀至最高，證明國家的經濟能力也是軍備轉移中重要的考量因素。

圖 3-3

1993-2002 中共國防預算成長統計圖



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46。

### （三）與建軍備戰的關係：

武器裝備與建軍備戰之間的關係是不可分的。一九九七年中華民國實施精兵政策（精實案）的目的，是要以優良的武器裝備造就優質的兵力，發揮高效能的戰力。<sup>116</sup>而要達成「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想，必需在建軍備戰上建構符合此一構想的相關武器裝備，才可能在不同型態的戰場上達成作戰目標。另一方面，國軍藉由裝備的更新，在編裝制度、教育操典、思想觀念等方面能同步向前，並與其他先進國家接軌，以真正達成國防現代化的目標。

美國的全球及亞太戰略對中華民國的軍備轉移看似無直接關連，但如能觀察台灣的地理位置在亞太地區所具有的地緣戰略價值，不難發現中華民國在地區安定上所擔負的角色與美國亞太戰略有相契合之處。美國正視中共在亞太地區日益增高的政經實力，政策上與其交往並互蒙其利，戰略上仍然隱含著防禦的態勢，中華民國即是在這種情勢下具備了禦防中共向外擴張的功能。美國對華軍備轉移提高了中華民國的防衛能力，在兩岸軍力平衡情況下，可有效嚇阻中共軍事勢力由西太平洋向外延伸，如此將有助區域安定，維持美國軍力優勢與經濟利益。因此，確保中華民國在武裝力量上的優勢，將有助於美國在此區域的整體利益，並對其達成亞太戰略的一環有所助益。

<sup>116</sup> 《聯合報》，民國87年12月25日，版2。



兩岸政策在美國對華軍備轉移中受到的影響最大，例如，柯林頓將中共視為戰略伙伴，在其任內兩岸政策較向中共傾斜，在對華軍備轉移上並無重大表現，相對於小布希總統視中共為競爭對手，在兩岸政策上對中華民國較為友好，且在其上任後四個月即發生美中（共）軍機擦撞事件的影響，小布希政府遂於四月底大幅提升售台武器的品質與數量，包括四艘紀德級驅逐艦、八艘柴油動力潛艦及十二架 P-3C 獵戶座反潛機等，總計金額達六十多億美元。<sup>117</sup>小布希政府提升對台軍售也正符合其亞太戰略規劃，藉由強化台灣的軍力以禦防中共在亞太區域（台海）的軍事擴張，以增進台灣的防禦能力，減少中共武力犯台的可能性。<sup>118</sup>

由 F-16 戰機的軍售案可看出美國國內因素在軍備轉移上留下的另一鑿痕。中華民國政府於一九九二年向法國爭取購買新型戰機，使得老布希政府不得不重視法國對此地軍火市場的威脅及可能削弱的商業競爭力，這將有損於美國軍火工業的利益，加之總統大選在即，美國國內經濟嚴重蕭條，位於德州 F-16 戰機生產線面臨停產的境況，同時將造成該地選民的失業，老布希政府在承受這些壓力下，不得不同意售予中華民國 F-16 戰機。此一軍售案所蘊藏著經濟發展、軍工複合體間的利益關係、政府國會間的遊說與施壓結果，使得在兩岸問題中，受到中共高度關切的軍售問題會出現令人高度意外的結果，這是美國國內問題反應在軍備轉移上最為凸顯的例子。

中華民國對本身軍備需求也有自己的主張，其中包括了外在與內部兩方面，外在是承受的危險與壓力，內部則是自己的能力與建軍備戰的目標，這些均是影響中華民國軍備需求中不可忽視的因素，針對不同因素並衡量本身條件去設定軍備需求目標，則是符合實際而務時態度。當然，軍備轉移的主動權在對方，但如何使對方瞭解本身的需求，並獲得認同與實踐，則需靠雙方的溝通與主客觀形勢的形成；因此，當條件與能力足夠且時機成熟時，即是爭取所要裝備的最佳時機。

在本章探討一九九三至二〇〇二年間美國在對華軍備轉移上所受到的影響因素中，著重於美國的戰略佈局、兩岸政策、國內因素及中華民國的軍備需求等四個面向與軍備轉移的關係，由於此一時期美國歷經了兩位總統以及震驚全球並影響國際政治深遠的九一一事件，故以不同時期經由相同的面向作一初步的分析，有關本章所討論的各種相關因素，將結合後續章節中美國對中華民國實際軍備轉移的項、量及同時期中共軍事力量的比較等做一更深入的探討，希望在這些相關因素中，可尋找出與軍備轉移相關連的特徵或規律性現象，以助於後續美國對華軍備轉移的研究。

---

<sup>117</sup> 《聯合報》，民國九十年四月 25 日，版 10。另一說為 40 億，其差別在於是否包括該等武器裝備之零附件、人員訓練、裝備軟體及其他附加項目的經費。

<sup>118</sup> 王高成，〈從小布希東亞行看美亞太戰略〉，《遠景季刊》，3 卷 3 期（民國 91 年 7 月），頁 94。