

解析後冷戰時期之國際軍售： 以法國為例

藍 玉 春

(國立中正大學政治學系暨研究所助理教授)

摘 要

國際間傳統武器交易乃特殊國際政治及貿易行為，在後冷戰初期短暫降低後又持續增長至今。本文嘗試分析國際軍售之數項特色，如：它是介於商務貿易和軍事安全的國際交易行為；敏感高科技武器常可加強軍售國／軍購國政治關係；國際軍售市場壟斷封閉又高度競爭，常具經濟利益之連鎖效應。作者以法國為例，尤其是對台出售拉法葉艦及幻象戰機之決定，進一步分析法國在美俄強勢競爭下對外出售武器之特色，及其隱晦又常產生弊端的決策程序。

關鍵詞：國際軍售、安全、法國軍售、台灣軍購、軍工複合體

* * *

壹、前 言

國與國之間的武器^①交易實具特殊且複雜性質：是一項介於純粹商務貿易和軍事安全政策之間的國際行為，通常是軍售國／軍購國間友好及信任關係之重要具體指標，重大軍售案更涉及高度敏感之政治意涵。

國際軍售屬於國際政治經濟特殊的一個面向，重大交易金額動輒百十億美元，^②直接影響軍售國／軍購國間之經貿及外交關係、軍售國之就業及其軍火工業部門之營

註① 本文所指之武器乃陸海空軍之傳統武器及相關軍事用途之電訊裝備，而不涉國際反繁衍原則之核子、飛彈、生物及化學等大量毀滅性武器。

註② 以2001年為例，全球軍事支出為8,390億美元，共佔全球國內生產毛額(GDP)百分之二點六。“SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security,” <<http://editors.sipri.se/pubs/yb02/ch06.html>>.

運、軍購國之國防預算及其安全政策，亦是區域情勢或敵意國間之穩定或衝突主要因素之一。

由於軍售談判過程機密多變，交易項目複雜敏感、相關登錄資料又常紊亂重疊，^③國外學者或研究機構已進行長期之調查研究，國內學術界對國際軍售之相關討論顯得較為欠缺。另一方面，法國在一九九一～一九九二年對台灣出售拉法葉艦及幻象戰鬥機及其它相關重要武器配備。在充滿不確定性的後冷戰初期，國際新秩序尙待重新界定的關鍵時刻，法國（武器出口第三大國）主要在內部因素：經濟利益考量，及外部因素：美國（武器出口第一大國）囊括近半數國際軍火市場的壓力下，做出對台重大軍售的歷史性決定。此一案例涉及複雜之四邊關係：對法國政府而言，出售高科技武器給台灣乃一貿易決定；台灣則視為外交突破，國家安全大增；北京卻認為對兩岸軍事平衡之嚴重破壞；對美國而言則是法國「逾越」其軍事影響圈。本文即試圖分析國際軍售在後冷戰時期之特色、法國對外出口武器的特殊現象、及相關決策機制。

貳、國際軍售特色

國際間的傳統武器買賣性質差異頗大，它可以是單純的貿易行為，差別僅在於所交易之商品不是一般貨物或服務，而是具防禦性或攻擊性的軍火；它也可以是蘊涵高度政治意義的外交決定，尤其影響軍購國之硬國力。綜合言之，國際軍售有如下特色：

一、介於商務貿易和軍事安全的國際交易行為

「武器交易」，對軍售國而言，常常重點在「交易」而非「武器」，是故國際軍售必須同時放在國際貿易架構下觀察，始得其真意。^④在一國計算其對外貿易總值時，武器之進出口是其中一項依據，但武器交易過程又不及國際外貿來得公開透明。依主要行為者而言，軍售通常透過政府間（如軍事、外交部門）談判、締約而成之國家行為。但也可以是由軍火工業之私部門負責與軍購國接洽談判，再由軍售國政府作最終

註③ 本文所參考有關國際武器交易之資料有：長期且系統性研究國際武器交易及管制之非營利智庫，如SIPRI (Stockholm International Peace Research) Yearbook、CSIS (Center for Strategic and International Studies)、IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques)、GRIP (Groupe de Recherche et d'information sur la Paix et la Sécurité)、Obsarm (Observatoire des transferts d'armements)、FAS (Federation of American Scientists, Arms Sales Monitoring Project)；美國及法國官方所提供之相關數據資料，如 ACDA (US Arms Control and Disarmament Agency)、CRS (Congressional Research Service)、DGA (Délégation Générale pour l'Armement)、及T17 de l'Insée -Construction navale et aéronautique d'armement。此外，在民意要求軍售政策透明化之壓力下，法國國防部自1999年起皆向國會提出重要武器進出口之相關年度報告，而國民議會亦自1999年起提出之海外軍售調查報告，皆為本文重要參考。

註④ David Mutimer, *The Weapons State: Proliferation and the Framing of Security* (London: Lynne Rienner, 2000), pp. 46~52.

官方出口許可。^⑤依貨品而言，舉凡已使用過之武器、未使用之存貨、或另行全新製造之陸海空傳統武器、及軍事用途之航太電訊設備皆是交易內容。依交易而言，在生產過剩及國際裁減（現有）軍備之範圍下，軍售國最常是直接出售武器，但亦有租借武器、或削價以大量出清存貨、甚至免費贈讓予政軍關係密切的伙伴國家。

五〇年代至六〇年代，國際間傳統武器交易額度每年平均不超過 10 億美元，七〇年代起則呈緩慢上升。^⑥在意識型態為主要安全利益下，強權多以低價或軍事合作方式轉移武器。但自八〇年代起，國際軍售在質量上均產生變化，武器交易額驟增至百億以上，始形成傳統武器之「全球市場」規模；^⑦即使是九〇年代初期，軍售量較為降低，九〇至九七年國際武器交易仍高達平均 500 億美元。^⑧

二、市場壟斷封閉下的高度競爭

由於軍事科技具循環性，無論是冷戰或後冷戰時期，國際傳統武器供應國始終為少數西方高科技工業化國家，後進工業化國家幾乎無緣與之競爭。^⑨冷戰時期美國與蘇聯壟斷近百分之八十之武器市場。而後冷戰時期，根據美國國會報告，直至二〇〇〇年，美國囊括約有將近百分之五十之市場佔有率，成獨霸局面；而俄羅斯則驟降，近百分之三十；法國平均而言為第三位，市場佔有率為百分之十至十二。^⑩其餘為英國、德國等歐洲國家。前五名軍售國壟斷近百分之九十五以上之武器市場。

「後冷戰初期」之國際體系對國際軍售產生結構性影響。由於全球對峙局面舒緩，軍售國本國政府及許多軍購國紛紛降低軍事預算，軍售國之軍火企業因而面臨高科技武器全球市場緊縮、生產過剩之困境，故封閉且壟斷之國際武器市場反而更趨激烈競爭，以挽救其因訂單短缺瀕臨倒閉之軍火工業。^⑪若再挾其政經影響力（見下節），

註⑤ 例如美國由政府主導談判之軍售稱為「對外軍事交易」（Foreign Military Sales, FMS），由軍火商自行簽訂者稱為「直接商務交易」（Direct Commercial Sales, DCS）。Lora Lumpe and Jeff Donarski, *The Arms Trade Revealed: A Guide for Investigators and Activists* (Washington DC: Federation of American Scientists, 1998), pp. 5~9.

註⑥ Anthony H. Cordesman, *World Arms Sales and The Middle East: Changing Trends in Economic Impact, Purchases by Countries, New Agreements, Deliveries, and Suppliers* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, CSIS, 1997), pp. 4~14.

註⑦ Keith Krause, *Arms and the States: Patterns of Military Production and Trade* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 25~30.

註⑧ Keith Krause, Ibid. Anthony H. Cordesman, *Trends in US Arms Exports Since the Cold War* (Washington DC: CSIS, 2000), pp. 4~5.

註⑨ Keith Krause, *op. cit.*, pp. 42~45.

註⑩ Ann Markusen, "The Post Cold War Defense Industrial Challenge: American and European Response," in Franck-Emmanuel Caillaud, ed., *Europe/Etats-Unis: Coopération et Compétitions dans le Domaine des Systèmes de Défense et des Hautes Technologies* (Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 1998), pp. 95~99.

註⑪ Randell Forsberg, *The Arms Production Dilemma: Contraction and Restraint in the World Combat Aircraft Industry* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1994), pp. 25~30.

軍購國較無一般巨型國際商務談判中之槓桿選擇，另覓替代來源。一九九八年是國際軍售分水嶺，全球軍事支出又逐年成長至今。^⑫

另一方面，軍購國則多在開發中國家，尤其集中在兩個區域：東亞、中東。根據 Richard F. Grimmett 在一九九九年向美國國會所做的報告：^⑬一九九一至一九九八年，開發中國家所購買之傳統武器佔有全球將近百分之七十（69.4%）。其中與美國軍事關係密切之台灣、沙烏地阿拉伯、土耳其、埃及、南韓分別佔一九九一至一九九八年之前五名。^⑭另一現象是：波斯灣阿拉伯國家及東亞新興工業化國家政府付款能力甚高，多能在短期內以「現金」繳清貨款，此一明顯且立即之利益使軍售國（及軍火商）越發在此間競爭激烈。^⑮

三、軍售國／軍購國政治關係之加強或表現

由於軍售涉及主權敏感度最高之國防安全及總體戰略，故重大之武器交易通常是軍售國與軍購國間政治關係之加強或表現。此關係之極至便是軍事結盟。對軍售國而言，銷售武器給戰略夥伴國常是其外交安全的重要佈局，^⑯可增加軍事聯合演習時之「相互可操作性」。故政治力之介入使得武器交易不只是軍購國單純軍事技術裝備考量或彼此純商務談判。例如美國在東亞之軍事盟國日、韓、台、及澳大利亞，在華盛頓外交施壓下，幾乎是美國軍火工業之「禁臠」（captive market），^⑰法俄等國之軍火集團實難與之匹敵。

比較起軍售國政府及其軍火集團二者目標利益一致、行動又相互配合，軍購國內部則較不一致：軍購國政府對軍售國政府壓力之敏感度常高於其國防部門之安全評估。多屬於開發中或低度開發之軍購國政府在政治及安全依賴關係下，同時扮演「出牌者」及「棋子」（players and pawns）^⑱角色，動輒以「國家安全」或「軍事機密」為由，增加國防預算；許多武器甚至主要用於鎮壓國內少數族群，而非對外部威脅之國家防禦。^⑲

註⑫ 主要因美國、俄羅斯、中東及東亞國家增加軍備預算。SIPRI Yearbook 2002, *op. cit.* 此外，CSIS則以武器交易協議簽訂為計算方式，認為1996年為國際軍售驟增之分水嶺。Anthony H. Cordesman, "Trends in US Arms Exports Since the Cold War," *op. cit.*, p. 4.

註⑬ Richard F. Grimmett ed., "CRS Report for Congress, 1999," <<http://www.fas.org/man/crs>>.

註⑭ SIPRI Yearbook 1999 Armaments, *Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 428. 中國大陸是2001年最大軍購國，SIPRI Yearbook 2002, *op. cit.*, p. 5.

註⑮ William Hartung, "Welcome to the US Arms Superstore," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 49, No. 8 (September, 1993), pp. 22~25.

註⑯ John Tirman, *Spoils of War: The Human Cost of America's Arms Trade* (London: Free Press, 1997), pp. 5~10. 本書針對美國在中東及非洲軍售國家所使用美製武器戕害人權情形有深入分析。

註⑰ David Lague, "Gripes over US. Grip on Arms Sales," *Far Eastern Economic Review* (Hong Kong), September 26, 2002, pp. 15~17.

註⑱ Joe Roeber, *The Hidden Market: Corruption in the International Arms Trade* (London: New Press, 2001), p. 45.

註⑲ 土耳其是一明顯例子：例如美國所供應之黑鷹直昇機，土耳其政府專門用來對付境內庫德族反抗軍，及佔領賽普勒斯。

另一方面，軍購國軍方決策單位及安全部門對軍購決定具單向影響力，從採購項目至預算擬定擁有相當高之自主性，與軍售國政府協調程度反而高於與其本國政府之其他部門之協調，如最高行政部門、外交部、及國會內相關國防委員會。^②越是資訊不充分、缺乏民間精英專業判斷、及國會監督之軍購國，武器採購過程越容易產生舞弊及濫權現象。^③

四、經濟利益之連鎖效應

國際間之武器買賣，通常是採取包裹交易，而非單品交易一次完成之商務行為。^④尤其是在決定某重大武器買賣之後，在軍售國／軍購國之間會產生經濟利益之「連鎖效應」(effet d'entraînement)。^⑤無論是其它相關配備武器、軍事人員之操作訓練、武器維修、後續零件補給、科技轉移、甚至軍購國整套戰略系統之更新升級等長期依賴之供應鏈，都可為軍售國帶來可觀之經濟利益。故如前節所言，軍售本質既常屬貿易行為，在軍售國追求更高利潤下，呈現「供給推動需求」(supply-push and demand pull)^⑥現象。

再者，軍售關係又與一般國際貿易呈現「平行分工」或高度互賴不同，軍售國之軍火工業呈「垂直結構」，武器製造從規劃、原料、生產、到完成，通常皆在本國完成。軍火部門之研發製造亦不具多國企業之跨國流動性，相關敏感科技亦被政府列為禁止輸出之國防機密。某些武器之製造甚至是工廠所在地之地方經濟命脈。^⑦

另一方面，軍購國則對軍售國呈現不均衡之依賴關係。軍購國雖因其對軍購武器之依賴度(或忠誠度)增加，較難援引其它軍售國做外部制衡，但卻常要求「附帶交易」(offsets)。^⑧附帶交易可分成兩種，一為直接附帶交易：如相關科技轉移、零件或配備移至軍購國生產、在軍購國作武器之最後組裝；另一為間接附帶交易：如與

註② 根據SIPRI研究中國大陸、印度、以色列、日本、南韓、泰國、智利、希臘、波蘭、南非、台灣等11國之軍購決策過程報告，發現除日本及以色列外，均發生此現象。Ravinder Pal Singh ed., *Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand* (Oxford, Oxford University Press, SIPRI, 1998), pp. 299~304; Ravinder Pal Singh ed., *Arms Procurement Decision Making Vol. II: Chile, Greece, Malaysia, Poland, South Africa and Taiwan* (Oxford: Oxford University Press, SIPRI, 2000), pp. 295~298.

註③ Ibid.

註④ “The Covert Arms Trade: The Second-Oldest Profession,” *The Economist* (London), February 12, 1994, pp. 12~13.

註⑤ Jean-Paul Hubert, *Les exportations d'armement: A quel prix?* (Paris: La Documentation Française, 1998), p. 42.

註⑥ David Mutimer, *op. cit.*, p. 50.

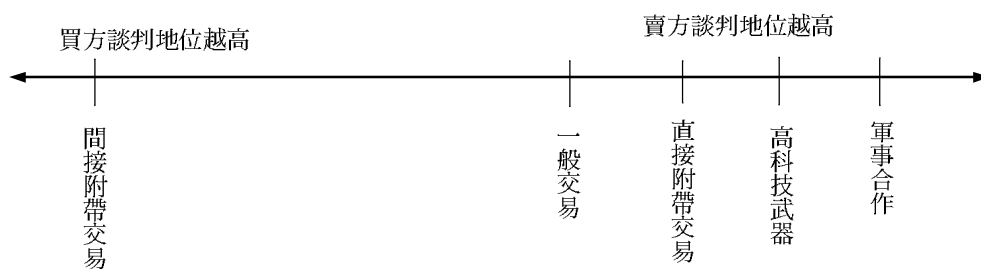
註⑦ 如F16戰機之於德州Fort Worth, Black Hawk直昇機之於康乃迪克州, Mirage 2000-5戰機之於土魯斯, Lafayette艦之於洛里昂。

註⑧ Lora Lumpe and Jeff Donarski, *op. cit.*, pp. 21~22.

軍售內容無直接關聯之投資、貿易、採購、或公共工程。^②直接「附帶交易」是軍售國之行銷工具，亦是軍購國常見之要求條件；間接附帶交易則是軍購國之談判籌碼。中國是一特殊例子，自俄羅斯所純粹進口之軍事「科技」高於直接進口之武器「實體」，^③而在後冷戰時期成爲第六大軍售國，是主要軍售國中唯一的發展中國家。

不過，此經濟上之連鎖效應仍限定在與武器相關之部門，是否能增加軍購／軍售國之一般經貿交流，則不一定具因果關係，尤其是若雙方皆爲已開發國家，則軍售關係與經貿關係，無必然關連。^④故若綜合以上分析軍售之四大特點，可得知談判時軍售國／軍購國之政治依賴程度及交易武器之重要性爲兩大變項，影響軍售談判內容及結果，如（圖一）：

圖一 軍售國／軍購國談判時之互動



資料來源：作者自製

五、軍售合約不穩定性下之雙向遊說網絡

國際軍售之另一特色是：相較於一般私部門之商務合約，軍售合約之進展困難度較高：從磋商、談判、到簽訂，動輒數年；從第一批武器交貨到全數完成，平均亦二至三年。期間耗費鉅額成本（如時間、遊說），且充滿不確定性，如交易金額之匯率變動、交易武器性能之敏感性、軍售國或軍購國政權更替、軍售國或軍購國重大外交轉變或外力介入，均可能使雙方重新議價、變更內容、中止談判、甚至不履行合約。

此外，在軍售封閉市場之高度競爭但對賣方較有利、及合約談判之高度不確定性

註^② Lora Lumpe, "Sweet Deals, Stolen Jobs," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 50, No. 5 (September 1994), pp. 23-30, 從 1992 年 8 月美國 100 位眾議院議員要求布希總統出售 F16 A/B 戰機給台灣之聯名信件，可以看出軍售所可能帶來經濟利益之連鎖效應，信中明白表示：「假如我們不賣 F16 給台灣，台灣將會買法國戰機，而且會答應購買法國的核子反應爐及高速鐵路。」Dennis Van Nranken Hickey, *Taiwan's Security in the Changing International System* (London: Lynne Rienner, 1997), p. 86.

註^③ Anthony H. Cordesman, *Trends in US Arms Exports Since the Cold War* (Washington DC: CSIS, 2000), pp. 19~20. 1989 至 1997 年，中國大陸武器進口總值平均爲 7 億 7 千萬美元，武器出口總值爲 14 億 7 千萬美元。

註^④ Jean-Paul Hubert, *op. cit.*, pp. 31~32.

的結構下，龐大綿密之遊說網絡應運而生。對象尤其是決策較不透明的開發中國家政府。遊說網絡可分成兩大類型：對軍購國而言，負責與軍售國接觸之官方正式軍事外交部門，本身即對軍售國政府進行接洽磋商；或透過非官方之公關服務向軍售國爭取。對軍售國而言，由於軍售市場在後冷戰時期對賣方較具談判優勢，其競爭在於少數同質性高之軍火公司，是故軍火公司在軍購國及軍售國間同時進行遊說活動。其中軍售國在軍購國之駐外機構中之軍事安全部門、或情治單位則扮演市場探勘及中介角色。^{③①}

參、法國對外軍售之特殊現象

全力發展自製武器是法國在冷戰時期，尤其在退出北約之後，實現（有別於美蘇超強）「獨立外交」之一環，以供應國防需求，故研發結構完整之國防工業被視為是維護國家主權、甚至是權力象徵之主要工具。^{③②}隨著國防工業發展迅速，自八〇年代起，法國武器轉而以出口為導向，成為美蘇、俄之後第三大出口國。法國對外出口武器除有上節所分析相同處之外，又另有如下數端特色：

一、美俄強勢競爭下之另外選擇

美俄法三國政府均刻意以高額補貼軍火工業（無論是研發經費或出口補貼）方式，提升其國際競爭力。冷戰時期，美國在北約架構內提供西歐盟國大量軍備，及以雙邊關係供應東亞盟國防禦武器。華沙公約組織亦自成軍事互助網，蘇聯提供東歐集團整體軍備計劃及武器。^{③③}法國對外軍售受惠於兩伊戰爭，自一九八〇年代起迅速發展，並運用軍購國恐遭美蘇片面停售制裁之心理，成為中東及拉丁美洲國家另覓武器之供應來源。

俄羅斯繼承蘇聯之軍售傳統，在國營之軍火工業轉型困難，由軍事用途轉至民間用途改革不順後，除部分工廠解體外，轉而採取「積極的軍售政策」（aggressive arms sales policy），^{③④}高科技武器成為主要外銷商品，大量銷售武器至東亞（尤其是中國、南亞、及東南亞）。^{③④}

註③① 如美國在駐外大使館或相關機構中之安全援助局（Security assistance organization, SAO）便具有與駐在國政府進行軍售談判「第一接觸」（primary point of contact）之功能。Lora Lumpe and Jeff Donarski, *op. cit.*, p. 5

註③② Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, *Comprendre la défense* (Paris: Economica, 1999), pp. 193~194.

註③③ 蘇聯及東歐國家則又另提供武器及技術給非洲及中南美洲之左派政權或叛軍。Laure Despres and Aaron Karp, "The Political Economy of East-South Military Transfers," *International Studies Quarterly*, No. 3 (September 1987), pp. 37~42.

註③④ Andrej J. Pierre and Dmitri Trenin, *Russia in the World Arms Trade* (Moscow: Carnegie Endowment for International Peace, 1997), pp. 8~10.

註③④ Alexandre A. Sergounin and Sergey V. Subbotin, *Russian Arms Transfers to East Asia in the 1990s*, *SIPRI Research Report* (Oxford), 1999, pp. 7~10.

法國不似美國般軍售關係常等同於戰略關係，其對外軍售決定經濟利益優先於戰略考量。冷戰時期美蘇之軍售乃政治力擴張之工具，廣大軍事衝突的中東地區（包括北非、環以色列之阿拉伯國家、伊拉克、伊朗），法國製武器（尤其是空軍）就已是除以色列之外許多阿拉伯國家在兩大超強之外之另類選擇。後冷戰時期，隨著莫斯科影響力在此區退卻，中東更成為法國出口武器的主要地區，與美國競爭激烈，在中東之武器市場佔有率平均高達百分之二十五，^⑤與其中東政治經濟影響力不成比例。如同美國之於以色列，法國政府對中西非洲有軍事合作關係的國家，反而很少出售武器，而是按軍事合作協議，以「免費器材讓渡」（*cessions gratuites de materielles militaires*）^⑥方式轉移武器。

冷戰結束此一結構性因素頗不利法國對外出口武器：第一、莫斯科勢力所讓卻出來的中東歐武器市場，法國雖仍具某種程度政經影響力，但在加入北約之誘因下，美國軍火工業囊括百分之九十之市場佔有率，而成為中東歐國家購買武器的「單一出路」（*One Way Street*）；^⑦第二、伊拉克—法國重要軍購國—在波灣戰爭後遭武器禁運制裁，為其對外軍售驟減之轉捩點；第三、美軍在波灣戰爭勝利，中東國家更增加其訂購美製高科技武器。此結構性因素壓力直接導致法國軍火商不規則、點狀式地在與美國關係密切之東亞國家積極推銷新研發之高科技武器。甚至，法國武器比美國同等級武器售價要高，販賣美國拒絕出售之高科技武器遂成為法國軍火集團全球行銷政策。^⑧售予台灣，美國政府拒絕出售之拉法葉艦同等級軍艦，與 F16 C/D 同等級之幻象 2000-5 戰鬥機，為法國軍火商在後冷戰初期，面對美國強勢競爭下之全球最大訂單。^⑨法國連續售台灣拉法葉及幻象機及相關高性能配備武器（如雲母飛彈），是法國在後冷戰初期軍售困境之重點突破。

二、軍工複合體與政府關係密切

法國軍火集團是典型軍工複合體，製造民間及軍事用途之高科技產品。法國政府同時是規範者、經營者及股東。^⑩從兩面向可觀察法國軍火企業與政府之密切關係：

註⑤ Anthony H. Cordesman, *World Arms Sales and The Middle East: Changing Trends in Economic Impact, Purchases by Countries, New Agreements, Deliveries, and Suppliers* (Washington DC: CSIS, 1997), pp. 28, 55.

註⑥ Jean-Paul Hubert, *op. cit.*, p. 35.

註⑦ Anthony H. Cordesman, *Trends in US Arms Exports Since the Cold War* (Washington DC: CSIS, 2000), p. 17. 德國則是另一武器供應國。

註⑧ Arnaud de La Grange, "Les marchands d'armes lèvent le voile" *Le Figaro*, le 25 avril 2001. Ann Markusen, *op. cit.*, pp. 100~105.

註⑨ Jean-Pierre Maulny, "Commerce d'armes," in Francois Joyaux ed., *L'année stratégique 1994* (Paris: Institut Francais des Relations Internationales, 1995), pp. 169~171.

註⑩ Jean Pierre Maulny, Trevor Taylor, Burkard Schmitt, and Franck Emmanuel Caillaud, *Modèle de coopération industrielle et stratégique entre entreprises d'armement en Europe* (Paris: Institut de Relations Internationales et Strategiques (IRIS), 2002), pp. 83~84.

軍火企業之屬性及其資金技術來源。

法國除核子武器外，陸軍及海軍之武器製造部門亦直接屬於國家（國防部）掌控，如負責陸軍軍備之 GIAT Industries 集團、及海軍軍備製造之海軍建造局(Direction des constructions navales, DCN)。法國之海軍建造局規模不僅在歐洲居冠，亦直接負責武器出口談判。航太、飛彈及電訊則頗為複雜，主要軍工複合體本屬國營企業，自八〇年代中期後陸續民營化後，^①法國政府仍具壟斷地位，是此等軍工複合體之主要持股人。其營運並不直接接受法國政府管轄，且行銷策略在歐洲地區彼此競爭，在非歐洲地區多則採策略聯盟方式共同推銷產品。^②如Aérospatiale、Dassault-Aviation、Snecma 之各式戰機及運輸機、Euro-copter Space 之直升機、Matra Bae Dynamics 地對空、空對空飛彈、Crotale-Exocet 艦對艦飛彈、Aérospatiale 及 Matra Marconi Space 商用及軍事人造衛星、Thomson-CsF 潛艦、THALES 海底聲納、雷達及電子反制系統、Alcatel、Sagem、Dassault 亦製造商務及軍事用途之電子通訊設備。^③

法國軍工複合體與政府之密切關係，亦呈現在技術轉移及出口補貼上。法國國家科學研究中心（Centre Nationale de Recherche Scientifique, CNRS）將所研發之尖端科技直接轉移給軍火工業；^④此外，法律亦明白規定由附屬於財政部之「對外貿易保險公司」（Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, COFACE）^⑤負責對武器出口進行各式補貼及經援，如：（一）挹注科技研發：法國政府直接資助高科技武器研發，每年約 30 至 40 億，共佔政府科技研發總預算百分之二十至二十五；（二）擔保損失：武器出口若因某些因素未能履行，由國防部購回或政府負擔合約金額百分之十五之損失；（三）分攤促銷費：法國政府亦部分負擔軍火商為探勘市場之公關費用；（四）減稅：若某軍火企業已洽定之軍購遭國際武器禁運，法國政府可予以減低課稅。^⑥可參（圖二）。

註① 根據 1986 年 7 月制定之民營化行政法 Décret-loi 86-793，法國軍火集團開始進行私有化。矛盾的是，另一相關行政法 Décret-loi 86-912 之第十條仍授權「國家」（Etat）在持股比例上可採取必要「特殊行動」（action nécessaire）以保護國家權益。Ibid., pp. 91~93.

註② Belkacem Elomari, "Exportations d'armes de la France," in Patrice Bouveret et Bel Kacem Elomari ed., *Vente d'armes de la France: Tour du monde des pays acquéreurs, Rapport 2001* (Lyon: Observatoire des transferts d'armements, 2001), pp. 34~35. 各軍火集團之民營化程度及進展不盡相同，至九十年代仍持續進行。Jean-Pierre Maulny, "Commerce d'armes," *op. cit.*, pp. 167~168.

註③ Alexandre A. Sergounin and Sergey V. Subbotin, *op. cit.*, p. 195.

註④ CNRS 有 39% 之研發經費用於軍事科技，Guy Somekh, "Le financement de la recherche et des lieux d'innovation," in Nicole Chaix ed., *Les mutations de la défense: Indices politiques, économiques et industrielles* (Paris: Centre des Hautes Etudes de l'Armement, 1999), p. 192.

註⑤ Jean-Paul Hubert, *op. cit.*, pp. 35~38. 1966 年 7 月 16 日生效之財政法第 29 條、52 至 90 條。

註⑥ Ibid., pp. 37~42.

圖二 法國軍售決策程序

* 根據 1999 年 12 月 20 日所發佈之政府決議 (arrête)，CIEEMG 已不再審議國外促銷之相關軍售決定。
**根據 1999 年 12 月 20 日所發佈之政府決議，自 2000 年後，由 DAS 負責監督。
資料來源：作者自製

三、經濟效益常高於外交道德考量

雖然法國國防部在一九九四年制定之國防白皮書中認為，軍售可加強法國與軍購國間的雙邊關係，是「相互信任的證明」，是「法國參與全球事務之手段」及「提升其國際地位之重要因子」。^④然而，以出口為導向之法國對外軍售決定，主要考量首在以下經濟效益：^⑤

- 降低國防預算：如武器製造成本之單價、庫存及維修經費；
- 促進軍火工業之研發自供資金（autofinancement）；
- 提升相關高科技（尤其是航太方面）之國際競爭力；
- 增加就業：法國公部門 70 % 與出口相關；
- 在軍購國隨之而來之工業投資或巨大之公共工程。

根據法國國防高等研究學院（Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale）^⑥分析，法國的軍火工業集團不僅負責製造百分之九十以上法國防禦軍需，並以出口為導向，創造出可觀之經濟效益，如下（表一）。達梭航太集團獲取台灣 60 架幻象戰機訂單，而保住五千個工作免於裁員，成為達梭航太的「氧氣罩」。^⑦

表一 法國武器之國防經濟（一九九一～一九九九）

每年貿易總額：平均一〇〇億法朗
每年出口淨值：平均二百至二百五十億法朗
直接相關中下游企業：五千個
直接及間接相關企業：八千個
直接工作：二十七萬五千個
直接及間接工作：四十萬個
總就業率：百分之零點八四
工業部門就業率：百分之四點三五

資料來源：Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale.; “Comprendre la défense,” Patrice Bouveret et Bel Kacem Elomari ed., *Vente d’armes de la France: Tour du monde des pays acquéreurs* (Rapport 2001).

法國與美國相同，在後冷戰初期削減軍事支出下，出口武器成為挽救部分軍火工業免於倒閉或大量裁員唯一之途。由於法國較無美國之全球或區域戰略考量，又面對

註④ Ministère de la Défense, *Livre blanc de la défense* (Paris: Ministère de la Défense, 1995), p. 205.

註⑤ Ministère de la Défense, *Rapport au Parlement sur les exportations d’armement de la France: Ré sultats 1999* (Paris: Ministère de la Défense, 2000), pp. 36~37.

註⑥ Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, *op. cit.*, pp. 194~195.

註⑦ “Malgré les pressions diplomatiques de Pékin La France vend à Taïwan soixante Mirage 2000” *Le Monde* (Paris), 19 Novembre, 1992.

美國政府常透過政治力運作之「不公平競爭」，為搶佔國際軍火市場，法國積極出售高科技性能武器，不僅在於所談判之單品，亦考量高科技武器高度後續系統之同質性，能擴大及延續相關武器配備之出售。^①

是故，法國對軍購國幾乎不加選擇，出售決定不具道德標準衡量、無意轉化為安全依賴關係、對爭端兩造亦採不介入立場。法國出售武器的對象，尤其是長期大客戶，常是戕害人權、鎮壓平民的專制政權，如安哥拉、阿富汗。^②甚至，法國可同時出售武器給軍事衝突之雙方，如在兩伊戰爭時，一九八三年賣 Super Etandard 戰機給伊拉克，賣炮彈給伊朗；在一九九四年可同時賣 Agosta 潛艦給巴基斯坦，及出售幻象 2000 給印度。

當然，美國軍售決定亦多不具道德標準，如人權紀錄不彰之海地、伊拉克、賴比瑞亞、索馬利亞；且常「同時」軍售敵對雙方國家，如希臘及土耳其、阿拉伯國家及以色列、中華人民共和國及中華民國。差別在於，美國除經濟利益外，軍購國所涉及之區域軍力平衡、及在此區域之政治影響力亦為美國之主要考量。^③

法國另一個軍售經濟考量是軍購國之「償付能力」(solvability)。在一九八〇年代，法國對外軍售交易中平均百分之八十五屬現金交易；一九九〇年起，許多軍購國償付能力降低，^④現金交易驟跌至百分之三十一。在對外清算帳目惡化下，法國經濟部及財政部要求政府所出售武器之客戶須具償付能力。^⑤在九〇年代初，對法國而言，除阿拉伯聯合大公國之外，台灣是罕見的擁有此能力的軍購國家，製造幻象 2000-5 的達梭集團，志在必得。^⑥

四、高額佣金乃體制內慣例

法國對外軍售的另一特色是，出售武器時付「公關費」(佣金)乃為法國政府默許之正常行為，稱之「對外商務費」(Frais Commerciaux Extérieure, FCE)或「特殊商務費」(Frais Commerciaux exceptionnels, 亦稱 FCE)。^⑦屬於私部門之中間

註① Francois Lefaudeux, "L'internationalisation de l'industries de défense," in Nicole Chaix ed., *Les mutations de la défense: Indices politiques, économiques et industrielles* (Paris: Centre des Hautes Etudes de l'Armement, 1999), pp. 175~277.

註② 前經濟部長(1995~1997) Madelin 便公開譴責某些專制政權實乃法國軍售的暴利市場。"Ces régimes oppresseurs etaient de bons clients pour nos ventes d'armes," Interview avec Alain Madelin, *Le Monde*, 1 octobre 2001, p. 4.

註③ 如土耳其、以色列、及日本。詳可參：Joe Roeber, *op. cit.*; John Tirman, *op. cit.*; Lora Lumpe and Jeff Donarski, *op. cit.*

註④ 如伊拉克、埃及、祕魯、摩洛哥、約旦延遲付款總額在 1991 年達 240 億法郎。如上節所述之 COFACE 所承擔之風險擔保金在 1993 年高達 325 億法郎。

註⑤ Bruno Durieux, "Mission de réflexion et de proposition sur la politique d'exportation des équipements de défense," *Rapport au Premier Ministre* (Paris), 31 Mars 1996, pp. 118~121.

註⑥ 出售台灣幻象機引起法國重要媒體(如 *Le Monde*, *Le Figaro* 及 *La Libération*) 高度討論主要原因之一，便是台灣直接付現金之能力。*Le Monde*, le 16 novembre 1992, p. 1.

註⑦ Jean-Paul Hubert, *op. cit.*, pp. 8~9.

商（捐客）在軍售談判中扮演重要角色，常隱密進行多年之遊說工作。^⑤尤其是當法國無法正式出售武器給某些正在交戰的國家時，甚至安排中間國轉接。其中最重要的中間捐商是石油巨擘 Elf-Aquitaine，^⑥ Elf-Aquitaine 在 120 個國家均設重要商務及行銷據點，全球共有 900 個合夥公司。^⑦前述軍火集團便透過其關係網及民間貿易屬性進行綿密遊說工作。

FCE 不僅是法國軍售的一項慣例，其它巨型國際商務合約，如公共工程亦皆有之。FCE 有如下特點：（一）需明訂合約上；（二）政府海關及財稅單位均登記有案；（三）須據以報帳及繳稅。在此慣例中，隨談判進行之難易程度及重要性，佣金額度介於 5 % 到 15 % 之間。^⑧根據法國「對外安全總署」（Direction Générale de Sécurité Extérieure, DGSE）統計，法國於一九九四年依國際合約交付給中間商之 FCE 達 100 億法朗，其中軍售佣金便達 50 億法朗。從中可看出軍售佣金佔 FCE 之比重在前述後冷戰時期國際軍售市場競爭激烈，尤其面對美國政治優勢下，法國軍火集團透過中間商遊說非其傳統軍購國之活動，不僅越加密切，且佣金金額越加高漲，若再加上下述軍售決策之過程隱晦，許多軍售醜聞於焉產生，如台灣、^⑨馬來西亞、伊朗、安哥拉、南非等。法國政府至今仍未禁止佣金慣例，民意則嚴重詬病並要求以法律規範中間商及捐客之活動，如事前登記及證照許可、事後資金控管等。^⑩

肆、法國對外軍售隱晦的決策機制

若與美國相比較，法國對外出口武器無論在法律及制度之相關規範，均相當模糊隱晦。如法國國會專案小組報告所言：「整個法國對外出口武器系統之特色便是隱晦（opacité）…對外軍售決策之隱晦程度越高，所涉及之利潤越高。」^⑪以法律言，美

註⑤ Arnaud de La Grange, "Des zones grises," *Le Figaro* (Paris), le 25 avril 2001, p. 3.

註⑥ 隨著售台拉法葉艦佣金案進入司法審判，法國極具公信力之媒體 *Le Monde* 詳細分析 Elf 作為軍售捐商之全球活動，詳可參其網站專題報導 "Affaires Elf," <<http://www.lemonde.fr/sequence/>>。另一份大報 *Le Figaro* 亦針對法國前外交部長杜馬所涉佣金之司法起訴有詳盡追蹤報導，見其專欄 "L'affaire Dumas en procès Sirven et les affaires," <<http://www.lefigaro.fr/>>。

註⑦ <<http://www.totalfinaelf.com>>。Elf-Aquitaine 於 2002 年 7 月與 Total 合併，名稱改為 "TotalFinaElf"。

註⑧ Jean-Paul Hubert, *op. cit.* 若按此「慣例」，法國出售拉法葉艦合約上特別明訂「未付佣金」，反而是一特殊案例。根據當時參與軍售決定、現已遭起訴之法國前外交部長杜馬（Roland Dumas）接受 *Le Figaro* 專訪時宣稱，售台 200 億法郎之拉法葉艦中，佣金共付 25 億法郎。*Le Figaro*, le 09 mars 1998。杜馬雖表示有百分之七十之佣金流回台灣，但在巴黎上訴法院（Cour d'appel de Paris）法官審問時，未再進一步說明具體佣金流向及收受人。"Roland Dumas rivalise d'humilité pour échapper à une condamnation en appel," *Le Monde*, le 20 Novembre 2002, p. 1, 參註⑤。

註⑨ 同前註。Hervé Gattegno, "Frégates: l'enquête sur les commissions menace tout l'armement français," *Le Monde*, le 29 octobre 2001, p. 5.

註⑩ Intervention de Monsieur Alain Richard, Ministre de la Défense devant la Commission de la Défense nationale à l'Assemblée Nationale, (Paris), le 25/04/2001.

註⑪ Jean-Claude Sandrier, Christian Martin and Alain Veyret, "Le contrôle des exportations d'armement," *Les documents de l'Assemblée nationale*, No. 2334 (25 avril 2000), p. 169.

國有三種法律規範對外軍售：一九六一年頒佈之援外法（Foreign Assistance Act, FAA），一九七一年之武器出口控制法（Arms Export Control Act, AECA），及一九七九年之出口行政法（Export Administration Act, EAA），明白規定對外出口武器項目及軍購國之篩選，及國會參眾兩院之監控程序。^⑥而法國現行對外出口武器之相關規範，則仍按第二次世界大戰前的法律。

按照法國一九三九年四月十八日所頒佈之行政命令（*décret-loi*）^⑦：「國家一切對外出售武器均在禁止之列，除非有總理許可。」亦即只有暫時性的軍售決定，而無長期性的軍售政策，且每次軍售案件皆「個案處理」（*au cas par cas*）。^⑧軍售議決時相當隱晦且無國會參與及討論，亦無選擇軍售國之參考依據標準或規範，結果亦不對外正式發佈。軍售相關決策程序如（圖二）。

一、CIEEMG 及 DGA / DRI 為決策樞紐

當軍火工業商或國防部向法國政府要求對外出售武器時，首先由「戰爭器材出口研究部際委員會」（*Commission interministerielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, CIEEMG*）秘密審理。CIEEMG 雖然是政府機構，其議決結果並不對外公開，亦不列於官方公報（*Journal Officiel*）。CIEEMG 直接附屬於總理之下，由總理府中之國防秘書處主持，所有的政府部門皆有代表參與討論每個月逾六百件國外訂單。但只有外交部、國防部、經濟部所派代表具有決定性之審議權（*voix délibératives*）。^⑨議程由國防部海外軍售核心單位「軍備代表團」之「國際關係司」（*Direction des relations internationales de la délégation générale pour l'armement*，以下簡稱 DGA / DRI）設定。「軍備代表團」與軍火商之關係密切，負責整合民間陸、海、航太及戰略飛彈之軍事工業部門，其轄下 DGA / DRI 則負責海外武器出口貿易活動。^⑩

法國武器出口許可決策可分為四階段，前三階段 CIEEMG 具決定權，最後出口時則須海關總局允許：（一）促銷期：包括商務活動及預售武器（模型）之海外展示，獲得許可則此類促銷可進行三年；（二）談判期：從展開磋商至合約草約，許可之有效期限亦為三年；（三）售出期：即正式合約之修改及簽訂，有效期限為一年；^⑪（四）最後認可：合約簽署完成，在武器要運出法國本土時，尚須經海關總局（*Direction générale des douanes*）出具「戰爭器材出口許可證」（*Autorisation d'exportation de*

註⑤ Lora Lumpe and Jeff Donarski, *op. cit.*, pp. 3~5.

註⑥ *Décret-loi* 由行政部門頒佈，毋須經國會討論，具法律拘束力。1939年4月18日所發佈之行政命令在1977年有些許修訂，但本節所提之相關決策程序部分並無變更。

註⑦ *Ministère de la Défense, Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France: Résultats 1999* (Paris: Ministère de la Défense, 2000), pp. 18~23.

註⑧ Belkacem Elomari, "Exportations d'armes de la France," *op. cit.*, pp. 30~31.

註⑨ *Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, op. cit.*, pp. 152~155.

註⑩ Jean Paul Hubert, *op. cit.*, pp. 116~117.

matériels de guerre, AEMG)，整個軍售決定始告完成。在尚未正式發出 AEMG 前，CIEEMG 仍有可能因某些（政治）因素重新審議相關決定。^①

二、總理及總統具關鍵性仲裁角色

如前節段所言，法國總理具有軍售決定之法定最後同意權。在 CIEEMG 將其出售決定以「國防機密」（Secret-défense）文件方式，向總理府提出「附帶可否說明之意見」（avis motivé）^②後，總理通常並不親自涉入，而是委由代表其出席 CIEEMG 及國防會議之國防秘書長（Secrétaire général de la défense nationale, SGDN）做正式核可。具重大政治敏感性之軍售案，總理，甚至總統始介入。

此外，法國總統雖無軍售決定之明確法定權，^③但由於其擁有最高政治權力，會討論重大軍售議程之會議均由其主持，如：每星期召開之國務會議（Conseil des Ministres, 總理、國防部長、外交部長、經濟部長都得參加）、議決國防政策之國防會議（Conseil de défense）、及決定軍務之小型國防會議（Conseil de défense restreint）。^④再加上其擁有最高政治權威與實力，法國總統實際參與重大軍售決定，在國務會議及（小型）國防會議內仲裁部會紛爭。即便在左右共治時期，總統與總理之「共識」，亦是重大軍售決定之必要條件。^⑤

若以對台出售拉法葉艦之轉捩點為例，根據法國政府於二〇〇〇年二月所解密之外交祕件，^⑥售台拉法葉艦之決定乃由法國總理及總統直接介入。當時法國外交部長杜馬在一九九一年五月訪問中國後，以「祕件」（Secret）方式向密特朗總統報告北京反對態度，並建議：排除攻擊性武器及「政府對政府」之談判，及給予「原則同意」（accord de principe）；繼任賀加總理（Michel Rocard）之克瑞松（Edith Cresson）夫人甫就職便在六月五日內閣會議中裁示：以商務性質出售拉法葉艦、不附帶武器、邀請台灣部長級人物赴法進行磋商、合約須註明百分之四十之頭期款。^⑦

三、行政部門獨攬軍售權，缺少國會監督機制

法國對外軍售決策機制的另一特殊現象是：缺乏立法部門（國民議會及參議院）之民主監督。美國國會則在對外武器出口上有廣泛的決定權，前述美國三個重要相關法案便是由其國會通過，且任何中大型軍售（超過 1,400 萬美元），國防部均得事先

註① Ministère de la Défense, *op. cit.*, pp. 7~8.

註② Jean Paul Hubert, *op. cit.*, p. 117.

註③ 法國第五共和憲法雖然明定共和國總統是三軍統帥（第五條）、可任命三軍將領（第十三條），但憲法或相關軍政法令並未賦予法國總統軍售決定權。

註④ 根據 1959 年 1 月 7 日所頒佈之行政命令（ordonnance），國防會議及小型國防會議由總統主持，總理、外交部長、內政部長、國防部長、經濟部長及「任何」總統想聽取意見的官員都得參加。

註⑤ Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, *op. cit.*, pp. 121~124.

註⑥ Le Monde 取得三份 1991 年被列為國家機密之文件並公佈完整或局部內容，該內容證實為正確原文，下文便是參考此三份文件。

註⑦ Le Monde, le 08 février 2000, p. 5.

通知國會，始得正式發出「出售許可」(Letter of offer and acceptance, LOA)。^⑦此外，美國國防部及國務院均得向國會提出詳細的武器出口年度報告。

而無論是CIEEMG或總理、總統，法國對外出售武器均為行政部門的專屬權力。國會議員無相關權限，甚至很少主動關切重大軍售案件，亦無秘密國防委員會等方式討論。美國及法國的對外軍售相當程度地受其「軍工複合體」(Military Industrial Complex)影響。所不同的是，美國的軍火工業製造公司是透過國會部門遊說行政部門以制定(有利於)出售其武器給某些國家之外交政策(如北約東擴、對拉美國家武器禁運之解禁)、國防計畫或直接同意某些軍售案。^⑧

法國的軍火製造商，亦接受國防部研發新式武器之研發預算補貼，並且尋求出售研發成功或庫存的武器給外國，以獲取最大之邊際效益。但與美國不同的是，法國軍工複合體遊說對象並非國會部門，而是行政部門，即前述軍售決策樞紐CIEEMG(如圖二)；是故角色重疊的國防部居中間關鍵，DGA/DRI在軍售過程中具關鍵角色，不僅負責對內設定CIEEMG之討論議程，同時亦負責對外「促銷」，由其安排國防部長、軍售內容相關之高階將領或部門、負責防衛事務之政務委員(Secretaire d'Etat de défense)、或總理親信等，與軍購團相關軍事外交人員接觸。^⑨

此外，DGA/DRI尚且負責武器出售後之監督，同時具「促銷—設定—決定—監督」四重相互矛盾功能，在軍售決策之各階段皆可介入。^⑩此易滋生弊端之結構，直到二〇〇〇年始獲改正：由國防部各軍種之參謀長及軍事專家組成之另一新設單位——「戰略事務處」(Délégation des affaires stratégiques, DAS)，負責監督重要武器及相關高科技之出口事宜。^⑪

缺少民主程序之監控，如國會議員之相關討論、聽證、質詢及議決，而僅由行政部門片面主導，是法國對外軍售弊端叢生的主要結構因素之一。即便法國國會自一九九八年起開始調查軍售情況，並發佈調查結果，但至目前為止仍未見法國國會成立有相關決策機制或專責監督機構。^⑫

註⑦ Lora Lumpe and Jeff Donarski, *op. cit.*, p. 6.

註⑧ William D. Hartung, "Military-Industrial Complex Revisited: How Weapons Markets are Shaping U.S. Foreign and Military Policies," <<http://foreignpolicy-infocus.org/papers/micr/companies-body.html>>.

註⑨ Ministère de la Défense, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France: Résultats 1999* (Paris: Ministère de la Défense, 2000), pp. 39~40.

註⑩ Belkacem Elomari, "Exportations d'armes de la France," *op. cit.*, p. 34.

註⑪ Décret no2000-807 portant création de la Délégation des affaires stratégiques du Ministère de la Défense, *Journal Officiel* (Paris) du 27 août 2000.

註⑫ Bruno Barrillot, "La transparence, un premier pas encore insuffisant," in Patrice Bouveret et Bel Kacem Elomari ed., *Vente d'armes de la France: Tour du monde des pays acquéreurs, Rapport 1999/2000* (Lyon: Observatoire des transferts d'armements, 2000), pp. 43~45

伍、結 論

傳統武器交易不似核武生化等大量毀滅性武器般，因主要軍售國具高度共識而受嚴格管制；且又完全不列國際貿易討論之議程。弔詭的是，傳統武器交易同時具軍事、外交、及商業性質，其實有其非道德的一面：主要武器供應國為少數西方高科技工業化國家，而多數軍購國則是戕害人權政府、外債高築、經濟發展停滯的國家。普遍產生的現象是：軍售國出售武器以維持其國防經濟及科技研發，自國外進口高科技武器卻常造成開發中之軍購國嚴重財政負擔。^④為強權壟斷之國際軍火市場處於高度競爭狀態，除非訂定全球層次上具拘束力之標準，或至少為壟斷市場之軍售國遵守，否則某軍售國若以軍購國之人權標準、或武器出售可能帶來之衝突為依據而拒絕售之，龐大商機將誘使他國軍火工業替代。

再者，對軍售國內部而言，美國及法國研究國際軍售專家均提出相同看法：政府用納稅人的錢付出巨額研發經費給軍火製造商，風險由政府承擔、而利潤則由軍火製造商獨享。^⑤

就法國而言，法國政府對其軍火工業扮演本質矛盾之角色：它是國內最大客戶又兼資金及技術提供者，是國外推銷員又兼售後監控者。^⑥法國政府在軍方及政府高層親信軍售醜聞不斷、民意要求決策透明化壓力下所做之局部改革，若不同時進行結構性調整，如擴大國會決策參與，或政策性改變，如軍購國之標準、軍火商佣金制度化等改革，僅調整國防部單一部門之分工，效果仍應有限。^⑦

最後，武器一國際強權所競相販售者一實乃「死亡器具」、「戰爭機器」。當傳統武器不只是適當之嚇阻防禦必備武器，而更像商品時，在競爭激烈情況下，其交易常充滿弊端。例如北約及華沙公約組織所簽署之「歐洲傳統武器條約」(Treaty on Conventional Forces in Europe, CFE)，原立意在降低中東歐之軍事衝突威脅，但卻使歐美等軍售國在「削減武器義務」下，向外「輸出」而非「銷毀」其過剩庫存品。^⑧

此現象實需要全球制定規範武器進出口管制。聯合國在一九九二年要求各會員國向其登錄武器輸入及輸出之年度報告；^⑨歐洲聯盟則在一九九八年六月特別通過「武

註④ 尤其是中東國家：1987年武器進口平均佔所有商品進口27.3%，1995年佔19.7%。

註⑤ Willian Hartung, "Military-Industrial Complex Revisited: How Weapons Markets are Shaping U.S. Foreign and Military Policies," *op. cit.*; Jean-Paul Hubert, *op. cit.*; Lora Lumpe and Jeff Donarski, *op. cit.*

註⑥ Guy Somekh, *op. cit.*, pp. 184~194.

註⑦ Belkacem Elomari, *op. cit.*, pp. 26~28.

註⑧ Human Rights Watch, "Report: Arsenals on the Cheap," <<http://www.hrw.org/reports/1999/nato/>>.

註⑨ Bernard Adam, "Weapons Stockpiles and the Arms Trade," *Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP)*, Report reference G1617, pp. 2~7.

器輸出之共同準則」(Code conduite de l'Union Européenne en matière d'exportations d'armements, 以下簡稱「共同準則」),^⑩其中第八條特別針對軍購國之條件訂出嚴謹標準,凡:一、發生或潛在衝突地區;二、嚴重違反人權、或輸入武器有鎮壓國內政治異己之虞的政權;三、內部有明顯緊張、或武裝衝突的國家;四、輸入武器非軍購國合法自衛、或可能造成任何區域不穩之情況;五、支持或鼓勵恐怖主義或組織犯罪之軍購國;六、軍購費用及其經濟能力比例懸殊的國家,皆在禁售武器之列,以預防區域武裝衝突惡化。

歐盟在共同外交暨安全架構下所擬定之「共同準則」乃會員國之一致立場,雖不具法律強制拘束力,但對法國政府(及其他會員國)已產生規範作用,法國在「共同準則」通過後,表示願意接受上列軍購國標準為其對外軍售之依據,並自一九九八年起提出可驗證之年度報告。如文章所分析,法國軍售議決相當隱晦,其實際軍售對象及交易內容尚待進一步檢證。如何制定法國對外軍售「決策過程」而非「結果」之透明化或受民主監督機制,實為法國當務之急。^⑪若無法廢除游走在國際法政經邊緣之佣金習慣,則核定中間掮客之資格證照並立法規範其活動,不失為降低軍售醜聞之制度設計。

晚近許多人權團體、非政府組織(non-governmental organizations, NGO)、及諾貝爾和平獎得主^⑫亦積極遊說主要國際軍售規範化、道德化及非營利化,並質疑武器數量等同於安全品質之思維。軍售過程既公私性質混和,負責製造及參與談判之軍火工業當然大量供應以競逐商業利益,但做成決定之軍售國政府有必要管制供給面及降低需求面。故上述歐盟軍售標準雖不具強制拘束力,但卻是一具體指標並形成外交議程,^⑬或可對主要武器供應國造成道德壓力,促使美俄法等「政府」在經濟利益考量之外,審慎評估重要武器轉移對軍購國及其區域之和平穩定。

* * *

(收件:91年12月25日,修正:92年3月7日,接受:92年3月10日)

註⑩ *Bulletin de l'Union Européenne*, 06-1998, point 1.4.7.

註⑪ Jean-Paul Hubert, "Armement: vers une nécessaire politique de transparence," *Le Débat Stratégique* (Paris: Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques), No. 50 (mai 2000, pp. 15~22, 法國國防部長 Alain Richard 在國民議會國防委員會接受質詢時表示: "法國政府正考慮加強管制中間商在其地盤之活動," Intervention de M. Alain Richard, Ministre de la defense devant la commission de la defense nationale a l'assemblée nationale, le 25 avril 2001, <<http://www.defense.gouv.fr/actualites/discours>>.

註⑫ 詳見英文版: Nobel Peace Laureates, "Proposition of International Code on Arms Transfers," *GRIP, Report Reference: GRIP DATA: G1656*. 法文版: Lauréates du Prix Nobel de la Paix, "Code de conduite sur les transferts d'armes," <http://www.iansa.org/documents/research/res_archive/ngo18f.htm>.

註⑬ 其他歐洲國家,如挪威、波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、保加利亞、賽普勒斯、愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、羅馬尼亞、斯洛凡尼亞均表示接受歐盟「武器輸出之共同準則」之規範。<<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/9807/p104023.htm>>.

International Arms Sales in the Post Cold-war Era: the Case of France

Lan Yuchun

Abstract

This essay analyzes the characteristics of global conventional arms sales, particularly the harsh competition among major arms producers, and the military-political implications and economic effects for suppliers and buyers of sensitive arms. These factors interact with each other and shape the international arms transfer system dominated by a handful of industrialized states. The author examines the case of France, the third-largest arms suppliers in the world behind the US and Russia, and underlines the economic motivations, rather than military strategic reasons, that drive France to export high-tech arms worldwide. The opaque decision-making processes of the French government and the complicated relations between the government and the military-industrial complex are also examined in order to explain why France's arms sales are often permeated with scandals.

Keywords: Arms trade; French Arms Sales; Taiwan's security; Military-industrial complex

參考文獻

- Adam, B.(1998), "Weapons Stockpiles and the Arms Trade," *Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP)*, Report reference G1617.
- Bouveret, P. and Bel Kacem Elomari, eds. (2000), *Vente d'armes de la France: Tour du monde des pays acquéreurs*, *Rapport 1999/2000*, Lyon: Observatoire des transferts d'armements.
- (2001), *Vente d'armes de la France: Tour du monde des pays acquéreurs*, *Rapport 2001*, Lyon: Observatoire des transferts d'armements.
- Caillaud, Franck-Emmanuel, ed. (1998), *Europe/Etats-Unis: Coopérations et Compétitions dans le Domaine des Systems de Défense et des Hautes Technologies*, Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS,1997), *Economic Impact, Purchases by Countries, New Agreements, Deliveries, and Suppliers*, Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Chaix N. ed. (1999), *Les mutation de la défense: Indices politiques, économiques et industrielles*, aris: Centre des Hautes Etudes de l'Armement.
- Cordeman, A. H. (2000), *Trends in US Arms Exports Since the Cold War*, Washington DC: CSIS.
- Despres, L. and A. Karp (1987), "The Political Economy of East-South Military Transfers," *International Studies Quarterly*, 3, 27-40.
- Durieux, B. (1996), "Mission de réflexion et de proposition sur la politique d'exportation des équipements de défense," *Rapport au Premier Ministre*, 125.
- Forsberg, R. (1994), *The Arms Production Dilemma: Contraction and Restraint in the World Combat Aircraft Industry*, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1994.
- Grimmett, R. F., ed. (2000), *CRS Report for Congress, 1999*, Washington DC.: The Library of Congress.
- Hartung, W. D. (1999), "Military-Industrial Complex Revisited: How Weapons Markets are Shaping U.S. Foreign and Military Policies," <<http://foreignpolicy-infocus.org/papers/micr/companies-body.html>>.
- (1993), "Welcome to the US Arms Superstore," *Bulletin of the Atomic Scientists*, September, 49, 23-25.
- and David Lague (2002), "Gripes over US. Grip on Arms Sales," *Far Eastern Economic Review*, 15-24.
- Hubert, J. P. (1998), *Les exportations d'armement: A quel prix?* Paris: La Documentation Française.
- (2000), "Armement: vers une nécessaire politique de transparence," *Le Débat*

- Stratégique*, n. 50.
- Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (1999), *Comprendre la défense*, Paris: Economica.
- Joyaux, F. ed. (1995), *L'année stratégique 1994*, Paris: Institut Français des Relations Internationales.
- Krause, K. (1995), *Arms and the States: Patterns of Military Production and Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lumpe L. (1994), "Sweet Deals, Stolen Jobs," *Bulletin of the Atomic Scientists*, 50, 23-30.
- and J. Donarski (1998), *The Arms Trade Revealed: A Guide for Investigators and Activists*, Washington DC: Federation of American Scientists.
- Maulny, J. P., T. Taylor, B. Schmitt, and F. E. Caillaud (2000), *Modèle de coopération industrielle et stratégique entre entreprises d'armement en Europe*. Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).
- Ministère de la Défense (1995), *Livre blanc de la défense*, Paris: Ministère de la Défense.
- (2000), *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France: Résultats 1999*, Paris: Ministère de la Défense.
- Mutimer, D. (2000), *The Weapons State: Proliferation and the Framing of Security*, London: Lynne Rienner.
- Nranken Hickey, D. Van (1997), *Taiwan's Security in the Changing International System*, London: Lynne Rienner.
- Pierre, A. J. and D. Trenin (1997), *Russia in the World Arms Trade*, Moscow: Carnegie Endowment for International Peace.
- Roeber, J. (2001), *The Hidden Market: Corruption in the International Arms Trade*, London: New Press.
- Sandrier, J-C., C. Martin and A.Veyret (2000), "Le contrôle des exportations d'armement," *Les documents de l'Assemblée nationale*, n. 2334.
- Singh, R. P., ed. (1998), *Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*, Oxford: Oxford University Press, SIPRI.
- (2000), *Arms Procurement Decision Making Vol. II: Chile, Greece, Malaysia, Poland, South Africa and Taiwan*, Oxford: Oxford University Press, SIPRI.
- SIPRI Research Report, 1999*, Oxford: Oxford University Press.
- SIPRI Yearbook 1999, 2000, 2001, 2002: Armaments, Disarmament and International Security*
- Tirman, J. (1997), *Spoils of War: The Human Cost of America's Arms Trade*, London: Free Press.

