

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 直接商售與美國對華政策

The US Policy of Direct Commercial Sales to Taiwan: A Case Study of the IDF Jet Fighter

doi:10.30390/ISC.199812\_37(12).0001

問題與研究, 37(12), 1998

Issues & Studies, 37(12), 1998

作者/Author : 丁樹範(Arthur S. Ding)

頁數/Page : 1-16

出版日期/Publication Date :1998/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199812\\_37\(12\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199812_37(12).0001)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 直接商售與美國對華政策： 「經國號」戰機之個案研究\*

丁 樹 範

(國立政治大學國際關係研究中心  
第三研究所研究員)

## 摘 要

一九八二年八月，中共和美國簽署「八一七」公報，限制了美國對臺灣軍售的數量與品質。但是，一九八〇年代中期以後，美國對臺灣進行了大量的軍事技術移轉，使臺灣得以製造「經國號」戰機，「成功級」軍艦，與「勇虎號」坦克車。雖然國人對自己製造的武器系統仍然缺乏充分信心，「經國號」戰機在改良之後已成為妥善率最好的機種。美國與臺灣的軍售關係也於一九九二年九月，當美國總統布希 (George Bush) 宣布出售 F-16 戰機給臺灣達到高潮。問題是，在「八一七」公報以後對臺灣不利的環境中，美國何以願意對臺灣進行軍事技術移轉？本文試圖以「經國號」戰機為個案，分析當時美國決策的背景，並期望能由此對美國的未來兩岸政策有所啟發。

關鍵字：「經國號」戰機、美國-中共-臺灣關係、美國外交政策、美國對外軍售與軍事技術移轉、美國-臺灣軍事關係

\* \* \*

*Arms sales are foreign policy writ large.* ①

## 壹、前 言

一九八八年十月三十日，中華民國與美國聯合訊號公司 (Allied Signal) 下屬的

\* 作者要感謝政治大學提供的機會，使作者得以赴 Georgetown University 做一年的研究。作者也要感謝 Georgetown 提供的良好環境。本文係作者研究計畫的一部分。

註① 引自 Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982), p. 3.



蓋瑞特（Garrett）公司合作投資研發生產的 TFE1042 發動機模型在慈湖前正式向國人公開。<sup>②</sup>同年十二月十日，用 TFE1042 發動機自製的首架戰機出廠，並由李登輝總統正式命名為「經國號」。<sup>③</sup>翌年，五月二十八日，「經國號」戰機首度進行試飛。自此，國人對臺灣軍事安全的信心有恢復的跡象。

但是，「經國號」戰機的命運多桀。由於「經國號」戰機是一九八二年「八一七」公報美國對我軍售設下質與量限制後，我國在美國技術協助下自力研製而成，因此，國人對「經國號」戰機抱持高度期望。但是，幾次失敗的試飛後，國人的期望跌到谷底。再加上一些政治因素，以及我們分別向美國與法國購入比「經國號」先進的 F-16 與 M-2000-5 戰機，終使「經國號」戰機不再受到國人的青睞。

然而，我們有必要瞭解「經國號」戰機製造技術獲得的過程與其意義。此即是在「八一七」公報之後對臺灣相當不利的大環境中，美國何以願意轉移製造「經國號」戰機、及其後的「成功級」軍艦與「勇虎號」坦克車的技術給我們？與此相關的問題則是美國政治領導人當時的世界觀為何，臺灣在此世界觀裡的地位為何，以及美國如何化解中共當局可能的壓力等。這個問題除涉及美國與我國的軍事關係外，尚涉及美國的外交政策過程，以及美國對臺灣兩岸的政策。某種程度而言，對這個議題研究能對美國的未來兩岸政策有所啓示。

## 貳、直接商售與「經國號」戰機

冷戰時期，透過政府間的協議，超級大國出售組裝完整的武器系統與裝備，連同相關的訓練提供與後勤體系制度的建立，是典型的軍售方式。<sup>④</sup>美國把這套制度建立成系統化的對外軍售制度（Foreign Military Sale, FMS），同時，這制度成爲美國對外提供安全援助的主要機制，透過此機制所提供的安全援助佔歷年武器裝備出口總額的百分之八十以上。<sup>⑤</sup>

但是，一九八〇年代以後，另外一個趨勢出現。這就是透過直接商售（Direct Commercial Sale, DCS）管道所出口武器裝備數量的增加。直接商售與對外軍售（FMS）的不同在於，直接商售是武器裝備的購買國直接向武器裝備生產廠商購買貨品與服務。粗略的統計顯示，一九八〇年代，透過直接商售出口的武器裝備大約在美元三十億到五十億之間，比一九七〇年代成長了至少百分之二百以上。這個數額則佔

註② 有關此一發動機的製造過程，請參閱華錫均，*雲漢的故事*（臺北：中國生產力中心，民國八十五年）。

註③ 有關「經國號」戰機的研發過程，請參閱楊葆芝，*經國號戰機研發的故事*（臺中：航空工業發展中心，民國八十五年五月十五日）。

註④ 對外軍售是武器裝備購買國向美國政府直接購買所需武器。美國政府取得訂單以後有兩種作法。其一爲將所得訂單轉包給武器裝備製造廠商。其二爲從美國軍方武器庫存現貨中提供，雖然這種方式比較少。

註⑤ Paul L. Ferrari, Raul L. Madrid, and Jeff Knopf, *US Arms Exports: Policies and Contractors* (Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1988), p. 68.



美國八〇年代武器裝備總出口的百分之二十左右。<sup>⑥</sup>

直接商售和對外軍售制度在美國內部出口管制過程有不相同的處理方式。一方面，凡是經過核准的對外軍售項目在國防部的國防安全援助署（Defense Security Assistance Agency）下有專門負責此項目的「特別項目官員」（Special Program Official, SPO），其任務是協調並整合此軍售項目的順利進行，及在既定政策下排除此軍售的可能障礙。這有助於軍售項目的順利進行。

在管制過程方面，對外軍售也有其方便之處。經過美國政府核准的對外軍售武器裝備，在此核准項目下的任何所屬相關武器、裝備、乃至於技術出口時，不需要再經過美國政府召開相關部門的審查會議而可以自動放行。易言之，對外軍售仿如包裹立法，包含了其所屬的相關武器、裝備、與技術。美國政府對於對外軍售的內容經過通盤審查後，其所屬相關內容的出口就不再審查，以節省時間並促進效率。

但是，直接商售就無法享受到上述對外軍售行政程序上「一次審查分次分項出口」的好處與便利。因為直接商售是由出口廠商就各別武器、裝備、與技術逐項向美國政府申請出口審查，而不是如對外軍售項目，有整套的出口計畫，並由政府部門派出的專人協調與整合。因此，透過直接商售所出口的貨品與服務必須逐項接受美國政府的審查。因而，透過直接商售所取得的貨品與服務費時不貲。

再者，透過直接商售採購武器裝備的風險可能相對較高。這是因為直接商售必須由出口廠商就所出口內容逐項向美國政府提出申請。一方面，美國政府逐項審查費時不貲。另一方面，審查過程中，若某一個政府機構對某項出口案有異議，則進口國原有的整體計畫勢必被破壞，而需重新調整其既定方案。這特別是針對大型武器裝備計畫案而言，更是如此。同時，和直接對外軍售一樣，直接商售的出口在一定金額以上也必須得到美國國會的核准。

直接商售涉及武器裝備進口國是否有和廠商打交道的能力。武器裝備的採購除涉及採購國的建軍議題外，更涉及購買過程的監督、合約管理、議價及其他諸多複雜事務，這對於缺乏和美國國防廠商打交道能力的國家而言是相當吃力的工作。對外軍售管道則可以補足這武器裝備進口國這方面的缺憾。這也就是說，透過對外軍售管道，美國政府扮演起代理人的角色，降低進口國的諸多風險，協助進口國盡到監督的功能。<sup>⑦</sup>

透過直接商售渠道取得武器裝備的進口國必須具備強有力的協調整合能力。武器裝備的獲得過程非常複雜，除了涉及個別製造廠商外，也涉及相關政府部門。這使進口國必須有專門的人才，扮演類似上述特別項目官員的角色，他們不但要瞭解美國政府運作，也要有能力與廠商打交道。

註⑥ Joseph P. Smaldone, "U.S. Commercial Arms Exports: Policy, Process, and Patterns," in David J. Louscher and Michael D. Salomone, eds., *Marketing Security Assistance: New Perspective on Arms Sales* (Lexington, MA: Lexington Books, 1987), pp. 185~186.

註⑦ 此處引自 Ferrari, Madrid, and Knopf, *op. cit.*, 批評者則認為，直接軍售條件下，美國政府無法明確告知實際價格與交貨日期。同時，處於廠商與進口國之間，顯得疊床架屋。再者，美國政府透過徵收費用以涵蓋行政費，與支付國防安全援助署（Defense Security Assistance Agency），實際上降低美國廠商的競爭力。



另外，一些非常敏感的技术不列入直接商售之內，這使直接商售產生非常大的限制。例如，武器裝備軍事與戰術方面的操作就必須透過直接對外軍售管道向武器裝備進口國輸出；影響現代武器系統操作的作業軟體由美國政府直接控制，排除在直接商售的項目之外。凡此，都是直接商售的主要問題，也是直接商售無法取代對外軍售的主要原因。然而，直接商售的統計資料不列入對外軍售之內。易言之，直接商售的統計資料與對外軍售的統計資料分別處理，這是因為兩者的屬性不同所致。

依照美國「國際軍品規範貿易」(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)法案，直接商售的內容分為八大類。<sup>⑧</sup>這八大類是：第一，非機密性國防物品和相關的非機密性技術資料永久出口的執照。第二是非機密性國防物品暫時進口執照。第三是非機密性國防物品暫時出口執照。第四是機密性國防物品與相關機密性技術資料的永久或暫時出口或暫時進口執照。第五是技術協助協定，在此協定下的一段相當長的時間內，美國人(含公司法人)可被授權出口技術資料(technical data)及執行國防服務(defense service)，而且，出口資料與國防服務與設計、工程、發展、組裝、製造、利用、修理、與防衛貨品的維護有關。

第六是製造授權協定，在此協定下，外國人(含政府與公司法人)取得在海外製造國防物品的執照、權利、或其他授權，而且，製造授權通常由出口者提供整套技術資料，同時也包括相關的訓練與技術協助。第七是一般往來問題，這包括需要正式答覆回應的各種要求，例如，進口國要求先前被授權的國防物品能夠由進口國再出口到其他地方。第八是商品管轄權問題，例如，某一個特定服務或項目是否屬於國防物品，或是否該列入出口管制等。

由上面的分類，我們可以發現美國的管制有幾項特色。第一是，其列入管制出口的範圍與內容幾乎無所不包，從技術資料、相關訓練、技術協助、到製成品皆屬之。第二，國防服務(defense service)的定義作擴大式的解釋，除了製成品外，任何技術資料皆屬於國防服務項目，而列入管制。第三，即使非機密類國防物品與技術資料出口也列入管制。第四，對於管轄權的堅持，以保護美國的廠商與國家安全利益。甚而，美國對這個國防服務的管轄權是終生性的。

上述八大類的直接商售是由美國國務院下屬的軍品管制室(Office of Munitions Control)負責發照。但是，軍品管制室只是負責初步審核與發照的行政單位，而不具有決策權力。在軍品管制室之上，則有直接主管的政治軍事局(Bureau for Politico-Military Affairs)的助理國務卿，<sup>⑨</sup>及其上主管安全援助、科學與技術的國務次卿(Under Secretary for Security Assistance, Science, and Technology)與主管政治事務的國務次卿(Under Secretary for Political Affairs)，副國務卿，及依照武器出口管制法(Arms Export Control Act)負責軍品出口管理與最後決策權的國務卿。<sup>⑩</sup>

註⑧ *Ibid.*, pp. 192~193.

註⑨ 政治軍事局之下另有「安全援助與銷售室」主管對外軍售(FMS)事宜。

註⑩ 有關美國武器出口管制過程的分析，請參閱 Michael T. Klare, *American Arms Supermarket* (Austin, TX: University of Texas Press, 1984), pp. 54~76.





如果軍品管制室無法決定是否能核准廠商所申請個案，則這些個案就得由政府相關機構審查。<sup>①</sup>在此情形下，軍品管制室視申請個案性質，邀集國務院，國防部，國家安全會議，中央情報局，軍備控制與裁軍署（ACDA），財政部，商務部，及其他部會下屬的相關機構召開審查會議。<sup>②</sup>

實際的審查過程則非常複雜，這特別是對有爭議性地區與有爭議項目的出口而言，更涉及相關部會間的縱橫捭合。<sup>③</sup>這是因為有爭議地區與項目比較不容易界定出核准出口與否和美國國家利益的關連性。這使有爭議地區與項目的每一個申請案形成每次逐案重新審查的結果，而無法顧及與先前審查結果的一貫性。這使審查最後取決於那一種看法能佔上風，而居於下風的單位則提出妥協案以保留自己的某些立場。就部會間的官僚競爭結果而言，國防部常常是競爭的贏家，這特別是雷根總統時期更是如此，雖然法律賦予國務卿次於總統的決策權力。

就實務而言，相關的出口決策通常在助理國務卿的層級就已經做成，鮮少把爭執上升到國務次卿層級，甚而由總統主持邀集主要部會首長召開的國家安全會議（National Security Council）層級解決。因此，行政部門下屬的一些機構對決策的形成扮演非常重要的角色，這包括國務院下屬的各個地域司與政治軍事局，國防部長辦公室下屬的國際安全署（International Security Agency），國防安全援助署（Defense Security Assistance Agency），與各軍種下屬的計畫與國際事務單位，再加上國家安全會議下屬的相關幕僚人員。

「經國號」戰機的獲得主要是透過直接商售的管道，<sup>④</sup>取得美國主要國防製造廠商的技術，技術協助，與部分製成品研製而成。以上述八大類的直接商售內容而言，幾乎全包括了。這包括了非機密性國防物品與技術資料的出口，技術協助協定，機密性國防物品與技術資料的出口，製造授權協定，及一般往來問題等。但是，要強調的是，「經國號」戰機技術獲得的過程也動用了對外軍售的管道，例如，涉及戰機整體性能的軟體，以強化戰機的性能。

具體而言，「經國號」戰機是由美國的通用動力公司（General Dynamics）提供設計、工程、發展、組裝、製造、運用、修理、維護的技術資料與專業知識給航發中心，奇異公司（GE）提供軍機雷達部件與技術資料，蓋瑞特公司提供引擎，以及其他廠商提供其他特定武器裝備次系統，裝配而成。<sup>⑤</sup>換言之，以研製如此複雜精密的戰機而言，中華民國政府勢必得到美國政府的協助與默許，但也受到美國政府的某些限

註① 據統計，百分之八十的申請個案屬例行性審查，由軍品管制室承辦人員依既定政策放行，其餘的百分之二十則需另行審查。Smaldone, *op. cit.*, pp. 193~194.

註② Smaldone, *op. cit.*, p. 194.

註③ 此處的說明引自 Smaldone，同前註；及 Klare，同註①。

註④ 要強調的是，「經國號」戰機的獲得過程中也有透過直接對外軍售管道的協助。然而，那是後期發展，一開始時，全透過直接商售管道來往。

註⑤ 據航空工業發展中心（現為國營漢翔公司）前任主任華錫均將軍指出，為了中華民國政府研製「經國號」戰機，美國政府向美國的國防廠商發出了至少四十個出口許可證。個人訪談，一九九八年六月。



制下，而得以透過直接商售管道，輔以對外軍售管道，使「經國號」戰機得以研製成功。

### 叁、雷根總統初期的中國政策

一九八二年六月二十五日，雷根政府的第一任國務卿海格（Alexander Haig）去職，稍稍觸動了美國與中國大陸自建立外交關係以來的既定政策，某種程度地穩定了美國與臺灣的關係，間接為美國透過技術移轉方式協助臺灣獲得所需武器系統奠下基礎。<sup>①⑥</sup>

自一九七〇年代中期起，美國與中國大陸具有平行戰略利益關係的說法是當時美國的主流看法。在這個分析架構下，許多人主張美國不但應該儘快和中國大陸建立外交關係，而且，美國要借重中國大陸牽制蘇聯在遠東的力量，使蘇聯兩面受敵，不致於輕易在歐洲開挑釁，這有助於北大西洋公約組織面對以蘇聯為首的華沙公約組織的防衛。易言之，面對前蘇聯的軍力擴張，雙方有共同的戰略目標。

海格在國務卿任內對於上述說法深信不疑。一九八一年六月，他在訪問中國大陸的宴會上說明他的這個信念：「……在與盟邦和朋友共同合作下，美國將以勇氣和一致性抗拒侵略。在這個努力下，美國認為『中國』是密切和有價值的朋友。我們的國家利益在許多方面是平行的，我們的政策是彼此互相補充。我們視『中國』的實力、安全與福祉對我們共同安全基礎所賴的全球平衡具根本地位。」<sup>①⑦</sup>

然而，問題在於如何釐清上述聯中共以制衡蘇聯架構下中國大陸的地位。這特別是中國大陸才剛剛從社會主義封閉的體系中開放出來，也才宣布要進行農業為主的改革，其實際的實力有多少仍然無法評估，其改革開放成功的機率有多大也難以確定，其在實際制衡蘇聯擴張方面能扮演多大角色也令人懷疑。因此，在當時時空條件下，如何釐清中共當局的戰略地位是重要而且具有爭議的議題。

海格似乎把前述架構下中國大陸的地位提升到非常高的位置。他不但強調美國與中國大陸具有防止蘇聯向外擴張的平行戰略利益。而且，他主張中國大陸的戰略地位是最重要的：「……今天，『中』美合作比其他都重要，當我們面臨對和平與安寧嚴重的威脅時，你們的政治家已經提出侵略危險的警告。你們已經主張採取共同的行動以防止這種危險。」<sup>①⑧</sup>

海格不但強調中國大陸在全球抗拒蘇聯擴張的最重要地位，而且強調其在人類文明發展中的地位。「對二十世紀最後二十五年的美國和西方國家的戰略利益而言，『中國』也許是世界上最重要的國家……我們和『中國』的關係對人類的進步是一大機會。『中國』是第一世界和第三世界可能相會的唯一橋樑。他們現在的領導人正謹慎地試著使上述的（第一世界與第三世界）相會發生。在謹慎的程度內，美國必須加

註①⑥ 我政府當時似乎已經知道，美國準備降低與中國大陸的關係。參閱郝柏村，郝總長日記中的經國先生晚年（臺北：天下文化出版社，一九九五年），頁五八。

註①⑦ “Secretary Haig Visits China,” *Department of State Bulletin*, August 1981, p. 34.

註①⑧ 同前註。



入他們。」<sup>①</sup>

從某個角度而言，海格及部分人士把美國的中國大陸政策等同於美國的亞太政策。<sup>②</sup>這可從海格上述想法推衍而出：因為他們把中國大陸在美國、蘇聯、與中國大陸所形成三角關係的地位提升到非常高的位置，以致於中國大陸的重要性幾乎等同於，甚至於超過，亞太地區。其後果則是使美國的亞太政策完全為美國的中國大陸政策所取代。

然而，海格的這個想法似乎並沒有完全為雷根內閣認同。甚而，海格自己也提到包括雷根總統在內對此的歧見，「總統本人如果不是沒有看到我的觀點的優點，就是很慢才領悟。起先，我以為他沒有瞭解我的看法。最後，我相信，他和他的最親近的幕僚一樣，不同意我的想法。在我十八個月的國務卿任期內，我相信，對於中國政策，雷根總統的世界觀和我的完全不同，因此我無法為他服務。」<sup>③</sup>此外，國防部也不完全同意海格的想法。國防部長溫伯格（Caspar Weinberger）認為，美國應該加強自己的軍力，以因應蘇聯擴張帶來的可能威脅，而不應該過度依賴中國大陸對蘇聯的牽制。<sup>④</sup>

一些美國戰略分析人士當時對臺灣的戰略地位仍抱持高度重視。他們認為，臺灣位處太平洋海線的重要位置，控制了臺灣海峽與巴士海峽，對日本，南韓與菲律賓的安全與經濟有重大影響。此外，臺灣面臨蘇聯由西伯利亞港口往蘇聯附庸越南的金蘭灣港的路線上，可以截斷蘇聯對越南的補給，遏止蘇聯在東亞地區的擴張。再加上中華民國與美國歷史上穩定的雙邊關係，他們認為臺灣的戰略地位不因為美國與中國大陸建立外交關係而減少。<sup>⑤</sup>

此外，美國國防部對於必須與中共軍方打交道有某種心結。第一，雙方軍隊在歷史上曾有過大規模的軍事衝突，例如，韓戰。如今雙方要進行某種程度的戰略合作，這使一些美國軍方官員在心理上難以調適。<sup>⑥</sup>第二，美國軍方也必須就與中共軍隊合作及避免因為合作使中共軍隊實力擴大兩者間取得平衡，以避免中共軍力強大影響到區域平衡，進而影響美國的利益。<sup>⑦</sup>

再者，當時美國國防部對如何與中共打交道和國務院有不同的想法。國防部只想和中國大陸保持良好的工作關係。雷根時期主管國際安全事務的助理國防部長阿米塔

註① Alexander M. Haig, *Caveat – Realism, Reagan, and Foreign Policy* (New York: Macmillan Publishing, 1984), pp. 194~195.

註② 與美國國防部退休官員訪談。一九九八年二月。

註③ Alexander M. Haig, *Caveat*, op. cit., p. 195.

註④ 引自 Harry Harding, *A Fragile Relationship – The US and China since 1972* (Washington, DC: The Brookings Institute, 1992), p. 119.

註⑤ *US-Taiwan Relations and Western Pacific Security* (Washington, DC: American Foreign Policy Institute, 1984).

註⑥ 與美國軍方退休官員訪談，一九九八年十月二十二日。

註⑦ 美國於一九八〇年代中期對中共軍方實施的「和平珍珠」軍售案就把區域平衡因素考慮進去。「和平珍珠」計畫是美國為中共空軍的殲八型戰機改進航電系統，由格魯曼飛機公司承包製造此五十組航電系統。中共當局在一九九〇年因為前一年「六四」遭致美國制裁而取消此計畫。





吉 (Richard Armitage) 說明當時兩部間對此議題的差異：「(國防部)基本上不反對與中國大陸建立工作關係，因為國防部也體認到，中國大陸走出孤立將是下一世紀全球大事。我要和中國大陸建立起適宜 (fair)，友好 (congenial) 關係。但是，對如何處理這種關係，國防部與國務院有歧見。國務院傾向採取融合 (conciliatory) 做法，國防部則傾向於坦誠與透明。我們要的不是不顧任何代價的關係 (本文作者強調)。」<sup>②⑥</sup>

另外，雷根內閣對一九八二年和中共當局簽訂的「八一七」公報也有不同的看法。這主要是因為「八一七」公報的主要內容事先並沒有經過美國政府召開會議取得共識，而是海格個人單方面先對中共做出承諾，而於事後才寫談話要點請雷根總統同意所致。海格的承諾發生於一九八一年十月，當中共外交部部長黃華於聯合國大會後訪問華府之際。當時美國和中國大陸已因為雷根在一九八〇年競選總統時所發表支持中華民國言論呈現關係緊張，而中共當局原想藉在墨西哥召開的坎坤 (Cancun) 會議要雷根總統對雙方關係表態。但是，因為雷根總統與中共總理趙紫陽見面會談時間短促，致使真正議題成為由海格與中共外交部部長黃華洽談。

黃華訪問華府時提出設定終止美國對臺灣軍售期限，軍售逐年遞減，以及設定數量限制的要求。海格雖反對對臺灣軍售設定終止期限，同時也駁斥所謂美國要搞「兩個中國」的說法。但是，為了與中共達成某種妥協，海格個人先承諾中共所提對臺灣軍售設定質與量的限制，而且答應對臺灣未來軍售在數量上不超過卡特總統時期的最高額度。<sup>②⑦</sup>

海格對他做的單方面承諾有所解釋。他當時認為，美國對臺灣軍售額度在卡特總統時期已經高達幾乎十億美元，而雷根總統不太可能同意對臺灣軍售超過此額度。答應中共所提數量限制的要求可以做出美國已經讓步的表象，同時應該不會影響以後對臺灣軍售。因此，他沒有事先召集國務院相關官員，甚而照會其他政府部門，進行討論以達成美國政府內部共識，先原則上對中共當局做了承諾，以致使美國政府無法改變海格的承諾。<sup>②⑧</sup>

美國國防部當時主管亞太政策的官員對海格在此重大政策上的獨斷獨行有所不滿。雷根時期初擔任主管亞太事務的國際安全署副助理國防部長，後來升任助理國防部長的阿米塔吉說，「在他們[海格]做成協議以後，我們才知道此事。在事件的終了，國防部並不滿意，(因為)在這件事上沒有被先照會。海格對於中國大陸有特別的感情。」<sup>②⑨</sup>前任國防部長溫伯格對海格的做法也有微詞。溫伯格認為，海格和中共當局

註②⑥ 與阿米塔吉訪談。一九九七年十二月十七日。

註②⑦ John H. Holdridge, *Crossing the Divide - An Insider's Account of Normalization of U.S.-China Relations* (NY/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1997), pp. 211~213.

註②⑧ 關於此過程，請參閱海格所著回憶錄，Alexander Haig, *Caveat - Realism, Reagan, and Foreign Policy* (NY: Macmillan, 1984), pp. 211, 312. 以當時的環境而言，海格可能假設，在失去美國的正式外交關係以後，臺灣可能無法維持很久而被中國大陸統一，屆時軍售議題自然消失。

註②⑨ 與阿米塔吉訪談。同註②⑥。



達成的「八一七」公報裡含有令美國政府「相當窘困的語言。」<sup>⑩</sup>

另外，如何實際執行質與量的限制也是一大問題。武器裝備系統的價格往往隨著新技術的引進與通貨膨脹的調整而上漲。此外，因為新技術的引用，武器裝備的質也是與日俱增，決不可能原地踏步。<sup>⑪</sup>設定質與量的限制一方面完全不可行，另一方面不符合表面上讓步的初衷。因此，「八一七」公報一經簽訂就面臨難以執行的困境。

## 肆、海格去職後美國的中國大陸政策

海格去職使美國的中國大陸政策產生些微起伏變化。新上任的國務卿舒茲（George P. Shultz）對外交政策有和海格不同的看法。他認為，外交政策的制定與執行不能只是為了單方面討好某一個國家，打交道的對手國也須做必要的讓步，否則美國的國家利益無法維持。換言之，舒茲的理念強調，外交關係的進展是當事的雙方國家需要努力以赴，而非單方面地極力討好。如果我們引申舒茲的理念，他的意思是美國不能對中國大陸的壓力做不合理、單方面的讓步，否則，中共領導人會對美國予取予求。

舒茲在他的回憶錄中對此有相當的說明。「當『中國』的地緣戰略重要性變成『中』美關係的概念分光鏡時，美國政策制定者不可避免地會過度討好『中國』的利益、顧慮、與敏感……其結果是，一九七八年關係正常化以來的『中』美關係史可以被描述成『中國』界定議題，例如，臺灣，技術移轉，與貿易，美國則必須解決這些障礙，以保持雙方的整體關係。」<sup>⑫</sup>

他強調，外交的目的不能只是為了促進關係。「……如果為了關係而太強調關係是錯誤的。一個好的關係應該是，兩個當事國能解決利益的實質問題……當問題無法解決時，雙方關係就下降……並且，當『中國』知道我們高度重視和他們的關係時，他們可以利用這個機會取得我們的讓步。因此，『中國』應該做一些事使我們相信地緣戰略三角，及我們美國有責任去支持此一三角關係。這符合中國的利益。（本文作者強調）」<sup>⑬</sup>

另外，美國不再把中國大陸的戰略地位看得如同海格時期一樣的高。這並不表示舒茲忽視中國大陸在美國與蘇聯關係中的地位。舒茲只是把中國大陸的地位約略的向下調整，把中國大陸視為一個區域性強權，改變海格視中國大陸為全球性戰略大國的位置。他於一九八三年二月在亞洲訪問時的記者會上描述美國和中國大陸的關係時，沒有使用海格經常使用的「戰略關係」詞彙；他用的是「穩定與持久」描述雙方關係

註⑩ 與溫伯格電話訪談。一九九七年十二月三日。要強調的是，「八一七」公報是在海格去職以後才簽訂，但是其主要內容卻是海格任內決定的。

註⑪ 與國務院前官員班立德（Mark Pratt）訪談。一九九七年十一月二十日。

註⑫ George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (CT: Charles Scribner's, 1993), p. 382.

註⑬ *Ibid.*



的狀態。<sup>④</sup>

另一方面，舒茲把日本視為美國在亞洲最重要的安全夥伴。舒茲在三月的一個亞洲政策演講中正式提出這個想法。他說，「我們和日本必須具有超越雙方關係的視野以分擔我們的責任……在世界上，美國和日本比其他任何兩國更互相依賴……我們間的夥伴關係是根本的（本文作者強調），我們對我們的國民，對彼此，有強烈的責任，以確保其持續的活力。」<sup>⑤</sup>「……關係的順序是，我們的南、北鄰居第一優先，其次是歐洲盟主與日本，其次是『中國』，再次是蘇聯。」<sup>⑥</sup>這表示，中國大陸在美國戰略地位評估降到雙方自一九七〇年代初期關係正常化以來的最低點。

其實，不只是舒茲把中國大陸的重要性做細緻調整。相當程度而言，這是國防部、國務院、和白宮國家安全會議（國安會）高層主管人員的共識。國務院新任主管亞太事務助理國務卿伍佛維茲（Paul Wolfowitz），國防部的阿米塔吉，及國安會亞太部門負責人西格（Gaston Sigur）共同認為，亞太地區的範圍比中國大陸大，而中國大陸是亞太地區的一部分。因此，美國應該有一個整體平衡的亞太政策。在上述思維的邏輯下，中國大陸政策應該是亞太政策的一環，而不是使中國大陸政策成為亞太政策的代名詞，甚而使中國大陸政策取代亞太政策。<sup>⑦</sup>

美國對中國大陸態度轉趨堅定的原因有幾項。第一，美國在對蘇聯的戰略競爭上逐漸扭轉不利局勢。雷根擔任總統後開始大力建軍，使美國軍力大幅度提升，以制止蘇聯軍力的擴張，進而使美國逐漸恢復因為越戰失利而喪失的信心。再加上北約盟國支持美國在西歐部署戰術飛彈，以平衡以蘇聯為首的華沙公約組織的傳統軍力。另一方面，蘇聯全球擴張陷入泥沼。同時蘇聯僵化的經濟無法支持蘇聯的對外擴張。凡此戰略力量的改變使美國不必過於牽就中國大陸的壓力。諷刺的是，中國大陸曾經擔心，美國軍力的衰弱會使全球戰略力量對蘇聯有利，而要求美國設法增加本身實力。想不到的是美國實力增加以後，其對中國大陸的依賴減少。<sup>⑧</sup>

第二，美國和中國大陸關係的發展遇到高峰後的瓶頸。中國大陸鑑於雷根總統的強勢作為，包括美國想發展可能影響中國大陸戰略安全的「戰略防衛體系」（SDI），美國基於防止蘇聯擴張介入開發中國家內政，以及雙方對臺灣問題的歧見無法彌補，中國大陸沒有獲得所希望來自美國的技術移轉，乃至於雙方在建交時期對對方有不切實際的想法，雙方面臨建交高峰後的瓶頸。這使中共領導人宣布要走獨立自主的外交政策。<sup>⑨</sup>

註④ Secretary Shultz News Conference in Beijing, February 5, 1983, in *Department of State Bulletin*, March 1983, p. 54.

註⑤ Secretary Shultz, "The U. S. and East Asia: A Partnership for the Future," *Department of State Bulletin*, April 1983, p. 33.

註⑥ Shultz, 註②, p. 381.

註⑦ 與國防部退休官員訪談。一九九八年二月十二日。

註⑧ Harry Harding, *A Fragile Relationship - The US and China since 1972* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1992), pp. 121~122.

註⑨ *Ibid*, pp. 125~137.



然而，雙方關係的並沒有因為瓶頸而走回頭路。一方面，美國設法解決雙方建交初期的難題，這包括改變中國大陸的政治身分使部分技術得以移轉到中國大陸，解決湖廣鐵路債券糾紛，中國大陸紡織品出口到美國問題，及「八一七」公報的簽訂等。另一方面，中國大陸領導人似乎瞭解，美國對臺灣的讓步已經達成底線，因此不如採取實際態度解決雙方紛爭，期以此務實態度爭取更多美國方面的投資，進而加速中國大陸正在進行的經濟改革。雙方面的務實態度促成雙方高層領導人的互訪，包括雷根總統與中共總理趙紫陽，得以成行。<sup>④</sup>

## 伍、「經國號」戰機的成案

上述大環境的轉變固然扮演正面充分因素，但是，其成案仍有其他必要因素的配合。這包括美國高層決策者的想法，提供技術移轉與否的利弊得失，臺灣本身的技術能力，以及與中國大陸政治關係的維持等。美國政府必須就上述諸多必要因素取得平衡。

美國總統雷根對臺灣的感情是相當關鍵因素。前面提到，「八一七」公報的基本原則是卸任國務卿海格擅自的決定，但是卻對臺灣造成非常大的傷害。某種程度而言，雷根總統同意「經國號」戰機技術移轉意涵美國政府對「八一七」公報前後的不同政策，及雷根總統想補償臺灣的需求。

溫伯格說：「[同意技術移轉]表示比『八一七』公報以前對臺灣更支持的政策，也更願意向中國大陸和世界表達，美國是堅強地站在支持臺灣這一邊，執行臺灣關係法所有的內容。[八一七]公報或許是撫慰中國大陸的情緒，但是，雷根總統基本傾向是強烈地贊成執行我們對臺灣法律上道德上的義務與責任。」「他要補償[臺灣]防衛需要，他承認[八一七]公報有一些棘手的用語。所以，他試著強調，不管這個公報和公報的涵意，我們幫助臺灣和支持臺灣的政策是堅定堅強的，……」<sup>④</sup>

雷根總統的個人傾向形成行政體系對美國兩岸政策的指導原則。雷根總統或許沒有在內閣會議提出協助解決中華民國空防所需的指示，<sup>⑤</sup>然而「八一七」公報簽訂之前海格去職顯示政治氣候的改變。李潔明大使對雷根總統當時政策有所形容：「我對我們和中國大陸所簽訂公報的詮釋是，我們在臺灣海峽保持力量平衡。我們不會少賣臺灣所需武器。我要你們[幕僚]記住這點。這是我的政策。」<sup>⑥</sup>阿米塔吉對雷根政策轉變也有所說明：「『八一七』公報後，雷根總統明白表示他對公報的詮釋，他是被中國大陸所迫。但是，他不希望公報對臺灣海峽平衡形成負面影響。也就是說，臺灣

註④ *Ibid.*, pp. 141~145.

註⑤ 與溫伯格 (Caspar Weinberger) 電話訪談，一九九七年十二月三日。

註⑥ 雷根總統沒有在內閣會議主動提出協助中華民國空防需求的指示。同時「經國號」戰機案也沒有在國家安全會議中提出討論，因為此案爭議不大。但是，雷根總統有和相關負責官員，包括溫伯格，討論此事。與溫伯格訪談，同註④，及與阿米塔吉訪談，同註⑤。

註⑦ 與李潔明大使訪談，一九九七年十一月二十六日。





海峽的平衡必須要保持。中國大陸明顯地被照會這個對公報的解釋。……」<sup>④</sup>

其次，這個必要因素涉及美國如何評估戰機對臺灣的安全需求，以及如果不提供臺灣的需求會有何不利後果。美國當時擔心，如果不透過技術移轉提供臺灣製造「經國號」戰機所需技術，則美國可能在稍後被迫提供更精密的戰機給臺灣，如此則反而有可能造成美國和中國大陸間緊張的關係，甚而使雙方關係回到「八一七」公報前的緊張狀態。

換句話說，美國當時擔心，如果不提供臺灣所需技術，由臺灣自己製造等級比F-5高的戰機，美國可能在不久的將來必須出售F-16戰機給臺灣。這也就是說，移轉製造「經國號」戰機技術是爲了避免被迫出售F-16戰機給臺灣，<sup>⑤</sup>進而避免了美國和中國大陸可能因此而產生的外交危機。因此，技術移轉是可能被迫出售F-16戰機與無所作爲間的中庸之道，是兩害相權取其輕的政策選擇。

前助理國務卿伍佛維茲也承認上述政策選擇的因素。他說，「……我們（美國）早晚都要面臨臺灣戰機汰舊換新的要求，而提供戰機給臺灣。如果我們不提供類似『經國號』戰機技術給臺灣，我們在未來就得被迫提供技術層次更高的裝備。所以，這是提升到恰當層次最好的辦法。當然，長遠而言，『經國號』戰機仍不適當，而我們[最後]也出售F-16了。」<sup>⑥</sup>

另外，臺灣當時已經設法從一些方面提升自己研製精密戰機的能力，美國只需在其他方面予以協助即可。伍佛維茲對此有所解釋：「……這[同意技術移轉]是從臺灣已經具有的技術基礎上所做的非常適度的改善。引擎技術移轉案已經美國政府通過，而且執行進展良好。而真正需要提升的是航電能力。」<sup>⑦</sup>

其次爲臺灣是否有自己研製戰機的能力，而且美國政府在臺灣自己研製戰機的過程中涉入程度必須非常低，以避免引起與中國大陸就台灣政策另一回合的衝突。<sup>⑧</sup>其實，美國內部早在一九七〇年代初期就有考慮由臺灣自製戰機的建議。<sup>⑨</sup>但是，專門針對「經國號」戰機的考慮則始於一九八三年。美國在當年春季曾派遣一個考察小組到臺灣，瞭解臺灣在美國技術協助下自製戰機的可能性。該小組在臺灣期間對臺灣新戰機的需求，與對臺中航空工業發展中心（現漢翔公司）的各方面能力做了非常詳細的評估。<sup>⑩</sup>

註④ 與阿米塔吉訪談，同註③。

註⑤ Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation, The US and China 1969~1989* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1995), p. 234.

註⑥ 與伍佛維茲訪談，一九九七年十二月十九日。

註⑦ 與伍佛維茲訪談，同前註。

註⑧ 美國政府當時的政策是介入此案的程度越低越好。與美國國防部退休官員訪談，一九九八年五月。

註⑨ 在一九七〇年代中期，當中國大陸在美國建立「聯絡辦事處」，雙方關係日益密切以後，美國政府內部已有人建議，透過技術移轉方式，提升臺灣自製武器的能力，以免因爲美國和中國大陸關係而影響美國對臺灣軍售。但是，美國政府擔心，技術移轉會讓人誤認爲美國將馬上斷絕和臺灣的關係，而沒有採行上述建議。與傅利民 (Chas Freeman) 訪談，一九九八年五月五日。

註⑩ 與美國國防部退休官員訪談，一九九八年四月二十日。





該小組回到美國後曾向美國國務院召集的相關行政部門協調會作簡報。在這個助理部長級的簡報中，該小組指出，臺灣確有購買新戰機的需求，因為臺灣當時所擁有的許多戰機，其壽命已經超過使用二十年的期限。另外，該小組指出，只提升現有F-5E的性能也不足以滿足未來作戰需求。該小組也指出，臺灣具有非常高的人力素質和非常好的設備，所欠缺的是系統工程整合能力。<sup>⑤</sup>在該次會議上，出席參加會議的行政部門人員經過辯論後達成共識，同意以技術移轉方式協助中華民國製造新戰機，以取代臺灣逐漸超齡的機隊。另一方面，共識也對所移轉的技術做了部分限制，這特別在引擎推力，和美國政府介入程度等兩方面。<sup>⑥</sup>這個共識為日後美國同意技術移轉的決策過程起了鋪路作用。

美國如何拿捏他在兩岸間的政策是一大考慮。美國必須遵守其與中國大陸間的任何協議和承諾，即使「八一七」公報只具有行政協議（executive agreement）的位階，而且其地位比具有法律地位的「臺灣關係法」低。在雷根總統時期擔任亞太事務助理國務卿的伍佛維茲對美國必須遵守與中國大陸的承諾有明確的說明。他說：「……有人批評一九八二年的[八一七]公報。不管它是好是壞，它是維繫世界關係架構的一部分。你可以說，美國法律效力超過公報（communique），但是，我們過去所嘗試做的，以及今天仍然試著去做的是，確定我們能兩者兼顧。我認為，兩者要兼顧就得對公報作彈性詮釋，而非完全不管他……」<sup>⑦</sup>這充分表示，美國行政部門知道，美國必須遵守它和中國大陸間的承諾。

在這個框架中，美國所能做的只有對「八一七」公報做出彈性解釋，並找出公報中所沒有的規定。前面講過，雷根總統在同意「八一七」公報的同時，附加了他對此公報的詮釋，並把此詮釋向中國大陸明白說明。此詮釋的本質在於強調中國大陸對於兩岸問題以和平方式解決，及維持臺灣海峽力量的平衡。「中國大陸非常清楚地被告知以下數點。第一，這一切建立在中國大陸採取和平手段基礎上。如果中國大陸改變其和平政策而變得和平，我們就不被公報所束縛。第二，對臺軍售有起有落，中國大陸不應該假設軍售上升將永遠持續，也不應該認為軍售下降是新的軍售上限。第三，如果臺灣所要購買的武器裝備，美國已經不再生產，則美國可以提供等級較高的軍品。第四則是維持臺海平衡。」<sup>⑧</sup>

「八一七」公報沒有提到技術移轉的限制也為美國政府以技術移轉方式協助臺灣研製戰機提供契機。前面提到，美國仍須遵守其與中國大陸所簽署的各種協議，因為這些協議是維繫當時國際秩序的一環，美國不能置之不理。但是，公報的確沒有提到任何對技術移轉的限制，使美國行政部門可據以執行對臺灣的技術移轉，<sup>⑨</sup>使美國政

註⑤ 同前註。航發中心曾經在授權生產合約下生產組裝F-5系列戰機與AT-3戰機，因此具有一定的生產能力。

註⑥ 與美國國防部退休官員訪談，一九九八年五月。

註⑦ 與伍佛維茲訪談，同註⑥。

註⑧ 與阿米塔吉訪談，同註⑥。

註⑨ 與前副助理國防部長凱利（James Kelly）訪談，一九九七年十一月十八日。



府可以強調那是臺灣自己製造戰機，雖然中國大陸在一九八六年曾經表達不滿。<sup>⑤</sup>

最後是涉及與中國大陸的關係。此包括如何準確評估中國大陸的可能反應，以及如何安排有利的政治環境以避免中國大陸的可能抗議。實情而論，中國大陸可能的反應是美國行政部門，特別是國務院，最大的顧慮，因為他們擔心這個技術移轉案件會引發中國大陸另一波類似導致「八一七」公報的外交衝突。同時，他們擔心，這會導致美國與中國大陸雙邊關係的挫敗。<sup>⑥</sup>另外，如果引發外交衝突，國務院而非國防部勢必要代表美國行政部門與中國大陸交涉。

美國行政部門因為這種顧慮分為兩種看法，而互相較勁競爭。<sup>⑦</sup>基本上，國防部的意見比較一致，贊同技術移轉案。國務院則比較分歧：中國科的職業外交官多持反對立場，雖然中國科的頂頭上司，包括亞太助理國務卿伍佛維茲、副助理國務卿布朗（William A. Brown）與布朗的繼任人李潔明大使，都贊成技術移轉案。另外，國務院內情報與研究局的區域主管人員也多反對此技術移轉案。

評估中國大陸對技術移轉案的可能反應固然重要，如何創造或安排有利環境，以保持美國與中國大陸穩定關係則更重要。李潔明大使持整體眼光，認為「必須把『經國號』戰機放在整體關係當中來看待。」<sup>⑧</sup>這或許是中共當局雖然知道美國對臺灣進行包括戰機在內的武器技術移轉，但是沒有嚴重抗議的主要因素之一。

簡而言之，李潔明大使所說的「整體關係」應該是指，美國主動採取措施改善與中國大陸的關係，使中國大陸體認到，中國大陸如果為了美國對臺灣技術移轉而採取高度緊張策略將是得不償失的。事實上，「八一七」公報以後，美國與中國大陸雙方關係有很大的進展。<sup>⑨</sup>中國大陸自雙方建交以來就抱怨的美國禁止對中國大陸技術移轉難題，因為美國政府修正法律而得以解決。<sup>⑩</sup>雙方成立了促進經貿關係發展的商業與經濟委員會。雙方軍事關係也正開始建立，包括一九八六年美國派遣第一艘軍艦訪問青島，及雙方談判由美國提供中國大陸航電系統以裝配在中共自製的 J-8II 戰機上（即後來的和平珍珠計畫）。美國也協助中國大陸加入亞洲開發銀行，同時保存中華

註⑤ 當時中共總書記胡耀邦曾經就此技術移轉，指控美國違反「八一七」公報的精神。請參閱 Selig Harrison, "Peking lashes out at Washington-Taipei link," *Far Eastern Economic Review*, July 24, 1986, pp. 26~27.

註⑦ 與伍佛維茲訪談，同註④。

註⑧ 與李潔明 (James Lilley) 大使、阿米塔吉、與伍佛維茲訪談，同註④；註⑥；註④。所有接受訪談的美國政府退休官員均強調，中國大陸的可能反應是最主要的考慮，技術移轉可能產生的後果，包括技術再轉移，和臺灣具有製造戰機能力而能與美國製造廠商競爭，則不擔心。

註⑨ 與李潔明大使訪談，同註④。

註⑩ 有關雙方關係整體進展的分析，請參閱裘兆琳，「中美政治、軍事關係演變」，*中美關係報告 1981~1983*（臺北：中央研究院美國文化研究所，民國七十三年七月），頁一~三七，與張裘兆琳，「中美政治、軍事關係演變」，*中美關係報告 1983~1985*（臺北：中央研究院美國文化研究所，民國七十五年十二月），頁一~四二。

註⑪ 有關美國對中國大陸技術移轉議題之綜合研究，包括管制過程，移轉方式，與成果，請參閱魏艾，*美國對中共之技術轉移：績效評估及影響*，國立政治大學東亞研究所博士論文，民國七十七年一月。

民國的會籍，雖然中華民國被迫改變其在亞洲開發銀行的名稱。<sup>②</sup>

雙方關係的改善使美國得以穩妥的平行處理兩岸的問題。「……包括伍佛維茲，布朗，阿米塔吉，凱利，與西格（Gaston Sigur）在內的我們真的認為臺灣應該被幫助。同時，我們改善了中國大陸的關係。我和中共官方處理了軍艦訪問青島事宜；我和伍佛維茲在一九八六年都到青島；我們談判了亞洲開發銀行會籍案；以及航電系統軍售案。每一件事情都是平行進行。」<sup>③</sup>

主要問題都處理妥當以後，剩下的就是技術性問題了。這特別是兼顧對臺灣軍售與遵守「八一七」公報。直接商售範疇下的技術移轉則是可以充分運用的工具。曾任職國防部的一位官員對此有所描述：「我的任務是在我們和中華人民共和國公報的範圍內，找出可以售給你們武器系統、引擎、聲納的方法。所以，在軍售數額限制內，我們對臺灣有對外軍售，那個每年遞減。我們看看「經國號」戰機的內容，找出那些東西有雙重用途性質，商用性質的走商業管道。那些不算在對外軍售範疇裡。」<sup>④</sup>

## 陸、結 論

由上面的分析可知，「經國號」戰機決策在美國是政治妥協的產物，其政策形成主要繫於兩大因素，同時，這兩大因素相互影響。第一是中國大陸的因素。以傳統對國力的評估方式而言，包括地理位置，人口多少，與幅員大小等，中國大陸是美國不可忽視的國家，這特別是雙方自一九七〇年代建立關係開始。在取捨之中，我們的地位不免受到極大的影響。

另外一個因素是美國行政部門如何評估中國大陸的地位。如果美國行政部門的主事者極力認為，中國大陸是美國戰略因素中最重要國家，如海格在擔任國務卿時的想法，則美國外交的重心勢必完全放在中國大陸，而忽視我們的想法與需求。反過來說，如果美國外交的主事者不認為中國大陸是美國戰略評估中最重要國家，則美國不致於把重心完全放在中國大陸身上。

美國在處理「經國號」戰機的過程中可能強化了他們的既定認知。那就是，美國要改善和中華民國關係之前，必須得先改善和中國大陸的關係。那是因為，對中國大陸而言，美國問題是戰略層次的問題，臺灣議題只是雙方關係的附屬問題，其問題的爆發力與雙方關係的狀況成反比。這也就是說，當雙方關係越好，臺灣就不太成為雙

註<sup>②</sup> 與李潔明大使訪談，同註<sup>①</sup>。

註<sup>③</sup> 同前註。中國大陸的分析人士對中共官方溫和的抗議提出另外的解釋。第一，他們強調，中共決策者知道，他們不可能要美國完全停止對臺灣軍售，而「八一七」公報是中國大陸所能取得最好的成果。第二，美國轉移重心，強化與日本的關係，中國大陸如果做太強烈的抗議舉動反而對中國大陸不利。第三，中共領導人需全力就香港問題與英國談判。為「經國號」戰機向美國提出強烈抗議會分散中共與英國談判的力量，這對中國大陸更不利。第四，中國大陸進行現代化需要美國的支持。為「經國號」戰機向美國強烈抗議有損美國對中國大陸經濟改革的支持。

註<sup>④</sup> 與美國國防部退休官員訪談，一九九八年一月二十九日。



方的議題。

處理「經國號」戰機會強化美國上述認知。因為，誠如李潔明大使所描述的，「每一件事情都是平行進行。」美國在同意「經國號」戰機技術移轉案之前，已經設法改善和中國大陸的關係。美國和中國大陸建立軍事交流以後，包括國防部長溫伯格訪問中國大陸，就開始同意對臺灣進行「經國號」戰機，乃至於其他武器系統的技術移轉。中共當局雖然有所不悅，但是，其不滿是在可以接受的程度之內，而沒有衍生成類似「八一七」公報的外交衝突。這種發展強化了美國的既定認知，即是美國得先改善和中國大陸的關係，才能改善和中華民國的關係。中華民國官方可能不喜歡上述的說法，但是，美國卻認為，上述的說法是經過實踐的檢驗，是經得起考驗的。

因此，美國把上述經過檢驗實踐的做法再應用於兩岸關係的處理上而成為一個模式。這特別是一九九六年三月臺海危機以後對兩岸的政策。美國先是設法安撫中國大陸，甚而不惜由克林頓總統在上海非正式場合說出對臺灣的「三不」政策。另一方面，待與中國大陸關係緩和以後，則強調與臺灣關係不變，並以通過對臺灣出售新的武器以證明對臺政策不變。只是相對於中國大陸而言，臺灣必須是第二順位的位置。

此外，技術移轉似將成為日後中華民國與美國處理棘手案件的模式。在微妙的三邊關係中，我們雖然強調，我們與美國的關係是和中國大陸與美國的關係平行的；我們強調我們與美國的關係不受中國大陸與美國關係發展的影響。但是，這可能只是個理想，我們和美國的關係不可避免地會受到中國大陸和美國關係發展的影響。至少，在美國決策者的全球利益估算中，我們可能是處於第二順位的地位。這使美國對中華民國的軍售難免產生政治上的困難，使美國必須找出方法解決。技術移轉自然是脫困最好的辦法，因為技術移轉屬於直接商售的範疇，而直接商售的統計資料不列入對外軍售範疇。這使美國不必擔心其對中華民國軍售超過「八一七」公報所規定的限制，同時可以振振有詞地說，這是中華民國自己研製的武器裝備，與美國的對外軍售無涉。

\* \* \*

(收件：87年11月26日，接受：87年12月31日)



# The US Policy of Direct Commercial Sales to Taiwan : A Case Study of the IDF Jet Fighter

*Arthur S. Ding*

## Abstract

In August 1982, the US and the PRC signed the "August 17 Communique," imposing both qualitative and quantitative restrictions on US arms sales to Taiwan. Since the mid-1980s, however, the US transferred military technologies to Taiwan on a large scale, enabling Taiwan to indigenously manufacture IDF jet fighters, Perry class destroyers, and Tiger class main battle tanks. The Taiwan-US military relationship reached a high point when President Bush announced the decision to sell F-16s to Taiwan in September of 1992. Taking the IDF as a case study, this article aims at answering why, after the signing of the 1982 communique, technology transfers to Taiwan were made on such a large scale. The research method employed is one that combines both interviews with retired US government officials who used to be involved in decision-making for the IDF with documentary analysis.

Keyword : Indigenous Defense Fighter, US-PRC-Taiwan relations, US Foreign Policy, US arms sale and military technology transfer, US-Taiwan military relationship

