

美國對中華民國軍售政策之探討

劉志攻

根據一九八三年十一月二十三日「美聯社」電訊報導，瑞士政府已經拒絕兩家公司出售我國價值約三億美元，包括五十輛坦克及防空系統在內的計畫。瑞士政府所持的理由有二：其一，此項軍售勢將損害瑞士與中共之關係；其二，瑞士法律禁止出售軍備與無邦交之國家^①。我國在軍備的生產研製上，雖然已具備某種程度的自製能力，但是主要的先進武器仍然仰賴外來的供應，其中絕大部分來自美國。一九七九年中美斷交，卡特政府凍結軍售一年後，於一九八〇年又恢復了對我軍售，而於一九八三年雷根政府宣布出售價值達八億美元的軍備達到斷交後軍售的最高峯。由此可知，中美正式外交關係雖然中斷，但是我國對美國軍備依賴之關係仍然極深，而美國顯見也是我國軍備最主要的來源。保持美國對我軍備繼續且穩定地供應，以及提升其所供應軍備的品質，仍是我國對美外交工作極其重要的一面，攸關國家安全甚鉅。

要想穩定美國的軍售並提升其品質，首先必須了解軍售本身乃是外交政策的一種工具，臣服於國家利益，以助於國家目標的達成。在政治體系中，軍售的決定一如其他外交政策，必須經過複雜的政治過程；而在政治體系外，軍售則是各種大小不等的國家利益衝突妥協下的產物。美國對我軍售自難離此模式，對美外交若欲有效，亦須注意及此。

一、行政部門、國會、與軍售

註① *China Post*, November 25, 1983.

美國對中華民國軍售政策之探討

美國對外軍備轉移有兩種途徑。其一是經由武器製造商及出口商與外國直接進行商業交易。國務院所轄軍火管制處（Office of Munitions Control）根據軍備輸出管制法案（Arms Export Control Act），對此項商業交易制定一套輸出許可辦法加以管理，例如軍火清單暨國際軍備交易管制辦法（the U. S. Munitions List and the International Traffic in Arms Regulations）即是。

其二是美國政府與外國政府間進行的安全援助計畫，包括贈與、貸款、現金交易等，每年均須取得國會之授權及撥款。此項軍備轉移所依據的是前述的軍備輸出管制法案，以及一九六一年由國會制定其後並經修正的援外法案（Foreign Assistance Act），由國務院所轄安全援助暨銷售處（Office of Security Assistance and Sales）負責政策及計畫指導。在安全援助計畫名下所包含的項目甚多，主要者為軍援方案（Military Assistance Program）、對外軍售方案（Foreign Military Sales Program）、及國際軍事教育暨訓練方案（International Military Education and Training Program）等。美國軍備轉移贈與部分比例日漸減少，目前主要方式為貸款及現金交易^②。

在一般情形下，對於外國的軍購要求，國防部負事前處理及溝通等方面責任；而美軍顧問團、使館武官、或安全援助調查團等，則負一般或對駐在國防衛需要調查之責。當然外國亦可向美國派駐之大使直接提出要求，或由該國派駐美國之軍事採購團直接與國務院主管官員洽商。此外，獲得授權的私人企業代表，也可進行調查，並傳達要求^③。

軍售過程向極複雜，牽涉到的單位很多，卡特政府時期所設立的武器出口管制會議（Arms Export Control Board），即包含了國務院、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、國際開發署等十個單位^④。實際上軍售決策的關鍵，主要仍在於總統、國務院、及國防部。國務院負一般政策指導之責，着重於政治的考慮；而國防部則負一般運作之責，着眼於軍事技術的評估。有時候低階層官僚體系所作的技術評估，却可推動主要政策，使得上層決策者不得不順勢處理^⑤。

註② 其趨勢演變可參閱：Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1983, Hearings, Committee on Armed Services, U. S. Senate, 97th Congress, 2nd Sess., February 2, 8, 1982, Part I, pp. 690-691.

註③ Edwin K. Snyder, A. James Gregor, and Maria Hsia Chang, *The Taiwan Relations Act and the Defense of the Republic of China* (Berkeley: University of California, 1980), p. 71.

註④ 詳見林岩哲，「美國武器外銷制度與政策之研究」，〈國立政治大學學報〉，第四十二期（民國六十九年），頁一四八—一四九。

註⑤ 例如一九八一年軍售沙烏地阿拉伯雷達預警機（AWACS）案，即為一例。卡特政府任末曾決定售與沙國雷達預警機，但未確定為何種型式。其後經美國空軍實際研究結果，確認沙國所需者為較以色列擁有者更為精密的一種機型，此完全從軍事技術而非從政治考慮着眼。海格在其回憶錄中表示，渠深信當時之國務卿穆斯基及國防部長布朗等人均不詳此事。其後雷根政府完全投入促此軍售達成之苦戰，詳見 Alexander M. Haig, Jr. *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy* (New York: MacMillan, 1984), pp. 167-193.

關於軍售的決定，在三權分立的政治體系下，行政部門除了考慮國內外經濟利益、戰略需要外，輿論尤其是國會的態度，有很大的影響力。此種情形在一九五〇年代及一九六〇年代尤為顯著，軍備轉移不論是贈與或貸款，均須取得參眾兩院撥款的同意。自從一九七〇年代盛行現金交易後，國會的影響力大為衰退^⑥，但仍享有相當的制衡力量。

鑒於美國對外軍備轉移數額與年俱增，一九七四年參議員聶爾遜（Gaylord Nelson）乃就「對外軍售法案」（Foreign Military Sales Act）提出修正案，要求行政部門對於任何價值超過二千五百萬美元的政府軍售案必須事先通知國會，而國會在接到通知的二十天內，得以兩院一致決議案（concurrent resolution）否決是項軍售擬議。一九七六年國會復制定國際安全援助暨軍備輸出管制法案（International Security Assistance and Arms Export Control Act），此為一九五一年共同安全法案（Mutual Security Act）制定以來有關軍售最重要的一項法案。在一九七六年的法案中，規定對於售與非北約組織國家價值超過二千五百萬美元之軍備及附屬勞務，不得經由商業管道；接到軍售通知後國會予以否決的時間延長至三十天；總統每季得向國會提供有關軍備轉移的資料；美軍顧問團不得從事任何足以引起駐在國要求軍備的活動；禁止對違反人權之國家轉移軍備等等^⑦。

由此可知，在軍售事宜上的決策權及主動權乃操諸行政部門，國會所享有的僅是消極的反對權。國會不能立法推動某項軍售，至多只能由議員進行遊說，或聯名去函總統表示某項共同的願望。由於國會的否決須兩院一致決議表示，而兩院表決又受制於政黨因素，並易受總統影響力的左右，故迄今尚無否決政府軍售案的成例。國會於通過軍售案時附加限制條件，則較常見^⑧。

雖然如此，由於國會對軍售事宜的逐漸重視，行政部門對於擬議的軍售，必須預先評估國會阻力的強度，而尋求可以接受的方案。例如一九八一年對沙烏地阿拉伯出售雷達預警機的擬議，即因遭逢參議院強大的反對阻力，而迫使美國政府採取外交途徑，與沙國磋商尋求能獲國會同意的妥協辦法^⑨。也有一些軍售擬議，由於國會的反對而不得予以打消，例如福特政府時期原擬

註⑥ Anne Hessing Cahn and Joseph J. Krugel, "Arms Trade in the 1980s," in Anne Hessing Cahn, et al., *Controlling Future Arms Trade* (New York: McGraw-Hill, 1977), p. 36.

註⑦ Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (New Jersey: Princeton University, 1982), pp. 50-51.

註⑧ 但此則常減抑或否定了原先軍售所可能產生的善意，例如一九七五年出售約旦鷹式防空飛彈，國會規定須撤除飛彈移動裝置，以恐約旦將之運送前線對付以色列。約旦對此限制頗表不滿。見 David Leyton-Brown, "The Role of Congress in the Making of Foreign Policy," *International Journal*, Vol. 38, No. 1 (Winter 1982-83), p. 63.

註⑨ 這些限制如美沙共同使用蒐獲之情報；未經美國同意不得供給此情報與第三國；美國派員參與預警機之駕駛，直至一九九〇年止；沙國預警機不得在領空以外地區活動等等。見 Haig, *op. cit.*, p. 189.

供應、最後終於取消有關出售以色列可攜帶核子彈頭的潘興飛彈。國會在人權、軍備管制、及國防需要之次序等問題上，如果有明顯的立場，將使行政部門在與外國政府交易時，必須考慮國會預期的反應，而作自我限制，以免遭遇不必要的困擾^⑩。雖然如此，一旦行政部門與外國政府達成協議，國會經常很難加以推翻。

二、雷根政府軍售政策及其模式

美國政府對於軍售的態度，一般而言，在一九六〇年代為反對軍備轉移時期，支持軍備轉移者常居於辯護的守勢；但到了九七〇年代，尤其是中期以後，反對軍備轉移者則退居守勢地位。即使在政府內部，主張限制軍備的機構如軍備管制暨裁軍署、國際開發署等的影響力，均不及那些支持軍售的部會如國務院、國防部、財政部、及商務部等^⑪。

尼克森及福特政府時期的軍備轉移幾無節制，且無固定的政策，經常出於短期外交的便利，而未考慮長期政治及戰略的後果。決策過程也常規避諮詢許多有關機構，軍備管制暨裁軍署經常未能參與其事；有時總統所作的決定，甚至未與幕僚磋商。卡特總統上臺後，力矯前弊，在軍備轉移的質量上設立了許多管制原則^⑫。在其執政的四年中，若干為人所知的軍售決定，確按所訂的原則行事；但是為了外交政策的利益，也批准了若干重要的軍售案。例如在中東和談上，美國對該地區國家出售了總值達四十八億美元的軍備，包括最先進的F十五及F十六戰機在內。在國會的反對下，且決定售與伊朗七架總值十三億美元的雷達預警機，顯示卡特軍售原則的執行並不若原先預期之嚴格。

及至雷根政府，主管安全援助、科學、及技術之助理國務卿巴克里（James L. Buckley）在一次演說中，強調美國是一個大國，大國的特色是即使在國際事務中無所作爲，對他國都有影響。他並批評卡特軍售限制政策，促使他國轉求其他來源，削弱

註⑩ Philip J. Farley, "The Control of United States Arms Sales," in Alan Platt and Lawrence D. Weller (eds.), *Congress and Arms Control* (Boulder: Westview, 1978), pp. 126-7.

註⑪ Cahn and Krusez, *op. cit.*, p. 41.

註⑫ 一九七七年所宣布的軍備輸出政策，除了北約組織國家、日本、紐西蘭、澳洲、及以色列外，美國軍售乃基於下列六項原則：（一）不首先於地區引進能夠產生顯著戰鬥力量的新式先進武器；（二）不出售美軍尚未裝備使用的新式先進武器；（三）不得為出口之目的而發展或重大改進先進的武器；（四）禁止與他國合作生產重要的武器、裝備、及組件；（五）禁止未經同意轉移美製武器或裝備與第三國；（六）修訂國際武器運輸規則，規定美國官員及軍火廠商對外推銷武器，事前須取得國務院授權批准。除了這些原則外，軍備接受國人權狀況、經接受國購買軍備對該國經濟發展的影響等，也都列入美國軍售考慮的因素。卡特並訂有每年軍售總額的上限。

了美國的影響力量；單祇考慮人權及核子擴散，不但未能改善目標國的狀況，反而削弱了這些極具戰略重要性國家的防衛能力，影響了美國的利益。結果是美國軍事及戰略地位惡化，與美國合作保衛共同利益、阻遏蘇聯威脅之國家數目不斷減少^⑬。

雷根政府認為，欲有效遏阻侵略，必須加強那些與美國有共同利益之國家的力量。軍售本身非為罪惡，如能明智加以運用，則可增進美國防衛努力之不足，甚或取而代之而成為外交政策中極為重要的工具。巴克里並強調，雷根政策之改變，並非意味軍備轉移將無所限制，而是在美國利益之認定、威脅之來源、及利益之促進等看法上與卡特政府有所不同^⑭。

在蘇聯威脅與日俱增的情形下，美國對於軍購請求的考慮，則以請求國在遏阻及防衛蘇聯擴張上所作之貢獻而定。美國重要的盟邦及在安全關係上友好合作的國家，亦將予優先考慮。除此以外，尚有下列幾項考慮因素：

1. 該國遭受軍事威脅的程度。
2. 是否有助該國參與美國集體安全努力的能力。
3. 是否有助遏止外來侵略的共同利益。
4. 是否維持地區的穩定。
5. 是否與美軍需要不衝突。
6. 該國是否有足夠財力及軍事能力。
7. 對美國利益及目標是否利大於弊^⑮。

雷根政府時期的軍售行為，在有些例子裏改變了過去的主張，例如售與南韓及委內瑞拉F十六戰機之決定即是。但是基本上仍然脫離不出傳統上增進影響力、獲取海外基地、協助對抗顛覆侵略活動、及平衡蘇聯勢力等目標^⑯。這些目標往往彼此互相牽連。

一九七九年蘇聯入侵阿富汗，西方國家知道基於地緣及軍力結構等因素，無法在軍事上予以有效的對抗；加上毗鄰之國家如伊朗自從回教革命後，已不復為西方可資依賴使用；而巴基斯坦內受種族、難民、及政權合法性等問題之困擾，外有易受蘇聯入侵之威脅，亦不願提供西方據以軍事行動的基地。而由荷莫茲海峽以入波斯灣，為石油輸出的孔道，也是自由世界賴以生存的臍

註⑬ James L. Buckley, "Arms Transfer and the National Interest," *Department of State Bulletin* (July 1981), p. 52.

註⑭ *Ibid.*, p. 53.

註⑮ "Conventional Arms Transfers Policy," *Department of State Bulletin* (September 1981), p. 61.

註⑯ *New York Times*, August 8, 1982.

帶，為確保此路線的通暢，美國遂有成立快速部署部隊的構想。自此美國不但修正傳統上「一個半戰爭」的策略（即北約加上南韓）為「一個又兩半戰爭」（再加上中東），而且為後勤支援之所需，與若干國家進行了有關基地及駐軍權的談判，並擴大在印度洋的海軍力量^⑥。

美國自波斯灣以至東非所建立的軍事基地，例如改善埃及位於紅海之拉斯巴那（Ras Banas）港口及軍事基地，包括油庫及掩體建造、跑道擴建等；於阿曼的馬希拉（Masira）建造儲油設施，修建機場及海水淡化設施，並於西伯（Seeb）改善機場，以備美機偵察蘇聯潛艇於印度洋的活動；於索馬利亞的堡貝拉（Berbera）修繕儲油設施，於肯亞的孟巴沙（Mombasa）港疏浚，俾供艦隊補給。此外，針對利比亞威脅的不斷增加，雷根政府遂增加對蘇丹的援助，一九八一年底軍援即達一億美元。由於衣索匹亞的入侵，美國也擴大對索馬利亞的軍援。

由於蘇聯入侵阿富汗及美國在伊朗勢力喪失的結果，美國必須關懷以色列以外地區其他國家的安全，因此雷根總統不惜投注總統之威望，促使國會通過售與沙烏地阿拉伯價值八十五億美元包括五架精密雷達預警機在內的軍備，認為此可顯示美國協助保持區域穩定及安全的決心。基於同等理由，美國政府決定同意巴基斯坦包括F十六戰機在內、價值達三十億美元的五年軍售計畫，以協助其改進防空能力。儘管這兩項軍售政策均引起國會及輿論極大的批評，但均未能改變行政部門的決定^⑦。

三、雷根政府對我國軍售的政策

一九七九年後中美兩國關係維繫的主要法律依據，是該年由美國國會通過並經卡特總統簽署生效的「臺灣關係法」。臺灣關係法第二條陳述美國對臺灣的政策，明白表示美國將提供我國防禦性武器，並反對一切以和平以外的方式，包括經濟抵制或禁運等，來解決臺灣的未來。第三條甲、乙兩項且表示將供應我國必要數量的防禦軍資與服務，俾使維持足夠的自衛能力。但是在一九八二年八月十七日美國與中共發表的聯合公報中，美國却聲明不謀求執行一項對我銷售武器之長期政策，承諾對我武器銷售在質量上均不超過雙方建交後之水準，並有意逐漸減少，經由一段時間趨於一最終解決。雖然雷根總統本人或其政府的主管官員，

註⑥ *Asia Yearbook 1981* (Hong Kong: Far Eastern Economic Review, 1981), pp. 92-93.

註⑦ 這些批評如沙國軍備不見得會用來對付蘇聯的擴張，但却極可能用來對付以色列；巴基斯坦所受之威脅來自印度者實大於來自蘇聯。

均曾一再表示美國願在符合所有政策目標及莊嚴承諾下，履行臺灣關係法及八一七聯合公報^⑩，問題在如何能夠同時履行八一七聯合公報「在質量上逐漸減少對臺軍售，經由一段時間而趨於一最終解決」，以及臺灣關係法中所述「美國將供應臺灣必要數量之防禦軍資與服務，俾使臺灣維持足夠之自衛能力」？

伍弗維茲表示，八一七聯合公報只是提供了美國與中共雙方處理歧見的一個架構，有關對我軍售問題的歧見並未移除，問題仍未解決^⑪。美國政府深切了解，對我軍售，並非單純出售軍備，而是售與符合臺灣防衛合法所需之軍備 (legitimate defense needs)，因此不同意中共設定終止期限之要求，也不同意預先與之磋商^⑫。

對於八一七聯合公報與臺灣關係法如何能同時履行而不生衝突，美國政府建立了一套關聯理論，認為對我軍售與中共和平統一政策二者密切相關。美國政府認為評斷對我軍售雖以臺灣防衛需要為準，但這種防衛需要不是孤立的，必須以中共的行動為準。臺灣安全主要的威脅來自中共，如果中共在行為上表現出和平的意向，則臺灣軍備的需要自然可以減少。因此八一七聯合公報與臺灣關係法並不牴觸。

在參眾兩院外交委員會所舉行的聽證會中，為了因應國會議員所提之問題，國務院官員曾就八一七聯合公報中若干用詞或語句，作了說明。由這些說明，也可窺知美國對華政策的梗概，及在未來軍售上所持的態度。

(1) 美國認為中共的和平統一政策是長久不變的，也只有在此前提下，美國對我軍售將逐漸減少。如果此一情勢發生變遷，美國將會重估其政策，迅速加以因應^⑬。

(2) 美國對我軍售質重之削減，乃基因於臺海緊張情勢的緩和。中共在和平解決臺灣問題上必須言行一致，美國必須觀察中共聲明背後的行動，時加分析中共聲明所隱含的政治意圖、中共的軍力及其部署^⑭。

註⑩ 雷根總統於八一七聯合公報簽訂之同時，發表一項聲明說：「關於未來美國對臺軍售，公報內載明之美國政策完全與臺灣關係法相符。依據該法及對『中國』政府繼續以和平方式解決臺灣問題之期望，軍售將繼續。」國務院主管東亞及太平洋事務的助理國務卿伍弗維茲 (Paul D. Wolfowitz) 在國會作證時亦作此種表示，見 *Taiwan Communique and Separation of Powers*, Hearings, Subcommittee on Separation of Powers, Committee on the Judiciary, the U. S. Senate, 98th Congress, 1st Sess., March 10, 1983, p. 8.

註⑪ *Ibid.*

註⑫ *Ibid.*, p. 9.

註⑬ *China-Taiwan: United States Policy*, Hearings, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 97th Congress, 2nd Sess., August 18, 1982, p. 19; *U. S. Policy toward China and Taiwan*, Hearings, Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 97th Congress, 2nd Sess., August 17, 1982, p. 19.

註⑭ *China-Taiwan: United States Policy*, p. 23.

(3) 美國對我軍售每年雖可能出現參差不等的現象，但整個趨勢將是下降的。公報中所謂軍售漸減而趨最終解決，只是表達美國在和平解決臺灣問題上處理軍售問題的一種希望。可以有許多不同的方案來達到這個結果，美國並未執意於那一種，歷史過程也是其中之一²⁴。

(4) 美國不同意設定軍售終止之期限，在對我軍售上也不同意與中共事先磋商。

(5) 臺灣問題之解決為中國人之事，美國所惟一關心者為必須以和平手段解決，這也是美國惟一的責任²⁵。美國不尋求為調解之角色，也不向我施加談判壓力²⁶。至於臺灣的主權應由臺海兩岸中國人來決定，美國仍然是知悉只有一個中國，臺灣為中國的一部分，不採取其他任何的立場。美國也無修改臺灣關係法之計畫。

(6) 美國並未承諾支持中共任何和平統一方案之內容，在公報中美國使用的字眼是和平解決 (resolution) 臺灣問題，而非中共所使用的和平統一 (reunification)，此得到中共接受²⁷。

八一七聯合公報的發布，我國要求美國出售高性能戰機之受阻，或更廣泛的說，中美外交關係之受挫，主要都受制於美國外交政策聯中共以制蘇聯因素的影響。當前流行於美國政府及學術界的兩項認識，或可說是基本假定，影響美國外交政策發展至鉅：

其一是中共政權的本質。中共雖然在意識型態上與美國有著根本的差異，但是美國却有意貶低這種差異所存在的敵對性。美國人士認為，根據過去十年來中共在國際事務上的表現，無論是在美國與中共關係的發展上；或是在美國與其盟國如日本的關係上，或是在朝鮮半島的情勢、聯合國的參與、臺灣問題的處理上等，中共大可選擇製造問題、加劇緊張的途徑；但在事實上却表現出穩健務實的作風，在地區及全球的穩定上，也表現為一股建設性的力量。如果中共能順利解決經濟問題，促進經濟發展，則更不致向外尋衅。展望中共未來內部政治之發展，現狀之持續最為可能。中共領袖仍將務實以致力於現代化，也將繼續不斷受國際社會的影響。

其二是美國安全的威脅。在未來的十年中，蘇聯仍為美國安全的最大威脅。蘇聯軍費支出的不斷增加及其軍力的成長，將使之利用各種機會擴大勢力，並削弱美國的影響力。如果中共與蘇聯繼續敵對，不但可在遠東牽制蘇聯軍力，並可限制其太平洋艦

註²⁴ *Ibid.*, p. 20.

註²⁵ *U.S. Policy toward China and Taiwan*, p. 18.

註²⁶ *China-Taiwan: United States Policy*, p. 7.

註²⁷ *Ibid.*, p. 19.

隊在西太平洋地區活動的機動性，因而削弱其對東亞的威脅。雖然中共與蘇聯將可能達成某種程度的和解，而且美國無從控制彼等關係的發展，但可確信中共仍將以改善與美國之關係為優先，而且美國與中共關係之發展有助於減輕中共對蘇聯之依賴^②。

在這種基本觀念的導引下，美國與中共關係尤其在軍備科技轉移政策上，雷根政府任內反較卡特政府時期有更進一步的發展，諸如列中共為友好但非結盟國家，提升科技轉移的層次，並採取行動準備售與防空飛彈、反坦克飛彈、及其他軍備。展望一九八〇年代的美國與中共關係，在其他條件不變下，似將由七〇年代反蘇的權宜合作，經由進一步的軍事合作而發展更密切的關係。這種發展顯然不利於美國對我未來的軍售。

四、討論與建議

自中美外交關係中斷後，美軍顧問團及國防部調查人員 (Survey Services) 已經撤回，使我在軍售的提議及調查審議上，失去了對美國行政部門直接溝通的外交管道，在有效表達我國國防需要上也產生了極大的不便。

在美國軍售事宜上，最大的問題在我國無法得到切需的先進武器。要能突破這種困局，只有下列途徑：其一，如果所需的軍備能夠自製，則能自足，無復他求。但若顧及科技差距、經濟效益、及緩不濟急等因素，應列入長程計畫。其二，如能獲得其他替代來源，則在對美交涉上能取得較佳的談判地位，否則惟有加強對美外交，尋求突破困境之一途了。

除了美國及蘇聯兩大超強外，世界上主要輸出軍備的西方國家，尚有英國、法國、西德、義大利、荷蘭、比利時、瑞典、加拿大、南非、以色列、日本等，其中西德、日本、瑞典、及瑞士等，對於軍備輸出，或基於歷史因素，或基於中立立場，而訂有嚴格限制；至於軍備出口限制較寬的國家，我欲向其取得軍備也有個別的困難。例如以色列所生產的幼獅型戰機，因裝置美製引擎，出口須得美國同意；早先我國軍方對此頗為屬意，但因顧及阿拉伯友邦之反應而作罷。許多着重武器出口的國家如英法等，鑒於荷蘭售我潛艇而遭遇中共之強烈抗議報復，以及顧慮彼等在中國大陸市場之貿易利益，再加上西歐國家向認對我軍售乃美國之道義責任，更難促使彼等取而代之^③。至於不同軍備來源對後勤系統等軍事含意的影響等，則又是另一種層面的考慮了。

雖然臺灣關係法在可見的未來仍是規範兩國關係的基本法律，而八一七聯合公報的性質，美國政府官員也一再解釋其僅為總

註^② 請參閱美國大西洋委員會所出版的研究报告：China Policy for the Next Decade (Washington, D.C.: The Atlantic Council of the United States, 1983)。

註^③ 參閱王紀五及康培莊關於美國軍售問題對話紀錄，見《中國時報》，民國七十一年八月十七日。

統所欲追求政策之陳述，在執行上必須遵守一切相關的法律^⑩；但鑒於美國政府一再聲明誓言遵守此一公報，因此其內有關對我軍售質量的規定，無疑對臺灣關係法上供應軍備的承諾是加上了一層的限制。

八一七聯合公報限制了美國未來對我軍售的質量，但從另一個角度來觀察，經由八一七聯合公報的發布，美國從中共取得了對我繼續軍售的合法性。雷根總統的關聯理論，不但在軍售事宜上保留了彈性，同時也限制了中共未來對臺行動的意向。儘管中共對此並不表同意，但是只要美國政府繼續堅持如此認定，則仍然有其影響力在。

不管是臺灣關係法或是八一七聯合公報，誠如伍弗維茲所云：徒法不足以自行^⑪；法律及公報的規定是一回事，如何執行更是重要。如果美國政府無遵守臺灣關係法規定的誠意，縱無八一七聯合公報，臺灣關係法的履行仍有問題；反之，縱使有八一七聯合公報，美國政府仍可在解釋上取得所欲的行動彈性。例如，美國政府若是考慮通貨膨脹的因素以及技術變遷的速度，而對質量的限制問題作有利的解釋，則對我國的危害程度將可減輕。

臺灣關係法與八一七聯合公報內容不明確之處甚多，如何解釋及執行，取決於行政部門的態度。例如臺灣關係法第三條乙項中關於美國對臺灣政策之實施，規定「總統與國會應依照法定程序，並完全根據其對臺灣之需要所作之判斷，決定此種防禦軍資與服務之性質及數量。…」此處所謂之法定程序，臺灣關係法中並無規定，而只在第十四條關於國會之監督中，於甲項規定臺灣關係法各條款之執行，應受參眾兩院外交委員會及國會之其他適當委員會之監督。按司法部助理部長（Assistant Attorney General）歐森（Theodore Olson）的解釋，監督一詞在此意指對關於美國與我關係持續所包含的法律及技術層面事項進行交換消息、諮商、及討論^⑫。由此可知美國在對臺灣政策的決定上，國會只是享有被諮商的權利，而無主動倡議之權。這種處境在軍售事宜上也表現得非常清楚：國會只能批准或削減，而不能主動提議，力量有限。有關臺灣安全保障之擬議及實踐，仍操於行政部門之手，而非國會^⑬。

儘管雷根政府對於八一七聯合公報內容的解釋不盡苟同於中共，但公報中對我軍售質量的限制及漸減的承諾則對我國至為不利。如同參議員凱斯頓（Robert Kasten）所言，如果未來的美國總統缺乏雷根制定此公報時所懷有的意念，則有可能會誤用此

⑩ U. S. Policy toward China and Taiwan, p. 95.

⑪ Taiwan Communique and Separation of Powers, March 10, 1983, p. 7.

⑫ Taiwan Communique and Separation of Powers, Hearings, Subcommittee on Separation of Powers, Committee on the Judiciary, U. S. Senate, 97th Congress, 2nd Sess., September 17 & 27, 1982, p. 102.

⑬ Richard M. Pious, "The Taiwan Relations Act: the Constitutional and Legal Context," Paper presented at the Conference on U. S. Congressional-Executive Relations and the Taiwan Relations Act, January 9-14, 1984, Taipei, Taiwan, Republic of China, p. 28.

公報，因為公報中的文字極易引用為停止軍售之藉口^④。

未來我國在高性能飛機的取得上，可以預見將續有困難。目前美國政府對於中共軍力的發展及其對臺灣安全的涵義之解釋，乃以中共軍力部署及其意向為準。中共兩棲武力的發展，其意圖較為明顯確定，而且比較容易獲得認定的標準；但是對其飛機的發展，美國政府官員的看法則不利於我。前助理國務卿何志立（John H. Holdridge）曾在國會聽證會上表示，中共發展全天候戰機，如其部署目標顯係針對蘇聯，則不能將之解釋為對臺灣有威脅^⑤。因此，如果美國政府行政部門繼續相信中共對臺統戰具有和平誠意，以及繼續重視中共在抗蘇中的戰略價值，則其將不但可能在軍售上予我不利之解釋，對我國安全威脅給予嚴格界定，並更遲疑於對我供應高性能戰機。

面對這種情勢及美國對我軍售漸減的趨勢，我國必須在可能購買金額的最大限度內，調整軍需的優先次序，充分加以利用。衡諸當今世界各國，美國仍是我國軍需的最大來源，也是最有供應能力與意願的國家，故繼續加強對美外交仍為當務之急。

對美外交的重點，除了繼續加強對國會的工作外，更重要的是在外交政策上能有創意，祇有對美國政府行政部門構築壓力，才能有效令其積極考慮我國的軍購要求。決定美國軍售政策及其行為最主要的因素，在於軍備接受國在政治上及軍事戰略上對美國全球或區域利益的重要性^⑥。我國不論政治、經濟、或戰略地位，在亞太太平洋安全的保障上均有無比的重要性，但是美國執迷於聯中共以制蘇聯的政策，遂對我國的戰略價值與安全需要作有意的低估。軍售本身不是目的，而是外交政策的工具；要想促使美國繼續供給切合我國需要的軍備，自必從影響美國外交政策着手才能克竟全功，這就端視我國如何利用國家力量，以執行靈活的对美外交了。

（本文作者係本中心國際組副研究員）

註④ *Washington Times*, September 17, 1982.

註⑤ *China-Taiwan: United States Policy*, p. 33.

註⑥ Joseph P. Smaldone, "U.S. Arms Transfers and Security-Assistance Programs in Africa: A Review and Policy Perspective," in Bruce E. Arlinghaus (ed), *Arms for Africa: Military Assistance and Foreign Policy in the Developing World* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1983), p. 213.