

美國武器之對外銷售

譚溯澄

近數月來，美國對外銷售軍事武器的事件迭有所聞。在中東方面，僅就沙烏地阿拉伯一國而言，美國今年出售的軍事武器約達六億元。在歐洲方面，美、法兩國正在競銷最新型的作戰飛機，售予北大西洋公約西歐諸國。目前整個世界上，重要的武器出售國家約為十五個，即美、俄、英、法、中、西德、捷克、比利時、瑞典、義大利、西班牙、荷蘭、加拿大、瑞士以及澳大利亞。此十五國中，又以美國出售量最高，居世界首位。所以有如此現象，其原因甚為複雜。吾人討論有關美國軍事武器之對外銷售，首需瞭解近年來美國對外武器出售的概況。

一 美國對外出售武器的概況

所謂武器出售 (arms sale)，在美國而言，僅指整個武器輸出 (arms export) 的一部份。除武器出售外，尚有無價的武器贈予 (gifts arms)，亦有稱此為無償援助者 (grand aid)，如軍援武器 (military assistance arms) 中的大部份即包括在該項內。有價的「武器出售」與無價的「武器贈予」兩者，始合稱「武器輸出」。自一九五〇年代以來，異常明顯的趨勢是，無償援助逐漸減少，而武器出售則大幅增加，情況如左表所示：①

年度 (預算年度)	武器出售總額	武器贈予總額	武器輸出總額
一九五二——五六	十億	一百一十億	一百二十億
一九五七——六一	三十五億	六十五億	一百億
一九六一——六六	八十五億	四十五億	一百三十億
一九六七——七〇	九十億	二十五億	一百一十五億

美國對外武器的出售總額，由一九五二年至五六年的十億美元，增加至一九六七年至七〇年的九十億美元，增長速度適為九倍。而武器贈予在同期間內，則由一百一十億美元降至二十五億美元，降幅約四倍有餘。一九五二

至五六年間，武器出售總額僅佔整個武器輸出的百分之八，但迄止一九六七至七〇年間，此數已急增至百分之七十八，前後相差幾達十倍，顯示武器出售在整個武器輸出中之增長頗速。

最近美國國防部公佈，美國在一九七三至七四 (預算) 年度的武器出售總額，約為一九七二至七三年的兩倍，由原先的三十七億美元增至八十五億美元。其中七十億美元銷售於中東地區，尤以波斯灣各國為首。最大的買主是伊朗，該國業已購買了四十億美元的武器，幾佔美國出售武器總額之半②。第二大買主為以色列，約值十億美元。第三大買主則屬沙烏地阿拉伯，為六億美元。科威特購買美國武器，亦有一億美元。其他地區的狀況則是：西歐買六億五千萬美元、東亞及太平洋區域為三億二千萬美元、拉丁美洲為二億二千萬美元、非洲為三千五百萬美元。後述四區之總額，僅指由美國政府出面經手或担保者而言，不含商業個別之出售在內③。

美國戰後武器出售的種類中，包含不少的「剩餘武器」(surplus arms) 在內，如二次大戰結束時的舊武器以及美國因國防研究科學進步而淘汰之半新武器等等。美國對這類「剩餘武器」之處理，約有三途可循：一為拆毀報廢 (scrapping)，二為除去裝備，改造後供民間使用 (demilitarized)，第三即是設法出售於他國，繼續作為武器使用。阿拉伯國家最近因石油價漲，外匯充裕，所購美國武器多為最新式者。但在亞洲、非洲以及拉丁美洲諸地區，不少國家之軍事武器尚均係得自此種「剩餘武器」者。即使在已經高度工業化的西歐各國中，美國製造的作戰飛機仍然在其空軍機羣中，佔有相當高的比例數。早在一九六三年時，此數為百分之六十五，目前約已降至百分之五十左右④。換言之，北大西洋公約各國空軍依賴美國武器的供應仍是很大的。

依美國國防部的估計，蘇俄軍事武器在一九七三至七四年的對外出售總額，約超過二十億美元。美國的盟邦 (主要指西歐各國)，其所出售的武器總值，亦約與蘇俄相等。東歐各共產國家合計，則約在五億美元左右。準此

以觀，美國出售武器的總值，約在蘇俄或西歐諸國的四倍以上。總括論之，單只美國一國，其對外銷售武器的總值，即約佔全世界之半，此種現象實不容為吾人所忽視。

二 美國武器得以銷售的原因

世間不少共黨份子或極端的「和平主義者」，認為美國對外銷售武器，乃「帝國主義作風」、「戰爭販子」、「世界和平的破壞者」，亦另有某些人認為此係美國軍火商在「暗中作祟」、「操縱內戰」，藉以賺取大量金錢。吾人冷靜觀察衡量，凡此皆屬偏激之言，非學術持平之論。吾人固不否認，美國國內若干武器生產商會運用多種遊說方法，對國會施加某些壓力，在若干關鍵性法律案方面，有意促使美國國會採取對軍火工業發展有利的決定。但此決非美國對外銷售軍事武器的主要原因。美國對外軍事武器得以銷售的基本原因，主要繫於下列各點：

(一) 科技上的因素

新式武器的發展及其生產費用，極為昂貴，大部份開發中國家皆缺乏從事精密研究的科技能力。在各類武器研究試驗中，以飛機、飛彈所耗成本最高。由於美國科技進步，迫使許多購買國在多種樣品相較下，最終仍選擇了美國的產品。試以幽靈式飛機為例，該機在一九五〇年代中期即首由美國麥克唐乃爾公司 (McDonnell Aircraft Company) 發展成功，不但能担任多種任務，且成為俄式米格機的有力剋星，迄今經過二十年的考驗，中間經過若干改良，仍活躍於自由世界的許多國家空軍中^⑤，獲得使用國家的讚譽與好評。最近石油生產諸國賺得大量外匯，發展武器的資金問題雖然得到解決，但科技人才的培養決非短期間所能倖致。中東地區伊朗、阿拉伯諸國在未來十年內，恐仍須依賴美國等供應其複雜而精密的武器。

(二) 政治上的因素

就美國利益言，為維持世界的均勢，美國不得不在世界各重要地區負擔了許多條約上的承諾。有時「承諾」還不僅限於書面的文字，在特殊情形下，縱無書面盟約，美國對之亦需提供相當的「生存保證」。以色列與美國的關係，就是最好的例證。美國國務卿季辛吉曾明白表示，美國「在道義上」有協助以色列生存的義務。美國與西班牙的關係，亦乏正式盟約存在，但美

國認為西班牙在地緣政治上具有特殊的重要性，遂也對西班牙提供相當多的武器出售，以為美國使用其戰略基地的交換條件之一^⑥。有時美國為防止第三國向和美國具有敵意的國家購買軍事武器，亦時而實施政治性的「搶先出售」(pre-emptive sale)，如一九六六年美國出售F-104四座式戰鬥機於約旦，以及同年將F-4幽靈式飛機售於伊朗等，均可歸劃於此類。約旦於一九六六年當時，曾有購買俄式米格二十一型飛機的意圖，美國乃不得將F-104四式飛機售於約旦^⑦。

(三) 軍事上的因素

特別是在戰略上、戰術上「標準制式化」(standardization of weapons)的要求。軍事戰力的發揮，繫於「標準制式化」的裝備甚大。但一當「標準制式化」的裝備實施至相當程度，則在一定期間內又將深受此「標準制式化」的限制，而難以將使用中的制式武器隨意予以大幅裝換。美國經常以「制式化」的理由要求盟國採購美式軍事武器，如最近北大西洋公約諸國為換裝新式飛機問題，美國即鼓勵西德、荷蘭、挪威等國購買美式F-16及F-17式的快速戰鬥機^⑧。

(四) 經濟上的因素

美國自甘迺迪政府以來，即逐漸強調凡有美國海外駐軍的地方，特別是在西歐各國，應該就其國力所及，多向美國購買軍事武器，以為美國因長期駐軍海外，開支浩大而導致「財政預算不能平衡」的一種補償。近年以來，美國更重視此點。過去美國政府中，財政部對出售軍事武器並不特別熱心，如今由於預算赤字增加，使得財政部已和國防部、國務院等單位一樣，重視軍事武器的出售計劃，願意共同推動軍事武器的對外銷售。

三 美國對外出售武器的管理和限制

美國對外武器銷售的管制工作，大致分屬於國防部及國務院兩單位。就國務院言，設有軍火管制局 (Office of Munitions)，公司廠商欲向國外輸出軍火武器者，需先申請輸出許可證 (exports license)。政府機關，如國防部等向國外出售武器時，可免予申請此證，另循軍方途徑辦理。每年美國軍火管制局收到的申請案多達三萬件以上，包含一千四百餘公司，其中規模較大、與國務院來往較多的有通力公司 (General Dynamics Corp)

，生產飛機，飛彈。羅克希德飛機公司 (Lockheed Aircraft Corp.)，生產 F-104 戰鬥機及 C-130 運輸機；麥克唐乃爾飛機公司，生產幽靈式飛機；諾茲洛甫公司 (Northrop Corp.)，生產 F-5A 虎式戰鬥機；巴斯狄福鋼鐵造船廠 (Bath Iron Works—Defoe Shipbuilding Co.)，製造飛彈驅逐艦；克雷斯勒公司 (Chrysler Corp.)，生產 M 型坦克等等。

遇有必要時，國務院可將申請案提交國務院國防部協商委員會 (State Defense Co-ordinating Committee) 討論之。該會在國務院舉行，其重要出席人員有主管政治軍事事務的助理國務卿 (Deputy Assistant Secretary of State for Politico-Military Affairs)，前述之軍火管制局即為其直屬下級單位；以及國防部的主管國際安全事務國際出售交涉的助理副部長 (Deputy Assistant Secretary for International Security Affairs for International Sales Negotiations)，後者可就國防部的武器出售政策觀點，提供決策參考意見。

其他參加國務院國防部之協商會議者，尚有國際開發署 (Agency for International Development)，武器管制暨裁軍署 (Arms Control and Disarmament Agency) 以及財政部等單位之代表。國際開發署注意於武器出售後對尚未工業化的開發中國家所能產生的影響，武器管制暨裁軍署可就武器管制的一般政策提供決策意見，財政部則注意於武器銷售的信用貸款條件以及對美國國際收支平衡的可能影響。

通常有關機關處理申請案時，多利用各機關間平素會辦業務的方式以溝通意見，故協商委員會之開會次數並不多。在協商委員會之上，即國務院主管政治事務的副國務卿，而後更直達國務卿，再送至白宮，由總統作最後的決定或簽署。

美國管制武器對外銷售的最重要之法律，為一九六八年由國會主動通過的「對外軍事出售法」(Foreign Military Sales Act)。該法不僅統一了，而且修正了以前有關武器出售法案的零散規定，其中最重要的是加強了國會對武器出售政策的監督權和檢查權。依該法規定，每隔半年國務卿應對眾院議長以及參院外交委員會，將過去六個月內的所有重要軍事出售案提出詳細的報告。為準備此項報告，美國國務卿有權要求政府其他有關單位提供正確的資料^⑨。

美國武器之對外銷售

為期使美國的武器出售，確能增強美國的國際政治利益，不致因出售武器而導致美國陷入無謂的困境起見，有所謂「最終使用保證」(end-use certification) 的原則，此意指為保證武器購買國的確實用途在於已用，於未經出售國 (美國) 的事先同意以前，武器購買國不得將其所購之武器，再行轉讓、贈予或出售予第三國 (即各種組織、團體、甚或個人，亦一併在禁止之內)。依據一九四九年「共同防衛援助法」(Mutual Defense Assistance Act) 以及國防部之一五三號文式 (Department of Defense Form 1513) 規定，在對外武器出售的正式所定文件上，必須明白寫出有關「最終使用之保證」。

四 戰後最大的一次武器銷售競爭

這次競爭的起因，主要是由於北大西洋公約的四個盟國 (荷蘭、比利時、挪威、丹麥) 預備購買大約三百五十架左右的新式飛機，以替換較舊的美製 F-104 式戰鬥機。第一階段的總價值約在二十億美元，但贏得第一階段出售生意的國家極可能在未來歲月裏，逐漸賣出三千架飛機，使其最後總價額達到一百五十億美元至二百億美元之譜。這可能是戰後以來最大的一樁武器出售案，故美、法兩國之競爭十分劇烈^⑩。

荷蘭等國可以選擇的飛機，最重要的有三種，其中兩種為美國所欲生產者，一種係法國所欲生產者。美國的是 FY-16 式 (由通力公司所設計) 以及 FY-17 式 (由諾茲洛甫公司所設計)，法國的是幻想式 (Mirage) 飛機 F1-M53 型者 (由達索特、普賴奎特 Dassault-Breguet 飛機公司所設計)。本年五月，前述四購買國建立一常設委員會，負責研究向何家機廠購買飛機問題。除美、法兩國之飛機外，雖亦另有數種可供荷蘭等國所考慮，如英法合製的「協和式」(Jaguar) 飛機以及瑞典製作的「威敢」式 (Viggen) 飛機等，但從目前之跡象看來，似乎僅有 FY-16、FY-17 與幻想式三者有列入最終購買考慮的最大可能。

FY-16 及 FY-17 兩型飛機都是「輕量戰鬥機」(“lightweight” fighter) 最新觀念的產物。「輕量」戰鬥機在性能上要比過去的「重量」戰鬥機 (“heavyweight” fighter) 優越^⑪。尤其在價格上顯得特別便宜，以前一架戰鬥機約需一千萬美元至一千五百萬美元，目前則僅需五百萬至六百

萬美元一架，如能大量生產，價格或許還有降低的可能。美國本身希望能由 FY-16 及 FY-17 兩者中選擇一種，預定在本年底訂購六百架。

法國認為歐洲國家應該購買幻想式飛機的理由，大致是：(一)北大西洋公約的首期購買國都是歐陸國家，應站於「歐洲第一」的立場，購買「歐洲」生產的飛機。(二)自法國於戴高樂時代退出北大西洋公約軍事組織後，雖然在其他方面還有聯繫，但法國已不能算是一個完全會員國，如能透過法國生產戰鬥飛機，出售於北大西洋公約組織的此種「武器生產合作」途徑，可以增強並挽回法國和北約間的密切關係。(三)幻想式飛機的價錢比較便宜。綜合言之，美國方面認為，法國自新任總統戴斯亨上台後，所行作風多少仍循戴高樂之路線，擴張法國對其他國家，尤其是對歐陸諸國的影響力。如此次飛機交易贏得成功，則必能增加戴斯亨的個人聲望以及法國對北約的未來軍事影響力。

反觀美國，所持的理由則是：(一)武器「制式化」的要求對北約而言，仍甚重要，「制式化」為構成戰力之基礎，飛機亦不例外。(二)美國駐軍歐陸，耗費頗大，國內不少人士對之抨擊已久，主張裁減撤回者時有所聞，北約各國如真欲美國駐防歐洲，理應儘量在武器生產上與美方合作，採購美方武器，協助美國減少財政赤字之增加。(三)美機品質就全盤性而言，不次於法國幻想式飛機。外傳美、法兩國為競爭此批重要之武器生意，都對荷蘭等購買國提出了優厚的條件，其中包括：(一)長期信用貸款。(二)飛機可在購買國本國內實施裝配，保證購買國國內之製機工人無失業之虞。

由於美、法壓力都甚大，不少觀察家遂認為，如果由四國委員會單獨作出一種決定，進而約束購買各國，則總得對美、法之任一方向開罪甚鉅，不如由各國分別自行決定。是則比利時因國內工業受法國影響最深，故可能向法國購買其所需要之一百一十八架幻想式飛機。而荷蘭則購買美國的 FY-17 式飛機。丹麥及挪威則暫緩其決定，留待將來酌量解決。美方人士認為，縱使是比利時決定購買法國幻想式飛機，但因其架數有限，而法國本身又只能維持一個中型的空軍，是否此即足以促使法國達到大量生產最低成本標準，仍然有相當的疑問。故法國近亦有意積極向南非、沙烏地阿拉伯等國盡力爭取幻想式飛機的購買市場。

除前述四國外，西德目前亦在從事簡汰作戰飛機的工作，但其立場也十分特殊。西德現有約作戰飛機近五百架，由於已向美國購買了二百架的幽靈

式戰鬥機，開始實施其換新計劃。軍事專家估計，西德最後可能仍要購買二百五十架左右的「輕量」戰鬥機^{註⑫}。就一般而言，美國與歐洲間的軍機科技差距約為五年，故純就技術觀點言，美式戰鬥機比法式戰鬥機略見優越，是為德國一般專家所願意客觀承認者。但如進而考慮到德、法的特殊政治關係、歐洲的未來團結問題以及歐洲整個飛機工業的發展前途等等，西德就難以驟作斷然的決定。

綜上所述，由於這次飛機競銷的參加國家，市場特質以及各國決策時所應考慮的因素及範圍，皆為戰後所罕有，故一時各國均不願作冒然的決定。但美國國防部及國務院在目前仍懷抱積極樂觀的態度，認為各國的最終決定或不太會違反美國的根本需求和利益。

註⑪ John Stanley and Maurice Pearton, *The International Trade in Arms*, Praeger Publishers, N. Y., 1972, p. 89.

註⑫ "The Master Builder of Iran" (Iran's Push for Power), *Newsweek*, Oct. 4, 1974, p. 31.

註⑬ "U. S. Arms Sales Doubled in 1973-74", *N. Y. Times*, July 10, 1974, p. 4; "U. S. Arms Sales Hit Record High \$8 B.", *China Post*, July 12, 1974, p. 4.

註⑭ J. Stanley and M. Pearton, op. cit., p. 147.

註⑮ "Gallery of USAF Weapons: Fighters F-4 Phantom II", *Air Force Magazine*, May 1974, p. 113.

註⑯ Roland A. Paul, *American Military Commitments Abroad*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, 1973, pp. 175 ff.

註⑰ J. Stanley and M. Pearton, op. cit., p. 82.

註⑱ James Goldsborough, "Arms Deal of Century" Ripe as NATO Renews Air Forces", *International Herald Tribune*, July 28, 1974, p. 2.

註⑲ J. Stanley and M. Pearton, op. cit., p. 235.

註⑳ "US companies draw up battle lines in sale war", *The Times*, Sept. 2, 1974, Farnborough p. II; "Gaullism Lives On", *Newsweek*, Sept. 9, 1974, p. 19-20.

註㉑ G. G. O'Rourke, "Lightweights and Heavyweights", *U. S. Naval Proceedings*, Feb. 1973, pp. 26-33.

註㉒ James Goldsborough, op. cit., p. 2.