

## 析論我國軍購政策 ( 1979---2005 )

陳一偉\*

淡江大學

中校教官

### 摘 要

由於歷史的因素，我國的軍事力量，特別是在武器獲得上近乎完全仰賴美國。在兩岸對峙的五十餘年間，美國對台灣的安全與生存，確實發揮了關鍵性的作用。但是在我國實施民主化之後，政府各方面資訊日益公開，民意在政策制定過程中也日益獲得重視。

在政黨輪替，民進黨執政之後，兩岸關係並未好轉，中國大陸甚至在此一時期，利用相對友善的國際環境，配合國家經濟建設而積極發展國防力量，使台灣對美軍購的質量提升要求益形重要。

本文係由美國對我國軍售的政策轉變、我國防衛的需求與軍購選項、我國內部對軍購政策的爭議內容三方面審視軍購政策，了解我國軍購政策的困境及發展。

**關鍵詞：**國家安全、美國對台軍售、軍購

---

\* 現為中國文化大學中山學術研究所博士候選人

## 壹、前言

二〇〇四年六月二日，行政院於立法院第五會期結束前幾天，將總額達六一〇八億元的重大軍購特別預算案，並同重大軍事採購條例草案送交立法院審議，立即成為全國矚目的焦點。

這筆折合美金高達一百八十億元的巨額軍事採購，內容包括三大部分：第一部份是陸軍的愛國者三型飛彈（PAC-III）六套，經費一四四九點二億餘元；第二部分是海軍的八艘柴電潛艇，經費四一二一元<sup>1</sup>；第三部份為海軍的十二架長程定翼反潛機（P-3C），經費五三〇億元，另加土地處理作業費支出七億元，全案預算需求六一〇八億一七八萬元，將分十五年編列。至於這筆龐大支出的經費來源，規劃將由釋股收入支應九四〇億元，出售國有土地所得一千億元，其餘四二〇〇億元將以舉債方式支應。

天價一般的軍購案，引發社會的震盪，對於該案財源籌編是否合理？特別預算有無適法性問題？中央政府的財政影響為何？對國家其他預算是否產生排擠？以及這些武器是否真能長期保障國家安全？太多的問題如同排山倒海而來，引發民間團體上街遊行反對軍購，使得軍購案尚未成功，社會問題如失業、貧困、受災戶等弱勢人民反藉機蜂湧而出，使執政當局內外相煎。

當然，軍購政策至關我國國家安全，在美國，對外武器出口被稱為「外交貨幣」<sup>2</sup>，直接牽連我國與美國的外交關係，但在民進黨政府執政之後，軍購政策成為國內朝野相抗，國外與美國相持的拖延性議題。基於生存之必須，台灣不宜在對美關係上產生誤差，而台灣軍購對美國的經濟長期挹注，在美國政府的重視之下，使得我國政府處於被動，此次如此高價的軍購案更使得國內民意與政府相左，朝野整合不易，問題日益複雜，這可由軍購案在立法院遭到四十二次拒絕清楚呈現<sup>3</sup>。

對美軍購最直接的助益，在於提升國家軍事力量，保衛國家安全，但目前國家經濟力下滑，財政赤字嚴重，軍購金額之高，引發爭議自在意料之中。同時由於諸多因素，武器必須於數年之後才得獲得，面對不斷擴張的中共軍力，軍購案之效益也令人質疑。

---

<sup>1</sup> 4121 億的潛艇預算除了 8 艘柴電潛艇，還包括 144 枚 MK48 魚雷及 72 枚潛艦魚叉導彈，這項報價還包括潛艇“國造”需額外支付的 24% 總支出。

<sup>2</sup> 王凡等編著，國際軍火交易（北京：經濟日報出版社，1993 年），頁 77。

<sup>3</sup> 國親無盟聯手四十二度封殺軍購案戰場拉回程委會，中國時報，2005 年 12 月 24 日，版 A3。

本研究將由美國自一九七九年的對台軍購政策轉變開始，逐步呈現台灣軍購政策的國際環境，並以現階段我國內部環境的政策需要與爭議探討我國軍購政策的困局。

## 貳、美國對台軍售政策的轉變

### 一、卡特政府時期；臺灣關係法

一九七九年，美國與中共建交，共同防禦條約必然終止，美國對台灣的軍售也被擱置，當時的美國總統卡特和國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）認為台灣有可能被迫與蘇聯交往<sup>4</sup>。持續對台軍售可防止台灣靠向蘇聯，但是為了不影響與中共剛剛建立的外交關係，美國對台軍售不得不小心翼翼。卡特總統當時宣佈依照「中美共同防禦條約」規定，美國與中共建交一年後才廢止此一條約，而在此一年內，美國將凍結出售武器給予台灣。

其實，卡特總統在競選期間即提出「新武器銷售政策」作為政見，他指責「美國是世界上最大的軍火販」<sup>5</sup>，「美國政府將視武器銷售為外交政策的特殊工具，唯有確實證明這種交易有利於美國安全的情況下，才會付諸使用。」因此，卡特對台停止軍售，也順便履行其競選政見。但是同時期與美國毫無協防關係的以色列卻以踐履「歷史責任」（historic responsibilities）為由獲卡特批准，可享有盟國優先武器採購權<sup>6</sup>。

卡特處理台灣的方式立即受到參議員高華德的批評。他認為因總統沒有諮商國會竟直接廢止與台灣的防禦條約，是明顯的違憲行為。因此，卡特不得不在安全條款上軟化立場，而在一九七九年四月十日簽署「台灣關係法」成為美國 96-8 號公法<sup>7</sup>。在台灣關係法中，美國國會表明必須提供防禦性武器給台灣：

---

<sup>4</sup> Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1985), p.218; Annex I, p.2.

<sup>5</sup> Cited by Leslie H. "Arms Sales", *Foreign Policy*, Winter 1976, p.3.

<sup>6</sup> Alvin J. Cottrell, *Arms Transfers and US Foreign and Military Policy*, (The Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1980) p.22.

<sup>7</sup> 美國國會運用高度立法技巧且意義深長地將美國國家安全利益與台灣的和平安定連為一體，以國內法規訂一套對外國領土安全採取措施的程序，依據該法構成了美國對台海問題採取行動的依據，所以該法規定以防禦性武器包括防衛裝備（defense articles）及防衛性服務（defense service）供應台灣。在「美國對台灣政策之實施」（Implementation of United States Policy with Respect to Taiwan）一章之第三條第一項規定：「位推行本法第二條所揭示之政策，美國將供

- 第三條：（甲）為推行本法第二條所揭示之政策，美國將供應台灣必要數量之防禦軍資與服務，俾使台灣維持足夠之自衛能力。
- （乙）美國總統和國會將依據他們對台灣防衛需要的判斷，遵照法定程序來決定提供此種防禦軍資及服務的性質及數量。此種對台灣防衛需要的判斷，應包括美國軍事當局向總統及國會提供建議時的檢討報告<sup>8</sup>。

台灣方面擔憂美國政府延長凍結銷售武器一年的期限，但美國政府卻在一九八〇年一月三日，宣佈將出售二億八千萬美元的防禦性武器予台灣，但是台灣方面意欲獲得的十八項武器中，僅有六項獲得美國同意<sup>9</sup>。

## 二、雷根政府時期；八一七公報

雷根在接任總統後，台灣方面即向美國提供詳細軍火採購清單，但雷根總統評估近一年之後，至一九八一年十二月十一日才宣佈將價值九千七百萬美元之武器出售，並聲明在一九八三年八月後才可陸續運交<sup>10</sup>。

雷根總統在競選時支持台灣的言行已使中共方面感到不安，當荷蘭不屈服於中共降低外交關係的壓力而出售兩艘潛艇給台灣之後，中共警覺到與雷根政府談判對台軍售已經刻不容緩。於是，中共與美國先以 FX 高性能戰機為題，在為是否設定一明確日期以完全終止美國對台軍售，展開一連串的談判<sup>11</sup>。

台灣海峽沒有緊張的局勢，是美國不出售高性能戰機給台灣的重要理由。但是不出售戰機只解決了前面一半的問題，中共仍一再施壓美國公布明確日期完全停止軍售。一九八二年八月十七日，美國與中共發表「八一七聯合公報」，其內容以列舉的方式宣布，共分九點，與軍購有關的部份列於第五與第六點，而對不

---

應台灣必要數量之軍資與服務，俾使台灣維持足夠之自衛能力」。因此，有兩項事實足以肯定：一、供應中華民國防禦性武器為美國國會正式立法通過之國家政策。二、美國對台軍售乃是美國行政當局在其國內法規定下，對台灣應該履行的法定義務。

<sup>8</sup> 請參閱 [http://taiwantp.net/tw\\_us.htm](http://taiwantp.net/tw_us.htm)

<sup>9</sup> 杜南，八〇年代初期中美關係展望，翟國瑾譯（台北：黎明文化公司，七十一年六月，初版），頁 27。

<sup>10</sup> 朱建樹，美國軍售政策與對華軍售之研究---析論一九七九年以後對華軍售政策，淡江大學美國研究所碩士論文，民國七十五年六月，頁 138-139。

<sup>11</sup> 林正義，台灣安全三角習題---中共與美國的影響（台北：桂冠圖書公司，一九九七年十一月，初版二刷），頁 213-314。

久之前的「臺灣關係法」毫無提及。

第五條：美國政府了解並欣賞中國在一九七九年一月一日告台灣同胞書和一九八一年九月三十日所提出的九點和平計畫，想和平解決台灣問題的立場。有關台灣問題的新局勢，已製造了解決美國和中國間有關出售武器給台灣政策的良好狀況。

第六條：由於雙方了解上述聲明，美國政府表示他不準備實施長期供應台灣武器的政策，而且美國出售給台灣的武器在質與量上，將不超過自美國和中國建交近年來所提供的標準。美國也有意逐漸減少對台灣武器銷售，以在一段時期之後得到最終解決。這種政策乃是基於美國認為中國對解決台灣問題將持一貫徹底的立場。

由於公報內容對台傷害明顯，美國方面在公報公佈之前一日，即由當時美國在臺協會台北辦事處處長李潔明就公報事項事先對台灣政府單位提出「六大保證」<sup>12</sup>。美國國務院為了緩和國會中與台灣較為親近的議員們的反對，作出說明：「八一七公報」既非一項國際性協定也非條約，在國際法上，它對北京及華盛頓皆無約束力；它的內容只是說明美國未來政策的方向。國務院並認為聯合公報的發表，是在總統的行政特權之內，再憲法上並未侵犯國會的權力。美國銷售台灣武器的政策，仍以「臺灣關係法」為遵循原則（the guiding principle）<sup>13</sup>。

在銷售台灣武器的政策施行上，雷根政府表現的彈性是很大的，特別是在一九八三年決定出售八億美元的防禦軍品給台灣，此一數額超過去任何一年的軍售額度。包括繼續合作生產 F-5E 及 F5-F 戰鬥機各三十架、F-104G 六十六架、C-130 十二架等，減輕了「八一七公報」對台灣的傷害，「使台北方面感到寬心<sup>14</sup>」。

<sup>12</sup> 六大保證之內容為：一、美方未同意在對我軍售上，設定結束期限；二、美方無意扮演台灣與中共之調解人的角色；三、美方對中共要求就對台軍售事項與其事先洽商未予同意；四、美方將不同意修改台灣關係法；五、美方並未變更其對台灣主權之一貫立場；六、美方無權對我施加壓力與中共談判。此六大保證僅止於口頭陳述後，載入我國外交部紀錄文件，並無美方原始稿件。在八一七公報提出後，台灣片面將其內容公佈。而美國方面則由眾議院外交委員會召開聽證會，接受眾議員詢問的國務院東亞及太平洋事務助卿何志立(John H. Holdridge)一一證實後列入聽證會記錄。請參照朱建樹，前揭書，頁 167。

<sup>13</sup> Taiwan Communique and Separation of powers, Hearing, p.95; US Policy toward China and Taiwan, Hearing, p.13. 轉引自林正義，前揭書，頁 216-217。

<sup>14</sup> 拉沙特著，魏良才譯，「臺灣關係法評估」，亞洲與世界文摘月刊，第二卷第廿期（民國七

特別值得一提的是戰機的合作生產；由於「八一七公報」並未禁止科技轉移給台灣，因此造成美國軍售台灣的一個方便門。

### 三、老布希政府時期；對台軍售的突破

老布希政府任內發生了諸如：蘇聯解體<sup>15</sup>、冷戰結束、天安門事件、第一次波灣戰爭等的歷史性事件，在波灣戰爭勝利後，其聲望如日中天，暢言建立「國際新秩序」<sup>16</sup>，但對華政策相對謹慎，大致承襲前幾任總統的作法，對台灣問題之類的敏感話題謹慎面對，較為特別的是，老布希本人過去曾任中央情報局長，並曾在中國大陸任職<sup>17</sup>，自認對中國有較深的了解。

自從一九七九年美國與中共在簽署建交公報後，原則上已經否定台灣的主權，可是其後制定的「台灣關係法」卻改變前述的認定。一九八八年美國的原則是：承認中共為中國唯一的合法政府；「台灣是中國的一部份」；美國不製造「兩個中國」和「一中一台」，和台灣保持密切而非官方的關係。自此，美國為其自身利益，可主動或被動地促使以和平方式解決中國或台灣問題，由一九七九至一九八八年，美國對台銷售武器及技術，使台北具有適當的防衛力量；另一方面，美國也和中共交往，降低其攻台意圖<sup>18</sup>。

一九九一年波灣戰爭結束，蘇聯於同年崩解，美國成為唯一的超強。美國對台灣的安全承諾有強化趨勢。例如曾任駐北京大使李潔明曾公開斥責中共的「武力犯台」說，並表示倘若「武力犯台」成真，美國總統可依據「臺灣關係法」不經國會同意，採取防禦性軍事行動<sup>19</sup>。而布希總統本人則公開指稱中共、北韓、緬甸為「亞洲不穩定的根源」<sup>20</sup>。

---

十四年二月），頁 17。

<sup>15</sup> 蘇聯於 1991 年 12 月 8 日，俄羅斯、烏克蘭和白俄羅斯的領袖在明斯克會面，宣布蘇聯的結束以及新的、由獨立國家組成的“國協”的誕生。12 月 21 日，原蘇聯的 11 個加盟共和國代表在阿爾馬阿塔集會，確認了上述協議。大家同意，本年最後一天，蘇聯壽終正寢。

<sup>16</sup> Lawrence Freedman, “The Gulf War and the New World Order”, *Survival*, Vol. XXXIII, No. 3, May/June 1991, pp. 195-209.

<sup>17</sup> 布希於一九七四年秋出任美國駐中共聯絡處代表。參照裘兆琳，「從布希的中國經驗看未來四年的中美關係」，美國月刊，第三卷第九期（民國七十八年一月），頁 39。

<sup>18</sup> Mortin L. Lasater, *Policy in Evolution: US Role in China's Reunification* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 179-180.

<sup>19</sup> 李潔明於一九九一年十二月五日於哈佛大學甘迺迪學院談話。請參照聯合報，民國八十年十二月七日，版 1。

<sup>20</sup> “Bush Names Asian Instability Spot”, *China Post*, November 14, 1991, p. 1 & “Bush on the Source of

雖然如此，布希政府的對台軍售，仍顯然受限於「八一七公報」，在作業方式上採行商業採購和技術移轉的方式彈性應變，軍售的總金額也持續減少<sup>21</sup>。

面對美國日益保守的軍售政策，台北方面開始進行多管道的武器採購方式以為因應，並且成功的獲得法國六艘拉法葉巡防艦及六十架幻象 2000-5 型戰機，並使荷蘭與德國開始進行對台軍售評估<sup>22</sup>。布希總統終於受迫於大選及商業利益的壓力於一九九二年九月三日，正式宣佈出售一百五十架 F-16A/B 型戰機予台灣。其實，此時中共的軍備擴充快速，並已向俄羅斯購進 SU-27 戰機，亞太地區的軍力平衡也是美國政府的考慮因素之一。

另值得一提的是，在美國波灣戰爭時期，美國對台軍售的項目亦能反映出美國對台灣安全需求的新評估。如一九九〇年九月美國計劃對台出售 AH-1W 眼鏡蛇直升機及 OH-58D 戰搜直昇機。一九九一年，美國也同意租借十六艘諾克斯（Knox）級巡防艦汰換老舊的「山字號」<sup>23</sup>，美國以租借方式移轉軍品，顯然是對「八一七公報」的彈性解釋，也是軍售的另一扇方便門。

#### 四、柯林頓政府時期；台海危機與新三不

柯林頓總統最著名的全球戰略稱為「交往與擴大」（Engagement and Enlargement）<sup>24</sup>，「交往」在於加強盟國的友誼與現代化<sup>25</sup>；「擴大」是指加強擴大普及自由市場的民主政治制度於以往的敵國（如俄羅斯、中共、越南及北韓）。此一戰略運作是依循三大核心原則：（一）全球領導；（二）預防外交<sup>26</sup>；（三）選擇性介入<sup>27</sup>。基本上延續「國際新秩序」的建立。

---

Instability in Asia”，China News, November 14, 1991, p.1.

<sup>21</sup> 布希總統在一九九二年三月提交國會的安全援助建議書中預期九二年及九三年出售四億八千萬美元防禦設施及勞務予台灣，九〇年為五億一千萬，九一年為五億元。請參照青年日報，民國八十一年三月六日，版 2。

<sup>22</sup> 聯合報，民國八十一年九月九日，版 1。

<sup>23</sup> *Jane's Fighting Ships*, 1989-90 (Surry: Jane's Information Group, 1989), p.734

<sup>24</sup> William Safire, "the En-en document," The New York Times, August 25, 1994, p.A21

<sup>25</sup> Office of International Security Affairs, Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, p.

<sup>26</sup> 「預防外交」的意義在於美國透過外交談判、經濟援助、軍事部署等各種手段，協助解決問題，降低緊張情勢、化解衝突，以免危機出現。請參閱周煦，冷戰後的美國東亞政策(1989-1997)（台北：生智出版公司，1999年2月初版），頁 47。

<sup>27</sup> 所謂「選擇性介入」，美國會針對涉及本身安全利益最密切相關的挑戰，加以因應；運用可以發揮作用的資源和最適當的工具；並視情況採取片面或多邊行動。參閱周煦，前揭書，頁 47。

美國對於處理兩岸問題有一定的指導方針，布希與柯林頓都強調中共在美國全球戰略中的重要性，也都承認「一個中國」政策，不支持台灣獨立。在具體作法上，較年輕的柯林頓的轉折甚大。由於柯林頓在州長任內曾來台訪問，個人對台灣較為友善，同意李登輝總統訪美並發表演說，直接引爆九五年與九六年台海危機，並以航母戰鬥群通過台海。之後則傾力轉向北京，到九七年十月，柯林頓與江澤民舉行高峰會，決定兩國將致力於建立「建設性戰略夥伴關係」（constructive strategic partnership）。

一九九八年六月，柯林頓又於上海口頭表示「新三不政策」，不支持台灣獨立，不支持兩個中國或一中一台，不認為台灣應加入以主權國家為要件的國際組織」。一九九九年強烈反對「台灣安全加強安全法案」（Taiwan Security Enhancement Act）的立法工作<sup>28</sup>。又於二〇〇〇年四月表示，拒絕銷售神盾艦給台灣，美國與台灣的关系明顯下降，兩岸三邊也成為不均衡的三角關係<sup>29</sup>。

## 五、小布希政府時期；反恐與軍購

在「九一一恐怖攻擊事件」之前的小布希，對中共的態度顯與柯林頓不同，他以「戰略競爭對手」關係取代了之前的「建設性戰略伙伴」關係，改變了過於傾斜於中共的態度，刻意淡化柯林頓的「三不」效應，甚至不提。反而逐步提高美台雙方官方來往層級，提升雙方軍方交流層級；力圖改變「戰略模糊」為「戰略清晰」，揚言如果中共對台動武，美國將協防台灣<sup>30</sup>。因此，小布希政府對台軍售在美國歷任總統依據「台灣關係法」所售武器中，數量與種類都是空前。

小布希所同意的六一〇八億軍購案的源起，可以追溯到二〇〇一年四月廿三日美國政府同意出售大量武器系統給台灣，其中包括四艘紀德艦、八艘柴油潛艦、十二架 P-3C 反潛飛機、十二架 MH-53E 掃雷直昇機、五十四艘 AAV7A1 兩棲突擊裝甲車等，總價大約美金六十億元。同月廿五日，小布希總統接受美國 ABC 電視網訪問時，更是說出空前未有的對台保證：「美國將竭盡所能防衛台灣」。這份軍購名單是台灣歷來最大單筆軍購，超過一九九二年 F-16 戰機的五十八億美元，請參閱表一，其否決的軍購項目請參閱表二。

<sup>28</sup> 「台灣安全加強法」於一九九九年三月廿六日由共和黨籍參議員 Jesse Helms 和民主黨籍參議員 Robert Torricelli 共同提出。

<sup>29</sup> 曹文忠，後 911 全球反恐時代的美國對華政策研究，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，中華民國九十二年六月，頁 123。

<sup>30</sup> 北京，國際論壇，2001 年 5 月，頁 5。

表 1 二〇〇一年美國對台軍售清單

一、四艘紀德級 (DDG993 KIDO) 驅逐艦。
二、十二架 P-3C 型獵戶星座反潛機。
三、八艘柴電潛艇。
四、M109-A6 Paradin 自走砲。
五、十二架 MH-53E 掃雷直升機。
六、五十四艘 AAV7A1 兩棲登陸裝甲車。
七、KM48 魚雷。
八、Averger 防空飛彈系統。
九、由潛艇發射，由水面發射的魚雷。
十、飛機存活能力裝備
十一、對台灣正發展的愛國者反飛彈系統，提供技術協助

資料來源（經作者些微更正）：陳明，布希政府之兩岸政策走向，（台北：遠景基金會，民國九十年），頁 60。

表 2 布希政府所否決的軍購項目

一、神盾艦
二、M1A1 艾布蘭戰車
三、AH-64D 阿帕契戰鬥直昇機
四、聯合直接攻擊火箭〈即 JDAM〉及長程導引炸彈
五、高速反輻射或反雷達〈即 HARM〉

資料來源：<http://www.diic.com.tw/comment/9408/940822.htm>

而在「九一一恐怖攻擊」事件之後，中共支持美國的反恐政策，於是著手修補在二〇〇一年軍機擦撞的美中關係，由於小布希既傾向支持「台灣安全加強法」，也支持台灣納入戰區飛彈防禦系統（TMD）<sup>31</sup>，雙方認知差距不易拉近。顯見小布希總統強勢主導亞太安全的意志，但是台灣方面則面臨五十年來首次經濟負成長，執政黨的立法委員又未過半，朝野紛爭之下，對此軍購無從回應，使得美國政府多次指責台灣沒有防衛自己的決心。當前台灣執政當局壓力之大是可以想像的。

<sup>31</sup> 林文程，「美國大選與美國之台海兩岸政策」，中國事務（台北），第三期，2001年1月，頁11。

表 3 一九七九年來美國對台軍購概要表

年份	美中關係大事紀要	美國重要對台軍售	台灣大事紀	
卡特	1979	美中建交 制定台灣關係法	48 架 F-5E/F (合製)	
	1980	中美共同防禦條約失效，美軍撤離台灣	840 枚檉樹防空飛彈、托式反裝甲飛彈、鷹式飛彈	
雷根	1982	美中簽署 817 公報 美國對台提出六大保證		
	1983		Gearing 級驅逐艦、標準一型防空飛彈、麻雀中程空對空飛彈	
	1985	美國會通過決議，促請台灣推動民主化	262 枚海欉樹防空飛彈	
	1986		S2-T 反潛機 Perry 級巡防艦	
	1987			台灣解除戒嚴
	1988			蔣經國總統辭世 李登輝繼任總統
老布希	1989	老布希就任總統 老布希訪問中國 天安門事件	標準一型防空飛彈	
	1992		F-16A/B MLU 愛國者防空飛彈 AH-1H 直升機 OH-58D 戰搜直昇機、 SH-2F 反潛機、C-130 運輸機	
柯林頓	1993	科林頓就任總統	E-2T 預警機	
	1994	檢討對台政策，解除美國政府高官訪台禁令，擴大交流	ALQ-184 電子反制英艙 (F-16)、120 架 F-5E、Knox 巡防艦	
	1995	中國軍演，恫赫台灣，美國及世界各國強烈譴責		李登輝訪美
	1996	中國實施飛彈演習，恫赫台灣，美國派遣航母戰鬥群進入台海	刺針/復仇者防空飛彈、M60-A3 戰車	李登輝當選首任民選總統

	1997	美國國會通過決議，支持將台灣納入飛彈防禦體系	魚叉飛彈、AH-1W、OH-58D 戰鬥直升機	
	1998	柯林頓訪問上海於上海發表「新三不」美國國會通過支持台灣的決議	探路者/神槍手導航暨標定莢艙 (F-16) 魚叉飛彈、刺針飛彈、CH-47SD	
	1999	美國國防部發表台海安全情勢報告，指出台海軍力平衡將在 2005 年向中國傾斜。此報告引發美國內部討論，認為應將台灣納入飛彈防禦體系。	地獄火飛彈、E-2T 預警機	李登輝接受德國電台訪問，發表「特殊國與國關係」看法
	2000	美國眾議院以 341 對 70 票通過「台灣安全加強法」。中國大陸發表「一個中國原則與台灣問題」白皮書	探路者/神槍手導航暨標定莢艙 (F-16) ALQ-184 電子反制莢艙 (F-16)、AIM-120C (F-16) 空射型魚叉飛彈 (F-16)、M-109A5、長程預警雷達	陳水扁當選中華民國第二任民選總統
小布希	2001	小布希就任美國總統，美中撞機事件 小布希接受 ABC 專訪表示將「不計一切代價協助防衛台灣」	批准出售柴電潛艇、P-3C 反潛機、潛射魚叉飛彈、MK48 魚雷、紀德驅逐艦、空射型小牛飛彈 (F-16)	
	2002	美台防衛高峰會在佛羅里達州舉行，台灣國防部長獲邀參加。 美國重申 1982 年六大保證		國防部湯曜明部長成為斷交後第一位訪問美國（不是過境）的國防部長
	2003			
	2004			六一〇八億軍購預算提交立院審議
	2005	中國大陸制定反分裂國家法		

<http://home.pchome.com.tw/world/ivan1967/cross-strait/Taiwan/NAVY-modernization.htm>

作者依據該網頁及 Federal Association of Science 網站之「全球軍火交易計劃」（<http://www.fas.org/asmp/profiles/worldfms.html>），相互參照後整理。

## 參、我國的軍售選項

### 一、中共的攻台手段

中共是人治色彩極濃厚的政體，由於極權政體中決策的不確定性，任何政策都有一夕改變的可能，此外，在政策執行的過程中，也有可能不按常規，甚至超出尋常的行動與代價發生，因此，想要精準的預測中共會在何時、何種模式對台灣進犯是非常困難的。由中共五十年來在對外軍事行動方面的模式與紀錄顯示，中共在衝突中常運用奇襲戰術，以便對敵人造成強烈的心理或政治震撼，中共總是希望藉由顛覆敵人的戰略與期望，迫使敵人徹底重新評估目標，默認新的現狀，以獲得最大的政治利益<sup>32</sup>。

中共對外用兵之背景是「安全受到威脅、主權受到挑戰、領土受到分裂、權力鬥爭難以擺平」的重大問題，中共會不顧主客觀情勢是否有利，以主觀之意志，在一般人以為「完全不合理的條件與環境下發動對外武裝行動」<sup>33</sup>。而在中共通過「反分裂國家法」之後，使得台灣民進黨政府方面更加感受對岸的政、軍壓力<sup>34</sup>。依據共軍軍事演習及其戰力評估，可以由表 3 歸納其對台動武的主要模式。

表 4 中共犯台模式綜整表

意見來源		中共犯台模式
國內	官方 中華民國八十二至八十三年國防報告書 <sup>35</sup>	一、以駐防在台海當面機場之戰機，突然出海至海峽中線以西空域活動，甚至向台灣迫近，造成我防空處理的困難； 二、以其部署之 M 族飛彈向台灣西岸地區突擊，雖其準度有限，但對軍民心理上造成震撼。 三、有計畫地在台灣海峽、造兩岸漁事糾紛或搶奪我漁場，再藉口護漁，以海軍艦艇、公安船拘捕、驅離我漁船，已逐漸攫取海峽主控權。 四、運用機漁船、艦艇或飛機對我局部海域，特別是我外島運補航線襲擾，或迫我採取自衛行動，藉機擴大事端。 五、在不動用大部隊原則下，對東沙、烏坵、馬祖島群或金

<sup>32</sup> 扶台興，「中共武力犯台模式之探討」，第五屆國家安全與軍事戰略學術研討會，頁 68。

<sup>33</sup> 鄭浪平，閏八月的震盪（台北：希代出版，1994 年 12 月，初版），頁 142。

<sup>34</sup> 2005 年 3 月 8 日，中共反分裂法提交人大審議，該法為中共首次以法律形式寫明對台獨使用「非和平方式」的三前提。三前提包括一、台獨分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實。二發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變。三、和平統一的條件完全喪失，授權共軍在必要時採取武力等非和平手段，先斬後奏。

<sup>35</sup> 中華民國八十二至八十三年國防報告書，國防部「國防報告書」編纂小組，頁 63。

		門島群遂行突擊作戰而奪取。 六、對台灣地區發動大規模正規與非正規全面攻擊。
	國防部九十二年「中共軍力報告書」 <sup>36</sup>	共軍未來攻台首重奇襲，採「損小、效高、快打、速決」行動，據其戰略效益與戰力成長期程，2008年以前採「威懾戰」可能性較大；之後如果國軍戰力未能轉型，軍力對比失衡，則有利中共採取「癱瘓戰」與「攻略戰」。
	中共對台使用滲透、威脅、分化及未來對台解放戰（所謂的十八套劇本）	一、導彈演習、造成對台片面或暫時封鎖。 二、潛艇在鄰近台海公海出現。 三、海上導彈射擊。 四、海軍演習部隊越界。 五、漁船糾紛蓄意造成衝突。 六、空中蘇愷戰機及空軍演習部隊越界。 七、演習戰機與我方戰機交會。 八、口頭宣佈封鎖。 九、海軍軍演片面封鎖外島或本島運輸。 十、出現大量偷渡滲透。 十一、利用耳語傳播影響社會人心安定。 十二、製造軍事懲戒行動。 十三、破壞台灣內部安定。 十四、利用中資在台干擾金融及經濟市場。 十五、宣佈對台商經商之不利因素。 十六、中共藉口外力干涉台灣，對台進行戰爭邊緣式的軍事活動。 十七、中共收買台港傳媒，製造恐共氣忿或傳播不實之消息。 十八、海空聯合封鎖。
學者	民進黨九十二年「中國軍力基本報告書」 <sup>37</sup>	一、首戰在「七分鐘內震撼突擊」，藉由大規模導彈攻擊，癱瘓台軍指揮管制系統，壓制台軍陸空系統。 二、戰鬥機在十七分鐘進入台灣領空，奪取制空權。 三、目前編制為廿五萬八千人的快速反應部隊在廿四小時內登陸。 四、快速決戰並排除美軍介入。
	林中斌 <sup>38</sup> (前國防部副部長)	一、滲透擾亂台澎金馬的社會秩序與黑槍走私。 二、漁船陣騷擾台澎金馬之海岸港口。 三、在台澎金馬附近用演習及戰機船艦之航行展示武力。 四、試射無炸藥的彈道飛彈與火箭。 五、宣佈封鎖計畫。 六、佔領偏遠零星的小島。 七、實施封鎖（但不干擾其他國家船艦與飛行器） 八、佔領澎湖金馬等重要外島。

<sup>36</sup> 盧德允，聯合新聞網，「2008前中共對台威懾戰可能性大」，民國九十二年八月卅日，請參閱 <http://tw.news.yahoo.ocm/2003/08/30/twoshore/udn/4225914.html>

<sup>37</sup> 「中國軍力基本報告」，國防政策與戰略研究學會，民國九十二年十二月十九日。請參閱 <http://www.ettoday.com/2003/12/22/706-1559833.htm>

<sup>38</sup> 林中斌，「解放軍攻台策略與台灣的反制」，收錄於何頻主編，解放軍攻打台灣：海峽戰爭的背景、形式、後果（香港：明鏡出版社，1995年8月初版）頁268-273。

析論我國軍購政策（1979---2005）

		<p>九、用火箭飛彈甚至電磁波飛彈摧毀台灣之雷達、破壞軍事指揮系統。</p> <p>十、用火箭飛彈摧毀台灣之機場跑道、防空設施、軍港。</p> <p>十一、用快速反應部隊及空降部隊夜襲台灣之軍政設施。</p> <p>十二、四面八方海空大戰圍攻台灣。</p> <p>十三、兩棲登陸佔領台灣。</p>
中共	「瓊島登陸戰役」情資顯示 <sup>39</sup>	<p>一、先期作戰階段，即欲奪取制電磁、制空、制海海權，削弱國軍百分之五十以上戰力。</p> <p>二、同時奪取金門、封鎖東引及馬祖。</p> <p>三、共軍登台作戰構想，主力在宜蘭，一部在台中梧棲，以東西對進會攻南投山區，切斷台灣南北聯繫。</p> <p>四、最後在攻陷台北的基礎下，兵分兩路，沿東、西岸南下，形成箝形攻擊，奪取高雄市，攻佔全島。</p>
	中共全國人大代表周洪宇提出制定「國家統一綱領」或「國家統一法」 <sup>40</sup>	<p>一、全民公投通過軍事解決台灣之議案。</p> <p>二、國家宣布進入緊急狀態。</p> <p>三、封鎖台灣島嶼及其他管轄地域。</p> <p>四、進行勸降宣傳，如台灣接受勸降，可轉入談判。</p> <p>五、勸降無效，武力攻台，完成國家完全統一。</p> <p>六、若外國勢力進行軍事干擾、阻礙，堅決予以打擊。</p>
	福建東山島聯戰演訓犯台模式 <sup>41</sup>	<p>一、第一階段信息戰：本階段為「科技大練兵」，實施聯合電子對抗演練。</p> <p>二、第二階段聯合三棲登陸：本階段由各軍區組成快速反應部隊實施「迅速集結，重點攻擊，快速搶灘，駐點打圍」等演練。</p> <p>三、第三階段攻擊海上目標：本階段以「海、空遠程作戰，攻打航空母艦」為主題，使能「一面打台灣，一面阻止國際援助兵力，使台海「圍點打援」。</p>
	薛理泰（史丹佛大學教授） <sup>42</sup>	<p>一、大規模砲擊金門、馬祖牽引國際視聽。</p> <p>二、始用導彈飛彈對台灣黨、政軍中樞機關實行突襲。</p> <p>三、調動大陸沿海省份漁民，萬船齊發，使向台灣海面，進行騷擾，以中華民族的整體民意做為後盾，配合軍事行動。</p> <p>四、出動海空軍對台港口布雷，進而封鎖台灣。</p> <p>五、進攻包括金門、馬祖在內的台灣管轄下的大陸沿海島嶼。</p> <p>六、出動精銳的突擊部隊，配合事先潛伏在台的特工人員，攻佔台灣各個戰略據點，堅守至海上、空運的大部隊到來，佔領整個台灣。</p> <p>七、對台灣本島時行大規模的兩棲登陸作戰。</p>

<sup>39</sup> 林建華，「共軍攻台 12 天計畫首度曝光」，聯合新聞網，中華民國九十二年九月四日，<http://tw.news.yahoo.com/2003/09/05/polity/udn/4237168.html>

<sup>40</sup> 汪莉娟，「人大代表提：國家統一綱領建議案列公投法」，聯合新聞網，中華民國九十三年六月，<http://tw.news.yahoo.com/040906/15/yeow.html>

<sup>41</sup> 「台國防部曝解放軍東山試驗新戰術」，夜光新聞，中華民國九十三年八月廿九日，<http://latelinenews.com/11/fanti/1324139.shtml>

<sup>42</sup> 薛理泰，「在台訴諸武力的七種模式」，收錄於何頻主編，解放軍攻打台灣：海峽戰爭的背景、形式、後果（香港：明鏡出版社，1995 年 8 月初版），頁 288-289。

	王保慶（中共軍事科學研究員） <sup>43</sup>	一、陸海空三軍聯合登島作戰，即首先以導彈空襲的方式，癱瘓台灣指揮系統和重要軍事目標，取得制空權、制海權，然後渡海登島。 二、對台灣海峽實施軍事封鎖，這主要是對台灣的重要港口、航道實施海上佈雷，使之中斷對外經濟連絡。 三、先奪外島、然後攻佔本島。
國外	RAND 蘭德公司 2004 年報告 <sup>44</sup>	一、爭奪制空權、屆時解放軍的第三代戰機將和台灣空軍空軍廝殺。 二、爭奪制海權，兩軍水面部隊將在台灣海峽狹路相逢。 三、大陸對台灣沿岸重要戰略目標進行毀滅性襲擊，大陸可使用對地導彈，遠端火箭等先進武器。 四、最後是地面戰，大陸將發動傘兵和直升機突襲登陸後，與台軍展開肉搏戰。
	Richard A. Bitzinger and Bates Gill <sup>45</sup> （CSIS 亞洲部主任）	一、低強度脅迫行動（如軍事演習、武器試射、海上衝突、秘密顛覆等）。 二、經濟（海上）封鎖。 三、對台灣城市和戰略目標實施有限飛彈攻擊或空襲。 四、全面進犯。
	日本防衛廳 <sup>46</sup>	一、以 M9 飛彈集中攻擊台灣空軍基地。 二、以超過一千架次的飛機對台進行封鎖。 三、徵用商船及漁船，對台灣進行登陸戰。

資料來源：韓岡明，「中共犯台模式之研究」，第五屆國家安全與軍事戰略學術研討會論文，中華民國九十三年十二月。

## 二、台灣的對策及軍購選項

由以上的攻台模式表中可以看出，在軍事層面，不論國內外的研究均顯示，海、空封鎖是中共攻台的重要手段，最終可能仍不免進行登陸作戰。依據上表，可以進一步綜合歸納為四種主要方式：一、先奪外島，再伺機以武力進犯台灣本島；二、封鎖孤立；三、飛彈攻擊；四、三棲登陸。而以「損小、效高、快打、

<sup>43</sup> 「大陸軍事專家稱對台動武有三種方式」，解放軍報，1999年9月8日。

<sup>44</sup> 蘭德公司，「蘭德報告推演台海軍事 大陸獲勝機率達七成」，地球村電子報，2004年6月10日，<http://www.ettoday.com/2004/06/10/168-1642360.htm>

<sup>45</sup> Richard A. Bitzinger and Bates Gill, Gearing Up for High-Tech Warfare? Chinese and Taiwanese Defense Modernization and Implications for Military Confrontation Across the Taiwan Strait, 1995-2005 (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, Feb. 1996), quoted from Harlan W. Jencks, "Wild speculation on the Military Balance in the Taiwan Strait", in Hans Binnendijk and Roland N. Montaperto, eds., Crisis in the Taiwan Strait, (Washington, DC: National Defense University, 1998), p.147.

<sup>46</sup> 中國時報，民國八十五年三月十五日，版1。

速決」以及「首戰決勝、遠戰速勝」的作戰原則，以及共軍本身所具能力與準備行動的速度來分析，飛彈攻擊是攻台手段之中最為經濟可行的方式。

飛彈攻擊的利點在於：一、可主動選擇最有利的戰略目標（軍隊、軍事設施、城市、重要工業區等）；二、打擊台灣防衛的弱點（現階段空防不足）；三、發揮共軍攻台能力的強點（共軍飛彈數量有壓倒性優勢）；四、共軍可以概略決定台灣的傷亡人數與破壞物；五、時間短；六、共軍不易傷亡；七、可迅速逼降；八、不利他國干預。而其他方式，如封鎖孤立<sup>47</sup>（其最佳武器即是潛艦），雖然也有逼降效果，但耗費時間不定且易給他國干涉空間，使問題趨於複雜，不過，由反封鎖看台灣的因應措施，掃雷與反潛戰力的弱點立即曝露<sup>48</sup>。

另外奪取外島與登陸作戰，若奪取主要外島如金門、馬祖、澎湖，戰爭時間難掌握且定有傷亡犧牲，奪取非主要外島又不具戰略意義，三棲登陸作戰雙方傷亡必大，在登陸攻勢發動之前並先掌握台海制空權，以兩岸空軍戰力評估，共軍的勝算難料，即使部隊登陸，台灣經濟設施也遭受大規模破壞，增加日後復原的困難<sup>49</sup>。

中共對我之軍事優勢確為彈道飛彈、潛艦及核子武力，惟使用核武勢必引起國際恐慌與強烈干預，也不符合進行「內戰」的精神。因此，排除核武的攻擊後，針對彈道飛彈及潛艦的敵人優勢，也就不難了解台灣軍購項目的理由了。

## 肆、軍購時機與政策選擇

軍購政策一直是美中台三方關注與爭議的議題，嚴格來說，台灣方面在軍購上能掌握的主動力量極為有限，所謂「政策的時機與選擇」不過是周瑜打黃蓋而已，此次軍購金額又超乎以往，更加突顯了小國的侷限性，本節盡可能由美中台三方的政策加以探索，若能將三邊真正至於平等的地位，則是執政黨的外交大勝，歷史必定給予肯定。

### 一、美國因素

---

<sup>47</sup> 封鎖是一種經濟破壞行動，但不外乎達成政治上的目的，例如，G.T. Allison 研究 1962 年美國甘迺迪總統處理古巴飛彈危機，指出甘迺迪總統在飛彈危機時在國安會下組成委員會，提出各種解決方案，最後因海上封鎖利益較大且引發全面戰爭的風險較低而此取此案，迫使古巴撤除飛彈成功，達成政治上的目的。請參閱 Allison, graham T(1969), "*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*", *The American Political Science Review*, Vol.63, No.3, p.689-718.

<sup>48</sup> 請參閱「中華民國首頁」，<http://home.pchome.com.tw/world/ivan1967/cross-strait/Taiwan/NAVY-modernization.htm#004>

<sup>49</sup> 林朱進，*台灣擋得住共軍三天嗎*（台北：旗品文化出版，2000年7月，初版），頁61-70。

如前節所述，此次軍購案，是在美國的規劃下推動的，台灣方面相對之下成為一個被動的角色。

美中軍機擦撞事件導致雙方關係下降，以至於傳言小布希在盛怒下進行對台軍購決策，不過從較長的美國外交政策來看，共和黨籍的小布希，本來就是「新保守主義」與「單邊主義」的代表人物，其認定美國作為世界上唯一超強國家，有必要建立「符合美國利益」的「世界新秩序」，對於正在崛起的中國，則持「中國威脅論」的觀點，將中共視為「戰略競爭者」而非柯林頓政府的「戰略夥伴」<sup>50</sup>，為了在軍事上對中共產生嚇阻，美國政府乃透過美日安保條約適用範圍從寬解釋，期使美軍與日本重新成為亞太地區的主導力量<sup>51</sup>。

在台灣本身的軍事威脅方面，二〇〇三年中國對台灣的飛彈是四百九十六枚，二〇〇五年增加到七百八十四枚，兩年增加了百分之七十<sup>52</sup>，即使中國領導人在國際場合指責西方國家不該把中國經濟建設看成是一種威脅<sup>53</sup>，但事實說明中共在台灣問題的解決上，確實具有威脅性。雖然，「九一一恐怖攻擊」後，中共與美國關係因反恐而改善，但中共與美國再亞太戰略的對立乃一長期的結構現象，不僅涉及國際政治的權力分配，也有意識形態對立的因素存在，不易因反恐的目標而化解。

美國處理兩岸問題已有一段時日，美國非常清楚的了解到，美國與台灣和中共的關係處理似乎是其外交政策中最為複雜和重要的挑戰，從一九七九年建交後至今，美國對華政策上爭論的焦點都是台灣問題。而在台灣問題上，美國政府卅多年來與中共的態度並未改變，中共的目標在於和平統一，美國則一貫堅持一個中國立場，不支持台灣獨立，反對以武力解決，反而台灣方面的立場，從堅持中國統一逐漸走向目前的「漸進式台獨」<sup>54</sup>，使得兩岸關係日益緊張。

在美國兩岸政策中，美國對台政策的底限在於「不統不獨」，即使對台灣承擔安全義務也並不意味支持任何形式的台灣獨立。二〇〇二年八月三日，陳水扁總統提出「一邊一國」的說法，且「認真思考公民投票立法的重要性與急迫性」<sup>55</sup>。隨後當年十月廿五日布江高峰會時，小布希總統使用「反對台灣獨立」取代

<sup>50</sup> 蘇起，危險邊緣—從兩國論到一邊一國（台北：天下文化出版，2003年5月，初版），頁205-217。

<sup>51</sup> 國防譯粹（台北，國防部史政編譯局，民國八十九年九月一日，第廿七卷第九期），頁1。

<sup>52</sup> 「兩岸經貿不能管理 邱義仁不認同」，請參閱 <http://tw.news.yahoo.com/060110/43/2qwdk.html>

<sup>53</sup> 請參閱解放軍報，2001年7月23日第五版，中國政府的承諾以及中國的對外政策，都證明中國經濟的發展不僅沒有對他國構成威脅，反而是對人類的一種貢獻。[http://www.pladaily.com/big5/pladaily/2001/07/23/20010723001165\\_world.html](http://www.pladaily.com/big5/pladaily/2001/07/23/20010723001165_world.html)

<sup>54</sup> 曹文忠，前揭書，頁105。

<sup>55</sup> 請參閱聯合新聞網，2006年1月6日，[http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f\\_MAIN\\_ID=](http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_MAIN_ID=)

「不支持台灣獨立」，已經反應出對台政策的變化了，對於台灣方面的「本土化」、「去中國化」、「制定新憲」的漸進式台獨作法，美國必須對應<sup>56</sup>。

由於美國預期的兩岸關係和緩難以獲致，且陳水扁政府的公開談話態度反覆無法取信，美國在反恐之餘，還要挪手應付來自台海的緊張情勢，甚至出兵作陪是無法想像的結果，這使得美國政府對台的約束手段趨於強硬，更有企圖站在積極的操盤位置，超高額對台軍購也就成為台灣自我防衛決心的指標，關於美國對台的施壓言語請參閱表五。

表 5

美方對台軍購案施壓一覽表（2005）		
人物	時間、場合	談話內容
資深官員	2005.12 聯合報專訪	美國注重的是台灣如何達到防衛的能力，而非預算處理的方式。美國「從未，也不應指點台灣如何編預算。」不過，「美國希望台灣內部對於如何加強國家安全能進行實質辯論。」
駐美代表李大維	2005.12 駐美代表李大維返台	李大維傳達，美評估後認為，若改採一般預算方式提高國防支出比率，當替代方案，應可行。他說，若美軍發覺台灣變廢墟，就不會來。
美國聯邦眾議員夏波	2005.09 「一個中國政策的檢討」研討會	夏波指出，一個中國政策是「危險的虛構」，美國應放棄。台灣若不通過軍購案，他相信包括他在內的很多支持台灣的國會議員，將重新評估對台灣的支持程度。
美國在台協會	2005.09 美國在台協會中文網站	美國在台協會將羅斯質疑台灣重話，譯成中文在網站上公布，「即使立法院無法對特別軍購預算有所行動，阿扁政府的經常預算項目裡，國防預算也往往落後於其他優先項目。」
前國務院官員阿米塔吉	2005.09 陳總統領人權獎暨出訪中、南美洲	阿米塔吉建議陳總統，台灣政府高層應多讓美方了解政府為推動軍購案所作努力。
美國國防官員羅斯	2005.09 美台國防會議	「台灣的自衛是台灣的責任，不是美國的責任。」他說，「如果你們無法防衛自己，我們也無法幫忙防衛你們(We cannot help defend you, if you cannot defend yourself)。」
東亞事務資深官員	2005.08 國會作證	兩岸軍力逐漸失衡，他也表示，美國愈來愈關切，台北既無法提升關鍵性的先進防衛能力，也沒有改善較低階但對監控與嚇阻仍十分重要的指揮、管制等能力。
夏威夷美軍太平洋司令部	2005.08 參謀總長李天羽在訪美	美方強烈要求，台灣應提高國防預算到 GDP 3/100 規模，讓潛艦、反潛機及愛國者三型飛彈三大軍購案，可以移入年度預算，逐年購買。
美政界人士	2005.08 行政院長謝長廷轉述	軍購案越早通過越好，最近美國政界人士已有所不滿，認為台灣「唱雙簧」，故意不通過軍購預算，把一切推給美國。

100&f\_SUB\_ID=438&f\_ART\_ID=3112

<sup>56</sup> 陳一新，「2002 年美中台三邊關係總檢討與未來展望」，2002-2003 年亞太形勢發展與展望（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會出版，2003 年 1 月），頁 467-468。

日本政府	2005.08 防衛白皮書	台海兩岸的軍力自 2006 年後將由中共逐漸取得軍事優勢，並對此表示憂慮。
前美國國務院東亞事務副助理國務卿薛瑞福	2005.07 美中經濟安全審查委員會中共全球策略聽證會	如果台灣不重視自我防衛，美國可能重新評估是否介入台海衝突。
美國國防部	2005.07 中共軍力報告	兩岸軍力失衡，中共軍力雖持續增強，但中共並無信心可以武力占領台灣。台灣編列的新台幣 6108 億元特別軍事預算，仍在立法院擱置。
前美國國務院亞太副助卿薛瑞福	2005.07 演講	美國對於台灣的國防預算和特別預算，有相當程度的失望，不過美國仍然願意協助台灣加強防衛能力。
國安人士	2005.07 國家安全報告	中國崛起對美仍是威脅，因此兩岸若有戰事，美將馳援台灣，但台灣必須有能力自衛 1 到 2 星期。
駐美代表李大維	2005.07 洛杉磯僑民餐會演講	中國崛起對台灣、美國甚至全球戰力布局將有一定影響。軍購案為台美雙方軍事合作的重要一環，盼儘快在立法院通過特別軍購預算案。
美國在台協會台北辦事處副處長葛天豪	2005.06 葛天豪與立委餐敘	立委轉述，從國民黨到民進黨執政時期，台灣對美國提出的軍備需求，美國已經答應，現在是台灣展現自我防衛決心時。
美國防部長倫斯裴		五角大廈已對台灣延宕軍購進程漸失耐性，美國國防部、國務院要員幾度對我首長提報評估，無不強調台灣最應正視飛彈攻擊對指揮作戰體系的破壞力，台灣若無法建構承受「第一擊」後的戰場生存能力，安全堪憂。
詹氏防衛雜誌特派員顏文德	2005.05 英文媒體上批判文章	台海一旦開戰，空軍後勤存量只能維持 2 天，2 代戰機的空對空飛彈和拖式雷達誘餌，數量全都撐不過 1 天。
國防部長李傑	2005.05 立法院程序委員會	美方透過管道告訴軍方，如果立法院這個會期不能處理三項軍購特別預算，「不要就沒有了」，意思是「最後一次機會」。
「美國企業研究所」亞洲研究員卜大年	2005.05 台灣安全及美台防衛合作討論會	卜大年說，台灣應該有足夠的防衛能力，才能上談判桌，中國大陸才可能認真和台灣談判。
美台商業協會		美政府透過美台商業協會出面，以推動洽簽台美自由貿易協定(FTA)為由，鼓吹成立「美台企業聯盟」，支持台灣政府向美大量採購軍備。
美國國務卿賴斯	2005.05 訪問	賴斯表示，她曾公開表明美已同意要對台軍售，「我們也在看台灣在什麼時候，才能真正付錢(軍購)。」
美國國務院亞太事務副助卿薛瑞福	2005.05 台視專訪	美十分關切中共軍力建構及在台海部署飛彈，因此他也希望台灣能儘早通過軍購預算，因應大陸的軍力成長。
夏馨	2005 年初 來台訪問	對於 6108 億美對台軍售進展遲緩，夏馨數度表達強烈關切。夏馨向王金平表示，台灣若沒有自我防衛的決心，美方無需考慮和台灣進行聯合作戰。

資料來源：聯合新聞網，2005 年 12 月 20 日，請參閱 [http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=19240](http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_ART_ID=19240)

## 二、中國大陸因素

二〇〇二年十一月中共第十六大結束，中國共產黨新任總書記胡錦濤上任，在極短的時間完成權力的鞏固<sup>57</sup>。這段時間至二〇〇三年底，兩岸關係的演變軌跡，主要有三項特徵。第一，兩岸關係先呈現出明顯的和緩跡象，然後急遽惡化。而在一年之內產生這種近似兩極化的大幅度轉變，可能是一九九〇年代以來所僅見。第二，經過惡化階段後，造成緊張昇高的議題層次，比起已往任何時期，都更直接的觸及「台灣不宣布獨立，中共不武力犯台」這項保持海峽兩岸穩定的核心基礎之一。第三，在上述劇烈起伏出現之前，台、美、中三邊關係的格局，基本上是台、美關係與美、中關係都已在不斷持續改善。而這種兩組雙邊關係有顯著平行發展的非零和現象，過去也並不多見<sup>58</sup>。

二〇〇四年的總統大選，軍購議題公投與總統大選掛鉤，並經常以中共同路人之類的語言指責對手，最終軍購議題的公投結果遭到否決<sup>59</sup>，直接造成當前軍購案無法符民意而停滯的觀感。政府方面卻在公投結果出爐後，又否定公投，表示軍購案將繼續完成，不受影響，使政府的誠信受損<sup>60</sup>。

六一〇八軍購案於二〇〇四年提出，中共於二〇〇五年三月十四日完成「反分裂國家法」的制定，這兩者之間或許沒有必然關聯性，但是後者很顯然的造成台灣安全上的威脅，使得軍購案對陳水扁政府更具挑戰。

反分裂法有著對台、對內與對外三個層面的戰略目標，後兩者與對台訴求的重要性是一樣重要的。

首先，反分裂法結構性地改變兩岸關係與台海安全環境，這表現在三個層面：一是反分裂法本身框架了未來兩岸談判與交往的法律與政策空間。由於通過反分裂法，使得一個中國原則正式成為兩岸談判的北京前提，這且將使得兩岸雙

<sup>57</sup> 寇健文，「2003年中共政治：胡錦濤鞏固權力」，政治大學國際關係研究中心年度評估報告，請參閱 <http://iir.nccu.edu.tw/2003report/b03.htm>

<sup>58</sup> 徐斯勤，「2003年兩岸關係年度評估報告」，政治大學國際關係研究中心年度評估報告，請參閱 <http://iir.nccu.edu.tw/2003report/b01.htm>

<sup>59</sup> 第一案公投主文：台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，你是不是同意政府增加購置反飛彈裝備，強化台灣自我防衛能力？第二案公投主文：你是不是同意政府與中共展開協商談判，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，謀求兩岸的共識與人民的福祉？公投結果請參閱 <http://home.pchome.com.tw/society/jyfd/2004320concon.htm>

<sup>60</sup> 「蔡明憲：愛國者飛彈購案不應受公投結果影響」，蕃薯藤電子報，2005年9月29日，請參閱 <http://news.yam.com/cna/politics/200509/20050929219083.html>

方的政策彈性空間縮減，未來台灣政府在兩岸關係的妥協，將可能被內部批判為向反分裂法低頭的降格作為，而北京也不可能在台灣未接受一中原則之前，釋放更多國際活動空間給台灣<sup>61</sup>。

反分裂法第二項結構性挑戰是所謂非和平方法成為合法政策，北京故意不使用一切必要辦法用語，就是在昭告相關對象（從台獨支持者到華盛頓），不惜使用武力的法律決心。這也反映出北京當下的思維是，如果台灣分裂則中國不可能崛起（或是共產黨政權將會瓦解），更糟糕的是從反分裂法制定的內容看來，北京也認為如果武力威脅不夠真實則台灣必將走向台獨。

反分裂法的第三項結構性限制則是授權行使非和平方法，授權國務院、中央軍委決定，一方面就是戰爭授權的態勢，另一方面更是明確表現出北京企圖完全掌握兩岸紅區定義權的態度。第八條規定使用非和平方法的攻台三情勢，原本就是戰略模糊的設計，修正條文將條件改為可能性，並非善意所致，而是要更有彈性地掌控法理台灣與政策台獨的定義權，以及如何採取非和平方法的決策權。

這項法案的另一個主要訴求對象還包括美國及日本，除了展現北京不惜一戰的決心與意志，更有告誡美日支持台獨的後果嚴重。很明顯的，反分裂法就如同是中共的「台灣關係法」，用以牽制美國對台灣的政治與軍事支持，使台灣的軍購政策產生更多的變數。

## 伍、國內朝野對軍購政策的態度

國內朝野對立的原因複雜，無法在本文中一一詳述。而軍購政策的爭議集中主要在三方面：一、預算配置與價格合理；二、台美關係；三、台灣安全與戰略。我們可由下表列方式進行了解。

表 6 六一〇 八軍購政策朝野爭議分析表

主要爭議	贊成軍購	反對軍購
戰略層面	有實力才有和平，縱使我們沒有打贏中共的實力，但至少有能力抵抗一段時日等待美國或國際社會的援助。近十餘年來，中共積極進行「國防現代化」，台海軍力已經失衡，三項武器系統均為戰備急需，此項軍購對軍事戰略與國家整體戰略構想均有重要意義。	軍購是配合美國對中共的「圍堵政策」，但倘若美國又轉為「交往政策」，此次軍購就成為白費。況且，此次軍購尚不足以達成與美國建立戰略夥伴關係的資格。 軍備競賽更會導致兩岸敵意加深，台灣安全更無保障，而且軍備競賽將會拖垮台灣國力。軍購對於台獨建國，只是加深毀滅性衝突的可能性。

<sup>61</sup> 楊永明，「台海安全進入結構性變化」，國政評論，民國九十四年三月十五日，請參閱 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/094/NS-C-094-045.htm>

析論我國軍購政策（1979---2005）

		<p>軍隊由人員與武器裝備組成，我國由於國防工業尚未自主，武器必須仰賴軍購提升質量。</p>	<p>所謂實力，對台灣而言是經濟力，通過預算讓人民負債，赤字問題惡化，何來實力？</p> <p>倘若兩岸開戰，台灣即使抵抗三天或兩星期，元氣早已大傷，已經毫無國家安全可言，中共是否侵台，關鍵不在我方的武力，而在領導人是否走向台獨。</p>
軍事層面	愛國者三型防空飛彈	<p>預判兩年後，中共戰術導彈飛彈將增為 800 枚，可對我發動五波次、持續十小時的飽和攻擊，另有陸基及空射巡弋飛彈約 200 枚，可於 1000 哩以上距離對我實施精準打擊。</p> <p>我國現有愛國者二型三套（含飛彈二百枚），部署於北部，攔截率約 10%---20%，軍售採購愛國者三型六套（含飛彈 384 枚）搖控發射距離 30 公里，防禦範圍較愛國者二型增加四至七倍，尤其對低層飛行之巡弋飛彈較有攔截效果。</p> <p>此外，飛彈部署對民眾心防產生無法估計的效果。</p>	<p>愛國者三型防空飛彈由於兩岸距離太近，愛國者三型飛彈防禦反應時間不足。且其防禦率不足，數量亦不夠，不足以有效抵禦中共飛彈。其次，就花費上，防禦成本與攻擊為 24：1，不符成本效益。</p>
	定翼反潛機	<p>共軍潛艦部隊日益擴大及質量優勢，反潛機之採購具有迫切性與必要性，本次採購雖採取 1985 年機型，但內部電子裝備是換裝 1998 年的 P-3C AIP 型的新式裝備，可達預期反潛目標。</p> <p>國軍現有反潛機 S-2T 機 26 架，性能及機體老舊，妥善率曾下降至 6 架，已不敷作戰需要。現採購新機種為美、日等國現役主力機種，全世界有 16 國使用，經翻修後使用年限可達 20 年以上，其機腹設有武器艙，翼下有 10 個掛架，可掛載、投射魚叉長程反潛飛彈，MK46 反潛魚雷、深水炸彈及水雷，可同時處理各種聲標、信號，其經濟航速為 S-2T 的兩倍，滯空時間為 S-2T 四至五倍，搜索範圍為 S-2T 八至十倍，是積極性的反制武器。</p>	<p>倘若兩岸一旦開戰，台灣各機場跑道易受攻擊，反潛機需依靠長跑道與固定基地的補給。其次，台灣海峽距離過近，反潛機易受陸基飛彈攻擊，無法發揮作用。</p> <p>採購該機係由美軍舊機選購，雖經整修，但已達金屬疲勞的高保修期，飛行成本將逐年增加，效率日益降低。</p>
	柴電潛艦	<p>台灣四面環海，為典型海島經濟，軍需民用與對外貿易有 98% 依賴海運，海上交通現實為台灣生存命脈，中共以封鎖方式攻台亦最為經濟簡便，現中共有柴油動力潛艇 60 餘艘，核子動力潛艇 6 艘，俄製「基洛級」潛艇 4 艘，預判兩年後其新型動力潛艇達 50 艘，可對台灣長期水下封鎖，我海軍潛艦戰力過於懸殊，急需獲得以應戰需。</p>	<p>該潛艦為五〇年代的裝備，過於老舊，此外，建造柴電潛艦需重開生產線，耗資四千億新台幣，且經十五年方能完成，時間過久，緩不濟急。</p>

<p>預算與成本效益</p>	<p>我國國防預算佔 GDP 比例並不高，中共的國防預算與日俱增，對我造成莫大威脅，我國防部已經提出未來十五年國防預算支出每年都低於 GDP 的 3% 以下，至於為何置於特別預算項目，主要原因在於此次預算案若不編列，萬一美國反悔，屆時台灣想買也無能為力，過去國民黨執政時期購買 F-16 戰機、幻象戰機、拉法葉艦時，也均以特別預算編列</p>	<p>台灣之經濟安全就是經濟必須不斷成長，否則再多武器，也無法阻擋經濟衰敗，社會動亂，國家滅亡。</p> <p>政府以「特別預算」編列軍購經費，扭曲財政結構。政府負債過大，子孫出生就負債五十萬元。另外對重大經濟建設產生排擠效應。未來十年還有諸多武器要買，且維修補給一般均為採購價格的二倍至三倍比率，台灣武器無法外銷，發揮再生產功能。</p> <p>軍購特別預算財源包括出售國防部土地一千億元，出售政府持有股票九百四十一億元，其餘舉債，但中央自八十七年度已編列卻未實現釋股收入高達五千四百多億元。近三年國防部處分土地所得平均每年三十二億元，除非大筆舉債，如何在十五年內籌措大筆軍費。</p> <p>軍費預算節節升高，自二〇〇三年八月，行政院宣布購買潛艦、反潛機、愛國者飛彈三大項目，費用分別為 1500 億、400 億、900 億，合計 2800 億。今年三月大選前，當時國防部長湯曜明表示縱然公投未過，也要購買飛彈。同時宣稱 5000 億國防預算，正在進行系統性編列。可是，選後今年六月金額竟達 6108 億，令人不解。</p>
----------------	---	--

- 資料來源：一、胡全威，軍購與國家安全：六一〇八億軍售案評析（台北：財團法人國家政策研究基金會，中華民國九十三年十一月廿六日），  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/093/NS-B-093-005.htm>  
 二、鄧定秩，從戰備觀點看特別軍售（台北：中華戰略學會）  
<http://www.npf.org.tw/Symposium/s93/931115-te-3.doc>  
 三、顧崇廉，預約和平---顧崇廉解讀台灣國防（台北：天下文化出版，民國九十三年十月十二日，初版）  
 四、林郁方，剖析三項軍購（台北：立法院國防委員會）

## 結論、軍購政策的困境

美國的武器銷售始於二次大戰後的經援計畫 (Foreign Economic Aid)。目前，武器銷售早已取代早期的經援或軍援 (Foreign Military Aid) 而成為美國外交政策的主要工具。而為何武器外銷會成為外交政策的主要工具？主要原因有三；第一、作為一種廉價的外援方式；第二、平衡國際收支赤字；第三、盟國間武器制

式化（Standardization）的要求<sup>62</sup>。如果我們暫時撇開「台灣關係法」的約束，僅從這三項原因來看美國對台軍售，我們可以歸納，我國長期以來在軍事上依賴美國，我國由軍購政策中平衡美國國際收支，我國與美國之間確實維持著「某種程度」軍事同盟的關係。

客觀而言，由於我國在武器級人員數量上無法與中共相較，因此我國軍力必須做質的改進，這一方面，我國向來仰賴美國的軍售協助。而美國對台軍售的重要性有五：一、台灣需要美國提供防衛武器及科技以遏止中共的可能攻擊；二、美國對台軍售固然刺激中共，但是對台軍售在美國和中共關係中扮演重要角色；三、台灣的未來確實與美國的政策有重要關係；四、對台軍售在維護東亞和平與安全上有重要影響；五、美國政府支持台灣安全，可獲得國內支持，以繼續與中共交往<sup>63</sup>。

兵法有言：「利之所在，弊亦隨之」，軍購對美台雙方利益均霑，但由於雙方地位並不平等，形成一種壟斷的賣方市場，我國的獲利似乎越來越低，負面效應卻越來越高，這些困境，可從四個方面呈現出來：

## 一、困境一：國防自主程度日益低落

一般國家武器獲得可依財力與科技能力考量而分為自製、共同研發、共同生產與對外採購四種<sup>64</sup>。自製的自主性最高，依賴性最低。相反的，對外採購的自主性低，依賴性最高。共同研發與共同生產介於兩者之間，共同研發的自主性高於共同生產，依賴性則低於共同生產。美國以世界超強之姿，依照政治、經濟、地區穩定、全球戰略等因素，將軍事合作對象分為英法德等一級工業化國家、荷比挪等二級工業化國家，巴西、南韓等新興工業化國家，再者，是亞拉非洲開發中國家，軍事合作的相對平等性，一級工業化國家最高，開發中國家最低。前兩者以共同研發、共同生產為主，後兩者以共同生產、直接採購為主。台灣位列於新興工業化國家，與美國軍事合作不平等性高，這是台灣與美國軍購無法討價還價的重要原因。

<sup>62</sup> 郭岱君，美國武器銷售之研究，淡江大學美研所碩士論文，民國六十六年十一月，頁 1。

<sup>63</sup> Steven W. Mosher, *The United States and the Republic of China: Democratic Friends, Strategic Allies, and Economic Partners* (New Brunswick: The State University of New Jersey, 1992), pp.124-125. 轉引自張可佳，「美國對華出售 F-16 戰機：中美關係之個案研究」，（台北）國立政治大學外交研究所碩士論文，中華民國八十七年十二月，頁 157。

<sup>64</sup> 歐錫富，「新三不後的美國對台軍售與展望」，請參閱 [http://www.inpr.org.tw:9998/inprc/pub/journals/m1/m3\\_6.htm](http://www.inpr.org.tw:9998/inprc/pub/journals/m1/m3_6.htm)

我國由於國防科技研發基礎薄弱、關鍵零組件仰賴進口、本身需求量小無法達到經濟規模、外交孤立無法外銷。再者，由於武器系統種類繁多，進步快速，使武器系統淘汰速度加快，台灣無法樣樣自製，只有依賴美國進口，且美國是全世界唯一通過立法提供台灣武器的國家，即使台灣企圖向其他國家開拓門路，其目的也不過在刺激美國，不可能放棄美國外交路線，在武器系統生命週期縮短加速的情況下，台灣對美軍購只能長期延續。

## 二、困境二：高價軍購卻無法獲致需求軍品

美國為維持軍事科技優勢，軍售台灣經常延後出售時機或予以性能降級，當美國對某些軍事科技擁有絕對優勢時，必定嚴格禁止輸出，保持壟斷地位，當某些國家擁有這些科技，美國及開始與這些國家合作，保持市場佔有率，當這項技術趨於普及，美國就降價競爭，爭取最大與最後利益。這種做法目的在於維持科技領先，世界先進國家莫不如此。

為了保住超強地位，美國也對出口的軍事科技做不同程度的限制，限制的標準取決於雙方的相對實力。一項軍事產品從研發成功、進入量產、正式服役、中期性能提昇，到最後為另一新產品所取代算成一個生命週期，先進工業國家可能與美國同步，台灣是新興工業國，則要等到武器系統的生命高峰結束後，才能獲得，如我國購得 F-16A/B、Perry（成功）級巡防艦，均為七十年代產品，美軍雖在使用，已非主力。當然，中共所獲俄羅斯的 Su-27，現代級艦也是如此。但是中共在國防自主上已快速提昇實力，我們受制於美國出口管制，即使年年編列高額預算，武器系統落後於中共將成必然。

## 三、困境三：國內經濟因素影響軍購政策效率

軍購案是為了提昇我國軍力，避免在軍事上此消彼長，但是中共現在的發展重點是置於經濟，且來勢洶洶，使世界各國無法忽視。冷戰後的全球化世界，資本無國界的快速流通，使得全球的經濟已經逐漸整合，跨國性的投資與生產促使國際企業往最大利潤的地方前進。一個國家不再能夠吸引外資，不再為國際商場所重視，它將無法為其國民在全球資本市場上創造機會，國家的競爭力將會下降，而使得整個國家變得不安全。在學術上，我們將這種情況稱之為「經濟安全」的喪失<sup>65</sup>。

---

<sup>65</sup> 張亞中，「反軍購萬言書」，國政研究報告（台北：財團法人國家政策研究基金會，中華民國

研究國家安全政策的學者都了解，一國之安全政策成功繫於四大國力，即政治、經濟、軍事、心理四個基石，其中又以經濟發展為最重要，經濟力強，對其他三方面足可全面帶動，這一點，台灣可以自身經驗得到解答。反之，則國家生存都將面臨問題。目前對岸經濟成長自許甚高之時，台灣面臨經濟成長壓力頗大，軍購款項支應的問題，應配合軍購政策提前對國人宣示。

#### 四、政治宣示可能危及軍購政策的良性發展

軍購在美中台三邊如同政治籌碼，但我國長期支應龐大經費，這些武器的效能卻無法正確評估，中共對台飛彈演習，美軍出動航空母艦藉口天候不佳轉入台海，即可說明以我國的現有的武力無法與對岸抗衡。事實上，一般認為，高價軍購與美國反恐戰爭的財務缺口極為相關。在國際政治中，這也許是另一類的安全困境。但在我國內部，由於選舉的考量，而將軍購政策與兩岸政策化作公投文字作策略性的操作，最終公投否決的結果，更使得我國國際誠信受到質疑，未來美國對台軍購難保不會以更為苛刻的條件予以對待。

在 SARS 災後參與 WHA 失利後，我國執政當局於二〇〇二年公開中共在福建的詳細飛彈部署數量及正確位置，並表示台灣民主是一步一步走出來的，如今公投法走出了第一步，明年三月二十日舉行防禦性公投後，二〇〇六年的十二月十日世界人權日，將再透過台灣的人民公投來完成一部台灣的新憲法<sup>66</sup>。這種「公投攻勢」使得對岸更為警戒台灣執政當局的企圖，對中共而言，公投象徵台灣獨立的第一步，在中共的認知中，從來不覺得台灣前途可由台灣人民來決定，台灣要貫徹民意來實踐公投，就是對這項認知極大的挑戰。雖然當局多次強調不會進行統獨公投，政府這次也只是針對公共政策議題進行公投，但中共國台辦或官方輿論都強調，反對台灣搞任何形式或議題的公投。換句話說，中共是將公投與台灣獨立畫上等號的。中共自二〇〇一年化解「一邊一國論」危機後，中共得到一個深刻的經驗：從美國下手是平息台灣「挑釁」的最佳捷徑。我國一再以言語文字刺激對岸，使美國覺得台灣必須自行負責，軍購已經如同在我們脖子上的手，自然可能使我國面對美國與中共的自主性降低。

（投稿日期：95 年 9 月 25 日；採用日期：95 年 11 月 6 日）

---

國九十三年八月十日），請參閱 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/093/IA-R-093-008.htm>  
<sup>66</sup> 「阿扁：防禦公投顧台灣無關統獨」，中時電子報，九十二年十二月一日，請參閱 <http://forums.chinatimes.com/report/Referendum/unify/htm/92120116.htm>