

論析我國紀德艦採購政策

彭錦珍*

政治學系

講師

摘 要**

2001 年 4 月 23 日，布希政府宣布了近年來最大一筆對臺軍售，其中售臺 4 艘除役封存的紀德艦，卻引發國內正反兩極意見與激烈朝野攻防。從決策過程來看，從 2000 年 8 月美國主動提議售臺紀德艦起，到 2003 年 6 月美臺雙方簽訂合約為止，我國軍方人士、行政官僚與民意代表經過了長期的專業評估與複雜的政治角力，終於通過該筆預算，惟附帶條件是：美國必須原價降價 15%。最後，雖然紀德艦的總款價降低，實則是以減少標準二型飛彈作為交換，顯見這仍是一場美國主導的軍售政策。

本文透過政策系絡與政策網絡研究途徑，探討紀德艦採購政策制定之政治面因素。本文認為：促成軍購紀德艦的關鍵因素為：我國欲以該艦爭取未來美國售臺神盾艦，以強化美臺戰略合作關係。因此，我國紀德艦採購政策的目的，除了基於作戰需求的考量外，主要乃在換取美國對臺的軍事支持與安全承諾。

關鍵字：紀德艦、神盾艦、武器採購、軍售、軍購

* 作者現為文化大學中山學術研究所博士候選人。

**本論文寫作期間，承蒙文化大學政研所曹俊漢教授和親民技術學院學務長吳冠輝教授的指導與鼓勵，以及兩位匿名審查老師的指正與意見，謹此深表謝忱，惟文責由作者自負。

壹、前言

2001年，布希總統（George W. Bush）上任不久，隨即批准對臺軍售清單，包括4艘紀德級飛彈驅逐艦（Kidd-class Destroyer，以下簡稱紀德艦）、¹12架P-3反潛機、8艘柴電動力潛艦等武器裝備。²由於潛艦向來被視為攻擊性的武器，一般認為此批軍售是繼1992年美國售臺F-16戰機後的一大突破；然而，我國同意引進艦齡近廿年，且除役封存的紀德艦，則使得朝野政黨、行政官僚與民意代表們出現南轅北轍的認知與偏好，致使整個決策過程充滿政治角力。

從國際戰略環境看，從2000年8月美國提出售臺紀德艦，到2003年6月底美臺雙方簽訂合約為止，華府歷經911恐怖攻擊、阿富汗戰役及美伊戰爭等重大國際事件衝擊，牽動美「中」臺三角關係微妙變化。在新世紀的國際戰略格局裡，美國的亞太戰略與戰術思維為何？是否影響其對臺軍售政策？另外，紀德艦一案並不在原本軍購清單之中，事實上我國想要採購的是神盾艦，³因此我國最後同意購買紀德艦，究竟是基於軍事需求？抑是受制於外交壓力？

從國內政經情勢看，2000年3月18日，我國舉行第二屆總統大選，代表民進黨的陳水扁獲勝，結束國民黨五十年執政；2001年12月1日，第五屆立法委員選舉，民進黨首次成為立法院第一大黨。因此，紀德艦一案乃是第一次由民進黨政府主導的大宗武器買賣，也是陳水扁總統第一任期中立法院唯一通過的大型

¹ 「紀德級艦」原是1975年美國為伊朗巴勒維政府所建造，1979年巴勒維政府垮台，遂由美國海軍收回自用，1988至1990年經過「新威脅性能提升」工程，可作為神盾級巡洋艦之支援艦，其裝備之SM-2飛彈可由神盾戰系指控。由於該級艦僅有4艘，與其他艦隊無法配合，故90年代末美國決定除役封存。這4艘驅逐艦分別是「紀德號」（DDG 993）、「卡拉漢號」（DDG 994）、「史科特號」（DDG 995）和「錢德勒號」（DDG 996）。參見〈Kidd Class 紀德級導向飛彈驅逐艦〉，參見〈http://www.hansweb.idv.tw/webpage/sreport/ticonderoga_class-2/tct.asp〉，（2004年8月28日摘取）。

² 《中國時報》，民國90年4月26日，第3版。

³ 一般所稱之「神盾艦」（或「神盾驅逐艦」），是指驅逐艦上配備「神盾級」戰鬥系統的驅逐艦，其正式名稱應為「勃克級導向飛彈驅逐艦」（DDG-51 Arleigh Burke Class Guided Destroyer）本文均以神盾艦簡稱之。2001年布希總統對於售台神盾艦的批示為「暫緩」，而非否決。事實上目前日本、南韓、西班牙均有神盾艦，美國再三表示，台灣先買紀德艦，未來就會提供神盾艦給台灣。台灣有興趣的神盾艦，其具備了美國海基式TMD的標準配備；台灣若能獲得神盾艦，因艦上的神盾級戰鬥系統，將有機會成為美國「戰區飛彈防禦體系」之一員。參見李承禹〈TMD對我台海安全及兩岸關係之影響評估〉，《共黨問題研究》，第25卷，第10期（民國88年10月），頁60-61；〈http://hk.geocities.com/lxxsxxxxpxx21888/navy/destroyer/arleigh_burke.htm〉（2004年8月28日摘取）。

軍購。我國經歷國家民主化與政黨輪替，是否打破過去武器採購的決策模式？期間美臺官員、朝野政黨，以及行政系統與立法機構決策官僚之間的權力較勁又為何？

從武器採購規範看，2000年1月29日，我國通過公布國防二法，經過兩年準備後，2002年3月1日正式施行，同時成立軍備局統籌武器採購研發事宜。從紀德艦決策時間點來看，決定採購紀德艦應是在國防完成法制化、軍備組織啟動之際完成建案的。國防二法有關武器採購的新規範為何？紀德艦案是否符合相關規範要求？

觀諸我國過去武器採購作業，甚至連立法委員亦僅能在機密會議中參閱資料，而不准謄寫抄錄，故長期以來國人對於軍購決策的黑盒子，難以一窺堂奧，致軍購案常遭人黑箱作業的指責與質疑。⁴因為如此，所以多年來國內有關軍購政策的研究，多半僅討論影響因素的「輸入面」，說明政策內容及對外關係的「輸出面」及互動影響的「回饋面」，至於決策過程的論述相對較少，對於武器採購政策往往無法提供比較完整的說明。有別以往，紀德艦一案是在行政部門專業評估與立法委員決策監督中進行，整個建案流程及討論過程對外公開，因此，紀德艦案正可以提供國人比較完整的資訊與不同的研究視角。

政策乃為某項目標、價值與實踐而設計的計畫，政策過程包括各種認同、需求和期望之規劃、頒布及執行。一國的武器採購政策為國防政策之一，而國防政策又屬公共政策。⁵依此而論，武器採購政策可視為公共政策之一環，應與一般公共政策制定過程般，具有政策形成、政策合法化、政策執行及政策評估等過程。⁶

有關公共政策政治面的探討，傳統上以探討政策系絡(Policy Context)為主，強調分析決策環境、背景與政策之關聯；新興的政策網絡(Policy Network)則是分析政策制定者(actors)與利益關係人(stakeholders)對於政策制定之影響，以說明政策制定過程中複雜的政治現象。本研究透過政策系絡與政策網絡研究途徑⁷，探討政治面對於紀德艦採購政策的影響，並進而分析採購紀德艦的軍事價

⁴ 陳水扁，《跨世紀兵法》(台北：時報文化，1996)，頁69。

⁵ Thomas R. Dye, 羅清俊、陳志瑋譯，《公共政策新論》(台北：韋伯，1999)，頁275。

⁶ 有關政策制定過程及政策分析，參見曹俊漢，《公共政策》(台北：三民，2001)及朱志宏，《公共政策》(台北：三民，1999)。

⁷ 有關「政策網絡」(policy network)研究途徑是著重探究政策利益相關者(policy stakeholders of actors)在公共政策制定過程中，所從事的政治活動及行為。政策網絡視公共政策的過程是各個政策參與者在不同的政策責任與權力基礎下權力互動的結果，亦即政策制定乃是在複雜的政治系統中完成的。參見 C. O Jones, *An Introduction to the study of Public Policy* (Brooks Cole, Monterey, Calif, 1984); Thomas R. Dye and Zeigler, H, *The Irony of Democracy* (Brooks Cole, Monterey,

值與外交作用。

本研究分析時間自 2000 年 8 月美國提議我國採購紀德艦開始，至 2003 年 6 月底美臺簽訂合約為止。有關紀德艦政策利益相關者（policy stakeholders of actors），係以國家層次以上的「政策決定者」為主，如行政官僚、軍方代表，及立法委員等；限於篇幅，國家層次以下行為者如民意、輿論、大眾媒體、利益團體等則不予探討。另外，雖然此次決策過程加入專業官僚與立法委員的公開討論，然因紀德艦付委時屬秘密會議審查，年度預算中尚有機密預算部分，故無法深入分析政策合法化過程中的政黨主張及朝野協商內容。

貳、紀德艦決策環境因素概述

決策常須納入複雜的環境因素。因為當決策者在作政策決定時，往往無法擺脫環境因素的影響，尤其是對外的武器採購政策，更會受到國內、外環境因素的制約。長期以來，由於我國武器多來自美國，美國對臺軍售的主要目的乃在平衡兩岸軍力，確保其亞太利益；而我國軍購則是針對中共軍事威脅，用來防衛臺灣安全，因此紀德艦採購政策的形成，必須考量國內、外的決策環境因素，其中美國與中共因素更是重要關鍵。以下分別從國際戰略形勢與美國亞太戰略、臺海安全情勢與中共軍事動向，以及國內政經情勢與府會政黨輪替三項說明採購紀德艦的決策環境與背景：

一、國際戰略格局與美國亞太戰略

廿一世紀開端，布希打敗高爾（Al Gore），挾府會雙贏成功入主白宮。由於當時美國國家安全團隊—包含副總統錢尼（Dick Cheney）、國務卿鮑威爾（Colin Powell）國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）、國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）等人的強勢領導，⁸致使國際間再度進行權力角逐與利益結合。

從美國的戰爭對手看，後冷戰北約東擴、美日安保西移，早已促使「中」、俄兩國加強軍事合作，加上美國在聯合國的人權譴責、武器擴散、臺灣議題處理，「誤炸」中共駐南聯使館案，以及海南島軍機擦撞事件等，更引發美「中」關係

Calif,1981)；Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, *The Policy-Making Process*, 3rd ed. Englewood Cliffs (NJ: Prentice Hall, 1994).

⁸ 布希政府上任時的「國家安全團隊」亦有人稱為戰鬥內閣，成員多具有戰略素養或國防軍事背景。如錢尼與倫斯斐均曾出任國防部長，鮑威爾曾任參謀首長聯席會議主席，而萊斯則為蘇聯問題、戰略專家等等。參見 Bob Woodward, *Bush at War*, Simon & Schuster, 2001.

緊張。布希上臺後，片面廢止美俄「反彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM)，不顧國際反對佈署「全國飛彈防禦系統」(National Missile Defense, NMD)，⁹更促使同持反對立場的「中」、俄關係更加緊密。除此，布希政府還威脅撤出朝鮮半島核能協議，致使北韓無所選擇地再向「中」、俄靠攏。因此，布希一開始的強權領導，已使美、「中」、俄大三角關係明顯傾斜，而北韓投入「中」、俄陣營，更加劇對美國的威脅。

從美國的戰略盟友看，後冷戰時期，日本為了挽救泡沫經濟，爭取「超強第二」地位，已主動開發中國大陸市場，致「中」日兩國經貿關係日趨密切；而向來支持美國的歐洲國家，則是積極籌組快速反應部隊，加強軍事合作，表明急欲擺脫北約的防衛束縛。加上美國對於「京都議定書」及「反彈道飛彈條約」的不同主張，更招致歐盟國家的輿論撻伐。

顯然的，布希政府的「新冷戰思維」與「單極穩定論」，使得冷戰時期美國意識型態的敵人—俄、「中」、北韓關係加速發展；而昔日親密的盟友，卻在美國片面主義與霸權領導之下漸行漸遠。於是，美國的世界超強領導地位漸漸鬆動，國際體系亦由「一超多極」走向「鬆動的一超多極」的世界格局。

然而，上述鬆動的、集團的國際結構發展趨勢，卻在 911 事件之後出現明顯變化。911 恐怖攻擊不但重創美國政經重鎮，更挑戰其世界領導角色，美國為了確保其全球超強地位，布希總統及其戰略團隊不惜一切地攻擊阿富汗塔里班 (Taliban) 政權，不顧國際反對摧毀海珊 (Saddam Hussein) 的強人領導。儘管恐怖主義接二連三地伺機報復，民主國家對於美國霸權亦多所批評，但是國際體系卻又重回美國超強領導的格局。

上述國際戰略格局的變化，同樣衝擊到美國的亞太戰略思維與臺海安全佈局，並且影響美、「中」、臺三角關係的發展。進一步說明，2000 年布希在競選政見中，將中共由「戰略夥伴」(strategic partner) 調整為「戰略競爭者」(strategic competitor)。¹⁰布希上任不久，將美國全球戰略重心由歐洲轉向亞洲。¹¹在美國「重歐輕亞」的戰略調整下，一般認為兩岸三邊關係已向臺灣傾斜。2001 年華美軍售會議提高對臺軍售規格，以及布希總統宣布軍售清單後接受媒體採訪

⁹ 2001 年 5 月 1 日布希總統在美國國防大學講演宣示建構 NMD，〈<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>〉，(2001 年 5 月 25 日摘取)；另外，「反彈道飛彈條約」為美國與前蘇聯訂立，蘇聯既已解體，美國亦不願遵守。

¹⁰ 參見 2000 年布希總統競選政見之「國防政策」，〈<http://www.georgewbush.com/issues/defense.html>〉，(2001 年 2 月 15 日摘取)。

¹¹ 2001 年 5 月 25 日布希總統對美國海軍官校畢業學生講話〈廿一世紀美國國防戰略構想〉〈<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010525-1.html>〉。(2001 年 5 月 25 日摘取)。

時強烈表示：「美國將不惜一切，協助臺灣自我防衛」，都是明證。¹²

雖然美國領導的反恐戰爭急需中共的合作，表面上為美「中」關係帶來曙光，然而 911 事件卻打破了中共經營已久的亞洲均勢。當美國不斷向世界展示其強大武力的同時，中共的力量似乎變得較為矮小，中共在很短時間內，就從其企圖達成亞洲霸主目標的積極作為中慢慢敗陣下來。簡言之，雖然美國的反恐戰爭讓中共在戰術上獲益，但所獲利益卻是短暫的、微不足道的，相對的，連北京當局都清楚自己在戰略上遭受巨大損失。¹³由此可知，儘管美「中」關係因為反恐的緣故，在氣氛及高層往來有明顯改善，但北京與華盛頓的鴻溝卻是愈來愈深。相對的，在地緣戰略考量下，我國的戰略價值則是相對提升，此應是美國不顧中共反對，繼續對臺軍售的原因。

至於美國為何要售臺紀德艦呢？則與美軍的戰術思維有關。長期以來，美軍認為臺灣防衛作戰中最感迫切的、最能與區域安全掛勾的、或是說未來當可能有機會與美軍聯盟時，最能與美軍接軌的，最符合美軍介入臺海衝突的項目，就是要強化海線維護。但是，近年來美國專家評估的結論卻是，「中華民國海軍艦隊並無空防能力」，甚至批評臺灣不積極建立正確的海島防衛能力。可見，華府為了怕美國子弟在臺海問題上白白流血犧牲，在礙於無法立即出售神盾艦，遂主動提議售臺紀德艦。¹⁴

由此可知，在變動的國際戰略格局下，美國為了維持亞太優勢，以及防範中共勢力向第一、二島鏈突破，故直接衍生美國對臺的期望，而軍售紀德艦就是彌補此期望的缺口。只是，美國決定要賣，臺灣是否一定要買呢？遂引起國人熱烈的討論。

¹² 2001 年 4 月 25 日，布希批准對台軍售後，白宮現場直播布希接受有線電視新聞網（CNN）的前天採訪，在回答記者是否改變以往的模糊政策時表示「在我們支持一個中國政策的同時，我國家將幫助臺灣保衛自己」，稍後，當布希接受美國國家廣播公司（ABC）訪問亦強調「美國有義務防衛台灣」。然當記者再度追問，為了台灣安全，美國是否會不計一切為台海出兵？布希則是緩和而慎重的表示，要盡一切必要手段（whatever it took）幫助台灣防衛（help Taiwan defend）。參見傅建中，〈美防衛台灣政策，從模糊走向明確〉，《中國時報》，民國 90 年 4 月 26 日，第 2 版；〈<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0426bush.htm>〉，（2001 年 4 月 26 日摘取）。

¹³ Mohan Malik 著，〈中共的反恐作戰：評估 911 事件後中共戰術上的獲益及戰略上的損失〉，國防大學譯，《中共的信息戰、反恐作戰與其戰略文化》（台北：國防大學，民國 92 年 12 月），頁 37,46-56。

¹⁴ 蘭利寧，〈海軍可以對外人這麼說——我們為什麼需要紀德艦〉，《海軍學術月刊》，第 36 卷，第 10 期（民國 91 年 10 月），頁 14-15。

二、臺海安全情勢與中共軍事動向

1989 年以來，中共公開的國防經費每年均以超過二位數增長，另外還有隱藏性經費未公佈，顯示其國防支出龐大¹⁵（1999~2003 年中共國防預算統計表如表一）。我國《91 年國防報告書》指出：中共國防預算大幅增長的主要目的之一，即是為了擴大軍備投資。其中為了強化臺海作戰，中共已陸續自俄羅斯引進蘇愷(Su-30 MK)戰機，並在東南沿海大量部署飛彈，包含了「東風 15 號」(M-9 型)及「東風 11 號」(M-11 型)短程彈道飛彈，射程涵蓋臺灣全島，預估至 2005 年擴增為 600 餘枚（2005 年已為 700 餘枚）。¹⁶另外，中共在海軍戰力提升方面，迄 2005 年中共將具備自製的「旅滬」、「旅海」級飛彈驅逐艦，「明級」、「宋級」傳統動力潛艦與核子動力攻擊潛艦及向俄羅斯採購「現代級」(sovremenny)驅逐艦、「K 級」(kilo)潛艦與預警機。¹⁷由此可知，解放軍軍費、軍備不斷擴張的目的即在大幅提升封鎖臺灣海峽能力，壓縮臺海戰場空間，已經嚴重威脅臺海安全。

表一：1999~2003 年中共國防預算統計表

年別	項目	中 共 國 防 預 算	
		總 額	增 長 率
1999		1,076.70	15.19%
2000		1,207.54	12.15%
2001		1442.04	19.42%
2002		1694.44	17.50%
2003		1,881.90	11.07%

單位：人民幣億元

資料來源：國防部編，《中華民國 93 年國防報告書》（臺北：黎明，民國 93 年 12 月），頁 27。

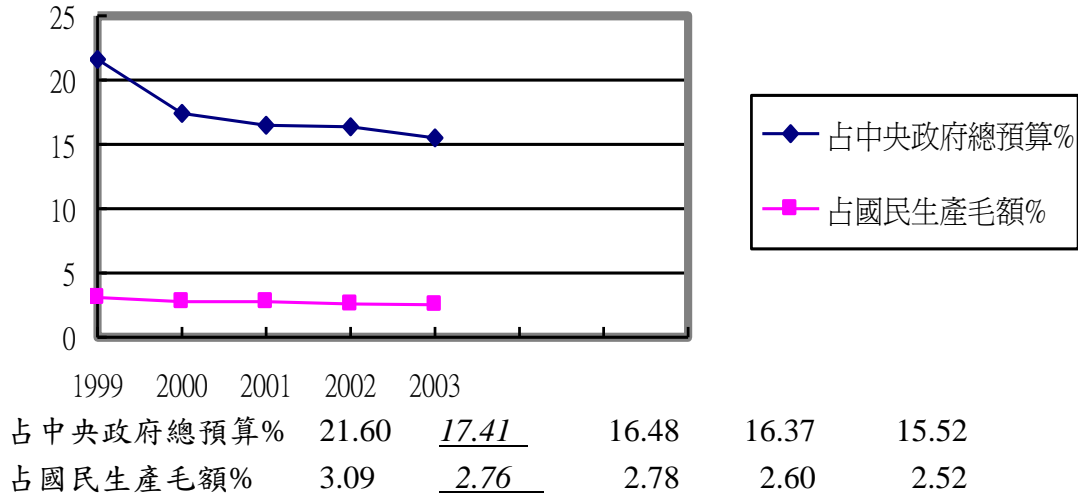
相對的，近年來我國國防預算則是逐年遞減。2000 年起，我國國防預算占中央政府總預算已降至 20% 以下，且國防預算占國民生產毛額亦降至 3% 以下，甚至低於一般民主國家標準（1999~2003 年度我國國防預算占中央政府總預算及國民生產毛額比率如圖一）。面對中共高度的軍事威脅與持續成長的軍費支

¹⁵ 國防部編，《中華民國 91 年國防部報告書》（台北：黎明，2002 年 8 月），頁 46-47。

¹⁶ 國防部編，《中華民國 91 年國防部報告書》，頁 41。

¹⁷ 立法院編，《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期（2002 年 11 月），頁 277。

出，我國國防預算卻是不增反減。兩相對比，臺海情勢不免有失衡之虞。



圖一：1999～2003 年度我國國防預算占中央政府總預算及國民生產毛額比率圖

資料來源：國防部編，《中華民國 93 年國防部報告書》（北：黎明文化，民國 93 年 12 月），頁 138。

說明：一、2000 年度係一次編列一年六個月預算

二、2000 年起，我國國防預算占中央政府總預算降至 20% 以下，且國防預算占國民生產毛額降至 3% 以下。

1999 年美國國防部《臺海安全情勢報告》即指出，五年後中共的戰鬥機數量將遠超過臺灣，屆時中共作戰飛機質量均凌越東亞各國。報告中還指出，臺灣最大的弱點是對抗中共彈道飛彈的能力有限，中共的飛彈對臺灣的軍事目標和軍事設施構成嚴重威脅。¹⁸另外，2001～2003 年美國的《中共軍力評估報告》共同指出，中共對臺將採取軍事高壓戰略，以攻其不備，欺敵及打擊臺灣指揮中樞，使臺灣喪失抗敵意志，其所採取的方案大致有資訊作戰、空中飛彈攻擊或海上封鎖等等。¹⁹上述報告均顯示，美國認為，中共對臺軍事威脅與日俱增，未來兩岸軍力恐難維持平衡。

的確，自 1995、1996 年臺海危機起，中國大陸即不斷透過文攻武嚇，表明不放棄以武力解決臺灣問題。中共 2000 年的「世紀大演兵」及《對臺政策白皮

¹⁸ U.S. Department of Defense “The Security Situation in the Taiwan Strait,” (Feb.1999) .

¹⁹ U.S. Department of Defense “Annual Report on the Military Power of the People’s Republic of China,” (2001,2002,2003) .

書》，即是一方面藉由軍事演習，武力威嚇「臺獨」收斂；一方面透過政府文告，重申中共將誓死捍衛主權獨立與領土完整，並警告國際間假想敵人—美、日強國，反對外國勢力干涉中國內政問題。由於中共對解決「臺灣問題」的迫切性，已將東南沿海列為作戰方向首要優先，並將海軍軍事戰略由「近岸防禦」推向「近海防禦」。從中共的主權情結與軍事擴張企圖來看，中共不僅對臺作戰企圖日益明顯，而且武力犯臺能力亦大幅提升。

顯然的，面對中共的軍力發展與軍事動向，加上美國對兩岸軍力評估的警告，我國強化建軍備戰已是當務之急。但是，採購紀德艦能否有效反制中共軍力擴張？則有待軍事的專業評估與分析。

三、我國政經情勢與府會政黨輪替

2000年3月，我國第二屆總統民選，代表民進黨的陳水扁以得票率39.3%獲勝，²⁰5月20日宣誓就職，島內首度出現政黨輪替；接著2001年12月立法委員改選，民進黨成為立法院第一大黨，2002年2月1日第五屆立法委員上任時，立法院政治生態改變，沒有任一政黨過半數，泛藍泛綠政黨勢力伯仲（第五屆立法委員選舉主要政黨席次統計如表二）。

表二：第五屆立法委員選舉主要政黨席次統計表

	民進黨	臺聯	國民黨	親民黨	新黨	其他	合計
區域立委	72	9	55	37	1	10	184
不分區	15	4	13	9	0	0	41
當選席次	87	13	68	46	1	10	225

資料來源：《中央選舉委員會網站》，<<http://www.cec.gov.tw/>>；《政大選舉研究中心網站》，<http://www2.nccu.edu.tw/~s00/database/data0405_1-2.htm>，（2004年8月31日摘取）

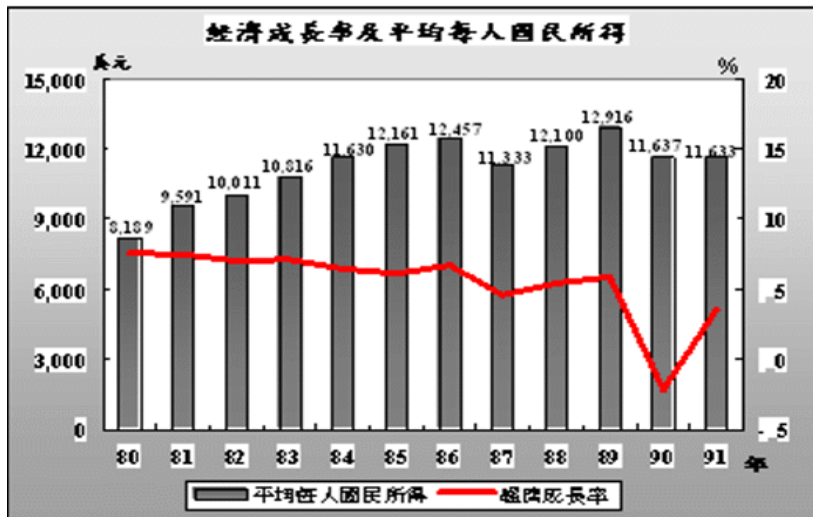
說明：一、此次選舉，民進黨首度成為立法院第一大黨（未過半數），前總統李登輝所組之臺灣獨立聯盟亦投入選戰，泛綠的民進黨與臺聯當選席次合計100席。
二、2000年總統大選後，國民黨再度分裂，宋楚瑜另組親民黨，投入第5屆立法院選舉，結束長期來國民黨在立法院過半數第一大黨的政黨生態，惟泛藍國、親、新三黨當選席次合計115席，超過立法院半數。

²⁰ 參見《政大選舉研究中心》，<http://www2.nccu.edu.tw/~s00/database/data0405_1-2.htm>，（2004年8月31日摘取）。

三、新黨當選席次僅福建省一席，此次選舉呈泡沫化，無黨籍勢力增加。

當然，武器採購應以國家整體安全為考量，不應是政黨對決，朝野分立。然而，正因為我國是五十年來第一次朝野易位，加上立法院政黨結構改變，藍綠勢力相當，於是紀德艦的決策全程遂陷入激烈的朝野對抗與政治角力之中。

除此，在整個決策過程中，經濟是另一重要因素。前文提及，近年來我國國防預算已經逐年下降，有無必要急著花錢去買過時的武器，就成了朝野攻防的重點。何況 2000 年後，國民生產毛額已略為遞減，更嚴重的是，此時的經濟成長率卻出現大幅衰退現象（1991~2002 年我國國民生產毛額與經濟成長率如圖二）。1996~2000 年的經濟成長率尚維持 4.6%~6.7%，然 2001 年的經濟成長率卻驟降為 -2.2%，²¹也就是說，當我國考慮要不要購買紀德艦，正是經濟跌入谷底之際，面對島內經濟驟然下滑，紀德艦的預算來源，以及價格是否合理？就成了決策者的必要考量了。



圖二：1991~2002 年我國國民生產毛額與經濟成長率

資料來源：《行政院主計處網站》，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas/dgbasn_92.htm#lin04>，（2004 年 8 月 31 日摘取）

經由上述分析可知，紀德艦案形成時，我國正值首次政黨輪替，經濟驟然衰退時刻。依照民主國家政策決策必須符合「多數主義」的原則來看，民進黨政府

²¹ 上述經濟成長率數據資料可參閱《行政院主計處統計年報》，<<http://udn.com/PE2004/statistics/STecogrowth/STecogrowth.shtml>>，（2004 年 8 月 31 日摘取）

若要紀德艦過關，就要爭取國會多數的支持，並且克服預算的難題。

總之，我國採購紀德艦的決策環境是：布希新政府上臺，大幅調整亞太戰略；中共軍力快速提升，不斷對臺文攻武嚇；國內則是朝野易位，經濟明顯下滑。值此之際，我國該不該、能不能投資紀德艦？除了武器本身的軍事需求外，外交與國內政經利益應是影響決策的重要因素。

參、紀德艦採購政策之決策認知

學者包汀 (Kenneth Boulding) 指出：「我們必須了解，決策者並非根據『客觀』事實做出反應，而是根據對於事實的『認知』來做出反應；換言之，決定作為的不是真實的世界，而是活在我們思想中的世界。」因此，影響一國政策的決策因素，除了考量客觀環境外，更要顧及決策者的主觀認知。²²

2001 年 4 月，當美國宣布售臺紀德艦後，由於國人質疑紀德艦戰力，致反對聲浪四起，所以國防部未在次年 (2002) 年度預算中編列該筆採購預算。2002 年 4 月，海軍開始為紀德艦爭取立法院支持，但被斥責為「全世界最後剩下的凱子」，也出現省下紀德艦採購，繼續向美爭取神盾艦的呼聲。5~6 月，漢光演習電腦兵棋推演出現紀德艦全軍覆沒的消息，同時，親民黨主席宋楚瑜亦表示反對採購紀德艦。9 月之後，泛藍陣營決定杯葛預算，此後藍綠陣營陷入纏鬥。²³ 由此可知，在在野黨 (以親民黨反對較力) 的認知中，我國應該採購的是神盾艦，買紀德艦是花冤枉錢，不符合最大利益。

然而，國防部與海軍的認知則不然。國軍評估認為，雖然紀德艦的性能比不上想要的神盾艦，但它強大的防空、戰管、武力投射能力均勝過現有新型但較小的成功級、拉法葉級 (La Fayette class) 與濟陽級巡防艦。而且大型的紀德艦相對便宜 (紀德艦每艘含飛彈總價不到 2 億美元，而神盾艦單艘不含飛彈即需約 10 億美元)，獲得速度快，可以迅速編入戰鬥序列，既可達成李傑將軍 (當時為參謀總長，現為國防部長) 「遠洋機動」的海軍願景，又可汰換老舊的陽字號

²² Frederic S. Pearson & J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯，《國際關係》(台北：五南，1995)，頁 150-151。

²³ 參考陳文政、馬丁·愛德蒙，〈台灣國防改革：一個綜觀的角度〉，《國防政策評論》，第 4 卷，第 2 期 (2003~2004 年冬季)，頁 95；另外，在我國 2004 年總統大選前「強化國防」公投辯論中，反方代表趙少康則強調，「宋楚瑜也沒反對紀德艦，是親民黨希望購買最先進的神盾艦，不要買老舊的紀德艦，他更沒有反對買反飛彈武器」，參見《中國時報》，民國 93 年 3 月 15 日，第 2 版。

(武進三號)驅逐艦²⁴。於是，利害相權下，國防部認為採購紀德艦應是符合經濟效益，利大於弊。紀德艦與陽字號驅逐艦比較表如表三

表三：紀德艦與陽字號驅逐艦比較表

項目 \ 艦種	紀德艦	陽字型艦 (武進三號)
人員需求	367x4=1468	261x7=1827
作業維持費	16 億 5600 萬	19 億 9500 萬
已服役時間	不到 20 年	50 年以上

資料來源：鄭壽康，〈從作戰效益角度分析紀德艦是否符合臺海作戰需求〉，《全球防衛雜誌》，第 222 期 (2002 年 2 月)，頁 33。

面對朝野對抗與政黨爭議，海軍總部透過效益評估，提出專案報告，準備說服立法院。2002 年 10 月，海軍總部對立法院所作的《「紀德級艦採購案」專案報告》指出，中共近年來大幅增加國防預算，擴充軍備，依其軍力發展方向顯示，2005 年後如我國戰力無法持續精進提升，國軍將逐漸喪失防衛作戰優勢，所面臨之挑戰除資訊電子戰、彈道飛彈、巡弋飛彈外，海上所面臨之威脅則以敵空中攻擊、潛艦與水雷封鎖為甚，屆時，海軍將難以掌控戰場空間，且中共將大幅提升其發動奇襲作戰之能力。一旦發生戰爭，為求迅速迫我屈服，中共必將首先封鎖我對外航運與經貿。²⁵

也就是說，海軍認為，未來中共犯臺將先封鎖臺海周邊海空域，切斷我國對外航運與經貿，再以兩棲登陸佔領臺灣本島。而海軍的任務則是突破封鎖、護航以及對中共兩棲登陸艦艇實施截擊，故海軍必須建立一支包括具備海上遠距作戰，防空(反飛彈)、反潛、反水雷及反兩棲進犯能力之主要作戰艦隊。簡言之，針對當前中共的軍事威脅，海軍認為必須加強艦隊戰力，才能確保海上交通線順暢。但是，紀德艦戰力能否符合上述的作戰需求呢？

面對國人的質疑，海軍總部在《「紀德艦級採購案」專案報告》中特別指出紀德級艦的作戰能力如下：

- 第一、艦隊防空作戰：紀德艦先進戰鬥系統，經過美軍完成「新威脅提升」(New Threat Upgrade, NTU) 之後，具有強大作戰能力，可以 500 公里偵測、識別、追蹤 256 個目標及進行自動威脅評估，及選擇武器對多目標進行接戰的能力，能有效反制敵空中飽和攻擊，尤其是對低飛

²⁴ 參考陳文政、馬丁·愛德蒙，前揭文，頁 94。

²⁵ 在立法委員要求下，2002 年 10 月 16 日，海軍總部赴院實施〈「紀德級艦採購案」專案報告〉，資料見立法院編，《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期，頁 277。

目標偵測能力較神盾級艦隊為佳。我國具備紀德艦可有效反制攻船飛彈，並有條件反制攻陸巡弋飛彈等防空能力。

第二、制海截擊作戰：配備之魚叉（AGM-84）飛彈，可對 130 公里內之水面目標進行超水平線攻擊等，具備制海能力。

第三、反潛護航作戰：船上配備艙裝聲納可偵測水下目標，其標準二型飛彈（SM-2）可提供艦載反潛直升機或反潛機大區域防空掩護，大幅延伸反潛作戰區域。

第四、戰場管理（指管通情）：該型艦可藉戰術數據資料鏈傳系統自動比對，律定威脅等級與整合來自岸上、空中、兵力和軍艦等不同偵蒐載臺所獲得之戰場目標資料，再將整理的資料傳送到需要這些情資的單位，達到「情資共享」與建立「共同作戰場景」能力。²⁶

除此，國防部在《「紀德級艦作戰效益分析」評估報告》亦補充說明紀德艦具備以下聯合防空的作戰能力：

第一、有效防護戰略要地，可確保國軍持續戰力。

第二、無紀德級艦，東部基地將遭巡弋飛彈重損。

第三、紀德級艦可提供備用空中作戰管制中心能量，可發揮空中指管功能，遂行聯合防空作戰。²⁷

依照上述說法，國防部門對於採購紀德艦的思維邏輯是，該艦具有遠距偵蒐、區域防空、反潛能力、戰場管理、及系統反應快、打擊縱深遠與機動性佳的特性，除了可以取代老舊的陽字型驅逐艦，還可大幅提升三軍聯合作戰能力。總之，就國防部立場言，經過國軍專業評估，紀德艦是具有防空、制海及反潛作戰能力，符合臺海作戰需求，而且能夠提升我國整體作戰能力的優秀艦種。

只是在中共軍事能力大幅提升後，我國防衛戰略態勢已生丕變，紀德艦是否具備有效的防空與反艦戰力？則是國防部門軍事專業判斷外的另一認知。

誠然，面對中共海軍兵力成長，我國已航行半世紀的陽字號驅逐艦有必要汰舊換新，亦有必要擴增海上船艦。但是有沒有必要買紀德艦？買了紀德艦果真能夠有效反制中共的海上威脅？以下先排除潛艦部分，對當時兩岸海軍的兵力概況作一比較：

大體而言，當時中共海軍兵力包含 14 艘旅大級驅逐艦、1 艘旅海級驅逐艦、

²⁶ 海軍總部，〈「紀德級艦採購案」專案報告〉，收錄於立法院編，《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期，頁 279。

²⁷ 國防部整評室，〈「紀德級艦作戰效益分析」〉，收錄於立法院編，《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期，頁 283。

2 艘現代級驅逐艦²⁸、6 艘江衛級巡防艦，30 艘江湖級巡防艦。而同時時間內，臺灣陸續完成了二代級艦的換裝，擁有成功級巡防艦 7 艘、諾克斯級巡防艦 6 艘、康定級巡防艦 6 艘及 7 艘陽字號驅逐艦。雖然中共水面艦隊噸位超過臺灣，然臺灣的船素質較佳，故兩岸的海軍軍力並未嚴重失衡。²⁹

然而，深入分析，中共在 1990 年代末從俄國引進的現代級驅逐艦則會對兩岸軍力平衡造成顯著影響。由於該艦配備的防空飛彈（SA-N-7），使中共海軍首次具備了區域防空能力，此外，最大的威脅則是來自艦上的超音速反艦飛彈（SS-N-22，俗稱日炙飛彈 sunburn，中共於 2001 年 9 月成功完成試射），能夠迅速逼近船艦，傳統機械掃瞄的雷達不能有效偵測此型飛彈。臺灣海軍要求的神盾驅逐艦上的電子掃瞄才能有效對付日炙飛彈，而紀德艦的魚叉飛彈為次飛速飛彈，不足以完全抵銷現代級艦的飛彈威脅。³⁰因此，簡單地說，我國若要成功反制中共的現代級驅逐艦，該買的是神盾艦，而非紀德艦。

從決策者的認知角度看，國防部評估認為，面對中共海空兵力的迅速發展，2005 年後就會失去作戰優勢，我國若能及時引進紀德艦，將有益於提升三軍聯合作戰能力，而且買下紀德艦還可作為神盾艦的前置訓練，強化美臺軍事合作。然而，反對者則認為我國應該爭取的是神盾艦，採購不是現代級艦對手的紀德艦不合勝算。在不同的認知中，必須面對的真實情況是：不管美國是不願抑是無法售臺神盾艦，此時神盾艦無法來臺則是事實，而紀德艦的花費不高，又可替換老舊的陽字艦，有益於整體戰力提升，因此，從理性決策的角度看，光是購買紀德艦，或許不符合我國的最大利益；但是，若從有限理性的角度看，我國能夠先行採購便宜、具備臺海作戰能力的紀德艦，應是美國售臺神盾艦前較佳且滿意的選擇。

肆、國防二法武器採購新規範

我國武器獲得政策的演進，在美臺斷交前多半仰賴軍售、軍援、或外購。1979 年 1 月 1 日美「中」建交後，美國對臺武器輸出明顯受到中共的阻撓。儘管 1979

²⁸ 「現代級驅逐艦」是前蘇聯在 1975 年由北方設計局所設計的「956 型」飛彈驅逐艦，目前中共以 8 億美元向俄國購買的兩艘「現代 II 型飛彈驅逐艦」，是由聖彼德堡造船廠承建，其中第一艘於 1999 年 9 月 15 日開始移交，12 月移交完畢，命名「杭州」，編號「DDG-136」；第二艘於 2000 年 11 月 25 日移交，命名「福州」，編號「DDG-137」；兩艦都隸屬東海艦隊駐浙江寧波基地，另外兩艘將於 2005 年完成。該艦配備防空飛彈（S-N-7）與超音速反艦飛彈（S-N-22）。參見〈<http://vm.rdb.nthu.edu.tw/cwm/prs/5741/5105.html>〉，（2002 年 8 月 20 日摘取）。

²⁹ 楊仕樂，卓慧苑，〈美國小布希政府對台軍售之分析：維持兩岸軍力平衡〉，《問題與研究》，第 42 卷，第 6 期（民國 92 年 11、12 月），頁 83-84。

³⁰ 楊仕樂，卓慧苑，前揭文，頁 84。

年4月10日卡特政府簽署《臺灣關係法》，同意持續提供我國「必要」與「足夠」的「防衛性武器」，然1982年8月17日美「中」簽署的《八一七公報》則大大限制美國對臺軍售的質與量，即使雷根政府已於公報簽署前提出《六項保證》（1982年7月14日簽署），未同意設定對臺出售武器的期限，甚至於事後美國亦會運用策略性作為如租借、商售、科技轉移、出售除役武器等方式繼續提供軍品，然而，此後美國售臺武器內容則是明顯受到限制。³¹

冷戰結束後，國際間經濟合作取代軍事對抗，致國際軍品市場冷淡，世界科技先進國家紛紛以出售軍品換取外匯。1992年美國總統大選前夕，由於蘇聯瓦解，中共戰略地位降低，加上國內經濟蕭條，於是美國政府打破過去軍售限制，售臺150架F-16戰機（金額高達60億美元）。不過，當時我國想要的是F-16C/D型，美國卻只同意售臺F-16A/B型。所以多年來美國售臺武器仍以維持兩岸軍力平衡為主，並未有重大的突破。事實上，在美國軍售壓力下，對於華府銷售的武器，臺灣幾乎是照單全收，給人「臺灣想買的，美國未必會賣；美國想賣的，臺灣則不敢不買」的印象，因此，我國取得武器通常只停留在「有什麼，打什麼」的戰術層次，而非「打什麼，有什麼」的戰略考量。

比較不同的是，1990年代初期，由於國軍急欲籌建二代兵力，除了對美採購軍品外，歐洲地區也成了武器獲得的另一來源，如對法採購拉法葉巡防艦、幻象戰機（Mirage 2000-5）即是。雖然武器輸入的管道增多了，卻也花費了龐大預算外購武器，更嚴重的是，由於軍購政策從未透明公開，導致軍購權責政策不清，弊案連連，如尹清楓命案、拉法葉艦弊案、幻象機弊案等即是。

有鑑於此，2000年1月29日我國通過公布，並於2002年3月1日正式施行《國防二法》，其中特別規定武器採購的原則與權責單位。如《國防法》第10條規定：「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。」。《國防部組織法》第7條規定：「國防部設軍備局，掌理軍備整備事項」。《國防法》第22條規定：「國軍應結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購應落實技術轉移，達成獨立自主之

³¹ 有關美國對台軍售決策規範內容請參見彭錦珍，〈從美「中」建交後美國對台軍售政策動向論當前台灣國防安全之挑戰與因應之道〉，《政治作戰學校軍事社會科學研究中心91年度專案研究論文》，2002年11月，頁29-42；有關《臺灣關係法》及《八一七公報》內容，可參見胡祖慶，金秀明編譯，《臺灣關係法：過去與未來十年》（台北：五南，民國80年）；李大維，《臺灣關係法立法過程—美國總統與國會間之制衡》（台北：風雲論壇，民國85年）；林正義，〈八一七公報後美國對台軍售政策〉，《歐美研究》，第23卷，第3期（民國82年9月），頁34-38；及Lester.Wolff and David.Simon ed., *A Legislative History of the Taiwan Relations Act with Supplement: An Analytic Compilation with Documents on Subsequent Developments* (New York: Touro College, 1998) 等。

國防建設」。³²準此，國防二法規範下的武器採購原則至少有三：

- 第一、行政院制定國防政策。
- 第二、軍備局統籌軍備整備事宜。
- 第三、武器採購研發必須落實國防自主。

基本上，過去我國武器採購是由各軍種提出、參謀本部與國防部評估後，再交由武器採購局負責採購。紀德艦審議階段正值軍備局成立之際，亦未能完全符合國防二法的規範運作。不過，未來包含武器研發、生產製造、軍品採購、武獲管制與後勤支援等工作將統由軍購局負責。³³只是紀德艦政策制定最後決策者為何人？紀德艦採購案是否落實國防自主？能否擺脫美國壓力？則須從決策流程與決策官僚權力互動再作進一步分析。

伍、紀德艦採購政策之決策流程

有關美國對臺軍售的作法，通常美國會依據我國所提出的軍購清單，先透過政府的評估作業，再於每年四月的華美軍售會議中作出決定（惟 2001 年後，此項作法已經取消³⁴）。後來美國的亞太安全政策（包含軍售政策）是由美國國防

³² 《國防法》及《國防組織法》條文，參見《立法院網站》，〈<http://www.ly.gov.tw/>〉；另《軍備局業務職掌規定》提及，該局「依國防政策，注重國防科技工業自主性，結合產官學研共識共策，推動軍事工業與相關工業相融發展，並藉工業合作及技術轉移，整合軍民能量，民間以產製為導向，軍方以系統整合為目標，有效運用國防資源，並以自給自足及拓展行銷市場規模並重，降低武器裝備獲得成本，逐步達成自立自主國防建設，促進國家整體經濟發展。」參見《軍備局網站資料》，〈<http://www.mnd.gov.tw/division/~defense/mil/mnd/mpb/text.htm>〉，（2004 年 8 月 28 日摘取）

³³ 立法院編，《立法院公報》，第 92 卷，第 4 期（2003 年 1 月），頁 160。

³⁴ 自 1982 年以來，美台雙方每年透過例行軍售會議，決定武器交易項目。以往作法是：由我國在會議前提出採購清單，接著由美國行政部門進行討論，再由總統定奪後，交由美方代表在會議中正式告知台灣。通常台北會儘量羅列內容多樣、金額龐大的採購清單，期使美國通過一定數量的軍售項目，於是，在決策過程中，美國國內常常會出現朝野及府會的批評爭辯，而中共更是抗議動作不斷。因此，每年的華美軍售會議，不僅造成政治角力及媒體焦點，更引發兩岸三邊關係緊張。布希總統上台後，決定改變過去 20 多年來的對台軍售模式。2001 年 4 月 24 日，布希在接受《華盛頓郵報》專訪時表示，「我們已經向台灣方面表明，將不再進行所謂的年度審議，而是將根據需要舉行會談」。由此可知，自布希總統宣布售台潛艦、紀德艦等武器之後，華府隨即凍結廿年來的年度華美軍售會議。有關華美軍售會議調整作法參見〈<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0426bush.htm>〉，（2001 年 4 月 26 日摘取）；吳冠輝、彭錦珍，〈從 2001 年華美軍售論布希政府售台武器趨勢與我國應有對策〉，《第八屆三軍官校基礎學術研討會暨第三屆海軍與海洋學術研討會論文》（2001 年 9 月 19 日），頁 213。

部、國務院及國安會共同決定，再交由太平洋總部（The Pacific Command）執行，並接受美國國會的政策指導，另民間學者、智庫、專家則從不同角度切入，評估此一政策的執行。簡言之，近幾年美國是先評估臺灣軍力，再決定軍售項目。

美國究竟何時提出售臺紀德艦呢？事實上，當神盾艦還是一個遙不可及的夢想，我國「先進戰系」（Advanced Combat System, ACS）計畫又告暫停時，1998年美海軍友我人士即曾表示，紀德艦是個機會，可以爭取看看。不過我國是直到2000年美方再度對海軍表示出售紀德艦沒有問題時，才開始先期研究。當年8月，美國太平洋總部的「海軍現代化評估小組」受邀到我國，了解海軍制海能力，並探討中共未來10年內可能發展後，為了協助海軍提升戰備，先行提供紀德艦資料給海軍進行評估，並建議海軍購買紀德艦。³⁵2001年4月，布希才在華美軍售會議上宣佈售臺紀德艦。

由此可知，我國紀德艦採購案的形成是「從無到有」，亦即該級艦原本並不在規畫之中，是美方對我海軍進行評估後提出的，而我國則是考量未來8~10年內無法獲得神盾艦，才對該軍售案展開評估作業。以下區分行政決策與國會運作階段說明紀德艦採購的決策流程：

一、行政決策階段

（一）國防部（海軍）評估建案

2000年8月，美國來臺提議軍售紀德艦，9月，在美國安排下，我國海軍總部陸續派人赴美對紀德艦進行參觀及考察。2001年4月，布希總統宣佈售臺紀德艦，6月，國防部即編成「評估小組」開始作業，直至10月24日，始同意海軍紀德艦建案。之後，再歷經近一年對紀德艦的裝備觀察及價格談判，2002年9月美臺雙方始達成採購協議：將紀德艦價格定為7億8500餘萬美元，亦即全案的預算約為臺幣284億1357萬元，其中包含購艦、啟封、性能提升、飛彈採購、人員赴美接艦訓練等³⁶（紀德艦各項軍售預算需求如表四，我國紀德艦建案流程如表五）。從國防部編列紀德艦預算需求來看，美國以現有4艘紀德級艦（且包含近300枚艦對艦魚叉飛彈與標準二型飛彈）售價為臺幣284億餘元，若與中船承建的一艘約150億臺幣的派里級（Perry-class）巡防艦，與對法採購一艘約145

³⁵ 立法院編，《立法院公報》，第91卷，第66期，頁276；蘭寧利，〈海軍可以對外人這麼說——我們為什麼需要紀德艦〉，前揭文，頁15。

³⁶ 立法院編，《立法院公報》，第91卷，第66期，頁278-279。

億臺幣的拉法葉巡防艦相較，價格應是相對便宜。³⁷

表四：紀德艦各項軍售預算需求

預 算 名 稱	需 求 金 額	備 考
購艦款	24 億 4598 萬	
啟封性能提升及零附件費用	144 億 2197 萬	
標準二型飛彈	80 億 7283 萬	
魚叉飛彈	10 億 6264 萬	
官兵接艦訓練	7 億 8405 萬	
接艦官兵出國交通生活費及專案管理作業費用	16 億 2607 萬	
合計	284 億 1357 萬	

單位：新臺幣

資料來源：《海軍總部籌購紀德艦說明》（臺北：海軍總部編印，2002 年 10 月 16 日），引自鄭壽康，前揭文，頁 33。

表五：我國紀艦艦採購建案流程表

時 間	紀 德 艦 建 案 內 容	備 考
2000 年 8 月	美國「海軍現代化評估小組」來華訪問，對我國海軍整體戰力與官兵素質評價甚高，但考量美政府尚未同意售神盾艦，且即使同意，亦需 8 至 10 年方可獲得，為協助提升防空、戰場管理及反潛戰力，建議海軍先行籌獲紀德級飛彈驅逐艦，並可提供未來獲得神盾系統所需戰術運用、準則發展及後勤補保等先期規劃準備。	紀德艦是美方主動提議。
2000 年 9 月	我國海軍赴美參加紀德艦售價、訓練、啟封、性能提升與後勤維修等項目進行全面探討。	
2001 年 4 月	23 日布希總統口頭宣布，再於 24 日華美會議上，正式告知售臺紀德艦。	
2001 年 6 月	國防部納編各聯參、中科院、海軍總部編成「紀德級飛彈驅逐艦需求評估小組」，經國防部與海軍評估後，結論為「獲得紀德級對國軍建軍有利，對戰力增長有效」。	
2001 年 10 月	24 日國防部同意海軍紀德艦建案。	
2002 年 4 月	派遣紀德級艦工作小組赴美實地戳察，並與美海軍政策業管單位官員就紀德艦進行討論。	
2002 年 6 月、9 月	國防部代表團赴美參加「國防安全合作會議」及「海軍定期會議」。會談重點為就紀德艦價格進行談判，	

資料來源：筆者整理自國防部，〈「紀德級艦採購案大體報告」〉，參見立法院編，《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期，頁 275。

³⁷ Lin Cheng-yi, "Kidd-class destroyers and Taiwan-US relations" *Taiwan News* (2002.10.28) <<http://www.taiwannews.com/Forum/2002/10/28/1036045812.htm>> (2005 年 4 月 4 日擷取)

從上述紀德艦建案流程中，我們可以有幾點認識：

紀德艦是由美方主動提出，海軍才進行全面檢討。我國原本欲採購的是「神盾艦」而非「紀德艦」。

美國同意出售紀德艦後，國防部尚成立專案評估小組，經由戰略規劃司完成作戰需求審查、系統分析、成本效益研析三階段程序的評估報告，才同意海軍紀德艦建案。

從紀德艦建案資料看，可知我國軍方並非是美國建議即同意建案，而是經過二年多的評估、談判與議價後，認為對軍隊作戰有利，才展開採購作業。

從建案經過來看，國防部與海軍總部均經過長期、審慎的專業評估，才決定採購紀德艦，而該案也是國防部經過整合評估與技術建置的軍事採購政策。

（二）政府行政決策

我國在歷經尹清楓命案，拉法葉、幻象機等弊案，國人對於紀德艦採購案的權責歸屬倍加關心，因此，該案最後究竟由誰決定的呢？有必要作一說明。

2002年10月16日，立法委員高仲源在國防委員會中質詢紀德艦採購流程時，當時國防部長湯曜明的答覆是：「此案是先由海軍總部依建案流程完成作業後，向時任參謀總長的本人提報，參謀本部認定後，向當時的國防部伍部長（即伍世文部長）提報，伍部長認定後，再向總統提報。」林郁方委員質詢時復提出類似問題，於是湯部長再次強調，「是美方提出此案，經國防部（與海軍）二年評估，才向我報告，我認為可行，才向部長報告，部長認為可行，再向總統報告……是在『正式』的軍事會談向（陳）總統報告過。」湯部長強調：「沒有人告訴我必須購買紀德艦，完全是循序做出決定，將結果再向總統提報。」³⁸

從上述內容可知，紀德艦乃是海軍完成建案後，由海軍先向參謀總長報告，再由參謀總長向國防部長報告，而國防部長則是向三軍統帥報告（惟文中並未提及向行政院長報告）。因此，該案在行政決策過程中，並非是「由上而下」遵照行政指示辦理的，而是「從下而上」逐級評估建案的，亦即該案並非是由總統或國軍高級將領交代辦理的。另外，無論該案是否已向行政院長報告，惟最高的行政決策者應是總統，換言之，此案應是在取得總統行政同意後，才展開後續作業的。

二、國會運作階段

（一）專案討論協商

³⁸ 立法院編，《立法院公報》，第91期，第66卷，頁285,300。

2002年2月，第五屆立法委員上任後，面對的第一個大型軍購案即是紀德艦。在立法院第五屆第一會期總質詢中，林郁方委員要求國防部長赴立法院進行專案報告，湯部長即當場應允。2002年10月16日第二會期國防部長在國防委員會再度邀請下，即親率相關人員赴立法院進行《「紀德艦採購案」專案報告》並備質詢。³⁹

（二）預算審查表決

國防部對立法院實施紀德艦專案報告、討論協商後，最後由立法院對預算進行審查表決。2002年10月31日，國防委員會召開秘密會議，通過92年度紀德艦預算，2003年1月10日完成預算二、三讀，⁴⁰完成紀德艦採購政策立法程序，之後，再經美臺雙方談判，終於2003年6月達成協議簽訂合約，。

從決策流程來看，紀德艦一案是《國防二法》正式施行後首度登場的大型軍購，這批國防法制化後第一宗的武器採購，不但引起全國矚目，民意代表們更得「依法」積極介入，於是採購全程在國會中攤開來，面對國人監督。和過去採購方式最大不同是：第一、採取「由下而上」逐級報告核准的行政決策模式；第二、建立行政部門向立法機關專案報告及公開討論的方式。可見此案已為我國武器採購建立了民主運作的芻型。誠如湯部長在立法院答詢所強調的，國防部對立法院提出專案報告的目的，就在於讓武器採購政策能夠接受決策檢驗，讓國防走向民主化。國防部站在專業立場提出專業說明，最後還是取決立法院，國防部尊重立法院的裁決。⁴¹總之，在採購過程中，國防部與海軍能夠發揮軍事專業，提供紀德艦戰力相關資料，增加國人對於採購案的瞭解；立法委員則是積極參與討論與質詢，代表全民監督政策。

陸、紀德艦採購政策決策官僚權力互動之分析

在紀德艦決策過程中，經由行政官僚與民意代表們理性論證式的互動，及朝野政黨討價還價式的角力模式，不但讓全民對採購紀德艦來臺利弊有更深的判準，也讓國人得以檢視過程中決策官僚的權力較勁。以下由政策討論專業較勁與預算決策過程角力分析行政官員、立法委員與美國等決策官僚的權力較勁：

³⁹ 立法院編，《立法院公報》，第91期，第66卷，頁300。

⁴⁰ 參見《聯合報》，2001年11月1日，第4版；《青年日報》，2003年1月11日，第2版。

⁴¹ 立法院編，《立法院公報》，第91卷，第63期（2002年10月），頁196。

一、政策討論專業較勁

（一）美國宣布售臺紀德艦後政黨反應

前文提及，當美國政府提出軍售清單後，由於朝野對紀德艦的認知不同，立即出現支持與反對兩極意見。舉例而言，4月25日親民黨立委李慶華即召開記者會，會中批評美方將售臺的紀德艦係20年老船，缺點有12項。他還指出，紀德艦滿載9千噸、吃水深達10公尺，臺灣的基隆港、蘇澳港與高雄港都無法提供紀德艦停泊與進出。另外，出席記者會的軍事評論家張友驊甚至點名，海軍將領對於紀德艦採購案立場不一。⁴²前海軍將領、軍事評論家，加上重量級立法委員的反對主張，遂在國內政壇掀起強烈波瀾，杯葛聲浪四起。

相反的，國民黨籍的盧秀燕委員及親民黨王天競委員緊接著於26日召開記者會指出，紀德艦符合臺灣防衛嚇阻戰略需求，強調該艦雖已出廠近20年，但仍有20-30年服役年限，且只花費原價的6分之1，即使紀德艦日後需付出啟封費及後勤維修費，但相較於全新船艦的高昂費用，仍是值得。⁴³可見亦有不少在野黨委員認為紀德艦花費並不高，拆封兩年內即可交艦服役，又能符合臺海作戰需求，故未反對該案。

從上述立法委員相繼表達的立場來看，在野黨雖然一開始就出現反對的聲音，但並非所有反對黨委員就反對採購紀德艦。

（二）紀德艦專案報告行政官員與立法委員之政策討論：

就在正反聲浪此起彼落之際，2002年10月16日，立法院特別在92年度預算表決前，邀請當時的國防部湯部長、參謀總長李傑、海軍總司令苗永慶、海軍總部參謀長張文平及駐美代表團團長陳永康（以下稱湯部長、李參謀總長、苗總司令、張參謀長與陳團長）等人赴立法院報告紀德艦採購經過。此次國防部對立法院所實施的專案報告，乃是首次由行政官僚及軍方代表到立法院提供完整、公開的軍購資料並備詢，除了前文「決策認知」中已提及國防部與海軍總部的政策說明外，以下針對行政官僚與立法委員有關紀德艦的質詢與答覆內容，區分為國防作戰需求與對美談判籌碼兩項摘述如后：⁴⁴

⁴² 張友驊指出，海軍對購買紀德艦大致分三派，反對者有前海軍總司令劉和謙，持保留態度有夏甸、葉昌桐，而少壯派的海軍將領則贊成購買。參見《聯合報》，2001年4月26日，第2版。

⁴³ <<http://www.ettoday.com/2001/04/26/91-439354.htm>>（2003年5月15日摘取）

⁴⁴ 以下有關立委與國防部官員的意見，摘錄自立法院編，《立法院公報》，第91期，第66卷，頁275--349。

1. 國防作戰需求方面：

(1) 戰略指導與戰術思維問題：

高委員仲源提問紀德艦是否列入海軍十年兵力整建計畫？李參謀總長坦白表示，「海軍十年整建計畫使用的名稱為『新進戰系』（Advanced Combat System, ACS，公報所載新進戰系應為「先進戰系」之誤）。未來面對中共威脅，第一優先考量，即是潛艦和新進戰系艦，而其中新進戰系艦指的就是神盾艦，沒有紀德艦。」同樣的，湯部長在回答趙良燕委員類似問題亦坦承，「臺灣原本採購的目標是神盾艦，但美國目前只能賣我們紀德艦。不過，臺灣並不會僅止於採購紀德艦。」最後，湯部長幾乎語帶保證地說「我以部長的立場在大院報告，獲得神盾艦不會有問題。」由此可以確定的是，神盾艦才是海軍規畫的首要目標，紀德艦並不在海軍十年兵力整建計畫之中，不過，先買下紀德艦，神盾艦就可望來臺了。

關委員沃暖質疑購買紀德艦是否會改變政略或戰術思想？李參謀總長據實答覆，「整個戰略構想，用兵、準則，校令都得全盤改變，最大的不同，就在戰略縱深擴大，戰場擴大」。

針對此問題，海軍總司令出身，參與國軍制海作戰多年的顧委員崇廉亦從戰略層面指出紀德艦不符合我國作戰需求。顧委員復表示，「美國軍售政策與我國軍購政策為兩回事，美國軍售是基於美國自身利益的考量，而臺灣的軍購則是以十年兵力規畫為基礎。建軍計畫中有增購潛艦、反潛機，但紀德艦則是美國主動授意的『插班生』，故採購紀德艦只停留在戰術及戰技層次，缺乏戰略思維。顧委員甚至質疑原本採購計畫為神盾艦，卻改採購紀德艦，如此是否已迫使『有效嚇阻，防衛固守』的戰略指導轉向『境外決戰』」？對於這個問題，湯部長並沒有正面回應，只是感謝顧委員在國軍制海作戰及建軍的貢獻。然而，若對比前述質詢與答覆內容，可知紀德艦並非是戰略構想下的產品，也不是十年兵力整建計畫的「必須品」，而是暫時無法獲得神盾艦的「代替品」，而且買下紀德艦，還可能導致戰略構想與戰術思維的調整。

(2) 反制中共作戰能力問題：

湯委員火聖關心紀德艦反制中共的作戰能力，及未來能否搭配其他艦艇作戰？李參謀總長明確答覆：「紀德艦面對中共目前最好的蘇愷 27 (Su-27)、蘇愷 31 (Su-31) 攻擊臺灣，一次可擊落 6~8 架；面對中共潛艦，紀德艦的反潛系統功能與神盾艦系統屬同級，而且還可以作為聯合作戰，整體防空的主要載臺。」陳團長則表示「將來會進行武器技術轉移，因所有軍艦基本作戰的戰術網路是可以互通的，惟必須透過衛星網路建置。」可見目前紀德艦上的指管通情系統雖無法配合所有艦隊，但未來則可以進行整合；重要的是，未來戰爭將是三軍

聯合作戰的形態，加入紀德艦的戰場管理能力，將能夠有效支援聯合作戰，提升整體防空力量。

林委員郁方則對紀德艦與中共現代級驅逐艦在臺海決戰勝負誰屬較感興趣。他質疑紀德艦上配備的魚叉飛彈（射程 130 公里），能否反制中共現代級日炙飛彈（射程 120 公里，還可發展為 160 公里）？另外，林委員還表示，就算紀德艦的魚叉飛彈較優，然目前臺灣已有魚叉飛彈，若只因飛彈因素，實無須專門選購紀德艦。面對林委員的軍事專業與辯論技巧，張參謀長則是再三強調，「整個作戰形態是三軍聯合作戰，必須把所有戰力聯合起來計算才是。」由此可知，如果讓紀德艦單槍匹馬與現代級艦在臺灣海峽上作戰，那麼魚叉飛彈可能不敵日炙飛彈的攻擊；但是未來打的是聯合作戰，亦即不是各軍種、各艦隊單打獨鬥的形態，國軍整體戰力應統合計算為宜。

李委員文忠附和紀德艦為迫切的採購案，也是現階段的最佳選擇。不過，他仍質疑如果不買紀德艦，海軍有無反封鎖能力。李參謀總長回答，「目前海軍尚有反封鎖能力，但對岸軍力持續發展，加入 K 級潛艦、現代級及其自製潛艇，2005 年後，我們就需要紀德艦加入。」由此可知，當時我國先行規畫採購紀德艦，應是為了防範 2005 年臺海權力失衡的前瞻作法。

（3）軍購預算問題：

湯委員火聖關心紀德艦是否排擠其他軍種預算，是否影響國軍建軍方向？湯部長回應：「國軍建軍以十到十五年為一個階段，這十年是以海軍為主，但為維護國軍戰力，作業維持費以制空最高，制海次之，最後才是地面防衛，目前國防長期預算不會產生排擠效應。」也就是說，採購紀德艦並未違反建軍規劃方向，也不致影響各軍種長期預算。

另外，在政策討論過程中，並未見委員質疑紀德艦艦艇售價過高者，對於飛彈價格問題，則有委員引用了過時的資訊，質疑美國飛彈售價過高，惟湯部長立即予以更正，因此未能證明美國售臺飛彈價格比其他國家為高。事實上，紀德艦雖建造完成約廿年，但仍可至少使用十五年，而且該艦來臺後，可以立即汰換陽字號驅逐艦，每年還可節省三億多臺幣的維修費。另外，我國買的標準二型飛彈與 2000 年日本、南韓所採購的價格相比，亦較為便宜。⁴⁵所以我國採購紀德艦應是相對便宜的。

（4）港口停泊問題

江委員綺雯則針對海軍內部有聲音認為港口水深度不足，演習中目標太強，容易遭擊，質疑現在海軍是否還有這些說法？苗總司令對此答覆：「除了左營港

⁴⁵ Lin Cheng-yi, " Kidd-class destroyers and Taiwan-US relations, " op.cit.

之外，其餘港口皆可進出。而左營港擴港工程已著手進行，未來港口不會有問題。」湯部長在答覆趙良燕委員港口擴建問題時亦表示：「左營援中港第二港口的擴建工程亦在協商中，高雄市政府已將此列為國軍用地，且與老百姓的談判亦已部分完成。」上述說法，將有益於澄清國人對紀德艦來臺將無港口可供停泊的疑慮。

(5) 美國封存原因

高委員仲源質疑紀德艦的戰力是否如同海軍專案報告所形容的完美？若是，美國何以要封存？為何其他國家不要？湯部長對此回應是，除了臺灣外，尚有兩個國家要求購買紀德艦。據美國評估，其一可能影響區域穩定，另一則乏人力承擔，轉而同意售予臺灣。⁴⁶美國封存紀德艦的主要原因，乃在於此級軍艦只有四艘，與其他艦隊無法配合，所以暫時封存。言下之意，紀德艦雖是過時艦種，但絕非是美國的「淘汰品」。

郭委員榮宗則從汰舊換新角度附和國軍立場，指出七艘陽字號船齡已超過五十年，有必要採購紀德艦。的確，在海軍艦艇發生數次意外事件後，民意代表多半認同打過二次大戰的陽字艦應該功成身退。

2. 對美軍購談判方面：

林郁方委員針對紀德艦配置之標準二型飛彈問題提出質疑。因為按照原本計畫，紀德艦每艘配備 62 枚標準二型飛彈，4 艘紀德艦飛彈填滿須採購 248 枚，對此，林委員還特別提出《美國政府採購公報》資料作為支撐，對各國的 BLOCK III 採購數量作一比較，認為基於武器換裝需求，及經費負擔，我國實無必要一次採足美國飛彈⁴⁷。對於林委員飛彈整批採購的質疑，張參謀長回應：「每個國家基本戰備需求不同，我國購買 248 枚飛彈則是基本戰備量。」看來必須採購多少飛彈才足夠，乃是見仁見智的看法（近年來各國採購 BLOCK III 飛彈數量表，如表六）。

⁴⁶ 1998 年 10 月，美國曾試圖以「租購」途徑向希臘推銷 4 艘紀德艦，美方開出價碼為 7 億 4200 萬美元，1999 年時，希臘海軍表達願意承購意願；但由於美國考量地區均勢，顧及土耳其態度，而不肯一併出售標準二型飛彈，最後，雅典方面婉拒美國的推銷。另外，1998 年 12 月，澳洲政府亦曾表示有意承購，嗣因其無法抽調其他船艦員額，致無力承擔。參見立法院編，《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期，頁 326。

⁴⁷ 立法院公報原登載之資料為 BLK3A 飛彈，參見立法院編，《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期，頁 301。海軍隨紀德級艦所獲得的標準二型（SM II）飛彈應為 BLOCK III（RIM-66K），海軍報告中，宣稱其射程為 153 公里，而依據詹氏年鑑，紀德級艦原配備之標準飛彈為 SM-2 BLOCK I（RIM-66C）射程約為 40 海哩（73 公里），其導引模式為半主動歸向導引，除須靠對空搜索雷達提供目標資料，到飛彈最後攔截目標前，尚須 AN/SPG-51 射擊控制雷達對目標實施連續波照明，飛彈再循反射波束歸向目標，達到摧毀目的。資料參見鄭壽康，前揭文，頁 33。

表六 近年來各國對美採購 BLOCKIII 飛彈數量表：

國家	採購時間	採購 BLOCKIII 飛彈數量	備考
西班牙	1998年9月16日	112枚	
荷蘭	1998年9月16日	24枚	
日本	2000年7月12日	16枚	
韓國	2000年7月19日	110枚	
臺灣	2001年	248枚	原本計畫採購，最後協議減量分期

資料來源：資料原刊登於《美國政府採購公報》，引自立法院編，《立法院公報》，第91卷，第66期，頁301。

另外，林委員郁方尚質疑紀德艦停放的反潛飛機為重型的 S-70C 何以只有一艘有輔降系統？有無工業互惠協議？對此，張參謀長表示：「現有的工業互惠協議項目是採購飛彈爭取的額度是 40%，而購入的 4 艘艦只有 1 艘配備輔降系統。」看來民意代表不只是關心買紀德艦，還考量到紀德艦的相關輔助配備及後續技術合作、轉移等問題。

關委員沃暖提議要求美國提供紀德艦原始碼，並答應提升（upgrade）系統功能。李參謀總長表示：「美國只能給相當程度。」關委員則回應必須獲得全部原始碼，否則立法院不會通過預算，而且，美臺談判的 284 億元，應包含四艘艦艇五項功能提升。」顯然地，關委員的意見是，必須在原訂價格下，要求進行全面的系統功能提升。

盧委員秀燕則指出，一旦臺海戰爭發生，如果美國不願介入協防，臺灣難以達到完全自衛的目標，故建議臺灣購買紀德艦作為對美談判的籌碼。並且強調，臺灣買武器就等於是買安全保險。由此可見，國人對於買紀德艦仍存有「買保險」、「交保護費」的設想。

郭委員榮宗表示，未來臺灣取得紀德艦後，美國不應干涉臺灣將來賣給其他國家，以免增加封存費用及佔空間，而且美國也不可以干涉我國淘汰舊武器系統，及將此系統轉售其他國家。不過，對此李參謀總長僅回覆：「武器系統自行生產者，可以轉售他國。」由此可知，美國售臺武器之後，仍限制不能隨便轉手，自由處理。

從上述一來一往的政策討論中可以瞭解決策官員在國防專業上的表現：

第一、就行政官員的國防專業言：國防部與海軍總部能夠透過各項專業評估與系統分析資料，提供政策完整說明；答覆委員質詢時，亦能開誠佈

公，說之以理，對爭取採購案應有加分效果。此外，國防官員尚能再三提醒國會引進紀德艦後，未來採購神盾艦才有機會，強調紀德艦除了具備軍事用途外，還能獲致相關的安全、外交與戰略利益。

第二、就立法委員的國防專業言：在預算審議表決之前，委員們除了要求行政部門實施專案報告，提供完整政策說明外，並且能夠針對民意重大疑問提出質詢，適時澄清國人疑慮。另外，委員們還能提出其他同意軍購的條件，如減少飛彈採購數量，全面系統功能提升、簽訂工業互惠協議，及要求相關配備等等。由此可知，委員們不但能夠充分發揮為民喉舌的功能，還能代表民意，作為行政部門對美談判的籌碼。

第三、就行政官員與立法委員的國防專業比較言：因為國防與軍方代表們多具備軍事專業，且長年從事建軍備戰或武器採購事宜，因此在國會的 policy 討論中能夠展現行政決策與技術官僚的專業形象。相對的，立法委員除了針對戰略戰術與武器採購關聯性提出較有力的質詢外，似乎未能對艦艇的預算編列提出反對意見（因為最後決議的結果是同意採購案卻要求刪減預算），而唯一提到的飛彈價格過高，卻是資料錯誤引用。因此，兩相比較下，國防部官員與軍方代表的專業表現應是略勝一籌的。

二、預算決策過程角力

政府預算係政治過程的核心，它決定了社會整體資源在公私部門間及公部門各項政策間的配置情形。因此，預算決策過程可說是所有社會重要議題競爭衝突的場域（Arena），而政策制定者與利害關係人間立場的差異與意見的分歧，是可想而知的。⁴⁸這種現象，在軍購預算決策過程中尤然。

從整體角度來看，決策過程就是討價還價的協商、議價與妥協。因此，講理固然重要，角力則是政府預算決策過程中的重要戲碼，決策參與者往往會因不同的角色而出現不同的決策行為。一般而言，軍購預算先由各軍種提出，各軍種及其預算幕僚在提出概算需求時，扮演著為機關爭取預算的角色，通常會表現出貪婪的（acquisitive）行為模式；行政部門及其預算幕僚則在整合各機關需求提出

⁴⁸ 余致力，〈政府預算決策過程：理與力的結合〉
<<http://202.43.196.230/search/cache?p=%E4%BD%99%E8%87%B4%E5%8A%9B&ei=UTF-8&vst=0&vs=www.inpr.org.tw&u=www.inpr.org.tw/publish/pdf/m9-4.pdf&w=%22%E4%BD%99+%E8%87%B4%E5%8A%9B%22&d=ED19F6948F&icp=1&intl=tw>>〔2005年4月4日摘取〕

預算建議案的過程中，則扮演守門人的角色；至於立法委員及其助理在審議通過軍購預算的過程中，由於專業知識不足與時間精力有限，通常只能以預算建議案為藍本，或依特定政黨立場或利害關係來作為決策的依據，而扮演著象徵性的角色（symbolic or dramaturgical role）與黨派利益爭取者的雙重角色。由此可知，為了扮演好各自的角色，預算決策者往往會選擇性地採用資訊，幫助他們扮演好所要扮演的角色。⁴⁹

除了前文已提及國防部提列的紀德艦預算需求外，以下就紀德艦預算的審查、議決及最後美臺簽約，分析決策官僚之間的政治角力。

（一）委員會審查之政黨角力

2002年10月30日，立法院以秘密會議審查紀德艦92年度預算，會中國國民黨籍委員會主席廖婉如不理會民進黨團要求表決提議，送交全院聯席會處理，即散會。10月31日，在民進黨柯建銘主導下，進行紀德艦預算表決，會中表決各黨團提案，結果是：親民黨團要求全數刪除紀德艦預算，經表決沒有通過；國民黨團要求刪減20%預算，也沒有通過，其間由於民進黨團的有效運作，又因反對最力的親民黨立委顧崇廉先行離席，及國民黨立委游月霞的「策略性缺席」，最後，民進黨團要求預算全數照列提案以18比16票表決通過。⁵⁰

（二）預算通過之附帶條件

國防委員會審查通過紀德艦預算後，立法院對於採購案內容，仍是意見分歧，朝野協商幾度破裂。最後在激烈的權力較勁下，直到2003年1月10日，立法院才完成92年度紀德艦預算案二、三讀會，但在最後關頭，立法院仍作出同意該預算的附帶決議：美國必須降價15%，否則立法院將凍結該筆預算。⁵¹由此可知，經過朝野攻防之後，立法院同意紀德艦預算的附帶條件是——要政府去對美國討價還價。

（三）美臺簽約預算凍結之解套

紀德艦預算遭立法院凍結後，我國代表即多次向美國進行協調，惟五角大廈始終堅決表示不願降價，美臺雙方官員相持不下。就在紀德艦採購案陷入膠著之

⁴⁹ 同上註。

⁵⁰ 此次表決，反對最力的親民黨立委顧崇廉先行離席，而國民黨立委游月霞則是「策略性缺席」，參見《聯合報》，2001年11月1日，第4版。

⁵¹ 2003年1月14日立法院仍作出決議：「紀德艦採購經費〔含公開與機密部份〕照案通過，唯採購總價應與美方議減百分之15%，由逐年編列之該項預算減列，原定之裝備項、量不得減少；裝備性能提升不得減少；接訓過程、經費不得減少。」參見富權，〈巨額軍購案可能會以紀德艦模式降價處理〉，〈<http://www.waou.com.mo/sec/2004/06/20040624d.htm>〉，（2004年9月5日摘取）。

際，美國祭出外交棒子，再三警告，2003年6月底前若仍不能簽約，全案即告擱置；而國內支持紀德艦者則是一再提醒，惟有買下紀德艦，才能獲致美國允諾的胡蘿蔔—售臺神盾艦。看來紀德艦已經成了購買神盾艦的「搭配條件」，亦即我國必須先買下紀德艦，才能交換美國同意售臺神盾艦。由於美國不肯接受我國提出15%的折扣，引起多位立委不滿，最後決定將全案交由院會再作決定。

2003年5月15日，國防部赴立法院國防委員會召開秘密會議，報告和美國交涉經過，希望立法院能夠同意預算動支。⁵²會中國親兩黨多名立委紛紛表示，紀德艦的問題必須要儘快處理，有的立委建議以減少採購艦上導彈的數量，達到15%的刪減額度；有的立委則稱，美方不同意降價，不然就以工業互惠、公開招標的方式，把一部分的採購交給國內廠商來做。總之，面對美國的強硬立場，立法院只好自行尋求解套作法。只是立法院的解套方法為何？美國果真讓步了嗎？

事實上，5月15日，國防部對立法委員所提出的紀德艦美臺協商報告中提及：「經過美臺雙方協議，紀德艦全案原本仍需新臺幣282億餘元，惟最後確定該案以採購總價款調降15%後的新臺幣243億餘元執行，以將標準二型飛彈之採購以減量分期方式達至。」⁵³2003年9月，立委林益世質詢國防部紀德艦採購作法復指出：「美國售臺紀德艦的原訂價格為總價284億元，4艘紀德艦原規劃配備248枚標準二型防空飛彈（每艘62枚），最後卻改為只購148枚（每艘37枚），而以約240億臺幣（約6.92億美元）成交。美國雖然同意原價降價15%，但必須減少100枚標準二型飛彈，約43億臺幣（即15%的開支）。」⁵⁴由此觀之，最後紀德艦預算解凍的作法，應是以減少飛彈購買，來交換美國的降價。

2003年5月29日，立法院院會在協商之後，終於通過向美國採購紀德艦案。會中海軍總部證實，海軍已與美方達成購艦價款協商，並已依照立法院減價15%的決議執行，於是紀德艦採購案就在院會無異議通過，國防部總算可以動支紀德艦預算，並在6月底前與美國簽訂軍售合同。⁵⁵

只是當初立法委員的決議應該是總價減少15%，武器裝備一樣都不能少，但美國則是以減少標準二型飛彈的採購數量，來應付我國減價15%的決議。表

⁵² 參見富權，前揭文。

⁵³ 參見富權，前揭文。

⁵⁴ 立法院編，《立法院公報》，第92卷，第39期（民國92年9月），頁1413。另外，有關減少購買飛彈，交換降價的作法，2003年林郁方委員在文化大學中山所博士班國防政策課程授課時亦表示，並非「現在要出征」，所以不必立即購足所有飛彈，如果美國有心幫台灣，戰爭時就會幫台灣把飛彈裝滿。

⁵⁵ 富權，前揭文；〈美國售台紀德艦將簽約〉，另參見《BBC中文網》，〈http://news.bbc.co.uk/hi/Chinese/news/newsid_2972000/29726322.stm〉，（2004年9月5日摘取）

面上看，立法院似發揮了一定功能，不必急著多花 40 億元囤積飛彈，但是，飛彈可以來日增購，而且必須定期汰換，實際上，美國一毛錢都沒有少，讓步的應該是我們自己。

從上述預算決策過程角力來看，我們可以瞭解決策官僚的權力表現：

第一、行政官員與立法委員權力互動：由於在野黨掌握國會多數，國會掌控預算權，因此，儘管行政官僚不斷地據理力爭，終究妥協於院會的多數決議，要求美國降價出售。

第二、美臺決策官員權力互動：從美臺最後談判內容來看，無疑的，紀德艦一案的政策主導權仍在美國。何以致此？因為美國認為紀德艦的價格合理，可以出售的對象不只臺灣一個；加上美國還可以決定未來要不要批准神盾艦，要不要提供臺灣安全支持，所以美國可以拒不退讓；相對的，我國若是不買紀德艦，卻可能面對兩岸軍力失衡、失去美國信任與神盾艦來臺前的不確定性等等。兩相比較下，我國能夠談判的空間顯然是非常有限的。

可以瞭解的是：因為立法委員掌控監督政策的預算權，理應是誰能掌握立法院多數誰就是最大贏家。但在預算決策過程中，縱使立法院最後欲藉預算權影響採購政策，但是，終究不敵最後預算決戰戲碼的幕後主角。顯然的，這場軍購政治角力，最具權力的政策利益關係人不是行政官僚、不是立法委員，也不是朝野政黨，而是掌控紀德艦市場、神盾艦批准權，以及掌控亞太戰略合作決定權的美國。

綜合上述，誠如國際政治學者郝斯提（K.J. Holsti）在《國際政治分析架構》一書中指出：「軍備是國家政策的工具」，⁵⁶不僅可以從軍事角度觀察武器價值，還可以從政治角度分析武器作用，換言之，武器不僅具有軍事用途，還可以作為外交工具和籌碼。從紀德艦決策過程中官僚的專業較勁與政治角力分析可知：這是一場國會多數決定預算，卻由美國最後主導的軍售政策，何致此？誠因採購紀德艦除了基於作戰需求外，更重要的是，我國欲以紀德艦交換美國售臺神盾艦，以換取華府對臺的軍事支持與安全承諾，並進而強化美臺戰略合作關係。因此，就紀德艦本身的工具價值言，應是兼具了軍事用途與外交作用，而且是外交利益大於軍事需求。

⁵⁶ K.J. Holsti .ed., *International Politics: A Framework for Analysis* (New Jersey: Prentice-Hall,Inc,1983), p.270.

柒、結論

綜合上述，我國採購紀德艦是在美國調整亞太戰略格局，中共軍力快速發展，及國內政經情勢大幅變化下形成的，因此，該採購案除了必須考量我國的作戰需求外，國際戰略格局下的美「中」臺三角關係變化，及國內朝野易位的政治局勢與大幅下滑的經濟條件，均是影響決策的關鍵因素。

另外，觀諸採購紀德艦的決策過程可以瞭解：國防部對於紀德艦不但實施武器效益評估，並親赴立法院進行政策報告，建立「由下而上」行政決策層層負責模式；而且民意代表亦依法擴大決策參與，善盡監督責任，相當程度形成政府對美軍購談判壓力。另外，從決策官僚的權力互動中，國人看見行政官員與技術官僚的專業負責，也看見民意代表善盡政策監督，更可以看見美國在我國武器採購決策的角色與地位。因此，我國的民主化與國防法制化已為武器採購政策建立了尊重軍事專業、行政對立法負責，擴大決策參與的模式，有益於軍購政策的透明化與公開化。

然而，政策制定為一動態過程，決策過程中常常會出現若干不理性因素，致政策內容也常是政治拔河、權力較勁的結果。以下就紀德艦採購過程所面臨的問題與隱憂，提出檢討：

一、美國主導武器採購政策

觀諸整個決策流程，縱使國人具有武器採購政策應根據國防專業、取決國會多數的共識，國人亦認為我國已摒除過去「臺灣要買、美國不賣」，而走向「美國急，臺灣拖」主客易位的決策模式。事實上，在紀德艦一案中，我國仍無法擺脫華府壓力，這仍是一場國際環境因素大於國內政治因素，由美國主導的軍售政策。

值得注意的是，華府為了確保美國利益，售臺武器必定是以符合美國亞太戰略戰術思維與平衡兩岸軍力為主，但是，我國 95% 的武器依賴美國提供的後果卻可能是，美國不要你打仗時，你就不能獨立作戰，侷限了臺灣獨立作戰能力；相對的，當你不願捲入美「中」衝突時，卻可能因指揮、武器系統連結，只好被迫捲入美國主導的戰爭之中。

二、欠缺武器採購政策指導

雖然國防部專業評估認為，紀德艦具備一定軍事作戰能力，然而，從立委質詢中可知，該艦採購並不符合「國防戰略指導國防政策，國防政策指導武器採購」的建案原則，也未依據「國軍建軍構想及兵力整建計畫」，甚至可能導致「戰略縱深與戰場擴大」的重大改變。顯見紀德艦並非是戰略構想與兵力計畫指導下的產品。

《91年國防報告書》明確指出：「國軍依據『有效嚇阻，防衛固守』戰略指導，進行各型武器系統研發與部署」及「各軍種採購武器裝備，應依循「國軍十年建軍構想及五年兵力整建計畫」。從委員質詢中可知，軍購紀德艦卻未符合上列規定，不免遭國人批評。

事實上，觀諸我國過去重大武器採購案，幾乎都會面臨戰略戰術問題的挑戰，但深入分析，如果我國可以選擇武器種類的話，又何必只買紀德艦呢？因此，國防部除了強化國防科技研發，發展武器自製外，應從速研究國防戰略的適用性與武器採購指導原則的合理性。另外，未來國防部有關武器採購作法，應從國家戰略觀點考量為是。

三、行政決策權責有待釐清

從紀德艦的決策流程來看，先是軍事專業評估、繼則循行政體系由下至上逐級報告，再經行政與立法互動，最後才由民意代表表決。此種立法監督行政的模式，可以破除過去一人「拍板定（軍購）案」或長官指示辦理的作法，也讓軍購政策建立了民主決策機制。

然而，在行政決策過程中，我們卻發現，紀德艦採購案乃是海軍評估後，循「參謀總長—國防部長—總統」逐級報告後所形成的決策，然後再由行政院長「有責無權」地去面對國會質詢。

我國憲政體制中，究竟該由誰決定武器採購政策？前文提及，《國防法》第10條規定：「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。武器採購政策為國防政策之一，國防預算亦為國家預算之一，而國防政策又為民主國家公共政策之一環。因此，軍購政策的形成，理應由最高行政首長統籌各部會意見，在國防、社福、經濟、教育……各項政策之間作一取捨，再作決定，否則非但不符《國防法》上開規定，亦有違「權責相符」的民主原理。

進一步說明，縱使總統具有三軍統帥權，但是武器採購政策則必須由行政院各部會就整體國力全般考量為是。至於可能導致國家整體戰略改變，或必須特別編列預算的重大軍事採購案，則可考量由總統召開國家安全會議，統籌重要部會意見，決定國防大政方針（《國防法》9條），再由行政院（國防部門）爭取立

法委員的支持。

何以武器採購必須由行政院長向立法院負責？此紀德艦為例，決策時的立法院政治生態是，民進黨為立法院第一大黨，且與總統同一政黨，惟泛藍勢力過半，因此，民進黨是在勢均力敵的態勢下，勉強過關。然而，就我國當前憲政體制與政黨政治言，未來總統與行政院長可能分屬不同政黨，當總統所屬政黨與立法院多數黨（聯盟）不同時，就難保多數黨（聯盟）的立法委員不會因為政黨因素而反對總統的軍購決策了。果真如此，武器採購政策就可能淪為政黨惡鬥的工具，而忽略了軍事作戰的需求。

因此，我國國防民主化後，有關國防政策的決策（包含武器採購政策），應從速建立行政院對立法院負責—「誰有權決定國防（軍購）政策，誰對國會負責」的決策機制。

四、立委國防專業仍待提升

在紀德艦政策合法化過程中，可以看見立法委員中不乏專業人才，且認真問政者，然而，委員們卻未必個個具有國防專業素養，加上預算審查時間過短，且助理人數與專業知識均有限，因此，預算表決極可能淪為政黨惡鬥式的政治角力，甚至讓個人利益、政黨利益凌駕於國家利益之上。

事實上，西方國家憲政體制著重行政與立法制衡機制的設計，但目前我國行政與立法部門一旦出現政策僵局時，幾乎沒有解決之道。美國總統可以否決權否決國會法案；英國首相、法國總統面對行政與立法部門政策衝突時，可以主動解散國會，重新訴諸民意；德國總理可以要求信任投票通過後，採取緊急立法，制衡國會杯葛（另信任投票未通過則可解散國會）。但目前我國除非立法院提出倒閣成功，否則總統不能行使解散權，而我國又不像法國內閣可以要求國會限期立法，促使國會集中處理政府提出的法案。因此，縱使行政官員專業理性提出軍購需求，但掌控預算權的是立法院，一旦面對欠缺國防專業委員的多數暴力時，縱使軍購案合情合理，卻可能因為立法委員非理性的反對，無法讓政策合法化。這是憲法層次的問題，應從憲政改革中速求解決。

綜合本文，面對錯綜複雜的決策因素，以及歷經漫長與激烈的政治角力，我國終於通過紀德艦採購政策。此案對於軍購政策的最大貢獻是，建立了行政專業評估，立法決策檢驗的決策模式，有益於決策的公開化與透明化，為軍購決策建立了民主運作的芻型。目前我國正值國家邁向民主化與大力推動國防法制化時刻，國人可以紀德艦的決策過程，以及紀德艦本身的外交作用與軍事價值作為參考，全力支持我國建立強化安全防衛與符合民主程序的武器採購政策。

參考文獻

一、中文部分

- 朱志宏（1999），《公共政策》，臺北：三民。
- 李大維（1996），《臺灣關係法立法過程- - 美國總統與國會間之制衡》，臺北：風雲論壇。
- 陳水扁（1996），《跨世紀兵法》，臺北：時報文化。
- 曹俊漢（2001），《公共政策》，臺北：三民。
- 羅清俊、陳志瑋譯（1999），《公共政策新論》，臺北：韋伯。
- 胡祖慶譯（1995），《國際關係》，臺北：五南。
- 胡祖慶，金秀明編譯（1991），《臺灣關係法：過去與未來十年》，臺北：五南。
- 國防大學譯（2003），《中共的信息戰、反恐作戰與其戰略文化》，臺北：國防大學。
- 李承禹（1999/10），〈TMD 對我臺海安全及兩岸關係之影響評估〉，《共黨問題研究》，25：10，54-71。
- 林正義（1993/9），〈八一七公報後美國對臺軍售政策〉，《歐美研究》，23：3，27-59。
- 陳文政、馬丁·愛德蒙（2003~2004/秋、冬季），〈臺灣國防改革：一個綜觀的角度〉，《國防政策評論》，4：2，82-105。
- 楊仕樂，卓慧苑（2003/11~12），〈美國小布希政府對臺軍售之分析：維持兩岸軍力平衡〉，《問題與研究》，42：6，67-96。
- 鄭壽康（2002/2），〈從作戰效益角度分析紀德艦是否符合臺海作戰需求〉，《全球防衛雜誌》，222，30-37。
- 蘭利寧（2002/10），〈海軍可以對外人這麼說- - 我們為什麼需要紀德艦〉，《海軍學術月刊》，36：10，5-18。
- 吳冠輝，彭錦珍（2001），〈從 2001 年華美軍售論布希政府售臺武器趨勢與我國應有對策〉，《第八屆三軍官校基礎學術研討會暨第三屆海軍與海洋學術研討會論文》，209-218。
- 彭錦珍（2002），〈從美「中」建交後美國對臺軍售政策動向論當前臺灣國防安全之挑戰與因應之道〉，《政治作戰學校軍事社會科學研究中心 91 年度專案論文》。

- 國防部編（2002），《中華民國 91 年國防部報告書》，臺北：黎明。
- 國防部編（2004），《中華民國 93 年國防部報告書》，臺北：黎明。
- 立法院編（2002），《立法院公報》，第 91 卷，第 63 期，臺北：立法院。
- 立法院編印（2002），《立法院公報》，第 91 卷，第 66 期，臺北：立法院。
- 立法院編印（2003），《立法院公報》，第 92 卷，第 4 期，臺北：立法院。
- 立法院編印（2003），《立法院公報》，第 92 卷，第 39 期，臺北：立法院。
- 《中國時報》，2001 年 4 月 26 日，第 2 版。
- 《中國時報》，2001 年 4 月 26 日，第 3 版。
- 《中國時報》，2004 年 3 月 15 日，第 2 版。
- 《聯合報》，2001 年 4 月 26 日，第 2 版。
- 《聯合報》，2001 年 11 月 1 日，第 2 版。
- 《聯合報》，2002 年 11 月 1 日，第 4 版。
- 《青年日報》，2003 年 1 月 11 日，第 2 版。

二、英文部分

- Dye,T.R.and Zeigler,H. (1981) ,*The Irony of Democracy* ,Brooks Cole, Monterey, Calif.
- Holsti ,K.J.,ed. (1983) ,*International Politics: A Framework for Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall,Inc.
- Jones,C. O. (1984) ,*An Introduction to the study of Public Policy* ,Brooks Cole,Monterey, Calif.
- Lasswell , Harold D., and Abraham Kaplan (1950) , *Power and Society* ,New Haven :Yale University Press.
- Lindblom, J., Charles E. and Edward J. Woodhouse (1994) ,*The Policy-Making Process*, 3rd ed.Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Wolff ,Lester. and David.Simon ed. (1998) ,A Legislative History of the Taiwan Relations Act with Supplement:An Analytic Compilation with Documents on Subsequent Developments, New York: Touro College.
- Woodward ,Bob (2001) ,*Bush at War*, Simon & Schuster.
- U.S. Department of Defense (1999) , “The Security Situation in the Taiwan Strait.”
- U.S. Department of Defense (2001, 2002, 2003) “Annual Report on the Military Power of the People’s Republic of China.”

三、網路資料

- 《立法院網路資料》，<<http://www.ly.gov.tw/>>.
- 《行政院主計處網路資料》，<http://www.dgbas.gov.tw/>。
- 《中央選舉委員會網路資料》，<<http://www.cec.gov.tw/>>.
- 《政大選舉研究中心網路資料》，<<http://www2.nccu.edu.tw/>>.
- 《軍備局網路資料》，<<http://www.mnd.gov.tw/division/~defense/mil/mnd/mpb/text.htm>>.
- 《BBC 中文網路資料》，<<http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/default.stm>>.
- 《新華澳報網路資料》，<<http://www.waou.com.mo/see/htm>>.
- 《美國白宮網路資料》，<<http://www.whitehouse.gov/>>.
- 《布希總統網路資料》<<http://www.georgewbush.com/issues/defense.html>>.
- 《美國國防部網路資料》，<<http://www.defenselink.mil/pubs/pentagon/>>.
- 《美國網路資料》，<<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/>>.
- 《Taiwan News》，<<http://www.etaiwannews.com/Forum/.htm>>

(投稿日期：94 年 1 月 20 日；採用日期：94 年 5 月 9 日)

論析我國紀德艦採購政策