

國立政治大學 國際事務學院

戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文

指導教授：姜家雄 博士

小布希總統時期美國對台軍售之研究
-以售台潛艦為例

Study on the US-Taiwan Military Sales Program during
President George W. Bush Terms - Case of Submarine
Acquisition

研究生：趙建國

中華民國九十九年十二月

摘要

二次世界大戰結束後，美國基於整體國家利益，在外交政策上運用對外安全援助來協助盟邦及友邦維持、獲得和平與安全。在美國對外安全援助中「軍售」是最大的計畫單元，美國藉由軍售來支持美國的外交政策與安全目標，同時達到友盟合作，以強化區域安全，亦使美國與盟邦及友邦間物資、教範及訓練建立標準化的模式，更有助於美國提升國防工業產能、增加美國就業機會與降低武器裝備研發、生產的成本。

1979年中華民國與美國斷交後，美國對台灣提供防衛性武器就從軍援變為軍售，美國對台軍售雖遭中國大陸不斷阻撓，但美國基於國家利益與全球戰略布局下，仍持續對台軍售，然隨著國際與國內情勢的轉變，美國亦隨之調整對台軍售的政策。小布希總統2001年1月就任後，即於4月份宣佈同意軍售柴電潛艦等多項武器裝備，並停止行之有年的軍售會議，但受到此期間美國整體反恐戰略的布局及美中、美台與兩岸關係的劇烈變化，使美國對台軍售立場再度修回保守的立場。

小布希總統2001年同意循軍售方式供售台灣8艘柴電潛艦，因美國已不生產柴電潛艦，遂積極展開協商第三國的協助，卻在台灣立法院質疑美國報價合理性、構型不明確，與堅持推動「潛艦國造」的狀況下，使美國遭遇前所未有的推動阻力，是美國始料未及的。雖然台灣在2008年通過柴電潛艦第一階段首年預算，然而小布希總統直至卸任仍未向國會申請授權，對台灣而言，實已錯失籌獲潛艦的最佳時機。

本論文主要探討小布希時期對台軍售由最佳的時期轉變為最壞的年代，其中國際與國內的變化及轉折，並以美售台潛艦之個案研究來驗證文中闡述的變數。

關鍵字：安全援助 軍售 發價書 軍工複合體 潛艦

Abstract

The US foreign policy is based on its overall national interests post the end of World War II. USA exercises the way of providing security assistance to allies and friendly countries for their requirements of sustaining peace and security. “Foreign Military Sales” (FMS) plays the biggest role in USA’s programs of foreign security assistance. USA applies FMS programs to support foreign policy and security objectives, and to achieve the goals of cooperation with alliance and strengthening regional security. USA and allied nations have established the model of standardization of military supplies, manuals and trainings with the help of FMS programs. FMS also helps to boost the productivity and capacity of US defense industries, to increase job opportunities, and to bring down the cost of R&D and manufacture for weapons and equipments.

The USA changed the way of providing Taiwan with defensive weapons from military “aids” to “sales” after broke off bilateral diplomatic relations in 1979. The US arms sale to Taiwan has long been protested by China, but USA insisted on the sales with its consideration of national interests and global strategic arrangement. However, USA is realigning its policy on arms sales to Taiwan accordingly with the changes of international and domestic situations. President George W. Bush took the Office in January 2001, and he made an announcement of selling a number of weapons and diesel-electric submarines to Taiwan in April the same year. US discontinued the annual routine meeting of arms sales with Taiwan. Nevertheless, the US readjusted the policy of arms sales to Taiwan back to conservative position with the concerns of global

strategy of anti-terrorism and dramatic changes in US-China, US-Taiwan and cross-strait relations.

President George W. Bush agreed to help Taiwan to acquire eight diesel-electric submarines through FMS channel in the year of 2001. It made US to aggressively seeking assistance of a third country due to the US has not built the diesel-electric submarines for decades. On the other side, Taiwan's Legislative Yuan also questioned the reasonableness of USA's cost estimate, uncertainty of submarine configuration, and Taiwan's insistence of "domestic shipbuilding of submarines". US was in the complicated situation with unprecedented and unexpected obstacles. Although Taiwan passed the kick-off budget for the first phase program of submarine acquisition in 2008, but Bush Administration had not moved the submarine program forward to the congressional notification process until President George W. Bush left the Office. This meant Taiwan had missed the golden time for acquisition of diesel-electric submarines.

This thesis primarily studied on the transition of Taiwan FMS programs from the best to worst due to international and domestic changes during President George W. Bush terms in the Office. The submarine program was made as case study for validation of various concerns in this research.

Key Words: Security Assistance, Foreign Military Sales (FMS), Letter of Offer and Acceptance (LOA), Military Industrial Complex, submarine

目 錄

第一章、緒論	1
第一節、研究動機及目的	1
第二節、文獻探討	4
第三節、研究範圍與限制	7
第四節、研究方法與架構	8
第二章、美國對台軍售政策之演變	11
第一節、美國安全援助政策	12
第二節、美國對外軍售政策	17
第三節、美國對台軍售政策的演進	29
第四節、小布希對台軍售政策	35
第三章、影響小布希對台軍售政策之國際因素	50
第一節、小布希的亞太戰略	50
第二節、兩岸關係的轉變	57
第三節、台美關係的轉變	64
第四節、美中關係的轉變	79
第四章、影響小布希對台軍售政策之國內因素	88
第一節、小布希行政團隊的特質	88

第二節、國會的監督	97
第三節、軍工複合體的影響	103
第五章、美國售台潛艦案之個案研究	110
第一節、美國售台潛艦的歷程	113
第二節、影響美國推動售台潛艦的外部因素	119
第三節、影響美國推動售台潛艦的內部因素	130
第六章、結論	140
第一節、研究心得	140
第二節、未來展望	145
參考文獻	148



圖目錄

圖 1、美國 1954 年後主要安全援助法案演進	16
--------------------------	----

表目錄

表 1、美國國防剩餘物資價格估算分類表	28
表 2、軍售基本價格的計算方式	29
表 3、2001-2004 年小布希同意且執行之軍售案	44
表 4、2005-2008 年小布希同意且執行之軍售案	45
表 5、美國政府補助軍工企業出口方式一覽表	105
表 6、柴電潛艦案特別預算調整內容	127
表 7、世界各國潛艦價格資訊表	128

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

中華民國於 1949 年遷台後，軍事武器、設施裝備、訓練教範及軍事典章，多來自於美援或師法美國，並接受美式的教育訓練；台灣的軍事基地，甚至提供給美軍，做為中美共同訓練或美軍協防之用。

1979 年中美斷交，「中美共同防禦條約」亦於 1980 年元月正式中止，然而在美國國會強力運作下，美國對台灣的承諾於 1979 年 4 月 10 日美國通過《台灣關係法》(Taiwan Relation Act, TRA) 獲得保障，並在此法源依據下，提供防衛性武器給台灣。然在 1982 年中(共)美簽訂的《八一七公報》中第 6 條指出，「有鑑於前述雙方之陳述，美國政府茲聲明其並不謀求執行對台銷售武器之長期政策，對台灣武器銷售在質或量上均不會超過美「中」兩國建立外交關係後近年來(美國對台灣)所提供的水準。美國意圖認知中國關係此一問題徹底解決之一貫立場」。

美國對台軍售雖持續遭到中國大陸不斷阻撓，但基於美國的國家利益、軍售政策與全球戰略布局下，仍持續對台軍售。但隨著國際情勢改變，美國亦基於同一理由，調整對台灣的軍售政策。

以美國總統小布希任內(2001-2009)為例，2001 年 4 月 23 日，「華美軍售會議」在美國華盛頓召開，小布希總統出乎意料的同意出售台灣多項重要武器，包括 8 艘柴電潛艦、12 架 P-3C 反潛機、54 枚 MK-48 魚雷、44 枚潛射魚叉飛彈、144 輛 M109A6 155 公厘自走砲、54 輛 AAV7A1 兩棲突擊車、50 套 AN/ALE-50 主動式電子反制誘標、12 架 MH-53 掃雷運兵直升機。這是美國自 1992 年同意出售 150 架 F-16 A/B 型戰機(總額 58 億美元)以來，最大宗的對台軍售。同時，會議結束後，美國行政部門也公開宣稱，將不計一切代價協助台灣自我防衛，並將「華美軍售會議」由例行性年度會議改為視台灣需要隨時可召開。

此後，美國從 2001 年開始，便陸續執行這些同意售台武器的承諾。

不過從清單中也可以清楚發現，2007年11月9日同意愛國者二型(Patriot advanced capability 【PAC-2】 missile upgrade) 系統升級案，到2008年9月26日國會因應總統大選提前休會日之間，美國沒有同意任何武器售台。一直到2008年10月3日，美國國會延會的最後一天，在美國國務院同意下，負責執行對外國軍售項目的美國國防部安全合作局(Defense Security Cooperation Agency, DSCA)才通知美國國會，同意出售台灣6項武器系統，¹總額高達64億6,300萬美元，約新台幣2,100億元。這也是近10年來美國通過對台最大筆的軍售案。

依照《台灣關係法》，美國將提供防禦性武器給台灣(to provide Taiwan with arms of a defensive character)。²但此次美國對台軍售案會格外引發各界高度關注，原因在於這些售台的武器系統，台灣已向美國提出需求多時，但美國同意的時間卻比過去延宕近1年之久。累積到2007年底，已有包括阿帕契攻擊直升機(AH-64D Block III Apache longbow attack helicopters)、黑鷹通用直升機(Utility 【UH-60M】 Helicopter)、柴電潛艦(Diesel Submarines)、潛射魚叉飛彈(UGM-84L Sub-launched Harpoon Block II missile)、反裝甲飛彈(Javelin guided missile rounds and command launch units)、愛國者三型飛彈系統(Patriot advanced capability 【PAC-3】 missiles)、E-2T鷹眼機升級案(Upgrade of four E-2T Aircraft to the Hawkeye 2000 configuration)及F-16 C/D戰機採購等「七加一」³項軍購等待美國同意。⁴

雖然美國一口氣同意出售6項、總金額高達64億多美元的軍售案，但從內容來看，和台灣需求的「七加一」項有落差，台灣期待已久的柴電潛艦、F-16 C/D戰機、黑鷹直升機都沒有通過，連美國對台遊說最力

¹ 包括阿帕契攻擊直升機、潛射魚叉飛彈、反裝甲飛彈、E-2T鷹眼機升級案、4套愛國者三型飛彈系統及航器零附件等。“Arms Sales Notifications”, the Defense Security Cooperation Agency website, http://www.dsca.osd.mil/PressReleases/36-b/36b_index.htm。

² 美國在台協會網站：http://www.ait.org.tw/en/about_ait/tra/。

³ E-2T性能提升、愛國者三型飛彈、柴電潛艦、通用直升機、攻擊直升機、潛射魚叉飛彈、中程反裝甲飛彈及F-16 C/D戰機。

⁴ 范凌嘉、王光慈，〈軍購案，看明天能否送國會〉，《聯合報》，版A13，2008年9月26日。

的愛國者三型飛彈系統，也只同意出售 4 套（台灣官方需求為 6 套）。

當時我駐美代表袁建生於華府參加僑界舉行升旗典禮後曾表示，小布希總統此次同意的軍售案，是把爭議性的先通過⁵，讓繼任的總統不至在甫上任，就必須因執行國內法，而面對過大的中國壓力，進而衝擊美「中」台三角平衡；所以通過了攻擊直升機，反而沒通過運輸兼人道救援的黑鷹直升機。至於被中共視為紅線的F-16 C/D戰機，以及美國內部也沒有定論的柴電潛艦，就暫且擱置、維持現狀。

2008 年美國和台灣都經歷總統大選，也都再次面臨政黨輪替。5 月 20 日台灣由國民黨的馬英九就任總統，以和解為施政主軸，急欲修補過去 8 年在民進黨及陳水扁執政下，動盪不穩的兩岸關係和互信降至低點的台美關係。11 月美國則是由民主黨的歐巴馬（Barack Obama）當選，以搶救國內經濟為主軸，外交政策也以和解代替對抗，撤回伊拉克駐軍，降低與中國的衝突，謀求美國全球局勢的穩定。

2009 年 1 月，民主黨的歐巴馬就任美國第 44 屆總統。雖然民主黨立場偏向中國，但美國對外政策一貫具有持續性，且台灣在馬英九總統所帶領的政府團隊主政下，極力擺脫「麻煩製造者」的定位，使兩岸關係趨於和緩，台美也重建互信，外界原本預期美國會持續對台宣布軍售。但至 2009 年底，美台軍售始終只聞樓梯響，直到年底國會休會，行政部門都沒有向國會申請授權的動作。

美國提供台灣防衛性武器，始於中美防禦條約。台美斷交後，美國依據《台灣關係法》，繼續對台軍售。1992 年出售F-16 A/B戰機、1999 年出售紀德級艦（Kidd Class Destroyer），2001 年一口氣宣布出售多項重要武器裝備給台灣，堪稱進入美台軍售最高潮。但不到 10 年，台美軍售卻一再延宕；2001 年宣布出售的武器，10 年後仍有部分懸而未決。扁政府任內因多次衝撞美「中」台三角平衡，讓原本最支持台灣的小布希政府，開始失去信任；對扁政府的不滿逐漸從檯面下轉為公開指責，用辭

⁵ 〈美通知國會對台軍售 袁建生：大門已開〉，中時電子報，2008 年 10 月 6 日；
www.iao.mnd.mil.tw:8080/MIKSEX/mergeDoc.jsp?newsId=574949

愈見嚴厲，甚至連「麻煩製造者」(trouble maker) 都脫口而出。⁶

小布希總統 2001 年 1 月就任後，即於 4 月份宣佈同意供售多項軍售清單，為何到了 2008 年 10 月只向美國國會申請授權 6 項（其中武器裝備僅 5 項，另一項為航材零附件），且其中符合 2001 年 4 月同意供售的清單又僅有愛國者三型飛彈一項。究竟是哪些原因，影響美國對台軍售？這是本文的研究動機。

綜此，本文的研究目的，是探討小布希總統任內，美台軍售從最好的年代，演變為最壞的年代，其中的轉折和變化的原因所在。

第二節 文獻探討

文獻回顧 (literature review) 是針對某個研究主題，就目前學術界的成果加以探究。⁷文獻評論有助於確立論文的研究重心，在瞭解他人如何研究類似的問題後，汲取寶貴經驗，並防止自己犯同樣錯誤。

一、美國對外軍售政策

林岩哲於 1988 年發表「美國武器輸出制度與政策」一文，探討美國對外國軍售政策的演進、發展。美國對外軍售政策，可追溯至 1930 年代。當時美國的武器製造與生產，為私人企業公司所經營，直到 30 年代後，美國政府開始以簽發武器輸出許可執照，來管制及限制美製武器輸出，此後對外輸出武器即成為美國對外政策的一項重要工具。美國對外國銷售武器的管道又分為商售和軍售，後者的限制較嚴，還需送美國國會審查。⁸

林岩哲對美國外銷武器政策的形成有詳細的論述，但若對美國的軍工複合體 (Military Industry Complex) 其形成、運作及影響等多做

⁶ 王玉燕，〈布胡會，布希指扁是麻煩製造者〉，《聯合報》，版 2，2003 年 10 月 22 日。

⁷ 朱滋源主編，《撰寫博碩士論文實戰手冊》，(台北，正中書局，2005 年)，頁 95。

⁸ 林岩哲，〈美國武器輸出制度與政策〉，王建勳主編，《國際武器轉移》，(台北，國立政治大學國際關係中心，1988 年)，頁 13-55。

著墨，會讓研究者更能了解影響美國外銷武器的國內因素之複雜性。

二、美國對中華民國（台灣）的軍售演進

周煦說明 1970 年代尼克森政府至 1990 年代的柯林頓政府，30 年來的美國武器輸出政策。周煦認為，美國在國家利益的考量下，以對外出售武器作為外交手段之一，並將主要盟邦或與美國有安全合作關係的國家列為優先對象。美國藉著對外出售武器，達到控制國際間權力平衡的目的，也維持自身國防工業的基礎。⁹

周煦進一步分析美國對外出售武器的目的，包括政治性、軍事性和經濟性。在政治性上，外銷武器可以表達友好，也可以獲取或加強對接受國的政治影響力，換得接受國的善意回應或讓步，也可以促進區域勢力均衡。軍事上，外銷武器可以建構軍事同盟，增加與接受國的協同作戰能力，也換取海外（他國）的軍事基地使用權，甚至進一步可以對接受國做情報蒐集。經濟上，提供國內就業機會，也降低武器製造的成本。本文將會在周煦的論述上，更進一步分析美國國內的政治、經濟與軍事面向。

三、美「中」台三角關係與小布希政府對台軍售

楊仕樂與卓慧苑教授回顧美國對台軍售歷史，發現隨著中國軍力的成長，美國一直遵守《台灣關係法》的精神，提供台灣相對需要的軍備，以確保兩岸的軍力平衡。小布希當選總統後批准了有史以來最龐大的對台軍售，其實也是回應中國的軍力擴張。總的來說，儘管小布希予人傾向台灣、對中國強硬的印象，但其軍售政策仍只是延續美國過去的政策，並未做出重大變化。¹⁰

林正義教授在中國持續對台加強攻擊性部署之下，若無美國對台軍

⁹ 周煦，〈戰後美國軍備轉移的政策〉，《國際關係學報》，（1996 年 11 月），頁 1-48。

¹⁰ 卓慧苑、楊仕樂，〈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，（2003 年 11-12 月），頁 67-96。

售，台灣更無籌碼對抗北京的武力威脅，也將使北京不需要考慮台灣的軍事報復能力。若美國無法扮演台海軍事平衡的角色，它將被迫扮演危機處理者，以武力介入成為兩岸和平的斡旋者。小布希總統對台軍售正是在於避免此一困境，對台軍售有助於台灣人民信心提升，展開與中國的協商、解決兩岸爭議，讓和平解決兩岸問題更加容易。然而，台灣與美軍交流學習的管道，更將美國對台軍與全球禁止核武等「大規模殺傷性武器」談判掛勾，施壓美國讓步。對中國來說，遵守一個中國原則的重要性，遠甚於任何具體措施。¹¹

麥可·崔斯（Michael S. Chase）認為台灣是美中在亞太地區最有可能引發衝突的熱點，美國與台灣的非官方安全合作關係，一直是華府和北京間爭論的焦點。自 1979 年美台斷交後至 1997 年間，美台之間的安全合作主集中在軍售；台海危機之後，美台安全合作關係則逐漸側重在軟體支援上，在柯林頓政府後期，美台軍事交流合作逐漸成型，但真正強化是在小布希總統就任後。美台之間逐漸有多元化的交流合作，包括戰略對話、高階將領和資深官員訪問、軍事教育交流、演習觀摩、戰力評估等。如何在台灣關係法與美中三公報的架構下，加強與台灣的軍事合作關係，也就是說要加強與台灣的安全合作，又要能降低與中國發生衝突的可能，對於美國來說是重大的政策挑戰。¹²

陳一新教授指出，911 事件提供美「中」軍事合作上的一個戰術機會，在美國重新調整其戰略優先順序的同時，創造一個修補因軍機擦撞事件陷入低潮的美中關係之契機。然而儘管如此，小布希政府上台後的美「中」軍事合作規模仍較柯林頓時期縮減，雙方皆有意改善關係，但在飛彈防禦系統、美國對台軍售等涉及雙方基本國家利益的議題上，仍難以獲致妥協，要重返柯林頓時期雙方邁向建設性戰略夥伴關係仍有距離

¹¹ 林正義，〈美國與台海兩信心建立措施〉，《問題與研究》，第 44 卷第 6 期，（2005 年 11-12 月），頁 1-28。

¹² Michael S. Chase, "U.S. - Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship," in Nancy Bernkopf Tucker edited, *Dangerous Strait: The U.S. - Taiwan - China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp. 162-185.

。美國與中國政策數度轉折，全受國家利益所左右，無論美國將中國定位為戰略夥伴關係或潛在競爭對手，全以維護美國國家安全利益為最高指導原則。¹³

林文程教授認為因為小布希的思維有別於柯林頓，使他在上任之初，對中國採取與柯林頓截然不同的中國政策，小布希特別重視歐亞大陸的重要性，不允許任何強權或強權組成的聯盟主宰歐亞陸塊或威脅美國的盟友。小布希將中國定位為競爭者而不是戰略夥伴，採取圍和政策，指在防止中國崛起。主要原因係小布希國家安全團隊對中國懷有戒心及厭惡中國統治本質的認知與價值觀，加上發生軍機擦撞事件，導致美中關係降至谷底。911 事件成為美中關係的另一個轉折點，因美國的國家安全轉為國土安全及打擊恐怖主義，中國的潛在威脅已退居次要地位，小布希總統為因應外在艱鉅的挑戰而調整對中國的政策。在美台關係部份，雖然台灣與美國無正式外交關係，但基於經貿、安全、文化等共同利益，雙方關係不斷加強，且加上台灣的政治民主化，使台灣成為美國鼓吹民主化的模範模式，贏得美國人民的支持與同情。小布希上台後，美台關係大幅提升，包括大規模對台軍售，同時改變逐年審查對台軍售的作法，台灣可以隨時向美國提出軍售需求。然而即使如此，美國對台政策或限台關係，仍然受到美中關係發展及美國調整全球戰略的影響？¹⁴

坊間對於小布希政府後期對台灣軍售的延宕，並無過多相關著作。本文將在上述各家的研究觀點上，彙集小布希總統 8 年任期內，行政部門、國會與軍方的對台論述，及當時東亞和台灣海峽的國際情勢，分析發生變化的可能原因。

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

¹³ 陳一新，〈九一一事件與美中台三邊關係的展望〉，《中華戰略學刊》，91 年春季號，(2002 年 4 月)，頁 219-226。

¹⁴ 林文程，〈美中台關係與台海安全〉，《新世紀智庫論壇》，第 31 期，(2005 年 9 月)，頁 53-66 頁。

台美斷交後，美國對台提供防衛性武器就從軍援變為軍售，美台軍售的起始點應從此開始。本文挑選美國對台軍售最富戲劇性發展的時期，也就是小布希總統任內的範圍。之所以取這段時間，實著眼於台灣與美國正值新政府上台（陳水扁和小布希）。小布希甫上任就大手筆宣布對台軍售，卸任前卻視台灣為麻煩製造者，視原本最親密的戰友陳水扁如讎寇，8年發生如此戲劇性的轉折，極富研究價值。

台灣與美國在2008年經歷總統大選，太平洋兩岸都經歷政府輪替由新人主政。台灣的馬英九徹底推翻陳水扁的衝撞外交施政方向，以和中友日親美為主軸；美國的歐巴馬也放棄小布希的攻擊性防衛主義思想，從伊拉克撤軍，在全球推動和解代替對抗。這樣的兩種異於前朝的新政湊在一起，對台軍售勢必產生化學變化，因此，小布希總統時期對台軍售的政策轉折，能否提供我們對未來軍售的預測研判，也是本文研究希望獲得的一個重點。

二、研究限制

美台軍售的資料多來自英文，但無論是台灣或美國的研究，都是第二手資料，因為涉及敏感的國防機密，並未公開流通，第一手資料很難獲得，因此本論文的參考資料會儘量以具參考價值的官方聲明或評論、學者的研究著作與媒體報導為主，希望儘量還原美台軍售的全貌，就學術研究上或許不夠嚴謹，但這是本論文研究主題不得不面對的限制。

此外，有關外交與軍事決策檔案，均受到保密時間的限制，而無法取得及閱讀，凡與台灣軍事有關具敏感性之資料，必須以維護軍機安全為首要考量，因此，即便目前西方、坊間資料及數據的呈現與台灣軍事有出入時，仍將以公開資料為主。

綜此，本論文將藉由儘可能蒐集大量資料，經過篩選和比對，選擇最具可靠性的資訊和極具價值的評論，使論文結論能更趨完備。

第四節 研究方法與架構

一、研究方法

在學術研究的領域當中，每個學科均有其研究途徑（approach）和研究方法（method）。研究途徑指的是研究的原則性方向，亦即用來選擇問題與蒐集相關資料的標準；研究方法則是指蒐集與處理資料的手段和步驟。¹⁵

政治學常用的研究途徑有歷史研究、制度研究及行為研究。本論文將採用傳統的歷史研究途徑。在歷史研究途徑方面，以時間為縱軸、事件為橫軸，藉由對各項歷史事件的資料分析，歸納出某些特定事件的因果關係，建構出本篇論文。

本論文的研究方法主要是採取文獻分析法與個案研究。所謂的文獻分析法與個案研究，是利用現有的主要學術論述、官方文件、報章資料等，匯整出背景和主要變數，藉此印證本文觀點。文獻分析法強調資料蒐集，並進一步加以分析。

因本研究的主體為小布希總統時期美國對台軍售之研究，故除將所蒐集的資料加以整理、歸納外，還會舉出小布希總統任內重要軍售案作為對照，分析其中差異，來推出背後可能的導因及影響變數，並且以個案研究（美同意售台 8 艘潛艦）的方法，來進行深入的探討，以強化與驗證文內分析導因及影響變數。

二、研究架構

本論文共區分為六章：

第一章「緒論」

本章主要係說明問題的背景及問題的性質，將研究的動機、目的、範圍、限制、研究的方法、架構，以及相關文獻探討、資料來源等，作一完整的鋪陳論述。

第二章「美國對台軍售政策之演變」

¹⁵ 朱宏源主編，《撰寫博碩士論文實戰手冊》，（台北，正中書局，2005年），頁155-156。

本章主要係先回顧美國對外安全援助政策、對外軍售政策，以及對台軍售政策演進，再進一步的鋪陳出小布希總統任內對台的軍售政策。

第三章「影響小布希對台軍售政策之國際因素」

本章藉由亞太情勢、兩岸關係的轉變、台美關係的轉變及美中關係的轉變等演變與事件，闡述小布希總統任內對台軍售的外部影響變數。

第四章「影響小布希對台軍售政策之國內因素」

本章則藉由小布希行政團隊的特質、國會的監督及軍工複合體等影響，闡述小布希總統任內對台軍售的內部影響變數。

第五章「美國售台潛艦案之個案研究」

本章係以 2001 年 4 月小布希總統同意供售台灣 8 艘柴電潛艦為例，從售台潛艦的歷程、影響美國推動柴電潛艦的外部因素及內部因素等，來驗證前兩章所闡述的變數。

第六章「結論」

最後將研究結果作歸納總結，檢視是否獲得研究發現，並在國家最大利益考量下，提出相關建議。

第二章 美國對台軍售政策之演變

美國杜魯門 (Harry S. Truman) 總統在 1949 年元月就職演講中提到「在外交關係的實行上，美國就像所有的國家一樣，首要的關切事項就是達成至高無上的國家利益。外交事務的管理，必須與政府國內政策與計畫的目標相輔相成，不論是在商業與貿易方面的促進、領域或權力的獲得，乃至於和平與安全的維持。」¹⁶，這是美國歷史上主要致力於外交政策與外交關係為主的演講，同時也使美國正式開始發展相關對外安全援助計畫 (Foreign Assistance Program)。

美國知名外交官季辛吉 (Henry A. Kissinger) 在面對美國外交政策與國家安全之間的優先順序、相互影響及相互依賴的發展這個問題時，曾以簡潔有力的話語說明兩者之間的關係，他說外交政策必須開始於國家安全，國家的生存是外交政策的首要與最終責任，這是不能妥協與冒險的。就美國或其他國家而言，除非自由國家的力量與潛在敵人的勢力平衡，否則是不能安全的生存發展。此外，美國如不主動參與國際事務，將可預見在這關係中是不具穩定性的。¹⁷因此，當美國認為對其國家利益具挑戰時，對外安全援助就是美國國家安全與外交政策的主要工具，同時，美國也藉由此種安全援助來協助盟邦與友邦獲得、維持與在必要時，可以使用的自衛武力，進而達成美國的整體利益，換言之，美國係在創造一個美國認為的理想世界，使美國的民主理念得以宣揚，與此同時，更著重於美國國家整體利益，以鞏固美國國家安全。關於這方面的文獻與研究，大多數都著墨於美國的軍備移轉政策，雖然軍備移轉是美國對外安全援助政策的重要環節，也具有代表性，但並不是整個安全援助 (Security Assistance) 的全部；究竟美國對外安全援助政策到底如何形成、其政策制定流程以及安全援助有那些內涵，而且軍售在安全援助中所扮演的角色為何，美國如何運用

¹⁶ <http://www.disam.dsca.mil/DR/21%20Appendix%203.pdf>。

¹⁷ Henry A. Kissinger, 美國外交政策第 3 修訂版 (American Foreign Policy) (New York: W. W. Norton and Co., Inc., 1977), p. 204。

安全援助計畫來作為整體外交與國家安全政策的工具，這些對於後續的研究都有其重要性與因果性，因此，有必要先做一個系統性及完整性的探究。

對此，本章將先探討美國安全援助政策的定義、計畫的組成、法源的依據、美國的安援組織與運作模式，進而分析軍售在美國安全援助政策中的重要性，以及探討美國對台軍售的政策，最後再藉由前述的政策，來闡述小布希任內對台軍售政策的演變。

第一節 美國安全援助政策

美國對外安全援助是美國整體外交政策的一項重要工具，然而安全援助這個名詞對於一般人而言，卻是陌生的、不熟悉的，這反應出安全援助這個術語通常僅熟悉於相當少數的政治人物、政府官員、管理者、執行者，以及一些美國外交政策事務學院研究的窘境，畢竟，通常安全援助都被外國援助、軍事援助、軍備移轉、國際共同防禦等取代。事實上，正因為美國對外安全援助政策簡單的說，就是提供一個「保護傘」，所以才會造成大家對此一名詞的生疏。

一、美國對安全援助的定義

美國 1961 年《對外援助法》(Foreign Assistance Act, FAA) 對於「安全援助」有廣義的解釋，而且它的定義是在有關「人權」的章節下，具體的解釋為：

- (一) 提供軍事援助、經濟支援、以及軍事教育訓練、維和行動與反恐怖主義的援助。
- (二) 在武器輸出管制法 (Arms Export Control Act, AECA) 下的國防物資或勞務的銷售，信用的擴展及借貸的保證。
- (三) 在武器輸出管制法下，有關國防物資或國防勞務輸出或供外

此外，美國防部也曾正式對「安全援助」下過定義，第一份文件是由聯參首長聯席會在國防部軍事與相關術語辭典中所公布的「在 1961 年的對外援助法與其修正案、1976 年的武器輸出管制法與其修正案及其他有關的法令所授權的安全援助計畫下，美國國防物資、軍事訓練及其他有關國防勞務，經由贈與、貸款、信用或銷售等作為，來保障國家安全並達成整體外交目標。」，第二份則是由負責安全援助政策的部門國防部安全合作局（Defense Security Cooperation Agency，DSCA）列在安全援助管理手冊（簡稱安援手冊）（Security Assistance Management Manual，SAMM）名詞解釋中，在本質上是與美國國防部所下的定義相同。

從上述的定義中，我們不難發現從美國防部的角度而言，對於安全援助的解釋是偏重於軍事上的援助、贈與與銷售，相較於對外援助法案中廣義的解釋，明顯的限縮了安全援助的範圍。

二、美國安援計畫的內涵

美國的安援計畫會詳列在每年總統提交至國會的報告中，一般而言，美國安援計畫包含了軍事售予（FMS）、外國軍事財務計畫（FMFP）、商業售予（DCS）、國際軍事教育與訓練（IMET）、經濟補助基金（ESF）及維和行動（PKO）等 6 項主要計畫，¹⁹分別為：

- （一）軍事售予（Foreign Military Sales，FMS）：此計畫係在政府與政府的協議下，由合格的外國政府向美國政府採購國防物資、勞務與訓練的計畫，並由買方政府支付相關銷售的成本，此計畫是安全援助中最重要的部分。
- （二）外國軍事融資計畫（Foreign Military Financing Program，FMFP）：此計畫係由美國國會專案贈與及貸款所組成，使合

¹⁸ <http://www.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf>。

¹⁹ <http://www.disam.dscamilitary.com/DR/03%20Chapter.pdf>。

格的外國政府可經由軍售或商售（DCS）的管道，向美國採購國防物資、勞務與訓練。

- （三）商業售予（Direct Commercial Sales，DCS）：商業售予有別於軍售由國防部代表美國進行政府對政府之間的買賣行為，而是由美國工業界直接與外國買方的契約行為，但是在管制作為上，仍須經過國務院、商務部國防貿易辦公室核發輸出許可證方能進行之買賣行為。
- （四）國際軍事教育與訓練（International Military Education and Training，IMET）：此計畫係在美國本土或海外美軍設施，提供外國軍事人員與有關的非軍職人員相關訓練的計畫，以宣揚美國外交政策與國家安全目標。
- （五）經濟補助基金（Economic Support Fund，ESF）：此計畫係以增進美國特種政治與安全利益為目標，針對貧窮國家提供經濟贈與援助，以避免衍生區域經濟或政治危機。
- （六）維和行動（Peacekeeping Operations，PKO）：此計畫依照美國行政部門年度的需求來成立與編列。

除了上述 6 個主要計畫之外，對外援助法及武器輸出管制法提供美國總統租賃（Leases）、國防剩餘物資（Excess Defense Articles，EDA）、國際毒品管制及法律執行（International Narcotics Control and Law Enforcement，INCLE）、防核武、反恐、除雷及相關計畫（Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs，NADR）及國防部減量物資（DoD Drawdowns）等 5 個有關安全援助的職權，²⁰也可稱之次要的安援計畫。在這 11 項主、次要計畫當中，由美國防部業管的包含了軍售、外國軍事財務計

²⁰ 依據 2001 年 Defense Institute of Security Assistance Management（DISAM）1525-3236 技令，次要的安全援助計畫包含租賃、國防剩餘物資、緊急情況提領、及第三國家移轉等 4 項；惟作者綜整 DISAM 2010 年 4 月來華授課教案，美國次要安援計畫已修改為租賃、國防剩餘物資、國際毒品管制及法律執行、防核武、反恐、除雷及相關計畫與國防部減量物資等 5 項；依美軍安全援助教官解釋次要安援計畫可因應當前局勢由行政部門提案立法修正。

畫、國際軍事教育及訓練、租賃、國防剩餘物資及國防部減量物資等 6 項。

三、美國安援計畫的法源依據

美國現行安援計畫涉及到 2 個基本法規，第一個是 1961 年《對外援助法》與其修正案，第二個則為 1976 年通過的《武器輸出管制法》，²¹這兩個法案係延續先前既有安全援助的相關法案而成，現行許多條款中，均與原法案有其相對應的連續性。分析如后：

- (一) 對外援助法：原頒佈在 1961 年 9 月 4 日，此法案涵括了 1954 年共同安全法（Mutual Security Act, MSA）與其修正案內的相關條款。當前本法案與其修正案係授權國際軍事教育與訓練計畫（IMET）、經濟補助基金（ESF）、維和行動（PKO）、及國防剩餘物資的移轉（EDA）等安援計畫。
- (二) 武器輸出管制法：本法案係形成在不同的名稱與整併相關法規下，當 1968 年軍售法（Foreign Military Sales Act, FMSA）完成前，美國對外武器裝備的輸出係由對外援助法案所規範，然而經過 1976 年整併國際安援、軍售法案後，即完成武器輸出管制法案的制定。本法案係軍售（FMS）的實行、外國軍事財務計畫（FMFP）及國防物資與勞務商業銷售管制的法令基礎。

²¹ <http://www.disam.dsca.mil/DR/03%20Chapter.pdf>

美國 1954 年後主要安全援助法案演進如圖 1。

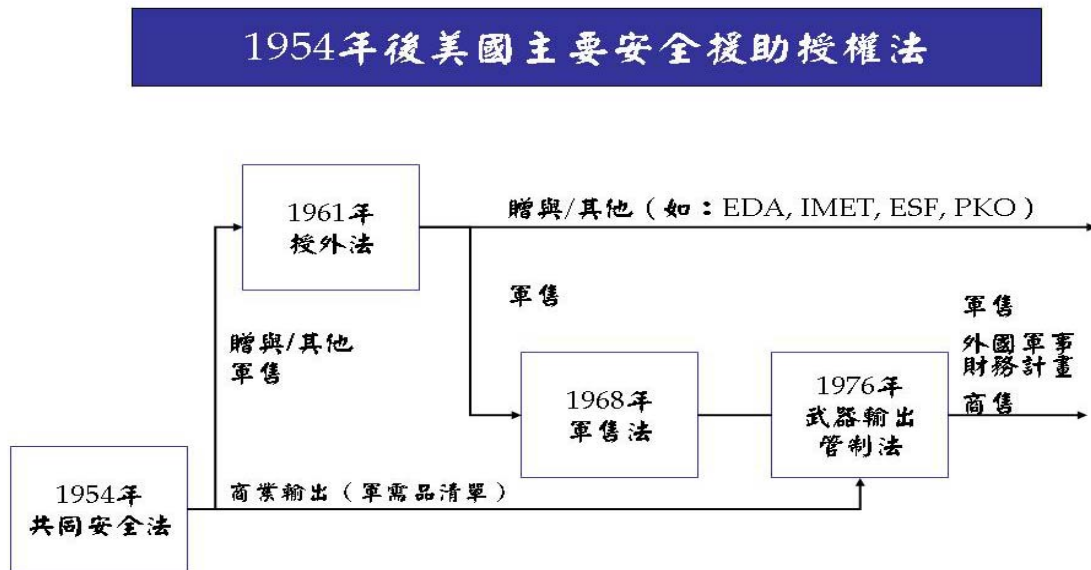


圖1：作者摘錄自 <http://www.disam.dsca.mil/DR/03%20Chapter.pdf>

圖 1：作者摘錄自 <http://www.disam.dsca.mil/DR/03%20Chapter.pdf>。

四、美國政府組織的安援職掌

美國政府組織在安援政策中扮演著不同的角色，也相對影響安援計畫的執行，這其中包含了行政部門、立法部門以及司法部門，以下謹就最重要的行政及立法部門相關職掌論述如后：

- (一) 行政部門：總統。依據美國憲法第 2 條第 1 款總統為國家最高執行首長與外交政策的主要仲裁者。再者，相同條文第 2 款授權總統在參議院的同意下簽訂條約，任用大使與其他政府首長。第 2 條第 3 款則授權總統接納大使與其他政府首長所有必要層面美國外交政策的履行。最後，總統提出年度美國安援計畫及預算給國會，且一旦成為法規時，執行這計畫的人是總統。總統運用相關助理、內閣官員及相關公務員來監督、執行美國安援計畫。而依據武器輸出管制法（AECA），對於授權總統在軍備移轉的權限，可概括區分為 1.銷售國防軍品、服務、設計與結構設施予外國或國際組織；2.以現

金取得國防軍品、服務、設計與結構設施；3.提供財政貸款、保證予外國政府購買、租賃武器裝備；4.管制美國武器裝備的進出口。²²

(二) 立法部門：國會。誠如美國憲法第1條第1款的規定，美國國會被賦予所有立法權力。就安援而言，國會的權力與影響力運用在以下幾個方面：

1. 發展、考慮與制定或修訂基本的安援授權法案。
2. 專案法案的制定。
3. 准許在必要於執行安援計畫時所衍生債務之聯合連續決議的通過，直到專案法案完成。
4. 特殊範圍的利益聽證與調查的實行，包含對總審計局（GAO）、國會預算局（CBO）及國會研究中心（CRS）完成特殊審查的指導。
5. 軍備移轉的提議審查。
6. 可能具有安援含意的條約批准。

有關武器輸出管制法（AECA）與其修正案，國會已授權給總統、國務卿及國防部長，依據法律條文的規範管理軍備移轉計畫。

第二節 美國對外軍售政策

美國安援計畫是達成美國外交政策目標的基本工具，任何安援計畫所提供的援助，必須要能強化美國國家安全以及促進世界和平。而其中軍售（FMS）是最重要的一環，依武器輸出管制法（AECA）第3章，要求移轉任何國防軍品或服務予任何外國或國際組織之前，總統必須確認該等援助將可強化美國之安全，並且促進世界和平。

軍售是所有美國安援計畫中最大的計畫單元，軍售是使合格的外國

²² <http://www.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf>。

政府與國際組織，藉以向美國政府購買國防品項與勞務的作業，軍售除了支持美國的外交政策及安全目標外，從歷史上來看，美國對外軍售的利益也包含了改善美國國內的秩序、強化區域間安全的願景，並降低了美國軍事參與之可能性，此外，軍售強化了美國與盟邦及友邦間物資、教範、及訓練的標準化，更有助於維繫美國國防工業產能、增加美國就業機會、降低研發與生產成本，最終，建立了前進物資支援的能量。

一、軍售的類型

軍售是美國政府（賣方）與外國政府或是國際組織（買方）間的契約銷售協議，簡單的表達方式就是「政府對政府」間國防物資及服務會買賣行為，也就是以「發價書」（Letter of Offer & Acceptance, LOA）作為買賣的契約，換言之，軍售也可以直接定義為發價書（亦即LOA=FMS）。²³發價書在1992年以前稱為DD1513表，現在則通稱為「軍售案」，每個發價書都有一個特別的案號，如此才不會使美國政府或採購國將它與現正進行中的成千上萬個軍售案相混淆。軍售的主要類型可區分為「明確的採購案（Defined Order）」、「開放式採購案（Blanket Order）」及「整體後勤支援計畫（Cooperative Logistics Supply Support Arrangements, CLSSA）」等三種。

（一）明確的採購案（Defined Order）：係指採購國明確的於發價書中指明所需要的國防軍品、服務或訓練的規格及數量，通常被用於下列項目：

1. 明確的軍事裝備需求，包括主要武器裝備；諸如：戰車、艦船、飛彈、飛彈等。
2. 特殊的服務，諸如：運送服務、飛機航權等。
3. 爆材，包含彈藥。

²³ 作者綜整 DISAM 於 2010 年 4 月來華授課教案資訊。

- 4.技術資料的移轉。
- 5.機密資訊。
- 6.指管通情監偵 (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, C4ISR)。

(二) 開放式採購案 (Blanket Order)：係指採購國與美國政府協議，以一筆金額不限定項目及數量的方式，採購一特定類別的裝備項目、訓練或是服務，只要該筆經費未用完，採購國即可針對開放訂購案提出採購需求，通常適用於下列項目：

- 1.備份維修料件。
- 2.公開資訊。
- 3.細部更新及修改。
- 4.技術協助服務。
- 5.訓練。
- 6.訓練裝備。
- 7.可修件。

開放式訂購案具有減少行政程序及時間、簡化作業流程、較具彈性與採購國可持續獲得裝備直到預算用盡為止等 4 項優點。

(三) 整體後勤支援計畫 (Cooperative Logistics Supply Support Arrangements, CLSSA)：係使採購國所擁有的美製武器裝備可由美國提供後續支援的一種軍事後勤支援協議，整體後勤支援計畫主要是使採購國所受的支援等級與美軍相同，並具備相同的部隊活動代號，以獲得足夠的後勤維修支援與補給。

二、軍售的作業程序

美國對外銷售武器裝備的政策有一套完善的法律，主要的就是

內容長達 10 章 103 款，總共有 113 頁的「武器輸出管制法」，其內容對於參與決策部門的權利義務、軍售作業流程所應遵循的詳細程序及過程，都有明確的規範，其中「美國總統有權控制國防物資及國防服務的進口與輸出，並對參與此等作業的人提供必要指導」。²⁴ 一般而言軍售案的作業程序可以簡單的以初始定義、需求確認、發價書簽署，²⁵與執行、管理、結案²⁶等兩大部分，以下針對軍售作業流程中，分別闡述有關重要的名詞定義及作業程序。

(一) 軍售重要名詞定義：

1. 需求信函 (Letter of Request, LOR)：採購國或國際組織希望循軍售管道由美國政府提供報價資料或發價書時，即以此信函向美國政府表達意願，一般而言，需求信函沒有標準格式，但是採購國必須確認需求信函中包括下列項目：

- (1) 需求信函必須明確說明所需之國防物資為何，就開放式採購案而言，必須述明預算額度。
- (2) 需求信函必須包含採購國信件序號，以供追蹤查考。
- (3) 需求信函必須使美方充分且清楚的瞭解欲申請的國防物資或服務，以作為美國國防部各單位評估之基礎參據。
- (4) 當美方認為所收到之需求信函資訊不足時，將暫時擱置此項申請，直至收到採購國更新資料為止。

2. 報價資料 (Price and Availability, P&A)：報價資料係提供採購國或國際組織對所需求的國防物資或服務有關成本估算及先期規劃使用，以作為評估是否決定提出發價書需求之參考，而非同意供售之承諾保證，且報價資料美方將不會運用於製作發價書。報價資料內容包含下列項目：

- (1) 國防物資、主要武器項量或服務之預估成本，此成本應將

²⁴ <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/aeca01.pdf>

²⁵ <http://www.dsca.mil/samm/chapter%2005%20-%20FMS%20Case%20Development.pdf>

²⁶ <http://www.dsca.mil/samm/chapter%2005%20-%20FMS%20Case%30Development.pdf>

通貨膨脹納入考量，且當某一武器裝備缺乏通貨膨脹估算基準時，將採用審計單位之標準通貨膨脹係數。

- (2) 武器系統操作及維護所需之支援裝備，及其預估之成本。
- (3) 支援該武器系統之整體後勤項目之預估金額；諸如：訓練及準則教令。
- (4) 預估之零附件成本。
- (5) 最終合約可能之授與及儲料價格。
- (6) 預估該項武器裝備或服務之可獲得性。

3.發價書 (Letter of Offer and Acceptance, LOA)：發價書也就是軍售案，係美政府授權供售國防物資或服務予採購國或國際組織的正式文件，發價書會逐項列出所提供之國防物資及服務，其效期直到所有國防物資及服務交運完畢為止。就開放式採購案而言，其效期直到採購國將發價書中所定之國防物資或服務金額用完為止。其內容包含：

- (1) 發價書摘要。
- (2) 逐項列出所提供之國防物資及服務。
- (3) 付款期程。
- (4) 軍售案備註。
- (5) 標準合約條款：包含美方義務、採購國協議、損耗賠償風險、財務條款、交運及索賠條款、保固條款、爭議解決等 7 大部分，各大部分重點條款臚列如后：

第一部分：美方義務

- A. 美國防部將遵守標準合約條款。
- B. 美政府將運用美國籌獲政策與採購程序。
- C. 美政府會以「最佳利益」(best efforts) 方式提供軍售案服務。
- D. 在不可預期的狀況下，美政府可以片面取消或暫停發價書項目的交運。

第二部分：採購國協議

- A. 採購國亦可在發價書項目交運前中止或刪除該項目；惟終止該項之交運所需經費，應由採購國負擔。
- B. 採購國必須同意所採購之武器裝備運用於指定用途上；包含共同協防目的、雙邊或地區性的防禦條約、國內安全使用、自我防衛性質及平定內亂。
- C. 採購國必須確保並尊重美政府的財產權，未獲得美政府同意前，不得移轉所有權、不得移轉所有物及改變採購項目做其他用途。
- D. 採購國必須以美政府的保密安全標準來執行保密作業，包括採購國可能的次合約商及採購國同意美方採購合格的商業運輸廠商。

第三部分：損耗賠償風險

- A. 採購國需確保美政府、機關、官員與員工不遭受任何損失或產生債務。
- B. 採購國免除美政府合約商及次合約商對損失及損害之賠償責任；如美政府係訂購同一品項時，美政府亦必須承擔同樣之風險。

第四部分：財務條款

- A. 成本、可獲得性與付款期程均為預估值。
- B. 美國政府將退還餘款。
- C. 需按期程付款以避免延緩工作進度。
- D. 採購國同意以美元負擔總成本，即使可能超出發價書金額。

第五部分：交運及索賠條款

- A. 遞交及交運之定義一般係指起運點。
- B. 採購國應提供交運指導。
- C. 保險及海關通關事宜為採購國之責任。

第六部分：保固條款

- A. 採購品項非庫存品時：美國政府不提供供售品項之保固，除非另有明確合約規範。
- B. 採購品項為庫存品時：供售品項在所有權移轉前即發現缺點者，美國防部必須負責修理或更換缺失品項。
- C. 例行軍售案於供應物資索賠程序中訂有相關保固權益，採購國無須額外採取任何特別作為。
- D. 採購國可以於發價書中註記額外的保固需求，該註記需包含保固之必要處理資訊。

第七部分：爭議解決

- A. 發價書不得牴觸美國聯邦採購法。
- B. 美國政府及採購國如對發價書內有任何歧見，必須由美國政府及採購國雙方協商解決，不得交由國際法庭或第三者來解決。

(6) 發價書案號資料。

4. 國防物資 (Defense Articles) :²⁷

- (1) 任何武器、武器系統裝備、彈藥，以及用於遂行戰爭之飛機、車輛、船舶或是其它裝備。
- (2) 用於各項裝備項目之機具、設施、工具、材料、供應，或其它必須品。
- (3) 用於製造、生產、處理、修理、保養、儲存、構建、運輸、操作等。
- (4) 各項裝備之任何組件或是零件，但不包括商用船舶或能源原料、特殊核原料等生產設施或公用設施，以及與核武相關之論述及限制資訊。

5. 國防服務 (Defense Service) :²⁸任何用於軍售之服務，包含

²⁷ AECA, Sec 47 (3)。

²⁸ AECA, Sec 47 (4)。

測試、檢查、修理、訓練、技令、技術，或其它援助與國防資訊，惟不包含武器輸出管制法案第 29 條所述之設計及製造服務。

6. 主要國防裝備 (Major Defense Equipment, MDE) :²⁹ 任何列入美國重要軍備清單，其研發補償費超過 5 仟萬美元或總生產成本超過 2 億美元之軍事裝備品項。

7. 國防剩餘物資 (Excess Defense Articles, EDA) :³⁰ 美國政府所擁有之國防軍品數量，超過國防部核定的兵力目標及核定之戰備存量，依援外法案之條款，由供應單位自庫存中交運他國或國際組織。

8. 賈維斯報告 (Javits Report) :³¹ 年度軍備輸出計畫報告，為美國國會要求行政部門每年 2 月 1 日前，必須將當年度內所有「可能同意供售」的武器裝備，包含主要武器或其相關防衛裝備總值超過 7 百萬美元，及任何其他武器或其相關防衛裝備總值超過 2 仟 5 百萬美元之軍售案及商售案品項清單，以機密報告形式提交眾議院，作為國會管控武器裝備輸出審查之參據，通常未納入於賈維斯報告內之武器裝備品項，不得進行後續之申請國會授權。

9. 申請國會授權 (Congressional Notification) :³²

美國國會要求行政部門當軍售案主要武器裝備達 1 仟 4 百萬美元或軍售案總值超過 5 仟萬美元或設計與建造服務達 2 億美元時，於供售前必須向國會申請授權，以作為國防物資與服務之輸出管制。

國會審查期包括 20 天的先期諮商 (informal advance notification) 及 30 天的法定公告 (statutory notification)。

²⁹ AECA, Sec 47 (6)。

³⁰ AECA, Sec 21, FAA, Sec 516。

³¹ AECA, Sec 25 (a) (1)。

³² AECA, Sec 36 (b) (1)。

當軍售國為北大西洋公約組織（NATO）、北大西洋公約組織成員國家、澳大利亞、日本及紐西蘭等國家時，則免除 20 天的先期諮商，此外，法定公告期也只需要 15 天而已。

國會在法定公告的 30 天內可以採取聯合決議的方式反對該項軍售案。

（二）軍售作業程序

1. 當採購國欲循軍售管道向美採購武器裝備時，首先在起始及定義階段，可以與美軍執行單位（軍種安援組織；諸如美陸軍安援指揮部（U.S. Army Security Assistance Command，USASAC）、美海軍國際計畫辦公室（Navy International Programs Office，NAVY IPO）、美空軍國際事務辦公室（Air Force Security Assistance Center，AFSAC）等）進行協商，以確認需求定義與相關技術資料。
2. 當採購國所欲採購之武器裝備需求定義明確後，此時為了進行預算評估、期程分析及先期規劃，可向美方提出報價需求信函（LOR for P&A），美軍執行單位於接獲採購國報價需求信函 5 個工作天內，應會同國務院政軍局（Bureau of Political-Military Affairs）及國防部安合局（Defense Security Cooperation Agency，DSCA）進行會商，雖然報價資料（P&A）不能作為是否同意「供售」的承諾，仍需藉由會商程序以決定是否同意該項申請，如同意則應於 45 個工作天內將報價資料（P&A）提供給採購國，同時美軍會註記如有意採購該項武器裝備時，必須另行提出發價書需求信函（LOR for LOA）。
3. 若採購國決定循軍售管道向美採購武器裝備時，則需向美方提出發價書需求信函（LOR for LOA），美方於接獲發價書需求信函後，會將影本分送國務院政軍局、國防部安合局、國防部部長辦公室、相關之聯合司令指揮部等進行審查，國務院政軍

局或國防部安合局應於 5 個工作天內，進行必要之會商，以決定是否同意該項申請，或是由美軍執行單位回復採購國先行暫停，直到完成必要之協商為止。就主要國防裝備而言，國防部安合局會即刻通知美軍執行單位已初步同意申請，或可能會有什麼問題產生。凡不同意之主要國防裝備或非主要國防裝備，國防部安合局會立即通知美軍執行單位停止處理該項申請、該項決定之理由、以及關於如何回復採購國之進一步行動。如未接獲國防部安合局之通知，則將依程序進行發價書準備。通常在沒有意外的狀況下，美軍執行單位自接收發價書需求信函到正式釋出發價書應不得超過 120 個工作天，如遭遇不可預期的延宕，也應該在 120 個工作天內完成發價書製作的 80%。倘若採購國的採購品項屬於主要武器裝備達 1 仟 4 百萬美元或軍售案總值超過 5 仟萬美元或設計與建造服務達 2 億美元時，則必須於發價書釋出前向國會申請授權（Congressional Notification），當完成法定公告期，且國會沒有異議時，國防部安合局將於發價書副署交美軍執行單位轉送採購國。

4. 當採購國收到發價書後，有 60 天的審查期，如審查無誤，即於發價書簽署後，送回美軍執行單位，同時將首期款匯入美國防帳務中心，發價書即生效，進行軍售案執行階段。
5. 採購國與美軍在執行過程中可藉由雙邊協商、安援合作小組、安援會議、專案計管會議、帳務管理會議、專案管理會議、安援管理會議及後勤支援管理會議等，進行軍售案的管理。
6. 軍售案執行過程中，在下列 3 種情形下可以進行發價書的改變；第一種情形是當全案執行範圍不改變的狀況下，因價格的增減、付款期程改變等，依發價書標準條款的規範下，美軍可不需獲得採購國同意逕行修正發價書（LOA Modification），此時採購國重新簽署發價書僅表示已獲得美軍之告知；第二種情形是當全案執行範圍小幅度改變時，如增加或減少總採購品項

、改變執行期程、構型改變、數量改變等，美軍必須在獲得採購國同意下，方能進行發價書修訂 (LOA Amendment)；第三種情形為軍售案大幅度改變時，則必須在採購國同意下，重新擬訂發價書 (New LOA)。

- 7.當軍售案完成所有國防物資交運、完成所有服務、保固期滿、帳務平衡及採購國接獲美國防帳務中心最終帳單時，軍售案即告結案。

三、軍售價款的計算

美政府對於軍售案價格所持的態度是「無利潤、無損失」(No Profit, No Loss)，依據武器輸出管制法軍售案的管理不得損耗美政府預算，在行政部門的政策上而言，美政府不得從軍售案中取利潤，而且美政府對軍售案價款的原則是「涵括總成本」(Recover total cost) 以及公平、可理解 (Fair/understandable)，換言之，採購國必須負擔所有費用，直至國防物資或服務完成交運，而且這些費用都是必要的支出。軍售案基本的計價要素有下列 5 項：

- 1.國防物資的採購成本或存量金額以及相關勞務成本。
- 2.移轉物資交運、撥發等附加成本，包含運輸、包裝、搬運等。
- 3.銷售議價、採購、主計、預算等行政費用。
- 4.對美國防部投資成本，按比例基礎，估算研發減免的研究、發展、測試、評估 (RDT&E) 及生產成本。
- 5.直接與軍售案有關的合約管理成本。

根據上述的要素，美軍在軍售案的價格方面，律定統一的計算公式，如下：

軍售價款=基本價格+法定規費

基本價格就是主要採購的武器裝備或服務，在武器裝備的計價方面又可區分為新購案及庫存品兩類，均須依照聯邦採購

法規辦理相關採購事宜。新購案中又可區分為現役裝備或美軍未使用而需招標產製等兩種。

對於國防剩餘物資而言，其供售的價款係原製造價的5%-50%之間，需視實際檢視的狀況來決定，概可區分為下列6種如下表如示：

表 1：美國國防剩餘物資價格估算分類表

美 國 防 剩 餘 物 資 價 格 估 算 分 類 表	
類 別	原製造價百分比
A1 可服役的、優的	50%
A4 可服役的、堪用品	40%
B1, C1, D1, B4, C4, D4 合格可服役的	30%
D7, E7, F7, G7 合格可服役惟需區部修理	20%
H7 不可服役的	10%
FS, FX, GS, HS, HX 不可服役且需要大修的	5%

註：作者自行綜整美國安全援助手冊（SAMM）及 DISAM 於 2010 年 4 月來華授課教案。

因此，對於軍售基本價格部份新購案及庫存品的報價、購辦方式及價格的決定可以簡單的透過下表來瞭解：

表 2：軍售基本價格的計算方式

軍售基本價格 計價類型		報價資料	購辦方式	價格決定
新購案	現役裝備	原合約價	發價書簽署後由美軍向合約商訂購	按合約續約訂購
	招標產製	獨立價格估算	依邀商書招開標	邀商招標決定
庫存品	剩餘物資	原製造價折扣率	發價書簽署後執行	原製造價折扣率 (5%-50%)

註：作者自行綜整美國安全援助手冊 (SAMM) 及 DISAM 於 2010 年 4 月來華授課教案。

在法定規費方面，則涵括了作業成本及投資成本等 2 種類型，其中作業成本包含合約管理費用、行政管理費用、包裝、運輸、後勤支援等費用，這些都是依照軍售案的固定百分比列計；投資成本則是依採購的武器裝備依比例來估算研發成本的減免。

第三節 美國對台軍售政策的演進

在 1950-60 年代，東西兩方冷戰對峙下，台灣是美國人心中的「反共前哨」、「不沉的航空母艦」，隨著 1970-80 年代美國的「聯中制蘇」，台灣則遭到美國在外交及國防軍事上的刻意貶抑，但伴隨蘇聯的瓦解，中國大陸的改革開放，使得蘇聯的威脅不復存在，反而是中國大陸潛在市場與價廉的勞動力，吸納了全球資金與技術的投入，快速的崛起成為區域上經濟與軍事的強權。然而中國大陸政治、社會制度、人權、法治等方面與西方國家落差過大，並且從未放棄以武力犯台的狀況下，卻也無形中強化了美國對中共威脅的認知，美國在權力平衡及國家利益的考量下

，對台軍售就形成一項達成政治目標極為重要的軍事外交手段。以下將從美國對台軍售政策的形成、重要政策的制定等進行說明。

一、台灣關係法

兩岸自 1949 年隔水分治後，台灣與美國一直處於緊密的合作關係之下，期間更在 1954 年簽訂「中華民國與美利堅合眾國共同防禦條約」(簡稱中美共同防禦條約)，³³也因此美國對台灣負有保護台海安全的道義責任。但自 1970 年代起，國際上許多國家基於外交、戰略或貿易的因素下，紛紛承認中華人民共和國，而美國和中國大陸基於所面臨的主要威脅係來自蘇聯，使雙方敵對狀態逐漸和緩，進而認為有改善彼此關係之迫切必要。基此，尼克森 (Richard M. Nixon) 總統上任後，便著手與中國大陸建立一種正常或外交關係，例如 1972 年尼克森總統與中華人民共和國總理周恩來共同簽署「上海公報」，其中包括對中共讓步而犧牲台灣利益的內容，由此可見，「正常化」是美國與中國大陸兩國關係發展的主要目標。³⁴雖然中國大陸與美國共同朝「正常化」方向發展，惟中國大陸在不放棄「以武力犯台」的前提下，一直要求美國斷絕和台灣的外交關係並廢止 1954 年生效之中美共同防禦條約，因此，在尼克森總統任內並未與中國大陸達成關係「正常化」的目標。

卡特 (James Carter) 總統在 1977 年就任後，雖曾一再宣示不會背棄台灣，但在國際整體局勢的發展與國家利益考量下，持續推動與中國大陸改善關係的工作，³⁵幾經努力之後，1978 年 12 月 15 日卡特政府發表與中國的建交公報，宣布兩國自 1979 年 1 月 1 日正式建交，承認中華人民共和國為中國唯一合法政府；美國認知中國的立場，中國只有一個，台灣是中國的一部分等。卡特總統忽視台

³³ 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變》，(台北，台灣商務印書，2001 年)，頁 241-245。

³⁴ 金秀明、胡祖慶編譯，《台灣關係法-過去與未來十年》，(台北，五南，1991 年)，頁 42-43。

³⁵ 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變》，(台北，台灣商務印書，2001 年)，頁 77-78。

灣問題所涉及的政治、國際戰略及兩國人民情感等複雜因素，是在宣布與中國正式建交後，國會反對相當激烈，各方的批評不斷，為此，卡特政府在 1979 年 1 月 26 日向國會提交一份「綜合法案」(Omnibus Bill)，作為台美關係之基礎。³⁶由於該法案未提及任何有關台灣未來安全的保障及防禦性武器供應等問題，遂引起多位國會議員的關切與批評。

美國第 96 屆國會在 1979 年 1 月 15 日開議，參眾兩院對台灣情勢的研討在 1 週內提案不下 12 件。提案內容可歸納為以下 5 點：

1. 支持中華民國及台灣地區人民的未來安全與福祉。
2. 要求 1979 年底屆滿之「中美共同防禦條約」繼續有效。
3. 中華民國駐美官員仍應予以外交特權及豁免權。
4. 中華民國和美國的關係應於台北及華盛頓互設連絡辦事處。
5. 維護美國憲法權力，意指卡特在無國會參與或認可下，行政部門無權單獨廢約。

參議院外交關係委員會隨即於 1979 年 2 月 5 至 8 日舉行處理美國與台灣關係的 S.245 號聽證會，外交關係委員會主席邱池 (Frank Church) 在開議講稿中表達此次聽證會的主要目的為，第一：繼續台灣經濟的成長；第二：繼續美國對台灣安全的介入，包含提供防衛性武器；第三：以和平方式決定台灣的未來，並須考慮台灣人民的意願。³⁷根據前述精神，該委員會於同年 2 月 22 日將「綜合法案」中若干條款修正後，委員會以同意票 14 票對反對票 0 票通過此修正案。該修正法案主要包含 8 個部分，第一、「台灣人民」名詞的定義；第二、在台灣與美國有關訴訟的問題；第三、所有國際條約和其他協定繼續保持有效；第四、本法案的優先性；第五、財產所有權；第六、給予適當的特權及豁免權條款；第七、關於台灣人民安全事務及防衛性武器的出售；第八、美國在台協會由國會監督。同

³⁶ 李大維，《台灣關係法立法過程-美國總統與國會間之制衡》，(台北，洞察，1988 年)，頁 281-288。

³⁷ 陳荔彤，《台灣主體論》，(台北，元照，2002 年)，頁 246-250。

年3月13日參議院經過進一步的協商與修正後，正式通過《台灣授權法》(Taiwan Enabling Act) 法案。³⁸

當參議院進行法案立法協商的同時，眾議院外交事務委員會也在1979年2月7至8日召集政府及民間人士舉辦聽證會，同年3月3日該委員會公布聽證會的報告，隨即草擬並批准一份對台灣問題關切的法案H.R.2479，並命名為《美國-台灣關係法》(United States-Taiwan Relations Act) 法案。³⁹

此後，參議院所通過的《台灣授權法》法案與眾議院所通過的《美國-台灣關係法》經「協議委員會」(Committee of Conference) 討論後，達成一致協議，將兩法案修訂後合併，命名為《台灣關係法》(Taiwan Relations Act, TRA)。⁴⁰1979年3月28日眾議院以同意票339票對反對票50票通過；隔日參議院則以同意票85票對反對票4票通過。國會隨即於同年3月30日將《台灣關係法》法案送抵白宮交付總統簽署。卡特總統於1979年4月10日簽署《台灣關係法》，使該法案正式成為美國《第96-8號公法》(Public Law 96-8)，作為美國與中國建交後，規範美國與台灣關係之基礎。⁴¹《台灣關係法》中有關維護台灣安全及提供國防物資的條款如后：

1. 第二條第二款第四項：任何企圖以非和平方式來決定台灣的前途之舉，包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定之威脅，同時為美國所嚴重關切。
2. 第二條第二款第五項：提供防禦性武器予台灣。
3. 第二條第二款第六項：維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力，或使用其他方式高壓手段，而危及台灣人民安全及社會經濟制度的行動。
4. 第三條第一款：為實踐《台灣關係法》第二條所訂定的政策，美國將使台灣獲得足夠數量，使其維持足夠的自衛防衛能力的國防物資及技

³⁸ 陳荔彤，《台灣主體論》，(台北，元照，2002年)，頁252-253。

³⁹ 陳荔彤，《台灣主體論》，(台北，元照，2002年)，頁253-255。

⁴⁰ 陳荔彤，《台灣主體論》，(台北，元照，2002年)，頁256。

⁴¹ 伍書典，《中美斷交與台灣關係法案》，(台北，名山，1981年)，頁99-100。

術服務。

5. 第三條第二款：美國總統和國會對台灣防衛需求的判斷，將遵法定程序，來決定提供國防物資及服務的種類及數量。對台灣防衛需求的判斷則應包含美國軍事當局向總統及國會提供建議時之檢討報告。
6. 總統如遇台灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅，進而可能危及美國利益時，應迅速通知國會。總統和國會將依循憲法程序，決定美國所應採取的適當行動。

《台灣關係法》不但使台美關係進入「實質性」的法律化，同時限定美國制定對台政策的基本準據，誠如當時參議院外交關係委員會主席邱池所述，台灣關係法清楚地告訴中華人民共和國，美國在台灣問題和平解決上擁有重要的利益。亦清晰明確的告訴台灣人民，美國沒有放棄台灣，美國將繼續向台灣提供防禦性武器和設施，從而為繼續保持美國和台灣關係建立一個良好的法律基礎。⁴²

二、六項保證

卡特政府在與中國大陸協商關係正常化時，對台軍售的議題就是雙方談判的主要爭議，當時美國國家顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）強調美中關係正常化是歷史的大事，對國際政治具重大之影響，雙方不應為軍售議題而爭執不休。最終雙方為使關係正常化如期完成，同意有關對台軍售議題留待後續再處理。1981年雷根就任美國總統後，中共即大肆抨擊美對台軍售議題，而使美中關係陷入緊張的局勢，同時中國大陸全力向美國務卿海格（Alexander Meigs Haig, Jr.）所領導的行政部門施壓，希望透過他們促使雷根（Ronald Reagan）總統同意美國與中國大陸洽談有關限制美國對台軍售的議題。⁴³

海格是雷根政府中，最主張與中國大陸在對台軍售議題上達成

⁴² Congressional Quarterly Almanac, 1979, p. 105。

⁴³ Ronald Reagan, *An American Life* (New York: Simon and Schuster, 1990), p. 361。

協議的內閣官員，海格曾在一項致雷根的備忘錄中表示，美國是以與中國大陸建立戰略關係為目標，為達成此一目標，美國有必要在對台軍售上作出讓步，惟只要美國不明確表達何時終止對台軍售，即不影響美國的誠信。況且由於美國逐次減少對台軍售與中共和平解決台灣問題相掛勾，因此，美國在對台軍售議題上對中國大陸讓步不會危及台灣人民的福祉。

在海格所準備的聯合公報草案中，第一是重申美國沒有「二個中國」或「一中一台」的政策，第二是再度肯定中國大陸對和平解決台灣問題的承諾，第三則是在對台軍售上表示，美國不尋求執行一項對台軍售的長期政策，美國肯定對台軍售的最終解決目標，於此同時，美國將逐次減少對台武器銷售，使這個困難問題最終得以解決。隨後雷根政府與中國大陸在經過 10 個多月的談判後，於 1982 年 8 月 17 日發表聯合公報，⁴⁴又稱《八一七公報》。

《八一七公報》中第六條指出，「有鑑於前述雙方之陳述，美國政府茲聲明其並不謀求執行對台銷售武器之長期政策，對台灣武器銷售在質或量上均不會超過美中兩國建立外交關係後近年來（美對台灣）所提供的水準。美國意圖逐漸減少對台灣的武器銷售，經由一段時間而趨於最終解決。藉此聲明，美國認知中國關係此一問題徹底解決之一貫立場」。因此，對台軍售上，有關「量」的限制方面，美國行政當局設定以 1983 會計年度對台軍售額度 8 億美元為標準，爾後每年以 2 千萬美元的幅度降低，⁴⁵而在「質」的限制方面，則視中國大陸對台灣和平意向而定。

美國與中國大陸發表聯合公報前，美國在台協會台北辦事處處長李潔明（James Lilley）曾至台灣外交部說明聯合公報的內容，同時轉達雷根政府的「六大保證」（惟並未將該文件交予我方），當時

⁴⁴ 裘兆琳，《中美關係報告：1985-1987》

⁴⁵ 林正義，〈「八一七公報」後美國對台軍售政策〉，《歐美研究》，23 卷 3 期，（1993 年 9 月），頁 27-60。

台灣即決定，如《八一七公報》損及我國利益，將公佈該六點保證內容。嗣後，在《八一七公報》發表當天，台灣外交部即針對此一公報發表聲明，美國於1982年7月14日曾循適當管道向台灣保證對華政策六大原則：⁴⁶

1. 美方未同意在對台灣軍售上，設定結束期限。
2. 美方對中國大陸要求就對台灣軍售與其事先諮商之事未予同意。
3. 美方無意扮演任何台灣與中國大陸間調解人之角色。
4. 美方將不同意修改台灣關係法。
5. 美方並未變更其對台灣主權之一貫立場。
6. 美方無意對台灣施加壓力與中國大陸進行談判。

此外，在《八一七公報》公佈後不久，雷根總統也口述一份簡潔的備忘錄，說明他對《八一七公報》的詮釋與瞭解，「簡單來說，美國願意減少對台軍售，條件是中華人民共和國繼續承諾和平解決與台灣之間的歧見。軍售台灣武器的質與量，完全視中華人民共和國的威脅而定。在質與量上，台灣相對於中華人民共和國的防衛能力，必須予以維持。」⁴⁷換言之，只要中國大陸和台北的兵力維持均勢，美國就會限制對台軍售。如果中國大陸提升軍事力量，美國會協助台北相對提升，以保持均勢。這也是中美建交後，台灣能持續獲得美國軍售武器的依據。

綜前所述，台灣在外交上雖無法與美國建立正式外交關係，但美國透過「台灣關係法」的制定，已明確約束美國總統對台灣必須給予適度的軍事協助；雖然《八一七公報》納入逐年減緩對台軍售的條文，然而在美國「六大保證」的默契下，卻無形之中提供了美國對台軍售的保證。

第四節 小布希對台軍售政策

⁴⁶ 外交部北美司編，《有關中美、美匪關係重要文件彙編》，（台北：外交部北美司，1984年），頁88-97。

⁴⁷ 李潔明（James Lilley）著，林添貴譯，《李潔明回憶錄》，（台北：時報文化，2003年），頁229。

孟德斯鳩曾指出，在分權制衡的制度安排下，為約束行政權，立法權「有權利而且應該有權利審查其所制定之法律的實施情況」。⁴⁸根據憲法所確立的國會和總統分別掌理立法、行政大權的憲政制度，任何國會立法經總統簽署生效後，就進入由行政部門依法實施和執行的階段；然而在具體的執行過程中，總統所率領的行政部門常常享有相當程度的裁量權，甚至會對法律條文的規範做有選擇性的落實。換言之，美國在《台灣關係法》規範下的對台軍售，也具有相當大的彈性空間，因此，在探討小布希政府對台軍售政策時，為能充份瞭解整體脈絡與政策是否具備一貫性，以下將先簡單的撰述雷根、老布希（George H. W. Bush）、克林頓（William J. Clinton）政府的對台軍售政策，再繼之闡述小布希政府的對台軍售政策，作為後續分析的基礎。

一、雷根政府時期

雷根在就任美國總統之後，台灣即向美國提出詳細的軍火採購清單，但雷根總統評估近1年後，直至1981年12月11日才宣佈將總值9千7百萬美元的武器裝備售予台灣，並聲明在1983年8月之後才能陸續交運。⁴⁹

雷根總統曾在競選時表達支持台灣的立場，使得中國大陸方面感到不安，尤其是在荷蘭不屈服中國大陸降低外交關係的壓力，仍然出售兩艘劍龍級潛艦給台灣，使中國大陸警覺到就對台軍售議題與雷根政府談判已經刻不容緩。中國大陸即利用FX高性能戰機為題，與美國展開一連串的談判，以決定美國是否對台軍售設定一明確終止日期。⁵⁰雖然當時台海沒有緊張局勢是美國不出售高性能戰機給台灣的重要理由，但是中國大陸仍對美國到底決定何時停止對台軍

⁴⁸ Charles de Montesquieu 著，孫立堅等譯，《論法的精神》（*The Spirit of the Laws*）（上卷），（北京：商務印書館，1995年），頁162。

⁴⁹ 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75年6月），頁138-139。

⁵⁰ 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，1997年），頁213-314。

售一再施壓。1982年8月17日美國與中國大陸發表《八一七公報》，隱然對台軍售有所限制，然而，美國國務院也隨之說明《八一七公報》既非一項國際性協定也非條約，在國際法上，它對北京及華盛頓發表，是在總統的行政特權之內，在憲法上並未侵犯國會的權力。美國對台軍售的政策，仍然以《台灣關係法》為遵循原則（the guiding principle）。⁵¹反倒是雷根總統的「六項保證」形成另一種對台的軍售保障。

正因如此，雷根政府在對台軍售的表現上展現出很大的彈性，尤其在1983年決定供售台灣8億美元的國防物資，此一數額較過去任何一年的額度都高，其中包含繼續合作生產F-5E及F5-F戰鬥機各30架、F-104G戰鬥機66架、C-130運輸機12架等，減輕了《八一七公報》對台灣的傷害，也「使得台灣方面感到寬心」。⁵²

二、老布希政府時期

老布希總統任內國際上發生了諸如蘇聯解體⁵³、冷戰結束、天安門事件、第一次波灣戰爭等等歷史性的事件，美國在波灣戰爭勝利後，國際聲望如日中天，暢言建立「國際新秩序」⁵⁴，但在中國政策上老布希總統相對謹慎，大致承襲前幾任總統的作法，對類似台灣問題的敏感議題均謹慎以對，其中較為特殊的是，老布希總統本人過去曾任職中央情報局長，並曾於1974年秋出任美國駐中國大陸聯絡處代表，自認對中國有較深的瞭解。

1991年波灣戰爭結束，同年蘇聯解體，美國遂成為國際上唯一

⁵¹ Taiwan Communique and Separation of Powers, Hearing, p. 95; US Policy toward China and Taiwan, Hearing, p. 13.

⁵² 拉沙特著，魏良才譯，〈台灣關係法評估〉，《亞洲與世界文摘月刊》，第二卷第二十期，（民國74年2月），頁16-22。

⁵³ 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，宣布蘇聯結束，以及由獨立國家所組成新的“國協”誕生；12月21日原蘇聯的11個加盟共和國代表在阿爾馬塔集會，確認前述協議。大家同意1991年最後一天，蘇聯壽終正寢。

⁵⁴ Lawrence Freedman, “The Gulf War and the New World Order”, *Survival*, Vol. XXXIII, No. 3, May/June 1991, pp. 195-209。

的超強，相形之下，美國對台灣的安全承諾也有較強化的趨勢。例如曾任駐北京大使李潔明（James Lilley）曾公開斥責中國大陸的「武力犯台」說，並且表示倘若中國大陸「武力犯台」成真，美國總統將可依據《台灣關係法》不經國會同意，即採取防禦性的軍事行動。⁵⁵而老布希總統本人也公開指稱中國大陸、北韓、緬甸為「亞洲不穩定的根源」。⁵⁶即便如此，老布希總統對台軍售，仍受限於《八一七公報》，在作業上採商售和技轉的彈性方式應變，軍售的總金額也逐年減少。⁵⁷

在面對美國日益保守的軍售政策，台灣方面則開始進行其他國家多重管道的溝通與協商，並成功的爭取到法國出售6艘拉法葉巡防艦及60架幻象2000-5型戰鬥機，同時也促使荷蘭及德國開始進行對台供售武器的評估。⁵⁸老布希總統則受大選及美國軍工複合體商業利益的壓力下，終於在1992年9月3日同意供售150架F-16 A/B型戰機給台灣。深究其原因，當時中國大陸的軍備已快速擴充，並自俄羅斯採購SU-27戰鬥機，美國考量亞太地區的軍力平衡才是美國政府真正同意供售的主因之一。

此外，在美國執行波灣戰爭期間，美國對台軍售的項目也能反映出美國對台灣安全需求的新評估，例如1990年9月美國規劃對台軍售AH-1W眼鏡蛇攻擊直升機及OH-58D戰搜直升機；1991年，美國也同意租借諾克斯巡防艦汰換台灣老舊的「山字號」級巡防艦。⁵⁹老布希總統採取租借模式移轉國防物資，顯然是對《八一七公報》的彈性解讀，也是軍售的另一種因應作為。

⁵⁵ 李潔明於1991年12月5日於哈佛大學甘迺迪學院講話。請參閱《聯合報》，民國80年12月7日，版1。

⁵⁶ “Bush Names Asian Instability Spot”, *China Post*, November 14, 1991, p. 1; “Bush on the Source of Instability in Asia”, *China News*, November 14, 1991, p. 1。

⁵⁷ 布希總統在1992年3月所提交國會的安援建議書中規劃92年及93年軍售4億8千萬美元國防物資及服務予台灣，然90年為5億1千萬美元、91年為5億美元。請參閱《青年日報》，民國81年3月6日，版2。

⁵⁸ 聯合報，民國81年9月9日，版1。

⁵⁹ *Jane's Fighting Ship, 1989-90* (Surry: Jane's Information Group, 1989), p. 734。

三、柯林頓政府時期

柯林頓總統最著名的全球戰略就是「交往與擴大」(Engagement and Enlargement)⁶⁰，「交往」係指加強盟國的友誼與現代化，「擴大」則是指加強擴大普及自由市場的民主政治制度在過去的敵國（諸如：俄羅斯、中國大陸、越南及北韓等）。柯林頓總統此一戰略係依三大核心原則運作；第一、全球領導，第二、預防外交，第三、選擇性介入。其基本上的邏輯是延續老布希總統的「國際新秩序」。

柯林頓總統在處理兩岸問題上和老布希總統一樣，都遵循中國大陸在美國全球戰略布局中佔有重要的地位，也都承認「一個中國」的政策，不支持台獨。在具體的作為方面，由於柯林頓總統在州長任內曾來台訪問，其個人對台灣較為友善，在同意李登輝總統訪美並發表演說後，直接引爆 1995-96 年台海危機，1995 年中國大陸在東海試射導彈後，柯林頓總統派遣「尼米茲」(USS Nimitz) 號航母戰鬥群經過台灣海峽，1996 年再度派遣該航母戰鬥群加上「獨立號」(USS Independence) 航空母艦來因應台海危機，然而於此之後，則傾力轉向中國大陸。柯林頓總統後續在 1997 年 10 月與江澤民於高峰會上，決定兩國將致力於建立「建設性戰略夥伴關係」(constructive strategic partnership)。1998 年 6 月，柯林頓總統在上海口頭表示「新三不政策」；不支持台灣獨立，不支持兩個中國或一中一台，不認為台灣應該加入以主權國家為要件的國際組織。

雖然 1999 年柯林頓總統所率領的行政部門強烈反對「台灣安全加強法案」(Taiwan Enhancement Act) 的立法工作。到了 2000 年 4 月更表示，拒絕供售神盾級艦給台灣，此時，在表面上美國與台灣的关系明顯下降，海峽兩岸三邊也出現了不均衡的三角關係。⁶¹然而，在美國國防部方面，經過 1996 台海危機後，美軍發現與台灣軍事

⁶⁰ William Safire, "The En-en document", *The New York Times*, August 25, 1994, p. A21。

⁶¹ 北京，國際論壇，2001 年 5 月，頁 5。

聯繫不週、彼此之間的瞭解也不深，凸顯出嚴重的安全問題。⁶²因此，當 1997 年台灣參謀總長羅本立訪美時，經美國防部副助理部長坎博（Kurt Campbell）的提議下，美台雙方除軍售武器的「硬體」交流外，在軍事「軟體」的方面開啟了交流的一扇門。至此，美國與台灣開始每年定期於美國加州蒙特瑞（Monterey）進行國防高層會談。⁶³這也使得美國對台灣的軍事協助上，除了軍售的關係外，也增加了協助台灣如何建立國家安全的能量。

四、小布希政府時期

1999 年 2 月底美國國防部向國會提出《台海安全情勢》（The Security Situation in the Taiwan Strait）報告指出，中國軍事發展戰略已經調整為在其東南沿岸發生突發事件做準備，主要針對台灣海峽及南海。雖然仍須數十年時間，解放軍才能具有全面能力在邊境之外與具現代化的敵軍作戰，但北京相信在特定的利基下發展不對稱能力（Asymmetric Abilities），如先進巡弋飛彈與傳統短程導彈飛彈。⁶⁴該報告指出，在 2005 年中國解放軍將擁有空中與飛彈攻擊台灣的能力，可降低台灣重要軍事設施防護力並破壞島上經濟硬體設備。台灣雖然有執行反潛作戰的能力，但中國屆時可取得截斷台灣海上交通線的能力，並可封鎖島上重要的海港。台灣僅有 4 艘潛艦，2 艘荷蘭製潛艦雖有線導魚雷，2 艘美製潛艦卻僅能作為訓練及佈雷任務，再取得潛艦來源，將是台灣最重要的當務之急。⁶⁵因此，小布希於競選期間，大力批評柯林頓政府，對華政策的軟弱，將中

⁶² Steven M. Goldstein and Randall Schriver, "An Uncertain Relationship: The United States, Taiwan and the Taiwan Relations Act," *China Quarterly*, No. 165 (March 2001), p. 162.

⁶³ 林正義，〈美國與台灣軍事合作：威脅的評估與因應〉，《台灣關係法 30 年-美中台關係總體檢》，（台北，巨流圖書公司印行，2009 年 10 月），頁 203。

⁶⁴ U.S. Department of Defense, *The Security Situation in the Taiwan Strait: DoD Report to Congress Pursuant to the FY99 Appropriations Bill* (Washington, D.C.: Department of Defense, February 26, 1999), pp 3, 5, 10, 12, 26. URL: http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_02261999.doc

⁶⁵ Gary Schmitt, Thomas Donnely, "Arms and Taiwan, Our Interest Lie with Theirs," *The Washington Post*, April 23, 2000, p. B.4.

國視為「戰略夥伴」(strategic partner)，1999年11月19日，小布希在加州雷根圖書館就對外政策演講時，表示，中國是「戰略競爭者」(strategic competitor)，不是戰略夥伴，美國必不抱惡意地與中國打交道，但也必須不抱幻想。⁶⁶

2001年小布希政府甫成立，國務卿鮑爾(Colin Powell)在參議院的任命聽證會上表示，美國將確保台灣擁有自我防衛力量，但也將避免創造新的情況，讓中國的反應造成兩岸關係不穩，將非常小心地觀察兩岸的軍事平衡。一旦行政部門對台軍售進行討論，將向國會進行簡報，美國也將把如何對台灣安全的威脅視為是美國嚴重的關切。⁶⁷同年4月1日美中發生EP-3軍機擦撞事件後，小布希政府決定對台軍售前，美國軍事專家歐漢龍(Michael O' Hanlon)即指出，小布希政府應不受EP-3事件影響，繼續檢討對台軍售案才是睿智的作法，小布希政府若決定對台出售反潛機、紀德級驅逐艦、愛國者飛彈及潛艦，是正確的抉擇；至於神盾系統則可視北京若持續對台部署短程飛彈時，於2008-2010年時，再進行檢討是否應該出售。⁶⁸

美國對外軍售類型在第二節已經提及包含「明確的採購案」、「開放式採購案」及「整體後勤支援計畫」等3種，其中「明確的採購案」簡而言之就是所謂「硬體」的供售，而「開放式採購案」則可歸納為「軟體」在內的服務訓練；小布希任內在對台軍售的突破上，可以區分為軍售程序、硬體及軟體等3個部分來說明：

1. 軍售程序：

1979年中美斷交後，美國對台灣的軍售運作係遵循著一套習

⁶⁶ George W. Bush Foreign Policy Speech, November 19, 1999。

⁶⁷ U.S. Congress, Nomination of Colin L. Powell to Be Secretary of State, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 107th Congress, First Session, January 17, 2001 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001), p. 60。

⁶⁸ Michael O' Hanlon, "The Right Arms for Taiwan," *The Washington Post*, April 14, 2001, p. A.17。

慣性的程序⁶⁹：首先由台灣陸、海、空三軍提出武器採購需求項目，經國防部審查綜整確立主要武器需求清單後，於每年秋季送交美國。⁷⁰

接著在次年初，由美國防部工作層級人員所組成的代表團至台灣與國防部等相關軍事部門進行協商，此一過程中，美方會基於軍售對地區穩定的影響、台海兩岸軍力平衡、美中關係、美國對外技術移轉政策及軍售總額等因素進行整體考量。⁷¹

美國代表團返國後，由國防部與國務院、國安會等行政部門進行跨部會的溝通與說明，這個過程較為繁瑣、複雜，正如亞太事務助理國務卿凱利（James Kelly）在傳統基金會（Heritage Foundation）演說所提及的，軍售決定是美國對外軍售所需經過的漫長、錯綜複雜的官僚政治過程的結果。⁷²

最後在4月份左右，台灣派遣代表團赴美召開年度定期軍售會議，在這個會議上，美方將告知那些武器裝備同意供售、那些武器裝備不同意、那些武器裝備暫緩討論。有關美方同意供售的武器裝備，此時才進入正式的軍售程序，包含提出需求信函。

事實上，前述的運作程序是專門針對台灣的軍售程序，並不符合美國對外軍售政策所律定的標準程序（詳如第二節所述），基此，2001年在小布希宣佈對台軍售前，參議員赫姆斯（Jesse Helms）即撰文批評美國對台軍售程序荒謬，並指出其他任何國家向美軍購，僅需提出需求信函，經美國審查後，便予以答覆，只有台灣的軍購程序必須經過冗長的年度軍售會議討論，讓北京有顯著

⁶⁹ Shirley A. Kan, *Taiwan: Annual Arms Sales Process*, CRS Report for Congress, Order Code RS20365 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated June 5, 2001)。

⁷⁰ Michael Swaine, *Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Process*, Rand, 1999。

⁷¹ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006年4月），頁322。

⁷² Charles Snyder, "U.S. Says Arms Sales to Taiwan Won't Change Relations," *Taipei Times*, November 3, 2001; URL: <http://www.nti.org/db/china/twnchr.htm>。

的目標可以向美國反對及施壓。⁷³

因此，小布希政府在宣布對台軍售之際，亦同時宣布停止已有 20 多年時間的年度定期軍售會議，改採隨時依照需要進行的軍售檢討方式，將台灣提升為與其他國家的互動相類似。⁷⁴

2. 硬體部分：

小布希 2001 就任後，在不到 3 個月的時間內，就批准了多項對台軍售案，內容包含 8 艘柴電潛艦、12 架 P-3C 反潛機、54 枚 MK-48 魚雷、44 枚潛射魚叉飛彈、144 輛 M109A6 155 公厘自走砲、54 輛 AAV7A1 兩棲突擊車、50 套 AN/ALE-50 主動式電子反制誘標及 12 架 MH-53 掃雷運兵直升機。這些武器裝備是美方同意供售，但至 2010 年台灣仍有數項武器裝備尚未獲得。2001 年至 2008 年之間，美國對台軍售的交運值，在 2001 年至 2004 年這段期間為 37 億美元，為美國同時期對外軍售第 3 名；2005 年至 2008 年期間則為 39 億美元，為美國同時期對外軍售第 4 名。⁷⁵事實上，小布希 2001-2004 年及 2005-2008 年期間所同意且執行之軍售案如表 3、4。

⁷³ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006 年 4 月），頁 323。

⁷⁴ Shirley A. Kan, Taiwan: Annual Arms Sales Process, CRS Report for Congress, Order Code RS20365 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated December 9, 2009), pp. 1-6。

⁷⁵ Shirley A. Kan, Taiwan: Annual Arms Sales Process, CRS Report for Congress, Order Code RS30957 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated August 31, 2010), pp. 1-2。

表 3：2001-2004 年小布希同意且執行之軍售案

年度	日期	武器裝備或服務項目	數量	金額 (美元)	年度總金額 (美元)
2001	0718	聯合戰術資訊分配系統	50 套	7 億 2500 萬	10 億 8200 萬
	0905	AGM-65G 小牛空對地飛彈	40 枚	1800 萬	
	1026	標槍反裝甲飛彈	40 套 /360 枚	5100 萬	
	1030	F-5E,C-130H,F-16A/B,IDF 戰機後勤支援與備份料件		2 億 8800 萬	
2002	0604	AN/MPN-14 空中交管雷達	3 套	1 億 0800 萬	15 億 2100 萬
	0904	AAV7 兩棲突擊載具	54 輛	2 億 5000 萬	
		戰機、雷達、飛彈與其他系統之維修與備份零件		1 億 7400 萬	
		AIM-9M-1/2 響尾蛇空對空飛彈	182 枚	3600 萬	
		AGM-114M3 地獄火二型飛彈	449 枚	6000 萬	
	1011	拖式 2B 型飛彈	290 枚	1800 萬	
	1121	紀德級艦	4 艘	8 億 7500 萬	
2003	0924	多功能資訊分配系統	122 套	7 億 7500 萬	7 億 7500 萬
2004	0330	UHF 長程預警雷達	1 套	17 億 7600 萬	17 億 7600 萬
合 計					51 億 5400 萬

資料來源：作者摘錄自 Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," Congressional Research Service, RL30957, update August 31, 2010, table 2。

表 4：2005-2008 年小布希同意且執行之軍售案

年度	日期	武器裝備或服務項目	數量	金額 (美元)	年度總金額 (美元)
2005	1025	F-16 飛行員於路克基地訓練 與 AIM-7,AIM-9 飛彈		2 億 8000 萬	2 億 8000 萬
2007	0228	AIM-120C 中程空對空飛彈 AGM-65 小牛空對地飛彈	218 枚 235 枚	4 億 2100 萬	37 億 1700 萬
	0808	AGM-84L 空射魚叉反艦飛彈	60 枚	1 億 2500 萬	
	0912	標準二型防空飛彈	144 枚	2 億 7200 萬	
	0913	P-3C 反潛機	12 架	19 億 6000 萬	
	1109	愛國者二型飛彈系統性能提升	2 套	9 億 3900 萬	
2008	1003	愛國者三型飛彈系統	330 枚	31 億	64 億 6300 萬
		潛射魚叉飛彈	32 枚	2 億	
		F-5E/F, C-130, F-16A/B, IDF 戰機備份零附件		3 億 3400 萬	
		標槍反裝甲飛彈	182 枚	4700 萬	
		E-2T 預警機性能提升	4 架	2 億 5000 萬	
		阿帕契攻擊直升機	30 架	25 億 3200 萬	
合	計				104 億 6000 萬

資料來源：作者摘錄自 Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," Congressional Research Service, RL30957, update August 31, 2010, table 2。

由上述兩表可知，在小布希廢止年度定期軍售會議，改比照世界各軍售國相同之軍售作業程序後，確實在 2001-1007 年之間都是採個案處理的方式辦理，惟在 2008 年雖然是個案接受台灣的需求，但卻是採「包裹式」向國會申請授權，此一轉變，不免使美台之間對於兩國關係及台海兩岸關係多所臆測，也增加雙方未來

評估軍購或軍售的機會，造成台美軍事合作的陰影，對台美恢復互信形成不利的影響。⁷⁶

3. 軟體部分：

1999年3月及5月分別由參議員赫姆斯及眾議員狄雷（Tom DeLay）提出《台灣安全加強法案》，要求將台灣置於軍售的特別地位、台美設立保密直接通訊，並在訓練與教育上協助台灣。⁷⁷此法案雖於眾議院通過，然受台灣政黨輪替及柯林頓的威脅否決下，沒有在參議院進行投票。但在小布希上台後，除宣佈多項重大軍售外，亦透過「軟體」軍售管道，協助台灣建立國防安全新領域，如淨評估、重大基礎設施防護、政府持續運作等，幾乎一一落實《台灣安全加強法案》的規定。⁷⁸此一作法使得台灣在美國協助之下，陸續建構聯合作戰指揮體制、準則發展，並進行戰力整建與演訓。⁷⁹

2000年9月美軍針對台灣海軍防衛需要的機密評估中，認為台灣需要神盾級驅逐艦、紀德級驅逐艦、潛艦、水下反潛聽音器及P-3型反潛機；2001年1月美軍代表團審視台灣的指管通資裝備及空軍承受第一擊的防禦能力；同年9月美軍代表團再度至台灣評估陸軍能力；2002年8月美軍代表團重新審視台灣指管通資情系統，亦即「博勝專案」；同年11月美軍代表團進行台灣海軍陸戰隊及港口防禦的能力；2003年11月美方則進行海軍反潛戰力的評估，並認為台灣整體戰力不佳。⁸⁰2004年上半年美軍代表團則是至台灣評估整體後勤體系發展。⁸¹

⁷⁶ 林碧炤、林正義，《台灣關係法30年：美中台關係總體檢》，（台北，巨流圖書公司，2009年10月），頁231。

⁷⁷ Goldstein and Schriver, "An Uncertain Relationship," p. 164。

⁷⁸ 林碧炤、林正義，《台灣關係法30年：美中台關係總體檢》，（台北，巨流圖書公司，2009年10月），頁207。

⁷⁹ 《中華民國95年國防報告書》，（台北，國防部，民國95年），頁140-153。

⁸⁰ Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, Congressional Research Service Report for Congress* (Washington, D.C.: The Library of Congress, October 21, 2004), pp. 3-4。

⁸¹ "US to Evaluate Military's Logistics," *Taipei Times*, December 11, 2003, p. 4。

美國透過「軟體」軍售的方式來瞭解台灣的軍準備能力，並提供軍事專業意見，以作為台灣整體建軍規劃的參據，進而提升聯合作戰的能力，此一方式較不易遭中共大力反彈，且能促進雙方軍事人員的理念溝通，對未來雙方可能遂行的聯合作戰，實具有重大意義。

1979年當美國國會通過的《台灣關係法》並沒有要求美國必須走向戰爭。但是，許多美國政治人物卻認為有此規定。⁸²所以，美國多位總統的聲明都未明確地指出美國軍隊應該為台灣而戰，⁸³這也就是長久以來所稱的「戰略模糊」，然而在2001年4月25日小布希總統接受美國廣播公司（American Broadcasting Company, ABC）記者吉布森（Charles Gibson）專訪後，此一情形有了轉變，小布希專訪的對話內容：

吉布森：我很好奇，在你自己心裡是否覺得，萬一台灣遭到中國攻擊，我們有責任防衛台灣嗎？

小布希總統：是的，我們有責任。

吉布森：而…

小布希總統：而中國必須了解這點，是的，我會這麼做。

吉布森：以美國全部的軍事力量嗎？

小布希總統：不惜採取任何協助台灣自我防衛的措施。

綜合前述，小布希總統對台海問題，一改以往「戰略模糊」的態度，改以「戰略清晰」的態度來對待台灣，也使得台灣在美台軍售政策及項目上，獲得了空前的大收穫。

然而，2008年10月3日美國國防部負責執行軍售的安全合作局，才獲得國務院的同意，在國會延會的最後一天，向國會申請授權，同意出

⁸² 卜睿哲、歐漢龍合著，林宗憲譯，《不一樣的戰爭》（*A War Like No Other: The Truth About China's Challenge to America*），（台北，博雅書屋，2010年6月），頁132；引述於關於探討台灣關係法的法律效力（或者並無這種效力），參見Richard C. Bush, "The Sacred Texts of United States-China-Taiwan Relations," in *At Cross Purposes: US.-Taiwan Relations since 1942* (Armonk, N.Y.M.E.Sharpe, 2004), chap. 5。

⁸³ 卜睿哲、歐漢龍合著，林宗憲譯，《不一樣的戰爭》（*A War Like No Other: The Truth About China's Challenge to America*），（台北，博雅書屋，2010年6月），頁132。

售台灣阿帕契攻擊直升機、潛射魚叉飛彈、反裝甲飛彈、E-2T鷹眼機升級案、4套愛國者三型飛彈系統及航材零附件等6項武器系統與料配件，但未包含攻擊直升機、柴電潛艦第一階段及F-16 C/D型戰機等台灣所期望獲得的重要武器裝備。⁸⁴很顯然的，小布希總統是將潛艦第一階段及F-16 C/D型戰機，這兩項最為敏感的軍售案，在不觸及中國大陸所謂的「紅線」考量下，留給下一任總統來做決定，很明顯的，小布希對台海問題的「戰略清晰」，不但再度回復為「戰略模糊」，也使得台美互信在陳水扁的破壞下，並沒有因台灣的再度政權轉移，而趨向好轉。

小結

1979年中華民國與美國斷交後，美國基於「一個中國」的原則，係以《台灣關係法》作為與台灣發展實質關係的基礎，而其中與台灣國防有關的莫過為「提供防禦性武器予台灣」，雖然美中《八一七公報》意圖限制美國對台軍售的質與量，但在美國「六大保證」的承諾下，事實上，美國係依據海峽兩岸軍力的消長、台灣自我防衛的決心，以及美國國內利益綜合考量對台軍售武器的質與量。而台灣在與最大盟邦斷交之後，在武器裝備等籌獲上，屢屢受到中國在國際政治上的壓迫，而無法依建軍構想籌獲想要的武器裝備，只能仰賴美國《台灣關係法》與「六大保證」來獲得，因此，往往在籌獲的武器裝備性能上，雖非最先進的武器裝備，但仍能維持台海軍力的平衡。

美國國防部安全援助管理手冊（SAMM）中將「台灣」列為合格的軍售國，⁸⁵但在1979年至2001年間美國對台灣的軍售程序上，一方面受《八一七公報》的影響，另一方面則是基於政策延續性，使得美、台雙方均非以一般軍售程序探討軍售案，而是採年度、整體及包裹性的特殊方式來進行軍售意見交換，直到小布希總統就任後，對台開啟更友善的

⁸⁴ John Pomfret, "Taiwan Gets Its Weapons...At Least Some of Them," October 3, 2008, <http://newsweek.washingtonpost.com/postglobal/pomfretchina/2008/10/taiwan_gets_its_weapons_at_leas.html; Thom Shanker, "Arms Deal to Taiwan Riles China," *New York Times*, October 5, 2008 >。

⁸⁵ <http://www.dsca.mil/samm/chapter%2005%20-%20FMS%20Case%60Development.pdf>

一扇門，取消美台軍售會議，改採與其他國家相同的軍售模式，對台灣而言，雖然不等同於北約盟國的優待，但至少在軍售的過程上，獲得一大突破。

一般而言，大多數的人對於美國對外軍售的概念，是「狹義」的僅止於武器裝備等「硬體」銷售，事實上，美國對外軍售在「廣義」上，不但包含「硬體」，還包括了「軟體」及「後勤支援」。在小布希總統之前，美、台之間對於軍售主要的討論焦點的確著重於「硬體」的方面，次要是「後勤支援」，而「軟體」的部份，則係依附在「硬體」所產生的人員訓練、操作運用等較戰術性的需求，這些都包含在「硬體」軍售案當中；真正對於由美軍組團來台進行軍、兵種及聯合作戰等整體防衛作戰的「軟體」需求，並不是很重視。當 1995-96 年發生台海危機後，台、美雙方發現在作戰指揮、通信、聯合作戰運用等溝通上，出現了很大的鴻溝，進而開使了「軟體」的軍售，經過美軍以「軟體」軍售方式，所進行的評估與分析，一方面提供台灣軍方建軍整備的改進目標，另一方面則作為美方是否同意「硬體」軍售的依據。而這些「軟體」的軍售，在小布希總統任內可謂是蓬勃發展的階段。

雖然小布希總統 2001 年所同意軍售的武器清單，到小布希總統卸任前，仍有多項未執行，但無庸置疑的是，小布希總統任內，在「廣義」的對台軍售上，已突破以往的限制，提供了台灣最大的發展空間，不僅「硬體」軍售項目數量最多、金額最龐大，而且在「軟體」的軍售方面，更是迅速發展，使台灣軍方能夠有效的整合與整建聯合作戰的能力。

第三章 影響小布希對台軍售政策之國際因素

在美國對外軍售政策的演進過程中，我們不難發現，美國對外軍售政策基本上是以國家利益為導向，當決定執行軍售時，其考量因素亦不離政治、經濟及軍事等三個主要面向。從過去的歷史軌跡來看，美國對台灣的軍售政策，最主要受到中國大陸的干擾。當中國大陸開始經濟改革後，美國在面對中國大陸廣大市場需求及利益下，也從未停止對台軍售，而是採取兩面交往的策略，難到說美國對台軍售的利益甚於與中國大陸交往的利益嗎？這個答案當然是否定的。基本上，所謂的美國國家利益，不一定是短期內可見或立即得到的，也不僅只侷限於經濟上的利益，從軍售的角度來看，是在於長遠的政治、外交、戰略及經濟上所能獲得的利益。以下將就小布希總統任內對台軍售在美國國家利益考量下，從小布希的亞太戰略、兩岸關係、台美關係及美中關係等方面，來探討影響美國對台軍售政策的相關因素。

第一節 小布希的亞太戰略

美國是亞太地區安全與秩序的維護者，美國在亞太的軍事部署，亦為亞太區域維持長久和平與穩定的重要因素，然而由新興國家挑戰霸權國家的歷史經驗觀之，此一區域隨著中國的崛起，不難予人中美必然爭霸的結果。因此，美國在亞太區域的戰略佈局向來都以制衡中國為主要考量，而小布希亦是同一思維，甚至比柯林頓更為積極的在亞太進行軍事聯盟的佈局，但是隨著 911 恐怖事件的發生，此一思維與作法也相對的進行的調整，以下將從美國在 911 事件為切割，探討 911 之前與 911 之後美國在亞太的戰略。

一、911 之前的亞太戰略

冷戰時期，美國在歐洲地區建立多邊機制的北大西洋公約組織

(North Atlantic Treaty Organization, NATO), 來制衡蘇俄, 在亞洲方面則是建構雙邊的軍事同盟, 主要係因此地區的國家缺乏集體認同。⁸⁶等到冷戰結束後, 美國仍希望透過與亞太地區盟邦強化軍事同盟的關係, 來確保美國仍能在亞太地區扮演關鍵的地位, 同時也讓此一區域的國家及美國盟邦感到美國的不可或缺。⁸⁷小布希政府成立後, 在亞太地區的安全戰略最重要的核心, 就是強調美國長期以來與區域內重要國家所建立的雙邊軍事同盟, 亦即以美國為軸心, 與日本、韓國、菲律賓、泰國、澳洲等所構成的特殊「島鏈系統」(hub-and-spokes system)。⁸⁸小布希政府在數個重要的國防與外交決策職務上, 任命數位具亞太安全事務專長的官員, 即反映出此一思維。⁸⁹他們主張美國在與中國大陸進行交往之際, 不應忽視美國在亞太地區民主盟邦與朋友的關係, 因此, 必須強化與日本的關係, 並與亞太地區的軍事同盟盟邦加強夥伴關係, 所以將之冠以「泛亞派的戰略願景」。⁹⁰

小布希政府提名的國務卿鮑爾在參議院任命聽證會上表示, 中國是一個世界上尋找出路的巨人, 共產黨雖仍堅持走具有中國特色的社會主義道路, 但全球資本主義現正對其施加強大的拉力。美國所面臨的挑戰就是儘可能做出具有建設性及符合美國國家利益的行

⁸⁶ Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, "Why Is No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, Vol. 56, No. 3 (Summer 2002), pp. 575-607.

⁸⁷ Josef Joffe, "Bismarck or Britain? Toward an American Grand Strategy After Bipolarity," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring 1995), pp. 94-117; Josef Joffe, "How America Does It," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (September/October 1997), pp. 13-27; U.S. Department of Defense, *The United States Security Strategy for East Asia - Pacific Region 1998*, URL: <http://www.fas.org/man/docs/ear98.html>.

⁸⁸ Josef Joffe, "Bismarck's Lessons for Bush," *The New York Times*, May 29, 2002, p. A. 21.

⁸⁹ William Kristol and Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4 (July/August 1996), pp. 18-32.

⁹⁰ John Garver, "Sino-American Relations in 2001," *International Journal*, Vol. 50, No. 2 (Spring 2002), pp. 283-310; Paul Wolfowitz, "Asia Democracy and American Interests," *Heritage Lecture*, No. 685 (September 29, 2000); Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), pp. 63-78.

為，而日本、南韓、澳洲以及美國在亞太區域的友、盟邦，都是此一建設性關係的重要支柱，美國期望與他們共同應對發展中的中國大陸，美國將視中國大陸的作為來決定其採取的因應方式。⁹¹鮑爾進一步說明，中國不是美國的戰略伙伴，中國也不是美國必然和難以安撫的敵人；中國是一個競爭者，是一個具有潛力的區域對手，美國的挑戰是繼續保持此一立場；同時中國也是一個貿易伙伴，並且在戰略利益重疊的地方進行合作，諸如北韓問題等。美國在全球的舞台上，雖然擁有超強的地位，但其權力不容易在亞太地區產生預期的影響力。⁹²因應中國大陸的崛起，小布希政府美國在亞太地區的戰略也應隨之調整。2001年10月1日美國《四年期國防檢討報告》（Quadrennial Defense Review, QDR）即指出，美國雖然尚未面臨同儕競爭者，但有潛在的區域強權正在發展其足夠的能力，未來將會對區域的穩定與美國重大利益形成威脅。特別是亞洲地區，正逐漸出現一個區域性的大規模軍事競爭。美國國防部認為此一狀況將使美國難以維持亞洲的平衡工作，因為潛在的競爭者所擁有孟加拉灣到日本海的資源是難以應付的。⁹³

中國大陸自1980年改革開放後，隨著經濟持續成長，相對也提升了解放軍的軍事實力。中國大陸在1996年台海危機後，為因應未來可能與美國的衝突，即進行海軍長程的建軍規劃，⁹⁴中國解放軍認為潛艦為攻擊航母最佳武器載台，遂向俄羅斯採購8艘基洛級潛艦

⁹¹ U.S. Congress, *Nomination of Colin L. Powell to Be Secretary of State*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 107th Congress, First Session, January 17, 2001 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001), p. 30.

⁹² Michael J. Green, "The United States and East Asia in the Unipolar Rea," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 4 (December 2001), p. 21.

⁹³ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 28; Bertil Lintner, "Arms for Eyes: Military Sales Raise China's profile in Bay of Bengal," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 156, No. 50 (December 16, 1993), p. 26.

⁹⁴ You Ji, "A Blue Water Navy: Does It Matter," in *China Rising: Nationalism and Interdependence*, (eds.), David S.G. Goodman and Gerald Segal (London and New York: Routledge, 1997), pp. 71-89; Evan A. Feigenbaum, "China's Military Posture and the New economic Geopolitics," *Survival*, Vol. 41, No.2 (Summer 1999), pp. 71-88.

，並繼續生產宋級潛艦。⁹⁵美國國防部 2002 年《中國軍力報告》指出，中國正在研究潛艦絕氣系統（Air Independent Propulsion, AIP）的技術，以提升其柴電潛艦的作戰性能。⁹⁶當美國軍力部署焦點仍置於中東、朝鮮半島及中亞的同時，中國正積極推展軍事現代化，而中國並非第一個陸權國家致力發展為潛艦的強國，德國即為成功擊敗英國的例子。未來，如美國海軍在台海與中國潛艦遭遇，美軍的勝算機會，將不如預期。⁹⁷

小布希就任不久後，國防部長倫斯斐（Donald Henry Rumsfeld）即任命馬歇爾（Andrew W. Marshall）出任國防部淨評估辦公室（Net Assessment Office）負責人，其在所提出的報告中即明確指出，美國的軍事戰略太集中於歐洲，在亞洲的部署顯然不足，就長遠的規劃而言，軍力部署應該調整著重於亞太地區，並在此區域部署長程打擊火力。⁹⁸

2001 年 5 月 25 日小布希總統出席美國海軍官校畢業典禮時，就「新世紀美軍的發展與改革」發表重要講話。小布希在講話中強調，儘管美國擁有世界上最強大的軍事力量，但同時也面臨著「空前」的挑戰。為此，除加快推動「飛彈防禦系統」（National Missile Defense, NMD），還將積極研發尖端武器，美國必須充分利用現有的科技手段，建立一支更具高科技水準、行動更加迅速的部隊。為了全面打造 21 世紀的新美軍，五角大廈可能在未來一段時間內對美

⁹⁵ Nikolai Novichkov, "China's Russian Kilo Buy May Put Song Submarine Future in Doubt," *Jane's Defense Weekly*, June 12, 2002, p.3; Jurrien Noot, "Introduction," *Jane's Naval Construction and Retrofit Markets*, Vol.18, August 11, 2003; Shirley Kan, Christopher Bolkcom, and Ronald O'Rourke, "China's Foreign Conventional Arms Acquisitions: Background and Analysis," *CRS Report for Congress*, October 10, 2000, p. 61。

⁹⁶ U.S. Department of Defense, *2002 Annual Report on the Military Power of PRC*, Report to Congress Pursuant to the FY 2000 National Defense authorization Act, p. 21。

⁹⁷ Lyle Goldstein and William Murray, "Undersea Dragons: China's Maturing Submarine Force," *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 161-196。

⁹⁸ Thomas E. Ricks, "Pentagon Study May bring Big Shake-Up; Unconventional Defense Thinker Conducting Review," *The Washington Post*, February 9, 2001, p. A.1; William Safire, "Octogenarina Futurist," *The New York Times*, April 16, 2001, p. A.19。

軍的建軍方向、戰略重心、軍事部署等作出根本性的調整，其重點是實現戰略重心從歐洲向亞洲轉移。⁹⁹隨即恢復在中國東南沿海偵查飛行任務，¹⁰⁰同時，美國國防部亦規劃在亞太地區部署遠距攻擊武器，並降低基地數目，以減低中國大陸飛彈攻擊的脆弱性。美國國防部國際安全事務助理部長羅德曼（Peter W. Rodman）指出，在蘇聯解體後，亞太地區的地緣政治不確定性更為升高，其原因為：一、中國的崛起；二、日本在此區域安全角色應扮演新的角色；三、南韓的安全與外交途徑；四、北韓的威脅持續增加；五、美國與印度在冷戰結束後的合作選項；六、伊斯蘭份子對此區域安定的挑戰。對此，美國將在此區域扮演更積極的角色，尤其是強化與此區域國家的雙邊軍事同盟關係。¹⁰¹

為有效因應中國崛起對亞太地區的衝擊，美日澳遂考量建立三邊戰略對話，並刻意避免讓中國認定，此一戰略對話為對中國圍堵的替代方案。¹⁰²於是在2001年7月越南東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）上，日本與澳洲開始討論與美國建立三邊安全戰略對話的管道；一個月後美澳兩國外長於澳洲會面時，澳洲外長即向美國國務卿提出此一看法，結果兩人在面對記者提問時，均表達此一對話將是非正式形式、緊密的安全對話。¹⁰³自此時起，美日澳建立起三邊安全對話對制，並逐次提升至部長層級；2006年3月三

⁹⁹ 張亞中、孫國祥，《亞太綜合安全年報》，（台北，兩岸交流遠景基金會，民國91年6月），頁44。

¹⁰⁰ Thom Shanker, "U.S. Resumes Its Spy Flights Close to China," *The New York Times*, May 8, 2001, p. A.1。

¹⁰¹ U.S. Congress, U.S. Security Policy in Asia and the Pacific: Restructuring America's Forward Deployment, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, First Session, June 26, 2003 (Washington, DC: Government Printing Office, 2003), p. 8。

¹⁰² Anna Searle and Ippel Kamae, "Anchoring Trilateralism: Can Australia-Japan-US Security Relations Work?" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 4 (December 2004), pp. 464-478。

¹⁰³ U.S. Department of State, "Press Conference With Secretary of Defense Donald Rumsfeld, Admiral Dennis C. Blair, Foreign Minister Alexander Downer, Minister of Defense Peter Reith, and Admiral Chris Barrie, Secretary Colin L. Powell, Canberra, July 30, 2001." URL: <http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/4350.htm>

方外長首次在雪梨進行部長層級戰略對話，會後發表共同聲明指出，三方基於均為民主與經濟發展國家，對維持亞太地區與全球穩定及安全具有共同合作的理由，三邊戰略對話的議題涵括區域與全球，並以支持民主與強化亞太區域合作架構為主軸。三方會談歡迎中國及此地區的建設性交往，並願就北韓、伊朗核武、恐怖主義、大規模毀滅武器及傳染疫疾等議題進行討論。¹⁰⁴

二、911 後美國的反恐戰略

當 911 發生之後，美國普遍感受到生活在一個相當危險的世界當中，¹⁰⁵ 因此，小布希政府必須避免美國本土再次發生類似的攻擊或造成更大的傷亡與損失，遂採行積極的攻擊戰略。是以小布希在國會發表演說時表示：我們的戰爭開始於蓋達組織 (al Qaeda)，但將不會就此結束，我們的反恐戰爭不到每一個恐怖主義集團被發現、殲滅和擊敗，不會結束；並說明：我們要求每一個國家加入我們，我們需要全球警力、情報、銀行體系的協助。¹⁰⁶

2001 年美國所公布的《四年期國防檢討報告》即提出了美國新的國防戰略思維，舊思維係以「威脅」為導向，著重於「誰」可能是敵人及戰爭可能在「那裏」發生；而新思維則改以「能力」為導向，著重於敵人可能「如何」發動戰爭。國防部長倫斯斐也指出，規劃未來打贏大型傳統戰爭已經不足夠，美國必須明辨要擁有何種「能力」才能嚇阻並打敗企圖以意外、欺敵或非對稱性戰爭之方式來達成其目標的敵人。此份報告中並指出，美國兵力部署的重點將以兩個特殊地區為主要目標，一個為東北亞，另一個則為西南亞。

¹⁰⁴ U.S. Department of State, "Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement, March 20, 2006." URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/63411.htm>。

¹⁰⁵ John Lewis Gaddis, *Grand Strategy in Second Term*, "Foreign Affairs, Vol. 85, No. 1 (January-February 2005)", p. 1。

¹⁰⁶ "Address Before a Joint Session of the Congress on the United State, Response to the Terrorist Attacks of September 11," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 37, No. 38 (September 24, 2001), p. 1348。

東北亞包括「中」、日、韓、台；而西南亞則指阿富汗、巴基斯坦等國。美國國防任務第一是確保美國國土安全，其次則為遵守國際承諾，保障盟邦和友邦的安全，尤其要防止歐洲、東北亞、東亞太平洋沿岸、中東和西南亞這些關鍵地區，免受敵人的操縱。¹⁰⁷

小布希在 2002 年的國情咨文中表示：一、國家正處於戰爭，文明世界正面臨前所未有的危險；二、美國將擊敗恐怖主義份子的本營、擊破他們的計畫，將他們繩之以法，美國必須阻止恐怖主義份子及其政權取得核生化武器；三、所有國家應重視美國的呼籲，並排除對恐怖主義的庇蔭。此外，小布希聲稱北韓、伊朗、伊拉克為邪惡軸心國家 (Beyond the Axis of Evil)，並指出所有國家都應知道，美國將做出所有一切必要的措施，以確保美國的國家安全；而時間並不在美國這一邊，我將不會等待事情累積到危險時刻，而美國同樣也不會允許世界最危險的體制，用世界最具毀滅性的武器威脅美國。¹⁰⁸到了 2006 年小布希仍然認為美國還在戰爭、保護美國人民唯一的途徑就是攻擊遍佈於世界各地的敵人，美國將持續採取攻擊，直到恐怖主義份子被擊敗，美國獲得勝利為止。¹⁰⁹

小布希向恐怖主義宣戰，在某種程度上是讓強權國家間原有的歧見暫時被擱置，儘管美國華府仍強調單邊主義的鷹派思維，但小布希政府也必須朝更務實的聯盟與多邊合作。在國際大環境的改變下，國際間逐漸建立起合作的反恐聯盟，以及邁向共同管理區域問題的模式，強權國家之間的合作相形之下，有了新的合作目標，原有西方為中心的國際秩序相對受到強化，日本、歐洲及美國係此一體系的核心，而俄羅斯及中國也在此次的機會中被拉進、整合進入

¹⁰⁷ U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report (Washington, D.C.: Department of Defense, September 30, 2001), pp. IV-27。

¹⁰⁸ George W. Bush, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, January 29, 2002," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, (February 4, 2002), pp. 133-139。

¹⁰⁹ "The President's Radio Address," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 40, No. 40 (October 9, 2006), p. 1706。

國際體系。110

美國展開全球反恐戰爭後，明顯加大在亞洲地區的軍事介入與活動。¹¹¹2002年美日安全諮商會議中，美、日兩國外交與國防高層官員同時表達對恐怖主義威脅的高度關注，以及國際合作阻止與降低國際恐怖主義活動，亦支持聯合國對伊拉克的武裝檢查，同時關切亞太地區不安全與不穩定的問題；這其中包含軍事現代化與持續緊張的問題，與共同解決北韓發展核武及大規模武器擴散的議題。此次會議日本也允諾飛彈防禦系統將是日本國防政策上重要的考慮項目，並持續與美國在飛彈防禦系統技術上的合作研究。¹¹²同年10月，美國副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）也清楚的向日本表達，美國對日本安全的承諾，一旦日本遭受攻擊，美國將視為對自己的攻擊，美國防衛日本的承諾，包括日本所管轄的領土，意即涵括琉球群島。

2005年2月美日安全諮商會議後所發表的共同聲明中，對亞太地區共同的戰略目標為：一、支持朝鮮半島和平統一，和平解決北韓問題，包含核武計畫；二、與中國發展合作關係，歡迎中國扮演一個負責任與建設性的區域與全球性角色；三、鼓勵台海透過對話和平解決問題；四、鼓勵中國改善軍事透明度等。¹¹³

第二節 兩岸關係的轉變

海峽兩岸自1949年分治後，直到1992年「辜汪會談」才正式開啟

¹¹⁰ G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter2001-02), pp. 19-20.

¹¹¹ Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg, "Introduction," in *Strategic Asia 2002-03: Asian Aftershocks*, (eds.), Richard J. Ellings, Aaron L. Friedberg and Michael Wills (Seattle, Washington: The National Bureau of Asian Research, 2002), p. 3.

¹¹² U.S. Department of State, "U.S.-Japan Security Consultative Committee, December 16, 2002." URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/16007.htm>.

¹¹³ U.S. Department of State, Joint Statement, "Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee," Washington, DC, February 19, 2005.

兩岸協商的機制，1995-96 年台海危機，使兩岸關係陷入低潮，到了 1998 年「辜汪再度會晤」才使兩岸關係出現轉機，然而在 1999 年 7 月 9 日李登輝接受德國之音專訪時，發表「特殊國與國關係」的「兩國論」後，兩岸原有對話及事務性協商即告終止。中國為了遏止台灣邁向獨立，於 2000 年 2 月台灣總統大選前，發表「一個中國原則與台灣問題」白皮書，指出「如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變，如果出現外國侵略台灣，如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，中國政府只能被迫採取一切可能的斷然措施，包括使用武力，來維護中國的主權和領土完整」。¹¹⁴隨後在同年 5 月台灣雖然出現首度政黨輪替，但由陳水扁的得票率，以及台灣現行政治運作來看，陳水扁實為一弱勢的總統。¹¹⁵陳水扁在就職演說前，中國要求台北接受「台灣是中國的一部份」及「一個中國原則」，否則兩岸關係「結果就不是和平，而是引向災難；不是和諧，而是衝突；不是善意，而是敵意」，¹¹⁶海峽兩岸的情勢，沒有因台灣民主的勝利，而趨於樂觀。中國與台灣分別向美國提出外交介入的要求，美國則強調不扮演調停人的角色，惟鼓勵兩岸展開對話。¹¹⁷隨著 911 事件發生後國際局勢發生了微妙的變化，兩岸之間的關係也開始起了某種程度的變化，以下將由兩岸關係政冷經熱、關閉兩岸協商，寄希望於台灣人民、兩岸僵局及兩岸關係全面破裂等四個面向逐一探討此一時期兩岸關係的變化。

一、政冷經熱

¹¹⁴ 中國國務院台灣事務辦公室，「一個中國原則與台灣問題白皮書」，2000 年 2 月 21 日，北京；Erik Eckholm, *China Says Taiwan Cannot Continue Delaying Reunion*, "The New York Times", February 22, 2000, p. A.1。

¹¹⁵ Lijun Sheng, "The Taiwan Issues: Does China Have Strategy?" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 1 (2002), p. 127。

¹¹⁶ 「唐樹備在“反台獨、促統一”研討會上說台灣新領導人越早承認一個中國的原則越能給兩岸關係的穩定和發展帶來契機」，《人民日報》，2000 年 4 月 28 日，版 4。

¹¹⁷ John Pomfret, "China, Taiwan Ask U.S. to Intervene; Request to Ease Dispute Marks Changes in Policy," *The Washington Post*, May 12, 2000, p. A.1: "U.S. Seeks to Avoid Role as China-Taiwan Mediator," *The Washington Post*, May 14, 2000, p. A.12。

台灣 2000 年的總統大選中，由原來在野的民進黨總統候選人陳水扁當選，並在同年 5 月 20 日進行第一次的政權轉移，當時陳水扁在就職演說中以「四不一沒有」作為兩岸關係的政策基調，¹¹⁸。陳水扁的當選對以江澤民為核心的中國第三代領導而言，是北京對台灣政策的一大挫敗，¹¹⁹北京因此提出對陳水扁「聽其言、觀其行」的政策。¹²⁰這是應對兩岸的新局，短時間以內北京做出的因應決定，但也具持續施壓民進黨新政府的方式。¹²¹

另一方面，因台灣民主化未深，民進黨執政後出現府會分立的現象，政治系統也喪失正常功能，泛綠陣營領導人雖希望台灣逐漸增強本土認同，但朝小野大、黨政協調失靈、民進黨也未能在執政後成功轉型。¹²²中國大陸方面持續運用「以商圍政、以民逼官」的策略，拉攏台灣的反對黨，以收克制「漸進台獨」的效用。¹²³基本上來說，此階段的兩岸關係在政治上是呈現僵局，但在經濟上台灣與中國大陸逐漸進行整合，中國方面認為對未來長期而言，有助於增加後續談判的籌碼。¹²⁴中國在等候陳水扁政權的消失與非民進黨

¹¹⁸ 「四不一沒有」為陳水扁 2000 年 5 月 20 日就職中華民國第 10 任總統演說時，有關兩岸關係的政策，「四不」意即「不宣布獨立、不更改口號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投」，「一沒有」則為「沒有廢除國統綱領與國統會的問題」；本段演說原文為『只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。』

¹¹⁹ Christopher Hughes, "Living with 'One Country, Two Systems'?" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 14, No. 2 (2001), p. 129.

¹²⁰ 「中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室就台灣地區產生新的領導人發表聲明」，《人民日報》，2000 年 3 月 18 日，版 1。北京表示「台灣地區領導人的選舉及其結果，改變不了台灣是中國領土一部分的事實。…對台灣新領導人我們將聽其言、觀其行，對他將把兩岸關係引向何方，拭目以待。」

¹²¹ Yun-han Chu, "The Evolution of Beijing's Policy Toward Taiwan," in *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, (eds.) Yong Deng and Fei-ling Wang (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005), p. 266.

¹²² 陳水扁，《世紀首航》，（台北，圓神出版社，2001 年 11 月），頁 187-192。

¹²³ Maureen Peo, Susan V. Lawrence, "Hands Across the Water," *Far Eastern Economic Review*, (December 14, 2000), p. 22; 「王在希會見親民黨三通參訪團」，《人民日報》，2001 年 4 月 3 日，版 4。

¹²⁴ Chien-Min Chao, "National Security vs. Economic Interests: Reassessing Taiwan's Mainland Policy Under Chen Shui-bian," *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 41 (November 2004), p. 687; Bruce Gilly, "Defense Weaken," *Far Eastern Economic Review*, October 4, 2001, pp. 41-45; 陳啟懋，「處於兩個危機間隙期的台海形勢」，《中國評論》，（2005 年 1 月），頁 16-20。

籍的新政治領導人出現，據此，中國跳過陳水扁，直接與其他台灣政黨及商業領袖對談，企圖增加陳水扁及民進黨的政治與經濟壓力，進而接受一個中國的原則。¹²⁵簡言之，台灣與中國大陸的關係，持續在政治冷、經濟熱的狀況，中國持續施壓陳水扁政府開放「三通」。¹²⁶

二、關閉兩岸協商，寄希望於台灣人民

2001年年底台灣的立法委員選舉，民進黨席次大幅增加，中國不得不以較務實的態度進行對台政策的調整，2002年1月24日中共副總理錢其琛在紀念「江八點」七週年的前夕，就兩岸直接三通的議題，提出了「歡迎廣大民進黨成員以適當身分赴大陸參訪，並願意在建立兩岸經濟合作機制上聽取各界意見」，同時表示「一個中國」原則不變，三通訴求不改；在某種政治意涵的解讀上，這意謂著中國對陳水扁「聽其言、觀其行」的態度將劃下句點。¹²⁷

兩岸之窗卻在陳水扁2002年8月份「一邊一國」論後，中國關閉與民進黨政府協商的大門，惟基於兩岸政治關係的僵局不要影響到兩岸民間實質交流的前提下，錢其琛在同年10月16日接受台灣媒體訪問時，表示三通與「一個中國」原則脫鉤處理的原則。¹²⁸事實上，中國在「江下胡上」，由第四代領導人接掌政權後，在對台工作事務上，逐步調整強調「以民促統」，把對台工作的著力點從執政黨、執政當局以及執政者，逐次轉移到台灣人民，並將在更廣泛的層面與程度上，影響對台工作長達一段時間。¹²⁹江澤民在中共十六大的報告中也強調，解決台灣問題要寄望於台灣人民，而不再是「

¹²⁵ 國防部史政編譯局譯印，美國國防大學國家戰略研究所編，《布希政府的戰略挑戰》(Strategic Challenges for the Bush Administration)，軍官團教育參考叢書-478，(民國90年12月)，頁13-14。

¹²⁶ 陳啟懋，「站在十字路口的台灣」，《中國評論》，(2002年11月)，頁44-47。

¹²⁷ 趙春山，〈錢其琛談話中的戰略堅持與策略轉變〉，《共黨問題研究》，28卷2期，(2002年2月)，頁1-2。

¹²⁸ 《聯合報》，2002年10月17日，版1。

¹²⁹ 郭偉峰，「中共對台務實思緒」，《中國評論》，(2002年12月)，頁9-10。

寄希望於台灣當局」。¹³⁰換言之，他們認為台灣絕大部分的人民希望台海兩岸維持現狀，而兩岸和平統一的條件尚未成熟，現階段中國政府可以在堅持「一個中國」的架構上，維繫台海之間的穩定與和平。¹³¹

2003年3月胡錦濤出席中國全國人大台灣代表團審議時，即就對台工作發表四點意見，這四點意見均圍繞「寄希望於台灣人民」，同時也提出「三個凡是」：凡是有利於台灣同胞的事、凡事有利於祖國統一的事、凡是有利於中華民族偉大復興的事，中國都應當積極去做；「三個凡事」將是今後中國對台工作的指導方針。¹³²易言之，在政黨輪替後，中國對台的政策基本格局就是「防獨重於促統」，中國以「一個中國」與「九二共識」作為兩岸協商的前提，然為加快兩岸交流，也能繞過政府部門，由民間協商的方式完成。¹³³

三、台灣制憲公投、中國反分裂國家法的兩岸僵局

隨著中國的崛起，中國解放軍的軍事實力也隨之成長的同時，台灣的國際處境越顯孤立，台灣也因為中國的強力反對，無法參與亞太現有的多邊安全對話機制。¹³⁴中國也逐次展現大國的地位與自信，要求世界各國公開表達支持「一個中國」、反對「台獨」。¹³⁵為因應中國對台灣的強大壓力，台灣在各方不支持的狀況下，由陳水扁於2003年推動全民公投的議題，並於2004年首次舉行「防衛性公投」。¹³⁶

¹³⁰ 羅祥喜，「中共對台政策的大方向」，《中國評論》，(2002年12月)，頁11-14。

¹³¹ Chen Qimao, "The Taiwan Conundrum: Heading toward a New War?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 41 (November 2004), p. 711。

¹³² 王玉燕，〈台灣大選中中共選擇「理性」對待〉，《聯合報》，2003年10月6日，版A13。

¹³³ 許志嘉，〈政黨輪替後兩岸關係發展〉，《全球政治評論》，頁101-102。

¹³⁴ Charles E. Morrison, "Track 1/Track 2 Symbiosis in Asia-Pacific Regionalism," *The Pacific Review*, Vol. 17, No.4 (January 2004), pp. 22-25。

¹³⁵ Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6 (November/December 2003), pp. 22-35。

¹³⁶ Andrew Perrin, "What Taiwan Wants," *Times*, March 15, 2004, pp.34-38; 中華民國總統府，「總統就公投發表電視談話」，2004年1月16日。

2003年11月中旬，中國國務院台灣事務辦公室副主任王在希於陳水扁表示將舉辦制憲公投後，正式發表「如果台灣的當權者，與社會上『台獨』分勢力相互勾結一起公開搞『台獨』，公然向祖國挑釁，那武力恐怕就難以避免。『台獨』就是戰爭，也就是這個道理」。¹³⁷這是陳水扁政府成立後，中國第一次對台灣提出「動武」的嚴重警告。¹³⁸中國國務院台灣事務辦公室主任張銘清則表示，「這是一個非常危險的分裂行徑，是對『一個中國原則』的公然挑釁，是對兩岸關係的破壞，是對台海局勢和亞太地區和平穩定的威脅；也是對包括台灣同胞在內的十三億中國人民的嚴重挑釁」。¹³⁹中國總理溫家寶則於11月23日接受《華盛頓郵報》(The Washington Post)專訪時表示，對任何分裂祖國的挑釁行為，我們不會坐視不管。¹⁴⁰

當「陳呂配」於2004年3月以些微差距贏得連任後，中國總理溫家寶在5月20日出席英國倫敦與大陸僑界座談時首度表態，會認真考慮關於制定「國家統一法」。¹⁴¹5月12日中國國台辦發言人李維一曾發表，「包括以法律手段促進統一的建議，中國政府都會認真地考慮與以採納」。¹⁴²受台灣政局轉變及陳水扁推動公投制憲，中國逐漸對「台灣」的走向感到憂慮，¹⁴³對循法律途徑規範兩岸關係轉趨積極，希望達成立法不僅有制裁的功能，更有嚇阻的功效。¹⁴⁴胡錦濤接掌軍權後，正式將《反分裂國家法》推上檯面，突顯胡錦濤的

¹³⁷ 中國國務院台灣事務辦公室，國務院領導同志講話，「王在希：公投制憲是一項極其危險的舉動」，2003年11月19日。[URL: http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh2.asp](http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh2.asp)。

¹³⁸ John Pomfret, "China Warns Taiwan That Attack May Be 'Unavoidable'," *The Washington Post*, November 20, 2003, p. A. 28。

¹³⁹ 中國國務院台灣事務辦公室，國務院領導同志講話，「國台辦正告台灣當局停止借公投立法搞台獨」，2003年11月17日。[URL: http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=700](http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=700)。

¹⁴⁰ John Pomfret and Philip P. Pan, "Chinese Premier Press U.S. on Taiwan, Trade; Wen Address Wide Range of Issues," *The Washington Post*, November 23, 2003, p. A.1。

¹⁴¹ 溫家寶，「溫家寶：認真考慮制定統一法」，BBS中文網，2004年5月11日，[URL: http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3700000/newsid_3703400/3703407.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3700000/newsid_3703400/3703407.stm)。

¹⁴² 中國國務院辦公室網站，2004年5月12日。[URL: http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/xwfbh0.asp?xwfbh_m_id=36](http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/xwfbh0.asp?xwfbh_m_id=36)。

¹⁴³ 羅援、王衛星，「從國際法角度看台灣公投」，《中國評論》，(2004年1月)，頁27-30。

¹⁴⁴ 鄭赤炎，「反分裂國家法的立法動機及其效應」，《中國評論》，(2005年3月)，頁25-28。

決策地位與展現中國反對台獨的堅定決心，更將中國對台灣「不放棄武力犯台」的清楚戰略，推向具法理基礎與政策合法的更高優先地位。2005年3月中國第十屆人民代表大會第三次會議即通過《反分裂國家法》，將非和平手段解決「台灣問題」納入，向國際展現中國反對台獨的決心與國內高度共識。中國全國人大委員長吳邦國於會後強調，為了反對遏制台獨勢力分裂國家，維護台灣海峽地區和平穩定，與維護國家主權和領土完整，完全有必要制定《反分裂國家法》。中國的《反分裂國家法》充份顯示中國對兩岸關係的重點置於防獨和反獨，並為其未來武力犯台的對台方針政策進一步的賦予法律化。¹⁴⁵中國《反分裂國家法》10條條文中最重要的就是第8條，明定三種情況下中國得採取「非和平方式及其他必要措施」捍衛國家主權和領土完整，這三種情況就是：一、台灣從中國分裂形成事實；二、發生可能導致台灣從中國分裂的重大事變；三、和平統一的可能性完全喪失。其中第三項在情勢的認定上具有很大的彈性空間，使中國將擁有依法對台動武的主動權。¹⁴⁶檢視《反分裂國家法》，對中國而言，以法律形式維護兩岸現狀，進而掌握對此現況的主導權與定義權，一方面可扭轉台灣民主化後不斷釋出公投、正名、制憲等議題使中國處於被動守勢的窘境；另一方面將可作為抗衡美國藉《台灣關係法》在兩岸議題上所扮演的主導角色。¹⁴⁷

四、兩岸關係全面破裂

2007年6月18日陳水扁提出將於2008年總統大選時一併舉行以台灣名義申請加入聯合國的公民投票案，針對此一舉動，北京認為其後果相當嚴重，因為入聯公投一旦通過將會改變兩岸同屬一個中國的法律關係，也改變國際上對一個中國的共識，同時更觸犯《

¹⁴⁵ 楊劍、信強，「制訂《反分裂國家法》的必性和法理依據」，《中國評論》，(2005年1月)，頁35-38。

¹⁴⁶ 「反分裂國家法」，《中國評論》，(2005年4月)，頁45-47。

¹⁴⁷ 陳明通，「中國制訂反分裂國家法的意圖與影響」，發表於「台灣新世紀交教基金會」主辦的「反對中國制訂反分裂國家法座談會」，2005年3月12日，台北。

反分裂國家法》的底限，也改變中國大陸和平統一的基礎。¹⁴⁸中國大陸方面擔心入聯公投一旦通過，在台灣便產生法律的效力，實際上則等同宣告法理台獨。¹⁴⁹同年亞太經合會領袖會議中，台灣問題便是胡錦濤與小布希會面討論的重要議題，胡錦濤向小布希明白表示 2007 至 2008 年間將是台海情勢最危險的一段時期，因為陳水扁要透過入聯公投來確立台灣的地位，這將直接觸碰到《反分裂國家法》關於使用非和平手段的範疇。也因為中國視此為走向法理台獨的一步，美國覺得事態嚴重，便接連公開指責與警告陳水扁。在「北京與華府合」的狀況下，中國將「聯美制台」作為對台戰略的首選。¹⁵⁰

美國國務卿萊斯於 2007 年 12 月 21 日更是重話批評台灣的入聯公投為挑釁，不必要升高台海緊張情勢，而且無助於台灣人民在國際上的地位。¹⁵¹至此，兩岸關係已完全破裂，在美中台的三邊關係中，形成了美中共同制台的局面。

第三節 台美關係的轉變

小布希就任總統初期對台灣非常友善，特別是承諾「美國將盡一切努力」協助台灣進行防衛，後來小布希卻轉為批評台灣，到陳水扁 2008 年卸任總統時，台美關係更跌至停損點。深究其原因台美關係在小布希上任不到 3 個月就在美、中 EP-3 軍機擦撞事件後，接著就對台軍售，置北京抗議聲浪於不顧，再度公開擁抱台灣，所建立起良好的「戰略一致」默契，從陳水扁「一邊一國」論後，即開始出現「戰略分歧」，也使得

¹⁴⁸ 章念馳，「入聯公投與兩岸關係」，中國評論新聞網，2007 年 9 月 11 日；
<http://www.chianreviews.com/doc/1004/4/7/2/100447201.html>。

¹⁴⁹ Huang, Jiashu. "Peace Agreement: the Long Road Ahead," *China Security*, Vol. 4. No. 1 (Winter 2008), p. 31。

¹⁵⁰ 章念馳，「不斷變化的中美台三角關係」，《中國評論》，(2005 年 1 月)，頁 13-17。

¹⁵¹ 林碧炤、林正義主編，《台灣關係法 30 年 美中台關係總體檢》，(台北，巨流圖書公司，2009 年 10 月)，頁 91-92。

台美關係出現第一次的裂痕，隨後在陳水扁陸續操作政治性議題之下，更深化台北與華府之間的緊張關係，這其中包含了2003年9月28日提出「新憲公投」、同年11月立法院通過「公民投票法」後，陳水扁即於同月30日正式宣佈於次年總統大選合併舉辦「防衛性公投」、2006年終止「國家統一委員會」與「國家統一綱領」及2007年「入聯公投」，這些不但曝露出陳水扁政府內部決策過程的缺失，也突顯民進黨政府莫視國際整體情勢變化的無知，使台美之間的互信陷入冰點。

一、一邊一國論

2000年陳水扁在連宋分裂的狀況下，而以不到選票40%的狀況下勝選，隨著面對兩岸關係停滯不前，並面臨未來2004年總統大選「泛藍」可能整合取勝的狀況下；陳水扁即利用2002年7月21日接任民進黨黨主席的同一天，以中國大陸宣佈與諾魯建交作為導火線，於民進黨黨主席就職演說中透露「台灣要走自己的路」，隨即在兩週後的「世界台灣人大會」視訊演講中表示「台灣中國、一邊一國」。¹⁵²連當時在美國訪問的外交部長簡又新被美方人士問及時，更是毫無所悉，緊急打電話回台北請示查證。小布希政府與美國在台協會是繼1999年李登輝「特殊國與國關係」的驚嚇之後，再一次承受到台灣總統的「意外」之舉。¹⁵³

對於陳水扁的「一邊一國」論，美國國務院於第一時間表達美國事先不知道陳水扁「兩國論」的談話，且美國的台海政策從未改變，包括一個中國政策、台灣關係法、台海爭議應和平解決等。為

¹⁵² 2002年8月3日陳水扁向「世界台灣人大會」第29屆年會發表視訊演說，見〈陳總統：兩岸是一邊一國〉，陳水扁指出：「台灣是我們的國家。我們的國家不能被欺負、被矮化及地方化。台灣不是別人的一部分，不是別人的地方政府、別人的一省，台灣也不能成為第二個香港、澳門，因為台灣是一個主權獨立的國家。簡言之，台灣跟對岸中國『一邊一國』，要分清楚。」《聯合報》，91年8月4日；林添貴譯，Richard C. Bush，《台灣的未來》（*Untying The Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*），（台北，遠流出版，2010年5月），頁94-95。

¹⁵³ 劉世忠，《歷史的糾結：台美關係的戰略合作與分歧》，（台北，新台灣國策智庫，2010年8月），頁29-31。

預防中國過度反應，美國也重提「上海公報」中所提美國認知中方主張台灣是中國的一部份。為確保中國不會過度反應，美國指示美國駐北京大使雷德（Clark Randt, Jr.）主動向北京外交部說明包道格（Douglas Paal）與陳水扁政府高層會談的內容，並保證美國的「一個中國政策」不變。¹⁵⁴

為降低「一邊一國」論對台美關係的衝擊並進行損害控管，陳水扁在8月6日民進黨中常會上強調「台灣是一個主權獨立的國家，名稱叫做中華民國」；同時派遣陸委會主委蔡英文緊急赴美國華府向美國務院副國務卿阿米塔吉及亞太助卿柯立金（Jim Kelly）說明陳水扁的談話並非尋求台獨，扁政府的兩岸政策仍維持不變。

在蔡英文滅火之旅後，美國國務院第二波發言語氣的確也稍微和緩，8月7日美國國務院發言人麥考麥克（Sean McCormack）表示，台灣公開強調陳水扁的談話不是尋求台灣獨立，他們如此解釋，我們姑且相信他們所做的解釋。¹⁵⁵然而，華府多數兩岸問題專家對於陳水扁的言論深感不解，一位立場較為同情台灣的研究專家表示，他很難想像「為何陳水扁要在美國發生911事件尚未滿週年，且小布希政府甫開啟反恐戰爭與串連全球反恐聯盟的時候，作出如此令華府難以承受的發言。」，而且，他認為陳水扁未能體認911事件之後，美國的全球戰略與小布希外交政策的優先順序改變的事實，事先又未先與美方告知及溝通，無異是給對台友善的小布希帶來困擾。¹⁵⁶

另一位學者則指出美國國務卿鮑爾才於2002年6月在「亞洲學會」的演講時讚揚台灣是一個成功的故事，不是一個問題，因為台灣已成為一個富有活力的經濟體和生氣勃勃的民主社會，並慷慨地為國際社會做出貢獻。結果不到兩個月的時間，陳水扁就說出讓美

¹⁵⁴ 劉世忠，《歷史的糾結：台美關係的戰略合作與分歧》，（台北，新台灣國策智庫，2010年8月），頁33-34。

¹⁵⁵ 同前揭書，頁34。

¹⁵⁶ 同前註。

國嚴重困擾的「一邊一國」論，顯示台美雙方對彼此的認知與溝通出現嚴重的落差。¹⁵⁷

二、防衛性公投

1986年民進黨立黨時，即提出以「住民自決」、「公民投票」等形式來決定台灣前途的政治主張，1999年民進黨的「台灣前途決議文」正式確認中華民國為獨立國家的地位，主張依法有關獨立現狀的改變，必須經由台灣全體民以公民投票的方式來決定。因此，陳水扁雖然在2000年當選時宣示以「四不一沒有」作為維持現況的承諾，但對陳水扁如何操作民主程序運用公投方式達到改變台海現狀，一直是各界關注的焦點。2003年11月27日立法院通過「公投法」時，即引發美國的高度關切與中國的疑慮，中國甚至將「公投法」認為是台灣總統邁向獨立、分裂、對一個中國原則挑釁，及破壞兩岸關係的具體事證。¹⁵⁸

「公投法」雖經立法院通過，然在國、親兩黨合作下，對於公投法的實質運作設定極高門檻的限制，使民進黨原先有可能透過公投而走向制憲的途徑被封殺。然而陳水扁在面臨低瀾的選情之下，經過各種政治盤算後，認為似乎只有透過操作史無前例的公投，才有可能打贏不利的選戰，遂於2003年12月突然引用「公投法」第17條，基於中國大陸有數百枚飛彈對準台灣，令台灣感受到嚴重的外力威脅，且這個威脅是現在進行式，因此將配合2004年3月20日總統大選時辦理「防禦性公投」。¹⁵⁹隨後陳水扁進一步解釋，「防禦性公投」是預防的，如果「等到阿共仔真的打過來，就來不及了，就不用公投了。」他說，要讓中共不敢打過來，才是安全的。因

¹⁵⁷ 同前註。

¹⁵⁸ 徐博東，〈陳水扁炒作防衛性公投居心叵測〉，《兩岸關係》，2004年第1期，頁29-31。

¹⁵⁹ 楊孟瑜，〈阿扁：以公投反飛彈與戰爭〉，BBC，2003年12月7日，
http://news.bbc.co.uk/1/hi/chinese/news/newsid_3298000/32984092.stm。

此，他又把這個「防禦性公投」改為「防衛性公投」，亦即，將原來字義上具有被動性的「防禦」改為預防性的「防衛」。¹⁶⁰

在陳水扁正式宣佈將要舉辦防衛性公投之後，美方重要官員以及智庫均紛紛表示不支持、有深切疑慮，甚至小布希總統在白宮會見溫家寶時，當面表達對陳水扁處理與操作政治性議題的不滿。小布希也派遣國安會亞洲資深主任莫健（James Moriarty）擔任特使專程來台，雙方面對面直接溝通，莫健直陳美國對防衛性公投的疑慮，並轉交小布希親筆信函，信函中甚至出現懇切要求陳水扁考量老友所面臨的困難應體諒幫忙，儘可能不要硬推公投。¹⁶¹小布希原預期莫健攜其親筆信函赴台，應可勸住陳水扁進一步挑動兩岸緊張情勢，莫健向其善意表達美國的深度顧慮與對情勢的警訊，卻不料陳水扁與莫健竟發生激辯，似乎雙方談話沒有太多交集，更有甚者，陳水扁堅定表態公投非辦不可的決心。小布希在信函中明確表達美方「反對海峽兩岸任何一方片面改變台海現狀」的政策立場，更明確表達美國不願見到台灣推動敏感且具挑釁意味的公投，也不支持台灣舉辦「走向台灣獨立」的公投。同時，小布希更重申美國的「一個中國政策」，最後還表達美方期待台海和平解決爭端的態度。¹⁶²

針對陳水扁未接受美方的意見，小布希相當震怒，認為打擊他個人的政治威信。¹⁶³這也導致12月9日小布希與溫家寶會面時，以近乎警告的說法明確表態反對陳水扁推動公投，小布希說「我們反對不論是中國或台灣任何片面的決定以改變現狀。此外，台灣領導人所做的論述和行動，都顯現出他可能意圖做出我們所反對的片面

¹⁶⁰ 〈陳總統：320 公投 捍衛國家主權〉，《聯合報》，2003 年 11 月 30 日，
<http://udn.com/PE2004/topic/20031002359825560/200312160557636.shtml>。

¹⁶¹ David Sanger, "U.S. asks Taiwan to avoid a vote provoking China," *New York Times*, December 9, 2003. (<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A03EFDE1E3DF93AA35751C1A9659C8B63>)；鄒景雯，〈台美高層溝通 未因台灣公投停滯〉，《自由時報》，2005 年 1 月 18 日。〈<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/18/today-p2.htm>〉

¹⁶² 王銘義，《對話與對抗：台灣與中國的政治較量》，（台北，天下遠見出版社，2005 年）。

¹⁶³ 朱雲漢，〈星期專論—當總統大選變成世紀豪賭時〉，《中國時報》，2003 年 11 月 17 日，版 A2。

改變現狀的決定。」¹⁶⁴儘管小布希親自跳上火線重批台灣的防衛性公投，但是陳水扁也在「布溫會」後，強硬回應他是推進台灣民主化、強化台灣抵抗中國武力威脅的能力，堅決如期舉行防衛性公投。¹⁶⁵

美國務卿鮑爾於2004年1月16日接受香港鳳凰電台專訪時表示，陳水扁所提的兩項公投議題顯示他對這些問題的思考缺乏彈性，最重要的是美國並不支持兩岸任一方採取片面作為解決雙方的困難。¹⁶⁶隨後美國副國務卿阿米塔吉在北京進行訪問時，也不客氣的點出一般民主國家舉行公投都是針對非常明確或是困難的議題，對於台灣公投議題的內涵，他認為即不明確也不困難，所以他對政治人物提出這項公投的動機有許多的疑慮。¹⁶⁷12月31日美國國務院副發言人艾瑞里（Adam Ereli）在年終記者會被問及台灣陳水扁已簽署公投法，並表達舉辦公投之決心時回應：「我們反對任何影響現狀的片面措施，包括這項公投。」¹⁶⁸

繼美國之後，日本也針對公投一事表達關切，日本交流協會台北事務所所長內田勝久向台灣政府高層表示，基於台海穩定與亞太和平，希望陳水扁堅持「四不一沒有」，對於公投新憲能謹慎處理。當時總統府秘書長邱義仁則回應說，「陳總統已表明遵守四不一沒有，並強調2004年3月20日將舉辦的防衛性公投無涉統獨問題，而對於台海和平安定的維持，應是海峽兩岸共同的努力，不是單方面

¹⁶⁴ "President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press in Photo Opportunity, the Oval Office," Office of the Press Secretary, December 9, 2003. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>.

¹⁶⁵ 趙曉慧，〈陳水扁回應布溫會談：將如期舉行防衛性公投〉，《大紀元報》，2003年12月10日。〈<http://www.dajiyuan.com/b5/3/12/10/n427038.htm>〉。

¹⁶⁶ "Secretary Colin L. Powell Interview on Phoenix TV with Anthony Yuen," January 16, 2004. URL: <http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/28218.htm>。

¹⁶⁷ "Armitage questions motives behind Taiwan referendum." *Asian Political News*, February 2, 2004. URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_m0WDQ/is_/ai_112902857?tag=artBody;coll。

¹⁶⁸ <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2003/27640.htm>。

的責任。」¹⁶⁹

2004年12月阿米塔吉即將卸任前於華府接受公共電視台（PBS）訪問時表示，全球反恐、中國崛起、南亞穩定、伊朗與北韓發展核武、全球對抗愛滋病等五大項，是美國面臨最重大的外交工作。在中國崛起的過程中，美國與中國存在的問題，台灣是最大的地雷（the big landmine），而「美國有台灣關係法的規範需在太平洋保持足夠的軍力以遏阻攻擊，但不是要求防衛，美國國會才有宣戰的權力」。並指出「只有一個中國，台灣是中國的一部分。」¹⁷⁰

雖然當時陳水扁以相當莊重的言詞向台灣人民說明一定要推動防衛性公投的理由，不過，國內外的政治觀察家卻大多數認為實際上，公投僅僅是作為拉抬陳水扁選情頹勢的一項工具，陳水扁希望藉公投的議題動員起支持者的熱情。¹⁷¹2004年5月美方前來台北參加陳水扁就職典禮的眾議院國際關係委員會亞太小組主席李奇（Jim Leach）向來的立場是，台灣人民可以享有事實自決，然而不是不能被國際社會承認具有法律上主權。若是台灣人民尋求獨立，他們的自決能力將會崩潰，即使不是百萬人也可能有數以千計的人將遭殃。因此，為了台灣人民以及亞太的安全與和平，唯有強調自制。美國國會將與行政部門站在同一立場。¹⁷²

三、終止「國家統一委員會」與「國家統一綱領」

2004年在「公投綁大選」及319事件後，陳水扁雖獲得連任，但在年底立委選舉泛綠仍未能過半，使得陳水扁依然面對「朝小野

¹⁶⁹ 張瑞昌，〈防衛性公投 日籲扁審慎處理〉，《中國時報》，2003年12月30日，版A2。

¹⁷⁰ U.S. Department of State, "Richard Armitage Interview with Charlie Rose on PBS," December 10, 2004。

¹⁷¹ Joseph Kahn, "Taiwan's Strategic Miscalculation," *New York Times*, December 10, 2003. URL: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9807E3D71F3DF933A25751C1A9659C8B63>。

¹⁷² U.S. Congress, China's Anti-Secession Law and Developments Across the Taiwan Strait, Hearing before the Subcommittee on Asia and Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 109th Congress, First Session, April 6, 2005, (Washington DC, U.S. Government Printing office), 2005, pp. 2-3。

大」的窘境。到了2005年12月3日台灣舉辦三合一縣市長選舉，國民黨更在甫接任高人氣的馬英九主席帶領下，重挫民進黨，不但民進黨黨主席蘇貞昌承擔敗選辭職，競選期間全台走透透助選的陳水扁也成為眾矢之的。此外，在兩岸關係的推展上，也面對了北京人大所通過的《反分裂國家法》的壓力，在這一連串的挫折下，陳水扁決定自2006年起，在剩餘的兩年任期內重新擁抱「台灣主體意識」及「台灣主權牌」，以作為總統任期內的政績。¹⁷³

陳水扁於2006年1月29日農曆春節時，提出認真思考廢除國統會與國統綱領的適當時機，以彰顯台灣主體意識；其次考慮以台灣為名稱重新申請加入聯合國；以及期望在今年將台灣新憲法定稿，明年舉辦新憲公投。¹⁷⁴此番談話再度使美國華府意外，2月4日美國國務院東亞暨太平洋事務資深顧問祈錦慕（James Keith）在華府接受台灣媒體訪問時強調美國的政策沒有改變，希望雙方之間沒有「意外」。而華府著名的「尼爾森報導」（The Nelson Report）則以小布希「深感震怒」的小道消息來形容小布希對陳水扁「廢統」說法的反應。¹⁷⁵當時華府多數專家學者普遍認為陳水扁是無視美國關切、刻意製造意外、未盡事先告知及背棄「四不一沒有」承諾。

美方在2006年2月份即派遣一特使團來台瞭解「廢統案」，而特使團的底線，就是希望陳水扁能夠用「凍結」來取代「終止」或「廢除」國統會和國統綱領。當美方特使團回到華府之後，「尼爾森報導」立即刊出如果陳水扁能夠接受美方特使團韋德寧與夏千福的建議，向美重申長期以來的承諾，這樣才能影響華府對兩岸議題的態度。¹⁷⁶陳水扁在二二八紀念日的前一日2月27日舉行國安會議，正式宣佈「國家統一委員會終止運作，不再編列預算，原負責業務

¹⁷³ 劉世忠，《歷史的糾結—台美關係的戰略合作與分歧》，（台北，新台灣國策智庫，2010年8月），頁121-128。

¹⁷⁴ 同前揭書，頁129-130。

¹⁷⁵ 同前揭書，頁133。

¹⁷⁶ Chris Nelson, "The Nelson Report," February 23, 2006。

人歸建」，及「國家統一綱領終止適用，並依程序送交行政院查照」，英文分別以cease to apply及cease to function來平衡台美雙方的歧見；同時由高層出面重申「四不」，讓這場「終統」風波暫告平息，美國與台灣就在「一個終止、各自表述」的情況下化解「終統」的爭議，惟已對原本脆弱的台美關係製造更大的不確定性。¹⁷⁷

四、入聯公投

陳水扁在施政上的嚴重失政，加上陳水扁身邊重要幕僚和其家人在2006年起紛紛涉入貪腐的弊案當中，使得社會上普遍產生不滿的情緒，進而引發了震撼民主台灣的「紅衫軍」大規模抗議風潮。陳水扁面對台灣社會強大不滿和反對聲浪，決定走入深綠台獨的支持群中，所以在2007年3月出席「台灣人共同事務會」時，表達「四要一沒有」主張，包括「台灣要獨立、台灣要正名、台灣要新憲、台灣要發展、台灣沒有左右問題、只有統獨問題」，同一時間美國國務院及國安會掌管兩岸事務的官員正在中國訪問，就朝鮮半島六方會談進行協商，美國內部雖未在第一時間對此一言論發表評論，但美國國務院發言人麥考馬克在例行簡報上，當被動回應此一議題時表達，美國不支持台灣獨立、反對台北或北京任何一方片面改變現狀。¹⁷⁸

陳水扁在5月間提議要直接以台灣名義申請加入WHO未果後，即主張進一步以台灣名義申請成為聯合國會員國，同時決定以此一議題作為公民投票的議題，於2008年總統大選合併實施。陳水扁說：「台灣想要加入聯合國、用我們的嘴巴、民主選票、用公投的民主程序，要表達台灣兩千三百萬人民要加入聯合國的意志與決心，你不支持、要反對，但是總要讓我們有講話的機會。這是我個人的心

¹⁷⁷ 劉世忠，《歷史的糾結—台美關係的戰略合作與分歧》，（台北，新台灣國策智庫，2010年8月），頁140-142。

¹⁷⁸ 同前揭書，頁165-166。

情，也希望大家能夠瞭解，相信維持整個東亞地區的和平安全與穩定，是台灣的責任和義務，台灣人民要發聲、要加入聯合國，這樣的民主直接表達，絕對不是挑釁、不是所謂不必要的挑釁。」¹⁷⁹陳水扁大張旗鼓動員入聯公投，並使其政治化，要求政府各部會進行全面性的廣告文宣，甚至在所有郵寄的信件上統一蓋上入聯公投字樣、政府公務車上貼上公投文宣、在總統府前豎立入聯公投的大型看板、2007年9月15日在高雄舉行入聯公投大遊行，並同時號召發動全球僑界響應入聯公投的遊行。

美國國務院發言人麥考麥克在陳水扁公開宣布推動入聯公投後，即於2007年6月19日公開宣示「我們反對台灣在參與國際組織中需要國家身分的會員資格，這將包括以台灣為名義申請加入聯合國所進行的公投。」¹⁸⁰實際上，此刻美國已確切認為陳水扁積極動員入聯公投的目的無非是為了改變台海現狀，如此已破壞陳水扁在2000年所宣示的「四不」，嚴重違反政治承諾。¹⁸¹美國副國務卿奈葛彭（John Negroponte）在8月27日接受鳳凰電視台專訪時，清楚說明美國對台灣入聯公投的看法，他表示「美國強烈支持台灣民主，但是一旦台灣要透過公民投票決定是否以台灣名義加入聯合國，美國便會極度關切，美國反對…那種公投，因為我們認為那是朝向宣告台灣獨立的一步，導致變動現狀。」¹⁸²隨即，美國安會亞洲資深主管韋德寧（Dennis Wilder）也在8月30日白宮記者會上回應問題時強調美國不支持台灣加入需要主權身分的國際組織。¹⁸³

¹⁷⁹ 湯惠芸，〈陳水扁聲稱「入聯公投」並非挑釁〉，《美國之音》，2007年9月13日；

<http://www.epochtimes.com/b5/7/9/14/n1833389.htm>。

¹⁸⁰ Kerry Dumbaugh, "Taiwan-US Relations: Recent Developments and their Policy Implications," "CRS Report for Congress, October 27, 2008:

<URL:http://fpc.state.gov/documents/organization/112057.pdf>。

¹⁸¹ "US Warns Taiwan Against UN Referendum," Deutsche Press-Agentur, December 7, 2007。

¹⁸² "Interview by Naichian Mo of Phoenix TV—John Negroponte, Deputy Secretary of State," Washington, D.C., August 27, 2007；<URL:http://www.state.gov/s/d/2007/91479.htm>。

¹⁸³ "Press Briefing on the President's Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials," James S. Brady Briefing Room, Office of the Press Secretary, August 30, 2007；

<URL:http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/20070830-2.html>。

陳水扁雖然在 2007 年 9 月 8 日透過視訊會議與美國企業研究院連線的場合中，一再批評美國，經媒體報導指出「美國討好中國」、「台灣好像長期被美國視為乖寶寶、聽話的好學生。」¹⁸⁴。然而 9 月 11 日柯慶生 (Thomas Christensen) 則借美台國防工業研討會的演講時，再一次將美台之間的政策立場以及原則說得相當清晰，用意在於美方又怕其所使用的任何文字再被刻意曲解，美方主要著眼於向台灣人民訴求，在面對重要政策提擇可能引發衝突的時刻，美方期盼台灣人民能夠做出正確的判斷。¹⁸⁵此時，美國已將陳水扁與台灣人民作出明確的切割。

2007 年 12 月 21 日美國國務卿萊斯 (Condoleezza Rice) 在年終記者會中提到台灣入聯公投的議題時，即明快的表示，美國不支持台灣獨立，美國認為台灣政府決定以台灣名義申請加入聯合國是一項「挑釁」政策，不必要的升高了台海緊張情勢，對台灣人民的國際地位提升毫無真正助益，所以，美國「反對」入聯公投。¹⁸⁶

時任美國華府智庫布魯金斯研究院 (Brookings Institution)「中國中心」主任，現任歐巴馬政府國安會亞太事務資深主任的貝德 (Jeff Bader) 曾表示，美國在那段時間對陳水扁的厭惡感不斷增加，因為他幾乎每個月都拋出新的作法，不論是正名、移除蔣介石銅像、中華郵政更名台灣郵政等，都是漸進式的步驟；陳水扁的「四要一沒有」與「四不一沒有」的承諾相抵觸，即便不是字句上的，也絕對是「精神上」的。貝德認為美國對陳水扁的不滿持續積壓了一段時間，而「四要一沒有」正是「壓垮駱駝的最後一根稻草」。¹⁸⁷此時，

¹⁸⁴ 劉屏，〈聽扁說夢 美：誰願隨他下地獄？〉，《中國時報》，2007 年 9 月 9 日，版 A4。

¹⁸⁵ "Speech to U.S.-Taiwan Business Council, Defense Industry Conference," Thomas J. Christensen, Deputy Assistant Secretary of State, September 11, 2007, Annapolis, Maryland ; [URL://http://www.us-taiwan.org/reports/2007_sept11_thomas_christensen_speech.pdf](http://www.us-taiwan.org/reports/2007_sept11_thomas_christensen_speech.pdf)。

¹⁸⁶ "Press Conference by Secretary of State Condoleezza Rice," Washington, D.C., December 21, 2007 ; [URL://http://www.state.gov/secretary/rm/2007/12/97945.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2007/12/97945.htm)。

¹⁸⁷ 劉世忠，《歷史的糾結 台美關係的戰略合作與分歧》，(台北，新台灣國策智庫，2010 年 8 月)，頁 167。

台美高層之間隔空的政治對話似乎道盡雙邊關係已經面臨撕破臉的階段，況且，無論民進黨政府在對外文宣上使用何種理論，入聯公投的論調基本上都是消費國內民意的取向，從來都搬不上國際舞台，因為光是在台灣內部就有許多不同的意見，也無法獲致共識，更遑論美國或其他國家。簡單的來說，陳水扁所領導的政府政策完全欠缺現實國際政治的思維，而且與國際實際現況有著極大的差異。

2000年陳水扁於就職演說所提及的「四不一沒有」是美國認定的「維持現狀」，當然這個維持現狀的解讀是由美國來決定的；當陳水扁提出「催生新憲」、「總統大選併首次公投」後，小布希總統即親自要求台灣應該說明清楚，並指出台灣領導人若有意片面改變現狀，美國將反對。¹⁸⁸這是小布希政府對台灣政策最大分水嶺。2004年陳水扁連任，美國依舊表達希望陳水扁繼續重申「四不一沒有」的保證；然而當同年年底立法委員選舉時，李登輝及台灣團結聯盟在選前倡議「制憲、正名」，陳水扁也宣布推動國營事業及駐外使館正名，美國即刻公開表示不支持，同時清楚指出此一行為會破壞台海的穩定，美國反對任何片面的步驟改變現狀。¹⁸⁹綜觀小布希與陳水扁任內的台美關係，美國所顯現出的是懷疑台灣政治人物的威信、雙方對「現狀」定義不同、雙方持續溝通不順暢，與出現混雜的訊息等等原因而陷入低潮，甚至出現緊張。¹⁹⁰

五、對美軍購的延宕

軍購案在台美互信關係當中向來均具有指標性的意涵，2001年4月小布希同意供售台灣多項武器裝備，然而民進黨政府遲遲無法提出預算，實為台美互信基礎鬆動的另一重要原因。首先軍購預算到

¹⁸⁸ "Remarks Following Discussions With Premier Wen Jiabao of China and an Exchange With Reports, December 9, 2003," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, pp. 1777-1778。

¹⁸⁹ U.S. Department of State, "Daily Press Briefing, Adam Ereli, Deputy Spokesman, December 6, 2004," URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/39460.htm>。

¹⁹⁰ Kerry Dumbaugh, *Taiwan-U.S. Political Relations: New Straits and Changes* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Order Code RL33684, October 10, 2006)。

2004年前仍無法送出行政院，美國自2003年起逐漸質疑台灣防衛決心、軍事預算規模，以及台灣軍事保密等事項。¹⁹¹尤其加上台灣逐年降低的國防預算，使得美方產生台灣將防衛責任丟給美國的印象，對台灣的抱怨由檯面下，漸次轉為公開指責，用辭也愈見嚴厲，甚至連「麻煩製造者」(trouble maker)都脫口而出，¹⁹²2004年2月美國防部副助理部長勞利斯(Richard Lawless)在國會聽證會上，對台灣投入國防資源、低估中國軍威脅表達不滿。¹⁹³因此，陳水扁在大選前下令國防部要在4月將軍購預算送出行政院，行政院也必須在同月送交立法院審議，正是要向美國交代。同年4月美國國防部助理部長羅德曼也表示台灣軍事現代化上必須加緊腳步，希望台灣的軍購特別預算能夠在當年夏天通過，並呼籲台灣各政黨支持此一必要措施。同時他也認為台灣需要投入更多的資源在備戰、加強軍種聯合作戰上。¹⁹⁴

雖然陳水扁勝選，但因潛艦、P-3C反潛機、愛國者三型飛彈等三項軍購上，係採「包裹式」處理此三項軍購案，而其中潛艦案受潛艦國造、價款、構型等不確定因素，P-3C反潛機構型、性能以及愛國者三型命中率等影響，使整個建案的進度遲緩，直至2004年6月行政院才通過6108億台幣的「重大軍事採購特別預算案」送交立法院，這也使得陳水扁向美方的保證跳票。¹⁹⁵特別是陳水扁在此次大選係採「公投綁大選」的策略，在美國方面甚至認為陳水扁無視小布希所面臨兩場戰爭分身乏術的窘境，不但不努力推動軍購案，還在操弄國內政治選舉與挑釁中國，無非是將防衛台灣的責任推給

¹⁹¹ "US Military Cooperation now Closer," *Taipei Times*, August 26, 2005, p.1。

¹⁹² 王玉燕，〈布胡會，布希指扁是麻煩製造者〉，《聯合報》，2003年10月22日，版2。

¹⁹³ U.S.-China Economic and Security Review Commission, *Hearing on Military Modernization and Cross-Strait Balance*, p. 12, 21。

¹⁹⁴ US Congress, *The Taiwan Relations Act: The Next Twenty-Five Years*, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, Second Session, April 21, 2004 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2004), p. 59。

¹⁹⁵ 劉世忠，《歷史的糾結 台美關係的戰略合作與分歧》，(台北，新台灣國策智庫，2010年8月)，頁68。

美國，並視美國介入兩岸可能潛在衝突與美國軍人的死傷為理所當然，自然加深小布希政府對陳水扁的不滿。

2004年10月美國國防部副助理部長勞利斯在「美台國防工業研討會」(US-Taiwan Defense Industry Conference)上，鄭重呼籲台灣立法院應投票支持防衛台灣安全，並指出特別預算可檢驗台灣的承諾，顯示是否真有足夠的自我防衛決心，無法通過特別預算將會有嚴重的長期後果。¹⁹⁶2005年9月美國國防部安全合作局東亞事務處處長羅愛德表示，若台灣不願適當投資在自己的防衛上，美國為什麼要提供台灣自我防衛？嚴正批評台灣降低國防預算卻倚賴美國軍事介入的作法。¹⁹⁷

2006年10月美國在台協會台北辦事處處長楊甦棣(Stephen Young)於公開記者會中表示，對台灣未能通過2001年小布希總統所同意的軍購項目預算，華府決策當局深感憂慮。同時，楊甦棣警告說，美國也有政治問題，2008年新的總統可能重新評估過去的承諾，在考量支持台灣軍事現代化之際，亦會將北京的觀點納入分析。美國非常不瞭解在台灣無法明確處理潛艦、P-3C反潛機及愛國者三型飛彈前，為何提出採購F-16 C/D型戰機之理由。此外，楊甦棣也提到，美國密切觀察誰在玩政治、誰是真正負責任。倘若台灣不把握機會，此一機會則將流失。台灣必須在當年秋天立法院會期通過軍購預算，這不僅關乎武器獲得及美國廠商利益，也關係到台灣人民的安全。¹⁹⁸此外，美國眾議院也由30多位眾議員聯名致函國民黨主席連戰，眾議院外交委員會主席海德(Henry Hyde)亦同時致函馬英九，希望台灣朝野早日通過軍購特別預算。¹⁹⁹台灣在處理軍

¹⁹⁶ Richard Lawless, Deputy Undersecretary of Defense for Asian and Pacific Affairs, Keynote Address, U.S.-Taiwan Defense Industry Conference, U.S.-Taiwan Business Council, October 4, 2004, Scottsdale, AZ.。

¹⁹⁷ "Taiwan-2005 Developments," <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/Taiwan-2005.htm>>

¹⁹⁸ Stephen Young, "Press Conference," American Culture Center, October 26, 2006, <<http://www.ait.org.tw/EN/news/speeches/docs/20061026-dir.pdf>>。

¹⁹⁹ Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, p.32,35; Michael S. Chase, "Taiwan's

購案上的疏忽，使得美國原先支持台灣的「藍隊」(blue team)專家感到失望與反感。²⁰⁰台灣立法院一直到2007年的兩個會期內，才陸續通過P-3C反潛機、潛艦設計階段及愛國者二型飛彈系統提升至三型與愛國者三型飛彈系統等軍購案預算。

小布希政府在台灣通過軍購預算後，對於這些總值高達120億美元的軍售案未依作業期程向國會申請授權，尤其是在台灣2008年5月政黨再次輪替之後，美行政部門仍遲遲不提出國會申請授權，造成美台各界的議論。這反映出美國政府對台海兩岸關係改善，是否仍有迫切需要出售武器給台灣出現不同的意見，也有對台灣過去延宕軍購的不滿。²⁰¹美軍太平洋司令基亭(Timothy Keating)上將甚至表示，儘管台海軍力平衡朝對中國有利的方向發展，有關美國「凍結」對台軍售，意味台海情勢沒有迫切的需要(no pressing, compelling need)。²⁰²

雖然軍購預算2005年送進立法院審議，然在「朝小野大」的狀況下，軍購預算受到在野黨的大力杯葛，而陳水扁也挾此屢屢向美國告狀，然而小布希政府雖然理解台灣藍綠非理性對立的情況，除了透過私下管道向國民黨施壓外，更不忘指責陳水扁操作藍綠對立的政治議程，造成軍購預算在朝野無法達成共識的事實。²⁰³因此，軍購預算遲遲無法通過，非但造成小布希政府開始指責台灣沒有防衛決心的理由外，也造成美國國會與行政部門意見一致的指責台灣，進而嚴重衝擊台美互信。

Arms Procurement Debate and the Demise of the Special Budget Proposal," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 4 (July/August 2008), pp. 709-715; 722-723。

²⁰⁰ 蘇起，《危險邊緣》，頁309-310。

²⁰¹ Glenn Kessler, "Top U.S. Officials Stalling Taiwan Arms Package," *Washington Post*, June 12, 2008, p.A14; Wendell Minnick, "\$12B in Taiwan Arms Deals Suspended for Talks," *Defense News*, June 16, 2008, p. 1; Charles Snyder, "U.S. Arms Decision Made Last Christmas," *Taipei Times*, June 20, 2008, p. 1; Ting-I Tsai, "U.S. Weapons Package for Taiwan Stall," *Wall Street Journal*, July 21, 2008, p. 3。

²⁰² Charles Snyder, "US Admiral Confirms Arms Sales Freeze," *Taipei Times*, July 18, 2008, p. 1。

²⁰³ 劉世忠，《歷史的糾結 台美關係的戰略合作與分歧》，(台北，新台灣國策智庫，2010年8月)，頁69-70。

第四節 美中關係的轉變

戰略性模糊比較像是口號，無法完整陳述美國的政策，如此將會出現一種危險，那就是過於模糊有可能使中國低估美國的決心，而台灣則可能高估美國的決心。²⁰⁴嚇阻有兩個素--「警告」與「再保證」，美國通常利用這個方式來對待中國與台灣。美國警告中國，不可使武力對付台灣；另一方面，美國也向中國當局保證，美國不支持台灣永久脫離中國。對台灣而言，美國警告台灣，不可以出現引發中國武力攻擊的政治動作；美國也向台灣再保證，美國不會為了與中國交往，而出賣台灣的安全與民主。因為每一方都清楚美國傳達給另一方的訊息，這等於有條件的承諾防衛台灣。²⁰⁵美中關係在小布希任內可謂倒吃甘蔗，由最壞的時期演變到最佳的時期，以下將分別就小布希由就任總統時視中國為戰略競爭者，到建設性夥伴，進展到負責任的利害關係人等三個層次逐一探討此一時期美中關係的改變。

一、戰略競爭者

1990年後美國對中國的認知已經有大幅的變動，當柯林頓是總統候選人的時候，曾稱中國為「北京屠夫」，但當他當選為總統之後，在1997年宣布與中國發展「建設性夥伴關係」；而小布希同樣在總統候選人的時候把中國定位為「戰略競爭者」，並且準備朝向敵對的關係定位，2000年美國總統大選開始之際，曾在雷根及老布希政府擔任國防部助理部長的佐立克（Robert B. Zoellick）即在當年1月份的「外交事務雙月刊」（Foreign Affairs）上撰文闡述共和黨偏好的外交政策原則，即為現實主義的外交理念，包括「重視國家利益、權力及實力，輕視國際法及國際組織，不強調多邊外交手段，

²⁰⁴ Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*, Washington D.C., Brookings, 2005, chap. 9。

²⁰⁵ 卜睿哲、歐漢龍合著，林宗憲譯，《不一樣的戰爭》（*A War Like No Other: The Truth About China's Challenge to America*），（台北，博雅書屋，2010年6月），頁99。

推動自由貿易及美國人權觀，對抗仇視美國的邪惡政權。」小布希自然也承襲該黨現實主義的外交理念。小布希就任美國總統後，擔任國家安全顧問的萊斯女士認為小布希政府應以國家利益而非虛幻的國際社會利益作為外交政策的指導，同時應設定政策目標的優先次序。

美國國防部長倫斯斐在國會任命聽證會上表示，中國不是美國的戰略夥伴，北京領導人不應尋求在亞洲挑戰美國，也不應該針對台灣增加軍備。美國與中國的關係是複雜的，是多面向的，中國和美國彼此是戰略競爭者。²⁰⁶當 2001 年 4 月 1 日中國的殲八機與美國電子偵察機 EP-3 在南海發生撞機事件後，美國亞太助理國務卿柯立金出席參議院外交關係委員會對他的任命聽證會時特別指出，美國協調處理 EP-3 偵察機上 24 名官兵從中國返回美國確實遭遇到困難，而美國與中國的複雜關係中非常清楚的顯示，是具有許多麻煩的面向。²⁰⁷當 4 月 12 日 24 名美軍官兵由中國返美時，小布希發表演講指出，美國與中國之間在一些問題上存有困難與基本歧見，包括對人權、宗教自由之立場與亞太區域穩定、安全的看法等。²⁰⁸

小布希 2001 年 3 月中國副總理錢其琛訪問美國時與其會談，當論及對台軍售議題時，小布希公開聲稱他將恪守《台灣關係法》，「基於什麼是美國的最佳利益，什麼是雙方的最佳利益等做出決定」。²⁰⁹4 月份小布希接受美國廣播公司 (ABC) 專訪時更說出不惜採取任

²⁰⁶ Steven Lee Myers, "Bush Candidate for Defense Job See Overhaul," *The New York Times*, January 12, 2001, p. A. 1; U.S. Congress, Nomination of Hon. Donald H. Rumsfeld to be Secretary of Defense, *Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate*, 107th, First Session, January 11, 2001 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002), p. 51.

²⁰⁷ U.S. Department of State, "Statement of James A. Kelly Assistant Secretary of State-Nominee East Asian and Pacific Affairs, Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, April 26, 2001," URL:<http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/kelly426.htm>.

²⁰⁸ The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President Upon the Return from China of U.S. Service Members, April 12, 2001," URL:<http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/crewrose.htm>.

²⁰⁹ "Remarks by the President and Vice Premier of China Qian Qichen in Photo Opportunity," ; URL:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010322-12.html>.

何協助台灣自我防衛的措施。同一時間，美國白宮、國務院及國防部等行政部會的亞太事務高層主管和官員出席眾議院國際關係委員會台灣問題聽證會時，助理國務卿柯立金明確表達美國將遵守《台灣關係法》，繼續對台軍售並支持台灣的民主事業。²¹⁰美國對台灣的安全承諾在小布希上任後，逐漸由「戰略模糊」轉為「戰略清晰」。

211

二、建設性夥伴關係

小布希政府初期相較以往政府對於台灣議題是具較高度的認同感，但在 911 之後，美國特別強調強權合作進行國際反恐，而中國亦有國內自身反恐因素的考量，²¹²並視參與全球反恐是改善中美關係的良機，積極回應美國及參與美國的反恐行動。²¹³因此，美國在 911 發生之後，大幅改變了國家安全的優先順序。小布希習慣用英文開頭字押韻，當他在談論中國關係的時候，也以坦率的 (candid)、合作的 (cooperative) 與建設性的 (constructive) 來形容。²¹⁴事實上，小布希政府在成立之初即認為，在北韓問題上美國與中國有利益重疊，美國應與中國合作。²¹⁵911 之後，江澤民立刻致電小布希表達對美國人民死傷的哀悼，同時譴責恐怖份子的暴力行為，並表示中國願意提供相關救援協助，亦強調「願與美國和國際社會加強對話，展開合作，共同打擊一切暴力活動，希望兩國外長和兩國常駐

²¹⁰ James Kelly, Overview of U.S. Policy toward Taiwan, Testimony at a hearing on Taiwan, House International Committee, Washington D.C., April 21, 2004。

²¹¹ Pan Zhongqi, "US Taiwan Policy of Strategic Ambiguity: a Dilemma of Deterrence," *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 35 (May 2003), pp. 387-407。

²¹² 伊嘉宇，「『東突』問題的由來及其對中國國家安全的危害」，《中國評論》，(2004年11月)，頁14-17。

²¹³ Shirley Kan, *U.S.-China Counter-Terrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Order Code RS 21995, December 7, 2004), p. 1; 潘光，「中國反恐戰略的形成、發展和強化」，《中國評論》，(2004年11月)，頁10-13。

²¹⁴ 卜睿哲、歐漢龍合著，林宗憲譯，《不一樣的戰爭》(*A War Like No Other: The Truth About China's Challenge to America*)，(台北，博雅書屋，2010年6月)，頁50-51。

²¹⁵ U.S. Department of State, "Confirmation Hearing by Secretary-Designate Colin L. Powell, January 17, 2001." ; [URL: http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/443.htm](http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/443.htm)。

聯合國代表加強磋商與合作。」²¹⁶中國政府也在聯合國支持通過「第 1368 號」反恐決議、發表共同反恐、凍結恐怖份子在中國資金。隨後，中國外交部長唐家璇在會見美國國務卿鮑爾時，傳達了中國對反恐的關切，雙方同時達成共同反恐的共識，並即刻開始交流有關反恐資訊與可能的軍事合作。²¹⁷中國配合美國的全球反恐戰略，及在區域與全球事務上和美國共同參與，使國務卿鮑爾在 2001 年 10 月 25 日向國會報告全球反恐進展時指出，「所有全球文明國家加入我們的努力，…俄羅斯及中國都具體地、積極支持反恐」。²¹⁸鮑爾更於 2002 年初在國會公開表示：「中國在反恐戰爭確實提供幫助。」、自「上海 APEC 後，中美關係逐漸回到改善的軌道」。²¹⁹

隨著中國的改革開放，使中國在經濟及軍事方面的能力亦隨之增強，也讓中國在國際外交上表現的更具自信，北京領導人更持續強調，爭取有利於和平與發展的國際環境，並向美國表達將在區域與全球的議題上與美國合作的意願，獲得小布希的讚賞，中美雙方均相互調整戰略關係。²²⁰然而小布希政府在伊拉克方面陷入重建泥沼，全球反美情緒也隨之高漲，使美國的國際聲望下滑，小布希在其國內政局中，面對的是民眾相信國會，不信任行政團隊。²²¹在整體國際的大環境中，中國的國際形象似乎較美國為佳。²²²因此，雖然美國是世界領先的軍事強權，但也已顯露出美國權力的極限，中國

²¹⁶ 許志嘉，〈九一一事件後美國對中共政策的調整〉，頁 91。

²¹⁷ 張亞中等著，《亞太綜合安全年報 2001-2002》，頁 141-142。

²¹⁸ U.S. Congress, *The International Campaign Against Terrorism*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 107th Congress, First Session, October 25, 2001 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001), p. 10。

²¹⁹ U.S. Congress, *Foreign Policy Overview and President's Fiscal Year 2003 Foreign Affairs Budget Request*, Hearing before Committee on Foreign Relations, United State Senate, 107th Congress, Second Session, February 5, 2002 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002), p. 15。

²²⁰ 熊玠，「布希的外交演變與中美關係-兼談其對台政策底細」，《中國評論》，(2004 年 1 月)，頁 22-25；倪世雄、莊建中，「布希政府對華新戰略及中國對美戰略調整」，《中國評論》，(2002 年 8 月)，頁 19-32、420-421。

²²¹ Michael A. Fletcher, "Bush's Approval Rating Drops to New Low in Wake of Storm," *The Washington Post*, September 13, 2005, p. A. 9。

²²² Fareed Zakaria, "Bush's Missed-Boat Diplomacy," *The Washington Post*, March 12, 2006, p. A. 13。

相對地有了更廣闊的外交空間得以發揮與展現。²²³小布希政府在 911 後陷入伊拉克的泥沼後，逐漸讓強調道德清晰與軍事強大的新保守主義退潮，而以外交手段為主的軟實力卻逐漸浮現，同一狀況也反應在中美關係上，對美國亞太盟邦而言是一困境，同時台灣亦身陷此困境當中。²²⁴

2003 年 12 月中國總理溫家寶首次訪問美國與小布希會面後，小布希於共同記者會中表示，美國「一個中國」的政策是在三個公報與《台灣關係法》基礎上，美國反對中國或台灣任何一方片面改變現狀，陳水扁的言行顯示可能想做出單方面改變現狀的決定，這是美國所反對的。另外，小布希也表示面對 21 世紀的種種危險，美國與中國是「外交夥伴」，小布希同時感謝中國在北韓核武六方會談中扮演領導者，更表示美國將持續與在亞洲及世界上扮演建設性角色的中國合作。中國持續的繁榮發展，已經帶給中國人民及其全球貿易夥伴重大利益。²²⁵美國副國務卿阿米塔吉在 2004 年 1 月訪問北京時表達，小布希總統非常清楚地表示美國反對任何一方改變台海現狀。同年 4 月美國亞太助卿凱利出席眾議院國際關係委員會聽證會時表示，美國不支持台灣獨立或單方面改變目前現狀，對中國而言就是不以武力威脅台灣，對台灣而言就是妥慎處理兩岸關係，對雙方而言就是不要有改變現狀的舉動。接著美國國務卿鮑爾在 11 月接受「遠東經濟評論」時表達美國不支持台灣獨立，獨立不符合亞太地區的利益，若朝向獨立發展將有可能引發亞太區域重大危機。²²⁶

²²³ Barry R. Posen, "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony," *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5-46; Joseph S. Nye, Jr., "Limits of American Power," in Demetrios James Caraley (ed.), *American Hegemony, Preventive War, Iraq, and Imposing Democracy*, in (New York: The Academy of Political Science, 2004), pp. 105-119; 錢其琛,《外交十記》,(北京,世界知識出版社,2003年),頁411。

²²⁴ Chenxin Pan, "Neoconservatism, US-China Conflict, and Australia's Great and Powerful Friends' Dilemma," *The Pacific Review*, Vol. 19, No. 4 (December 2006), pp. 429-448。

²²⁵ George W. Bush, "Remarks at a Welcoming Ceremony for Premier Wen Jiabao of China, December 9, 2003," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 39, No. 50 (December 15, 2003), p. 1776。

²²⁶ 張清敏,《美國對台軍售政策研究 決策的視角》,(北京,世界知識出版社,2006年4月),頁332-334。

三、負責任的利害關係人

2005年9月「美中戰略對話」後，副國務卿佐立克提出希望中國在整合進入國際體系後，能扮演負責任的利害關係人(responsible stakeholder)，倫斯斐表達，此一政策係小布希政府高層共同的決策。²²⁷小布希在同年訪問中國時表示，世界將會在2008年奧運時看到中國，國務卿萊斯也在記者會時指出，美方相信中國可以繼續成長擁有更大權力、負責任地與國際體系整合，邁向更和平與穩定，美國不希望中國是一個弱國。²²⁸2006年白宮國家安全顧問海德利指出因亞洲地區自由進展尚未完成，美國在此區域面臨許多挑戰，而中國在東亞持續崛起，並在區域內展現影響力，美國歡迎中國在國際體系中扮演負責任利害關係人的角色，所以美國支持中國加入WTO，亦鼓勵中國透過六方會談發揮影響力。²²⁹

美國在2002年「國家安全戰略」中雖然說明911恐怖攻擊事件徹底改變美國與其他全球主要權力核心間的關係，並為彼此開啟了宏偉的嶄新機會，美國將與歐、亞等長期盟友、俄羅斯、中國及印度等積極訂定合作議程。同時也強調美國和中共的關係是美國促進亞太區域和平、穩定及繁榮整體戰略的重要一環，美國樂見一個強大、和平與繁榮的中國出現，美國希望和變化中的中國建立「建設性夥伴關係」；但是美國也強調美國與中國在某些領域上，仍然存在著根本的歧見，美國依據《台灣關係法》提供台灣自我防衛的承諾就是其中一項。²³⁰然而美國在2006年「國家安全戰略」中，對中國

²²⁷ U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense, "News Transcript: Media Roundtable with Secretary Rumsfeld at Shangri-La Dialogue, Singapore," June 4, 2006. [URL:http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=12](http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=12)。

²²⁸ U.S. Department of State, "Secretary Condoleezza Rice Press Briefing on the President's Visit to China," Beijing, November 20, 2005。

²²⁹ The White House, "Remarks by National Security Advisor Hadley to the National Bureau of Asian Research Strategic Asia Forum, Washington, D.C., April 5, 2006"。

²³⁰ 曹雄源、黃文啟譯，《布希政府時期國家安全戰略》(The National Security Strategy of The United States of America, 2002、2006)，軍事參考譯著-163，國防大學譯印，(97年5月)，頁54-56。

的闡述首先即說明中國是亞洲驚人經濟成就背後的功臣，中國已逐漸融入國際經濟體系，並成為一個全球的要角，中國必須展現一個「負責任的利害關係者」應有的作為，也必須與美國及其他國家合作，為國際穩定與安全做出貢獻。此外，僅說明中國與台灣應以和平方式解決彼此歧見，任何一方均不能採取威懾作為與單方面行動。²³¹由此可知，小布希由中國是戰略競爭者，到強調坦白、合作、建設性關係發展，係凸顯小布希政府在現實國際利益中坦承、務實的風格，並進展到期望中國在國際體系內扮演負責任利害關係人的角色，顯示中美兩國合作的機會及空間大幅提升，相對壓縮台美關係的進展。

小結

肆應國際局勢的變遷，以調整對外政策、改變內政的施政方向，期符合國際脈動，進而追求最大的國家利益，是每個政府領導群所應朝向的目標。美國在對外軍售的政策即是以此標準作為權衡的基礎，以獲取整體外交最大的利益，單就軍售而言，只是達成此一目標的手段。因此美國在對台軍售上，亦不脫此範疇，而影響美國對台軍售的國際因素上，從微觀的角度而言，係如何在美、中、台不對稱的軍事能力的三角習題中取得制衡點，然而從宏觀的角度來看，則必須從國際整體局勢的走向來檢視，如何在整體潮流的變化下，適切運用軍售的手段，使美、中、台三邊錯綜複雜的關係，形成另一個有利的政軍平衡態勢。

在影響小布希總統對台軍售的國際因素方面，有著變與不變的地方，其中唯一的不變就是美國的「一個中國」政策，雖然美國在解讀與戰略運用（戰略模糊或戰略清晰）上會隨著政府的更迭有所調整，但始終都還是圍繞在「一個中國」的架構下，誠如美國副國務卿阿米塔吉在美國會參議院外交委員會提名聽證會作證時表達：「中國的一個中國原則，

²³¹ 曹雄源、黃文啟譯，《布希政府時期國家安全戰略》（*The National Security Strategy of The United States of America, 2002、2006*），軍事參考譯著-163，國防大學譯印，（97年5月），頁148-150。

美國有美國的一個中國政策。小布希政府不會把台灣當成一個問題，而是一個機會——台灣的民主化一方面顯示民主制度的重要，另一方面也是一種機會展示給中國大陸看。美國對台灣的政策沒有變，但美國確實有『美國的一個中國政策』。」此外，阿米塔吉在答覆參議院外交委員會主席赫姆斯質詢時說明一個事實：「『美國的一個中國政策』就是世上只有一個中國，那就是美國派有使節駐在北京的中華人民共和國。至於台灣，美國當然也有『美國的一個台灣政策』。」²³²

就改變的方面而言，從整體的國際局勢而言，小布希總統的單邊主義在 911 事件發生之後，完全改觀，在面對無法預測的威脅下，為了確保美國人民的生命財產安全，美國必須尋求與大國之間的合作，迫使美國必須提早結束中國大陸是「戰略競爭者」的思維，進而採取「建設性夥伴」或「負責任的利害關係人」等方式，來增進雙邊的合作關係，相對之下也改變了美國在亞太地區的戰略思維與佈局。

約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye Jr.）在其所著《柔性權力》中指出，任何賽局若想求勝，找出好牌在誰手裡固然重要，知道自己在玩什麼遊戲也很重要。²³³當時的台灣執政團隊，非但沒有觀察到國際局勢的轉變，甚至不當的利用小布希總統對台灣友善的支票，為爭取單一黨派或個人政治的私利，不斷試探與衝撞美國及中國的容忍底線；反觀中國大陸則是把握此次國際局勢轉變的契機，與美國建立起良好的互動關係，使台灣在美、中、台三邊關係中，由小布希上任時的「美台聯合制『中』」，轉變為「美『中』聯合制台」的窘境。

單就軍售的角度而言，小布希總統 2001 年所承諾的軍售項目，就是美國對台灣的政策，這個政策執行的程度也就是小布希的政績之一，然而到 2004 年小布希面臨連任選舉前，台灣方面仍未將重大軍購的預算送立法院審議，使得美國開始質疑政府的領導能力與台灣的防衛決心，這

²³² 陳明，《布希新政府之兩岸政策走向》，（台北，遠景基金會，90 年），頁 71。

²³³ 約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye Jr.），《柔性權力》（*Soft Power*），吳家恆、方祖芳譯（台北：遠流，民國 95 年），頁 22、32。

正是美國始料未及的，因此，影響小布希總統時期對台軍售的最大外在因素，就是台灣立法院未能及時通過軍購預算，而導致台灣未能通過預算的主要因素，正是受當時執政黨操弄民粹主義及朝（民進黨）小野（國民黨的泛藍）等因素所致，因此，當台灣 2007 年 12 月通過 8 項重大軍購案預算之後，美國亦不願讓軍售議題再度成為台灣政治人物總統競選政績予以操弄，而推遲至 2008 年 10 月才宣布同意供售部分的軍售案；此外，美國在處理對台軍售案上，雖然是個案受理，但在政策面上已不再像 2001-2007 年間一樣個案受理、個案處理的方式，而是採「包裹式」來處理，很顯然的美國在對台軍售的實質運作方式上，雖不限縮於年度一次軍售會議的審核，但也改為較保守的處理模式。



第四章 影響小布希對台軍售政策之國內因素

美國政治體系決策過程非常複雜，學者們曾以各類觀點、方法及理論來研究政策制定的過程，但在過程中仍有令人霧裡看花或打混仗的感覺。如同一位權威人士所指出，「任何勇於嘗試並嚴謹分析美國政治系統決策過程的人，首先要體認到，他正在檢驗一項人類所能想像的最複雜結構」。²³⁴是以，研究的結果就是一項政策能否通過及實施，須視政治角力及領導者的能力與態度而定，與正式程序沒有太多關聯。因此，有許多方式可以影響政策制定、決策過程並塑造政策。「決策過程之所以會如此複雜，是因為參與者眾多，且受到決策程序與影響決策者回應狀況處置的各個來源相互牽扯所造成」。²³⁵

尤其美國在重大政策的決定上，往往受到利益團體的密切關注，相形之下國會議員就會對這些可能影響其選票的議題特別關心，其結果就是形成國會議員、特殊利益團體及行政官僚間縱橫聯結的關係，此種關係自然形成了擁護或反對政策的情形，因此，美國在重大政策的決定過程中，這種「鐵三角」(The Iron Triangle)的關係就創造出各式各樣的權力基礎與變化。²³⁶本章將就小布希任內對台軍售過程中，美國行政團隊、國會及軍工複合體之間的互動來分析影響決策的關連與程度。

第一節 小布希行政團隊的特質

小布希政府特別重視與亞太盟邦及朋友的交往，並強調美利益是植基於區域的經濟命脈，以及成長的民主與法治社會，美國在亞太地區並不尋求領土的利益，美國希望在亞太區域內的國家能在安全、開放的環

²³⁴ John C. Donovan, *The Policy Makers*, (New York: Pegasus, 1970), p. 16。

²³⁵ Charles W. Kegley Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Patterns and Process*, 5th ed. (New York: St. Martin's, 1996), p. 16。

²³⁶ Theodore White, *The Making of the President*, 1972, New York: Bantam, 1973; B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, 2nd ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 1986), pp. 21-23。

境下，自由地追求自身的經濟發展與繁榮，而中國僅是美國亞太政策的一環，而非中心。因此，以下將就小布希行政團隊的兩岸立場及對台軍售等二方面進行分析探討。

一、小布希行政團隊的兩岸立場

小布希於競選期間，大力批評柯林頓政府將中國視為「戰略夥伴」，並將中國視為「戰略競爭者」，揚言共和黨新政府將退出反彈道飛彈條約（Antiballistic Missile Treaty, ABM），並部署飛彈防禦系統，同時提及1996年台海危機時中國對台灣進行飛彈試射，讓美國擔心中國的飛彈可能攻擊洛杉磯。²³⁷小布希總統自身雖缺乏國際事務經驗，但小布希政府成立之後，所組成的國安團隊是史上經驗最豐富的「夢幻團隊」，副總統錢尼（Richard Bruce Cheney）、國務卿鮑爾、國防部長倫斯斐、國家安全顧問賴斯等外交決策核心幕僚，都是具有處理涉外事務經歷，並曾在福特政府或雷根政府任職。²³⁸

小布希政府的經貿與財政部門閣員較少有外交事務的歷練，但被任名為美國貿易首席代表的佐立克，則有長期外交工作經驗與亞洲事務的專長。²³⁹小布希所延攬的主管區域事務第二層核心幕僚與官員，即有多位亞洲事務專長。²⁴⁰此外，小布希政府亞太事務官員具較多亞洲事務、日本或東北亞專長事務專家，與柯林頓政府延攬較多中國事務專家明顯不同。

²³⁷ George W. Bush, "A Period of Consequences," The Citadel, South Carolina, September 23, 1999; URL://http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html。

²³⁸ Fred I. Greenstein, *The George W. Bush Presidency: An Early Assessment* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003), p. 102。小布希當選總統前在德州州長時較常前往墨西哥，此外在1975年曾到中國旅行6週，當時老布希總統任美國駐中國聯絡處代表；1990年小布希曾隨美國官式訪問團赴甘比亞、1998年赴中東以及1990年代任職民間企業時多次前往歐洲。

²³⁹ Robert G. Sutter, *The United States and East Asia: Dynamics and Implications* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003), p. 3。

²⁴⁰ Murray Hiebert, *The Bush presidency: Implications for Asia*, Asia Society Publications, January 2001. URL:http://www.asiasociety.org/publications/update_bush.html。

小布希政府的泛亞派官員不喜歡「交往」一詞，惟卻也認為不應忽視、對抗、圍堵中國，他們主要延襲雷根政府第二任期亞太官員的政策思維，諸如伍弗維茲（Paul Wolfowitz）、阿米塔吉及柯立金等3人均在小布希政府擔任重要決策職務。美國中國問題專家沈大偉（David Shambaugh）就曾指出，這些人的思維可稱為「阿米塔吉-伍弗維茲願景」（The Armitage - Wolfowitz Vision），其主要特點為，一、強調日本，尤其美日安保條例的強化與再定義；二、強化美國與此地區其他盟邦，如韓國、泰國、菲律賓、澳洲之關係，同時加強與安全夥伴新加坡之關係；三、與馬來西亞、印尼、汶萊，乃至與越南建立安全關係；四、與印度建立政治、商業與軍事關係；五、與中亞國家建立關係，此點已於911後逐步實踐；六、與巴基斯坦重新建立關係，避免淪為失敗國家，而成為恐怖主義份子的溫床；七、與台灣強化政治、軍事關係；八、於亞洲地區維持並提升前進部署的軍力。此一願景獲鮑爾、賴斯及佐立克等人認同，也與副總統錢尼及國防部長倫斯斐對中國採取鷹派的立場有所區隔。²⁴¹美國保守派人士認為中美軍機擦撞後，小布希政府的國務卿鮑爾及國家安全顧問賴斯的影響力，已超越副總統錢尼及國防部長倫斯斐。²⁴²他們認為這可由白宮指示EP-3事件不能影響到中國加入世界貿易組織獲得驗證。²⁴³這似乎確立美國國防部與副總統辦公室聯手，對抗國務院主張對中國交往的路線。²⁴⁴

《華盛頓郵報》報導證實，為儘早讓美國被中國留置的官兵早

²⁴¹ David Shambaugh, "Sino-American Relations Since September 11: Can the New Stability Last?" *Current History*, Vol. 102, No. 656 (September 2002), p. 244.

²⁴² Jim Lobe, "China Hawk Settles in Neocons' Nest," *Foreign Policy In Focus*, May 12, 2003; [URL://http://www.fpiif.org/commentary/2003/0305friedberg.html](http://www.fpiif.org/commentary/2003/0305friedberg.html).

²⁴³ Robert Kagan and William Kristol, "Will China Pay No Price?" *The Weekly Standard*, April 30, 2002; Michael Swaine, "Reverse Course?" *The Fragile Turnaround in U.S.-China Relations*, *Policy Brief* (Carnegie Endowment for International Peace), No. 22, February 2003.

²⁴⁴ David Shambaugh, "From the White House, All Zigzags Lead to China," *The Washington Post*, February 17, 2002, [URL:http://www.taiwansecurity.org/WP/2002/WP-021702.htm](http://www.taiwansecurity.org/WP/2002/WP-021702.htm).

日返國，將以外交的手段解決雙方爭議。²⁴⁵《紐約時報》亦引述美國資深官員談話指出，中國留置人員握有短期戰術優勢，惟美國擁有長期戰略牌，美國行政部門將人員返國視為最優先的考量，將不會與對台軍售、限制貿易措施及北京申辦 2008 年奧運等議題相掛勾。國務卿鮑爾則向小布希總統建議，若北京持續表達強硬態度，小布希應取消出席上海的亞太經合會。²⁴⁶事實上，鮑爾在 2001 年 1 月 17 日出席國務卿任命聽證會時，表示將中國定位為競爭者，也是潛在的區域對手，卻也是美國諮商的夥伴。鮑爾指稱在某些領域上，美國與中國將合作，諸如朝鮮半島的兩國利益是重疊的，中國與這些事情都有關係，中國不是敵人而且美國的挑戰即是讓中國不走向這一條路的方向發展。²⁴⁷從此點可看出，鮑爾、倫斯斐、賴斯對願美國與中國合作處理朝鮮方面的問題，是有一致的看法。EP-3 事件使美國白宮體認到此事件之衝擊必須控管在一定範圍內，不能波及兩國在其他領域的交流與合作，因此，美國向中國承諾雙方關係回到正常軌道運作，中國與美國咸認為雙方安全關係的緊張不能外溢到其他領域。²⁴⁸

研究小布希總統外交政策的美國俄亥俄州立大學（Ohio State University）政治系教授赫曼（Richard K. Hermann）指出，小布希總統在中美軍機擦撞發生的第一時間以相當強硬與生氣的措辭發表美國立場，顯然是受國安團隊中新保守主義份子的影響，但隨著整體情勢的轉變，國務卿鮑爾主張以維護美國的正義訴求及藉開放

²⁴⁵ Mike Allen and Steven Mufson, "Bush Backs Diplomacy, But Also Warms China," *The Washington Post*, April 10, 2001, p. A01.

²⁴⁶ David E. Sanger, "U.S. Shies Away from Threats in Plane Standoff With China," *The New York Times*, April 10, 2001. [URL:http://www.nytimes.com/2001/04/10/world/10PLAN.html](http://www.nytimes.com/2001/04/10/world/10PLAN.html).

²⁴⁷ Secretary Colin L. Powell, Confirmation Hearing by Colin L. Powell, Testimony before the United States Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, January 17, 2001. [URL:http://www.state.gov/secretary/rm/2001/443.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2001/443.htm).

²⁴⁸ George W. Bush, "Remark and a Question-and-Answer Session at the American Society of Newspaper Editors Convention, April 5, 2001," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 37, No. 14 (April 9, 2001), pp. 574-578; *Newsweek*, April 16, 2001, pp. 24-33.

的外交手段，折衝、協調解決路線逐漸獲得小布希總統採用。²⁴⁹小布希團隊在這一事件的處理上，認知到實際的利益與權力的糾葛，使得保守主義與新保守主義份子逐漸整調立場與手段的差異，終於在此一事件中取得共識。²⁵⁰

美國華盛頓大學（University of Washington）中國研究教授包覺民（David Bachman）認為，2001年4月小布希總統宣布軍售台灣自斷交以來最大筆的武器裝備案，接見西藏精神領袖達賴喇嘛，允許並放寬規格便利陳水扁過境美國赴中南美邦交國訪問；惟小布希不同意軍售神盾級驅逐艦，華府高層官員第一時間限縮「不惜一切代價防衛台灣」的說法，行政部門表達不支持國會通過決議杯葛中國北京申辦2008年奧運，向錢其琛表達小布希將出席上海亞太經合會領袖高峰會，並前往北京訪問等等，均是對北京釋出溫和及示好的訊息。²⁵¹

這正是美國自尼克森政府以來，歷任美國政府均遵守在「一個中國」的政策下處理美國、中國與台灣之三邊關係，不同黨派的候選人往往在競選期間，大力批評前任政府未能對中國政權採取更強硬的政策，但就任後不久又逐漸調整回復到與前任政府相同的路線。²⁵²華府喬治城大學（Georgetown University）外交學院中國專家沙特（Robert Sutter）與約翰普金斯大學（Johns Hopkins University）教授蘭普頓（David M. Lampton）均指出，小布希政府就表現出這樣的特徵。²⁵³

²⁴⁹ Richard K. Hermann and Michael J. Reese, "George W. Bush's Foreign Policy," in *The George W. Bush: Appraisals and Prospects* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2004), p. 200; George W. Bush, "Statement by the President on American Plane and Crew in China, April 2, 2001," URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/04/20010402-2.html>.

²⁵⁰ Herrmann and Reese, "George W. Bush's Foreign Policy," in *The George W. Bush: Appraisals and Prospects*, p. 200.

²⁵¹ David Bachman, "The United States and China: Rhetoric and Reality," *Current History*, Vol. 100, No. 647, September 2001, pp. 257-262.

²⁵² Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China* (Honolulu, Hawaii, CSIS-Pacific Forum), Vol. 3, No.3, October 2001, p. 386.

²⁵³ Robert Sutter, "Grading Bush's China Policy," *PACNET* (Honolulu, CSIS Pacific Forum), No. 10,

二、小布希行政團隊的對台軍售

小布希所屬的共和黨在2000年8月黨大會上所通過的共和黨競選黨綱，在台灣問題上清楚地表示，美國的政策是建立在中國絕對不能對台灣使用武力的原則上。美國認為中國沒有權利把統治權強加於台灣人民。有關台灣前途的所有議題都應透過和平，以及台灣人民能接受的方式來解決，如果中國違背這些原則攻打台灣，美國將根據《台灣關係法》採取適切的行動，美國將協助台灣自衛。此外，台灣應得到美國強有力的支持，包含及時出售防衛性武器，以加強台灣的安全。²⁵⁴因此，小布希就任總統後認為台灣必須要有足夠自我防衛能力來對抗中國的攻擊。²⁵⁵所以在2001年小布希政府一成立就宣佈對台灣供售有史以來最大筆的軍售案，小布希總統更親口表示「不惜一切代價，防衛台灣」。²⁵⁶事實上，中國已經在發展可對台灣進行快速斬首的軍事行動準備，希望達到在美國馳援台海之前迫使台灣屈服與結束戰爭。²⁵⁷儘管當時台美在軍事合作上有進展，美國卻認為台灣的政治與軍事將領並不完全相信台灣需要發展堅實自我防衛能力，²⁵⁸尤其在預算獲得上，著實令小布希行政團隊

March 8, 2002. URL: <http://www.csis.org/pacfor/pac0210.htm>; David M. Lampton, "Cycles, Process, Post-APEC China US Relations, Shanghai Institute on International Studies, September 3-4, 2001."

²⁵⁴ Peter T. Brookes, "U.S.-Taiwan Defense Relations in the Bush Administration" in *Strategic Surprise? U.S.-China Relations in the Early Twenty-first Century*, ed. , Jonathan D. Pollack, Newport, RI: Naval War College Press, 2003, p. 201.

²⁵⁵ U.S. Department of State, "The Future of Political, Economic and Security Relations with China, John D. Negroponte, Deputy Secretary of State, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs, May 1, 2007." URL: <http://www.state.gov/s/d/2007/84118.htm>; Denny Roy, "U.S.-Taiwan Arms Sales: the Perils of Doing Business with Friends," *Asia-Pacific Center for Security Studies*, Vol. 3, No.3 (April 2004), pp. 1-4. URL: <http://www.apcss.org/Publications/APSSS/Roy-TaiwanArms.pdf>.

²⁵⁶ Michael Vatikiotis and Maureen Pao, "Just a Pawn in the Superpower Game," *Far Eastern Economic Review*, April 26, 2001, pp. 14-18; David Lague, "U.S. Hold Tighter to Taiwan's Hand," *Far Eastern Economic Review*, August 30, 2001, pp. 12-16.

²⁵⁷ Bill Gertz, "China Tests Ballistic Missile Submarine," *The Washington Times*, December 3, 2004. URL: <http://www.washtimes.com/national/20041202-115302-2338r.htm>; Robert D. Kaplan, "How We Would Fight China," *The Atlantic Monthly*, June 2005, p. 55.

²⁵⁸ 「美國在台協會台北辦事處處長楊魁棟5月3日記者會」，2007年5月3日，台北。 URL: <http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2007050302>.

甚為不滿；前美國在台協會理事長卜睿哲表示，不少人認為台灣政府在試圖搭便車，期望藉由美國的保護，來減低台灣內部不受歡迎的巨額國防開支，並表示 2001 年小布希所同意的多項重要武器軍售，更擴大這樣的認知。台灣在購買美國已經同意供售的武器方面行動不夠積極，美國同意供售這些武器裝備是因為台灣需要。²⁵⁹

2002 年美國國防部就台灣政府是否認真看待台灣的安全問題、美國與台灣是否有效執行安全合作，以及美國是否需要調整對台灣的安全政策等進行評估；根據此次的評估，2003 年 2 月美國國防部亞太事務助理部長勞利斯於出席美台國防工業研討會議時指出，台灣不應認為有了美國的承諾，就不進行必須的安全投資。²⁶⁰ 次日，美國務院亞太助卿薛瑞福也在正式演講中敦促台灣儘快通過預算。²⁶¹ 前美國國防部後勤技術助理部長，之後擔任美台商會主席的柯恩（William S. Cohen）也於 2003 年 11 月指出，如果台灣在自我防衛方面不做努力，那就不要期待美國人民會為了別的國家的安全去承擔義務。²⁶²

2004 年 4 月美國國防部國際安全事務助理部長羅德曼出席國會眾議院《台灣關係法》聽證會時指出，美國已經向台灣表達得非常清楚，美國希望台灣能扭轉國防預算持續下滑的狀況，縱然美國對台灣的安全承諾是持久與經得起考驗，美國人民及行政與國會兩部門仍期待台灣人民能夠承擔自己安全與自由的義務；同時期望台灣能在當（2004）年夏天通過重大軍購的特別預算。²⁶³ 2004 年 10 月美國國防部亞太事務助理部長勞利斯於出席美台國防工業研討會議時

²⁵⁹ Roy, "U.S.- Taiwan Arms Sales," in *Asia-Pacific Security Studies*, p. 2.

²⁶⁰ Richard Lawless, "Remarks to the U.S.-Taiwan Defense Industry Conference," in San Antonio, Texas, February 13, 2003, p. 3.

²⁶¹ Randall Schiver, "Remarks to the U.S.-Taiwan Business Council Defense Industry Conference," in San Antonio, Texas, February 14, 2003, p. 2.

²⁶² Roy, "U.S.-Taiwan Arms Sales," in *Asia-Pacific Security Studies*, p. 2.

²⁶³ Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990*, Updated May 27, 2005, Report for Congress, Order Code RL30957, p. 19.

再次強烈敦促台灣立法院儘速通過軍購特別預算，並指出台灣的軍購預算是對自己安全承諾的試金石，不過此一預算將會有嚴重和長期的後果。²⁶⁴

2005年甫卸任國務院亞太助卿薛瑞福（Randall Schriver）訪問台灣時，即公開透過媒體向台灣朝野呼籲儘速通過軍購特別預算，²⁶⁵同時美國防部高層為表達對台灣遲未通過的軍購特別預算案，而臨時決定不出席當年美台國防工業研討會，代之以書信形式向台灣提出警告，美國認為如果台灣無意「自我防衛」，則美國也無法防衛台灣。美國國防部亞太事務助理部長勞理斯亦於同年2月指出，台灣不能通過軍購特別預算顯示台灣對自己的安全漠不關心，並提出美國的支持是否仍然需要的問題。²⁶⁶

2005年美國國務卿賴斯出席小布希第二任期國會任命聽證會時，表示「六項保證」仍為美國的政策，並在回答參議員拜登書面資料中指出，美國長期政策並未改變，美國並不支持台灣獨立，且反對任何一方企圖片面改變現狀，美國對台政策仍由其中政策、三項公報及台灣關係法所決定，同時重申贊成雷根政府以來對台灣「六項保證」的承諾，包括美國不改變其對台灣主權立場的承諾，蓋其將由中國人民自己以和平的方式來決定；²⁶⁷但是在2006年2月出席國會聽證時表示，對台灣遲遲無法對自己所提出的防衛現代化有進展，則表示令美國感到特別失望。²⁶⁸在此一情況下，美國就必須

²⁶⁴ Richard Lawless, "Keynote Address to U.S.-Taiwan Defense Industry, U.S.-Taiwan Business Council," October 4, 2004, Scottsdale, AZ.

²⁶⁵ "DPP to Blame for Arms Delay: Lien" in China Post, July 12, 2005; URL://http://taiwansecurity.org/CP/2005/CP-120705.htm.

²⁶⁶ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006年4月），頁318-319。

²⁶⁷ U.S. Congress, *The Nomination of Dr. Condoleezza Rice to Be Secretary of State*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 109th Congress, First Session, January 18 and 19, 2005 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 2005), p. 251. 賴斯的談話另指出：「美國長久以來都維持中華人民共和國與台灣間的分歧由台海兩岸人民和平解決、不能使用威脅或武力、由兩岸人民都可接受之方式處理等立場。」

²⁶⁸ U.S. Congress, *The International Affairs Budget Request for Fiscal Year 2007*, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 109th Congress, Second Session,

向中國明確保證，美國希望台海保持現況，任何一方均不得片面改變現狀。²⁶⁹其實小布希政府也認為，需要運用更為堅定與合作的中美關係，才能增進美國與中國的互信。然而，中國國防預算持續以兩位數成長，美國國防部認為，中國除發展「不對稱」戰力外，也提升對台海強制的的能力，以及增強了阻止美國及週邊國家干涉的可能。²⁷⁰

小布希政府認為台灣是指引中國大陸走向自由、開放、民主的燈塔。美國始終認為，台灣是美國重要的防衛及情報夥伴，假若美國無法有效管理兩岸關係，成功的避免中國對台灣施壓與脅迫，則台灣的經濟、民主，以及美國在亞太地區的領導能力，勢必將遭遇重大的失敗或挫折。²⁷¹小布希政府對台軍售的決策過程中，正是反映出美國對中國政策的戰略意圖，而其行政部門內部的官僚體系表現的並不突出，甚至可以說沒有影響決策過程，更沒有影響決策的結果。雖然小布希擴大對台軍售，並明顯的提升與台灣的軍事關係，惟美國仍是在「一個中國」的架構下進行。此期間因受台灣政局不穩定的影響，美國對台灣的軍售控制力與影響力也相形的減弱，對美國而言，甚至認為有被拖入另一場戰爭的危機。²⁷²因此，小布希政府的美國現實主義外交思維在其深陷伊拉克戰爭的泥沼後，逐漸使強調道德清晰與軍事強大的新保守主義退潮，軟權力的較勁逐漸浮現，同時也反映在美國處理台海的議題上。²⁷³

February 16, 2006 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2006), p. 46。

²⁶⁹ Michael D. Swaine, "Trouble in Taiwan," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (March/April 2004), pp. 44-45。

²⁷⁰ Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, Kevin L. Pollpeter, *Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their implications for the United States* (Santa Monica, CA: RAND, 2007), pp. 51. 79。

²⁷¹ Michael Swaine, "Straight Thinking on Taiwan," *Far Eastern Economic Review*, (April 6, 2000), p. 36; Donald Rumsfeld, "Strategic Imperatives in East Asia," *Heritage Lecture*, No. 605, March 3, 1998。

²⁷² 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006年4月），頁344-345。

²⁷³ Chenxin Pan, "Neoconservatism, US-China Conflict, and Australia's Great and Powerful Friends' Dilemma," *The Pacific Review*, Vol. 19, No. 4 (December 2006), pp. 429-448。

在實務方面，小布希政府於協助台灣參與國際組織上，同樣遵循柯林頓時期「對台灣政策檢討」的立場，僅支持台灣參與不具國家身份的國際組織，對於台灣期望參與需具國家身份的國際組織，小布希跟柯林頓一樣仍是不支持。²⁷⁴這些都說明了小布希政府政策的一致性，避免犯前後矛盾的錯誤，因此，小布希政府在亞太地區的目的是要維護亞太地區的和平與穩定，美國對中國與台灣都是整合在此一政策下，美國在尋求與中國維繫一個平衡的關係時，也在履行《台灣關係法》的義務。然而，正因小布希總統甫就任即同意多項重大武器裝備供售台灣，復加上全球反恐戰爭所需要的策略聯盟，以及台灣在推動軍購案上的政治紛擾，此一時期，小布希行政團隊對於2001年小布希所同意供售台灣的多項軍售項目如何有效的去執行已費盡心思，因此也沒有再規劃同意供售其餘的主要武器裝備。

第二節 國會的監督

美國國會身為「鐵三角」關係中的一角，在美國對台軍售決策過程中的推動作用，始終是一股不容忽視的力量，而這其中可以從兩個方面來探討，第一個是國會議員支持對台軍售的類型，第二個則是運用的方式。首先在國會議員支持對台軍售的類型上，可區分為兩種，一種是厭惡共產主義，支持民主自由的友台議員，當中較為著名的就是曾擔任參議院外交關係委員會主席的赫爾姆斯（Jesse Helms）和阿拉斯加共和黨參議員穆爾考斯基（Lisa Murkowski）等，他們在軍售決策過程中不斷透過發表文章，甚或直接致函總統之方式向行政部門施壓；另一部分則

²⁷⁴ U.S. Department of State, "Daily Press Briefing, Richard Boucher, Spokesman, May 27, 2004," 在此一記者會中，美國證實與其他國家一起同意中國成為美洲國家組織（Organization of American States；OAS）觀察員，而台灣的參與案列入該組織下次常任理事會議程。Richard Boucher 表示，美國認為非國家組織的參與已有先例，美國期待與該組織好好討論台灣參與該組織的積極面與建設性。Richard Boucher 同時指出，美國對台灣參與國際組織的立場行之有年，台灣應該參與不具國家身份為要件的國際組織，因而美國支持台灣以「觀察員」身份參與諸如 WHO、OAS。

是與對台軍售有直接經濟利益的議員團隊，這些議員非但是台灣遊說的重點，也是美國軍工業遊說的重點，通常這些議員係來自擁有大型軍工企業的州郡，諸如加州、紐約州、德州、維吉尼亞州、佛羅里達州、俄亥俄州等，誠如老布希總統決定軍售台灣F-16戰機前，由生產該型機的德州國會眾議員喬巴頓（Joe Barton）連署了100位眾議員的親筆簽署信函，要求老布希總統批准對台軍售該型戰機。²⁷⁵在小布希任內對台軍售的過程中，以生產軍艦的密西西比州共和黨資深參議員洛特（Trent Lott）和考克蘭（Thad Cochran），以及緬因州參議員斯諾威（Olympia Snowe）和柯林斯（Susan Collins）是主要推動對台軍售的國會議員。²⁷⁶

針對美國國會在協助推動對台軍售的手段及運用的方法上，則係充份運用《台灣關係法》作為基礎，進而具體以立法方式要求行政部門對台軍售、國會議員連署致函提出具體軍售方案、及要求行政部門提出「中國軍力報告」作為國會決策參考等方式，來促使行政部門對台軍售。

一、國會議員連署致函提出具體軍售方案

通常美國行政部門對台灣所提出高科技或較具敏感性的武器裝備，都會在考量中國大陸的觀感或反應與壓力下，而予以拒絕，對此許多國會議員抱怨美台軍售總是以台灣方面不滿收場，因為他們期望的柴電潛艦、遠端監視雷達和其他一些武器裝備，因中國方面的反對而不能採購。²⁷⁷所以，美國國會會運用連署致函的方式，要求行政部門同意該項軍售案。諸如，台灣一直期望軍購的神盾級驅逐艦，在2000年3月，以赫姆斯為首的參眾兩院102位國會議員就此項採購案聯名致函總統，向行政部門施壓。國防部雖基於戰略考量，到最後仍否決此一軍售案，然迫於國會壓力，表示將派遣評估

²⁷⁵ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006年4月），頁213-215。

²⁷⁶ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006年4月），頁343-345。

²⁷⁷ “Give Taipei The Tools,”（Commentary），*Defense News*, May 3, 1999。

小組針對售台神盾級驅逐艦案進行深入研究。

2001年4月美台軍售會議前，20位參議員與84位眾議員連署或分別致函小布希，表達支持對台出售神盾級驅逐艦的立場。²⁷⁸2003年6月29日美國眾議院軍事委員會副主席克里斯多夫(Christopher Cox)及華裔眾議員吳振偉(David Wu)等7人聯名提案，因中國拒不撤除對台當面部署之導彈，要求美國應出售神盾級驅逐艦予台灣。²⁷⁹2005年7月，國會眾議院再次針對中國導彈對台威脅，通過一項決議案(H. CON. RES. 219)，要求小布希總統軍售神盾級驅逐艦。²⁸⁰

1998年起台灣即希望軍購長程預警雷達系統，1999年4月19日眾議員吉爾曼致函柯林頓總統，敦促批准此項軍售案，²⁸¹同月22日，吉爾曼則致函國務卿歐布萊特，聲稱若政府不批准該項軍售案，他將通過立法來達到這個目的，最後迫使國務院宣布原則上通過這項軍售。²⁸²之後，美國國防部發言人也證實，美國將在下一個年度和台灣共同評估長程預警雷達的需求。²⁸³2004年3月30日美國國防部安合局正式向國會申請授權，供售台灣總值17.8億美元的長程預警雷達系統，此一軍售案包含通訊設施、安裝、保養雷達和預警中心的設施，以及相關訓練、零組件等技術支援，以增強台灣識別與偵測彈道飛彈、巡弋飛彈及其他空中目標威脅的能力；²⁸⁴此則為美國國會直接提出對台軍售具體方案促使美行政部門同意之成功案例。

²⁷⁸ 《中華民國九十年外交年鑑》，(台北，外交部，2001年)，頁208。

²⁷⁹ 劉屏，〈美眾議員提案促中共撤飛彈〉，《中國時報》，2003年6月28日，版A13。

²⁸⁰ "Expressing the Sense of Congress Regarding Enhanced Security for Taiwan," URL: <http://www.fapa.org/Aegis/hcr219.html>。

²⁸¹ Bill Gertz, "House Member Urges Radar Sales to Taiwan," *Washington Times*, April 27, 1999。

²⁸² Philip Shenon, "U.S. Plan to Sell Radar to Taiwan to Monitor China," *New York Times*, April 30, 1999; Department of State, *Daily Press Briefing*, April 29, 1999。

²⁸³ *Defense Department News Briefing*, April 30, 1999。

²⁸⁴ Shirley A. Kan, Taiwan: Annual Arms Sales Process, CRS Report for Congress, Order Code RS30957 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated August 31, 2010), pp. 16-17。

二、以立法方式要求行政部門對台軍售

美國國會有部分議員認為受《八一七公報》的影響，「要求延遲，否決和減少對台軍售的力量越來越大。」²⁸⁵為了降低行政部門在中國大陸的壓力下逐次減少對台軍售，國會運用共同決議案或立法修正案之方式，要求行政部門必須依《台灣關係法》的規範履行對台軍售的義務。誠如 1998 年 6 月柯林頓應邀訪中並宣布對台「三不」政策後，參議院即於 7 月 7 日通過第 107 號共同決議案(S. Con. Res. 107)，聲稱《台灣關係法》確定美國對台的長期義務，要求總統必須完全根據台灣防衛的需要來判斷決定售台武器的性質與數量。²⁸⁶參議員穆考斯基亦於 1999 年 3 月 11 日提出一項共同決議案(S. Con. Res. 17)，即要求美國防部於台灣提出年度軍購要求後，應向國會有關委員會通報。²⁸⁷此議案通過後一個月，美國務院發言人在例行記者會上也公開表示：「總統和國會應共同決定台灣防衛所需的裝備和服務。」²⁸⁸

2000 年 10 月 25 日，參眾兩院所通過的「2001 年外交撥款法案」，即明確要求行政部門在與台灣舉行軍售會談前 30 天，應與國會領袖、相關委員會主席及首席議員就對台軍售議題進行秘密諮商。²⁸⁹2001 年 8 月 1 日參議院外交委員會通過「2002 年外交授權法案」時，其中第 603 款即規定，本法案通過後 90 天內，以及以後每 90 天，國務院應與國防部諮商，就對台軍售事宜，向國會適當委員提出詳盡簡報。²⁹⁰

2001 年 5 月美國國會通過 2002 及 2003 會計年度「國防授權法

²⁸⁵ Shirley A. Kan, *Taiwan: Annual Arms Sales Process*, CRS Report RS20365, June 5, 2001。

²⁸⁶ 劉連策，《中美關係的軌跡》，(北京，時事出版社，2001 年)，頁 636。

²⁸⁷ 劉連策，《中美關係的軌跡》，(北京，時事出版社，2001 年)，頁 638-639。

²⁸⁸ Philip Shenon, "U.S. Plan to Sell Radar to Taiwan to Monitor China," *New York Times*, April 30, 1999; Department of State, *Daily Press Briefing*, April 29, 1999。

²⁸⁹ 《中華民國八十九年外交年鑑》，(台北，外交部，2000 年)，頁 228。

²⁹⁰ 夏立平，〈美國國會在中美安全關係中的作用和影響〉，孫哲主編，《美國國會研究 II》，上海，復旦大學出版社，2003 年，頁 239。

案」中，不僅授權美國總統對台灣供售紀德級驅逐艦，同時要求在對台軍售時，應將台灣視為「等同於北大西洋公約組織」的國家，使台美軍事合作的關係升級為「准軍事同盟」的關係。雖然小布希總統沒有同意此項要求，然而在2003年8月29日美國國防部採購、後勤、技術助理部長韋恩（Michael Wynne）在致國會的信函中表示，台灣將被視為美國主要的北約盟國。²⁹¹

三、要求行政部門提出「中國軍力報告」作為國會決策參考

美國國會依據《台灣關係法》的規範，在對台軍售方面，主要目的就是要使台灣獲得足夠的自我防衛能力，然而在國會缺乏蒐集機密資訊的機構，而使得在對台軍售的議題上缺乏發言權，因此國會運用審議法案附加條款的方式，要求行政部門向國會提出台海軍事發展的資訊與情資，以瞭解兩岸軍實力對比，作為對台軍售決策的參考。這其中最重要的就是美國國會1999年通過的「2000年國防授權法案」時，國會同時要求國防部每年均應提交一份有關中國目前和未來軍事策略的年度報告，並應包含對台海安全局勢的評估。根據此附加條款，美國國防部自2000年起每年均向國會遞交「中國軍力報告」，以作為國會決策之參考。²⁹²

針對台灣採購F-16 C/D型戰機案，美國國會採此方法於2009年10月28日所通過之「2010年國防授權法案」，附帶決議要求國防部提出「台灣空防能力報告」，雖然此份正式報告迄今尚未完成，然而美國防情報局依此決議已於2010年1月21日就台灣空防現況評估、空防設施、地對空飛彈、區域防空飛彈、野戰防空飛彈、戰鬥機及未來考量等事項，以非機密方式先向國會提交報告。

事實上小布希政府時期，美國國會在對台軍售的議題上，對行政部

²⁹¹ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006年4月），頁367。

²⁹² 林碧炤、林正義主編，《台灣關係法30年：美中台關係總體檢》，（台北，巨流圖書公司，2009年10月），頁46-47。

門所提出的要求遠較柯林頓政府為小，其影響力亦相對不明顯。美國國會的一份研究報告即指出，此種狀況原因有下列幾點：

一、小布希就任總統後對中國係採取強硬的態度，意圖改變柯林頓政府時期對中國的政策，降低美中關係在美國對外關係中的作用。

二、小布希上台後，為強化與鞏固台灣的安全，在對台軍售方面較以往任何一屆政府採取更積極的態度，因此降低了國會中友台議員的疑慮，進而消除國會與行政部門的摩擦。

三、911 事件改變美國國會和國際政治的優先順序，也改變了國會的議程，美國對阿富汗、伊拉克的反恐戰爭優序，相形之下使得美國對中國的政策變得較不重要。

四、2001 年之後，中國政府面臨第三、四代領導人的交替，中國政治的重點轉向國內的政治穩定和經濟發展。²⁹³

因此，在此時期美國國會在對台軍售立場與態度上產生了不小的變化，證諸 2005 年 9 月 25 日眾議院台灣連線共同主席夏霸 (Steve Chabot) 出席傳統基金會一項研討會時指出，台灣的特別預算案懸而未決，使許多國會議員感到挫折與失望，許多議員表示將「重新評估」支援台灣的程度；²⁹⁴2006 年則有多位眾議員聯名致函當時國民黨主席，促請儘速通過軍購預算，以建立自我防衛能力，此外，在國民黨選舉之後，美國眾議院台灣連線 3 位議員韋克斯勒 (Robert Wexler)、查伯特 (Steve Chabot) 及布朗 (Sherrod Brown) 亦共同連署致函新當選的主席馬英九，邀請他在 9 月訪問美國，增進雙方溝通，以了解台灣在野黨反對軍購之理由，並敦促他協助軍購預算儘速在立法院通過；意即由敦促美國行政部門對台出售武器，演變為敦促台灣軍購美國總統已同意供售的武器。

²⁹³ Kerry Dumbaugh, *U.S. – China Relations: Current Issues and Implications for U.S. Foreign Policy*, CRS Report for Congress, Order Code RL 32804, Updated 8 July 2005。

²⁹⁴ Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, CRS Report for Congress, Order Code RS30957 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated August 31, 2010), p. 25。

第三節 軍工複合體的影響

「軍事工業複合體」(Military-Industrial Complex, MIC) (以下簡稱軍工複合體),係由美國前總統艾森豪(Dwight D. Eisenhower)在1961年總統告別演說中提出,主要是指美國龐大軍事體制與國防工業連結,形成一種複合體,而其不當的影響力,將使美國所依賴的民主政治運作造成不良後遺,殊值美國注意。著名的學者米爾斯(C. Wright Mills)在《權力精英》(The Power Elite)一書中就說明:「當前美國的資本主義有很大部分是軍事資本主義,而且大企業與國家間最重要的關係乃植基於軍方需求與企業需求間的共通利益。」尤其當軍售是美國整體外交政策的重要工具時,軍工複合體的影響更是不可言喻。

軍工複合體係由軍方、軍工企業及國會議員所組成的一個非正式、非制度的集合,軍方為了戰備、國家安全、個人權勢而擴增國防預算,並給予國會議員特別待遇,以利其選區的經濟與本身政治前途的發展,同時協助軍工企業發展及研究,以取得政府合約;軍工企業為了獲取政府軍購合約利潤,藉由正式或非正式的方式影響國會運作與軍方決策;國會議員則為了選區的經濟及自身政治前途,和軍方及軍工企業相結合,同時亦對軍方制約,監督國家預算的同時也獲得己利。²⁹⁵

軍工複合體起緣於第二次世界大戰,美國係民主國家的兵工廠,大量動員生產軍需物資,以提供盟國用來對抗軸心國,當大戰結束後,隨著國防經費的削減,美國軍工企業也進入了蕭條期;1950年韓戰爆發,當美國為首的聯合國部隊介入後,美國軍工企業也重新復興,更擴大有規模,從政府政策面上鼓勵軍工企業研究武器研發,使得美國1950年國防預算高達470億美元,而武裝部隊的規模亦隨之成長。據統計在1957-58年,美國前百大軍工企業就有3/4接受政府補助,雇用超過200位的退役將領,至1968年有超過2千位的退役軍官至軍工企業任職,期間運用原

²⁹⁵ 王光慈,〈淺談美國「軍工複合體」的演變與發展〉,《全球防衛雜誌》,260期,(2006年4月),頁60-67。

有關係爭取軍售合約，尤其當軍售成為美國外交政策的一項重要工具之後，「軍工複合體」的影響力更是無遠弗屆。以越戰為例，在軍工複合體的操作下，越戰期間所花費的戰費將近 1,500 億美元，幾乎是韓戰的兩倍，其所連帶增加的軍事人員及軍工企業的擴張，都使「軍工複合體」的力量越形恐怖。

著名學者皮埃爾（Pierre）指出軍售不僅被認為是獲取外匯，保持國際收支平衡的手段，而且是為軍工企業提供就業機會的手段。²⁹⁶美國勞工部 1977 年曾發表一篇研究指出，美國 27.7 萬個工作依賴美國對外武器出口，此外，國會預算辦公室的資料亦述明，每向外出口價值 10 億美元的武器，就能在美國國內製造大約 4.2 萬個就業機會。²⁹⁷況且，軍工企業與其他行業比較，軍工企業的利潤較高，從投資報酬率來看，國防工業的利潤是一般民間企業利潤的 2-10 倍。²⁹⁸這正是軍工複合體得以運作，以及吸引國會議員、軍方高層與軍工企業共同努力的主要原因。

軍工複合體的影響力隨著冷戰結束，美國大幅裁減兵力規模及削減國防預算下，也相對降低其影響力。惟在 911 之後，反恐變成美國國家安全的首要考量，導致美軍採預防性防衛、先制打擊及攻擊現實主義等以能力為導向的建軍方針，美國政府為保護駐外美軍的安全，再加上發動阿富汗及伊拉克戰爭，使得軍工複合體再度強化。軍工企業迅速擴展，軍方也越來越賦予那些專門提供軍事服務的外購任務，諸如在伊拉克戰爭中，約有 2 萬個合約商在波灣地區執行維護設備及後勤保障等工作，對軍工企業而言，武器裝備在戰爭中的成功就是繼續拓展市場最有利的宣傳工具。

然而受到國際經濟不景氣的衝擊，美國也逐年縮減國防預算，軍工業為因應此一危機，採取開拓海外市場來保障各式生產線的持續運作，除了軍工企業派出業務代表出席各地的軍事相關展覽洽談軍火生意外，

²⁹⁶ Pierre, *The Politics of Global Arms Sales*, p. 24。

²⁹⁷ Labrie et al. eds., *U.S. Arms Sales Policy Background and Issues*, p. 47。

²⁹⁸ Louis Uchitelle, "Economy Expected to Absorb Effects of Military Cuts," in *New York Times*, April 15, 1990。

美國政府也提供軍工企業外銷的各式補助措施，詳如表 5：

表 5：美國政府補助軍工企業出口方式一覽表

補助單位	補助方案內容
國防部	海外軍事資助計畫
	國防出口貸款保證基金
	沖銷
	剩餘國防物資/緊急削減國防庫存
	無償租借美國裝備
	取消或放棄各項招募費用
國際發展署	經濟支援基金
國務院、國防部、商務部	因贊助或支援而動用政府人事費用
	政府對航空展或武器的支援
進出口銀行貸款	

資料來源：William D. Hartung, *Corporate Welfare for Weapons Makers: The Hidden Cost of Spending on Defense and Foreign Aid*, Policy Analysis August 1999.

在美國對台軍售的過程中，軍工業也不餘遺力的推動，正如生產神盾級驅逐艦的通用動力公司在維吉尼亞船廠及洛杉磯里統船廠的合約於 2005 完成，由 2005 年到 2007 年只有一艘驅逐艦的合約，因此，當台灣有意採購此型艦時，通用動力公司就不斷透過國會向行政部門施壓，如此方能維持生產線，以降低工業成本。²⁹⁹此外，2005 年 8 月在台北所舉行的「2005 台北國際航空科技暨國防工業展」，生產愛國者三型飛彈及 P-3C 反潛機的洛克西德馬丁公司，為促使台灣立法院儘速通過軍購預算，即在會場展示該公司所生產的愛國者三型飛彈及 P-3C 反潛機等先進武

²⁹⁹ Greg Jaffe, "U.S. Navy, Defense Industry Push Sale of Aegis Destroyers to Taiwan," *The Wall Street Journal*, March 21, 2001.

器，並向參觀的民眾詳細解說該兩型武器裝備的性能。³⁰⁰

另外，美國自 1976 年所成立的美台商會 (U.S.-Taiwan Business Council)，雖然是以促進美國與台灣的商業和貿易關係為其宗旨。³⁰¹但因該協會會員皆由對台經商有興趣的私營公司所組成，且其主席、會長及相關重要幹部多由曾任職於國防部之高階人員或參、眾議員所擔任，使得該協會被認為是美台經濟體系中最重要且最有影響力的非官方民間組織之一。尤其自 2002 年起由該協會所主辦之「美台國防工業研討會」(U.S.-Taiwan Defense Industry Conference)，更邀請台灣國防部、美國務院、國防部等決策層級官員與會就台海威脅、國防政策及武器裝備採購等議題進行研討。首屆研討會台灣由當時國防部長湯曜明領軍，美國國防部由副部長伍夫維茲 (現任主席) 及美國務院助理國務卿凱利共同出席，因此，每年「美台國防工業研討會」成為美台國防事務交流的重要第二管道。以 2004 年 10 月所舉辦的「美台國防工業研討會」為例，出席的 200 多人當中，台美官員分別只有 1/5，其餘均為美國各大軍火企業的代表，包括波音 (Boeing) 公司、洛克西德馬丁 (Lockheed Martin) 公司、聯邦軍火企業及諾斯諾普格魯曼 (Northrop Grumman) 公司等。³⁰²此外，該協會也透過其影響力，藉由發表台海軍力不平衡的文章，諸如：為籲請美國儘速供售 F-16 C/D 型戰機，於 2010 年 5 月發表台灣空軍戰力評估報告，說明台灣空軍妥善率不斷下降，面對中國飛彈威脅與不斷提升的空中戰力，美國白宮應儘速同意出售 F-16 C/D 型戰機，³⁰³以協助建立適足的空中防禦戰力。

小布希政府官員中，有許多與軍工企業有關，諸如副總統錢尼的夫人在 1994-2001 年間擔任洛克西德馬丁公司的董事，根據統計小布希競選期間，由軍工企業及其幕後財團所獲得的競選捐助超過民主黨候選人高

³⁰⁰ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，(北京，世界知識出版社，2006 年 4 月)，頁 320-321。

³⁰¹ http://en.wikipedia.org/wiki/US-Taiwan_Business_Council。

³⁰² 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，(北京，世界知識出版社，2006 年 4 月)，頁 342。

³⁰³ <http://www.nownews.com/2010/05/12/11490-2602301.htm>。

爾的 15 倍，其中前三名分別是諾斯諾普格魯曼公司、洛克西德馬丁公司及休斯公司。小布希當選後，也指派多位具有軍工企業背景的人士出任行政部門官員，諸如美國空軍部部長詹姆斯羅奇（James Roche）在出任之前曾任諾斯諾普格魯曼公司高級管理人員，而海軍軍令部長英格蘭（Gordon England）則曾任職於通用動力公司副總裁，這些都是積極推動軍售的人士。³⁰⁴這也正是當美行政部門在推動軍售案時，同時會考量美國國內軍工業的利益，當 2001 年 4 月小布希宣佈供售柴電潛艦給台灣時，即因美國自 1970 年代起就不生產柴電潛艦，必須透過第三國的協助來提供柴電潛艦，因此，美國海軍軍令部長英格蘭於 2002 年 12 月 6 日正式向美國國會提交備忘錄，說明對台軍售 8 艘柴電潛艦將採限制性招標方式，由美國通用動力、諾斯諾普格魯曼、雷神及洛克西德馬丁等 4 家公司擔任本案可能的主合約商，³⁰⁵由該 4 家公司負責尋求第三國與其他廠商的協助，成立策略聯盟，來建造柴電潛艦售予台灣。

基本上，因小布希就任後即宣布供售大批武器給台灣，然受台灣國內立法院政黨相互攻訐的影響，以致議事混亂，導致無法如期獲得軍購預算，此時期的美國軍工業多半運用其影響力，使美國國會、國防部向台灣施壓；另一方面則是主動派遣人員至台灣向立法院各黨團委員遊說，期能尋求支持，以利儘速通過軍購預算。因此，整個軍工複合體由軍事部門、國會到軍工企業這個鐵三角，此時期可說是密切配合、口徑一致，運用不同的方式向台灣施壓與遊說。

小結

美國對外軍售政策對美國國內產業與經濟的助益係減少美國在海外人力的部署、支持美的國防工業、降低國防成本以及減少美國收支平衡

³⁰⁴ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識出版社，2006 年 4 月），頁 344-345。

³⁰⁵ Gordon England, Memorandum to Congress with Determination and Findings, December 6, 2002。

赤字。³⁰⁶雖然這必須在符合美國整體外交利益的前提下去推展，但因對外軍售巨額利益的致命吸引力，亦形成美國行政部門、國會及軍工企業之間獨特的權力角逐競賽，在小布希總統任內對台軍售的國內影響因素中，也有其變與不變的地方。

其中不變的就是行政團隊對小布希總統政策的執行，小布希總統在就任不到3個月的時間，就宣佈1979年以來最大筆的對台軍售清單，對於行政團隊而言，政府對台軍售的政策與清單已經定案，包含軍方在內的行政團隊係研究如何方能逐次實現此一政策，以作為小布希總統的政績，已無其他多餘的精力耗費在軍售品項的增加了，而是希望達成總統的對外政見，此點可從台灣遲未能通過軍購預算，美國由國務院、國防部、甚至於美太平洋司令部都分別表示嚴重關切得到了驗證；另一個不變就是軍工複合體，因為軍售將會為渠等帶來的巨額的利益，一方面軍工複合體結合了國會及行政團隊一同向台灣施壓，另一方面則由軍工企業組團親赴台灣向台灣國防部、立法院、執政黨及在野黨等遊說，期望台灣早日通過軍購預算。

陳一新教授曾就美國行政部門與國會的關係表示，當美國府會對台灣政策趨於一致時，台灣的國家安全最能獲得保障；當美國府會對台灣的政策出現扞格時，美國府會之間互有勝負，但台灣若是介入太深，常會造成行政部門的不滿；此外，由於行政部門常掌握外交主動，國會則多處於被動，因此對行政部門的決定，國會常無力反對或只能樂觀其成。³⁰⁷然而在小布希總統任內對台軍售的國內因素中，唯一改變的就是美國國會的態度，以往美國國會都是站在為台灣抱不平的立場，指責行政團隊未能提供足夠的武器裝備予台灣，在小布希總統任內，美國府會對台政策的態度的確趨於一致，但並不是提供台灣安全最大的保障，而是

³⁰⁶ David J. Louscher, "The Rise of Military Sales as a U.S. Foreign Assistance Instrument," *Orbis*, Vol. 20, No. 4 (Winter 1977), pp. 933-957.

³⁰⁷ 陳一新，〈從美國府會權力政治看我國對美政策〉，《「亞太經合會」後，布希政府對華政策與兩岸關係》，台北，遠景基金會，90年，頁95。

因台灣政治的不確定性過高，而施於最大的壓力予台灣，從另一個層面來看，這亦是印證了陳一新教授對美國府會權力政治論述的精神意涵。



第五章 美國售台潛艦案之個案研究

英國海軍上將威爾遜 (Admiral Sir Arthur Wilson) 爵士曾說「…卑鄙的…與該死的非英國人 (指德國人) …戰時將潛艦做為掠奪剝劫之用…並將所有的水手絞死。」 (...underhand...and damned un-English...treat all submarines as pirates in wartime...and hang all the crews.)³⁰⁸這是第一次世界大戰期間，德國人運用潛艦攻擊英國海軍艦艇時，威爾遜等思想保守的海軍軍官認為潛艦隱匿後發起攻擊的作法，大大地玷污了富有男子漢作風的海戰傳統，雖然威爾遜的說法在當時獲得極大的迴響，但卻已無法否定潛艦在戰爭中所發揮的巨大價值。³⁰⁹檢視海軍史，可以清楚的發現「航運破壞戰」就是扼殺海洋國家的最佳手段，而潛艦正是遂行「航運破壞戰」的最佳戰具。³¹⁰

潛艦作為戰爭載具的成功運用，可遠溯至美國南北戰爭時期，當時南軍為突破北軍對查爾斯敦港 (Charleston) 的海上封鎖，遂建造命名為大衛型的潛艦作為突破封鎖使用，1863年10月5日，一艘大衛型潛艦駛至查爾斯敦港外海的北軍「新裝甲艦」 (New Ironsides) 號舷側佈放水雷，水雷將「新裝甲艦」舷側炸了一個大洞，但未造成嚴重損傷；繼之在1864年2月17日一艘經改良的大衛型潛艦擊沉了封鎖查爾斯敦港的北軍砲艦「豪沙堂尼克」 (Housatonic) 號，這就是海軍史上首次以潛艦擊沉水面艦艇的案例。³¹¹南北戰爭後，在蓋瑞特、懷特海德、皮羅、荷蘭與諾頓弗爾等人不斷研究改良下，逐漸克服潛艦水下潛航動力的問題，³¹²同時亦解決潛艦武

³⁰⁸ 翟文中，〈反潛作戰與台灣安全〉，《國防政策評論》，第一卷，第三期，(2001年春季)，頁85-102。

³⁰⁹ J. R. Hill, "Anti-Submarine Warfare," (Annapolis, Maryland: U.S. Naval Institute Press, 1985), p. 8。

³¹⁰ 翟文中，〈從二次世界大戰美國對日本潛艦作戰談我國反封鎖作戰之作為〉，《戰略與國際研究》，第二卷，第三期 (2000年7月)，頁35-66。

³¹¹ John Batchelor, Antony Perston, and Louis S. Casey, "Sea Power" (New York: Phoebus Publishing Company, 1979) p. 147。

³¹² Trevor N. Dupuy, "The Evolution of Weapons and Warfare," (Fairfax, Virginia: Da Capo Press, 1984), p. 190。

器酬載問題。³¹³至此，潛艦已成為一種具實用性的戰爭工具。³¹⁴19世紀法國人沙美斯（Gabriel Charmes）曾以「任何地方皆有侏儒殺死巨人」的傳說，隱喻以大型作戰艦為基礎的海洋戰略已趨沒落，³¹⁵而潛艦加入海軍的戰鬥序列後，不僅驗證沙氏先前的預言，亦徹底改變海戰的型式，海戰從此進入了一個嶄新的紀元，潛艦成為縱橫七海，來無影去無蹤的水下殺手。

第一次世界大戰期間，德國運用潛艦部隊在為期4年的戰爭中，雖然損失了178艘潛艦，但擊沉同盟國5078艘商船，總噸位達1,100萬噸，同時亦擊沉同盟國海軍10艘戰鬥艦及18艘巡洋艦，獲致豐碩的戰果；³¹⁶戰後各國見證潛艦在海戰中的價值，遂積極提升潛艦的機動力與打擊力。

第二次世界大戰，交戰國更是充份運用潛艦來創造戰績，也鞏固了潛艦在海洋戰略與海軍作戰中不可動搖的地位。³¹⁷以大平洋戰場為例，根據盟軍總部「陸海軍聯合評估委員會」的調查數據，戰爭期間美國潛艦共擊沉日本商船485萬9,634噸，約佔日本全部損失商船噸位的60%。³¹⁸隨著日本商船噸位的銳減，造成日本本土原料不足、工業停頓與食物短缺，使得

³¹³ Batchelor, Perston, and Casey, "Sea Power", pp. 148-151。

³¹⁴ J. F. C. Fuller, "Armament and History: The Influence of Armament on History from the Dawn of Classical Warfare to the End of the Second World War," (New York: Da Capo Press, 1998), p. 121。

³¹⁵ Geoffrey Till, "Maritime Strategy in the Nuclear Age," (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 25。

³¹⁶ Drew Middleton, "Submarine: The Ultimate Naval Weapon- Its Past, Present & Future," (Chicago, Playboy Press, 1976), p. 111。

³¹⁷ 翟文中，〈反潛作戰與台灣安全〉，《國防政策評論》，第一卷，第三期，（2001年春季），頁87。

³¹⁸ 潛艦攻擊商船後極易暴露該潛的行蹤，必須立即脫離戰場以致無法對攻擊戰果進行詳細確認，因此各方統計之數據存有相當大的差距。除了盟軍陸海聯合評估委員會蒐整查證之資料外，其餘有關美國潛艦締造戰果的數據尚有：一、擊沉1,314艘敵船計530萬噸，佔日本戰時損失總噸位的55%，當中包含1艘戰鬥艦、8艘巡洋艦、8艘輕型與重型航空母艦，以及為數甚多的驅逐艦和其他小型艦艇；此外戰爭期間日本商船人員死亡者達16,200人、受傷或失蹤者54,000人，這些傷亡人數大多由潛艦攻擊所造成，參見Middleton, "Submarine", pp. 110-111；二、日本500噸以上商船遭潛艦擊沉者1,113艘，可能為潛艦擊沉者65艘，損失總噸數合計約532萬噸；海軍艦艇遭潛艦擊沉者201艘，可能為潛艦擊沉者13艘，損失總噸位合計約58萬噸，參見E. B. Potter and Chester W. Nimitz edited, "The Great Sea War: The Story of Naval Action in World War II", p. 423；戰爭期間，美國潛艦擊沉日本軍艦214艘，總噸位計58萬噸，擊沉日本商船1,178艘，損失總噸位520萬噸，造成人員傷亡計7萬人，參見Charles A. Lockwood, "Sink 'Em All: Submarine Warfare in the Pacific," (New York: E. P. Dutton & Co., Inc., 1951), p. 351; Theodore Roscoe, "United States Submarine Operations in World War II," (Annapolis, Maryland: U.S. Naval Institute Press, 1949), p. 491。

以海洋為生的日本無法繼續作戰。³¹⁹太平洋戰爭爆發時，日本進口物資總量高達 2,200 萬噸，戰敗時則銳減至 270 萬噸。在美軍潛艦嚴密封鎖下，運抵日本本土的物資不及開戰之初的 1/10，尤其重要戰略物資諸如鐵、鋁與鋼材的進口量，則低於開戰初期的 1/20。³²⁰以美國運用潛艦對日本作戰的戰史觀之，美國對日本實施「航運破壞戰」，不僅是美國贏得太平洋戰爭勝利的重要因素，而且可能是唯一的關鍵性因素。³²¹1917 年美國駐英國大使佩吉（Walter Page）對「潛艦」的評價指出：潛艦是這場戰爭中最令人生懼的戰具。³²²

潛艦令人生懼的主要理由，莫過於憑藉著自身優異的「隱匿」特性，對水面艦隊造成巨大壓力與挑戰，美國海軍上將麥奇（Admiral Kinnaird McKee）對此曾指出：「許多人都不瞭解，…只要少數的潛艦進入敵人的後方，就可不成比例地牽制對方大量的兵力，一艘潛艦如果具備高度機動性，將使她看起來不止一艘，敵人在無法明確判斷的狀況下，將產生恐懼感而形成莫大的心理障礙與壓力，因為他們知道潛艦能做什麼，卻不知道她何時或將要做什麼，這種『無法確定』的因素會使敵人發狂。」³²³英國首相邱吉爾（Winston Churchill）在第二次世界大戰後接受訪問與撰寫回憶錄時即分別指出：「我認為那些該死的潛艦會將我們置於死地」，³²⁴「戰爭

³¹⁹ 1945 年 7 月日本投降前一個月，日本煤與電力的消耗量僅為 1944 年顛峰值的 50%，受生產力大幅滑落的影响，工業生產力僅達 1944 年的 40%，可用船舶總噸位僅及戰爭爆發初期擁有量的 12%。相較 1944 年，日本飛機生產量降至 56%、航空發動機掉至 73%、商船建造量降至 81%，陸軍武器減為 44%、海軍武器減為 57%。此外，日本原油輸入早已停止，原油煉製不及 1943 年的 15%、鋁生產量減為 9%，炸藥生產雖為 1943 年產量的 45%，但原料硝酸的生產僅達 17%。曾清貴譯，《日本海軍史第六卷：太平洋戰爭（下）》，台北，海軍學術月刊，民國 79 年 5 月，頁 411。

³²⁰ Statistical Summary Attrition War Against Japanese Merchant Marine from "The War Against Japanese Transportation," published by the United States Strategic Bombing Survey, quoted in Roscoe, United States Submarine Operations in World War II, p. 523。

³²¹ Middleton, "Submarine," pp. 111-112。

³²² William Jameson, "The Most Formidable Thing: The Story of the Submarine from Its Earliest Days to the End of World War II," (London: Rupert-Hart-Davis, 1965), p. 227。

³²³ Adm. Kinnaird R. McKee, SASC, FY 1985, part 7, p.3681, quoted from Tom Stefanick, "Strategic Antisubmarine Warfare and Naval Strategy," (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1987), p. 92。

³²⁴ Middleton, "Submarine," p. 62。

期間唯一真正讓我感到恐懼的事情即是潛艦的威脅」。³²⁵而邱吉爾這種對潛艦威脅的恐懼，時至今日仍如影隨形的成為海洋國家揮之不去的夢魘。

前蘇聯海軍將領高西柯夫（Gorshkov）曾對潛艦所具備的天賦獨特性指出：「英軍與美軍得動用 25 艘水面艦隻與 100 架飛機對 1 艘德軍潛艦，每一個德軍潛艦官兵在海上服勤之際，就需有 100 個英、美擔任反潛的官兵加以對付。」³²⁶這不但說明潛艦在海軍作戰中所具備的重要價值，更代表潛艦是海軍作戰中最重要「不對稱作戰」戰具。綜觀世界各國海權情勢來看，即使海軍整體力量相對的薄弱，潛艦依然具有相當的嚇阻能力；³²⁷故立法委員、前海軍總司令顧崇廉亦曾表示，沒有潛艦的海軍艦隊就不是一個真正的海軍。因此，籌建水下戰力向為海軍首要的努力方向與整建目標，當 2001 年 4 月小布希總統同意以軍售方式供售 8 艘柴電潛艦予台灣時，為海軍長年期待的夢想開啟了一片機會之窗，時至今日已逾 9 年，潛艦軍售案仍未正式啟動，究竟是何種因素肇致此結果，實有必要就美國售台潛艦的歷程、影響美國售台潛艦的內、外部因素進行探討與分析。

第一節 美國售台潛艦的歷程

台灣四面環海且受腹地限制，重要礦產與物資均不足，且超過百分之九十以上須仰賴進口，為一典型的海島國家，因此台灣軍方為確保海上交通線的安全，自海軍建軍以來，即不斷透過各式方式與管道籌建潛艦戰力，除提升整體戰力之外，更冀望達到嚇阻的功效，但受中國外交打壓的國際現實環境影響，台灣對潛艦此一戰略嚇阻利器的整建，始終不順遂，尤其自 1970 年代荷蘭供售兩艘現代化劍龍級潛艦之後，就再也沒有新進的潛艦兵力，直至小布希總統上任後，方才同意供售台灣八艘

³²⁵ Winston Churchill, "The Second World War," Vol. 3, quoted from Middleton, "Submarine," p. 63。

³²⁶ Quoted in Drew Middleton, "Submarine: The Ultimate Naval Weapon, Its Past, Present, and Future," (Chicago: Playboy Press, 1976), p. 197。

³²⁷ 國防部，《國防部「愛國者三型防空飛彈、長程定翼反潛機及柴電潛艦」三項重大軍事採購案政策說明書》，台北，國防部，2004 年 7 月，頁 6。

柴電潛艦，鼓舞了台灣軍方的士氣，以下將分別由台灣潛艦兵力的建立、美國售台潛艦的評估與決定及其評估考量等三方面進行分析探討。

一、台灣潛艦兵力的建立

台灣海軍謀求建立一支潛艦所組成的水下戰力已經有相當長的歷史，遠在 1960 年代海軍即企圖建立潛艦兵力，但因當時美國的拒絕，海軍遂改與義大利合作，於 1965 年成立「武昌艇隊」，同年於淡水建造 2 艘 SX-404 百噸級的小型潛艇，命名為海龍、海蛟號，惟該型潛艇僅具偵察與特攻作業的能力，尚不具備水下魚雷攻擊作戰之性能，³²⁸但在「武昌艇隊」的努力下，為我國海軍培育出第一代的潛艦人員。

當美國於越戰末期，基於美軍將縮小亞太軍事部署的前提下，同時為確保對台國防事務的主導權，遂同意供售台灣 2 艘美國於二次世界大戰所建造的茄比級潛艦，台灣海軍於 1971 年執行「水星計畫」分批派遣官兵赴美受訓，並於 1973 年分別在佛羅里達州西島（Key West）美軍基地接收海獅軍艦、康乃狄克州新倫敦（New London）美軍基地接收海豹軍艦。兩艦返回台灣後，於 1975 年成立潛艦戰隊，至此，台灣海軍才具備正規潛艦發展雛形。³²⁹

茄比級潛艦係 1950 年代之產物，在現代化的戰爭中其作戰能力已顯不足；台灣海軍為發展潛艦戰力，在突破中國大陸外交封鎖下，與荷蘭完成 2 艘劍龍級潛艦（旗魚級改良型）的採購合約。1984 年「劍龍計畫」正式展開，台灣海軍派遣了官兵赴荷參予監造、接艦及相關整體後勤支援規劃作業，在造艦的期間屢遭中國大陸打壓，進而中斷增購計畫，同時亦面臨負責造艦的主合約商 WF 造船廠財務危機等狀況，可說是在歷經千辛萬苦後，劍龍級潛艦分別於 1987

³²⁸ 周益群，〈談美對台潛艦售案之轉折〉，《國防政策評論》，第一卷，第三期，（2001 年春季），頁 185。

³²⁹ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識，2006 年 4 月），頁 307；周益群，〈談美對台潛艦售案之轉折〉，《國防政策評論》，第一卷，第三期，（2001 年春季），頁 185。

及 1988 年運抵台灣，至此，台灣海軍才算擁有現代化作戰能力的潛艦。

1990 年代起台灣海軍規劃擴充潛艦部隊的「海神計畫」，企圖組建一支 8-10 艘柴電潛艦的潛艦部隊，但一直沒有進展，³³⁰於是在 1994 年 7 月李登輝所主持的第 270 次軍事會談中確定向美國提出採購潛艦的需求，³³¹1995 年台灣即向美國正式提出採購潛艦的需求。³³²事實上，自台灣海軍獲得茄比級潛艦開始，美方對台灣海軍潛艦戰力的培育係採極保守的立場，不但拒絕提供硬體裝備，甚至對軟體的人員訓練亦不開放。

二、美國售台潛艦的評估與決定

在 1995 及 1996 年台海危機後，美軍發現與台灣在軍事上聯繫不周、彼此瞭解不深，凸顯出重大的安全問題，³³³美軍遂逐步擴大與台灣的軍事交流，由硬體逐次推展到軟體，同時增加戰略、訓練、後勤、指揮與管制等的對話與評估。³³⁴自此，美軍即依台灣在防衛作戰的需求方面，分批次進行各種的現地會勘、座談、對話，以評估台灣在台海作戰不足之處，也使得在美國對台灣的軍售上，不再只是台灣自身單方面考量來提出需求，而是會結合美軍評估報告中的建議事項，來綜合分析提出台灣軍方最迫切的需求。

美國國防部曾於 1999 年 2 月向國會遞交「台海安全情勢」(The Security Situation in the Taiwan Strait) 報告中說明，中國軍事戰略

³³⁰ 李巨泰，《台灣軍事力量實說》，(北京，長征，2000 年)，頁 85-86。

³³¹ 劉世忠，《歷史的糾結：台美關係的戰略合作與分歧，2000-2008》，(台北，新台灣國策智庫，2010 年 8 月)，頁 28。

³³² 國防部，《潛艦採購案執行現況報告》，立法院第五屆第四會期國防委員會專案報告，2003 年 11 月，頁 5。

³³³ Steven M. Goldstein and Randall Schriver, "An Uncertain Relationship: The United States, Taiwan and the Taiwan Relations Act," *China Quarterly*, No. 165 (March 2001), p. 162。

³³⁴ U.S.-China Economic and Security Review Commission, "The US Role in Taiwan's Defense Reforms, Michael Pillsbury, February 29, 2004,"
[URL:http://www.uscc.gov/researchpapers/research_archive.php](http://www.uscc.gov/researchpapers/research_archive.php)。

發展已經調整為其東南沿岸發生突發事件做準備，主要係針對台灣海峽及南海。雖然尚須數十年的時間，解放軍才能具備全面能力在邊境之外與具現代化的敵軍作戰，但中國相信在特定的條件下可發展不對稱戰力，諸如先進巡弋飛彈與傳統短程導彈。³³⁵該報告同時也指出，2005年中國解放軍將擁有空中與飛彈攻擊台灣的能力，可降低台灣重要設施防護力並破壞島上經濟硬體設備，台灣雖有執行反潛作戰的能力，然中國屆時可取得截斷台灣海上交通線的能力，亦可封鎖島上重要港口；台灣僅有4艘潛艦，2艘荷蘭製潛艦配備線導魚雷，而另2艘美製潛艦卻僅能從事訓練及佈雷任務，再取得潛艦來源，將是台灣最重要的當務之急。³³⁶

隨後美國防部於2000年9月完成台灣海軍防衛需求的機密評估報告，此份名為「台灣海軍現代化」的評估報告中指出，台灣海軍急需神盾雷達系統、紀德級驅逐艦、潛艦、水下聽音系統及P-3反潛直升機。³³⁷此一評估報告正是促使小布希總統決定同意軍售8艘柴電潛艦予台灣。

當2001年4月小布希總統宣布軍售台灣8艘柴電潛艦後，美海軍隨即由負責對外軍售的國際計畫辦公室的「潛艦執行辦公室」成立台灣潛艦專案小組，由數名海軍官員及文職專案人員負責出售台灣8艘柴電潛艦的相關研究與籌購。³³⁸

三、美國售台潛艦的評估與考量

美國遲至2001年才同意售台柴電潛艦主要係因傳統以來美國對

³³⁵ U.S. Department of Defense, *The Security Situation in the Taiwan Strait: DoD Report to Congress Pursuant to the FY99 Appropriations Bill* (Washington, D.C.: Department of Defense, February 26, 1999), pp. 3, 5, 19, 12, 26. [URL: http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_02261999.doc](http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_02261999.doc)。

³³⁶ Gray Schmitt, Thomas Donnelly, "Arms and Taiwan, Our Interest Lie with Theirs," *The Washington Post*, April 23, 2000, p. B.4。

³³⁷ Tsao, Nadia, "Pentagon Report Says Taiwan Can Handle AEGIS," *Taipei Times*, September 27, 2000; Michael Gordon, "Secret U.S. Study Concludes Taiwan Needs New Arms," *New York Times*, April 1, 2001。

³³⁸ 王志鵬，〈美國國際計畫處潛艦專案小組是否該中止？〉，《軍事家》，2009年12月，頁8-10。

台軍售的基礎根植於兩個面向，一方面係為維持台灣軍力相當程度的現代化防衛能力，以避免海岸兩岸軍力差距過於懸殊，間接肇致中國大陸的誤判與冒進之危機；另一方面則在美國整體外交利益下，考量「一個中國」的原則，避免中國大陸過度的反應（如荷蘭供售台灣2艘劍龍級潛艦期間，中國與荷蘭的外交關係由大使級降低為代辦級，反應出中國對台灣擁有現代化潛艦的恐慌與憤怒），同時亦避免台灣在擁有完整而現代化的武力後與中國大陸漸行漸遠，進而刺激中國大陸採取武力方式解決台灣問題，因此，有關較具敏感性的武器裝備均會再三考慮甚或拒絕供售。這正是美國典型在《台灣關係法》與《八一七公報》的架構下，運用正反策略的平衡點，以尋求美國國家最大外交利益。

當然，美國長期以來係將潛艦界定為極具戰略價值的攻擊性武器之一，因為潛艦是海軍所有武器載台中，最具特色的戰具，潛艦在與水面艦艇的對抗當中，享盡不對稱的優勢；這可證諸於美國海軍潛艦人員的一句諺語：「海上只有兩種船，一種是潛艦，另一種則為目標」³³⁹。所以，美國一方面基於《台灣關係法》「提供防禦性武器予台灣」的精神下，不同意對台軍售潛艦；另一方面美國也擔心一旦台灣擁有相當數量的潛艦會不會促使台灣軍方企圖發展一支具攻勢性的武力，進而為亞太地區的穩定形成另一個變數？美國學者白邦瑞（Michael Pillsbury）曾透露，美國考量潛艦屬於攻擊性戰具，因此一直拒絕同意售予台灣。³⁴⁰惟從另一個角度來看，以台灣現有的武器系統而言，所有的兵力部署與調整，美方都能藉由監偵系統予以掌握，將可有效防止台灣作出不當的反應，唯獨對潛航的潛艦，美軍無法確切的偵知其位置，若台灣運用潛艦採攻勢

³³⁹ 周益群，〈談美對台潛艦售案之轉折〉，《國防政策評論》，第一卷，第三期，（2001年春季），頁187。

³⁴⁰ 張清敏，〈美國對台軍售政策研究：決策的視角〉，（北京，世界知識，2006年4月），頁329；引述自白邦瑞（Michael Pillsbury）：〈美國在台灣國防改革中的角色〉，《國防政策評論》，第四卷，第二期，頁78-80。

性的部署遂行先制打擊，將是美軍無法接受的事情。事實上，不論中國軍事恫嚇到何種程度，台灣都沒有實施先制打擊挑起戰火的條件，因為這樣做將使台灣失去爭取國際的同情的理由，遑論台灣遂行的係防衛作戰，美國更不可能接受台灣潛艦至中國大陸境內或沿海，以增加美國調停斡旋的困難度。³⁴¹

自台灣向美國正式提出軍購潛艦的需求後，美國從不協商到開始聆聽與討論，此期間美方數度要求台灣提出強而有力的說帖，以說服美國決策單位重新界定潛艦在台灣軍方的運用上是一項防禦性的武器，而非攻擊性的武器；隨著中國軍力的快速成長及台灣海軍多年的溝通與說明，將採審慎有節制的潛艦作戰運用構想後，美國在權衡台海軍力發展與其在亞太整體戰略佈局後，終於同意軍售 8 艘柴電潛艦。事實上，1982 年英阿福克蘭戰爭（Falkland War）中，阿國海軍僅賴 1 艘德製 209 型潛艦「聖路易」號，³⁴²即牽制為數龐大且技術嫻熟的英國海軍反潛兵力，不僅使其疲於奔命，同時亦耗費大量的反潛武器。況且，若不是「聖路易」號魚雷射控儀板故障及輔助儀表線路連接錯誤等問題，恐對英國海軍造成嚴重打擊，進而使英國全般作戰行動大打折扣。³⁴³福克蘭戰爭的經驗教訓驗證了防衛作戰中弱勢海軍的一方，即便僅有 1 艘潛艦，如能妥善運用，亦能對現代化的水面艦隊造成嚴重威脅。

換言之，潛艦本身的優勢雖具有濃厚的攻擊性色彩，但就台灣防衛作戰的型態而言，將潛艦部署於台海週邊搭配其他軍兵種，有利於台灣軍方創造有利局部優勢，是故不論從戰略或戰術的角度，

³⁴¹ 周益群，〈談美國對台潛艦售案之轉折〉，《國防政策評論》，第一卷，第三期，（2001 年春季），頁 187-189。

³⁴² 阿根廷海軍擁有 4 艘柴電潛艦，2 艘為美製老舊巴洛級（Balao Class）潛艦，艦名分別為「聖塔菲」（Santa Fe）號與「伊斯特羅」（Santiago de Estero）號；另 2 艘為德製 209 級潛艦，艦名分別為「沙爾地」（Salta）號及「聖路易」（San Luis）號。戰爭期間「伊斯特羅」號在修，「沙爾地」號因柴油主機故障，並未出海參戰。參見 David Brown, "The Royal Navy and the Falklands War," (London: Leo Cooper, 1987), pp. 371-372。

³⁴³ 奚明遠譯，《福克蘭戰爭的教訓：美國海軍部於 1983 年 2 月所發表之摘要報告書》，（台北，海軍總司令部，民國 73 年 1 月），頁 40、67-68。

潛艦防衛性的部署可發揮其最大運用效益。另外，就數十年來台灣國際行為的表現上來看，台灣從不與鄰近任何國家發生過衝突，即便是台灣擁有潛艦這項利器，亦不至對其他國家產生威脅，因此，潛艦在台灣海軍永遠是一支「防禦性」的戰略武器。相信這正是小布希總統將《台灣關係法》「提供防衛性武器予台灣」的精神，做出最佳的闡釋。

第二節 影響美國推動售台潛艦的外部因素

舉凡美國對台軍售的各類型武器當中，不是美軍現役裝備，就是美軍已除役的國防剩餘物資，其所受的外部因素影響也僅只有中國大陸的抗議，但卻無法改變美國軍售的決定。唯獨在對台軍售潛艦的案子上，因美國已不生產柴電潛艦，美國在不耗費時間重新研發設計、重開生產線的狀況下，必須尋求第三國的協助以最有效的解決此一困難，但卻也必須面對第三國政府是否同意核准輸出許口的問題；此外，正因為潛艦案是全新建造，台灣在一片「潛艦國造」的聲浪下，更添加了推動本案的困難度，因此，本節將分別就美國如何獲得第三國協助、台灣潛艦國造的立場以及台灣對潛艦購案預算的質疑等影響美國推動潛艦案的外部因素進行分析說明。

一、如何獲得第三國協助

美國自 1958 年起即以發展核動力潛艦為主，停止生產柴電潛艦，³⁴⁴所以當小布希宣布同意軍售台灣 8 艘柴電潛艦，著實讓美國海軍思考如何才能順利推動這個軍售案，美國國防部經研討後決定循軍售模式，在第三國的協助下，經美國及台灣公司提供台灣潛艦，美海軍在成立「台灣潛艦專案小組」後，遂即於 2001 年 9 月赴台灣瞭解海軍的潛艦需求，並於同年 11 月首次舉辦業界說明會(Industry

³⁴⁴ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，（北京，世界知識，2006 年 4 月），頁 309。

Day)，計有 7 家公司遞交投標及概念規劃書，包含美國諾斯諾普格魯曼的英格斯（Ingalls）船廠、美國通用動力電船（Electric Boat）船廠、德國哈德威（HDW）船廠、荷蘭RDM船廠（1980 年代將 Zwaardvis 級 2 艘劍龍級潛艦售予台灣）、法國DCN船廠、西班牙 IZAR 船廠（現船廠改名為Navantia）及澳洲的造船廠出席，³⁴⁵ 台灣中船公司亦同時出席該項說明會。

在 2002 年 7 月美海軍台灣潛艦專案辦公室與台灣海軍所召開的研討會中，美方提出規劃選商並於 2003 年下半年開始設計及建造潛艦的構想，³⁴⁶ 當時台灣海軍所提出的原則為滿足作戰需求、現有藍圖生產製造或購買現貨，價款符合國際市場行情，獲得立法院同意，此外，亦須將台灣業界參與納入全案執行之必要考量。³⁴⁷

美方在台灣強烈要求台灣業界參與的狀況下，於 2002 年 12 月由美海軍「台灣潛艦專案小組」再次邀集美國 4 家可能的主合約商、德國、荷蘭、西班牙及法國等國際造船廠召開第 2 次業界說明會時，向國際廠商說明「台灣業界參與潛艦採購案為推動本案之必要考量」。³⁴⁸

此外，2002 年 12 月美國海軍部長英格蘭以備忘錄方式向美國國會說明售台潛艦案將採限制性招標，以美國諾斯諾普格魯曼公司、通用動力公司、雷神公司及洛克西德馬丁公司等 4 家公司做為推動本案的可能主合約商。換言之，美軍在兼顧聯邦法的規範及國內軍工業的利益需求下，將尋求第三國協助的難題，則是交由這 4 個可能的主合約商來擔負此一的重責大任。

³⁴⁵ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 11; 張清敏,《美國對台軍售政策研究：決策的視角》, (北京, 世界知識, 2006 年 4 月), 頁 308。

³⁴⁶ 中央通訊社, 民國 91 年 7 月 30 日; *Taipei Times*, July 31, 2002; *Defense Daily*, September 16, 2002。

³⁴⁷ 國防部,《潛艦採購案執行現況報告》, 立法院第 5 屆 4 會期國防委員會, 92 年 11 月 3 日, 頁 5。

³⁴⁸ 國防部,《潛艦採購案執行現況報告》, 立法院第 5 屆 4 會期國防委員會, 92 年 11 月 3 日, 頁 5-6; 張清敏,《美國對台軍售政策研究》, (北京, 世界知識出版社, 2006 年 4 月), 頁 308。

二、台灣潛艦國造的立場

台灣立法院為推動「潛艦國造」，由林郁方委員提案經 130 位委員連署後，於 2002 年 5 月 24 日第 5 屆第 1 會期第 17 次院會會議臨時提案，並經決議：「為有關潛艦採案，行政院應積極向美國爭取，將售台 8 艘潛艦中之 6 艘，以技術轉移方式，在國內建造。並應以任務編組方式，成立一跨部會之專責小組，配屬專業之造艦團隊，負責協調推動。」³⁴⁹當時行政院在此決議下，遂於 6 月 7 日指示國防部「研擬潛艦國造跨部會推動小組」，而國防部亦即展開內部作業，並協調相關部會，完成執行構想。³⁵⁰

事實上台灣國防部基於 1990 年完成國防組織改造計畫，而當中國防法第 22 條律定「行政院所屬各機關應依國防政策，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，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。」³⁵¹因此，台灣國防部在國防科技工業的政策上採擴大與產、官、學、研各界合作，厚植國防科技工業能量於民間，並賡續提升研發核心技術及前瞻關鍵性的武器系統，達成國防獨立自主目標，並且希望藉由武器裝備的外購，推動「合作生產」、「共同研發」等工業合作，來強化國防自主的能力。³⁵²所以，當立法院針對柴電潛艦案提出「潛艦國造」時，國防部也只能戮力達成此一目標。

行政院於 2003 年 1 月 17 日成立「潛艦國造跨部會推動小組」，由副院長擔任召集人，3 月 6 日召開第 1 次會議，會中確認該推動小組組織架構，成員包括國防部、經濟部、外交部、國科會、經建會

³⁴⁹ 立法院第 6 屆第 1 會期國防委員會第 13 次全體委員會議紀錄，《立法院公報》，第 94 卷，第 27 期，委員會紀錄，94 年 4 月 14 日；

http://lci.ly.gov.tw/lcew/1dad000.jsp?irKey=%E6%BD%9B%E8%89%A6&htmlType=communique&fileName=communique/final/html/91/38/LCIDC01_913801_00004.htm。

³⁵⁰ 立法院第五屆第四會期國防委員會第九次全體委員會議紀錄，《立法院公報》，第 92 卷，第 51 期，委員會紀錄，92 年 11 月 3 日，頁 261。

³⁵¹ <http://law.mnd.mil.tw/scp/Query4B.asp?FullDoc=所有條文&Lcode=A000000033>。

³⁵² 國防部，《中華民國 91 年國防報告書》，台北，國防部，91 年 7 月，頁 117-125。

及主計處等部會首長、兩位主管國防與經濟業務之政務委員及學者專家共 13 人；推動小組下設「潛艦獲得分組」及「國內造艦能力評估分組」兩小組，分由國防部軍備局局長及經濟部工業局局長擔任分組召集人，推動「潛艦國造」相關業務。³⁵³

中船公司為了爭取潛艦採購案在台灣建造，即成立一個名為「潛龍計畫」的任務小組，並聘請曾擔任海軍潛水艦戰隊長丁劍清退役少將提供諮詢服務，規劃以 3 階段來執行，第一階段係代表台灣業界參與美國主合約商對潛艦的設計及戰鬥系統整合，第二階段是希望前 2 艘潛艦由主合約商執行建造，中船公司派員參與及現場學習，後 6 艘由主合約商的技術支援與監督下，由中船高雄船廠執行建造，第三階段則是由中船公司執行潛艦的全壽期支援服務。³⁵⁴

「國內造艦能力評估分組」於 2003 年 4 月 29 日決定依中船公司提出之 2+2+2 方案（「漸進式合作造艦方案」：即前 2 艘潛艦在國外設計製造，台灣派員學習設計、備料、生產與後勤作業；第 3、4 艘潛艦台灣參與建造 1/3 船段；第 5、6 艘潛艦台灣參與建造 2/3 船段；第 7、8 艘則全由台灣生產建造，並自力擔負後勤維修任務）；同年 4-5 月「國內造艦能力評估分組」邀請 2 位德籍顧問來台協助評估造艦能力及可爭取之項目，其評估結論為中船所提漸進式合作造艦方案確為可行；³⁵⁵復經同年 9 月 24 日行政院第 2 次「潛艦國造跨部會推動小組」會議決議納為政府政策，各單位以此方案統一對外爭取支持。國防部亦依經濟部的決議於同年 5 月 13 日正式函告美海軍將「潛艦國造」之「漸進式合作造艦方案」納入最終邀商書辦理。

³⁵³ 立法院第五屆第四會期國防委員會第九次全體委員會議紀錄，《立法院公報》，第 92 卷，第 51 期，委員會紀錄，92 年 11 月 3 日，頁 264。

³⁵⁴ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中國造船公司發展「自製防禦潛艦」計畫〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，2002 年 11 月 18 日。

³⁵⁵ 立法院第五屆第四會期國防委員會第九次全體委員會議紀錄，《立法院公報》，第 92 卷，第 51 期，委員會紀錄，92 年 11 月 3 日，頁 265。

有關「漸進式合作造艦方案」的預算需求，始終困擾著國防部與中船公司，因為在行政院「潛艦國造跨部會推動小組」下已設有「國內造艦能力評估分組」，理當由此分組進行分析與規劃，但因國防部必須將潛艦國造方案納入建案文件中併案審查，在時效限制與中船公司提不出具體的預算額度下，海軍只能依美軍提供「合作艦裝組裝造艦方案」的報價資訊將增加全案 12-15% 價款，因合作造艦的複雜程度遠超過於建立維修與大修能量，海軍遂以增加全案 24% (719 億元)，作為「漸進式合作造艦方案」所需增加的預算額度，雖然引起各界質疑，但這預算額度係經行政院「潛艦國造跨部會推動小組」包含中船在內的產、官、學者、專家所認可的。³⁵⁶

2005 年 4 月 14 日行政院副院長吳榮義出席立法院國防委員會報告「行政院推動『潛艦國造』案辦理情形」時表達，美國係表達協助採購，而非協助技術移轉，此外，當海軍 8 艘潛艦建造完成後，且在現實國際環境下，將來再製造的機會也很少，在投資效益上，不符合投資報酬率，因此，行政部門決定潛艦不國造。另外，國防部副部長霍守業也補充說明全世界僅有美國同意出售武器給台灣、美國出售潛艦也需要自歐洲廠商取得技術轉移及潛艦建造後的安全認證等潛艦不宜國造的理由。³⁵⁷ 因此，台灣沸沸揚揚的「潛艦國造」也在美國正式函告美國係協助台灣籌獲 8 艘柴電潛艦，而非建立台灣建造潛艦的能力後，劃上句點。

三、台灣對潛艦購案預算的質疑

美國同意售台潛艦後，美海軍在來台確認需求、召開二次業界說明會、釋出邀商書以及訪商後，於 2003 年 1 月 17 日提出潛艦採購案的「獨立價格估算」(Independent Cost Estimate, ICE) (軍售

³⁵⁶ 國防部，〈國防部「愛國者三型防空飛彈、長程定翼反潛機及柴電潛艦」三項重大軍事採購案政策說明書〉，93 年 7 月 1 日，頁 37-38。

³⁵⁷ 立法院第 6 屆第 1 會期國防委員會第 13 次全體委員會議紀錄，《立法院公報》，第 94 卷，第 27 期，委員會紀錄，94 年 4 月 14 日，頁 295-299。

報價資料，P&A)，指出全案計畫約為 86 億美元至 117 億美元之間，³⁵⁸這些價款包含潛艦的建造、系統裝備、測試、訓練、後勤支援及交運，但不包括基地設施或台灣業界參與的相關經費，而且「獨立價格估算」係作為邀商招標前預算規劃之用，因此，在購價評估上係採保守的態度，寧可高過潛艦案所需的總額，也不願短少，換句話說，潛艦案不會有後續追加預算的問題。³⁵⁹然而，此一價款提出後，台灣海軍、國防部官員，甚至立法委員均大為「震驚」，多位立委甚至要求必須降價，以免整個潛艦案胎死腹中。

與此同時美海軍提出 2004 年至 2005 年需要 3.4 億美元作為先期規劃費時，台灣國防部及海軍方面基於潛艦案才剛起步，即在潛艦構型及建造方法迥然不知的狀況下，如何向行政院及立法院解釋如此龐大的預算需求，因此，根據國防部及海軍的專業意見，海軍最後只同意支付 2,850 萬美元。³⁶⁰但因「獨立價格估算」在台灣所引發的危機，即便台灣海軍於同年 5 月 20-23 日緊急派遣海軍中將高揚率隊的代表團赴美國華府協商，但雙方之間在推動本案的預算、期程、方式等均無法獲得共識的狀況下，³⁶¹使台灣海軍不敢貿然將 2,850 萬美元交美海軍辦理後續相關事宜。

2003 年台灣針對美國的「壓力」、「敲詐」、「爛軍售案」、及「軍火商暴利」等提出攻擊，³⁶²同年 5 月台灣國防部長湯曜明致函給美國國防部副部長伍夫維茲，提及台灣計畫向立法院提出特別預算來

³⁵⁸ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 11; 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中華民國海軍潛艦購案〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，2004 年 2 月 12 日。

³⁵⁹ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中華民國海軍潛艦購案〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，2004 年 2 月 12 日。

³⁶⁰ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈美台潛艦案尋求突破方案〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，2003 年 5 月 19 日。

³⁶¹ *United Daily News* (Taipei), April 21, 2003 and April 22, 2003; *Taiwan Defense Review*, May 17, 2003 and May 30, 2003。

³⁶² *United Daily News*, April 21, 2003; *China Times*, May 8, 2003 and August 18, 2003。

採購包含潛艦在內的三項軍購，³⁶³6月台灣國防部副部長林中斌及立法院國防委員會在立法院長王金平的率領下，訪問華府，向美國政府保證台灣對其自我防衛的決心，同時也向美方表示尋求潛艦新的報價及縮短獲得期程，並要求在潛艦案中應加入台灣業界的參與建造或維修的選項。³⁶⁴

2004年5月21日台灣國防部長李傑承諾購買潛艦，並提交行政院為數200億美元的特別預算的需求。³⁶⁵6月2日行政院通過了為數6,108億元（約182億美元）的特別預算，其中潛艦採購案為123億美元。³⁶⁶同年9月30日台灣國防部李傑部長出席立法院國防委員會時表達，針對立法院對潛艦採購案「獲得最新價格」及「縮短期程」的決議，在國防部派員赴美磋商後，美方政策立場是不支持「潛艦國造」，但願意協助台灣建立完整的潛艦維修與大修能量，並表示要等到選商作業完成後，才能確定柴電潛艦案的實際價款；另外，「縮短籌獲期程」的方面，雖然可節約通貨膨脹的預算，但可能因技術風險及船廠勞務負荷而增加全案的成本，然而在刪除「潛艦國造」之後，潛艦採購案的預算需求可降低約1千億元。³⁶⁷然而在當年12月的立委選舉中，「泛藍」獲得立法院的多數席次，進而以議事程序阻擋包含潛艦採購案在內的特別預算付委審查，同時亦主張大砍特別預算。

2005年2月國防部宣布將潛艦採購案的特別預算調降至2,970億元，此預算係刪除「潛艦國造」款並將國內配合款納入年度預算執行，³⁶⁸行政院在3月16日通過此預算並陳送立法院。³⁶⁹2005年5

³⁶³ U.S.-Taiwan Business Council, "Defense and Security Report," 3rd Quarter 2005。

³⁶⁴ Meeting at CRS with Lin Chong-pin and congressional staff, June 5, 2003; Luncheon at the Heritage Foundation with Taiwan's legislative delegation led by Wang Jin-pyng, June 24, 2003; TECRO, *Taipei Update*, July 22, 2003。

³⁶⁵ *Central News Agency*, Taipei, May 26, 2004; *China Times*, (Taipei), May 27, 2004。

³⁶⁶ *Central News Agency*, Taipei, June 2, 2004。

³⁶⁷ 〈國防部業務報告〉，立法院第5屆第6會期國防委員會第2次全體委員會紀錄，立法院公報，第93卷，第41期，委員會紀錄，93年9月31日，頁222。

³⁶⁸ *Taipei Times*, February 16, 2005; February 23, 2005。

月 24 日立法院程序委員會未將潛艦採購案特別預算納入審議，使得無法於 5 月 31 日休會前審議。5 月 27 日美參議員西門(Rob Simmons) 及 32 位眾議員連署致函國民黨主席連戰，提出「無法通過特別預算已在美國內引起對台灣自我防衛能力是否能因應潛在威脅的質疑。」³⁷⁰

2005 年 9 月立法院會期前，國防部再度修訂特別預算的額度，其中潛艦採購案因匯率調整再度下修至 2,880 億元，而整個特別預算包含 P-3C 反潛機在內的額度也下修至 3,400 億元。³⁷¹立法院長王金平表示此為一好現象，並指出「是討論此議題的時候了」。³⁷²但是，9 月 7 日國民黨新任主席馬英九與親民黨主席宋楚瑜會面後，他宣布國、親兩黨幹部將持續「彼此協商」是否將特別預算交付立法審議。³⁷³很顯然的此會期雖然有立法院長王金平的支持，但受到在野兩黨主席會面後的政策指導，使得國防部的特別預算案仍在立法院程序委員會中遭到阻擋而未付委審查。台灣國防部在柴電潛艦案特別預算的修訂與調整原因如表 6。

³⁶⁹ *Ettoday*, Taipei, March 16, 2005。

³⁷⁰ Representative Rob Simmons, et al., letter to Chairman Lien Chan, Kuomintang, May 27, 2005。

³⁷¹ 《國軍重大軍事投資預算說明書》(台北：國防部，2004 年)，頁 1；〈國防部爭取三項軍購政策未變〉，《青年日報》，2006 年 3 月 8 日，版 2；*Tung-sen Hsin-wen Pao*, Taipei, September 28, 2005。

³⁷² *Central News Agency*, Taipei, August 24, 2005; *Taipei Times*, August 25, 2005。

³⁷³ *Chung-kuo Shih-pao [China times]*, Taipei, September 7, 2005。

表 6：柴電潛艦案特別預算調整內容

	特 別 預 算 額 度	調 整 原 因
2004 年 6 月	軍售款：3,105 億元 (90 億美元) 國內配合款：297 億元 合作造艦款：719 億元 合計：4,121 億元	美元對台幣匯率：1：34.5
2005 年 3 月	軍售款：2,970 億元 (90 億美元)	美元對台幣匯率：1：33 國內配合款調降為 101 億元全數納 列年度預算；並刪除合作造艦款
2005 年 9 月	軍售款：2,880 億元 (90 億美元)	美元對台幣匯率：1：32 國內配合款 101 億納列年度預算 匯率調整

資料來源：作者自行綜整，《國軍重大軍事投資預算說明書》(台北：國防部，2004 年)，頁 1；〈國防部爭取三項軍購政策未變〉，《青年日報》，2006 年 3 月 8 日，版 2。

2006 年 3 月 20 日台灣國防部再次於立法院國防委員會就 P-3C 反潛機及柴電潛艦案進行專案報告，其中針對潛艦案的價款指出：潛艦採購不同於一般軍售案，是美軍在無明確標的物及構型下，基於聯邦法規，運用與其武獲相同之法律規範 (10USC2434 獨立價格估算；ICE) 及武獲制度 (獨立價格估算→總統預算需求→國會核准預算→邀商書/選商→簽約)，³⁷⁴依台灣海軍作戰需求，採保守方式所擬定的造艦估價資料，以作為台灣海軍建案的參考依據，而潛艦的實際價款則無法確定，獨立價格估算係以 2000 噸級潛艦作為價款估算基準，所估算出一高、低標的價款，海軍是採用美方提供之獨立價格估算低標成本，每艘建造款約 6.57 億美元，參考希臘、韓國、馬來西亞及印度等國家 (如表 7)，平均單艦造價約 4.77 億美元價格比較，雖稍高但仍屬合理。³⁷⁵雖然多數立法委員對於國防部在會

³⁷⁴ 國防部，〈國防部「愛國者三型防空飛彈、長程定翼反潛機及柴電潛艦」三項重大軍事採購案政策說明書〉，(台北：國防部，93 年 7 月)，頁 37。

³⁷⁵ 〈國防部「P-3C 反潛機、潛艦採購之必要性，以及當前國軍戰力準備之探討」專案報告〉，立法院第 6 屆第 3 會期國防委員會第 7 次全體委員會議紀錄，立法院公報，第 95 卷，第 13 期，委員會紀錄，95 年 3 月 20 日，頁 4-5。

議中的表達持肯定的態度，但是仍然沒有將潛艦採購案付委審查。

表 7：世界各國潛艦價格資訊表

國 家	希臘	韓國	馬來西亞	印度	台灣
艦 型	214	214	Scorpene	Scorpene	
數 量	4	3	2	6	8
排 水 量 (噸)	1700	1700	1564	1668	2000
建 造 船 廠	德國 HDW 希臘 Hellenic	韓國 Hyundai	法國 DCN 西班牙 IZAR	法國 DCN 印度 Mazagon	
訂 約 年 代	2000	2000	2002	2004	
單艦造價 (億美元)	4.2	3.67	5.4	5.8	6.57
資 料 來 源	註 1	註 2	註 3	註 4	
備 考	註 1：詹氏防衛週刊 2001 年 3 月 14 日報導。 註 2：詹氏防衛週刊 2001 年 1 月 1 日報導。 註 3：詹氏防衛週刊 2005 年 6 月 22 日報導。 註 4：詹氏防衛週刊 2005 年 10 月 12 日報導。				

資料來源：〈國防部「P-3C 反潛機、潛艦採購之必要性，以及當前國軍戰力準備之探討」專案報告〉，立法院第 6 屆第 3 會期國防委員會第 7 次全體委員會議紀錄，立法院公報，第 95 卷，第 13 期，委員會紀錄，95 年 3 月 20 日，頁 4-5。

在這次會議後，國防部長李傑決定採追加預算方式，其中包含編列 2 億元作為潛艦採購案的可行性研究，這筆追加預算在 10 月 31 日立法院程序委員會中遭國民黨及親民黨的反對，阻擋了付委審查；然而在 12 月 26 日因某些立法委員未出席程序委員會投票的狀況下，成功的付委審查，但在 3 天後的全院會中退回程序委員會。³⁷⁶ 此會期受到政治爭端的影響，至 2007 年 1 月 19 日休會前，立法院未通過 2007 年度任何一項國防預算。

2007 年 6 月 15 日立法院通過了政府 2007 年度的預算，其中包含潛艦採購案「可行性研究」2 億元（約 600 萬美元）；同年 8 月立法院國防委員會組團赴美實地瞭解美國官方及 4 家可能主合約商對

³⁷⁶ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 39.

潛艦案的準備狀況，代表團肯定此次訪問的結果，但對潛艦採購案未獲得任何共識與結論。³⁷⁷

台灣國防部在2008年的國防預算中提出1.69億美元作為潛艦設計階段分三年期的頭期款（總額度為3.6億美元），立法院國防委員會於2007年10月同意保留此項預算，惟須待政黨協商時再進行細部研討，同年12月立法院通過了2008年的國防預算，其中將潛艦設計階段1.69億美元下修為6,150萬美元。此預算額度為設計階段預算需求1/6，造成美國海軍如何執行設計階段的困擾，2008年1月美海軍部長溫特（Donald Winter）向眾議員克尼（Joe Courtney）保證台灣只要能一次付清頭期款，後續款項都可以接受。³⁷⁸雖然如此，美海軍仍於當年1月接受了台灣海軍對潛艦設計階段的發價書需求信函（LOR for LOA）。³⁷⁹隨後美海軍也於同年3月派遣專案小組來台研討購案的細節。³⁸⁰此案到2010年12月仍在美行政部門跨部會審議當中，而美軍方也多次表示，已完成執行潛艦採購案的準備，只待政策同意後，即可執行。

四、三大軍購案的包裹處理

由於台灣行政團隊將潛艦、P-3C反潛機及愛國者三型飛彈採「包裹式」辦理，在三項重大軍事採購案金額龐大，而且受民進黨政府向立法院提出的動機與時機上，³⁸¹遭到當時在野的泛藍政黨質疑，使得是否通過此三項軍購案，朝野政黨和社會各界就出現兩種不

³⁷⁷ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 13.

³⁷⁸ Assistant Secretary of the Navy John Thackrah, letter of response, January 18, 2008.

³⁷⁹ Consultations with TECRO, January and February 2008.

³⁸⁰ Wendell Minnick, "Hurdles Await Taiwan Efforts to Move Forward on Submarines," *Defense News*, March 17, 2008.

³⁸¹ 國民黨前主席馬英九曾公開表示，美總統小布希在2001年就同意三項軍購，但民進黨政府卻把軍購案擱置3年，到2004年6月才向立法院提出，當時立法院會期只剩9天，且採購金額也由2千多億元暴增為6千多億元，這些都是國民黨反對軍購案的重要理由之一，參見〈軍購問題出在執政黨〉，《中央日報》，2005年9月18日，版1。

同聲音。

「主張軍購者」，可由國際關係理論「現實主義」學派的角度解釋，³⁸²認為中國大陸始終不放棄以武力解決台灣問題，因此，軍購除可展現台灣自我防衛決心，增進台美軍事交流與合作的深度，更可作為建構實質「美台同盟」或「美日台準軍事同盟」機制，³⁸³況且，截至目前世界上僅有美國對台灣有安全承諾，因此，台灣必須把握任何軍購的機會。

另一方面「反對軍購者」，則可由「建構主義」學派的觀點來分析，渠等認為軍購無助於台海和平與兩岸關係的發展，³⁸⁴軍購是與中國從事軍備競賽，尤其高達數千億的「三項軍購案」更會債留子孫和造成政府財政的危機，因此，針對民進黨政府向美軍購三項重大武器裝備，「反對軍購者」普遍認為立法院不應該通過該案。³⁸⁵

潛艦採購案在構型、預算及獲得期程的不確定性下，原已具高度複雜性，而且在台灣政府政治運作上，與 P-3C 反潛機及愛國者三型飛彈系統採「包裹式」以特別預算方式處理，更使潛艦採購案的推動困難重重，直到 2007 年三案分別拆開納入年度國防預算後，並在潛艦採購案區分兩階段執行的策略下，分別通過了相關預算。

第三節 影響美國推動售台潛艦的內部因素

美國在推動任何一項對外軍售時，雖然是基於美國整體外交利益為主，然而其內部主要仍將面臨行政部門的立場、國會的意見以及軍工企業的遊說，此一「鐵三角」的角力與運作，本節將就此三項因素逐一說

³⁸² 執政的民進黨及台獨人士偏重於國際現實主義觀點，因民進黨係以台獨建國為國家發展的戰略目標，在其追求目標達成的過程當中，兩岸關係勢將充滿戰爭的危險，尤其隨著中國軍事威脅的加深及兩岸軍力快速失衡，因此可藉採購重大武器裝備，強化台灣軍事力量，並聯合美國共同牽制中國。

³⁸³ 姚中原，〈「軍購案」牽動美日台三邊合作〉，《大紀元》，2005 年 10 月 18 日，版 3。

³⁸⁴ 國親新三黨及反軍購人士，普遍以兩岸自由、民主、均富的統一中國為戰略目標，強調「以和為貴」、「共存共榮」，以創造兩岸統一的有利基礎，認為軍事工具只是用來維護國家安全的手段，國防軍事不應成為解決兩岸問題的唯一工具。

³⁸⁵ 楊永明，〈對台軍售的國內因素〉，《中國時報》，2005 年 9 月 26 日，版 A15。

明對台軍售潛艦的影響。

一、行政部門的立場

美國同意供售台灣柴電潛艦除了政治及軍事的意涵之外，美國國防部也面臨潛艦的科技轉移給台灣及歐洲，與相關技術經由台灣洩露給中國等軍事議題。³⁸⁶在 1992-1993 年美國「國防授權法案」所送交國會的一份報告中說明，在 1992 年 5 月美海軍部長即指出，「進行柴電潛艦的製造將分散美國資源，也將對美國核動力潛艦所需發展的尖端科技產生影響」。這份報告亦指出「柴電潛艦對美國海軍而言，非有價值的資產」、「在現有的海軍造船廠建造外銷型的柴電潛艦，不但無法維持造船廠的營運，反而會對海軍造負面影響」，這份報告更深入的指出，「雖然對潛艦關鍵造艦技術及資料外洩管控不難，但其代價必然昂貴，尤其造艦期間有外國人在造船廠出現及參與，將使相關控管難上加難」。³⁸⁷

美國學者白邦瑞也透露，針對台灣一心想採購的柴電潛艦，因其具有攻擊性，美國一直拒絕同意售予台灣，直到 2000 年 9 月美軍代表團至台灣進行海軍防衛性需求機密評估後，軍售案才有轉機，也順利的使美國在 2001 年同意出售柴電潛艦予台灣。³⁸⁸所以在小布希宣佈軍售潛艦時，遭到中國大陸嚴正抗議出售「攻擊性」武器予台灣，當時白宮發言人即表示，美國此次軍售是一個「防禦性」的軍售案，使台灣能夠防衛自己，雖然中國不認為潛艦是防禦性的，但是美國並不認同這種看法。³⁸⁹

³⁸⁶ As for U.S. counter-espionage concerns, the FBI sent agents to Taipei investigate alleged compromises of security on the PRC's behalf at Taiwan military's Chungshan Institute of Science and Technology, reported the *Central News Agency*, August 13, 2003。

³⁸⁷ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, pp. 10-11。

³⁸⁸ 白邦瑞 (Michael Pillsbury), 〈美國在台灣國防改革中的角色〉,《國防政策評論》,第四卷,第二期,92年,頁78-80。

³⁸⁹ 卓慧苑、楊仕樂,〈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,(2003年11-12月),頁80。

2003年初美海軍向台灣表示規劃於同年6月舉行公開招標，首艘潛艦於2010年或2011年交運，之後每年交運1艘，因此，要求台灣於2004-2005年支付3.33億美元的先期作業規劃費，以作為公開招標、選商及非經常性工程等預備費用，此規劃包含了在「最壞情況下」，由美國重新發展青花魚級（Barbel-class）潛艦的籌備費，此型潛艦在結構設計、壓力殼、艙間配置、靜音、電力推進系統等，均需要大幅變動外，美國業界也透露此一先期規劃費可能包含美國可能之主合約於潛艦動工前的工業基本設施投資。³⁹⁰

當台灣始終未決定對潛艦案經費的投入及漫長的武獲流程，使美國政府認為潛艦採購案為台灣長程的計畫，無法因應解放軍海軍短程的威脅。³⁹¹2003年11月16日台灣國防部長湯曜明在接見來訪的AIT主席夏馨（Therese Shaheen）時表示，台灣仍將向美軍購潛艦列為高優先項目。³⁹²

2003年7月美國國防部在提交國會的「中國軍力報告」中強調台灣國防預算的下降「更增加」台灣軍事現代化的挑戰。³⁹³尤其自此起美國部份觀察家及官員力促台灣政府及軍方領導人想要建立防衛能力，就應置重點於增加國防預算來購置提升自我防衛能力的優先武器裝備。³⁹⁴

2003年10月美海軍至台北與台灣海軍研商潛艦案有關預算、期

³⁹⁰ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈美台潛艦案尋求突破方案〉，《台海軍情》（*Taiwan Defense Review*），2003年5月19日。

³⁹¹ U.S.-Taiwan Business Council, *Defense and Aerospace Report*, Second Quarter 2003; *Bloomberg*, July 10, 2003; *Defense Daily*, July 11, 2003; *TDReview*, September 19, 2003。

³⁹² *Central News Agency*, Taipei, October 16, 2003。

³⁹³ Department of Defense, "Report on PRC Military Power," July 30, 2003。

³⁹⁴ Peter Brooks, "The Challenges and Imperatives in Taiwan's Defense," Heritage Lectures, January 9, 2003; John Tkacik, "Taiwan Must Get Serious About Defense," *Defense News*, January 27, 2003; John Tkacik, "Taiwan Must Grasp on True Defense Needs," *Defense News*, December 1, 2003; Wendell Minnick, "Taiwan Procurement in Shambles," *Defense News*, March 19, 2007; Randall Schriver, "Defense: Time to Take Ownership," *Taipei Times*, April 4, 2007; Ted Galen Carpenter, "Taiwan's Free Ride on U.S. Defense," *Wall Street Journal*, April 23, 2007; AEI and Project 2049 Institute (Taipei Policy Working Group), "Deter, Defend, Repel, and Partner," July 2009。

程等規劃事宜，同時也史無前例的赴立法院向委員進行「獨立價格估算」的簡報，³⁹⁵然而並未獲得立法院的支持。當台灣陷入推動潛艦案膠著之際，美方亦曾於 2003 年詢問義大利以 20 億美元採購其除役 Sauro 級潛艦，且於 2006 年交貨，但台灣選擇要新的潛艦。³⁹⁶此後，基於台灣決策的未定，復加美國海軍在擔心影響核動力潛艦的發展後，由太平洋艦隊開始反對台灣籌購潛艦，甚至於小布希政府官員也正式提出小布希雖然同意出售潛艦，但並未將其列為優先項目，台灣應將反潛監偵系統及反潛機列為優先籌購的項目。³⁹⁷2004 年美海軍退休將領麥德維特表示，如果台灣現在撤回採潛艦的要求，你將聽到整個美國國防部都會悄悄的鼓掌。³⁹⁸

針對台灣所提出的「漸進式合作造艦方案」，美國於 2003 年 2 月美台商會及 5 月海軍赴美期間，美方均提出針對潛艦採購案，美國僅提供後續維修及大修的方法，並非提供台灣建立潛艦建造的能量；而美國國防部副部長伍夫維茲於 2004 年 6 月 21 日台灣立委訪團赴美參訪時，即表達小布希總統承諾的是協助台灣籌獲 8 艘柴電潛艦，而非建立台灣建造潛艦的能力。³⁹⁹同時，美國國防部亦將此一信函於同年 5 月及 7 日正式送交台灣國防部及海軍。⁴⁰⁰

2005 年 9 月美國太平洋司令部司令法倫 (William Fallon) 上將表達台灣應將有限的國防預算優先挹注於「防衛性」武器，以提升自我防衛能力，而非潛艦；同時他也指出他非常關切如果要他保證

³⁹⁵ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中華民國海軍潛艦購案〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，93 年 2 月 12 日。

³⁹⁶ Wendell Minnick, "Submarine Decisions Show Lack of Creativity," *Taipei Times*, October 16, 2004。

³⁹⁷ U.S.-Taiwan Business Council, *Defense and Security Report*, 2nd Quarter 2005；張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，(北京，世界知識出版社，2006 年 4 月)，頁 309。

³⁹⁸ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated May 27, 2005, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 10。

³⁹⁹ *United Daily News* (Taipei), June 23, 2004。

⁴⁰⁰ Lien-Ho Pao, September 8, 2004; *Central News Agency*, October 19, 2004. Deputy Under Secretary of Defense Richard Lawless referred to his previous letters of May 20 and July 7, 2004, in a letter to Defense Minister Lee Jye on June 27, 2006。

美國對台灣協防的承諾，台灣必須要有強大的自我防衛能力。⁴⁰¹同年10月29日美國防部亞太事務主任海軍陸戰隊准將在2艘紀德級驅逐艦交艦典禮演說中表示，台灣人民有義務督促所有政黨領導者達成增加國防預算的共識，不應由美國告訴台灣運用何種「預算機制」，同時表示美國的角色是提供台灣安定策略「必要的協助」，但終究由台灣自行決定自己的命運；⁴⁰²同年12月美國防部安合局局長空軍中將克勒（Jeffrey Kohler）在接受訪問時則指出，台灣對其防空飛彈及其他彈藥與國防預算不夠專注。⁴⁰³

2006年初許多文章更顯示出美國海軍未能有效實踐台灣柴電潛艦採購案，係因要保有核動力潛艦的能力。⁴⁰⁴然而美國國防部及海軍則是異口同聲表示，小布希總統宣布對台軍售潛艦就是政策，他們會支持小布希總統的政策，但也希望台灣能配合編列相關預算。⁴⁰⁵

2007年4月24日新任太平洋司令部司令基廷上將出席參議院國防委員會聽證會上指出，在美國正於世界上其他地區分身乏術之際，台灣不應玩「台灣關係法這張牌」。⁴⁰⁶

2008年當美軍方接受台灣發價書需求信函迄今，美國在整體外交利益考量下，經過兩批武器裝備向國會申請授權，卻始終將潛艦設計階段的軍售案留置於跨部會審議，顯見潛艦案的推動決策權，在台灣拖遲了7年後，再度回到美國行政部門的整體外交利益考量圈中。

⁴⁰¹ *Japan Times*, September 26, 2005, in San Diego, CA, at the Defense Industry Conference of the U.S.-Taiwan Business Council, while Richard Lawless was delayed in Beijing at the Six-Party Talks on North Korea's nuclear weapons. Edward Ross, a DSCA official, delivered the speech for Richard Lawless.

⁴⁰² Shirley A. Kan, "Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 36.

⁴⁰³ Jim Wolf, "Pentagon Official Says Taiwan Short on Weapons," *Reuters*, December 7, 2005.

⁴⁰⁴ Wendell Minnick, "Taiwan Claims U.S. Navy is Sabotaging SSK Plans," *Jane's Defense Weekly*, February 15, 2006; "Come Clean on Subs," editorial, *Defense News*, February 13, 2006.

⁴⁰⁵ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated May 27, 2005, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 12.

⁴⁰⁶ Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 25.

二、國會的態度

美國國會在潛艦採購案的議題上，因為小布希總統的大力支持，加上美海軍部長提出限制性招標的原則，以加惠美國軍工業，因此，對於美國行政部門並未施加過大的壓力，當潛艦案在台灣為預算、構型及籌獲期程等不確定爭執的紛紛擾擾之際，參議員西門在2006年2月訪華時，即代表康乃迪克州通用動力電船船廠提議潛艦採購案可分為兩階段的方式籌獲，第一階段為設計階段，第二階段為建造階段，如此可將全案價款下修至80億美元，而設計階段約須2億2,500萬美元。⁴⁰⁷同時說明美海軍及美國商會均認為台灣可提出潛艦設計需求階段。⁴⁰⁸

台灣海軍接受西門眾議員的建議，於2006年4月3日提出兩階段的評估需求，同年6月27日美國國防部助理副部長勞利斯正式具函台灣國防部長表示，兩階段的方式是「法律上允許且行政程序上可行」，同時亦提及，此一作法將可能增加全案的成本及風險，也會降低外國船廠及其政府的參與意願，如果台灣願意接受的話，美國國防部估算設計階段約花費3.6億美元。⁴⁰⁹

參議員西門隨後於2006年7月17日致函給台灣國防部長李傑，指出台灣的下一步就是提出需求信函，或接受潛艦設計及建造兩階段的建議。⁴¹⁰當美國國防部副部長英格蘭出席國會造船幹部會議中回應眾議員西門的問題中指出，美國國防部已準備好執行台灣潛艦計畫，只要台灣準備好相關的預算。⁴¹¹此外，眾議員雷根恩（James Langevin）也致函美國國防部要求調閱美國提供台灣的提案之要求。

⁴⁰⁷ News from Rob Simmons, February 17, 2006; Central News Agency, February 22, 2006; *Taipei Times*, February 23, 2006; *Defense News*, February 27, 2006; and Am Cham's *Taiwan Business Topics*, March 2006。

⁴⁰⁸ Interviews with Navy and DSCA officials, including consultations in Taipei in April 2006。

⁴⁰⁹ Letter from Richard Lawless to Taiwan's Defense Minister Lee Jye, June 27, 2006; Jim Wolf, "U.S. Clear Two-Stage Path to Taiwan Submarine Deal," *Reuters*, July 14, 2006。

⁴¹⁰ Letter from Rob Simmons to Defense Minister Lee Jye, July 17, 2006。

⁴¹¹ Gordon England, letter to Rob Simmons, October 24, 2006。

2005年9月當美國太平洋司令部司令法倫上將表達潛艦並非台灣優先籌獲武器的選項後，參議員西門於10月26日要求法倫上將解釋他阻止台灣籌獲潛艦的議題時，法倫上將回答他並未勸阻此項軍購案，並補充太平洋司令部已「強烈並持續的說服台灣購買能迅速提升防衛能力」，而「潛艦雖可顯著提升台灣防衛能力，但是這需要較長的時間才能達成的軍購目標」。⁴¹²

2006年3月9日參議員西門於國會國防委員會的聽證會上，提及有關對台軍售潛艦的議題時，法倫上將表示，太平洋司令部對台灣的進退兩難，他說：「我陷入困境，因應中國的軍事侵略，他必需防衛這個國家，但長久來看，他們並未全力投資自我防衛…，我希望見到一些進展，一些台灣對其自我防衛能力及戰備整備提升的投資。」⁴¹³此外，西氏基於認同台灣在未能確定潛艦構型及相關交易內涵前，美方即要求台灣做出全案預算承諾保證確有不恰當之處，因此提出具體建議，採兩階段籌獲策略，運用第一階段設計階段確認潛艦構型及價款，再進行後續的第二階段建造工程；渠亦於4月5日於美國國會表示對於台灣潛艦採購案，應分為兩階段實施，將設計和建造區分開，以爭取美國軍方的支持，期望為潛艦案的僵局解套。⁴¹⁴

2008年10月3日小布希政府未將潛艦設計階段向國會申請授權，美眾議員克尼（Joe Courtney）即於10月6日寫信給國務卿萊斯關切潛艦設計階段的計畫狀況。⁴¹⁵由上可知，在針對潛艦採購此一敏感的軍售案推動上，美國國會係站在與小布希總統及軍工企業一致的立場，不但主動協助行政部門及軍工企業向台灣說明，也主動

⁴¹² Letter to Representative Simmons from Admiral William Fallon, November 8, 2005。

⁴¹³ Shirley A. Kan, "Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990," updated August 31, 2010, Report for Congress, Order Code RL 30957, pp. 36-37。

⁴¹⁴ 王志鵬，《台灣水下艦隊之路》，台北，全球防衛雜誌，2008年6月，頁70-71。

⁴¹⁵ *Asia-Pacific Defense Magazine*, September 2008; U.S.-Taiwan Business Council, "Defense and Security Report," 1st Quarter 2009。

建議如何將複雜的潛艦採購案，變得簡單可行；相較於柯林頓時期美國國會對行政部門的大力推展對台軍售，此時期可說是較為緩和的一個階段，此點可由美國會推動售台潛艦案的和緩態度得到驗證。

三、軍工企業的立場

美國同意供售台灣潛艦後，世界各國包含台灣中船在內，都對這批軍火生意抱持高度興趣，然而當 2003 年 12 月美海軍決定採限制性招標，並將由美國諾斯諾普格魯曼、通用動力、雷神及洛克西德馬丁公司成為可能的主合約商，其餘包含台灣中船在內的造船廠可以與這 4 家可能的主合約商成立策略聯盟，共同建造潛艦。

事實上，雖然諾斯諾普格魯曼、通用動力、雷神及洛克西德馬丁等 4 家公司都列為可能的主合約商，然而雷神及洛克西德馬丁公司係以設計海軍艦艇戰鬥系統聞名，諸如通用公司透過子公司貝斯鋼鐵廠與西班牙 IZAR 船廠，及洛克西德馬丁公司共同成立策略聯盟，並規劃以 P-650 型潛艦作為合作生產的艦型供售台灣，該型潛艦係根據法國海軍造艦局天蠍級 (Scorpene) 潛艦與西班牙 IZAR 造船廠 S-80 型潛艦所共同研發的外銷型潛艦，⁴¹⁶並預估 8 艘潛艦約須 40-50 億美元。⁴¹⁷2004 年 1 月 14 日小布希總統於白宮接見西班牙總理阿茲納爾時，亦曾在議程中洽談台灣潛艦購案的議題，不過，同年西班牙大選，由政治傾向親中國的反對黨接替執政後，對於核發輸出許可再添變數。⁴¹⁸

另外，美國諾斯諾普格魯曼則是於 2002 年 6 月買下德國 HDW

⁴¹⁶ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中國造船公司發展「自製防禦潛艦計畫」〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，91 年 11 月 18 日。

⁴¹⁷ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中華民國海軍潛艦購案〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，93 年 2 月 12 日。

⁴¹⁸ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中華民國海軍潛艦購案〉，《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，93 年 2 月 12 日；聯合報，93 年 4 月 1 日。

船廠 75% 股權，並規劃與該船廠合作生產 U31 型潛艦予台灣，同時預估 8 艘潛艦約須 35-50 億美元；⁴¹⁹然而在德國政府不同意發出輸出許可的狀況下⁴²⁰，諾斯諾普格魯曼亦可能以美國最後一型柴電潛艦青花魚級（Barbel class）進行構改，以作為供售台灣的艦型。⁴²¹

台灣需要採購的 8 艘柴電潛艦，對世界各軍工企業而言，算是一筆不小的生意，連俄羅斯也曾表達過高度興趣，甚至願意租借 6 艘基洛級（Kilo）潛艦予台灣，⁴²²此外，荷蘭 RDM、法國 DCN 等船廠也曾表達高度意願。

針對台灣所提出的「潛艦國造」議題，美國可能的主合約商曾經正面回應提出「合作組裝及測試」的折衷建議案，同時將初步估價 360 億元提供給台灣海軍參考，然而，此一建議方案經國防部向行政院建議後，非但未獲行政院同意，且堅持推動「潛艦國造」的「漸進式合作造艦方案」，⁴²³迫使美方正式回絕，而使台灣參與建造潛艦的可能從此消失。

當 2007 年 8 月台灣立法院代表團赴美與相關廠商直接面對面溝通時，諾斯諾普格魯曼、通用動力、雷神及洛克西德馬丁等 4 家可能的主合約商更是以高規格的方式來接待，並將其潛艦推動各項規劃逐一說明，以爭取台灣立法委員的支持。

小結

⁴¹⁹ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中華民國海軍潛艦購案〉，《台海軍情》（*Taiwan Defense Review*），93 年 2 月 12 日。

⁴²⁰ 張清敏，《美國對台軍售政策研究：決策的視角》，北京，世界知識，2006 年 4 月，頁 308；梅復興，〈中國造船公司發展「自製防禦潛艦計畫」〉，《台海軍情》（*Taiwan Defense Review*），91 年 11 月 18 日。

⁴²¹ 國防部軍事發言人室譯稿，梅復興，〈中華民國海軍潛艦購案〉，《台海軍情》（*Taiwan Defense Review*），93 年 2 月 12 日。

⁴²² 受到向美採購潛艦進度遲緩的影響，…，日本方面的引介下，俄羅斯方面有意向我提出租借 6 艘基洛級 636 型潛艦 10 年計畫…我方也表現出濃厚興趣，雙方可望月底在日本東京作第一次接觸，在日本〈俄六潛艦擬租台〉，《蘋果日報》，92 年 8 月 21 日，版 1。

⁴²³ 立法院第 6 屆第 1 會期國防委員會第 13 次全體委員會議紀錄，《立法院公報》，第 94 卷，第 27 期，委員會紀錄，94 年 4 月 14 日。

誠如英國首相邱吉爾在二戰後接受訪談與撰寫回憶錄所指出「戰爭期間唯一真正讓我感到恐懼的事情即是潛艦的威脅」，這句話直到今天仍將如影隨形般地成為海洋國家揮之不去的夢魘。從美國軍事戰略的角度來看，在核動力及戰略性武器裝配於潛艦後，潛艦不但是一項「攻擊性」武器，而且是具備高度戰略嚇阻價值的打擊兵力，這正是美國多年來不願與台灣進行相關潛艦的交流的主因；另外，美國海軍係以核動力潛艦為主，早已不生產柴電潛艦，美方也將潛艦相關資訊列為高度的機密，深怕流入其他國家，尤其是經過台灣流向中國大陸。然而隨著中國經濟起飛帶動軍事成長後，兩岸的軍事實力對比迅速傾斜，在台灣軍方努力不懈的解釋與美軍顧問團現地瞭解後，終於認定潛艦對台灣整體防衛作戰架構上，是屬於防衛性的武器，也才促使美國同意供售潛艦予台灣。

美國瞭解尋求歐洲第三國協助建造潛艦，涉及多個國家政治取向與國家利益選擇，因此，藉由限制性招標的方式，由諾斯諾普格魯曼等4家可能的主合約商自行尋求歐洲第三國的協助，以解決美政府認為推動潛艦案的最大外部考驗；然而在美、台法律規範不同的狀況下，同時台灣正處於朝小野大的政治對立下，使得美國在推動售台潛艦案上，遭遇最大的外部困擾係來自於台灣本身，此點可能是美國始料未及的，因此，台灣對潛艦採購案的延宕與質疑，已嚴重衝擊美台軍售之間的誠信。反觀美國國內在售台潛艦的問題上，雖然曾有反對聲浪，但因國會與軍工企業的支持下，則形成難得的「鐵三角」作法一致的現象，異口同聲譴責台灣推動軍購案的不力。

由潛艦採購案的推動經過觀之，不難發現在小布希總統任內，對台軍售的主要障礙正如同第三章與第四章的分析，係外部因素遠大於內部因素的影響，而這個外部因素的焦點就是台灣本身，尤其在當時政府領導者無法掌握國際情勢的脈動與轉變，僅以政黨私利作為思考的出發點，去挑動政治的對立與爭端，使國會運作癱瘓，行政部門與國會無法建立有效的溝通機制，其結果就是失去了國家利益與友邦的支持。

第六章 結論

第一節 研究心得

美國對外軍售政策係安全援助至為關鍵的一環，以具體達成美國整體外交目標，獲取最大國家利益。從美國陸軍戰院對「戰略」的定義來分析，就是要在「目標」、「資源」與「方法」三者間取得平衡，亦即運用可獲得的資源，採取可行的方法，達成適切的目標；⁴²⁴以此方法來檢視美國對外軍售政策，就是運用豐沛的武器裝備資源，循政府與政府之間的買賣方式（軍售），來達成整體外交的目標。換言之，美國對外軍售的程度，係取決於美國權衡本身所處的國際與國內整體情勢氛圍。然而小布希總統在對台軍售的決策過程中，其所考量的面向與層次又更為複雜，除了《八一七公報》與《台灣關係法》之間的衡量外，更於面對處理國際事務時，需要崛起中國所給予的協助與合作，因此，作者在研究過程中，分別由影響美國對台軍售的國際及國內因素，並以小布希總統同意售台潛艦為例，歸納出一些心得與看法，分述如后：

一、小布希對台軍售政策，受國際因素的影響大於國內因素

小布希就任總統不到3個月的時間，就宣佈對台軍售多項武器裝備，惟宣佈後未及半年，即遭逢美國建國以來最大的本土安全威脅，911恐怖攻擊事件使美國在全國的支持下，將全球戰略改以反恐為主軸，其最重要的國家利益就是確保美國人民的安全，此外，在北韓、伊拉克等議題方面，亦亟須中國的協助與合作，在這些國際現實條件下，迫使小布希將敵視中國的立場轉變為尋求協助與支持，亦形成影響美國對台軍售決策的最大國際變因。進而促使美國為有效遂行全球反恐作戰，小布希也在國會同意下，增加巨額軍費以為因

⁴²⁴ J. Boone Bartholomees, Jr., *Guide To National Security Policy and Strategy 2nd Edition; Revised and Expanded*, U.S. Army War College (June 2006), pp. 79-85。

應，致使美國國內包含國會及軍工複合體在已蒙其利的狀況下，有關對台軍售的議題，並未有明顯的意見表達。從研究的過程當中，作者發現，國際因素的丕變已涉及美國國家目標與利益的調整，是影響小布希對台軍售政策改變的主因，且其影響程度遠較國內因素深遠。

二、2001-2008 年台灣政治情勢的不穩定，是促使小布希調整對台軍售政策的催化劑

小布希個人對台灣非常友善，尤其是牛仔個性的特質，在其就任總統之初即已充份表露無遺，諸如公開宣佈「不惜採取任何協助台灣自我防衛的措施」、「視中國為戰略競爭者」等，甚至同意對台軍售有史以來最大一筆的武器裝備，並視台灣為主要的非北約盟國，將台美關係的良好互動推向高峰；雖然美國在 911 之後，調整全球戰略佈局，對中國的態度亦已開始轉變，但仍強調依《台灣關係法》處理台灣事務，然在研究過程中發現當時台灣執政的民進黨，非但未能體察美國受國際局勢變遷所做的改變，而積極經營維繫台美良好的關係，反自 2002 年起操作意識型態的議題（包含舉辦軍售愛國者三型飛彈在內的「防衛性公投」），使台灣陷入政治不穩定的局勢，進而重創台美互信，無啻是加速小布希對台軍售政策的改變，具體反應的事證，就是台灣 2007 年所通過的「七加一」軍售案預算，美國遲至 2008 年 10 月台灣政黨再次輪替後，才宣佈同意供售其中 5 項武器裝備。

三、美國對台灣安全的「戰略清晰」將不復見

華美雖然在 1979 年中止正式外交關係，但美國基於確保台灣民主自由的成果與防堵中國勢力的擴張，始終關注台海安全的發展，並提供防衛性武器予台灣，以維持台海軍力的平衡，然而對於台海有事是否會出兵協助保護台灣安全的這個議題，歷任美國總統始終秉持

「戰略模糊」的立場，以保持解讀彈性與詮釋空間，惟在本文第二章的研究中發現，小布希就任總統後，即在不及3個月的時間內宣布對台軍售大筆武器裝備及廢除年度定期「軍售會議」，更於2001年4月25日接受美國廣播公司訪問時，回應記者吉布森「萬一台灣遭到中國攻擊，我們有責任防衛台灣嗎？」問題時，堅定的表示「不惜採取任何協助台灣自我防衛的措施」，被解讀為對台灣安全議題的「戰略清晰」，顯見小布希是美國自1979年以來，視台灣為最親密夥伴的總統，但在隨後台灣執政者以一邊一國、防衛性公投、總統、入聯公投等不斷挑起台海緊張，迫使小布希以美國總統之尊，第1次以「麻煩製造者」來形容台灣，自然對台灣安全議題回歸「戰略模糊」的立場，探究其原因，實為台灣執政當局未能國際脈動與美「中」情勢發展，相關「一邊一國」等政治性議題，在未與美方充份溝通協調下，製造過多令美國「意外」之舉，致使重創台美互信，並在台美高層溝通不良的情況下，使美國在應付詭譎的國際局勢下，還要疲於奔命的處理台海事務。鑑此，美國在面對愈來愈複雜的國際事務，並在這些事務多處需要逐漸成為國際上強國的中國協助之際，美國為適切保有對台海安全議題解讀的空間與彈性，未來出現對台灣安全的「戰略清晰」機率，應該是微乎其微，此外，如同小布希般的親台總統亦將不復見。

四、美對台軍售，「硬」的更難，「軟」的更緊

小布希就任總統後改變了對台軍售的模式，取消每年召開的軍售會議，改以比照各國軍售的模式，只要台灣提供需求，美國就個案進行處理，但在研究中發現台灣2007年所通過的「七加一」項軍購預算，美國非但遲不向國會申請授權，甚至避開小布希2008年8月出席中國舉辦的「奧運」時機，遲至同（2008）年10月才向國會申請授權，而且遭受到中國強力的反彈，並中斷美「中」軍事交流。2009年1月歐巴馬就任總統後，首次宣佈對台軍售，也是在過了1年之

後，於今（2010）年1月31日宣佈對台軍售的項目，如同小布希總統，F-16 C/D 型戰機及潛艦第一階段依然未向國會申請授權，美國官方亦維持一貫的說法，這兩個軍售案仍在跨部會審議當中，而且在此次通過軍售案之後，中國非但再次中斷美「中」軍事交流，更揚言制裁美國製造武器的廠商，如同本文第三章的研究驗證，對於主要武器裝備的「硬體」軍售項目，台美之間雖沒有恢復每年定期的「軍售會議」來討論，亦不如其他國家一般的互動關係，而是朝「包裹式」的緊縮方式辦理；惟從「軟體」的軍售方面來分析，台美雙方的互動卻不曾中斷，各種作戰類型、基地防衛的評估持續熱絡的推動，這顯示出美國面對崛起的中國，在經濟及外交上，要與其合作交流，在軍事上，仍視其為美國的競爭對手，必須採取圍堵的策略，因而反應在美國在對台「硬體」的軍售上，雖不會與中國進行諮商，但因為「硬體」軍售是屬於「顯性」的議題，容易被中國以《八一七公報》為由，涉入敏感的政治性議題，因此，美國未來對台軍售將會把中國的立場與兩岸的互動納入考量，相對性地減少高科技武器「質」與「量」的輸出；相形之下，對於台美雙方軍隊在作戰理念、運用與合作等「軟體」的軍售上，則因為是屬於「隱性」的議題，反而會愈來愈緊密，以確保台海萬一真有事時，台美雙方軍事上的溝通，不會產生誤解。

五、台灣潛艦軍購案最佳時機已擦身而過

中國對台灣向世界各國採購武器裝備，始終採打壓的態度，尤其對於高技術或機敏的武器裝備，誠如第五章所提及的中國對荷蘭供售潛艦予台灣，即與荷蘭外交關係由大使級降為代辦級，因此，台灣在武器裝備的採購上，迫於國際現實環境的影響，多由美國依《台灣關係法》售予防衛性的武器，是以，對台灣而言，武器裝備的採購，並非台灣有錢，想買何種型式的飛機、艦船就能買到該型的飛機、艦船的「買方市場」，而是別人想賣何種型式的飛機、艦船，台

灣為汰除老舊裝備，提升自我防衛能力，在沒有多方選擇餘地的「賣方市場」。其中「潛艦」此項武器裝備向來是台灣海軍急欲整建的水下戰力，經多年向第三國尋求供售未果的狀況下，於1995年正式向美國提出軍購潛艦的需求，美國經過多年的考慮，復經2年的現地評估後，最終在2001年同意供售，並指定由通用動力、諾斯諾普格魯曼、雷神及洛馬等4家公司擔任可能的主合約商後，該4家公司即積極尋求歐洲第三國的協助，並成立相關策略聯盟，亦提出建造企劃書，以爭取此項合約，然在台灣堅持「潛艦國造」及質疑潛艦構型、價款及籌獲期程等狀況，始終無法通過該案的預算，使得潛艦案陷入膠著與延宕，隨之而來的是必須面對第三國政治取向的更迭，如同美國在台協會台北辦事處處長楊甦棟在2006年所表達「美國也有政治問題，2008年新的總統可能重新評估過去的承諾」的狀況，遑論第三國的政治取向有親美派與親中派之分，因此，在小布希執政期間，台灣受立法院質疑美國海軍對潛艦案的報價過高、構型不確定等因素，始終不同意通過潛艦預算的影響下，未能把握美國同意售台潛艦的「政治承諾」契機，致使台灣採購潛艦的良機，已隨著小布希的卸任而大幅降低，此點可由台灣在幾經波折後，台灣終於在2008年通過潛艦案第一階段預算，但小布希政府卻採保留的態度，直到卸任也未同意此項軍售案得到驗證；另從現實主義的觀點而言，中國大陸不論是商業上或軍事上的市場利益，均遠大於台灣8艘柴電潛艦的誘惑，要他們放棄中國廣大的市場利益，必須要有足夠的實質與外交利益來吸引。此外，小布希的繼任者歐巴馬總統截至目前雖未正式否決該案，但在台灣政府未全力推動的狀況下，⁴²⁵均以跨部會審查為由，此點亦充份顯示出潛艦案係屬「政治」層面的議題，僅僅靠台、美雙方工作階層（國防部及軍種）的

⁴²⁵ 國防部對F-16 C/D戰機和潛艦的推案一直不遺餘力，但國安會態度卻有所保留，…國安會的消極態度，讓軍方不少將領備感挫折，王光慈，〈張良任赴美拜會歐巴馬團隊〉，《聯合報》，2008年11月21日，版4。

努力，是不足以讓這個案子向前推進的，而是需要台灣政府（包含總統府、立法院及外交部）展現推動的決心，相信美國會在台灣下定決心之後，逐次推動潛艦案。

第二節 未來展望

美對台軍售的質與量向來視為台美關係的指標，台灣在2008年5月再次政黨輪替後，7月即傳出美國政府打算暫緩對台軍售，同年10月歐巴馬在小布希總統宣布對台軍售後表示，未來將依《台灣關係法》對台軍售，也呼籲中國停止以飛彈威脅台灣；但是，歐巴馬不似馬侃般針對潛艦第一階段及F-16 C/D型戰機正面表態，僅提及「台灣防衛的加強不會對兩岸降低緊張的過程造成傷害，反而可促進緊張的降低。」⁴²⁶，當歐巴馬今年1月底宣佈對台軍售後，中國即宣佈與美國中止軍事交流，直到10月才漸次恢復；此外，美國在面對國際上伊拉克、阿富汗戰爭、北韓與伊朗核武等議題，以及國內次級房貸及金融風暴等問題，都需要中國協力處理之際，台灣如何爭取美國的支持，並同意供售先進武器裝備，以平衡兩岸軍力的失衡，已是一項嚴峻的挑戰，謹以個人研究心得研提以下建議。

一、重建台美互信，確保台美關係「零意外」

2001年美國同意軍售有史以來最大筆的武器裝備，除了小布希個人對台灣的偏好之外，也是累積多年台美互信的結果，當2008年台灣國民黨再度執政後，致力於恢復兩岸關係之際，卻傳出美國政府打算暫緩對台軍售的聲音，正是因為馬英九總統就任不到一個月，就與中國簽訂兩項協議，使得美國開始擔心，現在出售武器給台灣，是否表示出售武器給解放軍，充份顯示出台美互信的不足，致使小

⁴²⁶ Glenn Kessler, "Obama Commends Taiwan Arms Sale," Washington Post, October 8, 2008; [URL: http://voices.washingtonpost.com/the-trail/2008/10/08/obama_commends_taiwan_arms_sale.html](http://voices.washingtonpost.com/the-trail/2008/10/08/obama_commends_taiwan_arms_sale.html).

布希下任前及歐巴馬上任後對台軍售仍持保守態度，因此，台灣政府必須採取「零意外」的策略，在重大事件尤其是兩岸的互動上，更應該要在事前、事件進行中及事後，主動透過政軍高層與美國說明，避免使美國產生疑慮，逐步累積台美互信，才能使美國在軍售議題上釋出更多的善意。

二、軍購政策的延續與一貫性

美國政府一向重視其他國家政府及領導人在政策上執行的歷史紀錄 (track records)，亦即與美國交往政策的延續性與一致性，⁴²⁷軍售也是相同的道理，雖然台灣政軍不斷強調F-16 C/D型戰機對台灣國防的重要與迫切性，甚至馬英九總統每逢接見美國外賓均會不厭其煩的強調一次，但該案美國自 2007 年台灣送出報價需求信函 (LOR for P&A) 開始，美國就沒有接收 (美官方說辭為時機尚未成熟)，反觀潛艦採購案，係小布希所同意的軍售案之一，雖然台灣政軍均表達有需求，但表述的頻次與強度卻不如F-16 C/D型戰機，如此，將可能造成美國另一個思考，亦即美國總統曾同意的軍售項目，台灣都覺得不重要，那台灣所強調的軍購案，美國為何要重視。此外，任何一個國家的建軍整備均非一朝一夕可完成，台灣所提出的軍購項目，都是經過軍方詳細評估後的急迫需求，不論執政當局如何輪替，對此軍購項目都宜採一致的口徑，相同的論調，以獲取美國的支持。

三、審慎檢視軍購項量與方案

台灣 F-16 C/D 型戰機及潛艦案第一階段向美提出需求信函已逾 2 年，期間歷經兩次美國宣佈對台軍售品項，均未納入，顯示此兩案已使美國陷入抉擇的兩難，一方面要考慮到中國的感受，另一方面要

⁴²⁷ 劉復國，〈台灣推動公民投票對美台關係的影響〉，收錄於《台灣關係法 30 年-美中台關係總體檢》，(台北，巨流圖書，2009 年 10 月)。

滿足台灣的需求；然而台灣空軍的 F-5 戰機及海軍的茄比級潛艦確實老舊不堪，嚴重影響官兵的生命安全，因此，台灣軍方應該採取積極的態度，在兼顧政治層面與作戰需求的考量下，就需求的項、量或籌獲方式重新審視，諸如，「汰舊換新」、減項減量或二手機、艦等，主動研擬各種可能推動方案，逐一與美方研商，方能節約台美一來一往的作業時間，獲致最佳解決方案。

四、未來精進研究方向

作者於研究本論文係以軍事方面為主軸，然而軍事係接受政治的指導，作為達成政治目標的一種手段與方式，並非全部，因此，僅由軍事面向探討政治決策或目標，確有不足之處，未來亦可由經濟、外交對面向加以深入探討，或可更精確的分析出整體政治層面的決策與方式。

此外，鑑於潛艦案係目前台美雙方仍在推動的軍售案，因此在許多資訊上仍具有保密性，亦未釋出，在無法獲得較充足之資料下，係以現況作為分析與未來建議的基礎，未來不論潛艦案推動與否，當可在資訊解密後，進行更為詳盡的分析與探討。

參考文獻

壹、中文部分

一、政府出版品

- 外交部北美司編。《有關中美、美匪關係重要文件彙編》。台北：外交部北美司。民73。
- 外交部。《中華民國八十九年外交年鑑》。台北：外交部，2000年。
- 外交部。《中華民國九十年外交年鑑》。台北：外交部，2001年。
- 立法院第五屆第四會期國防委員會第九次全體委員會議紀錄。《立法院公報》。第92卷，第51期，委員會紀錄，92年11月3日。
- 立法院第6屆第1會期國防委員會第13次全體委員會議紀錄。《立法院公報》。第94卷，第27期，委員會紀錄，94年4月14日。
- 國防部。《中華民國95年國防報告書》。台北：國防部，民國95年。
- 國防部史政編譯局譯印。美國國防大學國家戰略研究所編。《布希政府的戰略挑戰》，軍官團教育參考叢書-478，民國90年12月。
- 國防部。《國防部「愛國者三型防空飛彈、長程定翼反潛機及柴電潛艦」三項重大軍事採購案政策說明書》。台北：國防部，2004年7月。
- 國防部。《潛艦採購案執行現況報告》。立法院第五屆第四會期國防委員會專案報告，2003年11月。
- 國防部。《潛艦採購案執行現況報告》。立法院第5屆4會期國防委員會。92年11月3日。
- 國防部。《中華民國91年國防報告書》。台北：國防部，91年7月。
- 〈國防部業務報告〉。立法院第5屆第6會期國防委員會第2次全體委員會議紀錄。立法院公報。第93卷，第41期，委員會紀錄，93年9月31日。
- 〈國防部「P-3C反潛機、潛艦採購之必要性，以及當前國軍戰力準備之探討」專案報告〉。立法院第6屆第3會期國防委員會第7次全體委員會議紀錄。立法院公報。第95卷，第13期，委員會紀錄，95年3月20日。

二、專書

- 卜睿哲、歐漢龍合著。《不一樣的戰爭》(A War Like No Other: The Truth About China's Challenge to America)。林宗憲譯。台北：博雅書屋，2010年6月。
- 王志鵬。《台灣水下艦隊之路》。台北：全球防衛雜誌，2008年6月。
- 王建勛主編。《國際武器轉移》。台北：國立政治大學國際關係中心，1988年。
- 王銘義。《對話與對抗：台灣與中國的政治較量》。台北：天下遠見出版社，2005年。
- 朱宏源主編。《撰寫博碩士論文實戰手冊》。台北：正中書局，2005年。
- 伍書典。《中美斷交與台灣關係法案》。台北：名山，1981年。
- 李大維。《台灣關係法立法過程-美國總統與國會間之制衡》。台北：洞察，1988年。
- 李巨泰。《台灣軍事力量實說》。北京：長征，2000年。
- 李潔明 (James Lilley) 著。林添貴譯。《李潔明回憶錄》。台北：時報文化，2003年。
- 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，1997年。
- 林碧炤、林正義主編。《台灣關係法30年 美中台關係總體檢》。台北：巨流圖書公司，2009年10月。
- 金秀明、胡祖慶編譯。《台灣關係法-過去與未來十年》。台北：五南，1991年。
- 孟德斯鳩 (Charles de Montesquieu) 著。孫立堅等譯。《論法的精神 (The Spirit of the Laws)》(上卷)。北京：商務印書館，1995年。
- 胡為真。《美國對華「一個中國」政策之演變》。台北：台灣商務印書，2001年。
- 約瑟夫·奈伊 (Joseph S. Nye Jr.)。《柔性權力》(Soft Power)。吳家恆、方祖芳譯。台北：遠流，民國95年。
- 奚明遠譯。《福克蘭戰爭的教訓：美國海軍部於1983年2月所發表之

- 摘要報告書》。台北：海軍總司令部，民國73年1月。
- 夏立平。〈美國國會在中美安全關係中的作用和影響〉，孫哲主編，《美國國會研究II》，上海，復旦大學出版社，2003年。
- 陳一新。〈從美國府會權力政治看我國對美政策〉，《「亞太經合會」後，布希政府對華政策與兩岸關係》，台北：遠景基金會，90年。
- 陳水扁。《世紀首航》。台北：圓神出版社，2001年11月。
- 陳明。《布希新政府之兩岸政策走向》。台北：遠景基金會。90年。
- 陳荔彤。《台灣主體論》。台北：元照，2002年，頁246-250。
- 張清敏。《美國對台軍售政策研究：決策的視角》。北京，世界知識出版社，2006年4月。
- 張亞中、孫國祥。《亞太綜合安全年報》。台北：兩岸交流遠景基金會，民國91年6月。
- 曹雄源、黃文啟譯。《布希政府時期國家安全戰略》(*The National Security Strategy of The United States of America, 2002、2006*)。軍事參考譯著-163。桃園：國防大學，97年5月。
- 劉世忠。《歷史的糾結：台美關係的戰略合作與分歧》。台北：新台灣國策智庫，2010年8月。
- 劉連筵。《中美關係的軌跡》。北京：時事出版社，2001年，頁636。
- 錢其琛。《外交十記》。北京：世界知識出版社，2003年，頁411。
- 中國國務院台灣事務辦公室。「一個中國原則與台灣問題白皮書」。2000年2月21日，北京。

三、期刊、雜誌

- 王光慈。〈淺談美國「軍工複合體」的演變與發展〉。《全球防衛雜誌》，260期，2006年4月，頁60-67。
- 王志鵬。〈美國國際計畫處潛艦專案小組是否該中止?〉。《全球防衛雜誌》，2009年12月，頁8-10。
- 白邦瑞 (Michael Pillsbury)。〈美國在台灣國防改革中的角色〉。《國防政策評論》。第四卷，第二期，台北，國防政策與戰略研究學會，92年，頁78-80。

周煦。〈戰後美國軍備轉移的政策〉。《國際關係學報》。台北：國立政治大學，1996年11月，頁1-48。

伊嘉宇。〈『東突』問題的由來及其對中國國家安全的危害〉。《中國評論》，2004年11月，頁14-17。

林文程。〈美中台關係與台海安全〉。《新世紀智庫論壇》。第31期，2005年9月，頁53-66頁。

林正義。〈美國與台海兩信心建立措施〉。《問題與研究》。第44卷第6期，2005年11-12月，頁1-28。

林正義。〈「八一七公報」後美國對台軍售政策〉。《歐美研究》。23卷3期，1993年9月，頁27-60。

卓慧苑、楊仕樂。〈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，2003年11-12月，頁67-96。

周益群。〈談美對台潛艦售案之轉折〉。《國防政策評論》。第一卷，第三期，2001年春季，頁185-191。

拉沙特著。魏良才譯。〈台灣關係法評估〉，《亞洲與世界文摘月刊》。第二卷第二期，民國74年2月，頁16-22。

徐博東。〈陳水扁炒作防衛性公投居心叵測〉。《兩岸關係》。2004年第1期，頁29-31。

許志嘉。〈政黨輪替後兩岸關係發展〉。《全球政治評論》。頁101-102。

章念馳。〈不斷變化的中美台三角關係〉。《中國評論》。2005年1月，頁13-17。

倪世雄、莊建中。〈「布什政府對華新戰略及中國對美戰略初探」〉。《美國問題研究》，2002年8月，頁19-32，420-421。

陳一新。〈九一一事件與美中台三邊關係的展望〉。《中華戰略學刊》。91年春季號，頁219-226。

陳啟懋。〈處於兩個危機間隙期的台海形勢〉。《中國評論》。2005年1月，頁16-20。

陳啟懋。〈站在十字路口的台灣〉。《中國評論》。2002年11月，頁44-47。

郭偉峰。〈中共對台務實思緒〉。《中國評論》，2002年12月，頁9-10。

楊劍、信強。〈制訂《反分裂國家法》的必性和法理依據〉。《中國評論》，2005年1月，頁35-38。

國防部軍事發言人室譯稿。梅復興。〈美台潛艦案尋求突破方案〉。《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，2003年5月。

國防部軍事發言人室譯稿。梅復興。〈中華民國海軍潛艦購案〉。《台海軍情》(Taiwan Defense Review)，2004年2月。

國防部軍事發言人室譯稿。梅復興。〈中國造船公司發展「自製防禦潛艦」計畫〉。《台海軍情》(Taiwan Defense Review)。2002年11月18日。

翟文中。〈從二次世界大戰美國對日本潛艦作戰談我國反封鎖作戰之作為〉。《戰略與國際研究》。第二卷，第三期，2000年7月，頁35-66。

翟文中。〈反潛作戰與台灣安全〉。《國防政策評論》。第一卷，第三期，2001年春季，頁85-102。

趙春山。〈錢其琛談話中的戰略堅持與策略轉變〉。《共黨問題研究》。28卷2期，2002年2月，頁1-2。

熊玠，「布什的外交演變與中美關係-兼談其對台政策底細」，《中國評論》，2004年1月，頁22-25。

鄭赤炎。〈反分裂國家法的立法動機及其效應〉，《中國評論》，2005年3月，頁25-28。

〈反分裂國家法〉，《中國評論》，2005年4月，頁45-47。

潘光。〈中國反恐戰略的形成、發展和強化〉。《中國評論》。2004年11月，頁10-13。

羅祥喜。〈中共對台政策的大方向〉。《中國評論》，2002年12月，頁11-14。

羅援、王衛星。〈從國際法角度看台灣公投〉。《中國評論》。2004年1月，頁27-30。

四、報紙

王玉燕，〈布胡會，布希指扁是麻煩製造者〉，《聯合報》，2003年10月22日，版2。

王玉燕，〈台灣大選中中共選擇「理性」對待〉，《聯合報》，2003年10月6日，版A13。

王光慈，〈張良任赴美拜會歐巴馬團隊〉，《聯合報》，2008年11月21日，版A4。

朱雲漢，〈星期專論—當總統大選變成世紀豪賭時〉，《中國時報》，2003年11月17日，版A2。

李潔明 1991年12月5日於哈佛大學甘迺迪學院講話，《聯合報》，民國80年12月7日，版1。

姚中原，〈「軍購案」牽動美日台三邊合作〉，《大紀元》，2005年10月18日，版3。

范凌嘉、王光慈，〈軍購案，看明天能否送國會〉，《聯合報》，2008年9月26日，版A13。

張瑞昌，〈防衛性公投 日籲扁審慎處理〉，《中國時報》，2003年12月30日，版A2。

楊永明，〈對台軍售的國內因素〉，《中國時報》，2005年9月26日，版A15。

劉屏，〈美眾議員提案促中共撤飛彈〉，《中國時報》，2003年6月29日，版A13。

劉屏，〈聽扁說夢美：誰願隨他下地獄？〉，《中國時報》，2007年9月9日，版A4。

「王在希會見親民黨三通參訪團」，《人民日報》，2001年4月3日，版4。

「唐樹備在“反台獨、促統一”研討會上說台灣新領導人越早承認一個中國的原則越能給兩岸關係的穩定和發展帶來契機」，《人民日報》，2000年4月28日，版4。

五、學位論文

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75年6月。

貳、英文部分

一、政府出版品

“Address Before a Joint Session of the Congress on the United State”, Response to the Terrorist Attacks of September 11,” *Weekly Compilation of Presidential Documents*”, Vol. 37, No. 38 (September 24, 2001) , p. 1348 。

Bush George W., “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union”, January 29, 2002, “*Weekly Compilation of Presidential Documents*”, Vol. 38, No. 5 (February 4, 2002) , pp. 133-139.

Bush George W., “Remarks at a Welcoming Ceremony for Premier Wen Jiabao of China”, December 9, 2003,” *Weekly Compilation of Presidential Documents*”, Vol. 39, No. 50 (December 15, 2003) , p. 1776 。

Department of Defense, “*Report on PRC Military Power*,” July 30, 2003.

Dumbaugh Kerry, “Taiwan-U.S. Political Relations: New Straits and Changes” (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Order Code RL33684, October 10, 2006) 。

Greenstein Fred I., “*The George W. Bush Presidency: An Early Assessment*”, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.

Kan Shirley A.,” Taiwan: Annual Arms Sales Process”s, “*CRS Report for Congress*”, Order Code RS20365 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated June 5, 2001) 。

Kan Shirley A., “Taiwan: Annual Arms Sales Process”, “*CRS Report for Congress*”, Order Code RS30957 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Updated August 31, 2010) , pp. 1-2 。

Kan Shirley A., “Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990”, “*Congressional Research Service Report for Congress*” (Washington, D.C.: The Library of Congress, October 21, 2004) , pp. 3-4 。

Kan Shirley, Bolkcom Christopher, and Rourke Ronald O,
“China’s Foreign Conventional Arms Acquisitions: Background
and Analysis,” *CRS Report for Congress*, October 10, 2000.

“Remarks Following Discussions With Premier Wen Jiabao of
China and an Exchange With Reports”, December 9, 2003,
“*Weekly Compilation of Presidential Documents*”, pp. 1777-1778 ◦

Sutter Robert G., “The United States and East Asia: Dynamics and
Implications”, “Maryland: Rowman & Littlefield Publishers”, Inc2003.

The White House, Remarks by National Security Advisor Hadley
to the National Bureau of Asian Research Strategic Asia Forum,
Washington, D.C., April 5, 2006” ◦

“The President’s Radio Address”, “*Weekly Compilation of Presidential
Documents*”, October 9, 2006 ◦

U.S. Congress, Nomination of China L. Powell to Be Secretary of
State, Hearing before the Committee on Foreign Relations, “*United
States Senate, 107th Congress, First Session*”, January 17, 2001
(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001) ◦

U.S. Congress, Nomination of Colin L. Powell to Be Secretary of
State, Hearing before the Committee on Foreign Relations,
“*United States Senate, 107th Congress, First Session*”, January 17, 2001
(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001) ◦

U.S. Department of Defense, 2002 Annual Report on the Military
Power of PRC, Report to Congress Pursuant to the FY 2000
National Defense authorization Act.

U.S. Congress, U.S. Security Policy in Asia and the Pacific:
Restructuring America’s Forward Deployment, Hearing before
the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on
International Relations, House of Representatives, 108th Congress,
First Session, June 26, 2003
(Washington, DC: Government Printing Office, 2003) ◦

U.S. Department of Defense, “*Quadrennial Defense Review Report*”,
Washington, D.C.: Department of Defense, September 30, 2001
, pp. IV-27 ◦

U.S. Department of State, Joint Statement, *"Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee,"* Washington, DC, February 19, 2005 .

U.S. Congress, China's Anti-Secession Law and Developments Across the Taiwan Strait, Hearing before the Subcommittee on Asia and Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 109th Congress, First Session, April 6, 2005, (Washington DC, U.S. Government Printing office) , 2005, pp. 2-3 .

"U.S.-China Economic and Security Review Commission", Hearing on Military Modernization and Cross-Strait Balance, p. 12, 21 .

US Congress, "The Taiwan Relations Act: The Next Twenty-Five Years, Hearing before the Committee on International Relations" , *"House of Representatives, 108th Congress, Second Session"* , April 21, 2004 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2004) , pp. 59 .

U.S. Congress, Nomination of Hon. Donald H. Rumsfeld to be Secretary of Defense, Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, 107th, First Session, January 11, 2001 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002) , pp. 51 .

U.S. Congress, The International Campaign Against Terrorism, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 107th Congress, First Session, October 25, 2001 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001) , pp. 10 .

U.S. Congress, Foreign Policy Overview and President's Fiscal Year 2003 Foreign Affairs Budget Request, Hearing before Committee on Foreign Relations, United State Senate, 107th Congress, Second Session, February 5, 2002 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002) , pp. 15 .

U.S.-Taiwan Business Council, *"Defense and Security Report"* , 3rd Quarter 2005 .

U.S.-Taiwan Business Council, *"Defense and Aerospace Report"*, Second Quarter 2003; Bloomberg, July 10, 2003; *"Defense Daily"*, July 11, 2003; TDReview, September 19, 2003。

二、專書

Batchelor John, Perston Antony, and Casey Louis S., *"Sea Power"*, New York: Phoebus Publishing Company, 1979.

Brookes Peter T., *"U.S.-Taiwan Defense Relations in the Bush Administration in Strategic Surprise? U.S.-China Relations in the Early Twenty – first Century"*, ed., Jonathan D. Pollack, Newport, RD: Naval War College Press, 2003.

Chase, Michael S., *"U.S.-Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship,"* in Nancy Bernkopf Tucker edited, *Dangerous Strait: The U.S. – Taiwan – China Crisis*, New York: Columbia University Press, 2005.

Cliff Roger, Burles Mark, Chase Michael S., Eaton Derek, Pollpeter, Kevin, *"Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their implications for the United States"*, Santa Monica, CA: RAND, 2007。

Donovan John C., *"The Policy Makers"*, New York: Pegasus, 1970.

Dupuy Trevor N., *"The Evolution of Weapons and Warfare,"* Fairfax, Virginia: Da Capo Press, 1984.

Fuller J. F. C., *"Armament and History: The Influence of Armament on History from the Dawn of Classical Warfare to the End of the Second World War"*, New York: Da Capo Press, 1998.

Hill J. R., *"Anti-Submarine Warfare,"* Annapolis, Maryland: U.S. Naval Institute Press, 1985.

Jameson William, *"The Most Formidable Thing: The Story of the Submarine from Its Earliest Days to the End of World War II,"* London: Rupert-Hart-Davis, 1965.

Jane's Fighting Ship, 1989-90. Surry: Jane's Information Group, 1989.

Ji You, *"A Blue Water Navy: Does It Matter, in China Rising: Nationalism and Interdependence"*, (eds.) , S.G. David Goodman and

Segal Gerald, London and New York: Routledge, 1997.

Kegley Jr. Charles W. and Wittkopf Eugene R., *"American Foreign Policy: Patterns and Process"*, 5th ed. New York: St. Martin's, 1996.

Kissinger, Henry ,*"American Foreign Policy"* , New York : W. W. Norton and Co., Inc., 1977.

Lawless Richard, *"Remarks to the U.S.-Taiwan Defense Industry Conference,"* in San Antonio, Texas, February 13, 2003.

Middleton Drew, *"Submarine: The Ultimate Naval Weapon- Its Past, Present & Future,"*Chicago, Illinois: Playboy Press, 1976.

Peters B. Guy, *"American Public Policy: Promise and Performance"* , 2nd ed. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

Reagan Ronald. *"An American Life"*,New York : Simon and Schuster, 1990.

Swaine, Michael, *"Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Process"*, Rand, 1999.

Till Geoffrey, *"Maritime Strategy in the Nuclear Age"*, New York: St. Martin's Press, 1982.

White Theodore, *"The Making of the President"* , 1972, New York: Bantam, 1973.

Wolfowitz Paul, *"Asia Democracy and American Interests"*, Heritage Lecture, No.685 , September 29, 2000.

三、期刊、雜誌

Bachman David, "The United States and China: Rhetoric and Reality," *Current History*, Vol. 100, No. 647, September 2001, pp. 257-262.

Bush George W., "Remark and a Question-and-Answer Session at the American Society of Newspaper Editors Convention, April 5, 2001," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 37, No. 14 , (April 9, 2001) , pp 574-578.

Chase Michael S., "Taiwan's Arms Procurement Debate and the Demise of the Special Budget Proposal," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 4

, (July/August 2008) , pp. 709-715 ; 722-723.

Feigenbaum, Evan A. "China's Military Posture and the New economic Geopolitics," *Survival*, Vol. 41, No. 2, (Summer 1999) , pp. 71-88.

Freedman Lawrence, "The Gulf War and the New World Order", *Survival*, Vol. XXXIII, No. 3, May/June 1991, pp. 195-250.

Garver, John "Sino-American Relations in 2001," *International Journal*, Vol. 50, No. 2, (Spring 2002) , pp. 283-310.

Goldstein, Lyle and William, Murray " Undersea Dragons: China's Maturing Submarine Force," *International Security*, Vol. 28, No.4, (Spring 2004) , pp. 161-196.

Green, Michael J., "The United States and East Asia in the Unipolar Rea," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 4, (December 2001) , pp. 20-32.

Hemmer, Christopher and Katzenstein Peter J., "Why Is No NATO in Asia ? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, Vol. 56, No. 3, (Summer 2002) .

Hughes, Christopher "Living with 'One Country, Two Systems'?" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 14, No. 2 (2001) , pp. 121-134.

Ikenberry, G. John "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival*, Vol. 43, No. 4, (Winter2001-02) , pp. 19-34.

Jaffe, Greg "U.S. Navy, Defense Industry Push Sale of Aegis Destroyers to Taiwan," *The Wall Street Journal*, March 21, 2001.

Jiashu Huang,. "Peace Agreement: the Long Road Ahead," *China Security*, Vol. 4, No. 1, (Winter 2008) , pp. 31-46.

Joffe Josef, "Bismarck or Britain ? Toward an American Grand Strategy After Bipolarity," *International Security*, Vol. 19, No. 4, (Spring 1995) .

Joffe Josef," How America Does It," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, (September/October 1997) , pp. 13-27.

Kagan, Robert and Kristol William, "Will China Pay No Price?" *The Weekly Standard*, April 30, 2002.

Kaplan, Robert D., "How We Would Fight China," *The Atlantic Monthly*, June 2005, pp. 53-59.

Kristol, William and Robert, Kagan "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4, (July/August 1996) , pp. 18-32.

Lague, David "U.S. Hold Tighter to Taiwan's Hand," *Far Eastern Economic Review*, August 30, 2001, pp. 12-16.

Lampton, David M., "Cycles, Process, Post-APEC China US Relation"s", *Shanghai Institute on International Studies*, September 3-4, 2001.

Lintner, Bertil "Arms for Eyes: Military Sales Raise China's profile in Bay of Bengal," *Far Economic Review*, December 16, 1993, pp. 26-29.

Louscher, David J., "The Rise of Military Sales as a U.S. Foreign Assistance Instrument," *Orbis*, Vol. 20, No. 4, Winter 1977, pp. 933-957.

Medeiros, Evan S. and Fravel M. Taylor, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6, (November/December 2003) , pp. 22-35.

Morrison, Charles E., "Track 1/Track 2 Symbiosis in Asia-Pacific Regionalism," *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 4, January 2004, pp. 22-25.

Minnick, Wendell, "Hurdles Await Taiwan Efforts to Move Forward on Submarines," *Defense News*, March 17, 2008.

Minnick, Wendell, "Taiwan Claims U.S. Navy is Sabotaging SSK Plans," *Jane's Defense Weekly*, February 15, 2006.

Noo Jurrient, "Introduction," *Jane's Naval Construction and Retrofit Markets*, Vol. 18, August 11, 2003.

Novichkov, Nikolai "China's Russian Kilo Buy May Put Song Submarine Future in Doubt," *Jane's Defense Weekly*, June 12, 2002, p. 3.

Nye, Jr. Joseph S., "Limits of American Power," in Demetrios James Caraley (ed.), *American Hegemony, Preventive War, Iraq, and Imposing Democracy*, (New York: The Academy of Political Science, 2004), pp. 105-119.

Pan Chenxin, "Neoconservatism, US-China Conflict, and Australia's Great and Powerful Friends' Dilemma," *The Pacific Review*, Vol. 19, No. 4 (December 2006), pp. 429-448.

Peo, Maureen, Lawrence Susan V., "Hands Across the Water," *Far Eastern Economic Review*, December 14, 2000, pp. 22-26.

Perrin Andrew, "What Taiwan Wants," *Times*, March 15, 2004, pp. 34-38.

Posen, Barry R., "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony," *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5-46.

Searle, Anna and Ippel, Kamae "Anchoring Trilateralism: Can Australia-Japan-US Security Relations Work?" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 4, (December 2004), pp. 464-478.

Sheng, Lijun "The Taiwan Issues: Does China Have Strategy?" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 1 (2002), pp. 127-143.

Shambaugh, David, "Sino-American Relations Since September 11: Can the New Stability Last?" *Current History*, Vol. 102, No. 656 (September 2002), pp. 240-251.

Swaine Michael, "Reverse Course?" The Fragile Turnaround in U.S.-China Relations," *Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace*, No. 22, February 2003.

Swaine, Michael D. "Trouble in Taiwan," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (March/April 2004), pp. 44-45.

Swaine, Michael "Straight Thinking on Taiwan," *Far Eastern Economic Review*, April 6, 2000, p. 36.

Tyler Patrick, A Great Wall: Six President and China, Honolulu, *Hawaii, CSIS-Pacific Forum*, Vol. 3, No. 3, October 2001, p. 386.

Vatikiotis, Michael and Pao Maureen, "Just a Pawn in the Superpower Game," *Far Eastern Economic Review*, April 26, 2001, pp. 14-18.

Zoellick, Robert, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000) , pp. 63-78.

Zhongqi Pan, "US Taiwan Policy of Strategic Ambiguity: a Dilemma of Deterrence," *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 35 (May 2003) , pp. 387-407.

四、報紙

Allen, Mike and Steven, Mufson "Bush Backs Diplomacy, But Also Warms China," *The Washington Post*, April 10, 2001, p. A.1.

"Bush Names Asian Instability Spot", *China Post*, November 14, 1991, p. 1.

"Bush on the Source of Instability in Asia", *China News*, November 14, 1991, p. 1.

"DPP to Blame for Arms Delay: Lien", *China Post*, July 12, 2005.

Eckholm, Erik "China Says Taiwan Cannot Continue Delaying Reunion," *The New York Times*, February 22, 2000, p. A. 1.

Fletcher Michael A., "Bush's Approval Rating Drops to New Low in Wake of Storm," *The Washington Post*, September 13, 2005, p. A. 9.

Gertz, Bill, "House Member Urges Radar Sales to Taiwan," *Washington Times*, April 27, 1999.

Glenn, Kessler, "Top U.S. Officials Stalling Taiwan Arms Package," *Washington Post*, June 12, 2008, p. A14.

Gordon, Michael, "Secret U.S. Study Concludes Taiwan Needs New Arms," *New York Times*, April 1, 2001.

Gray, Schmitt, Thomas, Donnely "Arms and Taiwan, Our Interest Lie with Theirs," *The Washington Post*, April 23, 2000, p. B. 4.

Joffe Josef, "Bismarck's Lessons for Bush," *The New York Times*, May 29, 2002, p. A. 21.

Letter from Richard Lawless to Taiwan's Defense Minister Lee Jye, June 27, 2006; Jim Wolf, "U.S. Clear Two-Stage Path to Taiwan Submarine Deal," *Reuters*, July 14, 2006.

Minnick, Wendell "\$12B in Taiwan Arms Deals Suspended for Talks," *Defense News*, June 16, 2008, p. 1.

Myers, Steven Lee "Bush Candidate for Defense Job See Overhaul," *The New York Times*, January 12, 2001, p. A. 1.

O' Hanlon Michael, "The Right Arms for Taiwan" *The Washington Post*, April 14, 2001, p. A. 17.

Pomfret John, "China Warns Taiwan That Attack May Be 'Unavoidable'," *The Washington Post*, November 20, 2003, p. A. 28.

Pomfret John, "China, Taiwan Ask U.S. to Intervene; Request to Ease Dispute Marks Changes in Policy," *The Washington Post*, May 12, 2000, p. A. 1

Ricks, Thomas E., "Pentagon Study May bring Big Shake-Up; Unconventional Defense Thinker Conducting Review," *The Washington Post*, February 9, 2001, p. A. 1.

Safirre William, "the En-en document", *The New York Times*, August 25, 1994, p. A21.

Schmitt Gary, Thomas Donnely, "Arms and Taiwan, Our Interest Lie with Theirs," *The Washington Post*, April 23, 2000.

Safire William, "Octogenarina Futurist," *The New York Times*, April 16, 2001, p. A. 19.

Shanker, Thom "U.S. Resumes Its Spy Flights Close to China," *The New York Times*, May 8, 2001, p. A. 1.

Snyder, Charles "U.S. Arms Decision Made Last Christmas," *Taipei Times*, June 20, 2008, p. 1.

Schmitt, Gray, Thomas, Donnely "Arms and Taiwan, Our Interest Lie with Theirs," *The Washington Post*, April 23, 2000, p. B. 4.

Shenon, Philip "U.S. Plan to Sell Radar to Taiwan to Monitor China," *New York Times*, April 30, 1999.

Tsai, Ting-I "U.S. Weapons Package for Taiwan Stall," *Wall Street Journal*, July 21, 2008, p. 3.

Tsao, Nadia "Pentagon Report Says Taiwan Can Handle AEGIS," *Taipei Times*, September 27, 2000.

Tsao, Nadia, "Pentagon Report Says Taiwan Can Handle AEGIS," *Taipei Times*, September 27, 2000.

"US to Evaluate Military's Logistics," *Taipei Times*, December 11, 2003, p. 4.

"U.S. Seeks to Avoid Role as China-Taiwan Mediator," *The Washington Post*, May 14, 2000, p. A. 12.

"US Military Cooperation now Closer," *Taipei Times*, August 26, 2005, p. 1.

"US Warns Taiwan Against UN Referendum," *Deutsche Press-Agentur*, December 7, 2007.

"US Military Cooperation now Closer," *Taipei Times*, August 26, 2005, p. 1.

Uchitelle Louis, "Economy Expected to Absorb Effects of Military Cuts," *New York Times*, April 15, 1990.

Wolf, Jim, "Pentagon Official Says Taiwan Short on Weapons," *Reuters*, December 7, 2005.

Zakaria, Fareed, "Bush's Missed-Boat Diplomacy," *The Washington Post*, March 12, 2006, p. A. 13.

參、網路

中國國務院台灣事務辦公室，國務院領導同志講話，「王在希：公投制憲是一項極其危險的舉動」，2003年11月19日。URL:<http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh2.asp>。

中國國務院台灣事務辦公室，國務院領導同志講話，「國台辦正告台灣當局停止借公投立法搞台獨」，2003年11月17日。URL:http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=700。

立法院第6屆第1會期國防委員會第13次全體委員會議紀錄，《立法院公報》，第94卷，第27期，委員會紀錄，94年4月14日；http://lci.ly.gov.tw/1cew/1dad000.jsp?irKey=%E6%BD%9B%E8%89%A6&htmlType=communique&fileName=communique/final/html/91/38/LCIDC01_913801_00004.htm。

美國在台協會網站：http://www.ait.org.tw/en/about_ait/tra/。

「美國在台協會台北辦事處處長楊甦棟5月3日記者會」，2007年5月3日，台北。URL：<http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2007050302>。

〈美通知國會對台軍售 袁建生：大門已開〉，中時電子報，2008年10月6日；www.iao.mnd.mil.tw:8080/MIKSEX/mergeDoc.jsp?newsId=574949。

章念馳，「入聯公投與兩岸關係」，中國評論新聞網，2007年9月11日；<http://www.chianreviews.com/doc/1004/4/7/2/100447201.html>。

〈陳總統：320公投 捍衛國家主權〉，《聯合報》，2003年11月30日，<http://udn.com/PE2004/topic/20031002359825560/200312160557636.shtml>。

湯惠芸，〈陳水扁聲稱「入聯公投」並非挑釁〉，《美國之音》，2007年9月13日；<http://www.epochtimes.com/b5/7/9/14/n1833389.htm>。

楊孟瑜，〈阿扁：以公投反飛彈與戰爭〉，BBC，2003年12月7日，http://news.bbc.co.uk/1/hi/chinese/news/newsid_3298000/32984092.stm。

鄒景雯，〈台美高層溝通 未因台灣公投停滯〉，《自由時報》，2005年1月18日。<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/18/today-p2.htm>。

趙曉慧，〈陳水扁回應布溫會談：將如期舉行防衛性公投〉，《大紀元報》，2003年12月10日。<http://www.dajiyuan.com/b5/3/12/10/n427038.htm>。

“Armitage questions motives behind Taiwan referendum.” *Asian Political News*, February 2, 2004. URL:http://findarticles.com/p/articles/mi_m0WDQ/is_/ai_112902857?tag=artBody;coll。

Bush, George W. “A Period of Consequences,” The Citadel, South Carolina, September 23, 1999; URL:<http://www.citadel.edu>

/pao/addresses/pres_bush.html ◦

Charles Snyder, "U.S. Says Arms Sales to Taiwan Won't Change Relations," *Taipei Times*, November 3, 2001; URL:<http://www.nti.org/db/china/twnchr.htm> ◦

Dumbaugh, Kerry "Taiwan-US Relations: Recent Developments and their Policy Implications," CRS Report for Congress, October 27, 2008: URL:<http://fpc.state.gov/documents/organization/112057.pdf> ◦

"Expressing the Sense of Congress Regarding Enhanced Security for Taiwan,"; URL:<http://www.fapa.org/Aegis/hcr219.html> ◦

George W. Bush, "Statement by the President on American Plane and Crew in China, April 2, 2001," URL:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/04/20010402-2.html> ◦

Gertz, Bill "China Tests Ballistic Missile Submarine," *The Washington Times*, December 3, 2004. URL:<http://www.washtimes.com/national/20041202-115302-2338r.htm> ◦

<http://www.disam.dsca.mil/DR/21%20Appendix%203.pdf> ◦

<http://www.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf> ◦

<http://www.disam.dsca.mil/DR/03%20Chapter.pdf> ◦

<http://www.disam.dsca.mil/DR/03%20Chapter.pdf> ◦

<http://www.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf> ◦

<http://www.fas.org/asmp/resources/govern/aeca01.pdf> ◦

<http://www.dsca.mil/samm/chapter%2005%20-%20FMS%20Case%20Development.pdf> ◦

<http://www.dsca.mil/samm/chapter%2005%20-%20FMS%20Case%30Development.pdf> ◦

<http://www.dsca.mil/samm/chapter%2005%20-%20FMS%20Case%60Development.pdf> ◦

"Interview by Naichian Mo of Phoenix TV—John Negroponte,

Deputy Secretary of State," Washington, D.C., August 27, 2007 ; URL:<http://www.state.gov/s/d/2007/91479.htm> ◦

John Pomfret, "Taiwan Gets Its Weapons...At Least Some of Them," October 3, 2008, http://newsweek.washingtonpost.com/postglobal/pomfretschina/2008/10/taiwan_gets_its_weaponsa ◦

Joseph Kahn, "Taiwan's Strategic Miscalculation," *New York Times*, December 10, 2003. URL: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9807E3D71F3DF933A25751C1A9659C8B63> ◦

Jim Lobe, "China Hawk Settles in Neocons' Nest," *Foreign Policy In Focus*, May 12, 2003; URL:[://http://www.fpif.org/commentary/2003/0305friedberg.html](http://www.fpif.org/commentary/2003/0305friedberg.html) ◦

Kerry Dumbaugh, "Taiwan-US Relations: Recent Developments and their Policy Implications," CRS Report for Congress, October 27, 2008: URL:<http://fpc.state.gov/documents/organization/112057.pdf> ◦

Kahn, Joseph "Taiwan's Strategic Miscalculation," *New York Times*, December 10, 2003. URL: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9807E3D71F3DF933A25751C1A9659C8B63> ◦

Murray Hiebert, *The Bush presidency: Implications for Asia*, Asia Society Publications, January 2001. URL:http://www.asiasociety.org/publications/update_bush.html ◦

"President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press in Photo Opportunity, the Oval Office," Office of the Press Secretary, December 9, 2003. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html> ◦

"President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press in Photo Opportunity, the Oval Office," Office of the Press Secretary, December 9, 2003. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html> ◦

"Press Conference by Secretary of State Condoleezza Rice," Washington, D.C., December 21, 2007 ; URL:[://http://www.state.gov/secretary/rm/2007/12/97945.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2007/12/97945.htm) ◦

"Press Briefing on the President's Trip to Australia and the

APEC Summit by Senior Administration Officials,” James S. Brady Briefing Room, Office of the Press Secretary, August 30, 2007 ; URL:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/20070830-2.html> ◦

“Remarks by the President and Vice Premier of China Qian Qichen in Photo Opportunity,” ; URL:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010322-12.html> ◦

Roy, Denny “U.S.-Taiwan Arms Sales: the Perils of Doing Business with Friends,” *Asia-Pacific Center for Security Studies*, Vol. 3, No. 3 (April 2004) ,pp.1-4. URL:<http://www.apcss.org/Publications/APSSS/Roy-TaiwanArms.pdf> ◦

“Secretary Colin L. Powell Interview on Phoenix TV with Anthony Yuen,” January 16, 2004. URL:<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/28218.htm> ◦

Sanger, David “U.S. asks Taiwan to avoid a vote provoking China,” *New York Times*, December 9, 2003. <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A03EFDE1E3DF93AA35751C1A9659C8B63> ◦

“Speech to U.S.-Taiwan Business Council, Defense Industry Conference,” Thomas J. Christensen, Deputy Assistant Secretary of State, September 11, 2007, Annapolis, Maryland ; URL:http://www.us-taiwan.org/reports/2007_sept11_thomas_christensen_speech.pdf ◦

Stephen Young, “Press Conference,” American Culture Center, October 26, 2006, <http://www.ait.org.tw/EN/news/speeches/docs/20061026-dir.pdf> ◦

Shambaugh, David “From the White House, All Zigzags Lead to China,” *The Washington Post*, February 17, 2002, URL:<http://www.taiwansecurity.org/WP/2002/WP-021702.htm> ◦

Sanger, David E. “U.S. Shies Away from Threats in Plane Standoff With China,” *The New York Times*, April 10, 2001. URL:<http://www.nytimes.com/2001/04/10/world/10PLAN.html> ◦

Secretary Colin L. Powell, Confirmation Hearing by Colin L. Powell, Testimony before the United States Senate Foreign Rela

tions Committee, Washington, DC, January 17, 2001. URL:<http://www.state.gov/secretary/rm/2001/443.htm> °

Sutter, Robert "Grading Bush's China Policy," *PACNET* (Honolulu, CSIS Pacific Forum) ,No. 10, March 8, 2002.URL:<http://www.csis.org/pacfor/pac0210.htm> °

The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President Upon the Return from China of U.S. Service Members, April 12, 2001,"URL:<http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/crewrose.htm> °

"Taiwan- 2005 Developments," <http://www.globalsecurity.org/military/ops/Taiwan-2005.htm> °

U.S. Department of Defense, *The Security Situation in the Taiwan Strait: DoD Report to Congress Pursuant to the FY99 Appropriations Bill* (Washington, D.C.: Department of Defense, February 26,1999) , pp 3, 5, 10, 12, 26.URL:http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_02261999.doc °

U.S. Department of State, "Press Conference With Secretary of Defense Donald Rumsfeld, Admiral Dennis C. Blair, Foreign Minister Alexander Downer, Minister of Defense peter Reith, and Admiral Chris Barrie, Secretary Colin L. Powell, Canberra, July 30, 2001." URL: <http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/4350.htm> °

U.S. Department of State, "Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement, March 20, 2006."URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/63411.htm> °

U.S. Department of State, "U.S.-Japan Security Consultative Committee, December 16, 2002."URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/16007.htm> °

U.S. Department of State, "Daily Press Briefing, Adam Ereli, Deputy Spokesman, December 6, 2004,"URL:<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/39460.htm> °

U.S. Department of State, "Statement of James A. Kelly Assistant Secretary of State-Nominee East Asian and Pacific Affairs, Before the Committee on Foreign Relations, United

States Senate, April 26, 2001,"URL:<http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/kelly426.htm> ◦

U.S. Department of State, "Confirmation Hearing by Secretary-Designate Colin L. Powell, January 17, 2001." ; URL:<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/443.htm> ◦

U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense, "News Transcript: Media Roundtable with Secretary Rumsfeld at Shangri-La Dialogue, Singapore," June 4, 2006. URL:<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=12> ◦

U.S. Department of State, "The Future of Political , Economic and Security Relations with China, John D. Negroponte, Deputy Secretary of State, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs, May 1, 2007." URL:<http://www.state.gov/s/d/2007/84118.htm> ◦

U.S.-China Economic and Security Review Commission, "The US Role in Taiwan's Defense Reforms, Michael Pillsbury, February 29, 2004," URL:http://www.uscc.gov/researchpapers/research_archive.php ◦

U.S. Department of Defense, *The Security Situation in the Taiwan Strait: DoD Report to Congress Pursuant to the FY99 Appropriations Bill* (Washington, D.C.: Department of Defense, February 26, 1999) , pp. 3, 5, 19, 12, 26. URL:http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_02261999.doc ◦

U.S.-China Economic and Security Review Commission, "The US Role in Taiwan's Defense Reforms, Michael Pillsbury, February 29, 2004," URL:http://www.uscc.gov/researchpapers/research_archive.php ◦