發佈：2010-03-01, 週一 18:37
點擊數：14099

自從歐巴馬（Barack Obama）總統在去（2009）年11月訪問中國後，各界都在猜測美國究竟會在何時宣佈擱置已久的對台軍售案？而軍售案的內容又會包括哪些軍備項目？今（2010）年1月29日，歐巴馬政府總算通知國會第一筆對台軍售案，價值64億美金，項目包括：60架黑鷹直升機、114枚愛國者三型飛彈系統、2艘鶚級（Osprey class）獵雷艦、12枚魚叉（Harpoon）反艦飛彈以及用於提升指管系統的裝備。

美國對台軍售一直是個敏感的議題，牽涉到華府對台海兩岸的政治承諾：一是對北京有關「一個中國」的承諾；另一是對台灣有關維護台海安全的承諾。而這兩項承諾之間最具有連動性、矛盾性與爭議性的，莫過於美國對台軍售問題。在過去，美台軍售問題一直是觀察台美中關係變化的重要指標，不僅軍售內容反映出台美中關係的變動趨勢，而且台美中三方對軍售的態度與反應，也會反過來影響三邊關係的後續發展。

這次美方宣佈對台軍售，在時機上，選擇在歐巴馬去年11月訪問中國之後、今年4月胡錦濤前往華府出席全球核子安全高峰會之前；在內容上，則未包括具有爭議性的F-16C/D戰機與潛艦評估案。初步觀察這次的軍售案，可將歐巴馬政府的對台軍售決策，歸納出幾項主要特點：

一、決策過程冗長謹慎

2008年10月，小布希（George W. Bush）政府在下台前，宣佈價值65億美金的7項對台軍售案，並且留給歐巴馬政府一些當時未處理、且具有爭議性的軍售項目，包括F-16C/D戰機與潛艦評估案。歐巴馬政府上台後，對於是否出售台灣先進戰機與潛艦，一直沒有正式表態，引發外界對歐巴馬政府對台軍售立場的猜測。

各界關注美台軍售的原因，在於兩岸關係整體來說有所改善，而且美中關係在歐巴馬上台後也大致平穩，歐巴馬與胡錦濤在2009 年的兩次會面中，宣佈兩國將發展所謂「21世紀積極合作全面的中美關係」與「應對共同挑戰的夥伴關係」。在歐巴馬高度重視美中合作的情況下，美方該如何處理美台關係，尤其是敏感的軍售問題，成為各界關注焦點。

在美國，不少人主張應該加強對台軍售，其主要立論在於目前兩岸關係雖已改善，但台海軍力卻快速失衡。不少美國智庫近期紛紛發表研究報告，表達對中國軍力擴張與台海軍力失衡的關切，包括：戰略與預算評估中心（Center for Strategic and Budgetary Assessments, CSBA）在今年1月11日發表《長期國防計畫：情勢、作戰概念與未來安全環境》（Defense Planning for the Long Haul: Scenarios, Operational Concepts, and the Future Security Environment）研究報告，評估未來十年國武力犯台的可能性；另外，尼克森中心（The Nixon Center）也在今年1月12日發表一篇名為《槍砲為和平》（Guns for Peace）的分析，認為對台軍售是美國不必捲入兩岸衝突的最佳辦法，唯有強化台灣防衛能力，才能確保台海問題和平解決。

但另一方面，歐巴馬政府相當希望加強美中在國際議題上的合作。在去年11月歐巴馬訪問中國後，胡錦濤計劃親自出席今年4月在華府召開的全球核子安全高峰會，並在今年內前往美國進行正式訪問。北京方面相當瞭解歐巴馬對於美中雙邊合作的期待，因此在美台軍售問題上，中方自去年底以來，便一再透過媒體塑造一種中國堅決反對美國對台軍售的強硬立場。中國的外交系統多次警告，美國宣佈對台軍售將會嚴重衝擊美中雙邊關係。同時，解放軍系統也透過各種管

Phoca PDF

道對外宣稱，一旦美國宣佈對台軍售，中方將對美國施以制裁和報復，包括暫緩美中軍事交流、制裁美國國防工業、或向美國潛在對手出售武器。

在北京的壓力下，歐巴馬政府的官員雖多次強調將持續遵守《台灣關係法》、維持對台軍售，但是對於何時宣佈軍售以及出售哪些武器給台灣，卻一直無法做成最後決定。如何在推展美中雙邊合作的同時，維持對台軍售承諾，讓歐巴馬政府宣佈軍售案的時間一再拖延，此一冗長的決策過程顯示，美方在評估美台軍售案時，相當在意來自北京的反應，考量因素也越來越複雜。

二、宣佈時機顧及美中互動

歐巴馬政府對軍售案的正式表態，出現在歐巴馬總統去年11月中國行之後。去年12月9日，美國國務院負責國防交易的代理副助理國務卿柯瓦奇（Robert Kovac）首度向路透社（Reuters）透露，美國政府有意提供新的軍售給台灣，其中包括柴油動力潛艦評估案與黑鷹直升機。美國國務院發言人克勞里（Philip Crowley）更在2010年1月5日對外表示，美國政府將根據《台灣關係法》，繼續提供台灣自我防衛所需的防禦物資與服務。1月6日深夜美國國防部宣佈，同意出售愛國者三型飛彈給台灣，價值9.68億美金。1月29日，歐巴馬政府進一步通知國會總額達64億美金的5項對台軍售案。

美方會選擇在此時機宣佈對台軍售，至少有兩方面的考量：

首先，歐巴馬在去年11 月訪問中國時，向中方提出一系列的合作清單，當時便被美國主流媒體批評，歐巴馬對中國的期待太多。尤其美中領導人雖表達對諸多國際問題的合作意願，但雙方的合作卻一直沒有具體成果。在去年12月召開的哥本哈根氣候變化會議中，中國結合新興工業國家，反對達成具體的氣候變化協議，立場與美國截然不同。在伊朗核武問題上，美國希望聯合國安理會對伊朗實施進一步制裁的提案，也未獲中國支持。美國官員認為目前安理會無法通過伊朗制裁案的主要障礙，不再是俄國，而是中國。

美國選在此時宣佈對台軍售，應有向中方表達不滿與不耐的用意，目的在讓北京瞭解如果中方不支持美方關切的利益，美國對中方關切的利益如美台軍售問題，也不會全然讓步。

此外，美方決定在今年1月宣佈對台軍售，除了考量國會會期之外，應該也在為北京「推遲」美中雙邊軍事交流預作準備。美國與中國原本預計在今年展開雙邊軍事高層互訪，包括解放軍總參謀長陳炳德將訪問美國、美國國防部長蓋茨（Robert Gates）、美軍參謀長聯席會議主席穆倫（Mike Mullen）也將訪問中國。在歐巴馬政府宣佈對台軍售案後，北京隨即在1月30日宣布四項反制措施，包括：一、「暫停」兩軍計劃內有關互訪安排；二、「推遲」中美兩軍部分交往專案；三、「推遲」雙方擬於近期舉行的中美副部長級戰略安全、軍控與防擴散等磋商；四、將對參與售台武器美國公司實施制裁。

既然是「暫停」與「推遲」，意謂北京應該會在數個月之內恢復美中軍事交流。以2008年10月小布希政府宣布對台軍售案為例，中國雖然宣布暫停美中軍事交流，但在經過數月後，雙方仍在2009年2月下旬恢復兩國間的防務磋商機制。依照此一前例判斷，歐巴馬政府在今年1月29日宣佈對台軍售案，美中雙方仍有機會在今年內重新恢復兩軍交往，如此一來，兩國之間的軍事交流應不至於在2010年留下空白。

截至目前為止，中國對美國提出的四項反制措施，主要仍限定在「軍事層面」，並沒有嚴重地衝擊雙方在經貿或外交領域的互動。接下來的觀察指標，就要看胡錦濤是否會拒絕出席4月

Phoca PDF

在華府召開的全球核子安全高峰會，或是「推遲」原訂今年內對美國進行正式訪問的計畫。

三、軍售內容排除爭議性項目

美國不論由誰擔任總統，應該都不會全面停止對台軍售，因為這樣的作法會造成兩方面的嚴重後果：

在政治上，終止對台軍售意謂美國不再遵守《台灣關係法》，並且放棄協助台灣防範中國軍事攻擊的承諾。

在戰略上，終止對台軍售代表美國向中國示弱，一旦美國在中國的外交壓力下，放棄對民主台灣的承諾，美國在東亞地區的領導地位勢必受到嚴重衝擊。

既然美國不會全面停止對台軍售，接下來的問題是：美國應該賣什麼武器給台灣？這次歐巴馬政府宣佈的對台軍售案，金額雖高達64億美金，但仔細觀察軍售內容，可發現這次的軍售案宛如2008年10月軍售案的延伸版，並未有令人「意外」的武器項目。

在飛彈防禦部分，這次歐巴馬政府宣佈提供台灣愛國者三型飛彈，原已包括在2008年10月小布希政府所宣佈的7項對台售案之中。當時小布希便宣佈將出售台灣330枚愛國者三型防空飛彈及4套發射平台與相關設備，價值31億美金。歐巴馬政府將愛國者三型飛彈列入此次的對台軍售清單，只是宣佈「舊」案的新進度。

另外，歐巴馬政府同意出售台灣的黑鷹直昇機，則是屬於後勤支援裝備，在去年8月台灣發生莫拉克風災後，美方便已表達出售意願。至於其他軍售項目，大多為過去曾經賣給台灣的武器（如魚叉飛彈、指管系統），或是不具爭議性的裝備（如掃雷艦）。

歐巴馬政府的對台軍售案，反映出美方的折衷考量，一方面必須依照《台灣關係法》，維持對台軍售的政治承諾，另一方面又不能過度刺激北京。因此，歐巴馬政府在拖延許久之後，雖然宣佈任內第一筆對台軍售案，維持美方協助對台灣防衛的承諾，但也排除F-16C/D戰機與潛艦銷售案，避免宣佈任何具有「爭議性」的裝備給台灣，防止過度刺激北京，以便讓軍售案的後續效應控制在可管理的範圍之內。

四、美中已建立防止軍售爭議升高的互動模式？

美國在兩岸問題上，一來要遵循「一個中國」政策，二來要根據《台灣關係法》，提供台灣防衛性武器。隨著中國國力與影響力的提升，美國必須提出一套能在兩岸關係中維持平衡的作法。長期以來，美台軍售問題一直是美中關係的主要爭議之一，美中雙方為了管理這項爭議，似乎已經發展出一種防止爭議升高的「互動」模式。

例如：歐巴馬政府在軍售案中，並未同意出售台灣F-16C/D與潛艦這類具有爭議性的武器，而北京目前宣布的反制動作，也僅止於「暫緩」和「推遲」雙邊軍事交流，並未波及美中雙方在其他領域的合作。不論歐巴馬政府在事前有無針對軍售問題和北京方面進行溝通，截至目前為止，北京的反應大多在華府的預料之內。

早在軍售案宣佈之前，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）便指出：「美中關係將進入成熟的階段，會更為積極、互助以及全面。儘管在一些議題上兩國存在不同的意見，但不至於另雙邊關係發展脫離軌道。」美國國防部長蓋茨（Robert Gates）也在今年2月2日表示，希望未來

Phoca PDF

發佈：2010-03-01, 週一 18:37
點擊數：14099

美中兩軍關係可以免受兩國政治關係起伏的影響，即便兩軍關係真的出現低潮，應該也是暫時的，雙方應能很快恢復並且加強關係。根據美國學者葛來儀（Bonnie S. Glaser）在今年1月12日提出的分析，北京因美台軍售問題取消美中軍事交流與對話，時間應該不會超過6個月。

不論華府與北京，都以相當謹慎的態度，在看待並處理美台軍售問題。值得台灣注意的是，在美中設法防止軍售爭議升高的情況下，美台軍售是否不再是影響美中整體關係發展的重大議題，也不再是美國在中國與台灣之間做出戰略選擇的指標性議題？在美國不出售所謂「爭議性」武器給台灣的情況下，未來的美台軍事合作關係是否徒具象徵意義，不具實質意義？相關問題或許是接下來台灣在評估美台軍售關係時，必須思考的重點。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授兼所長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF