發佈：2020-05-21, 週四 11:24
點擊數：7577

一、軍售作為外交關係上的信號

通過軍售所傳遞的外交信號既有長期，也有短期影響。在短期，這種信號會影響武器進口國的外交政策，進而可能引發地區衝突。從長遠來看，軍售的信號可以產生並反映國際關係盟友的階層結構，從而使武器進口國可以比較與盟友的其他國家的差異。儘管以軍售作為觀察事件，從談判、簽署到採購的時間軸

鏈較長，且促成的因素是多元的，但也可以作為衡量外交政策的變項，而對潛在的軍事衝突產生影響。外交政策的結果取決於進口國的總體戰略方向，武器轉讓會影響外交政策，但不會從根本上改變一個國家本身的定位---

Phoca PDF

維持現狀亦或是修正主義者。若我們透過將對軍售的預期程度進行分類，可分為：「意料之外的武器移轉」（Unexpected Arms Transfers），隨之帶來的外交政策行為的變化，可以作為兩國雙邊關係降溫或升溫的信號；反之，「預期的武器移轉」(Expected Arms Transfers)發出的強化信號促進外交政策的連續性，像是「軍售項目維持不變」。因為這些轉移通常符合兩國或是關係國之間既有的政治關係，所以國家不應改變其外交政策。在武器移轉中的升級信號有助於強化兩國的外交關係，並可能激發潛在敵對國或是修正主義國家的侵略行為。

傳統武器移轉對潛在衝突國家有何作用？傳統武器的移轉若是可以構成可信的外交關係信號，並且這些信號可以說明政治結盟的結構，那麼傳統武器移轉會對潛在敵對國家間的衝突產生什麼作用？本文用軍售作為雙邊關係上的升溫或是降溫的信號，梳理台灣在兩岸軍事權力失衡的脈絡下，分析美國川普政府上台後，對台灣軍售變化，以及與中國潛在衝突的可能性。

二、衝突中的武器移轉

現有的研究探討各個面向的武器移轉，包括：（1）超級強權如何在區域競爭中展示力量（Sanjian 2001；Kinsella 1995）；（2）武器移轉與衝突爆發有何關係（Sherwin 1983；Diehl & Kinston 1987；Rider，Findley an& Diehl 2011）；（3）武器移轉如何影響進口商的經濟增長和技術發展（Looney 1989； Frederiksen

Phoca PDF

1986； Yakovlev 2007）。

從現實主義者的角度來看，對安全與武器的理解是基於這樣一種假設，即必須採取強制性的軍事對策來維護安全。換句話說，在傳統上，人們認為武器是防禦威脅以增強安全性的防禦策略中的主要工具（Azar and Moon，1984； Ayoob 1991； von Clausewitz 1976/1832）。在防禦現實主義者的觀點中，儘管軍事力量是維持安全的主要考慮因素，但意圖對於國家在無政府狀態中獲得安全是更為重要的。他們認為，如果可以區分武器的用途，那麼軍備競賽並不必然會導致衝突。也就是說，可以通過區分進攻性和防禦性武器來緩解國家之間的不確定性。 Glaser（1998）認為，攻守平衡可以應用於軍備競賽的限制與安全合作。通過這種武器劃分，國家可以通過從其他國家購買防禦性武器來實現合作並確保其安全。但是，Schelling（1960）和Jervis（1976）認為，在實踐中，進攻性和防禦性武器之間並沒有太多區別。即使一個國家出於防禦目的而建設軍事力量，這些武器也會使其他國家感到不安全。因此，人們懷疑一個國家可能出於任何目的武裝自己，這使得其他國家更有可能進行自衛，從而造成軍備競賽的螺旋式上升，使每個國家的安全處境更加惡化。這是眾所周知的安全困境或螺旋模型（Jervis 1976，1978），從而產生了軍備競逐對於衝突影響不確定的結論。

Phoca PDF

發佈：2020-05-21, 週四 11:24
點擊數：7577

三、潛艦的軍事戰略意義與台灣海峽權力平衡

從權力平衡的角度來看，潛艇在台灣海峽有其戰略安全上的重要性。作為具有重要的軍事戰略效用的軍備，美國非常地小心警慎「潛艦的轉移可能會傳遞出什麼信號」，我們從「不同各種規模的潛艇同時被美國列入考慮輸出台灣」來看，可以知道是潛艦美台關係的重要標誌，特別是在尼克森政府正在準備與中國建立外交關係的關鍵時刻，這樣的決策特別棘手：在安撫美國盟友和不想升高美台關係之間，美國陷入了困境。美國國防部想向台灣出售一艘前研究型潛艇，作為反潛戰的主力。在1971

年的備忘錄中詳細闡述，規定潛艇「將被配置為幾乎沒有戰鬥能力」、「在討論（台灣）潛艇問題時，

我們一直在談

論，美國國防部願意給台灣

一艘幾乎或是根本沒有軍事用途潛艇。」[1]

例如，若將魚雷管密封或移除，即可使其不能用於任何進攻目的的軍事用途。這個事件凸顯了美國希望透過提供潛艦確保台灣的象徵性戰略安全，而又不賦予軍事能力以增強它的能力。

二十年來，台灣一

直試圖從美國以及眾多歐洲造船廠和

海軍採購潛艇，但是自1980

年代初荷蘭潛艇交易以來，中國持續運用外交上的壓力阻止了任何可能的軍售案。威爾頓菲耶諾德（Wilton Fijenoord）造船廠和荷蘭海軍與鹿特丹船塢（Rotterdamsche Droogdok

Phoca PDF

發佈：2020-05-21, 週四 11:24
點擊數：7577

Maatschappij ，RDM，英文Rotterdam Drydock Company）與台灣之間的關係可以回溯到1981年，當時這家荷蘭公司簽署了購買兩艘海龍級（改進的Zwaardvis）艦艇的契約。1983年，在建造這些船隻時，台灣政府表示有興趣購買更多船隻。

然而，中國以經濟和外交報復的方式威脅了荷蘭，顯示了中國將通過暫時停止外交關係並將其駐阿姆斯特丹大使館降級為代表處的決心。

荷蘭受到中國的外交施壓，在1984年荷蘭和中國發表聯合公報，禁止將來向台灣出口任何戰略物品（strategic items），而中國承諾增加從荷蘭的進口。

但是，另一家荷蘭RDM造船廠參與了台灣許可的海豹級潛艦建造的許可談判，其中組件將由RDM造船廠交付。儘管當地工會、國會議員和台灣施加了壓力，但荷蘭政府還是在1992年決定不授予10艘潛艇出口的許可證。1996年RDM造船廠原有的持有人也易主，並重新有了出口的決心。該公司從荷蘭

Phoca PDF

發佈：2020-05-21, 週四 11:24
點擊數：7577

海軍購買了兩艘退役的Zwaardvis

級艦船，希望可以轉售。在同一年，中國總理計劃取消對荷蘭的訪問，作為對潛艇出售的抗議。

在尋找二手Zwaardvis級和新海鰻級（Moray-class）船的買家的壓力下，RDM

造船廠持續提供武器移轉的計畫，

並允許在美國船廠進行許可生產，最終出口

到台灣。

荷蘭政府一再表示嚴格遵守一個中國政策，不過列了一個但書，是將台灣作為任何與潛艇有關的

材料的出口最終端的除外。[2]

從1988年至今，台灣海軍擁有4

艘潛艇。其中兩艘是「海獅」（成立於1944年）和「海豹」（成立於1934

年），是美國在第

二次世界大戰期間建造的。其餘兩艘

是「海龍號」（成立於1982年，1987年服役）和「海虎號」（ 1982 年建造，1988

年服役），它們是根據荷蘭劍魚級潛艦（ Zwaardvis-class

submarine

）的潛艇建造的。甚至後者的海龍號潛艇都是40

年前設計的（日本海上自衛隊在1996年都已淘汰

所有同一級別的「渦潮級」（Uzushio

）潛艇），

顯見台灣現有潛艦早已

陳舊過時，無法用於戰鬥，因此僅作為訓練用

Phoca PDF

途。 2001 年，時任美國布希總統批准向台灣出售8艘常規潛艇，但從未交付，部分原因是美國不再建造這種艦艇。德國和西班牙由於擔心挑釁北京而拒絕將其設計出售給台灣。因此，美國政府別無選擇，只能購買由歐洲潛艇製造商建造的普通動力潛艇並將其出口到台灣。

台灣長期以來一直試圖從美國

購買潛艇，但是並沒有預期的順利。2001

年小布希總統延宕了潛艦案後，台灣決

定自行生產潛艇。2016年5

月上台的台灣

總統蔡英文一直在積極促進

台灣自主武器的開發和生產。台灣政府在2018年4

月上旬的聲明中宣布：「美國政府的決定不僅將增強台灣的防禦能力，還將極大地幫助地區安全與穩定。」

由於台灣與中國的關係惡化，原先向美國購買潛艇的計劃受到打擊，台灣開始提出「潛艦國造」的計畫。美國國務院已授予將潛艇項目技術出售給台灣所需的許可證。美國川普總統（Donald Trump）於2018年3

月批准美國武器供應商向台灣出售潛艇技術時，以簽署新規則並允許美國高級官員訪問台灣，潛艦國造自製防禦性潛艦（IDS）設計標案也開始正式推動。[3]

中國對此行動提出了抗議，並堅稱美國應中止與台灣的官方往來，以免損害與美國的關係。

儘管美國自1950年代以來就向台灣提供武器，但2019

Phoca PDF

年的軍售案激起了中國的強烈反響。中國國防部向美國提出「嚴厲抗議」，並進一步表示：「將制裁參與軍售的美國企業。」中國抗議的力

道雖然和2010

年軍售時差不多，但此次軍售時間點就在中美貿易戰相當緊張之際，美國通過對台軍售，引發時機點的討論。在海峽另一端，台灣總統蔡英文對這筆交易展現出歡迎的態度，指出這將使台灣更有能力維護安全利益。在這批交易中沒有包括柴油潛艇的計畫，因此台灣海峽的均勢基本上保持不變。台灣軍隊的現役人數為13萬，與中國的80

萬相比，相形見絀。缺乏新的潛艇，台灣的戰力仍然是無法與中國相匹敵，它的兩艘潛艇（艦隊的

一半

）是二戰

時期的舊式美國潛

艇，潛水艇不能再發射魚雷。台灣的

另外兩艘潛艇是荷蘭在1980

年代建

造的。相比之

下，美國國防部每年公佈的

「中國軍力報告書」內容顯示，中國擁有60艘攻擊潛艇，其中包括6

艘核動力潛艇。台海兩岸在

軍事質量和數量上的差距，美國國防部於2017年5

月就曾提出台灣的歷史防禦優勢已被削弱或否定，並且它失去了阻止潛在攻擊的能力。[4]

Phoca PDF

四、軍售與潛在軍事衝突的實證分析

（一）1996年台海危機

1996年3月，美國沒有藉由武器出售來向台灣發出可信的威懾信號，而是在台灣附近部署了兩個航母戰鬥群（Kan 2016）。台海危機爆發後促使柯林頓政府通過「軟式計劃」（software initiative）擴大了與台灣的軍事合作，其中包括對美國出售的硬體的培訓，後勤和兼容性的討論。但是，柯林頓政府始終沒有回應台灣提供宙斯盾驅逐艦（Aegis destroyer）的要求（Kok & Firestein 2013）。柯林頓政府的回應證實了這一理論，即潛在危機中的武器轉讓或是軍售會影響潛在挑戰者如何評估局勢，並使得武器出口國基於這種擔憂做出決策。我們如果回到信號理論來看，當一國（武器出口國）決定是否使用武器轉讓作為表明對其盟友（武器進口國）承諾的有力信號時，出口國將考慮武器轉讓是否會向進口國發出強烈信號，並進一步激怒潛在挑戰者，陷入不願接受的危機中。

（二）一種新的軍售模式

有別於過去「對外軍售」（Foreign Military Sales，FMS）模式

Phoca PDF

，川普政府在

軍售中採用了逐案處理的方

法來代替以前的包裹式方案。具體而言，2018年9

月武器出售背後的執行程序已更改，這意涵著美國不會積累台灣要求的軍事銷售項目，而是立即對其單一案件進行處理。本質上，這種方法可以被視為與美國一般盟國處理的層級相同：案件審查(case review)、通知(notification)和審查公告(review release)。[5]

（三）2019 PLA飛機越過中線

這裡的一個關鍵問題是：在川普政府2018

年公布對台軍售案後，中國觀察到了象徵了對台灣安全承諾的信號，而中國將如何回應呢？

2019年3月，PLA

飛機越過中線

的事件主要是對過去一年來

美國軍艦在戰略台灣海峽航行的回應。自2019

年以來，美國軍方每月定期派遣軍艦一次，甚至派遣美國海岸警衛隊穿越台灣海峽。換言之，這種挑釁軍事行動不僅是對先前軍售的抗議，而更可視為對美國軍艦返回亞洲的回應。因此，中國改變現狀的嘗試說明現實世界中信號是如何混雜在一起的：軍售以及軍艦航行。的確，由於對台軍售方式轉變為一種不到一年的新穎模式，我們需要更多可觀察的事件來探索美國對台軍售的應用以及理論化，進一步應評估這種新武器銷售模式的可信度機制和信號。

Phoca PDF

發佈：2020-05-21, 週四 11:24
點擊數：7577

五、結語

武器移轉作為表明國際同盟關係強度和深度可信的信號，對各國來說都是有非常強烈意涵的外交手段工具。武

器移轉可以讓各國得以保留原本相互矛盾的關係，從而擴大了各國可用的外交政策選擇。美國的這種外交政策如果沒有通過美國武器移轉發出的信號，就不可能出現常常相互矛盾的美國外交政策。武器轉移可能為黯淡的雙邊外交關係滲入一縷陽光（意料之外的武器移轉），或者友好關係中引發迫在眉睫的風暴（預期的武器移轉）。

進一步的研究應評估這種新武器銷售模式的可信度機制和信號。挑戰者如何解釋這些武器移轉？挑戰者是否將不同的武器系統視為潛在危機中的不同信號？這些是否可以成為現狀防禦者和挑戰者防止誤判的指標？是否不同類型的武器揭示不同的政治關係影響？這些重要的這些問題都需要更進一步的理論化和實證檢驗。

參考文獻

Cha, Victor D. Powerplay: the origins of the American alliance system in Asia. Princeton, 2016.

Fearon, James D. 1992, “Threats to Use Force: The Role of Costly Signals inInternational Crises,” Ph.D. dissertation, University of California, Berkeley, CA.

Kan, Shirley. 2016. Taiwan: Major US Arms Sales since 1990 (Washington, DC: Congressional

Phoca PDF

Research Service, 2014), 45. Glaser and Anastasia,'Taiwan's Defense Spending, 32-5.

Kinsella, David. 1995. Nested rivalries: superpower competition, arms transfers, and regional conflict, 1950–1990. International Interactions, 21(2), 109-125.

Kok, Piin-Fen, and David J. Fiestein. 2013. "Threading the Needle: Proposals for U.S. and Chinese Actions on Arms Sales to Taiwan." EastWest Institute, September 10. https:/www.eastwest.ngo/idea/threading-needle-proposals-us-and-chinese-actions-armssales-taiwan(accessed October 7, 2019).

Sanjian, G. S. 2001. Arms and arguments: Modeling the effects of weapons transfers on subsystem relationships. Political Research Quarterly, 54(2), 285-309.

Schelling, Thomas C. 1960, The Strategy of Conflict, Cambridge. MA: Harvard University Press.

Quackenbush, Stephen L. International Conflict. Sage, 2014.

Zagare, Frank C., and D. Marc Kilgour. 2000. Perfect Deterrence. Cambridge: Cambridge University Press.

[1]Memorandum Winthrop Brown to Ambassador Johnson, 27 April 1971, RG 59, Box 1697, Folder DEF Chinat 1/1/70, USNA.

[2]"Taiwan Submarine Import and Export Behavior," Nuclear Threat Initiative, July 22,

Phoca PDF

2013,https://www.nti.org/analysis/articles/taiwan-submarine-import-and-export-behavior/

[3]Ben Blanchard, Yew Lun Tian, “U.S. increases support for Taiwan, China threatens to strike back,” Rueters, March 26, 2020, https://www.reuters.com/article/us-taiwan-usa/u-s-increases-support-for-taiwan-china-threatens-to-strike-back-idUSKBN21E0B7.

[4]Steven Lee Myers and Chris Horton, “Once formidable, Taiwan’s military now overshadowed by China,” The New York Times, 4 November 2017, https://www.nytimes.com/2017/11/04/world/asia/chinataiwan-

military.html

[5]Stacy Hsu, "http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2018/09/26/2003701167," Taipei Times, September 26, 2018.

作者 徐圓媛　為　美國密蘇里大學政治學博士生

Phoca PDF