

美國與臺灣軍事合作：威脅的評估與因應

林正義

（中央研究院歐美研究所研究員）

摘 要

美國政府對臺軍售，卻限制雙方軍事戰略對話、高層往來的現象，在柯林頓第二任期漸有突破的跡象，到了小布希政府更往前進一步。臺灣與美國的國防高層對話，顯示小布希政府對臺灣安全的關切，對臺灣國防官員予以尊嚴待遇，並增進臺灣軍方更加融入國際安全事務。在小布希政府任內，美國與臺灣的軍事合作，達到空前的密切水準，幾乎將未能提出於美國參議院表決的《臺灣安全加強法案》條文成為施政的作為。然而，2008 年之前臺灣遲遲未能針對小布希總統同意的軍售案通過預算，卻造成臺美之間的一項潛在緊張因素。本文討論小布希政府任內美臺軍事合作的現況，分析它的目的、問題與未來的挑戰，兼論中國對臺軍事威脅及美臺的因應。

關鍵詞：中國、臺灣海峽、軍事合作、小布希、臺灣關係法

壹、前言

美臺軍事合作有其歷史背景與法律依據。美國與臺灣在 1954-1979 年，長達 25 年有共同防禦條約，共同因應 1954-1955 年臺海危機、1958 年臺海危機、1962 年臺海危機。即使沒有共同防禦條約，1995-1996 年臺海飛彈危機期間，柯林頓(William J. Clinton)總統仍

派遣航空母艦至臺海附近藉軍力展示，嚇阻中國進一步的軍事行動。1979 年起，美國的《臺灣關係法》(*Taiwan Relations Act, TRA*)規定：「任何對在臺灣人民安全或社會經濟制度之威脅，以及因而對美國利益而產生之任何危險，總統應立即通知國會。總統與國會應依照憲法程序，決定美國為對付任何此類危險，而採取之適當行動」。因此，無論美臺是否有外交關係，美臺的軍事合作有其法律基礎，美國政府必須依法而治。但是，一直到 1996 年臺海危機之後，才讓美國政府警覺到美臺之間的國防當局聯繫與了解的嚴重不足。美臺軍事合作才重新進入一個正軌。¹

臺灣與美國沒有共同防禦條約、沒有軍艦互訪、沒有聯合軍事演習，也沒有國防首長定期會晤。臺灣卻是美國對外軍售最主要對象之一。美國政府對臺軍售，但限制雙方軍事戰略對話、高層往來的現象，在柯林頓第二任期漸有突破的跡象，到了小布希(*George W. Bush*)政府更往前進一步。臺灣與美國的國防高層對話，顯示小布希政府對臺灣安全的關切，對臺灣國防官員予以尊嚴待遇，並增進臺灣軍方更加融入國際安全事務。在小布希政府任內，美國與臺灣的軍事合作，達到空前的密切水準，幾乎將未能提出於美國參議院表決的《臺灣安全加強法案》(*Taiwan Security Enhancement Act*)條文成為施政的作為。²然而，臺灣遲遲未能針對小布希總統同意的軍售案通過預算，卻

-
1. Michael S. Chase, "U.S.-Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship," in Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp. 165-166; 丁樹範, 〈1996 年後美國檢討對臺海兩岸軍事交流意涵及未來可能發展〉, 汪毓瑋編, 《亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展》(臺北:遠景基金會, 2001 年), 頁 5。
 2. 2000 年 2 月, 美國眾議院通過的《臺灣安全加強法案》提出兩軍軍事合作的一些建議, 包括: 加強資深國防官員交流及混合訓練(*Combined Training*), 針對戰術訓練(*Operational Training*)、威脅評估、軍事準則、兵力計

造成臺美之間的一項潛在緊張因素。³ 本文討論美臺軍事合作的現況，分析它的目的、問題與未來的挑戰，兼論中國對臺軍事威脅及美臺的因應。

貳、美國與臺灣軍事合作目的與現況

2006 年白宮所出版的《國家安全戰略》(*The National Security Strategy of the United States*)指出中國轉型仍未完成，當中國成為全球性要角，必須像負責任的利害相關者(Responsible Stakeholder)，共同營造成成功的國際體系、執行國際規則、接受經濟與政治標準。美國支持中國朝向和平、發展及繁榮，但中國亦需與美國、其他強權對國際和平與安全做出貢獻。美國也直言對中國的不滿，例如，中國繼續以不透明的方式擴張軍事。⁴ 2006 年版的《國家安全戰略》不似 2002 年版本提到《臺灣關係法》，但提到：「中國與臺灣必須和平解決歧見，不使用武力高壓威脅，中國或臺灣也不應採取片面行動。」⁵ 美國為確保臺海和平，也需要分別與臺海兩岸進行軍事交流或合作。

小布希政府強調美國「一個中國」的政策，建立在美中三項聯合公報與《臺灣關係法》之上，受前者政策的指導，但須依後者法律加以執行。小布希政府官員一再呼籲兩岸任何一方均不得改變現狀，北京不能使用武力，臺北不能宣布獨立，因為兩岸一旦爆發衝突，美中臺與亞太國家將全都是輸家。美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)即指出，美國認知到有責任協助中國和臺灣避免衝突，因為此一衝突不符

畫等加強溝通；軍隊之間建立直接安全通訊(Direct Secure Communications)與聯繫管道。

3. Kerry Dumbaugh, *Underlying Strains in Taiwan-U.S. Political Relations* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2007), pp. 14-15.

4. White House, *The National Security Strategy of the United States* (Washington, DC: White House, 2006), p. 41.

5. White House, *The National Security Strategy of the United States*, p. 42.

合任何一方的利益——無論是對中國、臺灣還是整個地區。⁶對小布希政府而言，避免再度發生類似 1996 年的臺海飛彈危機，除賡續對臺「硬體」軍售外，亦需要延續柯林頓政府開始與臺灣的國防「軟體計畫」(Software Programs)合作。

美國透過臺美軍事合作達成下列目標：第一，了解臺灣的軍事準備能力；第二，提供軍事專業意見；第三，降低美軍被迫軍事介入的機會；第四，了解國軍對中國解放軍的評估；第五，落實《臺灣關係法》的相關規定；第六，提供美國軍工企業出售武器或專業技術給臺灣的機會。從臺灣的角度思考，對美國的軍購可以促進與美國官方的聯繫與合作，贏得美國國防工業、經濟團體或特定州的州長與參眾議員的支持。但是，臺灣難以獲得其他國家的武器，過於依賴美國致使對美軍購少有議價的空間。臺灣與美國軍事合作也引來中國的抗議，美中臺關係增添變數。臺灣內部因 2004 年總統大選造成內部分裂，對美軍購案成為政策的重大爭議，也影響到臺美關係的發展。

美國國防部顧問白邦瑞(Michael Pillsbury)表示有六個美臺軍事合作及臺灣進行國防改革的理由。第一，在中國快速提升軍力過程，美國需協助臺灣免於面對臺海軍力嚴重失衡；第二，在其他國家不願意公開與臺灣軍事合作之下，美國需要協助捍衛臺灣的民主；第三，臺灣民眾缺乏遭受中國軍事攻擊的警覺，美國需要予以提醒；第四，避免美國在臺海危機之中被迫需要大規模的軍事干預；第五，若嚇阻中國失敗，美國及其他盟邦可幫助臺灣擊退中國武力的使用；第六，美臺之間需要更為一致的戰略調和(Consistent Strategy Harmonization)，降低美國軍事介入時所產生的危險。⁷ 1979 年之後，美國與臺灣雖然

6. Condoleezza Rice, "Interview with Kerry O'Brien of Australian Broadcasting Company's 7:30 Report," *Consulate General of the United States*, March 16, 2006, <http://hongkong.usconsulate.gov/ustw_state_2006031601.html>.

7. Michael Pillsbury, "The U.S. Role in Taiwan's Defense Reform," *Taiwan Defense Affairs*, Vol. 4, No. 2, Winter 2003/2004, pp. 78-80.

沒有共同防禦條約，但是，有論者認為美臺之間是「靜默同盟」(Tacit Alliance)。⁸ 1995年，中國在東海試射飛彈之後，柯林頓總統派遣「尼米茲」(USS Nimitz)號航空母艦經過臺灣海峽；1996年再度派遣該航空母艦作戰群加入「獨立號」(USS Independence)航空母艦因應臺海飛彈危機，說明美臺之間儘管沒有邦交、沒有防禦條約、沒有聯合軍事演習，但臺海安全攸關美國國家安全利益。

美國與臺灣的軍事合作，也因特殊需要及特定人士而有機會朝向「軟體」而不僅是「硬體」的軍售。⁹ 在1996年臺海危機之後，美國發現與臺灣軍事聯繫不周、彼此了解不深，凸顯出重大的安全問題。¹⁰ 1997年參謀總長羅本立訪美，在美國副助理國防部長坎博(Kurt Campbell)的倡議下，臺美雙方除軍售等武器「硬體」之外，在軍事「軟體」交流開始有較大幅度的合作。在此一背景下，美國與臺灣之間開始每年定期在加州蒙特瑞(Monterey)半島進行戰略會談。隨著臺灣通過「國防二法」進行國防改革，美國政府尤其是國防部對臺灣軍事提供較多的專業協助，不再只有軍事銷售關係，也包含協助臺灣建立國家安全的能量。

《中華民國國防法》第33條規範臺灣可與「友好國家締結軍事合作關係之條約或協定」，但臺灣與外國軍隊的合作，無法像一般正常國家。對臺灣而言，與美軍的合作是最重要，也是唯一發揮關鍵性影

8. Cheng-yi Lin & Ji You, "The U.S.-Taiwan Military Alliance and China's Perception," in Yoichi Funabashi ed., *Alliance Tomorrow: Security Arrangement after the Cold War* (Tokyo: The Tokyo Foundation, 2001), pp. 109-139.

9. John McClaran, "U.S. Arms Sales to Taiwan: Implications for the Future of the Sino-U.S. Relations," *Asian Survey*, Vol. 40, No. 4, July/August 2000, p. 640.

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

響的一環。美國國會的《臺灣安全加強法案》，要求行政部門每年提出對臺軍售報告、提出軍事訓練及交流計畫、加強臺美軍事交流與對話、建立臺美直接緊急溝通管道。這項法案後來雖沒有在參議院進行投票，卻使臺美軍事合作有了努力的目標。美國與外國軍事交流，約可區分為：第一，國防部長、高級將領互訪；第二，戰略會談研討；第三，國防情報交換；第四，軍官、小規模部隊赴美受訓或就讀；第五，不同層級、軍種兩國聯合演習；第六，共同參與多國聯合的軍事演習。臺灣受限於國際政治的因素，除第五、六項之外，美國與臺灣在其他各項領域均積極開展。

中國社科院美國所研究員陶文釗將美臺的軍事關係，歸納為軍售、對話與互訪，以及訓練、考察，參與軍事演習等三大範疇。¹¹中國社科院臺灣研究所研究員劉宏指出，臺美軍事關係有五個面向值得注意：第一，美軍協助臺灣軍隊（空軍、海軍、陸軍）進行戰鬥力評估，以決定對臺軍售的項目。第二，美軍協助臺灣軍隊建立「電子戰」等新型、先進輔助兵種。第三，美軍推動臺灣陸海空軍聯成一體指揮資訊，並使臺灣軍隊與美國軍事指揮管理系統相銜接、互通戰情。第四，美臺軍事戰略層次會商機制運行通暢，如「蒙特瑞會談」(Monterey Talks)；另外，還有以軍售、軍事採購、建軍方向、作戰訓練為主的各種會談。第五，軍事人員培訓，學員涵蓋陸、海、空三兵種，美國也協助臺灣軍隊訓練操作人員，甚至有美國喬治城大學(Georgetown University)外交學院協助的短期課程，討論區域與國際安全事務、國家與軍事戰略等。¹²中國的一貫立場是反對《臺灣關係法》，呼籲美方停止對臺軍售，也反對美國與臺灣的軍事合作，甚至抵制繼續

11. 陶文釗，〈臺灣問題〉，陶文釗編，《冷戰後的美國對華政策》（重慶：重慶出版社，2006年），頁116-121；蔣曉燕、信強，《美國國會與美國對華安全決策》（北京：時事出版社，2005年），頁277-280。

12. 劉宏，〈美臺軍事關係空前密切〉，《中國網》，2001年7月30日，<<http://www.china.com.cn/chinese/2001/Jul/47591.htm>>。

派學員，與臺灣共同出席在夏威夷的美軍「亞太安全研究中心」(Asia-Pacific Center for Security Studies)主辦的短期研習營。

美國與臺灣軍事合作進行定期會談的項目，包括：由美國國防部定期主辦的「蒙特瑞會談」、「國防檢討會談」(Defense Review Talks)、「安全合作會談」(Security Cooperation Talks)及由「美臺商業協會」(U.S.-Taiwan Business Council)主辦的「美臺國防工業會議」(US-Taiwan Defense Industry Conference)等四項會談（請見表1）。¹³「蒙特瑞會談」從1997年開始至2000年約每半年舉行一次，2001年起每年夏天舉行，主要是兩國主管臺海安全的跨部會戰略部門對話，以臺海安全情勢、中國可能對臺安全威脅因應為主。「蒙特瑞會談」的定位在國家戰略層級對話，兩國參與的人員來自國安部門，例如美方涵蓋國安會、國務院、國防部、太平洋總部、中央情報局、參謀首長聯席會議等。美方代表由國防部主管國家安全事務的助理國防部長領隊，擔任該職務的羅德曼(Peter S. Rodman)在2007年離職之前扮演關鍵的角色。臺灣則由國家安全會議副秘書長或諮詢委員領隊，成員涵蓋國防部、外交部、陸委會等。「國防檢討會談」主要以兩國國防主管官員為主，臺灣由文人副部長率團，每年12月赴美商談國防安全議題，國安會亦派員參與，美臺雙方參與的機構人員與出席「蒙特瑞會談」大致相同。在2001年小布希政府取消原本的「華美軍售會議」之後，針對兩國重大軍售案及軍事合作項目的推動，開闢年度「安全合作會談」管道，由國防事務層級參加，臺灣由國防部戰略規劃司長率團，美方由「國防安全合作局」(Defense Security Cooperation Agency)東亞處負責，討論軍售、軍購等相關技術事宜。

由此可知，以上三個官方對話機制有層級的區隔，大略分為戰略、國防與戰術等三層架構，但前兩項對話議題、出席官員有些重

13. 陳文政，〈美臺國防工業會議的時代意義〉，《戰略：臺灣國家安全政策評論》，第1期，2008年9月，頁75-76。

疊。由於美國對臺軍售在 2008 年未能突破，連帶影響到三項對話機制的功效，尤其是「安全合作會談」。「蒙特瑞會談」雖有兩國國安人員的主導，但受到臺灣與兩岸政局的影響，對話與溝通難有重大的突破。該機制也未能發揮綜覽、指導、協調「國防檢討會談」與「安全合作會談」兩項對話的進行。相較而言，「國防檢討會談」與「安全合作會談」由國防部主導，兩者密切相關，討論重大軍售案、作戰與戰備相關議題，安排兩國軍事交流互訪時程，是真正名副其實的「軍事合作」。臺灣對美三項軍購的延遲，也使得部分具體的軍事交流合作受到影響。¹⁴在後兩者架構之下，臺灣各主要國防單位，從聯合參謀到戰略規劃司、整合評估室等，與美軍太平洋總部建立起密切的交流。

相較於前三項純官方參加的安全或國防會談機制，「美臺國防工業會議」參與人員除政府官員之外，包括臺灣反對黨代表、國防專家、國防工業公司代表。國防部長湯曜明、陳肇敏曾分別於 2002 年、2008 年出席此一會議，討論軍售執行、國防現代化、國防工業合作計畫等相關事項。¹⁵美國政府經常藉此一會議，表達對臺灣國防建軍速度的關切。另外，美國積極推動與臺灣的軍事訓練項目，如臺灣軍校學生赴美國西點(West Point)軍校、安那波利斯(Annapolis)海軍官校、科羅拉多泉(Colorado Springs)空軍官校受訓就讀，飛行員赴美參加飛行訓練。美國亦協助臺灣進行多項國防改革、2003 年起派遣前太平洋美

14. 林正義，當面訪談，中華民國駐檀香山經濟文化辦事處官員，夏威夷，2008 年 12 月 5 日。

15. 請見「美臺商業協會」網站，“U.S.-Taiwan Defense Industry Conference,” *U.S.-Taiwan Business Council*, September 29, 2008, <<http://www.us-taiwan.org/defense/2008/info.html>>。自 2002 年起，先後在佛羅里達、德州、亞利桑納州、加州、科羅拉多州、馬里蘭州等地舉辦此一會議，通常是在九月舉行。請見張清敏，〈從布什政府對臺軍售看美臺軍事關係的變化〉，《美國研究》（北京），第 18 卷第 4 期，2004 年 12 月，頁 37。

軍司令布萊爾(Dennis C. Blair)來臺觀察漢光演習。¹⁶

白邦瑞指出「蒙特瑞會談」是美臺軍事合作的第一步；第二步是協助臺灣成立有關戰略設計的單位（國防部戰略規劃司與整合評估室）；第三步是美國派遣一連串的調查訪問團至臺灣；第四步是改革軍售過程及提高臺灣的文人掌控國防事務；第五步是對臺灣的國防優先項目排列出順序，集中在飛彈防禦與指管通電情監偵(C4ISR)。¹⁷ 2003年，美國前助理國防部長布魯克(Peter Brookes)則指出，美國對臺軍事合作面臨一些挑戰如中國軍力提升、臺灣國防當局保守、臺灣政府官僚效率、臺灣的經濟環境，因此，美國最為關心的四項重點是：第一，臺灣集中反制中國動武的想定；第二，國防建軍優先與合理性；第三，軍力現代化；第四，文武關係的強化。¹⁸ 臺灣在美國協助之下，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。¹⁹ 另外，臺灣在美國所提供的軍事武器進行整合出可恃的戰力，若進一步與美軍有共同行動能力(Interoperability)等，也是臺灣國防安全的關鍵。

1999年3月、5月，參議員赫姆斯(Jesse Helms；共和黨，北卡羅萊那州)、眾議員狄雷(Tom DeLay；共和黨，德州)分別提出《臺灣安全加強法案》要求將臺灣置於軍售的「特別地位」，並在《臺灣關係法》基礎上，強化美臺軍事合作關係。²⁰ 《臺灣安全加強法案》的

16. 蘇起，《危險邊緣：從兩國論到一邊一國》（臺北：天下文化，2004年），頁231-232。

17. Michael Pillsbury, "The U.S. Role in Taiwan's Defense Reform," pp. 70-76.

18. Peter Brookes, "U.S.-Taiwan Defense Relations in the Bush Administration," *The Heritage Foundation*, November 14, 2003, <<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl808.cfm>>.

19. 國防部，《中華民國95年國防報告書》（臺北：國防部，2006年），頁140-153。

20. Steven M. Goldstein & Randall Schriver, "An Uncertain Relationship," p. 164.

規定包括：戰術訓練、威脅評估、軍事準則、兵力計畫等加強溝通；軍隊之間建立直接安全通訊與聯繫管道；臺海安全情勢年度報告；臺灣軍官赴美軍事院校就讀受訓；於「美國在臺協會」派駐更多國防技術幕僚等。此一法案雖然在眾議院通過後，因臺灣出現政黨輪替，柯林頓總統威脅否決，而沒有在參議院進一步投票，但是隨著小布希政府上臺，美臺軍事合作幾乎一一落實此一法案的規定（請見表1），使美臺軍事合作更往前邁進，且「早已大大超過法案的規定。」²¹小布希總統除在2001年決定對臺重大軍售案外，在其任內亦協助臺灣建立國防安全新領域，如淨評估(Net Assessment)、重大基礎設施防護(Critical Infrastructure Protection)、政府持續性運作(Continuity of Government)等。

美國2002-2003年的《外交關係授權法案》(*Foreign Relations Authorization Act*)，基於軍事裝備與服務等目的，更視臺灣為等同「非北公約組織國家」的主要盟邦(Equivalent of a Major Non-NATO Ally)。這將使臺灣因為武器轉移審核過程程序加快，而更容易取得美國先進武器系統及技術。小布希總統在2001年決定停止每年四月定期舉行的臺美軍售會議，但此一法案要求「每年至少一次，美國總統或總統指定人員應與臺灣軍方代表諮商軍售事項，而臺灣的代表應不低於副參謀總長層級」。依此一法案，美國總統需每六個月與國會諮商對臺灣的安全協助，並派遣現職軍官前往「美國在臺協會」臺北辦事處任職。²²2005年，美方終於派遣陸軍上校韋艾伯(Albert S. Wilner)來臺擔任「美國在臺協會」聯絡事務組(Liaison Affairs Section)組長。²³

21. 信強，〈表象與實質：從「臺灣安全加強法案」看美臺軍事交流〉，《臺灣研究集刊》（廈門），第84期，2004年6月，頁56。

22. Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2008), p. 47.

表 1 美臺軍事合作走向正常關係

年 份	內 容
1997 年起	蒙特瑞會談：美臺之間的跨部會戰略層級對話。
2001 年起	1. 國防檢討會談：美國國防部長辦公室和臺灣國防部決策官員之間政策對話機制。 2. 美軍來臺觀摩臺灣「漢光演習」。 3. 臺灣軍校生赴美三軍官校就讀。 4. 華美戰略論壇，臺灣安全事務官員赴美喬治城大學研習。
2002 年	1. 國防部長湯曜明訪美 2. 美臺軍事熱線
2002 年起	1. 安全合作會談：軍售事務層級的對話機制。 2. 美臺國防工業會議：由「美臺商業協會」主辦，兩國國防部官員、學者專家、國防工業公司人員參加。 3. 「亞太安全研究中心」(APCSS)行政主管課程與資深行政主管課程。
2005 年	參謀總長李天羽訪美
2007 年	參謀總長霍守業訪美
2008 年	國防部長陳肇敏訪美

說明：「正常關係」指的是小布希政府上臺之後，此一用語請見 Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, p. 4。

資料來源：Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, p. 4；鍾如郁，《小布希政府時期美中與美臺軍事交流之研究》（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究碩士在職專班論文，2008 年），頁 105、134-138。

23. Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, p. 5；吳明杰，〈斷交 26 年美首位現役上校駐臺〉，《中國時報》，2005 年 7 月 25 日，版 2。

參、中國軍事威脅及美臺軍事合作的問題

臺美之間的軍事合作的參與者主要是雙方的國防機構人員。美臺國防安全對話機制，雖區分高、中、低層級官員，針對不同議題進行討論，但臺灣與美國沒有邦交，加上中國的監視與反對，美國對臺灣軍事合作仍多所保留。臺美之間的軍事合作在軍售、維修、訓練之外，能漸漸觸及軍事準則、威脅分析、情報蒐集、戰略規劃、整合評估等合作，就可步上軍事合作的正軌。1979 年之後，臺灣與美國之間沒有國防部長定期會議，湯曜明部長在 2002 年 3 月首次訪問美國，與美國副國防部長伍佛維茨(Paul Wolfowitz)進行會談，該年隨後康寧祥副部長亦前往美國國防部訪問。美國與臺灣高層國防官員齊聚一堂討論臺海安全問題，漸由極少特殊的安排，轉變成定期的機制。然而，臺美之間的軍事合作存在一些認知差距。臺灣認為美臺軍事交流上仍有層級的限制，例如，美軍高階將領不得來臺訪問；美國與臺灣實際模擬演練、演習的機會甚少；臺灣仍難以參與觀摩美軍為主的多邊軍事演習；美國對臺灣在武器銷售上仍有所限制，臺灣所需要的精銳武器，提出要求採購，遲遲未能獲得美方同意。²⁴美國政府受限於 1982 年〈八一七公報〉，加上《臺灣關係法》的規定，考量美中總體關係的發展，制約美國與臺灣軍事合作，無法像美日、美韓等盟邦國家之間的正常軍事合作。除美國本身的限制之外，也需要考量臺海區域情勢、臺灣的國內因素。中國軍力成長、臺灣內部分歧，更為美臺軍事合作帶來挑戰。

24. York W. Chen, "A New Imbalance in the Equation of Military Balance across the Taiwan Strait," in Peter C. Y. Chou ed., *The "One China" Dilemma* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 282.

一、中國軍事現代化牽制美臺軍事合作

中國軍事現代化速度及幅度，使美國介入臺海危機時將面臨更大的風險，也造成美國與臺灣軍事合作的「安全困境」。北京對美臺軍事合作的抗議、杯葛與反制也從未間斷。2002年起，中國軍方在美軍太平洋總部轄屬「亞太安全研究中心」邀請臺灣的中階軍官與文官參加該校課程之後，立即中斷派遣學員到該中心學習。2008年10月，中國副外長何亞非向美方抗議小布希政府宣布對臺軍售。北京自10月7日起宣布中止對美軍事交流，而這影響到進行中的美中軍事交流計畫，也使得美國國防部部長蓋茲(Robert M. Gates)、美軍太平洋總部司令基廷(Timothy Keating)倡議透過軍事交流，建立兩國軍事互信的努力受到挫折。中國國防部外事辦公室主任錢利華少將表示，中方「要求美國改變其作法，取消對臺軍售計畫，並停止對臺軍事交流。惟有如此做，人民解放軍及國防部才可能恢復與美國軍方的正常關係」。²⁵美國與中國軍事交流受影響的計畫，包括兩國軍方高層互訪、天災人道援助交流會談，停止美國軍艦停靠中國大陸、香港的港口，並推遲遏制大規模殺傷武器擴散的會談。在小布希總統即將卸任，歐巴馬(Barack H. Obama)政府未上任之際，中國的抗議及停止軍事交流，可施壓美國新政府考慮修補雙方軍事交流的關係。

對美軍太平洋總部而言，中國軍事現代化及其所形成的區域安全影響，必須加以正視，而與解放軍更多的接觸與交流，凌駕美國與臺灣的軍事合作的重要性。然而，美國國防部副部長伍佛維茨或部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)的政策決定，「亞太安全研究中心」必須將臺灣納入，並在每一期課程學員的邀請上，間隔邀請臺灣及中國，避免

25. Mure Dickie, "Beijing Pressures U.S. over Taiwan Arms Deal," *Financial Times*, November 16, 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/aa68d51a-b414-11dd-8e35-0000779fd18c.html?ncllick_check=1>.

讓兩岸學員同時出現在同一期課程。美國國防部當初決定是即使中國杯葛，仍堅持邀請臺灣派員參加「亞太安全研究中心」的活動，使臺灣學員可和其他太平洋及印度洋國家的軍官或文官，有更多接觸交流的經驗。在2008年5月臺海兩岸關係緩和之後，北京基於「一個中國」與國防主權象徵，仍難以接受兩岸共同參加該中心的各項短期班課程。²⁶

若美臺軍事合作是要協助臺灣提升防禦中國武力威脅的能力，隨著中國軍事現代化的快速腳步，美臺軍事合作內容就必須有所加強，並妥善因應。美國對臺灣的軍售主要的考慮因素，即為中國軍力的現代化及其對臺灣可能的威脅。前「美國在臺協會」理事主席卜睿哲(Richard C. Bush)，針對小布希總統宣布對臺軍售，提到這是「對中國增強武力部署，造成臺灣不安全感的一種適當回應。如果中國改變它的做法，讓臺灣覺得更安全，那麼美國將會重新檢討，做出相對回應」。²⁷中國國防預算大幅增加、對臺飛彈部署愈多、嚇阻美軍介入臺海的能力愈加提升，勢必使得美國與臺灣軍事合作需做出相對應的調整。因此，中國軍力成長與威脅是美國與臺灣軍事合作的主要因素。²⁸

中美綜合國力、國防預算仍有一段距離，但中國在人多勢眾、地理鄰近、善用心理戰、不透明、不惜犧牲軍隊人數等的因素之下，美國認為在軍事介入臺海危機時，將遭受中國重大的反擊。2006年2月，美國「國家情報總監」(Director of National Intelligence)奈葛彭迪

26. 林正義，當面訪談，美國「東西中心」(East-West Center)一位研究員，夏威夷，2008年12月10日。

27. 黃清龍，〈卜睿哲看兩岸：靠經濟交流不夠〉，《中國時報》，2008年12月8日，版A13。

28. Hsu-hsiung Fang, "The Transformation of U.S.-Taiwan Military Relations," *Orbis*, Vol. 48, Issue 3, Summer 2004, pp. 554-556.

(John D. Negroponte)指出，在未來，中國可能成為美國的「同儕競爭者」(Peer Competitor)。²⁹ 同月，美國《四年期國防評估報告》(*Quadrennial Defense Review Report, QDR*)則稱中國為「接近同儕競爭者」。美國國防部也針對如何達成此一均衡戰略，具體提出了 11 項反制措施。其中，美國海軍在亞太地區，至少要有 60% 的潛艦的部署，在美國現有 11 艘航空母艦中，也要維持六艘航空母艦可立即執行戰鬥任務。³⁰

29. "Statement by the Director of National Intelligence, John D. Negroponte to the Senate Armed Services Committee," *Global Security.org*, February 28, 2006, <http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/2006_hr/060228-negroponte.htm>；「外交關係協會」(Council for Foreign Relations)在 2007 年 4 月公布的《美中關係：正面議程及負責任的道路》(*U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course*)報告，相較之下對中國軍力就沒有如此憂慮，認為未來數十年內，美國面臨的戰略環境，雖將因中國漸增的軍事能力變得更複雜，但直至 2030 年，中國仍不可能成為美國的軍事同儕競爭者。報告提到美國在太空、空中與海上對中國仍享有優勢，中國的反衛星試射使其對臺灣的軍事威脅增加，但「唯有獲得對臺灣周遭太空、天空、水域之控制，中國才能在美國未干預之情況下，攻下並占領臺灣，此任務對中國而言已相當困難，若美國干預臺海戰爭，中國幾乎不可能達成該項任務」。此份報告是由美國前貿易代表希爾(Carla Hills)與聯邦政府贊助的「國防分析研究所」(Institute for Defense Analyses)總裁暨執行長布萊爾(Dennis Blair)，共同主持，係由民主黨策士季浩豐(Frank Sampson Jannuzi)為負責人。請見 Carla A. Hills, Dennis C. Blair & Frack S. Jannuzi, *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course* (New York: Council or Foreign Relations, 2007), p. 54。

30. U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report," *U.S. Department of Defense*, February 6, 2006, pp. 29-30, 47-48, <<http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>>。QDR 報告更指出，做為一個主要新興大國，中國最具有與美國進行軍事競爭的潛力；如果美國沒有反制戰略，中國發展的破壞性軍事技術，在一個時期後很可能抵消美國傳統的軍

美國國家情報總監奈葛彭迪在 2007 年 1 月，在參議院情報委員會聽證會表示，北京自 1999 年即快速進行軍事現代化，中國的大國地位、安全戰略的追求，使其軍事現代化不會因臺灣問題解決而停止，中國正發展長程傳統武力及中短程飛彈，能對美國航空母艦及空軍基地進行攻擊。³¹ 副國防次長勞理斯(Richard Lawless)在 2007 年 6 月 13 日美國眾院「軍事委員會」(Armed Services Committee)之聽證會中，針對中國的安全發展，指出，從美國國防部的角度，中國耗費鉅額將其攻擊性武器系統升級，促使軍事平衡傾向有利中國而不利臺灣，破壞亞洲及其他地區區域權力平衡。中國雖無意發展與美軍軍力相匹敵的實力，但逐漸發展出在中國沿海 250-500 海浬之外的海空「拒止」

事優勢。QDR 報告並宣稱，中國軍事擴張已置地區軍事平衡於危險境地，美國需要增強中國周邊國家、美國盟邦的能量，提升他們的軍事能力，降低渠等的脆弱性。

31. John Negroponte, "Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence," *U.S. Senate Select Committee on Intelligence*, January 11, 2007, <<http://intelligence.senate.gov/070111/negroponte.pdf>>。美國負責亞太事務的副國防次長勞理斯，在 2007 年 2 月表示，中國的軍事改革已超出了傳統的陸海空範圍，現已擴展到太空和網路空間。勞理斯認為中國軍事改革步伐逐年加快，卻難以斷言其結果將會是和平的。2007 年 4 月，美海軍軍令部長穆倫(Michael Mullen)在「布魯金斯研究院」(Brookings Institution)表示：「中國的軍力正從以陸軍為核心轉變為以空軍及海軍為核心(A Land-centric Force to An Air-centric and Naval-centric Force)，且其軍力明顯很有可能以美國海軍為目標」。穆倫指出，中國海軍已達到其現代化及部署調度的目標，在 2006 年底中國「宋級」柴油潛艇追蹤並攔截美國「小鷹號」航空母艦後，美國海軍已被要求調整策略。請見 Richard P. Lawless, "U.S.-China Relationship: Economics and Security in Perspective," *USCC.gov*, February 1-2, 2007, <http://www.uscc.gov/hearings/2007hearings/written_testimonies/07_02_01_02wrts/07_02_1_2_lawless_richard_statement.pdf>；Michael Mullen, "The U.S. Navy Beyond Iraq-Sea Power for a New Era," *NAVY.mil*, April 3, 2007, <<http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/20070403.pdf>>。

(Anti-access)與「區域阻絕」(Area Denial)戰略，透過部署精準打擊武器，阻絕美軍於陸海空、太空及網路資訊戰場之外，使其難以在臺海進行軍事干預。中國發展潛艦戰力、發展空中長程打擊火力、並部署更先進的核武及飛彈，對亞太戰場之外進行戰略打擊，使美國愈來愈難以保證臺灣的安全。³²

2008年，美國國防部提交給國會的《中國軍力報告》(*Military Power of the People's Republic of China*)認定「中國軍事能力的趨勢是改變東亞軍力平衡的主要因素之一」，中國軍事現代化的原動力雖是為了準備因應臺海突發事件，包括美國介入衝突的可能性，但從中

32. Richard P. Lawless, "China: Recent Security Developments," *House Armed Services Committee*, June 13, 2007, <http://armedservices.house.gov/pdfs/FC061307/Lawless_Testimony061307.pdf>; Michael D. Swaine, "China's Regional Military Posture," in David Shambaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005), pp. 271-272; U.S.-China Economic and Security Review Commission, *Military Modernization and Cross-Strait Balance* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2004), pp. 88-89, *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, <http://www.uscc.gov/hearings/2004hearings/transcripts/04_02_06.pdf>.「蘭德公司」(Rand Corporation)在2007年4月出版的專書《進入龍穴：中國的拒止戰略及其對美國的意涵》(*Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their Implications for the United States*)指出，中國可能在臺海戰事中打敗美國，因為北京已經發展出阻止美國軍方進入臺灣海峽的策略，施壓日本及其他美國盟國拒絕美國使用其境內基地，中國也可以阻塞美國通訊及電腦、中斷物流，並攻擊空軍基地以阻止軍事運補。該書提到若美軍未能於中國進犯臺灣初期即予以有效反擊，恐導致臺灣軍力全面潰敗，而臺灣恐因此在美國戰力赴援前即投降。請見 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: RAND, 2007), pp. 51-60。

國的軍事採購及戰略思維來看，北京也正在發展應付其他突發事件的能力，諸如爭取能源或領土爭議的衝突。該報告中指出，2007 年的中國軍費開支介於 970-1,390 億美元之間。該數字遠遠超過官方公布的 450 億美元。不管是評估中國軍費的低標或高標，均仍超過俄羅斯、日本國防預算。³³ 2008 年，中國公開的國防預算則高達 572 億美元。³⁴ 美國對中國軍力的不透明最感憂慮。雖然美中達成兩國軍事熱線的協議，進行核武戰略對話，但美國國防部東亞事務副助理部長謝偉森 (David Sedney) 表示，儘管中方宣稱僅是防禦性的國防，中國的軍事意圖缺乏透明，而這將導致不確定性，進而使其他的國家對中國的擴軍採取防範措施。³⁵ 美國與中國雖有軍事交流，但以透明化、溝通、資訊蒐集、祛疑、改善交流過程、促使解放軍合作為主，是以「安全管理」為導向，很難算是真正的「安全合作」。³⁶ 然而，美中軍事交流愈加頻繁卻使北京有更多機會，向美方表達對美臺軍事合作的不滿並要求終止。

1996 年臺海危機使美國意識到與中國在臺海軍事對峙甚至衝突的

33. Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China 2008* (Washington, DC: Department of Defense, 2008), p. 29, 32。此一年度序列報告的章節，大致包括：中國關鍵發展、了解中國戰略、中國軍事戰略與準則、軍力現代化目標與趨勢、軍力現代化與資源、軍力現代化與臺海安全。

34. "China's Defense Budget to Grow 17.6 Percent in 2008," *Xinhua*, March 4, 2008, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/04/content_6506320.htm>.

35. David Sedney, "DoD News Briefing with David Sedney from the Pentagon Briefing Room, Arlington, Va.," *U.S. Department of Defense*, March 3, 2008, <<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4165>>.

36. Kevin Pollpeter, *U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-Military Relationship* (Santa Monica: RAND, 2004), pp. 90-99.

可能性，因此需要密切追蹤中國對臺灣及美國的軍事威脅。³⁷ 1999年，美國國防部提交國會的《臺海安全情勢》(*The Security Situation in the Taiwan Strait*)報告，以2005年為評估期，特別針對中國在「軍事事務革命」(*Revolution in Military Affairs*)如資訊、電腦、飛彈、電戰、偵察等能力提升，所引起的臺海軍力變化加以評估。此一報告明白列出中國對臺至少有五種動武的方式，分別為：封鎖、飛彈攻擊、奪取空權、兩棲登陸、資訊作戰等。除兩棲登陸、資訊作戰兩項之外，中國在其他用武方案，有很大的勝算。³⁸ 隨後，美國國防部依照《臺灣安全加強法案》相關規定的精神，在其年度《中國軍力報告》均列出中國可能的對臺軍事行動選項（請見表2）。³⁹

37. 1997年4月美國國防部公布《中華人民共和國軍事能力》(*Military Capability of the People's Republic of China*)以來，該部至2008年公布的10本追蹤中國軍事能力的報告（缺1998年及2001年）。1999年2月美國國防部公布名為《臺海安全情勢》(*The Security Situation in the Taiwan Strait*)，但內容實為中國軍力的報告。

38. "The Security Situation in the Taiwan Strait," *Federation American Scientists*, February 26, 1999, <http://www.fas.org/news/taiwan/1999/twstrait_02261999.htm>。此份報告明確指出臺灣軍事劣勢的部分，除了反飛彈能力外，包括：中國配置在 Su-27 戰機的 AA-11 紅外線空對空飛彈，優於臺灣的 AIM-9 響尾蛇飛彈與天劍飛彈；中國潛艦戰力足以在臺海四周控制航道及佈雷；中國海軍轟六 D (B-6D) 攜帶的 C-601 反艦巡弋飛彈對臺灣商船和軍艦將構成嚴重威脅；中國對資訊作戰（資訊戰爭、電腦戰爭、電戰、欺敵、心戰等）能力的提升，對臺灣構成相當壓力。

39. 2007年《中國軍力報告》指出，儘管中國大肆擴張軍備，但仍缺乏成功進犯臺灣之實力。美國國防部明確指出，一旦中國攻擊臺灣將導致下列後果：第一，犯臺可能遭致美方干預；第二，犯臺可能嚴重傷害中國經濟，引來國際制裁；第三，犯臺將引發足以牽制中國軍隊數年的臺灣人民暴動；第四，犯臺可能造成中國失去其盼望已久之2008年北京奧運主辦權。因此，中國領袖體認到，「若美方捲入臺海衝突可能造成美中長期之敵對關係，此結果不合乎中國利益」。請見 Office of the Secretary of Defense, *Military Power*

表 2 美國國防部《中國軍力報告》預測中國對臺動武方案

年度	方 案 內 容
2009 年	海上隔離或封鎖、有限武力或高壓選項、空中及飛彈攻擊、兩棲登陸。
2008 年	有限武力或「非戰」選項、空中及飛彈攻擊、封鎖、兩棲登陸。
2007 年	有限武力選項、空中及飛彈攻擊、封鎖、兩棲登陸。
2006 年	勸服與高壓、有限武力選項、空中及飛彈攻擊、封鎖、兩棲登陸。
2005 年	勸服與高壓、有限武力選項、空中及飛彈攻擊、封鎖、兩棲登陸。
2004 年	空中攻擊、傳統彈道飛彈、海軍封鎖、地面特戰、兩棲登陸。
2003 年	資訊作戰、空中及飛彈攻擊、海軍封鎖、兩棲及空降。
2002 年	資訊作戰、空中及飛彈攻擊、海軍封鎖、兩棲及空降。
2000 年	空中及飛彈攻擊、海軍封鎖、兩棲及特種空降。

資料來源：作者自行整理自 Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China, 2000, 2002-2009* (Washington, DC: Department of Defense, 2000, 2002-2009), 2000: pp. 46-54; 2002: pp. 46-52; 2003: pp. 43-46; 2004: pp. 20-24; 2005: pp. 39-42; 2006: pp. 38-41; 2007: pp. 32-34; 2008: pp. 42-44; 2009: pp. 41-42。

中國軍力崛起驅使美臺兩國軍事合作項目更加多元，針對中國在臺海軍事行動的預判，也有比較或比對的機會。相較而言，美國國防部注意到中國對臺灣本島的軍事行動，臺灣則強調中國可能對金馬離島的攻擊；美國指出中國對臺灣領導階層「斬首」(Decapitation)的可能性，臺灣則到 2006 年《中華民國國防部國防報告書》才首度列出「特戰襲控中樞」的想定。⁴⁰ 2008 年美國國防部《中國軍力報告》，提到北京對臺的「非戰」（不是正式戰爭）方案，透過電腦網絡攻擊、特種作戰行動，對臺灣領導階層施以政治、經濟、軍事顛覆與破壞。較值得注意地是，2008 年報告中，在兩棲登陸行動上，將中國兵

of the People's Republic of China 2007, p. 33。

40. 國防部，《中華民國 95 年國防報告書》，頁 80。

力使用強度與規模區分為三種，難度也逐級升高，第一是低強度針對東沙島與南沙太平島；第二種是登陸有中等兵力規模防守的金門與馬祖；第三種是對臺灣本島的兩棲登陸。⁴¹美國國防部透過《中國軍力報告》，對中國以軍力犯臺提出最直接的警告，提醒中國一旦進犯臺灣必將招致嚴重後果。美國智庫學者專家也撰寫書籍，模擬臺海可能發生戰爭的時間，如 2012 年或 2013 年。⁴²他們雖指出中國無法在軍事衝突中占領臺灣，但臺海衝突將使美中臺有升高到核子戰爭的可能性，因此，美中最好有衝突管理的對話。⁴³

由於中國對臺軍事部署強化打高科技局部有限戰爭，阻止美軍援臺，同時又透過「三戰」（輿論戰、心理戰、法律戰），增加美國與臺灣因應一場臺海危機的難度。尤其，中國在「不對稱作戰能力」如巡弋飛彈、M 族飛彈、反衛星飛彈的研製，使臺灣面臨到嚴重威脅，又無力反擊的困境。因此，小布希政府任內針對出售給臺灣的愛國者三型飛彈與長程預警雷達，加強與臺灣軍方的合作，研擬如何在臺海周邊地區設置敵我識別系統，朝作戰共通性的方向發展。中國軍事現代化快速，反而成為美臺軍事合作必須往前推動的原因。

二、臺灣延遲對美軍購與美國的回應

2001 年 4 月，小布希總統批准對臺軍售的清單之前曾派遣專家來

41. Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China* 2008, pp. 43-44.

42. Richard C. Bush & Michael E. O'Hanlon, *A War Like No Other: The Truth about China's Challenge to America* (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2007), p. 92; Ted Galen Carpenter, "Future War: Taiwan," *National Interest*, Issue 84, Summer 2006, p. 96; Ted Galen Carpenter, *America's Coming War With China: A Collision Course Over Taiwan* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p. 9.

43. Richard C. Bush & Michael E. O'Hanlon, *A War Like No Other: The Truth about China's Challenge to America*, pp. 186-187.

臺訪視臺灣防衛需求，隨後批准售臺四艘「紀德級」(Kidd-class)驅逐艦、12架P-3獵戶星座反潛機、八艘柴油動力潛艦、144門派拉丁(Paladin)自走榴彈砲、12架MH-53E掃雷直昇機、54部AAV7A1兩棲登陸戰車、54枚MK48魚雷、44枚魚叉反艦飛彈、F16戰機電子反制系統，並提供愛國者三型飛彈系統技術簡報（當時尚未同意出售）等。⁴⁴臺灣希望獲得配有「神盾」(Aegis)作戰系統的驅逐艦、高速反輻射飛彈(High-Speed Anti-radiation Missiles, HARM)、聯合直攻彈藥(Joint Direct Attack Munitions, JDAM)與魚叉攻陸型巡弋飛彈則遭否決，MK8魚雷的先進戰力型(Advanced Capabilities)亦遭否決而只提供基本型。⁴⁵美國雖同意出售的柴油動力潛艦，但已長年不再生產，必須有其他國家提供藍圖，因而增加此案的困難度。

美軍太平洋司令布萊爾在2002年2月在眾議院的聽證會上表示，中國人民解放軍仍須多年才可以取得及控制臺灣的能力，美國與臺灣維持足夠防衛，端視臺灣持續改善軍事能力及美軍太平洋總部能力的發展。他沒有責怪臺灣在採購武器沒有進展。⁴⁶臺灣朝野合作使立法院在2002年10月至2003年5月，得以處理並通過「紀德艦」採購

44. Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, pp. 6-7; Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U.S.-PRC Relations* (Washington, DC: Stimson Center, 2003), p. 195.

45. June Teufel Dreyer, "China's Ability to Take a Military Option and Its Calculations," in Steve Tsang ed., *Peace and Security Across the Taiwan Strait* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p. 160; 楊仕樂、卓慧苑，〈美國小布希政府對臺軍售之分析：維持兩岸軍力平衡〉，《問題與研究》，第42卷第6期，2003年11-12月，頁67-89。

46. United States House of Representatives, *U.S. Security Policy in Asia and the Pacific: The View from Pacific Command* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2002), p. 12.

案。⁴⁷ 2003年10月,《華盛頓郵報》(*Washington Post*)報導在臺灣軍事改革與美國所遭遇的困難。它對臺灣重視軍事硬體而非軟體介面、軍事採購速度過緩有所描述,對臺灣的國防改革過慢、防衛決心也有所質疑,引起中華民國國防部的公開反駁。⁴⁸ 2004年2月,副國防次長勞理斯在國會聽證會上,對臺灣投入國防資源、低估中國軍事威脅稍有微詞。⁴⁹ 2004年總統選舉之後,由於「319槍擊案」、朝野政黨對峙等多項國內政治因素,致使對美軍購成為政黨政治角力議題。⁵⁰ 另外,在潛艦、P3長程反潛機、愛國者飛彈等三項軍購上,因潛艦國造的考量、軍購項目優先順序的不明確、總統大選激烈而忽略處理軍購案的重要性,遲至2004年6月初才由行政院通過6,108億臺幣的「重大軍事採購特別預算案」(以下稱「軍購特別預算」)。

2004年4月,美國助理國防部長羅德曼表示,臺灣在軍事現代化上必須加緊腳步,希望臺灣的「特別軍購預算」能夠在該年夏天通過,呼籲臺灣各政黨支持此一必要的措施。他認為臺灣需要投入更多的資源於備戰、加強軍種聯合作戰。⁵¹ 2004年10月,副國防次長勞理斯在「美臺國防工業會議」呼籲臺灣立法院需要投票支持國家安全,「特別軍購預算」若不通過,臺灣將面臨嚴重後果。⁵² 2005年9月,

47. Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, p. 9.

48. John Pomfret & Philip P. Pan, "U.S. Hit Obstacles in Helping Taiwan Guard Against China," *The Washington Post*, October 30, 2003, p. A1.

49. U.S.-China Economic and Security Review Commission, *Military Modernization and Cross-Strait Balance*, pp. 12, 21.

50. Michael S. Chase, *Taiwan's Security Policy: External Threats and Domestic Politics* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2008), pp. 167-168.

51. United States House of Representatives, *The Taiwan Relations Act: The Next Twenty-Five Years* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2004), p. 59.

52. Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, p. 30.

美國「國防安全合作局」東亞處長羅愛德(Edward W. Ross)表示，「若臺灣不願是當投資在它的防衛上，美國為什麼要提供臺灣的自我防衛？」，批評臺灣降低國防預算卻倚賴美國軍事介入的做法。⁵³

2006年10月，「美國在臺協會」臺北辦事處主任楊甦棣(Stephen Young)在臺北的公開記者會，表明對臺灣未能通過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。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，在考量支持臺灣軍事現代化時，也會將北京的觀點納入分析。美國對臺灣未明確處理潛艦、愛國者飛彈、P3長程反潛機之前，提出採購更多F16戰機，頗不以為然。楊甦棣提到：「美國密切觀察誰在玩政治、誰是真正負責任。若臺灣不把握，機會將流失；臺灣需要在該年秋天立法院會期通過軍購預算，這不僅關乎武器、美國廠商或利益，也關係到臺灣人民及其安全。」⁵⁴三十多位眾議員聯名致函國民黨榮譽主席連戰，眾議院外交委員會主席海德(Henry Hyde；共和黨，伊利諾州)亦致函當時的國民黨主席馬英九，希望臺灣朝野早日通過「特別軍購預算」。⁵⁵在美日加強安保之下，美國學者專家持續對臺灣遲遲未能通過國防採購預算有微詞。⁵⁶臺北處理軍購的疏忽，也使美國原先支持臺

53. "Taiwan-2005 Developments," *Global Security.org*, September 30, 2008, <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/taiwan-2005.htm>>。2008年，退休的羅愛德批評小布希總統延遲通知國會有關對臺軍售，不符合《臺灣關係法》。請見Edward W. Ross, "U.S.-Taiwan Straight Talk," *EW Ross.com*, September 29, 2008, <http://www.ewross.com/US-Taiwan_Straight_Talk.htm>。

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

55. Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, pp. 32, 35; Michael S. Chase, "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.

灣的「藍隊」(Blue Team)專家感到失望與反感。⁵⁷

在美國對臺軍售或臺灣對美國的軍購上，一向由美國主導，美國政策變數居多，但三項重大軍購案卻在臺灣內部面臨強力阻撓。2004年，臺灣「防衛性公投」有關「是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化臺灣自我防衛能力？」被否決，對愛國者三型飛彈的採購形成法律上的限制，在立法院受到進一步杯葛。2004年6月，《TVBS》的一項民調顯示，有52%臺灣民眾不贊成6,108億「特別軍購預算」，只有30%贊成，18%不知道或沒意見。另外，有六成民眾主張以公民投票來決定軍購案。⁵⁸ 2005年，當特別軍購預算降至4,752億新臺幣時，臺灣民眾有47.6%支持，37.8%反對此一軍購預算，但69.6%主張軍購應該在立法院交付委員會討論。⁵⁹

56. 華府智庫卡托研究所(Cato Institute)研究員卡本特(Ted Carpenter)在2007年4月23日《亞洲華爾街日報》(*Asian Wall Street Journal*)的短文，指出，相較於中國積極的建軍政策，臺灣在國防上的投資不夠，武器採購、軍事行動、訓練及人事等基本事項之經費均已縮減。該文從美國觀點指出，臺灣的政治人物創造出最糟的一種組合，民進黨挑釁的兩岸政策，加上國民黨不負責任的國防預算政策。他指出臺灣大膽的兩岸政策，加上不足的國防預算，簡直是在引狼入室。卡本特也警告，美國不應甘冒與中國這個崛起中的強國戰爭風險，去捍衛一個戰略和經濟重要性皆不如中國的小國（臺灣）。因此，華府必須告訴臺灣所有的政治人物，不應再繼續搭美國軍事力量的順風車。請見 Ted G. Carpenter, "Taiwan's Free Ride on U.S. Defense," *Asian Wall Street Journal*, April 23, 2007, <http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=8203>。

57. 蘇起，《危險邊緣》，頁309-310。

58. 《TVBS》民意調查中心，〈是否贊成六千億軍購案民調〉，《TVBS》，2004年6月24日，<http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/files/yijung/200406/yijung-20040624181408.pdf>。

59. 林沂鋒，〈國防部民調七成受訪者支持軍購案付委〉，《政治大學國防事務研究中心》，2005年11月15日，<<http://www.rcnda.nccu.edu.tw/dfnews/200511.htm>>。

立法院程序委員會杯葛三項軍購特別預算約七十次，國防委員會針對此一預算相關政策問題雖多所辯論，但意見分歧。由立法院公報檢索顯示，國防部向立法院的國防委員會專案報告十多次。國民黨立委尤其是國防委員會立委，對於三項軍購的看法並非一致。立法委員如林郁方、江綺雯關切 2004 年「飛彈公投」未能通過，需受法律上三年不得提出的法律限制。⁶⁰海軍背景的已故顧崇廉委員表明不支持反軍購，但反對國防部將三項特別軍購綁在一起，要求國防部釐清三項軍購的優先順序、需要性與有效性，分開個別討論。趙良燕主張以年度一般預算編列，擔心軍購特別預算將會債留子孫，並提出：「若美方願意跟我們簽共同防禦條約、協約或公報，那麼我們也同意這個軍購案」。⁶¹前國防大學國防管理學院院長帥化民立委，指出三項軍購之中，愛國者三型飛彈是「最不值得的軍備競賽」。⁶²廖婉汝委員支持採購潛艦，最質疑 P3C 反潛機的必要性，她並要求國防部長不要將軍購問題過於政治化。⁶³蘇起委員反對國防部長李傑將潛艦採購列為優先，他認為「我們真的沒有必要購買潛艇，因為現在臺海軍力已經失衡，臺灣已經邊緣化，美國也忙得不可開交，我們為何還要花那麼多錢去買一艘八年後才能進來的潛艇？」。⁶⁴丁守中委員質疑民進黨政府

60.立法院，〈立法院第五屆第六會期國防委員會第二次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 93 卷第 41 期，2004 年 10 月 13 日，頁 238、241。

61.立法院，〈立法院第六屆第一會期國防委員會第二次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 12 期，2005 年 3 月 28 日，頁 403、446；〈立法院第六屆第二會期國防委員會第二次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 48 期，2005 年 10 月 17 日，頁 97。

62.立法院，〈立法院第六屆第一會期國防委員會第六次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 17 期，2005 年 4 月 15 日，頁 355。

63.立法院，〈立法院第六屆第一會期國防委員會第五次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 16 期，2005 年 4 月 13 日，頁 155。

64.立法院，〈立法院第六屆第二會期國防委員會第 19 次全體委員會議紀錄〉，

「藉著大量的外購武器來自我壯大、催眠自己，認為如此兩岸就可以搞分離、搞對抗、搞臺獨」；盧秀燕委員指出「飛彈公投」不是真正要「推動軍購，而是當作意識形態的工具」。⁶⁵ 40 位國民黨與親民黨立委也基於對三項軍購的重大分歧，提案並連署要求依《公民投票法》第 16 條，交由人民在 2005 年 5 月 14 日任務型國代選舉當日併行公投，針對「您是否贊成以特別預算購買柴油潛艦、P3C 反潛機等武器的方式來追求國家安全？」作成決議。⁶⁶

2006 年，國民黨公布的政策說帖指出該黨「支持加強國防，但反對浪費購買舊式武器；軍購必須量入為出，考量施政優先順序，決定輕重緩急；必須精打細算用最合理的價錢，買最合適的武器」。⁶⁷ 2006 年，民進黨立法院黨團亦提出三項軍購案說帖，指出潛艦是具嚇阻性戰略武器，應以追加預算方式，編列先期規畫費；P-3C 反潛機以年度預算編列，應以追加預算方式編列頭期款；優先提升愛國者二型飛彈，亦應研發、部署低層反戰術彈道飛彈系統。⁶⁸ 臺灣內部對於軍購有

《立法院公報》，第 95 卷第 6 期，2006 年 1 月 26 日，頁 479。

65. 立法院，〈立法院第六屆第一會期國防委員會第六次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 17 期，2005 年 4 月 15 日，頁 348；〈立法院第六屆第一會期國防委員會第二次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 12 期，2005 年 3 月 28 日，頁 447。

66. 立法院，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，第 94 卷第 28 期，2005 年 5 月 25 日，頁 248-250。提案人包括：洪秀柱、朱鳳芝、劉文雄、高金素梅、雷倩、馮定國、陳志彬、李永萍、盧秀燕、劉盛良等 10 人，連署人則有：李全教、周守訓、蔡錦隆、許舒博、劉政鴻、費鴻泰、蘇起、廖婉汝、楊瓊瓔、劉銓忠、楊仁福、羅世雄、蔡正元、侯彩鳳、賴士葆、翁重鈞、曹壽民、林益世、章仁香、黃志雄、吳成典、吳敦義、徐少萍、黃健庭、紀國棟、李復興、林正峰、黃昭順、吳志揚、何智輝等 30 人。

67. 〈國民黨支持國防、合理軍購，反對浪費公帑〉，《中國國民黨全球資訊網》，2009 年 3 月 15 日，〈<http://www.kmt.org.tw/hc.aspx?id=36&aid=1839>〉。

68. 顧恆湛，〈民進黨團提三項軍購說帖 強調潛艦重要性〉，《中華民國國防

正反意見，支持者意見主要是國防不應分黨派，擁有先進武器可以增加兩岸談判籌碼，也可維持與美國的良好信賴關係。反對特別軍購預算的理由，包括：抵制陳水扁總統及民進黨政府，認為軍購會更加挑釁中國，啟動與中國的軍備競賽；認為不符合國防需要，再多的軍購也無法讓臺灣長期抵抗中國的攻擊；質疑對美國的軍購太昂貴，排擠其他政府預算；兩岸關係緩和才是重點，透過對美軍購卻一再挑釁中國，臺灣仍不安全。⁶⁹

美國國防部幾乎每年（2000-2006年）批評臺灣的國防預算占國內生產總值(Gross Domestic Product, GDP)的比例未增反降（請見表3），尤其是比不上每年GDP的成長率，對臺灣及美國的安全構成威脅。2008年《中國軍力報告》一改過去的批評，指出，臺灣近來已大幅改善其聯合行動能力，強化軍隊戰備及其危機處理能力；2007年6月，立法院通過一項89億美元軍購預算，含12架P3海上反潛巡邏機，六套愛國者飛彈二型系統升級等，研究購買柴油電動潛艇的計畫，並已核定未來三年軍購預算，預計添購218枚AMRAAM空對空飛彈、235枚小牛空對地飛彈、60枚魚叉標準三型反艦巡弋飛彈等。

部》，2006年3月3日，<<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=2546>>。

69. 高永光，〈6108億軍購案德慧調查法調查結果政策意涵(Policy Implication)報告書〉，《政治大學國防事務研究中心》，2004年11月12日，<<http://www.rcnda.nccu.edu.tw/delphi6108.pdf>>；胡全威，〈軍購與國家安全：六一〇八億軍售案評析〉，《財團法人國家政策研究基金會》，2004年11月26日，<<http://old.npf.org.tw/PUBLICATIONS/093/NS-B-093-505.htm>>；Alexander Chieh-cheng Huang, "A National Defense Strategy for Taiwan in the New Century," in Peter C. Y. Chow ed., *The "One China" Dilemma* (UK: Palgrave Macmillan, 2008), p. 282；Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005), pp. 124-126。

2008 年國防預算比前一年增加 12%，達到 105 億美元。這些改進方案確實增進了臺灣自衛能力，也逆轉過去國防預算持續降低的趨勢。這也使得美方對臺灣「搭便車」或「推諉」的指責獲得舒解。⁷⁰ 2007 年 12 月，立法院終於通過愛國者飛彈三型軍購預算。

表 3 臺灣的國防預算（1994-2008 年）

年度	軍事預算 （億／新臺幣）	軍事預算 （億／美元）	占 GDP （%）	占政府總支出 （%）
1994 年	2,585	98	3.8	24.3
1995 年	2,523	95	3.5	24.5
1996 年	2,583	95	3.4	22.8
1997 年	2,688	94	3.3	22.5
1998 年	2,748	82	3.2	22.4
1999 年	2,845	88	3.2	21.6
2000 年	4,029	129	2.9	17.4
2001 年	2,698	80	2.9	16.5
2002 年	2,604	75	2.7	16.4
2003 年	2,572	76	2.6	15.5
2004 年	2,619	78	2.4	16.7
2005 年	2,585	80	2.3	16.1
2006 年	2,525	78	2.1	16.1
2007 年	3,049	92	2.4	18.7
2008 年	3,411	105	2.5	20.2

資料來源：Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, pp. 28-29。

70. Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China 2008*, p. 40。「推諉」是國家間安全合作常見的一種型態，其餘有「平衡」（Balancing）、站在得勢一方（Bandwagoning）。請見 Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 34。

肆、影響未來美臺軍事合作的因素

臺灣與美國軍事合作的一項隱憂是，兩國對中國軍事安全威脅的認知與準備有落差。⁷¹臺灣對中國是否真的會使用武力、兩岸軍力失衡的時間點判斷，較美國來得樂觀。許多臺灣政黨領袖及專家學者認定，只要臺灣不要在法律上宣布臺獨或在主權上有挑釁行為，北京不可能會對臺灣使用武力，但忽略在政策模糊灰色地帶，北京有解釋與詮釋的寬廣空間。若中國準備對臺灣動武或威脅動武，一定會指責臺灣片面破壞臺海現狀。何謂臺海現狀，顯然就有許多不同的論述空間。

美國政府不像臺灣在評估中國軍力時過度考量政治因素，認為只要臺灣不要法律上宣布獨立，就不會有軍事的威脅。美國的避險戰略(Hedging Strategy)是既要與中國接觸、談判協商，也要在中國的周邊有積極的聯盟大戰略，以及軍事因應的各項準備。1996年2月，針對臺海緊張及危機，美國總統柯林頓在聽完國防部的簡報後，指出：希望其中一項想定狀況－核武器使用永遠不會出現。該年三月，美國在中國試射飛彈之後，派遣兩艘航空母艦至臺海附近，只是原先最低層次的一項因應方案。⁷²中央情報局曾以小時為單位追蹤臺海情勢發展。美軍太平洋總部負責第一線軍事因應，「邦克山」(USS Bunker Hill)號巡洋艦在臺灣海峽南端，觀測追蹤中國所試射的彈道飛彈飛行及落點。因此，美國長期以來呼籲臺灣要像美國一樣，不要依賴不確定的政治判斷，低估明顯的軍事風險。這顯示美臺在因應中國軍事威脅

71. Michael Chase, *Taiwan's Security Policy*, pp. 157-166。該書作者認為自1990年代後期，臺灣對中國是否動武的評估，開始與美國多數觀察家有分歧的意見。

72. Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003), p. 255.

上，無論就認知或準備上是有歧見。

美臺軍事合作的一個分歧點是，美國反對臺灣發展地對地飛彈。美國一向針對國際飛彈科技進行管制，即使臺灣沒有從其他管道獲得飛彈科技，也不支持臺灣發展中程彈道飛彈。這主要基於一旦臺灣擁有超過一千公里的地對地飛彈，在臺海危機之中，美國可能無法控制臺灣不使用該項武器，進行對中國沿海軍事目標的報復。這可能使臺海危機更難以管控，因此對臺灣提出的「防衛性反制措施」(Defensive Countermeasures)尤感關切。

2007年臺灣舉行的漢光23號演習受到關注，因為國防部長李傑在4月26日證實，為防禦臺灣可能遭到的攻擊，臺灣正發展能攻擊中國大陸軍事目標的飛彈，如「戰術性岸置制壓火力飛彈」(Tactical Shore Based Missile for Fire Suppression, TSMSF)。⁷³「美國在臺協會」臺北辦事處長楊甦棣在5月3日立即表示，美方不同意臺灣發展攻擊性武器，因為「臺灣目前應關注發展飛彈的防衛力量」，他再度呼籲臺灣國會儘速通過頗具爭議性的100億美元軍購案，以面對中國的建軍威脅，但「不幸地是，臺灣令美國友人懷疑是否認真考量維持足夠的防衛力量」。⁷⁴另外，美國國安會亞洲事務資深主任韋德寧(Dennis Wilder)表示，臺灣「發展防衛能力是正確之途，臺海兩岸任何一方發展攻擊性武器，均是不穩定的做法，無助於臺海和平穩定」，因此美國不支持臺灣與中國發展這類武器。⁷⁵國民黨重回執政之後，基於「守勢國防」的理念，決定不再精進延長雄二E巡弋飛彈的射程超過

73. 〈李傑：研發地對地飛彈 挨打再還擊〉，《聯合報》，2007年4月26日，版4。

74. 〈楊甦棣：美不支持臺發展攻擊武器〉，《聯合報》，2007年5月3日，版4；“AIT Director Stephen Young, May 3, 2007, Press Conference,” *American Institute in Taiwan*, May 3, 2007, <<http://www.ait.org.tw/en/news/officialtext/viewer.aspx?id=2007050301>>。

75. Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, p. 42.

一千公里，但現有射程在一千公里之內的雄二E飛彈則將量產。⁷⁶這使得臺美之間的分歧因而減少。

臺灣內部無論國民黨或民進黨均主張兩岸要有軍事互信機制。國防部在《國防報告書》、國家安全會議在《國家安全報告》均具體提議，兩岸「共同劃定軍事緩衝區，雙方機、艦非必要不得進入該區域，若必須進入則應事先知會」。⁷⁷民進黨政府希望透過臺海軍事安全諮商機制的建立，逐漸形成「海峽行為準則」，兩岸共同思考設置「軍事熱線」，以避免意外軍事衝突的發生。但是，兩岸政治關係的緊張，難以在軍事互信有所進展。2005年，國民黨榮譽主席連戰訪問中國大陸，與中國國家主席胡錦濤發布的聯合公報中，提到：「促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包括建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突」。⁷⁸2008年12月底，胡錦濤在對臺政策所發表的六點意見，重申：「為有利於穩定臺海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題」。⁷⁹

臺灣在思考向美國的特別軍事採購時，部分意見主張應將兩岸關係改善、軍事互信機制納入考量。這意味兩岸在「九二共識」關係逐漸緩和，一旦兩岸有軍事互信機制，屆時國防預算、軍事採購、軍事

76. 呂昭隆，〈能打到上海的飛彈 不研發了〉，《中國時報》，2008年9月1日，版4。

77. 國家安全會議，《2006國家安全報告》（臺北：國家安全會議，2006年），頁90；國防部，《中華民國93年國防報告書》（臺北：國防部，2004年），頁73。

78. 財團法人國家政策研究基金會，〈連胡會新聞公報〉，《財團法人國家政策研究基金會》，2005年4月29日，〈<http://old.npf.org.tw/Symposium/s94/940615-3-NS.htm>〉。

79. 唐述權，〈胡錦濤在紀念《告臺灣同胞書》發表30周年座談會上的講話全文〉，《新華社》，2008年12月31日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/8610403.html>〉。

部署等，可能面臨調整或檢討。兩岸軍事互信的相關問題，包括：中國對臺飛彈部署、臺灣向美國軍事採購、兩岸退役軍事人員交流、金門與馬祖的軍事角色、臺海中線及緩衝區、兩岸軍事熱線、兩岸軍事意外的避免與防制等，多少涉及到美國的相關利益或對臺政策，增添臺美軍事合作的變數。

美國雖鼓勵兩岸有「信心建立措施」的安排，但仍希望臺灣有足夠的自我防衛能力。從中國的角度，對臺飛彈部署數目無論是凍結、減少，不僅是軍事也是政治外交的議題，可以要求美國也凍結或終止對臺軍售。中國 M 族飛彈機動性強，減少或撤除飛彈可以快速重新部署，而即使撤除對臺飛彈，對臺灣的軍事威脅仍存。但是，北京的決定可能使美國與臺灣的軍事合作更為複雜。在兩岸關係緩和、研商兩岸軍事互信機制的情況之下，臺灣若能維持與美國的軍事合作，美國也願意繼續依《臺灣關係法》提供防衛性武器，以汰換臺灣部分老舊的武器系統，是最理想的發展。一個複雜的想定是，臺灣與中國在「和平協議」簽訂之後，兩岸在較長期的和平穩定架構之下，中國降低對臺灣的軍事威脅，臺灣也減少向美國要求出售先進武器的迫切性，而影響到《臺灣關係法》軍售條款的執行。這隱含兩岸「和平協議」有可能使《臺灣關係法》軍售功能萎縮，而保留「採取適當行動」以因應一旦臺灣突然面臨危機。兩岸「和平協議」涉及到美中、美臺與臺海兩岸三組雙邊關係的利益調整，使美中臺關係難以維持既有的架構繼續發展。

2008 年 6 月起，小布希政府在總價高達 120 億美元的對臺軍售上遲遲未通知國會，造成美臺各界的議論。它反映美國政府對臺海兩岸關係改善，是否仍有迫切需要出售武器給臺灣，出現不同的意見，也有對臺灣過去延宕軍售的不滿。⁸⁰ 美國政府對臺軍售雖是由跨部門決

80. Glenn Kessler, "Top U.S. Officials Stalling Taiwan Arms Package," *The Washington Post*, June 12, 2008, p. A14; Wendell Minnick, "\$12B in Taiwan

定，但仍須依據臺灣防衛需求及美國國防部的專業判斷。小布希政府顯然依照宏觀的政治判斷（美中關係、北京奧運），而不僅是基於臺灣軍事需求的判斷，延遲宣布對臺軍售。這導致美國參、眾議院「臺灣連線」(Taiwan Caucus)14位參議員、23位眾議員公開致函小布希總統，認為「凍結」對臺軍售是偏離《臺灣關係法》的精神。⁸¹美國與中國有〈八一七公報〉，北京可依照該公報所指稱：「臺灣問題上出現的新形勢為解決中美兩國在美國售臺武器問題上的分歧提供了有利的條件」，要求美國隨著臺海情勢緩和，在質與量上減少對臺灣的武器銷售，阻止美國對臺灣新的F-16戰機軍售案。

馬英九總統就任後，宣示「不統、不獨」及要求中國「不武」的戰略，持續呼籲美方早日通知國會，但美軍太平洋司令基廷卻表示：美國「凍結」對臺武器銷售，意味臺海情勢沒有迫切的需要，儘管臺海軍力平衡朝對中國有利方向發展。⁸²一直至2008年10月3日，在美國國會休會前夕，小布希政府才正式通知國會，軍售臺灣愛國者三型飛彈、360枚標槍(Javelin)反戰車飛彈、60枚魚叉飛彈、30架AH-64D

Arms Deals Suspended for Talks,” *Defense News*, June 16, 2008, p. A1; Charles Snyder, “U.S. Arms Decision Made Last Christmas,” *Taipei Times*, June 20, 2008, p. A1; Ting-I Tsai, “U.S. Weapons Package for Taiwan Stall,” *Wall Street Journal*, July 21, 2008, p. A3.

81. “U.S. Senators Concerned by Arms Freeze,” *Taipei Times*, July 9, 2008, p. A1; Formosan Association for Public Affairs (FAPA), “House Taiwan Caucus Urges President to Move Forward with Arms Sales to Taiwan-Calls Arms Freeze Violation of Spirit of TRA,” *FAPA*, July 31, 2008, <<http://www.fapa.org/Taiwan%20Security/2008-07-31-Press%20Release-CTC%20Let%20to%20POTUS.htm>>.

82. Charles Snyder, “U.S. Admiral Confirms Arms Sales Freeze,” *Taipei Times*, July 18, 2008, p. A1；本文的一位匿名審查人指出，推遲或凍結都不是小布希政府對馬政府的選項。基廷所說的「凍結」從沒被嚴肅考慮過，事後證明也是如此。

阿巴契(Apache)攻擊直昇機、E2T 預警機升級案，但沒有包括：60 架 UH-60 黑鷹直昇機、潛艦先期評估案。⁸³ 小布希總統沒有同意臺灣早在 2006 年即要求採購的 F16C/D 戰機，之前的考慮是避免造成支持民進黨「入聯公投」政策的印象。⁸⁴ 美國在民進黨下臺之後，仍不願意出售 F16 戰機，顯然有更複雜的考慮。2001 年，小布希宣布出售潛艦一案承受不少的內外壓力。美國在多年無法順利取得潛艦藍圖，又沒有回應臺灣要求潛艦購案的細目報價，反映小布希政府亦有兌現承諾的困難。⁸⁵ F16 戰機與潛艦這兩項採購案最為敏感，也將難題留給下一任美國新總統。

2008 年美國總統競選期間，共和黨的馬侃(John McCain)及民主黨的歐巴馬，均明確主張依《臺灣關係法》對臺軍售，也呼籲中國停止以飛彈威脅臺灣。馬侃公開呼籲小布希政府重新考慮未納入潛艦與 F16C/D 戰機的決定；歐巴馬未具體針對此兩項軍購項目表態，但提到「臺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」。⁸⁶ 馬政府針對小布希通知國會對臺軍售的立即回應是，

83. John Pomfret, "Taiwan Gets Its Weapons...At Least Some of Them," *The Washington Post*, October 3, 2008, <http://newsweek.washingtonpost.com/post-global/pomfretschina/2008/10/taiwan_gets_its_weaponsat_leas.htm>; Thom Shanker, "Arms Deal to Taiwan Riles China," *New York Times*, October 5, 2008, p. A12。2001 年 4 月重大軍售宣布後，小布希政府另案同意出售愛國者飛彈三型、阿巴契攻擊直昇機給臺灣，請見 Michael Chase, "Taiwan's Arms Procurement Debate and the Demise of the Special Budget Proposal," p. 706。

84. Thomas J. Christensen, "A Strong and Moderate Taiwan," *The Washington File*, September 11, 2007, <http://hongkong.usconsulate.gov/ustw_state_2007091101.html>.

85. 鍾如郁，《小布希政府時期美中與美臺軍事交流之研究》，頁 98。

86. Glenn Kessler, "Obama Commends Taiwan Arms Sale," *The Washington Post*, October 8, 2008, <http://voices.washingtonpost.com/the-trail/2008/10/08/obama_commends_taiwan_arms_sal.html>.

「相信堅固國防與和平兩岸是臺灣安全與繁榮的必要條件。向美國採購必要的防衛性武器不僅有助於國防安全，也將降低臺海情勢的誤判，促進兩岸關係的和平發展，更可為東亞帶來穩定與和平」。⁸⁷

歐巴馬在 2009 年 1 月上臺之後，將面對中國崛起、臺灣弱勢、兩岸軍力失衡的臺海局勢。長期以來，美臺軍事合作目標是維持臺海的軍力平衡，隨著中國在外交與軍事崛起，臺海軍力失衡的情況之下，美臺的軍事合作方向勢必要有所調整。臺海兩岸正面臨 1949 年以來最大幅度、最快速度的關係改善。北京要求歐巴馬政府終止對臺軍售，對美國眾議院支持《臺灣關係法》30 周年決議案提出抗議。中國的終極目標是使美中臺三角關係，只剩美中兩大國之間的關係。美國研究民進黨的知名學者任雪麗(Shelley Rigger)在 2009 年 3 月指出：美國內部有一種極端的觀點，若臺灣只顧對中國展開經濟、政治觸角，而降低臺灣的軍事能力，屆時美國多年來提供臺灣的武器系統，就可能成為中國人民解放軍的一部分。⁸⁸失衡的兩岸關係增加臺美雙方從長評估軍購或軍售的機會，也造成美臺軍事合作的陰影。歐巴馬政府對華政策團隊有當初推動美臺軍事合作的現任東亞事務助理國務卿坎博，而其好友米德偉(Derek Mitchell)亦出任副助理國防部長，有利於美臺軍事合作的進行。然而，臺灣經濟若持續不振，將難以維持龐大的國防預算，採購潛艦及更多的先進的戰機，或擴大與美國的軍事合作項目與內容。臺灣經濟衰退除減少在兩岸關係中的議價籌碼外，國際社

87. 〈總統府聲明—美國政府同意軍售臺灣〉，《中華民國總統府》，2008 年 10 月 4 日，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=97&issueMM=10&issueDD=4&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=3>。

88. Shelley Rigger, "Needed: A Newish U.S. Policy for a Newish Taiwan Strait," *Foreign Policy Research Institute*, March 2009, <<http://www.fpri.org/enotes/200903.rigger.newishtaiwanstrait.html>>.

會成員對臺灣在國際社會的重要角色，以及對臺灣的支持也會相對減弱。

馬英九總統指出國防建軍必須貫徹「固若磐石」的目標，承諾兩岸四年無戰爭，要讓中國對臺灣「嚇不了（戰志高昂）、咬不住（封鎖不住）、吞不下（占領不了）、打不碎（持久抗敵）」。⁸⁹新政府採取「守勢戰略」，不對中國軍事採取反制或報復為原則，對於美國海軍戰爭學院副教授莫瑞(William S. Murray)的論文，自然格外重視。莫瑞反對 2001 年小布希對臺軍售的決定，認為對臺灣應強化民用及軍用基礎建設系統，確保可以在第一波精準轟炸中存活，並可長期抗衡封鎖的效應。莫瑞認為臺灣採取「刺蝟戰略」(A Porcupine Strategy)應是最佳的途徑。⁹⁰臺灣擁有抵擋全面戰爭（長程精準轟炸行動、軍事入侵、封鎖）之能力，將有助美國仔細評估其所應採取的行動，屆時美國可將臺灣防衛責任轉歸臺灣，使美國得以在最後階段介入兩岸衝突，而非在最初就必須做出的反應。莫瑞自己承認此一戰略也可讓美國免於牴觸〈八一七公報〉，由此可知，他傾向認為美國政府需在執行《臺灣關係法》與〈八一七公報〉之間取得平衡。這種思維與美國、中華民國國防部官員的認知有差距，雖有提醒臺灣注重「被動防禦」(Passive Defense)的用意，但難以成為未來美臺軍事合作的依據。

89. 〈總統參加國軍 97 年重要幹部研習會〉，《中華民國總統府》，2008 年 10 月 21 日，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=97&issueMM=10&issueDD=21&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=2>。

90. William S. Murray, "Revisiting Taiwan's Defense Strategy," *Naval War College Review*, Summer 2008, pp. 13-38。莫瑞認為柴電潛艦不是良好的反潛平臺，因為它速度慢、潛航時間有限，故無法在廣大水域快速搜尋靜音型的中國潛艦。他也反對臺灣購買 12 架 P-3 反潛機，因為這種飛機在和平及危機發生時，雖可蒐集極有價值的資訊，但在戰時毫無用處，除非具有絕對空優，足可保護反潛機完成任務。

2009 年 3 月國防部公布的《中華民國四年期國防總檢討》，指出：將「適量籌夠下一代戰機獲得前之過渡機種」、「籌建電算機及空中加油機」、「規劃籌建潛艦」。⁹¹ 2009 年 4 月，馬英九總統亦對美方學者專家提到「海峽的軍事現狀現在很不平衡」，希望「美國能夠毫不猶豫地繼續提供如《臺灣關係法》所規定的必要的防衛性武器給我們」。⁹² 這多少澄清了上述的諸多疑慮。

伍、結論

美國與臺灣的軍事合作關係，自柯林頓政府第二任期以來，不見得會輸給美國與其他多數國家的軍事合作內涵。中國軍力快速成長，凸顯美臺軍事合作的必要性、臺灣國防改革的迫切性。美臺之間的軍事合作，除了有龐大的軍售「硬體」載臺之外，也有「軟體」的對話機制與系統整合。美國對臺灣的軍事協助除了強化臺灣聯合作戰能力、國防組織改造，也擴及國家安全領域如「基礎設施防護」及國土安全防護等。美國與臺灣的國防對話機制除定期舉行之外，臺灣國防首長也得以赴美參加「國防工業會議」。美國雖仍限制將軍層級官員訪問臺灣，但每年觀摩臺灣「漢光演習」、不定期軍種戰力調查團訪臺，沒有隨著臺灣延遲對美軍購而受到不利的影響。

臺美軍事合作不必然是直線向前發展，也有倒退的陰影。2004 年起，民進黨政府「防衛性公投」及其他爭議性做法，國民黨予以杯葛因應，無法快速使三項特別軍購順利通過，美國迭有公開批評，認為臺灣有意成為「搭便車」者，對中國軍力沒有足夠的警覺。美國政府

91. 國防部，《中華民國四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2009 年），頁 85-88。

92. 〈總統出席「『戰略暨國際研究中心』（CSIS）臺灣關係法 30 週年研討會」視訊會議〉，《中華民國總統府》，2009 年 4 月 22 日，〈http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=59〉。

與學界認為臺灣政黨鬥爭，犧牲國家安全的利益。2008年在臺灣政黨再度輪替之後，小布希總統在國會休會之前，才通知國會出售給臺灣的武器清單，顯然有複雜的政治與軍事考量。此項武器清單比原先期待的來得少，意味美國政府一方面要協助臺灣防衛，但同時也要與中國維持戰略的合作。

美國不願見到臺海緊張升高，呼籲兩岸直接對話協商，然而臺海兩岸進一步達成兩岸「信心建立措施」及「和平協議」的安排，勢將衝擊到美國在臺海兩岸關係的角色。「和平協議」更可能導致美國政府重新評估對臺軍售的正當性。屆時，《臺灣關係法》有關軍售的規定可能凍結，而保留該法規定，維持美國的能力，以方便在緊急狀態下可立即採取適當的行動，因應「和平協議」遭受破壞。因此，美國與臺灣有需要進行政策的評估或研擬應變的計畫。美國與臺灣內部對臺海兩岸關係發展所帶來的安全衝擊有所辯論，但臺灣若持續擁有足夠自衛能力，就可將中國軍力快速發展、臺灣政黨輪替、兩岸關係曲折等衝擊降至最低。

（收件：2008年10月6日，修正：2009年4月23日，採用：2009年4月27日）

參考文獻

中文部分

專書

- 蘇起，2004。《危險邊緣：從兩國論到一邊一國》。臺北：天下文化。
- 蔣曉燕、信強，2005。《美國國會與美國對華安全決策》。北京：時事出版社。

專書論文

- 丁樹範，2001。〈1996年後美國顯討對臺海兩岸軍事交流意涵及未來可能發展〉，汪毓瑋編，《亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展》。臺北：遠景基金會。頁 1-30。
- 陶文釗，2006。〈臺灣問題〉，陶文釗主編，《冷戰後的美國對華政策》。重慶：重慶出版社。頁 67-121。

期刊論文

- 信強，2004/6。〈表象與實質：從「臺灣安全加強法案」看美臺軍事交流〉，《臺灣研究集刊》（廈門），第 84 期，頁 53-60。
- 張清敏，2004/12。〈從布什政府對臺軍售看美臺軍事關係的變化〉，《美國研究》（北京），第 18 卷第 4 期，頁 15-38。
- 陳文政，2008/9。〈美臺國防工業會議的時代意義〉，《戰略：臺灣國家安全政策評論》，第 1 期，頁 75-76。
- 楊仕樂、卓慧苑，2003/11-12。〈美國小布希政府對臺軍售之分析：維持兩岸軍力平衡〉，《問題與研究》，第 42 卷第 6 期，頁 67-89。

學位論文

鍾如郁，2008。《小布希政府時期美中與美臺軍事交流之研究》。臺北：淡江大學國際事務與戰略研究碩士在職專班論文。

官方文件

立法院，2004/10/13。〈立法院第五屆第六會期國防委員會第二次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第93卷第41期，頁221-298。

立法院，2005/3/28。〈立法院第六屆第一會期國防委員會第二次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第94卷第12期，頁395-454。

立法院，2005/4/13。〈立法院第六屆第一會期國防委員會第五次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第94卷第16期，頁133-172。

立法院，2005/4/15。〈立法院第六屆第一會期國防委員會第六次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第94卷第17期，頁339-382。

立法院，2005/5/25。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，第94卷第28期，頁248-250。

立法院，2005/10/17。〈立法院第六屆第二會期國防委員會第二次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第94卷第48期，頁79-138。

立法院，2006/1/26。〈立法院第六屆第二會期國防委員會第19次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第95卷第6期，頁453-490。

國防部，2004。《中華民國93年國防報告書》。臺北：國防部。

國防部，2006。《中華民國95年國防報告書》。臺北：國防部。

國防部，2009。《中華民國四年期國防總檢討》。臺北：國防部。

國家安全會議，2006。《2006國家安全報告》。臺北：國家安全會議。

報紙

2007/4/26。〈李傑：研發地對地飛彈挨打再還擊〉，《聯合報》，版4。

- 2007/5/3。〈楊甦棣：美不支持臺發展攻擊武器〉，《聯合報》，版4。
- 吳明杰，2005/7/25。〈斷交26年美首位現役上校駐臺〉，《中國時報》，版2。
- 呂昭隆，2008/9/1。〈能打到上海的飛彈不研發了〉，《中國時報》，版4。
- 黃清龍，2008/12/8。〈卜睿哲看兩岸：靠經濟交流不夠〉，《中國時報》，版A13。

網路資料

- 2008/10/4。〈總統府聲明—美國政府同意軍售臺灣〉，《中華民國總統府》，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=97&issueMM=10&issueDD=4&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=3>。
- 2008/10/21。〈總統參加國軍97年重要幹部研習會〉，《中華民國總統府》，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=97&issueMM=10&issueDD=21&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=2>。
- 2009/3/15。〈國民黨支持國防、合理軍購，反對浪費公帑〉，《中國國民黨全球資訊網》，<<http://www.kmt.org.tw/hc.aspx?id=36&aid=1839>>。
- 2009/4/22。〈總統出席「『戰略暨國際研究中心』(CSIS)台灣關係法30週年研討會」視訊會議〉，《中華民國總統府》，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=59>。
- 《TVBS》民意調查中心，2004/6/24。〈是否贊成六千億軍購案民調〉，《TVBS》，<http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/files/yijung/>

200406/yijung-20040624181408.pdf>。

林沂鋒，2005/11/15。〈國防部民調 七成受訪者支持軍購案付委〉，
《政治大學國防事務研究中心》，<<http://www.rcnda.nccu.edu.tw/dfnews200511.htm>>。

胡全威，2004/11/26。〈軍購與國家安全：六一〇八億軍售案評析〉，
《財團法人國家政策研究基金會》，<<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/093/NS-B-093-005.htm>>。

唐述權，2008/12/31。〈胡錦濤在紀念《告臺灣同胞書》發表 30 周年座談會上的講話全文〉，《新華社》，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/8610403.html>>。

高永光，2004/11/12。〈6108 億軍購案德慧調查法調查結果政策意涵 (Policy Implication) 報告書〉，《政治大學國防事務研究中心》，<<http://www.rcnda.nccu.edu.tw/delphi6108.pdf>>。

財團法人國家政策研究基金會，2005/4/29。〈連胡會新聞公報〉，
《財團法人國家政策研究基金會》，<<http://old.npf.org.tw/Symposium/s94/940615-3-NS.htm>>。

劉宏，2001/7/30。〈美臺軍事關係空前密切〉，《中國網》，<<http://www.china.com.cn/chinese/2001/Jul/47591.htm>>。

顧恆湛，2006/3/3。〈民進黨團提三項軍購說帖 強調潛艦重要性〉，
《中華民國國防部》，<<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=2546>>。

訪談資料

林正義，2008/12/5。當面訪談，中華民國駐檀香山經濟文化辦事處官員，夏威夷。

林正義，2008/12/10。當面訪談，美國「東西中心」(East-West Center) 一位研究員，夏威夷。

二、英文部分

專書

- Bush, Richard C., 2005. *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bush, Richard C. & Michael E. O'Hanlon, 2007. *A War Like No Other: The Truth about China's Challenge to America*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Carpenter, Ted Galen, 2006. *America's Coming War With China: A Collision Course Over Taiwan*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chase, Michael S., 2008. *Taiwan's Security Policy: External Threats and Domestic Politics*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cliff, Roger, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton & Kevin L. Pollpeter, 2007. *Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their Implications for the United States*. Santa Monica: RAND.
- Hills, Carla A., Denis C. Blair & Frank S. Jannuzi, 2007. *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course*. New York: Council for Foreign Relations.
- Jones, Seth G., 2007. *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollpeter, Kevin, 2004. *U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-Military Relationship*. Santa Monica: RAND.
- Romberg, Alan D., 2003. *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U.S.-PRC Relations*. Washington, DC: Stimson Center.
- Suettinger, Robert L., 2003. *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

專書論文

- Chase, Michael S., 2005. "U.S.-Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship," in Nancy Bernkopf Tucker, ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*. New York: Columbia University Press. pp. 162-185.
- Chen, York W., 2007. "A New Imbalance in the Equation of Military Balance across the Taiwan Strait," in Peter C. Y. Chou, ed., *The "One China" Dilemma*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 275-290.
- Dreyer, June T., 2004. "China's Ability to Take a Military Option and Its Calculations," in Steve Tsang, ed., *Peace and Security across the Taiwan Strait*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 144-167.
- Huang, Alexander Chieh-cheng, 2007. "A National Defense Strategy for Taiwan in the New Century," in Peter C. Y. Chou, ed., *The "One China" Dilemma*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 257-274.
- Lin, Cheng-yi & Ji You, 2001. "The U.S.-Taiwan Military Alliance and China's Perception," in Yoichi Funabashi, ed., *Alliance Tomorrow: Security Arrangement after the Cold War*. Tokyo: The Tokyo Foundation. pp. 109-139.
- Swaine, Michael D., 2005. "China's Regional Military Posture," in David Shambaugh, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press. pp. 266-285.

期刊論文

- Carpenter, Ted Galen, 2006/Summer. "Future War: Taiwan," *National Interest*, Issue. 84, pp. 96-101.
- Chase, Michael S., 2008/7-8. "Taiwan's Arms Procurement Debate and the Demise of the Special Budget Proposal," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 4, pp. 703-724.

- Fang, Hsu-hsiung, 2004/7. "The Transformation of U.S.-Taiwan Military Relations," *Orbis*, Vol. 48, Issue 3, pp. 551-561.
- Goldstein, Steve M. & Randall Schriver, 2001/3. "An Uncertain Relationship: The United States, Taiwan and the Taiwan Relations Act," *China Quarterly*, No. 165, pp. 147-172.
- McClaran, John, 2000/7-8. "U.S. Arms Sales to Taiwan: Implications for the Future of the Sino-U.S. Relations," *Asian Survey*, Vol. 40, No. 4, pp. 622-640.
- Murray, William S., 2008/Summer. "Revisiting Taiwan's Defense Strategy," *Naval War College Review*, Vol. 61, Issue 3, pp. 13-38.
- Pillsbury, Michael, 2003-2004/Winter. "The U.S. Role in Taiwan's Defense Reform," *Taiwan Defense Affairs*, Vol. 4, No. 2, pp. 68-80.

官方文件

- Dumbaugh, Kerry, 2007. *Underlying Strains in Taiwan-U.S. Political Relations*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Kan, Shirley. A., 2008. *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Office of the Secretary of Defense, 2000. *Military Power of the People's Republic of China 2000*. Washington, DC: Department of Defense.
- Office of the Secretary of Defense, 2002. *Military Power of the People's Republic of China 2002*. Washington, DC: Department of Defense.
- Office of the Secretary of Defense, 2003. *Military Power of the People's Republic of China 2003*. Washington, DC: Department of Defense.
- Office of the Secretary of Defense, 2004. *Military Power of the People's Republic of China 2004*. Washington, DC: Department of Defense.
- Office of the Secretary of Defense, 2005. *Military Power of the People's Republic of China 2005*. Washington, DC: Department of Defense.

- Office of the Secretary of Defense, 2006. *Military Power of the People's Republic of China 2006*. Washington, DC: Department of Defense.
- Office of the Secretary of Defense, 2007. *Military Power of the People's Republic of China 2007*. Washington, DC: Department of Defense.
- Office of the Secretary of Defense, 2008. *Military Power of the People's Republic of China 2008*. Washington, DC: Department of Defense.
- Office of the Secretary of Defense, 2009. *Military Power of the People's Republic of China 2009*. Washington, DC: Department of Defense.
- United States House of Representatives, 2002. *U.S. Security Policy in Asia and the Pacific: The View from Pacific Command*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- United States House of Representative, 2004. *The Taiwan Relations Act: The Next Twenty-Five Years*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- White House, 2006. *The National Security Strategy of the United States*. Washington, DC: White House.

報紙

- 2008/7/9. "U.S. Senators Concerned by Arms Freeze," *Taipei Times*, p. A1.
- Kessler, Glenn, 2008/6/12. "Top U.S. Officials Stalling Taiwan Arms Package," *The Washington Post*, p. A14.
- Minnick, Wendell, 2008/6/16. "\$12B in Taiwan Arms Deals Suspended for Talks," *Defense News*, p. A1.
- Pomfret, John & Philip P. Pan, 2003/10/30. "U.S. Hit Obstacles in Helping Taiwan Guard Against China," *The Washington Post*, p. A1.
- Shanker, Thom, 2008/10/5. "Arms Deal to Taiwan Riles China," *New York Times*, p. A12.
- Snyder, Charles, 2008/6/20. "U.S. Arms Decision Made Last Christmas,"

Taipei Times, p. A1.

Snyder, Charles, 2008/7/18. "U.S. Admiral Confirms Arms Sales Freeze," *Taipei Times*, p. A1.

Tsai, Ting-I, 2008/7/21. "U.S. Weapons Package for Taiwan Stall," *Wall Street Journal*, p. 3.

網路資料

1999/2/26. "The Security Situation in the Taiwan Strait," *Federation American Scientists*, <http://www.fas.org/news/taiwan/1999/twstrait_02261999.htm>.

2006/2/28. "Statement by the Director of National Intelligence, John D. Negroponte to the Senate Armed Services Committee," *Global Security.org*, <http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/2006_hr/060228-negroponte.htm>.

2007/5/3. "AIT Director Stephen Young - May 3, 2007, Press Conference," *American Institute in Taiwan*, <<http://www.ait.org.tw/en/news/officialtext/viewer.aspx?id=2007050301>>.

2008/3/4. "China's Defense Budget to Grow 17.6 Percent in 2008," *Xinhua*, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/04/content_6506320.htm>.

2008/9/29. "U.S.-Taiwan Defense Industry Conference," *U.S.-Taiwan Business Council*, <<http://www.us-taiwan.org/defense/2008/info.html>>.

2008/9/30. "Taiwan-2005 Developments," *Global Security.org* <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/taiwan-2005.htm>>.

Brookes, Peter, 2003/11/14. "U.S.-Taiwan Defense Relations in the Bush Administration," *The Heritage Foundation*, <<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl808.cfm>>.

Carpenter, Ted G., 2007/4/23. "Taiwan's Free Ride on U.S. Defense,"

- CATO Institute*, <http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=8203>.
- Christensen, Thomas J., 2007/9/11. "A Strong and Moderate Taiwan," *Washington File*, <http://hongkong.usconsulate.gov/ustw_state_2007091101.html>.
- Dickie, Mure, 2008/11/16. "Beijing Pressures U.S. over Taiwan Arms Deal," *Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/0/aa68d51a-b414-11dd-8e35-0000779fd18c.html?nclink_check=1>.
- Formosan Association for Public Affairs (FAPA), 2008/7/31. "House Taiwan Caucus Urges President to Move Forward with Arms Sales to Taiwan - Calls Arms Freeze Violation of Spirit of TRA," *FAPA*, <<http://www.fapa.org/Taiwan%20Security/2008-07-31-Press%20Release-CTC%20Let%20to%20POTUS.htm>>.
- Kessler, Glenn, 2008/10/8. "Obama Commends Taiwan Arms Sale," *The Washington Post*, <http://voices.washingtonpost.com/the-trail/2008/10/08/obama_commends_taiwan_arms_sal.html>.
- Lawless, Richard P., 2007/2/1. "U.S.-China Relationship: Economics and Security in Perspective," *USCC.org*, <http://www.uscc.gov/hearings/2007hearings/written_testimonies/07_02_01_02wrts/07_02_1_2_lawless_richard_statement.pdf>.
- Lawless, Richard P., 2007/6/13. "China: Recent Security Developments," *House Armed Services Committee*, June 13, 2007, <http://armedservices.house.gov/pdfs/FC061307/Lawless_Testimony061307.pdf>.
- Mullen, Michael, 2007/4/3. "The U.S. Navy Beyond Iraq- Sea Power for a New Era," *NAVY.mil*, <<http://www.navy.mil/navydata/cno/mullen/20070403.pdf>>.
- Negroponte, John, 2007/1/11. "Annual Threat Assessment of the Pirector of National Intelligence," *U.S. Senate Select Committee on Intelligence*, <<http://intelligence.senate.gov/070111/negroponte.pdf>>.

- Pomfret, John, 2008/10/3. "Taiwan Gets Its Weapons...At Least Some of Them," *The Washington Post*, <http://newsweek.washingtonpost.com/postglobal/pomfretschina/2008/10/taiwan_gets_its_weaponsat_leas.html>.
- Rice, Condoleezza, 2006/3/16. "Interview with Kerry O'Brien of Australian Broadcasting Company's 7:30 Report," *Consulate General of the United States*, <http://hongkong.usconsulate.gov/ustw_state_2006031601.html>.
- Rigger, Shelley, 2009/3. "Needed: A Newish U.S. Policy for a Newish Taiwan Strait," *Foreign Policy Research Institute*, <<http://www.fpri.org/enotes/200903.rigger.newishtaiwanstrait.html>>.
- Ross, Edward W., 2008/9/29. "U.S.-Taiwan Straight Talk," *EW Ross.com*, <http://www.ewross.com/US-Taiwan_Straight_Talk.htm>.
- Sedney, David, 2008/3/3. "DoD News Briefing with David Sedney from the Pentagon Briefing Room, Arlington, Va.," *U.S. Department of Defense*, <<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4165>>.
- U.S. Department of Defense, 2006/2/6. "Quadrennial Defense Review Report," *U.S. Department of Defense*, <<http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>>.
- U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2004. *Military Modernization and Cross-Strait Balance*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office. *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, <http://www.uscc.gov/hearings/2004hearings/transcripts/04_02_06.pdf>.
- Young, Stephen M., 2006/10/26. "Press Conference," *American Institute in Taiwan*, <<http://www.ait.org.tw/EN/news/speeches/docs/20061026-dir.pdf>>.

U.S.-Taiwan Military Cooperation: Threat Assessment and Response

Cheng-yi Lin

(Research Fellow, Institute of European and American Studies,
Academia Sinica)

Abstract

The U.S. government arms sales to Taiwan, while limiting Taiwan-U.S. strategic dialogues and high-level visits, underwent a breakthrough in the second Clinton administration. Into the Bush administration, the U.S.-Taiwan military cooperation took a dramatic adjustment. High-level defense officials meetings indicated that the Bush administration is concerned about Taiwan's security, by way of fair treatment of Taiwan's ranking officers and incorporating them into international arenas. During the Bush administration, the level of U.S. military cooperation with Taiwan is unprecedented and almost fulfills all the requirements stipulated in the Taiwan Security Enhancement Act. However, Taiwan's delay in the process of its arms procurement from the U.S. caused tension between the two countries. This article intends to examine U.S.-Taiwan military cooperation, through analyzing its purposes, issues, and future challenges. It will also discuss China's military threat to Taiwan and how the U.S. and Taiwan respond to this threat.

Keywords: China, Taiwan Strait, Military Cooperation, George W. Bush, Taiwan Relations Act