



# 台美關係：F-16 C/D個案觀察

●林正義／中央研究院歐美研究所研究員

台灣兩個主要政黨主席馬英九與蔡英文，在接見美國訪客時，均會提到希望美國儘早出售F-16 C/D型戰機。2010年10月，台灣空軍發言人潘恭孝表示，軍方將要求立法院核撥專款，希望能在2012年美國協助提升台灣現役一百四十六架F-16 A/B戰機性能。台灣的國防預算未能達到GDP的3%，要求美方先協助提升F-16 A/B戰機性能，儼然較採購全新六十六架F-16 C/D型成為台灣的優先課題。

在台海兩岸簽署ECFA之後，「美國在台協會」台北辦事處處長司徒文（William Stanton）表示，美方對台軍售政策不變，不知道有任何暫緩軍售通知的消息，不管媒體說什麼，美方會繼續遵循「台灣關係法」，評估台灣需求，並依據評估結果行動。2010年10月，司徒文在接受《聯合報》專訪時，提到台美正在討論引渡協定，希望在2011年簽訂，至於免簽證待遇，因人口走私與愈來愈多陸客進入台灣，而讓美國更為審慎。司徒文同時提到台美之間對F-16 C/D戰機有不同意見，更表示：「沒有特定的武器系統是解決（兩岸）問題的金鑰；沒有一種武器系統，可以改變全局」。

在台海兩岸關係日益密切，中國崛起並對歐巴馬總統持續施壓之下，台灣能否在其任內獲得F-16 C/D，出現愈來愈多的變數。中國為懲罰歐巴馬在2010年1月出售六十四億美金軍品給台灣，停止中美兩國的部分軍事交流專案，也對售台武器的美國國防工業加以制裁，美國國防部長蓋茲（Robert Gates）訪中行程也受到推遲。台灣內部對於是否要在此時期對美採購F-16 C/D，漸有較多的雜音。這些看法包括：一、F-16 C/D已非最新的戰機，台灣應該將目標鎖定在F-35「聯合打擊戰機」（Joint Strike Fighter）；二、在海峽兩岸關係緩和之際，F-16 A/B的更新提升後已足以到達F-16 C/D的水準，不必再激怒中國；三、台灣即使在F-16 C/D生產線關閉之後，也有機會買到類似功能但仍在生產的戰機，就像過去C-119停產之後，美國改為提供C-130運輸機給台灣；四、台灣公務體系人員多年未調薪，社會福利與國家建設應優先考量。

陳水扁在其任內提出F-16 C/D的採購案，國民黨的評論是小布希政府基於台灣進行「入聯公投」，因此拒絕出售。在國民黨重回執政之後，小布希、歐巴馬總統雖對台出售一百三十億美金武器，卻遲遲不出售F-16 C/D，顯示台灣「入聯公投」或兩岸關係好壞，不是美國對台出售武器的核心考量。美國與中國關係受到何種影響才是真正重點。



這已偏離1979年「台灣關係法」的精神，亦即美國對台軍售本應「完全根據其對台灣之需求所作之判斷」。

台海兩岸和解給予部分華府意見領袖停止對台軍售的理由，希望清除美中關係緊張的主要根源。美國參院情報委員會主席范士丹（Diane Feinstein；加州，民主黨）指稱美國對台軍售為「一項錯誤」，在中國撤除對台飛彈時，美國政府應停止對台軍售。美國退役上將、前參謀首長聯席會議副主席歐文斯（William Owens），呼籲美方終止對台軍售，並指出「台灣關係法」是過時的法律。隨著中國崛起，對美國愈來愈具有否決權、拒止美國接近台海的軍事能力，部分美國菁英及意見領袖認為美國難以繼續對台軍售，而不必考慮中國的反彈。

2010年6月，國防部長蓋茨在新加坡公開表示：一、美國對台軍售是歷屆政府的政策，是多年的現實，歐巴馬政府沒有超越這一既定政策。二、由於中國軍力的迅速加強，尤其是針對台灣的軍力，對台軍售成了維持台海和平的重要因素。然而，歐巴馬政府另一群官員認為，現階段中國軍力雖然提升，但在台海兩岸關係緩和，沒有立即出售F-16 C/D或其他尖端高科技給台灣的迫切性。歐巴馬總統的施政優先項目是振興美國經濟、施壓人民幣升值、縮減美中之間貿易逆差、從阿富汗撤軍，台海議題並非重要優先項目。美國對台軍售因此需控制在北平雖有反彈，卻不致使中美關係全面受挫，又可象徵性履行「台灣關係法」的義務。

歐巴馬政府遲遲不出售F-16 C/D戰機，美國國會議員漸感不滿。2009年11月18日，眾議院外交委員會副主席羅斯列敦娜（Ileana Ros-Lehtinen；共和黨，佛羅里達州）與台灣連線三位共同主席柏可麗（Shelley Berkley；民主黨，內華達州）、金格瑞（Phil Gingrey；共和黨，喬治亞州）、迪林肯（Lincoln Diaz-Balart；共和黨，佛羅里達州），加上眾議員羅依斯（Ed Royce；共和黨，加州）、羅斯（Mike Ross；民主黨，阿肯色州）、柏頓（Dan Burton；共和黨、印第安那州）與明尼克（Walt Minnick；民主黨，愛達荷州），提出第4102號議案（H.Res. 4102），要求國務卿與國防部長向國會詳細報告對台軍售事宜。2009年11月19日，德州眾議員巴頓（Joe Barton；共和黨，德州）提出眾議院第927號決議案（H.Res. 927），呼籲歐巴馬政府儘快決定出售F-16 C/D戰機給台灣。2010年1月15日，三位參議員康寧（John Cornyn；共和黨，德州）、英荷非（James Inhofe；共和黨，奧克拉荷馬州）、李柏曼（Joe Lieberman；民主黨，康乃狄克州）致函歐巴馬總統，呼籲出售F-16 C/D給台灣。

2010年1月21日，美國國防情報局（DIA）的報告中，指出：「台灣承認需要持續汰換老舊與有問題的戰機載台，除了採購替換的機身之外，台灣也檢討將現有的F-16 A/B與經國號戰機提升的可能性」。2010年5月12日，美國聯邦眾議院「國會台灣連線」四位共同主席柏可麗、迪林肯、金格瑞及康納利（Gerald Connolly；民主黨，維吉尼亞州）



發動，總計共一百三十六位兩黨聯邦眾議員連署（絕大部分為外交、軍事委員會成員），致函歐巴馬總統，要求儘速出售台灣已強烈表達興趣之F-16 C/D型戰機。

2004年曾任美國國防部兩岸事務主管，亦是「美中經濟暨安全檢討委員會」（U.S.-China Economic and Security Review Commission）成員之一的卜大年（Dan Blumenthal）指出，F-16 C/D軍售案延宕的原因只有一個，那就是歐巴馬本人。歐巴馬與他前任的小布希並沒兩樣，均「不願惹惱中國」。美國前國防部官員馬肯（Thomas Mahnken）認為，減少對台軍售將對日本及南韓釋出錯誤訊息，華府對中國的抵抗力或將減弱，也不能確定「美國政治領導人還願意在對台軍售一事上承受中國壓力多久？」美國副助理國務卿薛瑞福（Randy Schriver）認為：不管是遭故意誤導（美國有人主張減少對台軍售，因為他們相信中國正在讓步），抑或出於天真（有人相信中國即將降低對台威脅，因此美國不應進一步對台軍售刺激中國），歐巴馬政府似乎正要改變對台灣，乃至整個亞太地區的策略，而這一直是攸關美國利益之事。

2009年7月23日，美國參議院通過具有約束效力的議案（H.R.2647），要求歐巴馬政府在九十天內提出詳盡報告，通盤評估台灣空軍的現況與展望，並說明台灣空軍未來防衛所需。2009年10月28日，歐巴馬總統簽署H.R.2647，並生效成為法律（P.L.111-84）。在此「2010國防授權法案」（NDAA for FY 2010），要求歐巴馬政府提出的評估報告，必須包括下列重點：（1）通盤、全面的評估台灣空軍現況，包括各型飛機種類及數量、機齡，以及各型飛機之性能；（2）評估如果中共發動全面的飛彈及戰機攻擊，台灣空軍的有效戰力如何；（3）分析台灣如要繼續有效捍衛領空，需要哪些特定的武器系統與平台；（4）如欲協助台灣取得所需裝備，美國有哪些選項；（5）提出五年計畫，以確實履行美國在「台灣關係法」中的義務，提供台灣防禦所需，協助台灣繼續捍衛領空。

2011年1月，眾議院議長由貝納（John Boehner；俄亥俄州）出任，取代對中國事務了解且敢於批評北京的裴洛西（Nancy Pelosi；加州）。貝納曾反對「台灣安全加強法」，也反對《匯率改革促進公平貿易法案》（Currency Reform for Fair Trade Act）。但是，眾議院外交委員會主席將由蘿斯列敦娜（共和黨，佛羅里達州）出任。她過去投票支持「台灣安全加強法」、致意歡迎李登輝總統前往華府訪問、支持美台自由貿易協定、支持對台灣給予外交承認、批判中國通過「反分裂國家法」、反對歐盟解除對中國的武器禁運、支持台灣參與世界衛生大會。因此，期待蘿斯列敦娜秉持對台灣長期的支持，經由召開聽證會，或致函美國總統、國家安全顧問、國務卿，早日促成對台出售F-16 C/D型戰機。◆