美國軍售台灣的戰略意義與省思—兼論美、台、中的戰略調整與評估

●蔡明憲／前國防部長

壹、前言

據報載，美國國務卿希拉蕊正在考慮是否代表美國政府軍售台灣新型戰機F16-C/D，及八艘柴油動力潛艇。這兩項重大的戰略軍備的取得與否，對台灣防衛戰略上的空優及海優有極長遠的影響，甚至牽動了美、台、中在台海及亞太地區的戰略平衡及區域安全穩定。

面對中國軍力的急速擴充，其國防預算每年以超過兩位數的百分比不斷增加，這不僅對台海的軍力平衡逐漸傾向中國有利，這也對美國及日本的亞太安全防衛造成重大的衝擊及挑戰。如果美國拒售F16-C/D及潛艦給台灣，將危及台灣自我防衛的能量，讓中國解放軍能更有能量把他們現在的「近海戰略」延展至「海洋戰略」，擴廣他們戰略的縱深，跨越美、日、台、菲的亞太防衛第一島鏈，而直接威脅美、日在亞太的戰略優勢，也對美、日的安保協議是一項重大的挑戰。

貳、美國軍售台灣的背景及限制

一、1979年台美斷交，美國為協防台灣，由美國國會立法通過「台灣關係法」。其中條文明示美國將軍售防衛性武器給台灣，以確保台海安全、和平及穩定，並保障台灣人民的生命、財產及福祉。自此以後，台灣成為美國最重要的軍售國家之一。台灣平均每年皆以數百億新台幣的數額向美採購軍備，早期如F105戰機，諾克斯級戰艦，屠牛式飛彈。及至近十五年來的基隆級巡洋艦，F16-A/B型戰機及各式新型飛彈。因此，在八〇至九〇年代，台灣國軍在台海的空優、海優及作戰資電指管能量，比中國的解放軍具有一定程度的優勢。

二、然自1987年，美國雷根總統與中國領導人簽訂817公報，其中明定美國軍售台灣

的數量及能量，必須逐年減少，且以防衛性為限。自此以後，美國軍售台灣的質與量逐年降低。1989年，老布希總統同意軍售戰機F16-A/B型，可說是最後一批較大而有關鍵性的軍售，以平衡中國快速崛起的軍力及其投射能力。因此台海戰力平衡的趨勢，得以維持約十年。至1995年以後，由於美國受中國壓力及兩國戰略互動的影響，美國軍售台灣的質與量急驟減少。直到2001年小布希總統就任總統之後，宣布軍售台灣三項重大軍備：八艘柴油動力潛艦、十二架P3C長程定翼反潛機及六套愛國者三型飛彈及附屬性能提升系統等。但由於當時國民黨及親民黨等在野黨立委，以立院多數席次，前後杯葛前三項重大軍購預算達數十次之多。因此美國軍售台灣三項重大武器毫無進展，對台灣自我防衛的能量是項重大的打擊，台海戰力平衡趨勢，亦因此快速傾向對中國有利。

三、2008年5月至今，馬英九政府執政以來，沒有重大的美國軍售給台灣。而前三項重大軍售，亦只有P3-C反潛機成交，但十二架反潛機目前還在美國原廠整修中，尚未完全回台服役。至於愛國者三型飛彈性能提升系統案，亦尚未完全在台佈署服役，對台灣自身的防衛能力是每況愈下。

加上近三年多來，國防部年度預算比例逐年降低，甚至沒有達到馬英九選前承諾的GDP 3%（去年僅達GDP 2.15%），比起中國年度國防預算逐年大幅增加10%～20%之間，使台海的戰力平衡趨勢，偏向中國有利，對台灣的國家安全是一大堪憂。

參、美國軍售台灣急驟減少，對美、中、台戰略調整的影響

一、中國國防預算的急驟增加（2010年度預算逼進九百億美金；同年度台灣國防預算則不到一百億美金），使中國戰力加速擴張提升。海軍方面，除約有七十艘潛艦，隨時潛越亞太第一島鏈外，目前更積極建造第一艘航母，預計2015年前即可出海服役。在二砲部隊方面（飛彈部隊），已佈署約一千五百枚導彈面向台灣，其中更有數百枚中程及洲際導彈，可透過軍事衛星及其導航系統，能有效投射至日本及美軍太平洋基地，中共的導彈系統威力，已具有阻止美軍航母及軍艦介入台海作戰的能量。空軍方面，中國軍方正發展隱形戰鬥機（J-11型）及無人駕駛飛機，極有可能在2015年後成軍服役。中共作戰的整體能量（C4IRS），近年來，亦有相當的突破，他們亦積極發展通訊指揮及打擊系統，企圖癱瘓對敵的投射能量。

二、過去多年來，台灣國防防衛戰力不斷地努力提升，透過增強募兵實力，精進部隊作戰能力，提升三軍聯合作戰的效能，強化軍備及後勤能量等政策作為，目前台灣具有一定的能量確保台灣國家安全，短期內不被敵軍威脅及侵犯。然台灣自我防衛的戰力，絕對不可建立敵人的善意之上，中國近年來不斷增強其對台的軍事部署，包括上千枚對台導彈及對台針對性軍演。因此，台灣面對中國軍事及統戰的威脅，台灣必快速積極的提升並調整「不平衡」的戰略及戰術規劃，透過全民防衛系統，保持持久戰力並發揮有效嚇阻的打擊投射能量，擴展與美、日等國的區域安全聯防，以確保台海及亞太區

域的和平穩定。

三、2011年由美國及日本官方分別出版的對中國軍力分析報告書中，已明白分析當前中國解放軍的戰力已威脅到美、日的戰略安全，並能阻拒美、日介入亞太區域衝突或戰爭的能量。因此，美、日兩國正積極投入更多的國防預算，重新調整美軍的戰略、作戰策略及計劃，以對抗中國軍力的急驟擴張及挑戰。

因此，美、日在政治戰略上欲拉攏並中立化中國在國際政治上的影響力。中國亦借力使力，一面與美、日建立一定的政治合作關係，以擴大中國的國際地位及其影響力，並同時透過此合作關係，壓縮台灣的國際外交空間，達到其「一中原則」、「反獨促統」的陰謀。

另，美、日在軍事戰略上，則欲企圖要求中國軍事透明化，並透過「軍事對話」及「戰略伙伴」手段，使中國軍力不敢直接威脅到美、日的軍事安全。另外，美國目前正積極且快速地調整其海外軍力的重新佈署，增強亞太區域的海上作戰能量，提升美軍在亞太地區的快速打擊投射能力，以防範任何可能恐怖動盪及中共軍力蔓延擴張的企圖。

肆、面對美國軍售遞減，台灣的國防戰略調整與建議

過去半世紀以來，台灣的重大關鍵性武器，包括戰機、潛艦及飛彈，絕大部分皆向美、法等國家購買。加上美國在亞太區域的海空的防衛優勢，協助台灣自我防衛的能量，並共同對抗中國解放軍犯台的企圖。然而，中國在政治、經濟及軍力上的快速崛起，及美國自我國家安全及利益的考慮，美國及法國等將來軍售台灣的可能性定會急驟減少。因此，個人願意提出下列幾項建議以供參酌：

一、在台海兩岸戰力平衡趨勢已逐漸傾向中國有利的態勢下，台灣要快速積極的規劃「不平衡」戰力下的新戰略方向及新作戰準則。傳統對比式的作戰準則已不完全可用於台海及台灣本土的自我防衛。「點穴戰」或「蜂螫戰」，重點擊破或癱瘓敵軍攻擊，以爭取我作戰時效及節奏，化被動為主動為「主動防衛」。「主動防衛」戰略是台灣「不平衡」戰力下必須要的戰略調整。

二、台灣未來必加速推動「國防自主」政策，即結合國防及國內民生產業。舉凡國防武器研發、量產、佈署及維修，盡量由台灣國內高科技產業配合國防的作戰需求，這不僅可提升台灣研發的科技縱深，更能增加台灣就業機會及總體經濟的成長。

台灣過去二十年來，國內自我研發及量產的空軍IDF戰機、海軍的飛彈快艇，陸軍的雲豹甲車，都是很成功落實「國防自主」政策成功的例子。未來台灣要繼續快速研發、量產及佈署反制投射武器，近海攻擊直升機、飛彈快艇、IDF二代戰機等，以落實「有效嚇阻」及「國防自主」的國防政策。

三、台灣更需要積極落實「全民國防」及「全民防衛」的政策。如何讓台灣人民了解，中國解放軍犯台侵台的企圖，強化人民對台灣的認同，而能更積極增強防衛台灣之決心，是「全民防衛」最重要的目的。讓人民了解中共解放軍可能「犯台」，但不能讓解放軍「佔台」。人民防衛台灣的決心及行動是打擊敵人最大而最可靠的武器。以色列推動「全民防衛」政策，全民皆兵，多次成功的擊退敵人的侵犯，這是一個「全民國防」成功的典範。

四、繼續強化與美、日及東南亞國協等國家的亞太區域聯防。確保台海的和平與安全，是台灣、美國、日本及東協等國家的共同利益，而且區域集體安全聯防是阻嚇中國解放軍挑釁的有效方式。二次大戰後，北大西洋公約國的區域聯防，阻嚇了當時蘇聯共產國家的侵略，確保了戰後歐洲的穩定與安全。美日安保協議也確保日本及東北亞近半世紀的和平穩定。

台灣可在台海自由航行，海難人道救助，反恐怖反海盜合作，海洋資源共同開發等議題上，與美、日及東協國家共同合作與聯防，可阻嚇中國解放軍在台海及周遭海域藉故生端或動武，並以此聯防積極的確保台海及亞太區域的和平與安全。◆