

中共要求美國停止對台軍售之分析

王高成

淡江大學國際事務與戰略研究所教授



近日中國大陸國防部長常萬全在華府與美國國防部長海格會面時，提議美國如果停止對台軍售，中方可以考慮調整對台軍事佈署，並建議雙方成立工作小組討論對台軍售議題。此一消息曝露後，引起台灣方面的驚訝與關切，擔心美國會因此調整對台軍售政策。

中共國防部長應邀至美國訪問原本有助於美中軍事互信的提升，也符合歐巴馬政府近年來的對中軍事政策。意料之外的是，常萬全在與海格會面時竟然提出以調整軍事佈署換取美國停止對台軍售的建議，在原本是要增進美中軍事互信的活動中牽扯到台灣。此一發展也不能說是完全令人意外，對於中共而言，台灣問題是其核心利益，在與美國互動時北京總是會將台灣議題提上檯面。對北京而言，台灣問題一直懸而未決，美國的介入是最主要的阻礙之一，尤其是美國的對台軍售，一直被其視為對於中國內政的干涉，也增加了中共對台以武促統的困難度。

為了讓美國停止對台軍售，中共曾運用各種手段。在外交上的交涉是常用的手段，例如在兩國領袖高峰會議或是國防與軍事高層官員會談時，北京總是將美國的對台軍售列為主要關切議題，意圖對美交涉以停止對台軍售。其次，近年來隨著中共軍力的日漸強大，以及美國對於中共在處理國際及區域安全議題上的依賴增加的情形下，華府對於中共的軍事政策有所調整，增加與解放軍的接觸與交流。北京遂利用美國此一思維，往往以降低或停止美中軍事交流對華府的軍售台灣施以報復，以嚇阻美國的對台軍售。此一作法在小布希及歐巴馬任內已多次實施，對於美

方亦構成一定的壓力。此次，北京則是祭出交換條件的手法，以調整對台的軍事佈署交換美國的停止對台軍售。

其實，這也不是北京第一次採取這樣的手法。早在2002年10月時，當時的中國大陸國家主席江澤民在與美國前總統小布希於克勞福農場會面時，即首度提出以撤除針對台灣的飛彈佈署，換取美國的停止對台軍售，但是小布希總統並未有正面的回應。直到隔年始由美國駐北京大使館回應表示，撤除飛彈是正面訊息，但應由北京與台北會談，與美國是否對台軍售無關。2010年6月美國參議院情報委員會主席范士丹透露，中共領導人向其表示願意向後調整對台軍事佈署，以換取美國重新考量對台軍售，但是歐巴馬政府亦無明確回應。這次則是由中共國防部長常萬全向海格重提建議。根據中共國防部外事辦主任關友飛的說法，事實上早在今年6月大陸國家主席習近平在與歐巴馬於加州莊園會面時，即再次提出以調整對台軍事佈署換取美國的對台軍售。從這一連串的發展來看，中共一直將美國對台軍售視為絕對不可接受之事，必欲停之而後安心。

究其動機是因為北京認為在1979年美國與中華民國斷交，並與中華人民共和國建交後，也認知到台灣是中國的一部分，即不應該再與台灣有任何實質的政治與軍事關係。美國基於「台灣關係法」繼續售予台灣武器，對於北京而言是侵犯了中國的主權完整。其次，北京認為美國繼續軍售台灣是不願意完全切斷與台灣的軍事關係，是要繼續拉攏台灣以遏制中國大陸。第三，北京也認為由於美國的介入，使得台灣有所依靠，不願意與大陸統一。而北京如欲以武力強行統一台灣，又因為美國的對台軍售，使得台灣有足夠的防禦武力，甚至在危急時美國還可能派兵干涉，阻止中共動武的企圖。近年來中共強調和平發展的對台政策，督促兩岸可以進行和平協議的協商，但是馬政府遲遲不願意正面回應，北京的解讀也是因為美國的對台軍售，使得台灣有恃無恐，美國因為欲藉台灣以遏制中國大陸，

也反對台灣與大陸協商和平協議及軍事互信機制。在北京眼中，美國的對台軍售阻礙了中國的統一。

中共採取條件式的手法以換取美國的停止對台軍事，代表手段的靈活性，並顯示其合理性。在以一般外交交涉及報復的施壓方式無法阻止美國對台軍售後，遂嘗試採取交換的方式以達到目的。美國對台軍售係依據「台灣關係法」，目的在於確保台灣不受到大陸的軍事威脅，以及避免在大陸武力威脅或攻擊下被統一。如果北京承諾調整對台的軍事部署，降低對於台灣的軍事威脅，並且承諾不以武力解決兩岸問題，則美國確實無強烈理由繼續售與台灣武器。同時，因為美中採取和諧的方式解決此一爭議，雙方的關係不產生負面影響。一旦兩邊就對台軍售爭議達成解決共識，可以避免一再為此一議題產生衝突，有助於關係的穩定。

但是，中共的如意算盤並未能打動美國。從過去歷次的案例來看，美方對於中共以撤除飛彈或調整軍事部署換取停止軍售的建議均未予同意，2002年江澤民的提議，小布希政府甚至建議中方應與台灣直接商議此事。此次再度提議，美國國務院發言人莎琪於記者會中特別澄清，美國根據「台灣關係法」的承諾，將繼續提供台灣足夠的防衛物資與技術服務，確保台灣保有足夠的自我防衛能力，並且相信這一貫的政策有助於維持台海地區的和平與穩定。

從美國兩任行政部門的回應顯示，美方對於中共以調整對台軍事部署換取停止對台軍售的建議並不買單。對於美方而言，對台軍售係根據「台灣關係法」的規定，只要此一法律仍然存在，任何行政部門不可能單方面地停止對台軍售，即使行政部門有此意願，也不可能躲過國會對於此事的監督，要求行政部門繼續對台軍售。其次，美國提供台灣防禦性的武器，係其自身的法律規範以及既有的政策，該如何進行係根據自身戰略與利益的考量，中共的作為只是影響因素之一，不可能完全受到中共意志所決定。

中共如果決定調整對台軍事部署，也是其自身的作為，也可與台灣進行協商，進一步影響兩岸的關係，美國屆時可再決定是否調整對台軍售的政策。畢竟美國軍售台灣的主要目的是為了協助維護台灣的安全，當中共對台的軍事威脅減少或解除，兩岸的政治與軍事關係緩和，是可以減少對台軍售，但是如何作仍是操之在美國自身，不可能事先與中共達成協議。第三，台灣的安全威脅雖然主要來自於中共，但不是唯一的因素。台灣為了防禦自身的安全，仍有必要繼續提升武力，即使中共調整對台的軍事部署，也不意謂著台灣的安全威脅已完全消除，美方不可能承諾因此而停止對台軍售。更何況，中共的軍事現代化步伐不會停止，武力將繼續提升，進一步擴大到第一島鍊之外。

不論是撤除對台飛彈或是調整軍事部署均屬戰術作為而已，隨時可以重新部署而威脅到台灣的安全。甚至在武力持續提升下，可以運用中長程武器以實質威脅到台灣的安全。況且兩岸的關係並未達到永久的穩定，中共仍然一再宣示，一旦台灣宣佈獨立將以武力加以阻止。民進黨仍有可能重新執政，也未完全放棄台獨的主張，兩岸仍然有可能發生軍事衝突，台灣仍需要足夠的防禦武力。第四，美國軍售台灣也可能有其戰略的考量，亦即藉由軍售以維持良好的台美關係，協助台灣維持足夠的防禦能力，以防止中共以武力併吞台灣，擴大在亞太的勢力範圍。尤其是歐巴馬政府正在採取亞太再平衡的新戰略，勢必也會重視台灣的安全與美台關係。根據國務院發言人的說法，提供台灣防禦武器有助於維持台海的和平與穩定，顯見美方認為中共對台的軍事威脅仍然存在，協助台灣擁有足夠的軍力才是確保台灣安全最可靠的方法。在亞太再平衡的戰略下，美國如欲維持在此一地區的領導地位，以及盟邦對其信任，便不能輕易放棄自己的承諾。如果美方接受中共的條件而停止對台軍售，將使其盟邦擔心未來美國同樣會在中共的條件下而犧牲對於盟邦的承諾。以美國今日的國力，

仍未衰退至必需接受中共的交換條件以犧牲自己的政策與對盟友的安全承諾。最後，美國的對台軍售還夾帶著不小的經濟利益，藉由對台的軍售可以為國內的軍火工業創造利益，並增加就業率。美國的軍火商及有關的國會議員，必不會同意美國政府輕易地停止對台軍售，勢將構成行政部門調整政策的一大阻力。

此次事件不僅令我方感到意外，也值得我方警惕。中共一直未停止令美方終止對台軍售的企圖與努力，即使是在兩岸關係這幾年已大幅改善的情形下，北京仍然利用各種機會以說服美方配合其目的。尤有甚者，北京甚至利用這幾年兩岸關係改善的情形作為向美方遊說的依據，欲使美方相信因為兩岸關係已然緩和，已無太大必要繼續售予台灣防禦性武器，也因此間接助長「棄台論」在美國學界及輿論界發酵。

儘管歐巴馬政府已公開說明，美方將繼續根據「台灣關係法」售予台灣防禦性武器，此一政策並未改變，但是中共仍將會繼續透過各種方式影響美國的軍售政策，我方仍應保持警覺，並採取因應的對策。

- 一、我方應該持續加強台美的政治與經濟關係，讓美方重視台灣的安全與利益，不致於輕易犧牲台灣的安全利益。要向美方積極溝通，改善兩岸關係與提升台灣防禦能力是兩回事。台灣願意與大陸維持良好的關係，甚至未來也可商談和平協議與軍事互信機制，以維護台海地區的和平穩定，但是台灣需要有足夠的防禦能力才能有信心與大陸平等地協商。即使兩岸關係改善，台灣還需要有足夠的防禦能力，以維護自身的安全與利益，例如台灣在東海與南海也面臨領土完整與海洋利益的挑戰。
- 二、為了確保美國對台灣的安全承諾與支持，台灣除了要與美方行政部門官員溝通說明外，也同時要與國會議

員及智庫圈保持密切聯繫，使其關切台灣的安全，督促行政部門應該繼續遵守「台灣關係法」，依照台灣的安全需求售予必要的防禦性武器。

- 三、透過兩岸溝通管道向大陸嚴正表達，兩岸的和平關係應繼續維繫下去，也可持續探討簽訂和平協議及軍事互信機制，商討兩岸的軍事關係，台灣也積極歡迎大陸對台採取和平政策，並降低對台的軍事部署。但是，此一發展應該透過兩岸的協商進行，與美國的對台軍售無關。大陸不能一方面發展兩岸關係，另一方面又在背地裡向美國下功夫阻止軍售，降低台灣的軍事外援。此一作法將傷害台灣人民對於大陸的信任，也懷疑大陸改善與台灣關係的動機，實為不智的舉動。大陸如果有意降低兩岸的軍事對峙，應該有耐心地與台灣推動和平協議與軍事互信，一旦兩岸的軍事關係穩定，大陸對台灣的軍事威脅降低，台灣確實可以減少對美軍購。即使在此一和平關係達成的情形下，大陸也應理解台灣還有其他的防衛需求，需要透過對美軍購等途徑，維持必要的防禦武力，此與兩岸和平關係的發展並不牴觸。
- 四、儘管美國已拒絕了中共要求停止對台軍售的提議，但是北京的遊說作為必不會就此停止，未來隨著中共國力的日漸強大或是中美關係的改善，美國的對台軍售政策能否持久不變仍未可知。為長遠計，台灣應該要努力發展自己的國防武力，採取不對稱的軍事戰略，就關鍵性的防禦性武器應該積極研發及自力生產，以對於中共的軍事威脅維持足夠的嚇阻能力，確保台灣的安全。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)