

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

美國與台灣軍事關係：「經國號」戰機的美國決策過程為例 US-Taiwan Military Relationship: A Case Study of the Decision-Making of the IDF Jet Fighter in the US

計畫編號：NSC-89-2414-H-004-015

執行期限：民國 88 年 8 月 1 日至民國 89 年 7 月 31 日

主持人：丁樹範，國立政治大學國際關係研究中心第三研究所

mail: ding@nccu.edu.tw

一、中文摘要

本計畫的主要目的有三。第一是在於瞭解，美國政府於一九八二年宣佈限制對台灣軍售質和量上限的「八一七公報」後，為何於一九八五年同意以技術移轉方式，使台灣自己製造大型武器載台。這主要是指由台灣自己製造「經國號」戰鬥機，「成功」級軍艦，及「勇虎」號坦克車。

第二是美國政府做出同意技術移轉的政策過程。具體而言，本研究想瞭解，那些政府機構參與此政策制定，那些美國政府機構/個人贊成或反對此政策，及贊成者如何克服反對者的意見。

第三，美國政府如何因應中共可能的反對。由於中共的強力阻撓，美國政府於一九八二年年初做出不賣FX 戰機給台灣的決策，並迫使美國政府和中共簽訂對台灣安全影響極大的「八一七公報」。

本研究擬以「經國號」戰機為研究的案例。

本研究採取的研究方法有二。其一是訪談法。訪談對象包含美國和

台灣人士。美國訪談對象方面，可先透過各年出版的 *Federal Service Directory* 找出當時任職於美國國務院、國防部、國家安全會議(國安會)、及中央情報局等相關機構的可能相關政策負責人，及找出和他們連絡的方法。在進行訪談時，詢問他們那些政府機構和人員參與決策，以確定訪談名單。

訪談對象也包含台灣的官員。這主要是當時涉入決策的軍方和外交系統官員。

第二是文獻研究分析。這包含兩個部分。一是公開的媒體雜誌對相關議題的報導。二是向美國政府申請檔案解密。相關檔案可能散佈在國務院、國防部、和國安會三個機構中，吾人可以透過「資訊自由法案」(Freedom of Information Act)申請解密，雖然所解密的材料可能不如吾人所願。

關鍵詞：「經國號」戰機、美國—台灣軍事關係、美國—台灣—中共關係、美國外交政策、美國軍售與技術移轉、美國的中國政策、美國的東亞

Abstract

There are three goals for this research project. The first is to understand why after the “August 17 Communique” of 1982, the US government decided to undertake technology transfer to enable Taiwan to manufacture jet fighter, frigate and main battle tank in 1985. The communique was signed by the US and China with a purpose to impose arms sale ceiling in terms of quality and quantity on Taiwan.

The second is to know the decision-making process. Specifically, this project aims at understanding which government agencies were involved in the process, which government agency/political leader agreed with/opposed the technology transfer decision, and how those agreeing the decision overcame those opposing the decision.

The third is to know how the US handled Beijing’s possible strong opposition. Because of Beijing’s strong protest, the US decided not to sell Taiwan requested FX fighter in early 1982, and was forced to sign the 1982 communique.

The project will take the “Ching-Kuo” jet fighter (or Indigenous Defense Fighter, IDF) as the case.

Two methods will be employed for this project. The first is to interview with those involved with this decision in

the US and Taiwan.

In the US side, *Federal Service Directory* can be used to identify possible government agencies and responsible persons involved in this decision, and other agencies/persons can be targeted after first round of interview are made with those identified from the *Directory*.

Taiwanese officials should also be included in the interview, particularly those serving in the Ministries of National Defense and Foreign Affairs in the 1980s.

The second method is documentary analysis. Two types of materials can be used. The first type is those related news publicly reported in media in the 1980s. The second type is those of related government document at the Departments of State and Defense and National Security Council (stored at the Ronald Reagan Library in Los Angeles area). Document release can be requested under the Freedom of Information Act without discrimination of nationality, though no guarantee is warranted for those requested government document because of political sensitivity.

Keywords: The “Ching-Kuo” Jet Fighter, the IDF jet fighter, US-Taiwan Military Relations, US-Taiwan-China relations, US foreign policy, US arms sale and technology transfer, US China policy, US East Asia policy.

二、計畫緣由與目的

本研究的緣由有四。第一是增進對美國的瞭解。隨著中華民國在國際正式外交上的越來越孤立，中華民國對美國的安全依賴就越來越加重。這個孤立情況並沒有因為冷戰的結束而好轉，因為中國大陸熬過西方國家對「六四」天安門鎮壓的制裁後，其國力隨著經濟成長日益上升。再加上兩岸關係長期處於對峙，這更強化了台灣對美國的安全依賴。

在這種安全高度依賴情況下，強化對美國的瞭解，及強化和美國的關係成爲必要的措施。而強化對美國的瞭解，及強化和美國的關係兩者間有其關連性：對美國的政策有充分的瞭解才能制定出對美國比較有效的政策，進而強化和美國的關係。

本研究是在此認知和假設下形成。本研究認爲，對過去美國對中華民國有重大影響的軍售案皆應該詳細瞭解其政策形成背景與過程，同時，應該透過學術性的出版過程，以增進台灣對美國深入的瞭解。

換句話說，本研究認爲，應該對過去重大的美國對台灣軍售案做詳細深入的個案研究，我們才能更深入瞭解美國的外交政策，也才能提出比較適切的對策。

另外，本研究也可以對中華民國過去外交努力做一評估。透過對美國和台灣政府官員的訪談，我們可以明確瞭解到，至少在「經國號」戰機技術移轉案例上，我政府官員對美國政府政策掌握程度。

第二，這個研究也想改變過去偏向文獻式，且層面過高的研究方

式。過去討論中美台關係多從戰略層面著手，廣泛地討論三方相互關係。然而，政府的戰略認知受個人認知影響甚大，因此，除了昔日宏觀的角度外，吾人也應該注意微觀層面對政策的影響。

此外，本研究採取個案研究方式的原因是，深入的個案研究才能突顯政策過程的複雜性。

第三，本研究擬爲中華民國政府官員爲中華民國生存所做的努力留下一頁記錄。台灣曾經面臨有錢買不到武器的窘境。面對此困難，政府官員無不盡忠竭智尋求突破。「經國號」戰機是個典型的政府官員尋求突破的例子。

第四，除了少部分人士外，許多當年負責決策的美國和台灣政府官員已經退休。退休以後比較少政治負擔，而比較可以倡所欲言。另外，一部份人士已經或正在撰寫回憶錄。因此，可以對這些人士做訪談。

三、研究發現和討論

在訪問了三十餘位包括曾經在美國政府和美國主要軍火公司服務過的美國人士，及幾位曾經在中華民國政府服務過的人士以後，本研究有幾點發現。

第一，美國政府的政策受到個別政府官員對局勢的認知影響很大。這主要是指，當海格(Alexander Haig)擔任國務卿時，他的認知是，中國政策就是亞太政策，中國是美國在亞太地區最重要的國家。因此，海格及其屬下的政策比較偏向中共政府。

但是，舒茲(George Shultz)繼任

國務卿後則有不同看法。他認為亞太地區的範圍比中國大，因此，中國政策應該是亞太政策的一環。另外，舒茲認為，日本才是美國亞太政策的基石，美國應該強化和日本的關係。因此，舒茲的團隊提升日本在美國外交政策的地位，略貶低中國的地位。

第二，舒茲的團隊雖也重視和中國的關係，但是，他們更強調，關係改善應該是靠雙方共同努力，而非單方面努力可以奏效。此外，改善關係僅是手段，不可以爲了改善關係而改善關係。這表示，舒茲團隊也要中共做出相應的努力，而非雷根政府單方面的責任。

第三，雷根對海格處理中國政策的不滿，認爲其中國政策被海格誤導。因此，雷根在「八一七公報」後對台灣提出六項保證，並且強調，美國對台灣軍售與否和台海軍力平衡有關。

第四，政策研究往往受政治主導。因此，吾人應該注意的是誰下令做政策研究，而不是注意政策的結果或內容。如果只注意政策內容，則往往有令人意外的事件發生。

一九八二年一月，雷根政府宣佈，經過情報單位的研究，中華民國沒有受到中國軍事的威脅，因此，台灣不需要 FX 戰機。雷根政府只同意延長既有 F-5E 戰機生產線。根據北訪問的美國人士指出，海格在交付這個研究任務給情報單位時，已經暗示情報單位做出上述結論。

舒茲接任後，新團隊提出要研究台灣是否需要新戰機的案子。新團隊的方向卻是，如何在既有政治架構下幫助台灣，同時，協助台灣不會引

起內部爭議。因此，政策研究往往受到政治主導。也因此，吾人應該注意的是誰下令做政策研究，而不是注意政策的結果或內容。

第五，美國和中國雖建交，並且開始進行改革開放政策。但是，至少美國軍方仍然疑慮中國改革開放的長遠性。同時，美國和中國政治上長期處於敵對狀態，美國軍方短時間無法改變此敵對態度，而仍對中國非常不信任。

第六，「經國號」(或稱爲 IDF)戰機的技術移轉案是贊成人士和反對人士的妥協產物。一方面，「八一七公報」雖對美國對台灣軍售設定質與量的限制，中國並要求逐年遞減軍售數量。但是，該公報沒有公開禁止技術移轉，因而形成漏洞。

其次，贊成者聲明，美國和中國建交的政治架構不變。技術移轉只是在政治架構中尋找可行的空間。

再者，美國政府對「經國號」的技術性能設定重要限制。簡言之，美國政府限制了該機的油箱載重量和引擎推力。由於這雙重限制，「經國號」只能執行近距離攔截任務，而且，在空時間不可能很長。因此，該機是純粹的防衛型戰機。

第七，美國沒有忽視中國可能的反彈。在大方向上，美國先略貶抑中國在美國全球戰略的價值，視中國爲地區強權，並要中國也做出改善關係的努力。這使中國難有向美國施壓談判的籌碼。

其次，美國主動和中國進行「接觸」，改善和中國的關係，使中國沒有藉口。美國第一艘軍艦訪問中國是在雷根總統任內，由對台灣友善的李

潔明大使所推動。

另外，雷根政府也對中國進行不影響台海安全的軍售政策，使中國政府感覺美國政府的善意。

美國對中國的軍售包括由格魯曼公司揚中國的 J-8II 戰機設計五十套射控系統，出售大砲定位雷達，出售戰機引擎給中國裝配在 J-7 戰機上，出售 LM-2500 船用蒸氣渦輪機等。

第八，美國國會的角色。美國國會在此事扮演被動被告知角色。但是，美國德州選出的國會議員非常團結，對轄區內通用動力公司 (General Dynamic) 出售技術給台灣一事非常支持。相對地，加州選出的國會議員團結程度不如德州議員，因此，總部位於加州的諾斯洛普公司沒能得到技術移轉的契約。

四、計畫成果自評

本研究計畫受到兩個相互關聯的限制。第一是受訪者因素。「經國號」戰機是將近十五年前的事，人們的記憶往往隨著時間的久遠而淡化。因此，受訪者談話內容可能會失真。

另外，受訪者可能故意誤導內容，以突顯受訪者個人的功勞。雖然，吾人可以用交叉比對詢問方式，請受訪者說明其他涉入決策者的態度，但是，基於不得罪人的心理，受訪者可能不願意說明其他人士當時的態度。

因此，本研究計畫無法完全依賴訪談材料，而必須配合文獻材料。

第二是缺乏足夠公信力，而且足以突顯決策過程的材料。由於美國和台灣目前仍就「經國號」戰機進行許多合作，因此，美國和中華民國政

府能夠解密的材料非常少。這不但影響決策過程的研究，也使受訪者的談話無法得到求證，使訪談品質受到影響。

因此，本計畫雖暫時告一段落，但未來仍可配合政府資料的解密而繼續研究。

另外，本計畫雖然研究材料不足，但是，仍然為一九八〇年代的美國和台灣軍事關係，以及美中台三邊關係的研究開啓新的研究領域。

五、參考文獻

英文

1. *Department of State Bulletin*, 1980-1987.
2. Paul L. Ferrari, Raul L. Madrid and Jeff Knopf, *US Arms Exports: Policies and Contractors* (Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1988)
3. Alexander Haig, *Caveat—Realism, Reagan and Foreign Policy* (New York: McMillan Publishing, 1984)
4. Harry Harding, *A Fragile Relationship—The US and China since 1972* (Washington DC: The Brookings Institute, 1992)
5. Selig Harrison, "Peking lashes out at Washington-Taipei link," *Far Eastern Economic Review*, July 24, 1986, pp. 26-27.
6. John Holdridge, *Crossing the Divide—An Insider's Account of Normalization of US-China Relations* (NY/Oxford: Rowman&Littlefield Publishers, 1997)
7. Michael T. Klare, *American Arms*

- Supermarket* (Austin, TX: University of Texas Press, 1984)
8. David J. Louscher and Michael D. Salomone (eds), *Marketing Security Assistance: New Perspective on Arms Sales* (Lexington, MA: Lexington Books, 1987)
 9. Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982)
 10. Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation, the US and China 1969-1989* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1995)
 11. George P. Shultz, *Turmoil and Triumph; My Years as Secretary of State* (CT: Charles Scribner's, 1993)
 12. *US-Taiwan Relations and Western Pacific Security* (Washington DC: American Foreign Policy Institute, 1984)
6. 魏艾，*美國對中共之技術移轉：績效與評估*，國立政治大學東亞所博士論文，民國七十七年一月。
 7. *中美關係報告 1981-1983*（台北：中央研究院美國文化研究所，民國七十三年七月）。
 8. *中美關係報告 1983-1985*（台北：中央研究院美國文化研究所，民國七十五年十二月）。

中文

1. 華錫均，*雲漢的故事*（台北：中國生產力中心，民國八十五年）。
2. 楊葆之，*經國號戰機研發的故事*（台中：航空工業發展中心，民國八十五年五月）。
3. 郝柏村，*總長日記中的經國先生晚年*（台北：天下文化出版社，一九九五年）。
4. 郝柏村，*八年總長日記*（台北：天下文化出版社，一九九九年）。
5. 鄒念祖（等譯）（Caspar W. Weinberger 原著），*為和平而戰—五角大廈關鍵性的七年*（台北：政治大學國際關係研究中心，民國八