

# 从布什政府对台军售看美台 军事关系的变化

张清敏

〔内容提要〕在布什政府第一任期,美国扩大对台军售,提高与台湾军事交往的级别,加强了与台湾的军事情报交流与合作和对台军事人员培训,甚至直接参加台湾的军事演习,明显提升了美台军事关系。但在落实布什上台仅两个月时草率做出的向台湾出售一笔先进武器决定过程中,美台之间进行了前所未有的数轮讨价还价,至今这笔交易仍然还有很多未知数。这一艰难的执行过程反映了美台军事关系的一些变化,呈现出美台关系的一些新特点。其政治含义尤其值得关注。

关键词:美国外交 中美关系 美台关系 对台军售 小布什政府 第一任期

2001年4月,布什在上台仅两个月时草率地决定向台湾出售一笔包括潜艇、驱逐舰和反潜直升机在内的先进武器。4年来,围绕着这笔交易,美台之间进行了数轮的讨价还价,至今尚未完全落实。这一艰难的执行过程反映了美台军事关系的一些变化,呈现出美台关系的一些新特点。

## 一 草率的决定

在民主党总统克林顿执政的8年内,中美关系虽然几经波折,但最后还

---

本文是教育部优秀青年教师资助计划项目的阶段性成果。

是保持了中美建交以来的基本框架。在双边关系最敏感的台湾问题上,克林顿政府不仅多次表示坚持“一个中国”的立场,他在访问中国时还首次表示:不支持台湾独立,不支持一中一台,不支持台湾加入只有主权国家才能参加的国际组织,即在台湾问题上的“三不政策”。在2000年美国总统大选中,对华政策虽不是一个争论的议题,但共和党候选人布什在不同场合指责克林顿政府的对华政策过于软弱,批评其与中国政府协议建立“战略协作伙伴关系”的政策,甚至说中国不是“战略伙伴”,而是竞争对手。在台湾问题上,共和党大会通过的党纲表示:“我们的政策是建立在中国绝对不能对台湾使用武力的原则上。我们认为北京无权把它的统治强加于台湾人民。关于台湾前途的所有问题都必须通过和平的、台湾人们能够接受的方式解决。如果中国违背这些原则进攻台湾,美国将根据《与台湾关系法》采取适当的行动,美国将帮助台湾自卫。”大会的另一份文件在台湾问题上表示,“台湾应该得到美国强有力的支持,包括及时出售防御性武器以加强台湾的安全。”

布什以微弱的优势并经过司法程序入主白宫。由一些有军方背景、观念保守的人员组成的布什政府,上台伊始对外表现得非常强硬,采取了一系列单边主义措施:坚持要退出反导条约,顽固推行导弹防御计划;对伊拉克实施打击;强化对朝鲜立场,恶化朝鲜半岛局势;驱逐俄国外交官;拒不执行有关防止全球变暖的《京都议定书》等等。在亚太,新政府强调保持强有力的军事存在,突出日本的作用,强调与亚太军事同盟国家的关系,加强与印度、印尼、马来西亚、文莱,甚至越南的安全关系,在中亚加强与巴基斯坦和其他中亚国家的关系,对华政策被放在次要的地位,而与台湾的军事和政治关系则被看作是一个重点。从布什政府的组成以及其亚太战略框架看,扩大对台湾的军售和加强与台湾的军事合作是一个顺理成章的事。

美国对台湾军售是中美斗争中的一个焦点。克林顿政府时期与台湾在军事安全方面的合作主要集中在软件方面,对台湾提出的含有先进技术的

---

Peter T. Brookes, "U. S. - Taiwan Defense Relations in the Bush Administration," in Jonathan D. Pollack, ed., *Strategic Surprise? U. S. - China Relations in the Early Twenty-first Century* (Newport, RI: Naval War College Press, 2003), p. 201.

David Shambaugh, "The New Stability in U. S. - China Relations," in *Strategic Surprise?* pp. 30 ~ 31.

军事设备的出售方面,相对较为克制。如台湾 1999 年向美国提出购买包括宙斯盾级驱逐舰在内的军购要求,美国国防部于该年 9 月派出一个小组到台湾对其可行性进行评估,并于 2000 年 1 月,即该年美台军售会议的前夕向克林顿提出了一个秘密报告,建议向台湾出售包括宙斯盾级驱逐舰在内的武器。克林顿在 4 月推迟了向台湾出售该军舰的决定,但承诺再次派出评估小组对台湾的军事安全需求进行分析。2000 年 9 月,美国再次派出主要由太平洋舰队人员组成的考察小组到台湾进行考察,以便为更大规模的军售做准备。因此布什上台以后面临大规模对台军售问题,绝非偶然。

在美国总统大选期间,台湾当局就对布什寄予厚望。布什当选以后,美国在台协会向美国国务院转交了台湾当局领导人给布什的信函,乞求美国新政府能够向台湾出售宙斯盾级驱逐舰。台湾“外长”田弘茂跑到美国到处塞钱找人拉关系,以取得“突破”。布什刚刚入主白宫,台湾当局就向美国提出了详细的军购清单。民进党一改在野时对台湾金钱外交和黑金政治的攻击,运用金钱在华盛顿大肆游说。根据美国司法部的数字,国民党在台上的 1999 年用于在美国游说的费用高达 700 万美元,民进党上台后这一数字不仅没有减少,而是过有甚之。与陈水扁关系密切的台湾研究所(台北)建立了一个网站专门来推动美国对台湾出售宙斯盾级驱逐舰,该研究所仅 2000 年 7 月一次就付给美国卡迪西公关公司 200 万美元用于游说。在美国注册的台独组织,台湾公共事务协会(Formosan Association for Public Affairs, FAPA)为了游说国会议员,仅向国会议员发出信件就达 9000 多封,以游说他们向布什政府施加压力,允许向台湾出售宙斯盾级驱逐舰。这些游说的结果表现之一是众议员安德鲁等在 3 月 20 日提出了众议院联合议案(H. C. R. 67),敦促“行政当局认识到台湾在安全方面的巨大需要,并向台湾出售先进武器系统,”另一个直接表现是 4 月 3 日 83 位众议员签名向布什总统发出公开信,敦促向台湾出售先进武器。

---

Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U. S. Arms Sales since 1990*, updated Dec. 2, 2002 Report for Congress, Order Code RL 30957, pp. 2~3.

Erik Guyot and Jason Dean, "As U. S.-China Standoff Simmers, Taiwan Backers Push Their Cause," *The Wall Street Journal*, April 11, 2001.

Ibid.

该议案的全文可见 <http://www.fapa.org/Aegis/andrewsbill/text.html>

为促使布什新政府在对台军售方面有所突破,台湾当局除了以往的走出去,到美国进行游说外,还采取了一些新的作法。一是自暴其短,散布“中国威胁论”。2001年2月24日,台“国防部军事情报局”有意将一份有关“大陆导弹部队现状”的所谓“机密报告”吐露给媒体,散布说,“大陆导弹技术突飞猛进”,“大陆导弹杀伤力极强。”<sup>3</sup>月,台湾当局的驻美代表程建人拜会外交智库,游说美中关系专家,频频与美国的政府官员、国会议员、新闻界和媒体接触,阐述台湾当局所谓的“安全”需求,宣传大陆的“威胁”,说台湾的“防御需要主要是由于大陆中国在台湾对岸的东南沿海地区增加了军事部署和导弹。”而且导弹数量“每年都以50枚的速度增加。”此外,台湾当局还借口九届人大三次会议通过的2001~2002财政年度预算中军费的增加,大肆宣扬大陆威胁,向美国方面展示其军备之落后,采购军备之急切,以此推动美国向台湾出售先进武器。

二是把美国所谓的“蓝队”成员请到台湾,厚以款待,加以游说。2001年2月,台湾当局分别邀请美国前国家安全事务助理莱克,负责亚太事务的前助理国务卿罗斯,以及国会的相关人士访问台湾。台湾的高层陪他们参观台军的多处军事禁区,向他们“汇报军情”。仅在布什宣布向台湾出售武器决定的前一个礼拜之内,陈水扁就接连会见了三批美国国会访台人员,向他们表示美国向台湾出售先进武器,将保护美国在本地区的利益,不会引起台湾海峡两岸的军事竞赛。这些国会议员返美后则炮制报告,敦促美国政府向台湾出售“先进的武器系统”。如随同访台的参议院外委会主任赫尔姆斯的助手杜兰(Doran)在访台后,通过《华盛顿邮报》将台湾欲从美国购买的武器清单予以公布,意图以此向布什政府施加压力。4月20日,正在台湾访问的共和党议员谢富尔(Schaffer)和巴里特(Bartlett)写信给布什总统呼吁美国向台湾出售宙斯盾级驱逐舰。

中国政府一贯坚决反对美国向台湾当局出售武器。考虑到两岸关系因台湾当局顽固推行渐进式台独而造成的僵持状况,美国新政府向台湾当局

---

“Taiwan US Rep. Denies US Informed Him of Destroy Decision,” *Australia and NZ New Asian Business Headline*, March 23, 2001.

Bill Gertz, “Senate Report Urges Arms for Taiwan,” *The Washington Times*, Mar. 12, 2001.

《美国众议员致函布什总统,支持出售宙斯盾给台湾》, <http://www.fapa.org/Aegis/shafferchinesepr.html>

出售任何武器都将发出一个错误的信号,鼓励台独势力。为了反对美国政府向台湾出售先进武器,中国政府除了外交部发言人和中国驻美国使馆多次阐明中方的立场外,还通过多种其他渠道与美方进行了交涉。

2001年3月,国务院副总理钱其琛对美国进行了据报道是专程为阻止美国对台湾军售的访问。在美期间,他在不同场合多次强调中国反对美国向台湾出任何先进武器。他在纽约美中商会,美中关系全国委员会,美中政策基金以及尼克松中心等四团体为其访美举行的午餐会上表示,“台湾问题是发展健康的中美关系的关键”,“美国政府不断重申“一个中国的政策”,“台湾是中国的一部分”,“因此向另一个主权国家领土的一部分出售武器,不管是进攻的还是防御的,都是站不住脚的。”在两岸关系因为台湾当局推行渐进式台独而僵持不前的情况下,美国向台湾出售武器是“火上浇油”。与此同时,中国人民解放军总参谋长傅全有也敦促正在北京访问的美军太平洋舰队司令布莱尔,要求美国从中美关系的大局出发,立即停止向台湾出售武器。

美国朝野在对台湾军售问题上一直存在着分歧,布什所属的共和党内更是如此。一派基于商业利益主张与中国交往,反对对台军售。由于有数以千计的美国公司在中国成立合资企业,特别是中国加入世界贸易组织之后,他们期待在中国大陆有更多的长期投资,这些企业和公司希望有和平稳定的双边政治环境,他们担心向台湾出售武器影响中美两国关系的大局,从而影响其在华利益。但是由于受到美国国内政治气氛的影响,这一派人声音并不大。另一派则视中国为威胁,主张向台湾出售武器。其突出代表是以保守反共著称的赫尔穆斯。他2001年1月9日在《华盛顿时报》发表题为“保卫台湾”的文章,攻击中国是一个正在崛起的大国,有着强大的军事实力,“不幸的是,(台湾)没有足够的威慑来对付这种日益严重的威胁。”他批评说,“为了讨好中国,连续几届政府都对来自台湾急需的防务需求不予理睬,“造成了台湾的“孤立无援”。

2001年4月1日在南海中国专属经济区上空发生美国军机撞击中国军机事件。尽管美国政府事后曾多次表示,要将对台军售同撞机事件分开,但一些美国议员和所谓的反华“蓝队”人士却频频发表强硬言论,制造舆论

---

Jessy Helms, “Defending Taiwan,” *The Washington Time*, Jan. 9, 2001.

压力。主张向台湾出售武器的兰托斯在撞机事件发生以后表示,“在对台湾军售问题上犹豫不决的人正在向我们这个方向转变,“国会的倾向在变化,公众的情感在变化。”另一方面,反对军售的议员则持不同的意见。如参议院对外关系委员会的资深议员、2004年美国民主党总统候选人的克里则表示,美国不应当仅仅因为最近发生的美中冲突而向台湾出售更多的武器,“对台军售的决定必须是根据美国的利益,而不是台湾的利益,或中国的利益而做出,“在做出这些决定的时候我们必须不仅要考虑台湾的防务需要和(台湾)吸收新技术的能力,而且还要考虑对海峡两岸关系和台湾长期安全的影响。”众议员考克斯则表示,“(中美)双方有可能因为(撞机)这一安全事件而干起来,另一方面也同样有避免采取过激行为和使局势恶化的因素,(在对台湾出售武器问题上)基本上是没有受到影响,“也就是在对台湾的安全需求的“客观评估”的基础上采取行动。《纽约时报》发表社论指出,撞机不能促使美国售予台湾先进的“宙斯盾舰”,否则将影响目前台湾海峡“政治与军事平稳的状态”,“造成不必要的挑衅”。在美国飞行人员回国后的4月12~13日《新闻周刊》进行的一项调查中,针对“国会是否应该支持布什政府向台湾出售军事设备的决定”的提问,只有35%被调查者表示“国会应该支持”,而50%的多数则认为不应该。美国广播公司(ABC)和《华盛顿邮报》在4月19日至22日对1350名成年人进行的民意调查(误差在3%)中,对于美国是否应该向台湾出售先进武器问题,有28%认为应该,67%认为不应该出售。当问到如果向台湾出售先进武器将“严重危害”美国与中国的关系时,这一不支持率上升到75%。同期全国广播公司(NBC)和《华尔街日报》进行的调查,以及《投资者商业日报》和《基督教科学箴言报》举行的调查,结果与此基本一致。

与此同时,《纽约时报》4月1日披露,美国太平洋舰队在台湾军备考

---

“Congress Pressing US on Taiwan Arms,” *Associated Press* (Washington) April 13, 2001, <http://taiwansecurity.org/AP/2001/AP-041301.htm>

在同一项调查中,67%的被调查者对布什处理中美关系的方式表示满意,有27%的被调查者表示不满意,其余或者不了解,或者不愿意回答。就美国是否应该支持中国举办奥运会问题上,21%支持,23%反对,54%保持中立;在美国是否应当在其主要贸易伙伴发展贸易的同样条件下与中国发展自由贸易问题上,48%支持,45%反对。由此可以看出,在反对向美国出售武器问题上,美国民众反对的比例是很高的。“Poll: Most Approve China Action,” *Associated Press*, April 25, 2004.

察后向布什政府提交了“台湾海军现代化”的报告。报告认为台湾海军需要宙斯盾雷达系统、基德级驱逐舰、潜艇、反潜声纳系统、P-3反潜直升机等等。4月4日,白宫发言人弗莱舍在回答记者问时表示,“总统还没有做出任何关于向台湾出售武器的决定。最终的决定将根据台湾的防务需要,这是他做出决定的依据。”4月13日,赖斯对媒体表示,“负责具体军售的人还没有考虑这件事情。”我们会得到有关的建议,总统会在适当的时机考虑这个问题。”4月18日《纽约时报》报道,在当天下午国家安全委员会举行的一次会议上,国务院、国防部及白宫主要外交政策的副手向布什建议推迟向台湾出售具有先进基德级雷达系统(宙斯盾),因为台湾还不能掌握这种技术,而建议出售次一级的基德级驱逐舰。对于爱国者三型导弹,由于美国军队还没有部署,不予出售。该报道还说,国务卿、国防部长和国家安全事务助理可能批准,也可能有其他的选择。

24日,美国总统布什宣布批准向台湾出售包括8艘柴油动力潜艇、4艘基德级驱逐舰、12架P-3C远程反潜巡逻飞机,MH-53E扫雷直升机等先进武器。在同一天接受美国全国广播公司“早安美国”采访时,布什表示,“售给台湾这一揽子武器在目前是正确的决定(right package for the moment)”,“中方应该明白,我们有着共同的利益,但在许多领域我们也会有分歧,其中之一就是美国是否应该向台湾出售用于防御的武器。”中国外交部发言人在同一天表示,中国一贯反对美国向台湾出售武器,认为这会严重损害中美关系。向台湾出售武器是对中国主权的严重侵犯,是对中国内政的粗暴干涉,无疑会加剧台海紧张局势,危及亚太地区的和平与稳定,希望美国方面能恪守中美之间的三个联合公报,以免给中美关系带来更大的危

---

Michael R. Gordon, “Secret U. S. Study Concludes Taiwan Needs New Arms,” *The New York Times*, April 1, 2001.

“Congress Pressing US on Taiwan Arms,” *Associated Press*, Apr. 13, 2001, <http://taiwansecurity.org/AP/2001/AP-041301.htm>

David Sanger and Eric Schmitt, “Bush Team Urges Holding off Ship Radar Sale to Taiwan,” *The New York Times*, April 18, 2001.

“Weapons the U. S. Will Sell Taiwan,” *Associated Press*, Apr. 23, 2001, <http://taiwansecurity.org/AP/2001/AP-042301.htm>

Dana Milbank and Mike Allen, “Bush to Drop Annual Review of Weapons Sales to Taiwan,” in *The Washington Post*, Apr. 25, 2001; 丁刚、彭鸣:《美国售武台海紧张》,《环球时报》,2001年4月27日。

害,中国方面将继续就有关问题向美方进行交涉。中国驻美大使杨洁篪也向美国政府提出了中国政府的严正抗议,强烈反对美国政府向台湾出售大量武器。

## 二 困难的执行

民进党在野时于 1994 年颁布的《防御政策指针》曾抱怨说,“台湾的防御问题一直是一个神秘的禁区,不管是行政的其他部门,抑或是公众”既不了解也不能实施监督军队的行动。”一个“立法委员”也抱怨说,“我们在预算上看到的只是一笔军售交易的名字和数量,除此之外的一切,国防部都说是秘密。”甚至台湾当局的最高领导人也承认,“我们拥有什么样的先进武器我们许多人也不清楚。”以往台湾当局的代表每年到华盛顿开两次会,一次是在 11 月提出申请,隔年 4 月则听候回复,或接受、或拒绝、或再考虑。但由于台湾经济、社会、政治环境经历的一系列变化,原本只有在卖方才有的复杂程序,如今在买方也需要经过一个复杂的程序才能落实,草率的决策执行起来变得相当艰难。

首先是经济因素。由于民进党推行渐进式台独,对外推行“金钱外交”,致力于拓展国际空间,并没有把经济放在第一位。此外由于为了购买 F-16 和幻影-2000,台湾当局在 20 世纪 90 年代通过了特别预算,从 1995 年到 2002 年台湾已经支付了 200 多亿美元的武器,是世界上仅次于沙特的第二大军品进口地,在这些军购项目一一到位后,台湾的军购预算在国民生产总值中的比例开始下降,从 1997 到 2003 年减少了 20%,从 4.7%下滑到 2.5%。

---

Dennis V. Hickey, *Taiwan's Security in the Changing International System* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers Inc., 1997), p. 22.

Jim Mann, "Targeting Taiwan for Arms Deals," the *Los Angeles Times*, March 14, 1994, quoted in Hickey, *Taiwan's Security in the Changing International System*, p. 22.

Richard A. Bitzinger, "Taipei's Arms Procurement Dilemma: Implication for Defending Taiwan," *Asia Pacific Security Studies*, Vol. 3, No. 4, April 2004, p. 1; Denny Roy, "U. S.-Taiwan Arms Sales: The Perils of Doing Business with Friends," *Asia Pacific Security Studies*, Vol. 3, No. 3, Apr. 2004, p. 2.

陈文政、马丁·爱德蒙(Martin Edmonds):《台湾国防改革:一个综观的角度》,(台北)《国防政策评论》第 4 卷第 2 期,2004 年 2 月,第 90 页。



其次是岛内认同危机带来的一系列问题。在蒋氏父子统治时,台湾没有什么反对派,所谓“国防安全”是一个单纯的议题。但是随着两岸关系越来越密切,以及台湾民主化进程的加快,台湾岛内的情况变得越来越复杂。一方面两岸关系越来越密切,台湾从两岸贸易中赢得的大量的贸易顺差中得到实惠,台湾商人把大陆看作是最能获取利润的地方。据中国国务院台办的数字,到2003年底,两岸贸易已累计3262.99亿美元,其中台湾从大陆进口516.28亿美元,向大陆出口2746.17亿美元,累计顺差达2200多亿美元。台商投资祖国大陆60623个,合同台资数706.29亿美元,实际利用台资365.06亿美元,除了在大陆观光者外,每天有50万台湾人在大陆生活、工作或求学(这一数字比台湾的军人还多)。另一方面,随着台湾对大陆观光和商人开禁,大陆在台湾的投资也累计达到8307个,有50214多人到台湾从事经贸活动,访问台湾的大陆人数历年累计超过89万人次。此外,近年来数以千计的大陆配偶到台湾定居也形成两岸关系的一个重要纽带。一些研究两岸关系的学者认为,10年后他们的孩子就会达到服兵役的年龄,台湾人的自我认同会随着两岸关系这种密切程度的加深而越来越模糊。在对外军事采购的态度上的分歧是政治结构上的一个突出表现。根据中国台湾网2004年9月27日报道,在台湾“立法院”就对美军购特别预算进行表决前夕进行的一次民意调查显示,超过六成的民众不相信购买军火就可以免除战争,45%的民众反对军购,只有33%的赞成。

再次,台湾军购的机制化和透明化。以前台湾的军事机制独立于行政部门之外,《国防改革法》通过后,军队必须通过非军人担任的“国防部长”向总统负责,“国防部”因和其他部门一样都成为政府的一部分而需要与其协调。此外,由于受到90年代初期台湾对外军购一系列弊案的影响,台湾的军事采购系统也发生了变化,曾经被列为“机密”的军方预算比例,已经从

---

国务院台湾事务办公室网站, <http://www.gwytb.gov.cn/lajmsj.htm>; <http://www.gwytb.gov.cn/jlwl/lajl20.asp>

根据台湾“陆委会”的统计,1992年以来已经有20万大陆女子嫁到台湾,虽然近年来台湾当局采取各种限制措施,2003年这一数字仍然有4万,2004年前几个月每个月平均超过3千,引自Edward Cody, “Searching for a Way Out, Chinese Brides Look Across Taiwan Strait,” *The Washington Post*, Oct. 14, 2004.

1993年的61.2%下降到2002年的17.7%。台湾“国防部”也将“透明化”当成口号之一,并在国防白皮书中表示,“国防部致力建立一套合法、透明、公平、合理的采购程序”。台湾的《国防法》规定,在购买武器时“国”内业者应被列为优先考虑,至于一旦与国外厂商接触时,则务必将技术转移的效益极大化。结果,出售方(美国)决定出售,到台湾当局拨款采购需要经过一个复杂的程序。对此,一直研究美台军事关系的希奇解释说,“台湾已经民主化了,国会议员必须审核大型的武器采购,“尤其是在大型武器的采购上,现在还必须听取社会的广泛意见。这表示媒体、利益团体与其他行为者都可以在采购中扮演一定的角色。”

“民主化”的结果集中反映在“立法院”。以前国民党控制所有政府机构时,每当高层做出决定后,就可以说是拍板定案,然后在适当时候送到“立法院”即可。现在台湾的“立法院”被四党所控制,又割据成两大阵营,支持和平统一的国民党和亲民党立委和倾向于台湾独立的民进党“立法委员”在购买军品上的态度自然难以相同。

此外,由于布什上台初期所做出的对台军售种类五花八门,价格并没有确定。有估计在40亿美元以上,也有估计可能高达90亿美元。为了购买这笔武器,台湾当局不得不第二次采取特别预算的方法编制这笔军购款项。为此,台湾“行政院”于2003年7月通过了180亿美元预算,但由于担心遭到否决,一直不敢把它提交“立法院”表决。事情的发展证明,与以往美国对台湾军售过程中美国宣布出售型号和价格,台湾当局别无选择地接受完全不同的是,这次布什政府对台军售决定的做出,只是交易一方单方面提出了供货单,供货单上现货的提供,每一项价格的敲定,每一项交易的成交都成为一个受到“双重博弈(two-level game)”影响的复杂过程。

在落实布什上台之初所做出的这笔军售交易中,目前主要面临以下几方面问题:

### 1. 基德级驱逐舰交易的艰难落实

这次美国政府批准的对台军售货单中最大的一个项目是基德级驱逐舰

---

Jim Boyce(吉豹西),“Defense Procurement: Marching to A Different Tune(国防采购变奏曲)”  
*Topics*(《话题》杂志) Sept. 2002, p. 29.

丹尼斯·希奇(Dennis Hickey):《中国军事现代化与台湾的军事改革:进程、问题与展望》(台北)  
《国防政策评论》,第4卷,第2期,第37页。

舰。该舰原系 20 世纪 70 年代末期美国为伊朗建造,后因美伊关系恶化而被封存。后分别于 1981 年和 1982 年进入美海军服役,并于 1998 年和 1999 年退出现役,舰龄已超过 20 年。美国在 1998 年和 1999 年先后向希腊和澳大利亚推销遭到两国拒绝。对于美国拒绝出售宙斯盾而出售基德舰,台湾军方和政界一些人士一开始就表示反对。原因主要在于:非台所求;系统老旧;体积庞大,易成为攻击目标;不符合近海作战需求;其指挥和管理系统无法和台湾军队现有的军舰兼容;吃水深,台湾无军港可供其进出及停泊;机动性差、调度困难;价格昂贵。布什政府的决定很快得到了美国国会的同意,其中 4 艘基德舰报价为 8.75 亿美元,除主舰外,还有 248 枚标准 2 型防空导弹,32 枚鱼叉式反舰导弹,以及其他配套措施。为了促使台湾“立法院”通过该预算,台湾军方一方面表示,已经多次要求美方降低价格,使基德舰的价格从造船的 20% 降到 5%,“连报废船舰的废铁也没有这么便宜”。“海军不买实在错失良机”。但“经过数月激烈内部辩论”,台湾“立法院防务委员会”才于 2001 年 10 月 31 日以 18 比 16 票的微弱优势通过了购舰预算(在布什决定售台的一揽子军售案中,只有这一项在普通预算内)。2003 年 1 月 20 日,“立法院”又采取限制预算的办法迫使军方与美国洽商,要求美方在项目、数量都不减的情况下减价 15%,即减少 43 亿元新台币。在此压力下,台湾海军“副总司令”高扬及“国防部副部长”林中斌秘密赴美,在台“驻美代表”程建人、军协组长王铭义及“美国在台协会理事主席”夏馨等人陪同下,“拜见”华盛顿的“各路神仙”,一方面向美方保证:“台湾会想办法加快军购速度,请各位不要着急上火”;另一方面一改在美国军售决定做出前自暴其短的做法,表示大陆在 2008 年以前,甚至 2012 年以前不会“犯台”。而美国方面则改变了以前的做法,沃尔福威茨对台湾的估计表示不能同意。他认为台北过度乐观,并威胁说中共对台湾的威胁远较台北的评估迫切,美国方面的其他官员也利用这样的机会夸大近几年来中国人民解放军现代化的速度,逼迫台湾就范。最后美国不仅不理睬台湾的讨价还价,还下达了“最后通牒”,坚持按原价在当年 6 月底前签约,否则这笔交易就“免谈”。负责中间联系的美军火商主动邀请台湾“立法院院长”

---

《我购基德舰美送 260 枚飞弹》,《自由时报》2002 年 9 月 1 日。

《一日风云起,美忧“台湾指挥系统存活”》,《联合报》2003 年 6 月 24 日。

王金平 2003 年 6 月率“立法院”内负责审查“国防预算”和军事采购的“国防委员会委员”访问华盛顿,与美方各单位进行沟通,并游说台湾“立法院”在审议军购预算时“发挥一定的影响力”。经过双方的讨价还价,台美达成购买基德舰价款协议,表面上依照“立法院”减价 15% 的决议执行,实际上美国把原定 248 枚标准二型导弹减少了 100 枚,折合新台币约为 43 亿元,也就是在 284 亿元基础上“降价”15%。这是布什政府宣布的对台军售决定中惟一达成交易的项目。第一艘将于 2005 年晚些时候运抵台湾。

## 2. 承诺的潜艇仍无着落

台湾当局谋求潜艇已经有相当一段历史。从 90 年代初期开始,台湾军方制定了一个扩充潜艇部队的“海神计划”,力图扩建一支由 8 - 10 艘新型常规潜艇组成的、具有实战能力的潜艇舰队,但一直没有进展。从 1998 年的美台军售会议开始,台湾当局每年都向美国提出购买 6 艘常规柴电力潜艇的要求,但一直遭到美方的拒绝。布什政府轻率做出协助台湾购买 8 艘常规潜艇的决定时就存在许多未知数,因为美国早已不生产常规潜艇。美方虽然告知台湾,美方已获“具体的第三国”协助承诺,并且再三保证,此项军售绝不会逃票,事实并不如此简单。10 月,美军公开招标,美国的诺斯洛普、通用及荷兰、西班牙、澳大利亚、德国等多家厂商都提出潜艇构型的计划书。此后,有关潜艇制造的消息在国际上一直不绝于耳:先是美国一家公司于 2002 年 6 月购下德国哈德威(HDW)造船厂近 75% 的股权,美国军火商诺斯劳普·格鲁曼公司表示要与哈德威合作生产该公司的“U31”潜艇卖给台湾。但由于德国政府坚持“一个中国”的政策,不准其公司向台湾出口军火而泡汤。2002 年 12 月,美国海军邀请 4 家美国军火商和德国、荷兰、西班牙、法国等国家的造船厂磋商,再次为承诺向台湾出售的潜艇“招商”,结果又是不了了之。后来又有报道美国欲将德国和西班牙的压力壳和内部设计全部移植,美国设计外壳,但由于价格会再次攀升可行性被排除在外。再后来又有报道美国可能与俄罗斯合作生产台湾购买的潜艇,很快遭到有

---

“Taiwan Wraps up Kidd Destroyer Purchase,” Reuters, Jun. 3, 2003; “Budget for Kidd-class Warships Released,” *The China Post*, Jun. 3, 2003, quoted from <http://www.nti.org/db/china/twnchr.htm>

李巨泰主编:《台湾军事力量实说》,北京长征出版社,2000年版,第85~86页。

关方面的否认。

在得不到第三国的支持后,台湾一些人士认为,为了减少对美国军品的独家严重依赖,希望由台湾企业来生产。台湾的一些军工企业希望通过与外国制造商合作,以期掌握潜艇制造技术。亲民党“立委”林郁方动员 100 多名“立委”签名,要求台湾在向美国采购 8 艘柴油动力潜水艇时,至少一半必须由台湾生产。2003 年 1 月 10 日《联合报》报道,美国官员指出,美国售台 8 艘柴电潜艇计划,最有可能还是由美国采用 60 年代初期的“白鱼(Barbel)”级潜艇的设计方案为台湾建造,并声称一旦美国重开传统动力潜艇生产线,所造的传统动力潜艇将是世界上性能最好的。但由于美国在 1958 年关闭柴电潜艇的生产线后,一直没有再生产这类潜艇,重开生产线 8 艘潜艇总价最低也得 67.6 亿美元,最高可达 92.5 亿美元,这超过台湾购买武器的全部预算。美方还称,如果按台湾“立法院”的要求,由台湾公司参与潜艇技术转移,潜艇的价格将要增加 20%。这将是韩国从德国购买的类似的潜艇价格的三倍还多。美国海军还担心此举可能影响美生产核动力潜艇的预算,也悄悄游说布什政府,不要为了军售台湾重开柴电潜艇的生产线。

2004 年 10 月,媒体又披露这 8 艘潜舰还是将在美国生产,除了已经曝光的美国康涅狄格州通用贝斯船厂、密西西比英格尔斯(Ingalls)船厂外,也有可能是在华盛顿州生产。尽管特别预算的前途难以预料,台“国防部”因应这一进展,决定派曾经参与从荷兰购买潜艇的建造与接轨长达 8 年之久,并在驻美采购团历练过的吴达维接替重要的驻美采购团副团长职务,以计划在美国造舰、接轨的长期抗战准备。

### 3. 反潜飞机遥遥无期

为了给台独行径壮胆,台湾当局一直希望增加在台湾海峡的反潜能力。1990 年,老布什政府向台湾出售了 S-2T 反潜飞机,但是由于其飞行时间都超过 35 年,并不能参与作战,且每年都要花费大量的维修费用,台湾当局一直在寻求其替代的飞机,并一直把 P-3C 作为其首选。2001 年布什政府

---

Wendell Minnick, "US Should be Able to Deliver on Submarines," *Taipei Times*, May 3, 2001, quoted from <http://taiwansecurity.org/TT/2001/TT-050301.htm>

Bitzinger, "Taipei's Arms Procurement Dilemma," *Asia-Pacific Security Studies*, p. 3.

Sharon Behn, "U. S. to Build 8 Subs in Deal with Taiwan," in the *Washington Times*, Sept. 29, 2004.

虽做出了出售的决定,由于决策仓促并没有决定价格,执行起来也不轻松。因为美国同意售台的 P-3C 反潜飞机已在 1990 年停产,若要供应台湾,洛克希德·马丁公司必须重开生产线,将为此额外增加成本,一架要 3 亿多美元,再加上设备等方面的费用,12 架总计约 40 亿美元。就连台湾军方也明确表示“太贵了”,无力支付这笔庞大的军费开支。后来又有多种可能的消息,如台湾当局拟改购买为租借 P-3C 反潜机;也有报道说台湾当局改变主意,看中了 1964 年问世的旧式的平均价格只有 P-3C 的 1/4 的 P-3B 反潜机,并已于 2003 年 5 月初正式向美方提出意向书,要求美方提供价格及可行性方案等。但至 2003 年 7、8 月英国《简氏防务周刊》又透露说台湾接近于签署一项购买美国洛克希德·马丁公司所属的意大利艾伦尼亚战术运输系统公司研制的 C-27J“斯巴达人”反潜机。美国不想使售台长程预警雷达采购预算起波折,向台提出多项交换条件,希望台“立法院”顺利通过预算,但至今仍然没有结果。

布什上台不足一百天就做出的决定,在布什第一任到期的时候,台湾岛内还在为这批军购的预算而战斗。美国方面对台湾这种犹豫不决的状况表示不满。不少人认为台湾当局“在试图搭便车——通过依赖美国的保护来避免岛内不受欢迎的巨额防务开支”,“2001 年军售建议后发生的事情增加和扩大了这种认识。”美国在台协会前理事长布什(Richard Bush)表示,“台湾在购买美国已经同意出售的武器方面的行动还不够快。我们同意出售是因为你们需要它们。”2003 年 2 月在美国得克萨斯圣·安东尼奥举行美台军事对话会议上,美国负责亚太事务的助理国防部长帮办劳利斯抱怨说,台湾“不要认为有了美国的承诺……就不进行必要安全投资……台湾需要做的还很多。”负责亚太事务的助理国务卿帮办薛理富则在正式讲话中“敦促”台湾当局赶快通过预算。前美国国防部长,现担任美台关系委员会主席的科恩 2003 年 11 月在台湾演讲时也说,“如果对方在自卫方面不作相应

---

Roy, “U. S.-Taiwan Arms Sales,” *Asia Pacific Security Studies*, p. 2.

Richard Lawless, “Remarks to the U. S.-Taiwan Defense Industry Conference,” *San Antonio, Texas*, Feb. 13, 2003, p. 3.

Randall Schiver, “Remarks to the U. S.-Taiwan Business Council Defense Industry Conference,” *San Antonio, Texas*, Feb. 14, 2003, p. 2.

的努力,你们不要期待着美国人民会为了别国的安全去承担义务。”在2004年10月“美台国防工业研讨会”第三次会议上,劳利斯再次威胁说:“如果(军购)预算不能获得通过”,“将会被看成立法院对台湾防务态度的一个信号。”

台湾岛内民众多次举行“反军购、爱和平”的游行,参加者包括中央研究院的十多位学者和170多位退休将军等。国民党主席连战表示:“如此庞大的军购不应该草率行事,我们认为应该减少军费开支,把更多的钱花在公共福利上。”亲民党主席宋楚瑜说,“两岸要和平不要战争,台湾要的是大陆的市场,而不是战场,台湾要变成乐园,而不是墓园。”陈水扁当局为了推动军购预算案的通过,不仅挑衅台海和平,还举行军事演习制造战争气氛。2004年10月,台“立法院”就特别军购预算进行讨论的第一天,蓝绿两军爆发严重肢体冲突,此后多次“闯关”都没有通过。

### 三 在改变的程序下继续对台军售并加强与台军事关系

美国对台军售是美台实质关系的重要组成部分,经过20多年形成了一套习惯性的程序,详细运作如下:

首先,台湾当局提出清单。台湾陆、海、空各军种先分别提出武器采购要求,然后经台湾“国防部”统一协调,最后确定主要项目的清单,一般在每年秋季送交美国方面。

第二步,在台湾的工作层面的谈判。次年初,美国在台协会组织一些主要由国防部人员组成的工作层面的小组访问台湾不同的军事部门和军事机构,与台湾军方就军购的详细情况进行谈判。在此基础上美国负责防务与

---

Roy, “U. S. - Taiwan Arms Sales,” *Asia Pacific Security Studies*, p. 2.

“Warning on Arms Purchase Angers Taipei Opposition,” Reuters, Oct. 7, 2004, quoted from, <http://taiwansecurity.org/Reu/2004/Reuters-071004.htm>

《天下人语:台湾要和平不要战争要市场不要战场》, <http://www.people.com.cn/GB/news/36250/36251/2914392.html>

关于这一程序的内容详见, Shirley A. Kan, *Taiwan: Annual Arms Sales Process*, Updated June 5, 2001, CRS report for Congress, order code RL20365.

Michael Swaine, *Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Process* (Rand, 1999).

国际安全事务的助理国防部长办公室形成国防部的基本意见。在这一过程中美方考虑的因素包括:军售对地区稳定的影响;台湾海峡地区的军事力量平衡(包括对中国大陆军事力量的评估以及和平解决台湾问题的前景等);中美关系;美国对外技术转让政策;这些武器的防御或进攻的性质;对台湾军售的总额等。

第三步,美国政府内部解决分歧。从3月到4月,美国负责防务政策的助理国防部长帮办和负责军控和国际安全事务的助理国务卿帮办、副国家安全事务助理等,就国防部的意见进行磋商。若有不同意见则提交不同部门进行更高层次研究。

第四步,美台之间进行磋商,一般是在每年的4月。美国方面由美国在台协会和国防部的代表将美方的决定通知台湾当局的一个军事代表团。在1999年4月底,美国国务院发言人承认美台双方进行了这样的谈判,并且还表示,为根据《与台湾关系法》向台湾提供防御物资和防御服务,“有台湾军方代表参加的不定期磋商经常”就与台湾防御需求有关的问题进行坦率和广泛的交换意见,但双方协议不谈这一过程的细节。”

原有的决策程序给台湾当局提供了一个可以预测的过程,使之得以有准备地在适当时机通过亲台势力在美国游说。但这一程序的批评者则认为,它缺乏一个战略的、长期的方法,使中国政府也有准备提出交涉。如美军工企业抱怨说,“这种决策程序总是让台湾失望”,因为不少武器因“考虑到北京的反对都被拒绝了”。在2001年布什政府对台军售决定做出前夕,赫尔姆斯的助手杜兰撰文批评该程序“荒谬”,因为其他任何国家要向美国军购,只需来信,美国经适当研究后,便可予以答复,只有台湾的军购程序必须经过年度军售会议讨论,搞得“像马戏团的气氛,让北京有显著目标可以下手集中力量反对。”他认为,现在正是布什政府取消年度会议,改变台湾军购过程的时候。布什宣布向台湾出售一批武器的同时表示,“我们已经向台湾方面表明,我们将不会继续进行这一所谓的年度审查——我们将在台湾

---

DOD Briefing, Apr 30, 1999, quoted in Kan. *Taiwan: Annual Arms Sales Process*, RL20365, p. 6.

Kan, *Taiwan: Annual Arms Sales Process*, RL20365, p. 3.



军备需要的基础上随时进行会面。”在这种新的程序下,美国对台湾的军售进一步增加,美台军事关系不断加强。主要表现在以下几个方面:

### 1. 进一步向台湾出售武器

美对台军售协商程序调整后,手续更加简便,形式也更趋多样。在新的程序下,美国不断向台湾当局出售新式武器。如在布什政府 2001 年 4 月宣布向台湾出售一批先进的武器后,美国又多次宣布向台湾出售武器。包括:7 月宣布出售的价值 7.25 亿美元的通讯设备,以及价值 1800 万美元的以提高台湾 F-16 战斗机反两栖登陆能力的 40 枚 AGM-65G 小牛式导弹;10 月宣布出售的价值 3.9 亿美元的通讯设备和价值 5100 万美元的 40 套“标枪”反装甲导弹发射架及 360 枚导弹;11 月宣布出售的价值 2.88 亿美元的帮助台湾提升其 F-5E/F, C-130H 运输机以及 F-16A/B 战斗机和经国号战斗机能力的零件和系统等;2002 年 5 月宣布售台的价值达 12.9 亿美元 30 架 AH-64D 攻击型直升机;9 月宣布售台的总金额达 5.2 亿美元 4 笔武器装备;2004 年 4 月宣布向台湾出售价值 18 亿美元的两套远程预警系统等。根据美国国会研究部向国会提供的材料,不包括布什 2001 年 4 月 24 日宣布的对台一揽子军售决定,仅 2001 年到 2002 年 11 月,美国行政部门向国会通报的售台武器项目就多达 11 项,数额达 20 多亿美元。

### 2. 提高军事人员交往的级别

布什上台后,美国军方与台湾“国防部”和军界的高层的交往出现了明显升级的趋势。2001 年 7 月五角大楼证实在美台之间存在着一系列秘密的对话渠道,并说在过去双方曾经举行了 7 轮这样的对话。“美台军售会议”改为“防卫高峰会”后,台湾军方的高级人员都借机访问美国。2001 年 12 月台湾“国防部长”伍世文借机“过境”纽约。2002 年 3 月,台“国防部长”汤曜明借参加美台首次“防卫高峰会”之机对美国进行了访问,并与美国国防部副部长沃尔福威茨和负责亚太事务的助理国务卿凯利会晤,成为美台“断

---

Dana Milbank and Mike Allen, “Bush to Drop Annual Review Of Weapons Sales to Taiwan,” in the *Washington Post*, Apr. 25, 2001, <http://taiwansecurity.org/WP/2001/WP-042501.htm>

本文根据 <http://www.nti.org/db/china/twnchr.htm> 所提供的资料整理。

Kan, *Taiwan: Major U. S. Arms Sales Since 1990*, updated Dec. 2, 2002 CRS Report for Congress, Order Code RL 30957, p. 16.

Ibid, p. 3.

交”后首次访美的台“国防部长”。2002年9月和2003年2月,台湾“国防部副部长”康宁祥和陈肇敏分别再访华盛顿,与国防部高层举行了会谈。特别是康宁祥在华盛顿期间还访问了五角大楼,这也是美台断“交”以后的首次。此外“防卫高峰会”后,美台相关部门还召开“国防工业会议”,落实峰会的议程。2003年财政年度美“对外关系授权法案”规定,在对台转移军事装备与服务时,将台视为“等同北大西洋公约组织国家”,同意台“副参谋总长”以上层级人士到华盛顿咨商军售事宜,把美台军事合作逐步升级为“准军事同盟关系”,使美台高层军事交流机制化。如2002年、2003年和2004年这种会谈分别在佛罗里达的圣·彼得保、得克萨斯的圣·安东尼奥和亚利桑那的凤凰城召开,美国助理国务卿帮办和助理国防部长帮办都与台湾军方的高官举行了高层会晤。

### 3. 加强军事情报交流与合作

2001年,美曾建议在台岛以西海域与台合作铺设2条海底监听电缆,对大陆“联合监视”,由于耗资太高而被暂时搁置。2002年美国完成对台军“数据处理中心”的系统升级后,美军方、国家安全局与台湾“国安局”、“国防部电讯发展室”合作,在台北市阳明山建立了针对大陆的监听站,把所获“信号情报资料”通过人造卫星直接传送美国。此外,1996年台海危机后,美国军方建议建立“美台军事热线”,以应付“突发”和“紧急”事件,但由于台湾当局野心膨胀,提出把这条热线从军事层次提升到“政府层级”而遭美搁置。2002年3月,美台佛罗里达“高层峰会”上双方达成协议,并于9月正式开通。

此外,为了“观察和评估台湾的军事力量,以便使对台军售能够符合台湾的需要”,布什上台后,美国各种军事考察团、“专案小组”频频赴台就台湾“防务”、“制空”、“制海”能力进行评估。如美国多次派小组到台湾考察并参与意在帮助改善台湾“指管通情(commend, control, communication, computer, intelligence, surveillance, and reconnaissance, C4ISR)”系统的“博胜案”。它们对台湾的访问直接推动了美国对台湾的军售。美国学者白帮

---

朱显龙:《美台军事热线最近曝光》,《环球时报》,2003年9月22日第18版。

美国国防部官员语,引自 Dennis V. Hickey, “Continuity and Change: the Administration George W. Bush and US Policy toward Taiwan,” in *Journal of Contemporary China* (2004), Vol. 13, No. 40, p. 468.

瑞披露,对于台湾求购的柴油动力潜艇,由于其进攻性美国一直拒绝出售给台湾,“直到2000年一个专家组抵台访问之后,军售案才有转机,并顺利推动2001年潜艇案。台湾所要求的阿帕奇攻击性直升机军售案当初也是因为被评估此军售不必要”,“但此项认知也因一个研究团队的来访而有了一个翻转性的结果”。一年后,台湾当局就再次提出要求,美国政府决定向台湾出售30架阿帕奇直升机。

#### 4. 提高对台军事人员培训

中美建交后,台军事人员赴美研修的级别一直受到限制。台湾军方大多利用接收美军装备的机会赴美进修。布什上台后,美国军事院校和一些非军方机构“敞开大门”,广泛接纳台军高级将领、中层海空军指挥官、战斗机飞行员以及台军科研技术人员赴美进修、训练。2001年开始,美国战略暨国际研究中心和乔治城大学合作,五次为台湾培训了高级将领,这是台美“断交”以来最高层次的台军军官赴美“进修”。2002年5月12日,美军太平洋司令部“亚太安全研究中心”所属“安全研究学院”主办第17期行政主管课程,首次邀请2位台湾军官参与。

#### 5. 直接参加台湾的军事演习

为给其台独行径壮胆,台湾当局每年进行包括“汉光”,“联兴”在内的200余种类型、规模不等的军事演习。2001年4月,美军开始派现役校级官员全程参与台军的“汉光17号”军事演习。2002年5月,美众院军事委员会通过的《2003年财政年度国防授权法》草案规定,国防部必须执行美台“联合作战训练”的完整计划,虽然相关条款在最后通过时被删除,但美军变相参与台军演习的活动并未中止。如该年的“汉光17号”演习中的子项目“爱国者”导弹试射,完全在美方人员指导下进行的。在2003年4月的“汉光19号”综合性演习中,美军事人员以“撤侨小组”名义,直接进驻台“国防部战情指挥中心”,“衡山指挥所”,全面参与台军“汉光19号”演习,这是1979年以来,美国军方首次在台湾的大型军事演习中扮演角色。对此美国国防部发言人表示,“为了履行《与台湾关系法》的义务,我们与台湾军方保

---

白邦瑞(Michael Pillsbury),《美国在台湾国防改革中的角色》,(台北)《国防政策评论》,第4卷第2期,第72页。

持经常性的互动”我们与台湾的所有接触都是符合《与台湾关系法》的”。

#### 四 变化中的不变

在2001年4月24日接受美国广播公司“早安美国”的采访时,布什不仅为其军售决定辩护,而且还表示美国“将尽全力帮助台湾保卫自己(Whatever it took to defend herself)”,这一表态被普遍认为是背弃美国多年来在台湾问题上所奉行的“战略模糊”(strategic ambiguity)政策,开始执行所谓的“战略清晰”政策,似乎标志着美国对华政策发生了根本性的变化。但形势的发展表明,中美建交以来,美国对华政策历经共和与民主两党六届政府形成的基本框架并没有改变。历史地看,小布什政府与前几届美国政府在对华政策关键的台湾问题上,特别是在对台军售问题上具有一定的连续性,主要表现在以下几个方面:

##### 1. 一个中国的政策没变

布什表示“协助保卫台湾”的第二天,即4月25日,接受美国有线新闻网记者采访。在问到前一天有关台湾问题的表态时说,“我想向人民表达的是,我们期望用和平方式解决任何分歧。”但就像人们所知道的,我愿意帮助台湾自卫,就我而言(我们的)政策没有任何变化,这是其他总统所说的,我会继续这样说。”在问到如果台湾宣布独立而引发冲突美国的态度时,他说,“我当然希望台湾坚持一个中国的原则。宣布台湾独立不是一个中国的政策,我们将和台湾一道来确保不使之发生。我们需要和平解决这一问题。”在一年后的访华期间,布什再次清楚地表示了“一个中国”的政策,并表示:“当我的国家达成一项协议(指三个联合公报)时,我们会坚持,”但还有一个《与台湾关系法》,我尊重这一法律。它规定如果台湾遭到进攻我们将帮助它自卫。但是我们也同样表明双方都不应该挑衅和平对话”。

---

Bill Gertz and Rowan Scarborough, “U. S.-Taiwan Exercise,” *The Washington Times*, Jan. 10, 2003.

Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U. S. - PRC Relations* (The Henry Stimson Center, 2003), pp. 196 ~ 197; 丁刚:《中国从来不怕威胁》,《环球时报》,2001年5月1日。

Ibid., pp. 201 ~ 202.

2003年温家宝总理访问美国时,布什在会谈后的记者招待会上非常主动地表示:“美国政府的政策是在三个公报和《与台湾关系法》基础上的一个中国。我们反对任何一方,不管是中国还是台湾改变现状。台湾领导人,陈水扁的言行表明他可能想做出单方面改变现状的决定,这是我们反对的。”2004年9月李肇星外长访问美国时,鲍威尔表示台湾问题的解决办法“必须是双方都能接受的。”11月25日,国务卿鲍威尔访华前夕接受《远东经济评论》采访时又明确地表示:“关于这项政策我惟一想补充的一点是,总统在去年12月针对有关独立的某些事态做出了表示。当时,我们非常、非常明确地表明,我们不支持独立。对‘支持’这个词,我可以高声说,也可以低声说,不过我想你们一定了解我的意思。我们不支持独立。独立不符合该地区的利益,任何实际朝独立方向跨出的任何一步都有可能在该地区引发一场重大的危机,这对谁都没有好处。”在结束对中国的访问时鲍威尔再次明确表示,“台湾不是独立的国家,不享有作为一个国家的主权。”“我们非常清楚地向台湾当局,向陈水扁表明,我们不支持台湾独立。”这与一个中国的政策是不一致的。毫无疑问无论是陈水扁还是任何其他台湾的领导人都明白这是美国坚定的政策,这一政策不会改变(is not going to change)。”

美国对华政策在台湾问题上的内容包括:执行一个中国的政策;“不支持”台湾独立;台湾前途应当以两岸都能接受的、和平的方式解决。坚持按照《与台湾关系法》向台湾出售武器。这些与前几任政府的对华政策,特别是在台湾问题上具有连续性。

## 2. 仍然把对台湾出售武器放在对华政策的大框架内考虑

---

美国智库学者告诉笔者,布什之所以如此主动是因为台湾当局对美国多次通过内部发出的警告无动于衷而为。布什的表态见“President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press,”<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>

“Powell, China's Li Zhaoxing Discuss North Korea, Taiwan,”<http://usinfo.state.gov/is/Archive/2004/Oct/01-472486.html>

“Secretary Colin L. Powell, Interview by Murray Hiebert and Susan Lawrence of The Far Eastern Economic Review,” Oct. 19, 2004, <http://www.state.gov/secretary/rm/37276.htm>

“Secretary Colin L. Powell Interview with Anthony Yuen of Phoenix TV,” Oct. 25, 2004, <http://www.state.gov/secretary/rm/37361.htm>

“Secretary Colin L. Powell Interview with Mike Chinoy of CNN International TV,” Oct. 25, 2004, <http://www.state.gov/secretary/rm/37366.htm>

美国对华政策决定美国对台军售政策,而对台军售政策作为美国对华政策的一部分则反映了美国对华政策。美国政府虽然表面上说在向台湾出售武器时不考虑中国政府的反应,而实际上美国对台湾的军售始终是放在中美关系的大框架内进行决策的。四年防务评估报告和2002年公布的《国家安全战略》都表明,防止有潜在实力的竞争对手对美国的全球霸权地位提出挑战是美国最主要的战略目的,而美国国防部每年向国会提交中国军力评估报告则对中国军力提升表示出严重关切乃至忧虑和警惕。

与这一政策紧密相连,或者说这一政策的另一方面,就是继续把对台湾的军售与大陆的军事力量的进展联系起来,以对台军售政策来维持台湾海峡两岸的平衡。这一政策包括两方面的内容,即“一阻两挂”。“一阻”即阻止中国从世界上其他国家获得先进的武器和技术,不仅包括严格实行多年来对中国的高技术出口限制,而且还阻止以色列对中国军品,特别是含有高技术武器的出口,阻止欧洲一些国家和欧盟放松对中国高技术转让。“两挂”包括把与中国从俄罗斯或其他美国无力影响的国家获得的先进技术和武器系统与美国向台湾出售武器挂钩,将中国在台湾海峡大陆一测军事部署和军事力量挂钩,以中国从俄罗斯获得新的武器系统和在东南沿海增加导弹部署为借口,加强对台军售。鉴于布什政府不仅一直坚持根据其国内法《与台湾关系法》向台湾出售武器,而且其主要官员还多次重申了里根政府在与中方达成《八一七公报》前夕向台湾做出的六项承诺,美国对台军售政策还会继续下去。又鉴于布什在宣布对台军售决定时对宙斯盾级驱逐舰使用的“推迟(defer)”而非拒绝,因此向台湾出售这种军舰只是早晚的事情。

### 3. 推动对台军售的势力没有变

在美国外交政策的决策过程中,由国防部(军方)、军工企业和国会组成的所谓“铁三角”一直是影响美国对外政策,特别是牵制美国军控和裁军政

---

“Israel, Russia Arms Sales to China Concern U. S.,” Reuters, June 15, 2004, <http://taiwansecurity.org/Reu/2004/Reuters-150604.htm>

在《八一七公报》达成的前一个月,里根政府向台湾当局做出六项保证:1. 美国对台湾的军售没有期限;2. 保证在向台湾的军售前不与中国政府磋商;3. 美国无意在台湾海峡担当调解人;4. 美国不迫使台湾当局与中国政府进行谈判;5. 美国无意修改《与台湾关系法》;6. 美国对台湾的主权问题上的政策不作改变。

策,推动美国扩军和对外军售的力量。与军方关系密切的布什政府的对台军售政策在这方面提供一个典型但并不新鲜的案例。在美国对台军售的决策过程当中,军火工业一直游说对台军售。如生产宙斯盾级驱逐舰的通用动力公司在弗吉尼亚造船厂和在洛杉矶的里统(Litton Industries Inc)造船厂的合同到2005年将到期,从2005年到2007年它们手中只有一艘驱逐舰的合同,而除了台湾以外没有任何国家或地区有购买宙斯盾的兴趣。向台湾出售军舰可以使其保持生产的状态,降低工业成本。他们联合其他一些生产舰艇的美国厂商建立了一个推动对台军售的网站。该网站说:“宙斯盾计划涉及49个州的1938个承包商,可以为美国经济赚取215亿美元。”在美国对台湾军售的决策过程中,这些企业不仅是推动者,而且是参与者。如2001年3月参加美台军售会议的美国方面人员除了国防部和国务院的相关人员外,主要是美国的军火商,如洛克希德·马丁公司、波音、诺斯罗普、雷声、通用动力公司、联合技术公司等。参加2004年10月在亚利桑那州举行的“美台国防工业论坛”200多名人员中,美台官员分别只有1/5,其余的全是美国大军火商、军火掮客。除了美台之间官方的磋商外,双方还与美国大军火商举行了会谈。

铁三角的另一角是国会。国会有两股势力一直是推动美国对台湾军售主力。一是出于顽固的意识形态一贯对中国持敌视态度的人。突出代表是原参议院对外关系委员会主席赫尔姆斯和阿拉斯加共和党参议员穆尔考斯基等。他们在决策过程中不仅不断给总统写信或发表文章对行政当局施加压力,要求对台军售。一些保守的议员甚至威胁再次提出1999年夭折的《台湾安全加强法》来对政府施加压力。另一部分则是与对台军售有直接经济利益的集团。这些议员既是台湾当局游说的对象,也是美国军火工业游说的对象。对台湾军售整体上持积极态度的议员主要来自那些拥有大型军工企业的州,如加州、纽约州、得州、弗吉尼亚、佛罗里达、俄亥俄等。正像老布什1992年生产F-16战机前夕,生产该型号飞机的得克萨斯州国会议员

---

James Nathan and James Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, (Baltimore, MD, The John Hopkins University Press, 1994), 3rd ed., chapter 12, pp. 216 ~ 235.

Greg Jaffe, "U. S. Navy, Defense Industry Push Sale of Aegis Destroyers to Taiwan," *The Wall Street Journal*, March 21, 2001.

带头推动布什做出向台湾出售 F-16 战斗机一样,在此次对台军售决策过程中,生产军舰的密西西比州的共和党资深参议员洛特(Lott)和考克兰(Cochran),以及缅因州的参议员斯诺威(Snowe)和科林斯(Collins),是这次军售的积极推动者。

第三方是政府的军事部门。与克林顿政府的对台湾军售政策相比,布什政府之所以有过之而无不及,就在于其政府的许多成员都与军火企业有着千丝万缕的联系。布什本人是美国最具实力的军火商之一“卡莱利投资集团”的董事,副总统夫人在 1994~2001 年间一直是洛克希德·马丁公司的董事。在 2000 年的大选中,布什从军工企业及其幕后财团获得的竞选捐助超过民主党候选人的戈尔的 15 倍,其中前三位分别是包括诺斯罗普·格鲁曼公司在内的加利福尼亚财团、位于得州的洛克希德·马丁和休斯公司。布什当选后自然要有恩必报,其中一个表现是任命了与这些部门有密切关系的人士担任美国军方有关部门的官员,如美国空军部部长的詹姆斯·罗奇是位退休准将,在此之前任美国三大军货公司的诺斯罗普·格鲁曼公司的高级人员;美国空军副部长艾伯特·史密斯曾是洛克西德·马丁公司副总裁;海军部长戈登·英格兰是通用动力公司副总裁。这些人是政府部门内积极推动对台军售的势力。

总之,尽管小布什政府时期美国扩大了对台军售,明显提升了与台湾的军事关系(美台关系),但美国仍然坚持一个中国的立场,对台湾的军售和军事关系的发展始终放在对华政策的大框架内进行的。由于美国对台军售的推动力量仍然存在,敌视中国、干涉中国内政的势力仍然存在,美国有可能还会继续、甚至扩大对台湾的军售,提高和加强与台湾的军事关系。但是由于台湾岛内近年来所发生的变化,美国对台湾的控制和影响越来越困难了,而且对台军售政策将不可避免地把美国拖到战争的边缘,甚至拖入战争,这是美国需要认识到的。

张清敏:外交学院外交学系副教授

---

张清敏:《布什政府的 FX 决定:美国对华政策决定因素的一个案例分析》,《美国研究》2000 年第 4 期。



# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Winter 2004

Vol. 18 , No. 4

## ARTICLES

- Errors That Should Not Happen : the Description of  
America in A High School History  
Textbook ..... *Hu Guocheng* (7)

- US-Taiwan Military Relations in Bush's First Term :  
Seen from the Implementation of Bush's Decision of  
Arms Sale to Taiwan ..... *Zhang Qingmin* (15)

This paper traces some new features of US-Taiwan military relations during Bush's first term , including increased arms sales to Taiwan , sharing of intelligence between the two sides , visits of high ranking Taiwan military officials to the U. S. , etc. But Taiwan's incapacity to purchase the large package of weapons President Bush decided to sell in 2001 manifests that it is becoming more and more difficult for Taiwan to buy what the U. S. is willing to sell due to the changes taking place in Taiwan in recent years. The political implications of these changes are especially noteworthy.

- The Election of the Local Leaders in Taiwan in 2004 and  
US Policy towards Taiwan ..... *Tao Wenzhao* (39)

Since President Bush took office in 2001 , he has made adjustments in U. S. Taiwan policy. He announced that he would take whatever it took to help Taiwan to defend itself if the mainland attacked Taiwan , and strengthened relations , especially military relations with Taiwan. This , in essence , encouraged the pro-independence forces in Taiwan. After Chen Shuibian put forward his timetable for Taiwan independence in September 2003 , Bush's Taiwan policy underwent a new adjustment , emphasizing the maintenance of the status quo in the Taiwan Strait. And this will remain his policy in his second