

美国对台军售的现状与特点

张清敏*

美国对台军售是美国将台湾当作独立的政治实体的标志,是美国发展与台湾当局的军事关系,以及对属于中国内政的台湾问题进行干涉的最主要手段。对台军售既反映了美国对华政策的战略考虑,也反映了美台总体关系的状况。

一、美国对台军售政策的演变

对台军售是中美建交过程中的遗留问题。在新中国成立后的相当长时期内,美国拒不承认新中国政府,但对溃逃到台湾的国民党当局提供了各种形式的支持,除在台湾驻军、与台湾当局缔结军事同盟外,从1949年到1979年中美建交,美国向台湾提供的援助达59.8亿美元,其中42.2亿美元为军事援助,17.6亿美元为经济援助。

在中美建交谈判过程中,美国接受中方提出的实现两国关系正常化的三个条件,即从台湾“撤军”,与台湾当局“断交”,并废除美台之间的《共同防御条约》。作为妥协,中方认同美台《共同防御条约》难以在一夜之间废除,同意经过一年时间磨合后于1979年底终止,美方同意在这一年内不与台湾当局签署新的军售协议。但美方坚持将继续向台湾出售武器,遭到中方的坚决反对,双方没有达成一致。此后,出于共同的战略需要,双方将这一问题“挂”了起来。因此,美国对台军售问题是中美建交前夕美国对台湾当局军事支持的延续,并随着台湾海峡局势的缓和与紧张而消长。

(一)卡特政府有限和克制的对台军售政策。1979年1月1日中美建交,4月10日卡特总统签署了美国国会通过的《与台湾关系法》。根据该法,美国将“向台湾提供防御性武器”。1980年1月3日,美国宣布美台“断交”后首次对台军售,共5类武器,价值2.8亿美元。由于担心对刚刚正常化的中

美关系造成不利影响,卡特政府对台湾军售总体保持克制,没有同意台湾当局在中美建交前夕就提出的购买先进(FX)战斗机的要求。在卡特政府后期,除1980年7月同意售台50门MDA型自动助推8寸巨型榴弹炮外,没有再批准对台大宗军售。

(二)里根政府对台军售政策出现突破。1981年里根当选美国总统后,声称将忠实履行《与台湾关系法》,并试图向台湾当局出售先进的FX战斗机。该企图遭到中国政府的坚决反对,双方进行了长达10个月的谈判。最终,里根政府放弃向台湾出售FX战斗机的设想,而且还于1982年与中方达成《八一七公报》并承诺:“美国政府声明,它不寻求一项长期向台湾出售武器的政策,它向台湾出售的武器在性能和数量上将不超过中美建交后几年供应的水平,它准备逐步减少对台湾的武器出售,并经过一段时间导致最后的解决。”

但是,《八一七公报》并未规定美售台武器性能和数量上限。因此,在20世纪80年代后期,美国对台军售基本上以每年2000万美元的速度递减,而且也开始注重以技术转让和提供设计、技术及设备等方式帮助台湾当局提高自身武器生产的能力。每次对台军售,中方都提出过交涉和抗议,但美方以台湾现有军事装备已陈旧,急需代换,而提供同样的设备已不可能为托辞进行辩护。

在中美建交后和冷战结束前的大部分时期里,美国对华战略政策的基本指导思想是美、苏、中三角平衡战略,希望通过增强中国对付苏联的能力,维护

* 作者单位:外交学院外交学系。

U. S. Agency for International Development, *U. S. Overseas Loans and Grants And Assistance From International Organization*, Washington D. C., Government Printing Office, 1984, p. 83.

刘连第:《中美关系重要文献资料选编》,时事出版社,1996年版,第469页。

美苏战略平衡。因此,美国对台军售总体上是克制的,没有大规模的先进武器出售,台湾当局争购多年的先进(FX)战斗机,也被束之高阁长达10余年。

(三)布什政府对台军售政策是改变供应量。冷战结束后,美国对台军售政策发生了根本性的变化,出售武器的性能越来越高,数量也越来越大。从1990年开始,老布什政府向台湾出售的武器主要包括:E—2c“鹰眼”空中早期预警机;C—130H飞机和一部艾立讯(Allison) T—56发动机和其他零件;24架 AH—1“眼镜蛇”攻击直升机;10架 S—70C反潜直升机;207枚 SM—1“标准”导弹;12架 SH—2F“拉姆普斯”直升机和备用引擎。其中,布什1992年9月宣布对台出售价值52亿美元150架 F—16战斗机,满足台湾当局10余年来的军购要求。布什政府的此次对台军售是美国对台湾军售政策分水岭。

(四)克林顿政府对台军售政策重点是软硬件配套。克林顿政府初期,基本上继续执行布什政府的对台军售政策,除向台湾出售 F—16战斗机外,还准许向台湾出售“爱国者—II”导弹、“鱼叉”式反舰导弹、“毒刺”型地对空导弹等先进武器。在克林顿政府继续对台军售的同时,美国国会曾两次试图通过立法形式改变美对台军售政策的法律框架,但均没有得到一些重要参议员的支持。

1995年,美国政府允许李登辉访美,中美关系遭受严重挫折,并引发了台湾海峡危机。虽然克林顿总统此后多次重申对华“接触”政策,但美国军方借机“开始更认真考虑台湾海峡地区爆发冲突的可能性”。此后,美国不仅增加了对台湾出售军事硬件(defensive article),而且越来越强调在软件方面与台湾的合作和交流,包括军事战略、军事思想的交流,以及帮助台湾改进现有的武器系统。其中最为突出的是美国1999年开始参与台湾当局改善“指挥、管制、通讯、情报(C⁴ISR)”的“博胜计划”,向台湾出售数据联接系统,以及将台湾的整个作战系统融入一体的指挥和通讯系统。此外,美台开始了军方高层的直接对话和现役军事人员的交流。

二、美国对台军售趋势及面临的主要问题

(一)小布什政府的对台军售政策。克林顿政

府曾经考虑台湾购买“宙斯盾”驱逐舰等先进武器的要求,但没有做出决定。布什当选以后,台湾当局再次提出这项要求。布什政府上台不到100天,就于2001年4月24日宣布向台出售包括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,自动助推“骑士”火炮系统、AAV7A1两栖进攻型机动车辆、MK48型鱼雷、“复仇者”地对空导弹系统、潜射和水射鱼雷等军备。这一决定是1992年美售台150架 F—16战斗机以来规模最大的一次对台军售。它从两个方面反映了美国对台湾出售武器的最新发展趋势:

一是对台军售质量明显提高。特别是其中的潜艇,因具有进攻性,美国政府一直拒绝向台湾出售。布什宣布向台出售潜艇,不仅严重违反了美国政府在《八一七公报》中的承诺,而且突破了《与台湾关系法》中所规定的对台出售“防御物资”和“防御服务”的规定,标志着美对台军售在质量上有了一个历史性的突破,进入一个新的阶段。

二是对台军售程序更加灵活。布什宣布向台出售一批武器的同时表示,美国将不会继续进行所谓的“年度审查”,“将在台湾军备需要的基础上随时进行会面”。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,美国不断向台湾出售新式武器。除布什2001年4月宣布的对台一揽子军售决定外,仅2001年到2004年3月,美国国防部向国会通报的售台武器多达13项,数额达20多亿美元。布什政府还继续向台湾出售军品软件。其中最重要的是,完成了克林顿政府时期做出的向台湾出售远程预警雷达的交易。2004年3月30日,美国国防部通知国会向台湾出售两套价值高达18亿美元的超高频远程预警雷达,以识别和探测弹道导弹、巡航导弹和其他来自空中的威胁,改进台湾“指管通情”设施。在扩大对台湾出售武器的同时,布什政府全面扩大了美台军事合作关系级别和范围,如升级美台军界高层交往,加强军事情报交流与合作,提高对台军事人员培训,乃至直接参加台湾的军事演习等。

Nadia Tsao, "US Strikes a Balance with Taiwan Arms Sales," *Taipei Times*, Nov. 7, 2000.

布什第一任期内售台的主要武器和报价

单位:亿

项目	新台币	美元	项目	新台币	美元
基德级驱逐舰	284	8	扫雷直升机	220	7
潜艇	1500	45	主战坦克	279	8
远程雷达	470	14	爱国者—III导弹	900	27
阿帕奇直升机	400	12	信号情报飞机	125	4
P—3反潜飞机	960	29	博胜项目 (C ⁴ ISR)	473	14
AAV7两栖进攻型机动车辆	70	2	M109A9帕拉丁榴弹炮	280	8

(二)美对台军售由原来的决策难转变为执行难。以前台湾当局一般是头一年向美提出军购清单和要求,次年春天听候美国的决策通知。但是,近年来台湾形势变化改变了台湾从美国军购的模式。首先是经济因素。由于民进党上台后实施渐进式台独,对外推行“金钱外交”,致力于拓展国际空间,忽视了台湾经济的发展,导致经济不景气。此外,为了购买 F—16和“幻影”—2000战斗机,台湾当局通过特别预算从 1995年到 2002年已经支付了 200多亿美元,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从 1997的 4.7%下滑到 2003年的 2.5%,减少了 20%。其次是价格问题。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。一些小规模的武器在台湾正常的年度预算中可以获得拨款,但对于一揽子军售中的重要先进武器,则需要经过特别预算才能获得拨款。第三是台湾岛内对从美国购买规模庞大的武器装备出现严重的分歧。与当局形成鲜明对照的是,朝野党派“立委”猛烈抨击军购是“大钱坑”。国民党主席连战指出,获得武器不一定等于台湾安全,台湾真正的安全“必须有政治上的支柱”,也就是“稳定的两岸关系”。亲民党主席宋楚瑜强调,“军备竞赛不能完全保障安全”。根据中国台湾网 2004年 9月 27日报道,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。这些分歧集中反映在被四党所控制又割据成两大阵营的“立法院”,对军售问题构成很大牵制。

(三)台“特别预算”难产,美方急不可待。在布什宣布对台军售决定后,台“行政院”于 2003年 7月通过了 6108亿新台币(180.2亿美元)预算,但由

于担心遭到否决,一直不敢把它提交“立法院”表决,另一方面又担心美方不满,不断向美国表示台湾购买武器的决心。直到 2004年 10月,台“立法院”才开始讨论特别军购预算。然而,就在讨论的第一天,蓝绿两派即爆发严重肢体冲突,此后特别预算多次“闯关”都没有通过。

2004年底台湾“立法院”选举后,泛绿阵营并没有赢得其所期待的多数席位。军方不得不于 2005年 3月将预算金额从 6108亿元新台币(180.2亿美元)下调到 4800亿新台币(155亿美元),但仍然未能获得通过。台湾当局得不到“立法院”的拨款,就不能承诺购买美国方面决定出售的武器,美国行政部门也不能把军售的决定通知美国国会。在这种情况下,原来推动美国政府向台湾出售武器的势力,现在转变为向台湾当局、甚至直接向台湾的“立法院”和“立法委员”施加压力。

美国政府一方面催促台湾“立法院”通过特别预算。如在美台之间进行的年度“防御高峰会”上,连续 3年敦促台湾当局落实军购。为表示对台湾迟迟不能通过军购预算的不满,美国防部高官“临时决定”不出席 2005年在美召开的第四届“美台防御高峰会”,代之以书信形式向台湾发出警告:美国的《与台湾关系法》不是一张保护台湾的空白支票,美国如果认定台湾无意“自我防卫”,那么美国也无法来协防台湾。另一方面大肆夸大中国军力,渲染大陆对台湾的“威胁”,以此来恐吓台湾“立法院”尽快通过预算。

美国国会原来总是对美国行政当局施加压力,敦促行政部门对台出售更多、更先进的武器。现在把压力转向台湾当局,台湾的“立法委员”们,甚至台湾的反对党领导人。如 2005年 5月,有 33位美国众议员署名,给国民党主席连战写信,借口中国人大通过《反分裂国家法》,敦促国民党“立委”在“立法院”给台湾的特别军购预算放行。国民党新主

Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U. S. Arms Sales Since 1990*, updated Dec. 2, 2002, CRS Report RL30957.

陈文政、马丁·爱德华蒙(Martin Edmonds):《台湾国防改革:一个综观的角度》,(台)《国防政策评论》第四卷,第二期,2004年 2月,第 90页。

Charles Snyder, “US Representatives Urge Passage of Arms Budget,” *Taipei Times*, May 28, 2005.

席选举之后,美国会众议院亲台的3位“台湾连线”成员联合致信马英九,邀请他访问美国,增进双方沟通,并敦促他协助军购特别预算案在“立法院”尽速通过,或提高台湾的年度“国防预算”。美国军火商也迫不及待,利用一切航空展览的机会,展示其武器性能的先进性,以商业的手段和方式来向台湾当局推销军火产品。

2005年8月24日台新一届“立法院”召开后,台湾“行政院”重编特别预算案,将采购“爱国者—III”导弹系统的1300多亿新台币经费改列为一般年度预算,特别预算总额将降为3400多亿元新台币。从2002年3月6日至2006年1月5日,台湾“立法院”“国防委员会”已经召开了31次磋商会议,邀请“国防部”的高官参与磋商,特别军购预算在“立法院”也已44次“闯关”,但仍然看不到通过的可能。

三、美国对台湾军售的总体特点

(一)对台军售反映美国对华“一阻两挂”政策。美国对台军售与美国对大陆的技术转让和有限的武器出口政策成逆向发展态势。在冷战期间,美国对台军售的减少和对华技术转让政策的逐步放宽同时进行;而冷战结束后美国在增加对台军售的同时,加强了对中国大陆技术转让的限制。这一政策越来越明显地表现为“一阻两挂”。

“一阻”,即阻止中国获得先进的武器和技术。一是对中国实行严格的高技术出口限制,特别是克林顿政府后期《考克斯报告》抛出后;二是阻止欧盟或其他拥有军事高技术的国家对中国的技术转让和军品出口。2004年,欧盟理事会宣布将考虑解除对中国的武器禁运后,美国政府横加阻挠。2005年3月布什访问欧盟前夕,美国会众议院以411票对3票通过了第57号决议,敦促欧盟维持对中国的军售禁令,并威胁说欧盟解禁将面临美国法律的“严惩”。2005年5月,美国会通过的2006年度《国防授权法案》规定,美国国防部不得从任何向中国出售武器的外国公司购买国防设备或部件,以阻止外国军火公司向中国出售武器。与此同时,美国还阻止中国与以色列在军事技术领域的合作,以及中国与捷克之间的军品贸易。

“两挂”,一是将对台军售与台海大陆一侧的军

事部署和军事力量挂钩。美国对台军售一直以维持台湾海峡两岸的军事“力量平衡”为借口。在中美关系平稳发展的20世纪80年代,美国对台湾海峡两岸以“不平衡”的军售和技术转让,来维持台湾海峡两岸所谓的军力“平衡”。在对大陆技术转让时,以不改变海峡两岸的平衡为前提。在发展对海峡两岸的关系上,美国一方面与台湾当局保持极密切的非官方关系,从中获得台湾军事能力和需求的了解;另一方面通过与中国,特别是与中国军方的接触和对话来了解中国的军事能力和军事意图。从20世纪末始,美国国防部每年都对中国军事实力,以及台湾海峡两岸的军力平衡进行评估,为美国向台湾出售武器提供依据。另一“挂”,则是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。如老布什向台湾出售150架F—16战斗机的借口之一,是中国从苏联获得了苏—27战斗机。2000年4月克林顿政府同意向台出售AM—120中程空对空导弹,但暂不予运交,理由是等待中国获得类似的武器后运交。2002年,小布什政府以中国大陆已经从俄罗斯获得AA—20空对空导弹为由,于是决定将导弹运交台湾。

(二)美国内在对台军售问题上并非铁板一块。卡特时期的国家安全委员会的亚太局局长奥克森伯格(Michael Oksenberg)、里根时期以黑格(Alexander Haig)为首的国务院、老布什时期的副国务卿和美国驻北京的大使馆,以及克林顿时期负责中国事务的助理国务卿帮办谢淑丽(Susan Shirk)和国家安全委员会的资深局长李侃如(Kenneth Lieberthal)等人了解中国,熟悉台湾问题在中美关系中的敏感性,他们在政府考虑向台湾出售先进武器时持谨慎或反对立场。而里根政府的白宫官员,以及从老布什经克林顿到小布什时期的国防部,则是力主对台出售先进武器。不仅在美国政府内部存在着分歧,在国会和民众中间对是否出售以及出售何种武器也有着不同的态度。如里根政府在决定向台湾出售FX战斗机

“Meetings on Arms Procurement Compiled by National Defense Committee, the Legislative Yuan, Jan 5, 2006,” accessed at <http://taiwansecurity.org/News/2006/MAP-050106.htm>

“MND Rebutts MOFA's Remarks on Changing Arms Deal Items,” *Taiwan News*, Jan 4, 2006, accessed at <http://taiwansecurity.org/TN/2006/TN-040106.htm>

前夕,一些国会议员分别向里根写信阐述反对立场。2001年4月,布什宣布对台一揽子军售前夕,美国《新闻周刊》进行的一项针对“国会是否应该支持布什政府向台湾出售军事设备的决定”的调查,只有35%的被调查者表示“国会应该支持”,而50%的多数认为不应该。美国广播公司(ABC)和《华盛顿邮报》在4月19—22日对1350名成年人进行的民意调查显示,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,不支持率高达75%。

(三)国会是对台军售的积极推手。根据美国《武器出口管制法》修正案的规定,价格超过1400万美元的主要防御装备、价格超过5000万美元的其他防御装备和防御服务,以及价格超过2亿美元的设计和建设装备与服务,必须提交国会审议(北约成员国、日本、澳大利亚、新西兰除外),国会可以在30天内通过共同决议予以否决。美中关系正常化后,美国国会通过的《与台湾关系法》第三条乙款规定:“总统和国会应完全根据他们对台湾的需要的判断,并依据法律程序来决定这类防御物资和服务的性质和数量。这一条款更明确地确定了美国国会参与对台军售决策的法律依据。在决策过程中,美国国会总是推动行政当局对台湾出售武器,从来没有阻止过任何一项对台湾的军售。

国会推动对台军售的势力,主要是那些意识形态观念强烈的人员。他们囿于保守的传统观念,具有强烈的反华意识,是台湾当局长期的支持者。如20世纪70—80年代的戈德华特,80年代和90年代的赫尔姆斯和穆尔考斯基等。他们对中国一无了解,更不接受任何关于中国的积极信息,但他们在对华政策及台湾问题上,却有强烈的主张。戈德华特在卡特政府时期曾控告卡特终止美台《共同防御条约》违宪,是敦促卡特政府向台湾出售武器、增加对台湾承诺的主要推动者,也是里根政府时期不断提醒里根实施竞选诺言、向台湾出售武器势力的代表。穆尔考斯基在20世纪90年代初提出了意在使《八一七公报》无效的“穆尔考斯基修正案”,赫尔姆斯则联合另一个意识形态观念强烈的托里切利共同提出所谓的《加强台湾安全法》。

此外,与对台军售有直接经济利益的议员也是

推动对台军售的主要力量。为了争取连任,许多议员总是推动对台出售本州或议员本人所在选区生产的武器。如在老布什1992年出售F—16战斗机前夕,生产该型号飞机的得克萨斯州的国会议员带头推动布什向台湾出售F—16战斗机。在克林顿政府首次考虑向台湾出售“宙斯盾”驱逐舰的1999年,密西西比州的共和党资深参议员洛特和考克兰,以及缅因州的参议员斯诺威和克林斯则是游说行政部门、积极推进对台湾出售这种战舰的主力。洛特还联合参议员穆尔考斯基和参议员哈特森等给克林顿写信,威胁说如果不向台湾出售“宙斯盾”驱逐舰,就可能危及对中国正常贸易地位的支持。洛特的家乡密西西比州是生产“宙斯盾”主要州之一,如果批准对台湾出售“宙斯盾”驱逐舰,很可能在其家乡生产。

在美国对台军售的决策过程当中,军火商一直是游说和推动的主要力量。如在老布什宣布向台湾出售150架F—16战斗机前夕,生产该战斗机的通用动力公司,以及该公司所属的美国航天工业协会都通过不同的方式向布什政府施压。在2001年小布什政府宣布对台军售前夕,生产“宙斯盾”军舰的通用动力公司在弗吉尼亚的造船厂和在洛杉矶的里统造船厂联合其他一些生产舰艇的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。”2004年10月,参加在亚利桑那州举行的“美台国防工业论坛”的200多名人员中,美台官员分别只占1/5,其余的全是美国大军火商、军火掮客。其中包括波音公司、洛克希德·马丁公司、联邦军火公司和诺斯罗普·格鲁曼公司的代表。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。由军工企业、国防部和国会所组成的所谓“铁三角”一直是影响美国军控和裁军政策、推进美国扩军和对外军售的重要力量。

Doak A. Bamett, *FX Decision: Another Crucial Moment in Sino-American Relations*, (Washington D. C., The Brookings Institution, 1982), pp. 34—39; Martin L. Lasater, *Policy in Evolution, the U. S. Role in China's Reunification* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1987), pp. 78—79.

“Poll: Most Approve China Action,” *Associated Press*, April 25, 2004.

James Nathan and James Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3rd edition (Baltimore and London, John Hopkins University Press, 1994), p. 112.