

# 中美建交前后美国售台武器及其政策的确立

张清敏

(外交学院, 北京 100037)

**摘要:** 卡特政府 1979 - 1980 年曾考虑向台湾出售一批先进武器,其决策过程与中美关系正常化的过程同时进行,影响了美方在建交谈判中在这一问题上的立场。卡特政府的决策过程为此后美国向台湾出售武器确立了模式:售台武器是作为美国对华政策的一个重要工具而被使用的;其决策过程是一个官僚政治斗争过程,总统在这一过程中具有最大的和最终的发言权;国会具有很大的影响能力,但并不参与决策本身。

**关键词:** 美国外交决策;中美关系;台湾问题;美国对台军售

**中图分类号:** D871.20;D822.371.2;D675.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003 - 3386(2002)03 - 0024 - 12

冷战结束以后,通过提高向台湾出售武器的数量和质量成为美国在台湾问题上干涉中国内政的一个主要手段。美国的这一政策怂恿了台湾岛内的台独势力,破坏了台海局势的稳定,严重阻碍了中国的统一大业,成为冷战后中美斗争的焦点之一。本文拟通过考察中美建交过程中美国对台出售武器政策的确立,以及卡特政府时期对台湾的一笔大宗军售政策的制定过程,以了解美国对台军售政策制定的特点。

## 建交过程中的美国售台武器问题

新中国成立后,美国一方面在政治上不承认新中国,在经济上进行封锁和禁运,在军事战略上则对之进行“遏制”;另一方面,从 1949 年新中国成立到 1979 年中美建交,美国还根据美台《共同防御条约》在台湾驻扎大量的军队,阻挠中国人民解放军解放台湾,并对台湾提供了高达 59.8 亿美元的援助,其中 42.2 亿美元是军事援助,17.6 亿美元是经济援助。[1]

1972 年尼克松访华时与中方达成《上海公报》。其中美国方面声明:“它确认从台湾撤出全部美国武装力量和军事设施的最终目标。在此期间,它将随着这个地区紧张局势的缓和逐步减少它在台湾的武装力量和军事设备。”此后,台湾当局预感到了美国最终从台湾撤军的前景,在尼克松访华后不久就要求美国向台湾出售先进的战斗机。尼克松和福特政府因为希望借助中国对苏联推行“缓和”战略,即所谓的“打中国牌”,没有答应台湾的要求。但是为了避免台湾在惊惶失措中倒向苏联,在 70 年代中期,美国政府允许诺斯罗普公司(Northrop Company)帮助台湾生产 F-5E/F 战斗机。这是一种美国 50 年代生产的老式飞机。诺斯罗普公司与台湾当局签订了 5 年的合同(1975 - 1980)。这一决定旨在使台湾在美军从台湾撤出的情

收稿日期:2002 - 06 - 02

作者简介:张清敏(1966 - ),男,河南嵩县人,外交学院外交学系副教授,博士。

况下仍然能够利用美国的援助实现自保。此后,卡特政府开始考虑向台湾出售更先进的战斗机问题。这一决定与中美关系正常化同时进行,不仅影响美国在中美建交谈判过程中在这一问题上立场,而且围绕这一决策的制定,形成了此后美国对台军售的决策模式。

卡特是在美国人民对前几任美国政府对越南战争和水门事件谎言的厌恶和反思情绪中当选美国总统的。作为一个理想主义观念很深的民主党总统,卡特把体现理想主义的道义原则的人权放在美国外交政策议事日程的最前列,他认为“外交政策的标志应当是美德而不是实力,美国外交的影响应该来源于其国家的作为善良和公正社会的国际地位,而非实力政治。”[2]在对外军售问题上,武器贸易被认为是一种不道义的行为。卡特在上台后采取行动限制美国对外武器销售。他在1979年5月19日宣布其政府的武器出口政策时说,常规武器的对外销售应当被看作是一种“特殊的外交工具,只有在对外武器转让很明显符合文明的外交政策目的时才能运用。”对北约、日本、澳大利亚和新西兰以外的所有国家的出售武器时,“除非特殊情况并经总统豁免,或总统认为“对美国友好的国家必须依赖先进的武器才能保持地区平衡,抵消在数量上的或其它劣势”外,一般不能对外随便出口武器。”[3]根据卡特本人1977年5月所宣布的基本指导原则,卡特政府确定了如下有关对外军售的政策:1,减少对外军售承诺的美元总额,1978财政年度对不需总统豁免的国家的军售最高限额为84亿美元,比1977财政年度减少8%;2,不能将美国作战部队尚未部署的先进武器系统向外出售;3,不能与其它国家或地区签订有关重要武器、设备和主要部件的联合生产协议;4,不能允许对完全是为了出口而生产的武器进行改进和重大修改。[4]卡特政府向台湾出售武器的政策在某种程度上受这一政策的影响。

70年代末,苏联通过军事的和其它手段在全球的扩张推动了中美外交关系正常化的步伐,这在学术界已是共识。但是,中国对中美关系正常化的条件在70年代初期就明确提出了,那就是美国必须与台湾当局断绝“外交关系”,“废除美蒋之间的《共同防御条约》,从台湾撤出一切美国的军队和军事设施。尽管美国终止对台湾的武器出售并未被明确列入中美外交关系正常化谈判的先决条件之中,但中方明确表示过在中美外交关系正常化之后美国继续向台湾出售武器是“不适当的。”[5]卡特上台之初就决定要实现与中国关系的正常化,他自己坦言,“唯一障碍是我们不愿意放弃对在台湾居住的中国人民和平生活所承担的义务。”[6]虽然后来他准备接受中方提出的建交三条件,但仍然坚持除非美国能继续向台湾出售武器,除非中华人民共和国政府接受美方单方面发表一个要求(demanding)台湾问题和平解决的声明,他不会答应实现与中国外交关系的正常化。[7]

由于中方对美国向台湾军售非常敏感,卡特知道美国坚持向台湾出售武器的要求可能是中方最难接受的条件。[8]在国务卿万斯1977年8月访华前和国家安全事务助理布热津斯基1978年5月访华前,卡特总统给他们的指示中都专门提出了这一问题。[9]1978年6月美国驻北京联络处主任伍德科克在北京与中国政府就建交问题谈判时,美国政府发给他的指示中,这一问题也是一个重要的内容。1978年9月19日卡特和中国驻华盛顿联络处主任柴泽民的谈话中也重申了这一问题。布热津斯基的回忆录中说,“卡特总统在谈到坚持向台湾出售武器和坚持发表一个不受中方反驳的,大意是我们希望台湾问题能够得到和平解决的声明的重要性时给人留下的印相很深。”[10]

但是,所有参与正常化过程者的回忆录都没有谈到美国代表在北京是如何就这个问题与中方进行明确谈判的。也没有谈到柴泽民,或中方是如何反应的。布热津斯基的回忆录还说,售台武器问题在主要的谈判中没有涉及,而是由双方在助理国务卿霍尔布鲁克与中国驻华盛

顿联络处副代表韩叙之间设立的特别渠道进行的。这一渠道是为谈判“双方关系中的不愉快的方面”而设立的,中国对美国坚持向台湾出售武器的不满是经过这一特别渠道传达的。根据布热津斯基的说法,美国坚持要在中美外交关系正常化之后向台湾出售武器的问题没有包括在伍德科克和中国外交部长黄华,以及柴泽民和布热津斯基之间的谈判中,为的是“保护这些谈判不受不愉快问题的干扰。”[11]

但是,美国对台湾出售武器问题最后还是被提到了主要的谈判中。布热津斯基回忆说,他担心中方以为美国会在外交关系正常化之后立即停止对台湾的军售,在双方就要达成协议的时候,他亲自就这一问题与柴泽民进行了一次谈判。他向柴泽民强调“实现关系正常化”是“历史性的重要机遇”,希望双方不要错过这个机会。[12]他还指示伍德科克亲自告诉邓小平,美国“在(向台湾)出售武器问题上将尽可能克制,但基于美国国内政治的考虑,美国不可能不重申在这一问题上的立场。”[13]美国将采取的立场是美国允许向台湾出售经“认真选择(carefully selected)的,为了防御目的(for defensive purpose)的武器。”在卡特1978年9月与柴泽民的谈话时,以及给伍德科克的指示中都是使用这样的词。[14]1978年12月15日,伍德科克会见邓小平,要求澄清美方能否在记者问到时说1979年后可以向台湾出售有选择的武器。邓小平说:如果卡特总统对外说向台湾出售武器,我方不同意。如卡特谈话涉及此问题,中方也要立即表态。现在要避免不谈,“以后我们双方再来讨论”。“最重要的是,如果美国继续向台湾出售武器,从长远讲,将会对中国用和平方式解决台湾回归祖国问题设置障碍,最终只能导致武力解决。”实际上,这一问题被挂了起来。[15]此外,美国方面同意在双边关系正常化之后一年内停止与台湾签订新的军售协议。中方同意美蒋《共同防御条约》在中美外交关系正常化一年后自然终止,而不是其先前要求的立即废除。1978年12月16日,中国领导人在建交公报公布后举行的记者招待会上阐述了中方的立场时说:“美方在谈判中曾提到在正常化后美方将继续有限度地向台湾出售防御性的武器。对此,我们是坚决不能同意的。在谈判中,中国多次地明确表明了我们的态度。我们认为,在两国关系正常化后,美方继续向台湾出售武器,这不符合两国关系正常化的原则,不利于和平解决台湾问题,对亚太地区的和平和稳定也将产生不利影响。这就是说,我们之间有不同的观点,有分歧,但我们还是达成了公报。”[16]卡特的中国问题顾问奥科森伯格是这样概括美国政府在这一问题上的立场的:“谈判记录是清楚的,在这个最困难的问题上没有达成协议。在同意实现关系正常化的时候,双方推迟了在美国继续向台湾出售武器的分歧。中国人保留重新提出这个问题的权力,美国官员则表示他们相信建交后时期将逐步提供一个更好的讨论这一问题的环境。美国绝对没有在这些销售上做出任何时间限制,或承诺随着时间的推移而减少销售。尽管如此,美国暗含的立场是,(对台湾武器)销售的数量和质量将和北京在台湾问题上的立场联系起来。”[17]

有关记录表明双方没有就中美建交后美国向台湾出售武器问题达成协议。双方领导人以巨大的魄力跨越了这一被国际战略考虑淡化了分歧,事实表明,这个遗留问题后来却成了中美关系中的一个不定时“炸弹”。

卡特政府在与中方的谈判中向中国政府所作的将来美国对台湾的武器出售将是“认真选择的”、“防御的”、“对大陆不构成威胁的”、“有限度的”等承诺,后来被美国国会作了修改。[18]国会对卡特政府不与国会协商就突然宣布将美国与中国的外交关系从台北转到北京感到愤怒,因为仅仅数月前国会通过对《1978国际安全援助法》(公法95-384)的修正案还表示总统在做出任何可能影响美台《共同防御条约》的政策变化前都应与会协商。[19]此外,卡

特政府派代表到国会就其向国会提议的有关美国未来与台湾关系的综合法案举行的听证会上要求国会应当在 1979 年 3 月 1 日前完成对该案的审议,使一些国会议员更为恼火。因为美国与台湾当局的外交关系在 1979 年 1 月 1 日已中断,而政府于 1 月底才向国会提交草案,在这种国会与行政当局的矛盾和摩擦背景下,国会开始了对卡特政府提出的《综合法案草案》的修改。经过两个月的辩论,国会与行政的讨价还价,国会对草案的几项实质内容进行了修改,4 月 10 日提交卡特总统签署生效。这就是《与台湾关系法》,其第三条规定:(甲)为了促进本法第二条规定的政策,美国将向台湾提供能够保持足够自卫能力所需数量的防御物资和防御服务;(乙)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。对台防御需要做出的这类决定应包括美国军事当局为了向总统和国会提出建议所做出的估计。[20]

《与台湾关系法》的通过不仅改变了美国政府在与中方谈判过程中承诺的“仔细选择的,”“有限度的”等内容,代之以“足够的,”“所需数量的”等词,而且通过该法还强调了国会未来美国对台湾武器出售过程中根据法律的监督权力。

## 卡特政府对台湾的第一笔军售决定

卡特政府在与中国建交谈判中坚持中美关系正常化后向台湾出售武器的原因,可以在美国 90 年代解密的档案中找到答案。1980 年美台之间的 F-5E 生产线到期,此前从 70 年代后期开始美国已经考虑向其它盟友出售更先进的战斗机以代替他们原有的美制 F-5E 战斗机。台湾当局自然也希望能得到比 F-5E 更先进的战斗机。早在中美双方就建交问题正式开始谈判之前,台湾就向美国提出了这一要求。卡特政府最初考虑的问题不是是否向台湾出售更先进的战斗机,而是到底出售哪一种型号的战斗机——是 F-4,还是改进型的 F-5E(即 F-5G)。国务院,国防部和国家安全事务助理布热津斯基都建议美国政府批准向台湾出售 F-5E 的改进型,而不赞成 F-4。但是,国家安全委员会的一些成员则认为,向台湾出售改进型的 F-5E(F-5G)建议的明智性还是一个值得怀疑的问题。[21]奥科森伯格等建议政府等对 F-5G 和其它选择一并进行深入的分析后再做出决定。他们还以中国政府可能的消极反应为根据,建议在此之前向台湾出售 F-4 战斗机。在提交给布热津斯基的备忘录中,他们说:“(出售)F-4 的主要弊端是,我们担心中华人民共和国政府会做出强烈的反应,因为其飞行距离太大。而(改进后的)F-5E 应用的则是 F-16 战机的雷达,F-18 的发动机,无人驾驶的控制技术,所有这些都代表了我们的最先进的技术……因此我们认为对中国政府的反应不会象反对 F-4 那样强烈的设想是有疑问的。”他们数次建议美国只有在“出售 F-4 会更严重损害我们的中国政策时”,再考虑向台湾出售 F-5G 战斗机的可能性。[22]

1978 年 9 月底,台湾当局正式向美国政府提出要求,希望延长就要结束的 F-5E 联合生产线,再生产 48 架这种飞机,此后双方再联合生产 50 架 F-5G。[23]尽管国家安全委员会的一些

---

他们的主要理由包括:1.为改造 F-5E,增加新设备使之具有全天候的作战能力需要更加有力的发动机(即那种专门为 F-18 设计的发动机),结果会使改进后 F-5E 的进攻性能力大增;2.按诺斯罗普公司改进 F-5E 计划,其开支将超过生产 F-4 所需费用;3.改进型的 F-5E 最早只有到 1982 年才能成型,待改进后再成交,台湾现役的 F-104(台湾的主力战机)已经因过时而退役;4.诺斯罗普公司将 F-5E 改进后,作为它的后续型出售给那些现在部署 F-5E 的国家和地区,事实上是开发一种纯粹为了出口而开发新的先进武器系统,违背第 13 号总统指令。

成员反对向台湾出售 F-5G 战斗机,万斯、国防部长布朗,国家安全事务助理布热津斯基都向总统建议,“拒绝(向台湾出售)F-104,或 F-4,或修改后的 F-16,或更多的 F-5E,”而考虑向台湾出售 F-5G。因为他们相信“这种型号的飞机是台湾当局能够接受的,而且在所有可供选择的战斗机中,是可能导致中方的反对、并对正常化努力产生逆转的可能性最小的选择。”[24]

但是,军控和裁军署(ACDA)这次却反对出售这种型号的飞机。军控与裁军署署长保尔·沃克反对向台湾出售 F-5G。理由是,授权生产 F-5G(即改进 F-5E)违背第十三号总统指令。该指令严禁完全是为了向非豁免国家出口而对发达的武器系统作重大的改进。他们认为,向台湾出售 F-5G 将对整个 80 年代的军控产生严重的负面影响。在国务院的支持下,国防部针对军控与裁军署的意见争辩说,“将 F-5E 改变成 F-5G 只是一种改进演变(evolutionary),”而“F-5G 就是依现在的观点也不属先进型,最早到 1984 年才能交货。”因此并不违背总统的指令。[25]

就在他们争论之时,正是中美之间关于外交关系正常化的谈判紧张进行之际。因为对台湾的军售问题是双方谈判的一个非常敏感和困难的问题,卡特赞同了军控与裁军署的观点,在布热津斯基提交的备忘录上写下了这样一句话:“纽比格:我同意 ACDA 的意见。赞同再出售一些 F-5E 战斗机……”[26]

总统决定之后,下一个问题就是如何实施。国家安全委员会的成员向布热津斯基建议,现阶段应同意如下对台湾军售:1,同意台湾的要求,向台湾出售精密致导军火(precision-guided munitions)和(少量的)鱼叉式反舰导弹;2,拒绝 F-4 和 F-16/18 的要求;3,同意继续联合生产 F-5E(目前同意出售 48 架,同时表示可以考虑更多的可能);4,善意为考虑改进 F-5E 的可能性,以便使之能携带麻雀式雷达导弹;5,重申愿意提供取代 F-104 战斗机的帮助,具体数量待定;6,向他们解释有关更先进的 F-5G 型号战斗机的现状,强调有关此事还有很多不确定的因素,劝阻台湾,但也不要把话说死。[27]

与此同时,奥科森伯格就实施总统的政策而特地安排了周详的计划:首先通知国务院和国防部,然后通知国会有关的议员;再让昂格尔(美国驻台湾大使)将消息传达给蒋经国;最后向新闻界公布。这一建议得到布热津斯基的同意。[28]但是,考虑到中美双方正在进行的有关外交关系正常化的谈判即将达成协议,以及有关问题的敏感性,这一计划并没有得到落实。作为中美建交谈判妥协的一部分,美国同意在中美建交后停止对台湾出售武器一年。这一实施步骤被暂时搁置了下来。

在一年的期限结束前,台湾当局又向美国提交了包括 18 个项目的武器求购单,其中包括先进的战斗机。为了不危及刚刚建交还非常脆弱的与中国关系,卡特政府回避了台湾的大部分要求,只同意了台湾求购单上的 6 种。对台湾当局为了提高其已经老化了的军事装备而要求的几种先进的设备,卡特政府或予以拒绝或予以推迟。[29]1980 年 1 月,也就是在停止一年对台军售结束不久,国防部将这一揽子对台军售——价值 2.8 亿美元——通知了国会。

国会一些议员对此表示不满,称这一揽子销售远远没有满足台湾的防务需要,更重要的是行政当局没有遵守国会在《与台湾关系法》中的有关规定——总统在做出向台湾出售武器时应密切与国会协商。国会的批评者认为《与台湾关系法》的有关条款明确规定在国防部通知国会

---

尽管根据中美双方达成的协议,美国停止向台湾出售武器一年,但实质是美国只停止在一年内与台湾当局签订新的军售协议,而原有军售协议的执行并没有受到影响。1979 年 7 月,美国政府就曾通知国会将向台湾运交价值 2.4 亿美元的飞机和导弹。

前,国会应当参与有关向台湾出售武器的磋商。白宫反驳说在决定向台湾出售武器问题上它遵守了所有有关的法律要求,《与台湾关系法》没有要求在这一问题上与国会特别的磋商。[30]这一争论持续到1980年6月。参议院外交委员会的7个委员向卡特发出了一封信,要求美国政府批准美国公司到台湾与台湾当局探讨有关向台湾出售先进战斗机的问题。卡特政府默认了这一建议,同意诺斯罗普公司和通用动力公司(General Dynamics)到台湾商谈向台湾出售新型号的战斗机,即所谓的FX战斗机的问題。1980年6月12日,向卡特发公开信的签名人之一,参议员理查德·斯通向记者透露,美国政府已经允许美国制造商与台湾商谈向台湾出售先进战斗机问题。[31]

因为当时美国没有合适型号的飞机向台湾出售,考虑的主要型号有两种,而且都在改进或改装试验之中。台湾当局当时最希望得到的是通用动力公司生产的F-16/79型,它是非常先进的F-16的改装型,但发动机的动力被减弱。另一种是F-5G系列,是美国与台湾联合生产的,当时还是台湾防空主力的F-5E的新一代产品。台湾当局对这两种型号都不满意,而是等待卡特政府宣布以后再与美方讨价还价,以取得更好的,可能的话,购买不经改装的F-16。[32]

如果卡特政府当时做出决定,很有可能决定出售F-5G。因为它只是台湾当时拥有飞机的改进型,而F-16/79型则是一种完全新型的飞机。此外,诺斯罗普公司已经面临很大的压力,急于寻求市场(据报道它已经投资了大约25亿美元来改进其飞机)并把台湾看作是主要的市场。而通用动力公司将F-15修改成F-16/79型的费用相对要小得多(大约2500万美元),而且对F-16型飞机的需要本身已经是很大了,不论是国内还是国外。[33]正是这些原因美国政府的主要部门,如国防部,国务院,参谋长联席会议,都主张出售这种型号的飞机。但有两个原因阻止了卡特政府在1980年再次做出决定向台湾出售任何先进的战斗机。

第一个原因是中国政府的坚决反对。中国对美与台湾的关系,特别是美国对台湾的武器出售问题特别敏感,在1980年中期由于共和党总统候选人里根在竞选中攻击卡特政府的对华政策,主张提高与台湾关系的级别,6月13日,《人民日报》发表了题为“时钟不能倒转”的文章,强烈批评里根的竞选言论,称之为“在平稳发展的中美关系中的……一小股暗流。”[34]6月20日,新华社发表署名文章批评卡特政府授权美国制造商到台湾去商谈对台湾军售问题。文章指出:“(美国政府)决定向台湾出售新的武器和设备不仅违反了中美建交公报,破坏了两国关系的发展,而且危害了中国实现台湾回归祖国和平统一的事业,对远东地区的和平与稳定也将产生不利影响。”这篇题为“不要破坏中美关系”的署名文章,指责美国政府缺乏“诚意”,警告说“增加对台湾当局的军售,支持其军事力量,美国注定要恶化台湾海峡的紧张局势。”[35]面对中国政府批评的增加,卡特政府为了维护刚刚正常化的中美关系,不得不站出来反对里根对其中国政策的攻击,并采取措施加强与中国的政治、战略和经济关系。国务院发言人也不得不站出来重申美国政府在台湾问题上的立场,否定里根的声明,以消除由于里根竞选言论对脆弱的美中关系所产生的消极影响。[36]

另一个原因是,就在卡特政府意欲做出决定向台湾出售F-5G的时候,国会有了不同的主张——国会希望通用动力公司得到这一利润丰厚的合同。国会认为通用动力公司的FX飞机,即F-16/79是比美国空军现在部署的F-16A型性能较低的型号,因而是更好的选择。

在中国政府的抗议和国会的压力下,卡特政府没能贸然在F-5G和F-16/79之间做出选择,只是决定暂时将当时美国与台湾之间即存的F-5E联合生产线再延长3年。如果卡特连任,再考虑台湾的要求。然而,卡特在1980年的总统竞选中败北,他没能就FX战斗机问题上

做出最后的决定,而是把这一问题留给了新总统里根。

## 美国售台武器决策的模式

卡特政府不向台湾出售先进的FX战斗机的决定受卡特总统价值观,以及在此基础上形成的美国对外军售总政策的影响。国会在制定美国总的对台军售政策,即制定《与台湾关系法》过程中发挥了重要的作用,在具体政策的制定过程中,国会表现也相当活跃。但是,美国对台军售的决策有以下特点,而且至今没有大的变化。

1. 对台军售是美国外交政策的工具,是一个目的明确的行为。正如研究国际武器销售的著名学者皮埃尔所说,“军售……远不至是经济现象,军事关系,或对军控的一个挑战——军售乃外交政策之本身的最大体现。”[37]《军售政策:背景和问题》一书的作者也指出:“自第二次世界大战以来军品转让已成为美国(外交)政策的主要工具。”[38]有关国际军品销售的理论认为,国际武器销售的三个目标——力量、影响和财富——是武器销售的推动力量,通常分别被引述为“战略利益”、“政治影响”和“经济利润”。卡迪纳在一份为联合国裁军研究所提供的报告中提出,诸如增加国民收入,保持收支平衡,就业的考虑,以及维持国家军工的发展等是军售的主要目的。卡迪纳没有提到政治和安全的考虑,实际上这对客观理解对外武器出口的动力更为重要。[39]卡特政府向台湾出售武器的决定是美国对外政策,特别是对华政策的工具,是三个目的——追求战略利益,经济利益,促使台湾采取某种政策或对中国施加压力的杠杆——平衡的结果。

战略利益是决定因素。尽管卡特在上台之初就决心实现与中华人民共和国的外交关系正常化,但正常化实现的时间则在很大程度上受到战略考虑的影响。70年代末苏联在全球的扩张,拉近了中美之间的距离,促使双方就外交关系正常化进行谈判。尽管双方在台湾问题上,特别是在美国坚持对台湾出售武器问题上有分歧,而战略考虑使双方将这一问题搁置起来,以不使之影响符合双边关系大局的外交关系正常化进程。在建交谈判过程中,华盛顿知道中国政府对美国向台湾出售武器的敏感性,卡特政府在决定向台湾出售武器问题时不得不考虑中国方面可能的反应。向台湾出售先进武器会激怒中国政府,这是违背美国政府联合中国反对苏联全球扩张的战略目的。美国政府不愿意美中关系正常化的过程复杂化。因此,在建交谈判过程中,美国政府没有同意向台湾出售更为先进战斗机。苏联入侵阿富汗后,中国在美国全球战略中的地位更重要了,答应台湾当局的要求则会遭到中国政府的反对,并采取与美国在战略上不合作的态度。因此卡特政府在考虑对台湾出售先进的战斗机的过程中采取了一种低姿态,没有向台湾出售先进的FX战斗机。

获得政治影响也是军售的一项考虑。正如皮埃尔所说,“军品转让的一个主要目的是供应者能够对接受国产生影响。(提供)武器可以是支持和友好关系的象征,因此能够产生影响。”[40]罗杰尔等也指出,“军售……能在不断演进的事件中对受援者的行为产生直接影响,”是一项最有效的工具,“能提供靠拢政治精英的途径,并因此具有影响他们的潜在可能。”[41]台湾“在武器的供应上完全依赖美国,离开美国的军品供应,台湾”则不能完全自给。”美国对台湾武器供应的任何切断将会对台湾产生“严重的影响。”[42]因此国防部长布朗在国会作证时表示,美坚持向台湾出售武器的原因之一是担心台湾在被美国抛弃后因绝望而倒向苏联,因此,卡特政府坚持向台湾出售武器。[43]但同时又担心向台湾出售先进的、超出其需要会危害中美战略关系,故卡特政府又拒绝出售先进的武器。美国政府考虑了与中国的关系和台湾的

防务需要,最后只向台湾当局出售了有限的数量的武器,而没有向台湾提供“足够的能够使之对中国大陆发动进攻的武器,”也使中国大陆“不对台湾构成心理上的威胁。”[44]

经济利益服从于战略利益。也如皮埃尔所说,“军售不仅被认为是获取外汇,保持国际收支平衡的手段,“而且被认为是为军工企业提供就业机会的手段。”[45]国会预算办公室的资料表明,每向外出口价值 10 亿美元的武器,就能在美国国内提供大约 42,000 个就业机会。由于卡特政府限制对外军售,卡特时期的一项研究表明,向海外出口 10 亿美元的武器,在美国国内只能创造 38,000 个工作机会。[46]诺斯罗普公司最初提出向台湾出售 F-5G 的主要是出于经济考虑。在推动向台湾出售武器方面,诺斯罗普公司的 F-5E 是 50 年代生产的战机,曾经向 12 个国家和地区出口。随着时间的推移,F-5E 已经落后,一些原来购买 F-5E 的国家,如南韩,已经开始购买 F-16 战斗机来取代 F-5E。如果没有新的合同,那么 F-5E 生产线就得关闭。而如果 F-5E 能够被改进成为 F-5G,那么它就可以作为 F-5E 的后继型飞机,向那些已经拥有 F-5E 的国家和地区出售。诺斯罗普公司的 F-5E 改进改进计划一出笼,预订数额就达 500 架。因此,诺斯罗普公司尽力游说政府批准这一计划。但这因与卡特政府在军售问题上的总政策——禁止纯粹为了出口对现有的武器系统进行改造——相矛盾,遭到军控与裁军署的反对。在卡特政府有关向台湾出售武器,包括决定向台湾出售先进的 FX 战斗机的决定过程中,没有迹象表明经济因素发挥了决定性的作用。两位研究美国对外军售和美国经济关系的学者在 80 年代末指出,“在特定的军品转让过程中,经济因素考虑传统上是不重要的(如果考虑的话),主要是由外交政策而决定的。”[47]这一研究结论与卡特政府做出有关 FX 决定时情形是一致的。

2. 决策过程是一个官僚政治斗争的过程。根据美国宪法,总统负责全面的外交政策,他有权选择他喜欢的外交班子、决策模式,从而制定符合他自己政治观点的政策。卡特把自己看成是“一个根据助手提供的广泛观点自己做出决定的政策发起者和管理者(initiator and manager)”。[48]在高级顾问中间,他主要依靠国务卿万斯和国家安全事务助理布热津斯基。自从设立国家安全委员会以后,国家安全事务助理与国务卿之间的矛盾就从来没有停止过,两者之间的矛盾尤以万斯和布热津斯基而最为著名。卡特政府结束不久两人就匆匆出版了各自的回忆录,都直言不讳地将他们有关外交政策的分歧和矛盾公之于众。当两者在一个问题上意见不一的时候,卡特不得不从两者之中选择其一。最初,卡特支持万斯的政策,在北京和莫斯科之间追求一种“平衡政策(even-handed policy),”但随着苏联扩张的增加,卡特开始转而支持布热津斯基的政策,放弃“平衡政策,”谋求与中国更多的战略合作。但是,在对台湾出售武器问题上,特别是在卡特政府考虑出售先进的 FX 战斗机过程中,卡特政府的这两位外交“工程师”却持同样的观点,都支持向台湾出售 F-5G。

这次美国对台湾出售武器的分歧首先出在国家安全委员会内。以奥科森伯格为代表的负责中国事务的成员,根据第 13 号总统指令建议出售 F-4 战斗机而不是 F-5G,以避免刺激武器制造商开拓国外市场。理由是总统第 13 号令禁止纯粹为了出口而发展武器。但布热津斯基否定了国家安全委员会其它成员的意见。

分歧还产生在军控和裁军署和其它部门之间。军控与裁军署的职责是落实包括第 13 号总统令在内军控与裁军政策。它从军控和裁军的观点出发,依据国家安全委员会部分成员的同样理由,提出满足台湾防御需要的最好办法是向台湾再出售一些 F-5E。如果 F-5E 不可行,必须选择一种全天候的飞机的话,军控与裁军署则建议出售不具空对地进攻能力的 F-4。它不仅能



满足台湾当时的需要,而且对美国限制军品转让的政策所产生的负面影响也较小。[49]国防部认为,将F-5E改造成F-5G是“延迟性的”,“将不会有重大的改变”,因而向台湾出售F-5G将不需要总统的特别豁免。国防部还提出,对台湾出售这种飞机符合“对美国友好的国家必须依赖美国的先进武器而抵消数量和其它不足来保持地区平衡”的特殊条件。[50]

参谋长联席会议也认为F-5G能够满足台湾的防空需要,但又指出,它是一种尚未制造或改良好的飞机,具有很大的不确定性,美国应当准备好替代方案以防F-5G的生产线不能如期运作。同时,参谋长联席会议还指出美国应当帮助台湾,再向它提供一批F-5E,以填补具有有限全天候作战能力的F-104退役和F-5G运交之间的台湾防务上的空缺。[51]

军控与裁军署的主张符合卡特总统限制对外军售的政策倾向,也符合美国联合中国反对苏联全球扩张的目标,得到了卡特的支持,最终成为美国的政策。卡特最后决定不向台湾出售先进的战斗机,只是同意出售一些性能较差的武器。尽管其主要外交政策顾问都有不同的主张,卡特总统个人因素在这一决定中的作用是显而易见的。

3. 国会表现活跃,但具体政策制定过程中,只是在外围推动,而不参与决策,国会在修改通过《与台湾关系法》的过程中发挥了关键的作用,也希望通过这一法律获得对台军售的决策权。如该法第三条(乙)款规定:“总统和国会应完全根据他们对台湾需要的判断,并依照法律程序来决定这类防御物资和服务的性质和数量。”但研究国会与行政关系的学者指出,国会维护其在向台湾出售武器过程中权力的要求,被“依照法律程序”这一短语抵消(balanced)了,甚至否定了。根据参与国会修改《与台湾关系法》的一些国会议员的助手回忆,在修改过程中国会并没有专门建立向台湾出售武器的特别程序。总会计办公室的一份报告称,“《与台湾关系法》法律条文字面上的含义并没有给国会在决定向台湾出售武器的初期”超出法律所要求的“发言权。”[52]因此,当国会指责行政当局在决定向台湾出售武器时没有遵守《与台湾关系法》时,行政当局则以“法律程序”予以反驳。

确定美国对外军售法律程序和国会所说的参与对外武器销售决定权的依据是国会在越战后通过的几项法律。最重要的是1974年的《对外武器销售法》和1976年的《国际安全援助和武器出口法》。前者要求总统(1)在每一季度向国会报告一次该季度的对外军售总额,(2)总统应向国会通报意欲向外出售总额超过2500万美元的军品,国会两院若在20天内通过决议就可以阻止该项出售。后者则借以下方式将国会的监督权扩大。1. 要求凡是向非北约国家出售超过2500万美元的军售必须通过政府间军售的方式(Foreign Military Sales, FMS 可受政府的监督),而不能以商业渠道销售(Commercial Sales); 2. 要求总统每年向国会递交一份向每一个国家通过政府间武器销售方式出口武器的正当理由,包括对军控影响的说明; 3. 将向国会报告的程序要求从政府间军售扩大到商业性军售,包括代理所收费用和政治捐款等的的数据等。[53] 这些法律给予国会的权力,是国会可以在对外军售过程中否决一项军售,但不能发起一项对外军售。因此《与台湾关系法》实际上播下了双方就军售问题发生冲突和矛盾的种子。

当卡特政府决定不向台湾出售先进的战斗机等武器,而通知国会将向台湾出售价值2.8亿美元的武器时,国会的批评者指出,《与台湾关系法》明确规定在通知国会向台湾出售武器前应该与国会磋商。在参议院外交委员会1979年11月8日举行的一次听证会上参议员早川告诉副国务卿克里斯托夫说,“正象《与台湾关系法》所载明的那样,国会特别是本委员会在决定对台湾出售武器的性质和数量时具有直接的利益,并期待着在就此问题做出决定时成为一个完全的伙伴。”他抱怨说行政当局故意忽视国会的考虑,没有与国会磋商而只是通知国会要

向台湾出售武器。[54]克里斯托夫则争辩说在向台湾出售武器的过程符合所有的法律程序,因为《与台湾关系法》并没有要求行政与国会就此问题作特别的磋商。

尽管行政当局在国会的压力下同意允许诺斯罗普公司和通用动力公司到台湾去与台湾当局商谈向台湾出售先进战斗机问题。就整个决策过程来说,国会并没有介入。国会依法享有的权力是阻挠(block)一项军售。例如,当行政当局意图同意向台湾出售诺斯罗普公司的F-5G战机的时候,国会由于赞成向台湾出售通用动力公司的F-16战机而反对行政当局的意图,促使总统重新考虑其决策。在此后每一项对台湾的军售过程中国会只能居于决策的外围对行政当局施加压力。如,卡特政府这次决策过程中,国会的7名议员署名发出公开信要求卡特政府重新考虑向台湾出售武器问题。在1992年布什政府向台湾出售150架F-16战斗机前,先有100名众议员写信给布什,后有54名参议员写信给布什敦促布什政府对台出售这种战机。在2001年4月小布什政府向台湾出售四项军售之前又有一些议员写信表示支持布什向台湾出售先进的武器。这些呼声和要求形成一种外部的压力,都被行政当局在做出决策时考虑在内,从而形成一个促使行政当局向台湾出售武器的动力。

由于国会许多议员具有亲台的倾向,很少有反对向台湾出售武器的。因而国会没有阻止过一笔对台湾的军售,而在每一笔军售前都积极推动行政当局向台湾出售武器。特别是在冷战结束以后,国会一直呼吁加大对台湾军售的力度,不满足于居于这一政策的决策层之外。一些议员要求参与决策,要求行政当局在做出决策时通报国会,与国会磋商,甚至建立行政和立法部门之间的有关军售的磋商机制,甚至开始考虑改变美国对台军售的法律基础。如1993年7月,参议院对外关系委员会以20:0的投票通过的穆尔科斯基决议案,1994年4月一些议员在《1994和1995对外关系授权法》附加的修正案都含有意图强调《与台湾关系法》,要求否决《八一七公报》中的相关内容。2000年美国国参院还试图通过所谓的《加强台湾安全法》,为美国向台湾出售武器做出一些更明确的规定,赋予国会在对美国售台武器决策上更大的权利。但至今,还没有能改变对台湾出售武器的法律程序。

## 参考文献

- [1] U. S. Agency for International Development, U. S. Oversea Loans and Grants And Assistance From International Organization (Washington D. C. : Government Printing Office, 1984), p. 83.
- [2] John Spanier and Steven W. Hook, American Foreign Policy Since World War II 13rd ed., (Washington D. C. : Congressional Quarterly Inc. 1995), p. 175.
- [3] President Carter Announce Policy on Transfers of Conventional Arms, "also called as PD 13 (总统指令第十三号)", Department of States Bulletin, June 13, 1977, p. 625.
- [4] Roger Labrie, et. al. eds., U. S. Arms Sales Policy: Background and Issue (Washington and London: American Enterprise Institute for Public Service, 1982), p. 11.
- [5] Wall Street Journal, October 4, 1977, quoted in Richard Bush, "Helping the Republic of China to Defend Itself," in A Unique Relationship: The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act, ed., Ramon Myers), p. 80.
- [6] Jimmy Carter, Keeping Faith: Memoirs of President, (New York: Bantam Books, 1982), p. 190.
- [7] Michel Oksenberg, "A Decade of Sino - American Relations," in Foreign Affairs, 61, no. 1 (Fall 1982): p. 182.

- [8] Carter , Keeping Faith :p. 197.
- [9] Zbigniew Brzezinski , Power and Principle : Memoirs of the National Security Adviser , 1977 - 1981 (New York : Farrar , Straus & Groux , 1983) , p208 ; Cyrus Vance , Hard Choice : Critical years in America 's Foreign Policy ) , (New York : Simon & Schuster , 1983) , p. 82.
- [10][11][12][13] Zbigniew Brzezinski , Power and Principle :p. 229 ,p. 229 ,p. 231 ,p. 231.
- [14] Ibid ; Vance , Hard Choice :p. 115.
- [15] 王泰平主编. 中华人民共和国外交史 1970 - 1978(第三卷). 北京 :世界知识出版社 ,1999 ,380.
- [16] 人民日报 ,1978 - 2 - 17.
- [17] Oksenberg , Foreign Affairs , 61 , no. 1 (Fall 1982) : p. 188.
- [18] Robert Sutter , " The Taiwan Relations Act and the United States ' China Policy , " A Unique Relationship :p. 56.
- [19] Robert Sutter , The China Quandary : Domestic Determinants of U. S. China Policy 1979 - 1982 (Boulder , Colorado : Westview Press , 1983) , p. 91.
- [20] 玫子主编. 美台关系重要资料选编. 北京 :时事出版社 ,1997. 168.
- [21] National Security Council , "F - 4/ Improved F - 5E Sales to Taiwan , "Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Leslie G. Denend and Michel Oksenberg , July 8 , 1978.
- [22] National Security Council (NSC) , " F - 4/ Improved F - 5E Sales to Taiwan , "Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Leslie G. Denend and Michel Oksenberg , July 18 , 1978 ; NSC , " Aircraft Sales to Taiwan , " Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Ljessica Tuchman Mathews and Leslie G. Denend , August 4 , 1978.
- [23][24][25][26][49][50][51] NSC , "Aircraft Sales to Taiwan , "Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski , Sept. 29 , 1978.
- [27] NSC , Arms Transfers : USG Presentation to Taiwan , Memorandum for Zbigniew Brzezinski and David Aaron from Leslie G. Denend , Victor A. Utgoff , and Michel Oksenberg , Oct. 21 , 1978.
- [28] NSC ,Orchestrating the President 's Decision on Arms Sales to Taiwan , "Memorandum for Zbigniew Brzezinski and David Aaron from Michel Oksenberg , Oct. 24 , 1978.
- [29] Robert L. Downen , The Tattered China Card : Reality or Illusion in United States Strategy ?(Washington D. C. : Council for Social and Economic Studies , 1984) , pp. 75 - 76.
- [30] U. S. Congress , Senate , Implementation of the Taiwan Relations Act : A Staff Report to the Committee on Foreign Relations ) , U. S. Congress , Senate , Implementation of the Taiwan Relations Act : A Staff Report to the Committee on Foreign Relations June 1980 , (Washington D. C. : U. S. G. P. O , 1980) , pp. 9 - 10.
- [31] "U. S. Lets Firms Discuss Sales of FXJet to Taiwan , " The New York Time June 13 , 1980.
- [32] Wang Chi - wu , "Military Preparedness and Security Needs : Perceptions from the Republic of China on Taiwan , "Asian Survey Vol , XXI , no. 6 (June 1981) : pp. 658 - 659.
- [33] Richard Halloran , " New Jets for Taiwan : An Issue Surrounded by Nettles , " The New York Times Jan. 27 , 1981.
- [34] 人民日报 ,1980 - 7 - 14.
- [35] Foreign Broadcast Information Service , Daily Report : People 's Republic of China , June 16 , 1980 , B4 - 5 (此后引为 FBIS , Daily Report : PRC)
- [36] 新华社华盛顿电. 1980年8月26日. 人民日报 ,1980 - 8 - 28.
- [37] Andrew J. Pierre , the Global Politics of Arms Sales (Princeton , NJ : Princeton University Press , 1982) , p. 1.
- [38] Labrie , et. al. eds. , U. S. Arms Sales Policy : Background and Issue , p. 1.
- [39] R. Bates Gill , Chinese Arms Transfers , Purposes , Patterns , and Prospects in the New World Order (New York : Praeger Publishers , 1992) , p19.

- [40] Pierre, the Global Politics of Arms Sales, p. 14.
- [41] Labrie, et. al. eds., U. S. Arms Sales Policy: Background and Issue, p. 6.
- [42] “对台湾‘省长’和‘总参谋长’的采访”,引自 U. S. Congress, Senate, Implementation of the Taiwan Relations Act: A Staff Report, pp24 - 25.
- [43] U. S. Congress, Senate, Taiwan, Hearing Before the Committee on Foreign Relations 引自, in American and Island China: A Documentary History, eds., Stephen P. Gilbert and William M. Carpenter (Lanham, New York, London: University Press of America 1989), p. 215.
- [44] U. S. Congress, Senate, Implementation of the Taiwan Relations Act: A Staff Report, p. 24.
- [45] Pierre, the Global Politics of Arms Sales, p. 24.
- [46] Labrie, et. al. eds., U. S. Arms Sales Policy: Background and Issue, p. 47.
- [47] William Bajusz and David Louscher, Arms Sales and US economy (Boulder Colorado: Westview Press, 1988), pp. 2 - 3.
- [48] Kevin V. Mulcahy, “the Secretary of State and the National Security Adviser: Foreign Policy - Making in the Carter and Reagan Administration,” in Readings in the Politics of United States Foreign Policy ed. Jerel A. Rosati (Fort Worth, Texas: Harcourt Brace College Publisher, 1998), p. 82.
- [49][50][51] NSC, Aircraft Sales to Taiwan, September 29, 1978.
- [52] Richard Bush, “Helping the ROC to Defend itself,” in A Unique Relationship, p86.
- [53] Paul C. Warnke with Edward C. Luck, “American Arms Transfers: Policy and Process in the Executive Branch,” in Arms Transfers and American Foreign Policy ed., Andrew P. Pierre, (New York: New York University Press, 1979), p. 216.
- [54] U. S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Implementation of the Taiwan Relations Act, Hearing, 96th Congress, 1st Session, October 23, November 8, 1979 (Washington D. C.: G. P. O., 1980), p. 51.

(责任编辑 延风)

## U. S. Arms Sales to Taiwan before and after the Normalization of Sino - U. S. Diplomatic Relations and the Formulation of U. S. Arms Sales Policy to Taiwan

ZHANG Qing-min

( Foreign Affairs College, Beijing 100037, China)

**Abstract :** From 1979 to 1980, the Carter Administration made an important decision on arms sales to Taiwan. The decision coincided with the negotiations on the normalization of Sino - U. S. diplomatic ties and thus influenced U. S. position on that issue during the negotiations. Tracing the decision - making process, this paper finds that Carter's decision has set a model for later decision - making on arms sales to Taiwan. That is, arms sales to Taiwan is used as an important instrument in U. S. China policy; the decision making process is a typical one of bureaucratic policy in which the president has the biggest and last say; congress has a great leverage to exert influence on the decision, but it does not take part in the decision making process.

**Key words :** U. S. foreign policy making; Sino - U. S. relations; Taiwan issue; U. S. arms sales to Taiwan