

美国对台军售决策的官僚政治因素^{*}

张清敏

官僚政治因素在美国对台军售决策中究竟有什么影响？这是本文要研究的核心问题。从研究目的而言，本文一方面试图运用官僚政治决策理论模式，分析美国对台湾出售武器的政策制定过程；另一方面，也试图通过对这个案例的分析，获得对官僚政治模式的进一步认识，并对官僚政治模式解释美国对华政策的功效进行一些考察和评估。

一、官僚政治理论模式与案例选择

美国对台湾出售武器是美台实质关系的一个核心，是美国将台湾当作政治实体来看待的标志，也是中美之间摩擦和斗争的一个焦点。在大量的关于

^{*} 本文是教育部优秀青年教师资助计划项目“美国对台军售政策研究”的阶段性成果。《国际政治科学》约请的三位匿名评阅专家和执行主编陈琪博士对本文提出了宝贵的修改意见，作者在此表示感谢。

中美关系和美国对华政策的文献中,有许多是美国对台军售问题的研究。

就美国学术界来看,在关于美国对华政策或美中关系的研究中,有不少涉及美国对台军售问题,其中有两个专题的研究值得一提。一是20世纪80年代初里根政府有意向台湾出售FX战斗机导致中美关系紧张之际,鲍大可(A. Doak Barnett)就美国国内在这一具体军售问题上所存在的不同考虑和主张,以及美国向台湾出售FX战斗机对中美关系的影响进行了分析。^①因为该书是在里根政府做出不向台湾出售FX战斗机的决定之前出版,且里根政府的决定与鲍大可的建议如出一辙,这使得人们猜测里根政府接受了鲍大可的建议。另一个是希基(Dennis Hickey)的研究。希基的出发点是美台军事和安全关系,其中美国对台军售是这种关系中重要的一环。他对中美建交后,特别是《八一七公报》发表之后,美国对台湾出售武器的政策进行了相当深入和系统的研究,其中对老布什政府1992年向台湾出售F-16战斗机的个案研究挖掘得相当详细和深入。^②鲍大可和希基的研究与大部分中美关系史或美国对华政策的研究一样,采取的是历史的描述和分析方法,没有将美国对台军售问题与政治科学的不同决策模式联系起来。近年来虽然也出现了一些运用不同的决策模式对中美关系的特殊时期和重大事件进行分析和研究的成果^③,其中涉及了美国对台军售,但尚未出现把美国对台军售作为专门研究对象来进行系统考虑,更没有用美国对台军售决策来检验特定外交决策理论模式有效性的研究。

国内对这个问题的关注并不少,相关研究大体可分为两类。一是在对中美关系史、美国对华政策,或中国外交的研究中,都有涉及美国对台军售政策的内容。如苏格、田曾佩以及资中筠和何迪主编的专著^④,在不同章节中都有对不

^① Doak A. Barnett, *FX Decision: Another Crucial Moment in Sino-American Relations* (Washington, DC: Brookings Institution, 1982), p. 41.

^② Dennis Van Vranken Hickey, *United States-Taiwan Security Ties: From Cold War to Beyond Containment* (New York: Praeger Publishers, 1994), p. 82.

^③ 这方面的代表成果有 Tan Qingshan, *The Making of U. S. China Policy: From Cold War to Beyond Containment* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 1994); Hao Yufan, *Dilemma and Decision: An Organizational Perspective on American China Policy Making* (Berkeley, CA: University of California, 1997)。

^④ 苏格:《美国对华政策与台湾问题》,北京,世界知识出版社1998年版;资中筠主编:《战后美国外交史》,世界知识出版社1994年版;田曾佩主编:《改革开放以来的中国外交》,北京,世界知识出版社1993年版;资中筠、何迪主编:《美台关系四十年:1949—1989》,北京,人民出版社1991年版。

同时期美国对台军售政策的论述,其中有些相当有见地。如《美台关系四十年:1949—1989》对美国运用军售这一独特的外交政策工具影响台湾岛内政治发展的做法的阐述,即使在目前来看仍然能够基本成立。另一类是在美国对台湾出售特定武器,从而成为两国交涉的焦点和人们关注的热点时,国内出现的评论性质的文章。国内这一问题的专著,与美国大多数相关研究一样,也大多采取史学的描述和分析方法,而评论性的文章则多从美国对台军售的目标着眼,强调美国对台军售“以台制华”的目的,认为美国对台军售就是要给中国的和平统一设置障碍,打“台湾牌”来牵制中国,为其全球战略服务。^①总的来说,不管是史学的分析方法,还是各种时政评论,基本上都认为美国对台军售是一个目标明确的行为,从而把美国政府的决策看作是一个理性地进行成本和收益权衡的过程。

但是,在外交与内政的联系越来越密切并越来越受到内政影响的冷战后时代,理性行为模式对外交政策的解释,对美国对台军售政策乃至美国总体对外政策的解释和把握,越来越受到批评。美国《纽约时报》前驻中国主任泰勒(Patrick Taylor)在写到美国对台湾出售武器问题时说:“向台湾出售武器的决定是五角大楼和国务院的官僚机构根据从未公开和并不完全一致的标准进行秘密考量之后做出的,美国对台湾军事援助的整体规模被定为‘机密’,好像美国公众未被给予足够的信任,以使他们知道到底美国介入台湾军事力量有多深。”这种情况在冷战期间也许还是可以理解的,冷战结束以后美国对中国大陆和台湾安全政策的秘密性就失去了依据,但“美国与台湾的关系仍然笼罩在神秘的气氛之中”^②。白宫发言人弗莱舍在2001年4月17日就美国售台武器回答记者提问时表示,“对台湾军售的决定不仅是美国政府内部一个广泛的跨机构磋商的结果,也是与台湾和国会协商的结果”,“除了表明磋商在高层进行或正在进行以外,我们不谈论这一过程的细节”^③。这些都表明,美国对台军售

① 王卫星:《美国对台军售祸莫大焉》,《解放军报》2001年4月27日;彭鸣:《美国当台湾的军火库》,《环球时报》2000年10月6日;沈兴文:《揭开美国军售的“黑头盖”:企图以台制华》,《环球军事》2001年5月下半月,第17页。

② Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China, An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), p. 8.

③ <http://usembassy-australia.state.gov/hyper/2001/0417/epf203.htm>.

政策的制定往往是一个官僚政治的过程。那么,美国政府对台军售决策过程中,政府不同部门之间是怎样运作的?官僚政治又是如何影响政策结果的?回答这些问题需要借助官僚政治模式对决策过程进行分析。

外交决策的官僚政治模式起源于1954年斯耐德(R. Snyder)等人出版的《决策作为国际政治研究的路径》一书。他们提出,“解释一个国家为什么选择它所采取的外交行动的关键在于其决策者作为行为者对环境的判断”,“对环境的判断”又取决于决策机构内部成员的关系、他们所处的国际和国内环境,以及决策者的个性、价值观念和认识等。^①这种将国家决策机构和决策者像机器一样分解开来研究外交决策过程“各个部件”之间的相互关系及其运作的方法,在艾里森(G. Allison)对1962年古巴导弹危机期间美国政府决策过程进行的系统研究中,首次被明确地概括为外交决策的“官僚政治模式”。这种模式认为,国家利益是不明确或不确定的,外交政策并非一个理性的决策过程,不同的机构或个人有不同的政策主张,即“位置决定立场”,外交决策是政府不同机构之间以权力为杠杆,以该机构的利益为目标讨价还价、相互扯皮、互相妥协过程的政治结果。^②后来,霍尔珀林(M. Halperin)利用杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊政府时期的美国军事和外交政策的决策和执行的大量实例,向人们揭示,政府不是一个单一的理性行为体,外交政策的制定不是一个理性选择的过程,在外交决策过程中政府部门的不同官僚机构及其代表为争夺权力、经费、地盘,以及政府官员为了选举的考虑对外交政策的执行和外交政策的结果都可能造成不良影响,从而导致外交政策的非理性。^③从此,官僚政治模式被研究者广泛运用。但正如上文所说,在美国对台湾出售武器的具体问题上,官僚政治究竟发挥了什么作用,并没有专门的研究。

① Richard Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1954), p. 65.

② Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA: Little Brown, 1971). 不过,从严格意义上说,艾里森所说的官僚政治模式与后来人们普遍使用的官僚政治模式有所不同。艾里森所使用的官僚政治模式将国内政治以及国会与政府之间的矛盾包括在内,后来发展起来的比较严格意义上的官僚政治模式主要集中在行政部门内部不同机构之间的矛盾(如霍尔珀林的研究),包含了艾里森所说的“组织过程模式”所关注的内容,但不关注广泛意义上的国内政治或国会与行政部门的矛盾。后者通常是跨机构模式所关注的内容。

③ Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, DC: the Brookings Institution, 1974).

为了考察官僚决策过程对美国对华政策制定的影响,本文选择了卡特、里根和老布什政府向台湾出售最敏感也最具代表性的FX战斗机作为案例。^①美国对台军售在中美建交之前不是中美双边关系中的一个问题,因为美国在台湾驻有军队,美台之间存在军事同盟关系。这些问题在中美建交过程中因为美方接受了中方提出的“断交”、“废约”、“撤军”三个条件后得到了解决,唯有美国坚持向台湾出售武器的问题被“挂了起来”。台湾当局在中美建交前夕向美国政府提出购买先进战斗机的要求。1978年卡特政府曾考虑这一要求,但最终决定不向台湾出售FX战斗机。1980年卡特政府再次考虑这一问题,不过还没有来得及做出决定卡特就下台了。里根政府初期也试图向台湾出售FX战斗机,但这一意图在引起中美双边关系危机后不得不被放弃了。台湾当局希望一直到1992年在美国总统大选的最后关键时期,竞选争取连任的老布什总统宣布向台湾出售150架F-16战斗机才实现。有关美国向台湾出售FX战斗机的决定引出的一系列问题是:为什么美国政府长时间内没有向台湾出售FX战斗机?为什么以反共亲台著称的保守派代表里根政府没有向台湾出售FX战斗机,而具有亲华形象并被中国领导人称为“老朋友”的温和保守派人物布什却做出了这样的决定?美国政府的不同部门在这些外交决策过程中的立场是什么,对政策结果产生了什么样的影响?他们又是通过何种方式发挥作用的?

为了检验官僚政治模式,本文在追踪美国三届政府向台湾出售FX战斗机的决策过程中,尽量排除国际战略格局、国会等其他影响美国对台军售政策的重要变量,而将关注的重点放在美国政府内部的运作上。

二、卡特总统的FX决策

美国对台军售问题是中美建交过程中遗留的问题,官僚政治斗争的考虑影响了卡特政府,使之在谈判过程中,坚持在中美建交后继续向台湾出售武器的

^① 早期美国考虑向台湾出售的先进战斗机被称为FX,是英文Fighter Experimental的缩写,意为试制中的战斗机。由于美国政府在考虑向台湾出售先进的战斗机的时候,不愿把美国现成的先进战斗机出售给台湾,希望对美国已经拥有的战斗机进行改造,如缩小飞行距离、减小攻击能力等,然后再卖给台湾。1978年到1982年,卡特和里根政府所考虑的FX战斗机指通用动力公司研制的F-16/J79和诺斯罗普公司研制的F-5G两种型号的战斗机中的一种,而1992年布什决定出售的是F-16。

立场。

针对尼克松和福特时期国家安全事务助理基辛格与国务卿罗杰斯之间的矛盾,卡特担任总统时表示,他将减少国家安全事务助理的作用,限制其职能,减少国家安全事务助理与国务卿之间的矛盾,并建立了特定的程序来协调国务院与国防部,以及国务院与国家安全事务助理之间的工作。入主白宫的第一天,卡特就发布了一个指令,“把更多的责任放在不同的部门与机构上,而确保国家安全委员会能够继续发挥统一和协调外交和国防政策的作用”^①。卡特政府的政策决定被称作“多种主张之间互相竞争”的过程,即政策通常是在没有总统参加的基础上经过讨论而制定,会议记录一般由布热津斯基转交总统,然后总统再选择出他的政策倾向。由于总统本人不参与具体的决策过程,部门之间并没有适应这种非正式决策的机制,而白宫又没有形成一种确保决策很好地得以及时沟通的渠道,主要部门的领导人之间很容易在政策上产生分歧。例如,这种分歧就曾反映在实现中美双边关系正常化的条件的讨论上。

1977年8月,美国国务卿万斯对中国进行访问,携带了卡特政府草拟的与中国建交的公报草稿。由于万斯一贯主张把美苏关系置于美中关系之上,因此中国对万斯的访问并没有寄予很大希望。万斯在访华期间,提出在中美关系正常化后,美国将在台北保留一个类似中美建交前美国在北京所设立的联络处,即所谓的“倒联络处”方案。这一方案最早是由国务院政策规划室主任莱克(后来担任克林顿总统的国家安全事务助理)提出的,代表了国务院的基本立场。^②正如万斯所预料,这个方案遭到中方的拒绝,建交谈判在万斯访华期间没有取得任何进展。但是,在万斯访华后回国的途中,华盛顿一条新闻报道说万斯访华取得了成就,中国在建交问题上显示了灵活性。万斯非常气愤,认为这是有人故意挑衅中国来破坏他的访问,万斯代表团的成员都怀疑是国家安全委员会所为。中国政府得到这一报道后,立即对万斯所带来的“倒联络处”方案予以了公开的驳斥,邓小平在随后接见一个来华访问的美国民间代表团时

^① James Nathan and James Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3rd edition, (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1994), p. 41.

^② Jim Mann, *About Face: A history of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), p. 83.

表示,他同万斯的那次会谈是中美关系的一个倒退。^①从此,万斯失去了推动中美关系正常化的机会。

20世纪70年代末,苏联在全球咄咄逼人的攻势,不仅威胁到中国安全,而且也威胁到美国的全球战略利益。共同的威胁推动双方加快了关系正常化的步伐。1978年卡特的国家安全事务助理布热津斯基对中国进行了访问。卡特在他访华前给他的指令中明确表明,在中美建交后“美国将继续向台湾提供为防御目的而需要的军事设备”。可是布热津斯基在北京向中国领导人表示,美国愿意接受中国政府提出的建交条件,但说美国有“一些国内问题”和“历史遗留问题”需要解决,“这些是复杂的,困难的,在某些方面是非常感情化的问题”。“希望(而非作为条件)在美国做出纯属中国内政的台湾问题得到和平解决的表示时,不会明显地遭到中国的反驳。这样美国国内的困难将更容易得到解决。”^②他在向卡特汇报时说,军售问题并没有直接提出,他只是向中方提供了两个可能的选择:中美关系正常化后美国继续向台湾出售武器,中方不发表打算和平解决台湾问题的声明;或者是美国停止向台湾出售武器,中国发表一个用和平途径解决台湾问题的声明。^③布热津斯基后来坚持说,他告诉邓小平,尽管美国在台湾的军事存在继续减少,但是不应该以不利于稳定的方式减少,在中美关系正常化后,一个感到不安全的台湾可能倒向苏联——我们的共同敌人。他接着说:“在解决正常化问题时,在界定这一历史性的过渡阶段我们与台湾关系范围的时候,必须得牢记这一考虑。”^④不过,他并没有直接提出敏感的对台军售问题。后来的研究显示,布热津斯基在与中国领导人的会谈中企图用“全面的商业关系”来暗含继续向台湾出售武器。他在与华国锋的会谈中表示,在中美关系正常化后,“将有一个历史性的过渡期限,期间美国将与台湾保持广泛的商业关系,在这一过程中许多过去的历史遗留问题将会逐步被淡化、克服或解决”。他后来说,他这样说的意思就是间接指美国将继续向台湾

① 约翰·霍尔德里奇著:《1945年以来美中外交关系正常化》,上海译文出版社1997年版,第216页。

② Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977—1981* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1983), p. 208.

③ Brzezinski, *Power and Principle*, p. 218.

④ Ibid., p. 214.

出售武器。然后,连美国记者也认为这样的说法太牵强了——“这种联系只存在于布热津斯基本人的头脑里,即使邓小平的英语很好,也不可能完全理解布热津斯基所要表达的真实意思”^①。

万斯反对布热津斯基对中国的访问,认为这侵犯了国务院的外交权。而布热津斯基在访问期间一开始并不愿意让任何国务院官员参加,后来虽然负责亚太事务的助理国务卿霍尔布鲁克成为其访华团中的成员,却被排斥在所有重要会谈之外,以至于上台初期曾有君子协定的奥克森伯格与霍尔布鲁克在访华回国的飞机上厮打起来。^② 在布热津斯基访华从而启动中美外交关系正常化的谈判后,万斯在1978年6月13日给卡特总统的备忘录中建议,行政部门“必须能够向国会声明我们将继续向台湾出售防御性军事设备”。他还建议:“为了说明这一点,不管是公开的还是私下的记录都必须能证实我们对北京(在这一问题上)的立场。”对布热津斯基5月与中国领导人谈话中在这一问题上“模棱两可和含糊不清的”表示,万斯认为,(对台军售问题)仍然是一个棘手且可能搅局的事情,但既然这一问题已经间接地交换过意见,那么还可以进一步影响中国的立场。^③

中国对中美关系正常化的条件在20世纪70年代初期就很明确,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,即“断交”、“废约”、“撤军”。卡特回忆说,

① Patrick Tylor, *A Great Wall: Six Presidents and China, An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), pp. 254—255, fn.

② 负责亚太事务的助理国务卿霍尔布鲁克和国家安全委员会负责亚太事务的助理奥克森伯格在1977年就任各自的职务之前曾经有一个君子协定,双方承诺“相互之间不对对方保密,我们将相互告诉对方相互知道的任何事情,以便我们之间不再有竞争”。但是,由于万斯对华访问没有取得进展,失去了在卡特政府中推动中美关系正常化谈判的主导地位。布热津斯基获得推动中美关系正常化谈判的主动权后,尽力把国务院排斥在建交过程之外。1978年布热津斯基访华前夕,试图不带任何国务院负责中国事务的官员,最后虽然同意霍尔布鲁克同行,但不让他参加布热津斯基与中国领导人的会谈,不让他了解谈判的任何内容。直到在布热津斯基访问回国的飞机上,霍尔布鲁克反复询问奥克森伯格关于双方会谈的内容,但奥克森伯格根据布热津斯基的禁令一点都不告诉霍尔布鲁克,令霍尔布鲁克恼羞成怒地抓住奥克森伯格的衣领,指责他违背双方之间在卡特政府就职之处的约定,并大声说道:“如果在回去后你不告诉我(关于会谈的)备忘录,我就劈了你。”奥克森伯格抓住霍尔布鲁克的衣领,以牙还牙地大声说道:“如果回去后我给了你那些备忘录,你违背了我对你的信任,我就劈了你。”双方最后不欢而散。参见 Tylor, *The Great Wall*, p. 236 and pp. 259—260。

③ Alan D. Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U. S. - PRC Relations* (Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, 2003), p. 86.

正是由于了解到中方对美国向台湾军售的敏感性,他担心美国坚持向台湾出售武器的要求太过分,站不住脚,可能中方难以接受^①,所以,他在1977年8月万斯访华前和1978年5月布热津斯基访华前,专门指示他们一定要提出这一问题。^②但万斯根本就没有机会提出这一问题,而布热津斯基则以政客的狡猾回避了这一问题。

所有参与中美正常化谈判过程者的回忆录都没有提到万斯和布热津斯基在北京是如何就这个问题与中方进行交流的。布热津斯基在回忆录中还给出了另一个解释,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被列在伍德科克和中国外交部长黄华,以及中国驻美国联络处主任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”^③。布热津斯基还说,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之间进行。这一渠道是为谈判“双方关系中不愉快的方面”而设立的,中国对美国坚持向台湾出售武器的抱怨是经过这一特别渠道传达的。考虑到建交谈判过程中国务院与国家安全委员之间的矛盾,国务院被排斥在外,霍尔布鲁克不能参加布热津斯基与中国方面的谈判,很难设想,霍尔布鲁克会接受这样的难题。

布热津斯基访华后,美国驻北京联络处主任伍德科克被授权与中方进行谈判。对于中方对几乎是最终稿的建交公报的反馈,布热津斯基让情报室直接交给他自己,然后通知奥克森伯格和副国务卿克里斯托夫,最后才让霍尔布鲁克看到。霍尔布鲁克发现,从公报的内容以及附属的文件(指双方宣布公报时的声明)都看不到证据,显示中国理解或同意美国有向台湾出售武器的权力,而美国却同意在《共同防御条约》失效的一年内不做出新的向台湾出售武器的承诺。由于作为负责亚太事务的助理国务卿,他必须向国会通报和解释中美达成的协议,因此他表示:“如果把这个消息公布出去,我们很难让国会批准我们所做的一切。”霍尔布鲁克对公报的内容表示不满,理由是国会不会同意。在国

① Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (New York: Bantam Books, 1982), p. 197.

② Brzezinski, *Power and Principle*, p. 208; Cyrus Vance, *Hard Choice* (New York: Simon & Schuster, 1983), p. 82.

③ Ibid., p. 229.

务院的要求下,布热津斯基向伍德科克发出电报,询问他是否确信中方理解美国继续向台湾出售武器的决心。伍德科克答复说,仔细阅读谈判记录,答案是“不清楚”。于是,布热津斯基发出第二封电报,要求他约见中国领导人,向中方表明,除非卡特能向国会确保美国对台湾的安全援助将继续,尽管美国将向台湾出售的武器将是“有限的”、“防御性的”,但卡特必须保持这样的权利,国会需要知道他保持这样的权利,否则中方应明白正常化很难实现。

1978年12月15日下午,伍德科克再次约见邓小平副总理。邓小平非常严厉地批驳了美方的观点,并对伍德科克说:“如果美国继续向台湾出售武器,从长远讲,将会对中国以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。”邓小平表示,如果卡特总统对外说向台湾出售武器,中方不同意。如卡特谈及此问题,中方也要立即表态。但现在要避免不谈,“先把这个问题挂起来”,“以后我们双方再来讨论”。伍德科克答应立即报告美国政府,事后美方未再提异议。^① 这是双方就中美建交后美国继续向台湾出售武器问题举行的最后一次会谈,也就是在这次会谈中,双方达成了最后协议——中方不同意美方的立场,但还是决定实现双边外交关系正常化。

在后来解密的档案中找到卡特政府坚持在中美关系正常化后继续向台湾出售武器的另一个原因。在20世纪70年代中期,美国政府允许诺斯罗普公司与台湾当局建立联合生产线,在台湾生产F-5E/F战斗机。这一决定旨在使台湾在美军从台湾撤出的情况下仍然能够利用美国的援助实现自保。70年代后期,原来从美国购买F-5E战斗机的国家先后都获得了比F-5E更先进的战斗机,台湾当局也希望得到比F-5E更先进的战斗机。在中美双方就建交问题正式开始谈判之前,台湾当局于1978年9月底向美国提出要求,希望延长就要结束的F-5E联合生产线,再生产48架这种飞机后,双方再联合生产50架改进的F-5E,即F-5G,并提出从美国购买RF四式侦察机、鱼叉式舰对舰导弹以及标准型舰对空导弹等10多项军购要求。^② 卡特政府在接到台湾的军购要求后,准

① 钱江:《邓小平与中美建交:关键时刻一锤定音》,《环球时报》2001年2月23日第11版;王泰平主编:《中华人民共和国外交史:1970—1979》第三卷,北京,世界知识出版社1999年版,第380—382页;Patrick Tylor, *The Great Wall*, p. 269。

② National Security Council (NSC), “Aircraft Sales to Taiwan,” Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Sep. 29, 1978.

备答应台湾当局的要求,并开始考虑到底出售哪一种型号的战斗机:是出售 F-4,还是出售改进型的 F-5E(即 F-5G)。国家安全委员会的一些成员,如总统的中国问题顾问奥科森伯格等认为,除非一些具体问题得到圆满的解决,F-5G 并不是向台湾出售的战斗机中最好的选择。^① 奥科森伯格等人建议,政府需要在对 F-5G 和其他选择进行深入分析后再做决定,在此之前出售 F-4 战斗机。

但是,奥科森伯格等人的建议并没有得到布热津斯基的支持。布热津斯基联合万斯和国防部长布朗共同向总统建议,“拒绝(向台湾出售)F-104、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。他们提出:“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,可能导致中方的反对、对我们促使正常化努力产生逆转的可能性最小的选择。”同时它“也会向台湾和国会表明,在没有正式防御条约的情况下,(美台之间的)重要的防御联系在正常化之后仍将继续”^②。一般情况下,对于一项决策,一旦国防部部长、国务卿和国家安全委员会等重要内阁成员都同意,应该是板上钉钉。但是,这一次,美国军控和裁军署(ACDA)却提出了反对意见。

军控与裁军署署长沃克(Paul Warnke)反对向台湾出售 F-5G。理由是,授权生产 F-5G(即 F-5E 改进型)违背第十三号总统指令(卡特上台后公布的限制对外武器出口的指令)。该指令严禁完全为了向非豁免国家出口而对先进的武器系统作重大的改进。军控与裁军署提出,“F-5G 只有将有限的发展经济尤其是第三世界国家发展经济的资源(转移到军品上)才能在第三世界找到市场。为了使 F-5G 价格能够为中华民国所接受,诺斯罗普公司需要将价格均摊到 300—500 飞机上(即实现规模效益)”。 “因此批准对台湾出售 50 架 F-5G 即意味着批准更多的 F-5G 才能让诺斯罗普公司产生经济效益。”^③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”,而“F-5G 就是依现在的观点也不属先进型,最晚到 1984 年才能交货”,并不违背总统指令。^④

① NSC, “F-4/ Improved F-5E Sales to Taiwan,” Memorandum for Zbigniew Brezinski from Leslie G. Denend and Michel Oksenberg, July 18, 1978.

② Ibid.

③ Ibid.

④ Ibid.

在美国政府到底向台湾出售哪种型号的战斗机争论时,中美之间关于外交关系正常化的谈判已经进入关键时刻。考虑到对台军售问题是双方谈判的一个非常敏感和困难的问题,卡特支持了军控与裁军署的主张,赞同再出售一些 F-5E 战斗机。^① 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,这一问题被暂时搁置下来。

1979 年底,《共同防御条约》终止。1980 年 1 月美国恢复对台湾的军售,为了推动美中之间的战略合作,卡特政府并没有批准台湾当局求购更先进的 FX 战斗机等先进武器的要求。^② 这一政策遭到了美国国会一些亲台议员的批评。卡特政府与国会之间就决定对台湾出售武器的程序问题,以及如何落实《与台湾关系法》展开了一轮争论。此外,此时美国总统大选在即,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,引起了中国政府的批评和中国媒体的谴责。卡特为了维护刚刚正常化的中美关系,不得不站出来反对里根政府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。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-16/76 之间做出选择,只是决定暂将当时美国与台湾之间既存的 F-5E 联合生产线再延长三年,FX 战斗机问题也留给了新当选的总统里根。

三、里根政府的 FX 决策

受其经历和个性的影响,里根政府的决策机制与卡特政府有所不同。大多数学者对里根的个性和决策方式的认知基本上是一致的。如研究总统性格的巴伯(James Barber)将里根归类于“被动肯定型”。也就是说,他对工作并不积

① NSC, "F-4/ Improved F-5E Sales to Taiwan," Memorandum for Zbigniew Brezinski from Leslie G. Denend and Michel Oksenberg, July 18, 1978.

② Robert L. Downen, *The Tattered China Card: Reality or Illusion in United States Strategy?* (Washington, DC: Council for Social and Economic Studies, 1984), pp. 75—76.

极主动投入,但却能从这个工作中获得乐趣,对工作非常满意。^① 对于一些他认为不重要的事务,里根都留给他的外交决策小组的成员去决定,由他最后拍板决定。白宫的一个顾问说,白宫成员“有人照明,另外一些人搭台,里根只照管他的角色,即公共关系的角色。”^② 在决策机制上,里根政府成立了多个分别由国务卿、国防部长、中央情报局局长牵头的非正式的政策小组。但是,一个非正式的、包括副总统、国务卿和国防部长、中央情报局局长、里根的顾问米斯(Edwin Meese)和白宫办公厅主任贝克(James Baker)组成的国家安全委员会构成了决策的核心。由于主要成员的经历不同,在大到对美国全球战略的看法,小到对台湾问题的认识,他们在许多问题上存在着分歧。如白宫办公室副主任迪夫(Michael Deaver)、米斯,以及里根的首任国家安全事务助理艾伦,都是里根在担任加州州长时的老朋友。和里根一样,他们在到白宫工作之前就与台湾有密切的联系。白宫办公厅主任贝克来自得克萨斯州,是副总统布什的密友,对台湾也有很深的感情。因此他们在促进美国与台湾关系方面特别活跃,也积极主张向台湾出售武器,认为这是履行《与台湾关系法》所必须做的。而曾经担任北约总司令和基辛格副手的国务卿黑格,更多地从全球战略视角看待中国和美国对华政策。他认为:“就美国和西方的利益而言,中国可能是20世纪最后25年世界上最重要的国家。”^③

里根上台四个月后,黑格对中国进行了一次访问。期间,他向中国领导人表示,基于全球战略考虑,里根政府打算将中国当作一个重要的和有价值的朋友。为了表明美国政府的这种愿望,黑格在访华结束时宣布美国将在个案审理的基础上逐步放宽对中国的武器出口和技术转让。里根在1981年6月4日签署了一个指示,确定在中国领导人访问美国的时候宣布美国放宽对中国技术出口的决定,并同时宣布向台湾出售武器。黑格提前公布这一决定,引起里根政府内部亲台湾的国家安全事务助理艾伦以及国防部长温伯格等的不满。他们推动里根在黑格访华的最后一天向新闻界宣布:“我对台湾的感情没有变化。我们有一个《与台湾关系法》,它规定了我们向台湾出售防御物资的法律基础

① James Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4th edition (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992), p. 224.

② 引自 Barber, *The Presidential Character*, p. 464.

③ Ibid. p. 194.

……我打算执行《与台湾关系法》。”^①结果,黑格访华结束时,只有一个副部长而不是由原计划的外长黄华到机场为他送行。黑格对此非常恼火,在回国的時候试图阻止国家安全委员会的李洁明(James Lily)和国防部的阿米蒂奇(Richard Armitage)搭乘自己的专机回国。

中国政府坚决反对美国向台湾出售武器。邓小平向黑格表示,中国对美国售台武器的容忍是有限度的,干扰太厉害会使中美关系停滞甚至后退。黑格表示,他认识到中国对这个问题的敏感性,美国将非常谨慎和克制地对待这个问题,但他坚持美国“在可以预见的将来仍然要向台湾出售一些经过仔细选择的、性能适度的防御性武器”^②。黑格访华后,急于落实他自己宣布的美国向中国出售武器的决定。他希望通过向中国出售一些武器和转让一些高技术,在稳定美中关系后,再向台湾出售先进的FX战斗机,帮助诺斯罗普公司摆脱困境。黑格曾对负责亚太事务的助理国务卿霍尔德里奇不能促成美国对中国的军品出售大为光火。他敦促霍尔德里奇说:“我们要在9月向中国出售武器,以便(明年)1月可以向台湾出售武器。”但是黑格在北京唐突地宣布美国对华技术转让方面的决定得罪了白宫和国防部,于是美国国务院确定的向中国大陆转让技术和出售武器的清单遭到国防部设置的种种障碍而得不到执行和落实。^③

在黑格推动美国对华技术转让没有任何进展的情况下,亲台势力为向台湾出售FX战斗机的准备却在紧锣密鼓地进行。诺斯罗普公司对里根政府向台湾出售该公司生产的先进战斗机寄予厚望,因为诺斯罗普不仅在里根的家乡加州雇有数千工人,而且该公司的总裁琼斯(Tom Jones)是里根长期的朋友和政治支持者。诺斯罗普公司和台湾当局联合游说白宫,要求美国对台湾出售先进战斗机。作为对政府游说的一部分,琼斯对国务卿黑格说:“卡特政府时期已经做出了所有的决定,就剩批准美国向台湾出售F-5G战斗机。”里根的国家安全事务助理艾伦一方面通过一些私下渠道不断向台湾当局表示,他可以保证台

^① *Foreign Affairs Chronology of World Event 1978—1991*, 2nd edition (New York: Council on Foreign Relations Press, 1992), p. 239.

^② 田曾佩主编:《改革开放以来的中国外交》,第387—388页;Patrick Tyler, *The Great Wall*, p. 299.

^③ Patrick Tyler, *A Great Wall*, pp. 306—307;霍尔德里奇著:《1945年以来美中外交关系正常化》,第262—263页。

湾很快就会获得新型的战斗机,另一方面每隔几天就向媒体透露一次,表示台湾得到先进战斗机的前景非常好。

在1981年10月墨西哥坎昆南北首脑会议前夕,美国国务院中国处处长威罗普(William Rope)建议,在会议期间由里根告诉中方,美国决定不向台湾出售更先进的战斗机,但作为对台湾挽回面子的一个举措,诺斯罗普公司可以对台湾现有的F-5E战斗机进行改装,改装涉及的是对现役战斗机来说非常普通的性能。但黑格却提出了一个他认为非常得意的解决问题的出路:诺斯罗普公司给台湾生产一种更先进的战斗机,但国务院在向中国政府解释这一交易的时候则说,这种飞机只是台湾现有战斗机的一种变型。工程师们可以给F-5E装上由通用电力公司生产的大功率单引擎,把这种飞机叫做F-5E/T(T代表台湾,就是说专门给台湾生产的飞机)。还可以加上最新的混合型技术,也可以用现有的F-16战斗机的所有硬件和软件。他还自以为高明地说,没有人会知道它们的区别。^①包括霍尔德里奇在内的其他负责中国事务的官员无人言语,只有罗普与黑格围绕中国是否会发现其中的把戏产生了争执。后来罗普联合支持自己意见的黑格的政治军事事务助理伯特(Rick Burt),再次试图说服黑格,仍然没有改变黑格的想法。黑格用手指做数钱状,但并没有解释为什么。泰勒写道:“屋子里的每一个人都明白。一切都是因为钱,为了救诺斯罗普公司,为了帮助总统的朋友摆脱经济上的困境。对白宫的有些人,如艾伦,可能还有意识形态的成分,但对黑格来说,首先和最重要的是钱。”^②

1981年10月在墨西哥坎昆举行的南北首脑会议上,以及此后黄华访问美国期间,黄华向黑格提出,美国政府必须明确承诺:美国对台湾出售武器必须限定在一个规定的期限:(1)在规定的期限内,出售给台湾的武器在性能和数量方面不超过卡特时期的水平;(2)在规定的期限内,出售给台湾的武器必须逐渐减少以至最后完全停止。黑格表示,美国不能接受在规定的期限内停止向台湾出售武器的要求;在中国实现统一以前,美国将继续执行“谨慎、克制、有选择地向台湾出售武器的政策”;美国未来售台武器的“性能和数量都不超过近期供应给台湾的水平”,对台湾的飞机更换也将如此处理。他还表示愿意继续

^① Romborg, *Rein in at the Brink of the Precipice*, p. 128; Tyler, *A Great Wall*, pp. 311—321.

^② Patrick Tyler, *A Great Wall*, p. 314.

就此问题同中方进行会谈,在此期间美国将谨慎行事,但“它仍要做它必须做的事”^①。随后黑格再次把国务院所有的中国问题助手集中起来,商讨对策。又是罗普提议,美国可以接受逐步减少对台湾的武器出售,但条件是中国必须同意对台湾执行和平政策。1981年感恩节期间,国务院起草了一个总统政策备忘录,指示国务院与中国政府谈判第三个公报的问题。^②

在对台军售问题上,保守派人士批评里根政府对待台湾的态度,不断提醒他,如果不履行其竞选诺言,将付出冒犯支持他的选民的政治代价。另一方面,黑格向里根提交的备忘录指出:“美国同中国的关系正处在一个危机关头。”“如果我们想避免出现的可能严重危害我们全球战略方针的挫折的话,小心谨慎行事是必不可少的。”备忘录建议:“首先,我们必须认识到,就大陆的能力和意图而言,不需要把出售武器的水平提高到卡特政府最后一年的水平以上,那一年规定的最高限额已经非常高。只要北京奉行和平的对台政策,我们就可以停留在这个水平以内。我们对更换飞机的问题也能参照这一情况来决定。”“其次,虽然我们 cannot 规定何时停止出售武器,但是我们可以研究出把我们今后的行动与和平统一的真正进展程度联系在一起的方案来。”^③

里根原打算在1981年底以前宣布台湾将得到哪种FX战斗机,因此白宫对黑格的建议置若罔闻,根本没有考虑。美方的高级官员也私下透露,直到1982年初总统和他的顾问们仍然认为不应该放弃旧时的盟友,向台湾出售先进战斗机的决心丝毫没有动摇。但是,政府内部的问题和国际形势的发展使得里根不得不改变自己的固执想法。

首先是国家安全事务助理艾伦因安排日本一家杂志的记者采访第一夫人南希并接受了该记者1000美元的现金没有汇报,引起丑闻而被迫于1981年11月辞职,里根政府决策圈内支持向台湾出售先进战斗机的力量受到削弱。其次,波兰的团结工会领导罢工后,苏联意欲对波兰事务进行干涉,美国急于在波

① 韩念龙主编:《当代中国外交》,北京,中国社会科学出版社1988年版,第236页;田曾佩主编:《改革开放以来的中国外交》,第388页;Patrick Tyler, *A Great Wall*, p. 316。

② Patrick Tyler, *A Great Wall*, p. 318。

③ Tad Szulc, “The Reagan Administration’s Push toward China Comes from Warsaw,” *Los Angeles Times*, Jan. 17, 1982; 黑格备忘录部分内容的中文版可见刘连第编著:《中美关系重要文献资料选编》,北京,时事出版社1996年版,第218—219页。

兰问题上得到中国的合作,共同反对苏联。而中国政府坚决反对任何外部势力干涉波兰内部事务,更反对美国向台湾出售先进的战斗机。在这种背景下,国务院中国处处长罗普和他的副处长霍尔富德(Hallford)提出了一个计划,即让黑格国务卿和国防部长温伯格联名给里根总统提交一封信,支持参谋长联席会议的结论:台湾不需要新型的战斗机。他们把备忘录送交黑格后,黑格把霍尔德里奇、助理国务卿帮办舒斯密斯(Thomas Shoesmith)、罗普等人召集到其办公室,对他们大发雷霆。他咆哮着说:“你们难道连一点基本常识都没有吗?我认为我们不在一个办公大楼内工作。你们是给(波特马克)河那边的那个矮个子的家伙(指温伯格)工作,还是给我工作?”黑格的情绪非常激动,显然他不会与温伯格联名给总统写信,他不愿让国防部插手美国对华政策这一属于国务院职权范围的事。其助手尽量劝他冷静一点,但无济于事。^①

1982年1月初,里根与其助手在戴维营就这一问题进行了讨论,决定不向台湾出售先进的战斗机,而是延长与台湾的F-5E生产线,并派霍尔德里奇在事先没有安排的情况下,到北京向中国解释美国不向台湾出售FX战斗机的决定。随霍尔德里奇访华的除了美国国防部的阿米蒂奇外,还有国务院负责东欧事务的戴维思(John Davis),他的“任务是向中方解释美国向台湾出售武器的决定同苏联对波兰施加压力有关,即苏联正在加紧备战,似乎有可能进攻波兰,这就会促使总统搁置向台湾出售F-5G以缓和中美关系”^②。霍尔德里奇在北京告知中国领导人美国不向台湾出售先进的战斗机,并向中国政府提交了一份可以作为解决美国向台湾出售武器问题协议的原则基础。与美国政府的期望和估计相反,中国没有对美国政府的决定表示赞赏,而是强烈批评美国延长与台湾的F-5E联合生产线的决定。在美国国务院宣布美国不向台湾出售FX,而是延长与台湾的F-5E生产线决定的第二天,中国外交部发言人宣布:“美国向台湾出售武器,包括出售飞机的问题,正由中国政府同专程来京的美国助理国务卿霍尔德里奇进行商谈。在双方正在会谈期间,美国政府宣布拟向台湾出售飞机的决定,对此中国政府提出强烈抗议。整个美国售台武器问题,是事关中国主权的重大问题,必须由美国政府同中国政府商谈才能取得解决,美国政府

① Patrick Tyler, *A Great Wall*, p. 320.

② 霍尔德里奇:《1945年以来美中外交关系正常化》,第265页。

任何单方面的决定,中国政府决不接受。”^①

在双方不能达成协议的情况下,里根再次派副总统布什带着里根给中国领导人的信访问中国。这次访问推动中美双方加快了关于处理美国向台湾出售武器问题的联合公报的谈判步伐。期间,美国国务院继续不断强调中美关系的重要性。而国务院的做法再次遭到亲台势力的反对。《华盛顿时报》1982年7月的一篇报道称国务院准备了至少两份限制美国未来向台湾出售武器的秘密联合公报草案,其中一份包含有美国承诺“逐渐减少并最终终止对台湾销售武器”的内容。^②共和党参议员戈德华特(Barry Goldwater)质问国务院有无此事,但被告知说他们从没有起草过这样的公报草案。获悉有关报道后,白宫也询问国务院,得到了同样的答复。但后来的事实是,国务院确实准备了这样的公报草案,国会的保守派对此非常恼火,认为国务院操纵了美国的对华政策,使之对台湾不利。他们要求总统充分履行其竞选诺言,忠实地落实《与台湾关系法》中有关向台湾出售武器的条款,他们还要求对国务院的这种行为采取措施。^③

第二天,里根接受了黑格自己“尚未向总统提交的辞职报告”。但黑格在辞职前坚持认为:“如果总统在发展与中国的关系上犹豫不决,畏缩不前,民主党将抓住这一问题使之成为1984年总统大选中的一个主要问题。拒绝在台湾问题上谋求与中国的妥协将导致1949年‘(谁)丢失中国(争论)’以来最具影响的外交灾难,被认为对此负责的一方将付出巨大的政治代价。”^④在离开国务院的时候,黑格并没有受到里根的任何赞誉,甚至没能与里根进行一次很好的交谈。黑格对里根说,如果对台湾出售武器的决定引起美中关系的危机,他将亲自带领一个游行队伍谴责总统。^⑤

黑格辞职后,里根的第二任国家安全事务助理克拉克(William Clark)告诉一些国会议员,总统不会在对台湾的关系上“后退”,“对台湾的武器销售也没

① 《人民日报》1982年1月13日,引自刘连第编著:《中美关系重要文献资料选编》,第15页。

② *Washington Times*, July 2, 1982.

③ Martin L. Lasater, *Policy in Evolution, the U. S. Role in China's Reunification* (Boulder, CO: Westview Press, 1987), p. 86.

④ Haig, *Caveat*, p. 214. 黑格与里根的矛盾是多方面的,如在对英国与阿根廷之间围绕马尔维纳斯战争的态度问题,对苏联与欧洲建设输油管道的问题等。见资中筠主编:《战后美国外交史》下册,北京,世界知识出版社1994年版,第874—875页。

⑤ Patrick Tyler, *The Great Wall*, p. 325.

有时间限制”。7月19日,代表28个保守团体的9名众议员在华盛顿聚会,向里根发出呼吁,提醒里根总统,同意减少对台湾的军售,将会在他的支持者中间产生“极其严重的”不利和严重反应。^① 在这些保守派的压力下,里根也认为在向台湾出售武器问题上进一步妥协是不可能的。7月14日,美国向台湾当局提出六项保证:(1)美国不同意向台湾出售武器有一个最终期限;(2)在向台湾出售武器前不与中华人民共和国政府磋商;(3)在北京和台北不扮演调停人的角色;(4)不同意修改《与台湾关系法》;(5)不改变在台湾主权问题上的立场;(6)不强迫台湾与中华人民共和国政府谈判。^②

黑格虽然离开了国务院,但他在职期间为保持美中之间的战略关系所做的不懈努力使里根的对华政策特别是其中的对台湾问题有一个比较清醒的认识,因为他认识到美国与中国的关系比美国与中国台湾地区的关系重要得多。黑格宣布辞职后,把手下召集起来就对华政策进行了最后的商讨,在此基础上他很快起草了两份备忘录,阐述了向台湾出售武器问题上双方的立场。里根拒绝了关于美国可以停止向台湾出售武器的备忘录,但接受了另一个备忘录。这份备忘录建议里根总统与中国提议签订一个新的联合公报,备忘录还附带这个联合公报的草案,内容包括:美国没有“两国中国”或“一中一台”的政策;肯定北京的和平解决台湾问题的承诺;提议在向台湾出售武器问题上可采取这样的语言:“美国不打算执行一项长期向台湾出售武器的政策,肯定地表示美国最终停止向台湾出售武器的目标。同时期待逐步减少对台湾武器的出售,导致这个困难问题的最终解决。”^③

霍尔德里奇在回忆录中说,黑格辞职后,“尽管国务院失去了一位能力卓越的领导人,但黑格的辞职却使国务院因祸得福。他与白宫工作班子之间的关系很僵(这个工作班子包括迈克尔·迪弗、爱德华·米斯、詹姆斯·贝克等人,我有一次听到黑格称他们为‘多头怪兽’),而且发展到有害的地步,以至于国务卿的工作实际上陷入停顿。如果他向白宫递交一份关于出售武器的联合公

① Alexander Jr. Haig, *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy* (New York: Macmillan Publishing Company, 1984), p. 314; Lasater, *Policy in Evolution*, p. 86.

② Gene T. Hsiao, and Michael Witunski, eds., *Sino-American Normalization and Its Policy Implications* (New York: Praeger Publisher, 1983), p. 326.

③ Haig, *Caveat*, pp. 214--215.

报草案,那么任何一份这类的草案都很可能被他们放在放大镜下仔细挑剔,只要发现任何一点细微的争议之处,就把草案退回到国务院重新起草。我不得不承认,我们之所以能终于同中国就售台武器问题达成协议,黑格辞去国务卿是一个十分关键的因素,其功不可没”^①。黑格也说:“回想起来,我仓促而又不可避免地离开里根政府班子看来是我能采取的唯一行动,使这一重大问题有可能得以解决。”^②正是由于黑格的辞职,里根可以接受黑格在辞职前提出的处理与中国在向台湾出售武器问题上的建议,从而与中方达成了《八一七公报》。

7月28日,里根在白宫召集一批亲台的国会议员开会,向他们通报说,美国可能与中国达成协议,承诺减少对台湾的军售,但他想让这些人知道,他不会放弃台湾,他将延长在台湾的F-5E联合生产线,并会在两周内把延长在台湾的F-5E生产线的决定通知国会。黑格的联合公报草案也成为《八一七公报》的核心内容。在公报中,美国就向台湾出售武器问题做出如下承诺:“美国政府声明,它不寻求执行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近几年供应的水平,它准备逐步减少它对台湾的武器出售,并经过一段时间导致最后的解决。”这一公报不仅限制了美国向台湾出售FX战斗机这样的先进武器,因为这种武器在性能上超过了建交以来美国向台湾提供的武器,而且对美国此后向台湾出售武器的水平予以限制,并提出了美国停止向台湾出售武器的前景。

四、布什政府的FX决策

布什当选总统时的履历是非常辉煌的:他担任过中央情报局局长、国会议员、共和党全国委员会主席、美国常驻联合国代表、美国驻北京联络处主任、副总统。在对华关系方面,布什具有任何其他美国总统所没有的经历:1971年,当大多数第三世界国家投票支持恢复中国在联合国的合法席位时,作为美国驻联合国代表,他曾经领导了“允许台湾保持其在联合国席位的‘双重代表计划’的游说努力”。1975年当他从联合国任上调回时,面对福特总统向他提出的两

^① 霍尔德里奇:《1945年以来美中外交关系正常化》,第281页。

^② Haig, *Caveat*, p. 210.

个职位——美国驻英国和法国大使,他告诉福特总统,他想到北京担任美国驻北京联络处主任。他后来回忆说:“像在伦敦和巴黎这样一个重要的、诱人的职位可能使履历增辉,但北京是一个挑战,是一个通向未知之旅。”¹这实际上是他与中国关系的开始。他在里根竞选总统期间被里根派到北京,向中国领导人解释里根的中国政策,设法消除中国对里根竞选言论的担忧。临行前,他拒绝国务院向他提供的一个有关中国的情况简介,并说“我了解这些人(中国领导人)”²。在中美双方围绕美国对台湾出售武器问题的谈判进入最困难阶段的时候,他再次被派到北京与中方沟通。当时他并不赞同向台湾出售先进战斗机。中国领导人邓小平称他为老朋友³,而布什自己则认为,邓小平这样称呼他,决非一种出于客气的恭维之词,“而是因为(邓)知道我理解美中关系的重要性,需要保持双边关系的稳定”⁴。这样的经历,特别是与中国处理台湾问题的经历,使他了解到台湾问题在中国外交中的重要性和敏感性,布什当选总统对中美关系来说似乎是一个好兆头。

他的外交决策班子的主要成员,都具有在政府部门工作的丰富经验。除了白宫办公厅主任苏努努(John Sununu)外,布什政府决策圈内的人都是尼克松、福特和里根政府时期华盛顿政界的局内人。除了总统外,国务卿贝克在尼克松和福特政府时期担任美国商务部副部长,在里根政府时任白宫办公厅主任。国家安全事务助理斯科克罗夫特(Brent Scowcroft)先任基辛格的国家安全军事助手,在基辛格担任国务卿后,他就担任了国家安全事务助理的角色。副国务卿伊格尔伯格(Lawrence Eagleburger)先担任基辛格的行政秘书,继而又担任负责管理和人事的副国务卿。更重要的是,布什政府外交政策班子的主要成员都与

1. George Bush, *Looking Forward* (New York: Doubleday, 1987), p. 130.

2. Harry Harding, *A Fragile Relationship the United States and China since 1972* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1992), p. 229.

3. 里根当选后,邓小平在接受美国《基督教科学箴言报》总编辑采访时说他对里根不熟悉,“但是,帮助里根先生决策的一些人,我是熟悉的,算是老朋友。比如布什先生就是我熟悉的朋友之一。”(《邓小平副主席回答美国记者的提问》,《人民日报》1980年11月24日);“北京政治风波”后,布什派美国国家安全事务助理斯科克罗夫特为特使到北京就“政治风波”后的中美关系与中国领导人磋商,邓小平在会见斯氏时说:“我已经退休了,本来这样的事情不是我份内的事,但是我的朋友布什总统的特使来,我不见也太不合情理了。”见《邓小平文选》第3卷,北京,人民出版社1993年版,第350页。

4. George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998), p. 94.

布什具有悠久的个人友谊。1959年布什刚刚移居到得克萨斯就认识贝克,双方很快成为非常好的朋友。从布什进入政坛开始,贝克就持续不断地给予布什以坚定的支持。贝克是布什历次政治竞选的大管家。1992年,当布什在竞选连任的大选中形势不利的情况下,担任国务卿的贝克离开国务院,再次担任白宫办公厅主任,主持布什的总统大选。布什称他们之间的关系为“大哥与小兄弟的关系”,贝克在回忆录中认为这种说法是非常准确的。^①两人在政治观点上也十分接近。布什喜欢个人外交,贝克也倾向个人外交。贝克深得总统的信任,也使它能够不受任何限制地向总统表达他的意见。

国家安全事务助理斯考克罗夫特从福特政府时期开始与布什的友谊。布什担任中央情报局局长时,斯考克罗夫特是国家安全事务助理,他丰富的经验、务实温和的工作作风深得布什信任。布什回忆说,斯考克罗夫特是他当选总统后“首选也是唯一担任国家安全事务助理的人选”。斯考克罗夫特把国家安全委员会的日常事务交给其副手来处理,而把自己看做是一个协调者、总统的顾问和没有任何权利欲望的“政策制定者”。布什在他的回忆录中写道:“他非常高明和无可挑剔地完成了这个任务。今天他仍是我亲密的朋友之一,是我一切事务上最亲密的顾问。”^②布什还说,斯考克罗夫特“对国际事务的广博知识和对国际事务的理解,以及他以前的经验所给予他的声望是如此之好,毫无疑问他就是那种我所需要的完美的捐客。他不会跨过其他内阁成员,也不会切断他们与总统之间的接触,而且我也知道他可以在所有可能出现的问题上给我提供他有经验的意见。”^③落选后布什与斯考克罗夫特合作完成了两人共同的回忆录。书中再次详细地披露了布什外交政策班子内相互关系的密切程度。

在布什内阁中,不仅总统与内阁成员有着良好的个人友谊,在内阁成员相互之间也都有着“三十年历史的友谊”。他们之间虽然在一些具体问题上有所争执,贝克回忆说:“但我们之间的分歧从来没有像罗杰斯和基辛格,或者是万斯

① James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace 1989—1992* (New York: Putnam's Sons, 1995), p. 19.

② George Bush, *All the Best, George Bush, My life in Letters and Other Writings* (New York: A Lisa Drew Book/Scribner, 1999), p. 17.

③ Bush and Scowcroft, *A World Transformed*, pp. 18—19.

和布热津斯基时代那种背后相互咬的状况,或者像在里根政府时期国家安全委员会内部那种窝里斗。既没有到上级给对方抹黑,也很少有对媒体的泄密。”贝克自豪地说:“我坚信布什总统最大的成就之一就是,使国家安全机制按照其最初设计的那种方式运作。”^①

作为具有丰富外交经验的总统,布什被巴伯认为是“积极肯定型”的总统,即他对总统的工作积极投入,也从总统的工作中得到很多乐趣。^②曾作为职业外交官和在政府多个部门工作过的经历,特别是在担任副总统期间就频繁和积极地参与不少外交活动的经历,使他对外交事务既有敏锐的感觉又有浓厚的兴趣,往往积极主动地参与外交决策过程之中。他热衷“电话外交”,擅长通过打电话的方式与其他国家领导人直接联系,建立个人关系。他喜欢参与外交活动,并特别热心首脑外交。布什担任总统两年后,《外交政策》发表的一篇文章将他的决策风格与里根的决策风格进行了非常形象的比较:“布什喜欢零售层次上的政治,与里根喜欢批发层次上的风格大不相同。布什不是从显赫的公共关系角度出发,而是在其副手面前列出一系列政策目标,然后与他们进行激烈的通常也是长时间的协商和游说努力,观察风声,看哪一项政策是可行的。只有在总统非常确信其建议可以接受时,他才展示他的政策项目,就像一个确定了的方案。”“虽然布什有时也向专家征询意见,但他更喜欢依赖一个由他信赖的顾问组成的小组,尤其是对于敏感的政治问题和危机。”^③布什非常个性化的决策风格和他与外交助手之间的密切关系,使其外交决策机构内部很少有前几任政府内部所具有的官僚政治斗争。

布什就职后不久就对中国进行了访问,对中美关系是一个好兆头。但是,中国发生了“北京政治风波”后,布什宣布多项对华制裁,中美关系一下子跌入建交以来的低谷。了解中国的布什,知道中国对外国干涉的反感,过多的干涉只会适得其反。更重要的是,在冷战还没有结束的情况下,中国的战略地位仍然相当重要。因此布什表示,他不会采取措施中断1972年以来经过双方努力

① Baker III, *The Politics of Diplomacy*, p. 19 and p. 25.

② Barber, *The Presidential Character*, p. 457 and p. 459.

③ Terry L. Deibel, “Bush’s Foreign Policy: Mastery and Inaction,” *Foreign Policy*, No. 84, Fall 1991, p. 6 and p. 9.

建立的关系。他坚持说：“现在不是感情用事的时候，需要考虑到我们的长远利益，采取理智的谨慎的行动……”^①他顶住国会的压力，拒绝召回美国驻华大使。而且在美国政府宣布对华制裁措施后不久，就派斯考克罗夫特和伊格尔伯格分别于7月和12月对中国进行了秘密的访问。他表示：“我本人对中国有着强烈的个人兴趣，我认为我对中国的理解足以使我密切地指导我对中国的政策。”^②但是，布什却在1992年宣布向台湾出售150架F-16战斗机。

布什宣布向台湾出售先进战斗机的决定，是在没有任何官僚政治斗争先兆的情况下做出的。布什入主白宫后，国际局势经历了二战以来最大的变化：东欧剧变、苏联解体、海湾战争……娴熟国际事务的布什，面对这些应接不暇的变化，颇感得心应手。然而在美国为冷战的结束和海湾战争的胜利而庆贺的时候，却后院失火——美国经济进入了另外一个萧条期，美国人民也更多地将注意力转移到了与自身利益密切相关的国内经济。源于冷战结束和海湾战争的胜利而攀高的总统民意支持率，在海湾战争结束后马上滑了下来。冷战结束后的第一次经济萧条与以往的不同之处在于，这次经济萧条对军工企业打击最重。不少军工企业都把目光投向台湾。但是，首先把目光投向台湾的军火企业，不是美国军工企业。对于美国公司来说，由于美国在《八一七公报》中的明确承诺，美国企业几乎没有考虑向台湾出售美国政府十多年来一直禁止向台湾出售的先进战斗机的可能性，特别是在布什政府时期。1992年春天，台湾当局的代表到华盛顿，开始一年一度的军购旅程。像往常一样，F-16战斗机是这次台湾当局提出的采购计划的首要项目。相关研究表明，直到1992年5月底，美国与台湾当局的年度军购谈判结束时，美国政府还没有答应台湾当局购买先进战斗机的要求。美国国务院官员在通知台湾当局的代表时说，F-16战斗机还不能出售，如果台湾确实想购买更先进的战斗机，他们可以试试能否从法国购买幻影-2000。^③从美国驻华大使的职务上调任国防部负责国际安全事务的助理国防部长李洁明，鼓动国防部和国务院对海峡两岸的军力平衡进行研究，并主张美国政府对台湾出售先进的战斗机。

① *Weekly Compilation of Presidential Documents*, June 5, 1989, pp. 839—840.

② Bush and Scowcroft, *A World Transformed*, p. 89.

③ Mann, *About Face*, p. 265; Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S. -China Relations, 1989—2000* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2003), p. 140.

在国防部,李洁明先是向国防部副部长沃尔福威茨和国家安全委员会负责中国事务的包道格说:“我觉得现在的确是做这件事(向台湾出售)的时候了。”在1992年5月陪国防部长切尼(Dick Cheney)到澳大利亚参加第二次世界大战期间珊瑚海战役纪念仪式回国的飞机上,李洁明对国防部长切尼说,台湾求购先进战斗机的请求又一次被拒绝了,中华人民共和国从苏联购买了苏-27战斗机,法国计划向台湾出售幻影-2000,台湾制造的“经国”号战斗机进展不顺而且在飞行距离和“飞行时间上”上都有限,F-5E生产线被停止而F-104不足以填补这一空白……李洁明建议切尼重新考虑向台湾出售先进战斗机的問題。在李洁明的要求下,切尼成为向台湾出售先进战斗机的积极支持者。李洁明回忆说,1992年6、7月份,他们向国家安全委员、国务院和白宫提交了一个备忘录。此后一段时间一直没有消息,直到有一天上面突然指示,“组成一个跨机构的小组来研究这个问题”,接着有一个很短暂的跨机构的过程。^①

大选的形势对布什越来越不利。布什不得不把更多注意力转向国内。1992年7月底,布什应德州参议员巴顿(Joe Barton,共和党)的邀请,到通用动力公司在得克萨斯州的F-16战斗机生产基地伏特·沃斯进行竞选拉票。在布什前往该地的时候,通用动力公司于1992年7月29日宣布,由于F-16战斗机订单的减少,到1994年它们将裁减员工5800人。^②第二天,布什在飞往得克萨斯的飞机上对一群电台记者表示,他将“重新考虑”一下美国是否可以向台湾出售F-16战斗机的政策。美国国防部于是开始就美国向台湾出售什么型号的飞机、出售多少等问题进行详细的研究。与对台湾出售战斗机政策同时考虑的还有向沙特阿拉伯出售F-15战斗机的問題。^③

对向台湾出售武器的考虑,主要是由国防部来找出理由以减少政府内部的反对意见,或找出借口说明这笔交易没有违背中美《八一七公报》对美国售台武器的限制;或者说明台湾的确需要这笔武器;中国政府为什么不会有过激的反应等等。当时国务院对向台湾出售F-16战斗机是持反对态度的。^④助理国务卿克拉克(William Clark)给白宫起草了一份备忘录,提出允许台湾购买F-16

1 Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice*, pp. 150—151.

2 Susumu Awanohara, “Election Dynamics,” *Far Eastern Economic Review*, August 20, 1992, p. 20.

3 Mann, *About Face*, pp. 266—267; Suettinger, *Beyond Tiananmen*, p. 140.

4 Suettinger, *Beyond Tiananmen*, p. 140.

战斗机可能会导致中国政府的强烈反应。美国驻华大使芮效俭 (Stapleton Roy) 提出向台湾出售 F-16 战斗机违背了《八一七公报》, 美国应该遵守自己的承诺。但是 1992 年 8 月政府内部组成跨机构的小组考虑和商讨这个问题时, 并没有让其他部门申述意见, 而是由国防部向对这笔交易持怀疑态度的国务院、商务部以及情报部门的代表阐述国防部的理由。这时国务院对这一决定的反对的态度已经显得苍白无力了。因为, 为了改变布什在竞选中的不利地位, 国务卿贝克受命担任布什的白宫办公厅主任, 实际上是布什的竞选总管, 负责布什的竞选事务。克拉克后来回忆说, 国务院的反对意见已经毫无意义了, “白宫早已经做出了决定”, “他们只不过是走走形式而已”^①。

在布什政府的决策过程中, 媒体和国会的参与也是有限的, 只是在布什表示将重新考虑对台湾出售武器的政策后, 美国的新闻媒体和国会以及军工企业才开始介入对台湾出售武器的决策过程, 开始对布什政府施加压力。^② 从布什表示重新考虑对台湾的军售, 到 1992 年 9 月 2 日宣布授权向台湾出售 150 架 F-16A 型和 B 型战斗机, 只有一个多月的时间。在这不到两个月的时间内, 布什做出了向台湾出售台湾争取了数十年的 FX 战机, 做出了向台湾出售卡特、里根政府时期没有出售而他自己也曾反对出售的 FX 战斗机的决定。

五、结 论

根据这三个案例所提供的证据, 对运用官僚政治模式对美国对台军售政策决策的解释功效、官僚政治产生影响的条件, 以及官僚政治模式的效用等, 可以得出以下结论。

(一) 卡特、里根和布什三届政府对台出售 FX 战机决策过程中充满了官僚政治斗争

首先, 官僚政治模式对于解释美国对台军售政策的决策总体上是有效的,

^① Mann, *About Face*, p. 267.

^② 张清敏:《布什政府向台湾出售 F-16 战斗机的决定: 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。

对认识美国对台军售政策是有帮助的。从程序上讲,美国对外军售(包括对台军售)政策是由一套完整法律来规范的。不同类型的军售,由不同的部门负责和参与,除非是敏感或重大的军售,一般不需要总统的介入和参与。但对台湾出售先进的FX战斗属于敏感类型的军售,关系到中美关系的大局,也影响到美国的全球战略,因此总统总是参与其中。在美国政府三次考虑是否向台湾出售FX战斗机的过程中,除了总统之外,参与其中的行政部门包括国务院、国防部、国家安全委员会、军控与裁军署,以及它们下属的部门等。在行政部门之外,还有国会、媒体,以及台湾当局在内游说等。在实践上,参与对台湾军售决策的不同机构以及它们的代表确实存在着不同的认识和主张,相互之间的勾心斗角、互相扯皮和竞争的状况,与经典的官僚政治著作的预期基本上相吻合。即使在布什政府时期,尽管不同部门之间官僚政治斗争不明显,但仍然组成了一个跨机构的部门对决策进行研究。

其次,在官僚政治斗争中,不同的机构或决策人的确存在不同的观点和主张,存在着“位置决定立场”的状况,但决定立场要素,除了“位置”外,还有个人的信仰、经历、感情和知识等,后者相对更为重要。从“位置决定立场”来看,国务院特别是其中负责中国事务的官员担心美国对台军售可能对中美关系造成危害,而国防部和军事部门往往倾向于考虑对台军售是否符合美国的全球战略利益。在实践上,卡特时期的国家安全事务助理奥克森伯格、里根政府初期的国务卿黑格、助理国务卿霍尔德里奇和中国处处长罗普,以及布什政府的副国务卿克拉克和美国驻华大使芮效俭等都在他们所任职的政府考虑向台湾出售武器时,持反对的立场或者主张谨慎处理。他们在这些问题上的立场很大程度上能够从他们所处的“位置”来解释。

但是,还有不少时候,“位置”却不能解释立场。如卡特时期的国务卿万斯和助理国务卿霍尔布鲁克坚持在建交谈判中一定保留美国对台湾出售武器的权利;里根政府时期的白宫坚持向台湾出售武器;布什时期的李洁明等推动向台湾出售武器等。除了李洁明当时所处的国防部负责国际安全事务的助理国防部长的“位置”也许勉强可以解释他的立场外,其他人的立场则不能用“位置决定立场”来解释。国务卿万斯和助理国务卿霍尔布鲁克的立场一是为了表达对布热津斯基的不满,二是出于国内政治的考虑。而布热津斯基极力推动与

中国关系正常化,主要与他所热衷的反苏战略有关,而他反苏的立场是与他作为波兰后裔对苏联的“成见”分不开的。里根及其在白宫的顾问和助手推动向台湾出售武器,一方面是由于他们和里根一样政治上保守反共,更主要是因为他们与台湾有着密切的经济上的联系;而国务卿黑格在台湾出售FX战斗机问题上的立场以及他积极主张和推动对华技术转让,除了可以从他国务卿的“位置”解释外,另外一个重要的原因与他担任“北约”盟军总司令以及担任基辛格副手的经历使他更多地从全球战略角度看待美中关系和美国对台军售问题有关。

(二) 在卡特、里根和布什三届政府对台出售FX战机决策过程中,官僚政治斗争的影响有所差异

卡特政府不同部门在对台军售政策上的矛盾主要表现在三个方面。第一,在中美建交过程中,国务院和国家安全委员会对与中国建交主导权的争夺。布热津斯基赢得主导权后,为了推动与中国的战略合作,企图淡化美国向台湾出售武器问题,用含糊其辞的方法来回避这个问题。国务院先是反对布热津斯基1978年5月对中国的访问,随后一再提醒卡特总统,美国在建交谈判中一定要在向台湾出售武器问题上清楚表达美国方面的立场和要求。国务院的这种做法,既有政治上拆台之嫌,更为重要的是,国务院需要向国会解释美国在中美关系正常化谈判中对华所做的承诺。在行政部门和国会之间围绕美台关系问题已经关系很紧张的情况下,国务院而不是国家安全委员会需要面对国会的质询,给出国会满意的解释。比如,需要向国会通报和解释中美协议的助理国务卿霍尔布鲁克,坚持记录必须清楚地表明,美国在美中建交谈判过程中坚持了要向台湾出售武器。第二,在1978年美国首次考虑台湾当局提出的购买包括先进战斗机的要求时,国家安全委员会内存在着分歧。以奥科森伯格为代表的负责中国事务的国家安全委员会成员建议向台湾出售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。但布热津斯基否决了国家安全委员会其他成员的意见并联合国务院和国防部向卡特总统建议向台湾出售F-5G飞机。第三,军控和裁军署与其他部门联盟之间存在矛盾。军控与裁军署的职责是落实美国的军控与裁军政策。它从军控和裁军的职责出发,依据国家

安全委员会部分成员的同样理由,建议出售不具空对地进攻能力的 F-4。卡特最后支持军控与裁军署的主张,决定不向台湾出售先进的 F-5G 战斗机。

在里根政府初期,不同部门之间的矛盾和官僚政治斗争存在于包括美国对台军售政策在内的各个方面。首先,意识形态浓厚的白宫与从战略视角看待美国对华政策的国务院,对中国有不同的认识,在对台军售问题上有不同的想法和考虑。从政府的组成上,黑格被任命为国务卿只是为了给政府增加一些外交经验,里根并不信任黑格;任命克拉克(William Clark)为副国务卿是为了“在国务院为里根监督黑格”^①。其次,国务院和国防部之间也存在着分歧。黑格认为,是否对台湾出售武器应该是国务院的特权职责,他不愿让国防部插手对华政策这一属于国务院职权范围的事,对提出这种想法的人大发雷霆。在国务院内部也存在着矛盾和分歧。曼披露说,在美中双方就对台售武问题上谈判的时候,当时任国务院政策研究室主任的沃尔福威茨曾两次撰文批评黑格的对华政策。1981年中,他授权助手撰写了一份内容广泛的备忘录,批评黑格过高估计了中国的战略价值。1982年春,他又写了一篇文章批评美国在售台武器问题上做出了过多的让步,这激怒了黑格。黑格要求不能让他得到任何关于美中双方谈判的信息,直到这个公报达成。^②在官僚政治斗争中,人员的变动可能影响具体政策的结果,也可能影响长远的政策倾向。如艾伦辞去国家安全事务助理后,主张对台湾出售 FX 战斗机的白宫势力受到影响;黑格辞职后,霍尔德里奇被任命为美国驻印度尼西亚的大使,罗普后来成为土耳其问题专家。批评黑格对华政策的沃尔福威茨得到新国务卿舒尔茨的支持,担任负责亚太事务的助理国务卿,也标志着中国在美国亚太政策中的地位开始发生变化。

布什政府向台湾出售 FX 的决策过程与其前任有所不同。首先,参与决策的政府成员与总统个人关系良好,对总统忠诚。其次,主要的决策者国家安全事务助理斯考克罗夫特和国务卿贝克之间不存在他们前任中的那种“耀眼”分歧和勾心斗角,他们两个人合作得相当好。贝克领导的国务院有一个严密的外交政策班子,斯考克罗夫特则担当起一个外交政策协调人、管家、顾问和执行者

^① Robert S. Hirschfield, "The Reagan Administration and U. S. Relations with China and Taiwan," in Koening et al., eds, *Congress, the Presidency, and the Taiwan Relations Act* (New York: Praeger Publisher, 1985), p. 117; 霍尔德里奇:《1945年以来美中外交关系正常化》,第265页,注释6以及第348页。

^② Mann, *About Face*, p. 129.

的角色。即使下层有不同看法和意见,也不能根本影响最高决策层的考虑。在对华政策上,向台湾出售 F-16 战斗机的决策过程持续时间不到两个月,到目前为止还没有找到显示这个决定过程存在官僚政治斗争的证据。李洁明曾推动向台湾出售先进战机,但他对决策过程和结果也不清楚。他说他建议出售 50 架 F-16 战斗机,结果布什却决定出售了 150 架。李洁明还回忆说,虽然根据“上面”的指示成立所谓的跨机构小组对向台湾出售战斗机的可行性进行分析,但这只不过是让外人看看罢了,因为决定事实上早就做出了。^① 美国政府三次考虑向台湾出售 FX 战斗机的决策过程,特别是里根政府和卡特政府的决策过程,为官僚政治模式提供了案例。

卡特、里根和布什三届政府向台湾出售 FX 战斗机决策过程显示,里根政府对台湾出售 FX 战斗机的决策过程,充满官僚政治斗争的“游戏”,官僚政治影响非常大,官僚政治模式具有相对较强的解释功效。布什政府向台湾出售 F-16 战斗机的决定过程几乎看不到官僚政治斗争的痕迹,可以说没有受到官僚政治斗争的影响,官僚政治模式的解释功效相对小得多。官僚政治在卡特政府向台湾出售武器的决策过程中的作用和影响,介于里根政府和布什政府之间。

(三) 总统的主导能力决定着对台军售决策过程中的官僚政治斗争的影响

首先,美国对台湾出售武器的决策过程中参与者的地位是不平等的,存在着处于主导地位的个人,那就是总统。根据美国宪法,总统在行政部门主导外交大权。总统有权选择他喜欢的决策模式、符合他自己政治观点的政策,以及他喜欢的外交班子。正如克莱斯勒(Krasner)所指出的,“总统选择大多数主要的官僚政治参与者并确定规则。他选择由谁来带领庞大的官僚机构,这些人必须和总统的观念一致”;“官僚机构争取自己部门利益能否成功,取决于能否得到总统的支持和喜欢”^②。在卡特时期,卡特在对外政策上首先是摇摆于布热津斯基和万斯之间,但是随着卡特越来越接受布热津斯基的观念,布热津斯基

^① Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice*, p. 151.

^② Stephen D. Krasner, “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland),” in G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (New York: Harper Collins Publishers, 1996), p. 463—464.

也争得了对华政策的主导权。在里根政府时期,黑格虽然赢得了有关向台湾出售FX战斗机的官僚政治斗争,但他付出的代价也是昂贵的——他失去了里根的信任。里根在回忆录中说:“他(黑格)与我在台湾问题上也存在分歧:我把台湾看成是我们对之拥有无限支持的、忠实的、民主的、长期的盟友。黑格和国务院的其他人如此急于改善与中华人民共和国的关系以至于迫使我放弃对这种支持的保证。”¹黑格打赢了一仗,却输掉了一场战争,被迫辞职。在布什政府时期,由于政府的主要成员与布什的理念一致,关系密切,深得总统信任,没有官僚政治斗争的痕迹,也没有辞职的传言。

其次,是否存在官僚政治斗争在很大程度上取决于总统的个性、决策风格和对决策过程的控制力。克莱斯勒认为,“国家行为,或者国家一些政府官员的行为,在国际体系中表现得混乱或互相矛盾,这种状况的出现不是因为政府不同的机构拥有独立的权利,而是因为决策者没有控制好自己的权利。”²美国总统作为最高的决策者是否参与决策过程,决定政府内部是否存在官僚政治斗争,以及官僚政治斗争存在的程度。美国国际关系学会前主席赫尔曼(M. Hermann)提出了领导人影响对外决策的几大因素:第一,在既定的外部条件下,领导人的个性对国家外交行为的影响,“受到诸如政治领导人对对外事务的兴趣,他们在外交领域所受到的训练,以及他们对外部环境的敏感度等因素的影响”³。“兴趣是一种动力。对外交兴趣的后果之一是对外交政策决策过程的关注。”⁴第二,外交方面的经历、教育或专业知识影响着决策者在外交决策时的选择余地,以及决策方式和手段。第三,领导人对环境越不敏感,个性越有可能对外交政策产生影响——他不可能改变他自己的目标、态度以及习惯的战略和观点。⁵如果总统外交经验丰富,对外交事务非常感兴趣,那么总统将介入

1 Ronald Reagan, *Ronald Reagan: An American Life* (New York: Pocket Book, 1990), p. 361.

2 Krasner, “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland).” Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, p. 465.

3 Margaret G. Hermann, “Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy,” in Maurice East et. al., eds., *Why Nations Act: Theoretical Perspective Foreign Policy Studies* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc. 1978), p. 68.

4 Ibid., p. 57.

5 Margaret G. Hermann, “Leaders and Foreign Policy Decision-making,” in D. Caldwell and T. McKeown, eds., *Diplomacy, Force and Leadership* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), pp. 77—94.

决策过程并参与政策制定,即使内阁成员存在分歧,总统也不会让下属的分歧影响最终的政策结果。如果总统对外交政策不感兴趣,又没有外交方面的经历或经验,那么他就不会参与决策过程。总统对决策过程的超脱和不介入必定导致不同声音和政策主张的出现,官僚斗争必然产生,这时官僚政治斗争存在的程度取决于政府内部成员的政治理念。

就本文所选择的三个案例来说,卡特是以乔治亚州州长的身份入主白宫的,他没有在华盛顿工作和处理外交事务的经验,在外交事务上是一个“门外汉”。当选后,他把自己看成是“一个根据助手提供的广泛的观点而由自己做出决定的政策发起者和管理者”^①。由于其主要外交助手之间的理念不同而产生矛盾,他只能摇摆于他们之间,导致了官僚政治斗争的产生。里根也没有受过任何外交方面的教育,也没有这方面的经历和经验。更为重要的是,他对外交事务既不敏感,也不感兴趣。外交事务经验的缺乏使他不得不过多地依赖外交政策班子,但由于参与者责权范围不清,政策制定过程非常混乱,这种“高度集中但又有很多人参加的决策方式”,被认为是一个“进去的议题很多,但没有任何决策结果”的“黑洞”。^② 在这种环境下,美国对台湾出售武器问题成为官僚政治斗争的焦点。布什的经历和个性与里根刚好相反。他不仅外交经验丰富,而且对外交和国际事务非常热衷。他似乎是经过深思熟虑后建立了一个以他为中心又对他忠心耿耿的人组成的外交政策制定小组。这样的决策模式,特别是决策小组内成员对总统的忠诚,使一些外交政策分析学者怀疑布什政府的外交政策决策过程存在“小集团思维”的幽灵。^③ 由此我们可以预测,在未来美国对台湾军售的决策过程中,是否会出现官僚政治斗争,在很大程度上取决于总统的经历、世界观,以及对中美关系,特别是台湾问题了解的程度。一个外交经验越丰富、对外交事务越感兴趣的总统,就越有可能介入外交决策的过程,官

① Kevin V. Mulcahy, "The Secretary of State and the National Security Adviser: Foreign Policy-Making in the Carter and Reagan Administration," in Jerel A. Rosati, ed., *Readings in the Politics of United States Foreign Policy* (Fort Worth, TX: Harcourt Brace College Publisher, 1998), p. 82.

② Leslie Gelb, "Is Washington Big Enough for Two State Departments?" *New York Times*, Feb. 21, 1982.

③ John Dumbrell, *The Making of U. S. Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 1997), p. 91; Diebael, "Bush's Foreign Policy, Mastery and Inaction," *Foreign Policy*, p. 20.

僚政治对决策的影响相对就会少。相反,一位总统若没有外交经验,对外交政策又不感兴趣,会将决策过程交给其外交顾问班子,官僚政治斗争的对决策结果的影响就会增强,决策过程可能变成一个激烈的官僚政治斗争漩涡。

(四) 官僚政治模式的解释功效也有其局限性,不足以把握美国对台军售政策的全貌

影响一个国家外交政策决策的因素是复杂的,包括国际环境、国内政治、历史文化、国家特性等等。不同外交政策分析模式都试图从一个视角来分析、探讨某种因素对外交政策结果的影响。官僚政治模式关注的重点在行政部门,研究对象是行政机构内部的矛盾和冲突,它不仅忽视了行政部门政策主张一致的情况(因而不能解释布什政府的决定),而且还忽视了政策制定的国际环境和国内环境。正如克莱斯勒在批评艾里森的官僚政治模式时说,认识到官僚机构的部门需求对政策结果的影响是必要的,“但是,这并不意味着分析家应当放弃对理性的观念 and 价值的重视”。“国家行为最终还是由价值取向决定的,尽管外交政策反映的可能是令人满意的结果而非最好的结果。”^①官僚政治斗争最激烈的里根政府时期,在向台湾出售武器的总体政策上,总统和国会、白宫和国务院大的政策主张是一致的,所不同的只是方式、时间以及出售何种武器的问题上。不能因为官僚政治斗争的存在就否定国家最高利益的存在。因此,官僚政治模式克服了理性行为模式的弊端,回答了美国对台湾军售政策是“如何制定”的问题,但如果要回答美国对台湾军售的“为什么”的问题,认清美国对台军售的意图和目的,还需要借助理性行为模式的理论分析。

此外,官僚政治模式与外交政策的其他决策模式并非泾渭分明,它们之间往往是互相补充的,共同说明美国对台湾的军售政策的结果。如行政部门内部在决策过程中陷入激烈的官僚政治斗争,往往会给国会介入和参与决策过程提供借口和机会,导致府会之间矛盾的产生;而行政部门之间团结一致,就会减少国会参与决策过程的可能性。由于官僚政治模式研究范围仅局限于行政部门内部,因此也不可能回答根据美国宪法与总统分享外交大权的国会在决策过程

① Krasner, "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)," Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, p. 462.

中的作用。

因此,官僚政治和理性行为模式、跨机构模式一样,只是把握了美国对台湾军售决策(包括运用这种模式所研究的其他决策)的一部分或一个方面,而不能把握美国对台湾军售政策的全貌;不同模式只能解释美国对台军售政策决策过程的某个阶段,却不能完整地解释美国对台湾军售政策的发展和变化。不同决策模式对外交决策的研究就像盲人摸象一样,所看到的只是决策过程这个“大象”的一部分。正如杰维斯所说,“国内政治可以决定需要对外交政策进行调整的特定环境;政府内部的讨价还价可以解释国家领导人有哪些可能的选择;决策者的个人倾向可以说明为什么选择这一政策而不是那一政策;不同机构的利益和运行规则可以解释外交决策的实施方式”^①。认识和把握美国对台军售政策这个“大象”的全貌,需要根据环境的变化,借用不同的模式,把影响外交政策决策的所有不同因素都考虑在内。这也是外交政策理论分析的发展新趋势。

不过,从政策参考意义来说,官僚政治模式显示,由众多部门组成的美国政府并非单一的理性行为体,这些不同的部门在一些问题上,包括对台湾出售武器的问题上,可能存在不同的利益,具有不同的政策主张。在反对美国向台湾出售武器和处理与美国关系的其他方面,我们通常认为外交是政府之间的交往,因此以前在与美国打交道时,有时候把美国行政当局当作一个整体来对待。实践证明,这种做法是不够的。我们应该根据所涉及的具体问题以及总统对行政部门不同的控制能力,或者有针对性地加强与某个行政部门的工作联系,或者多管齐下地协调与美国不同行政部门的立场。在相互依存不断加强的全球化条件下,中美之间已经形成了多层次、多领域交流机制,因此可以通过与美国不同行政部门的细致工作,为反对美国对台出售武器以及化解中美之间的其他矛盾,从而构造稳定的中美关系提供了条件和可行性。

^① Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, p. 17.

作者简介

姜宅九 清华大学国际问题研究所 2003 级博士生(韩国留学生)。研究方向为中国对外政策、东亚安全。

电子信箱:jiangzj03@mails.tsinghua.edu.cn

张清敏 外交学院外交学系副教授。河南师范大学英语语言文学学士,美国杨百翰大学国际关系专业硕士,外交学院法学博士。2004—2005 年在美国乔治·华盛顿大学任富布赖特访问学者。代表作有《大棋局:中美日关系风云五十年》(副主编,北京,当代世界出版社 2001 年版)等。研究方向为外交政策理论、美国对华政策及中美关系。

电子信箱:zhangqingmin@cfau.edu.cn

随新民 外交学院副教授。1989 年郑州大学外语学院获文学学士学位,1995 年北京科技大学文法学院获法学硕士学位,2005 年外交学院毕业获法学博士学位。研究方向为国际关系和中国外交。

电子信箱:xmsui@cfau.edu.cn

贾烈英 北京语言大学人文学院副教授。分别在北京大学、中国传媒大学和外交学院获得学士、硕士和博士学位。1997 至 1998 年作为访问学者在英国谢菲尔德大学进修,2005 至 2006 年在美国加利福尼亚大学长滩分校学习。研究兴趣为国际制度理论。

电子信箱:jialieying5159@hotmail.com

盛红生 中国人民解放军国际关系学院教授。英国诺丁汉大学国际刑法与武装冲突专业毕业,获法学硕士学位;武汉大学国际法专业毕业,获法学博士学位。曾担任联合国驻刚果(金)维持和平特派团专家。代表作有《武力的边界:21 世纪前期武装冲突中的国际法问题研究》(北京,时事出版社 2003 年版)。

电子信箱:adamsheng@163.com