

●●特别关注

中美建交以来美国对台军售问题

杨颖

(华中师范大学历史文化学院, 湖北 武汉 430079)

[摘要] 台湾问题是中美关系中最重要的问题, 而美国对台军售又是台湾问题的核心。美国对台军售的历史, 就是中美关系的一面镜子。

[关键词] 对台军售; 中美关系; 美台关系

[中图分类号] D82 [文献标识码] A [文章编号] 1009-2234(2006)05-0030-03

中美建交以来, 由于国际国内环境的错综复杂, 台湾问题一直是中美关系发展中最重要最敏感的问题。台湾军队武器装备的主要来源是美国, 美国对台军售直接反映了当时的中美关系及台海局势。本文试图从整体上考察中美建交以来的美国对台军售问题, 寻找美国对台军售与中美关系、两岸关系之间相互影响、相互制约的规律。

一、美国对台军售的历史纵览

按照不同时期的国际形势变化, 美国对台军售也呈现出不同的面貌。依照其特点, 中美建交后至今美国对台军售大致可以分为以下三个时期:

(一) 冷战时期(1979年-1990年)

东西方冷战时期, 美苏两个超级大国争相控制世界。二十世纪六七十年代, 美国对内面临经济衰退的困难, 对外陷入了越南战争泥潭, 在美苏争霸中处于下风。在中美苏大三角格局中, 美国希望把中国作为一张牌来制衡苏联, 因此采取接近中国策略。在与中国谈判的同时, 美国也不打算抛弃“老朋友”台湾。因此在1979年中美正式建交时, 美国和中国在台湾问题上都做出了一定的让步。虽然美国接受了美国关于建交的三原则, 但双方没有就美国对台出售武器问题达成协议。中方多次表示不赞成美国对台出售任何武器, 而美国不久后出台了企图代替美台《共同防御条约》的《与台湾关系法》。其中第二条(乙)款第5条明确指出“向台湾提供防御性武器”^[1], 这就为美国对台军售提供了法律依据。第三条(乙)款“总统和国会应完全根据他们对台湾的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”^[2], 这样模糊笼统的规定为以后的行政当局灵活操作埋下了伏笔。此法的颁布是美国综合战略考虑而推出的, 卡特政府一方面在外交上承认了中华人民共和国, 另一方面又与台湾建立起了以《与台湾关系法》为基本法律依据的“实质性”关系, 美国在对台政策的执行上, 仍把台湾视为一个“独立的政治实体”, 企图继续维持在台势力与影响。它表明美国可以改变与台湾关系的形式, 但不能改变与台湾关系的实质。此后, 美国一直在两岸之间奉行“双轨政策”, 一方面改善对华关系, 另一方面又发展与台湾的实质关系, 寻求美国利益的最大化。

卡特政府在1979年内还是按照中美建交时的协议, 没有作出

向台湾出售武器的新计划。1980年1月2日, 在美国保证的停止对台军售一年期限过后, 美国决定对台有选择出售一批价值2.8亿美元的武器。虽然这次计划销售的武器中包含一些尖端武器, 但台湾当局希望得到更先进的FX系列战斗机和“鱼叉”舰对舰导弹等高性能武器, 卡特政府没有批准。在卡特任期内, 政府除1980年7月批准对台销售50门8英寸自行榴弹炮之外, 再没有批准大宗对台军售项目。对台出售FX战斗机之事也暂时被搁置。

二十世纪八十年代里根政府推行“以实力求和平”政策, 对苏联立场强硬, 中美两国对付苏联的战略利益减少, 美国对外政策中的意识形态成分增强。里根政府改变了美国原先对中国战略地位的估计, 主张抬高与台湾的关系, 并坚持向台湾出售更高级的武器。在此期间, 中美因美国售台FX系列战斗机掀起波澜。中方声明: “如果美国竟然不顾我一再坚决反对, 继续卖武器给台湾, 我势必作出强烈反应。”^[3]中美双方在美国售台武器问题上经过激烈辩论终于达成协议, 于1982年8月17日发表了又一个历史性公报《八一七公报》。公报第六条“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, 它准备逐步减少对台湾的武器出售, 并经过一段时间导致最后的解决。”^[4]但是, 美国拒绝设定最终停止对台军售的时间表。中国则声明争取和平统一祖国是大政方针, 但拒绝放弃使用武力。里根在关于公报的声明中表示“我们今后在采取行动时将充分考虑到这种和平的政策”^[5], 从而又在军售问题上留下了伏笔。值得注意的是, 美国在公报签订之前, 向台湾当局进行了通报, 并作了“六点保证”^[6]。种种迹象表明美国仍保留了重新介入台湾问题的“权利”。

《八一七公报》为里根政府探求执行《与台湾关系法》最大灵活尺度的活动打上了句号, 里根政府内部在对华政策的认识趋于一致, 在台湾问题上采取尽可能避免刺激中国的立场。《八一七公报》和《上海公报》、《中美建交公报》一道, 成为中美关系继续发展的法律基础。《八一七公报》发表之后, 美国对台军售仍在继续, 但考虑到“公报”的限制, 美国对台军售武器的数量和型号上, 尽量给外界一种遵守“公报”的印象; 另一方面, 却又设法采取绕过公报的办

[收稿日期] 2006-09-04

[作者简介] 杨颖(1984-), 女, 山东潍坊人, 华中师范大学历史文化学院研究生, 主研方向: 国际关系。

法,暗地提高对台军售的质量等级。1983年至1992年,美国对台军售额逐年减少,但美国通过与台湾合作生产武器的办法继续增强台湾的军事实力。美国一方面出售武器和转让军事技术,另一方面又对台湾进攻性或战略性武器的生产予以限制。综观冷战时期美国对台军售态势比较平稳,售台武器数目与性能基本维持在《八一七公报》规定的范围内,没有大规模出售高性能武器。

(二) 冷战后初期(1990年—2000年)

苏联解体后美国成为唯一超级大国,美国对华政策由联华抗苏转变到“以压促变”战略。美国意图利用台湾问题来遏制中国,以维护其在亚太的优势地位,因此对台军售步步升级。美国加大对台军售的现实原因则是冷战结束后美国大量裁减军备,美国军火销售急寻出路,而台湾成为其重要市场。1992年中国从俄罗斯购买了24架SU-27歼击机,美国认为这破坏了台海平衡,借机大肆增加对台军售。其中最严重的事件就是1992年9月布什决定向台湾出售价值近60亿美元的150架美国武器库中最先进的F-16战斗机。而F-16战斗机是台湾一直争取购买的装备。美售台此型号战机的举措打破了《八一七公报》关于售台武器数量和性能的限制,使《八一七公报》实质上成为一纸空文。从数量上看,仅1993年一年美国售台武器总额就达到64.3亿美元。

克林顿政府延续了前任的政策,并试图提升美国对台军售质量。美国政府除了继续履行之前的承诺外,还新上了诸多对台军售项目。比如1993年8月美国售台4架具有指挥空战能力的E-21空中预警机,极大提高了台湾空军的作战能力。9月售台41枚“鱼叉”式导弹,这一军售项目被认为是F-16战斗机后最具意义的一项,因为此项目同样是台湾多年来梦寐以求的装备。此段时期国会成为力促美台关系提升的主力。参议院于1995年5月17日通过了国务院“1996—1997财年预算法案”^[7],其中涉及台湾的条款有:“不管法律如何规定,应允许李登辉访美”“台北驻美经济文化代表处”应改名为“台北驻美代表处”。法案也认定《与台湾关系法》军售条款优于《八一七公报》。该法案旨在取消对美售台武器数量上的限制。1995年李登辉访美使中美关系进入建交以来的最恶劣时期。中方就美国政府允许李登辉进行所谓“私人访问”一事进行强烈抗议,并做出军事反映。中方三天内在台湾北部100英里处的海域内试射两枚导弹,极大地威慑了台独分子,也使美国认识到在处理与台湾有关问题上应格外小心。

台海危机成为两国由冲突变为合作的转折点。此后克林顿政府着手采取措施,修复中美关系,加强与中国的接触。1997—1998年中美最高领导人的互访使中美关系的气氛明显改善。中美两国首脑决定:中美两国将“共同致力于建立建设性战略伙伴关系”^[8]。但台湾问题依旧不容乐观,台海危机后台湾当局大量订购美国军备。美国国防部向国会提交台湾两岸两事形势报告,渲染大陆导弹对台湾的“威胁”。国会众议院一些议员提出《加强台湾安全法案》,要求进一步提升美台军事关系和对台军售质量。美国在对台军售问题上呈现出白宫向国会一边倒的倾向。美国的亚太战略及巨额的商业利润使得这段时期美国对台军售依然势头不减。2000年美国首次宣布向台出售AIM-120中空对空导弹,这是美国对台军售的一次突破。该型导弹属于90年代美军新型装备,标志美国对台军售无论是规模还是现代化程度上都有很大提高。

这段时间是历史上美国对台军售最猖狂的时期。首先,美国对台军售数量急剧增长,性能也有了很大提升。据统计,1991年至1999年,美对台军售总额超过150亿美元,台湾成为美国的第二大武器出口地。这期间对台出售的200枚“爱国者”导弹、600枚“毒刺”式导弹等,技术含量高,属于有较强攻击能力的武器。其次,美国注意向台湾转让高新技术,并以租代售、合作办厂、密切军事交流等方式,大规模改造了台军旧有装备结构,使台湾军备现代化水平大大提高,助长了台独分子的嚣张气焰。例如,台军的新型“成功”级导弹护卫舰基本上是按照美国的“佩里”级舰艇的许可证生产的。台湾在其导弹系列的研发过程中,美国都提供了关键的技术。美国除了售台先进的海陆空武器,还出售大量用于信息侦测收集、通信联络处理和通信指挥等的电子装备。此外美国还为台湾培训飞行员和军事技术员等。美国对台军售可谓齐装配套、现代化改装、成套引进,企

图全力打造这艘不沉的航空母舰。

(三) 本世纪初期(2001年—2005年)

军方色彩浓厚的小布什上台后,对外奉行强硬政策,采取了一系列单边主义措施。“9·11”事件后布什成了“反恐总统”,军方力量在美国国内政治中的地位上升。作为亚太战略的一部分,美国全面提升了美台军事关系。美国国防专家分析指出:“即使美国提供给台湾一种非正式的安全保证也是不明智的,布什总统已批准出售更多的武器,但台湾需要更多自己的防务和根据实际需要购买武器”^[9]。随着中国军事现代化步伐的加快,美国也加紧了对台军售,售台武器又达到一个新高潮。2001年4月24日,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扫雷直升机等价值60亿美元的先进武器。其中潜艇的出售是个危险的信号,它标志着美国开始向台湾出售进攻性武器。美国国防部称:出售这批武器,主要目的就是要要求台湾配合美国的所谓“防卫台湾”政策,全面落实对中国的攻势防御,使台湾在两岸海上作战的武器方面提升到“非对称优势”水平^[10]。同时美国决定取消对台军售年度会议,承诺在台湾军备需要的基础上随时进行会面,这使得对台军售程序大为简化。2004年以来,美国与台军事互动更加频繁。美国帮助台军对F-16战斗机和“经国”号战斗机进行了设备升级和改造,为其配备了“探路者/神射手”电子设备。2005年6月23日,美国又宣布将为台湾制造远程预警雷达,使台军远程预警能力达到3000千米以上。在美国的协助下,台军研发的远程巡航导弹“雄风-2E”也准备进入批量生产阶段,侦察卫星项目也在紧锣密鼓地进行。

此一段时期美国对台军售主要特点为:继续扩大向台湾出售武器,特别是新式武器的出售;由出售防御性武器转为大规模出售进攻性武器;加强对台武器方面的支持,以便于联盟作战。小布什政府时期明显提升了美台军事关系,但对台出售武器仍放在对华政策的大框架内考虑,表现为对台军售始终与大陆的军事力量进展联系起来,以对台军售数量达到所谓的两岸军力平衡。但事实表明美国的对台军售被台独分子认为是保护伞,增加了台独势力以武拒统的资本,对台海形势造成消极影响。

二、美国对台军售几大因素

(一) 战略考虑。美国始终把与台湾的关系视为美国在东亚乃至亚太和全球战略利益中的一个重要筹码。前美国国家安全事务助理布热津斯基一语道破天机:“美国将不得不进行干预(台湾事务)。但那并不是为了一个分离的台湾,而是为了美国在亚太地区的地缘政治利益”^[11]。首先在对华政策上,美国认为只有使台湾与大陆长期分裂分治,才会在最大限度上阻遏中国的崛起,从而维护住它在这个地区的地缘政治利益。美国始终认为冷战后中国的发展构成其地区和全球利益的“最大威胁”,而台湾重要的地缘战略价值使得美国欲在东亚地区获得海上控制权,就要发展与台湾当局的军事关系,阻挠海峡两岸的统一进程。其次,台湾的独立并非美国之首选,美国也要保持台湾对它的依赖性。台湾一旦独立,其地缘战略重要性则大大降低,不利于美国在远东地区起到“牵一发而动全身”的效果,台湾对美国的安全依赖也不会像现在这么强烈,不利于现在保持的台湾对美国的顺从关系。所以这步棋不是美国的首选方案,使两岸不“统”不“独”,维持台海现状才最符合美国利益。为此,美国对台军售以推行“双轨政策”。一方面美国加紧售台军备,欲限制大陆军力上升,形成所谓的两岸战略平衡。如美国国防部撰写的《中华人民共和国军事力量报告》强调中国的导弹威胁持续增加,为对台军售寻找借口。另一方面,美国在武器售台过程中则时时“留一手”,致使台湾武器装备在结构上不合理,防御能力较好,突击能力较差,以操纵台湾于股掌之中。为了平衡两岸军力,美国也出售了一些高技术装备,但这些所谓的高技术装备,必须满足美国的三个基本条件:在美国和盟国已经全面部署;技术的先进性至少要落后一代(10年以上);技术和武器不得有扩散潜力^[12]。F-16、E-21、爱国者导弹都属于这类装备。由此可见对台军售的战略意义远大于经济意义。通过对台军售遏制中国崛起,维护自己在世界上的霸权,这是美国根本目的之所在。因此美国售台武器好坏、海峡两岸军力是否“平衡”,都是出于美国的总体战略考虑。

(二) 商业利益。台湾达到军火市场是相当庞大的,从1996至2003年的8年间,台湾军购总额接近200亿美元,跃居全球第二。仅2003年,台“国防部”就开出了177.5亿美元的军费预算。美国对台军售向来是美国军火交易的大肥肉。例如,1993年售台4架E—2T空中预警机金额为9亿美元,平均一架要2亿多美元。1998年售台4架S—70C反潜直升机价格高达24亿元新台币。除了赚取高额利润,对台军售还能够使军工企业保持生产状态,提供一部分就业岗位。这也成了美国经济发展的考虑因素。此外,美国也常把次要的、不太先进的武器以高价卖给台湾,甚至卖给台湾美国已经停产了的P—3C反潜战机。这样既可以解决大量淘汰军备的处理难题,又能赚取利润。这样来看,美国对台军售岂有不增加之势?

(三) 美国国内政界因素。国防部、军工企业、国会一直是推动美国对台军售的主导力量。他们在推动对台军售过程中又起到哪些作用呢?一是巨额的军火销售利润使得大军火商直接出面,游说国防部对台军售。参加2004年10月“美国国防工业论坛”的成员中官员只占1/5,其余都是大军火商等^[1]。二是国会中还有一些对中国怀有敌意的人,他们也不断要求售台武器。1997年众议院通过了包括台湾在内的战区导弹防御体系的计划。它要求美国转让适当的防御项目,以帮助台湾建立本土的弹道导弹防御体系,并且规定国防部提交一份美国将如何向台湾提供先进的导弹防御体系的报告。三是政府中的许多成员都与军火企业有着千丝万缕的联系,布什本人则是美国最具实力的军火商之一。军火商的支持对布什当选总统起了很大作用,总统本人当然要考虑其支柱集团的利益。当台湾方面为军火订购而四处游说时,美国内部多种势力因素的推动也为对台军售的实现扫清了障碍。

(四) 法律义务。《台湾关系法》一直是历届美国政府对台军售的主要法律依据。通过此法美国每年向台湾提供防御性武器,必要的时候美国依据“法大于公报”的原则践踏中美三个联合公报,以服务于美国的利益。2000年,美国国会众议院通过了所谓“加强台湾安全法”法案,企图为美国和台湾进行和扩大军事联系与往来、美向台湾出售各种先进武器装备及技术提供所谓法律依据。美国更明目张胆地售台武器,丝毫没有减弱的势头。必须指出,这种做法本身是霸道的,是违反国际关系原则的。用法律手段来巩固美台关系,美国的用心可见一斑。

三、美国对台军售的特点

(一) 随政局而变化。对台军售是美国大棋局中的一个棋,何时售台何种武器,出售多少数量、确定何种质量都与整个棋局密切相关。从国际范围内看,当美国要打中国牌时,便削减对台军售力度。比如1979年中美正式建交时美国对台停售一年,海湾战争时期美国也暂缓了售台武器。反之,美国继续加强它在全球的军事部署,部署领导全世界的军力。而加强在台湾的军事存在是美国亚太战略的有机组成部分,美国抓住一切时机为对台军售寻找借口,最典型的就是1996年3月的台海危机之后,美国向台湾疯狂倾售武器。“9·11”后美国军界的影响增大,政府决策往往受其左右,对台军售也更摆出咄咄逼人的架势。2005年9月美国有议员甚至威胁指出,如果军购案再通不过,美国将不“防卫台湾”^[4]。此外,从美国国内政治考虑,每当美国大选年,竞选者们就纷纷指责政府对台湾问题的软弱,以取得国内保守势力的支持,最大限度的争取选票。当竞选成功后,新的行政班子就会趋于务实,改变对台湾的强硬支持立场,慎重考虑多方反应。

(二) 近年来对台军售有加强趋势。美国对台军售虽然随政局波动而时起时伏,但近十年来一直呈增长态势。冷战后美国成为唯一超级大国,推行美国霸权主义,到处安插军事力量。近年来美国的亚太地区安全战略及兵力部署的调整一直是美国军界一个核心议题。美国强化美军在亚洲的部署,意图吓阻大陆进袭台湾。美日军事关系加速向“实质性”方向发展,据称目的就在于应付日本海周边的“不测事件”,矛头直指台海^[5]。作为亚太战略的一部分,美国加强与台湾的联系,有意全面提升美台军事关系。美国依据《台湾关系法》源源不断输送武器给台湾,军事技术输入与军事人员交流也成为新的趋势。美国试图通过军售布置给台湾可与大陆抗衡的军备力

量,增加台湾以武拒统的资本,以维护台海现状。近年来军售档次的不断提高是与美国全面提升美台军事关系的趋势相适应的。

(三) 对台军售仍维持一定限度。美国近年来对台军售的膨胀并非一发而不可收拾,其程度仍在美国可掌控的范围之内。对台军售政策直接反映了美国的对华政策,而在对华政策上美国历届政府都表现出了极强的连续性与原则性,即使不时会有波折出现,但在台湾问题这一触及中国核心利益的问题上美国仍然会小心行事,避免刺激中国。中国政府在美国对台军售这一问题上的立场是一贯明确的,即坚决反对美国对台任何形式的军事支持。历史表明一旦在此问题上触怒中国,美国将陷于棘手被动之境地。从现阶段来看,美国通过限制售台进攻性武器来维持现状,仍是其追求的理想状态。美国若不希望看到台海局势失控,就应在对台军售问题上更谨慎从事,三思而后行。

总而言之,美国对台军售的历史,就是中美关系的一面镜子。台湾是美国制约中国的一张牌,也是美国全球战略的一张牌。台湾之于中国,犹孩子之于母亲,是中国核心利益之所在。因此在中美关系中台湾问题就成了最重要最敏感的话题。美国对台军售无非是用来遏制大陆、赚取钞票,达到自己的种种目的而已。但客观上提供给台湾的军事支持则使台独分子有恃无恐,在分裂祖国的道路上越走越远,做出破坏民族统一大业的事情。目前错综复杂的国际局势使得美国、大陆、台湾三方在所谓“军力平衡”上的博弈异常微妙,拿军售来做文章是十分危险的,一旦处理不当可能会引发军事冲突。到那时美国人一心追求的“现状”非但不能维持,美国所付出的代价也将是巨大的。美国今后对台军售发展趋势将继续反映台海形势的变化,同时深刻影响中美关系与两岸关系现状。实现祖国统一大业是中国人民不可动摇的目标,我们会不惜一切代价维护祖国领土与主权完整。为了两岸人民共同的福祉,大陆要用最大的耐心与美国进行对话沟通,灵活务实地解决矛盾分歧,防止意外出现。在风云变幻的国际局势中抓住机遇掌握主动权,早日实现台湾与大陆的和平统一。

【参考文献】

- [1][2][6] 苏格. 美国对华政策与台湾问题 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1998: 475, 523.
- [3] 我国外交部新闻司发言人发表谈话: 我国反对美国向台湾出售武器 [N]. 人民日报, 1981-06-11.
- [4][5] 刘连第, 汪大为. 中美关系的轨迹——建交以来大事纵览 [M]. 北京: 时事出版社, 1995: 494-499.
- [7] 刘连第. 中美关系的轨迹——1993-2000年大事纵览 [M]. 北京: 时事出版社, 2001: 630.
- [8] 中美联合声明 [N]. 人民日报, 1997-10-31.
- [9] Lvan Eland. China-Taiwan Military Balance: Implications for the United States [J]. Cato Foreign Policy Briefing No. 74, February 5, 2003. <http://www.cato.org/pubs/fpbriefs/fpb74.pdf>
- [10] 梁丰. 台湾军购面面观系列评论之三: 美国对台湾军售步步提升 [EB/OL]. <http://mil.fjii.com/2003-10-20/8985.htm>
- [11] 布热津斯基. 大棋局: 美国的首要地位及其地缘战略 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1998: 246
- [12] 黄山. 在东海部署战斗群台湾图谋海上扩军 [N]. 环球时报, 2001-05-14.
- [13] 张清敏. 从布什政府对台军售看美以事关系的变化 [J]. 美国研究, 2004(4): 15-38.
- [14] 台军购案第29条款被封杀美国威胁将不防卫台湾 [EB/OL]. [http://www.chinaiiss.org/news/news-play.asp?id=8433](http://www.chinaiiss.org/news/news-display.asp?id=8433)
- [15] Erich Shih. The Conduct of U. S. - Taiwan Relations [J]. 2000-2004 The Brookings Institution Center for Northeast Asian Policy Studies, October 2004. <http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/shih2004.htm>

(责任编辑: 张振华)