

张清敏、罗斌辉

〔内容提要〕本文在对中美建交以来美国政府对台军售决策过程分析的基础上,采用理性行为模式、跨机构政治模式和官僚政治模式,对美国政府对台军售政策、这三种模式对美国对台军售政策的不同解释,以及影响美国对台军售政策的主要因素,进行了探讨。作者认为,上述三种模式分别解释了部分美国对台军售决策,而非全貌。只有将三者结合起来,并将影响外交决策的所有因素考虑在内,才能对美国对台军售政策进行较为全面的评估。

关键词: 美国外交 中美关系 台湾问题 对台军售 决策模式 外交政策分析

关于美国对台军售,中国学者普遍认为,美国的目的是要给中国的和平统一设置障碍,打“台湾牌”,牵制中国,为其全球战略服务。这种认识与研究外交决策的理性行为(rational actor)模式相一致。理性行为模式把国家看作单一的理性行为体,外交决策过程就是为了最大限度地实现明确的国家利益而对不同的可能进行选择的过程。在无政府状态的国际环境下,国际格局中力量对比的变化是影响制约国家外交政策的主要力量,制约着国家对外政策选择的可能。这种视角在理论上属于现实主义的范畴。

根据自由主义的观点,国内社会环境和结构是制约和影响一个国家对外政策的主要力量。如果国内环境确定了,即便是不同的领导人在同样环境下也会做出同样的决定。有学者认为,“美国外交政策部分由美国国内的需要、国内政治体制中所提出的政治诉求、(以及)制定美国外交政策的程序所决定”。【注释】Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insight and Evidence* (New York: St. Martin's Press, 1988), p.2. 【注尾】确立分权与制衡政体的美国宪法,将美国的外交权分别赋予拥有立法权的国会和行政权的总统,分权与制衡的理念常常表现为国会山与白宫之间的激烈斗争,“跨机构政治(inter branch politics)模式”反映了美国国内的政治结构和环境。这种模式认为,美国对台湾出售武器的政策受到国内政治发展的制约,是美国行政当局和国会共同做出的决策。

官僚政治(bureaucratic politics)模式,把决策研究的重点放在政府内部运作上,试图通过分析参与政策制定者的信仰、对国家利益的认识和政策主张,以及政策选择的过程来解释外交政策的结果。它认为美国对台湾售武政策不是由独立的理性行为体做出的,而是由多个不同的美国政府机构和个人共同做出的,是有着不同主张的部门之间讨价还价、互相斗争的结果。

本文在对中美建交以来美国对台军售决策研究的基础上,对不同决策模式对美国对台军售政策的功效的解释、影响美国对台军售政策的决定因素等问题进行了探讨。

一、对台军售的理性行为解释

根据理性行为主义模式,美国对台军售是一个有目的的行为。笔者认为,如果把这一问题放在中美关系的历史和美国对华政策大框架内,美国对台军售的目的就能看得更清楚。



（一）美国对台军售是推广美国的价值观念和维持自身安全利益和国际霸权地位等诸多因素合力作用的结果。

探讨美国对台军售的目的，需要从美国的国家特性说起。美国是由那些为逃避欧洲压迫和不公正而到美洲新大陆者根据天赋人权的思想建立的。美国开国元勋们认为，美国是（exceptional）例外的。对外推广美国模式是美国对外政策的一个基本考虑。

另一方面，美国又是典型的现实主义者。维护美国的领土与主权是美国对外政策的首要任务。但美国国家安全观念具有明显的地缘政治痕迹和美国特色。东西皆大洋，南北尽弱邻的美国，除了成立初期受到英国威胁以外，美国很少受到外来的直接军事威胁。如斯潘尼尔等所言，美国外交政策受到如下安全观的影响，即“任何国家，特别是非民主或反民主的国家一旦控制了亚欧大陆、中东及非洲的所有资源——人力的、自然的和工业的，他们就会将这些资源组织起来，并转化为军事力量，将来某些时候有可能进攻北美”。【注释】Spanier and Hook, *American Foreign Policy*, pp.8~9. 【注尾】保护美国认为的民主国家免于受到主宰欧亚大陆的非民主国家或国家集团的威胁，是战后以来美国外交政策的直接目标。

美国的价值观念及其对国家安全的理解和认识，使其在战后将苏联置于美国的对立面。从意识形态来讲，苏联奉行的是与美国价值观念截然相反的共产主义。从地缘政治上讲，苏联占据了欧亚大陆的大片地区，对美国的“安全”构成了“威胁”，也是美国全球霸权地位的最大威胁。因此，美国战后大部分时期的外交大战略是反苏反共。有学者认为，冷战时期，“苏联的威胁为美国向盟国和朋友供应武器提供了依据，（军售）也从而成为美国遏制战略的一个关键。”【注释】Roger P. Labrie, John G. Hutchins, Edwin W.A. Peura with the assistance of Diana H. Richman, *U.S. Arms Sales Policy Background and Issues* (Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982), p.5. 【注尾】美国对华的总体政策和和对台的具体政策（包括对台湾的军售），都是在这样的大背景下制订的。

中华人民共和国成立后，美国对逃到台湾的国民党当局以大量的支持，开始主要是在台驻扎军队和对国民党当局提供经济和军事援助，后来逐步转变为军售。20世纪60年代末和70年代初，中美关系走向缓和，台湾的地缘政治意义降低，但仍被美国当作反共“盟友”。美国虽然减少了对台军事援助，从台湾撤出了所有美国军队和军事设施，但仍然坚持向台湾出售武器。中美建交后，美国对台军售成为维系美台实质关系的主要表现，也是美国支持台湾安全的唯一手段和象征。

卡特政府实现了与中国外交关系正常化以后，1978年底，美国拒绝了台湾购买先进战斗机的要求，也正是在与中国关系正常化谈判过程中，卡特政府答应在1979年一年暂停对台湾出售武器。

里根政府对海峡两岸实行“双轨”政策，即对华扩大技术转让，支持其对付苏联，同时以此来换取其允许美国对台售武。里根政府的这种做法引起中美建交后的第一次双边关系危机。

布什政府1992年做出向台湾出售150架战斗机的决定，改变了美国对台军售政策，也反映了冷战结束以后美国对华政策的战略意图。“六·四事件”不仅打破了美国对华政策的连续性，而且粉碎了美国人心中非常普遍的错误幻想——中国正在接受美国的价值观念。此后不久，苏联解体，美国失去了最大的外部威胁，支撑冷战期间美国对外战略的思想依据不复存在，美国对台军售的现实战略限制也没有了。时任国务卿的詹姆斯·贝克撰文说，在美国人眼中，“中国，同亚洲其他仍然存在的共产主义国家，坚持抵抗民主改革”。【注释】James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for A Pacific Community,” *Foreign Affairs*, 70 (Winter 1991/1992), p.15. 【注尾】与此同时，美国很高兴地看到台湾在“民主”方面所取得的“进步”。一篇敦促布什向台湾出售战斗机的文章甚至认为，“最重要的是，出售这些战斗机可以保护繁荣的和民主的国家（指台湾，引者注）不受最后一个主要共产主义政权日益增长的威胁。”【注释】Wang, “Why Taiwan Should Get F-16s,” *Christian Science Monitor*, August



13, 1992, p 19.【注尾】 布什政府向台湾出售战斗机的决定是美国对台军售政策的分水岭。美国向台湾出售战斗机的同时,停止了对中国大陆原有的有限武器出售,逐步放宽的技术转让政策也停滞不前。

克林顿政府时期,美国提出了“参与和扩展”战略。其中的“扩展”,就是对外推广美国模式,扩展自由资本主义国家组成的共同体。在对华政策上,美国一方面强调民主,另一方面扩大了对台军售。

小布什政府的对台军售政策是其父亲开始的扩大对台军售政策的延续。不过,其政策更明确,军售规模也更大,而且严格限制对中国的技术出口,同时阻挠其他国家对中国出口高技术产品。

(二)获得经济利益和政治影响是美国对台军售的另外两个目的,但两者都服从于政治和战略利益。

有关常规武器贸易理论认为,除了战略目的,对外军售还有另外两个目的:追求经济利益和获得对出售对象的政治影响。“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”。【注释】 Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (New Jersey: Princeton University Press, 1982), p.24.【注尾】 美国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 4.2 万个就业机会。【注释】 Labrie et al. eds., *U.S. Arms Sales Policy Background and Issues*, p.47.

【注尾】 与其他行业相比,军工企业的投资回报率一般是民营企业的 2~10 倍。【注释】 Louis Uchitelle, “Economy Expected to Absorb Effects of Military Cuts,” *New York Times*, April 15, 1990.【注尾】

冷战期间,美国政府从国会争取对台援助拨款的理由中,只有 1/8 的理由是为了帮助台湾的社会和经济发展,7/8 是军事方面的。【注释】 Neil H. Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan*, (New York: Praeger, 1966), pp.33~43.【注尾】 中美建交后,美国对台军售政策亦是如此。有研究美国对外军售与美国经济关系的学者在 20 世纪 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),外交政策因素起决定性的作用。”【注释】 William Bajusz and David Louscher, *Arms Sales and US Economy* (Boulder Colorado: Westview Press, 1988), pp.2~3.【注尾】 冷战后,国际竞争由原来的政治和军事实力的竞争转变为政治、经济、军事、文化等综合国力的竞争,经济因素在国际关系中的作用越来越重要。这一方面是由于现代武器系统越来越复杂,研发、生产费用越来越高,需要扩大出口来增加规模效益;另一方面,冷战后的每一笔武器交易都不是单一的,而是和其他出口交易捆绑在一起。

经济利益在美国对台军售决策过程中的作用虽然在上升,但并未取代战略利益而成为美国对台湾军售的主导因素。只是冷战的结束为美国对台售武提供了一个更加宽松的国际环境。这种环境导致美国对华政策的战略考虑发生了变化,原来在美国对台军售过程中看不到的经济因素,现在越来越明显。

研究对外军售的学者普遍指出,对外军售“是供应者能够对接受国产生影响的工具”;【注释】 Pierre, *The Politics of Global Arms Sales*, p.14.【注尾】 “能提供接近政治精英的途径,并因此具有影响他们的潜在可能”。【注释】 Labrie et al. eds., *U.S. Arms Sales Policy*, pp.5~6.【注尾】 台湾“在武器供应上完全依赖美国”,如果美国终止对台湾供应武器,将会对台产生“严重影响”。美国对台售武首先表现为对台湾当局的支持。卡特政府的国防部长布朗(Harold Brown)在国会作证时曾表示,美国坚持向台湾出售武器的原因之一,是担心台湾被美国抛弃后因绝望而倒向苏联。【注释】 U.S. Congress, Senate, *Taiwan, Hearing Before the Committee on Foreign Relations, in American and Island China: A Documentary History*, eds., Stephen P. Gibert and William M. Carpenter (Lanham, New York, London: University Press of America 1989), p.215.【注尾】 20 世纪 80 年代,美国政府,特别是一些国会议员,曾多次以停止对



台军售和军事支持要挟台湾改善人权。如 1981 年和 1984 年台湾情治系统暗杀美籍华裔学者陈文成，刘宜良（江南），以及 1985 年台湾当局扣留美国洛杉矶华文报纸《国际日报》发行人李亚频时，国会都曾以停止军售威胁台湾。布什政府对台出售 F-16 战斗机的决定，也出于影响台湾当局政治倾向的考虑。20 世纪 80 年代，美国一直没有答应向台湾出售先进的战机。迫不得已的台湾当局从 80 年代开始自行研制“经国号(IDF)”战斗机。这种战机的主要部件都是由美国公司提供，或与美国公司联合生产，其性能与美国的 F-16 战机处于相当。显然，一旦这种飞机投放国际市场，将形成与美国战机的激烈竞争。于是，在台湾“经国号”研制成功以后，美国决定向台湾出售 150 架 F-16 战斗机，迫使台湾当局减少了“经国号”的生产数量。【注释】 Denis Van Vranken Hickey, United States Taiwan Security Ties: from Cold War to beyond Containment (New York: Praeger), pp.60~62. 【注尾】 另一方面，如果美国不向台湾出售 F-16 战机，台湾必然向法国购买幻影 2000 战斗机，那就意味着台湾在武器供应上不再仅仅依赖美国。因此，美国希望通过向台湾出售 150 架 F-16 战机来阻止台湾当局从法国购买幻影 2000 战斗机。

二、跨机构模式与美国对台湾军售决策

自台湾问题产生以来，美国行政部门和国会之间争夺外交权斗争的焦点问题之一。回顾美国国会在对台军售决策过程中所起的作用，笔者得出以下结论：

（一）国会介入美国对台军售决策的程度、方式,以及对决策结果的影响在不同的政府有所不同。

在中美建交谈判过程中，担心国会的强烈反应，是卡特政府坚持与中国建交后继续向台湾出售武器的主要原因之一。布热津斯基回忆说，“如果我们不在这一问题（向台湾出售武器）上明确表示我们的观点，总统及其国内政策顾问和我都强烈地感觉到（中美关系）正常化将会在美国遇到政治麻烦。”【注释】 Brzezinski Zbigniew, Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977~1981 (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1983), p.232. 【注尾】 中美关系正常化以后，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。”这一条款比 1976 年《武器出口管制法》更明确地确定了国会参与对台军售决策的法律依据。

1980 年，美国恢复对台军售，并向台湾出售了一批武器。但国会认为这些武器没有满足台湾当局的需要，而且行政部门没有按照《与台湾关系法》与国会磋商。于是，参议院外交委员会的七个委员向卡特发出一封信，要求美国政府批准美国公司赴台与台当局探讨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(Northrop)和通用动力公司(General Dynamics)与台当局商谈向台出售新型战斗机，即所谓的 FX 战斗机问题。卡特政府倾向对台出售诺斯罗普公司生产的 F-5G 战机，但国会认为通用动力公司的 F-16/79 战机是更好的选择。国会的介入延缓了卡特政府对台出售战斗机的决策，使卡特在下台之前没有做出最后决定，而把这一问题留给了里根政府。

里根政府时期，在对台售武问题上国会的作用是间接的。例如，一些国会议员相信里根，但不相信国务卿黑格。听说国务院在秘密起草与中国的联合公报草案时，一些议员认为，“里根总统、布什副总统及国家安全事务助理克拉克(William Clark)都被国务院欺骗了。”已经对黑格感到不满的里根，经国会火上浇油，决定要求黑格辞职。黑格的辞职影响了美国政府内部在对台军售问题上力量对比的变化，最终影响了政府决策结果。

国会的间接作用还表现在，1982 年 1 月，里根政府决定不对台湾出售 FX 战斗机，而延



长与台湾联合生产 F-5E 战斗机生产线。这一决定应及时通知国会。考虑到中国政府反对美国对台出售任何武器,主张对台军售的戈德华特等人向美国政府提出了一个解决中美之间关于美国售台 FX 战斗机这一摩擦的最后期限,即在 1982 年 8 月 20 日以前,行政部门必须与中方解决由向台售武问题引发的争议。这促使里根政府决心加快与中国政府达成《八·一七公报》,然后将美国延长美台之间 F-5E 战斗机联合生产线的决定通知国会。这样,既保证中美关系免遭挫折,也平息了亲台势力。

1983 年到 1989 年,中美关系进入了一个平稳发展时期,美国对华政策得到了两党一致支持,台湾问题没有凸显。国会对售台武器问题的介入也非常有限。例如,从第 98 届国会(1983~1984 年)到第 101 届国会(1989~1990 年)四年间,《与台湾关系法》在两院通过的决议案中仅被提到 5 次,其中两次与安全问题有关,而只有一个涉及到具体问题,即 1985 年 7 月 11 日通过的要求国务卿就落实《与台湾关系法》的情况向国会提出年度报告的议案。

【注释】Goldstein and Schriver, “An Uncertain Relationship: the United States, Taiwan, and the Taiwan Relations Act,” in *China Quarterly*, March 2001, p.167. 【注尾】

老布什政府时期,国会对美国对华政策决策过程的介入是前所未有的,涉及范围非常广泛。但是,国会压力的结果与国会介入的程度相比仍然是有限的。虽然台湾问题在美国国会议题中开始再次凸现,如在 101 和 102 届(1989~1992 年)国会的辩论中提到《与台湾关系法》24 次,但立法提案没有提到《与台湾关系法》,国会更没有在对台军售问题上提出具体要求。国会介入布什政府对台湾出售 150 架 F-16 战斗机的决策,是在布什宣布将重新考虑对台湾出售战斗机之后。本文的结论与其他研究的结论是一致的,即“国会的压力不是布什政府决定向台湾出售先进战斗机的主要原因”。实际上,“许多国会议员对行政当局重新考虑向台湾出售战斗机甚至感到吃惊”。【注释】Jian Yang, *Congress and US China Policy*, (Huntington New York: NOVA Science Publishers, Inc.2000), p.182. 【注尾】“国会山在 F-16 事件中的作用非常有限,它在这一军售决策的背后不是一个有力的推动力量,立法部门的介入基本上局限在德克萨斯州的代表。”【注释】James Mann, “Congress and Taiwan: understanding the Bond,” in *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administration*, eds Myers, Ramon et. al.,(Bowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001), p.207. 【注尾】

克林顿执政的八年间,国会插手美国对华政策最多。在台湾问题上,特别在对台售武问题上的活跃程度也前所未有:1999 年~2000 年,参议院动议,众议院通过了《加强台湾安全法》;1994 年出台了明确规定《与台湾关系法》“优先于”,甚至“取代”《八·一七公报》的“穆尔考斯基”修正案。在对行政部门的拨款或授权法中,有要求国防部长研究将战区导弹防御体系扩展到台湾的可能性(《1999 财政年度国防授权法》PL105-261)的内容,也有要求五角大楼就台海地区的局势提供秘密和公开报告(《1999 年国防拨款法》PL105-262)的内容,还有要求国防部对中华人民共和国的军事力量提供年度报告(2000 年财政年度的《国防授权法》PL-106-65)的内容。可以说,克林顿政府时期,美国增加对台军售,以及加强与台湾军事关系的努力,大多是在国会的动议和压力下做出的。

小布什政府时期,国会介入对台军售决策过程的方式与前几任都有所不同。一是因为小布什上台伊始,就草率做出了向台湾出售先进武器的一揽子决定。二是共和党在两院都赢得了多数。国会的影响主要是通过与军火工业联系密切的利益集团,共同推动美国向台湾大规模出售武器。此外,随着美台军事关系的变化,国会在对台军售方面的压力由克林顿政府时期的对美国,转移到对台湾当局,乃至台湾的“立法委员”。

从美国国会参与美国对台军售决策的过程来看,克林顿政府时期,国会参与和介入最多,然后依次是卡特政府、里根政府、老布什政府和小布什政府。因此跨机构模式对美国向台湾出售武器决策的解释功效,也依此顺序递减。

(二) 国会对美国售台武器决策的影响虽然显著,但并未改变行政部门的主导地位。



美国国会在对台湾军售问题上的压力一直存在，但行政部门并没有屈从于国会的压力，或者在府会斗争中甘拜下风，而总是尽力维护行政部门的权威。国会研究部 1982 年的一份研究报告说，“总统运用其确定主要军售的条件和公众争论重点方面的特权，使国会难以推翻其决定，总统可以国会否决将严重威胁美国国家安全或者与出售对象国的重要双边关系为由来回击对军售的严厉批评。”【注释】Michael T.Klare, *American Arms Supermarket* (Austin TX: University of Texas, Austin, 1984), p.73. 【注尾】美国对台军售的决策过程也证明了这一点。例如，当卡特政府决定不向台湾出售 FX 战斗机等武器后，国会批评行政部门没有提前与国会磋商。但行政部门则争辩说，对台售武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做特别磋商。在国会试图通过《加强台湾安全法》时，行政部门反对这一提案的理由是：它干涉了宪法赋予总统作为军队的最高统帅和首席外交官的权利；《加强台湾安全法》一旦通过，将恢复美台之间有争议的官方关系，破坏美国在中美关系正常化过程中所做出的承诺。1998 年众议院国际关系委员会主席吉尔曼(Benjamin Gilman)给克林顿总统和国务卿奥尔布赖特写信，敦促美国向台湾出售预警雷达。行政部门拒绝说，这种要求干涉了宪法赋予总统的外交权。行政部门要根据现有的法律程序，根据《与台湾关系法》的有关规定决定是否向台湾出售武器及出售的武器类型。

行政部门能够主导对台军售决策权，主要有两方面原因。一是国会要求的法律依据不够充分。府会在卡特政府时期关于对台售武决策程序发生争执时，一些研究指出，《与台湾关系法》中所规定的“总统和国会应当决定”，实际上被“根据法律程序”一词抵消，甚至否决，因为法律除了规定国会可以共同决议案否决行政部门提出的对外军售外，并没有其他更明确或更详细的规定。参与制订《与台湾关系法》的国会议员表示，国会在讨论和审议该法的过程中没有试图建立美国对台售武的特别程序，因而除了要求行政部门根据《武器出口管制法》，在对外出售武器前通报国会外，并没有给予国会在对台售武问题上特别的发言权。另一个原因是由于国会权力分散，当国会抱怨的时候，行政部门的官员常常回应说，他们想征求国会的意见，但不知到底应该与哪一个议员或国会成员协商。特别是在决策过程中，如果国会陷入党派之争，不能形成一股政策力量，国会对行政部门施压的作用就更不足以改变行政部门的决策。例如，在里根政府考虑是否向台湾出售先进战斗机的过程中，尽管一些支持台湾的国会议员早在里根上台之前就提出了 FX 问题，但在关键时候，国会议员给里根总统写的两封信中，一封支持向台湾出售 FX 战斗机，另一封则持反对态度。这种观点分裂使国会丧失了发挥作用的机会。

(三) 国会议员推动美国对台军售的具体出发点不同，但目标基本一致。

有关美国行政当局与国会之间外交分权制衡的研究表明，在对外决策过程中，“行政当局比较强调战略目标、地区利益及国际利益；国会则追求具有国内影响的政策目标”，如“政治利益（党派利益和选举利益）”“意识形态（自由派或保守派）和价值观（社会的和文化的）”等。【注释】Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy: from Cold War to beyond Containment* (Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 1994), p.18; Jian Yang, *Congress and U.S. China Policy*, pp.223~249. 【注尾】美国对台军售的决策过程所提供的证据支持这些结论。

首先是党派利益。从历史上看，国会影响美国对台军售政策的两个活跃时期是府会同属于民主党的卡特和克林顿政府时期，这与两党对外政策的理念有一定关系。相对而言，民主党更多强调民主、道义、人权等软实力，在美国对外出售武器问题上，相对克制。例如，卡特政府时期，美国在对外军售问题上总体比较克制，对台军售相对不多，更没有先进武器；而克林顿时期，美国对台军售则主要集中在软件领域。每当这个时候，由共和党控制的国会就会对行政部门施加压力，敦促行政部门向台湾出售更多的武器。共和党政府在对外政策上崇尚以实力政治为代表的现实主义，以军事力量为代表的硬势力，更倾向于使用对外军售特



殊的外交工具。因此里根政府试图向台湾出售先进的FX战斗机,老布什政府向台湾出售150架F-16战斗机,而小布什政府则出售更大规模的武器系统。行政部门在对台售武问题上积极主动了,国会的声音就会自然减少。

其次,意识形态和价值观念。国会有一些意识形态观念强烈的议员,他们或者囿于保守的传统观念,具有强烈的反华意识,或者是台湾当局长期的支持者。如戈德华特、赫尔姆斯(Jesse Helms)和穆尔考斯基(Frank Murkowski)等。他们对中国不甚了解,但在对华政策上,特别是在对华政策最敏感的台湾问题上,却有强烈的主张。正是这些人在决策过程中不断给总统写信或发表文章对行政部门施压,要求对台军售。

第三,议员的个人利益。一些议员出于特殊的个人利益来关注和支持美国对台售武政策。正如许多研究美国国会的学者常常引证的那样,许多议员是通过国内政治视角审视对外政策,“所有议员的最大利益在于重新当选,有些议员除此之外没有别的利益。”【注释】John Spanier and Eric M. Uslaner, eds., *American Foreign Policy Making and Domestic Dilemma* (Brooks Cole Publishing Company, 1982), p.164. 【注尾】为了争取连任,议员必须为自己的选区谋求经济利益,推动对台出售本选区生产的武器,这是争取人心、获得连任的最直接和最有效的手段。在老布什1992年决定对台出售F-16战机前夕,生产该型号飞机的得克萨斯州国会议员带头推动布什做出向台湾出售F-16战斗机的决定。1999年,当克林顿政府首次考虑向台湾出售宙斯盾驱逐舰时,密西西比州的共和党资深参议员特伦特·洛特(Trent Lott)和考克兰(Cochran)游说行政部门,积极推动对台湾出售此种战舰。他们还联合参议员穆尔考斯基等给克林顿写信,威胁说如果不向台湾出售宙斯盾驱逐舰,就可能影响到他们对中国正常贸易地位的支持。这些参议员所代表的州正是生产宙斯盾的两个州之一。

(四)国会对参与售台武器决策的关注超过对决策结果的关注。跨机构模式强调行政部门和国会在对外决策过程中的矛盾。本研究表明,虽然有矛盾,但府会之间更多的是协调与合作。国会在对美国售台武器决策介入过程中,对参与的关注超过对决策结果的关注。

卡特政府时期,国会通过《与台湾关系法》的一个主要原因,是行政部门违背了1978年国会通过的“多尔-斯通修正案”。该修正案规定,美国在改变与台湾当局的关系前需要与国会磋商。1980年卡特做出对台湾出售价值2.8亿美元的武器后,国会对卡特政府提出了批评,他们所指责的,并非是行政部门对台出售的武器规模不够,而是卡特政府在做出决定时侵犯了《与台湾关系法》规定的国会所享有的参与对台军售决策的权利。参议院外交委员会成员早川(Robert Lagomarsino)告诉副国务卿克里斯托弗(Warren Christopher)说,“据(《与台湾关系法》)规定,国会,特别是本委员会,在决定对台售武的性质和数量时具有直接的利益,并期待在做出决定时成为一个完全的伙伴。”【注释】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. 【注尾】

里根政府吸取了卡特政府的教训,在中美围绕美国对台出售武器问题的谈判过程中,行政部门与国会保持联系,并与之磋商,满足了国会的要求。如霍尔德里奇“几乎每个星期都去拜访”参议院对外关系委员会和众议院国际关系委员会,特别是它们各自的东亚小组委员会的头面人物,随时通报中美双方谈判的进展情况。”【注释】约翰·霍尔德里奇:《1945年以来美中外交关系正常化》,上海译文出版社,1997年版,第273~274页。【注尾】《八一七公报》达成后,霍尔德里奇把联合公报的最终文本送交国会。在公报公布的当天上午,经白宫提议,行政部门与参议院对外关系委员会召开会议,通报公报的有关内容。因此,当国务院发言人宣布里根政府不向台湾出售FX战斗机时,称在决策过程中行政部门与国会领导人进行了磋商。中美公报宣布后,没有听到国会有任何反对意见,更没有出现卡特政府时期发生的白宫和国会在对华政策上的矛盾。

克林顿政府时期,国会在对台售武问题上尤其活跃,这并非为了维护台湾的利益,而是



为了向行政部门表达国会“捍卫”自己根据法律所应该享有的、参与对台湾出售武器决策的外交权。吉尔曼写信敦促克林顿的主要目的并非真的希望美国政府向台湾出售先进的远程预警雷达和宙斯盾驱逐舰，而是以此为借口促使白宫在决定对台湾的具体武器出售过程中与国会磋商。支持克林顿的参议员拜登(Joseph Biden)直接对克林顿提出，重要的问题是行政和国会之间缺乏信任，他支持《加强台湾安全法》的目的是希望增加白宫与国会之间的磋商。他告诉克林顿，如果不与国会磋商，赫尔姆斯就会赢得白宫与国会之间的斗争。一份研究指出，在经过一段时间的酝酿后，《加强台湾安全法》在最后表决的时候，国会议员所考虑并不是如何“保护”台湾，而是如何赢得对行政部门的战争。【注释】Goldstein and Schriver, “An Uncertain Relationship,” in *China Quarterly*, March 2001, p 167. 【注尾】

三、官僚政治模式与美国对台军售决策

【注释】有关卡特、里根和老布什政府向台湾出售先进战斗机过程中官僚政治对决策结果的影响，详见笔者：《官僚政治模式与美国对台湾出售 FX 战机决策》，《国际政治科学》，2006 年第 1 期。【注尾】

在追踪中美建交以来美国对台军售决策过程后，可以对官僚政治影响美国对台军售政策的状况得出以下结论。

（一）官僚政治始终是存在的，但在不同政府时期表现方式不同。

卡特政府在考虑对台售武的决策过程中，官僚政治之间的矛盾主要表现在三个方面：一是中美建交过程中，国务院和国家安全委员会对与中国建立外交关系主导权的争夺。布热津斯基获得主导权后，为了推动与中国的战略合作，共同对付苏联，试图淡化美国向台湾出售武器问题，于是用含糊其词的方法回避这个问题。国务院对国家安全委员会主导对华政策非常不满。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，在建交谈判中，美国一定要清楚表达向台湾出售武器的立场。国务院的这种做法，有政治上拆台之嫌，反映了它对国家安全委员会侵占国务院“地盘”的不满。更为重要的是，作为对外政策的执行机构，国务院需要向国会解释美国在中美关系正常化过程中对中国的承诺。其次，1978 年，在台湾提出购买包括先进战斗机在内的武器时，美国国内的分歧首先出现在国家安全委员会内部。以奥克森伯格为代表的负责中国事务的成员建议向台湾出售 F-4 战机，但布热津斯基联合国务院和国防部向卡特建议对台出售 F-5G 战机。此外，分歧还出现在军控与裁军署和其他部门之间。军控与裁军署从军控和裁军的角度出发，建议出售不具空对地进攻能力的 F-4 战斗机，因为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产生的负面影响较小。军控与裁军署的主张最后得到了卡特的支持。

里根政府时期，官僚政治斗争主要体现在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之间。里根并不信任黑格，任命他为国务卿只是为了给政府增加一些外交经验，同时他还任命克拉克为副国务卿，“在国务院为里根“监督”和“牵制”黑格。”【注释】Robert S. Hirschfield, “The Reagan Administration and U.S. Relations with China and Taiwan,” in *Congress, the Presidency, and the Taiwan Relations Act*, ed Koenig et. al. (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，第 348 页。【注尾】关于对台军售问题的分歧渗透到里根政府的各个部门。在美中就美国售台武器问题进行谈判时，时任国务院政策研究室主任的沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）曾两次撰文批评黑格的对华政策。1981 年中，他授意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。黑格指示不让他得到任何关于中美双方谈判的信息，直到公报达成。【注释】James Mann, *About Face: A history of America’s Curious Relationship*



with China, from Nixon to Clinton (New York: Alfred A. Knopf, 1999), p.129.【注尾】在具体决策过程中,黑格认为,是否对台湾出售武器是国务院的特权和职责,他不愿让国防部插手美国对华政策。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。如国家安全事务助理艾伦的辞职使主张对台湾出售FX战斗机的白宫势力受到影响,而黑格辞职后,负责中国和亚太事务的人员纷纷调离原来的工作岗位。

布什政府对台售武的决定与其前几任有所不同。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,主要决策者国家安全委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之间的那种“耀眼”的分歧和勾心斗角。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外交政策协调人、管家、顾问和执行者的角色。李洁明(James Lilley)曾建议对台出售50架F-16战斗机,结果布什却决定出售150架。李洁明回忆说,“上面”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。【注释】Alan D.Romberg, Rein in at the Brink of the Precipice: American policy toward Taiwan and U.S. PRC Relations (Washington D.C.: The Henry L. Stimson Center, 2003), p.151.【注尾】

克林顿政府时期美国对台军售决策过程,也受到官僚政治斗争的影响。但是,由于克林顿政府前期并没有做出对台大规模军售的决定,官僚政治之间的矛盾相对不是非常突出。后期的官僚政治出现在决定是否向台湾出售远程预警雷达和宙斯盾驱逐舰的过程中。国务院和国家安全委员会持反对态度,认为这样做可能对中美关系产生严重的消极影响;国防部和军方则积极主张出售这两项武器。为了在与国务院的斗争中争得上风,国防部间接地将政府的决定,以及国防部与国务院的分歧透露给那些对政府施加压力的国会议员。国会在得到了国防部的消息后,增加了对行政当局的压力。

小布什政府的决策机制与其父亲老布什具有共同的特点,那就是以总统为中心,形成了一个团结和忠诚的小组,只是小布什的小组在观念上比老布什的小组更加保守。2001年对台售武决策时间短,过程相对简单,至今还没有找到官僚政治斗争的痕迹。可以说,里根政府对台湾出售先进战斗机的决策过程,充满官僚政治斗争的“游戏”,官僚政治模式的解释功效也相对较大,而在老布什和小布什政府对台出售先进武器的决策过程中,由于看不到官僚政治的痕迹,官僚政治模式的解释功效相对较小。官僚政治对卡特和克林顿政府售台武器决策过程的影响,介于里根政府和两届布什政府之间。

(二)在官僚政治斗争中,决定立场的要素,除“职务”外,还有个人的信仰、经历和知识等。

官僚政治决策模式的格言是,“你的职务决定你的立场(Where you stand depends on where you sit)”。在理论上,国务院负责中国事务的官员大多担心美国对台军售可能给美中关系造成危害,而国防部和军事部门往往倾向于从战略的角度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罗普、布什政府的副国务卿克拉克,以及美国驻华大使芮效俭(Stapleton J. Roy)、克林顿政府时期负责亚太事务的助理国务卿帮办谢淑丽(Susan Shirk)和国家安全委员会亚太局局长李侃如(Kenneth Lieberthal)等,在他们所服务的那届政府考虑向台湾出售武器时,或持反对态度,或主张谨慎处理。他们的立场在很大程度上与所担任的职务有关。

但是,还有很多场合,“职务”不能解释立场。如卡特时期,国务卿万斯和助理国务卿霍尔布鲁克坚持美国具有对台售武的权利;里根时期,白宫坚持向台湾出售武器;老布什时期,李洁明等推动向台售武;克林顿时期,国防部积极主张向台湾出售远程预警雷达和宙斯盾驱逐舰等。有的也可以从他们担任的“职务”来解释。如万斯和霍尔布鲁克首先是从官僚政治和权力斗争的立场出发,表达对布热津斯基的不满;其次从国内政治的角度考虑。李洁明当时



的主张和立场代表了他当时所任职的国防部。其他人的立场则不能简单地用“职务决定立场”来解释。如布热津斯基极力推动与中国关系正常化，与他自己作为波兰后裔，从战略上考虑反对苏联基本理念有关；里根在白宫的顾问和助手推动对台售武，一方面是由于他们与里根一样在政治上持保守反共理念，更重要的是因为他们与台湾有密切的个人和经济关系。黑格认为向台湾出售 FX 战斗机将危及美中关系，并主张和推动对华技术转让，除了可以从他担任国务卿的职位解释外，另一个重要的原因是他担任“北约”盟军总司令及担任基辛格副手的经历，这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。

（三）总统在官僚政治斗争中处于主导地位。

决策过程参与者的地位是不平等的，存在着处于主导地位的个人，即总统。根据美国宪法，总统在行政部门分享外交大权，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。克莱斯勒指出，“多数主要官僚政治参与者由总统选定，规则也由他确定。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”。【注释】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), pp.464, 463. 【注尾】例如，卡特在对外政策上开始摇摆于布热津斯基和万斯之间，但后来他接受了布热津斯基的观念，也就是说，在对华政策上布热津斯基也争得了主导权。里根政府时期，黑格虽然在台湾出售 FX 战斗机的官僚政治斗争中取胜，但他付出高昂的代价——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，以至于迫使我放弃这种支持的保证。”【注释】Ronald Reagan, *Ronald Reagan: An American Life* (New York: Pocket Book, 1990), p.361. 【注尾】布什执政期间，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，也没有辞职之例。

（四）在官僚政治“游戏”中，总统的个人利益是影响最大个人因素。

专门研究官僚政治对外交政策影响的霍尔珀琳（Morton Halperin）这样概括总统的个人利益对外交决策的影响：“从总统考虑外交政策对竞选的影响来看，与三类问题有关：（1）在选民中为总统创造一个良好的形象；（2）消除在某一问题上的竞争对手；（3）讨好某一利益集团。”【注释】Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1974), p.67. 【注尾】竞选因素在总统决定向台湾出售武器时或多或少地发挥作用，对政策结果也会产生影响，只是表现形式有所不同。

卡特政府对台湾出售先进战斗机的决定受到美中外交关系正常化的影响，而外交关系正常化也明显受到了选举政治的影响。卡特上台初期曾告诉他的顾问，“我们不应像尼克松和基辛格那样对他们（中国人）阿谀奉承。我们还应当小心谨慎，免遭选民憎怨。”【注释】William B. Dader and Jeffery T. Bergner eds., *The Taiwan Relations Act: A Decade of Implementation* (Indianapolis: The Hudson Institution, 1989), p.7. 【注尾】然而当经济衰退导致其声望下跌时，顾问告诉他，尼克松总统在对华政策上迈出了具有里程碑意义的一步——现在回头来看，从一定程度上抵消了“水门事件”给他带来的负面影响。卡特非常需要以外交上的胜利来改变一下政府形象，求得民众支持。他的顾问因此进言，打开进入中国市场的大门可以改变对贸易政策不满的美国商界的态度，而商界可以在即将到来的大选中影响选民。【注释】John F. Copper, *China Diplomacy: The Washington Taipei Beijing Triangle* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1992), p.9. 【注尾】卡特接受了这个建议，加快了与中国实现外交关系正常化的步伐。卡特总统接受了军控与裁军署的建议，否决了国家安全委员会、国防部和国务院的联合建议，决定不向台湾出售先进战机。



里根政府决定向台湾出售先进战斗机的过程证明了霍尔珀琳所概括的第二种情况。1976年，里根与福特争夺共和党总统候选人时，他指责福特应为中美关系停滞不前担负责任。他说，如果美国不采取步骤加强与北京的脆弱关系，“中国国内更加亲苏的势力将在毛泽东逝世后占上风”。为了避免这一结果，里根当时主张扩大与中国的商业关系和与中国分享更多的战略情报。他还批评福特一直“忽略”北京。但是，四年以后，当里根赢得了共和党提名与参选总统时，他指责卡特与中国建交是向北京“投降”。他质问卡特“这样急切实现与中国关系正常化的目的到底是什么？”【注释】Harry Harding, *A Fragile Relationship The United States and China since 1972* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992), p.109.【注尾】黑格认为，正是里根的这些竞选言论“使原本很容易解决的飞机替换问题变成了对中国主权和领土挑战的一个象征”，从而引起中美关系的波折。

老布什向台湾出售 150 架 F-16 战斗机的决定也是在大选之年做出的，大选的考虑是推动布什改变美国售台武器的主要因素。布什做出向台湾出售 150 架 F-16 战斗机的决定符合霍尔珀琳所概括的三种状况。国会和民主党总统竞选人克林顿都批评布什政府的对华政策，有人甚至指责他“向北京磕头”，对北京太“顺从”。向台湾出售 150 架 F-16 战斗机的决定实际上是对这些批评的反击。霍尔珀琳说，“总统还可能谋求给特定的商业组织，或许能在关键地区支持就业的防御合同来影响选举。”【注释】Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, p.67.【注尾】也就是说，20 年后，布什向台湾出售 F-16 战斗机的决定又提供了一个典型案例。

此外，总统任期的限制和大选的考虑也对决策结果产生影响。例如，卡特政府在国会的压力下，于 1980 年考虑是否向台湾出售先进战斗机的时候，为了不给大选造成消极影响，卡特没有贸然做出决定，并且反驳了共和党候选人里根对中美建交的攻击。同样情况出现在克林顿执政后期，1999 年和 2000 年美台年度军售会议期间，克林顿政府都曾考虑是否向台湾出售装有宙斯盾系统的驱逐舰，但克林顿还没有做出最后的决定就任期届满，把问题留给了小布什。

小布什上台初期所面临对台军售问题，与 1981 年里根上台伊始所面临的问题类似，即都需要考虑是否向台湾出售上一届政府已经考虑过、但还没有最终决定的先进武器。他们的相似之处在于，里根政府拒绝出售先进的 FX 战斗机，但决定出售一批武器；小布什政府拒绝出售先进的宙斯盾驱逐舰，但出售了大批其他武器。

四、结论

影响一个国家外交决策的因素是复杂的，包括国际、国内、历史文化和国家特性等多种因素。外交政策往往是上述因素相互作用的结果。艾肯伯里 (John Ikenberry) 提出，“国际体系可能影响美国外交的总体轮廓，但要解释 (政策的) 更具体的方面，离不开国内的和决策的因素。”【注释】Ikenberry, *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, p.10.【注尾】杰维斯 (Robert Jervis) 也指出，不同层次决定因素的重要性可能随决策的不同阶段而异：“国内政治可能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能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。”【注释】Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, New York: Princeton University Press, 1961), p.17.【注尾】将不同的外交政策分析模式运用于分析美国对台军售的决策过程可以看出，理性行为模式回答了美国对台军售“为什么”的问题，帮助人们认清美国对台军售的意图和目的。但是，这一模式却忽视了美国对台军售决策的国内环境和决策过程。

跨机构模式和官僚政治模式克服了理性行为模式的弊端，回答了美国对台军售政策是



“如何制定”的问题，但却陷入了另一个极端。跨机构模式夸大了国会与行政部门之间在美国对台军售决策过程中的矛盾，而忽视了它们在政策上的一致和美国对外政策的理性原则。如在卡特政府时期，国会通过的《与台湾关系法》中有许多内容是当初卡特政府没有同意的，但此后的历届美国政府都以此为依据，向台湾出售武器。

官僚政治模式仅把研究和关注的重点放在行政部门，研究行政机构内部的矛盾和冲突，但忽视了行政部门政策主张一致的情况，以及政策制定的国际环境和国内环境。如克莱斯勒在批评艾里森的官僚政治模式时所说，认识官僚机构部门的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观念和价值的重视”。【注释】Krasner, “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland),” *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, ed., Ikenberry, p.462.【注尾】官僚政治斗争最为激烈的里根政府时期，在对台售武的总政策上，总统、国会和国务院政策主张基本一致，不同的是方式、时间，以及出售何种武器等问题。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，它们之间往往互相交织，共同影响美国对台军售决策。因此，无论是跨机构模式，还是官僚政治模式都只是对理性行为模式的有益和必要的补充，而不能取代理性行为模式对美国外交政策的解释功能。

因此，理性行为模式、跨机构模式和官僚政治模式只把握了美国对台湾军售决策的一个方面，没有也不可能把握美国对台军售政策的全貌。用不同外交政策分析模式对美国对台军售决策过程进行分析，如同盲人摸象，所看到的只是决策过程的某一部分。对外交决策的全面把握需要借用不同的模式，将影响外交决策的所有因素都考虑在内。

张清敏：外交学院副教授

罗斌辉：外交学院外交学系硕士研究生

