



EastWest
INSTITUTE

东西方研究所

政策报告
3-2013



穿针引线

美中处理对台军售问题的建议

穿针引线

美中处理对台军售问题的建议

作者：郭品芬 (Piin-Fen Kok)
方大为 (David J. Firestein)

译者：宁静
单莎萱



“很少有行动能像恢复两国领导所签署的《八·一七公报》的精神那样，给美中关系带来更重要的影响。这份东西方研究所的政策研究报告是一项大胆而具有开创性的尝试，来解读对台军售问题，其中包括一项重要结论，即两国都没有遵守承诺，尽管双方都可以对自己的行为和观点做出解释。这应该是引领美中两国进行坦诚对话和采取务实手段的第一步，来改善这一重要的双边关系。”

——美国前国务卿乔治·舒尔茨（George Shultz）

“这份东西方研究所的报告重新思考了一个长期存在的重要问题，这是非常重要的，也是非常大胆的尝试。作者们独树一帜地指出遵循现有的美国法律和政策、尊重中国合法诉求以及合理支持台湾这三者是可以同时存在的。我认为东西方研究所已经完成了一项极富挑战的政策研究任务，并在敏感中心找到了一套很有前景的解决方案，即美国参照历史水平，适当并自愿限制每年对台的军备输出，与此同时，中国大陆适度且合理地减少其对台的军事部署。这份研究值得高度重视。”

——美国前国家安全顾问詹姆斯·L·琼斯（James L. Jones）上将（已退役）

“我欣赏作者郭品芬和方大为以如此的技巧和严谨的方法，探讨处于中美关系核心地位的难题：美国对台军售。这是我所见过美国智库在这一政治敏感话题上最客观最公正的研究。这份研究指出美国并未始终信守其在《八·一七公报》中的承诺，这一发现在美国智库中开创了重要先河，同时，这份研究也建议美国在与《八·一七公报》精神一致的原则下限制其每年对台军售。尽管我并不完全同意作者们给出的所有结论和建议，而我相信其他的中国观察员也持有同样看法，但我还是欣赏并尊重这份研究所体现的良好意愿、有力论证和独立自主性。美国对台军售问题直接涉及中国的核心利益。虽然这份报告提供了一些积极的想法，但我认为从中方角度上看它们并不是最佳战略，因为这些想法如若付诸实践，只会推延最终解决这个问题时间。尽管如此，在中美关系所处的关键时期，我为作者们向促进中美互信所做出的重要而积极的贡献喝彩。”

——中国军控与裁军协会会长、中国国际问题研究所前所长马振岗大使

目录

前言	7
致谢	9
关于作者	11
概要	12
引言	15
第一部分：主要政策框架、立场及经验趋势	16
主要政策框架和立场	16
美国对台武器交付	19
中国对台的导弹能力	25
第二部分：分析	32
政策框架规范性分析	32
美中涉及《八·一七公报》所做出承诺的相关表现：规范性分析	35
第三部分：结论和建议	39
结论	39
建议	44
最后的想法	46
附录 A：关于美国对台军售重要文件的有关内容	48
附录 B：摘录“美国对中国和台湾的政策：参议院对外关系委员会听证会”有关内容	51
附录 C：美国对台军售程序	64
附录 D：美国对台军售：交付总额（1979-2011 年）	65
附录 E：美国对台军售：常规武器交付类型（1979-2012 年）	66

“东西方研究所的报告全面详实地向我们解释并分析了关于美国对台军售的问题。对中华民国来说，与美国的关系是我们外交关系中至为重要的一环。对美国来说，自从1979年与中华民国断绝外交关系以来，美国一直以《台湾关系法》作为指导。1982年8月17日，美国与中国大陆签署了《八·一七公报》，表明美国在对台军售问题上的立场。然而，里根政府提出的‘六项保证’向台湾担保美国不会改变《台湾关系法》中关于美国对台销售防御性武器承诺的相关条款。九十年代后期，美国国会通过了一项非约束性决议，规定台湾和美国的关系由《台湾关系法》指导。这项决议给予《台湾关系法》相较于三个中美联合公报更多的权重，并且得到了比尔·克林顿总统的签署。

台湾的战略地位和民主价值观对美国而言是无形的资产。这就是为什么乔治·W·布什总统赞扬台湾是亚洲乃至世界的民主灯塔，而奥巴马总统则称赞台湾为亚洲最成功的故事之一。2011年在夏威夷举行的亚太经合组织会议上，国务卿希拉里·克林顿将台湾视作美国的重要经济和安全伙伴之一。她表示当前美国和台湾的关系达到三十年来最好的状态。

美国是唯一一个根据《台湾关系法》愿意向台湾出售武器和军备的国家。尽管台湾海峡紧张态势有所缓解，且两岸关系正朝着和平方向发展，中华民国仍需要可靠的防御体系。在走向谈判桌的时候，一方需要用实力说话，而不是用弱点说话。一个可靠的防御体系绝对可以鼓舞人民士气。即使是像瑞士一样的永久中立国，也有可靠的防御体系。《穿针引线》是关注东亚安全问题人士的必读之物。”

——台北国家政策研究基金会国安组召集人、
中华民国（台湾）前外交部副部长陈锡蕃大使

“这份报告及时、深刻、必要地补充了当前国内对此问题的讨论。涉足这个话题需要相当的勇气，因为其所牵涉的政治对三方而言都可能是激烈和难以包容的。但是作者们巧妙绕过这些危险的政治暗礁，并提出了在我看来能够改善中美关系且维护甚至促进台湾整体安全的建议——后者是作者们明确追求的目标之一。作者们的中心见解是美国不能仅凭武器装备来扭转台湾面对大陆的安全劣势，而是应该追根溯源地解决这个等式上的‘供应方’问题——即如何减少来自中国大陆的威胁。这份报告给出的建议并非是要‘解决’这个问题，而是希望在三地间建立必要的信任，从而采取更多的积极行动。这正是恰当的方式。这份报告应在华盛顿、北京和台北成为必读物——我也相信它会成为必读物。”

——美中经济安全审查委员会委员；美中经济安全审查委员会主席（2010）、
副主席（2011）沈丹宁（Dan Slane）

前言

随着中美关系逐渐走向复杂化，加强两国间战略互信的需求变得更加紧迫。对双边关系而言，几乎没有什么问题比台湾问题更重要，也很少有问题能加深双方根本上的不信任，而台湾问题，具体说来，就是美国对台军售问题和中国大陆在台湾的军事集结问题。具有讽刺意味的是尽管中美两国原则上在这个问题的大多数方面公开达成共识，但在各自相关政策的执行上却存在很多分歧。

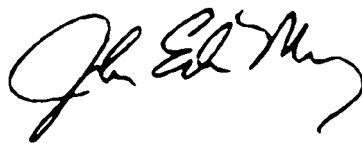
这份政策报告大胆提出新论述、概念和方法来分析研究台湾军售问题。我们希望它能使台湾问题带至一个新阶段，从而更好地满足三方利益。作者们认为台湾问题主要是政治问题，而非外交或军事问题，因此解决这个问题就需要政治的思维和方式；美国能够同时遵守 1979 年《台湾关系法》、对台的“六项保证”以及《八·一七公报》；少即是多，即美国有可能以低于过去三十年年均值水平，逐年递减对台武器输出，从而加强台湾安保。这份报告还引入了“同步的单边主义”的方式，使美中两国各自独立采取自愿、渐进和可逆的措施增进互信和缓解两国间以及台湾海峡的紧张局势。

这份报告的一个特别之处在于其关注武器实际交付的质和量，而非公布、告知或是批准的质与量。已交付的美元价值是将通货膨胀计算在内的，以便准确评估自 1979 年中美关系正常化后的武器交付趋势。这些新方法为这个问题提供了首次系统性的分析，让事实终于理清并清晰的呈现于世。本政策研究发挥了先锋作用，去实事求是地评估美中两国在履行《八·一七公报》中承诺的表现，并承认对方所采取的行动直接影响到各自对承诺的遵守程度。

本报告的两位作者展示了东西方研究所高度重视并引以为核心原则的知识完备性和独立性。事实上，作者们到访了华盛顿、北京和台北并向三地的重要人物道出过一些不愿面对的真相。这绝非易事，却也是唯一的方法让大家进一步讨论这个重要却难以解决的问题。他们还认真听取了来自三地专家和官员们的大量反馈。整个过程历时两年，最终才发表这份政策报告。

随着这份报告的出版，东西方研究所的目标就是尽可能缓和台湾军售问题给三方带来的矛盾，增强台湾海峡的和平稳定并缓解紧张局势，以及促使太平洋两岸的人们换一种思维并重视采取具体措施使台湾海峡变成一个对大家而言都更加安全的地方。我们真心希望这份研究能够成为一个新的基准，让我们共同对话并讨论这个重要却也仍棘手的问题。

如果中美关系的这个核心问题无法取得进展，那么中美两国间迈向“新型大国关系”的进程仍将踟躇不前并遥不可及。而现在正是时候来重新思考这个存在已久的问题，我们谨以此政策报告作为中美两国提出新思维和采取必要行动的工具。



睦融霜 (John Edwin Mroz)
东西方研究所
总裁兼首席执行官

“这份报告对一个历史性难题做出了重要且极具创造性的贡献，并具体提出了可实施、适度且政治可行的建议，即在自愿、单边且可逆的基础上，美中两国共同缓解美国对台军售带来的压力，这份研究中提出了被认为是不可能实现的想法：也就是在守信于台湾人民的同时，提出一个渐进、低风险并可行的方法来解决美中关系中的核心问题。”

——第 18 任美国空军总参谋长 T·迈克尔·莫斯利 (T. Michael “Buzz” Moseley) 上将 (已退役)

“这是一份成功且期待许久的报告。它很好地抓住了质量与数量间的问题，这个问题在过去是很棘手的。而现在，我们有了这样一个理性的工具，让学术界和政府官员们都能确切评估从前未确定的风险和军事实力。”

——美国战略司令部前总司令尤金·哈比格 (Eugene Habiger) 上将 (已退役)

“这份报告围绕一个对美国、中国、台湾和东亚地区都十分重要的议题，进行了深入、智慧且具有前瞻性的讨论。它所提出的建议是我所见过最好的，这些建议独出心裁却又细经斟酌，在考虑到美中两国强大的法律、政策和政治制约因素的同时，又无可非议地兼顾到台湾的安全利益。如果有更实用和实际的路线图，既能缓解台湾海峡的军事压力，又能减少对台湾的整体军事威胁，那么我也定会拜读。”

——美国空军前情报助理参谋长；前国家安全局局长动员助理 A·博文·巴拉德 (A. Bowen Ballard) 少将 (已退役)

“这份东西方研究所的报告深入探究了中美关系中的台湾问题——具体说来就是美国对台军售的问题，其根本原因常常归结为中美两国间‘战略性的互不信任’。台湾问题与中美签署的《八·一七公报》以及双方对其条款遵守的程度有很大关系。中美双边关系是维护 21 世纪亚太地区的和平与安全的关键。毋庸置疑，两国政策制定者不应忽视这份报告中如此有价值的建议。”

——中国社会科学院美国研究所所长黄平博士

致谢

本报告的完成要感谢各位给予的支持和建议。

我们对以下东西方研究所的同事致以最诚挚的感谢：感谢钟秀秀（Nhu Truong）在进行大量政策研究的同时还为本报告收集了很多定性和定量数据。感谢东西方研究所中国项目的陈佑华和柯逸凡（Francisco Cadavid）为这个项目提供重要的管理支持和研究协助。

我们同时也要特别感谢以下东西方研究所的同事，为本报告提供重要的研究支持：感谢程璐希、清课文（Kevin Ching）、刘皓琳、迈克·麦克沙恩（Michael McShane）、亚历克斯·奥林斯（Alex Orleans）、金文浩（William Piekos）、卜杰孟（James Potenza）、饶晓芙（Stephannie Ratcliff）和周岸笛。

此外，我们也衷心感谢来自美国、中国大陆和台湾的资深专家与我们分享各自的观点。本报告仅代表两位作者的观点，因此专家们也许并不认同本报告的部分或者所有的观点，但我们仍然感谢他们的参与和反馈。

最后，我们想向我们的赞助者致以最深的感谢，感谢他们慷慨资助，我们才能完成这份报告（包括东西方研究所的各类谈及美国对台军售问题的美中高层对话）：

中美交流基金会

约翰·B·赫福德（John B. Hurford）快速反应基金

麦克阿瑟（MacArthur）基金会

斯塔（Starr）基金会

乔治亚理工学院（Georgia Institute of Technology）教授、东西方研究所董事会成员乔尔·考恩（Joel Cowan）

Hillwood 发展有限责任公司董事长、东西方研究所董事会主席小罗斯·佩罗（Ross Perot, Jr.）

凯瑟琳·戴维斯（Kathryn Davis）和平倡议

“几十年来，具有标志性的美国对台军售问题给中美两国的战略互信造成了负面影响。美国未能履行其在《八·一七公报》中的承诺，这一点也降低了美国在中国民众中的公信力。当然，这个问题无法在一夜之间解决。两国迫切需要的是一个创新而循序渐进的办法，让双方都能在政治可行的基础上来解决这一问题。而《穿针引线》正是提供了这样一种理智诚实、充满想象力且大胆的办法。”

——中国现代国际关系研究院美国研究所所长达巍

“《穿针引线》让我想起了早前关于解决这个问题的一些讨论，包括在 1999 年“二轨”安全对话中提出通过 CBM 解决这个问题的讨论，以及 2002 年江泽民主席在克劳福德农场与布什总统会面时提出的建议。但遗憾的是，这些早前作出的努力都没能阻止台海两岸军备的增长。如今，两岸关系有了很大的改善，中美两国领导人对探索新型大国关系的重要性达成了共识，现在是时候让三方运用各自的智慧和远见来开始解决这个问题。作者们对促进军售问题的解决做出了崭新而真诚的努力，这样的努力值得赞许。尽管大家都认为自己的分析和建议是可取的，但这篇报告的见解还是值得三方关注。”

——中国国际战略研究基金会张拓生教授

“长期以来，台湾问题是阻碍中美两国关系发展的一个巨大障碍，而对台军售正是这个问题上的一个重要因素。与新型中美关系下中国发展相关的一项重要实践就是尊重彼此的核心利益，而台湾问题就关系到中国的核心利益。对台军售严重损害了中国的核心利益，也伤害了中国人民的感情。为此，美国应该重视中国的国家利益和公众意见，并采取有效措施来解决这个问题。如果美国对台军售问题能够得到合理解决，那么我们就可以相信中美战略合作也将进入一个新的阶段。这份报告提出了解决这个问题的新思路，它的观点值得思考借鉴。我希望这份报告能够引起美国决策者的注意，因为我相信它能为台湾问题的合理解决做出贡献。”

——外交学院王帆教授

郭品芬是东西方研究所的中国、东亚与美国项目主任，负责开发和管理与美国、中国和东亚重要的参与者建立战略互信的有关活动。郭品芬拥有超过十年从事公共外交分析和中国与亚洲关系研究的丰富经验，曾多次撰写和评论有关美中政治、经济、安全与军事关系、亚太地区发展、网络安全和气候变化问题的文章。在加入东西方研究所之前，曾与政府和品牌所有者紧密合作，在中国和整个亚太地区发展和倡导与贸易相关的知识产权政策。在此之前，曾在新加坡担任政治记者，报道亚洲金融危机发生之后的国家政治和外交事务。郭品芬拥有哥伦比亚大学国际事务硕士学位，并精通英语和汉语。

方大为是东西方研究所的佩罗研究员兼副所长，主管战略互信建立及第二轨道外交，负责领导“中国、东亚与美国”和“俄罗斯与美国”的项目。1992年至2010年期间的外交职业生涯中，方大为曾作为美国大使馆官员驻留北京（五年）和莫斯科（四年），出任美国公共外交咨询委员会的执行副总监和高级咨询师，且提供对华政策的建议，等。他的汉语已接近母语，俄语也很流利。方大为是三本关于中国的书籍的作家或联合作家，撰写过两本中国出版的畅销书，也曾为重要的期刊杂志撰写了大约一百篇关于中国的文章；他是第一个能够担任一份中国报纸的专栏作家的外国人。方大为曾向研究生讲授美中关系，方大为获得的主要奖项和荣誉包括2006年“国务卿公共宣传奖”、于1997年被评为北京大学“50位最杰出外籍校友”之一。

概要

重新讨论美中两国如何管理其在这个历史争议性问题上分歧的时机已成熟。

美国对台军售问题是造成美中间摩擦的一个持久来源。对中国而言，台湾问题涉及中国的“核心”利益。尽管美国通过《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报》（一九八二年八月十七日，简称《中美联合公报》或《八·一七公报》）公开承诺逐步减少对台军售的数量，并就此问题大致制定出一份“最后的解决”方案，然而事实上，中方表示，美国屡屡违反《八·一七公报》中的规定和精神，并持续对台军售。中国一贯将其售武行为视作对台湾司法主权的强烈挑战。

另一方面，美国断言逐步减少对台军售的基础是中方坚持持久政策，以和平方式解决台湾问题。中国对台的军事集结，特别是其在台湾海峡的导弹部署以及中国不承诺放弃使用武力来解决台湾问题，让美国质疑中方和平解决台湾问题的承诺。虽然《八·一七公报》中留有美国官方政策，但美国仍按照 1979 年《台湾关系法》继续向台湾提供防御性武器，并坚持其 1982 年 7 月对台承诺的“六项保证”。

这份报告是东西方研究所（EWI）的部分研究，旨在为美中两国寻找方式来管理其在美国对台军售问题上的分歧，尽可能不破坏双边关系的发展，尤其是彼此的军事关系，同时符合美国的法律和政策，也尊重中国的合理关切，更维护或增强了台湾的净安全情势。东西方研究所的这份研究旨在公平、客观、坦诚地评估这些问题，并立足“实事求是”，而非从某一方的角度来看问题。这份报告借鉴了实证研究和大量与美国、中国大陆和台湾官员、学者和军事专家进行的“二轨”磋商，整个过程历时两年多。

为何现在时机已成熟？

重新讨论美中两国如何管理其在这个历史争议性问题上分歧的时机已成熟。两国，尤其是中国，都提到构建“新型大国关系”的概念。这一关系不仅要关注双方在共同利益方面的合作，也要注重解决双方原有的分歧。

未来的两年半中也将出现一个独特但微小的政治窗口。巴拉克·奥巴马总统刚开始第二任期，且无须担忧下届选举是否连任。而在中国，习近平主席和李克强总理才开始其期待为十年的任期。习近平应在预计为十年的任期之初，在新一届国家领导换届选举的内部争斗之前享有最多的政治资本和政策灵活度。在台湾，马英九总统和国民党正处于其连任的初期，这段时间也是近年来两岸关系发展最好的时期。这无疑是进一步采取行动来缓和台海两岸政治和军事紧张局势的有利时机。陈水扁总统在执政的第一任期采取颇具争议的举措后，中国领导人怀疑民进党的意图。民进党在下一届 2016 年的选举中重新掌权会是另一个刺激因素，至少在中国大陆看来是如此，因此信任建立措施早建立比晚建立好。

这份报告将以下内容作为美中两国（以及台湾）在对台军售问题上政策辩论的参考点：

- **主要政策框架以及美中两国在台湾问题上的立场：**这份报告检验了美国坚持《台湾关系法》、对台“六项保证”和《八·一七公报》的立场，也分析了中国以武力威胁警告台独势力的同时，和平统一台湾的政策。

- 中美关系正常化以来，公开资料中关于美国对台武器交付数量与质量的经验数据，以及在同一时期，中国大陆对台弹道导弹能力的经验数据：这份报告重点关注武器交付问题，而非已公布的售武清单，因为公布的售武清单未必反映真实的武器交付情况。经验数据显示，1979年至2011年间美国对台武器交付的美元价值经通胀调整后总体呈上升趋势，时而伴随显著高峰。依照以往的经验数据去评估这一时期武器交付的定性趋势难上加难，但从绝对意义上说，从F-16战斗机到PAC-3地空导弹，这些日趋先进的武器交付大大加强了台湾的防御能力，也使其陈化的军事实力跟上现代化的步伐。同时，自80年代末以来，中国稳步加强其中短程弹道导弹能力以及对台的军事部署，致使两岸军事实力不平衡，且大陆处于有利地位，台湾受到大陆刺激不断加强其防空能力。从美国的角度来看，中国人民解放军在过去的十五到二十年中，结合定性定量方向，稳步发展对台的常规弹道导弹，这不仅反映出中国违背用和平方式解决台湾问题的承诺，也反映出台湾面临不断升高的军事威胁，由此触发了台湾对于防御性武器和相关服务的迫切需求。
- 针对法律和政策框架、美国和中国对待该框架的表现、美国持续对台军售的构想和动态以及中方的反应等方面的分析：这次规范性讨论得出了以下结论和建议。

结论

1. 对台军售问题不仅对台湾方面非常重要，对中美关系发展更是至关重要。
2. 对台军售问题现状可以得到改善。
3. 对台军售问题归根到底就是政治问题，而非军事、外交、对外政策或经济问题。在此问题上的任何进一步举措基本上都需要依靠政治工具。
4. 没有中国大陆、台湾、美国利益攸关方共同接受的方案，就不可能取得实质性进展（例如：改善现状、缓和紧张局势、增进信任）。实际上，三方都能接受的方案才能够使对台军售问题得到改善。
5. 现存的政策框架——《台湾关系法》、“六项保证”和《八·一七公报》将保持不变。暂时也不存在能够使三个承诺作出实质性改变或作废的实际方案，即使某一方多么希望这么做。
6. 我们大力支持现行的政策框架并且相信它能改善现状。我们认为这三个表面上自相矛盾的承诺也存在相连相通之处，能穿针引线，在符合美国法律政策、尊重中国合理关切、维护或增强台湾安全地位的基础上为处理对台售武提供可行办法。
7. 在过去三十年里，由于各自的原因，美中有时候在不同方面并未完全恪守《八·一七公报》的重要规定。《八·一七公报》虽然不存在理论问题，但实际上却被架空。
8. 《八·一七公报》被架空的原因是它掩盖了美中在台湾问题上的根本性分歧：即中国的最终目标是按照大陆的方式实现台湾与大陆的统一；而美国最重要的目标则是维护台湾安全，同时保护台湾现行的与中国大陆相对的政治社会制度。而三方都认识到这两个目标完全不具兼容性。
9. 对于什么是处理台湾问题的最大障碍，中国目前的观点与台湾、美国的观点极为不同。中国归咎于美国对台军售及其严重干涉中国主权与领土完整的行为；台湾和美国认为所有问题的根源是中国大陆与台湾在政治社会制度上存在着鲜明的差异。这两种截然不同的观点导致了这个问题长期以来一直难以解决。
10. 依我们判断，问题的最大症结并非美台售武，而是由结论第8点和第9点所衍生出来的更深层的难题，即美中截然不同的最高目标，以及中国大陆与台湾政治社会制度的鲜明差异及不能兼容的最根本问题。
11. 只要中国大陆与台湾的政治社会制度依然像现在这样存在鲜明差异，美国就会继续对台售武。虽然有办法缓和美台军售的紧张局势，但是所有解决方案都需要解决政治社会制度不同的问题。

12. 从总体上看，影响台湾人士对两岸统一和大陆看法的因素主要是中方的行为与言论，而非美国对台军售。影响美台军售最重要的因素是中国大陆与台湾之间的关系，而非美国与中国大陆或美国与台湾的关系。在这三元方程中，最严重的信任缺失存在于中国大陆与台湾之间，而非美国与中国大陆或美国与台湾之间。
13. 我们认为，虽然美国对台军售的政策上有回旋的空间（在中方修改政策的同时），但是对台军售数量如果不按照美国在政策上所承诺的逐渐减少，而进行骤然大幅度下降，这就必定会破坏三方的稳定且造成危害。
14. 美中在处理这一问题上缺乏诚信，导致双方产生极为不必要的猜疑。
6. 中国应该对东南地区的中短程弹道导弹部署态势切实采取以下的单边、自愿及可核实的措施，来证明其“和平解决台湾问题”的承诺：包括将所有导弹保留在驻防区中（其目前的默认位置）；将解放军第 52 基地下五个短程弹道导弹旅中的一个再部署到超出对台射程范围的内陆；拆除该旅的基础设施建设，其中包括发射装置、导弹库和铁路道路设施等。
7. 中国应定期在权威的政府白皮书上公布其导弹部署的重大进展和数据，并全面阐述保持现有部署的原因，提高对台导弹部署的透明度。
8. 美国和中国在台湾相关问题上至少私下层面要更加坦诚持有各自立场的背后原因。各方应承认自己的实际立场并解释原因，而不是简单地否定对方观点的可取之处。
9. 美中应抛开在台湾问题上的分歧，确保双方能进行开放的沟通，包括两国军事上的交流。
10. 美中两国应在台湾问题上开展正式的“二轨”对话，探讨并理解双方对解决台湾问题的根本构想，但不“商讨”对台售武的具体行动。

建议

1. 美国应保持现有的处理对台军售问题的政策框架——即《台湾关系法》、“六项保证”以及《八·一七公报》。
2. 在美国现行法律、政策的限制下，美国应在可预见的未来继续向台湾出售防御性武器。
3. 美国应恪守《八·一七公报》的规定，精确调整对台出售武器的交付规模，在给定年份内对台售武的总金额不得超过 1979 至 1982 年间根据通货膨胀调整对台售武规模后的最高水平。这就意味着美国要采取单边的政策行动，自主把对台售武交付的年度上限封锁为 9.41 亿美元（按 2012 年美国通胀水平计）。
4. 美国未来应该分开几份小金额的军售案通知国会（“国会告知”），并且按照例行的、可预见性的、正常的日期来通知，避免因为一揽子告知国会而造成对台军售规模大的印象。
5. 美国应该继续坚定不移地履行对台湾的承诺，与台湾保持并广泛发展紧密友好的商业、文化及其他方面的关系，包括在美国支持的“一个中国政策”限制下，加强与台湾的高层交流。

美国对台军售问题是中美关系中的一个重要的问题，也是导致双方产生激烈摩擦的长久来源。美国定期发表对台军售的声明，引起中方的强烈抗议，并表示中断美中间的军事交流。中美两国很多人把对台军售问题视作破坏两国间信任的主要来源，阻碍了双边关系的积极发展。¹

对中国领导人而言，台湾问题涉及中国核心利益。尽管美国通过《八·一七公告》公开承诺要逐步减少对台军售，并大致制定出“最后的解决”方案来最终解决这个问题，然而事实上，中方表示，美国屡屡违反《八·一七公报》中的规定和精神，并持续对台军售。中国一贯将其售武行为视作对台湾司法主权的强烈挑战。

另一方面，美国断言逐步减少对台售武的基础是中方坚持持久政策，以和平方式解决台湾问题。中国对台的军事集结，特别是其在台湾海峡的导弹部署以及中国不承诺放弃使用武力来解决台湾问题，让美国质疑中方和平解决台湾问题的承诺。虽然《八·一七公报》中留有美国官方政策，但美国仍按照 1979 年《台湾关系法》继续向台湾提供防御性武器，并坚持其 1982 年 7 月对台承诺的“六项保证”。

这份报告是东西方研究所（EWI）的部分研究，旨在为中美两国寻找方式来管理其在美国对台军售问题上的分歧，尽可能不破坏双边

关系的发展，尤其是彼此的军事关系，同时符合美国的法律和政策，也尊重中国的合理关切，更维护或增强了台湾的净安全情势。这份报告的预期目标不是为军售问题本身设立一个明确的评价标准或方向，而是为打破由台湾问题的紧张局势造成中美关系，尤其是中美军事关系发展受阻的恶性循环，同时也为减少持续导致美中间不信任的主要来源产生的消极后果。东西方研究所的这份研究旨在公平、客观、坦诚地评估这些问题，并立足“实事求是”，而非从某一方的角度来看问题。这份报告借鉴了实证研究和大量与美国、中国大陆和台湾官员、学者和军事专家进行的“二轨”磋商，整个过程历时两年多。该磋商是由东西方研究所组织，并在多种高层对话的背景下进行，汇集了中美两国的资深军事、文职和政治专家，总结了北京、华盛顿、台北官员和学者机智、非公开的情况介绍。

为何现在时机已成熟？

重新讨论中美两国如何管理其在这个历史争议性问题上分歧的时机已成熟。两国，尤其是中国，都提到构建“新型大国关系”的概念。这一关系不仅要关注双方在共同利益方面的合作，也要注重解决双方原有的分歧。对台军售问题的信任建立措施可实际应用于双边关系的发展中。

未来的两年半中也将出现一个独特但微小的政治窗口。巴拉克·奥巴马总统刚开始第二任期，且无须担忧下届选举是否连任。而在中国，习近平主席和李克强总理才开始其期待为

¹ 作者承认美国和中国坚持一个中国的立场、坚持台湾是中国的一部分。因此，严格来说，应称台湾海峡两岸的双方为“中国大陆”和“台湾”。但为便于参考，这份报告将其简称为“中国”和“台湾”。尽管台湾官方称其为中华民国，但“台湾”一词的使用在台湾、美国和中国大陆均为一致。

十年的任期。习近平应在预计为十年的任期之初，在新一届国家领导换届选举的内部争斗之前享有最多的政治资本和政策灵活度。在台湾，马英九总统和国民党正处于其连任的初期，这段时间也是近年来两岸关系发展最好的时期。这无疑是进一步采取行动来缓和台海两岸政治和军事紧张局势的有利时机。陈水扁在执政的第一任期采取颇具争议的举措后，中国领导人怀疑民进党的意图。民进党在下一届 2016 年的选举中重新掌权会是另一个刺激因素，至少在中国大陆看来是如此，因此信任建立措施早建立比晚建立好。

这份报告将以下内容作为美中两国（以及台湾）在对台军售问题上政策辩论的参考点：

- 主要政策框架以及美中两国在台湾问题上的立场。
- 美中关系正常化以来，公开资料中关于美国对台武器交付数量与质量的经验数据，以及在同一时期，中国大陆对台弹道导弹能力的经验数据。
- 针对法律和政策框架、美国和中国对待该框架的表现、美国持续对台军售的构想和动态以及中方的反应等方面的规范分析。

第一部分： 主要政策框架、 立场及经验趋势

主要政策框架和立场

美国和中国在台湾问题上的立场

美国政府公开表明其在两岸关系问题上的立场，具体内容如下：²

- 美国的“一个中国”政策由《台湾关系法》和中美三个联合公报主导。³
- 美国不支持台独。
- 两岸的分歧应用和平方式解决，并尊重海峡两岸人民的愿望。
- 美国欢迎双方积极参与到对话中，以缓解紧张局势，并加强两岸联系。
- 美国反对任何一方企图擅自改变现状。
- 美国依照《台湾关系法》，承诺为台湾提供防御物资和防御服务，使台湾有足够能力进行自我防卫。

尽管美国支持“和平解决”台湾问题，但中方的立场却是实现与台湾的“和平统一”（特

² 详见库尔特·M·坎贝尔（Kurt M. Campbell），在美国众议院外交事务委员会前发表的声明，华盛顿，2011 年 10 月 4 日。获取文本请访问 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg70584/html/CHRG-112hhrg70584.htm>。

³ 《八·一七公报》是中美三个联合公报中唯一一个明确提到对台军售问题的公报，这三个公报通常都视为一个整体，都包含关于台湾问题的参考文献。前两个公报分别于 1972 年 2 月 27 日和 1979 年 1 月 1 日签署，表明了中国的立场，即只有一个中国且台湾是中国的一部分。在 1972 年的公报（即《上海公报》）中，美国“重申它对由中国人自己和平解决台湾问题的关心”，并在此基础上承诺“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施”，“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”。1979 年的公报（即《中美建交公报》）标志了中美外交关系的建立，美国“承认（recognizes）中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。在此范围内，美国人民将同台湾人民保持文化、商务和其他非官方关系”。中美三个联合公报全文见美国国会研究处邓凯丽（Kerry Dumbaugh）所著报告：《台湾：〈台湾关系法〉、〈中美联合公报〉及“六项保证”的文本》（“Taiwan: Texts of the Taiwan Relations Act, the U.S.-China Communiqués, and the ‘Six Assurances’”），于 1998 年 5 月 21 日更新。

《台湾关系法》、对台“六项保证”和《八·一七公报》是美国在对台军售问题上的主要政策框架，某种程度上也是中国在对台军售问题上的政策。

此强调)。历届中国领导人都重申台湾是祖国不可分割的一部分，要在只有一个中国的原则下，和平统一台湾，并由内地管辖。自从 20 世纪 80 年代初邓小平首次提出“一国两制”的方针后，大陆领导人表达出新的愿景，即在“一国两制”的方针下，将台湾设为特别行政区，享有高度自治权（自治程度甚至高于香港），包括允许其保留军队。2003 年，江泽民主席提出了促进祖国和平统一进程的八点主张。2007 年至 2012 年，胡锦涛主席提出建立两岸军事互信机制，协商达成和平协议。

美国对台军售的主要政策框架

《台湾关系法》、对台“六项保证”和《八·一七公报》是美国在对台军售问题上的主要政策框架，某种程度上也是中国在对台军售问题上的政策。⁴

《台湾关系法》是美国国会于 1979 年 4 月 10 日通过的法律，该法规定“美国的政策如下：……提供防御性武器给台湾人民”（第二条（乙）第 5 款），以及“美国将使台湾能够获得数量足以使其维持足够的自卫能力的防卫物资及技术服务”（第三条（甲））。此外，“美国总统和国会将依据他们对台湾防卫需要的判断，遵照法定程序，来决定提供上述防卫物资及服务的种类及数量”（第三条（乙））。

1982 年 7 月 14 日，签署第三个中美联合公报约一个月前，美国向台北转达了罗纳德·里根（Ronald Reagan）总统提出的对台“六项保证”，其中规定，除其他事务外，美国“不设定对台军售的终止期限”（保证 1），也“不在事前与大陆磋商对台军售”（保证 3）。

《八·一七公报》中明确提到了对台军售问题，并说明了中国为“争取和平解决台湾问题”制定的“大政方针”（第四段）。美国在承认这一方针时也指出“台湾问题上出现的新形势也为解决中美两国在美国售台武器问题上的分歧提供了有利的条件”（第五段）。在此基础上，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”（第六段）。

美国在《八·一七公报》和《台湾关系法》中的立场

《八·一七公报》得到美国政府行政部门通过后，引发了国会成员的担忧，他们想知道这份文件通过后，是否会影响美国在《台湾关系法》中对台提供防御支持的承诺。1982 年 8 月 17 日，美国国务院先于参议院对外关系委员会发布声明，说明美国政府行政部门对《八·一七公报》的理解及其和《台湾关系法》间的共通性。⁵ 这份声明阐明了许多重要的观点，其中最主要的几点内容如下：

⁴ 参见附录 A 中关于这三份文本的相关条款，并发表在《台湾：〈台湾关系法〉、〈中美联合公报〉及“六项保证”的文本》（“Taiwan: Texts of the Taiwan Relations Act, the U.S.-China Communiqués, and the ‘Six Assurances’”）中。

⁵ “美国对中国和台湾的政策：参议院对外关系委员会听证会，第九十七届国会，第二场会议，1982 年 8 月 17 日”，美国国务院印刷局，1982 年。详见附录 B 中相关听证会摘要。

- 《台湾关系法》是也将继续是美国对台军售政策的指导原则。
- 《八·一七公报》不是一份条约或协定，也不是具有法律约束力的文件，它是对美国未来政策的阐述。
- 美国在未来逐步减少对台军售是有条件的，其前提是中国继续实施“大政方针”⁶政策，和平解决与台湾的分歧。这个前提反映在《八·一七公报》里第六段的用词，第六段内容的开头就是：“考虑到双方的上述声明，美国政府声明……”
- 为评估中国和平政策的承诺，在中国对台湾的军事部署和军事实力方面，结合台海两岸的局势下，中国现行政策带来的政治影响方面，以及台湾的军事实力方面，美国都“将静观事态发展”。《台湾关系法》中规定美国将根据它对台湾需要的判断来为其提供防御物资和服务，这也就暗示中国只要维持和平解决台湾问题的方式，台湾的防务需要将会减低，美国就会逐步减少对台军售。如若美国决定以上任何一种情况发生变化或正在发生变化，那么它就有自由去重新考虑其对台军售的政策。
- 美国拒绝同意中方对其终止对台军售的要求，因为美国对台军售的水平必须按照《台湾关系法》，由台湾的防御需求所决定。此外，《八·一七公报》也未明确规定减少军售的期限或具体的美元金额限制或对台军售的性质。⁷
- 逐步减少军售的基准线将参照 1979 年 1 月 1 日中美关系正常化后的军售水平以及到后来 1982 年 8 月 17 日签署《八·一七公报》时的军售水平，军售水平在 1980 年达到一个高峰。上调情况将根据通货膨胀水平来制定。

⁶ 在解释“大政方针”一词的重要性时，美国助理国务卿何志立（John Holdridge）告诉委员会：“以前中国谈到和平统一政策等的时候，中国从来不会把它称之为‘大政方针’。只有在我们今年讨论的过程中，这个词才出现，带来了新形势，因为中国把政策定义一项为长期不变的政策。”“美国对中国的政策：参议院对外关系委员会听证会”，30 页。

⁷ 尽管这份文件陈述在中美关系正常化期间要定性定量地减少对台军售，但并未明确规定具体的数量或要达到的目标。

在同一天，里根总统在秘密备忘录中阐明美国维持中国与台湾军事平衡的政策，以上要点也得到重申。备忘录内容如下：

美国愿意减少对台军售的绝对前提是中国持续承诺用和平方式来解决与台湾的分歧。二者间的联系对美国外交政策的制定永远具有重要意义，这一点不难理解。此外，美国对台售武的数量和质量必须完全由中华人民共和国带来的威胁所决定。不论在售武的质量还是数量方面，台湾的防御能力将与大陆保持一致。⁸

这项广泛性的政策随后得到美国九届共和党 and 民主党总统政府的认可。此外，1994 年，国会通过了《1994 和 1995 财政年度对外关系授权法》，并含在关于台湾问题的一个条款中，内容如下⁹：

第 531 条，台湾问题

...

(2) 《台湾关系法》第三条 [原文如此] 优于政府的政策声明，包括公报、规定和指令及基于上述的政策。

(3) 在衡量中华人民共和国在追求和平解决台湾问题的“大政方针政策”下，美国将考虑中华人民共和国之（军事）能力及用意。

(4) 总统应定期衡量中华人民共和国能力与用心之改变情形并考虑是否适度调整对台之军售。

中国在和平解决台湾问题上的立场

美国认为《台湾关系法》明确地优于《八·一七公报》，但是中国对此却持相反意见：中方视《八·一七公报》为双方都应遵守的约束力文件。中国的很多领导人和官员都批评美国在过去多年中违反中美三个联合公报的规定，继续对台售武，这一点也刊载在白皮书中。

⁸ 简淑娴（Shirley A. Kan），《中国 / 台湾：‘一个中国’政策的演进——来自华盛顿、北京和台北的主要声明》，美国国会研究处，2011 年 6 月 24 日，41-42 页。<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>。

⁹ 获取全文请访问 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-103hr2333enr/pdf/BILLS-103hr2333enr.pdf>。

中国在坚持用和平方式解决台湾问题的同时，也保留对台使用武力的权利，来应对台独和分裂主义势力的威胁。1993年的一份白皮书中重申了“和平统一是中国政府既定的方针”，但中国作为一个主权国家，有权“采取自己认为必要的一切手段包括军事手段，来维护本国主权和领土的完整。”此外，这份白皮书进一步声明，“中国政府在采取何种方式处理本国内部事务的问题上，并无义务对任何外国或图谋分裂中国者做出承诺。”因为台湾问题对中国来说纯属中国的内政，白皮书中提出中国政府历来反对用处理德国问题、朝鲜问题的方式来处理台湾问题，也就是制造“两个中国”。这份白皮书还指出，凡与中国建交的国家，“都应遵循互相尊重主权和领土完整、互不干涉内政的原则”，而不向台湾提供武器。¹⁰

2000年，中国政府第二次就台湾问题发表了政府白皮书，进一步详细阐述了中国政府有关一个中国原则的政策，并重申了1993年白皮书中的基本立场。针对台湾总统李登辉在两岸关系问题上发表被中国视为煽动性的言论，并主张两岸关系是国家与国家的关系，中国政府发表第二份白皮书，并在其中说明了三种情况，如果出现这三种情况，中国政府只能被迫“采取一切可能的断然措施，包括使用武力”，来完成两岸统一。这三种情况分别是：台湾以任何名义从中国分割出去的重大事变，外国侵占台湾，以及台湾无限期地拒绝通过谈判和平解决两岸统一问题。白皮书中也批评了台湾“大量向国外购买先进性武器”的行为，并谋求加入战区导弹防御系统，企图与美、日建立军事同盟。同时，它也强调“与中国建交的国家不能向台湾出售武器，或与台湾进行任何形式的军事结盟”，且“不得以任何形式或借口向台湾出售武器，或帮助台湾生产武器。”¹¹

2005年，中国实行《反分裂国家法》制裁台独。该法规定，中国主张“通过台湾海峡两岸平等的协商和谈判，实现和平统一”（第七条）。但是它也强调，如果出现台湾从中国分裂出去的重大事变，或者和平统一的可能性完全丧失的情况，中国政府就会“采取非和平方式及其他必要措施，捍卫国家主权和领土完整”（第八条）。¹²

美国对台武器交付

美国对台军售程序

自2001年4月小布什总统取消美台年度军售对话，美国对台进行军售的基础是台湾的需求，也无时间规定，不必严格遵守每年的历法。这一流程大致包含以下几个步骤：

- 台湾国防部向美国政府提交军购清单。经双方军事和文职官员讨论后达成可以进行交易的武器项目，并由台湾方面将具体的武器项目拟定在正式要价书中，提交给美国。
- 总统就军售问题正式通知国会审查，因为国会有权驳回或修改军售清单，因此，并不是所有告知的军售案最终都会如数交付。
- 美国政府完成审查程序后，台湾方面签署美国军方发价书，美国防御性武器供应商和政府相关部门执行合同后，即可按照订单进行武器生产和交付。

整个流程历时几个月至几年不等。附录C中含有美国对台军售程序的详细内容。

方法论：数量、性能及交付

由于《八·一七公报》中提到美国要控制对台售武的性能，并逐步减少对台军售的数量，这份报告提供1979年至2012年关于售武美

¹⁰ 《台湾问题与中国的统一》，中华人民共和国国务院台湾事务办公室，国务院新闻办公室，北京，1993年8月，<http://www.china.org.cn/e-white/taiwan/index.htm>。

¹¹ 《一个中国的原则与台湾问题》，中华人民共和国国务院台湾事务办公室，国务院新闻办公室，北京，2000年2月，http://english.gov.cn/official/2005-07/27/content_17613.htm。

¹² 《反分裂国家法》，中华人民共和国主席令（第三十四号），2005年3月14日，http://www.china.org.cn/china/LegislationsForm2001-2010/2011-02/11/content_21898679.htm。

元金额的数据¹³和美国对台武器交付的类型。¹⁴定性数据已经过通货膨胀调整（2012年美国通胀水平），这样就能将过去近30年的数据以“苹果对苹果”（对等）的方式进行纵向比对。¹⁵使用经通胀调整后的数据能更准确地看出美国对台军售的实际整体走向。

虽然美国国会研究处（CRS）¹⁶自1990年以来一直向国会提供美国对台军售的综合性数据及分析，但本报告主要讨论的是1979年以来中美关系走向正常化后美国对台的实际武器交付。这是因为《台湾关系法》中有相关条款规定美国将“使台湾能够获得……防卫物资及技术服务”（第三条（甲），特此强调），《八·一七公报》中也提到“中美建交后近几年供应”（第六段，特此强调）的对台售武水平。正如上所述，一些已公布的售武清单最终还是没能得以交付。

本报告承认在解读关于武器交付的数据时需考虑某些特定因素，例如公布武器订单到下单到最后的交付过程中存在时间差，且从数月到数年不等。当然，这也说明要把武器交付的关键趋势归于美中台关系的具体发展是有一定难度的。而过去几年中武器交付的显著高峰也显示向国会告知在同一时期提交的一揽子武器清单。尽管如此，还是可以大致得出一些结论。

13 尽管《八·一七公报》没有将“数量”确切规定为美元金额，但我们认为全球衡量售武数量的常用方法也同样适用于此。与我们讨论这一问题的中美官员也不反驳这种方法。但“性能”比较难评估，这一点稍后会在报告中讨论。

14 武器交付的定量数据来源于美国国防安全合作局（DSCA）的史实书籍和财政年度系列文件。本报告中给出的武器交付总美元金额（详见附录D）是对外军售和对外军队建设销售交付的金额。对外军售是指在任一财政年内，向外国政府或国际组织交付的防御物资和防御服务。对外军队建设销售是指在任一财政年内，向外国政府提供的针对设计和建设服务的支付额。本报告中的定型数据是由斯德哥尔摩国际和平研究所武器转移数据库提供，所得信息出自包括政府刊物在内的公共来源，例如防卫白皮书，联合国常规武器登记册，五角大楼就政府间武器转移问题对美国国会的告知，各类新闻，日志，以及军事期刊，如《美国国防新闻周刊》和《简氏防务周刊》。

15 东西方研究所使用DSCA的数据，并根据2012年美国的通胀水平，用美国劳工统计局网站上的通胀计算器来计算通胀调整后的数据，该网址为http://www.bls.gov/data/inflation_calculator.htm。

16 简淑娴（Shirley A. Kan），《台湾：1990年来美国对台重要军售》，美国国会研究处，2012年5月21日。<http://www.fas.org/sfp/crs/weapons/RL30957.pdf>。

1979-1994年：美中台关系的主要发展和美国对台武器交付

根据《八·一七公报》中的规定，美国准备逐步减少对台军售，并按照1979年对台军售的水平每年减少2,000万美元。¹⁷为实现这一目标，美国制定了一份叫做“桶子”（“bucket”）的内部指标，“在美元平均值的基础上限制对台军售的数量。”¹⁸中方在减少对台军力态势上采取的具体措施影响着美国减少对台军售的条件，例如撤除中方驻扎在福建省对抗台湾的军队。

1992年一次偶然的军售“高峰”是美国在1979年-1994年间决定减少对台军售的一个例外事件，当时，美国总统乔治H·W·布什在其连任的总统大选活动的最后几周内公布价值60亿美元的对台售武清单，清单内包含150架F-16 A/B战隼战斗机（最终仅在1997-1999年交付）以及爱国者地空导弹（SAM）系统（于1996-1997年交付）。这份售武清单旨在增强台湾落后的防控能力，尤其是在中国大陆近期向俄罗斯购买苏-27战斗机的情况下。¹⁹

美中关系在1989年经历了一个转折点。1989年夏天，美国在天安门事件之后冻结了与中国大陆的武器转移。相关领域的专家称，天安门事件的发生，以及随后1990-1991年的海湾战争，让中国领导人意识到发展先进军事实力的必要性，这也标志着中国开启了其军事现代化的进程。

1994年，克林顿政府发布“对台政策检讨”，重申其会遵守《台湾关系法》中的承诺，继续向台湾提供防御性武器和相关训练。同时，美国也表示美国政府已决定要加强与台湾的非官方联系。

17 美台商业协会与2049计划研究所引用1978-1979年的基数六亿八千万美元，包含了对外军售和直接上手的金额。《中国大陆对美台军售的回应》，美台商业协会与2049计划研究所，2012年3月，第8页。http://project2049.net/documents/2012_chinese_reactions_to_taiwan_arms_sales.pdf。

18 《中国大陆对美台军售的回应》，第8页。

19 约翰P.麦克莱伦（John P. McClaran），“美国对台军售：中美关系对未来的影响”，《亚洲调查》，第40卷第4期，2000年7月-8月，632页。

1995-2012 年：美中台关系的主要发展和美国对台武器交付

在这些事件的背景下，美国在 1979 年至 1994 年期间对台的武器交付相对来说稳步上升，随后的 1979-1980 年有明显升高，而在 1980-1986 年又有稍许下降（详见图 1）。在这一时期，武器交付的金额从 1979 年的 1.8068 亿美元（按 2012 年美国通胀水平调整后，即 5.714 亿美元）增加至 1994 年的 8.4478 亿美元（按 2012 年美国通胀水平调整后，即 13.1 亿美元）。（详见图 1 和附录 D；经比较，图 2 显示美国 1990-2011 年间通知国会的军售趋势。）

这一时期武器交付的主要类型如下：

- 导弹类型：AGM-65 “小牛” (Maverick) 反舰导弹；BGM-71 拖式 (TOW) 导弹和 AGM-114A 地狱火 (HELLFIRE) 反坦克导弹；地空导弹，包括“霍克” (HAWK) 地空导弹武器系统以及 MIM-72 “小檉树” (Chaparral) 防空导弹系统和 RIM-66B 标准一型 (Standard-1MR) 导弹；以及 AIM-9J/P “响尾蛇” (Sidewinder) 导弹和 AIM-7M “麻雀” (Sparrow) 空空导弹；
- F-104G 星式战斗机；
- 军舰，包括 FRAM-1 驱逐舰、一艘 FRAM-2 两栖登陆舰 (AALS) 和“诺克斯”级 (Knox) 护卫舰；
- 反潜战 (ASW) 飞机，包括 2-E 追踪者 (Tracker) 反潜机和 S-2T 涡轮追踪者 (Turbo Tracker) 反潜机，以及 S-70B/ SH-60B 海鹰 (Seahawk) 直升机；
- AN/TPS-77 对空监视雷达、AN/TPQ-37 “火力发现者” (Firefinder) 定位雷达和其他火控雷达；
- 交通、训练和作战飞机，包括 CH-47C 奇努克 (Chinook) 直升机、C-130H 大力神运输机、S-70/UH-60 黑鹰 (Blackhawk) 直升机和 Bell-206/OH-58D(I) 战斗直升机；
- MK-15 “密集阵” (Phalanx) 近程防御武器系统 (CIWS)。

(完整数据请参阅附录 E)

美国对台武器交付在 1995-2012 年间大幅变动，美中台的关系在这一时期也经历了几个大发展。其中最重要的事件就是 1995-1996 台湾第一届总统大选预备期间，台海军事的紧张局势突然加剧。美国政府向台湾总统李登辉发放访美签证后，中国大陆对台湾进行导弹试射。随后，美国向台湾海域发送两艘航空母舰。

这一危机随后激起克林顿政府通过“软件项目” (“software initiative”) 等措施扩大与台湾的军事合作，包括在训练和物流方面的讨论，双方也讨论了如何将美国售出的硬件更有效地整合到台湾军队中。就在此时，美国政府迅速放弃了其内部的“桶子”系统，尽管如此，克林顿政府并没有响应台湾的要求来为其提供神盾驱逐舰 (Aegis destroyer)。²⁰

2001 年，小布什总统停止与台湾的年度军售对话，而主张在台湾需求的基础上，按照常规的要求向台湾售武。2001 年 4 月，²¹ 小布什总统在一次访问中表示他会“采取一切手段”帮助台湾进行自卫。²² 与此同时，小布什政府在中方的抗议下，批准对台售出 8 艘柴油潜艇、12 架 P-3C 猎户座 (Orion) 反潜机、鱼雷、导弹、直升机、水陆两栖车、榴弹炮和 4 艘基德 (Kidd) 级驱逐舰，但却推迟向台湾提供海军宙斯盾 (Aegis) 作战雷达系统的计划。²³ 小布什政府还同意向台湾简要介绍爱国

20 神盾驱逐舰 (Aegis destroyer) 对中美双方来说都是极具争议的。中方认为神盾驱逐舰是台湾与美国战区导弹防御系统的先驱，而在美国，也有很多人争论神盾驱逐舰是否为防御性武器。

21 2001 年 4 月的军售声明发表的时期正值美中关系处于紧张阶段，之后便有一架美国海军 EP-3 侦察机与一架中国的战斗机在靠近海南的海岸线处发生碰撞。

22 “美国总统布什宣称‘采取一切手段’保卫台湾”，美国有线电视新闻网 (CNN)，2001 年 4 月 25 日。http://articles.cnn.com/2001-04-25/politics/bush.taiwan.03_1_chinese-attack-taiwan-strait-chinaand-taiwan?s=PM:ALLPOLITICS。这一声明违反了美国的政策，美国总统布什随后也对此做出了澄清。

23 布什政府推迟宙斯盾的计划是为了在之后的台海导弹集结中，保留与中国的谈判筹码。华盛顿智库军备控制协会研究部主任韦德·博尔斯 (Wade Boese) 写道：“小布什似乎是在示意中国，它的做法可对未来布什政府为台湾提供的武器系统产生影响。美方也不断地公然反对中方增加对台的弹道导弹部署。”详见韦德·博尔斯 (Wade Boese)，“布什批准对台主要武器交易，推迟售出宙斯盾”，军备控制协会，2001 年 5 月，http://www.armscontrol.org/act/2001_05/taiwan。

美国对台总军售交付（1979-2011年）

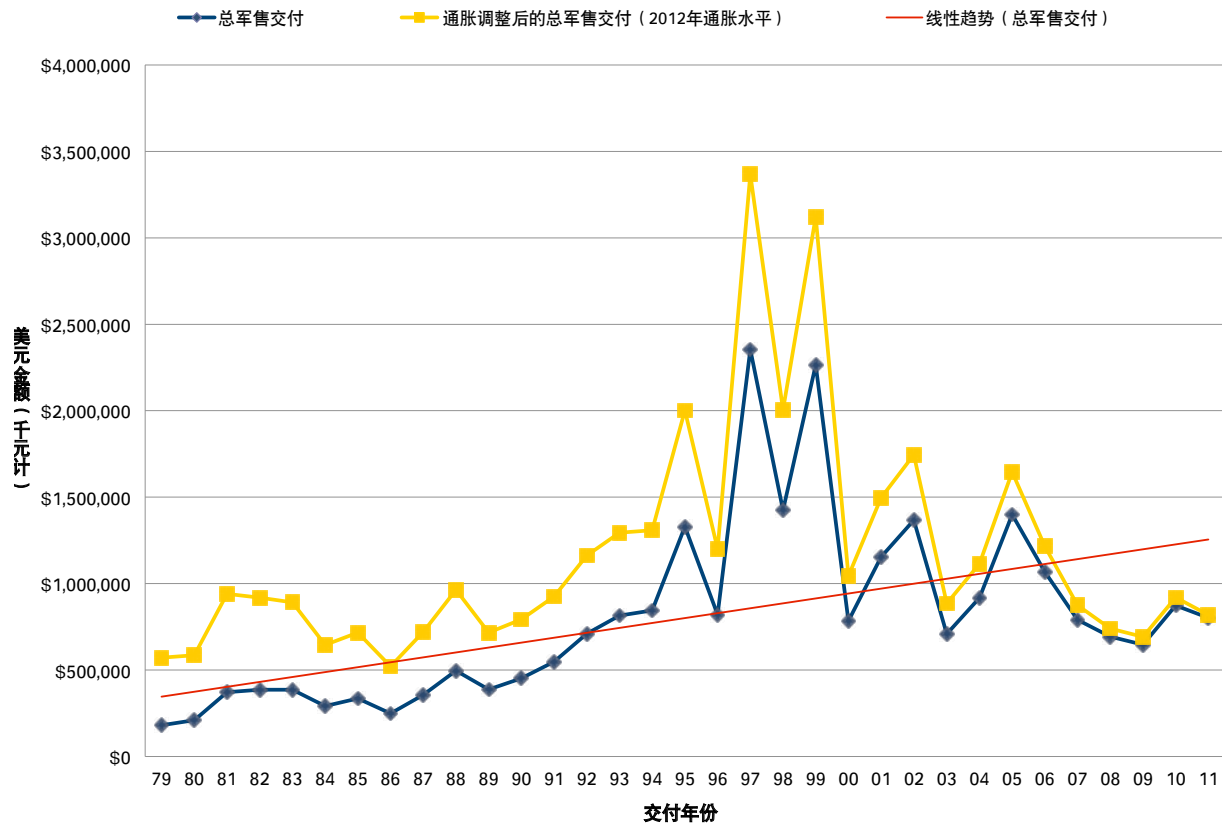


图 1

者 (Patriot) PAC-3 地空导弹系统。军售情况大部分只在 2008 年 10 月正式通知了国会，当时，小布什总统向国会提交了八项军售项目的六项，共计价值 65 亿美元，这也是自 1992 年老布什总统向国会提交售武清单以来，单次通知国会军售情况总价值最高的一次。这些项目包括了 330 枚 PAC-3 导弹、30 架 AH-64 “阿帕奇”长弓 (Apache Longbow) 武装直升机、32 枚 UGM-84L 鱼叉 (Harpoon) 反舰导弹、包括 F-5 和 F-16 战机在内的飞行器配件、4 架 E-2 “鹰眼” (Hawkeye) 空中预警机升级装备以及 182 枚标枪 (Javelin) 反装甲导弹。小布什政府在 2007 年告知了国会关于 12 架猎户座战机的售出情况。而向国会告知时的重大疏漏是关于潜艇的售出情况，因为考虑到美台双方的政治敏感性和预算方面的问题，所以没有告知。

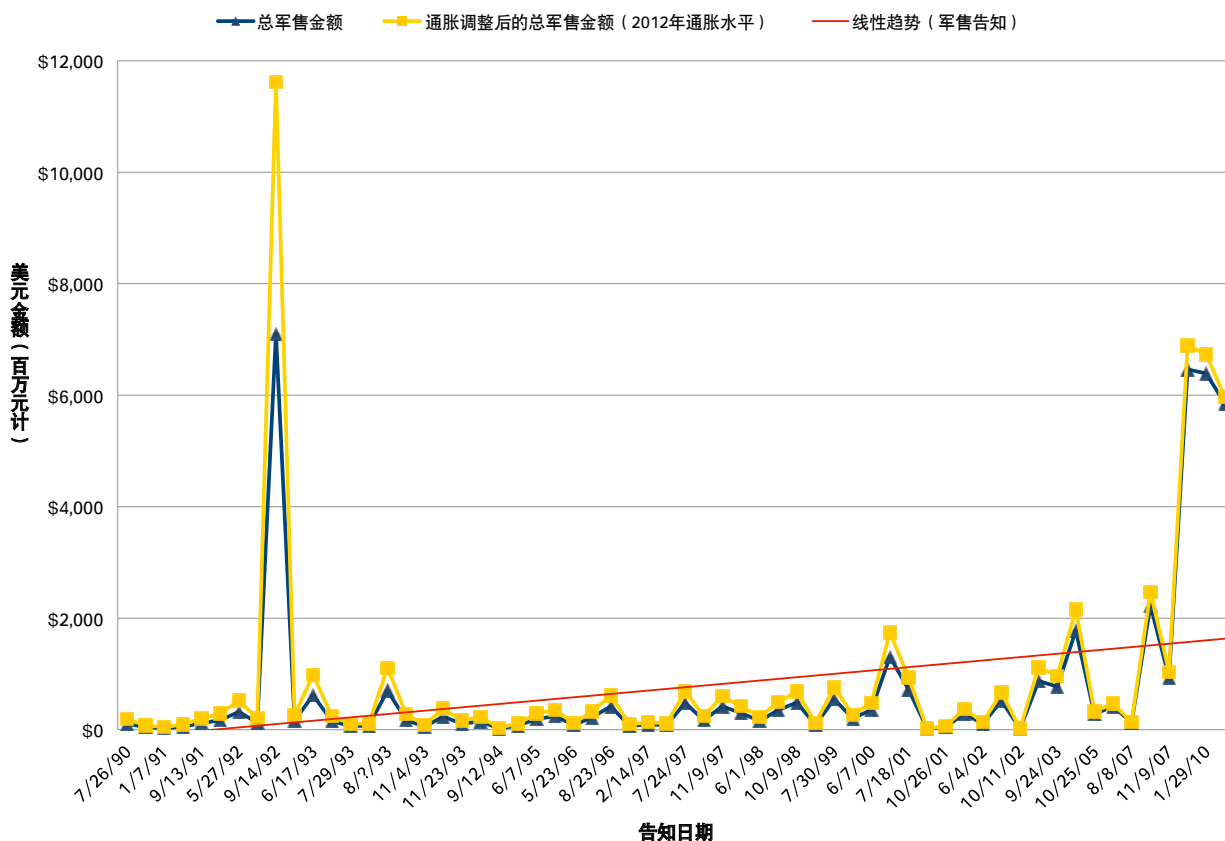
2002 年 10 月，中国国家主席江泽民与小布什总统在德克萨斯州克劳福德牧场的会见中提出停止或减少大陆对台的导弹部署，来换取美国减少对台军售。

两岸关系在陈水扁担任台湾总统期间仍在经受考验。在陈水扁 2004 年大选前，他曾计划进行一场对台独的公投，这引起了大陆的愤怒，美国甚至也表示反对。2005 年，大陆发布了《反分裂国家法》，指出若台湾人民企图搞国家分裂，那么大陆将使用“非和平手段”来完成两岸统一。

2007 年，中国领导人胡锦涛主席主张在大陆提出的“一个中国”原则，达成两岸和平协定。他发言的言论语气更加委婉，也避免直接使用武力实现两岸统一的言辞。

2010 年 1 月和 2011 年 9 月，奥巴马政府向国会告知对台湾的进一步军售。奥巴马总统跟随小布什总统的步伐，决定将不同的军售项目捆绑在每一份国会告知中，其中包括 114 枚 PAC-3 反导弹导弹，小布什总统曾在其 2008 年的告知中省略了这类导弹的信息；60 架 UH-60M 黑鹰直升机；12 枚鱼叉反舰导弹；战区通讯系统及 2 艘“鱼鹰” (Osprey) 级猎雷舰。2011 年国会告知包含了 3 个项目，共计价值

美国告知国会的重大对台军售（1990-2011年）



59 亿美元，其中最重要的一个项目是对 90 年代美国售给台湾的 145 架 F-16 A/B 进行了升级。与前任总统一样，奥巴马总统的军售声明中没有包括新的 F-16 C/D 战机或柴油潜艇，尽管台湾总统马英九在其 2011 年竞选连任期间，重申了希望美国对台售出这类武器的诉求。²⁴ 美国在 1995-2012 年间对台湾的武器交付经历了几个高峰，具体说来就是 1995 年的高峰（武器交付金额达到 13.3 亿美元，按 2012 年美国通胀水平调整后为 20 亿美元）；1997 年的高峰（23.5 亿美元，按 2012 年美国通胀水平调整后为 33.7 亿美元）；1999 年的高峰（22.6 亿美元，按 2012 年美国通胀水平调整后为 31.2 亿美元）；2002 年的高峰（13.7 亿美元，按 2012 年美国通胀水平调整后为 17.4 亿美元）；以及 2005 年的高峰（14 亿美元，按 2012 年美国通胀水平调整后为 16.5 亿美元）。

交付数据在 1997 年和 1999 年有最明显的飞跃。在这一时期交付的武器包括了 150 架

F-16 A/B 战机和 3 套爱国者系统，且这些武器均出自于 1992 年 9 月发布的价值 60 亿美元的销售包装；另外还包括了 1992 年订单中的一些武器，例如用于 F-16C 战机的 AIM-7M “麻雀” 导弹和 AIM-9L “响尾蛇” 导弹，以及一台 AN/TPS-77 对空监视雷达。

1982-1994 年交付的很多武器也继续在 1995-2011 年进行交付。交付的新武器包括：

- FIM-92 “毒刺” (Stinger) 防空导弹和 “复仇者” (Avenger) 防空导弹系统；
- M-60A3 巴顿 -2 (Patton-2) 坦克；
- E-2C 机载预警指挥和控制 (AEW&C) 飞机；
- 基德级驱逐舰；
- 用于 F-16 战机的 AN/AAQ-13 导航吊舱和 AN/AAQ-14 目标指示吊舱；
- F-16 战机的 AIM-120 先进中程空对空导弹；
- “鱼鹰” 级猎雷舰。

图 2

²⁴ 具体事例参见马英九，“强化中华民国的国家安全”，在战略与国际研究中心视讯会议上发表的演讲，华盛顿，2011 年 5 月 12 日。

小布什政府和奥巴马政府在 2007-2011 年受理的大部分订单至今还未交付，其中包括 P-3C 猎户座反潜机（订购的 12 架飞机中有 11 架还未交付）、PAC-3 地空导弹系统、“地狱火”反坦克导弹（应交付 950 枚）、“阿帕奇”直升机（应交付 28 架）和“黑鹰”直升机以及雷达。据报道，其中一些武器希望能在 2013 年开始交付，20 架“阿帕奇”直升机预期在 2013 年交付给台湾，60 架“黑鹰”直升机预期在 2014 年至 2018 年间交付。²⁵ 订购的 12 架 P-3C 猎户座反潜机在 2012 年交付了 1 架，剩下的 11 架预期在 2013 年至 2015 年间交付。²⁶

政治军事影响和其他刺激因素

美国迄今为止的武器交付从根本上帮助台湾更新了其落伍的军事实力。90 年代以来，F-16 战机（及后续改进系统）、先进的爱国者系统以及其他日以精密和前沿的武器交付大大强化了台湾的防御能力。F-16 战机、PAC-2（以及即将出现的 PAC-3）导弹防御系统、防空导弹以及实用和作战直升机完善了台湾的防空能力，尤其完善了在面对大陆导弹威胁时的防空能力。反潜机和反舰导弹是为帮助台湾防御大陆日趋现代化的海军舰队。

但很多专家在争论台湾是否应增加需求来有效制止中国人民解放军的袭击、入侵或封锁，尤其是在大陆发展期综合性现代化军事实力的情况下，这一点就显得十分重要（详见下一节）。一些专家认为很多大型昂贵武器，例如 F-16 战机和潜艇，比起有效强调台湾对抗大陆的实际防御需求，更具有政治意义。这些昂贵武器显示出美国对台的大力支持，也提高了台湾领导人在大陆的政治地位。一些分析家，如美国海军战争学院的威廉·莫瑞（William

Murray），²⁷ 主张美国将关注点放在其他方面，包括提供不同范围的战术武器和性能，以及帮助台湾发展其本土国防工业。

自马英九 2008 年担任台湾总统以来，大陆和台湾扩大了经济和社会方面的联系，其中最重要的标志就是两岸签署了经济合作框架协议。随着两岸关系达到近几年中最好的水平，大陆继续反对美国对台军售，并称台湾已不再需要这样的军售了，这些军售会助长台独势力，危害两岸和平。从军事角度来看，提倡军售的人认为大陆的军事实力不断增强，这种倾向于大陆的不平衡军事发展增加了台湾的自卫需求。但从其他角度来看，政治和经济因素也会造成一些影响。

其中一个主要因素就是美国国会给予对台军售很大的支持。在过去的数年中，参众两院提出一些立法要求美国给予台湾更多的支持，包括向台湾出售 F-16C/D 战机、潜艇及其他先进武器。2011 年 11 月，得克萨斯州共和党参议员约翰·科宁（John Cornyn）阻挡参议院认可马克·利珀特（Mark Lippert）担任助理防长一职。六个月后，继白宫在给他写的信中称同意认真考虑对台出售 F-16C/D 战机以及解决台湾的战机差距问题之后，科宁同意让利珀特的人事案过关。此外，在华盛顿极具影响力的台湾游说团，以及考虑到对台军售对于美国国防业的经济利益，也推动了美国的对台军售。

台湾领导人，包括马英九在内，都认为美国对台持续提供防御支持让台湾有必要的信心 and 安全感来与大陆进行不同问题的谈判。²⁸ 包括以色列、德国和法国在内的许多国家鉴于与中国的外交和经济联系，都停止向台湾售武，而这也使美国最终成为台湾的主要武器提供者。海军研究所的约翰·麦克莱伦（John McClaran）认为这让美国实际上成为中国人民

²⁵ 温德尔·明尼克（Wendell Minnick），“台湾即将接收新战机对抗大陆”，《防务新闻》，2013 年 2 月 20 日。<http://www.defensenews.com/article/20130220/DEFREG03/302200034/Taiwan-Receive-New-Aircraft-RepelChina?odyssey=nav%7Chead>。

²⁶ “台湾即将在 2015 年 7 月接收 12 架反潜机：军事”，中央通讯社，2013 年 3 月 27 日。<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/taiwan/2013/taiwan-130327-cna01.htm>。

²⁷ 莫瑞建议，比如说，采用“刺猬战略”（“porcupine strategy”）来加强台湾民生和军事基础设施建设及系统的威慑力和防御能力。详见威廉 S. 莫瑞（William S. Murray），“重提台湾防御策略”，《海军军事学院评论》，2008 年夏，第 61 卷，第 3 期。

²⁸ 克里斯蒂安·阿曼普尔（Christiane Amanpour）在 CNN 中访问台湾总统马英九，2010 年 4 月 30 日。<http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=491&itemid=21344&rmid=2355>。

解放军在战略和军事现代化上的焦点。²⁹

中国对台的导弹能力

为何关注导弹？

正如本报告早前提到的，美国同意遵守《八一七公报》的前提是中国承诺用和平方式解决台湾问题。若要理解这个过程，就必须理解美国如何解读中国所采取的行动，这也直接影响美国对台湾防御需求的评估，以及之后的对台军售。

美国政府评估中国和平意图的一个主要基准就是中方对台的军事态势和能力。在很多方面，要把台湾现状从中国人民解放军不断扩大的目标中分离出来是很难的，这其中不仅包括了中国家主权和领土利益的保护，还包括在其国界外的安全 and 经济利益。中方认为其军事现代化进程是为了顺应国家的整体发展要求。2011 年中国国防白皮书中写道，“建设与国家安全和利益相适应的巩固国防和强大军队，是中国现代化建设的战略任务。”³⁰

尽管如此，中国军事现代化的进程依然主要关注威慑台独势力³¹和防止第三方（如美国）在两岸冲突期间为台湾提供军事防御。³²在 2013 年《四年期防务总检讨》中，台湾国防部具体提出了七处中国人民解放军对台湾构成军事威胁的地方：联合情报、监视和侦查能力；第二炮兵部队的战略威慑和常规打击能力；一体化空中作战能力；一体化海事作战能力；综合地面作战能力；信息和电子战能力；以及加强人民解放军应对台湾军事冲突的重大军事演习。³³

这其中的某些方面受到外界更多的关注。一个是中国人民解放军空军经过十年发展日益成熟的能力，可对台进行精确空袭。台湾国防部注意到中国人民解放军空军还在秘密发展具有隐性、超音速和超视距能力的第四代战机，加强其远程操作能力，并强化其防空导弹和反导弹能力。³⁴

出于很多原因，中国对台的强制武力主要体现在其常规弹道导弹实力。首先，大多数分析家了解过中国东南部的导弹实力后，都认为这些导弹是专门针对台湾部署的（包括威慑台湾的台独宣言），上述提到的一些退役解放军高级军官证实了这一看法。第二，从军事角度来看，弹道导弹实力加强了解放军空军的力量，就 DF-21D 反舰弹道导弹而言，它也为中国使用反介入和区域阻绝（A2/AD）策略做出了贡献，使中国可以在军事冲突时，威慑美国在西太平洋地区对台援助的势力。

2049 计划研究所的石明凯（Mark Stokes）认为弹道导弹不仅在军事上有效，而且在政治上也咄咄逼人，它可以随时让台湾在七分钟内被摧毁。³⁵他写道：

由于防御方面本身具有一定的难度，弹道和扩展范围的巡航导弹能够有效发射致命载荷。在敌人的操作系统内对其关键节点进行直接火力发送，能减少常规空中、海上和陆地操作带来的风险和损失。空中控制也能让地面方掌握优势。在第二炮兵火力的支持下，人民解放军空军和海军的资产能增加并维持必要的空中优势，来要挟政治让步或实现地面上的决定性优势。

弹道导弹能够精确发送常规荷载，从而能够在限制对策下要挟缺乏应对措施的邻国。对台武力的使用已成为主要的说明规划方案，来指导人民解放军和第二炮兵

²⁹ “美国对台军售：中美关系对未来的影响”，625，630 页。

³⁰ 《2010 年中国的国防》白皮书，中华人民共和国国务院新闻办公室，北京，2011 年 3 月。http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7114675.htm。

³¹ 在 2012 年 12 月东西方研究所组织的中美退役上将高层对话中，一位中国上将坚持表示中国在海台的导弹部署仅用于对抗台独分子，而非所有的台湾民众。他说：“只要不宣布台独，我们一颗导弹也不会射向台湾。”

³² 《国会年度报告：2012 年中华人民共和国的军事与安全发展》，国防部长办公室，2012 年 5 月，iv。http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf。

³³ 《2013 年四年期防务总检讨——中华民国》，台湾国防部，2013 年 3 月，18-23 页。

³⁴ 《2013 年四年期防务总检讨——中华民国》，20 页。

³⁵ 2010 年 3 月 18 日，石明凯在中美经济与安全审查委员会前发表了言论，他就台湾对大陆军事威胁的公共意识谈论了自己的看法。“对大多数民众而言，对于中国的威胁，军事威胁，他们会明显看到那些弹道导弹。台湾的每一位民众都生活在七分钟被摧毁的可能下，并且他们自己也知道。”获取完整的对照文本请访问 <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA524332>。

部队的军队现代化。在中国共产党中央委员会和中央军事委员会的大力支持下，台湾方案的重点关注让人民解放军在不促使邻国投入更多的资源在威慑力和防御方面的情况下，实现其军队现代化。随着时间的推移，导弹制造业在不断发展，对台相同的强制军事能力也可以直接用于抵抗韩国、日本、菲律宾、越南、新加坡、澳大利亚、泰国、印度和在此区域的其他国家。³⁶

第三，美国、台湾甚至是中国的官员和专家都指出中国对台的弹道导弹力量态势是两岸和平进程的一项障碍，也阻碍了美国减少对台军售。简单来说，他们认为这样的导弹部署很好的代表了中国对台的军事实力。

分析中国导弹态势研究方法上的挑战

在分析中国对台导弹态势的趋势时有一些研究方法上的困难。最主要的一个难题就是中国不对外公开其导弹部署的信息。美国在这点上有明显的不同，因为美国会公开对台军售的所有相关信息，而中国在其东南部（以及导弹部署）的问题上就显得不够透明。事实上，中国在此问题上缺乏透明度或多或少是台湾和美国观察员的一个主要担心，这给外界造成的印象是中国在试图掩饰其对台的“真正意图”。³⁷由于中国没有提供在导弹部署方面的官方数据，因此本报告使用了其他的公共数据，其中主要为非政府数据，例如现有政策文献和新闻报道，而来自美国和台湾的官方及非保密数据是近几年才开始使用的。³⁸

36 石明凯 (Mark A. Stokes), “第二炮兵部队及远程精确打击的未来”, 《2012-2013 亚洲战略: 中国的军事挑战》, 阿什利·特里斯 (Ashley J. Tellis) 和特拉维斯·坦那 (Travis Tanner) 编, 美国国家亚洲研究局, 2012 年, 127-128 页。

37 在进行到本报告的研究阶段时，作者要求中国政府提供关于中国导弹部署的公开且非保密信息，但最终没有得到这类信息。经对方推荐，我们参阅了中国的国防白皮书，但是其中也没有我们所需的关于导弹部署的详细信息。因此，我们找到了美国政府对台军售经验数据，但得不到中国政府有关对台导弹部署的类似权威数据。另外值得注意的是，在我们进行研究的过程中，没有中国官员或学者质疑美国对台军售官方数据的真实性和准确性，所以这些数据可视为是权威合理的，双方在这点上没有异议，但关于中国对台导弹台式方面的信息不是如此。

38 本报告中使用的所有数据均为公开且非保密数据。

1979-1994 年： 中国导弹功能的重要发展

1979 年至 1980 年间，中国人民解放军的库存没有常规弹道导弹，只有以液体燃料驱动的核弹道导弹。1978 年，随着有关于首个以固体液体燃料驱动的中程/中远程弹道导弹的工程研究及发展的落实，最远射程达 1,700 公里、有效载重量达 600 公斤³⁹ 的 JL-1 潜射弹道导弹的地基版本 DF-21 在 1980 年代的早期成功研发。与此同时，中国的政治领导层越发专注在经济方面的发展，台海紧张局势的缓和使中国人民解放军减少对台湾的军力态势和防御的经费。

中国决定进入出口市场以抵销本地市场对国防生产的需求减少所带来的损失。随着中国因 DF-21 项目而逐渐提升在固体火箭发动机方面的技术，其国防事业亦展开对常规短程弹道导弹的研究及发展。1985 年 4 月，有关于射程达 200 到 600 公里、有效载重量达 500 公斤的 DF-15 的正式研究和发展开始了。⁴⁰ 同年，有关于射程达 300 公里、有效载重量达 500 公斤⁴¹ 的 DF-11 导弹（出口名：M-11）的发展也开始了。1988 年初，航天与导弹工业就于试射及敲定设计前向叙利亚出售 DF-15（出口名：M-9）签订同意书。1990 年，DF-11 成功试射，据报道又于翌年向巴基斯坦出售。⁴²

然而，直到 1980 年代末，中国的军事领导层开始慎重考虑把常规弹道导弹纳入中国人民解放军的现用库存。原因有好几个。其一，1987 年所签订的《中程核力量条约》

39 获取全文请访问 <http://www.sinodefence.com/strategic/missile/df21.asp>。

40 获取全文请访问 <http://www.fas.org/nuke/guide/china/theater/df-15.htm>。

41 众多数据源中，详见刘易斯 (John Wilson Lewis) 和邱华 (Hua Di), “中国的弹道导弹项目：科技、策略、目标” (“China’s Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals”), 《国际安全》(International Security), 1992 年秋, 5-40 页。一个来自中国学识渊博并且熟悉导弹历史的消息人士断言 DF-15 于 1988 年 6 月首次试射，该型号的设计于 1990 年初敲定。

42 “中国的弹道导弹项目：科技、策略、目标” (“China’s Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals”) 5-25 页；《中国导弹的出口及对巴基斯坦的援助》 (“China’s Missile Exports and Assistance to Pakistan”)，蒙特雷国际研究学院防止核武扩散研究中心，最后更新于 2000 年 7 月。获取全文请访问 http://cns.miis.edu/archive/country_india/china/mpakpos.htm。

图 3：
中国对台弹道导弹部署

来源：石明凯（Mark Stokes）



（Intermediate Nuclear Force Treaty）使美国及苏联愿意除去所有射程达 500 到 5,500 公里的地基弹道及巡航导弹，使拥有大量射程达 600 公里的弹道导弹的中国人民解放军更有机会取得策略性的优势。

其二，中国对台湾当时的政治发展局势越发担忧，台湾越来越民主化，解除军事管制及让政党合法化。再者，时任的台湾总统蒋介石于 1988 年 1 月逝世，就任的总统李登辉于台湾出生，对中国没半点归属感。

其三，国际社会希望中国签署《导弹技术管制协定》（Missile Technology Control Regime）而对其施加压力，威胁了中国国防事业的收入来源，导致航空和导弹事业开始游说中国人民解放军通过常规弹道导弹。

1988 年，中国的军事领导层决定在传统的任务中部署弹道导弹。1991 年 8 月 1 日，江西省乐平成立了一个种子单位，该处亦是部署 DF-15 的地方。种子单位的成立象征着中国加强短程弹道导弹以对付台湾的开始。就在种子单位成立的同一时间，中国获得了前苏联的新型战机并展开了台湾海峡两岸谈判（导致其后

的“九二共识”）⁴³，美国亦在 1992 年的 9 月宣布对台湾销售 F-16 战机。

随着中国军事领导层于 1993 年的决定，有关于 DF-11 的远射程改良型号 DF-11A 的工作亦随即展开，工程展开的目的是在保持 DF-11 的准绳度的同时能够把射程从 300 公里提升一倍。DF-11A 终于 1999 年得到中国人民解放军的接受。

1995-2012 年： 中国导弹功能的重要发展

1995 年至 1996 年，台海的危机使中国的弹道导弹在台湾的角色更加突出。1995 年 7 月，中国人民解放军在台湾海岸对出发射六枚 DF-15 导弹，以表对台湾总统李登辉到访美国的不满。中国对台湾发出了数个月的进军警告，终于 1996 年 3 月再试射四枚 DF-15 导弹，试图制止台湾总统选举中任何正在抬头的台独声音。路易斯维尔大学（Louisville University）政治系助理教授施道安（Andrew Scobell）于 1999 年指出中国试射导弹向台湾及美国展示了其使用导弹的认真态度，必要时用以收复台湾，亦成功逼使台湾发表及采取比较温和的言

⁴³ 1992 年 10 月，北京的海峡两岸关系协会和台北的海峡交流基金会于香港举办讲座期间，双方同意对方不同意“一个中国”所指，特别是中华人民共和国（大陆）或中华民国（台湾）。这后来被指是“九二共识”。详见简淑嫻（Shirley A. Kan），《中国 / 台湾：‘一个中国’政策的演进——来自华盛顿、北京和台北的主要声明》，美国国会研究处，2011 年 1 月 10 日，45 页。

旅	导弹类型	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
第 815 旅 (乐平, 随后迁至江西上饶)	DF-11 (300 公里), DF-15/DF-15C (600 公里)		50	50	50	50									50
第 817 旅 (福建永安)	DF-11A (600 公里)						50	50	50	50					
第 818 旅 (广东梅州)	DF-15 (600 公里)							50	50	50	50	50			
第 819 旅 (江西赣州)	DF-15 改良型号 (600 公里)										50	50	50	50	
第 820 旅 (浙江金华)	DF-15 (600 公里)												50	50	50
韶关旅 (广东)	中程弹道导弹 (1,000-1,200 公里)														
年度总计		0	50	50	50	50	50	100	100	100	100	100	100	100	100

图 4

中国人民解放军
对台部署的常规
弹道导弹概念性
生产估计 (1993-
2012 年)

论及行动，同时又强调中国偏向使用导弹对付台湾的取向。⁴⁴

1995 年至 1996 年的危机随后十多年，中国开始有系统地扩充对台湾的导弹部署及基础设施。首先，中国把短程弹道导弹的部署扩展到中国东南部的四个省份，包括江西、福建、广东及浙江（见图 3）。

最近，中国人民解放军已开始逐渐更换部分现有对台的短程弹道导弹系统，以射程高于 1,000 公里中程弹道导弹系统取而代之。中程弹道导弹的射程达 1,000 到 1,200 公里，再入速率更加高，相信能够跟台湾新型的 PAC-3 导弹拦截机（其中一项由美国销售的高级武器）分庭抗礼。射程为 600 公里的短程弹道导弹只瞄准台湾，中程弹道导弹若被部署在适当的位置，除了能瞄准台湾外，也能在与日本就钓鱼岛 / 尖阁群岛发生冲突的时候瞄准冲绳县或其他日本南部的地方。再者，导弹是在与台湾有关系的第二炮兵第 52 基地的命令及控制下部署的，显然台湾是最主要的目标。

2010 年 9 月，中国成功进行中程弹道导弹（北约定名为 CSS-X-11）的试飞，其射程为至少 1,000 公里。翌年 3 月，台湾国家安全局

局长蔡得胜指出中国人民解放军已经在其现用库存中配置了射程相近的新型导弹 DF-16。⁴⁵ 2011 年 2 月，中国人民解放军透露正在研发射程达 4,000 公里的新一代导弹系统，有望于 2015 年完成。⁴⁶ 中国人民解放军的总参谋长陈炳德上将于 2011 年 7 月发表的言论中确认中国正在研发新型的反舰弹道导弹 DF-21D，⁴⁷ 随后美国国防部的高级职员于 2013 年 4 月通知国会，中国在南部海岸对出部署了 DF-21D，瞄准台湾及美国的航空母舰。⁴⁸ 图 4 显示了 1993 年至 2012 年间六个旅的常规弹道导弹概念性生产估计，这些导弹都在台湾的对面部署。图 5 显示该段时期中估计生产导弹的累计总数。

45 详见石明凯 (Mark Stokes) 的“中国对台湾弹道导弹的基础设施的扩充” (“Expansion of China’s Ballistic Missile Infrastructure Opposite Taiwan”), 《亚洲眼》 (Asia Eye), 2011 年 4 月 18 日。获取全文请访问 <http://blog.project2049.net/2011/04/expansionof-chinas-ballistic-missile.html>。2013 年 3 月蔡得胜指出 DF-16 导弹曾经被部署于中国中部至东南岸的地方作训练用途。详见叶约瑟夫 (Joseph Yell) “台湾密切留意中国导弹的部署” (“Taiwan closely monitoring China missile deployment”) 《中国邮报》，2013 年 3 月 21 日。获取全文请访问 <http://www.asianewsnet.net/Taiwan-closely-monitoring-China-missiledeployment-44344.html>。

46 《中国对台湾弹道导弹的基础设施的扩充》 (“Expansion of China’s Ballistic Missile Infrastructure Opposite Taiwan”)。原始数据源：“环球时报：新型导弹 ‘2015 年前备妥’ ” (“New missile ‘ready by 2015’: Global Times”), 《人民日报》网络版，2011 年 2 月 18 日。获取全文请访问 <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90786/7292006.html>。

47 《让 DF-21D 空对地弹道导弹重返》 (“Re-enter The DF-21D ASBM”), 美国海军学院博客，2011 年 7 月 18 日。获取全文请访问 <http://blog.usni.org/2011/07/18/re-enter-the-df-21d-asbm>。

48 托尼·卡帕乔 (Tony Capaccio), 《弗林指中国反航导弹瞄准台湾》 (“China’s Anti-Carrier Missile Now Opposite Taiwan, Flynn Says,”), 彭博新闻社，2013 年 4 月 18 日。获取全文请访问 <http://www.bloomberg.com/news/2013-04-18/china-s-anticarrier-missile-now-opposite-taiwan-flynn-says.html>。

44 施道安 (Andrew Scobell), 《展示势力：中国人民解放军和 1995 至 1996 年的台海危机》 (“Show of Force: The PLA and the 1995-1996 Taiwan Strait Crisis”), 工作论文，史丹福大学舒思深 (Shorenstein) 亚太研究中心，1999 年 1 月，15-16 页。

2007	2008	2009	2010	2011	2012	共计
50	50	50				400
	50	50	50	50		400
				50	50	350
						200
50						200
			50	50	50	150
100	100	100	100	150	100	1,700

来源：
 导弹类型和射程获取自肖恩·奥康纳 (Sean O'Connor)，《中国人民解放军第二炮兵：技术报告 APA-TR-2009-1204》，2012 年 4 月更新，<http://www.ausairpower.net/APA-PLA-Second-Artillery-Corps.html#mozTocId156465>，和石明凯 (Mark Stokes)。导弹生产数值由石明凯 (Mark Stokes) 估计。

这些数据做了以下的假定：⁴⁹

- 根据美国国防部自 1998 年的评估，中国的国防事业每年都生产 75 至 100 短程弹道导弹系统。
- 第二炮兵多年前已经计划制造远程武器。最近制造的武器早于 90 年代已经计划好，并在随后的几年做出少量的改良。中国人民解放军对军备的计算相对来说不受政治事件如美国对台售武影响。
- 中国军方会预先计划渐进地改良现有的各型号导弹（由 DF-15 到 DF-15A 及 DF-15B），大概每六至八年便会推出新型号去代替旧的型号。改良版一般会提升其准绳度或在不影响准绳度的情况下提升其射程。若改良了的型号与原本的型号有显著的分别，该设计将会使用新的导弹型号以兹识别，并且由崭新的设计团队负责。理论上，导弹的准绳度越高，所须的导弹越少。
- 某型号导弹会先小量生产，后再大量生产。若要使每一个部队都有足够的导弹，大概需要四年的时间去生产。基于中国人民解放军公布的远射程计划，六个对着台湾的常规导弹旅以交错的方式排列。

49 石明凯 (Mark Stokes)。

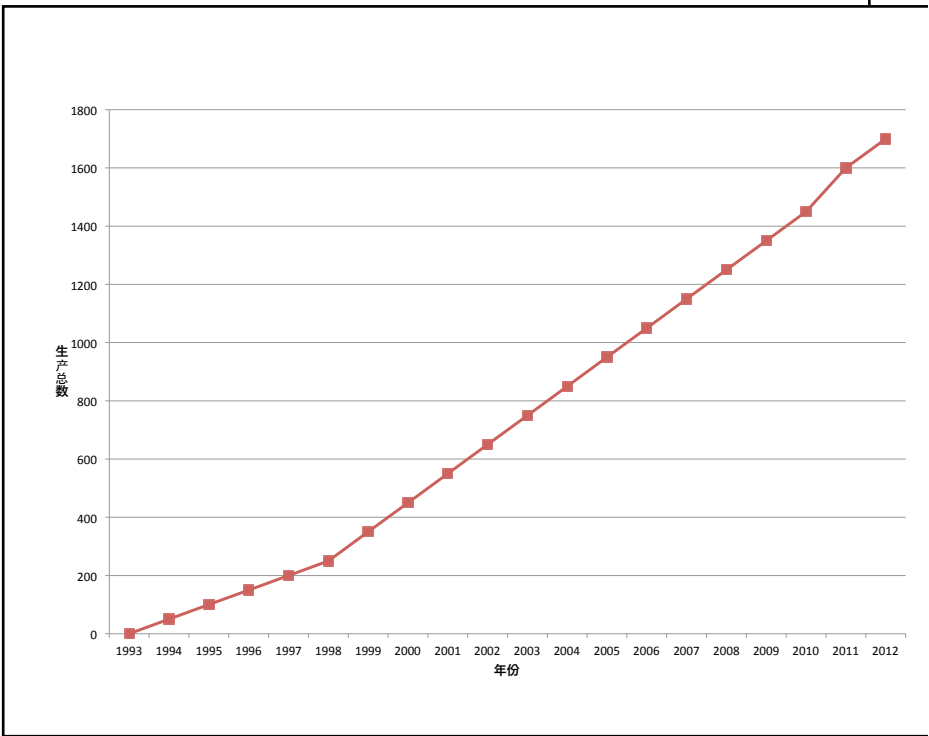


图 5：
 中国人民解放军对台部署的常规弹道导弹概念性生产估计（累积）

基于生产周期涉及淘汰或以新型号导弹去代替旧型号的导弹，如图 4 及图 5 所示，提出在 1993 年至 2012 年间，估计导弹的总生产数目为 1,700 枚，高于中国人民解放军于 2012 年的现用库存数目的假设是合理的。这估计得出的数字与美国国防部所估计中国人民解放军于 2011 年 10 月对台湾部署了 1,330 枚至 1,895 枚常规导弹大致一致。当中包括 50 枚到 75 枚估计射程达 5,500 公里或以上的洲际弹道导弹、5 枚至 20 枚中远程弹道导弹（射程为 3,000 公里至 5,500 公里）、75 枚至 100 枚中程弹道导弹（射程为 1,000 公里至 3,000 公里）、1,000 枚至 1,200 枚短程弹道导弹（射程少于 1,000 公里）及 200 枚至 500 枚陆基巡航导弹（射程为 1,500 公里或以上）。⁵⁰ 台湾国防部估计中国拥有多于 1,600 枚弹道导弹及巡航导弹，比去年增加至少 200 枚⁵¹，一般认为当导弹的数量达到某一水平（例如 1,000 枚），多生产或部署多一枚导弹的边际用值会递减。

50 《国会年度报告：2012 年中华人民共和国的军事与安全发展》，29 页。

51 常里奇 (Rich Chang)、J·迈克尔·科尔 (J·Michael Cole)，“国防部：中国正用 200 多枚导弹瞄准台湾” (“China aiming 200 more missiles at Taiwan: MND”)，《台北时报》，2012 年 9 月 4 日。

政治军事影响

如今，中国拥有世界上最大也是最多的致命性常规弹道导弹力量。中国弹道导弹能力在过去十五到二十年的成长十分重要，它让大陆在两岸军事发展中占有有利地位，也进一步刺激台湾发展其防空能力。从美国的角度看，中国人民解放军自 90 年代以来稳步、定性且量的发展对台常规弹道导弹不仅反映出其偏离了解决台湾问题的和平方式，也加大了对台湾的军事威胁，而台湾也因此需要更多的防御物资和服务。

承认中国减少对台军事力量态势会降低台湾对防御性武器的需求，江泽民主席是首位中国领导人表示将中国的弹道导弹部署与美国对台军售联系起来，并于 2002 年 10 月和小布什总统在德克萨斯州克劳福德牧场的会见中提出减少“导弹武器”的方案。虽然江泽民主席的建议详情未公开发布或刊印出来，但是媒体的报道指出江泽民主席表示如果美国同意减少，且最终停止对台军售，中国则愿意减少其对台的导弹部署。小布什与江泽民会面的一个月后，江泽民主席与中国其他几位资深文职和军事领导均在美国前国防部长威廉·佩里（William Perry）访问北京期间，提出类似的建议。据称美国官员要求中国直接向台湾领导人提出这一建议。⁵² 根据美国国会研究处的消息，小布什政府没有直接回应江泽民主席的口头建议，但他们表示，中国的导弹发展仍会对台湾造成军事威胁，中国需要与台湾就此问题直接对话，美国受到对台“六项保证”的约束，因此无法与中国就具体的军售决定进行谈判。但是中国日益广泛的军事态势仍是美国评估台湾防御需求的一个指标。⁵³

陈水扁和马英九之下的历届台湾政府也曾要求大陆撤除对台导弹，以此作为一切政治谈判的前提，从而可能达成两岸和平协定。2007

年，陈水扁不接受胡锦涛主席提出的和平协议，要求大陆首先声明放弃对台使用武力，包括撤除其当时对台部署的 988 枚弹道导弹；废除《反分裂国家法》；放弃“一个中国”框架，反对在大陆的管制下实现最终的两岸统一。⁵⁴ 马英九相对更能接受与大陆的和平对话，但他也反复重申这样的对话要以大陆撤离或拆除其对台部署的导弹为前提。⁵⁵

中国评论员和官员暗示至少可能撤除一部分的导弹。⁵⁶ 大陆方面认为马英九和国民党 2008 年重新掌权以来，就减少了法理台独的可能性。2010 年 7 月，中国国防部新闻发言人耿雁生表示若双方讨论建立军事信任措施，中国愿意在“一个中国”的原则下考虑重新部署对台导弹，但台湾拒绝了大陆的邀请。⁵⁷ 站在国防部的立场，国务院台湾事务办公室表示大陆与台湾应适时采取军事信任建立措施，包括导弹部署问题。⁵⁸

台湾和美国的观察员注意到中国撤离的仅是对台的导弹，而非相应的基础设施，这只在政治上具有象征意义，在军事上毫无价值。只要基础设施还在，导弹是可移动的，也可以随时重新部署在之前的对台操作区域。一些人认为若真要用和平方式解决台湾问题，最有力的证明就是中国人民解放军同意关闭或重新部署其常规导弹旅和对台的支援部队，最后有效撤除这些常规导弹旅的基础设施和导弹。

54 “《纽约时报》与陈水扁总统的访问”，台湾总统办公室，2007 年 10 月 18 日。<http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=491&itemid=19081&rmid=2355>。

55 详见凯斯·布拉德舍（Keith Bradsher）和黄安伟（Edward Wong），“台湾领导人概述其对大陆政策”，《纽约时报》，2008 年 7 月 19 日。<http://www.nytimes.com/2008/06/19/world/asia/19taiwan.html> 以及菲尔·史密斯（Phil Smith）和李千仪，“独家：台湾马英九要求大陆撤除导弹”，《路透社》，2009 年 10 月 19 日。<http://www.reuters.com/article/2009/10/19/us-taiwan-president-exclusive-idUSTRE59I0NV20091019>。

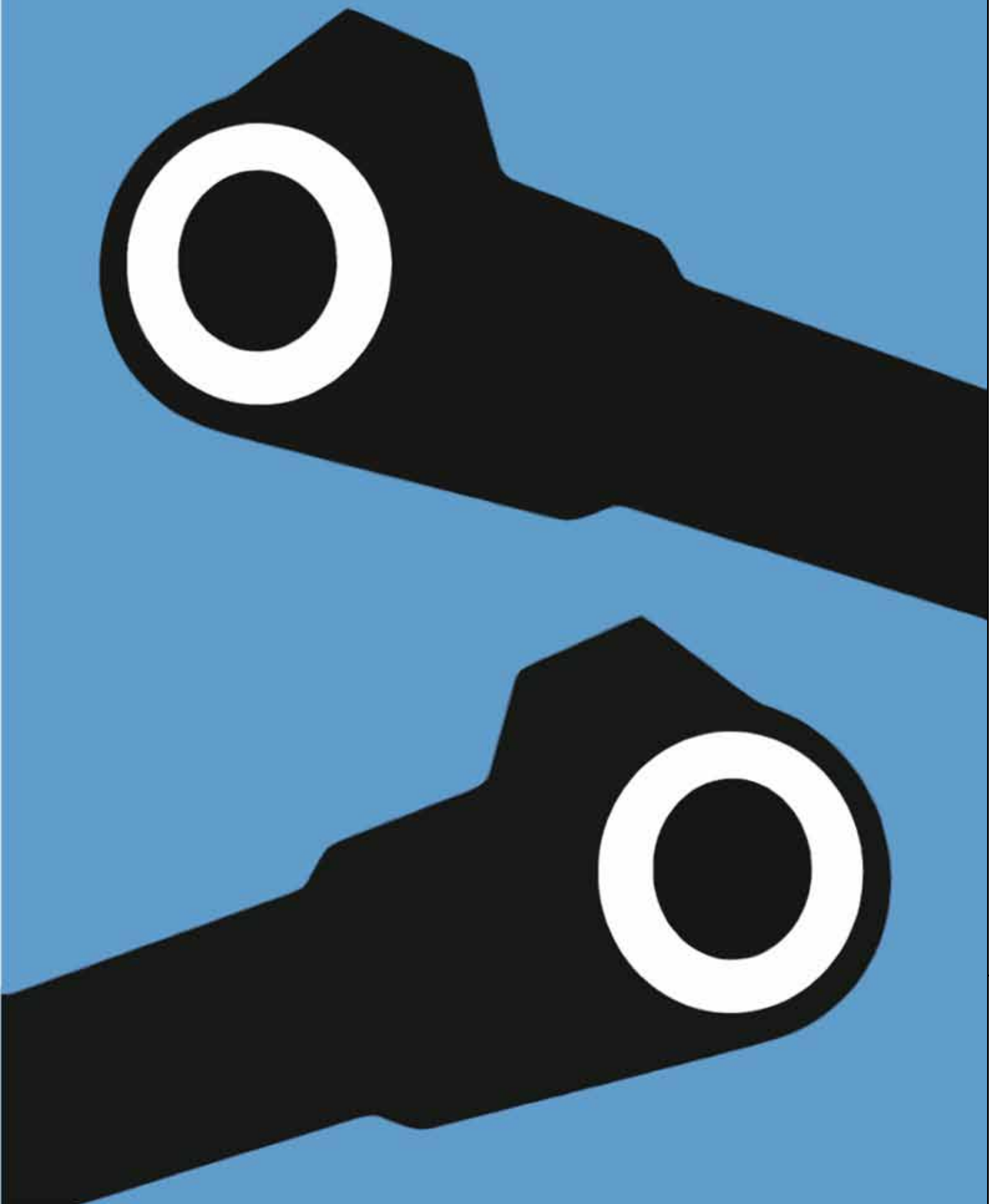
56 严斯·卡斯特纳（Jens Kastner）和王志鹏，“中国或许撤离其福建海岸的导弹”《亚洲哨兵报》，2010 年 8 月 2 号。http://www.asiasentinel.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2616&Itemid=171。

57 “台湾对大陆的撤离导弹条件持保留态度”，《台湾见解》（Taiwan Insights），2010 年 8 月 16 日。<http://www.taiwaninsights.com/tag/missile-withdrawal/>。

58 国台办新闻发布会辑录，2010 年 10 月 13 日。http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201101/t20110106_1679329.htm。

52 2013 年，在东西方研究所组织的中美高层安全对话以及其他在北京的磋商中，中国专家和高级官员仍引用江泽民克劳福德牧场的建议，作为管理中美在对台军售问题上分歧的可行方法。其中一个分歧点一直以来都是美国如何在不与中方谈判或不违反美国法律政策的情况下，对此问题做出恰当回应。

53 《台湾：1990 年来美国对台重要军售》，29, 30 页。



第二部分：分析

从法律与政治
角度来看,《台
湾关系法》将
无限期成为美
国对台军售政
策的中心点。

本报告前节陈列了关于处理美国对台军售问题的政策框架的实证记录,以及美中关于两国间法律政策与承诺相关行动的记录,并特别参考了《八·一七公报》。《八·一七公报》的意义十分重大,它是唯一一份美中双方专为处理对台军售问题发表的共同声明。美中的法律以及其他承诺(如美国对台湾的“六项保证”)不是两国之间的协定,因此两国也无法就此进行协商。

在本报告的第二部分,我们将提供关于政策框架、以及美中根据此政策框架行动的规范性分析,通过讨论美中双方对美国对台军售问题的不同假设,揭示美中在这一问题中有分歧的根本原因。最后,我们将给出结论与建议,以处理此长期的争议性问题。

政策框架规范性分析

《台湾关系法》

为处理此问题所构建的政策框架由三项承诺组成,而提到这三项承诺时,第一点要说明的就是其清晰的层级关系。《台湾关系法》是一部美国法律。它督促美国政府处理关于台湾问题时采取一定的行动。在美国看来,从这层意义而言,其政策架构中最有约束力、最恒定的部分将处理此问题。再者,正如美国国会在

1979年立法的重大胜利一样⁵⁹,它在国会中拥有众多的政治支持,而在美国政府的行政部门中也是如此。

然而,正如之前所说,偶尔有人希望修改美国对台湾、特别是对台军售问题的政策,而这几乎都是为了加强美国对台湾的承诺。⁶⁰在现今时代,美国国会、行政机构或立法机构中真正两党合作的例子相对罕见,但《台湾关系法》不仅为两党拥护,还得到了他们的全力支持。因此,从法律和政治角度来看,《台湾关系法》将无限期成为美国对台军售政策的中心点。

虽然有人希望重新审查《台湾关系法》,并重估在其发布三十年后⁶¹,是否还符合美国自身的利益,也有人希望废除《台湾关系法》。但可以肯定地说,《台湾关系法》不会被废除。由于《台湾关系法》具有法律效力,在一些案例中,如果《台湾关系法》中的条款与其他美国承诺的义务有冲突,《台湾关系法》比其他

⁵⁹ 此项议案以345比44票的投票结果在众议院获得通过,以90票比六票的投票结果在参议院获得通过。参见<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d096:HR02479:@@L&summ2=m&#major actions>。

⁶⁰ 例如《台湾政策法案》,内容可参见<http://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr419/text>。

⁶¹ 参阅欧伟廉(Bill Owens)2009年11月17日在《金融时报》发表文章“美国应将中国视为友盟国家”。在此专栏中,作者对以下五点(最后一点为暗示)提出了异议:1)《台湾关系法》“弊大于利”;2)美国对台军售行为“不能满足[美国的]最佳利益”;3)《台湾关系法》早已过时;4)中国在近年“停止了在台湾海峡建立短程导弹的行为”;5)美国停止对台军售将是对中国所谓“仅停止增加对台导弹数目”行为的合理回应。详见<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/69241506-d3b2-11de-8caf-00144feabdc0.html>。

承诺更有效力。美方记录显示，从1979年开始，美国与台湾的交易往来完全遵守《台湾关系法》。

对台湾的“六项保证”

纵观历史，美国的第二项承诺是对台湾的“六项保证”。这项承诺是在美国签署《八·一七公报》前一个月做出的。“六项保证”最初是由里根总统代表以口头形式传达给时任台湾总统蒋经国，随后，美国国会也得到了通知，其内容如下：

1. 美国不设定对台军售的终止限期。
2. 美国不变更《台湾关系法》。⁶²
3. 美国不在事前与大陆磋商对台军售。
4. 美国不在两岸之间扮演调解人。
5. 美国不改变对台湾主权的立场，即台海两岸共同以和平的方式来解决，美国不强迫台湾与大陆谈判。
6. 美国不正式承认大陆对台湾的主权。⁶³

美国有人质疑“六项保证”是否能称为一项美国政策，但美国行政官员表示“六项保证”具有政策效力。⁶⁴无论如何，虽然“六项保证”缺乏法律约束力，但美国仍然很重视此承诺。⁶⁵

《八·一七公报》

由此便引出了《八·一七公报》。正如上文所说，《八·一七公报》是唯一一份美中就美国对台军售问题发表的共同声明，至少在中国

看来，这已经成为了中美之间的主要争论点。虽然中国拒绝承认《台湾关系法》和“六项保证”的合法性，并经常呼吁废除《台湾关系法》⁶⁶，但中国也清楚地知道，中国现有的能力实际上无法影响这两项承诺。

《八·一七公报》是一份十分简短的（九节）文件。由于文件所论议题的敏感性，此文件在撰写时必须极其谨慎，并含有不小的“战略含糊性”。中美两国在《八·一七公报》（第二节）公开承认，双方在美国对台军售问题从根本上立场不一致，因此双方必须精心撰写一份文件，以处理此事件。在此文件中，双方无法使用精准的语言或得出清晰的定论；而是“含糊其词”，让双方都有出路。

在美国《八·一七公报》做出的承诺中，参考前文，中国声称有几句话起了决定作用，具体内容如下：

“考虑到双方的上述声明，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。”

在中国看来，美国并未遵守其承诺。很多中国官员质疑，美国从1982年，即《八·一七公报》签署后，直到现在，仍坚持“长期向台湾出售武器的政策”，这一行为违反了美国在《八·一七公报》中所做的承诺。中国官员进一步声称，美国对台出售的武器“在性能和数量上”已经超过了“中美建交后近几年供应的水平”⁶⁷，这一行为再次违背了自己的承诺。最后，中国官员时常发现，从1982年至今，美国在寻找“最后的解决”的道路上似乎止步不前。中国官员声称，近年来（比如最近

⁶² 美国承诺台湾不修改《台湾关系法》是其在美国法律中的地位几乎无可撼动的另一个原因。

⁶³ 关于“六项保证”的权威讨论，参见 <http://www.heritage.org/research/reports/2007/10/president-reagans-six-assurances-to-taiwanand-their-meaning-today>。要注意的是，由于“六项保证”最初并没有文字版本，因此关于此承诺不同的研究有时给出略有不同的文本。例如，请参考 <http://cryptome.org/cn/crs-96-246.htm>。

⁶⁴ 在2011年10月，美国主管东亚及太平洋事务的助理国务卿库尔特·坎贝尔澄清，“六项保证”是美国对台政策方向的一部分，《台湾关系法》以及三个中美联合公报也是如此。详见 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg70584/html/CHRG-112hhrg70584.htm>。

⁶⁵ 然而一些学者认为，美国政府（行政部门）在签署《八·一七公报》之后发布的一些声明实际上表明美国已经改变了对于台湾主权问题的立场，也使美国政策和《台湾关系法》产生了明显的冲突。试例：<http://www.heritage.org/research/reports/2007/10/president-reagans-six-assurances-to-taiwanand-their-meaning-today>。但现在此问题仍有待讨论。

⁶⁶ 参阅《中国坚决反对〈与台湾关系法〉》，中国驻美大使馆，2004年1月20日。<http://www.china-embassy.org/eng/zt/twwt/t58833.htm>。

⁶⁷ 这里指从1979年1月1日至1982年8月17日。1979年1月1日是中美关系正常化的日期，1982年8月17日是签订以及公开发布《八·一七公报》的时间。因此，“近几年供应的水平”是指一段特殊时期，而不只是一个时间点。所以从公报签订一开始，为评估未来交易的所设定基准线就十分模糊。

的 2010 年与 2011 年), 美国宣布销售大量武器 (价值数十亿美元), 这表明美国公然无视自己在《八·一七公报》中所做的承诺。

然而美国的前 / 现任官员通常都会提出不同的看法。首先他们很快指出, 《八·一七公报》是美中双方都必须遵守的协议, 其中明确或暗示地规定了双方都应做出行动, 而不只是美国一方。他们强调了第六条的第一个短语, 引用如下: “考虑到双方的上述声明”。这句话是上下文的引语, 也是美国之后承诺的前提。

美国官员宣称, 这个关键短语表明, 此项承诺很明显是有交换条件的。也就是说, 正如《八·一七公报》中提到, 如果中国制定“争取和平解决台湾问题”的“大政方针”, 美国将会采取在《八·一七公报》第六节规定的行动 (例如, 相较 1979-1982 年, 逐步减少对台军售)。⁶⁸ 美国官员反复强调, 美国从不认为《八·一七公报》规定其所需履行的义务是单方面的, 这需要两国 (美国 - 中国) 的共同努力, 逐步解决此问题。如果中国没有履行自己的义务, 由此可推, 美国关于对台军售的承诺实际上也不再生效。

中国在《八·一七公报》中做出的承诺, 例如: “争取和平解决台湾问题”, 比起美国的承诺 “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” 更加虚无缥缈、不可计量。虽未普遍公开声明, 但在私下交流中, 美国主流观点认为中国没有履行和平解决台湾问题的义务, 因此中国也不能要求美国履行其义务。

美国官员指出, 有很多事例可以佐证这一说法。其中包括但不限于: 中国 1995-1996 年在台湾海峡进行的挑衅性导弹试验; 中国决不放弃使用武力或武力威胁统一; 定期发表关于台湾问题言辞激烈的官方声明; 2005 年中国在《反分裂国家法》授权使用 “非和平手段” 解决台湾宣布独立事件; 而最重要的是, 中国

⁶⁸ 《八·一七公报》中的确提到 (第五条), “美国政府理解并欣赏一九七九年一月一日中国发表的《告台湾同胞书》和一九八一年九月三十日中国提出的九点方针中所表明的中国争取和平解决台湾问题的政策。”

的军事能力稳步提高, 最明显的证据就是中国针对台湾建立的弹道导弹力量。⁶⁹ 在美国看来, 这些举动都严重违背了中国在做出的 “大政方针” 承诺, 即 “争取和平解决台湾问题”。因此, 美国官员相信美国有理由不履行《八·一七公报》所规定的义务。虽然中国官员有时拐弯抹角⁷⁰、或直接斥责美国没有履行《八·一七公报》的条款, 美国却几乎没有——至少没有在公开场合——对中国做出过类似的指控。但美国官员在回应中国斥责其背弃了《八·一七公报》做出的承诺时, 显然掌握了中国的行动。

内在矛盾

理论上讲, 在这个三维政策框架中存在一定的内在矛盾。具体而言, 美国在《台湾关系法》承诺为台湾提供足以使其维持足够的自卫能力的防卫物资及技术服务, 但又在《八·一七公报》承诺逐步减少对台军售, 这两项承诺互相冲突。在《八·一七公报》中提到了对台军售问题的 “最后的解决” 或 “彻底解决”, “六项保证” 却规定美国不能设定停止对台军售的日期。

正如本报告第一部分 (以及附录 B) 中所说, 在 1982 年 8 月 17 日参议院发表的证词陈述中, 美国国务院试图处理这些内在矛盾。其主要内容有如下几点: 《台湾关系法》是国家律法, 是美国对台军售政策的指导原则; 《八·一七公报》是一项意向声明; 《台湾关系法》规定美国基于台湾的国防需求对其销售武器, 只要中国继续主张和平解决台湾问题, 台湾国防需求可能下降, 由此武器销售量也会下降; 由于美国对台军售行动受中国对台行动的影响, 美国从未给出减少对台军售的时间范围, 更没有给出彻底终止对台军售的具体时间。

⁶⁹ 正如本报告之前所述, 美国国务院在 1982 年 8 月 17 日向参议院外交委员会提交的证词陈述中表明, 美国的行动并不是无条件的, 而是由中国的行动决定。根据证词陈述, 美国将会密切关注中国的行动。

⁷⁰ 试例, 参见 2011 年 1 月 19 日奥巴马总统和胡锦涛主席签署的中美联合声明 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>: “中方强调, 台湾问题涉及中国主权和领土完整, 希望美方信守有关承诺, 理解并支持中方在此问题上的立场” (特此强调)。毫无疑问, 如果中国觉得美国已经信守了承诺, 也不会再表达这样的愿望。这里的承诺是指《八·一七公报》中所做的承诺, 也是唯一一个美国与中国签下的正式承诺。

但事实上，在给定年份中，这些矛盾并不一定会显现出来。跟据实证记录，签署《八·一七公报》的三十年来，美国对台军售交付数量（2012 年美元通胀调整后）有一半时间未超过 1979-1982 年（即基准期）美国对台军售交付（通胀调整后）的峰值（即：1981 年交付 9.41 亿美元—见图 1）这说明，美国实际上可以继续遵守《台湾关系法》向台湾提供武器，并且不超过在《八·一七公报》中所承诺的基准线。

美中涉及《八·一七公报》所做出承诺的相关表现：规范性分析

与本报告之前所陈列的实证性信息背景以及关键政策框架分析相对立，我们提出了以下问题：《八·一七公报》签署三十年以来，美中两方有多坚持在此文件中所签署的条款？在我们看来，双方的记录都有些混杂。

美方表现

美国除了在《八·一七公报》中承诺（实际上是重申）尊重主权与领土完整的一般原则与“一个中国”政策，还有条件地承诺了其他三个特殊要点和 / 或行动方针，内容如下：

1. 美国“不寻求执行一项长期向台湾出售武器的政策”；
2. 美国“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”；
3. 美国将“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。”

第一点和第三点实际上表达的是同一件事。事实上，很难评价美国是否遵从这项承诺。如果要做出判断，评估者必须要达成一致，确定“长期政策”、“逐步”、“最后的解决”这一类模糊词语的定义。例如，如果人们对“长期”的定义是几年或几十年，那美国三十年的对台军售记录足以让一个客观的观察者断定，美国没有履行承诺，即保证不会“执行一项长期向

台湾出售武器的政策”。但如果人们和中国领导人执相同看法，认为“长期”的定义是数十或上百年，那么明确判断美国是否执行了“长期”的对台军售政策还为时过早；而同样也无法判断美国是否未能履行第一点和第三点的义务。

同样要注意的是，在第一点和第三点中提到了“不寻求执行……”和“准备逐渐减少”，而无论是“寻求”（不寻求）还是“准备”都没有保证一定会采取行动。那么严格说来，这些条款都是只表明了意图，而不是保证会采取行动的承诺。换句话说，美国在《八·一七公报》中敏锐地避开了声明“我们不会执行一项长期向台湾出售武器的政策……”或者“我们将逐步减少它对台湾的武器出售……”。在评估美国履行《八·一七公报》条款的表现时，这些区别尤其突出，十分重要。就这两点来说，并不能推断美国没有履行其做下的承诺。

因此，在我们看来，由于条款所用语言缺乏（其实是有意缺乏）固有的精准性，要根据实证记录判断美国是否遵守了以上几个承诺是不可能的。但可以说，至少到目前为止，美国还尚未履行这两个承诺。

在以上三点中，只有第二点，即美国保证“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”（特此强调）包含了足够的具体信息，可以针对美国是否遵守此条承诺做出客观的、基于事实的评估。这一点和其他几点不同，至少在这一方面（数量），在其所用语言中已经规定了评估美国表现所用的数量测定值。再者，在这点中使用了“不超过”这个短语。

如前所述，美国承诺“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”，在这其中引用的是可知的真实数据。然而，美国引用一段时间的数据，而不是单独时间点的数据作为测量未来武器销售的基准线，这一行为还是有些混淆视听。显而易见，美国在 1979 年 1 月 1 日至 1982 年 8 月 17 日对台销

售武器最高的美元价值就是在《八·一七公报》中提到的最高上限。事实上，人们也可以认为，在这段时期销售武器的平均美元价值——也就是从1979年到1982年8月17日美国对台军售/交付武器每年的平均价值——也可以作为《八·一七公报》中提到的基准线。然而这个数值绝不可能高于这段时期最高的年度数据。

据实证记录显示，在1979年至1982年期间，美国对台军售（交付）武器的最高峰是在1981年，达到了约9.41亿美元（2012年美元通胀调整后）。如果使用1979年至1982年间的最高数据作为基准线（或称上限）来评估之后的销售数据，我们只能得出以下结论：美国无论出于何种原因，显然没有一贯坚持在《八·一七公报》中所做的承诺。实际上，据实证记录显示，在1992年至2002年期间，美国对台军售（交付）的数据从没有低于这个数值。在某些年份，例如1997年和1999年，美国对台军售（交付）武器的年度价值已经超过了最高基准线（1979年至1982年期间最高数据）三倍多，一路飙升到了30亿美元（2012年美元通胀调整后）。基于本研究的目的，我们不需要判断美国对台军售的对错与好坏，但客观来讲，在数量方面，美国自1982年对台销售武器的数值经常超过1979至1982年的供应水平。此数据是经过美元通货膨胀调整计算后得出的。

美国对台销售武器的“质量”问题更难评估。如上所述，美国《八·一七公报》做出（相对而言）更清晰的承诺是“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”。值得注意的是，这条承诺并没有保证降低武器销售的数量和质量，而是保证其不超过一个规定水平。⁷¹

定义售出武器质量的基准线是一项更加主观而棘手的工作，其主要原因有三个。第一，在《八·一七公报》中并未明确给出“质量”的定义，而它的定义比“数量”在本质上就要

主观很多。第二，和数量一样，质量的概念必须根据相关上下文做出理解。具体来说，质量这一概念必须根据时代背景以及当时的技术水平做出评估。例如，步枪曾是世界上最先进的武器；但随着时间的推移和技术的发展，它就被更加先进的武器取代了。第三，在过去三十年中，美国向台湾出售了不同类型的武器，其中包括雷达系统，坦克，导弹和战斗机等多种武器。对比评估雷达系统和战斗机的质量是十分困难的，因为它们的功能完全不同。因此，一般来说，有时候并不可能直接“同类比较”所售出的武器。

本报告（附录E）列出了自1979年来美国提供给台湾的国防物品和相关服务。毫无疑问，由于在军事技术方面的进步，在2011年售出（交付）武器的质量要比1980年售出武器的质量高很多，因此也更难根据当时的技术水平评估武器质量。然而，乍看之下我们可以得出结论，自从1982年以来，美国对台军售的武器质量有过几个“巅峰时期”，其中最明显的就是1992年对台湾售出（以及之后1997年与1999年交付）的F-16战斗机。与美国在1979-1982年向台湾出售的防卫物资及相关服务相比，美国很明显未能遵守承诺，即没有遵守对台出售的武器在性能上不超过1979-1982年供应的水平。但由于在上文提到的方法论问题，要根据实证记录更有概括性地总结上述问题在三十年间的趋势是十分困难的。

美国政府并没有公开同意或承认其对台军售行为违反了在《八·一七公报》所做的承诺。美国宣称，基于《台湾关系法》以及三个联合公报，它仍然拥护一个中国政策。当问及美国政府的立场是否遵守了《八·一七公报》，其官方的答案通常都是“是的”，有时还会给出更加简略的答案，强调《八·一七公报》的持久有效性。

然而在非正式场合，美国现/前任官员给出了更加具体的回答。部分官员承认，美国实际上并没有完全遵守自己在《八·一七公报》所做的承诺。另一些人认为，就算《八·一七

⁷¹ 然而一些人认为，在某些情况下，增加美国售出武器数量是为了弥补美国政府决定不对台销售更高性能的武器，而这些更高性能武器本来是可以出售的。

公报》还是官方美国政策，它现在已经不再重要了。就像一位熟悉此问题的前高级官员所说：“当在讨论对台军售的可能性时，没人会说，‘等等，那《八·一七公报》怎么办？’它并不是一个值得考虑的因素。”

然而，几乎所有前 / 现任美国官员都会补充，美国如果没有履行《八·一七公报》所做的承诺（在现实中是如此，即使未得到官方承认），是因为中国也同样没有履行自己在《八·一七公报》所做的承诺，即制定“争取和平统一祖国的大政方针”以及“和平解决台湾问题”。如前所述，美国官员指出，佐证此说法最明显证据就是中国针对台湾持续增强的弹道导弹部队。他们认为，这证明了美国有正当理由、也有需要（按照《台湾关系法》相关规定）按近年水平向台湾出售武器。

简而言之，美国对其在《八·一七公报》所作承诺的立场可以总结为：“我们遵守了承诺；但如果我们没遵守，那是因为中国也没遵守。”

中方表现

由此也引出了中国涉及《八·一七公报》所做出承诺的相关表现。如前所述，由于所用的语言（和语法），中国在《八·一七公报》做出的承诺更加含蓄不清。下文摘录自《八·一七公报》。美国国务院在1982年8月17日向参议院外交委员会提交的证词陈述中，美国认为以下内容是中国在《八·一七公报》中应履行的义务（特此强调）：

“……一九七九年一月一日中国发表的《告台湾同胞书》宣布了争取和平统一祖国的大政方针。一九八一年九月三十日中国提出的九点方针是按照这一大政方针争取和平解决台湾问题的进一步重大努力。”

“……美国政府理解并欣赏一九七九年一月一日中国发表的《告台湾同胞书》和一九八一年九月三十日中国提出的九点方

针中所表明中国争取和平解决台湾问题的政策。”

简单来说，美国认为中国在《八·一七公报》所做承诺就是采取和平手段解决台湾问题。⁷²

要判断中国是否采取和平手段解决台湾问题，即是否制定了“争取和平统一祖国的大政方针”以及“和平解决台湾问题”，也有其方法论上的挑战。首先，这个问题的本质十分规范；两国对“和平”手段的定义并不一定相同。其次，如前所述（参见脚注72），中国政府制定了两个不同的目标（虽然两者是从属关系），即“和平统一祖国”以及“和平解决台湾问题”。很明显，中国认为争取“和平解决”从属于（特此强调）争取“和平统一”大政方针，而美国更侧重于“和平解决”而不是“和平统一”。因此，其中固有的分歧为美国之后的行为提供了理由。

最后，正如本报告第一部分所述，要区分大陆特别针对台湾的军事力量与一般国防需求是不太现实的。例如，要辨别中国专门针对台湾建立的海陆空军以及核力量，而不是针对其他情况（包括针对台湾附近、但不一定针对台湾）建立的军事力量，这件事本身就是十分困难的，也需要非常主观的判断。然而基于第一部分提到的原因，至少可以根据中国针对台湾部署弹道导弹这一行为，大致判断中国是否遵守了“和平解决”的承诺。

正如美国认为在《八·一七公报》中所做的承诺只是意向声明，同样的，也可以将中国“争取”和平统一与和平解决方法看作中国的意向。在这一点上，中国官员与学者指出，中国已经尽了自己的本分，在大陆“一个中国”

⁷² 值得注意的是，“和平”一词在《八·一七公报》的章节中分别修饰了三个不同的名词，分别是：“统一”（表达中国观点）、“解决”（表达中国观点，但从语法和语义角度来讲，“解决”的概念从属于“统一”）以及“解决方法”（表达美方观点）。由此可看出，直到今天，中美处理台湾问题时还是有本质区别。中国寻求统一祖国，而美国只寻求和平解决方法（不管解决方法是否达成统一目的）。美国在《八·一七公报》中明确表示，“理解并欣赏中国争取和平解决台湾问题的政策”（特此强调），这在本质上重新定义了这个词组，并向中国传达了美国的理解。而中国也试图将他们的理解传达给美国。但精心撰写的《八·一七公报》还是不能掩盖两国在处理台湾问题时有着不同的主要目的这一事实。



原则的范围内，遵守了中台和平相处的承诺。其中包括允许在“一国两制”条件下给予台湾重要的自治权；中台两地经济与社会联系；提议在政治、军事上建立信任措施，为最终和平协议创造条件。

然而，在评估本报告第一部分所列的中国导弹部署实证记录时，我们发现这与中国在《八·一七公报》的背景中所暗示的承诺不符。因此我们得出结论：和美国一样，中国的评估结果也不甚理想。我们认为，在二十年间，中国在东南部地区持续部署短、中程导弹，这一行为严重质疑了中国是否遵守“争取和平解决台湾问题”的承诺。再者，我们认为有大量有效证据证明中国未能履行其承诺，因此美国评定的此结果也合情合理。

但中国官员还是指出，除了在 1995 年与 1996 年进行的导弹试射之外，自 1982 年来，中国没有真正向台湾发射过导弹攻击，因此严格来说，中国没有违背其争取和平解决问题的承诺。总的来说，中国认为一个国家可以为武装冲突做准备，但不一定要付诸于行动；实际上，一个国家可以制定“实力换取和平”的总

方针。中国官员和分析人士坚称，中国无意与台湾开战，这会导致他们所说的“兄弟互相残杀”。武装力量只是最后手段，只会用于抵抗台独分裂势力。

尽管这些理由在本质上还是有理可循，但我们认为中国建设军事力量的速度，外加专门针对台湾问题制造的武器（例如：武器的性质和所涉及的地理范围），以及中国绝不承诺放弃对台湾使用武力，都表明其对台湾的态度并不完全和平。⁷³ 无论如何，美国作为《八·一七公报》的另一契约方，它认为中国这一行为并不能被定义为和平。在 1982 年，美国保留了评估、以及按照评估结果做出相应行动的权利（由国务院在美国参议院所做的证词报告，由里根总统书面授权），而中国在面对美国行动时也保留了类似的权利。

⁷³ 批评家也许会反驳，如果也以同样标准看待美国，那么美国为解决可能发生的突发事件（包括但不限于台湾）大力增强进攻力量，这种行为也可以被解读为不完全和平的态度。我们承认，这个推论在相同的标准下是正确的。然而，和中国不同，美国并没有和中国签订任何协议或联合声明，承诺和平解决台湾问题或其他可能的国际冲突。所以虽然这个观念也许无可非议，但为这个问题讨论是毫无意义的。我们之所以关注中国承诺的和平解决方案，是因为中国，而不是美国，承诺和平解决台湾问题。因此，在此研究中，这一点才是应该重点分析的对象。

第三部分：结论和建议

报告上述部分研究了指导美国对台军售问题的政策框架，列出了美国对台军售和中国对台导弹部署实证记录，并对政策框架和实证记录进行了规范分析。在报告的最后部分，我们将得出正式结论，提出一些政策性的建议以及最后的几点想法。

结论

1. 对台军售问题不仅对台湾方面非常重要，对中美关系发展更是至关重要。

尽管这一结论听起来非常明显，但是在探讨的过程中，我们发现美方和中方对这个基本观点却有着惊人的分歧。中方认为对台军售问题是影响中美关系的核心问题，它直接成为了中国至关重要的、关乎存在的问题，换言之，即主权、领土完整问题，在某种程度上来说，就是中国的民族尊严问题。台湾关乎中国的生存问题，而美国对台军售会触及中国的生存利益。相反，美国的政策制定者一般不会把对台售武问题跟这些问题的重要性画上等号。

虽然美国官方认识到中国极为重视对台军售问题，但是美方似乎并不认为这是个问题——对台军售之所以是问题是因为中国政府把它看成是一个问题。对美国政府而言，对台售武是中国在制造事端，使其成为需要处理和解决的刺激因素。对这个问题重要性截然不同的评估是近几十年来双方在对台售武问题上一直停滞不前的原因之一。

2. 对台军售问题现状可以得到改善。

这又是一种不言而喻的结论（“总会存在进步的空间”）。然而，美中观点通常都大相径庭。中方认为美国对台售武是改善中美关系的主要的、具有深刻影响的阻碍，是瓦解中美关系信任的最大裂缝。中国官员声称，一个美国停止对台售武的方案将会迅速地极大地改善两国关系。相反，美国官员以及前任政府官员都普遍对减少甚至停止对台售武会明显改善两国关系的说法持怀疑态度，甚至根本不相信这种做法能够奏效。

中方声称，他们认为两国之间的关系会得到改善是因为预计中国未来对美政策会大大不同（例如，会对美国更加有利）。如果这是真的，两种假设中起码有一种情况是真的：要么中方现在正在优化他们的外交政策，但是未来他们也愿意退而求其次，接受第二种较好的外交政策（以换取美国减少或停止对台售武的局面）；要么中方现在并没有在优化自己的外交政策，但是未来会这么做。关于第一种情况，美国观察人员并不认为中国会采取一种并不植根于中国各时代国家利益的对美政策。至于第二种情况，等美国采取和解行动之后中国就会决定调整对美政策一说也不能够轻信。

我们认为，事态现状应该比我们过去二十年中所看到的要更好，这个纠缠多年的紧张问题也有可能得到缓解。我们能在一定程度上打破这个怪圈，为增强中美战略互信打下基础。我们接受中国外交政策植根于自身国家利益的

对这个问题重要性截然不同的评估是近几十年来双方在对台售武问题上一直停滞不前的原因之一。

前提，我们也相信在某些情况下，中国外交政策制定者会面对一些利益中立的选择（例如，并不会偏向或危害中国自身利益的选择），但是，这些选择对于美国而言也不会更加有利或更为不利。上述这种次优方案尽管在可能的范围之内都是具有说服力的，但是它并没有囊括可供中国决策者考虑的所有选择。当所有选择都被纳入考虑，利益攸关方就可以正确考量，选出一种方案，使台湾问题能够取得渐进式进步的同时，也改善美中两国关系。尽管我们不会高估这件事马上取得变革的可能性，但是我们确信对台售武一事的现状并不是最理想的，我们能够在这件事上取得渐进而重大的进展。

3. 对台军售问题归根到底就是政治问题，而非军事、外交、对外政策或经济问题。在此问题上的任何进一步举措基本上都需要依靠政治工具。

台海军事平衡已经被中国大陆打破，在美国法律、政策的限定下，美国装备台湾必定会受到大陆的军事威胁，也不能使其与大陆进行军备竞赛时占据优势。另外，台湾的经济能力尚且不能采购那些武器。大家普遍认为，美国出售特定的防御物资及服务给台湾以发挥军事威慑作用的行为具有政治性质的象征意义，这种意义跟其纯军事实效一样重要，甚至更为重要。在某种意义上说，美台军售问题已经影响了美中的外交关系以及两国军方之间的关系，但这些影响来自三方对此问题所给与的政治意义。

对美国而言，对台售武象征着美国对与其拥有共同价值观的民主体的承诺。对台售武同时也向美国在亚太地区的盟友发出积极信号，即美国会支持它的盟友。对中国而言，此举一是对中国基本生存问题的公然冒犯，再者是对中国共产党政权的公然轻蔑。中国专家曾私下作出非官方评论，任何一位中共领导人如果在就任期间，台湾被分裂出中国，他都得下台。对台湾而言，从美国购买军武可以让台湾与大陆谈判时更有信心，拥有自我防御能力可以让台湾人民安心，同时也可以让台湾领导人

向当地选民表明他们会坚决维护台湾人民的利益。因此，在某些方面，对台军售问题是在台湾政治与大陆政治语境下衡量政治手腕强硬的标尺，但是实际上，对三方都是如此。即使是由军工复合体和国会议员提出的以支持国防工业的经济论证也通常只是政治上的权宜之计，目的通常都是为对台军售及台湾赢得更多的支持。

4. 没有中国大陆、台湾、美国利益攸关方共同接受的方案，就不可能取得实质性进展（例如：改善现状、缓和紧张局势、增进信任）。实际上，三方都能接受的方案才能够使对台军售问题得到改善。

虽然美中两国都同意美国对台售武只牵涉或只会影响到两个主权国家，也就是美国和中国，但实际上却存在着三个利益攸关方：美国，中国大陆和台湾。一条真正可行的前进道路，即使每次只会往前迈一小步，必须有利于维护三方的利益。

5. 现存的政策框架——《台湾关系法》、“六项保证”和《八·一七公报》将保持不变。暂时也不存在能够使三个承诺作出实质性改变或作废的实际方案，即使某一方多么希望这么做。

近年来，“六项保证”和《八·一七公报》都没有受到严重的挑战，我们估计在可预见的未来也将如此。然而，中国已经反复要求废除《台湾关系法》，理由是《台湾关系法》及其授权美国的行为会干涉中国内政。近年来，鉴于台海及该地区近年来的发展，一些美国的观察者为《台湾关系法》效用的连续性提出了疑问。相反，其他人则希望加强美国与对台售武相关的立法。⁷⁴ 尽管大家对这件事持有不同的观点，我们估计在可预见的未来，《台湾关系法》将会继续保持它在政策框架上的中心地位，并且会继续得到美国两党人士强有力的政治支持。

⁷⁴ 详见美国众议院第 419 号决议，《2013 台湾政策法案》<http://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr419/text>。

6. 我们大力支持现行的政策框架并且相信它能改变现状。我们认为这三个表面上自相矛盾的承诺也存在相连相通之处，能穿针引线，在符合美国法律政策、尊重中国合理关切、维护或增强台湾净安全的基础上为处理对台售武提供可行办法。

传统观点及主流观点认为现行的政策框架内部是自相矛盾的。例如，《台湾关系法》乍看就是要求美国对台定期出售武器，而《八·一七公报》看上去要求美国减少对台售武规模；《八·一七公报》要求对台售武问题上要寻求“最后的解决”方案，但是“六项保证”永远都会阻碍为对台军售设定截至期限；还有其他的内部矛盾。然而，当一方用长远的观点来看待这一问题，即使不是抽象的长远的观点，至少也是近中期的观点，要找到符合这三个政策要求的、满足三方利益的解决方案还是有可能的。因此，我们拒绝中美研究人士所说的解决对台售武问题的前提是零和游戏，我们相信至少在短中期内“三赢”局面就能够得以实现。

7. 在过去三十年里，由于各自的原因，美中有时候在不同方面并未完全恪守《八·一七公报》的重要规定。《八·一七公报》虽然不存在理论问题，但实际上却被架空。

美中都声称遵守《八·一七公报》原则，但实际上，双方都没有完全恪守其条文规定。美国方面，照经验来看，很明显没有遵守《八·一七公报》原则。美国有条件地承诺未来向台湾出售武器“在性能和数量上将不超过中美建交后近几年供应的水平”，但是此后的多年里，有一半时间美国对台售武的规模都超过原本同意的数量上限，即使根据通货膨胀调整过出售武器的数量，但武器数量依然超额。当然，人们（包括美国国内）会讨论美国此举是否会因为受到中方行动的影响而情有可原，或者讨论此举到底是提升了还是降低了台湾针对中国大陆的净安全水平。然而，毋庸置疑的是有时候美国在向台湾出售武器的数量上选择不遵循承诺。

我们发现，有时候中国也没有遵循《八·一七公报》的重要承诺，即“争取和平解决台湾问题”。与美国不遵守承诺的行为相比，这一发现并不是由经验所得，它更多的是一种解读。中国不像美国，中国并不允许自己被《八·一七公报》中任何容易量化的承诺所捆绑，因此对中国表现的评估本质上也会更加主观。我们认为，自1982年之后，中国某些行为，特别是大量建设瞄准台湾的短中程弹道导弹，违背了中国所作出的“和平解决台湾问题”的承诺，由此看来，中国也并未恪守其原则。

尽管美中两国都认为《八·一七公报》具有生命力，它也是两国在对台售武问题上共同制定的唯一一份现存文件，但是任何一方都没有完全恪守《八·一七公报》的原则和规定。因此，《八·一七公报》只是一纸空文。

8. 《八·一七公报》被架空的原因是它掩盖了美中在台湾问题上的根本性分歧：即中国的最终目标是按照大陆的方式实现台湾与大陆的统一；而美国最重要的目标则是维护台湾安全，同时保护台湾现行的与中国大陆相对的政治社会制度。而三方都认识到这两个目标完全不能兼容。

对中国而言，台湾问题是内战遗留下来的问题，也从未正式落幕。台湾问题是港澳回归中国之后实现祖国统一的最后顽疾。中国也曾明确表明会采取一切必要手段包括使用武力来维护统一。另一方面，美国也遵照《台湾关系法》的原则，努力抵制任何危害台湾“安全及社会经济制度”的威胁，包括武力威胁，而中国大陆亦绝不承诺放弃使用武力。虽然《台湾关系法》并没有提及台湾的政治制度，但是美国希望支持其民主盟友并且保护对方现行的政治体制，这也就成为了美台关系发展的关键推手。

中国的很多观察人士认为美国反对或尝试阻碍台湾与大陆重新统一。实际上，美国在这一问题上的立场是中立的。美国已经表明它既不支持也不反对台湾与大陆的重新统一。相反，美国认为，台湾问题应该要得到和平解决，遵

循两岸人民的共同愿望。换言之，在美国看来，中国和台湾应该要以和平方式解决台湾问题，而且这种方法有可能是按照大陆的方式来实现统一，也有可能不跟大陆的方式走。这一点也恰恰跟中国立场冲突。

9. 对于什么是处理台湾问题的最大障碍，中国目前的观点与台湾、美国的观点极为不同。中国归咎于美国对台售武及其严重干涉中国主权与领土完整的行为；台湾和美国认为所有问题的根源是中國大陸与台湾在政治社会制度上存在着鲜明的差异。这两种截然不同的观点导致了这个问题长期以来一直难以解决。

中国认为美国对台军售不仅侵犯了中国主权与领土完整，而且还鼓励了“台独”势力。同时，中国努力强调台湾能够在“一国两制”的框架下继续保持其原有的政治社会制度。然而，对台湾和美国而言，两岸政治社会制度差异实在是太大：中国大陆实行的是“社会主义”“人民民主专政”⁷⁵，而台湾实行的是“民有民治民享之民主共和国”⁷⁶。因此，台湾认为“一国两制”的方法并不可行。虽然台湾人士对两岸统一的观点也存在分歧，但是支持统一的台湾人士也有不可退让的前提，那就是台湾与大陆重新统一必须是在民主施政的语境下。总之，如果台湾人民想要实行“一国两制”，他们早就已经这么做了。

10. 依我们判断，问题的最大症结并非美台售武，而是由结论第8点和第9点所衍生出来的更深层的难题，即美中截然不同的最高目标，以及中国大陆与台湾政治社会制度的鲜明差异及不能兼容的最根本问题。

这一系列复杂的谈判归根到底就是：1982年美中两国政府都希望围绕台湾问题达成（在他们看来）足够的协议，以推动新建立的正常

化关系的发展。虽然美国和中国都拥护“一个中国政策”（实际上中国通常说“一个中国原则”），但是在谈完问题上依然存在着许多严重分歧，而其中最主要的问题就是美国按照《台湾关系法》的承诺向台湾出售武器。无论政策的最终目的是“重新统一”还是“最后的解决”，《八·一七公报》都要有效地粉饰或者忽略这些分歧。美国和中国利用模糊的语法和语言玩文字游戏，因此即使不遵守协议，双方都能各自找到合理的理由。从这点上看，《八·一七公报》就已经像是“罗尔沙赫氏测验”，各方都从中满足自己需要。

美国从协议中看到中国承诺和平解决台湾问题；中国也看到美国承诺对台军售规模会逐步化整为零。然而，严格意义上说，任何一方都不曾无条件签署这份公报。因此，《八·一七公报》很大程度上成功地让美中绕过这个问题，与此同时，也促使两国建立起了双边关系。但是，作为真正解决台湾问题的设计蓝图，《八·一七公报》目前的价值和影响力都受到了限制，因为此公报严重的内部矛盾以及任何一方在另一方看似没有遵守公报规定的情况下也不愿遵守规定。

这份报告最重要的成果之一，就是我们发现中国和美国对台湾问题的核心的看法皆有所不同。中国认为，美国是造成大陆与台湾不和的主要原因之一，甚至可能是主要原因，美国继续对台售武使台湾更加不愿意与大陆重新统一，还会更加强调台湾跟大陆的差异。

因此，对台售武问题就成为了核心问题。美国和台湾的观察人士对此看法却非常不同。⁷⁷他们认为，中国大陆与台湾之间的隔阂是来源于制度差异，而并非因为美国想台湾出售武器。只要政治制度不能兼容的问题一天未能解决，台湾与大陆重新统一就永远都难以实现。

⁷⁵ 这一说法是来自现行的《中华人民共和国宪法》，可见：http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2824.htm，第一条的完整说法是：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”

⁷⁶ 可见：<http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1107>。

⁷⁷ 中国大陆的一些观察人士也非官方地或私下地表达了这样的观点。

11. 只要中国大陆与台湾的政治社会制度依然像现在这样存在鲜明差异，美国就会继续对台售武。虽然有办法缓和美台军售的紧张局势，但是所有解决方案都需要解决政治社会制度不同的问题。

对于中国，台湾问题的核心就是与大陆重新统一问题，这是政策最终必须实现的目标。实际上，正如上述所说，台湾问题本质上关乎中国的生存问题。中国认为，至少中国官员认为，美国的“摊和”（特别是对台售武问题）即使不是造成大陆与台湾不和的罪魁祸首，也是主要病根。中国政府官员及分析人士通常把台湾与大陆之间的隔阂归咎于人为，而不是逐步演变而来。他们还认为如果不是因为外界干涉，两岸的人民和文化就已经会被互相吸引，最终实现统一。因此，美国对台售武就成为了最终解决台湾问题并实现两岸统一的严重阻碍。

我们认为，台湾人民并没有选择与大陆重新统一，是因为他们觉得大陆的政治社会体制跟自己的价值理念和愿望完全不能兼容。这方面的忧虑也会让他们觉得统一更加不可能。也正因为如此，台湾才会从美国购买军武。我们相信，只要制度不能兼容的核心问题一天未能解决，对台售武还会无限期继续下去。

12. 从总体上看，影响台湾人士对两岸统一和大陆看法的因素主要是中方的行为与言论，而非美国对台军售。影响美台军售最重要的因素是中国大陆与台湾之间的关系，而非美国与中国大陆或美国与台湾的关系。在这三元方程中，最严重的信任缺失存在于中国大陆与台湾之间，而非美国与中国大陆或美国与台湾之间。

中国的观察人士一般认为，美国的行动特别是对台售武问题在塑造台湾对大陆的悲情意识上起到了很大的作用，并且通常不会考虑中国自身言行对台湾民众所造成的冲击。在我们的研究和讨论中，我们清楚地认识到，台湾人民对中国大陆近年来的忧虑基于众多重要的原因，例如，中国在1995年和1996年欠缺考

虑进行了导弹试验、随后又通过了《反国家分裂法》、压缩台湾的国际空间，其次，还有众多台湾人士认为中国在1997年恢复对香港行使主权之后并未履行对当地实行民主改革的承诺。当然，随着中国对台导弹建设稳步推进，中国不愿放弃使用武力或通过武力威胁解决台湾问题的立场也极大地冲击了台湾人民的悲情意识及两岸统一进程。正是这些因素而并非对台军售问题塑造了台湾人民的悲情意识以及对于两岸统一的忧虑。我们认为，台湾问题归根到底是中国大陆与台湾之间的问题，而不是美中两国之间的问题。

13. 我们认为，虽然美国对台军售的政策上有回旋的空间（在中方修改政策的同时），但是对台军售数量如果不按照美国在政策上所承诺的逐渐减少，而进行骤然大幅度下降，这就必定会破坏三方的稳定且造成危害。

现行的政策框架使对台军售问题达到了一种微妙的平衡。虽然现状并不理想，但是还是相对比较稳定的。如果像中国政府官员和学者要求那样急剧缩小对台军售规模，现在原本已经难以维系的整体势力均衡就会被打破，而且可能会产生一些出乎意料之外的后果。例如，台湾过去都是购买美国的防卫物资和服务，而为了弥补差额，台湾会更大幅度地提高国内的国防生产。另外，台湾与大陆谈判的信心也会降低，台湾领导人也会面临着更大的内部政治压力。我们相信，遵循《八·一七公报》循序渐进的方法才能最好地维护美国、中国大陆和台湾的利益。

14. 美中在处理这一问题上缺乏诚信，导致双方产生极为不必要的猜疑。

台湾问题基本上经常都会有变数，一定程度上的猜疑也是无可避免的。即便如此，现在三方之间，特别是美中之间，在台湾问题上的猜疑却比正常情况严重得多，因为两国都不愿意本着坦诚的精神真正公开自己立场评估。如果要进行有效的对话，增强互信，双方必须要

诚实地公开自己的立场。美国官员向中国官员声称美国会遵循《八·一七公报》原则，行为会与《八·一七公报》的精神保持一致，由此，美国的信誉就已经大打折扣。一次不忠，百次不用。同样，中国官员向美国官员声称，中国会采取和平的方式解决台湾问题，但是中国不但展开了导弹试验，也通过了《反分裂国家法》，并且稳步推进对台弹道导弹建设，因此，中国也不能轻易尽信。我们相信，只有美中双方开展坦诚的对话，台湾问题才有可能取得进展。

建议

《八·一七公报》的核心问题不仅根深蒂固，而且错综复杂。它并非寻找一种快速简单的三方中仅有一方或两方接受的解决方法。只要两岸的政治社会制度依然存在着明显的差异，美国都会继续向台湾出售武器。因此，台湾问题的核心变化应该存在于大陆与台湾之间，而美国对台军售只是象征着两岸之间的隔阂依然存在，而且越来越严重。话虽如此，我们相信美国和中国在这个问题上能有更多的作为，以大大缓解双方在台湾问题上的紧张局面，增进互信，减少猜疑。以下就是我们的建议。

1. 美国应维持现行处理对台军售问题的政策框架——即《台湾关系法》、“六项保证”以及《八·一七公报》。⁷⁸

正如结论的第4点所提到的，在对台售武问题上要取得任何实质性的进展都需要找到中国大陆、台湾及美国这三个利益攸关方都接受的解决方案。这三个承诺分别都阐明了三方各自的利益，并且在解决复杂的台湾问题过程中，维系了一种可持续的，但又带有某种不稳定性的平衡状态。废除或大量修改这个政策框架的任何行动都会打破这种平衡，并且可能会对三方产生无法预料的后果。我们相信，在现行承诺的框架内，尽管可行的方法不多，但是可以

缓解紧张局势的切实可行的方法还是确实存在的。

2. 在美国现行法律、政策的限制下，美国应在可预见的未来继续向台湾出售防御性武器。

根据建议的第1点以及上述结论的第13点得出此建议。要继续维持现行的三维政策框架——《台湾关系法》、“六项保证”及《八·一七公报》就意味着美国在可预见的未来会继续向台湾出售武器。我们认为，对美国对台售武政策作出的任何修改都应该要按照循序渐进的原则，不能大刀阔斧地修改，例如停止对台售武。

3. 美国应恪守《八·一七公报》的规定，精确调整对台出售武器的交付规模，使得任何一年对台售武的总金额不得超过1979至1982年间根据通货膨胀调整的峰值水准。这就意味着美国要采取单边的政策行动，自主把对台售武交付的年度上限封锁为9.41亿美元（按2012年美国通胀水平计）。

这样的做法能够让美国遵循其在《八·一七公报》中所作出的（有条件的）承诺。根据对台“六项保证”，这种单边的政策行动不仅要求美国在对台售武问题上做决定之前不能事先跟中国方面沟通，而且也是一种自发的行动。由于美国是有条件地遵守《八·一七公报》中的承诺，因此，本质上，这种单边的政策行动也可以根据中国承诺和平解决台湾问题的决心而作出逆向调整。因此，这样就不会对台湾的安全利益造成任何实质性伤害。由于2006年以后，美国向台湾出售武器的交付规模都没有超出上限，如此一来，美国很可能会扩大近年对台出售武器的年度交付规模，并且继续把上限维持在9.41亿美元。

一些专家对这条建议并不陌生，还提出了“移动平均数”的概念。我们也认真地考虑了他们的建议。但是，考量多个因素后，最后我

⁷⁸ 我们同样认为在维持《八·一七公报》的同时应该要继续保留《上海公报》和《中美建交公报》。这个建议以及这份报告的大部分内容都把精力集中在《八·一七公报》上，因为它是三个公报之中唯一具体地专门地谈论到对台售武问题。这里需要强调的是我们认为不需要“第四个公报”，我们相信现行的三份公报，加上支撑美国对台政策的《台湾关系法》，已经足以为我们找到可行的、循序渐进的道路打下坚实的基础。

们发现每一年都设置上限才是最明确的做法。⁷⁹在建议的限制之内，我们也不会在美国应该向台湾出售哪一类型的武器的问题上面表明立场。

4. 美国未来应该分开几份小金额的对台军售案通知国会（“国会告知”），并且按照例行的、可预见性的、正常的日期来通知，避免因为一揽子告知国会而造成对台军售规模大的印象。

这是关于印象的问题。即便同为一份总额为60亿美元的军售案，分开几次告知国会会比一次性通知国会要来得低调。既然一次性告知国会只会让中国继续反对对台售武，分成几份小金额的军售案能够降低（中国）群众对对台军售“规模过大”的忧虑，也能避免人们（包括国会在内的支持对台售武的人）担心“规模太小”（在两轮对台售武峰值的中间时期，美国不会向台湾出售武器）。定期规范地向国会递交可预测的通知也能够避免对下一轮对台售武的时间与规模的猜测，为美中双方（实际上也为美国与台湾之间）的关系增强稳定性与可预测性。

5. 美国应该继续坚定不移地履行对台湾的承诺，与台湾保持并广泛发展紧密友好的商业、文化及其他方面的关系，包括在美国支持的“一个中国政策”限制下，加强与台湾的高层交流。

这些做法能够让台湾方面放心，美国对台军售政策的任何渐进性修改，例如建议的第4点，都不会减少美国对与台湾的承诺。而且，这样做也可以防止台湾领导人为了确保台湾安全而采取激烈的措施。由于大陆可能会认为这些激烈的行为触犯了“一个中国”政策，因此，让台湾放心实际上也起到了稳定局势的作用。

6. 中国应该对东南地区的中短程弹道导弹部署态势切实采取以下的单边、自愿及可核实的措施，来证明其“和平解决台湾问题”

的承诺：包括将所有导弹保留在驻防区中（其目前的默认位置）；将解放军第52基地下五个短程弹道导弹旅中的一个再部署到超出对台射程范围的内陆；拆除该旅的基础设施建设，其中包括发射装置、导弹库和铁路道路设施等。

从战场决胜的角度来看，重新部署六个导弹旅（五个短程弹道导弹和一个中程弹道导弹）中的一个并拆除现有的基础设施会为解放军对台的整体作战能力带来一些冲击，但这些冲击并不会非常严重。然而，作为一种政治和建立信任的表现，这些行为除了表明中国要“和平解决台湾问题”的目的以外，还能减少台湾感受到的威胁。我们没有建议中国重新部署或拆除与中程导弹旅相关的基础设施，因为我们意识到虽然台湾是主要关注点，但是它还可以对台湾以外的地区起到震慑作用。⁸⁰最后，正如我们向美国所建议的一样，中国在此问题上所采取的任何行动都应该是单边自愿的政策行动，而且也可以根据对美国的行动而作出调整。

7. 中国应定期在权威的政府白皮书上公布其导弹部署的重大进展和数据，并全面阐述保持现有部署的原因，提高对台导弹部署的透明度。

这一建议是对上一点的补充，方便核实中国在导弹部署及相关基础设施建设的行动，本质上是一种建立军事信任的措施。在2013年，中国第一次发布了海陆空军实力和部署的真实数据⁸¹，为提升军队现代化透明度做出了积极的努力。然而，中国人民解放军对第二炮兵及部署的信息都依然有所保留。我们了解到，解放军第二炮兵是中国军事威慑上其中一个最重要、最敏感的方面。但是，增加这一方面特别是对台弹道导弹部署的透明度能够更好地了解中国的军事目的，包括对台的军事目的。

⁷⁹ 这一建议不同于美国政府在1982年采用的“桶子”方法，该方法融入了信用制度的可取之处。

⁸⁰ 我们也曾经想过建议中国放弃使用武力来解决台湾问题。然而我们也意识到，作为一个主权国家，中国有权力使用武力维持它所认为的国家领土完整。

⁸¹ 《中国武装力量的多样化运用》，中华人民共和国国务院新闻办公室，北京，2013年4月。http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm。

8. 美国和中国在台湾相关问题上至少私下层面要更加坦诚持有各自立场的背后原因。各方应承认自己的实际立场并解释原因，而不是简单地否定对方观点的可取之处。

正如提到的，诚实的对话是双方在台湾问题上促进相互理解、增强互信的第一步，但前提是任何一方都要坦白承认自己的行为。这样做并不是为了让大家相互指责，而是要通过对话建立共识，从而在这件事上取得进展。

9. 美中应抛开在台湾问题上的分歧，确保双方能进行开放的沟通，包括两国军事上的交流。

美中双方在台湾问题上的分歧一直都冲击着两国之间的军事关系，使两国军队之间原本缺乏沟通和理解的状况更加严重。就如其他挑战对双边关系的因素一样，正是在紧张的时期，美国与中国明显需要沟通，避免误算和使紧张局势进一步升级。

10. 美中两国应在台湾问题上开展正式的“二轨”对话，探讨并理解双方对解决台湾问题的根本构想，但不“商讨”对台售武的具体行动。

这样的对话将得到两国政府认可，并且与两国官员保持直接沟通，但是鉴于“六项保证”禁止美国与中国直接讨论这些细节，对话不会谈及对台售武或军售案中某些决定的细节。然而，此次对话能够解决以下几个更加重要的问题：

- 现状是否有机会得到改善？如果是，那改善之后现状又应该是怎样的？
- 美中对台政策上有哪些重要设想呢？这些设想有那些相同之处和不同之处？
- 两岸关系发展的中长期前景如何？又有哪些期待？

目标是要帮助两国更好地理解对方在这一问题上的想法，并且希望在政策制定方面了解到更多的看法。

最后的想法

台湾问题是美中建立战略互信的最大阻碍之一，对两国关系发展产生“玻璃天花板效应”。⁸² 除非台湾问题得到解决，中美关系发展到一定程度就不能再取得任何突破。中国认为美国继续对台售武侵犯了中国的主权与领土完整；美国认为中国不断增强的对台军事部署是在挑衅其长期的民主盟友。中国对台政策的最终目标是实现台湾与大陆的重新统一；而美国的最高目标是保护台湾的安全以及民主的生活方式。

尽管美中双方在《八·一七公报》中达成了关于台湾问题的唯一“协议”，但是两国的目标不一定兼容。随着时间的过去，这一协议会无法承受现实发展的压力而瓦解。如今，《八·一七公报》理论上虽然不存在问题，但是却在实际运作中失效。看上去没有一方感到要必须贯彻这一公报的规定，因为两国都觉得对方没有完全恪守规定。

台湾问题就像是中美关系发展的危险地带：如果你触碰它，不好的事情就会降临。因此，最好的处理方式就是不管它。但是如果任由问题不断恶化，就有可能进一步危害双方的信任，阻碍中美关系的健康发展。因此，在报告中，我们推荐的一系列措施都是基于以下的六个原则：

- 两岸军力平衡非常难以维持，美国装备台湾不能完全抵抗中国大陆的军事威胁，或使台湾的军力超过中国大陆；
- 对台军售问题本质上是政治问题；
- 现有的三维政策框架将继续保留；
- 在对台售武问题上的任何措施都必须能被

⁸² 2010年，在由中国国际问题研究所在京举办的中美高层安全对话会上，方大为在围绕台湾问题发表演讲时首次使用了“玻璃天花板效应”这种说法。

三个利益攸关方接受——中国大陆、台湾和美国；

- 台湾的净安全状况不能降低；
- 在此问题上，美国或中国采取的任何行动都必须基于“同步的单边主义”：两国之间不能进行任何交易，所有行动必须是自愿自主的，而且任何一方如果对另一方的做法不满意，都可以改变自己的做法。

当然，由于大陆与台湾政治社会制度存在明显的差异，因此很难想象美国对台售武政策或中国对台导弹部署政策会发生任何大的改变。我们同样意识到，这份报告的建议也不能根本地改变两岸军力平衡问题。因为这受到了许多因素的影响，而且军力平衡现在也向大陆一方倾斜。但是，按照我们建议的渐进式地调整政策，要改善现状还是有可能的。一个更好的现状意味着美国会继续遵循相关的法律政策，中国的合理利益和关切也会受到更多尊重，台湾人民以及他们的生活方式也会受到更多而不是更少的保障。

我们希望这份报告能够在美中两国之间围绕如何增强战略互信展开新一轮讨论，或者是辩论。这也是当前在国际外交上最为重要的目标之一。



关于美国对台军售重要文件的有关内容

(按时间先后排序)

摘取自《台湾关系法》

(一九七九年四月十日)

《国际公法》96-8[H.R.2479],93 Stat. 14, 于 1979 年 4 月 10 日批准；根据于 1983 年 11 月 22 日获批的《国际公法》98-164[《1984、1985 年财年国务院授权法案》；H.R.2915], 97 Stat.1017, 1061, 以及根据于 1995 年 6 月 3 日获批的《国际公法》104-14[H.R.1421],109 Stat.186 修改。

本法乃为协助维护西太平洋之和平、安全与稳定，并授权继续维持美国人民与在台湾人民间之商业、文化及其他关系，以促进美国外交政策，并为其其他目的。

美利坚合众国国会参议院和众议院集会制定。

简称

第 1 条 本法律可称为《台湾关系法》。

政策的判定及声明

第二条：

(甲) 由于美国总统已终止美国和台湾统治当局（在 1979 年 1 月 1 日前美国承认其为中华民国）间的政府关系，美国国会认为有必要制订本法：

(1) 有助于维持西太平洋地区的和平、安全及稳定；

(2) 授权继续维持美国人民及台湾人民间的商务、文化及其他各种关系，以促进美国外交政策的推行。

(乙) 美国的政策如下：

(1) 维持及促进美国人民与台湾之人民间广泛、密切及友好的商务、文化及其他各种关系；并且维持及促进美国人民与中国大陆人民及其他西太平洋地区人民间的同种关系；

(2) 表明西太平洋地区的和平及安定符合美国的政治、安全及经济利益，而且是国际关切的事务；

(3) 表明美国决定和「中华人民共和国」建立外交关系之举，是基于台湾的前途将以和平方式决定这一期望；

(4) 任何企图以非和平方式来决定台湾的前途之举 -- 包括使用经济抵制及禁运手段在内，将被视为对西太平洋地区和平及安定的威胁，而为美国所严重关切；

(5) 提供防御性武器给台湾人民；

(6) 维持美国的能力，以抵抗任何诉诸武力、或使用其他方式高压手段，而危及台湾人民安全及社会经济制度的行动。

(丙) 本法律的任何条款不得违反美国对人权的关切，尤其是对于台湾地区一千八百万名居民人权的关切。兹此重申维护及促进所有台湾人民的人权是美国的目标。

美国对台湾政策的实行

第三条：

(甲) 为了推行本法第二条所明订的政策，美国将使台湾能够获得数量足以使其维持足够的自卫能力的防卫物资及技术服务；

(乙) 美国总统和国会将依据他们对台湾防卫需要的判断，遵照法定程序，来决定提供上述防卫物资及服务的种类及数量。对台湾防卫需要的判断应包括美国军事当局向总统及国会提供建议时的检讨报告。

(丙) 指示总统如遇台湾人民的安全或社会经济制度遭受威胁，因而危及美国利益时，应迅速通知国会。总统和国会将依宪法程序，决定美国应付上述危险所应采取的适当行动。

对台“六项保证”

(一九八二年七月)

1. 美国不设定对台军售的终止期限。
2. 美国不变更《台湾关系法》。
3. 美国不在事前与大陆磋商对台军售。
4. 美国不在两岸之间扮演调解人。
5. 美国不改变对台湾主权的立场，即台海两岸共同以和平的方式来解决，美国不强迫台湾与大陆谈判。
6. 美国不正式承认大陆对台湾的主权。

《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报》

(一九八二年八月十七日)

一、在中华人民共和国政府和美利坚合众国政府发表的一九七九年一月一日建立外交关系的联合公报中，美利坚合众国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府，并承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分。在此范围内，双方同意，美国人民将同台湾人民继续保持文化、商务和其他非官方关系。在此基础上，中美两国关系实现了正常化。

二、美国向台湾出售武器的问题在两国谈判建交的过程中没有得到解决。双方的立场不一致，中方声明在正常化以后将再次提出这个问题。双方认识到这一问题将会严重妨碍中美关系的发展，因而在赵紫阳总理与罗纳德·里根总统以及黄华副总理兼外长与亚历山大·黑格国务卿于一九八一年十月会见时以及在此以后，双方进一步就此进行了讨论。

三、互相尊重主权和领土完整，互不干涉内政是指导中美关系的根本原则。一九七二年二月二十八日的上海公报确认了这些原则。一九七九年一月一日生效的建交公报又重申了这些原则。双方强调声明，这些原则仍是指导双方关系所有方面的原则。

四、中国政府重申，台湾问题是中国的内政。一九七九年一月一日中国发表的《告台湾同胞书》宣布了争取和平统一祖国的大政方针。一九八一年九月三十日中国提出的九点方针是按照这一大政方针争取和平解决台湾问题的进一步重大努力。

五、美国政府非常重视它与中国的关系，并重申，它无意侵犯中国的主权和领土完整，无意干涉中国的内政，也无意执行“两个中国”或“一中一台”政策。美国政府理解并欣赏一九七九年一月一日中国发表的《告台湾同胞书》和一九八一年九月三十日中国提出的九点方针中所表明的中国争取和平解决台湾问题的政策。台湾问题上出现的新形势也为解决中美两国在美国售台武器问题上的分歧提供了有利的条件。

六、考虑到双方的上述声明，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。在作这样的声明时，美国承认中国关于彻底解决这一问题的一贯立场。

七、为了使美国售台武器这个历史遗留的问题，经过一段时间最终得到解决，两国政府将尽一切努力，采取措施，创造条件，以利于彻底解决这个问题。

八、中美关系的发展不仅符合两国人民的利益，而且也有利于世界和平与稳定。双方决心本着平等互利的原则，加强经济、文化、教育、科技和其他方面的联系，为继续发展中美两国政府和人民之间的关系共同作出重大努力。

九、为了使中美关系健康发展和维护世界和平，反对侵略扩张，两国政府重申《上海公报》和《建交公报》中双方一致同意的各项原则。双方将就共同关心的双边问题和国际问题保持接触并进行适当的磋商。

摘录“美国对中国和台湾的政策： 参议院对外关系委员会听证会”有关内容

一九八二年八月十七日星期二

华盛顿

依照通知，对外关系委员会于下午两点二十分在德克森参议院办公大楼 4221 号室举行会议，会议由查尔斯·珀西（对外关系委员会主席）主持。

出席人员：参议员珀西、赫尔姆斯、早川、马西斯、普瑞斯勒、派尔、格伦、桑格斯、都德。

.....

国务院东亚暨太平洋事务局助理国务卿何志立发表讲话，随行人员有中国事务办公室科长威廉·罗普，以及东亚暨太平洋事务局台湾协调顾问唐纳德·弗格森。

.....

大使何志立：主席先生，今天早上，美国与中华人民共和国同时发表了一份联合公报（简称《八一七公报》）。在昨天的听证会和之前的场合上，委员会的成员都发表了自己的观点，我们对华政策的听证会应该要尽早举行。我同意他们的观点，我也很高兴能够在公开的论坛上继续对这些问题进行讨论。

.....

主席先生，我认为你已经把我们所面临的问题描述得非常准确了。在我们讨论这些问题的时候，我们想到了两件事，我们对台湾人民的历史责任以及我们与中国之间重要的、不断发展的关系。在与北京方面进行讨论的整个过程中，这两种考虑都指导着我们的言行。保持并推动中美战略关系的发展符合美国根本的国家利益。同时，正如你所说的，我们对老朋友也负有责任，因此我们绝对不会离弃他们。

我很高兴美国能够与中国发表这份联合公报。虽然台湾问题明显对他们带来了许多困难，但是，这份公报表明了中国认可了我们处理这一问题的决心。同时，台湾问题对中国也涉及到了许多重要利益，因此我非常高兴中国愿意同美国一道暂时达成协议，使两国关系得以继续发展。

再一次正如我们所说的，这样的结果对我们的国家利益有着重要的意义。前三届政府都非常努力地建立并发展中美关系，因此，我们如果不竭尽全力为处理这个问题找到一条出路，就等于没有尽我们的职责。

主席先生，我认为现在花几分钟时间来探讨为什么我们如此重视与中国的关系是非常有必要的。其中一个原因就是战略问题。在 1971 年之前，我们与中国处于敌对状态。我们也花了很大

的代价。在韩国我们与中国进行对抗，差一点就卷入金门和马祖战争。在越南，中国也曾经与苏维埃联手合作对付美国。因此，我们的海军必须要继续驻扎在台湾与中国大陆。

中国自称支持我们众多盟国的游击战运动。而且，美国大部分的国防资源都是分配在中国对我们怀有敌意的前提上。最后，也可能是最重要的是，在我们与苏联对抗的时候，这十亿人民并不关心我们的利益。

自 1971 年开始，我们改变了这一形势。多亏美国与中国发展有成效的关系，台湾实现了从未有过的安全与繁荣。我们不再把中国视为敌人。现在，我们认为在某些重要领域美国与中国可以进行合作。中国与我们亚洲的盟友之间的关系也已经得到了改善。

.....

现在，让我回到今天早上公报的问题上。这一份公报重新确认了自中美关系正常化开始至今过去十多年中指引中美关系发展的大政方针，这一重新确认对我们来说意义非凡，因为这说明了这些方针持久地发挥了影响。在这一基础上，与中国建交不仅有利于美国经济发展，而且也极大地提升了我们之间重要的战略利益。

同时，我们也保持并加强了与台湾人民的商贸和文化关系。我们在不损害台湾人民安全的情况下实现了这些重要的目标，而且实际上，由于中美关系得到改善，台湾也感受到前所未有的安全。

这份公报也谈论到两国关系正常化的过程中亟需解决的美国对台售武问题。在推动关系正常化的对话当中，中国要求美国停止向台湾出售武器。我们反对这么做。尽管两国存在分歧，但是中国同意继续推动邦交正常化，并且保留再次讨论这个问题的权利。

主席先生，委员会的各位成员，在这里我可以说，我相信大家都清楚，正常化的协商差点就因为美国继续对台售武的问题而失败，是中国领导人在最后时刻作出了具有政治家风范的决定，要把对话继续进行到底。但是当时的形势的确是非常危急。

当中国同意在对台售武问题上存在分歧的情况下继续推动中美关系正常化时，中国也保留了将来再次讨论这个问题的权利。去年中国这么做的时候，我们同意参与到讨论当中，来共同决定可以达成的共识。很明显，不加入讨论会是中美关系恶化的开端，并且会把我们带回当初敌对的状态。由于台湾问题本身就多变数而且又非常重要，因为，如果让两国关系恶化，美国就是不负责任。

为了回答参议员普瑞斯勒的问题，我们外交政策的目标是保护重要的中美关系，否则中美关系可能已经严重恶化。因此，我们展开了讨论，除了希望找到保持中美关系继续发展的方法以外，我们还决心要找到指导确保台湾安全不被侵害的方针。

这些方针体现在《台湾关系法》中，要求美国向台湾出售必要的武器以保证台湾有足够的自我防御能力。中国政府意识到我们一贯并坚决反对使用武力解决台湾问题，因此，在讨论的过程中，包括在上一次的讨论中，中国坚决表明“和平解决台湾问题”的政策，并最终把它称之为“大政方针”。

但是，中国也坚持美国最终要停止向台湾出售武器。我们对此表示反对，因为对台售武的规

模必须由台湾的需求所决定，我们也不能按照中国政府的要求确定停止向台湾出售武器的日期，否则我们就无法满足台湾的需求。同时，我们意识到中国“和平解决台湾问题”的政策与台湾国防需求有着直接的联系。因此，只要能够继续贯彻执行这一政策，大陆对台湾的威胁就会不断降低。

正如我所提到的，当中国决定把“和平解决台湾问题”政策作为长期不变的“大政方针”的时候，就保障了这一政策能够继续实行。让我再次强调，这一“大政方针”是长期不变的。因此，我们能够考虑制定将对台售武规模限制在近年提供的水平的政策，并逐渐缩小对台售武的规模。

然而，我们不愿意无条件地这样做。因为当中国政府坚决表明愿意以和平手段解决台湾问题的时候，中国首先反对这个政策与美国对台售武的关系。因为中国认为美国对台售武干涉了中国内政。我们反对公报中任何带有这种意思的说法。

我们同样也强调了，根据事实和法律，美国调整对台售武实际规模的前提是中国必须要继续落实和平政策。因此，我们坚持而中国最终也同意我们在《八·一七公报》第六段的政策说明应该以与“中国继续以和平方式解决台湾问题”相关的语句开始。

这就是为什么我们以“考虑到双方的上述声明”开始第六段。因此，我们的政策是以第四段中国承诺采取和平手段以及我们对这种手段的认可为基础的。

让我再次强调，我们的政策是以第四段中国承诺采取和平手段以及我们对这种手段的认可为基础的。请让我对这一点的理解进行总结。中国声明了其大政方针，那就是中国会以和平手段解决台湾与大陆之间的长期争端。

考虑到这一政策和对台军事威胁的随之减少，我们也表明美国会逐步减少向台湾出售的武器，而且向台湾出售的武器在性能和数量上将不超过中美建交后的供应水平。此话来自《八·一七公报》原文。

虽然我们没有理由相信中国的政策会改变，但是一个无可避免的推论就是如果中国的政策有所改变，我们也应该要对自己的政策重新评估。我们的指导原则无论是现在还是在将来都会继续体现在《台湾关系法》中，美国会保证台湾能够有充足的自我防御能力，并且满足台湾的军事需求。但是鉴于中国会坚持以和平方式解决台湾问题，这也将允许美国逐步减少对台售武规模。

在我们昨天的会议中，人们担心关于《八·一七公报》的措辞是否能够充分地表达我们的意思。我相信答案是肯定的，否则我也不会建议批准这份公报。现在公报上的用词都是来源于长达十个月前的紧张谈判，谈判涉及对双方至关重要的基本原则。公报的措辞肯定也反映出了我们两国之间艰难达成的妥协。

我们应该谨记我们拥有的并不是一份条约或协议，而是未来美国政策的声明。我们会完全根据我们对这一政策的理解并加以落实。我希望今天我已经在这一点上说得非常清楚了。我可以进一步向你保证，在积极加入谈判之后，我相信，中国肯定也充分地认识到了这一点。

现在我们来谈谈公报的细节。让我重述并强调一些重要特征，之后我会非常乐意回答大家的提问。首先，由于公报所提出的政策是相互联系的，因此必须要以整体的观点来解读它。第二，

正如我之前所提到的，公报本身包含中国政府的强烈声明，就是在第四段中，中国会坚持以和平方式解决台湾问题的大政方针。在这个语境下，我再次强调，这一大政方针是长期不变的。

第三，第六段美国关于未来对台售武的声明是以第五段中国关于和平解决台湾问题的大政方针的声明和新形势为基础的。称之为新形势是因为这是中国第一次这样描述其对台的和平政策。因此，我们未来对台售武的行动都是以中国继续采取和平政策解决台湾分歧为前提。

这是以第五段的“考虑到双方的上述声明，美国政府声明”作为开始。我们认为中国没有理由改变这一大政方针，但是如果中国政府对此做出改变，我们也会重新审视我们的立场。

第四，我们不同意就停止对台售武设定具体日期，废除未来对台售武声明或终止对台售武。美国声明是跟《台湾关系法》完全一致的，美国也会继续根据对台湾国防需求的评估向台湾出售合适的武器。关于公报的内容我暂时就说到这里。

在过去几个月中，很多人都对我们与中国讨论的内容表示猜疑。但大家都知道，鉴于我们的谈判还在进行当中，我们也不便对这些猜疑进行回应。因此，今天在一些问题上表明我们的立场可能是很有必要的。

关于我们在解决台湾问题上的立场，我们一直认为这是需要两岸中国人自己解决的问题。我们一直以来唯一的关切就是问题必须要靠和平方式解决。因为我们认识到，美国既不能扮演调停人的角色，也不能向台湾方面施压使其与中国进行谈判。

我也希望大家能认清一点，就是一直以来我们对台湾主权问题的立场保持不变。公报在第一段中就只引用了《中美建交公报》的一部分，表明美国承认中国在这一问题上的立场；那就是：世界上只有一个中国，台湾是中国的一部分。

媒体曾经报道，中国一度建议对《台湾关系法》进行修改。但是我们没有打算进行任何修改。

最后，在第九段，双方同意将就共同关心的双边问题和国际问题保持接触并进行适当的磋商。这要参考文件第八段和第九段关于双方希望加强双边战略关系的内容。而不是理解为我们已经同意与北京事前就对台售武问题进行磋商。

我们希望并期待公报和及其解决美中在此问题上的分歧的措施能够增强台湾人民的信心，台湾人民的幸福与繁荣对我们依然极其重要。

上至总统下至我们每一个人所采取的举措，都是为了增强台湾的安全与繁荣，因此，我希望你们能高度重视总统声明中对此事的强调。总统的声明于今早与《八·一七公报》同时发表。

成功地解决严重影响中美关系发展的台湾问题将有助于两国继续通力合作，实现共同关心的国际目标。例如，阻止苏联进犯东亚，使越南军队从柬埔寨撤军。美国的朋友和盟友也会帮助减少人们因担心亚太地区的平衡和稳定会受到危害而产生的恐惧。通过化解棘手的对台售武问题，我们将能为进一步扩大中美在经济、文化、科学与技术领域的关系创造条件，并且推动人文交流。

总而言之，我想引用今早总统声明中的一段话：

与中国建立坚实长期的关系一直是连续四届美国政府的重要外交政策目标。它不仅对美国长期的国家安全利益非常重要，而且为东亚地区的稳定做出极大的贡献。推动美中重要战略关系的发展符合美国国家利益。《八·一七公报》有利于这一关系的发展，同时也符合美国对台湾人民应尽的责任。

谢谢尊敬的主席先生。

.....

主席先生：政府是否打算在接下来的十年内减少或停止向台湾出售武器？

大使何志立：主席先生，我不会为停止对台售武设置期限。《八·一七公报》中没有为对台售武设置绝对的或明确的时间限制。我们会让这个问题留待历史决定。

.....

主席先生：你认为对台售武总金额的年度上限应该是多少？政府向台湾出售武器是否打算以年度总金额计算呢？

大使何志立：我认为我们还没有这么深入和具体地讨论到这一点。我们暂时还没想出具体的金额上限。我只能说，我们会贯彻落实《八·一七公报》的政策，当然这将取决于中国坚持和平解决台湾问题的大政方针。

主席先生：你曾使用“逐步减少”一词，你能详细解释一下它的意思吗？毕竟我们在1980年向台湾出售了大量的武器，之后的数量又比1980年少。你是指从1980年的水平开始还是1980年以后的水平开始逐步减少向台湾出售武器的数量呢？减少对台售武规模是需要马上实行还是会稍微推迟呢？

大使何志立：当然可以。我们所考虑的是自1979年中美关系正常化到现在的对台售武规模。正如你所说的，1980年是我们对台售武规模较大的一年。我们会在那个框架之下设置一个上限。但是，我们可以向你保证，基于中国一贯恪守和平解决台湾问题的大政方针，这个上限的规模甚至是我们减少对台售武之后的规模都能够在可预见的未来满足台湾的需求。

.....

主席先生：如果中国军力上升，维持现在的军力平衡也需要美国向台湾出售更多武器，我们向台湾出售武器的规模是否会比现在的规模还要大呢？

大使何志立：这么说吧，任何决定都要取决于以后台海的军事形势和政治局势，以及台湾问题的发展。我们会再根据这些形势作出判断和采取相应的行动。

.....

主席先生：我们能否根据中国是否和平解决台湾问题而灵活调整向台湾出售武器的逐步减少的规模？如果中国改变了大政方针并有可能使用武力解决台湾问题，这一规模是否能让美国在《台湾关系法》与《八·一七公报》的框架内向台湾提供必要的合理防御呢？

大使何志立：主席先生，这个观点非常正确。我认为我们没有任何理由相信中国正打算改变其和平解决台湾问题的大政方针。

.....

参议员赫尔姆斯：你曾说这跟《台湾关系法》相一致。那您是否可以告诉我《台湾关系法》中哪一点要求美国应该逐步减少向台湾出售武器的规模呢？

大使何志立：赫尔姆斯参议员，《台湾关系法》中的第三条（甲）提到：美国将向台湾提供使其能保持足够自卫能力所需数量的防御武器和防御服务。正如里根总统在去年四月五日给赵紫阳总理写的信提到，如果中国继续采取和平手段解决台湾问题，那么很明显台湾对防御性武器的需求就会相应下降，因此美国也可以逐步减少向台湾出售的武器。

参议员赫尔姆斯：你理解错了。我看过《台湾关系法》，我记得它允许美国根据台湾的实际需要而增加或减少实际的武器出售。但是现在只能缩小对台售武规模。

大使何志立：赫尔姆斯参议员，这也不是绝对的。

参议员赫尔姆斯：先生，对不起，但是这份公报又是怎么说的呢？

大使何志立：它写道，这要根据中国是否真正落实了和平解决台湾问题的大政方针。只有中国真正贯彻其大政方针，我们才会逐步减少向台湾出售的武器。相反，正如我跟主席先生所提到的，如果条件发生变化，那么美国也会重新考虑我们的政策。

参议员赫尔姆斯：你现在是告诉珀西参议员和我，你认为中方对公报的这点的理解是在这种情况下，我们可以决定增加对台售武规模吗？

大使何志立：除非出现《台湾关系法》中需要我们加大对台售武规模的情况，或出现军事威胁，或中国并没有和平解决台湾问题，否则我们是不会这么做的。很明显，我们的决定跟台湾方面的军事需要有着直接的联系。

参议员赫尔姆斯：先生，我在你的声明中找到值得高兴的地方。因为你隐含的意思是你认为《台湾关系法》是关于美国与台湾关系的正式声明，对吗？

大使何志立：赫尔姆斯参议员，或许这么说吧，我个人已经把观点表述得非常清楚了，我们政府一开始也跟中国政府讲得非常清楚了，就是我们任何满足《八·一七公报》的行动都必须符合《台湾关系法》的要求。

.....

参议员格伦：如果时间允许的话，我稍后可能会再谈谈这个问题。关于与台湾的关系和向台湾出售的新型武器，我们都只讨论过金额问题。那武器出售的数量会是多少呢？会有一个明确的数量吗？例如，出售的坦克和战车的数量？

大使何志立：格伦参议员，在这一点上我们需要考虑到多种因素，例如数量问题，资金问题，可能还需要考虑到技术问题。所有这些因素都需要考量。

参议员格伦：“逐步减少”意味着什么？意味着以一年还是十年为限？这将会马上实行吗？你是如何定义“逐步减少”这一说法？

大使何志立：我们不会假设我们将推迟这一整个过程。我们已经达成一致——不是正式的协议而是与中国的一种谅解，而且我认为中国希望美国真正地做到这一点，因为我们也希望中国会真正地坚持其大政方针，以和平手段解决台湾问题。因此双方都有责任。

参议员格伦：你还没有回答我的问题，“逐步减少”是以一年为界，还是二十年为界？

大使何志立：在这份文件中暂时还没有一个明确的时间表。

参议员格伦：中国政府的期望是什么？

大使何志立：我不清楚中国政府有什么期望。在未来一段历史时期，我们也要努力找到这一答案。

参议员格伦：中国政府在谈判的时候有没有给出某个日期呢？

大使何志立：还没有。我们一旦否决了就停止向台湾出售武器问题设定具体的日期或时期，之后就再也没有讨论过这个问题了。

.....

参议员格伦：我同意。但是大政方针也有可能马上失效。而且，如果在一段时期内军力平衡都向大陆倾斜，对台湾不利，你也不能在改变“大政方针”的同一段时间内弥补军力不平衡，这也会让美国对台湾的防御负责，是吗？

大使何志立：这里需要讲两件事。第一，我们会使用一切可行的方法认真监测局势的变化。我所说的监测局势的变化是指留意军队部署和军力变化，结合两岸形势监测所落实的政策，以及台湾的军事实力。我们需要对所有的这些方面都进行综合考虑。而且，我们将会认真留意这些变化。同时，在《八·一七公报》和《台湾关系法》的规定之下，考虑到台湾现在的自我防御能力，我们相信在可预见的未来，台湾的对防御性武器的需求会得到满足。

.....

参议员格伦：我想再回到刚才的问题上。中国有没有指出将会有多长时间实行和平政策？

大使何志立：中国政府暂时没有提到这一点。但是我想提醒一下中国对“大政方针”的定义是指长期不变的重要指导原则。

.....

参议员桑格斯：我的问题跟格伦参议员的提问有点相似。如果台湾和中国在实际上都能和平相处，但是中国依然增加军队部署且威胁到台湾，那么本质上他们都有恪守《八·一七公报》，即采取了和平的方法，但是就军队数量而言，两岸军力差异非常明显，这就相当于采取了敌对的方法。是否应该对政策进行重新考量呢？

大使何志立：我认为我们要考虑到军队的部署问题，并且结合政治局势采取行动。我们会根据我们自己的分析来判断政治形势。例如，我可以设想到中苏边境存在着威胁，中国希望在中苏边境大量增加军力部署，而实际上，中国会增加大量的训练有素的军队驻扎在苏联边境。如果这些事情的发生是针对苏联而不是台湾，我不认为我们需要改变我们的基本判断。相反，如果这些

事情是针对台湾而发生，那我们就需要把这一点纳入考虑了。

参议员桑格斯：“纳入考虑”又是什么意思？

大使何志立：纳入考虑的意思就是我们必须判断中国是否还坚持和平解决的大政方针，我们需要进行评估。

.....

主席先生：在早前的讨论和今天的讨论中，你都不断强调公报第四段中的“大政方针”一词。这个词是否对你或者中国有着特殊的含义呢？你能解释一下“大政方针”的意思吗？它对美国和中国意味着什么？

大使何志立：是的。我认为在之前的讨论中我已经提到过“大政方针”的意思。它在汉语中是形容一项政策是长期不变的。而字面的意思是“重要指导方针”。这就意味着这是一项最重要的政策。任何暂时性的政策都不会比它重要。

主席先生：在第五段中，你曾经提到过提供“有利的条件”的新形势，具体是什么意思呢？你是指什么新形势和有利的条件呢？

大使何志立：主席先生，我是指“大政方针”这个词的使用。以前中国谈到和平统一政策等的时候，中国从来不会把它称之为“大政方针”。只有在我们今年讨论的过程中，这个词才出现，带来了新形势，因为中国把政策定义一项为长期不变的政策。

主席先生：公报的第六段讲到“最后的解决”和“彻底解决”。它们好像都间接包含到停止对台售武的意思，用词也有美国会这样做的意味。我们是否应该认为美国会停止向台湾出售武器？这又是否违背了《台湾关系法》呢？

大使何志立：《八·一七公报》中并没有提到美国会停止向台湾出售武器。实际上，这也是我们从一开始就大力反对的一点。我们也已经清楚地向中国表示，美国任何一位总统都不会就停止对台售武设置限期。

主席先生：在第九段，美国承诺与中国就双边问题进行磋商，即对台售武问题。这是否违背了《台湾关系法》？因为《台湾关系法》明确规定美国总统和国会应自行决定对台售武问题，所以不得与中国讨论。美国这样事前承诺这一举动是否是明智之举？这一问题也跟赫尔姆斯参议员的提问非常相似。

大使何志立：我们已经说过，我们认为在对台售武问题上事前与中国进行磋商是不合适的。

主席先生：你确实说过美国不会与中国事先讨论对台售武问题。但是你又如何解释我所看到的公报中第九段的声明呢？

大使何志立：在声明的最后我谈到这个问题。实际上，我们相信对台军售的这个问题应在我们与中国磋商的范围之外。这又是我们与中国讨论的内容之一。

.....

美国国务院回应备案的额外提问

问题一：《台湾关系法》声明美国只会“依据他们（总统和国会）对台湾防卫需要的判断”而决定提供防卫物资及服务的种类及数量。然而，我们现在似乎依据中国的和平目的而同意调整我们向台湾出售的武器。这是否符合《台湾关系法》呢？

回答：我们最近与中国签署的《八·一七公报》是完全符合《台湾关系法》的原则的。我们将会继续依据我们对台湾防卫需要的判断向台湾出售合适的武器。我们的指导原则是现在和将来都会继续遵循《台湾关系法》的原则：维持台湾的自我防御能力以满足台湾的军事需求。只要中国坚持和平解决台湾问题，台湾的防御需求将随时间逐步降低，我们也将逐步减少对台售武的规模。我们没有理由相信中国的政策会发生变化。但是如果中国的政策真的发生改变，我们也完全能够重新考虑我们的政策。

问题二：依据《八·一七公报》，你认为向台湾出售武器的年度金额上限是多少？这个上限会根据通货膨胀进行调整吗？我们是否会按年向台湾出售这个金额的武器规模？如果我们某一年向台湾出售的武器规模并没有达到上限，那么下一年我们是否可以超出上限，以保证平均水平如你所说那样不会超出上限？

回答：《八·一七公报》是一个总方针，代表着总体趋势，并没有明确规定金额限制。而通胀因素肯定会被纳入考虑的。

问题三：“逐步”是什么意思？是以一年，十年，还是一百年为时间点呢？“逐步减少”会马上开始实行吗？

回答：文中对此并没有明确的定义。在《八·一七公报》中的美国未来军售政策声明不会给出减少或终止对台售武的时间轴。

问题四：“最后的解决”是什么意思？台湾问题能通过武力实现最后的解决吗？

回答：“最后的解决”指的是最终解决美中在对台售武问题上的分歧。它还没有进一步的定义，但是它不可能通过你刚才所说的方式去解决。从《上海公报》开始，我们就已经反复说明我们一直以来的关心都是台湾问题应该通过和平的方式（包括解决美中在对台售武问题上的分歧的方式）解决。

问题五：中国是如何理解《八·一七公报》的？中国是否认为美国会最终停止向台湾出售武器？中国对此是否有一个时间表？

回答：中国政府在《八·一七公报》公布之后发表的声明表明了中国视这份联合声明为改善中美关系的新起点。他们不认为这份公报是对美中在对台售武问题上分歧的最终解决。但是，中国跟美国一样认为这是减少分歧的重要举措。中国指出他们同样关切这份声明的言语应该要转化为实际行动。我们也已经清楚表明美国打算切实贯彻《八·一七公报》的原则，我们希望中国也会和我们一样。但是，我们反对中国政府要求的最终停止向台湾出售武器。我并不认为中国政府对我们的政策还有理解含糊的地方。

问题六：为什么我们能够同意把向台湾出售武器的性能维持在现在的水平，而又不会使中国和台湾之间的军力平衡继续扩大？中国军力是不是衡量中国目的的其中一个因素？如果中国军力增强，我们是否会向台湾出售相应的必要武器以维持现行的军力平衡？

回答：在《八·一七公报》中，中国强烈声明会以和平方式解决台湾问题，并把这一政策称为“大政方针”。在这种情况下，我们认为不需要提高向台湾出售武器的规模和性能。我们会继续留意中国宣称的意图、军事实力以及军力部署。如果中国的政策很明显已经发生改变或是正在改变，那么美国自然也有权利重新考虑我们的政策。

问题七：《八·一七公报》是否暗喻着美国认为中国近年来为实现和平统一所提出的“九点方针”是解决台湾问题的充分基础呢？“九点方针”是我们得出新形势已经出现这一结论的唯一根据吗？有什么其他迹象可以表明如果中国被台湾人民反复拒绝，中国也将继续采取和平方式解决台湾问题？

回答：美国一贯认为台湾问题是需要两岸的中国人自己解决的问题。在中美关系正常化的时候，我们就已经清楚说明美国唯一关心的是台湾问题是否会通过和平方式解决。由于中国的“九点方针”的基础是和平解决台湾问题，我们也因此受到了鼓舞。但是，我们不会对“九点方针”的任何一点表明立场。我们之所以称台湾问题已经出现了新形势是因为中国在《八·一七公报》中把努力通过和平方式解决台湾问题作为大政方针。这是中国第一次以这种明确的方式描述其和平政策并与美国正式发表公报。我们认为中国早自 1979 年 1 月 1 日至现在对这项政策的一贯坚持具有重要的意义。

问题八：如果中国维持其和平解决台湾问题的公开形象且不公开作出任何违背这些声明的军事行动，那这是否代表着美国有充足的理由缩小对台售武的规模？

回答：只要中国继续和平解决台湾问题，台湾的防御性需求就会随时间逐渐降低，美国也会逐步减少向台湾出售的武器。

问题九：这一构想是否表明影响美国对台售武的决定性因素是中国的和平姿态而不是台海客观的军力平衡呢？《台湾关系法》中的标准是否发生了改变？

回答：美国的政策是由多种不同的因素共同决定观点。我们将会继续留意中国的意图、军事实力和军事部署。美国会继续依据对台湾防御需求的判断来决定向台湾出售的武器。这一立场也体现在《台湾关系法》中。

问题十：你是否认为《八·一七公报》是美国和中国之间的一项协议？美国是否已经对中国做出了对方今后将指望我们履行的行为承诺？《八·一七公报》实际上是不是一项正式协议？

回答：《八·一七公报》并不是一项正式的协议，而是一份包含中美两国未来政策声明的文件。我们希望切实地推行这一政策，希望中国也会和我们一样。为了进一步扩展两国关系，我们有必要坦白双方的意图和期待。在中美并没有达成正式协议或者对任何一方建立法定约束力的情况下，《八·一七公报》也能有助于实现这一目标。

问题十一：如果《八·一七公报》以正式协议的形式存在，你认为这样是否符合《台湾关系法》的原则？

回答：我们所作出的每一项努力都完全符合《台湾关系法》的原则，我们也确信我们实现了这一目标。

问题十二：有些人认为该地区的友好国家可能会认为美国减少对台售武规模是行为反复、不值得信赖的表现。是否有任何迹象表明有亚洲国家对《八·一七公报》持有这样的想法？

回答：友好的亚洲国家对《八·一七公报》的反应都非常积极。我们暂时没有看到任何亚洲盟国认为美国对台售武的承诺是行为反复、不值得信赖的表现。而且，所有的迹象都恰恰相反。

美国国务院回应有关《八·一七公报》的提问

问题一：在第二段中，美国认识到对台售武会严重损害与中国的关系。我们为什么选择“认识”这一点？这一份新的公报是否会完成《上海公报》和中美建交联合声明的未竟事业？未来是否会另外一份公报呢？

回答：1978年中美关系正常化的时候对台售武问题依然没有解决。1981年中国再次提出这个问题，很明显，当时除非我们能够找到双方都能接受的解决方案，否则就会严重影响中美关系的进一步发展。经过长达十个月的共同努力，美中签署了《八·一七公报》，在尊重双方原则的情况下缩小在这个问题上的分歧。和《上海公报》及《建交公报》一样，《八·一七公报》并不能一次性解决所有具有争议的问题，但是它为我们提供了逐步缩小双方就对台售武问题上的分歧的框架，因此，它的作用都比之前的公报要重要。我们也不打算签署另外一份公报。

问题二：在第三段中，美国同意尊重中国主权，这是不是意味着美国承认或者默认中国对台湾行使主权？这一声明是否会使美国将来在停止对台售武问题上受到中国更大的压力？当美国“强调声明”这一立场，我们是否就如中国所说的美国在干涉他们的内政呢？

回答：不是。声明的第三段并不是这个意思。美国在台湾主权归属的问题上的立场依然不变。美国一贯声明我们承认中国的立场，那就是世界上只有一个中国，台湾是中国的一部分。自从《建交公报》1979年1月1日生效以后，这也一直是我们的正式立场。本质上它跟我们在《上海公报》中的立场几乎是完全一样的。中国始终不渝地认为美国对台售武干涉了中国内政。我们从来都不同意这一观点。《八·一七公报》中用词也并不支持或承认中国在这一方面的观点。

问题三：在第五段中，美国“重申”不会侵犯中国主权。这是否只为中国要求美国停止对台售武提供了口实？

回答：不是。相互尊重国家主权是指导与任何国家双边关系的重要原则。我们在三份重要的中美公报中都重申了这一立场。在第五段这么做符合我们的重要原则，而且不会像你所说的那样给中国提供口实。

问题四：同样也是跟第五段有关，你可以解释一下为什么美国“理解并赞赏”中国“争取”

以和平方式解决台湾问题吗？我们这样做是不是就等于同意未排除通过武力解决台湾问题的可能呢？

回答：我们已经反复声称台湾问题必须通过和平的方式解决。中国在《八·一七公报》中承诺争取和平解决台湾问题的大政方针使我们受到鼓舞。我们在第五段的声明反映了我们对这项和平的大政方针的高度赞赏。在整份公报中，我们对台湾问题的声明的前提是台湾问题必须以和平而非武力方式解决。

问题五：(第五段)“理解并赞赏”中国在 1979 年 1 月和 1981 年 9 月给台湾方面传达的信息(分别是《告台湾同胞书》和“九点方针”)，是否就意味着美国同意这两个提议，因此会向台湾施压使其与中国进行谈判？

回答：正如总统在针对公报的声明中所言，我们高度重视中国在公报中关于坚持和平的“大政方针”的声明。中国在 1979 年 1 月和 1981 年 9 月向台湾传达的两条信息都体现了中国的和平手段。美国在美中关系正常化的时候就已经明确表明台湾问题要由两岸的中国人本身和平解决。我们的立场依然没有发生变化。美国不曾对中国政府提出的任何具体建议表示同意。我们一直以来的立场就是台湾问题应该要由两岸的中国人自己解决，且不受外界干涉。我们长期以来唯一的关心是台湾问题的解决必须是依靠和平的手段。美国既不会充当调停人的角色，也不会向台湾施压使其与中国进行谈判。

问题六：在第六段中，美国表示对台售武问题上不存在“长期政策”。《台湾关系法》要求美国无限期地向台湾提供必要的防御性武器。你是如何协调这两份原则相互矛盾的声明呢？

回答：《台湾关系法》的原则要求美国向台湾出售必要的武器，使台湾保持足够的自我防御能力。随着台湾受到的威胁不断减少，台湾随着时间的推移对武器的需求也会降低。考虑到现阶段台湾受到的威胁较少，北京也将会继续对台湾采取和平姿态，我们的声明以及“不寻求执行一项长期向台湾出售武器的政策”的做法是正确的，且符合《台湾关系法》。我们将会继续跟踪台海形势的变化以及台湾受到的威胁。如果中国对台政策发生任何改变，美国当然也能重新考虑我们的政策。

问题七：在第六段中，美国同意限制向台湾出售武器的规模，你打算怎样衡量这些武器出售的性能和数量限制？是以金额计算还是以规模为标准？你又会如何通过性能来判断出售武器的限制呢？计算金额限制时如何能够充分考虑到通货膨胀的因素呢？

回答：公报中所提到的“在数量和性能上”是一个总体方针，而不是绝对定义。通胀因素当然是会纳入考虑当中的。

问题八：在第六段，美国同意向台湾出售的武器将不超过“近几年”供应的水平。具体是指那几年呢？武器出售的数量又是多少呢？

回答：第六段所说的近几年是指“中美建交后近几年”；即从 1979 年 1 月 1 日开始。至于数量，我们现在谈论的是一个总体的方针和趋势，而不是具体的规模。

问题九：在第七段中，公报谈到“最终得到解决”——大概是停止向台湾出售武器——并且要求美国要“尽一切努力”实现这一目标。这是否支持了中方认为美国必须停止对台售武的立场呢？

回答：联合公报中“最终得到解决”是指解决美中就对台售武问题上的分歧。我们还没有对这一“解决”进行深入定义。但是，我们已经向中国政府表明美国是不会同意设置一个具体的停止售武的时间。

问题十：在第八段，公报谈及中美关系的发展有助于和平与稳定。很少人会不同意这一观点。但是你是否认为停止向台湾出售武器也能够促进和平与稳定呢？

回答：公报并没有要求美国停止对台售武。它确实进一步减少了美国和中国在对台售武问题上的分歧，但没有给出明确的解决方式。正如公报清楚写到的，美国逐步减少向台湾出售的武器的政策与中国争取和平解决台湾问题的大政方针有着直接的联系。要继续实行这项政策将会促进和平与稳定，推动美中建设性关系的发展（跟因为对台售武问题存在分歧而面临困难的情况相反）。这些有利趋势会增强所有美国的东亚朋友和盟友的安全，包括台湾人民的安全。当然，正如我之前所提到的，我们会继续跟踪台湾的形势，遵循《台湾关系法》的原则，依据我们对台湾防御需求的判断向台湾出售合适的武器。

美国对台军售程序

- 美台军售会议：⁸³

- 》台湾国防部向相关美国官员提交采购清单。

- 》不久之后，美国在台协会派遣小工作组前往台湾进行实地考察，工作组的成员大部分都是国防部官员。这些工作组会根据台湾递交的采购清单评估台湾的防御性需求，并且直接从台湾军方获取情报。

- 》实地考察之后，国防部会根据台湾的武器采购需求来决定立场，同时国务院和国家安全委员会都会决定自己的立场。

- 》国防部、国务院和国家安全委员会共同协调各部门间的分歧。

- 》台湾官员和美国官员举行美台军售谈判。美国在台协会和美国国防部代表美方把决定告知由台湾国防部率领的军事代表团。

- 》此时，台湾的国防部会向美国国会提交列出具体采购项目的正式军购要价书（Letter of Request）。

- 国会告知：

- 》美国总统会在完成政府之间的对外军事销售的三十天前向国会提交正式的（书面）通知，告知的军售金额包括：

- 总值为一千四百万美元或以上的重要防御性武器；
 - 总值为五千万美元或以上的防御物资或防御服务；或
 - 总值为两亿美元或以上的设计和建设服务。

- 》如果国会在接获通知后的三十天内没有表示异议，总统就可以继续执行军售案。

- 》国会可以通过反对的联合决议案或规范的立法程序阻止（或修改）总统建议的军售案。因此，并不是所有告知的军售案最终都会如数交付。

- 》美国总统只能在美国利益直接被威胁并且需要立即出售国防设备的情况下通知国会而避开三十天前告知的规定。

- 后续美国政府审议程序：

- 》美国军队的相关部门之后会以美方的发价书（Letter of Acceptance）回应台湾国防部的军购要价书。

- 》在台湾签订发价书以后，台湾就会在相关政府机构的协调下与美国的军火供应商最终签署合同。

- 》订单面向生产并交货。

⁸³ 2001年4月，总统乔治·W·布什停止每年举行的美台军售会谈，改为在“有需要时”才考虑向台湾出售武器。这就意味着台湾可以在任何时候向美方正式提出军购要价书购买防御性武器。

附录 D

美国对台军售： 交付总额 (1979-2011 年)

截至 2013 年 3 月 28 日

资料来源：美国国防安全
合作局 2011 财年数据

年份	交付总额 (千美元)	根据通货膨胀调整后总额 (千美元)
1979	180,682	571,398
1980	210,373	586,170
1981	372,521	940,909
1982	386,319	919,135
1983	386,712	891,433
1984	291,974	645,192
1985	336,142	717,251
1986	248,517	520,602
1987	356,755	721,028
1988	496,614	963,817
1989	386,921	716,409
1990	451,768	793,598
1991	548,517	924,642
1992	710,465	1,162,641
1993	814,767	1,294,572
1994	844,781	1,308,749
1995	1,329,023	2,002,203
1996	820,225	1,200,247
1997	2,354,393	3,367,941
1998	1,423,452	2,005,006
1999	2,264,763	3,121,104
2000	783,767	1,044,995
2001	1,154,615	1,496,853
2002	1,367,080	1,744,710
2003	709,026	884,718
2004	916,926	1,114,456
2005	1,399,963	1,645,792
2006	1,067,496	1,215,728
2007	790,276	875,089
2008	693,901	739,960
2009	646,793	692,187
2010	873,872	920,111
2011	802,546	819,154
总计	27,306,953	

备注：根据 2012 年的通货膨胀水平使用美国劳工统计局的通货膨胀计算器进行调整。
(http://www.bls.gov/data/inflation_calculator.htm)

附录 E

美国对台军售：常规武器交付类型（1979-2012 年）

由美国提供的武器

订购年份	交付年份	交付数量	订购数量	武器型号
1979	1980-1982	[500]	500	AGM-65 小牛空地导弹
1979	1981-1982	[6]	[6]	Hughes-500/OH-6A 直升机
1980	1981-1982	[1,013]	1,013	BGM-71 拖式飞弹
1980	1981-1982	[5]	5	改良型霍克导弹
1980	1983	[25]	25	155mm 口径 M-109A1 火炮
1980	1981-1982	[50]	50	203mm 口径 M-110A2 火炮
1980	1981-1982	[284]	284	MIM-72 槲树导弹
[1980]	1984-1990	[120]	120	TFE-731 发动机
1981	1981	2	2	基灵级改良一型驱逐舰
1982	1983-1985	[216]	[216]	AIM-9J/P 响尾蛇导弹
[1982]	1983-1985	[300]	[300]	V-150 康曼多（4×4）抢救车
[1982]	1982-1983	[66]	66	F104G 星式战斗机
1982	1984-1986	[90]	90	M-106 迫击炮
1982	1984-1986	[267]	267	M-113 步兵战车
[1983]	1986-1988	[500]	[500]	AIM-7 麻雀导弹
1983	1985	3	3	CH-47C 奇努克直升机
1983	1983	2	2	基灵级改良一型驱逐舰
[1983]	1984	[10]	[10]	203mm 口径 M-110A2 火炮
1983	1985-1986	[33]	33	M88A1 装甲抢修车
1983	1985	[120]	120	MIM-72C 槲树导弹
1983	1984-1985	[384]	384	MIM-72C 槲树导弹
1983	1986-1992	[170]	170	RIM-66B 标准一型中程导弹
[1984]	1988	2	2	AN/TPS-77 雷达
1984	1986	12	12	C-130H 大力神运输机
1984	1985-1986	14	14	S-70/UH-60 黑鹰直升机
1984	1984-1986	[42]	42	T-34C 教练机
1985	1985	1	1	亚什兰 FRAM-2
1985	1986-1987	[262]	[262]	MIM-72 槲树导弹
1985	1985	9	[9]	S-2E 追踪者
1986	1988	[1]	[1]	AN/TPQ-37 炮位侦察雷达

武器描述	批注
空对地战术导弹	成交额值 2,500 万美元；用于 F-5E 型战斗机
轻型直升机	
反坦克导弹	成交 1,200 万美元（包括 49 枚导弹发射器）
防空导弹系统	
自行火炮	交易额为 1,800 万美元；M-109A2 火炮
自行火炮	交易额为 3,700 万美元
防空导弹系统	3,500 万交易额；海用型 RIM-92C 椰树导弹；用于现代化升级多艘弗莱彻级驱逐舰
涡轮扇发动机	用于 60 架台湾制造的 AT-3 教练机 / 轻型战机
驱逐舰	前任美国政府；台湾命名为“朝阳”号
近程空对空导弹	用于 F-5E 战斗机；AIM-9J 型导弹
装甲人员运输车	包含 107mm 口径迫击炮车以及拖式反坦克导弹
地面攻击战斗机	旧版 FRG 飞机送返美国并售至台湾；交易额为 3,100 万美元；包含 27 架 TF-104G 教练机
自行迫击炮	总额 9,700 万美元交易的一部分
装甲人员运输车	是总额达 9,700 万美元的交易的一部分；M-113A2 版；包含 72 台 81mm 口径的 M-125 迫击炮车、31 台 M-577 装甲指挥车和 24 台救护型车
超视距空空导弹	海用型 RIM-7M 麻雀（防空导弹）
直升机	包含灾难救援行动
驱逐舰	前任美国政府；台湾命名为“朝阳”号
自行火炮	
装甲抢修车	交易额为 5,400 万美元
防空导弹	海用型 RIM-92C 椰树导弹
防空导弹	交易额为 16,700 万美元（包含 24 台 M-48 椰树导弹发射器）；MIM-72F 椰树导弹
防空导弹	用于现代化升级建阳（基灵级）驱逐舰
防空雷达	交易额为 3,600 万美元；GE-592 相控阵雷达；“天网”空中监视系统的一部分
运输机	交易额为 32,500 万美元
直升机	包含 VIP（重要人物）接送
教练机	
两栖攻击登陆舰	前任美国政府；台湾命名为“澄海级”
防空导弹系统	交易额为 9,400 万美元（包含 16 台 M-48 椰树导弹发射器）；MIM-72F 椰树导弹
反潜战机	前任美国政府；S-2G 搜索者巡逻机
火炮定位雷达	

订购年份	交付年份	交付数量	订购数量	武器型号
[1986]	1991-1993	[27]	[27]	S-2T 涡轮追踪者
1987	1988-1990	12	12	比奇 1900/C-12J 飞机
[1989]	1990	6	6	M-992 陆战供弹履带车
[1989]	1989-1992	[7]	7	Mk-15 密集阵系统
[1989]	1989-1992	[7]	8	W-160 射击控制雷达
1990	1991	1	1	C-130H 大力神运输机
[1990]	1991	[72]	72	155mm 口径 M-109A1 火炮
1990	1995	[4]	4	M-88A1 装甲抢修车
1990	1991	[18]	18	M-9 装甲战斗推土机
1990	1991	3	3	“纳瓦霍希号” 远洋拖船 / 远洋拖船
1990	1990-1991	[10]	10	S-70B/SH-60B 海鹰反潜直升机
[1991]	1993-1995	[684]	684	AGM-114A 地狱火导弹
[1991]	1992	[1]	1	AN/MPQ-53 相控阵雷达
1991	1993-1994	[97]	97	RIM-66B 标准一型中程导弹
1992	1997-1999	[600]	600	AIM-7 麻雀导弹
1992	1997-1999	[900]	900	AIM-9L/M 响尾蛇导弹
1992	1999	[1]	[1]	AN/TPS-77 雷达
1992	1993-1995	[26]	26	Bell-206/OH-58D(I) 直升机
1992	1993-1997	[42]	42	Bell-209/AH-1W 直升机
1992	1997-1999	[150]	150	F-16C 战机
1992	1993	3	3	诺克斯级巡防舰
[1992]	1994-2000	12	12	R-76 雷达
1992	1995	38	38	RGM-84 捕鲸叉反舰导弹
1993	1994-1996	[4]	[4]	C-130H 大力神运输机
1993	1994-1995	[4]	4	E-2C 鹰眼空中预警机
1993	1995	40	40	T-38 教练机
1994	1995	4	4	进取级远洋扫雷舰
1994	1995	3	3	诺克斯级巡防舰
[1994]	1995-1998	[160]	160	M-60A3 Patton-2 坦克
1994	1996-1997	[200]	200	MIM-104 PAC-2 防空导弹
1994	1996-1997	3	3	爱国者导弹
[1994]	1994-2001	[383]	[383]	RIM-66B 标准一型中程导弹
1995	1996-1998	6	6	Mk-15 密集阵系统
1995	1997	2	2	新港级登陆舰
1996	1997-1998	[4]	4	C-130H 大力神运输机
[1996]	1998	28	28	155mm 口径 M-109A1 火炮
1996	1998-2002	300	300	M-60A3 Patton-2 坦克

武器描述	批注
反潜战机	交易额为 26,000 万美元到 36,600 万美元之间不等；台湾 S-2E 及 S-2G 搜索者巡逻机改造为 S-2T 型
轻型运输机	用于 VIP（重要人物）接送以及训练
装甲人员运输车 / 装甲指挥车	
近程武器系统	交易额为 1,500 万美元；现代化升级 7 艘建阳基灵级驱逐舰
射击控制雷达	用于 8 艘建阳基灵级驱逐舰的现代化升级
运输机	用于信号情报侦查以及预警
自行火炮	M-109A2 火炮
装甲抢修车	
装甲工程车	
拖船	前任美国政府；台湾命名为“大腾”号；交付多一艘备用
反潜直升机	S-70(M)-1 型雷鹰
反坦克导弹	AGM-114C 地狱火导弹；用于 Bell-206/OH-58D 直升以及 Bell-209/AH-1W 直升机
射控雷达	与台湾生产的“天弓”空防系统一起使用
防空导弹	交易额为 5,500 万美元；用于佩里级（成功级）护卫舰
超视距空空导弹	58 亿美元交易的一部分；用于 F-16C 战机
近程空对空导弹	58 亿美元交易的一部分；AIM-9S 导弹；用于 F-16C 战机
防空雷达	GE-592 相控阵雷达；“天网”空中监视系统的一部分
战斗直升机	交易额为 3.67 亿美元
战斗直升机	
地面攻击战斗机	58 亿美元交易一部分；包含 30 架 F-16B 战机；官方实际出售类型为 F-16A Block-20 但相似于 F-16C Block-40
护卫舰	前任美国政府；价值 2.36 亿美元的 5 年租赁（包括训练）；台湾命名为“济阳级”
射控雷达	HR76C5 导弹跟踪照射雷达；用于 12 台台湾产“锦江级”近海巡逻舰
反舰导弹	交易额为 6,800 万美元；用于诺克斯级巡防舰
运输机	
预警机	交易额为 7 亿美元（抵偿 10% 或 40%）；E-2T 预警机
教练机	前任美国政府；价值 4,900 万美元的 3 年期租赁
扫雷艇	前任美国政府；交易额为 2,500 万美元；运输前进行了现代化升级；台湾命名为“永阳级”
护卫舰	前任美国政府；价值 2.25 亿美元的 5 年期租赁；台湾命名为“济阳级”
坦克	前任美国政府；交易额为 9,100 万美元；交付前进行了现代化升级
防空导弹	13 亿美元交易的一部分
防空导弹系统	13 亿美元交易的一部分；爱国者 MADS 型导弹或爱国者 T 型导弹
防空导弹	用于用于佩里级（成功级）护卫舰
近程武器系统	7,500 万美元交易的一部分；用于 6 艘来自法国的“拉斐特”（“康定级”）护卫舰
登陆舰	前任美国政府；租赁期到 2000 年；台湾命名为“中和”级（原美国新港级）
运输机	交易额为 2 亿美元
自行火炮	
坦克	前任美国政府；交易额为 2.23 亿美元

订购年份	交付年份	交付数量	订购数量	武器型号
1997	1998	[74]	74	车载复仇者防空导弹
[1997]	1998-1999	[30]	30	Bell-206/OH-58 直升机
1997	2000-2002	[21]	[21]	Bell-209/AH-1W 直升机
1997	1999-2001	[1,786]	1,786	BGM-71 拖式飞弹
1997	1998-2001	[1,299]	1,299	FIM-92 毒刺导弹
1997	1998-2000	[52]	52	RGM-84 捕鲸叉反舰导弹
1997	2000-2001	[11]	11	S-70B/SH-60B 海鹰反潜直升机
[1997]	1998	4	4	S-70/UH-60L 黑鹰直升机
1998	2000-2001	[14]	[14]	AN/AAQ-13 “蓝盾” 吊舱
1998	2000-2001	[14]	[14]	AN/AAQ-14 “蓝盾” 吊舱
1998	2000-2001	[728]	728	FIM-92 毒刺导弹
1998	1999	2	2	诺克斯级巡防舰
1999	2001	[240]	240	AGM-114K 地狱火导弹
1999	2000	1	1	“安克拉治” 级
1999	1999-2001	[13]	13	Bell-206/OH-58D(I) 直升机
1999	2002-2003	[9]	9	CH-47D 奇努克直升机
[1999]	1999-2000	3	3	Diver 救捞船
1999	2005	2	2	E-2C 鹰眼 2000 空中预警机
1999	1999-2000	[58]	58	RGM-84 捕鲸叉反舰导弹
2000	2001-2003	[120]	120	AMRAAM 导弹 AIM-120C 型
2000	2000-2005	[302]	302	MIM-72C 谢树导弹
[2001]	2003	[40]	40	AGM-65 小牛空地导弹
[2001]	2002	3	[3]	AGM-88 高速反辐射导弹
2001	2002	71	[71]	RGM-84 捕鲸叉反舰导弹
2002	2004-2006	[11]	11	AN/TPS-77 雷达
2002	2003-2004	[290]	290	BGM-71F 拖式 2B 型飞弹
[2002]	2005	[360]	360	FGM-148 标枪导弹
2003	2005-2006	[182]	182	AIM-9L/M 响尾蛇导弹
[2003]	2005-2006	4	4	纪德级驱逐舰
2003	2005-2006	[54]	54	LVTP-7A1/AAVP-7A1 人员运输车
[2003]	2005-2006	[22]	[22]	RGM-84L 捕鲸叉 2 型反舰导弹
[2003]	2005-2006	[148]	[148]	2MR 标准型导弹
[2004]	2007-2008	[449]	[449]	AGM-114K 地狱火导弹
2004	2005	[50]	[50]	宝石路激光制导炸弹
2005	2007	[5]	5	AIM-7M 麻雀导弹
2005	2006	[10]	10	AIM-9L/M 响尾蛇导弹

武器描述	批注
车载防空导弹系统	交易额为 6,300 亿美元（4.2 亿美元交易的一部分）
轻型直升机	用于训练；来自于加拿大生产线；Bell-206B-3/TH-67 Creek 型直升机
战斗直升机	交易额为 4.79 亿美元
反坦克导弹	交易额为 8000 万美元（包含 114 个导弹发射器）；BGM-71E 拖式飞弹 2A 型
便携式防空导弹	4.2 亿美元交易的一部分；用于复仇者防空导弹系统
反舰导弹	交易额为 9,500 万美元
反潜直升机	S-70(M)-2 型雷鹰
直升机	用于搜索救援；S-70C-6 超级蓝鹰型
飞机光电系统	1.06 亿美元交易的一部分；神枪手型；用于 F-16 战机
机载雷达	1.06 亿美元交易的一部分；探路者型；用于 F-16 战机
便携式防空导弹	交易额为 1.8 亿美元（包含 61 台导弹发射器）
护卫舰	前任美国政府；多运 1 或 2 台以备用；台湾命名为“济阳”级
反坦克导弹	交易额为 2,300 万美元；AGM-114K3 型导弹
两栖攻击登陆舰	前任美国政府；台湾命名为“镇海”级
战斗直升机	交易额为 1.72 亿美元；于台湾组装
直升机	交易额为为 3 亿美元至 4.86 亿美元之间；CH-47SD 型直升机
救捞船	前任美国政府；支撑型
预警机	交易额为 4 亿美元；E-2T/ 鹰眼 2000 空中预警机
反舰导弹	交易额为 1.01 亿美元；AGM-84 型导弹（可能是带有对地攻击功能的 Block-2 CTS 型号）；用于 F-16 战机
超视距空空导弹	交易额为 1.5 亿美元；用于 F-16 战机；此前储藏于美利坚共和国直至 2003 年中国引进了类似于 AA-12 型导弹后被送至台湾，时间是 2002 年或 2003 年
防空导弹	前任美国政府；MIM-72 谢树导弹 E 型 /G 型 /J 型
空对地战术导弹	交易额为 1,800 万美元；AGM-65G 型小牛导弹；用于 F-16 战斗机
反雷达导弹	
反舰导弹	
防空雷达	包含 4 台 AN/TPS-117 雷达
反坦克导弹	交易额为 1,800 万美元
反坦克导弹	交易额为 5,100 万美元（包含 40 台导弹发射器）
近程空对空导弹	交易额为 1,700 万美元；AIM-9M-2 型导弹
驱逐舰	前任美国政府；交易额为 7.4 亿美元；台湾任命为“基隆”级
装甲人员输送车	交易额为 6,400 万美元至 1.56 亿美元之间；旧版 AAV-7A1 装甲车改装成 AAV-7A1RAM 型装甲车；包含 4 台装甲指挥车及 2 台装机抢修车
反舰导弹	RGM-84L Block-2 型导弹；用于基德（基隆）级驱逐舰
防空导弹	SM-2MR Block-3A 型导弹；用于基德（基隆）级驱逐舰
反坦克导弹	5,000 万美元交易一部分；AGM-114M3 型导弹
制导炸弹	
超视距空空导弹	是总额为 2.8 亿美元的交易的一部分；用于美国境内训练
近程空对空导弹	2.8 亿美元交易一部分；AIM-9M 型导弹；用于美国境内训练

订购年份	交付年份	交付数量	订购数量	武器型号
2005			1	铺路爪长程预警雷达
[2005]	2009-2012	[335]	[650]	C-9 型柴油机
[2007]	2012	[10]	[218]	AMRAAM 导弹 AIM-120C 型
[2007]	2012	2	2	鱼鹰级猎雷舰
[2008]	2012	[1]	12	P-3CUP 奥利安反潜巡逻机
[2008]			[32]	RGM-84L 捕鲸叉 2 型反舰导弹
2008	2010-2012	[60]	60	RGM-84L 捕鲸叉 2 型反舰导弹
2008	2010-2012	[144]	144	2MR 标准型导弹
2009	2011-2012	[235]	235	AGM-65 小牛空地导弹
2009	2011	[182]	182	FGM-148 标枪导弹
2009	2012	[25]	171	FIM-92 毒刺导弹
2009	2012	[25]	[25]	FIM-92 毒刺导弹
2009			264	MIM-104 PAC-3 防空导弹
2009			4	爱国者导弹 3 型
2009	2011-2012	[3]	3	爱国者导弹 3 型
[2010]	2012	[50]	[1,000]	AGM-114K 地狱火导弹
[2010]	2012	[2]	30	AH-64D 阿帕奇武装直升机
[2010]	2012	[1]	[17]	AN/APG-78 长弓雷达
[2010]			[124]	MIM-104F PAC-3 防空导弹
[2010]			[2]	爱国者导弹 PAC-3 型
[2011]			[176]	RACR 雷达
2011			4	S-70/UH-60L 黑鹰直升机
[2012]			56	S-70/UH-60L 黑鹰直升机

武器描述	批注
防空雷达	14 亿美元的监视雷达项目（SRP）的一部分
柴油机	用于产自台湾的 650 台 CM-32 装甲人员运输车
超视距空空导弹	
猎雷舰	前任美国政府；交易额为 3,000 万美元；运送前进行了现代化升级。台湾任命为“永靖”
反潜巡逻机	交易额为 6.64 亿美元（抵偿 70%）；旧版 P-3C 巡逻机改造成 P-3CUP 型（可能包括在台湾的 8 台也进行了改造）；2012 年至 2015 年交付
反舰导弹	UGM-84L 导弹；用于“旗鱼”级（“海龙”级）潜艇；可能从 2013 年起交付
反舰导弹	交易额为 9,000 万美元；AGM-84L Block-2 型导弹；用于 F-16 战机
防空导弹	SM-2 Block-3A 型导弹
空对地战术导弹	AIM-65G2 型导弹
反坦克导弹	交易额为 2,100 万美元至 2,900 万美元之间
便携式防空导弹	交易额为 4,500 万美元；用于 AH-64D 战斗直升机
便携式防空导弹	交易额为 990 万美元；Block-1 型毒刺导弹
防空导弹	32 亿美元交易的一部分
防空导弹系统	交易额为 11 亿美元（包含用于备用零件的 1.34 亿美元；32 亿美元交易的一部分）；2014 年或 2015 年交付
防空导弹系统	交易额为 6 亿美元；台湾爱国者导弹防空系统改造成爱国者 3 型
反坦克导弹	AGM-114L 导弹；用于 AH-64D 战斗直升机
战斗直升机	交易额为 25 亿美元；AH-64D Block-3 型导弹；于 2012 年起交付
战斗直升机雷达	用于 AH-64D 战斗直升机
防空导弹	
防空导弹系统	
战斗红外雷达	用于现代化升级 145 台 F-16 战机；指定不明（上报为 RACR 雷声先进作战雷达或 SABR 可变敏捷波束雷达）；合约未签订
直升机	交易额为 4,900 万美元；2013 年前交付
直升机	UH-60M 型直升机；已选择类型但合约可能仍未签订

订购年份	交付年份	生产数量	订购数量	武器型号
[1982]	1989-2000	131	[131]	AN/APG-67 多功能雷达
1982	1983-1986	60	[60]	F-5E “虎” II 战机
1984	1985-1995	[450]	[450]	M-48H 勇虎坦克
1987	1989-2000	262	[262]	TFE-1042 发动机
1989	1993-2004	8	8	佩里级护卫舰

数据来源：SIPRI 斯德哥尔摩国际和平研究所武器转让数据库
(<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>)
更新时间截至 2013 年 3 月 28 日

备注：表格中的“交付 / 生产数量”以及“交付年份”一栏指代的是自合约起效后的所有交付。其中涉及到台湾武器生产（即向台湾许可生产的武器）的交易已单独列出。“批注”一栏包括了公开报道的交易金额。数据收集期间的来源信息、计算方法和出现的各协议及缩写词的解释都可在以下地址找到：http://www.sipri.org/contents/armstrad/at_data.html。斯德哥尔摩国际和平研究所武器转让数据库会持续更新最新消息。

表格中不确定的订购年份、交付 / 生产数量会用括号括起，但这并不意味着不存在交易或未交付武器。

* 除了（上文高亮的）少数案例，其他交易当中的武器订购 / 同意 / 提议数量都与 1979 年至 2012 年间的实际交付数量没有明显差别。

武器描述	批注
机载雷达	用于产自台湾的 131 架 F-CK-1（经国号）战机；台湾命名为金龙 -53
地面攻击战斗机	交易额为 6.22 亿美元；装配 / 生产于台湾；包括 30 台 F-5F 战斗机；台湾命名为 “中正”
坦克	台湾同时制定 CM-11 或 CM-12 勇虎战车
涡轮扇发动机	“云汉” 交易；用于 131 架产于台湾的 F-CK-1（经国号）战机；TFE-1042-70 发动机
护卫舰	“光华 -1” 项目；鉴于财政因素要求 1997 年至 2001 年运输延迟；台湾命名为 “成功” 级

东西方研究所董事会

主席

小亨利·罗斯·佩罗（美国）
Ross Perot, Jr.
东西方研究所主席
Hillwood 开发有限责任公司董事长

阿尔缅·萨尔基相博士（亚美尼亚）
H.E. Dr. Armen Sarkissian
东西方研究所副主席
欧亚众议院国际主席
亚美尼亚驻英国大使
亚美尼亚前总理

高级官员

R. 威廉·艾德三世（美国）
R. William Ide III
东西方研究所法律顾问兼秘书
兼执行委员会主席
麦肯朗 律师事务所合伙人

利奥·申克（美国）
Leo Schenker
东西方研究所财务总监
中央国家戈特斯曼公司
高级执行副总裁

成员

马尔蒂·阿赫蒂萨里（芬兰）
Martti Ahtisaari
东西方研究所前主席
2008 年诺贝尔和平奖获得者
芬兰前总统

哈米德·安萨里（美国）
Hamid Ansari
普罗迪系统公司总裁兼联合创始人

特沃德罗斯·阿谢纳菲（埃塞俄比亚）
Tewodros Ashenafi
西南能源公司（香港）主席兼首席执行官

彼得·邦菲尔德（英国）
Peter Bonfield
恩智浦半导体公司主席

马特·布罗斯（美国）
Matt Bross
Compass-EOS 公司首席执行官

金·坎贝尔（加拿大）
Kim Campbell
阿尔伯塔大学彼得·拉菲德领导学院创院院长
加拿大前总理

罗康柏（美国）
Robert N. Campbell III
Campbell Global Services LLC 创始人兼首席执行官

彼得·卡斯滕费尔特（英国）
Peter Castenfelt
Archipelago Enterprises Ltd. 主席

玛利亚·利瓦诺斯·卡托依（瑞士）
Maria Livanos Cattai
国际商会前秘书长

迈克尔·切尔托夫（美国）
Michael Chertoff
切尔托夫集团联合创始人兼负责人

大卫·科恩（以色列）
David Cohen
F&C REIT 物业管理公司主席

乔尔·考恩（美国）
Joel Cowan
乔治亚理工学院教授

艾迪生·费舍尔（美国）
Addison Fischer
地球遗产基金会主席兼联合创始人

斯蒂芬·B·海因兹（美国）
Stephen B. Heintz
洛克菲勒兄弟基金会总裁

胡援东（中国）
联合国工业发展组织
中国投资促进办事处首席代表

埃米尔·霍比纳克（斯洛伐克共和国） Emil Hubinak Logomotion（LGM）公司主席兼首席执行官	茉哈尔·库尔特（土耳其） Zuhal Kurt 库尔特企业首席执行官	路易丝·理查德森（美国） Louise Richardson 圣安德鲁斯大学校长
何约翰（美国） John Hurley Cavalry Asset Management 执行合伙人	T·迈克尔·莫斯利上将（已退役）（美国） General (ret.) T. Michael Moseley 莫斯利联营公司总裁兼首席执行官 美国前空军参谋长	约翰·罗杰斯（美国） John Rogers 高盛投资公司常务董事 小乔治·F·罗素（美国） George F. Russell, Jr. 东西方研究所前主席 罗素投资团名誉主席 Russell 20-20 创始人
沃尔夫冈·伊辛格（德国） Wolfgang Ischinger 慕尼黑安全会议主席 安联保险公司全球政府事务主管	F·弗朗西斯·纳杰菲（美国） F. Francis Najafi Pivotal Group 首席执行官 西田恒夫大使（日本） 日本前驻联合国常驻代表	拉姆兹·H·桑巴尔（英国） Ramzi H. Sanbar SDC 集团公司主席
拉尔夫·艾沙姆 Ralph Isham（美国） GH Venture Partners LLC 常务董事	罗纳德·P·奥汉利（美国） Ronald P. O'Hanley 富达投资集团前总裁（资产管理）	伊克拉姆·马吉德·希哈尔（巴基斯坦） Ikram ul-Majeed Sehgal 安全与管理服务有限责任公司主席
阿努拉格·贾殷（印度） Anurag Jain Laurus Edutech 私人有限责任公司主席	尤瑟夫·阿尔·奥泰巴（阿拉伯联合酋长国） Yousef Al Otaiba 阿联酋驻美大使	坎瓦尔·西巴尔（印度） Kanwal Sibal 印度前外交秘书
詹姆斯·L·琼斯上将（已退役）（美国） General (ret.) James L. Jones 美国前国家安全顾问	欧伟廉海军上将（已退役）（美国） Admiral (ret.) William A. Owens AEA 控股亚洲主席 美国前参谋长联席会议副主席	凯文·塔维尔（美国） Kevin Taweel Asurion 公司主席
海法·阿尔·卡伊拉尼（黎巴嫩/约旦） Haifa Al Kaylani 阿拉伯国际妇女论坛创始人兼主席	莎拉·佩罗（美国） Sarah Perot 达拉斯表演艺术中心董事兼发展联合主席	皮埃尔·维芒（法国） Pierre Vimont 欧盟对外行动署执行秘书长 法国前驻美大使

亚历山大·沃洛申（俄罗斯）
Alexander Voloshin
OJSC Uralkali 董事长

周文重（中国）
博鳌亚洲论坛秘书长

非董事会委员会成员

劳伦特·鲁（美国）
Laurent Roux
加勒廷财富管理有限责任公司创始人

小希尔顿·史密斯（美国）
Hilton Smith, Jr.
东湾有限公司董事长兼首席执行官

联合创始人

睦融霜*（美国）
John Edwin Mroz
东西方研究所总裁兼联合创始人兼首席执行官

艾拉·D·瓦拉赫*（美国）
Ira D. Wallach
中央国家戈特斯曼公司前主席
东西方研究所联合创始人

名誉主席

贝特霍尔德·拜茨*（德国）
Berthold Beitz
Alfried Krupp von Bohlen Und Halbach-Stiftung 总裁

伊万·T·贝伦德（匈牙利）
Ivan T. Berend
洛杉矶加利福尼亚大学教授

弗朗西斯·芬利（英国）
Francis Finlay
前克莱芬莱 Clay Finlay 公司主席

汉斯·迪特里希·根舍（德国）
Hans-Dietrich Genscher
德国前副首相和外交部长

唐纳德·M·肯德尔（美国）
Donald M. Kendall
百事公司前主席兼首席执行官

惠特尼·麦克米兰（美国）
Whitney MacMillan
嘉吉公司前主席兼首席执行官

马克·马雷兹（美国）
Mark Maletz
东西方研究所执行委员会前主席
哈佛商学院高级研究员
名誉董事

詹·克日什托夫·别莱茨基（波兰）
Jan Krzysztof Bielecki
kasa opieki S.A. 波兰银行首席执行官
波兰前总理

埃米尔·康斯坦丁奈斯科（罗马尼亚）
Emil Constantinescu
地区性合作及冲突防止协会会长
罗马尼亚前总统

威廉·D·迪尔斯泰因（美国）
William D. Dearstyne
强生公司集团前董事长

约翰·W·克鲁格*（美国）
John W. Kluge
Macromedia 国际集团前董事长

玛丽亚·皮娅·科斯鲍尔（列支敦士登）

Maria-Pia Kothbauer
列支敦士登驻奥地利、欧洲安全与合作组织及维也纳联合国大使

威廉·E·莫里*（美国）
William E. Murray
Samuel Freeman 慈善基金前主席

约翰·J·罗伯茨（美国）
John J. Roberts
美国国际集团高级顾问

丹尼尔·罗斯（美国）
Daniel Rose
罗斯联合有限责任公司主席

米切尔·I·桑肯（美国）
Mitchell I. Sonkin
MBIA 保险公司常务董事

托瓦尔·斯托尔滕贝格（挪威）
Thorvald Stoltenberg
挪威红十字会理事长

利纳·特莫林（美国）
Liener Temerlin
特莫林咨询公司主席

约翰·C·怀特黑德（美国）
John C. Whitehead
高盛投资公司前联合主席
美国前副国务卿

版权 ©2013 东西方研究所

图片由 Dragan Stojanovski 提供

本报告所述观点不一定代表东西方研究所及董事会或工作人员的立场。

东西方研究所是一个无党派的国际非盈利性的政策研究所，关注处理危害和平的严峻挑战。东西方研究所建立于 1980 年，推动建立信任、发展领导能力、促进协作，以实现积极的转变。该研究所在纽约、布鲁塞尔、莫斯科和华盛顿都有办事处。如需了解更多关于东西方研究所或这份报告的信息，请联系：

东西方研究所

美国纽约市东 26 街 11 号第 20 层

邮编：10010

1-212-824-4100

communications@ewi.info

www.ewi.info

“这是一项大胆而具有开创性的尝试，来解读对台军售问题……这应该是引领美中两国进行坦诚对话和采取务实手段的第一步，来改善这一重要的双边关系。”

——美国前国务卿乔治·舒尔茨（George Shultz）

“报告重新思考了一个长期存在的重要问题，这是非常重要的，也是非常大胆的尝试……这份研究值得高度重视。”

——美国前国家安全顾问詹姆斯·L·琼斯（James L. Jones）上将（已退役）

“这份报告应在华盛顿、北京和台北成为必读物。”

——美中经济安全审查委员会委员沈丹宁（Dan Slane）

“这是我所见过美国智库在这一政治敏感话题上最客观最公正的研究。”

——中国军控与裁军协会会长马振岗大使

“关注东亚安全问题人士的必读之物。”

——台北国家政策研究基金会国安组召集人陈锡蕃大使

“这份报告对一个历史性难题做出了重要且极具创造性的贡献。”

——第 18 任美国空军总参谋长 T·迈克尔·莫斯利（T. Michael “Buzz” Moseley）上将（已退役）

“如果有更实用和实际的路线图，既能缓解台湾海峡的军事压力，又能减少对台湾的整体军事威胁，那么我也定会拜读。”

——美国空军前情报助理参谋长；前国家安全局局长动员助理 A·博文·巴拉德（A. Bowen Ballard）少将（已退役）

www.ewi.info

—



EWInstitute



EastWestInstitute

