

1981
1983

中美關係報告

中美關係報告編輯小組主編

中央研究院美國文化研究所
中華民國台北市南港

中美關係報告：1981—1983

中美關係報告編輯小組

孫 同 勳

張 忠 棟 郭 實 渝

張 襄 兆 琳 許 碧 昭

中央研究院美國文化研究所印行

中華民國七十三年七月

序 言

自從中美斷交以來，中、美政治及軍事關係的進展，因為中共從中作梗，遭遇了許多挫折。美國歷任政府的外交政策以抗蘇為其重心，在全球戰略因素的考慮下，為了防止與中共關係進一步惡化，對中共作了許多讓步，如在對華軍售問題上雷根政府即和中共取得協議，發表了「八一七公報」；並且決定不售F X予我國，同時放寬對中共科技輸出之限制。但在經濟及文化交流互訪層次方面，中、美關係却有長足的實質進展。中央研究院美國文化研究所鑑於中、美各項發展及展望有必要做深入研究，以提供各方參考，並能留作歷史紀錄，於一九七九年開始，對中、美關係按年度做研究及分析，曾於一九八〇年七月及一九八一年十二月分別提出二次研究成果報告。**中美關係報告：1981—1983**即為繼續研究的第三次成果。自從中美斷交以來，雙方關係的發展往往有着長期的因果關係，因此以每二年為剖析單元，或可更清楚的顯示重要事件的來龍去脈。故本次報告綜合檢討，一九八一年七月到一九八三年六月間的中美關係，此後各次報告亦將以二年為期。

本次研究報告承襲前二次報告的研究方向及形式，全文共分四章，第一章為中美政治及軍事關係發展，以美國對華軍售政策，「八一七公報」談判過程及涵意解釋，以及美國國會、民意對華政策取向為討論重心；第二章探討中美經濟貿易關係的演變，並深入討論美國與中共經濟關係的發展；第三及第四章分別評析中美各界人士及美國與中共互訪的情形。

「八一七公報」的內容十分含混，美國國會曾經舉辦多次聽證會，要求雷根政府官員出庭作證，解釋國會議員不明之處。此外美國國會議員亦曾要求雷根政府就多項疑難之處，提出書面答覆，這些珍貴文件對「八一七公報」含混之處做了許多澄清與解釋，為供讀者查對參考，一併列入附錄部分。在此次報告中，附錄佔了相當大的篇幅。所列文件分為中文及英文部分，均按原文件的文字排印，未作任何更改。

本報告由正式搜集資料到撰寫完成，歷時年餘，許多珍貴資料靠我國外交部北美司、經濟部及教育部等單位提供協助。美國國會有關對華政策聽證會之資料亦儘量的整理收集。因為資料蒐集甚為費時，致工作進度比預料中緩慢，但在各單位的協助以及研究人員的共同努力之下，終於完成此一研究報告。為供讀者查證方便，

本次報告並附有索引，但是附錄部分並未包括在內。

本所副研究員張淩兆琳除了負責撰寫第一章外，並負責主持整個計劃之責；助理研究員許碧昭負責撰寫第二章；第三、四二章則由副研究員郭實淪執筆。助理員俞彥娟與黃錦香在蒐集及整理資料方面全力協助，功不可沒。黃錦香並協助完成索引編排工作。本所研究員張忠棟先生從旁指導對本計劃之得以順利完成，裨益尤多。

中華民國七十三年七月

中美關係報告：1981—1983

目 錄

序 言

第一章 中美政治、軍事關係演變	1
第一節 引 言	1
第二節 美國拒售F X戰機與「八一七公報」之談判	2
第三節 美國國會與「八一七公報」聽證會	13
第四節 美國國會其它有關對華政策聽政會	17
第五節 「八一七公報」發表後中共與美蘇關係演變	23
第六節 亞銀會籍問題	27
第七節 國務院人權報告以及美國對華政策民意取向	29
第八節 結 論	33
第二章 中美經濟貿易關係之檢討	39
第一節 引 言	39
第二節 美國經濟情勢	40
第三節 中美經濟貿易關係之發展	41
第四節 美國與中共之經濟接觸與發展	54
第五節 結 論	61
第三章 我國與美國人員互訪關係	63
第一節 引 言	63
第二節 政界人士互訪的紀錄及成果之評析	64
第三節 經貿人士互訪的紀錄及成果評析	73
第四節 科技暨文化界人士互訪及評析	77
第五節 其他人士互訪紀錄及評析	80
第四章 美國與中共人員互訪關係	83
第一節 引 言	83
第二節 政界人士互訪紀錄及評析	84
第三節 經貿人士互訪紀錄及評析	90
第四節 文化及科技人員互訪紀錄及評析	94

附錄 I 中文文件..... 99

一、中華民國外交部就「八一七公報」發表聲明（中華民國七十一年八月十七日）.....	100
二、美利堅合眾國與中共政權發佈「聯合公報」全文（中華民國七十一年八月十七日）...	100
三、雷根關於美與中共發佈公報之聲明全文（中華民國七十一年八月十八日）.....	101
四、高華德對公報聲明全文（中華民國七十一年八月十八日）.....	102
五、美國務院在「聯合公報」背景簡報會上的答問全文（中華民國七十一年八月十八日）...	102
六、蔣總統接受「美國新聞與世界報導」雜誌訪問記錄（中華民國七十年九月二十九日）...	105
七、宋楚瑜博士就葉劍英和談謬論發表評論（中華民國七十年十月一日）.....	106
八、美國在臺協會新任駐華代表李潔明演說全文（中華民國七十年十二月六日）.....	107
九、中華民國外交部就美國對華軍售事宜發表聲明（中華民國七十一年元月十二日）.....	109
十、高華德在美僑商會演說全文（中華民國七十一年六月三日）.....	109
十一、高華德在離華記者會答問全文（中華民國七十一年六月五日）.....	112
十二、高華德在美參院演說全文（中華民國七十一年六月十一日）.....	114
十三、高華德向美參院報告全文（中華民國七十一年六月二十四日）.....	115
十四、美國十四個保守團體發表聲明全文（中華民國七十一年七月九日）.....	116
十五、孫運璿院長接受「亞洲週刊」記者賈佩琳小姐訪問記錄 （中華民國七十一年十一月十九日）.....	118
十六、蔣總統接受「遠東經濟評論」編輯訪問記錄（中華民國七十一年十二月十七日）.....	119
十七、蔣總統接受西德「明鏡週刊」記者訪問談話記錄（中華民國七十二年五月十六日）...	120

附錄 II 英文文件..... 123

第一部份：「八一七公報」內容、評析與解釋之有關文件.....	126
1. The Text of the U.S.-PRC Joint Communiqué (August 17, 1982).....	126
2. President Reagan's Statement on Issuance of Communiqué (August 17, 1982).....	127
3. Statement Issued by the Spokesman of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China in Connection with the "Joint Communiqué" Issued by the Government of the United States of America and the Chinese Communist Regime (August 17, 1982).....	128
4. Statement Issued by the Ministry of Foreign Affairs of the Chinese Communist Regime Concerning the Issue of U.S. Arms Sales to Taiwan (August 17, 1982).....	129
5. The Attack Made by the U.S. "Anti-China Elements" on the Joint Communiqué (September 22, 1982).....	131
6. Excerpts from President Reagan's Speech to GOP Candidates (October 6, 1982).....	133
7. Reaction of the Chinese Communist Regime to Reagan's Statement on Arms Sales to Taiwan (October 8, 1982).....	133
8. A Brief Analysis of U.S.-China Joint Communiqué of August 17, 1982 by Dr. Lynshun Shen.....	134

9. An Analysis of Certain Problems of the U.S.-China Joint Communiqué of U.S. Arms Sales to Taiwan and the Need to Clarify the U.S. Position on Certain Vital Issues by Dr. Hungdah Chiu	138
10. Letter from U.S. Senator John P. East to the Secretary of State, George P. Shultz Concerning the U.S.-China Joint Communiqué of August 17, 1982 (October 21, 1982)	144
11. The Text of the Interrogation by the Subcommittee on Separation of Powers of the Senate Committee on Judiciary on the U.S.-China Joint Communiqué of August 17, 1982	144
12. Speech and Q&A Session by George P. Shultz, Secretary of State, at the Conservative Political Action Conference (February 18, 1983)	159
13. "Peking Criticizes Reagan on Taiwan" from <i>the Washington Post</i> (February 26, 1983)	160
14. "Chinese Assert Reagan Distorts Accord On Taiwan" from <i>the Washington Post</i> (March 2, 1983)	161
15. "U.S. Arms Sales to Taiwan Being Indexed for Inflation" from <i>the Washington Post</i> (March 22, 1983)	162

第二部份：「八一七公報」發表前美國對華及中共政策之 有關文件

163

16. Statement Made by the U.S. Department of State on Arms Sales to Taiwan (January 11, 1982)	163
17. Statement Made by Spokesman of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China Concerning "No Sale of Advanced Aircraft to Taiwan" Statement Made by the U.S. Department of State (January 12, 1982).	164
18. Excerpts from Statement Made by John H. Holdridge before the House Foreign Affairs Committee (July 16, 1981)	165
19. Letters Exchanged between President Reagan and Zhao Ziyang on the 10th Anniversary of Shanghai Communiqué (February 28, 1982)	168
20. Excerpts from the Interview on NBC "Meet the Press" with Secretary of State Haig (March 28, 1982)	169
21. Three Letters Written by President Reagan to Deng Xiaoping, Zhao Ziyang and Hu Yaobang (April 5, 1982; May 3, 1982)	170
22. Address Made by Walter J. Stoessel, Deputy Secretary of State, before the National Council on U.S.-China Trade, Washington, D.C. (June 1, 1982)	173

第三部份：我國政府有關中國統一問題之聲明文件

177

23. Excerpts from President Chiang Ching-kuo's Opening Address to the 12th National Congress of the Ruling Party of the Republic of China on Taiwan (March 29, 1981)	177
24. Excerpts from Statement Made by Premier Sun Yun-suan on Peace & Unification of the Chinese People (January 12, 1979)	177

25. Excerpts from Remarks Made by Premier Sun Yun-suan on "The China Issue and China's Reunification" (June 10, 1982). 178
26. Excerpts from a *Newsweek* Interview with Dr. James C. Y. Soong (May 3, 1982). 179

第四部份：「八一七公報」發表後美國對華及中共政策之 有關文件

181

27. Excerpts from the Address Made by John H. Holdridge on Assessment of U.S. Relations with China (December 13, 1982). 181
28. Excerpts from the News Conference of Secretary of State, George Shultz, En Route to Beijing (February 2, 1983). 185
29. Excerpts from Remarks Made by George Shultz to the American Business Community in China (February 3, 1983). 188
30. Excerpts from the News Conference of Secretary of State, George Shultz before Leaving China (February 5, 1983). 189
31. Statement Made by Paul Wolfowitz, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs on Developing Relationship with China (February 28, 1983). . . . 190

第五部份：中美經貿關係及協定之有關文件

194

32. Agreement Signed by the R.O.C. Grains and Soybeans Purchasing Mission and the Grain Suppliers of the United States of America on Agriculture Products Procurement (September 11, 1981). 194
33. Letter to Dr. Tsai Wei-ping from Joseph B. Kyle, Corporate Secretary, the American Institute in Taiwan, Concerning Bilateral Trade (December 31, 1981). 197
34. The Written Testimony by W.N. Morell, Jr., President of USA-ROC Economic Council, on the Significance to the U.S. Business Community of the Taiwan Relations Act (September 16, 1982). 198
35. Agreement of Trade in Cotton, Wool and Man-made Fiber Textiles and Textile Products between the American Institute in Taiwan and the Coordination Council for North American Affairs (November 18, 1982). 203
36. Agreement between the American Institute in Taiwan and the Coordination Council for North American Affairs on Protection of Information (September 15, 1981). 210

第六部份：亞銀會籍問題之有關文件

212

37. Letters Exchanged between John P. East and Alvin Paul Drischler, W. Dennis Thomas, and William Clark Concerning the Membership of the Republic of China in the Asian Development Bank. 212

第七部份：美國與中共簽訂之現行有效協定

217

附錄Ⅲ 中(共)美關係大事紀(1979—1983)	220
The United States and China	
A Chronology Since January 1979	220
索 引	261

圖 表 目 錄

第一章 中美政治、軍事關係演變

表一 美國對華軍售，一九七〇～一九八	5
--------------------	---

第二章 中美經濟貿易關係之檢討

表一 近十年核准之美國及其他外人投資	42
表二 近十年核准對美及其他地區投資	44
表三 中美貿易之演進一九七一～一九八三	46
表四 一九八一年我國對美進出口前十項主要產品	47
表五 一九八二年我國對美進出口前十項主要產品	47
表六 美國與中共貿易一九七一～一九八三	55
表七 美國輸中共商品結構一九七九～一九八三 (F.A.S.)	57
表八 美國自中共輸入商品結構一九七九～一九八三 (custom value)	58

第三章 我國與美國人員互訪關係

表一 美國國會議員訪華紀錄	65-66
表二 前任國會議員及議員助理訪華紀錄	67
表三 各州州長、副州長、參眾議員來華紀錄	68-70
表四 美國各貿易團體及商界人士來華紀錄	73-75
表五 我國經貿人士赴美訪問紀錄	75

第四章 美國與中共人員互訪關係

表一 美國政界人士訪問中國大陸紀錄	84-86
表二 美國經貿人士前往大陸訪問紀錄	90-91

第一章 中美政治、軍事關係演變

張裘兆琳

第一節 引言

由一九八一年七月至一九八三年六月底，中美關係最重要的政治軍事上發展為：(1)美國於一九八二年一月十一日正式宣佈對中華民國申購F X戰鬥機之事不予批准，但是將繼續合作生產F-5 E戰機；(2)一九八二年八月十七日美國與中共發表「聯合公報」，表明美國今後對我軍售政策；(3)美國國會召開一系列聽證會，對「八一七公報」的含混不清之處，做了澄清與解釋；(4)一九八三年中共企圖排我，加入亞洲開發銀行陰謀未得逞；以及(5)一九八三年五月，美國決定放寬對中共科技輸出，將中共列為「友好但不結盟國家」，由「P」類國家晉級為「V」類國家，待遇和北大西洋公約組織會員國相若。

中、美關係發展受多方因素影響，大致說來有以下數點：(1)國際政治因素，如中、美二國和中共、蘇俄的關係；(2)二國官僚政治體系因素，如領導者或主要決策者人事更迭因素；以及(3)中、美二國國內政治因素，如國會及民意對中、美關係發展之取向等。

雷根總統的外交政策以抵制蘇聯擴張行為為考慮的重心。一九八一至八三年間，美、蘇關係未見和緩，雙方在限武談判上亦毫無進展。美、蘇關係惡劣使得美國想進一步拉攏中共，平衡蘇聯在東亞的勢力。也因此之故，美國對中共諸多要求，如停止對臺軍售與放寬科技轉移等，儘量希望與其妥協，防止雙方關係惡化。「八一七公報」與拒售F X戰機予我，即是此國際政治環境下的產物。

雷根政府的中國政策，在海格(Alexander M. Haig, Jr.)辭去國務卿之前，受國務院內一批親中共人士把持。「八一七公報」是海格、亞太助卿何志立(John H. Holdridge)、中國事務科科長羅普(William F. Rope)，及美國駐中共「大使」恆安石(Arthur W. Hummel, Jr.)力促下的結果。國家安全顧問艾倫(Richard V. Allen)雖然對我方立場同情，且在多種場合為中美利益與海格派人士力辯，但是其任職期間太短且影響力不夠，並未能發揮積極效果。艾倫於一九八二年一月正式辭去國家安全顧問後，其職位由克拉克(William P. Clark)接任。克拉克對外交事務在其就任國務院副國務卿之前一無所知。雖然克拉克後來對雷根政府的外

交政策制定影響力日增，且在「聯合公報」談判末期為我申張利益，但是仍不能阻止海格派親中共的政策。海格因中國政策與雷根總統不和，終於在一九八二年六月底辭職。由舒茲 (George P. Schultz) 繼任國務卿。隨後何志立及副國務卿史托賽爾 (Walter J. Stoessel, Jr.) 亦隨海格離職。何志立派駐印尼大使，其職位由伍佛維茲 (Paul D. Wolfowitz) 繼任。當初，力主與中共發表「聯合公報」的美國官員，雖大都已離去原職，但是對中華民國的傷害却是一時難除的。此外，一九八二年年底錢復博士接替蔡維屏博士為我駐美北美事務協調會代表。中共亦於年底派章文晉接替柴澤民，為駐美「大使」。同時，李潔明 (James R. Lilley) 接任為美國在臺協會駐臺北辦事處主任。二年來，影響中美關係官員們的轉換不可謂不大。

中美關係除受國際局勢、決策者對世局看法及個人偏好影響外，二國國內政治發展、國會以及民意的取向也佔相當重要的角色。一九八一至八三年間，美國國會曾召開數十次聽證會研討中國政策。其中有數次聽證會是針對中華民國內政問題，如戒嚴法及陳文成案。我國國內政治事件以及民主化進展程度是美國所關心的焦點之一。美國國務院每年發表「世界人權評估報告」中，對我國及中共國內政治、經濟及人權發展有詳細的介紹。美國民意對華政策的取向亦是可能影響中、美關係的因素之一。茲將美國拒售FX戰機、簽訂「八一七公報」決策過程、美國國會對華政策聽證會、美國民意對華政策之取向、亞銀會籍問題、以及國務院人權報告分別敘述如下。

第二節 美國拒售FX 戰機與「八一七公報」之談判

(一) 申購FX戰機背景

中華民國於一九七六年向福特 (Gerald R. Ford) 政府洽商申購 F-16 高性能戰鬥機。¹ 當時為美國總統大選之年，福特總統忙於國內大選，擔心F-16戰機問題可能引起國內爭議而擱置此事。一九七七年間，美國國會曾有人向卡特 (Jimmy Carter) 政府詢問，將如何處理中華民國申購戰機之問題。卡特政府的答覆為臺灣的防衛並不需要如 F-16 如此高性能的戰鬥機，但是可以考慮售予次一級的FX戰機 (experimental fighter)。²

在六〇及七〇年代中，美國向國外銷售的戰鬥機多為由諾斯洛普 (Northrop) 公司出產的 F-5 型系列飛機。此種飛機性能良好、價格適中，但是却非高性能前

進戰機。過去，美國曾向世界二十七個國家銷售一千二百架 F-5 系列戰機。但是許多第三世界國家却希望申購更精密的高級戰機。卡特政府上任後，爲了滿足第三世界國家的要求，乃決定允許發展比高性能戰機次一級的 F X 飛機。如此，美國不必賣最高性能的戰機予第三世界國家，但是可以改進他們原已擁有的 F-5 型飛機。F X 戰機有二種不同的模式，一爲通用動力公司 (General Dynamics) 的 F-16/79 型飛機，性能較 F-16 戰機次一級；另一爲諾斯洛普公司發展的 F-5G 型飛機，性能比其它 F-5 系列戰機高一級。³

中華民國與美國諾斯洛普公司自一九七〇年代以來即合作生產 F-5E 型戰機。在一九七八年中期，美國國務院及國防部聯合推薦卡特總統，讓諾斯洛普公司與臺灣合作生產進一級的 F-5G 戰機。卡特總統拒絕了國務院及國防部的建議，決定在一九八〇至八三年間，繼續讓臺灣與諾斯洛普公司合作生產 F-5E 型戰機。⁴

一九八〇年中期，美國參議院外交關係委員會致函卡特總統，詢問行政當局，爲何對臺灣申購更進一級戰機遲遲不做決定。一九八〇年六月十二日，史東 (Richard Stone) 參議員，爲致函給卡特總統簽名者其中之一，宣佈卡特政府已決定讓美國廠商和中華民國政府商談購買高級戰機。但是，卡特政府却没有正式宣佈讓臺灣購買更精進戰機。最主要的原因是一九八〇年夏季，由於雷根在總統競選時期對中華民國政府做的承諾，引起中共強烈不滿，導致雙方關係逐漸惡化。卡特擔心若在此時期宣佈售予臺灣更高級的戰機，會使美國與中共關係進一步倒退。此外，荷蘭政府因決定賣潛水艇予中華民國觸怒中共，中共於一九八一年初決定降低它與荷蘭外交關係的例子，也使美國在對臺售機問題上裹足不前。⁵

(二) 美國對外軍售政策與決策過程

美國對外國銷售武器可經由二種途徑。第一，由武器製造廠商及出口商直接與外國進行商業銷售 (Commercial Sales)。美國國務院的軍火管制處 (Office of Munitions Control)，根據武器出口管制法 (Arms Export Control Act)，制定一套出口許可辦法對此項商業銷售加以管制。第二，透過美國政府與外國政府間的安全援助計劃，包括贈與、貸款、或現金交易等方式進行。此種武器轉移方式須取得國會之授權及撥款。由國務院的安全援助及銷售處 (Office of Security Assistance and Sales)，根據前述武器出口管制法及一九六一年由國會制定後並經其修正的援外法案 (Foreign Assistance Act)，負責統籌管理。

美國對外軍售決策過程相當複雜，除了行政當局外，國會亦佔了很重要的角色。卡特政府時期設立的武器出口管制會 (Arms Export Control Board)，包

含了十個單位：國務院、國防部、中央情報局、國家安全會議、預算管理局、財政部、商務部、參謀首長聯合會議、軍備管制暨裁軍署、及國際開發署。⁶ 一九七六年的「國際安全援助暨武器管制法案」規定國會可以否決總統提議出售軍火給外國的決定。此法案規定凡是出售的武器爲主要裝備金額超過一千四百萬美元，或是武器的總額超過五千萬美元，行政當局必須通知國會。如果國會有異議，得於接獲通知三十天內，由參、衆二院通過一項共同決議案（Concurrent Resolution）否決之。如果國會在三十天內不表反對，或不以共同決議案否決之，行政當局即可向外國政府銷售武器。此外，對北大西洋公約組織國家、日本、澳洲、及紐西蘭等國，國會的審核期減至十五天。美國國會從未否決過美國政府對中華民國或其他國家的軍售。但是行政當局做有關軍售問題的決定時必需詳細研擬國會的意見，以免遭到國會阻抗。例如，雷根政府在一九八一年時，爲了出售雷達預警飛機予沙烏地阿拉伯一案曾遭到國會強大的反對阻力。

一九八三年六月二十三日，美國最高法院在一件普通的移民案件中，作了一個劃時代的判決，裁定國會無權否決行政部門根據立法授予他們權力所作的行政決定。自一九三〇年代以來，國會已通過二百多種法律含有國會否決權。國會擁有的否決權一半以上是過去十年來透過立法取得的。國會鑒於越戰及水門事件的發生，擔心總統的權力愈來愈大，爲了防止總統濫用權力，通過許多法律限制總統權限。例如，一九七三年國會通過戰爭權力決議案（War Powers Resolution）限制總統對外作戰的權力。國會對軍售問題擁有的否決權是另一個例子。可是美國最高法院的判決却對國會的否決權產生了深遠的影響。

美國國會雖未曾否決過總統的軍售案件，但是國會對軍售問題的影響力也不會因不再擁有否決權而完全消失，國會仍可透過許多途徑影響總統的決定。國會議員可以聯名去函總統表示其意見，國會亦可經由立法限制總統售武對象。一九八一年，衆院外交委員會亞太小組主席索拉玆(Stephen J. Solarz)在陳文成案聽證會中提出，在出售武器給臺灣之前，行政當局必須確定臺灣沒有繼續在美進行恐嚇或騷擾之行爲。索拉玆於聽證會後提出一法案，規定總統應向國會提出證明，美國出售武器的對象，沒有進行上述的行爲，美國始能對該國進行軍售。此文字後經二院聯席會議修改，成爲「武器出口管制法」第六款，其內容爲：「任何國家，如經總統決定，在美國境內進行恐嚇或騷擾個人之一貫行爲，則美國政府不予發出本法規定之武器出口許可。總統應將此一決定立刻通知衆院議長及參院外交委員會主席。」一九八一年年底通過的這項修正案顯示國會在軍售問題上，可以透過多種途徑影響

行政當局的決定。

從一九五〇至一九八〇年間，美國對外軍售轉移超過一千二百億美元，佔全世界軍售的一半以上。⁷ 卡特政府，在蘇聯入侵阿富汗之前，對軍售問題採取極審慎、小心的態度。例如，卡特政府在其上任的最初十五個月中，否決了九十二個國家提出的六百一十四項軍售申請，總值超過十億美元。⁸ 雷根政府則較傾向視軍售為一種外交政策工具。雷根政府認為軍售是美國全球防衛架勢的一項重要因素。為了保護美國利益，抵抗蘇聯威脅，雷根政府採取不同於卡特時期的政策對外銷售武器。雷根以較積極的方式，放寬了卡特時期對外軍售的多項限制，同時希望國會能夠減少以往在軍售問題上的多項立法限制。⁹ 美國歷年來對中華民國軍事裝備銷售如下：

表一 美國對華軍售，一九七〇～一九八一

單位：千美元

美 國 會計年度	總共贈予 補 助	商業銷售	外國軍事 銷售購買	外國軍事 銷售貸款	總共軍事 援 助
1950-1969	153,274 (平均每年)	0	123,018 (總額)	86,526 (總額)	3,188,498
1970	222,890	0	34,915	40,000	257,805
1971	79,099	9,297	67,621	41,000	156,017
1972	90,406	5,697	72,738	45,000	168,841
1973	103,863	6,001	205,301	43,700	315,165
1974	32,744	8,086	87,395	60,000	128,225
1975	2,710	44,982	138,318	80,000	186,010
1976	1,228	42,531	329,321	93,000	373,080
1977	0,485	46,140	152,441	35,000	199,066
1978	0,628	73,637	354,966	23,500	429,251
1979	0,008	44,547	553,557	0	598,112
1980	0,045	57,770	488,563	0	546,378
1981	0,010	66,731	227,974	0	294,715

資料來源：*Military Requirements for Advanced Aircraft*, Part I, Background

(Taipei: Institute of International Relations, June 1983), p. 7.

中華民國武器的主要供應來源是美國。臺灣向外購買的武器百分之九十來自美國。¹⁰ 以一九八三年的美金價值來算，一九八二年美國賣給中華民國的武器為六億美元，一九八三年則將近八億美元。¹¹

（三）中共對美不滿之主因

美國前任國務卿海格（Alexander M. Haig, Jr.）在其回憶錄中指出，雷根總統上任之後，中共以軍售問題對美大加抨擊而導致雙方關係緊張，是有其它原因的。中共認為雷根總統想實行「二個中國」政策。除了對雷根本人不信任外，中共對美另外有「三大失望」。¹² 第一，中共對美國越戰後的消極態度感到失望。中共北方邊境受到蘇聯部署的五十個師的威脅；南方又有受到蘇俄支持且戰鬥力堅強的越南部隊。因此，中共比其它國家，對美國自越戰後勢力退縮所造成的影響特別的敏感。經過韓戰、越戰、美蘇和解以及伊朗事件後，中共十分懷疑美國力量的可靠性。

第二，中共對和美國發展關係的成果表示失望。中共希望得到實質的利益，例如得到美國大筆低利率貸款，或美國高級科技的轉移，協助其發展四項現代化計劃。可是，對中共而言，美國並沒有滿足它的要求。一九七九年卡特政府國防部長布朗（Harold Brown）曾到北平訪問。布朗提出增加技術轉移及出售軍備的可能性。隨後，中共的「國防部長」耿飭也訪問華府，並提出一張中共想要購買項目的清單。海格指出，中共想要的一件都沒得到，例如，中共想購買電腦，但最後因官僚作業，受到拖延，使中共十分不悅。¹³ 此外，副總統孟岱爾於一九七九年訪問中共時，提議給予中共二十億美元的進出口銀行信用貸款。但是，中共一直未接到這筆貸款。¹⁴ 到一九八〇年，中共發現，它不但沒有得到大量低利貸款或技術轉移，反而和美國有二十八億美元的貿易逆差。

第三，中共對未能解決臺灣問題感到失望。海格指出中共對美國於建交後繼續出售武器給臺灣十分不滿，認為此舉干預中國內政。卡特總統允許製造 F X 戰機的廠商向臺灣推銷引起中共不安，加上雷根在競選期間的言行使中共認為與美繼續交往無利可圖，乃藉著軍售問題向美挑釁。

中共駐美「大使」柴澤民於一九八一年第一次會見海格國務卿時就指出，臺灣關係法違反「上海公報」和「建交公報」，中共不能接受此法。海格國務卿則回答，臺灣關係法是國會制定的美國國內法，是身為總統的雷根所曾宣誓要遵守的法律。二週後雷根總統亦接見柴澤民，雷根指出，他希望和中共建立良好關係，但是中共絕對不可預期美國會拋棄老朋友。¹⁵

雷根總統上任的最初幾個月間，已在內閣會議中制定出中國政策。五角大廈奉令檢討臺灣對F X戰機的需要情況。其結論為，臺灣的防禦需要，可由一種具有有限的航空電子儀器設備的攔截機予以滿足。此種飛機對中共不致構成威脅。海格國務卿建議美國把中共的貿易地位變更爲「友好但非結盟國家」。海格認爲應將中共列爲和南斯拉夫同屬「P」類，而脫離和蘇聯及其衛星國原屬的「Y」類。如此，便可以轉移一些較先進的科技，包括所謂「雙重用途」，可供民用亦可供軍用的技術給中共。海格並建議允許中共要求向美商購買美國軍品清單上的任何項目，包括防禦性武器在內。中共採購武器的申請，將由美國政府與國會協調後逐案審查，如同其它友好國家一樣。¹⁶

四 海格中共之行

海格國務卿對中共放寬貿易地位的建議於一九八一年六月初獲得雷根同意，也在此時，鄧小平邀請海格訪問中共。此項訪問雖然已經討論了數月，但是時機到六月份才成熟，中共邀請海格赴中共訪問，而沒邀請當時國家安全顧問艾倫，並不是偶然的。海格在出任國務卿前，已有和中共打交道的經驗。一九七二年一月，海格到北平爲美國總統尼克森訪問中共做準備工作。同時，在此之前，海格也在白宮負責協調幕僚作業，支援季辛吉與中共的秘密談判，此談判終於導致季辛吉在一九七一年七月秘密訪問中共之行。此外，海格在擔任北約盟軍最高統帥期間，中共駐在布魯塞爾和巴黎的「大使」，也經常爲美國懦弱膽怯的政策向海格要求解釋。¹⁷

海格於一九八一年六月十四至十七日訪問中共。雷根總統指示海格對中共傳達下述訊息：第一，美國正採取廣泛的政策來對抗蘇聯及其代理人的擴張主義。美國並對中共強調美國駐留亞洲政策的永久性質。第二，告訴中共美國已決定視中共爲友好但非結盟國家，並強調「中」美關係的新觀念基礎。美國表示這項關係是基於戰略聯合以及在亞洲及世界其它地方的共同目標爲原則。最後，海格受命與中共探討在臺灣問題上謀求暫時協議的事宜，包括非官方關係及軍售問題。¹⁸

海格在北平與鄧小平的會談重點爲臺灣問題。鄧小平表示中共容忍有個限度，如果美國做得太過火，雙方關係可能會停滯不前，甚至倒退。海格則表示美國將給中共貿易新地位，以便緩和有關對中共技術轉移和軍事採購的限制。海格並說美國將充分支持前副總統孟岱爾於一九七九年提出二十億美元貸款的承諾。

一九八一年夏天，中共開始在對臺軍售問題上對美國施加各種壓力。七月初，中共告訴美國駐北平大使恆安石（Arthur W. Hummel, Jr.），「如果美國繼續