

美国对华政策内幕

郝雨凡 著

1949年——1998年



台海出版社

99134

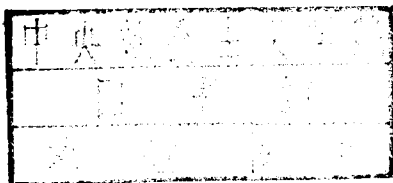
D822.371.2

10

DHSS/03

美国对华政策内幕

郝雨凡



台海出版社

策 划:高 飞

责任编辑:杨燕民

封面设计:叶丽萍

图书在版编目(CIP)数据

美国对华政策内幕/郝雨凡著. —北京:台海出版社,1998.6

ISBN 7-80141-047-5

I. 美… II. 郝… III. 对华政策—史料—美国 IV. D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 13824 号

台海出版社 出版发行

社址:北京景山东街 20 号

邮编:100009 电话 64019959

印刷:北京通县永乐印刷厂印刷

经销:新华书店

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 16 字数 370 千字

版次 1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第一次印刷

印数:1—10000 册 ISBN 7-80141-047-5/D·2

定 价:22.50 元

导 言

半个世纪以来，中美关系风云变幻。北京和华盛顿从五六十年代的敌视对抗，走到七八十年代的缓和合作，却在进入 90 年代后再次跌入低谷。双方在贸易、知识产权、人权问题、武器出售、香港、甚至西藏问题等许多问题上，分歧日见增大，矛盾摩擦迭起。在众多问题中，台湾问题尤为突出，华盛顿已开始公然违反中美之间三个联合公报的精神，先是决定对台出售 F—16 战斗机，继而派内阁成员访台，1995 年又允许台湾当局的李登辉访美。李登辉访美和随之引发的一系列问题使中美关系陷入了自建交以来的最低点，中美关系的处理开始困扰着双方领导层。

目前中美关系的恶化对中国对美政策制定提出了新的要求。如何制订既能维护国家利益又有利于改善关系的对美政策，已成为中国外交政策制定中的首要问题。而在制定行之有效的对美政策中，最困难的莫过于了解对手，了解美国决策者怎样思考，了解美国外交政策制定机制，以及影响对华政策制定过程的各种因素。在其中又以对美国政府机制运作的了解最为迫切。实际上，在没有绝对权威的国际社会，国家安全利益的维护在很大程度上往往取决于一国的实力和其外交政策运作的成败。而一国外交政策的产生又是受多种因素影响和制约，并包括若干环

节的运作过程。

美国的外交政策制定机制有其独特之处。在国际事务中，人们通常将“白宫”视为美国外交政策的化身，认为它不仅代表美国总统和美国政府，更代表美国政治和美国政策，其实不然。美国政府是一个由两个相互争权的立法和行政部门所组成，其间绝非铁板一块。内部的矛盾、争执和组织特征及运作规律尚未被中国所充分认识和掌握，而且其中存在的许多空隙也尚未被充分利用。1979年出笼的“台湾关系法”第一次引起中国学者对美国国会的重视，而以后的十几年间，国会多次对中国发难，为北京对美政策的制定平添了许多难度。美国国会在对华政策中的频频参与，以及国会与白宫之间的分歧与协调，向中国决策者们提出了研究美国政府内部运作机制的问题。显然，对美国对华政策制定过程以及决策机制的理解和研究，已经刻不容缓地摆上了中国的日程。

1979年1月1日中美关系正常化与1979年4月美国国会通过的“台湾关系法”，是中美关系史上两个重大事件。自1972年尼克松总统访问北京以来，与中华人民共和国恢复邦交一直是美国对外政策的主要目标之一。但直到1978年底，美国政府的对华政策一直陷于进退两难的困境，即：一方面，华盛顿不愿接受北京在恢复中美关系正常化问题上提出的三个均与台湾有关的先决条件（美国撤消对台湾“中华民国”的外交承认，撤走美国在台湾的一切军事人员和设施，终止1954年签署的美台安全防务条约）。另一方面，在不断变化的国际局势中，美国的全球战略利益又要求尽早与中华人民共和国建立正常外交关系。

1978年12月15日，中美两国建交联合公报的发表，打破了这个僵局。美国政府基本上接受了中国政府的三个条件：承认中华人民共和国是中国唯一合法政府，承认台湾是中国的一部

分。同时，卡特总统还发表了一个单方面声明，进一步表明美国政府的立场，即希望台湾问题能在中国人之间通过和平方式解决。卡特当局还表示，虽然中国政府反对，美国仍将继续向台湾提供一些防务性武器。虽然在提法上有所不同，但卡特政府通过建交公报和声明传达的信息是明确的：美国已经准备接受这样一个现实，即台湾将最终与中国大陆统一，美国所关心的只是达成台湾与大陆统一的手段。

然而几个月之后，美国国会通过了一个法案，即“台湾关系法”。它的出台强化了美国与中国在台湾问题上的分歧。该法案的内容在许多方面违反中美建交公报的精神。它向在台湾的国民党“政府”表明，美国并没有置台湾的安全于不顾，突出地强调了美国在台湾的安全利益，并以法律形式保证向台湾无限期地提供“防御性武器”。它明确宣称：“美国决定同中华人民共和国建立外交关系，是基于台湾前途将通过和平方式决定这样的期待”，而且认为“任何以非和平方式包括抵制或禁运来解决台湾问题的努力，将是对太平洋地区和平与安全的威胁，并构成美国的严重关切。”该法案并进一步要求美国“保持能力，以抵御会危及台湾人民安全或社会、经济制度的任何诉诸武力的行为的其他形式”。“台湾关系法”是华盛顿向中国和全世界发出的又一信息，即：北京最好不要打台湾的主意，否则美国不会袖手旁观。

“台湾关系法”的出台尽管遭到北京方面的坚决反对，卡特总统还是于1979年4月10日将它签署成美国法律。自此而后，中美关系的发展被极度复杂化并受到严重干扰。该法案作为一颗不定时炸弹潜伏下来，成为日后中美两国双边关系中争执的主要根源和焦点。美国各届行政当局都感觉到了这两个文件的矛盾性，但又都不得不一再表明，“台湾关系法”和美中建交公报的共同有效性。在处理中美关系与美台关系时，华盛顿一直极为

艰难地试图调和两者之间的矛盾，企图在这两个相互矛盾的政策文件中寻求一种平衡。不同的行政当局在处理外交问题时自然会有不同的倾向，卡特总统一度偏重于美中战略利益，当两个文件在执行中发生冲突时，“台湾关系法”在一定程度上让步于中美建交公报中确认的原则。而里根总统上台后，则想要部分地恢复与台湾的官方关系，并卖先进武器给台湾，因而表示愿意忠实地遵守“台湾关系法”中确定的原则。这使中美关系在80年代初期一度恶化，直到通过一年半的谈判，于是1982年8月17日中美两国签署了另一个对美国售台武器作出明确限制的联合公报之后，双边关系才开始好转。

整个80年代中美关系所经历的过程可以概括为前进、磨擦、危机、僵持，而台湾问题在各个阶段中均是影响中美关系发展的最主要问题之一。1992年布什总统决定向台湾出售F—16战斗机，台湾问题再次激起波澜。北京强烈谴责华盛顿违反中美关系中上海公报、建交公报和“8·17”三个公报原则，而华盛顿则引用“台湾关系法”作为其行动的法律依据。克林顿总统于1994年4月30日又签署了《1994和1995财政年度对外关系授权法》，在处理对华对台关系上，有意强调“台湾关系法”的地位。这使得美—中—台小三角关系进一步复杂化。加上此一时期，美国对华政策正受到国会日益增强的争权意识的影响，美国国会已开始不满过去在外交政策制定过程中扮演的被动角色，越来越频繁地主动出击，行政当局现行对华政策不断遭到来自国会的攻击，结果使白宫忙于招架，经常不得不做出让步。1995年春，在国会的压力下，白宫终于同意，允许台湾当局的李登辉以私人身份访美，这一事件导致中美关系急剧恶化。台湾问题再度成为影响中美关系发展的焦点问题。在很大程度上，自70年代末以来美国对华政策由于“台湾关系法”的出现，一直处于矛盾状态

中,就好像一个身体被两个不同功能、且想法各异的脑袋所牵引,持续至今,为发展中的中美关系蒙上了挥之不去的阴影。

本书试图阐述两个基本思想。第一,从40年代后期以来,美国对华政策中一直存在着相互矛盾的利益,一方面美国希望与中国改善关系;另一方面又不愿放弃台湾。到70年代后期,美国对华政策中的两种相互矛盾的外交政策利益变得更加突出,这种相互冲突的利益是导致中美建交协议和接踵而来的“台湾关系法”产生的主要原因。这两个历史事件的产生,代表着美国方面力图解决矛盾利益的努力。矛盾利益或相互冲突利益是指个人或组织(团体)在决策时,由于政策目标中存在着相互排斥的利益(有甲无乙性)而难以取舍。在此情况下,没有一个占支配地位的可供选择方案,因为每个被选方案都有所失。70年代后期,美国对华政策中的冲突利益源于这样一个事实:一方面,美国的全球战略利益日益要求进一步改善美国与中国的关系,而建立外交关系是改善关系的必需一步;另一方面,美国与台湾的历史联系和在台安全、经济利益又如此强大,使得华盛顿不能完全依照中国的建交三条件,彻底断绝与台湾的关系。美国决策者的难题是:如何既能实现关系正常化,进而改善美中关系,又能继续维持美国在台各种利益。换句话说,美国领导人希望在对华政策上既能够得到中国又能不失去台湾。但由于中国在建交问题上毫不妥协的立场,美国只能在北京和台北之间进行取舍。这个政策难题一度使美国对华政策陷入困境。但变化的国际国内形势推动美国决策者去寻找新的政策出路,以便打破僵局,服务美国的国家利益。经过一个复杂的、由美国政府内部机制特征和外部因素相互作用所决定的过程,最终导致了中美建交协议和“台湾关系法”这两个相互冲突的政策文件。中国当然反对“台湾关系法”的出台,并指责其矛盾性。但从美国立场出发,如果没有这两

个相互矛盾的文件,美国当时相互冲突的外交利益便不会得到维护和保证。

在现实中,许多政策(国内或外交上的)都涉及到利害冲突和目标矛盾的情况,而且不同的决策者,由于家庭出身、教育背景、品格个性、意识形态和在决策机构中的地位等因素,可能会有不同的价值取向和目标偏好。该书的第二个思想认为,美国政府特有的宪法组织结构、各种国内政治力量运作、幕僚政治和政策制定程序,是影响两个事件产生的形式和内容的决定因素。在很大程度上,美国政府组织机构和程序特征,帮助美国决策者解决了由于相互冲突的利益而产生的政策困境。考虑到美国对华、对台政策中极为矛盾的利益,卡特行政当局和国会各自出于不同的权责、部门利益考虑和对问题的不同理解,采取了不同方式,来解决对华政策中的这一困难。卡特总统和他的主要助手们基于对美国利益的理解和判断,决定接受中国的三个条件,只是通过向台湾出售防御性武器,含蓄地向中国暗示美国在台湾的安全利益。卡特总统认为,这个策略既可行又能被中国政府和美国国内公众所接受。但是,大多数国会议员们并不同意卡特总统的作法。他们认为,美台利益在建交协议中有所忽视,希望进一步强化美国在台安全利益,并把它明白无误地表达出来。通过在立法和行政两大部门之间的一个复杂的、既斗争又妥协的过程,最后终于达成了一致。结果是中美建交公报发表后不久便出了“台湾关系法”。可以说,中美建交和“台湾关系法”是美国政府内部政策制定机制的产物。尽管两者有着明显不同,但从美国观点出发,却相互补充,相互支持,缺一不可,共同服务于美国在这一时期的冲突利益。而且由于这两个文件,美国对华政策利益中的矛盾被减少到令多数决策者都可以接受的地步,从而走出了进退两难的政策困境。所以,在美国人眼中,中美建交公报和“台

湾关系法”，既相互矛盾，又相互补充，缺少任何一个，都不能很好的保护美国在这一时期的外交利益。

早在19世纪40年代，法国著名学者亚利科斯·托科维尔就曾经指出，美国式的民主“由于机构上的分散和日益增强的民主政治倾向，在制定和贯彻外交政策方面，组成了一个绝对低等的机制”。外交利益要求政府在决策时能够秘密、果敢、迅速而又充满活力。可美国宪法规定的政府组织结构是一个“邀请相互争吵”的体制。⁽³⁾美国国会与总统在内政和外交上的争吵不休，早已为世人所共知。然而，70年代美国这两个对华政策的结果却对美国利益有利。“台湾关系法”是否早有预谋？仔细地研究这个案例，不难发现，“台湾关系法”的出笼极为自然、无意，并不像是事先策划好的。那么，这个有利于美国外交利益、而非预谋的政策结果是怎样取得的？是侥幸？还是有其必然性？这些与个案相关的具体问题可以进一步延伸成下列问题：具有一定特征的组织决策机制是怎样影响一个涉及利益冲突的外交决策的？在多大程度上，而且在何种条件下，一种特定政府机制能够为解决冲突利益的政策僵局提供理性出路？

此书对中国读者有三层意义：首先，它不仅将系统地揭示美国外交政策制订程序以及各种可能影响决策过程的因素，还将有助于对长期困扰中美关系的台湾问题作深入分析。自中华人民共和国成立以来，台湾问题一直是困扰中美关系的主要因素之一。从1949年至1979年建交前，台湾问题是直接阻挠中美两国关系正常化的最大障碍，也是当时中美建交谈判中的中心问题。建交后，台湾问题更因“台湾关系法”的出现而多次引起中美关系的紧张，而且在1982年曾一度造成“危机”。1995年克林顿总统在国会的压力下，允许李登辉访美使一度平静的台湾问题再起波澜。对此问题的研究也变得更具现实意义。随着海峡两

岸经贸关系的发展,台湾问题有时好像不如七八十年代那样突出,但只要大陆与台湾一日不统一,台湾问题就依然存在,对美国来说也始终有一个对台湾的关系问题。台湾问题的实质到底是什么?应该怎样看待变化中的美台关系?此书将从一个新角度,希望能帮助读者认识台湾在美国对华政策中的地位。

第二,近年来,在中国中美关系的研究已从叙述事件发展为对历史现象作深层的分析和解释,在史料和理论上都有相当程度的发展。然而研究并不均衡,主要还是集中在40年代和50年代中美关系上。对70年代以来的中美关系尚无系统的研究。这主要受两国档案资料开禁等客观因素的限制。此书将对中美关系中70年代末这两个重要事件给予史料上的补充。作者在写作过程中,找遍美国各大图书馆中有关这两个事件的所有文字材料,还采访了卡特时期许多决策层中的当事人,其中包括前国务卿万斯、国家安全事务助理布热津斯基、助理国务卿霍尔布鲁克、助理国防部长阿尔摩考斯特、副助理国务卿苏利文、国家安全委员会成员奥克森伯格、前驻华大使伍德科克等。许多资料属首次公开。在尚未开放卡特时期外交档案的今天,该书对揭示和理解70年代美国对华政策制定过程的全过程,有一定的史料。

第三,此书不仅希望能以丰富的史料来描述、分析产生这两个事件的起因、过程及后果,更着眼于对美国外交政策制定的机制,以及影响制定过程的各种因素和影响方式有一个理论解释。我国对美外交政策的研究存在着重叙述分析,轻理论的倾向,一些成果材料丰富,但尚缺乏理论深度。我国对西方政治学理论和国际关系理论目前还只停留在介绍阶段,缺乏运用西方学术理论来进行系统研究的成果。美国的重要外交政策是怎样制定的?国会是怎样参与的?国会与白宫对国家利益有不同理解时,两者是怎样协调的?立法政治和选举政治是如何影响政策制定

过程的？院外利益集团是怎样游说国会和行政当局的？美国学术界对这些问题已有哪些达成共识的理论解释？此书不仅试图帮助我国有兴趣的读者较全面、深入地了解美国外交政策制定的全过程，还将运用政府行为理论、组织机构学理论和官僚行为理论，来解释产生中美建交与台湾关系法的不可避免性。

进入 90 年代中期，中美关系又步入了一个困难时期，影响双边关系的问题也日趋复杂化。一个重要的原因是美国外交政策的国内基础正在改变，对华政策制定的机制和过程也正在发生变化。70 年代强调战略利益的精英决策小圈子，已经扩展到 90 年代的多元、多层、分散和国会争夺外交政策制定权的新格局。美国对华利益变得越来越难以达成共识。近年来，美国在对华政策中不断传递矛盾信息，一方面白宫大力提倡“全面接触”，发展友好关系；而另一方面国会和白宫的一些政策又暗露“围堵”中国的蛛丝马迹。这使得国内开始检讨应如何定位未来中美关系，是“基本友好”还是“基本敌对”。中国应制定怎样的长期对美政策？是否应强硬起来，是否“可以说不”，还是力争改善关系。分析定位中美关系固然重要，但首先必须了解美国的真实意图，而了解美国对华政策制定机制和过程，以及美国决策者怎样限定对华政策利益，有助于中国了解美国对华政策的实质。其实，不仅美中关系中存在既合作又冲突的一面，在美国政府对华政策制定过程也存在既冲突又协调的一面。充分了解对手，可以帮助我们制定正确的对美政策；而且了解绝非铁板一块的美国政府内部机制，也便于我们充分利用其间缝隙。

本书的目的不仅是要丰富人们对中美关系这段历史的认识和理解，揭示其复杂性以及当前美国外交行为的历史根源，更旨在帮助中国读者回答下列更为宏观的几个问题：1，在不同时期，美国“国家利益”在内部决策机制中如何得以限定？哪些因素和

力量影响期限定? 2,美国的政府机制又是如何为谋求其利益最大化而运作? 3,台湾国民党当局是如何利用美国政府组织机构特点为他所用,台湾对美国国会的游说努力,是否值得中国政府借鉴?4,美国国会在未来的对华政策制定中将会扮演怎样角色? 本书希望能站在一定的理论高度,通过对中美建交与“台湾关系法”这两个复杂历史现象的主要方面做综合性的研究,来揭示美国对华政策制定的真相,帮助认识国会在决策过程中的地位,准确把握当前美国对华政策制定的脉搏,并对未来中美关系发展中的台湾问题和国会作用作出预测性分析。

目 录

导 言	(1)
第一章 冲突利益的产生	(1)
一、40年代末美国对华政策	(2)
二、相互猜疑中美两国失去接触机会	(9)
三、美国对台湾的“撒手政策”	(19)
四、朝鲜战争中美关系严重创伤	(26)
五、炮击金门加速美台签署安全防务条约	(36)
六、遏制政策与中美对抗	(44)
七、悄然的变化	(50)
第二章 美国在中国战略利益的发展 ...	(57)
一、北京华盛顿重新审视对方	(58)

二、尼克松—基辛格的战略大调整	(68)
三、中国在尼克松新战略中的位置	(73)
四、接近中国美国投石问路	(77)
五、毛泽东的战略考虑	(80)
六、走向和解中美双方秘密接触	(84)
七、上海公报奠定中美关系坚实基础	(92)
八、新框架下的双边关系	(95)
第三章 冲突利益的加剧	(112)
一、台湾问题中美矛盾难以调和 ...	(112)
二、美国在台利益发展	(119)
三、毛泽东在台湾问题上表现出极大耐心	(128)
四、军事联盟解体,经济关系密切	(133)
五、尼克松安抚台湾“老朋友”	(136)
六、美国政治中的“台湾游说集团”	(139)

七、台湾竭尽全力破坏中美关系 …	(143)
八、美国公众对台湾的态度 ………	(149)
九、美国国内建交问题大辩论 ………	(153)
十、美国政府被迫考虑“双轨”政策 ………	
………	(164)
第四章 两难中的抉择 ………	(169)
一、卡特的外交思想 ………	(169)
二、美国对华政策中的战略考虑 …	(175)
三、关系正常化艰难提上议程 ………	(182)
四、万斯北京之行：不愉快的倒退 ………	
………	(190)
五、布热津斯基与万斯“明争暗斗” ………	
………	(195)
六、卡特最后的抉择 ………	(205)
第五章 建交的最后一步 ………	(215)
一、布热津斯基访华愉快圆满 ………	(215)
二、建交谈判秘密进行 ………	(224)
三、美国国会的顾虑 ………	(236)

四、中国加速建交进程的考虑	(239)
五、最后冲刺邓小平起关键作用 ..	(244)
六、北京方面的让步	(251)
第六章 “台湾关系法”出笼始末	(256)
一、国会—制衡总统的权力机构 ..	(257)
二、美国国内对中美建交反映强烈 (263)
三、国会主动出击袒护台湾利益 ..	(274)
四、邓小平访美安抚国会	(278)
五、参议院台湾问题引发大辩论 ..	(284)
六、驻华大使资格确认风波迭起 ..	(293)
第七章 “台湾关系法”通过内幕	(298)
一、中国对越反击战使国会忧虑重重 (298)
二、众议院提出令白宫不悦条款 ..	(303)
三、白宫的策略与努力	(310)
四、亲台势力推波助澜,中美关系险象环生 (315)