

美中臺三角關係對 美臺軍售之影響： 從雙層賽局理論分析

The Impact of The U.S.-Taiwan Arms Sales on The U.S.-China-Taiwan
Trilateral Relations: A Analysis of “Two-Level Games” Theory

吳 漢 (Wu, Han)

崑山科技大學通識教育中心副教授

董慧明 (Tung, Hui-Ming) 國防大學政戰學院政研所博士研究生

摘 要

在國際環境日趨複雜的今日，亞太地區安全與穩定最重要的因素首重兩岸關係。為了均衡美中臺三角關係，美國迄今仍依據1979年制定的「臺灣關係法」與1982年和中共簽署的「八一七聯合公報」作為處理對臺軍售相關議題之法源依據，其中又因受到三方對法條與公報內容各自不同的認知，經常成為受爭議的政治決策。

為了清晰梳理、詮釋美中臺三方對於軍售、軍購議題的操作、談判與妥協等過程，本研究採用決策理論研究途徑之中，有關國際關係研究學者Robert D. Putnam於1988年所提出的「雙層賽局」(Two-Level Games)理論，並以內容與歷史分析研究法，在國際與國內二個層次中，試圖探討美中臺三角關係對美臺軍售議題變化的影響，冀能作為觀察決策判斷另一種研究途徑。

關鍵詞：美中臺三角關係、美臺軍售、軍購、雙層賽局。

壹、前言

在國際環境日益複雜的今日，穩定的兩岸關係牽動著亞太地區的和平與安定，而美國、中共與臺灣所構成的三角關係，則是確保穩定的關鍵要素之一。1949年因國共內戰造成兩岸分治的政治事實，美國則是在確保國家利益的思維中，與我國和中共保持和發展關係，因此分別在1979年制定「臺灣關係法」（Taiwan Relations ACT, Public Law 96-8 96th Congress），後於1982年與中共簽署「八一七聯合公報」（U.S.-PRC Joint Communique, August 17, 1982）作為對臺軍售的法源解釋依據。¹囿於美中臺三方對於法源解釋的涵義各不相同，有關「軍售案」議題迄今仍成為維持此三角關係的核心因素。

為了探討美中臺三方在軍售議題談判與妥協過程的國際與國內因素，本研究採用學者Robert D. Putnam於1988年所提出的「雙層賽局」（Two-Level Games）理論，討論在美國對臺軍售的決策與國會同意案的結果背後，其實仍潛藏諸多國與國間在追求最大獲利面的談判與妥協過程。而從2008年10月3日由美國行政部門通過的對臺軍售案當中，更可驗證美國在決策背後仍然顧慮來自國內內部的壓力、中共強烈的反應、我國渴望的需求以及中臺之間維護和平的默契。

本文的研究目的在於探討美中臺三方談判協商追求「勝利組合」（win-set）範圍的一種動態關係與過程，冀能成為分析決策判斷另一種研究途徑。

貳、雙層賽局（Two-Level Games）理論之內涵

一、賽局理論（Game Theory）之演進過程：

賽局理論的出現最早可以追溯至18世紀時，²惟應用至社會科學方面，則是由John von Neumann以及Oskar Morgenstern等二人於1944年在其《Theory of

¹ “Joint Communique of the United States of America and the People's Republic of China”，2009年2月25日下載，〈美國在臺協會〉，http://www.ait.org.tw/en/keydocs/joint_communique_1982.aspx。

² 對於賽局理論的研究，開始於Zermelo、Borel及von Neumann，後來由von Neumann和Morgenstern首次對其系統化和形式化。隨後John Forbes Nash Jr.利用不動點定理證明了均衡點的存在，為賽局理論的一般化奠定了堅實的基礎。2009年2月26日下載，〈維基百科〉，<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E8%B3%BD%E5%B1%80%E7%90%86%E8%AB%96&variant=zh-tw>。

Game and Economic Behavior》著作中首次提出，³當時他們欲以「賽局理論」解決特定的經濟議題，並將賽局區分為「規範性賽局」（rule-based games）與自由式賽局（freewheeling games）二種類型。至1950期間，美國蘭德公司（RAND Corporation）在美蘇冷戰的背景之下，將賽局理論作為重要的分析工具，以提供美國政府決定對蘇聯政府談判之決策參考。自此，賽局理論又轉變為「合作賽局理論」（cooperative game theory）與「非合作賽局理論」（non-cooperative game theory）二種，而這種分析談判議題的方法，歷經第二次世界大戰期間的檢驗，現已成為國際談判研究中的重要工具之一。

二、雙層賽局（Two-Level Games）理論：

（一）內涵：

「雙層賽局」理論由美國學者Robert D. Putnam提出，他認為國內政治與國際政治互有關聯，在其所撰〈Diplomacy and Domestic Politics〉專文中，亦以1978年舉行的波昂高峰會（Bonn Summit Conference）⁴為例，指出在會議中各國之間的互動不僅有國際層面的因素，也有國內政治的因素，並對國際談判產生影響。Putnam認為雖有許多學者注意到這種關聯性，卻未有一套完整的理論深入研究國內政治與國際關係相關聯的程度為何。⁵簡單而言，「雙層賽局」就是探討國際協商談判事務中，針對談判雙方的「勝利組合」（win-set）範圍。以圖1為例，X、Y分別代表二個談判國家，且假定二國之間的談判屬於一種「零和賽局」的模式，雙方的最大利益介於 X_M 與 Y_M 之間，其中一方所得即為另一方所失，而在 X_M 與 Y_M 之間的區域為二國談判的議價區， X_1 、 Y_1 代表二國國內人民所能接受的最低談判底線，因此，二國之間的談判結果若能介於 X_1 、 Y_1 之間，則表示談判結果為雙方人民所接受，惟假設Y國為了本國利益而限縮談判議價區至 Y_2 ，且能為X國所接受，則 Y_1 至 Y_2 範圍內的談判利益為Y國所得。至於 Y_3 則可視為Y國所採取的議價區過度限縮行為，由於此時 Y_3 與 X_1 間毫無交集，極有

³ John von Neumann & Oskar Morgenstern, *Theory of Game and Economic Behavior* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004).

⁴ 1978年波昂高峰會由加拿大、德國、法國、義大利、日本、英國與美國等七大主要工業國元首或領導人參加，會議主要討論「刺激經濟和避免通貨膨脹」等議題。“Documents of Summit Meetings in the Past”，2009年2月26日下載，《日本外務省》，http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/past_summit/04/e04_a.html。

⁵ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics”, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993), p. 434.

可能導致談判破裂局面。因此，「勝利組合」是種動態的變化，它須視本國談判代表在進行談判時，各自擁有談判底線與影響為何。

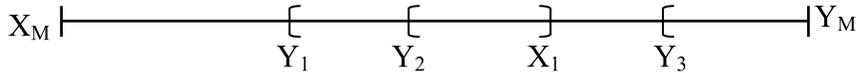


圖1 國際談判中影響「勝利組合」模型

資料來源：Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), p.441。

其次，Putnam透過「國際」（the international level）與「國內」（the national level）二個層次來探討影響「勝利組合」範圍之因素：

- 1、國際層次（第一層次）：係指各國談判代表進行交涉，達成暫時的協議。
- 2、國內層次（第二層次）：係指在各國國內的團體代表對於是否要同意或批准協議有著不同意見。

上述所稱第一層次所強調的重點在於談判代表個人的談判能力（個人因素），而第二層次則是將重點置於國內團體認同協議的過程（國內因素），這種過程是要將各種不同的偏好加以整合，形成相同立場的共識，⁶通常在民主國家採取的手段則是以選民的選票來做決定，即多數選民支持的政策，為代表談判者對外談判所具有的議價（bargain）空間。當議價空間愈大，則與外國對手談判的「勝利組合」交集重疊（overlap）的區域也會愈大，因此有較多的談判空間，容易達成國際協議；反之，代表著談判籌碼相對減少，協議也不易達成。⁷

（二）變數：

1. 國際限制：

當二個或二個以上的國家必須透過國際談判達成相關的協議前，各國必定會擬定本國的談判策略，律定談判底線與原則，使本國能夠獲得最大利益，而

⁶ Sophie Meunier, “What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations”, *International Organization*, Vol. 54, No. 1 (Winter, 2000), p. 106.

⁷ Evans, Jacobson, Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, pp. 442-443.

上述這些事項在國際層次的談判中，即構成Putnam所稱的「國際限制」。

通常談判者在面對國際限制時，對於對手的威脅、可能的機會以及本國的利益、談判原則等設定，皆屬於對外在環境所做的一種過濾、選擇與詮釋的過程，並依據對此環境的詮釋，轉換為適當的回應。⁸受到在談判過程中不定因素的影響，如：威脅喪失、均勢改變、出現新的訊息與選擇項目等，談判者必須在心中先設定一個「均衡點」，方能適應對手不定的評估與判斷標準。⁹

此外，在談判期間所討論出的暫定協議，必須交付國內政黨、選民與利益團體等相關機制認同批准。由此可知「國際限制」並非唯一影響國際談判達成協議的變數，所謂的「國內限制」亦具有關鍵作用。

2. 國內限制：

Putnam認為，無論是民主或專制國家的決策者，為了穩固政權與政情，必須獲得國內選民或人民的支持，如果選民不滿國際談判達成的暫定協議，執政者極有可能在下次選舉中遭到替換。因此，這些對於協議反對或妥協的態度，便成為影響國際談判結果的「國內限制」。此外，中共在處理有關「臺灣問題」的過程中，必須顧及來自外交、軍事、統戰與涉臺機構在政府體制或黨內意見的各種不同態度的內部牽制。例如：中共外交部、國防部所表現的態度往往較為強硬，¹⁰而從事對臺統戰工作的國務院新聞辦公室、國務院臺灣事務辦公室等，則扮演著相對柔性的角色。無論如何，這些力量終將對中共領導階層產生一定程度的影響或限制。同樣的，臺灣在處理大陸事務及軍購問題上，執政黨也要顧及在野黨和占有相當比例民眾之情緒或情感的觀感及反應。

綜合而言，在國際層次中，各國的最大獲利就是以最少的利益滿足對手國，而在國內層次方面，基於各國的決策者力求政權穩固以及期盼得到各種民間團體

⁸ Roy J. Lewicki, Joseph A. Litterer, *Negotiation: Readings, Exercises, and Cases* (Homewood, Ill.: R.D. Irwin, 1985), pp. 24-25.

⁹ William Zartman認為每位談判者心中的評估標準有三：第一是「開價」，係指當前能夠達成協議的要求。其次是「認同」，包括接受條件的最低標準。再次是「安全點」，即對協議項目容忍的極限。Zartman認為這些標準是動態的，談判者的立場往往隨著談判過程與價值變動而調整；此外，談判者藉著操縱預設的「均衡點」來影響談判議程或探詢對手的底線，因此必須經常改變其均衡點，進而成為評估判斷不穩定的主因。I. William Zartman, *The 50% solution: how to bargain successfully with hijackers, strikers, bosses, oil magnates, Arabs, Russians, and other worthy opponents in this modern world* (New Haven: Yale University Press, 1976), p. 35.

¹⁰ 以2008年美臺軍售案為例，中國外交部、國防部、全國人大外事委、全國政協外事委，均於10月4日分別譴責美方嚴重損害中國利益和中美關係的行徑。「美國僑報：美國對臺軍售代價不可小覷」（2008年10月6日），2009年3月12日下載，《中國新聞網》，<http://www.cns.hk:89/hb/news/2008/10-06/1402145.shtml>。

支持的預期心理，國內不同的政黨、利益團體或民間組織，均有可能在共同利益上進行串連，集體向執政者施壓，令其採納國內民意的意見，而這些團體亦有可能組成跨國聯盟（transnational alliance），共同影響對手國的決策方向。在這種國際與國內雙層次的影響下，可得到「雙層賽局」理論之模型。

在圖2中，粗實線箭號、細實線箭號與虛線箭號所表示之意義為影響力的強弱度，而這些顯示不同影響力的箭號均為單向，則是說明在談判過程中，無論是國際與國內因素之間，在任何議題的影響力方面均不相同。以本圖為例，吾人可發現，B國的影響力大於A國，因此A國對B國的國際限制相對較小，而A國國內選民對該國國內政府官員的影響力大於政府官員對選民的影響力，使得A國政府官員必須積極影響B國國內選民，且其影響程度大於A國國內選民對B國政府官員與國內選民所為。

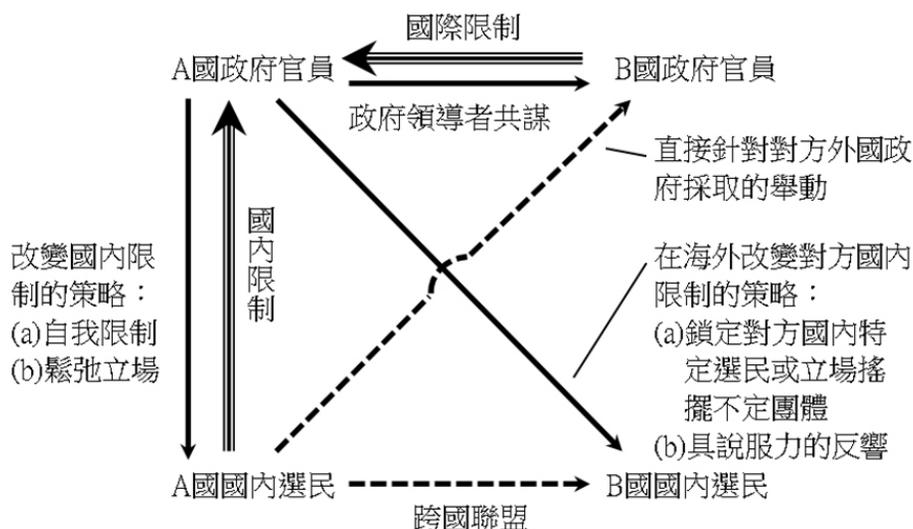


圖2 Robert D. Putnam的雙層賽局模型

資料來源：Andrew Moravcsik, "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993), p.32.

(三) 運用：

在「雙層賽局」（Two-Level Games）理論中，可得知國內的政黨、利益團體或選民會就共同利益向政府施壓，令政府接納對本屬團體有利的政策，而執政者更會利用這種民眾或團體的期待心理，藉機穩固自身執政的地位。另在國

際方面，各國皆會採取積極作為，爭取本國利益的極大化，以滿足來自國內的壓力。因此，這二個層次的賽局會相互影響，而影響程度的大小則需視二個層次的賽局情勢而定。¹¹

參、美臺軍售決策過程

一般而言，美國評估對臺軍售實需所考量的因素大致包括：軍售對區域穩定的影響、臺海軍力平衡狀態、美國與中共關係、美國科技轉移的政策、武器的攻防能力、以及在不違反「八一七公報」原則下的計算方式。¹²而根據學者 Roger Hilsman 的觀點，美國對外政策決策核心係指美國總統及其幕僚團隊，其次依序為經濟、外交與國家安全等行政機構以及國會、利益團體、研究智庫、媒體與輿論等，¹³針對上述影響因素，區分「組織」、「法制」與「社會」三面向加以說明。

一、組織面：

(一) 總統及幕僚體系：

美國對臺軍售之決策過程以美國總統為核心，其次是國務卿與總統的顧問、助理等人。1976年美國國會通過「國際安全援助及武器管制法」(International Security Assistance and Arms Export Control Act)，規定國務卿每6個月應向眾議院議長與參議院外交委員會，報告過去6個月以來重要軍售案情形；另總統應於每年對上述單位提出年度報告。故可知國務卿在美國軍售議題方面具有實際執行的權力與責任，而總統亦須對國會負責。

此外，國務卿及國務院所屬官員在執行對臺軍售方面亦有相當大的裁量權與影響力，他們在提出對臺軍售報告時，必須審衡中共的反應、臺灣的政治狀況等，適時作成決定，並呈送總統與國會同意。因此，幕僚人員的意向及其對我國軍售的態度頗具重要性。¹⁴

¹¹ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game". *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460; Jin-Wen Lin, "Two-Level Games Between Rival Regimes: Domestic Politics and the Remaking of Cross-Strait Relations", *Issues & Studies* (臺北)，第 36 卷第 6 期 (November, 2000)，頁 1-26。

¹² 林寶慶，「美對臺軍售揭密，我預購清單曝光」，聯合報，2000年4月17日，版13。

¹³ Roger Hilsman, *The politics of policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987), pp. 117-253。

¹⁴ 黃秀端，「總統、國務卿與國家安全顧問」，美國月刊(臺北)，第5卷第6期(1990年10月)，頁23。

(二) 參(眾)議院：

美國的國會具有制衡總統的作用，¹⁵在民主黨與共和黨競選的文化中可發現：每當民主黨或共和黨候選人當選總統時，美國選民往往傾向選出多數的反對黨議員，以監督制衡總統，而這也導致總統經常在政策上與國會相齟齬的主要原因。此外，參、眾二院與總統之政治表現，不僅是為了美國國家利益，對內也是為了選票利益考量。¹⁶

根據「臺灣關係法」第3條(a)、(b)兩項規定，軍售問題由總統及國會共同決定，然該法並未明定國會得行使立法否決權，若當任美國總統政治立場屬於親中或對我國的政治態度表示不滿時，可依據「八一七聯合公報」決定減少對臺軍售項目或數量，而國會無權干涉；另總統提交國會之軍售案，除非經國會決議採取共同決議案(a Joint Resolution)，可促請總統依照「臺灣關係法」售予臺灣所需武器，然總統仍可拒絕簽字，使法案無法生效，其唯一解決之道就是國會需以三分之二多數議員的連署駁回否決，只是這種情形發生的機率並不高。

由於國會對於軍售案件屬於事後審查性質，且在它的立法否決權遭判定違憲後，國會制衡行政部門之力量大幅減弱。但無論如何，國會對於行政部門仍有一定的影響力，美國行政部門為了推展政策，通常均會重視國會之意見。

二、法制面：

(一) 臺灣關係法：

在國際政治的現實環境下，美臺雙方交流僅能以制訂國內法形式，規範美國政府對臺事務依據，¹⁷取代遭廢除的「中美共同防禦條約」(Sino-American Mutual Defense Treaty)。「臺灣關係法」於1979年4月10日經美國總統Jimmy Carter簽署並溯自該年1月1日生效，¹⁸其中有關臺海安全規定條文，主要包括第二條第四款：「任何以非和平方式包括抵制或禁運來決定臺灣前途的任何努力是對西太平洋地區的和平與安全的威脅，並為美國嚴重關切之事」；第五款

¹⁵ Edward S. Corwin and J. W. Peltason 著，結構群譯，美國憲法釋意（臺北：編譯者公司，1992年），頁391-400。另參閱Gary Wasserman, *The Basics of American Politics* (Boston: Little, Brown, 1988), pp. 85-86.

¹⁶ 李本京，美國外交政策研究（臺北：正中書局，1987年），頁329-367。

¹⁷ 本法目的乃為協助維持西太平洋之和平、安全與穩定，並授權繼續維持美國人民與在臺灣人民間之商業、文化及其他關係，以促進美國外交政策，並為其他目的。“Taiwan Relations Act”，2009年2月25日下載，《美國在臺協會》，http://www.ait.org.tw/en/about_ait/tra/。

¹⁸ Robert L. Downen著，翟國瑾譯，臺灣關係法析論（臺北：黎明文化事業公司，1981年），頁132-133。

「以防衛性武器供應臺灣」；第三條甲款「美國將使臺灣能夠獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力的防衛物資及技術服務」；第三條丙款「指示總統如遇臺灣人民的安全與社會經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，應迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險所應採取的適當行動」。在這短短17條的條文中，對於臺美雙方在安全、經濟與文化等實質交流奠立基礎，¹⁹且根據這項美國國內法，美國設立了「美國在臺協會」（American Institute in Taiwan），與我國「北美事務協調委員會」形成協調聯繫單位。²⁰

另一方面，「臺灣關係法」僅為一部規範美國政府對台政策的法律，其中有關臺灣主權現狀的認定以及未來歸屬等問題並未作任何表示，使得該法在解釋與運用時更具有彈性，對於維繫臺美關係與臺海安全具有重要作用。

（二）八一七聯合公報：

1982年美國總統Ronald Reagan迫於來自國內選舉以及中共的壓力，在國務卿Alexander Haig之主導下，於8月17日與中共簽署「八一七聯合公報」，這是為了解決美國對臺武器出售的問題而簽訂的公報，也是美中三個聯合公報中爭議最大的公報，因為中共始終認為美國並未遵守該公報中有關美國「逐步減少它對臺灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解決」的承諾。

「八一七聯合公報」對當時的臺美關係造成嚴重衝擊。為了安撫臺灣民心以及穩定臺海情勢，Ronald Reagan政府先於1982年7月14日提出口頭的「六項保證」（Six Assurances），²¹表示美臺之間的關係不會有任何改變，美國亦不會在與中共建交後，放棄臺灣利益，且不支持中共對臺灣主權的主張。

雖然自美中「八一七聯合公報」簽訂後，美國與臺海兩岸的關係開始進入「制度化」，²²然迄今中共仍然指責美國政府繼續對臺軍售，而且數量與質量皆不斷提升，違反該公報所簽訂的內容。而美國則是強調「臺灣關係法」所規定

¹⁹ 陳錫蕃、吳銘彥，「台灣關係法三十週年—回顧與展望」（2009年4月19日），2009年4月22日下載，《中央日報網路報》，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100734947。

²⁰ 中美關係報告編輯小組，中美關係報告1979-1980（臺北：中央研究院美國文化研究所，1980年），頁1。

²¹ 「六項保證」是由美國在臺協會臺北辦事處處長James R. Lilley向當時總統蔣經國先生當面宣讀，其內容包括：一、美方不會同意設定期限停止對臺的武器出售；二、美方不會重新修訂「臺灣關係法」；三、美國不會對臺施壓力，迫使其與中國進行談判；四、美國不會同意在北京和臺北之間扮演調人角色；五、美方不會同意就對臺武器銷售問題和中國進行事先磋商；六、美方並未改變其對臺灣主權問題的立場。外交部聲明及公報彙編（臺北：外交部，1982年），頁34。

²² 彭懷恩，臺灣發展的政治經濟分析（臺北：風雲論壇，1995年），頁138。

的義務、對臺「六項保證」，以及近年來兩岸軍力發展不對稱為由，持續對臺軍售。

(三)「臺灣關係法」與「八一七聯合公報」之競合：

在「八一七聯合公報」簽署後，美國參議院司法委員會分權小組曾召開一連串的聽證會指出：「八一七聯合公報」與「臺灣關係法」有牴觸的地方。參議員John Glenn、Larry Pressler、Jesse Helms、Steven D. Symms、John P. East及眾議員Clement J. Zablocki等人，批評美國政府拒絕長期出售武器給臺灣，並在武器的質與量上設下限制。²³國務院為了緩和國會議員的反彈，則作出以下說明：「八一七聯合公報」既非一項國際性協定亦不是條約，在國際法上，它對北京及華盛頓都沒有拘束力；它的內容條款只是說明美國未來政策的方向，國務院並認為聯合公報的發表，是在總統的行政特權之內，並未侵犯國會的權利。美國對臺軍售的政策，仍遵循「臺灣關係法」為原則。²⁴

此外，美國國務院法律顧問Davis R. Robinson表達對「八一七聯合公報」的看法是：「這不是一項國際協議，因此根據國際法的原則，雙方對於任何一方沒有義務。『八一七聯合公報』的法律位階是在國內法之下有關美國總統延續其政策的一項聲明」；²⁵另參議院外交委員會參議員Frank Murkowski於1993年7月主導一項議案，以確保美臺軍售政策能以「臺灣關係法」取代（supersede）「八一七聯合公報」，惟白宮及國務院持保留立場。1994年4月，雙方達成妥協，國會以不具法律約束力的決議案方式表達：有關對臺軍售，「臺灣關係法」優先（primary over）於「八一七聯合公報」，當時的總統Bill Clinton則應允出售更多新型武器給臺灣。²⁶因此，綜觀美對臺軍售項目的質與量，美國政府仍是傾向「臺灣關係法」優先於「八一七聯合公報」的規範與解釋。

²³ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Policy Toward China and Taiwan*, Hearing, August 17, 1982 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1982), pp. 3,6,19; U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *China-Taiwan: United States Policy*, Hearing, August 18, 1982 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1982), p. 2; U.S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Separation of Powers, *Taiwan Communique and Separation of powers*, Hearing, 97th Congress, 2nd Session September 17 and 27, 1982 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1983), pp. 1,4,19.

²⁴ *Taiwan Communique and Separation of powers*, p. 95; *U.S. Policy Toward China and Taiwan*, p. 13.

²⁵ 亦請參考Lyushun Shen, "The Washington-Peking Controversy over U.S. Arms Sales to Taiwan: Diplomacy of Ambiguity of Escalation", *Chinese Yearbook of International Law and Affairs*, Vol.2 (1982), pp. 98-120.

²⁶ *Los Angeles Time*, (April 27, 1994), pp. A8-9. 亦請參考Jane's Defence Weekly, (July 24, 1993), p. 5.; Richard Bush, "Helping the Republic of China to Defend Itself", *A Unique Relationship: The United States and the Republic of China under the Taiwan Relations Act* (Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1989), pp. 79-110.

三、社會面：

(一) 利益團體：

美國利益團體的意見對象主要是白宮與國會，同時也順應「由下而上」的機制，企圖影響決策。根據美聯社（The Associated Press）的估計，全美的利益團體每月花在遊說活動上的經費高達美金1億多元。²⁷在政治態度偏好方面，概可區分「親中」與「親臺」二類，其中在美國的經濟政策方面，就有不少的工商企業領袖較傾向交往「中國派」，因此占有重要的意見傳達地位；另有關軍事—科學—工業複合體（military-industrial complex），它與美國的保守勢力相結合，成為美國圍堵「中國派」勢力的主要利益團體。

此外，為了爭取美國各界瞭解、支持臺灣，我國長久以來就支持特定的利益團體進行遊說活動。然而，改變政策的最大利基，往往在於良好的經濟基礎，當前中國的經濟實力已能影響美國政策，且目前在美國的中國僑民亦深諳與美國官方或利益團體交往的方式，故如何避免情勢不利於臺灣將更為重要。²⁸

再就選舉的面向來觀察美國利益團體的角色，亦可觀察利益團體影響美國對臺政策之關聯，其中尤以美國眾議院議員因必須經常面對選舉，而成為利益團體遊說對象最為明顯；另一方面，當美國總統大選年接近時，現任總統的對臺政策極易受到國會的意見而調整改變。例如：1992年美國總統George H. W. Bush決定售予臺灣150架F-16戰機的時間，恰好是下任總統大選前夕；去（2008）年George W. Bush為了穩固共和黨候選人McCain的選情，提出一項不包含售臺F-16的軍售計畫等，皆可發現美國選舉對於國家政策的影響極為深入。²⁹

(二) 研究智庫（think tank）：

近十年來美國智庫在兩岸問題方面的研究開始受到國內、中共與臺灣三方面政界與學界的關注。³⁰而這些單位在兩岸關係議題方面的政治立場同樣可分

²⁷ 蘇嘉宏，中國的自許與美國的期待：美國晚近的中美關係研究之取向（臺北：五南出版社，1998年），頁198。

²⁸ 「遊說活動幕後主導美國」，明報，1998年3月11日，版A3；「北京臺北在美國繼續遊說角力」，明報，1997年12月29日，版B5。

²⁹ 沙特，「F-16戰機售臺—隨政權輪替付之東流？」（2008年11月17日），2009年3月2日下載，《自由電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/17/today-p3.htm>。

³⁰ 郭壽旺，華府智庫對美國臺海兩岸政策制定之影響：對李登輝總統九五年訪美案例之研究（臺北：秀威資訊科技，2006年7月20日），頁7。

為「親中」(Left)與「親臺」(Right)二類。一般而言支持對臺軍售的研究智庫主要是考量兩岸的均勢以及臺灣必須具備足夠的防禦能力，主張向臺灣提供必要的防禦性武器，例如：「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic & International Studies, CSIS)、「傳統基金會」(Heritage Foundation, HF)、³¹「卡托研究院」(Cato Institute)等，這些機構強調只有臺灣具有防禦能力，北京才可能不謀求以武力征服臺灣，兩岸才能真正對話。³²

另一種反對對臺軍售的意見，則是考量美國的外交利益，對於有可能觸怒中共的對臺軍售議題，往往抱持消極甚或不支持的態度。例如：美國喬治華盛頓大學埃略特國際事務學院(the Elliott School of International affairs) David Shambaugh教授與「尼克森中心」(Nixon Center, NC)中國研究部主任 David M. Lampton等人，經常發表專文主張美國不應提供武器給臺灣。³³另外又如：「美國外交政策全國委員會」(National Committee on American Foreign Policy, NCAFP)、「和平研究所」(United States Institute of Peace)與「亞洲基金會」(Asia Foundation, AF)等亦持謹慎對臺軍售的立場。

表1 美國「兩岸關係」研究智庫彙整表

親中 (Left)		
研究機構	研究任務	網址
喬治華盛頓大學埃略特國際事務學院	促進國際對話與塑造政策解決方案，創造知識，共享智慧，並激發行動，使世界更美好。	www.gwu.edu/~elliott
尼克森中心	探討美國重要的政治、經濟與安全議題之外交政策。	www.nixoncenter.org
美國外交政策全國委員會	在政治現實的架構中，從一個無黨派的觀點，認清、釐清與協助促進美國外交政策的推動。	www.ncafp.org
和平研究所	協助防止與解決暴力的國際衝突，促進衝突後的穩定和發展，並提昇衝突管理能力。	www.usip.org

³¹ 例如：美國傳統基金會學者譚慎格(John J. Tracik)認為美國政府凍結對臺灣的防衛性武器軍售，違反國會通過的臺灣關係法，且軍售決策必須基於「臺灣的需要」，而非「中國對美國的外交壓力」。林芥佑，「譚慎格：美凍結對臺軍售違反臺灣關係法」(2008年7月17日)，2009年3月21日下載，《中央通訊社》，<http://210.69.89.224/search/hypage.cgi?hyqstr=aihllihjbhifchkeomnggnbkoigjwgknjkipbmqknixgooihtlgnokgmfvnfhjpdmwlgmxxhkkriipojllbiphjonijpmlhojldgkeemajohcjrejlfggmajhhejncmnpnlqinokqnlgkrlrtqirhsd>。

³² 曹長青，「美對臺軍售勢力不可小覷」，爭鳴(香港)，第282期(2001年4月)，頁67-68。

³³ 曹長青，「美對臺軍售勢力不可小覷」，頁67。



亞洲基金會	協助改善管理、法治、民間社會與促進賦予婦女權力、經濟改革與國際關係，致力建立一個和平、繁榮、公平與開放的亞太地區。	asiafoundation.org
親臺 (Right)		
研究機構	研究任務	網址
傳統基金會	制定與推動保守的公共政策，主張有限政府、捍衛個人自由、傳統價值與強大的國防實力。	www.heritage.org
卡托研究院	在促進瞭解公共政策基礎上，主張有限政府、自由市場、個人自由與和平。	www.cato.org
戰略暨國際研究中心	提供決策者有關在政府、國際機構、私人部門以及民間社會中，具有戰略性視野與政策方案。	www.csis.org

資料來源：作者參考上述研究智庫網站自行彙整。

(三) 媒體輿論：

本文所指公眾輿論 (public opinion)，係指法國政治哲學家Rousseau所提「公意」(general will)的概念。他將輿論分為「眾意」與「公意」二類，分別代表社會上各種相同、不相同意志的總和以及透過社會互動而產生以公共利益為依歸的輿論，是眾意的最大公約數之意。³⁴另美國民意研究學者V. O. Key認為輿論是：「由私人意見所構成，而政府應該慎重加以注意的意見。」³⁵對於美國的民主政府體制而言，民意一向受到執政者的尊重，且為求勝選或連任，往往必須在國家政策方面符合多數人民所好，因此在決策的過程中，公眾輿論具有重要的影響力。

此外，在媒體的功能方面，則具有傳達兩岸政治問題的作用。就媒體的傳播而言，雖然媒體是外交決策體系邊緣人，³⁶惟透過媒體的傳播，得使民意上達，而執政者亦可宣傳政策，雖然媒體無法直接影響政府決策，卻能影響美國民眾的社會觀感。例如：在美國著名「華盛頓郵報」(The Washington Post)與「紐約時報」(The New York Times)中，前者較支持美國對臺軍售，但「紐約時報」則相對顯得保守。如果媒體的政治立場明確且強烈，就會對政府的決

³⁴ 劉建明，當代輿論學 (西安：陝西人民出版社，1990年)，頁2。

³⁵ V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy* (New York: Knopf, 1961), p. 3.

³⁶ Tasn-Kuo Chang, *The press and China policy: the illusion of Sino-American relations, 1950-1984* (Norwood, N.J.: Ablex, 1993), pp. 1-2.

策形成一定程度的輿論壓力。³⁷因此，媒體輿論能夠改變美國人民對政府處理兩岸事務方面的觀感，甚或在對臺軍售議題方面形成不同政治立場之民意，促使美國政府採取投民所好的決策。

肆、美中臺三角關係對「軍售案」之雙層賽局評估

經過對「雙層賽局」理論以及美國對臺軍售決策過程的說明，本段將運用「雙層賽局」及「勝利組合」模型圖，試圖詮釋美中臺三角關係對美臺軍售議題的影響。

一、美臺對「軍售」議題談判之雙層賽局：

圖3所顯示的是我國與美國在軍售談判議題方面可能會遭遇的「國際限制」與「國內限制」。由於在美國對臺軍售的議題方面，我國是需求者，而美國是供應者，且因我國在國防與外交方面均面臨嚴峻的挑戰與沈重的壓力，³⁸有關武器裝備來源，幾乎僅能依靠美國提供，因此美國的影響力遠大於我國，故在國家的談判關係方面，分別以粗實線箭號與虛實線箭號來表示，其所代表的意義即是二國雙方在官方方面的正式交涉。

由於我國在中共的武力威脅下，迄今仍有意規劃採購如：F-16C/D型戰機、潛艦與愛國者三型飛彈等火力較為強大之裝備需求，惟美國在出售武器的項目中，必須顧慮中共的反應以及國內的國會、政黨、利益團體與輿論、媒體等壓力，因此未必能夠充分按照我方提出需求作出軍售決議，進而在國際層次形成限制。³⁹以下另就我國與美國的國內限制部分提出說明：

(一) 臺灣的國內限制：

我國的國內政治環境目前仍受到統、獨議題的深刻影響，執政者在國家安全考量方面作出的國防決策，往往會引發民意、利益團體（如：軍火貿易商、

³⁷ 曹長青，「美對臺軍售勢力不可小覷」，頁68。

³⁸ 「立法院第7屆第1會期外交及國防委員會第2次全體委員會議紀錄」，立法院公報（臺北），第97卷，第3期（2008年3月5日）。

³⁹ 有關美國處理對臺軍售的國際限制因素與壓力來源可參考「臺灣智庫和平論壇」於2009年1月21日舉辦之「歐巴馬就職與美國亞太政策展望」座談會中，學者林正義、陳一新與黃介正等人主張觀點。2009年3月25日下載，《財團法人亞太和平研究基金會》，http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333053&webitem_no=1581。

科技業等）與政黨之間熱烈的討論，進而產生多元分歧的看法。⁴⁰在這種狀況下，贊同政府軍購者，往往會從「有實力才会有和平」以及「藉由美臺軍售促進美臺軍事合作」等面向，企圖說服國內反對軍購者的想法。而在作法方面，最常見的是透過傳媒工具，表達支持軍購的理由與意見。惟無論如何，受到政治面與複雜利益交錯的影響，這種正、反意見的影響，均為形成國內限制之主因。

(二) 美國的國內限制：

受到美國總統在國家安全戰略以及獲得執政支持度的考量影響，美國總統及其參與決策的幕僚，會受到國會、政黨、研究智庫以及媒體、輿論各種層面程度不一的影響，在這些團體或人士當中，部分認同我國的民主價值，而主張美國應該協助我國建立適當武裝防衛力量；對親中者而言，則認為美國不應該介入他國內政，而應將重點放在國家發展或國際維和任務方面，因此這些內部意見也會影響美國決策者，進而改變對臺軍售的決策。

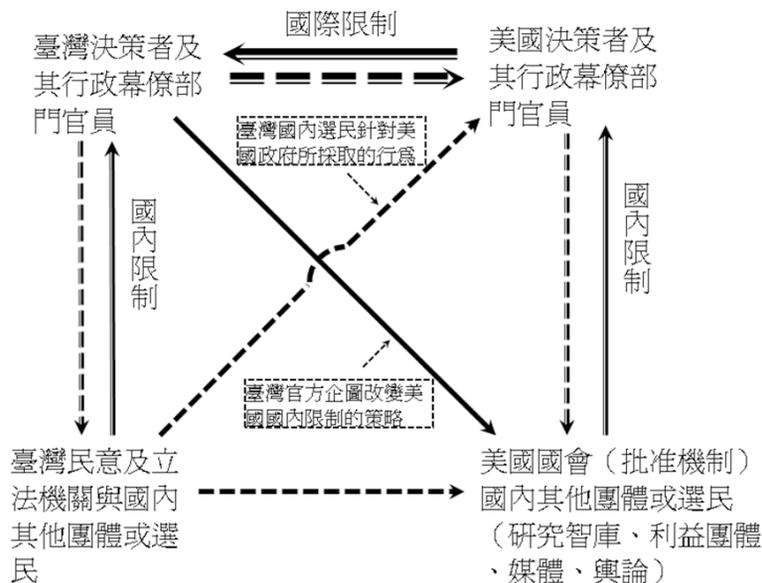


圖3 美臺軍售議題談判之雙層賽局

資料來源：作者自製

⁴⁰ 例如美國於2001年9月11日遭受恐怖份子攻擊後，當時總統George W. Bush曾傾向臺灣加入戰區防禦系統（TMD），惟受限於我國面臨經濟可能出現負成長、執政黨立委席次未過半、朝野政黨對立、三項軍購案於國會遭到延宕審議等因素，大幅影響美臺之間關係進展。陳一偉，「析論我國軍購政策（1979-2005）」，復興崗學報（臺北），第88期（2006年12月），頁215。

另以圖4為例， T_M 與 A_M 分別代表我方與美方在軍售議題談判方面所能獲得之最大利益，而 T_1 與 A_1 則代表雙方在軍售議題談判方面國內人民所能接受的最低談判底線，此時我方若能在美方對臺軍售項目爭取到欲採購之武器裝備（如： T_2 ），則 T_1 至 T_2 代表我方之獲利；反之，若我方所提要求過多（如： T_3 ）或美方受到國際或國內限制因素考量而採取緊縮政策（如： A_2 ），則有可能發生談判破裂或重新談判之情形。因此，美臺雙方針對軍售議題之「勝利組合」範圍，會在獲取最大利益的共識下，不斷調整議價區內之均衡點。

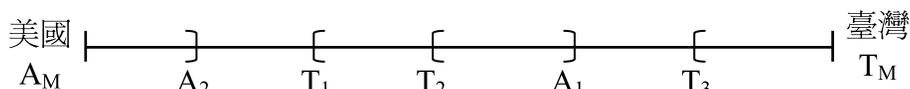


圖4 美臺軍售議題雙層賽局之勝利組合

資料來源：作者自製

二、美中對「軍售」議題談判之雙層賽局：

美國在維護其國家利益考量下，迄今仍然對我國出售必要的武器裝備，然而此舉每每令中共感到不滿。從圖5的模型當中，可以觀察在中共官方（如：黨務系統之中央軍委會、政務系統之國務院下轄各相關行政部門）在與美國官方的對話中，雖無法阻止美國對臺軍售的動作，惟仍會利用外交（如：區域安全合作、人道援助、反恐議題、反大規模毀滅性武器擴散會議等）、經濟（如：人民幣升值）或拒絕與美國軍事交流（如：將領互訪、艦隊參訪）等手段，⁴¹對美國政府施壓，迫使在出售武器裝備的項目上，不致對中共的軍力優勢形成威脅。因此，在談判過程中，雙方對對方的影響力屬於一種相互較勁的情形，並以實線箭號表示。

另在國內限制因素方面，中共目前受到經濟成長及愛國民族主義因素的影響，無論是民間團體、企業甚或學術研究機構，對於「臺灣問題」的認知均遵循胡錦濤「硬的更硬，軟的更軟」⁴²策略，這些態度與民意讓中共領導人必須顧慮國內的民情與社會觀感，進而對美國官方或民間採取強硬的立場；另一方

⁴¹ 沈明室，「美國對臺軍售波折的意涵」，戰略安全研析（臺北），第42期（2008年10月），頁15。

⁴² 中國國家主席胡錦濤曾於2005年3月4日發表「新形勢下發展兩岸關係四點意見」，作為對臺重要綱領，其重點包括：「堅持『一個中國』原則絕不動搖」、「爭取和平統一的努力絕不放棄」、「貫徹『寄希望於臺灣人民』的方針絕不改變」以及「反對臺獨分裂活動絕不妥協」等4項。而一般外界的解讀則是「硬的更硬，軟的更軟」。汪莉綱等，「胡錦濤四點意見，出席政協座談『新形勢下發展兩岸關係』講話全文」，以及汪莉綱，「新對臺方針，胡四點軟中帶硬」，聯合報，2005年3月5日，版A3與版A13。

面，對於近期發生的全球金融風暴使得美國和中國的關係越來越密切，也使美國更受到中共的制約。⁴³對美國較為親中的人士而言，往往顧慮美國的經濟發展逐漸與中國密切相關，而臺灣戰略安全地位的價值與重要性已不如冷戰時期來得重要，因此對於美國決策者形成妥協的政策壓力，以獲取美國在軍售利益以外的其他最大利益。

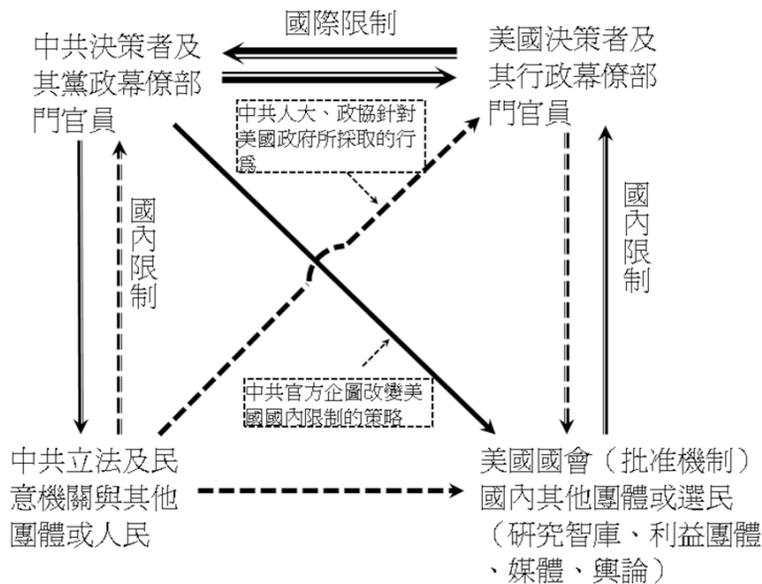


圖5 美臺軍售議題談判之雙層賽局 (美中部分)

資料來源：作者自製

針對上述所提論點，若以圖6為例，中共與美國在「勝利組合」的範圍上，亦會就兩岸關係發展與二國彼此利益，而靈活調整其談判底線（如 C_1 與 A_1 ），進而求取最大利益（如： C_M 與 A_M ）。誠如前段所述，中共在美國對臺軍售議題方面，往往表達較為強硬的的態度的態度，因此假設中共在談判策略方面，能夠成功地將談判底線限縮至 C_2 ，則表示 C_1 至 C_2 為中共外交之獲利範圍。至於美國經常強調對臺軍售的政策並未違反「三個公報」原則之情況，則有可能採取對中共的緊縮談判策略（如： A_2 ），此時則容易在軍事或其他領域的談判遭受阻礙或報復，均會影響美國與中共之間的關係。

⁴³ 丁樹範，「美國公佈軍售案的觀察」，戰略安全研析（臺北），第42期（2008年10月），頁19。

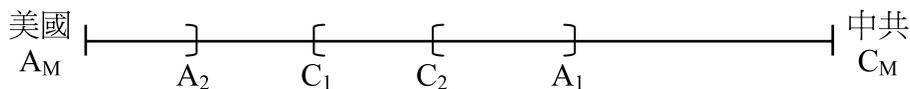


圖6 美臺軍售議題雙層賽局之勝利組合（美中部分）

資料來源：作者自製

三、中臺對「軍售」議題談判之雙層賽局：

在中共與臺灣之間的雙層賽局評估方面，則是受到兩岸關係的影響。通常武器採購之目的在於防範外在威脅，以維護本國安全。然而學者赫茲（John Herz）指出：「無政府狀態下的敵對國家為了防止屈服於他國權力下，終日憂心惶惶準備防範敵國之侵犯，此舉乃形成了所謂的武器競賽惡性循環」。⁴⁴此觀點正說明了我國國防武力建構的政治問題儼然成為兩岸關係發展中最為敏感的因素。

吾人可從2008年美國對臺軍售項目中觀察出，有關美國最後出售的項目並不包括F-16C/D型戰機以及潛艦等重要武器裝備，而僅同意出售愛國者三型飛彈、E2T空中預警機、阿帕契攻擊直升機、反裝甲飛彈、潛射魚叉飛彈與戰機補給零件6項武器裝備項目來看，⁴⁵其共同特徵皆認為目前兩岸發生軍事衝突的機率不高，因此出售預防性的武器，並不影響目前兩岸軍力的形勢，而此亦符合美國對中共、臺灣的利益。更重要的是，中共與臺灣亦不會因此項軍售議題，使得好不容易營造的兩岸和諧氣氛再度蒙上陰影。

在圖7之中，吾人可發現我方在美國對臺軍售議題方面，受到來自中共在國際間運用外交手段的壓力，使得在官方層級的交涉中，主要透過各種可能的途徑與中共達成某一程度方面的默契，因此分別以粗實線與粗虛線來表示雙方在此議題所展現積極的態度，而彼此立場卻又各不相同。此外，若以圖中顯示雙層賽局模型來分析我國與中共在官方層級與民間所形成之國際與國內限制，可進一步說明如下：首先，我國與中共雖尚未建立官方層級談判機制，惟吾人可

⁴⁴ John H. Herz, "Idealist Internationalism and the security Dilemma", *World politics*, Vol.1, No.2 (January, 1950), pp.157-180. 轉引自袁易，「多邊主義與安全困境下之合作：國際關係理論與美『中』關係」，問題與研究（臺北），第35卷第6期（1996年6月），頁4。

⁴⁵ 林芥佑，「美通知國會六項對臺軍售案，未包含潛艦案」（2008年10月3日），2009年3月27日下載，〈中央通訊社〉，<http://210.69.89.224/search3/hypage.cgi?hyqstr=aihmkphlkdcckcgbjnkglobjbmqqgfwhjgnqghdpklmkxijjnhscqjhhpdpkokieimhuhnppqigmolipsjeiohghkpfhklhmdpsjeishjdvmeccmbiilkfbfjejelndgcmbialkfhphqgnqljppqmconformwinlix>。

從中共對2008年美臺軍售結果一事，僅對美國表達不滿，卻沒有批評臺灣的情形觀察，⁴⁶我國與中共應會透過各種互動管道與時機，就此議題取得雙方之共識與默契。另從文獻資料中亦可發現，部分中共政府建置機構與黨的部門之間其實是一套人馬，兩塊招牌，⁴⁷其中最特別的就是國務院臺灣事務辦公室、中共中央臺灣工作辦公室以及海峽兩岸關係協會三個單位的形態，中共涉臺官員常同時具有三個單位的身分。礙於政治因素的限制，我國國內的民意代表、專家學者、社團、企業負責人等，以較不敏感的名義進行互動交流已成為雙方均能接受的方式，且能在互動過程中發揮一定程度之影響力。

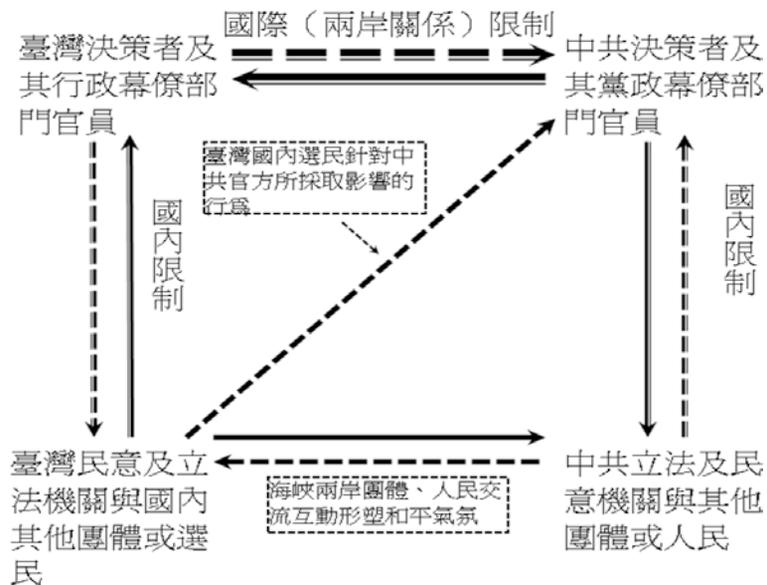


圖 7 美臺軍售議題談判之雙層賽局（中臺部分）

資料來源：作者自製

最後在兩岸的談判「勝利組合」範圍方面，吾人則可從近期的「江陳會」以及開放三通、中共贈送貓熊等舉動作為例證，證實兩岸在議題協商談判的過程中，刻意將政治或軍事的議題先採取求同存異的方式加以處理，因此雙方皆設定了談判底線（如： C_1 與 T_1 ），只要在此議價範圍內，什麼都可以談（如：對

⁴⁶ 林芥佑，「袁健生：美臺雙方對軍售案早有默契」（2008年10月9日），2009年3月27日下載，《中央通訊社》，<http://210.69.89.224/search/hypage.cgi?hyqstr=aihlopjgcicffpgnghfffofjeuiahmiihnhntdshpiihudkiojhjgthihhkhtimhsilerijhseliednihiqhieuegehecepefeheeeqfhfgeehfekeednhphminihohtijhieuclqatljiipngqqlipp>。

⁴⁷ 郭瑞華，中共對臺工作組織體系概論（臺北：法務部調查局，2004年），頁6。

我方有利的 T_2)，而如何避免設定不適當的均衡點(如： T_3)導致兩岸協商機制的中止，則是考驗我國執政決策者的智慧，而此則可以圖8表示。

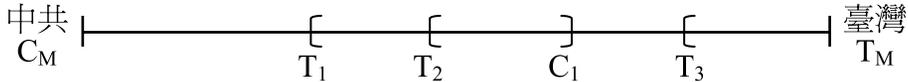


圖8 美臺軍售議題雙層賽局之勝利組合 (中臺部分)

資料來源：作者自製

綜合以上所述，美國對臺軍售並非僅是二國之間一般性的武器裝備交易案，它的關聯性牽動著美國、中共與臺灣之間複雜的關係，而無論美國究竟以對我國的「臺灣關係法」為重，還是必須遵守對中共的「八一七聯合公報」規範；抑或是拘泥於我國與中共對美國國內的政黨、國會議員、利益團體、民間人士或媒體輿論的影響，最後的決策必須滿足來自於國內的壓力，並且均衡中共與臺灣的反應和需求。因此，雖然軍售議題表面上與國防政策相關，惟更與外交、經濟、國家安全議題息息相關。基於美中臺三角關係對美臺軍售議題之影響，並結合Putnam所提「雙層賽局」之勝利組合概念與模型，就此三方繪出三方之間的最大獲益面(如圖9所示)，若結合現實環境，則可稱美臺軍售議題其實就是經過三方談判、妥協而使我方得益的一種過程與結果。

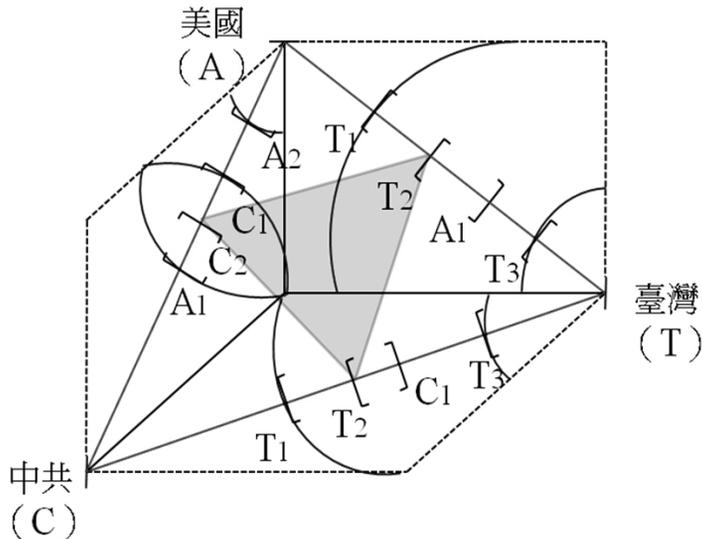


圖9 美臺軍售議題談判之勝利組合

資料來源：作者自製

伍、結 論

本研究以「雙層賽局」理論為研究途徑，試圖詮釋美中臺三角關係對美臺軍售之影響，並梳理三方在處理國際層次與國內層次之間錯綜複雜的關係，可得到以下結論：

- 一、美國為軍售議題的主導者，而臺灣與中共在軍售議題方面，目前仍處於被動的角色。對於我方而言，必須克服國內多元且分歧的政治因素，而中共則是在愛國民族主義的驅使下，無法放鬆對臺統一的政策，因此三方在談判議價的底線中，各自顧慮的背景因素亦大不相同，所幸維持亞太區域安全穩定為彼此之間的共識，因此透過雙層賽局的分析，能夠清楚的瞭解三方各自所顧慮之內、外在限制因素，有助於深入瞭解美臺軍售議題。
- 二、「雙層賽局」理論強調的是一種互動的模式，它藉由探討國際談判情境、談判者面臨國際與國內環境所提供的機會與限制而使用的策略運用，強調國際體系與國內政治的連結與雙向互動關係。
- 三、運用雙層賽局理論探討美中臺三角關係對美臺軍售議題之影響，雖能就美國與臺灣、美國與中共以及我國與中共之間的國際與國內因素進行討論，惟仍屬簡化的狀況，因此，若僅依賴雙層賽局預測談判最佳結果，誤差性仍然偏高。吾人可透過瞭解國家制度面與議價區間的關係，以及國內限制對談判代表所提供的偏好選項，設定自己的談判策略，並且找出均衡點，有助於協議之達成。