

# 美國總統公布對臺軍售的時機選擇： 行政部門通知國會審查的分析

陳偉華

中央警察大學公共安全系助理教授

## 摘要

自我國與美國斷交後，過去40年來，美國政府對臺軍售始終為美國作為兩岸關係第三方影響的重要課題，亦為在兩岸間「衝突預防」的政策工具。美國對於臺灣的安全承諾，長期擺盪在安全利益與民主聲譽之間，亦根源於行政部門和國會之間的立場分野。有別於過去的分析途徑，本文從外交政策分析（FPA）的理論視角切入，以總統決策機制為分析單元，討論美國總統在對臺軍售決策機制中究竟扮演的關鍵角色，以總統任期、領導人安全觀及府會結構三項解釋變數，檢視歷屆美國總統對於公布軍售和「通知國會審查」的時機選擇，系統性觀測當中的變異現象。本文進一步分析小布希與歐巴馬總統在任期內不同階段對臺軍售的考量因素，進行追蹤比較，期望可以從美國總統決策視角，釐清美國對臺軍售的主要影響變數。

**關鍵詞：**總統決策機制、對臺軍售、中美關係、臺美關係、國會審查

\* \* \*

## 壹、前言

關於美國在兩岸間「介入衝突」的選擇，在1980年《中美共同防禦條約》廢止後，對臺軍售政策始終影響美國在兩岸間三邊關係的週期性波動。過去40年來，我們見證到，美國對臺灣政策的目標呈現某種模糊的立場，惟其核心內涵係以軍事力量嚇阻中國對於臺灣發動主動攻勢。「中國崛起」現象使得美國在兩岸衝突中以軍事行動支持臺灣愈趨困難，美中雙方在信號傳遞、接收和解讀的過程中或將發生扭曲和誤判，雙方對彼此的認知可能存在某種缺陷（Goldstein 2015）。另一方面，美國為履行「一中原則」和維繫臺灣的安全承諾，往往在執行手段上隨不同總統任期內的政治考量而不斷變化，特別是受到國內選舉因素和「華府—北京—臺北」三邊互動的週期性事件影響，其中又以對臺軍售的衍生效應最鉅，牽動層面和政策領域最廣，亦為歷任總統上任後最主要的政策難題之一。<sup>1</sup>

從學理面分析，自冷戰揭幕以來，「臺灣問題」是影響美、中雙邊互動的主要變數。<sup>2</sup>在解釋美國在兩岸衝突主體（北京與臺北當局）間的互動關係中，究竟扮演（或應擔負）著怎樣的角色和功能，始終為政治科學界的爭辯議題。現有研究途徑的分野，大致關切美國對中政策下的臺灣因素（Christensen 2001; Romberg 2003; Glaser 2011; 2015），以及美國推動對臺政策的「中國威脅」因素（Bush 2005, 2013; Goldstein and Schriver 2001; Tucker 2005; 2009）。美國對於臺灣安全承諾的維繫，可能基於「安全利益」與「民主聲譽」等理論模式的解釋因素，亦根植於現實主義（以行政部門為代表）和自由主義（以國會為代表）對於美國外交政策的立場分野。<sup>3</sup>此兩種理論命題已獲得許多的經

<sup>1</sup> 在本文中，美國在兩岸關係的第三方影響牽涉三組雙邊關係，歷任美國總統任期內均須對應影響三組雙邊互動的週期性事件，彼此牽動，包括：每年年中的國防部向國會提交「中國軍力報告」（The Military Power of the People's Republic of China；簡稱China Military Power），財政部決定是否宣布中國為匯率操縱國，美臺軍事會談層級及對臺軍售計畫等事件。

<sup>2</sup> 在本文用語上，美國對「華」、「臺」政策係指「中華民國」，對中政策則指「中華人民共和國」，美、中關係則指稱美國對中華人民共和國政府（中共政權）的雙邊關係。

<sup>3</sup> 從既有研究建立的學理基礎，美國學界對於美方對臺灣安全承諾的討論，可大致基於

驗觀察和實證研究，用以解釋冷戰以來美國推動「預防外交」的驅動因素。然而，總統職權和府會關係對於美國推動對臺軍售的影響，目前仍未取得一致的見解。

過去研究關注美國對臺軍售的過程和結果，通常未置入理論架構，系統性地探究牽動軍售公布時機的解釋變數，本文擬補齊此項缺口。本文分析發現，總統決策機制和任內執政經驗的累積效果，總統本人對安全威脅的認知，以及不同時期府會的互動結構，對於對外軍售決策均有一定程度的影響。在以「軍售維繫兩岸軍力均衡，預防雙邊走向衝突」的政策目標下，不同總統對於公布對臺軍售的時機選擇亦有所差異。對此，根據美國對臺軍售決策（2000~2016）的系統性觀察，從外交決策分析（foreign policy analysis, 以下簡稱FPA）與總統職權（the presidency）的理論視角，引介Hermann等學者（1989; 2001）的「決策單元」（decision units），以美國總統及其決策機制為分析對象，<sup>4</sup>釐清美國對臺軍售政策過程中的決策權威（decision authority），並探究國會監督在整個軍購流程中的重要環節，據以觀測美國總統對於公布軍售和「通知國會審查」（notifications for congressional review）的時機選擇，分析當中的變異趨勢。

以既有文獻基礎為基礎，本文將對總統權行使範疇的討論連結至「對臺軍售政策」。歷任美國總統上任後，對應行政部門提交週期性的對臺軍售案，勢必審慎考量任期內的中美關係與兩岸狀態，亦可能受制於國會結構及衍生的政治壓力，牽動複雜變數，爰以總統權為分析單元具有學理的參考價值。

根據美國《武器出口管制法》（the Arms Export Control Act，以下簡稱AECA）第36條（b）款，國會對由總統代表行政部門提交的「對外軍售計畫」（Foreign Military Sales，以下簡稱FMS）擁有審查權，國會審查範疇包括：主要國防設備、國防物品和服務及「向第三國武器移轉計畫」（the

---

「安全利益」、「國家聲譽」和「國內政治—府會互動」三種理論模式的解釋因素。

<sup>4</sup> 本文中「美國總統決策機制」概念，指涉美國總統制下以「總統」本人及白宮國家安全政務幕僚、內閣首長所構成的行政權決策單元。相關研究概念，亦請可參見：陳宏銘（2018）。

retransfer to third-party states)。<sup>5</sup>為依法符合國會審查程序，行政部門 (the Administration) 在最終批准對各國政府「重大軍售計畫」 (major arms sales) 的30天前，<sup>6</sup>須向國會提交正式通知書 (congressional notification)，目的在賦予國會監督的法律地位，兩院擁有30天審查期，得以對各軍售案提出質疑或否決。<sup>7</sup>

本文分析單元之所以聚焦於「美國總統決策機制」，乃考量美國FMSs由行政部門 (國防部、國務院等) 共同協商、研議，儘管過程中牽涉部門利益的競爭和妥協，惟最終向國會提交通知的時機擇定屬總統職權範疇，美國總統仍掌握最終決策權威。按照既有法律，立法部門可以透過法案，表達「國會不同意」 (congressional disapproval) 立場，進一步阻止行政部門原訂的軍售計畫，惟真正被國會否決的案件仍屬罕見。從近年美國對臺軍售的經驗顯示，美國總統決策機制往往擱置行政部門提交的國會通知書，似乎刻意延緩對臺軍售通知送交國會時間，時間點選擇被賦予高度的政治意涵，或承載某種政策任務，故「通知國會審查時機」在對臺軍售的關鍵性影響，值得進一步探究。循此，本文嘗試回答兩項研究問題，一、為何歷任美國總統公布對臺軍售的時機選擇和通知國會的頻率有所差異？二、為何總統延遲授權行政部門向國會通知對臺軍售計畫。<sup>8</sup>對此，本文期望建立一個較完整的分析架構，從總統權的視角，重新理解美國對臺安全承諾。

<sup>5</sup> 該法案全文刊載於《美國法典》第22卷2778號，請參見：The Office of the Law Revision Counsel (OLRC) (2020).

<sup>6</sup> 《武器出口管制法》 (AECA) (P.L. 90-629, 82 Stat. 1320) 原名為《對外國軍事銷售法》 (The Foreign Military Sales Act)。根據該法規定，「重大軍售計畫」係指政府間軍售交易總價達1,400萬美元以上的主要國防設備，或5,000萬美元以上的國防物品或服務，或價值在2億美元以上的軍事設施設計和建造工程。

<sup>7</sup> 根據《武器出口管制法》，國會休會 (recess) 或休會不會終止30日的「法定審查期限」。在實際程序上，在國會收到由行政部門依據該法第36條(b)或(c)款規定，正式提交的法定通知書 (a statutory notification) 之後，在30個日內沒有國會阻止出售的情況下，行政部門可以自由地推動後續軍售程序。

<sup>8</sup> 在2008年，小布希總統刻意延宕向國會通知對臺軍售案，引起國會議員關切和批評，這種對臺軍售的政治化現象，使得總統對軍售案審議、發布過程的干預和國家安全會議決策過程的不確定性，引起外界關注，相關討論請參見本文第四節內文 (Kan 2014b)。

在序言之後，第二部分探究美國對於臺灣安全承諾的解釋途徑，既有研究在理解美國如何維繫此種安全承諾仍有其侷限性，亦即對於兩岸關係下發生的特定事件，具有解釋效力，惟因為較忽視美國總統制下總統推動軍售的整體考量，無法提供一種完整而連貫的解釋。循此，本文採用FPA理論視角，以決策單元探究美國總統選擇對臺軍售的發布時間。第三部分，本文將進一步討論何種因素左右對臺軍售的公布時機，基於美國總統權的學理基礎，本文建置的三項主要解釋變數；第四部分案例比較，本文擬以小布希總統和歐巴馬總統任內對臺軍售決策為觀察對象，由於兩位總統分屬共和、民主兩黨，且均完成連任，任期相同，對於中美關係和兩岸關係的安全觀明顯不同，任期內均經歷分立和一致政府的國會結構，具有可供比較的共同性和對照性，據以初步檢驗本文理論觀點和解釋變數的適用性。結論部分則評估後續理論研究的可能路線。

## 貳、美國對臺安全承諾：外交政策分析的理論視角

### 一、行政部門與國會推動對臺軍售的解釋

關於美國對臺灣安全承諾的爭辯，在1979年雙方斷交後，始終為美中臺三邊關係研究學者的關注焦點。美國學界從美國行政部門和國會的主要立場出發，大致形成了兩種解釋途徑，其立場分野主要根源於不同的理論主張和基本假設。

第一種解釋途徑基於現實主義的理論假設，出自美國行政部門的政策立場，認為美國對於防衛臺灣的意願和決心係基於其本身在亞洲（環太平洋地區）的安全利益。目前美國與全球32國家訂有雙邊防禦條約，亞太地區則涵蓋日、韓、菲、泰和澳洲五國，另根據《臺灣關係法》（the Taiwan Relations Act, TRA），美國將臺灣納入其在亞太地區的安全承諾範圍，儘管此種防禦承諾始終具有模糊性質（Manning 2014; Goldstein and Schriver 2001）。在此觀點下，學者從「聯盟理論」（alliance theory）的解釋路徑（Snyder 1984; Walt 1987），討論美國在兩岸間處於某種對應「介入衝突」的聯盟困境（alliance dilemma），而維持對臺軍售的總量和品質，本身是一種實施「延伸性嚇阻」

(extended deterrence) 的手段 (Chan 2004; 2014; Ross 2006)。

從跨時序因素觀察，現實主義陣營討論美國在兩岸關係中的地位維繫，涉及美國在不同時期對於同盟和準同盟關係的大戰略設想，以及美中雙邊關係的走向 (Glaser 2015)。冷戰揭幕以來，關於對臺安全承諾的爭辯，支持陣營在「群島防禦」(Archipelagic Defense) 的戰略構思下，<sup>9</sup>主張適度「介入兩岸」似乎成爲不讓島鏈斷裂的一種保證，實爲鞏固美國與其亞太盟邦 (日、韓、菲、乃至於澳、紐) 之間安保體系的重要政策支點 (policy leverage) (Krepinevich 2015)。

反對陣營則擔憂，臺灣是美中關係發展的障礙，隨者中國崛起與兩岸關係緊繃，持續地對臺灣的安全承諾將可能使美國被迫捲入兩岸軍事衝突 (Glaser 2011)。彼等進一步判斷，奪取臺灣是中國崛起的必然後果，臺灣問題終將成爲點燃美中軍事衝突的引信，華府應該摒棄冷戰政策遺緒所肇致的思想束縛，嚴肅地考慮揮別對臺北的安全承諾 (Brzezinski 2012; Mearsheimer 2014)，或至少與北京就臺灣問題解決方次直接談判 (Swaine 2011; Glaser 2015)。<sup>10</sup>

第二種解釋途徑則關注於國會敦促對臺安全承諾的功能角色，乃基於自由主義的基本假設，可溯源於美國外交政策中理想主義的意識形態 (Mead 2001)。自1950年6月韓戰爆發以來，美軍協防臺灣海峽，目的在於圍堵共產主義擴張，防止「冷戰亞洲化」現象。過去半世紀，美國勢力存續成爲一種臺灣海峽的冷戰遺緒，兩岸各造對美國承受以戰爭介入臺海衝突的意願均有所懷疑。對於美國而言，此攸關其在亞太地區建構和維繫「決心聲譽」(reputation for solve) 和「聯盟領袖」的地位形象 (Tucker and Glaser 2011)。<sup>11</sup>

<sup>9</sup> 自1941年珍珠港事件後，美國行政部門和國會兩黨對國家安全的防禦線應設置於西太平洋邊緣區域具有共識，以第一島鏈作爲前沿部署。

<sup>10</sup> 對於中國周邊的美國雙邊盟友，華府政策圈慮及軍事資源有限，呼籲美國應該重新調整政策方向，重拾尼克森於1969年7月25日發表「關島主義」(Guam Doctrine; 亦稱 Nixon Doctrine) 的核心原則，敦促盟友調整長期以來依賴美國防衛的心態，使亞洲國家對其本身的安全利益負擔更多責任，美國的角色應該是基於美國利益需求而「選擇性」的予以支持 (Gates 2010)。

<sup>11</sup> 關於前者，實踐證明，美國在對應中國的挑戰，往往透過宣示或實際手段展現決心意

基於上述，在維繫兩岸地位的承諾上，美國國會刻意將此種承諾納入國內法律之中，此舉乃是透過敦促行政部門的立法舉措，加強美國總統對履行此項承諾的義務，並向國際聽眾宣示維繫地位的堅定意志。一項明顯的證據，倘以1979年元月中、美建交為時間分野，比較卡特政府時期第95屆（1977~1978）、96屆（1979~1980）國會有關臺灣議題的提案，在此之前，第95屆關於臺灣議題的提案，僅有13案，惟第96屆涉及臺灣問題的提案數提升至50案。<sup>12</sup>1979年4月10日，國會通過《臺灣關係法》（Taiwan Relations Act）（TRA, P.L. 96-8），該法案為日後國會監督對臺軍售政策提供法律基礎。

自1972年尼克森總統首度訪問北京，至卡特政府推動中美關係正常化，歷任美國總統在對北京談判過程中，較少關切或構思防衛臺灣安全的政策選項，（Tucker 2009, 92-115）。至雷根政府發表《八一七公報》，不同時期的美國政府在軍售議題上均不同程度地向北京讓步，刻意釋放模糊的政策信號。這使得臺灣於1980年代起處於一種十分艱難的處境，而轉向求助於得以施展政治勢力和民主價值的國會兩院，具體成果展現於：國會要求行政部門提升雙邊訪問層級，以及以不同形式的提案形式宣示國會對臺軍售立場，如國會於1994年敦促柯林頓政府研擬重新強化臺美關係的《對臺政策檢討報告》（Taiwan Policy Review）（Lord 1994）；1998年參院通過重申《臺灣關係法》決議案；2000年2月，美國眾議院通過《臺灣安全加強法案》敦促美臺軍事合作；2016年5月參、眾兩院分別通過「第38號共同決議案」（SCR38）和「第88號共同決議案」（HCR 88），將「六項保證」形諸國會文書。2018年9月26日，參議院外交委員會通過《亞洲再保證倡議法案》（Asia Reassurance Initiative

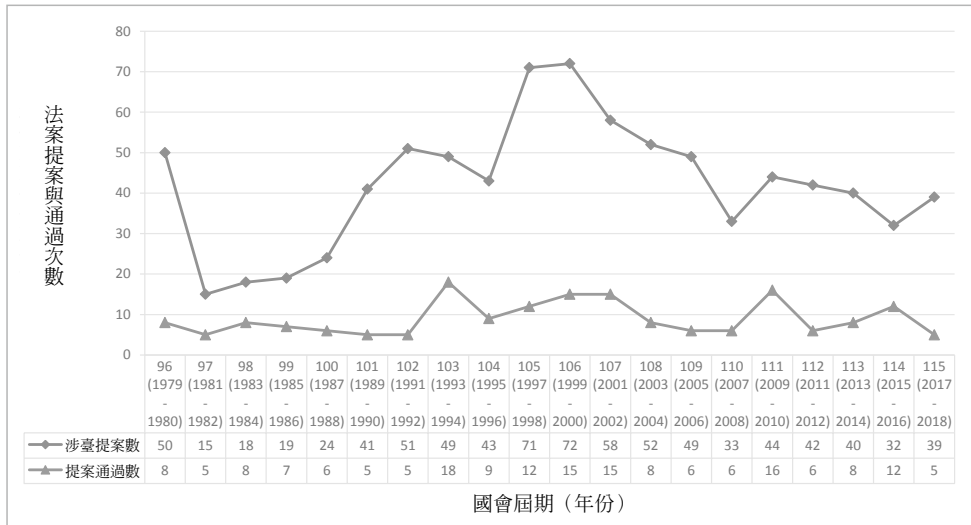
---

志，在屢次兩岸爭端中（政治和軍事上）操縱、獲致其預設的目標。關於後者，則適用於聯盟關係的解釋，即「一國在多大程度上願意付出代價維繫一個可靠聯盟夥伴的聲譽」，這是一種由物質力量所累積的無形「國家資產」。

<sup>12</sup> 美國國會的議案形式分為「法案」（bills）、「聯合決議案」（joint resolution）、「共同決議案」（concurrent resolution）、「簡單決議案」（Simple Resolution）四類型，前兩者須兩院通過且經由總統簽署生效，具法律地位；後兩者則具有政策宣示意涵。關於美國國會有關臺灣議題提案統計，本文透過「美國國會資料庫」（Congress. Gov. 2020），並以「Taiwan」、「Republic of China」為關鍵字查詢。

Act, ARIA; S.2736) , 在對臺軍售政策, 法案要求「總統經常性移轉軍事防禦項目, 以因應中華人民共和國現有和未來威脅。包括協助臺灣量製非對稱作戰能力的防衛政策。」<sup>13</sup>至2017年以來, 國會以每年一度財政法案形式, 先後通過《2018年國防授權法》(NDAA 2018, H.R.2810)、《2019年國防授權法案》(NDAA 2019, H.R. 5515)、《2020年國防授權法案》(NDAA 2020, H.R.2500), 各法案要求國防部「逐案審查」(a case by case review) 回應臺灣年度軍售需求。參議院對《2018年國防授權法》的修正案進一步要求, 對臺軍售需符合標準程序和程序, 行政部門在收到臺灣的每封需求書後120天內向國會提交報告, 報告各案涵蓋軍購項目; 每六個月向國會委員會簡報當年度

圖1 美國國會關於臺灣問題提案數與通過數 (1979~2018)



資料來源：本文繪製，參閱：Congress. Gov. (2020)。

<sup>13</sup> 法案第209條 (B) 款原文：“The President should conduct regular transfers of defense articles to Taiwan that are tailored to meet the existing and likely future threats from the People's Republic of China, including supporting the efforts of Taiwan to develop and integrate asymmetric capabilities, as appropriate, including mobile, survivable, and cost-effective capabilities, into its military forces.”；參見：Congress.Gov (2020)。



對臺軍售的情況（Congress.Gov 2019; 2020）。

## 二、外交政策分析：單元層次的解釋

前述的解釋途徑顯示，美國對於臺灣安全承諾，相當程度上受到行政部門和國會在不同立場間的政治妥協。上述兩項理論命題的學理討論，部分釐清了「軍售政策」在兩岸和華府之間三邊關係的爭辯起源，但是，僅能部分地解釋美國將軍售作為對臺安全承諾的法律基礎和國家利益，尚未能有效觀察美國歷屆政府對臺軍售決策的變異軌跡和影響變數。此可能由於缺少將美國國家安全決策機制納入討論，乃至於未能充分考量對臺軍售決策的重要環節。

慮及美國對臺軍售與對他國軍售性質不同，牽涉中美雙邊關係及美國國內層次的各種要素複雜互動的結果，應可適用於新古典主義下外交政策分析的觀點，以一種「特定行為者理論」（Actor-Specific Theory）理論進行分析（Hudson 2005）。<sup>14</sup>從外交政策理論視角，領導人在對外決策過程中同時承受來自外部環境和國內政治的雙重壓力，彼等將根據資源配置和國家實力，選擇本國對外政策的方向（Kaarbo 2015）。學者主張，聚焦於「單元層次」的分析架構，外交政策過程將呈現明顯的連貫性，有助於對某種政策模式（policy pattern）總體趨勢變異的理解，進而建立通則性的描述和解釋（Kegley et al. 1996）。

自1970年代，Allison於1971年出版《決策的本質》（Essence of Decision）一書（Allison 1971），歸納「理性選擇模型」、「組織過程模型」、「政府政治模型」三種分析類型，作為解釋一國對外政策的分析模型，<sup>15</sup>Allison認為，儘管總統為國家最高行政首長，惟其所代表的政府，背後

<sup>14</sup> 認為外交政策中探究的行為者理論可區分為「單一」和「特定」兩類，前者假定國家為單一行為者，以理性選擇和結構因素解釋一國外交政策行為；特定行為者理論則致力於探究在特定國內外環境中個人行為和集體行為之間的影响變數。

<sup>15</sup> 爾後，Allison和Halperin發表於1972年的另一篇論文「官僚政治：一種典範及其政策意涵」（Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications），再次檢視包括美國對於韓戰和越戰的決策經驗，正式將「組織過程模型」與「政府政治模型」兩者合併，提出日後影響深遠的「官僚政治模型」（the bureaucratic politics model）（Allison and Halperin 1972）。

係由以爭取部門利益為目標的鬆散聯盟組成。理性選擇模型將外交決策簡化至個體層次的理性行為，忽視政策制定過程中的不同參與者和組織影響力，同時忽略了領導人在選擇政策方案過程中來自官僚體系的制約因素。自1950年代至60年代，以Holden（1966）領銜的一批學者，從政府組織間對於管轄權的衝突觀點出發，提出「官僚政治理論」的雛型。1959年，Hilsman（1959）提出「外交政策共識」（Foreign-Policy Consensus）的組織決策模型，深入討論決策主體之間的權力折衝、妥協。這些研究均將總統職權描述為受到官僚體系的制約單元（Neustadt 1960; Halperin 1974）。

過往研究顯示，倘文官體系反對政務領導提出的政策方案，各部門可能將重要情報和決策資訊對外洩漏，或刻意降低跨部門間信息傳遞的速度，運用國會和媒體形塑輿論，並在整個官僚體系建立內部聯盟，藉以政務領導高層推動某項政策的能力，進一步限制領導人選擇原來偏好的政策選項（Breton and Wintrobe 1982; Hermann 1990）。<sup>16</sup>但是，在重大外交決策上，基於政治理由，總統仍將展現個人意志在最終決策上。如1992年老布希總統（George H. W. Bush）決定出售150架F16戰機予臺灣前夕，當時引起國務院顧慮恐違反《八一七公報》持反對立場，在當年6月間臺美軍事採購會談上，國務院官員仍拒絕出售F16戰機，惟老布希總統因競選連任陷入困境，仍於當年9月2日宣布該項軍售（Mann 1999, 265-266）。

那麼「究竟誰對於外交政策制定具有最終權威的關鍵影響？」為了回答上述問題，Hermann（2001）及其同僚，運用「決策單元」（decision units）和「政治實體」（entity）概念，觀測一國制定外交政策的「決策權」（decision authority）。對此，Hermann從上列國內政治實體中歸整出三類型決策單元，分別為：強勢領導人（the predominant leader）、單一團體（the single group）和自主聯盟團體（the coalition of autonomous actors）。

<sup>16</sup> Hermann（1990, 11-13）認為，儘管政府內部文官體系對於改革傾向抵制，然而，對應不同的議題，政府內部亦可能形成某些團體成為改革或政策轉向的倡導者。這個文官團體可能服務於單一機構內，也可能分散在不同的部門組織之間，彼此有著互動交流的管道。為了使渠等的改革倡議具有成效，官僚體系內的政策倡導者必須具備足夠的條件（文官位階、專業職掌）接觸到高層政務官員。關於美國國家安全政策過程中文官體系的影響作用，請參見：Kozak and Keagle（1988）。

進一步的，Hermann（2001）釐清「權威決策單元」（authoritative decision unit, 以下簡稱ADU）的分析概念：「當國家面臨難題時，政府內部任何具有支配社會（稀缺）資源能力的個人或一組個體，且有最終決策權威，得以做出一個不易逆轉的政策決定。」<sup>17</sup>據此，研究者得以聚焦於政策制定過程的某一個階段，觀測此一階段中的參考點（將對情況的界定轉化為行動），即判斷ADU選擇特定政策方案的「決策時刻」。再則，Hermann引用決策樹（decision tree）模型，據以釐清決策過程中的ADU及其角色（Hudson and Day 2020, 204-205）。

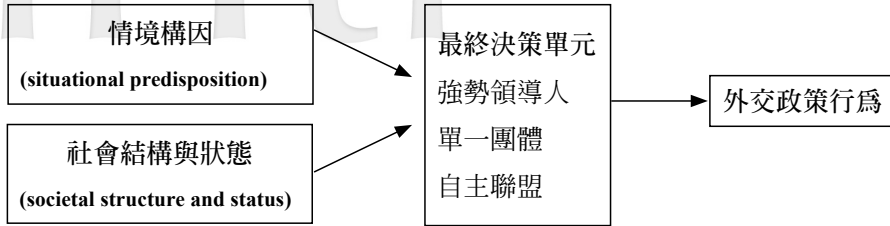
承續上述研究，Hermann以ADU為基礎，以大樣本（Large-N）的事件資料庫方式，拓展早年「國家事件比較研究計畫」（Comparative Research on the Events of Nations，簡稱CROEN），建立起跨國、跨層次比較外交政策（CFP）的解釋模型，整合既有外交政策理論，針對不同國家的對外政策行為建立一種通則化的分析框架。<sup>18</sup>Hudson（2013, 199）引介CREON II項目（1971-1993）的理論架構（圖2），導入「情境構因」（situational predisposition）和「社會結構與狀態」（societal structure and status）作為三類決策單元的判別要素，將領導人區分為兩種變異類型（variants）：一種對情境信息較敏感的領導者，另一為對情境信息較不敏感的領導者，前者在決策過程中具主導地位，或將較不易受到官僚體系的制約；後者則較重視對部門協商後的裁判。

誠然，Hermann亦承認，實際的選擇過程中，多數外交政策制定（如同多次賽局）是數個決策單元多次或反覆協商、妥協的結論，而且在政策過程中，關鍵決策往往受制於不確定信息流動（如戰略情報的動態分析和預測）的影響，而隨後政策執行的部分結果亦可能再次影響決策。再則，CREON II項目

<sup>17</sup> 關於ADU的概念闡釋和適用模型，請參見：Hermann（2001, 48）；Hudson and Day（2020, 203-208）。

<sup>18</sup> CROEN計畫在冷戰時期由Philip D. Stewart、Margaret G. Hermann、Charles F. Hermann三位學者所創建，係美國「比較外交政策」領域較具規模的國家外交事件資料庫建置計畫。該計畫收錄關於國家外交行為的衆多變數，如國家領導人、軍事力量、經濟成長率及國內政治條件等。請參見：Hermann（1992）。

圖2 CREON II 理論架構：外交政策中「決策單元」的影響



資料來源：Hudson (2013, 201).

分析模式仍然有其限制條件，包括：一、由於多數外交決策結果並非於單一場域形成，這使得研究者尚難定錨關鍵的「決策時機」；二、如何確定何種類型的決策單位擁有最終決定權（last words）？由於外交決策過程往往跨越（across）多個場域，來自政府內部不同部門何時可能實質影響決策選項；而何時可能只擁有「象徵性的影響力」？參與部會的影響力尚難測量；三、政府外部不同團體之間形成的單元結構和參與機制如何影響外交決策本身，尚難觀察與論斷影響效果（Hudson 2007; Hudson and Day 2020）。

儘管面對上述限制，Hermann強調，對於「最終決策權」的觀測，仍然是理解複雜決策單元之間互動關係的主要根源。透過對外交政治制定過程中決策單位的選擇行為，可以掌握一國政府的真正戰略意圖，及如何認知當下危機情勢對於國家安全的威脅，進而轉化為一種外交行動。

基於上述，將外交決策單元予以適度簡約化，是建立一個整合性的分析架構的基礎條件。就本文所關切的美國對臺軍售問題，其過程牽涉到不同的部門利益，包括國家安全顧問、國務卿、國防部長、白宮亞太事務資深主任、助理國務卿、助理國防部長等，彼等經常性地向預定對象，透過外交儀式（慶祝儀式、國慶酒會、宴會等）、新聞簡報、記者會、演說、政策聲明，發表美國政府對臺軍售政策立場。由於過程牽涉的參與者眾，倘未能界定適切的依變數作為觀測對象，將使若干解釋變數（自變數）凌亂複雜，而減損分析效果。體認於此，本文引介「權威決策單元」（ADU）概念，從過往美國對臺軍售的經驗觀察，儘管軍售（總量和限制）本身為跨部會官僚體系的運作產物，惟「美國對臺軍售的最終公布時機」的決策權，仍然繫於總統及其決策機制手中。對

此，本文將以「美國總統決策機制」為分析單元，觀測美國對臺軍售政策過程中的決策權威，排除對於官僚政治下部門利益的競爭分析，使得研究設計更為簡潔。進一步的，本文得以論證「美國總統職權」在對臺軍售政策的重要影響，從總統權的視角系統性地理解美國對臺軍售的變異軌跡。

## 參、研究架構：總統公布對臺軍售的選擇

概覽美國行政部門對臺軍售流程，每年年底時由臺灣國防部提交需求清單，經由美國在臺協會（AIT）向美方提交「需求書」（Letter of Request, LoR），之後國防部、國務院、國家安全會議等部門評估，進行跨部會機制進行審查作業，過往運作經驗顯示，完備部門間程序大致需歷經三個月，國防部嗣覆函「接受意向書」（Letter of Offer and Acceptance, LoA）（Kan 2014b; Swaine 1999; Stokes 2008）。在這段期間，國防部「國防安全合作署」（Defense Security Cooperation Agency, DSCA）負責研擬國會通知書的草案版本，並送交國務院「政治軍事事務局」（Bureau of Political Military Affairs）。<sup>19</sup>國務院基於整體外交考量及「美國軍品管制清單」（United States Munitions List, USML），或將建議擱置敏感管制和具爭議性軍售項目，或將個別軍售項目拆分為「軍事銷售」和「直接商業銷售」（Direct Commercial Sales, 簡稱DCS）。根據AECA，國會正式通知書必須於每年十月中旬休會前，至少30天前提交國會。實際上，關於通知國會時機選擇仍須交由白宮的總統決策機制最後定奪，方由國防安全合作署以新聞稿方式，公布國會已正式獲得通知。<sup>20</sup>

對此，鑒於推動對臺軍售政策，牽動美國外交政策中對外的政治和安全

<sup>19</sup> 實際審查流程係由其下屬「國防貿易管制辦公室」（Directorate of Defense Trade Controls），依據「美國軍品管制清單」（United States Munitions List, USML）執行軍售項目管制審查。

<sup>20</sup> 本文中，關於對臺「重大軍售」（major arms sales）的定義，係根據AECA（PL 90-629）第36（b）條要求國會通知要約書，以出售價值1,400萬美元或以上的主要國防設備，價值5,000萬美元或以下的國防物品或服務，或價值超過2億美元的設計和建築服務。這是此表中使用的「主要武器銷售」的定義。

承諾，本質上仍屬於總統的職權範疇。儘管軍售決策程序應由「跨部會」協調完成，惟經驗顯示，公布時機最終仍由總統本人定奪（Bader 2012; Tyler 1999）。然而，除總統本身認知觀念，國安幕僚對總統決策具有影響力，在美國總統決策機制下，對於「軍售內容」和「公布時機」均可能有政治化的現象，本文設定後者為觀測的依變數，進行以下討論。

在解釋變數（explanatory variable）的選定上，本文基於美國對臺軍售的主要文獻（Barnett 1982; Chan 2004; 2014; Copper 2006; Hickey 1994; Kan 2014b; McClaran 2000; Romberg 2003; Pfiffner 2011），<sup>21</sup>並參照Hermann（2001）與Hudson（2013）關於影響ADU的決策要件－「情境構因」和「社會結構與狀態」（參見圖2）。其中，「情境構因」指涉領導人在決策過程中，在對外政策中同時承受來自外部環境和國內政治的雙重壓力，特別在外交危機事件中，領導人的決策參考點往往受制不確定信息流動的影響。根據過去的文獻基礎，此類現象可能與「總統任期」及美國國內選舉周期有關；在外交決策領域，涉及總統對「威脅本質」（the nature of threats）的認知，此又與「總統安全觀」有關（Saunders 2011, 50-52; Sarkesian et al. 2012）。「社會結構與狀態」則指涉國內政治層面的信息，與決策單元所身處的制度結構有關，對於決策單元具一定程度的重要性（Hudson 2013），本文將其界定為總統主政下府會結構，亦即行政部門與立法機構的互動關係，涉及軍售程序中的府會交涉，相關解釋變數，細部說明如下：

### 一、依變數：總統何時「通知國會」

由於美國憲法本質上缺乏明確的權力劃分，衍生成為總統與國會分享外交權的爭辯命題。<sup>22</sup>在憲法授權下，行政和立法分支（branches）彼此獨立但又

<sup>21</sup> 近廿年來，多數探討美國對臺軍售的研究，通常都以討論美國如何制定對中國政策和維持在兩岸關係的地位為主軸，軍售往往僅是一種政策工具或影響變數的討論，較少有以軍售政策為主題的專書，惟本文所參考的文獻，則以專章說明美國對臺軍售的決策過程。

<sup>22</sup> 從美國總統制度的運作經驗，長久以來存有兩項憲政命題的爭辯，分別是：一、美國總統可以依據憲法的法律解釋，自由地行使最高行政首長的權力（外交和軍事權）。二、美國國會擁有任命同意權和預算撥款權（及本文中的對外軍售案審查權），國會

共享權力（外交與戰爭權），由於憲法對於行政權定義的模糊性，某種程度上授予總統可以廣泛地行使權力，但又賦予國會相對的制衡權力。當總統單邊行動的行使侵蝕國會的權力，兩者將陷入外交權力競爭的敵意螺旋。

根據AECA，國會對於政府間「重大軍售計畫」擁有審查權，兩院得以透過「聯合決議案」（Joint Resolution）形式，表達「國會不同意」立場，實際上阻止行政部門原訂的軍售計畫。<sup>23</sup>相對的，在國會收到《AECA》第36（b）或36（c）條所要求的法定通知（a statutory notification）之後，30個日內沒有通過反對軍售的決議案下，行政部門則可推動軍售後續作業，等同完成軍售計畫的國會審查程序。<sup>24</sup>

基於上述，國會審查在整個軍購流程中具有法律地位，總統授權行政部門通知國會對臺軍售案的時間選擇，除為求符合法律程序，亦有高度政治意涵。首先，總統將可能衍生爭議的軍售案公諸於世，接受國會議員和公眾輿論的檢視，藉以尋求民意的支持；再則，總統或將刻意延遲或擱置某項原已核定的軍售案，作為外交政策的談判籌碼（leverage），對當事國與第三方施加政治壓力。後者，特別適用於歷任政府推動對臺軍售案的政策經驗。

關於歷任美國總統宣布對臺軍售的時機選擇，似乎有某種規律性的邏輯安排。透過此種觀察，似乎可以推定一項具有理論意涵的命題，總統在府會分立和一致政府時期，選擇發布對臺軍售的頻率和延遲可能所有差異。另一方面，總統任期和選舉周期、總統對中國威脅的認知等變數，亦可能影響總統宣布對臺軍售的時機選擇。本節就相關解釋變數進一步討論。

## 二、解釋變數一：總統任期

Neustadt（1991）從總統職權的視角分析，總統權的行使和任期階段有所關聯。倘深入觀察歷屆新任美國總統第一任任期內的決策模式，我們可以大致

---

擁有廣泛的外交權力（憲法第一條第八款）。

<sup>23</sup> 儘管國會可以使用多種立法選擇來阻止或修改武器出售，但是法律中明確規定的阻止提議的武器出售的一種選擇是使用第36（b）節中規定的「不同意聯合決議」（a joint resolution of disapproval）。

<sup>24</sup> 根據該法規定，國會休會（recess）或休會不會終止30日的「法定審查期限」。

推斷，總統甫上任後，將倡議其關切的議程（agendas），並為預期目標進行人事安排，爾後，對應內外政治環境的壓力，總統及其政務幕僚將逐步調整決策模式和政策方向（Newmann 2003）。學者觀察到，在美國總統制的憲政運作下，總統第一任期前半（執政首年至期中選舉）所謂的「蜜月期」或新政府時期，總統對於國會的法案有較大的影響力（Mayhew 1991）。

在執政初期，總統及其政務幕僚傾向展現新政府不同於前朝的形象，特別在外交政策領域。同時，在「新政府與舊官僚」的磨合期，制度改革的進程通常遭遇官僚體系的延滯，此時，新任總統將傾向宣示新政府推動變革的政治決心，將新政府的國家安全政策和運作方向公諸於眾，通常基於對於前任政府部分政策的檢討。再則，執政初期，總統與政務幕僚大致會藉由建立尊重體制的跨部會協商過程，目的在充分運用官僚體系內的行政資源，面對重大議題的決策過程往往冗長。但是，隨著任期內不同階段時間限制和政治壓力，總統決策機制將可能減少官僚部門對於決策過程的參與（Luca 2016）。

基於上述理論邏輯，總統任期階段及任內的選舉週期，將可能影響總統公布對臺軍售的意願，產生政治化的現象，值得進一步觀察。

### 三、解釋變數二：總統「安全觀」

過往，學界在討論美國對臺軍售「公布時機」的選擇，較未深入討論總統的安全觀。然而，領導人對「威脅本質」的認知，在就職後對外政策的選擇上發揮關鍵作用（Jervis 2017; Gaddis 2005, viii; Saunders 2011）。觀察美國總統上任初期對於兩岸關係威脅認知的形成，有助於避免我們混淆總統日後面臨政治壓力下的決策行為，在諸多危機決策時刻之間，領導人對於威脅來源的判斷可能受到多重的干擾因素和體制壓力，致使最終決策本身可能未能真正反映出其本人的初衷（Kissinger 1979, 27）。為進一步操作化此項變數，本文將中美建交以來，歷任美國總統對中國的安全觀大致分為兩類：

1. 傾向視中國為主要威脅：認知中共政權對於美國威脅來自於其外交和兩岸政策，並致力於轉變中國外交政策，對中國採取單邊主義戰略。
2. 傾向視中國為合作夥伴：傾向容忍中共政權的統治權威，推動將中國納入既有的國際制度和規範架構，需要中國在多邊機制的支持。



此外，總統對威脅本質的認知可能基於過往公務資歷、政治理念，以及任期內政策經驗。再則，美國總統對中國威脅的認知，受到外部的「情境構因」，包括冷戰存續、兩岸軍力消長、兩岸情勢張弛，以及任期內「週期性」（如軍事交流、期中選舉、臺灣選舉）和「非預期」事件（如中美軍事摩擦、雙邊貿易衝突及美國對外制裁等）的波動影響。<sup>25</sup>當總統主觀上傾向視中國（中共政權）為主要威脅，似乎更願意將對臺軍售作為制衡（balancing）的政策手段。

上述總統對中國威脅的安全觀，反映在上任初期的人事安排和任內首份《國家安全戰略》（National Security Strategy）與「國家安全指令」（National Security Directives, NSDs），亦展現總統是否擴大單邊行政權的職權範圍。<sup>26</sup>自1987年雷根總統發布第一份《國家安全戰略》報告以來，歷屆美國新政府發布的《國家安全戰略》，大致體現美國總統對於中國地位的認知，乃基於任期內「安全觀」的威脅意識和政策需求。<sup>27</sup>布希政府於1991年《國家安全戰略》報告定錨中美關係，確認以磋商與接觸作為對中政策的原則。從1990年代起，中美雙方在人權和自由貿易產生分歧，惟柯林頓政府第二任期仍將中國定位為「戰略夥伴」（Strategic Partner），這個時期多數華府政策高層主張對中國採取交往政策（Department of Defense 1995; White House 1994; 1997）。小布希總統競選時期至上任初，始將中國定位為「戰略競爭者」（Strategic Competitor）（Bush 1999），隨後因應美國發動全球反恐戰爭，需要中國在多邊場域支持，從而在2006年發表《國家安全戰略》，對中國地位認知轉向「負責任利害關係方」（Responsible Stakeholder）的角色期望。

<sup>25</sup> 近廿年，中美重大事件如在1989年天安門事件、1996年臺海危機、1998年中國駐南聯盟大使館轟炸事件，以及2001年南海撞機事件等。

<sup>26</sup> 有關美國總統職權行使範疇的「單一行政權理論」（the unitary executive theory），請參見：Kelley and Marshall (2009)；Howell (2005)等。

<sup>27</sup> 美國總統發布《國家安全戰略》報告的法律基礎為1986年「高華德—尼可斯國防部重整法案」（Goldwater–Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986）。關於1987年以來，美國歷任政府的《國家安全戰略》完整內容，可自美國國務院的「美國國家安全戰略檔案」（National Security Strategy Archive）資料庫查詢（<http://nssarchive.us/>）。作者感謝審查人在此處的提醒。

歐巴馬政府在2010年上任後首份《國家安全戰略》報告中，表達歡迎和尊重中國負責任的領導角色，致力於將雙方關係導入合作與競爭共存（White House 2010）。但是，對應習近平時期採取擴張性外交政策（如南海「吹沙填海」工程、「帶路倡議」等），歐巴馬任內已認知到中國仍為「戰略競爭者」，彼此衝突結構升溫，美國則以「亞太再平衡」（Rebalance to Asia）政策作為回應。2017年川普總統上任後，則延續對於中國威脅的警覺，川普政府認定其為刻正改變國際秩序現狀的「修正主義國家」，稱之「競爭對手」（rival）和「敵對國家」（adversary）。<sup>28</sup>在川普第一任任期的主導下，彼此雙邊敵意高於共同利益，中美的戰略競爭正在形塑出一種「刻意管理的敵意」（managed enmity）（Feigenbaum 2020）。

#### 四、解釋變數三：府會關係

在比較政治領域，多數研究則關切「分立政府」與「一致政府」對於總統執政的政治效果，及是否可能造成「立法僵局」（Legislative Gridlock）的辯論，檢證一個分裂的府會關係，在某種程度上或將衍生為總統政策的停滯狀態。從ADU探究行政與立法部門在軍售審查的互動，可能需要關切總統行使的「立法否決權」（Legislative Veto）（Kelley and Marshall 2009），亦即觀察總統根據憲法授權否決國會法案的頻率和動機。

根據AECA，法律上行政部門必須將正式通知書提交參議院外交關係委員會主席和眾議院議長。議長通常將通知書轉交予兩院外交事務委員會。傳統上，基於禮貌性尊重，國防部向眾議院議長正式提交法定通知時，國防部已先將審查文本送達眾議院外交事務委員會（Kerr 2020）。當國會表達反對意見，兩院將通過一項聯合決議後，隨後總統將決定是否動用否決權。在制度設計上，國會仍有能力推翻總統的立法否決權，惟國會須在兩院獲得三分之二多數席位，以有效推翻總統否決權。因此，總統掌握的國會多數和「分立」或「一致」府會結構，對於國會審查在軍售流程的影響仍屬關鍵。

<sup>28</sup> 本部分參考以冷戰後歷任美國總統公布的《美國國家安全戰略報告》（National Security Strategy, 1993, 1994, 1999, 2006, 2010, 2015, 2017）為分析文本。

實證研究顯示，在一致政府時期，總統所屬執政黨因在一定程度上掌控國會多數席次，相較於分立政府時期，對於國會法案議程的影響力，較不受總統聲望（執政滿意度）高低、執政首年等負面因素的影響（邱訪義、李誌偉 2016；Chiou and Rothenberg 2008）。在討論歷屆政府推動對臺軍售的變異軌跡，儘管國會具有監督行政部門的功能，但是在總統制下，總統決策機制仍是對臺軍售決策的權力主體。但是，由於《武器出口管制法》授予國會審查行政部門FMS通知書的法定權力，總統雖掌握著對臺軍售的公布時間，授權行政部門將軍售案計畫「通知國會」的時間點，惟國會對銷售臺灣武力的政策方案和敦促行政部門公布年度對臺軍售計畫，仍有施展一定程度影響力的空間。再則，國會往往透過各財政年度的《國防授權法》（NDAA），敦促行政部門放寬對臺軍售的限制。<sup>29</sup>

## 肆、案例討論：小布希與歐巴馬總統對臺軍售的比較分析

為進一步檢驗上述分析架構，本節以小布希與歐巴馬總統執政時期對臺軍售進行比較分析。然而，過去40年來，美國歷任總統對臺軍售有一定程度的延續性。本文認為，冷戰結束前後的時間分野，對於觀察美國總統對臺軍售政策的立場轉變有其重要性。在冷戰時期，歷任美國總統忌憚於中國對於軍售臺灣防禦武器的感受，惟在冷戰落幕後的1990年代初期，美國已未再像蘇聯瓦解前那樣顧慮到中國強烈的回應，其中布希政府對臺軍售F-16案的重要意涵，更能彰顯冷戰結束後中美關係的轉變（Mann 1999, 269）。

關於卡特總統和雷根總統對臺重大軍售案的決策過程，已在若干文獻多所討論（Barnett 1982; Brzezinski 1983; Carter 1995），1990年代老布希總統

<sup>29</sup> 其中最具體的國會行動，如美國國會於2002年9月30日通過《2003年度外交關係授權法案》（the Foreign Relations Authorization Act for FY 2003），將臺灣正式列為「等同非北約組織的主要盟國」（equivalent of a Major Non-NATO Ally），有助於加速臺灣軍售審查流程。近期，美國參議院於2019年6月27日通過《2020年財政年度國防授權法》（NDAA 2020），法案內文的國會意見部分，表達明確支持對臺軍售立場，強化美臺軍方交流。

對臺軍售的宣布時機，亦已受到相當程度的關注（Hickey 1994; Copper 2006; Romberg 2003），主要討論集中於老布希政府於1992年9月2日宣布出售臺灣150架F16戰機的政治考量。<sup>30</sup>但是，較少文獻探討華府內部對於F-16軍售案的決策過程，<sup>31</sup>1991年秋天至1992年初，布希政府的國安幕僚已關切到臺海軍力失衡的問題，慎重評估臺灣採購新戰機的需求（Mann 1999, 264-265）。<sup>32</sup>再則，布希政府亦承受分立政府下國會施加的壓力，由百名國會議員（53席民主黨與47席共和黨）向總統提交支持對臺軍售的聯合聲明函，府會關係成爲總統對臺軍售決策的環節因素（Tyler 1999, 376-377; Tao 2018, 65-68）。

邁入柯林頓總統（William J. Clinton）主政時期，美國於1994年初確認對中國採取「交往與擴大」政策，並未積極推動對臺軍售政策（White House 1994; 1997）。惟經歷1996年臺海飛彈危機，華府增強與臺灣重建軍事聯繫管道的意願，1997年起，時任美國副助理國防部長坎培爾（Kurt Campbell）倡議下，雙方軍事合作由「硬體」的軍售項目轉向「軟體」的交流機制（林正義 2009a; Kan 2014b, 2-3）。整體而言，從卡特至柯林頓政府時期，總統公布對臺軍售的時間選擇實質受到任期內重大事件、選舉周期、總統對中美關係的定位及府會關係等因素影響。

對此，本節將進一步追蹤2001年至2016年美國政府對臺軍售計畫對外公布及通知國會時間，以「總統決策機制」爲觀察對象，盡量排除官僚政治運作過程的相關變數，期望透由案例比較，理解兩任總統任內通知國會對臺軍售審查程序，爲何出現不同時間點考量？基於前述觀察變數，本文比較兩位連任總統主政下，四屆政府時期總統行使是項權力的異同。

從1983年起至2001年，美、臺雙方每年固定在華府舉行年度軍事會談，由

<sup>30</sup> 如Mann（1999, 268）於1996年訪談當時行政部門的決策官員，渠等陳述「總統選戰的壓力只影響到F-16出售的時機，沒有影響到決策本身」。

<sup>31</sup> 當時布希政府的外交團隊對F-16軍售案，大致分爲兩陣營，贊成派以前駐中國大使李潔明（James Roderick Lilley）爲首，反對派則以助理國務卿克拉克（William Clark）、1991年駐中國大使芮效儉（J. Stapleton Roy）爲主。此部分文獻請參見：Tyler（1999, 373-379）。

<sup>32</sup> 在1991年，全球至少仍有20個國家以上爲臺灣提供武器，包括以色列、德國、法國等國。當時法國同意出售巡洋艦和幻象戰機，亦對美國形成競爭壓力。此後，在中國國際影響力逐年提升下，美國成爲臺灣主要的軍售供應商。參見：McClara（2000, 624-625）。

我國國防部代表團於會議中提出年度國防物品和服務的需求清單（LOR），美國政府則於會後正式回應。自1996年臺海危機後，美、臺雙方進一步強化軍事合作，從柯林頓政府時期，美臺雙方提高軍事會談層級，定期舉辦年度高層軍事戰略對話的「蒙特瑞會談」（Monterey Talks），<sup>33</sup>定位為「臺美年度最高層級安全會議」，由臺灣國防部提出國防物品和服務需求及爭取技術轉移等，美國政府則於會後進行正式回應，雙方同時藉此對話平臺就臺海安全議題交換意見。2001年4月24日，小布希政府首度宣布取消「年度審查」（annual review）的會談形式，而以「臺灣軍事需求」（as-needed basis）為基礎，採取「逐案審查」方式，舉行不定期會議機制。<sup>34</sup>基於美臺軍售模式的演變，本節以總統任期、領導人安全觀及府會結構三項解釋變數，進一步分析小布希與歐巴馬總統在任期內不同階段對臺軍售的考量因素，並就兩位總統對臺軍售的批准與公布時間、授權通知國會頻率和「延遲通知」進行比較分析（參見表1）。

表1 行政部門通知國會對臺軍售FMS時間表

任期	年份	批准	通知國會時間	延遲／擱置	中美關係定位
小布希 第一任 (2001~2004)	2001	2001/4/23	2001/6/18	延遲約逾2個月	「戰略競爭者關係」（2001）： 南海軍機擦撞、 9·11事件
			2001/9/5	延遲約逾5個月	
			2001/10/26	延遲約逾6個月	
			2001/10/30	延遲約逾6個月	

<sup>33</sup> 該項會談形式是1996年臺海危機之後，由時任國防部亞太副助理部長坎培爾提出的會議構想，此後每年定期於加州蒙特瑞（Monterey）舉行雙邊軍事會談。1997年由參謀總長羅本立率團訪美，此後歷年曾由國家安全會議秘書長率團，與會層級包括國防部副參謀總長和外交部次長等跨部會官員，係當前美臺官方最高安全對話會議。

<sup>34</sup> 依據小布希總統本人接受《華盛頓郵報》專訪表示，取消「年度審查」方式主要在於避免每年一次的對臺軍售爭議，亦減少對中美關係的干擾（Milbank and Allen 2001）。

表1 行政部門通知國會對臺軍售FMS時間表（續）

任期	年份	批准	通知國會時間	延遲 / 擱置	中美關係定位
第二任 (2005~2008)	2008	2007/12/3	2008/10/3	延遲10個月以上 (擱置2項FMS)	「負責任的利 益攸關方」 (2006)：北京 奧運、2008年金 融海嘯
歐巴馬 第一任 (2009~2012)	2010	2010/1	2010/1/29	延遲批准、未延 遲通知（非包裹 方式：單日內提 交5項FMS）	接受中國擔任負 責任的「領導角 色」（2010）： 無暇號南海事件
	2011	2010/9	2011/9/21	延遲批准與通知 約1年（F-16A/B 升級案）	「相互尊重、 互利共贏的合 作夥伴關係」 (2011)：亞太 再平衡戰略、 南海仲裁案 (2013-2016)
第二任 (2009~2012)	2016	2016/12	未授權通知	延遲通知、最終 擱置	

說明：(1) 小布希政府於2001年4月間已批准「協助臺灣取得8艘柴油動力潛艇」，惟至任期屆滿始終擱置該軍售項目。當年度延遲通知國會可能與行政作業程序有關。

(2) 歐巴馬政府於2011年9月16日公布批准「F-16A/B升級案」，21日通知國會。行政部門早於2010年9月已提交該案至白宮，原預計歐巴馬將循2010年模式，於2011年初批准並通知國會，惟該案延遲至2011年9月21日通知國會（Kan 2014b, 47; Gertz 2011）。

資料來源：本研究彙整，參見：Kan (2014b); Gertz (2011); White House (2001; 2006; 2010; 2015); U.S.-China Economic and Security Review Commission (2011).

## 一、總統任期的影響

自1979年中美建交後，每一任總統在宣誓就職後，通常在國家安全政策上首要定位美中雙邊關係。經驗顯示，通常在第一任後首年執政期，為修復中美關係和探索北京的政策立場，多數新任總統較不傾向處理對臺重大軍售（major arms sales），或推遲公布時程。

依據美國的政治傳統，總統任職橢圓形辦公室的前一百天，外界將檢驗總統對外政策的立場，因此在上任之初，總統通常傾向展現強硬立場。在就職後六個月至第一年人事就位階段，新任總統大致在國會和媒體享有「蜜月期」的待遇。經歷國會期中選舉後的第三年，以及首任任期的最後一年，總統將面對競選連任的政治壓力。從經驗軌跡觀察，在總統任期的第一個期中選舉中，在野政黨將獲得多數席位，呈現分立政府的府會關係，過去半世紀以來，美國歷任總統執政任期大致依循了此一規律。<sup>35</sup>為爭取連任，在第一任最後一年，美國總統傾向以公布對臺軍售，爭取國內政治支持；<sup>36</sup>在卸任前，則傾向公布任內最後一次的對臺FMS，另將具爭議性的軍售項目（如戰機和潛艇）留至下任總統。

2001年4月，小布希總統甫於上任後三個月後，即宣布數量和項目空前規模的對臺售案，主要原因係該年4月1日一架美國海軍EP-3型偵察機於海南島專屬經濟區空域與中國軍機發生空中相撞事件，雙方陷入外交危機，使得兩起事件產生牽動關聯。此後，根據美國國會報告，在整個小布希政府任期內，除2006年外，行政部門從2001年至2008年每年至少一次向國會通知對臺軍售計畫FMS。值得注意，小布希政府在2001、2002、2007三年中，各分別四次向通知國會向臺軍售計畫FMS（Lawrence and Morrison 2017）。

至2008年，時值小布希總統執政最後一年，白宮似乎有意擱置總值約110億美元的軍售案計畫。當時媒體對根據小布希總統的訪談，分析背後原因可能

<sup>35</sup> 自二次大戰結束以來，美國處於「分立政府」時期占近六成的國會屆期，自1949年至2019年，國會處於「一致政府」的權力結構計有15屆（40.5%），處於「分立政府」計有22屆（59.4%）。關於美國歷屆國會結構資料，請參見：United States Senate (1789)。

<sup>36</sup> 最明顯之例，布希總統於1992年為爭取連任支持，增加選區內的就業機會，以考量兩岸軍力平衡為由，宣布對臺出售150架F16戰機，總金額高達60億美元。

為總統本人及其國安幕僚對於此前臺灣軍售預算在立法院延滯感到不滿；另可能考量到中國的反制措施，引發中美雙邊關係危機，故擬將此一外交議題留待下一任總統處理（Milbank and Allen 2001）。惟當年度國會休會前，由於國會議員對於小布希總統刻意擱置行政部門的軍售通知書表達不滿，進一步施加政治壓力。最後，小布希總統運用當年度國會會期延長，最終於2008年10月3日授權行政部門通知國會，惟該項通知書內容僅提交八項的軍售項目的六項，總價值約為64.46億美元，項目包括4套愛國者飛彈發射組、330枚愛國者PAC-3型飛彈、E-2T預警機升級、AH-64E阿帕契攻擊直昇機30架、UGM-84L魚叉飛彈32枚等。

概覽小布希總統執政時期的對臺軍售，重大政策調整是取消年度審查與檢討通知國會的頻率。小布希政府創設一種「包裹式軍售項目國會通知書」（bundling of arms sales notifications），結束過去一年之內多次提交通知書的模式，造成整體提交時間延滯（Danielsson 2012）。其目的是，對於中美關係的考量置於對臺軍售的優位順序之上，期望運用一個最適合的時間點（the least worst time），將對臺軍售政策對於中美雙邊關係的損害程度予以最小化。<sup>37</sup>此後，美國政府大致延續此項政策。

對此，儘管小布希政府實行「包裹式軍售通知」的時程延滯，屢次引起國會關切，惟歐巴馬總統上任後仍延續此項政策（Kan 2014b）。基於中美關係的考量，上任後對應行政部門對臺軍售的周期性政策，歐巴馬總統本人相對保守，任期第一年内兩度與中國國家主席胡錦濤會面，刻意將對臺軍售案延遲至2010年年初公布，2010年1月29日發出第一份國會通知書（價值64億美金）。當時，歐巴馬政府以「非包裹方式」，於單日內向國會提交五項對臺軍售FMS計畫（包括升級臺灣現有的F-16A / B型），其結果導致中國暫停雙方軍事交流。

考量到歐巴馬總統的立場，自2008年以來，白宮往往擱置行政部門提交的

<sup>37</sup> 如2007年中國抗議對臺軍售，拒絕舉行軍事交流，包括雙方於2007年10月簽署每年一次的《軍事海事協商協議》（the Military Maritime Consultative Agreement, MMCA）對話會議，後續引發2007年11月「感恩節」期間，海軍「小鷹號」航空母艦訪港遭拒事件等。關於中國對於美國政府對臺軍售的回應政策，請參閱：（Danielsson 2012）。



對臺軍售計畫，日後在某種時間壓力下，授權在行政部門於單一日期通知國會多項對臺FMS計畫，意圖減緩對中美關係的衝擊。整個歐巴馬政府時期，總統授權行政部門通知國會時間的相隔期間，受到不同程度的「政治因素」考量而延滯。從2011年9月21日至2015年12月19日，歐巴馬總統並未批准任何對臺FMS計畫通知書（Lawrence and Morrison 2017）。同時，與小布希政府的政策一致，在整個任期均拒絕出售新型F-16 C/D戰機或潛艦採購計畫，僅願提供維保和軍事支援服務。大致觀察，歐巴馬政府仍執行「包裹式通知」的軍售模式，減少對於中美關係的負面衝擊。從總統任期的解釋變數觀察，兩位總統在就任首年至第二年間，對應行政部門提交週期性對臺軍售案，須展現明確的政策立場，隨著任期內執政經驗的累積，渠等體認軍售案對於推動中美關係的衝擊效應，包括中國的制裁和報復，爰似乎逐步減緩通知國會對臺軍售案的頻率。在任期屆滿前，總統決策機制傾向擱置對臺軍售案，將此項政策難題交由下屆政府處理，以降低任期內對中關係的不確定性。

## 二、總統安全觀的影響

從安全觀的解釋變數觀察，小布希與歐巴馬兩位總統對於臺灣安全承諾和美臺關係之看法，受限於兩位總統對中國的安全觀，而其等對中國威脅認知，亦隨執政時期的「情境構因」有所差異。儘管小布希總統上任初期即願積極推動對臺軍售，惟美國於2003年後發起全球反恐戰爭需要中國支持，以及陳水扁總統在未知會美方情況下，於2003年推動「防衛性公投」，引起華府調整對臺政策，重申美方反對任何改變現狀或獨立公投（林正義 2009b）。同時，美方原於2001年同意軍售臺灣的愛國者三型飛彈案，因「強化國防」公投、總統選舉及立法院反對陣營杯葛，延宕至2004年，亦引發小布希政府推動對臺軍售的意願趨減。

相較於小布希總統，傾向視中國為主要威脅，歐巴馬總統則視中國為合作夥伴，其安全觀重視國際規範、多邊主義和敦促中國扮演「負責任的大國」。對應上任初期全球金融危機，歐巴馬總統誠摯地尊重和歡迎中國在國際法和準則規範下和平崛起，同時期待「美」中關係是競爭和合作的關係，增加雙方合作的空間，並和緩地處理競爭問題（Bader 2012, 1-8）。歐巴馬政府在第一任

期首年，馬英九總統放棄前任政策進程，兩岸緊繃狀態走向和緩，加之於金融危機下美國國內空前的失業率，以及15萬美軍仍陷於阿富汗和伊拉克戰爭，歐巴馬政府盼與中國共同承擔大國責任，透過雙邊對話解決競爭的分歧。惟在任期第二年開始，隨著中國在亞太區域逐步提升攻勢作為，使得歐巴馬總統在第一任期後內修正對中政策。

2001年4月24日，美臺軍事會談移師華府舉行（Sanger 2001）。當時小布希總統甫上臺，發生中美「南海撞機事件」，總統本人批准（*approved*）行政部門推動大規模對臺軍售計畫，軍售項目允諾協助臺灣購買8艘柴油動力潛艦（diesel-electric submarines），其他涵蓋P-3反潛巡邏機、M109A6自走砲、AAV7A1兩棲突擊車、AN/ALE-50拖曳誘餌、AGM-84L潛射魚叉反艦巡弋飛彈，及四艘退役的紀德級驅逐艦（Kidd-class Destroyers）等。惟小布希總統仍推遲（*deferred*）出售「神盾級」驅逐艦的決定。

儘管小布希總統在安全觀上視中國為主要威脅，惟在反恐戰爭下，仍須顧及中國對於對臺軍售的反應。因此，小布希總統在整個任期內拒絕批准臺灣求購的「高速反輻射飛彈」（Highspeed Anti Radiation Missile, HARM）軍售項目。<sup>38</sup>儘管國防部等行政部門，於2003年7月至2014年7月，先後兩年由五角大樓向國會提交年度「中國軍力報告」（PRC Military Power），已證實解放軍從以色列採購大量「HARPY反輻射系統」，建議向臺灣出售該類武器系統，惟至2015年，小布希仍然拒絕對臺出售「高速反輻射飛彈」系統（Danielsson 2012）。

歐巴馬總統在執政首年提出亞太政策的基本架構，整體內涵包括：第一、接受和尊重「中國崛起」的事實，並不將中國定位為敵人：歐巴馬認知到，中美之間儘管在經濟和安全領域存在高度競爭，惟雙方合作的空間必然大於競爭。再則，考量到中國與蘇聯的國家本質不同，而且對於一個已融入國際體系的中國，圍堵和對抗是無效的。第二、歡迎「中國崛起」，但這種崛起必須基於遵守國際法律和準則，不應以武力或威脅的方式對應與周邊國家的國際爭

<sup>38</sup> HARM之所以列為高敏感的軍售項目，主要在於其具有主動攻擊的武器功能，即在空襲行動前，事先定位對方雷達波發射源，以音速先行摧毀敵方雷達站。

端。第三、確保「中國崛起」有利於亞太地區的穩定，美國考量到，中國的崛起將使亞太周邊國家感受安全威脅，從而相信美國在此區域的持續存在，是確保彼等不被新興強權全然掌控（Bader 2012, 53-54; White House 2010）。在第二任期中，歐巴馬總統已認知到中國將成為「戰略競爭者」的警覺，中美雙邊關係逐漸形成敵對結構，行政部門對於對臺軍售政策延續小布希總統的政策選擇，惟歐巴馬本人仍傾向將對臺軍售置於中美關係的考量下，不予主動推動。

從歐巴馬總統任期內對於提交國會軍售計畫的通知時機，可以觀察在兩岸間和臺灣問題上，美方除「尋求鼓勵雙方進行更多的對話和交流，減少軍事緊張和部署」（Campbell 2011），似乎採取軟硬兼施的策略，亦即在亞太地區美國應追求「均衡的權力」（power of balance），而非傳統大國之間競爭的「權力平衡」（balance of power），亦即尋求與中國和平相處的互動模式，不宜介入臺灣問題（Campbell, Patel and Singh 2011）。從小布希和歐巴馬總統對臺軍售的比較，我們似乎可以發現，兩位總統對於中國威脅本質認知的有所差異，此類認知在任期內亦有變化，反映在對臺軍售的公布時機。基於安全觀的差異，儘管第一任期後半部受限於反恐戰略，小布希總統更願意推動對臺灣安全承諾，為史上批准規模最大對臺軍售案的美國總統；相對而言，歐巴馬總統重視與中國合作，將對臺軍售置於中美關係的政策環節下，任期內長達近五年（2011至2015年）未提交國會通知書，亦實質干預行政部門對臺軍售計畫的提案項目。

### 三、府會結構的影響

檢視美國國會統計，自2000年起，在分立政府時期，總統在一年內選擇向國會通知對臺FMS的頻率相較於「一致政府」時期較高，這可能解釋分裂的府會結構，對總統決策機制形成有效的政治壓力，此時總統必須回應國會訴求，或為換取國會對其他外交政策的支持（參見表 2）（Kan 2014a）。但是，我們同樣觀察到，自2001年以來，兩院國會領袖對於維持「一個中國」政策的連續性具有共識，關切如何在穩定的美中關係中，有效管理與臺灣的非官方關係，國會的立場是明確的，強調支持臺灣作為一個民主國家，而不是協助追求其獨立地位。

在分立政府的執政時期，相對於歐巴馬總統尊重國會的「勸服」角色，小布希總統對政策議程發動較具有主動權。在府會結構不一致的情況下，總統時常運用特立獨行的行動，刻意激起敵對政治勢力的反制，並藉由製造府會對峙態勢，從中分裂反對陣營內部及其與公眾之間的立場，進而獲致預設政策目標（Howell 2005）。一項明顯的證據在於，小布希政府創設「包裹式軍售項目國會通知書」，使各項軍售案的項目規模與整體金額提高，此增加國會兩院中朝野政黨在對臺軍售議題的關切與爭論。

整體而言，在強化美臺安全關係的基礎上，在國會審查在對臺軍售流程中仍具有重要地位。在某種程度上，府會結構所衍生的政治壓力將對總統選擇通知軍售時機產生影響。同時，府會互動的共識在於，華府不承認中共政權宣稱對臺灣的主權，亦不支持臺灣追求獨立國家的主張，基本上，美國在兩岸政策中秉持著「臺灣的地位未定論」的基調。隨著中國內部政治條件的轉變，美國的政策在使臺灣問題得到兩岸人民的「和平解決」。質言之，在國會的監督下，美國政府的兩岸政策側重於解決臺灣問題的進程，而不是主動敦促任何一項特定結果或偏好選項，在此之前，美國應適當地維持平穩的兩岸現狀。

表2 府會關係與行政部門通知國會時間頻率表（2001~2016）

年份	屆期	府會關係	通知頻率	通知國會日期	FMS項目	軍售金額
2001	107	分立政府	4	July 18, 2001	1	725 million
				Sept. 5, 2001	1	18 million
				Oct. 26, 2001	1	51 million
				Oct. 30, 2001	1	288 million
					4	1,082 billion
2002	107	分立政府	4	June 4, 2002	1	108 million
				Sept. 4, 2002	4	520 million
				Oct. 11, 2002	1	18 million
				Nov. 21, 2002	1	875 million
					7	1,521 billion

表2 府會關係與行政部門通知國會時間頻率表（2001~2016）（續）

年份	屆期	府會關係	通知頻率	通知國會日期	FMS項目	軍售金額
2003	108	一致政府	1	Sept. 24, 2003	1	775 million
2004	108	一致政府	1	Mar. 30, 2004	1	1.776 billion
2005	109	一致政府	1	Oct. 25, 2005	1	280 million
2006	109	一致政府	0		0	
2007	110	分立政府	4	Feb. 28, 2007	1	421 million
				Aug. 8, 2007	1	125 million
				Sept. 12, 2007	2	2.232 billion
				Nov. 9, 2007	1	939 million
					5	3.717 billion
2008	110	分立政府	1	Oct. 3, 2008	6	6.46 billion
2009	111	一致政府	0		0	
2010	111	一致政府	1	Jan. 29, 2010	5	6.39 billion
2011	112	分立政府	1		3	5.85 billion
2012	112	分立政府	0		0	
2013	113	分立政府	0		0	
2014	113	分立政府	0		0	
2015	114	分立政府	1		8	1.72 billion
2016	114	分立政府	0		0	

資料來源：本研究彙整自Kan (2014b)、Defense Security Cooperation Agency (2019)、Office of the Clerk of the U.S. House of Representatives (2019)、U.S. Senate (2019)。

## 伍、結論

2019年8月30日，美國國家安全會議（National Security Council, NSC）經時任國家安全顧問波頓（John Bolton）授權，解密一份雷根總統致國務卿舒茲（George P. Shultz）和國防部長溫伯格（Caspar Weinberger）關於「對臺軍售

政策」的備忘錄，內容提及《八一七公報》中美國減少對臺軍售的條件，乃「取決於中國是否持續遵守和平解決兩岸分歧的承諾。」此外，雷根總統強調「提供臺灣的武器數量及性能，必須完全取決於中共表現出來的威脅程度，這點至關重要。在數量與性能方面，應該維持臺灣相對於中國雙方的防衛能力」。<sup>39</sup>由此，我們可以知悉，美國對於兩岸的潛在衝突結構，長期以來，係以維繫兩岸軍力平衡為一種衝突預防的政策目標。

自1982年雷根總統與中國簽署《八一七公報》以來，如何「在履行《臺灣關係法》且不違背《八一七公報》的條件下，處理對臺軍售問題」始終為歷任美國總統對應兩岸政策的首要課題。在對臺軍售政策上，總統與國會最分歧的立場在於，「美國是否應明確宣示、維繫對臺灣安全防衛的承諾」，涉及在「一中原則」下推動與臺灣實質軍事合作關係，此牽動對美中關係與對臺灣的安全承諾（林正義 2009a）。國會根據《臺灣關係法》第3節（b）的規定，在確定對臺灣的安全援助中，國會具有監督角色，以及根據《臺灣關係法》第2（b）（6）節關於「美國是否有能力抵抗對臺灣採取任何武力或其他形式的脅迫手段」行使監督權，國會對其主張在行政部門對臺軍售FMS計畫中的敦促作用。

儘管如此，以總統職權分析的必要性，特別在於通知國會的時機選擇，由總統考量當時的兩岸關係狀態和中美關係等，本文重新置入「總統任期」、「總統的安全觀」、「府會關係」的三個變數。同時，本文分析單元之所以聚焦於美國總統及其決策機制，乃考量美國FMS計畫由行政部門（國防部、國務院等）共同協商、研議，儘管過程中牽涉部門利益的競爭和妥協，惟最終是否向國會提交通知及時間點選擇仍屬總統職權範疇，美國總統仍為決策主體。

在某種程度上，我們可以檢驗，從美國總統在對外公布軍售的選擇上，大致由上述解釋變數構成，當置入跨時序的分析因素，我們可以系統性地觀察美國對臺軍售政策的變化趨勢。整體而言，在上任之初、任期內各階段和任期屆滿前，總統決策機制均將對應週期性對臺軍售案的政策課題，而任期內執政經驗的累積和中國回應作為，可能影響總統任內對於中國威脅與兩岸張弛的安

<sup>39</sup> 關於該備忘錄原件內容請參閱：The American Institute in Taiwan (2019)。

全觀認知，最終反映在通知國會對臺軍售案的時間選擇上。但是，上述兩項變數，尚牽動在府會結構下國會對總統施加政治壓力的強度，使得三項解釋變數（總統任期、安全觀、府會關係）與「通知國會時間」產生密切的關聯性。透過對小布希和歐巴馬總統對臺軍售的比較，本文進一步地證實此項分析架構的適用性。

在2017年川普總統上任後，凸顯美國領導人對於中國威脅的認知轉變，川普政府認定中國為刻正改變國際秩序現狀的「修正主義國家」、「競爭對手」和「敵對國家（勢力）」，已然成為威脅美國國家安全的「戰略競爭者」（strategic competitor）（White House 2017）。對此，川普政府啟動大規模對臺軍售的政策窗，從執政初期的「包裹方式」軍售通知，走向擴大「逐案審查」軍售模式，後續對臺軍售FMS計畫的常態化（normalization），及其對中美關係和兩岸現狀的影響，值得進一步關注和討論。

基於本研究的初步探索，美國公布對臺軍售計畫的時間選擇有其背後的邏輯可循。在可預見的未來中，「行政部門通知國會審查時機」仍將被賦予高度的政治意涵，同時牽動著美國對臺軍售的諸項關鍵性影響，這或許可以為後續美中關係走向衝突或和緩結構下的兩岸三方互動關係，提供一個較為全面的分析架構。

（收件：109年1月2日，接受：109年6月24日）

# **The President's Choice of Timing for Arms Sales to Taiwan: An Analysis of the Executive Branch's Notification to Congress for Review**

*Wei-hua Chen*

Assistant Professor  
Department of Public Security, Central Police University

## **Abstract**

Since the United States switched diplomatic recognition from Taipei to Beijing, the U.S arms sales to Taiwan have been a critical issue affecting the Cross-Strait relations for the past 40 years. In order to preserve stability in the Taiwan Strait, maintaining sufficient self-defense capability for Taiwan has been the major goal of the United States. However, the U.S security commitment to Taiwan has long been fluctuating between security interests and democratic reputation. It also depends on the stance of the executive branch and of the Congress. This article starts from the theoretical perspective of foreign policy analysis (FPA) and uses the presidential decision-making mechanism as an analysis unit to discuss the U.S president's dominant role in the arms sales to Taiwan. Based on the three explanatory variables of the President's term of office - the leader's "threat perceptions," the type of governments in presidential systems, and the executive-legislative relationship, the article examines U.S presidents' choices on the timing of their consideration to make announcements of arms sales to Taiwan and "notifications to Congress for review." This article further analyzes the considerations of President George W. Bush's and President Obama's arms sales to Taiwan at different stages.



Hopefully this paper will provide a better understanding of important factors that influence decision making of arms sales to Taiwan.

**Keywords:** Presidential Decision-making Mechanism, US Arms Sales to Taiwan, U.S.-Taiwan Relations, U.S.-China Relations, Congressional Review Process

airiti  
參考文獻

- 林正義，2009a，〈美國與臺灣軍事合作：威脅的評估與因應〉，《遠景基金會季刊》，10 (2): 101-152。Lin, Cheng-Yi. 2009a. "U.S.-Taiwan Military Cooperation: Threat Assessment and Response." *Prospect Quarterly*, 10 (2): 101-152.
- 林正義，2009b，〈臺灣防衛性公投與美國對臺政策調整〉，《歐美研究》，39 (2): 333-388。Lin, Cheng-Yi. 2009b. "The Taiwan Defensive Referenda and US on Taiwan Policy Adjustments." *A Journal of European and American Studies*, 39 (2): 333-388.
- 邱訪義、李誌偉，2016，〈影響行政部門提案三讀通過之制度性因素—總統、官僚、與政黨〉，《臺灣民主季刊》，13 (1)：39-84。Chiou, Fang-yi and Jhih-wei Lee, "Institutional Determinants of Executive Bill Passage: Presidents, Bureaucracy, and Parties." *Taiwan Journal of Democracy*, 13(1):39-84.
- 陳宏銘，2018，〈臺灣半總統制下總統決策機制的困境：一個比較視野的研究〉，《政治學報》，65: 1-35。Chen, Hongming. 2018. "The Dilemma of President's Policy-Making Mechanism under the Taiwan's Semi-Presidential System: A Study in Comparative Perspective." *Chinese Political Science Review*, 65: 1-35.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, NY: Harper Collins.
- Allison, Graham T., and Morton H. Halperin. 1972. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications." *World Politics*, 24: 40-79.
- Bader, Jeffery A. 2012. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Barnett, A. Doak. 1982. *US Arms Sales: The China-Taiwan Tangle*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Breton, Albert, and Ronald Wintrobe. 1982. *The Logic of Bureaucratic Conduct*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Brzezinski, Zbigniew. 1983. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*. New York, NY: Farrar, Straus & Giroux.
- Brzezinski, Zbigniew. 2012. "Balancing the East, Upgrading the West: U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval." *Foreign Affairs*, 91 (1): 97-104.
- Bush, George W. 1999. "A Distinctly American Internationalism." <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm> (June 23, 2020).
- Bush, Richard C. 2005. *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bush, Richard C. 2013. *Uncharted Strait: The Future of China-Taiwan Relations*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Campbell, Kurt M. 2011. "Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia." <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/03/159450.html> (March 31, 2011).
- Campbell, Kurt, Nirav Patel and Vikram J. Singh. 2011. "The Power of Balance: America in Asia." <https://www.cnas.org/publications/reports/the-power-of-balance-america-in-iasia> (December 15, 2019).
- Carter, Jimmy. 1995. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Fayetteville, AR: University of Arkansas Press.
- Chan, Steve. 2004. "Extended Deterrence in the Taiwan Strait: Learning from Rationalist Explanations in International Relations." *Asian Affairs*, 31 (3): 166-191.
- Chan, Steve. 2014. "Extended Deterrence in the Taiwan Strait: Discerning Resolve and Commitment." *American Journal of Chinese Studies*, 21: 83-93.
- Chiou, Fang-Yi, and Lawrence S. Rothenberg. 2008. "Comparing Legislators and Legislatures: The Dynamics of Legislative Gridlock Reconsidered." *Political Analysis*, 16 (2): 197-212.
- Christensen, Thomas J. 2001. "Posing Problems without Catching Up: China's Rise

and Challenges for U.S. Security Policy.” *Quarterly Journal: International Security*, 25 (4): 5-40.

Congress. Gov. 2019. “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018.” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810?q=%7B%22search%22%3A%5B%22H.R.2810+National+Defense+Authorization+Act%22%5D%7D&s=7&r=4> (November 5, 2019).

Congress. Gov. 2020. “Bill Searches and Lists.” <https://www.congress.gov/> (May 25, 2020).

Copper, John F. 2006. *Playing with Fire: The Looming War with China over Taiwan*. London, UK: Praeger Security International.

Danielsson, Lotta. 2012. “Chinese Reactions to Taiwan Arms Sales.” [https://project2049.net/wpcontent/uploads/2018/05/2012\\_chinese\\_reactions\\_to\\_taiwan\\_arms\\_sales.pdf](https://project2049.net/wpcontent/uploads/2018/05/2012_chinese_reactions_to_taiwan_arms_sales.pdf) (November 21, 2019).

Defense Security Cooperation Agency. 2019. “Major Arms Sales-Archives.” <https://www.dsca.mil/major-arms-sales> (November 15, 2019).

Department of Defense. 1995. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington, D.C.: Department of Defense, Office of International Security Affairs.

Feigenbaum, Evan A. 2020. “Why the United States and China Forgot How to Cooperate.” <https://carnegieendowment.org/2020/04/28/why-united-states-and-china-forgot-how-to-cooperate-pub-81673> (May 2, 2020).

Gaddis, John Lewis. 2005. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Gates, Robert. 2010. “Helping Others Defend Themselves.” *Foreign Affairs*, 89 (3): 2-6.

Gertz, Bill. 2011. “U.S. Selling JDAM Guided Bombs to Taiwan Republicans Critical that New F-16s Not Included.” <https://www.washingtontimes.com/news/2011/sep/21/us-selling-high-tech-arms-package-to-taiwan/> (April 12,

2020).

- Glaser, Charles L. 2011. "Will China Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism." *Foreign Affairs*, 90 (2): 80-91.
- Glaser, Charles L. 2015. "A U.S.-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation." *International Security*, 39 (4): 49-90.
- Goldstein, Steven M., and Randall Schriver. 2001. "An Uncertain Relationship: The United States, Taiwan and the Taiwan Relations Act." *China Quarterly*, (165): 147-172.
- Goldstein, Steven M. 2015. *China and Taiwan*. Cambridge, UK/Malden, MA: Polity Press.
- Halperin. Morton H. 1974. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly*, 34 (1): 3-21.
- Hermann, Charles. 1992. "Comparative Research on the Events of Nations (CREON) Project: Foreign Policy Events, 1959-1968." <https://doi.org/10.3886/ICPSR05205.v1>(June 23, 2020).
- Hermann, Margaret G. 2001. "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework." *International Studies Review*, 3 (2): 47-81.
- Hermann, Margaret G., and Charles F. Hermann. 1989. "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry." *International Studies Quarterly*, 33 (4): 361-387.
- Hickey, Dennis Van Vranken. 1994. *United States-Taiwan Security Ties: From Cold War to Beyond Containment*. Westport, CT: Praeger.
- Hilsman, Roger. 1959. "The Foreign-Policy Consensus: An Interim Research Report." *The Journal of Conflict Resolution*, 3 (4): 361-382.
- Holden, Matthew. 1966. "'Imperialism' in Bureaucracy." *American Political Science Review*, 60: 943-951.

- Howell, William G. 2005. "Unilateral Powers: A Brief Overview." *Political Research Quarterly*, 35 (3): 417-439.
- Hudson, Valerie M. 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations." *Foreign Policy Analysis*, 1 (1): 1-30.
- Hudson, Valerie M. 2013. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hudson, Valerie M., and Benjamin S. Day. 2020. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3<sup>rd</sup> edition. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Pub.
- Jervis, Robert. 2017. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kaarbo, Juliet. 2015. "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory." *International Studies Review*, 17 (2):189-216.
- Kan, Shirley A. 2014a. *China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Kan, Shirley A. 2014b. *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Kelley, Christopher S., and Bryan W. Marshall. 2009. "Assessing Presidential Power-Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies." *American Politics Research*, 3 (3): 508-533.
- Kegley, Charles W. Jr., and Eugene R. Wittkopf. 1996. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Kerr, Paul K. 2020. *Arms Sales: Congressional Review Process*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Kissinger, Henry A. 1979. *White House Years*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Kozak, David C., and James M. Keagle, ed. 1988. *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*. Boulder, CO: Lynne Rienner

## Publishers.

- Krepinevich, Andrew F. Jr. 2015. "How to Deter China the Case for Archipelagic Defense." *Foreign Affairs*, 94 (2): 78-86.
- Lawrence, Susan V., and Wayne M. Morrison. 2017. *Taiwan: Issues for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Lord, Winston. 1994. "Taiwan Policy Review-Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, September 27, 1994." <https://web.archive-2017.ait.org.tw/en/19940927-taiwan-policy-review-by-winston-lord.html> (May 6, 2020).
- Luca, Trenta. 2016. *Risk and Presidential Decision-making: The Emergence of Foreign Policy Crises*. UK: Routledge.
- Mann, James. 1999. *About Face: A History of America's Curious Relationship with China from Nixon to Clinton*. New York, NY: Alfred Knopf.
- Manning, Robert A. 2014. *The Future of US Extended Deterrence in Asia to 2025*. Washington, D.C.: The Atlantic Council of the United States.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
- McClaran, John. 2000. "U.S. Arms Sales to Taiwan: Implications for the Future of the Sino-U.S. Relations." *Asian Survey*, 40 (4): 622-640.
- Mead, Walter Russell. 2001. *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York, NY: Routledge.
- Mearsheimer, John J. 2014. "Say Goodbye to Taiwan." <http://nationalinterest.org/article/say-goodbye-taiwan-9931> (May 6, 2020).
- Milbank, Dana, and Mike Allen. 2001. "Bush to Drop Annual Review of Weapons Sales to Taiwan." <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2001/04/25/bush-to-drop-annual-review-of-weapons-sales-to-taiwan/f65586dd-a180-4768-8cdd-e5f51d1ad7ee/> (April 25, 2001).
- Neustadt, Richard E. 1960. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York, NY: Macmillan.

- Neustadt, Richard E. 1991. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York, NY: Free Press.
- Newmann, William W. 2003. *Managing National Security Policy: The President and the Process*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Office of the Clerk of the U.S. House of Representatives. 2019. "Political Divisions of the House of Representatives (1789 to Present)." <https://web.archive.org/web/20180603191357/http://library.clerk.house.gov/congressional-data.aspx> (December 8, 2019).
- Pfiffner, James P. 2011. "Decision Making in the Obama White House." *Presidential Studies Quarterly*, 41 (2): 244-262.
- Romberg, Alan D. 2003. *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U.S.-PRC Relations*. Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center.
- Ross, Robert S. 2006. "Comparative Deterrence: The Taiwan Strait and the Korean Peninsula." In Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, pp.13-49. Stanford, PA: Stanford University Press.
- Sanger, David. 2001. "Bush is Offering Taiwanese Some Arms, But Not the Best." <https://www.nytimes.com/2001/04/24/world/bush-is-offering-taiwan-some-arms-but-not-the-best.html> (April 24, 2010).
- Sarkesian, Sam C., John Allen Williams, and Stephen J. Cimbala. 2012. *US National Security: Policymakers, Processes & Politics*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Saunders, Elizabeth N. 2011. *Leaders at War: How Presidents Shape Military Interventions*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Snyder, Glenn H. 1984. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*, 36 (4) : 461-495.
- Stokes, Mark. 2008. *Cleaning the U.S.-Taiwan Arms Sales Deck: A Look to the Past, Present, and Future*. Arlington, VA: Project 2049 Institute.



- Swaine, Michael D. 1999. *Taiwan's National Security Defense Policy and Weapons Procurement Process*. Santa Monica, CA: Rand National Defense Research Institute.
- Swaine, Michael D. 2011. *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Tao, Wenzhao, ed. 2018. *The US Policy Making Process for Post Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*. Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd. and China Social Sciences Press.
- The American Institute in Taiwan (AIT). 2019. "U.S. President Ronald Reagan to his Secretary of State George P. Shultz and Defense Minister Caspar Weinberger." <https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/08171982-Reagan-Memo-DECLASSIFIED.pdf> (December 12, 2019).
- The National Security Strategy Archive. 2020. "Overview." <http://nssarchive.us/> (June 25, 2020).
- The Office of the Law Revision Counsel (OLRC). 2020. "The Arms Export Control Act (AECA) (22 U.S.C. 2778) " <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22/chapter39&edition=prelim> (May 5, 2020).
- Tyler, Patrick. 1999. *A Great Wall. Six Presidents and China*. New York, NY: Public Affairs.
- Tucker, Nancy Bernkopf, ed. 2005. *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*. New York, NY: Columbia University Press.
- Tucker, Nancy Bernkopf. 2009. *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tucker, Nancy Bernkopf, and Bonnie Glaser. 2011. "Should the United States Abandon Taiwan?" *The Washington Quarterly*, 34 (4): 23-37.
- United States Senate. 1789. "Party Division in the Senate." [https://www.senate.gov/pagelayout/history/one\\_item\\_and\\_teasers/partydiv.htm](https://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm) (May 5, 2020).
- U.S. Senate. 2019. "Party Division in the Senate, 1789-Present." <https://www>.

senate.gov/pagelayout/history/one\_item\_and\_teasers/partydiv.htm. (December 5, 2019).

U.S.-China Economic and Security Review Commission. 2011. “2011 Annual Report to Congress.” <https://www.uscc.gov/annual-report/2011-annual-report-congress>(March 15, 2020).

Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliance*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

White House. 1994. “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.” <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1994/> (March 7, 2020).

White House. 1997. “A National Security Strategy for A New Century.” <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1997/> (March 15, 2020).

White House. 2001. “Press Briefing (Taiwan/Weapon Sales, Lebanon, Argentina, Japan, Peru), April 24, 2001.” <https://wfile.ait.org.tw/wf-archive/2001/010424/epf201.htm> (March 15, 2020).

White House. 2006. “The National Security Strategy of the United States of America.” <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2006/> (March 15, 2020).

White House. 2010. “National Security Strategy 2010.” <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/> (December 5, 2019).

White House. 2015. “National Security Strategy 2015.” <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2015/> (June 5, 2020).

White House. 2017. “National Security Strategy of the United States.” <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/> (December 15, 2019).