

美國對台海兩岸關係的偏差動員分析

郭大文

臺灣大學政治系博士候選人

摘要

台海兩岸關係受到美國對中關係正常化政策影響至深。不論在
台海安全、對台非正式關係之產生、轉變與發展，以及對台軍售等，
甚至在國格獨立發展上，都使台灣對外關係產生重大拖滯影響。本
文主旨是冀求提供總體宏觀的偏差動員的決策概念，能對美國總統
與政府各部門與中國及台灣政府溝通、協商、談判所共構出的動態
決策結果與模式，探討出更全面深入的瞭解，並提出日後台灣對外
因應可行之途徑，以使有利於台灣未來在推動自己的外交目標時，
能更順利達成。本文以 Elmer Eric Schattsneider 的「偏差動員」概念，
並以啓動對中關係正常化政策的尼克森，到福特及完成美中建交公
報的卡特三位總統為研究範圍，探討渠等在全球變局中，以其各自
對國安會、國務院、中情局與國防部等各部門與國會在組織與制度
在聯結各層次行為的網絡關係之偏差與偏動員下，從其等對中主張、
政策、措施、規則、程序、組織、制度、法規等在對中關係正常化
推動中，所隱含對台灣等相關行為者之間的利害得失關係，進而提
出發現與因應之道。

關鍵詞：偏差動員、尼克森主義、卡特主義、美中關係正常化

壹、前言

二戰後，美國自中國國共內戰、東北亞韓戰與中南半島越戰以來，與其霸權利益相關的國民黨政府、南韓政府與南越政府，節節失利，苦思因應之道。其中在對中政策上，杜魯門、艾森豪、甘乃迪與詹森四位總統及其政府，分別以「台灣地位未定論」、「兩個中國」等政策，來減緩在此諸多事件背後隱藏主導的蘇聯勢力持續擴張，以及改變「中華民國代表全中國」的政策誤謬。台海關係也在此時期，受到美國外交與軍事的操控，將台海兩岸的激烈軍事衝突降低到最小。

然而，就在尼克森總統上任後，他認為中華民國政府反攻大陸無望，兩邊政治實力不對稱，武力相差懸殊，中國北京政府也看不出短期有敗亡的可能；另在反共意識形態強烈的冷戰美蘇兩極對抗的情勢下，國內民意與國會絕不會支持棄守台灣的情況下，要如何削弱蘇聯的攻勢與扭轉中國北京政府的敵意，及不讓台灣反彈，以繼續操控台海情勢，維持兩岸間的和平作為，遂成為福特與卡特總統接續終於完成與中國北京政府建交所奉守的圭臬。直到今日，台海兩岸情勢與台灣對外關係發展，是否仍深受上海公報與美國對中建交的政策規範細節因果關係所控制與影響。是本文要藉偏差動員探討的重點。

也希望藉著本文實證的探討，找到應循之道，避免重蹈覆轍，重犯過去在威權時代所犯的政策思維與行為之誤謬，能對現今的台灣對外政策有所貢獻。

貳、偏差與偏差動員的概念論述與研究方法

一、偏差動員之概念

1956-57 年擔任美國政治學協會會長的 Elmer Eric Schattschneider 於 1960 年發表〈美國民主的現實觀點：準主權的人民〉（The Semisovereign people: A Realist's View of Democracy in America）的專文指出：「組織本身就是一種為行動而準備的偏差動員（mobilization of bias in preparation for

action)；這種偏差直接涉及特定的公共利益訴求、相關行為者間的權力關係、特定的利益分配方式，及相關成本的分擔辦法，而表現為一種與利害得失有關的政治性偏差 (political bias)。這種政治性偏差，特別體現在組織內的決策過程或為防止衝突爆發而設計的機制上，例如各種特別委員會與協調單位等，因而強化上列所提非決策的現象。因此，E. E. Schattschneider 認為，「任何形式的政治組織都隱含著特定的偏差。這種偏差僅利於某種衝突的呈現而壓抑其他衝突的表面化，因為組織本身即是某種偏差動員，故某些議題會被安排進入政治領域，而其他的則排除出去」。這種現象其實不僅存在於政治組織，也出現於經濟與各種社會組織中。組織成立之後，其特定的政治性偏差固然影響或決定其內部的各種層級安排、網絡體系和程序規則等，亦會影響其對外行為與關係。做為獨立行為者的組織，當然會依其特定的偏差與稟賦 (endowments)，而進行涉及資源汲取與利用的極大化和極佳化行為，以謀生存發展。在實存社會中，組織很少是獨立存在而不與其他組織或個人網絡發生關聯。例如政府中各部會組織就和其他組織或個人網絡接上關係。因此，從權力與利益的角度看，組織經常只是被外來的個人或組織所滲透、控制，而且也同時滲透和控制外面的組織與個人。加上組織內部原已存在的各種次級組織或個人，組織經常只是複雜的權力與利益集合群 (constellation) 中的一部分。組織內外的各種組織與個人，亦競相利用或透過該組織而追求極大化與極佳化的政經目的 (蕭全政，1997：7-8)。

各種內外組織與個人競相利用或透過該組織以追求利益，經常導致組織宣稱目標徒然變成一種裝飾或神話，而無法規範或引導該組織的行為。如 Charles Perrow 所指稱的，「宣稱的目標是最沒有辦法約束組織行為的限制之一：組織真能成為其宣稱目標的理性工具之程度非常有限，組織本身其實也是其內外各種利益追求者的資源；它被他們利用於追求各種利益，而當被宣稱的目標必須某種程度被滿足時，它們在大部分的情況其實只是充當這些利益的正當性幌子，或將事實隱藏神祕化 (蕭全政，1997：8)。另 John K. Galbraith 於 1992 年指出，在資本主義以組織為權力基礎，以權力運作的調控方式是最重要的。以國家和軍事權力等為代表的組織，透過

宣傳、媒體、遊說、教育等管道，而塑造人們的信念，使人們不僅心甘情願甚至帶有義務感的服從它們，因而控制並主導社會的變遷（蕭全政，1997：4）。此外，Charles Perrow 亦指稱，「宣稱的目標是最沒有辦法約束組織行為的限制之一：組織真能成為其宣稱目標的理性工具之程度非常有限，組織本身其實也是其內外各種利益追求者的資源；它被他們利用於追求各種利益，而當被宣稱的目標必須某種程度被滿足時，它們在大部分的情況其實只是充當這些利益的正當性幌子，或將事實隱藏神祕化（蕭全政，1997：8）。

隱含特定偏差的例子，在控制議程進行即可決定最後結果的「亞羅的弔詭」（Arrow's dilemma）。該例子假設甲、乙、丙三人，對於 A、B、C 三個方案各有不同偏好，如甲偏好順序是 $A > B > C$ ，乙的是 $B > C > A$ ，而丙則是 $C > A > B$ ，當表決規則是先取其中二方案，而以多數決定何者為佳，再與最後方案，依同法而決定最後的選擇。假如表決順序是先取 A、B 進行比較，贏者再與 C 比；則 A 與 B 中，三人內有二人的偏好是 $A > B$ ，故 A 勝，但在 A 與 C 之決選中，卻是 C 勝。其次，假如表決順序是先 B 與 C，勝者再與 A 比，最後贏者卻是 A；同樣的，若先比 A 與 C，則最後勝者是 B。表決順序顯然決定最後結果。由於制度都隱含特定的政經偏差，而可能直接影響相關行為者的資源汲取和資源利用、故無論在國內或國際層面，也無論在政經領域，我們經常可以看到以制度的存廢，或制度的新設與修正而展開的政治性偏差動員與反動員。國際的各種制度與意識形態變遷，其實也都表現是特定勢力與特定政府偏好於不同制度而相互衝突的結果（蕭全政，1997：12）。「美中關係正常化」亦隱含決策者特定偏差的議程控制。如對蘇和解 $>$ 對中國關係正常化 $>$ 對台關係的議程排列組合，在尼克森福特及卡特三個時期各有不同階段的順序組合。

二、研究途徑

本文研究途徑或觀念主要從宏觀角度看美國政府組織制度運作可能隱含的各種政治經濟特性。此或能在國人思考美國政府組織制度對中國關係正常化的偏差與偏差動員的政策形成、實存過程、結果與變遷相關具有因

果關係之改革或政策時，對從尼克森擔任美國政府中的總統職位後對國際與美中蘇關係的發想，到運用政府的國安會與安全顧問體制主張離間中蘇關係，動員美國與友邦使節，甚或總統的國家間體制關係去協助美國與中國關係溝通，繞過國家正式體制的主管部門國務院，改變組織體制的遊戲規則，並改變政府體制的行政程序，由總統親信以非正式的組織制度運作方式進行秘密穿梭外交行為，以美國公共利益或國家利益為幌子，顛覆過去美國政府組織制度行之有年的，對中國建交與台灣斷交種種外交行為者間利害得失關係等偏差與偏差動員動作的決策模式。

從偏差動員的概念瞭解福特繼任總統後，亦依據政府組織制度的機制運作，瞭解尼克森時期國安會與國務院的組織制度偏差與偏差動員動作，總體的相互協調出現嚴重落差、互不信任與衝突，遂決定由季辛吉國安顧問身兼國務卿一人身兼二職，以期盼統合協調外交機制。但此時美國政府組織決策機制卻面對國內政府威信低迷，中蘇緊張情勢緩和與出現國際經濟危機等，與中國協商有關政府組織間的正常化機制出現阻力。福特政府採取高峰會談來瞭解雙方意圖，避免誤會產生，保持美中政府間的協商管道暢通，以維持總統與國家政府組織與中國繼續執行關係正常化。另外有關美國自台灣撤軍等相關事宜也能繼續執行，以符合美國對中關係正常化的組織制度之偏差與體現偏差的作為。

卡特民主黨的政治意識形態與共和黨不同，在總統職位上主張人權外交，不想再討好中國，運用國安會與國務院競合關係，採取蘇中等距外交，就蘇聯限武談判及中國關係正常化的戰略夥伴關係齊頭並進。爾後限武談判出現落差，則派遣國安顧問布里辛斯基加速運用政府組織制度的力量，儘速完成在法規上簽訂建交公報。

由於卡特在加速完成美中建交，對於台灣後續法規制定的草率，國務院根本無法在美中建交前完成相關法規的修正與送交國會完成相關法律程序，以致出現在建交後，國會審議國務院送出對台關係法案，遭到阻礙並強行修訂國會所提出的修正意見，並逕行通過與卡特總統的偏差及偏動員動作不一致的情況。

三、研究方法

擬以歷史文獻的文本分析法，就尼克森、福特、卡特三個政府時期白宮、國安會、國務院、國防部等有關個人意見建議報告、政府各相關部門研究報告、共同會議備忘錄、美中高層會談紀錄等依其年份，作有系統的彙整。試圖從三位總統處理「美中關係正常化」的偏差動員進程中，檢視出轉變過程的關鍵事件，加以詮釋與判讀，驗證美中協商談判時，依其偏差動員的核心精神，在「美中關係正常化」的總目標下設定各種決策階段步驟（思維與執行）之因果關係加以論述，以闡明其對日後所可能發生對台海兩岸狀況造成直接或間接因果關係之影響。

參、尼克森政府對中政策轉變的偏差動員

尼克森於 1971 年就公開指出，美國自二戰後取得世界稱霸的優勢，經過 26 年後，「美國已不再具有完全的優越與優勢（preeminence or predominance）」（Chang, 1990: 280）。「1947 年我們是世界第一軍事強權與經濟強權。美國已不再是世界頭號經濟強國，也不再是唯一世界大國，世界也不只兩個超級大國。當我們根據經濟和經濟潛力考慮問題時，當今世界已有五極」。

1969 年「尼克森主義」（Nixon Doctrine）係為因應世界情勢的改變與美國政府在海外沈重的軍事費用，試圖減少美國在國際上派遣部隊及海外義務（overseas obligation）。尼克森宣示領導世界遠離「衝突的世紀」（era of confrontation），進入「協商的世紀」（era of negotiation）（Joanne Chang, 1986: 50-51）。他希望對蘇聯與中共以和解的方式解決衝突，尼克森指出「20 世紀下半世紀是個和平接替戰爭的時代；也是談判代替軍事對抗的年代」。基本上，就是美國盟邦個別的國家安全係由自己負責，「我們的幫助是相對的（where withal），但我們不提供人力」。「美國只有在核武強權威脅盟邦的自由與生存及美國的重大安全時，才將提供盟邦保護」（Chang, 1990: 288）。審視當時蘇聯企圖武力侵犯中共的國際情勢，他的

意向甚為明顯，就是不接受蘇聯毀滅中共，與基於美中和解（*rapprochement*）的亞洲新權力平衡之主張，已將中共的生存安危視為美國重大安全考量。

尼克森總統及其政府包括重用的季辛吉國安顧問，在對中關係正常化所採取的措施上，必須對正在進行和解過程的蘇聯政府與仍維持邦交國中華民國政府加以隱瞞，否則將會受到蘇聯或蔣介石政府反彈與反動員，影響到美國國內國會與媒體、民意等反共情緒，而使政策無法落實實現。所以，尼克森總統在政府組織規定的措施、規則及程序上，作了偏差性的改變，不再遵守傳統外交規範與行政程序，尤其是國務院中有支持中華民國政府的成員，不可能會保守機密。故尼克森總統的偏差動員就是限縮動員政府體制，繞過政府組織正式編制的國務院，透過季辛吉國安顧問或親信與可靠的親中盟邦元首或大使接觸、交換意見；然後，從中國方面傳來的訊息解析其意願程度的可信度後，如何再限縮拆除中間溝通協調的各方案求與可能的洩密；當尼克森總統與季辛吉顧問確定中國需要美國政府來牽制蘇聯的軍事恐嚇威脅行動後，就決定將關係正常化的程序改為美中高峰直接接觸，接著就出現安排季辛吉顧問代表尼克森總統密訪北京的作為，在經過北京面對面的「季周會談」後，季辛吉帶回北京政府領導人願意邀請尼克森總統訪中後，尼克森總統判斷木已成舟，公諸於世，利用媒體傳播贏取更多民意及各方支持。尼克森總統於 1972 年 2 月非正式的方式訪問北京，藉著「尼周會談」與「尼毛會談」，終於促成『上海公報』的簽定。

肆、尼克森推動對中關係正常化產生的利害得失

- 一、美國對中關係正常化並簽定『上海公報』取得完成與蘇聯簽定「第一階段戰略限武條約」。挽回霸權衰頹之勢，並強化制約蘇聯擴張的影響力。
- 二、兩個中國、中國雙重代表權、兩德或兩韓模式、一國兩府、一中一台、維持與台灣官方正式關係全部失敗。
- 三、美國逐漸喪失在台灣的利益：斷交（發展雙邊正式政經軍文關係）廢約（失去對台灣出兵的正當性）與撤軍（亞太駐軍與海外基地的權力）。

- 四、台灣政府因依賴美國安全保護成爲最大的受害者，一方面得到美國武力出兵保護脆弱的承諾，一方面卻強制受限不得對中共武力攻擊，也不得與蘇聯或日本有任何戰略結盟。使台灣政府在國際四大強權（美中蘇日）的權力變遷中，開始呈現似有若無的虛擬狀態。
- 五、美國國務院也因尼克森總統與國安會季辛吉的種種不滿與排斥，失去原有組織制度的應有的正式外交決策功能，而淪落成爲總統外交行政雜務單位。相對地，非正式外交體制的國安會因總統信任季辛吉而擴權得利，以其許多非正式的偏差影響了正式外交決策運作與決定及判斷。失去台灣就是其結果。

伍、福特時期對中關係正常化遲滯不前的偏差動員

政府各部門制度結構中相互依賴的網絡特性，決定了福特及其政府在相關組織與國會、媒體及利益團體的特定互動關係，故制度的變遷亦均展現出美國政府對中國關係正常化路徑相依的歷史過程：而不同總統及其政府的制度與組織的變遷，就會影響利益分配、交易成本與決策過程中的變遷。如福特總統重視 1976 年總統大選勝選超過一切其他外交目標，爲首要目標。因爲他知道民意支持的高低與多數選民的付託，才是他能否在總統位置上，發揮外交決策的影響力的重要動能（蕭全政，1997：2-3）。

福特總統與其政府其組織與制度的形成過程開始，沿襲尼克森及其政府對中國外交政策的妥協和解的想法與和平共存主張特定偏差或政經利害得失模式，藉由溝通談判取代武力對抗，以增進美國對中國領導人及其政府的影響力，以及希望藉助中國崛起之政經實力與影響力抵銷蘇或減少聯在全球歐亞非洲的擴張勢力與範圍等。他不像尼克森其政府的對中關係正常化政策的美好幻想一般，其所隱含對中國政權沒有幻想，只希望能夠務實地繼續保持瞭解與溝通增進互信基礎，他對蘇聯、中國與中華民國等相關國家政府行爲者的利害得失關係之動員及形塑的過程，就明顯比較冷靜，偏差的想法主張多於動員政府體制下的國務院等各部門之人員與資源，不若尼克森及其政府般的積極。

任何形式的政治組織都隱含著特定的偏差。福特總統及其政府也不例外，這種偏差僅利於某種衝突的呈現而壓抑其他衝突的表面化，他沒有像杜魯門乃至詹森及其政府的美中與美蘇的軍事對峙一般的緊張情勢，中國與蘇聯關係亦不如尼克森及其政府時期需要美國加以制衡，福特及其政府恢復與中國政府關係的運作與國際或國內的情勢變遷中，也無需刻意增強美國國內反共意識與反戰情緒。對福特而言，只要平鋪直敘地在對中國關係正常化的政策、主張、措施表現出保持現狀的特定偏差及促成各種微調的體現作為，讓美國國內選民認為他是穩健的國家領航者，支持他在總統大選贏得勝利，才是其在「後尼克森總統任期」未滿所剩的兩年中最終目標。

1972 年以前福特在中國事務方面，一向堅守共和黨立場，那就是反中國，支持台灣的中華民國。但是他於 1972 年以眾議院少數黨領袖身份訪北京後，對中國政府想法改變，主張美國與中國建立關係及解決台灣問題（Paper, 1972: 43）。福特認為要競選總統連任就不能「出賣中華民國」。由於福特對國際關係或外交事務並不如尼克森那麼專精熟悉，所以他仍延請季辛吉為國務卿兼國安會顧問，延續尼克森對中政策，強調「美中關係正常化」仍為其外交最高優先政策。對中華民國台灣，福特透過美駐台北大使安克志轉達福特對各國關係不變與堅守所有條約承諾（胡為貞，2000：65-66）。1974 年，福特派季辛吉訪中與鄧小平會談，計畫將在北京的聯絡辦事處和在台北的駐華大使館位置互換；在台灣的美軍顧問團依「上海公報」的承諾，於 1976 年撤出金門馬祖，但受到國際經濟石油危機及與美國國內反共聲浪過大，對中國要求解決台灣問題遲遲不願同意（傅建中，1999：334）。

福特指示季辛吉與中國駐華府聯絡辦事處黃華主任接觸會晤，並致函毛澤東，保證履行「上海公報」的承諾及推動「美中關係正常化」。福特想承襲尼克森的「美中關係正常化」政策，仍希望繼續「聯中制蘇」，在美中國內政治情勢變遷，國會影響力上升的逆境中進行訪中計畫。

到 1974 年中期，由於中蘇緊張關係趨緩，發展美中戰略關係的急迫性驟降。當時蘇聯不斷向外擴張侵略，美國人民對美蘇和解頗為焦慮，反

使北京趁此良機迫使美國在台灣問題上讓步，情勢擺盪，福特及其政府與中國政府在鞏固各戰略利益的考量下只能維持現狀，皆未讓步（唐耐心，2012：112）。

台灣問題有其複雜性。如季辛吉指出：「台灣問題有其複雜性。」福特認為台灣是必須面對的重大問題。駐北京聯絡處主任布希曾向福特報告指出，福特要競爭 1976 年總統大選時，美中關係正常化政策將有助於選舉。但是，福特先要在共和黨全國代表大會中脫穎而出，最需要的主張不是只與中國建交，更不是降低駐台灣代表的官方層級，最重要的是不能讓美國國內民意覺得福特及其政府要「出賣台灣」（Bush, 1974: 78）。

福特及其政府在其任內對中國與台灣政府的各種想法、主張、政策、措施等所隱含自利的利害得失，透過政府各相關部門所促成之上述偏差體現的作為方式或途徑，終因中華民國台灣問題解決方案不被美國國會與民意支持，致未敢與中國政府建交，總統大選也敗給卡特而無法達成與中國關係正常化的目標。

陸、卡特時期隱含貶損台灣的美中關係

一、『上海公報』為政策版本與核心精神

1977 年 1 月 25 日根據美國機密檔案中的秘密報告，卡特剛上任即對中國的華國峰總理展現決心，美國與中國黃鎮主任互動拉攏極為頻繁，彼此間「沒有震驚與意外，謹慎的進行與有條理的方式」。

二、卡特對中政策出現兩派不同論述與作法

哈佛大學費正清東亞研究中心主任傅高義（Ezra F. Vogel）在其所著《鄧小平改變中國》一書中，提到卡特上任後對美中關係的推動過程。自尼克森於 1972 年訪中後，中國一直期待能夠很快與美國建交，尤其是鄧小平擔任中國政治局常委時，期盼與美國建交以幫助中國共現代化。但由於美國國內政治因素，使中國無奈地等了 5 年。

卡特於 1977 年 2 月約見中國駐華府聯絡處主任黃鎮，向渠表示：「我

希望我們能夠看到關係正常化取得重大進展」（傅高義，2012：430-31）。美國國務卿范錫（Cyrus Vance）訪問北京前，卡特告訴范錫，他擔心「巴拿馬運河條約」會因「承認中國」在國會中受到台灣遊說團體動員足夠的反對力量，使「巴拿馬運河條約」無法通過。因此，卡特指示有必要將與中國關係正常化的問題延緩，等到「巴拿馬運河條約」通過後，卡特認為屆時國會對中美建交將會予以足夠的支持。因此，1977 年到 1978 年中期前，卡特對中國政策出現主流與非主流兩派。

一派係以范錫國務卿為首的主流派（國務院派），主張暫緩推動對中正常化，不觸怒蘇聯，保留與台灣官方關係；另一派則以國安會總統國安顧問布里辛斯基為首的非主流派（國安會派），主張蘇聯敵意威脅世界，應把握時機對中建立夥伴關係，同意與台灣建立非正式關係與軍售台灣。

柒、美國與中國建交，與中華民國終止外交關係

美國就是承認中華人民共和國是中國政府，對美國而言「台灣法理上已不再是代表中國政府」。美國政府視台灣為「美國之外的外國」。

副國務卿克理斯多福於 1978 年 12 月 30 日在夏威夷美國太平洋指揮部電報致國務院郝爾布魯克與白宮布里辛斯基指出，他於 1978 年 12 月 28-29 日在台北與蔣經國與外交部部長與次長討論美國準備創造與台灣人民維持文化商務與其他非官方關係的新安排。

克理斯多福稱：「台灣官員在討論時先入為主認為，台灣在美國法律之下的法律地位。他們用代理人的觀點再與我們基本承認的決定重複地要求我們重新考慮我們的立場。我解釋我們立場不能改變」。儘管如此，他們反覆地促請我們在法律上承認「中華民國」在有效統治的領土之下，繼續與美國能夠有政府對政府（government-to-government）的關係，並視此事為「生死存亡」（a matter of “life and death” importance）。蔣經國更提出「五原則」，強調美方沒有事先諮詢與提出安全保證；台灣官員更提出台灣政府在美國的外匯與其他資產，透過法院對「中華民國財產或資產」的判決，會因美國拒不承認台灣處於嚴重窘境。克理斯多福解釋這是一個

複雜的法律問題，沒有簡單的答案 (there was no simple answer.)，但是在任何的訴訟，我們將會證實我們承認中華人民共和國為中國政府。

台灣官員針對卡特的四原則中有關條約與協定於 1979 年 1 月 1 日後依據國際法與慣例 (in international law and practice) 仍續有效一事，試圖藉此點強調中華民國在美國法律下的法律地位，亦即「美國繼續承認中華民國」。克理斯多福解釋，這個案子不是這樣的，「與非官方實體的條約或協定是有可能的」。另外有關美國大使館與總領事館相關人員與事務將到 1979 年 2 月 28 日止，透過此次協調希望能在 3 月 1 日起提供一樣的服務包括領務。台灣又再次藉此強調台灣法律地位，克理斯多福再次回覆不是這樣，到 2 月底大使館是以非官方為基礎運作。克理司多福在卡特指示下，希望不要晚於 1979 年 2 月 28 日與台灣達成各自在國內法下安排雙邊非政府機制運作的協議，這點台灣沒有同意。台灣軍事安全過於軟弱。另有關美國已承諾的軍備包括零件將照程期進行，其他的在 1979 年底將不會有新的承諾，但 1980 年及其後將會再重新考慮提供軍售。

克理斯多福也注意到當時行政院長孫運璿計畫發展長程飛彈。他提醒台灣官員有義務及保證不發展核武。台灣官員也同意並保證遵守。

1978 年 12 月 15 日卡特總統及其政府完成了美中建交，並達成中國要求的「斷交廢約撤軍」三原則。

捌、偏差動員的綜合研析

一、西方與東方文明共同溝通協商的新亞洲秩序，迄今不墜

尼克森上任後，蘇中公開決裂，開始對「兩個中國」政策態勢開始翻轉，「兩個中國」政策反成為討好中國北京政府的親中疏台的「歷史過渡期」的政策。尼克森成為第一人啟動開放共產中國與推動關係正常化。福特與卡特也沒有超越尼克森及上述歷任總統的戰略思維主軸，就是美中關係的建立就是對蘇聯在亞洲影響力的重擊。福特政府仍秉持過渡期「兩個中國」政策不變。直到卡特認為台北與北京在國際與地緣政治影響力已不可相比的情況下，依尼克森及福特「所安排的上海公報一中路線」後，確

定放棄過渡期的「兩個中國政策」，「一中原則」承認中國北京政府。美國經過 30 年的對中政策偏差動員的一連串歷史發展，終於「重返中國」開始發揮美國軍政經文社影響力，取得美國國力與影響力在亞洲大陸重新延伸，也使蘇聯霸權赤色帝國獨霸東亞的擴張政策與願景徹底瓦解。美國終於能夠以其世界多極和平與安全體系的權力平衡概念，建構起新的由西方文明與東方文明共同溝通協商的新亞洲秩序，迄今不墜。

二、美國對中國領導人的牽制影響力很小，只是被動的情勢觀察者

雖然尼克森、福特與卡特在政策執行上，小心謹慎循循善誘，很想以搖尾乞憐方式，誘引中國進入美中蘇三角關係平衡架構中，進而恢復全面關係增進外銷出口等經濟利益；但中國實力增強、意識形態的共產主義立場、國家利益及國內政情變化，亦不斷調整與蘇聯及美國的關係，不輕易就範，謹慎因應美國所設下多極安全體系之佈局。尤其到了 1978 年，蘇中基本爭議固然存在，但已不會阻礙國與國關係的發展（亦如中國外長喬冠華告訴季辛吉「不要將談判協商與實力混為一談」）。使美國一直被迫處於情勢不斷變化的情況下，小心觀察與分寸拿捏，亦不敢輕信中國，任其擺佈。

台灣未在中蘇三角平衡戰略架構目標中，依實力原則及地緣政治靈活正確地自我定位，明白自己必須在美國的軍事安全保護及經濟援助下與美國在政治外交上共同合作。如台灣當時能瞭解「聯合國不是位置決定力量，而是實力決定位置」，在美國向聯合國提議台北北京雙重代表權，以及對中國政策主張「兩個中國」、「一中一台」、「一國兩府」等主張上不直接反對美國，以爭取美國政府決策領導者的情感與信任及支持。結果在聯合國爭取代表權上，支持中國入會及擁有中國代表權的國家確定超過支持中華民國時，台灣政府連與美國的外交情誼與信任都損耗殆盡，美國也因此國際威望受損，對台灣政府漸行漸遠。

三、美對中關係正常化的偏差動員是美國重大戰略新思維

美中建構戰略夥伴關係在建立權力均衡的多極和平體系，對世界迄今免於核戰或產生世界大戰有重大貢獻。「聯中和蘇」係置於多極和平體系建立的次級區域平衡戰略三角目標；美中台三角平衡關係則是「聯中制蘇」戰略下的小區域平衡戰略目標。而此大小三角戰略目標亦是唇亡齒寒的連動關係。

現實主義與秘密外交是「美中關係正常化」偏差動員概念的主軸。而美國主導的美中蘇三角權力雖因蘇聯瓦解，但蘇聯角色仍由俄羅斯接續，而中國崛起正能維持美中俄大三角關係，也鞏固了美國期望的亞太多元安全反霸體系；在美中台關係上，美國有了其國內法「台灣關係法」作為與台灣安全維護關係的依據，美國重申維持台灣人民和平繁榮及福祉，台灣國際地位雖然重挫但從此受到美國的亞太多極安全體系保護，迄今未發生中國武力侵犯，保住民主體制運作，也符合美國國家利益。正如國際關係學者謝淑麗 (Susan Shirk) (曾於美國國務院任職) 指出，美國自尼克森所建構之美蘇中大三角關係到 90 年代蘇聯瓦解，美國獨霸早已不再依靠中國制衡蘇聯。但在美中「上海公報」簽定後的歷史發展脈絡中，的確出現了蘇聯瓦解與中國崛起，以及台海兩岸近來之和解等歷史發展脈絡。

「美中關係正常化」使美中關係始終擺盪在有限的衝突與合作之間。台灣學者郭正亮認為美國對中國決策者過於一廂情願，積非成是。尼克森、福特與卡特等決策菁英總以秘密外交方式解決問題，以少數操縱決策並脫離民意監督，使政策產生不穩定性，最後政策結果未使美中關係如期發展，反而高估自以為是的斡旋能力，以致誤判國際形勢，被中國所利用，造成美國決策者間的分化，到了卡特政府被迫大幅轉向，主觀期望與客觀結果產生極大落差。

四、美國安全政策的轉變

1977 年 2 月 9 日國防部長布朗致卡特安全政策建議備忘錄秘密指出：一為美國安全政策應繼續美蘇政軍平衡的架構，中國共已成一個持續重要

的發展中強權；二為美國已從與北京的新關係獲取到重要安全利益，並實質減少在東北亞的衝突危險，減少美日間摩擦；三、蘇聯被迫分散軍力，美中關係將對美蘇關係有重大影響。四、支持與北京關係以提供美國在國安上更大的全球平衡地位；五、倒退的美中關係在美國政府的國內治理與國際事務會有重大政治成本。

從區域層面而言，美國對中外交政策偏差動員，主要在於美國因中國赤化，無法再與中國這個傳統盟邦在亞洲發揮影響力，只能尋求少輸為贏，先求圍堵再求權力平衡以維持美國在亞太地區能留住影響力，繼而當中國實力增大，對於抗衡蘇聯在東西方軍力部署具有左右的影響力，以及在東北亞朝鮮問題與中南半島越南問題上皆有抗衡蘇聯擴張實質影響力後，美國運用「美中關係正常化」，發揮了制衡蘇聯擴張的進程與能力，才穩住美國在亞太的權力平衡與影響力。所以維護亞太地區和平發展與穩定，仍只是美國外交政策表面冠冕堂皇的目標與說辭。

從美台層次面而言，如郝爾布魯克助卿於 1978 年 9 月 7 日向北京聯絡辦事處韓敘坦白告稱，美國在對中關係正常化政策中調整美台關係這一部份時，對東亞穩定與世界需要美國持續的可信性非常重要，此一地區包括台灣在內如果出現不穩定或不確定，都將不利於美國與「中國」。美中兩國也已認知，某種歷史遺緒（legacies）與特殊狀況必須以負責與人道的的方式列入考慮。軍售台灣就是在此一考量上依據並符合「上海公報」原則處理的。因此，從美中建交後台海兩岸的權力平衡來看，基本上仍是美國優勢武力所掌控，而非中國單方面優勢武力所能隨意出兵破壞。如中國出兵或已武力犯台，勢必破壞美中自上海公報與建交公報以來的美中相互不使用武力的默契，而非單存表面上的台海兩岸的中國與台灣的問題。

玖、結論

1949 年後與中國關係正常化或建交的強權大國英、法、日等國陸續在 1972 年皆完成與中國建交。美國卻要直到 1979 年 30 年的時間才完成建交。從偏差動員的概念來做本文的研究分析，可見美國外交決策中的反共意識

形態，決策者包括總統、國安會、國務院等各部會首長與幕僚人員，參與對中協商談判人員的理想、想法、主張與作法，以及為因應蘇聯、台灣等不同意見或嚴重不滿的國家決策者，而產生的應變措施與作法等等，是非常多變且龐雜，相互糾葛相互糾葛牽絆與絕非任何一個因素可以決定一切決策的發展過程。任何外部與內部突發狀況都可能影響決策進程與結果。這從過去研究國際關係與兩岸關係學者或智庫人員在研究台海，提出各種理論模式與提出量化各種數據研判趨勢發展，來統籌涵蓋或關照到整體全面性的結果，顯示很難得出絕對正確的研判與結論。這是本文為何要提出一個不同的、實證的總體決策分析的途徑，以更宏觀的角度，拋磚引玉來看台海發展的趨勢。

在偏差動員的分析解讀中，美國在外交政策運作上是只問對美國有利，敵友不分的。中國在 1960 年代的反美主義 (anti-Americanism) 其實就是與蘇聯紛爭的副產品，因為中國欲與蘇聯疏遠，而蘇聯卻努力與美國在世界其他國家建立反中國勢力的關係 (reactionary stewardship)。然而結果卻是造成美國在越戰中落入與中國及蘇聯的軍事挑戰中 (Chang, 1990: 293)。前國務卿艾奇遜晚年就曾表示，「美國外交政策第一要件就是要能分辨敵友」。意指美國在外交政策運作上敵友不分。當時的美國對舊日盟邦「中華民國」與大國「中華人民共和國」的盟邦關係取捨，顯然是「魚與熊掌不可兼得」的情況，只有「捨小捉大」，才是真正能幫助說明美國政策的善變取向。

從本文對美國外交政策的偏差動員分析，國家實力與影響力最為重要。可預測的就是，台灣是一個獨立的國家，只要我們台灣這個國家繼續存在發展壯大，或未來在地緣政治的亞太地區或國際社會中的影響力或實力大增到成為區域大國地位時，美國與世界其他國家屆時就會依其國家利益考量重新考慮與台灣恢復正常邦交關係。目前對台灣國家利益最有助益的強權，當屬美國與日本，歐洲國家則是「旁觀不得罪者」的態度，俄國雖已民主化，但長久與中國在聯合國的戰略盟友關係，仍不可靠；而中國在地緣政治與台灣最接近，威脅、危險與敵意最深，優先順序應列為最需「保持距離」的的國家。以免「與虎謀皮」而傷到國家的永續生存。

參考書目

- 卜睿哲 (Bush, Richard C.)，2010。《台灣的未來：如何解開兩岸的爭端 (Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait)》。台北：遠流出版社。
- 包宗和，2002。《美國對華政策之轉折：尼克森時期之決策過程與背景》。台北：五南圖書出版公司。
- 布里辛斯基 (Brzezinski, Zbigniew) (林添貴譯)，2007。《大國政治》。台北：立緒文化公司。
- 李大維，1996。《「台灣關係法」立法過程》。台北：風雲論壇出版社。
- 孟捷慕 (Mann, James H.) (林添貴譯)，1999。《轉向：從尼克森到柯林頓美中關係揭密》。台北：先覺出版公司。
- 季辛吉 (Kissinger, Henry) (林添貴、顧淑馨譯)，1999。《大外交》。台北：智庫有限公司。
- 林鍾沂，1994。《政策分析的理論與實踐》。台北：瑞興圖書公司。
- 胡為真，2001。《美國對華「一個中國」政策之演變》。台北：台灣商務印書館
- 唐耐心 (Tucker, Nancy B.) (林添貴譯)，1995。《不確定的友情》。台北：新新聞文化事業公司。
- 唐耐心 (Tucker, Nancy Bernkopf) (林添貴譯)，2012。《1949年後的海峽風雲實錄－美中台三邊互動關係大揭秘》。台北：黎明文化事業公司。
- 張登及，2003。《建構中國－不確定世界中的大國定位與大國外交》。台北：揚智文化。
- 張亞中，2000。《兩岸統合論》。台北：生智文化事業。
- 張亞中、李英明，2000。《中國大陸與兩岸關係概論》。台北：生智文化事業。
- 傅建中，1999。《季辛吉秘錄》。台北：時報出版。
- 傅高義 (Ezra F. Vogel) (馮克利譯)，2012。《鄧小平改變中國 (Deng Xiaoping and the Transformation of China)》。台北：天下遠見出版公司。
- 錢復，2005。《錢復回憶錄》〈卷二〉。台北：天下文化書坊。
- 謝淑麗 (溫哈溢譯)，2008。《脆弱的強權：在中國崛起之後》。台北：遠流出版社。
- 費正清 (張理京譯)，2003。《美國與中國》。台北：遠足文化事業公司。
- Gergen, David (張明敏譯)，2003。《美國總統的七門課》，台北：時報出版社。
- Kerr, George (陳榮成譯)，1991。《被出賣的台灣 (Formosa Betrayed)》，台北：前衛出版社。
- Silk, Leonard & Silk, Mark (陳衛平譯)，1984。《主導美國的勢力 (Establishment)》。台北：允晨文化實業公司。

- 羅伯特阿特 (Art, Robert) (郭樹勇譯), 2005。《美國大戰略》。北京: 北京大學出版社。
- 蕭全政, 1994。《政治與經濟的整合: 政治經濟學的基礎理論》。台北: 桂冠圖書公司
- 蕭全政, 1988。《政治與經濟的整合》。台北: 桂冠圖書公司。
- 蕭全政, 1989。《台灣地區的新重商主義》。台北: 業強出版社。
- 蕭全政, 2001。〈東亞「區域主義」的發展與台灣的角色〉, 《政治科學論叢》, 第十四期。台北: 臺大政治系。
- 蕭全政, 2004。〈論中國的「和平崛起」〉, 《政治科學論叢》, 第十二期。台北: 臺大政治系。
- Aron, Raymond. 1968. *The Anarchical Order of Power*, in Stanley Hoffmann ed., *Conditions of World Order* (New York: Simon and Schuster).
- Brzezinski, Zbigniew. 1983. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*. New York: Farrar, Straus, Giroux.
- Baker, James A., III. 1991. *America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community*. *Foreign Affairs* 70, no.5: 1-18.
- Burr, William. ed. 1998. *The Kissinger Transcripts*. New York: the New Press.
- Carter, Jimmy. 1982. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Toronto: Bantam Books.
- Congressional Quarterly. 1981. *Congress and the Nation, 1977-1980*. vol. V. Washington D.C.: Congressional Quarterly Service.
- Chang, Gordon H. 1990. *Friend and enemies: The united States, china, and the Soviet Union, 1948-1972*, Stanford University Press, California.
- Clark, Ian,. 1974. *Sino-American Relations in Soviet Perspective*. Morton A. Kaplaned., *Great Issue of International Pollitics*. Chicago, Aldine Publishing Co.
- Chang, Gordon and Di, Hi. 1993. *the Absence of War in the U.S.-China Confrontation over Quemoy and Matsu in 1954-1955: Contingency, luck, Deterrence?* *American Historical Review* 98 (December 1993): 1500-1501.
- Chritensen, Thomas. 1996. *Useful Adversaries*. Princeton: Priceton. Press.
- Chang, Gordon H. 1990. *Friend and enemies: The united States, china, and the Soviet Union, 1948-1972*, Stanford University Press, California.
- Chang, Jaw-ling joanne. 1986. *United States-China Normalization: As Evaluation of Foreign Policy decision Making*, Baltimore: Occasional Papers.
- Cooper, Richard N. "A New International Economic Order for Mutual Gain", *Foreign Policy*, Vol.26, (Spring, 1977) pp.66-120.
- CIA Paper148. 1976. from the Central Intelligence Agency. *The Foreign Policies of China's Successor Leadership*. Executive Summary PR 76s 10053 Washington, (June 1976: 931-932).

- Carter with Chai Zemin., *Summary of the President's Meeting with Ambassador Chai Zemin*" 241. Memorandum of Conversation. Washington, May 3, 1979, 3: 18-4:25 p.m.: 2(869)).
- Ferrell, Robert H. 1969. *American Diplomacy: a History*, W. WNorton & company. Inc., New York.
- Ford to Jiang Jingguo. 1975. 141 *Letter From President Ford to Republic of China Premier Jiang Jing guo*. Washington January 24, 1976: 913-914.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press. pp 8-54.
- Haldeman. 1994. *The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House*. (New York, G. P. Putnam's Sons NY).
- Hu, Richard. 2012. *Making Sense of China's reactions to U.S. Arms sales to Taiwan*. International Conference on US Arms Sales to Taiwan: A Policy at a Crossroads. pp1-17.
- Keefer, Edward C. General Editor. 2007. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Volume XVIII, China, 1973-1976 United States Government Printing Office Washington. Office of the Historian Bureau of Public Affairs Department of State Publication 1 1442. <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/xviii>.
- Kusnitz, Leonard A. 1984. *Public Opinion and Foreign Policy*. Wesport Conn.: 115.
- Lilley, James with Jeffrey Lilley. 2004. *China Hands: Nine Decades of Adventure, Espionage, and Diplomacy in Asia*. New York: Public Affairs.
- MacMillan, Margaret. 2006. *Nixon in China*. Toronto: 76.
- Mann, James. 1999. *About Face: a History of America's curious Relationship with china, from Nixon to Clinton*. N.Y.: Alfred Knop.
- Nixon, Richard. 1992. *Seize the Moment: America's Challenge in a One-Superpower world* (New York: Simon & Schuster).
- Nixon & Kissinger's conversation, Tapes, Document 8. Sept. 30, 1971: 582-583. www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB70/doc8.pdf
- Nixon, Richard. 1990. *In the Arena: A Memoir of Victory, defeat and Renewal*. (New York, Simon and Schuster, Inc.).
- NSC37. 1975. "The Strategic Importance of Formosa", Dec. 1, 1948 U.S. Department of States, Frus, 1949, Vol.9, Washington D.C.,: 262.
- Oksenberg, Michel. 1977. *Memorandum From Michel Oksenberg of the NSC to the President's Assistant for NSA Brzezinski Initiatives Toward PRC*. Washington, January 25, 1977: 14-16.
- Pacific Command of U.S.. tele0014Z. 1978. *Telegram From the U.S. Pacific Command to the Department of State and the White House*. Honolulu, December 30, 1978, 7 (686)).

- Policy Review Committee Meeting. "PRM-24, Parts I and II: Options Toward the People's Republic of China and Taiwan Troop Drawdown" Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting. Washington, June 27, 1977, 3-4: 30 p.m.: 101-103.
- Public Papers of the Presidents. 1974. *Richard Nixon, 1972*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Reeves, Richard, 2001. *President Nixon: alone in the White House* (New York, Simon and Schuster, Inc.).
- Smith, Gaddis. 1986. *Morality, Reason & Power: American Diplomacy in the carter Years*. Collins Publishers, Toronto: 90-91.
- Snyder, William P. 1983. *Dean Rusk to John Foster Dulles, May-June 1953: The Office, the First Days, and Red China, Diplomatic History* (January 1983): 86.
- Tucker, Nancy Bernkopf. 2001. *China Confidential, American Diplomats and Sino-american Relations, 1945-1996*, Columbia University press., New York.
- Thomason, James, C. Jr., 1972. On the Making of U.S. China Policy, 1961-69: A Study in Bureaucratic Politics. *China Quarterly* 50 (April-June 1972): 226.
- U.S. Congress, Senate. 1959. Committee on Foreign Relations, *Hearings: U.S. Policy in Asia*, 86th Congress, 1st sess.. Nov. 1, FE-Office of Asian Communist Affairs. FRUS 1961-63: 397.
- United States Department of State. *American Foreign Policy: Basic Documents, 1977-1980*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983. Bulletin, 1977-1980.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. (Mass.: Addison Wesley).

The Mobilization of Bias by the U.S. toward the Cross-strait Relation

Tah-wen Kuo

*PhD Candidate, department of Political Science,
National Taiwan University, Taipei, Taiwan*

Abstract

The U.S. President Richard Nixon (1969-1974) tried to go through the concept of multi-polarity of the world to counter-fight the wildness of the Soviet Union's hegemonic expansion everywhere of the world. He proposed to normalize the relations with China in secret diplomacy, with "two Chinas" as a transitional measurement, in order to establish the formal diplomatic relations as his final settlement of the goal in combining well with PRC's requirement of "One China's Principle." But, the most difficult situation of the normalization was to tackle the issue of the U.S.-Taiwan relations. In Taiwan there were still many of the U.S. strategic national interests, such as in maintaining the stability of the western Pacific area, and deterring the potential aggression by use of force from the rising regional power of Communist China. President Nixon also knew "abandoning Taiwan" was "domestic political suicide", he could not afford to the risk in his presidential term to publicly antagonize the congressmen who supported Taiwan, public opinions still in favor of supporting Taiwan and political rivalries at his back always in preparing to find opportunities to expel him out of his office. He was always under the threats of the medias to leak out his details in procession of "mobilization of bias" (MOB) in tackling the normalization relations with PRC. Finally, he reached the agreement with the PRC signing the "Shanghai Communique" in his stage, and established the liaison office in Peijing, but without abandoning Taiwan officially in his way of MOB. President Gerald R. Ford (1974-1977) faced even worse

dilemma. He tried also in Nixon's patterns of way to promote the normalization with PRC, but Nixon's "Watergate Scandal" had deteriorated the political accountability of the successor of the presidency. President Ford had to be even more cautiously to make efforts in MOB to process the normalization relations with PRC in preventing from criticism which would lose the support of his reelection. But he still delayed his oral commitment of establishing official relations with PRC secretly in his term, and did not abandon the official relations with Taiwan. President Jimmy Carter (1977-1981) advocated human right diplomacy and understood his situation was not better than previous Nixon and Ford's administrations, the domestic political encountering still in minority of supporting the U.S.-PRC normalization, which were with the precondition of severance of diplomatic relations, retreating U.S. troops, and abrogation of mutual defense treaty with Taiwan proposed by PRC. But Carter in his faith determined to proceed to terminate the official relations with Taiwan, which agreed to the PRC "the Three Points". He kept continuously in normalization relations with PRC to implement the goal of fully official relations in his ways of MOB, after his advocacy of signing "the Panama Canal Treaty", which was in completion of passing by the U.S. Congress. He believed through his movements of MOB the normalization relation with PRC would result in the same as he did the previous case of "Panama Canal Treaty". The text of the research in the approach of MOB is trying to get the insight of the details of the above mentioned three U.S. Presidents' movements of MOB from 1969-1979' and analyze how they implemented to their goals in their secret processing of Normalization Relations with PRC respectively.

Keywords: Mobilization of bias, the U.S.-PRC normalization, Nixonism, Carterism