

## 民進黨的對美作為（2000—2004）

### —— 游擊式的外交操作

◎ 梁 忠

\* 本文刪節本刊於《二十一世紀》雙月刊2004年8月號，總第84期。

#### 前 言

中美建交雖已逾二十年，兩國關係發展的關鍵，台灣永遠是最敏感且無法回避的問題。在中國的角度，台灣是固有國土不能分割的一部份，台灣獨立是不能被接受的。但在美國的角度，是牽制中國邁向海洋的重要前延基地，台灣是其地緣戰略中不沈的航空母艦。在各自的基本前提與利益下，出現了台灣關係法與三個聯合公報並存的矛盾狀況。因此兩方的交往，往往呈現鐘擺搖晃的狀況。依現實主義的觀點，若中國大陸要遏止台獨勢力的擴張，則向美國施壓，要求其政策向三個聯合公報傾斜。以美國的觀點看待，要遏止中國在東亞的權力，則是強化台灣關係法，淡化三個聯合公報。

但以上常見的現實主義觀點，往往將台灣視為中美交往之間的被決定的客體，忽略了台灣的主動性。據本研究，台灣的意向並不因中國大陸與美國間的戰略設想而被制約。相反的，台灣有其自身特殊的政治運作方式，中美雙方的戰略調整，反而被島內援引為政治動員的題材，使得台灣動向出乎雙方的意料，有時還會引發中美之間緊張與衝突。

因此，為保持中美台三方的穩定與和平，實有必要修正以往觀點，詳細剖析台灣對美決策的機制。有此認識後，未來中美間討論台灣問題時，才能更為準確，並達成三贏的目標。

#### 一 台灣的外交決策體系

要理解台灣的對美政策，首先要先了解其外交決策機制。由於兩岸相隔數十年，對於台灣的政治運作可能較為陌生，因此先簡介台灣的外交決策體系。

依照台灣法律規定與現實運作情況，台灣的外交決策過程可分為兩個層次。從狹義的法理角度來看，台灣外交決策主要由總統府、行政院以及外交部三個層面。前者制定外交的方向與策略，後兩者雖也可參與決策，但主要是提供資訊與執行前者的意志。若從廣義且現實的角度來看，影響外交決策還包括了執政黨中常會、立法院(含外交委員會)、國家安全體系(國防部)、經貿單位、反對黨及新聞媒體等<sup>1</sup>。

雖然從上述法制的觀點，許多單位都可介入影響台灣的外交決策，但在實際運作上，外交決策權有日漸集權於行政部門的傾向。這從歷次的修憲、修法的過程中，就能大致窺得一般。

在蔣介石蔣經國當政時期，為確保總統的外交軍事權力，於1967年設立了國家安全會議，其許可權凌駕於法定最高行政機關的行政院，又被稱為「太上行政院」<sup>2</sup>。李登輝當政時期，為擴增總統、削減行政院長的權力，在歷次修憲過程中不斷擴展總統權力，並於1994年將此會議法制化。

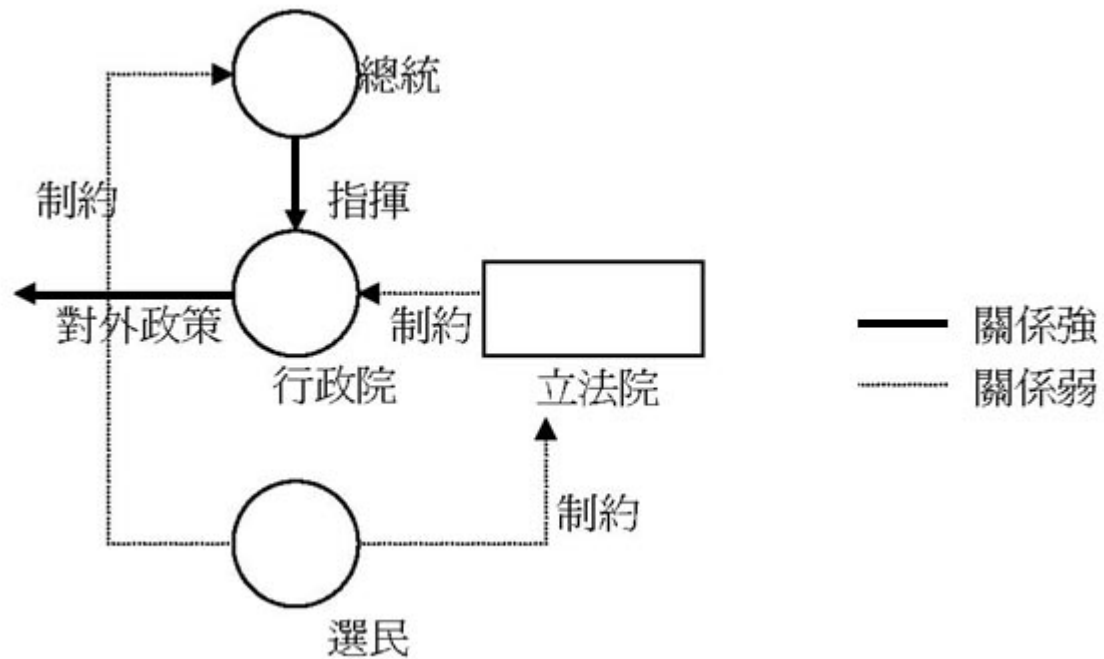
在增修條文中規定，「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之」<sup>3</sup>。

據增修條文所擬定的「國家安全會議組織法」，參與國安會決策的成員分別有總統、副總統、行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部長、國防部部長、財政部部長、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長、國家安全會議秘書長、國家安全局局長。此外，總統得指定有關人員列席國家安全會議<sup>4</sup>。

在民進黨當政時期，總統對於外交決策的權力又再次膨脹，大幅擴增國安會的權力。除了更明確的定義「國家安全」為「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」外，還大幅擴充國安會編制員額，明定國安會秘書處增列研究單位，掌理安全相關的研究事項。雖然此修正案在初審階段，遭在野黨立委質疑「擴權」、「違反政府組織人事精簡」，但在朝野協商後，還是允許關於國安事務研究的業務需要，必要時得聘用研究人員，最後達成共識，國安會秘書處增設研究員五至七名、助理研究員五至七人、研究助理五至七人，助理設計師、佐理員等各一至兩人不等，約增加五十餘人，國安會預算需擴編近千萬元新台幣<sup>5</sup>。這樣的法律規定，實際上讓最高行政首長的行政院長，成了總統的幕僚。結果是總統可在國家安全會議中決策，但卻不用向國會負責，成為台灣行政結構的一大缺失。

相較於行政部門不斷強化其權力，立法部門就顯的弱勢許多。雖憲法規定，立法院有議決法律、預算、戒嚴、宣戰、媾和、條約案及國家其他重要事項之權，賦予了立法部門外交決策參與權<sup>6</sup>，不過以往立委就無參與決策的傳統，再加上普遍缺乏世界觀，不大關心外交事務，再加上行政部門刻意保密，在外交政策的影響上，始終顯得相當弱勢。

綜合來說，台灣的外交決策，在小且資訊封閉的組織內完成，其他政治勢力難以參與或牽制。因此，外交決策的品質良窳，端看領導人的素養、個性與其對國際情勢的判斷。在法制層面可圖解如下。



## 二 民進黨的執政特性

法律所構建的體制有其穩定性與一貫性，但若主政者以自己的方式運用或解釋時，可能會出現全新的決策特色。為鋪陳以下章節民進黨對美作為的過程，在此先闡述民進黨體制與現行台灣政治體制相結合後的特殊個性。

首先要交代的，是民進黨的基本組織型態與特性。民進黨在野時期，常以「黨政不分」攻擊國民黨，但實際觀察其自身的黨組織，其實也和國民黨類似，都高度集權於中央，階層分明，黨規嚴格，強調對黨的忠貞，有相當大的強制與排他性，因此從組織的角度而言，兩黨並無二異。

由於歷史因素，國民黨的黨組織與政府機構重合。總統就是黨主席，行政院長就是副主席，內閣重要閣員均為該黨最高權力核心的中常委，各部會首長，多為該專業黨部主管。除此之外，黨籍立法委員，雖在法制上制衡行政院，但因列寧式政黨的組織特性，黨內屬權力核心外，為黨中央運用的立法「投票部隊」。因黨納編了行政、立法的大部分，本應行政向立法負責、立法監督制衡行政等，在黨內全部協調完成，成了國民黨執政時期，決策的特色。

相較國民黨，民進黨雖擁有列寧式政黨的形式，但由於長期在野，無法進入行政核心貫徹黨的意志，其權力核心以立法委員、各縣市首長為主，成了相當怪異的剛性政黨。在此基礎上的民進黨，突然獲得執政，立刻發生了許多方面的不適應。以下分為各點詳述之。

### （一）趨於集權的決策機制

據筆者了解與相關媒體報導<sup>7</sup>，民進黨參加2000年總統大選時，並無執政準備，當選純屬意料之外<sup>8</sup>。也因此上台後，因未有經驗，執政過程備感艱辛。

以陳水扁為名義所出版的執政回顧一書中，也承認民進黨初掌執政權，自身能力不足以掌控

全局。陳水扁在書中就坦言，民進黨在執政方面有幾個弱點，一是執政能力。黨內人才不夠多，欠缺行政領導經驗。二是政府的運作似乎與黨的運作分離，適應不良。三是在野黨當太久，敵我意識太過分明，對政治情勢判斷錯誤。再來就是黨內派系太多，各派系以自己利益為重。此外，對於國家安全運作的無知、呂秀蓮的頻出狀況等，都是其意料之外<sup>9</sup>。一個未有執政經驗有未有心理、實務上準備的政黨當權，其擬定對外政策的水準可見一般。

在實際運作上，就可明顯看出其對行政決策的陌生與粗糙。陳水扁在當選後，雖宣佈不擔任民進黨黨職，不從事民進黨的政黨活動，以區別與國民黨之不同，但「黨政分開」的決策模式在實際運作後，卻證明是失敗的。因為，若陳水扁不擔任黨職，理論上來說，民進黨對於國家事務的掌控，僅有間接影響力，無法參與行政決策只能透過陳水扁是「黨員」的身份要求其遵守。但是，陳水扁能掌控最高行政首長的任免，黨中央根本無法操控。相反的，陳水扁為了遂行其意志，仍需要黨、黨籍立委支援，所以前前後後嘗試過許多機制整合。

第一時期是當選後至同年11月中旬，每周一共有三個餐會先後舉行，分別是：每星期二晚上，總統與行政院長的餐敘；每星期三上午與民進黨主席的餐敘；3、每星期三中午以餐敘進行的「黨政協商會報」。因此，在從星期二晚間到星期三中午連續三個餐敘之後，重大決策已經形成，星期三下午民進黨中常會變成是黨政領袖在形成決策後，向黨報備的會議，黨變成了陳水扁的橡皮圖章，因此引起黨內高級幹部的不滿。

後來，又改成府院黨及立院黨團「三合一」的擴大決策會議時期。此時期約從2000年11月中旬開始。陳水扁改為每星期二晚上在總統府舉行「府院黨擴大決策會議」，成立常態性的「9人決策小組」，此小組成員包括：副總統、行政院長、民進黨黨主席、府院及黨的3位秘書長、立院民進黨黨團負責人2位，包括總統共9位。運作機制，基本上包括：相關部會首長的工作報告、說明，討論與在野黨進行溝通事宜等。雖然第二階段變成了「團體決策領導模式」，從「黨政分開」改變成「黨政合一」的決策模式。但實際運作起來，依然問題重重，仍然只是在總統決定政策後，尋求背書的機制。

但這樣的形式依然無法解行政決策、立法部門、黨之間的協調合作，最後經一番激烈辯論後，修改黨章，使民進黨主席在執政時期可由總統兼任，非執政時期則票選產生。2002年7月21日，陳水扁正式以總統身份接任民進黨主席，如此一來，黨的意志與政府決策就在民進黨中常會合而為一，正式轉變成與國民黨一樣的黨政合一。

## （二）無通曉國際事務的人才

承前所述，當選前既沒有執政的準備，當選後面臨處理國際問題事務上，就顯得捉襟見肘。民進黨在野多年，多注重島內事務，對於國際事務少有關注。雖陳水扁號稱台北市長任內出訪多國，具備國際視野，但眾人評價似非如此。民進黨內設有國際事務部、駐美代表處，但功能不大。其駐美代表處之代表，歷屆分別有張旭成、邱義仁與蕭美琴<sup>10</sup>。但並不太受重視，且他們許多時間還是關注島內政治<sup>11</sup>。

由於民進黨缺乏培養人才的機制，再加上當時的時空環境，民進黨也難以滲透進國民黨主導多年的行政體系，缺乏行政經驗之人才，也並不令人意外。以上兩個因素相綜合，民進黨上台組閣的過程，自然面臨人才短缺的窘境。

這點從幾個閣員出身即可看出。舉例來說，外交部長，此具有國家象徵性圖騰的職位，自是

主張台獨的民進黨最在意的職務。但黨內缺乏此類人才，唯一幾個較為在行的人，又因人品問題不適任<sup>12</sup>。最後涉及外交決策的閣僚，都不是民進黨籍。

首任外交部長田弘茂為學者出身，無黨籍，曾於與民進黨意識型態相近、長榮集團所出資的國策院供職。其出線原因，外界公認是因李登輝與田熟識，並向陳水扁推薦之故<sup>13</sup>。據了解，雖然其在國際關係學界有所專精，但對實務部分卻不甚了了，且興趣缺缺<sup>14</sup>。後來接任的簡又新，之前為國民黨籍，也與李登輝關係匪淺。在專業部分，雖曾任台灣駐英代表，但據了解，對外交事務也是一知半解，在決策過程中屬沒有聲音的人物，陳水扁說甚麼辦甚麼的角色。

而台灣最注重的對美關係，其第一線的執行者—駐美代表，雖民進黨內有多人興致勃勃，但也因其缺乏人才，最後只好由前國民黨時期的外交部長程建人出任，執政黨的人馬則屈居副代表。

負責安全的國防部長，也由國民黨籍的前任國防部副部長伍世文出任，在2001年時，接任的也是國民黨籍的湯曜明。整體觀之，陳水扁等人並無外交經驗，決策層不懂，重要的成員又是如此匆匆挑選，各方人馬拼湊而成<sup>15</sup>，有些是以前政敵的黨員，不然就是李登輝所屬意人選。如此班底，其成員意識型態不同，再加上沒有行政部門間、行政與立法間協調經驗的民進黨，自是力不從心，其外交政策品質自然大打折扣。

### （三）每年都是選舉年—每天都為增加合法性奮鬥

2000年大選時，陳水扁因國民黨內部分裂而坐享漁利，僅以39.3%的得票率當選，第二名的宋楚瑜則為36.84%，相差僅有2.46%，連戰也有23.1%的得票率<sup>16</sup>。簡單的說，雖然泛國民黨系選民有近六成，但卻沒有選出代表大多數民意的候選人，而是由較少數的陳水扁當選。

這樣的民意基礎，陳水扁與民進黨的合法性有著根本的問題。再加上外交部、軍方中的公務員，都與其許多意識型態與其相悖，許多精力都花在與公務員內耗。在此狀況下，為了能穩定自己的合法性，唯一能做的，就是掀起一波又一波的政治動員。所有施政，就是只注重暫時民意、穩定基本支持者，而不顧專業考量。其國安局局長丁淦洲在回憶錄中，就坦白地說，陳水扁執政只關心的是兩件事，一是股市指數、一是民調。執政思考的重心，往往在於如何去符合民意、媒體對政府施政及首長個人的評論<sup>17</sup>。

在這樣的格局上，民進黨政府在位四年，不是施政，而是不斷的競選、提升合法性。而外交政策，自然也成為競選、提升合法性的一部份。

### （四）小結：民進黨特色的「黨國體制」

綜合以上論述，可把民進黨與國民黨時期的「黨國」體制作一比較。相對於國民黨，民進黨的「黨國體制」雖然體制上雷同於國民黨，領導人握有最大的權力，但因自己外行，無法像之前的「強人」領導類型可以駕馭龐大的行政機器，且因涉外部門均非民進黨籍，黨的決策過機制無法涵蓋行政體系，因此無法統禦起龐大的行政體系，協調不佳的結果，各行政部門各行其是。而高達60%的民眾不信任民進黨，也讓其施政受到很大的制衡。至於執政黨團，除了因法制、習慣之故，被排除在外交決策外，也要與勢力龐大的在野黨相抗衡。以往行政當



的調解人，其對中國政策也不可能有很大的轉變，但美國還是可以扮演平衡者與穩定者的功能<sup>18</sup>。

這從民進黨執政初期，仔細分析陳水扁的就職演說內容，可以看出其刻意降低台獨色彩，其妥協程度與選前判若兩人。其中語氣一改以往對大陸的敵意外，還對兩岸關係有更和緩的表示。陳水扁說，將遵循憲法，確保全體國民的福祉。因此，只要大陸無意對台動武，保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題<sup>19</sup>。

陳水扁在回憶錄中，也清楚的表示，他的就職演說有穩定美國的作用。在書中他表示，就職演說和美國做了很好的溝通，美國覺得可以接受也頗滿意。在陳水扁的認知裡，只要處理好對美關係，兩岸關係就穩定了一半。

綜合看來，陳水扁雖然表示「當選之後，花了最多心血，最多的時間處理對美關係」，但由於剛開始幾個月，美國政府對民進黨政府和陳水扁還是在「聽其言，觀其行」。因此綜觀此時期的對美政策，主在消除美國的疑慮，避免任期末對中國大陸較為友善的克林頓，因不信任民進黨政府祭出「新三不」。或是希望美國在提「新三不」時，應該加入「不同意中共武力解決台灣問題」，成為「新四不」<sup>20</sup>。此外談不上具體創新的思維。此時期陳水扁的思維與李登輝較為接近，一樣是「拒統傾獨」，只是在上台後在美國的壓力下，只好公開宣稱「拒統，但保留獨立的選項」。

## （二）小布什上台，搭上保守主義遏止中國順風車，擴大「外交成果」

眾所皆知，美國共和黨候選人小布什，有濃厚的新保守主義思想，對東亞態勢與中國的角色判斷，與前任民主黨，且又連任一屆的克林頓有所不同。上台後，對於崛起的中國，以「圍堵」待之較多，「接觸」予之較少。美國對中國政策的轉變，也象徵其對台灣戰略思考的調整。

美國新的外交政策變化，與民進黨政府的「拒統暫不獨」有重疊之處，評判自是一片大好。台灣外交部在當年的外交年鑒中評估道：「布什政府上任後，台美關係已然呈現與克林頓時期迥異的正面發展，台美間的溝通亦呈現前所未有的順暢」<sup>21</sup>。「自布什新政府上台後，中美雙邊交往氣氛更見改善，對我正面作為越趨明顯」<sup>22</sup>。在此基本判斷下，當年度的台灣外交部的工作重點，為加強與美日歐盟國家間良性關係的建構。面對中共的<sup>23</sup>「大國外交」攻勢，必須化被動為主動，以台灣的機動性與靈活性，創造以「以小搏大」的戰略空間。以和平安全、經貿利益及民主人權等共同價值來做綜合考量，美國日本及歐盟應是我強化雙邊關係的重點物件<sup>24</sup>。但民進黨也了解在現今的世界局勢，美國再怎麼傾斜，也還是被三個聯合公報所制約，所能活動的空間很小。因此，只能希望美國在台灣的「做法上，可以努力、可以爭取、可以改變」，「實際作為特別態度能有所不同，這就是我們所希望、期待的」<sup>25</sup>。

在這樣的格局下，民進黨能做的，除了不斷加強與美國行政、立法部門的溝通外，然後以各種迂回的方式，在技術面上挑戰美國「一個中國」的模糊地帶。

這樣的做法，延續以往國民黨官方做法，凸顯其弱勢，對比中國大陸的強勢崛起，凸顯台灣的人權民主，對比美國刻板印象裡中國大陸的人權問題。一方面讓台灣問題國際化，一方面

影響美國的輿論、國會，迂回的以此方式壓迫行政機關，以機動、隨機等游擊的方式，以各種議題、各種方式綁住美國。與美國捆綁在一起 使美國支援台灣，或是不得不支援台灣，藉此依靠，民進黨政府就可在兩岸政策上更為強硬。為更詳細說明其策略，以下列舉此時期民進黨重大的對美作為。

## 1 強調台灣戰略重要性與相同的價值觀

雖表面上看來民進黨政府在許多政策上的做法大膽激進，但在對美的做法上卻還是抓准了美國所期待台灣扮演的角色，因此在許多與美國相關人士溝通時，除了消極的免除「麻煩製造者」的形象，還積極的強調台灣的戰略重要性，信奉與美國相同的民主與自由價值觀。

據陳水扁自己的說法，在考量台灣利益時，應兼顧美方的利益，只有讓美國有利益，台灣才會有相對的利益。因此，雖然在島內台獨煽動言論不斷，但實際檢視陳水扁及相關官員，在公開還是私下場合面對美國的參眾議員、智庫學者、離退休官員時，主要是圍繞著「四不一沒有」的架構下<sup>26</sup>一再闡明其不改變現狀。其談話主軸都是「有美國支援的強大台灣，才能有與中國大陸和談」，或是將兩岸關係極端簡化為「民主與專制」「威脅與被威脅」等<sup>27</sup>。一再強調台灣在中美關係中的重要性。

## 2 過境外交

如前所述，由於民進黨執政合法性不足，再加上台灣經濟狀況不佳，乏善可陳的政績無法提升其政治資本，在下次選舉中得勝。在此情況下，外交成為其爭取合法性的最佳選擇。而美國，正是外交上最受外界矚目的一個舞台，只要是些微的改變，都可再轉回島內，詮釋為「外交政績」、「外交突破」。

就美國的觀點而言，美國歡迎或不歡迎誰來訪，希望來訪人員只進行參訪，或是洽公，都是單純美國的內政問題。但因1995年李登輝訪美，造成了極大的媒體事件，並引發中美台三邊緊張局勢。此後，出訪時，「過境」美國就成為一項博取民意的絕佳利器。在1995年的那次事件後，美國修正了公共法，規範台灣領導人訪美的相關規定。修改後的公共法103-416號221節規定，申請赴美目的，在於與美國官員，商討能夠降低貿易逆差、防止核武擴散、美國安全面臨的威脅著全球環境保護、保護瀕臨絕種物種、區域人道災難等問題，即可入境。除非是被美國入境法列為「可排除在外」的物件。而這可排除者，除了會涉及不法、傳染性健康問題外，也包含「國務卿決定，會損及美國的重要外交利益」。但出現這種狀況時，國務卿必須知會參眾兩院的司法及外交委員會主席，並解釋其決定<sup>28</sup>。

在實務的操作上，這樣的規定，國務院拒發簽證給台灣領導人的決定，勢必難以過國會這關。而國會遊說，正是台灣的強項。雖然入境不是甚麼實質突破，但自此以後，台灣領導人訪美就成為政治得分的最好舞台。若美國當局在入境後冷淡對之，就可以「受到北京打壓」對內動員，若是入境後熱情待之，則可以「重大突破」、「關係提升」宣傳。

這從陳水扁自述其「外交突破」時，可以看出。他把對美工作與過境掛勾，字句之中的邏輯是，對美關係 = 過境受到的待遇。2001年，小布什當局在原先克林頓2000年時「舒適、安全、便利」的原則上，又多加了「尊嚴」的對待。依照前述邏輯，這就變成了一大突破，是台美關係漸入佳境的具體事證<sup>29</sup>。由於訪美所造成的媒體效果極佳，島內民意支援度也因此攀升，因此民進黨政府也就把遊說美國，讓領導人過境美國時，可受到何種待遇，當作其重要的對美政策與工作<sup>30</sup>。



### 3 反恐議題

一般來說，台灣與中東地區交往很少，且也無意識形態的矛盾，因此從未有 恐怖份子襲擊的疑慮，更遑論有何針對恐怖份子的政策。雖然如此，美國遭到911恐怖襲擊時，民進黨政府卻立刻表態大力支持美國。這背後的原因，就是藉由清晰的表態，換取美國的信賴，並視情況順便博取更大的國際空間。

在此思考下，911事件一發生，陳水扁就立即邀集國安局，思考幾項工作目標，除了「提升台灣反恐能力」外，另外就是「趁此機會提升台美合作關係」、「借著911反恐事件，加入國際相關組織」<sup>31</sup>。在此思考下，在美國攻打阿富汗後，民進黨政府也在第一時間捐贈物資給阿富汗。藉此機會，將物資由美國轉至阿富汗，再次把自己和美國綁在一起。對此作法 陳水扁評估道「儘管數量不大、金額不多，但美國政府對這份心意感受很深，感受在心頭」<sup>32</sup>。此外，行政院長張俊雄一返台，就迫不及待的命令，就要求所有政府企業、學校降半旗以示哀悼<sup>33</sup>。外交部長田弘茂也表示，美國是全世界對台灣最友好的國家，台灣有難的時候，也只有美國願意且有力量幫助台灣，因此，在美國遭逢重大危難的時刻，將義不容辭和美國站在一起、共同打擊恐怖主義。雖然外界質疑台灣政府過度親美，但田弘茂認為，這種看法大可不必，因為就外交而言，「我們還有其他選擇嗎？」如果友邦有難不表態，「那不是太鄉願了嗎」<sup>34</sup>？這種露骨表態，連美國都有些驚訝<sup>35</sup>，島內輿論也對此行為傳出撻伐之音。

除了口頭譴責哀悼外，民進黨政府也立即參照聯合國各項反恐怖公約與精神，通過多項法律，並加強與其他國家之情報交流，刑事調查。9月12日28日，在美國發起下，聯合國安理會分別通過了1368、1373號決議。民進黨政府也趁此機會，立即表達堅定支援聯合國決議<sup>36</sup>。迅速的表態，美國也予以相當的回報，將台灣在911事件反恐行動中的貢獻，以「中華民國依據聯合國安理會1373號決議文執行反恐怖主義行動之相關作為」代轉至聯合國列入正式紀錄<sup>37</sup>。這樣的配合也換到了民進黨政府所期待的「國際空間」。

### 4 FTA（自由貿易協定）議題

從台灣貿易流量來看，大陸早已取代美國，成為台灣最大的出口市場。而兩岸的經貿交流密切，必定帶來政治上協商的壓力，再加上版塊經濟成型，東亞各種區域經濟合作倡議也紛紛被提出<sup>38</sup>，這樣的趨勢自然對民進黨的台獨主張產生極大的壓力。

面對大陸的經濟磁吸壓力，若從純經濟的角度來看，兩岸產業型態分工清晰，應最適合簽署FTA，理應與大陸協商，在兩岸產業分工互補的條件下，如何更進一步合作，但台獨傾向的陳水扁思考，卻是如何擺脫台灣對大陸的依賴。

2002年元月加入WTO後，其中對於各經濟體互相間能簽署FTA的規定，就成了民進黨政府所能運用的戰術工具。美國、日本這兩個與台灣經貿交流密切，又對中國大陸又有同樣的戰略共識的國家，自是台灣FTA戰術的首選物件。

民進黨政府對FTA的說法是，若與這兩個國家順利簽署FTA，那麼在經濟上可以減輕台灣對大陸的經濟依賴，在政治上，則可以與美、日建立更密切的關係<sup>39</sup>，因此與美洽簽FTA，也成為該年度的外交工作重點<sup>40</sup>。

在民進黨政府的策劃下，駐美代表處即著手推動，而美國國際貿易委員會也於5月13日舉行公聽

會，並於17日派員調查訪談並搜集資料<sup>41</sup>。而陳水扁在當年年中集合政府黨務幹部的「大溪會議」上，也宣佈將以「美台FTA」、「南向政策」為未來的重要政府目標。

隨後在美國國際貿易委員會的調查後，10月21提出的報告指出，若台美簽署FTA，整體上對雙方都不會有太明顯的好處，只有一些本來貿易額很低的產業，其貿易額會大幅提高，若美方要簽，前提是台灣要積極改善在智慧財產權、農產品等保護。美方評估，唯有台灣開放在金融、企業管理等方面改善非關稅壁壘，才有可能會比較多的增長<sup>42</sup>。對雙方都沒有太大好處的FTA，但台灣卻執意要簽，對此傳統基金會研究員John J. Tkacik Jr. 就指出，若台灣真要與美國簽署FTA，那是美國受益，像是農產品等，成長將以數倍計。其他如銀行、製造業、汽車、制藥等，也能獲利，而台灣只有高科技產業能獲利，農業部門將會大受打擊。台灣此舉，政治考量要高於經濟考量，若成功的話，美商將因此至台灣投資設廠，這樣大陸對台的威脅，自然也是對美商的威脅。台灣只是想藉此舉，將自己與美國捆綁在一起<sup>43</sup>，因此，「目前是美國與簽署FTA的最好時機」。

但有趣的是，沒有明顯的經濟利益，但民進黨卻一再對外宣稱台美FTA的必要性。甚至外交部在向立法院報告中還說，ITC報告相當「正面」的指出，若簽訂台美貿易協定，雙邊貿易總額將會明顯增加，此言明顯歪曲原報告原意<sup>44</sup>。

由於民進黨政府與美簽署FTA純粹是政治考量，因此美國也抓准台灣的心態，借機獅子大開口，提出提高智慧財產權保護、稻米和電信市場開放、藥品核價及新藥檢驗程式等議題。在智財權問題上，10月11日台美第一次談判時，經濟部長林義夫雖拒絕美方要求。但不到3個星期的時間內，在2002年10月28日已就智慧財產權諮商秘密達成共識，從原本接受美方15項要求的初步談判結果，變成為就23項美方要求達成共識，等於又同意了美國的8項要求<sup>45</sup>。後來的修法方向，更是依循美方的要求進行，並迅速於隔年6月通過了極為嚴苛的著作權法。除智財權外，美國也要求台灣加速開放農產品市場，若依數同意，將讓加入WTO之後已受到衝擊的農業受到二度傷害，其他各種產業也將被迫加速自由化，影響層面既深且廣。後因在農產品開放、智慧財產權保護執行等問題未能達成協定，最後雙方不歡而散。從上述可以看出，民進黨政府的對美經貿政策，並不是「在商言商」，完全以政治掛帥，不顧慮台灣島內的經濟發展。而且更嚴重的是，就算以政治干預經濟，最後的結果依然沒有換到美國的FTA。2003年11月，美台商會主席、前美國國防部長柯恩訪問台灣時，就明確的表示，台灣沒有對美國開放農產品市場、資訊產業、製藥業，並有效處理智慧財產權等議題，美國經貿高層，現在有必要和台灣簽自由貿易協定，未來24個月也不可能<sup>46</sup>。

## 5 世界衛生組織（WHO）議題

近年來，台灣加入WHO的新聞炒得很厲害，但此舉並非民進黨上台後所獨創。早在1997年，國民黨執政章孝嚴任外交長時，每年世界衛生組織大會就是台灣外交想突破的戰場之一。比較不一樣的是，民進黨上台後，採取了新的戰術，即以不挑戰一個中國原則，改要以「衛生實體」（health entity）名義申請<sup>47</sup>。此外，又適逢美國對台政策微調，小布什支援台灣加入國際組織。因此，在對台友好的參議員穆考斯基的建議下，小布什又表明了「應該讓台灣的聲音在國際組織上被聽到」<sup>48</sup>，國會也通過相關法規，要求幫助台灣取得觀察員的地位，並由出席世界衛生組織的代表在當年執行之<sup>49</sup>。

由於此為美國少見的表態，再加上民進黨上台後，類似事件極易被關注與炒作，因此該年加

入WHO的議題在台灣動員得沸沸洋洋。時至2003年，由於美國會前表示，將「非常清楚的表達並說出，讓所有參與者知道我們的立場」，且歐盟、日本等國也表示，將跟隨美國立場，再加上當年發生SARS疫情，台灣的處境頗令世界同情，成為WHO觀察員的希望似乎即將成真。但WHO大會上，美國卻臨陣退縮，沒有全力支援台灣成為觀察員<sup>50</sup>。

雖然結果與往年相同，但在台灣內部的政治運作下，此事自然被當作政治議題大肆炒作一番，成為台灣內部動員的最佳話題。在一陣新聞運作後，無形間又增加了民進黨政府的政治資本。從此事件可以看出，在外交上的美國支援，在適當的運作下，不但可以援引作為「外交突破」的助力，若不成的話，也可以操作成仇恨大陸的素材，增加自己政治資本的議題。

## 6 軍售議題

討論台美關係時，軍售議題是重要的焦點，一般來說，外界看待此事時，多認為美國為了協助台灣自衛、牽制大陸的發展，因此軍售給台灣。而台灣藉由購買大批量的軍火，一方面與美國保持準軍事同盟的關係，一方面也可讓美國軍火商成為最積極的說客。

從旁觀者的角度，上述「台灣政府＝領導人＝軍隊」、「領導人→戰略構想→向美軍購策略」的說法具有說服力，但若轉換為第一人稱的觀點，從台灣領導人的角度來看，上述簡單的邏輯就不一定能成立了。

首先要說明的，軍方一向是國民黨意識型態最為堅固的陣營，雖沒有具體的調查，在歷來的政治教育下，整支軍隊均堅定信奉「三民主義統一中國」、「一個中國」等原則，這在台灣為人所皆知之事，而民進黨長久來主張台獨，是台灣軍隊表列的「三合一敵人」，但2000年後敵人卻搖身一變，成了「最高統帥」，軍方的反應可想而知。

第二點，軍購是艱深繁複的學問，決策過程中需要專業的知識、大量又即時的資訊，需要繁複的幕僚作業，若非專業人士很難勝任。以往李登輝時期，雖他是「強人領袖」，但對此也不甚了解，大多時候並不太過問。因為他認為軍隊不是用來打仗，而是一種政治工具，他只對那些有政治效果，諸如TMD之類的軍購有興趣<sup>51</sup>。民進黨長期為在野黨，難以深入國民黨所長期掌握的軍隊<sup>52</sup>。對於軍購這種高難度的決策，初上任的民進黨政府是否能夠掌控自是一大問題。

第三點，以往國民黨執政時期，該黨在立法院亦屬多數，而陳水扁上台後的前兩年，國會卻屬弱勢。而失去執政權的國民黨在野後，依靠其優勢席次，民進黨在立法院的各項計劃、預算均不如以往國民黨時期輕鬆過關，更遑論此牽扯大筆經費、各方利益的軍購運算。

第四點，以往台灣的總統府、行政院、國防部、參謀本部之間的關係極為混亂，但在2002年月的「國防二法」實施後，軍購不能再像以往那樣，領導人隨便說了算，而要經過系列的程式<sup>53</sup>。

第五點，則是日漸緊縮的財政預算。民進黨政府上台後，經濟景氣低迷，稅收大減，每年高額的國防預算對債台高築的台灣而言，構成極大的負擔。無法像以前一樣，能夠支撐大手筆的軍售。

理解上述背景後，再看善於戰術導向的民進黨，面對小布什政府允諾軍購不用每年審批，只要有需要即可申請的政策時，竟沒趁此機會捆綁美國，大肆購買武器，就不會覺得意外了。

事實上，2001年4月份，小布什政府的政策出台後，外界均認為這代表台美關係升溫。民進黨政府也把此當作「政績」，聲稱是其上台後的一大突破<sup>54</sup>。雖然表面上美國拼命賣、台灣拼命答應，但實際成交的專案卻只有紀德艦一案。深層看此事件，雖理論上陳水扁可在國安會中指揮調度對美軍事交流。但台美軍事交流、軍售屬高度專業，外行的民進黨並不了解，再加上軍方的意識型態與民進黨有著極為嚴重的扞格，因此這方面的事很大部分由軍方處理，自己則處理軍中高層的人事調動，也沒有給軍方「不管多貴就是要買」的政治指示，因此大多時候，軍購的決定權在於軍方身上。而在美國開的清單中，台灣軍方想買潛艦，但由於當初美國估計失誤，整合歐洲軍火商重開生產線有所困難。後來美國雖提出替代方案，但由於要價太高，資源有限的狀況下，很難買的下手。兩方還為鬧得不大愉快。

除此之外，立法院在野黨對於紀德艦、P3反潛機的售價、性能都有疑慮，預算都很難在立法院通過，成了對美軍購的一大阻礙。為打通關節，美國官員、軍火商親赴立法院遊說<sup>55</sup>，可見在對美軍購的角色上，在立法院的在野黨已不像以前在決策的邊緣了。更重要的是，台灣近年來經濟景氣不佳，已經難以支撐照單全收的買法。在手頭困窘的情況下，下手時自然是量力而為。為此，美國方面後來還不悅地放話，指責台灣買的不夠多沒有顯示出要保衛自己的決心<sup>56</sup>。

從以上軍售過成來看，可以了解在對美軍購上，因專業能力、多方的勢力制約，又受到預算的限制，不像FTA所犧牲的成本是無法估計，非實體的，讓步的後果是很難預測的。民進黨政府在此可運用的政策選項是極為有限的，不像前述幾項議題，可以隨心所欲的發揮。在這樣的情況下，就算2003年年底陳水扁過境美國表明當選後將大幅購買武器的傳言屬實<sup>57</sup>，美國就算再怎麼「期待」，也將不像以前李登輝時代，陳水扁可對此可徑自決定，因此在軍購議題上，對美「游擊」的色彩可說是最低的。

### （三）選舉白熱化期間的對美政策

前文已大致描述民進黨執政初期的對美政策。整體說來，雖說有些魯莽，但勉強還算是個穩定的架構，且在實際需要動用資源—諸如軍購議題上—還顧及了台灣的利益。但隨著任期過半，陳水扁開始面臨連任競選的壓力，但環顧執政以來，沒有任何顯著的政績，且激進台獨勢力對陳水扁上任以來，對台獨「無所作為」開始不滿。

沒有可援引的政績為競選資本。此時，陳水扁能絕處逢生的勝選法寶，只剩下了統獨議題與意識型態動員。因此，為了能凝聚基本支持者的向心力，把整個選戰議題焦點轉移至台灣定位，避開經濟民生等實質議題，成了僅剩的唯一作法。在此背景下，有高度爭議性的「一邊一國」、「台灣正名」、「公投」等議題，自此轟轟烈烈的燃燒開來。

雖然島外有許多評論認為，從去年開始的一系列風波，視為民進黨政府的理念實踐，但根據台灣媒體的報導與筆者了解，表面上的口號與說法，不需要太過認真予以研究或解釋，這些不斷變化的現象，只是選舉時的戰術操作。由於前述民進黨的政黨特性與台灣的政治環境，所有議題的設定與反應，都沒有經過深思熟慮的考量，而是邊打邊走，藍綠兩陣營隨機應變的游擊戰。

綜合以上所言，民進黨此時期的對美作為，脫離了以往「可以怎麼牽制中國大陸」的作法，而是「如何讓美國不要影響選情」，或是「如何利用美國，讓她在選舉中為自己加分」的戰術。

以上交代了陳水扁與民進黨後期對美思維的轉變，接下來的部分，將檢視其具體的操作層面。如前所述，已屆選舉的陳水扁已感受到很大的壓力，基本支持者要其就核四等議題與台獨主張表態，又有李登輝等人不斷在社會上發起各項運動。在眾多壓力下，如何回應這些支持者的要求，成了最重要的問題，此時如何制訂對美政策，早已拋諸腦後。

公民投票——此在民進黨在野時期就不斷的提出的主張，可運用為全民政治動員、回應支持者要求的絕佳利器，就在這個背景下被提出。但因公民投票有強烈的暗示意涵，且極有可能失控，被操作成「統獨公投」，陳水扁再怎麼大膽，也不敢貿然啟動。因此一開始時，其所構想的是就解決核四問題等較不敏感的事務，舉辦沒有法律意義的「諮詢性公投」。接下來又發生了SARS疫情，加入WHO一事，也成了公投可操作、動員選民情緒的議題之一。但考量核四公投可能會輸，在「要贏兩個輸一個」的評估下，又把另一個認為可獲得民意支援的「國會改革」拉進來。在此階段，公投還在可以控制的範圍內<sup>58</sup>。

但接下來公投的發展，就脫離了陳水扁原先的設想。轟轟烈烈在立法院上演的公投立法，國民黨、親民黨一反常態的態度，竟然順水推舟讓公投法通過，「諮詢性公投」已經變的不夠麻辣，且在泛藍的優勢席次與策略操作下，民進黨版在立法院慘敗，士氣大受打擊。所得到的公投法，是被處處受限，無法就其所想要的議題操作公投。已經無法後退到原先無關痛癢的「諮詢性公投」，又被「鳥籠公投」所限，正當在民進黨中央、行政院不知如何是好時，為了打破低迷的士氣，陳水扁展現了個人極強的意志，硬是以公投法第17條，牽強的推出「防衛性公投」<sup>59</sup>。由於事先並無籌畫，純粹是為公投而公投，因此首次的公投，就演變成先有答案後想題目的怪異投票。也因題目不知會被以甚麼樣型態出現，會不會因此失控，最後演變成無法收拾的統獨公投，成為國際關注焦點。美國對自己竟沒有事先知道非常惱火，後來則是相當關注，深怕被牽扯進去，自然希望台灣不要舉辦公投。但要怎麼阻止台灣公投呢？

面對民進黨政府，一貫對世界上許多事務都要頤指氣使的美國，此時也無可奈何。台灣對美國可能的反對，自然也是了然於胸，也因應時勢，想出了許多對付美國的戰術。細察民進黨此時的對美戰術，已純粹表演化，主要讓美國說不出反對理由，要是美國真要反對也沒關係，那就把美國也物化為「道具」，在這場選舉中耍弄。除此之外，還想出了以龐大的軍購預算來捆綁美國，利用龐大利益，迫使美國不再反對公投，以上的戰術可以詳述如下<sup>60</sup>：

#### 1 想個美國沒有理由，也沒有立場反對的公投題目

民進黨抓住了美國一貫以民主國家自稱的說法，找幾個讓其無法公開反對的題目、以民主形式進行公投。若美國因壓力而沈默，則可宣稱為美國默許台灣的公投<sup>61</sup>。在外交部所擬的說帖中，320公投是展現台灣人堅定要求中國大陸撤除飛彈，宣示不再對台使用武力，此一「要民主、要和平、反飛彈、反戰爭」之公投，是為了要維持現狀，避免現狀被改變，無涉統獨，也不違背「四不一沒有」，此外也是深化民主與人權<sup>62</sup>。

#### 2 就算美國不贊成，也不能怎麼樣

就算公投鬧得太過份了，美國實在沈不住氣了，不顧自己的立國傳統公開發言干涉，那台灣該怎麼辦？據台灣媒體報導與訪談發現，民進黨政府的態度是，「就算美國不贊成，那又怎麼樣？」他們的看法是，反正美國不贊成的理由，都是中國大陸的態度，這樣的理由太薄弱

了。美國不可能以此來實質反對<sup>63</sup>。況且，他們認為台灣手上也有籌碼，關係鬧僵了也沒關係，若真是連任了，「反正你還是需要我的」、「不管怎麼樣，你還是得找我談」。若選不上，「那就讓下一屆政府自己去傷腦筋吧，不關我的事了。」抓住了弱點，美國也不得不低頭。此外，還可把美國反對當作話題，大肆炒作，指責美國違反了普遍的民主原則，背棄了自身的開國精神，凸顯自己的自主性<sup>64</sup>。

### 3 軍購綁架美國不反對公投

此種選舉策略在選舉白熱化，雙方差距很小時，又逼近投票日期時，美國的態度顯得更重要。因此，在前兩點對美國展現強硬的「棒子」過後，陳水扁還使出「胡蘿蔔」，誘使美國支援自己連任。此時，陳水扁所能拿出最巨大的利益，就是承諾用龐大的經費購買美國武器。因此，在選舉，公投鬧的沸沸揚揚，美國多次表達反對的情況下，今年2月中，原本舉棋不定的軍購突然定案，國防部突然要編列新台幣5000億購買武器<sup>65</sup>，就不足為奇了。

此份突然提出的軍購清單中，包括「美方一再關切採購進度」的8艘潛艦（台灣一度覺得太貴）、12架反潛機和3套愛國者三型飛彈。選前突然有此動作，自然引起軒然大波，但國防部一再宣稱不是選舉考量，一切都是按照程式進行，且早在幾年前美方就同意出售，時程上並無刻意壓縮。國防部在1998年就已決定要購買愛國者三型等系統，所有的軍購一切按計劃進行。此計劃已完成建案作業，到達最後的「投資綱要」部分，因此才會此時送出預算，而且在320選舉，乃至於520前都無法完成<sup>66</sup>。

但如前述，軍購不是一般採購，利益龐大，且在此時刻，民進黨任期只剩一個多月，此大規模且重要的預算案，不僅不符合責任政治的原則，且要在在野黨多數的立法院將鉅額的特別預算過關，實屬困難。

但這樣的操作，卻可抓住美國軍火商急於訂單落袋的心理。對軍火商來說，5-6千億新台幣的軍購預算，是陳水扁同意編的，換別人上台，兩岸關係有了新局面還不見得賣得成。字還沒簽，軍火商就會繼續向布什政府施壓，持續友台。在商言商，想賺台灣錢的軍火商，成了台灣極佳的政治說客<sup>67</sup>。

在這些戰術運作下，美國已無話可說，民進黨政府也開始紅紅火火的選舉造勢，沒有心思再管甚麼美國政策。

## 四 結論與建議

從外界表面上看來，台美關係是靜態的、弱小與強大、是台灣需要美國，但這樣的說法，忽略了台灣內部的政治動態。本文認為，從民進黨的執政過程中，可以看出台美關係是動態的、台灣可以牽制美國，除了美國需要台灣的戰略支撐外，台灣也運用自身的資源，積極影響美國的國內政治。

不管國民黨，民進黨，上述基本格局並無太大差異。但相較之下，民進黨因無執政經驗，且合法性不足，在對美外交上，常常過份注重於浮面的「突破」。在執政四年時間中，民進黨政府對於自身權力合法性並無信心，要不斷緊抱台獨訴求，抓住基本支持者，但這樣的訴求並不現實，且許多中間選民也害怕這樣的結果導致戰爭。因此，民進黨只要有任何機會，不管用何種方式，都要把自己與美國捆綁，用各種方式讓美國在安全上支援台灣。如此一來，

就出現了選台前大筆軍購的動作。綜合來看，民進黨政府對美作為，幾乎全是游擊式的作為，無一貫的構想，視各種機會，利用美國的支援擴展空間，不管代價，不惜成本，運用可利用的各種資源綁住美國，藉此影響美國的國內政治。所有的作為，都在思考如何利用美國，完成自身的政治訴求，而非如何最大化台灣的利益。

掌握民進黨的「勝選優先」、「當選壓倒一切」思考後就可以了解，台灣已不是美國所習慣設想的，可以被「三個聯合公報」、「台灣關係法」所制約的被動客體了。以民進黨的角度來看，美國這個令人生畏的霸權國家，不過是利用的客體，可援引打擊對方、或增加自己籌碼的「工具」，依各階段不同的需求，來利用美國。這也難怪美國大呼台灣把美國的安全承諾當作「空白支票」、「便利商店」肆意使用。

再從上述的結論延伸，從兩岸如何統一的角度來看台美關係，以往的現實主義戰略思維，並不能和平解決台灣問題。和美國協商台灣問題，一是美國不會願意放棄台灣，二是就算美國願意，島內台獨勢力照樣可以各種方式，如透過新聞操作、國會遊說等方式，將台灣問題國際化，最後的結果，只能使得問題更形複雜。依照本文的看法，中國大陸的對台統一的關鍵，主因是中國大陸的形象被一再醜化。從蔣介石時代開始，就被當局簡單化、汙名化與臉譜化，一直延續至今。而大陸政府又沒有管道對台灣人民訴說自己的訴求。長久下來，中國大陸因沒有管道發聲，只好任台灣政治人物隨意擺弄塗抹，淪為政治表演的「道具」，部分民眾也不明究理，隨聲起舞。因此，大陸不管作甚麼，總是動輒得咎，吃力不討好。

解決的辦法，不光是向美國施加壓力。因為中國大陸要統一的是台灣而不是美國。從前述看來，就算美國向台灣施加了極大的壓力，也無法達到很好效果。釜底抽薪的辦法，是改變部份台灣人心中的中國大陸與統一前景，本文認為，若台灣人民真正了解國家統一的好處，那麼美國就算千萬個不同意兩岸統一，也莫可奈何。因此，現在最主要的工作，是用細緻的「行銷」、「公共關係」的戰略，把「統一」、「中國大陸」的形象向台灣「銷售」出去，才能和平解決統一問題。

## 註釋

- 1 請參見周世雄：《中華民國憲法與國際關係——權力與制度》，台北，五南圖書出版公司，2000，第62-76頁。
- 2 請參見[日]若林正文著，洪金珠、許佩賢譯：《台灣——分裂國家與民主化》，台北，月旦出版社，1994年，第103頁。
- 3 請參見中華民國憲法增修條文第二條。
- 4 請參見國家安全會議組織法。
- 5 請參見2003年6月25日，修正後之「國家安全會議組織法」與中時電子報2003年06月06日。
- 6 參見中華民國憲法第六十三條與大法官憲法解釋案釋字第329號、釋字第419號、釋字第461號。上述釋憲文對立法院可參與的外交事務有更細緻的規定。不過綜觀大法官之解釋，立法院在外交的決策上，屬事後追認的權力。此外，在419號釋憲文中也強調，向立法院負責者為行政院，立法院，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之許可權。也就是說，總統權力可不被立法院所約束。461號釋憲文中，還規定國防部在被詢時，若立委詢問內容涉及重要國防機密事項時，可免于答復。綜合法理與實務運作，立院對於總統府內的外交決策，並無參與機制，其牽制力量亦弱。
- 7 筆者與多位資深新聞媒體記者訪談所得。其中一例為，副總統候選人之所以選呂秀蓮，是因

為根本沒想到會當選，若知道會選上，當初就不會找呂搭檔。

- 8 在2000年選舉之時，由於聲勢不夠，為拉抬聲勢，陳水扁還曾經打算邀請無黨派的中央研究院院長李遠哲搭檔參選，由李擔任總統候選人，自己擔任副手。由此構想觀之，可見民進黨參加2000年選舉時並無充分準備。詳情請參見陳水扁：《世紀首航——政黨輪替五百天來的沈思》，台北，圓神出版社，2001年，第190-192頁。
- 9 參見陳水扁：《世紀首航——政黨輪替五百天來的沈思》，台北，圓神出版社，2001年，第190-192頁。
- 10 民進黨於2000年執政後，即撤銷了駐美代表處。
- 11 據訪談得知，以邱義仁為例，其出任駐美代表，是因98年立委選舉慘敗後，辭去原職轉任。上任駐美代表後，其大多時間還是待在台灣。擔任副代表的李應元、蔡明憲等人，則是人在美國心在台灣，有機會還是想回台參與政治。
- 12 當時曾傳出民進黨立委張旭成爭取外交部長。雖其學養還在水準之上，不過因人品問題，再加上傳說其與美國軍火商關係密切而被否定。後來又鬧出性醜聞，名聲更是大壞。
- 13 請參見嚴智徑等：《新政府新挑戰——打造台灣未來的三十一位新閣員》，台北，東森媒體科技，2000年，第51-60頁。
- 14 前揭書，並與資深新聞媒體記者訪談所得。
- 15 伍世文在接受媒體採訪時，表示他根本沒有接任國防部長的準備。國民黨敗選後，都已經準備好機票要帶全家出國去玩，顯見民進黨並無執政之準備。詳情請參見嚴智徑等：《新政府新挑戰——打造台灣未來的三十一位新閣員》，台北，東森媒體科技，2000年，第65-72頁。
- 16 請參見中央選舉委員會網站的得票率，<http://www.cec.gov.tw>。
- 17 參見丁渝洲口述，汪士淳撰寫：《丁渝洲回憶錄》台北，天下出版社，2004年，第272頁。
- 18 參見陳水扁：《世紀首航——政黨輪替五百天來的沈思》，台北，圓神出版社，2001年，第114頁。
- 19 請參見2000年5月20日總統府新聞稿，總統就職演說全文，其中對兩岸關係的政策，即為「四不一沒有」請見網址<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。
- 20 參見總統府公報，2000年12月6日，陳水扁會見訪台的美國外交政策全國委員會代表團(包括前助理國務卿羅德、前國安會亞太事務資深官員李侃如)時所言。
- 21 參見外交部：《90年外交年鑒》，外交部外交年鑒編輯委員會編，台北，2001年，第61頁。對於美國總統Bush的譯音兩岸有所不同，中國大陸為布什，台灣則譯為布希。
- 22 前揭書，第206頁。
- 23 參見外交部：《90年外交年鑒》，外交部外交年鑒編輯委員會編，台北，2001年，第61頁。對於美國總統Bush的譯音兩岸有所不同，中國大陸為布希，台灣則譯為布希。
- 24 前揭書，第60-61頁。
- 25 參見陳水扁：《世紀首航——政黨輪替五百天來的沈思》，台北，圓神出版社，2001年，第217頁。
- 26 參見南方朔：〈台灣領導人裝聾作啞，小布希準備攤牌〉，台北，新新聞，2003 12月18-24日第36頁。
- 27 參見外交部：《外交部90年外交年鑒》、《外交部91年外交年鑒》，台北，外交部，2001、2002年，第597-604，第697-710頁。與陳水扁：《相信台灣——阿扁總統向人民報告》，台北，圓神出版社，2004，第64-66頁。
- 28 請參見白樂崎：《白樂崎專欄，朝非官式發展，台美關係才會更緊密》，台北，自由時報，2001年 2月26日第 4版
- 29 請參見陳水扁：《相信台灣——阿扁總統向人民報告》，第二章：國際外交，台北，圓神出版



- 社，2004年，第42-60頁。與陳水扁：《世紀首航——政黨輪替五百天來的沈思》，第四章——視野輪替，元首外交的突破，台北，圓神出版社，2001年，第206-223頁。
- 30 據與資深媒體訪談，民進黨領導人在訪問友邦時，往往故意在美國多繞不必要的行程，盡量能多停一些城市，以達宣傳與動員效果。
- 31 參見丁渝洲口述，汪士淳撰寫，《丁渝洲回憶錄》，台北，天下出版社，2004年，第380頁。
- 32 陳水扁：《相信台灣——阿扁總統向人民報告》，台北，圓神出版社，2004年，第58頁。
- 33 請見9月15日東森電子報 <http://gb.ettoday.com.tw:6060/2001/09/15/1157-582502.htm>
- 34 請參見9月13日東森電子報 <http://gb.ettoday.com.tw:6060/2001/09/13/1157-580894.htm>
- 35 請參見外交部外交領事人員講習所電子報第一期，美國在台協會理事主席卜睿哲(Richard Bush)演講會紀要，2002年 1月29日。
- 36 請參見外交部：《外交部聲明及公報彙編》，台北，外交部，2001年，第179頁。
- 37 參見丁渝洲口述、汪士淳撰寫：《丁渝洲回憶錄》，台北，天下出版社，2004年，第391頁。
- 38 中央社2004年3月7日電，《對大陸貿易首度超越美日，區域整合值注意》。
- 39 《中共加入WTO後對現階段華府北京及台北三邊關係之影響專題報告》，第11頁。
- 40 參見外交部：《外交部91年外交年鑒》，台北，外交部，2002外交年鑒，第70頁。
- 41 參見外交部：《外交部91年外交年鑒》，台北，外交部，2002外交年鑒，第229頁。
- 42 參見美國貿易委員會報告，<http://www.usitc.gov/er/n12002/ER102Z2.htm>。
- 43 John J. Tkacik Jr., 《Why the Time Is Right for a Free Trade Agreement with Taiwan》，2002年6月3日。請見 <http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/BG1557.cfm>。
- 44 簡又新：《當前外交施政報告》，2003年，台北，外交部，第27頁。
- 45 馮震宇：〈對於政府簽署自由貿易協定的呼籲〉，?2002年11月4日。請見 <http://www.apipa.org.tw/Area/Article-ViewADA.asp?intAreaType=2&intADAArticleID=96>。
- 46 聯合報，2002年 11月20日。
- 47 高英茂：《我國加入世界衛生組織(WHO)之進度及明(92)年之策略》，2002，台北，外交部，第4頁。
- 48 請見FAPA網站，<http://www.fapa.org/who/WHO2002/textofamendment.html>。
- 49 請見<http://www.access.gpo.gov/naara/publaw/107publ.html>。
- 50 請見傳統基金會網站，<http://new.heritage.org/Presss/Commentary/ed06130a.cfm>。
- 51 Michael D. Swaine：《Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Processes》，Washington, D.C, RAND, 1999年，第9、10、32、33頁。
- 52 丁渝洲口述、汪士淳撰寫：《丁渝洲回憶錄》，台北，天下出版社，2004年，第266-281頁。
- 53 請參見2002年3月通過的國防法及國防部組織法。
- 54 請參見陳水扁：《相信台灣——阿扁總統向人民報告》，第二章：國際外交，台北，圓神出版社，2004年，第61-66頁。
- 55 中國時報 2003年10月31日。
- 56 聯合報2003年11月20日。
- 57 中央日報2003年11月02日。
- 58 請見楊舒媚：〈換檔頻頻 油門猛踩 老美檔路也不踩煞車〉，台北，新新聞876期，2003年12月18-24日，第45-47頁。

- 59 此條文規定「防禦性條款」：當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院會之決議，就國家安全事項交付公投。
- 60 請參見周素鳳譯：〈白宮第一次台灣議題變成主角〉，台北，新新聞876期，2003年12月18-24日，第41-44頁。內描述了美國在反對台灣公投、國家利益、傳統價值觀間互相矛盾，無法自圓其說的窘況。
- 61 請參見李朝陽：〈反中抗美激情動員 陳水扁逼你認同選邊〉，台北，新新聞876期，2003年12月18-24日，第34-35頁。
- 62 請參見〈對立法院外交及僑務委員會之報告〉，簡又新：《美國、日本及歐盟對我國舉辦320公投之態度》，2004年1月5日，台北，外交部，第1-4頁。
- 63 請見楊舒媚：〈換檔頻頻 油門猛踩 老美檔路也不踩煞車〉，台北，新新聞876期，2003年12月18-24日，第45-47頁。
- 64 陳水扁在諸多競選場合說，台灣不是別人的一州，公然挑釁美國。請參見2003年末諸多談話。
- 65 請見聯合報網路版<http://yam.udn.com/yamnews/daily/1848944.shtml>。
- 66 請見軍聞社 2004年2月24日<http://210.241.21.129/mnnew/internet/NewsDetail.aspx?GUID=21675>。
- 67 請參見陳永成：〈十年不開張，開張吃十年——軍火商發財有4招〉，台北，新新聞，870期，2003年11月06日-12日，第59頁。

梁 忠 台灣政治大學新聞研究所畢業，目前為復旦大學國際關係與公共事務學院博士候選人。研究興趣為媒介與政治、東亞國際關係。