

# 不再平衡的美國兩岸政策（2004 年）

陳一新

淡江大學美國研究所教授

## 摘要

本論文的主要論點就是，美中兩國在 2004 年不僅已形成防止臺灣片面改變現狀的共識，而且雙方相關的合作機制也已啟動。此一共識與合作機制固然對臺灣構成新的制約，減少臺海兩岸擦槍走火的機率，但對我國仍有若干負面衝擊。由於何謂「臺海現狀」與何謂「臺獨」的「詮釋權」已掌握在華府手上，加上北京也正翼圖分享此一「詮釋權」，因此我國的國際空間可能將面臨進一步的限縮。另一方面，多年以來華府是否會根據『臺灣關係法』出兵協防臺灣，一直是一個模糊地帶，北京也因為此一不確定的因素不敢輕易對臺動武。惟在 2004 年，此一模糊空間已遭到嚴重破壞。

關鍵字：九二共識、九二香港會談基礎、反分裂國家法、四不一沒有、臺灣關係法

## 壹、美國干預我國公投為德不卒

2004 年 1 月底，美國副國務卿阿米塔吉在北京接受訪問時表示，臺灣準備進行的公投挑起了一些問題，因此美國將研究臺灣公投的動機。<sup>1</sup> 雖然美國政府官員三不五時就發表評論，想要阻擋臺灣舉行公投；但是卻因為力道不夠，而功虧一簣，臺灣還是舉辦了以增加反飛彈軍費以及和大陸進行談判為題的防禦性公投。本節的目的是要瞭解美國為什麼想阻撓臺灣公投以及民進黨政府如何以公投綁大選達到勝選的目的

根據美國國務院的網站，副國務卿阿米塔吉在 2004 年 1 月 29 日與 30 日一共召開四次記者會。<sup>2</sup> 在提及布希總統反對臺海兩岸任何一方進行改變現狀的動作時，他不只是重申美國立場，更表示美國就是在這一方面認為臺灣準備進行的公投有一些嚴肅的問題。

同時，北京也不斷升高對華府的壓力。2004 年 2 月 2 日，才在北京與阿米塔吉會晤過的中共國臺辦主任陳雲林飛往華府，與美國務院排名第三、主管政治事務的次卿葛羅斯曼(Marc Grossman)會談。此外，他在次日還與國家安全顧問萊斯女士與新上任的國家安全會議亞太資深主任葛林 (Michael Green) 會面。雙方官員討論的焦點都集中在兩岸的議題。<sup>3</sup> 儘管中共公開宣稱絕不干預臺灣總統選舉；但卻竭盡所能阻擾臺灣進行任何公投，認為不論什麼內容的公投，只要此例一開，禍患無窮。正如中共國臺辦發言人張銘清所指出的，不論陳總統如何包裝或辯護他的公投，他都無法隱藏其心中為未來臺獨公投鋪路的企圖。<sup>4</sup>

經過一連串的高層諮商，布希政府已經感受到北京的強大壓力。在公投問題上，北京已一再向華府表達嚴重關切，希望華府能夠更有魄力地干預臺灣舉行公投，以免此一危險的挑釁可能會引爆兩岸的衝突。<sup>5</sup> 北京對華府的壓力之大也

---

<sup>1</sup> Chris Buckley, "U.S. Officials, in Beijing, Questions Taiwan's Referendum Plans," *The New York Times*, January 31, 2004, (<http://www.nytimes.com/2004/01/31/international/asia/31TAIW.html>); AFP, "Amitage Criticizes Referendum Plan, Questions Motives," *Taipei Times*, January 31, 2004, p. 3 (<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2004/01/31/2003096896>)。

<sup>2</sup> Richard L. Armitage, Deputy Secretary of State, hosted four press conferences in Beijing, China during January 29-30. They were (1) "Photospray at St. Regis Hotel," January 29, 2004 (<http://www.state.gov/s/d/rm/28568.htm>); (2) "Media Round Table," January 30, 2004 (<http://www.state.gov/s/d/rm/28614.htm>); (3) "Interview on CNN," January 30, 2004 (<http://www.state.gov/s/d/rm/28615.htm>); and (4) "Departure from the St. Regis Hotel," January 30 2004, (<http://www.state.gov/s/d/rm/28619.htm>)。

<sup>3</sup> "Daily Press Briefing," Richard Boucher, Spokesman of State Department, Washington, D.C., February 2, 2004 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/28711.htm>); "Taken Questions," Office of the Spokesman, State Department, Washington, D.C., February 3, 2004, (<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/28846.htm>); 劉屏，〈陳雲林談公投？美國務院低調〉《中時電子報》，2004 年 2 月 4 日 (<http://tw.news.yahoo.com/2004/02/04twoshore/etnews/4511251.html>)；「美國各方施壓臺當局」，《搜狐新聞》(<http://news.sohu.com>) February 9, 2004 (<http://news.sohu.com/2004/02/09/64/news218995416.shtml>)。

<sup>4</sup> Joseph Kahn, "Beijing Urges Bush to Act to Forestall Taiwan Vote," *New York Times*, February 6, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/02/06/international/asia/06TAIW.htm>); Willy Wo-Lap Lam, "CNN: China plays hardball with Chen," *CNN*, February 9 2004 (<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/02/09/taiwan.polls/index.html>)。

<sup>5</sup> Philip P. Pan, "China Rebukes Taiwan's Leader on New Plans for Referendum," *Washington Post*,

可從國務院兩位官員的談話發言人看得出來。國務院發言人包潤石表示北京的確對華府不斷施壓，並要求美國公開發表聲明反對臺灣舉辦公投。在被問及中共副外長戴秉國告訴華爾街日報要求美國公開反對公投時，包潤石回應說他未看到聲明，但認為總統、國務卿與副國務卿都已在公開場合對該項議題發表不少意見。<sup>6</sup> 副亞太助卿薛瑞福則表示：「美國政府已經感受到中國的壓力。中方正考慮可能的因應措施，中國認為這是很嚴重的事，這是我們得到的印象。」<sup>7</sup>

儘管布希政府出面干預臺灣的公投，似乎來勢洶洶，但是實際上力道並不是很夠，而讓北京頗為失望。<sup>8</sup> 表面上，2004年2月以來，布希政府的干預行動至少包括：(一)要求行政院停止干涉中選會領投票動線流程規劃；(二)以「預防性內政」打消部分美國國會議員支持公投的提案；<sup>9</sup> 以及(三)要求對臺灣最為友好的美國在臺協會理事主席夏馨公開出面表達對公投的不支持，<sup>10</sup>顯示布希政府好像在大力運作干預民進黨政府的公投。

不過，整個情況急轉直下。2月中旬開始，華府對臺灣舉行公投的態度竟然出現了一百八十度的轉變。布希政府先前這些看起來有板有眼的干預行動，因為為美國一些官員的談話而完全破功。2004年2月11日，國防部主管政策的次長費斯 (Douglas J. Feith) 在與北京官員進行安全對話時，指出北京應該撤回瞄準臺灣的飛彈，並強調降低臺海緊張情勢的責任主要在於北京。他說：「我們關切中國針對臺灣部署飛彈，並表明雙方有許多共同關切的利益，不希望因飛彈部署而受到影響，那是不會降低(兩岸)緊張情勢的。」<sup>11</sup> 由於他的這項說法與陳總統舉行反飛彈公投的主張遙相呼應，實不啻對美國干預臺灣公投期望甚殷的北京當局澆了一盆冷水。

---

January 20, 2004, A13 (<http://www.washingtonpost.co/wp-dyn/articles/A30021-2004Jan19.html>); and Joseph Kahn, "Beijing Urges Bush to Act to Forestall Taiwan Vote," *New York Times*, February 6, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/02/06/international/asia/06TAIW.htm>); Reuters, "China Says It Won't Meddle in Taiwan Elections," *New York Times*, February 11, 2004 (<http://www.nytimes.com/reuters/international/international-china-taiwan.htm>); Edward Cody and Philip P. Pan, "China Warns Taiwan Referendum Will Endanger Peace," *Washington Post*, February 11, 2004 (<http://www.washingtonpost.co/wp-dyn/articles/A31785-2004Feb11.html> )。

<sup>6</sup> "Daily Press Briefing," Richard Boucher, Spokesman of State Department, Washington, D.C., February 9, 2004 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/29173.htm>)。

<sup>7</sup> 「美國各方施壓臺當局」，《搜狐新聞》February 9, 2004 (<http://news.sohu.com/2004/02/09/64/news218995416.shtml>)。

<sup>8</sup> 北京一直擔心美國在針對美國干預臺灣公投一事上為德不卒。例如，北京的一位臺灣事務專家徐博東在接受紐約時報訪問時表示：「美國已對此事採取正確的態度，並瞭解陳水扁的態度。但是美國的反對力道不夠堅強，這可能會導致臺灣的誤解。」Joseph Kahn, "Beijing Urges Bush to Act to Forestall Taiwan Vote." *The New York Times*, February 6, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/02/06/international/asia/06TAIW.htm>).

<sup>9</sup> 〈布希向國會施壓不支持臺公投〉《海峽網》(<http://www.sina.com.cn>)，〈廈門晚報〉，2004年2月28日(<http://news.sina.com.cn/o/2004-02-28/13431923341s.shtml>)。

<sup>10</sup> 同前註。

<sup>11</sup> Edward Cody and Philip P. Pan, "China Warns Taiwan Referendum Will Endanger Peace," *The Washington Post*, February 11, 2004 (<http://www.washingtonpost.co/wp-dyn/articles/A31785-2004Feb11.html>); Joseph Kahn, "U.S. Asks China to Trim Threat to Taiwan," *New York Times*, February 12, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/02/12/international/asia/12TAIW.html>); Edward Cody and Philip P. Pan, "China Rejects Taiwan's Proposal for DMZ," *Washington Post*, February 12, 2004, A26 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31785-2004Feb11.html>)。

事實上，費斯的談話只是前菜，負責烹調主菜的大廚竟然是國務卿鮑爾。在 2004 年 2 月 11 日眾院國際關係委員會的一場聽證會中，鮑爾表示，美國不支持臺灣就已經確定的兩個問題中的任何一個舉行公投，並說臺灣有舉辦公投的自由，但是沒有必要就這兩個問題進行公投。他指出：「美國不支持公投，但是臺灣是民主國家，有權利舉行公投。我們已明白告訴他們（中國），我們不希望看到這些行動導致情勢出現任何變化。」<sup>12</sup> 他的證詞顯示，雖然他不支持臺灣的公投，但是礙於臺灣是民主國家卻也未便加以反對。

值得注意的是，儘管美國有能力動用足夠的資源與籌碼干預臺灣的公投，但卻顯然欠缺足夠的政治意志與政治意願來遏阻臺灣的公投，結果是為德不卒，對臺灣公投的干預成了半調子，反而造成臺灣意識上升，兩岸關係更形緊張也更難處理。表面上，臺灣領導人既贏得藉公投勝選的理子，也贏得舉辦公投的面子；惟實際上卻造成美中、美臺與兩岸之間的互信下降，以及國內朝野的嚴重對立。另一方面，北京認為華府在干預臺灣公投的努力不夠，而對美國信心下降。華府為了與北京重建互信，以及繼續爭取中共在協助反恐、防核擴散與解決區域衝突的支持，只有在臺灣問題上對北京作出更多的讓步，結果是臺灣為了公投付出更大的代價。

## 貳、錢尼訪中促成美中制約臺獨共識

我國 320 總統選舉後，大選期間公投制憲建國之類的選舉語言並未因為選舉結束而告一段落，反而隨著陳總統三不五時對國際媒體釋出臺灣即將推動新憲法與新國家的訊息，而使兩岸緊張情勢不斷升高。另一方面，華府干預臺灣公投為德不卒，讓北京覺得華府努力不夠，互信降低。

為了與北京重建互信，以及繼續爭取中共在協助反恐、防核擴散與解決區域衝突的支持，美國副總統錢尼於 2004 年 4 月中旬訪問大陸修補雙方關係。從美國副總統錢尼大陸行的一些談話，顯示他已與中南海領導人達成一些協議。<sup>13</sup> 筆者判斷，協議內容至少包括以下三點（陳一新，2004a）。

首先，錢尼此行主要是重建兩國因公投問題與臺灣總統大選而受損的互信。美國國務院選在錢尼訪問北京一周之前，宣布在臺協會理事主席夏馨的辭職，固然是夏馨所作所為逾越分際令布希不滿，但也不無向北京領導人示好之意。雖然夏馨的去職不見得就代表華府在未來一定具有干預民進黨政府的能力，但至少可以藉此項大刀擴斧的人事決定告訴北京：今後如果臺北再不知自我節制，華府至

<sup>12</sup> Secretary of State Colin L. Powell, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 108<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, February 11, 2004, Serial No. 108-88, pp. 47-48; "Powell: US Is Not Supportive of Taiwan 'Referendum,'" Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, February 12, 2004 (<http://www.china-embassy.org/eng/xw/t64437.htm>); 陳靜、蕭燕。2004。〈美明確表示不支持臺公投〉《鳳凰衛視》2月12日(<http://www.phoenixtv.com/home/news/world/200402/12/196053.html>)。

<sup>13</sup> "Remarks by the Vice President at Fudan University Followed by Student Body Q & A," Fudan University, Shanghai, China, Office of the Vice President, April 15, 2004 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040415-1.html>)。

少可在內部涉臺系統的人事任命與授權上，不會再對日漸向臺獨傾斜的臺灣稍假辭色。這點當然有助於重建美國與中共因公投問題與臺灣總統大選而受損的互信，並讓北京有意願繼續採取依賴華盛頓影響臺北的政策。

其次，錢尼此行更重要的目的是告訴北京領導人，美國會盡全力防止民進黨政府朝臺獨方向發展。布希政府會在 520 之前與民進黨政府加強協商，確保陳水扁總統的就職演說不致出格。惟由於在選前，美臺互信已接近谷底，美方對於民進黨政府之變幻無常與不可預測性已有實際的體驗；因此，美方不僅對陳總統的就職演說的文稿從嚴審查，字字推敲，更會設計出一套事後檢驗的查核機制。

第三，面對臺灣島內高漲的臺灣意識，錢尼在與中共國家主席胡錦濤、中共中央軍委會主席江澤民等北京領導人見會談時，雙方顯然已對如何協商出一套防止臺灣片面改變現狀的合作機制，達成初步共識。事實上，兩岸愈來愈強的警訊不僅已讓臺商與在臺投資的外商開始憂心忡忡，移出臺灣的資金，而且美國與歐洲商會的外資代表也已開使警覺，在外資近期的資產配置中，對臺灣的投資轉趨保守。美國的學政界與媒體也罕見地對臺灣政情展現濃厚的興趣，對未來美國應如何處理兩岸問題提出各項方案。

錢尼返美之後，美國官員果然接二連三對臺北提出嚴正的警告。美國亞太助理國務卿凱利 2004 年 4 月 21 日在美國眾院國際關係委員會作證時警告說，「美國不支持臺獨，也不支持片面改變美國定義下的臺海現狀」，臺獨將導致毀滅性後果，並說如果中共認定臺灣走向獨立並與中國永遠分離，則兩岸軍事危機不可避免，而「美國非常擔心嚇阻中共的武力威脅可能失敗」，希望陳水扁總統瞭解此一危機。<sup>14</sup> 同時，國家安全會議亞太資深主任葛林更露骨地表示，陳總統所說「臺灣是一個主權獨立的國家」只是政治語言，美國不會為陳總統定義的「臺灣現狀」背書（劉屏，2004；張宗智，2004a）。

從陳總統大選後接受國際媒體訪問大談新的臺灣意識、新憲法與新國家，到美國副總統錢尼訪問中國大陸的一些發展，可以看出美國這幾位官員的嚴正談話既有相當的針對性，也有一定的脈絡可循。首先，這幾位官員對臺北最近言行的公開不滿與評論，無疑是錢尼與北京領導人達成三項協議的第一部分，也即對陳總統蓄意衝撞現有國際體制的言行加以警告。這主要是因為在臺灣大選期間，北京已對華府影響臺北的能力感到失望。如果美國再不加把勁，不免讓北京覺得「寄希望於華盛頓」的政策成效有限（陳一新，2004b）。

其次，我國總統大選之後，陳總統在接受國際媒體訪問暢談 2006 年制憲、2008 年建國等與臺獨相關理念時，曾再三表示新憲法無涉統獨，憲政改革也不是臺獨時間表，並無改變臺灣現狀之虞，也不會涉及目前中華民國憲法有關領土、國號與國旗的變更。<sup>15</sup> 然而，亞太助卿凱利卻對陳總統的說法不以為然。在

<sup>14</sup> James A. Kelly, Assistant Secretary of State for West Asian and Pacific Affairs, "Overview of U.S. Policy Toward Taiwan," Testimony at A Hearing on Taiwan, House International Relations Committee, Washington, D.C., April 21, 2004 (<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/31649.htm>)。

<sup>15</sup> Philip P. Pan and David E. Hoffman, "Taiwan President Maintains Hard Line," *Washington Post*, March 29, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A33076-2004Mar29.html>); "BBC's Interview with Taiwan's President Chen Shui-bian on March 30, 2004," *BBC*, March 30, 2004,

2004年4月21日的國會聽證會中，他明確指出：「美國不支持臺獨，也不支持片面改變美國定義下的臺海現狀」，無疑具有新的政策意涵。他這項很霸氣的說法不啻告訴臺北：今後不管臺北如何界定臺海現狀，只有華府說了才算（陳一新，2004c）。

第三，從亞太助卿凱利在國會聽證會提出的證詞來看，對臺灣最嚴重的警告莫過於一旦情勢失控，美國「遏阻中共威嚇一事可能失敗」。<sup>16</sup> 在同一天另一場聽證會中國防部主管國際安全的助理部長羅德曼（Peter W. Rodeman）也指出中國大陸快速發展經濟所挹注的國防現代化，已對臺海微妙的平衡構成威脅。<sup>17</sup> 他們在國會的證詞顯示，國務院與五角大廈對於人民解放軍能力與威脅的看法已漸趨一致。如果今後華府認為「遏阻中共威嚇一事可能失敗」，而且挑釁的一方是藉民主深化的名義推動制憲與建國，則白宮決策者面臨的政策選項將更為有限。

另一方面，北京過去數年一直在反臺獨的問題上依賴華府對臺北施壓。然而，美國未能在臺灣大選前阻止公投投票，讓北京頗為失望。因此，北京的領導人已有意在繼續靠華府對臺北施壓之外，也決定重申自己的主導角色。溫家寶總理2004年5月11日釋出北京正在考慮制定《統一國家法》的訊息，<sup>18</sup> 以及中共國臺辦2004年5月17日的聲明聲明，<sup>19</sup> 就是北京重申自己主導角色的具體作為。

同時，北京領導人也決定同時運用兩手策略來對付臺灣。2004年5月17日，國臺辦發表聲明一面警告臺灣北京將不惜付出一切代價阻止臺灣走向獨立，但在另一方面也釋出善意，表示只要臺灣承認是中國一部分，就可以享受許多來自北京的回饋。北京釋出的好處包括兩岸可以進行三通、臺灣外交空間、軍事互信機制，甚至陳總統提出的「兩岸和平穩定架構」的談判等。<sup>20</sup> 然而，布希政府對於中共國臺辦這項對臺動武聲明卻頗不以為然。白宮國家安全會議亞太資深主任葛林指出，美國堅決反對中共以武力解決雙方歧見，並說北京的聲明在此敏感時刻完全無助於解決問題，只會促使華府重申依據『臺灣關係法』必須履行義務的

---

(<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/3582853.stm>)。

<sup>16</sup> Kelly, *op.cit.*

<sup>17</sup> Peter W. Rodeman, Assistant secretary of Defense for International Security Affairs, "Defense Official Says Taiwan Faces Serious Security Challenge," Testimony at a Hearing on Taiwan Relations Act, House International Relations Committee, Washington, D.C., April 21, 2004 (<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2004&m=April&x=200...>)。

<sup>18</sup> Benjamin Kang Lim, "China To Consider Taiwan Reunification Law: Wen," *China Post*, May 12, 2004, p. 1。

<sup>19</sup> "China Warns Taiwan to Drop Independence Move" *New York Times*, May 17, 2004, (<http://www.nytimes.com/2004/05/17/international/asia/17chin.html>); "China Denounces Taiwanese Leader," *Los Angeles Times*, May 17, 2004 (<http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-briefs17may17,1,2660814.story?coll=la-headlines-world>); Kathrin Hille, "China takes carrot-and-stick approach to Taiwan," *Financial Times*, May 17, 2004 (<http://news.ft.com/servlet/ContentServer?pagename=FT.com/StoryFT/FullStory&c=StoryFT&cid=1083180547751&p=1045050946495>)。

<sup>20</sup> Philip P. Pan, "China Delivers Double-Edged Notice to Taiwan," *Washington Post*, May 17, 2004, A14 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31323-2004May16.html>); William Lam, "Beijing Steps up Pressure on Chen: New Phase in Struggle," *CNN*, May 19, 2004 (<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/05/18/china.willycolumn/index.html>)。

決心。<sup>21</sup>

除了發展自己的『統一國家法』或『反獨立法』建制與「胡蘿蔔與棒子」並用的機制之外，中共仍然會與美國合作，以防止臺灣追求實質臺獨或阻止臺灣片面改變現狀。雖然美國外交政策具有延續性，但是仍然可能因不同總統的施政或行事風格而在外交政策上展現差異。未來中共的一些具體作為可能呈現在以下七方面：（一）繼續抗議向美國不遵守 817 公報；（二）擴大引進俄羅斯與以色列的新武器；（三）致力發展自己的新舊武器系統；（四）尋求突破歐盟對中共的武器禁運；（五）繼續以承諾協助反恐、解決北韓與核擴散等危機，以換取美國減少或停止對臺軍售；（六）以減少或撤除沿海對臺部署飛彈，以換取美國減少或停止對臺軍售；（七）在美國大選塵埃落定後要求美國放棄『臺灣關係法』，或是尋求與美方簽署「第四公報」，重新規範美中兩國的關係。<sup>22</sup>

在美中兩國的聯手壓力之下，陳總統在 2004 年 5 月 20 日發表的就職演說果然語氣調整得較前緩和，不再提 2006 年制憲公投與 2008 年公投建國。<sup>23</sup> 白宮當天發表聲明讚揚陳總統的就職演說「負責並具有建設性」，為兩岸恢復談判創造機會。<sup>24</sup> 北京學政界方面的立即反應則是疑慮頗深，<sup>25</sup> 並在 5 月 24 日批評陳總統毫無誠意，仍維持 517 聲明的高姿態，揚言臺灣如果獨立，北京將不惜付出一切代價也要出兵制止。<sup>26</sup>

## 參、萊斯訪中穩定美中合作關係

2004 年 7 月上旬，美國國家安全顧問萊斯訪問北京，與中共領導人進行戰略對話，看來的確點突兀，因為對美國來說，兩岸危機已因陳水扁 520 就職演說

---

<sup>21</sup> “U.S. Rebukes China's Taiwan Threat,” *CNN*, May 17, 2004 (<http://www.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/05/17/taiwan.china.us.reut/index.html>)。

<sup>22</sup> “Conflict risks dragging in U.S.” *CNN*, May 20, 2004 (<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/05/20/taiwan.chinaattack/index.html>)。

<sup>23</sup> Chen Shui-bian, *Inauguration Speech*, May 20, 2004. Edward Cody, “Taiwan President Pledges to Hold off Formal Independence,” *Washington Post*, May 20, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A42413-2004May20.html>); “Chen Pulls Back from Brink,” *CNN*, May 20, 2004 (<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/05/20/taiwan.chen/index.htm>); Joseph Kahn and Chris Buckley, “Taiwan’s President Tones Down His Pro-Independence Oratory,” *New York Times*, May 21, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/05/21/international/asia/21taiw.htm>)。

<sup>24</sup> Joseph Kahn and Chris Buckley, “Taiwan's President Tones Down His Pro-Independence Oratory,” *The New York Times*, May 21, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/05/21/international/asia/21taiw.htm>); Edward Cody, “Relationship, with Taiwan Remains Tense, China Warns,” *Washington Post*, May 25, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A51168-2004May24.html>)。

<sup>25</sup> Edward Cody, “Taiwan President Pledges to Hold off Formal Independence,” *Washington Post*, May 25, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A42413-2004May20.html>); “Chen Speech Not Enough for China: Beijing Calls Taiwan Leader ‘Biggest Threat,’” *CNN*, May 21, 2004 (<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/05/20/taiwan.china.us.reax/index.htm>)。

<sup>26</sup> Mure Dickie, “China Takes Hard line Stance on Chen Speech,” *Financial Times*, May 24, 2004 (<http://news.ft.com/servlet/ContentServer?pagename=FT.com/StoryFT/FullStory&c=StoryFT&cid=1084907772184&p=1045050946495>); Edward Cody, “Relationship With Taiwan Remains Tense, China Warns,” *Washington Post*, May 25, 2004, A10 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A51168-2004May24.html>)。

不提公投制憲而卸除一觸即發的炸彈引信，伊拉克危機也因政權轉移而轉危為安，第三回合六方朝核會談雖無進展但情勢總算暫時穩定下來(陳一新，2004d)。惟實際上，萊斯行程雖涵蓋中日韓，但從她在東京都談中臺問題，並呼籲日美兩國致力促進兩岸對話來看，她此行重點放在臺灣問題與穩定美中合作夥伴關係，應是無庸置疑的。萊斯在北京拜會中共國家主席胡錦濤時表示，布希總統希望她在這次訪問期間「能在相互尊重的氣氛下」與中國領導人討論各項問題。<sup>27</sup>

首先，萊斯訪問北京的主要任務是向中國領導人解釋美國對臺軍售的原理由。萊斯訪問北京是臺灣 520 後美國訪問大陸層級最高的官員。以國家安全顧問的身份與中共國家主席胡錦濤與中共中央軍委會主席江澤民會晤，討論的主要問題又是敏感的臺灣問題，當然事非尋常。對於美國最近要求臺灣儘快通過 6,108 億新臺幣特別軍購預算，卻讓中共極為不滿。

不過，萊斯此行向北京領導人提出的解釋就是，根據臺灣關係法，美國有義務提供臺灣高科技武器。<sup>28</sup> 惟她也重申美國的「一個中國」以及反對兩岸任何一邊片面改變現狀的政策。<sup>29</sup>

其次，萊斯訪問北京的最主要目的就是向北京領導人重申美國「一個中國」的政策，<sup>30</sup> 以及保證會繼續履行錢尼副總統 2004 年 4 月中旬與中南海領導人談妥的協議，包括承諾對臺北施壓不得修改國號與制憲。在 7 月 8 日會晤中共外長李肇星時，她表示美國瞭解中國對臺灣問題的關切，也不希望臺海地區發生衝突，並說布希總統支持一個中國與不支持任何臺海現狀片面改變的立場是堅定的。<sup>31</sup> 從表面上來看，兩岸緊張情勢自從陳水扁 520 就職演說後似乎已經逐步化解。但是，北京認為，美國並未徹底遵守錢尼與北京領導人之間的協議。

根據美中雙方的這項協議，美國與中共分頭對臺灣警告、施壓，並發展遏阻臺獨勢力的美中合作機制。然而，北京卻認為，華府並未認真執行錢尼與中國領導人達成的協議。北京負責涉臺事務的官員認為，臺海存在嚴重衝突，2008 年以前發生戰爭的可能性不能排除，主要就是雖然陳水扁 520 就職演說沒有提到制憲字眼，但仔細分析其演說內容，並沒有實質承諾放棄制憲(徐尚禮，2004)。

<sup>27</sup> Xinhua, "FM Holds Talks with Bush's Security Advisor," *China Daily*, July 8, 2005, ([http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-07/08/content\\_346726.htm](http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-07/08/content_346726.htm)); and "Hu told Rice: China's Concern over Taiwan Serious," *China Daily*, July 9, 2005 ([http://www.vos.com.cn/enroot/2004/07/09\\_2004.htm](http://www.vos.com.cn/enroot/2004/07/09_2004.htm)).

<sup>28</sup> Joseph Kahn, "In U.S.-China Talks, a Sharp and Enduring Focus on Taiwan," *The New York Times*, July 9, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/07/09/international/asia/09chin.html>); Robert J. Saiger (AFP), "Jiang Warns China Won't Sit idle If U.S. Backs Taiwan Independence," *China Post*, July 9, 2004 (<http://www.chinapost.com.tw/detail.asp?ID=50463&GRP=A>).

<sup>29</sup> Joe McDonald, "China Presses U.S. Security Adviser," *Associated Press*, July 9, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A38129-2004Jul9.html>); Philip P. Pan, "Rice Rebuffs China on Taiwan Arms Deal," *Washington Post*, July 9, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A37657-2004Jul8.html>).

<sup>30</sup> Joe McDonald, "China Presses U.S. Security Adviser," *Associated Press*, July 9, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A38129-2004Jul9.html>); Philip P. Pan, "Rice Rebuffs China on Taiwan Arms Deal," *Washington Post*, July 9, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A37657-2004Jul8.html>).

<sup>31</sup> "Hu told Rice: China's Concern over Taiwan Serious," *China Daily*, July 9, 2005 ([http://www.vos.com.cn/enroot/2004/07/09\\_2004.htm](http://www.vos.com.cn/enroot/2004/07/09_2004.htm)).



因此，萊斯訪問北京的最主要目的顯然是向北京領導人保證華府會繼續履行該項協議，並密切注意臺北修憲的一舉一動。

第三，萊斯在北京的另一個目的，就是向中國領導人重申美國對確保臺海維持現狀的決心。江澤民向她表示，「臺灣問題是中美關係中最重要、最敏感的核心問題。如果臺灣當局一意孤行搞臺獨，如果外國勢力插手支持，我們絕不會坐視不管」。<sup>32</sup>

雖然華府同意對臺北當局施壓，不讓臺灣朝臺獨方向發展；但是對於北京動輒以武力恫嚇臺灣的作法，萊斯也不以為然。因此，她也重申反對兩岸任何一邊片面改變現狀的政策，表明美國既不希望臺灣走向獨立，但也不希望中國大陸經常將對臺動武掛在嘴邊。<sup>33</sup>

儘管萊斯表明美國反對臺灣走向臺獨，也反對中共對臺動武，讓中國領導人聽了並不是很舒服；但是，由於北京在現階段只要臺北未將北京推到牆角也無意對臺動兵，因此雖不滿意但尚可勉強接受。

第四，萊斯在北京的一項重要任務，就是向中國領導人表明，美國已決定改變以往不對臺北促談施壓的立場，但也希望中共領導人放寬 517 聲明中對三通等談判的限制門檻。在北京領導人面前，她指出布希政府的新兩岸政策就是，如果美國能夠協助兩岸解決歧見，華府願意促成兩岸談判。<sup>34</sup>

第五，萊斯訪問北京的另一目的則是瞭解北京制定『統一國家法』或『反分裂國家法』的進度以及法案的內容。自從 2004 年 5 月 11 日溫家寶總理在倫敦就提及北京正在考慮『統一國家法』的制定以來，<sup>35</sup> 大陸學界、人大以及政協有不少人要求機及早制定『國家統一法』或『反分裂國家法』，以遏止臺獨（徐尚禮，2004）。根據中共分析家的說法，一旦臺灣宣佈獨立或片面改變現狀，北京的領導人就能根據國家統一法下令攻打臺灣。身為全球第一大國的國家安全顧問，萊斯自然有責任關切北京究竟要制定『統一國家法』還是『反分裂國家法』，以及立法行動的進度與法案的內容。

美伊戰後，美國與中共發現，臺海和平穩定是雙方共同享有的「公共財」。雙方必需共同合作確保這項「公共財」無虞，才有可能在反恐、防擴散與解決區域衝突等方面進行合作，以維持與擴大自己的「私有財」（國家利益）。在美中兩國都有很強的合作意願的情形之下，公共財與私有財之間就更容易出現「交換的關係」。易言之，雙方欲在反恐、防擴散與解決區域衝突等方面進行合作，以維持與擴大自己的「私有財」（國家利益）之前，必須互相合作確保「臺海和平穩

<sup>32</sup> 〈外電報導：萊斯訪中表明美重視同中國的戰略對話〉《新華網》，2004 年 7 月 9 日 ([http://news.xinhuanet.com/world/2004-07/09/conflict\\_1585318.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2004-07/09/conflict_1585318.htm))。

<sup>33</sup> Joe McDonald, "China Presses U.S. Security Adviser," *Associated Press*, July 9, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A38129-2004Jul9.html>); Philip P. Pan, "Rice Rebuffs China on Taiwan Arms Deal," *Washington Post*, July 9, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A37657-2004Jul8.html>)。

<sup>34</sup> Jane Richards, "China To Only Hurt Itself Over Singapore: MAC," *China Post*, July 27, 2004 (<http://www.chinapost.com.tw/backissues/taiwan/detail.asp?ID=50990&grp=B>)。

<sup>35</sup> Benjamin Kang Lim, "China To Consider Taiwan Reunification Law: Wen," *China Post*, May 12, 2004, p. 14。

定」這項「公共財」不致遭到破壞。

## 肆、鮑爾重砲攻擊臺獨

美國國務院發言人包潤石在 2004 年 10 月 18 日例行新聞簡報中主動表示，國務卿鮑爾於會見中共國家主席胡錦濤時，「期待有機會回應美國對臺軍售問題」，顯示一方面布希政府對陳水扁在國慶演說中耍小動作非常不滿，另一方面也對扁政府不聽美國規勸執意走「暗獨」路線極度反感，而決定與北京進一步商討如何上緊發條，強化自錢尼副總統四月訪問大陸與中南海高層達成協議的美中防獨促談機制。

在 2004 年 10 月 10 日的國慶演說中，陳水扁總統向對岸伸出橄欖枝的表現立刻贏得美國國務院女發言人的讚揚，認為陳的雙十講話具有「建設性」，希望北京掌握機會與臺北恢復談判(Chen,2004)。甚至在 10 月 14 日的例行新聞簡報中，美國國務院發言人包潤石還認為雙十演說具有建設性與創意。<sup>36</sup> 然而，隨著北京對陳總統雙十演說的不滿與反彈逐漸升高，布希政府終於認清民進黨政府在雙十演說欺瞞的一面。當 10 月 18 日例行新聞簡報中間及是否對陳總統雙十演說滿意時，包潤石終於改口說美國不會為任何人的演說作「完全的背書」，並指出國務卿鮑爾訪問北京時會提出臺灣問題，認為雙方會談到許多與軍售有關的問題，鮑爾會期待有機會回應軍售臺灣的問題。<sup>37</sup>

布希政府對於民進黨政府不滿的主要原因在於，臺北並未將雙十講話中的負面部分事先向華府照會，此舉不啻無視美國的存在。<sup>38</sup> 陳水扁一面在雙十講話前預告他會對北京釋出橄欖枝，<sup>39</sup> 一面又在正式演說時指陳中共武力是臺海之間最大的「恐怖陰影」與「黑暗勢力」。<sup>40</sup> 在不知情的情況下，國務院一位女發言人甚至還讚揚陳水扁雙十講話多麼具有「建設性」，希望北京掌握機會與臺北恢復談判(Chen,2004)。讓布希總統生氣的是，他在 2004 年 10 月 7 日才打長途電話給胡錦濤，期望北京能掌握與臺北復談的機會(Agencies,2004)。言猶在耳，阿扁就在國慶講話讓布希漏氣。布希原本希望阿扁能在雙十講話配合演出，向對岸釋出象徵和平的橄欖枝，為他做球，好讓鮑爾國務卿訪問大陸時，向北京高層說

<sup>36</sup> “Daily Press Briefing,” Richard Boucher, Spokesman of State Department, October 14, 2004 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/37112.htm>)。

<sup>37</sup> “Daily Press Briefing,” Richard Boucher, Spokesman of State Department, October 18, 2004 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/37170.htm>)。

<sup>38</sup> 據瞭解，國務院臺灣科科長 Michael Meserve 預先看過陳總統提出之不完全的雙十演說講稿後，即預擬國務院發言人談話稿，未料卻是「君子可欺之以方」。

<sup>39</sup> Staff, “Chen Set to Unveil New Cross-Strait Initiatives,” *China Post*, October 4, 2004 (<http://www.chinapost.com.tw/backissues/detail.asp?ID=52968&GRP=A>); Huang Tai-lin, “Chen Promises a ‘Constructive’ Talk on Double Ten Day,” *Taipei Times*, October 5, 2004, p. 3 (<http://www.taipetimesw.com/News/front/archives/2004/10/05/2003205630>)。

<sup>40</sup> 陳總統雙十演說中文稿，全文見〈陳水扁總統國慶日演說〉，總統府，2004 年 10 月 10 日，(<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=10075>)。For English text of “President Chen ‘s Address to the National Day Rally,” Presidential Office, October 10, 2004 ([http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?\\_section=5&\\_rid=1784](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=5&_rid=1784))。

一些讓兩岸情勢緩和的話，好讓北京在六邊會談多盡一分心力，為他在美國選情緊繃之際加分。<sup>41</sup>

陳水扁在雙十講話中所說要「以九二年香港會談為基礎」，<sup>42</sup> 展開兩岸談判，不能說是沒有善意。<sup>43</sup> 只是「一面玩弄國號，一面罵人」的善意，至多也只是不完全的善意而已。本來鮑爾這次訪問中日韓三國，原先最有可能達成外交成就的就是與北京在朝核危機與兩岸促談問題。但是現在眼看希望落空，自然要將不滿宣洩在臺北之上。

對於美國國務卿鮑爾的訪問，北京給予最高規格的接待，包括中國國務院總理溫家寶和中國國家主席胡錦濤在內的中國國家領導人，在 2004 年 10 月 25 日上午都接見了鮑爾。首先，胡錦濤向鮑爾表達北京反對華府軍售臺灣，指出美國出售巨額高科技武器給臺灣，不啻是對臺獨支持者釋出錯誤訊息。鮑爾則重申美國的「一個中國」政策，強調美國政府必須遵守國會於 1979 年通過的『臺灣關係法』出售武器以讓臺灣有能力自衛。<sup>44</sup>

其次，針對胡錦濤要求反對「臺獨」、遏制「臺獨」的談話，鮑爾指出，過去四年美國與大陸雙方相互尊重，持續保持密切交往，布希政府也高度重視大陸當局在反恐等重大國際問題上的作用，並說美國將會繼續堅持所謂「一個中國」的政策，反對任何走向「臺獨」的行動。<sup>45</sup>

對我國更不利的是，鮑爾在北京接受香港鳳凰電視臺訪問時，針對臺灣主權地位發表石破天驚的話，表示：「世界上只有一個中國，臺灣不是獨立的，臺灣不享有一個國家的主權」。當被問及「臺灣表明自己是主權獨力的國家，沒有必

---

<sup>41</sup> 在美國國家安全顧問萊斯 2004 年 7 月 8 日訪問北京時，北京的國際事務專家即認為布希有意藉臺灣問題上的進展改善美中關係，以為選情加分，見“Hu told Rice: China's Concern over Taiwan Serious,” *China Daily*, July 9, 2005 ([http://www.vos.com.cn/enroot/2004/07/09\\_2004.htm](http://www.vos.com.cn/enroot/2004/07/09_2004.htm))。

<sup>42</sup> 陳總統雙十演說中文稿，全文見〈陳水扁總統國慶日演說〉，總統府，2004 年 10 月 10 日 (<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=10075>)。For the text of “President Chen ‘s Address to the National Day Rally,” Presidential Office, October 10, 2004 ([http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?\\_section=5&\\_rid=1784](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=5&_rid=1784))。

<sup>43</sup> Keith Bradsher, “In an Overture, Taiwan’s President Calls for Opening Peace Talks with Mainland China,” *New York Times*, October 11, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/10/11/international/asia/11taiwan.html>); Edward Cody, “Taiwan’s Chen Seeks to Restart Cross-Strait Talks,” *The Washington Post*, October 11, 2004, A14 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A21593-2004Oct10.html>); “Taiwan’s Chen Asks China to Talk,” *CNN*, October 10, 2004, (<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/10/10/taiwan.chern.ap/index.html>)。

<sup>44</sup> George Gedda (The Associated Press, AP), “Powell Urges China to Hold Taiwan Talks,” *Washington Post*, October 25, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A60448-2004Oct25.html?nac=headlines>); Glenn Kessler, “Beijing Rebuffs Powell on Taiwan; U.S.-China Dialogue on Rights to Resume,” *The Washington Post*, October 26, 2004, A20 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A62655-2004Oct25.html>); Steven R. Weisman, “China to Consider Resuming Human Rights Talks,” *New York Times*, October 26, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/10/26/international/asia/26powell.html>)。

<sup>45</sup> Steven R. Weisman, “China to Consider Resuming Human Rights Talks,” *The New York Times*, October 26, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/10/26/international/asia/26powell.html>); Glenn Kessler, “Beijing Rebuffs Powell on Taiwan; U.S.-China Dialogue on Rights to Resume,” *Washington Post*, October 26, 2004, A20, (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A62655-2004Oct25.html>); 〈鮑爾會胡錦濤 聲稱會繼續堅守一中政策，反對臺獨〉《中廣新聞網》，2004 年 10 月 25 日 (<http://tw.news.yahoo.com/041025/4/13hu2.html>)。

要宣布獨立」時，他說臺灣可以自己做這類的聲明，「但我們的政策是清楚的... 美國的一中政策長期以來對各方有利，我們不支持任何會改變這個方向的事」，並說臺灣獨立運動或在臺灣宣揚獨立的人，在美國不會得到支持」。<sup>46</sup> 這番話不僅讓臺獨運動領導者瞠目結舌，不知所措，更讓主張正名運動與要求美國修正「一中政策」的人士難以為繼。

第三，最讓讓大家感到意外的是在接受「美國有線電視網」(CNN) 訪問時，鮑爾竟然說：「美國希望兩岸都不要採取片面行動，以免影響最終結果，那就是各方都在尋求的重新統一」。<sup>47</sup> 顯然，鮑爾的這些談話讓中國領導人喜出望外，難怪大陸學者迫不急待地表示，鮑爾此行最重要意義在於「階段性總結」，對未來美國政府，具有「承先啟後」的作用。<sup>48</sup>

總之，鮑爾在北京說出這些話，可謂「冰動三尺，非一日之寒」。只是如今中共勢強，華府又朝北京傾斜，臺北朝獨立方向邁進，北京則朝反方向拉扯，鮑爾的談話對北京也許只是「階段性總結」，對臺北恐怕是美國對臺獨運動的「及時性煞車」。

## 伍、副國務卿阿米塔吉動搖美國對臺安全承諾

2004 年 12 月，副國務卿阿米塔吉對臺獨第二波的重砲攻擊不僅進一步斬斷台獨的生機，而且連美國對臺灣的安全承諾也因他的談話為之動搖。2005 年開始，美國在臺協會 (AIT) 將會出現一位美國校級現役軍官，負責美臺之間的軍事聯繫工作。<sup>49</sup> 表面上，美臺關係好像出現進一步的提升。然而，副國務卿阿米塔吉卻公開指出，根據『臺灣關係法』，美方有義務提供臺灣必要的防禦性武器，但沒有必要出兵防衛臺灣。<sup>50</sup> 對臺灣一向友善的阿米塔吉這番談話，不啻對有心想擴大解釋美國現役軍官進駐臺灣的人士澆了一大盆冷水。

在臺獨理論與事實基礎均已遭到美國徹底解構的今天，華府派遣現役軍官駐節臺北，固然不無因應中共威脅的軍事意涵，但絕不表示華府在臺獨問題引發戰爭時會派兵協防臺灣。2004 年 12 月 10 日，副國務卿阿米塔吉接受公共電視臺 (Public Television Service, PBS) 名主持人羅斯 (Charlie Rose) 專訪。當問及在美中兩國皆能在經濟全球化的趨勢下乘勢而起共同解決許多國際問題的時，何處是雙方可能碰觸的地雷 (landmines) 時，他答稱臺灣就是，而且可能是最大的地雷。為了讓臺獨支持者死心，他還特別強調，根據『臺灣關係法』，美方有義

<sup>46</sup> "Press Briefing in Beijing, China," Colin L. Powell, State Secretary in China World Hotel, Beijing, China on October 25, 2004 (<http://www.state.gov/secretary/rm/37360.htm>)。

<sup>47</sup> "Interview with Mike Chinoy of CNN International TV," Colin L. Powell, State Secretary in China World Hotel, Beijing, China, on October 25, 2004 (<http://www.state.gov/secretary/rm/37366.htm>)。

<sup>48</sup> Joseph Kahn, "China Praise Powell for Warning Taiwan on Independence," *New York Times*, October 27, 2004, (<http://www.nytimes.com/2004/10/27/international/asia/27cnd-taiwan.html>)。

<sup>49</sup> "US Confirms Dispatch of Military Officers to Taiwan," *Taipei Times*, December 22, 2004, p. 1 (<http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2004/12/22/2003216182>)。

<sup>50</sup> "Interview with Charlie Rose on PBS," Richard L. Armitage, Deputy Secretary of State, Washington, DC, December, 10, 2004 (Released on December 20, 2004) (<http://www.state.gov/s/d/rm/39973.htm>)。

務提供臺灣必要的防禦性武器，但沒有必要出兵防衛臺灣。<sup>51</sup>

筆者認為，阿米塔吉的談話顯然是希望扭轉臺灣部分人士認為中共犯臺美國一定出兵干預的錯誤印象。<sup>52</sup> 多年以來，華府是否會根據『臺灣關係法』出兵協防臺灣，一直是一個模糊地帶，北京也因此一不確定的因素不敢輕易對臺動武。<sup>53</sup> 然而，自從阿米塔吉說出美方根據『臺灣關係法』沒有義務出兵防衛臺灣之後，美國對我國的安全承諾不免鬆動。

布希連任後，臺北更有必要審慎對應美中臺新形勢，以免國家利益受損。在國家利益的考量之下，對臺北最佳的大戰略就是一方面認真取得美國的安全承諾，為臺灣安全環境買保險，另一方面與美國利益相結合後，在中國大陸進行投資與經貿活動，為臺灣賺取外匯。

## 陸、華府對北京反分裂國家法的曖昧立場

2004年12月17日，中共全國人大常委會宣佈，人大將通過『反分裂國家法』，以在必要時採取軍事行動對付臺獨。<sup>54</sup> 儘管臺灣的大陸事務委員會主委吳昭燮認為『反分裂國家法』只是為日後武力犯臺找尋藉口，而強裂反對中共這項立法行動（羅嘉薇，2004），但是十屆全國人大常委會第十三次會議還是在2004年12月25日對該法進行審議，並初布通過草案，定於2005年3月5日開始召開的中國十屆全國人大三次會議中進行表決。

從北京的角度來看，臺灣島內臺獨氣焰這麼高漲，立法委員選舉前民進黨搶著主導「正名」與「去中國化」議題，臺聯高喊「公投新憲」與「新國家」，搞得如火如荼，雖說可能只是選舉語言，但又焉知不會在一旦形勢許可下轉化為真實的政治動作？何況大陸不用「統一法」，而用『反分裂國家法』，已是兼顧美日可能干預在內的國際因素，以及臺灣大多數人民反對統一支持維持現狀的主流民意。這一切也顯示北京現階段處於「戰略機遇期」，不論是「和平崛起」或是「和平發展」，重點都是放在防獨與反獨，不在促統。

反分裂法風波在兩岸鬧得沸沸揚揚，儘管北京早就在提出『反分裂國家法』草案前向華府打過招呼，但美國國務院發言人包潤石不是說「尚未見到內容，不便評論」，就是說華府「需要時間分析法案內容」來敷衍。<sup>55</sup> 及至臺北強烈反彈

<sup>51</sup> “Interview with Charlie Rose on PBS,” Richard L. Armitage, Deputy Secretary of State, Washington, DC, December, 10, 2004 (Released on December 20, 2004) (<http://www.state.gov/s/d/rm/39973.htm>)。

<sup>52</sup> 〈學者：阿米塔吉談話希望扭轉臺灣錯誤印象〉《中廣新聞網》，2004年12月22日(<http://tw/news.yahoo.com/041222/4/1a7j2.html>)。

<sup>53</sup> Edward I-hsin Chen, “Old Questions and New Challenges,” in Jaw-ling Joanne Chang and William W. Boyer, eds., *United States-Taiwan Relations: Twenty-Years After the Taiwan Relations Act* (Baltimore: Maryland: School of Law, University of Maryland, 2000), pp. 233-240. 請見陳一新《斷交後的中美關係》，頁158-70。

<sup>54</sup> Joseph Kahn, “China’s Army May Respond If Taiwan Fully Secedes,” *New York Times*, December 18, 2004 (<http://www.nytimes.com/2004/12/18/international/asia/18china.html>); Philip P. Pan, “China Planning to Enact Law Against Secession,” *Washington Post*, December 18, 2004, A24 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8861-2004Dec17.html>)。

<sup>55</sup> Chris Cockel, “Beijing’s Anti-Secession Law Seen by US as Unhelpful,” *China Post*, December 19,

之後，包潤石也僅表示『反分裂國家法』對恢復兩岸對話並無幫助，強調「任何一方都不應做出任何事片面改變現狀，此時應尋求對話，而非立場趨於強硬」。<sup>56</sup>然而，美方不僅對臺獨撂下重話，也對民進黨政府的「公投新憲」與「公投法修正案」毫不放鬆，不是嚴辭要求澄清，就是要求撤案。相較之下，美方對北京制定『反分裂國家法』並無一句重話，顯示美方態度不無偏袒北京之嫌。

至於在公投問題上最後站在民進黨政府一邊的國務卿鮑爾，其立場也讓臺北透著陣陣涼意。2004年12月下旬北京公布《2004年中國的國防》（即國防白皮書）讚揚美國堅持「一個中國」、遵守三項公報與反對臺獨，但卻認為美國對臺軍售，向臺灣發出錯誤訊號，不利臺海局勢穩定（中國人民共和國國務院新聞辦公室，2004）。然而，在問及中共提出《國防白皮書》與『反分裂國家法』是否無助於促進兩岸和平對話反對黨啟動反向列車時，國務卿鮑爾的答案明顯是避重就輕。針對中共的《國防白皮書》，他說此時此刻，他看不出任何理由需要關切中國軍事的現代化。至於『反分裂國家法』，他則是輕描淡寫地說，美國信守「一中政策」，遵守三公報與『臺灣關係法』，美國鼓勵海峽兩岸相互伸出手來改善關係，並指出現在不是海峽兩岸升高緊張情勢的時候。<sup>57</sup>一葉都可知秋，從以上一連串的發展，更是可以看出2004年與2001年相比，布希政府對兩岸的態度已呈現天壤之別。

這一切也讓臺北懷疑，只要該法不改變臺海現狀，也不明訂「統一時間表」，美國不會強烈反對北京制定『反分裂國家法』。事實上，美國或許對北京制定『反分裂國家法』還不致於樂觀其成，但至少是不會對這樣一個有助於遏阻臺獨發展的法律採取激烈反對態度的。美中聯手反獨不但有助於強化兩國在全球反恐、防擴散與中東地區的合作，也對消弭臺海戰爭起了釜底抽薪的作用。儘管如此，華府在反分裂法上仍希望北京在法條上不要過嚴，更不要放時間表。<sup>58</sup>

對於反分裂法，民進黨政府自然不爽，絕大多數民眾也不以為然。陸委會的一項民調顯示，83%人民反對大陸制定反分裂法，75%不贊成「一國兩制」。惟同一份民調也顯示，高達86.8%受訪者主張廣義的維持現狀。<sup>59</sup>在反對反分裂法的同時，政府是否也應該考慮回歸主流民意，讓美臺關係與兩岸關係正常化？

---

2004, (<http://www.chinapost.com.tw/backissue/taiwan/detail.asp?ID=55774%GRP=B>)。

<sup>56</sup> “Daily Press Briefing,” Richard Boucher, Spokesman in Washington D.C. on December 17, 2004, (<http://www.state.gov/pa/prs/dpb/2004/39934.htm>); “Daily Press Briefing,” Richard Boucher, Spokesman in Washington D.C. on December 22, 2004, (<http://www.state.gov/pa/prs/dpb/2004/3940029.htm>)。

<sup>57</sup> “Briefing with Assistant Administrator for United States Agency for International Development Ed Fox,” State Secretary Colin L. Powell, Washington, D.C. on December 27, 2004, (<http://www.state.gov/secretary/rm/40057.htm>)。

<sup>58</sup> 此為筆者2005年1月間與美國來自波士頓地區費正清中心 (Fairbank Center)、美國企業研究所 (American Enterprise Institute, AEI)、美中關係全國委員會 (National Committee on U.S.-China Relations, NCUCR)、美國外交關係全國委員會 (National Committee on American Foreign Policy, NCAFP) 等重量級智庫學者專家交談之印象。

<sup>59</sup> 「民眾對當前兩岸關係之看法」結果摘要，《民意調查》(民國93年12月21日~12月23日)，行政院大陸委員會，(<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9312/po9312ch.htm>)。

## 柒、結論

在美臺關係不斷下降的同時，美中關係卻不斷往上攀升，錢尼副總統 2004 年 4 月訪問大陸與北京領導人形成防獨共識，其後美國官員疾言厲色警告我國始終不斷。在陳總統向對岸釋出善意的雙十演說被華府「識破手腳」後，鮑爾國務卿終於在訪問大陸時對臺灣撂下「臺灣不是獨立的」、「臺灣不享有主權」、「兩岸最終的結果是統一」等重話，一舉解構臺獨理論與事實的基礎。華府更在臺灣立院改選前，對扁政府的任何大小動作採取緊迫釘人的政策，不僅要求臺北澄清「公投新憲」，不得對外館與國營企業「去中國化」，更要求民進黨立院黨團撤回「公投法修正案」，不留任何情面。

讓臺北感到不安的是，連任後布希總統對臺海兩岸的政策明顯出現親疏有別。北京宣佈人大常委會準備制定『反分裂國家法』後，民進黨政府反應激烈。國務院發言人包潤石不僅未對北京作出任何批評，反而要求臺海兩岸應專心致力於復談，不可採取片面強硬的立場。雖然華府表面上是要求臺海兩岸降溫自制，但是由於北京是提出「反分裂國家法」的一方，因此美方的重點顯然是要求臺北不必過度反應。

最後，筆者認為我國有必要透過適當的管道讓美方尊重我國在西太平洋的政策。首先，我國有必要向美方強調，維持我國的主權國家地位，是我國一貫的政策，今後不僅不會改變，而且會以全力維護主權。國家安全會議亞太資深主任葛林曾經露骨地表示，陳總統所說「臺灣是一個主權獨立的國家」只是政治語言，美國不會為陳總統定義的「臺灣現狀」背書。與其讓美國不斷施壓，不如我國自己對美國提出自己的立場，相信美國也不致強人所難，至少也不致比目前的處境更差。

其次，我國有必要向美方保證絕不片面尋求改變臺灣現狀，但要求美方能確保中共也不片面尋求改變臺海現狀。

第三，我國有必要向美方強調，維持我國生存發展的空間是我國的權利，也希望美方在這方面從旁協助。

第四，我國有必要向美方強調，持續促進兩岸交流與和平，是我國既定的政策，惟如果情勢許可，我方也願意與大陸恢復對話與展開交流。

第五，在不影響臺海和平穩定的情況下，我方有必要向美方反映，我國將持續自美國尋求高科技武器的引進、強化與美國三軍聯合作聯合演訓、增強兩軍交流，以加強我國在一旦中共犯臺時防衛大臺灣的能力。

第六，在不影響臺海安全的情況下，我國有必要向美方反映，我國有意融入一個以美、日為主的聯合作戰架構。

第七，在美國調整全球軍力部署之後，未來美中兩國關係的走向之一雙方的衝突可能隨著全球反恐的需要而化解，兩國關係仍然可能會不時出現一些磨擦，特別是在選舉年前後，但為了解決共同的問題或是現實的需要總能及時化解。另一個走向則是美中兩國之間的戰略矛盾不但無法化解，而且日益深化，終致兵戎

相見。對於前者，我國無力挑起矛盾。至於後著，我國即使挑起美中矛盾，卻很可能為兩國提供暫時化解的契機，甚至將我國定位為「麻煩製造者」，把臺灣當作共同的出氣筒。因此，最好的辦法是強化自己的經貿與科技，在美中兩國之間，一方面爭取美國的安全承諾，另一方面在中國大陸的市場爭取一席之地。



## 參考書目

- Agencies. 2004. "Bush Reiterates 'One China' Policy, TRA." *Taipei Times*, October 8, p. 3 (<http://www.taipeitimesw.com/News/front/archives/2004/10/08/2003206010>).
- Benjamin, Daniel, and Steven Simon. 2002. "Preface," *The Age of Sacred Terror*. New York: Random House.
- Brzezinski, Zbigniew. 1972. *The Fragile Blossom: Crisis and Change in Japan*. New York: Harper & Row.
- Burstein, Daniel. 1988. *Yen! Japan's New Financial Empire And Its Threat To America*. New York: Simon & Schuster.
- Bush, George, and Bren Scowcroft. 1998. *A World Transformed*. New York: Alfred A. Knopf.
- Chen, Edward I-hsin. 2000. "Old Questions and New Challenges," in Jaw-ling Joanne Chang, and William W. Boyer, eds. *United States-Taiwan Relations: Twenty-Years After the Taiwan Relations Act*, pp. 233-40. Baltimore: Maryland: School of Law, University of Maryland.
- Chen, Edward I-hsin. 2004. "The U.S. Factor in Cross-Strait Relationship after 520," paper presented in the International Conference on U.S.-Taiwan-China Relations, sponsored by Carnegie Endowment for International Peace (CEFIP) and Cross-Strait Interflow Prospect Foundation (CSIPF) in Washington, D.C. on April 6, 2004, in *Taiwan at the Cross Road? Analyzing the Presidential Election*, pp. 53-68. Taipei: CSIPF.
- Chen, Melody. 2004. "US Welcomes Constructive Message." *Taipei Times*, October 11, p. 1 (<http://www.taipeitimesw.com/News/front/archives/2004/10/11/2003205418>).
- Curtis, Gerald L., ed. 1993. *Japan's Foreign Policy*. New York: M.E. Sharpe.
- Eckstein, Harry. 1975. "Case Study and Theory in Political Science," in Fred I. Greenstein, and Nelson W. Polsby, eds. *Strategies of Inquiry, Handbook of Political Science*, Vol. 7. Readings, Mass.: Addison-Wesley.
- Frey, Bruno S. 1984. *The International Political Economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Frey, Bruno S. 1991. "The Public Choice View of International Political Economy," in George T. Crane, and Abla Amawi, eds. *Theoretical Evolution of International Political Economy*, pp. 219-31. Oxford: Oxford University Press.
- Harding, Harry. 1992. *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*. Washington, D. C.: Brookings Institution.

- Henderson, Harry. 2001. "Introduction to Terrorism," *Global Terrorism: The Complete Reference Guide*. New York: Checkmark Books.
- Kanter, Arnold, and Linton F. Brooks, eds. 1994. *U.S. Intervention Policy for the Post-cold War World: New Challenges and New Responses*. New York: W. W. Norton & Company.
- Kindleberger, Charles. 1973. *The World in Depression*. Berkeley: University of California Press.
- Lairson, Thomas D., and David Skidmore. 1993. *International Political Economy*. Orlando, Fla.: Holt, Rinehart & Winston.
- Nye, Joseph S. Jr. 1990. *Bound to Lead*. New York: Basic.
- Olson, Mancur, Jr., and Richard Zeckhauser. 1968. "An Economic Theory of Alliance," in Bruce M. Russett, ed., *Economic Theories of International Politics* pp. 25-49. Chicago: Markham.
- Oye, Kenneth A. 1986. *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Packenham, Robert A. 1973. *Liberal America and the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Stein, Arthur A. 1990. *Why Nations Cooperate*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woodward, Bob. 2002. *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.
- U.S. Government Printing Office. 2004. *Reports to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 108<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session* (June). Washington, D.C.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室。2004。〈2004 年中國的國防〉《中國網》。  
(<http://www.china.com.cn/chinese/2004/Dec/738635.htm>)。
- 徐尚禮。〈中共同臺辦：大陸沒有統一時間表〉《中時電子報》，7 月 30 日 (<http://tw.news.yahoo.com/040730/19/uizu.html>)。
- 陳一新。2004。〈錢尼訪中牽引三邊關係〉《中國時報》，4 月 18 日，A15 版。
- 陳一新。2004b。〈凱利的警告與諍言：臺海現況美國說了才算〉《聯合報》，4 月 23 日，A15 版。
- 陳一新。2004c。〈臺灣現狀誰來定義？〉《聯合晚報》，4 月 23 日，A2 版。
- 陳一新。2004d。〈萊斯如何解釋對臺軍售〉《中國時報》，7 月 9 日，A15 版。
- 張宗智。2004a。〈美不為扁定義的臺灣現狀背書〉《聯合報》，4 月 23 日，A2 版。
- 張宗智。2004b。〈反分裂法 中美微妙互動〉《聯合新聞網》，12 月 20 日 (<http://tw.news.yahoo.com/041220/15/19shg.html>)。
- 劉屏。〈不同官員對臺說重話 美政府事先協調好的〉《中國時報》，4 月 24 日，A2 版。
- 羅嘉薇。2004。〈吳昭燮：反分裂法 找藉口犯臺〉《聯合新聞網》，12 月 18 日。  
(<http://tw/news.yahoo.com/041221815/19om0.html>)。

## **Unbalanced U.S. Policy Toward Two Sides of the Taiwan Strait (2004)**

**Edward I-hsin Chen**

Professor, Graduate Institute of American Studies

Tamkang University, Tamsui, Taiwan

### **Abstract**

The main purpose of this article is that the United States and China have not only reached a consensus of preventing Taiwan from changing status quo unilaterally, but also started their respective cooperative mechanism. Such consensus and mechanism may help reduce the ratio of cross-strait conflict, and have had negative impact on Taiwan. Now Washington has the right to define what “status quo” is, but Beijing also tries to share such a right with the United States. Therefore, our international space may be further restrained. On the other hand, whether the United States will dispatch its troops to come to rescue Taiwan according to the *Taiwan Relations Act* has remained in the grey area for years. Due to such an uncertain variable, Beijing has hesitated to use its force against Taiwan. However, such a grey area was damaged in 2004.

Keywords: 1992 Consensus, 1992 Basis of Hong Kong Meeting, *Anti-Secession Law*, Five No's, *Taiwan Relations Act*, Change of Taiwan's Status Quo, Cross-Strait Peace and Stability Framework