

歷史的糾結——台美關係的戰略合作與 分歧（2000-2008）

劉世忠

新台灣國策智庫國家安全組資深研究員

摘要

本書透過不同層面的分析，檢討陳水扁政府執政八年內五項重大政策的決策過程，包括 2002 年「一邊一國論」、2004 年「防禦性公投」、2005 年因應中國通過「反分裂國家法」、2006 年「終止國統會與國統綱領」、以及 2007 年的「入聯公投」。透過檢視上述決策過程，本書試圖解析決策產出對台灣和美國關係，台灣與中國關係，以及對於統一、獨立與維持現狀走向的影響。目的在找出領導者面臨決策情境時，如何權衡國內外壓力以及提升團隊決策品質的方法，同時藉由具體事例的檢驗，提出未來改善決策過程缺失之道。

關鍵詞：戰略合作、戰略分歧、錯誤認知、互信喪失

壹、前言

歷經八年艱辛執政，民進黨於2008年5月20日交出執政權，再度淪為在野黨。外界以「衝撞紅線」、「意外連連」、「製造麻煩」、「漸進切香腸」、「冒險躁進者」等聳動用語來概括總結「陳水扁時代」的外交政策以及對美國的關係，多係從「結果」來片面論斷，很大程度上忽略或漠視民進黨政府執政期間「決策過程」的細部操作與互動。

即使陳水扁第二任任期最後兩年台北與華府關係幾近決裂，並不代表兩造在陳水扁總統任期前六年的關係始終如此低迷。而縱使台美關係在陳水扁卸任前以遺憾低盪作收，經由審視台北與華府交手的過程，亦可反省找出導致雙方在認知判斷、相互角力、關係起伏出現裂痕，又或者成功合作解決彼此歧見的模式，作為日後民進黨領導人參考。

是以完整重新審視從2000年5月到2008年5月台美關係在陳水扁執政下的戰略「分歧」與「合作」演進變化，乃至於哪些國內外因素導致這些「分立」與「合作」的高低起伏，作為日後重新執政後重建台美互動的良好模式，係嚴肅而重要的課題。

貳、首次政權輪替的國內外挑戰

2000年民進黨上台前後所面臨的種種內外挑戰與困境，包括：

- 一、民進黨在贏取執政權的過程中，如何化解國際對其主張追求「法理台獨」的疑慮，進而形塑確保「現狀事實台獨」不受片面破壞的作為。1999年，陳水扁運作民進黨通過「台灣前途決議文」以及選戰中提出「新中間路線」，皆屬前述目標之努力；
- 二、陳水扁當選後、就職前承受巨大國際壓力要求其信守訴求兩岸關係「新中間路線」的選舉承諾，特別是來自美國的壓力，造就其就職演說裡「四不一沒有」裡的主要「三不」政策：任內不宣佈獨立、「兩

- 國論」不入憲以及不進行統獨公投；
- 三、在執政初期欠缺足夠外交與國際事務專業人才與實際執政經驗的現實之下，民進黨政府必須學習如何建構華府與台北從相對陌生到建構交往默契、傳達清晰一致訊息、強化溝通與理解、形塑共同利益，乃至於共同因應一連串危機的認知經驗；
 - 四、在臺灣外交國安官僚體制長期習慣服從國民黨領導文化的政治現實下，民進黨政府如何拿捏官僚專業的服從性與執行力，以及對民進黨對美外交政策的新思維轉變，構成決策品質的重要變數；
 - 五、陳水扁首任以不到百分之四十得票率建立少數執政政府的劣勢，如何延續其競選期間提出的所謂「新中間路線」與成立跨黨派的「全民政政府」，在在考驗民進黨新領導人及其內閣國安團隊權衡國內外壓力，做出平衡兩岸政策的能力；
 - 六、選前被國軍視為「三合一敵人」的陳水扁和民進黨，一夕之間成為「三軍統帥」和執政黨，穩定軍隊、防止台灣步上泰國或菲律賓軍人干政的後塵是陳水扁當選之後最重視的議題；
 - 七、在北京領導人無視陳水扁傳達的兩岸和解善意，宣佈對其進行「聽其言、觀其行」的漠視態度之下，陳水扁執政初期如何繼續執行其溫和的兩岸政策，以及如何妥善調整事後政策的轉變。

參、五二〇就職演說與兩岸「機會之窗」的嘗試

有別於一般總統就職演說昭告上任後「要做什麼」，敏感而詭譎的美中台三角關係，讓台灣第一位出身反對黨的民選總統必須向美國及世界保證任內「不會做什麼」，並且向北京釋出善意，呼籲兩岸領導人運用智慧與創意，共同處理「未來一個中國」的問題。陳水扁更進一步於 2001 年「元旦談話」再度向對岸拋出和平橄欖枝，呼籲兩岸可採行歐盟模式的「政治統合論」。

由於陳水扁甫上任之初到 2001 年夏天，即對中國開展第一扇兩岸和解的「機會之窗」，讓 2001 年 1 月就任美國新任總統的小布希共和黨政府相當滿意。籌組中的小布希政府以即將接任副國務卿的阿米塔吉為首的親台勢力積極運作，於 4 月由小布希正式宣佈對台軍售，一改往年每年四月進行對台軍售檢討、中國援例抗議模式。

台美關係首度「戰略合作」

台美關係在陳水扁上任年餘後，歷經美國民主黨柯林頓政府政權轉移到共和黨小布希政府，在初期相互摸索、坦誠保證與良好溝通中形塑首度「戰略合作」的默契。此一氛圍係建築在四個主要建設性基礎之上：

- 一、民進黨政府持續對中國釋放善意的「機會之窗」，兩岸關係並未如 2000 年 318 總統選舉前夕共產黨與國民黨描繪的戰爭危機；
- 二、小布希政府上任之初，美中關係出現軍機擦撞意外，引發華府與北京關係緊張；
- 三、陳水扁上任之初國內支持尚能維持高檔，使得華府必須適度尊重台灣政權和平移轉與民主深化的新契機；
- 四、陳水扁與民進黨政府國安團隊嚐試摸索建立與美國的良好溝通關係。

台美關係首度戰略分歧——一邊一國論與防禦性公投

儘管美台關係看似磨合良好、漸入佳境，但是兩項新的發展開始測試此一互信基礎是否穩固：一是 2001 年 9 月發生的九一一恐怖攻擊事件，改變小布希政府全球外交政策的戰略優先目標；二是 2002 年後，陳水扁面臨北京持續不理會其和平善意與連任壓力開展後的兩岸與外交政策調整。

2002 年 7 月 21 日，陳水扁接任民進黨黨主席。同日，北京以收買台灣邦交諾魯導致台、諾斷交為賀禮。一週後的 8 月 3 日，陳水扁與在東京舉行的「世界台灣同鄉會」年會視訊會議致詞時，宣稱「海峽兩岸一邊一國」，並主張「公投立法」。不只陳水扁幕僚狀況外，小布希政府更是因此

意外宣示而震怒。「一邊一國論」宣佈的同時，民進黨政府也對北京展開「遍地攻擊式」的邦交國爭奪戰。

扁政府內部對「一邊一國論」並無心理準備，也無事先因應方案。決策過程係由領導者絕對掌握發表的時機，沒有經過國安團隊或親信幕僚的事先沙盤推演討論，也未事先告知美方此一決定。陳水扁個人認知此並非其兩岸政策的改變，或違背其 2000 年就職演說「四不一沒有」的承諾，而比較是對北京未能善意接受其善意的情緒性表達。然而不容否認，決策的效應卻牽動華府最敏感的政治神經，亦即繼 1999 年「兩國論」的意外後再一次讓美方決策者「心跳一百」。

縱使扁政府事後啟動危機處理，包括派遣陸委會主委蔡英文赴美說明以及民進黨中央出面澄清，仍在台北與華府高層之間留下不愉快的心結。

台美關係初期建立的良好「戰略一致」階段，從「一邊一國論」後開始出現「戰略分歧」，陳水扁隨後陸續提出的政治議程更深化台北與華府的緊張關係，包括：

- 一、2003 年五二〇就職三週年宣佈公投決定台灣參與「世界衛生組織」；
- 二、2003 年 9 月 28 日提出催生「新憲公投」；
- 三、2003 年 11 月 27 日立法院通『公民投票法』，陳水扁旋即於 11 月 30 日正式宣佈於次年總統大選合併舉辦「防禦性公投」，最後並決定以「反飛彈」與「強化軍售」作為公投題目。

期間小布希政府在當時美國在台協會台北辦事處處長包道格運作下，派遣特使國安會亞洲事務資深主任莫健前來與陳水扁溝通，雙方不歡而散，陳水扁雖以調整原本較敏感之公投題目作為談判退讓，美方仍堅持公投之舉將引發北京誤判，對台採取不智之舉。

小布希政府於 2003 年 12 月 1 日警告反對台灣進行「統獨公投」，甚而 12 月 9 日小布希會見中國總理溫家寶後公開表示「反對台灣領導人改變現狀」，台美關係進入高度緊繃狀態。

台美高層之間的溝通在小布希政府內部亦出現分歧，強硬派以莫健和 AIT 台北處長包道格為首，策動小布希於「布溫會」公開譴責台灣領導人

的劇碼，溫和派以 AIT 理事主席夏馨為主，卻也讓扁政府誤判華府默許台灣舉辦公投。夏馨與包道格的不合眾所皆知，兩人行事風格也特異獨行，原本有意利用白宮內部矛盾達成自我目的的扁政府，夾在白宮內部風暴之間，最後反倒而成爲受害者。

陳水扁的估算是公投題目已有所退讓，美方壓力應獲得一定程度舒緩，但公投仍須進行，繼而於 2004 年 2 月 28 日以公投題目之一的「反飛彈」爲名，成功舉行「二二八手牽手」最大造勢活動。最終在選前三一九槍擊案的戲劇性發展中驚險贏得連任選舉。

肆、北京的「聽其言、觀其行」策略

儘管陳水扁上任之初屢屢向對岸傳達對話的和平橄欖枝，北京卻採取聽其言觀其行的策略，主要理由如下：

- 一、中國內部正值江澤民交棒胡錦濤之際，江澤民急欲留下「防獨促統」的歷史遺產，而欽定接班人胡錦濤更不敢挑戰江澤民的既定對台政策與路線；
- 二、民進黨雖於 2001 年立委選舉成爲國會最大黨，唯國民黨的泛藍勢力仍然過半，北京評估 2004 年國民黨仍有奪回執政權的可能，因此寧願等到 2004 年，不願在兩岸關係上給陳水扁加分；
- 三、中國內部對台政策系統或有少數溫和派認爲應該適度回應陳水扁的和平橄欖枝，但外交系統仍堅持對台進行邦交掠奪以及國際空間的壓縮戰，特別是北京擔心台灣首度政權輪替給華人社會帶來的民主效應可能助長其境內反對與分離主義運動；
- 四、小布希於 2001 年 4 月宣佈對台三項重大軍售項目，加上美中關係因爲小布希上台不久發生 EP-3 軍機擦撞事件產生緊張，讓北京認爲美國與台灣的民進黨政府關係愈走愈密切，是以對陳水扁更加敵視而不信任。

問題之所在

在陳水扁第一任任期間，「華府對於美國如何看待台灣」可歸類為三種意見：

- 一、視台灣為「麻煩製造者」，特別是柯林頓政府時代的想法是不願因為台灣而得罪中國，也才有 1998 年柯林頓訪中時說出對台「三不」政策。即使 2000 年民進黨上台，這種負面想法歷經陳水扁上台後向中國傳達善意後曾經短暫沈潛，卻仍未對民進黨主張台獨的立場放心；
- 二、視台灣為中國民主化的一個「機會」，關注台灣的民主能對中國的經濟自由化與政治開放帶來何種啓示；
- 三、視協助台灣為美國的一種「義務」，特別是在『台灣關係法』架構下持續提供對台灣民主與安全的承諾。

後兩者思維構成小布希政府首任任內對台政策的主流想法。尤其是在陳水扁政府的前兩年，小布希對兩岸政策的基本立場是「支持現狀」，也就是台灣的「事實獨立」（但不會公開明講），因此小布希會關注依據『台灣關係法』提供給台灣的承諾與保障。

但陳水扁首任的後兩年，台美之間在諸多議題上的歧見愈深，問題多出在民進黨推動部份國內政治議程的「時機」是否適宜以及是否影響國內政治和兩岸關係。結果證明陳水扁首任任期後兩年的一些操作手法的確強化了上述第一種負面思維在華府的蔓延，「陳水扁是麻煩製造者」的印象的確愈來愈深。

台美關係的修補與戰略再合作

2004 年陳水扁驚險連任，小布希同樣面臨連任選戰最後關頭，是以在國際關注、美國施壓以及中國警告的敏感政治氛圍下，陳水扁以連任就職演說重回「新中間路線」，加上 2004 年 10 月國慶談話與 11 月國安會十點聲明為主軸，再次向對岸傳達開啓對話之窗的善意，同時重新修補台美關係。

在兩岸關係上，陳水扁提出只要兩千三百萬台灣人民同意，台灣與中國不排除發展任何形式之關係；儘管未重申「四不一沒有」，陳水扁也宣示 2000 年 520 就職演說所揭櫫的原則與承諾，「過去四年沒有改變，未來四年也不會改變」；有關催生新憲議題，陳水扁也向美方保證「在台灣社會尚未形成絕大多數共識之前，憲改範圍不會觸及領土、主權與統獨」。

重組過後的國安會，在邱義仁運作之下，讓陳水扁宣佈以「九二香港會談基礎」作為兩岸協商談判的準備。美方對於陳水扁連任後幾個月的中間路線發言，給予高度肯定，認為構成再次保證。特別在美方關切的修憲議題程序將回歸台灣現行修憲體制內進行，華府認為陳水扁的就職演說「有效分享並協助化解美方的關切」。因此，到了 2004 年 11 月，陳水扁與小布希政府自 2002 年「一邊一國論」之後衍生出的一連串「戰略認知上的分歧」，出現若干調整與修補的進展。陳水扁國安團隊的決策模式，也出現較為有效能的成果。

三條路線的矛盾

台美關係看似雨過天晴，但 2004 年 12 月 11 日的立委選舉，陳水扁試圖挾總統勝選的餘威，一鼓作氣運作泛綠陣營成為國會最大黨，以俾順利推動未來三年半的各項國內外政策。但為了避免台聯瓜分泛綠席次，陳水扁與民進黨在立委選舉過程仍然提出 2006 年『公投複決新憲法』以及外館與國營企業「正名」運動，讓華府一方面欣慰其溫和兩岸政策宣示之餘，卻也再次接收到「混淆的訊息」，部份敵視陳水扁的美方內部人士甚至認為民進黨政府玩弄兩面手法。不可否認的是，陳水扁在操作某些國內議題時對美方的說明與溝通不足，係構成台美關係始終存有疑慮的主因。縱使事後陳水扁親自向美方說明他的思維，往往誤解已經產生，也再度傷害美方對陳水扁好不容易稍微恢復的信任度。

結果即是造成陳水扁與其國安團隊運作「國慶演說」與國安會「十點聲明」的兩岸溫和路線、修補台美信任關係俾不影響小布希連任、以及與

台聯競逐台獨基本教義派選票這「三條路線」的嚴重矛盾，導致同一時間進行的「國慶演說」和國安會「十點聲明」的溫和路線所累積的台美互相再度受到抵消與傷害。

2004年12月的立委選舉泛綠陣營仍未能掌握國會過半數席次，影響的不僅是國內藍綠陣營的政治生態，也牽動中國對陳水扁與民進黨政府的戰略，甚至導致陳水扁在往後任期內更多決策的選擇籌碼減少，限縮扁政府因應兩岸與國內情勢變化所做出的調整政策選項，最後當然也對台美關係造成劇烈的震盪。

「扁宋會」的戰略思考

原先美方認為若泛綠過半可增加北京與陳水扁政府對話的機會，卻因為選舉結果未如預期，而再次減低中國領導人與陳水扁對話的意願，繼續對陳水扁不理不睬，因此華府也特別針對陳水扁陣營進行預防措施，選後一週即派遣特使團祕密前來台北會晤陳水扁。

而選後陳水扁也接受李登輝的建議，嘗試與同樣面臨國親合併危機的宋楚瑜合作，導致2005年2月24日的「扁宋會」。扁宋兩人同意依據『中華民國憲法』所揭櫫的國家定位，為兩岸目前在「事實」與「法理」上的現狀，也讓陳水扁由「一邊一國」再次退回到『中華民國憲法』的底線。

面臨立委敗選後的政局，「扁宋會」的舉行，有著裂解泛藍勢力、以利政策推動的國內政治計算，對外更有對中國與對美國的新戰略思考。對中國部份，陳水扁政府處於如何妥善因應北京擬通過所謂『反分裂國家法』以及進一步尋求兩岸包機談判進展，同時希望讓宋楚瑜搭起兩岸對話橋樑的特使，稀釋國民黨獨佔兩岸事務的主動權。對美國部份，則是如何藉由操作因應北京通過『反分裂國家法』，藉以要求小布希政府向北京施壓與民進黨政府對話。

雖然「扁宋會」最終仍然破局，但這「三條戰略路徑」也構成陳水扁任內最後一次以重回「新中間路線」，爭取兩岸和解「機會之窗」以及美

台「戰略合作」的嚐試。而台美如何共同因應北京擬通過『反分裂國家法』則是測試台美關係另一項重要指標。

因應『反分裂國家法』的決策思維

『反分裂國家法』起始於 2004 年陳水扁連任後，中國醞釀制定「統一法」反制可能的台獨走向。自 2004 年夏天開始，陳水扁即以國安單位蒐集到北京有意對台進行「法律戰」為由制定「統一法」，賦予中國人民解放軍對台動武的法源，開始醞釀台灣社會的反制聲浪。事實上當時有關「統一法」的討論多僅限於中國鷹派學者個別提出的意見，北京領導人審慎處理並無意擴大成美、日、歐洲等國的關注。

而『反分裂國家法』的議題在 2004 年年底小布希勝選後，才在華府與台北之間的互動之中正式搬上檯面。

台灣內部的民意走向，也從 2005 年 1 月開始出現較明顯的變化。包括陸委會與民進黨中央做的數波民意調查均呈現台灣民意一面倒的反對聲浪。綠營支持者也陸續向總統府提出包括修憲、制定「反併吞法」、啟動防禦性公投、中斷兩岸交流以及集會遊行等反制措施。

最後陳水扁決定配合美方建議，僅於 3 月 14 日『反分裂國家法』通過後以舉辦「326 大遊行」適當表達台灣的反對聲音。美方除了運作歐盟延後解除對中國的武器禁令，也對於民進黨政府的自制反應給予肯定。陳水扁政府則藉由「反分裂國家法」的處理，達成數項戰略目標：扭轉「麻煩製造者」形象、修補台美互信、強化台灣在美日安全同盟的戰略角色、重建民進黨在國會敗選後士氣等。

伍、「終統案」與台美關係再分歧

隨著連戰搶佔宋楚訪中光環、五月台灣爭取參與「世界衛生大會」再度受挫。北京在操作連宋訪中議題上，不僅稀釋扁政府藉『反分裂國家法』

所凝聚「中國是麻煩製造者」的能量，還讓北京透過國共握手的歷史鏡頭，轉移兩岸可能緊張的氛圍。胡錦濤接班後調整對台政策為「防獨漸統」，著重在「不怕統一拖延、爭取繼續談判」，但會無所不用其極「嚇阻獨立」的任何可能。經過妥協後的「反分裂國家法」，即是具體呈現如此的對台政策戰略思維。實際作法則是包含聯合美國對民進黨政府施壓，以及聯合台灣在野黨分化台灣的內部團結。

縱使小布希政府持續透過外交管道敦促中國與民選的台灣領導人和政府對話，包括刻意於 2005 年 12 月中旬訪問中國之前，先於日本京都的演說中稱讚「台灣的民主」，仍舊無法改變胡錦濤「聯合在野黨分化台灣」的戰略。陳水扁自 2004 年連任以來再度尋求開啓兩岸和解第二扇「機會之窗」的嚐試，就在未能掌握國會多數、北京聯合國民黨「邊緣化」民進黨、以及台北感受美國未能有效說服中國與台灣對話等等不利的內外部因素的約制之下，面臨更加孤立化的情境。2005 年年底的三合一縣市長選舉，剛接任國民黨黨主席不久的馬英九大勝，民進黨慘敗，馬英九繼而拋出「終極統一」的說法，導致 2006 年初陳水扁在兩岸政策上的轉彎，繼而提出思考廢除國統會與國統綱領。

陳水扁運作「廢統」係經過縝密的決策盤算與推演，他認為美國欠他「兩個公道」。一年前中美合作無間，陳水扁政府接受小布希政府的建議，在抗議「反分裂國家法」通過的過程中維持高度的自制我約束與理性，安撫台灣社會內部反彈聲浪與反制建議，持續傳達兩岸和解對話正面訊息，只因為相信美國能夠處理北京對台灣的不友善舉動。其次，陳水扁也對美國敦促北京要與台灣民選政府與民選領導人對話毫無進展深感挫折。而北京加緊對台灣的外交打與軍事威脅，甚至擬定階段性對台動武時程，嚴重破壞台海和平與穩定，也抹煞民進黨政府的善意。

陳水扁大膽判斷華府對國統會與國統綱領存廢問題不若對其他「四不」來得堅持，因為 2000 年就職演說中宣誓的「四不」中之「三不」係來自美方的施壓，包括任內不宣佈台灣獨立、「兩國論」不入憲以及不舉

行統獨公投，另外「一不」（不變更中華民國國號）與「一沒有」（不處理國統會與國統綱領）則是聽從李登輝所建議不要碰觸的「兩根柱子」。雖然美方視「四不一沒有」為「包裹式的保證」，但若想要以時空環境不同為由、進而推翻其中任何一項保證，國統會與國統綱領這個「一沒有」可能會是美方相對較不在乎的議題。

這也說明為何小布希政府第一時間並未如往例針對陳水扁的「思考廢統說」提出嚴厲的批評，也在二月中旬的特使團赴台溝通之旅中與陳水扁進行坦誠的對話。美方特使團抵台之前即已進行沙盤推演，決定速戰速決，讓「終統案」儘快結束，以免影響四月的「布胡會」。美方目標很清楚，希望陳水扁收回「廢統」的初衷，其次是在文字上爭取較溫和中性的字眼例如「凍結」，絕對不能用「廢除」。更重要的，陳水扁本人必須再次公開重申「四不一沒有」的承諾。

而邱義仁的國安會研擬「廢統」的初步建議卻是將國統會與國統綱領切割、分開處理。亦即國統會是以黨領政、黨政不分，「荒謬時代的荒謬產物」，因此國統會必須廢除，因為它預設「統一」為民主台灣唯一的選擇，違反民主化台灣社會中最重要的「主權在民」原則。國安會建議國統綱領「停止適用」，是在完全顧及國際情勢與美方建議後所做出的折衷方案，也算是對美方關切的實際回應。

美方特使團顯然未能反駁陳水扁列舉的諸多理由，甚至在對話過程中多次表達對陳水扁挫折感的體會，惟美方亦努力勸說陳水扁接受用「深度凍結」之類的模擬用語來處理國統會與國統綱領。最後陳水扁於2月27日舉行國安會議宣佈「國統會終止運作」、「國統綱領終止適用」，英文分別用 *cease to function* 和 *cease to apply*。

遺憾的是，原本台北與華府對於「一個終統、各自表述」的共識和默契，卻在民進黨隨後發動「三一八大遊行」高調慶祝「廢統成功」時，讓原本脆弱的信任基礎再次受到打擊。儘管扁政府再三低調，但整場遊行充斥著「廢統」的喜不自勝，「廢除國統會」的口號不絕於耳，AIT 情蒐系

統看在眼裡，認為民進黨府院高層一起高調慶祝「廢統」違背原先的台美協議。AIT 電報傳回白宮，狠狠給民進黨「高調廢統」之舉記上一筆，小布希震怒，三字經出口，深感再次被陳水扁欺騙，認為陳水扁只為達成自我的政治議程，不惜濫用了小布希先前對台灣的支持，小布希自此對陳水扁的信任蕩然無存。負責此案與扁政府溝通的官員也騎虎難下，無法向老闆交待，台北與華府在「終統案」好不容易塑造的信任與合作基礎頓時面臨崩盤的危險。

入聯公投與台美高層關係決裂

台美關係經過陳水扁連任後重新修補裂痕，藉由 2005 年『反分裂國家法』的合作重新建立戰略一致，卻在 2006 年「終統案」後再度因為互信的折損步向戰略再分歧。面臨總統任期日趨「跛腳」的政治現實以及 2006 年年中開始爆發一連串有關第一家庭的弊案紛擾，陳水扁遭逢北京無意開啓對話「機會之窗」以及本身國內支持度每況愈下的政治現實，選擇以緊縮兩岸政策、深化「台灣主體意識」作為執政最後兩年任期的施政政績主軸。

兩岸關係方面，台灣則是面臨中國在外交上採取的「三光」政策，陸續挖走台灣在中美洲與非洲的邦交國。對內部份，陳水扁推動新憲以及 2007 年展開的以「台灣名義加入世界衛生組織以及聯合國」，乃至於結合「入聯公投」作為 2008 總統大選競選主軸，嚴重挑戰台美根本的戰略利益。台美之間的鴻溝不再只是肇因於溝通不足、認知不夠、缺乏互信或者個人情緒的問題，「戰略利益面臨衝突」才是導致最後高層關係決裂的主要因素。

2006 年 9 月，陳水扁出席憲政研討會公開表示「在維持現狀的大前提下，台灣內部對憲法規定的領土爭議，應該有更充分的討論空間」。美方認為陳水扁違背其承諾，刻意「倡導」與「鼓勵」將領土重新界定問題納入憲改過程，美方認為此舉即已違反「四不」之承諾，因其涉及變更領土

與主權之憲改內容。即使後來民間團體提出「第二共和」憲法版本，美方也斷然拒絕討論。

2007 年 3 月 4 日，陳水扁出席「台灣人公共事務會」（FAPA）在台北舉行成立 25 週年年會，公開提出「四要一沒有」，包括「台灣要獨立、台灣要正名、台灣要新憲、台灣要發展、台灣沒有左右的問題、只有統獨問題」。同年 5 月，陳水扁發動以「台灣」名義申請世界衛生組織正式會員，捍衛台灣主權以及向國際社會突顯「台灣不是中國一部份」的事實。

2007 年 6 月 18 日，陳水扁宣佈將在 2008 年大選時舉行以「台灣」名義加入聯合國之公民投票，隨後並表示以此作為「反對統一」的公投。華府解讀為台灣方面「片面關閉協商管道」，陳水扁再度無視台美對重大議題的討論與溝通即逕自宣佈台灣政府作為，美方視此為嚴重挑釁舉動。若干反制的「建議作法」紛紛被提出，包括：考慮鼓勵其他國家表態反對台灣政府的計劃；限縮日後台灣高層過境美國的禮遇；暫時中斷美台功能性議題的談判；再度由美方高層（包括布希總統）公開反對台灣獨立或點名批評台灣總統等。

華府眼見陳水扁心已決，經施壓無效後，轉而採取逐步由美方高層公開表明反對台灣「入聯公投」的舉動，包括 2007 年底美國國務卿萊斯的公開反對，以及來自小布希致陳水扁語氣強烈的親筆信函，試圖切割陳水扁與台灣大選，改變台灣舉辦公投的「環境」，降低台灣選民支持公投的意願，最後證明美國的影響力的確發揮效果。民進黨先是輸掉 1 月立委選舉，總統候選人謝長廷淡化「入聯公投」，致使這項政治議程仍然未能成功。台美高層關係也以決裂作收。

陸、台美關係認知歧異的來源

民進黨八年執政下的台美關係戰略合作與分歧的演變，主要肇因於下列「認知歧異」：

「四不一沒有」與其前提

陳水扁對於「四不一沒有」的認知係有前提，即中國必須沒有意圖對台動武，惟美方卻刻意忽略或對中國是否具有對台動武的意圖與能力持不同的定義。

例如，2006年以後，陳水扁與邱義仁多次提出台灣國安情報單位蒐集的情資顯示，胡錦濤在中國軍委會會議中裁示完成「對台動武三階段」的任務準備，包括2007年以前完成全面應急作戰能力的準備；2010年以前完成大規模作戰能力的準備；2015年以前完成決戰決勝能力的準備。加上北京於2005年3月14日通過『反分裂國家法』，授權中國人民解放軍以非和平手段對台動武，扁政府舉證歷歷，認為此不僅構成對台動武的「意圖」，更已完成「行動」的準備。此一說法並不為美方所接受。

台灣的不安全感

陳水扁原先期盼藉由其善意（未來一中與統合論）或者自制（溫和反制『反分裂國家法』）換取華府說服北京與之開啓對話，甚至協商降低對台軍事威脅與外交打壓，但隨著任期進入「跛腳」期，兩度善意的釋放仍未獲北京適當回應，甚至加速對台軍力部署、強挖台灣邦交國、孤立台灣國際參與，讓陳水扁認為華府的努力成果不夠，自己的付出未獲得對等的回應。民進黨政府更擔心美國日漸向中國傾斜，可能損及台灣利益。台北進一步耽心美國被中國「挾持」，以換取在北韓、伊朗、反恐等國際合作。華府對此嚴加駁斥，再三向陳水扁政府保證美方已警告北京不得將上述國際議題與台灣連結。

對台灣現狀與台灣主權的定義

陳水扁政府高舉「台灣認同」與「台灣主體意識」來推動諸如正名、終統、入聯公投、甚至「一邊一國」等運動，或者至少確保「兩岸關係的未來必須獲得台灣人民透過民主與非脅迫的方式決定」。陳水扁政府堅持

八年來在兩岸關係上的所作所為，都係為捍衛台灣主權獨立的現狀不被中國以武力與政治外交打壓所片面改變。

華府則認可「台灣主體意識」增加的事實，也接受北京係促成此一「台灣認同感」深化的主因。美國尊重台灣民主鞏固的過程，華府無法認同的是陳水扁政府推動此一過程所採取的「方法」，包括正名與入聯公投。特別美方無法接受陳水扁政府以「台灣主體意識」來推動諸如改變國名或「具體化台灣主權」的作法。美國的立場是，台海現狀由美國定義。

陳水扁追求個人國內政治議程

陳水扁任內不斷向美方表示他所推動諸如憲改、終統、正名與公投等議程，都係旨在深化台灣。華府則深信陳水扁濫用美國對台灣的善意支持遂行其個人國內政治目標，甚至枉顧美國國家利益與兩岸穩定。

錯誤解讀美國官員談話

美方認為在陳水扁首任任期，台灣聽信某些美國政府官員的說法，並據此認定其權威性。甚至在某種程度上台北試圖利用美國政府內部人事的異見來達成其政治目標。但小布希政府堅持其對台灣的訊息係清晰而一致的。美方內部固然有較同情台灣的官員，但其奉行的也是美國國家利益，台灣不應只採信部份人士的說詞而放大其代表性。

置美方友台官員於尷尬之境

美國部份官員即使私底下同情甚至支持台灣獨立，不會剝奪台灣人民選擇的自由權利，但是面對中國的崛起與美中關係的詭譎多變，任何台灣試圖趨向獨立的作法，很可能造成中國的誤判，甚至引發毀滅性的結果，這是美國極力必須避免的。因此美國無法從一個負責任的角度來支持台灣以自由民主名義，無限上綱其追求獨立的舉動，因為結果可能是導致台灣的毀滅以及美國被捲入台海危機。而陳水扁諸多作為常陷這些對台友好官員於尷尬情境。

對全球戰略環境認知之差異

美方認為台北愈強調傳統的「國與國主權」概念，北京愈能夠藉著分化台灣與美國、日本和其他民主國家的關係而削弱台灣的戰略地位。但是台灣若愈強調民主，與美日的共同價值，還有台灣在國際社會「利害關係者」的正面角色，那麼台灣就有更強的獨立主體和戰略地位。

柒、未來重建台美戰略合作關係的政策建議

在台美外交關係的歷史天平上，陳水扁究竟留下什麼樣的遺產？未來民進黨領導人又能從陳水扁經驗學習到如何重建與美國的良好建設性夥伴關係和信任基石？面對美中交往的既定方向，未來民進黨應該採取何種新的戰略思維來重建台美戰略合作？答案必須從檢討決策的模式與過程開始。未來的建議如下：

- 一、確認美國政府權威性與可信任的溝通管道與人士發言，避免偏聽，或試圖利用美國政府內部不同部門之矛盾坐收利翁之利；
- 二、建立一個更為廣泛、能夠向美國政府主要對台事務部門傳達台灣一致訊息的對話機制與架構。必要時在絕對保密情境下，運用現代科技的視訊設備進行直接的對話溝通；
- 三、避免台灣政府內部向美方傳達混淆甚至自我矛盾的訊息，向美方確認我方具權威性與代表性的發言人；
- 四、避免意外之舉或發言，推動具敏感性與爭議性的政治議程之前，透過可信任的權威性管道事先告知或徵詢美方看法，以維持互信基礎；
- 五、運用耐心，更加信任美國可以敦促中國正視與民進黨政府對話與互動的可能性；
- 六、強化未來領導人全球戰略觀，特別是運用美國在亞太與全球事務戰略的調整，建立台灣可以協助的管道與機會，例如現階段歐巴馬政府正推動建立「泛太平洋夥伴聯盟」(Trans-Pacific Partnership)，可作為未

來民進黨政府與美國合作的很好切入點；

- 七、減少國內政治與選舉操作可能影響台美互信與關係之可能性，確保未來民進黨領導人以總統與助選者或競選者發言的審慎；
- 八、有計劃主動規劃台美合作的具體議程，主動向美方提出合作方案，而非僅是要求美方協助台灣因應中國的打壓；
- 九、建構和平穩定與平衡的兩岸關係，去除台灣被冠以「麻煩製造者」的印象；
- 十、區分國安外交專業幕僚與選戰幕僚功能，增加決策團隊多元不同聲音，總統可從中獲得更完善的政策建議，提升決策品質；
- 十一、擴大跨部門對美事務的內部協調機制，以特別小組規劃對美外交的優先順序，俾定期檢討執行成果；
- 十二、調整對美外交資源，用於深耕美國地方基層，形塑台灣良好印象，藉以增加美國社會對台灣的支持；
- 十三、必要的外交堅持雖屬談判技巧，但總統的決策風格應避免對與美國對抗與衝撞，面對台美歧見，以更大耐心尋求最大的共識，尋求台美外交關係與總統國內政治需求之間的平衡。

History Entangled: Strategic Convergence and Divergence of Taiwan-U.S. Relations: 2000 to 2008

Shih-chung Liu

Senior Research Fellow, Taiwan Brain Trust

Abstract

This paper seeks to understand the variations in Taiwan-U.S. relations under the Chen Shui-bian administration of the Democratic Progressive Party from 2000 to 2008. It centers on the decision-making process regarding key foreign policy issues and their implications for U.S.-Taiwan relations, and analyzes those processes on four levels—leadership initiatives, bureaucratic influence, domestic politics, and external constraints. The objective is to determine what levels of influence initiate, reinforce, change, intertwine with, and determine the outcomes of policy.

Five cases from the Chen administration were chosen for study. The paper explores how the DPP government interacted with the George W. Bush administration on issues related to: A) Chen's announcement of "two countries on each side of the Taiwan Strait" in 2002; B) the presidential election and the implementation of the so-called "defensive referendum" in 2004; C) China's passage of the so-called "Anti Secession Law" (ASL) in March 2005; D) Chen's attempt to abolish the National Unification Council and National Unification Guideline (NUC and NUG) in early 2006; E) Chen's push for a referendum on joining the United Nations under the name of Taiwan in early 2008.

The goal of the paper is to construct a model of a decision-making process for future leaders of Taiwan that weighs as many levels of analysis as possible when making foreign policy decisions in order to get an outcome which balances all consequences.

Keywords: strategic convergence, strategic divergence, misperception, mistrust