

民進黨的對美作為 (2000-2004)

——游擊式的外交操作

● 梁 忠

依現實主義觀點，台灣是被美國政策制約的客體。但從現實狀況來看卻並非如此，台灣對美外交、因應美國的外交政策，是以自身邏輯來思考運作的。因此，台灣有時不但不像外界所設想的被動，反而主導了議題。由此觀點出發，本文將分析在2000-2004年間的台美互動中，台灣的策略與思維。

一 民進黨外交決策的特色

在探討民進黨對美政策前，必須先了解台灣的法制架構、政治環境，並檢視兩者結合後的特性，才能掌握民進黨的對美思維。

台灣外交決策機制可分為兩個層次。從法理角度來看，決策集中在總統府、行政院以及外交部。前者制定外交策略，後兩者提供信息與執行。若從廣義角度，則包括執政黨中常

會、立法院、國家安全體系、經貿單位、反對黨及新聞媒體等許多單位，都可以影響外交決策。但最後決策是在以總統為核心的密閉組織內完成，其他勢力難以制約。至於理應發揮制衡作用的立法院，則極為弱勢。

雖然民進黨長期批評國民黨，但民進黨本身也是排他、高度集權於黨中央的準列寧式政黨。由於民進黨在2000年以前從未執政，其權力核心以立法委員、各縣市首長為主，無法深入至軍隊、文官系統，從能力來說是個未成熟的政黨。值得強調的是，台灣各政黨間的差異是在統獨訴求，其他訴求並無明顯差異。

至於民進黨的主要訴求——台獨，歷來支持度均在三四成左右徘徊。為擴大支持者，其策略主要以動員族群為基調；外交方面則主要是凸顯台灣的主體性。

國民黨時期，領導人集黨政軍權力於一身，外交政策相對穩定。民進

依現實主義觀點，台灣是被美國政策制約的客體。但從現實狀況來看卻並非如此，台灣的對美外交是以自身邏輯來思考運作的。因此，台灣有時不但不像外界所設想的被動，反而主導了議題。民進黨為擴大支持者，其策略主要以動員族群為基調，外交方面則主要是凸顯台灣的主體性。

* 本文是壓縮稿，全文將在《二十一世紀》網絡版刊出。

黨執政後，雖然領導人可支配外交決策，但實際上陳水扁不諳外交運作，身旁又無充足人才。文官中許多人與其意識形態迥異，行政較為消極被動。民進黨的外交特色是常把外交當作動員工具。此外，在立法院內，執政民進黨所佔席次較少，在野黨可利用席次優勢，杯葛與外交政策有關的重要議案。

二 各時期民進黨政府的對美思維與作法

(一) 上台初期的對美思維

以往的美台關係，類似美日間那種保護者與被保護者的角色。在李登輝任期末期，美方對台灣的安全承諾，被利用為台獨的後盾。此時美國的角色除保護者外，還必須遏止台灣獨立。布什當選後，美國對華政策隨之轉變，對台戰略思考也有所調整。此政策變化與民進黨政府的「拒統暫不獨」有重疊之處。

以往台灣與美國間的關係，類似美日間那種保護者與被保護者的角色。在李登輝任期末期，演變為拒統、積極台獨。美方對台灣的安全承諾，被利用為台獨的後盾。此時美國利益也面臨挑戰，其角色除保護者外，還必須遏止台灣獨立。

民進黨上台後，其台獨目標也面臨壓力。若在中美關係良好的形勢下，主張台獨就可能失去美國支持。儘管如此，民進黨政府仍認為，美國還是可以扮演平衡、穩定者的角色。其在這時期的主要任務，是消除美國疑慮，避免美國因不信任民進黨而祭出「新三不」。或希望美國在提出「新三不」時，加入「不同意中共武力解決台灣問題」，成為「新四不」。

上述思維，可從陳水扁2000年的就職演說的內容看出。陳水扁自言，擬定演說內容時曾特地與美國協商，並試圖令美國滿意和接受。演說一改選前基調，試圖緩和兩岸緊張關係。陳水扁說，只要大陸無意對台動武，保證任期內不會宣布獨立、更改國

號、推動兩國論入憲、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。

(二) 搭上保守主義順風車

2000年布什 (George W. Bush) 當選美國總統後，美國對中國政策也隨之轉變，對台灣戰略思考也有所調整。此政策變化與民進黨政府的「拒統暫不獨」有重疊之處。台灣外交部在當年《外交年鑑》中評估：「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」、「雙邊交往氣氛更見改善，對我正面作為越趨明顯」。

當年台灣外交工作的重點，是化被動為主動，以台灣的機動性與靈活性，創造「以小博大」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策略考量，美國當然是其重點對象。但民進黨也了解，美國再怎麼向台灣傾斜，還是受到中國大陸的制約。陳水扁只希望美國在「做法上，可以努力、可以爭取、可以改變」，「實際作為，特別是態度能有所不同」。

在具體操作的戰術上，除加強與美國行政、立法部門溝通，還以各種迂迴的方式，在技術層面挑戰美國「一個中國」的模糊地帶。另一方面，以機動、游擊的方式，操作議題影響美國輿論。或藉遊說、採購等方式拉攏利益團體，令美國支持台灣；或是不得不支持台灣。以下列舉此時期民進黨的對美作為和採取的策略。

1、過境外交

民進黨執政後政績乏善可陳，無法提升其政治資本。於是，操作浮面

外交議題，是增加政治資本的最佳途徑。由於美國是台灣最受外界矚目的舞台，只要有些許動作，都可對內詮釋為「外交突破」。過境外交為此策略的典型。

就美國而言，歡迎或不歡迎誰來訪，希望來訪人員只進行參訪或洽公，都是其內政問題。但1995年李登輝訪美引起空前緊張後，台灣領導人過境已不只是美國的內政，還成了政治意義極大的議題。該次事件後，美國特地修改公共法，規範台灣領導人訪美的相關規定。修改後的公共法規定，除被美國入境法列為「可排除在外」，或是「國務卿認為會損及美國的重要外交利益」的對象外，都可入境。

這樣的規定對台灣來說是形同虛設。因為如果國務卿援引規定拒絕台灣領導人入境，就「要知會參眾兩院的司法及外交委員會主席，並解釋其決定」。國會遊說是台灣的強項，國務院拒絕台灣領導人入境的決定，勢難在國會過關。由此看來，雖然過境實質意義不大，但卻可運用為博取民意的利器。若美國當局在入境後冷淡對之，又可以「受到北京打壓」來對內動員；若是入境後熱情待之，則可以「重大突破」、「關係提升」來作宣傳。

在陳水扁自述「外交突破」時，其邏輯是：對美關係＝過境受到的待遇。他認為2001年，布什當局在原先的「舒適、安全、便利」中增加了「尊嚴」一項，這就是台美關係漸入佳境的證明。由於訪美所造成的效果極佳，因此民進黨政府把遊說美國，讓領導人過境美國時，可停留幾個點、受到何種待遇，當作重要的對美工作。

2、反恐議題

台灣與中東地區並無意識形態的矛盾，也沒有恐怖份子襲擊的疑慮。美國遭「九一一」襲擊時，民進黨政府立刻表態支持美國。背後原因是藉由清晰表態換取美國信賴，並博取更大的國際空間。

「九一一」事件後，陳水扁立即召集國安局思考幾項工作目標，除了「提升台灣反恐能力」外，還要「趁機提升台美合作關係」、「藉反恐事件，加入國際組織」。因此，美國攻打阿富汗後，民進黨政府就立刻捐贈物資，經由美國轉至阿富汗。陳水扁評估「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」。此外，行政院長張俊雄也要求降半旗表示哀悼；外交部長田弘茂表示，美國是全世界對台灣最友好的國家，只有美國願意且有能力幫助台灣。因此，美國遭逢重大危難的時刻，台灣將義不容辭和美國站在一起。

民進黨還參照聯合國各項反恐怖公約與精神，通過多項法律，加強與其他國家情報交流、刑事調查。當年9月份在美國發起下，聯合國安理會分別通過1368、1373號決議，民進黨政府表明堅定支持這些決議。對於台灣的迅速表態，美國也予以回報，把台灣在「九一一」事件反恐行動中的貢獻，即「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」，代轉聯合國並列入正式記錄。這換到了所謂的「國際空間」。

3、自由貿易協定(FTA) 議題

從貿易流量來看，中國大陸早已取代美國成為台灣最大的進出口市

1995年李登輝訪美引起空前緊張後，台灣領導人過境已不只是美國的內政問題，還成了政治意義極大的議題。對台灣來說，過境美國是博取民意的利器。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；若是熱情待之，則可以「重大突破」、「關係提升」來作宣傳。

台灣加入WTO後，各經濟體間能互相簽署FTA的規定，成為民進黨政府運用的戰術工具。若能與美國簽署FTA，在經濟上可減輕對大陸的依賴，在政治上，則可與美建立更密切的關係。由於民進黨政府與美簽署FTA純粹是政治考量，因此美國也抓準台灣的心態獅子大開口。最後因在農產品開放、知識產權保護執行等問題未能達成協議，雙方不歡而散。

場。這種趨勢對民進黨的台獨主張產生極大壓力。從純利益的角度來看，兩岸產業形態分工清晰，最適合簽署FTA。但陳水扁心中所想的，卻是擺脫對大陸的依賴。

台灣加入WTO後，各經濟體之間可以簽署FTA的規定，也成為民進黨政府運用的戰術工具。美國與台灣經貿交流密切，又希望遏制中國大陸。若能與美國簽署FTA，在經濟上可減輕對大陸的依賴，在政治上，則可與美建立更密切的關係。陳水扁在2002年集合黨政務幹部的「大溪會議」，即宣布將以美台FTA為重要目標。與美洽簽FTA，成為該年度台灣的外交重點。

政策出台後，駐美代表處也着手推動。美國國際貿易委員會(ITC)於5月13日舉行公聽會，並於17日派員調查訪談和搜集資料。ITC在10月21日提出的報告中認為，若台美簽署FTA，對雙方都不會有明顯好處。美方評估，唯有台灣改善金融、企業管理等方面的非關稅壁壘，貿易額才可能會有比較多的增長。

雖然沒有明顯的經濟利益，但民進黨卻一再對內宣稱台美FTA的必要性。甚至外交部在向立法院報告中還說，ITC報告「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，這顯然歪曲了報告的原意。

由於民進黨政府與美簽署FTA純粹是政治考量，因此美國也抓準台灣的心態獅子大開口，提出加強保護知識產權、開放稻米和電信市場、藥品核價及新藥檢驗程序等議題。特別是在知識產權問題上，通過了極為嚴苛的著作權法。除知識產權外，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。最後因在農產品開放、知識產權保護執行等問題未能達成協議，雙方不歡而散。

從上述可看出，民進黨政府對美經貿政策並不是「在商言商」，而是完全以政治掛帥。就算以政治干預經濟，最後依然沒換到美國的FTA。2003年11月，美台商會主席、前美國國防部長柯恩(William Cohen)訪問台灣時明確表示，台灣不開放農產品、資訊產業、製藥業，並有效處理知識產權等議題，未來二十四個月美國也不可能簽署FTA。

4、世界衛生組織(WHO) 議題

近年台灣加入WHO的議題受到各界關注。但早在1997年章孝嚴任外長時，WHO大會就是台灣的外交戰場之一。不同的是，民進黨上台後採取了新的戰術，即不挑戰一個中國原則，改為以「衛生實體」(health entity)名義申請。適逢美國對台政策調整，布什支持台灣加入國際組織。參議員穆考斯基(Frank Murkowski)也提出建議，布什表態「應該讓台灣的聲音在國際組織上被聽到」，國會通過相關法規，要求幫助台灣取得WHO觀察員地位，並由出席WHO的代表在當年執行。

這是美國少見的表態，2003年加入WHO的議題在台灣動員得沸沸揚揚。因美國在會前表示將「非常清楚的表達，讓所有參與者知道我們的立場」，歐盟、日本等國也表示將跟隨美國立場，再加上當年爆發SARS，台灣加入WHO的訴求頗獲國際同

情，成為觀察員即將成真。但美國在WHO大會上臨陣退縮，沒有全力支持。雖然結果與往年相同，但在政治運作下，此事被當作議題大肆炒作，成為政治動員的最佳話題。若通過，可以解釋為「外交突破」，若不成功，則可說是北京打壓，兩者皆可得分。

5、軍售議題

討論台美關係時，軍售議題是重要的焦點。外界看待此事時，多認為美國是為了協助台灣自衛、牽制大陸的發展，才軍售給台灣。台灣則藉由購買大批軍火，一方面與美國保持一種準軍事同盟關係，一方面可讓美國軍火商成為台方最積極的說客。

從旁觀者的角度，「台灣政府＝領導人＝軍隊」、「領導人＝戰略構想＝向美軍購策略」，但這種公式從邏輯上看不一定能成立。

在2002年台灣通過並實施「國防二法」（《國防法》、《國防部組織法》）後，對軍購已有較明確規定，需按章辦事；而2001年4月布什政府允諾台灣軍購不用每年審批，有需要即可申請。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，聲稱是執政後一大突破。

政策出台後，表面上看來美國拼命要賣、台灣拼命答應，但在美國開列的清單中，台灣軍方想買的潛艦，由於當初美國估計失誤，在整合歐洲軍火商重開生產線方面遇到困難。後來美國雖提出替代方案，但由於要價太高，在資源有限的狀況下，台方很難買得下手。雙方鬧得不太愉快，最後實際成交的項目只有紀德艦一案。

雖然理論上陳水扁可在國安會中指揮調度對美軍事交流，但由於軍事交流及軍售屬高度專業，以及軍方意識形態與民進黨相扞格，大多時候軍購決定權仍在軍方身上。陳水扁則只處理軍中高層人事調動。此外，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，成了軍購的一大阻礙。為打通關節，美國官員、軍火商還親赴立法院遊說，可見在對美軍購上，立法院的在野黨已不在決策邊緣。更重要的是，台灣近年來手頭困窘，下手時自然要量力而為。種種因素影響下，台灣軍購不如預期，對此美國還不悅地放話，指責台灣買得不夠多，沒有顯示出要保衛自己領土的決心。

從以上軍售過程來看，可以了解在對美軍購上，因專業能力、多方制約，又受預算的限制，民進黨可運用的選項有限，無法隨心所欲地發揮。在軍購議題上，游擊的色彩可說是最低的。

(三) 選舉白熱化期間的對美政策

在總統首任任期過半後，陳水扁又面臨競選壓力。如何連任已成為此時期的最重要問題，任何問題都要服膺於此，就連對美外交也不例外。

由於任內無甚政績，陳水扁選舉的策略是避開經濟等實質議題，以統獨意識形態對內動員，將議題轉移至台灣地位、統獨等。但民進黨操作統獨議題，與美國利益是互相矛盾的。民進黨為了勝選，要激發統獨衝突，這與美國利益相牴觸。美國不希望民進黨引發統獨爭議，以免把美國拖入紛爭，這又與民進黨利益相違背。兩

雖然理論上陳水扁可在國安會中指揮調度對美軍事交流，但由於軍事交流及軍售屬高度專業、軍方意識形態與民進黨相扞格，大多時候軍購決定權在軍方身上。從軍售過程來看，因專業能力、多方制約，又受預算的限制，民進黨無法隨心所欲地發揮。在軍購議題上，游擊的色彩可說是最低的。

相衝突下，民進黨此時的對美作為，主要是不讓美國反對，影響其選舉策略。若美國介入，則把美國當作選舉運動的道具，為自己加分。

隨着統獨議題逐漸升溫，公民投票終於被提出。這個在民進黨在野時就提出的主張，可運用為全民政治動員的利器。公民投票如果失控有可能會真的成為獨立公投，陳水扁再怎麼大膽也不敢貿然啟動。

但接下來的發展並不如陳水扁所設想，國民黨、親民黨一反常態讓《公投法》在立法院通過。公投策略不如預期，就在民進黨內部不知如何是好時，陳水扁展現了極強的個人意志，硬是以《公投法》第十七條推出「防衛性公投」。台灣也了解美國會反對公投，並想出對付美國的幾個理據。

首先是抓住美國自稱民主國家的說法，找幾個美國無法反對的題目，並以民主形式進行公投。若美國因壓力而沉默，則可宣稱美國默許公投。在外交部所擬的說帖中，「三二〇公投」是「要民主、要和平、反飛彈、反戰爭」公投，是為了維持現狀，避免現狀被改變，無涉統獨，不違背「四不一沒有」，是深化民主與人權。此策略抓住了美國的弱點，使其自始至終無法提出具體的反對理由。

此外，還有軍售這根「胡蘿蔔」可以使用。今年2月，延宕已久的軍購突然定案，國防部編列五千多億新台幣的軍購預算。提出的軍購清單中，包括美方一再關切施壓的八艘潛艦（台灣一度覺得太貴）、十二架反潛機和三套愛國者三型飛彈。

選前的此一動作引起軒然大波。國防部宣稱不是選舉考量，一切按照程序進行，並無刻意壓縮時程。雖然

明知預算在在野黨佔多數的立法院難以通過，但這樣操作可抓住美國軍火商的心理。對他們來說，五六千億新台幣的預算是陳水扁同意的，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，成了台灣極佳的政治說客。

三 結 論

從前述結論可以看出，台灣不完全是被美國制約的客體，而是有自我意志的主體。2000-2004年間，民進黨的屬性、執政格局，決定了對美作為的基調。平時在對美外交上，注重於浮面突破、與大陸對抗，而向美方隨意讓步換取支持。但遇到執政危機時，卻又不顧雙方關係，公然對美強硬。綜觀其作為，幾乎是游擊、即興式，無一貫系統構想，視各種機會，運用各種可利用的資源綁住美國，藉此影響美國國內政治，動員島內選民，而非以謀取台灣最大利益為出發點。

本文認為，統一問題的癥結在台灣。若能讓台灣人民願意統一，美國因素就不那麼重要了。此外，也需要客觀評估美國對於台灣的影响力。從公投事件來看，美國事先不知情，後來也不贊成，但台灣最後還是舉辦了。由此事來看，向美國施壓能否有效壓制台灣，是值得深思的問題。

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。

民進黨的對美作為，幾乎是游擊、即興式，無一貫系統構想，視各種機會，運用各種可利用的資源綁住美國，藉此影響美國國內政治，動員島內選民。另外，從公投事件來看，美國事先不知情，後來也不贊成，但台灣最後還是舉辦了。向美國施壓是否能有效壓制台灣，是值得深思的問題。