國防外交與國家主權

文／張炎憲

一、記錄綠色執政實錄的緣由

自從 2008 年夏天，我們就積極籌劃「綠色執政實錄」的工作。

2000 年，民進黨首次執政是台灣史上重大的里程碑。土生土長的政黨和台灣菁英有機會負責國政，將理想付之實現，是數百年來未曾有過的經驗，也是台灣人民期待已久的願望。但在實際運作中，卻常發生理想與現實的衝突糾葛，而無法順利推展政務，其中之酸甜苦辣、挫折喜悅，身入其境者感受尤深。在他們卸下政務不久，還記憶猶新、感觸正多之際，如能留下珍貴紀錄，做爲日後的借鏡和反省素材，是相當值得的工作。

2000 年，國民黨首次下野，中斷長達 55 年的統治，不只心有未甘，也無法適應在野的日子。民進黨則是做慣在野的角色，突然生手上路，遭逢挑戰，也發生適應不良的現象。兩者之間因適應不良，加深對立，使得族群衝突、國家認同、價值觀念的爭議日漸增多。民進黨政府的形象在朝野對抗中，因媒體大多掌握在國民黨的手中，以致常被曲解，陷入「麻煩製造者」、「鎖國」、「自導自演三一九槍擊案」、「總統家庭貪污嫌疑」等污名，而模糊了民進黨 8 年執政對台灣主權和民主深化的貢獻，忽視了國民黨 55 年長期黨國體制對台灣社會文化的摧殘和影響。因此，民進黨政府在 8 年內的政策理念、做事風格與執行成效，更應留下記錄，讓歷史做個公平評斷。

我們抱著這樣的想法，從事這項實錄的工作，希望留下 8 年執政的經驗，見證時代的進步和挫折。

二、國防改革

過去台灣的軍隊雖名爲國軍，其實是國民黨的黨軍，只服從蔣介石父子。1988 年，李登輝繼任總統之後，雖貴爲一國元首、三軍統帥、中國國民黨主席之尊，仍無法掌握軍權，要等到 1993 年軍事強人郝柏村卸任行政院長之後，才逐漸掌控軍隊，軍人才褪去蔣家軍的色彩。

陳水扁總統與軍隊毫無關係，長期以來軍隊的政令宣導還以反台獨、批評民進黨爲主。民進黨初掌政權時，實在沒有信心能指揮軍隊，所以任命國防部部長唐飛爲行政院長、副部長伍世文陞任國防部長，以安定軍心，確保指揮中心。但隨著政權逐漸穩定之後，也開始著手國防改革。

在 1990 年代李總統推動憲政改革時，國軍需要改革已成朝野共識，「國防法」與「國防組織法修正案」終於在立法院獲得通過，李總統在 2000 年 1 月頒佈，民進黨執政後於 2002 年 3 月施行，推動國防法六大精神相關政策。國防法主要精神是：「軍隊國家化」，軍隊效忠國家，不再效忠蔣家或國民黨，不再將「主義、領袖」放在「國家、責任、榮譽」之前；「軍政軍令一元化」，國防部長主管軍政軍令軍備，參謀總長聽命其指揮；「文人領軍」，建立民主國家的體制，防止軍人干政；「軍隊政策透明化」，讓全民對國防產生共識，共同防衛國家；「國防自主」，結合民間力量自製武器，達成自己防衛的目標；「全民國防」，透過歷史、文化、經濟、科技等教育，培養人民對國家、土地的認同。2005 年立法院通過「全民國民教育法」就是落實全民國防的精神。從國防法頒布之後，國軍逐漸脫離以黨領軍的舊國民黨思維，而成爲國家化的軍隊。

2000 年民進黨執政之後，國防部長仍由軍人擔任，歷經伍世文、湯曜明、李傑、李天羽，至 2008 年才由非軍人出身的蔡明憲擔任，達到文人領軍的目的。陳總統要求蔡明憲要完成兩項任務：確保台海和平

和大選之後的政權和平轉移。蔡明憲都不負所託，完成任務。這是軍隊國家化、軍人忠於國家的具體表現，亦是非軍人出身者也能領軍的證明。

三、台灣與中國關係

蔣介石總統時代，以「反攻大陸」做爲基本國策，蔣經國總統時代則採用「三民主義統一中國」。兩者都視中共爲敵人、匪黨及叛徒，需要戡亂平定。李登輝總統則於 1991 年廢除動員戡亂，不再視中共爲叛亂團體，而承認中華人民共和國的存在；1999 年發表兩國論，進一步表明中華民國與中華人民共和國是「特殊的國與國關係」。

2000 年，陳水扁就任總統演說時提出「四不一沒有」，接著又提出「政治統合論」，2004 年更提出「和平穩定的互動架構」，多次釋出善意，想維持台海和平、恢復對談，但中國不理不應，不僅處處打壓台灣，陸續挖走台灣的邦交國，公布「反分裂國家法」，還藉國親兩黨分化台灣內部。陳水扁乃於 2002 年 8 月宣布「台灣中國、一邊一國」，強調台灣是個主權獨立的國家；並於 2003 年舉行防禦性公投；2006 年終止國統會與國統綱領；2007 年更以台灣名義申請加入聯合國。綜觀 8 年執政，陳總統對兩岸和解與維護台灣主權兩軸線的堅持，是其一貫的主張和政策。陳總統提出的主張其實是台灣人長期以來的願望，也是民主化的成果，主權在民理念的落實。

中國則自認爲台灣是其不可分割的一部份，一方面對台灣充滿併吞野心，處處打擊台灣，排斥台灣的國際參與，但另一方面又吸引台商投資，以商圍政，展開對台心理戰、法律戰和宣傳戰。台灣處於中國既威脅又拉攏的情況下，如何與中國交往成爲重要的難題。陳總統執政初期拋出善意，但中國卻以「聽其言，觀其行」冷淡處置，在 2005 年還通過「反分裂國家法」，明言併吞台灣的野心。縱使在如此的氛圍裡，民進黨政府一直不放棄與中國協商的機會，而有 2001 年實施「金馬小三通」；2003 年修正兩岸條例，授權民間團體恢復兩岸談判；2005、2006 年春節包機，以及每年四節專案包機、貨運包機、緊急醫療專機、人道專機等具體成果。雙方採取務實手段處理人民之間來往的事務。但因民進黨政府堅持台灣主權、「台灣與中國來往不是國內問題，而是國與國的關係」，不同意「九二共識」和「一個中國」架構，使得直航、中國觀光客來台、中生來台等問題都觸礁而無法達成。

四、台灣與美國關係

在冷戰年代，美國支持蔣介石政權，以圍堵共產勢力的擴張。蔣介石總統亦藉此實施反共政策，鎮壓國內反對勢力，鞏固在台灣的流亡政權。1979 年，美國雖與中華民國斷交，卻通過國內法「台灣關係法」，提供防禦性武器，維持台海和平；不承認台灣是中國的一部份，維持美、台、中的微妙關係。

陳水扁就任總統之初，美國小布希總統對台灣的民主成就，表達贊同並同意軍售，但軍購案卻因國民黨立委的反對而無法通過預算。2001 年九一一恐怖分子襲擊美國之後，台灣支持美國的反恐行動，更獲得美國的謝意。因此在執政 8 年的最初兩年，台美之間關係相當友善。

2002 年 8 月，陳水扁總統提出「台灣中國、一邊一國」的主張，美國認爲違反「四不一沒有」的承諾，而表示不滿。2003 年陳總統又提出防禦性公投，台美關係乃急速下降。2005 年中國提出「反分裂國家法」時，美、日、歐洲都表示反對，台灣與美國之關係因而修好。2007 年陳總統提出「四要一沒有」、「以台灣名義加入聯合國」的主張，並具體付之行動，引起美國不安。這數次主張或行動會引起美國不滿的原因，一方面是美國以自己國家利益做爲首要考量，美國正忙於處理阿富汗、伊拉克的出兵問題，又要防止北韓、伊朗的蠢蠢欲動，因此擔憂如果台海有事，美國可能沒有餘力對付中國。另一方面是自中國經濟力提升之後，常常透過美國牽制台灣的國際發展空間。美國既不同意中國併吞台灣，但也不願意因台灣而捲入對中國的戰爭。在這兩難之下，台灣利益常被犧牲或被壓制，如果民進黨政府一有動靜，想要突破重圍，邁向

台灣主權國家的舉動，馬上會引起美國的不滿。這種情況在民進黨執政 8 年期間屢試不爽。依此可知美國紅線之所在，以及美國認爲台灣是麻煩製造者的原因。

雖然外在環境如此困扼，但爲了伸張台灣主權、突破中國的封鎖、追求台灣的生存空間，陳水扁身爲總統有責任帶領台灣走向獨立自主，也就不得不越過美國的紅線。

五、伸張主權 外交突破

蔣介石來台之後未曾出國，蔣經國擔任總統期間也未曾出國。李登輝就任總統之後，才以務實外交的方式，出國訪問，向國際發聲，爭取台灣的國際地位。

陳水扁上台之後，也採取李登輝出國訪問、宣揚台灣主權的做法。在任 8 年期間共出國訪問 15 次，走遍所有邦交國，有的國家甚至去了三次以上。訪問邦交國時，順道過境美國或其他非邦交國，以此增加台灣在國際上的能見度，藉此突破中國的封鎖，擴展外交關係。

美國是世界強國，也是最支持台灣、維護台灣安全的國家，因此過境美國、突破美國對台灣的限制，成爲出訪時的重要考量。美國也明知陳總統的企圖，乃利用過境美國的機會，以接待的厚薄，表示美國對台灣政府或陳總統的好惡。所以當陳總統強調台灣國家主權，終止國統綱領和國統會時，美國就會以冷落手法，讓台灣總統在偏遠地區過境，以表達不滿。例如 2006 年 5 月陳總統拜訪中南美洲友邦，會繞道阿拉伯聯合大公國、荷蘭、利比亞，就因美國安排在偏遠的阿拉斯加安克拉治作短暫技術性停留，陳總統爲顧及國家顏面不得不改道前往。這並非首例，李登輝 1994 年出訪中美洲與非洲時，也被美方安排只能在夏威夷機場貴賓室休息，李總統對美方安排不滿而拒絕下飛機，並穿著睡衣在飛機上會見當時AIT理事主席白樂崎。

總統出國訪問是爲了鞏固既有的邦交國，突破中國封鎖，與更多非邦交國建立關係，並藉過境美國，加強台美關係。雖然明知困難重重，但爲了台灣，陳總統義無反顧，堅持去做。

六、身在其境者的心情

我們會出版綠色執政實錄，是抱著留下歷史紀錄、見證時代變遷的心情。因此皆以受訪者的敘述爲主，發揮其所見所聞，我們再徵引資料做爲註腳旁證，呈現當時的情境與想法。

在訪問過程中，我們深深感覺到受訪者的使命感和歷史感。大多數的受訪者都在戒嚴年代中成長，在海外或國內參與民主和獨立的運動。在海外時感受到台灣人處境的悲哀，在國內時感受到國民黨統治的恐怖，因此充滿鬥志，希望能改變台灣成爲民主獨立的國家。

2000 年民進黨執政帶來希望，他們有幸投身其中，很想將其所學和抱負付之實現。但現實環境錯綜複雜，使得他們在實踐過程中充滿挫折感。而理想與現實的差距，正是智慧、決斷力與實踐力的最好檢驗。

蔡明憲在立委時期，努力推動國防二法，是位專業的國防立委；出任駐美副代表時，至各州與辦事處人員、台僑、老僑、美國政界人士往來，並且拜訪國防部、白宮、國務院等高層人員，突破過去的層級；擔任國防部副部長時極力推動國防法的精神，改革國防部的舊規；擔任國安會副秘書長時，致力國安機制的建立和台美日區域聯防的策略；臨危授命出任國防部長，期間雖短，但完成國軍行政中立、政權和平轉移和確保台灣安全的重責。在每個職位都努力以赴，但外在環境卻不是他所能改變。他認爲外交部官員長期處在國民黨統治下，觀念保守，對台灣認同不夠，以致無法發自內心，爲維護台灣國家利益而努力；又認爲國軍服從命令是天職，反而容易貫澈命令，但因國防部和軍隊內部有結構性和觀念的問題，使得國防二法和全民國防教育法在實施上遭遇困難。雖然如此，軍隊國家化仍是陳總統執政 8 年重要的成果。

蔡明憲認爲擔任國防部副部長任期過短，使得改革半途而廢；文人領軍遲至 2008 年才實施，因任期短促，無法發揮，只能固守國防而已。他認爲這是陳總統換人太過頻繁所造成，如果能予以長期任用，則

成效會更大。

吳釗燮因其學術專才，受到陳總統的賞識而出任總統府副秘書長，負責外交事務，陪同總統、總統夫人、副總統出訪，對扁式外交有深切認識，而認爲陳總統拼命出國拜訪盟邦，欲打開台灣外交困境，那股拼勁不只令同行者佩服，更令接待者感動。有人批評扁式外交是烽火外交，其實這是對台灣處境不瞭解，這不是點火，而是爲了突圍，不得不做。

吳釗燮擔任總統府副秘書長，與陳總統朝夕相處，深知陳總統對兩岸的觀點，所以轉任陸委會主委時，能秉持固主權和求和解的策略，與中國進行協商；出任駐美代表時，是民進黨政府首位台灣人駐美代表，因深知陳總統對台灣主權的看法，因此台美之間發生衝突時，均能代表政府傳遞訊息，爲政策辯護。

蔡明憲與吳釗燮兩人都擔任重要職務，身負改革重任，雖然因種種外在因素，理想未能一一實踐，但都認爲陳總統對他們信任，一旦付與重任，即放手讓他們去做。

七、結語

社會上流傳著台灣人沒有國防、外交方面的人才，而國民黨則人才眾多的說法，這正確嗎？打破這類迷思，也是我們想做綠色執政實錄的原因之一。

在訪問過程中，我們發覺事實並非如此。過去是因爲沒有執政的機會，才沒有施展抱負的可能。一旦執政，雖然較缺乏經驗，卻因抱持使命感，反而能自動自發，勇於任事，一反官場拖拉推委的作風。其決策內容或推動方式或有爭議而有不同評價，但一心一意想爲台灣做事的衝勁，確實帶動了台灣的改革活力與進步。

蔡明憲與吳釗燮是第一位台灣人國防部長、第一位台灣人駐美代表。他們的平民化作風，站在第一線敢於突破現狀的拼命精神，正是台灣人不是沒有人才，只是沒有機會，如有機會，定能堅守台灣立場、全力以赴的最好明證。

外界常批評陳水扁總統踩到美國底線和中國紅線，引起美中不滿，是「麻煩製造者」；更認爲民進黨政府採取鎖國政策抵制與中國來往。其實這些說法有所偏差，如果站在台灣國家立場，開拓外交、加強與美日等其他世界各國的關係，正是台灣求生存發展之道。8 年執政期間，台灣與中國之間的人物往來、經商貿易關係有增無減，但涉及台灣主權獨立與平等原則時，因陳總統堅持台灣主權，不符中國的「一個中國」原則，遂遭打擊而觸礁。

綜觀 8 年執政，以陳總統從就職演說的「四不一沒有」到 2007 年的「四要一沒有」爲例，其決策模式看起來多變，但其實中心主軸則始終如一，無非是要確保台灣的主權、安全與生存。或許決策過程和運作策略，有時操之過急，有時欠缺熟慮，有時是爲了選舉考量，或爲因應國外變局，而有缺陷，也付出種種代價，確實有檢討的必要。但如從歷史的縱深觀察，這正是台灣人長久以來的願望，也是 1990 年代李登輝總統對內實施憲政改革，對外爭取台灣主權的一貫政策。陳總統在台灣人民的期待中當上總統，也在台灣人民的期待中被檢驗與批判。這是榮耀，也是責任，是非功過則留待歷史評斷。