

> 綠色執政實錄 2

吳釗燮 與外交突圍

主編 張炎憲、陳世宏



金行人明

> 綠色執政實錄 2

吳釗燮 與外交突圍

主編 張炎憲、陳世宏

綠色執政實錄（2）

吳釗燮與外交突圍

主編 張炎憲、陳世宏
訪問 張炎憲、陳美蓉、陳世宏
紀錄整理 陳世宏
圖片提供 吳釗燮
編審 黎中光
校對 沈亮、郭苓娟、陳朝海、陳義霖、曾秋美、溫秋芬、簡敏雅

出版 財團法人吳三連台灣史料基金會
發行人 吳樹民
地址 台北市南京東路三段215號11樓
電話 (02) 2712-2836
傳真 (02) 2717-4593
網址 <http://www.twcenter.org.tw>
劃撥帳號 16718551
戶名 財團法人吳三連台灣史料基金會
出版登記 局版台業字第5597號
法律顧問 周燦雄律師
總經銷 吳氏圖書有限公司
地址 新北市中和區中正路788之1 號5樓
電話 (02) 3234-0036

美術編輯 楊啟巽工作室
印刷 △藝印刷藝術國際股份有限公司
地址 235 新北市中和區中正路788-1號2樓
電話 (02) 3234-0558

出版日期：2011年4月24日，初版一刷

ISBN：978-986-87113-2-7

定價：300元

Printed in Taiwan

著作權所有 翻印必究

吳三連台灣史料基金會自1991年成立之後，積極從事蒐集台灣史料，出版台灣人歷史、提升台灣文化的工作。我們秉持這種信念，舉辦演講會、座談會、研習營、研討會，傳遞新觀點，也結合其他本土社團，共同推動台灣文化。

為了打破歷史禁忌，建立台灣人的經驗和歷史傳承，我們一直致力於二二八口述史、台灣人運動口述史的採訪記錄工作，這次出版「綠色執政實錄」系列，也抱著同樣的想法，想為台灣留下歷史紀錄，替時代留下見證。

2000年民進黨贏得總統大選，陳水扁就任總統，首次政黨輪替是台灣歷史上未曾有過的經驗。由於生手上路，不可諱言地，民進黨政府這8年的執政確實有許多值得檢討的地方，但是也有非常眾多的成就，那是許多人士基於愛台灣的一份真心，共同打拼出來的。但在台灣這種媒體環境之下，事實時常受到歪曲，真相被蒙蔽，而使得民進黨政府執政8年的成就遭到抹滅，台灣人執政能力倍受屈辱。這種現象可能是台灣民主化過程中必需承受的陣痛，但也充分顯示台灣社會環境尚未完全成熟，今後民主更需深化，才能使台灣名實相符成為民主自由的國家。

2008年5月，民進黨政府下台之後，張炎憲教授及其團隊便積極籌劃民進黨執政時期政務官的口述訪問計劃，期望為這八年的執政，留下珍貴的紀錄，經兩年多而有今日這兩本書的出版。平心而論，這件工作實在不是一件簡

單的工作。2008年民進黨下台後，支持者多心灰意冷，認為民進黨可能已沒有再起的機會，台灣的民主前途堪憂堪慮，但是張炎憲教授卻不受這種氣氛的影響，始終堅信台灣人必然能在失敗經驗中得到啟示，產生更大力量奮力再起，邁向新的里程，因而毅然決定投入綠色執政實錄的訪問撰寫工作。

本基金會一直以建立台灣人的歷史傳承為職志，今出版「綠色執政實錄」系列，亦符合這種精神，期盼藉由這些紀錄，讓台灣人民能夠肯定自己，更有信心，更有智慧地面對未來。

最後，感謝陳先生夫婦、張女士以及眾多朋友的支持，本系列書籍才得以完成出版。當然，也要感謝蔡明憲與吳釗燮等諸位民進黨執政時期的政務官，在失去政權沉潛之際，仍打起精神為留下執政智慧這項台灣社會的重要資產，慷慨無私地接受我們的訪問，《蔡明憲與捍衛國防》及《吳釗燮與外交突圍》這兩本書打前鋒，我們將以「綠色執政實錄」系列陸續出版，敬請期待！

吳三連台灣史料基金會 副董事長

吳樹成

國防外交與國家主權

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，做為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為國軍，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，雖貴為一國元首、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、批評民進黨為主。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為行政院長、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，而成為國家化的軍隊。

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」做為基本國策，蔣經國總統時代則採用「三民主義統一中國」。兩者都視中共為敵人、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，不再視中共為叛亂團體，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。

中國則自認為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，如何與中國交往成為重要的難題。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，美國認為違反「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為首要考量，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，以及美國認為台灣是麻煩製造者的原因。

雖然外在環境如此困扼，但為了伸張台灣主權、突破中國的封鎖、追求台灣的生存空間，陳水扁身為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，成為出訪時的重要考量。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，陳總統為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。

總統出國訪問是為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，但為了台灣，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為主，發揮其所見所聞，我們再徵引資料做為註腳旁證，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，希望能改變台灣成為民主獨立的國家。

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。他認為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，為維護台灣國家利益而努力；又認為

國軍服從命令是天職，反而容易貫徹命令，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。

蔡明憲認為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。他認為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，而認為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，而是為了突圍，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，為政策辯護。

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，但都認為陳總統對他們信任，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。過去是因為沒有執政的機會，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，但一心一意想為台灣做事的衝勁，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」；更認為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」為例，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，有時是為了選舉考量，或為因應國外變局，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。

張 吳 憲

▷ 綠色執政實錄 2

吳釗燮 與外交突圍

主編 張炎憲、陳世宏

發行人的話

編序——國防外交與國家主權

第壹部、進入執政團隊

009 一、家世與求學簡歷

015 二、與扁團隊的接觸

第貳部、總統府副秘書長：拓展外交

023 三、新官上任：開拓外交

027 四、陳總統的領導：信任即授權

029 五、扁式外交（一）非洲四國之旅（二）人權獎受獎之行
（三）美國過境準則（四）國際援助vs.凱子外交（五）
中國金援攻勢

057 六、夫人外交

063 七、副總統出訪

073 八、出訪的安排（一）航空公司的規劃（二）秘密行程
（三）媒體關係（四）外交官僚的配合

第參部、陸委會主委：固主權求和解

- 087 九、陳總統對兩岸關係的基本觀念（一）關於「四不一沒有」（二）入府初期的觀察
- 097 十、陳總統兩岸政策的兩條軸線（一）兩岸和解vs.捍衛主權（二）九二香港會談vs.九二共識
- 104 十一、兩岸事務協商（一）包機（二）觀光（三）中國學生
- 112 十二、因應中國反分裂國家法（一）進行國際聯結與新聞反擊（二）連戰中國行（三）扁宋二度會（四）政府的處置（五）國共論壇的效應
- 122 十三、歷任行政院長對兩岸政策的拿捏（一）游錫堃（二）謝長廷（三）蘇貞昌
- 128 十四、陸委會與海基會的互動（一）張俊雄（二）辜振甫（三）九二香港會談（四）藉機溝通
- 135 十五、參與國安團隊（一）國安會的組織功能（二）對美、日工作小組
- 141 十六、陳總統任內最後兩年的兩岸思維：（一）終止「國統會」和「國統綱領」（二）同時推動正名運動與兩岸協商

第肆部、駐美代表：放送台灣的聲音

- 151 十七、駐美行前（一）微妙的任務（二）棘手的開端
- 156 十八、行前觀察美國對台政策（一）美國的底線（二）美台紅線的模糊地帶
- 165 十九、自我期許和改革（一）擬定基本工作策略（二）智庫往來（三）國會公關（四）媒體與地方政府（五）巡訪僑界（六）改變辦公文化
- 182 二十、駐美工作成效（一）轄訪的成效（二）政策辯護（三）對口官員
- 192 二十一、駐外代表的表現（一）扁政府的政治任命（二）自我評價

第伍部、時事觀察

- 201 二十二、馬政府的外交政策（一）台美關係的基礎（二）失色的元首外交（三）外交休兵？兩岸優先
- 209 二十三、台灣的困境（一）馬政府的執政隱憂（二）恐難以回復的主權地位（三）各方的憂慮（四）未來執政的包袱