

台灣防衛性公投與美國對台政策調整

林正義

中央研究院歐美研究所
11529 台北市研究院路二段 128 號
E-mail: cylin@sinica.edu.tw

摘要

中國軍事科學院將領列出北京願意面對六種代價，阻止台灣進行獨立公投，包括：外國杯葛北京奧運、減少對華投資、外交關係受損、經濟衰退、基礎建設破壞、軍隊人員傷亡等。小布希政府不願見到北京對台灣採取高壓軍事行動，但也希望台北停止舉行抗議中國飛彈部署的防衛性公投。

華府官員認為台灣沒有舉行公投的迫切需要，部分國會議員也認為小布希總統對台灣的公投過度反應。小布希總統雖沒有公開宣布「反對」台獨，但對陳水扁總統有意修憲，立即表達美國的支持有其限度。柯林頓總統堅持兩岸任何協議必須要有台灣人民的同意，小布希總統卻調整為：美國的利益在於，台海雙方和平解決分歧，需經兩岸人民可共同接受的方式。這意味台灣本身不能對其未來的地位有最後的決定權。

關鍵詞：中國、台灣獨立、防衛性公投、陳水扁、小布希

投稿日期：97.2.20；接受刊登日期：97.12.2；最後修訂日期：98.4.27

責任校對：林碧美、陳昱之、張滌之

壹、前言

二〇〇二年八月三日，陳水扁總統提出台灣與對岸的中國「一邊一國，要分清楚」，也呼籲「要認真思考公民投票立法的重要性和迫切性」(總統府，2002)。在此之前，他在二〇〇一年曾引述前「美國在台協會」(American Institute in Taiwan; 簡稱AIT) 理事主席卜睿哲 (Richard Bush) 的話：「現在是過去五十年台美關係最好的時候」(陳水扁，2001: 220)。陳水扁總統的「一邊一國」談話及接續推動的台灣公投行動，使美台關係面臨嚴重的考驗。陳水扁總統在二〇〇三年先後提出「諮詢性公投」、公投立法、制訂新憲法，但他在十月底過境紐約受到高規格的禮遇，「美國在台協會」理事主席夏馨 (Therese Shaheen) 更表示小布希 (George W. Bush) 是台灣的「秘密守護天使」(secret guardian angel) (“Chen Hails Easing Public Restrictions,” 2003; Cossa, 2003)。¹ 二〇〇三年九月二十八日，陳水扁總統有關台灣新憲法的提議，超越「諮詢性公投」的嚴重性，而十一月二十七日「公民投票法」(以下簡稱「公投法」) 的通過，更限制行政院發動「諮詢性公投」。陳水扁總統在未知會小布希政府之下，宣示制訂新憲法及進行「防衛性公投」，引起美國的不滿及批評。美國與中國擔心的是，陳水扁總統的新憲訴求及「防衛性公投」的內容 (Brown, 2003: 91; Brown, 2004a: 89; Rigger, 2005: 20-21)。二〇〇四年台灣總統大選與首次全國性公投的結果，媒體觀察的重點集中在總統部分，而忽略「防衛性公投」對美中台關係的意涵。

¹ 「諮詢性公投」是「公民投票法」通過之前的規劃，議題包括：立委席次減半、核四停止興建、加入「世界衛生組織」(World Health Organization, 以下簡稱 WHO) 等議題；「防衛性公投」是總統引用「公民投票法」第十七條所發動的國家安全相關議題的公投。

中國的強烈反對出現在台灣「公投法」通過之前，而非之後。在二〇〇四年十二月初，當陳總統暗示「防衛性公投」議題與反制中國飛彈有關之後，雖然小布希總統表達對台灣領導人的不滿，但台海情勢沒有惡化成爲危機。若陳水扁總統推動台灣主體性的提升，只到「防衛性公投」與連任勝選就告一段落，美台關係回復穩定較無問題。然而，台灣「防衛性公投」之後，美國更加關切陳水扁總統五二〇就職演講、台灣新憲的發展 (Goldstein, 2005: 188-189; 「陳總統：美最在意的是五二〇就職演說」, 2003; 「美使訪扁關切五二〇演說涉獨」, 2004)。隨著二〇〇四年台灣提出「正名」運動、二〇〇五年中國通過「反分裂國家法」、二〇〇六年台灣終止「國統會」運作的決定，美國對陳水扁政府的強化台灣主體性的政策，逐漸調整成政治底線更爲清楚，不再強調使用一切手段協助台灣防衛的「戰略明確」(strategic clarity) 政策。小布希總統對於台海兩岸分歧與台灣的未來，也轉爲強調需由兩岸人民共同決定。美國經由處理「防衛性公投」的經驗，有助於其後來因應台灣在二〇〇七年提出的「入聯公投」與「返聯公投」。針對「防衛性公投」之後的美台關係變化，雖然小布希政府對台灣遲遲未通過特別軍購預算有微詞，但對台灣防衛協助的承諾基本上沒有改變，本文不將軍事層面納入討論的範圍，主要集中在政治層面政策調整的討論 (Kan, 2007c: 2)。

貳、台灣防衛性公投

二〇〇三年，台灣各項民調顯示，超過一半台灣民意贊成公投立法；該年五月台灣參與「世界衛生組織」(WHO) 提案再度受挫，陳水扁總統及民進黨政府考慮將台灣人民參與 WHO 的意願、立法院席次減半、興建第四核能發電廠等問題一併進行「諮詢性公投」

(「行政院民調」，2003；蔡政修，2006: 109)。民進黨政府針對此三項議題研擬具體的公投題目文字，施壓反對黨早日通過「公投法」的立法。立法院通過的「公投法」版本，排除行政院進行「諮詢性公投」，陳水扁總統遂決定依「公投法」第十七條「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票」。陳水扁總統決心要在總統選舉當天舉行首次公投，至於是「諮詢性公投」或「防衛性公投」，不是問題的焦點。此外，陳總統認為先確定公投，再設計題目並沒有不對(蕭旭岑、吳典蓉，2004)。

「公投法」第十七條所規定的「國家安全事項」，依據「國家安全會議組織法」，指涉的是國防、外交、兩岸關係或國家重大變故等事項。陳水扁總統決定要在總統大選同日進行公民投票，既有對中國戰略的反制，也有總統選戰的考量。台灣是否面臨到「國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞」的階段，朝野政黨有不同的判斷。以台灣長期的安全威脅而言，很難說它不存在，但是有無立即性、重大的國家安全威脅，的確有討論的空間。陳水扁總統表示：台灣舉行「防衛性公投」不涉及統獨問題，也不是台灣獨立的公投，與其在二〇〇〇年就職演說中表示，「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會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」(四不一沒有)之宣示也無抵觸(行政院大陸委員會，2006: 98)。

「防衛性公投」訴求的是台灣遭受到中國對台部署的地對地飛彈軍事威脅，因此需要進行「強化國防」的公投，但為要沖淡美國與中國的不安，將兩岸「對等談判」公投也納入「防衛性公投」的

第二個題目。² 民進黨政府指出，在「公投法」通過之前，台灣雖面對一直存在的外力威脅，卻無法透過「防衛性公投」表達台灣人民的意願。然而，陳水扁總統「公投法」引用第十七條機制的適法性，卻引發藍綠陣營的論戰，並舉行十場公投辯論 (Braddick, 2004: 1-2; Kau, 2005; Lin, 2004: 119-153; Mattlin, 2004: 155-157; 林佳龍、曾建元、周永鴻，2007: 217-219)。

民進黨政府認為中國長久以來對於台灣所進行的軍事、政治、經濟、社會的威脅與壓迫，是破壞台海及亞太區域局勢穩定的根源。中國不斷擴充軍備，對台灣部署約五百枚地對地飛彈，每年瞄準台灣的飛彈至少增加七十五枚，對台灣形成重大威脅 (總統府，2003a; Office of Secretary of Defense, 2003: 5)。基於國際社會對台灣主權地位受到危害的默認，台灣必須表達自己的聲音，保護現狀不會因受到中國崛起而使台灣陷入「漸進式的統一與吞併」。民進黨政府也指出，「防衛性公投」的設計與實施，不但不是破壞現狀的挑釁行爲，反而是凝聚台灣人民共同意志，維護台灣主權地位不受侵害，進而維持台海穩定現狀的正當行爲。公民投票可確保台灣民主深化，促使中國重視台灣民意，進而使台海和平更有保障。台灣人民透過和平、民主之公投，可讓北京更加體會台灣人民的聲音，調整其不合時宜、僵化的對台政策，從而使兩岸關係能有更務實的基礎 (總統府，2004; 總統府，2003b; 「呼籲國際社會理解」，2004)。

泛藍陣營認為「防衛性公投」、「新憲」等同「台獨」，是挑

² 題目本文為：一、「台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化台灣自我防衛能力？」。二、「您是否同意政府與中共展開協商，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉？」請見行政院大陸委員會 (2006: 72)。

變中國的行徑，而公投綁大選使選情更加複雜化。他們不相信「防衛性公投」可凝聚全民意志，展現全民抵禦外力及強化主權地位的決心，也質疑「防衛性公投」運作的條件與動機。國民黨總統候選人連戰認為「防衛性公投」沒有必要性、正當性及迫切性，是陳水扁為了連任勝選的策略運用（「連戰：扁三二〇公投不合法」，2004；「連戰：台海挑釁台灣陷危境」，2003；「公投法覆議案」，2003；蘇起，2003：346-352）。泛藍陣營指出國家未到「危急存亡之秋」，公投與總統大選同日舉行意在影響選舉結果。因此，泛藍陣營主張拒領公投票，促使公投不過半而自動無效，並質疑民進黨政府為何在各方壓力之下，為何仍要舉辦「防衛性公投」？泛藍與泛綠兩大陣營對壘，族群動員及公投爭議，使族群融合、一致對外的原意受到衝擊。「防衛性公投」是要凝聚全民意志，展現直接民主，卻受到是否違法、有無選舉考量所羈絆，面臨美國、中國及泛藍陣營的同時挑戰。

「防衛性公投」在台灣內部有重大爭議，外部也有美國、日本、法國及部分國家對台灣的公投表達關切，並對台灣外在環境產生效應。小布希政府的國家安全戰略雖支持追求人類尊嚴的理想，但也提到要與其他全球強權中心國家（如中國、俄羅斯等）發展合作行動的議程，與他們共同化解區域的衝突等（The White House, 2002: 1）。若沒有中國威脅台灣安全的因素，美國、日本、法國等國家不致於對「防衛性公投」有太大的關切。法國總統席哈克（Jacques Chirac）批評台灣「防衛性公投」，但公投所訴求的中國飛彈威脅的問題，卻使歐洲聯盟在解除對中國的武器禁運增添新變數（“Arming Red China,” 2004; Dumbaugh, 2007a: 6-16; Tamura, 2003；「扁：席哈克不了解台灣」，2004；劉黎兒，2003）。陳水扁總統了解美國對台灣公投的疑慮，在二〇〇三年十二月五日，對

《紐約時報》(*New York Times*) 記者，提到：台灣公投是「飛彈」而非「獨立」的問題 (Bradsher & Kahn, 2003; Brown, 2004b; Pan, 2003a)。中國在一九九六年、二〇〇〇年台灣總統大選期間，對台灣以飛彈威懾或恫嚇台灣選民，但在二〇〇四年台灣大選與飛彈公投舉行之際，卻必須克制，以免「投鼠忌器」，反使台灣「防衛性公投」有合理正當性。美國國務卿鮑爾 (Colin Powell) 也藉台灣進行飛彈公投的理由，希望法國及其他歐盟國家不要取消對中國的軍售制裁 (Archick, Grimmett, & Kan, 2005: 12-13; Kan, 2008: 8-9)。台灣「防衛性公投」若通過，可降低美國對台灣沒有防衛決心的質疑，但該公投案未能過半卻增添重大特別軍購案通過的變數，也使美國更加批評台灣政黨利益凌駕國家安全之上。

二〇〇四年台灣總統大選，陳水扁總統以近三萬票險勝國民黨總統候選人連戰，但「防衛性公投」的兩項題目卻因約只有七四五萬選民投票 (約 45.1%)，未達全國投票總人數一半 (約八二五萬人) 而遭到否決。³ 在陳水扁總統獲得票數超過 55% 的九個縣市，如宜蘭縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣，都獲得 50% 過半數的公投投票率。陳水扁在台中縣與彰化縣分別獲得 51.79% 及 52.26% 得票率但未達 55% 得票率，此兩縣的公投投票率約 49% 及 48%。在泛藍陣營總統候選人得票率大幅領先的縣市如台北市、新竹市、新竹縣、桃園縣、苗栗縣、花蓮縣、台東縣，公投投票率最低為 22.2% (花蓮縣)，最高 41.2% (桃園縣) (「中央選舉委員會」，2004；張莉，2007: 183)。由此可以看出，雙方陣營均發揮了公投與大選綁在一起的效應。

「公投法」通過門檻必須合格選民過半、行政院覆議遭立法院否決、台灣內部政黨看法歧異，是「強化國防」及「對等談判」公

³ 真正的公投投票率與此一民調數據有所出入，請見「公投投票率估略過五成」(2003)。

投未獲通過的主因（「呼籲國際社會理解」，2004；「公投法覆議案」，2003；「他在聽嗎」，2004）。由於藍綠陣營獲得票數過於接近，加上「三一九」槍擊事件，總統大選的爭議受到的注意力，遠超過「防衛性公投」未通過所帶來衝擊的討論。「防衛性公投」的結果也顯示，公投本身程序遠大於實質內容的爭議。在兩個公投題目投票的人數之中，90%以上同意增加購置反飛彈裝備，及同意與中國展開對等協商。⁴ 國防部長湯曜明在二〇〇四年二月十八日在立法院表示：即使飛彈公投結果是不贊成，但仍會採購反飛彈裝備，因為國防部針對已經經過作業需求、系統分析的武器系統可以繼續執行（「湯曜明」，2004）。陳水扁總統亦表示：即使公投沒有通過，飛彈仍然照買；行政院也指出公投不影響既定軍購（「陳總統證實」，2004；「公投不過」，2004）。但是，「強化國防」公投未獲通過，使未經過作業需求分析的新增反飛彈項目採購案，在立法院受到反對黨杯葛的可能性增大。其中，美國同意軍售台灣的愛國者三型飛彈，更受到嚴重的延宕。

「對等談判」公投雖因投票未過半而遭到否決，但陸委會仍可在一個「和平原則」及四項議題（協商機制、對等互惠交往、建構政治關係、防止軍事衝突）的架構下，推動兩岸建立和平穩定的互動架構。陳水扁總統的連任，使其「一邊一國」及堅持主權對等的理念得以延續，繼續堅持不接受「一個中國」原則為兩岸復談前提的策略，但也侷限兩岸談判的議題與方式。與中國「對等談判」的公投雖未通過，但隱含未來兩岸之間若有任何重大協議，必須經由公投的程序來加以確認。

⁴ 其中，「強化國防」公投的題目顯然較具爭議，同意票為六五一萬、不同意票為五十八萬，無效票約五十六萬，「對等談判」公投题目的票數，同意票約六七一萬，不同意票約九十三萬，無效票約三十六萬（「兩項公投意外未過關」，2004）。

在經歷「防衛性公投」所帶來的美台、中台緊張之後，陳總統五二〇就職演說，針對美國的疑慮加以回應，顯有修補美台、中台關係的意涵。例如，陳總統提到不片面改變現狀、不提「一邊一國」、不重複台灣是一個主權獨立的國家。最重要的是，陳總統由原來的公投制憲，轉變成憲政改造，並在現有的憲政程序下進行。針對陳總統就職演說，白宮新聞秘書發表聲明，提到：美國歡迎陳總統「負責任及建設性的談話」，認為演講為兩岸恢復對話創造了機會 (Kan, 2007b: 79; U.S. Congress, 2004d: 1)。⁵ 由此可見，原先對陳總統「防衛性公投」有所批評的小布希政府，在陳總統五二〇連任就職演說中暫時獲得鬆懈，但台美之間的政治關係仍然齟齬不斷。

參、中國對台灣公投的反應

台灣的民主化，尤其是自二〇〇〇年起執政的民進黨，使中國對台灣的政策增添諸多挑戰。陳水扁總統在二〇〇二年「一邊一國」的談話，公開提及早日制訂「公投法」，也是兩岸關係進入不穩定的開始 (Zhao, 2005: 221-227)。中國國務院台灣事務辦公室在二〇〇三年十一月十七日，恫嚇台灣一旦「通過不設限的『公投法』，也就是涉及到所謂『領土』、『國號』等內容，為台獨製造法理依據，我們將做出強烈的反應」(張莉，2007: 206)。北京擔心若台灣通過不設限的「公投法」，將使兩岸關係更難以修復，因此，主要反應集中在「公投法」通過之前的批判。中國軍事科學院彭光謙少將甚至將溫家寶「不惜代價維護統一」的恫嚇，闡釋為中國可以容忍戰爭的六項代價，包括：二〇〇八年奧運、投資減少、與某些國

⁵ 眾議員李奇 (Jim Leach；共和黨，愛荷華州) 代表美國政府出席陳水扁總統就職典禮，並攜小布希總統寫給陳總統的一封信。

家關係倒退、大陸東南沿海面臨戰火、經濟停頓倒退、解放軍必要犧牲（「軍事專家」，2004; Kahn, 2003）。中國擔心的是，一旦台灣有在大選舉行公投的實例，將成爲一項日後引用的先例，以後會一再舉行，挑戰中國的主權。中國對台灣部署地對地飛彈，但當陳水扁尋求公投途徑予以反制，北京卻像是要維持現狀的國際強權。

中國爲了阻止台灣進行公投，除發動國際反公投聯合陣線外，批評台灣公投造成亞太和平的威脅，要求其他國家尤其是美國共同阻止台灣舉行公投，並恫嚇以武力攻擊台灣。二〇〇三年，中國外長李肇星訪美在「美中貿易全國委員會」的演講，批判陳水扁「策劃所謂『公投，還要在美國『過境』」（「李肇星」，2003）。二〇〇三年十月，胡錦濤在澳洲國會演講時，呼籲澳洲在中國與台灣統一上扮演「建設性角色」（“Australia Asked to Help Unify China,” 2003）。中國在陳水扁總統提出「防衛性公投」之後，持續要求美國採取更爲強硬、明確的立場。北京經由華盛頓來壓制台北，成爲最主要的策略（Waldron, 2004; 吳心伯，2006: 6-13）。二〇〇三年十二月，中國總理溫家寶訪問白宮，北京不僅希望華盛頓「不支持台獨」，更要「反對台獨」，由模糊轉向明確反對台灣的「公投」舉措（「中美首腦」，2003；任毓駿，2003年12月；「美反對舉行」，2003；「美國政府」，2003；「溫家寶會見鮑威爾」，2003）。北京學者時殷弘認爲：「公投法」是台獨勢力「取得的最大突破性發展」，是「緩獨」與「急獨」均可利用的渠道，因其「提供一個多少接近現成的、擇時頗容易將台獨抉擇納入其中的法律框架，連同運用這一框架的某一種實踐示範，後果極爲嚴重」（時殷弘，2004b: 28）。時殷弘甚至提到：中國「有限但有力的軍事威懾」，將是迫使「美國加劇對台壓力的決定性條件」（時殷弘，2004a: 104）。

二〇〇四年一月九日，中共中央軍委會副主席郭伯雄向來訪的

前國家安全顧問布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 表示，希望美方採取更加明確反對立場。幾乎與此同時，台北取消公投赴美宣達團，而這與美方的壓力有關 (“China Wants,” 2004; 董黎熙, 2004)。一月十九日，國務委員唐家璇提到：台灣的兩項公投「無論如何包裝，這種挑釁行為只會挑起兩岸間的對立與仇視，加劇兩岸關係緊張，把兩岸關係一步步推向危險的邊緣」(張莉, 2007: 207)。二〇〇三年七月、二〇〇四年二月初，國台辦主任陳雲林兩度訪問華盛頓，會晤美國國家安全官員，表達北京反對台灣公投之意 (張宗智, 2003; 「陳雲林會萊斯」, 2004)。中國的台灣問題專家李家泉指出，陳水扁的「防衛性公投」是「和平台獨」、「挑釁公投」，中國也可以搞「防衛性反獨」的公投 (李家泉, 2004)。北京認為陳水扁總統的「防衛性公投」具有對抗中國的「主動防衛和出擊內涵」，是「推動台獨分裂活動的需要」，也是競選的策略，旨在「從泛藍陣營手中奪回選戰主導權」(徐博東, 2004: 30-31)。北京解讀「防衛性公投」的失利是法律上違反國際法、政治上威脅台海和平，而避談台灣公投未通過是因政黨杯葛與程序門檻過高的因素。中國雖因台灣「防衛性公投」受到否決而舒緩，但認為「陳水扁當局必將在台獨是公投的道路繼續走下去」(通水, 2004: 8)。

二〇〇四年五月十七日，在陳總統就職演說之前三天，北京警告陳水扁「千方百計利用公投進行『台獨』的時間表，將兩岸關係推到了危險的邊緣」。另外，在北京提出對台政策的「七項主張」，提議：「恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架」(張莉, 2007: 207)。五月二十日，陳水扁總統就職演講提到：「唯有兩岸致力於建設與發展，協商建立一個動態的和平穩定互動架構，共同確保台海的現狀不被片面改變，並且進一步推動包括三通在內的文

化經貿往來，才能符合兩岸人民的福祉與國際社會的期待」(行政院大陸委員會，2006：67)。兩岸隱然在「對等談判」的方向上有空中的交集。⁶ 台海兩岸在「五一七聲明」與「五二〇演講」雖沒有事先協商，但兩岸在一些關鍵性議題卻漸有共識。美國認為北京在「五一七聲明」有一些具建設性的部分，也呼籲台海雙方追求有創造力的方式，建立彼此的信任與善意 (U.S. Congress, 2004d: 14)。

二〇〇四年「五二〇演講」，陳總統提出修憲、憲改，而非制憲，使得中國與台灣發生軍事衝突的可能性大為降低。五月二十四日，國台辦發言人張銘清，指出「五二〇演講」雖然沒有出現「一邊一國」的字眼，「但是通篇充滿了台灣是一個『獨立國家』的意涵」，而由於民進黨政府計畫在二〇〇六年進行公投憲改，北京為避免「法理台獨」的出現，也決定要「以法制獨的行動」(張莉，2007：210)。北京雖嚴厲批判「防衛性公投」及後來的「入聯公投」，但認定這兩者是「走向法理獨立的嚴重步驟」，而非真正宣布「法理獨立」。⁷ 二〇〇四年「統一法」的討論、二〇〇五年「反分裂國家法」的制訂與通過，即為具體因應台灣的「法律戰」，尤其是對「防衛性公投」後續效應的反制。

⁶ 中國在「五一七聲明」的一項主張為「實現全面、直接、雙向三通，以利兩岸同胞便捷地進行經貿、交流、旅行、觀光等活動」。陳總統就職演說則回應「未來，我們希望在既有的基礎之上，持續放寬並且擴大兩岸新聞、資訊、教育、文化、經貿交流的相關措施，推動兩岸恢復對話與溝通的管道，如此才能拉近彼此的距離，建立互信的基礎」。

⁷ 北京在二〇〇七年七月二十四日，國台辦與中台辦負責人表示：「陳水扁當局無論是『申請入聯』，還是推動舉辦『入聯公投』，都是圖謀改變大陸和台灣同屬一個中國的現狀、走向『台獨』的重要步驟，都是為對內推動『台獨制憲』、對外謀取國際社會承認創造條件」(「中台辦」，2007)。

肆、小布希政府與國會對「防衛性公投」的立場

二〇〇三年三月，小布希政府在無法獲得聯合國安理會授權之下進攻伊拉克，主要的軍事戰鬥行動快速結束，但進入更困難的伊拉克重建階段，而阻止北韓發展核武，美國也需要北京的合作。小布希政府的國家安全戰略是透過鼓勵開放社會、建造民主的基礎架構，在全球擴大更多發展的集團。若無中國威脅的因素，美國理應支持台灣的民主運作方式。然而，從國際關係現實主義的觀點，美國必須追求權力平衡的政策，在台灣海峽維持現狀，而「現狀政策就是維持權力在特定時間的分配」，旨在「反對會使兩國或更多國家之間權力關係的倒轉及改變」(Morgenthau, 1978: 46)。小布希政府在「台灣關係法」之下，需考慮如何因應中國對台使用武力，在反對中國對台使用武力的同時，也重申不支持台灣獨立，使美國像是台海現狀的維護者，或是台海的權力平衡者。

二〇〇三年五月起，民進黨先後提出三項「諮詢性公投」的可能性。美國針對「諮詢性公投」的項目及「公投法」的通過，雖有其立場，但真正關切的是台灣的新憲提議及其後出現的「防衛性公投」。小布希政府支持其他國家公投來解決爭議，但不支持台灣以公投方式來表達反對中國部署飛彈的立場，因其不認為此一議題在台灣內部有重大爭議。小布希政府在得知陳水扁「防衛性公投」題目之後，顯然未將此一公投事件，解讀為可能爆發一場美中台危機，雖採取相關軍事行動，但基本上不是危機因應的模擬 (Pan, 2003b, 2004; 「小鷹號航母」，2004; 任毓駿，2003年10月; 張興慧，2003)。⁸

⁸ 胡錦濤與布希電話直接對話，請見 Pan (2003b)。二〇〇六年出版的一本書並未將「防衛性公投」納入美中危機，請參考 Swaine & Tuosheng (2006)。

副助理國務卿薛瑞福 (Randall G. Schriver) 在二〇〇三年十二月十日在「布魯金斯研究院」(Brookings Institution) 演講，指出公投可分為三類，一、國內一般議題如核四興建與否，屬於公共政策分歧的公投；二、涉及國家主權及統獨公投；三、台灣內部政治操作考量，可能引起中國不安的象徵性公投（「他在聽嗎」，2004）。美國的立場是反對台獨公投；認為核四公投是正常民主化一環，可加以支持；有關台灣尋求參與「世界衛生組織」，要求中國撤除飛彈的「防衛性公投」屬於第三類，美國不會加以支持，但也很難明確公開加以阻止。二〇〇四年二月，薛瑞福針對陳水扁總統所決定的兩道公投題目，指出：那不是有爭議的議題，真正需要是由兩岸領導人共同面對處理 (U.S. Congress, 2004a: 14-15)。

美國關注台灣「防衛性公投」議題的發展，其原因在於美方認為台灣公投不僅有國內政策及民主化的意涵，也擔心北京若反應過度，而釀成台海危機，迫使美國需有所因應。美國雖認為台灣不是進行統獨的公投，但仍須事先劃出一條底線，並在言詞上說明清楚，採取「雙重嚇阻」(dual deterrence) 的立場，警告北京與台北均不得片面改變現狀。二〇〇三年十一月，美國國安會官員對台灣公投、制憲的主張，認定台灣有逐漸走向獨立的意向，除希望台灣適可而止，亦威脅美國可能被迫調整在台海態勢的模糊政策，考慮由不支持轉為明言反對台獨（「莫健、包道格」，2003）。國務院發言人包潤石 (Richard Boucher) 於二〇〇三年十二月一日表示：「美國反對任何改變現狀或獨立的公投」。約在此時，小布希總統派遣國安會東亞事務資深主任莫健 (James Moriarty) 前往台北，直接對台灣公投計畫表達關切，但他的任務顯然沒有成功。十二月九日，布希總統在中國總理溫家寶面前，表達「美國的一個中國政策建立在三個公報與台灣關係法的基礎。美國反對中國或台灣片面改變現

狀的決定。台灣領導人發表的一些言論和採取的一些行動，表示他可能有意片面做出改變現狀的決定，我們對此表示反對」；十二月十日，白宮發言人麥克里蘭 (Scott McClellan) 不願證實布希是否致函陳水扁總統，但表示布希談話是對兩岸而非單對台灣，即北京不能使用武力，台灣不能片面走向獨立 (Dumbaugh, 2007a: 9-11; “Press Briefing,” 2003)。十二月二十日，布希與胡錦濤通話，布希重申反對兩岸片面改變現狀 (「華府」，2003)。

布希針對台灣公投的談話，引起美國媒體與國安會資深官員在簡報會的爭辯，因為公投是民主表達的一種方式，不能完全因現實主義考量而忽視美國的立國精神。針對台灣公投的反應，美國報紙、媒體報導中有採取支持台灣立場者如《華盛頓郵報》(*The Washington Post*)、《波士頓環球報》(*The Boston Globe*)、《休士頓紀事報》(*Houston Chronicle*)、《基督教科學箴言報》(*Christian Science Monitor*) 等社論支持陳水扁的「防衛性公投」，批評布希總統向中國的「叩頭」及北京對台灣的威脅 (“Bonding with Beijing,” 2003; “Keeping Taiwan Free,” 2003; “Mr. Bush’s Kowtow,” 2003; “New China,” 2003; “Preempting China’s Missile,” 2003)。《標準週刊》(*Weekly Standard*) 指出陳水扁計畫舉行公投，並不代表片面改變現狀，布希總統犯了錯誤 (Kristol & Schmitt, 2003; 「標準週刊」，2003)。然而，《紐約時報》(*New York Times*) 的社論則批評陳水扁所追求的「憲法上的公投可能導致台灣地位的改變」，因此是「不必要的挑釁」(gratuitously provocative) (“Unneeded Quarrel over Taiwan,” 2003)。

台灣「防衛性公投」公投也成為美國大選的議題，民主黨角逐的參選人狄恩 (Howard Dean)，指出他雖贊成布希對台灣公投的立場，但不會在溫家寶面前提及此事；參議員李伯曼 (Joseph Lie-

berman; 民主黨／康乃狄克州) 批評布希背叛台灣，是令人不齒、沒有原則的立場，因為「防衛性公投」不是台灣獨立的宣言 (Dumbaugh, 2005a: 1-6; Hickey, 2004: 36; 劉屏, 2003)。參議員艾倫 (George Allen; 共和黨／維吉尼亞州) 與凱爾 (Jon Kyl; 共和黨／亞利桑納州)，在二〇〇三年十月二十二日，致函布希總統，指出：美國自立國以來即為世界上自由與民主之領導者，因此不應告訴台灣人民勿舉辦公民投票，實行民主不能有雙重標準 (Formosan Association for Public Affairs, 2003)。參議員范高德 (Russ Feingold; 共和黨／威斯康辛州) 亦表示：「中國的武力威脅只會削弱化解台海緊張局勢的努力。在這一連串文攻武嚇期間，我要表達對台灣人民的支持及讚賞台灣人民及其領導政府，為深化他們民主制度下所展現出來的進步」(Formosan Association for Public Affairs, 2004)。在中國總理溫家寶訪問華盛頓前後，眾議院「台灣連線」(Taiwan Caucus) 四位共同主席布朗 (Sherrod Brown; 民主黨／俄亥俄州)、查波特 (Steve Chabot; 共和黨／俄亥俄州)、羅拉巴克 (Dana Rohrabacher; 共和黨／加州)、韋克勒 (Robert Wexler; 民主黨／佛羅里達州)，以及眾議員吳振偉 (David Wu) 致函美國布希總統及國務卿鮑爾，指出：行政部門強烈反對「防衛性公投」會釋放出錯誤的訊息，美國應要求中國撤除飛彈，支持台灣民主與自決，勿將美國「不支持」台獨改為「反對」台獨（「美應支持台灣」，2003；陳奕平，2005: 12）。⁹ 二〇〇三年十二月十日，民主黨眾議院少數黨領袖裴洛西 (Nancy Pelosi; 民主黨／加州) 亦指出：布希「嚴重破壞美國與那些期待民主與自由的人站在一起的傳統」(badly damaged the tradition of the United States of standing with those who

⁹ 有關「台灣連線」的說明，請見孫哲 (2004: 227-234)。

want democracy and freedom)；二〇〇四年一月中旬，眾議員韋克勒在台北，批評布希總統違反美國核心原則的荒謬政策 (Chang, 2004)。

二〇〇四年三月十七日，在台灣舉行公投前三天，三十六位眾議員連署致函台灣人民，支持台灣「防衛性公投」，指出台灣人民「贏得了專屬（你們）的責任權，來決定台灣前途並實踐民主進程。這其中包含了，在不受任何國家、包括共產中國的恐嚇或是使用武力的威脅之下，舉行公民投票」（請見表 1）。然而，約只有四分之一的「台灣連線」眾議員連署此一信函，在眾議院國際關係委員會的四十八位成員中，只有十位支持台灣的「防衛性公投」，該委員會主席海德 (Henry Hyde; 共和黨／伊利諾州) 及亞太小組主席李奇 (Jim Leach; 共和黨／愛荷華州) 沒有表態支持。北京也成功阻止美國國會「台灣連線」議員通過支持台灣的「防衛性公投」的決議案 (Chu, 2005; Snyder, 2004; 朱雲漢, 2004)。一向支持台灣的資深眾議員蘭托斯 (Tom Lantos; 民主黨／加州)、柏頓 (Dan Burton; 共和黨／印第安那州) 呼籲小布希政府應讓陳水扁總統訪問華府，卻不願參加連署支持「防衛性公投」(U.S. Congress, 2004c: 26-27)，這顯示部分眾議員雖對二〇〇三年十月底陳水扁總統過境紐約也予以禮遇，但是對他的「防衛性公投」或新憲的倡議，卻有所保留 (Brown, 2004a: 91)。

由表 2 可看出，美國參眾兩院外交委員會議員在「防衛性公投」的立場上，不像在一九九六年針對台海危機、一九九九年「特殊的國與國關係」或二〇〇五年中國「反分裂國家法」期間召開特定聽證會，並通過決議案，對台灣的處境加以支持 (U.S. Congress, 2005; 林正義, 1998: 164-169)。¹⁰ 在台灣「防衛性公投」結束一個月之

¹⁰ 美國參眾議院在一九九六年台海危機通過 H. Con. Res. 148 與 S. Con. Res. 43，眾

表 1 支持台灣防衛性公投的美國眾議員

| 姓名 | 黨籍／州別 | 備註 |
|----------------------|------------|-------|
| Rob Andrews | 民主黨／新澤西州 | |
| Joe Barton | 共和黨／德州 | |
| Michael Bilirakis | 共和黨／佛羅里達州 | |
| Sherrod Brown* | 民主黨／俄亥俄州 | 現為參議員 |
| Allen Boyd | 民主黨／新澤西州 | |
| Richard Burr | 共和黨／北卡羅萊那州 | 現為參議員 |
| Dennis A. Cardoza | 民主黨／加州 | |
| Julia Carson | 民主黨／印第安那州 | |
| Steve Chabot* | 共和黨／俄亥俄州 | |
| Jerry Costello | 民主黨／伊利諾州 | |
| Chris Cox | 共和黨／加州 | |
| Jo Ann Davis* | 民主黨／維吉尼亞州 | |
| Lincoln Diaz-Balart | 共和黨／佛羅里達州 | |
| Peter Deutch | 民主黨／佛羅里達州 | |
| Tom Feeney | 共和黨／佛羅里達州 | |
| Scott Garrett | 共和黨／新澤西州 | |
| Mark Green* | 共和黨／威斯康辛州 | |
| Joel Hefley | 共和黨／科羅拉多州 | |
| Patrick Kennedy | 民主黨／羅德島州 | |
| Steve King | 共和黨／愛荷華州 | |
| James Langevin | 民主黨／羅德島州 | |
| Nita M. Lowey | 民主黨／紐約州 | |
| Michael R. McNulty | 民主黨／紐約州 | |
| Bob Ney | 共和黨／俄亥俄州 | |
| Frank Pallone | 民主黨／新澤西州 | |
| Dana Rohrabacher* | 共和黨／加州 | |
| Ileana Ros-Lehtinen* | 共和黨／佛羅里達州 | |
| Pete Sessions | 共和黨／德州 | |
| David Scott | 民主黨／喬治亞州 | |
| Chris Smith* | 共和黨／新澤西州 | |

議院國際關係委員會在一九九九年十月通過「台灣安全加強法」(H. R. 1838)，二〇〇五年三月通過 H. Con. Res. 98，反對中國的「反分裂國家法」。

| | | |
|----------------|-----------|--|
| Mark E. Souder | 共和黨／印第安那州 | |
| Cliff Stearns | 共和黨／佛羅里達州 | |
| Tom Tancredo* | 共和黨／科羅拉多州 | |
| Edolphus Towns | 民主黨／紐約州 | |
| Anthony Weiner | 民主黨／紐約州 | |
| David Wu | 民主黨／奧勒岡州 | |

資料來源：「支持台灣公投」，2004。

* 為眾議院國際關係委員會議員，沒有連署但支持「防衛性公投」的該委員會議員有 Robert Wexler、Joseph Hoeffel。其他沒有連署但支持「防衛性公投」的眾議員有 Nancy Pelosi、Chris Bell、Maurice Hinchey。

表 2 美國參眾兩院外交委員會對中國與台灣的聽證會

| 議院 | 聽證會議題名稱 | 時間 |
|-----|--------------------|-----------|
| 眾議院 | 台灣海峽危機：美國外交政策的衝擊 | 3/14/1996 |
| 參議院 | 參議院六九三號法案：台灣安全加強法案 | 8/4/1999 |
| 眾議院 | 台灣關係法：下一個二十五年 | 4/21/2004 |
| 眾議院 | 中國反分裂國家法與台灣海峽的發展 | 4/6/2005 |

資料來源：整理自美國參議院外交委員會 (U.S. Senate Committee on Foreign Relations) (“U.S. Senate,” n.d.) 及眾議院外交事務委員會 (U.S. House Committee on Foreign Affairs) (“U.S. House,” n.d.)。

後，二〇〇四年四月，美國眾議院雖主辦有關「台灣關係法」的聽證會，但眾議員關切主題不在「防衛性公投」。二〇〇二年四月眾議院成立「台灣連線」，但未能針對台灣「防衛性公投」提出支持的決議案，顯然是台灣外交部門著力未深，也面臨共和黨國會議員對同黨的小布希政府批判有所保留。小布希政府官員表示台灣沒有舉辦「防衛性公投」的迫切需要，但對美國而言，「防衛性公投」牽制中國在大選期間對台灣採取較平和低調的立場，國務卿鮑爾也藉台灣飛彈公投的理由，希望歐盟不要取消對中國的武器禁運。在二〇〇四年一月十六日台灣公布公投題目之後，小布希政府對台灣「防衛性公投」可能引起台海危機的疑慮漸消。一月十六日，鮑爾

表示陳水扁總統「在兩道公投問題的文字展示出一些彈性」(a little flexibility in the way those two questions have been worded) (Powell, 2004; Tkacik, 2004: 1-2)。一月三十日，副國務卿阿米塔吉 (Richard Armitage) 表示：台灣的公投題目既不分歧也非困難 (divisive or difficult)，執意推動就有動機受到質疑的理由 (Buckley, 2004)。鮑爾在二月十一日於眾議院國際關係委員會，接受眾議員布朗 (Sherrod Brown) 的質問時，表示：他看不出有這兩個公投的需要 (a need for these referenda)，但「台灣是一個民主的地方，若他們選擇公投，他們就可以有公投 (Taiwan is a democratic place and if they choose to have a referendum, they can have a referendum)」，美國不願意看到這些行動導致情勢的改變，也無意表達對這兩個公投的支持 (U.S. Congress, 2004b: 98)。另一方面，小布希政府擔心一旦「防衛性公投」通過，陳水扁總統可能更加受到鼓舞，進一步推動以台灣獨立為導向的新憲公投 (Swaine, 2004)。

伍、小布希政府更加防範台灣獨立的發展方向

小布希總統對台灣在政治、軍事的支持是現代美國總統中少見，但是在「防衛性公投」事件之後，他對美國在台海危機的立場採取了修正，從一定協助台灣防衛的「戰略明確」，轉變為不公開明確保證的「戰略模糊」(strategic ambiguity) 政策，甚至是採取「雙重明確」(dual clarity) 或「雙重嚇阻」的戰略，擔心給予台灣過多的軍事保證，會導致台灣在政治上採取不負責任的作法。小布希也從向台灣傾斜，轉變為在兩岸之間採取較為平衡的立場。陳水扁總統舉辦「防衛性公投」，布希總統雖沒有從「不支持」轉變為「反對」台灣獨立，但向北京更清楚表明「不支持」台灣獨立的立場，也表明當台灣在沒有挑釁遭受攻擊時，美國將協助台灣防衛

(Bergesten, Gill, Lardy, & Mitchell, 2006: 138-139; Dumbaugh, 2006: 13; Sutter, 2006: 437; Taylor, 2005: 186-187; 林岡, 2007: 48-49)。民進黨政府進行「防衛性公投」，促使美國與中國站在一起對台北加以批評，但小布希政府仍承諾在台灣總統大選中保持中立，並支持民主程序選出真正能代表台灣人民的政權。

二〇〇四年四月十五日，副總統錢尼訪問中國時，雖然在復旦大學提到：美國支持「一個中國」的「原則」，但隨後美國相關官員表示該項談話是失言，而非美國政策的改變 (The White House, 2004)。二〇〇四年四月二十一日，美國亞太事務助理國務卿柯立金 (James Kelly) 在「台灣關係法」二十五週年的眾議院國際關係委員會聽證會上，提出一份長達二十多頁、涵蓋面廣泛的對台政策報告。柯立金指出：「在台灣深化民主之際，如果我們覺得這些努力可能對美國的安全利益有不利影響或可能傷及台灣本身的安全，我們不得不明說。關於台灣考慮修憲問題，美國的支持是有限度的。台灣目前討論的修憲手段我們不得而知。如果我們不表明自己的期待或對這些支持限度含糊其詞，對任何人都沒有好處」(U.S. Congress, 2004c: 16)。¹¹

柯立金的證詞沒有脫離台美關係的「一二三四五六」架構（一個中國、兩項前提、三大支柱、四項文獻、五點期待、六項保證）。¹²

¹¹ 由於美國對台灣新憲或制憲的不安，陳總統特別改變說法，以「重建憲政秩序」(restructure constitutional order) 取代「新憲」。柯立金的談話是美國跨部會的產物，即使至二〇〇七年，仍可算得上是美國對台政策最為完整的一份報告。

¹² 美國有「一個中國」政策，也有「兩個前提」，分別是中國不能使用武力、台灣不能獨立。一九九六年五月，國務卿克里斯多福 (Warren Christopher) 表明：和平解決是美國「一個中國」政策的前提；美國不支持台灣獨立，也逐漸演變成美國對台灣安全保證的一項前提。「三大支柱」是柯林頓總統在台灣提出「特殊的國與國關係」後的宣示：「一個中國」、對話與和平解決。「四項文獻」是「一法三公報」，其中，「台灣關係法」規定提供台灣足夠防禦能力；美國軍事能力

但是，柯立金的談話反映小布希政府對台灣民主發展、台海軍力平衡的憂心，也反映美國對台灣政治發展方向，將會採取明確的「預防措施」。小布希政府延續對台灣「防衛性公投」的疑慮，對陳水扁總統提出的「正名」、憲政改造及公投新憲等倡議更為不安。柯立金的證詞被視為「美國對台政策最為負面的聲明」，對台灣修憲的保留立場，也是美國官方首度直接表達有限度支持台灣民主的發展 (Bush, 2005: 252)。這也意味美國推動全球民主的適用性是有侷限的，也是雙重標準的，必要時因顧及亞太或台海和平，將需要壓制台灣民主的進展。二〇〇三年夏天，當台灣醞釀公投時，美國政府的立場是模糊、不願公開限制台灣公投的權利，但此一立場使台北進一步試探美國的政策底線。美國擔心台灣修憲，會使台海兩岸更加在法律上分離，引來中國的強烈反應。若台灣修憲只是為改善政府組織運作機制而有所調整，美方將加以支持；若修憲影響到國家定位而可能引起兩岸緊張時，則有所保留甚至是反對。

美國在「台灣關係法」中誓言台灣人權的提升是美國的目標，但對台灣人民的自決卻有所顧慮，因此「不支持」台灣獨立。台灣主體性的認同、單獨的國際地位，對美國而言，是台灣民主發展所帶來的問題與挑戰。美國對台灣民主也是情結交織，當台灣不民主

的維持；總統與國會依美國憲法程序，採取適當行動因應台海危機。美中之間有三項公報，分別為「上海公報」、「建交公報」與「八一七公報」。美國要依「台灣關係法」而治，但要受三公報的指導 (governed by the TRA and guided by the three US-PRC joint communiqués)。「五點期待」指的是美國希望兩岸協議需有台灣人民的同意 (assent)；美國願意扮演台海兩岸的橋樑 (bridge)；美國希望兩岸有「信心建立措施」(CBMs) 的安排；美國希望台灣能獨力支撐防禦 (defense) 一段較長的時間，美國希望兩岸關係改善是演進 (evolution) 而非突變。六項保證指的是不修改「台灣關係法」、不扮演兩岸之間的調停者、不施壓台北與北京談判、不與中國協商對台軍售、不設定對台軍售終止時間表、對台灣的最終法律地位沒有改變。

時，施壓台灣開放黨禁與報禁，在台灣民主之後，卻尋求限制台灣公投的範圍。在民進黨討論公投之前一年，小布希政府才大力誇獎台灣的民主。例如，國務卿鮑爾在二〇〇二年六月於「亞洲學會」(Asia Society) 的演講，稱讚「台灣是一個成功的故事，不是一個問題」，因為「台灣已成為一個富有活力的經濟體和生氣勃勃的民主社會，並慷慨地為國際社會做出貢獻」。鮑爾指出「中國在解決與台灣的分歧時，是選擇和平方式還是高壓手段，在很大程度上能說明，中國不僅想與其鄰國，而且想與我們建立何種關係」(U.S. State Department, 2002)。台灣的「防衛性公投」雖造成美國的困擾，但美國仍認為二〇〇四年台灣總統大選的自由與公平性，也相信透過法律機制可解決選舉結果的爭議。柯立金甚至表示：「我們會和我們在台灣的朋友討論如何將他們的經驗介紹給全球，如何讓台灣的範例供全世界有意推動民主改造的國家引為借鏡」(U.S. Congress, 2004c: 16)。小布希總統在二〇〇五年於京都及二〇〇七年於雪梨的國際場合，仍公開讚揚台灣的民主轉型 (Snyder & Ho, 2007; The White House, 2005)。

布希政府多次提醒陳水扁總統在二〇〇〇年就職演說的「四不一沒有」承諾，但選擇忽略「四不一沒有」是有前提的，即中國不能且無意對台灣使用武力或武力威脅。柯立金更有意將陳總統的保證擴大範圍及於不能對「主權事項進行公投」(no plebiscite or referendum on sovereignty issues) (U.S. Congress, 2004c: 16)。事實上，陳總統的保證是「不會推動改變現狀的統獨公投」，而非承諾不進行主權議題的公投。柯立金的證詞也明顯與國務院發言人包潤石在二〇〇三年九月二十九日、副發言人厄立 (Adam Ereli) 在二〇〇三年十二月五日引述陳總統「四不一沒有」的文字有所不同。台灣在「強化國防」、「對等談判」等兩項「防衛性公投」，不是「統

獨公投」，卻是針對有主權意涵的國家安全事項所進行的公投。小布希政府在「防衛性公投」之後，進一步要求台灣不能就主權議題進行公投，而非狹隘的統獨公投，除對陳水扁總統的承諾有所扭曲，也說明政策底線的調整。

二〇〇四年下半年起，小布希政府對台灣的法律定位採取更加直言不諱的立場。該年十月二十五日，國務卿鮑爾表明：台灣不是一個獨立的國家，不能像一個國家享有主權；美國希望兩岸不要採取片面行動而危及一項最後結果，即所有各方均追求的統一。¹³ 鮑爾隨後澄清，指出依照專業術語，美國的政策應是支持台海兩岸「和平解決」，不過他的談話卻被視為小布希政府對台灣警告及「預防外交」(preventive diplomacy) 的成功案例 (Sutter, 2006: 437-438)。之後類似鮑爾直指台灣不是一個獨立的國家，也一再出現在美國政府官員的聲明之中。二〇〇七年八月，美國國安會主管東亞事務資深主任韋德寧 (Dennis Wilder) 表示：「台灣或中華民國在現階段國際社會，均非一個主權獨立的國家。美國政府的立場是中華民國是一個尚未決定的議題，而且是多年以來未去解決的議題」(The White House, 2007)。¹⁴

小布希政府有了處理台灣「防衛性公投」的經驗，對台灣民主發展的任何細節，尤其是陳水扁總統有關「正名」、「終統」、「新憲」的談話，採取了幾乎同步快速、明確反應的立場，不希望台北誤解華府的立場 (Kan, 2007a: 1-2)。二〇〇四年十二月五日，陳水

¹³ 原文為：We want to see both sides not take unilateral action that would prejudice an eventual outcome, a reunification that all parties are seeking (Powell, 2004)。

¹⁴ 原文為：“Taiwan, or the Republic of China, is not at this point a state in the international community. The position of the United States government is that the ROC—Republic of China—is an issue undecided, and it has been left undecided, as you know, for many, many years.”

扁總統宣示：「所有的外館駐處，爭取正名為『台灣代表處』」，希望國營事業名稱易與中國混淆者在兩年的時間完成「正名」（「陳總統：爭取外館正名台灣」，2004）。隔日，美國國務院副發言人厄立立即表示，台灣的國營企業或經濟文化代表處的正名，將是片面改變台灣現狀，因此美國不加以支持。¹⁵ 二〇〇六年，小布希政府對陳水扁總統決定終止「國家統一委員會」運作，立即派遣特使至台北溝通外，強調陳水扁總統是將「國家統一委員會」的運作中止 (put into abeyance) 或「停止運作」(ceased to function)，而非完全「終止」(termination) (Young, 2006)。美國國務院副發言人凱西 (Tom Casey) 針對民進黨有意明確憲法中領土範圍一事，提醒陳總統多次「有關憲改過程不碰觸主權的承諾」，而這涉及陳總統「領導及保護台灣利益能力的考驗」(Casey, 2006; Dumbaugh, 2007a: 7-8)。¹⁶ 陳總統於二〇〇七年三月四日提出台灣要獨立、台灣要正名、台灣要新憲、台灣要發展，以及台灣沒有左右問題，只有統獨問題的「四要一沒有」。美國國務院發言人麥考馬克 (Sean McCormack) 在三月五日例行記者會表示，美國不支持台灣獨立，陳總統能否遵守他的承諾涉及「領導能力、可依賴性及政治家風範的考驗」(a test of his leadership, dependability and statesmanship) (Dumbaugh, 2007b: 21)。

小布希政府對二〇〇五年台灣的修憲沒有正式予以評論，主要的原因是該次修憲是中央政府體制及選舉制度的調整，屬於改善政

¹⁵ 原文為：“These changes of terminology for government-controlled enterprises or economic and cultural offices abroad, in our view, would appear to unilaterally change Taiwan’s status, and for that reason we’re not supportive of them” (Ereli, 2004)。

¹⁶ 美國學者陸伯彬 (Robert Ross) 認為台灣的修正主義外交，主要是陳水扁總統是一個甘冒風險的領導人 (2006: 455)。

府治理的層次。由於台灣修憲的高門檻，即使「公投入憲」，要以公投來片面改變台灣現狀的可能性亦大大降低。小布希政府尤其關切陳水扁總統在「終統」之後，是否會推動憲法的修改，一再提醒陳總統所做出的政治承諾。例如，二〇〇六年九月，美國國務院主管台灣協調辦公室主任夏千福 (Clifford A. Hart, Jr.) 指出，美國重視陳總統重申他的「四不」的承諾，即「不會宣布獨立、不改變國號、不要求修改憲法中有關主權的部分，不推動改變現狀的公民投票」(Hart, 2006)。由夏千福所說的「四不」，較陳水扁總統所承諾的「四不」更加緊縮，這與柯立金在「防衛性公投」之後對「四不」的調整是一致的。

小布希政府認為台灣修憲一旦涉及變更領土範圍、更改國名等，即構成主權的修憲，也是片面改變現狀之行爲，因此加以反對。亞太助卿柯立金表示：台灣修憲若與美國期望有落差，就不予支持，雖然陳水扁總統主張台海現狀是「一邊一國」，但「現狀是由美國來定義」(U.S. Congress, 2004c: 14-15)。美國在不支持台灣獨立的基礎上，也不支持美國所定義之「現狀」片面受到改變。但是，美國不願清楚說明何謂「現狀」或「紅線」，卻希望掌有詮釋權。在此一脈絡之下，美國不希望台灣「發表任何聲明或採取任何行動片面改變台灣地位」，並期待台灣修憲的方式或手段能更加透明化 (U.S. Congress, 2004c: 14-15)。小布希政府擔心的「一邊一國」、制憲、「四不一沒有」、不片面改變現狀等議題，陳總統在二〇〇四年連任就職演講均有所回應。台灣的「防衛性公投」只是美國的台灣民主難題第一步，隨後的「正名」與「入聯公投」更使美台關係陷入低潮。在二〇〇七年台灣出現「入聯公投」訴求之後，小布希政府的「台海現狀」也逐漸限縮。二〇〇七年八月，副國務卿奈葛彭迪 (John Negroponte) 針對台灣「入聯公投」一事，公開表示

反對，甚至視之為走向宣布獨立、改變現狀的一步。¹⁷ 副助理國務卿柯慶生 (Thomas Christensen) 更直言：

最近幾年台灣某些領導人堅稱台灣獨立是現狀，應該得到保護。對此，請讓我最明確地說：雖然美國毫無疑問反對中國打壓台灣，但我們不承認台灣是一個獨立的國家，對那種認為公然主張台灣獨立有助於維持現狀和台灣海峽的和平與穩定的論點，我們不能接受。根據我上面舉出的理由，事實上，我們把這些主張連同以台灣名義加入聯合國的公投，列為絕然不符合台灣人民或美國人最佳利益的無謂挑釁。(Christensen, 2007b)

二〇〇七年一月，民進黨政府一連串「正名」的行動，如國營企業 (中油、中船、中鋼) 的「正名」，「中華郵政」更名為「台灣郵政」，引起美國及主要國家媒體的注意。美國國務院發言人麥考馬克 (Sean McCormack) 在二〇〇七年二月九日表明：「不支持台灣將三家國營企業更改為含有『台灣』之公司名稱」，重申「不支持台灣單方面推動的獨立作為」，顯示美國不支持台灣的「正名」行動。¹⁸ 小布希政府認為台灣此舉會激怒中國，使改善中的兩岸關係 (如春節包機、觀光客開放來台) 產生不利的影響。二月二十三日，副助理國務卿柯慶生接受香港「鳳凰衛視」訪問時表示：「如果台灣正名的動作還沒有跨過美國政策的紅線，美國就不會約束台灣的問題」，但他也表示支持國務院的談話，因為「聲明很恰當，

¹⁷ 原文為：“as a step towards the declaration—towards a declaration of independence of Taiwan, towards an alteration of the status quo” (Negroponte, 2007)。

¹⁸ 原文為：“We do not support administrative steps by the Taiwan authorities that would appear to change Taiwan’s status unilaterally or move toward independence. The United States does not, for instance, support changes in terminology for entities administered by the Taiwan authorities” (McCormack, 2007)。

既沒有過頭，有沒有輕忽問題」，期待陳水扁總統遵守其公開的承諾。¹⁹ 二〇〇七年一月三十日，美國副國務卿奈葛彭迪在參議院外交委員會任命同意聽證會表示，台灣推動新憲「顯然可能」與美國的「一個中國」政策目標有所牴觸。奈葛彭迪重申美國的「一個中國」政策，表示做出任何與（三項公報）不符的事，都是不智的。²⁰ 這也反映美國對台灣領導人政治意向的「預防性措施」。

陸、美中「共管台獨」及台灣未來由兩岸人民決定？

台灣舉行「防衛性公投」後，二〇〇四年四月美國助理國務卿柯立金在眾議院聽證會，對兩岸關係緩和的立場可歸納出下列五點：一、台海透過任何管道，在不預設前提下儘早恢復對話。二、一個安全有自信的台灣，將會更有意願與中國進行政治互動及對話，但台灣不能將美方的支持視為空白支票，抗拒與中國的對話。三、台海兩岸恢復對話，北京不能只與國民黨協商，而略過台灣的民進黨政府。四、兩岸在沒有政治對話的情況下，美國鼓勵兩岸直接三通、人員增加往來、探究「信心建立措施」(confidence-building measures; 以下簡稱CBMs) 等雙邊「相互再保證機制」(mutual

¹⁹ 柯慶生特別指出：兩岸情勢不穩定的因素其中之一是中國大陸在台灣對面部署了大規模的軍力，另一是兩岸缺乏高層級的政治接觸，所以美國經常鼓勵北京最好開放與台灣多接觸，包括與台灣民選的領導層接觸（「美副助卿」，2007）。

²⁰ 參議員穆考斯基 (Lisa Murkowski; 共和黨／阿拉斯加州) 問及：「是否一部 (台灣) 新憲法與美國的政策不符？」奈葛彭迪回答，他會再研究其意涵，「但我確實想到，顯然有此可能」。奈葛彭迪亦表示繼續推動「轉型外交」(transformational diplomacy) 及持續前任副國務卿佐立克 (Robert Zollick) 對中國「負責任利益相關者」(responsible stakeholder) 的定位，因為美國必須「與中國交往，而不是對立」(Snyder, 2007: 3)。

reassurance mechanisms) 的建立。五、美國不會施壓台北與北京協商，也不會扮演加入協商成為第三方，美國不會與中國協商如何處理「台灣問題」(U.S. Congress, 2004c: 14-15)。與柯林頓政府相較，小布希政府極少提及兩岸協議需有台灣人民的同意，但在不同場合多次重申雷根政府對台灣的「六項保證」。²¹ 在台美雙方出現利益衝突、溝通協調齟齬的情況下，柯立金重申「六項保證」的談話，有其重要意涵。在此之後，台美關係因台灣「正名」、新憲、加入聯合國公投等意見紛歧時，小布希政府幾乎不再重申對台灣的「六項保證」。「防衛性公投」也使美國面對中國要求「共管台獨」的建議，及對台灣人民有權決定其未來更加有所保留。

一、美中「共管台獨」的提議

「防衛性公投」的第二道題目「對等談判」有關兩岸建立和平穩定互動架構，顯然是有意沖淡第一題「飛彈公投」的對抗意涵，使美國了解台灣的公投無意挑釁或改變台海現狀。小布希政府樂見台海兩岸在「防衛性公投」之後，不論是在「五一七聲明」或「五二〇演講」，先後提出改善兩岸關係的提議。但是，小布希政府也面對來自台北與北京的抱怨，兩岸對華府爭相指控另一方破壞台海現狀。台北要求美國重視中國人大通過「反分裂國家法」的嚴重性，北京對台灣的「正名」、新憲與「終統」等行動，要求美國採取制止的措施。其中，北京尤其希望能與華府共管「台獨」。

胡錦濤在二〇〇五年九月（紐約）、十一月（北京）兩次高峰會

²¹ 二〇〇一年三月當國務卿鮑爾任命聽證會時，他表示：「六項保證」依然是美國對台灣的政策。二〇〇二年三月，助理國務卿柯立金在佛羅里達州的「台美軍事高峰會」上，重申對台灣的「六項保證」；二〇〇四年四月，柯立金在國會聽證會上再度提到「六項保證」。

上，向布希匯報北京推動台海緩和緊張，但警告絕不容忍台獨。胡錦濤讚賞布希總統多次反對台獨的立場（美方說法是不支持），並有意聯合美國共同制止「台獨」的發展。在紐約的高峰會，依照美國國務院公布的布、胡會談資料，胡錦濤曾表示：「我希望美國能加入中方一起保障台海和平及穩定，並反對所謂的台獨」（“Bush, Hu.” 2005）。十一月，胡錦濤向布希總統強調，「中美共同反對和遏制台獨分裂勢力及其活動，維護台海地區和平穩定，符合雙方的共同利益」（「胡錦濤：遏制」，2005）。胡錦濤在二〇〇六年四月白宮的高峰會上，對布希總統「不希望台灣當局改變現狀的行動，使美中關係受到破壞」的觀點表示讚賞（Kan, 2007b: 82）。這些談話反映中方要建立中美聯合陣線，共同牽制台灣的政治發展，尤其是台獨及其可能傾向。北京傳媒的看法是胡錦濤的「共管台獨」新提議「符合中美兩國的共同利益」，也「反映了大陸的自信與務實」（譚天，2005）。此一提議是中國主動，而「美國的積極回應」使中國獲得重要的戰略價值，例如，可「糾正台海原有架構向美國利益傾斜、台海局勢由美國單方面支配界定的局面」，也可「加速台灣問題的邊緣化，減少『台獨』勢力要挾大陸、混淆國際視聽的機會」，更可「適當弱化台海做爲『美日安保共同宣言』戰略目標的意義」（林紅，2007: 62）。

民進黨政府舉行「防衛性公投」，強化北京繞過台灣直接與美國共商涉台事務的戰略思考，藉此凸顯台灣是「中國的內政」，另一方面透過國際場合使「台灣問題內政化」。這也顯示中國雖然崛起，卻缺乏單獨處理「台灣問題」的信心與能力。中國也可以藉助國際力量，使台灣更加孤立無援，不必直接對台灣施壓與面對來自島內的反彈。中國在「防衛性公投」一事上，除形塑出陳水扁總統是「麻煩製造者」外，也呼籲其他國家尤其是美國「共管台獨」。

中國國台辦副主任王在希指出，「中美在遏制『台獨』問題上有共識，也有合作空間。所以我們希望美國能夠按照中美三個聯合公報的原則，繼續奉行一個中國的政策，堅定地反對『台獨』分裂活動，共同維護台海地區和平。但是，這不牽涉到台灣問題國際化的問題」（「王在希」，2005）。對北京而言，「中美之間在台灣問題上出現合作，引起了普遍關注，這是前所未有的」，但也指出「這種合作是有限度的」，因為美國不會放棄主導台海局勢，也不是「長遠之計」（林紅，2007: 62; 郭震遠，2007: 23）。

二〇〇三年十二月，布希總統在白宮對溫家寶總理，指名台灣領導人有關「防衛性公投」的言論及行動是有意破壞台海現狀。北京的解讀是，這是中美嘗試共同管理台海危機的例子。二〇〇四年十月，美國國務卿鮑爾在北京指出：美國政府希望見到中國和平統一的結果，北京意識到美國可扮演「反獨促統」的角色。北京認為中美共管台海危機的另一個例子是，美國對台灣遊說抵制中國制訂「反分裂國家法」，低調回應因為共同「反對台獨」符合中美兩國的利益（譚天，2005）。

中國大陸留美學者如黃靖、趙全勝著文認為美中有共管台灣的計畫，提議有需要將美中不明確的美中危機處理臨時性安排，變成維持台灣海峽現狀的戰略管理（Huang, 2007; Zhao, 2006: 62-63）。台灣部分專家亦認為美國要與中國「共管台海」（李祖舜，2007; 陳毓鈞，2007）。陳水扁總統注意到此一傾向與可能性，因此，在二〇〇七年三月提議美中台三方「共管台海」，明確反對美中「共管台海」的概念（劉永祥、李志德，2007）。美國不似中國熱中於「共管台獨」，但要求台海兩岸不要預設前提，早日進行直接對話。隨著北京日益鼓吹中美「共管台獨」，美國愈會覺得這是中國要分享美國對現狀的解釋權，侷限美國的政策迴旋空間，增加對台灣不必

要的心理壓力。美國也不希望被解讀為與不民主的中國協商共管「台獨」、「台灣」或「台海」。因此，小布希政府官員表明這不是一個好主意，而應回到由海峽兩岸直接協商的道路上。二〇〇七年九月，副助理國務卿柯慶生針對美中「共管台灣」的傳言特別加以澄清：

所謂美國與北京協調對台政策的說法毫無根據。這種事根本不會發生。協調和合作這類字眼完全不適用於用在涉及台灣政策的華盛頓—北京關係中。中國的觀點是否對美國的思維有影響？當然有：如果我們不考慮中國的觀點，我們就是莽撞行事，台北也一樣。但我可以向你們保證，美國政府各級官員中沒有人花任何時間與北京協調我們的對台政策。關於這類協調的謠傳很多；但如同許多其他謠傳一樣，它們沒有事實根據。(Christensen, 2007b)

二、台灣未來由台灣人民自行決定？

雷根總統在發表八一七公報談話時提到，「台灣問題是由海峽兩岸中國人解決的事務 (a matter for the Chinese people on both sides of the Taiwan Strait to resolve)，美國不會介入，或干預自由選擇或施壓台灣人民」。隨著台灣民眾身分認同出現改變，美國政府不再提由「兩岸中國人」自行解決。小布希政府在「防衛性公投」之後，多次強調兩岸分歧必須「和平解決」，而且是由「台海兩岸人民和平解決的事項」(matters to be resolved peacefully by the people on both sides of the Taiwan Strait) (“Background Note,” 2005)。²² 由兩岸「當局」和平解決與兩岸「人民」和平解決，有

²² 其他說法如：“the Taiwan issue is for people on both sides of the Strait to resolve” (U.S. Congress, 2004c: 17).

不同的意涵，「人民」有尊重民意與民主，但是中國大陸的民意因素也被納入。

美國政府對台灣是否有獨佔台海兩岸「和平解決」的權利，顯有不一致的說法。柯林頓總統強調兩岸「任何安排最終需獲台灣人民所接受」(it is the Taiwan public that ultimately must approve any such arrangements) (Bush, 1999; “Transcript,” 2000)。在二〇〇〇年二月二十一日中國發表「一個中國的原則與台灣問題」白皮書之後，柯林頓總統表明：北京與台北之間的問題必須和平解決，而且要獲得台灣人民的同意 (with the assent of the people of Taiwan) (“Transcript,” 2000)。小布希政府官員不再重申兩岸協議需有「台灣人民同意」的保證。因此，美國國會在二〇〇二年九月「外交關係授權法」提醒布希政府：台海議題必須是和平解決，而且需要包括「台灣人民的同意」(Kan, 2007b: 29)。北京通過「反分裂國家法」之後，美國眾議院立即通過決議案 (H. Con. Res. 98)，認定「反分裂國家法」授權動武是破壞台海現狀，而美國政府應重申「台灣未來應以和平方式解決，並要有台灣人民同意」(the future of Taiwan should be resolved by peaceful means and with the consent of the people of Taiwan) (Formosan Association for Public Affairs, 2005; Kan, 2007b: 29; U.S. Congress, 2005: 11)。此一決議案文字接近柯林頓政府的立場，明顯與小布希政府立場不一致。

在鼓勵台海兩岸直接對話上，小布希政府不似柯林頓政府那般積極促使兩岸協商。二〇〇四年七月，國家安全顧問萊斯 (Condoleezza Rice) 在北京表示：若有幫助的話，美國可協助對話 (Kan, 2007b: 27)。在二〇〇五年中國通過「反分裂國家法」之後，國務卿萊斯在北京表明該法已「明顯升高了兩岸緊張關係，而升高兩岸緊張既非必要亦非好事」，並明確告訴中國領導人，北京需要採取

行動、展現意願、降低台海兩岸的緊張；此外，兩岸不能片面解決台海問題，需要共同解決 (Rice, 2005)。²³ 然而，北京拒絕與民進黨政府恢復協商，因此，華盛頓一再呼籲北京與台灣民主選出的領導人 (democratically elected leaders) 直接對話 (Christensen, 2007a)。在二〇〇五年台灣國親兩黨領袖先後訪問中國大陸之後，美國的此一考慮特別明顯。二〇〇六年五月，助理國務卿希爾 (Christopher Hill) 表示：美國歡迎中國與台灣反對黨接觸，但呼籲北京與台灣執政的民進黨領導人對話，因為只有透過此類接觸才能建立相互信任的基礎，和平解決兩岸議題 (“Christopher Hill’s,” 2006)。

美國政府在台海對話的立場是此一問題由兩岸人民自行解決，美國不是直接參與者 (not a direct participant) (U.S. Congress, 2004c: 17)。在台灣「防衛性公投」之後，小布希政府為降低民進黨政府挑戰台海現狀，立場出現些微的變化。在連戰先生訪問中國大陸之後，小布希政府希望兩岸領導人能擴大對話降低緊張的機會，也強調北京與台北「進行對話，以兩岸人民可以接受的方式下和平解決歧見」。²⁴ 在陳水扁總統提出考慮廢止「國統會」、「國統綱領」之後，美國國務院立即聲明：「支持兩岸人民在均能接受的方式下，進行對話和平解決兩岸歧見」。²⁵ 二〇〇六年九月，助理國務卿希爾表明同樣的立場，並呼籲兩岸直接對話 (Hill, 2006)。

²³ 萊斯曾批評柯林頓過度向中國傾斜，發表「三不支持」政策致使台灣對外尋求更大的自主與注意，她認為若美國有決心，可維持台海和平直到民主的政治解決出現 (Rice, 2000)。

²⁴ 原文為：“engage in dialogue to resolve cross-Strait differences peacefully and in a manner acceptable to the people on both sides” (Revere, 2005)。

²⁵ 原文為：“a peaceful resolution of cross-Strait differences in a manner that is acceptable to the people on both sides of the Taiwan Strait” (“No Changes,” 2006)。

雖然台灣在兩岸未來可以有自己的看法及堅持，但小布希政府官員顯然要沖淡台灣民主自決的適用，讓台海兩岸人民均能夠接受解決的過程及結果。這意味當台灣進行「防衛性公投」或其他有主權意涵的公投時，不能任由台灣人民自行決定。此一思考隱含中國可以對台獨說不，台灣也可以對中國統一說不。問題是，隨著中國的崛起，美國是否有此意願及能力，扮演台海之間的平衡者或斡旋者的角色。中國政府主張在台灣的未來有決定的權利，小布希政府強調支持兩岸人民以彼此均能接受的方式和平解決分歧，更使北京對於台灣的政治發展、台灣的未來，有發言的空間與立論基礎。二〇〇七年十月中共十七大政治報告，胡錦濤表示：「任何涉及中國主權和領土完整的問題，我們必須由包括台灣同胞在內的全中國人民共同決定」（「胡錦濤在黨十七大」，2007）。這與小布希政府的立場相距不遠。北京不像華盛頓有一個關鍵性的前提，亦即「和平解決」台海分歧。在北京沒有放棄武力解決台海歧見的前提下，美國認定兩岸人民共同決定，對台灣顯有不利的影響。小布希政府對台灣未來，由過去需有台灣人民同意的立場，轉為強調要由兩岸人民和平解決。這是「防衛性公投」之後，小布希對台政策的一項調整，也是台灣「防衛性公投」所帶來的一項副作用。

柒、結論

小布希政府認為台灣的「防衛性公投」是不具爭議性的議題，進行公投的實質意義不大，且可能激怒中國，增添台海不必要的緊張。美國也認為「防衛性公投」沒有關乎台灣的重大生存，而是陳水扁總統的政治謀略，因此不加以支持。小布希政府相信美台安全關係的強化，比台灣進行「強化國防」公投更具有影響力。然而，小布希政府對「防衛性公投」的反應較慢、釋出的政策訊息較為混

淆，之後對台灣「正名」、新憲及「入聯公投」的反應較為快速，更加直接發表評論。

小布希政府對台灣「防衛性公投」的認知，與其長期不支持台灣獨立有密切關聯性，但民進黨政府卻認為台灣經由民主方式舉行公投，應與美國長期支持各國民主的政策與價值一致。兩國領導階層顯有認知的差距。小布希政府在國防安全上持續支持台灣，沒有因不滿「防衛性公投」而有改變。但是，小布希總統在中國總理溫家寶之前，認定台灣領導人有意改變現狀，對陳水扁總統及民進黨政府重新評價，並在對台政策上出現調整。美國與中國首度面對台灣以全國性公投的方式凝聚民意，若此一先例一再出現而議題不受到限制，將更難控制台灣的未來。因此，小布希與溫家寶的談話被解讀為中美「共管台獨」。

「防衛性公投」沒有使小布希政府在「台灣獨立」的立場，由「不支持」轉變為「反對」。陳水扁總統執意進行「防衛性公投」，雖沒有減弱美國對台灣安全的支持，但「強化國防」公投未能通過，加上政黨的對抗，導致特別軍購預算一再拖延，使美國對台灣的防衛決心產生質疑。相較於「一邊一國」的口頭論述，「防衛性公投」有實際的行動，形成陳水扁執政時期美台關係的一個重要分水嶺。小布希在二〇〇四年對台灣憲改多所限制，胡錦濤在二〇〇五年通過「反分裂國家法」，陳水扁在二〇〇六年決定終止「國統會」予以反制，雖不完全因「防衛性公投」而起，卻說明美國對台灣的政策，因台灣的政治發展、中國的外交軍事壓力、美國必須有所回應，而產生一連串的互動，增加台海不穩定的變數。

「防衛性公投」是台灣除過去的反攻大陸、「特殊的國與國關係」、發展核武嘗試之外，極少有的一項牽制美國與中國的籌碼。儘管台灣遭受來自美、中的聯合壓力，但也證明台灣的公投可能是

一項「政治武器」，挑戰美國與中國對台灣的「主控權」。但是，台灣首次的「防衛性公投」也付出一些代價。美國參眾兩院議員對台灣的同情，不若一九九九年李登輝總統提出「特殊的國與國關係」時的支持。小布希政府對台政策的一項調整是，對陳水扁總統的「四不」承諾在範圍上更加緊縮。小布希政府鼓勵兩岸當局對話和平解決，但轉變為強調台海和平解決的方式，必須為台海兩岸人民所能接受。這也改變二〇〇〇年柯林頓總統所提到兩岸任何協議需有台灣人民同意的立場。小布希政府雖否認美中兩國有「共管台灣」的討論，但顯然認定台灣的未來不能單由台灣人民加以決定。從小布希政府對「防衛性公投」的反應可以看出，此一傾向使美國成為台灣首度全國性公投的最主要制約者。

附錄一、「防衛性公投」前後美中與美台三邊互動

| 日期 | 重要活動 |
|---------------|---|
| 2003.7.21 | 國台辦主任陳雲林訪美 |
| 2003.7.23 | 總統府秘書長邱義仁訪美 |
| 2003.7.30 | 美國國防部公布中國軍力報告 |
| 2003.9.5 | 國務卿鮑爾表示：美中關係是自一九七二年尼克森訪中以來最好的時期 |
| 2003.9.22 | 中國外長李肇星訪問白宮 |
| 2003.9.28 | 陳水扁總統在台中提出希望在二〇〇六年有新的憲法 |
| 2003.10.17 | 美國在台協會理事主席夏馨 (Theresa Shaheen) 訪台 |
| 2003.10.20 | 連戰訪問華盛頓 |
| 2003.10.21 | 布希與胡錦濤利用曼谷 APEC 年會舉行會議 |
| 2003.10.28-29 | 中國國防部長曹剛川訪美 |
| 2003.10.31 | 陳水扁總統過境紐約 |
| 2003.12.1 | 美國國家安全會議資深主任莫健 (James Moriarty) 訪問台北 |
| 2003.12.8-10 | 中國總理溫家寶訪美 |
| 2004.1.14-15 | 美軍參謀首長聯席會議主席麥爾斯 (Richard Myers) 訪問中國 |
| 2004.1.16 | 陳水扁總統公布防衛性公投兩個題目 |
| 2004.1.29-30 | 副國務卿阿米塔吉 (Richard Armitage) 訪問中國 |
| 2004.2.3 | 國台辦主任陳雲林訪美 |
| 2004.2.24-28 | 第七艦隊司令威拉德 (Robert F. Willard) 率領藍嶺號 (Blue Ridge) 訪問中國上海 |
| 2004.3.6 | 美國小鷹號航空母艦訪問香港 |
| 2004.3.9-10 | 中國副外長戴秉國訪美 |
| 2004.4.13-15 | 美國副總統錢尼訪問中國 |
| 2004.4.21 | 布希在白宮接待中國副總理吳儀 |
| 2004.4.27 | 總統府秘書長邱義仁訪美 |
| 2004.5.29 | 美國國防部公布中國軍力報告 |

資料來源：整理自美國「太平洋論壇」(Pacific Forum) 出版的電子期刊 *Comparative Connections* (Pacific Forum CSIS, 2003-2004)。

參考文獻

- 〈小鷹號航母三月上旬訪港〉(2004年2月17日)。《聯合報》，1版。(Kitty Hawk to visit Hong Kong in the first half of March. [2004, February 17]. *United Daily News*, p. 1.)
- 〈中台辦國台辦就聯合國退回陳水扁致函發表談話〉(2007年7月24日)。《人民日報》。2007年8月20日擷取自 <http://tw.people.com.cn/BIG5/14810/6026078.html> (Speech by China's Taiwan Affairs Office of the State Council on UN's rejection of Chen Shui-bian's letter. [2007, July 24]. *People's Daily*. Retrieved August 20, 2007.)
- 中央選舉委員會 (2007)。〈第十一任總統 [副總統] 選舉候選人得票概況〉。2007年3月15日擷取自 <http://210.69.23.140/vote212.asp?pass1=A2004A9900000000> (Central Election Commission. [2007]. *The 11th-term President and Vice-President of the Republic of China election results*. Retrieved March 15, 2007.)
- 〈中美首腦將討論台灣問題〉(2003年12月8日)。《鳳凰電視》。2007年8月20日擷取自 <http://www.phoenixtv.com/home/news/world/200312/08/169284.html> (U.S. and China presidents to discuss the Taiwan issue. [2003, December 8]. *Phoenixtv*.)
- 〈公投不過／不買飛彈？〉(2004年2月10日)。《中時晚報》，4版。(Not to purchase missiles if referendum was rejected? [2004, February 10]. *China Times Express*, p. 4.)
- 〈公投投票率估略過五成〉(2003年3月21日)。《聯合報》，1版。(Turnout for referenda predicted slightly above 50%. [2003, March 21]. *United Daily News*, p. 1)
- 〈公投法覆議案已顛覆憲政架構〉(2003年12月21日)。《中國時報》，2版。(The referendum law reconsidered is a breach of constitutional framework. [2003, December 21]. *China Times*, p. 2.)
- 〈王在希：中美遏制台獨有共識及合作空間〉(2005年9月23日)。《南方網》。2007年7月5日擷取自 <http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/hktwma/liangan/200509230385.htm> (Wang Zaixi: Sino-American consensus and cooperation on containing Taiwan Independence. [2005, September 23]. *Guangdong News*.)
- 〈支持台灣公投美三十六眾議員連署〉(2004年3月20日)。《自由時報》，A17版。2007年6月10日擷取自 <http://www.fapa.org/referendum/>

- ADVERTISEMENT_STATEMENT.htm (36 congressmen co-sponsor resolution for supporting Taiwan referenda. [2004, March 20]. *Liberty Times*, p. A17.)
- 〈他在聽嗎？當局必須思考自行解決公投危機之道〉(2004年1月11日)。*聯合報*，2版。(Is he listening? The president needs to consider a way to resolve the referenda crisis. [2004, January 11]. *United Daily News*, p. 2.)
- 任毓駿 (2003年10月27日)。*〈中國軍艦首訪關島：進入太平洋美軍心臟部位〉*，《環球時報》，16版。(Ren, Y. C. [2003, October 27]. First visit of Chinese navy fleet to Guam: Entering the heart of U.S. army in the Pacific, *Global Times*, p. 16.)
- 任毓駿 (2003年12月9日)。*〈溫家寶總理訪美三大議題〉*，《人民日報》。2007年6月21日擷取自 <http://news.eastday.com/epublish/big5/paper148/20031208/class014800003/hwz1054443.htm> (Ren, Y. C. [2003, December 9]. Three main issues in premier Wen Jiabo's trip to the U.S., *People Daily*.)
- 朱雲漢 (2004年11月15日)。*〈戰略棋子、戰略棄子〉*，《中國時報》，A4版。(Chu, Y. H. [2004, November 15]. Strategic pawn or strategic abandonment. *China Times*, p. A4.)
- 行政院大陸委員會 (2006)。*《政府大陸政策重要文件》*。台北：行政院大陸委員會。(Mainland Affairs Council. [2006]. *Important documents of government's mainland policy*. Taipei: Mainland Affairs Council.)
- 〈行政院民調：58%贊成公投立法〉(2003年7月26日)。*《中國時報》*，4版。(Executive Yuan's survey: 58% support referendum legislation. [2003, July 26]. *China Times*, p. 4.)
- 吳心伯 (2006)。*〈台灣問題：中美互動的新態勢〉*，《國際問題研究》，5：6-13。(Wu, X. B. [2006]. The Taiwan issue: A new posture of Sino-American interactions. *International Issue Research*, 5: 6-13.)
- 李家泉 (2004年3月5日)。*〈何不搞個『防衛性反獨』〉*，《環球時報》。2007年7月1日擷取自 <http://tw.people.com.cn/GB/14811/14869/2375335.html> (Li, J. C. [2004, March 5]. Why not a defensive referendum on anti-Taiwan independence, *Global Times*.)
- 李祖舜 (2007年9月7日)。*〈蘇起解讀／美中共管台海問題〉*，《聯合報》，2版。(Li, Z.S. [2007, September 7]. Chi Su's interpretation of Sino-American co-management of the Taiwan strait issue, *United Daily News*, p. 2.)

- 〈李肇星在美中國貿易全國委員會上的演講〉(2003年9月23日)。*《新華網》*。2007年5月8日擷取自 http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-09/26/content_1101039.htm (Speech by Li Zhaoxing at the US-China business council. [2003, September 23]. *Xinhuanet*.)
- 〈兩項公投意外未過關〉(2004年3月21日)。*《中國時報》*, 1版。(Two referenda were surprisingly rejected. [2004, March 21]. *China Times*, p. 1.)
- 林正義 (1998)。〈一九九五～一九九六年台海危機：美國國會的反應〉，林正義 (主編)，*《中美關係專題研究：一九九五～一九九七》*，頁 145-183。台北：中央研究院歐美研究所。(Lin, C.Y. [1998]. The 1995-1996 Taiwan strait crisis: Response from U.S. Congress. In Lin, C. Y. [Ed.], *Sino-American relations, 1995-1997* [pp. 145-183]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 林佳龍、曾建元、周永鴻 (2007)。〈台灣人民眼中的公民投票：二〇〇四年和平公投的實證分析〉，林佳龍 (主編)，*《民主到底：公投民主在台灣》*，頁 207-223。台北：台灣智庫。(Lin, C. L., Tseng, J. Y. & Chou, Y.H. [2007]. The referendum in the eyes of Taiwanese people: A positivist analysis of the 2004 peace referenda. In C. L. Lin [Ed.], *Democracy to the uttermost: Referendum and democracy in Taiwan* [pp. 207-223]. Taipei: Taiwan Thinktank.)
- 林岡 (2007)。〈台灣問題：美國對華政策中的兩難問題〉，*《台灣研究集刊》*，2007, 1: 47-50。(Lin, G. [2007]. The Taiwan issue: Two puzzles in U.S. policy toward China. *Taiwan Research Quarterly*, 2007, 1: 47-50.)
- 林紅 (2007年10月)。〈解讀中美在台灣問題上的『共同管理』機制〉，*《中國評論月刊》*，118: 62。(Lin, H. [2007, October]. Interpreting Sino-American co-management mechanism on the Taiwan issue. *Chinese commentary*, 118: 62.)
- 〈呼籲國際社會理解與同情我國舉辦防禦性公投的必要性〉(2004年1月1日)，*《自由時報》*，2版。(Appeal to the international society to understand and sympathize the necessity of conducting defensive referendum. [2004, January 1]. *Liberty Times*, p. 2.)
- 〈扁：席哈克不了解台灣〉(2004年1月28日)。*《自由時報》*，5版。(Chen Shui-bian: Chirac does not understand Taiwan. [2004, January 28]. *Liberty Times*, p. 5.)
- 〈美反對舉行任何走向「台獨」的公投〉(2003年12月3日)。*《人民日報》*，3版。(U.S. opposes any referenda leading toward independence. [2003,

- December 3]. *People Daily*, p. 3.)
- 〈美使訪扁關切五二〇演說涉獨〉(2004年4月27日)。*《聯合報》*·2版。(U.S. envoy visiting Chen Shui-bian to express concern about inaugural speech and Taiwan independence. [2004, April 27]. *United Daily News*, p. 2.)
- 〈美副助卿：布什一中政策比所有前任都明確堅定〉(2007年2月24日)。*《中國評論新聞》*。2007年4月25日擷取自 <http://www.chinareviewnews.com> (U.S. assistant secretary: Bush's one China policy firmer than any of his predecessors. [2007, February 24]. *China Review News*.)
- 〈美國政府兩岸模糊政策會越來越清晰〉(2003年12月3日)。*《人民日報》*。2007年6月19日擷取自 <http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14871/2225335.html> (Ambiguous U.S. cross-strait policy will become clearer. [2003, December 3]. *People Daily*.)
- 〈美應支持台灣民主與自決〉(2003年12月10日)。*《聯合報》*·2版。(The U.S. should support Taiwan's democracy and self-determination. [2003, December 10]. *United Daily News*, p. 2.)
- 〈胡錦濤：遏制台獨符合維護台海和平符合中美利益〉(2005年11月21日)。*《中國網》*。2007年3月20日擷取自 http://www.china.com.cn/overseas/txt/2005-11/21/content_6035698.htm (Hu Jintao: To restrain Taiwan's independence can ensure the cross-strait peace and is the common interest that China and the U.S. share. [2003, November 21]. *China*.)
- 〈胡錦濤在黨十七大的報告〉(2007年10月24日)。*《新華網》*。2007年10月24日擷取自 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm (Hu Jintao's report to the 16th party Congress. [2007, October 24]. *Xinhuanet*.)
- 〈軍事專家談反獨戰爭六條代價〉(2004年12月3日)。*《瞭望新聞週刊》*。2007年10月10日擷取自 <http://www.peopledaily.com.cn/BIG5/junshi/1076/2223899.html> (Military experts talked about six prices of anti-Taiwan independence. [2004, December 3]. *Outlook Weekly*.)
- 孫哲 (主編) (2004)。*《美國國會與中美關係案例與分析》*。北京：時事。(Sun, Z. [Ed.]. [2004]. *U.S. Congress and Sino-American relations: Cases and analyses*. Beijing: Shi Shi.)
- 徐博東 (2004)。*〈陳水扁炒作防衛性公投居心叵測〉*，《兩岸關係》，1: 29-31。(Xu, B. D. [2004, January]. Chen Shui-bian's defensive referendum with hidden intent. *Cross-Strait Relation*, 1: 29-31.)

- 時殷弘 (2004a)。〈台灣問題上的嚴重危險和戰略必需〉，《戰略與管理》，1: 101-106。(Shi, Y. H. [2004, January]. Serious danger and strategic necessity in the Taiwan issue. *Strategy and Management*, 1: 101-106.)
- 時殷弘 (2004b)。〈有限中的無限：從納粹到台獨〉，《世界知識》，6: 28-29。(Shi, Y. H. [2004b]. Unlimitation within the limited: From Nazi to Taiwan independence. *World Affairs*, 6: 28-29.)
- 張宗智 (2003年7月26日)。〈台灣問題美不會忽略中共意見〉，《聯合報》，4版。(Chang, T. C. [2003, July 26]. The U.S. will not overlook Chinese communists' opinion in the Taiwan issue. *United Daily News*, p. 4.)
- 張莉 (2007)。《台灣「公民投票」考論》。北京：九州。(Chang, L. [2007]. *An examination of Taiwan's referendum*. Beijing: Jiuzhou Press.)
- 張興慧 (2003年10月30日)。〈中美國防部長談兩軍關係〉，《中國青年報》。2007年4月14日擷取自 <http://news.sina.com.cn/c/2003-10-30/05472029703.shtml> (Chang, H. H. [2003, October 30]. Defense ministers of China and U.S. talked about bilateral military relations [2007, April 14]. *China Youth*.)
- 〈莫健、包道格建議布希調整策略〉(2003年12月4日)。《中央日報》，3版。(James Moriarty and Douglas Paal suggested Bush adjust policy. [2003, December 4]. *Central Daily News*, p. 3.)
- 通水 (2004)。〈搬起石頭砸自己的腳：評遭台灣民眾否決的三二〇公投〉，《海峽縱橫》，2: 4-8。(Tong, S. [2004]. Shoot oneself in the foot: A comment on the Taiwanese veto of referendum on March 20. *Cross-Strait Forum*, 2: 4-8.)
- 〈連戰：台海挑釁台灣陷危境〉(2003年12月5日)。《中央日報》，2版。(Lien Chan: A provocation in the Taiwan Strait put Taiwan into trouble. [2003, December 5]. *Central Daily News*, p. 2.)
- 〈連戰：扁三二〇公投不合法〉(2004年1月29日)。《中央日報》，3版。(Lien Chan: Chen Shui-bian's referendum on March 20 illegal. [2004, January 29]. *Central Daily News*, p. 3.)
- 郭震遠 (2007)。〈中美關係中的台灣問題變化與影響〉，《國際問題研究》，2: 20-25。(Kuo, C. Y. [2007]. The Taiwan issue in Sino-American relations: Changes and implications. *International Studies*, 2: 20-25.)
- 陳水扁 (2001)。《世紀首航—政黨輪替五百天的沈思》。台北：圓神。(Chen S. B. [2001]. *The first voyage of the new century: A meditation of 500 days after the turnover of ruling party*. Taipei: Eurasian Press.)

- 陳奕平 (2005)。〈美國國會議員與台灣當局間的互動及其影響——以美國國會「台灣小組」為例的分析〉，《暨南學報》(廣州)，115: 7-13。(Chen, Y. P. [2005]. U.S. Congressmen's interactions with Taiwan authorities and its influences: A case study on the Taiwan caucus. *Journal of Jinan University*, 115: 7-13.)
- 〈陳雲林會萊斯重申反公投〉(2004年2月5日)。《中國時報》，13版。(Chen Yunlin met Condoleezza Rice to reiterate anti-referendum. [2004, February 5]. *China Times*, p. 13.)
- 陳毓鈞 (2007年3月4日)。〈終統／廢統風暴共管台海美中首度操作〉，《中國時報》，11版。(Chen, Y. C. [2007, March 4]. The first operation of Sino-American co-management in the Taiwan Strait in the case of cease to function/termination of National Unification Council. *China Times*, p. 11.)
- 〈陳總統：爭取外館正名台灣〉(2004年12月6日)。《自由時報》，1版。(President Chen: Seeking name change in overseas representative offices. [2004, December 6]. *Liberty Times*, P. 1.)
- 〈陳總統：美最在意的是五二〇就職演說〉(2003年12月23日)。《中國時報》，4版。(President Chen: What the U.S. concerned most is the May 20 inaugural speech. [2003, December 23]. *China Times*, p. 4.)
- 〈陳總統證實：公投沒過飛彈照買〉(2004年2月20日)。《自由時報》，版3。(President Chen confirmed to purchase missiles even with the veto of referendum. [2004, February 20]. *Liberty Times*, p. 3.)
- 〈湯曜明：公投否決 反飛彈系統照買〉(2004年2月19日)。《中國時報》，2版。(Tang Yiau-ming: Purchase missiles even with the veto of referendum. [2004, February 19]. *China Times*, p. 2.)
- 〈華府盼兩岸進行和平對話〉(2003年12月24日)。《自由時報》，4版。(Washington looks forward to Cross-Strait peaceful dialogue. [2003, December 24]. *Liberty Times*, p. 4.)
- 〈溫家寶會見鮑威爾 要求美政府恪守承諾反對台獨〉(2003年12月9日)。《人民日報》。2007年4月15日擷取自 <http://french.2007afdb.org/BIG5/shizheng/1024/2236804.html> (Wen Jiabo met Colin Powell to ask the U.S. to keep its commitment on anti-Taiwan independence. [2003, December 9]. *People Daily*.)
- 董黎熙 (2004年1月9日)。〈郭伯雄談中美交往三點經驗冀美更明確反對台獨〉，《中國新聞網》。2007年4月16日擷取自 <http://news.sohu.com/>

- 2004/01/09/29/news218252944.shtml (Tong, L. X. [2004, January 9]. Guo Boxiong talked about three experiences of Sino-American engagement and expected the U.S. forcefully opposed Taiwan independence. *China News*.)
- 劉永祥、李志德 (2007 年 3 月 14 日)。〈台海和平扁籲台、美、中共管〉，《聯合報》，12 版。(Liu, Y. H., & Lee, C. T. [2007, March 14]. Chen Shui-Bian urged Taiwan-U.S.-China joint management of peace in the Taiwan Strait. *United Daily News*, p. 12.)
- 劉屏 (2003 年 12 月 15 日)。〈狄恩：布希不應在溫面前批台〉。《中國時報》，13 版。(Liu, P. [2003, December 15]. Howard Dean: George W. Bush should not have criticized Taiwan in front of Wen Jiabo. *China Times*, p. 13.)
- 劉黎兒 (2003 年 12 月 31 日)。〈東京刻意表態傷害台日關係〉，《中國時報》，版 2。(Liu, L. E. [2003, December 31]. Tokyo intentionally positioned itself has hurt Taiwan-Japan relations. *China Times*, p. 2.)
- 〈標準週刊：布希錯了〉(2003 年 12 月 11 日)。《聯合報》，2 版。(Weekly *Standard*: George W. Bush is wrong. [2003, December 11]. *United Daily News*, p. 2.)
- 蔡政修 (2006)。〈從台灣的公投、新憲議題看美國小布希政府的兩岸政策調整〉，《問題與研究》，45, 1: 107-136。(Tsai, C. H. [2006]. The adjustment of U.S. Bush administration's Cross-Strait policy responding to Taiwan's referendum and new constitution issues. *Issues & Studies*, 45, 1: 107-136.)
- 蕭旭岑、吳典蓉 (2004 年 2 月 7 日)。〈扁：確定公投再找題目有何不對〉，《中國時報》，4 版。(Hsiao, H. T., & Wu, D. R. [2004, February 7]. Chen Shui-bian: What's wrong for deciding referendum first and then finding the questions. *China Times*, p. 4.)
- 總統府 (2002 年 8 月 3 日)。〈總統以視訊直播方式於世界台灣同鄉聯合會第二十九屆年會中致詞〉，《總統府新聞稿》。2007 年 7 月 14 日擷取自 <http://www.president.gov.tw/> (Office of the President, Republic of China [Taiwan]. [2002, August 3]. President Chen delivers the opening address of the 29th annual meeting of the World Federation of Taiwanese Associations via live video link. *News Releases*.)
- 總統府 (2003a)。〈總統接見美國聯邦參議員賓格曼〉，《總統府新聞稿》。2007 年 7 月 14 日擷取自 <http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/>

shownews.php4?issueDate=&issueYY=92&issueMM=&issueDD=
&title=%C1%60%B2%CE%B1%B5%A8%A3%AC%FC%B0%EA%C1
p%A8%B9%B0%D1%C4%B3%AD%FB%BB%AB%AE%E6%B0%D2&
content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&
_desc=1&_recNo=0 (Office of the President, Republic of China [Taiwan].
[2003a]. President receives American federation senator Bingeman. *News
Releases.*)

總統府 (2003b)。〈總統年終談話〉，《總統府新聞稿》。2007年7月14日
擷取自 http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=92&issueMM=&issueDD=&title=%A6%7E%B2%D7%BD%CD%B8%DC&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=0 (Office of the President, Republic of China [Taiwan]. [2003b]. President year's end conversation. *News Releases.*)

總統府 (2004年1月6日)。〈總統接見「美中關係全國委員會」訪問團〉，
《總統府新聞稿》。2007年7月14日擷取自 http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=93&issueMM=1&issueDD=6&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=1 (Office of the President, Republic of China [Taiwan]. [2004]. President receives the visiting delegation "the U.S.-China Relations National Committee." *News Releases.*)

譚天 (2005年9月19日)。〈胡錦濤對台政策新提議符合中美共同利益〉，
《中國台灣網》，2007年7月21日擷取自 <http://2006.chinataiwan.org/web/webportal/W2001030/Uliuf/A109977.html> (Tan T. [2005, September 19]. Hu Jintao's Taiwan policy and new proposal consistent with Sino-American common interest. *Chinataiwan.*)

蘇起 (2003)。《危險邊緣：從兩國論到一邊一國》。台北：天下文化。(Su, C. [2003]. *On the edge: From Two-States to One State on each side of the Taiwan Strait.* Taipei: Commonwealth Publishing.)

Archick, K., Grimmett, R. F., & Kan, S. (2005, May 27). European Union's arms embargo on China: Implications and options for U.S. policy. *CRS Report for Congress.*

Arming red China. (2004, February 3). *Washington Times*, P. 16.

Australia asked to help unify China. (2003, October 25). *Taipei Times*,

- p. 1. Retrieved October 25, 2007, from <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2003/10/25/2003073256>
- Background note: Taiwan. (2005, December). Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Department of State. Retrieved July 4, 2007, from <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35855.htm>
- Bergesten, C. F., Gill, B., Lardy, N. R., & Mitchell, D. (2006, April). *China: The balance sheet: What the world needs to know about the emerging superpower*. New York: Public Affairs.
- Bonding with Beijing. (2003, December 10). *The Boston Globe*. Retrieved September 10, 2007, from http://www.yangjianli.com/digest/Globe20031210b_en.htm
- Braddick, C. W. (2004, March). Taiwan's first referendum: Democratic milestone or diplomatic millstone. *Research Note*, 37: 1-2. Australia Parliamentary Library. Retrieved March 28, 2007, from <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2003-04/04rn37.pdf>
- Bradsher, K., & Kahn, J. (2003, December 5). Taiwan referendum to focus on missiles, not independence. *New York Times*. Retrieved February 20, 2007, from <http://www.nytimes.com/2003/12/05/international/asia/05CND-TAIW.html?ei=5070&en=41c302ae53790ff6&ex=1236402000&pagewanted=1>
- Brown, D. G. (2003, October 1). China-Taiwan relations: Pernicious presidential politics. *Comparative Connections*, 5, 3: 89-96.
- Brown, D. G. (2004a). China-Taiwan relations: Strains over cross-strait relations. *Comparative Connections*, 5, 4: 89-98.
- Brown, D. G. (2004b). Election drama and implications. *Comparative Connections*, 6, 1: 77.
- Buckley, C. (2004, January 31). U.S. official, in Beijing, questions Taiwan's referendum plans. *New York Times*. Retrieved January 18, 2007, from <http://www.nytimes.com/2004/01/31/world/us-official-in-beijing-questions-taiwan-s-referendum-plans.html>
- Bush, Hu. continue U.S.-China dialogue at the United Nations. (2005, September 13). *Washington File*. Retrieved September 13, 2007, from <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/Sep/14-476098.html>
- Bush, R. C. (1999, July 31). Taiwan: Yesterday, today, and tomorrow. Speech at the 26th Convention of the World Federation of Tai-

- wanese Association, Honolulu, Hawaii.
- Bush, R. C. (2005). *Untying the knot: Making peace in the Taiwan Strait*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Casey, T. (2006, September 25). *Daily Press Briefing*. U.S. Department of State. Retrieved September 10, 2007, from <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/73101.htm>
- Chang, Y. P. (2004, January 15). U.S. lawmaker slams Bush policy. *Taipei Times*, p. 3.
- Chen hails easing public restrictions during U.S. visit. (2003, November 3). *The China Post* (Taipei), p. 1. Retrieved November 3, 2007 from <http://www.chinapost.com.tw/print/42767.htm>
- China wants clearer U.S. stance. (2004, January 10). *The News* (Pakistan). Retrieved August 10, 2007, from <http://archive.wn.com/2004/01/10/1400/chinapolitical/>
- Christensen, T. J. (2007a, March 27). U.S.-China relations. *Statement before the House Committee on foreign affairs, subcommittee on Asia, the Pacific, and the global environment*. Retrieved March 27, 2007, from <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/82276.htm>
- Christensen, T. J. (2007b, September 11). A strong and moderate Taiwan. *Washington File*. Retrieved September 11, 2007, from <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=texttrans-english&y=2007&m=September&x=20070911173406eafas0.198086>
- Christopher Hill's remarks at the Lee Kuan Yew School of public policy. (2006, May 22). Retrieved September 7, 2007, from <http://singapore.usembassy.gov/hill.html>
- Chu, Y. H. (2005). The evolution of Beijing's policy toward Taiwan during the Reform Era. In Y. Deng & F.-L. Wang (Eds.), *China rising: Power and motivation in Chinese foreign policy*. New York: Rowman & Littlefield.
- Cossa, R. A. (2003, December 17). Pushing the U.S. too far: Does Taiwan's leader know when to stop? *International herald tribune*. Retrieved September 20, 2007, from http://www.ihtco.com/articles/2003/12/17/edcossa_ed3_.php
- Dumbaugh, K. B. (2005a, January 10). Taiwan in 2004: Elections,

- referenda, and other democratic challenges. *CRS Report for Congress*. Retrieved April 1, 2007, from <http://fas.org/sgp/crs/row/RS21770.pdf>
- Dumbaugh, K. (2005b, January 11). China-U.S. relations during the 108th congress. *CRS Report for Congress*. Retrieved February 2, 2007, from <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL31815.pdf>
- Dumbaugh, K. B. (2006, January 24). Taiwan: Recent developments and U.S. policy choices. *CRS Issue Brief for Congress*. Retrieved July 21, 2007, from <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IB98034.pdf>
- Dumbaugh, K. B. (2007a, April 20). Underlying strains in Taiwan-U.S. political relations. *CRS Report for Congress*.
- Dumbaugh, K. B. (2007b, September 25). Taiwan: Recent developments and U.S. policy choices. *CRS Report for Congress*. Retrieved October 2, 2007, from http://assets.opencrs.com/rpts/RL33510_20070925.pdf
- Ereli, A. (2004, December 6). Daily press briefing. Retrieved September 2, 2007, from <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/39460.htm>
- Formosan Association for Public Affairs. (2003, October 23). U.S. senators express support for Taiwan referendum. *News Release*. Retrieved July 4, 2007, from <http://www.fapa.org/referndum/EPR1023.htm>
- Formosan Association for Public Affairs. (2004, March 8). U.S. representatives strongly endorse March 20 Referendum in Taiwan. *News Release*. Retrieved August 2, 2007, from <http://www.fapa.org/referendum/PR030804.htm>
- Formosan Association for Public Affairs. (2005). Congress passes resolution condemning Chinese Anti-Secession Law. Retrieved September 3, 2007, from http://www.fapa.org/Anti-Secession%20Law/HCR98_PR0316.htm
- Goldstein, A. (2005). *Rising to the challenge: China's grand strategy and international security* (Studies in Asian Security). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hart, C. J. (2006, September 12). *Remarks to U.S.-Taiwan Business*

- Council defense industry conference* at Denver, Colorado. Retrieved August 20, 2007 from <http://www.state.gov/eap/rls/m/72100.htm>
- Hickey, D. V. (2004, February 6). *The Bush Administration and Taiwan*. Retrieved June 4, 2007, from <http://taiwansecurity.org/IS/2004/DVH-0204.htm>
- Hill, C. R. (2006, September). *U.S. foreign policy in the 21st century: East Asian and Pacific Affairs*. Retrieved June 6, 2007, from <http://www.ait.org.tw/en/news/officialtext/viewer.aspx?id=2006092901>
- Huang, J. (2007, September 6). *The prospect of peaceful reunification?* Retrieved September 6, 2007, from http://thepolitic.org/index.php?option=com_content&task=view&id=49
- Kahn, J. (2003, December 4). Chinese officers say Taiwan's leaders are near 'abyss of war.' *New York Times*. Retrieved May 6, 2007, from <http://www.nytimes.com/2003/12/04/world/chinese-officers-say-taiwan-s-leaders-are-near-abyss-of-war.html>
- Kan, S. A. (2007a). Frog in the well and chicken well. *PacNet*, pp. 1-2.
- Kan, S. A. (2007b). China/Taiwan: Evolution of the "One China" policy—Key statements from Washington, Beijing, and Taipei. *CRS Report for Congress*. Retrieved July 25, 2007, from <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>
- Kan, S. A. (2007c). Taiwan: Major U.S. arms sales since 1990. *CRS Report for Congress*.
- Kan, S. A. (2008, February 1). U.S.-China military contacts: Issues for congress. *CRS Report for Congress*.
- Kau, M. Y. M. (Ed.). (2005). *Direct democracy practices in Taiwan: The Taiwan Referendum Act, reports, and analyses*. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy.
- Keeping Taiwan free. (2003, December 5). *Washington Times*. Retrieved October 2, 2007, from <http://www.washingtontimes.com/news/2003/dec/04/20031204-083358-4566r/>
- Kristol, W., & Schmitt, G. (2003, December 2). A dangerous new policy towards Taiwan? *Weekly Standard*. Retrieved July 4, 2007, from <http://www.taiwandc.org/wstand-2003-01.htm>

- Lin, J. W. (2004). Taiwan's Referendum Act and the stability of the Status Quo. *Issues & Studies*, 40, 2: 119-153.
- Mattlin, M. (2004). Referendum as a form of Zaoshi: The instrumental domestic political functions of Taiwan's defensive referendum ploicy. *Issues & Studies*, 40, 2: 155-157.
- McCormack, S. (2007, February 9). *Daily Press Briefing*. Retrieved July 6, 2007, from <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2007/80360.htm>
- Morgenthau, H. J. (1978). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. New York: Alfred A Knopf.
- Mr. Bush's Kowtow (2003, December 10). *The Washington Post*, p. 30. Retrieved October 1, 2007 from <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A51214-2003Dec9.html>
- Negroponte, J. (2007, August 27). Interview by Naichian Mo of Phoenix. *Washington File*. Retrieved August 29, 2007, from <http://www.state.gov/s/d/2007/91479.htm>
- New China, old threat. (2003, November 28). *The Washington Post*, p. 40.
- No changes in U.S. policy toward China, Taiwan, State Dept. says. (2006, January 30). Retrieved June 4, from <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2006/Jan/31-671973.html>
- Office of Secretary of Defense. (2003). *Military Power of the People's Republic of China*. Washington, DC: Department of Defense.
- Pacific Forum CSIS. (2003-2004). *Comparative Connections*. Retrieved April 5, 2007, from http://www.csis.org/component/option,com_csis_progj/task,view/id,1270/
- Pan, P. P. (2003a, December 6). Taiwanese to hold ballot on China arms. *The Washington Post*, p. 11.
- Pan, P. P. (2003b, December 21). China warns Taiwan on independence bid. *The Washington Post*.
- Pan, P. P. (2004, January 16). Myers stresses U.S. stance on Taiwan. *Washington Post*, p. 14.
- Powell, C. L. (2004, October 25). Interview on Phoenix TV with Anthony Yuen. Retrieved May 11, 2009, from <http://usinfo.org/>

- wf-archive/2004/041025/epf108.htm
- Preempting China's Missile. (2003, December 11). *Christian Science Monitor*. Retrieved September 21, 2007, from <http://www.taiwandc.org/csm-2003-01.htm>
- Press Briefing by Scott McClellan (2003, December 10). Retrieved October 9, 2007, from <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/print/20031210-2.html>
- Revere, E. J. R. (2005, May 3). Security, opportunity, freedom key U.S. goals in Asia-Pacific. Retrieved June 9, 2007, from <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/May/09-258560.html>
- Rice, C. (2000). Campaign 2000: Promoting the national interest. *Foreign Affairs*, 79, 1: 45-62.
- Rice, C. (2005, March 21). Remarks to the press in China. Retrieved September 2, 2007, from <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43678.htm>
- Rigger, S. (2005). The unfinished business of Taiwan's democratization. In N. B. Tucker (Ed.), *Dangerous strait: The U.S.-Taiwan-China crisis* (pp. 16-43). New York: Columbia University Press.
- Ross, R. (2006). Explaining Taiwan's revisionist diplomacy. *Journal of Contemporary China*, 15, 48: 443-458.
- Snyder, C. (2004, February 12). Congress divided over referendum. *Taipei Times*, p. 3.
- Snyder, C. (2007, February 1). Call for change may conflict with US: Negroponte. *Taipei Times*, p. 3.
- Snyder, C., & Ho, J. (2007, September 8). Bush lauds Taiwan's democratic society. *Taipei Times*, p. 1. Retrieved September 28, 2007, from <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2007/09/08/2003377737>
- Sutter, R. (2006). The Taiwan problem in the second George W. Bush administration—US officials' view and their implications for US policy. *Journal of Contemporary China*, 15, 48: 417-441.
- Swaine, M. D. (2004). Trouble in Taiwan. *Foreign Affairs*, 83, 2: 39-49.
- Swaine, M. D., & Tuosheng Z. (2006). (Eds.). *Managing Sino-American crises: Case studies and analysis*. Washington, DC: Carnegie En-

- dowment for International Peace.
- Tamura, H. (2003, December 31). Japan 'concerned' over Chen's Move. *The Asahi Shimbun*. Retrieved June 4, 2007, from <http://www.asahi.com/english/world/TKY200312310080.html>
- Taylor B. (2005). US-China relations after 11 September: A long engagement or marriage of convenience? *Australian Journal of International Affairs*, 59, 2: 179-199.
- The White House. (2002, September). *The national security of the United States of America*. Retrieve July 4, 2007, from <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>
- The White House. (2004, April 15). Remarks by the Vice President at Fudan University followed by student body Q&A. Retrieved October 12, 2007 from <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040415-1.html>
- The White House. (2005, November 16). President discusses freedom and democracy in Kyoto, Japan. Retrieved November 16, 2007 from <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/11/20051116-6.html>
- The White House. (2007, August 30). *Press briefing on the president's trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration officials*. Retrieved August 31, 2007, from <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/20070830-2.html>
- Tkacik, J. J. Jr. (2004, January 21). Taiwan's Missile Referendum. *WebMemo*, 401: 1-2. Retrieved April 5, 2007, from <http://www.heritage.org/research/asiaandthepacific/wm401.cfm>
- Transcript: Clinton urges business to support China WTO Deal. (2000, February 24). *Washington File*.
- U.S. Congress. (2004a). *The President's international affairs request for fiscal year 2005*. Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, Second Session. Washington, DC: U.S. Government Printing office.
- U.S. Congress. (2004b). *Hearing on military modernization and cross-strait balance*. Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 108th Congress, Second Session.

- Washington, DC: Government Printing Office.
- U.S. Congress. (2004c). *The Taiwan Relations Act: The next twenty-five years*. Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, Second Session. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress. (2004d). *U.S. policy in East Asia and the Pacific*. Hearing before the subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, second Session. Washington, DC: Government Printing Office.
- U.S. Congress. (2005, April 6). *China's anti-secession law and developments across the Taiwan Strait*. hearing before the subcommittee on International Relations, House of Representatives, 109th Congress, first Session. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. House Committee on Foreign Affairs. (n.d.). Retrieved December 10, 2006, from <http://foreign.senate.gov/hearing.html>
- U.S. Senate Committee on Foreign Relations. (n.d.). Retrieved November 2, 2006, from <http://foreign.senate.gov/hearing.html>
- U.S. State Department. (2002, June 11). Transcript: Powell says Asia can count on enduring support from U.S. *Washington File*. Retrieved May 2, 2007, from <http://usinfo.org/wf-archive/2002/020611/epf205.htm>
- Unneeded quarrel over Taiwan. (2003, December 6). *New York Times*. Retrieved October 3, 2007, from <http://www.nytimes.com/2003/12/06/opinion/unneeded-quarrel-over-taiwan.html>
- Waldron, A. (2004). Our stake in Taiwan. *Commentary*, 118, 3: 60-65.
- Young, H. T. (2006, March 21). AIT director: National Unification Council put into abeyance. *China Post*. Retrieved June 6, 2007, from <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/detail.asp?ID=78962&GRP=B>
- Zhao, Q. (2005). Beijing's dilemma with Taiwan: War or peace? *Pacific Review*, 18, 2: 217-242.

Zhao, Q. (2006). Moving toward a co-management approach: China's policy toward North Korea and Taiwan. *Asian Perspective*, 30, 1: 39-78.

The Taiwan Defensive Referenda and US on Taiwan Policy Adjustments

Cheng-Yi Lin

Institute of European and American Studies, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: cylin@sinica.edu.tw

Abstract

High-ranking officers of the China Military Science Academy listed the prices China was ready to pay to stop the Taiwan independence referendum, including boycotts of the 2008 Beijing Olympic Games, decreasing foreign investment, worsening foreign relations, economic recession, destruction of infrastructure, and casualties among the People's Liberation Army. The Bush administration cautioned the PRC not to respond coercively to Taiwan's referendum, and dissuaded Taipei from conducting the defensive referenda and expressing its dislike of the Chinese missile threat.

Officials in Washington did not see a compelling need for Taiwan to hold a referendum, yet some members in the US Congress argued that President Bush overreacted to Taiwan's referendum. President Bush did not declare his opposition to Taiwan independence, but the US was prompt to state its limited support of President Chen's constitutional revision. While President Clinton once insisted that any cross-strait agreement must have the assent of the Taiwanese people, President Bush repeatedly stated that the US has an interest in "a peaceful resolution of cross-strait differences in a manner that is acceptable to the people on both sides of the Taiwan Strait," implying that Taiwan itself cannot assume that it alone will have the final say in the future status of the island.

Key Words: PRC, Taiwan independence, defensive referendum, Chen Shui-bian, George W. Bush