

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

博士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Proposal of Doctoral Dissertation



李登輝政府 1996 台海危機管理模式分析

**Analysis of the Lee Teng-hui Administration's
Management of the 1996 Missile Crisis**

鄒景雯

Jiing-Wen Tzou

指導教授：陳明通 博士

Advisor: Ming-Tong Chen, Ph.D.

中華民國 105 年 7 月

July 2016

目 錄



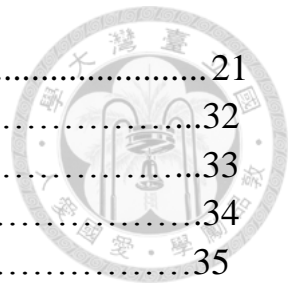
第一章 緒 論.....	1
第一節 研究緣起與問題意識.....	2
第二節 研究目的與主要研究問題.....	7
第二章 相關理論回顧與文獻探討.....	9
第一節 相關概念檢討.....	9
第二節 相關理論回顧.....	28
第三節 國內外相關研究檢討.....	43
第三章 研究設計.....	86
第一節 研究途徑與研究方法.....	86
第二節 研究架構與說明.....	91
第三節 深度訪談題綱與對象.....	94
第四節 其他文獻資料來源.....	97
第五節 論文結構與章節安排說明.....	97
第四章 李登輝政府危機管理操作程序.....	101
第一節 96 危機操作程序.....	101
第二節 危機管理模式.....	103
第五章 96 危機預防階段.....	121
第一節 危機產生的背景.....	121
第二節 危機預防措施.....	139
第六章 96 危機處理階段.....	153
第一節 危機的爆發.....	153
第二節 危機處理措施.....	163
第七章 96 危機復原階段.....	184
第一節 危機的檢討.....	184
第二節 危機的影響.....	210
第八章 結 論.....	228
第一節 主要研究發現.....	228
第二節 後續研究建議.....	236
第三節 政策建議.....	236
參考文獻.....	248
附錄一：1996 臺海危機大事記.....	276
附錄二：1996 年台灣股價變動與基金交易情形.....	292



圖表目錄

表 2-1	危機與風險差異對照	11
表 2-2	各國國家安全機構比較	829
表 2-3	美國各級政府危機管理政策矩陣	35
表 2-4	危機理論可操作性比較	42
表 2-5	96 台海危機文獻檢討	43
表 2-6	「北京 96 危機決策」研究	44
表 2-7	「北京 96 危機決策」研究之檢討	60
表 2-8	「華府 96 危機決策」研究	61
表 2-9	「華府 96 危機決策」研究之檢討	81
表 2-10	國內以危機管理模式研究兩岸關係之論文	83
表 3-1	訪談對象名單	96
表 3-2	第一區塊	98
表 3-3	第二區塊	99
表 3-4	第三區塊	99
表 5-1	解放軍 1994 年對台軍演內容	132
表 5-2	95、96 年中國發動台海危機目的	134
表 5-3	「國安會幕僚小組」所想的台海危機 12 個場景	146
表 5-4	台灣危機期間「情報日報表」示意	150
表 6-1	96 台海危機前後我國外銷訂單接單金額與成長率	159
表 6-2	中共軍演與我國「景氣對策信號」變動	159
表 6-3	陸委會 96 年民調	160
表 6-4	96 台海危機前後匯率情況	168
表 6-5	中國導彈空中爆炸情況	171
表 6-6	行政院臨時決策小組運作表	180
表 6-7	1991-2000 台灣經濟情況	181
表 7-1	96 年演習後中國領導人密集出訪	189
表 7-2	《美日防衛合作指針》修訂過程	224
表 8-1	96 危機處理計畫	230
表 8-2	96 危機後兩岸檢討作為比較	232
表 8-3	股市穩定基金與國安基金之比較	241
圖 2-1	危機管理與風險管理	12
圖 2-2	我國國家安全會議定位	20

圖 2-3	我國國家安全治理運作機構.....	21
圖 2-4	壓力與反應模型	32
圖 2-5	危機認知模型	33
圖 2-6	危機與暴力模型.....	34
圖 2-7	危機指數公式.....	35
圖 2-8	反對黨商議模型.....	36
圖 2-9	危機發展階段.....	37
圖 2-10	Steven Fink 危機的走向.....	38
圖 2-11	危機壓力表.....	38
圖 2-12	Mitroff 五階段論.....	39
圖 2-13	Nunamaker 動態管理模式.....	40
圖 2-14	危機準備模式.....	41
圖 3-1	本論文研究架構：危機管理流程.....	92
圖 3-2	危機風險座標	107
圖 3-3	指揮程序圖	113
圖 4-1-1	李登輝政府危機管理操作程序(之一).....	101
圖 4-1-2	李登輝政府危機管理操作程序(之二).....	102
圖 4-2	國家安全危機管理模式.....	103
圖 4-3	危機風險示意.....	106
圖 4-4	時間軸上的情報日報表與未來事件表.....	107
圖 4-5	設置危機偵測點.....	108
圖 4-6	指揮程序圖.....	112
圖 6-1	96年3月8日至15日解放軍彈著示意圖.....	172
圖 6-2	穩定基金與股價指數變化圖	181
圖 7-1	1996年中共對台政策與台灣大陸政策檢討.....	197
圖 7-2	96年解放軍演習指揮控制結構.....	215
圖 8-1	96年台海危機管理組織.....	229
圖 8-2	96年危機處理目標.....	230
圖 8-3	國家安全危機預防流程.....	238
圖 8-4	國家安全危機處理流程.....	239
圖 8-5	國家安全危機復原流程.....	239





摘要



今(2016)年是1996年台海危機20週年。當年定名為「聯合96」的中國解放軍演習，對我國家安全造成重大衝擊，此一危機之所以發生，其本質在於北京對臺灣主權的爭奪；因應此一危機，李登輝政府當年建立了一套危機管理作業程序，透過此一機制，國安會扮演最高的危機處理組織，透過多方的情資判定，此一危機的性質在影響當年3月的臺灣首次總統大選。針對此一核心威脅，國安幕僚設定「確保選舉如期完成」為危機處理目標，並據此想定台海危機的12個場景(scenarios)，策定危機處理計畫，內容包括處置計畫、溝通計畫、形象管理計畫、資源動員計畫等等，最後危機終於獲得控管並解除。

本研究透過對當時危機處理團隊的深度訪談，發現96年台海危機的處置作為，主要有措施：(一)成立危機處理組織；(二)判定危機的性質；(三)確立危機處理目標；(四)擬定並實施危機處理計畫；(五)控管危機。對此本論文進一步提出檢討與修正，包括：(一)設立危機管理專責機制；(二)建立標準作業程序；(三)設置朝野溝通機制，相信經過此一修正，應可建構為適合臺灣國情與體制的國家安全危機管理機制。

Abstract



This year (2016) is the 20th anniversary of the 1996 Missile Crisis. The military exercise by the Liberation Army of People's Republic of China, known as the "United 96" exercise that year seriously affected Taiwan's national security. The underlying cause of the crisis is that China was trying to seize Taiwan's sovereignty. In response to this crisis, the Lee Teng-hui administration at the time had established standard operating procedures for crisis management. The National Security Council (NSC), acting as the principal institution for this mechanism, gathered all intelligence and determined that the purpose of creating this crisis by China was to influence Taiwan's first presidential election in March 1996. Faced with such existential threat, the staff at NSC proposed 12 scenarios with crisis management plans including response protocols, communications, media planning, resource mobilization et al, to ensure the ultimate goal of having the election proceeded on schedule. At the end, the crisis was controlled and resolved.

Through in-depth interviews with the crisis management team at the time, this study concludes that the main responses to the 1996 Taiwan Strait crisis are :(I) establishing a crisis management organization; (II) determining the nature of the crisis; (III) identifying the objectives of crisis management; (IV) developing and executing the crisis management plans; (V) controlling and managing the crisis. This thesis proposes additional reviews and revisions, including :(a) setting up a dedicated crisis management mechanism; (b) establishing standard operating procedures; (c) establishing a communication mechanism involving ruling and opposition parties. We believe the proposed revisions can establish a crisis management pattern that is more compatible with the unique situation and political system in Taiwan.

第一章 緒 論



2016 年是 1996 年台海危機的二十週年。回想當年北京極具針對性地對我連續發射多枚導彈，其中一枚落在基隆外海，三枚落在高雄外海，打破台灣海峽所保持數十年無戰事的寧靜，引起台灣島內的震驚與國際社會的撼動，讓人感覺戰爭迫在眼前，當時的李總統率領國安團隊，提出多項應變措施，努力安定民心，並獲得美方軍事及外交的協助，終於化險為夷。

台灣海峽，在地緣政治上一向是危機海域，任何時候皆存在大小不等的危機。96 年的台海危機是台灣民主化之後，第一次面臨前所未有的國家重大危機；在歷史排序上，可稱「第三次台海危機」，與 1954 年「第一次台海危機」（93 炮戰）、1958 年「第二次台海危機」（823 炮戰），在性質與層面上明顯有幾點不同：

一、前二次台海危機是實際軍事衝突行動，96 年危機則是以軍事恫嚇為手段，但無法排除擦槍走火可能的幾近臨戰案例。

二、戰爭行為的因應，為迎戰與贏戰，目標與手段單純；96 危機則以避免戰爭為最高指導原則，涉及的因素錯綜複雜。

三、前二次危機的國際背景，為冷戰初期，¹猶具熱戰餘緒，國際同盟的利益架構仍存，同時中華民國為聯合國安理會成員，獲取外來軍事奧援條件較佳；第三次危機，已屆後冷戰時代，美國對於國家利益的計算趨於複雜，在現實主義思潮當道下，戰略規劃趨於保守。

四、在台灣國內的政治環境方面，前二次危機為軍事戒嚴時代，對於戰爭所引發的社會效應，較易控制。第三次危機，已經進入解嚴、開放與民主階段，社會控制基本解除，導致危機型態更為多元、影響更為複合，涉及政治、金融、心理、輿論，危機管理必須涵蓋的面向更為廣闊，難度也因而升級。

在前述差異下，96 年李登輝政府為因應這起事件，當時建立了一套危機管理

¹ 冷戰時代指 1945 年至 1991 年，由美蘇兩大陣營，分別代表自由世界與共產世界間壁壘分明的對抗。另有主張以 1947 年杜魯門總統在國會正式提出「對蘇聯發動冷戰以遏止共產主義」開始。亦有認為冷戰以 1945 年德國分裂始，應以 1990 年兩德統一為冷戰結束。參閱 Nashel, Jonathan. (1999). "Cold War (1945 - 91): Changing Interpretations" In John Whiteclay Chambers(ed), *The Oxford Companion to American Military History*. Oxford: Oxford University Press. 何宏儒(譯), John

程序，其將危機分為危機預防、危機處理、危機復原三個階段，並且在每個階段分別採行不同的應變步驟，最後順利解除危機。這套作為的程序與內容，與蔣介石時代所直接面對的是兩岸戰爭爆發的處置極為不同，是為開創性的類型，有待理論建構，同時也存在極大的發展空間，在現代化國家的安全治理領域中，是一項驗證危機管理模式的有意義案例，具有值得探究的深刻價值。

第一節 研究緣起與問題意識

2015 年是美中關係與國際政治發展的一個新的轉折點。北京習近平政府在東海、南海強化主權宣示的戰略改變，使得東亞區域爆發危機的可能性急速升高，並且成為有關各國共同關注的議題。

壹、研究緣起

2015 年 4 月 28 日美國總統歐巴馬與日本首相安倍晉三在白宮舉行會談，這次的兩國峰會達成了幾項重點共識，包括共同確認 18 年來首度修訂的提升版美日安保防衛合作指針，由美日外交國防首長「2+2」會議公布的新版《防衛合作指針》，²將兩國合作範圍擴大至全球，並且重申釣魚台(尖閣諸島)包含在適用範圍之內；美國國防部長卡特(Ashton Carter)明確表示，「我們面臨新的威脅、新的領域、新的地貌」，1997 年訂定的美日防務合作指南，已經不能有效對應新的安全環境。(洪翠蓮，2015) 其次，兩國領袖一致關切中國在南海與東海日益強硬的態勢，反對中國片面改變南海現狀。兩人並且確認海洋巡邏是美日關切的核心問題。此外，雙方將設法推動加速談判進程，以利達成目前有 12 國參與談判的「跨太平洋夥伴協定」(TPP)，這項協定將涵蓋世界三分之一的貿易，被視為與中國主導的「亞洲基礎設施投資銀行」(AIIB)分庭抗禮。以上結論，明確指向中國大舉在亞太地區擴張勢力，在東海、南海聲言主權的形勢，顯示美日共同抗衡中國勢力崛起的新關係。

在前之此，工業七國集團(G7)外長會議在 2015 年 4 月 15 日的閉幕聲明中，

W. Mason (原著)(2001)。《冷戰》(The Cold War: 1945-1991)。台北：麥田出版公司。

² 2015 年 4 月 27 日美國國務卿凱瑞(John Kerry)、國防部長卡特(Ashton Carter)、日本外相岸田文雄、防衛大臣中谷元在紐約舉行美日安保諮商會議確認。



集體表達了對中國的牽制態度；³此一聲明指出 G7 對東海以及南海「單方面行動」感到擔憂，包括大規模填海在內的單方面行動「改變現狀並且增加緊張」。外長們也在聲明中強調「我們強烈反對任何試圖以挑釁、壓迫或者武力的方式來行使對領土或者領海的主權宣示」。(BBC, 2015)

美國卡特部長繼而在 5 月底召開的香格里拉會議中預告，⁴美方將提出全新的「東南亞海洋安全倡議」(Southeast Asia Maritime Security Initiative)，未來幾年內五角大廈將提供高達 4 億 2 千 5 百萬美金的經費，協助東南亞夥伴國家發展海洋能力。另一方面，中國也開始在擴建的島礁上部署火炮系統，加上在永暑礁上興建的跑道機場長度達 3000 公尺，未來將具備起降各類戰機和偵察機的能力。(蔡明彥，2015：12-13) 華府戰略與國際研究中心 (CSIS) 下屬亞洲海事透明倡議 (AMTI) 公布的衛星圖片更顯示，中國在華陽礁興建新的軍事輔助用途之高頻雷達設施，將大幅提升中國監控從麻六甲海峽和其他航道的海空交通能力，對中國落實針對南海九段線範圍內的海空控制意義重大。(蔡子岳，2016：A12) 2016 年，中國外長王毅與美國國務卿凱瑞在美中工作會談就南海議題各說各話之際，美國太平洋司令部證實中國噴射戰機業已進駐西沙永興島基地；(曹郁芬、蔡子岳，2016：A10) 稍後習近平赴美與歐巴馬會談才結束，美國軍方即決定再次前往南海執行「航行自由計畫」，目標並鎖定中菲主權爭議的美濟礁(周虹汶，2016：A1) 美中針鋒相對的國際格局確定。

回顧 2009 年 1 月歐巴馬上任以來，美中關係的緩和期、包括中美所欲建構的「新型大國關係」，大約在 2013 年 11 月 12 日中共 18 屆 3 中全會決議設立「國家安全委員會」後，即逐漸面臨挑戰。⁵習近平的行動，自 2013 年 11 月 23 日中國國防部逕行宣布劃定「東海防空識別區」(East China Sea ADIZ) 開始，不斷顯露其向周邊國家進行布局的企圖，包括多次派遣機艦靠近釣魚台，海空軍經由宮古海峽進入太平洋，在在引發日本的不安；在南海，中國與菲律賓、越南等國的衝突更為劍拔弩張，習近平的南海爭端不妥協政策下，⁶2013 年 11 月，海南省第五

³ G7 為德國、英國、美國、法國、義大利、加拿大、日本以及歐盟。

⁴ 第 14 屆香格里拉會議 (亞洲安全會議) 於 2015 年 5 月 29 至 31 日在新加坡舉行。

⁵ 「新型大國關係」是 2012 年 5 月 3 日中美召開中美戰略與經濟對話期間的主題。

⁶ 2013 年 10 月 3 日習近平在印尼國會演說強調，中國帶給亞洲的是發展機會，而非威脅。拒絕東

屆人民代表大會常務委員會第五次會議審議通過《海南省實施中華人民共和國漁業法辦法》，規定外國人、外國漁船進入海南管轄水域進行漁業生產或漁業資源調查活動，應當經國務院有關主管部門批准。該《辦法》並於 2014 元月生效實施，此舉造成鄰近各國高度緊張，美國國務院公開指責這是一種「挑釁並可能造成危險的行為」(Bree Feng, 2014)。此外，中國有計畫地在南中國海的爭議島礁修建工程、定期巡航、油井鑽探、衝撞漁船、填海造陸，不時展示其欲形成既成事實的著力。

2014 年 3 月，習近平進而在荷蘭海牙「核安全峰會」上，告訴歐巴馬：「在東海、南海問題上，美國應該採取客觀公允態度，分清是非，多做有利於推動問題妥善解決和局勢緩和的事」(新華網，2014)，此一強勢姿態，令歐巴馬政府與白宮國安會 (NSC) 核心深感危機，決定對試圖單方面改變東海及南海現狀的中國提高批判力度；2014 年 4 月 25 日，美國總統歐巴馬與日本首相安倍晉三在東京舉行首腦會談後，白宮發表了的《日美聯合聲明》，其中針對規定美國對日防衛義務的《日美安保條約》，聲明「包括尖閣諸島在內，適用於所有處於日本施政權之下的區域。」美國並且就日本為解禁集體自衛權所作努力明確寫入「歡迎並支持」。(每日經濟新聞，2014) 次(2015)年，安倍回訪華府，日美兩國終於達成新版《防衛合作指針》的提出，可視為是針對中國破壞「國際秩序」的回防。⁷

中國在東海、南海示威，以及美日升級防衛關係以壓制中國威脅，此一背景無疑使影響東亞區域穩定的危機因子(risk factors)升高；⁸台灣位於中國亟欲突破的第一島鏈關鍵地位，所處的外在環境再度發生變化，所需因應的可能變局必然趨於複雜，萬一危機爆發，較之過往也勢將更為強烈。今後的台灣政府、特別是國安會作為維護國家安全的機構，是否以及如何妥善面對國際新情勢的演變，完善各式危機的管理能力，確保國家生存，是一重要課題。

經濟崛起的中國展開向外勢力擴張的部署，與中國在 1995、1996 年間發動台

南亞國家希望透過多邊談判來解決南海島嶼爭端的要求。參見〈習近平在南中國海爭端不妥協〉，《美國之音》。

⁷ 2015 年 4 月美日發表的聯合聲明述及：「今日國際秩序面臨新的挑戰，由暴力極端主義以至網路攻擊。」

⁸ 危機因子是一種可能性的指標，是用來指出問題發生的「可能性」。

海危機當時的中國國內因素有若干類似之處。中國在 1994 年實施「分稅制」改革之前，中央財政陷入危機，國防建設與國家基礎性投入嚴重匱乏，經由重整稅收結構，重新劃分中央稅與地方稅後，不僅中央財政大幅改善，94 到 97 年每年有 1000 多億人民幣稅收增加，⁹進而也得以開始進行國防的現代化，因此似乎同樣是經濟改善即促成軍事行動活躍的模式，前此甚至導致台海爆發危機。這個關聯性提醒，透過 96 台海危機背景、過程與影響的理解，以及當時政府危機作為的探討，可以提供當代政治菁英因應新局的參考。

對於 96 年這起影響區域安全、兩岸關係及我國家生存的重大事件，這些年來國內外學者不斷地從各種不同的角度加以探討，提出許多論文；¹⁰但是 20 年過去了，能從危機處理模式切入者，則少之又少，有的多屬國內的博碩士論文，除了剪輯報章報導等現成資料進行敘述外，既未就決策高層的實際運作進行探索，更未觸及台海危機時，臺灣政府在決策過程究竟如何管理危機的實質內容。¹¹換言之，當時國安團隊如何提出一套化解危機的模式？它的具體作為是什麼？有無缺失？是否值得效法或有待檢討？這一連串的問題，則較少受到關注，殊為可惜，從而引發本論文的研究興趣。

貳、問題意識

如前所述，96 年台海危機作為台灣國家安全危機管理的重要案例，對於當代

⁹ 參閱趙億甯(2004)，〈我國分稅制決策背景歷史回放〉，《瞭望》。

¹⁰ 作者在第二章檢討所蒐集到的近百篇論文，分別就美國、中國、臺灣學者的研究，分析歸納此一事件當時北京、華府及臺北的因果認定、戰略企圖、因應反應與結果影響。

¹¹ 以 1996 年台海危機為案例，研究國家危機管理或危機處理等相關論文，國內陸續有所探討，多屬博碩士論文。其中朱延智（1999）以「軍事痛苦指數總體分析模型」、「兩階段危機擴散理論」，以及「危機生命週期理論」的架構，觀察危機的醞釀、爆發乃至處理、預測。其將 96 年台海危機的過程分為醞釀期、擴散期、爆發期、後遺症期，並以前述自創的理論逐期進行分析。朱漢屏（2006）引國防安全危機偵測模式，以中共對台動武與區域安全環境之徵候、訊息、事件，做為建立指標與影響因素的評量參考，運用在 96 危機個案，得出此次危機屬於橙燈的高度危機，偵測指數 7.258，處置建議為化解衝突的結果。鄭炳利（2011）以情報蒐集與運用切入，引述國軍在中共軍演期間的作為是「掌握敵情」、「策定計畫」、「精實戰備」、「強化部署」、「檢討精進」，內容僅十頁不到。徐伯峰（2001）、謝如欽（2004）、巴長泓（2007）、錢宗旺（2008）等，均以 96 台海危機管理為題為例，但這些論文，多取材報章雜誌的報導，進行敘述或論證，缺乏對當時決策高層的田野調查（field study）或第一手資料，良有不足之處。

政府因應高度危機具有脈絡上的參考性，同時 96 年台灣政府採取了何種危機管理作為，是本論文的研究重點。

首先，96 年台海危機，是李登輝總統與其國家安全團隊，之於江澤民總書記與中共軍委會將領之間，在含括傳統安全與非傳統安全之「綜合安全」(Comprehensive Security)威脅的較力。就這個事件的認識而言，必須釐清導致這場危機的原因何在？當年對台灣本身、區域以及國際各引發了什麼衝擊？李登輝如何透過業經法制化的國安會這個組織，運作政府全面因應來自江澤民政權的挑戰？過程中，形成了何種危機管理模式？這個模式在國家安全治理上是否具有典範意義，可為繼任者學習與提供借鏡？中國又因而產生了何種影響？甚至採取對策，形成新的歷史進程？其內容為何？對照今日兩岸政府各自國安團隊的組成與演變，可否提供啟發？

其次，就國家安全危機管理的機制比較，台灣國家安全體制的起步，先於中國甚久。早在在動員戡亂時期，依據《動員戡亂時期臨時條款》第四條：「動員戡亂時期本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務」，國安會當時係做為動員戡亂機構，分為國防會議(1951~1967)與國安會議(1967~1993)兩個時期。若以法制化為度，1992 年制定的《中華民國憲法增修條文》第 2 條第 4 項明定「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局。」以及 1993 年 12 月 30 日制定及公布《國家安全會議組織法》明定國家安全會議「為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關」，正式授予國安會法源，而中共在 2000 年設立的中共中央國家安全領導小組，以及 2013 年正式成立的「國家安全委員會」，皆為中共內設機構，並非入憲入法的法定組織。

不過 96 年之後，台灣的國安會歷經李登輝、陳水扁(2000~2008)、馬英九(2008~2016)三任總統不同風格的領導統御，這些年除 1999 年因「特殊國與國關係」提出與 921 大地震發生所致的外部與內部危機考驗，並無相當規模的實戰成果，藉以驗證每位總統的國安危機管理能力之優劣；同時亦因缺乏經驗傳承與積累，不論是總統的戰略視野、國安會組織效能、各部會協調統整，似乎咸有趨於弱化的現象。相應於中國同時期的發展，由江澤民、胡錦濤而至習近平中共之第三、四、五代領導人，對國家安全危機因應的重視與施力，隨其國家實力的增長，

顯然呈現的是一條上升曲線。基於兩岸關係競合的特殊性，雙方國安治理能力之消長若繼續擴大，無疑將增添台灣危機爆發的機率、甚至危機管理的難度，若欲減緩危機發生，政府必須採取有效的調整作為。

因此，本論文要探討的危機，是國際政治領域所稱的危機，自然災害等其他類型的危機，不在討論之列。凡危機，皆可以管理。關鍵在於找出什麼是可以有效避免危機發生，減少危機損害，防範新危機增生，而且是最適用於台海環境背景下的危機管理方法？我們在建構此一危機管理模式時，如何使其具有普遍的可操作性？

自 1960 年代開始，危機即成為國際事務中的一項獨立分類，歷經二次大戰之後、90 年代蘇聯解體，乃至今日各種區域衝突不斷，危機與危機管理有關的學術研究成果相當豐沛。然因各國憲政體制、政治文化、歷史過程等背景與危機成因不同，未必可逕行移植套用。藉由海峽兩岸實際案例的特有性質與共有經驗，建構操作層次的危機管理模式，應該比較具有貼近現實、切合需要的可行性。

第二節 研究目的與主要研究問題

透過這次的研究，本論文希望經由若干問題的研究，達成以下研究目的。

壹、研究目的

知識容易學習，經驗難以複製。兩岸之間因政治體制不同，治理經驗的記憶，更有差距。相對而言，中國一黨封閉式的政治菁英培養與拔擢系統，意識形態趨同，權力結構相對穩定，有助於制度鞏固。在台灣，民選產生的菁英，條件側重不同；加以政務官隨政黨更迭，由於政策路線差異，隨時可政黨輪替的中央政府，經常人去政息，傳承斷裂，殊為不利。透過對 96 年台海危機管理的個案，進行歷史還原，連結經驗，記取教訓，提供政府強化總體國安治理能力的參考，是本研究的第一個目的。

其次，現有有關 96 年台海危機事件的研究，儘管國內外的文獻十分可觀，但各種研究取向中，以當時台灣政府的危機管理程序角度，做為探討主題者，極為有限。事實上，每一次危機的過程，都在為建立更完善的危機管理機制提供材料。牽涉到兩岸與美日互動的 96 年台海危機，內涵尤其精彩，對增加相關領域研究的視角，將具貢獻。因此，透過深入訪談當年所有主要參與決策的人士，將危機從

預防、處理到復原階段的各種行動，予以有系統的揭露與詮釋，並進行模式檢討、理論提煉，是第二個目的。

第三，危機研究領域中，採取「決策研究」途徑者，關注決策者、決策組織、決策環境、決策過程的研究，重視各環節對危機因應的影響。以台灣歷經七次修憲後的憲政制度與政治現實，總統的權力，以及總統如何統御國安會發揮統合功能，在危機管理決策過程，幾乎是決定成敗的角色。本論文亦以李登輝政府為探討主題，希望提出後任者如何超越精進的治理建議。

貳、主要研究問題

因此，本論文提出下列問題進行研究：

- 一、96年台海危機之所以發生的本質是什麼？李登輝與其國安團隊如何界定96年台海危機的本質？
- 二、李政府因應96年台海危機的危機管理組織為何？
- 三、李政府在管理此一危機時，設定了什麼危機管理目標？
- 四、李登輝政府如何擬定危機處理計畫？
- 五、國家安全危機管理機制應如何修正與改進？

第二章 相關理論回顧與文獻探討



本章首先就危機管理有關的危機、風險、危機管理法制、國家危機管理組織、危機決策的領導者等概念分別加以定義；其次回顧各種危機管理理論；最後針對國內外有關 96 年台海危機的相關研究文獻進行檢討，以為後續的進一步研究做好準備。

第一節 相關概念檢討

本論文題目：〈李登輝政府 1996 台海危機管理模式分析〉，此一研究主題的核心概念是危機管理，從而延伸出我國的危機管理決策組織是為國家安全會議，以及總統做為危機決策的指揮官與領導者二個重要概念。這三個概念可以說相互關聯，構成一組危機管理模式的內涵，分別界定如下。

壹、危機管理

一、危機與風險

「危機」(crisis)一詞，源於古希臘文 *Crisein*，意即決定(to decide)。(鈕先鍾，1986，91)其最簡單定義，係指事出突然，並對國家重大利益產生威脅，且其決策的反應時間有限的一種情勢。楊格(Oran Young, 1977: 10)指出，危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，是對於體系內變數一種急遽與突然變化的狀況。史奈德與迪辛(Glenn H. Snyder & Paul Diesing, 1977: 6)從國際角度界定危機是：兩個或多個主權國家間的一連串互動，這些國家正陷入嚴重衝突，雖然還沒有發生實際戰爭，但相信有發生戰爭的高度機率。

有關構成危機的條件，赫曼(Charles F. Hermann, 1972: 29)提出三項危機的標準：(一)威脅到組織或決策單位的高度優先價值或目標；(二)在情況急速轉變之前，可以反應的時間有限；(三)對組織或決策單位而言，危機是未曾意料、倉促爆發所形成的一種意外。布雷赫(Michael Brecher, 1978: 6)認為危機有四種特性：(一)內外環境的激烈變化；(二)基本價值受到威脅；(三)可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能；(四)對外在威脅的反應時間有限。國內學者張榮豐(2012)則指出，危機的四大要素為：(一)驚訝：表示這個業務是陌生、不常發生的；(二)威

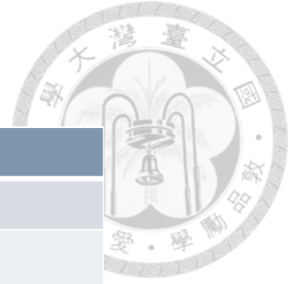
脅個人或組織的核心利益；（三）形勢發展迅速，所以反應時間短；（四）該業務非單一部門可以處理，必須跨部門解決。這個界定強調出在實務上面臨跨部會處置的要點。

至於危機的類型，紐德和安托可(Mayer Nudell & Norman Antokol)在「緊急及危機管理手冊」(The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management)中，界定了五種分類：（一）天然災害(natural disasters)；（二）交通意外事件(accidents)；（三）科技意外事件(technological accidents)；（四）人為誘發之災難(induced catastrophes)；（五）戰爭對民眾形成的危機(war-related emergency of civilians)。(Nudell & Antokol, 1988: 3-4; 轉引自詹中原, 2004: 1)本論文將集中探討的是第五類型，也就是國際關係領域的矛盾與衝突所引發的危機問題。

在此必須一併加以釐清與界定的是，一個容易與危機混淆的概念—「風險」(risk)。學者陳明通根據斯坦恩(Herman Steyn, 2005: 301)的說法指出，風險來自義大利文“risicare”，它的意思是「敢於」(to dare)。從其原意看來，很明顯地風險可以用來指「機會」，以及「機會」所帶來的負面結果。換言之，風險是「一定程度的發生概率和一定程度不利影響的嚴重性」。從一個專案計畫的脈絡來定義風險則是，「具有負面後果的不可預測事件，這些後果將影響專案計畫的生存、成本、時程或執行績效」。此外，比查特(Carl L. Pritchard, 2001: 9)分析，風險是事件可能發生的一種情境，而發生的頻率可以基於過去發生的機率分配，或環境因素加以評估。因此，風險是尚未發生的事件，因為能意識到事件發生的機率，所以風險是可以管理的。(陳明通, 2009: 3-4)

綜整來說，風險較出於內部的決定，同時，風險既言成本，又言機率，說明風險對內部所帶來的可能損失是可以量化計算的。危機則可能來自外部，也可能源於內部，其對內部造成的整體影響，主要屬於質性評估，或可局部量化，較不易全面量化。此外，風險與危機皆可以管理，但由於在時間概念上，風險專指未來式，危機可能是未來、現在與完成式，因此在管理的程序上有所不同。(參見表 2-1)

表 2-1 危機與風險差異對照



	危機	風險
來源	外部，內部	出於內部
損失	主要為質性評估， 或可局部量化	可量化計算
時間與管理	可能未來、現在、 完成式	專指未來式

資料來源：作者製表

二、危機管理

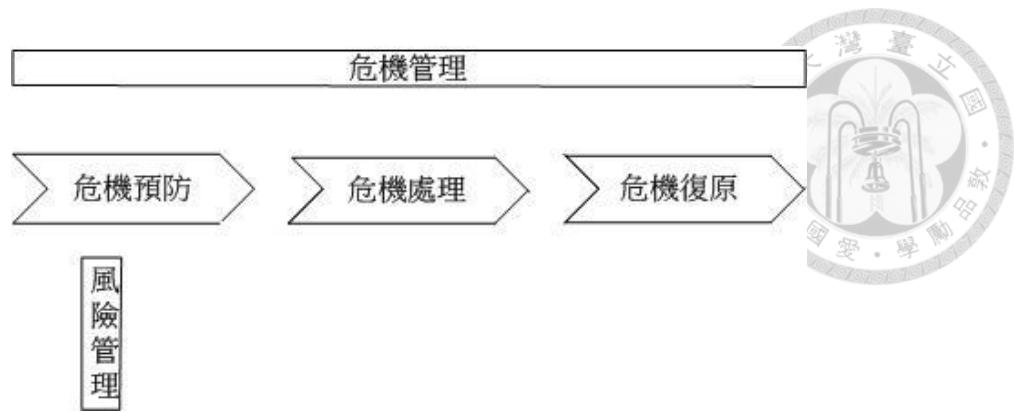
為避免在指涉上引起混亂，造成討論的困難，先就「危機管理」、「危機處理」與「風險管理」分別進行界定。

努納梅克 (Jay Nunamaker, 1989: 7-32) 等人主張將「危機管理」規劃為危機爆發前、危機發生時及危機解決等三階段，以此作為探討指標，並分別規劃所需管理活動，建構出危機管理動態模式。因此，本論文採取將「危機管理」視為是一「流程」的概念，並認為此一流程包括三個階段，分別是「危機預防階段」、「危機處理階段」與「危機復原階段」。「風險管理」與「危機處理」，皆屬於「危機管理」的一部分，但分屬不同階段的作為。

「風險管理」放置於「危機管理」的第一階段「危機預防階段」，即危機尚未發生前的這個階段，也就是就尚未發生的可能危機進行預防的行動。

「危機處理」，是整個「危機管理」流程中的第二階段，這時危機已然發生，「危機處理」即是就危機展開處置，以降低其損害。換言之，「危機處理」著重危機發生後的處理與控制。

至於「危機管理」流程中第三階段的「危機復原階段」，這時危機已經結束，必須進行災後重建與復原。(參見圖 2-1)



資料來源：作者繪圖

圖 2-1 危機管理與風險管理

韋氏大字典詮釋危機是「好轉或惡化的轉捩點」(turning point for better or worse)，言簡意賅，為危機管理的重要性，做出了開展式的破題。美國前國防部長麥克納馬拉(Robert McNamara)在 1962 年 10 月古巴飛彈危機過後曾評論：此後不再有策略，只有危機管理。(There is no longer such thing as strategy, only crisis management.)在後冷戰時代此話的適用更為貼切。

吳定(1998：94)說明，危機管理是一種有計畫的、連續的、動態的管理危機的過程。政府機關或企業組織針對潛在危機，於事前、事中與事後，利用方法，採取措施，來因應危機的急迫性、威脅性和不確定性，藉由回饋，實施調整與修正，以有效於危機發生前預防危機，危機發生時化解危機，危機發生後迅速恢復正常。至於危機處理，只是危機管理過程中一個核心狀況，主要在危機發生後的因應與處置，其範圍比危機管理小了許多。

芬克(Steven Fink, 1986: 15)亦言，任何防止危機發生的措施，任何消除危機所產生的風險與疑惑，而使人更能主宰自身命運的方法，都是危機管理。危機管理就是應變準備，最有效的危機管理，包括預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔絕危機、處理危機，並做好大眾傳播媒體的關係。賈克斯(Tony Jaques, 2010: 9-11)強調，危機發生前後的階段與作為，應是一個非線性的循環與串聯，這也是危機管理的基本結構與原則。

弗雷(Daniel Frei, 1978)從國際危機管理的角度，指出危機管理的三個目的，(一)透過對可能導致突發性武力衝突的限制，達到避免戰爭的目的；(二)化解可能危機的衝突；(三)建立或發展危機管理的組織或制度，以因應未來可能發生的

危機。夏立平(2003：73)分析，危機管理作為美國國際政治中外交行為的重要部分，其主要影響因素包括：實力對比與國家利益的關係、危機結構、國家的對外戰略、國內政治因素、盟國和盟友關係、文化和價值觀念等。

在實務作為上，國家元首是國家安全危機管理的領導者，李登輝曾提出總統面對危機的現場主義。他認為發生重大事件，領導者必須盡快趕赴現場，詳細了解狀況。特別是發生災害與危機時，更必須以最快的速度站在最前線，進行「陣前指揮」。(蕭志強〔譯〕，2009：89)

學者林正義(1992，28-29)綜整各家之說，提出危機處理的六項原則：(一)設身處地了解對手立場，避免切斷對手後路(二)威脅與妥協並用，勿將道德原則與利益衝突混合(三)己方與對方的溝通管道必須維持，使雙方溝通事項明確化(四)不能基於軍事考慮忽略以政治為主導的原則(五)儘管決策時間有壓迫感，但決策群深入討論延長決策時間，可使危機事件的步伐變緩(六)第三者介入或調停是否有助危機處理，有正反看法。

劉必榮(2007)強調防微杜漸的重要，在問題剛出現時，就要趕緊把它處理掉。即孫子在「形篇」中說：「古之所謂善戰者，勝於易勝者也」的道理。他並提出遇事時的思考重點(一)眼前的危機到底是什麼？(二)是否只是冰山一角？(三)事情會不會變大？(四)會不會有後續？(五)最壞情況是什麼？(六)人們會怎麼看這個事件？(七)我們有多少時間處理？(八)有辦法結盟嗎？(九)焦點如何轉移？(十)危機如何隔離？

至於國家安全與危機管理幕僚的任務與具體操作，賴利(A.H. Reilly, 1987: 36-42)認為：危機發生前，應對危機的警告訊息做適切的偵查，並舒暢溝通，做好危機的因應決策；危機發生時，要成立危機處理小組，負責處理危機，並將危機隔絕；危機發生後，應立即針對危機的原因加以診治，加速損害復原的工作，最後將發現的組織缺失，再修正組織管理計畫，以為下一個危機做充分準備。張榮豐(2014)更進一步指出：(一)國安幕僚機制平日即做好危機的預防及準備工作，諸如利用未來重大事件行事曆，及各種專業報告，針對未來可能面對的各種情境(Scenario)做出研判，並據以訂定應變計畫。(二)面對危機情勢之際，決策者能夠根據幕僚及危機處理成員，所提供的各種資訊與方案迅速作成決策，並付諸實施，使情勢得以控制。(三)危機結束後，進行相關回復政策(Recovery Policy)，

使情勢回復到危機發生前的狀態。另一方面則進行獨立調查，藉以檢討危機處理的得失，以增進未來的危機處理能力。

此外，媒體溝通亦是危機處理的重要環節，勒賓格(Otto Lerbinger, 1997)提醒，當危機發生，組織首先面對的是媒體無情的審判，媒體是社會的看門狗，負責監視組織的作為與不作為，其判斷足以左右大眾看法。危機通常會造成資訊流通障礙，最好的辦法就是立即回應，沉默是最糟的策略，事發後的前幾小時甚至幾分鐘，是影響媒體看法的大好時機。策略思考是危機溝通很重要的部分，危機溝通主要目的在挽救信譽，但也可利用機會宣示任務、價值觀與運作。(于鳳娟〔譯〕，2003：29、36)因此透過媒體有效的溝通，不但可以降低恐慌，甚至可以增進外界對組織的信賴，做好形象管理。

就此可以了解，「危機管理」是一綜合性的國家工程，是對危險情況一種持續性、動態性的規劃管理，其目的是避免組織的危險與不定性。危機管理的每個階段，分別有為達成不同目標的各作業程序，這些標準作業程序規劃的愈完善，愈有利於因應意外與挑戰，穩定局勢，降低損害。

三、危機管理法制

我國的危機處理法制，主要在憲法層次明文規範。包括：總統的緊急命令權，總統於涉及軍事危機時，指揮軍隊進行戰爭之行為，以及發布戒嚴等三個機制。然有關危機管理的法制建立，卻僅有天然災害、交通意外、科技意外等層次的「災害防救法」，國家安全領域的危機管理法制，特別是有關危機預防階段的法律、建制與準則，尚有待檢討。

首先是總統緊急命令權部分，在憲法變遷上，曾經歷經三次調整。1947年1月1日開始實施的憲法本文第四十三條，針對總統發布緊急命令權規定：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政、經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」由於自行憲後，立法院根本未曾訂定緊急命令法，使得憲法相關條文形同具文。

1948年，國民大會通過《動員戡亂時期臨時條款》，並在同年5月1日實施，

憲法四十三條遭致凍結，另以緊急處分取代，緊急命令權旋即告終。依據臨時條款規定：「總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。」¹²有關總統發布緊急處分的要件，是為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，同時須經行政院會議決議。此外，立法院得依憲法第五十七條第二款的程序，變更或廢止。

緊急處分分別在蔣介石(行政院長陳誠副署)與蔣經國時代(孫運璿副署)各發布過一次。一是1959年8月31日為因應八七水災而發布，共十一條，施行至1960年6月30日止。二是1978年12月16日為因應美國與台灣斷交而發布，共三條，主要是就「正在進行之增額中央民意代表選舉，延期舉行，即日起，停止一切競選活動。」

1991年，國民大會通過憲法增修條文，其中第二條第三項將總統的緊急處分改回為緊急命令權，這是第三次變革。根據增修條文的規定，總統發布緊急命令，需視國家或人民遭遇緊急危難，或發生財政經濟重大變故。須經行政院會議之決議。同時，十日內須提交立法院追認，立法院不同意，緊急命令立即失效。與緊急處分的區別在增強了立法院的制衡機制，過去立法院若有不同意見，只能依據五十七條第二款所規定的複雜的程序加以覆議。1999年9月25日，為因應九二一震災，李登輝據此發布了緊急命令，共十二條，施行至2000年3月24日止。

其次，憲法第三十六條明定總統統帥全國陸海空三軍，第三十八條規定總統行使締結條約及宣戰、媾和之權，但其實施程序，必須經行政院會議通過交立法院議決。根據國防法，總統得行使統帥權，指揮軍隊進行戰爭行為。因此，當國家若遭到軍事攻擊時，總統具有直接指揮軍隊的作戰權。在國防法之前，總統是命令參謀總長為之，國防法訂定後，總統則是直接命令國防部長責成參謀總長指揮執行之。

第三個危機處理法制規定，則是總統依據憲法第三十九條規定，可發布戒嚴。其構成要件有兩個途徑，一是根據戒嚴法第一條第一項規定，「發生戰爭或叛亂」，對於全國或某一地域應施行戒嚴時，總統得經行政院會議之決議，立法院通過，

¹² 憲法三十九條規定：總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得

宣告全國或地區性戒嚴。二是依據戒嚴法第一條第二項規定，「情勢緊急時」。這時總統得經行政院呈請，總統依戒嚴法宣告戒嚴。並在一個月內提交立法院追認。在立法院休會期間，應於復會時即提交追認。這兩個要件要形成決策，總統可經由召開國家安全會議統合行政院與各部會意見。台灣自 1987 年由蔣經國宣布解嚴，結束長達三十八年的戒嚴令，迄未有總統再次宣告戒嚴。

以上三者，皆為危機已然發生的「危機處理」階段之相關法律規範，但能夠含括危機尚未發生階段以及危機結束後階段的「危機管理」法制，僅有 2000 年 7 月 19 日公布施行的「災害防救法」，然該法所指涉的「災害」，僅限於：（一）風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。（二）火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等災害。在危機類型上，並非屬於本論文所欲探討的因軍事、外交等國際關係所引發的國家安全危機管控範疇。換言之，相關的法制尚有待持續檢討、立法，才符合國家現代化的需要。

貳、國家危機管理組織

國家重大的危機必然是涉及影響國家安全之事項。國家安全會議為總統處理國家安全大政方針的法定組織，也是我國管理國家危機最重要的機制。

一、國家安全

國家安全(National security)一詞，在 1945 年首度在美國海軍部長福萊斯特 (James Forrestal) 出席參議院聽證會時被使用。(林碧炤, 2006: 153-155) 1947 年，美國通過《國家安全法》(National security Act)，國家安全正式文字化，據此成立的美國國家安全委員會並同時法制化。貝爾科維奇與博克(Morton Berkowitz & P.G. Bock, 1965) 定義：一個國家保護其內在價值，使其免受外力威脅的能力。美國前國防部長布朗(Harold Brown)：國家安全是保存國家物資和領土完整，在合理條件下維持其與世界其他成員的經濟關係，保護其制度、統治不受外力干擾，以及控制其國界的能力。(台灣研究基金會，1995: 18) 柯林斯(John M. Collins)認為國家安全是國家對所有一切外來侵略、間諜活動、敵意偵查、破壞、顛覆、困擾及其

決議移請總統解嚴。

他敵意影響等所採取的保護行動。(鈕先鍾〔譯〕，1975：455)陳必照與林正義(1995：33-34)則強調，一個主權國家為達成它以主權國家身分生存於國際法的當代國際體系，而從事的各種努力，可稱之為國家安全之維護。我國的《國家安全會議組織法》第二條：「國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。這些都是在傳統安全觀脈絡下所做之定義。

國家安全屬於政治、外交、軍事的傳統定義，這是冷戰時期的產物。在傳統安全觀之下，安全主體是「國家」，保障國家安全的核心，就是維護國家主權與國家利益，及維護政治安全與軍事安全。(Baldwin, 1995: 128-129)以國家中心論的國際關係體系，國際社會是無政府狀態，國家之間為確保彼此的利益，認為國家之間利益衝突難以避免，軍事實力與訴諸戰爭是維護國家安全，及確保國家主權與國家利益的最有效、也是最後手段。(胡祖慶〔譯〕，1997：115)

90年代初期開始，國家安全概念的研究層次，則產生向下、向上、水平與垂直擴延的現象。向下是指安全概念由國家層次到個人層次，向上則是從國家到國際體系，水平是由軍事延伸到政治、經濟、科技、社會、環境及人類領域，垂直是指確保安全的政治責任，從國家下降到區域、地方政府，向上到國際制度，並側延到非政治組織、新聞界、抽象的自然界與市場，總稱為「綜合安全」。(Rothschild, 1995: 55)奈伊(Joseph S. Nye, 1988: 7)等即指出：國家安全已涵蓋國際安全中非軍事層面的所有議題，要解決安全問題，必須從國際角度著手，以處理面臨的各種具體問題。

非傳統安全，作為國際關係中安全研究的新典範，有論者歸納出五項特性：一、非傳統安全可分為暴力與非暴力性質。二、具有跨國性質與擴散蔓延的特性。三、對各國與全球構成直接威脅，只是程度、方式、時間及後果的不同。四、各種安全問題據以相互影響的特點。五、具有外溢、滲透性質。(陸忠偉編，2003：12-18、34-35)隨著非傳統安全所帶來新的威脅，其解決方式必須比冷戰時期的手段更多元，首先必須界定新威脅的影響層面及內涵，再進一步運用各種資源與方法尋求解決，因此非傳統安全觀強調以非軍事手段解決衝突，包括透過合作達成和解，去除國際社會不同單元之間的衝突。(叢鵬，2004：33)

翁明賢(2001：187-346)進一步提出在資訊時代我國面臨的國家安全挑戰，包括中共對台的軍事威脅、全球化下的政治安全、區域與兩岸經貿安全、資訊化社

會的安全。因此他建議必須要有：(一) 明確的國家安全戰略；(二) 強化全民國防的共識；(三) 和平與穩定的兩岸關係；(四) 維護網路與資訊安全；(五) 提升資訊作戰的能量。

儘管安全的範疇，不斷擴大，國家安全仍作為安全研究的中心，國家安全較周延的定義，應是凡涉及影響國家生存各類重大事項，這些事項兼含傳統安全與非傳統安全的範疇，為「綜合安全」；由於威脅國家生存的因素日新月異，處理的方法也因此非僅限於軍事角度，而更加的多面向與多層次。

在兩岸關係上，中國大陸帶給台灣的國家安全威脅，自後冷戰時期以來，充分體現了「綜合安全」的特性。除了傳統的政治、外交、軍事威脅之外，同樣擴延到非傳統的領域，在這些新的威脅中，經濟威脅、統戰威脅、融合恐怖主義的非傳統軍事威脅、海上航道安全、金融安全等俱屬之。(沈明室，2009：7-12) 以96年台海危機而言，即包括傳統與非傳統的安全威脅，在非傳統安全威脅部份，如海上航道安全、金融安全等，皆為台灣政府當年的因應項目。

二、國家安全會議

國家安全會議是總統為維護國家安全、執行危機決策以完善安全治理的組織。治理，Governance，來自希臘動詞 κυβερνάω [kubernáo] 意喻引導。拜維 (Mark Bevir, 2013) 指出，治理是統治的所有過程，無論是由政府、市場或網絡，家庭、部落，正式或非正式的組織或領土，也不論是透過法律、規範，權力或語言。它涉及尋求定義行動、授予權力和驗證執行的過程和決定。

國家治理，既可以從社會結構上推進，也可以從社會功能上推進。安全治理就是一種功能治理，是以安全為目的的治理活動。維護安全，是國家的主要職能。圍繞著安全治理，不同的社會制度、不同的安全形勢，有著不同的治理方式。(顏曉峰，2014) 同時，影響治理效能的因素，除了領導者本身的領導方式之外，是否具有完善的組織，作為有效工具，格外重要。

有關國家安全治理、管理國家危機的運作機構，各國因中央政府體制的不同，而有不同的設計。在總統制與傾向總統制國家，以總統為決策者，我國與美國相同，是透過「國家安全會議」運作(參見圖 2-2)，韓國為「國家安全保障會議」。雙首長制的法國，由總統主持國防會議。在內閣制國家，總理或首相為決策者，

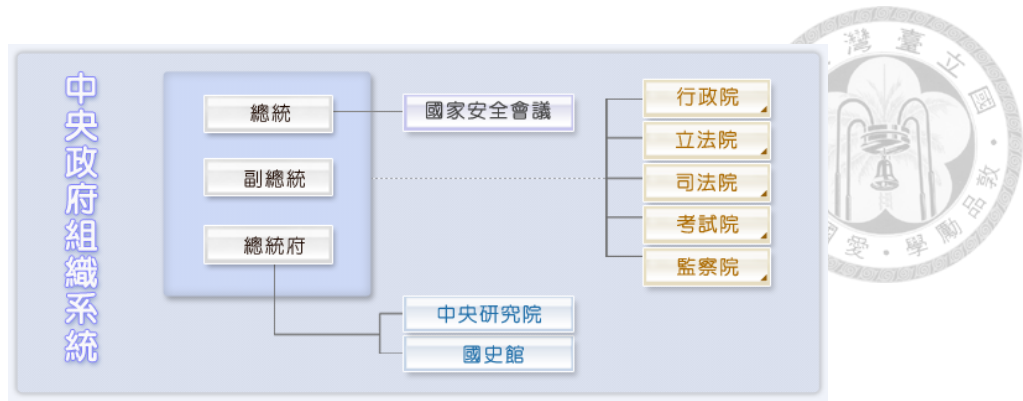
英國以內閣會議為機制，日本係為國家安全保障會議。在專制國家，以黨領政的中華人民共和國由中共總書記主持的國家安全委員會，則是黨內機制。各國的制度比較參見表 2-2：



表 2-2 各國國家安全機構比較

	法源	決策者	決策機構	成員
台灣	憲法 國安會組織法 國防法	總統	國家安全會議	總統、副總統、府秘書長、行政院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局長等
中國	無	總書記	國家安全委員會	總書記、中央政治局常委等
美國	國家安全法	總統	國家安全會議	總統、副總統、國家安全顧問、白宮幕僚長、國務卿、國防部長、能源部長、法務總長、中情局長、參謀首長聯席會議主席、副國安顧問、副總統國安顧問
韓國	憲法	大統領	國家安全保障會議	總統、總理、國防部長官、國家情報院院長、參謀長聯席會議主席等
日本	憲法	首相	國家安全保障會議	首相、內閣官房長官、外務大臣、防衛大臣、財務大臣、交通大臣、國家公安委員長等
英國	憲法	首相	內閣會議	首相與內閣成員
法國	國防組織法	總統	國防會議	總統、總理、外長、內政部長、國防部長、經濟部長、府秘書長、府參軍長、國防秘書處秘書長、參謀總長、陸軍總司令、空軍總司令、軍備局長

資料來源：作者自製



資料來源：取自總統府官網

圖 2-2 我國國家安全會議定位

我國的國家安全機制，應以 1993 年為界，在此之前，最早可追溯到 1950 年 6 月 28 日，蔣介石為因應韓戰爆發，美國宣布台海中立化，所召開的緊急會議。1958 年金門危機時，蔣介石也曾召開政府高層首長會議因應。到李登輝時代，1990 年 10 月 21 日，因聖火船所引起的釣魚台事件；1991 年 1 月 17 日，為因應波斯灣戰爭，曾分別召開包括黨政首長在內的緊急會議。這段期間，並無建制化的安排，組織內部更無標準化程序及運作規則。

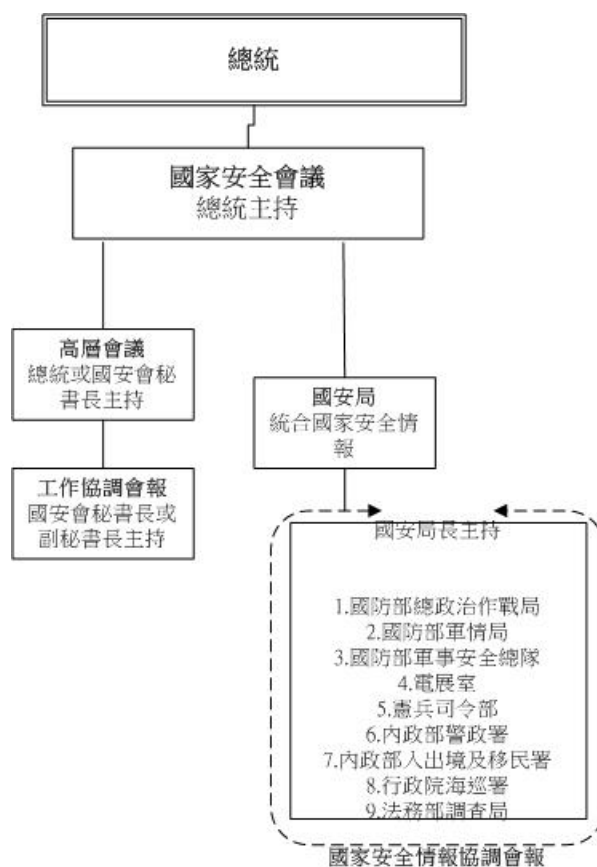
待 1993 年底國安會正式法制化後，96 年實施總統民選，97 年修憲取消閣揆同意權，行政院長由總統提名，無須經立法院同意，一個以總統為決策核心的雙首長政府體制，逐漸確立；以及 2000 年國防法及國防部組織法、即國防二法的制定，就軍政軍令的一元化做了重大變革。政府組織及決策模式，陸續也作了相應的調整。在此法源基礎下，仿效美國制度設計的國家安全會議，成為政府高層形成、協調與監督全般安全與國防政策的機關，以有效發展戰略、政策指導、動員資源，並督導執行。

依據憲法增修條文第二條第四項「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬安全局」，而於 1993 年底通過的《國家安全會議組織法》，¹³明文規定國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢（advisory）機關（第二條）。總統為主席（第三條），出席人員為副總統、行政院院長、副

¹³我國國家安全會議前身為國防會議(1954-1967)，主要在協助總統督導行政院跨部會國防事務，同時亦掌握情報與國防科研業務，其下設國安局、國防計劃局與科技顧問委員會。1967 年，國防會議依據《動員勘論時期國家安全會議組織綱要》改制為國家安全會議，僅具中央政府總預算的的形式審查功能，成員包括戰略顧問與總統府參軍長。參見：新境界基金會國防政策諮詢小組，2013：18。


院長、內政部部长、外交部部长、國防部部长、財政部部长、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長、國家安全會議秘書長、國家安全局局長（第四條），會議之決議，作為總統決策之參考（第五條）。2003年並修法增列研究員、副研究員、助理研究員與研究助理皆各五人至七人，以擴充研究規模與能量。國防法第九條亦指出：總統為決定國家安全有關之國防大計，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議。更是將總統為維護國家安全的決策角色明確化。

總統以國家安全會議作為國家安全治理工具，除了主持法定的正式會議，同時在實務運作上，較常主持非正式的「高層會議」（或由國安會秘書長主持），邀集相關部會首長就特定國安議題會商；在幕僚階層，國安會秘書長（或國安會副秘書長）則以「工作協調會報」，隨時與相關部會正副首長進行意見整合與政策協調。（參見圖 2-3）例如，1996年2月7日，李登輝為因應台海飛彈演習，首度召開的高層會議，並決定由行政院在2月12日成立臨時決策小組，皆為任務編組式的應變作為。



資料來源：作者繪圖

圖 2-3 我國國家安全機構的運作



就功能與性質而言，國家決策者針對國家安全的治理，應區分為「常」與「變」兩類事務的處置，「常」即為平常時期，是透過官僚科層組織運作，處理目前、當下的一般國安政務的推動；「變」則是變局，因應的是未來可能危機，當危機顯現，需要立即提升層級，啟動國家安全應變機制，將決策流程改為危機決策議程，才足以因應各式安全威脅與挑戰。以前述會議而言，國家安全會議、高層會議與工作協調會報，即為「變」時的機制，屬於機動性的任務導向。行政院與各部會則是「常」的運作，科層組織有固定的施政計畫、經費預算、員額編制。與前者在平日經費與員額極小化，危機爆發時才自各行政單位調派人員進駐，動用預備金或編列特別預算支應的運作方式不同。

國家領導者在決策的過程必須熟稔「常」與「變」兩套指揮體系的轉換，深諳不同指揮程序的決斷與作用，加上幕僚團隊的訓練與準備，構成治理能力的內容。總結言之，危機管理是現代國家確保國家安全的重要手段。如何完善危機管理機制，做好危機預防與處理，也是國家安全機構的主要任務。

參、總統在危機決策的領導

依據我國的憲政體制，作為國家安全會議主席，總統是管理國家重大危機的最高指揮官，是關鍵人物，其領導風格與決策品質，攸關危機管理的成敗。

一、總統者的條件

經驗顯示，每位總統上任時，都把自己的管理特色帶進總統府，同時，每位即將繼位的總統也都希望他的做法與前任總統有所不同。在如此的個人主觀願望下，每位總統又將如何自我忖度外界最終將作出何種客觀評價？基於總統的領導在危機決策過程中的重要性，首先必須探討的是總統做為領導者應該具備什麼樣的條件？

擔任過十二年總統的李登輝(2009)認為，「素質」與「能力」是領導者必須優先具備的條件。這也是決定團體成敗命運、左右國家興衰最重要的因素。領導者必須整合不同意見的人，率領大家往相同目標前進，成敗關鍵係於能否正確判斷與決斷。在做出判斷前，應運用幕僚人力，充分掌握相關訊息與情報。(蕭志強〔譯〕，2009：4-5、97-98)

在體制上，總統本有專門協助蒐集情報、分析情勢的幕僚、顧問與智囊團。

但是李登輝又認為，在知識與情報遽增，專業分工愈來愈細的時代，不可只依賴身邊幕僚，必須活用外部力量，如智庫與顧問，讓兩者間建立合作與互補關係。這點，對領導者是一難題。他在總統任內，對兩岸問題，是以「共同研討法」(synectics)¹⁴的模式處理。但最終判斷情報是否確實與價值高低，責任完全在領導者。尤其當關鍵決策之際幕僚與智囊團與領導者意見不一致時。他認為，這時，堅強的決心與意志，至為重要。因為，領導者與專家立場完全不同，領導者必須經常站在最前線，隨時掌控大局，做最有遠見的決斷，並且心有覺悟，一旦決斷錯誤，必須獨自承擔全部失敗的責任。(蕭志強〔譯〕，2009：97-105)。

曾任國安會秘書長的丁渝洲(2012)則認為總統擁有人事任免權、政策主導權、資源分配權，集大權於一身；領導者表現的良窳，大者可決定歷史的進程，小則決定施政的成敗。故而總統必須：第一，治理國家要有深謀遠慮的戰略觀。領導者要有願景、有構想、有整體的施政規劃，才能帶給人民希望與信心。第二，制定政策要有如履薄冰的安全觀，讓政府施政能在安定安全的環境中推展。第三，面對人民，要有苦民所苦的同理心。凡事要站在基層人民的立場，才聽得懂人民的心聲，了解真實的民意。

丁渝洲也指出，優秀的領導者是以本身強烈的使命感、無比的真誠，激勵部屬，凝聚向心，帶領團隊，實踐願景，或達成任務的一種藝術。領導者的好壞，關鍵在一個字：心。只有用心領導、用腦提供願景與決策，才能讓人民感動，進而帶給人民希望與信心。因此，領導者是團隊的靈魂，有什麼樣的領袖，就會有什麼樣的團隊，這就是兵隨將轉的道理。同時，領導者最重要的工作，就是打造一個有戰力、有效率的團隊；傑出的領導者當遇到重大問題或危機時，要有勇氣承擔責任，不爭功不諉過，這是領導者的指揮道德。

作為李登輝長期國安幕僚的張榮豐(2012)，則由下而上，提出他心目中的夢幻總統的四個條件：

一、要具備戰略素養，包括：(一)了解戰略體系，以及自己扮演的角色。他解釋：戰略體系包括五個層次：個人戰技(skill)、小群體的戰鬥(fight)、大群體的戰術(tactic)，在戰術以下都是處理當前問題。而戰略(strategy)則是處理未來

¹⁴ 由一組不同個性與專長的人參加，強調創造性思考和自由交換意見，以尋求解決問題的方法。

的問題，另外作戰(operation)是銜接未來與當前的層級。總統必須在戰略層次，用國家願景領導全民走向未來。而不是跑到戰技層次，當總統在戰技層次時，他是以個人而非組織或系統的力量，在治理國家。

換言之，戰略是總統要處理的層次，作戰則相當於行政院長的層次。按目前我國體制，總統有兩支重要的戰略部隊，即「國安會」和「經建會」（103年政府改造後，已改為「國發會」），這兩個部會行動的時間，都應該要比其他戰術型部會提早四至五年，因為現在的佈局，都是四或五年後才會實現。（鄒景雯，2012：A4）

（二）用戰略思維領導國家。戰術是直線式思考，看到事件發生才反應。但戰略是先在發展願景的過程中產生目標，再評估未來戰略環境、盤點自身優劣勢，最後依目標、並參考前述條件用逆序推理方式設計戰略。戰略是時序、資源與方法的組合，有先、有後，有輕重緩急，而不是鉅細靡遺，面面俱到，由口號堆砌而成。

張榮豐說明，戰術層次是處理當前的問題，因此思維模式是直線型，戰略是處理未來，所以思考的邏輯不一樣。願景，即想像卸任或戰略期間結束時國家的圖像，再把這些圖像化成具體目標。另外要提出這個團隊的核心價值或信仰，因為這會影響戰略路徑的選擇。有關盤點自己的優劣勢，包括在這段戰略期間變化的趨勢是什麼？對於戰略期間外界的環境大趨勢，也必須做有系統的評估與展望。（鄒景雯，2012：A4）

二、要知人善任，組建不同類型團隊。包括：（一）用矩陣式¹⁵組建執行長期戰略的團隊，將全部職位分成關鍵性、功能性、代表性、酬庸性，再找適當人選擔任上述職位。（二）用戰鬥或任務編組型組織處理危機，或執行專案，此時團隊組建原則有三：1.用專業分工，克服危機或專案之驚訝或陌生的特性。2.用同步

參見：蕭志強〔譯〕，2009：98。

¹⁵ 矩陣式組織(Matrix Organization)結構又稱為多構面組織(Multidimensional Organization)，即「置正式職權於專案經理，除既有之垂直接線權威外，又創造了水平的正式權威。」Daniel Robey & Carol A.Sales(1994)：當一個機構在職能式組織(Functional Organization)型態下，為某特別任務，無法分派給原組織單位時，附加成立專案小組(Task or Project Team)負責之，二者相互配合運用。（陳定國，1997）其最大特點是能使一群經驗不一、背景不同，但有能力的人在極短時間內，發揮出綜合功效。參見：李經遠、李棟榮，2003：23。

作業縮短決策流程。3.用任務編組打破部門建制。(三)用多元、定期輪調、業務分工避免獨攬等原則，任用總統幕僚。

三、須熟練不同指揮程序。包括：(一)利用定期召開業務或協調會議，指揮戰略及督導日常業務。(二)用指揮中心或戰鬥程序處理危機，尤其是將所有會議，改用危機決策議程，以免「朝議未決，敵兵已經過河」。

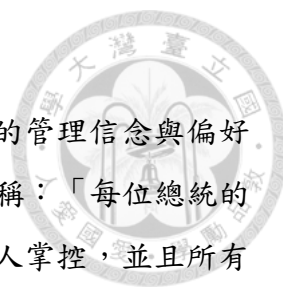
四、重視指揮與領導道德。包括：(一)正直的領導，無正直領導，部屬無法託付生涯與生命，更不會服從指揮。(二)不濫用權力、不犧牲、出賣部屬。(三)維護政務官尊嚴，尊重部屬專業。(四)重視幹部訓練、人才培育。五、關心部屬家庭，重視基層感受。(張榮豐，2012)

二、總統與領導

領導的終極目的，是在促成團體內部人員的凝聚力，達成組織所設定的目標。有關領導理論的研究，可以20世紀為界，前為非實證階段，為思想家對領導的主張與看法，主要有英雄論(或稱大人物論)與時代論(或稱時代精神論)。之後進入實證研究階段，大致有四種理論。(一)特質論，約20世紀初到40年代末，研究者主要從事的是成功領導者特質的探究。(二)行為論，約40年代末到60年代末，研究的主要重點在探究領導者的行為，其核心概念認為，領導效能與領導行為、領導風格有關。(三)情境(權變)論，約60年代末到80年代初，認為有效的領導行為，視情境狀況而有不同，領導行為須依情境權變調整。(四)現代領導理論，由80年代初至今，出現了許多新興的領導理論研究，例如：組織轉化、自我提升、道德、價值、文化、服務、賦權、專業等各種領導觀點。(黃宗顯等，2008：3-4)

從國家安全的視角，政府政策、總統管理與新制度主義是三種主要的國家安全決策模式。其中，探討總統管理模式的學者，以總統為焦點，將其視為決策過程的中心人物，專注的就是領導問題。威廉·紐曼(William W. Newmann，2007)在《美國總統與國安決策過程》著作，就此指出，總統絕不只是官僚遊戲中的另一名玩家，誠如希爾斯曼(Roger Hilsman，甘迺迪總統任內曾任美國國務院遠東事務助卿)¹⁶所說，總統是決策過程「最後的決定者...協調者...以及說服者」。(余瓊

¹⁶希爾斯曼任美國國務院遠東事務助卿期間為1963年5月9日~1964年3月15日，著有《美國是



瑤等〔譯〕，2007：41)

每位總統都有獨特的風格，決策過程必須配合總統個人的管理信念與偏好的決策風格。尼克森總統的幕僚長哈德曼 (Bob Haldeman) 即稱：「每位總統的治理模式都是獨一無二的，因為根據憲法，總統一職是由一個人掌控，並且所有事都全憑總統一人定奪」。陶華委員會¹⁷報告 (The Tower Commission Report) 持相同觀點：「國家安全會議是總統的產物，而且其運作方式都正足以反映總統個人的喜好及其行事風格。」曾任卡特總統白宮幕僚長的華生 (Jack Watson) 也說：「白宮幕僚長是總統的反射。某位總統任內運作非常順遂的方式，對下一任總統而言可能根本行不通。」(Bonafede, 1976：1543-44) 因此，總統管理模式強調的是總統特有的個性、政策傾向與決策偏好。認為總統應該超越組織與官僚競爭的壓力，控制決策過程，使政府程序依照他們的方式運作。(余瓊瑤等〔譯〕，2007：40-45)

紐曼在比較卡特、雷根、布希三任美國總統的決策過程後認為，總統的領導風格、政府的管理策略，以及高階顧問間的組織動態，是三任政府跨部會程序的重要面向。而這三位總統的領導風格自成一格，卡特認為國家安全會議的幕僚是總統個人的國家安全政策幕僚，其決策體系只有一個目標：給總統工具，讓他做出最佳決策。他希望建立一種團隊式的決策過程，專業人士與經驗老到的高階國家安全顧問都可以發揮長才；不同意見、嚴謹的辯論以及現有國家安全機制的資源，將保證不會遺漏任何看法任何政策選項都會被討論，如此才能做出最佳決策。卡特傳奇式的注意細節，而且常常過分事必躬親的做事方式，使他彷彿成了處理全球事務的助理國務卿。(余瓊瑤等〔譯〕，2007：93-96)

雷根是個「超然」、「不管事」的總統，喜歡訂下整個政策的基調，然後將戰術性的決定與執行細節向下授權，以致他的高階顧問握有超乎尋常的龐大權力。新聞界對雷根治理最完整的兩種說法是，雷根只是雷根政府高階決策人士的發言人，身為總統，雷根主要功能是向美國民眾傳達一系列的政治信念與其相應的政策。他是個行銷人員，是個扮演某個角色的演員。(余瓊瑤等〔譯〕，2007：

如何治理的》。

¹⁷ 陶華委員會由美前參議員陶華(John Tower)、前參議員及國務卿穆考斯基(Edmund Muski)及前國安顧問史考克羅(Brent Scowcroft)等，為調查國安會涉入伊朗-尼游軍售醜聞案而組成。

至於布希，紐曼提到，就國家安全理念與總統的領導統御而言，布希被批評太過小心、太務實，或是在一個需要大戰略的後冷戰時代裡，卻只會用漸進的方式解決問題。有些分析師說他是個被動的決策者。當時歐洲兩極體系已經瓦解，自二戰結束以來的美國國家安全基礎已經改變，奉行現實主義的布希仍然傾向保持現狀。因此人們認為他的國家安全作為，只是一系列因應危機的行動，談不上是預防性措施或創新政策。(余瓊瑤等〔譯〕，2007：97-98)

鄧培德(Patrick Tyler)則指出，身為後冷戰時代的首任總統，柯林頓並不打算和布希一樣，經常和他的外交政策小組會面，他偏好由幫他打選戰的一幫謀士和他們的副手向他提出建議。因此柯林頓入主白宮後，大家很快發現幾乎沒有任何由層峰發起或指示的外交政策。決策的形成通常要耗時幾個月，在這段期間內，橢圓形辦公室明顯的毫無動靜。(聯合報編譯組〔譯〕，2000：474)

即因如此，領導者的性格，往往也成為外交場域國際博弈的重要情報。孟捷慕(James H. Mann)就述及，尼克森1972年中國之行的前夕，在夏威夷思索此行的策略時，親筆記下的部屬建言，即是毛澤東的性格資料，包括：把他當成皇帝對待 1.別跟他爭吵，2.別(過度)讚揚他，3.讚揚老百姓—藝術、古代歷史，4.讚揚詩詞歌賦；5.愛國。毛澤東與尼克森的性格與經驗迥然不同，但由於季辛吉提示如何與毛澤東找到共同的對話主題，尼克森因此記下：「毛、尼都是重視人民的人」，兩人都「與知識份子不對頭」，儘管此一指稱不倫不類，然尼克森對這樣的類比法很感興趣，故而還寫了兩遍。(林添貴〔譯〕，1999：27)

不僅在民主國家，黎安友(Andrew J. Nathan)、施道安(Andrew Scobell)就指出，「決策過程的制度化越差，領袖們的信仰及風格所造成的差別就越大」。他們同樣關注中國幾位領導人的不同個性與決策之間的關係，因而認為：在中共政權的前二十五年，毛澤東離奇古怪的舉動與固執己見，對中國外交政策有著決定性的影響。胡錦濤被最高領導層的同事視為善於傾聽別人，善於達成共識。按中共的話語，他的工作作風被認為是民主的：他有條理，有思想，對無用的作秀不感興趣——所有這些都與大家公認的江澤民的做派形成鮮明的對照。此外，領導菁英共同決定選出習近平繼承胡錦濤，表明要給中國一個更有自信的國際發言權。在福建省，他曾批評省內幹部把時間全用在追求晉升、拉關係上：「這些傢伙可

能會謀得一些好位置，但隨著我們加大力度改善政府的工作，他們就會因不稱職而被拋在路邊」。(何大明〔譯〕：109-111)

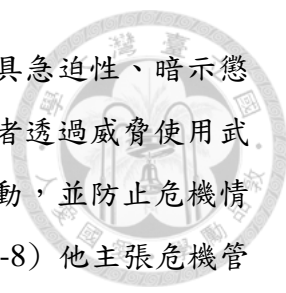
不論領導學如何流變，領導者都是領導理論探討的對象。在決策過程中，有其角色。每位總統的領導風格，皆有獨特性，既影響政府決策，也關係組織運作的方式，更使得總統分別有著不同的角色類型。領導統御的能力，繫於領導者的條件。多數總統希望，政府程序依照他們的方式運作，當總統與幕僚意見相左時，總統是最後決定者的角色。幕僚則經常期待總統必須扮演戰略層次的角色，以願景領導全民。

第二節 相關理論回顧

危機管理系統化與理論化的研究，始於一次世界大戰之後逐漸發展；二次戰後，特別是冷戰興起後，學界更加熱衷於解析戰爭的起源、危機的性質與處理對策。1947年，美國總統杜魯門在國家安全會議之下成立一個危機小組，希望在攸關國家生存的重大危機發生時，能夠立即採取行動方案。1962年甘迺迪總統任內發生古巴飛彈危機，在可能爆發核子戰爭的威脅下，如何有效管理危機避免戰爭爆發受到高度重視，此後危機成為國際事務中的一個獨立分項，美國政治實務界與學界經由不斷的國際危機事件處理過程，1970年代開始累積出豐富的經驗成果與經驗規則，許多危機管理理論與研究途徑也蓬勃出現。

壹、危機研究理論與途徑

一、國際關係學派。該學派發展出的理論架構，以現實主義為基礎，主要從冷戰時期兩極國際體系的角度觀察美蘇兩國如何互動、如何自我約束，以達化解危機的目的。威廉斯與喬治(Phil. Williams & Alexander L. George)為代表人物，理論基礎是建立在外交與軍事力量的混合使用，又稱為強制外交(Coercive Diplomacy)或軍事力量的政治使用(the political use of military force)。(林碧炤，1995：6)Williams(1976：29-30)認為危機管理是在平衡(balance)及調適(reconcile)危機事件中的利益與風險，參與者遊走於戰爭邊緣，爭取最大利益。首度提出強制外交概念的 George(1971)，界定強制外交為防守型的危機管理(defensive crisis management)，有別於嚇阻(deterrence)與壓制(compellence)等策略。嚇阻是以威脅的方法，勸阻對手不要採取若干傷害性行動。強制外交則是決策者針對已



經發生的事件做出回應。包括：有具體要求、使對方了解要求具急迫性、暗示懲罰威脅的訊息，以及胡蘿蔔利誘。施行強制外交時，相關決策者透過威脅使用武力，或使用有限度的武力，勸告對手停止或放棄現正從事的行動，並防止危機情勢的升高，及避免戰爭的發生。(George, 1993: 119; 1994: 7-8) 他主張危機管理以控制冒險(risk control)為優先，所有的措施是在限制衝突，反對挑釁與升高衝突。誘使敵方接受己方的基本目標，稱之強制外交。(Eric Stern & Bengt Sundelius, 1992:219)對於美國總統將軍事作為外交政策的工具，他提出下列原則：總統必須在危機中掌握對武力的控制，傳達明確的訊息，使對方勿心存僥倖，並且有效地運用戰爭手段。

二、歷史學派。此派的代表為萊博(Richard Ned Lebow)，他將外交歷史中所發生的 26 個危機事件，進行系統的分類(敵意的合理化、附加危機、邊緣策略)，再運用決策理論的三個角度(官僚體系、國內政治、決策者認知)加以分析，為早期研究危機處理，開拓了新境界。(林碧炤, 1995: 6)。「敵意的合理化」(Justification of Hostility)係指發動危機的國家早已準備發動戰爭，事件不過是藉口，因此危機是戰爭的先期狀態。「附加危機」(Spinoff Crises)指當事的任何一方無意製造衝突，然因長期不睦，危機自然形成。爭端地區經常出現此一類型。「邊緣策略」(Brinkmanship)則是當事國的目的不在發動戰爭，而意圖運用壓力迫使對方讓步。謝林(Thomas C. Schelling)認為亦是一種賽局理論(Game Theory)在外交以及戰爭議題上的應用。他認為在敵對的雙方中，任何衝突的一方可以透過「破釜沉舟」的方式使自己處於戰爭邊緣的位置，將其對手也拉至戰爭邊緣，彷彿將兩顆滾動中的巨石拉至懸崖(brink)，一旦加大能量，無論蓄意或被迫，皆面臨墜落山谷的危險。(Lebow, 1981:15-20; 趙華、高銘淞等〔譯〕，2006: 224)

三、國家與政府分析途徑。此一途徑強調行為者、情勢、組織系統、決策單位、決策過程、選擇方案。艾利遜(Graham T. Allison, 1971: 5-9)認為分析國際危機管理，可藉由理性抉擇模型、組織過程模型、政府政治模型來了解。

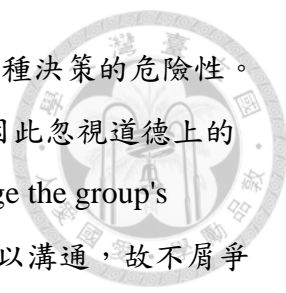
(一) 理性抉擇模型。認為國家或政府國際危機管理中是一理性決策者，其行動是按照國家策略目標極大化的方案選擇結果。替代效應(Substitution Effect)為基本假設，即方案的成本增加，將減少選擇此一方案行動的可能性，方案成本降低，則會提高行動被選擇的機率。理性模式中，國家或政府被視為單一的理性行

為者，此行為者首先要分析對手國行為者的目標與目的，精確計算對手國行為的意義，藉著對偏好順序、功用、結果與副作用的分析作為判斷、預測的依據。

(二) **組織過程模型**。組織理論學派認為政府的決策不完全是理性的抉擇，而是組織依其能力、文化與標準作業程序的產出。行為者既非國家亦非政府，而是一群聯繫鬆散的組織，負有不同的責任，在國家大政方針與一定規範限制下，各有一定的自主權。組織理論假設政府的決策不會因為特殊情況而變得較有彈性或具有遠見，反之無論是決策內容及執行手段都是有限彈性(limited flexibility)及漸進變遷(incremental change)。(詹中原，2004：24-25) 同時組織過程模型強調，危機爆發時的心理強烈震撼與驚訝，威脅的強度與時間的限制，所構成對決策者外在環境的限制。因此決策者依賴組織的標準作業程序，決策產出經常無法達到最適的要求。(Michael Brecher, 1996: 129)。其強調：政府行動既是組織的產出，組織則扮演行動者的角色；組織提供實質的能力，供決策者在面對問題時的政策選項；組織產出的結構是決策者的決策情境。政府在 t 時的決策行為，可依據政府在 $t-1$ 時刻的表現而知，要預測政府在 $t+1$ 時的可能決定，可看 t 時的組織產出。(James M. Mcormick, 1975:19)

(三) **政府政治模型**。又稱官僚政治模式，強調的是政府決策往往不是單一、理性選擇下的結果，而是政治拔河、官員討價還價的結果。政府內部不同的參與者(player)，如政府、利益團體、國會、媒體的政治角力，將影響危機管理的決策。其基本假設為政府危機管理的目的並不代表政府最後的行動，各參與者的主張取決於其所處的位置。位高者可能較重視大戰略、外交、危機等攸關國家利益的議題，位低者較常以本位主義、組織或派系利益，甚至個人目標看問題。(Graham T. Allison and Philip Zelikow, 1999:5-6、18、24-27、164-185、255-256，陳一新，2000：88-92)

四、**團體迷思**。詹尼斯(Irving Janis, 1972)，針對美國入侵豬羅灣事件、偷襲珍珠港事件、韓戰、越戰、古巴導彈危機、馬歇爾計畫的發展、水門事件等危機事件，進行團體決策研究，經由歸納發現內團體(小圈圈)的成員，追求團體凝聚力與和諧共識，無法實際的評估替代方案。此種團體迷思(Groupthink)，通常肇因於命令式領導(Directive leadership)、成員同質性(Homogeneity of members' social background and ideology)、隔絕外界資訊。過程中，導致無懈可擊之錯覺：群體



過份的自信和盲目的樂觀，忽視潛在的危險及警告，意識不到一種決策的危險性。成員相信群體所做出的決策是正義的，不存在倫理道德問題。因此忽視道德上的挑戰。因而集體合理化(Rationalizing warnings that might challenge the group's assumptions)、對外偏見：認為任何反對他們的，都是邪惡，難以溝通，故不屑爭論。自我審查(Self-censorship of ideas that deviate from the apparent group consensus.)、心靈守衛(Mindguards— self-appointed members who shield the group from dissenting information.)結果則是：沒有其他替代方案、不知決策目標、不考慮風險、資訊偏頗、沒有應變方案。值得危機管理分析時參考。

五、軍事文化途徑。自組織理論範疇分出，成為研究危機處理的途徑之一。勒格羅 (Jeffrey W. Legro, 1994: 109-117)認為不同的軍事文化(military culture)會採取不同的軍事行為，因此如果掌握了一個國家的軍事文化脈絡，即可掌握並預測其軍隊未來可能的行動方案。軍事文化係由軍隊的偏好與規範等所構成。

六、決策小組研究途徑。赫曼(Margaret G. Hermann, 2002)指出，決策小組架構(decision unit framework)企圖整合用來解釋外交決策的各種模式，亦即希望指出在何種政治結構及何種問題與情勢下，哪一種模式在解釋外交決策達成的過程與執行上最為合適，決策小組架構同時著重在檢視決策的時機，透過此一決策時機促使政府做出某種行動以應付外交決策者所面對的外交問題。Hermann 認為，任一國家或政府均存在著單一的領導人或小領導團體，他們掌有運用資源的權利，及讓其他個人或團體無法推翻其決策的能力。此一決策者的集體，為權威的決策體。又可注意在此一決策體中是否有一最具權威的領導者，亦或是此一決策體是求取一致意見的單一組織，在外交政策的決策體內存有一最主要的領導人並不一定只有在威權或專制國家的體制內才有。美國因總統制及憲法規定，外交決策體主要領導人即是總統。(陳文賢，2002：24)

七、理性分析途徑，即在危機發生後，依得失比率(cost/benefit ratios)列示方案選擇的優先順序，則可清楚估計國家在所處國際環境中應該如何處理危機。(朱張碧珠，1995：125) Glenn H.Snyder 由戰爭目標評估，己方預期代價，敵手各種反應，己方在各反應贏得目標可能性四項變數，來計算危機機率(risk calculus)。賀曼(Charles F. Hermann)則提出代價計算模式(cost calculation model)，認為一旦國家生存遭受威脅，決策者將傾向於極端謹慎，嘗試以談判解決，避免使用暴力。

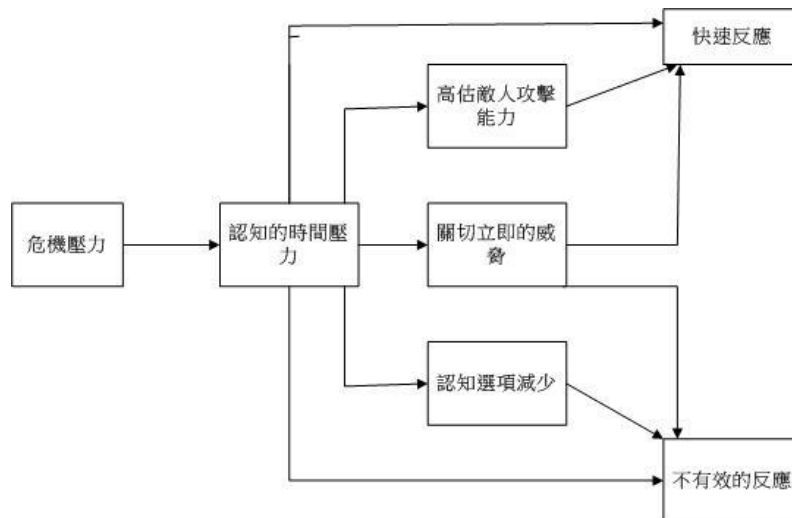
(Head et al, 1978:8；林正義，1993：126)



八、**預期效用理論**。梅斯奎塔(Bueno de Mesquita)與詹姆士(Patrick James, 1988: 49-50)將預期效用(expected utility)運用在觀察危機演變上，認為攻防的兩造在預期效用的得失，可能是導致戰爭是否爆發的關鍵因素。

九、**心理學途徑**。主要從危機、壓力、決策的關係切入，探討危機造成決策者的心理壓力，從而產生認知的時間壓力，對於危機決策的影響。在時間壓力下，決策者在危機中通常少有創新意見、行為較少適應性、判斷力較差、侵略性增強、時間更加緊迫感、自覺己方策略較敵手少。(Head et al, 1978:17；林正義，1993：127)

九之一、**危機壓力與反應模型**。霍爾斯帝(Ole R. Holsti, 1972)認為，危機壓力出現後，構成快速反應或不有效的反應，各有三個中介變數，分別是認知時間壓力、關切立即的威脅、高估敵人攻擊能力；以及認知時間壓力、關切立即的威脅、選項認知減少。



資料來源：作者繪圖取自 Ole R. Holst, 1972：121。

圖 2-4 壓力與反應模型

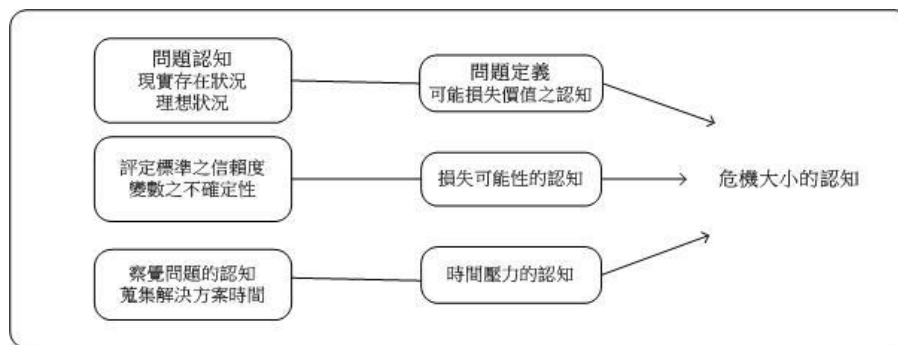
九之二、**意象理論**。博爾丁(Kenneth Boulding, 1977)提出意象學(Eiconics)，認為在政治上，信息固然是構成意象的元件，信念經常影響決策行為。這個通則運用在危機現象上，分析決策者的行為，先要了解其信息來源與內容素質。同時透過學習理論與意象研究結合，可以對危機行為有更深入的了解。特別是具有信

念系統者，會有不同的世界認知圖。危機處理的最後階段，往往要以特定人的認知圖為轉移。意象學最大貢獻在說明決策者對環境所做的反應，與其說是對外在客觀實體的反應，不如說是其心理意象世界所做的反應。危機中的決策者，往往會將國家目標內化為個人的目標。對這些內化的個人目標之威脅愈大，決策者個人所感的壓力也愈大。(譚溯澄，1993：29-51)

九之三、威脅認知途徑。柯恩(Raymond Cohen, 1979: 24-89)，以決策者為中心，考察決策者對外在威脅訊號的判斷與反應，觀察者對決策者個人的反應與心理狀態，決策者對威脅選項的反應說明，決策者如何實行對威脅處理的戰略。其在《國際危機的威脅認知》“Threat Perception In International Crisis”書中並提出了威脅認知的公式，作為判定是否決策錯誤的依據：

威脅認知= 能力的評估 X 企圖的評估。

九之四、危機認知模型。貝林斯(R.S.Billings)、密爾本(T.W.Milburn)與沙曼(M.L.Schaalman)認定的過程為：(1)確認引起危機的事件和察覺問題的存在，即現實存在的狀況與理想狀況間的差異。(2)定義問題為危機：就可能損失的價值、損失的可能性、時間的壓力加以認知。(Billings,1988；詹中原，2004：9-10)



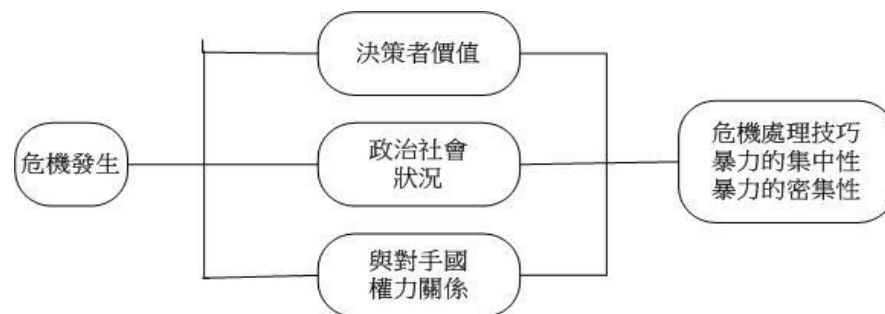
資料來源：作者繪圖取自 Billings、Milburn & Schaalman,1988；詹中原，2004：10。

圖 2-5 危機認知模型

十、危機升級途徑。史莫克(Richard Smoke, 1977: 23-26)提出危機升級的原因，(1)贏得勝利的期望，相互都想得到相對優勢，導致衝突擴大。(2)不想輸的欲望。(3)籌碼愈大，捲入愈深。(4)個人動機與高層決策者的心理。個人成就與

地位，與國家的生死存亡結合。(5) 基於戰術與軍事需要。布雷赫(Michael Brecher, 1996: 215-217)則認為危機升高的三個過程，(1)從危機萌芽到全面大規模的危機。(2)從非武力到武力危機。(3)從低層次暴力到嚴重暴力。Brecher 並提出升級模型，獨立變數是系統、互動者、行動者、情境。中介變數包括價值威脅、時間壓力、戰爭可能性、負面互動。依變數是升高、暴力、戰爭。

十一、**危機與使用暴力模型**。維爾肯菲爾德(Jonathan Wilkenfeld, 1991: 148)就危機發生後的發展與結果，提出決策者價值、政治社會狀況、與對手國的權力關係，認為這些是影響危機處理技巧與暴力使用情況的三個中介變數。



資料來源：作者繪圖取自 Jonathan Wilkenfeld(1991：148)

圖 2-6 危機與暴力模型

十二、**議題管理途徑**。蔡斯(W. Howard Chase, 1977)最早就議題進行定義：一個企業績效與公眾期待之間的落差；其所界定的「議題管理」(Issue Management)，聚焦於以策略和系統途徑進行監測、瞭解和塑造社會環境。不管機構的性質為何，議題管理的目的是積極主動的，其目標不是要成為由外在及由對立力量主宰的威嚇手段的目的，而是透過與內在衝擊無關的紀律程序來管理議題，繼而影響制度的公共政策的形成過程。(Chase, 1984:991；陳恆鈞，2011：7) 議題管理的步驟為：議題界定、議題分析、擬定策略、績效評估。將議題管理的理論運用在國際政治上，例如設定「飛彈危機議題」、「影響總統大選議題」等等，其最突出的功能在議題偵測與策略規劃，有助於對國際關係中的危機管理提供新的視角。

十三、**政策分析途徑**。穆斯卡德(Alvin Mushkatel)與韋克斯勒(Louis Weschler)

將政策制定過程的理論與危機管理政策結合，提出「美國各級政府危機管理政策矩陣」(The Intergovernmental Crisis Management Policy Matrix)，其中由政策制定過程、危機管理過程、各級政府三者構成。政策制定過程根源於 David Easton 與 Charles Jones 的基本系統觀念與政策制定過程模型，將危機管理政策歸類為規劃 (Formulation)、採納 (Adoption)、執行 (Implementation) 及評估 (Evaluation) 四階段。(詹中原，2004：28-30)

表 2-3 美國各級政府危機管理政策矩陣

危機管理過程/ 政策過程	舒緩	準備	反應	回復
規劃 聯邦 州 地方				
採納 聯邦 州 地方				
執行 聯邦 州 地方				
評估 聯邦 州 地方				

資料來源：詹中原，1990：5。

十四、脆弱度研究。危機專家邱強(2001)指出，2001年911事件發生，美國國防部參謀本部想了解接續是否有第二波攻擊？目標可能是哪裡？由於最脆弱的地方可能就是馬上會遭到攻擊之處，因此必須盡速找出弱點，此為脆弱度 (vulnerability) 研究，方法是把所有狀況分析出來後，再找出各種狀況的或然率。

危機指數的算法為：

$$\frac{\text{衝擊指數}}{\text{執行成本}} + \frac{\text{不予執行的代價}}{\text{執行成本}} = \text{危機指數}$$

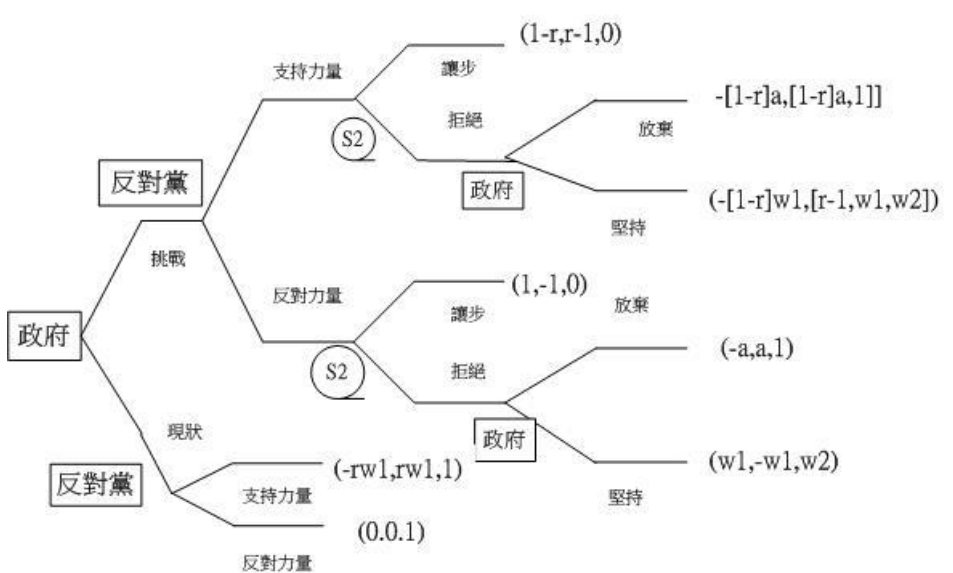
資料來源：邱強口述，張慧英撰述，2001：24。

圖 2-7 危機指數公式



所得數字 <100 ，與危機發生機率成正比。所得數字 >100 ，危機發生機率為100%。接著就是發動攻擊時的狀況分析，其分析出70多種狀況，再用或然率乘以後果等於風險的公式(Probability x Consequence=Risk)，算出每種狀況的風險指數。(張慧英，2001：24-26)

十五、國內政治競爭途徑。舒爾茨(Kenneth A. Schultz, 1998: 829-833)假設決策者重視其在危機處理過程中的表現，以爭取選民的支持。他以反對黨為研究對象，發現具有影響力的反對黨通常會反映這個國家的多數偏好，如果能妥善掌握相關訊息，即可以降低對對手國的誤判，減少戰爭的可能性。



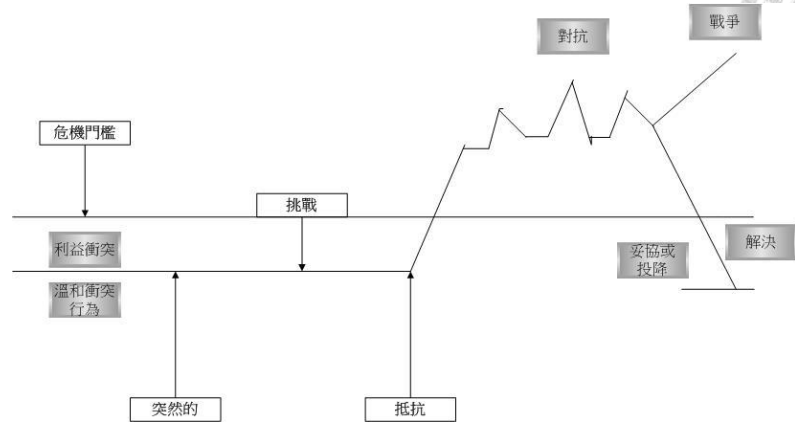
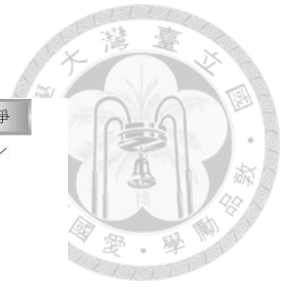
資料來源：作者繪圖取自 Kenneth A. Schultz(1998：833)

圖 2-8 反對黨商議模型

十六、危機週期論。又可稱為**危機管理階段途徑**。將危機視為一個週期，可區分數個階段加以審視。

(一)兩階段

Glenn H. Snyder 與 Paul Diesing (1977) 首先將危機分為前危機與危機兩個階段，並提出危機門檻(Crisis Threshold)的概念，前危機階段跨越門檻可能升高為戰爭或危機解決，危機處理不是一次就能徹底完成，可能需要透過溝通、協調或外交與武力展示等各種手段。



資料來源：作者繪圖取自 Glenn H.Snyder 與 Paul Diesing，1977：15。

圖 2-9 危機發展階段

(二)三階段

米切爾(T. H. Mitchell, 1986)、伯奇(J. Birch, 1994)、伍德考克(Chris. Woodcock, 1994)、古茲(D.W. Guth, 1995)等人則持三階段論，將危機管理分為前危機階段(訊息發現、預防、危機準備)、危機階段(危機認知、減少危機傷害、恢復正常運作)、後危機階段(為下一次危機做好準備、確認政府相關部門或危機處理小組的危機處理能力、確認再次確認危機的結束)。Nunamaker 的動態管理模式亦將危機管理區分為三個階段，將在十六之一介紹。另艾爾沙伯格(S. Elsubbaugh.)、費爾德斯(R. Fildes)和蘿絲(Mary B. Rose)所建立之危機準備模式(Crisis Preparedness Model)則在十六之二說明。

(三)四階段

Steven Fink(1986)認為危機有如疾病，具備四種不同階段，潛伏期(Prodromal Crisis Stage)、爆發期(Acute Crisis Stage)、後遺症期(Chronic Crisis Stage)與解決期(Crisis Resolution Stage)。潛伏期就是警告期，也是危機發生前的階段，會出現徵兆。此一提出，是危機管理理論的突破。爆發期表示危機已經爆發，損害已經出現，處理危機的關鍵在盡量控制危機，如果不能控制危機，就儘量影響危機爆發的地點、方式和時間。後遺症期就是善後期，這時應做危機處理計畫，分析毛病出在哪裡，採取補救措施，恢復期可能無限期延續下去，危機處理計畫可以縮短這個階段的時間。解決期是前述三個階段的目標。一場危機的解決，嘗試另一

場即將來臨的危機預兆。(韓應寧〔譯〕，1989：28-39)。



資料來源：作者繪圖參考韓應寧〔譯〕，1989：37。

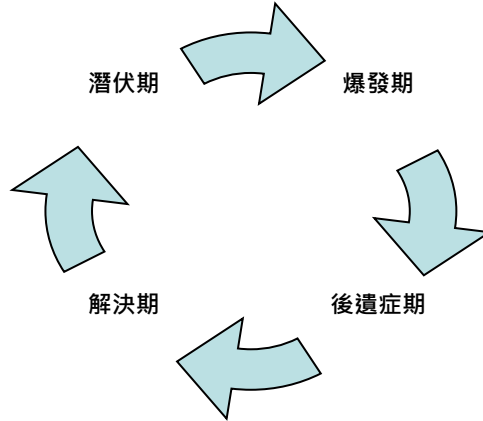
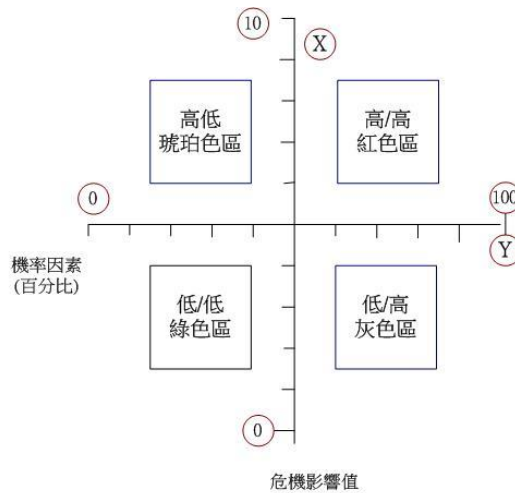


圖 2-10 Steven Fink 危機的走向

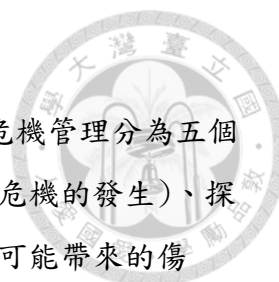
針對潛在的危機，Fink 並且設計了危機壓力表，其以危機影響值(Crisis Impact Value)為縱軸，¹⁸也就是以 0 到 10 表示影響的大小，再以機率因素表(Probability Factor Scale)為橫軸，將潛在危機區分為四種情況：高/高(紅色區)；高/低(琥珀色區)；低/高(灰色區)；低/低(綠色區)。從而更精確地預測危機的強度與爆發的可能性。



資料來源：作者繪圖參考韓應寧〔譯〕，1989：69。

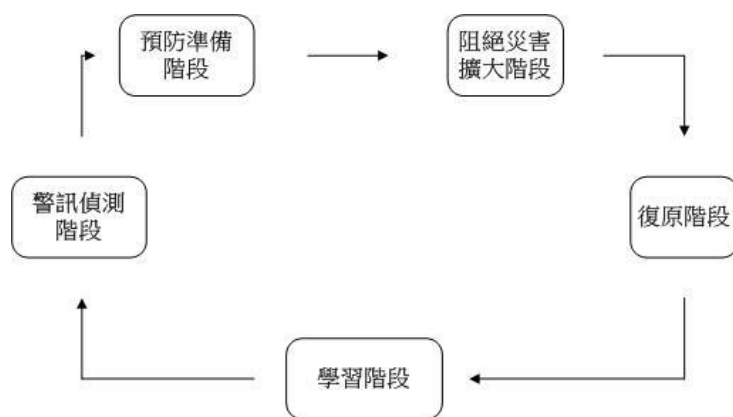
圖 2-11 危機壓力表

¹⁸ 危機影響值表示，危機發生後不去干預所產生的損害。



(四)五階段

米特羅夫(Ian Mitroff, 1994: 101-113)則提出五階段論，將危機管理分為五個階段，分別是訊息發現(發現危機的警訊，並且採取行動來避免危機的發生)、探索與避免(組織成員尋找已知的危機風險要素，並且想辦法降低可能帶來的傷害)、阻絕傷害(當危機發生時，盡量使危機不繼續擴大到組織的其他部分或周遭環境，以避免危機傷害)、復原(使整個政府組織的運作盡快恢復正常運作)、學習(反省與批判危機處理的過程，從而增加組織的記憶，以及處理下一次危機的經驗)。¹⁹Mitroff 的理論強調訊息發現和危機預防，同時著重學習階段的檢討與批判，不只是危機的描述。整個過程是一循環，結束即開始。



資料來源：作者繪圖參考 Ian Mitroff and Christine M. Pearson (1993：48-59).

圖 2-12 Mitroff 五階段論

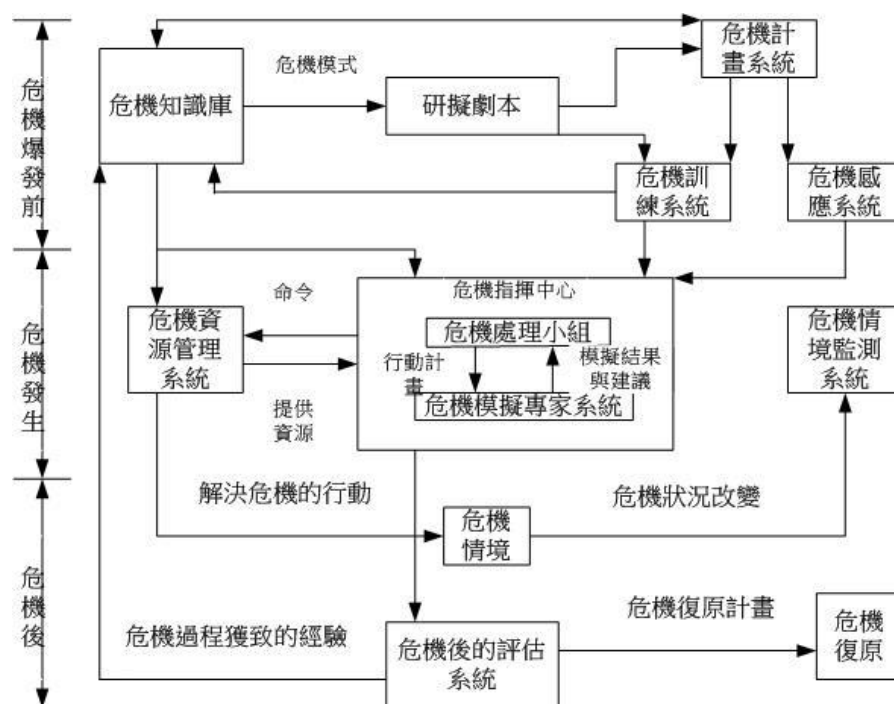
(五)六階段

崇恩 (John K. S. Chong, 2004) 提出之「危機管理六階段模式」，分別是克服 (coping)、重新思考 (rethinking)、創意改善 (initiating)、察覺 (sensing)、干預 (intervening) 與防堵 (sandbagging)。他認為有效的危機管理需要系統化與訓練化，並且建立在對危機的警戒、管理的敏感度、組織反應的敏捷能力，以及組織認知到謹慎規劃的重要性。(詹中原等，2008：29-33)

十六之一、動態管理模式。Nunamaker (1989：16)認為危機爆發前的活動主

¹⁹或可以警訊偵測階段、預防與準備階段、阻絕災害擴大階段、復原階段、學習階段名之。

要是建立危機計畫、危機訓練、危機感應的系統，同時成立危機知識庫，負責危機情境的推演。危機發生階段主要對危機管理小組提供資源。執行的機構包括危機指揮中心、危機監測系統、資源管理系統。危機解決後的活動，包括成立評估調查系統，確認危機原因，加速復原工作進行，推動下一波危機管理計畫。其程序詳見圖 2-13。

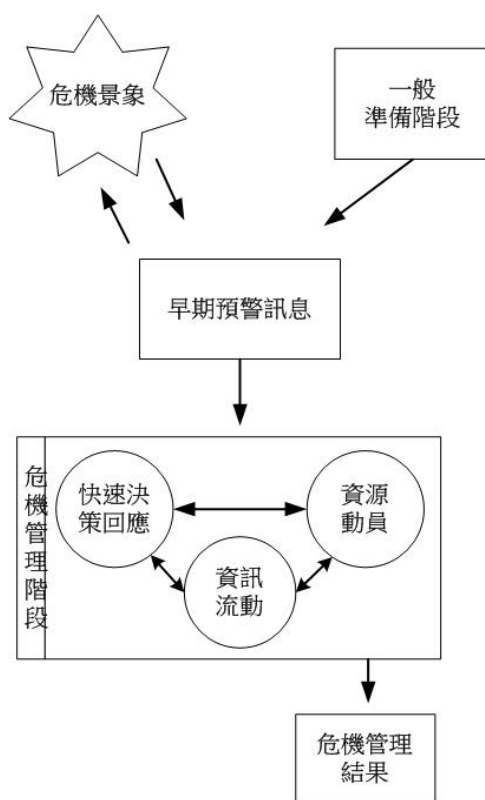


資料來源：作者繪圖取自 Nunamaker (1989：16)；詹中原(2004：21)

圖 2-13 Nunamaker 動態管理模式

十六之二、危機準備模式。艾爾沙柏格(S. Elsubbaugh, 2004)等人以 Reilly(1993)的模型為基礎，提出危機準備模式 (Crisis Preparedness Model)，包括三個階段：(一)一般準備階段；(二)早期預警訊息發現階段；(三)危機管理階段。在第一階段，主要重點在發展有益於危機管理的組織文化，如文化的準備、策略性準備、危機管理方案、訓練等等。上層管理者對於危機管理的投入，是一個組織發展危機準備系統性策略非常必要的。在第二階段，則是組織發現並且解釋危機訊息，從而才得以解決預期性危機。反之，如果未發現預警，或發現了卻輕忽，或者發

現了卻解釋錯誤，危機管理工作即無法有效運作。第三階段，主要由快速的決策回應、資源動員與資訊流動所構成，這三者之間是不斷反覆的，亦即危機管理是不同活動間的往來過程。在執行資源動員與資訊流通時，必須經常考慮到其可能會壓縮到整體回應的時間。(Elsubbaugh et al, 2004: 124-125)參見圖 2-14。



資料來源：作者繪圖取自 Elsubbaugh et al, 2004:124。

圖 2-14 危機準備模式

貳、相關理論的可操作性探討

透過危機管理(crisis management)有關理論的回顧，所有研究途徑本於概念出發，對於危機皆具有不同特點的解釋力，不同的研究者儘管提出不同的理論與原理原則，但是基本考慮並無顯著差異，即是有限的手段、有限的時間與有限的目的。然而危機管理的重要價值不僅在理論建構，同時在實際運用；具體可行、能夠成功解決危機的可操作性(operability)尤其受到重視。

從危機尚未發生前，到危機正式爆發，而至危機結束之後，不同階段所需採取的危機管理步驟，顯有不同的功能設定。如果以是否具有可操作性作為衡量指

標，有關理論運用在危機管理實務上，各有擅場。以危機預防階段最基本的偵測危機而言，決策理論途徑、團體迷思、軍事文化、心理學途徑、危機升高途徑、動態管理模型、議題管理途徑、國內政黨競爭途徑、脆弱度研究等，具有預測的效用。若以危機發生時的處理而言，國際關係學派、歷史學派、決策理論途徑、團體迷思、決策小組途徑、理性分析途徑、預期效用理論、發展階段理論途徑、危機與使用暴力模型、政策分析途徑、議題管理途徑、危機週期論、動態管理模型等具有實用性。若自危機結束後的復原工作來看，對此有所重視的理論與模型更少，大約只有危機週期論、動態管理模型、議題管理途徑與政策分析途徑等較具參考價值。經過歸納，議題管理途徑、危機週期論與動態管理模型同時具有三方面的關照，但是若再從實務運用的普遍性、明確的操作步驟的角度檢測，則分別也都有未逮之處。

表 2-4 危機理論可操作性比較

理論、途徑與模式	可操作性		
	危機預防	危機處理	危機復原
1.國際關係學派：強制外交		○	
2.歷史學派： 敵意合理化、附加危機、 邊緣策略		○	
3.決策理論途徑： 理性抉擇模型 組織過程模型 政府政治模型	○	○	
4.團體迷思	○	○	
5.軍事文化途徑	○		
6.決策小組研究途徑		○	
7.理性分析途徑		○	
8.預期效用理論		○	
9.心理學途徑	○	○	
9-1.危機壓力與反應模型	○		
9-2.意象理論	○		
9-3.威脅認知途徑	○		
9-4.危機認知模型	○		
10.危機升高途徑	○		
11.危機與使用暴力模型	○	○	
12.議題管理途徑	○	○	○
13.政策分析途徑		○	○

14.脆弱度研究	○		
15.國內政黨競爭途徑	○		
16.危機週期論 (危機管理階段途徑)	○	○	○
16-1.動態管理模式	○	○	○
16-2.危機準備模式	○	○	

資料來源：作者製表

無論是體制內或體制外的危機管理體系，貴重於整體國情與個體制度的配合，唯有在整體國情系統中成長的制度，方能達到減少損害、克服意外及即時反應的政策目的。(詹中原，2004：26-27) 尤其若以國家安全危機管理的層次切入，特別是為台灣所適用，則須符合憲政制度、政府體制、政治文化的特性，就更加需要進一步地修正。基本上，以累積國際危機經驗所建構的危機處理理論與模式，運用在本國危機實務上是否具有可操作性，關鍵在能否客觀完成融入當地環境特性的在地化(localization)過程。「在地化」意謂外來事物客觀融入當地，與當地者主觀融入當地的「本土化」有所區隔。因此危機管理理論若侷限於解釋功能，可操作性不足，恐怕使理論用以解決真實生活難題的可能，流於單一、特定，或局部未能全面。故而，我們有必要在既有理論基礎上，並且從本國既有的危機經驗中，整合建構一套兼具理論與實用效能的危機處理操作模型，提升解決危機的能力、降低危機損害，作為強化我國國家危機決策效能的參考基礎，毋寧十分迫切。

第三節 國內外相關研究檢討

以1996年台海危機為研究主題的國內外文獻，相當地繁多，本論文僅以危機決策為核心概念，檢討美國、中國、台灣三方的研究。分別是：「北京的危機決策」，既有文獻多集中於針對北京為何行動的研究；「華府的危機決策」，相關研究包括角色、戰略與調整的分析；以及「台北的危機決策」，主要為因應危機的過程探討。(參見表 2-5)

表 2-5 96 台海危機文獻檢討



	北京的決策	華府的決策	台北的決策
美國學者	李訪美為危機肇因 中共內部權力傾軋 強制外交 邊緣策略 安全政策 捍衛主權	預防性外交 戰略三角中的嚇阻 雙層賽局 安全政策	
台灣學者	三個分析階層論證 理性的邊緣策略 解放軍矛盾公開化	非自願樞紐 決策小組途徑 決策理論 檢討決策失誤 安全戰略 霸權穩定論 風險平衡理論 軍事介入預測 政策調整與轉變	候選人與民意的反應 危機管理途徑
中國學者	動機論 危機升級戰略 軍事鬥爭決策 軸輻外交政策模式	對中威攝加強 戰略模糊與威攝兩難	

資料來源：作者製表

壹、北京的危機決策

北京為何要發動第三次台海危機？針對北京用武原因的探索，國內外研究就此累積的文獻數量至多而且論點分歧。多數論者將中國之所以決定在 96 年對台採取行動的緣由，歸因於李登輝訪美導致，亦有不少研究指出這並非必要且充分因素。視李登輝訪美為危機肇因者中，又有動機論與誤判論分庭抗禮，也存在國家主權與安全政策考慮的不同視角；認為康乃爾之行並非關鍵要素者，有以主張中共內部權力傾軋是為問題核心，另則指向主要出於對台灣總統大選的不安。至於中國進行軍事威脅本身，應屬強制外交 (coercive diplomacy) 或邊緣策略 (brinkmanship)？也有不同論點。

表 2-6 「北京 96 危機決策」的研究

美國學者的研究	李訪美為危機肇因： 黎安友、施道安、金德芳、藍普敦、容安瀾，李潔明 中共內部權力傾軋：傅禮門、John Copper，謝淑麗 強制外交：黎安友、容安瀾、陸伯彬、施道安 邊緣策略：蘇葆立 誤判論：James Baker、高龍江、施道安、藍普
台灣學者的研究	三個分析階層論證：袁易 理性的邊緣策略：蔡瑋、魏鏞 解放軍矛盾公開化：蔡政文、張五岳、蔡明彥、林正義、鍾堅
中國學者的研究	動機論： 周志懷、陳啟懋(Qimao Chen)—美國對台傾斜 賈慶國、楚樹龍、許世銓—主權 由冀—選舉

	危機升級戰略：陳先才 軍事鬥爭決策：牛軍 軸幅外交政策模式：Christina Y. Lin
--	--

資料來源：作者製表



一、美國學者的研究

(一) 李登輝訪美為危機肇因論

將 1996 年台海危機歸因於柯林頓同意發出簽證，以及李登輝訪美的言行使然，幾乎是美國學界最為普遍的主流看法。例如，黎安友、施道安即指，李登輝的康乃爾之行震驚了北京，既因為它違反了美國一貫的政策，即嚴格限制發給台灣國家元首的過境簽證，又因為李氏在康乃爾的講演—以中華民國總統的正式身分發表—是對台灣認同的讚頌。李登輝的強硬碰上北京的強硬。為加大壓力—不僅對李登輝，也對柯林頓政府—中國中止了下一階段海基會與海協會的談判。在一九九五年七~八月及一九九六年三月，中國還在台灣海峽進行飛彈演習，以展示反對台灣獨立的決心。(何大明〔譯〕，2013：317)

金德芳(June Teufel Dreyer)由歷史背景審視兩岸的緊張來源，她認為，李登輝原本可能低調的訪美，結果變成美國外交高度尷尬事件，是關係惡化的導火線。國務院明知前一年未發給李登輝夏威夷過境簽證時，國會的憤怒，次年仍然拒絕發給李登輝前往康乃爾大學的簽證。國務卿克里斯多福自認向北京的保證是理所當然的事，但國會逼國務院非給李登輝簽證不可，之後，北京指責克里斯多福欺騙，李登輝訪問母校成為全球媒體大事，李登輝在演說中多次提到北京恐懼的字眼—「中華民國」，令中國領導人大為光火。就在這時，臺灣啟用第五艘派里級飛彈巡防艦，臺灣海軍敦睦艦隊抵達新加坡，受到盛大歡迎，德國又宣布將把臺灣自「高度緊張」名單中剔除，以利臺灣向德國購買武器與技術。於是，中國將二次辜汪會談延期，並宣布將在臺灣北方約八十五哩處發射飛彈。(張同瑩等〔譯〕，1999：83-84)

藍普敦(David M. Lampton，2001：52)也指出，中國認為其於 95 年 1 月發表了江八點，居然換來台美企圖將台灣從中國分離出去。因此接連發動軍事演習，目的在要求美國必須遵守一個中國政策，不要讓李登輝再去美國訪問。

陸伯彬(Robert S. Ross, 2000: 91)認為，柯林頓總統決定給李登輝簽證，並非基於美國利益的考慮，而是白宮受到了國會的壓力。但是在北京的領導人對於訪美簽證一事，則認為是美國對中國反對台獨運動的挑戰。中國外交官認為這是李登輝努力造成「一中一台」的最後一個步驟。

容安瀾(Allen Romberg)對美中台三方做了更嚴厲的批判。稱李登輝不僅在國會，而且在美國全國導演了一場廣泛的、資金充裕的宣傳活動，要求允許他到康乃爾大學。而李登輝在康大的講話，被華府認為極為挑釁。「李登輝差不多在三十處提到台灣，六、七次提到中華民國，九次提到中華民國在台灣，十幾次提到國家」。李登輝在別處的講話，明確表示他此行目的是要爭取國際上承認台灣是一政治實體。他對於96年北京在台灣海峽區域舉行規模空前的多兵種演習，既出於中國對美國維護和平的決心有多大，做出錯誤的估計，同時也反映了白宮對於北京與台北在主權問題上的針鋒相對是不敏感的，甚至是無知的。(賈宗誼、武文巧〔譯〕，2007: 125-135)

另外一個相對的角度是，台灣首次舉行總統大選對中國的刺激與影響更值得一書。李潔明(James R. Lilley)在編著“Crisis in the Taiwan Strait.”中強調的是，臺灣進行華人有史以來第一次以普選方式選舉領導人時，北京方面表現的卻是沮喪不安。不過，關於釀成這次危機的責任歸屬，究竟是臺灣挑釁？北京刻意過度反應？或是美國管理不善與技術不佳？李潔明認為，這三方都在現實中學到了教訓。他也指出：96年白宮派遣第二個航空母艦戰鬥群進入台灣海峽的決定，由於它在該地區政治與外交方面的重要性，及維持該區穩定的長遠意義，這項行動可被視為是美國亞洲安全政策的分水嶺。(張同瑩等〔譯〕，1999: 52-53)

(二) 中共內部權力傾軋論

傅禮門(Edward Friedman, 1999: 234-275)拉長歷史的縱軸做觀察，他指出，一般咸信1995-96年臺灣海峽危機是由於台灣總統到康乃爾大學訪問所引起，事實上，這是1978年，後毛澤東統治集團在北京執政不久，即將迫使臺灣早日與中國大陸實現統一作為一項優先任務。這個新的聚焦或臺灣的再統一，不是毛澤東時代政策的延續，而是反映了一個基本的政策關鍵。這個關鍵涉及中國內涵中的深刻變革。由這個角度看李登輝訪美，中國領導因而認為李登輝的政策抵觸了一九七二年上海公報：兩岸中國人都同意中國只有一個，且台灣是其一部分的內容。


對於李登輝說出：「只有在中國民主化並實施聯邦之後才歡迎統一」，無疑就是要搞台灣獨立的陰謀，同時也會鼓動新疆的回族尋求更多的自治權力。因此，北京這個反民主的大國主義者，於是把台灣、民主、分離主義及背叛全都一視同仁，當作是同一件事。

傅禮門也認為台灣危機是一次武力的失控。北京發動打擊台灣的軍事行動所引起的反抗，造成漫長和代價高昂的鬥爭，使致後毛時代在北京的統治集團的正當性風險，不在於經濟表現，而是霍布斯式的。那就是，所有現有秩序的替代方案都可能促動內亂。統治集團支持維持團結和爭取國家光榮。不論是哪個特定領導人的意見如何，中國人都希望國家強大。但是對臺灣的一次失敗攻擊，似乎是一個非法騷亂的肇因，從而敗壞政權，就如同稍早發生希臘獨裁政權襲擊賽普勒斯，以及阿根廷攻擊福克蘭群島。謹慎的北京領導層不會超越邊緣政策、威脅、和虛張聲勢。但是新的大國主義會促使北京超越邊緣政策嗎？他描述，中國政權焦慮於時間不在他們那一邊，通過開放、市場、移動和權力下放的快速成長，可能會破壞列寧體制。主流的力量正重塑大陸的政治可能性。其未來不會只是由高層政治領導人來決定。

柯柏(John Copper, 1999: 42)則分析，1995-96年台海危機時，中國對臺灣的敵意，與在北京的爭奪領導權鬥爭密切相關。由於預期鄧小平即將逝世，而其與台灣議題緊密連結。當時從李登輝對美國做出的不同觀點認為，鄧小平和那些同夥被指控，基於改善中美關係，他們犧牲收復臺灣。

曾在柯林頓政府任職的謝淑麗(Susan L. Shirk)在著作《脆弱的強權》(China: Fragile Superpower)中亦指出，中國如此在意臺灣，不是因為臺灣威脅到中國的國家安全，而是純屬內部考量，關乎政權穩定。因此在其他外交事務，或許還容領導高層或外交部與聞，唯獨臺灣問題例外，是毛、鄧、江、胡等中國最高領導人專屬的決策權力。針對95、96年台海危機的肇因，謝淑麗歸因於鄧小病臥病，江澤民才剛開始鞏固權力，便提出和平統一臺灣的主張江八點，然不到半年，即遭美國冷箭羞辱。柯林頓政府打破不接待臺灣高層官員來訪的慣例，給予李登輝赴美簽證。江澤民因此受到黨內對手喬石、李瑞環與解放軍將領的嚴厲批判，別無選擇下，只有附和鷹派，採取強硬的軍事回應。(溫哈溢〔譯〕，2008：231-234)

(三) 強制外交或邊緣策略



論證 96 年台海危機是中國所採取的「強制外交」作為者，主要由台美關係、甚至美國對中政策一系列的改變，引致中國感到危機，決定必須有所因應而起。黎安友 (1996：89-93) 即指出，中國使用武力的原因主要基於：自 1972 年上海公報簽署以來，一貫以來的耐心政策已經失敗，唯有採取強制政策才可能成功的思維。中國認為 1990 年代開始，美國的對台政策發生了一連串倒向台灣的發展，不只是軍售 F16 戰機給台灣，也包括支持台灣參加世界貿易組織(WTO)，給予台灣內閣層級官員訪美簽證，以及升級台灣在美國的代表處等等。北京認為李登輝的詭計是利用 1979 年開始中國對台「微笑外交」(smiling diplomacy) 的空檔，將台灣逐漸帶離中國的控制。然而以當時的兩岸軍力相較，他認為雙方處於均勢，很難評估一旦嘗試軍事侵略，哪一方會佔上風；於是中國傾向於採取其他方式，以一連串警告，以及逐步升高危機的威脅，藉以測試台灣軍事戰備與政治決心。除了驗證導彈能力與過往的操練演習，中國也可以在台灣領域內進行假想的海空攻擊訓練與測試。

黎安友並且認為，美國採取刻意的模糊政策，一方面告訴台灣：「別打算我們會援救你」(Don't count on us to rescue you)，另一方面告訴中國：「別認為我們不會介入」(Don't count on our not getting involved)。美國希望以模糊政策來阻止台灣宣布獨立，以及中國擴大軍事緊張。但是如果兩岸衝突出現危機，這種模糊政策就會破產，如果美國被迫選邊，將會是一個痛苦的選擇。

容安瀾從儘管 1993 年兩岸在新加坡舉行辜汪會談，台灣卻大力進行務實外交開始講起，他認為中華人民共和國對這些外交攻勢感到氣憤，對 1993 年台灣展開爭取重新加入聯合國的活動感到震驚，於是準備進行反攻。(賈宗誼、武文巧〔譯〕，2007：120)

陸伯彬(2000：89-101)認為，中國的軍演主要在迫使柯林頓政府終止對台灣獨立間接但愈來愈有意義的支持，使其重新評估與台灣當局之間的關係，修正其對台灣國際政治角色的立場。中國同時也在迫使台灣放棄重新定義「一個中國」以及國際政治中的重新定位，以確保台海自 1949 年以來的現狀。也就是兩岸都同意台灣屬於中國的一部分。因此，武力是中國強制外交的重要成分，是向美國與台灣展示該等的政策具有極大危險性的訊號。Ross 說明，1992 年美國決定出售 150 架 F16 戰機給台灣，出售這種武器，在中國看來違反了美國對中國的承諾，1995

年美國決定對李登輝發放簽證，讓他可以訪問美國，這已扭轉了美國長期以來的外交實踐，美國政策在三年間愈來愈向台灣傾斜，令中國格外憂慮。美國以為透過外交對話，包括 1995 年 10 月在紐約舉行的江柯會，緊張情勢似乎已經得到暫時紓緩，但這是美國的一種誤解，中國並不滿意，認為繼續看到李登輝的挑釁性言論和行動。因此，雖然導彈試射是中國對臺灣的一個明確聲明，但更多被視為這是在對美國釋出警告。

施道安(1999：5-17)同樣以強制外交的角度出發，他特別提到與 95 年 7 月的演習被迅速安排，沒給台灣與美國太多的預告時間，96 年 3 月演習的籌備則很早就給了通知，特別是美國。劉華秋到華府告知柯林頓政府，中國並不會直接攻擊台灣。而導彈的使用，是解放軍認為對台威脅最理想的選擇，因為這可對台清楚表明北京的威脅是可信的。施道安認為，96 年中國的強制外交是成功的，因為脅迫性的外交努力在兩種情況下被視為失敗，一是戰爭爆發，二是對手未能修改其行為，就這二者言，北京經過這次演習實現了大部分的目標，而且也未實際訴諸戰爭。

然蘇葆立(Robert L. Suettinger, 2003：200-265)，以其曾任美國國家情報委員會東亞情報官，以及白宮國安會亞洲事務主任的資歷認為，北京在一九九六年三月五日宣布將在台灣海峽進行「地對地飛彈演習」，其射程逼近台灣一北一南的基隆港與高雄港，這是一個失算。因為導彈在當時被視為是北京施展恐嚇手法的一種「恐怖武器」。此一試射行動，並未成功嚇阻台灣舉行總統大選，李登輝也順利當選首任民選總統。不過，這確實讓美國認知到：台灣與中國之間的關係，是華府與北京關係中最重要、最敏感的議題。蘇葆立界定，一九九五與一九九六年的台海危機，是一九八九天安門事件以來最重大的事件。對於這次危機，美國初期的反應極為低調，僅對中國提出警告，但在飛彈發射後，緊張情勢升高，柯林頓與國家安全幕僚商討後，決定派遣獨立號與尼米茲號兩個航母戰鬥群前往台海附近，以穩定局勢。另一方面，國家安全副顧問也與台灣國安會秘書長丁懋時在紐約高層對話，明確告知丁懋時：美國必須與中國維持良好關係，因此台灣與中國應該以和平方式解決歧見，短期內華府沒有讓台灣高層再度訪美的計畫。

貝克(James Baker)曾任美國國務卿，則認為兩岸的真正危險出於將對方反應有所誤判，「自李登輝訪美以後，北京對台北意向的研判，已由自由心證取代，

兩岸過度執著於政治象徵而誤判對方的反應，將造成不可收拾的後果」。高龍江(John W. Garver, 1997: 114)進一步指出，美國對於中國在95年7、8月間的飛彈試射，態度過於低調模糊，導致中國被誤導，以為台海若升高衝突，美國並不會介入。施道安(2000: 246)即批評，當時的華府簡直怠忽職守(that Washington was asleep at the wheel)。藍普敦(2001: 52)同意，美國同意李登輝訪美是無可預見、漸進的結果，並非出於既定的安排，中國卻認為這是一個事先計畫的陰謀。

中國於96年在台海的行動是出於國家的安全政策，或是基於捍衛國家主權，相關研究也有不同看法。黎安友(1996: 88)認為中國實施軍演有著安全上的戰略考慮，首先，中國周圍環繞著二十個以上的政治單位，沒有緩衝區，直接面對或鄰近世界上七個強大的武力；其次，中國的對台政策，在避免其領土宣稱的解體，如果允許台灣自決，將會弱化中國對西藏、新疆、內蒙主權的宣稱。這佔有中國35%疆域的範圍，是中國安全上的要素。這種安全上的顧慮，勝過中國的短期經濟利益。基於此一國家生存的重要性，類似的思維，未來將繼續驅動中國的行為模式。

換言之，國家為了生存會尋求安全的最大化；為確保目標的達成，因此使用武力，並以軍備方式來保障安全。費學禮(Richard D. Fisher, Jr.)另從解放軍在95、96年兩次演習中飛彈的使用情況，評估箇中的政治與軍事含意。他直指，中國在這兩次演習中使用的飛彈，可能是核武強權國家動用核武進行威脅最密集的一次。雖然東風十五飛彈攜帶的彈頭多是傳統式彈頭，但是東風十五具備核子彈頭的能力。中國解放軍大規模演習與對台關係互為因果。這種因果可溯自1994年10月間，解放軍在舟山島的大規模軍演。其背景是解放軍的政治影響力，在中國共產黨內部正處於轉型期。此外鑒於美國同意李登輝訪問，在美期間又宣傳台灣民主，因此發動演習。最受矚目的是二砲部隊在95年7月21日~26日，96年3月8日~15日，在台海發射具核子能力的彈道飛彈。至於三月飛彈試射的目的，費學禮認為可能為了增加解放軍的政治威望，更指出了臺灣嚴重的國防漏洞。但在政治影響方面，也形成了反作用力，包括提升國民黨選情、提高核武擴散的可能、迫使美國出面，也增加了亞太地區對飛彈防禦的興趣。(張同瑩等〔譯〕，1999: 204-219)

相對於西方普遍論點的安全說，高龍江(1997: 67-119)則指出，中國認為美

國允許李登輝訪美，已經違反中美三個聯合公報以及一個中國政策，於是在 1996 年以飛彈試射進行報復，其真正的戰略意圖，最低目標在逼迫台灣終止進行「務實外交」；最高目標是脅迫台灣接受「一國兩制」。此外針對美國，最小目標則是讓美國知道侵犯中共對台灣的主權原則，將要付出成本；最大的目標是說服美國承認台灣是中國的一部份。但是中國的此一意圖並沒有達到預期的效果。

二、台灣學者的研究

(一) 最高決策者、民意、政策認知社群的論證

針對中國自身的觀點，袁易(1996：6-19)提出中國最高決策者、民意，以及中國政策認知社群(Epistemic Community)的三個分析階層，²⁰探究中國對 96 危機的綜合性看法，從而也指出：中國一方面認為中國需要在一和平環境中專心致力於經濟現代化的發展，故而支持國際間倡議有關和平與發展的共同主張，並透過具體行動來表現誠意；另一方面，中國則堅持國際社會必須充分尊重台灣為中國領土的主權宣示，包括中國採取軍事手段遂行維護領土完整的必要性。因此，中國在 96 台海危機的軍事作為，目的在凸顯中國欲在冷戰後期，搶奪戰略制高點的超前意識，同時，在此一亞太地區戰略格局轉換的過渡時期，國際形勢中存在不確定和不穩定因素下，先行表態，以避免中國成為美國與台灣之間的戰略人質。

此外，袁易(1996：2-4)比較三次台海危機認為，兩岸關係中具有三個「不變性」與一個「可變性」。第一與第二次台海危機，基本上是反映美蘇兩霸的衝突性，兩岸的對峙是資本主義和社會主義兩陣營衝突的延伸，其特色是軍事衝突性高而妥協性低，雙方使用軍事手段解決紛爭的企圖相當明顯。從臺灣的角度中國大陸對台灣的軍事戰略關係，有恫嚇(Swaggering)、威脅(Compellent)和征服(Conquest)三種可能。兩岸關係中的「大與小」是第一個不變性。中國在 1950 年代先企圖征服，之後被迫改變戰術，不斷軍事演習是要達到「和平」恫嚇台灣的手段，脅迫台灣不得獨立，則是「暴力」威脅，同時也交叉使用和平的脅迫手段，如一國兩制，以爭取國際輿論的支持。(Alastair Iain Johnston, 1996：25-43)台灣對中國的戰略關係則有防禦(Defense)與嚇阻(Deterrence)兩種手段。(Glenn H.

²⁰ 袁易係指中共領導人的政治說辭若代表上層思想，民意就反應了了下層思維，介於之間的中共

Snyder：1998：25-43)在嚇阻戰略的形式下，懲罰(Punishment)、否定(Denial)和獎勵(Rewards)是可資運用的手段，懲罰與否定的嚇阻都是消極作法，是台灣對中國關係的第二個不變性，具有積極性的獎勵性嚇阻，則是台灣可以掌握的可變項。只要不和嚇阻基本底線衝突的各種關係都可以和對岸加強，這是第三個不變性。而兩岸關係在 1990 年代趨於緩和，到 95、96 年又在台海大規模進行飛彈演習，表達對李登輝美國之行的不滿，希望通過此一戰略性威懾，收反制台獨和各種分裂行動的目的。

(二) 理性的邊緣策略

以強制外交界定中國發動對台軍事演習，幾乎為美國學界的普遍看法。不過，有台灣學者從邊緣策略的角度切入，認為中國的軍事行動是理性的，而且也達到了若干預期效果。蔡瑋(1996：2)分析，北京的鬥爭策略是先穩住(改善)與美國之間的關係，然後全力處理和台灣之間的歧見，先讓台北感到有被出賣的可能，同時再以粗暴的文攻武嚇手法企圖逼迫台北就範，並將李登輝先生與台灣人民分開對待，讓李先生感到腹背受敵的壓力。北京採取的是「戰爭邊緣策略」，企圖以戰迫和，讓台北在戰爭的陰影下有所節制。北京至少成功的讓世人，尤其是美國、日本、台灣了解其對國家主權的堅持絕非兒戲，今後或許知所進退。

即有研究從現實主義的角度指出，中國採取飛彈試射的理性是中國運用軍事行動的展現來提升其在國際社會的地位，以及防堵美國對於台灣的影響力增加。換言之，中國採取這樣的邊緣政策，不只是一種被動的回應國際環境中對其威脅性的發展，而且也是防堵未來威脅發展的企圖。對於中國來說，此舉不僅可以防止台灣獨立或是防止台灣推展國際外交，也讓美國清楚認知中國維護領土主權的決心。因此，從而認為台灣總統訪問美國並不是中國決定是否對台動武的必要且充分因素。美國政府對中國的外交行為和回應，才是決定中國對於台灣之立場和行為選項的主要關鍵因素。這也才能解釋何以美國對於 96 年中國試射飛彈前的嚇阻無效。從現實主義的角度出發，美國作為一個超級強權對於中國這樣的區域霸權，有相當程度的指標作用。中國認為美國行政部門對中國的友好政策，可以減少當中國對台灣採取嚴厲軍事行動時所負擔的成本，再加上中國軍事行動可以提

政策幕僚，或可稱為政策認知社群，包括中共黨政軍民四類機構成員的政策及研究幕僚群。

升其在國際社會中的國家地位等多重因素，才能解釋中國軍事演習和飛彈試射的決策行為。(蔡榮祥 2007：212、224、229-230)

也有研究從守勢現實主義的理論：第一，國家確保安全的最佳方式是採取防禦性或維持現狀的策略；第二，防禦性的現狀國會採取嚇阻戰略；第三，現狀國會採取「昂貴信號」的作法透露其安全與合作的意圖。從而推論 95-96 年台海危機發生的原因，主要是中共為了維持「一個中國」的現狀，採取軍事嚇阻的策略，以遏止台灣宣布獨立，並試圖改變美國的對台政策，於是進行一系列的飛彈試射與軍事演習，對台灣施以「戰爭邊緣」的威脅。(張廖年仲，2005：212)

不過，魏鏞(Yung Wei，2004，458-459)直言，1995 年和 1996 年的軍事企圖已被證明顯然失敗，而且與北京的初衷是反效果。他建議，中國大陸對臺灣的政策，不應該有任何懷疑，如果中共推出未受挑釁的無故(unprovoked)攻擊，美國會支援臺灣；這將由華盛頓，來決定「無故」的含義，不是北京。同時，時間不可能在中國的一邊。中共在軍事上可能壯大起來了，但這並不意味著臺灣一定會變弱。對臺灣的戰爭，特別是資訊化和其他功能戰爭型態日趨複雜。此外，臺灣人越來越感覺臺灣應該決定自己的未來。雖然北京可能會堅持其立場，反對獨立，然北京必須認真地對待臺灣自治理念。

(三) 解放軍矛盾公開化

此外，有相當研究雖不否定訪美簽證衝擊了中美互信，但是導致中國執意採取持續升高的軍事行動回應，還需要更具說服力的原因。例如蔡政文(1997:213-239)除了描述李登輝訪問康乃爾大學造成台海緊張情勢的升高以及美國與中國關係的惡化情形，他並分析兩岸關係緊張的根源，主要從立即因素與基本因素兩個層次來探究。北京的外交疑慮、中共政權內部不穩定以及對台灣民主發展的疑慮，是危機發生的立即因素；而中國的對台政策，以及中華民國的大陸政策，則是基本因素。兩岸關係在危機過後的走向，他提出五種趨勢：(1)中國對亞太地區與台灣具有軍事威脅性；(2)兩岸激烈外交競賽具持續性；(3)兩岸恢復談判繫於中國的態度；(4)兩岸文經交流將會加強；(5)亞太安全體制的建立成為各國重視的議題。

張五岳(1996：13)認為，對台政策在中共領導階層一般決策時優先考慮順序上，並非居首要地位。現階段中共領導人主要仍以權力繼承鞏固、經濟改革與社會控制等為主。不過他也提醒，對台政策平時雖非其領導階層決策考量的重要選

項，然而它卻具有民族主義的特色，而此為中共政權正當性與合法性的根基。是以，兩岸關係一旦浮上檯面，大多數中共領導人都不會逃避，也不敢讓步。因為一旦誰讓步，誰就可能成為派系鬥爭下的犧牲品，檢諸以往經驗，如果台灣問題成為派系衝突或角力的訴求，則領導人的權力基礎與其對台政策的強硬程度恰成反比。

張五岳預測，外交問題與國際空間已成為兩岸零和競賽與引發衝突之所在，中共除一貫藉由外交手段封殺台灣生存空間，以體現其對台政策外，外交政策亦有逐步轉為「防獨促統」的傾向。棒子與胡蘿蔔交相使用的策略，不僅表現在不放棄對台用武與以民逼官、以經促政、以通促統的策略上，在國際上堅持其所主張之「一個中國」政策，並以其日益成長之經貿實力相抗於台灣務實外交之推展，亦屬必然。

袁易(1996：10)也就中國內部權力問題指出，中共在面臨威權體制轉型，和世代交替的雙重變遷下，政治行動者為未來的政治規則和程序進行重組，而產生衝突和不確定性。95、96年中國和美國就台灣問題大幅震盪，就是中共解放軍和非軍方矛盾公開化的佐證。

針對中國軍方的角色，蔡明彥(2011)即描述，美國柯林頓政府時期的國防部長培里(William Perry)，早在1996年3月台海危機發生時，便已觀察到中國外交部門對於整起危機事件處在狀況外，顯示當時的台海軍演完全由解放軍一手主導。在台海危機落幕後，中國內部一度傳出設置「國家安全會議」的聲音，希望藉以提供軍、文部門溝通意見的平台。但是站在軍方立場來看，解放軍高層將領既可透過中央軍事委員會影響國家最高領導人的意志與決策，當然不樂見成立「國家安全會議」、引進其他文人部門的意見來稀釋軍方的影響力。在中國軍方的反對下，成立「國家安全會議」的構想也就無疾而終了。

林正義(1996：5)根據美國海軍情報署的評估，中共在台海的軍事演習是「入侵台灣的應變方案一系列預習的最新和最大規模的一次」，而此一應變方案自1994年中共的「指揮所演習」(Command Post Exercise)即已展開。這意味無論李登輝有無訪美，中共以軍事謀台的方案一直都存在。此外，林正義提出選舉說，他認為北京在96年的演習不像95年飛彈試射是為了打擊台灣務實外交，而是旨在干擾台灣總統大選、政治發展方向，也不僅是評估中共軍隊在聯合作戰能力的進展。

鍾堅(1996：15)認為，中共在台海的演訓，是想演練高技術條件下局部性的癱瘓戰。演訓科目的導彈攻擊，不是封鎖台灣主要港口，是將來要打的台灣軍政中心。海空聯合軍種作戰，將來要對台執行的，是遠程大縱深航道的海空封鎖。至於平潭登陸及內陸清除殘軍的設定戰鬥項目，是以高科技戰爭迅速奪取台灣，並將兩方戰損壓到最低。


三、中國學者的研究

(一) 動機論(主權說、選舉說、權力說)

中國學者幾乎多以動機論出發，美國與台灣成為「眾矢之的」，周志懷(1998：3-5)指出，美國不斷調整對台政策，最終允許李登輝訪美，不僅完全違反中美三個聯合公報的根本原則，嚴重妨礙中國的和平統一進程，而且助長台灣當局的分離傾向，使其在兩個中國、一中一台的分裂道路上愈走愈遠，從而成為引發台海危機的重要導火線。

同時，中國學者的焦點更加集中於主權問題。賈慶國(Qingguo Jia, 1996：94)、楚樹龍(Shulong Chu, 1996：98-99)一致認為，台灣的分離主義做法是挑起台海危機的主因。賈慶國說，中國日漸強大成為世界強權，使北京不再需要多加說服華府有關美國也需要中國的事實，而北京也不再在許多國際議題上，對華府採姑息的政策，對美國羞辱中國的做法，也不再逆來順受。北京也無法再容忍，台灣以對大陸的貿易順差，來充當爭取國際對台獨支持及承認的經費。因此，台海危機的出現就不令人意外了。楚樹龍認為，中國在台海危機的作為，既非基於權力繼承鬥爭，也非中國的民族主義，亦不是國家安全利益，關鍵在國家統一、主權及領土完整的根本原則。中國大陸各界對台灣問題的共識，遠超過其他的國內外議題，基此，中國即使必須與唯一超強美國在軍事上對抗，也會毫不猶豫。

許世銓(1997：32-35)認為，一九九五年六月後，中美關係跌落到兩國建交以來的最低點，是因美國政府准許李登輝先生到康奈爾大學「訪問」引發的，究其根本原因則是冷戰結束後，美國對華政策一度背離了六屆總統所共同遵守的基本方針而失去重心，劇烈搖擺所造成的後果。他並且指出，在中國統一前，台灣仍將是中美關係中的重要不穩定因素。但美國必需清醒地認識到，台灣問題關係到中國的主權和領土完整，牽動著全體中華民族的感情。



由冀 (You Ji, 1996: 119-125) 根據其觀察中南海決策階層與世局的互動，研析台海演習主要是打給美國看，也打給自己的大陸同胞看；演習過後，中共透過平面與電子媒體，將演習過程選擇性地讓中國民眾分享。要嚇倒的對象，除了競選期間的李登輝，更包含全體台胞。企圖藉演習的震撼與衝擊，強拉李登輝與彭明敏落選。由冀也強調，中共人民武裝力量有能力、有誘因、有計畫、有決心，也有信心打贏一場「武力保台」的解放戰爭；中共用兵的最大藉口，仍然是台灣當局走向獨立建國。至於江澤民被黨內批判其對台灣採取的軟弱政策，反而鼓勵了李登輝更具挑釁性，由冀(1999:77)同意這樣的觀點。然而，有關中國國內菁英對台灣問題出現政治分歧的說法，他則是認為過分誇大，他認為與此相反，臺灣的挑釁行為，有助於中國領導階層達成共識反應，而不是意見的分歧。

Qimao Chen(1999:133)，針對中國內部權力問題的說法，他認為雖然一些觀察人士認為，江澤民提出江八點，主要著眼於希望鞏固自己在政治轉型中的權力，但透過聲明的內容，可以明瞭這經過長時間的醞釀。他另指出，95年底，臺灣方面宣傳美國尼米茲號航母戰鬥群通過臺灣海峽的消息，雖然顯然是為例行操作，不是政治方面的原因，但是這訊息由臺灣宣佈，激怒了中國。同時，美國還批准了高級的臺灣政治人物的過境簽證，這被看作是美國的進一步對台「傾斜」(lean)。中國因此決定採取更大的行動。

(二) 危機升級戰略

陳先才(2010:163-166)認為，在96危機之中，中國通過有限的危機升級戰略，向國際社會成功表達了對台灣問題高度關切的信號，導彈試射是一典型的選項。軍演的目的主要是為了反對外部勢力干涉中國內政和打擊日益囂張的台獨勢力，因此在很大意義上是一種政治行為，而非軍事行為。中國用軍事威懾這一特殊形式，希望為今後處理台灣問題創造更多機會和更大的戰略空間。目的是希望以強制性和施加壓力的行動迫使美台雙方讓步，從而為己方滿意的條件下解決危機。其次，陳先才提到，中美雙方在危機中的有效溝通是危機最終得以化解的重要原因。中方在做出軍事威懾的同時，也在盡力尋求與對手的共同利益，以避免局勢失控，造成零和效益。美方顯然了解中方的實際意圖，在戰略層面做出了避免與中方針鋒相對的決策。同時，中方透過許多不同的外交管道，向美國保證不會攻擊台灣。最後，陳先才指出，這次危機也讓中國認知到美國國會將是其加強對美



工作的重點。以減少其對台灣問題的干涉和介入程度。


此外，陳先才(2010：167-189)從危機管理的角度指出，中國管理台海危機，呈現「兩方三級」的結構特徵。「兩方」是指中國大陸和台灣兩個當事方，「三級」試紙台海危機管理結構表現出中國大陸層面的危機管理、兩岸層面的危機管理，和國際層面的危機管理。這三個層面相互作用，體現了台海危機管理複雜的一面。所謂中國政府層面，包括政治上的一個中國原則以及外交、經貿等等。兩岸層面的危機管理，則是兩岸兩會機制、兩岸政黨交流平台，和兩岸民間的第三軌交流。國際層面的危機管理結構，陳先才認為，國際法與國際組織的相關規定是台海危機管理的重要法律來源，中美之間三個聯合公報是中美兩國台海危機管理的重要法律基礎。

不過，他也分析了台海危機管理的三個困境，一是台獨分裂勢力在島內有一定的民意基礎。二是美國出於謀取自身利益出發，加大了介入台灣問題的力度。這在很大程度上制約著中國在台海危機管理效能的充分發揮。三是目前中美兩國在台海危機管理方面缺乏交流平台，雙方互信缺失，在台獨分裂勢力挑撥與挑釁下，中美兩國容易對形勢的把握方面出現誤差，甚至導致危機與衝突的爆發。這些都給中國的台海危機管理帶來極大的戰略險情。

(三) 軍事鬥爭決策

牛軍(2004)則以「軍事鬥爭決策」作為研究的核心概念，他強調，不使用「臺海危機管理」一類概念，主要是為了表明中國決策的本質與美國決策是有明顯區別的。對中國決策者來說，軍事行動不過是解決各種複雜問題的多種手段之一，甚至是為了防止危機的發生，1995—1996年的軍事演習就是預防性軍事威懾的典型。顯然，中國在臺灣海峽採取軍事行動並不必定就是美國決策理論定義的「國際危機管理」。

牛軍認為，從導致臺海局勢緊張的過程看，有兩個基本事實起了相當重要的作用。一個是在美國政府宣佈給李登輝簽證之前一個月，美國國務卿克里斯多福曾經向中國外交部長錢其琛保證，柯林頓政府不會允許李登輝訪美。錢其琛在回憶錄中說，中國領導人對美國如此不講信義感到「震驚和氣憤」。另一個重要事件是中國政府曾經一再與美國交涉，試圖通過外交方式消除李登輝訪美造成的消極影響，並修復被「嚴重損害了」的「中美關係的政治基礎」。但柯林頓政府不



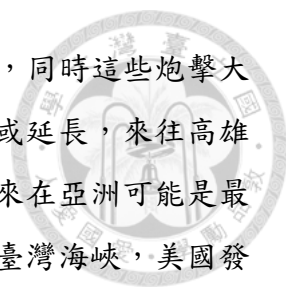
願做出足夠的努力來挽救局勢。中國領導人由此斷定，柯林頓政府存在某種幻想，以為只要美國稍作姿態，中國就會在李登輝訪美問題上讓步。因此中國政府需要給予有力的反擊，以使美國「真正意識到問題的嚴重性」。根據上述中國決策層判斷，大致可以肯定，1995年7月至1996年3月解放軍一系列軍事演習至少有兩個目標：首先是警告美國方面，對台灣問題的重要性和敏感性應有足夠的估計，對中國的底線不要有不切實際的幻想，同時也警告國際上反華政治勢力，不要蓄意在台灣問題上挑戰中國的底線。

牛軍認為，後來的發展表明，1995年7月至1996年3月解放軍展開的一系列軍事演習，固然凸顯了軍事鬥爭在和平統一臺灣戰略中的特殊作用，但其本質就是軍事威懾，是為了防止臺灣海峽局勢演變成國際危機的重要步驟。解放軍軍事行動的限度也是一清二楚的，既不準備攻擊臺、澎、金、馬的任何一部分，更沒有任何與美國發生軍事衝突的意圖和可能。同50年代中國兩次臺海用兵相比，沒有任何理由能使人們相信，解放軍公開宣佈了目的、規模、時間和地點的軍事演習，會導致中美之間的軍事衝突。

（四）軸-幅外交政策模式

Christina Y. Lin (2010) 則以「軸-幅外交政策模式」解析中國的政策思維，她認為，臺灣是軸-幅外交政策模型的核心(Core of Hub-and-Spokes Foreign Policy Model)，基於政權續維與國家統一，其核心利益是經濟發展。因此台灣對於中國是一個生死攸關的問題。而美國在臺灣的軍事干預，是另一種啟動中國使用武力和甚至核武器的紅線。針對動用核武，Lin 引述，前美國助理國防部長傅立民大使在1996年說，一名中國人民解放軍官員告訴他，中國能夠應對在與臺灣的衝突情況下的核打擊。（一般咸信，這位解放軍官員應是時任中國副總參謀長/軍事情報頭目的熊光楷）。

然，Lin 也指出，在臺海危機中，中國從1995年7月21日至1996年3月23日，臺灣附近水域發射了導彈。這是在對美國允許臺灣的總統李登輝出席6月母校康乃爾大學聚會的反應。從1995年7月21-26日，中國在臺灣舉行彭佳嶼以北60公里處的地區進行導彈測試和福建省動員部隊，是第一階段。緊接著從8月15-25日的導彈發射和在11月的兩棲演習，為第二階段。1996年選舉前夕的3月8-15日，中國進行了第三階段的導彈測試，落在臺灣的領海內，距離基隆港和



高雄港只有 25- 35 海里。超過 70% 的商業航運通過這兩個港口，同時這些炮擊大大擾亂臺灣商業。飛往日本的航班和跨太平洋航線，因此改道或延長，來往高雄和基隆港的船舶多花兩個小時繞行。其結果是，美國以越戰以來在亞洲可能是最大的展示回應。柯林頓總統命令航空母艦獨立號和尼米茲號到臺灣海峽，美國發送一個強烈的信號，面對中國人民解放軍軍事侵略，美國是堅持《臺灣關係法》，願意並準備捍衛臺灣。1996 年 3 月 8 日，柯林頓宣佈部署獨立航母戰鬥群已經駐紮在西太平洋臺灣附近的國際水域。中國宣佈從 3 月 12-20 日澎湖附近實彈演習回應。既然中國不下臺，3 月 11 日美國部署尼米茲號，高速從波斯灣趕來。3 月 15 日，緊張局勢進一步爆發時，中國宣佈計畫在 3 月 18-25 日模擬兩棲攻擊。中國國務院總理李鵬向華盛頓發出嚴厲的警告，美國不能派遣海軍耀武揚威通過臺灣海峽。美國國防部長 William Perry 則回應：中國是一個軍事大國，但在西太平洋最強的軍事力量是美國。美國海軍始終未進入海峽，並隨後在 3 月 23 日總統大選結束，緊張局勢平息。她因此認為，美國在 1996 年臺灣海峽危機過程中，將引發的緊張關係成功降溫，終至停火，進行了一次有效的炮艦外交。

四、檢討

中國軍演的動機，既有研究大致可以歸類為五者，(一)美國的對台傾斜，構成安全威脅，中國提出警告；(二)台灣首次總統選舉，具有高度政治意義，必須加以打擊；(三)捍衛主權，遏制台獨勢力日益高張；(四)中國軍方的權力傾軋；(五)軍事攻擊台灣的演練與預習。

以「強制外交」解釋中國在 96 年發動台海危機的作為，則 95 年的兩度對台武嚇後，同年 10 月，柯林頓與江澤民在紐約藉出席聯合國五十周年活動的會面中，柯林頓向江澤民重申只有一個中國，同時承諾不會再發給台灣總統訪美簽證，則中國業已達成策略目標，相關研究並未充分解釋為什麼中國在次年仍須採取升高衝突的強制作為？若以 Qimao Chen 的解釋，是台灣公布了尼米茲號經過台海的信息激怒了北京，如何解釋尼米茲戰鬥群之所以前來，係中國在 95 年底，繼該年 7、8 月導彈試射後，又發動了第二波的軍演所引起？

以「邊緣策略」看待 96 年的中國作為，則不外三種情況，一是中國造成區域緊張奏效，美國讓步，中國經由討價還價獲利；二是緊張程度升高到臨界點，美



國堅不退讓，中國評估力不如人，自動妥協退讓；三是中美雙方劍拔弩張，都不示弱，終致戰爭爆發。如以第二種情況解釋 96 年的事實發展，則中國是最大輸家嗎？似乎並不盡然，為什麼？

不論是「動機論」或「誤判論」，大致皆以李登輝的政策走向如務實外交以及訪美之行，做為危機產生的主因，同樣未能充分說明何以 95 年採取報復措施後，96 年仍要以一北一南的彈著點鎖定式「夾擊台灣」？

在台灣海峽進行武力威脅，若是中國基於安全政策的考量，例如擔心美日圍堵，則 3 月台海危機結束後，美日反而立即在 4 月發表共同宣言，就安保再確立，中國為何未因新的安全威脅再行動？同樣的，如果中國 96 年升高台灣緊張的目的，如中國學者普遍所言在捍衛主權，且稱：中國即使必須與唯一超強美國在軍事上對抗，也會毫不猶豫，則主權完整的宣示藉由軍演是否已成功完成？若尚未完成，則主權不完整？為何未繼續完成？

因此，中共政權自身內部的穩定問題，特別是中共解放軍的在軍演決策中的角色，以及打擊台灣首次總統選舉的目的，成為強化解釋力的推論之一，但提供有力支撐的具體證據是什麼？實際的過程與轉折如何？又如何確認其真偽？

現有文獻中，關於中國內部在台海危機前後的實際決策流程，或因中共體制、資訊封閉原因，或因這並非值得宣揚的成功案例之故，中國官方除了錢其琛的《外交十記》之外，幾無權威性紀錄或回憶錄的出版，更無檔案公布，相關歷史資料非常缺乏。至於中國學者公開發表的文字，則多數以政治論述出發，諸如解放軍此舉成功打擊了島內囂張的台獨氣焰等等。不過，中國學者牛軍曾提出了三個不錯的疑問：中國決策層是否預見到，美國在 1996 年 3 月的軍事演習過程中，會做出派遣兩個航空母艦編隊這類的軍事反應？中國決策層是否事先有所準備，以應付美國可能做出的軍事反應？美國的軍事反應是否和在多大程度上影響了中國決策目標的調整？限於史料與證據不足，牛軍自認尚無法做出解釋，這部分也是本論文值得尋找答案的有趣議題之一。

表 2-7 「北京 96 危機決策」研究之檢討

中國軍演的動機	(一)美國的對台傾斜，構成安全威脅，中國提出警告； (二)台灣首次總統選舉，具有高度政治意義，必須加以打擊；
---------	---

	(三)捍衛主權，遏制台獨勢力日益高張； (四)中國軍方的權力傾軋； (五)軍事攻擊台灣的演練與預習。
強制外交	未充分解釋為什麼中國在次年仍須採取升高衝突的強制作為？
邊緣策略	中國是最大輸家嗎？似乎並不盡然，為什麼？
動機論、誤判論	95年採取報復措施後，96年為何仍要以一北一南的彈著點鎖定式「夾擊台灣」？
安全說、主權說	美日在4月發表共同宣言，就安保再確立，中國為何未因新的安全威脅再行動？主權完整的宣示藉由軍演是否已成功完成？
權力說、選舉說	具體證據？實際的過程與轉折？

資料來源：作者製表

貳、華府的危機決策

以美國在96台海危機決策為研究核心的理論與途徑，在國內外學界著作同樣甚豐。本論文整理歸納為美國學者的研究、台灣學者的研究以及中國學者的研究，分別進行回顧與檢討。

表 2-8 「華府 96 危機決策」研究

美國學者的研究	預防性外交-何漢理、林蔚、Kurt M. Campbell、Derek J. Mitchel、陸伯彬 戰略三角中的嚇阻-Cal Clark 雙層賽局-Robert G. Sutter 安全政策-Dennis Van Vranken Hickey、Ralph Clough
台灣學者的研究	非自願樞紐-吳玉山 決策小組途徑-陳文賢、林正義 決策理論-陳一新 檢討決策失誤-裘兆琳 安全戰略-林正義、蔡瑋、林文程、楊志恆 霸權穩定論-楊懿如 風險平衡理論-徐子軒 軍事介入預測-林正義、莫大華、陳毓鈞、蔡瑋 政策調整與轉變-丁樹範、楊永明、蔡正修、林正義、王友仁
中國學者的研究	對中威懾加強：吳心伯 戰略模糊與威懾兩難：潘忠岐

資料來源：作者製表



一、美國學者的研究

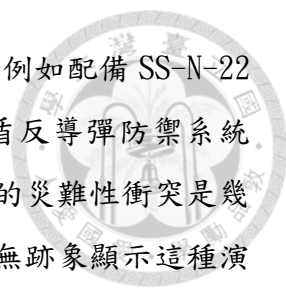
美國學者研究美國的決策，在相對豐富的美國政府檔案逐漸解密，以及華府決策官員紛紛著述的條件下，提供了高度的參考價值。以下主要從預防性外交與嚇阻作為、戰略三角中的嚇阻政策、雙層賽局、安全政策來說明既有成果。

(一) 預防性外交(preventive diplomacy)與嚇阻作為

美國白宮《新世紀國家戰略》(A National Strategy for a New Century)指出，美國有因應台海危機的方案，但最佳的戰略是進行預防性外交。(The White House, 1999:5) 預防外交是美國因應國際潛在危機地區的外交手段，強調以溝通、妥協、談判、調停、展現武力等方式，來處理國際爭端、化解各式威脅，避免武力衝突的發生。(周世雄，1994：195-196)

何漢理(Harry Harding, 2005：4-9)從嚇阻敵對、管理衝突，以及促成解決方案三者，探討美國在台海爭議中的角色。他指出，美國在 1995-1996 年批評中共企圖影響台灣立委選舉與總統選舉結果的飛彈演習，因此將西太平洋第七艦隊的部分軍艦派至台灣島東方海域。以及 1996 年之後，美國反對中共明定台灣「拖延並拒絕談判」為對台動武條件，且不斷表示華府反對北京就開始談判或統一訂定明確時間表。這些措施都是為了阻止兩岸採取有意無意、最終演變成台海爆發衝突的挑釁行為。華府指稱反對任何一方試圖改變美國所定義的現狀，這是美國扮演仲裁人角色，有些人稱之為雙重嚇阻(dual deterrence)。有關管理衝突，他舉出 1990 年代末期台灣完成民主化，台灣民族主義也開始升高時，柯林頓政府曾提倡建立一連串可以降低台海緊張與增加穩定的中程協議，然因擔心就最後統一重新承諾，立即為台北所否決。至於促成解決方案，何漢理坦承時機還不成熟，但不表示美國完全緘默，他認為見到兩岸爭端解決對美國有利。美國可能居中調解爭端，但不能是仲裁者。

對於華府在因應危機後的政策走向，林蔚(Arther Waldron, 1997：44-49)批判柯林頓政府的建設性戰略夥伴(constructive strategic partnership)，是立基於中華人民共和國尋求和平與自由貿易的假設上，但是有更多的證據顯示中國具有更大的野心，這個趨勢如果持續不變下去，未來戰爭很可能將在亞洲爆發。因此美國與其盟邦都必須嚴肅面對這個問題。林蔚認為，1996 年 3 月的台海危機，即是中國



進行軍備競賽，大量自歐洲、以色列，特別是俄羅斯購買武器，例如配備 SS-N-22 巡航導彈的現代級驅逐艦，能夠擊敗美國海軍與航母的宙斯盾反導彈防禦系統等，全面戰力升級下幾乎要釀成軍事衝突的行動。而這種潛在的災難性衝突是幾乎是註定的，中國的政治演變可能降低此類危險。但是現在尚無跡象顯示這種演變的可能。相反的，中國訴諸武力的言行與信心愈來愈強。林蔚引述江澤民 1995 年 8 月在東京的講話：「如果我們放棄對台動武，和平統一將不可能實現」，於是中國需要一個可以控制的危機，以對美國施加壓力，所以繼 95 年夏天的軍事演習後，96 年 3 月再對台灣兩個主要港口進行了有效的封鎖。他認為中國這種戰略，並不局限於台灣，其實可以適用於所有與中國接壤而無核武的國家，這也是對美國在東亞地區的威嚇。因此，美國必須採取更協調一致的作法。

坎貝爾與米德偉(Kurt M. Campbell and Derek J. Mitchell, 2001) 也就美國對臺灣海峽的戰略模糊政策進行探討。Campbell 等指出，起初，這項政策主要是一個政治立場的表述：華盛頓支持臺灣問題，只需經雙方同意，不受脅迫下和平解決，為最終地位未定論者的態度。然而，隨著時間推移，這項政策變得越來越如中國定義的軍事術語。華盛頓並未明確說明當兩岸發生衝突時，它將採取什麼行動，只堅持陳舊的句子，依據《臺灣關係法》，美國「考慮和平手段決定臺灣的前途，... 威脅西太平洋海域和平與安全的任何作為，美國嚴重關切」。在華盛頓克制但更明確地答覆中，認為不確定性可以阻止北京和臺北雙方進行任何挑釁動作。

Campbell 等認為，這種含糊不清的政策，已變得難以解釋，甚至在近年來更難實踐。因為甚至美國的高級官員也不清楚，當真正的危機出現時，華盛頓會怎樣做，它阻礙了與美國盟友的例行磋商，也嚴重限制了與臺灣政治和軍事當局的溝通與規劃—這是有效危機管理的基本要素。他描述，在 1995 年-96 年，五角大樓的規劃人員和情報專家不知道如何面對中共在臺灣海峽對岸的挑釁性導彈試射。這個盲點，導致緊張局勢相當可觀的升級，也為柯林頓任內，美國與臺灣非官方軍事聯繫的警鐘。該等分析，應對這些困難，關係到美國是否應該走向更明確的嚇阻政策，防止中華民國政治行動的挑釁，以及中華人民共和國軍事步驟的脅迫，出現了日益升溫的辯論。許多觀察家擔心美國的戰略模糊政策被雙方誤解：臺灣相信，美國最後終究會支援其獨立性，而中國認為，如果子彈過開始飛翔，美國會閃到一邊去。這種誤解，可以搞曖昧，但最終是危險的策略。2000 年美國

總統競選中，布希對戰略模糊政策的批評，即出於這個原因。

陸伯彬 (2000: 88-123) 則持不同觀點。他認為臺灣海峽的對抗反映的是中國強制外交與美國嚇阻作為的交互作用，中國使用強制外交在威脅美國與台灣改變政策，美國的嚇阻則在向中國與區域主要國家傳達戰略承諾的信用。華府使用武力不再為其台灣政策辯護，而是透過影響美國解決的認知來捍衛其戰略地位。他更強調，1996 臺灣海峽的對峙，進一步揭示了美國和中國是多麼容易地可以在迷迷糊糊中走進一次碰撞。美國致力於防衛臺灣，但它發現自己在與中國對抗，臺灣的國際法律地位，在安全上造成了美國在區域的利益衝突。如果中國和美國要避免發生類似對抗，而華府不允許美國對台灣民主或臺灣的民主政治的支持，破壞了美國和中國之間的戰和政策，同時美國的中國政策也不能被台灣的民主決定，就要在這個世紀處理臺灣問題。要避免政策漂移，未來政府將不得不執行的是有利於美國的政策，而不是對台灣有利的政策。

邵培德在著作中同樣述及了時任美國駐北京大使芮效儉對華府發放李登輝簽證的不滿。芮效儉始終相信克里斯多福、羅德和柯林頓會堅守防禦立場，沒想到柯林頓會這麼快屈服於共和黨人的壓力，簽證發出數周，眾院共和黨議員哈斯特訪問北京時，對芮效儉宣稱：白宮沒有任何人提議反對此事，包括柯林頓。如果柯林頓提出反對意見，投票結果可能改變。芮效儉認為，如果中國輸掉這一次，她會搞不清楚美國要一個強大而繁榮的中國，還是一個衰弱而分裂的中國。美國對台灣的行動，將被中國詮釋為後者，部分原因是華府處理這個區域問題的態度，讓她看不到足夠的一致性。(聯合報編譯組〔譯〕，2000: 502-503)

(二) 戰略三角中的嚇阻政策

克拉克(Cal Clark, 2006: 134-136)以美國在戰略三角中的嚇阻政策出發，探討美國的角色。他認為，嚇阻，是美國維護台灣海峽和平與穩定政策的一個主要組成部分。在抽象的層次，嚇阻是使用威脅，以防止戰爭的爆發。這個理論在冷戰時期，由於美國和蘇聯之間有可能因雙方採取行動引發核武的災難性相互攻擊，而制定並強調。再者，這一理論，建立了兩個大國間適合於兩岸關係的很好分析，尤其，美國的政策一直旨在遏制中國對臺灣的軍事威脅。Clark 指出，美國行使對中國的嚇阻，在性質上有很大的差異，明顯有四個不同的階段。在從 1950 年至 1970 年代初的冷戰對抗階段，美國阻止中國通過特定的軍事威脅和攻擊行動，例

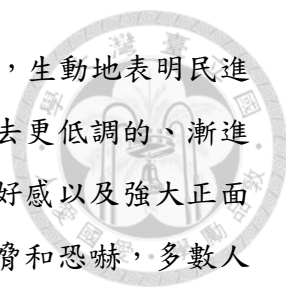
如與中華民國斷交期間，1954 年以共同防禦條約積極支援臺灣兩個外島的危機，在七十年代初期的中美關係中，由冷戰時期的對抗，轉變為美國和一邊是臺灣，另一邊是中國的「羅曼蒂克三角」(romantic triangle)，因為華盛頓試圖同時有與臺北和北京的良好關係，以及中國對臺灣的軍事威脅大大減弱，導致美國政策的重大轉變，嚇阻的顯性意義大幅降低。而 1995-96 年台海危機，中國的軍事威脅升高，導致美國再次針對北京採取明顯的嚇阻政策。

他認為，二十多年的冷戰對抗中，華府和臺北是強大的盟友，共同反對北京，自 1970 年代早期，尼克森和季辛吉透過談判與中華人民共和國和解，美國試圖與兩國政府建立良好關係，但不是以任何大的程度去嘗試塑造他們的關係，而是由華盛頓承擔更積極的「平衡」作用，透過防止兩岸任何一方採取可能挑起軍事對抗的激進政策，以維護臺灣海峽的和平與穩定。從而在此後的 35 年間佔據著樞紐(pivot)角色，然而 1995-96 年臺灣海峽危機從根本上改變這個樞紐作用的性質。

Clark 又提出：模糊過渡(Muddling Through)的兩岸政策觀。他說明，即使美國在戰略三角中佔有的看似強大的作用，其對臺灣和中國大陸的政策已經相當被動。例如，北京與臺北長期以來都不會對「戰略模糊」這種不確定性的極限進行測試。甚至如 1995 -96 年台海危機這種戲劇性的事件，似乎也沒有讓此被動政策有很大的動態改變。

(三) 雙層賽局

沙特(Robert G. Sutter, 1998: 66-97)，以雙層賽局理論，解析柯林頓政府在 95、96 年危機中的政策面向，並且有所檢討。他主張，不論美國的政策是否仍需在美國組織利益競爭間拔河，或者要優先採取一套更清晰、更連貫的戰略方向，美國可以評估雙層的平衡(國際和國內)影響著美國的對外政策。特別是，如果美國領導者聚焦於在國際背景下，與中國領導人建立建設性的關係，沒有對國內的關切給予足夠的重視，其運行就會面臨被攻擊的風險，一如布希結束其對中國的一貫政策。如果他們傾斜於美國國內的壓力，像柯林頓總統那樣扭轉政策，提供了李登輝的簽證，他們可能與日益強大的中國引發一場危險的危機。雖然，諮詢通常是在分權政府中的政治謹慎。追隨美國組織利益間的普遍共識，可能不會導致好的政策。雙層賽局強調，戰略政策不可能脫離美國國內的利益，但他們也必須符合美國在國際事務中的作用。



Sutter 並且描述，中國解放軍對李登輝的訪問採取強烈反應，生動地表明民進黨做法的危險，也同時提醒李登輝的民族主義者，要恢復到過去更低調的、漸進的方式。儘管如此，台灣官方和代表很少失去機會去建立美國好感以及強大正面的媒體形象。台灣轉達其舉行民主選舉，以及儘管北京軍事威脅和恐嚇，多數人仍給李登輝支持。例如，選後數周，在華府與其他地區的許多主要大學與智庫舉行研討會，討論選舉中的公共議題以及台灣海峽的危機。另一方面，對於柯林頓政府在簽證過程先拒後迎造成的爭議，Sutter 也強調，經由這些經驗，可以給美國政策制定者若干重要的一課：

- 早點且更廣泛地與相關利益團體進行諮詢。
- 在政策初期階段就與這些團體交涉，而不是在政策已經形成後。
- 認識公共和興趣小組意見在政策問題上可能的改變，在制定政策時，能夠將考這類變化的考慮在內。

(四) 安全政策

希基 (Dennis Van Vranken Hickey, 1999: 277-295)，從美國安全政策的「架構」，也就是與台灣安全有關的台灣關係法，以及與中國的三個聯合公報，探討 96 年台海危機。從而提出十項政策建議，其中包括：美國必須就建立能夠屏障美國大陸的飛彈防禦系統的可行性，進行積極的研究。雖然中國威脅要使用飛彈攻擊洛杉磯，未反映在中國的官方政策上，但是他們已經給了美國防衛計畫者一個起床號。華府同時必須就協助台北改善反飛彈防禦能力，展開研究。有證據建議，愛國者反飛彈系統(Patriot Anti-Missile)，也許並無法有效的保護台灣免於中華人民共和國的飛彈攻擊。

Hickey 總結認為，這次危機給中美關係留下了難以抹去的印記，就如沈大偉 (David Shambaugh) 所觀察，這次的危機是「北京一次公共關係的災難」(a public relations disaster for Beijing) 以及「臺北公共關係的橫財」(a public relations windfall for Taipei)，民意調查顯示，多數美國人此後看待中國認為是不友善的，而且是敵人。對台灣安全的供應，如今同時包含在民主與共和兩黨的政綱之中。在此同時，美國也與中國達成共識，要朝建立建設性戰略夥伴邁進，同時華府也避免與台北升級關係而激怒北京。美國告訴台灣不要對中華人民共和國採取挑釁行動，國會外交委員會成員也提醒分離主義者在台灣關係法中，並未規定美國在任何情況下



都得防衛台灣。

高立夫(Ralph Clough, 1996: 116、118)，對於美國同時處理與北京、台灣的雙邊關係，則認為，台灣海峽今天是和平，但它不可能無限期地維持下去，因為台灣的狀態取決於現實中兩種衝突的觀點相互爭奪主導權，除非任何一方的領導人可以在這兩個觀點中找出一個可以避免緊張局勢不斷升級，甚至可能引發軍事對抗的長期性妥協方案。Clough 主張，促進海峽兩岸間就現況達成更好的瞭解，符合美國的利益，所以，政府可以就如何促使兩岸關係更加穩定達成協議。對美國而言，可以透過官方和非官方的管道，有向中國和臺灣的決策者和其他有影響力的個人，傳達的機會。作為局外人，美國可以從北京和臺北之間的差異中，以更客觀的角度做思考，這比直接介入更適合。他認為，沒有沉浸在雙方之間進行調解，美國更可以透過私下對話這個主要途徑，去說服雙方彼此間更好的瞭解。美國應該對北京和臺北堅持致力艱巨任務，認識海峽兩岸永久和平共處重要性的溫和派的官員和政治家，協助加強他們的影響力。

二、台灣學者的研究

台灣學界以更為多元的視角探索美國在台海危機中的角色，例如戰略三角理論、決策小組途徑、國會角色、艾里遜決策理論、決策失誤探討、霸權穩定論與風險平衡理論等等。在美國安全戰略的角度，又有預防性外交、軍事介入預測的探討。此外，不少研究也關注美國政策的調整與轉變，例如「三不」政策的提出等。

(一) 戰略三角中的非自願樞紐

羅德明(Lowell Dittmer, 1981: 485-516)指出，樞紐是戰略三角中最有利的角色。樞紐的角色存在於「羅曼蒂克型」的戰略三角中，是指該行為者與其他兩個行為者(側翼)都維持親善關係，而兩翼之間卻是敵對的。樞紐可以搖擺在兩翼之間，誘使兩翼為了博取樞紐的友誼而給予利益，樞紐也會促使兩翼相互猜忌，防止二者和好，一方面增強兩翼追求自己的動機，一方面避免兩翼合謀。吳玉山同樣援引尼克森與季辛吉欲使美國在華盛頓、莫斯科、北京的三邊關係中占據樞紐地位的戰略三角思考，詮釋美國在兩岸關係中所扮演的角色。(1999: 178; 2000: 192)

吳玉山(2000:190-196)認為，戰略三角模式最為適宜。²¹此一解釋框架可以適用於任何滿足特定條件的三邊關係，這些條件是第一，行為者是理性的主權者；第二，任何雙邊關係都繫於和第三者之間的關係；第三，國家安全是行為者最重要的考慮因素。由於台灣與中國都全力經營和美國的關係，希望在兩岸關係中獲得美國支持，兩岸之間又無法免除劍拔弩張態勢，因此美台中關係是羅曼蒂克型的戰略三角，其中，華盛頓扮演樞紐角色。但是從實際狀況看，美國在兩岸間扮演樞紐角色是非自願的(unintending pivot)。華盛頓沒有在兩岸之間利用「傾斜」的策略來獲取利益，反而苦於兩岸各自動員在美國的支持者來影響華盛頓的對華政策。

究竟是什麼機制決定了一個非自願的傾斜政策(tilting policy)? 吳玉山(2000:218)發現，美國的對華政策在台北和北京之間的擺盪，是繫於美國國內理想主義和現實主義的權力對比，而理想主義與現實主義的消長和美國選舉週期密切相關。每當總統大選接近時，理想主義就會高漲。選舉結果如果發生政黨更替現象，新總統的理想主義也會較長一些，但是現實主義的壓力很快就會出現。

據此，吳玉山(2000:219-220)指出，1994年柯林頓決定將人權和中國大陸的最惠國待遇脫鉤，就是現實主義思維的反映。可是到了1995年，由於受到國會批評者的強大壓力，以及為了在選前展示柯林頓政府的原則與立場，美國發給李登輝簽證，後續演變大出華府預料之外，北京甚至對台灣導彈試射。這些軍事威嚇在台灣第一次總統直選時發生，美國被迫做出相對應動作。然而，華府和北京的緊張關係，到了1996年柯林頓贏得選舉後就煙消雲散。華府又一次向北京靠攏，1997和1998年，江澤民與柯林頓交換國是訪問，並且建立戰略夥伴關係，柯林頓甚至在上海響應中共要求提出了「新三不」。很明顯的，在選間期，美國的中國政策向北京傾斜，台北則承受了非常大的壓力。吳玉山還認為，在安全事務上，華府在美國台灣中國的戰略三角當中仍然維持著非自願樞紐角色，受到台北與北

²¹ 國內文獻中，兩岸關係大致已經發展出三大面向、十個途徑。三個面向是兩岸互動、國內政治和國際環境。兩岸互動面向，包括分裂國家模式、整合理論、權力不對等(大小政治實體)途徑，和博弈理論。國內政治面向包括選票極大化模式、國家與社會典範、政治心理學途徑。國際環境面向包括戰略三角理論、國際體系途徑，與認知途徑。參見包宗和、吳玉山主編，(1999)《爭辯中的兩岸關係理論》。

京相衝突遊說力量的拉扯。

(二) 決策小組途徑

陳文賢(2002：36-90)以決策小組研究途徑，研究第三次台海危機，他指出，柯林頓外交安決策核心幕僚包括國務卿克里斯多福(Warren Christopher)、歐布萊特(Madeleine Albright)、國家安全顧問雷克(Tony Lake)、柏格(Samuel R. Berger)、國防部長培里(William Perry)、柯恩(William Cohen)及助理國務卿郝爾布魯克(Richard Holbrooke)。柯林頓第一任總統任內，有關美國對中國的政策，也相當程度仰賴國務院主管東亞及太平洋事務的助理國務卿羅德(Winston Lord)。柯林頓本身對外交政策並沒有興趣，就任之初的外交政策幾近仰賴國會領袖對主要外交議題所持的看法。1995年參與是否給予李登輝簽證決策的官員包括克里斯多福、培里、雷克、柏格、羅德，²²該等基於以下條件可以建議發給李登輝簽證：一，李登輝訪問母校必須是私人及非政治性質。二，他不會見任何美國官員。三，李登輝只被允許直接到綺色佳的旅行。(Christopher, 1998：286-287)

陳文賢(2002：98-100)的研究也強調，簽證導致危機最終爆發時，美國國防部下令在波斯灣的尼米茲號航空母艦戰鬥群駛往台灣外海和獨立號會合，是避免台海危機進一步劍拔弩張的重要行動。這個決定是培里所建議的。克里斯多福問培里如何才能顯示美國維持台海和平的決心？培里認為應該向柯林頓總統建議派遣第二支航空母艦駛近台灣海峽。(Christopher, 2001：243)因為從琉球派遣獨立號駛向台海可稱之為一例行任務，但從波斯灣調派尼米茲號駛往台海區域則就很難稱為是一種例行性任務的調動。

林正義(1998：141-180)另從國會的反應，探討美國國會在外交危機中的角色。由於危機的特質，總統在做決策並開始「危機行動計畫」(crisis action planning)，涉及軍隊部署及武力使用事宜之前，常常不容與國會共商，至多只是知會國會領袖。(Thomas E. Mann, 1990:18-20)美國國會在「戰爭權力法」(War Powers Act)，規定總統在海外用兵時，應事先與國會諮商或事後四十八小時內向國會報告，以此來限制美國總統在海外的用兵。國會要凸顯的是其所扮演的角色地位，並非要真正肩負責任。當總統同黨未能掌控國會兩院時，國會的意見態度

²² 1995年5月19日該等在白宮早餐會上向柯林頓提出建議。參見 James Mann:286-287.

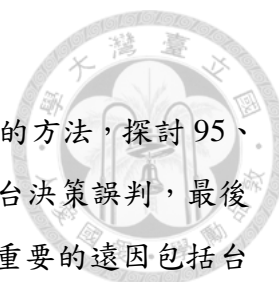
更是總統所不能忽略。1995年，共和黨佔多數的美國國會兩院迫使柯林頓改變不同意邀請李登輝赴美訪問的決定。屬於少數黨的柯林頓需考慮1996年3月不在台海危機採取軍事因應行動，將承受來自國會的強烈指責。美國國會在危機預防能起的作用，顯然大於它在危機爆發後處理所能發揮的影響。美國國會較易接受美軍在海外的武力展示，而非武力使用所出現的暴力流血事件。1996年柯林頓因應台海危機屬於前者。即使處於「分裂政府」(divided government)，柯林頓主導了決策過程，白宮或國務院、國防部也是單方面「告知」國會，以非正式向國會議員簡報的方式來因應，不認為台海情勢已達台灣關係法第三條C項的規定。²³

(三) 決策理論

Graham T. Allison 提出決策理論(decision-making theory)的三個模式，理性抉擇模式、組織過程模式、政府政治模式。陳一新從決策理論的角度，提出四項假設，分別是：(H1)選項可能要付出的代價愈低，獲致效益愈高，被採納為政策的可能性也愈高；(H2)一個組織能力愈大，就愈有可能影響政府領導人的選擇；(H3)在重大外交決策或是涉及使用兵力的危機處理過程中，決策參與者之間可能存有歧異，但政府領導人採納的政策常是大多數決策參與者所支持的政策；(H4)對於涉及總統連任或其他重大政治考慮的外交政策，官員常傾向配合總統的想法。據以分析柯林頓政府95年李登輝訪美決策與96年台海危機決策。(2000：94)

但他認為是美中台三方一連串的的錯誤認知、誤判與政策失誤造成，三方都付出很大的政治代價。台灣為了李登輝訪美，付出與國務院溝通不良的代價，也眼睜睜看著美中關係呈三級跳式的大躍進，自己卻承受三不與中程協議的壓力。表面上，中共是贏家，能與美國朝戰略夥伴關係邁進，但雙方在意識形態、制度面、國家利益存有歧見，以致雙方雙方關係總是在圍堵或交往、建設性交往或堅定交往、戰略夥伴或競爭對手之間來回擺盪，名詞選擇之間摸索，顯然，要對美中兩國之間做出合理的定位，不是易事。同時，經其驗證，美國務院是主導提供李登輝簽證的最重要機構，中共中央軍事委員會則是主導軍事演習與飛彈試射的最主要單位。只有李登輝訪美是出自本人決定，其決策亦並非採納大多數決策參

²³ 台灣關係法第三條 C：指示總統如遇臺灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，應迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險所應採取的適當



與者所支持的政策，成為例外。(2000：133-136)

有關決策失誤的檢討，裘兆琳(1998：99-141)是以歷史研究的方法，探討 95、96 台海危機的歷史背景、柯林頓允許李登輝訪美的因素、美中台決策誤判，最後提出台海危機的啟示。她認為，台海危機發生的背景因素，最重要的遠因包括台灣推動務實外交、元首外交，以及參與聯合國活動，使中共心生疑慮；1994 年 5 月美國不允許李登輝在夏威夷停留一夜，導致美國國會反彈；以及 1994 年美國對台灣政策檢討報告不允許台灣高層領導人訪問美國，種下惡因。柯林頓允許李登輝訪美，則是基於國會壓力、媒體壓力，以及北京多方不與美國合作的情況下，美國打台灣牌，求取兩岸平衡。至於檢討，裘兆琳也認為是華府、北京與台北一連串誤判下，導致台海危機發生。柯林頓在北京壓力下，給了中共不實的保證，但是在美國國內民意與輿論的反彈下又收回承諾，導致中共顏面受創。經過艱辛努力，李登輝終於得以訪美，想繼續創造外交骨牌效應，沒想到中共惱羞成怒，對台武嚇。中共則以為對台武嚇，美國只會坐視，不但可以嚇阻他國提升和台灣的关系，也可以影響台灣的總統選舉，沒想到卻把台灣的民主推向世界媒體舞台中心，李登輝高票當選，並且開創美國派遣二艘航母戰鬥群到台海附近觀測的先例。


不過，裘兆琳並不「歸罪」李登輝一人，而是提出了「團體謬思」(groupthink)的思考。針對各國重要外交決策都偏向少數核心人物決定，其引述傑寧思(Irving Janis,1977:130-133)與喬治(Alexander George,1980:169-170)的提議，團員觀點過分一致，且和外界隔離少數決策往往會出差錯，外交決策者應設立多管道倡議(multiple advocacy)的方式，使正反意見都能充分被考慮，同時決策中特別需要唱反調的人(devil's advocate)，讓決策者能夠真正認清近利遠憂與利弊得失。(1998：139-141)

(四) 安全戰略

不少研究以 96 年台海危機為個案，檢視美國的國家安全與軍事戰略。在此從預防性外交、軍事介入的預測，兩個較為集中的主題，加以探討。

林正義(1996：5-7)分析，在 1996 年 3 月中共宣布在基隆、高雄外海進行導彈演習之前，美國對中共犯台可能採取的反應是「戰略性模糊」(strategic ambiguity)，

行動。



從 1995 年 7 月中共在東海導彈演習起，除了第七艦隊通過台海，1995 年 12 月 19 日、1996 年 3 月 23 日前後，尼米茲號(Nimitz) 航母戰鬥群出現在台海水域，則是「戰略性明確」(strategic clarity)表徵的出現。柯林頓總統決定派遣航母來解除台海危機，最高指導原則是不直接與中共發生軍事衝突。美國雖不認為台海衝突一觸即發，但擔心兩岸決策者誤判對方意圖及軍事操槍走火的可能，因此不得不轉為有限度介入，由「戰略性模糊」轉為「戰略性明確但戰術性模糊」。美國為避免台海發生一場理性抉擇之外的軍事衝突，故須採取一連串危機預防措施，希望嚇阻中共進一步的軍事挑釁。他認為，美國除鼓勵台海兩岸談判解決危機，並無積極斡旋或調停的準備。

蔡瑋(1996：41-42)同意美國最後的軍力展示，是由創造性模糊，到後來的戰略明確、戰術模糊。美國行動基本上屬於預防外交的一環，仍有砲艦外交(gunboat diplomacy)的影子，希望兩岸關係維持現狀，避免再被捲入中國未了的內戰之中。他並以囚徒困境(prisoner's dilemma)看待兩岸三邊關係，認為中國和美國都希望維持既有的動態平衡關係(dynantic status quo)，但是，台北則要突破封鎖，打破現狀，所以不惜血本也要動搖既有三邊不平等的平衡關係。台北堅持要把所謂的「一個中國」留在概念、抽象、未來、文化的層次，北京卻非要把這個問題落實在實務操作的層面，美國雖然表面同意一個中國的原則，但在務實方面卻又言行曖昧，引來北京猜忌，三方關係自然爭執不斷。

基於美國政學界不論主張美國應與中國廣泛交往(comprehensive engagement)，或是對中國採取對抗的兩派，皆是以美國國家利益為出發點，因此林文程(1996：6-7)認為，柯林頓派了兩個航母戰鬥群前來台灣附近，從事預防外交工作，不全然是偏愛台灣，而是台灣對美國有政治、經濟、文化、戰略上重大利益(vital interest)。在國際現實主義下，任何外力支援均是不可靠的，他認為哈比柏(Willian Mark Habeeb)所言，小國與大國從事不對稱談判(asymmetrical negotiation)時，在整體國力不如對手的情況下，只有團結一致才能獲勝，這項發現用於軍事衝突事件更為貼近。

楊志恆(1996：16-17)則注意到：自美國同意李登輝訪美後，中共加強對美遊說工作，尤其以美國智庫與大學的中國問題專家為對象，以中國視角來看美中台三角關係的版本出現；美國的中國通逐漸接受中共對台灣安全問題所定位的三個

前提要件(一)台灣不搞獨立運動；(二)台灣不引進外國勢力；(三)台灣內部不混亂。梁崇民(1996：10-11)也評論當時的情況指出，從美國為仲裁人的立場，台北很明顯為最弱勢的一方，美國分析家從本國利益觀點出發，希望台海局勢長期處於一種靜態平衡局面，低估了台海兩岸關係政治、外交、軍事上所採取有意或無意的主動行為，皆會招致另一方更強烈的實質反制。


根據嚇阻理論，有論者進行美國在台海地區對中共嚇阻可信度評估，研究認為台灣為中共核心國家利益的情況下，美國要使其對中共的嚇阻具有可信度，必須突破中共認知層面上與採取退讓行動意願的盲點。包括：美國要保持耐心，避免給中共時間上的急迫感，保證奉行一中政策、不支持台獨，台灣亦應不挑釁。(陳國暉，2010：147-151)

(五) 霸權穩定論

1970年代，金德爾柏格(Charles P. Kindleberger)提出霸權穩定論。他借用經濟學公共財(public good)的概念詮釋霸權國家在國際經濟體制中的行為。基歐漢(Robert O. Keohane)則假設國際體系內，各國之間權力資源的改變，導致國際體系的改變，並由各國之中最強大的國家獲得霸權身分，領導國際體系並建立各種國際建制，帶來許多公共財的運作，其中最重要的，就是體系的穩定。(Robert O. Keohane, 1984:31-64,85-109，轉引自楊懿如，2007：10)。楊懿如(2009：155-187)以霸權穩定論的角度，看待柯林頓政府在台海危機中派出兩支航母群的因應，以及事後大幅度改善美中關係，並在美台非正式關係中向台灣施壓盡快進行對話，認為皆是維護霸權身分之舉。

(六) 風險平衡理論

徐子軒(2009：155-187)則認為，目前有關96年台海危機的研究，均立基於預期效用理論(expected utility theory)，假設國家是理性行為者，目的是追求利益最大化。然而，台灣對於美中兩國的利益顯然不對稱，因此他引用新古典現實主義者戴傑飛(Jeffery W. Taliaferro)的風險平衡(balance of risk)理論，解釋美國出兵的原因。戴傑飛就守勢現實主義進行修正，並結合經濟學的展望理論(prospect theory，或稱前景理論)，提出新的研究方向。風險平衡理論有四個假定，第一，國際體系限制了國際格局和國家外交政策的範圍；第二，只有在少數情況下，國



際體系才會提供國家衝突與侵略的動機；第三，體系規則(systemic imperative)與國家領導者的外交決策之間，有著複雜但非直接的連結，要了解一國採行的政策，必先探究其高級官員對於國家間相對權力與國際環境如何評價；最後，人類處理關於自身環境資訊的能力是有限的，通常依賴先天的信念系統(belief system)與認知捷徑(cognitive shortcuts)，來估算權力與選擇政策，因此人的決策是有限理性。故徐子軒認為，美國在重要區域中，為了對抗具敵意的霸權崛起，將會扮演穩定者與擔保者角色，落實在對兩岸的亞太戰略，美國的目的在讓中國意識到對台使用武力不應該是其選項。

(七) 軍事介入的預測

William S. Cohen (2000:3-4)述及美國所面臨的各式安全挑戰中，美國在主要地區失去使用重要設施的權利，以及盟邦被敵意政權所取代，明列其上。柯林頓政府在《國家安全戰略報告》(National Security Strategy Report)與《年度國防報告》(Annual Defense Report)，區分了三類國家安全利益，分別是「重大生存利益」，「重要利益」，「人道及其他利益」。其中，防止敵對區域性集團或霸權出現，嚇阻並在必要時擊敗對美國盟邦的侵略，確保在海空太空及重大航道的安全，屬於「重大生存利益」，美國在以武力維護這一類的利益是決定性的，必要時將片面行動。「重要利益」則是不會影響美國的生存，但會影響美國的國家福利，武力的使用將是選擇性、有限性，是利益受損的重要性來決定。據此，林正義(2001:229-271)認為，中共若侵略台灣，涉及中華民國國家生存，對美國而言，台灣安全不可能只是重要利益。台灣海峽已經成為美國在海外出兵，尤其是亞太地區，最可能的地區。不過林正義也檢討了美國出兵的限制，一旦其他區域有戰事，美國在台海地區軍事能力的維持將出現短絀。

莫大華(1996:53-67)從柯林頓所提出的「擴大與交往」(Enlargement and Engagement)國家安全戰略(雙加戰略)切入，認為美國在96年台海飛彈危機中的舉措顯示，這是美國重要的國家利益，雖然不會威脅美國的生存，但嚴重影響美國的經濟福祉，軍力的使用是有選擇性與限制的，以反映其利益的相對顯著性。美國先以預防外交阻止中共，中共並不理會，美國只好進行預防國防，國防部長培里(William Perry)宣布「獨立號」航向導彈試射區進行監測，中共似仍無終止演習的意思，美國就增派「尼米茲」前往。中共遂明白美國有可能運用軍事力量介

入台海爭端，不得不順勢結束演習。他引述培里之言：美國處理後冷戰衝突威脅的戰略或政策，是預防威脅出現、嚇阻已出現的威脅，若預防與嚇阻措施失效，則動用軍事力量擊敗危害美國安全的威脅，以確保國家利益。

陳毓鈞(1995：5-20；1997：323-330)則自中美關係的歷史中，探析美國在未來的台海危機可能的反應。他認為美國出兵台海危機的可能性是微乎其微的。理由是：自1953年韓戰結束以後，美國不尋求與中共兵戎相見，若有危機，則努力嘗試以談判手段解決。另從1980年代開始，美國更認為亞太的集體安全若缺乏中共的支持與參與是不可能成功的。在這種情況下，最符合美國利益的政策就是，維持台海的和平穩定，控制突變的發生。至於柯林頓下令獨立號與尼米茲兩戰鬥群至台灣附近水域會合，為美軍在在越戰後於此一地區海域最大規模的兵力集結，其主要作用在嚇阻共軍進一步在台海進行冒險，為了應付擦槍走火，華府採取了「戰爭邊緣」的策略。不過蔡瑋(1996：49)則認為，美國在96年危機採取有限介入措施，將來仍然可能為了本身利益繼續干預。

(八) 政策調整與轉變

美國作為後冷戰時代的超強，在亞太安全與兩岸關係上，無疑始終扮演最重的角色。在96年危機過後，美國全面調整了其與中國的雙邊關係，對台政策，甚至與日本的互動。這是針對第三次台海危機後續效應與影響等相關研究的另一探索焦點。

丁樹範(1998：77-81)指出，柯林頓政府為了恢復與中國的關係，發展「建設性戰略夥伴關係」，在具體作法上做了極大的改變，第一，美國開始公開地談到希望兩岸早日恢復會談。第二，美國開始加重台灣對於維持台灣海峽和平的責任。第三，美國正式提出「三不」口號。在此同時，美國和台灣的實質關係也開始改善，包括開始對台灣進行一系列的軍事技術轉移，如經國號戰機，M-48H 主機坦克，與派里級巡防艦的技術。

儘管如此，丁樹範(1998：82-84)認為，「三不」政策和八一七公報以後的美國對台灣政策有很大的不同。八一七公報後的美國歷任行政部門都只強調「一個中國」政策的認知(acknowledgement)，與強調兩岸問題的解決必須是和平的。此外對於台灣是否要重返國際組織，兩岸是否要對話，台灣是否應該要獨立，都沒有表示意見。這反映美國當時認為「模糊」比「明確」好。然「三不」政策超越

了八一七公報以後美國對兩岸的政策，認為「明確」比「模糊」好，成為美國主流的新思維。藉著美國的轉變，中共領導人從兩個方面採取措施，第一，加強和美國的關係，因為解決台灣的捷徑是經過美國。第二，設法與台灣進行政治談判，想盡快把台灣納入統一的架構內，而且只要求進行政治談判的程序性商談，以解決日後政治談判的議題、名稱、地點。「結束敵對狀態」則是中共當局擬與台灣談判的第一議題，以完全切斷美國對台灣的軍售，使美國無法再在台灣議題上有施展的空間。

從戰略模糊到三不政策，楊永明(1998：99-102)指出了美國對台政策的轉變。第一，從戰略性模糊到戰略性明確(strategic ambiguity to strategic clarity)。柯林頓政府從「認知」到「接受」北京對「一個中國」的宣稱，卻甚至沒有要求中共放棄以武力統一台灣。第二，從「不做中介」到「看不見的手」(non-mediator to invisible hand)。柯林頓政府跨越過去美國政府的堅持，以另一種形式介入兩岸問題的處理過程。96年飛彈危機之後，柯林頓政府不斷透過「第二管道」(second channels)，希望兩岸能有建設性與實質性對談，加上三不的宣布，使得美國早已成為如國際媒體所稱呼的兩岸對台隱形夥伴(US invisible partner in landmark China-Taiwan Talk)。第三，從「自由民主」取向到「現實主義者」(liberal democracy to hardcore realist)。美國政策反映出相當程度的現實主義考量，不再將民主人權視為中共交往的議題，對於台灣政策，也以權力結構與現實外交作為制定三不政策的基礎。第四，「實際盟友」還是「麻煩製造者」？(de facto ally or troublemaker)。三不政策關閉了台灣參與國際的門，削弱了台灣與中共還價的能力。臺灣關係法創造了一個框架，允許台灣成為美國事實上的同盟夥伴，來制止北京的武力威脅，三不使此框架失效。第五「和平解決」還是「和平統一」？(peaceful resolution or peaceful reunification)。三不政策從根本上改變了台灣關係法與三個公報的本質，排除了和平方式達成獨立或其他選擇的可能性。基此，楊永明認為，冷戰之後的強權關係結構正在形成，三不宣示代表：美國對台灣，所有安全、經濟與政治利益，已經改變了。華府、北京、台北三方的關係，也有了重大的結構性變化。

蔡正修(1999：83-110)，比較了三次台海危機，認為美國「戰略清晰、戰術模糊」的策略在「三報一法」已有脈絡可循，而在第三次台海危機後更加確定。但美國對台灣前途自主的支持有減弱的趨勢。美國政府雖然極力聲稱對台政策未

有改變，然細究三不與以往三個公報，仍有相當差距。此外，有關「奈伊方案」：²⁴台灣聲明不尋求獨立，交換中共不對台動武，以及不反對台灣在國際上謀取國際生存空間。這是對台灣獨立由「可被動接受」，到「不支持」，再到「不承認」，若成為新對台政策，暗示美國對台海和平問題將朝積極介入的方向發展。

林正義(2002：1、24、29)同樣關注 96 年台海危機對美日、美中加強戰略合作發生了催化作用。台灣對可能被納入日本「周邊有事」地區多了一層安全保障，卻又因美中致力於建立「建設性戰略夥伴關係」，擔心利益受到損害。針對 1998 年柯江北京高峰會，台灣政府組成跨部會專案小組預擬應變計畫與工作方案，並安排海基會董事長辜振甫與立法委員訪美說明兩岸關係近況。台北最擔心柯林頓在北京表達不支持台灣獨立或台灣加入聯合國的立場。這兩個提法，事前分別由美國官員在各種場合陳述過，但由柯林頓說出卻有不同的意義。根據行政院陸委會委託的民調，34.9%的台灣民眾認為柯江會對務實外交有不利影響，52%指出對台灣最不利的是三不政策，65.1%認為其中以「不支持台灣以國家身分加入國際組織」最為不利。林正義認為，美中關係若不是陷入惡化、長期衝突，而是起起伏伏、時好時壞，美中在必須防止全面關係破裂的情況下，雙方會在台灣問題做文章，以創造妥協或議價的籌碼。

王友仁(2000：7-23)就美日安保條約自 1951 年成立以來的發展進行歷史考察。他指出，1996 年 4 月 17 日美日首腦在東京簽署的「日美安保共同宣言」與台灣海峽的緊張關係有著密切關係。日本 1985 至 1995 年的十年因五五體制破綻百出，政府領導能力低落，關鍵的十年無從因應變動快速的國際情勢，扮演大國角色。但經過政界重編的效應，可能提高日本政府在亞太的領導能力。不過，日本在蛻化為政治大國的過程，由於國際大環境的約制，已無法像明治日本擠身列強之時的得心應手，其中又以中國近年的國力充實，運用民族主義戰略多方挑戰日本外交影響最大。21 世紀的中國，在保護其沿海心臟地帶安全的考量下，加強海防及擴張海權的作為勢必變本加厲，如因此不幸擦槍走火爆發台海戰爭，則 1995 年在英美醞釀的「圍堵中國」將成為亞太的「權力架構」。但國際關係瞬息萬變

²⁴ 奈伊的撰文“A Taiwan Deal”，於 1998 年 3 月 8 日見刊於華盛頓郵報 c7 版。



的本質，常會有類似 1967~72 年美日的摩擦，而中共坐收漁翁之利的偶發事件，²⁵這對台灣安全不利，台灣必須隨時掌握美日中關係變化，以為因應。

三、中國學者的研究

中國學者吳心伯(2004：54-58)以相對於台灣的不同角度看美國政策調整。他說，96 危機影響的深遠在於：(一)美國對華政策的主旨不再囿於 89 年天安門事件與人權問題，轉向如何應對一個正在崛起的中國，在後冷戰時代新自由主義思潮影響下，柯林頓政府確立了與中國發展「戰略夥伴關係」的目標。(二)三不方針的提出，明確了美國對台政策的限度，充實了「一個中國」的政策內涵，打擊了台灣島內的分裂勢力，也向台灣當局推行「務實外交」亮起了紅燈。針對奈伊在華盛頓郵報的撰文，吳心伯認為雖然美國與台灣反應冷淡，大陸方面也持慎重態度，但其戰略清晰主張後為小布希政府所採納。

不過，吳心伯(2004：59-60)也指出 96 危機所造成的「負面後果」，(一)它促使美國擴大和加強同台灣的安全關係，以防止台海地區出現軍事衝突。1997 年開始，美台雙方每年在加州的蒙特利(Monterey)舉行一次戰略與安全對話。(二)為美國向台灣提供更多、更先進的武器系統提供了藉口。就批准對台軍售的數額，1996 年為 10.34 億美元，增長 287%，1997 年又增長 20%，1998 年為 12.96 億美元，較 1997 年增長 3%。(三)美國向台灣提供戰區導彈防禦系統的呼聲高漲起來。雖然美國對是否將台灣納入 TMD 不願拍板，但為了提升台灣的反導彈作戰能力，1999 年 4 月決定對台出售遠程預警雷達，並同意售台新型的愛國者-3 型導彈。(四)影響美國地區安全戰略，前此，「中國威脅論」缺乏事實依據，96 後，計畫與中國打仗就成為五角大廈的優先事項。幾年裡，美國軍方組織了 20 多次以中國為假想敵的軍事演習，超過針對其他大國的演習次數。吳心伯也特別提到，台海危機也加強了重新定義的美日安全同盟的中國因素。1997 年 9 月出台的新日美防衛合作指針，台灣海峽被列入日美防衛合作的範圍。在接觸與威懾並存的美國對華政策中，威懾的因素進一步加強。

潘忠岐(Pan Zhongqi, 2003：387-407)則認為，美國的對臺戰略模糊政策是威

²⁵ 係指 1971 年美日安保條約第二次改訂，是季辛吉「聯中制蘇」戰略，美日嚴重摩擦背景下的產物。當時，日本亦排迴在中國與美國之間，美日同盟有名無實。

懾的兩難困境。戰略模糊政策是美國在兩岸關係中實踐的基本政策，美國需要就其對台灣的安全承諾、售給臺灣武器和台灣的未來地位，希望促進和平，以及維護臺灣海峽穩定，維持極曖昧立場。然而，戰略模糊的政策不能避免在處理臺灣問題時的三個主要困難：嚇阻作用的困境；一場跨越海峽兩岸的軍備競賽；和潛在的台海衝突中可能出現軍事行動。1995-1996 年的臺灣海峽危機，正表明這種模稜兩可策略的破產。

潘忠岐指出，美國關於臺灣問題的政策已被逼到了一個十字路口。這已是美國放棄其戰略模糊政策的時候。美國政府當局應該將明確對台政策，若不是第一或優先事務，也應列為重點。但是美國既沒有明確對台灣的防禦承諾，是有條件或無條件的，也沒有採取澄清臺灣自衛是美國政策的正確方向。海峽兩岸只有支持雙方的和平統一大業，才是最好的選擇，也更有助於美國在亞太地區地區的國家利益。理由在於，這可以讓美國脫離雙重威懾困境、解開安全困境和避免誤判，並避免兩岸在臺灣海峽的軍備競賽。換句話說，它可以說明美國實現其在這方面明確的政策目標，同時造福他人。柯林頓時代在國家安全委員會亞洲事務高級主任特別助理李侃如寫道，殘酷的現實是……沒有與中國大陸就整體正式關係達成談判，臺灣可能永遠不會實現永久安全。美國透過對和平統一的支持，來解決臺灣問題，將是美國要確保臺灣海峽長期和平、安全與穩定的最佳政策選擇。

四、檢討

華府在 96 台海危機中的決策研究，有別於中國與台灣的探究與揭露程度，不僅華府政策顧問、國際戰略智庫主持人、知名學者如 Ralph N. Clough、David M. Lampton、Glenn H. Snyder、Arther Waldron 等等提出學術文章，甚至曾經參贊華府實際決策的參與者，如 Warren Christopher、James A. Baker、Harry Harding、Robert L. Suettinger、Kurt Campbell、Susan Shirk、Robert G.Sutter 等等，更以第一手觀察著書立傳、發表觀點，此外，資深記者如 James Mann、Patrick Tyler 等，也有專書出版。

基此，柯林頓政府有關給予李登輝簽證的轉折、加派第二支航母戰鬥群前往台海的決策考慮等等，早已相當透明與公開。針對美國如何分別與中國、台灣方面戰略對話、外交交涉，也有不少一手與二手資料，但是，美國對危機期間的兩



岸實際互動有多少了解，相對較少著墨。此外，在軍事行動部分，除了當時美方主動透過媒體報導以加大嚇阻效果之外，美軍在危機過程中對解放軍的掌握，以及與台灣軍方的聯繫狀況，也較為缺乏佐證、晦澀不明。

以國家安全戰略的視野看 96 危機，既有文獻多由預防性外交出發，辯論美國應採戰略性模糊或戰略性清晰的優劣，或對未來美國針對台海爭端是否軍事介入進行預測，但因國際關係架構係始終建立於動態性平衡之上，今日回顧，若干討論取向的價值受到時間與空間汰換的被覆蓋面很大。這是後續進行相關議題探討，或類似個案研究時，應該超越的限制。也就是說在純粹基於「歷時性」(diachronic)的梳理發展歷程的同時，也應當提供「共時性」(synchronic)的功能。

在各種研究途徑中，戰略三角理論，就美國在 96 年台海危機中的角色，提供了極佳的解釋。將美國的嚇阻政策，放在戰略三角中觀察，有效說明樞紐作用的變化，但是以上對於為危機發生的背景，則顯得力有未逮。雙層賽局，凸顯美國如何在國際與國內兩個層次維持平衡的重要性，也指出對李登輝發出簽證，或是事後與中國發展建設性戰略關係，皆使美國的國內利益與國際作用二者間發生失衡。對台海危機的肇因做了著墨，不過，在 1996 年大選年之前夕，尋求連任的總統以國內需求為優先考慮，恐怕亦是理性選擇。

決策小組研究途徑，對於掌握施行總統制的美國決策過程，十分切題，但是在台海危機這個案例中，柯林頓時代，屬於分裂政府中的國會角色，絕不可偏廢。Allison 的三個決策模式，業經撰寫《美國總統與國安決策過程》的威廉紐曼所質疑，紐曼(2007: 51)指出，學者很少探究時間的影響，忽略改變的模式，以及決策過程改變的可能性。同時危機時的決策特性與平時的一般政策流程有大的差異，這些案例研究只是在特定時間下詳細記載政府決策過程的點滴，因而減損它的權威性。事實上，經由陳一新的研究，已經出現過多「例外」的明顯矛盾。

國內外學者同樣關注美中台三方領導人的決策失誤，但是未說明最為關鍵的問題：這些失誤是否能夠避免？如何避免？若是決策階層的「集體謬思」，又該如何在危機決策過程即進行制度性改善，而非僅對具有權力的少數人道德勸說？此外，霸權平衡理論與風險平衡理論等，皆是就 96 年美國為何出兵嚇阻解放軍這個行動本身嘗試進行解答，並非、也無法全面照顧美國整個決策過程。

96 危機過後，柯林頓第二任任期開始，美國進行了非常顯著的政策調整，與

中國建立戰略性夥伴關係，以及柯林頓在上海提出「三不」，致台海危機的影響與效應因此出現質變，現有文獻具體描述了這段期間的現象，政策轉變也成為新階段再轉變的基礎。這些，在當代的美國亞太政策中，有些已經人去政息，如戰略性夥伴關係；有些只做不說，或有所修正，如三不；有些持續強化，如美日安保同盟等。目前繼續在運作的政策或機制，透過爬梳箇中的因果脈絡，可以重新估計 96 年台海危機的得失，並且得到以古鑑今的知識，但這方面的持續研究稍嫌中斷，也缺乏新的史料或論點產出。

表 2-9 「美國 96 危機決策」研究之檢討

預防性外交、戰略模糊政策、美國介入台海軍事預測	共時性?
戰略三角理論	危機背景?
雙層賽局	大選需要?
決策小組途徑	美國國會角色不可偏廢
決策失誤	如何避免?
政策調整	缺乏持續性研究

資料來源：作者製表

參、台北的危機決策

相對於國內外研究者對於美國、中國政府決策部分的著力，台灣，96 年台海危機面臨威脅的當事者，尤其做為一個小國，在這次事件中的決策過程與因應，相關研究似乎在現有文獻成果中，是最未獲重視，觸探深度也是最淺層的一環。歸納台灣學者的相關研究如下：

一、候選人與民意的反應

有關第三次台海危機這個主題，針對台灣的研究，有若干以台灣國民為對象所做的分析，例如高永光〈85 年總統大選期間候選人對美國介入台海危機態度之分析〉，以 96 總統大選的候選人李登輝、彭明敏、林洋港、陳履安四人，就美軍介入台海危機的態度，認為從最左「完全反對美軍介入」到最右「完全贊成美軍介入」的光譜排列上，依序是林洋港、陳履安、李登輝，再到彭明敏。他認為李登輝及其幕僚群應該是受到國際互賴 (interdependence) 理論與地緣經濟 (geoeconomics) 理論的影響，因而有務實主權觀，若國家安全必須借助美國的力量，則應該強化美台的互賴程度，如此在台灣真正有危險時，美國才願意出兵一

戰。同時，李登輝也應該思考台灣要成為哪一個區域經濟整合體中的一分子，如果中共最終是不惜損失也要把台灣吃掉，則加入或強化與北美自由貿易區的經濟互動，才是維護台灣安全的另一選擇。(1996：32-43)

童振源則以〈台灣對於大陸在 1995-96 及 2000 年武力威脅的反應〉，探討台海危機期間，不論是金融上巨大損失或心理上沉重壓力，為何台灣並未對大陸明顯讓步？因此分別就台灣民眾、政治菁英、利益團體和決策者的反應進行分析，結論是大陸武力威脅在台灣造成很大的反效果。台灣民眾部分，依據該文所設的大陸敵意指標相關性、台灣人民對抗指標、兩岸分離指標，多數人民傾向支持台灣政府的政策，反對大陸武力威脅。政治菁英的角度，大陸威脅反而幫助李登輝高票當選。同時超過 75% 選民票投李登輝與彭明敏。從利益團體的角度，絕大部分台商不惜集體撤資，回台灣與大陸對抗。從決策者角度，新現實主義(neorealism)強調信譽(reputation)與相對利得(relative gains)，這種關切在敵對國家尤其明顯，因此為避免因讓步反而鼓勵大陸繼續威脅台灣，台灣決策者不願意做出任何讓步。(2002：3-20)

二、決策檢討取徑

蘇起(2014：49-87)從台海危機告一段落後美中台三方的後續決策演變做比較，認為台灣在康乃爾訪問及文攻武嚇以後所做出的反省最少，政策變動的幅度與深度也最小，其中首推李前總統的角色。蘇起指出，在 1996 年之前，大陸政策的決策通常都先有兼聽的過程，才由總統慎斷。1996 年之後李總統的決策作風丕變，大陸的決策變成乾綱獨斷。李的獨斷並非毫無社會基礎，而這個社會基礎的形成卻是部分拜康乃爾及文攻武嚇之賜。蘇起認為，李前總統的康乃爾之行絕對是 1990 年代兩岸關係的轉戾點。「康乃爾之變」把兩岸關係切成涇渭分明的兩個階段。此外，如果把美國中共與台灣看成三角關係，美國與中共關係是實線，美國與台灣是虛線，台灣與中共是無線。手上同時握著兩條線的美國作為平衡者與預防管理者的角色責任變得更大。

三、危機管理途徑

以 1996 年台海危機為案例，研究國家危機管理或危機處理等相關論文，國內陸續有所探討，然多屬博碩士論文。朱延智(1999)以「軍事痛苦指數總體分析模型」、「兩階段危機擴散理論」，以及「危機生命週期理論」的架構，新提「巨

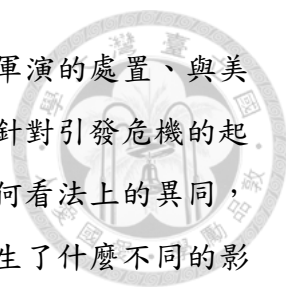
型危機理論途徑」，觀察危機的醞釀、爆發乃至處理、預測。其將 96 年台海危機的過程分為醞釀期、擴散期、爆發期、後遺症期，並以前述自創的理論為研究途徑，就此一危機事件逐期進行分析。朱漢屏(2006) 引國防安全危機偵測模式，以中共對台動武與區域安全環境之徵候、訊息、事件，做為建立指標與影響因素的評量參考，運用在 96 危機個案，得出此次危機屬於橙燈的高度危機，偵測指數 7.258，處置建議為化解衝突的結果。鄭炳利(2011)以情報蒐集與運用切入，認為國軍在中共軍演期間的作為是「掌握敵情」、「策定計畫」、「精實戰備」、「強化部署」、「檢討精進」，然此為國防部於 2006 年台海危機十周年所公開的新聞資料與標題，且其論文的相關內容僅十頁不到。徐伯峰(2001)、謝如欽(2004)、巴長泓(2007)、錢宗旺(2008)等，均以 96 台海危機管理為題為例，然在述及有關台海危機事件過程的篇章，除了剪輯報章報導等現成資料進行敘述，既未就決策內層的實際運作進行探索，更未觸及台海危機時，台灣政府在決策過程究竟如何管理危機的實質內容。

表 2-10 國內以危機管理模式研究台海危機之論文

年度	題目	作者/論文類別	指導教授
1999	小國軍事危機處理模式研究	朱延智/博士論文	林碧炤、詹中原
2001	危機處理之研究：一九九五至九六年台海危機個案分析	徐柏峰/碩士論文	李明
2004	國家危機管理之研究 1954-1999 台海危機探討	謝如欽/碩士論文	陳德昇
2006	中華民國國防安全危機偵測模式研究—台海危機為例	朱漢屏/碩士論文	陳勁甫、邱天嵩
2007	我國危機管理機制之研究以 1996 年台海危機及 2003 年 SARS 危機為例	巴長泓/碩士論文	袁鶴齡
2008	軍事危機處理機制：大陸與台灣之比較	錢宗旺/碩士論文	李明
2011	情報蒐集與運用對國家安全重要性之研究—以 1996 台海危機為例	鄭炳利/碩士論文	連弘宜

資料來源：作者製表

四、檢討



台灣政府在台海危機中的決策因應，主要應該包括對中國軍演的處置、與美國等國際盟邦的聯繫，以及台灣內部政經環境的穩定。同時，針對引發危機的起因與背景，當時的李登輝政府與柯林頓政府、江澤民政權，有何看法上的異同，理由是什麼？此一危機發生後，對於台北、北京、華府又各產生了什麼不同的影響？也值得探索與論證。但是現有文獻中，就 96 年台海危機期間台灣政府有關決策進行研究者，不但缺少權威性的著述，以第一手資料進行學術探討者，更是搜尋不易。

一般決策個案的研究，其蒐集資料旨在回答：(一)何人決策？(二)什麼決策？(三)何時決策？(四)如何決策？(五)何處決策？(六)決策情勢背景？(七)何類決策？(八)為何決策？(呂亞力，1991，267-268) 96 年台海危機之決策此一個案研究的難度，即在政府關鍵性的檔案資料尚未解密前提下，是否以及如何如實解答前述問題。高永光就 96 年總統大選四位候選人對「美軍介入」的態度進行研究，或是童振源分別就台灣民眾、政治菁英、利益團體和決策者的反應，得到台灣不讓步的原因在避免引起大陸更大的威脅，基本上皆非以政府的危機決策為主要研究對象。

蘇起曾為李登輝政府成員(1996 年時任陸委會副主委，曾參與國安會幕僚小組)，此一雙重身分，作為若干程度的局中人(insider)，由其檢討李登輝的決策，理應比一般學者較易於排除困難取得更多第一手資料，並據以提出更接近客觀事實的研究發現，但此一特點在其論著中所提出的關鍵結論似乎並不顯著，例如他認為康乃爾之行絕對是 1990 年代兩岸關係的轉戾點，其假設應是若李登輝不訪美，兩岸關係即可延續「江八點」與「李六條」的持續對話，這恐怕是僅就江澤民與中國涉台系統的角度做此論斷，並未考慮中國軍方早自 1994 年開始即已密集實施一連串以台灣為假想敵的演訓，同時亦難解釋若李登輝在 95 年未訪美，則 96 年台灣舉行總統大選，解放軍是否即不會發動台海危機？或台灣的 96 年大選也將成為「兩岸關係的轉戾點」？而其對美中台三邊關係的實線、虛線、無線之比喻，亦缺乏客觀評量標準，美中關係為實線、美台關係為虛線，係表面現象的描述，驗證美中台長期關係的波段性演進，事實上不論美中與美台關係，皆為有實有虛、時實時虛；同時兩岸之間至少為虛線，若是無線，則兩岸關係即無好壞差別可言，又何來因單一事件而轉戾？

從危機管理途徑切入者，各由不同的危機理論著手，探討 96 李登輝政府的危機作為，但 20 年來無人指出李登輝政府在因應這次危機時究竟有沒有危機管理模式，亦從未提出 96 年危機管理的操作程序與內容是什麼？

因此綜合而言，以 96 年台海危機為主題的學術論著，多年來在美中台三方累積了相當的研究成果，然以台灣政府為研究單元，由危機管理的角度切入者，或因史料蒐集的方法問題與困難，或由於接近國家決策階層等政治行動者的不易，或基於對危機實際操作時的標準作業程序不熟悉，以致多僅取材於現有政府公告、新聞報導等公開資料，套用國外既有危機理論途徑，作為建構研究與推論依據，不論就理論或實務檢視，相對貧乏、浮面與隔閡，尚未切中核心。

大國研究，固然是國際顯學，台海危機中，美中大國間的博弈，也固然是影響事件演進的關鍵要素，但是「台灣研究」在美中台三方危機結構中的幾近缺席，絕無法完善對美國與中國的個別研究，同時這也是台灣學界面對在地問題、指出錯誤、提供方案、改良決策、提升政府安全治理的極大缺角。此正指出本論文值得進一步探索的研究領域，以及以李登輝政府在 96 年台海危機期間所採取的危機管理模式為題，可能將有所貢獻的研究價值。

第三章 研究設計



在既有的研究基礎上，要尋求前進一步的貢獻，必須有效解答兩個問題：一是什麼是 96 年台海危機更具可驗證性與預測性的過程與因果解釋？二是當時台灣李政府的危機因應程序，經過檢討，是否能夠根據其得失，修正危機管理的標準作業程序，強化政府的國家安全治理能力？

為了回答這兩個提問，茲提出以下研究設計。

第一節 研究途徑與研究方法

本論文在方法論上，修正危機週期論、危機動態管理模型，以危機三階段週期論點，並結合「李登輝政府危機管理操作程序」，做為研究途徑；並以「深度訪談法」(depth interview method)、「歷史研究法」(historical method)，與「文本分析法」(context analysis)為研究方法。

壹、研究途徑

在第二章危機管理相關理論的回顧與可操作性探討中，本論文發現「危機週期論」也就是「危機管理階段途徑」，較能兼顧危機從醞釀、產生到結束各階段的實用性，如前所述，危機管理階段途徑將危機視為一個週期，可區分為數個階段加以審視，不同論者將危機過程分為二、三、四或五個階段，其中，三段論者將危機分為危機前 (precrisis)、危機 (crisis) 和危機後 (postcrisis) 三個階段，較只將危機過程區分前危機階段與危機階段的二階段論完整，補強了危機過後仍須進行危機管理的重要性。

與 Fink 的危機生命週期四階段比較，其第三階段的後遺症期即是善後期，假設還有殘局要收拾，也是恢復期，自我分析與自我檢討，做好進一步的危機處理計畫，分析毛病出所在，並且採取補救措施；其第四階段為解決期，Fink(1986)強調一場危機的解決嘗試另一場即將來臨的危機預兆。(韓應寧 [譯]，1987:33-39)就管理措施檢視，這兩個階段並無分立的必要，Fink 亦言，危機未必能夠解決，有可能後遺症不休止地延續下去。

Mitroff(1994)的五階段論，(一)訊息發現、(二)探索與避免、(三)阻絕傷害、(四)復原、(五)學習，(一)與(二)皆為危機發生前的行動，(四)與(五)則均是危

機結束後的危機作為，因此本論文採取三階段論，Nunamaker(1989)提出的「動態管理模型」亦根據三階段論進行危機管理的規劃。

就操作程序言之，李登輝政府在因應 96 年台海危機時，曾經由實務的應變過程自然形成出一套操作程序，或可定名為「李登輝政府危機管理操作程序」，此一程序在形成之初，並非先有理論再推演步驟，然檢視其危機管理的步驟，係屬三階段的概念，並可將此三個階段依序定位為「危機預防階段」、「危機處理階段」與「危機復原階段」，各個階段的主要管理活動與「動態管理模型」容或有所不同，主要在於程序設定的差異，此一差異關乎模式適用的可操作性問題，相當關鍵，然原理原則相同，均將危機視為是一週期與循環的概念。有關「李登輝政府危機管理操作程序」的內容將於第四章以專章詳述。

貳、研究方法

基於超越過往研究者結論、提出個人結論的目的，本論文以「深度訪談法」(depth interview method)，以取得質量更豐富的原始資料(primary data)；同時為增加信度，並以「文本分析法」(context analysis)，就多元來源蒐集而來的次級資料(secondary data)，進行了解，並相互論證。輔以「歷史研究法」探討此一歷史事件的背景成因、過程內容，與結果影響。

一、深度訪談法

深度訪談法是質化研究中較常採用的資料蒐集方法，主要是利用訪談者與受訪者面對面的交談，了解受訪者對訪問議題的認知、動機、信念、評價等等內在世界與外顯行為間的關聯。為取得 96 年台海危機期間有關李登輝政府危機管理的第一手過程資料，本論文首先以深度訪談做為研究方法。

萬文隆(2004:17)曾對深度訪談法有較完整的說明，他指出，根據學者文崇一的定義，深度訪談指的是希望透過訪談取得一些重要因素，而這些重要因素並非單純用面對面式的普通訪談就能得到結果。深度訪談有別於單純訪談，深度訪談目的在於透析訪談的真正內幕、真實意涵、衝擊影響、未來發展以及解決之道。一般而言，深度訪談能比一般訪談要花費更多的時間，但是其所得到的結果更具能深入描述事物的本質，以做為進一步分析的依據。

馬什(Marsh & Stoker, 2002)等指出：深度訪談是以引導式訪談(interview

guide)、開放式問題(open-ended questions)與非正式的探測(informal probing)等方式為基礎，輔之以半結構或非結構性的形式來討論問題。這類長時間的訪談，通常只適用小樣本的受訪者，訪談紀錄則成為分析與解釋的素材。訪談員也必須致力於觀察受訪者及其所處的背景，而這些觀察都將使訪談資料的詮釋更為完備。(陳義彥等〔譯〕，2009：238-239)

弗倫克爾等(Fraenkel&Wallen, 2004)則將深度訪談分為四類，第一類是非結構式訪談，亦稱非正式會話訪談，係以閒聊方式從受訪者的談話中來取得研究資料；第二類是半結構式訪談，利用訪談大綱作為輔助性工具，並以引導方式向受訪者詢問一系列具有結構性的問題來進行資料蒐集，惟不完全受限於訪談大綱，得視受訪當時情境增減訪談內容；第三類是結構式訪談，訪談大綱順序是經過設計過的，讓受訪者回答經過設計後標準化的封閉式問題；第四類則是回溯式訪談，試圖讓受訪主重建過去發生事件並回憶過往感受。(謝卓君〔譯〕，2004：622-667)

本研究主要採取半結構式訪談來取得資料。由於李登輝政府多位當時參與決策的官員均建立有長期工作往來關係，因此提供了作者在研究過程相當的協助，並獲得有助於研究進行的豐富深度訪談資料，相關受訪者名單背景將在「三、研究對象與資料來源」部分介紹。

二、歷史研究法

所謂「歷史」，係指該問題發生及演變的嚴格具有長時間性(longitudinal)研究的性質，藉由分析與該問題有關的既存資料，歸納出可供解釋與預測的理論(王玉民，1994：244)。歷史研究的目的是描述歷史事實，並指出某一特定時空發生的歷史事實，有一些什麼前因和後果，是從個別歷史事實的因果關聯去重建過去(Reconstruction of the past)的一種工作(易君博，1990：165)。是以歷史的角度，運用史實資料與方法，來陳述相關議題的演變，並以此解釋其中的因果關係，並對未來的發展做出預測推斷的研究途徑。

納格(E. Nagel)在「歷史分析的邏輯」中指出的更明晰：「史學家不情願做一個往事的編錄者，並企圖根據往事的因果去了解及解釋已經被記錄的人類行為，很顯然的，他們必須借用信以為真的因果法則作為依據。簡單說來，史學並不是純粹的紀事學科。」(Nagel,1953：689，轉引自易君博，1990：168-169)

歷史解釋(explanation in history)，既是只在企圖說明個別歷史事實之間的因果關聯，與一般經驗科學中所謂的解釋相同。是科學的歷史解釋，個體論(methodological individualism)的解釋。²⁶其標準就是一般經驗科學中的解釋模式(explanatory model)。一個科學的解釋由兩個部分所構成，一是解釋項，另一是被解釋項。解釋項又包括一組先在條件的陳述，以及一套普遍定律(即全稱假設)。被解釋項是企圖解釋的經驗現象之描述。從解釋項可以邏輯的演繹到被解釋項。在社會研究中，要估量一個解釋是否有效，必須先根據解釋模式重建它的被解釋項及解釋項，而後考察：

1. 被解釋項是否為特定時空中每一類事件之一？
2. 全稱假設是否有經驗上的印證性？
3. 先在條件的陳述是否有經驗上的印證性？
4. 是否能夠邏輯的從解釋項推論到被解釋項？

如果根據解釋模式重建解釋論證，尚難判斷某一解釋是否有效，可逆轉此一解釋以從事預測，如果預測有效，則解釋必然有效。(易君博，1990：170-177)

科學的、個體論的歷史解釋，雖然仍不免遭遇挑戰，例如歷史事實都具有獨特性(unique individuality)、延續性，價值如何處理，以及主觀價值判斷的問題，但是這些困難都並非無法克服，只要研究者使用科學方法，時刻秉持客觀的研究態度。

綜上所述，歷史研究也就是運用歷史學者的技術，並探索特定歷史事件、年代、人物與制度。該途徑在研究：對於過去已發生的現象，有系統地加以描述與分析，並解釋涉及已發生事件的當代政治現象。它強調解釋與理解，非僅限於陳述而已。歷史研究不僅豐富了事實，而且使我們得以創造並檢驗通則。它還擴展視野、改進觀點。而且發展一種「歷史感」(historical sense)，即對歷史事件的態度。我們逐漸理解看似明顯獨立歷史事件之間的聯繫關係。目前情境乃根植於過去，而且歷史是過往的政治，政治則是當下的歷史(陳菁雯等譯，1998：61-62)。

²⁶個體論的歷史解釋與全體論(methodological holism)的歷史解釋基本假定不同。全體論假定歷史是一個不可分的整體並有其自律性，它決定人類行為的行程，只有了解歷史的法則，才可能解釋一切歷史的現象。個體論則假定：歷史是人類行為的產物，它並無法則，只有從人類行為的了解並建立經驗性的通則，才可能解釋歷史的事實。參見：易君博，1990：177-178。

本論文以〈李登輝政府 1996 台海危機管理模式分析〉為研究主題，亦在探索 96 年危機產生的背景、過程與影響，不僅對諸多至今未盡公布或未經證實的現象進行查證，並希望對此一重大事件進行歷史性的解讀。



三、文本分析法

「文本分析法」或為「上下文分析法」或「脈絡分析法」，主要透過詮釋學的方法，從某一語句的前後文或整個文本（text）的思路脈絡，或進一步就文本所存的環境脈絡（con-），去解讀作者所遇傳達的意義內容。由於兼有上述兩層面的意義，較詮釋學所研究的範圍更寬廣，因此用英文的“context”一詞，也就是兼有上下文及文本所存環境脈絡的雙重分析。

施福倫（Albert E. Scheflen, 1963）將「文本分析法」界定為，從人與人互動的結構中去了解行為意義的方法學。強調所有的溝通行為，包括演講、動作、接觸、衣著等等，都應該從行為所存的脈絡一一加以分析。肯登（Adam Kendon, 1990）承接 Scheflen 的看法，表示所以稱為「文本分析法」，因為強調從人們所處的互動脈絡中，才能了解人們行為的意義。他認為人們的任何一項行動，如對他人瞄一眼、改變身體姿勢、談及天氣等等，本質上並無意義。只有把它擺在與他人發生互動或關連的情境脈絡中，這些動作才能被理解。

這樣的主張，其實就是韋伯（Max Weber）對行動（act）與行為（action）的區分。韋伯認為一件行動發生後，如果能夠在反省時被賦予瞭解式的意義，那麼它就變成一件「行為」。（黃振華、張與健〔譯〕，轉引自謝宏昌，1991：1-4）社會科學的目的在詮釋社會行為的含意，進而對這項行為的產生及行為的效果進行因果解釋。

文本分析的解釋模式，可以運用「假設-演繹法」（hypothetico-deductive method）。佛列斯朵（Dagfinn Follesdal, 1994：233）認為詮釋學是運用在「有意識意義的素材」（meaningful material）的「假設-演繹法」。「有意識意義的素材」指的是，任何表達行動者信念且/或價值的素材，如文本、藝術作品、行為等等。

本論文同時以「文本分析法」，研究 96 年台海危機期間李政府應變過程中的政府內部檔案，佐以業已發布的臺灣、中國、美國政府公報、正式文件、聲明，梳理時間與空間背景下的歷史脈絡，並與前述深度訪談的資料交叉比對驗證，還

原最接近事實的真相，藉以整理李登輝政府國家安全治理思維下的危機管理模式，檢討其得失成敗與影響，以為後事之師。

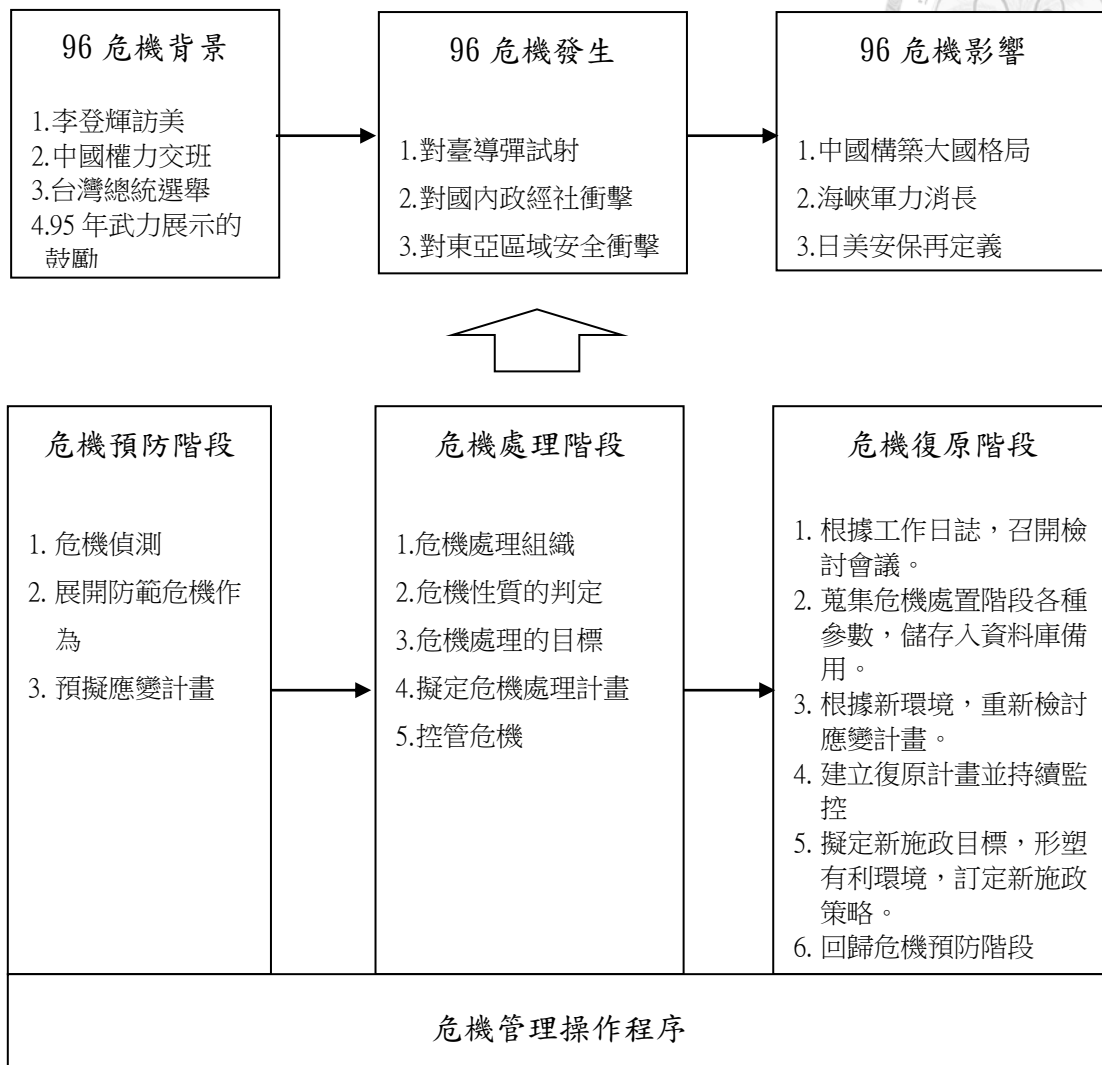


第二節 研究架構與說明

分析 96 年台海危機這次歷史事件的因果關連，以及歸納出這次危機管理的模式，是本研究的兩大主旨，因此作者根據這二者搭建分析架構。

壹、研究架構

針對〈李登輝政府 1996 年台海危機管理模式分析〉此一研究主題，本論文設計分析架構如圖 3-1。此一架構分為四大部分：（一）96 危機背景；（二）96 危機發生；（三）96 危機影響；（四）危機管理流程。危機管理流程又分為三階段：（一）危機預防階段；（二）危機處理階段；（三）危機復原階段。從危機背景，到危機發生，再到危機影響，是依據時間序列的危機事件流程，其與危機管理的三個階段，也分別具有對應性。如危機背景對應危機預防，危機發生對應危機處理，危機影響對應危機復原。



資料來源：作者訪談張榮豐等自行繪製

圖 3-1 本論文研究架構：危機管理流程

貳、研究架構說明

就以上的研究架構，本節將就 1996 年台海危機此一歷史事件，以及李登輝政府因應危機所採取的危機管理操作程序兩大研究主題進行說明。

一、96 年台海危機

本論文首先從歷史研究的方法切入，就有關 96 年台海危機之所以發生的背景、危機發生的過程以及危機過後的影響，依序進行探討；從而假設這次危機之所以發生，外顯的原因是 95 年李登輝訪美，但更大的主因則是中國內部的權力交

班問題所導致，江澤民的對台政策受到黨內挑戰，同時由於兩岸在主權問題的矛盾，使得台灣在 96 年首度舉行總統大選因而成為眾矢之的。更由於中國解放軍在 95 年以演習對台進行武力展示，認為恫嚇有效，因此得到了鼓勵。

中國在 96 年 3 月往台灣海峽南北兩端試射導彈，兩岸危機因此爆發，其對台灣國內政治經濟與社會各層面的衝擊，以及對東亞區域安全的危害，是危機過程探討的重點。在危機過後，中國致力檢討，認為解決台灣問題的場所在美國，於是著手構築大國格局，並且致力解放軍的軍力現代化，兩岸軍力從此消彼長；不過中國對台武嚇，作實中國威脅論，也促使日本與美國之間，展開了一系列強化安保同盟的行動，美日安保體系在冷戰結束後再形鞏固。根據以上危機前、危機時、危機後的分析架構，本論文透過深度訪談的方法逐一驗證，既探求史實，也釐清問題脈絡。

二、危機管理程序

李登輝政府針對 96 年台海危機所提出的危機管理操作程序，是本論文第二大研究重點，這套操作程序依照時間序列，將危機分為危機預防階段、危機處理階段與危機復原階段，其作業步驟如下：

(一) 危機預防階段

1. 進行危機偵測，包括四項步驟：
 - 甲、撰寫危機劇本，製作危機發生網路圖
 - 乙、評估危機風險：界定危機發生機率及影響值
 - 丙、訂定情蒐要項並下達情蒐指導
 - 丁、於危機關鍵途徑，設立偵測點偵測危機
2. 展開防範危機的作為，即採取具體措施，破壞危機衍生之關鍵路徑，防範危機爆發。
3. 預擬應變計畫，包括以下五者：
 - 甲、撰寫各種危機發生的可能劇本
 - 乙、依據各種劇本，設定應變目標
 - 丙、設立危機處理組織，預防階段的組織即「情境室」。
 - 丁、由「情境室」根據應變目標，擬定處置計畫：包括處置、溝通、形



象管理、資源動員及管理等四項計畫。

戊、製作危機管理手冊、進行任務講習、兵棋推演與狀況模擬演練，以熟稔危機處理程序，強化應變能力。

(二)危機處理階段

- 1.成立危機處理組織，危機爆發時，指揮官進駐，成立危機指揮中心；
- 2.由指揮中心進行危機性質的判定，以確實掌握危機；
- 3.針對前述判定，設定危機處理的目標；
- 4.根據前述危機處理目標，將前階段預擬的處置計畫，修正調整為危機處理計畫，亦應包括處置計畫，溝通計畫，形象管理計畫，資源動員計畫四項。
- 5.執行危機處理計畫，並持續控管危機至危機結束。

(三)危機復原階段

- 1.在危機告一段落後，根據危機處理期間指揮中心每天記載的工作日誌，召開檢討會議。
- 2.蒐集危機處置階段各種參數（parameters）及經驗，儲存入資料庫備用。
- 3.危機過後，環境必然發生改變，根據新環境，重新檢討應變計畫。
- 4.建立復原計畫，消除危機產生的後遺症；並且持續監控情境，確認危機業已趨緩。
- 5.擬定新施政目標，重新形塑有利環境，訂定新施政策略，以開創新局面。
- 6.回歸危機預防階段，再度進行危機偵測。

本論文引用此一操作模式，作為檢視李登輝政府在 96 年台海危機的危機管理作為以及成效缺失，透過檢討提出修正建議，進而就如何建立台灣適用的國家安全危機管理模式提出政策建議。

第三節 深度訪談題綱與對象

本論文採取半結構式訪談方式進行研究，而深度訪談的題綱，基於建立危機管理模式的需要，因此主要根據危機管理流程的標準作業程序設計題型，但並不受限於既有題綱，以此一一詳加詢問曾參與 96 年台海危機因應的決策官員與決策

擬定的主要幕僚，以獲取建立危機管理模式的重要參據。



壹、深度訪談題綱

(壹)、96 年台海危機預防階段的偵測

- Q01：是否撰寫危機劇本，製作危機發生網路圖？
- Q02：是否評估危機風險：界定危機發生機率及影響值？
- Q03：是否訂定情蒐要項並下達情蒐指導？
- Q04：是否於危機關鍵途徑，設立偵測點偵測危機？

(貳)、展開防範危機作為

- Q05：是否採取具體措施，破壞危機衍生之關鍵路徑，防範危機爆發？

(參)、預擬應變計畫

- Q06：是否撰寫各種劇本？
- Q07：是否依據各種劇本，設定應變目標？
- Q08：是否設立危機處理組織？
- Q09：是否擬定處置計畫：包括處置、溝通、形象管理、資源動員及管理 etc. 計畫？內容為何？
- Q10：是否完成危機管理手冊製作、任務講習、兵棋推演與狀況模擬演練？

(肆)、在危機處理階段

- Q11：是否成立危機指揮管制中心，啟動應變機制，落實應變計畫執行？
- Q12：就此危機性質的判定為何？
- Q13：危機處理的目標是什麼？
- Q14：是否與如何根據最新情勢調整修改應變計畫為危機處理計畫？
- Q15：是否經由指揮管制中心，持續評估並監控情勢發展與應變計畫執行？
控管危機成效如何？

(伍)、危機告一段落後的復原階段

- Q16：是否根據工作日誌，召開檢討會議，並提出檢討報告？



- Q17：是否蒐集危機處置階段各種參數及經驗，儲存入資料庫備用？
- Q18：是否根據新環境，重新檢討應變計畫？
- Q19：是否建立復原計畫並持續監控？
- Q20：是否擬定新施政目標，重新形塑有利環境，訂定新施政策略？並回歸
危機預防階段？

貳、深度訪談對象

本論文深度訪談的對象，係 96 台海危機期間當時政府的主要決策者。依據危機期間臨時編組的組織架構，主要包括國安高層會議成員、行政院設立的臨時決策小組成員，以及國安會幕僚小組成員，以及關鍵的幕僚四類人士。(名單代號及訪談時間地點參見表 3-1)

表 3-1 深度訪談對象代號及訪談時間地點

層次	編號	受訪者背景	訪談時間	訪談地點
國安高層會議	A1	前總統，主持國安高層會議	2014/11/19 2015/05/08	翠山莊（臺北） 翠山莊（臺北）
	A2	前總統府高層幕僚	2014/10/15	衡陽路（臺北）
	A3	前執政黨高層幕僚	2015/05/24	吉林路（臺北）
	A4	前內閣閣員	2014/06/10	民生東路（臺北）
臨時決策小組	B1	前副閣揆，代理主持臨時決策小組	2014/09/10	杭州南路（臺北）
	B2	前內閣副閣員	2014/09/04	建國北路（臺北）
	B3	前內閣閣員	2014/09/23	德惠街（臺北）
	B4	前內閣閣員	2015/03/12	民生東路（臺北）
幕僚小組	C1	前國安會成員	2015/02/05	電話查證
	C2	前國安會成員	2015/07/15	多次信件與電話訪談
	C3	前國安會成員	2014/06/15 2015/05/12	長興街（臺北）
	C4	前總統府資政	2015/04/10	新店(新北)
其他	D1	前總統府幕僚	2014/06/18	敦化南路（臺北）
	D2	前駐外代表	2014/09/04	仁愛路（臺北）
	D3	前情治首長	2014/06/20	新店（新北）
	D4	前內閣副閣員	2015/04/23	復興南路（臺北）
	D5	前台海危機時軍事將領	2015/03/06	新竹

			2015/03/28	師大（臺北）
D6	前台海危機時軍事將領		2014/10/17 2015/07/30	華陰街（臺北）
D7	前總統對日幕僚		2015/04/23	仁愛路（臺北）
D8	前內閣高層幕僚		2014/08/15	中山北路（臺北）
D9	前內閣高層幕僚		2014/07/12	信義路（臺北）

資料來源：作者自行整理

第四節 其他文獻資料來源

本論文同時採取文本分析法進行研究，因此凡有關 96 年台海危機的公開與未公開，具有價值的文件與檔案，都是積極蒐集的研究資料。

壹、官方公開資料

中華民國總統府、行政院、陸委會、外交部、國防部、海基會公報、聲明、新聞稿、官網。

中華人民共和國國務院、國防部、國台辦、海協會公報、聲明、新聞稿、官網。

美國白宮、國務院、國防部等報告、聲明、新聞稿、官網。

貳、媒體公開資料

臺灣、中國與美國之平面報章雜誌與電子媒體報導。

參、未公開資料

透過深度訪談進行了解與蒐集。

第五節 論文結構與章節安排說明

本論文分為八章，整體結構分為三大區塊。第一區塊，由一至三章構成，主述本研究的計畫主題與方向。第一章緒論，包含研究緣起與問題意識，研究目的與主要研究問題。第二章相關理論回顧與文獻檢討，包含相關概念檢討、相關途徑檢討、國內外相關研究檢討。第三章研究設計，包含研究途徑與研究方法、研究架構與說明、深度訪談題綱與對象、其他文獻資料來源、論文結構與章節安排說明。

第二區塊，由四章至七章組成，第四章首先介紹李登輝政府在處理 96 年危機時的管理操作程序，並將之理論化，進而建構為模式。自第五章至第七章，首先以歷史脈絡的角度切入，論析 96 台海危機的背景、過程與影響；同時並以危機管理的程序逐一驗證當時的政府危機決策。第五章危機預防階段，探討危機產生的背景，以及危機預防階段的措施。第六章危機處理階段，分析危機的爆發，以及危機處理措施。第七章危機復原階段，進行危機的檢討，並提出危機的影響。透過危機預防階段、危機處理階段、危機復原階段的標準作業程序，檢驗 96 年的實戰過程，不僅可以獲致李登輝政府因應台海危機的經驗成果，藉由檢討，並可從錯誤中學習教訓，解開後續若干歷史走向的謎底。

第三區塊，則就此次研究做出總結。在第八章結論中呈現者，包括針對研究問題提出解答的主要研究發現，以及後續研究建議，並就如何完善國家安全危機管理，提出政策建議。

表 3-2 第一區塊

第一章 緒論	第一節 研究緣起與問題意識	壹、研究緣起 貳、問題意識
	第二節 研究目的 與主要研究問題	壹、研究目的 貳、主要研究問題
第二章 相關理論回顧 與文獻探討	第一節 相關概念檢討	壹、危機管理 貳、國家危機決策組織 參、總統在危機決策的領導
	第二節 相關理論回顧	壹、危機研究理論與途徑 貳、相關理論的可操作性分析
	第三節 國內外相關研究檢討	壹、北京的危機決策 貳、華府的危機決策 參、台北的危機決策
第三章 研究設計	第一節 研究途徑與研究方法	壹、研究途徑 貳、研究方法
	第二節 研究架構與說明	壹、研究架構 貳、研究架構說明
	第三節 深度訪談題綱與對象	壹、深度訪談題綱 貳、深度訪談對象

	第四節 其他文獻資料來源	壹、官方檔案資料 貳、媒體公開資料
	第五節 論文結構與章節安排說明	

資料來源：作者自行整理

表 3-3 第二區塊

第四章 李登輝政府 危機管理 操作程序	第一節 96 危機操作程序	
	第二節 危機管理模式	壹、危機預防階段 貳、危機處理階段 參、危機復原階段
第五章 危機預防階段	第一節 危機產生的背景	壹、李登輝訪美的國際環境 貳、中國權力矛盾中的兩岸 參、台灣即將實行總統民選 肆、95 年武力展示的鼓勵
	第二節 危機預防措施	壹、危機偵測 貳、展開防範危機作為 參、預擬應變計畫
第六章 危機處理階段	第一節 危機的爆發	壹、對台導彈試射 貳、國內政經社衝擊 參、東亞區域安全挑戰
	第二節 危機處理措施	壹、危機處理組織 貳、危機性質的判定 參、確立危機處理目標 肆、擬定並實施危機處理計畫 伍、控管危機
第七章 危機復原階段	第一節 危機的檢討	壹、台北對北京檢討的評估 貳、台北對北京作為的觀察 參、台北的檢討與作為
	第二節 危機的影響	壹、中國構築大國格局 貳、海峽軍力整備消長 參、美日安保再定義

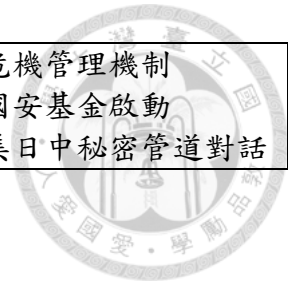
資料來源：作者自行整理

表 3-4 第三區塊

第八章 結 論	第一節 主要研究發現	壹、危機的本質 貳、危機管理組織 參、設定目標—完成選舉 肆、危機管理計畫 伍、成效與缺失
	第二節 後續研究建議	

	第三節 政策建議	壹、強化危機管理機制 貳、嚴律國安基金啟動 參、發達美日中秘密管道對話
--	----------	---

資料來源：作者自行整理



第四章 李登輝政府危機管理操作程序

李登輝政府為因應 1996 年台海危機，曾經發展出一套危機管理操作程序，經訪談參與 96 台海危機的李登輝總統幕僚、學者張榮豐等，當年政府團隊因應危機的流程，可以圖 4-1-1、4-1-2 表述，其詳細內容說明將分別在第五、六、七章分別呈現。

第一節 96 危機操作程序

李登輝執政時期，其在總統府設置了「中共情勢研判小組」，長期就中國大陸的問題與情勢進行研究。這個小組善用各種方法作為分析途徑，例如藉由拓撲學的時間與空間概念觀察情報活動；持續編列情報日報表、未來事件表；歸納北京當局與解放軍的行為模式，也就是序列情報的運用；又如利用賽局理論、撰寫劇本等等，透過相關工具對中國的可能行為進行預測。據此，「中共情勢研判小組」曾經早在 1992 年即研析出，中共可能在 95 至 97 年間對台灣採取非暴力性的軍事壓力，例如武力展示、向台海試射飛彈，以及騷擾對外航線的運行等等。(C3) 95、96 年間，危機果真到來，這個「中共情勢研判小組」事前的策略規劃在因應危機上起了若干作用。然 95 年解放軍導彈試射畢竟事出突然，李登輝政府成員坦承應付仍嫌倉促；96 年危機再度發生，由於提前因應，這次的應變則已步上軌道較為從容。

如前之章節所述，危機具有四大要素為：（一）驚訝；（二）威脅個人或組織的核心利益；（三）反應時間短；（四）必須跨部門解決。基於這些特點，一旦危機發生，危機管理的決策目的與程序，即與平常時期顯著不同。平時的決策必須講究周延，其程序是分析問題、產生方案、作成決策，最後是執行與監控；然危機時刻的優先課題則在保命。為了克服對於危機事件的驚訝與陌生，於是必須進行專業分工；為了縮短決策流程，因應時間壓力，必須採取同步作業的方式；為了增加應變時的靈活度，因此通常會以任務編組來打破部門建制。96 年台海危機發生時，李登輝政府基本上是秉於此一原則管理危機。

如圖 4-1-1 所示，李登輝是在 95 年 10 月 2 日下令就 96 年可能的狀況展開偵測，並研擬應變計畫。根據訪談了解，一個五人的幕僚群因此組成，並就可能的

狀況，於 11 月 8 日初步完成 19 項危機劇本草案，這個小組的成員包括張榮豐(召集)、國安局四處處長施子中(奉當時的國安局長殷宗文指派支援)、總統府參議曾永賢、國安會諮詢委員陳必照(陳水扁時代出任國防部副部長)與葉國興(陳水扁時代先後出任新聞局長、行政院秘書長)。12 月 8 日，殷宗文繼而指示國安局成立「台安小組」，²⁷展開情蒐指導與情報研判，換言之即扮演了「狀況組」(即「情報組」)的功能；「對策組」(即「作戰組」)則由 96 年 2 月 7 日李登輝親自召開國安高層會議正式啟動，行政院因此在 2 月 12 日成立「臨時決策小組」負責統合各相關部會提出因應對策，其中最主要的任務在籌設股市穩定基金、穩定匯市與房市、穩定物價與充足物資供應，以安定民心。(B1)這段期間，李登輝要求行政院隨時提出報告，參謀總長羅本立掌握軍事部署，並且不斷聽取殷宗文的情報分析，因此是親自指揮並監控危機的指揮官角色。由於解放軍將再度發動軍事演習的徵兆日趨明顯，股市穩定基金自 2 月 23 日開始進場護盤，2 月 29 日國防部成立「永固小組」由各軍種派員值班，3 月 5 日中共終於發布演習公告。經由這個過程，基本上從 95 年 10 月 2 日起，危機的偵測行動即已展開，96 年 2 月 7 日國安高層會議後，進入危機防範工作，3 月 5 日演習公告後，即開始危機處理。

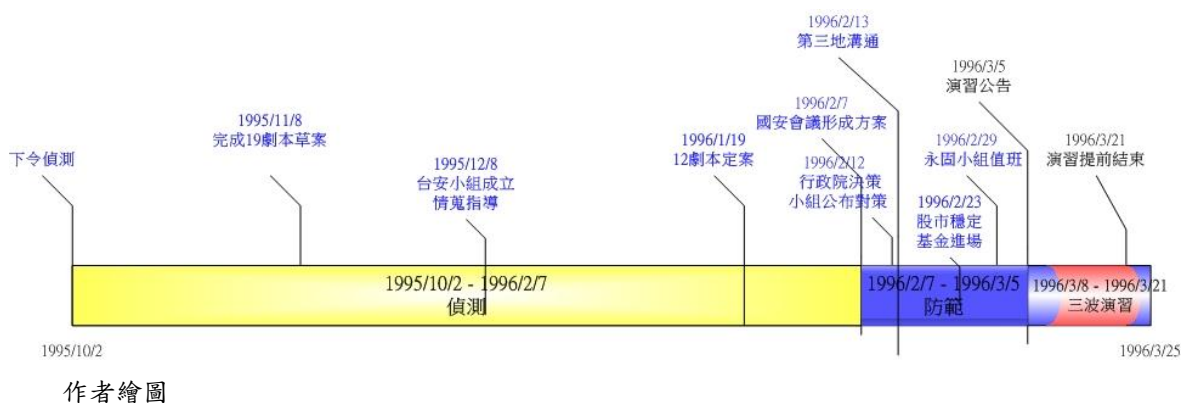


圖 4-1-1 李登輝政府危機管理操作程序(之一)

²⁷ 國安局的情報業務處，設有八個處與兩個中心，其主要工作任務分別是：第一處，國際情報；第二處，大陸情報；第三處，台灣安全情報；第四處，國家戰略情報研析；第五處，科技情報與電訊安全；第六處，密碼及裝備管制與研發；第七處，國家網域安全；督察處，內部反情報；公開情報中心，公開情報蒐整；國家安全作業中心，國安重大緊急突發事件通報與應處。

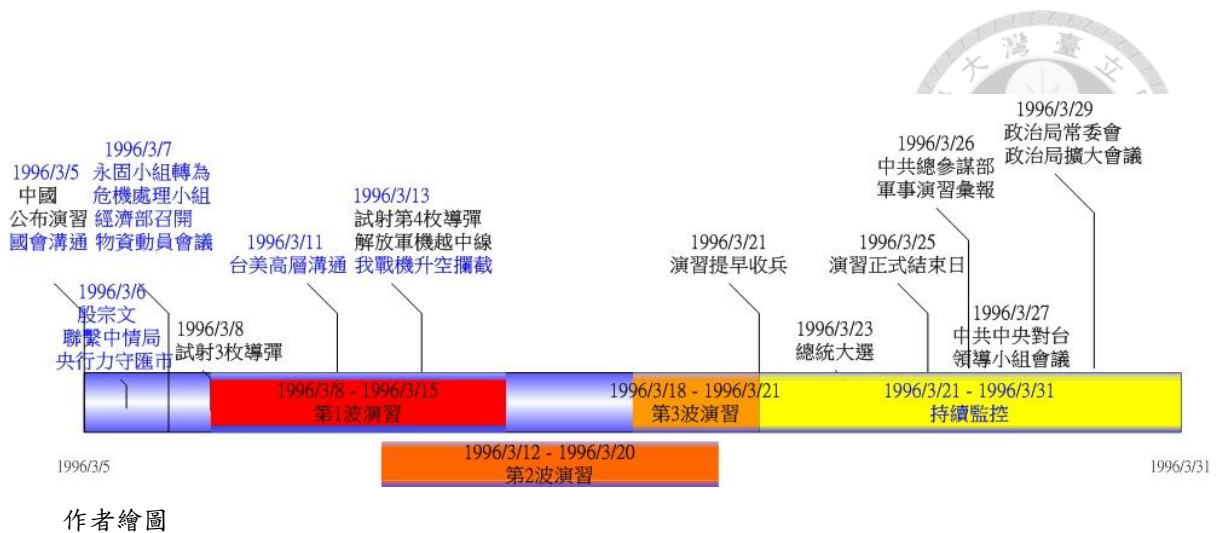


圖 4-1-2 李登輝政府危機管理操作程序(之二)

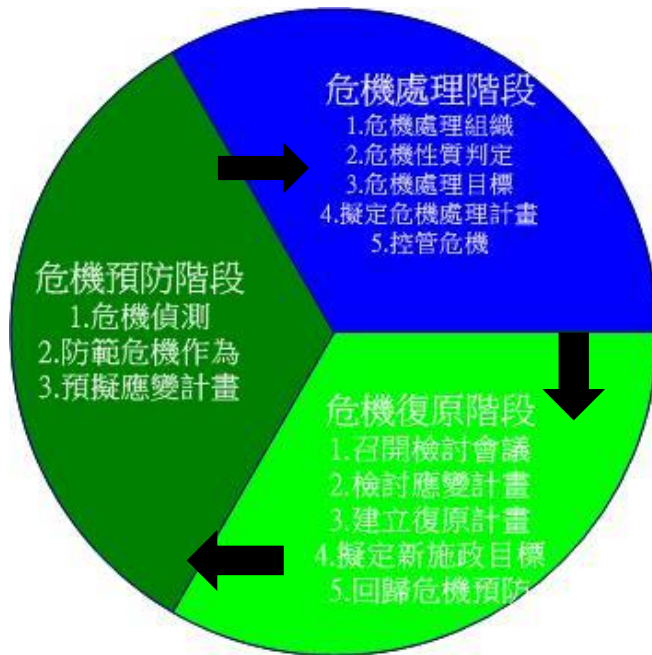
圖 4-1-2 所示為 3 月 5 日演習公告之後至演習結束的處理程序，3 月 5 日當天，政府的作為包括行政院長連戰發表聲明，下午行政部門立即前往立法院進行國會溝通；3 月 6 日國安局就公告內容與美國中情局聯繫尋求協助，中央銀行堅守 27.5 美元價位力持匯市穩定；軍方永固小組在 3 月 7 日進駐作戰指揮中心轉為危機處理小組，經濟部召開物資動員會議，穩控民生物資；3 月 8 日解放軍試射 3 枚導彈危機正式爆發，3 月 11 日國安會丁懋時一行前往紐約與美國安全副顧問進行戰略對話；3 月 13 日解放軍先在清晨再試射第 4 枚導彈，蘇愷戰機復於當日上午飛越海峽中線，我軍戰機升空攔截，受命節制因應。這段期間，美國派出兩支航母戰鬥群馳援台海。歷經三波演習，解放軍將原定擬進行到 3 月 25 日的演習提前於 3 月 21 日結束，危機暫告段落。這段期間的相關處置，以及從 3 月 21 日直至 3 月底的持續監控，構成了危機處理的步驟。

在危機過後，中國方面自 3 月 26 日起密集召開數場檢討會議；但台灣方面，除了國安局在 1996 年年底做了檢討，國防部直至次(1997)年 7 月才向國安會提送檢討報告，然國安會始終並未召開等同規模的全面性檢討會議。

第二節 危機管理模式

根據以上李登輝政府在面對 96 年危機的實際操作過程，作者再經由訪談，將其程序予以系統化與理論化，歸納出圖 4-2 的模式，國家安全層次的危機管理過程可以分為「危機預防階段」、「危機處理階段」與「危機復原階段」三個階段，

每個階段並應各具必要之操作步驟。



作者繪圖

圖 4-2 危機管理模式

分析這套危機管理機制的內涵與思考邏輯，基本上是在危機週期論、危機發展三階段理論的相同脈絡下所提出的實務作為；而李登輝政府在因應台海危機的應變經驗過程，進一步融入了相當成分的軍事作戰之指揮參謀作業程序要旨，故實作性為其特點。

既有的各種危機管理模式中，Steven Fink (1986: 15) 強調，最有效的危機管理，包括預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔絕危機、處理危機，並做好大眾傳播媒體的關係。A.H. Reilly (1987: 36-42) 認為：危機發生時，要成立危機處理小組，負責處理危機，並將危機隔絕；危機發生後，應立即針對危機的原因加以診治，加速損害復原的工作。Jay F. Nunamaker Jr. et al. (1989: 16) 認為危機爆發前的活動主要是建立危機計畫、危機訓練、危機感應的系統，同時成立危機知識庫，負責危機情境的推演。危機發生階段主要在對危機處理小組提供資源。執行的機構包括危機指揮中心、危機監測系統、資源管理系統。危機指揮中心係由危機處理小組與危機模擬專家系統構成，危機處理小組對專家系統下達行

動計畫指令，專家系統則對處理小組提出模擬結果與建議。危機解決後的活動，包括成立評估調查系統，確認危機原因，加速復原工作進行，推動下一波危機管理計畫。

透過以上這些論者的對話，可以歸納出各家針對危機管理各階段作為的幾個基本通則，這些原理原則提綱挈領，但是相關後續研究並未進一步在執行層次持續探索，並提出明確的實踐步驟，例如危機小組該如何組成與運作、應變計畫如何想定、應該包括那些內容、應變計畫如何轉換為危機處理計畫、還有哪些可使之有效可行的關鍵要項、這些操作步驟能否建立成為普遍適用的標準作業程序 SOP？這些基本問題都需要解答。

本章在以下三小節逐一就「李登輝政府危機管理操作程序」的內容加以說明，並提出相關理論進行分析。

壹、 危機預防階段

危機預防階段的標準作業程序依序包括「危機偵測」、「展開防範危機的作為」，以及「預擬應變計畫」三個步驟。

一、 危機偵測

Otto Lerbinger (1997)指出，如果危機正在醞釀中，能夠辨識其形成並加以分類，才是最精明的危機管理者。危機管理者最常犯的嚴重錯誤就是否認威脅的存在，因此應學會偵測微弱警訊，如果不予以理會，隨時都可能成為大麻煩。(于鳳娟〔譯〕，2001：305、306)是故危機預防最關鍵的第一步是進行危機偵測，其目的在建立早期預警，相當於現代化作戰所需的「戰場情報準備」(Intelligence Preparation of the Battlefield)。美國〈陸軍作戰準則〉(Field Manual, FM)將戰場情報準備列為一切情報作業的基礎。正式戰爭之前，先行開展的總是情報戰。戰場情報準備的作業步驟包括：戰場空間界定、作戰地區分析、敵軍威脅評估、敵可能行動研判等四者。如何就「敵可能行動」做出正確研判，為美軍戰場情報準備中的核心任務。我〈陸軍指參作業程序〉(2004：3-1)亦定義：戰場情報準備係藉有系統的分析方法，針對特定區域先期完成戰場環境分析及敵軍威脅評估，藉以研判敵可能行動的作業。將戰場情報準備的概念運用於危機管理，特別是危機的預防，其操作性極為突出。



危機偵測有以下四個建議步驟：

(一) 撰寫危機劇本，製作危機發生網路圖

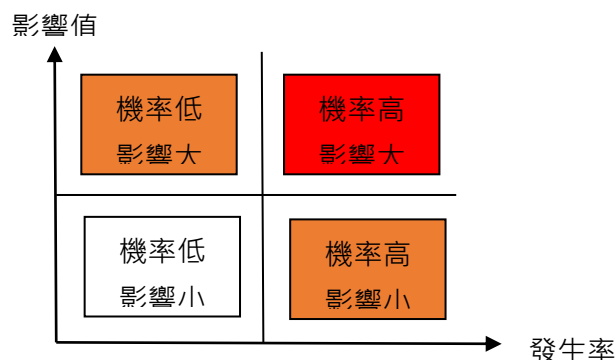
如前所述，「戰場情報準備」最主要的目的在研判敵可能行動，敵可能行動方案的主要內容應包括何時(when)、何地(when)、何人(who)、如何(how)與為何(why)；這些敵的各種可能行動方案，也就是對手可能採取的各種劇本。同時基於資源有限與必須有效運用之需求，軍隊中的情報官對敵可能行動無法一一列舉，但至少必須選取「敵較大可能行動」(Most Probable Course of Action, MPCOA)與對我「最危險的可能行動」(Most Dangerous Course of Action, MDCOA)。同理在對於危機進行偵測時，與研判敵可能行動的意義相同，首先即是要撰寫危機的可能劇本，主要目的在預測危機可能出現的D-day等5W，並將危機發生之後，其進一步可能的發展路徑，繪成危機發生的網路圖(Network)；這是假設任何的行動必然是從未來的某個時點開始，結合各相關的子計畫作業，帶著某種不確定因素，朝策略目標邁進。這些相關的子計畫作業，會在未來的時間軸與對應空間上，構成一個網路圖，危機偵測的目的就是要盡可能掌握這張網路圖。將各相關作業依序畫成網路圖，是美國海軍特種設計局(SPO)在1958年發表的計畫評核術(Program Evaluation and Review Techniques; PERT)。

如前所述，一般會做成風險值最大，以及危機發生率最高的兩種方案，通常最壞劇本發生的機率也會最高，因為就對手而言，這是其最佳策略，因此採用的可能性最大。同樣的我方要採取最壞劇本以擬定我方之最佳策略，這是賽局理論中「小中取大」的解法。(C3)這也就是Lerbinger(1997)所謂的最糟狀況方案以及最可能面對的危機種類。在方法上，Lerbinger則建議首先應由應變小組商討各種可能的危機事件，例如過去曾遭遇的危機種類與主要問題，列出幾種危機模式供大家進行腦力激盪；其次檢視組織內可資應用的資源，召集各部門瞭解潛在的風險所在；第三則是與組織外的相關單位與人員進行溝通獲取資料，最後列出一張完整清單。(于鳳娟〔譯〕，2001：21)

(二) 評估危機風險

危機偵測的第二步是就危機風險進行評估，即是找出潛在的危機與風險區，也就是界定危機發生機率及影響值。Lerbinger(1997)主張依據評量危機的嚴重程

度將之區分為「輕微的」、「嚴重的」及「主要的」三類：輕微的事件影響範圍僅限於組織內部；嚴重的可能發生於組織內外，但仍屬可控制的範圍；主要的則是對組織的未來會有致命性影響，或者三種以上的損害狀況，決策者必須決定對策。(于鳳娟〔譯〕，2001：21) Steven Fink 則提出：風險值=危機發生率 (Crisis Probability) X 危機影響值 (Crisis Impact Value) 之公式，來評估危機狀態。此一定義是假設大眾對於低發生率而影響大的危機風險，與高發生率然影響小的危機風險，期望值是相同的。評估某個危機的損害期望值，主要是由兩個因素所決定：(一)這危機發生的機率有多大？(二)危機若果真發生，會遭受的損失是多少？有關危機發生的機率，例如從 0 (不可能) 到 100 (一定發生)，設定可能發生的不同等級，而究竟是 1 或 99，研判的依據，主要來自於情報的蒐集與了解；而危機可能帶來的損失，即影響值，經由量化評估，其風險之大小可能由 0 到 10。若採取座標法表述，以發生率為橫坐標，影響值為縱坐標，可描畫出危機風險座標圖如圖 4-3，據此可就危機的風險予以分類，機率大且影響大者要優先處理，機率小且影響小者則可暫緩處理。



資料來源：作者自行繪製

圖 4-3 危機風險示意

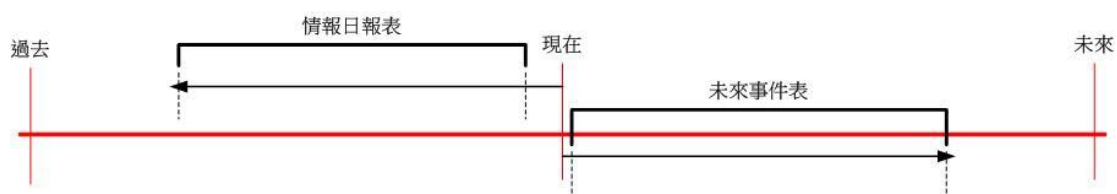
(三)訂定情蒐要項並下達情蒐指導

完成風險評估後，危機偵測的第三步是訂定情蒐要項並下達情蒐指導。情報是一切決策的基礎，孫子兵法言：「凡興師十萬，出兵千里，百姓之費，公家之奉，日費千金，內外騷動，怠於道路，不得操事者七十萬家。相守數百姓之費，以爭一日之勝，而愛爵祿百金，不知敵之情者，不仁之至也」，即強調情報蒐集

所需的代價即使昂貴，仍有其超越性的價值。美軍戰場情報準備就情報蒐集要項（Priority Intelligence Requirement, PIR）的定義是，針對敵軍指揮官將會下達何種作戰決心的問題，以利情蒐單位去執行蒐報（James, 2007: 43）。危機發生 D-day 等 5W 的構成，事前會有一系列行動與程序，這些行動與程序即為徵候（events）。為準確掌控危機，因此必須偵測 D-X day 危機發生前的各種徵候，並將這些徵候出現的時間與地點，設定為情報蒐集要項，對情蒐單位進行情蒐指導。

至於情報蒐集的途徑，林正義、張忠勇(1996: 4-5)指出，包括人員情報、科技情報、公開的資料蒐集與彙整、情報合作與交換。丁渝洲(2008: 157)亦言情報蒐集的手段，包括公開情資、衛星、空照、電偵、網路以及諜員。情報蒐集愈完整，愈能達到早期偵知危機的目的。此外，根據情報蒐集的結果，應就先前僅是按照邏輯推演的危機網路圖，加以驗證，必要時亦須有所調整。因此偵測的目的，除了危機劇本擬定的需要，很重要的價值也在情報蒐集與印證。

有關情報的處理，由於情報在任何時點，經常以破碎的、非一次性、非集中性的面貌出現，基於不完整性與不確定性的情報特色，若將時間軸與空間的概念導入，即可降低情報的不確定性，提高其完整性。以時間軸而言，當情報不論以何種扭曲的面貌出現，一旦排列在時間軸上，則其因果關係不能扭曲倒置，事件發生的時序也不能對調。就空間來說，事件發生的地點更不能錯置。(C3) 情報日報表(過去到現在)與未來事件行事曆(現在到未來)即是此一概念的運用。(參見圖 4-3)而情報日報表的方法，早使用於現代軍事作戰上，《陸軍野戰情報教則》之〈情報作業程序作為要領〉中的參謀(情報部門)日記，是情報部門不論平時與戰時就情報活動逐日記載的正式編年體紀錄；在危機管理的預防階段，依據情報蒐集要項加以表列，製作成「情報日報表」，可以成為處理危機的重要研判工具。



作者根據訪談製表

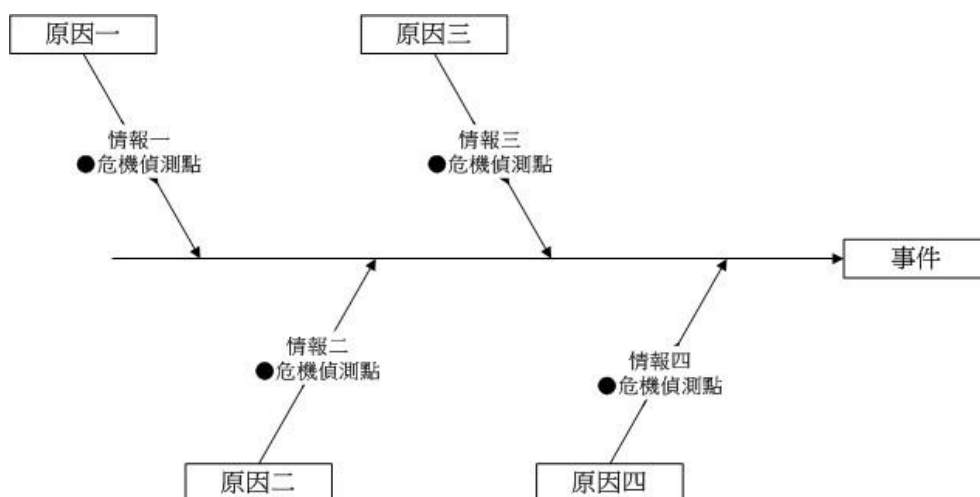
圖 4-4 時間軸上的情報日報表與未來事件表



(四)於危機關鍵途徑，設立偵測點偵測危機

危機偵測的第四步是於危機關鍵途徑設立偵測點偵測危機。所謂關鍵路徑，類似美軍戰場情報準備中的「高價值目標」(High Value Target, HVT)。分析高價值目標的目的，在找出對手的作戰重心(Center of Gravity, COG)，以利我方能運用現有資源，打破戰力平衡，在具備優勢時，能加速作戰節奏，當處於劣勢時，能迫使對手遭致超乎預期的毀傷(James, 2007: 33)。

同理，面對危機的可能發生，為使有限資源能做充分運用，發揮最大的綜效，猶如錢要用在刀口上、打蛇要打在七吋，這刀口與七吋之處即是造成危機原因的關鍵路徑。必須在這些關鍵路徑上設立偵測點，也就是指定偵查區(Named Area of Interest, NAI)的概念，在此進行危機的偵測。(參見圖 4-4)



作者訪談繪圖

圖 4-5 設置危機偵測點

二、展開防範危機的作為

展開防範危機的作為即是採取具體措施，破壞危機衍生之關鍵路徑，防範危機爆發。如前所述，危機發生前，會有一系列構成條件，這一系列條件中，會有若干項目是關鍵要項，若能提前提出有效的作為，將此關鍵要項與路徑予以解除或破壞，即可有助於避免危機的發生。卡波尼格羅(Jeffrey R. Caponigro, 2000) 即指出，多數情況下，透過察覺警訊，在問題無法挽回前先予以控制，就可以事先

防範危機的發生。然平日必須自我訓練，防範小問題變成大問題。為避免危機侵襲，他建議：(一)讓所有問題不要集中在同一時間點爆發；(二)找出現有問題，並採取行動徹底解決這些問題，即使危機發生，潛在損害也會降至最低。(陳儀、邱天欣〔譯〕，2002：87)

三、預擬應變計畫

在危機處理上，應變計畫即是對潛在危機問題或曾發生過之危機，設計出一系列的處理、組織與報告的作業體系(朱愛群，2002：98)，也是掌握危機機制的藍圖(詹中原，2004：275)。2010年新版的美國陸軍作戰準則 FM5-0 The Operations Process，將應變計畫列為兵棋推演(COA analysis and war-gaming)的主要產物(key outputs)，必須針對兵棋推演過程逐一將各重大事件所產生的風險先行預擬應變計畫，方能因應不時之需(余永章，2011：130)。Caponigro (2000)提出必須擬定應變計畫的理由是：(一)每個組織都可能遭遇危機；(二)許多危機是可以預先防範的，或是透過預防措施使危機的損害降至最低；(三)一旦危機發生，一個充分做好防範措施的組織就可專注於危機的處理，並且採取果斷有效的應變機制；(四)當危機發生，必須採取許多決策、行動並製作許多必要的工具，這些事項許多都可以事前就先做好準備。(五)高度壓力下，很難做出正確的決策；(六)事前徵詢，就容易有效取得意見。(陳儀、邱天欣〔譯〕，2002：108)

應變計畫的預擬包括五個基本步驟：

(一)撰寫各種劇本

首先經過情報之驗證，應再次確認之前所擬的各種可能之危機想定(scenarios)，撰寫成各種危機劇本。

(二)依據各種劇本，設定應變目標

根據這些重新補強後的危機劇本，分別針對其核心威脅，列為應變目標，以研擬相對應的應變對策。

(三)設立危機管理組織

劇本與目標設定後，應建立危機管理組織。預防階段的危機管理組織，其性質介乎平時(科層組織)與戰時(危機發生，即成立危機指揮管制中心)之間，

類似戰情中心，功能即「狀況室」或稱「情境室」(situation room)。其與危機指揮控制中心在組織上最大的區別是，指揮官並未進駐，主要功能則在對危機進行監控。換言之，若危機一旦爆發，指揮官一進駐，此一危機處理組織則立即提升為危機指揮中心。

將危機管理人員組成團隊的目的在擬定危機管理計畫並參與危機的管理。其成員通常是在擬定危機應變計畫時能提出重要意見的人，而且一旦危機發生時，他們的意見也將是具有關鍵影響性的；人數最有可能是介於 5 至 10 人。(Caponigro, 陳儀、邱天欣 [譯], 2002: 112、113) 另有學者主張危機管理決策小組的最佳人數應是 12 至 15 人，既可使相關成員坦率討論，也可減少決策洩密的機率。(Phil Williams, 1976: 71)

(四)擬定處置計畫：

危機管理組織應擬定包括處置、溝通、形象管理、資源動員與管理等四項計畫。「處置計畫」目的在直接解除威脅，即解災(mitigation)。經常被忽略的是「溝通計畫」，也就是這個計劃的利害關係人(stakeholder)是誰，應加以標示，並思考如何與之溝通。有些對手的關切點，從二手情報可以獲知，有些需要一手情報，則必須前往談判。「形象管理計畫」須擬定形象塑造的指導原則，並透過媒體向各方傳播，主導議題的話語權。「資源動員與管理計畫」，則在整備與統籌資源，並將資源在正確的時間投注於正確的位置，使其效益最大化。

(五)製作危機管理手冊、任務講習、兵棋推演與狀況模擬演練

最後應根據擬訂的計畫製作危機管理手冊，進行任務講習、兵棋推演與狀況模擬演練。危機管理體系是防患於未然，而非救弊於已然的前瞻過程，因此危機管理體系平時要做好預防準備工作；同時為了要測試危機管理體系的運作順暢性，必須不定期實地演習。一旦危機發生，也不致因時間緊迫，訓練不實，使得危機更加失序(朱家興, 2011: 13)。

具體作為上，透過危機管理手冊、任務講習等途徑，進行思想與行動的準備。危機管理手冊的目的是要將危機管理計畫予以簡化與效率化，Caponigro(2000)認為應包括(一)可能影響該部門的危機情勢清單；(二)危機發生時與誰接洽、採取什麼行動的核對清單；(三)流程樹狀圖，危機發生時的溝通流程；(四)紀錄接受

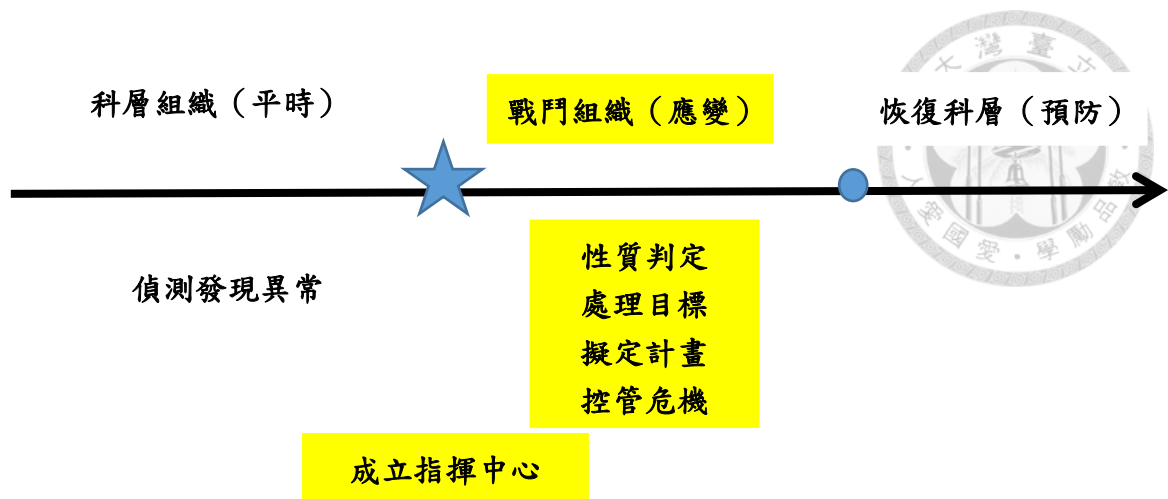
電話與其他問題的報告表，並加入處理這些完整資訊的特定指示；(五)危機發生時權責相關的所有人員聯繫方式。任務講習則在使相關人員熟悉危機管理的操作程序。

尤其必須經常經由兵棋推演與狀況模擬的演練，對危機管理計畫進行確認，才可強化事前預防功能，減少危機的出現。兵棋推演(war game)，²⁸原為戰場情報準備整個作業過程中，至為重要的一個步驟，目的在藉由戰場區域評估與分析、敵軍威脅評估與整合的基本資料，求取偵蒐運用與我軍行動方案構想的反應與反制具體作為；(陸軍司令部，2003：3-231)運用在危機管理則是十分重要的工具，可經由集體智慧，降低決策盲點；兵棋推演又可分為訓練式、研討式、驗證式三類。其實施，分為二大部份，推演前的準備以及推演實施；過程中完成各項表格記錄；兵推完成後，選定我方最佳行動方案。Caponigro(2000)強調危機狀況的模擬演練是一個重要的實務操練，它設定一個危機情境，並透過角色扮演與評論，來評估組織的應變程度；協助確保危機管理計畫與個人的危機管理手冊都可以派上用場，使每個人專注於任務，做好應變對策。Lerbinger(1997)認為狀況模擬演練時應由專家與成員一同參與，以適時對預警系統提出修正建議；其關鍵性在於萬一危機小組的核心成員甚至危機小組本身出了問題，事前有備的演練可以減少措手不及的機率。

貳、危機處理階段

當危機偵測發現異常，危機管理組織預判危機可能爆發，即由危機預防階段進入危機處理階段。96 台海危機發生，李登輝政府進行危機處理時，其指揮程序的轉換如圖 4-5 所示。

²⁸兵推一詞，自普魯士於十九世紀正式沿用以來，經過一百多年演進，在軍事上，已從早期單一兵力的對決，到今天須考量有形無形的戰力比；從一度空間地面，到五為空間全方位、全頻譜虛擬交戰，大體上在軍事行動或演習，不論是小規模戰術突擊到國家大戰略，都要先行實施兵推。參見：James，2007：183。




資料來源：作者訪談學者張榮豐後繪製

圖 4-6 指揮程序圖

如圖所示，危機處理作為應該包括的必要步驟為：（一）成立危機指揮中心、（二）進行危機性質的判定、（三）設定危機處理的目標、（四）擬定危機處理計畫、（五）啟動應變機制落實應變計畫的執行、（六）經由指揮管制中心控管危機。

這套經由實戰經驗所形成的操作程序，可以從不少理論中得到支撐其思維邏輯的基礎，首先，泰勒（Maxwell D. Taylor, 1981）指出戰略的組成要素是目的、方法與手段，其可以等式表示，即戰略=目的+方法+手段。此一等式可以應用於戰略、作戰、戰術所有層級的戰爭。目的也就是努力想達成的目標，運用作為與資源所欲達成的特定任務；方法即戰略構想，是達成目標的行動方案，或對情勢判斷所產生的行動方案（U.S. Department of Defense, 1987:349）；手段是達成此一任務所需要的資源，在軍事上可能包含傳統的一般用途部隊、戰略及戰術核子部隊、守勢及攻勢部隊、現役與備役部隊、作戰軍品及武器系統，以及人力。此外也應考量盟邦所扮演的角色及可能的貢獻。其次，依據上述等式提出的「軍事戰略模式」認為國家安全這個最重要利益，是由一張名為軍事戰略的三腳凳所支撐，這張凳子的三隻腳分別是目標、構想與資源，同時這三隻腳必須平衡，否則國家安全將陷入險境。凳子傾斜的角度代表風險，可定義為損失的可能性，或未能達成目標。至於戰略是否有風險，以及風險的嚴重程度，要由軍隊來判定。（Arthur F. Lykke, Jr.；高一中〔譯〕，2001：347-358）



而風險如何判定？即眼前的危機到底是什麼？美國國防機構以系統分析方法，企圖以制度化方式來說明未知事務以從事有效的猜測，「聯合淨評估」(Joint Net Assessment, JNA) 利用多種來源的資訊、如制度化的戰備報告系統，以促成其他戰略評估及國家安全戰略的改變。美國陸軍戰爭學院的《戰略指導方針》針對風險評估則指出，由於幾乎沒有一項戰略可享有充足的資源，以確保其能成功的遂行，故評估無法完全達成目標的風險是一重要考驗。要減少風險所造成的影響，第一步在確定風險的嚴重程度，當確知無法承受風險時，必須對戰略進行修正。具體作法有三：向下修正目標、改變戰略構想、增加資源。換言之必須平衡目的、方法與手段，俾將風險降至最小程度。(Cerami & Holcomb Jr.; 高一中〔譯〕，2001：431)

將前述這些概念運用在危機處理上，可以轉化為危機處理的戰略規劃必須具備「危機處理目標」、「危機處理計畫」與「資源動員計畫」三個構成要素，這三者間是否出現落差即「風險評估」，應納為第四個要素一併考量，而危機處理戰略需有類似軍隊的執行者即「危機處理組織」是為第五個要素，此一組織必須維持四個要素之間的平衡即「風險控管」，是為第六個要素。

將這六個要素依時間序列排列，即構成危機處理階段最主要的作業程序：(一)成立危機指揮中心、(二)進行危機性質的判定、(三)設定危機處理的目標、(四)擬定危機處理計畫、(五)啟動應變機制落實應變計畫的執行、(六)經由指揮管制中心控管危機。

一、危機處理組織

在實際操作上，當危機爆發，決策環境由「常」進入「變」，危機處理組織應由平時的科層組織，轉為戰鬥組織，專事危機處理。因此在此階段首須成立危機指揮管制中心，啟動應變機制，以落實應變計畫的執行。在員額上，一般參與危機決策的人數相當有限，超過十人屬於大型、五至十人為中型，一至四人為小型。(Wilkenfeld et al, 1988:57) 因此人數不宜過多。

基於前述作業程序的需要，危機指揮中心的設置依功能應包括「指揮組」、「情報組」(狀況組)、「作戰組」(對策組)(C3)；這亦是仿效戰時的軍隊主要編制而來，因為戰爭爆發為各種危機風險的極致，軍事作戰組織與形態本即因應最

大強度的危機而形成，自是最典型的危機處理組織。指揮組下達指令與統合組織運作，情報組即進行情勢與狀況的掌握，作戰組協助發展情報蒐集要項，並進行性質判定、設定目標並擬定危機處理計畫。

危機處理期間，各組應撰寫四份文件，統交指定人員匯整。包括：「電話處理簿」，逐一記載來自外部行政單位或上級主管的電話。「狀況處置計畫簿」，經授權得不經請示直接處置的工作，必須留下紀錄。「預判分析表」，預判下個時點可能的發展，並提出建議。最後是當晚填具的「工作日誌」。執行這四份文件有四點作用：（一）在整個危機處理過程中，釐清邏輯；（二）有助於過濾不必要的偏見；（三）便於人員的輪班，迅速接手工作；（四）作為隨時與事後檢討的依據。（C3）

落實在國家安全危機處理的實際運作上，實施總統制的美國其危機處理組織是總統視危機性質成立超部會決策小組，其成員大多數為政府相關部會首長，因此在危機處理期間由政府各相關部會提供危機情勢有關資訊與情報給危機處理小組做決策參考，再由危機處理小組研擬可行方案提供總統最後決策，最後再交由平常政府組織執行。因此平常政府組織、危機處理小組、總統三者執行關係上密不可分。（詹中原，2004：24）臺灣為偏向總統制的雙首長制，歷任總統在任期內多兼任執政黨主席，權力更為集中傾斜，與美國的危機運作程序類近。

危機處理的決策流程必須簡明，才有助於即時有效因應。歐盟相關危機應處行動所需的計畫、決策到開始實施，可能需費時數月之久，其原因在於相關計畫與指示均須經由各決策層面，如常駐代表委員會(COREPER)、政治安全委員會(PSC)與軍委會(EUMC)等反復協調，直到共識為止。（許惠祐，2011：243）應變陷入遲緩，即難以掌握反應時間短的危機特性。

二、危機性質的判定

多伊奇(Karl W. Deutsch, 1982)指出危機管理的成敗完全繫於情報的有效處理上；邱強(2001)也強調面臨軍事危機最大的障礙是誤判情勢，不但會影響軍事佈署及行動速度，代價也可能極為慘重。要防止誤判，絕不能依賴單一訊息來源，因為錯誤無從檢驗。（張慧英，2001：44）因此每一種情況一定要有兩個以上不同的情報來源予以確認，而且必須客觀評估形勢。而情報資料蒐集是情報產生

的首要工作，情報機關要產生有價值的情報，必須有良好的情報來源，首先必須具有組織健全的情報機關，其次則是訓練專才及現代化的科技裝備。（向志進，1982：22）

我國陸軍的「戰場情報準備」針對定區域先期完成戰場環境分析及敵軍威脅評估，藉以研判敵可能行動的作業。其作業步驟有五：（一）戰場空間界定，包括建立戰場環境的全班概念，確定「作戰地區」的範圍，確定「利害地區」範圍，確認作業詳盡的程度等；（二）作戰地區分析，包括地形分析，天氣分析與其他特性分析；（三）敵軍威脅評估，包括更新或建立敵軍威脅模式，分析敵軍能力及特點與弱點；（四）敵可能行動研判，包括研判敵可能作戰目標，列舉敵可能行動，製作敵可能行動圖解、徵候圖解及徵候分析表。（國防部陸軍總司令部，2004：3-1）此一 SOP 可轉化運用於危機性質的判定。

故而危機性質判定的流程，第一要蒐集與危機有關的與立即的動態情報，例如解放軍在當面的行動；第二要蒐集基本情報，例如共軍的戰法，解放軍演訓的規律等等。至於情報蒐集的手段，包括公開情資、衛星、空照、電偵、網路以及諜員。（丁渝洲、汪士淳，2008：157）將動態情報加上基本情報，將會得到兩個產出：A 是危機現況，B 是預判危機走向。根據 A 與 B，必須研判出：對我核心利益的威脅，以及解除這個威脅的關鍵。所謂的戰情中心，即必須精準做出此一判定，否則耳目不明，即無法正確啟動下階段的因應行動。

三、危機處理的目標

邱強（2001）認為，戰爭沒有贏家只有小輸與大輸，所以必須設定明確的目標及撤退線。面對戰爭時戰略目標必須明確可行，何時須結束交戰也應有規劃，才不致陷入戰爭的泥淖而無法自拔，甚至愈陷愈深。（張慧英，2001：49）而哈特（Liddle Hart, 1975: 351）認為政治目標與軍事目標不同但並非互不相關。軍事目標只是達成政治目的的手段，軍事目標應受政治目標的支配，但其基本條件是政策不能要求軍事上也就是現實上不可能達成的目標。

設定目標是危機處理戰略的基本要素，其用意在於，預算、人力、物資是有限的，因此根據危機性質的判定，首先勢必要立即解除核心威脅，進行損害管制，以免危及根本的生存發展；其次，則在經此理解如何掌握機會，就如漢文將 crisis

譯為「危」「機」，處於危機，意識到危險的同時，不要忽略機會的存在。孫子九變篇亦言「智者之慮，必雜於利害。雜於利，而務可信也。雜於害，而患可解也。」危機主要是威脅，但也可能帶來機會，應當加以掌握。



四、擬定危機處理計畫

危機處理計畫就是解除危機的方法。當危機已經出現，應根據最新情勢，調整修改預防階段的應變計畫為危機處理計畫，皮特森 (Lowell Peterson, 1997: 5-7) 即指出組織要做好危機管理工作，必須建構一套周延的管理策略與應變計畫，並不斷從學習與演練驗證中修正調整。Otto Lerbinger (1997) 認為一個完整的危機處理計畫應該包括四項要件，(一) 應變方案、溝通程序與責任分派要避免模稜兩可；(二) 對處理主要危機事件的負責人員明確指令；(三) 提供面對媒體與大眾時的指導原則；(四) 找出組織中可用的緊急資源與人力。根據這四個重點，本文認為一個有效的危機計畫應該包括處置計畫，溝通計畫，形象管理計畫，資源動員計畫等四個組成部分。

處置計畫是解除核心威脅、有利目標達成的各項具體作為，依據則來自各種可能危機劇本的想定，尤其必須完成最壞情況即威脅最大，以及最可能情況即發生機率最大的處置方案。

危機發生期間，溝通方法的策略是管理危機時最重要的策略之一，溝通策略的設定與決議，將對危機處理造成兩極化的影響，溝通的程度通常與危機的複雜度、群體受影響的程度直接相關。必要的溝通不表示應將所有的資訊公諸於世，但缺乏任何溝通經常會使問題變得更加嚴重。(Caponigro, 2000, 陳儀、邱天欣〔譯〕, 2002: 153-154) 溝通計畫的對象為所有利害關係人，包括內部與外部的途徑應當順暢，甚至應包括己方與敵對方的溝通管道也必須維持，使雙方溝通事項明確化，彼此的企圖、要求、威脅及妥協程度能明白表示出來。熱線的設置、第三者居間傳話、直接談判等都可以使敵對雙方不致誤解，使危機易於解決。(林正義, 1993: 129) 形象管理也屬於溝通作為的一部分，主要以對外而言，成功的形象管理在建立高度信任與友善關係，有助於降低危機的損害，一旦形象受損，不僅重建困難，也將使危機情勢複雜甚至失控。

許多人忽略資源是戰略的組成要素，克勞塞維茲在討論數量優勢的重要性

時，曾強調：軍隊的規模事實上是戰略中至為重要的一部分；(Clausewitz,1976:196) 布羅迪 (Bernard Brodie) 則指出平常時期的戰略大致上是表現於對武器系統的選擇上，(1965:361) 皆將資源視為是基本要素。目標與方法建立了對於資源的需求，因此會受到資源的可獲得性因素的影響。如果未能將資源當成戰略要素加以考量，可能會面對戰略與能力無法配合的現象。這在研擬軍事兵力架構能力作改進的長程戰略時經常可見。倘若要研擬的是一項作為緊急應變計畫及軍事作戰基礎的作戰戰略，則其後果可能不堪想像。(Lykke,Jr., 2001: 349-350) 這些概念在國家安全的危機處理上道理是相同的。

五、控管危機

當危機處理計畫具備後，即是經由指揮管制中心，持續評估，並監控情勢發展與應變計畫的執行。除了追蹤與貫徹的目的，薄富爾 (Andre Beufre, 1965: 29) 提到，由於危機的過程是動態的，會因時間與環境的改變而發生變化，隨著事態的進行，某些現行的假設可能會喪失效用，也可能會獲得進一步的資訊，或者原先的情報空檔已經填補，這時必須了解資訊的過與不及所造成的潛在影響，重新進行各種修正與評估。畢竟當某一行動者在確認危機處理目標、研擬危機處理計畫並分配資源時，其潛在的敵人或實際的敵人也正在做同樣的事，戰略等式中的變數已經倍增，危機處理的工作益形複雜，此外隨著情勢上升，曖昧性與不確定性也會不斷增加，往往心理因素的重要性壓倒物質因素，(Clausewitz,1976:178,586) 故而危機不論發生前、爆發後、結束時都必須持續控管、確認處置成效的作用也在此。

參、危機復原階段

當危機告一段落，危機管理的程序即進入危機復原階段，這個階段最核心的工作是檢討與重建；根據李登輝政府危機管理操作程序，在此有六個步驟。

- 一、根據危機處理期間指揮中心每天記載的工作日誌，召開檢討會議，明確責任、汲取教訓，並書寫檢討報告。提煉為下階段危機管理的新能力。

組織在危機過後應召開檢討會議，找出錯的原因，並且集思廣益加以排除。

Caponigro(2000)即認為如果正式認定危機已經結束，他建議：(一)仔細檢討從這次危機經驗中所得到的教訓，並為下一次可能出現的危機預作調整；(二)擬定改善防範措施的其他方法；(三)再次開始危機管理程序，特別是找出組織可能的其他弱點；(四)強化與主要各界的友好關係。(陳儀、邱天欣〔譯〕，2002：252)

二、蒐集危機處置階段各種參數 (parameters) 及經驗，儲存入資料庫備用。

在軍事上，戰場情報準備必須完成敵軍威脅評估，主要以敵軍戰鬥序列、高價值目標與戰術圖解，做為參考依據。其中的戰鬥序列 (Order of Battle)，主要有八項：(一)編組，部隊的類型、編制與裝備；(二)部署，包括單位原駐地、戰術位置與機動路線；(三)兵力，戰力值人員編現比、裝備等第、武器系統水平等；(四)訓練；(五)戰術，包括準則、慣用戰法、典範；訓練狀況；(六)後勤；(七)戰鬥效率；(八)其他資料，人物誌、隊史等 (陸軍司令部，2003：3-237-3-243)。由此借用並延伸，一次危機過後，必然會留下許多序列情報，有助於還原對危機本身的理解，這些序列情報即成為各種的參數，將之系統性的整理，可成為珍貴的模式建構資料，甚至發展為未來更精確預判危機的基礎。

三、根據新環境，重新檢討應變計畫。

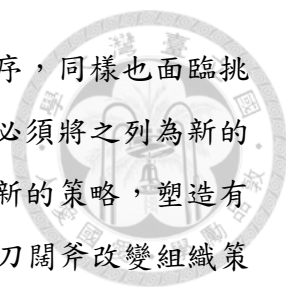
一次危機過後，環境必然已經發生改變，在新的時點決策，需要新的危機應變方案，方可切合今後新的需要，因此必須重新補強應變計畫。

四、建立復原計畫並持續監控

有關環境的改變，形式上包括硬體與軟體，程度上包括從質變到破壞，如何重建、更新、恢復秩序、回歸常態的具體措施，即為復原計畫關照的內容。復原計畫的優劣，以及復原工作的是否徹底落實，關係危機後續效應的擴散程度。

Caponigro(2000)則主張盡快開始監控和評估危機，其程序主要包括四者：(一)判斷危機對於關鍵群眾的行為和意見有何影響；(二)評量追蹤危機對於組織那些方面造成影響；(三)運用在監控過程中所取得的資訊和觀點，在策略和手段上作一些必要的調整；(四)協助判斷何時轉移到其他議題才符合最大利益。

五、擬定新施政目標，重新形塑有利環境，訂定新施政策略。



在危機過後的新環境之下，政府之前的施政內容與優先順序，同樣也面臨挑戰，新的環境基礎將形成新型態的危機，危及核心利益，因此必須將之列為新的施政目標，消極面在防範日後核心威脅的出現，積極面在經由新的策略，塑造有利的條件，爭取形勢的主動權。Lerbinger 甚至認為這時也是大刀闊斧改變組織策略的絕佳機會，組織改造(organizational transformation development, TD)是對組織整體進行全面變革，包括策略、結構與文化的一種方式。即如 John D. Adams 所說組織改造策略可幫助組織找到新的目標，適應新的環境，讓組織重整能順利進行。因此危機通常也是轉機，可提供重建、改進，甚至轉型的刺激與動力，危機造成的損害使成員對改變做好心理準備，阻力將大為減少。(于鳳娟〔譯〕，2001：312-313、47)

六、回歸危機預防階段

完善的危機管理可以降低未來再度發生危機的機率，當危機結束，回到平時狀態，下個危機預防階段即應再次啟動，立刻重新展開危機偵測等一系列的工作步驟；危機管理是個不斷循環的過程，不得有一刻鬆懈，否則下個危機就將提前上場。

第五章 96 危機預防階段



本章以 1996 年台海危機的預防階段為研究主題，首先探討「危機產生的背景」，主要以國際、區域、國內，以及主要近因四個層次敘述；而後再分析軍演危機發生之前的預防階段(以 96 年 2 月 7 日李總統召開國家安全會議之前為分界)，李登輝政府所採取的各項「危機預防措施」。

第一節 危機產生的背景

1995 年 6 月李登輝訪美後，中國即於大陸沿海舉行一連串「針對性」軍事演習；1996 年 3 月更利用台灣首次民選總統前夕，集結大批部隊於平潭、東山、南澳等地區，實施大規模的三軍聯合演訓，並對台灣東北部及西南部海域進行飛彈試射。構成這次台海危機的背景，本論文先自以美日為主的國際情勢，兩岸關係等區域問題，台灣內部的國內因素，以及對台武嚇有效的近因加以檢視；分別以「李登輝訪美的國際環境」、「中國權力矛盾下的兩岸」、「台灣即將實行總統民選」與「95 年武力展示的鼓勵」四個小節逐一述明。

壹、李登輝訪美的國際環境

1989 年東歐劇變，1991 年蘇聯解體，美蘇兩極爭奪世界霸權的冷戰告終，自 1945 年開始以雅爾達體系為中心的國際政治格局為之瓦解；在後冷戰時期，亞太地區的戰略形勢也發生變化，由於蘇聯力量的消退，對於中國而言，來之於北方的強大軍事威脅降低，同時美國亦自菲律賓撤軍，大幅裁減在亞太區域的前進部署，這些戰略的轉換，提供了中國增強區域角色扮演的重大機會。

一、後冷戰的亞太戰略形勢

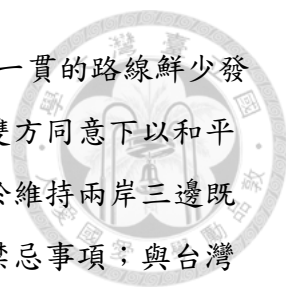
利用美國於亞太勢力下降之際，中國當時開始積極擴展海空軍的軍力，同時歷經鄧小平時代改革開放發展經濟，石油消費逐年增加，中國在 1993 年成為石油淨進口國後，石油的對外依存度亦逐年升高(吳磊，2003：3)，因此開始積極在鄰近海域進行資源開採，導致在南海與東海的爭端日漸增多。在台灣海峽方面，M9 等彈道飛彈的持續部署，數量愈來愈多的蘇愷 27 型戰鬥機，以及在北京與台灣對岸不斷擴大 SA-10 防空飛彈的範圍(McVadon，1997：249-276)，則逐步構成對台

灣的威脅。

冷戰的結束，一度使 1991 年美日安保條約的改訂受到必要性的質疑，不過 1995 年奈伊提出《美國在東亞太平洋地區安全戰略》（United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region），大力主張美國應該停止撤離亞洲進程，繼續維持十萬駐軍續留亞洲，使得情況為之改觀；同時自 1994 年至 1995 年上半年期間，中共快速經濟成長及軍費增加，國際輿論尤其是美國的輿論這時開始多所談到「中國威脅論」，以及對中國的圍堵政策，例如紐約時報記者與專欄作家蓋爾布（Leslie H. Gelb）的〈分裂中國〉（“Breaking China Apart”），以及普立茲獎政治評論家克勞薩默（Charles Krauthammer）論述〈為何我們必須圍堵中國〉（“Why we must contain China”）等等。²⁹同一時期在美國不自亞洲撤軍的路線下，95 年美國於亞太地區相繼與北韓、越南、緬甸、印度、巴基斯坦等國修好或建立安全關係，例如美國復與越南建交可能重返金蘭灣等等；儘管華府自認「美國是亞太國家」，也已經明告中國，美國與各國增進關係非為圍堵，凡此行動仍然引起中共的戒懼，中國因此也在南海爭端上改採緩和做法，有意識的加強與東協各國的政治經濟軍事關係，1994 年加入東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF），與東南亞各國良性互動，1996 年進而正式升格為東協全面對話夥伴國（Dialogue Partnership），美中在東南亞的布局與經營呈現相當微妙的較力。

不過，基本上美國認知中國已是亞太強權，其動向對區域以至全球穩定至關重要，美國並不希望與中國敵對，期待將其納入國際社會之中，接受國際社會行為規範。但是當美國處理與一個像中國這樣力圖崛起的國家關係時，由於雙方的歷史文化背景、經濟發展程度差異、政治制度與意識形態不同，一方是自由民主開放，一方是極權專制封閉，各自從不同角度看問題，自然存有很大歧異。就中國而言，它並不願接受國際約制，認為美國是處處找麻煩，但是中國又非常重視中美關係，希望獲得美國的資金和技術。中共總書記與中國國家主席江澤民當時指示中國外交部：對美關係是既合作又競爭；中共中央軍委副主席張震亦言：對美關係要「鬥而不破」，因此美中關係不免趨於複雜。（D1）居於兩大之間，這正是台灣的艱難之處。

²⁹ 參見 1991.11.17, Leslie H. Gelb, “Breaking China Apart”, 《The Ledger》, 3F; 1995.7, Charles



美國對於兩岸之間的外交政策，自 1979 年美中建交以來，一貫的路線鮮少發生重大變易，在認知「一個中國」政策下，認為兩岸歧見應在雙方同意下以和平方式解決，同時確保台灣的安全發展。美國歷任政府多半傾向於維持兩岸三邊既有動態平衡關係，與中國建立正式官方關係，謹慎處理中國的禁忌事項；與台灣則以漸進方式維持實質往來，提供武器出售以維持海峽均勢。例如曾在 1996 年受命與台灣對話以化解兩岸危機的美國國家安全副顧問柏格(Sandy Berger)即曾認為，美國的一中政策長期以來有效運作，既使台灣能在安定的環境中發展，也促進中國大陸在經濟上更加開放，符合美中台三方的利益，因此美國相對希望台灣應該從戰略的角度，在美中台三方關係中思考如何適當地扮演自己的角色。(C1)

二、台灣民主化的社會需求

台灣在兩蔣時代，基本上服膺美國架設的此一遊戲規則，但是推動台灣由威權逐步民主化的集體社會力量與社會需求，與國際現實主義下的大國秩序觀，這兩條發展軸線卻日趨乖離。在這種新環境下接任總統的李登輝採取的是另一種平衡策略，即同步發展兩岸與國際關係，一方面告別「漢賊不兩立」冷戰思維，與中國嘗試接觸甚至建立制度化溝通管道，如 92 年辜汪會談的實現；另一方面則走出鎖國禁錮，追求台灣的國際生存空間，致力務實外交推動，其行動的效應等於是在美中台三方關係的既定框架中著手試探底線。

兩岸自 1991 年 11 月開始由海基會與海協會就兩岸交流的事務性問題展開會談，屆 1995 年 5 月李登輝訪美前的最後一次互動，雙方共完成 16 次協商，歷次會談的爭議均與主權問題有關，例如海協會總是堅持將「一個中國」與「中國內部事務」納入協議，另在公務船、二十四浬管轄區、漁事糾紛、共同打擊犯罪等議題發生歧異，均因司法管轄權問題而無重大協議成果；其中 1992 年兩岸對兩會在「一個中國」原則上的詮釋更在日後出現重大爭執，台灣認為雙方同意就「一個中國」原則的內涵「各自表述」，中國大陸則堅稱當時達成的共識是「在事務性協商中不談政治問題，但兩岸間均堅持『一個中國』原則，至於『一個中國』內容則不說」。同時兩岸雙方互信基礎原本即十分薄弱，稍有突發事件極易導致緊張升高，1994 年「上好三號」事件、「砲擊廈門」事件、千島湖事件、以及大

Krauthammer “Why we must contain China”, 《TIME》146(5) .

陸漁船越界遭守軍射擊驅離誤傷等事件，皆曾引起波瀾。中國涉台系統始終對李登輝抱持若干疑慮，包括：兩岸事務性協商是否是台灣迴避兩岸統一政治性談判的緩兵之計？

有關「一個中國」問題，自 1993 年起，台灣每年在聯合國大會召開期間推動台灣加入聯合國活動，該年 11 月由時任經濟部長的江丙坤代表在西雅圖亞太經合會議(APEC)上發表「以一個中國為指向性的階段性兩個中國」；1994 年李登輝籌畫參加日本廣島亞運，後由當時的行政院副院長徐立德出席開幕式，成就台灣台日斷交後最高層級官員訪日，台灣復在印尼茂物舉行 APEC 期間推動「雙重承認」，橋本龍太郎與江丙坤首次舉行經貿部長級會談，美國柯林頓政府也在這一年發表對台政策檢討報告宣布對台政策調整，提升美台關係，包括允許台灣駐美代表處更名、以個案同意我高層領袖過境美國等等。

此外李登輝並密集出訪進行元首外交(1989 年 3 月訪問新加坡；1994 年 2 月訪印尼等東協 3 國、5 月再訪哥斯大黎加與南非；1995 年 4 月訪阿拉伯聯合大公國與約旦)；尤其 1994 年 11 月美國國會期中選舉，共和黨歷經四十年重新取回在參議院與眾議院的多數黨地位，致柯林頓政府成為少數政府，這時台北透過在華府的卡西迪公關公司(Cassidy & Associates)對美國國會進行頗具成效的遊說，使得國會中的友台成員與聲勢顯著擴增，並一再以壓倒性多數通過決議案，支持台灣並邀請李登輝訪美。³⁰當國會作為美國外交決策流程重要一環的意見有所變化時，若干程度勢必促使政策產出發生改變。這也是不久準備投入大選爭取連任的柯林頓政府，起初高度保留、但最終決定順從國會民意趨勢，同意發給李登輝訪美簽證的主要關鍵所在。國務院遂於 1995 年 5 月 22 日宣布柯林頓總統同意李登輝在 6 月間以「私人名義」訪問母校。

這個過程讓中國高度憂慮，李登輝成功訪問美國顯示台灣務實外交獲得實質性突破，美國終將「以台制華」；故而立即發表正式抗議聲明，召見美國駐北京大使芮效儉(J. Stapleton Roy)表達不滿，並召回正在美國訪問的空軍司令員于振武，取消國務委員李貴鮮 5 月 30 日的訪美活動以及美國大學爵士樂團赴北京表演

³⁰ 1995 年 5 月 3 日美眾議院以 396:0 通過決議案，促請行政部門允許李登輝訪美。5 月 9 日參議院以 97:1 通過邀請李登輝訪美決議。


計畫，宣布延後國務委員兼國防部長遲浩田原訂 6 月間的訪美行程。此外，也延緩與美國雙方在飛彈與核能合作領域的磋商，要求美國軍備管制與裁軍總署署長霍勒姆(John Holm)與負責政治軍事事務的助理國務卿幫辦暫緩訪問中國。在李登輝於康乃爾演說之後，中國更召回駐美大使李道豫以示強烈抗議。

三、台美議論「一個中國」問題

中國的震怒，連帶讓「被迫」同意發給簽證的柯林頓政府，也認為李登輝的康乃爾之行，已使「一個中國」原則受到影響，令北京更加以為美國是有意對北京採取敵對作為，因而要求台灣必須思考如何與美國一起以穩健的方式管理此一形勢。在那個衝突升高的時刻，美國國安高層官員甚至曾經對台灣決策官員當面直言：台灣任何的一舉一動均將影響美中台三邊關係，「也常被中國軍方及強硬派誇大解釋為走向台獨，以遂其政治目的」，而台灣將李登輝訪美這事推促到極致(push the envelop)，特別是在康大的講詞，太具政治意味；進而批評李登輝政府「不應該基於近程利益導致長遠的損害」，務必謹慎將事，在言詞舉措上不要被對方當作對台不利的藉口。(C1)

96 年前後，美國與中國之間有許多重要問題有待協商，包括雙方在人權問題、智慧財產權保護、核武材料移往巴基斯坦，以及預定在 96 年 6 月做決定的最惠國待遇(MFN)延續問題等等都面臨了困難，美方官員因此也曾經向台灣反映，台灣問題所造成的困難遠遠超過以上各項，如果不小心處理，美中關係勢將更為惡化，使得美國無法與中國商談前述這些更加重要的問題，還說：這顯示台灣具有相當大的影響力(considerable power)。

在台海危機期間，美台兩國無法迴避，曾經就「一個中國」這個核心問題作過懇切的討論。美國官員當時對台灣坦言，「一個中國」政策有若干限制，中國不信任美國會遵守「一個中國」政策，就如中國不信任台灣將遵守中國統一原則一樣。中國為了迫使美國從過去的的政策退卻，因此會不斷地進逼。而李登輝政府官員也曾經趁著難得的機會對美國據理力爭解釋：所謂「一個中國」政策，當年在上海公報是各說各話，即海峽兩岸人民均認為只有一個中國，但各自表述；現在中國則認為「一個中國」就是中華人民共和國，台灣是中華人民共和國的一部分，這是台灣 2300 萬人絕不能接受的。李登輝政府論述的理由是：中華民國成



立於 1912 年，遠早於中華人民共和國的 1949 年，真正製造「兩個中國」的是中共。1979 年之前台美兩國有正式邦交，我在華府有大使館，中共卻在 1972 年在華府設立官方性質並掛國旗的聯絡辦事處，與我大使館並存至 1979 年，歷史事實俱在。一位決策官員曾對美方直言：「中共認為對它有利時，就不認為是製造兩個中國，當它力量較大時，就不允許別人採取同樣措施，真是不公平，真是豈有此理」。李登輝政府並且對美抗議，中共對「一個中國」的界定已經越來越緊縮，中國自 1949 年之後不幸分裂，因此中國的主權目前是由兩個不同的政治實體所分享，當年美國承認中共時，美國並未同意中共主權及於台灣。上海公報中，美國與中共同意各說各話，而現在中共顯然排除了各說各話(agree to disagree)的空間，堅持要求美國接受他們的立場，台灣因此希望美國仍能回到並且堅持原來「各自表述」的立場。(C2)

不過這些爭論似乎徒勞無功，美國官員在台海危機當時只對台灣回應了制式的立場，包括：「我們知道台灣對主權的觀點，但這不是美國所持的看法，或許用“Statehood”(州的狀態或地位)一字來討論比較恰當」、「我們固然傾向以公平原則來處理問題，但事實上則必須考量現實」。(C1)

即由於此一美國利益優先的現實主義思維，為了平息中國的怒火，1995 年 8 月國務卿克里斯多福與中國外長錢其琛在汶萊的會談，以及國務次卿塔諾夫訪問北京，對於中國要求美國保證不再允許台灣高層官員訪美等等，美方當時已經承諾今後對於台北簽證的審發，將以個人身分(personal)、私人(private)、非官方(unofficial)、非政治(non-political)與稀有(rare)等五原則處理，³¹甚至也對北京應允：此後將不再鼓勵台灣類似的訪問活動；美方更是以重申「一個中國」政策的宣示，就台海情勢進行降溫。業已揭露的克里斯多福透過錢其琛轉交江澤民的柯林頓信函中所詳述的：反對(would oppose)台獨、不支持(would not support)兩個中國或一中一台、不支持(would not support)台灣加入聯合國的「三不」立場，³²為日後柯林頓決定在第二任期調整對台政策，事實上已經預留伏筆。

貳、中國權力矛盾中的兩岸

³¹ 可參考《1996 中共年報》，二-42~二-44 頁。

³² 參見“China and the United State: From Hostility to Engagement 1960-1998.”Washington D.C: The

另外在兩岸關係方面，在台海危機發生之前，中國大陸與台灣的互動正處於從融冰到等待春暖的過渡時期。中共總書記與中國國家主席江澤民 1995 年 1 月 30 日藉著農曆除夕所發表的「江八點」，³³是中國自 1981 年「葉九條」以來對台灣統一政策的重要里程碑；³⁴這篇文告的內容主要有三個重點：(一)「一個中國」是和平統一的基本原則；(二)雙方第一步應先舉行談判，並就雙方正式終止敵對狀態達成協議；(三)在此期間，雙方應展開社會、經濟交流與合作。江澤民講話的重點，中共在事前由時任總統府秘書室主任的蘇志誠、即「兩岸密使」管道，曾經與李登輝方面通過氣，³⁵因此在此一提議正式發表時，台灣政府不僅並未如過往立即在形式上加以否定，李登輝並且於 1995 年 4 月提出了六點相對提議、即「李六點」作為回應。「李六點」的主旨包括：(一)在追求統一過程中，雙方應持續以和平方式解決爭端；不過之後李登輝在 1996 年 2 月不再堅持以中共必須先放棄武力統一作為談判之先決條件。³⁶(二)統一必須建立在海峽兩岸分治之現實上。這點意味著拒絕北京視台灣為「一省」而非「主權」國家之主張。

一、對美針鋒相對的鬥爭

雙方儘管各說各話、仍有明顯歧見，但兩岸在 1995 年初的交流確實為雙方的談判對話設立了有效的架構。由於雙方關係的改善，使得北京對台灣可能認真談判統一問題有了相當的期待，然而此一想像不久即因美國同意李登輝在 1995 年 6 月訪問美國而破滅。

事實上，李登輝打算回母校康乃爾大學的計畫，在事前同樣也經由「兩岸密使」這條途徑與江澤民方面打過招呼，希望避免日後因不必要的「意外」損及雙方互信；蘇志誠當時明確地告訴對岸窗口「去成的可能性很大」，對岸人士則回應：「公開罵一罵還是要的，私下的聯繫則要繼續保持」。(D1) 似乎顯現著寬容

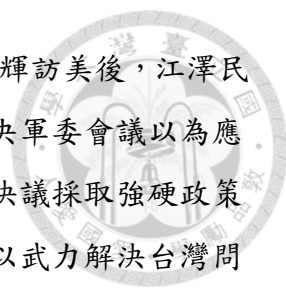
National Security Archive. Document 01861, 1995.7.1.

³³ 江澤民講話題為《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》。

³⁴ 1981 年 10 月 1 日，中國人大會委員長葉劍英透過新華社發表「有關和平統一臺灣的九條方針政策」，主要內容是國共對等談判以及一國兩制模式。

³⁵ 即蘇志誠、鄭淑敏與江澤民辦公室主任曾慶紅的聯繫。

³⁶ 1996 年 2 月 23 日李登輝在記者會上表示若順利競選連任，將推動簽署兩岸和平協議。參見邵宗海，(1997)。《兩岸關係：兩岸共識與兩岸歧見》，臺北：五南，頁 285。




的態度，然當柯林頓政府在 5 月 22 日同意康乃爾大學邀請李登輝訪美後，江澤民為此提前結束預定行程，自上海返回北京先後召開政治局及中央軍委會議以為應變，在這兩個重要決策會議中，江澤民卻同意了軍方的要求，決議採取強硬政策對付美國，並責由新華社發表對台攻訐文章，將「不承諾放棄以武力解決台灣問題」統一說法，詮釋為「武力保台」。

李登輝政府當時透過管道獲知，在當次的中共政治局會議上，與會者一致決定對美進行「針鋒相對的鬥爭」，而且要採取具體報復措施作為因應對策，首先是停止中國對美重要互訪活動，至於後續報復行動則端視李登輝訪美期間，美國接待李登輝的態度而定；這些準備措施包括：在朝鮮半島問題方面不與美國合作，在聯合國重要問題上不與美國配合，在出賣核子反應堆以及先進導彈技術方面的態度更加強硬，最後發展到嚴重程度時考慮撤回駐美大使。

北京對華府的盛怒，李登輝政府認為與克里斯多福等官員事前過於篤定向中方保證美國不會准發李登輝簽證應有相當關連，林碧炤曾經在與克里斯多福交談時，直言告知危機的肇因是：「你誤判了柯林頓總統的決策」，克里斯多福聽聞後，對此說法甚至相當不悅。(C2)

根據中共政治局會議的指示，當時中國外交部對美提出抗議的基調是：美國此舉違反雙方三個聯合公報原則，損害中國主權和破壞中國統一事業。美國在這個重要原則問題出爾反爾，沒有國際信譽。美國政府打國會牌，侵害中國根本權益，將使雙方關係倒退。美國應從雙方關係大局出發，立即取消允許李登輝訪美的決定，若美方一意孤行，則由此產生的一切後果完全由美國政府承擔。

同時，台灣當時掌握到在中共中央軍委會議上，江澤民在會中更宣達了讓李登輝相當意外的立場，江指示要以武力做後盾，認為武裝力量強大了，台灣問題就好解決。強調在台灣問題上固然要努力爭取和平解決，但最後仍須以武力收復台灣，軍方這個時候需要堅決施加影響，對美採取強硬態度。如果台灣「走離太遠」，軍方就要計畫實施大規模演習，甚至出動空軍、艦艇在台海造成緊張氣氛，對台施加壓力。甚至，鑒於台灣四面臨海，台灣軍方在沿海設置大量、多層次的障礙物，企圖阻止解放軍的對台登陸作戰，中共當局當時更通令各總部加強研究未來攻台手段，諸如指示空降兵單位及其他軍兵種，把對台進行登陸作戰的「破障」問題，列為今後首要研究的課目。



當年中國採取了一系列報復措施，除了通令駐外單位密切蒐集相關情資，指示外交部統一部署所有反應行動，此外也責由副總理兼外長錢其琛進一步主導草擬對美進行報復之具體措施，例如取消雙方交流計畫，對進入中國的美商採取行動，延期通過引進美資從事重大基礎建設工程項目等等。

北京的反應為台北高度重視，國家安全系統與情報單位當時立即就中國內部的狀況進行了解，相關人員對情勢的研判是：鄧小平在該年元月傳出病危，適值其隨時可能死亡的陰影下，中國保守與改革兩派鬥爭方興未艾，加以面對南海主權爭議問題益形緊張，與周邊國家邊界問題未決，以及尚未加入 WTO 等內外困境，因此基本上認為中國與美國的關係應不致立即全面破裂，不過也提醒李登輝不可輕忽中國可能的反應，包括：中國是否在盛怒之餘中止與美軍交流，延緩與美在飛彈與核能合作領域的磋商，若北京真這麼做，顯然將對美國的亞太戰略安全造成影響；尤其俄羅斯與中國的軍事關係漸形密切，兩國軍方高層互訪頻密，武器交易也十分可觀，雙方更在太空技術及武器研發方面洽商合作，這個發展對台海兩岸及亞太安全可能造成的影響，已經引起了區域各國的注意。

台灣當時也警覺到，中國一再對台美雙向放話「不會在台灣問題上吞下苦果」，並且聯合南韓策動國際奧會阻撓台灣申辦 2002 年亞運，顯示已經將打壓台灣的國際活動空間列為其對台工作的首要任務。台灣同時也掌握到情報，為了制止美方對台問題升級，中國考慮強化對台軍事威懾，製造台海緊張，特別是中共中央軍委已為此召集會議，解放軍的立場在中國對台政策上，愈來愈形成重要的影響因素。(C3)

二、江澤民受到黨內挑戰

在這個階段，中國固然不斷透過外交管道頻頻向美國表達強烈抗議，但是在兩岸關係方面卻似乎顯得相對低調，第二次辜汪會談第一次預備性磋商仍如期於 95 年 5 月 26 日至 29 日在台北舉行，顯示當時江澤民的對台政策仍希望維持以「江八點」為主軸，尚未有巨大調整。時任海協會副會長的唐樹備在台期間，為台灣媒體問到相關議題時，當時曾答以：「這是李登輝與美國之間的事」。³⁷而李登輝

³⁷ 1998 年 1 月 2 日唐樹備接受文匯報專訪時就此問題的說法則是：1995 年 5 月，我和我的同事到臺灣訪問，對第二次汪辜會談的預備性問題進行磋商。在此前夕，我們得知了美國同意李登輝

為緩和局面，還曾特別交代海基會董事長辜振甫向唐樹備轉告說明他準備到美國訪問的相關計畫，以再示互信與善意。³⁸唐樹備那次來台並且與海基會焦仁和達成磋商，雙方同意在6月27日至7月1日進行第二次預備性會議，二次辜汪會談則預定7月20日正式召開。一切彷彿沒有任何問題發生。時任國安會副秘書長的林碧炤當時上呈給李登輝的一份研析報告，主調即是以兩岸溝通管道之暢通，訪美之行不至於影響兩岸關係。(C2)

但是在李登輝正式啟程赴美、尤其6月9日在母校康乃爾大學發表「民之所欲長在我心」演說之後，北京的「反江」情勢突然升高激化。我方獲知中共黨內開始出言抨擊江澤民對美態度過於軟弱，人大委員長喬石、政協主席李瑞環、張震、國防部長遲浩田等多人均對「江八點」表示不滿，認為不合時宜、一廂情願，主張對台灣也必須採取強硬態度。

我方兩岸事務有關官員分析當時中國領導班子主要在兩方面感到震驚，一是對美國遵守「一個中國」政策的質疑；二是李登輝在美強調「中華民國在台灣」時，並未述及北京方面所堅持的「一個中國」前提。中國因而認為李登輝之所以刻意使用這些字眼，是企圖製造國內外輿論，以利於進行中國所無法接受的「兩個中國」或「一中一台」。之前認為「兩岸關係不會有事」的林碧炤，這時再上了一份報告給李登輝，他認為情勢之所以發生變化，極大的原因應該出在江澤民擺不平軍方所致；此外在康乃爾大學歐林講座現場的一段「插曲」，可能也給了北京不小的刺激。前官員描述，當天李總統由康大校長陪同剛走進演講會場之際，突然發生停電，當電力很快恢復時，不少與會者對眼前的所震懾，大家看到一群美國政府安全人員突然出現，而且已把李總統給團團保護在中央，甚至掏出了手槍對四周戒備。李總統雖然笑笑不以為意，但是這個高規格的禮遇接待，「絕對讓在場的大陸方面人員對台美關係的認知有所影響」。(C2)

李登輝結束訪美返台後，中國隨即宣布延後原訂1995年7月所擬舉行的二次

到美國活動的消息，我們堅決反對這一做法，國務院臺辦發言人在我到達臺灣的當天晚上明確發表聲明，嚴厲批評了李登輝搞分裂的這種活動。大家知道，兩會談論的問題是民間性的、經濟性的、事務性的，不能涉及政治問題。我在臺灣共有三天，我們舉行了三次會談，從來沒有涉及到李登輝訪美問題，因為不能涉及，否則就會違背兩會的協議。參見：唐樹備答香港《文匯報》記者問 http://big5.gwytb.gov.cn/lhjl/la2008q/duihua/talk/201101/t20110108_1684673.htm

「辜汪會談」，並且取消第四次「焦唐會談」。³⁹之後在同年8月的北戴河會議中，甚至傳出江澤民在內部會議中坦言其應在對台及對美政策上負起責任，還說「要多聽老同志及軍隊同志意見」。因此可以說，這段期間由各方蒐集而來的情資具有相當的一致性。

北京在對台軍事恫嚇的同時，也採取了猛烈的文宣攻勢，1995年7、8月新華社發表八篇點名批判李登輝的評論員文章，之後再陸續以署名文章批判李登輝是台獨、漢奸，經統計迄1996年此類文字已超過兩百多篇。不過台灣官員注意到美國在95年5月同意發給簽證，李總統在6月6日啟程訪美，江澤民本人似乎直到6月30日才首度表示對華府與李登輝製造損害中國主權行為的不滿，其公開對台言論雖然對兩岸走向表達強烈關注，但從未對李登輝點名批判；甚至江澤民在95年10月訪美前接受華盛頓郵報訪問時仍然表示：歡迎李登輝到北京，如果李登輝邀請他訪問台北，他也隨時準備動身。中國外交部當時的對外發言亦強調對台將採取和平統一、一國兩制的方針，江八點不變。

不僅台灣根據所掌握到情報，對於中共內部的問題有具體的佐證，96年3月國安會秘書長丁懋時赴美與美國國家安全副顧問柏格舉行戰略對話時，柏格也曾經提到：95、96年間美中台三方互動關係出現惡化、同時美中之間的敵意增加，「主要原因出在中國內部的政治問題」。尤其中共正面臨領導權轉移時刻，有些人為了尋求個人政治利益，增加在政治上的籌碼與影響，台灣因而成為中國內部形成共識與團結的問題，因此軍事演習不是孤立事件使致，但是康乃爾之行確實使問題益形複雜化。丁懋時當即同意柏格對中共內部權力鬥爭的判斷，並且認為演習的目的不排除也在藉此掩飾中國內部權力轉承之困難，並且轉移人民之不滿與注意力。(D1)

不論由台灣決策體系或是美國主管部門的認知，似乎一致指向中國內部面臨後鄧時期政權轉移的權力鬥爭。當時江澤民領導核心地位仍有待穩固，其在中國

³⁸ 作者2014年訪談李登輝所得。

³⁹ 李登輝在1995.6.6~6.12訪美，期間，中國新華社以台獨名義發表批李文章，中國外交部指責李登輝在製造一中一台、兩個中國。中國在6.16片面推遲二次辜汪會談，錢其琛並撰文抨擊美國允許李登輝訪美一事。6.30中國決定延後焦唐會，兩岸制度化管道完全中斷。

採行的經改政策，出現了地區發展不均的問題，導致中央與地方矛盾日增；⁴⁰其大力整頓貪瀆案件，也與黨內勢力起了嚴重衝突；⁴¹因此在釐清李登輝訪美之行與 96 年台海爆發危機兩者之因果關聯時，這些都是有待一併檢視、無法忽略的面向。

參、台灣即將實行總統民選

「這是中國五千歷史的第一次，可作為大陸的典範」，1996 年 3 月，台灣高層官員有機會與柯林頓政府決策官員會面時，強調了台灣即將舉行首次總統由人民直接選舉的重要性。這位官員的目的在以此一台灣經驗證明經濟發展後，必須繼以政治民主化，希望華府能夠透過對中國的影響力，使北京政府理解中國不能只有經濟發展而無政治改革，同時也能正視台灣民主選舉的價值。

一、中國對台灣民主化的不安

但是就如美國國務院高層官員曾經對台抱怨的，「沒有一個問題像台灣問題那樣受到中國如此高度的重視，也沒有一個問題像台灣問題那樣佔據美國與中國討論的時間，其程度令人驚訝」，中國顯然並不作如此設想，其在 95、96 年間的一連串反應，一個重要的原因正是對台灣民主化的敏感與憂慮。當年，先是李登輝訪美受到國際矚目，之後又有行政院長連戰訪問歐洲，中共恐怕造成骨牌效應，因而採取中斷「辜汪會談」的激烈行動進行警告，也從此轉而採取對台「強硬」的新政策，企圖影響台灣的國內政治。此一新政策包括在台海進行一連串的軍事演習，持續採取武力恫嚇方式干擾 1995 年 12 月立法委員選舉以及 1996 年 3 月總統大選，以嚴重關切並企圖阻止台灣民意走向其所認定的台獨，並要台灣民眾認知「與祖國終將統一」的事實。

問題是，台灣自從政治民主化後，多數國民希望爭取國家的國際空間，因此普遍支持李總統訪美，癥結在中共無法接受台灣民主化的事實，而又不能明言反

⁴⁰以 96 年而言，基本實現經濟成長率(約 10%)高於通膨(約 6.5%)的「軟著路」格局，但經濟總量與速度效益失衡，經濟結構調整緩慢，產業趨同化嚴重，農業相當脆弱，國企經營困難、效益下降，城鎮失業人數增加，就業壓力升高，中央與地方因稅收摩擦擴大。

⁴¹ 96 年初中共中央紀委召開第六次全體會議，部署領導幹部應潔身自律、糾正不正之風、查辦大案要案等反腐敗工作，8 月對十省和十五部委的領導幹部用車、住房、公款吃喝、小金庫及國有企業領導幹部廉潔等進行專項檢查，並發出禁止工作人員參加可能對公正執行公務有影響的宴



對民主，乃以李登輝訪美做為藉口。(D9)中國總理李鵬曾經強調「無論台灣領導人產生方式如何改變，都改變不了台灣是中國領土一部分的事實，改變不了台灣領導人只是中國一個地區領導人的事實」，這段對台談話對台灣民主化的不安表露無遺。

北京主要藉著在 1994 年被首度揭示的對台侵略模擬「戰地指揮演習」為藍圖，逐步展開軍事恫嚇計畫的軍力展示，而全面侵台狀況模擬則在代號「聯合九六」的 96 台海導彈演習中，以意圖影響台灣選舉的目的下實施。解放軍早在 94 年已經密集進行了針對性的 9 次對台軍事演習，(參見表 5-1)由於演習地點或在中國內陸、或在公海演訓，不若 95、96 年直接發射導彈進入台灣領海，故而並未對一般民眾造成震撼效果，但是當面的台灣軍方看在眼裡；同時透過這些演訓，解放軍對台的作戰能力也不斷提升，同時規模愈來愈大、時間愈來愈長，演習區域也愈來愈接近台灣。這些準備支撐了解放軍決定在 95、96 年進一步發動台海軍演的基礎，也都在李登輝訪問母校之前已經在進行，可見台海危機並不宜全然歸因於某個單一事件所導致。


表 5-1 解放軍 1994 年對台軍演內容

94.1	南海艦隊在西沙群島兩棲作戰演習
94.3	南海艦隊海空聯合作戰演習
94.4	廣州軍區與南京軍區在在華東華南對台作戰演習
94.5	空降部隊在華中空降演習，歷年最大規模
94.6	濟南軍區在山東陸空偕同作戰演習
94.8	瀋陽軍區在遼東半島海陸空聯合登陸演習
94.9.	東海艦隊在福建東山島海軍對抗演習
94.9.	三大艦隊在舟山島海空聯合艦隊演習，1949 年來最大
94.7~94.10	「神聖九號」各軍種聯合演習

資料來源：林長盛 (1995：9)

伴隨著這些演訓的進行，李登輝政府發現這段期間出現了不少「假情報」，明顯對著操縱台灣民心而來，其中一例是 94 年 7 月間，中共在亞洲情報圈同時放出所謂「中共中央軍委擴大會議」的開會內容，台灣與日本情報單位陸續在八月

請的規定。



底取得相關文件。其中日本的版本是大約四百字的重點精要，台灣拿到的長達七千字，約有六頁。主要述及南京軍區攻台的四個階段，「全面封鎖、圍而不打」；「解放金馬、迫和台灣」；「敲開澎湖大門、消滅有生力量」；「立足澎湖、解放台灣」，這四項之下並有兩軍遭遇的應對劇本。不過安全單位很快就研判出這是一份相當專業的偽造情報，認定偽造的理由有十三項，包括：(一)中共中央軍委會議一向召開超過一個星期，這份文件只有7月11日一天會期；(二)文建中列舉的出席人員中，有一人當時應在莫斯科；(三)中共在同一時間另有軍事會議召開，相關人士無法分身等等。當時台灣研判北京發出這種偽造文件的目的是企圖達到對台恫嚇性的政治效應。(鄒景雯，1996：A2)

到了李登輝95年訪美之後，李登輝政府更是密集接收到不少訊息指出，中國解放軍即將的軍事動作係以影響台灣總統大選為目的，包括海協會長汪道涵在內部講話表示，「如果不和大陸搞好關係，李登輝能夠坐穩總統的位子嗎？台灣人民願意選擇一個給兩岸關係重新帶來對峙的人做總統嗎？李登輝如果要搞「兩個中國」的話，我們會不惜一切手段，把他搞下去。」此外，也截獲中共軍委開會討論對台方案，打算以「封鎖台灣海峽作業之訓練準備」作為恐嚇台灣之動作，這些資料是真還假？會執行到什麼程度？讓國安單位十分謹慎。

為了進一步了解中國軍方的可能作為，台灣有關人員一行在95年初夏在美國與一位前中共高級幹部進行面訪，雙方交換意見後得到的分析指出，中國對李登輝訪美的反應強烈，會有大於軍事演習的動作表現，但不會導致戰爭，除了外交嚴厲封鎖，可能將混合政治、經濟、軍事三方面手段對台進行報復。這位曾任職宣傳單位的知名中共人士明確提醒台灣注意：政治上，中國將延後海基、海協兩會及第二次辜汪會談，經濟上製造中國台商麻煩，如中止對台商之優惠辦法，軍事上，可能進行大型的沿海軍事演習，以及以台灣四周為目標的飛彈試射，向國際宣布台灣海域進入大演習區等等。這些研判，對照之後的事實演變，除了對付台商屬於兩面刃也會傷害中國經濟並未實施之外，其他相關示警的準確度甚高。

根據這名中方人士的估計，北京會這麼做的主要目的在對中國內部表態，乘機團結內部，嚇阻國際間的骨牌效應，威阻台獨聲勢高張，也在恐嚇台灣人民，使李登輝次年的大選不利。甚至也在向台灣島內反李勢力交代，使之有反李的理由，不致士氣低落，以便北京得以對李登輝政府進行「裡外夾攻」。換言之，中

國早在 95 年已經把反應對李登輝訪美的不滿與阻止李登輝當選總統的策略聯繫起來，因此認為必須動作大到能恐嚇台灣人民，才能達到效果，若只是小動作，只是徒然引起反感而已。當時，中國已經召回駐美大使李道豫，⁴² 這位中共人員甚至認為北京對台的理性手段選擇已經不多，因而建議台灣要採取列寧「進一步，退兩步」策略，⁴³ 技巧地給中國台階下，才有助於穩控局面。(C4)

透過以上國際情勢、兩岸關係與國內大選這三條脈絡所匯集的時代結構，顯示這次危機之所以發生似乎是難以避免。果然，95 年 7 月 18 日，中國官方通訊社新華社在解放軍授權下對外公告：中國軍方將於 7 月 21 日至 28 日，向東海北緯 26 22 東經 122 10 為中心，半徑 10 哩圓形海域範圍內的公海上，進行地對地導彈發射訓練。同時，中國艦艇和飛機將在該海域進行作業。中國並且以事先通告方式要求，為了過往船隻和飛機的安全，有關國家政府和地區當局通知本國、本地區的船隻和飛機，在此期間不要進入上述海域和海域上空。此後，中國在短短 10 個月間，發動了 7 次三軍聯合軍事演習。(參見表 5-2)

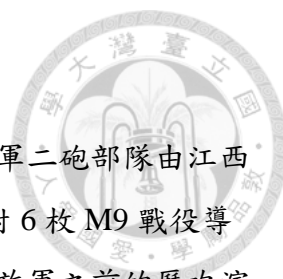
表 5-2 95、96 年中國發動台海危機目的

1995.6.6~6.12	李登輝訪美	
1995.7.21~7.26	神箭九五演習。解放軍二砲部隊在彭佳嶼北邊 60 哩海域飛彈試射	報復美國同意李登輝訪美
1995.8.15~8.23	神聖九五演習。中國東海艦隊在東海距離北台灣 90 哩實施飛彈火砲實彈演習	展示有能力封鎖台灣的海空域
1995.10 中旬	神威九五演習。中國海軍在黃海以台灣為假想敵實施登陸作戰	展示有能力登陸作戰
1995.11.23~11.25	成功五號演習。解放軍在東山島舉行三軍聯合登陸演習	影響 12.2 立委選舉
1996.2.4~2.7	「Express-60」計畫，進行先期武力部署與整備	影響 3 月總統大選
3.8~3.15	聯合九六演習。解放軍在台灣南北海域距離基隆港與高雄港 25~35 哩進行飛彈試射	
3.12~3.20	在東海南海海空聯合實彈演習	
3.18~3.25	在台灣海峽三軍聯合登陸演習	
1996.3.23	總統大選投票	

資料來源：作者製表

⁴² 北京係於 1995 年 6 月 17 日召回李道豫。

⁴³ 列寧重要著作《進一步退二步》在 1904 年出版，主要記述俄國社會民主工黨第二次代表大會分



肆、95 年武力展示的鼓勵

95 年 7 月的這次軍事演習，訂名為「神箭 95」演習，解放軍二砲部隊由江西上饒附近四處發射陣地，先後向東海距離台北約 120 公里處發射 6 枚 M9 戰役導彈，演訓地點距離我國彭佳嶼西北方約 60 浬(70 公里)處，係解放軍之前的歷次演習中，最接近台灣的一次，明顯具有軍事威嚇之性質。

一、性質：政治目的大於軍事

針對中共決定透過演習達成其政治目標，事前，旅美學者丘宏達經由中國駐美武官的管道提前得知解放軍在 7 月 18 日會有軍演宣布，⁴⁴丘宏達在 7 月 16 日立即將相關訊息報回台北總統府，但是李登輝與當時的政府領導階層對此皆半信半疑，並未隨即佈署準備行動，直到 7 月 18 日新華社正式發布當天，台灣的對中因應才正式展開。


當確認解放軍即將演習，李登輝要求幕僚透過一條經營多年的相關內線直接與中國相關單位查明原因。這一條祕密溝通管道，係由時任國統會委員的曾永賢與研究員張榮豐，在 1992 年兩岸初啟交流時，與中國國家主席楊尚昆所指定的窗口：解放軍總政聯絡部長葉選寧以及「南京軍區」人員建立的對話機制。⁴⁵根據參與溝通的人員指出，當時我方經由這個管道獲得來自中共總政聯絡部人員的訊息表示，中國對李登輝訪美事件的反應基調是：「一切實質行動針對美國，而對台灣則採取恐嚇的動作」；總統幕僚同時也進一步向南京軍區人士查證：是否會持續發布有關懲罰台灣之措施？南京軍區人員除了證實這次導彈訓練確實為警告性質，可能會有警告性的動作，台灣要小心因應之外，特別強調並不會有懲罰性的軍事行動。

特殊的是，在對話的過程中，對方同時也希望知道台灣方面的反應，因此研判中國大陸可能也擔心台灣反應過度而致局面失控。就此，李總統幕僚另從上海

裂的問題。

⁴⁴ 丘宏達是李登輝對外情報蒐集的倚重管道之一，回台多會與李登輝會晤。

⁴⁵ 1992 年曾永賢與張榮豐曾前往北京與楊尚昆會面，楊尚昆指定今後與葉選寧對口。葉為解放軍中將，早年參與中共對台工作領導小組，曾任全國政協委員；中共十大元帥葉劍英之子；前廣東省長、全國政協副主席葉選平的胞弟。



汪道涵的智囊得知訊息，中國權力階層內部當時反台論調高張，出面與台灣協商對話的汪道涵受到很大壓力。當年由於兩岸漁民時有越界糾紛，海協會7月5日左右才因東引守軍開炮驅逐中國漁民來函向海基會表示抗議，為了降低意外發生，台灣人員在聯繫時特別向對方反映，接續的演習期間，如果大陸公安船有非法上我漁船檢查的動作，恐怕很容易在敏感時刻旁生枝節，對岸接頭人員聽聞後表示理解，也允諾將反應給有關方面以為自制，免得兩岸擦槍走火。(C3)

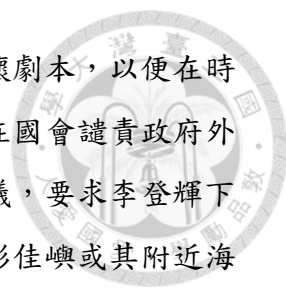
根據前述多方蒐集而來的訊息綜合研判，李登輝政府更加確認中國宣布95年7月導彈演習的目標首在透過軍事恫嚇，引起台灣內部人心浮動，進一步引起台灣內部政治分化，產生壓力後再將壓力轉嫁至近來李登輝訪美、連戰訪歐、台灣宣布擬以十億美元援助國際以便進入聯合國，以及台灣與甘比亞建交等等這些事件上。一則符合汪道涵內部講話所稱：「李登輝能夠坐穩總統位置嗎？」，一則牽制我務實外交的開拓，所以認為基本上可以將這次導彈演習事件定位為：北京的政治目的大於軍事目的。

95年7月中國宣布的演習日期長達八日，且向國際宣告船隻、飛機不得進入該地區，藉此達到「封鎖台灣海峽作業之訓練準備」的動作，並測試國軍及國際、尤其是美國與日本的反應，則是此次演習的主要軍事目的。當時台灣軍方不久即偵測到中國殲八型戰機開始移駐東南沿海基地，進行參與演習的準備；評估解放軍這些連續動作(包括殲八南移、導彈試射，以及即將展開的地面部隊演習)，應屬同一包裹(package)之系列演習，擬以此形成一連串的壓力，以達到前述的政治目的。

二、想定與因應

國安幕僚根據以上的判斷，隨即推演這些行動在台灣可能引起的反應，並在7月20日即演習前一天向李登輝呈報後續的發展次序可能是：媒體大幅報導演習→股市下跌→特定媒體邀請學者專家、特定政治人物、統派團體，發表言論，對政府營造輿論壓力→媒體進一步引用香港輿論大幅炒作→鎖定目標、轉嫁壓力、從事批判(以李登輝訪美為首要批判對象)→對務實外交政策形成牽制→影響總統參選人的提名。⁴⁶


⁴⁶ 李登輝是在1995年8月23日國民黨十四全二次大會閉幕後正式宣布參選第九任總統。



李登輝的幕僚群也就演習期間可能的突發狀況緊急擬定最壞劇本，以便在時間急迫下分頭因應準備，包括：(一)國內人心浮動，部分立委在國會譴責政府外交、兩岸政策失當。(二)統派團體上街遊行，向總統府示威抗議，要求李登輝下台以示負責。(三)中國比照小金門誤擊廈門事件，將導彈誤射彭佳嶼或其附近海域。(四)由於中國宣稱將在該地區實行飛機、艦船作業，可能藉此進入國軍防區，測試國軍反應。(五)甚至進入台灣禁、限水域，與我艦、船發生對峙或零星衝突。(六)在該水域驅逐我漁船或逮捕漁民，以困擾政府。(七)出動殲八戰機，飛越海峽中線，抵達試射區上空巡邏等等。

基於研判中共這次演習係屬武力恫嚇，以遂其牽制台灣務實外交的政治目的，並營造與美國談判的籌碼，國安幕僚同時提出因應方案建議政府必須立場堅定，以免使北京的目的得逞。包括軍方應明快說明，以穩定國內民心。對於國內在政治上的一系列可能反應，應立即發動各級民間團體(如漁會)、議會、國會，發表聲明，嚴厲譴責中國，並為政府後盾，以便壓縮某些媒體、統派團體、特定立場政客的發言空間，阻止其形成輿論壓力。同時由海內外學者，共同發表聲明，譴責中共的演習，破壞兩岸關係的和諧。新聞局應規劃透過國際輿論，造成對中共的壓力。也建議運用政府所蒐獲中國的秘密文件，適度對外揭露其和戰兩手策略；亦可道破中國藉軍演欲牽制台灣務實外交的企圖等等。

針對前述想定的各種可能突發事件，李登輝指示國安會成立危機處理小組妥善因應。軍事部門則按既定程序，密切注意這次事件的演變，逐次反應。演習正式開始期間，台灣軍方實施二十四小時監控；7月21日演習第一天，解放軍分別在凌晨一點與中午共發射了兩枚導彈，一枚命中目標區，一枚則失敗墜落福建南平，總統府經過評估決定將這則動態釋放給媒體，以舒緩社會緊繃氣氛；接著在第二天與第三天又各成功試射了兩枚導彈，26日中國宣布原訂至28日的演習提早於當天結束，整個過程總計試發了六枚導彈。但是兩周後，解放軍又透過新華社宣布將在8月15日至25日於彭佳嶼北方100哩的海空域演習，這次操練即「神聖95」演習，實為二砲部隊的年度例行演訓，再擴及南京軍區與東海艦隊參與，過去一向不會刻意公開，但在持續對台恫嚇的需要下，北京不僅決定向國際通知，期間並且同時在新疆內陸進行地下核子試爆。之後在10月中旬「神威95」演習登場，中國海軍各型新式艦艇配合戰機，在黃海以台灣為假想敵實施登陸作戰。為



了影響 12 月的台灣國會選舉，中國又在 11 月 23 日到 25 日舉行「成功 5 號」東山島演習，此一海軍與兩棲軍事演習同樣是年度例行演訓，然中共中央軍委會主席張萬年利用這次演習首度把南京軍區稱為「南京戰區」，當時在台灣引起不小關注。中國同時動員傳媒統戰社群對台展開 300 多篇系列性的批判文章，是為文攻武嚇。

該段期間，同時密集出現了一些「假情報」以升高恐嚇效果，例如 7 月底東海演習過後，8 月間對岸即藉由情報管道釋放：解放軍認為兩岸真正的交火是必要的，當時李登輝經常到外島巡視，對方因此指稱「屆時可以有所動作」；當時也有台商向陸委會提供訊息指出，他們在北京聽到中共高層告知解放軍要比照小金門誤擊廈門事件，⁴⁷也在福建對我小島展開「誤擊」，以點燃戰火。(鄒景雯，1996，A2)相關手法皆是在進行文宣與心理施壓。

解放軍在 95 年的空前軍事展示與兩次大型演習，透過中國媒體大量報導，似乎產生了北京所預期的效應，李登輝所領導的國民黨在該年底的立委選舉中減少了 17 個國會席位，從國民黨分裂而出、政黨光譜較支持統一的新黨則獲得 21 席立委。⁴⁸武力恐嚇在這次立委選舉過程所造成的效果，鼓勵了北京當局試圖以相同手法繼續影響次年 3 月的台灣總統大選。

第二節 危機預防措施

危機預防階段的重要步驟為危機偵測、展開防範危機作為以及預擬應變計畫。本節由這三個步驟切入，據以分析 96 年台海危機發生前，李登輝政府的危機預防決策過程與內容。

壹、危機偵測

有鑑於 95 年的飛彈危機，政府部門直至中國正式公告前二天才獲知訊息，先期準備嚴格而言係於公告當天才開始，時間與空間受到高度壓縮，以致步調緊張甚至措手不及，因此待 95 年 7、8 月解放軍兩波演習過後，李登輝於 10 月 2 日把府內一位幕僚找去徵詢未來兩岸情勢的可能演變，其間特別關切兩個問題：96 年

⁴⁷ 1994 年 11 月 14 日小金門前埔陣地四〇高砲不慎誤擊廈門，造成黃厝、搭頭村 4 名居民受傷。

⁴⁸ 1995 年底，立委應選 164 席，選舉結果國民黨獲 85 席，民進黨 54 席，新黨 21 席，無黨 4 席。

總統大選時，中國是否會進一步有所動作？以及如果對岸再演習，我方將如何因應？這位幕僚當即建議李登輝應該記取前次的經驗，責成國安會提早就此準備應變方案。在這樣的決策動機下，一個五人幕僚小組因而組成，開始就總統大選「最壞劇本的模擬」著手研商與擬定。李登輝同時也在 10 月 9 日指示當時的國安局長殷宗文全面就 96 年情勢展開綜合研判。換言之，95 年針對中國軍演，李登輝政府未及進行危機預防立即進入危機處理階段；面對 96 年 3 月的台海危機，李登輝政府的預防工作則提前了五個月就已經正式啟動。

一、對中國情蒐

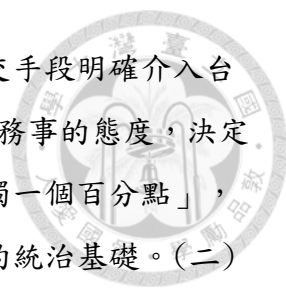
危機預防的第一步首在偵測危機，而情報蒐集也就是掌握敵可能行動，其準確性與否，構成危機偵測能力優劣的前提。國安局第四處因應台海危機所成立的「台安專案小組」，在當時發揮了情報綜合研判的功能。受訪的多位國安與情報人士證實，當時台灣國安與軍情單位的情蒐能力相對極強，而軍情局成功策反的中國解放軍少將劉連昆，⁴⁹在危機期間所提供的不少內容精確可信的情報最為珍貴，對於解除危機發揮了關鍵作用，特別是這次演習的主要項目和底線，其在事前已向台灣預先反映(龐家均，2010：35)。1998 年出任軍情局長的丁渝洲(2004：155-156)曾經在到任後，要求軍情局同仁將 96 年台海危機的所有情報重新拿出來檢討，丁渝洲描述，演習當時所獲得的情報量雖然很大，那段時期派到對岸的情報人員也很多，但是最後軍情局內大家的共同結論是，真正產生關鍵影響的情報，還是內線提供的。由此可以雙向佐證當時的情報質量，對於李登輝政府完成正確的危機偵測，給予了具體的協助。

早在 95 年底，台灣即獲知江澤民在中共黨內取得妥協性共識，同意解放軍在台灣海峽舉行多次演習向台灣施壓的同時，已經由解放軍開始負責起草制定所謂的「達理計畫」，⁵⁰整個計畫並且明訂要實施至 96 年 3 月台灣總統大選前為止。

這項計畫主要分三方面進行：(一)軍事方面，不排除在兩岸間爆發局部軍事衝突的誘因前提下，進行攻台準備與軍事演習的施壓工作，同時成立對台聯合指

⁴⁹ 劉連昆後遭中國破獲，在 1999 年 8 月中旬被處死。中華民國政府則將其入祀軍情局忠烈祠。參見龐家均(2010)，《情報札記》。

⁵⁰ 達理與打李諧音，即打擊李登輝的方案。



揮所，增調部隊入閩、浙。這個構想說明中國決定以軍事及外交手段明確介入台灣總統大選，而 95 年 9 月果真中國一改過去台灣選舉為台灣家務事的態度，決定在福州成立對台聯合作戰指揮所，當時企圖「一枚導彈打掉台獨一個百分點」，以試射飛彈影響台灣選票。必要時搞亂台灣民心，動搖李登輝的統治基礎。(二) 政治方面，加強對台統戰、分化，主要作法包括推遲汪辜會談和兩岸事務性商談，停止國台辦、海協會司局長級以上官員訪台，暫停批准陸委會及海基會處長級以上官員訪陸。江澤民後來在 10 月間稱：「對台關係不能好轉，汪辜會談不會談了，李當選總統，海峽四年不平靜」。當時中國當局同時要求其相關幹部在工作部署上要堅決頂住美國壓力，保持對台軍事威懾優勢，落實「寄希望於台灣人民」方針，做好香港工作，通過香港牽制台灣，⁵¹既要清楚表明對台灣總統選舉的態度，同時也要加強對台灣各黨派、社團及有影響力人士的工作。(三) 經濟方面，則是持續對台灣實行「政經有別，保護台商」政策。在任何情況下都要保護台商利益，允許個別撤資，但不同意有策動集體撤資的情況。96 年 1 月中共中央對台工作領導小組集會，包括國安部長賈春旺與外交部長錢其琛都主張反制作為要慎重，應該繼續促進經貿交流，要為選後兩岸和談留下餘地，為今後兩岸恢復政治交往保留渠道。(C3)

通過以上的情資，可以清楚看出在北京的決策核心，儘管同意解放軍以軍事作為手段，對李登輝政府給予政治打擊，但是各系統對於軍事演訓必須節制在可控制的範圍，既不能影響中國本身的經濟發展，也要為之後的兩岸關係保留出路，此一中國內部資訊具體並且寫實，因此有其參考價值。

北京計畫就台灣舉行總統大選採取針對性的行動，在 1995 年 12 月間相關徵候更加密集出現。該年 12 月 1 日香港《南華早報》報導中國軍方已經制定了次年 3 月台灣總統選舉後接管台灣的戰略，此一不尋常的訊息引起我方高度的重視。為因應情勢的發展，國安局長殷宗文隨即指示所屬，在 12 月 8 日成立「台安專案小組」，提升情報研判工作。隨後，我方又獲知 12 月 28 日中共中央軍委會會議召開擴大會議，針對台灣總統大選，將在 96 年 3 月舉行「聯合 96」軍事演習，⁵²由軍委副主席張萬年策劃指揮，性質為分階段、震撼性的對台心理戰。

⁵¹中英對 1997 香港回歸工作已經陸續展開，中國希望藉此對台灣產生垂範作用。

另一方面，曾經擔任美國國防部助理部長的傅立民 12 月間到北京訪問，其與中國解放軍對話時，同樣得到中國軍方已經完成攻台計畫作業，打算在李登輝當選首任民選總統之後，連續對台發射三十天傳統制式飛彈的類似放話；據信是時任副總參謀長的熊光楷甚至警告：美國如果介入，洛杉磯可能遭到核武攻擊。⁵³熊光楷曾經在訪美時指稱：「台灣不能宣稱選舉是依據主權、民主或合法的。不論以何種方式，在台灣選出的領導人僅能被視為中國一個省、一個區域、或一部分的領導人。」⁵⁴

美國政府對傅立民的資訊不敢掉以輕心，國務院在 1996 年 1 月 26 日正告中國若採取非和平手段決定台灣未來，美國將視為威脅。不過中國則在 1 月 30 日首度對尼米茲號戰鬥群穿越台灣海峽做出反應，直指美國若企圖干預台海情勢，解放軍將作出強烈反應。美中對峙態勢急驟升高。

二、偵獲美國尼米茲號

在台灣發動對中情蒐與嚴密監控期間，另外一方面我海軍也偵測到台灣海峽的美軍動態。中國自 95 年 7 月以來對台三波軍演恫嚇，美國始終保持一貫的低調，解放軍接著在 11 月底復又舉行了第四波的東山島演習，大約在 12 月 12 日，海軍先發現美國派里級飛彈巡防艦「麥克拉斯基號」(McClusky, FFG-41)與斯普魯恩斯級驅逐艦「奧拜恩號」(O'Brien, DD-975)悄悄經過台海往北行駛。到了 12 月 19 日 22 點 50 分至 20 日 0 點 11 分，海軍的嵩山雷達站又陸續發現 6 個水面不明目標，海軍總部立即在 20 日上午向美國在台協會(AIT)台北辦事處查證，得到的回覆是這是尼米茲號(USS Nimitz)航母等 6 艘軍艦。海總而後在下午 4 點 30 分發現，這支戰鬥群已向西南方遠離。

當時海軍總部曾經進一步探詢 AIT 美艦經過的原因，美方給的說法是：這批航母戰鬥群係載運休假官兵自日本橫須賀駛往香港，由於東部海面海象不良，該戰鬥群因此改變航路轉駛台灣海峽。但是根據海軍總部氣象中心 20 日實際的天氣資料顯示，東部海面風力較海峽為小，浪高均相同，惟東岸受黑潮主流影響較大，

⁵² 美國稱為「海峽 961」，按照情報應為「聯合 96」。

⁵³ 1996 年 1 月傅立民在白宮國家安全顧問雷克主持的座談會上，傳達了這項訊息。可參考 1996 年 1 月 24 日《紐約時報》報導。

然參證 94 年同個時期，海總在 12 月 20 日偵獲美國星座號航母戰鬥群當時係由東岸經鵝鑾鼻駛往香港，因此研判海象不良應該不是尼米茲改道航行台海的主要原因，軍方因此繼而向位於夏威夷的美國太平洋艦隊總部查證，得到的回答則是：任務指揮官可視需要，如導航訓練，在國際水域內自行決定航行路線。

海軍於是回過頭詳查多年來的資料，紀錄顯示美軍航母戰鬥群一向都會避免航經台灣海峽，因而多半繞道東岸經鵝鑾鼻航行，但是 95 年這次卻經由台灣海峽航駛香港，當時海軍人員確有意識到此一情況相當特殊，但是在無法獲得美方證實的情況下，曾經就美艦此舉的可能原因，做出四種不同的研判，其中之一包括可能是柯林頓政府藉此表示其對維護台海的決心與能力，不過仍屬猜測性質，基於無法確認，並未直陳最高當局了解。

直到 96 年 1 月，李總統幕僚與橫跨美國政學界的包道格(Douglas Paul)在台北會面時，才得到包道格主動揭露真相。這次對話的過程中，總統幕僚原本主要在反映台北對於當時的台美關係感到非常不安，尤其魯肇忠做為台灣代表，他在華府見不到真正有影響力的人，AIT 處長貝霖(B. Lynn Pascoe)在台北的情況也差不多。這位幕僚告訴包道格「現在的美台中三方關係相當敏感，美台溝通格外重要，如果華府根本不知道李登輝腦筋裡想什麼，這個情況會很不好」。魯肇忠的處境，是國務院認為李登輝在康乃爾大學的演說內容已經蹂躪「私人訪問」紅線的不滿遺緒；亞太事務助理國務卿羅德為此以切斷與魯肇忠的對話管道作為懲罰。而包道格出乎預期地對與之抱怨的李登輝幕僚首度指出：美國在公開講話時是如果中國武力攻台，美國的反應目前沒人知道，⁵⁵但是 95 年 12 月，美國一個航母戰鬥群已經在台灣海峽走了一趟，「這是十多年來的第一次，目的是在向中國送出強烈的訊息」。李總統幕僚獲知時十分訝異，立即將這段對話紀錄向上呈報，李登輝這時才恍然大悟。基於安定國內民心，同時也提醒中國對於軍演應再行斟酌的「心理戰」考慮，李登輝政府在 96 年 1 月 23 日把尼米茲通過台海的消息輾轉向媒體批露。⁵⁶這個決定後來引起中國與美國的不同反應，將在第六章說明。

⁵⁴ 可參閱 2002 年 12 月 11 日《華盛頓時報》報導。

⁵⁵ 1995 年 11 月奈伊訪問北京被問及：如果台海爆發危機，美國將會如何反應？奈伊回答：「沒有人知道」。

⁵⁶ TVBS 新聞頻道播出。

不僅派遣航母前來巡弋台海，95年歷經解放軍一連串軍演後，美國把危機應變計畫重新拿出來檢視。96年美軍在琉球嘉手納(Kadena)空軍基地重新部署時，特別針對台海可能再現危機列入考慮。

相對於五角大廈以實際軍事作為明確因應，同個時期美國在對台外交層面以及中國文攻武嚇的處置，則繼續保持模糊曖昧，並且採取對兩岸政府同時施壓的作為；直到96年初隨中國提高對台軍事威脅層級之後，美國才轉而改採「預防外交」，對台海緊張情勢給予嚴重關切、甚至軍力展示的「戰略明確、戰術模糊」(strategic clarity, tactic ambiguity)政策。

96年1月26日美國國務院正告中國若採取非和平手段決定台灣的未來，美國將視為是威脅，此後不斷援引台灣關係法強調美國對台灣安全的具體保證，五角大廈在2月7日成立台海危機專案小組每周例行檢討台海情勢，美軍表示無意圍堵中國，但只要亞太發生衝突，逾三十一萬美軍可以快速部署至亞洲地區。相關因應升級的行動在力求穩定美中關係，防止發生意外戰爭，避免兩岸情勢擴大影響柯林頓連任，同時也向亞太國家表明維護區域安全的決心。

貳、展開防範危機作為

防範危機的作為旨在避免危機發生或降低危機爆發時的強度，為穩定96年的競選環境，李登輝不斷地發表改善兩岸關係的立場宣示，其幕僚也赴海外與中國對口進行溝通，甚至獲告演習最可能時段的情資；軍事防務的準備，係延續95年的戰備整備持續進行，歷經8個月作為，屆96年春節前已經完成主要作戰整備。(國防部，2006)

一、李登輝著手降溫

事實上95年7、8月兩波導彈演習過後，李登輝本人即已試圖展開緩和兩岸緊繃情勢的努力。他利用該年的93軍人節講話，提出「江八點」與「李六條」應該成為未來兩岸求同存異的基礎，邀請中共領導人江澤民可以來台灣看看；建議雙方應該重新回到其訪美之前的對話基調。之後，藉由接受紐約時報訪問的安排，李登輝表示希望恢復兩岸對話，願意在中國大陸承認中華民國為政治實體的前提下，與江澤民舉行高峰會。12月在國際扶輪社例會場合，他也表示：未來台灣與大陸在政治上及經濟上都將有更密切的關係，同時再度重申江八點與李六條應為

未來推動兩岸關係的基礎。到了96年發表總統元旦文告，再次把以「李六條」與「江八點」作為兩岸溝通的基礎這呼籲又強調了一遍；甚至在96年的2月、總統大選前一個月，除了提出援助雲南災區的人道關懷訴求，⁵⁷李登輝更宣布當選後將就終止兩岸敵對狀態、營造和平環境，開展互惠互利關係，凝聚共識，並且提出將加緊進行簽訂兩岸和平協定的工作。此外3月間經濟部長江丙坤接著兩度喊話：總統大選後將是兩岸定點直航的時機。李登輝政府將這些原為中國所極力鼓吹的議題，以政治支票開出，即在預為鋪陳選後雙方可以在更進一步的基礎上緊密互動的可能性，勸說中國內部的強硬聲浪能夠再做斟酌。

二、兩岸馬尼拉對話

同時，由李登輝幕僚曾永賢與張榮豐所奉命執行的這條兩岸管道，在96年2月16日前往菲律賓馬尼拉，與中國總政聯絡部及南京軍區人員再度接頭，希望阻止對岸再行演習，避免危機發生，但相關窗口卻透露，這次演習時間較長，從2月12日開始已暫時關閉廈門國際機場，將延到3月中旬才結束。他們甚至獲告：對台灣產生震撼性影響的時段，大約在2月25日到3月20日之間的可能性最高；同時演習規模也比過去大，陸海空三軍與導彈部隊都將參與，然基本上不至於發生武裝衝突。對岸人員也告知，演習期間，中共中央軍委領導人、如劉華清、張萬年等，會到現場視察演習部隊，屆時電視報紙會藉此報導演習。農曆春節前後，北京也會組織評論文章批判李登輝。

對岸人員更釋放了一項訊息：軍方原先計畫2月12日前公開宣布這次演習係針對台灣以及台獨勢力而來，但後來修正為：進行導彈或火炮射擊前，預先宣布將封鎖某些海域，屆時會影響船隻往來以及漁船作業，有些甚至是公海上的航線。

我方人員特別詢問了張萬年將「南京軍區」改稱「南京戰區」的問題，對岸的說法是這兩個名詞是畫等號的，前者是行政系統，後者與指揮系統有關，當領導人去視察部隊或進行軍事演習時，一定稱「戰區」，這種說法不是最近才出現的。對岸人士還建議台灣可以多查查《解放軍報》就知道。但這樣的說詞似乎是相當典型的和戰兩手策略。

⁵⁷ 96年2月3日雲南麗江發生7.0震災。



三、將領巡迴指導防務

這段期間，參謀總長羅本立等國軍高階將領則不斷巡迴於本島與外島三軍作戰部隊親自指導防務，並且深入各基層單位與第一線據點激勵部隊士氣、協助解決各項戰備問題，國防部統計羅本立指導防務多達 107 次，外島或離島 77 次、本島 30 次，除要求防區模擬解放軍進犯各種可能行動，加強反制作為演練，並且親自指導與傳授據點戰鬥實務經驗，增進官兵作戰信心。

不過中國解放軍的準備行動果然已經箭在弦上，繼掌握中共中央軍委的演習決定後，我國防部情次室運用雷截情單位監控情資、軍情局蒐報情資，於 1 月 29 日到 30 日發現福建解放軍部隊在進行演習，2 月初已察知解放軍將有所行動的跡象，包括 2 月 2 日到 2 月 9 日中國空軍的活動十分頻繁，2 月 3 日空軍空三師殲滅七機兩批 8 架進駐福建漳州，第一集團軍由杭州駐地以急行軍方式向福建地區機動，2 月 4 日第三十一集團軍第八十六師(福建連江)、九十一師(福建漳州)、九十三師(福建莆田)等部隊各自加強通訊連絡實施戒備。

2 月 6 日美國防部長培里正式對到訪的中國外交部副部長李肇星表示對區域情勢的嚴重關切，美國國防部隨之在 2 月 7 日成立「台-中情勢任務小組」(Taiwan-China Situation Task Force)，進行預防台海危機的檢討；國務院亞太助卿羅德同時警告中國不要低估美國確保台灣人民和平的決心。美國中央情報局在 2 月 8 日進一步提供我國情報，中國當面的三軍部隊均已停止休假，為演習做準備，另外在衛星偵測中發現，全中國的軍隊均明顯加強對士兵的訓練。同日台灣自己進一步監測到中國空降十五軍四十五師也調往福建。2 月 9 日第一集團軍進駐福州，開始裝備檢查。當天，日本 NHK 極不尋常地預報美國獨立號戰鬥群將在 3 月初駛往台灣近海演習；當時美韓兩國刻在黃海進行為期一周的聯合軍演，美太平洋司令部在面對獨立號消息查證時回答「不予置評」，不避諱語露玄機。⁵⁸

參、預擬應變計畫

事實上，有了 95 年針對解放軍演習緊急應變時的初建模式，國安會在李登輝要求提早就 96 年情勢進行應變的指示下，相關幕僚在操作危機管理的作業程序更為熟稔且具節奏，大約在 95 年 11 月 8 日就已經完成劇本草案。96 年 1 月 6 日，

也就是演習前兩個月，國安會幕僚首度召開危機劇本會議，針對中國可能的行動展開沙盤推演，所謂的劇本就是情境模擬，藉以做出綜合策略來應付危機。大約在 1 月 14 日經修訂完成了 19 項劇本的擬定，在呈報李登輝核示時，李登輝要求將其合併為 12 項中共可能對我的最壞狀況，並就此提出因應方案，以求更為集中精實、利於執行。這 12 項推定，也就是李總統對外所稱的「十八套劇本」。⁵⁹

一、十二套劇本

經歸納這十二個場景分為三個面向：政治、社會及經濟，皆在顛覆破壞，製造人心不安，可稱廣義的心理戰。(參見表 5-3) 國安會據此逐一研擬應變方案。至於財經與軍事的作為部分，當時依據專業分工另由各相關部會準備，包括行政院協調經建會籌設股市穩定基金，中央銀行穩定匯市房市，經濟部穩定物價與物資供應，(B1)以及國防部所擬定的 11 項軍事反制計畫。

表 5-3 「國安會幕僚小組」所想定的台海危機 12 個場景

層面	編號	想定內容
政治	01	中共可能自 3 月 5 日至 3 月 21 日之間開始軍事演習，事先透過中港媒體大幅報導軍事演習消息，並透過香港媒體放話，要李連配退出大選，或散布謠言，擾亂社會秩序。
	02	中共透過香港媒體放話將公布《臺灣基本法》，以及以李登輝為首的台獨戰犯名單。
	03	中共採逆向操作方式，宣稱李登輝在其文攻武嚇下，已放棄台獨路線，並私下向中共承諾當選後實行三通。
	04	中共暗中出資，在海外刊登廣告，要李連退出總統大選。
	05	中共在總統大選前一周，宣布與南非或其他臺灣邦交國建立外交關係。
	06	中共人大(3 月 15 日到 20 日召開)發表談話，評論我總統大選。
	07	中共當局威脅台商，不得幫李連或特定人選助選。

⁵⁸ 美國國防部是在 96 年 3 月 8 日始證實決定派遣獨立號戰鬥群到台海。

⁵⁹ 李登輝 1996 年 2 月 26 日首度對外指出他早有十八套劇本因應。

社 會	08	中共運用汽車炸彈對付總統府、官邸，行政院及政府其他機關建築及首長官舍，或透過潛台特工施行社會破壞。
	09	中共暗殺任何一組總統候選人，利用總統副總統選罷法第 29 條規定，迫使選舉停辦。
	10	中共策動漁民，製造事端。
	11	中共在南北各地有系統縱火，或綁票、暗殺大企業家。
經 濟	12	中共操作股市、匯市、金融機構，使其發生危機。

資料來源：作者根據訪談資料自行整理

在這套劇本中，國安會幕僚首先以推估解放軍再度發動演習的 D-day 為核心，將應變計畫與情蒐指導安排在此時間架構（time frame）中，並進行對 D-day 的具體日期推估。最後以「戰場情報準備」及「系列情報」方法，推定軍事演習極可能是自 3 月 5 日至 3 月 21 日之間開始啟動。驗證 96 年台海危機發生的確切時間：新華社 3 月 5 日公告演習，從 3 月 8 日到 15 日在台灣南北海域進行飛彈演習；之後又宣布 3 月 12 日到 20 日在南海海域海空實彈演習，3 月 18 日到 25 日於平潭島進行海陸空聯合演習，可謂極為精準。

當時的想定，首先在政治層面部分，當年規劃了 7 個場景，第一個場景有關透過香港媒體施放消息的可能，包括五個子劇本，首先，幕僚們研判中國最可能的方式是派記者到演習地點拍攝演習實況，企圖造成台灣社會人心浮動、股市大跌。這段期間中國可能透過香港媒體放話：只要李連配當選台海即無和平可能，如果李連退出本次總統大選，中國願意與台灣簽訂和平協定，甚至考慮可以公開宣布放棄對台使用武力等等。其次是製造謠言，例如總統大選已將台灣帶向獨立道路，解放軍準備出兵犯台。第三，香港記者到福建、浙江、江西等地派設中國調動軍隊的實況，散播中國準備出兵謠言。其四是港媒專訪解放軍高級將領揚言對台獨絕不坐視，總統選舉是走向台獨的一個重要步驟。第五是製造假情報，再經海外媒體報導後傳入國內。例如中共某次軍委會議的議題係以武力攻台為主，我方學者與媒體再就此發表各種評論，造成社會不安。

第 2 個場景是三月中旬隨總統選情白熱化，可能由香港媒體放話中共當局有

鑑於李登輝一旦當選台灣即在分離到路上愈走愈遠，所以不得不提早把統一問題擺上日程表，刻正著手草擬台灣基本法草案，並開列以李登輝為首的戰犯名單。或由北京方面應和：李連若能為兩岸大局著想，應宣布退出總統大選等等，台灣內部則由特定團體與人士舉辦各種座談會，炒作新聞，或到李連競選總部要求李登輝表態，企圖影響選情。

第 3 個場景則針對民進黨選民中支持李連配者，釋放諸如李登輝經中國文武嚇後已徹底放棄台獨路線，並私下向中國保證當選總統後將會在三通及兩岸終止敵對狀態方面做出明確交代等，以防止「棄彭保李」效應發生。

第 4 個場景是由中國出資在美國各僑報與香港各媒體公開刊登廣告，由台商或台僑等署名，呼籲李連為兩岸和平、民族大義，犧牲個人權位退出大選。

第 5 個場景試擬中國在選前約 3 月 15 日至 22 日之間宣布與南非等台灣邦交國建交的可能，此舉可以虛實兩面為之，虛的作法是只放出傳言，實則南非等國真的與台灣斷交。

第 6 個場景則假想 3 月 15 日到 20 日人大開會期間，由中國人大公開宣布台灣領導人產生的方式改變不了台灣作為中國一部分的事實，也改變不了台灣領導人只是中國一個地區領導人的事實。

第 7 個場景中國領導人可能召集大陸各地台商，要求他們回台動員親友與員工等支持特定對象，打擊李連配。

其次在社會層面部分，有 4 個場景，也就是第 8 個場景設定農曆除夕或春節期間(約 2 月 18 日至 2 月 23 日)，或選前一周(3 月 17 日到 3 月 23 日)，由潛伏台灣的特工爆破一、二座關鍵性變電站、輸電設備、重要橋梁、加油站、桃園機場導航系統等等，或由潛台特工以汽車炸彈對付總統府或總統寓所，行政院及政府其他機關建築與首長官舍，造成社會震撼。

第 9 個場景是暗殺任何一組總統候選人，有無得手不重要，只要有暗殺的舉動或傳聞即可。然後影射係李登輝教唆台獨份子所為，藉此激化省籍對立，造成選情白熱化及社會騷動。中國官方再公開重申：台灣如發生內部動亂，中國將不會坐視。台灣的學者專家與社會人士呼籲在暗殺案未破案前，宜停止總統選舉。

第 10 個場景是中國策動其沿海漁民，利用東北季風較小的空檔，以傳統魚場為名有計畫大規模的進行漁船越界捕魚，並向台灣本島逼近，藉機製造事端。

第 11 個場景則如在南北各地有系統的縱火，造成一、二件慘案，在社會上形成恐怖氣氛。或綁票暗殺建築業房地產方面關鍵性的企業家，造成房市崩盤並引發金融危機，是一種將經濟戰與社會擾亂相結合的作法。

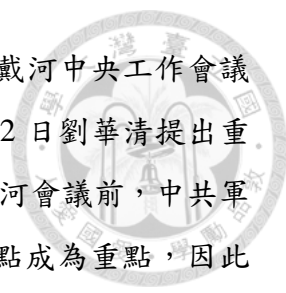
至於經濟層面，則是第 12 個場景，例如在 3 月 5 日到 22 日之間發動對台軍事演習，再利用中資與台灣國內股市大戶結合，操縱國內股市，造成崩盤。或散播謠言，造成基層金融機構擠兌。

根據前述 12 個危機場景想定，有關總統選舉期間，中共可能採取的破壞行動以及政府的因應對策方案，國安會在 2 月 1 日召開專案會議，與會者有當時的國安會副秘書長林碧炤、鄭文華，國安局長殷宗文，國安局四處處長施子中，總統幕僚曾永賢，張榮豐等人。基於設定中國軍演的主要目的是對台心理戰，而非攻台的軍事戰，進一步研判中國的主要目標應該有三：上策是逼迫李登輝退出總統大選；中策是造成選舉延期；下策則是降低李登輝的得票。

為確保如期完成選舉，國安會幕僚會議因而建議李總統必須針對這次危機成立專案小組進行處理，第一個層次由政府相關單位首長組成，此即行政院之後成立之「臨時決策小組」；第二個層次設幕僚小組及新聞協調小組，也就是「國安會幕僚小組」，主要擔任各種資料蒐集與分析的工作。特別是新聞協調小組主要有三項任務：(一)協調政府各單位的發言、(二)供給媒體正確資訊、(三)協調各媒體報導時能以國家利益為重。此外在處理可能的社會暴動時，會中同時建議國安局與警政相關單位所預擬的計畫，至少必須包含三個重點：(一)處理暴動時之法律依據及程序；(二)預先了解警政署之應變準備；(三)與國防部的協調；前者是民主國家必須依法行政的要件，後二者則是跨部會整合的執行要件，以確實做好有效準備。

二、情報日報表的運用

此外作者透過訪談過程也了解到，李登輝幕僚在研擬前述台海危機劇本前，曾經由製造「情報日報表」提供了研判基礎，當時係以(一)文攻、(二)武嚇、(三)心理戰作為「事件面貌」，「影響因素」則有(四)國內外重大事件、(五)中共內部政治、外交、軍事、文宣等事件為縱軸，自 95 年 5 月 27 日起逐日記載相關徵候，一直紀錄到 96 年 4 月 1 日危機告一段落。(參見表 5-4)



劉華清也提議實現「第三次國共和談」，而8月8日至21日北戴河中央工作會議結束，8月25日劉華清只提一國兩制，不再談國共和談，9月2日劉華清提出重回江八點，9月3日江澤民再提重回江八點，可以明顯看出北戴河會議前，中共軍方對台主調，係以鄧小平的論調為依歸，北戴河會議後，江八點成為重點，因此中共軍方與江澤民的關係，以及雙方的利益交換可能，也可做為情蒐重點。(C3) 故而，當年幕僚群能夠研判96有事，並且設定3月5日為D-day，進而完成12套危機場景想定，「情報日報表」提供了有力的工具。



第六章 96 危機處理階段

1995 年與 1996 年中國解放軍在台灣海峽的兩次導彈試射，本質上皆在於展現對台主權問題之決心，但目標則有所不同，前者是針對李登輝訪問美國在母校康乃爾大學發表演說以及務實外交政策而來，後者則是定錨於台灣即將進行首次總統直接民選的民主化實踐，所發動的「準軍事行動」，也就是代號為「聯合 96」的系列演習，企圖對大選進行恫嚇與干預。

本章先分析 96 年解放軍導彈試射的內容與目的、對國內政治經濟社會的衝擊以及對東亞區域安全的影響。而後以危機處理階段的標準作業程序，包括危機處理組織、危機性質判定、危機處理目標、擬定危機處理計畫以及控管危機等步驟，檢視李登輝政府在 96 年台海危機爆發後的處置作為。

第一節 危機的爆發

96 年中國對台實施「聯合 96」的三階段軍演，由於內容性質係針對性的攻台演練，引發美中兩國間的軍事威嚇對峙；這次台海危機不僅對國內造成各層面的衝擊，更對東亞區域安全事務與發展產生深遠影響。

壹、對台導彈試射

一、「聯合 96」三階段軍演

1996 年的台海危機，在中國解放軍實施軍事演習部分，廣義而言應該包括兩個部分，第一個部分是 1996 年 2 月 4 日開始著手的代號「Express-60」(快速-六十)計畫，進行先期武力部署與整備；⁶⁰其中的 60，顯然是指在 60 小時內完成動員與達成先期部署階段而言，參與演習的部隊以非屬南京軍區者為主。第二部分則是大規模、以三階段展示武力的「聯合 96」演習。這項「聯合 96」演習由中共中央委員會軍委會主導並批准其實施，參與成員於 2 月 4 日開始進駐南京軍區，動員部分包括中國所有海軍艦隊與飛機及地面部隊，尤其是南京軍區。中國戰略飛彈部隊—第二砲兵與部分配備有前蘇聯所製地對空攔截導彈 SA-10B 的防空飛彈部

⁶⁰ 可參考〈美國「海峽九六一」解密檔案〉，《聯合報》，1999 年 10 月 10 日，第 13 版。


隊也參加此項演習。根據美國海軍情報署的評估，中國在台灣海峽部署 SA-10B 的目的除了提供演習之用外，也兼具預警防禦的目的，這顯示中國可能也注意到台灣有誤判演習性質與意圖的可能性。

「聯合 96」演習的第一階段開始於 3 月 8 日的飛彈試射---對台灣附近發射 3 枚 M-9 短程洲際飛彈所開啟，飛彈試射的靶區採預先發布。第二階段則在於重演 1994 年「戰地指揮演習」中取得空優及海優的狀況模擬，開始於 3 月 12 日在台灣海峽南端的東山及南澳島，以實彈及地面攻擊為主。第三階段為三棲登陸與入侵模擬，執行期間為 3 月 18 至 25 日，地點在平潭附近的海潭島及台灣海峽北端。不過，由於天候狀況不佳，演習時間稍有推延，演習的規模亦受到限制，只進行了小規模兩棲演練與模擬操演。但是，儘管規模有所縮小，解放軍仍進行了直升機加入作戰演練，火炮射擊，IL-76 運輸機飛行操演，及兩棲進擊演練等項目。

針對演習第一階段的準備過程，我國軍方當時評估解放軍部隊極可能分散在台海南北兩端的兩個不同演習區域，然後再根據想定狀況進行組合與部署。在東山/南澳島地區的軍力部署，反應出其假想任務為完全掌握空優及海優。支援的戰機包括空對空戰鬥機，轟炸機及支援艦隊任務的空對地攻擊機。支援的海軍軍力則志在取得海優，包括驅逐艦，逐防艦，巡邏艇和核子及柴油潛艦。三棲演習在北部平潭的海潭島附近進行，包括地面部隊，運輸部隊，海軍兩棲部隊及所需之海、空護衛艦。

中國於 3 月 8 至 15 日間在具有挑釁性的台灣兩大軍商港附近進行飛彈試射，北邊約距基隆港 19 公里，南邊距高雄港約 30 公里，所選的兩個地點距台灣人口集聚點都極為靠近，顯示出中國企圖展現其進行精密戰略飛彈試射的能力。3 月 8 日由江西樂平之第二炮兵第八一五導彈旅試射的 3 枚 M-9 機動短程洲際飛彈中，1 枚在北部，2 枚在南部。⁶¹除演練效果之外，此階段的演習目的是北京對其自認台灣進一步走向台獨的恫嚇，藉以顯示北京以武力收復台灣主權的決心。第四枚飛

⁶¹ 中國於 3 月 8 日凌晨零點十分起，對台實施 3 枚地對地導彈威嚇射擊。1.零點十分，自福建南平西南約十五至二十公里處，向公告的高雄外海彈著區發射 1 枚地對地導彈，落點在公告區範圍內，(偏離中心點西北西約四公里)射程約 470 公里。2.一點十分，自同一地點項公告之基隆外海彈著區發射第 2 枚，地對地導彈，落點在公告之範圍內(偏離中心點西北西十一點七公里)，射程約 464 公里。3.一點五十九分，再向同一地點發射第 3 枚地對地導彈，落點亦在公告範圍(偏離



彈則在 3 月 13 日清晨 5-6 點間試射。期間美國的神盾導彈巡洋艦、USS Bunker Hill 都出現在現場蒐集情報，監視 M-9 飛彈的飛行進入台海，並出動美空軍 RC-35 預警機偵蒐 M-9 飛彈與中國地面在飛行中的技術資料傳訊。中國對於美國海空軍介入演習區域附近反應強烈，對於美國宣布派遣獨立號航空母艦戰鬥群進入該區監控局勢發展，以及隨後尼米茲號戰鬥群的加入，尤其不滿。

第二階段開始的實彈演習乃至第三階段，是歷來在台灣對岸所進行的演習中規模最大的一次，這尤其可以從中國的三軍聯合部署中看出。在第二階段中，海軍的單位與機群被分組為海-空攻擊群，在海峽南端的南澳島附近集結。其中包括核子攻擊潛艇、柴油潛艦、導彈驅逐艦、導彈巡防艦、導彈巡邏戰鬥部隊、巡邏艦、支援船隻及戰鬥機與轟炸機，演練項目包括反地面作戰、反潛作戰、海軍砲火支援及空中防禦等項。空軍部分則包括自俄國獲得的蘇愷-27 戰機，在福建東山島附近及南澳島附近執行空對空攻擊及例行演練。至於當年有關海峽南部區域所進行之地面部隊參與情形，台灣蒐得的情報相對有限，但事前的研判是在此區所演練的狀況應以獲得入侵行動空優及海優模擬為主。

第三階段的演練計畫為三棲演練，是「聯合 96」演習的最後階段。此階段之模擬狀況為在 3 月 18 日至 25 日間以陸、海、空部隊攻取海潭島的一處灘頭堡。解放軍海軍及地面部隊合作進行兩棲登陸演習，當部隊登陸時，空軍則配合在假想敵後方投擲傘兵部隊，並利用與直升機增加地面部隊。聯合部隊的初步行動目的在於確保後續集結部隊的登陸區域。儘管有大批的陸海空部隊在海潭島附近集結，但由於天候不佳迫使演習第三階段中許多操演項目被迫取消，也促使江澤民放棄原定在 3 月 19 日到演習地區視導入侵演練最後階段的計畫。空軍與陸軍飛航部隊則進行了部分有限的轟炸任務，隨後進行在攻擊直升機護衛下由 MI-1F HIP 直升機進行支援一小規模部隊的演練。至於在海潭島部分，當時我方獲得的相關資料不多，惟在入侵假想計畫中，平潭附近應有進行支援砲火與攻擊任務之需要。由於海潭島與台灣地形類似，應是中國選擇海潭島作為入侵的假想狀況演練的原因。

中心點北北西十三點五公里)，射程約 463 公里。



二、美中互為軍事威嚇

1996年3月5日中國透過新華社一發布軍事演習消息，在外交層次，美國國防部長譴責中國在靠近台灣的區域試射飛彈是一項嚴重錯誤，並由駐中國大使賽瑟、國務次卿塔諾夫分別在北京與華府兩地向中國表達美國對演習的關切。其後，加拿大日本歐盟澳紐等國均發表聲明要求中國理性自制，美國國務院也緊急召喚中國大使李道豫表示嚴正態度，立場明顯轉趨強硬。

特別是在軍事方面，白宮隨即就近派遣以日本橫須賀為母港的美軍太平洋艦隊「獨立號」航母戰鬥群，偕同「邦克山號」神盾級飛彈巡洋艦、「奧布萊恩號」飛彈驅逐艦，在台海進行對解放軍導彈演習的暗中監控。而事實上，該年2月中旬國安會幕僚早已獲報獨立號航母戰鬥群預定於3月3日將駛經台灣周邊海域，相關人員當即通令各國駐外單位蒐報美航母戰鬥群相關動態以及該戰鬥群的動態預報、型別數量性能及任務目的等情資，以為追蹤研判。獨立號戰鬥群的兵力，包括航母、巡洋艦、驅逐艦三艘，核動力潛艦二艘、直升機母艦，共八艘所組成。其中神盾級巡洋艦邦克山號(Bunker Hill, CG52)，曾對中國旅滬級導彈驅逐艦(524號DD)進行電子戰，破壞其電子設備，歷經96危機之後，該艦直至1999年初才又出現。⁶²

3月3日獨立號戰鬥群於台灣東北角約300公里處海域巡弋，3月5日由菲律賓賓返回沖繩途中，臨時接獲命令前往台灣外海執行任務，其於3月7日經由宮古列島到達台灣東南方約350公里的海面上，立即在海域進行警戒與對解放軍飛彈演習監控的任務。3月8日導彈試射後，美國國防部與國務院首長再次提出嚴厲批評與指責，日本由首相、外相、官房長官分別發表極度關切與忠告言論，各國普遍要求中國理性與自制，國際輿論造成極大壓力。

美國國家安全顧問雷克、國務卿克里斯多福、國防部長培里並於3月8日與中國國務院外事辦主任劉華秋在美晤談，坦率討論了台灣問題，雷克警告此一情勢甚至比1989年天安門事件後還要嚴重，期盼中國表現彈性，避免情勢惡化，否則將影響美國國會在5月中如何看待中國最惠國待遇的問題。雷克也對劉華秋強

⁶² 1999年3月，第七艦隊在關島近海舉辦西太平洋最大規模的軍事演習「99串列沖擊」(Tandem Thrust '99)。



調，美國派遣航母赴台海的目的是嚇阻侵略，而非製造緊張，在台灣海峽演習是一種挑釁，中國必須對此後果負責。儘管美國對劉華秋表明得很清楚，但劉華秋仍然表示中國在基本問題上不會改變。

由於「獨立號」抵達台灣外海後，解放軍對台威懾演習未見鬆緩跡象，3月9日新華社再度公告解放軍復於3月12日至20日將在台灣海峽西南空域進行海空實彈演習，3月10日克里斯多福強烈警告中國若對台用武，可能會促使美國檢討與中國的關係，柯林頓總統於是在3月11日致函江澤民關切台海情勢，並且再下令第二支核子航艦「尼米茲號」為首所組成的機動部隊從波斯灣前往台海增援。

基於穩定局面，美國始終採取軟硬兩手，3月12日初步決定盼能安排國務卿於4月間就台海危機與中國進行高層直接對話，以降低北京疑慮，這即是之後克里斯多福與錢其琛的汶萊會談；另一方面亞太助卿羅德則公開表示中國升高台海緊張情勢已對其自身利益造成嚴重傷害，美國眾議院委員會分別再次提出要求美國保障台灣安全與出兵護台的共同決議案。第七艦隊旗艦藍領號則自3月14日起停泊印尼雅加達港口監測台海緊張情勢。然3月15日新華社依舊受命發布將於18至25日在台北海北方進行三軍聯合演習，情勢劍拔弩張。

「尼米茲號」航母戰鬥群其兵力包括航母、巡洋艦、驅逐艦三艘、核動力潛艦、整補油船、彈藥整補艦，共八艘。該艦航程經由印度洋進入西太平洋，3月21日抵新加坡進行整補後，21日下午四點半，航母率水面作戰艦出麻六甲海峽進入南海，其後勤船與核潛艦則航經印尼之龍目海峽再與航母會合，全隊並於3月23日晚間以後抵台灣南面海域與「獨立號」會合。期間「尼米茲號」在3月23日抵達東沙，當時演習已近尾聲，美軍擔心解放軍趁機突擊東沙，因而在此巡弋。待3月25日解放軍三波演習結束後，「獨立號」始於3月底返回日本橫須賀基地，而「尼米茲號」則繼續停留在台灣南方海域進行為期一週的例行操練，於4月初才返回華盛頓母港。

這兩支戰鬥群的主要任務，很明顯一是在中國演習期間，以及結束演習後至總統五月就職前，監控解放軍動態，對中共產生嚇阻作用；另一任務為，萬一本區狀況失控，其能迅速撤離美僑，直升機母艦即擔任此一任務。由於台灣總統大選後兩岸關係趨緩，獨立號航母戰鬥群因此先行解除任務，返日本橫須賀母港整補，尼米茲號則續在台灣周邊海域巡弋，這是二者間的分工，這些軍事行動產生

了一定嚇阻作用，這也是美軍自越戰之後在東亞地區最大規模的軍事調動。

台海危機解除後不久，台北官員曾與 AIT 武官進行意見交換，這位武官證實美國的確擔心中國順手牽羊對東沙動手，由於演習區域就在附近，所以很注意東沙的安全，邦克山號甚至因此錄下解放軍所有通訊以便分析。⁶³美國海軍事後亦坦言解放軍在演習初期所進行的大規模部隊調動、發射飛彈及對台的激烈言詞攻擊，曾令人不禁懷疑中國可能進行以演習作掩護進行有限軍事行動——攻擊台灣外島，以強調其對統一問題之堅定立場。(ONI, 1996)

解放軍一度對外宣傳「獨立號」戰鬥群曾被中國齊結的核子潛艦向東嚇退 100 哩，「尼米茲號」停留期間也未敢進入台灣海峽，⁶⁴這個說法在台灣官員查證美方武官遭到否認；美方官員說明：美國與劉華秋在 3 月進行戰略對話時雙方並無所謂「美國航母不進入台海，中共保證不會擦槍走火」的默契，後來美國未進入台海，是美國評估目的已達，不需進入台海，以免把中國逼到牆角。而日本內閣調查室則表示，尼米茲號不進入台灣海峽的決定，美方同時已告知中國，以減少誤判。(C3、D7)

不過，美國在危機處理的過程中，並未及時將相關行動告知台灣，就這點，美官員直言，主要擔心提供給台灣的情報無法守密，甚至考慮以後是否與台灣分享敏感情報。顯示台美官方當時的互信基礎受創並未恢復，台灣稍早將尼米茲號航母戰鬥群於 95 年 12 月通過台海的消息釋放給媒體，曾引起中國反彈，也傳出美國因此不悅。⁶⁵

貳、國內政經社衝擊

中國軍方自 1995 年 7 月延續至 1996 年 3 月的數波對台恫嚇式演習，對國內的衝擊主要反映在股匯房市等經濟面的短期震盪波動以及社會民心浮動的影響，政治上由於適值總統大選前後，由國民黨所分裂而出的多組候選人以此做為競選訴求，不過並未改變選民的投票意向。

⁶³ 針對解放軍可能進犯離島的假想，96 年台灣媒體曾點名可能是烏坵，美軍的想定並非如此。

⁶⁴ 中國學者曾表示：「美國軍艦最後沒有進入台灣海峽，演習期間的一天夜晚，中共的十四艘潛水艇失去行蹤，美國航母立刻後撤一百公里，而美國也沒有敢用電子技術干擾中國發射導彈」。參見陳先才(2010)，《台海危機管理模式研究》，162 頁。

台海危機當年，台灣股市的投資人主要以散戶為主，超過九成以上，法人投資比率的提升不力，資本市場結構的改善缺乏顯著效果，導致股市行情極易受消息面的風吹草動所牽動，凡國內外有重大訊息出現，尤其是非經濟因素均會動盪股市，此一脆弱體質提供了中國武力恫嚇極大的效果。

特別是95年台灣的經濟金融情勢，年初受到國際利率調升影響，股價指數從7千點的高峰緩降至2月間的6千5百點，之後由於國內銀行逾放比逐漸上升，建商跳票事件頻傳，以及謠傳鄧小平死訊等因素紛至，導致上半年股價一路下滑，解放軍在7月試射導彈後，國內同時因彰化四信、國際票券以及數家農會爆發信用危機，股市繼續下跌，8月14日為4503點，創1993年以來的新低。李登輝政府為改善股市體質，降低企業營運成本，中央銀行調低存款準備率、加速放寬外資投資國內股市，股價始止跌回穩，⁶⁶但至11月立委選舉以及經過解放軍三度演習的兩岸情勢低迷，股價又告下跌，95年底指數以5173封關，全年重挫1950點，跌幅達27.4%，成交值減少46%。(葉明峰，2006：2)在這個背景下，96年初的挑戰更加嚴峻。

社會恐慌心理影響所及，95年7月到9月第一次導彈試射的短短時間，國內資金外流近3000億，96年3月5日新華社公告演習當天，匯市當日成交量即爆5億美元，民眾紛紛搶購美元。⁶⁷離島澎湖美元的黑市價格甚至飆至30比1，3月12日創下單日兌換60萬美元紀錄，台灣銀行臨時進貨100萬美元到澎湖應急。⁶⁸不僅如此，亦出現恐慌性移民現象，根據美國在臺協會核准簽證的統計，95年移民簽證7千餘件，96年的移民簽證與非移民簽證的核准件數都超過上萬件，均創高峰，危機過後，97年開始連續3年移民簽證件數一路下滑，99年更降至5千餘件。甚至95年間台灣頓時成立了上百家移民代辦公司，中美洲的貝里斯與南太平洋的紐西蘭是當時移民的熱門地點。⁶⁹特別是香港報刊當時在頭版大幅報導台灣一些辦

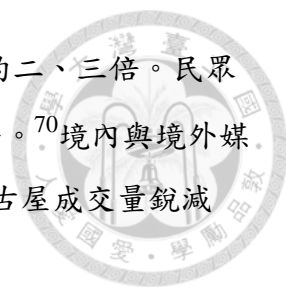
⁶⁵ 參見李建榮(1998)，〈火線邊緣的危機總動員〉，《中國時報》，6月25日。

⁶⁶ 中央銀行在8月12日決定調降活期存款準備率1%，定期存款準備率0.5%，證管會在8月15日宣布大幅放寬外資進場等五措施，經濟部提出專案融資等六大措施紓解中小企業困境。

⁶⁷ 參見羅雨莎(1996)，〈中共頻吹演習號，台灣經濟受衝擊〉，《中國時報》，1996年3月6日版10。

⁶⁸ 參見中國時報1996年3月13日，版2。

⁶⁹ 參見朱延智，《搶救台灣：小國危機處理》，頁185-186。



理移民體檢的醫院反映，當時前往辦理移民體檢的人數達平常的二、三倍。民眾擔心台幣貶值，開始搶購黃金，造成金塊缺貨，連金幣都很搶手。⁷⁰境內與境外媒體的推波助瀾，更使社會整體氣氛人心惶惶。96年3月全台中古屋成交量銳減37.9%，甚至出現有行無市現象。⁷¹

當時台灣對外貿易受到波及，經濟部統計處數據顯示，演習當月的外銷訂單成長率僅有0.04%，明顯下降。(參見表6-1)再從「景氣對策信號」觀察，解放軍自95年7月至96年3月的數波演習與國內景氣變動具有關聯性，95年11月立委選前與96年3月總統選前兩次恫嚇演習，景氣綜合分數皆掉到13分的低點。(參見表6-2)

表 6-1 96 台海危機前後我國外銷訂單接單金額與成長率

	外銷金額(百萬美元)	較去年同期增減率(%)
1996.1	9,675	21.47
1996.2	8,847	16.16
1996.3	9,919	0.04
1996.4	9,904	7.10

資料來源：經濟部統計處「外銷訂單統計」

表 6-2 中共軍演與我國「景氣對策信號」變動

1995.6	7月 演習	8月 演習	9月	10月	11月 演習	12月	1996.1	2月	3月 演習	4月
25	23	21	22	15 藍燈	13 藍燈	16 藍燈	18	18	13 藍燈	21

資料來源：國發會(http://index.ndc.gov.tw/n/zh_tw/data/eco)

因中共軍演引起的經濟社會不安，在96年成為政治競爭議題，林洋港、郝柏村以及陳履安脫離國民黨參選對李登輝政府提出猛烈抨擊，例如林郝配在選舉誓師大會演說以《新領導、新秩序、新希望》批評「過去一年，股市慘跌、房市不

⁷⁰ 參見明報 1996年3月9日版A1。



振、經濟蕭條，投資意願低落；...尤其兩岸關係緊張空前，中共軍事動作頻繁，影響所及，連國家安全都難以確保。」⁷²陳履安亦向選民訴求：「如果您投給李登輝，就是選擇戰爭。」建議引發台海危機的李登輝應該自動退選，「為台灣積點功德」。(Copper, 1999: 88-93)

不過，解放軍在 95、96 年的文攻武嚇，卻也造成台灣民眾對中國的敵意上升，陸委會所做〈1996 年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析〉即顯示，95 年 7 月至 9 月以及 96 年 2 月至 3 月是兩個最強烈敵意感受的高峰；同時此也影響民眾的統獨看法，96 年 3 月主張「盡快獨立」(7.8%)、「暫時維持現狀以後走向獨立」(12.7%)與「永遠維持現狀」(16.8%)等廣義的獨立民意有明顯增高現象，「暫時維持現狀以後走向統一」(17.3%)與「盡快統一」(1.5%)的主張則下降減少。⁷³此外，陸委會在 96 年 2 月進行的兩項民調，八成以上民眾表示不會因軍演的干擾而影響其投票決定。(參見表 6-3) 而以 96 年 3 月 23 日台灣完成總統大選投開票作業的結果，儘管在北京武力威脅以及國內競爭對手對李登輝的嚴厲批判下，李登輝仍贏得 54% 過半選票，與彭明敏 21%、林洋港 15%、陳履安 10% 的得票有相當差距的優勢下順利當選首任民選總統。中國欲影響台灣選舉的演習目的適得其反。

表 6-3 陸委會 96 年民調

您是否會受到中共對總統選舉的干擾，而影響投給哪一位總統候選人的決定？(陸委會，85.2)	不會 84.9% 會 5.3%
如果中共以軍事演習為手段來干擾，是否會影響您的投票決定？(陸委會，85.2)	不會 83.3% 會 4.2%

資料來源：陸委會 (<http://www.mac.gov.tw/public/mmo/mac/tab4.htm>)

參、東亞區域安全挑戰

台灣海峽爆發緊張情勢，中國發布公告要求有關國家政府通知本國船隻與飛機，不要進入導彈演習的海域與空域，東亞鄰近各國為之驚動，紛紛要求中國理

⁷¹ 參見工商時報，〈選戰與導彈：房市致命傷〉，1999 年 7 月 19 日。版 2。

⁷² 全文參見《海峽評論》62 期，1996 年 2 月號。 <http://www.haixiainfo.com.tw/62-6061.html>

⁷³ 參見陸委會 <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=56549&ctNode=6333&mp=1>

性自制，日本因「公海自由航行權」的戰略利益受到挑戰，尤其首當其衝。

對於日本之生存而言，有兩條戰略航線(Sea lane)，一條是南西航路帶，從中東→印度洋→麻六甲海峽→東海→大阪；另一條是南東航路帶，自澳洲→馬里亞納群島→小笠原群島→東京。根據海上自衛隊分析，以1980年為準，原油8100萬噸、鐵礦砂3700萬噸、糧食2700萬噸，總計1億8000萬噸的貨物必須搬運，這就非每月進口12萬噸至15萬噸的油輪45艘到56艘、貨輪285艘到340艘不可。一旦日本的海上輸送路線遭受封鎖，假設其供應減少一成，日本國民的營養水準將降低至1955年的程度，減少三成將回到戰敗時的慘狀。所以戰略航線即為日本的生命線。(王友仁，2000：18-19)中共演習期間，曾擔任通產大臣的日本首相橋本當時最憂慮的問題即是台灣海峽如果遭封鎖，將對石油輸送以及日本到東南亞的物流造成何種影響。(劉黎兒，2000)由於台灣的戰略地位正可以遮斷前述戰略航線的暢通，因此中國對台武嚇影響台灣海峽的自由航行權，等於直接威脅了日本在區域的利益。

96年2月解放軍開始在東南沿海集結部隊，橋本龍太郎2月23日訪問美國與柯林頓總統會談，兩國元首會後共同呼籲台海危機能夠和平解決。⁷⁴。96年危機過後柯林頓即與橋本龍太郎發表《美日安保共同宣言》，隔年又公佈《美日防衛合作新指針》，對雙邊軍事合作的強化進一步具體規劃，尤其美日對於日本「周邊有事」時將共同合作因應，此一周邊事態的範圍雖未明言，但實際上已包括台海在內，造成中共戰略損失。

96年中共對台飛彈演習亦對其形成了另一個長期不利的發展，也就是「中國威脅論」的再確認，台海演習經常被作為支持中國威脅論的例證。許多國家深感中共軍力尤其是飛彈的發展，以及不惜以武力解決領土與主權糾紛的態度，造成亞太地區安全的威脅；因此針對解放軍的演習，美國派遣艦隊前來台海附近巡弋，一方面在顯示美國有決心及力量維護西太平洋安全，以及美國在整個亞太地區的地位，另一方面應與柯林頓不願被共和黨主導的國會批評，從而影響該年底的總統選局有關。甚至延續到2000年美國總統選舉，代表共和黨出馬的布希陣營便持中國威脅立場，將中共定位為美國的「戰略競爭者」而非戰略夥伴，做為爭取政黨

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=56468&ctNode=6154&mp=1>

輪替的競選路線。這也是中國之後所以積極提倡「新安全觀」及「和平崛起論」，企圖化解此一不利形象與戰略態勢的原因。

台灣做為區域內的當事國，美國基於對中國未來進一步動向並無把握，體認台海危機的嚴重與急迫，柯林頓因此親自指示白宮國家安全會議安排並邀請我國安會秘書長前往美國參加會議，意外促成兩國首次的高層戰略對話，可見大選在即，柯林頓政府深知這個時刻處理華府、北京、台北三邊關係的高度敏感與複雜性，既須穩定台海和平及地區安定，也擔心美中關係因而益加惡化。不過，中國軍方此一冒進舉動，對美中關係的負面影響已成，中共的飛彈演習提醒美國及亞太周遭國家注意到中共飛彈所造成的安全威脅，柯林頓政府第二任期內遂開始研議在亞太地區部署戰區飛彈防禦系統(TMD)，除了防禦北韓的飛彈威脅外，中國的飛彈威脅也當然在預防之列。

第二節 危機處理措施

本節從設立危機處理組織、危機性質判定與危機處理目標確立、擬定危機處理計畫，以及控管危機等步驟，逐一探討李登輝政府對 1996 年台海危機的因應。96 年 2 月 7 日李總統親自召開國家安全會議是政府因應 96 危機的關鍵第一步。

壹、危機處理組織

根據筆者深度訪談的結果，當時我方政府所籌設的危機處理組織，可分為三個層次，最高層級是總統李登輝親自主持的「國家安全高層會議」，其次是由當時的行政院長連戰所主持的「臨時決策小組」，第三是當時的國安會秘書長丁懋時所召集的「國安會幕僚小組」。

1996 年 2 月 7 日李總統親自召開任內首次的國家安全高層會議，啟動危機管理機制。在此之前，李登輝從未召開過國安會議，之後每三個月固定舉行一次高層會議，形成制度化的運作，為防範國家可能隨時遭受威脅導致國家安全危機建立常態化處理機制。這次會議的與會者包括法定成員：副總統(李元簇)、行政院長(連戰)、政院副院長(徐立德)、內政部長(黃昆輝)、外交部長(錢復)、國防部

⁷⁴ 參見中央日報 1996 年 2 月 25 日，版一。

長(蔣仲苓)、參謀總長(羅本立)、國安會秘書長(丁懋時)、國安局長(殷宗文)，另有總統府秘書長(吳伯雄)、省長(宋楚瑜)、國民黨秘書長(許水德)，以及李連競選總幹事(立委蕭萬長)參加。當天除了聽取行政院報告兩岸關係因應措施，以及國防部說明中共軍事威脅期間國軍戰備整備的具體作為外，會中極重要的決議是在行政院設立「臨時決策小組」，國安會成立「幕僚小組」，作為因應台海危機的應變組織。

有關行政院所設小組的名稱，實質功能上是危機處理小組，但是否直接以此定名，在國安高層會議討論時，多數與會者認為當時危機尚未發生，因此有所保留；錢復則提議行政院與國安會兩個小組不如分別稱為金湯小組與盤石小組，取其固若金湯、堅如磐石之意。最後會中敲定將此臨時編組的危機因應的決策小組，直接稱為言簡意賅的「臨時決策小組」。

2月12日解放軍「聯合96」演習開始調動部隊，行政院根據上述國家安全會議的決策，舉行專案會議正式成立「臨時決策小組」。小組成員有總統府秘書長(吳伯雄)、國安會秘書長(丁懋時)、行政院副院長(徐立德)、省長(宋楚瑜)、內政部長(黃昆輝)、外交部長(錢復)、國防部長(蔣仲苓)、經濟部長(江丙坤)、財政部長(林振國)、陸委會主委(張京育)、行政院秘書長(趙守博)、新聞局長(胡志強)、國安局長(殷宗文)等人，必要時另可延攬相關人員參加。連戰當時為國民黨副總統提名人，請假參選，協調工作主要由代理院長職務的徐立德執行。(徐立德，2010：351)

行政院「臨時決策小組」顧名思義為臨時性、功能性的任務編組，目的在統合相關機關意見做成決策後交由各部會依法執行，其主要任務有四：(一)了解掌握兩岸關係的現況，並決定政府處理的基本作法；(二)總統、副總統選舉期間治安工作的掌握與加強；(三)針對當前經濟情勢決定必須措施的採行；(四)就各方面資訊加以交換、掌握，對重大問題，採取快速反應及必要措施，向大眾妥為說明。(李建榮，1998：261)

比較「國家安全高層會議」與行政院「臨時決策小組」，前者是最高層決策單位，主司危機政策指導，任務包括決定應變計畫、下達執行命令，以及成立因應危機的執行機制；這個應變危機機制也處理了中央與地方的關係，以及軍方與一般行政部門的互動。後者雖亦屬決策單位，但是總統、副總統、軍令系統的參

謀總長並不出席，定位為落實高層決策的執行單位，並依此而有一定決策權，該決策小組並且增加財經部會首長、行政院秘書長與新聞局長參與，說明在危機處理的落實層面，其任務除了軍事外，更在意於財經、文宣與協調，以對應經濟戰與心理戰。

相對於行政院院會作為平常的決策運作機制，轉換為應變臨時編制的「臨時決策小組」，其成員增納了總統府秘書長、國安會秘書長與國安局長，此種組合並非無先例可循。行政院的「治安會報」就是以治安事項涉及國家安全，該協調會議遂邀請國安局與會。國安局長的功能一在迅速聯繫取得國家安全的資訊以做出必要措施，尤其局裡設有台安小組，二在特勤維安職責即候選人的安全維護。總統府秘書長參與該小組，目的則在建立府院聯繫。橫跨兩個小組的內政部長，當時還兼任中選會主委，任務是辦理首次實施的總統大選並完善全國投開票電腦作業。(A4、B4)

至於由國安會秘書長召集組成的「國安會幕僚小組」，其實也是行政院「臨時決策小組」的幕僚單位，根據作者訪談的結果，其成員包括國安會副秘書長(林碧炤、鄭文華)、副參謀總長(唐飛)、行政院副秘書長(張昌邦)、國安局副局長(胡為真)、陸委會副主委(蘇起)、總統幕僚(張榮豐、曾永賢)、國防部情報次長(黃榮德)、作戰參謀次長(宋川強)、新聞局副局長(吳中立)以及中央通訊社(副總編輯張榮恭)。⁷⁵這些成員多屬各部會的副首長，分屬國安、軍事、兩岸、財經、新聞等主管領域，基本上與主官參加的「臨時決策小組」相對應。其中國安會秘書長同時也是行政院「臨時決策小組」成員，因此是轉承與樞紐的角色。(C3、D9)

貳、危機性質的判定

判定危機的性質，目的在找出核心威脅，其準確性則取決於情報的質量。國安局第四處因應台海危機成立的「台安專案小組」，發揮了情報綜合研判的功能。

根據我方所獲悉的情資，「聯合 96」演習是中共中央軍委會議在 95 年底即敲定的計畫，並由軍委副主席張萬年策劃指揮，演習的性質是分階段對台實施震撼性的心理戰。演習的目的主要有三：(一)以軍事威懾手段達到阻止台灣順利產生

⁷⁵其中張昌邦同時也負責股市穩定基金的綜合協調，軍事情勢由黃榮德報告，吳中立負責國內外輿情資料，張榮恭則是中國大陸報導的提供。

民選總統的目的，至少要壓低李登輝的選票；(二)在強調台灣問題上絕不讓步的對美鬥爭立場，並試探美國的反應；(三)為鍛鍊部隊，檢驗未來攻台作戰的一系列程序及方案，持續武力威懾效應。(D3)

根據前述我方所獲悉中共軍演的目的，「台安專案小組」就解放軍可能採取的行動設想了三種可能模式：(一)「低度行動」是對台實施針對性演習並擴大報導。(二)「中度行動」是採取有限軍事行動，如選擇更接近台灣本島南北兩端、或在金馬外島周邊海域實施導彈射擊，並事先通告；或干擾攔檢我外島運補船；或以戰機飛越外島上空或海峽中線以西活動，迫使台灣施放警報或戰機攔截。(三)「高度行動」則是更震撼性的軍事行動，如宣告封鎖金馬外島，攔檢航經台海的船隻；通告台灣必須停止選舉或某人必須退選，否則選擇台灣本島特定地點實施射擊；或圍攻甚至進攻外島。針對上述三種模式，我方認為「低度行動」的可能性最高，因為基於 95 年的經驗，導彈演習成本低、動員兵力少，但震撼效果最大，因此研判導彈演習最有可能，但若緊張情勢升高不排除採取中高行動。(D5)

事後顯示我方的研判十分接近，「聯合 96」演習所採取的軍事行動介於「低度」與「中度」之間，或由「低度」逐漸提昇到「中度」。解放軍不僅早在 96 年 1 月底即開始進行各種先期演練，且分階段逐步對台施以心理戰。3 月 5 日首先對外公布第一波演習，隨後又分別在 3 月 9 日與 15 日陸續公布其第二及第三波演習，軍演持續的時間刻意選在 3 月 23 日我大選投票日前兩周左右，即 3 月 8 日至 25 日；軍演地點則擇定在接近台灣的廣東與福建一帶，並採取向台灣南北港口高雄與基隆外海發射導彈的震撼性方式，解放軍戰機並一度飛越海峽中線，此已達「中度行動」模式，企圖衝擊台灣社會，造成人心動盪的目的相當明確。

依據以上所掌握的情報，驗證國安會幕僚專案會議在危機預防階段研判這次危機的性質是對台心理戰，確實吻合情勢發展，因此再次確認此次解放軍演習的危機性質，其核心威脅是台灣總統選舉受到破壞。(C3)

參、確立危機處理目標

經由危機性質判定，確定中共軍演的核心威脅是影響我總統大選，我方將「確保選舉如期完成」設定為最高危機處理目標；同時基於判定中國軍演的主要目的是對台心理戰，國安會因而研擬反制措施的重點包括：(一)要穩定股匯市，這部

分分別由副院長徐立德與央行總裁許遠東負責，當時的經建會財務處長葉明峰與央行經研處長簡濟民並各帶一個小組進行幕僚作業；(二)在軍事層面則要避免擦槍走火，這是由參謀總長羅本立統籌，國防部聯三作戰次長室助理次長傅慰孤負責防空部署；(三)則是加強國際聯繫爭取協助，利用台海緊張關係，強化與國際利害關係國的溝通；(四)必須做好形象管理，當時的設想的原則是「對內勇敢堅定」，並且利用國際媒體聚集台北，凸顯「飛彈威脅下的民主」。(D4、D5)

肆、擬定並實施危機處理計畫

在確定危機處理目標後，根據前述四項危機處理重點，我方政府一方面策定了危機處理計畫，內容包括處置計畫、溝通計畫、形象管理計畫、資源動員計畫等四個子計畫；另一方面針對最新情勢修正這些應變方案，詳述如下：

一、處置計畫

處置計畫是對危機進行實質的作為，包括：透過基金穩定股市、央行介入匯市及房市操作、軍方成立「永固小組」、與盟邦進行國際情報合作，以及提昇候選人維安等等。

(一)籌設股市穩定基金

1995年中共為抗議李登輝總統訪美，自該年7月21日至7月28日，先後從江西鉛山導彈基地試射六枚東風15導彈，落在距離臺灣東北部富貴角北方約百海浬處。這是中共第一次對臺灣針對性地發射導彈，後續的軍事演習持續到該年11月底，造成台灣股價指數一年跌幅近三成，比較同時期紐約上漲達三成，東京也小幅上漲，韓國僅下跌一成，經建會認為我國股市跌幅較深的主要原因，除了經濟因素外，⁷⁶解放軍一連串文攻武嚇破壞兩岸關係穩定，衝擊股市影響投資人心理，是最直接的非經濟因素。

有了前一年的經驗，針對96年即將舉行首次總統直選，國內政經情勢再趨變

⁷⁶包括資金由股市轉入債市，當時市場利率逐步下降，在預期債券價格上升心理下，資金湧進債券市場，95年交易量達18兆元，約為股市10兆元的兩倍。同時股市供需失衡，95年有41家公司股票新上市，連同已上市公司的增資股票，市場籌碼增加約22%，而貨幣供給M2只增加約8%左右。此外新的票券金融公司相繼成立，自市場吸收百餘億元資金等，均有所影響。(葉明峰，

動，兼任經建會主委的徐立德指示經建會財務處長葉明峰就台灣股票市場散戶居多體質脆弱的問題研擬因應方案，葉明峰蒐集美國、日本、韓國、新加坡處理股市危機與特殊金融管理的經驗，分析各別推動條件與得失，成立「安定基金」是各國挽救股市的普遍做法。為了在大選期間安定股市與投資人信心，因此構思由公民營銀行業、產險壽險業、郵政總局的郵政儲金與簡易壽險資金、勞工保險基金、勞工退休基金，以及公務人員退撫基金等單位，共同成立「股市穩定基金」，籌畫運用額度約 2000 億元，以積極因應軍演等重大非經濟因素對經濟金融市場的衝擊。(葉明峰，2006：1-5)

這項建議在 1996 年 2 月 12 日獲行政院「臨時決策小組」核定成立，考量的理由在於當時金管會係設於財政部下相當局、處、司的層級，由其主導危機期間股市的穩定有其困難，需要有部會層級具協調功能的機制才可能有效運作。(D4) 基金運作小組由公營銀行(彰銀董事長蔡茂興，公推為召集人)、民營銀行(中華銀行董事長王又曾)、壽險公會(新光副董事長吳家錄)、產險公會(理事長王世展)、郵政總局(總局長許介圭)、勞退基金(中央信託局以管理人身分由局長蔡茂昌代表)，以及公務人員退撫基金(執行秘書吳聰成)共七人組成。

此一股市操作並未動用外匯存底，但仍存在風險，即在於小組成員的操守問題，徐立德於是指定張昌邦逐日進行監控，避免上下其手問題，僅要求小組以投資優良上市股票為標的，實際購買股票內容則不做過問。(B1)

此外，行政院「臨時決策小組」也實施了穩定股市的多項配套措施，包括：(一) 勞委會對於勞工退休基金購買上市公司股票的比例，修正由 20% 提高為 30%，增加對股市的投資。(二) 行政院會在 2 月 29 日通過開放外國自然人投資國內股市，並提高外資投資單一上市公司股票的比例由原定的 15% 提高到 20%。(三) 財政部對於外國專業投資機構的投資國內額度，由 2 億美元提高至 4 億美元，並視其匯入及運用情形再酌予增加。這些措施對安定民心、穩定股市具有正面的作用。

(二) 央行介入匯市房市

相對於股市，臺灣在 1990 年代匯市並未實施充分浮動匯率，自由化程度有限，因此較為單純，當時係由中央銀行總裁許遠東來控制，但是受到台海危機升高影

響，國人兌換美元的短期外幣需求依舊暴增，央行統計，約有 150 億美元外匯流出，面對非經濟因素導致的金融困境，央行宣示堅守新台幣 27.5 元兌換 1 美元的匯率，以安定民心，避免衍生的外匯投機性需求波及股市與房市，造成更大的經濟失序；飛彈試射前兩天即 3 月 6 日，外匯市場一開市就突破 27.5 美元價位，央行力守下以超過 5 億美元鉅量收市；15 日中國宣布將自 18 日起進行兩棲攻擊演習，外匯市場再爆 6 億美元大量。當時有些民眾爭購美元指定要現鈔，迫使央行緊急進口美元現鈔來台，以應付臨時急需。(許秋暘、盧世祥，2010：230-233)另一方面並採取「穩中帶鬆」的貨幣政策，3 月 8 日演習當天調降存款準備率，合計釋出資金 629 億元，同業拆款利率並逐漸下降到 5.5% 到 6% 之間。3 月 13 日央行更宣布釋出強力貨幣 193 億元，來穩定金融。不過危機時機的非常手段也受到有悖金融國際化與自由化的批評，但這些措施當時的確發揮了預期的穩定效果。(參見表 6-4)在第一波演習期間，新台幣兌美元匯率升值 4.6 分，第二波演習升值 3 角，第三波演習升值 2 角，顯見央行穩定匯市措施發揮效果。(B3)

表 6-4 96 台海危機前後匯率情況

日期	新台幣兌美元匯率
1996.1	27.4075
1996.2	27.4775
1996.3	27.4084
1996.4	27.1727
1996.5	27.3262

資料來源：台北外匯市場發展基金會網站(<http://www.tpefx.com.tw/web/service/service.jsp>)

此外，由於拋售房產離境恐慌性心理不低，為健全房市，央行同時針對無自用住宅首次購屋的民眾與建築業，分別提撥郵政儲金 650 億元及 150 億元供銀行辦理融資，在全數撥貸完畢後，2 月中旬再提撥 350 億元的郵政儲金，累計達 1000 億元的資金供首購者申貸。⁷⁷經濟部當時的主要工作重點為提高中小企業信保基金

⁷⁷ 行政院 1996.3.20 發布之「最近兩岸關係之因應措施」。

額度、推動設立中小企業互助基金、協助中小企業取得融資。⁷⁸



(三)軍方永固小組

面對此一危機，國防部在 2 月 29 日成立代號為「永固」的任務編組，參謀總長羅本立指令由副參謀總長兼執行官唐飛擔任小組長，指導三軍全面備戰準備、即時有效處理解放軍可能的進犯。針對中共可能對台採取的各項軍事行動，軍方當時研擬出 11 個反制方案，作為三軍的作戰規範。新華社宣布自 3 月 8 日起實施演習，軍方在 3 月 7 日將「永固」轉為「危機處理」小組，由各副總長及情報、作戰、通電等聯參、空作部、艦令部、飛指部、中科院相關參謀，進駐空軍作戰司令部作戰中心實施二十四小時值勤，以適時應變；同時國安會事前業已協調參謀本部與國防部將第一擊決定權自三軍種收回，由此危機小組專責處理防空警報發放與海空軍第一擊權責的律定，以免誤判解放軍挑釁而引發戰爭危機。(D6) 各軍總部與防衛部也指派高階軍官到各重要據點及離島駐點，以指導基層官兵執行戰備整備與臨戰訓練。

在聯合防空方面，為能及時掌握空情，當時國防部衡山指揮所臨時併入空軍作戰司令部，因應大陸戰機可能的越界舉動。為了防止中共戰機越過海峽中線，國軍權衡之下認為電子反制最符合「避免衝突，不讓危機升級，不能示弱，要有應變措施」的原則，首先國軍按台灣海峽的遠近劃出幾道防線，當解放軍戰機飛離大陸 15 至 30 海里範圍時，我方先用地空飛彈的射控雷達鎖定目標，鎖定幾秒後脫手，反覆幾次，以示警告；敵機若無退意並飛進 30 至 45 海里範圍時，即以地空飛彈的射控雷達持續鎖定，提升警告；敵機若執意逼近海峽中線約 60 海里範圍內，我方則用 G 波道警告對方闖入我方之空靶區域，令其快速離開避免危險。敵機若不聽勸阻進入距我領空 15 海里外緣時，我方將實施無線電干擾，迫使共軍飛行員收不到己方指令，在孤立無援下被迫返航。(傅慰孤、元樂義，2006：78、80) 做此「警告升級」的設計，目的在避免我軍被迫臨戰。(D5)

然在演習期間，中國軍機仍然一度超越海峽中線，造成危機驟升。3 月 13 日上午 10 點共軍第三殲擊師蘇愷 27 型戰機兩批八架由安徽蕪湖起飛往福建東山島

⁷⁸ 時任經濟部長的江丙坤接受訪談說明，有關設立中小企業互助基金之議，黎昌意出力甚多，然因適法性與管理疑慮，最終未獲行政院同意實施。

上空配合駐閩部隊進行協同演練時，突然在 10 點 30 分出海向澎湖方向飛行，空軍作戰司令部於 10 點 30 分雷情發現後，立即下令四架 F5E 在空機以及由清泉崗基地起飛的八架 IDF 戰機攔截，在 10 點 33 分攔獲並持續在空中監控至其折返，謹慎節制因應。我國情蒐人員稍早已認知，⁷⁹中國的演習預案中備有海空軍機艦將選擇有利時間、地域越過中線，以探測美方與台灣反應與動作的計畫，解放軍並要求參演部隊如遭台灣海空軍進行干擾或反制時，將堅決還擊並順勢收復幾個防衛力不強的小島。(D6)根據國際法海峽中線雖為公海領域，惟為兩岸長久以來存在的默契，中共以其最精銳的蘇愷戰機遂行該次任務，不僅打破兩岸默契，也不排除具有誘引台灣與其接戰的企圖，或者是刻意藉演習偏離演習區逾越海峽中線，迫使台灣施放警報，達到干擾選舉與影響社會人心的目的。基於這些可能性，軍方危機小組在緊繃情勢下的判斷十分吃重。

也因為相關情報的研判，國防部因此將部署重點置於共軍可能突襲外島(金門馬祖)與離島(東引、烏坵、東沙)地區，⁸⁰通令三軍依「先離島、次外島、再本島」的順序，加強各項戰備整備，並以充實應急戰力為優先，隨時準備作戰。⁸¹當時離島與外島的情勢一觸即發十分緊張，官兵因此預先簽署遺書，家屬憂慮恐慌情緒極大，軍方乃以「家庭聯繫函」並要求官兵電話報平安等方式來穩定軍心。軍演前後三軍持續實施反制性實兵演習，包括海空軍的反制作戰及海上截擊，陸軍各防區的反突擊、反登陸、反空降、反計畫偷渡、搶灘、城鎮作戰等。為防止擦槍走火，國防部明確指示各外島與離島指揮官審慎處理中國船隻越界事件，避免因漁事糾紛處理不當擴大事端，成為解放軍的藉口。

(四)國際情報合作

台美情報合作的密度與質量在 96 期間創下兩國斷交後的高峰，李登輝總統回

⁷⁹ 從 95 年 7 月到 96 年 3 月，軍方利用各種情蒐系統並透過友邦情報交換，蒐整了解放軍共七次針對性演習的相關情資，參謀本部前後並召開 134 次情蒐研判會議，掌握共軍的可能行動，大選階段並提供政院決策小組研判。

⁸⁰ 國軍這個假想範圍比美軍在演習期間係鎖定東沙一處可能遭受突襲更為擴大。

⁸¹ 在作戰指導上，軍方要求堅持「不挑釁、不迴避、不示弱」原則，保持高度警戒，在作戰行動上則遵循「穩(沉著)、忍(自制)、狠(全力殲敵)」的方針律定作戰行，要求部隊避免輕啟戰端，若解放軍膽敢進犯，則傾全力應戰。

憶：「國安局當時的工作能量非常活潑(活躍)」。⁸²3月6日殷宗文根據新華社的公告內容聯繫美國中情局，告知導彈試射區域過度靠近，只要誤差56.7%即可能打到臺灣本島，主動要求美方能在科技情報方面給予協助。3月8日至15日軍演期間，中國為求隱密、便於追蹤以及飛航安全等考慮，導彈發射均在凌晨左右實施，為了確實掌握全般動態，國安單位每日均派員輪值夜宿，並且與合作的盟邦適時提供導彈發射情資，二砲部隊所發射的4枚導彈皆在空中爆炸，我追偵單位因此掌握到碎塊掉落情況。(參見表6)之後我方人員經由二砲方面管道獲知，之所以半途引爆非性能問題是解放軍的刻意之舉，目的在使臺灣易於偵蒐以產生震撼效果，並減少萬一彈道偏移，掉落台灣本島，可能造成情勢失控的後果。(D5)

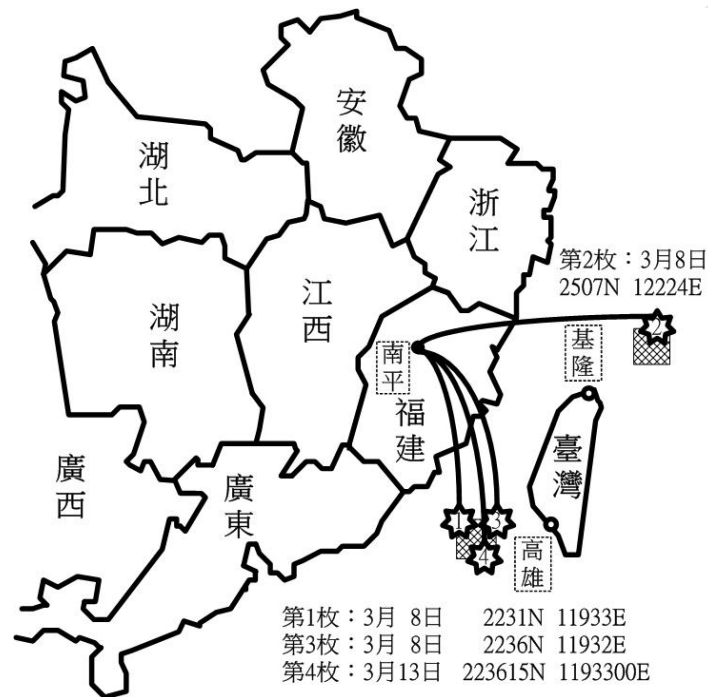
表 6-5 中國導彈空中爆炸情況

	第 1 枚	第 2 枚	第 3 枚	第 4 枚
時間	3 月 8 日 0 時 16 分	3 月 8 日 1 時 10 分	3 月 8 日 2 時 05 分	3 月 13 日 5 時 50 分
碎片研判	5 塊以上	落於基隆 未偵測	4 塊以上	7 塊以上

資料來源：作者訪談製表

當時對外情報聯繫、情資交換的頻繁為歷年所僅見，其形式甚至以正式會議進行，包括由殷宗文或胡為真主持國安局與美國在台情報單位的多次面對面情報座談，美方適時提供動態情資及衛星照片，例如解放軍 M-9 飛彈從福建南平發射抵達臺灣約 7 分 12 秒左右，飛彈在高雄及基隆外海的彈著點圖表(參見圖 6-1)，立即由殷宗文直接通報李總統了解。基於情報互惠台灣相對提供連續三波演習的資料、中國內部原始文件供對方參考，也會提出情報要求，請友好國家協助蒐證。台灣當時由於掌握了中國解放軍高層級內線，因此提供的中國情資非常內部且機密，受到美國方面的重視，由駐台官員直接陳報到華府最高階層。此外台北也把共軍大規模演習的情況與研析，透過電傳交給各駐外單位，由在外人員爭取與駐在國進行合作與聯繫。(D1)

⁸² 李登輝接受訪談告知。



資料來源：作者訪談後繪圖

圖 6-1 96 年 3 月 8 日至 15 日解放軍彈著示意圖

(五)候選人維安專案

在危機想定中，最壞的劇本是總統、副總統候選人遭到暗殺，96 年國安局提升維安等級甚至在選舉造勢場合荷槍戒備，國安幕僚也預擬了「若暗殺總統候選人但並未死亡」以及「若不幸發生總統候選人死亡」兩種備案與因應措施，做為不時之需。例如一旦候選人死亡，政府計劃立即成立危機處理小組；若國內發生暴動，政府最高首長立即宣布國家進入緊急狀態，並依選罷法規定停止選舉；現任元首邀請五院院長共商變局；若因停辦選舉產生憲政問題，則聲請大法官會議解釋。(C4)

警政署當時在國安局統合下訂定並全面實施「景泰九號」專案工作指導計畫，完成機動警力的編訓與整備，強化緊急應變能力及支援任務的進行，以維護選舉期間社會治安及總統副總統候選人的安全，另外也策畫執行全面淨化選前社會治安專案，加強檢肅流氓幫派，查緝大陸偷渡犯及非法外勞，檢肅非法槍彈。(A5)

二、溝通計畫

即如林正義所強調，危機處理時刻必須保持溝通管道的暢通，1996 危機爆發

後，影響危機處理成效的主要利害關係人包括國內、國際盟邦與敵對方中國，李登輝政府當時主要進行了國會溝通、黨政協調，美國溝通，並且嘗試兩岸接觸。

(一)國會溝通、黨政協調

國會是民主國家決策過程的重要環節、政府政策形成的首位溝通對象，3月5日新華社公告演習訊息的 D-day 日，政府作為包括行政院立即召開第三次臨時決策小組會議，連戰發表聲明，宣示政府將如期完成首屆總統大選；國防部長蔣仲苓、陸委會主委張京育在下午二時半赴立法院「兩岸情勢因應小組」⁸³以秘密會議方式向三黨一派委員進行簡報。由於諸多內容事涉軍事機密，同時顧忌引起社會恐慌，因此並未對外開放，蔣仲苓在會中向立委們詳細列舉進駐當面的解放軍各軍種佈署情況，並且強調如果解放軍武力犯台必定予以迎頭痛擊，⁸⁴不過會議進行到半途，王天競委員即走出會場向媒體轉述有關內容，導致政府因此中斷報告，破壞了國安單位原本希望低調遊說爭取國會支持的構想，此一國會溝通被迫立即停止，成為危機處理過程中的一大敗筆。

同時，為強化行政與立法的溝通，台海危機期間，國民黨秘書長許水德固定每天晚上 9 點在中央黨部召開黨政協調會議，行政院副院長徐立德、立法院長劉松藩、國民黨政策會執行長饒穎奇與立院黨團黨鞭等人定期集會，隨時就當天兩院的歧見進行及時解決，由於係黨內會議，並無邀請反對黨人士參與；若當日並無爭議事件需要意見磨合，許水德則請大家一起抽雪茄待命。一位與會者形容，那段緊張期間在黨中央辦公室確實抽掉了不少雪茄。(A3)

(二)台美戰略溝通

新華社公告軍演後，96 年底即將爭取連任的柯林頓總統更加體認到情勢危急，決定同步加強與兩岸政府的對話以化解危機。華府時間 3 月 11 日丁懋時、鄭文華、林清修(國安會秘書處長)在紐約 Helmsley Hotel 與美國國家安全副顧問柏格(Sandy Berger)、國務院政務次卿塔諾夫(Peter Tarnoff)、國安會亞洲事務主任蘇定格(Robert Suettinger)、國務院台灣協調顧問梁昊(Howard Lange)會面。這是台美兩國第一次舉行高層戰略會談，事前美國國安會與國務院並未循平時外交體系的既

⁸³ 1996 年 2 月 13 日成立，與行政院臨時決策小組對應。

定管道通報，而是直接電話台北與國安會聯繫促成，我駐美代表魯肇忠並未參與會談。台灣利用這次機會，極力向美方說明諸多歧見的緣由，並對美提出伸援要求，獲致良好的溝通效果，此一戰略對話因此形成制度性安排，延續至今。

由美方所擬定的首次台美戰略會談主要議題有四：(一)96年台海緊張情勢；(二)台灣大選後推動兩岸關係的構想與做法；(三)美國與中國的關係；(四)台美關係，包括高層訪美、聯合國案以及台灣在美國會活動等問題。當年的參與者(C1)向李登輝提出報告，「一個中國」政策是美方直言提出的核心問題，整個會談是由柏格主導，其慎重參考寫得密密麻麻的好幾大頁手稿，逐頁敘述美方的立場以及希望我方配合的作為。柏格強調美國非以零和遊戲處理美中台關係發展，他要求台灣在未來一年能夠與美國合作恢復三方互信，而非使關係進一步惡化。針對台海演習，柏格表明中國的企圖在威嚇台灣的選舉，但美國並無法確定北京最終目的何在？故而要求未來兩周台美兩國都必須提高警覺，他並指定 AIT 台北辦事處長貝霖，作為雙方保持密切聯繫的管道。他認為經由美國的明確表態，台海情勢應可平穩度過，⁸⁵台灣在選後應該有新的機會緩和兩岸關係，因此他希望看到兩岸會談能恢復進行，美國也會集中精力處理美中關係的核心利益(core interests)。

對於美國的關切，丁懋時在長達四個多小時的溝通中，除了解釋我方立場，並積極建議美方調整對美中台三邊關係的既有看法，應該把臺美與美中兩組雙邊關係分開處理，以免影響臺灣的利益，亦可使美國在政策作為上更有迴旋的空間。台灣並根據情資主動提出兩點示警，首先，中國目前雖尚無力全面犯台，但不能排除其進攻台灣金馬等外島及發生擦槍走火的可能性。台灣固然會保持高度自制，但隨著演習區域日益擴大，預警時間越來越短；其次，根據情報研判，中國預期在大選後仍想繼續擴大演習，包括試射導彈，因此需要美國偕同各國集體(collectively)表達關切。(鄒景雯，2001：278)席間，塔諾夫相當關切這二個要求，並一再詢問情報信度。因為在台美對話的稍早，美國國家安全顧問雷克等人先行與劉華秋的對話中，中國曾保證不會武力攻擊臺灣與外島。由於臺灣的提醒與警告，尼米茲戰鬥群曾抵達東沙巡弋，防止解放軍突擊東沙，⁸⁶並於演習結束後，繼

⁸⁴ 參見中央日報，1996年3月6日，版3。

⁸⁵ 當時美國獨立號戰鬥群已經抵達台海監視，尼米茲號戰鬥群也已離開波斯灣正駛往台海。

⁸⁶ 美國安會人員後來告知台灣，當時另也得到未經證實情資，指解放軍「可能會直攻烏坵」。

續停留台灣海域持續監控中共動態。

有關柏格的「促談」施壓，丁懋時在會議中轉達李總統承諾選舉之後會朝六個方向改善兩岸關係，包括：(一)迅速恢復兩岸協商，包括事務性商談及第二次辜汪會談；(二)就終止兩岸敵對狀態廣徵各界意見形成共識，並研擬方案與中國大陸方面進行談判；(三)配合亞太營運中心計畫的落實，逐步擴大兩岸經貿活動空間；(四)規劃並推動兩岸的農業合作；(五)加強兩岸經貿與文化交流；(六)視情勢發展，展開平等的政府對政府談判。柏格還曾隨即向丁懋時確認：「這是李總統的意思？」顯見其態度的慎重。丁懋時回應「是」，並且補述：我方雖有改善兩岸關係的誠意，但是中共一再文攻武嚇影響氣氛，而且所提出的條件日益嚴苛，令人難以接受。同時台灣是民主國家，政府必須廣徵各方意見、凝聚內部共識，才能逐步進行，因此兩岸關係的改善關鍵仍視對岸的態度能否理性而定。

此外，美方也曾詢問：「如果李登輝高票當選，選後會不會推動國際承認？」並認為這個行動將對美台、美中關係影響重大。台灣則強調李總統已特別交代，希望向美方澄清，最近「有惡意的謠言」說他當選後會立即宣布台灣獨立，絕無此事。

丁懋時結束這次對話離美前，曾與安全顧問雷克通上電話。已看過會談紀錄的雷克同意這類對話對增進彼此了解有益，他強調當前的局勢確實十分危急(dangerous and risky)，應允兩國日後可以繼續密商。台美因 95 年李登輝訪美事件一度導致雙方關係齟齬，因此丁懋時分別與雷克、柏格的溝通是當時難得的實質突破。(A1、C3)

在台北，外交部長錢復與次長房金炎也分別召集駐台使節及代表說明台海演習的最新情勢，並以中國此舉有違冷戰後國際間以協商替代對抗的潮流、危害亞太地區安全與和平做訴求，要求轉請各國政府支援；外交部亦分別通電駐外館處籲請各駐在國政府正視解放軍此一行動的嚴重性，能夠發表聲明譴責。這類溝通動員使美加日本歐盟紐澳等國均公開要求中國理性自制，對解放軍構成了國際壓力。

(三)兩岸秘密對話

96 年台海危機過後許多年，美國一位涉台重量級官員曾經私下探詢台灣參與危機的幕僚：「聽說你們在 96 年與中國曾透過秘密管道溝通？」此一提問當然沒

有得到正面答覆，事實上答案是肯定的。(D6)這個對話機制不僅在 95 年派上了用場，96 年危機爆發前仍持續運作，即使無法阻止演習發生，但曾試圖藉由溝通對緊張情勢進行降溫。

96 年 2 月間，大約 13 至 16 日，曾永賢、張榮豐等台灣相關人員與解放軍將領在第三地會面，⁸⁷這次接頭主要有三個目的，一是主動提出緩和兩岸關係、降低對台文攻武嚇的要求；二是當場溝通觀念，減少雙方誤解擴大；三是查證軍事演習的訊息。針對前兩點，例如台灣方面希望中方不要再試射導彈，對岸代表在那次會面的說法是：目前中央對台基本政策和平解決並未改變，除非發生台獨與外力干預情況才會有「武力保台」的情形發生。我方人員則藉機向對岸傳達高層的明確態度：「如果過中線，我們一定打」，清楚示警。此外也詢問為何繼 95 年之後何以 96 年還要再次演習，而且規模要比過去大很多、時間持續也比較長，對岸人士認為主要原因在於雙方缺乏了解與信任。這名窗口並且提出三點理由：首先是李元簇兩次過境美國，⁸⁸中國認為這是台灣在測試中國的底線；其次是 95 年下半年台灣方面軍事演習增加了二、三次，雖然實際規模不大，有的也不是真槍實彈，但中國對這些演習仍有看法；第三對岸特別提到美國在 95 年 12 月間派遣尼米茲號通過台灣海峽，認為這是台灣對美國做工作的結果，為台灣有意把台灣問題國際化的一種結果。中方人士甚至坦承，他們認為從 95 年立委選舉來看，文攻武嚇對遏阻台獨勢力是有效的，既然有效就要繼續演習；其次美艦通過台海對中國是一刺激，因此更加強軍演的決心。而且解放軍領導人已經準備如果美艦再次通過並且封鎖海域，將會向美艦開火。⁸⁹

當時國際媒體的一些軍演報導，對岸人士也利用這樣的溝通機會澄清，例如：強調絕對沒有美國國防部助理部長傅立民 (Charles Freeman) 所謂每天對台灣發射一枚導彈連續三十天的計畫；也沒有對台灣守軍採取實際行動的考慮，「這是美日別有用心的做法」。這個私下管道還告訴李登輝的幕僚：北京高層都認為李先生會當選第一任民選總統，但估計選前他不會對兩岸關係做出什麼實質性的突破，同時，李任何緩和的講法，在北京高層解讀都是為了選舉，所以講了也是白

⁸⁷ 95 年第一次導彈試射後，雙方也在該年 8 月間在第三地會面溝通。

⁸⁸ 96 年 2 月 3 日李元簇率團前往海地參加新任總統就職典禮過境美國。

⁸⁹ 96 年 3 月美艦並未通過台灣海峽。

講。「但是如果李先生在當選後，在兩岸關係上有一個比較重要的宣示，最好還是要有實際行動來解除北京高層的疑慮，這樣大陸就有一個台階可以轉彎」。

在溝通的過程中，雙方當時曾約定，為了防止誤判，雙方人員可以吵架、可以拍桌，但不能傳達錯誤訊息，否則非常危險。一位官員事後形容，透過這類的溝通，可以看出對方的想法，但是這種工作是鬥智的較量，對於中國方面的談話，台灣人員回來後仍然要多方印證與研判，不能照單全收。(C4)

三、形象管理計畫

前文曾經提及，成功的形象管理在建立高度信任與友善關係，有助於降低危機的損害。2014年美國國防部淨評估辦公室(Office of Net Assessment)曾就中國共產黨的輿論戰提出分析報告。動員宣傳工具奪取話語權，是中國軍方主導輿論克敵致勝的政治工作內涵。(Stefan Halper, 2013: 71-87)95年導彈演習時，同步發動的是各級領導人透過聲明與講話強調反台獨，並由新華社帶頭「四評」，前後發表了300多篇批李文章；96年危機再起，新華社、中央電視台、人民日報、解放軍報系列性的打李社評更提早自1月已經啟動。面對對岸的文宣攻勢，國安會幕僚擬定的形象管理原則是內外有別，對內強調勇敢與堅定；⁹⁰對外則強調民主，向國際形塑台灣在捍衛飛彈威脅下的民主。在貫徹前述指導原則下，決策小組與幕僚小組也將新聞協調列為主要工作項目。即如Fink認為，有效的危機管理必須做好大眾傳播媒體的關係，Lerbinger提醒危機通常會造成資訊流通障礙，沉默是最糟的策略，最好的辦法就是立即回應，當時決策小組指導新聞局對國內執行三項任務：協調政府各單位的發言、供給媒體正確資訊、協調各媒體報導時能以國家利益為重，另外並透過製播電視廣告傳達政策訴求。基於兩岸主要的輿論戰場在國際社會，2月中旬新聞局設立國際媒體中心，定期召開記者會說明中共演習情況，並提供英、日、西班牙、法文等外文說帖，協助國際記者在台採訪的便利。國防部特地對媒體舉辦了一場「飛彈常識」的簡介，灌輸古今戰史上，從未有一個國家是因為遭到飛彈攻擊而戰敗的觀念；⁹¹也曾主動安排記者赴金馬前線實地採

⁹⁰如96年2月26日李登輝：對中共的演習早已準備十八劇本因應。3月7日李登輝：中共演習是空包彈不要怕。

⁹¹參見中央日報，1996年3月7日，版2。

訪，以當地的平靜畫面來穩定本島民心。

四、資源動員計畫

資源作為 Lykke (2001) 軍事戰略模式中的戰略要素，運用在危機因應上，針對危機處理所欲達成的目標，需要多少資源支應，應期前估算並動員調配，將有限資源集中運用於危機熱點，提高壓制危機擴散的效率。96 年的離(外)島補給及穩定民生物資，是十分典型的資源動員計畫，前者在強化外島軍事抵抗能力，後者在維護外島與本島生活秩序。

(一)離、外島補給

軍演期間，由於台美兩國皆擔心台灣的外島、離島遭解放軍藉機奪取，並研判此一機率不低，參謀本部按照戰備任務的急迫性區分主從，採取重點部署與調整，當時勻撥了三億三千七百餘萬元預算，改善外島與離島的工事與戰備設施；同時積極補充外島兵力，使兵力目標由 74.5% 提升到 92.4%；也針對外島後勤戰備需求，實施密集前運 182 艘次，運量達六萬餘噸，以滿足各類軍品的戰備存量，強化其「獨立作戰」能力。主要作為包括：(一)近期獲得的新武器裝備優先配賦各外島地區，以增強外島火力。(二)加速前運各類彈藥及補給品以滿足外島戰備存量需求。(三)增派機甲部隊及防空兵力進駐各外島，強化機動打擊與空防戰力。(四)增加各級戰備應變待命兵力，提升應變制變作戰能力。(五)海軍以輕快兵力分別住進本島與外島各重要港口，待命執行海上應援作戰任務等等。(國防部，2006)不過當年台灣正值武器裝備汰舊更新的過渡期，既有武器老舊，新購武器尚未到位，防衛能力相對窘迫；(D5)以加強外島防區火力為例，原駐防在外島的 M-24 輕戰車，以及由台灣本島推進到前線的 M-18 砲車，二者都是美軍在二戰後期的裝備。(高凌雲，2006)基於情勢緊急，也全都送上了第一線。

(二)穩定民生物資

為了確保緊急時期民生必需品及能源等重要物資的穩定供應，當時由經濟部負責物資經濟動員的整備工作。3 月 7 日經濟部召開重要物資經濟動員整備方案會議，針對國內各項民生及戰備所需的油煤食米與大宗物資儲備數量，逐一加以檢討查對，就 10 大類 63 項貨品進行控管，以確認國內重要民生物資的安全存量維

持在要求標準以上。演習期間則進一步提高重要物資的安全存量及公教購料來源，並緊急釋出基本農工原料及民生必需品，以平抑物價。此外針對演習期間的糧食供應，3月11日農委會召開緊急危機處理小組會議，決議政府辦理公糧標售作業，增加市場稻米流通量，即釋出公糧穩定糧價，並緊急調撥密封包裝白米因應澎湖金馬等離島食米需求，農委會評估當時稻米庫存足敷國內七個月以上的需要無虞。這些作為有效地穩定我方的民生物資供應。

伍、控管危機

Fink 指出處理危機的關鍵在盡量控制危機，前述危機處理計畫是否貫徹落實，成效如何、是否需要調整計畫作為，必須由危機處理組織加以控管，持續評估與監控情勢發展，以降低危機外溢效果，減少危機損害，確實達成 Mitchell 強調減少危機傷害的處理目標。基於對這次危機性質屬於影響大選的心理恫嚇判定，因此主要以內控總統選情與外控當面軍事情勢與對美關係最為優先。

一、內控總統選情

「臨時決策小組」成立當天，解放軍已開始調動部隊，「聯合 96」軍事演習可謂正式開始，3月5日清晨六點中國正式透過新華社發布解放軍演習消息，國家開始進入緊急狀態，行政院「臨時決策小組」在當天召開第三次危機處理會議正式展開因應，連戰作出四點指示：(一)三軍繼續嚴加戒備，監控中國任何軍事行動；(二)採取必要措施以保護漁民的作業安全，維持鄰近地區的海空運正常進行；(三)繼續強化治安、穩定金融；(四)如期完成首屆民選政府總統選舉。交通部因此函請海運相關單位注意避難，另外通知四大國際商港港務局預擬因應措施。民航局公告台北飛航區 R-595、A-1、G-581 等航路，受中國演習影響列為危險區。農委會所屬漁業訓練船，出港巡弋演習周邊海域，隨時提供海上作業漁船必要的協助。證管會也宣布股市不會輕言休市或停盤，全力穩定金融。此後這個小組大約 3、4 天集會一次，截至 3 月 25 日演習結束累計總共召開了八次會議，會議的決議主要透過跨部會整合，提出對策，降低並控制軍演危機的衝擊與損害。(詳見表 6-6)

攸關投資信心的股市穩定作為，徐立德、張昌邦與葉明峰每天集會商討第二天的進場額度，為避免觸法，對於七人小組的指令，絕不針對個股，僅提供選股

指標，例如過去三年盈餘、平均分配股利一元等為優質股票，同時要求盡量長期持股，最好至少半年以後再買賣。七人小組則在每天下午 3 點 30 分封關後，向上呈報買股額度，並加以製表登錄。經由此一逐日統計，當時發現對於政府決策配合度較高者為郵政儲金與公營銀行，其中又以郵政儲金配合度第一名，事後論功行賞，郵政總局長許介圭因此在 1996 年 6 月升任交通部政次，並在 1997 年 5 月又為行政院拔擢為勞委會主委。民營銀行則多「陽奉陰違」，投入金額有限，且持股多在半年之內。當時持股超過一年者，獲利多加倍，半年以上者約 10~20%，台海危機過後，徐立德主持慶功宴犒賞股市穩定小組的辛勞，王又曾在席間即不斷懊惱賺太少了。(D4)

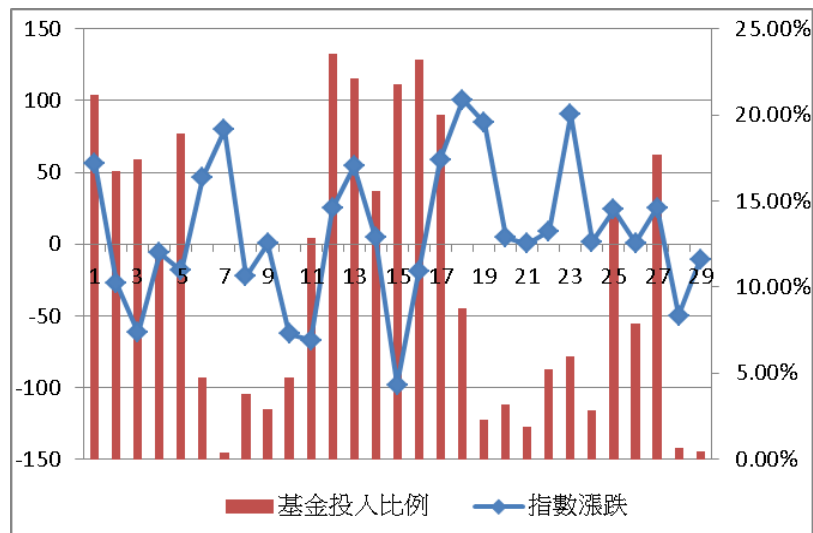
表 6-6 行政院臨時決策小組運作表

1996.2.12	行政院臨時決策小組第一次會議，宣示六項穩固財經措施。
2.17	第二次會議，連戰提出加強軍事戒備與認真執行財經措施三指示。
3.5 (演習公告)	第三次會議，做出如期完成選舉等四指示。
3.8 (演習首日)	第四次會議，強調政府有足夠能力與周詳計畫因應台海情勢。
3.11	第五次會議，穩定股匯市等五指示。
3.14	第六次會議，對國際關切表示感謝等四指示。
3.18	第七次會議，指示外島駐軍仍要戒備，做好金馬正常運作。
3.22	第八次會議，維護候選人安全等六指示。

資料來源：作者根據行政院 96 年新聞發布自行整理

至於操盤成效，葉明峰(2006：7-9)描述，96 年農曆春節假期過後，解放軍即透過國際媒體傳播將在海導彈試射訊息，除 2 月 23 日上班第一天股市小漲，之後連續 4 天股市重挫 115 點，日成交量大幅縮小到百億元，2 月 24 日成交量尤其只有 76 億元，創歷史新低紀錄。股市穩定基金小組因此加緊運作，甚至一天會商對策數次加碼投入，到 2 月底、3 月初市場明顯改觀，3 月 8 日對岸向台灣北部與南部鄰近海域發射飛彈，該日股價竟上漲 54.35 點，3 月 12 日政府又宣布調撥第二波股市穩定基金約 1,500 億元，加上當時第一波股市穩定基金尚未進場的餘額 1,600 億元，總計可投入股市金額約有 3,100 億元。受此消息激勵，投資人信心穩定，3 月 13 日股市止跌回升，終場指數上揚 58.68 點，順利穿越 4,700 點防線。總統投票日(3 月 23 日)前 9 天，股市一路長紅，計有 4 天漲幅超過 50 點。原本 2000

億元基金額度並不被看好，七人小組甚至被譏為「欺人小組」，但以基金成立的前一營業日(2月10日)收盤指數4776為基準觀察，與基金買進的最後一日(3月28日)指數5032比較，共上揚256點，漲幅5%，前後運作29個營業日，僅投入702億元，只基金規劃規模的三分之一，已達成穩定股市目標。(參見圖)總統大選結束，穩定基金即停止運作，股價開始大幅回升，4月底攀升到5613點，股市逐漸步入榮景，七人小組正式結束。(另詳見附件二)



資料來源：作者參考經建會數據繪圖(2月23日至3月28日，共29個交易日)

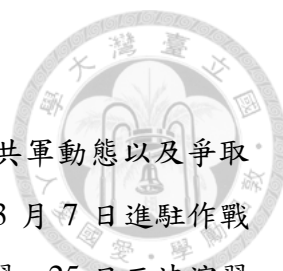
圖 6-2 穩定基金與股價指數變化圖

檢視台海危機期間的經濟成長率與失業率，雖較1994年解放軍進行導彈試射前顯有波動，但是較諸1997年起因亞洲金融風暴而起的衝擊，則相對輕微，危機因應應有其功效。(參見表6-7)

表 6-7 1991-2000 台灣經濟情況

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
經濟成長(%)	8.36	8.29	6.8	7.49	6.50	6.18	6.11	4.21	6.72	6.42
失業率(%)	1.51	1.51	1.45	1.56	1.79	2.60	2.72	2.69	2.92	2.99
重大事件					台海危機		亞洲金融風暴		921大地震	

資料來源：作者取自主計總處資料製表(<https://www.dgbas.gov.tw/point.asp?index=1> ; <https://www.dgbas.gov.tw/point.asp?index=3>)。



二、外控當面情勢與對美關係

李登輝政府針對當時的外部環境，主要在同時掌控當面的共軍動態以及爭取美國的支援。針對解放軍的行動，國防部永固專案作業小組自3月7日進駐作戰指揮中心，3月8日至15日演習期間每日24小時監控導彈演習，25日三波演習結束，專案小組連夜完成中共三波軍事演習的綜合研析報告向上呈報，並且持續監控解放軍三軍參演部隊的歸建情形，直到4月5日才初步解除任務。

96年首次舉行的台美戰略會談是美國政府為穩控兩岸局勢與柯林頓總統連任選情的主動作為，台美國安會因台海危機直接對口，這是兩國斷交之後罕見的高層級面對面溝通，使台北得以掌握華府決策意向減少猜測與誤判，對之後緩和兩國關係惡化、爭取美方馳援有具體幫助，是更為必要的危機處理步驟。丁懋時一行返回國內後，立即向李登輝提出政策分析與建議。李登輝經過評估後能夠理解與認同，也確實做出善意回應。

李登輝當時接獲美方的關切主要有三：(一)基於一個中國原則，美國無法支持台灣加入以主權國家為會員的聯合國等國際組織。(二)外交權在總統，希望台灣不要透過美國國會向柯林頓總統施壓，包括支持台灣進入聯合國，或推動修改台灣關係法。(三)希望台灣在96年不要推動總統、副總統、院長及副院長等四位資深領導人訪美事宜，若純屬過境，美國將個案考量，但是希望台灣不要把過境政治化，以免增加美國的困難。

針對美國對推動加入聯合國、對美國會運作及高層訪美等三案表示關切，李登輝同意聯合國案是長期努力目標，在作法可以有所調整。同時，由於96年正值美國大選的敏感時刻，李登輝不僅未有出訪計畫，包括過境事宜亦未有所安排。甚至該年3月17日駐美代表魯肇忠在華府甘迺迪中心舉辦「為民主而唱」音樂會，係集合僑界的輔選性質集會，台北亦謹慎聯繫駐美單位低調進行，切勿具有針對中國的政治性意義，穩定台美關係的用意可見。

此外，高級幕僚當時也建議李登輝，這段期間由於局勢微妙，這次危機涉及中國內部的權力鬥爭，臺灣對美國出兵台海一事的反應及發言宜謹慎克制，避免使中國內部的強硬派引為藉口。同時基於美國高度期待臺灣的協調配合，因此未來有關兩岸關係的重要行動，似乎應該私下與美國先行溝通，減少意外以增進互信。(D1、D2)

第七章 96 危機復原階段



檢討與重建是危機復原階段最首要的工作；由於北京與台北雙方在危機過後不同的檢討深度，從而對當事國、兩岸、國際區域政治產生了不同的後續影響。本章首先在第一節以「台北對北京檢討的評估」、「台北對北京作為的觀察」與「台北的檢討與作為」三個部分，分別探討 1996 年危機在該年 3 月底結束後，海峽兩岸各自的後續行動；第二節主要從三個面向：「中國構築大國格局」、「海峽軍力整備消長」與「美日安保再定義」，分別就這次危機之後的發展與演變提出說明。

第一節 危機的檢討

北京的檢討從「軍事改進措施」、「對台工作調整」切入，以及具體作為之「領導人全面出訪」、「施壓 520 就職演說」等角度說明；嚴格而言，北京的檢討是危機過後台北所掌握與認知的對岸檢討，台北當時並在此一認知下做了相對應的評估與建議。台北的檢討與作為則由「對中政策建議」與「軍事精進措施」兩個層面進行探討。

壹、台北對北京檢討的評估

中國共產黨自認是個學習型的政黨，⁹²此一威權型政黨的政黨轉型，其實在 96 年三波對台軍事演習之後的勇於檢討、調整錯誤，即已顯露無疑。這次的軍演於 3 月 25 日正式結束，北京隨即在 3 月 26、27 日由總參謀部召開了一項軍事演習彙報，接著 27 日至 29 日陸續召開中共中央對台工作領導小組、政治局常委以及政治局擴大會議，中共領導階層菁英一方面對軍事演習做檢討，一方面討論此後對台工作方向，並就此策定與下達修正指令，其對重大決策進行總結商討的速度、密度由此可見。

一、軍事改進措施

由江澤民親自主持的政治局擴大會議尤其具有指標性，這次會議的參與規模

⁹²中共自十六大之後，由胡錦濤正式建立中央政治局集體學習制度。

含括中央對台工作領導小組成員和中央軍委委員，可謂黨政軍幹部到齊，中央軍委副主席張萬年以及副總參謀長熊光楷分別提出「關於對台軍事演習情況」與「我軍演習對台灣政局的初步影響」報告，這兩位強烈主張對台軍演的解放軍將領雖然在會中仍力陳這次演習有其成效，⁹³不過仍坦承三項關鍵性的缺失：(一)演習受國際及台灣情勢影響，仍然讓李登輝高票當選，沒有達到預期目標。(二)各部門之間的協調與配合不夠完善，影響了對台施壓的整體效果。(三)軍隊的素質與裝備以台灣較佳，解放軍戰力必須強化。

(一)中共內部高層角力

有關第二項各部門協調配合的問題，其實是中共內部歧見的檯面化。台灣當時獲知中共內部會議上的一段對話，對許多疑問提供了解釋，也對外界一直以來所謂鴿派與鷹派的揣測給予了佐證。在當次檢討中，中央統戰部長兼國台辦主任王兆國將演習沒有達到預期效果的原因，歸諸於文宣系統的批李文章寫得不好，而且當眾提出抨擊，這個動作為台灣專炙中國政情的人員研判是對軍方不滿的指桑罵槐。王兆國本來就對軍方採取軍事演習方式處理兩岸關係有所保留，耐人尋味的是他的論調在會中得到了江澤民的支持，江澤民說：「解放軍報與人民日報聯合發表的幾篇文章口氣太強硬，有些提法背離了中央現行的對台政策，不管怎麼樣，李登輝是掌權的台灣首要領導人，這個事實我們總是要承認，我們多少要給他留些面子」。不過張萬年顯然不以為然，他點名指責外交部對這次軍事演習的配合有待改善，一是對美方會派軍艦到台灣海域的情勢事前沒有估計到，二是在演習前，唐家璇和劉華秋都先向外界保證，北京這次不會攻打台灣，使軍事演習所欲造成的懾台壓力大受影響。軍委副主席張震⁹⁴也針對性地直指王兆國在3月18日接見北京在台協會理事長吳昌明時，有關「不管台灣哪一組總統候選人當選，大陸都可以接受，只要台灣回到一個中國原則，兩岸就能恢復對話」的講話，「是

⁹³他們認為：(一)軍事演習使台獨勢力遭到重大打擊；(二)對美日企圖插手台灣問題給予嚴正警告，特別是逼使美方表示反對台獨的政策立場，遏制了美日立即邀請李登輝訪問的可能；(三)迫使李登輝等人一再表白主張統一，鼓吹台獨氣焰有所收斂。這對今後較長一段時期兩岸關係發展和台灣政治走向具有戰略意義。(四)激起了全國人民的愛國主義熱情。對促進和平統一產生了重大的和深遠的影響。(五)鍛鍊了軍隊，提高了解放軍保衛國家主權和領土完整的能力和意識。

⁹⁴張震與劉華清兩名軍委副主席是鄧小平欽點為不具軍事背景的江澤民上台後保駕護航的安排。

嚴重失誤，為台灣所利用，造成不好影響。」張震並且認為，王兆國的這次講話內容，與年初中央確定的對台方針不符，「把黨內對台問題的不同意見公開於世」，干擾了中央對台方針的執行，是嚴重的政治失誤。軍方與涉台兩個系統一陣言詞交鋒，在江澤民的指示下，最後王兆國為此寫了檢討報告。

從前述李登輝政府所掌握的這段重要對話內容應可研判，中國內部當時對於是否應對台發動軍演進行恫嚇的決策確實存在路線之爭。這與當時另一個管道提供的訊息相當吻合，一位中國當局的智囊曾經與台灣涉外人員在私下交換意見時表示：「在台灣大選前進行演習是由軍方操作、中央把關的。中央提出這次演習與當年八二三炮戰是不同的，必須把分寸掌握好。軍方有人認為未來和平統一的可能性已經很小，但中央堅持認為不能突破江八點中『中國人不打中國人』的要點，還是要高舉和平統一的旗幟，這樣有利於穩定國際關係，不會成為眾矢之的」。


(二)陸軍傷亡達百餘人

根據李登輝政府的了解，中國軍方針對 96 演習的自我檢討相當徹底，有關的缺失包括：解放軍渡海作戰能力不足，空軍在全天候條件下作戰能力需要加強，快速反應部隊的質量與數量都有待提高，部隊機動計畫欠周延，機動時程過長，隱密性太差。三軍聯合作戰，正規、非正規裝載、航渡等均存在諸多缺失；另戰役導彈與各軍種的協同，需進一步論證。解放軍並且自評，在演習初期士氣高昂，但是長期戰備，後勤補給不力，尤以第 1 師及部分海空軍部隊自年前即遠離駐地，致影響士氣。⁹⁵而且演習期間共軍部隊意外傷亡事件頻生，陸軍傷亡即達百餘人，其中在福建平潭壇南灣因兩棲車輛翻覆，造成 30 人死亡，因此應該加強台灣當面的 31 集團軍戰力，⁹⁶除了將高新武器裝備優先部署台灣當面外，並加速將兵力由北向南轉移，以落實「以武促統」、「武力保台」的任務。

一次政治目的高於軍事目的之演習，竟造成如此傷亡數字，與天候狀況有相當關係，同時 3 月間適逢季節交替，台灣海峽也並不適合海空作戰與演訓，使得解放軍部隊執行操練十分辛苦；在演習結束後，張萬年曾立即向江澤民匯報：這次演習的氣象條件非常不好；江澤民則回應說：條件不好，對部隊的鍛鍊也大。

⁹⁵ 解放軍第 1 集團軍第 1 步兵師駐紮地在浙江杭州。

⁹⁶ 解放軍第 31 集團軍位於福建廈門，即執行炮擊金門的部隊，現為解放軍 73111 1 部隊。




根據這些蒐獲的檢討結論，台灣注意到中共不久就採取了各項具體的改進措施，張萬年在該年 8 月間針對對台軍事整備做出了指示：「今後幾年我軍整個訓練與備戰重點要轉向為解放台灣做實質性的戰略準備」；他要求中國各省抽一個參加過對台軍事演習的野戰軍精銳師編入快速反應部隊，承擔對台城市的進攻與防禦作戰；同時根據兩岸情況變化，主張適當增加駐福建、廣東、浙江等三省對台第一線的部隊，並擴建其軍用機場、碼頭以便容納蘇愷-27 等大型戰機級軍艦進駐；此外決定結合「國家超級 863 計畫」，⁹⁷以研製航母為中心，增強渡海作戰能力，並以對台實戰為近期目標；另外並設立了一個專門小組，由熊光楷當組長，負責監控台灣的軍備與軍力發展情況。

同時對於 3 月演習過程發現的問題，解放軍在該年 9 至 12 月的例行性軍種聯合作戰演習期間立刻進行了演練，包括 10 月中廣州戰區以十五晝夜完成大規模陸海空聯合渡海登陸演習；11 月 5 日左右在海南島進行陸海空大規模攻防演習。另外針對跨海後勤保障能力不足的缺陷，南京軍區進行了大規模跨海登陸作戰的後勤補給演練、瀋陽軍區則從事民用客貨船裝載機械化部隊的演練。為了再進一步驗證戰役導彈與各軍種的協同，11 月 17 日左右濟南軍區進行一場包括地面空中攻防作戰、導彈突擊與電子作戰的演習。以這些項目內容與執行頻率，可以見其落實的情況以及針對性。

發動對台軍演卻讓李登輝依舊高票當選，當年中國不忘透過文宣進行形象善後，當時依據「內外有別」的原則分別設立宣傳主調，對外以解放軍軍事演習從來就不是針對某人選情而來，而是以遏阻台獨為目的；對內則以解放軍派出潛艇後美艦掉頭就跑，來強調解放軍的英勇。(鄒景雯，2001：275)此外為了安撫受到演習影響的民心，南京軍區除了在 96 年 5 月 19 日撥款 1800 萬人民幣給平潭演習區，其司令員陳炳德又在 8 月 1 日親率歌舞團到福州、廈門、連江等地演出，感謝當地人民為演習所做的犧牲。

(三)美國是主要作戰對象

⁹⁷「國家 863 計畫」是中國國家高技術研究發展計畫的簡稱，中共中央政治局擴大會議和國務院批准在 1987 年開始實施《高技術研究發展計畫綱要》，選擇生物科技航天科技信息科技積光技術自動化技術能源技術和新材料七個領域作為中國發展高技術的重點，1996 年將海洋高技術列為第八個領域。



透過這次的軍事行動，由於美軍航母介入，讓中國更加清楚地認識到，今後在解決台灣問題的時候，要把美國的因素和力量考量進去。解放軍因此自 96 年後開始將美國列為主要作戰對象，但因當時中共軍力不僅尚不具備對美軍鬥爭優勢而且相當懸殊，因此採取妥協讓步、鬥而不破政策，準備俟力量增強後再與美國對抗。中共同時重新分析當時兩岸軍力對比，認為台灣軍隊質量較佳，裝備相對較強，如對台海進行越海作戰，台灣佔有地理優勢，在無絕對把握強況下，不可貿然對台採取軍事行動。至於對台進行軍事演習，中國也體認到此將直接影響經濟建設及政局穩定，甚至影響國際鬥爭格局，為避免國際激烈反應，尤其美國的介入，應謹慎將事，因此認為此後在東南沿海舉行軍事鬥爭演習，次數要控制，規模要控制，特別是時機要選好。

二、對台工作調整

演習結束後的首次政治局擴大會議上同時也擬定了新的對台政策，首先，中國確立了長期鬥爭策略，北京認識到台灣問題短期內無法解決，是一個長期性、複雜性的問題，基於台灣當時的實力與美國在遠東地區的力量，中國認為必須先集中全力搞好自身的經濟與國防，使大陸具備絕對優勢力量後再作打算。其次，對台基本方針今後仍將堅持「和平統一，一國兩制」，反對分裂、台獨活動，繼續貫徹「江八點」主張，但絕不承諾放棄使用武力，也就是延續政治與軍事的兩手。同時，從台灣選舉的結果，北京體認到必須正視台灣的民主化，所以更寄希望於台灣人民，要廣泛深入地加強作台灣人民的工作，以爭取台灣民心。對台工作重點亦由文宣、軍事轉向外交與民間交流，尤其是兩岸經貿交流，歡迎台商到大陸投資，增加兩岸人員互訪，鼓勵進行體育、文化交流。不過在政治上中國堅持對李登輝施壓，北京認為李登輝在當選之後，台灣對統一態度趨於放緩，既不同意一國兩制，也不搞台灣獨立，亦不採取大動作急於進入聯合國，因此主張不宜採取激烈的行動與措施應對，只要台灣當局回到「一個中國」原則上，兩岸的問題仍然可以舉行會談與協商。

根據前述政策精神，中共決定調整過去的對台策略作為。中央對台工作領導小組因此開會決定：在該年 5 月 20 日李登輝上任發表就職演說之前，不與台灣恢復兩會會談或是進行任何雙方間的官方接觸。「現在兩岸政治性談判的可能性不

大，談也沒有甚麼實際意義，台灣力主汪辜會談，是要解套，要解脫經濟壓力。中共目前不談，不談也是制約台獨的一個手段」，是江澤民政權的基調。在此期間，原本預定的例行軍隊演訓則以低調進行，不對外發布消息，以緩和兩岸氣氛。同時停止在媒體上點名批判李登輝，對台宣傳要求必須在中央領導下進行。此外，在國台辦統一掌握下，視台灣方面的回應，逐步適當放寬與台灣的文化、經貿方面的交流。總結而言，即是軍事趨緩，但政治繼續呈現僵持局面。

貳、台北對北京作為的觀察

根據前述檢討的結果，北京很快地就採取了復原行動，來修復前一階段的失敗，營造下一階段重新出發的基礎。經過軍事演習的驗證，中國既已確認美國才是主要對象，同時也發現台灣內部在逐漸民主化後已經出現的改變，因此分別在國際社會與兩岸關係上展開了一系列作為。

一、針對美國

(一) 領導人全面出訪

經過台海危機過程與美國的交手，中國認為這次演習可以說是一次考試，探看美國到底能介入到多深。從結果論，美國是政治介入和不完全的軍事介入。中國同時體認到與美國之間的矛盾長期發展下去對中國不利，決定調整對美策略，設法與美國緩和矛盾及降溫。基本上北京有所共識：在原則問題上不讓步，尤其在主權問題上，要敢於與美方鬥爭，不能妥協，但在人權問題上，要有妥協讓步一面。此外也主張對西方國家採取分化政策，以形成對美箝制，包括加強與俄羅斯政軍經的全方位合作，拉攏法國、德國及爭取日本，以降低美國獨霸地位，增強中國在亞太地區的區域強權地位，以及對國際事務的影響力。故而在三波演習之後，中國各級領導人隨即全面出訪(參見表 7-1)，頻繁外交活動中，除將防範台灣務實外交列為重點，避免台灣問題國際化，並亟思突破美國在外交陣線上對中國的施壓與圍堵，也由國是訪問改善中國的形象。

透過中共領導精英的出訪路徑，以及經援外交的佈署，可以歸納出這段時期中國基本上認為國際形勢取決於美國、歐盟、日本、俄羅斯及中國五國的縱橫稗闔即已大致底定，此種五角互動論點落實在北京的外交運作上，主要作為有四：(一)

對美保持「鬥而不破」，在經貿、人權、武器擴散等與美國加強溝通；在臺灣問題，要求美國恪守三個公報與一個中國原則。(二)營造和平環境，嚴詞批評日本軍國主義復辟，但淡化處理釣魚台問題；呼籲南北韓通過對話緩和朝鮮半島緊張局勢。(三)推動聯合歐俄制美，以先歐後美經貿政策拉攏歐俄國家，運用歐俄美間的相互矛盾，擴大外交迴旋空間。(四)續防中國威脅論擴散，以互訪、經貿合作，參與 APEC 等區域性活動，呼籲建立新亞太安全體系。

表 7-1 96 年演習後中國領導人密集出訪

96.3.26~4.5	羅幹訪拉美
96.3.28~4.21	喬石訪俄國、希臘、古巴、加拿大
96.3.31~4.4	錢其琛訪日本
96.4.1~4.6	胡啟立訪泰國
96.4.1~	李肇星訪安哥拉、烏干達
96.4.1~4.14	陳錦華訪法國
96.4.7~4.15	田紀雲訪北歐、土耳其
96.4.8~4.22	陳俊生率農業代表團訪希臘、辛巴威、埃及
96.4.8~4.19	鄭科楊訪越南
96.4.9~4.14	李鵬訪法國
96.4.9~4.25	錢其琛訪法國、外高加索、荷蘭、捷克
96.4.9~4.17	楊振亞訪越南
96.4.10~4.22	陳慕華、蕭揚訪約旦、迦納、突尼斯、摩洛哥
96.4.14~4.18	楊文生訪衣索匹亞
96.4.15~5.4	張萬年訪泰國、柬埔寨、新加坡、緬甸
96.4.18~4.22	友好協會訪馬其頓
96.4.20~4.24	尉健行訪南韓
96.4.26~5.1	吳儀訪南非
96.4.28~5.1	李北海訪巴貝多
96.4.29~5.4	于振武訪澳洲、紐西蘭
96.5.8~5.23	江澤民訪非洲六國

資料來源：作者製表

在新的外交戰略下，中國的對外軍事交流亦同步進行強化，包括軍委副主席劉華清、國防部長遲浩田出訪，同時推動海軍艦隊外交，訪問印尼、北韓與俄羅斯等國，邀請美國、荷蘭、印度、印尼、泰國與英國等國海軍到中國訪問，交流領域涵蓋歐洲、拉美、非洲、中東與東南亞地區。目的即在藉此引進高新軍事科技及先進武器，加速中國的國防現代化進程，提升整體戰力。

(二) 追加工作經費

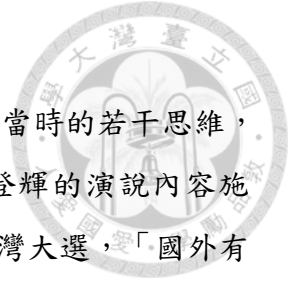
演習之後，中國以相當顯著的力度全面經營美國工作，特別是在台灣問題上對美國保持壓力，這主要反映在三個議題，首先要求美國必須在言論上、行動上遵循一個中國政策；其次是對台軍售，第三是台美實質關係的提升，這二者中國則是堅決反對。96年3月之後，美國多次重申遵守一個中國原則，可見其對中國要求的回應。至於實際的做法中國則是把重點放在美國國會議員、助理、智囊機構的耕耘上，該年6月中國並追加對美工作經費2千萬人民幣，開始有計畫地邀請美國國會議員、智庫學者、退休政治人物訪問中國；⁹⁸其中美國國會特別是加強的重點，以減少其對台灣問題的干涉和介入程度，並視這是中國對台戰略的重要部分。(陳先才，2010：165-166)這個做法難免讓人聯想是否師法李登輝透過卡西迪公關公司在美進行遊說外交的反制，以其人之道還治其人？不過若以金額計算，李登輝在1994年開始透過台灣綜合研究院以一年150萬美元的代價與卡西迪簽約為期三年，北京只追加對美工作費用即達約250萬美元，兩岸的戰場在美國，此為一真實寫照。

二、針對台灣

(一) 施壓 520 就職演說

台灣民選總統的就職演說內容既是對人民的宣誓，在中國看來，更涉及兩岸最敏感的定位問題是否因此開始質變，故而給予高度的關注；96年5月李登輝演說發表之前，中國開始對台積極活動，也不斷透過放話，希望李登輝以正式宣示的方式對「一個中國」作出明確回應，為總統直選後的台灣再次定性，也讓中國

⁹⁸ 例如96年10月中旬美中政策基金會組團訪問北京，成員包括王冀、傅立民、何志立、恆安石等。



可以在形式與實質上結束停損有所回復。

5月前後中國政學界所出現的一波高密度發言，可以反映出當時的若干思維，這些涉台人員透過對台海局勢表示看法，另一形式也在對李登輝的演說內容施壓。⁹⁹眾多言論中，比較經典的大致可以分為幾類，例如針對台灣大選，「國外有意識將海峽兩岸的衝突說成是民主主義和民族主義的鬥爭。我們認為選舉是分裂中的嚴重步驟，意在割斷一個中國的聯繫」，是中國有關智囊大約的論調；硬的一手例如「如果我們的飛機經常越過中線巡航，迫使他們不斷拉響警報，台灣的戰略縱深就會被壓縮，我們無能打台灣，但有能力拖台灣。拖上一年，對台灣不利，拖過九七香港回歸，對台灣的不利就更加明顯，今後通過對台灣的『冷戰』，我們不僅要求美日不支持台灣，更要它們制約台灣，目前的戰略框架是不能改變的」；軟的一手例如釋出台商國民待遇問題，「許多台商反映，中共在待遇上把它們當作外國人。中央正在研究，今年可能出台，在投資、稅收、食宿行方面，給予台商國民待遇。這樣我們在經濟上可能會受到一些損失，但有利於國家的大局。只有台商對大陸的經濟依賴度加深了，分裂的可能性才會減少」，又如國際空間問題也可以談，「我們已意識到，今後要在國際舞台上與台灣進行長期的、艱鉅的反台獨鬥爭。對於台灣要拓展國際空間，中共也正在研究，有的時候他們出去走一走，也不要反應過於強烈」等等。

北京不僅施壓演說內容，並且對美日等國派遣參加台灣總統就職典禮的特使人選極度關注，嚴控美國在人員層級上不得對台有「不當」的暗示；江澤民也親自批准了陸委會主秘柯希淳與海基會主秘吳恕到北京的行程，以鋪陳善意、緩和兩岸氣氛，無非希望兩岸關係可以因李登輝的修正得以重新開始。

96年5月20日李登輝正式發表就職演說，文中針對兩岸關係的部分，長達1200餘字，篇幅不可謂少，講詞除澄清沒有必要台獨，呼籲正視結束敵對狀態問題，同時表達願意前往中國大陸進行和平之旅，與江澤民會面的意願；通篇大談中國人，但就是沒講「一個中國」。

各位親愛的父老兄弟姊妹：二十世紀的中國，是一個苦難的國家。先是外患不斷，而後，五十年來，又因意識形態的不同，造成「中國人打中國人」



的悲劇，積累了同胞手足間的對立與仇恨。登輝一向主張，在邁進二十一世紀的前夕，海峽雙方都應致力結束歷史的悲劇，開創「中國人幫中國人」的新局。

因此，六年來，在確保台澎金馬安全與維護全民福祉的前提下，我們無時不以積極主動的作為，務實雙贏的思考，發展兩岸關係，推進國家統一大業。但是，由於中共始終無視於中華民國在台澎金馬地區存在的事實，致使海峽兩岸關係的發展，時生波折。

去年以來，為了反對民主，中共對登輝個人發動一波又一波「欲加之罪、何患無辭」的誣衊，但是登輝忍辱負重，不予理會。因為以其人之道還治其人，解決不了累積五十年的歷史問題。

為了影響我們第一次民選總統的選情，中共進行一次又一次的軍事演習，但是我們表現了無比的自制。因為我們知道必須維持亞太地區的和平安定，更重要的是，我們不願意看到中國大陸改革開放後，好不容易建立起來的經濟成果，前功盡棄。兩千一百三十萬同胞的堅忍，不是懦弱。因為我們深信，和平寬容是化解對立仇恨的唯一手段。我們不會受威脅而談判，但是絕不畏懼談判。我們主張，只有透過對談溝通，才能真正解決海峽兩岸的問題。

中華民國本來就是一個主權國家。海峽兩岸沒有民族與文化認同問題，有的只是制度與生活方式之爭。在這裡，我們根本沒有必要，也不可能採行所謂「台獨」的路線。四十多年來，海峽兩岸因為歷史因素，而隔海分治，乃是事實；但是海峽雙方都以追求國家統一為目標，也是事實。兩岸唯有面對這些事實，以最大的誠意與耐心，進行對談溝通，化異求同，才能真正解決國家統一的問題，謀求中華民族的共同福祉。

今天，登輝要鄭重呼籲：海峽兩岸，都應該正視處理結束敵對狀態這項重大問題，以便為追求國家統一的歷史大業，作出關鍵性的貢獻。在未來，只要國家需要，人民支持，登輝願意帶著兩千一百三十萬同胞的共識與意志，訪問中國大陸，從事和平之旅。同時，為了打開海峽兩岸溝通、合作的新紀元，為了確保亞太地區的和平、安定、繁榮，登輝也願意與中共最高領導當

⁹⁹ 例如上海國際問題研究所日本研究室主任吳寄南、上海社科院亞太研究所所長周建明等等。



局見面，直接交換意見。

全國同胞們：今天我們在台灣實現了中國人的夢想！二十世紀的中國人，奮力追求的是，建設富強康樂的新中國，與實踐中山先生「主權在民」的理想。五十年來，我們在台澎金馬的艱苦奮鬥，創造了舉世矚目的「經濟奇蹟」，完成了世人推崇的民主改革。百年以前，在踏入二十世紀之初，曾被西方國家認定為專制、封建、貧窮、落後的中國人，已經在台澎金馬地區開創了民主、富足、進步的新局，傲然面對世人的讚譽。這不但是我們兩千一百三十萬同胞共同的光榮，更是中華民族振衰起敝，再創新機運的關鍵。我們相信，同樣是中華民族的一份子，在台灣做得到的，在中國大陸也可以做到。因此，我們願意以建設的經驗，導引中國大陸發展的方向，以進步的成果，協助億萬同胞改善生活福祉，進而集合兩岸中國人之力，共謀中華民族的繁榮與發展！

（二）聽其言，觀其行，不著急

對於這篇講話，中國內部進行了討論，涉台單位與軍方系統在反應強度上有所差異，但是普遍失望則是一致的。例如海協會認為除了僅有的幾點新意，¹⁰⁰李登輝的講話對大陸的基本政策沒有根本性改變，仍然迴避一個中國原則，仍然表明將繼續推行務實外交，避提兩岸三通問題；以反民主和以武力威脅為由，將兩岸關係緊張責任推給大陸方面；同時似乎向大陸暗示，兩岸將進入「兩個中國」時代。國台辦主任陳雲林因此主張，既然李登輝的講話沒有重大的政策性突破，大陸的政策也沒有必要做重大修改，由國台辦發言人以回答記者提問此種最低層級的方式對李登輝講話做簡單回應即可。

但是解放軍系統則不願輕描淡寫，熊光楷即強硬認為，台灣當局沒有進行兩岸和談的誠意，兩岸緊張關係在短期內不會緩和，軍隊還是要做好對台軍事威脅、甚至進行局部戰爭的準備。軍方反對在這個時候進行兩岸領導人會見，要求對台灣採取強硬態度，也反對無條件地恢復兩岸會談。軍方代表甚至表示：兩岸之間

¹⁰⁰如提出願意到大陸訪問進行高層會晤，沒有再提必須是國際場合的前提；提出願意就兩岸結束敵對狀態等政治性議題，與大陸進行會談，未提加入聯合國之事。

一旦發生武力衝突，大陸方面的損失只是局部性的，而台灣的損失將是毀滅性的。要求對國際上支持縱容台獨的勢力，特別是美國、日本、歐洲採取強硬政策。

由於台灣對江八點的回應並不積極，兩岸關係的發展未見趨緩，令江澤民在對台政策的定奪陷入進退兩難的尷尬境地，最後只有強調「聽其言，觀其行，不著急」。

這「不著急」的講法並非首次使用，在 520 之前，前立法院長梁肅戎大約 4 月間訪問中國會見了江澤民，當時演習結束未久，軍方與喬石事後對於江澤民與梁肅戎的對話內容表示強烈不滿，曾批評江澤民「現在講雨過天青是否太早一些」，「一笑泯恩仇、一筆勾銷」的提法是否適當。喬石的態度更為直白，「在對台這個重大政策問題上，還是要堅持集體領導，不要過於熱衷舉行高峰會談」，明確對江澤民熱衷江李會表示反對立場。為了平息軍方和政治局內部的反彈，江澤民回應：中國是一個大國，必須從全球的戰略角度來考慮問題。台灣問題雖然很重要，但台灣畢竟只是中國領土的百分之一，我們不能一直陷在台灣問題，要立足於：拖住美俄，穩住香港，遏制台獨，發展上海；對台灣當局仍要「聽其言，觀其行，不著急」。此時他已經表示了這個態度。

李登輝政府曾針對「不著急」進行研判，認為這三字應是經過各方妥協的產物，顯示江澤民雖然掌了權，但為顧慮鄧小平人馬、喬石系統及軍方的影響，不欲正面衝突，故在涉及領土、主權的台灣問題上，仍須尊重集體意見。而凡此意見分歧相互攻訐的現象，反映當時中國內部較為理性與務實的對台政策主張，仍受高漲的民族主義情緒及內部的權力鬥爭所衝擊，無法有效貫徹，此種對抗局面短期內不易緩解，之後也延續了數年之久。

就在這個「聽其言，觀其行，不著急」方針主導下，5 月 26 日中共召開中央對台工作領導小組會議，國台辦等單位提出了現階段的對台策略，摘錄如下：(C3、D1)

1，對兩岸恢復會談的八點基本要求

- (1)李連必須停止出訪非邦交國，特別是美日的活動。
- (2)台灣當局不再採取敵視大陸的行動與言論。
- (3)台灣當局必須放棄企圖加入聯合國的活動。
- (4)繼續開放對兩岸經貿交流的限制。
- (5)繼續開放兩岸人員交流的限制。
- (6)



正式商談結束兩岸敵對狀態問題。(7)台灣當局採取實質性步驟，實現兩岸直接三通。(8)開闢協商之外的管道。

2，擴大經貿與民間交流以爭取民心。

要加強經濟立法，盡快制訂台灣同胞投資保護法實施細則。切實保障台商投資的權益。採取同等優先，適當放寬原則，積極爭取台灣的大財團、大企業、到大陸投資。加強兩岸直接三通的準備工作，支持推動各地小三通與局部三通工作，盡快公布兩岸海上直航管理辦法，推動台灣當局加快三通步伐。逐步恢復與推進兩岸的旅遊文化等方面的民間交流，提高交流層級，擴大交流範圍，做好寄希望於台灣人民工作。今後不應只是面對國民黨或李登輝，要加強與新黨無黨籍人士的溝通，以及加強與民進黨中溫和派人士的接觸。

3，加強外交工作。

採取有力措施，制止台灣當局企圖重返聯合國等重要國際組織的企圖。外國勢力干涉中國內政的企圖，進行堅決回應。積極展開領導人外交和經濟援助外交，鞏固與第三世界國家的友好關係。對重要的非邦交國家，展開建交工作。

4，長期保持軍事壓力和軍力優勢政策。

對台灣保持適當的軍事壓力和兩岸之間軍力對比優勢，將有助於反對台獨活動與促進兩岸的和平統一進程。在目前階段，為了給兩岸和談製造緩和氣氛，對台軍事活動亦恢復到正常的訓練和戰備水平，對台的軍事演習和訓練，一般不再對外進行報導和宣傳。主要是關注台灣的軍備發展和國外軍備採購情況，確保大陸在兩岸軍力對比上的優勢地位。如果台灣在今後一段時期內仍不改變現行分裂政策，可能會採取更具長期威脅性的軍事活動，來拖垮台灣的經濟。

從中共高層當時集會研擬的此一對台政策作為看來，尤其北京所提出的兩岸恢復談判的八個前提，其明知台灣無法在短期內回應仍做此設定，應是認知到對台工作不能急於求成，因此以「拖」待變，轉而著重兩岸實質交流，而非恢復兩會事務性會談或進行政治談判，以維繫兩岸關係的紐帶作用；相較於自 1992 年以

來兩岸如雨後冒筍的交流步調，這應視為重大的策略調整。



(三) 外交封殺

中國對 520 的期待落空後，96 年 6 月中共中央外事領導小組決議對台灣採取報復措施，李登輝在美國突圍，江澤民就對著台灣邦交國下手，8 月 19 日西非的尼日與台灣斷交；9 月中國分別與中美洲海地、巴拿馬等國達成互設商務辦事處的協議，造成台灣必須立即採取實際措施進行回防，以穩固邦誼；11 月 27 日南非總統曼德拉宣布一年內與台灣斷交，台灣在非洲大陸最重要的邦交國終告失手。在中國建交交涉過程，曼德拉曾經試圖進行雙重承認的可能，然為中國斷然否決，曼德拉被迫選擇南非利益，必須與台灣這個朋友告別，這是一個典型的案例。¹⁰¹透過這些密集的斷交日程表，也可以一目瞭然中國以其所定義的「務實外交」對付台灣務實外交政策的具體結果。

參、台北的檢討與作為

「對中政策建議」與「軍事精進措施」都屬於 96 年台海危機告一段落後由幕僚層級所提出的意見，當時係以書面方式向上呈報；不過李登輝總統在 3 月 23 日高票當選後，政府團隊沉浸在勝利喜悅中，初期將重心主要放在 520 就職演說以及今後 4 年任期的願景擘畫上，當時對於危機因應作為的事後檢討並未給予太大的著墨。2015 年、台海危機近 20 年之後重新訪談李登輝，詢問其若重新檢討將改正哪些錯誤與缺失的問題，他認為 1996 年的危機因應是成功的，危機過後外交部門的對美工作可能不夠落實。

一、對中政策建議

對於處理中國問題的政策建議，係指廣義的兩岸關係，包括中國對台、台灣對大陸，以及兩岸政府分別透過美國交涉台海問題的外交政策。李登輝的幕僚群曾經在 96 年底就該年中國對台政策以及台灣的大陸政策分別提出定性與回顧，據以比較檢討後提出了建議改進方案，並建請國安會召開檢討會議進行全面性討論，以作為策勵精進的依據。不過只初步完成了幕僚報告向上提交後即束之高閣，

¹⁰¹ 前南非大使陸以正接受訪談告知，曼德拉一直延緩南非共產黨的斷交主張，到最後陸以正要走了，曼德拉依舊說台灣是我的朋友，我不能背叛朋友。

並未進一步形成政府相關部門的共識意見，甚至因此錯失了若干政策修正與策略調整的關鍵時機。

當時幕僚團將中國在 96 年一年的對台政策與作為分為三個時期來檢視與探討。96 年 1 至 3 月份定位為「對台文攻武嚇」時期，4 至 11 月為對台採取「官方僵持、外交封殺、民間交流、促進三通」時期，11 月份之後的對台「準備緩和方案、外交封殺、民間交流、促進三通」時期。換言之，軍演結束後，對台外交封殺、民間交流、促進三通這三個面向的作為是一貫的，惟官方姿態放緩被認為在該年底左右才逐漸醞釀，主因在於當時「終止兩岸敵對狀態」的談判方案開始在中共高層間研擬與討論，並且計劃在九七收回香港之後逐步出台，因此對台調子似乎才逐步稍見紓解。(參見圖 7-1)



資料來源：作者訪談後繪圖

圖 7-1 1996 年中共對台政策與台灣大陸政策檢討

國安幕僚比對中國大陸在 96 年的文攻武嚇與 1958 年的 823 炮戰後認為有其相似之處，這兩次台海緊張都是在國際大環境的鉅變下發生，823 炮戰爆發於 1954 年冷戰體系建立後四年，而 95、96 年的導彈危機則發生在 1991 年冷戰架構瓦解後的第 4 及第 5 年；兩次的導火線皆與中共內部的某些問題有關，58 年中國大陸內部存在著嚴重的經濟問題，95、96 年正值鄧後時期的江澤民則面臨軍方強大的壓力，權力需要鞏固。不過 58 年之後兩岸之間仍屬隔絕狀態，96 年兩岸貿易額已近 180 餘億美元，台灣人往返大陸已近一千萬人次，時空有了極大變異，因而也產生了不同的影響與效應。基於觀察 58 年危機結束後，美國隨即與中國展開馬拉松式的談判，為此後改善兩國關係鋪路，另外一方面台灣則因此取得較長時期的和平環境得以全力發展經濟，從而為日後的民主化奠基，幕僚團因此向李登輝建

議必須密切注意美國在危機過後的中國政策是否轉變，同時台灣本身也需要重新修復兩岸關係使其恢復穩定和平，方得以換取持續厚植國力、壯大發展的空間。

中國在危機過後的相當時間執意維持兩岸政治僵局的策略，主要反映在北京當局對李登輝不斷呼籲重啟兩會協商的冷淡態度上；在實現統一的長程目標設定下，中共十分堅持政治上使台灣附屬大陸與經濟上使台灣依賴大陸的雙重策略，所謂政治上的附屬即落實在捍衛「一個中國」原則的貫徹上，而解釋時則採內外有別手法。¹⁰²至於後來中國之所以要主動改弦更張，就「敵對狀態」議題上桌的可行性著手分析，台灣研判其關鍵因素主要可能在於：(一)避免因台海氣氛的繼續冷峻干擾中國大陸經濟建設的方向；¹⁰³(二)兩岸若持續緊張下去，國際因素對中共不利，主動提出方案可以向台灣展示誠意，並且爭取美日等國際輿論支持，降低在台海飛彈危機之後各國「中國威脅論」急速升高的聲量。¹⁰⁴

另外一方面，對於96年同一時期的台灣大陸政策，李總統的幹部則區分為四個時期來檢討，1月至2月7日為「應變準備期」，2月7日至3月底是「緊急應變—危機處理期」，4月到8月中旬為「主動表達善意時期」，8月中旬之後為「戒急用忍—凝聚朝野共識時期」。這四個時期的前兩期是以李登輝在2月7日召開國家安全會議為分界，在此之前國安幕僚開始準備最壞劇本與應變方案；此後即由國安會議確立應變劇本，並成立危機處理的單位。比較特別的是在總統大選結束後，李登輝政府採取了連續的作為表達希望恢復兩岸協商對話的期待以求降低對立情勢，¹⁰⁵該年一直到8月中旬為止政府並陸續開放了13項兩岸交流措施，然中國大陸一律給予冷處理，¹⁰⁶似乎以中止兩岸兩會會談當作是對台灣政府施壓的

¹⁰² 中國在外交交領域，一個中國是指：世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府；在對台工作以及兩岸談判時，一個中國是指世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權及領土完整不能分割。

¹⁰³ 李登輝在該年9月祭出「戒急用忍」反制政策。

¹⁰⁴ 1997年3月9日中共十五屆人大會議通過「國防法」，以法律形式制定其國防基本原則和防務政策，即被視為有意化解國際間「中國威脅論」疑慮的具體作為。

¹⁰⁵ 包括原訂在4月7日到10日在馬祖東莒海域舉行的防空重砲及飛彈演習，連戰在4月2日宣布取消的同時也強調6月底前全面停止軍事演習，5月7日由辜濂松在美國報刊撰文表示支持美國給予中共最惠國待遇，5月16日李登輝藉接受日本朝日新聞專訪的機會宣布96年沒有再訪問美國的計畫，而後在520就職演說主動表示願意到北京從事「和平之旅」。

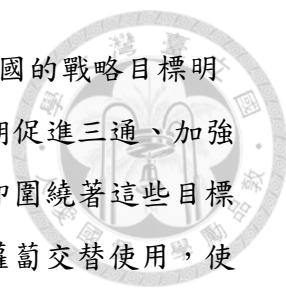
¹⁰⁶ 4月29日海基會致函海協會建議恢復辜汪會談及制度化協商，海協會隨即在4月30日回函拒絕。

關鍵籌碼，以迫使李登輝必須以實際行動站到「一個中國」的立場上來，做為恢復兩岸的前提。此是為第三個時期。

前述台灣一系列在回應對美國等國際盟邦的承諾以穩定台海情勢的舉措，在8月14日李登輝於國民大會綜合答覆國是建言時開始政策有所轉折。當天李登輝澄清亞太營運中心的內容包羅萬象，不應視作是西進大陸的政策依據；還說過去以大陸為腹地建設亞太營運中心是被扭曲的論調；首度開始對中國的「官方僵持、外交封殺、民間交流」策略有所反應。造成台北方面決策調整的主要原因之一是當時政府獲知北京在演習結束後決定繼續推行政經分離政策，不僅將兩岸政治分歧與經濟合作分開處理，而且有計畫地推動台灣對中國的經濟依賴措施，包括制定吸引台資的經貿新政策，如台胞投資保護法施行細則、證券投資基金管理辦法、外資保險機構管理辦法、技術進出口條例等；為了加快台灣政府的三通步伐，中國在8月20日與21日分別公佈了台灣海峽間航運管理辦法、兩岸貨運代理管理辦法；同時明令涉台系統與台灣前五百大企業負責人接觸，爭取大財團到中國投資，甚至要求中資打入島內，形成「你中有我，我中有你」，這些加深經濟依存度的方案並且確實落實在具體行動之中，因此引發了李登輝政府必須及時反制的急迫感。¹⁰⁷

這段期間連戰啟程前往多明尼加意味高層出訪行程重新恢復，政府同時出面溝通使王永慶在8月16日宣布撤回台塑赴中國投資案，李登輝繼而在9月9日召開國安高層會議確立「戒急用忍」的大陸政策方針。¹⁰⁸連番的修正行動終致錢其琛在10月17日公開表示不滿，認為此舉已經違反台灣同胞的利益；香港文匯報後來以1996年全年兩岸貿易總額約180億美元，僅成長3%，台商投資案下降21.4%，實際流入金額則成長10%，歸咎於「戒急用忍」政策所導致。然李登輝仍然將此一既定政策提到12月底的「國家發展會議」上去凝聚朝野共識，決意動用政府的力量旁引民間西進的浪潮，爭取企業根留台灣。

¹⁰⁷ 96年5月之後，中國密集邀訪台灣政商界，如5月5日王玉雲、5月6日鄭逢時、7月7日張俊宏，該等返台後曾在8月23日發表「黃色文明、藍色出路」一文，9月13日發表「前進海島的迦南地」，鼓吹台商往中國發展。7月26日柯建銘表示中共主動與其接觸，希望由他出面邀訪鄧榕、葉選平。8月29日江澤民接見高清愿等人發表兩岸關係「此時無聲勝有聲，一切盡在不言中」的談話。



總結兩岸政府在 96 年的各自作為，李登輝的幕僚群認為中國的戰略目標明確，政策設計務實，而且企圖心旺盛。例如當時北京設定了短期促進三通、加強交流，中期遏阻台獨，長期實現統一的目標，從而其對台政策即圍繞著這些目標並從政治、外交、軍事、經濟、談判等多方面著手，棒子與胡蘿蔔交替使用，使台灣在因應時疲於奔命。北京的勇於檢討，演習結束即連續召開高層檢討會議，同時政策落實迅速，例如下半年的幾項軍事演訓皆針對 3 月演習的缺失而做，以及立刻大挖台灣邦交國的牆角而且成功達陣，這些強勁的反擊都是台灣不應大意的挑戰。台灣相對而言，除了情報偵蒐能力迅速準確，政府的危機處理能力為強項，但是戰略目標不清楚，政策檢討與反省能力也有待加強，特別是台海危機之後政府相關單位未曾總結經驗，以做為危機處理的參考與改進依據，與之後兩岸在國際間的情勢翻轉不無影響，其中又以 1998 年柯林頓在上海說出「三不」的後座力對台傷害最大。

儘管全面性的檢討並未完成，但若干各別建議事項獲得落實，包括當時幕僚主張國安會應定期檢討大陸政策，各部會在大陸事務上的協調必須強化，因此李登輝自 96 年開始到任期結束，固定每三個月召開國安高層會議，提前就未來三個月的情勢進行預判與規劃，開始做稍為長期一些的政策布局，應是拜台海危機之賜。

二、軍事精進措施

(一) 國防部檢討報告

解放軍演習結束後，國安會秘書長丁懋時曾要求國防部提出台海危機因應的檢討報告，國防部直到次年(97年)的 7 月 23 日才完成了「中共軍事威脅期間國軍戰備整備具體作為」的書面文件提報。

國防部當時係指示三軍部隊由下而上逐級召開檢討會，其中金門、馬祖及東引、烏坵是由總長羅本立親自主持，台灣本島三軍部隊及其餘各外、離島則由各總部自行召開。這些會議的目的主要在檢討演習期間的戰備整備及作戰相關措施的缺失，並且預判解放軍未來的發展及其能力，從整體性及前瞻性考量，區分近、

¹⁰⁸ 9 月 14 日在全國經營者大會致詞時對外說明「戒急用忍」是針對大陸經濟統戰手段而來。

中、遠程，研討一套完整的戰備指導計畫，以精實戰備整備工作，堅實部隊戰力。¹⁰⁹經過彙整各級戰備檢討缺失後，國防部於是總結提出需要精進的 8 項措施並呈報國安會，其內容包括：¹¹⁰



- (一) **積極籌建情蒐戰力**：通盤檢討整合雷、截情系統功能，加強情報蒐集能力。規劃採購輕便型偵蒐裝備，擴大偵蒐縱深，使空中、水下及地面形成三度空間整體偵蒐網，精進電子、電訊及預警情報偵測與蒐集作為。
- (二) **建立戰情資訊網路**：配合衡山戰情系統功能提升，建立現代化、自動化戰情資訊網路，提升戰情作業效率。
- (三) **整建有效嚇阻戰力**：積極整、籌建潛艇、海航兵力新型二級艦、飛彈快艇及陸航武裝直升機，以強化嚇阻戰力。
- (四) **有效整合三軍戰力**：貫徹由作戰區負責統一指揮責任地境內之三軍地面部隊的政策，賦予明確作戰任務，協力解決戰備壅礙與問題，並滿足作戰需求。
- (五) **強化整體防空火力**：建立自動化整體防空作戰體系與空空(地)鏈(網)網路，在強網中樞系統統合指管下，發揮三軍各類型對空武器最大作戰效益，以適應未來作戰需要。各重要機場、港口、飛彈基地依整體防空作戰指導，積極整建低空防護火網，以確保重要基地、廠庫的安全。
- (六) **籌補更新電子反制裝備**：優先籌建電子戰部隊，以強化電子戰戰力。
- (七) **完成後備部隊戰力整備**：前瞻二代兵力規劃，賡續完成擴編動員部隊(學校後備部隊、警備後備營、山地後備連)編裝置定及武器裝備與彈藥整備，強化後備部隊戰力。
- (八) **精實戰備任務訓練**：基於「為戰而訓」之要求，採「集中、專精、整體」的訓練方式，以作戰區為主體，將防衛作戰兵棋推演、戰場經營、實兵綜合演練及高裝檢查等項目合併實施，以達精實戰備的要求。

¹⁰⁹ 2006 年 3 月 7 日台海危機十周年，國防部作戰及計畫次長室聯合作戰處處長陳泉官少將召開記者會做了若干解密。參見《青年日報》95 年 3 月 8 日第 1、3 版。

¹¹⁰ 這 8 項精進措施在 2006 年國防部解密資料中並未公布。



不過逐一細究以上 8 項內容，似乎與解放軍的演習並無直接針對性，多屬國軍歷年來一貫的戰備計畫，不僅散見在各建軍備戰計畫中，並且若干項目是各軍種的該年度計畫採購內容，並無經由這次危機的因應所產生的新觀念或措施。同時逐項均為各別軍種的思維思想，缺乏總體戰略目標以及由上而下的戰略指導，諸如在新環境的防衛作戰中致勝關鍵何在，作戰構想又是什麼？因此並不符合危機過後經由檢討以擬定新施政目標的要求。

例如第一項有關情蒐戰力部分，此為國軍多年來的 C3I(指揮、管制、通訊、情報)政策，自 1989 年即訂定政策，之後再增為 C4ISR(指揮、管制、通訊、電腦、情報、電子監聽、偵察)自動化指揮系統，係逐年精進，為戰備的基本工作。第二項建立戰情網絡，為 1988 年開始實施的計畫案，至今仍以不同的專案持續改進。第三項整建有效嚇阻戰力，除潛艦之外，另三項新型二級艦、飛彈快艇及陸航武裝直升機，均非嚇阻戰力，僅屬一般裝備汰換，為海軍的建軍需要，將之列入即使並非湊數，亦有將個別軍種需求搭便車舉列的觀感。第四項有效整合三軍戰力，顯然為陸軍所提報，為其他軍種、特別是空軍視為係陸軍爭權的延續；大陸軍主義，而非綜合作戰思想，過去一直是軍方的盲點，以台灣這樣類型的小島國家，卻經常以灘岸決勝，反登陸為演訓重點，即為例證，此一現象在大陸型的中國尤其典型，中共中央軍委會由總書記、國防部長、參謀總長、陸軍總司令、裝備部、後勤部等組成，早年並無空軍、海軍與二砲代表，胡錦濤時代因應作戰發展的改變才加以調整。¹¹¹第七項完成後備部隊戰備整備，更為國軍多年來的一般工作。因此這 8 項的擬定是由三軍以軍種的立場，按例行工作、一般需求各別提出經國防部彙整而成，與危機復原階段應有的戰備檢討缺失並不完全切題。

事實上台海危機期間，永固小組針對每天的戰情記錄，如時間、地點、雙方的戰略態勢、結果，鉅細靡遺的紀實和檢討，以及全軍相關單位提供的情資與執行情況，逐日記載並集結為 26 冊左右的《永固專案紀實》；但是軍方在演習結束後並未根據此一詳實的原始素材，援以作為事後通盤檢討的依據，進一步及時判讀整理為有價值的評估分析，提供新一階段的政策參考。(D5)這應是國防部提報

¹¹¹ 2004 年胡錦濤於中共十六屆四中全會接掌中央軍委主席，同時拔擢空軍司令喬清晨、海軍司令

給國安會的書面報告未符需要、疏漏簡略的原因之一。



(二) 強化反飛彈佈署

全方位與戰略性的檢討與作為缺乏統籌性指導，不過個別性的因應補強則散於各單位分頭進行。95、96 那兩年時間是台灣戰力最薄弱的時刻，舊裝備淘汰，新裝備進來尚未完成戰備，中國利用這個時刻對台海進行試探，應有其考慮與計算。以解放軍發射 M 族導彈進行震懾為例，台灣是在 95 年取得美國同意出售愛國者二型反導彈飛彈，¹¹²96 年才從美國購得 3 套、約 200 枚愛國者飛彈，並且配合反飛彈佈署，重新在北部都會區尋找新陣地。因此 3 月 8 日到 13 日共軍導彈發射當時，台灣基本上並無反制能力。

96 年危機過後，國軍深切體認到當前最重要問題就是反飛彈問題，¹¹³羅本立指示唐飛負責成立專案研究小組積極研究，唐飛原本構思直接取名「TMD(戰區飛彈防禦系統，Theater Missile Defense)評估小組」，但小組主要成員為避外界耳目，決定採用較為低調的「防空作戰評估小組」名稱。提出此一建議構想的傅慰孤中將描述，「防空作戰評估小組」研究後認為，基於有限經費，飛彈防禦只能防護必要的反制力量，確保國軍第二擊報復能力的存活，以達有效嚇阻的目的。同時學習以色列的小國模式將太空與飛彈防衛系統合併，而非依循美國制度將二者分立，即是當時建立的觀念；因應 M 族導彈所需的長程預警雷達系統、總經費新台幣 300 多億元「安邦計畫」，現在即是由空軍樂山基地擔任空防偵監重任。此外當時國軍也把以往隸屬於不同單位的通信、電子(監聽、干擾、反制)和資訊等功能整合起來，成立「通信電子資訊局」，國防二法完成時再改編為聯六「通信電子資訊參謀次長室」，¹¹⁴並加快內部改造，始有三軍聯合作戰的初步成效。

潛艦部隊出身的張定發與二砲司令靖志遠為軍委委員。

¹¹²愛國者目前仍是陸軍主要的防空飛彈，可做反飛彈佈署，反飛機佈署，台灣在採購愛國者二型時即指定反飛彈導彈。

¹¹³中共是從 1980 年代初期積極研製 M 族(M-9/11·東風-15/11)戰術彈道導彈，企圖形成不對稱戰力。到了 95、96 年兩次飛彈危機，顯露了問題嚴重性。當時大陸 3 月 8 日首枚 M—9 (東風 15) 導彈落至高雄外海五十五公里海域時，台方事前無從預警，事發後，才根據情資調動各種雷達進行後續導彈的追蹤和偵測。美國邦克山號神盾艦，在屏東小琉球附近海域蒐集到大陸四枚導彈的飛行軌跡和相關參數，美艦當時有能力追蹤導彈，卻無相應的反制手段。(參見《高維戰略》)

¹¹⁴2000 年公布的國防二法將原先的參謀本部各幕僚次室，除聯一人事、聯二情報、聯三作戰、聯四



97年5月，即將擔任國防指揮控制系統顧問的前美國導向飛彈巡防艦策略行動官福特(Patrick Ford)在一項有關中國安全問題的研討會中的發言與前述部署的脈絡遙相呼應，福特認為，中國可能以商船作掩護對台灣進行洲際或巡弋飛彈攻擊，以當時中國的技術是可能的。在此假想狀況下，中國並不需有遠洋海軍或兩棲登陸艇，更無須在台灣土地上使用地面部隊。如果中國採取上述方式，中國將以洲際或巡弋飛彈攻擊台灣，並可保護其部隊免於外力介入。這種「防禦式的圍堵」策略，是在假定美國在政策上因擔心過度的軍事承諾，將造成美軍重大傷亡，而不敢在中國攻擊台灣時出兵協助所形成。即使美國在政治上有此意願保護台灣，但在美台間缺乏聯合作戰訓練的情況下，也可能造成高度的混亂或自相殘殺的情況。而且若讓美國飛機進入世界上最嚴密部署先進地對空飛彈系統的地區，又缺乏台灣或美國任何一方絕對的指揮管制體系，無異將導致災難的發生。因此他認為，美國應明確承諾防禦台灣，進行聯合軍事演習，訂出一套指揮管制的規則。¹¹⁵福特所反映的思慮，若干程度反映了往後多年台美軍事合作交流重點項目的決策共識。自1997年起美國每年均派遣人員來台進行有關空防、指管、聯合戰力等等的現地考察與評估。(新境界基金會，2013：(4)11)而97年11月6日美國眾議院國際關係委員會並以301比116票，通過第2386號決議案(H.R.2386)《美台反飛彈防禦合作法案》(United States-Taiwan Anti-Ballistic Missile Defense Cooperation Act)，要求國防部研究台灣加入戰區飛彈防禦系統的可行性，顯示96台海危機的發生，強化了台美雙方對軍事合作強化的需要感，而TMD是其中一個重點議題。

後勤、聯五計畫之外，增加了聯六的原通資局，以及聯七的政戰。

¹¹⁵福特預測為數眾多的巡弋飛彈可以在中國沿海五海浬範圍內發射，並在二分鐘內射達十五海里以外的目標。只要在沿海淺水區由分散部署的商船中發射，中國將迫使美國必須對中國領海內之船隻發動反擊。由於反艦飛彈只能在一定區域搜尋目標並鎖定雷達，所以「尋找目標」便是一大問題。由於無法確知在目標附近的表面船隻性質，因而無可避免的，限制了攻擊的能力。這將是美國可能面臨的最大問題。此外，中國也可能在商船上部署手攜式全球定位系統接收器以鎖定台灣，而美國船艦將無法明確鎖定到底是由哪艘中國船隻進行攻擊。中國攻擊群可能由數十商船所圍繞，有些是真的商船，有些則在協助戰鬥群尋目標。中國如此即可在不離開其水域，或將自己置身於砲火之中的情況下，迫使台灣屈服。再以階段性的從中國發射洲際飛彈攻擊台灣機場，從內部破壞台灣，迫使台灣在短期時間內與其談判。

(三) 啟動蒙特瑞會談

台美軍事安全對話的蒙特瑞會談(Monterey Talks)，正式名稱「美台戰略對話」(U.S.-Taiwan Strategic Dialogue)，是 96 台海危機過後的產物。即如坎貝爾(Kurt Campbell)直言，美國對台的戰略模糊政策，制約了美國與台灣政軍部門的溝通與規劃，而這是有效危機管理的要素，95、96 年危機時，美國五角大廈不清楚台灣對解放軍飛彈挑釁可能的反應，此一盲點(blind spot)對美國猶如當頭棒喝(a wake-up call)，使得在柯林頓時期對台的軍事接觸因此大幅增加，儘管這些會議的形式是非官方而且低調的。(Cambell & Mitchell,2001:22) 2006 年 5 月的美國《防衛新聞雜誌》(Defense News)則在危機過後十周年首度披露了這個機制。這篇名為〈海峽危機已改變美中台關係〉(Strait Crisis Altered China, Taiwan, U. S.Ties.)的報導評論了美國在 96 年台海危機後從此加重了其在亞太地區的角色，文中描述：「在飛彈危機之前，美台並不親近，除了軍購會談，美台之間幾乎沒有任何軍事溝通。危機期間，美台兩國防衛體系發現共同處在戰爭邊緣並形同準軍事聯盟，雙方卻失去了通連管道，因此柯林頓政府決定與台灣建立廣泛軍事關係，准許更大規模的互動，例如啟動雙邊非硬體或軟體的交流，以協助台灣能有效操作當時最先進的武器系統；同時美國政府開始蒙特瑞會談，五角大廈甚至建立美國國防部長與台灣國防部長之間的熱線。這次解放軍演習對美台防衛合作的縱深，有極顯著影響」。其中所述有關非硬體交流，按照美國國防部的定義，主要集中在國防規劃、指揮管制通訊電腦情報(C⁴I)、空防、海上戰力、反潛作戰、後勤、聯合作戰兵力整合與訓練等等，其目的在讓台灣更能整合新近獲得的裝備，並確保這些裝備能發揮最大的效能。(U.S. Department of Defense, 2000: 2)

台美就國防有關的互動，自 1980 年代開始建有每年例行性的「華美軍售會議」，¹¹⁶是由美國國防部國際事務辦公室與安全援助部承辦，台灣方面則由國防部聯五(戰略規劃司)負責。96 年台海演習期間，華美會議照例在 3 月 19 日於華府召開並未中斷，這項會議台灣方面多由副參謀總長帶隊，主要是提交我國欲購的軍購項目清單，由美國軍方進行年度性的包裹式准駁；丁懋時在該年與美國國安會副顧問柏格的高層戰略對話中，曾經代表台灣軍方表達希望與美軍太平洋總部

¹¹⁶華美會議在 2001 年之後，布希總統任內，改為可隨時就個案討論的「國防檢討會談」。

直接取得聯絡的願望，以便能夠及時協調因應，也希望兩國軍方能夠就軍售事項強化既有的聯繫，然當場柏格等人有所保留，並未獲得具體回應。

不過美國在解放軍演習期間派遣兩支航母戰鬥群來到台海附近監控情勢等決策，台灣軍方當時只能透過 AIT 或情報交換管道輾轉了解，缺乏戰場溝通，備感困頓；美軍對台灣軍隊亦無法連線協作。¹¹⁷甚至兩支戰鬥群抵達外海時，與台灣的通訊完全隔絕，無法也不知能與台灣哪個單位聯繫上，危機過後，此一情況首先在該年下半年的「台美日三邊會議」（台灣安全單位為此設立「明德專案」，因此逕稱「明德小組」）上提出討論，獲得了美國國防部方面的重視，當時帶隊的國安局長殷宗文得到坎貝爾回應願意加強與台灣軍事安全對話的意願，因而促成兩國在華美軍售會議之外，開始建構另一個有關國防軍事最高層專業對話的正式管道。籌辦之初原由國安局主辦，不過之後雙方考慮到美方是由國防部為對口，希望在工作階層就實際業務進行了解，因此李登輝裁決由積極爭取的國防部參謀本部羅本立接手籌辦，換言之，蒙特瑞會談這個新機制是兩國在演習過後檢討缺失時的補強措施之一。

作者經由訪談進一步了解，首次的蒙特瑞軍事會談於 1997 年舉行，地點選於加州蒙特瑞市的美國國防語言學院外語中心，因而得名。台美不少研究學者發表之論文指蒙特瑞會議初次在美國國防大學舉行，後來再轉至蒙特瑞，或稱是在美國海軍戰爭學院，皆不正確。¹¹⁸台美兩方的主談代表分別是三軍大學戰略研究所少將所長劉湘濱（陳水扁政府時期出任陸軍司令部副司令）與國防部亞太事務助理部長坎貝爾（歐巴馬政府時代出任國務院主管東亞與亞太事務的助理國務卿），第一次會談即確立其與華美會議的區隔，華美會議的主題只以軍售為限，然凡有關區域安全的政經軍與兩岸議題，均是蒙特瑞對話的範疇；這個安全對話機制經此常態性制度化建立，兩國軍事對話從此趨於熱絡，雙方人員不受限於會議期間，可以隨時電話聯繫、會面溝通；甚至一度也討論到是否在兩國的國安會層級互設

¹¹⁷自中美共同防禦條約因中美斷交而中止後，兩國軍方已逾 20 年未再進行聯合作戰演習與實際軍事交流，包括語言問題、通訊線路與頻道、戰術符號統一等等，都出現溝通困難。參見：陸年安，《新世紀-美中台戰略關係》。

¹¹⁸ 蒙特瑞會談的舉行地點是自美國西岸開始，美國國防大學位於華盛頓特區，美國海軍戰爭學院在羅德島州，均不在加州。

「熱線」辦公室的可能性。¹¹⁹

有關對話的議題，以布希政府在 2001 年批准、然台灣迄今尚未取得的潛艦為例，早在李登輝時代台灣即已將希望購買潛艦的戰略目的與需求，提上蒙特瑞會談討論；我方代表在當次會議上陳述的理由是台灣面臨最大的安全威脅是封鎖，而潛艦是反封鎖最有效的武器，美方主談的坎貝爾起初回應這屬於攻擊性武器，然也一度鬆口表示原則上可以同意，但卻被與會的 AIT 理事主席卜睿哲臨時叫停，對方團隊經過關室商討 20 分鐘後，改口稱將帶回研究這次暫不做結論；不過次年的蒙特瑞會談，我方再次提出潛艦議題，台美國防部門已逐步取得理解與共識。這是在台灣首度政黨輪替之前的初步進度，並成為下一年美國國務院正式對陳水扁政府宣布此一軍售案的基礎。

李登輝政府時期，出席蒙特瑞會談的台方代表，專業範疇集中於國防軍事領域，包括國防部作戰、情報、計畫各單位以及國安局、駐美武官等軍職人員；美方則不限於國防官員，還有國務院(前首席亞太副助卿凱德磊 Donald W. Keyser 長期參與)、中情局、國防情報局、AIT 理事主席與 AIT 台北辦事處技術聯絡組等各部門高階官員參與對話，最高曾經副總統錢尼辦公室也來與會；美方长期的主要靈魂人物除了坎貝爾，並有國防部中國、蒙古台灣事務科的石明凱(Mark Stokes)以及中途加入的薛瑞福(Randall G. Schriver，布希政府時代出任國務院亞太副助理國務卿)等三人。(D6)

2000 年台灣第一次政黨輪替後，在美方建議下，陳水扁政府於 2001 年先將國安會、外交部、陸委會官員納入成員組合，以對應於美方的多元陣容，2002 年進一步將蒙特瑞會談擴增至國安會副秘書長或諮詢委員參與，2006 年在國安會整合下，討論議題擴及國家關鍵基礎設施防護等非關軍事的安全事務，(新境界基金會，2013：(3)24、(4)11、15)屆 2008 年台灣第二次政黨輪替，馬英九政府延續國安會與國防部共同主導蒙特瑞軍事會談的模式，至今繼續維持有效運作。¹²⁰

¹¹⁹ 外傳第一次會議美方即要求建立熱線，經訪談實際與會者並不正確，美方確實有熱線建立之議，但是在若干年後才提出，美方希望建立在雙方國安會之間，然在籌備過程又因美方另有考慮而停擺。

¹²⁰ 2015 年 7 月 20 日由國安會諮詢委員楊念祖帶隊，在五角大廈與美國防部、國務院、中情局、美軍太平洋司令部人員，進行為期兩天的對話。



三、「空包彈」與劉連昆

「十八劇本」與「空包彈」，屬於形象管理的因應作為，是李登輝個人在台海危機期間具有最大宣傳效力的兩個訴求，前者在表述政府有萬全準備，後者在向台灣民眾強調演習只在恫嚇，不會發展為軍事行動，都是安定民心的目的。不過「空包彈」一節，曾經引發負責策反中共劉連昆少將(時任解放軍總後勤部軍械部長)的前國防部軍情局第六處處長龐大為批評「李的一己之私，逞一時之快，不顧大局，做出了暴露情報來源，犧牲內線的損害作為」，「是情報史上的重大教訓，尤應記取」。(龐家均，2010：43)

此一指控，當時廣為台灣媒體所轉載與報導，認為李登輝「這番言論穩定台灣民心，讓他贏得選舉，但也令北京當局發現有情報洩漏，進行調查，發現劉連昆就是台灣間諜」，(蘋果日報，2010)並指「劉連昆將中共內部一份演習計畫流給了台灣。李登輝政府獲得此一情資後，向美國傳達此一消息，美國發現茲事體大，因而派遣尼米茲號與獨立號靠近台海，以行動阻止軍事衝突」。(聯合報，2010)

針對龐大為對李登輝的檢討，李登輝本人完全否認外界指控他是看到了什麼情資，才因而「大嘴巴」，強調這是軍事常識；之所以這麼說的目的，是為了讓「動搖的民心獲得平息，安然完成選舉」，他並且表示當時如果他畏懼中國的飛彈，宣布延後投票、頒布戒嚴令，那就完全中了中國的詭計，而且無法獲得人民的信任。(張茂森，2014)有關李登輝的「常識說」，一位參與台海危機因應的陸軍將領同意這樣的看法，他描述 96 當年，台灣軍方很早就判定共軍的導彈不會是實彈頭，站在軍事技術的立場，解放軍有這個機會可以把飛彈打到相關區域，必然會在彈頭乘載遙測裝置，過來蒐集相關資料，這個意義比較大。(D6)

經過詳加檢視，龐大為在著作中所指涉的內容，有若干謬誤與矛盾之處：

- (一) 李登輝是在 96 年 3 月 7 日說出「中共演習是空包彈，遇到水就會花起(意指熄滅)」，劉連昆則是 99 年 3 月失事被捕，若係李登輝的描述引起北京警覺，何以相隔 3 年後才破獲，這二者間顯然需要更具關連性的證據作為補強。
- (二) 龐大為指李登輝獲得劉連昆的情報後，暗中指派丁懋時赴美求救，美方於是派出兩個航母戰鬥群到台海對中共施壓，(龐家均，2010：35)。不過丁懋時赴美與柏格會面，為 96 年 3 月 11 日，會談當時自菲律賓啟程

的獨立號戰鬥群已經抵達台灣東部外海，而柯林頓政府決定加派尼米茲號的指令亦是在會面前夕已經下達，非台美國安高層會晤後才做的決策。此一時間的錯置，對釐清事件因果十分關鍵。

(三) 有關劉連昆身分暴露的原因，龐大為其實在著作中歸因於二，一係劉連昆以「兩國論」的提出認為李登輝是台獨，曾託交通員張志鵬提議退出工作，殷宗文強調台灣軍方與情治單位是反對台獨的，進行安撫，未同意其退出。意寓若當時同意其退出即可避免株連。不過「兩國論」(實為特殊國與國關係)提出的時間是 1999 年 7 月 9 日，當時劉連昆業已遭到羈押，是明顯的誤植。劉連昆有退出的念頭，時間點應該在更早的階段，或許出於對李登輝觀感等因素，然非關兩國論，殷宗文當即若同意其退出，亦或許有機會逃過一劫，卻也難以驗證。二是 1998 年更換交通員，由楊銘中接替張志鵬，楊銘中 1999 年 4 月 9 日入陸時聯繫劉連昆，失風被捕，供出實情，導致原本無法突破的案情急轉直下。(龐家均，2010：26-28,35-36)這一點恐怕才是劉連昆事跡敗露更重要的關鍵。

第二節 危機的影響

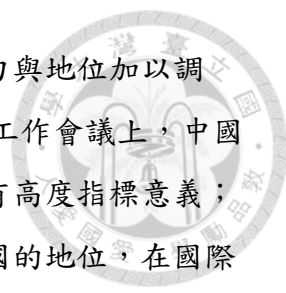
本節從「中國構築大國格局」、「海峽軍力整備消長」、「美日安保再定義」三個角度，分析中國在發動對台軍事恫嚇的目的未成後，體認台灣的問題在美國，轉而進行大國外交；同時解放軍經由演習驗證台海的軍力比較後，自此開始致力於消除兩岸差距以及反介入的軍事佈署。在國際間，中國的拳頭展示則促使美日兩國加快了安保條約再定義的步伐，從而對東亞戰略格局產生重大效應。

壹、中國構築大國格局

本論文發現 1996 年軍演之後，中國主要經由超越台灣問題解決台灣問題；逐步動搖美國對台承諾；將台灣定位為戰爭因素，以最大的限度孤立台灣；以及醞釀向美國提出新三不等四個方式，來達成大國格局的構築。

一、超越台灣問題解決台灣問題

透過 96 年台海演習期間中美在台灣問題上的較力過程，中國的外交智囊們事後開始檢討長期以來中國將外交重心一向側重於第三世界的外交戰略，似乎在因



應中國發展的速率上出現了背離，從而主張必須依據中國的實力與地位加以調整，轉向以美國為競爭對手的新布局。1997年4月在中共外交工作會議上，中國社科院副院長劉吉等智囊提出了關於調整外交戰略的方案，具有高度指標意義；該等認為中國今後應該將外交工作的重點置於確立作為一個大國的地位，在國際上塑造一個與美國平起平坐的政治大國形象，而不是以次一級的國家為競爭對手，要達到這個目標，中國必須與美國合作才可能取得，透過與美國的合作，可以要求美國在台灣問題上讓步，進而解決台灣問題。

這套國際戰略思維，基本上建立在幾個認知上，首先，毛澤東時代的外交戰略過分強調第三世界發展中國家，使中國被視為二三流國家，鄧小平在對外事務中強調韜光養晦，無法充分體現中國在國際上的地位與影響力，江澤民作為第三代領導人，應該對建立中國的大國地位有所作為，如果能搞好對美關係，塑造共同維護世界秩序的角色，則中國的大國地位與江澤民作為大國領導人的地位才能得到確認。中國亦可越過英法俄日等國，成為美國以外最舉足輕重的國家。唯有如此，才有助於中國從當時的外交局面中掙脫與突破。

其次，中國如果繼續堅持反美反霸的外交政策，則中美很難從敵對關係轉型為建設性戰略夥伴關係，因此必須承認美國的全球利益，即承認美國的霸權主義行為，並且明確向美表明，中國無意挑戰其利益，唯有做出此一承諾，中美始可能轉化為夥伴關係。

第三，北京的外交智囊並主張中國在做出重大讓步時，必須讓美國清楚了解，台灣問題是中國利益所在，相對的美國必須尊重中國的利益，如果美國在台灣問題危害中國的利益，則美國不能期望在國際事務上取得中國合作。

第四，台灣問題的解決有賴於中美關係徹底改善，並建立建設性戰略夥伴關係。如果中國與美國建立平等關係，雙方將共同承擔維護世界秩序，待未來中國經濟實力大增後，將成為與美國並駕齊驅的超級大國，影響力將遠超過日本，兩岸力量對比也將有重大變化。在此情況下，若台灣還在國際上提出與大陸是對等政治實體，將很難再獲國際支持，而且當中國逐漸強大並與美國建立建設性夥伴關係，屆時將沒有國家敢向台灣提供武器或支持其獨立，那麼台灣問題自然就比較容易解決。此外中國經濟現代化過程亦將推動政治體制改革、加快民主化進程，兩岸不僅經濟差距將大大縮小，政治差距也將慢慢接近，加上香港「一國兩制」



的實施成功，兩岸統一就可水到渠成。

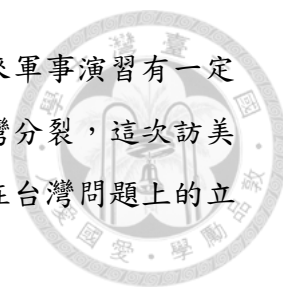
透過這樣的推演與鋪陳，中共中央曾經為此召開會議聽取外交部與國務院台辦的會報，進而建立政策共識，江澤民並且親自做出指示：台灣問題的解決只有在中美關係改善與發展的過程中才能解決，而和平統一的目標只有在中國取得大國地位後才能得到。此後，中國開始積極處理對美關係，1997 年底江澤民訪美，這次訪問是自 1979 年鄧小平訪美之後，12 年來中國國家元首第一次正式訪美，北京認為是中國邁向大國戰略的第一步，¹²¹隨即也設定邀請柯林頓回訪中國是其執行大國戰略的初步成果；當時中國對安排柯林頓於 1998 年回訪中國的構想，即是基於超越台灣問題才能解決台灣問題。換言之，必須由中美關係的根本好轉及大國外交的角度來解決台灣問題，所以柯林頓訪中，中國在事前對於高峰會談的規劃，並不堅持美國必須發表第四個聯合公報，只要柯林頓在適當場合重申「三不」，中國就準備接受。這兩次峰會，使中美關係產生實質性的改善和提升，標誌著中國外交戰略發生根本性調整，從而也使中國對台政策出現重要轉型。

二、逐步動搖美國對台承諾

台灣關係法與六項保證，前者為正式法律，後者為美國國務院的政策宣示，如同網綁台美關係的繩結，中國認為要鬆解台美關係，就必須逐步動搖美國對台的承諾，使其成為虛設，台灣問題才能妥善解決，也可停止美國再以台灣作為壓制中國的籌碼。在江澤民訪美前，中國尚未形成大國戰略，對台灣問題以及美國對台承諾，完全束手無策，95、96 年間中共中央在內部會議上多次提及台灣分裂出去的危險性，宣稱在無計可施情況下因此對台發動軍事演習，但在建立大國戰略後，中國驟然發現似乎與美國結伴，就不難找到動搖其對台承諾的切入點。

97 年江澤民結束訪美回到北京，對中共中央政治局會報指出，「台灣問題是美國問題，沒有美國支持，台灣就不會如此猖獗，解決與美國關係的問題，兩岸即使不統一，台灣問題也能在掌握中，便可以有充分時間來解決台灣問題」。之後江澤民又在 11 月的中央軍委工作會議上表示，「在 97 年以前，我們處理台灣問題從來沒有把握，中央軍委負責人劉華清與張震都很焦急，要求中央做出軍事反應控制台獨意識，於是中央軍委召開擴大會議，主張應在台灣附近海域進行軍

¹²¹ 1997 年 10 月 26 日至 11 月 3 日，中國國家主席江澤民對美國進行國事訪問。



事演習，當時我對此方案有所保留，但亦無更好辦法，現在看來軍事演習有一定效果，至少向美國及國際社會發出強烈訊息，中國絕不會讓台灣分裂，這次訪美再次同柯林頓提出這個問題，柯林頓回應：美國深切了解中國在台灣問題上的立場」。

當年中國藉兩次元首互訪取得在台灣問題上的決定性反擊。在江澤民訪美期間，中國當時即已要求美國要宣布對台的「三不」政策，但美國只私下承諾將會遵守，未按中國的期待做出宣布；待次年6月柯林頓準備訪中之前，中共中央外事領導小組、國務院外事辦公室、外交部、對台辦等聯合成立負責談判的籌備小組，江澤民對這個小組提出總的原則就是：凡是上次峰會美方同意的，這次要進一步落實，美國猶豫的，要其同意，美國堅持的要有所鬆動；同時也指出，台灣問題應和中美建構二十一世紀戰略夥伴關係一起討論解決，「上次我訪美，美方同意我方提出的戰略夥伴關係，這次要讓美方了解並接受我方設想與建議，要爭取美方宣布三不」。

中國當時盤算，美國對台灣的六項保證僅是政府的政策宣示，¹²²故而應由動搖此一承諾著手，北京甚且認為：(一)柯林頓對台進行「三不」宣示，即不支持「兩個中國」或「一中一台」、不支持台灣獨立、台灣不應加入任何必須以國家名義才能加入的國際組織，等於動搖了美國承諾不改變對台灣主權立場的精神，是承認上海公報中的中國立場；(二)柯林頓之後在訪中記者會上呼籲兩岸盡快進行談判，中國認為此已鬆動不做兩岸調人的立場；(三)同個時段美國大批退休官員主動訪問台灣，公開表示台灣不能只靠美國無條件保護，要求台灣盡快與大陸談判，則是有效動搖美不迫使台灣與大陸進行談判的立場。因此中國認為，六大保證已有三項動搖，顯見其不牢靠，今後只要能順利推動大國戰略，就可能使美對台承諾徹底名存實亡。

三、將台灣定位為戰爭因素、最大限度孤立台灣

中國當時進行的大國戰略研究工作也提出另一對台構想，為了防止台灣獨立

¹²² 6項保證即：一、美國對台軍售不設定終止期限；二、美國對台軍售不事先與中共諮商；三、美國不扮演兩岸調人的角色；四、美國不修改台灣關係法；五、美國對台灣主權立場不改變，也就是不承認中國對台灣的主權主張；六、美國不向台灣施壓，要台灣和中國大陸談判。

，北京主張應將台灣定性為戰爭因素，這種標籤若能為國際社會所接受，將可最大限度的孤立台灣，中國於是向國際社會廣為訴求：台灣若走向獨立，中國將以武力保台。因為台灣要獨立，因此才會購買武器，故對台出售不論是防禦性或攻擊性的武器，都是間接支持台灣獨立。台灣拓展國際活動空間的目的也在獨立。中國認為，一旦將台灣是戰爭因素的定性深入人心，美對台軍售將背上沉重包袱。

四、中國醞釀向美提出「新三不」

一方面布局柯林頓說出「三不」，事實上北京的外交智囊同步也在醞釀「新三不」。1998年3月一次中共外交工作會議上，即有具體的建議提出，主張在美國同意重申三不政策後，中國下一步的對美交往中應該趁勝追擊提出新三不政策的原則精神，並且不妨利用物質利益促使美國接受，例如讓美國企業順利進入中國市場等等。這新三不政策的具體內容為：(一)不要讓台灣問題成為中美兩國發展關係的障礙。(二)不要讓台灣問題將兩國推向戰爭。讓美國知道，冷戰後中美之間已無根本的利益衝突，但台灣問題可能使其捲入戰爭，中國為領土完整是師出有名，但美國為何要與中國一戰？因此不要讓台灣問題妨礙兩國共同承擔維護世界秩序的責任。(三)讓美認識到，在重大國際問題上，得不到中國合作，美將難以推行其政策。後來柯林頓訪中結束，外長錢其琛在政治局會議上總結成果時也指出，未來一年，有信心讓美接受新三不政策。美國即使接受此原則，但不對外公布，只要美國能依新三不的原則處理中美關係便已足夠。

台海危機過後，中國積極調整外交作為，先透過美國取得大國地位，藉此改變兩岸力量對比，並以國際事務的合作，交換美國在台灣問題上的讓步，從而逐步動搖美國對台承諾，最後則運用國際宣傳與遊說，將台灣定性為戰爭因素，孤立台灣並全面阻絕台灣武器外購的管道，以期徹底解決台灣問題。易言之，中國將台灣問題置於大國格局中解決，採取系統設計、逐步推進，以更宏觀的角度，全方位運用外交、軍事、經濟等方面的資源與宣傳，超越台灣問題以解決台灣問題，使台灣此後面臨的國際壓力日益沉重。

貳、海峽軍力整備消長

2015年春際，阿米塔吉以私人行程到台灣，至翠山莊寓所拜會李登輝，李登輝在閒聊時詢及中國發展軍武擴張到此一地步有何必要？阿米塔吉打趣地回答：

「都是因為你才引起的」，雖是輕鬆談話，但意思是指這是北京歷經 96 年台海危機之後一系列發展而來的結果，這個看法有其嚴肅觀點。¹²³

曾在美國國防部任職的美台企業基金會主任史托克 (Mark Stokes) 曾經評論，96 年中共解放軍試射飛彈數個月前，一些北京鷹派人士已經明指，將推動以軍事演習來給台灣一個教訓。但是美方的迅速反應，著實震驚北京當局。對中華人民共和國來說，北京決策者認為美國派遣航母戰鬥群的政治決定，證明了美軍插手的台海事務的決心，而其結果，則是促使中國加速其軍事現代化方案。(Minnick, 2006) 2015 年 4 月，美國海軍情報辦公室 (ONI) 發表《解放軍在 21 世紀的新能力及任務報告》(“The PLA Navy- New Capabilities and Missions for the 21st Century”)，在長達 50 頁的篇幅中，美軍認為 95、96 年與台灣交手的選項有限、更沒有能力應付美軍軍事介入的中國，在 20 年之後已經消除了某些軍事能力的差距，包括空防與長程海上攻擊能力，可以用以支援多項對台軍事行動。¹²⁴

一、校正軍事投射能力

這個巨大的轉折，以 96 年軍演作為解放軍致力軍事現代化的分水嶺，再再說明在長期觀點之下，對台武嚇對於中國藉以校正並發展軍事投射能力的價值，就雙方的損益而言恐怕得重新計算。

美國海軍早在 96 年演習過後未久，也曾對這次的解放軍行動進行及時研究，並提出《Chinese Exercise Strait 961:8-25 March 1996》報告(其將中國軍演代號稱為「海峽 961」，應為「聯合 96」之誤)，這次的行動是 ONI 從 1994 年首度獲知「戰地指揮演習」(Command Post Exercise-CPX)侵台模擬演練以來，一系列反覆演練中規模最大的一次多軍種演習；並認為這次演習在時機、規模、地點的選擇都有著明確的政治目的，即試圖影響台灣選舉過程，而其顯然也引起相當複雜的政治效應，李登輝取得了過半多數選票，確立其為中國未來必須交涉之主要對象，支持台獨政黨的候選人在選舉中獲得比預期為低的票數。中國領導階層在演習中的直接涉入，甚至是江澤民的視導計畫，反應出中國高層支持以聯合、攻擊性的戰

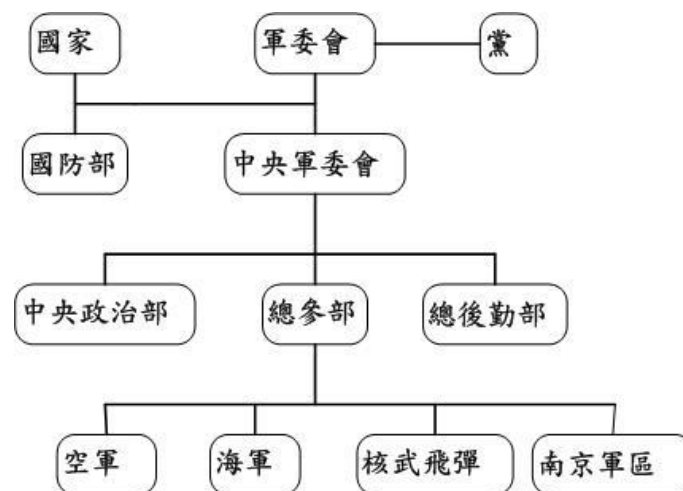
¹²³ 李登輝告訴作者的。

¹²⁴ 參見

http://www.oni.navy.mil/Intelligence_Community/china_media/2015_PLA_NAVY_PUB_Print_Low_

爭遊戲的模擬來獲取政治目的；軍委會對這次演習的指導、控制，以及張萬年在兩處實彈演習地區的現身，顯示軍方在中國達成政治目標中所扮演的重要角色。

除了軍事訓練目的之外，美軍猜測這次演習的軍事目標可能是對中國在執行1994年「戰地指揮」演習以來聯合作戰能力進展的評估，¹²⁵而演習提供了戰鬥部隊在真實環境下訓練的絕佳實兵訓練機會，以侵台作為假想，測試其聯合作戰戰略的現況。甚至認為，儘管演習是因兩岸的政治緊張情勢而起，但事實上中國原本就極可能在96年上半年進行大規模三軍演習，藉以評估其聯合軍事作戰能力。而解放軍於演習過程的指揮控制結構系統(參見圖7-2)，應是由軍委會將決策如演習時間與規模交給北京總參部，再從總參部下令給南京軍區總部及其他參與部隊。軍委會副主席張萬年雖出現於南澳、東山及平潭演習地區，但演習整個過程的控制仍在南京軍區指揮官手中。¹²⁶當時美國海軍檢討中國若要進行侵台的實際作為，存在若干缺點，尤其是後勤補給和兩棲裝載運送能力仍有待加強；同時中國可能並不具備足夠的後勤能力來支援大規模的進攻軍力部署以及高度激烈的戰爭。



作者參考 ONI(1996: 10)繪圖

Res.pdf

¹²⁵當時中國媒體報導，96年演習反應出新一代高科技戰爭軍事戰略的執行，包括新策略與補給支援能力的整合。此一新戰略曾獲軍委會同意，並於一九九三年開始著手執行。ONI因此研判一九九四「戰地指揮演習」可能就是96年演習的根據，亦是代表此一新戰略與新策略的初步執行。

¹²⁶美國海軍指出，解放軍在96年演習時的通訊是由一系列戰略及策略通訊系統在演習中成功的支援各部隊，各單位的通訊則依賴旗語、可見信號、高頻或其他通訊系統。同軸電纜、地面光纖、行動電話及衛星通訊則用於支援陸上單位。

圖 7-2 96 年解放軍演習指揮控制結構



有關解放軍軍力的評估與檢討，當時在美國政軍學界出現各種角度的討論，例如，五角大廈艾江山(K. W. Eikenberry)上校對這次軍演的綜合評估為：「解放軍的打擊力離本國國土愈遠，則打擊力愈減弱」。哈洛倫(Richard Halloram)認為「解放軍是一個玩票(非全職)的軍隊」(China has Ambitious Military Plans, but It Will Take Time.)，¹²⁷幾乎多數分析家皆認為十年內中國對台灣的威脅不大，不過他們也提及東風十五號短程飛彈的精確度出奇的高，往後中國假使執意對台執行飛彈恐嚇或驅逐飛機與船隻，很可能使台灣陷入恐怖狀態。

曾任美國駐北京大使國防及海軍隨從的前海軍少將麥利凱(Eric A. McVadon)的看法，當時則引起台灣政府的注意，McVadon(1997：249-276)指出，冷戰結束後，解放軍的裝備與作戰準則的現代化是美國軍方最想了解的一個問題，95、96年演習提供瞭解解放軍對台策略及準則的一個窗口，他認為：(一)中國軍力持續現代化對台灣造成真正的威脅在於：M9與其他攻擊性飛彈、數量愈來愈多的SU-27，以及在北京周遭不斷擴大部署的SA-10防空飛彈。這種軍力發展與部署透露出解放軍採用威嚇台灣並使美國無法反擊的策略。(二)今後解放軍不會以其弱點來行事。類似大規模的兩棲作戰等作法，被採用的可能性微乎其微。反之，飛彈會一再的試射，而巡弋飛彈也會被派上用場。如果這些威嚇不足以迫使台灣屈服，台灣港口、軍事基地、政府機關可能成為下一波飛彈或巡弋飛彈的攻擊目標，中國也可能以潛艦佈雷封鎖台灣港口。(三)北京醉心於掌握資訊戰，學習如何癱瘓台灣軍方與商業的網路。利用電子戰破壞台灣商業資訊系統，其手法相當有效，並且成本低廉。倘若中國在此方面的技術研發有成，由於台灣對資訊系統依賴較高，系統被破壞的承受程度將遠比中國為低。

二、啟動國防現代化期程

在前述各種不同的視角之中，解放軍發動台海危機當年並無侵台能力是各方一致的看法，不過若干警告也確實在事後得到逐步證實。根據台灣情報單位的了解，中國本身致力軍隊現代化的期程在演習前後已經啟動。幾乎與軍演的時間重

疊，同步在北京舉行的中共八屆人大第四次會議，¹²⁸正就國防法草案提出審議，並於次年3月第五次會議正式通過，全法十三章七十五條，主要內容首在建構解放軍國防運作機制的法源，例如將國防任務範圍由「防備及抵抗外侵」擴大到「制止武裝顛覆」；同時明確規定「黨對武裝力量的領導」，無疑是將黨指揮槍的原則法制化；劃分國務院、中央軍委的國防職權，是將其相互間的內部運作機制外化為法律規範；概括「國家保障國防事業的必要經費」，以確保國防經費的彈性運用，維持其一貫局部公開、大部隱密策略；此外建立國防動員的合法地位，強調其屬長期、全民與強制性工作等等。

演習結束之後針對缺失歷經檢討，中共中央要求軍隊即起根據新一代軍事訓練大綱(分為陸、海、空、二砲、國防科工委、武警六類)，¹²⁹運用基地化、模擬化、對抗化等方式，全面展開研練。同時在演訓上，解放軍強調首重「遠程跨區快速機動」的研練，也就是今後對台軍事行動將抽調其他軍區兵力遠程機動聯合編成，因此96年七大軍區實兵戰役演習多以重點部隊或中央軍委應急機動部隊為主，¹³⁰跨區遠程機動列為主要課題進行檢驗及演練。97年並進一步完成應急機動作戰部隊的組建，要求不經臨戰訓練即能遂行作戰任務。繼94年完成第一批應急機動作戰部隊約10萬人後，第二批新增的30萬人機動部隊也在演習過後的次年完成，其中包括陸軍步91師、121師、海軍登5支隊及空軍殲2師等，大部分部署東南沿海地區，而且均曾參與對台軍事威懾演習。

在96年對台戰法研練的基礎上，97年起解放軍依據中央政治局常委會「繼續對台保持軍事壓力」、「要看得住台灣」的指示，持續在各團級部隊組建「模擬國軍連」，增設「模擬國軍營陣地」，針對國軍特性、裝備加強部隊訓練。¹³¹根據

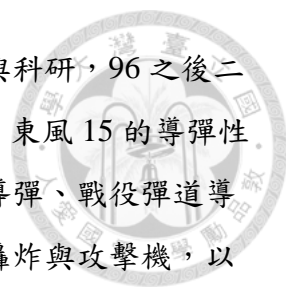
¹²⁷ 參見 *The New York Times*, January 29, 1997, <http://www.nytimes.com/1997/01/29/opinion/29iht-edhall.t.html>

¹²⁸ 會議時間1996年3月5日至3月17日。

¹²⁹ 1995年11月根據三年訓改論證成果制頒。參見《1996年中共年報：第柒篇共-中國國防現代化建設及其影響》，中共年報編輯委員會，7-2頁。

¹³⁰ 南京軍區、濟南軍區、廣州軍區、北京軍區、瀋陽軍區、蘭州軍區。

¹³¹ 其陸軍以遠程機動、登陸、頻海山地、空中機動作戰及後勤綜合保障等課題為重點；海軍強調封鎖反封鎖、渡海作戰、掃布雷作戰、遠海作戰、島礁登陸；空軍側重跨區機動、空中突擊進攻、多機種協同、電子戰、導彈攻防、海上目標突擊作戰、夜戰等課目，二砲則以加強陣地構築、夜間快速機動、檢員縮時導彈發射的訓練為主；民兵預備役部隊也持續應急動員擴編以及支前作戰



演習過程與美軍交手的驗證，解放軍尤其注重武器裝備的更新與科研，96 之後二砲部隊持續研發新型東風 31TS 型長程彈道導彈，改良東風 11、東風 15 的導彈性能。同時基於因應高技術條件下的作戰需求，也開始規劃洲際導彈、戰役彈道導彈、巡航導彈、太空防衛系統、航空母艦，具遠程突防能力的轟炸與攻擊機，以及新一代主戰坦克、步兵裝甲戰車等進攻性武器裝備的發展。解放軍空軍也加速研製 FC-1 殲 10、殲轟 7 等新型戰機，以及反潛、空中加油、預警機的發展，主動制導、反輻射導彈。海軍則開始研製 052 型導彈驅逐艦、051GZ 型編隊指揮艦、093 型核動力攻擊潛艇、094 核動彈道導彈潛艇、多功能相控陣雷達、新型超視距反艦導彈、及水魚雷等。

總結言之，96 之後解放軍因應國防現代化建設與戰略思想轉變，調整部隊結構，精簡正規軍、組建第二批應急機動作戰部隊、強化東南沿海重要戰場建設、研改換裝武器裝備、對台作戰戰法研練及各種相應指管通情系統的建立等等；為深化三年訓改成果，在各軍區實施協同作戰演習，其整體戰力不僅獲得了提升，解放軍又進而將提高東南沿海、南海、中印邊界的軍事能力列為重點，全面拓展對外軍事關係，藉此引進尖端武器與技術，開啟了軍事崛起的起點。

三、設立國安委員會之議

96 年台海危機，這場由中國發動的軍事演習系列，促使江澤民政權與李登輝領導的國安團隊正面交手，江澤民首度對台灣當局統合跨部會一致因應危機的作為有所認識，北京幕僚亦承認李登輝運作國安機制確實展示了危機處理的能力。危機過後，次年(1997 年)，柯林頓總統為修復美中外交關係，邀請江澤民訪問美國，此行江澤民順道至美國國安會實地了解其運作，返回中國後，江澤民正式在黨內提出希望也仿效美國制度的構想方案，新設一個更高的機構「國家安全委員會」(以下簡稱「國安委」)，李登輝幕僚認為這與江澤民在 96 年的對台經驗應該具有顯著關聯。

江澤民設想的「國安委」，規模與權力甚至超過美國，其係與中共中央、國務院、中央軍委並列的系統，並把中央部委、軍隊、外交和國安系統都合併在一

課題演練等等。

起；由於動作太大，因此儘管北京權力圈子認同中國確實應該有個更高的機構，來未雨綢繆瞻望未來變化趨勢，預先調整和統合各涉外部門的步調，以因應今後可能遭遇的各種國家危機，爭取中國最大的國家利益。但當時中共內部擔心江澤民已是軍委主席，若再兼任國安委主席恐怕權力過大，李鵬、朱鎔基、李瑞環等人甚至懷疑江澤民想藉國安委的成立，能夠在交出總書記之後仍得以延續權力，此一率先倡議因此並未獲中央政治局通過。(葉茂之、劉子威，2003，23-29)

不過「國安委」的相關構想仍持續研議，2000年，江澤民退而求其次，決定改為組建中共中央國家安全領導小組與中央外事領導小組，¹³²兩塊招牌，一個機構，同套人馬，由江澤民親任組長，錢其琛副組長，劉華秋為辦公室主任。(方樂迪，2013)此一以江澤民自己為中心的組織變動，距離江澤民的原始想法形式趨近、實質仍有距離。然歷經十餘年之後，習近平接替胡錦濤成為中國領導人，分別完成「國家總體安全觀」的提出以及「國家安全委員會」的設立，江澤民的初衷在習的手中得到了具體的實踐。

2013年11月12日，中共18屆3中全會閉幕，會中通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，決議設立「國家安全委員會」，藉以「完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」。作為中國國家安全的決策及議事的機構，中共「國安委」主要職能是針對國安問題做出決策，並發揮相關跨部委統合協調功能。其高舉「推進國家治理體系和治理能力現代化」的改革大旗，實質目的在同步因應來自中國內部與外部、乃至內外部聯動的安全挑戰。有關外部安全挑戰，指涉的是當代美國「亞洲再平衡」政策下，中國與周邊鄰國之間有關領土與海洋爭端的區域情勢演變。「國安委」成立的11天後，中國逕行宣布「東海防空識別區」的劃設，¹³³儼然成為「國安委」的首個行動方案。

儘管中國設立「國安委」的構想由來已久，一旦成立，仍然立即刺激到周邊的國家，短短數周之內，日本安倍政府隨即成立了「國家安全保障會議」(2013年

¹³² 2003年胡錦濤接掌中共中央國家安全領導小組，2013年3月則由習近平接手，國安委之議因此排上議程。

¹³³ 2013年11月23日，中國透過新華社逕行宣布劃設東海防空識別區，與日韓識別區部分交疊，此舉被視為未依照國際慣例與相關國家事前磋商，引發美國等各國高度爭議，紛表不予承認。

12月7日)，以主導日本的外交、安全保障、危機管理政策；南韓也宣布重新啟動該國「國家安全保障會議」的常設機構(2013年12月20日)。朴槿惠大總統說明，增設這一機構是為「主動和有效應對朝鮮半島安全狀況和周邊國家的局勢變化」。日韓兩國的反應與舉措，事前皆曾尋求並迅速得到了美國的支持。這股國安會風潮，無疑也成為了美國「再平衡」政策的肌理之一。

在前述東亞主要國家，以籌建國家安全體制因應全新區域戰略需要的脈絡下，為有效處理日趨緊密且複雜的形勢與環境挑戰，國家安全治理體系與效能，在政府決策運作系統中的位置，益為凸顯。以中國而言，2014年1月24日中共中央政治局會議中正式親任「國安委」主席的習近平，在4月15日召開國安委第一次會議，即首度定調：國安委要準確把握國家安全形勢變化新特點新趨勢，「堅持總體國家安全觀，走出一條中國特色的國家安全道路」(人民網，2014)。中央政治局並就「總體國家安全觀」進行集體學習，在「切實維護國家安全和社會安定」的議題設定下，揭櫫的是「安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘亂」。(新華網，2014)中國學者胡昊、王棟(2014)進一步認為，「國安委」作為國家安全頂層設計的主體，其主要需要應對與處理的事件有兩方面，「一是在危機出現之前，就對可能出現的隱患，或者重大的長期性威脅作出預判、研究並制定相應的應對策略或戰略，並將戰略細化為具體的政策措施，貫徹在各個相關職能部門的具體工作當中；二是在危機發生時，立刻啟動應急預案或者制定應對措施，調動相關部門和各方面資源來應對」。換言之，即是危機的預防，以及危機的處理。

綜整以上論述，成立「國安委」的組織體制，建立總體國家安全觀的價值戰略，強化危機管理的落實執行，或可歸納為中國在深化國家安全治理上的具體作為與思維邏輯。而中共國安委之機制，從江澤民的提議到成為習近平的政策，就歷史的角度觀之，96年台海危機可稱是決策動機的最起始肇端。

參、美日安保再定義

中國對台灣海峽發動危機，使美中台三方因此凝聚，甚至成立小組加強對話，將相互關係提升至最頂點；一度在冷戰結束後面臨考驗的美日安保同盟，因此獲致重新確認，進而擴及「周邊事態」的修訂，相信俱為中國所始料未及。

一、台日美三邊小組

柯林頓政府同意給予李登輝的訪美簽證，引起中國在 95 年 7 月間向台灣北方彭佳嶼海域試射導彈，衝擊區域情勢的穩定，並且驚動了敏感的日本政界，時值社會黨黨魁村山富市擔任首相，¹³⁴村山曾與自民黨達成 96 年 1 月交棒給橋本龍太郎的默契，¹³⁵橋本作為准首相，高度關注安保議題，因此在這段期間與外務省、防衛廳形成一個安保策略小組。

日本外務省亞洲局一向由專攻中文的中國學派(China School)所掌握，95 年恰巧由專司對美外交與日美安保業務的加藤良三(かとう りょうぞう)由舊金山總領事調任亞洲局長，橋本於是與加藤以及防衛廳長秋山昌廣經常交換意見。美國學派的加藤憶及在 80 年代駐美任秘書官時期，日美兩國曾經為了日本國防預算提高的議題必須進行私下交涉，當時中曾根內閣曾派國會議員椎名素夫(しいな もとお、1930 年 8 月 19 日 - 2007 年 3 月 16 日)與阿米塔吉(Richard Crispin Armitage)建立秘密對話模式，他認為這個組合可以再次運用到台灣海峽的緊急應變上，此議提出獲得橋本的同意，因此日本方面隨後即探詢李登輝政府參與對話的意願。

95 年 9 月間，椎名出面經由與早稻田大學畢業的曾永賢、張榮豐會面，正式向李總統提出建議，椎名認為日美兩國之間多年來運作的秘密管道有著很顯著的績效，凡是與兩國有關的政策措施，從規劃之始即透過此一管道進行溝通，細到草擬的協議、條文用詞皆可以交換意見，其功能甚至超越了公開管道的侷限；反觀日台之間，儘管各界往來頻繁，然禮貌性質居多，對政治性問題並無法充分討論，因此有必要仿效日美兩國的做法，在日台、甚至日美台三邊也建立秘密管道。

未久，該年的 APEC 會議 11 月在大阪召開，李登輝原本計畫親自前往參加非正式領袖會議，¹³⁶日本外務省、防衛廳自然極度保留，李登輝思忖前往康乃爾母校業已造成兩岸局面若此，若再往大阪事態勢必更加惡劣，於是比較冷靜考量台灣海峽穩定的問題，也充分了解日本的立場，於是他以不去做為結論，但是要求過程必須提高外交交涉的水準，包括邀請函須由外務省高級官員送達，同時希望政治人物如前首相中曾根康弘來台邀請，以示拒絕遭到矮化的堅持，為此外務省與台灣政府進行了密切磋商，最後日本派出曾任駐美大使的閣僚級政府代表松永

¹³⁴ 村山首相任期 1994 年 6 月 30 日~1996 年 1 月 11 日。

¹³⁵ 橋本於 1996 年 1 月 11 日~1998 年 7 月 30 日擔任首相。

信雄（まつなが のぶお、1923年1月16日 - 2011年12月1日）來台送信，李登輝也決定改由辜振甫代表出席，不循過往被指定由經濟閣僚代表的慣例。¹³⁷

歷經 APEC 的交涉事件，日本意識到台灣即將舉行總統直選，深感必須事先有所防備，因此亟欲加快速度與台灣、美國有所聯繫，稍早業已接獲椎名訊息的李登輝因而指派民間友人彭榮次前去聯繫，雙方在這個時期很快進入籌辦階段。為李登輝政府私下稱為「明德專案」的這個小組，日本方面係以「三邊」名之，主要由橋本、椎名、加藤與秋山等人組成團隊；台灣先後分別有國安會秘書長丁懋時（第一階段帶隊）、林碧炤、國安局長殷宗文（第二階段帶隊）、張榮豐、彭榮次等人參與；美國方面除了阿米塔吉，另有凱利（James A. Kelly）、帕特森（Torkel Patterson），之後甚至加入了柯林頓政府當時的現任國防部官員坎貝爾，這些成員雖以共和黨人士為主，但與當時的國家安全顧問雷克、國防部長培利等重要核心人士建立了基本默契。¹³⁸橋本並由日本最高情報機關內閣情報調查室室長大森義夫擔任對台聯絡人，曾經數度秘密來台蒐集情報了解實況；以安全保障關係論，96年前後為日美台對話口徑最具一致性的時期。96年3月由於雷克直接與台灣國安會聯繫表示兩國國安會逕行政府對話的意願，因此另外形成「台美戰略會談」，這個三邊小組的台方主談者也因而改由殷宗文替換丁懋時帶隊出席。¹³⁹台美學界如唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker, 2009: 225）、陳文政（2014: 125）（陳水扁政府國安會諮詢委員、蔡英文政府國安會副秘書長）指台灣方面初由時任國安會副秘書長的林碧炤領隊，並不正確。

基於前此背景，橋本在96年接任首相後，正式主持內閣的台海危機應變行動，尤其表現了緊急意識，根據前朝日新聞記者船橋洋一在《同盟漂流》中的記述，橋本曾考慮萬一擦槍走火，日本的撤僑路線計畫由距離台灣最近的那霸出動專機與船舶，並且避開台灣海峽由東岸進入台灣；此外也擬定了大量難民對策、沿岸警戒、反恐對策以及支援美國的方案。（劉黎兒，2000）

¹³⁶ APEC 領袖高峰會議因柯林頓倡議，首於1993年於西雅圖會議開始舉辦。

¹³⁷ 1993、1994年均由經建會主委蕭萬長代表出席。

¹³⁸ 阿米塔吉與培利均為海軍出身。

¹³⁹ 李登輝政府當時透過國安局經費支持這個三方小組的運作，2002年國安局文件外洩，這個三方小組被台灣內部自訂為明德小組，事實上日美台三方人員並未有此名稱共識。

這個三邊小組自 95 年底、96 年初正式成立，此後固定每三個月聚會一次，地點在美國、加拿大、日本不定，與會人士的共識是無形勝有形，因此每次對話沒有原稿，不作會議紀錄，持續運作至 2000 年，該年 5 月政黨輪替後並無移交。陳水扁政府一度希望延續此一對話機制，但因三方人員的安排涉及新舊政權的協調，遲未定論，11 月由共和黨布希贏得大選，參與三邊小組的美方成員幾乎全數進入政府，阿米塔吉出任副國務卿、凱利成為亞太事務助理國務卿、派特森也進入國安會，與陳水扁政府直接形成政府對政府關係，三邊小組的延續性故而相對被弱化。

此一因 96 危機原因組成的秘密管道，經過多年經營與累積，其功能在 2001 年 4 月發揮到淋漓盡致，布希政府一舉批准包括潛艦在內的對台重大軍售案；不過同年 911 事件發生，布希政府的優先順位改變，轉而聚焦中東，需要中國的配合，台灣海峽不再是第一戰場，美國進而需要第二戰場必須保持靜默，然而陳水扁政府對此情勢變化似乎未有深刻了解，台灣因而受到的直接影響，超過各方所預期。¹⁴⁰

二、鞏固安保體制

1978 年 11 月《美日防衛合作指針》（Guidelines for U.S.- Japan Defense Cooperation）制定，屆 2015 年 4 月美日共同公布新版《美日防衛合作指針》，37 年間作為美日兩國在軍事合作上的這項行動準則，僅在 1997 年做過第一次修訂；97 年 9 月《美日防衛合作新指針》的正式提出，中國在 96 年發動的台灣海峽危機，成為美日共同關切的「周邊事態」，是為關鍵促因。（參見表 7-3）

《美日防衛合作指針》根據美日在 1951 年 7 月簽訂的美日安保條約而來，此一冷戰時期東西對抗的產物，使美國在日本因二戰戰敗遭解除武裝後，陸海空三軍得以繼續使用日本的軍事基地，負有防衛日本的義務；一方面符合吉田茂的戰略，讓日本可以全力發展經濟，另一方面美國則在東亞築起軍事防線，防堵以蘇聯為首的共產勢力擴張。1960 年 6 月美日達成「美日相互合作與安全保障條約」

¹⁴⁰ 根據深度訪談了解，無疾而終的日美台三方小組，在 2004 年阿米塔吉卸任後，因椎名主動向阿米塔吉提議，因此從 2005 年至 2007 年間縮小成員再行聚會，安倍晉三並參與對話，台灣方面在這段期間包括蕭萬長、謝長廷、王金平曾分別前往交換意見，運作三年劃下句點。

(Treaty of Mutual Cooperation and Security Between the United State of America and Japan)，美日的地位由前線作戰與後備支援的角色定位，轉為美日的協同作戰；同時也將防衛的範圍由日本擴及「遠東」。¹⁴¹在此規範性條文下，「美日安保協議委員會」(The Japan-U.S. Security Consultative Committee，即 2+2 會議)據以制定《美日防衛合作指針》作為具體落實的實施辦法，明確規定了日本免於遭受侵略的預防、日本遭受武力攻擊時的因應，以及美日在遠東事態中的合作等之執行事項。

表 7-2 《美日防衛合作指針》修訂過程

	1978 年版	1997 年版	2015 年版
事由	因應蘇聯威脅	北韓、中國威脅	中國東海南海擴軍
武力行使	個別自衛權 (日本遭受攻擊)	個別自衛權	個別自衛權(日本遭受攻擊)與集體自衛權(反擊他國的攻擊)
後勤支援	極東	朝鮮半島與日本周邊(菲律賓以北，含台灣)	全球規模
尖閣諸島 (釣魚台列嶼)			美國協助日本防衛 明文化

資料來源：作者製表

不過待蘇聯瓦解冷戰結束，美日安保架構的存在價值在兩國內部都受到檢討，¹⁴²1990 年布希政府提出「東亞戰略構想」，美軍將在亞太地區裁軍 10~12%，加以日美貿易摩擦不斷的加劇，93 年自民黨下台，新黨結合八小黨組成聯合政府，泡沫經濟一發不可收拾，日本對美國產生巨大的貿易順差，細川護熙首相於 94 年 2 月訪美與柯林頓就貿易問題舉行會談，¹⁴³然談判破裂，雙方未能就新經濟協議中

¹⁴¹ 2010 年 7 月 7 日日本外務省公布解密文件，1960 年安保條約修訂時，日本政府對「遠東」定義的統一見解為「菲律賓以北以及日本周邊地域，包括台灣、韓國」。參見：張茂森、林翠儀(2010)。

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/409845>

¹⁴² 即船橋洋一 1997 年所稱的同盟漂流 (drifting alliance)。

¹⁴³ 細川主張回歸亞洲，建立亞洲人的亞洲，1998 年與菲律賓前總統羅慕斯、澳洲前總理霍克共同

汽車、鋼鐵等相關領域的達成共識；8月「樋口報告」出爐，多邊安全戰略取代冷戰戰略之聲鵲起，雙方關係雪上加霜。在美國方面亦同，Paul Krugman(1994)當時即指美國人擔心日本是否將其經濟上所持續創造的富裕轉化為軍事力量。¹⁴⁴此一趨向令哈佛大學奈伊(Joseph S. Nye)深感憂慮，其極力主美國不應重蹈軍備撤退覆轍，警告「日本威脅論」與「敲打日本」(Japan Bashing)將危及日美同盟、損害美國在亞太利益，¹⁴⁵95年2月於國防部助理部長任內正式提出「東亞戰略報告」(United States Security Strategy for East Asia-Pacific Region)，「奈伊報告」認為美國與日本的關係的三大支柱是安全同盟、政治合作與經濟貿易，必須從長遠戰略角度看待，不應僅以貿易摩擦即動搖同盟基礎。他修正了前述撤軍政策，宣示美軍在今後十年將在東亞維持十萬駐軍，強化美日關係仍是美國全球戰略的重要環節。「奈伊報告」的提出一方面促使美日同盟關係進入「再定義」的階段，並且也嘗試解決因為駐琉球美軍強暴當地少女而引發琉球居民對美國駐軍的強烈不滿。(Soeya, 1996)

就在美日安保同盟顯露疲態之際，中國的相關行動顯然給予了美日兩個同盟國提供了增加支持的基礎。95年7月起解放軍在台海進行連續的軍演，並且直到96年3月美國派遣2艘航空母艦戰鬥群駛向台灣海峽，亞太區域安全秩序才暫告舒緩，這兩次事件使日本而更積極與美國討論防衛合作指針的修改，並且比較明顯地感受中國的飛彈威脅(Funabashi, 2000: 135-136)。日本外相池田行彥當時即對中國表示，台海的緊張升高，將使得裁減美軍基地的構想受到影響，日美安全保障關係因此更為強化，日本政府內部主張對中國強硬的勢力也會抬頭。(Ross, 2000: 87-123)

在95年底積極主導日美台三方小組成立的橋本龍太郎，96年1月正式接任首相，第一個行程立即在2月間訪問美國，以台海危機為前提與柯林頓就加強日美安保展開磋商，兩國領袖並建立了熱線。危機在3月底告一段落，4月17日柯林頓訪問日本，與橋本共同發表「美日安保聯合宣言」，此一發展可說是美日兩國擺脫冷戰結束後因政治、經濟與軍事戰略等不均衡發展所衍生的「同盟漂流」與

倡議亞洲論壇。

¹⁴⁴參見："Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, vol73(2):28-44.

¹⁴⁵參見 Nye(1992), "Cooping with Japan", *Foreign Affairs*, vol89:96-115.

「美日同盟再定義」等爭論後，兩國的軍事同盟關係的轉折點，美日安保的基本架構重新獲得確認。2000 年小布希上任後更加重視美日同盟與持續擴大合作範圍（Mochizuki，2003），一掃柯林頓任內所謂「忽視日本」（Japan-passing）的質疑（Cossa，2001）。

「聯合宣言」中明列要修改的「美日安保防衛合作新指針」，在次年 9 月在紐約舉行的 2+2 會議中完成磋商並公布，新指針對台灣海峽問題最大的意義在於將「日本周邊出現對日本和平與安全構成重大影響事態」增列為美日防衛合作事項。有關周邊事態，當時的內閣官房長官梶山靜六受訪時公開表示：台灣海峽位於菲律賓以北，理論上屬於安保的遠東地區。¹⁴⁶外務省次官柳井俊二的說明更為明確：自 1960 年以來，政府的統一見解是日美安保條約適用的遠東地區包括台灣在內。¹⁴⁷中國對台灣海峽宣威，卻促成美日安保體制的鞏固，或正說明作用力必有反作用力的定律實踐。

¹⁴⁶ 參見 1997 年 8 月 18 日日本《讀賣新聞》，版 2。

¹⁴⁷ 參見 1997 年 8 月 20 日台灣《中央日報》，版 7。

第八章 結 論



總結以上各章研究結果，本論文的主要研究問題大致獲得了解答。本章將提出主要研究發現、後續研究建議以及政策建議。

第一節 主要研究發現

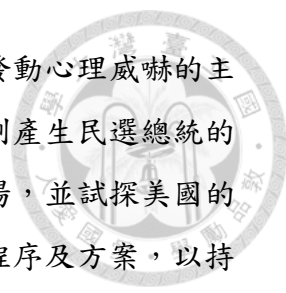
在研究發現部分，擬分別從 96 年台海危機的本質、李登輝政府的危機處理組織、其所設定的危機處理目標、經此危機處理經驗所建構的危機處理模式，以及因應這次危機的成效與缺失五個方面逐一說明。

壹、危機的本質

中國在 1996 年對台發動軍事演習的內容主要是綜合演練其攻台作戰方案。包括李登輝本人在內等政府成員均認為解放軍的行動意在影響台灣首度舉行的總統大選；不論是打擊李登輝個人，或是造成選舉過程的困難。北京曾經宣稱 1996 年 3 月 9 日與 3 月 15 日公告的兩次軍演二者間並無相關，不過美國海軍情報處斷言：1995 年軍演與 1996 年的軍演，包括 96 年 3 月 18 日至 25 日因天候惡劣取消的登陸演習，都是一個全盤入侵計畫的組成部分。(McVadon, 1997:249-276) 李登輝政府則進一步認為，第一波導彈射擊打在海上是封鎖，若打在陸地上就是摧毀目標。第二波海空實彈演習，是要消滅我海空軍戰力，爭取台海制空制海權，以利兩棲登陸作戰。第三波在平潭的演習是兩棲及三棲登陸作戰演習。至於第四波演習移往內陸並未宣布，演練的課目是攻台的山地戰與城鎮戰。這三波演習均符合作戰原則與程序，¹⁴⁸因此，解放軍除為展現對台作戰能力，也在模擬戰場情境，作為爾後實戰的依據。

中國將前述針對性的演訓項目以事先公告的方式，軍演地點選擇在接近台灣的廣東與福建一帶，海空交通繁忙的區域施行，且採取向台灣南北兩大港口高雄與基隆外海發射導彈的震撼性方式，解放軍戰機甚至一度飛越海峽中線，這是典型

¹⁴⁸ 攻台是兩、三棲登陸作戰，是典型的攻勢作戰，兩棲作戰原則分為四個階段，第一，先期作戰，包括飛彈射擊飛機轟炸以封鎖港口與航道，摧毀海島上軍事目標。第二是海空作戰爭取制空制海權，第三為兩棲或三棲登陸作戰，建立灘頭堡。第四則是內陸挺進攻佔島嶼作戰。



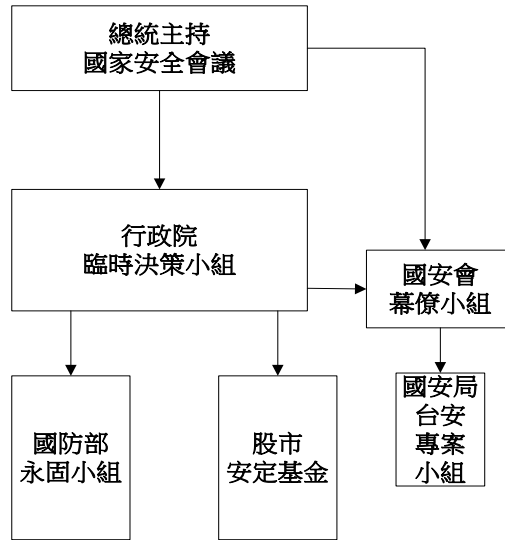
的心理戰，衝擊台灣社會造成人心動盪的企圖明確。中國對台發動心理威嚇的主要目的，不外一是針對台灣，以軍事威懾手段達到阻止台灣順利產生民選總統的目的；二在針對美國，強調台灣問題上絕不讓步的對美鬥爭立場，並試探美國的反應；三就中國本身，鍛鍊部隊，檢驗未來攻台作戰的一系列程序及方案，以持續武力威懾效應。

不過意圖影響台灣總統選舉應屬危機性質的判定，中國解放軍為何要恫嚇台灣大選，乃在對於台灣主權(Sovereignty)的爭奪，這才是問題的本質；一如 1995 年解放軍針對李登輝訪美之行等台灣一系列務實外交作為，也對台發動三波演習反制是同個道理。換言之，北京試圖利用解放軍的武力展示，嚇阻台灣不要從事任何違逆它的行動，以利在可想像的未來達成其國家統一目標。

中國將擁有台灣主權視為其核心利益，不僅顯示在北京於 1996 危機結束後改採大國外交路徑，積極改善與美國的關係，企圖透過美國規範台灣，並且在國際上壓縮台灣的活動空間；同時加速解放軍的軍事現代化步調，縮短兩岸的實力差距，甚至有朝一日與美軍爭鋒。之後也呈現在北京長期有計畫地吸引台商前往投資，擴大台灣對中國大陸的經濟依賴，致力推動兩岸民間交流，爭取台灣民意對中國的好感等等其國家戰略的執行層面上。

貳、危機管理組織

為因應 96 年台海危機，李登輝政府主要的危機管理組織包括三者，總統親自主持的國家安全會議、行政院臨時決策小組以及國安會幕僚小組；此外在執行層次，則有穩定股市的股市安定基金操作小組、負責情報研判的國安局台安專案小組，以及因應戰備的國防部永固小組。(參見圖 8-1)

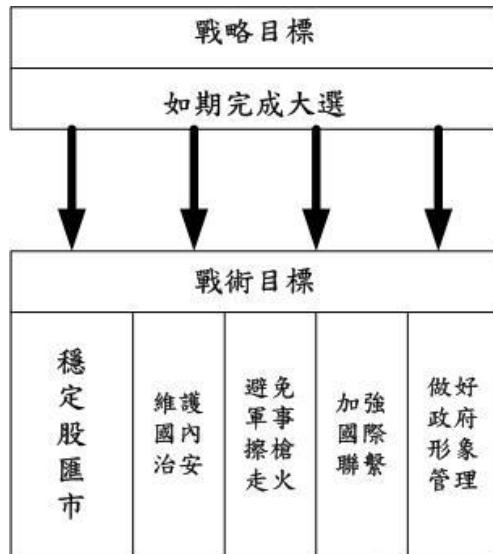


資料來源：作者自行繪製

圖 8-1 96 年台海危機管理組織

參、設定目標—完成選舉

即如前述，中國認為 1996 年 3 月 20 日台灣實行的總統大選，抵觸了其片面所設置的主權框架，為捍衛這個框架，中國必然要對台灣首次總統選舉加以破壞，這是台灣當次的核心威脅所在。要解除此一核心威脅，就必須確保選舉的如期順利完成，這是李登輝政府當時因應軍演危機所設定的戰略目標（Strategic Objectives）。根據這個戰略目標，國安團隊研判中國破壞台灣大選可能有三個層次：逼迫李登輝退出總統大選，使中國較屬意的其他候選人取而代之，應屬對岸的上策，造成選舉延期為中策，下策則是無法改變李登輝當選的發展，至少要降低李登輝的得票，減損其執政的正當性；當時的幕僚群進而推定中共可能採取的 12 項行動，經歸納為政治、社會，以及經濟三個層面，並就這些可能作為撰寫劇本，逐一提出應變方案；因此在危機處理階段所設定的戰術目標(Tactical Target)，主要包括：(一)內政部份穩定股匯市，維護國內治安；(二)軍事層面則要避免擦槍走火，例如第一擊的決定權在前線，事前經協調三軍種全數收回到國防部，由副參謀總長唐飛擔任指揮官的永固小組指揮下達，軍方並就解放軍可能行動提出了 11 項反制方案，並實施期前演練；(三)加強國際聯繫，爭取外交、軍事、情報之外援與協助。(四)做好政府形象管理。(參見圖 8-2)



資料來源：作者繪圖

圖 8-2 96 年危機處理目標

肆、危機處理計畫

根據危機處理的(戰略與戰術)目標，李登輝政府國安團隊從而策定了危機處理計畫，包括：(一)處置計畫：1.股市穩定基金、2.央行介入匯市房市、3.軍方成立永固小組、4.國際情報合作、5.候選人維安專案。(二)溝通計畫：1.國會溝通會議、2.台美戰略溝通、3.兩岸秘密對話。(三)形象管理計畫：對內強調勇敢與堅定，對外則強調民主。(四)資源動員計畫：1.離外島補給、2.穩定民生物資。

表 8-1 96 危機處理計畫

項 目	主要內容
處置計畫	1.股市穩定基金 2.央行介入股市房市 3.軍方成立永固小組 4.國際情報合作 5.候選人維安專案
溝通計畫	1.國會溝通會議 2.台美戰略溝通 3.兩岸秘密對話
形象管理計畫	對內強調勇敢與堅定，對外則強調民主。
資源動員計畫	1.離外島補給 2.穩定民生物資

資料來源：作者製表



伍、成效與缺失

中國原本的演習構想比實際所為的強度力度大得多，但自 3 月 5 日做出飛彈射擊宣布後，卻出現不符其預期的發展，台灣社會與民心狀態並未導致李登輝聲望受損；其次，西方國家對於中國在台灣大選前夕以演習之名行軍事恫嚇之實，紛紛警告譴責，中國因此不願干犯眾怒，也完全不提是為台灣選舉而演習；尤其美國態度趨於強硬，改採「戰略明確、戰術模糊」作為，並以有限度但具體的軍事行動，派遣以航母為主的艦隊到台灣海峽，在南北兩端進行監控，令中國軍方震驚，解放軍對美鬥爭的演習目的受到嚴峻的考驗。當時中國內部發出反戰意見，特別是經貿部門不願見到升高情勢，影響經濟發展。使致中國不得不縮小演習規模，把該次行動定位在正常例行軍事演習的範圍內，而非軍事進犯行動。96 年大選李登輝最終以 54% 過半選票順利當選首任民選總統，就結果論北京的武力威脅是失敗的。¹⁴⁹

不過，中國在演習之後立即進行了詳實的檢討，並且各部門分別採取了具體的改進與調整作為，包括在國際外交戰略方面全面加強對美工作、展開大國外交；針對解放軍軍力，強化跨區機動演習並且致力武器裝備更新；兩岸關係上除繼續堅持維護一個中國原則，轉而在經濟上提高台灣對中國的依存度，並深入對台灣各界做工作以爭取民心。台灣歷經 96 後也有相對應的發展，例如強化反飛彈部署，兩岸經貿則提出「戒急用忍」政策。因台海危機應運而生的台美戰略對話獲致落實、蒙特瑞軍事安全會談的成立，則出於美國的主動作為；（參見表 8-2）此外，基於區域穩定與利益，美國並與日本共同發表了《美日安保聯合宣言》。

儘管基於防止中國走向霸權，美國並未拆除冷戰時期所建立的扇形嚇阻架構（the Fan Framework），¹⁵⁰而且自 1992 年逐步加強此一架構，1996 年 4 月美日新安保宣言即是這項強化工程的一個具體佐證；但是 1996 年 11 月美國總統大選柯林頓以近 50% 的得票率順利當選連任後，柯林頓政府基本上認為中國未來的強大已是必然趨勢，使中共政權融入國際體系與外界密切合作，願意接受大部分的國

¹⁴⁹較之競選對手彭明敏 21%、林洋港 15%、陳履安 10%，有相當差距。

¹⁵⁰ 布希政府時期的國務卿貝克 (James A. Baker) 提出，以美國為圓心，日本、韓國、菲律賓、泰國、紐西蘭、澳大利亞。

際規範，為美國的最佳策略，台海危機的爆發亦令其體認美國與中國加強對話的必要，因此提出「建設性交往」(Constructive Engagement)策略。美中持續改善關係與密切交往的趨勢，台灣不僅無法阻止，並且由於台灣問題是中國在美中諸多爭論議題中唯一可以對美國採取攻勢的槓桿，因此犧牲台灣的利益與尊嚴以換取中國在各項議題合作的可能性，成為美國的政策選項。1998年柯林頓訪中在上海說出「三不」，實有脈絡可循。

表 8-2 96 危機後兩岸檢討作為比較

	台灣	中國
國際戰略	台美戰略對話 蒙特瑞安全會議	建構大國格局加強對美工作 封殺台灣外交
軍事部署	反飛彈部署 愛國者為主 成立通信電子資訊局	研發新型東風 31TS 型長程彈道 導彈，以及洲際導彈等高技術 進攻性武器。 提升三軍協同作戰能力 完成應急機動部隊組建
兩岸關係	經貿戒急用忍	擴大經貿與民間交流 制定吸引台資措施 加入推動三通

資料來源：作者製表

事實上，美中關係的升溫自 1996 年下半年起徵兆已十分明確，該年 7 月美國安會顧問雷克先訪問中國大陸、11 月 19 日國務卿克里斯多福繼而出訪北京、11 月 24 日柯林頓與江澤民在馬尼拉舉行高峰會談，雙方敲定副總統高爾應總理李鵬之邀在 97 年上半年訪中，討論永續發展(Sustainable Development)等有關議題，同時也達成兩國領導人互訪的共識，而後中國國防部長遲浩田又在 12 月 5 日訪問美國。這段期間，台灣外交部門並非毫無因應，外長章孝嚴曾兩度約晤美國在台協會處長張戴佑，表達台灣的關切及立場，外交部亦電飭駐美代表處促請美政府遵守「六大保證」，尤其是美國對台軍售事前不與中國諮商的保證。美國也在 11 月 27 日向台灣詳細簡報克里斯多福訪問中國大陸情形，以及柯江在馬尼拉會談的內容，¹⁵¹美國向台灣重申了出售防衛性武器的政策不變，但就是對「三不」未露口

¹⁵¹ 參見章孝嚴 1996 年 12 月 16 日在立法院第三屆第二會期的外交報告。

http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=052449DD01A26E24&sms=DF52F83A5B7D2A47&s=17932D0C9EBF0A05

風，儘管之後外交部得到了警示，但顯已時不我予。¹⁵²李登輝在接受作者訪談時檢討認為，當時外交部門在對美第一線並未更早確認警訊的嚴重性，並且盡快提出有效的處置作為，無可否認是關鍵原因。

為提前「反制」1997年7月中國接收香港以及10月底江澤民訪美，李登輝曾主動進行外交出擊，當時透過中國佛教會出面，在97年3月間邀請達賴喇嘛首次訪問台灣，並與李登輝在台北賓館舉行會談，成為國際矚目的事件；參與規劃的人員證實這是計畫性與針對性的設計。此一安排足見當時政府在對弈中國的國際攻防時應屬步步為營，然終究還是未能防止對美工作在1998年出現破口。

因應96年3月的這次危機，李登輝曾經在傳統官僚體系制式的撰寫說帖因應以及研擬劇本兩種不同的幕僚取向中做抉擇，當時一派主張發表說帖解釋說明、表達立場，以降低誤解、化解對立，一派認為應該就可能的危機撰寫劇本，以具體提出對策；歷經95年解放軍試射導彈的衝擊後，李登輝在95年10月間決定選擇後者的建議，提前就次年大選可能遭致的挑戰提前展開危機預防工作。經過96年台海危機實戰的驗證，李登輝政府因此累積了一套危機管理程序，距離一個成熟的國家安全危機管理模式，這套程序已經初具規模。

若以此一危機管理模式三階段的操作程序逐一檢討，在危機預防階段，96年我國並無專責的危機預防組織，而是由國安會組成非建制性、隨機性的任務編組，並無專人執行平日的危機預防工作其最大的缺點。同時由於國安會並未設立情勢室(Situation Room)，導致「國安會幕僚小組」在做情勢研判時，面臨了資訊不足的窘境。危機預防階段的一項關鍵性作業是沙盤推演(War Game)，但當時只有國防部有各種兵棋推演，並無法涵蓋兩岸與外交危機的預防作業。

危機處理階段，在危機處理組織部分，危機爆發時應指揮官進駐、成立危機指揮中心並設置指揮組、情報組與作戰組，96年並未正式有指揮中心的設置但基本上已大致呈現初步運作，李登輝透過召開國家安全會議扮演指揮官與決策的角色，提出對策的國安會類似「作戰組」，國安局則擔任了狀況掌握的「情報組」功能。相關危機處理計畫則由行政院決策小組執行。不過國安會在1994年才正式法制化，96年在因應台海危機時存在黨政不分問題，此反映在：第一次國家安

¹⁵² 李登輝在1998年5月得到外交部長胡志強報告，建議注意6月柯林頓訪中時將「三不」政策化。參見《李登輝執政告白實錄》頁299。

全會議的召開，與會成員有國民黨秘書長與李登輝競選總幹事、國安會所組幕僚小組也有當時仍屬黨營媒體的中央社人員與會，並無邀請反對黨人士參與，¹⁵³以及危機計畫內容難以與為李登輝個人助選全然區隔等方面。有關危機處理計畫實為輔選計畫的爭議，在柯林頓與白宮國安會的危機決策過程亦有無法避免的類似情節之處；不過特定政黨人士出席國安相關會議，在成熟民主國家絕不致出現，是台灣轉型階段的威權殘跡，今後自應去除改正。

當時由國安局統籌的情報迅速準確、能夠蒐獲中國一手決策文件為政府部門爭取到較長的反應時間、提高國安會判定危機性質與設定危機目標的正確度、以及能夠妥擬危機處理計畫是構成危機處理能力的基礎。一位中國涉台智囊 96 年危機過後曾在內部評論「通過這次行動，看出李登輝具有危機處理能力，他在軍事上做了低調處理、有序準備，經濟上設立基金穩住股市，雖然說了許多瞎話，但還是掌握了輿論」，(C1)顯示危機處理中的若干處置計畫包括軍事與經濟對策以及形象管理計畫令敵對方印象深刻。

96 年政府的危機處理計畫基本上貫徹了穩定股匯市、軍事避免擦槍走火、加強國際聯繫、做好形象管理的危機處理目標，同時處置、溝通、形象管理與資源動員四項計畫俱全。成立股市穩定基金、央行介入匯市與房市、國防部成立「永固」危機處理小組、台美情報交換合作、候選人維安專案皆屬處置計畫對於危機處理目標的具體回應。溝通計畫含括國會、美國、中國三大利害關係對象，卻缺少與在野黨領袖的溝通、國會溝通因立委洩密中斷，為不足之處。應對中國大陸「文攻武嚇」以政治施壓的心理戰，形象管理計畫的策略清晰，例如動員各級民意機關、人民團體如工總、商總、漁會發表譴責聲明、舉辦學者座談會強調兩岸緊張勢必影響台商在大陸的投資、協調立委提案凍結「兩岸人民往來關係條例」向對岸施壓、適時發布民意調查凸顯民眾對中國的敵意上升等，特別是透過國際媒體以台灣實施民主攻佔國際輿論陣地效果格外顯著。惟當時政府相關單位的文宣不免流於呆板，慣於印製說帖與文宣小冊的方式宣導政策，媒體廣告的使用缺乏專業與多元性、受限於官僚體系思維為其缺點。

危機復原階段，如前所述中共在演習結束後，其總參謀部立即在 3 月 26 日至 27 日召開軍事演習會報，中共中央對台工作領導小組、政治局常委會、政治局擴

¹⁵³中央社於 1996 年 7 月 1 日改組為財團法人機構，在此之前為國民黨營事業。

大會議也分別在 3 月 27 至 29 日召開軍事演習的檢討會議確立此後的對台工作方向。美國各單位也陸續完成 96 年台海危機的檢討報告，最早的一份係美國海軍情報總署在 96 年 5 月完成的「中國演習-海峽 961」評估報告。反觀台灣在 96 危機結束後，李登輝政府並無一份全面性的檢討評估報告出爐，或與缺乏危機專責機關有著極大關係。

第二節 後續研究建議

本論文以李登輝政府的危機處理模式為研究主題，因此聚焦於台灣危機決策的過程以及其如何進行危機處理的方法，而此一危機決策，係以台灣所掌握的中國內部情報為依據進而策定應變方案，這些情資內容以及李登輝政府當時的認知，是否即充分反映了江澤民政府在 96 年發動台海危機的決策全貌？限於中國相關官方檔案公布質量的明顯不足、北京關鍵決策者進行深度訪談的各種困難，並無法在論文中以等量的篇幅同步呈現以比對驗證，因此有關中國危機決策研究的部分，值得並有待後續研究進一步探索。

第三節 政策建議

經由研究發現以及對於 96 台海危機處理的檢討，本論文發現可以從「強化危機管理機制」、「嚴律國安基金啟動」、「慎用美日中祕密管道交涉」三個角度，提出政策建議，這亦是提升我國政府今後因應國家安全危機處理能量的基本作為。

壹、強化危機管理機制

國家發生危機時的重要關鍵是決策者得經由危機管理人員所提供的資訊與方案迅速做成決策使情勢得以控制，然自 1996 年迄今，台灣歷經多次政黨輪替，民主鞏固業已長足發展，危機管理機制存在的既有問題卻無明顯改善。如何鞏固符合我國體制所適用的危機處理機制茲建議如下：

一、設立危機管理專責機構

我國的國家安全危機管理機制，目前仍維持任務編組型態，這種非建制性的架構，首要缺點是無法在平日即隨時就外交、兩岸、軍事與內政等情勢演變進行監控；依據憲法增修條文，總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會

議及所屬國家安全局；國安會組織法亦明訂，國家安全會議為「總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關」，但並非法定的危機管理機關。以人員編制及資源論，國安局與國防部指揮中心或可承擔部分危機預防的任務，但國防部偏重軍事，國安局是透過「綜合情報協調會報」統合全國 9 大情報單位，情報經初步分析後呈送總統與相關單位參考，國安局長亦定期向總統報告，但國安局在 96 年當時也並無狀況室及相應通報系統的建立，同時情報上呈到政府高層形成決策間也無幕僚作業。因此危機預防的關鍵性作業沙盤推演以及據以訂定的應變計畫 (Contingency Plan)，必要時並需進行實際演練以驗證計畫的可行性，即告闕如。

其次是既無專責機制，即無專責機構對國家安全進行評估，進行危機界定，以向總統建議國家安全已遭受威脅，必須進入危機處理的階段。例如憲法增修條文第二條第三項總統頒布緊急命令，應如何、由何者界定國家人民遭遇緊急危難或財政經濟發生重大變故？96 年 3 月的台海危機究竟在何時應進入危機處理階段，當時並無客觀的認定方式，同時 2001 年 10 月因聖火船事件所引起的釣魚台事件，乃至 2002 年波斯灣戰爭爆發，是否已達安全遭受威脅的標準而須召開緊急會議，也面臨爭議。

同時一旦國家發生重大危機，形勢瞬息萬變，在情報通報制度未臻成熟下，資訊的整合即相對不足。尤其，國安高層會議與行政院臨時決策小組會議皆屬首長級會議，且人數在十人以上，此等高層且大型的會議，若無足夠資訊與充分幕僚作業支援以及跨部會協調，形成的方案將有缺乏整體性之虞。此外任務編組的首長及會議所作之決策皆須由各相關單位加以落實，各行政單位難免存在本位主義，若平日協調不足，危機期間又無專責機關追蹤命令的執行並評估效果，將影響危機處理成效。

最後當國家的危機結束後，應盡速進行相關回復政策，使情勢復原到危機發生前的狀態，同時亦應檢討危機處理的得失，以強化未來危機處理的能力。既無專責機制，自然也沒有機構制度化地提出檢討並執行回復政策。

欲改進以上缺失，在憲政體制未變動的前提下，治本方式是經由國家安全會議組織法的修法，將國安會定位為國家危機預防與處理的專責機構；同時明確化國安會的業務，將國家戰略的規劃、國家危機的預防、處理、復原，列為國安會的主要工作，並以此來重新調整組織與人員。例如設立狀況室，平日即就危機進

行監控，對情蒐負責研判。三位副秘書長的配置應依指揮、情報、作戰做分工。若修法共識尚待討論凝聚，則在現行法制架構下，必須建立符合我國政府體制所適用的國家安全危機管理機制與程序。

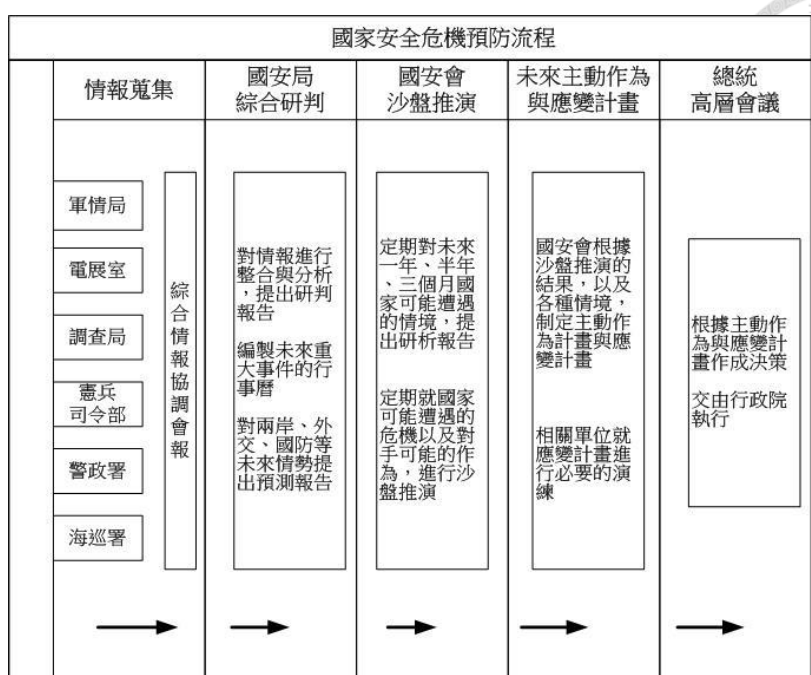


二、建立標準作業程序

當國家發生危機時，決策者與危機處理成員必須在危機時刻的極大壓力與資訊相對不足條件下迅速做成決策，犯錯機率勢必會較平日為高，建立危機管理的標準作業程序是減少錯誤的有效辦法，但我國並無國家安全危機管理 SOP 的訂定，在現行法制架構下，本文試擬建立危機預防、處理、善後各階段的工作程序與管理原則，並相應調整組織與運作。

1. 國家安全危機預防程序

國家危機的預防工作，首重國家戰略的規劃以及對未來情勢的研判，並提出相應的主動作為與被動因應計畫，以降低危機發生的機率；國安會在平時應定期召集諮詢委員、副秘書長及相關部會副首長進行以上工作。首先在情報蒐集階段，由 9 大情報單位(國防部總政戰局、軍事情報局、電訊發展局、軍事安全總隊、憲兵司令部、海巡署、警政署與移民署、調查局)蒐集兩岸與外交等相關情報；其次由國安局對情報進行整合與分析，提出研判報告，編製未來重大事件的行事曆，對兩岸、外交、國防等未來情勢提出預測報告，以提供國家安全會議。國安會則應定期對未來一年、半年、三個月國家可能遭遇的情境，提出研析報告；並且定期就國家可能遭遇的危機以及對手可能的作為，進行沙盤推演。再根據沙盤推演的結果，以及各種情境，制定主動作為計畫與應變計畫；相關單位就應變計畫進行必要的演練。最後則由總統召開高層會議，根據主動作為與應變計畫作成決策，交由行政院執行。



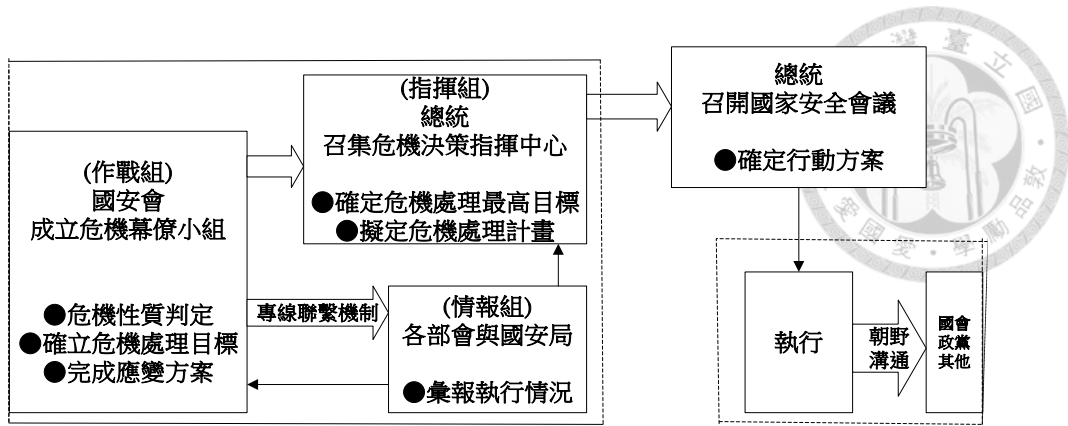
資料來源：作者繪圖

圖 8-3 國家安全危機預防程序

2. 國家安全危機處理程序

當危機預防失敗，危機情勢出現時，總統應召集相關人員成立「危機決策指揮中心」（指揮組），國安會召集諮詢委員、副秘書長及相關部會副首長，這些即平日進行戰略規畫及危機預防工作的人員，成立「危機幕僚小組」（作戰組），並與相關各部會及國安局建立「專線聯繫機制」（情報組），支援「危機決策指揮中心」。

國安會「危機幕僚小組」針對危機性質進行判定，評估其影響與衝擊；討論並確立危機處理的目標，依據程度排列危機處理目標的優先性；依據危機情勢的實際發展狀況修正完成初步應變方案，提供「危機決策指揮中心」了解。「危機決策指揮中心」參考「危機幕僚小組」所提之初步應變方案，並確定此次危機處理的最高目標後，擬定危機處理計畫呈報總統。總統再召開國家安全會議選定行動方案。行動方案付諸實施後，「專線聯繫機制」應隨時彙報執行情況供「危機決策指揮中心」與「危機幕僚小組」參考與追蹤考核。



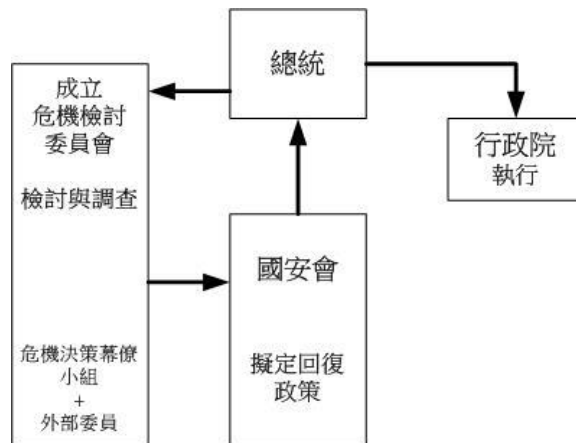
資料來源：作者繪圖

圖 8-4 國家安全危機處理程序

3. 國家安全危機復原程序

當危機結束，總統應指示相關人員成立「危機檢討委員會」進行危機處理的檢討工作。成員宜由國安會「危機幕僚小組」以及獨立的外部專家組成，以綜合評估危機期間從應變計畫的擬定、相關部會的協調，應變計畫執行的困難、如法令與預算等問題，就缺失提出改進方案，同時根據經驗教訓，做為危機處理機制的改革依據，若發現重大疏失，亦應交由相關調查單位追究失職官員責任。

待檢討各一段落，國安會應按平日的危機預防、戰略規劃等工作程序，進行回復政策的擬定，經總統批准後交行政院執行。



資料來源：作者繪圖

圖 8-5 國家安全危機復原程序



三、建構朝野溝通機制

危機決策的特性是時間緊迫，但 1996 年台海危機時的朝野溝通機制未臻健全，實有極大改進空間。危機期間就危機情勢與危機處理計畫與國會充分溝通為民主國家之必要程序並且有助社會與人心穩定，若行政院與立法院，執政黨與在野黨之間，能就國家共同危機的因應有效對話並建立共識，有利內部整合且可降低外部力量介入的機會，有助社會與人心穩定。

台海危機當時我國的國會秘密聽證制度並不健全，行政部門未能透過秘密聽證，使國會了解政府的應變計畫，藉以取得國會的配合。2010 年立法院已修正職權行使法第 54 條：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之」，此後行政部門應積極透過秘密會議方式向國會報告，取得朝野各政黨菁英與領袖的合作，立法委員亦應善盡保密責任，使應變計畫順利遂行，以確保危機得以有效因應。

貳、嚴律國安基金啟動

台海危機過後，股市穩定基金的運作一度曾因外界檢舉影響股市遭到監察院調查，經七人小組說明操盤兩項原則：（一）僅提供選股策略，未指示個股；（二）持股應達半年以上，且查無不法而未成案，但李登輝政府考慮兩岸情勢特殊，中國大陸政權對台具有潛在的敵對關係，對岸非理性行動的可能非台灣所能充分掌握，短期性的股市穩定機制有其必要，因此著手推動國安基金的法制化工作。2000 年 2 月《國家金融安定基金設置及管理條例》公布實施，經此制度建立取得法律上的安全瓣，同年 3 月 15 日國安基金管理委員會成立，並正式開始運作，是屬 96 之後的具體制度變革，而由成員組合與資金來源，俱可見「股市穩定基金」時代的設計輪廓。（參見表 8-3）

國安基金委員會依法由行政院副院長兼任主委，行政院為主管機關，業務由財政部負責，財政部次長任執行長，然 2004 年金管會成立後，財政部原金融業務移轉，¹⁵⁴故財政部次長必須至少一名為金融專長，否則無法勝任國安基金的金融

¹⁵⁴原財政部保險司、財政部金融局、財政部證券暨期貨管理委員會改隸行政院金管會。財政部主管全國財政，職司國庫及支付業務、賦稅、關務、國有財產、財政資訊、促進民間參與公共建

穩定工作。委員 11 至 13 人，主要由財經首長與國會各黨團推薦的學者專家組成，政府外部人士且不得少於委員總數三分之一，立法意旨在降低行政權操縱啟動的監督作用。



表 8-3 股市穩定基金與國安基金之比較

	股市穩定基金	國家金融安定基金
法源	無	國安基金設置及管理條例
成立	1996.2.12	2000.3.15
資金總額	2000 億元	5000 億元
資金來源	公營銀行、民營銀行、壽險公會、產險公會、郵政總局、勞退基金。 公務人員退休撫恤基金剛成立，未實際投入。	1.以國庫所持有之公民營事業股票為擔保，向金融機構借款。(2000 億) 2.借用郵政儲金、郵政壽險積存金、勞工保險基金、勞工退休基金、公務人員退休撫恤基金所屬可供證券投資而尚未投資之資金。(3000 億)
參與及操盤	行政院副院長、財長、經長、央行總裁、工商協進會、工業總會、商業總會理事長。 另基金運作小組，7 人。	國安基金委員會： 行政院副院長(主委)、央行總裁、財長、交長、主計長、勞委會主委、銓敘部長、學者專家，11~13 人。


資料來源：作者製表

不過國安基金法制化之後，台灣歷經幾次政黨輪替，仍然分別於陳水扁政府、馬英九政府主政期間，都發生是否濫用與投資虧損的爭議。陳水扁政府係因 2000 年網路泡沫而致消退以及國內宣布停建核四的衝擊，國安基金投入約 1200 餘億元，其中因買入德利開發科技、太平洋電線電纜、及台灣茂矽電子等三家公司股票，操作不當導致基金含利息損失高達 36.38 億台幣，行政院因而受到監察院糾正對國安基金監督不周；¹⁵⁵馬政府則是在 2008 年因美國雷曼兄弟破產引致金融危機動盪股市，下令國安基金進場護盤，前後動用 599 億元，亦發生選股疑慮與短期虧損爭議，在立法院財政委員會受到立委責難。¹⁵⁶

設、所屬財政人員訓練機構之督導等業務。

¹⁵⁵監察院在 2004 年 12 月 14 糾正行政院，參見監察院公報，2025 期，民國 94 年 1 月 2 日，頁 14-32。

¹⁵⁶參見：鄭琦芳等(2010)，〈立委羅淑蕾：退撫基金買中環日月光股票大虧百億〉，自由時報。沈



檢討這兩次政府決策的動機，似乎均有違國安基金最初設立目的之嫌。金融安定基金所因應的國內外重大事件，應限定於非經濟因素，且屬非常手段，應備而不用。若屬純粹國際經濟基本面不好，則經濟問題由經濟手段解決，基本面問題造成下跌，由基本面解答，不應啟動國安基金介入股市之操作；尤其基金資金總額 5000 億元的來源，除借用郵政儲金、郵政壽險積存金、勞工保險基金、勞工退休基金、公務人員退休撫恤基金所屬可供證券投資而尚未投資之資金外，另包括 96 年股市安定基金所無之「以國庫所持有之公民營事業股票為擔保，向金融機構借款」（最高額度 2000 億元），換言之 96 年並未動用到國庫一毛錢，僅限於就可以動用到股市的資金去做部分投入，法制化後的國安基金則是拿政府所擁有的股票去抵押，以此額度支持股市；依據國安基金條例第 13 條規定，「本基金年度決算，如有盈餘，應適度保留或解繳國庫；如有虧損，包括已實現或未實現虧損，由主管機關於次一年度編列預算時彌補之，由國庫彌補之虧損應受公共債務法第四條之限制。」亦即若因基金操作人員專業與判斷以及操作不透明造成風險，將由全民承受，因此法律上對國安基金啟動條件需要更嚴謹規範。

為改善立法粗糙給予行政部門過度裁量權，現行管理條例自 2000 年完成立法至今從未與時俱進，應適時進行修法，有關第 1 條立法目的與第 8 條動用基金之條件及計畫條文中，「國內外重大事件」、「國際資金大幅移動」、「資本市場及其他金融市場有失序或損及國家安定之虞」的前提，在「國家金融安定基金動用作業要點」中所條列者似乎過度寬鬆，例如「因個別企業或金融機構問題，致使國內金融市場發生連鎖性財務危機」、「國外金融市場發生重大事件」、「其他經基金管理委員會認定之情事」，均非屬非經濟因素影響，且不易排除政治護盤之疑慮；唯有加以更嚴格定義，才能集中基金之設置在今後得隨時專司因應國家危機發生之所需，亦得避免因輕率啟動而致干擾自由市場機制之弊。至於選股問題，則可由設定明確選股標準以及事後的資訊公開與透明化來杜絕不當人為介入。

參、慎用美日中秘密管道(Back-Channel)交涉

本文所使用的秘密管道交涉(back-channel negotiation)其定義是：獲得正式認

可、由爭端雙方以秘密方式進行的商談；這類談判往往與公開管道交涉 (front-channel negotiation) 同時並進，甚至取而代之。其猶如談判中的黑市 (black market)，是在另外一個談判桌上進行協商。一般而言，秘密管道交涉具有四個特性：(一) 秘密管道交涉者比公開管道交涉者更為接近最高決策者，因此有更大的權威去探求較廣泛的選項，或較不猶豫地承諾嘗試性的協議；(二) 當公開管道失敗時，秘密管道卻經常成功達成協議；(三) 這類交涉雖是秘密進行，但實踐者在事後並不羞於承認他們的秘密管道；(四) 有時秘密管道是由第三方來主導，居間擔任傳話人，有時則是為了避免第三方的干預。(Wanis-St. John, 2006: 119-121)

此處必須就秘密管道、第二軌道甚或一·五軌、一軌半加以釐清。第二軌道 (Track Two) 主要是處理人與人的調停，解除導致衝突的心理與文化障礙，目的並不在雙方決策者之間的協談政治協定，(Fisher: 1997; Kelman 1992; Saunders 1995) 因此不宜與秘密管道兩相混淆。但若原本秘密進行的第二軌道外交，其與談人取得了政府決策者的官方授權，得以就若干試探代表做出承諾，則二軌或一·五軌即可轉變為秘密管道交涉。(Wanis-St. John, 2006: 121)

96 台海危機期間，台灣與美國日本等國、台灣與中國之間，分別建有秘密管道交涉的機制在進行運作，同時這些管道對於這次危機的管理各自發揮了不同程度的功能；根據業經驗證的實務經驗，以及台灣國際地位的特殊性，這類掌握資訊、溝通歧見、減緩對峙，進而增進共識的聯繫管道，應有繼續多方發展的價值。

一、台美日三邊對話

日本前駐美大使加藤良三曾經在一次台美日三方對話中描述，台灣既非聯合國會員，在國際社會也僅獲得極少數國家的外交承認，應該是歷史上一個非常「特殊的」罕見案例。加藤並且使用 special 的希臘字源 ειδικός 來形容這特殊性，令李登輝印象深刻，之後甚至延伸運用在 1999 年接受德國之聲訪問時以「特殊的國與國」(special state-to-state relations) 界定兩岸定位上；¹⁵⁷此一作為雖然一度令台灣海峽再度緊張，不過，台灣的國際處境確實是特殊的，在國際法上的地位與權利義務未享有一般國家之平等待遇，在政治現實上與主要盟邦並無正式邦交，兩岸關係正常化亦非操之在我，基於國家此一特殊環境的生存與安全需要，台灣如何與

¹⁵⁷ 李登輝接受訪談告知作者。

主要國家廣拓更多元的有效溝通管道，形成沉默的結盟（Alliance of Silence），以輔助正常外交之缺乏，確實有其必要性。

日本首相安倍晉三(あべ しんぞう)在 2012 年底的二度執政，或可說明 2000 年因台灣首次政黨輪替無疾而終的台美日對話，其長遠性價值。安倍是台美日三方小組的日方參與成員，早年透過此一對話機制與台灣政壇以及李登輝政府建立私交與互信，2013 年延宕多年的《臺日漁業協議》終能排除障礙完成談判並簽署，安倍本人對台友善政策是最大促因，日本政府同時也有平衡台灣馬英九政府對中親善路線的戰略考慮。(D7)進而再追蹤 2014 年與 2015 年安倍與歐巴馬兩度領袖高峰會，以及簽署新版美日防衛合作指針，將釣魚台列嶼明確納入美日安保範圍，乃至日美強化兩國「希望同盟」(Alliance of Hope)的持續發展，若台美日的三方二軌所長期培養的人脈網絡互動，仍然持續緊密運作，則台灣拓外工作在不同階段累積出新的成果，或可提供更多元的不同動能。

尤其美日安保體系自 1951 年簽訂條約以來，同盟關係歷經多次考驗，從初期日本國內的反對與抗爭，冷戰結束後美日安保續存的爭論，二〇一三年美中在首腦會議後建立大型經濟關係，使美日安保條約變得無力等等；對於台灣而言，美日安保的活動範圍自始即包括台灣在內的遠東地區，自 96 年台海危機結束後，柯林頓與橋本在東京發表《美日安全聯合宣言》，不僅對既有條約再確認，適用範圍更擴及「日本周邊有事」與亞太地區；作為美日同盟的隱形盟友，對於同盟國間的安保架構自應亟思灌漿維護，關係才能長久鞏固。

台美日三方小組的成員，原創之時主要係由國民黨、自民黨、共和黨參與政府決策之政治菁英組成，有鑑於此等秘密管道在台灣難以隨政權移交的經驗，今後在重建類似的對話管道時，可由國內主要政黨如國民黨與民進黨分別與美日兩國的主要政黨發展複式的對話小組，對象亦應擴大為日本有可能執政的主要政黨以及美國兩大黨，若此可降低政黨輪替的交接磨合問題，並且改善國內政黨疏於長期全面經營美日主要政黨關係的侷限。

二、兩岸秘密對話

李登輝時代，正式經由總統認可進行的兩岸溝通機制有三，一是 1990 年由蘇志誠、鄭淑敏與江澤民辦公室曾慶紅開展的「兩岸密使」；再者是 1992 年之後由

曾永賢、張榮豐與楊尚昆方面建立的「xx 專案」；此外則是旅美國際公法權威學者丘宏達與中國駐美武官建立的關係。96 年危機期間，「兩岸密使」這條線在 95 年 4 月由於曝光，中方有所顧忌，不久後即被迫中斷聯繫，¹⁵⁸因此為因應此一危機，實際派上用場者為後二者。

這類管道有若干特點：(一)對話者為總統所授權；(二)對話的對象是中國體制內黨政軍人士，非為外圍機構與人員，確保對話的有效性；(三)對話的過程中不與對方簽署任何文件、共識文字，謹守法律規範之界限。在此三前提下所進行的意見交換，96 年台海危機期間雖未能化解危機，避免危機發生，但仍發揮了在危機預防階段的情報蒐集、及時預警的功能；危機處理階段與當面的交涉、減少誤判與舒緩危機強度，在危機復原階段就互信關係遭到破壞進行修復。

自 1999 年中斷的兩岸海基、海協兩會協商管道，在 2008 年馬英九政府時期重新恢復商談，台灣與中國大陸兩方政府也自 2013 年經由陸委會與國台辦的直接對口，建立常態溝通與互動機制，以及兩岸事務部門負責人的定期互訪規劃；不過由於北京當局的威權人治體制，決策形成的制度性與透明度並不高，其對於台灣各政黨亦未維持等距交往，政府對政府的對話品質、甚至對話形式的維持，在台灣隨時政黨輪替的民主體制下存在極大變數，例如 2016 年蔡英文政府即是；因此有助於交換意見、累積共識的秘密管道，仍具輔助性功能，特別是領導人之間的溝通管道，更有其長期經營的需要，平時增進互信、降低敵意、減少危機，一旦危機徵兆出現時，也才能迅速經由順暢的多元管道各方查證交叉比對資訊的正確性，並且全面採取必要措施，以備因應不時之需。

共同維護台灣海峽的和平與穩定是兩岸政府唯一的雙贏選項，預防危機的重要性比處理危機更為迫切，建立兩岸實質對話管道的主要目的與功能在此。不過，在使用秘密管道時，具有三個必須注意的風險：(一)交涉的過程中若遲遲缺乏最終解決方案，被排除在外的黨派就有能力動員起來；(二)與外國達成協議，即使有所突破，並無助解決國內的分裂，因此建立共識為關鍵要務；(三)履行協議的結果可能傷及國內支持解決衝突的共識，但切實履行仍是利大於弊。(Wanis-St. John: 140-141) 尤其，兩岸關係係台灣對外事務中最敏感的一環，這類對話基於外

¹⁵⁸ 1995 年 4 月 18 日，新黨立委郁慕明於立法院院會揭露總統府辦公室主任蘇志誠與文建會主委

交實務的現實運作需要，亦確有透明度不足的困難，因此兩岸的秘密管道乃至與美日各國的秘密管道亦然，皆不能取代公開管道，以及正式決策機構經由民主程序形成政策的機制，任何對話共識仍須回到民主政府體制取得同意方得以定案，是故秘密管道在初期可以盡早與公開管道並用，隨著談判進展則逐步減少秘密管道的作用，交由公開管道接手，並擴增公眾參與的可能，為其防弊之道。

參考文獻



壹、中文

一、專書

- H, James (2007)。《無役不與-中文版野戰參謀手冊》。中壢：老戰友文化公司。
- 丁渝洲、汪士淳 (2008)。《丁渝洲回憶錄》。臺北：天下遠見出版公司。
- 王高成 (2005)。《交往與促變—柯林頓政府對中共的外交戰略》。臺北：五南出版社。
- 亓樂義 (2006)。《捍衛行動：一九九六年台海飛彈危機風雲錄》。臺北：黎明文化出版。
- 王玉民 (1994)。《社會科學研究方法原理》。臺北：紅葉文化。
- 中共雜誌社 (1996)。《1996 中共年報》。臺北：中共研究雜誌社。
- 包宗和、吳玉山 (1999)。《爭辯中的兩岸關係理論》。臺北：五南出版社。
- 向志進 (1982)。《情報戰》。臺北：覺園出版社。
- 朱張碧珠 (1995)。《國際關係—理論與實踐》。臺北：三民書局。
- 朱愛群 (2002)。《危機管理—解毒災難迷咒》。臺北：五南出版社。
- 江澤民 (2002)。《論國防和軍隊建設》。北京：解放軍出版社。
- 汪士淳 (2004)。《丁渝洲回憶錄》。臺北：天下遠見出版公司。
- 吳定 (1998)。《公共政策辭典》。臺北：五南出版社。
- 吳宜蓁 (1993)。《議題管理》。臺北：正中書局。
- 吳磊 (2003)。《中國石油安全》。北京：中國社會科學出版社。
- 李建榮 (1998)。《連戰風雲》。臺北：時報文化出版公司。
- 邵玉銘、李瓊莉、嚴震生 (1999)。《美國介入台海危機決策過程之研究》。臺北：政大國關中心。



- 易君博(1990)。《政治理論與研究方法》。臺北：三民書局。
- 林碧炤(2004)。《國際政治與外交政策》。臺北：五南出版社。
- 徐立德(2010)。《情義在我心 徐立德八十回顧》。臺北：天下遠見出版社。
- 袁易等編(2004)。《中國崛起之再省思：現實與認知》。臺北：政大國關中心。
- 翁明賢(2001)。《突圍—國家安全的新視野》。臺北：時英出版社。
- 翁明賢(2003)。《全球化時代的國家安全》。臺北：創世文化事業出版社。
- 許秋暘、盧世祥(2010)。《臺灣紳士許遠東》。臺北：允晨文化公司。
- 許惠祐(2011)。《歐盟共同安全與防務法制》。臺北：華泰文化公司。
- 陳文賢(2002)。《柯林頓及布希政府的中、台政策：決策小組的研究途徑》。
臺北：一橋出版社。
- 陳先才(2010)。《台海危機管理模式研究》。北京：九州出版社。
- 陳明通等著(2005)。《民主化臺灣新國家安全觀》。臺北：先覺出版社。
- 陳慶鴻(2010)。《台海危機管理研究》。北京：金城出版社。
- 張慧英(2001)。《邱強口述：危機處理聖經》。臺北：天下。
- 黃宗顯等(2008)。《學校領導：新理論與實踐》。臺北：五南出版社。
- 傅慰孤、元樂義。(2006)。《高維戰略：看台澎防衛作戰新思維》。臺北：全球防衛雜誌社。
- 詹中原(2004)。《危機管理理論架構》。臺北：聯經出版社。
- 詹中原(2004)。《危機36 矩陣式管理策略分析》。臺北：華泰書局。
- 詹中原等編著(2006)。《政府危機管理》。臺北：空大大學。
- 葉茂之、劉子威(2013)。《中國國安委：秘密擴張的秘密》。紐約：明鏡出版社。
- 鄒景雯(2001)。《李登輝執政告白實錄》。臺北：印刻出版有限公司。
- 叢鵬(2004)。《大國安全觀比較》。北京：時事出版社。
- 龐家均(2010)。《台灣軍情局高官回憶錄 情報札記》。香港：文化藝術出版社。

蘇起 (2014)。《兩岸波濤二十年紀實》。臺北：天下文化出版社。

臺灣研究基金會編輯部 (1995)。《國防白皮書》。臺北：前衛出版社。



二、期刊論文

丁樹範 (1996)。〈中共軍事演習的評述〉，《中共研究》30(4)：4。

丁樹範 (1998)。〈1996年3月以後美國，台灣與中共關係的發展〉，《中國大陸研究》41(12)：77-91。

丁樹範 (2013)。〈一九九〇年代以來的中國黨軍關係〉，《中國大陸研究》46(2)：57-80。

王友仁 (2005)。〈美日安保體制與台海危機(1996年)〉，《華岡社科學報》14：7-23。

王公龍 (2005)。〈危機決策模式的選擇性應用-以1995-1996年台海危機期間克林頓政府的決策過程為例〉，《上海行政學院學報》5：36~45。

牛軍 (2004)。〈三次臺灣海峽軍事鬥爭決策研究〉，《中國社會科學》5：37-55。

丘昌泰 (2007)。〈危機預防與風險管理〉，《研習論壇》77：11-20。

田家綺。2003年。〈危機管理之理論與實踐-1996年美國政府處理台海飛彈危機的研究〉，《國防雜誌》20(11)：18-30。

朱家興 (2011)。〈動態危機管理〉，《T&D季刊》119：1-33。


何漢理 (2005)。〈美國在臺海爭議中的角色〉，《國際關係學報》20：1-14。


吳心伯 (2004)。〈反應與調整：1996年台海危機與美國對台政策〉，《復旦學報(社會科學版)》2：54~60。


吳玉山 (2000)。〈非自願的樞紐：美國在華盛頓-台北-北京之間的定位〉，《政治科學論叢》12：189-222。

余永章 (2011)。〈美軍「軍事決心策定程序」中指揮官作戰企圖與應變計畫、後續計畫初探〉，《陸軍學術雙月刊》47：120-130。

李經遠、李棟榮 (2003)。〈矩陣式組織結構下角色衝突、組織承諾、離職意願

- 
- 關連性研究-以工業技術研究院員工為例》，《中華管理學報》4：(1)：21-44。
- 林民旺（2007）。〈國際關係的前景理論〉，《國際政治科學》4：104-126。
- 林正義（1993）。〈從危機處理分析布希總統的波斯灣戰爭決策〉，《歐美研究》，22(4)：1-48。
- 林正義（1996）。〈中共觀點的台灣危機〉，《國家政策雙週刊》153：4-5。
- 林正義（1996）。〈美國在台海危機的角色〉，《國家政策(動態分析)雙週刊》134：5-7。
- 林正義、張中勇（1998）。〈臺灣的情報蒐集、危機決策及加入 TMD 之評估〉，《國家政策雙月刊》130：4-5。
- 林正義（2007）。〈戰略模糊、戰略明確或雙重明確：美國預防台海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》8(1)：1-51。
- 林碧炤（1995）。〈論危機處理：美國的研究與經驗再評估〉，《美歐月刊》10(5)。
- 周志懷（1998）。〈關於 1995-1996 年台海危機的思考〉，《台灣研究集刊》2：4-10。
- 姚宏毅（2005）。〈危機與武力使用：1995-1996 年台海危機的再省思〉。《國防雜誌》20(11)：6-17。
- 夏立平（2003）。〈美國關於危機管理的理論與實踐—以中美關係為例〉。《美國研究》17(2)：73-86。
- 高永光（1996）。〈85 年總統大選期間候選人對美國介入台海危機態度之分析〉，《中山人文社會科學期刊》4(3)：31-46。
- 袁易（1996）。〈多邊主義與安全困境下之合作〉，《問題與研究》35(6)：1-17。
- 徐子軒（2009）。〈不理性的平衡？-重新審視美國在 1995-96 年間台海危機的軍事干預行為〉，《東吳政治學報》27(1)：155~198。
- 唐明輝（1997）。〈近期中共挑起臺海危機之背景及目的探析〉，《國防雜誌》13(1)：90-98。

- 
- 唐明輝（1999）。〈民國 84 年第三次台海危機時中共黨與軍關係之剖析〉，《陸軍學術月刊》35(404)：24-34。
- 莫大華（1996）。〈從 1996 年台海飛彈危機檢視美國的國家安全與軍事戰略〉，《美歐月刊》11(9)：53-73。
- 許世銓（1997）。〈簡評冷戰後美國對台灣政策的調整〉，《台灣研究》3：32-35。
- 鈕先鍾（1986）。〈危機與危機管理：理論與實際〉，《中華戰略學刊》1：90-111。
- 陳一新（2000）。〈柯林頓政府台海危機決策制定過程-個案研究〉，《遠景基金會季刊》1(1)：87-138。
- 陶文釗（2004）。〈1995-1996 年台海風雲及其影響〉，《哈爾濱工業大學學報(社會科學版)》6(2)：4-13。
- 陳毓鈞（1995）。〈台海危機與美國干預〉，《美歐月刊》10(1)4：4-23。
- 陳毓鈞（1997）。〈第三次台海危機中美國的策略〉，《華岡社科學報》12：323-331。
- 張五岳（1996）。〈中共對台政策的解構〉，《國家政策雙月刊》153：12-13。
- 張書瑋（2009）。〈情報在非傳統安全維護角色之研究—以臺灣毒奶粉事件為例〉，《國防雜誌》24(6)：112-126。
- 陳紫財（2002）。〈美國海外出兵準則檢證之研究—以 1995-1996 年台海危機為例〉，《戰略與國際研究季刊》4(2)：97-130。
- 童振源（2002）。〈台灣對於大陸在 1995-96 及 2000 年武力威脅的反應〉，《中國事務》9：71-89。
- 張廖年仲（2005）。〈從 1995-96 年台海危機論冷戰後中共的安全政策〉，《遠景基金會季刊》6(2)：185-222。
- 彭錦珍（2000）。〈美國對『兩岸三邊』互動關係的策略運用及其『中國政策』--以 1996 年台海危機：2000 年我國總統大選為例〉，《復興崗學報》69：95-127。
- 萬文隆（2004）。〈深度訪談在質性研究中的應用〉，《生活科技教育月刊》37(4)：17-23。

- 
- 楊永明 (1998)。〈從戰略模糊到三不政策：美國對臺政策的轉變〉，《理論與政策》，12(4)：87-106。
- 楊志恆 (1996)。〈美國觀點的台灣危機〉，《國家政策(動態分析)雙週刊》，153：4-5。
- 葉明峰 (2006)。〈1996 年台海飛彈危機期間「股市穩定基金」運作的回顧與檢討〉。《臺灣經濟論壇》4，5：1-11。
- 葛瑋 (2008)。〈美國可能介入臺海危機的方式〉，《國際資料信息》3：18-22。
- 黎自京 (1996)。〈中共誇言演習效果〉《爭鳴》4：13。
- 黎自京 (1996)。〈中共對台最新動態〉《爭鳴》2：21。
- 潘進章 (2001)。〈美國對台海危機立場之探討〉，《國家安全與軍事戰略研究》2(3)：47-48。
- 鄭舜元 (2002)。〈從邊緣策略看中共在 1996 年台海危機之軍略〉，《國家安全與軍事戰略研究》3(2)：44-46。
- 蔡明彥 (2011)。〈中國軍方介入外交事務的成因與影響〉，《新社會雙月刊》13：7-10。
- 蔡明彥 (2015)。〈香格里拉會議聚焦南海爭端〉，《新台灣國策智庫通訊》35：12-13。
- 蔡政文 (1997)。〈當前台海危機的根源及兩岸關係的展望〉，《政治科學論叢》8：213-239。
- 蔡政修 (1999)。〈美國台海安全政策的演變：以三次台海危機為例〉，《東亞季刊》30(1)：83-110。
- 蔡瑋 (1996)。〈第三次台海危機美國角色〉，《美歐月刊》11(6)：32-50。
- 蔡瑋 (1996)。〈第三次台海危機：美國、台灣、中共的三角互動〉，《東亞季刊》27(6)：30-47。
- 蔡榮祥 (2007)。〈一觸即發或虛張聲勢：論一九九五、一九九六台海危機〉，《台灣政治學刊》11(1)：201-239。

- 
- 鍾堅 (1996)。〈中共在台海危機的軍事企圖〉，《國家政策雙週刊》153：14-15。
- 戴萬欽 (1998)。〈美國在三月台海危機中之介入：壓制性外交理論的個案研究〉，《Tamkang Journal of International Affairs》2(1)：1-20。
- 顏建發 (1996)。〈中共在台灣海峽的目標〉，《國家政策雙週刊》153：2-3。
- 羅冰 (1996)。〈五百將軍請戰，鷹派批江右傾：美艦引發中共內爭〉，《爭鳴》4：6-7。
- 蘇恒宗 (2000)。〈論我國『九六年台海危機』的經驗回顧與省思〉，《空軍學術月刊》529：3-16。
- 蘇恒宗 (2007)。〈從危機管理活動模式探討-1996 年的臺海危機〉，《陸軍學術雙月刊》43(496)：128-141。
- 蘇進強 (2003)。〈國家安全與危機管理機制〉，《新世紀智庫論壇》21：4-25。

三、專書譯著

- 于鳳娟 (譯)，Otto Lerbinger. (原著) (2003)。《危機管理》。臺北：五南出版公司。
- 何大明 (譯)，黎安友、施道安 (原著) (2013)。《尋求安全感的中國》。臺北：左岸出版社。
- 何宏儒 (譯)，John W. Mason (原著) (2001)。《冷戰》。台北：麥田出版公司。
- 余瓊瑤等 (譯)，威廉紐曼 (Newmann, William W.) (原著) (2007)。《美國總統與國安決策過程》。臺北：國防部部長辦公室。
- 林宗憲 (譯)，卜睿哲、歐漢龍 (原著) (2010)。《不一樣的戰爭》。臺北：博雅書屋。
- 林添貴 (譯)，孟捷慕 (Mann, James H.) (原著) (1999)。《轉向：從尼克森到柯林頓美中關係揭密》。臺北：先覺出版社。
- 計秋楓 (譯)，藍普頓 (Lampton, David M.) (原著) (1999)。《同床異夢：



- 處理 1989 至 2000 年之中美外交》。臺北：先覺出版社。
- 胡祖慶（譯），Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester（原著）（1997）。《國際關係》。臺北：五南出版社。
- 高一中（譯），Joseph R. Cerami and James F. Holcomb, Jr.（原著）（2001）。《美國陸軍戰爭學院戰略指南》。臺北：國防部史政編譯局。
- 陳義彥等（譯），Marsh, David & Stoker, Gerry（原著）（2002）。《政治學方法論與途徑》。台北：韋伯文化。
- 陳儀、邱天欣（譯），Jeffrey R. Caponigro.（原著）。2002。《危機管理》。臺北：麥格羅希爾臺灣分公司。
- 黃振華、張與健（譯），Weber, Max（原著）（1991）。《社會科學方法論》。臺北：時報文化出版公司。
- 鈕先鍾（譯），Collins, John M.（原著）（1975）。《大戰略》。臺北：黎明文化公司。
- 張同瑩、馬勵、張定綺（譯），李潔明、唐思（原著）（1999）。〈前言：台海危機〉，《台灣有沒有明天？：台海危機美中台關係揭密》，頁 204-246。臺北：先覺出版社。
- 張同瑩、馬勵、張定綺（譯），金德芳（原著）（1999）〈回顧兩岸的互動〉，《台灣有沒有明天？：台海危機美中台關係揭密》，頁 63-90。臺北：先覺出版社。
- 張同瑩、馬勵、張定綺（譯），費學禮（原著）（1999）〈中國飛彈飛越台灣海峽的政治與軍事評估〉，《台灣有沒有明天？：台海危機美中台關係揭密》，頁 203-246。臺北：先覺出版社。
- 賈宗宜、武文巧（譯），容安瀾（Romberg, Alan D.）（原著）（2007）。《懸崖勒馬：美國對台政策與中美關係》。臺北：先覺出版社。
- 溫哈溢（譯），Shirk, Susan.（原著）（2008）。《脆弱的強權》。臺北：遠流出版社。
- 趙華、高銘淞等（譯），Thomas C. Schelling.（原著）（2008）。《入世賽局一衝



突的策略》，台北：五南圖書。

楊鳴鏞（譯），杜林（原著），（1999）。《江澤民傳》。香港：明鏡出版社。

聯合報編譯組（譯），邵培德 Tyler, Patrick.（原著）（2000）。《中美交鋒》。
臺北：聯經出版社。

謝卓君（譯），Fraenkel, J.R. & Wallen, N.E.（原著）（2004）。〈觀察與訪談〉，
《教育研究法：規劃與評鑑》。高雄：麗文文化。

韓應寧（譯），Steven Fink（原著）（1986）《危機管理》。臺北：天下。

蕭志強（譯），李登輝（原著）（2000）。《最高領導者的條件》。臺北：允晨
文化。

四、編著論文

林正義（1998）。〈1995-1996 台海危機：美國國會的反應〉，林正義（主編），
《中美關係專題研究：1995-1997》，頁 145-184。臺北：中研院歐美所。

林正義（2001）。〈美國出兵台灣海峽及其限制〉，裘兆琳（主編），《後冷戰
時期美國海外出兵案例研究》，頁 229-272。臺北：中研院歐美所。

林正義（2002）。〈美國與中共建設性戰略夥伴關係及其對台灣的影响〉，裘兆
琳（主編），《中美關係專題研究：1998-2000》，頁 1-36。臺北：中研院歐
美所。

陳文政（2014）。〈臺美國防軍事交流的架構與互動〉，裘兆琳（主編），《中
美關係專題研究：2009-2011》，頁 105-153。臺北：中研院歐美所。

陳必照、林正義（1998）。〈中華民國國家安全政策：大陸、外交、國防、經貿
四合一政策的建構〉，楊志恆（主編），《台灣的國防安全》，頁 33-34。臺
北：業強出版社。

裘兆琳（1998）。〈一九九五~一九九六台海危機：華府、北京與台北之決策失誤
檢討〉，林正義（主編），《中美關係專題研究：1995~1997》，頁 99-144。臺
北：中研院歐美所。

譚溯澄 (1993)。〈美國決策者處理國際危機之經驗：心理學通則之累積〉，《美國外交與危機處理》。台北：中研院歐美所。



五、學位論文

尤正才 (2009)。《我國總統國家安全大政方針決定權運作之變革(1967-2009)》，臺北：臺灣大學國家發展研究所，博士論文。

巴長泓 (2007)。《我國危機管理機制之研究：以 1996 年台海危機及 2003 年 SARS 危機為例》，臺北：中興大學國際政治研究所，碩士論文。

朱延智 (1999)。《小國軍事危機處理模式研究》。臺北：政治大學東亞研究所，博士論文。

朱漢屏 (2006)。《中華民國國防安全危機偵測模式研究—以 1996 年台海危機為例》。臺北：國防管理學院國防決策科學研究所，碩士論文。

汪士鑑 (2005)。《危機管理之研究—以九六年台海危機為例》。：中華大學科技管理研究所，碩士論文。

邱泰淵 (2005)。《美中台三邊關係 (1996~2005) 之研究：從台灣總統選舉因素分析》。臺北：政治大學東亞研究所，碩士論文。

徐柏峰 (2001)。《危機處理之研究：一九九五、九六年台海危機個案分析》。臺北：政治大學外交學系，碩士論文。

徐鴻智 (2004)。《從 1995-1999 年兩次台海危機比較分析中共嚇阻戰略》。臺北：政治作戰學校政治研究所大陸組，碩士論文。

陳美容 (2007)。《孫子兵法外交戰略研究—以 1996 年台海危機為例》。臺南：南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究所，碩士論文。

陳國暉 (2009)。《美國在台海地區對中共嚇阻可信度評估-以一九九六年與一九九九年台海危機為例》。臺北：臺灣大學國家發展研究所，碩士論文。

崔樹仁 (2003)。《中共軍事謀略之研究--以 1995-96 年對台軍演為例》。臺北：政治大學國家安全與大陸研究所，碩士論文。

黃鴻博(2011)。《中共對外使用武力之動態衝突抉擇模式：預防性動機分析》。

臺北：政治大學東亞研究所，碩士論文。

曾正忠(2010)。《中共境外用兵決策》。臺北：淡江大學國際事務與戰略研究

所，碩士論文。

張貿鈞(2010)。《從危機管理觀點論台海衝突-以1996年台海危機為例》。臺中：

中興大學國際政治研究所，碩士論文。

楊懿如(2007)。《柯林頓政府的兩岸政策：從霸權穩定理論角度分析》。政治

大學外交研究所，碩士論文。

鄭炳利(2011)。《情報蒐集與運用對國家安全重要性之研究—以1996台海危機

為例》。嘉義：中正大學戰略暨國際事務研究所，碩士論文。

蔡茂林(2005)。《論兩岸交流衍生之非傳統安全問題》。政治大學國家安全與

大陸研究碩士在職專班，碩士論文。

劉富傑(1999)。《從一九九六年三月台海危機分析美國當前對華政策》。嘉義：

中正大學政治學研究所，碩士論文。

錢文彬(2003)。《後冷戰時期中共對台心理戰略之研究(1985-2001)》。臺北：

淡江大學國際事務與戰略研究所，碩士論文。

錢宗旺(2008)。《軍事危機管理機制：大陸與台灣之比較》。臺北：政治大學

外交學系戰略與國際事務研究所，碩士論文。

謝如欽(2004)。《國家危機管理之研究_1954-1999 台海危機探討》。臺北：政

治大學外交學系戰略與國際事務研究所，碩士論文。

簡瑛蓁(2008)。《美台軍事關係演變之回顧與展望(1996-2008)》。臺北：淡江

大學國際事務與戰略研究所，碩士論文

藍於毘(1996)。《權力平衡，相互依存下的小國外交政策：三次台海危機(1954-55，

1958，1996)中台灣的生存策略》。嘉義：中正大學政治學研究所，碩士論

文。

六、研討會論文

- 丁樹範 (2006)。〈1996 年台海危機：成因、過程與影響〉，「台海危機十周年研討會」論文。臺北：中華歐亞基金會和中國社會科學院台灣研究所。7 月。
- 袁易 (1997)。〈一九九五~一九九六年台海危機 中共的觀點：三個分析階層的論證〉，「中美關係專題研究：1995~1997 學術研討會」論文。臺北：中央研究院。6 月 6 日。
- 陳明通 (2009)。〈臺灣簽署「兩岸和平協議」的風險管理〉，「2009 台灣政治學年會學術研討會動盪年代中的政治學：理論與實踐」論文。新竹：玄奘大學。11 月 21-22 日。
- 張中勇 (2006)。〈96 台海危機後我國國家安全會議角色與功能之發展〉，「台海飛彈危機十週年研討會：涵意與啟示」論文。臺北：中華民國國防政策與戰略研究學會。3 月 11 日。

七、官方出版品

- 內政部法規委員會 (1986)。《各國國家安全有關法令輯要》。
- 行政院大陸委員會 (2013)。《大陸事務法規彙編》。
- 國防大學軍事學院陸軍學部 (2003)。《陸軍野戰情報教則》。臺北：國防部陸軍總司令部。
- 國防部陸軍總司令部 (2004)。《陸軍指參作業程序教範》。臺北：國防部陸軍總司令部。
- 國家安全會議秘書處 (1993)。《各國國家安全會議組織概要》。
- 國家安全會議秘書處 (1997)。《世界各主要國家安全決策機制之研究》。

八、報紙

- 周虹汶 (2016)。〈歐習會後 美艦將 3 巡南海〉，《自由時報》，4 月 3 日，版 A1。
- 鄒景雯 (1996)。〈中共利用港台媒體對台進行心理戰文宣戰〉，《自由時報》，11 月 11 日，版 A2。

鄒景雯 (1996)。〈中共提供假情報 部分媒體甘為馬前卒〉，《自由時報》，11月11日，版A2。

曹郁芬 (2015)。〈美台蒙特瑞會談 今在五角大廈登場〉，《自由時報》，7月20日，版A2。

曹郁芬、蔡子岳 (2016)。〈不只飛彈雷達 共軍戰機也進駐南海〉，《自由時報》，2月25日，版A10。

鄒景雯 (2006)。〈96年台海危機我有31套劇本應變〉，《自由時報》，3月5日，版A3。

鄒景雯 (2012)。〈星期專訪丁渝洲：領導者應扛責任 不爭功不諉過〉，《自由時報》，6月11日，版A4。

鄒景雯 (2012)。〈星期專訪張榮豐：台灣需要有戰略眼光的總統〉，《自由時報》，5月14日，版A4。

蔡子岳 (2016)。〈監控南海 中國華陽礁雷達站曝光〉，《自由時報》，2月24日，版A12。

九、訪談資料

鄒景雯，2014/06/10。當面訪談，A4，民生東路（臺北）。

鄒景雯，2014/06/15。當面訪談，C3，中華經濟研究院（臺北）。

鄒景雯，2014/06/18。當面訪談，D1，敦化南路（臺北）。

鄒景雯，2014/06/20。當面訪談，D3，內湖（臺北）。

鄒景雯，2014/07/12。當面訪談，D9，信義路（臺北）。

鄒景雯，2014/08/15。當面訪談，D8，中山北路（臺北）。

鄒景雯，2014/09/04。當面訪談，B2，建國北路（臺北）。

鄒景雯，2014/09/04。當面訪談，D2，仁愛路（臺北）。

鄒景雯，2014/09/10。當面訪談，B1，杭州南路（臺北）。



- 鄒景雯，2014/09/23。當面訪談，B3，德惠街（臺北）。
- 鄒景雯，2014/10/15。當面訪談，A2，衡陽路（臺北）。
- 鄒景雯，2014/10/17。當面訪談，D6，台灣戰略模擬學會（臺北）。
- 鄒景雯，2014/11/19。當面訪談，A1，翠山莊（臺北）。
- 鄒景雯，2015/02/05。電話查證，C1，（臺北）。
- 鄒景雯，2015/03/06。當面訪談，D5，（新竹）。
- 鄒景雯，2015/03/12。當面訪談，B4，民生東路，（臺北）。
- 鄒景雯，2015/03/28。當面訪談，D5，師大（臺北）。
- 鄒景雯，2015/04/10。當面訪談，新店（新北）。
- 鄒景雯，2015/04/23。當面訪談，D4，復興南路（臺北）。
- 鄒景雯，2015/04/23。當面訪談，D8，中山北路（臺北）。
- 鄒景雯，2015/05/08。當面訪談，A1，翠山莊（臺北）。
- 鄒景雯，2015/05/12。當面訪談，C3，中華經濟研究院（臺北）。
- 鄒景雯，2015/05/24。當面訪談，A3，吉林路（臺北）。
- 鄒景雯，2015/07/15。信件電話訪談，C2，（臺北）。
- 鄒景雯，2015/07/30。當面訪談，D6，華陰街（臺北）。

十、網路資料

- BBC (2015)。〈G7 外長呼籲各方和平解決東海與南海爭議〉。
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/04/150415_g7_seas。2015/6/25
檢索。
- Bree Feng (2014)。〈美國指責中國南海漁業管理新規〉。《紐約時報中文網》。
<http://cn.nytimes.com/china/20140111/c11fishing/zh-hant/>。2015/6/25 檢索。
- 人民網 (2014)。〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉。



<http://bj.people.com.cn/BIG5/n/2014/0416/c233086-21001486.html>。2014/08/24

檢索。

中央社 (2015)。〈歐巴馬會安倍 聚焦 TPP 與中國威脅〉。

<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201504290005-1.aspx>。2015/6/25 檢索。

方樂迪 (2013)。〈中國籌設國安委 江澤民時代曾有此提議〉，大公網。

<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-11/2033054.html>。2014/08/29

檢索。

平可夫 (2006)。〈台海危機探索〉。

<http://www.diic.com.tw/comment/06/930201taicrisis.htm>。2014/9/17 檢索。

每日經濟新聞 (2015)。〈白宮發表日美聯合聲明〉。

<http://cn.dailyeconomic.com/2014/04/25/13312/>。2015/6/26 檢索。

李順德 (2005)。〈張榮豐：96 台海危機處理「讓選票投李」〉。

<http://www.udn.com/2005/9/12/NEWS/NATIONAL/NAT1/2893964.shtml>。

2014/9/6 檢索。

沈明室 (2009)。〈變遷中的我國國家安全威脅內涵〉，《幼獅電子報》。

<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980107-a.htm>。2014/09/11 檢索。

胡昊、王棟 (2013)。〈如何看待設立國家安全委員會〉，《瞭望》新聞周刊。

<http://www.lwgcw.com/NewsShow.aspx?newsId=33613>。2014/08/24 檢索。

洪翠蓮 (2015)。〈美日新防衛指針 再度確認釣魚台屬安保範圍〉，《新頭殼》。

<http://newtalk.tw/news/view/2015-04-28/59477>。2015/6/26 檢索。

高凌雲 (2006)。〈台海危機十周年 中共導彈陣地曝光〉，《聯合新聞網》。

<http://news.yam.com/udn/politics/200603/20060307300114.html>。2014/05/27 檢

索。

陳世昌 (2010)。〈1 句空包彈…李登輝贏了 情報網碎了〉，《聯合新聞網》。

<http://blog.udn.com/giveman/4384074>。2015/07/17 檢索。

張茂森（2014）。〈李登輝：不能把國家生存權交別人手裡〉，《自由時報》。

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/815289>。2015/05/17 檢索。

張榮豐（2012）。〈一個夢幻總統的條件〉，《張榮豐臉書》。

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=470245249671221&id=442567842438962。2014/08/30 檢索。

張榮豐（2012）。〈危機處理與預防〉，《張榮豐臉書》。

<https://www.facebook.com/pages/%E5%BC%B5%E6%A6%AE%E8%B1%90/442567842438962>。2014/08/30 檢索。

張榮豐（2013）。〈危機處理的指揮原則〉，《張榮豐臉書》。

<https://www.facebook.com/pages/%E5%BC%B5%E6%A6%AE%E8%B1%90/442567842438962>。2014/08/30 檢索。

葉凡、黃鋒（2013）。〈習近平在南中國海爭端不妥協〉，《美國之音》。

<http://www.voachinese.com/content/xi-jinping-china-south-sea-20131003/1762705.html>。2015/6/27 檢索。

新華網（2013）。〈國防部發布：中華人民共和國關於劃設東海防空識別區的聲明〉。http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_118262792.htm。2015/6/26 檢索。

新華網（2014）。〈習近平：美應在東海南海問題上「分清是非」〉。

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/czlbw.home.news.cn/blog/a/0101000007C10CF9BC905BCB.html>。2015/6/26 檢索。

新華網（2014）。〈政治局集體學習凸顯總體國家安全觀〉，《瞭望》新聞周刊。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2014-05/10/c_126483893.htm。2014/08/26 檢索。

臺北外匯經紀公司、臺北外匯市場發展基金會網站（2015）。

<http://www.tpefx.com.tw/htm/02ntd02.htm>。2015/03/27 檢索。

劉必榮（2007）。〈馬英九·孫子兵法與危機管理〉。

<http://kapu.pixnet.net/blog/post/24092717-%E5%AD%AB%E5%AD%90%E5%8>

[5%B5%E6%B3%95%E6%99%82%E4%BA%8B-%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E2%80%A7%E5%AD%AB%E5%AD%90%E5%85%B5%E6%B3%95%E2%80%A7%E8%88%87%E5%8D%B1%E6%A9%9F%E7%AE%A1](http://www.haixiainfo.com.tw/68-6272.html)。

2015/04/04 檢索。

蔡瑋（1996）。〈台海危機的回顧與展望〉，《海峽評論》。

<http://www.haixiainfo.com.tw/68-6272.html>。2014/09/26 檢索。

蘋果日報(2010)。〈李登輝爆「空包彈」累死間諜劉連昆〉，《蘋果日報》。

<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20101102/14616623>。2015/07/23 檢索。

十一、其他官方或非官方文件

中華人民共和國國務院(1995)。〈中華人民共和國國務院公報,1995年第13號〉。

中華人民共和國國務院(1996)。〈中華人民共和國國務院公報1996年第7號〉。

行政院(1996)。〈最近兩岸關係之因應措施〉。

陳明通(2010)。〈研究計畫基本格式與說明〉。課堂講義。

國防部。(1997)。〈中共軍事威脅期間國軍戰備整備作為〉。

國防部。(2006)。〈1996年台海危機實況〉。

新境界文教基金會(2013)。〈建立權責相符的國家安全會議〉。

貳、英文


一、專書


Allison, Graham T. and Zelikow, Philip. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Addison-Wesley Longman.

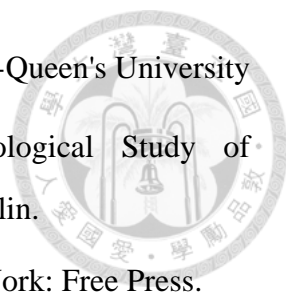
Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.


Baker, James A. III (1995). *The Politics of Diplomacy*. New York: Putnam.

Beaufre, Andre. (1965). *An Introduction to Strategy*. New York: Frederick A.

- 
- Praeger.
- Berkwitz, Morton and Bock, P.G. (1965) . American National Security. New York : Free press.
- Bevir, Mark. (2013) .Governance: A very short introduction. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Brecher, Michael. (1978). Studies in Crisis Behavior. New Jersey: Transaction Books.
- Brecher, Michael. et al. (1988) . Crises in the Twentieth Century. Oxford: Pergamon Press.
- Brodie, Bernard. (1959) . Strategy in the Missile Age. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Caponigro, Jeffrey R. (2000) . The Crisis Counselor. Lincolnwood, IL: NTC/Contemporary Publishing Group.
- Cerami, Joseph R., and James F. Holcomb Jr.(2001) . U.S. Army War College Guide to Strategy. Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- Chase, W. Howard. (1984). Issue Management – Origins of the Future. CT: Issue Action Publications.
- Clausewitz, Carl von. (1976) . On War. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Cohen, Raymond.(1979).Threat Perception in International Crisis.Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Cohen, William S. (1999) .Annual Report to the President and the Congress.
- Copper, John F.(1999) . As Taiwan Approaches the New Millennium: Essays on Politics and Foreign Affairs.Lanham, Maryland: University Press of America.
- Fink, Steven. (1986) . Crisis Management: Planning for the inevitable. New York: American Management Association.
- Fisher, R. J. (1997) . Interactive conflict resolution. Syracuse, New York : Syracuse University Press.

- 
- Fraenkel, Jack R. and Wallen, Norman. (2004) . How to design and evaluate research in education. New York: McGraw-Hill.
- Frei, Daniel. (1978) . International Crises and Crisis Management: an East-West symposium. Farnborough: Saxon House.
- Garver, John W. (1997) .Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization. Seattle: University of Washington Press .
- George, Alexander L. and Simons, William E. (1994) .The Limits of Coercive Diplomacy. Boulder, CO: Westview Press.
- George, Alexander L. et al. (1971). The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam. London: Little, Brown and Company.
- George, Alexander L. (1980) .Presidential Decision making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder: Westview Press.
- George, Alexander L. (1993) .Bridging the Gap: Theory & Practice in Foreign Policy. Washington D.C.: Institute of Peace Press.
- George, Alexander L.(1991) .Avoiding War: Problems of Crisis Management. Boulder: Westview Press.
- Halper, Stefan. (2013) . China: The Three Warfares. Washington D.C.: Office of the Secretary of Defense.
- Hart, B. H. Liddell. (1975) . Strategy. New York: Praeger Publishers.
- Head, Richard G., Short, Frisco W., McFarlane, Robert C. (1978) .Crisis Resolution:Presidential Decision Making in the Mayaguez and Korean Confrontations. Boulder,CO: Westview Press.
- Henkin, Louis. (1976) .Foreign Affairs and the Constitution: Documents, Cases and Other Materials. New York: W.W. Norton and Company.
- Hermann, Charles F. (1972) . International Crisis: Insight from Behavioral Research. New York: Free Press.
- Holsti, Ole R. (1972) .Crisis Escalation war.London:McGill-Queen's University Press.


- 
- James, Patrick (1988). *Crisis and War*. Kingston & Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Janis, Irving L. (1972). *Victims of Groupthink: a Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Janis, Irving L. and Mann, Leon. (1977). *Decision Making*. New York: Free Press.
- Kendon, Adam. (1990). *Conducting Interaction: Patterns of Behavior in Focused Encounters*. New York: Cambridge University Press.
- Lampton, David M. (2001). *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*. Berkeley: University of California Press.
- Lebow, Richard Ned. (1984). *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lebow, Richard Ned. (1987). *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion*. New York: Free Press.
- Lerbinger, Otto. (1997). *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lin, Christina Y. (2010). *The Taiwan Calculus in China's Strategy Towards the North Korea – Iran Axis*. Berlin: Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung.
- Luterbacher, Urs and Ward, Michael D. (1985). *Dynamic Model of International Conflict*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Mangold, Peter. (1990). *National Security and International Relations*. London: Routledge.
- Mann, James. (1990). *About Face: A history of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Knopf.
New York: Little Brown and Company.
- Nudell, M. and Antokol, N. (1988). *The Handbook of Effective Emergency and Crisis Management*. NY: Lexington Books.
Press.
- Pritchard, Carl L. (2001). *Risk Management: Concepts and Guidance*. 2nd ed., Virginia: Sage Publications.

- 
- ESI International.
- Smoke, Richard. (1977) .War:Controlling Escalation.Cambridge:Harvard University Press.
- Snyder, Glenn H. and Diesing, Paul. (1977) .Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis. New Jersey :Princeton University Press.
- Steyn, Herman et al. 2003. Project Management: A Multi-Disciplinary Approach FPM Pub. Pretoria: South Africa.
- Suettinger, Robert L. (2003) . Beyond Tiananmen: The Politics of US-China Relations, 1989-2000. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Sutter, Robert G. (1998). U.S. Policy Toward China. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Tucker ,Nancy Bernkopf. (2009) . Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- U.S. Department of Defense. (1985) . JCS Pub 1: Dictionary of Military and Associated Terms. 1 Jnne 1985. Washington: US Department of Defense.
- Wilkenfeld, Jonathan , Brecher, Michael and Moser, Sheila. (1988) .Crises in the Twentieth Century, Vol.II, Handbook of Foreign Policy Crises. Oxford: Pergamon Press.
- Williams, Phil. (1976) . Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons, Inc.
York: Cornell University Press.
- Young, Oran. (1967) .The Intermediate: Third Parties in International Crisis. New Jersey :Princeton University Press.

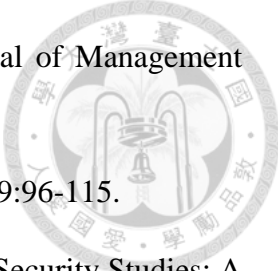
二、期刊論文

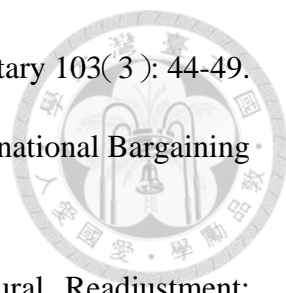
1929-1985”Journal of Conflict Resolution 35(1):143-169.

1995–1996 Taiwan Strait crisis” Political Science Quarterly 115(2): 227-246.

- 
- Baldwin, David. (1995). “Security Studies and the End of War” *World Politics*48(1): 117-141.
- Bendor, Jonathan and Hammond, Thomas H. (1992) . “Rethinking Allison’s Models” *American Political Science Review*86(2):301-322.
- Birch, John. (1994) . “New factors in crisis planning and response ” *Public Relations Review*.39 (1) :31-34.
- Brecher, Michael and Yehuda, H.B. (1985) . “System and Crisis in International Politics ” *Review of International Studies*11 (1) :17-36.
- Brecher, Michael. (1977) . “Toward a Theory of International Crisis Behavior” *International Studies Quarterly*21 (1) :39-74.
- Brecher, Michael. (1996) .“Introduction: Crisis,Conflict,War-Conflict of the Discipline.”*International Political*
- Campbell, Kurt M. and Mitchell, Derek J. (2001) . “Crisis in the Taiwan Strait? ” *Foreign Affairs*80 (4) : 14-25.
- Chong, John K.S. (2004). “Six steps to better crisis management” *Journal of Business Strategy* 25 (2) 43-46.
- Chu, Shulong. (1996) . “National Unity, Sovereignty and Territorial Integration” *The China Journal*36 : 98-99.
- Clark, Cal. (2006). “The U.S. Balancing Role In Cross-Strait Relations: The Irony of "Muddling Through"." *Issues & Studies* 42 (3): 129-163.
- Crisis” *American Political Science Review* 92(4) :829-844.
- Decision Making” *Journal of Conflict Resolution*37(4).
- Deserves Another Look” *Public Relations Review*.21(3).
- Elsubaugh, S., R. Fildes and M. B. Rose(2004). “Preparation for Crisis Management: A proposed Model and Empirical Evidence.” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12 (3) :112–127.

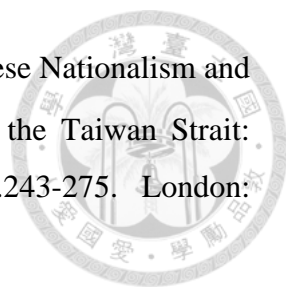
- 
- Gaunt, Philip and Ollenburger, Jeff. (1995). "Issues Management Revisited: A Tool That
- Guth, D.W. (1995). "Organizational crisis experience and public relations roles" *Public Relations Review* 21(2):123-136.
- Hermann, Margaret G. (1997). "In Conclusion: The Multiple Pay-Offs of Crisis Simulations" *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5(4): 241-243.
- Jaques, Tony. (2010). "Reshaping Crisis Management: The Challenge for Organizational Design." *Organizational Development Journal* 28, 1: 9-17.
- Jaques, Tony. (2010). "Reshaping crisis management: the challenge for organizational design" *Organizational Development Journal* 28(1): 9-17.
- Jia, Qingguo. (1996). "Reflections on the Recent Tension in the Taiwan Strait" *The China Journal* 36 : 94.
- Krugman, Paul. (1994). "Competitiveness: A Dangerous Obsession" *Foreign Affairs* 73 (2):28-44.
- Legro, Jeffrey W. (1994). "Military Culture and Inadvertent Escalation" *International Security* 18(4).
- Mccormick, James. (1975). "Evaluating Models of Crisis Behavior" *International*
- Mintz, Alex. (1993). "The Decision to Attack Iraq: A noncompensatory Theory of
- Mitchell, Thomas H. (1986). "Coping with a corporate crisis" *Canadian Business Review* 13: 17-20.
- Mitroff, Ian and Pearson, Christine M. (1993). "From Crisis Prone to Crisis Prepared: a Framework for Crisis Management." *Journal of Management Executive* 7 (1) :48-59.
- Mitroff, Ian. (1994). "Crisis management and environmentalism: A natural fit." *California Management Review* 36 (2) :101-113.
- Nathan, Andrew J. (1996). "China's Goals in the Taiwan Strait" *The China Journal* 36 : 87-93.
- Nunamaker, Jay F. Jr, Sue, W. E., and Chen, M., (1989). "Organizational Crisis

- 
- Management Systems: Planning for Intelligent Action” *Journal of Management Information Systems* 5 (4) : 7-31.
- Nye, Joseph S. Jr. (1992). “Cooping with Japan. ”, *Foreign Affairs* 89:96-115.
- Nye, Joseph S. Jr. and Lynn-Jones, Sean M. (1988) . “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field.” *International Security* 12 (4) : 7.
- Pan, Zhongqi. (2003). “US Taiwan Policy of Strategic Ambiguity: a dilemma of deterrence. ” *Journal of Contemporary China*, 12 (35) :387-407.
- Peterson ,Lowell. (1997) . “Crisis Management for Benefit Plans” *EM-ployee Benefits Journal* 22(4):5-7.
- Reilly, Anne H. (1987) , “Are Organization Ready for Crisis? A Managerial Score-board ” *Journal of World Business* 22 (3) :79-88.
- Ross, Robert S. (2000) . “The 1995-1996 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force ” *International Security* 25 (2) :87-123.
- Rothschild, Emma. (1995) . “What is Security?” *Daedalus* 124 (3) : 55.
- Saunders, H.(1995). “Possibilities and change: Another way to consider unofficial third party intervention” *Negotiation Journal* 11(3):271-276.
- Scheflen, Albert E. (1963) . “Communication and regulation in psychotherapy” *Psychiatry : Journal for the Study of Interpersonal Processes* 26 (2) :126-136.
- Schultz, Kenneth A. (1998) . “Domestic Opposition and Signaling in International Science Review” *Science Review* 17 (2) :127-139.
- Scobell, Andrew. (2000) . “Show of force: Chinese soldiers, statesmen and the
- Smith, Alaster. (1998) . “International Crisis and Domestic Politics” *The American Political Science Review* 92(3):623-638.
- Stern, Eric and Sundelius, Bengt. (1992) . “Managing Asymmetrical Crisis: Sweden, the USSR and U-137.” *International Studies Quarterly* 36 (2) :219.
- Studies Quarterly* 19 (1):17-45.

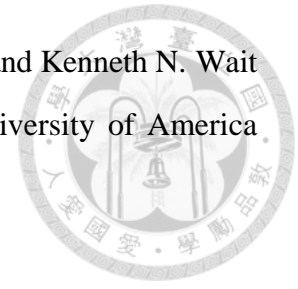
- 
- Waldron, Arthur. (1997). "How Not to Deal with China." *Commentary* 103(3): 44-49.
- Wanis-St. John, Anthony.(2006). "Back-Channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows" *Negotiation Journal* 22 (2) :119-144.
- Wei, Yung. (2004) . "From Functional Integration to Structural Readjustment: Taipei–Beijing relations and the role of the United States." *Journal of Contemporary China*13 (40) : 427-460.
- Wilkenfeld, Jonathan. (1991) . "Trigger-Response Transitions in Foreign Policy Crisis,
- Woodcock, Chris.(1994). "How to face crises with confidence" *Marketing* 11: 8-10.
- You, Ji. (1996). "Taiwan in the Political Calculations of the Chinese Leadership." *The China Journal*36 : 119-125.

三、編著論文

- Clough, Ralph N. (1996) . "U.S. Policy Toward Evolving Taiwan-Mainland China Relations." In J.W.Wheeler (eds.) , *Chinese Divide*, pp. 103-118. Indianapolis: Hudson Institute.
- Chen, Qimao. (1999) . "The Taiwan Strait Crisis: Causes, Scenarios, and Solutions." In Suisheng Zhao (ed.), *Across the Taiwan Strait: Mainland China, Taiwan, and the 1995-1996 Crisis*, pp. 127-162. London: Routledge.
- Deutsch, Karl W. (1982) . "Crisis Decision-Making:The Information Approach." In Daniel Frei(ed.),pp.15-16.*Managing International Crisis*. Beverly Hill,CA:Sage Publication.
- Ding, Arthur S. (2003) . "The Lessons of the 1995-1996 Taiwan Strait Crisis: Developing a New Strategy Toward the United States and Taiwan." In Laurie Burkitt etal (eds.) ,*The Lessons of History: The Chinese People's liberation Army at 75*, pp. 380-383.Carlisle:U.S. Army War College.
- Follesdal, Dagfinn.(1994). "Hermeneutics and the Hypothetico-Deductive Method." In Michael Martin and Lee C. McIntyre (eds.) , *Readings in the Philosophy of Social Science*, pp.233. Cambridge: The MIT Press.

- 
- Friedman, Edward. (1999). "The Prospects of a Larger War- Chinese Nationalism and the Taiwan Strait Conflict." In Suisheng Zhao (ed.), *Across the Taiwan Strait: Mainland China, Taiwan, and the 1995-1996 Crisis*. pp.243-275. London: Routledge.
- Harding, Harry. (2000). "Again on Interim Arrangements in the Taiwan Strait." In Gerrit W. Gong (ed.), *Taiwan Strait Dilemmas*. pp. 3-19. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies Press.
- Hickey, Dennis Van Vranken. (1999). "The Taiwan Strait Crisis of 1996." In Suisheng Zhao (ed.), *Across the Taiwan Strait: Mainland China, Taiwan, and the 1995-1996 Crisis*. pp.277-295. London: Routledge.
- Holcomb, James F. Jr. (2001). "Strategic Risk." In Joseph R. Cerami and James F. Holcomb Jr. eds. *U.S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- Johnston, Alastair Iain. (1996). "Culture Realism and Strategy in Maoist China." In Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security*, pp.251-256. New York : Columbia University Press.
- Kelman, H. (1992). "Informal mediation by the scholar/practitioner." In J. Z. Rubin and J. Bercovitch (eds.), *Mediation in international relations*. New York: St. Martin's Press.
- Lykke, Arthur F.(2001). "Toward An Understanding of Military Strategy." In Joseph R. Cerami and James F. Holcomb Jr. (eds.), *U.S. Army War College Guide to Strategy*, pp179-186. Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- McVadon, Eric A. (1997). "PRC Exercises, Doctrine and Tactics Toward Taiwan: The Naval Dimension." In James R. Lilley, Chuck Downs (eds.), *Crisis in the Taiwan Strait*, pp.249-276. National Defense University Press.
- Nashel, Jonathan. (1999). "Cold War (1945-91) : Changing Interpretations." In John Whiteclay Chambers. ed. *The Oxford Companion to American Military History*. Oxford: Oxford University Press.

Snyder, Glenn H. (1988) . “Deterrence & Defense.” In Robert J. and Kenneth N. Wait (eds.) , The Use of Force,3rd ed. pp. 25-43. Lanham: University of America Press.



五、報章雜誌

Gelb, Leslie H. (1991) . “Breaking China Apart.” The Ledger, Nov. 17:3F.

Halloram, Richard. (1997) . “China has Ambitious Military Plans, but It Will Take Time.” The New York Times, January 29.

<http://www.nytimes.com/1997/01/29/opinion/29iht-edhall.t.html>

Krauthammer, Charles. (1995) . “Why we must contain China.” Time 146(5) .

Minnick, Wendell. (2006) . “Strait Crisis Altered China, Taiwan, U.S. Ties. ” Deffense News.

<http://minnickarticles.blogspot.tw/2009/09/strait-crisis-altered-china-taiwan-us.html>

Nye, Joseph (1998) . “A Taiwan Deal.” Washington Post, March 8:c7.

六、文件

A National Strategy for a New Century. Washington D.C: The White house.1999.

China and the United State: From Hostility to Engagement1960-1998.

Chinese Exercise Strait 961:8-25 March 1996. Suitland, Maryland: Office of Naval Intelligence.1996.

CJSCI3100. 01A, Joint Strategic Planning System. Washington D.C.: U.S. Department of Defense.September 1, 1999.

Executive Summary of Report to Congress on Implementation of the Taiwan Relations Art. Washington D.C.:U.S. Department of Defence. 2000.

http://www.oni.navy.mil/Intelligence_Community/china_media/2015_PLA_NAV_Y_PUB_Print_Low_Res.pdf

JCS Pub 1: Dictionary of Military and Associated Terms. Washington D.C.: U.S. Department of Defense. June 1, 1987.

The PLA Navy- New Capabilities and Missions for the 21st Century. Suitland,

Maryland: Office of Naval Intelligence.2015.

Washington D.C: The National Security Archive. Document 01861, 1995.7.1.



附錄一：1996 臺海危機大事記



日期	臺灣	美國及國際	中國
1995. 05.11			中國外交部表示反對李登輝訪美並要求加速兩岸直航
05.22		美國務院宣布同意李登輝到美從事私人訪問	錢其琛召見美大使表示抗議
05.23			中國外交部向美強烈抗議
05.25	臺灣平實六號演習		
05.26	~29 日，第二次辜汪會第一次預備性磋商在台北舉行，決定 720 在北京舉行辜汪會		國台辦發表批李談話
05.30	臺灣前鋒演習		
06.01	臺灣崑崙二號演習		
06.02		美國宣布延長對中國最惠國待遇	中央電視台批美批李
06.06	~12 日李登輝訪美		新華社以台獨名義發表批李文章 中國外交部指李在製造一中一台、兩個中國
06.15	連戰訪歐 證管會宣布六項穩定股市措施		
06.16			中國片面推遲二次辜汪會 錢其琛撰文抨擊美允李登輝訪美
06.17			中國召回駐美大使
06.19	央行與財政部共同宣布取消 75% 需投資股票限制		
06.22	證管會討論對自營商操作進行設限		錢其琛宣布處理香港九七後涉台問題七原則

06.27	現增採詢價圈購，證管會允安定操作		新華社評：台在李訪美前後舉行軍事演習是人為升高敵意，破壞兩岸關係，中國將用生命和鮮血捍衛主權完整
06.30		美國取消裴利修正案對台貿易制裁	中國延後第四次焦唐會，兩岸制度化管道完全中斷。 江澤民首度表示對華府及李製造損害中國主權行為的不滿。
07.01			中國駁斥中國威脅論，指美編造此論居心叵測
07.02	臺灣媒體發布中國東海五號演習消息		
07.04	陸委會修訂直航說帖以利兩岸協商		
07.05			海協會來函對東引守軍開砲攻擊大陸漁民行為表示抗議 解放軍報：南京軍區舉行小規模軍事演習
07.06	央行開放外匯指定銀行辦理無本金交割之新台幣遠期外匯業務		中國外交部指若出現台獨或外國勢力干涉，中國不會等閒視之，並將兩岸關係的緊張歸咎於李登輝
07.11	為承銷股護盤，證管會研擬安定操作辦法	中國促美不再准李往訪，華府拒絕	
07.17			新華社抨擊臺灣拓展國際空間做法
07.18			新華社宣布東海導彈試射演習消息
07.21		美國：飛彈演習未違反臺灣關係法	~26日，中國在彭佳嶼海域實施飛彈試射
07.23			~26日，人民日報與新華社連續發表四評批李 中國外交部證實還有系列軍事演習

07.25	央行決定調降重貼現率 0.3 個 %，擔保放款融通利率調降 0.125%		
07.27	李登輝在國民大會提出國情咨文，表示以會談代替對抗為兩岸關係發展趨勢 外資投資股市比重決放寬		
07.28	證管會加重現金增資承銷商評估責任		新華社再發批李文章
07.31			中國國防部長遲浩田強調不承諾放棄使用武力，對臺灣當局製造分裂行徑也不會坐視不管
08.01	證管會自今日起信用交易融券限額調高及融券保證金各降一成		
08.02	公布實行管理外匯條例修正案及營業稅法修正案，免徵衍生性金融商品等營業稅並推動外匯自由化	克錢會氣氛良好，美保證遵守三公報	人民日報發表文章警告臺灣勿走向獨立之路 新華社於 2468 各發表一社評批李台獨言行
08.06	金門守軍向大陸漁船開火造成一人死亡		
08.09			海協會對西引守軍開槍打死大陸漁民表示極大憤慨
08.10			新華社第二度演習公告
08.11	行政院指示央行放寬外資持股比率：單一股票由 6%提高為 7.5%，全體外資佔單一公司已發行股份比率由 12%提高為 15%		新華社批台當局縱容守軍殘害大陸百姓
08.12	央行決定調降活期存款準備率 1%，定期存款準備率 0.5%		江澤民：如果放棄對台動武就不可能達成統一
08.14	央行表示目前新台幣匯率是合理價位，若市場有預期心理或異常供需情況當予干預		

08.15	證管會宣布大幅放寬外資進場等五措施，央行亦稱必要時將進場穩定匯市 證管會完成股市三階段開放方案，外資在限額內完全自由進出 經濟部提六大措施紓解中小企業困境，主要做法為專案融資		~23日，中國東海艦隊於東海實施大規模飛彈火炮實彈演習
08.19	證管會擬下禁令，自營商買賣價格短線進出將受限		
08.20	財政部將嚴格限制銀行業轉投資金額不得超過淨值的5%，並不得投資關係人經營的事業		
08.22	無記名債券得為融券保證金 央行開放金融機構接受共同基金投資人委託進行遠匯換匯操作		
08.23	李登輝宣布參選第一屆民選總統		新華社評：批李登輝其人
08.24		~28日，中美外交次長北京會談	
08.25			參謀總長張萬年：解放軍決不會坐視一寸領土從版圖上分裂出去
08.27	當沖比例過高引發證管會重視，考慮是否暫停 證管會放寬單一外資投資股市上限，且在一定時間內投資一定金額達一定比率即可獲准增加匯出資金		
08.29	證管會將全面放寬發行公司直接到大陸投資資金管制標準 央行成立金融風暴危機處理小組		
09.01	央行實施新外匯收支或交易申報辦法，大幅簡化結匯手續		中國外交部稱兩岸關係關鍵在臺灣停止製造兩個中國

09.03		港媒報導解放軍將於十月下旬在黃海進行大規模演習	
09.04	李登輝獲國民黨正式提名，發表兩岸關係重要談話呼籲重新走向協商取代對立		江澤民稱不惜用任何手段謀求統一
09.05	央行決定將郵匯局在央行轉存款到期利息額六成釋出規定，調整為全額釋出		
09.06	央行放寬對金融機構辦理購地及土地擔保放款最高限額及限期規定之相關規定		
09.13	財政部公布信託投資公司投資上市公司股票比率新規定 央行堅持新台幣不宜再貶		
09.21		美國務院澄清中美外長北京會談簽署第四公報說法	
09.22	證管會考慮修改現行交割制度 財政部決定開放壽險業投資衍生性金融商品		
09.25	李登輝：中共領導人可以來臺灣訪問 央行調降存款準備率 0.5%到 1%		中共 14 屆中央委員會第五次全體會議，軍方力量上升
09.30			新華社評：祖國統一一定要實現，指望李當選而求安定無異緣木求魚
10.01	陸委會：現在情況氣氛下，不值得一談		
10.09	交易所建議只要連續兩天漲停跌停就放寬漲跌幅		
10.11			江澤民表示歡迎李到北京，願接受邀請訪台
10.12	國防部決定延期漢光十二號演習		
10.16			江澤民：願接受邀請訪台

10.17	江互訪提議，李登輝：指示國安會等單位研議 財政部委託央行標售一百億元三年期無息公債，此為首次發行		
10.19			江：臺灣問題立場堅定不移。美：並未改變對台政策
10.21	李登輝：兩岸高峰會時機尚未成熟	美國首次以臺灣關係法條文警告中國勿以武力解決臺灣問題	
10.24		柯江在紐約進行會談	
10.25	工業局宣布製造業赴大陸投資的審查門檻		
11.03	李登輝：兩岸往來不適用一國兩制		沈國放：若有人利用臺灣總統選舉搞分裂，中共不能同意還會以行動制止
11.04	台媒報導中共將於東山島附近舉行演習		
11.05	財政部將修改條例，國際金融業務分行將開放國人存外幣		中央電視台發表評論批李
11.07	央行決定調降銀行業活期性存款準備率 0.5%，定期性存款準備率 0.25		
11.08			中國再警告：臺灣沿分裂道路走下去十分危險
11.14	財政部宣布即日起開放本國居民以外國貨幣及部分外國證券為擔保品向金融機構辦理新台幣融資		新華社批李及其中華民國在臺灣
11.15	經建會通過大幅放寬證券投資限制 外商必須在國內投保限制將取消		
11.19		APEC 非正式領袖會議，辜振甫未與江澤民進一步接觸	

11.23			~25 日，三軍東山島聯合登陸演習
11.30	外資投資股市明年二月底前全面開放，財政部將協商台指數納入全球摩根史坦利指數中		
12.01	證管會：設法增加股市資金供應		香港南華早報：中國軍方制定了明年三月總統選舉後接管臺灣的戰略
12.02	第三屆立委選舉		外交部重申反獨及和平統一立場
12.05	央行調高外匯指定銀行之外匯部位額度並將買超部位調高相同額度		江澤民於深圳發表對香港問題重要談話
12.06	財政部決取消 OBU 部分免稅優惠，以因應金融局同意放寬 OBU 業務限制之趨勢		
12.08	國安局成立台安專案小組		
12.16	代辦券商信用交易上限將調整，證管會同意針對倍數限制問題與券商重作討論 央行決定單一外資投資股市上限調高為 4 億美元，如全數匯入且持股金額達七成以上可再追加		
12.20		尼米茲穿過臺灣海峽	
12.21	行政院會決定取消外國專業投資機構本金及收益匯出限制		
12.23	立法院財政委員會決議公司債及金融機構發行的金融債券免憑證交稅		
12.26	交易所將建立上市公司預警系統		
12.29	證管會：開放外人投資，包括港澳		
12.30	央行同財政部經濟部修法取消外國貨幣經紀商來台設立分公司之資格限制		
12.31			江澤民新年講話批評台獨


1996	央行自今日起放寬資金進出限制及簡化結匯手續措施		
01.01			
01.04	今起遠期外匯項目改以負面表列方式辦理 立法院三讀通過所得稅法修正案，恢復課徵證券交易所稅		
01.05	行政院公布施行修正之華僑及外國人投資證券及其結匯辦法，亦放寬外資投資國內證券匯出有關資金之限制		
01.07	財政部訂定放寬外資投入國內股市時間表		
01.09	退撫基金七月可進場投資股票，證管會考慮以行政命令讓國內投信業者可接受委託代客操作		
01.12	國民黨立院黨團強勢主導表決通過不修正所得稅法及證券交易稅條例		
01.20	經濟部提出穩定經濟對策，並協助企業融資度難關		
01.26	行政院決取消外國人不得在國內投資經營汽車運輸業限制	美國務院正告中國若採取非和平手段決定臺灣未來，美將視為威脅	
01.28	央行及財政部決定對炒作外匯的金融機構執行外匯處分權		
01.30			李鵬發表講話堅持一個中國，反對分裂 中國首度對上月美艦穿越海峽做出反應，表示若美國企圖干預台海情勢，解放軍將作出強烈反應 解放軍報社論批李，以武力反對台獨立場

02.05	證管會宣布將透過證交所要求資訊公司適當過濾資訊來源，以避免中國演習的不實消息一再影響股市		
02.07	李登輝召開第一次高層會議	美成立處理台海危機特別小組	
02.08		羅德警告中國勿低估美確保臺灣人民和平之決心	
02.09		日本 NHK 報導獨立號將於三月初駛往臺灣近海演習	
02.10	為配合行政院第三階段引進僑外投資國內證券計畫，央行同意並建議財政部採行六項放寬措施	美韓在黃海進行為期一周軍事演習，太平洋司令部對獨立號三月間於台海附近演習傳聞表示不予置評	
02.12	行政院舉行專案會議成立臨時決策小組，對重大事件採取快速反應及必要措施，並針對當前經濟情勢通過六項結論		
02.13	政府籌設股市穩定基金 立法院成立兩岸情勢因應小組		
02.15		美第七艦隊旗艦赴香港訪問，傳將巡弋台海	
02.16		美海軍部長：第七艦隊可處理任何地方緊張情勢	
02.17	七人小組：股市穩定基金春節後進場 勞退基金大舉進軍股市		



02.23	2300 億穩定基金春節後進場 李登輝召開國內外記者會，兩岸應以江八點與李六條做橋梁，促進和平與安定。		
02.24	~3 月 22 日：總統候選人法定競選活動期間 行政院大陸工作小組召開會議：1、應嚴密監控大陸局勢的變化；2、應注意整體局勢的發展，預先就兩岸相關的協商議題，進行規劃研究；3、應堅持兩岸關係既定目標與政策方向；4、應呼籲兩岸繼續敞開協商大門，並恢復各種協商溝通的管道；5、應繼續維持兩岸民間的正常運作。		
02.26	李登輝：對中共演習，早已準備十八劇本因應。		
02.28	張京育上任陸委會，呼籲海基海協協商管道盡快恢復		
02.29	國防部成立永固專案作業小組。 政院通過開放外僑投資股市，全體外資投資單一公司上限提高為 20%，個別外資提高 7.5%，財政部將從 3 月 4 日起正式實施		
03.01	央行稱一方面尊重市場供需力量另一方面對非經濟性因素致影響股市供需異常時，央行會調節，此一貫立場不因選舉而不同 省財政廳宣布提撥 800 億中小企業紓困基金		
03.02	行政院通過修正案全面開放外國自然人及法人投資國內證券，並將全體外資投資任一發行公司比率上限提高。 財政部推出中小企業紓困措施。		



03.03	公開財務預測制度將全面實施		
03.05	<p>第三次決策小組會議 連戰指示：1 三軍繼續嚴加戒備，繼續監控中國任何軍事行動 2 採取必要措施以保護漁民的作業安全，維持鄰近地區之海空運正常進行 3 繼續強化治安穩定金融 4 如期完成首屆民選政府總統選舉。</p> <p>交通部函請海運相關單位注意避難，另通知四大國際商港港務局預擬因應措施。</p> <p>農委會所屬漁業訓練船，出港巡弋演習周邊海域，隨時提供海上作業漁船必要的協助。</p> <p>民航局公告台北飛航區 R-595、A1、G581 等航路，因受中國演習影響，列為危險區。</p> <p>證管會：股市不會輕言休市或停盤</p> <p>政府宣示全力穩定金融</p>	<p>美國防部長對中國軍演嚴詞譴責 並由駐中大使塞瑟、次卿塔諾夫分別在北京與華府兩地向中國表達美國對演習的關切。</p> <p>加拿大日本歐盟澳盟澳紐均發表聲明，要求中國理性自制，以和平方式解決此一危機</p> <p>美國務院緊急召喚中國大使李道豫，傳達美國關切的意向。</p>	<p>新華社公告：8日至15日在臺灣南北海域進行飛彈演習</p>
03.06	<p>蔣仲苓：將秉持備戰而不求戰，理性自制因應</p>	<p>美國安顧問：美必要時將對外派兵</p>	
03.07	<p>李登輝：中共演習是空包彈，不要急不要怕不要慌不要亂。國防部永固專案作業小組，進駐作戰指揮中心。</p> <p>外傳中共將趁機攻擊北竿與東引間的亮島，國防部籲放心。</p> <p>證交所今起清查券商及大股東持股比例低脂公司買賣情形。</p>	<p>美參議院委員會分別提出要求，美國保障臺灣安全與出兵護台的共同決議案。</p>	<p>遲浩田：解放軍隨時準備擔負國家領土完整和維護國家統一的神聖使命。</p> <p>劉華秋赴美遊說。</p>

03.08	<p>第四次決策小組會議：連戰強調，政府有足夠能力與周詳計畫，因應台海情勢。陸委會發表嚴正聲明：中共軍事演習嚴重傷害兩岸關係。證交所邀宴霖園企業等十四家企業集團，與會人士決議全力穩定股匯市。央行宣布調降活期性存款準備率 1.25 定期性存款準備率 0.35</p>	<p>美國防部證實決定派遣獨立號戰鬥群至台海。試射導彈後，美國防部與國務院首長提出嚴厲批評與指責，日本由首相外相官房長官分別發表極度關切與忠告言論，各國普遍要求中國理性與自制，國際輿論造成極大壓力。</p>	<p>人民日報解放軍報聯合發表專文，批獨，暗示武力保台的可能性。~9 日，中國成功發射三枚導彈進入基隆高雄外海目標區。</p>
03.09	<p>國防部：國軍早已進行監控，並對共軍威脅程度策定對策。證交所邀上市公司護盤。證管會同步放寬第二及第三類股得為融資券資格。財政部同意中小企業融資展期半年，另開發基金中及中小企業信用保證基金共增 350 億額度。穩定基金敲進 50 億。李登輝發表電視政見，當選後優先處理結束兩岸敵對狀態。</p>		<p>中國宣布 12 日至 20 日將在臺灣海峽近大陸一側與東沙群島附近南海海域進行海空實彈演習。</p>
03.10	<p>民航局第二次發布飛航公告，將演習區列為危險區。</p>	<p>國務卿克里斯多福強烈警告，中國若對台用武，可能會促使美檢討與中國的關係。</p>	

03.11	<p>第五次決策小組會議連戰指示：1 相關單位現有的準備因應工作妥善完備值得欣慰 2 政府相關單位應將目前台海狀況，向國人盡量說明 3 相關單位採取必要措施繼續穩定股市與外匯市場 4 政府會盡一切力量，維持國際航空航海路線的暢通，並切實維護旅客安全 5 決策小組會議應視實際狀況需要隨時召開。</p>	美決定再派尼米茲戰鬥群至台海附近	<p>新華社批李，宣布第三波軍事演習消息。人民日報、解放軍報：將近一切努力維護祖國統一和主權領土完整</p>
03.12	<p>丁懋時在紐約與美國安副顧問柏格、塔諾夫會談。</p> <p>外交部由錢復與房金炎分別召集各國駐台使節及代表說明當前情勢。籲請各國政府發表聲明譴責中國演習。</p> <p>外交部亦發表嚴正聲明，強烈譴責聯合國秘書長蓋里岡顧事實，擴大解釋聯大 2758 號決議，妄稱臺灣問題為內政問題，無異鼓勵中國從事軍事侵略，並為亞太地區帶來重大災難。</p> <p>證管會考慮開放證券金融公司進場。</p> <p>行政院初步同意日內放寬銀行投資股票比率上限，並放寬銀行關係投資人發行股票限制。</p> <p>行政院指示相關單位採取一切必要措施全力穩定股市匯市。</p> <p>經建會決定，2000 億股市穩定基金用罄後，立即追加 1500 億使用。</p>	獨立號戰鬥群自菲抵東部外海	~20 日，解放軍在東山南澳汕頭海城進行海空實彈演習。

03.13	<p>十點卅分我空軍作戰司令部發現中國軍機越過中線，隨即下令 4 架 F5E 在空機及由清泉崗基地起飛 8 架 IDF 戰機攔截，三分鐘後攔獲。</p> <p>為因應金融機構發生異常提領等緊急事件時緊急融通，央行准其以存款準備金為質，向其準備金收管機關申請融通。</p> <p>確保股市穩定，穩定基金再加 1500 億。</p> <p>股市穩定基金發揮功效，股市止跌回升，終場指數上揚 58.68 點，股價加權指數 4151.08，順利穿越 4700 點防線。</p>	<p>加、澳、歐盟、英、德等國，要求中國自我克制。</p>	<p>上午十點，中國空軍第三殲擊師蘇愷二十七型戰機二批 8 架，由安徽蕪湖起飛赴福建東山島上空</p> <p>，配合空軍駐閩省其他機種進行協同演習時，突然破壞兩岸默契，飛越海峽中線。</p>
03.14	<p>第六次決策小組會議，連戰指示：1 對國際關係關切表示感謝 2 持續監控中國演習，適時對外宣布 3 要特別重視治安，以期能順利完成選舉 4 繼續密切注意金融狀況，隨時採取因應措施。</p> <p>財政部決定銀行投資有價證券額度不必列入所購買的政府債券及國庫券</p>	<p>美增派三艘核潛艦協助偵查中國演習</p>	
03.15	<p>民航局第三次發布飛航公告，將演習區列為危險區。</p> <p>財政部宣布銀行投資外國政府債券不必列入銀行投資股票 15% 上限之限制。</p>		<p>中國宣布 18 日至 25 日在大陸沿海平潭島周邊地區進行海陸空聯合演習。</p>
03.16			<p>人民日報及解放軍報對一系列演習發表評論，並批評台獨</p>
03.17	<p>放寬監視制度，證交所完成修正案</p>	<p>歐盟批評中國做法，俄盼兩岸和平解決危機</p>	

03.18	第七次決策小組會議 連戰指示：國防部、參謀本部及安全局對於中共演習都能充分掌握情況，並妥為因應。此外，外島駐軍以及有關機關仍然要加強戒備，同時要嚴密監控防範任何可能發生的狀況。至於金馬地區的交通、民生物資、教學以及上課和民眾生活等方面，希望能正常進行不受任何影響。同時相關部門也應協助福建省政府以及金門縣政府做好一切因應措施與物資供應，選務機關要能夠正常進行，不受影響。		~25日，解放軍在平潭海域進行海陸空聯合登陸演習
03.19		美政府通過售台先進武器法案	
03.20	七人小組：股市穩定基金不會裁撤		
03.21	羅本立：中共隨時都有可能藉口攻打臺灣，國軍要提高警惕		
03.22	第八次決策小組會議		
03.23	李登輝連戰當選首任民選總統副總統。 大選後股市基金繼續運作，未用完基金與第二三道防線資金仍保留，正院臨時決策小組暫不裁撤。		
03.24		聯合國秘書長重申一個中國立場	
03.25			軍演正式結束
03.26	李登輝：當選後首度就兩岸關係發表講話，表示進一步加強兩岸的正常發展，是目前所要努力的，並強調，臺灣永遠打開兩岸協商大門，更不放棄和平的期望。		中國成立東南戰區 26~27日：中共總參召開軍事演習彙報



	連戰立法院施政方針報告，台海緊張情勢能夠舒緩，願就改善兩岸相關措施進行研究，在有利的情况下簽訂和平協定。 財政部公布放寬銀行可投資非上市公司限制，唯不得超過該家企業股權 5%，且銀行投資一般企業總額度不得超過銀行實收資本額 40%。		
03.27			中共召開中共中央對台工作領導小組
03.29			中共召開政治局常委及政治局擴大會議。
03.31			錢其琛訪日發表聯合聲明，日本不與臺灣發生官方關係。
04.3	連戰：六月以前所有軍事演習延後		
04.10	央行自即日起放寬本國企業於海外發行存託憑證及可轉換公司債匯回資金兌換新台幣之限制。		
04.13	修正融資融券標準確定四大原則		
04.16	放寬指定銀行受理未領有外僑居留證之外國自然人得憑主管機關准許直接投資文件正本逕行結匯，無須事先經央行核准	日美聯合安保條約將臺灣周邊地區列入其範圍。	
04.18	經建會：外資投資股市限制五年內完全解除		
04.19		中美海牙會談討論臺灣議題，美重申遵守三公報	
04.27			新華社發布「反台獨反分裂鬥爭的深遠意義」文章。

附錄二：1996 年台灣股價變動與基金交易情形

大事記	日期	股價指數	漲跌	成交量 (億元)	基金量 (億元)
行政院成立臨時決策小組	2.12	4866.81	+90.74	259.24	
年假結束上班首日	2.23	4865.00	+55.98	130.03	27.504
	2.24	4837.63	-27.37	76.78	12.868
	2.26	4775.86	-61.77	106.87	18.638
	2.27	4769.64	-6.22	146.25	17.9658
	2.28	4751.19	-18.45	125.32	23.7354
	2.29	4797.67	+46.48	119.59	5.6467
	3.1	4877.38	+79.71	241.04	0.8881
	3.2	4854.9	-22.52	162.89	6.2177
	3.4	4855.23	+0.33	209.11	6.0763
新華社公布演習	3.5	4792.74	-62.51	265.94	12.6254
	3.6	4725.81	-66.93	245.28	31.4663
	3.7	4750.74	+24.93	211.06	49.7843
演習開始	3.8	4805.09	+54.35	246.46	54.5372
	3.9	4809.51	+4.42	157.76	24.63
	3.11	4711.43	-98.08	250.47	54.53
	3.12	4692.4	-19	221.94	51.4638
	3.13	4751.08	+58.70	221.77	44.3566
	3.14	4851.65	+100.60	286.96	25.1229
	3.15	4936.31	+84.68	425.73	9.9269
	3.16	4940.85	+4.54	355.60	11.4209

	3.18	4941.42	+0.57	326.16	6.2025
	3.19	4950.32	+8.90	247.97	12.9738
	3.20	5040.52	+90.20	418.27	24.9157
	3.21	5042.28	+1.76	433.10	12.3439
	3.22	5066.55	+24.27	436.18	62.6769
演習結束	3.25	5067.51	+0.96	464.56	36.5537
	3.26	5092.92	+25.41	309.03	54.6098
	3.27	5043.11	-49.81	303.69	2.037
	3.28	5032.35	-10.76	204.32	0.9885
	4.1	5127.49	+95.14	308.6	
	4.2	5175.75	+48.26	393.26	
	4.5	5377.19	+201.44	769.78	
	4.6	5581.13	+203.94	725.98	
	4.8	5599.80	+18.67	824.60	
	4.9	5589.72	-10.08	724.96	
	4.10	5768.03	+178.31	865.02	
	4.11	5712.50	-55.53	1144.70	
	4.12	5945.06	+232.56	1011.55	
	4.13	6070.63	+125.57	908.52	
	4.15	6122.46	+51.83	1396.22	
	4.16	5938.22	-184.24	1118.66	
	4.17	6087.98	+149.76	973.77	
	4.18	5942.80	-145.18	1062.40	
	4.19	5945.67	+2.87	629.59	
	4.20	5927.52	-18.15	600.26	

	4.22	6052.85	+125.33	676.94	
	4.23	5907.01	-145.84	1131.41	
	4.24	5986.81	+79.80	688.58	
	4.25	5970.15	-16.66	651.96	
	4.26	6051.21	+81.06	778.49	
	4.27	6115.92	+64.71	583.23	
	4.29	6182.70	+66.78	1098.27	
七人小組結束	4.30	6134.28	-48.42	866.82	

資料來源：參考經濟會財務處長葉明峰(2006)資料整理