

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與目的

#### 一、研究動機

國共政府自 1949 年起，在美國強力主導下，分裂為海峽兩岸兩個各自不同的獨立政治體制。1955 年，共軍渡海奪取我一江山島後，雙方陸續在大陸沿海、金門及馬祖海域發生武裝衝突，臺海爆發第一次危機，美國國會通過與我國簽訂「中美共同防禦條約」，國軍順利自大陳島撤軍，解除中共犯臺之危機。1958 年 823 砲戰，臺海爆發第二次危機，美國再度協防臺灣，並提供各式武器裝備，突破中共對我金馬離島的封鎖，迫使毛澤東無法「解放金門」。1995 至 1996 年，中共以導彈試射與軍事演習為手段，<sup>1</sup>意圖影響我國總統大選結果，第三次臺海危機備受國際矚目，美國派遣第七艦隊航母戰鬥群至臺海，意在預防危機惡化，嚇阻中共再做進一步的軍事挑釁。1999 年 7 月 9 日，李登輝總統提出「特殊國與國的關係」（以下簡稱兩國論），<sup>2</sup>共軍先進戰機 SU—27 及殲 7、殲 8 頻頻出海，並多次越過海峽中線，<sup>3</sup>其網軍亦多次入侵我政府相關單位，爾後更藉試射東風 31 型導彈以抗議美國軍售，雙方情勢升高至 1996 年以來的最高點，美國呼籲臺海兩岸維持對話，並重申「美國堅守三不政策，絕不支持兩個中國及一中一臺」。

<sup>1</sup> 在「飛彈」一詞用語上，一般西方國家及我國均稱之為「飛彈」，而中共為有別於西方國家之用語，乃稱之為「導彈」。

<sup>2</sup> 在用語上，李前總統是使用「特殊國與國關係」，並且還鄭重澄清過他人並沒有使用「兩國論」的用語。不過，由於我國媒體及學界通常將「特殊國與國關係」之主張簡稱為「兩國論」，在考慮熟悉與簡潔兩個因素下，故本論文統一使用「兩國論」一詞，來指稱李前總統提出的「特殊國與國關係」主張，而在李總統本身之用語，則仍以「特殊國與國關係」一詞定名。參見黃昭元（2000），《兩國論與臺灣國家定位》，臺北：學林，頁 9。

<sup>3</sup> 海峽中線，係指 1958 年後，我空軍在實施偵巡任務時，均以距大陸海岸線 30 浬為基準，而中共戰機也都以沿大陸海岸線飛行為準，兩岸實際上已有「互信」的默契線。惟此一未具文的「線」，在 1996 年臺海導彈危機，與 1999 年「兩國論」時，已被中共打破。請參見蘇進強（2003），《全球化下的臺灣安全》，臺北：揚智文化，頁 166；另筆者認為共軍於 1990 年前蘇聯瓦解後，除向其採購大批先進武器裝備外（如 SU—27、SU—30 戰機、現代級驅逐艦等），其本身在江澤民「科技建軍、科技強軍」的號召下，自行研發之武器裝備（如殲 7、殲 8、殲 10 戰機、旅海級驅逐艦），無論在「量」與「質」方面，均已超過我國軍現役機艦之戰力，致使其常藉由演訓，多次越過海峽中線。

面對「臺海危機」一詞不再只是存在於歷史之中，而是隨時可能發生。面對中共的蠢蠢欲動與「不確定性格」，未來發生臺海危機的可能性有多高？可能的方式為何？我國是否有力量抵擋中共的攻擊？臺海的安全問題仍備受關注。雖然臺海安全的危機處理常涉及兩岸關係，這個課題相當繁雜且處理困難，但身為研究國家安全的我，實應有更進一步之瞭解與體認。基於此一體認，本人深知臺海危機與危機處理之重要性，故本文研究的動機，即是希望瞭解兩岸關係發展其潛在的危機因子，建立危機意識，尋求解決與預應之道。

## 二、研究目的

兩岸關係發展處處充滿危機，若有不慎極易擦槍走火，如何化危機為轉機，妥善處理各項事務，制訂政策以消弭臺海兩岸之歧見與衝突，以促進兩岸全民利益與福祉，確保國家安全實乃安全之急。有鑑於此，面對中共的蠢蠢欲動與「不確定性格」，我國應建立何種危機機制？使用何種策略？以消弭危機，為本論文研究的主軸，故本研究之目的在於：

### （一）瞭解危機處理之理論與重要性

從理論基礎瞭解危機的概念及其特質，危機處理的整個流程及相關的機制，及危機處理指揮中心所應扮演之角色，繼而探討危機處理之運用，期能在兩岸關係發展上尋求潛在危機因子。

### （二）研究兩岸關係發展產生危機的原因

美國前國防部長裴利（William J. Perry）認為自 1996 年 3 月臺海危機以來，臺灣海峽是亞太地區，隨時可能發生衝突或戰爭的地方。從回顧兩岸關係互動歷程，檢討現階段我國大陸政策及影響雙方關係之癥結因素，俾尋求化解之道及規劃未來兩岸關係發展應然走向。基此，本論文期望提出化解兩岸衝突的正確途徑，以消弭我國生存發展的威脅。

### (三) 研究我國危機處理機制

1962年古巴飛彈危機過後，美國國防部長麥納瑪拉(Robert McNamara)在國會聽證會上曾說：「今天不再有任何像戰略這樣的東西存在，而只有危機處理」。(轉引自黎賢聖，2003：8)而影響臺灣安全的威脅與需求主要來自三方面：(一)國際上活動空間；(二)與中共對應的兩岸關係；(三)內部的國家發展。(翁明賢，1998：41)面對中共不斷增加軍費與高效能武器，推動軍事事務革命(Revolution in Military Affairs,RMA)，均顯示對我軍事威脅日益加重，而其中又以中共可能對我進行的軍事攻勢最為嚴峻，因為臺海的穩定涉及亞太安全，更影響到我政治求長治久安、求永續發展的國家利益。

## 第二節 研究方法與架構

### 一、研究方法

在二次大戰之後，特別是冷戰期間，危機處理的理論是國際政治研究中一門新起的學問，相關理論已逐漸成形。1960年代學者如麥克葛蘭(Charles A. McClland)赫爾曼(Charles .Herman)、艾里遜(Garham .Allison)、史奈德(GlennH. Snyder)、戴辛(Paul Diesing)以及郝思提(OleR. Holsti)等著名學者研究及著作紛紛問世，帶動整個危機與危機處理之研究的熱潮，(張中勇，1992：156)危機研究理論乃益趨完備。

本論文使用之研究方法主要為文獻研究法，並輔以個案研究法，以綜合運用分析欲探究之主題，簡述如下：(楊國樞，1989：3-4)

#### (一) 文獻分析法

首先為蒐集與事件有關之官方第一手文件，其次為領域中之著述研究，分析其研究結果與建議 其來源大致有三，一為相關科學的研究報告、定期刊物、學位論文；二為類似的科學的理論與學說，三為一般論著、具

創造性或思考性的文章，對本論文研究分析均有助益。

## 二、個案研究法

學者艾克斯坦（Harry Eckstein）認為個案研究與理論的建構有著密切的關係，個案研究可以為理論的主要構成要件，縱使一個與主流理論相左的偏離個案，也能藉由其所呈現的異常特徵凸顯當今主流理論的不足之處，進而喚起學者對主流理論的修正與後續研究的必要。（轉引自藍於琛，1997：128）<sup>4</sup>

基於上述兩種之研究方法，因此，本文乃藉由蒐集國內外有關危機處理之相關理論、學說、研究報告、期刊及論文，作系統之整理與分析，歸納一般決策作為與危機處理原則。同時，在「鑑往知來」之處理經驗中，冀望提出「避免戰爭」、「化危轉機」之道，並彙整國內外學者專家之研究文獻，針對我國國情與現行政治體制，研議我國當前危機處理機制之建構，並從組織與制度層面研擬未來理想之危機處理機制，前瞻考量兩岸關係發展，以尋求預防危機，與消弭影響我國生存發展的威脅來源。

## 二、研究架構

危機決策，乃指危機發生時，如何進行決策以解決危機的整個過程，為了解決危機，站在強化危機決策功能的實用觀點上，本文分析的內容，將包括以下六個章節。

### 第一章：緒論

本章主在概述本論文之研究動機與目的、研究方法與架構、研究範圍與限制、名詞釋義與文獻分析。

### 第二章：危機處理的理論探討

本章區分四節，第一節首先界定危機與危機處理之定義與特性、原則；第二節則針對危機處理的相關理論分析與研究；第三節再分析危機處理的

---

<sup>4</sup> 另參閱 Eckstein Harry, (1975), "Case Study and Theory in Political Science," in F.I. Greenstein and N.W. Polsby eds., *Handbook of Political Science* (Reading, Mass: Addison-Wesley), pp. 79-138.

類型方法；第四節則藉由美、英、德、中共等國危機處理的經驗，作為第五章我國危機處理機制之探討依據。

### 第三章：兩岸關係發展發生危機的原因

本章區分四節，說明在兩岸關係發展上可能產生危機的原因，分別為政治上、經濟上、軍事上及外交上等危機因子。

### 第四章：一九九九年「兩國論」危機探討

本章區分四節，第一節主在說明爆發「兩國論」危機之時空背景，第二節則闡述「兩國論」發生後的危機發展過程，第三、四節深入分析「兩國論」危機所產生之意義與影響。

### 第五章：我國在「兩國論」危機中處理機制探討

本章區分四節，第一節為探討我國危機處理體制與相關法規，第二節則檢討我政府危機處理決策機構的決策過程，第三節則分析現行我國危機處理體制並提出檢討與改進，第四節則以兩岸關係所產生之危機處理經驗，以提昇我國國家安全危機處理作為。

### 第六章：結論與建議

本章區分三節，第一節為本研究之發現，第二節為本研究之貢獻。第三節則針對後續之研究與展望做一歸納。

### 研究架構

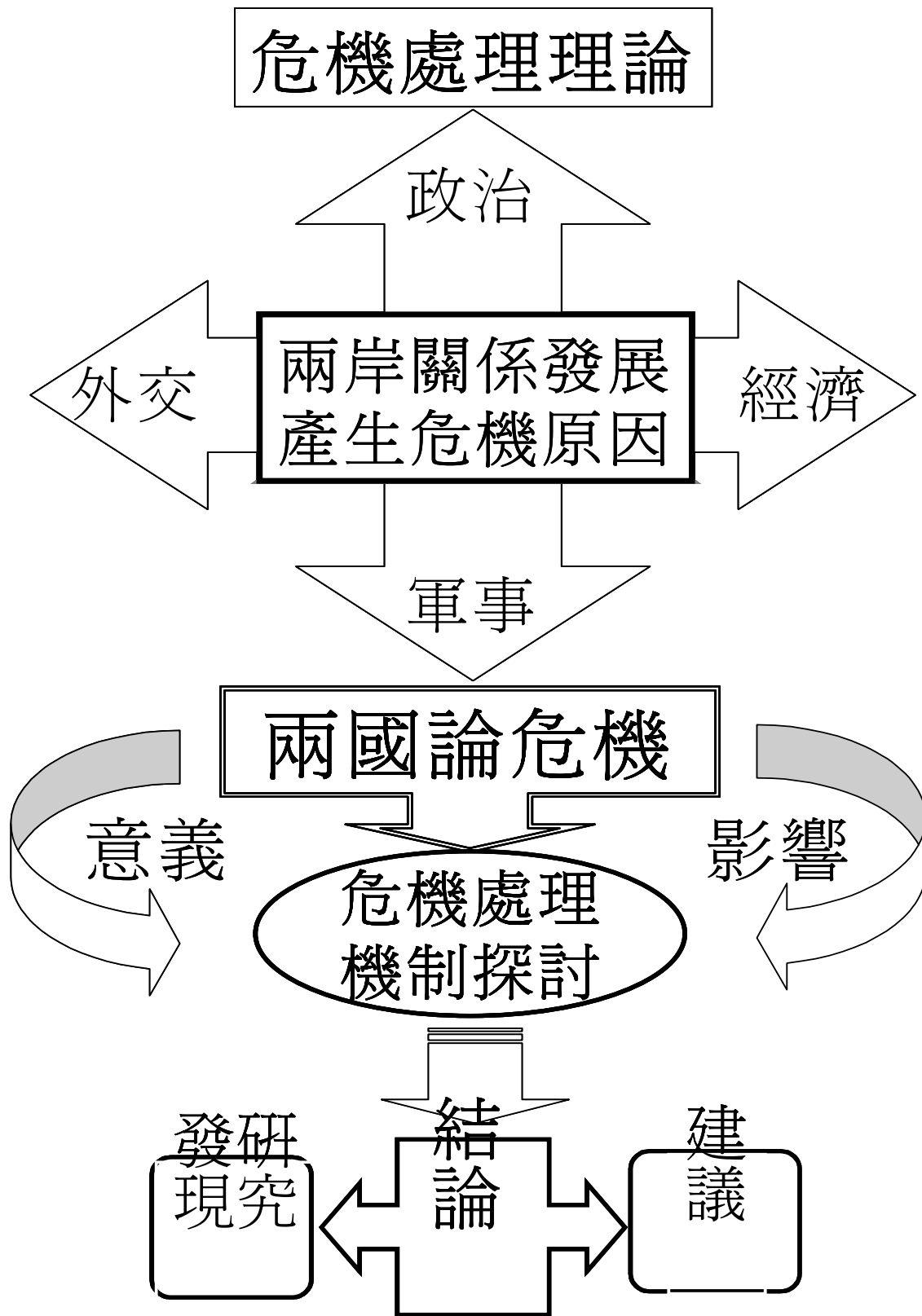


圖 1：研究架構圖 資料來源：作者自繪。

### 第三節 研究範圍與限制

#### 一、研究範圍

##### (一) 時間範圍

自李前總統於 1999 年 7 月 9 日發表「兩國論」後，迄 2000 年 3 月陳水扁當選中華民國第十屆總統止，中共一改以往通常低調舉行例行軍事演習方式，轉變為利用其新研發之洲際導彈進行試射，並派遣先進戰機頻頻出海，甚至多次越過海峽中線，期間透過其國內外媒體大肆宣傳，恐嚇意味明顯。中共此種舉動，使得兩岸維持五十餘年的和平對峙態勢受到衝擊，臺海緊張情勢為之陡然升高；中共此種具有高度危險及挑釁性的導彈試射及軍事演習，所引發的「第四次臺海危機」，是本文在時限上的探討範圍。

鑒於臺北與北京是臺海兩岸危機發生時的主要決策地點，同時亦為緊張情勢的第一線參與者，因此整個危機時間範圍，則以臺海兩岸雙方的體認為依據，亦有其道理。

##### (二) 決策參與者範圍

本論文另一重點在探討我國的危機因應「決策」，在政策制定過程中的主要單位亦即參與者，不外乎是總統府、行政院、國家安全會議、國家安全局、國防部、行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會），而這些單位的首長再形成一小型高階的決策群來對應危機。另一般外交政策制定的官僚組織，乃至危機發生期間之所成立之「危機處理小組」，亦為本文分析決策過程中，列入在參與者方面探討範圍。也由於「兩國論」的內容至今仍未公開，相關參與研究的政府官員與民間學者，至今也從未對外發表相關資訊，因此外界對它所知十分有限，僅能從時任陸委會主委蘇起先生，以及李登輝總統的相關書籍中窺出端倪。

同時，在美、中（共）、臺三角關係中，本文主要針對我國在此次臺海危機之因應決策為分析範圍，即較側重兩岸間關係之互動，其次輔之以美、

中（共）、臺間關係說明。

## 二、研究限制

基於每一次臺海危機的發生與處理均有其特殊性，本文選擇以個案研究方式處理，希冀藉由探討本次「兩國論」危機的形成，係由我國單方面主動挑起，而迥異於以往皆由中共一方率先挑起之兩岸軍事衝突危機，最後仍在美國介入後方停止。

筆者對於「兩國論」危機期間，相關之資訊僅能藉由圖書館、研究智庫、民間研究中心與媒體等相關機構所發表文章及報導，同時，當時參與「兩國論」政策制定之決策小組，亦未對事件之原委作一回應，加之不同政黨屬性與個人意識型態所持論述立場、內容的詳實性與客觀性，對於本文均將會造成相當程度影響；另對中國大陸及美國有關此議題資料之彙整，某種程度增加分析之複雜性，以致就相關期刊、論文等資料作分析探討時，僅以當時負責處理「兩國論」危機處理的陸委會主委蘇起之相關書籍與訪談為主要之參考依據，故仍有治絲益棼之缺失。

雖然在就問題探討過程中，或將面臨上述各項限制，然基於學術研究立場，仍將盡力克服；特別在論證上求其嚴謹，雖然本文分析結果並不完整，但希望能夠為類此議題進一步研究與探討，以整理出一些重點，增加若干理論驗證基礎。

## 第四節 名詞釋義與文獻分析

### 一、名詞釋義

#### （一）國家安全

「國家安全」(national security) 一詞，亦是從第二次世界大戰以來廣被使用的名詞，在傳統概念上，國家安全可說是國防(defense)的同義字，指的是保護國家之人民與領土使免受外來攻擊或威脅。(Amos A Jordan and



William J Taylor, Jr.1984：3）例如學者伯科維茲（Morton Berkwite）與柏克（P.G.Bock）就將國家安全界定為：「一個國家保護其內在價值，使其免受於外來威脅的能力」。（轉引自蘇進強，2003：169）在這種概念下，致使每一個國家均強調要加強國防力量以增進國家安全，相對地在戰略考量上也強調追求權力優勢，亦或尋求權力平衡來嚇阻外來的攻擊。

在冷戰時期，國際戰略學者大都認為「國家安全」，幾乎等同於國防、外交等傳統性範疇，甚至認為國家安全就是「國家軍事安全」的縮寫。但是從1990年代初開始，國際社會已將國家安全發展成為「綜合性安全」的概念，產生「向上、向下、水平與垂直擴延」的現象，向上擴延則是從國家層次而到國際體系；向下擴延是指安全概念從國家層次而到個人層次；水平是指從軍事面向到政治、經濟、社會、環境以及人文等；垂直擴延則是指確保安全的政治責任，從國家下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並橫向延伸到非政府組織、新聞界，甚至到抽象的自然界與市場等，使國家安全的範圍更加擴大。（蘇進強，2003：169）是以，當國家為謀求確保安全的相關途徑時，也從傳統的權力平衡與集體安全，而擴延至產生合作與共同安全，以謀求人類共同的生存。甚或連安全研究也並與其他研究途徑（如戰爭、和平及衝突解決途徑）產生整合的觀點，藉由各為分立且互補的研究領域，而使人類對於預防戰爭或衝突的知識增長，以尋求人類共同生存的機會。

以我國現況而論，中共對臺海武力威脅業已存在五十餘年，並以軍事、政治安全為主要範疇；由於兩岸之間長期以來非戰非和、亦競爭亦對立，在國防軍事上有時是劍拔弩張和軍事競爭；在政治外交上，則是邦交國之爭奪與我國國際生存空間的爭取；在經濟上，則是中共積極吸取臺灣的資本與產業科技，我方則竭力避免對中共經貿依存度的上升、產業的空洞化與高科技產業的外移。（蘇進強，2003：169-170）

綜整而言，中共現階段對我的武力威脅，並未因兩岸頻繁的經貿交流關係而有所改進，反而藉由「以經促統、以商逼政」策略加強對我之統戰，並配合其武力威脅、外交孤困、經貿磁吸等手法相互為用，輔以社會、心理、文化及資訊媒體等手段；加之國內政治生態的不變，執政黨與在野各政黨間互信不足，使得意識型態或族群對立常淪為內鬥耗需的罪魁禍首，甚至連國家認同都產生不同的見解，更遑論是國家安全一詞了。

## （二）臺海危機

依危機研究者而言，將「危機」定義區分為兩派，第一派係以一國之內的決策來定義危機，它的焦點是處理外交政策危機，其代表人物布里哲（Michael Brecher）認為：「危機是一種情況，它具有下列四種充分與必要的性質：（一）內外環境的激烈改變；（二）對基本價值的威脅；（三）可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性；（四）對外在威脅只有有限的反應時間」。（轉引自詹中原，1993：4-5）其基本價值有兩種，一是核心價值（core values），另一是高優先價值（high priority values），前者指國家及人民的生存，避免戰爭所帶來的損害；後者則指涉在某特定危機中，決策者所認定的意識型態或物資上的利益。（轉引自林正義，1993：124-125）其所謂可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性，即意味者當事國已感覺出戰爭的風險，決策群需尋求儘早解決。

第二派學者則由國與國之間的互動來定義危機，它的焦點是處理國際危機（international crisis），（林正義，1993：125）其中代表人物楊格（Oran Young）認為：「危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，進一步言，危機是對於體系內一種急遽與突然變化的狀況」。史奈德（Glenn H. Snyder）與狄辛（Paul Diesing）則認為：「國際危機是兩個或多個主權國家政府之間的一連串活動，而這些國家正陷於嚴重衝突之中，雖尚未發生實際戰爭，但已含有相信戰爭有極高度發生機率的認知」。（轉引自詹中原，1993：5）

綜整上述兩派學者對「危機」之定義，基本上包括「一國之內的決策」與「國與國之間的互動」兩種。然在這互賴的國際體系裡，不論是只有國家之間才會有國際危機的發生，就連一國內的內戰或是革命活動如果蔓延或擴散，也極可能引起其他國家或國際組織的介入與干預，而這種干涉若迫使改變國家的利益或基本政策目標遭受威脅，且伴隨著高度的戰爭可能性，就屬於國際危機之範疇了。因此，1955年共軍攻佔一江山，迫使國軍從大陳島撤出、1958年的823砲戰、1995至1996年企圖藉由飛彈試射與軍事演習，影響我第一次民選總統之大選，而1999年的「兩國論」之論調，在我國和中共之間所肇生之主權與統一的問題，雙方各自有不同之解讀與立場，其後中共除了對我展開相關的文攻外，其先進戰機頻頻出海並多次越過海峽中線，第二砲兵瞄準我政治中樞、核電廠、通信等150多個目標，動員50萬非正規軍進駐福建，潛艦集結於臺海週邊，（朱延智，1999：23）以及試射東風31型洲際導彈，兩岸面臨幾乎一觸即發的軍事衝突。

綜觀上述的二次軍事衝突與二次的準軍事衝突，都是由海峽兩岸所發起的戰爭風險，然後經由美國的介入而暫停雙方的動作，可說是臺海危機之最佳釋義。

### （三）兩岸關係發展

兩岸關係係指1949年後，中華民國政府播遷來臺與同一年中國共產黨在中國大陸取得政權，建立的中華人民共和國，兩國隔臺灣海峽對峙的關係。50餘年來，兩岸關係發展歷程，依其特性與政策轉變，概可區分以下三個階段：

#### 1. 軍事對抗與衝突時期（1949年至1978年）

1949年以毛澤東為首的中國共產黨以武力佔據大陸，我中華民國政府播遷來臺，形成兩岸分治局面，此一階段，雙方皆處於緊張對立的狀態，一則我政府誓言反攻大陸、消滅共匪，而中共方面則處心積慮運用軍事手

段企圖以「武力解放臺灣」來相恫嚇，期間並先後發動「登步島、古寧頭」等登戰作戰。後因韓戰爆發，美國宣布「臺海中立化」，乃增加了中共「對臺動武」的困難。迨韓戰結束後，中共從1954年起，陸續將軍事力量重心逐漸轉移至東南沿海，隨即展開砲擊金門地區及「一江山、大陳島」登陸作戰，來顯示其進攻臺灣的決心，第一次的臺海危機於焉形成，反而促成了「中美共同防禦條約」的締結。

1958年中共藉中東情勢變化之際，毛澤東即對金門、馬祖展開猛烈砲擊，此為第二次臺海危機，後因戰況未如預期發展，迫使毛澤東無法「解放金門」，不得以改採「和平解放」口號。迨1964年中共核子試爆成功，與1965年國軍「八六海戰」失利後，臺海兩岸的軍事情勢，已漸不利於中華民國以往在「質」的方面所保持之優勢，「反攻大陸」政策迫於形勢變化，而漸有鬆動之現象。至此，臺海兩岸關係發展，也漸由軍事對抗走向政治、外交的鬥爭。

1969年尼克森就任美國總統後，提出「談判(negotiation)」代替「對抗(confrontation)」政策，尼克森政府從「權力政治(realpolitik)」的觀點出發，希望把中共整合到國際社會組織之中，乃進行聯合中共以對抗前蘇聯的戰略。(轉引自潘家宇，2000：3-4)在這種理念之下，勢必衝突到我在聯合國席次之代表權合法性，聯合國代表權之轉移亦將在所難免。期間中共甚至要脅聯合國裡出現「兩個中國」、「一中一臺」、「臺灣定位未定論」等情況，堅決不與聯合國發展正常化關係，因此「雙重代表權」的計畫乃付諸東流。同年3月，中共與前蘇聯爆發珍寶島軍事衝突，更促使美、中(共)改善雙方關係的意願。(張贊合，1996：170-176)到了1972年，美國總統尼克森訪問大陸，與周恩來簽訂「上海公報」後，臺海情勢更見緩和。迨1977年卡特就職美國總統後，重提美中(共)雙方關係正常化，終於在1978年12月雙方宣布建立外交關係。(馬英九，1996：25-26)至

此，臺海兩岸在美國的主導下，軍事對抗已完全停止。

## 2. 政治僵局與對峙時期（1979 年至 1987 年）

中共與美國建交後，絕口不提「解放臺灣」一詞，而改以「和平統一」政策。1979 年 1 月 1 日，中共全國人民代表大會常務委員會發表《告臺灣同胞書》，提出「和平統一祖國」的大政方針，及兩岸「三通」主張，暫時放棄「武力解放臺灣」的口號，並停止對金馬地區砲擊，隨即展開密集的對臺統戰。同年 3 月，美國國會則通過「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act)，作為對臺灣的安全承諾。

1981 年 9 月 30 日，中共人大常會委員長葉劍英發表所謂的「葉九條」，進一步闡明「關於臺灣回歸祖國，實現和平統一」的方針政策；至 1984 年由鄧小平確立以「一國兩制」作為解決所謂「臺灣問題」的基本模式。而我政府一方面除加速臺灣的政治民主化與經濟自由化，並積極反駁和平統戰攻勢，同時對大陸同胞提出「以三民主義統一中國」的號召外，另一方面則採取與中共政權「不接觸、不談判、不妥協」的立場，化解其統戰攻勢。(馬英九，1996：26) 其中尤以我政府提出以「三民主義統一中國」的政治號召，深獲海內外及臺海兩岸之廣大迴響，中共在倍受壓力下，乃推出所謂的「一國兩制」來回應。(潘家宇，2000：4) 臺海兩岸關係在民間對和平殷切期盼與經濟密切往來下，終於打開雙方對峙的僵局。

## 3. 兩岸交流與協商時期（1987 年 11 月迄今）

隨著臺灣地區政治社會日益民主化，以及臺海兩岸情勢的快速變遷，1987 年 11 月 2 日，我政府決定開放一般民眾赴大陸探親，為兩岸關係展開啟嶄新的一頁，其後並陸續擴大在社會、文化、經貿等方面的交流項目與層面。1988 年 7 月，中國國民黨十三全大會通過「現階段大陸政策」，同年 8 月，並在行政院設置「大陸工作會報」，協調處理各部會有關大陸事務，同時，在國民黨中央常會之下成立「大陸工作指導小組」，繼之 1990

年9月，總統府設置「國家統一委員會」，成為國家統一大政方針的諮詢與研究機構。1991年元月，行政院將「大陸工作會報」改組為「大陸委員會」，並將「港澳小組」併入，成為統籌政府及港澳工作的專責機關；同年2月，政府結合民間力量籌設的中介團體—財團法人海峽交流基金會（海基會）正式獲准設立，成為政府唯一授權處理涉及公權力之兩岸事務的民間中介團體。至此，政府主管大陸工作的決策執行體系益臻完備，同時，政府在階段與中共政權下不接觸的前提下，也逐步開放對大陸各向民間交流措施。（馬英九，1996：26-27）

1993年4月，臺海兩岸在新加坡舉行第一次「辜汪會談」並簽署四項協議，從而建立雙方制度化溝通與協商管道。1995年春節，中共國家主席江澤民提出八點和平意見（江八點），李總統也回應六項主張（李六條），臺海兩岸關係漸朝向穩定中發展。1995年6月至1996年3月間，中共當局為反制李登輝總統訪問母校康乃爾大學，及我積極推動務實外交政策，乃驟然片面中斷兩岸協商，並對臺發動一連串「文攻武嚇」，使兩岸關係陷入緊張，雙方人民情感也受到難以彌補的創傷。1998年2月海協會正式來函，就我雙方恢復制度化溝通與協商管道做出回應，同時10月，海基會董事長辜振甫與海協會汪道涵在上海進行第二次辜汪會談，（潘家宇，2000：5）希望雙方重開協商的管道。惟1999年7月9日李總統的「特殊國與國的關係」一詞出現後，又使兩岸關係再度陷入低迷的氣氛中。

## 二、文獻分析

經筆者所蒐集到與臺海危機相關的研究文獻，大略可歸納為下列四種類型，除針對文獻作簡要敘述外，並提出個人評論：

### （一）1995-1996 臺海危機個案研究

1.周志懷（1998），《關於一九九五～一九九六年臺海危機的思考》（簡稱周文）。

中國社會科學院臺灣研究所研究員周志懷在文中，首先討論 1995～1996 年臺海危機的主要特徵，繼之分析臺海危機引發的主要因素，最後則是關於臺海危機的思考。《周文》中指出，由於美國允許李登輝總統赴美作「私人訪問」，中共於 1995 年 6 月至 1996 年 3 月，在臺海舉行多次「重要演習」，包括四枚地對地導彈的發射訓練，「釀成 1958 年以來最嚴重的一次臺海危機」，至 3 月之後持續了十個月之久的臺海危機，基本上才告一段落。然文中並未對美國由 1995 年的外交斡旋，到 1996 年展示武力的決策形成作分析。

2.李志德（2000），《中共高技術局部戰爭發展個案研究——一九九五、九六年臺海危機》，（簡稱李文）。

《李文》從中共「高科技戰爭」和「局部戰爭」的結合作架構，探討其在軍事及政治上之目的，而以 1995、1996 年臺海危機中中共六次重大軍事演習作為個案分析範圍，分別對中共及臺灣的政軍策略作探討，其中以「砲艦介入的美國」一節討論美國的介入，然對決策過程未能多作分析。

3.徐柏峰（2001），《危機處理之研究：一九九五、九六年臺海危機個案分析》，（簡稱徐文）。

《徐文》係以危機研究之角度，個案分析之方法，探討 1995 年李登輝總統訪美後，及 1996 年我國舉行第一次總統直選期間，中共對臺發動傳媒「文攻」與軍演「武嚇」之背景、經過、我國和美國的因應措施，以及各方在危機期間的互動過程。

4.汪士鑑（2003），《危機管理之研究——以九六年臺海危機為例》，（簡稱汪文）。

《汪文》係以危機管理理論為基礎，其希冀從九六臺海的危機案例中，透過文獻探討分析政府危機管理之運作機制，檢討政府危機管理作為與缺失，以提供對政府未來在處理兩岸問題時之參考。經文獻探討分析後，

其歸納出下列結論：

- (1) 運用目前相關法令，已足以處理國家安全與緊急危難狀況，因此無修訂法規之急迫性。
- (2) 需強化各部會間之協調聯繫工作，在處理突發狀況時，應建立跨部會之指揮機制。
- (3) 應建立預警制度，注重危機發生前之偵知以及預警作為。
- (4) 兩岸需建立互信機制，加強聯繫與溝通，以免誤判情勢造成衝突。

## **(二) 以兩岸歷次臺海危機為範圍，探討美國在危機中的決策角色**

藍於琛（1997），《權力平衡、相互依存下的小國外交政策：三次臺海危機（1954—55、1958、1996）中臺灣的生存策略》，（簡稱藍文）。

《藍文》以權力平衡、相互依存理論為基礎，討論三次臺海危機中臺灣的生存策略，重點在臺灣對美國—小國對其支持大國策略，以及對中共—小國對其威脅大國的策略。其中第四章以1996年3月臺灣海峽危機為案例，敘述危機的發生、升高、與結束；然對於美國1995、1996年危機期間因應決策並未作深入探討。

## **(三) 以「冷戰」及「後冷戰」時期國際危機為探討範圍**

1. 傅瓊慧（1997），《後冷戰時期美國處理國際危機之模式》，（簡稱傅文）。

《傅文》先分四章討論危機處理理論，美國處理國際危機的決策組織與過程，後冷戰時期美國危機決策的國際環境因素，後冷戰時期美國處理國際危機模式，然後提出「冷戰時期」的1962年古巴危機個案，以及「後冷戰時期」的波斯灣戰爭、北韓核武危機、波士尼亞危機及1996年3月中共軍事演習等個案，探討美國在危機期間的因應處理決策，研究結果認為未來臺海危機發生時，美國的可能因應決策仍然為「戰略模糊、戰術明確」。

另《傅文》以「1996年3月中共軍事演習」一節，從白宮、國務院、國防部等部門發表談話及國會的影響，討論其決策由國防部提出建議，扮



演主導。對於 1995 年中共軍演，美國的反應未加討論，同時未繼續對後冷戰時期的危機個案進一步作比較分析。

2. 朱廷智 (1999)，《小國軍事危機處理模式研究》，(簡稱朱文)。

《朱文》設計出「軍事痛苦指數總體分析模型」、「兩階段危機擴散理論」，結合了「危機生命週期理論」，以「小國面對大國威脅」的角度出發，引用「1967 年六日戰爭前以色列的危機處理」、「1991 年波灣戰爭前伊拉克的危機處理」及「1996 年臺海危機中華民國的危機處理」三個案例來驗證假設，觀察及比較研究危機的醞釀、爆發、處理及預測。其中「1996 年臺海危機中華民國的危機處理」論述，則著重於臺北的反應，相對於華府的因應措施未有更多篇幅作一觀察。

#### (四) 綜合上述三種類型文獻分析，筆者認為若干議題應可進一步研究

##### 1. 第一類型文獻研究不足之處

(1) 有關文獻大多將 1995 至 1996 年危機視為一個案例，或者僅將危機期間設定為 1996 年，並未有文獻將危機區分為 1995 年及 1996 年兩個事件，而對於 1995 年中共軍演所生危機未詳加討論。

(2) 未能以危機比較研究途徑，對美國由 1995 年的外交斡旋，到 1996 年展示武力的決策形成作兩個案例深入探討。

(3) 僅以敘述方式說明臺海危機背景及過程，未採取模式方式，檢證假設與現象是否相符，以便做為未來危機發生時處理參考。

(4) 部分文獻未以危機處理決策途徑探討，而針對中共「飛彈演習」議題，從軍事角度以中共六次重大軍事演習作為個案分析範圍，將美國決策單純解釋為以砲艦介入因應。

2. 第二類型以臺海兩岸 1955、1958 以及 1995-1996 年危機三個案例為範圍，探討美國在危機中的決策角色，優點在於三個案例研究對象相同有其連貫性，與兩岸歷史糾紛因素時間縱深契合，並以美國在危機中所扮演的

角色為探討重點，可瞭解美國之影響力，不過對於美國因應三個危機案例彼此間決策比較，未深入探討。

3.第三類型以「冷戰」及「後冷戰」時期國際危機為探討範圍，優點可以觀察兩個時期環境因素不同對危機個案影響，並可比較危機的醞釀、爆發、處理與提出預測，以及美國面對兩個時期危機時決策差異，不足之處在於：

- (1) 就後冷戰時期所發生危機，此類型文獻未進一步做比較分析。
- (2) 另有文獻以美國對臺海兩岸自冷戰時期以來外交政策為主軸，著重在其政策之延續及調整之探討，對於突發之 1995 年至 1996 年臺海危機始末作事件描述，未進一步分析華府對危機的認知，及因應危機之決策形成的過程。

4.綜合而言，上述文獻不足處在於：

- (1) 缺乏我國面對 1995-1996 年臺海危機時，以一般外交決策作處理之探討。
- (2) 未針對 1995-1996 年臺海危機，我國面對美國與中共時，選擇以一般外交與危機處理兩種不同決策作比較。
- (3) 我國面對與處理臺海危機時，相關之決策機構與危機處理體系，為能發揮其應有之功能。
- (4) 文獻較少以比較研究途徑，探討「後冷戰」時期，美國處理不同危機之決策異同。
- (5) 此外，文獻未對於影響危機處理決策之內部及外部環境等因素，作周延的分析探討。

基於上述相關文獻之不足，因此，本文嘗試以 1999 年「兩國論」臺海危機個案為主要範疇，另加上美、英、德等國之危機處理機制與經驗作一比較，期能涵蓋上述面向，使我國因應危機之處理決策更臻完善。