

第三章 1996 年台海危機的危機管理活動探討

第一節 危機發生前的預防活動

壹、危機爆發前的兩岸關係

危機具有威脅性、緊迫性、不確定性、階段性、複雜性、結果雙面性、新聞性、壓力性等特性；而在國家安全的「危機」上，更有以下的特徵，包括：危機是一種情境，威脅國家利益及基本政策目標；危機具有時間壓力；危機要求必須決定；危機有高度戰爭等性質。(詹中原，2004:6-9)因此，1995-6 年期間中共的對台軍事演習，構成了所謂軍事衝突的「危機」。然而，我國政府在國際(軍事)衝突的危機管理活動方面，是否具備危機管理的基本原則、內涵與步驟？以下筆者將以國家安全危機管理活動模式，探討我國政府在 1996 年台海危機的危機管理的活動管理作為。

一、危機潛存期的兩岸關係

事實上，台海兩岸原本就存在著危機的潛存因素，也就是，原就有主權爭議、國家認同、互信問題、統合過程問題、對等問題、優越感與面子問題、制度差異、民意認知及外力介入等問題。(包宗和，1996:305)這些潛存的危機因素，都是構成第三次台海危機爆發的根源。1995 年 6 月李前總統成功訪美之後，中共除連續對台發表嚴厲的抨擊外，更採取一連串的軍事演習。1996 年 3 月我國總統大選前，中共對我的軍事演習更是達到高峰，其飛彈試射範圍，直逼台灣大門。我國則積極準備應戰，兩岸戰爭頗有劍拔弩張，一觸即發之勢。

兩岸問題的癥結，主要在中共共產專制體制及其「霸權」心態。對中共而言，一旦台灣分離獨立，不僅中共執政者將面臨政權合法性的挑戰，同時亦將遭受內部派系嚴厲批判。根據「中國為什麼說不？」一書論述，台灣若淪落外敵及分離主義勢力之手，中國大陸將門戶洞開，整個海上戰略防禦縱深頓失，危及國家民族安全。(彭光謙、陽明傑、魯石，1996:134)因此，中共一再強調其「一個中國」原則，凡我國任何政策違反其「一個中國」原則，均遭中共激烈的抵制。兩岸潛存的危機因子，從過去我國遭受中共打壓的事實和反應上，可以觀察得知。

(一)打壓我國加入聯合國：1993 年夏，我政府接納民進黨積極推動加入聯合國政

策，於是透過友邦在聯合國提案「重返聯合國」。然而，在中共疑懼下，出現強烈反彈。例如 1994 年 7 月 23 日，中共「駐聯合國代表團」發出新聞稿，譴責我國友邦提案為「嚴重干涉中國內政，侵犯中國主權」，並呼籲聯合國秘書處改進錯誤。

(二)報復我國務實外交：自 1988 年 1 月李前總統就任以來，就開始推動「務實外交」¹，但中共深恐我國的「務實外交」，在國際社會發揮功效，造成台灣問題「國際化」，而使兩岸關係更為複雜。另一方面，也害怕台灣的獨立活動，與美國圍堵中國的企圖相結合。因此強烈反擊我國務實外交，甚至先後和烏拉圭、新加坡、沙烏地阿拉伯、南韓建交，使我國失去多年重要友邦。

(三)干擾我國元首外交：1995 年 6 月在卡西迪公關公司（Cassidy & Associates）及我國外交部努力下，突破中共設下的重重關卡，成功地促成李前總統訪美。此為中美斷交以來，我國總統首次訪美，自然引起海內外媒體及人士的注目，也因此達到我國宣示「主權」的作用。中共「新華社」於當年 6 月 27 日，立即發表評論，表示「必須用鮮血和生命來捍衛祖國」，同時強調「中國的統一不能無限期拖延下去」等激烈論調。（何頻，1995:3）

(四)壓制我國總統的民選：中共在評估 1996 年 3 月總統大選結果時，極憂慮李登輝先生當選首任民選總統，更懼怕選舉制度的改變，成為邁向台獨分離的不歸路；尤其擔心我國的民主政治制度，會造成中國大陸的「和平演變」，衝擊其領導政權的合法地位。為表達強烈的政治意志，中共充分運用心戰攻勢，施與我國壓力。尤其愈接近危機爆發時，批判性的強度與密集度愈高。

(五)嚴厲批判李前總統：1995 年中共組織「文攻部隊」，對我國國家元首進行「文攻」，主要攻擊重點包括，李前總統與日本作家司馬遼太郎在台北官邸會談後，披露「生為台灣人的悲哀」實錄；其次為千島湖事件的偵查過程中，李前總統痛罵中共為「土匪」。（司馬遼太郎，1995:469-480）

(六)封鎖我國武器的獲得：中共為保持其軍事優勢，積極封鎖我國武器獲得，同時中共認為我高科技武器的獲得，會加強台灣內部的台獨傾向。如 1992 年法國政府允諾出售我國幻象 2000 - 5 戰機後，北京反應強烈。不但勒令法國關閉在廣

¹「務實外交」的主旨，在於不拘泥於官方的正式名稱，在國際間折衝斡旋，以爭取國家的最大利益目標。我國務實外交的內涵為：強化並提昇形式上的外交關係；與無邦交國發展實質的關係；重新加入國際組織並參加其活動。

州的領事館，取消法國公司承建的廣州地鐵合約，打擊法國在大陸的商業活動，並全面在政治及經濟上抵制法國。

二、危機醞釀時的兩岸關係

1995 年 5 月 22 日，在美國國會及輿論的壓力下，美國國務院宣布，柯林頓總統(Bill Clinton)已同意李前總統於 6 月間以「私人名義」訪問美國，結果立刻引來中共強烈抗議和譴責。為了對美國施加壓力，北京除發表正式抗議聲明，召見美國駐中共大使芮孝儉(Roy Stapleton)，以及動員輿論大肆抨擊美國之外；在具體行動方面，北京中斷、中止、推遲了高級軍政幹部于振武、李貴鮮、遲浩田等人的美國之行，延緩雙方導彈控制技術及核能合作的會談。中共希望藉這些動作，讓美國瞭解其內心的不滿和憤怒。

1995 年 6 月 9 日李前總統於康乃爾大學「歐林講座」發表演講，強調臺灣經驗，凸顯「中華民國」。中共遭到激怒，乃將鬥爭矛頭指向李前總統，批鬥謂「不惜血本買入美門票」，目的在製造「兩個中國」、「一中一台」，挾洋人以自重，甘作美國兩面政策的玩偶。²

其實，李前總統當時的美國之行，只是希望「在國際間得到公平對待，凸顯『中華民國』絕非中共所能涵蓋的事實」，與「台獨」或「獨台」無關，更非分裂中國的陰謀。但此時，我方似乎未警覺兩岸關係可能全面逆轉，主管兩岸事務的大陸委員會及海峽交流基金會分別呼籲中共認知李前總統訪美的積極意義，盼勿因此影響兩岸關係，並且研判二次辜汪會談應不受影響。(蔡瑋，1996:32-33)

1995 年 6 月 17 日，中共召回駐美大使李道豫，並且推遲計畫中的兩岸辜汪會談。從此之後，中共對美國、台灣的批評更形加溫、加碼，局勢更為險惡。美國國務院對中共的舉措表示遺憾，並試圖努力平息中共的不滿。然而，中共開始對台進行規模大小不同的軍事演習，其中較具規模的三次演習為：

(一)第一次演習(1995 年 7 月 21-26 日)

1995 年 7 月 21-28 日，北京新華社宣布，人民解放軍將在台灣以北的彭佳嶼海域，進行地對地(surface-to-surface)導彈演訓。同時，中共開始加強對李前總統的「文批」³及進行一系列的軍事演習「武鬥」。7 月 21 日，演習的第 1 天，

² 參見人民日報(北京)，1995 年 6 月 11 日，版 2。

³ 中共新華社於 1995 年 7 月 21 日連續發表 4 篇批評李前總統的評論文章(簡稱四評)，指稱李前總統公開鼓吹分裂，其美國之行是為台獨爭取活動空間，蓄意製造兩岸敵對意識，北京對於李前

共軍先後在凌晨和中午從福建試射兩枚飛彈，其中一枚落在目標區，另一枚則疑因系統失靈，提前墜落在福建南平縣。(鄒景雯，2001:269)22日，共軍再度試射2枚導彈，則分別命中目標區。7月23日，共軍再度試射，但地點改在吉林省的通化；而7月23日北京也接連4天刊載痛批李前總統的專文。⁴

(二)第二次演習(1995年8月15-25日)

8月15-25日，中共在東海水域進行第二次導彈火砲試射。其實，這是中共二砲部隊的年度例行軍演，刻意公開宣布，是想持續上一波演習對台的恫嚇效果，而參演的除二砲部隊外，還包括東海艦隊和南京軍區的地面部隊，以及20艘戰艦和40架飛機。(鄒景雯，2001:270)為了增加威脅強度，共軍還故意在演習期間，進行1995年的第2次地下核子試爆；8月23日，李前總統在國民黨第14屆二中全會上，宣布競選連任。

(三)第三次演習(1995年11月下旬)

1995年10月中旬，中共繼續在黃海進行軍事演習，江澤民曾經檢閱海軍演習部隊；11月下旬又在閩南沿海東山島進行軍事演習，此時中共已改用「南京戰區」用語。此次演習為三軍聯合演習，內容包括岸砲射擊、地對空射擊、空對地射擊、軍艦砲射擊和二砲的對地及對艦攻擊。但台北方面認為，中共演習的時機、地點敏感，目的地在影響台灣「立委」選舉，政府則呼籲人民要鞏固「心防」。不過新華社又在11月24日，發表「中國的主權屬於全體中國人民」專文，聲稱「無論台灣當局領導人的產生方式如何改變，都不能改變台灣是中國一部分的地位。」⁵

1996年1月，紐約時報報導，中共已完成對台灣有限攻擊的準備計畫，並向美方傳達此一訊息。⁶2月，外界盛傳中共將在台北總統選舉前進行大規模軍事演習。隨著總統大選的到來，台北進入政治動盪期，李前總統則強調台北有「18套劇本」，可以對付中共演習。

總統視「中國」為無物一事痛恨已極，文章稱李前總統不悔改將「身敗名裂，淪為中華民族的千古罪人。」參見文匯報(香港)，1995年7月24日，版A1。

⁴ “Taiwan Strait: 21 July 1995 to 23 March 1996,”參見 <http://www.fas.org/man/dod-101/ops/Taiwan-strait.htm>

⁵ 參見陸委會網站：<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cschrono/sc.htm>。

⁶ 參見 New York Times, January 24, 1996, p.A3.

貳、政府的預防管理措施

一、對中共第一次演習的預防措施

依據李前總統的說法，我方是在 1995 年 7 月 16 日就已掌握共軍準備演習的情報；而當 18 日下午，中共新華社公告演習消息後，我國國防部、國安局和軍情局等相關單位即連夜會商尋求對策。我方研判，中共既然事先透漏演習消息，就不太可能對台發動襲擊，因此演習時主在對台進行「神經戰」。(鄒景雯，2001:268-269)不過陸委會仍然發出緊急新聞稿，譴責中共此舉，「不僅危及亞太地區和平與安全，而且傷害台灣人民感情，不符兩岸人民共同利益。」⁷

二、對中共第二次演習的預防措施

我國國防部於 8 月初，就發現共軍異常調度狀況。8 月 10 日，新華社公告演習當天，李前總統約見前行政院長連戰，商討應對策略；陸委會則發表聲明，指稱共軍這次演習是不友善的行為。(朱延智，1999b:202-203)翌日，行政院召開緊急會議，並在共軍演習開始前，就端出「財政部的振興股市方案和央行的寬鬆貨幣政策」等利多措施，希望安定民心。(鄒景雯，2001:270)

三、對中共第三次演習的預防措施

我方研判隨著總統大選即將到來，台海緊張情勢可能升高。因此，李前總統在 10 月 9 日，指示國安會秘書長丁懋時，組成「應變小組」，就翌年總統大選時中共可能行動，研擬對策方案。時任總統幕僚的張榮豐就指出，整個應變計畫在 11 月上旬就已完成，在整套劇本中，主要設定中國演習是對台「心理戰」，因此研擬許多措施反制。反制重點在第一要穩定股匯市等，其次在軍事層面避免擦槍走火，第三是加強國際聯繫，爭取協助等。股匯市部分由當時的經建會財務處長葉明峰與央行經研處長簡濟民各帶一個小組進行幕僚作業；軍事由參謀總長羅本立統籌，聯三作戰次長室助理次長傅慰孤負責防空部署。張榮豐表示，整套劇本已算出 D-day 為核心，研判 3 月 5 日對岸可能發布軍演後，應變計畫與情蒐指導就有了具體的方向。⁸

參、政府對台海衝突的預防管理活動

從前章對國家安全危機爆發前之危機管理活動的探討，筆者認為國家安全的預防管理體系，應包括危機管理活動的總計畫(危機的應變計畫、危機管理小

⁷ 參見陸委會網站，< <http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cschrono/sc.htm> >

⁸ 「D-day... 95 年 11 月 我就料中」，自由時報(台北)，2006 年 3 月 5 日，版 A3。

組)、決策支援管理系統(知識管理庫、資源管理庫)、情報資訊管理系統(危機偵測評估系統、情境監測管理系統),以及危機溝通網路系統(政府發言人、大眾傳播媒體管制與政府部門間的協調系統)等。其中以危機管理小組的工作是關鍵,包括監督政策的規劃、確認程序的發展、準備計畫的參與、監督並參與計畫的運作、選擇危機處理中心位置、監督危機處理的設備、安排危機處理的人員...等。

我國負責國際衝突危機管理工作的主要機關,係以國家安全會議及其所屬的國家安全局為核心;其工作為統籌規劃及主導我國的國家安全事項。以下介紹並檢討我國對台海軍事安全的預防管理單位及其權責內容:

一、國際衝突的危機管理組織

(一)國家安全會議

「國家安全會議」為我國政府國家安全的危機管理活動「核心」,可以說是危機決策支援管理系統內的「危機管理小組」;在危機爆發時,由危機管理成員組成或指定人員組成「危機處理小組」。我國國家安全會議的背景,是源自政府遷台後,於1954年設「國防會議」,當時的任務在協調政治、經濟、軍事之國家戰略,審議國防政策與國家總動員等事項。國家安全會議係於1967年2月16日,由國防會議改制成立,⁹下設國家建設計劃委員會、戰地政務委員會、科學發展指導委員會、國家總動員委員會、國家安全局及秘書處等機構;嗣於1972年間為精簡組織,裁撤國家總動員委員會及戰地政務委員會,其業務由行政院授權國防部召集「總動員業務聯席會」,負責審議年度總動員綱領及動員方案,為總動員之決策機構。

1991年4月,國民大會廢止動員戡亂時期臨時條款,制定憲法增修條文,其中第2條第4項明定:「總統為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」。1994年12月31日,國家安全會議組織法在立法院通過,進入組織法制化。(王世塗,1996:40-41)進入法制化後的國家安全會議,具有兩大機制:1.是總統主持「國家安全會議」,係由法定成員所參加的會議;2.是平時之研究諮詢機制,由秘書長、諮詢委員、副秘書長,以及秘書處所組成的常設幕僚負責;但是,當時缺乏強而有力且法定編組的研究單位與研究幕僚。此就如軍事

⁹ 國民政府遷播來台後,為因應台海軍事危機,蔣中正指示於1954年設立「國防會議」。1966年3月國民大會授權總統設立動員戡亂機構,以決定動員戡亂有關大政方針;蔣中正乃於1967年2月制頒「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」,將原設之國防會議裁撤,並於同月16日改設「國家安全會議」。參見(張中勇,1995:100-101)

衝突危機管理活動之決策支援管理系統中的智庫、專家及知識庫管理系統；而危機管理的成員，就是參加總統主持「國家安全會議」的法定成員。

國家安全會議在當時的運作方面，是以「會議」為核心，實踐上依性質可以分為「高層會議」及「專案會議」；而議題的產生方式則可分為「由上而下」，即總統交辦；或「由下而上」，由國家安全會議依據情報資料或研究結論，簽請總統召開的會議。總統下達決策後，由行政院所屬各相關部會負責執行，而國家安全會議承總統之命負責協調、聯繫、追蹤與成效檢討。(尤正才，2002:124)

(二) 國家安全局

我國「國家安全局」為國家安全會議的所屬機構，亦為國家元首的耳目，其工作任務在統合各部會之安全體系，協助總統瞭解國內外政治、經濟、社會及軍事情勢，並提供總統維護國家安全的情報資料。因此，國家安全局是國家安全危機管理活動的危機情境偵測及評估(感應)的系統，主在接受由外而來的危機警訊，以提供給予決策支援管理系統的危機管理小組下達「決心」。早在 1995 年 10 月 2 日，李前總統即指示國安會對台海危機預作評估；10 月 9 日國安局成立情蒐專案，11 月 8 日完成應變計畫初稿，而當時就預判中共在隔年的 3 月 5 日會宣佈軍演。¹⁰

在當時的情報獲得方面，時任聯三作戰次長室執行官的立委帥化民也證實，國防部曾研擬備案，包括如果烏坵遭到攻擊，將在中國東南沿海進行「報復攻擊」；他又進一步指出，當前的情報混沌，原以為中國可能會發動全面戰爭，但後來發現中國內陸並無大規模動員跡象，才確認是局部行動。¹¹另外前海軍總司令顧崇廉回憶 1996 年的台海危機時認為，當時儘管台海局勢緊張，但軍方一開始就研判兩岸不會真的開打，軍方的情報顯示中國軍隊後勤整備「不像攻台的樣子」，尤其沒有動員民間力量。¹²

二、危機的應變計畫

在危機管理活動的總計畫中，必須要有一套應變計畫，危機應變計畫在草擬與危機有關的劇本，並提供危機訓練系統以進行對危機團隊的訓練。組織管理者也應該將最糟的情況納入劇本演練，如此透過戲劇性詮釋危機，可以降低成員面

¹⁰李順德，《張榮豐:96 台海危機處理「讓選票投李」》，參閱 <<http://www.udn.com/2005/9/12/NEWS/NATIONAL/NAT1/2893964.shtml>> 2006/3/6

¹¹ 參閱「帥化民:烏坵若遭攻擊 我將報復」，自由時報(台北)，2006 年 3 月 5 日，版 A3。

¹² 參閱「顧崇廉:軍方情資 不會真的開打」，自由時報(台北)，2006 年 3 月 5 日，版 A3。

臨真實危機情境的壓力。據指出，當時的政府內部早就針對中國威脅研擬「應變方案」；而且李前總統口中的「18套劇本」，最早有「31套劇本」，其中連總統遭到中國特工暗殺都列入假想防範。¹³

三、危機的回應機制

事實上，依據當時的法源依據，並未規定「國家安全會議」須具有危機處理的功能；同時，依憲法規定，行政院為最高行政機關，因此當時係由行政院依任務性質組成「危機處理小組」，進行國家安全的「危機處理」。由於當時的政治環境正向民主體制轉型，許多憲政法令尚未完成法治化，就連攸關國家安全的「全民防衛動員準備法」、「災害防救法」、「民防法」等，都是在1996年台海危機過後才逐一完成法治化的立法工作，在法源上才有了基礎。分別介紹如下：

(一)全民防衛動員準備法

該法案是在2001年11月14日公佈實施，而成為我國國家動員的基本法。自1992年我國終止動員戡亂後，國家總動員法隨即終止，然為因應現代戰爭型態，國防部遂建議行政院以「全民防衛動員」名稱取代「總動員」，於1997年5月28日訂定發布「全民防衛動員準備實施辦法」，1998年而由行政院授權國防部成立「全民防衛動員準備業務綜合作業室」，承接國家總動員業務。(中華戰略協會專稿，2002:51)然該「辦法」並非法律，而國防法第5章有關動員規定也係原則性的規範。因此，國防部乃結合「全民防衛動員準備實施辦法」與「國防法」規定，擬定「全民防衛動員準備法」草案，(韓毓傑，2001:15-16)

(二)災害防救法

鑒於1994年元月14日美國發生洛杉磯大地震，加上當年4月26日中華航空公司於日本名古屋發生空難事件，促使我國開始進行規劃災害防救體系，並於1994年8月4日頒布「災害防救方案」。1995年3月1日，內政部消防署成立後，乃積極推動「災害防救法」立法工作；1999年921地震後，政府與民眾更加重視災害防救立法工作，延宕多年之「災害防救法」終於在2000年7月19日公布實施。¹⁴

¹³ 「不只18套，96台海危機，我有31套劇本應變」，自由時報(台北)，2006年3月5日，版A3。

¹⁴ 我國災害防救法內容計8章52條，包括災害防救的組織、計畫、預防、應變措施、復原重建及相關罰則等，有關其理論與立法過程，參見(熊光華、陳亮全，2000:3-11)

(三)民防法

我國民防業務原由民防司令部掌理；民防司令部裁撤後，改歸警總辦理；警總下設民防處，職司空襲防護。1972 年，行政院長(蔣經國)將民防改歸警察掌理，在警政署設民防科。過去的民防業務，雖含有公權力強制之性質，但並無法律依據。依據國防法第 28 條規定：「行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習」。為符合民主國家依法行政原則，政府遂於 2001 年 12 月 26 日公佈「民防法」，翌年(2002)元月 1 日行政院核定施行。¹⁵

肆、小結

從前章對危機的定義為：「危機是一種威脅的情境、具時間壓迫性及必須做決定，而危機也是因組織內、外環境因素所引起的一種對組織生存及利益，具有立即且嚴重威脅性的情境或事件」。因此，危機是一段不穩定的時間和不穩定的狀況，迫切需要做出決定性的變革；1996 年的台海危機便是一種威脅到國家利益、生存與基本價值的一段不穩定的情境狀況。然而，危機管理首重危機預防，1995 年 7 月政府在知覺「危機」時，李前總統即及時指示研究「危機」，並有隨時準備「迎接」危機的意志，才得以化險為夷。所以，唯有愈早進行危機處理，才能消弭危機，使危機所帶來的傷害與損失降到最低。

綜合前述觀察，兩岸軍事衝突危機的前因，是國共內戰背景的延伸。兩岸從過去在大陸爭「治權」，到國民黨遷台後的爭「主權」與「法統」，台灣衍然成為國民黨與共產黨爭奪下的「犧牲品」。此次 1996 年台海危機的前因，應就是李前總統於 1995 年 6 月 7-12 日，以私人身分訪問母校康乃爾大學，發表「民之所欲，長在我心」演說，當時中共認為美國已違反三公報中的「一個中國」政策；而在對台方面則延遲第二次辜汪會談，並於 7 月 21-28 日在彭佳嶼附近海域舉行飛彈試射，此舉使原本平靜的兩岸關係引發波動，而中共也想藉此重申「台灣是中國的一部分」，並想試探美國戰略模糊的底限。

究實而論，我國的軍事衝突危機管理活動，從當時的政治環境與民主憲政體

¹⁵ 行政院另於 2002 年 12 月 27 日發布「民防法施行細則」、2002 年 11 月 18 日國防部會銜發布「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」、2002 年 11 月 20 日發布「民防物資人員徵用及補償辦法」、「民防團隊編組人員服勤津貼發給標準」、2002 年 12 月 11 日與教育部會銜發布「高級中等以上學校防護團之編組教育演習及服勤辦法」、2003 年 1 月 1 日發布「車輛工程機械船舶航空器與其他有關民防事務器材設備編組訓練演習及服勤辦法」等法令。參見(張中勇, 2003a:100)

制觀察，由於我國「國家安全會議」的角色與地位並不明確；且國家安全局統籌情報機關的權責也不甚明確，全民防衛動員體系及民防機制也尚未建立，因此可說是一個危機管理活動體系未臻成熟的年代。但李前總統仍不畏中共武赫，堅持完成總統民選，以有所準備與堅定的意志面對中共挑戰，終於贏得中共在軍事上的退卻。

但所謂「危機也就是轉機」，而中共的目的其實也就是針對我國推動「總統民選」一事而來。但也是因為 1996 年的台海危機，在李前總統的堅定意志下，決定完成台灣首屆民選總統選舉，並在全體國人的支持、美國的支援和世界輿論的擁護下，使得台灣第一屆總統直選順利進行且成功完成；最後，危機不但沒有擴大，反而凝聚台灣「生命共同體」的力量；也加速推進我國的國防軍事戰略，朝向以高科技、聯合作戰為主導的防衛作戰型態發展。

第二節 危機升高時的處理措施

壹、危機升高時的兩岸關係

中共在 1995 年間,至少舉行了 8 次大小規模不同的軍事演習(見下表 3-2-1),而自 7 月份開始,面對中共軍演,我國政府下令金、馬及其他外島部隊進入高度警戒狀態。9 月 9 日,李前總統親自前往金門,為國軍加油打氣。1996 年 1 月 24 日,中共新華社發表專文,聲稱「無論台灣當局領導人的產生方式如何改變,都不能改變台灣是中國一部分的地位。」¹⁶當天,美國紐約時報引述傅利民從中國大陸帶來的消息指出,北京準備一套攻台方案,準備在台灣 3 月大選過後,連續 30 天,每天對台發射一枚導彈。¹⁷北京和華府雖然立即否定該項傳言,但卻已經引起極大的震撼。

表 3-2-1:1995 年中共演習一覽表

演習時間	
6 月	中共在浙江舟山群島附近,舉行代號「藍鯨 5 號」海軍艦隊作戰演習。
7 月	中共在東海進行地對地飛彈試射演習,一共發射 6 枚飛彈。
8 月	中共再度進行東海實彈演習,包括實彈射擊、地面部隊演習。
9 月	中共在蘭州軍區進行陸海空作戰演習,參演部隊包括坦克、火炮部隊,以及空軍戰機。
9 月	中共在北京軍區進行陸空聯合演習,有數百輛戰車及野戰部隊、直升機參演。
10 月	中共在黃海舉行海上軍事演習,參演的包括核子潛艇、一般潛艇、導彈驅逐艦、導彈護衛艦,以及直昇機、殲擊機等;火炮武器包括魚雷、空對空導彈、艦空導彈、火箭、火炮等。
11 月	中共在閩南沿海舉行三軍登陸軍事演習,一共動用三萬兵力,包括兩百艘登陸艇、百艘戰艦,同時中共最先進蘇愷 27 初次亮相。

資料來源:中央日報(台北),1996 年 2 月 6 日,版 3。

1996 年 3 月 5 日上午,中共全國人民代表大會開幕當天,新華社突然宣布,封鎖基隆正東 20-40 浬,高雄正西 30-50 浬海域內,進行地對地導彈演習,並要求各國通知本國、本地區船隻飛機船艦,於演習期間不要進入該海空域。¹⁸中共外交部發言人沈國放當天在例行記者會上聲稱,這是一次「正常的軍事演習」,其目標在「維護國家主權和領土完整」,並稱只有「四個停止」,才是緩和兩岸關係緊張的關鍵。¹⁹後來整個演習持續到 3 月 25 日,而這個演習的代號稱為「海

¹⁶ 參見陸委會網站: < <http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cschrono/sc.htm> >

¹⁷ 參見 Patrick e Tyler, "As China Threatens Taiwan, It Makes Sure U.S. Listen," The New York Times, January 24, 1996, p.A3.

¹⁸ 參見 Richard D. Fisher, "China's Missiles Over the Taiwan Strait: A Political and Military Assessment," p. 172.

¹⁹ 所謂「四個停止」,包括:台灣當局停止製造「兩個中國」、「一中一台」,停止進行分裂國家的活動;包括美國在內的外國勢力,停止對台灣出售武器,並停止支持和縱容在兩岸關係上製造緊張空氣。參見中央日報(台北),1996 年 3 月 6 日,版 1。

峽 961, Strait 961」。²⁰

一、危機的升高 - 海峽九六一演習

1996 年 2 月 4-7 日, 共軍在南京戰區展開動員演習, 從各地調集部隊 戰機、直升機和運輸機, 來自北海、東海和南海艦隊的部分船艦, 加上二砲部隊、防空部隊等, 準備進行多兵種的聯合演習。由於不在南京戰區內的參演部隊, 必須在 60 小時內集結完畢, 因此這一波動員部署就稱「特 60」(Express 60)。

當時華府研判, 解放軍正準備進行的演習, 規模是 1994 年以來最大一次, 目的是要影響台灣總統大選, 壓制島內獨立聲浪, 尤其是想讓「彭謝配」出局, 並拉低「李連配」的得票率。參與演習的部隊事後證實約 15 萬人, 而非原先報導的 40 萬大軍, 2 月中旬, 時任副參謀總長的唐飛在行政院「臨時決策小組」會議證實, 共軍已將江西的飛彈移到福建演習區, 更增台海緊張氣氛。²¹

(一)第一階段(3 月 6-8 日)的地對地導彈發射訓練

1996 年 3 月間, 台海緊張局勢愈演愈烈, 戰爭頗有一觸即發之勢; 3 月 6 日, 中共的 5 艘「夏級」戰略核子潛艇及 9 艘「漢級」攻擊型潛艇, 全部離港待命。²² 3 月 8 日中共發動 1996 年的第一波軍事演習 - 飛彈試射。當時, 我國國軍軍事發言人立即證實, 第一枚導彈射向高雄外海目標區; 第二枚導彈射向基隆外海目標區。晚間軍方又再度證實第三枚導彈射向高雄外海目標區。中共軍方同時表示(3 月 8 日), 任何台灣所做的對中國導彈或海軍船艦的攔截舉措, 將會被北京視為戰爭的行為。²³ 此時, 中共行動已經對台灣構成實質威脅, 台灣方面全面加強準備, 雙方幾已進入準戰爭狀態, 頗有擦槍走火可能。中共演習造成台灣人心慌亂, 李前總統也表示, 北京演習的目的明顯是要影響台灣的總統大選, 或至少要挫低其得票率。

(二)第二階段(3 月 12-22 日)的海空實彈演練

1996 年 3 月 9 日, 中共又宣佈將於 12-22 日在台海南端進行第二波海空實彈演習。這一階段其實是重復共軍 1994 年的「前進指揮所演習」(Command Post Exercise), 地點選在台灣海峽南端的東山島和汕頭外海, 內容為大規模的空、地、

²⁰ Office of Naval Intelligence, "Chinese Exercise/Strait 961:8-25 March 1996," Report Submitted to Department of Defense in 1996, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB19/14-01.htm>

²¹ 參見中央日報(台北), 1996 年 2 月 8 日, 版 2; 中央日報(台北), 1996 年 2 月 10 日, 版 2。

²² 參見聯合報(台北), 1996 年 3 月 19 日, 版 2。

²³ 參閱 The China News(March 8, 1996), "Intercepting Missiles Would Mean War" Beijing, p.1.

海聯合演習。²⁴3 月 12 日，中共軍隊一面在東山島演習，一面由外交部發言人沈國放向外表示：北京警告美國，派出戰艦接近台灣的決定是送出「誤導」與「危險」的訊息給台北當局，以為美國支持台灣的分裂行為。²⁵3 月 13 日，第 4 枚飛彈射向高雄外海目標區。

(三)第三階段(3 月 18-25 日)的陸海空聯合演習

3 月 15 日，中共新華社又宣佈將於 18-25 日，進行「陸海空三軍聯合演習」，地點在烏坵和金門之間的平潭島附近。²⁶此一階段，其實就是演練三軍聯合侵略進攻，不過由於氣候不佳，演習展開的時間被迫延後，後來共軍以夜間砲擊配合模擬攻佔島嶼，並在東山、南澳附近海域進行船艦戰術操演、編隊航行和火炮射擊。共軍於 19 日演練小島登陸攻擊，21 日進行軍機演習。²⁷第三階段演習因為天候不佳，臨時縮小規模，並於 23 日提前收場，不過還是操演了直昇機配合地面部隊作戰、火力射擊、伊留申 76 型運輸機運送任務，以及兩棲部隊攻擊訓練等項目。

從以上中共「海峽九六一」各階段的演習觀察，第一階段的演習 - 解放軍鎖定基隆、高雄兩港，進行交叉試射，是想凸顯封鎖台灣的能力；第二階段 - 進行實彈射擊，是想透過火力展示，證明具有摧毀我指揮中樞的能力；第三階段 - 主要在證明其攻台登陸佔領能力。但若從演習的時機、範圍、方式和位置來看，演習的政治目標，是影響台灣選情，不過除了部隊演練之外，演習的軍事目標並不明顯，應是共軍想評估其聯合作戰的能力；而真正的是政治目的，即要達到影響我國總統選情之目的。

二、美方的回應與危機之緩和

對於 1995 年 7 月以來，中共對台的一連串軍事演習，美國也動員其情報網收集資料。美國不但調整其探測衛星的瞄準目標，也從日本基地出動偵查機執行任務。此外，美國以「天候不佳」為由，刻意下令前往中東的「尼米茲」號航空母艦繞道台灣海峽。此乃美國藉此向中國表達防衛台灣的決心。其間，美國國務卿克里斯多福和中國外長錢其琛曾於 1995 年 8 月 1 日，在 ASEAN 外長會議中

²⁴ 參閱中國時報 1996 年 3 月 13 日，版 2。

²⁵ 參閱 The China Post(March 13, 1996), "U.S. Warships Are Misleading: Beijing", p.1.

²⁶ Richard D. Fisher, "China's Missiles Over the Taiwan Strait: A political and Military Assessment," pp.173.

²⁷ 參見陸委會網站: < <http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cschrono/sc.htm> >

私下會談，當時克里斯多福要求中國停止在東海的軍事演習，並為緩和緊張情勢而邀請江澤民訪問美國，甚至傳聞面交柯林頓總統言明「三不」(不支持台灣獨立、不支持一中一台、不支持台灣加入聯合國)的密函。

此段時期，在美國的反應方面，2月5日，美國華盛頓郵報報導，一個由國防部所主導的「專門小組」，已開始定期集會，美國擔心緊張局勢持續升高的結果，會有擦槍走火的意外發生，華府正在對台灣一旦遭到攻擊，如何因應展開新的思考；²⁸2月13日，美國重申華府對北京的政策是「交往」而非「圍堵」，希望中共、美國及台灣三方面都不應有挑釁或過度的反應，華府呼籲兩岸雙方耐心理性。表面上，美國雖然一再強調並不認為中共有意對台動武，而且中共渡海攻台必敗無疑，但華府已開始警覺情勢有持續惡化之可能；22日，美國中央情報局局長在國會參院一項聽證會上表示，北京在台海地區的軍事演習，可能因錯誤估算而引發戰火，情勢極為嚴峻。²⁹

1996年3月5日解放軍發射導彈演習後，美國立即強烈譴責中國行為，3月7日斐利警告中共副外長劉華秋，飛彈可能因導航性能故障，而使飛彈落在台灣本土，導致「重大後果」。³⁰同日，參議院民主黨議員要求美國動用海空兵力確保台灣地區暢通無阻。參院外委會亞太小組主席湯瑪斯(Craig Thomas)及議員穆考斯基(Frank Murkowski)要求總統柯林頓依據台灣關係法和國會就台海危機展開磋商，認為美國應該重新檢討其對中共的「三個公報」及重估台灣的武器需要。³¹此外，美國亦於該日出動停泊在馬尼拉灣的航空母艦「獨立號」前往台灣，在3月8日中共試射飛彈後，美國即召開緊急國家安全會議，全體一致通過對中國採取強硬政策。(林正義，1997:161-165)

中共宣布第二波演習消息(3月9日)後，美國反應立即升級，美國參謀首長們在五角大廈緊急集會，討論防禦和補給台灣方案。當時獨立號航空母艦已在東部海域，邦克山號神盾級巡洋艦，也開往台海南端，監測中共演習，而另一艘洛杉磯級攻擊潛艦也在附近海域執行搜尋任務。³²美國國防部長斐利一開始傾向較

²⁸ 參見 International Herald Tribune, February 5, 1996, p.8 ; Washington Post, February 5, 1995, p.A1.

²⁹ 參見聯合報(台北)，1996年2月15日，版3。

³⁰ 參見斐利，「預防性防禦」，中國時報(台北)，1996年3月12日，版3。

³¹ 參見中國時報(台北)，1996年3月9日，版1；聯合報(台北)，1996年3月9日，版4。

³² 參見中國時報(台北)，1999年8月6日，版3。

表 3-2-2:中共升高台海緊張情勢的主要動作與美國政府的反應

中共針對台灣的軍事演習時間	演習內容	美國獲知演習及對演習的反應
1995 年 6 月 30 日起 「東海 5 號」演習	進行陸海空聯合演練 及登陸作戰演習	
1995 年 7 月 21-28 日	向在台灣東北 80 海浬 海域試射 4 枚 M-9 飛 彈及 2 枚 DF-21 飛彈	1.國務卿表示不會對中共輸出飛彈技術給巴基斯坦及伊朗一事進行制裁； 2.國務卿於 8 月 1 日在汶萊向中共外長表示短期未來不再對台灣領袖發出簽證；向中共外長遞交柯林頓致江澤民信函，強調美國願與中共維持合作關係、提議在江澤民赴紐約參加聯合國 50 年周年紀念時舉行高峰會、表示美將在「一個中國」政策基礎上處理台灣問題、反對台灣獨立及不支持台灣加入聯合國。
1995 年 8 月 15-25 日	在台灣北方 90 海浬處 進行導彈和火砲實彈 演習	副國務卿訪問中國大陸，表示美國不尋求孤立中共，願意與中共廣泛交往及從事建設性關係。
1995 年 10 月中旬	中共海軍在中國領海 舉行朱兵種合成演習	1.柯林頓與江澤民於 10 月 24 日舉行高峰會，柯林頓表示尊重中共主張台灣是中國一部分的立場，同意要促進中共與美國合作； 2.助理國防部長奈伊於 11 月中旬訪問中國大陸，警告中共如對台灣用兵將是嚴重錯誤。
1995 年 11 月下旬	南京軍區陸海空軍部 隊在閩南沿海舉行聯 合作戰演習	1.11 月 27 日，柯林頓表示中共並沒有打算對台灣採取立即之軍事行動 2.奈伊於 12 月 12 日表示，如果中共對台用武，沒有人知道美國將如何反應； 3.美國尼米茲號航母於 12 月 19 日穿過台灣海峽，美國於 1996 年 1 月底公佈此消息； 4.國防部長於 1996 年 2 月 6 日表示，如果中共攻打台灣，將是美國的嚴重關切。
中共於 1996 年 3 月 5 日公佈將於 3 月 8 日在台灣沿海進行 飛彈演習	在離台灣東北部 22 海 浬處及台灣西南部 32 海浬處共發射 4 枚飛 彈	1.國務卿、國防部長及國家安全顧問於 3 月 7 日在晚宴中，對來訪的中共國務卿外事辦主任劉華清譴責中共魯莽行為，並警告中共對台灣採取任何軍事行動，將有「嚴重後果」。 2.國防部長宣布獨立號航母戰鬥群駛入台灣附近水域。
中共於 1996 年 3 月 12-20 日進行海空 實彈演習	在東海及南海進行海 空實彈演習	1.國務卿於 3 月 10 日譴責中共魯莽、冒險行為，並表示如果中共試圖以武力解決台灣問題將有嚴重後果； 2.國防部於 3 月 11 日宣布尼米茲號航空母艦戰鬥群由波斯灣駛往台灣； 3.要求台灣派遣特使赴美國與美國副國務卿及副國家安全顧問會談，要求台灣不要挑釁中共。
中共於 1996 年 3 月 15 日公佈將於 3 月 18-25 日舉行海空 聯合演習。	在台灣海峽進行陸海 空聯合演習，但不良 天候迫使中共取消許 多演習項目。	國防部長指責中共在台灣海峽進行軍事演習。

資料來源:蘇格(1998),《美國對華政策與台灣問題》,北京:世界知識出版社,頁 744-748;轉引自林文程,2001:46-47。

為激進的反應，甚至考慮派遣一個或多個航母戰鬥群到台灣海峽來展示美國決心，但參謀聯席會議主席夏利卡維利將軍則認為沒有必要如此挑釁。最後，與會者決議派遣兩艘航空母艦戰鬥群到台灣海峽，回應中國演習，³³但命令不准進入台灣海峽，如此即可展示美軍強大軍力，又不會讓中共有動武藉口。³⁴

3月10日，美國再從波灣派遣「尼米茲」號航母前往台灣海峽。此時，美國分析家觀察中共軍演後，華盛頓官員強調必須冷靜，認為應該讓中國瞭解美國海軍部署的用意及其限制。當時，美國參謀首長聯席會議首席夏利卡維利將軍告訴記者，中國的軍演用意僅在恫嚇台灣人民，但他不認為台海間會產生嚴重衝突。3月11日，美方負責國家安全的事務官員會晤當時在紐約的我前國安會秘書長丁懋時，傳達希望台灣政府能理解美方在台灣海峽的部署，但不要利用這項優勢去刺激北京當局。³⁵

3月14日，美國國防部官員證實，已獲中共保證無意攻打台灣，而美國派遣航空母艦戰鬥群前往台灣海域的目的在於「預警」，避免北京錯估形勢。國防部長斐利則重申中共演習目的，旨在台灣總統大選之前恫嚇人心；其預見共軍在台灣大選結束後將返回營區，緊張局勢可轉趨緩和。³⁶當日(3月14日)，美國眾議院通過「第148號共同決議案」，建議「如果中共對台發動侵略、飛彈攻擊或封鎖時，美國將根據台灣關係法及憲法程序，協助防衛台灣」；另如紐約時報、洛杉磯時報、華爾街日報等，都主張派遣第七艦隊前往台海，確保台海安定。

3月19日，美國眾議院以369票對14票，通過「國會認為美軍應協防台灣抵抗中共侵略、飛彈攻擊或封鎖」決議案；3月21日，參議院又以97票對0票通過台灣防衛修正案，重新檢討基於「台灣關係法」，軍售台灣的性能與數量，以及中國行動威脅到台灣生存利益時的對策等。³⁷

3月23日台灣選舉結束後，台北方面一再公開呼籲中共重開協商大門，兩岸盡早恢復政策對話，表示不放棄和平的希望，願意結束兩岸敵對狀態，簽訂和平協定，不排除兩岸領導人會面的可能，協商大門永遠敞開等等。然中共仍口徑一致地表示，只要台北不搞台獨，兩岸關係就不會有問題，大陸方面也希望兩岸

³³ 參見《中向美表明不會真攻台》，蘋果日報(台北)，2003年7月17日，版A19。

³⁴ 參見聯合報(台北)，1997年8月21日，版3。

³⁵ 參見《中向美表明不會真攻台》，蘋果日報(台北)，2003年7月17日，版A19。

³⁶ 聯合晚報(台北)，1996年3月15日，版1；聯合報(台北)，1996年3月25日，版1。

³⁷ 眾院決議案全文請參考，<<http://www.fas.org/news/Taiwan/1996/960321-taiwan-usia.htm>>

關係緩和下來，但正在等待台灣方面採取具體的言論和行動。

就在台灣海峽戰雲密佈的緊張氛圍中，我國於 3 月 23 日順利完成總統大選，（各候選人的得票如表 3-2-3）基於不願過度刺激中共的考慮，原先外傳在 23 日當天通過台灣海峽的尼米茲航艦，也刻意放慢速度，在大選過後才抵達台海附近海域；而當時共軍的第三波演習也由於氣候不佳、傷亡發生等，提早收場。（鄒景雯，2001:274）此次的台海危機就在各國譴責、美國干涉之下，緩和下來，但中共的軍事恫嚇，後來仍不斷以各種大小規模的軍事演習上演，而且持續強化其國防武力裝備，對我方之安全威脅，並不減於當年（1996 年）。

表 3-2-3:1996 年我國總統、副總統選舉得票統計表

候選人	得票
李登輝、連戰	5,813,699
彭明敏、謝長廷	2,274,586
林洋港、郝柏村	1,603,790
陳履安、王清峰	1,074,044

資料來源:中國時報，1996 年 3 月 24 日，版 1。

貳、政府的回應處理措施

我國政府在 1996 年的台海軍事衝突危機處理，應可區分為危機管理的決策單位與危機處理的執行單位與機構，可以 1996 年 2 月 13 日做為區分的分水嶺。13 日以前，以國安會為「危機管理」的主要決策角色；13 日以後，則以行政院「臨時決策小組」為處理危機的執行角色。依據危機管理活動模式分析，如下：

一、危機管理的組織

(一) 國家安全會議

危機管理小組在危機管理中係居關鍵性角色，然而由於當時的政治體制係在國民黨「以黨領政」的威權體制下。國家安全會議的角色 - 決策或諮詢的定位不明確，係朝向總統制 - 依總統喜好而定；而且國家安全會議的集體決策型態，也通常會牽制領導者的決策行使。因此，依據國民黨威權體制時期的決策過程「慣例」，李前總統在因應台海危機上，並未召開國家安全會議，而是召開「國民黨黨政高層首長會議」（於 1996 年 2 月 7 日召開），並於會議中決定成立「行政院臨時決策小組」以因應危機。

就國安會當時的組織言，由於體制尚未定位，平時只有一個 50-60 人的秘書處，負責行政與資料蒐集工作。除了聘任幾位研究員外，並沒有獨立的研究幕僚

人員，其情報資訊必須由國防、外交、情治、大陸、財經等單位提供，整個幕僚作業小組也是臨時組成的。(朱延智，1999b:201-202)然在 1996 年 10 月，李前總統就 7-8 月解放軍所展開的一波軍演，依據幕僚提供的 1992 年演習劇本，其中研判中共試圖在台海展現軍力、試射飛彈、騷擾我外島補給線等，要求國安會開始先行準備 1996 年的應變計畫。³⁸

(二)行政院「臨時決策小組」

行政院「臨時決策小組」自 1996 年 2 月 12 日成立，至 3 月 22 日，一共召開 8 次會議³⁹；自 3 月 5 日中共公佈第一波軍事演習後，此小組約三天就召開一次會議。(林正義，1996a:3-4)此時行政院組成的「臨時決策小組」，系將李前總統在 1995 年 10 月間，曾指示國安會成立的「應變小組」所完成的「18 套劇本(或 31 套)」落實為政策方案，其中包括：

- 1.財政部宣佈，將透過銀行業、保險業、簡易壽險資金及郵政儲金、勞工退休基金和公務員退休撫恤基金，成立高達 2,000 億元的「股市穩定基金」，透過 7 人運作小組，投資優良的上市股票。
- 2.經濟部宣布，將提高中小企業信保基金額度、推動設立中小企業互助基金，協助中小企業取得融資。⁴⁰
- 3.中央銀行宣布，將釋出 350 億元的郵政儲金存款，協助無住屋者首次購屋貸款，並將在「適當時機」採行降低存款準備率、重貼現率等寬鬆貨幣政策。⁴¹

該小組再作成決策前，即先行與立法院 2 月 12 日所成立的「兩岸情勢因應小組」先行磋商，作成決策後，廣續報告整體狀況。2 月 29 日，國防部成立「永固專案小組」，指導國軍全面備戰。(鄒景雯，2001:273) 3 月 5 日，中共宣布將於 3 月 8-15 日在台灣東北與西南海域進行飛彈演習。當日清晨，中共宣布飛彈試射時，國家安全會議秘書長丁懋時，立即在中午主持國家安全會議，分析中共軍事演習對我之影響。當天下午 14:30，國防部長蔣仲苓向立法院「兩岸情勢因應小組」進行簡報，強調如果中共武力犯台，必定予以還擊，還舉行一場「飛彈常識

³⁸ 鄒景雯，《96 年台海危機 我有 31 套劇本應變》，自由時報(台北)，2006 年 3 月 5 日，版 A3。

³⁹ 行政院「臨時決策小組」的成員，包括行政院長連戰、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、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、交通部長劉兆玄、中央銀行總裁許遠東、陸委會主委張京育、國安局長殷宗文、農委會主委孫明賢、台灣省長宋楚瑜、警政署長顏世錫、副參謀總長唐飛、行政院副秘書長張昌邦、新聞局副局長吳中立等。參見聯合報(台北)，1996 年 3 月 6 日，版 3；朱延智，1999:203。

⁴⁰ 參見中央日報(台北)，1996 年 2 月 13 日，版 1。

⁴¹ 參見中央日報(台北)，1996 年 2 月 13 日，版 3。

簡介」，傳達「從來沒有一個國家是因為遭到飛彈攻擊而戰敗」的觀念，希望能安定民心。⁴²

當日(3月5日)，16:00時，前行政院長連戰召開「臨時決策小組」會議，副參謀長唐飛及國安局長殷宗文對中共演習做出研判，最後由行政院長連戰作出「危機決策」。⁴³(朱延智，1999b:203-204)包括：1.三軍部隊嚴加戒備，並繼續嚴密監視共軍活動；2.採取必要措施，保護漁民作業安全，並確保演習附近區域之海空運正常運作；3.強化治安、穩定金融、維持經濟活動正常運作；4.按既定計畫舉行第九任總統、副總統大選。⁴⁴

二、情報資訊管理系統

事實上，在情報研判方面，1995年7月在未獲美方證實前，我國的情報研判都是混沌不明的。直到1995年7月中共第一次飛彈演習及8月中共展開的實彈射擊，我國股市、匯市重挫、搶購美鈔、移民潮增加，政府才感覺到事態嚴重。因此，當時政府研判到總統大選前，軍事威脅可能再度出現，1995年10月才開始由國安會研擬各種準備方案(包含所謂的18套劇本)。在選舉前，國安會則邀集行政院國防、外交、情治、大陸、財經各部會代表及學者專家，研判可能發生狀況及討論危機對策。⁴⁵

但就當時的國安局長殷宗文與李前總統對中共武力犯台的評估上，事實上也具有顯著的不同。李前總統在與日本作家司馬遼太郎在台北總統府官邸會談的實錄中，充分表達對國軍二代兵力的信心。⁴⁶殷局長則採取保守看法，認為中共自北方俄羅斯的威脅解除後，1992年開始，就將北方精銳部隊，自制的殲8戰機及

⁴² 參見中央日報(台北)，1996年3月6日，版3；中央日報(台北)，1996年3月7日，版2。

⁴³ 該決策的內容包括有：三軍加強戒備，隨時提出中共最新動態，並迅速採取必要的反制措施；保護漁民作業安全；海空正常行運；強化治安；穩定金融；維護經濟活動的正常運作；對中共提出嚴重抗議等。參見陳永誠，「政府決力維持股、匯市穩定」，中國時報(台北)，1996年3月6日，版3；李建榮，「連戰：中共應停止挑釁舉措」，中國時報(台北)，1996年3月6日，版2。

⁴⁴ 參見中央日報(台北)，1996年3月6日，版1。

⁴⁵ 1996年台海危機期間，當時擔任國安會副秘書長的張榮豐指出，中共在試射飛彈的前六個月，政府即開始進行危機管理，且精準預測到3月8日中共發射飛彈的時間。他指出，危機處理的範圍包括推測中共軍演的原因，以及蒐集測算潮差、氣候、水文及中共的演習公告等情報研判，最後精準預測到中共3月5日就會軍演，3月8日射飛彈，對台進行武嚇。而他又說，在撰寫「最壞劇本」同時，從1996年3月5日到3月30日，一連寫25天，是「驚爆25天」。李順德，〈張榮豐：96台海危機處理「讓選票投李」〉，參閱〈<http://www.udn.com/2005/9/12/NEWS/NATIONAL/NAT1/2893964.shtml>〉2006/3/6

⁴⁶ 李前總統認為：「我國最近(1996年)買了不少戰鬥直升機、戰鬥機，有了此等空軍力量，台灣的空軍30年內毋需擔憂。中共對這種結構性的變化，備感頭痛。」參見「生為台灣人的悲哀」，新黨通訊(台北)，第14期，1994年7月，頁4。

蘇愷 27 型戰機，都移往東南區域，進行戰略上的軍事部署。經過 3-4 年的轉移，這些兵力已經完成訓練，並進駐基地。

殷宗文局長又強調，有情報顯示，中共攻台的「四步驟」，正逐漸轉為「五步驟」，即增強第一次步驟的「電子戰」；第二步驟以飛彈摧毀台灣軍事設施；第三步驟用飛機奪取制空權；第四步驟奪取制海權；第五步驟執行兩棲登陸作戰；(朱延智，1999b:206)同時配合以不同管道與交流方式進入台灣內部竊取情報，進行統戰與分化滲透等工作。⁴⁷

台海第三次危機事件，一直延續到 1996 年 3 月中旬，我國才從美方得知中共對台軍事演習，僅僅是軍事演習，而非武力犯台的先鋒行動，殷局長立即報告層峰，並作為我國危機處理的重要依據。

三、危機溝通網絡系統

依據前文研討的危機管理活動之策略管理模式(Louise K. Comfort)中的整合策略，危機的傳播與風險溝通，應包括政府對人民的溝通、政府對大眾傳播工具的利用，以及政府部門間的溝通；而這也是當前政府機關與企業組織都特別重視公共關係的原因。尤其是對危機的傳播與風險溝通，常會主導危機情境的發展；在此次 1996 年台海危機期間，政府領導人及相關部門，事實上都發揮了危機傳播的功能。

例如，在中共宣布演習前，2 月 15 日，李前總統和前行政院長連戰分頭前往金門和馬祖參加競選活動，以安定前線官兵軍心；同時，李前總統也公開表示，中共是因為對台灣的成長「目眶紅紅」，才會拿演習嚇人，他呼籲民眾不要擔心，因為「兵來將擋、水來土掩。」，他早就備妥「18 套劇本」。(鄒景雯，2001:273)正當進入選舉熱潮時，3 月 5 日，李前總統也對民眾信心喊話說：「中共最怕台灣民主化」，因為台灣民主化成功，會對大陸產生示範作用，「所以，我們越民主化，中共就越眼紅，最希望看到台灣不要舉行總統直選。」⁴⁸

行政院陸委會則發表措辭強硬的抗議聲明，要求「中共當局懸崖勒馬，立即

⁴⁷ 根據民進黨立委許添財向行政院緊急質詢稿指出，台商李宗南親耳聽到中共駐聯合國官員宣稱，中共已潛伏三個師的人馬在台灣，進行「滲透、破壞、分化」等非武力攫取台灣的三部曲。但殷宗文認為，該數據係以大陸偷渡未被捕獲的人數來推論，當然其中會有間諜人員，但不會超過「兩位數」。另根據情報顯示，中共的確已經加強對台灣政府機關及政治菁英人士滲透和統戰工作，國安局已強化各項偵防工作，防範中共滲透。參見台灣時報(台北)，1995 年 8 月 10 日，版 1；朱延智，1999a:134-135。

⁴⁸ 參見中國時報(台北)，1996 年 3 月 5 日，版 1。

停止此種危險的行動，否則所造成的一切後果，均應由中共當局自行負責。」⁴⁹而為避免中共演習造成民心恐慌，農委會及台電公司分別對社會大眾信心喊話，表示國內食米以及各類燃料均十分充裕，足以應付任何突發狀況。⁵⁰3月8日下午，陸委會再度發表譴責聲明，指控對岸進行飛彈試射，是極端不負責且危險的行為，其「一切後果，均由中共當局負責」。

在競選當時(3月10日)，李前總統公開表示，共軍發射的是「空空的啞巴彈」，是要嚇唬台灣民眾，不過台灣人不是被「嚇大的」⁵¹。3月12日，中共展開第二階段的海空實彈演練前，行政院院長連戰再次召開「臨時決策小組」會議，並做出五點裁示，其中包括要求政府相關單位對國內外媒體做詳盡的說明，使國人瞭解實際情況，避免社會恐慌。⁵²第2天，行政院經建會官員公開表示，股市穩定基金只用了400億元，剩下的1,600億就算用完，立刻還會有1,500億進場，而且只買不賣，展現政府的護盤決心。⁵³

我國國防部高層則展現安定民心的作用，例如前國防部長蔣仲苓於1996年3月5日對「立法院兩岸情勢因應小組」報告時認為，中共這一波飛彈試射，是以「心理作戰」層次為主，政治目的高於軍事企圖。時任副參謀總長的唐飛則研判，中共軍事演習的目的是：「希望改變我國選舉結果，造成經濟波動，人民產生不安全感。」國防部則於1996年3月間，曾經發布37次新聞稿，說明共軍3月8-25日的對台軍事演習。尤其針對部分傳播媒體謠傳中共40萬大軍集結說法予以澄清，指出在大陸福建演習的部隊實際總兵力為僅15萬人。(朱延智，1999b:211-212)

從以上對國家安全的危機情境溝通網絡觀察，國家的領導人、政府的發言人及危機處理相關機構，都同時代表政府對外發言的角色。而在溝通的網絡方面，包括政府對民眾、政府對大眾傳媒工具的掌握，以及政府內部機關的溝通等三方面，都須保持暢通，而且口徑一致。從1996年台海危機觀察，無論政府領導人、發言人或相關機構，都能發揮政府危機傳播的功能，並達安撫民心的功效。

⁴⁹ 參見中央日報(台北)，1996年3月6日，版1。

⁵⁰ 參見中央日報(台北)，1996年3月6日，版3。

⁵¹ 參見星島日報(香港)，1996年3月11日，版A11。

⁵² 參見聯合報(台北)，1996年3月13日，版1。

⁵³ 參見中央日報(台北)，1996年3月13日，版1。

四、危機的應變機制與措施

前國安會副秘書長張榮豐指出，1996年3月5日中共新華社宣布軍演後，3月7日國防部即成立「永固小組」，進駐作戰中心；3月9日，當時的國安會秘書長丁懋時赴美，與美國國安會溝通台海情勢。⁵⁴而面對中共軍事演習即將展開，前行政院長連戰(2月28日)強調：「不挑釁、不迴避」，「備戰而不求戰、止戰而不懼戰」的戰略原則。並指示前線官兵，一旦遭受中共飛彈攻擊，國軍將積極反制，包括摧毀中共飛彈發射場、彈藥庫、飛彈生產工廠等。而在國軍戰備整備方面，主要著眼以下方面：

(一)國防軍事應變機制

1.兵棋推演，強化戰備

1996年3月4日國軍師級以上部隊，已完成固安作戰計畫兵棋推演，把彈藥和後勤補給問題全部解決，並在馬祖群島增駐4艘快艇；其次補實沿海第一線部隊之缺額，強化防禦工事。針對中共可能的軍事威脅，除檢討防衛作戰計畫，舉行高層會議、兵棋推演、加強戰備及應戰能力外，同時針對敵情進行完成評估報告及完成因應對策研擬。⁵⁵國軍將領則在每周五於「衡山指揮所」召開作戰會報，檢討兩岸狀況發展，並進行兵棋推演與聽取簡報等。⁵⁶

2.部隊動員，加強戒備

國軍各級部隊除繼續加強情報蒐集和監控當面敵情外，2月17日中共參與演習的第一線部隊集結完畢時，行政院長連戰立即召開臨時決策小組會議，指示做「最壞的打算」。18日凌晨起，部隊全面進入動員狀態，各級部隊主官(管)春節期間一律留守；三軍部隊完成各類型快速反應部署，24小時待命；海軍作戰艦完成戰鬥巡弋編組；空軍加強戰機空中巡弋。⁵⁷

8日凌晨中共發射M族飛彈後，國軍全面提升戰備狀況，外島白天全員管

⁵⁴ 李順德，張榮豐：96台海危機處理「讓選票投李」，參閱〈<http://www.udn.com/2005/9/12/NEWS/NATIONAL/NAT1/2893964.shtml>〉2006/3/6

⁵⁵ 參見邱銘輝，深度報導軍方對中共軍事演習的因應動作，新新聞週刊(台北)，1996年3月10日，頁10。

⁵⁶ 國防部在兵棋推演時，大致將共軍可能行動歸納為9種：1.變換彈著區或實施更多彈著區；2.中共戰機或船艦越過中線；3.以潛艦實施封鎖；4.水面布雷實施封鎖；5.用漁政船檢查台灣的水面船隻；6.用軍隊或漁船騷擾外島；7.直接進攻外島；8.飛彈飛越領空；9.全面攻台。其中尤其重視第6、7、8狀況之演練。參見邱銘輝，兩岸軍事過招，9種版本大公開，新新聞週刊(台北)，1996年3月10-16日；轉引自朱延智，1999a:135-136。

⁵⁷ 參見呂紹強，中共演習部隊完成集結，暫按兵不動，中國時報(台北)，1996年2月18日，版1。

制，停止休假，加強自衛戰鬥演練的狀況三；晚上則提升到狀況二(即全副武裝待命，武器彈藥上膛；指揮官召開作戰會報，下達預備命令)。⁵⁸至於本島，除飛彈部隊及戰管連隊提升狀況三外，一般部隊仍維持在戰備狀況四，待命提升戰備狀況。各軍團司令即召集所屬部隊主官(管)進行會商，並針對固安作戰計畫，進行研討修訂。

3.調整部署，保存實力

為防止中共的奇襲，我方部署以疏散分離取代強化掩護，以避免飽和攻擊或特種作戰突襲。所以原集中於左營軍港的海軍艦艇，開始分散調整；空軍於 3 月 16 日開始進駐花蓮佳山基地，西部地區的空軍基地則強化機堡掩體偽裝工事，以防中共致命的第一波奇襲。

4.先期演練，防杜意外

陸軍各級主官(管)，就戰鬥前進路線與戰鬥位置，先期偵查暨開設指揮所，完成兵力配置，並實施各項戰況演練；通信線路完成架設，各級幕僚開始完成各項作戰準備之先期作業。另外，為求避免意外狀況發生，國軍各項行動，以「不引起爭端、不升高衝突、減低疑慮」原則，來處理突發狀況。同時，為避免造成兩岸軍事危機繼續升高，我方乃主動於 2 月 13 日全面停止各項演習。(朱延智，1999a:136-137)

(二)民防與動員機制

民防機制的運用，是我國在 1996 年台海危機最弱且最受忽視的一環，各級地方政府除無危機意識外，也並未配合中央真正的進行人物力的動員。根據中央政府發交地方縣市政府的緊急狀況分類動員配合事項，地方政府必須依照相關指示，進行精神、人力、物資、財經、交通各方面的動員工作。其中精神動員方面：包括思想教育、文字宣傳和出版品的審查，舉凡會影響戰時民心士氣的言論，應予管制。人力動員方面則包括，徵調在校生支援戰時勤務；徵調婦女組成民防團，以及依國防部規定，在必要時徵調 36-55 歲的後備役軍人入伍服役。在戰爭發生時，地方政府權責單位，必須負責民防團的編組和訓練，並處理傷殘退除役軍人的安置工作，以及設立救濟站、災民收容所和民防醫療院。⁵⁹

⁵⁸ 參見邱銘輝，「外島夜間提升至狀況二:最高原則避免擦槍走火」，新新聞週刊(台北)，1996 年 3 月 17-23 日，頁 38。

⁵⁹ 參見楊立傑、梁至正，「中共軍事演習效應-民防篇」，471 期，新新聞週刊(台北)，1996 年 3 月 17-23 日，頁 95-96。

然當時，鑒於部分縣市(如台中縣)動員業務預算遭到全數刪除，因此各項動員整備，多僅是紙上文章；⁶⁰當時政府為安定民心，考慮未到緊要關頭，絕不發佈緊急動員令；但究實而論，當時的各項動員法令及計劃也未臻完備。如果中共當時實施快速奇襲，促使戰爭立即爆發，此時政府再宣佈全國進入總動員狀態，恐怕造成人心慌亂，而大部分人民的生命、財產也已受到嚴重的傷害與損失。因此，攸關動員時機的掌握，以及動員機制的配套運用，也是危機管理活動計畫中重要的一環。

(三)國際奧援管道

鑑於我國早於 1970 年已退出聯合國，由中共取得中國合法統治權，難以從聯合國集體安全體制取得安全保障。在亞太國家地區也未建立起亞太安全體系，而台灣的邦交國也概多維持在不到 30 個弱小國家間，在國際間的影響力，根本微不足道。對台灣外交影響最大者，概為世界超強美國，但「中美共同防禦條約」在 1979 年與美斷交後已經失效，並改由「台灣關係法」替代；然而台灣關係法並非國際條約，而係美國內政法，因此美國可以視其國家利益，採取是否協助防禦台灣之措施。

因此，台灣的對外關係一直捉襟見絀，政府為突破外交困境才有務實外交、彈性外交、元首外交等各方面措施。而中共在國際間，更以不擇手段方式，要將台灣壓制成為其「地方政府」，以達成其「一國兩制」的合理化與合法化鋪路。1995 年起，中共對台灣的一連串演習目的，不外就是在報復李前總統的訪美，也企圖干擾台灣的選舉，而其中最重要的目的在於打壓台灣的國際地位。1996 年台海危機時，我國在外交機制方面的運作，如下:(朱延智，1999b:214-216)

1. 聯合國

聯合國是處理國際衝突爭端的主要仲裁角色，我國雖非聯合國會員國，然對於台海衝突事件，可預先聲請聯合國加以關切及注意。⁶¹易言之，舉凡聯合國會

⁶⁰ 朱延智認為我國在 1996 年台海危機期間，地方政府在「民防動員」方面應做而沒做的事項包括:1.在物資動員方面，地方政府應配合中央物資的全面調查，除了對米、食油、鹽、糖、燃料等基本物資的普查外，必要時還得將糧商列冊，進行糧食的統一調度配給，並控制可能一日數漲的物價；當戰爭爆發時，必須管制醫療用品及醫療設施的提供；2.財經動員方面:包括協助中央徵收戰時特別稅，以籌措戰爭所需龐大經費來源；3.交通動員方面:由於當時負責交通動員的省交通處「車輛動員委員會」已遭裁撤，然大卡車、大客車的動員任務並未解除，必要時仍可徵調戰時使用。參見(朱延智，1999b:214)

⁶¹ 我國雖非聯合國之會員國，但依據聯合國憲章第 35 條第 2 項規定:「非聯合國會員國之國家如為任何爭端之當事國時，經預先聲明就該爭端而言接受本憲章所規定和平解決之義務後，得將該

員國或非會員國在安全受威脅之際，均可在聯合國提請注意或討論。因此，倘若在中共武力犯台時，我國可向聯合國提出聲明，以提請聯合國大會或安理會注意。

然而，聯合國憲章第 27 條第 3 項對於爭端之和平解決的決議，「爭端國不得投票」，但中共挾其擁有否決權，指稱台灣事務為「國家內政問題」，視台海問題為「內戰」而拒斥安理會討論。而且，聯合國秘書長蓋里在 1996 年 3 月間，一再強調台灣問題是內政問題。⁶²但是儘管如此，1996 年 2-3 月間我方駐紐約的聯合國工作小組，並沒有試圖將我國受中共軍事演習威脅的情況，提請聯大或安理會注意或關切⁶³，實為嚴重而值得爭論的「失職」。

2. 日本

由於台灣海峽是世界最繁忙的航道之一，日本有 70% 的石油來自波斯灣地區，而且必須經過台灣周邊海域，運往日本；因此台灣的存在，可以確保日本對外貿易與航道的安全。1996 年 2 月，在美國國防大學召開的一次美、中共、日三邊關係的會議上，日本代表表示：「一旦中共攻擊台灣，美國和日本將無選擇餘地，只有協防台灣。」⁶⁴另外，日本前防衛廳長官，現任自民黨副總幹事玉澤一郎在媒體專訪中表示，台海危機期間，日本已做了必須的後方支援角色，等於間接對台做出重要軍事援助。(朱延智，1999b:215)

3. 歐洲議會

面對 1996 年中共對台軍事演習狀況愈演愈烈之際，不但引起歐洲議會成員嚴重關切，也使議會中的六大黨團緊急提案，要求大會決議，呼籲歐盟運用影響力，以防止中共侵犯台灣。⁶⁵歐洲會議於 2 月 15 日通過「要求中共停止以軍事威脅我國總統選舉」緊急決議案，譴責中共在沿海部署重兵，要求中共停止對台灣大選進行恫嚇。3 月 10 日晚，歐洲議會再度通過決議案，表達對中共飛彈威脅台灣的強烈不滿。⁶⁶

4. 新加坡

新加坡前總理李光耀呼籲中共修正對台戰略，保持耐性；否則一旦動武，

項爭端提請大會或安全理事會注意」。(周煦，1993:325)

⁶² 參見中國時報(台北)，1996 年 3 月 10 日，版 3；聯合報(台北)，1996 年 3 月 21 日，版 4。

⁶³ 參見聯合報(台北)，1996 年 3 月 14 日，版 4。

⁶⁴ 參見傅建中，「美國防大學召集會議探討台海危機」，中國時報(台北)，1996 年 2 月 15 日，版 3。

⁶⁵ 參見台灣時報(台北)，1996 年 2 月 16 日，版 3；聯合報(台北)，1996 年，2 月 17 日，版 1。

⁶⁶ 參見外電報導，「歐美力促中共自制，停止挑釁」，中央日報(台北)，1996 年 2 月 16 日，版 2；自由時報(台北)，1996 年 3 月 16 日，版 2。

中共將失去在 25 年內，成為現代化工業國家的機會。⁶⁷

從以上觀察，由於台海安全將牽動亞太政治、經濟安全體系等，甚至影響國際社會的和平與東亞各國的經濟發展等，因此對於亞太各國而言茲事體大。只是在「強權出真理」的國際社會環境下，對於中共的蠻橫霸道，都不太願意「出聲」聲援。但從 1996 年台海危機觀察，除了我國對聯合國的工作失利外，不少國家仍表示嚴重關切，雖各國未能提供實質的幫助，但也發揮同聲譴責中共暴力罪行的作用。因此，國際上的爭端，通常需要國家在國際社會上能夠合縱連橫、運籌帷幄，以結盟或合作的關係解決國與國之間衝突的困境僵局；而台海兩岸間的爭端又比國與國之間的爭端更加複雜難解。因此，未來如何針對我外交上缺失，將危機預防管理觀念運用在國際奧援上，此將是維護台海軍事安全的重要課題。

參、小結

從以上研究觀察，筆者認為軍事衝突危機的特性為：

一、牽涉到兩個政治體(國家)的行為，通常可運用衝突管理與博弈理論進行運籌帷幄處理危機，而敵人也非常明顯，行為容易掌握。其次，兩國衝突的歷史因有歷史殷鑑，通常都可在尚未進入危機門檻前，先行進行危機處理，因此政府回應危機的空間與彈性較大。

二、涉及國際團體行為，因此小國通常希望強權介入，因此尋求國際奧援的管道與工作，亦即所謂的「預防外交」的行為，將非常重要。

三、危機管理的目標在保護國家基本價值與利益，並為國家永續生存發展而奮鬥，因此是以「政治目標」作為維護國家安全的基本原則與考量。

四、軍事衝突的危機管理與危機處理小組，通常都是國家的最高領導階層，而危機執行的單位，幾乎都是以國防軍事為核心的全民總體戰。

五、當一方有軍事部署與準備攻擊的動作時，也就是幾乎接近危機門檻時，雖然沒有爆發真正的軍事衝突，通常都可稱做「危機」，例如「古巴危機」即稱為危機。

雖然台海兩岸間並沒有爆發真正的軍事武力衝突，但中共的軍事演習與飛彈試射行為，事實上已經危害到我國及東亞國家的安全。此次台海軍事衝突危機，遠因為兩岸「國共內戰」的延續，近因為李前總統的「康乃爾大學之行」。在危

⁶⁷ 參見李光耀，「兩岸關係的現狀與前瞻」，中國時報(台北)，1996 年 3 月 5 日，版 3。

機升高，中共實施「海峽九六一」的三個階段演習時，幸有美方派兩艘航空母艦回應中共的軍演，使台灣終能完成總統民選。

然政府的危機回應措施，則優劣互見。優點是國家領導人，李前總統不畏強敵的堅定意志與決心毅力，屢次運用媒體喚醒國人團結禦侮，並獲得普遍多數民眾的認同。其次，則是李前總統的洞察先機，早於 1995 年 10 月即已指示國安會先行研究「危機劇本」。缺點是，當時的我國也並未有完整的軍事衝突危機管理活動的總計劃；而當時國家安全會議與國家安全局的角色、地位也備受爭議。況且，國家安全會議(危機管理組織)與行政院「臨時決策小組」(危機處理組織)的權責任務，也劃分的不甚清楚。在危機的應變措施上，動員機制與民防機制的法令根本不健全，人民的心防基礎又非常脆弱。最後，在外交方面，國際奧援管道也不甚暢通，各國除「同聲譴責」外，實際幫助有限。因此，後 1996 年台海危機的年代，在中共未放棄武力犯台前，如何建構我國軍事衝突的危機管理活動計劃，實為執政單位與全體國民最為關切的課題。

第三節 兩岸衝突後的危機管理

壹、危機解除後的兩岸關係

除非能澈底消除危機因子，否則危機還是會再出現，雖然我國有驚無險的渡過 1996 年台海危機，但兩岸危機因子仍在，兩岸仍有可能爆發軍事衝突，甚或戰爭。當前的兩岸情勢，中共仍未放棄以武力解放台灣；除不斷強化武器軍備、每年增加國防預算外，並每年進行軍事演習，驗證對台作戰準則，對我軍事威脅與日俱增。1996 年台海危機後，中共政權仍存在對我方的安全威脅，如下敘述：

一、持續文攻武赫

中共在「1996 年臺海危機」後，雖未再舉行類似大規模的軍事演習，但中共在文化宣傳領域、軍備發展、軍事理論及軍事教育上，仍以我國為假想敵；並不斷繼續對我實施「文攻武嚇」策略，以促使我國接受其「一國兩制」，並打擊我國國內台獨分離運動。根據我軍方內部估計，中國 2006 年國防預算大幅成長 14.7%，達 2,838 億人民幣，約合 351 億美金；而且參證中共歷年具軍事用途經費，多隱藏在非軍事部門，因此實際經費應為公開數字的 3-5 倍間，估算 2006 年應為達 1,000 億美金規模。⁶⁸

二、強化飛彈威脅

台海危機導出中共的飛彈侵襲，將造成我國最大的威脅。(中共二砲部隊軍力如下表 3-3-1)但飛彈攔截時間短，速度快、彈道角度大。因此，飛彈防禦武器的研發，應包括偵測 4 馬赫以上的飛彈防空雷達，以及反飛彈的彈道體系的建

表 3-3-1:共軍二砲部隊軍力一覽表

導彈型號數量	發射器/飛彈數	估計射程
CSS-4ICBM 東風五型洲際彈道飛彈	20/20	8,460+KM
CSS-3ICBM 東風四型洲際彈道飛彈	10-14/20-24	5,470+KM
CSS-2IRBM 東風三型中程彈道飛彈	6-10/14-18	2,790+KM
CSS-5 MRBM Mod 1/2 東風 21 型中程彈道飛彈	34-38/19-23	1,770+KM
JL-1 SLBM 巨浪一型潛射彈道飛彈	10-14/10-14	1,770+KM
CSS-6 SRBM 東風 15 型短程彈道飛彈(M9)	70-80/230-270	600KM
CSS-7 SRBM 東風 11 型短程彈道飛彈(M11)	100-120/420-460	300KM
DF-31 ICBM 東風 31 型洲際彈道飛彈	發展中	7,250+KM
DF-31A ICBM 東風 31 型洲際彈道飛彈	發展中	11,270+KM

資料來源:朱建陵,《北京斥美散布中國威脅論》,中國時報(台北),2005 年 7 月 21 日,版 A3。

⁶⁸ 羅添斌,《中國今年軍費支出,將破千億美金》,自由時報(台北),2006 年 3 月 5 日,版 A2。

立。⁶⁹為降低中共飛彈威脅，我國除積極研發天弓飛彈反飛彈攔截系統，並從美國購入三套愛國者飛彈系統（PAC-PLUS 二型改良型）⁷⁰對於如何整合我國低高空飛彈防禦體系，是否及如何加入「戰區飛彈防禦系統，TMD」與陳總統提出的「境外決戰」等問題的討論，均為國人關心的議題。

三、加強統戰策略

1996 年台海危機過後，中共仍始終堅持其「一國兩制，和平統一」的對台統戰策略，不但透過優惠政策吸引台商到大陸投資，而且更加強對台灣政治人物、退役將領、學者等的統戰交流策略。近年來，中共對台的統戰策略，主要為：(一)經濟吸納，以通促統；(二)運用三戰，分化統戰；(三)利用華人，反獨促統；(四)大國外交，國際孤立；(五)以戰逼降，以和誘降。（陳明通，2005:131-146）而且 2005 年 3 月中國人大又制定了「反分裂國家法」，更加強化其軟、硬的對台兩手策略，對我國國家安全又更進一步的加深其「威脅」力道。

綜合過去中共對台的文攻武嚇，未來其可能對我採取以下非和平手段，包括：以空降、特工、兩棲直接攻擊台灣本島；發動導彈攻擊，破壞台灣經濟體系與海上防衛能力；機艦穿越海峽中線；在東南沿海大規模兵力調動及實兵演習，對台實施「心戰恫嚇」；突襲、攻佔我少兵力防守的外離島；有計劃派遣特工，大規模滲透破壞台灣安全設施或製造社會恐慌、犯罪事件；誘導我第一線國軍部隊與共軍誤擊開火；以超限戰或訊息戰對我攻擊；破壞或入侵我重要軍政設施；干擾或封鎖台灣周邊海上軌道等作為。（陳明通，2005:251-252）

雖然我國政府近年來，不斷對中國政府釋出善意，自 2000 年 5 月 20 日至 2004 年底，公開呼籲大陸恢復兩岸協商達 190 次，但中國政府不但置之不理，更以軍事上的威嚇及外交上的打壓回應。2004 年 6 月共軍又在福建東山島舉行海陸聯合軍事演習，宣稱以「奪取台海制空權」為目標，對我方軍事恫嚇不曾間斷。不久前，國際輿論在評論兩岸關係時，都不約而同認為，目前兩岸發生戰爭的可能性比起過去任何時刻都高，因為兩岸充滿太多不確定因素，肇發戰爭的可能性大為提高。（陳明通，2005:251-253）

綜合前文觀察，由於兩岸情勢發展詭譎多變，又我國長期處於中國政府敵對政權的軍事恫嚇陰霾下，只要我方不接受其「一國兩制」政策，隨時有向我方啟

⁶⁹ 參見「最可能的危險 - 談中共飛彈攻擊」，全球防禦雜誌(台北)，1998 年 6 月，頁 41-47。

⁷⁰ 參見聯合報(台北)，1999 年 1 月 25 日，版 1。

動戰爭的可能。因此研擬危機預防機制，預防及因應台海危機的爆發，是我國國家安全最重要的焦點課題。

貳、政府的台海危機管理活動檢討

所謂「危機管理」是一個動態而活動的一系列危機管理過程，必須有常設危機管理機制；依據情報資訊的獲得、分析及研判，採取必要的行動步驟。國際衝突型的危機管理主要在避免危機威脅到國家利益、政策目標，且應能避免衝突進入危機門檻，造成戰爭的爆發；但敵對雙方衝突一旦超越危機門檻，經情報判斷戰爭有一觸即發可能時，則政府應即宣布進入全國總動員，全面啟動危機管理的應變機制，以保持備戰狀態，隨時都能回應危機狀況的發生。

1996 年台海危機，不僅關係我國的生存發展，也涉及到美國的國家利益，更牽涉到整個亞太地區的穩定與和平。所以這個「危機」基本上是屬於「國際衝突」類型的危機，同時也是美國、中共與我國處於「戰爭邊緣」的危機。綜合觀察我國在 1996 年台海危機期間，決策團隊雖然運籌帷幄，終於最後解除危機；但兩岸間的危機因子並未消除，其後遺症效應仍持續影響台灣的內部發展，且兩岸仍然隨時會有軍事衝突爆發之可能性。

筆者依據前文探討的國家安全危機管理活動模式之標準，觀察我國政府於 1996 年台海危機的危機管理活動表現，認為我國政府在危機預防管理體系與回應機制的建立上尚有諸多改善的空間，亟待彌補。觀察與說明如下：

一、政府的預防管理系統

(一)危機管理活動的總計畫

國家安全的危機管理活動總計畫架構與企業或組織的危機管理活動總計畫架構應無不同。依據動態管理模式的觀點，就整體而言，所有的危機管理活動均應包括危機爆發前的預防管理、危機爆發時的回應措施與危機過後的檢討與復原工作，以及最後對修正之後的危機管理計畫活動的再推動等。依據那納美克(Nunamaker) 等人的觀點，危機管理計畫必須在智庫、專家的指導下，在危機感應系統的配合下找出危機根源，依據危機情境擬定狀況想定(最糟劇本)，並交由危機訓練系統模擬演練(沙盤推演)，據此訂定應變計畫。

就我國的國家安全危機管理活動的總計畫而言，應為負責我國國家安全的最高單位來制定，上承國家安全的政策規劃與符合政府組織的運作規範。在我國負

責政策規劃的單位則應為「國家安全會議」，為危機管理活動計劃的總設計單位，危機管理(危機處理)的最高決策者為總統；而危機應變計畫的制定應是依據危機情境監測評估系統(感應系統)的情報資訊，對於危機的種類與發展設定狀況想定，交由危機訓練系統驗證修訂。而我國國家安全層級的危機偵測評估系統(感應系統)即為國家安全局及其屬所機構；軍事衝突的危機訓練系統則以國防部為主導機構。

因此，依據前文研究，危機係因組織的內、外環境，所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅的情境或事件。組織欲做好危機管理工作，必須以長期規劃的觀點建構一套周延的管理策略及應變計畫，並不斷的從學習與演練驗證中修正調適。危機管理的政策規劃理念，係根據危機的發展階段及危機的環境背景進行規劃。但從前文研究，我國在 1996 年台海危機所擬定的計畫，是危機管理總計畫下的子計畫 - 危機應變計畫 (18 套劇本)，而非一套依據長期規劃觀點所制定的危機管理活動總計畫。而在危機管理組織與危機應變計畫的制定方面，也存在以下討論空間：

1. 危機管理的組織

危機管理是一個強調「團體決策」的過程，危機管理小組應由專家(智庫)及主管團隊組成。在危機爆發時，危機管理小組(也有可能轉為危機處理小組)交付危機處理小組執行危機應變方案，以發揮危機處理效能，其功能類似作戰指揮室，統籌危機發生後的所有行動。從危機管理的組織設計言，我國的「國家安全會議」(以下簡稱國安會)係為處理國家安全大政方針的機構。國安會依法由總統擔任主席，出席人員包括:副總統、總統府秘書長、參軍長(總統府組織法修正後已裁撤)、行政院院長與副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、大陸委員會主任委員、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長等 13 人；另外，總統得指定相關人員列席與會。

然而「國安會」在 1996 年台海危機時，總統並未主持召開「國家安全會議」，因此國安會也就等於未能發揮處理危機的功能；究其原因，政府遷台以來，政治運作一直處於「以黨領政」的模式。國家任何重要政策通常都先在國民黨的中常會中討論，而國民黨中常會的成員通常也都是政府機關的首長。因此，在國民黨的傳統制度下，面對任何重大危機事件，往往都是由國民黨中常會授權召開臨時會議，而以「任務編組」方式處理危機。

1996年2月7日，政府感知到問題的嚴重性，因此在國民黨的黨政高層會議中，決定由行政院成立「臨時決策小組」，由行政院長連戰擔任召集人(成員合計14人)；而立法院也立即成立「兩岸情勢因應小組」。然此二小組都是臨時性的任務編組，並不是常設的危機處理機制。因此，就整體而言，當時我國並無整體性的危機管理活動計劃(僅有應變方案)；或至少在危機管理小組(決策)與危機處理小組(執行)之間的權責關係，就未作明確的釐清。

2. 危機應變計畫

應變計畫是危機管理(危機處理)小組回應危機時的行動準據；而危機應變所需的人力、物力資源則由決策支援管理系統提供。擬定危機應變計畫的原則，應包括(1)危機應變計畫的內容應以書面型式呈現；(2)危機應變計畫的精神是主動、正向的處理危機或控制損害，而非消極逃避或試圖推諉責任；(3)危機應變計畫的目的在於建立危機行動的優先順序，並界定相關人員的角色職責。(4)需考量危機情境時，人員可能的反應及做好危機溝通的準備。(5)除處理危機的行動外，危機應變計畫的內容亦須包含危機原因及其影響的調查；(6)計畫的內容雖須完備，但也不可過於冗雜瑣碎，應留給危機處理人員適度的彈性空間；(7)草擬計畫時應審慎周詳，並可詢問組織內部人員或組織外的專家學者。

從前文的探討，我國在1995年10月2日，李前總統曾召開幕僚會議，就中共7-8月所展開的軍事演習，決定交由國安會開始準備「危機應變計畫」。當然，該危機應變計畫，包含所謂的「情境模擬」，即包括總統與其它各組候選人在選舉時遭暗殺等，都在劇本內，並分為死亡、重傷、輕傷等級。對於最嚴重的 - 總統遭暗殺一節，劇本建議事發第一時間必須立刻安定民心，由副總統聯繫各政黨與社會聲望人士集會對民眾發表談話；同時政府要立刻與各候選人溝通，依據法律來決定是否要繼續辦理選舉活動。⁷¹

從以上的報導，我國政府在1996年台海危機前，國安會幕僚確實依據危機情境，發展一套「最糟劇本」的危機應變計畫。但依據危機管理活動模式，該「18或31套劇本」，有否交由危機訓練系統驗證演練(或僅紙上談兵)，爾後再檢討修正計劃，不得而知。而且在危機過後，該18套劇本是否束之高閣，或繼續結合

⁷¹ 時任總統府幕僚的張榮豐表示，31套劇本在國安會討論時，秘書長丁懋時認為太過於忌諱，裁示不予正式列入，但要求國安局必須加強保護總統與候選人的安全。參閱「不只18套，96年台海危機，我有18劇本應變」，自由時報(台北)，2006年3月5日，版A3。

政策、環境發展，不斷修正計畫內容，以隨時準備應付下一場危機的心態，來制定危機管理活動計畫及危機應變計畫，已非本論文追究之重點。但可以知道的是，我國政府在 1996 年台海危機時，確實研擬了一套「最糟的劇本」，而這是危機管理最基本的步驟之一。

(二)決策支援管理系統

近代戰爭，由於受到資訊科技進步的影響，作戰速度與時間均受到嚴重壓縮，強調以 C4ISR 整合的軍事聯合作戰指揮機制，在現代戰爭中愈形重要。聯合作戰的思想，是將戰爭型態由傳統地面決戰轉變為多元化的戰場，未來在戰場上要掌握主動與先制，不僅需掌握地面、制空和制海，還要有效掌握電子與資訊，甚而能掌握外太空戰場。(王壽山，2000:54)

因此，未來的戰爭將是以資訊科技主導，其將是：「戰場的範圍是整個社會，強調集中化的後勤系統及機動性，作戰強調從敵人的內部擊敗敵人為目標，戰爭與和平的界限消失，戰術是無前後的非線性戰術，文人與軍人的差別模糊，科技與作戰理論皆是變遷的驅力，強調電磁力、機械人、高度機動、高科技武器、戰鬥與偵察功能相混合的精密武器，恐怖主義盛行及直接攻擊敵人的文化、心理等」(William S. Lind, et al, 1989:2-11) 的戰爭型態。

從以上未來戰爭型態觀察，資訊科技將是居於未來戰爭主導的地位，而決策支援管理系統雖是資訊科技下的產物，也是支援領導者「危機決策」的最佳利器。其中，包括知識庫管理系統與人、物力管理系統，並同時支援情報資訊管理系統與危機溝通網絡系統。其目的在確保以下三個方面，即「看得見」(to see)、「講得通」(to tell)與「動得了」(to do)之概念。所謂「看得見」指情報蒐集、監視與戰場偵察之領域，提供指揮官蒐集敵情及瞭解敵軍手段；「講得通」是以先進自動化的指揮、管制、通信、電腦與情報(C4I)系統，使指揮官得以傳送情資，能與上級及其所屬部隊長迅速且有效的通連；「動得了」則是精準派兵，意為指揮官指揮所屬部隊，以現有和計畫獲得的精準導引武器，量地量敵用兵發揮致命精準的戰力。(曾祥穎，2002:122-123)因此，決策支援管理系統就是提供支援決策團隊「看得見」、「講得通」與「動得了」的系統了。

(三)情報資訊管理系統

情報資訊管理系統即在提供決策者(危機管理團隊)對危機的認定(知覺、評估)。在我國能處理國際衝突情報機構，惟國家安全局莫屬。然從情報評估的角

度觀察，當時推動訪美的決策，對中共可能的反應，美國的態度傾向，以及可能產生的後果是否經過評估？雖無法確知，但我方與美方的情報單位都在密切注意中共軍事演習的一切動態。

前海軍總司令顧崇廉就說，儘管台海局勢緊張，但軍方一開始就研判兩岸不會真的開打，軍方情報的根據是，中國軍隊的後勤整備「不像攻台的樣子」，尤其沒有動員民間力量，最後證實軍方研判正確。⁷²當時的聯三作戰次長室執行官立委帥化民也證實國防部對當時危機情境之評估說，當時國防部不擔心中共打飛彈，畢竟飛彈無法佔領我國領土；反而是東山島和平潭島幾個大規模的演習才是關注的焦點。當時軍方初步排除戰火延燒到台灣的可能性，但烏坵與東引等外島被攻擊的機會則很高；至於攻擊方式、圍困、佔領都有可能，因此我方很早就檢討外島的彈藥數量，即使被圍困也要能守住半年以上，不過「大型戰爭的準備仍在做」，但不到緊要關頭決不輕言發布戒嚴令與動員令。⁷³

從兩位親身參與 1996 年台海危機的將領證實，我國的情報偵測與評估系統，確實能發揮偵測與評估之功能。但客觀而言，在 1996 年 3 月未獲得美方消息證實之前，我方的情報單位對「中共演習的真正目的」，仍然無法確實掌握，所有重要情報之獲得，實際上是依賴美方提供獲得。因此，可以說，美方才是台灣重要情資的獲得管道與來源。

(四)危機溝通網絡系統

政府的危機溝通網絡主要包括政府對民間、政府對大眾傳媒與政府部門間的溝通等三大部分，其中以政府「發言人」的角色與功能最為重要。政府的發言人是在危機發生後，最能影響政府部門危機管理成敗的重要關鍵之一。因為危機事件的嚴重性，常會隨著媒體的報導而急遽升高，進而使危機處理更加棘手。但若媒體處理得宜、溝通良好，也可能降低媒體負面的報導，減輕危機發生後的負面影響。政府的發言人，也必須做到 1.即時掌握正確資訊；2.對外窗口、訊息一致化；3.政府高層言行與發言人的對外發言一致。

1996 年台海危機時，當時擔任國防部發言人的孔繁定少將，就堅持發言人的專業角色與定位，他說：「涉及情資的部分一定不能說，能公開的部分，則要『主動說、立即說、說清楚』」。又說：「自國防部發布中國已發射第一枚導彈起，

⁷² 參見「顧崇廉：軍方情資 不會真的開打」，自由時報(台北)，2006 年 3 月 5 日，版 A3。

⁷³ 許紹宣，《帥化民：烏坵若遭攻擊 我將報復》，自由時報(台北)，2006 年 3 月 5 日，版 A3。

國內外媒體一再追問各項細節，但這些有涉及重要情資管道的部分，內部經過評估，決定『只說結果，不談過程』。也就是說，軍方當時對外發佈的訊息，就只有『幾點幾分，中國向我方何處發射幾枚導彈』，其他部分，因涉及情資，國防部堅持無法提供。⁷⁴因此，保密與控制流言發展是發言人的重要工作原則之一。

但政府在對民眾的心防上，以及對大眾傳媒的掌控上，並未是隨心應手的。此由於部分國內媒體、國際媒體及中共媒體傳播「解放軍將攻台」等不實謠言⁷⁵，不斷為演習造勢，頗有推波助瀾效果，助長危機擴散，使 1995 年 12 月的移民潮人數遽增⁷⁶；而在經濟方面，1995 年 7-9 月國內資金外流近 3,000 億台幣，股市從 5,000 至 6,000 億台幣，下滑至 200 億元左右。3 月 5 日共軍軍事演習消息揭露之後，匯市當日成交量逾 5 億美元，搶購美鈔空前熱烈。⁷⁷以上均顯見我國在心防上的弱點，因此在危機管理活動的計畫上，政府對於民眾的心防措施與因應方案如何，應屬未來軍事衝突危機管理的重點。

二、危機的回應機制與措施

(一)危機處理小組

危機的處理小組，通常是處理危機的關鍵核心，而最高領導人通常都是居於決策的主導地位。危機處理小組通常由組織裡各種功能任務的人員所組成(各部會首長)，以不超過 5-8 人為原則。其基本任務為：1.擬定危機處理計畫；2.實施危機處理計畫；3.處理計畫外的危機。危機處理小組也經常需要整合組織的各種技術資訊、評估法律的適用性，以及注意在危機處理中所收集到的資訊。而我國基於憲法規定，行政院長為最高行政首長，對立法院負責，主持「行政院會議」；因此「行政院會議」也是我國對國家安全危機回應的「危機處理小組」，是一種透過院會「合議制」的討論方式產生的行政政策，而不似總統制之內閣會議僅提供總統參考、諮詢，而是有積極產生法定程序效果的制度。

⁷⁴ 孔繁定，《孔繁定：中國射啞彈 我準確判斷》，自由時報(台北)，2006 年 3 月 5 日，版 A3。

⁷⁵ 當時助長危機的傳媒，在國內媒體方面，有「1995 年閏八月」、「1997 年台灣大浩劫」、「2001 大終結」、「僵局」、「危險的預言」等，其中以「1995 年閏八月」最聳人聽聞。在國際媒體方面，則有 1994 年 10 月日本「產經新聞」引述北京一份極機密的文件指出，中共將在 1996 年以前，以武力統一台灣；香港媒體亦報導，共軍有 80 萬部隊，隨時可參與對台大型實彈演習，中共「新華社」則誇稱解放軍可 24 小時內封鎖台灣，36 小時摧毀台灣軍事設施，48 小時可癱瘓台灣全島。(朱延智，1999b:181-183)

⁷⁶ 參見張藜文，「飛彈恐懼症，帶動移民潮」，中國時報(台北)，1996 年 3 月 10 日，版 10。

⁷⁷ 參見羅雨莎，「中共頻吹演習號，台灣經濟受衝擊」，中國時報(台北)，1996 年 3 月 6 日，版 10；蔡蕙芳，「台資外移美加避險」，工商時報(台北)，1996 年 2 月 9 日，版 1。

在 1996 年當時，因總統尚未自民選產生，而憲法亦未修訂前，1996 年 2 月 7 日李前總統曾就召開國民黨黨政高層首長會議，並決定由行政院成立臨時決策小組，以因應台海軍事緊張局勢。就時機的掌握言，應不算錯誤，但依 1993 年 12 月 30 日總統令公佈施行的「國家安全會議組織法」第 2 條規定：國安會為「總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機關」；第 5 條規定國安會之決議，作為總統決策之參考。嚴格而言，國家安全會議應是總統在因應中共導彈演習危機的處理機構，而非行政院來召開「臨時決策小組」。

此次台海危機處理的決策過程，係由行政院「臨時決策小組」自 1996 年 2 月 12 日成立，至 3 月 22 日，共召開 8 次會議；自 3 月 5 日，中共宣布第一波軍事演習之後，此一小組約 3 天就召開一次會議，而參與的成員，除總統(李登輝)、副總統(李元簇)、參謀總長(羅本立)未出席外，儼然就是行政院的首長會議。參謀總長羅本立是國安會的法定成員，而參謀總長在軍令系統上，是總統的幕僚長，未便出席沒有軍令權的行政院長所召集的危機處理小組，另派副參謀長兼執行官唐飛出席。(林正義，1996a:2-3)因之，重要的軍令首長卻未能參與國家安全決策之重要會議，顯然有違常理。

另據報導，「決策小組」對前線官兵下達命令，一但遭受中共飛彈攻擊，國軍將採積極反制，包括摧毀中共飛彈發射場、彈藥庫與彈藥生產工廠。⁷⁸報導如果屬實，「決策小組」豈不侵犯總統之軍事統帥權。由此可見，就決定國家安全有關之「大政方針」而言，行政院臨時決策小組與憲政體制有扞格之處。此一決策小組是臨時任務編組，意謂我國並無固定、長期做各項緊急應變方案的幕僚群，在決策協調與統籌事權時，則難發揮功能。

(二)危機的處理措施

1.行政院「臨時決策小組」的決策

1996 年台海危機期間，行政院「臨時決策小組」雖然作成了穩定金融、健全股市發展等多項緊急措施，但是否已經掌握全盤危機處理的概況呢？從危機處理觀察，中共在李前總統訪美後，於 1995 年 7-11 月連續實施三次導彈試射演習。此期間，我政府除透過軍事發言人發布：「國軍對共軍演習均能有效掌握」之安撫民心的宣示外，並未採取其他重要措施；而直到 1996 年 2 月 15 日，才召開「行

⁷⁸ 參見聯合報(台北)，1996 年 3 月 6 日，版 3。

政院臨時決策小組」，開始重視此次台海危機。

台海危機期間，國防部、國安局分別成立「神州演習小組」與「永固專案作業小組」，政府各相關部會亦紛紛成立緊急應變小組。就危機處理而言，這些緊急應變的「臨時小組」，只能就平常行政職責提供相關資訊給「決策小組」作為決策參考，至於「決策小組」的秘書單位何在？是國安會？國安局？國防部？或行政院秘書處？因此，「決策小組」在 3 月 5 日之危機處理決策是如何草擬出來的？相關危機處理措施的參謀作業流程如何？均值商榷。

2. 國際奧援管道的進行

外交是政治的前衛，而國防與全民防衛是政治的後盾。因此國際衝突的危機處理，首重外交機制的運籌帷幄。然而，此次台海危機，在有關外交機制運作的措施上，除上文已提及，我國駐聯合國小組並未主動向聯合國大會或安理會提出關切之嚴重疏失外，對於美國的聯繫也缺乏正式的溝通管道。

對美的溝通方面，是由我國主管北美事務的外交部次長陳錫藩約見美國在台協會台北辦事處處長貝霖(B. Lynn Pascoe)，表達我國政府高度關切中共軍事演習及導彈試射一事⁷⁹。旋即於 3 月 6 日，我國應美國之邀，派國家安全會議秘書長丁懋時，到美國與副國務卿塔諾夫、副國家安全顧問柏格(Samuel R. Burger)會談，而這次會談也越過現有管道，似乎台北駐美代表處並不知情，且美國在台協會也只是扮演傳話的角色而已。

3. 全民防衛動員機制的運用

在全民動員方面，如前文所述，1996 年我國政治環境尚處於民主轉型，當時在全國總動員法凍結下，而全民防衛動員準備法與民防法又尚未法制化；而民防在 1996 年台海危機處理中，也是最受忽視的一環。雖然政府並未下達緊急動員命令，但中央的「動員準備業務」、地方對中央動員準備計畫之配合，以及地方政府之間的支援協調聯繫等都付之闕如。⁸⁰設若戰爭爆發，我國之物資供應，恐將陷入不敷供給的混亂恐慌局面。事實上，當時地方政府也未能配合中央進行人、物力動員的普查作業。

⁷⁹ 參見《官員指政府盼以預防性外交化解兩岸緊張》，中央通訊社新聞稿(台北)，1996 年 3 月 6 日。

⁸⁰ 如當時經濟部備妥「物資經濟動員整備方案」，對 10 大類、63 項貨品的安全存量進行控管，同時邀集國防部、糧食局等單位，討論物資動員整備方案，為會後決議是台灣地區物資存量均維持在 1-3 個月足敷民生需要，因此不提高各項物資存量，以免積壓過多資金。參見自由時報(台北)，1996 年 3 月 8 日，版 25。

前參謀總長湯曜明上將曾於 1999 年 11 月 10 日應邀立法院國防委員會報告時指出，未來戰爭的型態，已非單純的軍事作戰所能涵蓋，戰爭一旦爆發，若缺乏一個整合國家總體政、經、心、軍綜合國力的「全民國防」體系與機制，不僅無法承受戰爭的破壞，更談不上克敵制勝，贏取最後勝利。⁸¹因此政府必須籌組中央與地方一貫之「專責民防與動員的機構」，針對跨部會並與國防攸關之事務，作功能性及組織性之整合。

三、危機過後的檢討與修正計畫

綜觀 1996 年台海危機對我國的影響，包括(一)衝擊到當時的內部經濟與外部貿易；(二)兩岸主權爭議提升，但台灣主體意識升高；(三)台灣地緣戰略獲得國際重視，例如台美國家安全溝通管道的建立、美日安保體系的強化；(四)民眾對中共的恐懼與反感也相對增加。但 1996 年台海危機也給予我國兩個重要啟示，包括(一)台海隨時有爆發戰爭的可能；(二)台灣的國家安全不能僅僅依賴外國的保障或防衛。

1996 年的台海危機，全體國人無畏中共飛彈的威嚇完成總統民選，而李前總統更以高達 54% 的高票勝選。當時，中國對台發動軍演確實造成部分民眾心理恐慌，但大致而言，台灣朝野上下大都能一致對外，同聲譴責中共暴力，而且也有同舟一命，團結對外的精神。歷史的殷鑒不遠，當前我們在面對兩岸關係的發展變化時，應有一套完善的危機管理活動總計劃與組織體制，要以準備好的心態，隨時能應付下一次的台海軍事衝突危機。然最重要的是，全體國人應有「生命共同體」的共識，以及一致對外的決心與勇氣；而領導者必須要有堅定的意志，貫徹執行危機管理的計畫方案，否則再有良好的計畫方案都將成「紙上談兵」。

參、小結

美國的國家安全危機管理的理念指導，所講求的是一種「公共危機」與「共受風險」的觀念；而且把危機當成一個整體來看待，強調準備應付下一場危機的心態。反觀我國，對於國家安全的危機管理而言，並未有一套整體的危機管理活動總計畫以作為政策的規劃指導；而在面對中共武力威脅時，我國也缺乏整體的心防指導綱領。根據行政院研考會「2010 年社會發展策略研究小組」的報告指

⁸¹ 參見「總長呼籲建立全民國防機制」，青年日報(台北)，1999 年 11 月 10 日，版 1。

出，我國目前「全民國防」仍只是口號和概念階段，如何將這一概念由部隊、主管業務單位，落實到全民瞭解、支持和實踐，不僅是當務之急的工作，也是 2010 年前台灣安全最大的考量。

對於台灣安全而言，「全民國防」就是把中共對台的威脅當成是一種「公共風險」。在面對中共威脅恫嚇時，全民要有「生命共同體的意識」 - 就是「共受風險」的概念。當中共要用兵侵略佔領台灣時，每位國民都應有共同禦敵的責任；而且依據全盤性「弱點管理」的政策指導，每個人都應有分配的工作並堅守崗位，以準備迎接中共的武力威脅與挑戰。因此，現階段的全民國防，就是要讓台灣全體民眾認同台灣、不對台灣的未來抱持悲觀心態，知道台灣人民能戰、可戰，而不是一味避戰、畏戰。我們應要讓中國專制政權瞭解用飛彈不能威嚇、佔領和征服台灣；更要讓中共政權體認到，台灣全體人民有用鮮血及意志抵禦中共武力犯台的決心和勇氣；也唯有不懼中共的武力恫嚇，我們才能遏阻中共的對台用武，以及能保衛台灣的安全、安定。

第四節 結語

綜合以上研究，筆者以國家安全危機管理活動模式的觀點，觀察我國政府在1996年台海危機時期的危機處理過程，雖然當時國人凝聚「生命共同體」共識，同仇敵愾，有共同譴責與抵禦外侮的決心與意志，但在危機管理體系的建構方面，仍有以下缺失，殊值探討，包括：

一、國家憲政體制與危機管理組織

(一)我國國家安會議在軍事衝突危機管理活動的角色、功能與定位問題，必須再予加強；其中，應明定國家安全會議具有危機管理與危機處理的角色與功能。

(二)我國的政治體制中，總統與行政院長在危機管理活動的決策與執行的角色，應予確實劃分與釐清。

(三)行政院的「危機處理小組」，應依據「全民防衛動員準備法」，平時應予明確定位，俾利危機發生時發揮危機處理的功能。

二、國際衝突的危機管理活動總計畫

(一)當前中共對台的安全威脅已經超越傳統的軍事活動，亦包括非傳統的威脅活動。因此，負責主導我國國家安全最高單位(國家安全會議)，應制定一部綜合性的危機管理活動總計畫，以符時代發展趨勢所需。

(二)我國在面對中共武力恫嚇陰霾時，應如同美國對人民所建構的「共受風險」理念般，政府必須廣續強化「全民國防」的理念。尤其，政府應讓民眾認知，中共對台武力侵犯或以飛彈對台攻擊，就是一種「公共危險」，每個民眾都將會是共同的受害者。因此，全國民眾應建立「生命共同體」觀念，來共同抵禦外敵的侵侮。

三、國際衝突的危機管理活動機制運作

(一)應強化決策支援管理系統的資訊化管理功能，並與情報偵測評估系統及危機情境溝通網絡結合，使危機管理的決策領導團隊能「看得見」、「說的通」、「動得了」。

(二)現代戰爭雖然強調高科技的戰爭型態，前方與後方戰場逐漸消失，軍文與文人的界線也逐漸模糊，但是仍然脫離不了「全民國防」的戰爭理念思惟，戰爭仍然是全民的戰爭。未來，應依據「全民防衛動員準備辦法」，落實「常備打擊、後備守土」的國防政策，使後備動員與民防動員機制真正落實。

(三)國際衝突型的危機管理最須國際奧援，尤其在「強權出真理」的國際社會；當前在全球化的環境趨勢，不但許多安全問題都須要多國一起解決，當國與國之間出現衝突危機時，更須要國際奧援。因此，我國與友邦間的傳統及非傳統安全上的協防與同盟，應屬必要，亦應及早擬定及策頒計畫方案。

(四)目前，我國的國家安全系統中，並沒有一套長期性、制度性、機制性的危機情報資訊管理系統，來負責蒐集、彙整、研判各方資訊，以做為政府高層處理危機狀況的決策諮詢依據。因此，應建立「危機情勢室」，以能有效整合各種影響國家安全的危機情報訊息。

基於危機管理的基本假設是：「危機隨時存在，危機會再度發生」。因此，危機管理的第一要務就是要有隨時準備迎接下一場危機的心理準備，我國國民必須有面對中共進行下一場「台海危機」的心理準備。而且，由於中共併吞台灣的野心並未改變，也並未放棄對台武力侵略的企圖；而未來的台海危機也會隨著環境與戰爭型態的轉變，而以不同的面貌呈現。

美國的國家安全危機管理有「全盤性弱點管理」、「共受風險」等理念指導；而我國在 1996 年台海危機面對中共侵犯野心時，雖然各政黨候選人競爭激烈，但也同仇敵愾共同譴責中共犯台野心；但經十年後的環境變遷，2000 年以後的政黨輪替等政治環境遞變，國人的心防與國家認同的「凝聚力」，恐怕比十年前更加脆弱。因此，就如美國「911 事件」後一般，研發一套全體國人都能共同接受的國家安全危機管理理念指導，是政府當務之急的工作之一。

