

第六章 結論與建議

危機管理學者羅伯斯（Jonathan M. Roberts）將危機管理分為三個層次：第一為預防危機的發生。決策者如有遠見，能事先採取應對措施，解決衝突，預防危機的發生，則為上策。¹對台海的局勢而言，國家安全的最高目標，就是讓兩岸不要發生戰爭。

台海兩岸的局勢自一九五四年的第一次戰爭的危機發生以來，歷經數個階段的變化；雖然自一九九五年第三次危機開始，中共改採軍事演習與導彈試射的模式，而不直接訴諸軍事武力的攻擊，然而其本質依然存在著軍事武力的威脅，亦即戰爭的危機並未消除。根據一九九九年一月的《星島日報》的報導，中共中央政治局曾經達成以下的決議：「如有必要，應採取軍事手段，如一九九六年的軍演，或實施短期軍事封鎖。為了捍衛國家主權與領土完整，即使犧牲中美關係也在所不惜。²」不論上述報導是否正確，我們從研究中發現，中共數十年來對台灣所持的立場是一貫的，也就是：1.中共對統一台灣是認真的；2.在某些情況下，北京甚至願意使用武力以達成目標；3.中共對於處理台灣問題的耐心是有限度的；4.美國反對以武力統一台灣，不足以嚇阻中共統一台灣的決心。

然而，就美國的利益而言，「台海維持和平穩定」才符合其在西太平洋地區的真正利益所在。因為，一旦中共與台灣開戰，戰爭必然不會只侷限於台灣海峽，中共如要對台實施封鎖，範圍勢必擴大到國際海域，如此將危害到所有行經呂宋島與台灣海峽間的商船，這兩個海峽控制所有進出東北亞各國與東南亞、南亞及中東各港口數量龐大的貨輪的控制點。台海戰爭不但會斷傷亞太國家的經濟，台灣與中共的經濟也必然受損；海峽兩岸的經濟活動是亞太地區經濟發展的火車頭，兩岸皆為環太平洋國家重要的貿易夥伴，由於經濟持續成長是維持亞太區域政治穩定的關鍵因素，因此，台海戰爭勢必對亞太政治局勢造成極其嚴重的負面影響。

同時，台海之間一旦發生戰爭，會令所有的亞洲國家極度關切本身的安全。多數亞洲國家已然警覺到中共可能成為區域霸權，台海爭端必然加深這些國家的憂慮。而由於美國向來承諾防衛台灣，一旦台海發生戰事，美國的因應作為將成為全世界密切注意的焦點。華府如何因應中共對台灣的軍事威脅，和美國維繫其在亞太地區的誠信息息相關。所以美國捲入台海戰爭的可能性頗高。

美國對台政策的動機是很複雜的，既有意識形態的因素，也有地緣戰略的考慮。一九八〇年代，美國的主要敵人是蘇聯，聯中制俄是美國全球戰略的柱石，實際上，從一九五〇年代開始美國即抱持此一戰略思維，現在蘇聯解體，中國成為美國的競爭者；因此「以華治華」成為美國一著重要的棋子。

由於國內外形勢的改變，使得今天兩岸關係中，國家安全的考慮越來越重

¹ Jonathan M. Roberts, *Decision Making During International Crisis* (New York: St. Martin's Press, 1988) pp.97,98.

² Hsiao Peng, "The Mainland Defines Phased Targets of Cross-Straits Reunification", *Hong Kong Sign Tao Jih Pao*, January 19, 1999, in *FBIS-China*, January, 19,1999.

要。美國是否會爲了台灣派兵介入台海紛爭，不得而知，但是爲了本身戰略上的利益，不會猶豫支持台灣作爲遏制大陸快速崛起的馬前卒。

從前面章節的探討以及說明我們應可瞭解兩岸危機的真正原因所在，在歷經數十年的演變之後，雖然表面上情勢較以往複雜，實則仍脫離不了「一個中國」的框架以及美國對華政策的影響，因此如何謀求兩岸和平的未來，實爲雙方決策者大智慧的宏偉使命。

第一節 理論反省 — 台海危機管理理論的適用性

一、危機管理原則的四項重點：

1. 危機管理的目標：

爲便於危機管理，國家通常定有總體目標，再分出次要目標，使用的手段或工具等。危機管理與國家安全密不可分，總體目標又與國家戰略目標重疊。第一次的台海危機與中共「解放台灣」的總的戰略目標以及美國「圍堵戰略」有著密切的互動關係。一九四九年八月五日美國發表白皮書，準備放棄台灣承認中共，一九五〇年六月廿五日卻爆發了韓戰，美國唯恐中共若佔領台灣將嚴重影響其側背之安全，更將影響西太平洋美國之利益，爲了穩定台海局勢，因此派出第七艦隊巡弋台海，遏止中共對台動武也防止台灣對中共採取軍事行動；美國爲了防堵共黨勢力，也瞭解台灣戰略地位的重要性，因此與中華民國簽訂了中美共同防禦條約，但卻也因此引發了中共的不安，對我外島發起攻擊，以測試美國協防台灣的決心，演變成爲第一次的台海危機。這一連貫的發展與國際間兩大強權的角力，有著密不可分的關係。美國全球戰略佈局的「圍堵戰略」，與中共解放台灣完成祖國統一大業的總的目標，就是第一次台海危機的根本原因所在。直至今日，這項國家總體目標仍然未曾改變，亦爲台海危機的內在因素。

2. 危機管理的策略：

危機管理的策略區分「防守」與「攻擊」兩大類型。採取防守策略應付危機就是以避免戰爭爲主要考量；採取攻擊策略並不以得到完全勝利爲目標，只是進行化解危機的攻擊而已。一九五〇年代美國決定與中華民國簽訂共同防禦條約時，國務院曾表示其目的是：

- I. 明確向中共表示對台北承諾，俾嚇阻中共對台動武。
- II. 提振台灣的軍民士氣。
- III. 賦予我政府以日、韓、菲、紐、澳等同一地位。
- IV. 挫敗中共對日內瓦會議不友好的態度。

美國此一作法就是危機管理防禦型策略的運用，其具體作法有：壓制性外交、有限的升高緊張、展示武力、設定底線、表明承諾以及爭取時間等手段。而中共於一九五四年下半年和一九五五年上半年在台灣的一連串軍事行動，可說是對美國與中華民國簽訂中美共同防禦條約，和對美國與東南亞國家所簽訂的「東南亞

國家組織條約」的一項反擊。中共意識到美國藉由上述條約而形成一道圍堵中國大陸的防線，故激起北京方面動武的意念；此外，中共爲了測試簽訂的中美共同防禦條約中，美國協助中華民國防禦台澎之外的離島的決心，故挑距離大陸海岸線近而距台灣補給線遠的大陳及一江山等小島下手。中共此一策略的運用就是攻擊性的危機管理策略，他的具體作法有：先發制人攻擊、懲罰性攻擊、造成既定事實、軍事恐嚇以及封鎖與消耗戰。

中共選擇砲擊金門是有其考量的，一則考慮到攻擊的效果，二則避免軍事介入太深，無法脫身，失去了危機管理需要的彈性和空間。反之，美國派遣第七艦隊進入台海，充分展示其海上戰力與機動調度的靈活性，達到嚇阻的目的，以致於中共和蘇聯避免挑釁美國，危機得到化解。事實證明強度越大的攻擊威脅，危機越早能化解。可是超強的介入反而使得危機演變成爲一種長期的衝突，或著是僵持態勢，戰爭即使沒有爆發或著暫時停火，問題還是沒有解決。遠離主要強國的爭端，或著與大國的利益沒友直接關聯，加上當事國使用壓力較強的手段，危機的解決機會較大。台海之間的危機始終環繞在強權的這兩項策略運用的陰影之下，中共至今未曾放棄以武力解放台灣的信念與行動，而美國仍然堅持台海之間的衝突必須使用和平的方式來解決，對於中共一方面以軍事力量的展示嚇阻中共的軍事行動意念，另一方面則運用外交、政治、經濟、人權諸手段誘使中共納入國際社會的正常運作中，而對訴諸武力的解決方式多所顧忌，以維持台海之間現有的穩定狀態。

3.危機管理的組織：

世界各主要國家均設有危機管理的正式編制的機構，最具代表性的是國家安全會議。目的在統合各有關部會意見、協調政策執行。危機產生即交由國安會討論，然後訂出處理原則，轉由相關單位執行。有時事件緊急，另成立專案處理小組，小組在事件處理完畢以後解散。我國在一九六七年由總統依據動員戡亂時期臨時條款制定「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」設立國家安全會議，因此在第一、二次台海危機時，並無特定的危機管理組織，而是由最高決策者召開緊急會議之方式議決危機對策並據以交付相關單位執行。

Graham Allison 分析國際危機管理提出的三項模式：³理性抉擇模型、組織過程模型、政府政治模型，其中組織過程模型主張政府決策不完全是依據理性之抉擇，主要是組織功能的例行產出。在組織過程模型中主要分析角色是國際危機事件相關的各政府部門，組織過程理論的假設是政府的決策絕不會因爲特殊情況而變的較爲彈性或具有遠見，相反的，無論是決策內容及執行手段均是有限彈性（limited flexibility）及漸進變遷（incremental change）。因此，政府國際危機管理的主要思考問題是：

1. 與危機相關的政府部門有哪些組織？
2. 這些組織通常有何種作業傳統，而這些作業傳統在相關危機之影響力爲何？

³ Graham Allison, *Essence of Decision* (Boston, Mass.: Little, Brown & Company, 1971), p.256.

3. 這些組織在解決問題必要之決策點上是透過何種計劃或 SOPs 以取得必要之資訊？
4. 這些組織透過何種計劃或 SOPs 建構出決策選案？
5. 組織是否有相關之計劃或 SOPs 用以執行選案？

一九九六年二月七日，我政府在獲悉中共有可能進行再一次的大規模軍事演習時，李總統隨即親自召開重要的高層會議，參加人員為：行政院長連戰、國民黨秘書長許水德、國安會秘書長丁懋時、總統府秘書長吳伯雄、參謀總長羅本立、國防部長蔣仲苓、陸委會代主委高孔廉、外交部長錢復、台灣省長宋楚瑜、國安局長殷宗文、經濟部長江丙坤以及財政部長林振國、新聞局長胡志強等人。會中，國安會提出的應變計畫正式交付討論，國安會並明確掌握，中共可能再度在台海舉行軍事演習，相關部會必須提前按計畫切實執行應變。政府行政部門依據會議決議成立「兩岸臨時決策小組」，並由國安會提供幕僚作業，穩定國內政經情勢及民心，有效將危機化解。事實上，自一九九五年，中共第一次軍事演習及導彈試射之後，政府相關部門，就已經針對已掌握的中共情資擬定相關應變計畫，因此在九六年中共第二次導彈試射時，李前總統對國人宣示已經擬妥「十八套劇本」安定浮動的社會人心。

一九九九年「特殊國與國的關係」事件，同樣是由國安會先召開緊急會議後，再確定政府相關部門的因應措施與對外發表的說明文件。雖然我國並不如美國的國家安全會議運行的規模，但在決策者的強力主導下，危機管理組織依然有發揮的餘地，而第三次台海危機的處理模式與 Graham Allison 提出的危機管理模式，其理論是共通且相互呼應。至於我國國家危機管理機制在危機處理過程中的適切性，在下一段說明。

4. 危機管理的工具：

工具的選擇顯示處理危機的決心和當事國介入的程度。使用軍事性工具處理危機表示強烈意圖和高度決心，使用非軍事性工具代表當事國以溫和方式處理危機，國家在危機時刻所做的選擇是決策者針對情勢的判斷，使用什麼工具足以說明該國政府的基本態度。

我們從三次台海危機的案例研究中，歸納出美國危機管理的經驗，可以清楚看出美國對「工具」的選擇通常是交互運用的，既實施「壓制性外交」手段，又同時注意避免危機情勢的升高，美國的危機管理原則是：

- A. 由最高統帥控制各種武力使用方案的抉擇權。
- B. 武力使用必須間歇進行，提供對手評估情勢、理解我方意圖與要求並回應。
- C. 清楚且適當的實力示範，展現決心與危機目標。
- D. 軍事行動必須與政治—外交行動協調配合。
- E. 為達成前項目的，必確保軍事行動的效率有效性。
- F. 軍事行動必須避免刺激對手升高危機，失去危機處理的本質，因此必須節制武使用的範圍、規模、程度。

G. 避免令對手感覺已有升高戰爭之企圖，誘使對手願意談判交涉解決危機與糾紛事項。

在 1950 年韓戰爆發後、1955 年大陳群島撤退、1958 年「八二三砲戰」、1996 年中共大規模軍事演習、1999 年「特殊國與國的關係」事件等危機狀況時派出第七艦隊，以「清楚且適當的」武力展示，展現其危機處理的決心；但同時，美國又分別運用各種外交手段安撫中共，例如，A. George 以「高壓外交」(coercive diplomacy) 作為成功的完成危機管理的指導。⁴高壓外交與傳統軍事策略最大不同處在於：高壓外交目的在影響對手意志 (will) 而非消滅其能力 (capabilities)；它是一種政治—軍事混和戰略以達到政治目標。透過有限、選擇、示範、控制性的武力運用，驅使對手屈服於或接受雙方「同意」的納定。⁵其中重要的是必須清楚的將己方要求透過政治外交途徑傳達給對方。因此，高壓外交具備傳播訊息 (signalling)、交涉談判 (bargaining & negotiating) 的特質，並內植於軍事行動的概念化與行為當中。

從上述討論中，可以很清楚的發現，美國在管理危機的經驗與運用在 1950 年危機中的管理方式與概念都是相同的。而危機管理 (尤其軍事武力的使用或展示是必須的) 即是在「高壓」與「調適」間的抉擇，其最終目的即是希望危機能在可預期的範圍內獲得解決，並符合方共同的利益。

二、危機決策—決策者的角色

Richard Snyder 在一九五四年提出決策研究的看法。⁶他認為人類的決策方式和過程有所不同，但也有某些基本共同點。我們可以從組織的特性、溝通的過程以及決策者的動機明白決策的經過，而其中以決策者的動機最為主要。動機分別與社會、國家的價值目標以及決策者個人的生活背景及家庭環境相關聯，所以，在瞭解決策過程之前，必須先分析社會的期望、決策者個人的背景與個性。

決策是為了解決某一問題或實現某一目標在許多可以選擇的方案中抉擇一個最合理最滿意的方案，以引導人們去達到預定的結果。簡單來說，決策就是人們確定未來行動的目標，也即是做出決定的意思，危機管理的重點就在決策。

決策是行為的選擇，行為是決策的執行，兩者構成了決策系統正常存在和運轉的基本條件。決策首先要有明確的目標，即是解決什麼問題，同時對實現目標要提出幾種可行方案，並從中分析和選擇一個最滿意的行動方案。決策貫穿於危機管理的全部過程和各個方面。合理的決策是提高危機管理成效的基礎。⁷

現代決策理論指出，任何一種決策的產生都要經過四個步驟：1. 分析形勢，找出問題；2. 提出可供選擇的方案；3. 對備選方案進行比較、分析；4. 選擇最佳

⁴ A. George, D. Hall and W. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boston: Little, Brown, 1971) .

⁵ A. George et al., op. cit., pp. 18-19.

⁶ Richard C. Snyder, H. W. Bruck and Burton Sapin, *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics* (New York: Free Press, 1962) .

⁷ 芮明杰、陳榮輝編，《中國管理技巧》，(台北：生智文化，民國 89 年 7 月)，頁 192-197。

方案。在第一步分析形勢中包含了對形勢的預測和採取的對策。而在第三步對備選方案進行比較、分析時，要圍繞著決策的目標展開才有利最終選擇最佳方案。

以一九四九年韓戰爆發前美國對華政策為例，一九四九年底毛澤東訪俄，至次年二月十七日始返回北平；一九五〇年二月十四日毛澤東與史達林發表聯合公報，宣布在莫斯科簽訂三項「中蘇協定」，其中最重要的就是「中蘇友好同盟與互助條約」，之後，美國的台海政策就出現了轉機，而這轉變是因為美國軍方一再提出對台軍援的要求，其目的是要確保美國的太平洋圍堵防線。例如，國務院負責遠東事務的助理國務卿 Dean Rusk 曾暗示在遏止共產主義擴張方面，台灣有其重要性，其後，Rusk 又兩度向 Acheson 提出「台灣中立化」的方案，主張由美國派出第七艦隊進駐台灣海峽，阻止中共軍隊解放台灣。⁸

Acheson 不接受這些意見，它堅信美國在東亞的兩個目標，一個是對日本合約的簽訂，另一個就是要離間北京與莫斯科的關係。⁹

美國的放手不管政策，加上杜魯門與艾其遜對中共錯誤的認知，以至於造成中共武力犯台的一大鼓勵。中蘇友好同盟條約的簽訂使中共有了蘇聯在幕後撐腰。直到韓戰爆發，美國對華政策才有了一百八十度的轉變；從這一點可以瞭解決策的產生必須對形勢有清楚認識才能採取正確的對策，而決策者本身的成長背景與環境對於決策有著絕對的影響。

再看一九五八年的「八二三砲戰」的發生，更是由於中共決策者對情勢的誤判以及「邊緣策略」的運用所造成。而美國的「模糊策略」也間接的鼓勵了中共對台澎之外的金門、馬祖採取軍事性的試探行動，因此危機管理中的決策行為是危機管理過程中的重要核心因素。

從以上的說明我們瞭解決策是一種權力運作的現象，決策也是一個選擇行動計畫動態的過程。亦即政府中之法定機構或人物，為達到政策目標，運用權力及判斷，藉以選擇最佳途徑或決定一種行為方案的過程。

決策的過程整合如下：

1. 決策者根據外來刺激（問題徵候），引發注意力，然後確立問題意識的認知。
2. 根據認知所確立的問題意識與蒐集的問題徵候，廣續進行的問題徵候解讀、決策任務詮釋，以及決策問題定義的工作。
3. 備選方案的研擬以及方案後果的預測。
4. 進行各個備選方案的評價工作，然後再根據對各備選方案所做的評價，完成最後的對策抉擇工作。

一九九九年七月李前總統的「特殊國與國的關係」的談話就是最佳的說明；「特殊國與國的關係」的政治意圖在宣示中華民國（台灣）為獨立主權國家的地位，其決策形成之目的概要歸納如下：

1. 使二千年總統大選後的繼任政府領導人，能遵行其任內已確立的兩岸關係的

⁸ FRUS,1950. Vol.7,pp.314—316.

⁹ 約翰·加迪斯（John Gaddis），〈美國的政策與看法：一九四九～一九五〇年分裂中蘇的楔子戰略〉，哈里·哈丁，袁明編，《中美關係史上沉重的一頁》，（北京：北京大學出版社，1989年），頁255。

框架。

2. 設立兩岸政治談判的對等地位，企圖打破中共「一個中國」的不平等性。
3. 確立台灣人民國家主體意識的建立，破除「一個中國」所造成的國家定位不清。
4. 經由台灣國家主體意識的建立，減少國內統獨內耗，造成兩岸談判進退失據。
5. 間接迫使美、日面對台海變局與必須在兩岸政治談判的問題上表態。
6. 使華府與北京認清兩岸問題的複雜性，藉以緩和來自雙方對於談判的雙重壓力。

從「特殊國與國的關係」事件我們瞭解決策就是根據事實與價值前提所做的判斷，「特殊國與國的關係」所造成的危機雖然已落幕，但是餘波盪漾，迄今未能平息，但是可以看到決策者的價值觀充滿了多元性與衝突性，最後必須在全般衡量後做出取捨。同時，「特殊國與國的關係」的決策方式乃是目前最常為決策制定過程所採用的決策規則：即領導者經過諮商程序後，採取權威式抉擇方案（authoritative choice）－領導者藉由諮商途徑而影響團體的共識形式與建立，鼓勵或暗示不同意某種方案，而團體成員可能因揣摩上意而刻意迎合領導者意向。

不同型態的決策與領導會制約不同的團體行為，從台海危機的案例中我們發現在一九四九年至一九五四年期間，中共對台的基本方針是「武裝解放台灣」，因此中共內部積極籌劃大規模的軍事犯台準備工作，一九五二年七月韓戰停戰協定簽字，而中美雙方正協調共同防禦條約的簽訂事宜，中共為了測試美國協防台灣之決心，發動了第一次台海危機的金門砲擊。在美國迅速反應並派遣第七艦隊進入台灣海峽後，中共於一九五五年起對台基本方針修正為「和平解放台灣」；到了一九六九年以後，因為中共在國際上與對美國關係上都獲得突破性的發展，因此在七〇年代中共推出了所謂「革命外交路線」，採取了與美國為首的西方世界合作的方針，並正式的結束了與蘇聯的結盟關係。而對所謂的「台灣問題」的解決方式的重心，就由昔日的軍事戰場轉移到外交戰場上。

而金門、馬祖等外島從一九五四年起，至今仍存在於中華民國領域，係因當時國共雙方領導人認清美國的「兩個中國」策略，在雙方各有盤算的情形下，維持現狀至今。現在金門已經儼然成為兩岸互通的唯一地區，憶昔撫今，恐是當時雙方絕未想到的局面。

從以上說明可以了解，台海危機中決策者的絕對影響地位，一個負責任、有格局的決策者，做決策時必須要宏觀、遠慮與包容；不要只想到本身與眼前問題的解決，還應該想到自己的決策在更廣闊的時、空層面上可能發生的影響與衝擊。換句話說，決策者在作重大抉擇時，不應該只著眼目前的需要，更應該心懷某種更宏遠的理想作為自己的目標。

許多的利弊得失，往往是「利小而顯、弊大而隱；得近而易見，失遠而難知」。未來「均衡」與「永續」的價值觀必須成為每個決策者價值抉擇上的共同最高原則。歷史會對決策者的價值觀做出最後的裁判。

第二節 研究發現 — 研究問題回應

一、台海危機的預防

(一) 信心建立措施

A. 化解誤會：

危機的起源有部分的原因在於雙方當事國的誤解，而這種誤解不單指對於實際情況的錯誤認識，而是一種偏離事實的選擇資訊和判斷情勢的過程，到最後誤導了決策者。錯誤的判斷通常會由下列四種因素造成：

1. 當事國內部的政治，包括黨派之爭，意識形態的差異以及權力爭執；
2. 官僚體系所持的共同看法，表面看起來是多數意見，事實上是錯誤的見解；
3. 民意針對某一個國家片面的批評或反對意見，形成一股潮流；
4. 決策者本人先入為主的看法；

兩個爭端當事國在危機發生之前，國內媒體或官僚體系通常會有連續的批評、攻擊和醜化對方的言論，有些是為製造事端預作準備，有些則是誤解的具體表現。例如：一九九一年五月我國宣布終止動員戡亂時期，承認我政府有效管轄權未及於大陸，接受臺海兩岸同時並存了兩個對等的政治實體的事實，充分釋出我政府之善意。一九九二年十一月，我國與大陸在辜、汪會談前同意各自採用口頭方式表述「一個中國」原則，一九九三年四月辜、汪在新加坡舉行第一次會談，並達成多項協議，¹⁰兩岸之發展似乎露出一線曙光。但是當七月間陸委會發表臺海兩岸關係說明書，在敘述歷史事實之後，指出制度之爭是中國分裂分治的本質，我政府以「一個中國，兩個對等政治實體」作為兩岸關係定位的架構，不接受「一國兩制」，¹¹並推動「參與」聯合國之行動。在八月間，中共立即由國務院發表「台灣問題與中國的統一」白皮書，強調「台灣是中國不可分割的一部分，……。中國主張和平統一、一國兩制、兩制並存、高度自治、和平談判」。中共完全不接受我方的善意和中華民國存在的事實，推翻我方所提兩個對等的政治實體之議，到了一九九四年九月美國公佈「對台政策檢討報告」，中共立即提出強烈抗議，指稱這是美方蓄意製造「兩個中國」、「一中一台」的政治行動。由此可知，中共完全是以意識形態主導，堅持台灣是中國的內政問題，而不願以前瞻、理性、宏觀的胸懷，來處理兩岸問題。

信心的建立始於危機之前，當事國享有化解危機的有利條件。有些危機的當事國可能事先接觸有限，或者長期處於衝突狀態，互信的基礎較為脆弱。面對迫切的危機，互信的培養和實力的展現合併進行，容易發生出軌的情況。當事國通常會在兩項要件之間作出選擇；即：先施加壓力，以便早日結束危機；或者培養互信，再試圖化解危機。不論當事國的選擇為何，「言出必行」似乎是培養互信的首要條件。其他細節要看情勢的緊張程度、當事國的關係以及國際環境而定¹²。

¹⁰ 海基會編，《辜汪會談紀要》（台北：海基會，民國 82 年 8 月 12 日），頁 12-39。

¹¹ 陸委會，《臺海兩岸關係說明書》，website at <http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/>（20 Feb. 2000）

¹² 林碧炤，《國際政治與外交政策》，（台北：五南圖書，民國 92 年 7 月），頁 411。

B. 爭取美國的協助：

一九九八年一月，美國前國防部長裴利（William Perry）曾促請台北與北京恢復雙方會談，建議美國、中共、台灣能建立「第二軌道」（track two）機制。二月，密西根大學教授李侃如（美國國家安全會議亞洲部資深主任）在台北提出兩岸「中程協議」（或稱「暫定協議」interim agreement）的看法。三月，哈佛大學教授奈伊（Joseph Nye, Jr.）提出「台灣交易」（A Taiwan Deal），建議一套三合一的方案：中共不動武、台灣不獨立、美國則反對中共動武也反對台灣尋求獨立，而「一國三制」（one-country, three systems）可使台灣政、經、社會等制度維持不變。¹³

美國助理國務卿陸士達於九八年三月首度以官員身分提出「中程協議」。陸士達雖未明確說出內容，但顯示美國政府由過去只是呼籲臺海兩岸建立互信、不再言語挑釁、對話協商，轉變成期待兩岸能建立一些具體的協議架構。這裡所提的「中程協議」是指一些較困難議題可透過談判之後加以簽訂，可與「信心建立措施」相結合。「中程協議」是結果，有拘束力、具體規定，但「信心建立措施」是過程、較無拘束力、自願性、可單方片面實施。兩者可結合，在「中程協議」納入「信心建立措施」的相關規定，或將「中程協議」中的文字，提供給「信心建立措施」對話時的參考。

兩岸若能達成「中程協議」，自是可建立一個較可預測的架構，在幾十年之內，美國不必隨時可能被捲入台海危機。在北韓有「四邊會談」，在台灣有「中程協議」，勢將增加美國在亞太地區的主導權。美國一再強調不成為兩岸的調停者，但它分別在兩岸之間斡旋的紀錄，卻顯示它不願靜待任由危機出現，而是要主動避免危機。美國在對台軍售上，勢必要隨台海局勢發展而有所調整，若可緩和台海軍備競賽，又可預防危機，將是美國在台海兩岸政策上的一大進展與突破。¹⁴而這也對兩岸問題長遠的發展是有利的。

C. 台海兩岸對互信機制的認知：

目前中共是不太可能會想要與台灣討論互信措施的。因為由歷史來看，互信機制大都用在兩個主權國家之間，而北京所有的互信機制經驗，也都是與主權國家簽訂。因此中共相信若是與台灣建立互信機制，會增加台灣的國際地位，有可能會讓台灣更加邁向獨立。中共對於美國在兩岸間推動互信機制也採取懷疑的態度，中共認為這個可能是美國想要讓台灣永久脫離大陸的戰略之一。中共不認為美國願意見到台灣與大陸「統一」，而認為美國的兩岸政策是傾向於保持現狀或著是支持台灣獨立

對於臺灣而言，如果想要在兩岸間推動互信機制措施，最重要的就是要排除

¹³ Joseph S. Nye, Jr., "A Taiwan Deal," Washington Post, March 8, 1998, p.c7.

¹⁴ 林正義，〈「特殊國與國關係」之後美國對台海兩岸的政策〉，收錄《政治科學論叢（專刊）》（台北：國立台灣大學政治學系，民國 88 年 12 月），頁 112-115。

中共的疑慮。想要說服北京來嚴肅的面對兩岸互信機制的問題，台灣首先要：

- I. 避免藉著運用互信機制來提升國際地位。
- II. 避免追求台灣與中共為不同國家的行爲。
- III. 現階段台灣也應當避免想要試圖加入那些中共已經將台灣排除在外的多邊互信組織，此種作為應當等到雙邊的互信有了一定的基礎之後再說。

D.建立互信機制前的措施：

在進入更複雜的互信機制前，兩岸可以考慮以下的宣示性的互信措施：

- I. 中共可以宣佈除了在台灣宣告法理上的獨立外，放棄武力對付台灣。台灣如果不願意排除獨立的選項，至少可以同意在某一段期間之內，不舉辦對台灣地位的公投。
- II. 兩岸可以公開聲稱希望可以和平解決爭端，及最終簽署聯合宣言結束兩岸敵對狀況。
- III. 台灣可以表示，如果中國大陸同意凍結在沿岸部署的短程彈道飛彈數量，及將已經部署的飛彈撤出到台灣的射程以外，台灣願意對採購先進武器措施設限。

E.努力的方向：

- I. 兩岸對「一個中國」的認知，能夠尊重現狀，實事求是，並尊重兩岸人民的意願。
- II. 在美國的善意「協助」下，雙方在「對等」情形下展開談判。
- III. 加強恢復和美國行政當局，尤其是國務院和我之互信關係，平衡和美國府會之間的關係。
- IV. 採取主動，在兩岸關係上提出各項和談建議，營造我方真正有意和平解決台海爭端的形象。
- V. 賡續推動「務實外交」，講信修睦、與鄰為善，爭取我國在國際間各友邦的實際支持，增加「對等」談判的實力。

二、戰略模糊政策

A.美國對台安全之「戰略模糊」

美國瞭解台海兩岸的紛爭必須由兩岸自行解決，美國不會介入或調解，美國只強調解兩岸問題的方式必須是和平的，因為任何台海的軍事衝突或不穩定，都會影響東亞地區的和平與安全，進而影響美國在此地區的利益。

美國對於是否防禦台灣的立場是不明確的，這種模糊性的安全承諾，主要在嚇阻可能的對台軍事攻擊，同時在台灣一旦遭受中共攻擊時，使得美國得以戰略性運用採取軍事行動介入。在「台灣關係法」中可以看出這兩項重要政策原則，第一、台灣問題必須以和平的方式解決，此為美國關切之利益；第二、台灣的問題必須由兩岸自行解決。然而，「台灣關係法」並不是台灣安全的保障書，「台灣

關係法」僅是美國得以使用武力保護台灣安全的一個可能的選項的法律依據。¹⁵ 其實重要的是，「台灣關係法」有關關切台灣安全的用語在作為嚇阻的功能與策略，透過美國國內立法的方式將安全承諾法制化，「台灣關係法」賦予美國防衛台灣的可能性，藉以嚇阻任對台灣的威脅，「台灣關係法」也幫助台灣建立自我防衛之軍事能力，以遏止中共的入侵。

所以在一九九五、九六年導彈試射危機中，柯林頓維持對台之戰略模糊，美國官員引述「台灣關係法」作為美對台安全之承諾，但拒絕對美國可能採取的特定行動表示意見，即所謂「戰略模糊」。

前國務卿 James Baker 解釋柯林頓戰略模糊政策時指出：「如果我們說無論任何狀況都會防衛台灣，台灣就會宣佈獨立，中共會立刻採取行動；如果我們說不會防衛台灣，中共也會採取行動。因此，我們不應該說明什麼情況下會防衛台灣，而應指明任何武力的使用將視為重大關切事項。¹⁶」這一段話可以說是美國戰略模糊政策的最佳註解。

B. 「一個中國」的模糊策略

美國在處理兩岸問題上，對於「一個中國」的態度始終保持「模糊策略」的原則。一九七二年二月廿一日，尼克森到大陸訪問，與中共總理周恩來在上海發表聯合公報，其中有一段文字說明了尼克森政府對「一個中國」的看法，卻未明文承諾美國要實行「一個中國」的政策，其原文為：「美國認識到，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部份，美國政府對這一立場不提出異議。」

一九七九年四月十日「台灣關係法」（Taiwan Relations Act）完成簽署，其中第四條：凡當美國法律提及或涉及外國的其他民族，國家政府或類似實體時，上述詞語涵義中應包括台灣，此類法律亦應適用於台灣。

我們從上海公報中的文字發現美國籠統的表達認識到只有一個中國，台灣是中國的一部份，但是這一個中國並沒有說明是中華民國或中華人民共和國。而從台灣關係法來看，更清楚的表達了美國將台灣視為一政治實體。相同的情形，在一九七八年十二月十五日，美國與中共發表建交公報，承認中華人民共和國為中國唯一合法的政府，在此範圍內，美國人民將同台灣人民保持文化、商務和其他非官方關係。美國政府「承認」（acknowledged）（按：台灣版譯作「認知，」）中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份。

一九八二年八月中共與美國簽署「八一七公報」，其中論及「一個中國」立場的條文有：

1. 美國承認中華人民共和國為中國的唯一合法政府，其亦認知中國立場即只有一個中國，而台灣是中國的一部份。

¹⁵ Dennis Van Vranken Hickey 指出台灣關係法僅是美國可能對中共武力犯台行為採取軍事行動的一個選項（an option），See Dennis Van Vranken Hickey, *Taiwan Security in the Changing International System* (Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1997), p. 40.

¹⁶ “Baker supports US policy of strategic ambiguity on Taiwan,” *The Straits Times*, April 19, 1996.

2. 美國政府對於其與「中國」之關係極為重視，並重申其無意侵犯「中國」之主權完整或干涉「中國」內政或採行「兩個中國」或「一中一台」之政策。但是在八月十八日美國又對我政府提出「六大保證」，其主要內容為：

1. 美國並未改變其對台灣主權問題的立場。
2. 美國不會對台灣施壓力，迫使其與中共進行談判。

一九九六年五月美國國務卿克里斯多福在公開演說中指明美國「一個中國」政策的前提是中華人民共和國遵循以和平方式解決台北和北京間的問題。這項宣示是在中共為警告我方總統大選前在東南沿海及台灣海域所作飛彈等演習之後所造成。

一九九九年七月李總統發表我與大陸關係是「特殊國與國的關係」導致重共與美國強烈反應後，美國柯林頓總統在白宮記者會上發表對華政策的「三項支柱」。柯林頓亦提及中共對台願採較香港模式更寬鬆之政策。

美國在台協會理事主席卜睿哲在一九九九年十一月公開演講中所表示兩岸解決問題之安排「必須能為台灣民眾接受」，也是一項值得參考的要件。

美國對華政策架構諸文件之文字多留有解釋餘地，主要乃因對前景變化之不確定。不可諱言的是，美國因為中共在經濟、軍事、科技及聯合國事務之發展而加強與北京之關係，也確因台灣本身實力的長足進步，尤其因此而造成美國、日本及世界各國利益介入越深，是以更不能允許台海發生戰爭，不能讓台灣被中共侵佔。另一方面，美國仍維持在經濟以及軍事、科技、綜合國力方面的超強地位，與全球最大影響力，此所以中共及我國在發展彼此關係及對美政策時，也不能不將此等事實考慮在內。

二〇〇〇年二月，在我總統大選正緊鑼密鼓之際，中共國務院國台辦及新聞辦發表了「一個中國的原則與台灣問題」白皮書，其內容一再強調「一個中國」，重複了江澤民的八項政策，鄧小平的「一國兩制、和平統一」等，表示「在一個中國原則的基礎上，完全可以找到兩岸平等談判的適當方式」，卻也警告「任何人以所謂公民投票的方式打台灣從中國分割出去，其結果必將把台灣人民引向災難¹⁷」。

針對中共白皮書，陸委會正式發表聲明，指出該書目的在影響我國選舉同時誤導國際社會，認為中共片面窄化了「一個中國」的定義，面對「台獨」的認定卻過度的擴大，主張今後仍應該在「一個中國個自表述」的共識下，儘早恢復雙方對話。¹⁸

由於美、中（共）、台三方對「一個中國」定義各有不同，也都各有堅持，甚且成為各方誤解的因素，因此在此一階段如何解決此一名詞的認知，必須運用高度的政治智慧，以化解因誤解而引起的不必要誤會甚至衝突的發生。

C. 「漸進決策模型」的模糊策略

¹⁷ 《「一個中國的原則與台灣問題」白皮書》，頁 1-5,8,12-13。

¹⁸ 行政院大陸委員會聲明稿，民國 89 年 2 月 25 日。

前章曾提及「漸進決策模型」與模糊策略，或許是一個思考的方向。漸進決策模型爲了要避開其政策阻力，往往採用一些「策略模糊」，在此種情形下，許多政策目標用了一些「象徵」之用語。例如「一個中國」，往往不是真正的政策目標，而是一個權宜的象徵用語，譬如：一個中國之意涵，即可以同時指「一個中國，台灣是中國的一部分」；也可以被解讀爲對中國大陸來說是「中華人民共和國」，但對台灣來說是「中華民國」；此外它在不同意識形態的人身上可以是「未來式的一個中國」（對國民黨而言）或「過去式的一個中國」（對民進黨而言）。

從實際的政治運作來看模糊策略確有其政治考量價值，這些考量包括：

1. 模糊策略有助決策領袖有更寬廣的解釋空間去整合不同之政策意見，使其支持某一特定政策。
2. 模糊策略有助利益團體的領袖及其他政治團體，去整合不同政見者，因爲，模糊策略並未完全排除這些人的政治或經濟利益期望。
3. 模糊策略可以用懷柔的手段，來使原本相互競爭的對手皆支持自己的政策，這些懷柔手段包括裏子給一方，再把面子給另外一方。
4. 模糊策略可以透過談判與相互妥協的方式，來讓對抗之雙方都可以宣稱已經在此一特定政策獲得勝利。
5. 模糊策略可以幫助個人認清：其實自己也可以在某一特定議題上之立場有相當程度之模糊性、與前後不一致立場，從而使得這些個人可以不再堅持自己原有之立場，轉而支持或接受決策者與其政策。¹⁹

從這個角度來看，目前美國對兩岸「促談不促統」之立場及「一個中國各自表述」或「兩個政治實體」等模糊策略，其過程雖耗時且不盡科學，但的確有其政治藝術之價值，而政府長期以來也以相當程度之模糊策略來因應錯綜複雜之兩岸關係與大陸政策，因此兩岸能維持一段長時期的安定，甚至一九九五、九六年台海危機發生，兩岸的協商管道仍然維持；直至一九九九年「特殊國與國的關係」事件，將模糊的一個中國予以清晰化，致使雙方協調管道中斷，而中共對台灣的态度也越來越強硬，危機的層級也隨之提升。有鑒於此，兩岸之間對所謂「一個中國」似應適切的予以模糊化，先營造和平的氣氛，再做互利的協商與溝通，方能避免台海危機的再度發生。

以上是我們對「戰略模糊」以及「模糊策略」的說明，模糊策略區分兩個部份，一個是美國根據台灣關係法對台灣安全的承諾；另一項則是美國對所謂「一個中國」的模糊策略，這兩部份從表面上看是不同的兩件事，但事實上都是美國對處理台海兩岸衝突的相同策略，而我們要強調的是：

第一、台灣應該妥善處理「一個中國」對我方的拘束。美國既然已經表明不希望雙方片面改變現狀，而中共又充分運用其經濟與軍事力量的成長所帶來的影響力，封鎖我在國際間的地位與空間，而「獨立」又非一定時間內可形成；我方實應避免在此一問題上刻意彰顯其重要性，而造成不自覺的傷害。

¹⁹ Philip Converse, "The Natural of Belief System in Mass Public," in David Apter, ed., *Ideology and Discontent* (N.Y.:Free Press, 1964) .

第二、在外交上我方應妥善運用「模糊策略」，淡化「一個中國」的聲勢，而踏實的紮根於整體國力的提升，增加我國在國際上的競爭力與影響力，為兩岸長期的競爭做永續經營的準備，才是面對國際現實環境挑戰的最好政策。

三、危機管理機制的建立

（一）國家安全會議功能檢討：

危機管理為現代國家政府確保國家安全的主要手段，各國國安體系的主要功能亦在於制定完善的危機決策，以預防危機、遏止危機，並在危機發生後能迅速遂行危機處理與危機損害管制、危機復原等。各國在危機管理機制與功能設計上，大都以集中決策為主，決策部門即是法定的危機管理的機構與核心，負責各種安全決策的制訂與危機管理的諮詢、協調，乃至於情報資訊的整合與監督執行等。²⁰

我國與世界各主要國家相同，均設有「國家安全會議」或類似之相關機構。我國國家安全會議依據憲法增修條文第二條第四項規定制訂，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關，前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。²¹

英、美等國大都定期召開國家安全會議，縱為特定議題或因應國際局勢、國防安全之需要而臨時召開。我國歷任總統都不輕易召開正式的國家安全會議，係因為國家安全會議的召開其成員必須依據國安會組織法第四條規定，同時國家安全會議係針對國家發生重大變故所召開的正式會議，一般均係針對會議議題性質，以專案性質為主，召開高層會議，因此國家安全會議近期均未召開。

國家安全會議召開會議通常有兩種方式，第一、由國安會針對國內外重大情勢或可能發生之重大危機事件，經研析後認為有其需要，以專案方式呈報秘書長同意，再呈請總統核定後由秘書處排定議程，召開高層會議。第二、奉總統指定之專案或交付之指示召開會議。在召開高層會議前，國安會秘書長視議題需要與各部會首長或次長級官員對相關問題做事先的會商協調召開幕僚主管會議，藉以先行整合各部會之不同觀點。惟國安會所召開之正式會議均需層奉總統核示始得召開，但一般工作階層會議（協調會性質）、學術研討等不在此限。²²

我國國家安全會議的各項會議依據「國家安全會議運作機制」包括：

1. 固定會議：依層次、功能及目的之不同，可區分為國家安全會議、高層會議、幕僚主管會議及工作階層會議等四類。
 - I. 國家安全會議：總統為決定國家安全有關大政方針或有必要時，依法召開之正式會議，其成員均由法律定之。
 - II. 高層會議：總統得依實際需要，針對特定議題，指定國家安全會議之部分成員及相關人員，召開會議或聽取簡報。除與會成員減少外，其功能與目的，

²⁰ 蘇進強，《國家安全與危機管理機制》，<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/21/21-01.htm>

²¹ 《國家安全會議組織法》，民國 92 年 6 月 5 日立法院第五屆第三會期第十五次會議修正通過。

²² 有關國安會的運作及功能檢討請參閱附錄「深度訪談記錄」相關資料。

與正式之國家安全會議相同。

- III. 幕僚主管會議：國安會秘書長承總統之命主持，由相關部會首長參與，於總統主持會議前後，為形成初步共識、蒐集會議資料及確保任務達成之協調會議。
 - IV. 工作階層會議：副秘書長或諮詢委員主持，主要由相關部會次長及實際業務主管參與，於幕僚主管會議前後，為蒐集資料及協調分工之會議。
2. 主管工作會議：秘書長主持，由副秘書長、諮詢委員及秘書處處長參與，就主管專案工作及業管範圍宜建請總統注意事項提出報告，以順利推動會務。

雖然國家安全會議定位為「諮詢機關」，而由國安會的各项會議的設計，其仍然與美國的國家安全會議有部份相同的功能，但由於我國憲政體制設計既非總統制也不是內閣制，所以國家安全會議的功能僅限於擔任協商機制以及研究諮詢機制，並為總統的重大決策幕僚機構；例如，一九九六年的中共導彈試射與大規模軍事演習，國安會秘書長奉命召開國家安全會議，由國防部與國安局提出報告與分析，會後再由行政院組成「兩岸臨時決策小組」由行政院長依據國家安全會議召開的高層會議總統所作之決策，指示各相關部會策訂相關危機管理的步驟與應變計畫，各部會依相關職掌推動相關應對事宜。此時國安會賡續掌握國防、外交、大陸等安全資訊與情報，掌握後續發展狀況，提供總統瞭解最新情勢發展，以利總統下達政策指示，協助總統進行決策。有關國家內政事項則交由最高行政機關首長及其行政團隊負責。

國安會的運作亦有其不足之處，舉例而言，有關國家安全事宜，實際有正式編制與組織運作功能的是國家安全局。國家安全局依據組織法第二條隸屬於國安會，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行，但是國家安全局係以國家安全偵防為主，對於經濟安全、科技資訊、重大基礎設施安全以及非傳統性的安全威脅（如核生化攻擊、恐怖攻擊等），以現有情治單位之能力，實在無法負荷當前多元而又廣泛的綜合性跨部會安全任務。同時，國家安全局雖然依據組織法隸屬於國安會，但人事、經費預算權獨立於國安會之外，且國安局對於重大情報資訊通常直接面報總統，雖然亦報告國安會秘書長，但訊息傳達之間的差異只有當事人心中明白。

另外，諮詢委員依據組織法是由總統所聘請的正式編制人員，總統依法為國安會之主席，秘書長僅係承總統之命依據國家安全會議之決議，處理會務，並指揮監督所屬職員。因此諮詢委員在組織法中並未詳細訂定其隸屬與職掌，諮詢委員係由總統或秘書長依其專業直接交付任務，負責特定之專案，諮詢委員之聘任均由總統決定，故諮詢委員有時均直接面報總統，秘書長並未能全般掌握。此種情形雖然近期已有改善，秘書長已經較有權限掌握諮詢委員的專案狀況，但仍然無法全般掌控。同時副秘書長、國安局局長亦均由總統指派，國安會秘書長並無相關人事權責。

因此，國安會秘書長或國安會能否發揮其功能以及其職權的掌控的幅度，端

視總統對國安會秘書長（或國安會）重視、授權之程度而訂。一般來說，民國八十三年以前，國安會秘書長通常為酬庸性質，但是從丁懋時先生以及殷宗文先生之後，國安會秘書長的功能逐漸落實並發揮功能。

另外，我國憲政體制既非總統制也非內閣制，但是自從總統改為直接民選後，我國憲政體制趨向於總統制，總統的權責加重，因此我國應該參考美國的制度，加強國安會的功能，以符合民主情勢的發展。可是民國八十三年國安會組織法修訂時，當時考量為避免總統擴權，縮減國安會之編制，將原有的秘書處、研究處裁併，僅存秘書處。民國九十二年，國安會組織法重新修訂，雖然增加了研究員的員額，然仍不敷所需。

我們從國安會年度工作計畫重點可以了解國安會之工作性質，國安會的工作計畫重點如下：²³

1. 秉承總統之命辦理有關國家安全事務各項會議之聯繫協調、編撰、紀錄及決議案處理。
2. 協調各部會，本於國家整體運作，協同一致，發揮統合力量與危機處理能力。
3. 蒐集整理與國家安全諮詢有關國防、外交、兩岸關係及國家重大變化之各項相關事項資料，研究分析各項問題及對策，提供總統參考。並與友好國家建立聯繫管道，交換意見及資訊。
4. 擴大辦理國際及區域安全合作相關會議並與國際組織建立溝通管道，拓展雙邊和多邊合作關係，以強化我國國際地位。

從以上說明可以了解國安會恪遵組織法之精神定位為「諮詢機關」，以下我們參考美國的國家安全會議的概況做比較，或許可獲取某些參考資訊。

（二）美國國家安全會議之借鏡

美國國家安全會議依據國家安全法案其角色為：「向總統提出有關國家安全的國內、國外及軍事政策整合的建議，使各軍種與政府其他部門機構更有效的合作，以處理與國家安全相關之事務。」換言之，國安會扮演總統與其親信、顧問聚會的正式機構設計的角色。美國國安會並不定期開會，也無固定議程，全視總統態度而定，若有需要也會邀請非固定成員與會。

國安會的幕僚人員包括來自軍方、政府各單位、學術及私人機關等專家學者。在國家安全顧問領導下，幕僚人員依地理區域及功能分組。幕僚人員仰賴情報體系的情報分析，作為政策研究與處理問題的依據。他們也可以針對重要事件，主動進行專案研究，並呈示總統核准；若經批准，總統會發出國家安全研究指令。各相關或有興趣參與的部門機構，便可依據研究指令共同參加情報活動；待足夠及完整情報資料上呈總統，經總統與其親信顧問及國安會討論認可後，總統將發出國家安全指令，成為相關部門機構行動的基礎。在此過程中，國家安全顧問便扮演情報分析過濾、居中聯絡協調行政部門與轉達總統指令的角色，同時

²³ 工作計畫重點摘要參考立法院第五屆第六會期，國安會年度工作計畫報告內容。

也協助總統進行決策。

為確保各相關單位能了解政策形成及執行任務，雷根政府時代便成立了高級跨部小組支援國安會工作；為應付特殊或突發問題，成立特殊情況處理小組，或又稱危機處理小組，由副總統主持，並由國安會抽調人員組成危機規劃小組，支援特殊情況處理小組。由此我們可知美國國安會並未完全制度化，任務編組的性質仍十分濃厚。²⁴

從以上之說明我們可以了解我國之國安會與美國的國安會在性質上有許多的雷同之處，例如：

1. 國安會僅能就國家安全政策提出建議。
2. 總統的憲法權利與責任毫不受限制與影響。
3. 國安會秘書長的影響力全視總統對其信賴程度及其本身個性能力而定。

（三）檢討建議

從前面兩項說明我們已經可以概略瞭解國安會的基本編組與運作型態以及美國國家安全會議與我國異同之處，以下綜整缺失與改進建議以供參考：

1. 缺失檢討：
 - I. 編制不足，雖然依法為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關，但其本身僅編制副秘書長一至三人，諮詢委員五至七人，秘書處以及所轄三個組、六個科、三個室，預算員額九十三員，僅能擔任議程之安排、決議案之處理聯繫以及國家安全與戰略之研究事項（諮詢委員擔任專案研究工作）。其中研究員編制僅二十八員，按照專業常態分組區分國防、外交、兩岸、財經及危機等五個小組，無法有效落實研究工作。
 - II. 為避免研究資源重疊，國安會本身無法如美國國安會具有完整的幕僚編組，從事有系統的外交、國防、兩岸、重大經濟政策以及國家安全政策事務研究分析工作，必須依賴各部會提供所需資訊或研究成果；同時，國內有許多不同性質的智庫，可直接提供層峰相關訊息與意見，作為政策制定的參考，因此國安會功能自然受到限制。
 - III. 限於預算，國安會年度預算僅編列兩億三千餘萬元，而其中用於國家安全諮詢及國際安全合作的預算偏低僅三千一百餘萬元，無法進行較具規模有系統的長期性研究性工作，如美國的「國家安全戰略報告」，整合制定我國所需之國家安全政策，作為各部會重大施政之依據與國家重大危機事件處理、反制之因應措施。
2. 建議：
 - I. 由國安會主導，整合國防、外交、經濟、內政、安全、科技、心理等相關部門之資源與研究人才，策頒符合我國國情之「國家戰略構想」並依照美國「國家安全戰略報告」之方式，逐年依據國際、兩岸情勢修訂，作為我國施政最

²⁴ 張中勇，〈美國國家安全與情報制度〉，《美國月刊》，5卷6期（民國79年10月），頁33-34。

高指導方針，並為各部會策頒相關政策之依據，如此國家施政或整體安全方能有所遵循之方向。

- II. 優先策頒國家安全戰略，依據國家安全戰略再來主動的作國家安全政策規劃並從事被動的危機管理事宜，同時依據國家戰略構想及國家安全政策訂定（區分）研究專案，而各研究專案必須來支持或支撐國家戰略構想或國家安全政策，如此才能有一致且全般的國家施政方針，避免各專案研究各行其是，造成見樹不見林之缺憾。
- III. 增加研究員編制、提昇工作待遇、依據實際需要增編諮詢研究以及國際合作研究預算，提供研究人員（含諮詢委員）適切研究環境與經費，使國安會的研究單位能成爲一個連貫性、持續性的專業性團隊，結合國內安全、情報資源，落實國安會研究、諮詢功能，以提供元首最佳的危機管理決策環境。

第三節 評估與展望－海峽兩岸衝突與和平的平衡點

綜合學者對界定危機的角度中發現：「對於價值的高度脅迫的認知往往是危機現象的核心要素」，在台海危機中價值的高度脅迫就是「意識形態」與「領土主權」。台灣對中共而言：

- * 台灣是最後一塊被外力控制的重要領土，必須回歸中國以完成統一。
- * 台灣是中共統治全中國的最後一個障礙。
- * 台灣爲居東亞交通及金融樞紐。
- * 台灣控制西太平洋的主要海上航線。
- * 如落入敵人手中，台灣是攻擊中共最理想的基地。
- * 美國意圖利用台灣圍堵中共。
- * 台灣不能受日本及美國控制，讓這些國家無法分裂中國，並削弱中國的力量。
- * 台灣是有效防衛中國大陸東翼所不可或缺的。
- * 台灣是未來中共海軍直通太平洋的唯一水道。
- * 如果沒有台灣，將來北京無法在太平洋地區投射軍力。

由於台灣在戰略上對中共至爲重要，如果必須阻止台灣獨立或成爲外國武力的基地，中共極可能爲台灣不惜一戰。²⁵

就美國的立場而言，海峽兩岸達成和平解決台灣問題的方案，顯然最符合美國的利益，但目前還看不到契機。雙方達成政治協議的可能性，目前很難有定論，美國在此情勢下，必須確保兩點：第一、台海不至於爆發戰爭；第二、鼓勵雙方繼續進行對話與交流，使維持現狀走向動態的良性發展。依照美國喜好運用政治談判以解決外交爭端的傳統慣例來看，華府對兩岸復談的動作值得我們加以重

²⁵ Martin L. Lasater, 〈台灣安全的關鍵要素〉，收錄《後鄧小平時期的台灣安全》（台北：國防部史政編譯室譯印，民國 93 年 6 月）頁 9。

視。

在瞭解中共與美國的考量並認清自己本身所處的環境與地位後，我們從危機管理的角度並著眼於國家未來的光明前途與長治久安，特提出以下建議：

- * 台灣與中國大陸建立政治互信與共識，拋棄狹隘的意識觀念，尊重雙方對「一個中國」的認知，體諒彼此的立場與環境，承認彼此存在的事實，避免挑釁對方的基本立場。
- * 在「九二香港會談」的基礎上，推動兩岸經貿、文化往來，由「三通」等事務性協商為起點，發展雙方對話的空間；在政治互信的基礎上，發展雙方軍事安全諮商機制，避免軍事上的誤解而引發衝突。
- * 以辜、汪會談模式，由事務級官員互訪、協商，進而推動政務官員直接會晤，奠定高層互信與合作的基礎。建立跨海峽的組織，作為兩岸合作與整合的機制，同時作為危機管理與信心建立的機構。
- * 賡續「務實外交」作法，積極參予國際間各類組織與活動，廣羅國內外外交人才，不分黨派、唯才適用，維繫國際間與我友好國家友誼、爭取愛好和平、民主自由國家的認同、協助弱小國家建設、成長，以拓展國際外交空間，建立國際形象，爭取支持。
- * 積極謀求加入東南亞、東北亞、南亞等區域性經貿、科技、文化與非政府組織，加強與友邦民間交流，結合觀光事業與生產品牌，開拓台灣知名度，配合務實外交，建立台灣新形象。
- * 以既有經濟、科技基礎，在國內改善投資生產環境，協助基礎產業升級與轉型，致力高科技技術研究發展，穩定國內政治環境，提升國民生活品質，以宏觀的氣度，拋棄意識形態，努力積蓄整體國力，提高競爭力。
- * 結合海外華人成就，爭取海外華人支持，協助解決外交問題，讓台灣在兩岸競爭中獲得廣大華人支持；並以多元主義接納中華文化在地化，以廣大的襟懷，重新建立世界華人新領導地位。
- * 致力與美國改善關係，在既有良好友誼基礎上，加強與國務院與國會議員往來，妥善運用「台灣關係法」獲取所需軍事裝備，充實國防實力，建立量小、質精、戰力強的現代化國防武力。
- * 整合國家安全、情報資源，在國安會指導下，成立國家安全與危機管理應變機制，策訂國家安全政策，建立國家安全維護機構，協助總統在國防、外交、兩岸關係及國家重大變故的應變決策。

在現實國際情勢急遽變化的過程中，台灣的國家發展戰略能否避免與中（共）、美兩大國的發展戰略相衝突，將是決定台灣政局能否長治久安的關鍵。美國一向反對台海兩岸任何一方以非和平手段片面改變現狀，國家安全會議亞太資深主任葛林指出，在文明的國際用語中，威脅動武是沒有容身之地的，北京對台灣用武的恫赫只會傷到自己。不過如果我國對現有國際體制的衝撞，造成台海之間的衝突，而華府真的被迫選邊，並不必然會選擇民主，美國會選擇對其國家

利益有利的一邊，國務卿鮑爾近期接受香港鳳凰電視台及 CNN 訪問時的談話已經透露出某些新的訊息。台海的穩定以及和平現狀的維持，一直是國際社會共同關切的議題，而美國扮演至為重要的角色。美國國家利益的考量，才是影響台海情勢的主要變數；華府近來更積極的介入台海兩岸事務，華府既不支持台獨，但也反對中共對台動武，台海的和平現狀應是最符合華府利益的考量。因此，在認清局勢的演變後，兩岸如何營造和平共存與互動的環境，充實國力，放眼未來，才是上上之策。