

# 國家危機管理之研究 —— 1954-1999 台海危機探討

## 第一章 緒 論

### 第一節 研究動機與研究目的

#### 一、研究動機

一九四九年，中華民國政府播遷台灣台北，自此中國隔台灣海峽而分治的局勢於焉形成。此期間，台海兩岸軍事與非軍事的外交、經濟、政治的競爭與衝突未曾間斷。一九五四年中共發動「九三砲戰」、一九五八年再度對我金馬外島發動「八二三砲戰」，爾後因美國強力的介入，中共於一九九五、九六、九九年，改採大規模「軍事演習」的方式，以政治作戰的型態，併用外交、軍事、心理、經濟等綜合性的手段，與我展開全面性之鬥爭。

朝鮮半島、南中國海與台灣海峽係亞太區域最有可能爆發軍事衝突的三大熱點。台灣與中共在解決台海緊張情勢上進展有限，近期重啓磋商的可能性不高，這種情況下，類似一九九六年的危機很可能再度發生。就此觀之，台灣海峽似乎成爲亞太區域最有可能出現軍事衝突的地點。<sup>1</sup>由於兩岸關係問題的複雜性與敏感性之故，任何發展除會影響兩岸政府與人民之外，並將對區域國家甚至全球政經安全情勢產生重要影響。因此如何處理兩岸關係發展並維持台海和平與安全，是兩岸和國際間共同關切的問題。至於兩岸關係之中的主要行爲者，除了兩岸政府之外，美國一直扮演重要角色，一方面由於美國在全球與亞太區域的地位與政策，一方面也由於美國在台灣和解決兩岸關係問題的經濟戰略利益，更突顯美國對台政策在兩岸關係問題的重要角色與影響。

「國際政治與外交政策」一書爲危機的型態做適當的分類。爲危機做適當的分類爲的是想瞭解不同事件的起因，同時協助決策者很快找出解決的方法。最簡單的分類方法以是否可能發生戰爭爲主要根據，將危機分成「未動武」和「動武」兩種。另外再搭配列強主導和次體系自發型危機兩種，次體系自發型，指的是那些發生在地區層次的事件，其中以中東和亞洲地區爲主。<sup>2</sup>臺海兩岸的形勢應可歸類爲動武型的次體系自發型危機。<sup>3</sup>

自一九五八年八月廿三日中共砲擊金門引發「第二次台海危機」<sup>4</sup>之後，台海情勢因中共內部因素，曾經維持了近三十年的「和平環境」，此期間雖然歷經外交與政治上的短兵相接，但軍事上的衝突在雙方的「默契」之下並未發生。然

<sup>1</sup> 翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，台灣國防改革關鍵議題國際研討會，國防政策與戰略研究學會主辦，民國93年2月29日。

<sup>2</sup> 林碧炤，《國際政治與外交政策》，（台北：五南，民國92年7月），頁397。

<sup>3</sup> 依據 Michael Brecher 和 Jonathan Wilkenfeld 的論述，造成「動武型」危機最常見的理由有：1.長期衝突存在，2.危機由暴力造成，3.幾項問題同時引發爭議，4.基本利益受到威脅，5.爭議當事國之間的權力差距太大，6.當事國內部有重大動亂，7.當事國彼此緊鄰。

<sup>4</sup> 第一、二次「台海危機」引述自：陳毓鈞，〈台海危機與美國干預〉，《美歐月刊》，10卷1期（民國84年1月），頁4-21。

而，因政治情勢的變化，中共於一九九五、六年升高了衝突的層級，不斷的軍演、導彈試射，使得台海之間的危機又重新浮上國際政治舞台，而一九九九年的「特殊國與國的關係」事件更將「一個中國」的對台政策問題予以清晰化，使危機的處理又增加了複雜性。

當然，戰爭的發生有其主觀條件和客觀形勢的問題，而且人類寧要和平，不要戰爭。不過，歷史上的許多戰爭都是出於偶然而非必要。

既然戰爭的發生是可能的情勢發展之一，自然危機也如影相隨；本研究將以危機管理的角度，來探討臺海兩岸五十餘年來的歷史，而美國是唯一有能力干預台海危機的強權，事實上海峽兩岸關係的變化與美國的對華政策息息相關，台海發生危機時美國會採取何種反應，我們或許可以從美、中（共）、台灣關係的歷史演變中，找到一些答案。

研究危機管理以降低戰爭的可能性是國際事務研究中重要的課題，危機管理的基本假設是建立在認識到當前的國際體系中，經常難以避免的存在著若干衝突，只是這些衝突未必導致戰爭的唯一結果，因此在衝突和戰爭間仍有許多可供「管理」的空間，以降低發生武力衝突的風險。同時，即使戰爭無法避免，亦期望在戰爭發生過程中，透過有效的危機管理，以降低戰爭可能引起的損害。但是危機管理的研究起源於歐美國家，許多學術研究亦以冷戰、圍堵、核武報復、對抗、衝突為主體，重要學術期刊如：「世界政治」(World Politics)、「國際研究季刊」(International Studies Quarterly)、「戰略評論」(Strategic Review)等，均反映對於充滿危機的世局的一種自然走向。然而，對於台灣海峽這一塊充滿不定變數、西太平洋衝突的焦點之一的區域，並沒有在國際危機及危機管理研究中佔有一席之地，較有系統提及的只有一九五四、五五年以及一九五八年的第一、二次台海危機，而這些研究係因為危機有強權的介入並與美國的「圍堵策略」相關，也就是說因為韓戰的爆發，才使得世人的眼光注意到台灣海峽這一個區域，也才有了相關的研究。

本研究以一九五四年—一九九九年，台海兩岸重大危機事件為案例，運用危機處理的理論、歷史回顧的宏觀角度，來研究台海兩岸的危機處理，研究中挑選了四個事件作為研究的個案，這四個個案是以曾經發生戰爭以及中共刻意彰顯軍事演習的威嚇事件為標準，它們分別是：1.一九五四、五年中共砲擊金門、攻擊我外島的「第一次台海危機」、2.一九五八年中共砲擊金門的「第二次台海危機」、3.一九九五、六年中共對我海域實施導彈試射以及軍演的「第三次台海危機」<sup>5</sup>、4. 一九九九年「特殊國與國的關係」事件，引發中共認為台灣將片面「改變現狀」的疑慮，而引發另一次的危機事件。將於以下各章中逐一探討。

## 二、研究目的與研究問題

---

<sup>5</sup> 「第三次台海危機」引述自：蔡瑋，〈第三次台海危機中美國的角色〉，《美歐月刊》，11卷6期（民國85年6月），頁38-49。

## 研究目的

危機介於戰爭與和平之間，在國際政治中有其象徵性的意義，Glenn H. Snyder 表示：「衝突是所有政治活動的中心現象，國際政治尤其如此，危機則是衝突中的一段耀眼插曲。危機橫互於戰爭與和平之間，明確有力的展露國際政治的獨特性，以及國際關係理論化的起點：對於潛在戰爭的普遍預期，以及國際體系的無政府結構。<sup>6</sup>」在無政府狀態的國際體系下，挑起危機或遭遇危機的國家，經常把武力或武力威脅視為實現外交政策目標的手段。正因為如此，若要評估武力在當代國際政治所扮演的角色，歷次的危機事件是不可多得的素材。

同時，危機研究的結果，可與國際關係研究的成果相互輝映，從外交決策的角度來觀察危機，則危機決策者對國內外情勢的評估、政策方案的選定、決策的執行，及其依據國內外反應所作的修正等，都是值得深究的問題。<sup>7</sup>

危機始於衝突，又有戰爭的可能，這是最簡單的定義。一般的共同意見是：1.危機起於事件，其中涉及國家利益衝突；2.衝突有引發戰爭的可能；3.該事件一定要處理，決策者不能用拖延的方法對待；4.決策者有時間的限制及壓力，超過時限就有引發戰爭的可能。換言之，天然災害或國內事件引起純屬內部事務的危機不在討論之內，而國際事件表面上看來相當緊張，沒有引發戰爭可能者，亦被排除在外。另外，衝突引發戰爭的事件，即使在戰爭進行的期間，還是可以用危機來管理。<sup>8</sup>因此研究危機管理以減低戰爭的可能性成為國際事務研究中重要的課題。本研究亦從此一角度切入，融合臺海兩岸特殊環境與歷史背景，來探討海峽兩岸的危機處理，期能在複雜的美、中、台三邊環境中，以史為鏡，理出一些適合台海危機管理的線索，提供些微貢獻。

而中華民國總統的憲法權力歷經憲法增修及人民直接選舉的結果，更加鞏固總統在國家安全重大方針的決策法律及政策地位，同時也將牽動我國安全決策體制的發展與運作。總統及其所領導之國家安全決策體制，如何因應與扭轉僵局，和平解決兩岸及國內、國際複雜的重大問題，非常值得吾人關心。<sup>9</sup>

國家安全決策及危機管理體制不同於一般或平時國家施政決策體制，由於其功能主要在處理國家所面臨的安全威脅與重大急難，基於時限，參與決策人數並不多；就我國家安全體制而言，「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，扮演總統決策的幕僚角色，國安會的決議作為總統決議之參考。<sup>10</sup>回顧一九九六年台海危機的危機處理方式，政府召開高層會議，初期由國安會擔任主要角色，爾後由行政院成立「兩岸臨時決策小組」擔任處理的關鍵角色，而國安會持續於幕後掌控全局；危機處理首重威脅的分析與研判，然而要正

---

<sup>6</sup> Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations : Bargaining, Decision Making and system Structure in International Crisis* (New Jersey : Princeton University Press, 1977) ,p.3.

<sup>7</sup> Phil Williams, *Crisis Management : Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*,p.14.

<sup>8</sup> 同前註，頁 393。

<sup>9</sup> 張中勇，〈強化國家安全決策體制之道〉，《國家政策雙週刊》，139 期（民國 85 年 5 月），頁 6。

<sup>10</sup> 張中勇，前揭文，頁 6。

確的研析與有效的處理，實賴決策中樞智慧的判斷。<sup>11</sup>面對中共的強大軍事威脅和美國的現實利益的考量，政府危機處理的決策機構，應如何做出正確指導與處理，實為吾人應慎重面對及思考之要題。因此本研究將在探討危機管理的同時，對「決策」將深入分析，期使危機處理之探討能更完整。

## 研究問題

在整理研究的問題之前，必須對臺海兩岸自一九四九迄一九九九年之間的演變有全般的瞭解，才能體悟到問題的關鍵為何。(台海兩岸自一九五〇年後之大事紀要，如附錄一)

中華民國政府於一九四九年隨著戰事的發展播遷台灣台北，自此中國在台灣海峽兩岸的兩個政治實體於焉形成。因此在中共建立中華人民共和國，並控制了中國領土的大部分，而中華民國政府仍然存在，只是有效統治範圍縮小後的這五十餘年，根據國際法，對中國的承認與否便是「政府承認」(recognition of government)的問題，而不是「國家承認」(recognition of state)的問題。

兩岸隔海分治迄今已五十餘年，此期間曾發生多次軍事衝突，更有錯綜複雜的國際外交折衝，而美國對華政策也由五〇、六〇年代的「兩個中國」政策，於一九七九年美國與中共建交後演變而為「一個中國」的政策。且因中共始終堅持不放棄以武力解決台灣問題，並對國際強調兩岸問題為「內政」問題，致使海峽兩岸充滿不可預測的變數與危機。

一九五〇年六月韓戰爆發，十月中共派遣「志願軍」參加韓戰，美國台海政策產生重大轉變，美國本來堅持不介入台海情勢，但因中共的參戰、蘇聯的軍援，使得美國在西太平洋的圍堵防線岌岌可危，除了共產勢力已嚴重威脅日本、台灣與中南半島，更會嚴重破壞美國在太平洋的利益。基於此一緣故，美國除了出兵朝鮮半島外，也派遣第七艦隊協防台灣海峽，自此開始以軍事力量介入台海之間的衝突。

一九五五年三月，中美共同防禦條約簽訂，雖然此一條約保障了台海之間二十餘年的「安定」，但是卻也造成了兩次的台海危機，同時，由於美國依據中美共同防禦條約協防台灣，阻止了中共進犯台灣，但也阻止台灣「反攻大陸」，因而事實造成了台海兩岸的隔海而治的局面以迄於今。

一九六九年美國尼克森政府，認為美蘇之間的關係是決定世界可否和平共存的最重要因素。只有中共與蘇聯分裂，才是有利於美國的最重要因素。於是推動尼克森主義(The Nixon Doctrine)，並充分利用共產世界的矛盾與多元中心主義(polycentrism)來改善對蘇聯及對中共的關係。<sup>12</sup>

一九七九年一月，美國與中共終於建交，並於建交公報中指出：「美國政府「認知」(acknowledged)(按：中文版譯作「承認」)中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份。」

<sup>11</sup> 朱延智，〈小國軍事危機處理之研究〉(國立政治大學東亞研究所，博士論文，民國91年3月)。

<sup>12</sup> Melvin Laird, *The Nixon Doctrine* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1962), pp.5-16.

一九八八年起，中華民國在經濟與政治方面奠定了穩固基礎後，爲了突破中共在國際間對我之封鎖，開始推動「務實外交」，一九九五年李前總統的康乃爾大學之行後，中共爲阻止我方的行動，打壓我之地位，針對台灣實施大規模軍事演習與導彈試射，台海之間又形成了一觸即發的危機局勢。

由歷史的回顧我們可以清楚發現，中共堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份；而美國於一九七九年後也執行「一個中國」的策略，但也同時接受台灣存在的事實；而台灣也認爲只有一個中國，其統治權及於台澎金馬地區。因此「領土主權」、「意識形態」成爲衝突的焦點，而美國的對華政策也成爲台海危機中最大的制約因素之一。

由以上的說明，我們整理出幾個希望釐清的問題在本研究中來探討：

- 一、危機管理的理論在台海危機處理中的適用性？
- 二、美國在台海危機中扮演的角色爲何？
- 三、我國危機管理機制在危機處理過程中的適切性？決策者在危機全程中的角色、地位爲何？
- 四、從危機管理的角度檢視海峽兩岸未來應如何在衝突與和平間取得平衡點，消弭危機。

## 第二節 研究方法

研究方法不僅是探索事實與追求真理的工具，而且是一種思想方法，研究方法是指蒐集與處理資料的技術問題，若無問題的選擇在先，就不可能有資料的有效選擇；若無問題及資料的選擇，更談不上資料的蒐集與處理。傳統的危機管理研究多著重於描述「如何做」(how-to-do)的通則，並未把重點放在解釋「爲何如此做」(why-to-do-it)，或是「何種情境下使用何種策略教有效」。<sup>13</sup>事實上，每一種危機情境都有許多特有的變數，因此，任何案例的最佳策略都無法保證適用於其他情境；更何況，理想的危機個案會製造出一種「知識的幻象」(an illusion of knowledge)，妨礙我們進一步探尋真理。

一、文件分析法：

在質化研究中最常被利用，也是最傳統、最普遍的方法之一；此方法乃是透過蒐集相關資料的方式，對這些資料檢索分析出相關的邏輯與論點，並將之運用於近一步的分析研究，找出期間的因果關係。易言之，其目的在於將先前之研究文獻作一摘要與整合，以爲未來研究之建議。

本研究所蒐集的文件，包括以下幾種：

1. 國內外有關危機管理，國家安全體制、美國對華政策、大陸研究之專書、期刊論文、學位論文及研究報告等。

---

<sup>13</sup> Marra,F.J. (1998) ,Crisis Communication Plans : Poor predictors of excellent crisis public relation. *Public Relations Review*,24 (4) , pp.461-474.

2. 與台海兩岸危機相關的政府單位新聞稿、政府網站資料、相關研討會研究報告等。
3. 與美、中、台三邊關係相關的報紙之報導及評論。

本研究在其文件分析法上應用目的在於：

1. 從相關專書及期刊專文中分析歸納自一九四九年以後各時期政府的危機管理策略與做法，並與深度訪談資料相互對應，期瞭解政府對危機管理的內涵及其意義為何？
2. 從專書、期刊論文、網站及媒體報導資料分析中瞭解美、中、台三邊互動關係，及各方對台海所引起之危機管理模式。
3. 瞭解危機管理研究領域中所得之研究成果，以及相關已解答或正待解答之問題，進而整理出本研究脈絡與研究成果。
4. 針對各時期之危機管理，整理分析對類似相關研究之成果，藉以提供政府及相關單位面對相關危機事件，擬定完善的危機管理機制。

## 二、個案分析法：

個案研究法是運用多種來源的資料，在某種現象所屬的情境中探索該現象的經驗主義研究方法，個案研究是一種實證探究，是在真實背景之下，研究當時的現象，特別是在現象與背景間的界線不是非常清楚的時候。<sup>14</sup>本研究之研究目的及研究問題符合對個案研究法所界定的三種情境：

1. 「如何」(how) 跟「為何」(why) 性質的問題是研究重心。
2. 研究者對事件的發展沒有控制能力。
3. 研究重點是當代生活中的實際現象。

由此可知，個案研究法適合幫助本研究深入探討台海兩岸危機管理的理論與實際，以釐清我政府對台海兩岸危機管理的策略與做法並提出具體建議。

有關個案研究的資料蒐集方法，有下列幾種來源：

1. 文件：如信件、事件調查報告及新聞報導評論等。
2. 檔案紀錄：如組織管理流程圖、檔案紀錄、預算表、個人筆記等。
3. 直接觀察。
4. 參與觀察。
5. 深度訪談。
6. 物件。

個案研究中使用多重資料的證據來源，藉由不同資料的相互比對，以避免主觀判斷及成見偏誤，同時也可增加研究的信度與效度，充實個案研究的內涵，比起依賴單一資訊來源，個案研究整體上獲得較高品質評價。個案研究的功能有四個層次，即瞭解、解釋、預測及控制，其功能偏重在「客觀事實的瞭解」及「主觀的解釋」；個案分析法是一種經驗性的探究，對於當代真實生活環境中所發生

---

<sup>14</sup> Yin (1989) *Case Study Research: Design and methods* (2Ed). Newbury Park, CA: Sage.

的現象進行調查與研究，並以多面向的證據及資料進行分析，個案研究法的優點有三：1.研究者可以在自然而非操弄的環境下瞭解現況，並可從實務觀察中衍生理論、2.個案研究較易於明白整個事件過程發生的本質與複雜、3.面對迅速變化的研究領域，個案研究法較能洞察先機。本研究試圖運用所建構之危機管理策略與運作概念，構建政府危機管理機制，為能使理論與實務相契合，故選定四個具代表性的案例作個案研究，以危機管理的角度來分析危機處理的運作機制與策略。

### 三、決策分析法

本研究法係探討決策之制定過程，在論文中，尤其著重美國負責「危機決策」(crisis decision-making)之相關參與者，探索美國如何在不同時機、地點、情勢及議題中，將一九四九年至一九九九年台海危機從「輸入項」轉化為「政策輸出」。同時也藉決策模型中「漸進取向」(incremental oriented)的決策方式，探討「模糊策略」運用在實際政治運作上的政治考量價值。

## 第三節 文獻探討與架構

### 一、文獻探討

朱愛群教授的「危機管理－解讀災難迷咒」一書，指出「危機管理」的內涵可以是一組概念，也可以解釋為系統性的作業流程與方法，當然更是一種組織結構與模式的建築。若能建立完善的預警系統，透過確實的預演、預練，不論是突發或是可預見的危機事件來襲，都可以在第一時間中反應與處理，則危機的破壞力與震撼力，將降低到最低限度，並且遏止事件的惡化趨勢，然後在劣勢中尋求各種扭轉局勢的機會，這時危機管理就逐漸的進入轉機與契機的階段。所以朱教授在本書中強調，所謂化危機為利機的思維，簡言之，就是如何「反敗為勝」、「轉逆境為順境」的突破性作為。此種作為建立在幾個前提思維模式上：1.不確定性管理，2.學習與混亂共事，3.學習挑戰艱難的任務。

朱教授提出了一個重要的觀點，研究危機管理，決策者往往是研究者的研究重心，因為危機是一種「分水嶺」、「轉捩點」、成功與失敗之關鍵。因此決策者的認知非常重要，高層決策者的認知結構不僅影響它們自己的行動、行為，而且會強烈的影響組織的行動。特別是在組織的病態防治工作，非常需要行政領導階層的「問題意識認知能力」、「問題危機感」，組織問題的解決才能獲得領導階層的高度認同與高度支持，若行政領導階層配合組織之診斷工作，將比較容易提升解決問題的效率。是以，組織危機管理的首要工作，除了對危機的偵測外，必須能得到組織高層決策者充分之配合以及具有危機意識，它們是否看到了組織的危險，還是機會，關係著未來處理危機之方向。台海兩岸的危機處理與此一理論頗為契合，因此，本研究在危機管理理論探討時，將決策者與決策均列入研究範圍，逐一研析。

惟本書中僅對於危機及危機管理的定義有較詳盡的說明，但是對於理論的探

討極為欠缺，而危機管理研究的途徑亦未說明，最重要的是我們對「危機」的界定究竟是什麼？危機有不同的類型，危機又可以是一種統稱，因此在研討危機管理應先界定我們所要探討的究竟是何種危機？他適合哪些理論？應該採取何種途徑去探討？國家層級的危機與內政層級的危機是有極大差異的；國家層級的危機管理與災難型態的危機管理無論在理論的適用性、切入點、處理層級、涉入單位都有不同。因此，本書可針對個案作研討，並定位於災難的危機管理工作探討。

林文益、鄭安鳳合譯 W.Timothy Coombs 所著之「危機管理與傳播」(Ongoing Crisis Communication)，說明危機具有清楚可辨的生命週期，此一觀念貫穿所有的危機管理。Coombs 把危機的生命週期稱為「危機管理的階段途徑」，所謂階段途徑是指，依其功能將危機管理劃分為不同的部分，並依特定的順序加以實施。危機管理並非只是提出一個計畫並在危機到來時加以實施而已，而是必須被視為一個持續不斷的過程。而生命週期的觀點可以產生一些階段式的措施途徑來進行危機管理。階段式途徑也提供一個機制，用以建構、組織繁複的危機管理文獻。如果缺乏此種訓練，危機管理文獻中的各種主題、觀點恐怕會太多，以致於無法形成一個清楚明瞭的、階段式的途徑。

本書以危機處理的三階段途徑為架構，每一個次階段都將該類相關主題的著作做了整合，而每一類的著作都經謹慎檢視，取其精華俾對危機管理人有所助益。第三、四、五章是關於前危機階段的發展，前危機階段包括三個階段：訊息發現、預防、以及危機準備。第六章探討危機認知階段，危機認知包括瞭解事件是如何被定名以及如何被認定是危機—即如何將危機付諸處理—以及蒐集危機相關資訊的方法。第七章包括降低危機和恢復運作，危機傷害的焦點在於組織對危機的回應，包括最初的回應的重要性與內容，溝通和信譽管理、應變方案與後續關注等的關係。第八章討論對危機處理的評估，從危機中學習，以及危機後續採取之行動。在書尾作者再次叮嚀危機管理的持續性，危機管理沒有結束的時候。

本研究亦採用危機處理的三階段架構，由預防、處理、善後，作系統性的分析。

朱延智教授所著「危機處理的理論與實務」一書則是由系統循環理論著手，說明危機處理除了強調外環境與內環境的互動外，同時也非常重視社會如何凝聚共識，並要求負責決策的政府提出相關因應措施來處理危機。一個政治體系不能長治久安、永續經營，與政治體系的決策能力有密切的關係。朱教授指出，運用歷史研究途徑可以掌握危機爆發背後的因素；早期危機處理的歷史研究途徑，太過於重視單一個案，並尋求對歷史事實的客觀敘述與解釋。但是這種途徑亦有其值得吸取的優點，較具代表性的是尼柏 (Richard Ned Lebow) 與拜爾 (Clare Bayer)，將外交史中的危機事件，作系統的分類 (敵意的合理化、附加危機、邊緣策略)，然後再運用決策理論的三個角度 (官僚體系、國內政治、決策者本人的認知) 加以分析，為早期研究危機處理開拓了新境界，同時也讓讀者對危機事



件的歸納與了解更加容易。

本文由理論的建構到實踐，基本上仍遵循危機管理生命週期的階段理論：危機醞釀、危機擴散、危機處理與危機結果與後遺症期等階段，從多層次處理危機原理，進而依照預防、處理、結果評析三步驟談危機處理的理論與實踐。

裘兆琳教授主編之「美國外交與危機處理」，收納魏良才、詹中原、譚碩澄、林郁方、林正義、陳一新等教授對各類型國際危機處理策略之論點，從國際危機處理之角度來探討決策組織與危機處理策略與模式。

本書探討國際危機及危機管理（international crisis and crisis management），而研究此一議題之主要原因為：1.國際社會已形成一個高度政經互依的敏感網路（a sensitive network of political and economic interdependence），任何區域的國際危機情境，均伴隨著擴散之高度風險；更何況自二次大戰後，此種區域危機出現之頻率更是大幅增加。2.國際社會均期望避免因武力衝突危機所帶來的核子相互毀滅（mutual nuclear annihilation），因此期望借助於危機政治能解決武力政治，以及非武力的衝突解決方式可以替代戰爭。3.國際社會已認識到以戰爭作為衝突性利益工具，所需付出的成本過高；而所謂之低盪（detente）及和平共存（peaceful coexistence）是追求衝突解決的另一種機會，因此研究危機管理以減低戰爭的可能性成為國際事務研究中重要的課題。

由凱普納（Charles H. Kepner）、崔果（Benjamin B. Tregoe）兩位博士所著，伍學經、顏斯華編譯之「問題分析與決策」（The New Rational Manager）乙書，認為一個組織的問題分析與決策，可分為四個過程：第一是狀況評估，確定是否發生問題；第二是問題分析，尋求原因；第三是決策分析，選擇方案；第四是分析未來可能發生的問題，這提供我們一個理性思考方法。它提出了四種基本的思考模式：

- 1、發生什麼事？（What's going on？）
- 2、為什麼發生？（Why did this happens？）
- 3、我們應採取哪一條行動路線？（Which course of action should we take？）
- 4、前途如何？（What lies ahead？）

這四種基本思考模式，對於危機處理釐清了一個簡單而正確的處理途徑；而問題分析與決策的四個過程，也讓我們講究事實證據，運用思維程序，切實找出問題的真因，同時瞭解決策的風險評估妥採預防措施，這些與危機管理的理論與做法，有著殊途同歸之效。因此本研究從管理的途徑，運用問題分析與決策分析的理性思考模式，來探討危機管理。

前中華電信董事長毛治國先生所著「決策」，根據「決策源自選擇性」，指出針對選擇性所做的抉擇是決策的基本定義；並從邏輯推理的觀點，說明抉擇可看成是根據事實前提與價值前提所下的判斷。由於抉擇皆有目的性，而目的性又決

定於價值觀，因此針對作為抉擇基礎的價值觀，本書以「價值系統」的概念，說明價值依附於情境而存在的特性。個人價值觀是影響及支配個人行為動機的最主要因素。每一個人的日常生活與事業生涯都充滿無盡的慾望、需求與無數的可能性，為了獲得自己最大的成就感與滿足感，每一個人都必須有一套篩選這些需求與可能性的機制，也就是個人的價值觀；它的終極形式則是人生觀。尤其掌握決策權柄的決策者，個人的價值觀與認知，將透過各種形式的管道灌輸它的集體價值意識。本研究在探討危機處理的同時，也將探討決策者價值觀的形成與改變。

本文對於決策者風格類型、知性、理性與感性，風格的修練，融合西方理論與中國哲理，作了深入淺出的研析，讓本研究在探討各時期危機處理決策形成時，決策者的衡量與取捨，能有更深一層研析，期望能在適切學理的引導下，明瞭決策的內因。

本文分就危機的概念界定爭議、宏觀界定、微觀界定、用法界定等四項探討危機的概念內涵；再由「理性分析」及「決策」研究途徑，分析危機的理論內容。然後根據危機研究的基礎，剖析危機處理的三種指涉；再由「體系途徑」、「決策途徑」、「交涉談判途徑」分別探討危機處理的理論內容；最後，提出危機處理的原則與策略作為本文實質結論。

胡為真教授所著「從尼克森到柯林頓美國對華『一個中國』政策之演變」一書，對美國對華政策演變概況有深入的分析與說明。本文從尼克森總統到柯林頓總統的六任美國總統對華政策以及當時政治環境作詳盡說明，對了解台海危機危機的歷史背景與國際環境助益甚多；五十餘年來，美國的對華政策反映了美國人的現實主義，由於影響它的內外因素多，牽涉廣，包括國際格局的變化、兩岸定位的互動、美國及兩岸之內部發展等，不易維持一致而延續的政策，也不易予以清晰說明，尤其對所謂「一個中國」政策為然。

## 二、分析架構與研究架構

### 分析架構

本論文內容共計六章：

#### 第一章 緒論：

旨在說明本研究的動機與目的、研究範圍及架構、所採用的研究方法與研究問題，同時就參考文獻做一系統性的歸類、整理。

#### 第二章 危機管理理論探討

從危機與危機管理的定義著手，認識危機的內涵，進而就危機形態的分類、處理原則與重點，作學理上的闡述，瞭解危機發生後之處置作為與方法。在第三節中則就危機管理全程視為生命週期，區分階段，每個階段的危機管理都需要不同的行動，又稱為危機管理的階段途徑，本研究中即採取此種方式，從危機前的成因到危機發生時之處置以及危機後的檢討與理論的探討，以明瞭危機全程，並從而習得經驗。同時，將各主要國家危機管理的組織與運作做一概要說明，從而

作為我國參考之模式。

### 第三章 1954-1955 第一次台海危機

一九五四年九月三日發生中共砲擊金門的「第一次台海危機」，本次危機與韓戰及美國對華政策的改變有著密不可分的關係；每一個事件都有其不同的時空背景，卻又有其連貫的歷史因素；因此，期藉由歷史文獻的探討，歸納整理專屬於台海兩岸的危機管理模式；並檢證危機管理模式之有效性。其次，研討台海危機的同時對政府危機管理的模式，檢証前章危機管理的理論，探討危機管理的策略與運作，包括組織運作、決策，危機管理與危機溝通。參考危機處理三階段（預防、處理、善後）的途徑，分析危機管理的策略與因應之道，做相互對照，期能探索適於我國國情的國家危機管理運用之道。

### 第四章 1958-1959 第二次台海危機

一九五八年八月二十三日的「八二三砲戰」，一般稱之為「第二次台海危機」，此次危機發生與第一次台海危機基本上有其連貫性，但是間接受到國際局勢的變化的影響，同時與美國對華政策及中美共同防禦條約更有著密切的關係。而從這一次危機之後，中共即未再對台灣實施大規模武裝軍事攻擊行動。本章針對本事件作個案之研討，以瞭解台海之間的危機有其相關性與連貫性，而美國的對華政策對我國更有其延續性的影響，不能將每個危機事件視為單一事件研究。

### 第五章 1995-1999 第三次台海危機

自一九七九年中共與美國建交後，中共堅持「一個中國」的原則，強調台灣是中國的一部分，台灣問題是中國的內政問題；在國際外交上對我實施全面性之封鎖，致我國於一九八八年開始推行務實外交，導致中共一九九五、六年於台灣海域及其週邊島嶼進行導彈試射及大規模軍事演習，而李前總統為爭取辜汪會談時之對等地位，利用在一九九九年七月九日接受「德國之聲」（voice of germany）總裁魏里希（Dieter Werich）專訪時之機會，提出兩岸關係是「特殊的國與國的關係」（special state-to-state relationship），<sup>15</sup>，國內激起一連串有關未來國家定位與大陸政策之爭議，並再次引起中共強烈抗議，同時也並開啓另一型態的危機。本章針對本事件作個案之研討。

### 第六章 結論與建議

以研究結果與研究問題相互印證，從理論的探討、台海危機的預防作為、國家危機管理機制的檢討，結合全文的精神，提出適切之建言，希望預防重於處理，而危機管理也就是一個無智名、無勇功的善戰者的作為。

### 研究架構

一、國際關係學者對危機的定義，可分為兩派；第一派從一國之內的決策過程來定義危機。它的焦點是處理外交政策危機（foreign policy crisis）。賀曼（Charles

---

<sup>15</sup> 中國時報，「德國之音七月九日訪問李總統全文」，  
<http://www.chinatimes.com.tw/report/cn-tw/germany.htm>。

Hermann) 及布里哲 (Michael Brecher) 屬於此派。例如, 布里哲將危機定義為: 「危機是一種情勢 (situation), 由一個國家外在及內在環境變化所引起, 並含有三項必要充分條件。這三項條件是由最高決策階層的認知來予以決定。一、對基本價值 (basic values) 的威脅, 而同時或隨後具有; 二、軍事敵對行為的高度可能性; 以及三、對外在價值威脅, 所能反應的時間有限。」<sup>16</sup>基本價值有兩種, 其一是核心價值 (core values), 另一是高優先性價值 (high priority values)。前者指涉及國家及人民的生存, 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形態或物質上的利益。<sup>17</sup>軍事敵對行為的高度可能性, 即意味戰爭可能爆發。

第二派學者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)。楊格 (Oren Young) 及史奈德 (Glenn H. Snyder) 狄辛 (Paul Diesing) 屬於此派。後兩人定義危機為: 「國際危機是兩個或多個主權國家政府之間在嚴重衝突之下的一連串互動, 雖未達實際戰爭, 但認知到戰爭有極高發生機率。」<sup>18</sup>

依賀曼的定義, 危機需具有三項特質, 即高威脅、短時間反應、驚訝。依此定義, 具有高威脅、反應時間短促, 但可事先預測危機發生的可能性, 不能算是危機情勢, 而只能歸納為反射情勢 (reflexive situations)。<sup>19</sup>賀曼和布里哲雖均採微觀分析, 但布里哲的定義顯然較易於判斷危機是否形成。

由於台海危機與布里哲對危機的定義中「對基本價值的威脅」與「軍事敵對行為的高度可能性」相似, 且危機的本質也屬於外交政策危機的型態, 因此, 本文採用布里哲對危機所歸納的定義。

二、研究危機的途徑 (approach) 基本上可分為兩種: 理性分析 (Rational Analytic) 及決策 (decision making)。理性分析研究途徑的重要假設包括:

1. 決策者的價值順位可清楚排列。
2. 各決策方案的後果皆不同。
3. 各決策方案的成本效益可直接計算得之。
4. 方案的規劃與分析可由相關資訊予以支持。

在此種思維之下, 國家行為被視為眾多方案中的一項有意義與有目的的選擇 (purposeful choice), 目的在極大化國家的戰略目標與利益。Charles Hermann 的代

---

<sup>16</sup> Michal Brecher, "Toward a Theory of International Crisis Behavior" ,*International Studies Quarterly* , Vol.21, No.1 ( March 1977 ) , p.44.

<sup>17</sup> Jonathan Wilkenfeld, Michael Brecher and Sheila Moser, *Crises in the Twentieth Century* , Vol. II , *Handbook of Foreign Policy Crises* ( Oxford : Pergamon Press, 1988 ) , pp.3-4.

<sup>18</sup> Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations : Bargaining Decision-Making and System-Structure in International Crisis* ( Princeton : Princeton University Press, 1977 ) , p.6 ; Oran Young, *The Intermediaries : Third Parties in International Crises* ( Princeton : Princeton University Press, 1967 ) , p.10.

<sup>19</sup> Charles F. Hermann, "International Crisis as a Situational Variable" , in James N. Rosenau ( ed. ) , *International Politics and Foreign Policy* ( New York : The Free Press, 1969 ) , p.418.

價計算模式 (Cost Calculation Model) 認為：政策指制定者會理性分析國家各項行為的成本效益。例如：如果國家生存受到威脅，則決策者較傾向謹慎，願意談判尋求解決方案、避免暴力行動；反之，在國家生存並未遭受威脅時，決策者較傾向在危機中冒險、不願妥協、使用武力。

理性分析並未考慮到決策者的人性因素 (human factors)，忽略了人類認知能力的限制、組織內部與組織之間討價還價之互動關係、官僚政治中利益與權力運作之影響程度等實際問題，因此決策研究途徑乃提供另一解析危機研究層面的選擇與補充。

而決策途徑系將危機視為獨立變數，影響危機行為與決策的個別差異性，研究的重點在於行為者、情勢、決策單位、組織系統、決策過程及選擇方案；而不同的分析層次與分析對象，其結論可能便不一致。

危機研究除前述途徑外，尚有其他若干針對「危機後果」(consequence of crisis) 的危機理論，C. McClelland 認為：由於經驗學習效果，危機將會「例行化」(routinized)。國家及其組織吸收國際環境變動影響，並積累國家互動關係模式，一旦類似事件再度產生，則能依循學習知識以面對危機。由於決策者不斷從環境與對手之互動關係吸取經驗，顯然仍需面對威脅及挑戰，但「不確定」(uncertainty) 因子則大為減少。

危機不可能沒有學習效應，世人應能從中記取教訓與吸收經驗，然而經常面對危機也可能惡化雙方關係、積累衝突事由，不難理解戰爭何以會爆發。<sup>20</sup>

三、霍斯提 (Ole R. Holsti) 將國際政治學者研究危機的方法區分為「體系研究法」(systematic perspective) 以及「決策研究法」(decision-making perspective) 兩種：

體系研究法又稱「情境/結構研究法」(situation/structural perspective)，以楊格 (Oran Young) 等人為代表，這套研究法是以國際體系為分析層次，把危機看成國際行為者間一連串互動的一個階段。危機的發生，意味著國家互動的關係在質量或強度出現劇烈變化，因此研究的重心，在於瞭解國家間關係的走勢，而研究的手段，就是透過外交史之類的資料，觀察國家交往的方式、頻率以及態度波動起伏。在這派學者眼中，危機是國家間關係的轉折點，它可能是邊界糾紛、口頭挑釁或實質威脅的大量增加，而危機一但事過境遷，當事國之間的緊張關係可能就恢復平靜。<sup>21</sup>

決策研究法是以個人為分析層次，代表學者示艾里遜 (Graham T. Allison) 和赫曼 (Charles F. Hermann) 等人。根據他們的看法，國家所處的情勢是否構成危機，是由負責處理的人去界定，而這些人就是國家決策者，也就是所謂危機處

---

<sup>20</sup> 張中勇，〈危機與危機處理之研究——一個研究概念與理論的分析〉，《警學叢刊》，23 卷 2 期，民國 81 年 12 月，頁 137-158。

<sup>21</sup> Graham Evans and Jeffery Newnham, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions* (N.Y.: Harvester Wheatshe) ,p.58.

理者 (Crisis Manager)。艾里遜曾在《決策的本質》一書中，以理性模式、組織模式、官僚模式分析美蘇兩國處理古巴危機的決策過程<sup>22</sup>。赫曼則提出著名的「危機三特徵」，分別是：出奇不意、對重要價值的威脅以及決策可用時間短暫。他認為，當危機處理者感受到這三項特徵時，就是置身於危機當中。

大致來說，決策研究法就是探討危機處理的實然面，並且可以再區分為四種敘述性理論 (descriptive theories)：組織反應模型 (organizational response model)、敵對互動模型 (the hostile interaction model)、成本估算模型 (the cost calculation model)、個人壓力模型 (the individual stress model)。

傳統派學者當中，尼伯 (Richard Ned Lebow) 的著作《和戰之間：國際危機的本質》(Between Peace and War: the Nature of International Crisis) 影響力不容忽視，尼伯以歷史研究的角度，比較一八九八年到一九六七年間全世界發生的廿六宗重大危機，它將危機分門別類，探究各個危機的起因、過程和影響，並透過決策理論，評估認知關閉 (cognitive closure)、錯誤認知等因素對危機處理過程的衝擊。尼伯認為，危機研究可以從三方面入手：一是探討「危機的起源」(the origins of crisis)，亦即從國內外環境找出釀成危機的真正原因；二是討論「危機的結果」(The outcome of crisis)，也就是關切為何某些危機走向戰爭，而其他危機則可以外交途徑加以解決；三世探索危機事過境遷後，對國際關係造成的影響，包括決策者在危機處理過程習得的教訓，以及事後各當事國間關係的變化等等。

總括來說，不論是從體系的層次出發，或是從決策的角度入手，也不管是使用傳統的或是科學的方法，學者從不同的觀點探究危機，所推導出來的結論，既能增加我們對危機個案的認識，也豐富了這門學科的內涵。

四、本研究以危機處理的三階段途徑為架構，因為三階段途徑可以包含其他的階段論。一個清楚明瞭的模式必須能夠隨時包含危機處理過程的各個洞見。三階段的危機處理方法可以提供一般化的探討架構，用以分析危機處理的各種文獻。危機管理被劃分為三個階段：前危機階段、危機以及後危機階段。

- 1、前危機階段包括所有的危機準備工作。徵兆 / 訊息發現以及探索都可以包含在前危機階段。
- 2、危機階段包括應付危機或危機事件所採取的行動一直到危機解決。減少傷害的措施 / 危機爆發與復原 / 後續的處理等都包括在危機階段。
- 3、後危機階段是危機已經結束或已獲得解決的階段，學習與危機解除都屬於後危機階段。

因此，本文內容以危機處理三階段途徑及其相關理論並運用國家決策過程的觀點來探索危機管理運用於政府組織與決策者的策略，期以將危機管理與組織運作相互統合，並以四次台海危機為個案研究對象，來檢証所建構模式之有效性，也同時界定研究所適用之範圍。

---

<sup>22</sup> 請參閱 Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (N.Y.: Addison Wesley Longman, 1999) .

圖 1-1 本文研究流程架構如圖：

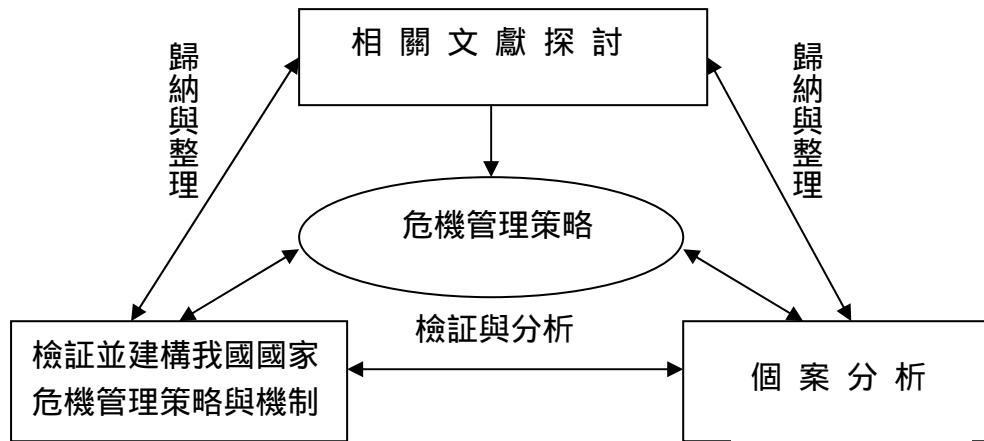


圖 1-1 研究流程與架構

#### 第四節 研究範圍與名詞界定

##### 一、研究範圍

1. 主體範圍：一九四八—一九五八年間，台海危機與美國、蘇聯、中共、北韓、日本有著相互關聯性，一九五八年之危機甚至與中共為策應中東伊拉克、黎巴嫩的局勢有關，但一九九五年以後的台海危機雖然僅牽涉中共與美國，但實際上台海的危機關係整個西太平洋的局勢的變化，更與亞洲各國息息相關。
2. 區域範圍：事件的區域範圍係以台灣海峽為主體，因台灣地緣戰略位置正處於美國西太平洋鏈島防線正中間位置，對東北亞、東南亞局勢之穩定亦有者唇亡齒寒之相關性，且第一、二次台海危機與國際共黨勢力的擴張、美國的圍堵策略息息相關，故區域範圍包括國際、亞太、台海三個層次與範圍。
3. 時間範圍：以一九四八年中國局勢迅速變化為起點，至一九四九年美國發表「白皮書」放棄台灣的國民政府，卻因一九五〇年韓戰爆發，導致美國對華政策的改變；而中美共同防禦條約的簽訂間接導致兩次台海危

機爆發。一九九五、九六年中共因為要封殺我國在國際外交的空間與地位以及影響我國總統大選結果，發動兩波大規模軍事演習；而一九九九年的「特殊國與國的關係」談話風波，導致中美關係產生另一種型態的變化，與中共更積極且明顯的全面性鬥爭，危機至今仍然未平息。故時間範圍涵蓋一九四八年以迄於一九九九年的台海兩岸局勢與危機事件。

## 二、重要名詞界定

### 危機管理與危機處理

危機管理與危機處理在英文字上同為（Crisis Management），但是中文的危機處理應著重在緊急事件上的立即回應，亦即是危害的控制（control）或是回應（response），而危機管理另包括有危機事件前的規劃作為，與事後的評估、學習；另危機一詞同時代表著危險與機會，若危機發生時僅是單純的「處理」，將使危險超過機會，而有效的危機管理不僅能降低組織實際受到的傷害，增進單位本身的利益，甚至能增強決策單位本身的能力及擴充對外的關係，<sup>23</sup>綜合以上危機管理與危機處理之敘說，本文認為危機管理應包含危機處理，兩者實有差異。

### 「特殊國與國的關係」－「兩國論」

一九九九年七月九日，李前總統登輝先生在接受「德國之聲」專訪時，首度將兩岸關係定位為國家與國家、至少是「特殊國與國的關係」。但並未將「兩國論」列為特殊專用名詞。

中共新華社於七月十二日報導：外交部發言人朱邦造今天就李登輝分裂國家言論接受記者採訪時說：最近，李登輝在接受“德國之聲”採訪時公然宣稱，臺灣當局已將兩岸關係定位在“國家與國家，至少是特殊的國與國的關係”上。臺灣當局有關方面的某些負責人也隨聲附和，表示兩岸關係已從“兩個對等政治實體”走向“兩個國家”，兩岸會談就是“國與國會談”。

七月十四日，丁遠超先生於自由時報第三版社論發表「兩國論主權小組研究結晶」專文，首先使用「兩國論」一詞。

七月十六日，中共人民日報以顯著篇幅刊登專文強烈抨擊李登輝把兩岸關係定位為“國與國的關係”，其標題為「陳雲林在中國和平統一促進會理事大會上強烈抨擊李登輝“兩國論”」，<sup>24</sup>此一標題為中共「兩國論」的用詞首次出現。

七月二十日陸委會主委蘇起表示，將「特殊國與國關係」簡化為「兩國論」並不正確；七月二十六日李前總統接見「台海和平與安全國際論壇」日本訪問團時表示，目前有許多人將「特殊國與國的關係」簡化為「兩國論」，事實上他並未提兩國論；二十八日，再度強調「兩國論」是被炒作出來的。

七月二十四日，陸委會主委蘇起於聯合報第三版刊登「兩國論為因應汪來訪

<sup>23</sup> 黃煥德，〈危機管理運用之研究－以警察機關為例〉（中央警察大學警政研究所，碩士論文，民國88年6月），頁41。

<sup>24</sup> 人民日報“陳雲林在中國和平統一促進會理事大會上 強烈抨擊李登輝“兩國論””，  
gptaiwan.org.tw/cylin/china/2-states/1997-7-18.htm.



政治對話」專文，正式使用「兩國論」一詞。

七月二十六日，民進黨立法委員林濁水先生於自由時報第 15 版撰寫專文，題目為：「兩國論可扭轉我方談判劣勢」，以「兩國論」為討論主題。<sup>25</sup>

綜合以上說明可知，李前總統提出「特殊國與國關係」之本意為就台灣的國家定位問題，提出完整的解釋。爾後因其內容將兩岸關係定位為「國家與國家」，致衍伸成為「兩國論」一詞，並沿用至今。

### 第一次台海危機

中國近代史上所謂的「第一次台海危機」係指發生在民國四十三年（一九五四年）九月三日的「九三砲戰」起至次年四月底，周恩來在「萬隆會議」（Bandung Conference）宣稱願與美國談判為止，此其間重要事件包含：

1. 一九四九年八月五日，美國發布對華「白皮書」；
2. 一九五〇年六月廿五日爆發的韓戰；
3. 一九五〇年十月十九日中共派遣志願軍參加韓戰；
4. 美國派遣第七艦隊進入台灣海峽巡弋，正式介入台海之間的衝突。
5. 一九五四年九月三日中共對金門實施砲擊，爆發「第一次台海危機」；
6. 一九五五年三月三日中美「共同防禦條約」正式生效；

### 第二次台海危機

一九五八年八月廿三日，中共對我金門發動猛烈砲擊，至十月六日中共國防部長彭德懷，廣播「停止射擊，宣稱願與我和談」，之後又宣稱「單停雙打」為止，共歷時約兩個月，此期間中共對金門各島共射擊四十七萬四千餘發砲彈，空軍交戰十二次，擊落中共軍機三十二架；海軍交戰六次，擊沉中共各類型艦艇廿七艘，戰況激烈。此其間重要事件包括：

1. 一九五七年十二月十二日中共與美國之談判因台灣問題無法獲得解決而中止；一一九五六年六月廿八日爆發「波蘭事件」；
2. 一九五六年十月至十一月匈牙利爆發學生反蘇遊行示威；
3. 中共與蘇聯因路線之爭，關係趨於惡化；
4. 一九五八年五月黎巴嫩推翻親西方的夏蒙政權，七月伊拉克推翻費薩爾王朝，導致美國與英國相繼出兵中東，中東局勢一時之間陷於動盪；

### 第三次台海危機

一九九五年七月十八日，中共透過新華社宣布將於七月廿一日起接連八天在台灣北北東方約九十哩的彭佳嶼海域，進行地對地導彈演訓；八月十五日起，中共又於彭佳嶼海域附近實施另一波導彈火炮實彈射擊演習；十月，中共進行海軍黃海大演習；十一月，中共又在閩南沿海的東山島實施三軍聯合作戰演習，同時配合文宣攻勢對我進行文攻武嚇。

<sup>25</sup> 林濁水，〈兩國論可扭轉我方談判劣勢〉，《自由時報》，1999.7.26。

一九九六三月五日，中共在台灣總統大選前夕，突然宣布將在基隆正東方以及高雄正西方海域內進行地對地導彈演習。整個演習到三月廿五日才結束，內容包括：1.東山島和汕頭外海的實彈聯合演習；2.平潭島的陸海空三軍聯合演習；3.發射四枚導彈分別落於高雄與三貂角外海。由於演習規模龐大引起國際注目。

一九九九年七月，在李前總統「特殊國與國的關係」談話發佈之後，中共對台灣實施密集的文宣攻勢，同時於舟山群島實施「成功八號」渡海攻擊演訓，並於廣東演練高科技渡海攻擊演訓；此期間內，中共軍機多次逼近或越過台灣海峽中線，情勢一度緊張。因美國運用軍事、外交手段，以及我方的自制，致使危機暫時解消除。