

第四章 1958-1959 年第二次台海危機

危機處理研究學者尼伯（Richard Ned Lebow）將危機區分成三種不同的類型：敵意的合理化（Justification of Hostility）、附加危機（Spinoff Crisis）、邊緣策略（Brinkmanship），其中邊緣策略為運用此種策略的當事國，其本意不在發動戰爭，而是利用強勢的壓力迫使對方讓步，往往是以玩弄戰爭作為手段，一九五八年的第二次台海危機就是在中共玩弄此一策略所造成的結果。

第一次台海危機，中共在中美共同防禦條約簽定後，為測試美國協防台灣的決心，發動「九三砲戰」，繼而奪取大陳群島；第二次台海危機和第一次台海危機一般，中共希望藉著武力試探來測試美國軍力有無介入保衛台灣及其外島的決心，其後明瞭美國有意藉危機迫使中華民國放棄金馬，與中共「劃峽而治」走上「兩個中國」的局面時，中共立即減緩了砲擊行動。¹

危機發生的本質與中共擬取代蘇共在第三世界的領導地位、中東危機、中共與美國談判因台灣問題未能獲得共識，而無進展、蘇聯順利施放衛星導致中共內部發起大躍進運動等因素有著相互的牽連，同時，「兩個中國」、「一個中國」的問題也因為第二次台海危機而浮上政治舞台之上。

第一節 危機形成的背景

一、中共與美國的談判

美國與中共早在一九五四年六月就已經開始「領事級」的雙邊談判，主要的談判問題為交換被囚禁或扣留的平民。一九五四年十二月十日，聯合國大會通過 906 號決議案，要求聯合國秘書長哈馬紹（Hammarsrskjold）根據韓戰休戰協定尋求釋放聯合國軍司令部的人員，哈馬紹乃據以與中共談判，並順利釋放遭中共囚禁之人員，周恩來藉此表示此種與聯合國的接觸希望能繼續保持，哈馬紹也表同意。顯然，中共是欲藉換俘與聯合國及美國正面交手而提高其在國際上的地位。

在第一次台海危機中，中共發現軍事行動效果甚為有限，遂於一九五五年四月在印尼萬隆所召開之廿九個亞非國家會議中改變好戰態度，以愛好和平之姿態設法改善與各發展中國家，尤其週邊國家之關係，強調「和平共處五原則」（即互相尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處），甚至表示希望和平解決台灣問題，以及願與美國就遠東緊張情勢，特別是台灣地區緊張局勢的問題舉行會談。²美國對此提議反應積極，於是由英國居中聯繫。

一九五五年七月廿五日，美國與中共同時分別在華府與北京簽屬一份「聯合公報」，將「領事級談判」提升為「大使級談判」，該聯合公報主要內容：

¹ 李冠鋒，〈823 戰役前後中共對台政策〉，《軍事史評論》，第 6 期（民國 88 年 6 月），頁 92。

² 王炳南，《中美會談九年回顧》，（北京：世界知識出版社，1985），頁 41-45。

美國與中華人民共和國經由聯合王國（英國）外交途徑意見溝通的結果，業經同意於去年在日內瓦舉行之領事代表之對話，應改為大使級代表進行，以期有助於解決遣送願意返回各自本國之平民，便於促進現存於兩坊間之某些其他問題之談判與解決。首次雙方大使級代表之會議將於一九五五年八月一日在日內瓦舉行。³

這份公報的特點在於：1.這是中共與美國第一份官式雙邊聯合公報，美國與「中華人民共和國」併列在雙方簽署的外交文件上；2.就國際慣例來說，兩個未經相互承認的國家或政府，簽署類似聯合公報，被認為構成相互默示的承認，除非雙方或任何一方有「保留」的聲明。

由於美國與中共談判不免有對中共「事實承認」的涵義，國務卿杜勒斯特別在簽約之隔日發表聲明，要點如下：

1. 美國在無損其對中華民國盟邦的忠誠與尊重的前提下，和中共進行談判。
2. 美國同意與中共談判不具美國外交承認中共的任何暗示。
3. 中華民國與中華人民共和國均主張對方所控制之區域為中國之一部份。關於美國與中華民國所訂立的共同防禦條約，曾經雙方同意非經共同協議，中華民國不得使用武力。
4. 基本問題在於「我們究需為台海備戰抑傾向於該區停火」。⁴

杜勒斯所欲表達之意思非常明確，美國不願台海戰火擴大或延續，只要無損中華民國現轄區的權益，美國願與中共進行談判，而且「保證」中華民國不致對大陸用兵。

從以上的聲明可以清楚看出美國將中華民國與中華人民共和國併列於聲明中，同時為了與中共進行談判而對中共多所讓步，而中共藉由與美國之正式談判大幅提升了其在國際間的聲望與地位。

中共與美國談判的目標是希望美國勢力能撤出台海地區，獲得美國的事實外交承認（de facto diplomatic recognition），解除因韓戰所導致的禁運及提升至外長級會談；美方談判的目標則為：盼藉持續談判以便中共在台海地區能放棄使用武力，亦盼美籍戰俘能獲釋放，而美外交人員之作法態度則確實嚴守不予外界任何承認中共之印象⁵。

其實，美方所提不在台海使用武力之議，亦即台海中立化，對中華民國政府而言，在外交、法律及軍事行動自由上均有不利因素，故我方對此類提議也向美國表達反對立場。

交換平民告一段落後，美國與中共於同年十月開始交涉談判所謂「台灣問題」。美國一九五五年十月八日聲明的堅定立場是進行談判之前，必須雙方個別宣布接受不在台灣地區使用武力的主要原則，否則此項談判不可能開始。（美國

³ Department of State Press Release, July 25, 1955.

⁴ Department of State Bulletin, August 8, 1955, pp.220-221.

⁵ 王炳南，前揭書，第 50-51, 58 頁；美方立場及作為亦可參考美政府於 1954 年 11 月對中共勢力在 1957 年前的可能發展所作之國家情報評估，FRUS 1952-1954, Vol. X IV, 第 930-944.

不可能在武力威脅下進行談判)。⁶

中共一貫的立場，不但在軍事上不願放棄在台海使用武力，在外交上亦公開表示任何有台灣代表參加的會議，中共絕不參加，中共認為解放台灣純屬內政問題，台灣問題不容許美國勢力介入。中共明瞭台灣一但正式允許美國力量介入，其解放大業將難以完成，因此他絕不能同意讓美國力量介入台灣的事實成為合法化。

中共外交部於一九五六年一月十八及廿四日發表聲明指出：「中（共）美雙方關於放棄使用武力的聲明，必須導致美國在台灣地區的武力威脅的解除，而絕不能被用來誘使中國承認美國侵占台灣的現狀；中國一向支持聯合國憲章中規定的單獨或集體自衛的權利，但這絕不能被荒謬的解釋為美國在中國的領土台灣有這種自衛的權利，以此來侵犯中國主權，干涉中國內政。」⁷

從一九五五年開始的中（共）美大使級談判，中共就台灣問題的態度並未能因談判而解決，反而因中（共）美雙方立場差距太大，而使談判在一九五七年十二月十二日後因僵持而宣告中斷。因此「第二次台海危機」發生的其中一項因素，是中共希望藉著挑起戰火來迫使美國重新回到談判桌，使其「解放台灣」大業能有機會通過談判桌而達成。⁸

二、中共與蘇聯關係的變化

一九五六年六月廿八日，波蘭的工業城市波茲南（Poznan）發生工潮，帶有反蘇色彩。十月十七日蘇聯開始調動軍隊包圍華沙，十九日蘇聯領導人赫魯雪夫、米高揚、莫洛托夫、卡剛諾維奇（Lazar M. Kaganovich）飛往華沙干涉，同時蘇聯坦克兵團開始向華沙推進。波共新領導人戈幕卡立場堅定，它面告赫魯雪夫如一意孤行，不能保證它安全離開波蘭。赫魯雪夫態度軟化，並答應撤軍。事後波共大舉整肅親蘇派，當時的蘇聯元帥羅科所夫斯基（Konstantin K. Rokossovskiy）被免職後返國，這個事件稱為波蘭事件。

十月廿三日匈牙利《人民自由報》轉載了戈幕卡在八中全會的演說，激發了布達佩斯學生的反蘇示威遊行，匈牙利建立了四黨聯合政府，宣布中止一黨制，要求蘇軍退出布達佩斯。十一月四日蘇軍鎮壓，並在蘇聯支持下成立「匈牙利公農革命政府」，匈牙利事件漸告平息。

波匈事件後中共評論說：「這兩個事件，在性質上是有區別的。蘇共領導人對這兩個事件都犯了嚴重錯誤。蘇共領導調動了軍隊，企圖用武力鎮壓波蘭同志，犯了大國沙文主義的錯誤。蘇共領導在匈牙利反革命勢力佔據了布達佩斯的

⁶ Department of State Bulletin, *Ibid*, Vol.34. Jan. 30. 1956, pp.166-167.

⁷ 《當代中國》叢書編輯委員會，〈當代中國外交〉（北京：中國社會科學出版社，1988年1月），頁73。

⁸ 游海龍，《中共與美國華沙會談之研究》，（台北：政大東亞研究所碩士論文，民國62年1月），頁69。

緊要關頭，曾經一度準備採取投降主義的政策，企圖把社會主義的匈牙利拋棄給反革命……。」這顯示，中共的基本態度是，維持共產主義政權，加強共產陣營的團結，但要爭取各黨各國之間的平等，反對蘇聯的大國沙文主義（Great-power Chauvinism）。⁹

一九五七年蘇聯順利施放衛星，十一月七日毛澤東在莫斯科社會主義國家共產黨和工人黨會議上宣佈了“中國要在十到十五年期間裡超英趕美”，提出了「東風壓倒西風」的論斷，認為東西方的戰略力量對比已經發生了變化，在經濟上蓬勃發展，在科學技術上也正取得優勢。一九五八年五月中共召開人大二次會議，會中通過要「鼓足幹勁，力爭上游，多快好省的建設社會主義的總路線¹⁰」。會議後，中國大陸的大躍進運動正式進入全面展開的階段。

但是，經過二次大戰的慘重損失，蘇聯人民懼戰。赫魯雪夫主張和平共存，蘇聯的軍事理論，也主張發展核武器而避免核戰爭。因此蘇共認為毛澤東的理論是在核子廢墟上建設社會主義而不能苟同。¹¹對於毛澤東在核子對峙的局面下，把美蘇推上兩大陣營之首，更深表不滿。

這次世共會議上，中蘇共分歧的焦點就是「三和政策」和各共黨國家之間平等的問題。中蘇共的分歧是從一九五六年蘇共的廿次代表大會開始的，那時主要是意識形態之爭。一九五七年的世共大會上，關於戰爭與和平的爭論，是對外策略之爭，中共反對蘇聯的維持世界現狀的政策，蘇聯當時的戰略重點是與美國和平共存。但美國與中共大使級會談的中止，卻加劇了中共對美國製造「兩個中國」的警惕，認為美國根本無誠意與中共改善雙邊關係，這也促成了毛澤東此時醞釀調整對美政策的重要原因。

一九五八年隨著波匈事件的發生和蘇聯共產黨內部出現權力鬥爭，蘇共在國際共產運動中的領導地位受到嚴重挑戰，中共的地位卻大大的提高，形勢的變化使得中共開始關心全球性的問題。

一九五八年四月，蘇聯國防部長馬林洛夫斯基（Rodion Ya. Malinovsky）致函中共國防部長彭德懷，建議“中”蘇共共同建立一座長波電台，大部資金由蘇聯承擔，建成後共同使用，遭到中共拒絕。

一九五八年七月，中共因要建立海軍，要求蘇聯給予技術援助，把潛艇的設計圖及建造技術傳給中共，蘇聯趁機提出「中蘇共同建立一支潛艇艦隊」的建議，毛澤東認為這涉及主權的政治問題而予以拒絕，並主動撤銷了請蘇聯援建海軍的要求。

一九五八年七月三十一日蘇聯總書記赫魯雪夫秘密飛抵北京，溝通建立長波電台與建立艦隊之意義，但中共認為蘇聯提議建立聯合艦隊是要在軍事上控制

⁹ 《人民日報》編輯部、《紅旗》雜誌編輯部，〈蘇共領導我們分歧的由來和發展——平蘇共中央的公開信〉《關於國際共產主義運動總路線的論戰》，（北京：人民出版社，1965年版），頁74-75。

¹⁰ 郝夢笙、段浩然主編，《中國共產黨六十年》（下冊）（北京：解放軍出版社，1984年12月），頁500。

¹¹ 所謂毛澤東的理論是指毛在十一月十八日在莫斯科共產黨和工人黨代表會議上的講話。

它，而予以拒絕，使赫魯雪夫難以下臺，這也促使中蘇共關係踏上惡化之途了¹²。

三、中東地區的局勢

由於中蘇共的不合且中共在國際共產世界中地位大幅提升，使其注意世局的變化，中東地區的動盪不安就成了中共跨足國際的一塊試金石。

一九五七年黎巴嫩動盪，一九五八年五月黎巴嫩人民推翻了親西方的夏蒙政權，同年七月十四日伊拉克共黨支持的卡塞姆發動政變，推翻了費薩爾王朝，成立了伊拉克共和國，並退出巴格達公約組織，中東局勢遽變。十五日美、英相繼出兵並進駐黎巴嫩、十六日美軍空降土耳其、十七日英軍空降約旦，中東局勢之動盪已達最高峰。中東危機，尤其美國介入黎巴嫩，給予中共極大威脅。因為美國介入該地區，是在其他亞洲情勢對中共非常不利的時候所發生的。當時中共的領導集團都認為這一連串事件是美國侵略的再版。美國介入中東，使毛澤東確信，台海局勢與其他亞洲地區的情勢並非游離的動向，而都是美國配合的反共型態之一。在美國海軍陸戰對登陸貝魯特至少一個月以前中共的宣傳工具已經正確的警告美國的直接介入。七月十六日蘇聯、中共、東歐社會主義國家共同發表聲明要求英、美撤出黎巴嫩。中共甚且發表「中華人民共和國政府關於反對美國武裝干涉黎巴嫩」的聲明。¹³

蘇聯對中東問題的處理態度較為溫和，中共感到更有責任在與帝國主義的鬥爭中扮演積極角色，絕不能對阿拉伯人民的民族鬥爭坐視不管，中共甚且想取代蘇共在第三世界領導的地位，因此直接配合中東地區的鬥爭，牽制美國在中東地區的部署，這也成為第二次的台海危機引爆的因素之一。

四、中華民國與美國的合作關係

（一）軍事方面：

中美共同防禦條約實施後，中美關係日漸密切，一九五六年美國對中華民國經援達一億餘美元，¹⁴同時，美國為增強對我協防工作，特於同年二月將駐台美軍指揮系統作更有效的調動，美軍協防司令於廿八日發表駐台美軍指揮系統調動之文件：「本人（協防司令）將擔任海軍部門之指揮官。其他部門之指揮官並經本人指派：陸軍—軍事援華顧問團團長、空軍—第十三特種航空隊司令。軍事援華顧問團團長除經指派為陸軍部門之指揮官外，並繼續在太平洋美軍總司令直接指揮下負責辦理各項聯防互助及直接軍事援助業務，軍事顧問團團長仍應視直接需要及貴國所能接受之情形下提供有關中國陸、海、空軍個別及聯合作戰訓練之諮詢與協助」。¹⁵接著美國駐台軍方顧問團大事擴充員額編制增為兩千六百人。

¹² 〈赫魯雪夫秘密來華內幕〉，《文匯報》（香港）1989年9月3日，版14、4日版17、5日版15、6日版17。

¹³ 《人民日報》，1958年7月17日，版1。

¹⁴ 《中華日報》，民國45年2月29日，版1。

¹⁵ 《中央日報》，民國45年3月1日，版1。

一九五七年五月八日，美軍協防司令殷格索中將偕美第十三航空對駐台前進指揮所司令狄恩准將，在台北賓館舉行的記者招待會中表示：可以攜帶原子彈頭且可深入數百里打擊中共在大陸腹地軍事目標的「鬪牛士」電導飛彈已經到達台灣，殷格索中將說：「這種富有機動性的戰術新武器，在台灣使用，是中美兩國為強化防務措施，共同阻遏共黨侵略所採取的合於邏輯的行動」。¹⁶

同時，中華民國在台海多次舉行「攻勢性」的軍事演習，也陸續完成外島的軍事建設。國軍組織亦進行改編，為了加強地面部隊的火力，機動力和後勤支援，並使得其在核子戰爭中發揮更有效的戰鬥力，而設計「五五師」計畫，依據軍事發言人解釋，所謂「五五師」一般係指一個師轄五個戰鬥單位，每個都能獨立作戰；陸軍部隊之改編，係預測將來作戰可能發生之條件與需求所研究之措施¹⁷。

與此同時，駐台美軍單位的改組工作已經完成，美軍協防台灣司令部與美國軍事援華顧問團合併為「美國駐台灣協防軍援司令部」。

（二）政治方面：

一九五七年三月十三日，美國國務卿提出美國對中共的三大原則：不承認中共、繼續承認中華民國、反對中共進入聯合國。¹⁸六月廿八日，杜勒斯復在舊金山發表演講討論美國對中國的政策，他堅信在中國大陸或任何其他地方的共黨統治是一「暫時過渡而非永久的現象」（a passing and not a perpetual phase），聲稱中共如不改變共黨本質，美國絕不予以承認。

一九五七年四月廿日美國宣佈繼續對中共實施禁運，五月三十日公開表示對英國欲對中共解除禁運限制一事的不滿與失望，同年九月決定反對聯合國討論「中國代表權問題」。¹⁹

一九五八年八月十一日，美國國務院發表致其駐外外交團的備忘錄，其主題為「美國的不承認（中共）政策」，表明美國的不承認中共政策係基於美國本身利益的一項經過確切考慮的判斷，全文四千餘字，要點摘錄如下：

1. 美國不予中共政權以外交承認的政策，係由於深信此項承認對於美國以及整個自由世界都不會產生任何有形的利益，且將成為中共企圖將共黨統治擴張至整個亞洲的重要協助。不承認中共最合乎美國及自由世界利益。
2. 美國對中共政策的基本考慮係基於兩點：
 - A. 蘇俄集團，中共為其重要的一部分，在從事一項長期的鬥爭，以圖摧毀全世界自由國家的生活方式，完成赤化全球。
 - B. 東亞特別易受共黨的攻擊，因為該區域的自由國家在地理上與中共鄰近。
3. 為剋制北京在亞洲擴張共黨統治的企圖，不予外交承認乃是一項重要因素。因為一個大國的外交承認，其結果通常不但將使獲得承認的國家參加國際會

¹⁶ 《中華日報》，民國 46 年 5 月 9 日，版 1。

¹⁷ 〈俄帝的五月攻勢〉，《中央日報》社論，民國 47 年 5 月 17 日，版 2。

¹⁸ Department of State Bulletin, Vol.36 April. 1, 1957, pp.531-532.

¹⁹ *Ibid.*

議的機會，並將提高其國際地位及聲望。美國不承認中共的一個基本目的，就是不使中共獲得此類利益。

4. 對中共的情形而言，不承認政策係基於以下幾點特別的考慮：
 - A. 中華民國政府對於中共的重啓侵略是一個重要的遏阻力量。美國承認中共，如非完全摧毀中華民國政府，亦將使其受到嚴重的挫折。
 - B. 美國承認中共對於亞洲的其他自由國家政府將產生不利的影響，它們將會認為美國此舉是美國放棄了它們的目標，同時距離中共邊界較遠的國家政府則將認為美國的承認中共是美國自遠東撤退的第一步。
 - C. 承認的結果將不可避免的導致北京的進入聯合國。在美國看來，此舉如非摧毀聯合國為維護國際和平的工具，亦必嚴重損害聯合國的功能。韓戰是聯合國通過集體行動遏止侵略的第一次也是最重要的一次努力，倘使中共進入聯合國，則無異是承認聯合國的失敗，而大大減少聯合國將來對抗侵略行動的成功可能性。
5. 備忘錄結論：一個在自由世界中居於領導地位的國家，如承認中共，將會被認為是中共的一項重要勝利，是自由世界不願挺身對抗共產壓力的象徵。²⁰此一備忘錄內容公開後，中共終於決定要採取軍事行動。

第二節 第二次台海危機的爆發

一、危機前的形勢

一九五五年三月中美共同防禦條約換文生效，其中第五條：「每一締約國承認對在西太平洋區域內任一締約國領土上之武裝攻擊，即將危及其本身之和平與安全，茲併宣告將依其憲法程序採取行動，以對付此共同危險。」、第六條：「為適用於第二條及第五條之目的，所有領土等辭，就中華民國而言，應指台灣與澎湖，就美國而言，應指西太平洋區域內在其管轄下之各島嶼領土。第二條及第五條之規定，並將適用於經共同協議所決定之其他領土。」金門、馬祖不在中美共同防禦條約之列，但依第六條規定應可及於該等外島，但因為語義中有所保留，且美國究竟有無防衛金馬之意向與決心，這一點正是中共要予以試探性考驗的。

一九五六年一月十七日，美國國務卿杜勒斯在華府記者會上表示：「美國將於金門，馬祖遭受攻擊時，估計對金門馬祖兩島攻擊的重要性，以便決定這種攻擊是否為攻擊中美共同防禦條約所保障下的台灣和澎湖地區發動攻擊的準備」。²¹這種「讓敵人去猜」(keep the enemy guessing) 的策略幾乎是美國戰後對蘇聯共黨世界政策的模式，美國這種不願正面肯定其將協防金馬的立場，造成中共試圖奪取金馬的原因之一。

一九五八年七月三十一日，蘇共總書記赫魯雪夫秘密飛抵北京與毛澤東舉行

²⁰ Department of State Bulletin, 8, 1958, pp.385-390. (另見中央通訊社華府電，1958年8月11日)。

²¹ 合眾社華府電，1956年1月17日。

四天會議，赫魯雪夫返俄後，中共三軍主力突向南移，金馬當面中共陸軍計集結三個軍、二個陸戰團、三個砲兵師（含火箭砲廿二師）、一個海岸砲兵團、二個高砲師、二個獨立團、三個公安師、及特種後勤部隊。中共內陸交通晝夜運輸，並徵集民船，支援軍運。

中共海軍之東海艦隊南移舟山、沙埕港、三都澳附近，南海艦隊之砲艇亦移至東山島附近活動，金門當面原駐海軍計砲艇三十九艘、魚雷快艇三十三艘、坦克登陸艦十艘、機械化登陸艦廿三艘，合計一百零五艘。另廈門港內尚有機帆及木船三百餘艘。

中共空軍第十六師，米格十七戰機一百一十二架，由東北南調澄海及龍溪機場；另一番號不明空軍師米格十七戰機七十六架，自青島南調福州、龍田、沙埕等基地；廿四師米格十七戰機四十架，自南昌調連城機場；第八師 IL 廿八轟炸機四十架，由旅順、大連調至上海。合計中共空軍南移五個師，米格十七戰機二百二十八架，IL 機七十架，距我二百五十哩之中共空軍各型機高達八百三十六架。²²台海上空可為戰雲密布，戰爭之危機一觸即發。

面對中共將大舉進犯之徵候，蔣總統敕知國防部轉令三軍部隊提高警覺，自七月十七日二十起，進入緊急備戰狀態。國防部針對金馬之作戰訂頒「太白計畫」，三軍戰備整備按該計畫進行，並指定陸軍一個師準備支援金門作戰。八月廿日蔣總統親臨金門前線指示機宜。「太白計畫」重要摘述如下：²³

1. 美國海空軍繼續協防台澎，並確保台灣海峽之制空與制海。各外島發生戰爭時，對台澎繼續予以支援，並繼續予外島部隊後勤援助。
2. 外圍島嶼之防衛作戰，由國軍及游擊部隊自力擔任。
3. 美方將協助台澎海空之防衛。
4. 以國軍部隊，確保金門、馬祖各島。並固守東引、烏坵等島嶼。殲滅進犯之共軍，以控制台灣海峽，確保台澎之安全。
5. 依太白計畫自力保衛外島、擊殲犯敵，並以堅決之行動，期獲盟國之支援，進而實施樂成計畫之聯盟作戰，予敵以徹底之打擊。

美國對台海情勢一直密切注意予關切，至於中共方面將採取何種軍事行動並不確定。八月六日，艾森豪總統接獲中共可能攻擊金門、馬祖的報告，白宮認為北京此時在台海製造緊張情勢，是想把國際注意力從中東引向台灣海峽，利用台灣問題分化西方聯盟。美國政府分析中共進攻的意圖有如下的可能：²⁴

1. 中共可能對金馬外島進行封鎖。
2. 對沿海島嶼進行兩棲攻擊，或對台灣發起進攻，或對兩者同時發起攻擊。
3. 參謀首長聯席會議認為中共空軍可能攻擊台灣各機場。

²² 國防部史政編譯局編，《國民革命軍戰史第五部—戡亂》（第八冊），（台北：中華民國國防部，民國 78 年 11 月），頁 112-113。

²³ 同上註，頁 111-112。

²⁴ 蘇格，《美國對華政策與台灣問題》，（北京：世界知識出版社，1998 年 6 月），頁 295-296。

八月廿日，參謀首長聯席會議提出美國之因應對策：²⁵

1. 如果中共以海空力量封鎖沿海島嶼，美國將給予中華民國軍隊提供空中掩護與海上運輸和補給。
2. 如果中共空軍襲擊台灣，而台灣空軍無法抵禦時，才可動用美國空軍；如果中共轟炸台灣澎湖，美國將攻擊大陸機場。
3. 如果中共大舉進攻沿海島嶼，美國除提供海空保護，以擊退進攻外，將通知聯合國介入。
4. 中共大舉進攻台灣澎湖，美國將全力擊退攻擊。

艾森豪總統判斷如果中共攻擊金馬為其攻擊台灣的第一步，它可下令美國軍隊介入台海戰爭。但是除非萬不得已，美國應防止敵對行為的擴大。它指示：如果美國被迫介入，即使美國斷定中共的目標是台灣，美國最初的反應也將限於對中共船隻和機場進行攻擊，而不對內地實施攻擊。

八月廿二日，美國國務院召開會議針對當前情勢進行研究後，作出了以下的決定²⁶：

1. 加強台灣的軍事力量，向台灣增派航空母艦及戰鬥機，並向台灣當局提供登陸艇、飛彈、火炮及軍需物資。
2. 藉杜勒斯函覆參議院外交委員會主席的函件對中華民國提出間接的保證，同時對中共施壓。
3. 指示駐華大使與台灣方面澄清防禦條約的範圍，即若中共大舉進攻，則可採取報復之手段，若小規模進攻則不在此列。

二、危機的爆發

一九五八年八月廿三日，震驚中外的「八二三炮戰」或「台海危機」終於爆發。我國國防部當晚宣布：²⁷

下午六三十分至八時三十分，金門當面周圍，包括廈門、蓮河、圍頭等地匪砲，對我金門進行全面性的猛烈轟擊，據初步非正式統計，當在五萬發以上，其彈數之多，及射擊猛烈之程度，超過民國四十三年九月三日的砲戰，及民國四十六年六月廿三日的砲戰²⁸。按「九三砲戰」匪砲射擊大金門及古寧頭等地約一小時之久，約發射六千發；「六二三砲戰」匪砲盲射小金門七十分鐘，約發射九千餘發。

²⁵ 《艾森豪·威爾回憶錄》(Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace*, New York: Doubleday, 1963), pp.294-295.

²⁶ 林正義，《一九五八年台海危機期間的美國對華政策》(台北：商務印刷館，民國75年)，頁56-58。

²⁷ 《中華日報》，民國47年8月24日，版1。

²⁸ 本次砲戰係指美國國務卿杜勒斯發表對華聲明：「承認中華民國、拒絕承認中共、反對中共進入聯合國」時，對我金門外島實施火炮轟擊。

六月廿四日，國防部軍事發言人發佈消息：²⁹

共匪已展開更進一步的挑釁行動。二十四日下午，匪砲再度轟擊金門地區，先後歷時將近兩小時；在匪砲開始射擊後一小時許，匪機八架曾侵入金門上空，並向地面掃射；再後一小時許，匪艇隊復出現東碇附近海面活動，與我海軍艦艇遭遇，發生戰鬥。

事實上，當日下午六三十分至八時三十分止，連續兩小時之內，中共射擊五萬七千五百餘發。其火力指向指揮所、觀測所、交通中心、要點工事及砲兵陣地。而以太武山東側金防部指揮所及料羅灣為目標。金防部副司令官吉星文、趙家驥、章傑等三員成仁殉國。

廿四日下午六時十五分，中共續發起砲擊，目標指向灘頭陣地、金門機場及砲兵陣地。該日砲擊約三萬七千餘發。當日海軍南巡支隊維源、沱江、湘江三艘軍艦掩護運輸船艦，遭中共魚雷快艇、砲艇、機帆船攻擊，經過激戰後，擊沉中共艦艇五艘、擊損三艘。

廿五日，空軍 F-86 戰機與中共軍機遭遇，擊落敵機兩架。

廿五日以後中共砲擊減少，主要指向料羅灣灘頭地區及機場，企圖阻絕海空運補，九月七日中共砲擊再增加為五萬三千餘發、十一日又增加至五萬八千餘發，究其目的，主要在阻止我之海空運補，企圖達到其封鎖、孤立之目的。

美國的反應積極而強硬，八月廿五日，艾森豪主持國家安全會議討論台海情勢，決定向中華民國提供飛彈和登陸艇，並派遣海空軍擔任護航及空防。八月廿七日，艾森豪於記者會上對中共提出勿進犯金馬之警告，表示同意杜勒斯的想法，即不會將中共佔領沿海島嶼當作是有限的行動，並暗示它將考慮行使「台灣決議案」授與它的權利，介入台海情勢。³⁰不過艾森豪拒絕明確說明美國是否會與中共在金門直接交戰，並表示戰地指揮官事先未徵得其同意或授權，無權使用核武器。艾森豪的態度顯然是十分謹慎的，他認為在尚未釐清北京意向之前，美國沒有必要輕言戰爭。

接著中美空軍舉行聯合防空演習，而美國駐地中海艦隻駛往台海增援第七艦隊，美國第十三航空隊及陸戰隊航空隊預定九月六日進駐台灣。

八月廿九日，美國決定提供護航，但為了避免美國軍艦在中國領海內與中共發生衝突，只到距離金門三海哩處。九月三日，在白宮討論金門局勢的會議上，杜勒斯支持使用戰術核子武器攻擊中國大陸機場。然而，艾森豪認為不宜，它擔心美國此舉可能導致蘇聯對台灣進行報復，以致使局部衝突蔓延擴大，影響美國全球戰略。在這種情形下，它無意使用核子武器。不過，為了嚇阻中共進一步的舉動，艾森豪授權杜勒斯發表正式聲明。本聲明習稱「新港（New Port）聲明」，其要點如下：³¹

²⁹ 《軍聞社》訊，民國 47 年 8 月 24 日。

³⁰ 合眾國際社（United Press International）華府電，1958 年 8 月 27 日。

³¹ Department of State Bulletin, September, 29, 1958, pp. 445-446.

1. 美國根據所訂條約，必須協助保衛台灣抵制武力進攻，總統已經國會聯合決議案授權，得以使用美國武裝部隊，以保衛如金門與馬祖等有關據點。
2. 中共已猛烈砲轟金門約歷兩周之久，……，中共官方北平電台一再宣稱這些軍事行動目的在以武裝大量奪取台灣以及金門、馬祖。實際上在每次北平廣播中，台灣與那些外島均一起被認為是所謂「中國人民解放軍」的目標。
3. 前述之美國會聯合決議案，包括一項決定，此即：「由友好國家政府確保包括台灣在內的西太平洋一連串島嶼，對於美國及一切太平洋暨鄰近太平洋之友好國家之重大利益極關重要。總統並經獲授權可能使用美國武裝部隊，不僅保衛台灣，而且將保衛其所認對於確保台灣係屬必須或適當知該地區現為友邦所有的各有關據點及領土，並採取其所認為對於確保台灣係屬必須或適當的其他措施。」
4. 總統尚未根據該項決議案作任何決定，認定使用美國武裝部隊為確保台灣所必須或適當。不過，如果它判斷情勢迫使必須採取此行動，以達成聯合決議案中所列的各項目標時，總統將毫不猶豫作這樣的一種決定。
5. 美國尚未放棄其所持北平將不會違抗人類謀求和平的意志而驟然止步的希望。這將不必要它放棄其所提出之各項要求。……美國與中共政權代表在日內瓦所舉行的持續談判，……但我們相信這樣一項行動途徑乃是唯一文明而可以接受的程序。

「新港聲明」強調的重點有二：1.國會的「台海決議案」授與總統使用武裝力量的權利，但總統並未作出使用該力量的決定；2.暗示和北京進行談判的意願。九月六日中共總理周恩來廣播稱其願接受美國的提議改在華沙繼續談判，周恩來發表了「關於台灣海峽地區局勢的聲明」，重申解放台澎金馬是中國的主權，任何外國不得干涉。它表示：「現在，美國政府再度表明它想要以和平談判解決中美及台灣地區的爭執。為了對保障和平作出貢獻，中國政府準備重開兩國大使級談判」。由於雙方都具有緩和對抗的意願，艾森豪總統隨即於九月十一日發表聲明，一方面對中共「如有建設性的反應」美國表示歡迎，一方面向中華民國盟邦保證：美共恢復談判中，絕不損害中華民國權益。³²

美國打算與中共進行談判的動機，除了艾森豪政府本身不願擴大軍事衝突的因素外，另外還有幾項來自其他方面的壓力：

1. 英國首相麥米倫 (Harold Macmillan) 向美國國務卿杜勒斯轉達大英國協的共同意見，認為金馬等外島應予非軍事化。
2. 美國國防部長麥艾樂 (Neil Mc Elroy) 向艾森豪報告參謀首長聯席會議的看法，認為中華民國應該將駐防金馬的重兵撤出，麥艾樂本人認為蔣總統堅拒撤離金馬的用心在於引發一場美國與中共之間的直接戰爭，作為中華民國反攻大陸的契機。
3. 美國反對保衛金馬的聲勢越來越大，美國參議院外交委員會反對美國介入沿海島嶼，外交委員會主席格倫 (Theodore F. Green) 謂：金門對保衛台灣或

³² Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace*, op.cit., p.300.

美國均非重要。美國軍事防衛金門將不可能獲致美國人民的支持。³³ 這種背景自然構成美國與中共談判台海停火立場的弱勢。

從八月廿四日到九月初，美國調兵遣將，在台灣海峽實施大規模集結。既有航空母艦六艘、各類型艦隻一百三十艘、飛機五百架、三千八百名海軍陸戰隊、五千名地面部隊，美國國防部發表聲明，表示美軍已做好準備，警告中共軍隊不要進攻金馬。北京當局面對美軍的龐大集結以及美國政府的強硬態度，開始表現出審慎的態度。

中共為阻止第七艦隊對中華民國運補艦隊的護航，於杜勒斯發表新港聲明的同一天，宣布其領海為十二海哩，但美國並不接受此一聲明，仍然執行為我運補的護航任務，顯然美國只願接受三海哩的原則，並貫徹此一原則。由於美軍艦隻在離金門三海哩即停止前進，中共軍隊與美軍從未發生武裝衝突。從這一點可知中共與美國在衝突期間均自我控制，避免戰事擴大而擴及其他區域。

九月七日，蘇共總書記赫魯雪夫致函艾森豪總統，稱：「中華人民共和國是蘇聯的一位偉大的朋友和盟邦，對該國之攻擊即等於對蘇聯的攻擊。」³⁴「為了防衛兩國的安全，……，我國將與中華人民共和國並肩作戰」。³⁵對美國施以威脅。

九月十五日中共與美國在華沙恢復大使級談判，中共為提升談判的氣氛，與蘇聯配合實施心理攻勢，於九月十八、十九兩日，以海、空軍先後向金門進行攻擊，但均遭國軍擊退。

九月十九日赫魯雪夫再次致函艾森豪，對美國提出核子威脅，但艾森豪將該函件退回。

綜合九月十八至廿五日，國共雙方共計海戰三次、空戰七次、中共對金門砲擊八萬餘發，中共攻勢凌厲，但國軍堅強抵抗，九月十八日，國軍開始實施「轟雷計畫」，區分三個梯次，將美援之八吋榴砲運送金門，除八吋榴砲成功運送至金門對中共實施反砲戰，海上、空中運補亦實施成功，中共企圖封鎖、孤困的戰略已逐漸失效。

第三節 停戰一危機的延續

一、金門、馬祖中立化潛藏的危機

若以危機管理的階段理論來做區分，一九五八年十月以後可以稱之為第二次

³³ Department of State Bulletin, Oct. 20, 1958, pp.605-606.

³⁴ 九月初，蘇聯外長葛羅米科到北京了解台海情況與中共意圖後，知道中共的鬥爭重點已由軍事鬥爭轉為政治鬥爭，即所謂「軍事上打蔣不打美，政治上打美不打蔣」的另一種戰爭樣式，避免與美國直接衝突，蘇聯已瞭解中共之底線何在。參見王炳南，《中美會談九年回顧》，頁31、石志夫，《中華人民共和國對外關係史》（北京：北京大學出版社，1994年6月），頁118-126。

³⁵ Department of State Bulletin, September 29, 1958.

台海危機的「後危機階段」，台海之間的危機並未因砲擊的減緩而解除，反而因美國的「兩個中國」政策，導致中華民國與中共達成某種的默契，也讓台海之間的危機持續延伸下去。中共完成統一大業的總的目標不變，台海之間的危機就難以結束。

自美國與中共於一九五八年九月十五日起恢復「大使級」談判之後，反對保衛金馬的聲浪越來越大，甚至對「台灣決議案」授與總統的權利可適用於金馬的正確性持否定的看法。除英相麥米倫的聲明外，加拿大、泰國、菲律賓、澳大利亞都表示不願被捲入台海的衝突，日本更是自一開始就擔心美國使用在日本的軍事基地對金門馬祖進行軍事行動而引來蘇聯與中共的報復。

面對此一嚴峻的挑戰，九月十五日蔣總統在接受美國「美國人報」(New York Journal-American)訪問，就有關金馬情勢提出說明，³⁶當記者問及：「共軍此次砲轟，在試探美國政策，以窺測其對防禦金馬方面可能採取何種行動，抑係為以後進犯台灣之序幕？」

蔣總統回答：「共軍此次的軍事行動，是一個大規模攻擊行動的開始，其目的第一當然是在佔領台灣，企圖以戰爭威脅美國退出台灣海峽，並打擊美國在亞洲的威信及其勢力。第二是要闖入聯合國，以奪取中華民國的代表權。第三是要取得五強之一的大國地位，進入大國間的高階會議。故中共不僅試探美國對防禦金馬採取何種態度，而且還在試探整個自由世界對於抵制共黨侵略是否具有決心，並採取具體有效行動。我不相信它們這個時候敢向自由世界發動全面戰爭，如果美國及整個自由世界此次表示猶豫不決，則中共必將進而採取以台灣本島為目標的大規模侵略行動。」蔣總統此一聲明如今看來確是一針見血。

九月十九日合眾國際社發自倫敦的報導說³⁷：「中共已提出在台灣海峽停火的建議，條件是金馬立即撤退。美國已告之中共，停火必須居先，交換的條件可能為外島中立化，這被認為暗示美國將試圖勸告蔣總統停止利用外島為襲擊大陸的基地。」對於這種美共之間妥協的言論，我外交部發表嚴正聲明，絕不做任何退讓。

美國與中共的華沙會談，雖然並無實質進展，但美國已經瞭解中共並無準備攻打台灣，因此將壓力轉向台北。九月三十日美國國務卿杜勒斯在記者會上的談話更讓局勢轉劣，杜勒斯說：美國以前就認為把為數眾多的部隊部署在金門馬祖是不明智的，在面臨攻擊前撤退會對台灣和其他地方的民心產生影響，但是「如果有了停火」，我們的判斷，甚至是軍事上的判斷，就是，使這些部隊繼續駐紮在那裡，是不明智也有欠謹慎的。³⁸

在這前兩天蔣總統在總統府對中外記者談話中，強調：「我們在最後的生死存亡關頭，自必行使我們的自衛權，對大陸共軍基地實施報復行動，這不論就保持我國家主權，保衛台海安全以及挽救軍民自己的生命來說，我們是責無旁貸

³⁶ 行政院新聞局編印，《蔣總統四十七年言論集》(台北：行政院新聞局，民國48年)，頁44-47。

³⁷ 《中華日報》，民國47年9月20日，版1。

³⁸ Barraclough, Survey, of International Affairs, 1956-1958. p.572.

的。……，而我們在緊急狀態中，亦不容爲了考慮盟邦態度如何，而瞻顧徘徊。³⁹」由於蔣總統堅定的立場，不放棄金馬外島，美國終於放棄了迫我撤離外島的想法。

而對於中共而言，中共當時的戰略是藉軍事行動，逼迫美國重回談判桌，解決台灣的問題，希望美國的勢力撤出台灣。當九月四日杜勒斯發表「新港聲明」後，中共認知美國不可能放棄對中華民國台灣保護政策後，希望中華民國政府仍堅持「一個中國」政策，不希望中華民國台灣在美國的保護下分裂成爲「兩個中國」或「一中一台」，使其「統一大業」面臨棘手的國際干預問題。因此，九月六日周恩來發佈「有關於台灣海峽地區局勢的聲明」中，強調：

1. 美國政府表示願意通過和平談判來解決「中」美兩國在台灣地區的爭端，爲了再一次進行維護和平的努力，中國政府準備恢復兩國大使級會談。
2. 中國和美國在台灣海峽地區的國際爭端和中國人民解放自己領土的內政問題，是性質完全不同的兩件事，中國人民完全有權採取一切適當的方法，在適當的時候，解放自己的領土，不容許任何外國的干涉。

但當中共意識到美國想迫使蔣總統放棄金馬外島，使台灣與中國徹底分離，並使台海危機國際化，開始改變對沿海島嶼的政策。毛澤東與周恩來認爲把金馬外島留在國民政府手中正可作爲台灣與大陸的聯繫紐帶。

中共學者對第二次台海危機的事後研究指出，一九五八年八月廿三日對金馬的軍事行動，給予國民黨當局和美國以沉重打擊，但不久中共領導人即注意到美蔣之間圍繞是否防衛金馬問題上發生了激烈爭吵，而美國極力反對防守金馬，主張撤軍，則是一個旨在切斷台灣與「祖國大陸」的聯繫紐帶，實現「劃峽而治」的政治謀略。中共爲了支持國民黨，挫敗美國的陰謀，乃調整作戰方針，對金門馬祖採取攻而不取的做法，讓這兩個島嶼繼續保留在國民黨手中。⁴⁰

美國學者 Melvin Gurtor 及韓國學者 Byong-Moo Hwang 也認爲在一九五八年「第二次台海危機」，蔣總統與毛澤東的共同點都在於「避免金馬等外島脫離台灣的控制，雙方都相信國民黨控有這些外島，可使台灣與中國大陸維持聯繫紐帶。⁴¹」十月六日，中共發表了「告台澎金馬軍民同胞書」指出：⁴²「台澎金馬是中國的一部份，不是另一個國家。世界上只有一個中國，沒有兩個中國。這一點也是你們同意的，見之於你們領導人的文告。」、「以十月六日起，暫以七天爲期限，停止砲擊，你們可以充分自由的運輸供應品，但以沒有美國人護航爲條件，如有護航，不在此例。」十月十三日中共國防部在命令對金門砲擊再停兩週時指出：⁴³「這是爲了對付美國人的。這是民族大義，必須把中美界線分得清清楚楚。」

³⁹ 《蔣總統四十七年言論集》，同前註，頁 48-56。

⁴⁰ 王科華，〈略論美國對兩岸關係的政策〉，《回顧與展望—論海峽兩岸關係》（北京：時事出版社，1989年9月），頁 181；郭湘琴、張彩琴，〈國共關係四十年演變之探討〉，前書，頁，204。

⁴¹ Melvin Gurtor, Byong-Moo Hwang, *China under Threat, The Politics of Stratage and Diplomacy* (Baltimore Maryland: Johns Hopkins University Press, 1980), p.76.

⁴² 《中美關係文件彙編》（1940~1976），（香港：七十年代月刊，1977年3月），頁 215。

⁴³ 同上註，頁 222-223。

中共決定停火的當天，美國國務院就發表聲明暗示停止向沿海島嶼派遣護航的船隊。同時，蔣總統接受美國廣播公司記者訪問時，即認定中共的停火係為騙局，「旨在離間中美兩國感情」⁴⁴。至於要求美國停止護航乙事，蔣總統指稱：「當它是宣傳與欺騙的手段。我們全國軍民，寧願冒繼續砲擊封鎖的危險，亦決不願意美國盟邦退出護航」。很顯然的在八月廿三日砲擊之後，中共開始運用停火之議，一方面離間中美感情，一方面已明瞭美國實踐共同防禦條約的決心，故尋找適當方式以求全身而退。因此，十月廿五日，中共國防部長彭德懷發表「再告台灣同胞書」，宣佈「雙日不打，單日打」的政策。雖然中共方面的說法：「實行象徵性的單日打砲，是爲了反對美國的停火陰謀和蔣介石拒絕談判的頑固態度，表示戰爭依然存在；在雙日不打，實際上取消封鎖，有意讓國民黨固守金門，是爲了把美蔣拖在金門、馬祖這個『絞索』上不能脫身，並向台灣當局和廣大軍民表示中國共產黨的和平解決的誠意。⁴⁵」

事實上，「第二次台海危機」是中共在「和平解放台灣時期」中極爲重要的一次事件，藉由此事件，我們清楚的看出中共在此一時期的對台政策主要在「離間政府和美國之間的關係」。經由韓戰的慘痛教訓，中共明瞭自身的軍力，尤其是海空軍及核武在力量尚無法與美國抗衡，因此除非美國勢力撤出台灣，否則要「解放台灣」幾乎不可能。和「第一次台海危機」一般，中共希望藉著武力試探來測試美國軍力有無介入保衛台灣及其外島的決心，因此在其展示武力後，發現美國有協防中華民國守衛金馬等外島的決心，其後明瞭美國迫使中華民國放棄金馬的「陰謀」後，即減緩砲擊行動。

至於美國方面，在中共宣布延長停火兩星期後，國務院發言人說：「總統與國務卿一致認爲這是好消息，而且，由於繼續停火已使美國政府或有新機會，經由談判以擬具在那個地區中問題的解決辦法。」⁴⁶緊接著國務卿杜勒斯再次加強對我金馬撤軍的壓力，他說：「問題是否以目前數目的軍隊駐在金馬比較有效，或是以更多的軍隊駐在台灣，以便有更大的伸縮性，在某種情況下有更大的活動餘地，以及在必要時可以調回金門，比較有效。」此一提議爲我國所婉拒，因此艾森豪決定命國務卿杜勒斯來華與我國作「嚴重的談判」。艾森豪說：「趁這個停火期間，我想由國務卿杜勒斯前往與蔣總統做一次嚴重的談判（serious talk）是有好處的」。所謂的「嚴重」自然意味著促使我國在某方面讓步。十月十二日，美國國防部長 Neil McElroy 赴台北與我國政府當局討論金馬撤軍問題，但蔣總統表示了我政府堅強的態度：「不撤退、不姑息、準備隨時以更堅強的反擊對付武力的攻擊」。於是杜勒斯決定親自來台。

杜勒斯預定於十月廿一日來台，中共在瞭解美國的用心後，爲讓台灣有理由拒絕從金馬撤軍的建議，藉口美艦護航，恢復對金門的砲擊，兩個小時內共射彈

⁴⁴ 《中央日報》，民國 47 年 10 月 7 日，版 1。

⁴⁵ 徐焰，《台海大戰（上篇）》（台北：風雲時代，1992），頁 272。

⁴⁶ 中央通訊社華府電，民國 47 年 10 月 13 日。

一萬一千餘發。

杜勒斯與蔣總統會談，蔣總統不同意保證不以武力反攻大陸，他說這是原則問題，不能妥協；它也不同意停火前從金馬撤軍。在十月廿三日我國外交部與美國駐華大使館同時發表聯合公報，公報的重點摘錄如下：

1. 中共破壞其所作之宣布，對金門列島恢復砲擊。由於此種發展，中美會商遂需著重於軍事方面之情勢。雙方咸認在當前情況之下，金門、馬祖與台灣、澎湖在防衛上有密切之關聯。
2. 中美兩國政府查及：中共在蘇聯之支持下，揚言企圖奪取台灣，消滅自由中國，並將美國整個逐出西太平洋，並迫使美國放棄其與該地區自由國家所作之集體安全措施。中共此種策略絕無成功之可能。
3. 中華民國政府認為恢復大陸人民之自由乃其神聖之使命，並相信此一使命之基礎，建立在中國人民之人心，而達成此一使命之主要途徑，為實行孫中山先生之三民主義，而非憑藉武力。

此處之「而非憑藉武力」之英文版是 (not the use of force)，意思是「不使用武力」，雖然葉公超大使解釋，是強調「政治基礎」在光復大陸工作中的重要性，而非強調「不使用武力」。「聯合公報」說明了我們光復大陸的主要途徑 (the principle means) 不是使用武力，而是實行三民主義和平手段。這意味著我國同意「政治攻勢」「軍事守勢」。美國要求中共在台海放棄使用武力，相對的，也要求我方這樣做。美國深恐因我使用武力而其被直接捲入台海的戰爭。

就第二次台海危機檢視中共對台政策，可以分析出幾個特點：

1. 縱然中共在「第二次台海危機」中刻意限制衝突的規模，但中共已能藉此危機清楚的向中華民國及美國表示其有能力，也有意願隨時展現武力，警告中華民國勿再對大陸進行突擊或破壞性的軍事行動。此外，就國內學者的看法，中共在一九五四年的「第一次台海危機」中，以有限的武力試探，透過美國壓迫中華民國放棄了大陳列島。因此「第二次台海危機」也是希望藉著武力試探測試美國的對華政策，其結果雖未能迫使中華民國放棄金馬，但是卻讓中美之間為了防衛金馬以及金馬駐軍數目問題，而離開了彼此的情誼與信任。⁴⁷
2. 中共採取「以戰逼談」的策略。自一九五五年起中共急切希望藉談判解決台灣問題，並希望將台灣問題內政化、非國際化；中共藉第二次台海危機試圖挑撥中華民國與美國之間的合作關係，並希望美國能迫使中華民國放棄金馬等外島，使政府對美國的援助產生懷疑，進而考慮與中共進行和談。
3. 在第二次台海危機的處理過程中，中共發現美國有壓迫中華民國放棄金馬等外島，實施「劃峽而治」、「兩個中國」的可能時，即減緩了砲擊的規模，甚且於杜勒斯來台前一日又擴大砲擊，以使中華民國有正當的理由繼續駐守金馬，使台灣與大陸的問題不致複雜化，而能保持紐帶關係和「一個中國」的

⁴⁷ 張虎，《中共之對外戰爭》（台北：政大國際關係研究中心，民國 76 年 2 月），頁 115-116。

看法。事實上，中華民國的軍事力量在美軍的援助下，逐漸增強，這使得中共在發覺美國之用意後，不得不警覺中華民國是否會因偏安心態而逐步走上「兩個中國」的道路。

因此，經過第二次台海危機的洗禮後，中共終於理解到蔣總統堅守金馬真正的作用了。大陸學者范希周在論及這段歷史時指出：「爲了實現沿海島嶼的停火，美國對台灣當局施加了強大的壓力。多年來，台灣當局爲了牽制美國的分離意圖，堅持在沿海島嶼駐守十萬軍隊（佔陸軍的四分之一）。砲擊開始以後，美國一直要求它撤兵，都遭到拒絕。……蔣杜舌戰表明美台矛盾日趨公開化，但長久封鎖下去，就可能逼迫台灣當局屈從於美國的壓力，最後從沿海島嶼撤兵，使局勢更加複雜化。因此，中共於一九五八年十月六日宣布暫停砲擊，這樣，砲擊已完全成爲對美政治鬥爭的手段了。」這裡清楚表明，按照中共方面的理解，蔣總統堅守金馬不是爲了別的，正是爲了抗拒美國將台灣與大陸分離開來的意圖。

既然如此，爲什麼又要隔日砲擊呢？范希周謂：「爲了防止美國以後繼續逼迫台灣當局從沿海島嶼撤兵，中共隨即宣布無限期的隔日砲擊」。⁴⁸換句話說，就是爲了讓中華民國有理由繼續在外島駐軍，但是也不能真正的大規模砲擊，以免台灣在美國壓力下不得不撤軍，這就形成了所謂的「隔日砲擊」。

二、美國的「兩個中國」政策

「第二次台海危機」真正的潛在危機是美國當時的「兩個中國」政策（Two Chinas policy）。美國希望我放棄金馬外島，與中國大陸一分爲二，成爲兩個獨立的「政府」，徹底解決國共之間紛爭的「中國問題」。雖然，因爲國共雙方均堅決反對，而沒有結果，但是「兩個中國」的議論卻因爲國際政治的現實環境而繼續延燒。

歷屆美國政府之中，以艾森豪政府堆我國提供的安全承諾最多，也最完備。這些承諾有些是延續其前任杜魯門政府的安全承諾，有些是做出修正，有的又是根據國際情勢需要而提供我國全新的安全承諾，惟這些安全承諾的一項共同點就是都符合美國國家的利益。所幸，美國依據其國家利益對我國提供的安全承諾與實質的援助正好也符合我國的國家利益。我國能在日後繼續發展、茁壯，時在不能不歸功於這些安全承諾與實際的援助。

在甘迺迪與詹森政府時期，由於美國並未改變對台海兩岸政策，因此，美國對我國的安全承諾承襲現成的「中美共同防禦條約」與「台灣決議案」等條約或法律，在既定的規範下履行安全承諾。不過，未改變中國政策並不表示甘迺迪政府或詹森政府不想改變。

一九五〇年代的末期，也就是艾森豪政府與甘迺迪政府的交替時期。「兩個中國」之議形成空前的高潮。艾森豪政府的末期，其支持中華民國的政策益趨明

⁴⁸ 范希周，〈試析 1948-1968 年美國對台灣的政策〉，載陳孔力編《台灣研究十年》（台北：博遠，民國 80 年），頁 83-84。

朗與堅定，屢次強調中共是一個「非法的政權」，美國絕不予以承認。一九五九年三月，美國助理國務卿勞柏森在加拿大演講指出，美國仍拒絕承認中共是基於三項考慮：

1. 美國的安全利益。
2. 美國協助中共以外的國家維護獨立的利益。
3. 中國人民本身的長期利益及未來的趨向。

勞柏森稱：「台灣是我們在太平洋鏈島防線重要的一環。在那裡，蔣總統的六十萬軍隊乃是維持太平洋上軍事均勢的一個重要因素。」如果台灣為共黨所奪，「則日本、菲律賓及整個東南亞，均將受到嚴重的威脅。」如果美國放棄其對中華民國的承諾，以「姑息中共，則沒有一個亞洲國家會覺得它能夠再信賴美國的保護以對抗共黨。」

雖然如此，美國一部份國會議員及一些學術界人士，它們的看法與政府的立場相左，以參議員恩格爾（Clair Engle）為例，它在一九五九年五月在參議院發言，主張美國修改其對中國的政策，它的說法是：⁴⁹

1. 美國現行對中共的政策，並未減弱中共已有或潛在的力量，相反的，更迫使中共向蘇聯靠攏，而給予中共政權煽動中國人民反美的藉口。
2. 中華民國與大韓民國始終拖著美國，伺機使美國捲入一場與中共的戰爭。
3. 不與中共往來，阻礙自由世界致力於敲開中共鐵幕的窗戶，也使中共內部人民無從探視非共世界的真相。再者，美國無法直接或取中共的情報，必須輾轉假手於人。

一九五九年九月美國一個民間機構「康隆學社」（Conlon Associates），應美國國會參議院外交委員會之請正式提出的一份美國外交政策的一份研究報告，該報告就美國的對外政策作全盤性的研究而提出各種建議。其中亞洲部份即「美國的亞洲外交政策」（United States Foreign Policy, Asia），由負責人康隆（Richard Conlon）等五人執筆。「美國的亞洲政策」涉及美國的中國政策部份，「建議」包括⁵⁰：

1. 取消對中國大陸之禁運令。
2. 贊成中共加入聯合國。
3. 設置「台灣共和國」。
4. 提議中共、印度、日本為聯合國永久常任理事國會員，台灣為普通會員。
5. 重向中華民國政府聲明美國協防台灣之義務照舊不變。
6. 中華民國國軍退出金馬，居民願離去者聽便。
7. 「台灣國」成立後，在台灣之大陸「難民」如願離台，應予協助解決。
8. 與中共訂立商約，並予以事實上之承認（de facto recognition）。

⁴⁹ Congressional Record, (May 21, 1959), pp.8760-8762.

⁵⁰ Conlon Associates Ltd, United States Foreign Policy, Asia, Studies Prepared at the Request of the Committee of Relations, United States Senate, (Washington D.C. Government Printing Office, 1959), pp.153-154.

「康隆報告」內容無一處提及中華民國之名稱，其對我國前途的否定是很明白的。雖非代表美國政府立場，但係受國會之委託而研擬，而且又公開發表，無疑足以影響輿情的方向與政府政策的制定。⁵¹這是第一個完整的「一中一台」方案，與「兩個中國」不同之處，是明確承認中華人民共和國為中國，不再提「中華民國」，而讓台灣永遠獨立出去。儘管外交委員會聲明報告只是供外交委員會參考，但是鑒於這些報告是經參議院正式決議進行研究並由參議院直接撥款的項目，其內容不是臨時性的問題，是有關政策的根本性問題，因此美國國內外各方面對這份報告都較為重視。

這份報告發表後立刻引起我國強烈之反應，美國政府為澄清其對「康隆報告」所持的立場，國務卿赫特（Christian A. Herter）接連數次發表聲明，稱美國對我立場並未改變，或謂「康隆報告」不代表官方意見。赫特宣稱：「國務院曾檢討美國對中國的政策，表明美國無意改變現行政策」。⁵²一週後赫特在記者會上稱：「我本人未看過那份報告，新聞界有關的評論是看過的。正如各位所知，該報告是為參議院外交委員會而研擬，並非參院外委會本身的報告，而且外委會的委員對該報告的意見也不一致。除非該報告由外委會正式致送國務院，這是可能的，否則我不會表示任何意見。⁵³」

值得注意的是美國國務院對「康隆報告」的建議雖然採取多種作法表明不代表美國政府的意向，但措詞閃爍，始終未正面駁斥或否定該報告的主張，給人深一層的印象是該報告暫時不影響美國現行的對華政策，也暗示了該報告多少有可資參考的價值。「兩個中國」之說，實際上在美國決策當局與輿論界醞釀已久，始作俑者並非康隆等人，在艾森豪政府第一任期內的多種政策動向都是在兩個中國陰影的指引下。因為阻力太大難以實現，而出現了所謂「台灣國際化」的幻覺，此一構想由杜魯門總統與英國首相艾德禮於一九五七年十二月三十日在電視廣播中呼籲，更普遍受到重視。

一九六〇年四月，美國民主黨政策委員會主席兼甘迺迪總統的外交顧問鮑爾斯（Chester Bowles）在《外交季刊》上發表題為「重新考慮中國問題」的文章，主張鼓動金門馬祖等沿海島嶼中立化，主張美國對於北京與台北的關係都重新予以評價。⁵⁴鮑爾斯主張美國在提供一切力量阻止中共解放台灣的同时向中共表明我們在台灣的軍事設施，目的不在鼓勵國民黨反攻大陸。這實際上是杜勒斯在第一次台海危機中曾嘗試過的放棄沿海島嶼以換取中共不進攻台灣的保證的一個翻版。

1961年，美國國務卿魯斯克（Dean Rusk）曾向甘迺迪總統（John F. Kennedy）建議改變中國政策，正式承認兩個中國，同時設法在幕後促使海峽兩邊和好，亦即明白採取「兩個中國」制策。魯克斯表示，他作此建議，乃因為：

1. 在艾森豪時代，國務卿杜勒斯即曾考慮過此一做法，只是未能實施；

⁵¹ 《星島日報》，民國 48 年 1 月 9,10 日。

⁵² The New York Times, (Nov.14 1959), p.4.

⁵³ *Ibid.*, (Nov.26, 1959) p.2.

⁵⁴ 《鮑爾斯回憶錄》〈上海：人民出版社，1974年〉，頁 140。

2. 美國從未承認台灣是整個中國的政府。而台灣只是美國承認的唯一的中國政府而已；
3. 北京和台灣都同意只有一個中國，台灣是中國的一部份。⁵⁵

雖然甘迺迪瞭解到所謂「兩個中國」的政策是除了在外交上同時承認臺海兩岸以及讓中共也加入聯合國之外，還包括幕後的調停與調解兩岸的歧見等。但是甘迺迪在其任內並未執行兩個中國的政策。究其原因，主要是基於以下幾點因素：

1. 甘迺迪自認它在一九六〇年大選的勝利只能說是險勝，民意托付不足。因此，它再第一任期內必須挑對議題推動政策以建立政績，而兩個中國的政策是一個「燙手山芋」。
2. 艾森豪卸任前也勸過甘迺迪不要去碰觸這個問題，以免自找麻煩。
3. 民意支持不足的問題也使甘迺迪擔心，如果它的政府推動兩個中國的政策，可能會在國會引起軒然大波，並在美國人民內部造成分裂。以當時的情況而言，甘迺迪在中國的政策的確一動不如一靜。
4. 美國與北越、寮國談判不愉快的經驗也多少影響到甘迺迪對共黨中國的態度。
5. 在試探的過程中，甘迺迪政府發現，真實世界中的兩個中國都拒絕接受兩個中國的政策。不過這兩個中國均同意：中國只有一個，台灣是中國的一部份。
6. 真正的關鍵因素在於中共當時根本無意與美國建交，因此美國每次一提出這個問題就觸礁。當時任職國務院，後來在尼克森任內擔任亞太助卿的格林（Marshall Green）也在多年後的一項訪問中表示，依據它與中共打交道的第一手經驗，中共在當時並無意與美國建立關係。⁵⁶

及至甘迺迪遇刺，詹森總統繼位，兩個中國政策的推動更因下列因素而觸礁：

1. 越戰節節升高，美國無暇考慮中國政策應否改變的問題。
2. 聯合國準備調停越南問題時，中共卻橫加阻擾，千方百計阻擾日內瓦會議的召開，以免造成越南問題和平的解決。
3. 中共是北越武器、彈藥的主要供應者，美國不可能在當時與中共改善關係。
4. 中共在一九九六年以後開始進行一場史無前例的「文化大革命」，內部陷於極度混亂。

美國的「兩個中國」的政策，因為中共並無意與美國建交，更由於中共堅持「一個中國」原則，要求美國完全放棄對台澎金馬的「安全承諾」，並要求美國軍力完全自亞洲撤出，美國當然無法接受。到了一九六八年一月，中共終止了已經召開一百餘次的華沙會議（Warsaw Talks），中共與美國之間僅有的溝通管道也為之中斷。「兩個中國」的危機也暫時劃下了休止符，台海之間也維持了一段「和平」的階段。直到一九九五、九六年中華民國為了爭取國際間應有的地位，推行

⁵⁵ 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變》，（台北：商務印刷館，民國 90 年 6 月），頁，26。

⁵⁶ 陳一新，〈中、美兩國關係的延續性與變遷性〉，《美歐月刊》，10 卷 2 期（民國 84 年 2 月），頁 63-64。

「務實外交」，突破中共在國際間對我國之封鎖，而引發了中共一連串大規模軍演；到了一九九九年七月，李登輝總統的「特殊國與國關係」一席談話，再度引發了台海之間的危機。

第四節 「第二次台海危機」的危機管理理論印證

一、宏觀界定與微觀界定

危機研究的學者大致從兩個方向來解釋危機的意義，一是「系統觀點」(systematic perspective)，一是「決策觀點」(decision-making perspective)，亦即由「系統」與「個人」層面來解釋危機的意義。

由宏觀分析(macroanalysis)的觀點來說明體系的變化，也就是各國家、國際社會成員間之互動是否影響體系穩定，其具體表現如邊界糾紛、言詞攻擊、軍事脅迫等行爲，而在危機過後，這些互動現象的值與量均會回復正常。根據這種系統觀點的危機定義便是：「對於一般國際體系或其次級體系產生失穩(destabilizing)」力量影響的一組快速展開事件，並導致體系內暴力發生的可能性上升。另外一方面，體系的性質與型態同樣會制約體系成員的行爲：權力的組合(結構)、互動的形式(過程)、行爲的制約力量(內外環境)，皆令成員維繫、保持規則的互動關係。M. Brecher 及 H. Yehuda 將體系危機(systemic crisis)界定爲兩項必要且充分條件滿足下的情境變遷，那就是，體系成員間紛擾性互動強度的增強，以及國際體系權力分配、規則與聯盟組合發生失衡。

「第二次台海危機」就是「對於一般國際體系或其次級體系產生失穩(destabilizing)」力量影響的一組快速展開事件，並導致體系內暴力發生的可能性上升的例證。一九五六年六月廿八日東歐的波蘭事件以及十月廿三日匈牙利事件，再加上蘇聯共產黨內部出現權力鬥爭、蘇共實施的「三和政策」，致使蘇共在國際共產運動中的領導地位受到嚴重挑戰，中共的地位相對提高，形勢的變化使得中共與蘇聯已經產生分裂。「第二次台海危機」蘇聯並未積極介入，就可看出一般。而由於中共在國際共產集團中地位之提升，使其關心全球性的問題；當中東地區由於一九五八年五月黎巴嫩人民推翻了親西方的夏蒙政權，同年七月十四日年伊拉克共黨支持的卡塞姆發動政變，推翻了費薩爾王朝，成立了伊拉克共和國，並退出巴格達公約組織，中東局勢遽變。美、英相繼出兵並進駐黎巴嫩、十六日美軍空降土耳其、十七日英軍空降約旦，中東局勢之動盪已達最高峰。中東危機，尤其美國介入黎巴嫩，給予中共極大威脅。因爲美國介入該地區，是在其他亞洲情勢對中共非常不利的時候所發生的。當時中共的領導集團都認爲這一連串事件是美國侵略的再版。

基於上述之因素再加上西太平洋地區，美國對於中美共同防禦條約是否包含金馬地區一直語焉不詳，杜勒斯國務卿：「美國將於金門，馬祖遭受攻擊時，估計對金門馬祖兩島攻擊的重要性，以便決定這種攻擊是否爲攻擊中美共同防禦條

約所保障下的台灣和澎湖地區發動攻擊的準備」。這種「讓敵人去猜」(keep the enemy guessing)的策略幾乎是美國戰後對蘇聯共黨世界政策的模式，美國這種不願正面肯定其將協防金馬的立場，造成中共試圖以軍事力量測試美國協防金馬之決心。當國際體系權力分配與聯盟組合失衡，終於導致體系內暴力危機的發生。

另外從微觀分析(microanalysis)的觀點出發，強調的是國家決策者的認知(perception)，這是人類主觀認知的結果。K. Miller指出：「危機必須是人類認知界定，感受且相信危機的存在；因此，同一事件並非人人感受相同，對於危機的界定也因而不一致。」但是對於價值高度脅迫的認知往往是危機現象的核心要素。

當中共於一九五八年八月廿三日對金門發動砲擊時，廿五日，艾森豪主持國家安全會議討論台海情勢，決定向中華民國提供飛彈和登陸艇，並派遣海空軍擔任護航及空防。八月廿七日，艾森豪於記者會上對中共提出勿進犯金馬之警告，並表示不會將中共佔領沿海島嶼當作是有限的行動，並暗示它將考慮行使「台灣決議案」授與它的權利，介入台海情勢。雖然艾森豪總統迅速下達決心，派遣海空軍支援，並嚴正警告中共勿進犯金馬，企圖將危機控制在可掌握之範圍，但同時它也認為，在尚未釐清北京意向之前，美國沒有必要輕言戰爭。因為在此同時，美國仍需處理中東以及歐洲的問題，更有甚者，蘇聯的核子威脅，是美國必須認真考量的主要因素，就美國的價值利益觀點而言，台海之間的危機並非如此緊要。而且國內、外對於美國是否要確保金馬外島尚有爭議，因此，對於「價值高度脅迫的認知」，促使美國採取嚇阻與談判並用的方式，希望盡速解決這場危機。

孫子兵法主張：「善戰者求之於勢，不責於人」，「勢」必須以實力為後盾來營造。因為如果客觀上不具有起碼的「形」，即使有再好的「機」也起不了太大的槓桿作用。凡是以伐謀、伐交為手段，達到不戰而屈人之兵目標的謀略家，運用的都是以實力為後盾、蓄而未發的「位能」。也就是說如果能讓對方瞭解，它不可能承受的了這一潛在位能轉換成動能之後所帶來的破壞力時，就可能使對方先行屈服或妥協，並可因此避免一場不必要的衝突的發生。⁵⁷這就是美國處理危機的方式。

二、危機的特質：

國際政治與戰略學上的危機指的是國家政府面對的極度危險狀況，它通常包括以下四種特質：⁵⁸

1. 國家內外環境的劇烈改變。
2. 對國家基本價值或高度優先目標的威脅；諸如威脅國家領土完整、主權獨立、生存繁榮及大部分人口的安危等。

⁵⁷ 毛治國，《決策》，(台北：天下雜誌，民國92年11月)，頁161。

⁵⁸ Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior" in Michael Brecher (ed.) *Studies in Crisis Behavior* (New Jersey: Transaction Books, 1978), p.6.

3. 這種狀況可能伴隨或導致軍事衝突（或內部動亂）的高度可能性，這個衝突團體可能來自內部或外患。
4. 對外在的威脅，在決策上只容許有限的反應時間。

「第二次台海危機」在本質上與國際政治學上所稱的危機具備的特質是相符的。在第一次台海危機中，中共發現軍事行動的效果甚為有限，但是中共充分的展示其頑強的作戰意志，以及美國始終希望與中共建立良好關係，以分化共黨勢力，實施其「圍堵戰略」，以至於中共理解到「和戰兩手策略」的有效性。中共一貫的立場，不願放棄在台海使用武力，中共認為解放台灣純屬內政問題，台灣問題不容許美國勢力介入。中共明瞭台灣一旦正式允許美國力量介入，其解放大業將難以完成，因此他絕不能同意讓美國力量介入台灣的事實成為合法化。「完成統一大業」，維護領土主權的完整是中共的國家基本價值，也是其最優先之目標。因此，中共與美國談判過程中，「台灣問題」始終是美國最棘手的難題。中共宣稱：「中（共）美雙方關於放棄使用武力的聲明，必須導致美國在台灣地區的武力威脅的解除，而絕不能被用來誘使中國承認美國侵占台灣的現狀；中國一向支持聯合國憲章中規定的單獨或集體自衛的權利，但這絕不能被荒謬的解釋為美國在中國的領土台灣有這種自衛的權利，以此來侵犯中國主權，干涉中國內政。⁵⁹」從一九五五年開始的中（共）美大使級談判，就因為雙方立場差距太大，而使談判在一九五七年中斷。為了要讓談判恢復，中共再度運用軍事威脅來迫使美國重啓談判大門，而「第一次台海危機」中共奪取了大陳群島，在「第二次台海危機」時，中共選擇了中美共同防禦條約中的「模糊地帶」—金馬外島，以遂其「一箭三鵰」的計謀，但因美國的堅定防禦行動、國軍的奮勇作戰、蔣公堅定的信念、蘇聯並未捲入戰爭，而使危機草草結束。

在冷戰期間，有關危機與危機處理的論述多著重在軍事層面的危機。綜合 Wiener, Kahn, Hermann, Snyder, Diesing, Freedman 等人對危機與危機處理的看法，可以歸納出以下的概念：⁶⁰

1. 危機威脅到行為者或決策單位的主要利益與目標。
2. 危機涉及兩個或兩個以上行為者之間的互動與衝突，最後結果可能是和平解決，或只是虛聲恫嚇，但也可能是具有爆發戰爭之高度可能性，甚或演變成實際戰爭。
3. 危機爆發後，因為反應的時間受到限制，造成行為者的驚訝、緊張、焦慮與壓力，需要行為者高度的心智活動及快速的決斷與計畫。
4. 危機爆發後，行為者因為缺乏足夠的情報，以致在評估情勢與採取因應措施時，常無法做出正確的判斷，導致對整個情勢的失控與影響力的喪失。
5. 危機一方面增加敵對行為者之間的摩擦，但在另一方面也改變同一邊參與者之間的關係。

⁵⁹ 《當代中國》叢書編輯委員會，〈當代中國外交〉，同前註，頁 73。

⁶⁰ 陳一新，〈後冷戰時期美國危機處理新模式〉，收錄於《美國外交與危機處理》，裘兆琳主編（台北：中央研究院歐美研究所，民國 82 年 6 月），頁 173-174。

6. 危機經常是一連串開展事件與行動的轉捩點；危機若未能妥甚處理，可能會成爲另一個危機或下一組危機的開始。
7. 在國際危機中，衝突升高可能是非自發性的衝突升高，即行爲者之一方主動將衝突層級提高或刻意擴大衝突範圍。
8. 在國際危機中，衝突升高也可能是自發性的衝突升高，導致雙方面臨戰爭或戰爭擴大之威脅。
9. 擴大自己利益。
10. 減少自己的損失。
11. 時機不利時，行爲者之一方也會放手不管。
12. 行爲者常獨自行動。

一九五八年八月的「八二三砲戰」，再度掀起台海危機，中共對金門實施持續猛烈砲擊，並公開揚言要攻佔台灣即將美國逐出西太平洋，雖然美國並未派遣軍隊前往衝突的海域，而僅提供我國三軍必要的軍事裝備；但艾森豪對於美國是否出兵的真正意向卻從不透露，而讓中共諱深莫測。致使中共在評估情勢與採取因應措施時，無法做出正確的判斷，尤其對美國護航的決心，以及依據共同防禦條約提供金馬駐軍反砲戰所需之重裝備、武器、彈藥，導致中共雖然發起砲戰卻無法主導砲戰之結果。在連續兩個月的砲轟之後，中共既無法攻下金門，也無法切斷金門守軍的補給，只有改採「單打雙不打」的策略，最後不了了之。在這段期間，艾森豪曾告訴副總統尼克森（Richard Nixon）：「永遠不要讓你的敵人知道你將會怎麼作，但更重要的是永遠不要讓你的敵人知道你將不會做什麼。⁶¹」

如同進犯大陳島促使美國通過「台灣決議案」一樣，中共掀起金門八二三砲戰反而促使杜勒斯在訪華期間簽訂「中美聯合公報」。中美聯合公報除重申中美防禦條約之宗旨，宣示兩國團結一致，使任何潛在侵略者不生妄想之外，也堆中共發起金門砲戰，有意「將美國逐出西太平洋，並迫使美國放棄其與該區自由國家所作之集體安全措施」之企圖予以嚴厲斥責。公報更以清晰文字挑明中共砲擊金門其實是挑啓世界大戰的策略之一，而要求中共放棄此一徒勞而且具有危險性的策略。中共顯然是自發性的升高衝突，刻意擴大衝突範圍，讓蘇聯也捲入這場刻意營造的衝突之中，但是蘇聯僅做了口頭的叫囂，並未採取具體的行動，以致中共的謀略無法得逞。這就如同「危機一方面增加敵對行爲者之間的摩擦，但在另一方面也改變同一邊參與者之間的關係」的道理。

三、交涉談判：

危機管理研究的理論分析架構與危機研究類似—分別以國際體系、危機決策者、以及危機管理過程中的交涉談判（bargaining）等三對象爲研究重心，由於分析層次，研究對象不同，其各自所發展而出的危機理論內容自然不同。

在兩次台海危機之中「交涉談判」佔了一席重要的地位，在一九五四年第一

⁶¹ 陳一新，〈中、美兩國關係的延續性與變遷性〉，同前註，頁 42。

次台海危機時美、中（共）就已經開始「領事級」的雙邊談判，一九五五年七月廿五日，美國與中共同時分別在華府與北京簽屬一份「聯合公報」，將「領事級談判」提升為「大使級談判」，首次雙方大使級代表之會議將於一九五五年八月一日在日內瓦舉行。⁶²中共與美國談判最初的目標是希望美國勢力能撤出台灣地區，獲得美國的事實外交承認（de facto diplomatic recognition），解除因韓戰所導致的禁運及提升至外長級會談，提升其在國際間的聲望與地位；美方談判的目標則為：盼藉持續談判以便中共在台海地區能放棄使用武力，亦盼美籍戰俘能獲釋放。

從一九五五年開始的中（共）美大使級談判，中共就台灣問題的態度並未能因談判而解決，反而因中（共）美雙方立場差距太大，而使談判在一九五七年十二月十二日後因僵持而宣告中斷。但中共瞭解中共與美國雙方的軍事實力差距太大，因此中共希望藉由談判來達到它的企圖。在這種情勢下，「第二次台海危機」，就因中共運用「戰爭邊緣」的策略，藉著挑起戰火來迫使美國重新回到談判桌，使其「解放台灣」大業能有機會通過談判桌而達成。⁶³

危機管理的交涉談判是研究如何在危機過程中，透過雙方互動交涉與談判議價而爭取最大利益。例如，A. George 便曾發展出「高壓外交」(coercive diplomacy) 作為成功的完成危機處理的指導。⁶⁴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。⁶⁵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。根據 A. George、D. Hall、W. Simon 等人對於美國處理寮國、古巴飛彈危機、北越問題所使用的策略與手段而加以研究，發現案例研究中美國危機處理的經驗可歸納如下：⁶⁶

1. 由最高統帥（總統）控制各種武力使用方案的抉擇權。
2. 武力使用必須間歇進行，提供對手評估情勢、理解我方行動意圖與要求並回應。
3. 清楚且適當的實力示範，展現決心與危機目標。
4. 軍事行動必須與政治—外交行動協調配合。
5. 為達成前項目的，必須確保軍事行動的效率有效性。
6. 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（陷入大戰中），因此必須節制武力使用範圍、規模、程度。

⁶² Department of State Press Release, July 25, 1955.

⁶³ 游海龍，〈中共與美國華沙會談之研究〉，同前註，頁 69。

⁶⁴ A. George, D. Hall and W. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boston: Little, Brown, 1971) .

⁶⁵ A. George et al., op. cit., pp.18-19.

⁶⁶ *Ibid.*, pp.8-11.

7. 最後，避免令對手感覺我已有訴諸大戰的企圖，誘使對手願意談判交涉解決危機與糾紛事項。

其次，危機交涉談判概念架構可以用 2x2 博奕模式加以理解，因為這種思維架構對於危機交涉的核心問題－高壓與調適（accommodation）之間的抉擇，具有相當簡單而有利的說明力。⁶⁷事實上，交涉基本上辨識價值認知與其被操控的過程，其所使用的策略除高壓、調適外，尚有「說服」（persuasion）選擇。（有關危機處理中高壓及調適策略的目標與限制，參考附表）。雙方在各自價值結構（value structure）的規範下，運用各自擁有的交涉力量（bargaining power）進行交涉過程（process）爭取最大利益與最小損失。

附表 4-1 高壓及調適策略的目標與限制

核心問題	目標	限制
高壓 (coercion)	贏 (衝突性利益)	避免戰爭風險 (共同性利益)
調適 (accommodation)	妥協 (共同性利益)	極小化損失 (衝突性利益)

資料來源：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〉，《中央警官學校警學叢刊》，23 卷 2 期（民國 81 年 12 月），頁 150。

在交涉過程的三個面向（dimensions）中，較受注意的是調適途徑。⁶⁸該途徑重心在研究危機交涉過程中，各方「交涉立場」（bargaining positions）的匯聚（convergence）至一解決方案的各種要求、讓步間之互動關係，包括雙方在決定是否退讓或堅持立場之間的心智活動過程，或是預測雙方何時、何地與如何達成協議。而高壓途徑及類同前述之「高壓外交」思維與實踐；說服途徑又與高壓近似，只是不使用威脅手段取得讓步，即影響其價值結構及其對可能結局的認知內容。易言之，說服應是「誘之以利」；高壓則是「脅之以暴」；而調適即在汲取兩者特點。⁶⁹因此，可從本途徑的探討內容中推知：危機處理理論（theory of crisis management）即在解析高壓與調適策略的目標與限制之間的互動關係，求取最大收益（trade-off）的比例與最佳策略的組合。

從上述交涉談判學理的討論中，可以很清楚的發現，美國在處理危機的經驗與運用在台海危機中的處理方式與概念都是相同的。而危機處理（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。本節所討論之學理可與前章危機的原則相互印證，或可釐清危機管理通用的途徑。

⁶⁷有關危機交涉談判（crisis bargaining）的模式應用，參見 Snyder & Diesing, *Conflict Among Nations*, Chapter Two, Three.

⁶⁸ *Ibid.*, pp.194-195.

⁶⁹ *Ibid.*, pp.196-198.

小 結

第二次的台海危機係因為中共對蘇聯在二次戰後採取的溫和路線不滿，再加上其在國際共黨世界中的地位提升，對內實施「大躍進」運動，對外企圖取代蘇聯共黨世界的領導地位。同時，中美共同防禦條約簽訂後，美國對台提供大量軍援，中美關係進展迅速。中共為測試美國對台灣協防之決心，並迫使美國與中共重返談判桌，恢復談判；因此藉策應中東黎巴嫩、伊拉克危機，發動金門砲戰，引爆第二次台海危機。

本章的研究的心得如下：

- 一、中共採取「以戰逼談」的策略，藉談判解決台灣問題，並希望將台灣問題內政化、非國際化。並藉台海危機挑撥美國與中華民國之間的合作關係，並希望美國迫使中華民國放棄金馬等外島。
- 二、美、英等國推動金馬中立化，企圖造成「劃峽而治」的事實，形成「兩個中國」以徹底解決台海之間的紛爭。幸賴 蔣公睿智，堅守金馬；而中共瞭解美、英等國用意後，即逐次減緩砲擊，並打消攻擊金馬之念頭。
- 三、美國處理危機的經驗歸納如下：
 1. 由最高統帥控制各種武力使用方案的抉擇權
 2. 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
 3. 清楚且適當的實力示範，展現決心與危機目標
 4. 軍事行動必須與政治—外交行動協調配合
 5. 為達成前項目的，必確保軍事行動的效率有效性
 6. 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，因此必須節制武力使用的範圍、規模、程度。
 7. 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。

從以上的經驗內容發現，美國在歷次台海危機中均依照此一經驗法則來遂行其危機管理的作為；而談判往往是美國在處理國際危機最常用的手段，美國運用談判與軍事武力為後盾的嚇阻交互運用，通常都能迫使對手接受而化解危機；因此對於台海之間的衝突以及危機處理，美國將會運用此一理則，希望兩岸問題以理性談判代替軍事對抗，而我方應審慎重視美國對台海問題的處理原則，規劃因應對策，以求獲得先機。

- 四、「兩個中國」的政策雖然由於中共堅持「一個中國」的原則，以及我國堅決反對，再加上美國國內的因素而告中斷，但是對於美國爾後的對華政策影響深遠，直至中共與美國建交後，美國與我方簽訂的「台灣關係法」仍將台灣視為一個政治實體。雖然至柯林頓總統時期，美國對華政策已經修正為「一個中國」的政策，並認為台灣是中國的一部份。但是美國卻一再宣稱反對兩岸雙方採取片面改變現狀的作法，並依據「台灣關係法」售予我防禦性之武器裝備，充實我方防衛能力。究其作法，我們應該體認美國希望我方具備相

當的實力，並藉由和平的方式來解決台海之間的衝突。因此，「兩個中國」的意涵，經過了時間的變遷，其意義已經與當時不同，但是美國基於其國家利益的考量，將會再運用此一政策而遂行其「以華制華」的手段。我方應如何在維持現狀的前提下與中共進行長期的競合，並避免危機的發生，將是嚴正的考驗。