

## 第五章 1995-1999 年第三次台海危機

自從一九四九年政府播遷來台，美國的對華政策一直與我國的生存發展有著密切的關係。一九四八、四九年的時期，美國原來準備聽任台灣被中共佔領，韓戰的爆發，卻突顯了台灣在阻止共黨擴張重要的戰略地位；一九五五年三月簽定換文的「中美共同防禦條約」讓中華民國政府在新敗之餘，有足夠的能力逐漸茁壯，一方面應付外島的防衛與作戰，一方面要復興台灣的經濟與建設，同時更能進行政治的改革，逐漸以事實與法理否定了台灣地位未定論。

但在另一方面，中美共同防禦條約的效果，使得兩岸分立、分治的事實制度化、長期化。就某方面來說，就是默認有兩個中國的局面，一個在台灣，一個在大陸。台灣在未得美國同意之下不能任意動用武力「反攻大陸」，而北京也在美國的干預之下無法如願「解放台灣」，僵局於焉形成。

在歷經兩次台海危機以及一九六二年的最後一次砲戰之後，兩岸之間由於中共內部因素，維持了一段長時期的平靜，中華民國在這段時期各方面進步顯著，國力增強，並普遍贏得國際友誼。

但在一九六四年中共獲得法國承認，且於同年秋(十月)首次核子試爆成功，使國際社會對中共刮目相看，其國際地位因而提高。再加上中共在聯合國所獲支持逐年增加，導致國際間更多的誤解而思索修訂彼等對中共的政策。尤其美國對中共的政策由「圍堵而孤立」趨向於「圍堵而不孤立」(Containment without isolation)。詹森(Lyndon B. Johnson)總統主政期間(1963-1969)，美國的對華政策是「事實的兩個中國」的政策(de factor two Chinas Policy)，不願再公開確認中華民國為唯一合法政府(the sole legal government of China)。

一九六八年十一月六日(華府時間)，美國共和黨的尼克森(Richard M. Nixon)當選為美國第三十七任總統。對中美外交關係而言，尼克森的入主白宮是一大歷史性的轉變。他就任伊始即全力推行「一中，一台」(one China, one Taiwan)基於現實主義的中國政策，一方面維持與中華民國的既存關係，另一方面尋求與中共的「關係正常化」(Normalization)。

一九七一年十月廿五日，聯合國表決「排我納匪」案，廿六日我國宣布推出聯合國。

一九七九年一月一日，卡特(James E. Carter)總統任內，中共與美國建交。

一九七九年四月十日，「台灣關係法」(Taiwan Relations Act)完成簽署。

七〇年代在外交上是我國最艱困的時期，但由於政府領導人的堅定沉著，全國百姓的團結奮發，終於逐漸的渡過了難關。而台海之間，台北、北京雙方既無意接受對方的政治制度、意識形態，但也無法完全否認對方存在的事實，由於彼此都無法透過政治及武力解決問題，於是雙方卯足全力，在外交、軍事、安全各個層面進行全面鬥爭，美國則在其間扮演重要角色。但是隨著時間、局勢及國際環境的變化，兩岸之間的關係已由早期的熱戰對抗逐漸走向冷戰冷和，由互不往

來慢慢走向間接接觸，一九八〇年代末期以後此一情形更為顯著。

在兩岸關係日漸緩和的情況下，一般認為，儘管雙方政經體制的不同級生活水準的差異會使得兩岸之間長期存在著大小、程度、等級不同的摩擦與歧見，但兩岸兵戎相見的可能已經大幅降低。換句話說，歧見不可避免，但應不至激化成爲矛盾，摩擦雖會存在，但應不至演變成鬥爭。用中共的統戰術與來說，兩岸關係或已由早期的敵我矛盾暫時轉變爲人民內部的矛盾。<sup>1</sup>時間、溝通應能解決問題。

正當各界對於兩岸關係的未來稍微抱持審慎樂觀態度之際，兩岸關係卻又急轉直下。一九九五年六月李登輝總統成功訪美歸來之後，中共除了連續對台發表措辭嚴厲的抨擊之外，更採取了一連串的軍事演習。一九九六年三月台灣第一次直接民選總統大選之前，中共針對台灣的軍事演習更是達到高峰，一時之間，海峽兩岸又充滿著緊張的氣氛。一九九九年七月李總統接受「德國之聲」專訪時，首次表示兩岸是「國與國之間的關係」，或是「特殊的國與國之間的關係」，引發了中共的嚴厲抗議與美國的不滿，兩岸之間的較正式的溝通管道「辜、汪會談」無限期中斷。台海之間的平靜似乎又再風起雲湧了。

## 第一節 危機形成的背景

### 壹、中美外交關係的生變

一九六九年尼克森（Richard Nixon）入主白宮，即認爲美蘇之間的關係將是它任內及其後任政府決定世界可否和平共存的唯一最重要的因素。只有中共與蘇聯分裂，才是有利於美國的最重要因素。它推動尼克森主義（The Nixon Doctrine），即以實力建構之夥伴關係（partnership）作爲基礎去進行談判，以談判代替對抗，並充分利用共產世界的矛盾予多元中心主義（polycentrism）來改善對蘇聯及對中共之關係。<sup>2</sup>

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，摘述如下：

**美國認識到，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認爲只有一個中國，台灣是中國的一部份，美國政府對這一立場不提出異議。**它重申它對中國人自己和平解決台灣問題的關心。考慮到這一前景，它確認從台灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目標。在此期間，它將隨著這個地區緊張局勢的緩和，逐步減少它在台灣的武裝力量和軍事設施。<sup>3</sup>

尼克森與周恩來會談時，曾承諾了對台政策五原則：<sup>4</sup>

一、只有一個中國，台灣是中國的一部份，只要我控制我們的官僚體系，就不會

<sup>1</sup> 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39。

<sup>2</sup> Melvin Laird, *The Nixon Doctrine* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1962), pp.5-16.

<sup>3</sup> Henry Kissinger, *White House Year*, pp.781-784., Richard Nixon, IN *The Arena*, pp13-14.

<sup>4</sup> "Memorandum of Conversation, Feb. 22, 1972, Peking," Nixon-Zhou Talks, Document 2, p5.

- 再有類似「台灣地位未定」的聲明。
- 二、我們不曾也不會支持台灣獨立運動。
  - 三、將在能力所及範圍內勸阻日本，使其不進入台灣，也不鼓勵日本支持台獨。
  - 四、支持任何能和平解決台灣問題的辦法。
  - 五、尋求與人民共和國的關係正常化。

一九七七年六月，關於美國與中共關係正常化的「總統審議 24 號備忘錄」(Presidential Review Memorandum 24, PRM-24) 定稿，認為與中共建交，可改善亞洲安全環境，並達到美國在南韓以及東南亞的目標。故建議接受中共斷交、廢約、撤軍三條件，在不損害台灣的安全下，在近期內 (in the near future) 完成關係正常化。<sup>5</sup>

一九七八年華府時間十二月十五日，美國與中共發表**建交公報**，宣布：

- 一、兩國將在一九七九年一月一日起建交。
- 二、美國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。
- 三、美國政府「承認」(acknowledged) (按：台灣版譯作「認知，」惟公報作準文字則譯成「承認」) 中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份。
- 四、雙方認為「中」美關係正常化不僅符合中國人民和美國人民的利益，而且有助於亞洲和世界的和平事業。<sup>6</sup>

美國宣布依中美共同防禦條約之規定，共同防禦條約於通知一年後失效。

上海公報中美國對中國及台灣問題的說法是：「**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**」，但在建交公報中，已經修正為：「**即只有一個中國，台灣是中國的一部份**」。

一九七九年四月十日「**台灣關係法**」(Taiwan Relations Act) 完成簽署，「台灣關係法」共十八條，<sup>7</sup>其中最重要的是：

- 一、第二條第四款：任何以非和平方式包括抵制或禁運來決定台灣前途的任何努力是對西太平洋地區的和平和安全的威脅，並為美國嚴重關切之事。
- 二、第五款：以防衛性武器供應台灣。
- 三、第三條甲款：將供應台灣必要數量之防禦軍資 (defense articles) 與服務 (defense services)，俾使台灣維持足夠的自衛能力。
- 四、第三條乙款：總統與國會應依照法定程序，並完全根據其對台灣之需要所作之判斷，決定此種防衛軍資與服務之性質與數量。
- 五、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

<sup>5</sup> R. Ross, *Negotiation Cooperation* (Stanford: Stanford University Press, 1955), pp.94-97.

<sup>6</sup> 聯合公報文件本身並未宣示何種文字為正本，何為譯本，美國與中共雖均以英文發表內容相同之聯合公報，但美國並未正式發表中文公報，似藉此方式表達對「台灣地位」問題之立場。公報內容請參閱外交部文件。

<sup>7</sup> 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變—附錄五—台灣關係法》，(台北：商務印刷館，民國 90 年 6 月)，頁 273-289。

時，上述詞語涵義中應包括台灣，此類法律亦應適用於台灣。

一九八二年八月中共與美國簽署「八一七公報」，公報共九條，其中較重要的內容摘要如下：

- 一、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。
- 二、尊重彼此之主權、領土完整即不干涉彼此內政，構成指引「中」美關係的基本原則。
- 三、「中國政府」重申台灣問題是中國的內政事務。「中國」在 1979 年 1 月所發表的致台灣同胞書、1981 年 9 月所提出的九點建議，代表著在此基本政策下謀求台灣問題和平解決的進一步之主要努力。
- 四、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。
- 五、美國意圖逐漸減少對台灣之武器銷售，經由一段時間而趨於一最終解決。

雷根政府同時向我方提出**六項保證**，外交部於八月十八日公佈：<sup>8</sup>

- 一、美方不會同意設定期限停止對台的武器出售。
- 二、美方不會同意就對台武器銷售問題和中共進行事先磋商。
- 三、美國不會同意在北京和台北之間扮演調人角色。
- 四、美國不會重新修訂「台灣關係法」。
- 五、美國並未改變其對台灣主權問題的立場。
- 六、美國不會對台灣施壓力，迫使其與中共進行談判。

值得注意的是，雷根隨後口述了一份長僅一頁的備忘錄（memorandum）指出：

「任何軍售的減少，將視台灣海峽的和平以及中國所宣稱的繼續尋求和平解決台灣問題的大政方針而定。簡而言之，美國減少對台軍售的意願，絕對是以中國繼續承諾和平解決台灣與（中華）人民共和國之間的歧見為條件。此外，提供給台灣軍售的質量，必須完全以中華人民共和國的威脅為條件，這一點至關緊要，就質與量而言，台灣的防衛能力一定要保持在中華人民共和國能力的相互關係上。<sup>9</sup>」這是雷根對「八一七公報」的解釋（qualifiers）。這份文件經由國務卿舒茲和國防部長溫柏格的副屬簽字後，鎖在國安會的保險箱中。

自中美斷交以來，美國在「台灣關係法」的基礎上，繼續推動與我關係，確將台北視為一政治實體。換言之，美國雖承諾一個中國，與中共簽訂建交公報與八一七公報，但在執行對華政策上時卻仍實施隱性一個中國一個政府一個政治實體的政策。

一九九八年六月美國柯林頓總統抵達中國訪問，在上海圖書館與中共學者

<sup>8</sup> 我外交部聲明全文見胡為真前揭書，頁 290。

<sup>9</sup> J. Mann, *About Face* (New York: A. Knopf, 1999), pp.127-128. 譯文係引自李潔明 (James Lilly) 回憶錄，傅建中，〈八一七公報與六點保證的由來〉，《中國時報》，民國 89 年 3 月 11 日，版 14。

座談時親口說出美國的「三不政策」：不支持台灣獨立、不支持兩個中國、一中一台，不認為台灣應當參加以國家為成員的國際組織（We don't support independence for Taiwan, or two Chinas, or one Taiwan, one China. And we don't believe that Taiwan should be a member in any organization for which statehood is a requirement）。<sup>10</sup>

## 貳、突破國際外交的困境：

### 一、務實外交：

一九八八年七月，國民黨召開第十三次全國代表大會，李登輝先生以黨主席身分，進行開幕致詞，呼籲國民黨「要以堅定的信心，採取更實際、更靈活、更具前瞻性的行為，以升高並突破目前以實質外交為主的對外關係。」翌年 5 月，李總統在接受日本「讀賣新聞」專訪時表示：「在外交方面，我們除將繼續加強與各友邦的雙邊關係外，同時，也將盡一切努力，與所有無敵意國家，建立和增進彼此間經貿、文化和科技各項實質關係，並積寬廣的發展空間。」根據外交部的說法，李總統的這段講話，就是務實外交的指導方針。<sup>11</sup>

從國際政治現實主義的角度來看，務實外交的「實」就是國家實力，講究的是在有限的資源下，認清國際現實，並全力追求國家利益。基於此一體認，我國採取「對發展雙邊或都多邊關係，皆在名稱及形式上採取合理之彈性策略」，在努力爭取邦交國家的同時，也不排除與「世界上對我友好甚至無敵意之國家積極建立實質關係」。<sup>12</sup>另外政府也積極尋求加入各個政府間（inter-governmental organizations, IGOs）和非政府間國際組織（non-governmental organizations NGOs），並從 1993 年起，透過友邦向聯大提案，推動我國「參與」聯合國。<sup>13</sup>

中共深恐中華民國的「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。設若台灣的獨立活動，與美國圍堵中國的企圖合流，那麼後果將不堪設想！一九八九年之後，台北分別和巴哈馬、格瑞那達、賴比瑞亞、貝里斯、賴索托、幾內亞比索、尼加拉瓜、中非共和國、尼日、布吉納法索、甘比亞、以及塞內加爾等國建交或復交。在此同時，中共則採取報復措施，先後和烏拉圭、新加坡、沙烏地阿拉伯、和南韓建立邦交。<sup>14</sup>

<sup>10</sup> 座談會全文紀錄見 The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21<sup>st</sup> Century," Shanghai Library, Shanghai, People's Republic of China, June 30, 1998.

<sup>11</sup> 外交部，《對外關係與外交行政》（台北：中華民國外交部，民國 81 年 12 月），頁，35。

<sup>12</sup> 同上註，頁，36。

<sup>13</sup> 1993-96 年，我國洽友邦駐聯合國代表聯名致函聯合國秘書長，要求設立「特別委員會」，1997-99 年，提案內容是促請聯大檢討「第 2758 號決議」，2000 年的提案內容為「應審視中華民國在台灣所屬之特殊國際處境，以確保其 2300 萬人民參與聯合國之基本權利或得完全尊重」。外交部長田弘茂報告「我國參與聯合國策略之討論」，立法院第四屆第四期外交及僑務委員會會議記錄，民國 89 年 10 月 16 號，請參考：<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/mofa891016.htm>。

<sup>14</sup> 裘兆琳，「一九九五~一九九六年台海危機」，中美關係專題研究：1995~1996 學術研討會論文，頁，2-3。

在推動務實外交的同時，李總統也積極推動「元首外交」或「渡假外交」。所謂「元首外交」指元首個人站在整個國家資源的基礎上，積極投入於外交的推動，將本身的地位與影響力，投注於對外關係，並與他國元首建立私誼，以便加強彼此的合作。自一九八九年三月六日至九日，李總統在任內首度出國訪問新加坡，新加坡政府稱之為「從台灣來的李總統」。李總統表示認為不需要去計較名稱，對此稱呼雖不滿意，但是可以接受。李總統此行首創無邦交國家的「渡假外交」模式後，緊接著於一九九四年二月九日至十六日，李總統又前往菲律賓，印尼以及泰國進行私人訪問。此期間會晤了菲律賓羅慕斯總統、印尼蘇哈托總統、以及泰皇蒲美蓬。八天行程結束之際，李總統親自在記者會中指出，他的訪問受到中共「不少不應該有的干擾」。<sup>15</sup>國內媒體稱此行為「破冰之旅」或「南向之旅」。一九九四年五月四日至十六日，李總統率團訪問尼加拉瓜、哥斯大黎加、南非及史瓦濟蘭，此為政府遷台以來，首次有我國總統訪問這四個邦交。李總統的「跨洲之旅」，除了參加哥斯大黎加新任總統費蓋雷斯與南非曼德拉總統就職大典外，並分別與尼加拉瓜，哥斯大黎加與史瓦濟蘭簽署聯合公報。此外李總統亦接著參加哥國，以及南非總統就職典禮之便，會晤了多位與我國有邦交或無邦交的元首，其中包括宏都拉斯、薩爾瓦多、瓜地馬拉等國之總統、巴拉圭副總統、巴勒斯坦解放組織領袖阿拉法特等。<sup>16</sup>

## 二、康乃爾大學之行：

根據美國洛杉磯時報（L.A. Times）記者孟杰慕（James H. Mann）的看法，李登輝總統一九九四年過境夏威夷事件，是醞釀第三次台海危機的第一步。<sup>17</sup>是年五月李總統進行中美洲與非洲「跨洲之旅」，並向美國國務院提出過境夏威夷之請，但由於中共嚴重抗議，美國國務院決定讓李總統專機在夏威夷落地加油，不過附帶條件是：李總統不能離開檀香山機場過境休息室、不能會見當地華僑、更不能在境內過夜。因美國接待失禮，導致李總統受侮，李總統過境夏威夷受侮的消息，起先未受美國各大媒體的注意，不過後來國務院中低層官員對台灣總統失禮的表現，卻是很很快就傳播開來。美國國會對國務院屈服於中共的態度表示不能諒解，五月十七日，李總統剛結束跨洲之旅返抵國門，對台友好的穆考斯基（Frank Murkowski）和布朗（Hank Brown）參議員，就致函邀請李總統訪美。<sup>18</sup>隨後參眾兩院砲轟柯林頓的對台政策，多位議員聯名邀請李總統訪美，並展開連署，要求放寬對台灣領導人訪美的限制。而參議院更是在一九九四年七月間以 94 票對 0 票通過決議，要求國務院核發簽證給台灣官員。<sup>19</sup>

<sup>15</sup> 李登輝，《經營大台灣》，（台北：遠流出版公司，民國 84 年），頁，431。

<sup>16</sup> 裘兆琳，同前註，頁，4。

<sup>17</sup> 孟杰慕（James H. Mann）著，林添貢譯，《轉向：從尼克森到柯林頓美中關係揭密》，（台北：先覺出版社，民國 88 年），頁，467。

<sup>18</sup> 陳一新，「柯林頓政府台海危機決策制定過程一個案研究」，《遠景季刊》，第一卷，第一期，民國 89 年 1 月，頁，99。

<sup>19</sup> 同前註，頁，471；鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，（台北：印刻出版有限公司，民國 90 年 6 月），頁，264-265。

一九九四年十一月八日，美國國會進行第 104 屆國會期中選舉（mid-term election），改選全部眾議員，以及三分之一的參議員。選舉結果，共和黨在參院席次由原來的 44 席，增加為 53 席，而民主黨由原來的 56 席倒退 9 席。至於眾院方面，共和黨也是大有斬獲，從原來的 178 席激增為 230 席。這是一九五四年以來，共和黨首次同時掌握參、眾兩院的多數席次，形成共和黨主導的國會與民主黨的白宮分庭抗禮的局面。

一九九五年五月三日，美國眾議院以 396 票對 0 票，通過敦促行政部門允許李總統訪美的決議，同月九日，參院也以 97 票對 1 票通過類似決議。此時包括華盛頓郵報（Washington Post）和紐約時報在內的各大報，紛紛發表支持國會的社論，對行政部門造成莫大的壓力。<sup>20</sup>針對李總統過境夏威夷事件引發美國政府的爭議，在白宮安全顧問雷克（Anthony Lake）和亞太助卿羅德主導下，一九九四年九月七日，美國國務院發表對台政策檢討（Adjustments to U.S Policy Toward Taiwan），希望藉由界定處理台美關係的技術性事宜，化解未來可能發生的類似爭議。<sup>21</sup>這是一九七九年中美斷交以來，美國政府大幅調整台美間的非官方關係。一九九五年五月，在國會強大的壓力下，同時康乃爾大學當時的校長也非常熱心，逼著柯林頓非做決定不可。」<sup>22</sup>因此，柯林頓拒發簽證給李總統的立場，開始鬆動。一九九五年五月廿二日，美國國務院正式宣布，允許李登輝總統前往美國進行私人形式訪問。<sup>23</sup>

李總統訪問紐約州綺色佳的康乃爾大學期間，在歐林講座進行一場「民之所欲，長在我心」的演說<sup>24</sup>，以「台灣經驗」和「主權在民」闡述台灣的政經發展，並意有所指的說：「世界各國應有一致的民主與人權標準」，希望「大陸的領導人士，未來也會接受如此的指引，因為我們在台灣的成就，很顯然地能夠幫助中國大陸經濟自由化與民主化」。<sup>25</sup>這篇演說把中共稱為「大陸」（共有五次），提到「提到共產主義的衰敗」，並重複出現「中華民國」的字眼達 18 次，演說內容透過美國有線電視新聞網（Cable News Network, CNN）等媒體向全世界傳播，為中華民國做了一次成功的宣傳。<sup>26</sup>不過，美國國務院官員，在聞悉演說內容後大為光火，羅德指責我方的魯肇忠代表，事先再三保證李總統此行絕對低調，但這篇講詞確充滿政治意味，是欺騙的行為，因此羅德決定不再和魯代表碰面。<sup>27</sup>而中共則「一看到演講詞，就差點氣瘋了。」北京的「怒氣」，很快就化為軍事行

<sup>20</sup> 「前年台海危機，美中險些開火」，《中國時報》，民國 88 年 6 月 22 日，版 2。李潔民（James R. Lilley）、唐恩（Chuck Downs）編，張同瑩、馬勵、張定綺譯，《台灣沒有明天：台海危機美台關係揭密》（台北：先覺出版社，民國 88 年 2 月），頁，47。

<sup>21</sup> 孟慕杰（James H. Mann），前揭書，頁，472。

<sup>22</sup> 鄒錦雯，《李登輝執政告白實錄》，頁，265。

<sup>23</sup> 孟慕杰（James H. Mann），前揭書，頁，4481-482。

<sup>24</sup> 「李登輝 12 月將在訪康乃爾」，《中時電子報》，民國 90 年 5 月 5 日，[http :  
//ctnews.yam.com.tw/news/200010/26/64420.html](http://ctnews.yam.com.tw/news/200010/26/64420.html)。

<sup>25</sup> 演說內容請參考總統府網站：[http :  
//www.oop.gov.tw/1\\_roc\\_intro/xpresident/lee\\_idea03\\_840610.html](http://www.oop.gov.tw/1_roc_intro/xpresident/lee_idea03_840610.html)。

<sup>26</sup> 鄒錦雯，《李登輝執政告白實錄》，頁，266-267。

<sup>27</sup> 孟慕杰（James H. Mann），前揭書，頁，484。

動。人民解放軍在一九九五年七、八、十一月間，鎖定台灣發動至少三波大規模的針對性演習，華府剛開始抱持觀望，想讓台灣「自食收買美國國會的惡果」，後來危機情勢不斷升高，美國的態度才開始轉變。<sup>28</sup>

### 三、「特殊國與國關係」談話風波：

一九九八年十月十五日辜、汪在上海第二次會晤，汪道涵先生也原則同意於一九九九年來訪，兩岸交流似乎正一步步向良好的結果邁進。就在汪道涵訪台前夕，李總統於一九九九年七月九日接受「德國之聲」廣播公司訪問時，表示兩岸關係是「國與國之間的關係」，或是「特殊的國與國之間的關係」(special state-to-state relationship)。爲此，汪道涵先生取消了一九九九年的訪台計畫。大陸方面雖未如一九九五、九六年台海危機時期，以飛彈對我實施飛彈威嚇，但對李總統所提「特殊的國與國關係」則不斷嚴詞抨擊，兩會及兩岸關係似乎又倒退到九五、九六年台海危機時期，爲兩岸之前的良好溝通互動增添變數。

到底李總統所提兩岸是「特殊國與國關係」其本身包含的理念爲何？爲何提出後中共反應如此激烈？此一理念對現階段兩岸關係又有何影響？這些是本研究希望解答的問題。由於此一談話將中共原先對台灣正有計畫的邁向「獨立」的疑慮，正式搬上檯面之上，讓台海之間危機形成的原因，有了徹底的改變，因此本研究特將其形成之背景作詳細之說明。

「特殊國與國關係」的政治意圖在宣示中華民國(台灣)爲獨立主權國家的地位，可能是李總統提出「特殊國與國關係」主張背後真正的政治與法律意圖。<sup>29</sup>若究其實，李總統此時所主張的中華民國，是以台灣兩千兩百萬人民爲主體、以台澎金馬地區爲領域範圍的新國家，與一九一二年成立的中華民國的政治意涵是不同的，<sup>30</sup>這是李總統避免直接主張台灣獨立，而是以中華民國等同於台灣的政治表述，此係政治技巧的運用。中共當然深明此一「特殊國與國關係」在國際法與國際政治上的嚴重性，反應激烈也應該是預期之內的事。而李總統的政治目的有：

1. 確立後李登輝時代兩岸關係的政治框架。<sup>31</sup>在下屆總統選舉是否由執政黨候

<sup>28</sup> 《中國時報》，民國 88 年 6 月 22 日，版 2。

<sup>29</sup> 李總統在 1999 年 7 月 9 日接見世界歸正教會聯盟代表時強調，「中國」在國際間所主張的「依個中國」並不包含台灣，而中華民國在台灣與中華人民共和國是兩個完全不同的國家，是國家與國家的對等關係。請見「總統：一個中國不包含台灣」，《民眾日報》民國 88 年 7 月 10 日，版 1。

<sup>30</sup> 李總統在 1999 年 9 月 7 日接見塞內加爾外交暨僑務部長波丹夫婦時表示，中華民國已經不是國共內戰時的中華民國，在台灣的五十年生聚教訓，不但使中華民國屹立不搖，且經過「再生」變化，早已成爲政治民主、經濟自由的國家，就歷史觀而言，國共內戰後中華民國一直在台灣存在，中共政權無論是主或治權都不及於台灣，這是歷史事實。就法律觀點而言，中華民國已步是國共內戰時期的威權政體，且在 1992 年經過國代修憲後，已將憲法的地域效力縮現在台灣地區總統經由人民直接選舉產生，已經是國際社會民主大家庭的成員，中共無權在國際上代表我國，也無法支配我國。請見「李總統：中華民國已經過「再生」變化」，《中國時報》，民國 88 年 9 月 18 日，版 2。

<sup>31</sup> 李總統主張汪道涵來訪宜確認兩岸對等關係，不能在中共預設的框框裡談判，身中華民國元首有責任維護國家尊嚴，《中國時報》，1999 年 7 月 28 日，版 1。



選人出現的不確定性難以掌握之下，未來總統繼任者是否願意承續目前李總統主導的大陸政策，存在一定的政治變數。<sup>32</sup>李總統對於在其任內確立兩岸關係政治框架，具有一定的急切感。「特殊國與國關係」在此時提出，應具有其不得不然的政治考慮。

2. 以「特殊國與國關係」說法設立兩岸政治談判對等地位。<sup>33</sup>企圖破解北京「一個中國」原則的不平等與欺騙性，<sup>34</sup>並且兩岸結束敵對狀態等相關的政治談判，設置無可逾越的政治障礙。綜言之，即是將北京過去以「和戰兩手策略」，經由談判與交流等蠶食鯨吞、消滅中華民國國家主體性的手段，進行國與國政治談判對等定調。
3. 以「特殊國與國關係」說法確立台灣人民國家主體意識的建立。<sup>35</sup>以「特殊國與國關係」說法政治宣示，破除對於過去「一個中國」迷思所造成的國家定位不清，以及所造成的台灣國家安全困境，並且經由台灣國家主體意識的建立，減少未來因為國內統獨內耗，造成兩岸政治談判進退失據。
4. 以「特殊國與國關係」說法調整兩岸關係朝向和平與安全的發展。<sup>36</sup>進行對國際「一個中國」原則的破局，間接逼迫美、日面對台海變局與必須在兩岸政治談判的問題上表態，<sup>37</sup>促使美國柯林頓政府正視台灣的權益，避免美國在美、中共、台灣三角關係上過度向中共傾斜，以及要求美國政府提出對兩岸和平相對性的國際保證。
5. 回應美方促談壓力。中共不斷要求兩岸展開政治談判，美國也希望台北、北京協商簽署「臨時協議」<sup>38</sup>（或稱「中程協議」《Interim Agreement》台灣不獨立，中共不武力犯台）的促談壓力日益明顯。同時一九九八年六月儘管柯林頓在上海公開提出「三不政策」（不支持台灣獨立、不支持兩個中國、一中一台，不認為台灣應當參加以國家為成員的國際組織），但美國對兩岸問題以和平方式解決的基本政策並未改變，台灣擔心的是在美國的壓力下，在一個其所不願接受的條件，以及一個認為不適當的對抗，與對岸的中共當局從事政治談判。<sup>39</sup>所以「特殊國與國關係」是台北用以對應或反制這股壓力的主要政策主軸，進可確定台灣未來的國家定位，退可迫使北京認清兩岸問題的複雜性，藉以緩和來自北京與華府的雙重壓力。

<sup>32</sup> 李總統提出「特殊國與國關係」主張後，國內主要總統參選人的看法與評價不一，國民黨參選人連戰的主張與李總統大致相同，民進黨參選人陳水扁肯定李總統走出正確的一步，獨立參選人宋楚瑜批評決策妄動粗糙，讓友邦誤會，另依獨立參選人許信良基本上予以肯定，但要求台北必須向美方

<sup>33</sup> 「李總統：兩岸要談判，地位須平等」，《自由時報》，1999年7月19日，版2。

<sup>34</sup> 「蘇起：破解中共不平等，欺騙性一個中國原則」，《中國時報》，1999年7月15日，版2。

<sup>35</sup> 聯合報，1999年10月28日，版1。

<sup>36</sup> 林碧炤，「提出兩國論尋找出路」，《自由時報》，1999年7月16日，版2。

<sup>37</sup> 「李談話迫美在兩岸間作一選擇」，《中國時報》，1999年7月15日，版14。

<sup>38</sup> 阮銘，「詮釋『中程協議』三國演義」，《專家時論》，<http://china.mangement.org.tw/InvChina/9907/9907-009.html>

<sup>39</sup> 趙春山，《建構跨世紀的兩岸關係－正視一個分治中國的現實問題》（台北：「中共建政與兩岸分治」）

「特殊關係」的內涵是「內外有別」和「承認現實」，亦即兩岸對外為兩個國家，對內則互不稱為外國，但也不是內政關係，所以如此，是因為兩岸現狀即使在法理上仍有「一個中國」的歷史遺留，但也因為台灣政府的有效統治和主權在民，以及中華民國得到部分的國際承認，使「一個中國」難以囊括兩岸分裂分治的現實，<sup>40</sup>所以在兩岸定位上，台灣改以「特殊關係」取代「一個中國」，作為兩岸架構的基礎概念，至少有三項特點：

1. 「特殊關係」必然意指兩岸架構，不像「一個中國」既可做為兩岸架構，又有可能被曲解為單一國家（中華人民共和國），造成國際視聽的混淆。
2. 「特殊關係」並不否認兩岸內部仍有「一個中國」的歷史遺留，但「一個中國」只是「特殊關係」的部份組成，無法涵括兩岸分裂分治的全部現實。
3. 兩岸「特殊關係」的繼續發展，「一個中國」只是一種可能的結局，但並非必然結局，關鍵在於北京能否爭取台灣認同，使台灣內部原有的「一個中國」成分，得以逐漸成為主流。

民進黨立委林濁水認為，李登輝作為第一個台灣總統，對於國家定位具有強烈的使命感，但是國民黨領導人的角色限制，讓他在突破國家定位上，整整受了十年的制約，在任期屆滿時日不多的壓力下，與其對其後繼者不放心的焦慮下，台灣定位的確立，成了他最迫切的使命。<sup>41</sup>林濁水認為突破國家定位是李登輝提出「特殊的國與國關係」的背景因素。這個說法，似乎為部分學者接受。林委員表示：「台灣與中國間除了存在不對稱的軍事實力，更重要的，還存在著立場不平等的交往地位。因此，台灣所需要的，就決不僅止於軍事上的戰略與戰術規劃，經濟上與談判立場都必須要定出一套戰略與戰術。所以，台灣的預防性措施必須擴及至各層次。也就是說，原本『戰略清晰，戰術模糊』策略的運用，將戰略問題侷限在軍事層次上，而視其他問題為戰術問題的思考，必須隨著形式的改變與時空的推移，作應當的調整。當初經濟、國際地位或談判立場等被視為是戰術層面的，現在應該要拉高到戰略層次的地位，而戰術所涵蓋的內容也要隨之更換。」因此，林委員認為：「台灣面臨國際壓力與中國的強勢，提出『兩國論』是為了扭轉現存於兩岸接觸時的戰略劣勢的不得不然……台灣被迫僅能在中國所訂的遊戲規則下參賽，而無法質疑遊戲規則的不公平，更別談平等地參與遊戲規則的制定。因此，『兩國論』應被視為針對未來中、台談判時，台灣在談判立場上所採取的戰略性『預防措施』，防止優勢向中國一方完全傾斜，破壞了台海局勢的穩定和平。」<sup>42</sup>

師範大學蕭行易教授就認為李總統提出「特殊的國與國關係」，具有下述目的：

1. 「特殊的」具有正面意義：兩岸具有相同的文化、相同的歷史淵源及民族情感，全方位交流密切，經貿互補互利，遠非其他分裂國家如南北韓所能比擬，

<sup>40</sup> 同上註。

<sup>41</sup> 林濁水，〈突破國家定位李登輝有急迫感〉，《中國時報》，1999年7月1日，版15。

<sup>42</sup> 林濁水，〈兩國論可扭轉我方談判劣勢〉，《自由時報》，1999年7月26日，版15。

並且是史無前例可資援引。

2. 維護我國利益與尊嚴：重申我國唯一主權獨立的國家，突破「政治實體」的模糊定位，反映二千二百萬人民的共同心聲，糾正中共長期、蓄意以其「一個中國」原則，壓縮我國國際生存空間，窄化兩岸制度化協商管道。
3. 奠定平等對話基礎：確立兩岸間的平等地位，才能提升對話的層次，才能獲得絕大多數人民的支持，才具有實質意義。<sup>43</sup>

而政大外交所張亞中教授與政大東亞所李英明教授在其合著的新書《中國大陸與兩岸關係概論》中，亦將李總統藉德國記者訪問的機會提出「特殊國與國關係」，歸納為兩個目的：

1. 防衛性的目的：反對中共「以其霸權的『一個中國原則』，視我為其地方政府，不僅在兩岸交流中矮化我方，並將『一個中國原則』作為兩岸所有協商議題的前提，欲迫我逐步滑向『一國兩制』的安排。同時中共還極力封殺我國國際生存空間，使國際社會長久以來習於中共的說法，而逐漸忽視兩岸分治對等之既存事實。」
2. 進取性的目的：明確地為兩岸關係做定位，「是為了奠定兩岸對等的基礎，以提升對話的層次，進而建立民主和平的兩岸機制，開創新世紀的兩岸關係」。「為因應未來兩岸的政治談判，我們也有必要對兩岸關係明確定位，才能與對方展開有意義的對話。」<sup>44</sup>

## 第二節 危機的爆發

### 壹、一九九五年中共第一次軍事演習

#### 一、演習經過

在李總統的康乃爾一行之後，兩岸關係開始急轉直下，美國與中共的關係因此嚴重受損，中共不但對台採取文攻武嚇措施，也痛批美國的政策錯誤。<sup>45</sup>認為美國藉允許李登輝訪美以加強圍堵中共，阻止其崛起，故先延緩美國官員之間各項互訪計畫，接著召回駐美大使李道豫，逮捕異議人士。中共將此行以及康乃爾大學演說中提及「中華民國」或「中華民國在台灣」均認為係「製造兩個中國、一中一台的活動」，<sup>46</sup>乃延緩「焦、唐磋商」及第二次辜、汪會談。此時美國政府、國會方知事態嚴重，白宮方面力圖透過一連串的溝通、高層會談及政策聲明來安撫中共，部份國會議員雖然坦承未曾預見中共會有如此強烈的反彈，但仍強調邀請李總統訪美一事並無不當。<sup>47</sup>

<sup>43</sup> 蕭行易，〈特殊國與國開創兩岸新局〉，《中央日報》，1999年8月4日，版14。

<sup>44</sup> 張亞中、李英明著，《中國大陸與兩岸關係概論》，（台北：生智，民國89年，頁，232-233）。

<sup>45</sup> 中共總理李鵬對到訪的美國前國務卿季辛吉表示，莫把中共的克制當可欺。見《文匯報》（香港），1995年7月5日，版A1。

<sup>46</sup> 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741-742。

<sup>47</sup> 《明報》（香港），1995年7月23日，版A1。

在中共與美國關係惡化的同時，北京也開始對台採取強硬態度，除了由新華社及人民日報對李總統個人發表措辭強烈的抨擊，更發動所有海內外宣傳機器對台灣過去一段日子裡所推行的政策進行全面的檢討、批判。同時，中共自一九九五年七月開始在台灣海峽附近展開一連串的軍事演習活動，雖然北京曾多次否認其目的係針對台灣而來，但兩岸關係已漸趨緊張。中共此次的軍演，企圖以武力恫嚇，傳達其所謂「反台獨」的決心，以飛彈落點在中華民國領海內，宣示「台灣是中國的內政問題」，並以此試探外國的反應。<sup>48</sup>

中共對台的軍事演習，在一九九四年就舉行了九次大規模的軍事演習。<sup>49</sup>一月，南海艦隊在西沙群島，舉行兩棲作戰演習；三月南海艦隊舉行包括導彈驅逐艦和潛艇的海空聯合作戰演習；四月，廣州軍區與南京軍區分別在華東與華南地區，舉行對台作戰演習；五月，空降部隊在華中，舉行歷年來最大規模的空降軍事演習；六月，濟南軍區在山東中部山區，舉行陸空夜間偕同作戰演習；八月，瀋陽軍區在遼東半島，舉行大規模海陸空聯合登陸演習；九月上旬，東海艦隊在福建東山島，舉行大規模海軍對抗演習；九月下旬，中共三大艦隊，在舟山島附近，舉行了自一九四九年以來，規模最大的海空聯合艦隊演習。

通過頻繁的演訓，中共對台的作戰能力已獲得大幅提高。例如，中共海軍過去只能進行傳統的近海防禦作戰，現已掌握飛彈與火炮的聯合防空、超視距的飛彈攻擊，空中、海面和水下立體反潛等作戰能力。在戰術上，中共海軍已能實施大規模的聯合艦隊演訓，實施對空中、海面和水下的協同攻防作戰；在編隊上，能組織艦艇、飛機及潛艇的混和編成艦隊，執行遠洋作戰任務。同時，海軍還完成了電子戰的干擾和反干擾的作戰訓練。整體看來，中共軍隊所進行的演習，具有很強的對台針對性，尤其在艦艇對抗、海上封鎖、海空協同、陸空協同、空降作戰、兩棲登陸、空艦配合、反潛作戰、長程奔襲、山地攻防戰、城市游擊戰等項目的演練。

一九九四年對台演習部隊的集結數量，雖達不到戰爭規模，但此趨勢卻越來越強，演習的區域越來越接近台灣，演習的時間越來越長。一九九五年初，「江八點」宣布時，中共 M 族導彈部隊，由江西推進至福建，使中共火力涵蓋全台，充分表達對台強烈威脅的意涵。例如「神聖九四」軍事演習時間，長達兩個多月，從一九九四年七月廿四日到十月四日；各軍兵種聯合參與演習，強度也有急遽上升之趨勢；除了指揮階層高，參與兵種齊全外，登陸演習規模涵蓋正規、兩棲艦艇、非正規輸具、徵租商船、攻擊機、轟炸機、偵察機、直昇機及空降部隊等三軍兵力，組織之完整，是廿五年來最大的演習。<sup>50</sup>

<sup>48</sup> 導彈演習之意義參考《中共年報》(台北：中共研究雜誌社，民國 85 年)，二-37-二-42 頁；至於中共發射導彈到東海則是人類歷史上首次將可載核彈頭的飛彈項敵對區域發射，見 E. Timperlake and W. Triplett, *Red Dragon Rising*, 第 154 頁。

<sup>49</sup> 林長盛，《武力衝突的時機與誘因－解放軍攻打台灣》，(台北：明鏡出版社，民國 84 年 10 月)，頁 27。

<sup>50</sup> 《聯合報》民國 83 年 10 月 5 日，版 13。

一九九五年李總統赴美訪問返國，由於在康乃爾大學「歐林講座」的演講觸碰了中共敏感的神經，中共軍事演習規模更加大，也逼近台灣。一九九五年七月十八日，北京新華社宣布，中共人民解放軍從七月廿一日起接連八天，在台灣以北的彭佳嶼海域，進行地對地（surface-to-surface）導彈演訓。<sup>51</sup>演習範圍在北緯 26°22'、東京 122°10' 之間的十海浬水域，也就是台北的北北東方大約九十海浬的地方，中共並「建議」（advise）相關國家或相關地區政府，不要在演訓期間進入該海空區域。<sup>52</sup>

七月廿一日，演習的第一天，共軍先後在凌晨和中午從福建事射兩枚飛彈，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。我方刻意把這個消息洩露給媒體，因此第二天的自由時報，就登出了解放軍試射失敗的報導。<sup>53</sup>廿二日，中共再度試射二枚導彈，分別命中目標區。據瞭解，這四枚導彈都是射程約六百公里的東風 15 型飛彈，也就是所謂的「M-9 型飛彈」。七月廿三日，共軍再度進行試射，不過發射的地點改在吉林省的通化，引發各方揣測，有人認為這次發射的是可配備核子彈頭的「東風 21 型飛彈」，不過美國軍事專家費學禮（Richard D. Fisher）則指出，中共試射的飛彈應該都是同一型的東風 15 型飛彈。七月廿三日北京人民日報引述新華社的消息，接連四天刊載對台灣領導人批判的專文。<sup>54</sup>接著新華社在廿六日宣布演習結束，船隻和飛機恢復正常航行，並稱所有飛彈都命中目標，原定八天的演習提前落幕。

第一次飛彈試射演習才剛結束半個月，中共又透過新華社宣布，將於八月十五日起在彭佳嶼北方一百海里的海域及空域，進行另一波導彈火砲實彈射擊演習。<sup>55</sup>其實，這是中共二砲部隊的年度例行演訓，卻刻意公開宣布，是想持續上一波演習對台的恫嚇效果。而參加演訓的除了二砲部隊外，還包括東海艦隊和南京軍區的地面部隊，據報導約有廿艘的戰艦和四十架的飛機併同參加演訓。爲了增加威脅的強度，共軍還故意在演習期間，進行九五年的第二次地下核子試爆<sup>56</sup>。

一九九五年十月，共軍進行「海軍黃海大演習」，演練艦艇編隊作戰，與艦艇海上補給的實戰能力。十一月，我國立法委員選舉前夕，中共又在閩南沿海的東山島實施三軍聯合作戰演習，<sup>57</sup>演習內容包括：岸砲射擊、防空演練、空對地

---

<sup>51</sup> June Teufel Dreyer, "A History of Cross-Strait Interchange," in James R. Lilley and Chuck Downs ed. *Crisis in the Taiwan Strait* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1997), p.32.

<sup>52</sup> Richard D. Fisher, "China's Missiles Over the Taiwan Strait: A Political and Military Assessment," in James R. Lilley and Chuck Downs ed., *Crisis in the Taiwan Strait* (Washington D.C.: National Defense University Press 1997), p.170.

<sup>53</sup> 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，（台北：印刻出版公司，民國 90 年 6 月），頁 269。

<sup>54</sup> "Taiwan Strait, 21 July 1995 to 23 March 1996", 請參考 FAS 網站：  
<http://www.fas.org/man/dod-101/ops/taiwan-strait.htm>.

<sup>55</sup> Richard D. Fisher, op. cit., p.171.

<sup>56</sup> 中共第一次試爆在 1995 年 5 月 15 日實施。

<sup>57</sup> June Teufel Dreyer, "A History of Cross-Strait Interchange," p.33.

攻擊、艦砲海對地射擊以及地對地、地對海飛彈射擊。這也是中共年度的例行演訓，不過新華社先在十一月廿四日發表「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份的地位」，<sup>58</sup>然後又主動在廿五日宣布演習成功結束的消息，對台進行宣傳戰的意謂相當濃厚，中共中央軍委會副主席張萬年在這次演習中首度把「南京軍區」稱為「南京戰區」更增加緊張的氣氛。

## 二、我方之危機處理

一九九五年七月十八日深夜，演習消息公佈後，國防部、國安局、軍情局連夜會商，陸委會也發出緊急聲明譴責中共危害亞太和平，並且提出嚴重抗議。根據當時中美軍方的綜合研判，中共軍方依據國際慣例在事前宣布，排除了正規作戰的突襲要件。而中共軍方對於東風十五型導彈的性能，以及操做的熟練程度，希望透過演習作較精確的了解，同時藉由演習激勵當時內部強硬派及軍方的情緒。因此，中美雙方都認為，中共的飛彈試射並不會對台灣安全構成立即的威脅，但是心理戰、政治作戰的目的則十分明顯。就此，政府擬具了兩套因應方案，對內重點在安定民心，對外則爭取國際重視，目標除了美國，更包括鄰近的日本。由於日本具有的釣魚台列島距離彭佳嶼並不遠，中共的導彈試射引起了鄰近國家的不安。

當八月十日中共再次透過新華社發佈第二波更大範圍的演習，台灣經過了前一次的經驗，更為沉著因應。國防部早在八月一日就發現共軍部隊開始移動的所有狀況，參與演習的部隊的種類，相關情資均呈報總統。十日當天李總統約見行政院長連戰先生交換意見，當時國內甫發生金融事件，府院認為這次演習的經濟衝擊較政治效應為大，應該立即採取有效措施，安定經濟情勢。十一日傍晚，未待演習正式開始，行政院在緊急會議後立即推出多項利多措施：財政部的振興股市方案，央行的寬鬆貨幣政策，種種皆有備而來，應變的節奏有了長足進步。<sup>59</sup>

## 三、美國的反應

美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）認為李登輝的康乃爾大學演說「太政治化」，因為提及太多次「在台灣的中華民國」。<sup>60</sup>國務院亞太事務助理國務卿羅德（Winston Lord）為表示不滿，隨即切斷與我駐美代表處魯肇中代表及副代表之聯繫，僅維持事務階層的接觸，致我推動與美關係產生困難。而另一方面，克里斯多福對中共卻一再強調對中共政策並未改變，採取「交往」而非「圍堵」的政策亦未改變。<sup>61</sup>七月間，白宮派季辛吉赴北京調解；八月一日，克里斯多福

<sup>58</sup> 陸委會網站：<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/cschrono/sc.htm>。

<sup>59</sup> 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，前揭書，頁 270。

<sup>60</sup> 克里斯多福對此行各方影響之分析及美與中共關係惡化之補救建議見 *China and the United State: From Hostility to Engagement 1960-1998*, (Washington, D.C.:The National Security Archive, 1999 ), Document 01861, 1995 年 7 月 1 日。

<sup>61</sup> 同上註，頁 285-289。

與錢其琛在汶來同時參加東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）相關會議時，舉行會談，除向錢其琛保證之外，並致交柯林頓致江澤民一封長達三頁之信函，強調美國：

1. 反對（would oppose）台灣獨立。
2. 不支持（would not support）兩個中國或一中一台。
3. 不支持（would not support）台灣加入聯合國。

此信函成爲新的「三不」政策的濫觴。克里斯多福還說今後美方批准簽證宮台北領袖們訪美，將是：1.個人身分；2.私人；3.非官方；4.非政治；5.稀少（personal, private, unofficial, non-political, rare）五原則。<sup>62</sup>美國再派副助理國務卿塔諾夫（Peter Tarnoff）赴大陸向中共說明。

爲了回報美方的善意，中共命駐華大使李道豫回任，並接受新任駐北京大使呈遞國書。<sup>63</sup>九月份，中共副外長李肇星先訪問華府，和塔諾夫會面，數日後，錢其琛前往紐約，和克里斯多福洽談柯江會面的時間地點。

一九九五年十月廿四日，柯林頓、江澤民藉聯合國五十週年慶之便，在紐約會晤，象徵美、「中」關係已經重回正軌。但是低迷的兩岸關係並沒有隨之解套，而共軍在台海進行演習帶來的軍事威脅，更是逐步增高。此時，更有報導指出，中人大委員長喬石曾經揚言：中共如果遭受美國核子攻擊，將以轟炸紐約作爲報復<sup>64</sup>。這些威脅如果屬實，意味著中共在接二連三挑起台海軍事緊張的同時，不但質疑美國聲稱：「嚴重關切對西太平洋地區和平及安定的威脅」的說法，並想刺探美國願意保衛台灣的程度。<sup>65</sup>

面對中共來勢洶洶的挑釁，美國此時堅採「戰略模糊」（strategic ambiguity）的政策。一九九五年十一月中旬，美國助理國防部長奈伊（Joseph S. Nye）訪問北京，被問到如果台海危機爆發，美國將如何因應，奈伊說：「沒有人知道」，不過它又說，一九五〇年初，美國未將朝鮮半島列在防衛範圍內，不過後來韓戰爆發，美國立刻防衛南韓，言下之意就是警告中共不要經舉妄動。<sup>66</sup>十一月下旬，中共進行第三次的軍事演習，台海緊張氣氛逐漸升高，美國展開示警行動。十二月十一日，美國第七艦隊的飛彈巡防艦（USS McClusky：guide-missile frigate）和驅逐艦（USS O'Brien：destroyer）悄悄的穿過台灣海峽，這是美「中」關係正常化以來，美軍船艦首次在台海巡邏。一個星期後，由「尼米茲號」（USS Nimitz）核子動力航空母艦，和一艘巡弋艦、一艘驅逐艦、一艘巡洋艦以及兩艘支援船艦組成的戰鬥群，循同一個路線，經台海到達香港。一九九六年一月六日，另一艘

<sup>62</sup> 《1996 中共年報》，二-42-二-44 頁，美國國務院與駐北京大使館間函電內容見 China and the United State,同前註，Document 01905, 1995 年 8 月；01917,8 月 10 日

<sup>63</sup> 孟杰慕，（James H. Mann）《轉向：從尼克森到柯林頓美中關係揭密》，林添貴譯（台北：先決出版社，民國 88 年），頁 488-489。

<sup>64</sup> 同上註，頁 494。

<sup>65</sup> 如同第一、二次台海危機，中共企圖以武力試探美國保衛台灣之決心，依據台灣關係法第二條 B 項第四款明訂：「任何企圖以非和平方式來決定台灣的前途之舉—包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視爲對西太平洋地區和平及安定的威脅，而爲美國所嚴重關切。」

<sup>66</sup> 邵玉明、李瓊莉、嚴震生，《美國介入台海危機決策過程之研究》，頁 34。

美軍飛彈驅逐艦又通過台海前往香港。<sup>67</sup>當時我國海軍經由雷達，掌握第七艦隊航行台海的動態，不過刻意保持低調，並未對外聲張。後來這個消息在媒體傳開，而美國在台協會對外聲稱該艦隊官兵是想從日本橫須賀港前往香港休假，因為海象不良，才捨台灣東部海面改走台灣海峽。其實當時氣象資料顯示，台灣東部海域天氣並不險惡，且第七艦隊進入台海，中共雷達必然也會發現；因此可以推論，美國刻意保持低調，一方面是要避免太過刺激中共，另一方面，則是藉此向北京發出示警的訊號，這就是美國刻意採行的戰略模糊。

## 貳、一九九六年中共第二次軍事演習

### 一、演習經過

一九九六年二月，中共對台文攻武嚇行動更見積極，演習規模更大，距離台灣更近，中共的目的明顯的是要影響台灣三月的總統大選結果，或至少要挫低李登輝先生的得票率。三月五日上午，中共全國人民代表大會開幕當天，新華社突然宣布，將在基隆正東二十至四十海浬以及高雄正西三十至五十海里的海域內，進行地對地導彈演習，並建議有關國家政府和地區當局，通知本國、本地區船隻、飛機演習期間不要進入該海空域。<sup>68</sup>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「維護國家主權和領完整」，並稱只有「四個停止」才是緩和兩岸關係緊張的關鍵。<sup>69</sup>後來整個演習持續到三月廿五日，其中包括了八日到十五日、十二日到二十日、十八日到廿五日這三波重疊的演練，而美軍情報處（Office of Naval Intelligence）就將整個演習以「海峽 961」為代號。<sup>70</sup>

一九九六年二月四日至七日，共軍在南京軍區展開一波動員部署，從各地調集部隊、戰機、直昇機和運輸機，來自北海、東海和南海艦隊的部分船艦，加上二砲部隊以及至少一支配備薩姆 10 型（SA-10）防空導彈的防空部隊，準備進行多兵種聯合演習。由於所有原來不在南京軍區的部隊，必須在六十個小時內集結完畢，因此這一波動員部署就稱為「特 60」。<sup>71</sup>當時華府研判，解放軍正準備進行演習，而且規模比一九九四年以來的歷次演習都大。演習的主要目標，是要

<sup>67</sup> 唐明輝，〈近期中共挑起台海危機之背景及目的的探析〉，《國防雜誌》13 卷 1 期，頁 96。根據路透社華盛頓區報導（March 14, 1996），一九九六年三月美國派遣的海軍特遣部隊包括：樸資茅斯號、哥倫布號、布萊莫頓號核子攻擊潛艦；尼米茲號及獨立號航空母艦；歐布萊恩及修伊特號驅逐艦；麥克拉斯基號導彈護衛艦；佩寇斯號加油艦；以及護衛獨立號的邦克山號導彈巡洋艦；羅亞爾港巡洋艦、卡拉漢及歐登多夫號驅逐艦；福特號護衛艦，以及護衛尼米茲號的威廉米特號及夏斯達號補給艦。

<sup>68</sup> June Teufel Dreyer, "A History of Cross-Strait Interchange," Ibid., p.172.

<sup>69</sup> 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。見《中央日報》，民國 85 年 3 月 6 日，版 1。

<sup>70</sup> 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>.

<sup>71</sup> 同上註。



影響台灣第一次總統大選的選情，壓制島內支持獨立的聲浪，。根據香港《星島日報》的一項報導，共軍已經在福建集結了四十萬大軍。<sup>72</sup>二月上旬，當時的國防部副參謀總長唐飛在行政院「臨時決策小組」會議上證實，共軍已將江西的飛彈部隊移到福建演習區。<sup>73</sup>

三月六日，也就是中共宣布將對台進行導彈演習之次日，中共的五艘運載潛射彈道飛彈的「夏級」戰略核子潛艇，以及九艘「漢級」攻擊型潛艇，就已經全部離港待命。<sup>74</sup>三月八日凌晨零點廿分，中共二砲部隊從江西樂平發射第一枚導彈，落在高雄正西方四十四海浬的海域。一個小時又十分鐘後，第二枚導彈從同樣的地點射出，幾乎飛過台北上空，然後落在基隆三貂角外海大約九浬處。凌晨二點廿分，從福建永安基地發射的第三枚導彈，也落在高雄外海。<sup>75</sup>三月十三日，共軍發射第四枚導彈，還是落在高雄附近。當時美軍第七艦隊邦克山號巡洋艦（USS Bunker Hill, CG-52）奉命監測，根據艦上神盾系統的間諜系列相位陣列雷達的紀錄，這四枚飛彈全部命中目標區，<sup>76</sup>而據報導，這四枚都是東風十五型短程彈道飛彈。<sup>77</sup>

三月八日，就在解放軍進行飛彈試射的同一天，中共國家主席江澤民出席人大上海總代表團討論時，指控李總統前一年訪美，背後藏著「不可告人的陰謀」，並稱美國是利用「台灣問題」來牽制中國。江澤民宣稱，這次導彈射擊演習的基本目的有三：一是打擊李登輝的台獨氣焰；二是「教育」台灣人民；三是要警告美國等分裂中國的霸權主義思潮。<sup>78</sup>

三月九日，新華社宣布，共軍將於十二日起進行實彈演練。這一階段其實是重複共軍一九九四年的「前進指揮所演習」（Command Post Exercise），時間是從三月十二日開始，地點選在台灣南端的東山島和汕頭外海，內容則是大規模的對地、對空、對海等實彈聯合演習。<sup>79</sup>根據國軍當時的觀察，十二日起共軍各型艦艇約十餘艘在其公告的海域內，從事海上戰術編隊操演；而空軍各型戰機因受演習地區天候不良影響，僅約有十餘架戰機於東山、南澳附近空域從事演練。<sup>80</sup>

三月十五日，新華社又宣佈，將於十八日至廿五日，進行「陸海空三軍聯合演習」，地點是在烏坵和金門之間的平潭島附近。<sup>81</sup>這一階段其實就是演練三軍聯合侵略進攻，不過由於天候不佳，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技術操演、編隊航行

<sup>72</sup> 《中央日報》，民國 85 年 2 月 10 日的報導，共軍實際參演部隊約只有十五萬人。

<sup>73</sup> 《中央日報》，民國 85 年 2 月 10 日，版 2。

<sup>74</sup> 《聯合報》，民國 85 年 3 月 19 日，版 2。

<sup>75</sup> 《明報》，85 年 3 月 9 日，版 A1。根據美國《華盛頓郵報》在一九九八年的一篇報導，共軍這次試射的飛彈，是從華南山區射出的。請參考：Barton Gellman, "U.S. China Nearly came to Blows in '96," Washington Post, June 21, 1998, A01.

<sup>76</sup> 《聯合報》，民國 88 年 10 月 25 日，版 13；《星島日報》，2000 年 1 月 25 日，版 A14。

<sup>77</sup> 〈1996 年台海危機秘辛〉，《聯合報》，民國 87 年 6 月 22 日，版 3。

<sup>78</sup> 《明報》，85 年 3 月 9 日，版 A1。

<sup>79</sup> 《中國時報》，民國 85 年 3 月 13 日，版 2。

<sup>80</sup> 《中央日報》，85 年 3 月 13 日，版 1。

<sup>81</sup> Richard D. Fisher, op. cit., p.173.

和火炮射擊。共軍於十九日演練小島搶灘登陸攻擊，二十一日進行軍機演習。<sup>82</sup>第三階段演習因為天候因素，臨時縮小規模，並於廿三日提前收場，不過還是操演了直昇機配合地面部隊作戰、火力射擊、IL-76 型運輸機運送任務，以及兩棲部隊攻擊訓練等項目。<sup>83</sup>從空間上來看，參加「海峽 961」演習的共軍部隊，分別部署在台灣對岸南端的東山島、南澳島區域，以及北端的平潭島區域。若從時間上來看，第一階段的演習，共軍所訂基隆、高雄兩港，進行交叉試射，是想突顯封鎖台灣的能力；第二階段進行實彈射擊，是想透過火力展示，證明具備摧毀我方指揮中樞的能力；第三階段的登陸演練，暗示對台進行登陸戰的企圖十分明顯。另外，根據美國情報處的分析，這是共軍在台海規模最大的一次多兵種演習。若從演習時機、範圍、方式和位置來看，演習的政治目標，是影響台灣選情，不過除了部隊演練外，演習的軍事目標並不明顯，據分析，應是中共想評估共軍對台的聯合作戰能力。<sup>84</sup>

中共的近海軍事演習結束後，在內地的福建、廣東進行山地戰與城市戰，按我方的研判，按照中共訓練的流程，每年一至三月是新兵操演，四至六月是專長訓練，七至九月是各兵種演習，九至十二月才是三軍聯合演習，因此中共會在三月進行三軍聯合演習，可以確定這次演習係為針對台灣而來。<sup>85</sup>

## 二、我方之危機處理

### 危機預防階段：

一九九五年十月李前總統召集相關人員指示，針對九六年總統大選期間，中共可能的動向及其對國際、國內的影響預做偵測及評估。隨後國安局在殷宗文局長領導下成立偵測專案小組，而國安會在丁懋時秘書長領導下，成立評估小組。另一方面國安會人員也開始擬具應變計畫。當時根據情報判斷，中共將於二月中、下旬開始調動部隊進入演習區域，且其二砲部隊亦將移防，因此研判中共將於三月進行演習，據此，各部門均研擬相關應變計畫。

一九九六年二月七日，李總統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、新聞局漲胡志強等人。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。

行政院在二月十三日成立了「兩岸臨時決策小組」，由國安會提供幕僚作業，開會討論如何穩定民心士氣以及國內股匯市財經政策。國防部也在二月十九日成立代號為「永固」的專案作業小組，指導三軍全面備戰。

國安會有鑑於一九九五年七、八月的第一次軍演，台灣的股市、匯市重挫，

<sup>82</sup> 《聯合報》，85 年 3 月 19 日，版 3。

<sup>83</sup> Office of Naval Intelligence, op.cit.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，前揭書，頁 274。

房市低迷、搶購美鈔等脆弱心防的現象，所以研判在總統大選前，中共有可能再次實施軍演。因此國安會多次召開會議，邀請國防、外交、財經、大陸工作、情報等相關專家學者提供具體意見，綜整國防、外交、情報、財經以及兩岸互動等情資，研擬各種準備方案。在中共宣布演習消息之前政府已完成因應措施。

其次，行政院成立之「兩岸臨時決策小組」自二月十二日成立至演習結束前，一共召開了八次會議，該小組在作成決策前均需與立法院所成立的兩岸情勢因應小組先行磋商。

危機處理階段：

三月五日中共宣布飛彈試射時，國安會秘書長丁懋時立刻奉命召開國家安全會議，分析中共軍事演習對我之影響，下午，國防部長蔣仲苓向立法院「兩岸情勢因應小組」做簡報，外交部也定期向各國大使館及代表處說明台海情勢。同時，行政院長連戰召開臨時決策小組會議，由國防部及國安局提出報告及分析研判，並由連戰院長作出危機決策，包括：三軍加強戒備，隨時掌握中共演習最新動態，並研妥因應措施；保護漁民海上作業安全；海空航運正常營運；強化治安；穩定金融；維護經濟活動的正常運行並對中共提出嚴正之抗議等。<sup>86</sup>

為穩定股、匯、房市，行政院「臨時決策小組」特別推動了幾項利多方案：

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、公務員退休撫卹基金(四大基金)成立高達二千億的「股市穩定基金」，透過七人運作小組，投資優良的上市股票。
2. 經濟部宣佈，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。<sup>87</sup>
3. 中央銀行宣布，將釋出三百五十億元的郵政儲金存款，協助無助屋者首次購屋貸款，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。<sup>88</sup>

而李總統和行政院長連戰分頭前往金門和馬祖參加競選活動時，連戰院長特別指示國軍應以「不挑釁、不迴避」的態度，處理可能發生的軍事危機。<sup>89</sup>二月二十六日李總統公開表示，已經備妥「十八套劇本」應付中共對我之軍事威脅。<sup>90</sup>國軍亦宣示將依「台澎防衛作戰戰備規定」以及「國軍突發狀況處理要則」相關規定處理中共之軍事挑釁行動。

三月八日清晨，共軍第一階段演習展開當天，由於中共揚言準備奪取我方一個外島以遂行其「以戰逼降」、「以戰逼談」、「以戰逼統」的企圖，因此外島部隊提升戰備為「應急戰備階段」，本島的戰管、飛彈以及海空警戒待命部隊，亦提升戰備，其餘部隊仍維持經常戰備階段。國防部「永固小組」進駐衡山指揮所，

<sup>86</sup> 〈政府決心維持股、匯市穩定〉，《中國時報》，民國 85 年 3 月 6 日。

<sup>87</sup> 《中央日報》，民國 85 年 2 月 13 日，版 1。

<sup>88</sup> 《中央日報》，民國 85 年 2 月 13 日，版 3。

<sup>89</sup> 《中央日報》，民國 85 年 2 月 16 日，版 2。

<sup>90</sup> 《中央日報》，民國 85 年 2 月 27 日，版 2。

同時，國防部與美軍太平洋總部建立熱線，並派遣將級高階軍官進駐太平洋總部聯絡協調緊急應變事宜，美國並提供必要之軍事情資以利我方分析研判共軍動態；而金馬外島的兵、火力同時增強，如戰甲車與反裝甲火箭，並增強了防空設備以及各類後勤設施、裝備、機具，做好了萬全的危機處理準備工作。<sup>91</sup>

### 三、美國的反應

二月五日，美國《華盛頓郵報》報導，一個由國防部所主導的專門小組已經開始定期集會，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，華府正對台灣一但遭到中共攻擊如何因應展開新的思考，美國正密切注意台灣海峽緊張局勢<sup>92</sup>。二月六日，美國國防部長培里（William Perry）對台海情況發展表示嚴重關切，美國政府對到訪的中共外交部副部長李肇星表示，破壞台海穩定後果嚴重，武力展示無助於和平。<sup>93</sup>

二月七日，美國參院外交委員會亞太小組委員會召開聽證會，檢討中共的對台威脅，以表達美國國會的關心。國務院亞太助卿羅德（Winston Lord）表示，如果中共無端攻台，美國將會採取適當行動。<sup>94</sup>但是美方的基本立場仍是不干預、不調解，美國重申華府對北京的政策是交往而非圍堵，希望美、中（共）、台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。<sup>95</sup>

表面上，美國雖然一再強調並不認為中共有意對台動武，而且中共渡海攻台行動必敗無疑，但華府已開始警覺情勢有持續惡化的可能。二月廿二日，美國中央情報局局長在國會參院的一項聽證會上表示，北京在台海地區的軍事演習可能因錯誤估算而引發戰火，情勢極為險峻。<sup>96</sup>廿三日，美國國務院發言人柏恩斯（Nicolas Burns）譴責中共的演習是挑釁性的，目的在選前恐嚇台灣人民。<sup>97</sup>

三月六日，白宮國家安全顧問雷克（Anthony Lake）公開指責中共行動魯莽，國務院發言人也譴責中共行動的不負責任。三月七日，美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）對到訪的中共國務院外事辦公室主任劉華秋表示，美國對北京的導彈試射要求中共自制。<sup>98</sup>同日，美國參院民主黨議員要求美國動用海空兵力確保台海地區暢通無阻。參院外委會亞太小組主席湯瑪士（Craig Thomas）及議員穆考斯基（Frank Murkowski）要求柯林頓總統依據台灣關係法和國會就台海危機展開磋商，美國應該重新檢討其中對中共的三個公報及重估台灣的武器需要。<sup>99</sup>

<sup>91</sup> 請參考附錄「深度訪談」資料內容。

<sup>92</sup> The Washington Post, February 5, 1996, p.8.

<sup>93</sup> 路透社華府六日電，參見《自立早報》，民國 85 年 2 月 8 日，版 3。《聯合報》，民國 85 年 2 月 7 日，版 1。

<sup>94</sup> Winston Lord's testimony on Taiwan to the Senate Foreign Relation Committee on February 7, 1996, EPF305 (East Asia Pacific Wireless File) ,02/07/96, Washington, D. C.

<sup>95</sup> 《聯合報》，民國 85 年 2 月 15 日，版 3。

<sup>96</sup> The New York Times, February 23, 1996, p.5.

<sup>97</sup> 《中國時報》，民國 85 年 2 月 25 日，版 6。

<sup>98</sup> The New York Times, March 7, 1996, p.A10. 《中國時報》，民國 85 年 3 月 9 日，版 1。

<sup>99</sup> 《聯合報》，民國 85 年 3 月 9 日，版 4。《中國時報》，民國 85 年 3 月 9 日，版 1。

三月八日，克里斯多福表示，中共政策是在冒不必要的危險。培里部長證實美國獨立號等三艘戰艦在台灣附近海域監測中共的飛彈試射。三月九日，美國航艦戰鬥群在台灣琉球間海域進行演習。十一日，美國證實，柯林頓總統以下令以尼米茲航艦為首的戰鬥群兼程趕往台灣海域，和獨立號會合，此為美軍在越戰後在此一地區的最大規模兵力集結。美國對台灣的支持行動愈見積極、具體。

三月十四日，美國國防部聲稱，已獲中共保證無意攻打台灣，而美國派遣航艦戰鬥群前往台灣海域目的在於預警，避免北京錯估情勢，<sup>100</sup>國防部長培里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返回營區。<sup>101</sup>局勢似有轉趨緩和跡象，後來美國航艦尼米茲號在台灣大選後才抵達台灣外海，據知這是「事先經過審慎的考量」、「絕非出於巧合」。

三月廿三日，台灣選舉結束，一如外界預測，李登輝總統當選連任，此時中共演習已告一段落，兩岸三方經過了前一陣子的激情互動後，此時都需要檢討評估本身政策的成效得失，軍事衝突的危暫成過去。美國、中共開始安排高層會談，希望透過對話來解決彼此歧見。

綜觀這次台海危機期間美國的表現，我們發現，美國國會先是要要求行政當局口頭表示支持台灣，進而主張以明確的行動保證，同時也主動配合已提出立法的方式來協助台灣面對中共的軍事威脅，度過難關；而美國政府對台海局勢的關切則由最初的口頭警告中共到後來的明白支持台灣，由早先的適度曖昧，保持迴旋空間，到後來的嚴重關切擊出嚴重警告，再到最後的軍力展示，這其中是有一段發展的過程。

迄今為止，美國是既不承認有所謂圍堵中共的構想，也不同意有打台灣牌牽制中共的做法，美國官方的說法一向是，一個強大的中國合乎美國的國家利益，美國希望中共在政治上民主化，經濟上融入國際組織，軍事上透明化，安全上透過對話解決歧見，與中共保持密切的接觸、往來是美國的一貫政策，華府一直堅守一個中國的政策，希望兩岸問題能夠和平解決。

美國此次派遣航母戰鬥群前往台灣海峽海域，其目的應該是在分別向中共及台灣傳達訊息，希望兩岸不致兵戎相見，拖美國下水。華府一方面要藉此表明對台北的適度支持，以穩定台灣民心，另一方面則是對中共的文攻武嚇表達不滿，讓中共知道此舉破壞地區和平，美國不能不表關切。畢竟現階段維持現狀為美國首要目標。

## 參、一九九九年「特殊國與國的關係」事件

### 一、事件經過

一九九九年七月九日，李登輝總統在接受「德國之聲」(Deutsche Welle)總裁魏里西(Dieter Werich)偕該台亞洲部主任克納柏(Gunter Knabe)及記者西

<sup>100</sup> 《聯合晚報》，民國 85 年 3 月 15 日，版 1。

<sup>101</sup> 《聯合報》，民國 85 年 3 月 16 日，版 1。

蒙曼索（Simone de Manso Cabral）的訪問時指出：「一九九一年修憲以來，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，而非一政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府的「一個中國」的內部關係。」、「中華民國從一九一二年建立以來，一直都是主權獨立的國家，又在一九九一年的修憲以後，兩岸關係定位在特殊的國與國關係，所以並沒有宣佈台灣獨立的必要」。

七月十日，海基會董事長辜振甫先生接受記者訪問時表示：李總統說的是歷史事實與政治現實，兩岸間從以前就是政治實體的對等關係，而這政治實體指的就是國家，因此李總統的說法應該不會影響即將登場的辜、汪會談；辜振甫也強調目前兩岸對談必須正視這種對等關係的存在，如果不能正視這種關係、不能正視台灣存在的事實，那兩岸對談就沒有意義。<sup>102</sup>辜振甫先生的這一席談話被台北的媒體解讀為「國與國關係」。當日除了辜先生這一個談話，其他各界都沒有特別的反應。

當日，大陸海協會常務副會長唐樹備出席在香港舉行的「中國和平統一研討會」，被記者問及此問題時也僅強調：「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，中國的主權和領土完整不容分割」。<sup>103</sup>

七月十一日，中共中央台辦國務院國台辦發表談話：「中國的領土和主權不容分割，我們堅決反對任何製造『台灣獨立』、『兩個中國』、『一中一台』等分裂活動」，<sup>104</sup>同時配合中共新華社、中新社和中央電視台的大幅報導，此刻，國台辦的發言，才算是正式開啓中共方面對「特殊的國與國關係」的批評炮火。

七月十二日在香港參加「中國和平統一研討會」的唐樹備一反前一日發言口氣，在記者會上不但要求海基會負責人要停止破壞兩會正常活動的基礎，並譴責辜振甫先生於一九九八年十月「上海辜、汪會談」時，還提到「心中有一個中國」，而現在就要變成「國與國」之關係，並且表示，汪道涵是否來訪，要視台灣方面是否真正停止搞兩個中國的活動。<sup>105</sup>

中共的媒體對「特殊國與國的關係」的批評有著一系列的批判，先是人民日報和新華社刊登抨擊李總統的文章，緊接著人民日報再刊登區域性或代表性團體的抨擊文章，然後則是報導支持中共，反對李總統「特殊國與國的關係」言論的國家。接著的是軍方表態反對，由中共國防部長遲浩田先表示共軍時時刻刻嚴陣以待，準備捍衛祖國的領土完整，粉碎任何分裂祖國的圖謀。<sup>106</sup>此一言論帶動共軍的表態，不但傳出共軍有數十將領請戰的消息，<sup>107</sup>人民日報更發表解放軍和武

<sup>102</sup> 辜振甫，〈海陸兩會：總統說法不影響汪道涵來訪〉，《自由時報》，民國 88 年 7 月 11 日，版 2。

<sup>103</sup> 唐樹備，〈評論國與國唐樹備重提一個中國〉，《中央日報》，民國 88 年 7 月 11 日，版 2。

<sup>104</sup> 〈中國領土不容分割、反對台灣獨立〉，《人民日報》，1999.7.12，版 4。

<sup>105</sup> 〈唐樹備記者會問答〉，《文匯報》，1999.7.13，版 A5；〈唐樹備批兩國論出報破壞兩岸關係〉，《自由時報》，民國 88 年 7 月 13 日，版 2。

<sup>106</sup> 遲浩田，〈共軍嚴陣以待時時準備捍衛祖國的領土完整〉，《自由時報》，民國 88 年 7 月 15 日，版 3。

<sup>107</sup> 〈數十位中共將領請戰〉，《中國時報》，民國 88 年 7 月 18 日，版 14。

警官兵強烈譴責李總統分裂祖國的行徑<sup>108</sup>。

七月三十一日，中共國防部舉行建軍七十二週年招待會，遲浩田在致詞中談到對台政策時指出：中共「堅持按照和平統一、一國兩制的基本方針解決台灣問題」但是，台灣當局提出「兩國論」，「在分裂祖國的危險道路上越走越遠」。它提醒台灣當局「不要低估我們維護國家主權、尊嚴和領土完整的堅定意志，不要低估我們反分裂、反台獨的巨大勇氣和力量」。

中共政府官員及傳播媒體對「特殊國與國的關係」的批判，在江澤民表示「有權在統一問題上對台灣動武」及在曼谷東協組織會議的場合中批判「特殊國與國的關係」是嚴重挑釁一個中國，而達到最高點。

除了「文攻」之外，中共還配合了「武嚇」，七月十六日開始，危機明顯升級。本來，七月間大陸沿海，就有兩個針對台灣的例行軍事演習：「成功八號」自七月六日至九月八日，長達兩個月，在舟山群島演練正規登陸艦艇與機帆船的渡海攻擊；「廣字二十號」則在廣東陽江與海陵島，區分七月八日至廿九日，八月廿一日至九月十四日兩階段，正式為九月四日至七日，演練高科技快反部隊渡海攻擊。<sup>109</sup>這兩次演習的特點是：

1. 兩個演習主要科目就是渡海攻擊。「成功八號」演習是正規登陸艦艇與近千艘機漁船登陸演習，「廣字廿號」演習則是高科技快速反應部隊渡海的突擊戰。
2. 同時開闢兩個戰場，立足於速戰速決，意圖掀起全面攻台的戰爭。
3. 三軍聯合演習，其中包括導彈部隊、特種兵部隊、空機降部隊等。

除了上述公開的例行性演習之外，自七月十六日起，中共第一線戰機出進率大幅提升，並且不斷逼近海峽中線，殲八與蘇愷廿七夾雜期間，<sup>110</sup>其頻率甚至超越一九九六年三月飛彈試射危機期間。《華盛頓郵報》更曾指出，「特殊國與國的關係」爆發後的三星期內，中共曾派遣一百餘架次的戰機進入台海。這些高性能戰機頻頻逼近台海，甚至兩次越過中線，雙方軍機曾以高速、近距離對峙飛行。<sup>111</sup>國防部證實七月廿五、七月三十兩日中共戰機越過海峽中線。<sup>112</sup>事實上，根據各媒體報導自七月十四日起至八月二日止共軍曾多次挑釁，統計表詳如附表：

據研判中共軍機當時極可能是在試探台灣是否會因此主動動作，也有施壓的目的。針對當時的台海情勢，美國高度注意，曾多次向中共表達其對軍事演習與軍隊移動增加之關切，並重申美國的政策，希望中共不要對情勢誤判，我國與美國國防部互動增加，以保持密切聯繫。但是，美國卻也對台灣未能力持自制，一度產生誤解。美國曾由極高階官員明確警告我方，根據它們的軍情顯示，八月中旬當中共軍機逐漸減少活動的情形下，台灣軍機不僅沒有相對減少，並且也有超過台海，次數比中共更多，計達八次。美方認為，雖然很難判定哪一方

<sup>108</sup> 〈解放軍和武警官兵強烈譴責李登輝分裂祖國行徑〉，《人民日報》，1999年8月17日。

<sup>109</sup> 蘇起，《危險邊緣：從兩國論到一邊一國》，（台北：天下文化，民國92年12月），頁98-99。

<sup>110</sup> 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，前揭書，頁234。

<sup>111</sup> 蘇起，《危險邊緣：從兩國論到一邊一國》，同前註，頁099。

<sup>112</sup> 《聯合報》，民國88年8月11日，版1。

是採取行動，哪一方是反應動作，但是台灣應該嚴格謹慎，不要太接近危險的邊緣，否則中共可能採取軍事威脅行動，因錯估而造成意外的機率也將升高。

這種緊張氣氛延續至八月初才逐漸淡化。八月初，中共還試射了射程及於美國本土的「東風三十一型」洲際導彈，雖然導彈試射的準備工作早已開始，但是此時此刻中共的舉動都引起美國高度的關切而心生警惕。台海的緊張情勢已經有可能升高到軍事衝突的程度，自然引起美國高度關切。就在五月份美國誤炸中共駐南斯拉夫大使館雙方關係一度陷於緊繃，此時台海之間的變化更讓美國抱持審慎的處理態度，並對中共多所讓步，由於此一事件，我方軍機爾後巡弋台海受到了許多的限制，這也是我方在使用台海空域的一項「傷害」。

附表 5-1 一九九九年七月下旬中共軍機接近海峽中線統計表

時間	地點	中共戰機動作	我方反應	備考
7/14	澎湖西方海域	米格 21 戰機四架次編隊飛行，六次偏離航道，向澎湖西方海域逼近。	馬公機場二架經國號戰機十時廿分升空戒備，十一時廿九分確定中共戰機離去後返航	
7/15	澎湖西北領空	二架中共戰機超越中線直逼澎湖	未派戰機升空，但六度實施防情傳遞	
7/16	澎湖領空	米格廿一逼近我領空	經國號戰機六度升空	
7/18	澎湖領空	十五架次沿海峽中線飛行	經國號戰機升空警戒	
7/25	台海空域	二架次殲八戰機超越海峽中線五公里	研判為速度過快讓避積雲，僅實施警戒	國防部證實
7/30	台海空域	二架次殲七戰機超越海峽中線十公里	研判為速度過快讓避積雲，僅實施警戒	國防部證實
8/2	台海空域	蘇愷廿七沿海峽中線飛行，並鎖定我幻象 2000 戰機	幻象 2000 升空警戒	美國五角大廈官員證實

資料來源：林傳耀，〈「特殊國與國的關係」理念對兩岸關係之影響〉（政治作戰學校政治研究所，碩士論文，民國 89 年）頁 97。



## 二、「特殊國與國的關係」提出後，中、美關係的變化

「特殊國與國的關係」提出之後，政府決策高層最關心的就是中共與美國的反應。對於中共的反應必然又是一番「文攻武嚇」，政府已了然於心；但美國的反應，卻非台北能掌握。事實上，華府就曾抱怨台北在此重大決策之前並未先通知白宮、國務院或五角大廈，並一度認為台灣利用美、「中」關係交惡之際，提出「特殊的國與國的關係」，有將美國一軍之嫌。<sup>113</sup>台北雖不能掌握美國對「特殊的國與國的關係」是否支持；但政府瞭解在目前亞太之安全體系下，特別是美、日新防衛指針之擴大解釋並將台灣安全納入美日安保範圍之情形下，類似一九九六年三月之中共對台軍事行為應該不至於再發生。事實上在台灣提出「特殊的國與國的關係」之後，美國為防止一九九六三月台海危機之重現，已多次清楚向中共表達，美國不惜以武力來因應中共任何理由對台之軍事行動。<sup>114</sup>在此同時，美國國會眾議院全會，於七月廿一日，無異議通過一項法案，認為美國應在中共威脅或武力攻台時，協助台灣防衛，並呼籲中共放棄對台用武。<sup>115</sup>因此，以國安會諮詢委員會、陸委會、海基會為主軸的大陸政策決策體系，已將「特殊的國與國的關係」所可能產生的負面效應置於兩個重點：第一、鎖訂美國（或許再加上日本）為最主要之政策溝通與說明對象—其理論為美國在「特殊的國與國的關係」之議題上，當會在軍事立場上採取較為強硬並清晰的立場；明白反對中共對台用武；但在外交與政治上美國在「特殊的國與國的關係」之議題上，可能會繼續採取較為模糊之外交策略；因此政府希望能透過溝通，來追求美、日等國之「諒解」或「支持」，當然，這需要相當長的一段時間。第二、在國內政治上，希望能在意識形態、利益團體與組織制度上，逐漸落實「特殊的國與國的關係」於政策中。同樣的，這也是急不得，且須循序漸進的政策過程。

七月十三日，美國在台協會台北辦事處處長張戴佑任期屆滿卸任，向李總統辭行，事實上是代表美國政府對台灣的關切，李總統強調「特殊的國與國的關係」的宣告，並不表示我們的大陸政策有所改變，中華民國仍將繼續推動兩岸的交流與對話。

七月十八日，柯林頓總統首先透過熱線向江澤民表示，美國的「一個中國」政策不變，中國可以完全相信美方歷次發表的談話，繼而在七月廿一日一項記者會中強調，美國的中國政策係「一個中國」「兩岸對話」以及「台灣前途應和平解決」之「三大支柱」(three pillars)。廿日，國務卿歐布萊特 (Madeleine Albright) 宣佈，派遣國務院亞太事務助卿陸士達 (Stanley Roth)、國安會亞太事務資恩主任李侃如 (Kenneth Lieberthal) 赴北京，美國在台協會理事主席卜睿哲 (Richard Bush) 赴台北進行面對面溝通與瞭解，並說明美國之政策立場，以維台海和平。

七月底江澤民致函柯林頓總統，要求美國應該要求台灣收回「兩國論」的說法、停止對台軍售、台灣與中共進行談判。柯林頓回函表達它不支持台北所提的

<sup>113</sup> 〈特殊國與國關係，時機敏感，挑釁做法〉，《聯合報》，民國 88 年 7 月 19 日，版 13。轉述《華盛頓郵報》，〈兩個中國，但只有一個解決方案〉專文，1999 年 7 月 18 日。

<sup>114</sup> 〈美警告中共，誤對台灣經舉妄動〉《聯合報》，民國 88 年 8 月 12 日，版 2。

<sup>115</sup> 〈美眾議院無異議通過協防台灣〉《聯合報》，民國 88 年 7 月 23 日，版 3。

特殊兩國論，它將鼓勵兩岸進行政治對話，但不同意停止對台軍售。早在雷根總統時期，中共即曾要求美國停止對台軍售，但美國卻在簽訂「八一七公報」之前提出對台的「六項保證」，強調對台軍售不會改變，而且要以中共對台威脅的程度作為軍售之標準，此次，江澤民藉「特殊的國與國的關係」事件要求停止對台軍售，自然無法如願。站在美國的角度，若在處理兩岸問題時過於偏向中共，將會使自己面對外交難題，採取平衡立場對美國較有利，對於「特殊的國與國的關係」事件，美國在結束「未獲告知」的震怒後，基本上便是以「動態平衡」的態度為處理方針，並隨即展開密集的國際調停。

到了九月十一日，柯林頓總統與江澤民在紐西蘭參加亞太經合會高峰會議時，亦再度重申美方一個中國、兩岸對談、和平解決「三大支柱」的立場，而江澤民亦強調對台政策是和平統一、一國兩制，但如有外國勢力干預或台灣獨立，則不放棄使用武力，柯林頓另保證將助中共加入世界貿易組織。<sup>116</sup>值得注意的是，當九月十五日聯合國討論是否將台北入會案列入委員會議程時，美國一反過去不介入、不發言之慣例，首度發言反對台灣加入，並重申其「一個中國原則」。不但如此，安理會其他常委理事國包括英、法，亦均首次發言明確反對該案。<sup>117</sup> 美國行政當局在李登輝總統作了「特殊的國與國的關係」發言後，還故意減少與我方駐美代表處之互動，以表示對與台北缺少互信的不滿，同時藉機向中共示好以改善其與中共一九九九年年初的關係。在陸士達、李侃如訪問北京，雙方開始互動後，中共加入世界貿易組織之談判亦重新進行。

「特殊的國與國的關係」事件之後，使我國在國際外交上的空間因中共的打壓與美國整體現實利益的考量而更加狹隘，這是我們必須努力以求突破的外交工作重點。

「特殊國與國的關係」的過程，詳如附錄大事紀要表。

### 第三節 「第三次台海危機」的危機管理理論驗證

#### 一、危機管理的原則

綜整理察遜（James L. Richardson）、郝斯悌（Ole R. Holsti）、威廉斯（Phil Williams）、貝爾（Coral Bell）等學者看法，危機管理的原則有下列五點：

1. 在處理危機時，應設身處地瞭解對手的立場，並限制己方目標及要求，因對手有輸不起之處。避免切斷對手後退之路，使對手有轉圜餘地而不致於訴諸武力。
2. 危機管理需威脅與妥協並用，勿將道德原則與利益衝突混合。在次要問題與表面權利上可多做妥協，而威脅的表示必須要有可性度，以彈性反應（flexible response）逐級升高方式來對付對手的挑釁。

<sup>116</sup> White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President and President Jiang Zemin of the Peoples Republic of China in Photo Opportunity," Auckland, New Zealand, Sept. 11, 1999.

<sup>117</sup> 《中國時報》，民國 88 年 9 月 16 日，版 1。

3. 在危機管理中，己方與對方的溝通管道必須維持，使雙方溝通事項明確化，使彼此的企圖要求、威脅及妥協程度能明白表示出來。熱線的設置、第三者居間傳話、直接談判等都可使敵對雙方不致誤解，而使危機易於解決。
4. 危機管理不能基於軍事考慮而忽略以政治為主導的原則。文人決策者不僅主導重大戰略決定，對於實行的細節也應注意，不容軍方應變計畫不當使用武力。
5. 儘管危機使決策時間有壓迫感，但決策群深入討論並延長決策反應時間，可使危機事件的步伐變緩。對敵手發出最後通牒，雖可使對方有壓迫感，但也有可能使對方更加魯莽。<sup>118</sup>

一九九五年李總統的康乃爾一行之後，兩岸關係開始急轉直下，美國與中共的關係因此嚴重受損，同時，中共自一九九五年七月開始在台灣海峽附近展開一連串的軍事演習活動，兩岸關係漸趨緊張。中共此次的軍演，企圖以武力恫嚇，傳達其所謂「反台獨」的決心，以飛彈落點在中華民國領海內，宣示「台灣是中國的內政問題」，並以此試探外國的反應。

面對中共的軍事挑釁行動，美國國務卿克里斯多福先是對中共強調對中共政策並未改變，採取「交往」而非「圍堵」的政策亦未改變。七月間，白宮派季辛吉赴北京調解；八月一日，克里斯多福與錢其琛在汶來同時參加東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）相關會議時，舉行會談，除向錢其琛保證之外，並致交柯林頓致江澤民一封長達三頁之信函，強調了三大保證，讓危機情勢不致繼續升高，同時經由季辛吉的大陸行正確傳達美國之立場，也了解中共軍演的真正企圖為何。這就是要設身處地瞭解對手的立場，最重要的是，知道己方應該採取何種恰當的危機處理措施，避免切斷後路，或示之過弱，引起對手不必要之揣測。「模糊策略」的使用是要增加運用彈性，而非讓對手輕忽己方真正的決心。在此同時，要把握的原則就是；在次要問題與表面權利上可多作妥協，而威脅的表示必須要有可性度。十一月下旬，中共進行第三次的軍事演習，台海緊張氣氛逐漸升高，美國展開示警行動。十二月十一日，美國第七艦隊的飛彈巡防艦（USS McClusky：guide-missile frigate）和驅逐艦（USS O'Brien：destroyer）悄悄的穿過台灣海峽，這是美「中」關係正常化以來，美軍船艦首次在台海巡邏。一個星期後，由「尼米茲號」（USS Nimitz）核子動力航空母艦，和一艘巡弋艦、一艘驅逐艦、一艘巡洋艦以及兩艘支援船艦組成的戰鬥群，循同一個路線，駛經台海到達香港。一九九六年一月六日，另一艘美軍飛彈驅逐艦又通過台海前往香港。事後經過證實當年（一九九六）三月美國派遣的海軍特遣部隊包括：樸資茅斯號、哥倫布號、布萊莫頓號核子攻擊潛艦；尼米茲號及獨立號航空母艦；歐布萊恩及修伊特號驅逐艦；麥克拉斯基號導彈護衛艦；佩寇斯號加油艦；以及護衛獨立號的邦克山號導彈巡洋艦；羅亞爾港巡洋艦、卡拉漢及歐登多夫號驅逐艦；福特號

---

<sup>118</sup> 林正義，〈從危機處理分析布希總統的波斯灣戰爭決策〉，收錄《美國外交與危機處理》，裘兆琳主編（台北：中研院歐美所，民國 82 年 6 月），頁 128-129。

護衛艦，以及護衛尼米茲號的威廉米特號及夏斯達號補給艦。這是自一九五八年以後美國第一次派遣如此規模的海上戰力進入台灣海峽，這也充分表明美國的決心，希望中共自制，勿讓危機擴大。

美國在「第三次台海危機」中除了居間調處，也盡力扮演「第三者」的角色，一方面安撫中共對美國的誤解，獲得中共的信任，並藉由決策者熱線電話的直接溝通、信函的傳送，讓中共可以立即了解美國的意圖，同時派遣高級官員進行當面會談，經由會談可以將更多的細節說明清楚，使危機能迅速解決。

而危機的處理應以政治危主導，軍事武力的運用是最後的必要作為，並為政治運用的後盾。國際社會一直崇尚和平，排斥戰爭，對於動武常有譴責的想法，而對「未動武」的危機處理成功卻有讚賞之意。一九九六年台海危機逐漸增溫之際，美國政府認為北京在台海地區的軍事演習可能因錯誤估算而引發戰火，情勢極為險峻。美國參院外交委員會亞太小組委員會召開聽證會，檢討中共的對台威脅，以表達美國國會的關心。國務院亞太助卿羅德（Winston Lord）表示，如果中共無端攻台，美國將會採取適當行動。三月六日，白宮國家安全顧問雷克（Anthony Lake）公開指責中共行動魯莽，國務院發言人也譴責中共行動的不負責任。三月七日，美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）對到訪的中共國務院外事辦公室主任劉華秋表示，美國對北京的導彈試射要求中共自制。三月八日，克里斯多福表示，中共政策是在冒不必要的危險。國防部培里部長證實美國獨立號等三艘戰艦在台灣附近海域監測中共的飛彈試射。三月九日，美國航艦戰鬥群在台灣琉球間海域進行演習。十一日，美國證實，柯林頓總統以下令以尼米茲航艦為首的戰鬥群兼程趕往台灣海域，和獨立號會合，此為美軍在越戰後在此一地區的最大規模兵力集結。由此對照前面危機管理原則，我們可以瞭解危機管理時，除了替對手國留下迴旋和後退的空間，為了爭取最有利的條件和避免情勢惡化，決策者儘可能列出多種可能的選擇方案，讓決策者有較多的選項，就手段而言，危機管理的策略最好威脅與妥協並用，且將政治、經濟與軍事手段密切配合，在訂立明確目標後，可使協助規劃與執行的官僚系統擁有明確的方向，作出正確的處置。

## 二、危機管理的目的

危機管理的目的在於：<sup>119</sup>

1. 在打擊對手以獲得更大的國家利益，即運用威脅（threats）以影響對手行為，滿足本身利益和野心；部分學者的看法：「危機管理便是在贏得危機，同時將危機控制在雙方可容忍的危險和風險界線之內」、「危機管理強調的是向敵人提出挑戰以獲致利於己方的結局」。在這種思維指引之下，參與危機的國家或組織皆希望擊倒對手，因此，便製造危機更利用危機，讓大家都在高度危機中進行激烈競爭。

---

<sup>119</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146。

2. 化解危機，將危機本身視為不正常現象而須儘速加以剷除。持這種想法的學者認為：「成功的危機管理完全依賴是否能獲致雙方都能接受的解決方案且不訴諸戰爭」，這種看法強調的是：「危機參與者都是追求目標的夥伴—共同承擔風險、相互期望避免危機升高、避免戰爭的一致利益。」在這種思維之下，危機管理的工作就是清晰明確的將己方的立場、利益與要求傳遞給對方，以防止對方任何錯誤認知（misperception），而對手在己方明確表明意圖之下，將會降低危機或是有意升高危機、發動戰爭。此種危機管理策略以表明己方決心與承諾來化解危機。
3. 在安撫調解危機的衝突事件與共通利益。Snyder 與 Diesing 指出：「危機管理即是在高壓（coercion）與調適（accommodation）之間尋求最大報酬（optimum trade-off）。」而 P. Williams 認為：「危機管理即是在平衡（balance）及調解（reconcile）危機事件中的利益與風險，參與者游走於戰爭邊緣，爭取最大利益。」在這種思維下，參與危機者不僅要保護己方基本利益，也要避免對方發動雙方所不樂見的危機升高行為。

危機管理的概念較妥適的思維應該是：「如何在危機中鞏固己方利益、謹慎處理衝突及危機事端、適當的反應以免引發對手非理性的行為，進而擴張己方利益及發揮影響力」。

由危機管理目的的定義可以明顯的體會危機管理不僅是謹慎處理衝突及危機事端，更進而運用危機，在處理危機的過程中擴張本身的利益，尼伯（Richard Ned Lebow）將危機區分為三類，敵意的合理化、附加危機、邊緣策略；其中「邊緣策略」（Brinkmanship）就是利用強勢壓力迫使對方讓步，往往以玩弄戰爭作為手段。我們從中共一九五四年、五五年的「第一次台海危機」以及一九五八年的「第二次台海危機」案例中可以發現，中共就是運用戰爭作為其外交或政治無法突破或必須突破時的工具，中共不放棄以武力犯台，強調台灣問題是中國的內政問題，就是預留運用邊緣策略的空間，一方面控制台灣民主的發展，一方面作為與美國談判的籌碼，使區域內各國家必須重視中共的存在，以確保區域內之和平穩定。北韓問題又何嘗不是中共與北韓共同運用此原理，以獲得國際間對東北亞的重視，從而獲取其最大之利益。

一九九五、九六年的事件中，中共雖然改採軍事演習、導彈試射的方式來展示它的軍事威脅，從表面上看來與先前兩次台海危機發動實際軍事行動有所差異，但是，我們若從中共的導彈試射的目標及其涵蓋範圍，可以瞭解，中共導彈射擊的目標恰好在台灣南北海域，可說是涵蓋台灣全島，中共展示以導彈封鎖台灣的能力，其武力威脅的意圖十分明確。值得我們重視的是，中共此一做法顯示，中共若再發動實際軍事行動將不再選擇金馬外島作為其目標，而是直接以台灣為其主目標，一舉完成其以武力解放台灣的大業。就威脅的程度而言，更甚於第一、第二次台海危機時的情勢。

一九九九年七月的「特殊國與國的關係」事件，由於美國迅速對中共作出保證與承諾，而我國亦強調我國之大陸政策是以平等、互惠的立場，促進兩岸的交

流與合作，副總統連戰在十二月八日在三軍大學主辦的「跨世紀國家安全予軍事戰略」學術研討會中強調，兩岸應積極展開建立軍事互信機制，經由接觸瞭解，化解衝突，甚至建立相互軍事演習通報查證體系與熱線，以避免不必要的刺激與過度反應；而我國國防部在中共軍機挑釁時，表現了高度自制，也避免了衝突的升高，因此危機迅速平息。但是中共一如從前，運用危機，獲取利益，獲得了美國多項讓步，卻也讓我國的對美關係暫時受到挫折。

### 三、危機決策

人的決策行為是因決策問題存在而引起；決策問題的發生則是因為出現選擇性，換句話說，選擇性的出現是構成決策問題的最基本要件。沒有選擇的時候就沒有做決策的需要，出現選擇的時候就有做決策的需要。因此我們可以說：「決策是人類面對選擇性的抉擇行為」。這也是簡單決策問題的基本定義。

決策者面對選擇做出抉擇，這種抉擇可以出自本能反應，也可以出自理性的邏輯推演。不過，不論是反射性的本能抉擇，或是深思熟慮的理性抉擇，他們都具有目的性。

抉擇是一種針對選擇性所進行的取捨性行為。這種取捨行為可以出於本能反應，也可以是根據理性的邏輯推演所下的判斷。決策學大師賽蒙（Herbert Simon）認為「決策乃邏輯推理過程之結論，若視決策為邏輯推理之結論，則與決策有關之前提可概分為事實性（factual）與價值性（valuational）兩類；易言之，舉凡決策乃皆結合事實與價值兩種前提，所推導而得知結論也」。

事實性前提表達的是與決策問題有關的事實面或因果面認知。這是指對問題狀態所做的陳述（包括已發生的既有狀態或是預測的未來狀態），或者是對問題發生的原因所做的解釋（以及問題發生的因果關係）。由於事實前提真假的認定，會出現程度上的模糊性或是機率上的不確定性，因此對於作為決策前題的事實認知，決策者必須確定的真假程度或真假的機率，否則根據未加檢定的事實前提所做的決策不只沒有意義，甚至很危險。不過，一旦決策者充分意識到這些模糊性或不確定性的存在，他對自己的決策就可以預留承擔風險的心理準備。<sup>120</sup>

價值性前提表達的是決策者處理問題所採取的立場，或是對解決問題預設的目標或方向。價值是由決策者主觀的賦予，因此，價值前提的善惡並沒有絕對的客觀標準，基本上決定於決策者的主觀認同與取捨。從學者對危機定義我們可以知道：「對於價值的高度脅迫的認知往往是危機現象的核心要素」，也就是說從決策觀點（decision-making perspective）出發，則所謂的危機指的是國家決策者的認知，而此認知乃結合事實與價值兩項前提所得之結論。

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；而「特殊國與國的關係」事件卻將此一模糊空間試圖「清晰化」。從危機管理的觀點來看「策略模糊」或「策略清晰」究竟應作何種取捨，或應從什麼角度去探究這個策略？此處我們用漸進取向的決策方式來作說明。

<sup>120</sup> 毛治國，《決策》，〈台北：天下雜誌圖書，民國92年11月〉，頁38-46。

在第一節危機背景敘述中我們瞭解，決策者在國家定位上，一方面雖欲以「特殊國與國的關係」來掙脫目前有關兩岸關係之台灣定位等問題之模糊定位，但戰術面上仍然必須在相當程度上，採取漸進取向（incremental oriented）的決策方式。所謂漸進取向之決策方式乃因為現代決策者由於時間的限制，多元的政策意見，及完整政策考量所需資訊之難求，加上其他內外之政策環境之約束，決策者欲以「模糊過渡」（muddling through）之策略追求其政策目標。<sup>121</sup>綜合以上分析，漸進取向的決策具備下列特色：

1. 它必須清楚釐清政府目前有哪些政策選項；
2. 它必須清楚分辨何者為「可以解決之政策選項」或何者為「社會急於解決之問題」；
3. 它已具有某種程度之政策目標，但此政策目標目前可能因為尚未在國內形成共識，或面臨政策環境困難，所以必須以策略來調整其政策目標；
4. 將政策視為一具有生命性之系統，在適合生長的目標環境中，決策者會加快推動政策之速度；反之，在不利生長的政策環境中，決策者會以較緩慢的速度來推動政策；
5. 政策目標不可一蹴即成時，決策者會將整個目標切割成數個小政策目標，並分段達成此總體之政策目標；
6. 此種決策過程，強調政策目標可以分段達成，所以它較能容忍某個階段之決策可以有嘗試錯誤（trail-and-error），並通過這些嘗試與錯誤修正其政策手段與目的。

總結的說，漸進取向之決策一般傾向保守性格（conservative），因此其政策推動往往呈現演進（evolution）之途徑，而非革命（revolution）之途徑。其優點為既可以維持目前政策之現狀（status quo），又可朝政策修正的方向發展，因此往往較易達成政策共識（policy consensus）。但其缺點為往往在政策目的與手段間令人混淆，也在決策過程中，投入大量人力與物力。在利益整合之下決策者之理念之所以落實在政策面，並非具有實證的效力，而是溝通、協調與利益整合的結果；因此，往往造成政策雖經立法程序通過，但在短期內依然在政策執行面有許多阻力，甚至造成政策之終極目標被扭曲。<sup>122</sup>

此外，漸進決策模型為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」；也可以被解讀為對中國大陸來說是「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」

---

<sup>121</sup> Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, vol.19 (Spring 1959), pp.79-88; David Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (N.Y.:Free Press, 1963).

<sup>122</sup> Neil Gillbert and Harry Specht, eds., *Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Task* (Englewood Cliffs, N.J.: prentice-Hall, Inc., 1977).

(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，因為，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。<sup>123</sup>

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，其過程雖耗時且不儘科學，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。「特殊國與國的關係」的提出，固然清楚的陳述了兩岸之政治事實，但也因政策太過清晰，而使得原本可以藉模糊策略來「自圓其說」的政策彈性喪失，從而將逼使北京與華盛頓攤牌。這種做法有其政策目標清晰之效果，但其風險也相對的提高。

經過上面的說明，我們再從危機管理的角度來看，「邊緣策略」運用的兩個條件：

1. 當事國面臨重大的內政或外交威脅，該國認為利用向對手國的挑戰可以化解該威脅。
2. 發動危機的國家有迫使對方讓步的信心。

「特殊國與國的關係」提出的時機是在九五、九六年危機之後，當時中共內部強硬派勢力抬頭，中共為穩定內部情勢，勢必展現強勢作風，以維持既有的利益與地位；如果決策者本身錯誤的認定或判斷，而採行邊緣策略將導致危機一發不可收拾。因此漸進取向的決策模式以及模糊策略在台海危機中現階段是具有參考價值及意義的。

---

<sup>123</sup> Philp Converse, "The Natural of Belief System in Mass Public," in David Apter, ed., *Ideology and Discontent* (N.Y.:Free Press, 1964) .



## 小 結

一九九五到一九九九年的台海危機其根本原因就在於美、中、台三方對「一個中國」認知的不同以及我方為避免中共藉「一個中國」的戰略運用，混淆了國際間對台海兩岸問題的理解，而認為台海之間的紛爭為中國的內政問題，臺灣是中國的一部分，致打壓我國在國際間的地位，使國際間誤解「一個中國就是中華人民共和國、臺灣是中國的一部分，台海間的衝突是中國的內政問題」，而封殺了台灣在國際間的地位與空間，否定了台灣是一個實行民主政治，擁有自我主權，並是一個擁有二千一百萬人民的真正的政治實體的事實。因而採取「務實外交」的方式拓展我國國際空間，進而企圖打破「一個中國」的框框，提出「特殊國與國的關係」的宣示，以爭取我國應有的尊嚴與地位，擺脫中共對我之扼殺。而這也就是本章之所以將一九九五、九六年台海危機與「特殊的國與國的關係」事件合併討論之原因所在。歷史是不間斷的事實延續，而不是片段的故事。

一九九六年三月十日，美國國務卿克里斯多福接受美國國家廣播公司訪問時表示：「對中國，我們一直遵守一個中國的政策，亦即我們承認只有一個中國，但其中有個要件是中國承諾以和平方式處理台灣問題，而不以武力解決此一問題。<sup>124</sup>」克里斯多福的談話有多重意義：

1. 明示中共，如果對台動武，美國不會坐視不管。由美國派遣航母艦隊群到台灣海峽，可以看出美國維護台海和平的決心。
2. 暗示中共，如果對台動武，則過去廿多年來美國承諾的「一個中國」原則可能生變，屆時中共將承受嚴重後果。
3. 掀出美國對台海危機處理方式的底牌。美國擔心台海局勢惡化，一再以戰略上的模糊政策，來因應中共對台的文攻武嚇。但是中共卻不斷升高危機情勢，使得美國意識到台海危機確有發生的可能。為了預防中共誤判的情況發生，美國除以軍事行動警告中共外，並以「一個中國」為外交籌碼，希望中共繼續對台採取和平的立場，否則美國將檢討「一個中國」的原則。

因此，從整章的說明後我們應有以下的認識：

1. 美國仍支持「一個中國」的政策，但是此一政策原則是以中共和平解決台灣問題為基礎，美國正式將「一個中國」與和平解決台灣問題並論，這是美國對一個中國解釋的新意涵。
2. 「一個中國」就我們的立場而言，就是中華民國；就大陸來說，可能是中華人民共和國。中國是一個分裂、分治的國家，如有「一個中國」我們認為是將來兩岸逐漸因制度、政經情勢趨於一致以後才有「一個中國」。
3. 美國派遣航母戰鬥群到台灣海峽，係為防範中共「錯估情勢」而採取的「預防性措施」。而將來台海如果發生軍事衝突，美國將如何以「適當行動」來因應中共對台灣的威脅或攻擊，仍是個未知數。
4. 「一個中國」原則仍將是美國處理兩岸關係的基礎，如何因應美國可能在更

<sup>124</sup> 《聯合晚報》，民國 85 年 3 月 11 日，版 1；《中時晚報》同日，版 1。

自我設限「一個中國」的框框下處理和我方之關係，將是未來中美關係發展的挑戰之一。