

# 國家安全危機處理機制： 以 1996 年臺海危機個案為例

鄒景雯\* 陳明通\*\*

- 一、前言
- 二、相關概念及理論探討
- 三、研究設計
- 四、1996 年臺海危機個案研究
- 五、結論

2016 年是 1996 年臺海危機 20 週年。當年定名為「聯合 96」的中國解放軍演習，對我國家安全造成重大衝擊，此一危機之所以發生，其本質在於北京對臺灣主權的爭奪；因應此一危機，李登輝政府當年建立了一套危機處理作業程序，透過此一機制，國安會扮演最高的危機處理組織，透過多方的情資判定，此一危機的性質在影響當年 3 月的臺灣首次總統大選。針對此一核心威脅，國安幕僚設定「確保選舉如期完成」為危機處理目標，並據此想定臺海危機的 12 個場景 (scenarios)，策定危機處理計畫，內容包括處置計畫、溝通計畫、形象管理計畫、資

---

\* 國立臺灣大學國家發展研究所博士生。E-mail: wen84013@gmail.com

\*\* 國立臺灣大學國家發展研究所教授兼所長、社會科學院中國大陸研究中心主任，本論文通訊作者。E-mail: mingtung@ntu.edu.tw

投稿日期：2015 年 6 月 10 日；接受刊登日期：2015 年 12 月 23 日。

東吳政治學報/2015/第三十四卷第四期/頁 133-210。

源動員計畫等等，最後危機終於獲得控管並解除。

本研究透過對當時危機處理團隊的深度訪談，發現 96 年臺海危機的處置作為，主要有措施：（一）成立危機處理組織；（二）判定危機的性質；（三）確立危機處理目標；（四）擬定並實施危機處理計畫；（五）控管危機。對此本論文進一步提出檢討與修正，包括：（一）設立危機處理專責機制；（二）建立標準作業程序；（三）設置朝野溝通機制，相信經過此一修正，應可建構適合臺灣國情與體制的國家安全危機處理機制。

**關鍵詞：** 國家安全、危機處理模式、1996 年臺海危機、「聯合 96」  
演習、李登輝

## 一、前言

2016 年是 1996 年臺海危機 20 週年，回想當年北京極具針對性地對我連續發射多枚導彈，其中一枚落在基隆外海、三枚落在高雄外海，打破臺灣海峽所保持數十年來無戰事的寧靜，引起臺灣島內的震驚與國際社會的撼動，讓人感覺戰爭迫在眼前，當時的李登輝總統率領國安團隊，提出多項應變措施，努力安定民心，並獲得美方軍事及外交的協助，終於化險為夷。

對於這項影響區域安全、兩岸關係及我國家生存的重大事件，這些年來國內外學者不斷地從各種不同的角度加以探討，提出許多論文；<sup>1</sup> 但是 20 年過去了，能從危機處理模式切入者，則少之又少，有的多屬國內的博碩士論文，除了剪輯報章報導等現成資料進行敘述外，既未就決策高層的實際運作進行探索，更未觸及臺海危機時，臺灣政府在決策過程究竟如何管理危機的實質內容。<sup>2</sup> 換言之，當

- 
1. 作者在另文中曾經檢討所蒐集到的近百篇論文，分別就美國、中國、臺灣學者的研究，分析歸納此一事件當時北京、華府及臺北的因果認定、戰略企圖、因應反應與結果影響，限於本論文主題與篇幅不擬在此贅述。
  2. 以 1996 年臺海危機為案例，研究國家危機管理或危機處理等相關論文，國內陸續有所探討，多屬博碩士論文。其中朱延智 (1999) 以「軍事痛苦指數總體分析模型」、「兩階段危機擴散理論」，以及「危機生命週期理論」的架構，觀察危機的醞釀、爆發乃至處理、預測。其將 96 年臺海危機的過程分為醞釀期、擴散期、爆發期、後遺症期，並以前述自創的理論逐期進行分析。朱漢屏 (2006) 引國防安全危機偵測模式，以中共對臺動武與區域安全環境之徵候、訊息、事件，做為建立指標與影響因素的評量參考，運用在 96 危機個案，得出此次危機屬於橙燈的高度危機，偵測指數 7.258，處置建議為化解衝突的結果。鄭炳利 (2011) 以情報蒐集與運用切入，引述國軍在中共軍演期間的作為是「掌握敵情」、「策定計畫」、「精實戰備」、「強化部署」、「檢討精進」，內容僅十頁不到。徐伯峰 (2001)、謝如欽 (2004)、巴長泓 (2007)、

時國安團隊如何提出一套化解危機的模式？它的具體作為是什麼？有無缺失？是否值得往後效法？這一連串的問題，則較少受到關注，殊為可惜，從而引發本論文的研究興趣。

臺灣海峽，在地緣政治上一向是危機海域，任何時候皆存在大小不等的危機。1996 年台海危機是臺灣民主化之後，第一次面臨前所未有的國家重大危機；在歷史排序上，可稱為「第三次台海危機」，與 1954 年「第一次臺海危機」（93 砲戰）、1958 年「第二次臺海危機」（823 砲戰），在性質與層面上與前兩次明顯有幾點不同：

一、前兩次臺海危機是實際軍事衝突行動，1996 年危機則是以軍事恫嚇為手段，但無法排除擦槍走火可能的臨戰案例。

二、戰爭行為的因應，為迎戰與贏戰，目標與手段相對單純；1996 危機則以避免戰爭為最高指導原則，涉及的因素錯綜複雜。

三、前兩次危機的國際背景，為冷戰初期，<sup>3</sup> 猶具熱戰餘緒，國際同盟的利益架構仍存，同時中華民國為聯合國安理會成員，獲取外來軍事奧援條件較佳；第三次危機，已屆後冷戰時代，美國對於國家利益的計算趨於複雜，在現實主義思潮當道下，戰略規劃趨於保守。

四、在臺灣國內的政治環境方面，前兩次危機為軍事戒嚴時代，對於戰爭所引發的社會效應，較易控制。第三次危機，已經進入解

---

錢宗旺 (2008) 等，均以 96 臺海危機管理為題為例，但這些論文，多取材報章雜誌的報導，進行敘述或論證，缺乏對當時決策高層的田野調查 (field study) 或第一手資料，良有不足之處。

3. 冷戰時代指 1945 年至 1991 年，由美蘇兩大陣營，分別代表自由世界與共產世界間壁壘分明的對抗；另有主張以 1947 年杜魯門總統在國會正式提出「對蘇聯發動冷戰以遏止共產主義」開始；亦有認為冷戰以 1945 年德國分裂始，應以 1990 年兩德統一為冷戰結束。

嚴、開放與民主階段，社會控制基本解除，導致危機型態更為多元、影響更為複合，涉及政治、金融、心理、輿論領域，危機處理必須涵蓋的面向更為廣闊，難度也因而升級。

因此，1996 年臺灣為因應這起事件所建立的危機處理程序，是為開創性的雛型，同時也存在極大的發展空間，在現代化國家的安全治理領域中，是一項驗證危機處理模式的有意義案例，具有值得探究的深刻價值。本論文首先將檢討危機處理理論的可操作性，其次對危機處理階段與關鍵步驟進行理論探討與內容分析，再以 1996 年臺海危機的處理經驗加以印證其可操作性，最後提出檢討修正後的「標準作業程序」(SOP) 建議，作為往後危機處理的參考。在個案探討部分主要研究議題如下：

- 一、1996 年臺海危機之所以發生的本質是什麼？李登輝與其國安團隊如何界定 1996 年臺海危機的本質？
- 二、李登輝政府因應 1996 年臺海危機的危機處理組織為何？
- 三、李登輝政府設定了什麼危機處理目標？
- 四、李登輝政府如何擬定危機處理計畫？
- 五、國家安全危機處理機制應如何修正與改進？

## 二、相關概念及理論探討

### (一) 危機與風險

「危機」(crisis) 一詞，源於古希臘文 *Crimein*，意即決定 (to decide) (鈕先鍾，1986：91)。其最簡單定義，係指事出突然，並對國家重大利益產生威脅，且其決策的反應時間有限的一種情勢。Oran

Young (1967: 10) 指出，危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，是對於體系內變數一種急遽與突然變化的狀況。Glenn H. Snyder and Paul Diesing (1977: 6) 從國際角度界定危機是：兩個或多個主權國家間的一連串互動，這些國家正陷入嚴重衝突，雖然還沒有發生實際戰爭，但相信有發生戰爭的高度機率。

有關構成危機的條件，Charles F. Hermann (1972: 29) 提出三項危機的標準：(一) 威脅到組織或決策單位的高度優先價值或目標(二) 在情況急速轉變之前，可以反應的時間有限；(三) 對組織或決策單位而言，危機是未曾意料、倉促爆發所形成的一種意外。Michael Brecher (1978: 6) 認為危機有四種特性：(一) 內外環境的激烈變化(二) 基本價值受到威脅；(三) 可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能(四) 對外在威脅的反應時間有限。學者張榮豐 (2012) 則特別強調危機經常非單一部門可以處理，必須跨部門解決的要點。

至於危機的類型，Mayer Nudell and Norman Antokol (1988: 3-4；轉引自詹中原，2004：1) 界定了五種分類：(一) 天然災害(二) 交通意外事件；(三) 科技意外事件(四) 人為誘發之災難 (五) 戰爭對民眾形成的危機。本論文將集中探討的是第五類型，也就是國際關係領域的矛盾與衝突所引發的危機問題。

在此必須一併加以釐清與界定的是，一個容易與危機混淆的概念—「風險」(risk)。學者陳明通根據 Herman Steyn (2003: 301) 的說法指出，風險來自義大利文“risicare”，它的意思是「敢於」(to dare)。從其原意看來，很明顯地風險可以用來指「機會」，以及「機會」所帶來的負面結果。換言之，風險是「一定程度的發生概率和一定程度不利影響的嚴重性」。從一個專案計畫的脈絡來定義風險則是，「具有負面後果的不可預測事件，這些後果將影響專案計畫的生

存、成本、時程或執行績效」。此外，Carl L. Pritchard (2001: 9) 分析，風險是事件可能發生的一種情境，而發生的頻率可以基於過去發生的機率分配，或環境因素加以評估。因此，風險是尚未發生的事件，因為能意識到事件發生的機率，所以風險是可以管理的（陳明通，2009：3-4）。

總結來說，風險較出於內部的決定，同時，風險既言成本，又言機率，說明風險對內部所帶來的可能損失是可以量化計算的。危機則可能來自外部，也可能源於內部，其對內部造成的整體影響，主要屬於質性評估，或可局部量化，較不易全面量化。此外，風險與危機皆可以管理，但由於在時間概念上，風險專指未來式，危機可能是未來、現在與完成式，因此在管理的程序上有所不同。

## （二）危機管理、風險管理與危機處理

為避免在指涉上引起混亂，造成討論的困難，先就「危機管理」、「風險管理」與「危機處理」分別進行界定。

吳定（1998：94）認為危機管理是一種有計畫的、連續的、動態的管理危機的過程。政府機關或企業組織針對潛在危機，於事前、事中與事後，利用方法，採取措施，來因應危機的急迫性、威脅性和不確定性，藉由回饋，實施調整與修正，以有效於危機發生前預防危機，危機發生時化解危機，危機發生後迅速恢復正常。至於危機處理，只是危機管理過程中一個核心狀況，主要在危機發生後的因應與處置，其範圍比危機管理小了許多。

Steven Fink (1986: 15) 亦言，任何防止危機發生的措施，任何消除危機所產生的風險與疑惑，而使人更能主宰自身命運的方法，都是危機管理，危機管理就是應變準備。Tony Jaques (2010: 9-11) 則

強調，危機發生前後的階段與作為，應是一個非線性的循環與串聯，這也是危機管理的基本結構與原則。

Daniel Frei (1978) 從國際危機管理的角度，指出危機管理的三個目的，(一) 透過對可能導致突發性武力衝突的限制，達到避免戰爭的目的 (二) 化解可能危機的衝突；(三) 建立或發展危機管理的組織或制度，以因應未來可能發生的危機。

Jay Nunamaker et al. (1989: 7-32) 主張將「危機管理」規劃為危機爆發前、危機發生時及危機解決等三階段，以此作為探討指標，並分別規劃所需管理活動，建構出危機管理動態模式。因此，本論文視「危機管理」為一種「流程」，此一流程包括三個階段，分別是：「危機預防階段」、「危機處理階段」與「危機復原階段」。

「風險管理」與「危機處理」，皆屬於危機管理的一部分，但分屬不同階段的作為。「風險管理」屬於危機管理中的第一階段：「危機預防階段」，即危機尚未發生前的階段，其主要作為在於就尚未發生的可能危機進行預防。

本文所欲探討的「危機處理」，是「危機管理」流程中的第二階段，這時危機已然發生，「危機處理」即是就危機展開處置，以降低其損害。換言之，「危機處理」著重危機發生後的處理與控制。<sup>4</sup>

國家元首是國家安全危機處理的領導者，李登輝曾提出總統面對危機的現場主義。他認為發生重大事件，領導者必須盡快趕赴現場，詳細了解狀況。特別是發生災害與危機時，更必須以最快的速度站在最前線，進行「陣前指揮」(李登輝，2009：89)。

學者林正義 (1992，28-29) 綜整各家之說，提出危機處理的六

---

4. 至於「危機管理」流程中第三階段的「危機復原階段」，這時危機已經結束，必須進行災後重建與復原。

項原則：（一）設身處地了解對手立場，避免切斷對手後路（二）威脅與妥協並用，勿將道德原則與利益衝突混和；（三）己方與對方的溝通管道必須維持，使雙方溝通事項明確化（四）不能基於軍事考慮忽略以政治為主導的原則（五）儘管決策時間有壓迫感，但決策群深入討論延長決策時間，可使危機事件的步伐變緩（六）第三者介入或調停是否有助危機處理，有正反看法。

劉必榮（2007）強調防微杜漸的重要，在問題剛出現時，就要趕緊把它處理掉。即孫子在「形篇」中說：「古之所謂善戰者，勝於易勝者也」的道理。他並提出遇事時的思考重點（一）眼前的危機到底是什麼？（二）是否只是冰山一角？（三）事情會不會變大？（四）會不會有後續？（五）最壞情況是什麼？（六）人們會怎麼看這個事件？（七）我們有多少時間處理？（八）有辦法結盟嗎？（九）焦點如何轉移？（十）危機如何隔離？

A. H. Reilly (1987: 36-42) 從具體步驟著眼，認為危機發生時，要成立危機處理小組，負責處理危機，並將危機隔絕；危機發生後，應立即針對危機的原因加以診治，加速損害復原的工作。張榮豐 (2012) 進一步指出：（一）國安幕僚機制平日即做好危機的預防及準備工作，諸如利用未來重大事件行事曆，及各種專業報告，針對未來可能面對的各種「場景」(scenario) 做出研判，並據以訂定應變計畫（二）面對危機情勢之際，決策者能夠根據幕僚及危機處理成員，所提供的各種資訊與方案迅速作成決策，並付諸實施，使情勢得以控制；（三）危機結束後，進行相關「回復政策」(recovery policy)，使情勢回復到危機發生前的狀態。另一方面則進行獨立調查，藉以檢討危機處理的得失，以增進未來的危機處理能力。

此外，媒體溝通亦是危機處理的重要環節，Otto Lerbinger (1997)

提醒，當危機發生，組織首先面對的是媒體無情的審判，媒體是社會的看門狗，負責監視組織的作為與不作為，其判斷足以左右大眾看法。危機通常會造成資訊流通障礙，最好的辦法就是立即回應，沉默是最糟的策略，事發後的前幾小時甚至幾分鐘，是影響媒體看法的大好時機。策略思考是危機溝通很重要的部分，危機溝通主要目的在挽救信譽，但也可利用機會宣示任務、價值觀與運作（拉賓傑，2003：29、36）。因此透過媒體有效的溝通，不但可以降低恐慌，甚至可以增進外界對組織的信賴，做好形象管理。

### (三) 危機研究的理論與途徑

危機處理自成為國際事務中的一個獨立分項以來，<sup>5</sup> 美國政治學界與實務界經由不斷的國際危機事件處理過程，累積出豐富的經驗成果。危機理論主要在探討危機處理的原理原則，眾多的危機理論與研究途徑本於概念出發，對於危機皆具有不同特色的解釋力，不同的研究者儘管提出不同的理論與原則，但是基本考慮並無顯著差異，即是在有限的手段、有限的時間，達成危機處理的有限目的。

如果將危機分成：尚未發生、正式爆發、結束三階段，不同階段所需採取的程序步驟，顯有不同的功能設定。有些理論側重危機偵測或預防，如 Richard Smoke (1977)、Michael Brecher (1996) 的危機升高途徑、Raymond Cohen (1979) 的威脅認知途徑、Kenneth A.

---

5. 危機處理系統化與理論化的研究，在一次世界大戰之後逐漸發展；二次戰後，特別是冷戰興起，學界更加熱衷於解釋與分析戰爭的發生、危機的性質與處理對策。1947年，美國總統杜魯門在白宮國家安全會議之下成立一個危機小組，希望在攸關國家生存的重大危機發生時，能夠立即採取行動方案。1962年甘迺迪總統任內發生古巴飛彈危機，在可能爆發核子戰爭的威脅下，如何有效管理危機避免戰爭爆發受到高度重視，此後危機管理成為國際事務中的一個獨立分項。

Schultz (1998) 的國內政治競爭途徑、邱強的脆弱度研究等等 (張慧英, 2001) ; 若以危機已經發生這個階段的處置而言, 即不僅在解釋或偵測危機、而在考察其能夠解決危機, 本論文則主要聚焦於危機週期論。

危機週期論又可稱為危機管理階段途徑, 將危機視為一個週期, 並區分為數個階段全盤加以審視; 其中針對危機爆發後的處理作為, 主張將危機分為前危機與危機兩個階段 Snyder and Diesing (1977) 認為, 前危機階段跨越危機門檻可能升高為戰爭或解決, 危機處理不是一次就能徹底完成, 可能需要溝通、協調或外交與武力展示等手段。

持三階段論的 Thomas. H. Mitchell (1986) 等人, 將危機管理分為前危機階段、危機階段、後危機階段; 在危機階段主要的程序是危機認知、減少危機傷害、恢復正常運作。

Fink (1986) 認為危機具備四種不同階段, 「潛伏期」(prodromal crisis stage)、「爆發期」(acute crisis stage)、「後遺症期」(chronic crisis stage) 與「解決期」(crisis resolution stage)。爆發期表示危機已經爆發, 損害已經出現, 處理危機的關鍵在盡量控制危機, 如果不能控制危機, 就盡量影響危機爆發的地點、方式和時間 (芬克, 1989: 28-39)。

提出五階段論的 Ian Mitroff (1994: 101-113), 將危機管理分為訊息發現、探索與避免、阻絕傷害、復原、學習五個階段, 強調組織成員應尋找已知的危機風險要素, 並且想辦法降低可能帶來的傷害, 當危機發生時, 盡量使危機不繼續擴大到組織的其他部分或周遭環境, 以避免危機傷害。

在實務作為上, Fink (1986: 15) 強調, 最有效的危機管理, 包

括預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔絕危機、處理危機，並做好大眾傳播媒體的關係。Reilly (1987: 36-42) 認為：危機發生時，要成立危機處理小組，負責處理危機，並將危機隔絕；危機發生後，應立即針對危機的原因加以診治，加速損害復原的工作。Nunamaker et al. (1989: 16) 進一步指出危機發生階段，主要在對危機處理小組提供資源。執行的機構包括危機指揮中心、危機監測系統、資源管理系統。危機指揮中心係由危機處理小組與危機模擬專家系統構成，危機處理小組對專家系統下達行動計畫指令，專家系統則對處理小組提出模擬結果與建議。<sup>6</sup>

透過前述論者的整理可以了解，「危機處理」是一綜合性的工程，是對危險情況一種持續性、動態性的規劃，其目的是避免組織的危險與不確定性。同時，可以歸納出危機處理階段的幾個基本通則，包括應該成立危機處理小組、提出應變計畫等作為，要提供資源，也要做好媒體的關係。危機處理的標準作業程序規劃的愈完善，愈有利於因應意外與挑戰，穩定局勢，降低損害。

以上這些原理原則提綱挈領，但是相關後續研究並未進一步在執行層次持續探索，並提出明確的實踐步驟，尤其是適用性上的轉化與調適。例如在臺灣的憲政體制、政府運作、政治文化與所處國際環境中，危機小組該如何組成與運作、應變計畫如何想定、應該包括那些內容、應變計畫如何轉換為危機處理計畫，還有哪些可使之有效可行的關鍵要項、這些操作步驟能否建立成為普遍適用的 SOP？前述的基本問題都需要解答。危機處理理論若侷限於解釋功

---

6. Nunamaker 等認為，危機爆發前的活動主要是建立危機計畫、危機訓練、危機感應的系統，同時成立危機知識庫，負責危機情境的推演。危機解決後的活動，包括成立評估調查系統，確認危機原因，加速復原工作進行，推動下一波危機管理計畫。

能，可操作性不足，恐怕使理論用以解決真實生活難題的可能，流於單一、特定，或局部未能全面。因此，我們有必要在既有理論基礎上，整合建構一套兼具理論與實用效能的危機處理操作程序，提升解決危機的能力、降低危機損害，作為強化我國國家危機決策效能的參考基礎。

## (四) 我國危機處理法制與組織

### 1. 我國危機處理法制

我國的危機處理法制，主要在憲法層次明文規範。包括：總統的緊急命令權，總統於涉及軍事危機時，指揮軍隊進行戰爭之行為，以及發布戒嚴等三個機制。

總統緊急命令權部分，在憲法變遷上，曾經歷經三次調整。1947年1月1日開始實施的憲法本文第四十三條，針對總統發布緊急命令權規定：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政、經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」由於自行憲後，立法院根本未曾訂定緊急命令法，使得憲法相關條文形同具文。

1948年，國民大會通過《動員戡亂時期臨時條款》，並在同年5月1日實施，憲法四十三條遭致凍結，另以緊急處分取代，緊急命令權旋即告終。依據臨時條款規定：「總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。」有關總統發布緊急處分的要件，是為避免

國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，同時須經行政院會議決議。此外，立法院得依憲法第五十七條第二款的程序，變更或廢止。

緊急處分分別在蔣介石（行政院長陳誠副署）與蔣經國時代（孫運璿副署）各發布過一次。一是 1959 年 8 月 31 日為因應八七水災而發布，共十一條，施行至 1960 年 6 月 30 日止；二是 1978 年 12 月 16 日為因應美國與臺灣斷交而發布，共三條，主要是就「正在進行之增額中央民意代表選舉，延期舉行，即日起，停止一切競選活動。」

1991 年，國民大會通過憲法增修條文，其中第二條第三項將總統的緊急處分改回為緊急命令權，這是第三次變革。根據增修條文的規定，總統發布緊急命令，需視國家或人民遭遇緊急危難，或發生財政經濟重大變故。須經行政院會議之決議。同時，十日內須提交立法院追認，立法院不同意，緊急命令立即失效。與緊急處分的區別在增強了立法院的制衡機制，過去立法院若有不同意見，只能依據五十七條第二款所規定的複雜的程序加以覆議。1999 年 9 月 25 日，為因應九二一震災，李登輝據此發布了緊急命令，共十二條，施行至 2000 年 3 月 24 日止。

其次，憲法第三十六條明定總統統帥全國陸海空三軍，第三十八條規定總統行使締結條約及宣戰、媾和之權，但其實施程序，必須經行政院會議通過交立法院議決。根據國防法，總統得行使統帥權，指揮軍隊進行戰爭行為。因此，當國家若遭到軍事攻擊時，總統具有直接指揮軍隊的作戰權。在國防法之前，總統是命令參謀總長為之，國防法訂定後，總統則是直接命令國防部長責成參謀總長指揮執行之。

第三個危機處理法制規定，則是總統依據憲法第三十九條規定，可發布戒嚴。其構成要件有兩個途徑，一是根據戒嚴法第一條第一項規定，「發生戰爭或叛亂」，對於全國或某一地域應施行戒嚴時，總統得經行政院會議之決議，立法院通過，宣告全國或地區性戒嚴；二是依據戒嚴法第一條第二項規定，「情勢緊急時」。這時總統得經行政院呈請，總統依戒嚴法宣告戒嚴，並在一個月內提交立法院追認。在立法院休會期間，應於復會時即提交追認。這兩個要件要形成決策，總統可經由召開國家安全會議統合行政院與各部會意見。臺灣自 1987 年由蔣經國宣布解嚴，結束長達三十八年的戒嚴令，迄未有總統再次宣告戒嚴。

## 2. 我國危機處理組織

國家重大的危機必然是涉及影響國家安全之事項。國家安全會議為總統處理國家安全大政方針的法定組織，也是我國處理國家危機最重要的機制。

有關涉及國家安全危機處理的運作機構，各國因中央政府體制的不同，而有不同的設計。在總統制與傾向總統制國家，以總統為決策者，我國與美國相同，是透過「國家安全會議」運作，韓國為「國家安全保障會議」。雙首長制的法國，由總統主持國防會議。在內閣制國家，總理或首相為決策者，英國以內閣會議為機制，日本係為國家安全保障會議。在專制國家，以黨領政的中華人民共和國由中共總書記主持的國家安全委員會，則是黨內機制。

我國的國家安全機制，應以 1993 年為界，在此之前，最早可追溯到 1950 年 6 月 28 日，蔣介石為因應韓戰爆發，美國宣布臺海中立化，所召開的緊急會議。1958 年金門危機時，蔣介石也曾召開政府高層首長會議因應。到李登輝時代，1990 年 10 月 21 日，因聖火

船所引起的釣魚台事件；1991年1月17日，為因應波斯灣戰爭，曾分別召開包括黨政首長在內的緊急會議。這段期間，並無建制化的安排，組織內部更無標準化程序及運作規則。

待1993年底國安會正式法制化後，1996年實施總統民選，1997年修憲取消閣揆同意權，行政院長由總統提名，無須經立法院同意，一個以總統為決策核心的雙首長政府體制，逐漸確立；以及2000年國防法及國防部組織法、即國防二法的制定，就軍政軍令的一元化做了重大變革。政府組織及決策模式，陸續也作了相應的調整。在此法源基礎下，仿效美國制度設計的國家安全會議，成為政府高層形成、協調與監督全般安全與國防政策的機關，以有效發展戰略、政策指導、動員資源，並督導執行。

依據憲法增修條文第二條第四項「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬安全局」，而於1993年底通過的《國家安全會議組織法》，明文規定國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢 (advisory) 機關 (第二條)。總統為主席 (第三條)，出席人員為副總統、行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部長、國防部部長、財政部部長、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長、國家安全會議秘書長、國家安全局局長 (第四條)，會議之決議，作為總統決策之參考 (第五條)。2003年並修法增列研究員、副研究員、助理研究員與研究助理皆各五人至七人，以擴充研究規模與能量。國防法第九條亦指出：總統為決定國家安全有關之國防大計，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議，更是將總統為維護國家安全的決策角色明確化。

總統以國家安全會議作為國家安全治理工具，除了主持法定的正式會議，同時在實務運作上，較常主持非正式的「高層會議」(或

由國安會秘書長主持)，邀集相關部會首長就特定國安議題會商；在幕僚階層，國安會秘書長（或國安會副秘書長）則以「工作協調會報」，隨時與相關部會正副首長進行意見整合與政策協調。例如，1996 年 2 月 7 日，李登輝為因應臺海飛彈演習，首度召開的高層會議，並決定由行政院在 2 月 12 日成立臨時決策小組，即為任務編組式的應變作為。

就功能與性質而言，國家決策者針對國家安全的治理，應區分為「常」與「變」兩類事務的處置，「常」即為平常時期，是透過官僚科層組織運作，處理目前、當下的一般國安政務的推動；「變」則是變局，因應的是未來可能危機，當危機顯現，需要立即提升層級，啟動國家安全應變機制，將決策流程改為危機決策議程，才足以因應各式安全威脅與挑戰（張榮豐，2012）。以前述會議而言，國家安全會議、高層會議與工作協調會報，即為「變」時的機制，屬於機動性的任務導向。行政院與各部會則是「常」的運作，科層組織有固定的施政計畫、經費預算、員額編制。與前者在平日經費與員額極小化，危機爆發時才自各行政單位調派人員進駐，動用預備金或編列特別預算支應的運作方式不同。

國家領導者在決策的過程必須熟稔「常」與「變」兩套指揮體系的轉換，深諳不同指揮程序的決斷與作用，加上幕僚團隊的訓練與準備，構成治理能力的內容。

### 三、研究設計

#### (一) 研究架構

經由上述相關概念及理論探討，大致可以掌握危機處理機制的

主要內涵，但誠如詹中原（2004：26-27）所言，無論是體制內或體制外的危機管理體系，貴重於整體國情與個體制度的配合，唯有在整體國情系統中成長的制度，方能達到減少損害、克服意外及即時反應的政策目的。危機處理的重要價值不僅在理論建構，同時在實際運用，具體可行、能夠成功解決危機的可操作性（operability）尤其受到重視。以累積國際危機經驗所建構的危機處理理論與模式，運用在本國危機實務上是否具有可操作性，關鍵在能否客觀完成融入當地環境特性的在地化（localization）過程。<sup>7</sup> 如何從本國既有的危機經驗中建構適用的危機處理模式十分迫切，因此試擬符合國情的本論文研究架構。

在危機週期論、危機發展階段的概念下，本文將「危機管理」視為是一「流程」，將危機管理的流程分為「危機預防階段」、「危機處理階段」與「危機復原階段」三個階段，並認為當危機偵測發現異常，危機管理組織預判危機可能爆發，即由危機預防階段進入危機處理階段時，危機處理作為應該包括的必要步驟，可由幾個方向來討論：

首先，即如 Reilly 所言危機發生時要成立危機處理小組，Nunamaker et al. (1989) 強調危機發生時主要在對危機處理小組提供資源，Arthur F. Lykke, Jr. (2001) 指出 Maxwell D. Taylor 在 1981 年更提出戰略的組成要素是目的、方法與手段，其可以等式表示，即戰略=目的+方法+手段。此一等式可以應用於戰略、作戰、戰術所有層級的戰爭。目的也就是努力想達成的目標，運用作為與資源所欲達成的特定任務；方法即戰略構想，是達成目標的行動方案，

---

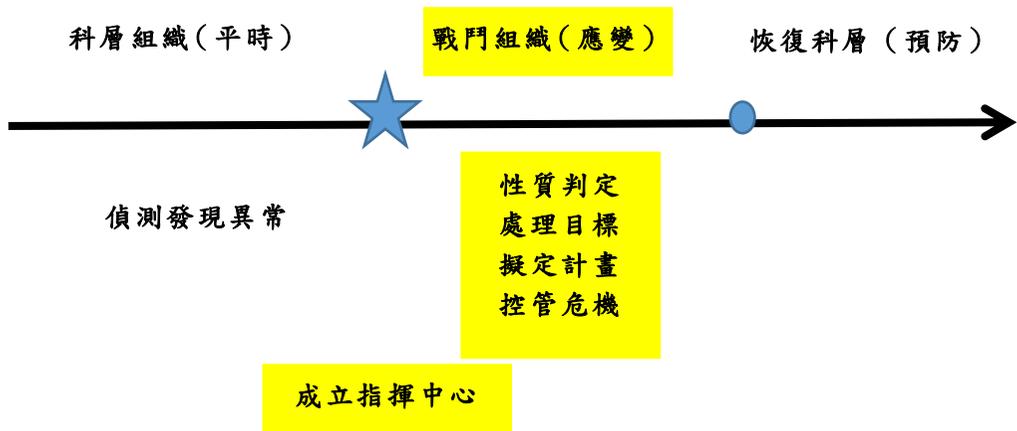
7. 「在地化」意謂外來事物客觀融入當地，與當地者主觀融入當地的「本土化」有所區隔。

或對情勢判斷所產生的行動方案 (U.S. Department of Defense, 1985: 244)；手段是達成此一任務所需要的資源，在軍事上可能包含傳統的一般用途部隊、戰略及戰術核子部隊、守勢及攻勢部隊、現役與備役部隊、作戰軍品及武器系統，以及人力。此外也應考量盟邦所扮演的角色及可能的貢獻。其次，依據上述等式提出的「軍事戰略模式」認為，國家安全這個最重要利益，是由一張名為軍事戰略的三腳凳所支撐，這張凳子的三隻腳分別是目標、構想與資源，同時這三隻腳必須平衡，否則國家安全將陷入險境。凳子傾斜的角度代表風險，可定義為損失的可能性，或未能達成目標，至於戰略是否有風險，以及風險的嚴重程度，要由軍隊來判定 (瑟拉米、侯肯，2001：347-358)。

而風險如何判定？即眼前的危機到底是什麼？美國國防機構以系統分析方法，企圖以制度化方式來說明未知事務以從事有效的猜測，「聯合淨評估」(Joint Net Assessment, JNA) 利用多種來源的資訊，如制度化的戰備報告系統，以促成其他戰略評估及國家安全戰略的改變。美國陸軍戰爭學院的《戰略指導方針》針對風險評估則指出，由於幾乎沒有一項戰略可享有充足的資源，以確保其能成功的遂行，故評估無法完全達成目標的風險是一重要考驗。要減少風險所造成的影響，第一步在確定風險的嚴重程度，當確知無法承受風險時，必須對戰略進行修正。具體作法有三：向下修正目標、改變戰略構想、增加資源。換言之，必須平衡目的、方法與手段，俾將風險降至最小程度 (瑟拉米、侯肯，2001：431)。

將前述這些概念運用在危機處理上，可以轉化為危機處理的戰略規劃必須具備「危機處理目標」、「危機處理計畫」與「資源動員計畫」三個構成要素，這三者間是否出現落差即「風險評估」，

應納為第四個要素一併考量，而危機處理戰略需有類似軍隊的執行者即「危機處理組織」是為第五個要素，此一組織必須維持四個要素之間的平衡即「風險控管」，是為第六個要素。將這六個要素依時間序列排列，本文認為危機處理階段最主要的作業程序包括：(一) 成立危機指揮中心、(二) 進行危機性質的判定、(三) 設定危機處理的目標、(四) 擬定危機處理計畫、(五) 啟動應變機制落實應變計畫的執行、(六) 經由指揮管制中心控管危機。此外經訪談，當時李登輝政府採取的危機處理機制，其指揮程序的轉換如圖一所示。



圖一 指揮程序圖

資料來源：作者訪談 96 臺海危機決策幕僚、學者張榮豐後繪製

### 1. 危機處理組織

在實際操作上，當危機爆發，決策環境由「常」進入「變」，危機處理組織應由平時的科層組織，轉為戰鬥組織，專事危機處理。因此在此階段首須成立危機指揮管制中心，啟動應變機制，以落實應變計畫的執行。在員額上，一般參與危機決策的人數相當有限，

超過十人屬於大型、五至十人為中型，一至四人為小型 (Wilkenfeld et al., 1988: 57)。因此人數不宜過多。

基於前述作業程序的需要，危機指揮中心的設置依功能應包括「指揮組」、「情報組」、「作戰組」，這亦是仿效戰時的軍隊主要編制而來，因為戰爭爆發為各種危機風險的極致，軍事作戰組織與形態本即因應最大強度的危機而形成，自是最典型的危機處理組織。指揮組下達指令與統合組織運作，情報組即進行情勢與狀況的掌握，作戰組協助發展情報蒐集要項，並進行性質判定、設定目標並擬定危機處理計畫。

危機處理期間，各組應撰寫四份文件，統交指定人員匯整。包括：「電話處理簿」，逐一記載來自外部行政單位或上級主管的電話；「狀況處置計畫簿」，經授權得不經請示直接處置的工作，必須留下紀錄；「預判分析表」，預判下個時點可能的發展，並提出建議；最後是當晚填具的「工作日誌」。執行這四份文件有四點作用：(一) 在整個危機處理過程中，釐清邏輯 (二) 有助於過濾不必要的偏見；(三) 便於人員的輪班，迅速接手工作 (四) 作為隨時與事後檢討的依據。

落實在國家安全危機處理的實務運作上，實施總統制的美國，其危機處理組織是總統視危機性質成立超部會決策小組，其成員大多數為政府相關部會首長，因此在危機處理期間，由政府各相關部會提供危機情勢有關資訊與情報，給危機處理小組做決策參考，再由危機處理小組研擬可行方案，提供總統最後決策，最後再交由平常政府組織執行。因此，平常政府組織、危機處理小組、總統三者執行關係上密不可分 (詹中原，2004：24)。臺灣為偏向總統制的雙首長制，歷任總統在任期內多兼任執政黨主席，權力更為集中傾

斜，與美國的危機運作程序類近。

## 2. 危機性質的判定

Karl W. Deutsch (1982) 指出，危機管理的成敗完全繫於情報的有效處理上；邱強也強調面臨軍事危機最大的障礙是誤判情勢，不但會影響軍事佈署及行動速度，代價也可能極為慘重。要防止誤判，絕不能依賴單一訊息來源，因為錯誤無從檢驗。因此每一種情況，一定要有兩個以上不同的情報來源予以確認，而且必須客觀評估形勢（張慧英，2001：44）。而情報資料蒐集是情報產生的首要工作，情報機關要產生有價值的情報，必須有良好的情報來源，首先必須具有組織健全的情報機關，其次則是訓練專才及現代化的科技裝備（向志進，1982：22）。

我國陸軍的「戰場情報準備」針對特定區域先期完成戰場環境分析及敵軍威脅評估，藉以研判敵可能行動的作業。其作業步驟有五：（一）戰場空間界定，包括建立戰場環境的全般概念，確定「作戰地區」的範圍，確定「利害地區」範圍，確認作業詳盡的程度等（二）作戰地區分析，包括地形分析，天氣分析與其他特性分析；（三）敵軍威脅評估，包括更新或建立敵軍威脅模式，分析敵軍能力及特點與弱點（四）敵可能行動研判，包括研判敵可能作戰目標，列舉敵可能行動，製作敵可能行動圖解、徵候圖解及徵候分析表（國防部陸軍總司令部，2004：3-1）。此一 SOP 可轉化運用於危機性質的判定。

故而危機性質判定的流程，第一要蒐集與危機有關的與立即的動態情報，例如解放軍在當面的行動；第二要蒐集基本情報，例如共軍的戰法。至於情報蒐集的手段，包括公開情資、衛星、空照、電偵、網路以及諜員（丁淪洲、汪士淳，2008：157）。將動態情報加上基本情報，將會得到兩個產出：A 是危機現況，B 是預判危機

走向。根據 A 與 B，必須研判出：對我核心利益的威脅，以及解除這個威脅的關鍵。所謂的戰情中心，即必須精準做出此一判定，否則耳目不明，即無法正確啟動下階段的因應行動。

### 3. 危機處理的目標

邱強認為，戰爭沒有贏家只有小輸與大輸，所以必須設定明確的目標及撤退線。面對戰爭時，戰略目標必須明確可行，何時須結束交戰也應有規劃，才不致陷入戰爭的泥淖而無法自拔，甚至愈陷愈深（張慧英，2001：49）。而 B. H. Liddell Hart (1975: 351) 認為，政治目標與軍事目標不同，但並非互不相關。軍事目標只是達成政治目的的手段，軍事目標應受政治目標的支配，但其基本條件是政策不能要求軍事上，也就是現實上不可能達成的目標。

設定目標是危機處理戰略的基本要素，其用意在於，預算、人力、物資是有限的，因此根據危機性質的判定，首先勢必要立即解除核心威脅，進行損害管制，以免危及根本的生存發展；其次，則在經此理解如何掌握機會，就如漢文將 crisis 譯為「危」「機」，處於危機，意識到危險的同時，不要忽略機會的存在。孫子九變篇亦言「智者之慮，必雜於利害。雜於利，而務可信也。雜於害，而患可解也。」危機主要是威脅，但也可能帶來機會，應當加以掌握。

### 4. 擬定危機處理計畫

危機處理計畫就是方法。當危機已經出現，應根據最新情勢，調整修改預防階段的應變計畫為危機處理計畫，Lowell Peterson (1997: 5-7) 即指出，組織要做好危機管理工作，必須建構一套周延的管理策略與應變計畫，並不斷從學習與演練驗證中修正調整。Lerbinger (1997) 認為，一個完整的危機處理計畫，應該包括四項要件：(一) 應變方案、溝通程序與責任分派要避免模稜兩可 (二) 對

處理主要危機事件的負責人員明確指令；(三) 提供面對媒體與大眾時的指導原則 (四) 找出組織中可用的緊急資源與人力。根據這四個重點，本文認為一個有效的危機計畫，應該包括處置計畫、溝通計畫、形象管理計畫、資源動員計畫等四個組成部分。

處置計畫是解除核心威脅、有利目標達成的各項具體作為，依據則來自各種可能危機劇本的想定，尤其必須完成最壞情況即威脅最大，以及最可能情況即發生機率最大的處置方案。

危機發生期間，溝通方法的策略是管理危機時最重要的策略之一。溝通策略的設定與決議，將對危機處理造成兩極化的影響，溝通的程度通常與危機的複雜度、群體受影響的程度直接相關。必要的溝通不表示應將所有的資訊公諸於世，但缺乏任何溝通經常會使問題變得更加嚴重 (卡波尼格羅，2002：153-154)。溝通計畫的對象為所有利害關係人，包括內部與外部的途徑應當順暢，甚至應包括己方與敵對方的溝通管道也必須維持，使雙方溝通事項明確化，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，都可以使敵對雙方不致誤解，使危機易於解決 (林正義，1992：1-2)。形象管理屬於溝通作為的一部分，主要以對外而言，成功的形象管理在建立高度信任與友善關係，有助於降低危機的損害，一旦形象受損，不僅重建困難，也將使危機情勢複雜甚至失控。

許多人忽略資源是戰略的組成要素，Clausewitz (1976: 196) 在討論數量優勢的重要性時，曾強調軍隊的規模事實上是戰略中至為重要的一部分；Bernard Brodie (1959: 361) 則指出，平常時期的戰略，大致上是表現於對武器系統的選擇上，皆將資源視為是基本要素。目標與方法建立了對於資源的需求，因此會受到資源的可獲得

性因素的影響。如果未能將資源當成戰略要素加以考量，可能會面對戰略與能力無法配合的現象。這在研擬軍事兵力架構能力作改進的長程戰略時經常可見。倘若要研擬的是一項作為緊急應變計畫及軍事作戰基礎的作戰戰略，則其後果可能不堪想像 (Lykke Jr., 2001: 349-350)。這些概念在國家安全的危機處理上是相同的。

### 5. 控管危機

當危機處理計畫具備後，即是經由指揮管制中心，持續評估，並監控情勢發展與應變計畫的執行。除了追蹤與貫徹的目的，Andre Beaufre (1965: 29) 提到，由於危機的過程是動態的，會因時間與環境的改變而發生變化，隨著事態的進行，某些現行的假設可能會喪失效用，也可能會獲得進一步的資訊，或者原先的情報空檔已經填補，這時必須了解資訊的過與不及，所造成的潛在影響，重新進行各種修正與評估。畢竟當某一行動者在確認危機處理目標、研擬危機處理計畫並分配資源時，其潛在的敵人或實際的敵人也正在做同樣的事，戰略等式中的變數已經倍增，危機處理的工作益形複雜，此外隨著情勢上升，曖昧性與不確定性也會不斷增加，往往心理因素的重要性壓倒物質因素 (Clausewitz, 1976: 178; 586)，故而危機不論發生前、爆發後、結束時都必須持續控管、確認處置成效的作用也在此。

## (二) 研究方法

本論文採用深度訪談法，該方法是質化研究中較常採用的資料蒐集方法，主要是利用訪談者與受訪者面對面的交談，了解受訪者對訪問議題的認知、動機、信念、評價等等內在世界與外顯行為間的關聯。Fraenkel and Wallen (2004) 將深度訪談分為四類，第一類是非結構式訪談，亦稱非正式會話訪談，係以閒聊方式從受訪者的

談話中來取得研究資料；第二類是半結構式訪談，利用訪談大綱作為輔助性工具，並以引導方式向受訪者詢問一系列，具有結構性的問題來進行資料蒐集，惟不完全受限於訪談大綱，得視受訪當時情境增減訪談內容；第三類是結構式訪談，訪談大綱順序是經過設計過的，讓受訪者回答經過設計後標準化的封閉式問題；第四類則是回溯式訪談，試圖讓受訪主重建過去發生事件並回憶過往感受（法蘭克爾、華倫，2004：622-667）。為取得 1996 年臺海危機期間，有關李登輝政府危機管理的第一手過程資料，本文以深度訪談做為研究方法，並採取半結構式訪談方式進行研究，而深度訪談的題綱，基於建立危機處理機制的需要，因此主要根據危機處理流程的標準作業程序設計題型，但並不受限於既有題綱，以此一一詳加詢問曾參與 96 年臺海危機因應的決策官員與決策擬定的主要幕僚，以獲取建立危機處理機制的重要參據。

### (三) 深度訪談對象

本文深度訪談的對象，係 1996 臺海危機期間，李登輝政府的主要決策者。依據危機期間臨時編組的組織架構，主要包括國安高層會議成員、行政院設立的臨時決策小組成員、國安會幕僚小組成員，以及關鍵的幕僚四類人士。（名單代號與訪談時間地點，參見附件一）

## 四、1996 年臺海危機個案研究

運用上述所建構的國家安全危機處理機制，本論文針對 1996 年臺海危機進行個案研究，以下是我們的研究結果。

危機要能夠管理，首要在對危機徵兆的掌握與研判。1996 年解

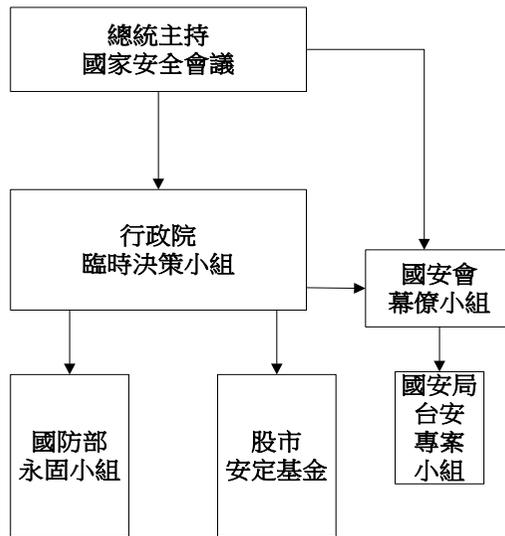
放軍在臺灣海峽試射導彈所引發的第三次臺海危機，我方事先即掌握了這項危機的先兆。1995 年 12 月 1 日香港《南華早報》報導，中國軍方已經制定了次年 3 月臺灣總統選舉後接管臺灣的戰略，此一不尋常的訊息引起我方高度的重視。為因應情勢的發展，當時的國安局長殷宗文隨即指示所屬，在 12 月 8 日成立「台安專案小組」，提升情報研判工作。隨後，我方又獲知 12 月 28 日「中共中央軍委會」召開擴大會議，針對臺灣總統大選，決定在 1996 年 3 月舉行名為「聯合 96」的軍事演習。隔年的 1996 年 1 月 29 日到 30 日間，我方偵蒐單位發現福建解放軍部隊開始進行演訓，參與演習成員於 2 月 4 日開始進駐南京軍區，動員包括中國所有海軍艦隊與飛機及地面部隊，後續的軍事準備行動也陸續展開，解放軍將有所行動的徵兆愈趨明顯。臺美兩國情報單位在經過密集交換意見後，確認局勢已趨惡化，北京的軍事行動已箭在弦上，我方因此啟動危機管理機制，分述如下：

## (一) 危機處理組織

根據筆者深度訪談的結果，當時我方政府所籌設的危機處理組織，可分為三個層級。最高層級是由當時的總統李登輝親自主持的「國家安全高層會議」，其次是由當時的行政院長連戰所主持的「臨時決策小組」，第三是由當時的國安會秘書長丁懋時所召集的「國安會幕僚小組」（詳見圖二）。

1996 年 2 月 7 日李登輝總統親自召開任內首次的「國家安全高層會議」，啟動危機處理機制。在此之前，李總統從未召開過國安會議，此後每三個月固定舉行一次高層會議，形成制度化的運作，為防範隨時可能遭受威脅導致國家安全危機建立常態化處理機制。這次會議的與會者包括法定成員：副總統（李元簇，後因感冒未出

席會議)、行政院長 (連戰)、行政院副院長 (徐立德)、內政部長 (黃昆輝)、外交部長 (錢復)、國防部長 (蔣仲苓)、參謀總長 (羅本立)、國安會秘書長 (丁懋時)、國安局長 (殷宗文), 另有總統府秘書長 (吳伯雄)、省長 (宋楚瑜)、國民黨祕書長 (許水德), 以及李連配競選總幹事 (立委蕭萬長) 參加。當天主要是聽取總統幕僚分析, 總統大選期間中共的各種可能行動劇本, 以及國防部說明, 中共軍事威脅期間國軍戰備整備的具體作為外, 會中極為重要的決議是在行政院設立「臨時決策小組」, 國安會成立「幕僚小組」, 作為因應臺海危機的應變機制 (A3、A4)。



圖二 96 年臺海危機處理組織

資料來源：作者自行繪製

行政院根據上述國家安全高層會議的決策, 2 月 12 日舉行專案會議, 正式成立「臨時決策小組」。小組成員有總統府秘書長 (吳

伯雄)、國安會秘書長(丁懋時)、行政院副院長(徐立德)、省長(宋楚瑜)、內政部長(黃昆輝)、外交部長(錢復)、國防部長(蔣仲苓)、經濟部長(江丙坤)、財政部長(林振國)、陸委會主委(張京育)、行政院秘書長(趙守博)、新聞局長(胡志強)、國安局長(殷宗文)等人,必要時另可延攬相關人員參加,協調工作主要由代理院長職務的徐立德執行(徐立德,2010:351)。<sup>8</sup>

行政院「臨時決策小組」顧名思義為臨時性、功能性的任務編組,目的在統合相關機關意見,做成決策後交由各部會依法執行,主要的任務有四:(一)了解掌握兩岸關係的現況,並決定政府處理的基本作法(二)總統、副總統選舉期間治安工作的掌握與加強;(三)針對當前經濟情勢決定必須措施的採行(四)就各方面資訊加以交換、掌握,對重大問題,採取快速反應及必要措施,向大眾妥為說明(李建榮,1998:261)。

比較「國家安全高層會議」與行政院「臨時決策小組」,前者是最高層決策單位,主司危機政策指導,任務包括決定應變計畫、下達執行命令,以及成立因應危機的執行機制。這個應變危機機制也處理了中央與地方的關係,以及軍方與一般行政部門的互動。後者雖亦屬決策單位,但是總統、副總統、軍令系統的參謀總長並不出席,定位為落實高層決策的執行單位,並依此而有一定的決策權,該決策小組並且增加財經部會首長、行政院秘書長及新聞局長參與,說明在危機處理的落實層面,其任務除了軍事外,更在意於財經與文宣,以對應經濟戰與心理戰。

相對於行政院院會作為平常的決策運作機制,轉換為非常時期臨時編制的「臨時決策小組」,其成員增納了總統府秘書長、國安

---

8. 連戰為國民黨副總統提名人,請假參選。

會秘書長與國安局長，此種組合並非無先例可循。行政院의「治安會報」就是以治安事項涉及國家安全，該協調會議遂邀請國安局與會。總統府秘書長參與該小組，目的則在建立府院聯繫。橫跨兩個會議的內政部長，當時還兼任中選會主委，任務是辦理首次實施的總統大選，完善全國投開票電腦作業（A4、B4）。

至於由國安會秘書長丁懋時所召集組成的「國安會幕僚小組」，其實也是行政院「臨時決策小組」的幕僚單位。根據筆者訪談的結果，其成員包括國安會副秘書長（林碧炤、鄭文華）、副參謀總長（唐飛）、行政院副秘書長（張昌邦）、國安局副局長（胡為真）、陸委會副主委（蘇起）、總統幕僚（張榮豐、曾永賢）、國防部情報次長（黃榮德）、作戰參謀次長（宋川強）、新聞局副局長（吳中立）以及中央通訊社（副總編輯張榮恭）。<sup>9</sup> 這些成員多屬各部會的副首長，分屬國安、軍事、兩岸、財經、新聞等主管領域，基本上與主官參加的「臨時決策小組」相對應。其中國安會秘書長同時也是行政院「臨時決策小組」成員，因此具有轉承樞紐的角色（C3、D9）。

## （二）危機性質判定

判定危機的性質，目的在找出核心威脅，其準確性則取決於情報的質量。國安局因應臺海危機所成立的「台安專案小組」，發揮了情報綜合研判的功能。受訪的多位人士也證實，軍情局成功策反中國解放軍將領劉連昆，因此獲致不少內容精確可信的情報，尤其珍貴。<sup>10</sup>

---

9. 其中張昌邦同時也負責股市穩定基金的綜合協調，軍事情勢由黃榮德報告，吳中立負責國內外輿情資料，張榮恭則是中國大陸報導的提供者。

10. 劉連昆後遭中國破獲，在1999年8月中旬被處死，中華民國政府則將其入祀軍情局忠烈祠。參見龐家均（2010）。

根據我方研判，「聯合 96」演習由中共中央軍委會策畫指揮，演習的性質是分階段對臺實施震撼性的心理戰。演習的目的不出：(一) 以軍事威懾手段阻止臺灣順利產生民選總統，至少要壓低李登輝的得票數 (二) 試探美國的反應；(三) 鍛鍊部隊，檢驗未來攻臺作戰的程序及方案 (D3)。

根據前述我方研判中共軍演的目的，「台安專案小組」就解放軍可能採取的行動設想了三種可能模式：(一)「低度行動」，主要是對臺實施針對性演習並擴大報導 (二)「中度行動」，即對臺採取有限軍事行動。如選擇更接近臺灣本島南北兩端，或在金馬外島周邊海域實施導彈射擊，並事先通告；或干擾攔檢我外島運補船；或以戰機飛越外島上空或海峽中線以西活動，迫使臺灣施放警報或戰機攔截；(三)「高度行動」，則是對臺施以更具震撼性的軍事行動。如宣告封鎖金馬外島，攔檢航經臺海的船隻；通告臺灣必須停止選舉或某人必須退選，否則將選擇臺灣本島特定地點，實施射擊；或圍攻甚至進攻外島。針對上述三種模式，我方認為「低度行動」的可能性最高，因為基於 1995 年的經驗，導彈演習成本低、動員兵力少，但震撼效果最大，因此研判導彈演習最有可能，但若緊張情勢升高不排除可能會採取中度或高度行動 (D5)。

事後顯示我方的研判十分接近，「聯合 96」演習所採取的軍事行動介於「低度」與「中度」之間，或由「低度」逐漸提昇到「中度」。解放軍不僅早在 1996 年 1 月底，即開始進行各種先期演練，且分階段逐步對臺施以心理戰。3 月 5 日首先對外公布第一波演習，隨後又分別在 3 月 9 日與 15 日陸續公布其第二及第三波演習。軍演持續的時間刻意選在我 3 月 23 日大選投票日的前兩週左右，即 3 月 8 日至 25 日；軍演地點則選在接近臺灣的廣東與福建一帶，並採

取向臺灣南北港口高雄與基隆外海發射導彈的震撼性方式，解放軍戰機並一度飛越海峽中線，此已達「中度行動」模式，企圖衝擊臺灣社會，造成人心動盪的目的相當明確。

中共除了發動「武嚇」的軍事威嚇外，還進行「達理」<sup>11</sup>的「文攻」計畫。此一計畫由解放軍負責起草制定並協調實施，包括在文宣上，點名批判李登輝；在政治方面，加強對臺統戰、分化，即表明對臺灣總統選舉的態度，同時加強對臺灣各黨派、社團及有影響力人士的工作；在兩岸交流上，推遲辜汪會談和兩岸事務性商談，停止國臺辦、海協會司局長級以上官員訪臺，暫停批准陸委會及海基會處長級以上官員訪陸等等。北京當局同時要求其相關幹部，在工作部署上要堅決頂住美國壓力，保持對臺軍事威懾優勢，落實「寄希望於臺灣人民」方針，做好香港工作，通過香港牽制臺灣」<sup>12</sup> (C3)。

依據上述研判，「國安會幕僚小組」2月1日召開專案會議，與會者有國安會副秘書長鄭文華、林碧炤，國安局長殷宗文，國安局四處處長施子中，總統幕僚曾永賢，張榮豐等人。會中研判這次危機的性質是對臺心理戰，而非攻臺的軍事戰。中國發動心理威嚇的主要政治目標，可分上中下三策：上策是逼迫李登輝退出總統大選；中策是造成選舉延期；下策則是降低李登輝的得票。因此判定此次軍演的危機性質，其核心威脅是臺灣總統選舉受到破壞 (C3)。

### (三) 確立危機處理目標

經由危機性質判定，確定中共軍演的核心威脅是影響我總統大

---

11. 「達理」與「打李」諧音，即打擊李登輝的方案。

12. 中英對1997年香港回歸工作已經陸續展開，中國希望藉此對臺灣產生垂範作用。

選後，我方將「確保選舉如期完成」，設定為最高危機處理目標，「國安會幕僚小組」據此想定，中共可能對臺採取的各種作為，整理出 12 種對我可能是最壞的場景，並提出因應對策，也就是李總統對外所稱的「18 套劇本」(參見表一)。<sup>13</sup> 這 12 種場景經歸納為三個面向：政治、社會及經濟，皆在顛覆破壞，製造人心不安，可稱廣義的心理戰，軍事的部分則另由國防部擬定 11 項反制計畫。

表一 「國安會幕僚小組」所想定的臺海危機 12 個場景

層面	編號	想定內容
政治	01	中共事先透過中港媒體大幅報導軍事演習消息，並透過香港媒體放話，要李連配退出大選，或散布謠言，擾亂社會秩序。
	02	中共透過香港媒體放話將公布《臺灣基本法》，以及以李登輝為首的台獨戰犯名單。
	03	中共採逆向操作方式，宣稱李登輝在其文攻武嚇下，已放棄台獨路線，並私下向中共承諾當選後實行三通。
	04	中共暗中出資，在海外刊登廣告，要李連退出總統大選。
	05	中共在總統大選前一周，宣布與南非或其他臺灣邦交國建立外交關係。
	06	中共人大(3月15日到20日召開)發表談話，評論我總統大選。
	07	中共當局威脅台商，不得幫李連或特定人選助選。

13. 「國安會幕僚小組」最初擬定 19 套劇本，李總統建議加以濃縮，後整併為 12 劇本，李登輝對外則統稱「18 套劇本」，意指應付軍演危機的「十八般武藝」政府都準備好了。

社會	08	中共運用汽車炸彈對付總統府、官邸，行政院及政府其他機關建築及首長官舍，或透過潛台特工施行社會破壞。
	09	中共暗殺任何一組總統候選人，利用總統副總統選罷法第 29 條規定，迫使選舉停辦。
	10	中共策動漁民，製造事端。
	11	中共在南北各地有系統縱火，或綁票、暗殺大企業家。
經濟	12	中共操作股市、匯市、金融機構，使其發生危機。

資料來源：作者根據訪談資料自行整理

基於假定中國軍演的主要目的是對臺心理戰，國安會因而研擬的措施重點包括：(一) 穩定股匯市，這部分由當時的經建會財務處長葉明峰與央行經研處長簡濟民各帶一個小組進行幕僚作業(二) 在軍事層面則要避免擦槍走火，這是由參謀總長羅本立統籌，國防部聯三作戰次長室助理次長傅慰孤負責防空部署；(三) 則是加強國際聯繫爭取協助，利用臺海緊張關係，強化與國際利害關係國的溝通(四) 必須做好形象管理，當時的設想的原則是「對內勇敢堅定」，並且利用國際媒體聚集臺北，凸顯「飛彈威脅下的民主」(D4、D5)。

「國安會幕僚小組」進一步設定解放軍發動演習日為 D-day，將應變計畫與情蒐指導安排在此時間架構 (time frame) 中，並進行對 D-day 的具體日期推估。最後以「戰場情報準備」及「系列情報」方法，推定軍事演習期間應會落在 3 月 5 日至 3 月 21 日之間。之後驗證該年臺海危機的實際發生時間，這一 D-day 具體日期的推估可謂極為精準。<sup>14</sup>

14. 新華社在 3 月 5 日公告演習從 3 月 8 日到 15 日在臺灣南北海域進行飛彈演習；之後又宣布 3 月 12 日到 20 日在南海海域海空實彈演習，3 月 18 日到 25 日於平潭島進行海陸空聯合演習。

## (四) 擬定並實施危機處理計畫

針對前述 12 個危機場景想定，在確定危機處理目標後，我方政府一方面策定了危機處理計畫，內容包括處置計畫、溝通計畫、形象管理計畫、資源動員計畫等四個子計畫；另一方面針對最新情勢修正這些應變方案，詳述如下：

### 1. 處置計畫

處置計畫是對危機進行實質的作為，包括：透過基金穩定股市、央行介入匯市及房市操作、軍方成立「永固小組」、與盟邦進行國際情報合作，以及提昇候選人維安等等。

#### (1) 股市穩定基金

1995 年中共為抗議李登輝總統訪美，自該年 7 月 21 日至 7 月 28 日，先後從江西鉛山導彈基地試發射六枚東風 15 導彈，落在距離臺灣東北部富貴角北方約百海浬處。這是中共第一次對臺灣針對性地發射導彈，後續的軍事演習持續到該年 11 月底，造成臺灣股價指數一年跌幅近三成，比較同時期紐約上漲達三成，東京也小幅上漲，韓國僅下跌一成。我國股市跌幅較深的主要原因除了經濟因素外，解放軍一連串文攻武嚇破壞兩岸關係穩定，衝擊股市影響投資人心理，是最直接的非經濟因素。<sup>15</sup> 有了前一年的經驗，1996 年即將舉行總統首度直選、國內政經情勢再趨變動，當時行政院副院長

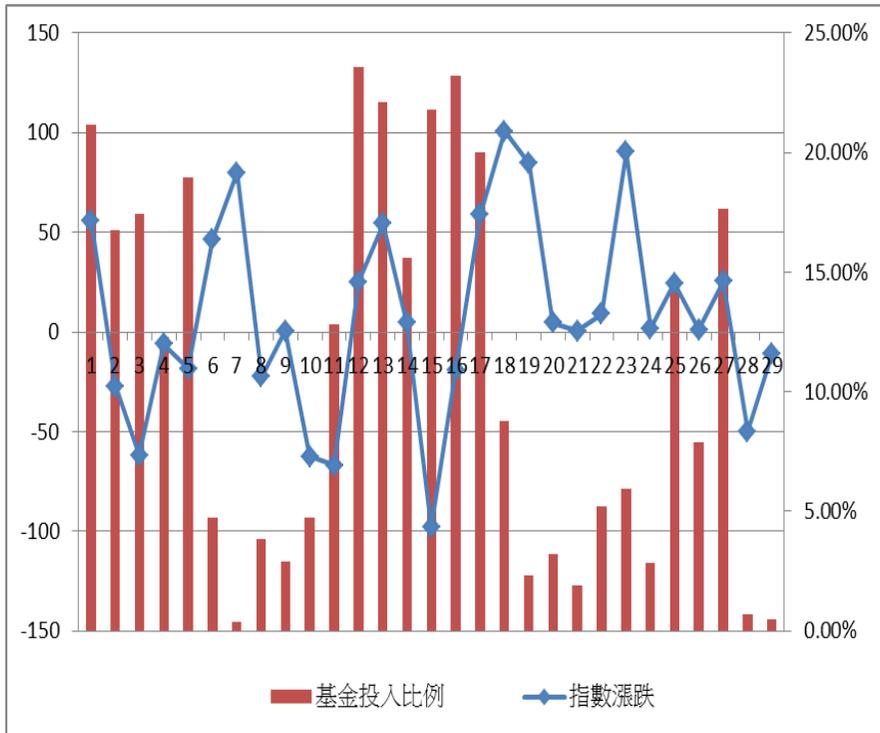
---

15. 經建會當時認為在經濟因素方面包括：資金由股市轉入債市，當時市場利率逐步下降，在預期債券價格上升心理下，資金湧進債券市場，95 年交易量達 18 兆元，約為股市 10 兆元的兩倍。同時股市供需失衡，95 年有 41 家公司股票新上市，連同已上市公司的增資股票，市場籌碼增加約 22%，而貨幣供給 M2 只增加約 8% 左右。此外新的票券金融公司相繼成立，自市場吸收百餘億元資金等，均有所影響（葉明峰，2006：5）。

兼任經建會主委徐立德指示財務處長葉明峰，就臺灣股票市場散戶居多、體質脆弱的問題研擬因應方案。葉明峰蒐集美國、日本、韓國、新加坡處理股市危機與特殊金融管理的經驗，分析各別推動條件與得失，認為成立「安定基金」是各國挽救股市的普遍做法。為了在大選期間安定股市與投資人信心，因此構思由公營金融單位共同成立「股市穩定基金」，籌畫運用額度約 2,000 億元，以積極因應軍演等重大非經濟因素對金融市場的衝擊（葉明峰，2006：1-5）。

這項建議在 1996 年 2 月 12 日獲行政院「臨時決策小組」核定成立，考量的理由在於當時金管會係設於財政部下相當局處司的層級，由其主導危機期間股市的穩定有其困難，需要有部會層級具協調功能的機制才可能有效運作（D4）。基金運作小組由公營銀行代表蔡茂興（彰銀董事長，公推為召集人）、民營銀行代表王又曾（中華銀行董事長）、壽險公會代表吳家錄（新光副董事長）、產險公會代表王世展（理事長）、郵政總局代表許介圭（總局長）、勞退基金代表蔡茂昌（中央信託局長以管理人身分代表該基金），以及公務人員退撫基金代表吳聰成（執行秘書）共七人組成。小組自 2 月 13 日起運作，每週密集會商以掌握市場動向，並由各基金成員自主決定選股策略。為安定投資人信心，也提前於 2 月 17 日宣布穩定基金將於春節後進場。自 2 月 23 日正式進場後，3 月 12 日演習期間政府又宣布調撥第二波股市穩定基金約 1,500 億元，加上當時第一波股市穩定基金尚未進場的餘額 1,600 億元，總計可投入股市金額約有 3,100 億元。受此消息激勵，3 月 13 日股市止跌回升，終場指數上揚 58.68 點，順利穿越 4,700 點防線（參見圖三）。截至 3 月底止，29 個營業日共投入 702 億餘元，約基金規劃規模的三分之一，即已達成穩定

目標，股價指數上揚 256 點，漲幅 5%。<sup>16</sup> (詳見附件三)



圖三 穩定基金與股價指數變化圖

資料來源：作者根據時任經建會財務處長葉明峰(2006)提供之數據繪圖

(2月23日至3月28日，共29個交易日)

此外，行政院「臨時決策小組」也實施了穩定股市的多項配套措施，包括：(一) 勞委會修正勞工退休基金購買上市公司股票的比

16. 以成立穩定基金的前一營業日2月10日4776點為基準，與穩定基金買進的最後一日3月28日5032點相較。

例，由 20% 提高為 30%，增加對股市的投資(二) 行政院會在 2 月 29 日通過，開放外國自然人投資國內股市，並將外資投資單一上市公司股票的比例，由原定的 15% 提高到 20%；(三) 財政部對於外國專業投資機構投資國內額度，由 2 億美元提高至 4 億美元，並視其匯入及運用情形再酌予增加 (徐立德，2010：351-352)。這些措施對安定民心、穩定股市具有正面的作用。

## (2) 央行介入匯市房市

相對於股市，臺灣在 1990 年代匯市並未實施充分浮動匯率，自由化程度有限，因此較為單純，當時係由中央銀行總裁許遠東來控制 (B1)，但是受到臺海危機升高影響，國人兌換美元的短期外幣需求依舊暴增，央行統計，約有 150 億美元外匯流出，面對非經濟因素導致的金融困境，央行宣示堅守新台幣 27.5 元兌換 1 美元的匯率，以安定民心，避免衍生的外匯投機性需求波及股市與房市，造成更大的經濟失序。飛彈試射前兩天即 3 月 6 日，外匯市場一開市就突破 27.5 美元價位，央行力守下以超過 5 億美元鉅量收市；15 日中國宣布將自 18 日起進行兩棲攻擊演習，外匯市場再爆 6 億美元大量。當時有些民眾爭購美元指定要現鈔，迫使央行緊急進口美元現鈔來臺，以應付臨時急需 (許秋暘、盧世祥，2010：230-233)。另一方面並採取「穩中帶鬆」的貨幣政策，3 月 8 日演習當天調降存款準備率，合計釋出資金 629 億元，同業拆款利率並逐漸下降到 5.5% 到 6% 之間。3 月 13 日央行更宣布釋出強力貨幣 193 億元，來穩定金融。由於拋售房產離境恐慌性心理不低，為健全房市，央行同時針對無自用住宅首次購屋的民眾與建築業，分別提撥郵政儲金 650 億元及 150 億元供銀行辦理融資，在全數撥貸完畢後，2 月中旬再提撥 350 億元的郵政儲金，累計達 1000 億元的資金供首購者申

貸。<sup>17</sup> 不過危機時機的非常手段也受到有悖金融國際化與自由化的批評，但這些措施當時的確發揮了預期的效果 (B1)。(參見表二)

表二 1996 臺海危機前後匯率情況

日期	新台幣兌美元匯率
1996.1	27.4075
1996.2	27.4775
1996.3	27.4084
1996.4	27.1727
1996.5	27.3262

資料來源：臺北外匯經紀公司、臺北外匯市場發展基金會網站(1996)

### (3) 軍方永固小組

面對此一危機，國防部在 2 月 29 日成立代號為「永固」的任務編組，參謀總長羅本立指令由副參謀總長兼執行官唐飛擔任組長，訓令三軍全面備戰準備，即時有效處理解放軍可能的進犯。針對中共可能對臺採取的各項軍事行動，軍方當時研擬出 11 個反制方案，作為三軍的作戰規範。新華社 3 月 5 日早上 7 時宣布，自 3 月 8 日起實施演習，軍方提早在 3 月 7 日將該任務編組轉為「危機處理」專案小組，由各副總長及各聯參相關參謀進駐空軍作戰司令部作戰中心，實施二十四小時值勤，以適時應變；同時國安會事前業已協調參謀本部與國防部，將第一擊決定權自三軍種收回，由此危機小組專責處理防空警報發放與海空軍第一擊權責的律定，以免前線誤判解放軍挑釁而引發戰爭危機 (D6)。各軍總部與防衛部也指派高階軍官到各重要

17. 行政院 1996 年 3 月 20 日發布之「最近兩岸關係之因應措施」。

據點及離島駐點，以指導基層官兵執行戰備整備與臨戰訓練。

在聯合防空方面，為能及時掌握空情，當時國防部衡山指揮所臨時併入空軍作戰司令部，因應大陸戰機可能的越界舉動。為了防止中共戰機越過海峽中線，國軍權衡各方因素後認為，電子反制最符合「避免衝突，不讓危機升級，不能示弱，要有應變措施」的原則，乃依臺灣海峽的遠近劃出幾道防線，當解放軍戰機飛離大陸 15 至 30 海里範圍時，我方先用地空飛彈的射控雷達鎖定目標，鎖定幾秒後脫手，反覆幾次，以示警告；敵機若無退意並飛進 30 至 45 海里範圍時，即以地空飛彈的射控雷達持續鎖定，提升警告；敵機若執意逼近海峽中線約 60 海里範圍內，我方則用 G 波道警告對方闖入我方之空靶區域，令其快速離開避免危險。敵機若不聽勸阻進入距我領空 15 海里外緣時，我方將實施無線電干擾，迫使共軍飛行員收不到己方指令，在孤立無援下被迫返航（傅慰孤、亓樂義，2006：78、80）。做此「警告升級」的設計，目的在避免我軍被迫臨戰（D5）。

然中國軍機在演習期間，仍然一度超越海峽中線造成危機驟升。3 月 13 日上午 10 點，共軍第三殲擊師兩批八架蘇愷 27 型戰機，突然在 10 點 30 分出海向澎湖方向飛行，空軍作戰司令部於 10 點 30 分雷情發現後，立即下令四架 F5E 在空中攔截，以及由清泉崗基地起飛的八架 IDF 戰機攔截，在 10 點 33 分攔獲並持續在空中監控至其折返，極度謹慎節制地因應。我國相關單位研判，中國海空軍機艦將選擇有利時間、地域越過中線，以探測美方與臺灣反應與動作的計畫，要求參演部隊如遭干擾或反制時，將堅決還擊並順勢收復幾個防衛力不強的小島（D6）。<sup>18</sup> 根據國際法海峽中線雖為公海領域，

---

18. 國防部於 2006 年臺海危機 10 週年記者會說明，從 95 年 7 月到 96 年 3 月，軍方利用各種情蒐系統並透過友邦情報交換，蒐整了解放軍共七次針對性演習的相關情資，參謀本部前後並召開 134 次情蒐研判會議，掌握共軍的可能行動，大選階段並提供政院決策小組研判。

惟兩岸長久以來存在的默契，互不飛越，當時中共以其最精銳的蘇愷戰機遂行該次任務，不僅打破兩岸默契，也不排除具有誘引臺灣與其接戰的企圖，或者是刻意藉演習偏離演習區逾越海峽中線，迫使臺灣施放警報，達到干擾選舉與影響社會人心的目的。基於這些可能性，軍方危機小組在緊繃情勢下的判斷十分吃重。

也因為相關情報的研判，國防部因此將部署重點置於共軍可能突襲的外島（金門、馬祖）與離島（東引、烏坵、東沙）地區，<sup>19</sup> 通令三軍依「先離島、次外島、再本島」的順序，加強各項戰備整備，並以充實應急戰力為優先，隨時準備作戰。<sup>20</sup> 當時離島與外島的情勢一觸即發十分緊張，官兵因此預先簽署遺書，家屬憂慮恐慌情緒極大，軍方乃以「家庭聯繫函」並要求官兵電話報平安等方式來穩定軍心。解放軍軍演前後，三軍持續實施反制性實兵演習，包括海空軍的反制作戰及海上截擊，陸軍各防區的反突擊、反登陸、反空降、反計畫偷渡、搶灘、城鎮作戰等。為防止擦槍走火，國防部同時明確指示各外島與離島指揮官，審慎處理中國船隻越界事件，避免因漁事糾紛處理不當擴大事端，成為解放軍的藉口。

#### (4) 國際情報合作

臺美情報合作的密度與質量在 1996 期間創下兩國斷交後的高峰，李登輝總統回憶：「國安局當時的工作能量非常活潑（活躍）」。<sup>21</sup> 3 月 6 日殷宗文根據新華社的公告內容聯繫美國中情局，告知導彈試射區域過度靠近，只要誤差 56.7% 即可能打到臺灣本島，主動

---

19. 國軍這個假想範圍比美軍在演習期間係鎖定東沙一處可能遭受突襲更為擴大。

20. 在作戰指導上，總長羅本立要求堅持「不挑釁、不迴避、不示弱」原則，保持高度警戒，在作戰行動上則遵循「穩（沉著）、忍（自制）、狠（全力殲敵）」的方針律定作戰行動，要求部隊避免輕啟戰端，若解放軍膽敢進犯，則傾全力應戰。

21. 李登輝接受訪談告知。

要求美方能在科技情報方面給予協助。3月8日至15日軍演期間，中國為求隱密、便於追蹤以及飛航安全等考慮，導彈發射均在凌晨左右實施。為了確實掌握全般動態，國安單位每日均派員輪值夜宿，並對合作的盟邦適時提供導彈發射情資，二砲部隊所發射的4枚導彈皆在空中爆炸，我追偵單位因此掌握到碎塊掉落情況（參見表四）。之後我方人員經由二砲方面管道獲知半途引爆非性能問題，而係刻意之舉，目的在使臺灣易於偵蒐以產生震撼效果，並減少萬一彈道偏移可能情勢失控的後果（D5）。

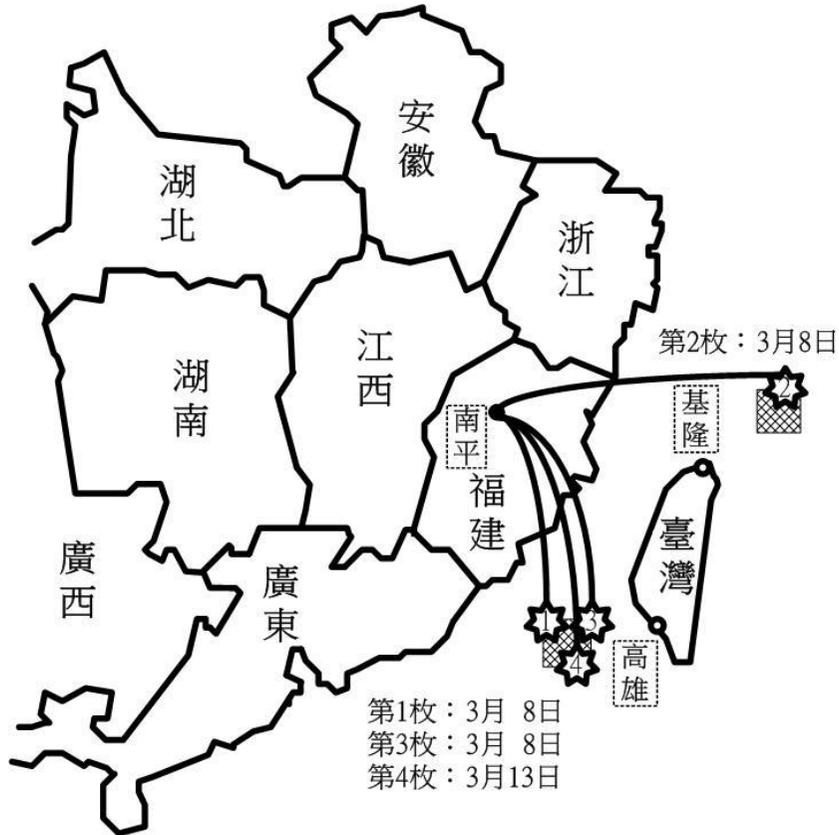
表三 中國導彈空中爆炸情況

	第 1 枚	第 2 枚	第 3 枚	第 4 枚
時間	3 月 8 日 0 時 16 分	3 月 8 日 1 時 10 分	3 月 8 日 2 時 05 分	3 月 13 日 5 時 50 分
碎片研判	5 塊以上	落於基隆外海 未偵測	4 塊以上	7 塊以上

資料來源：作者訪談製表

當時對外情報聯繫、情資交換的頻繁為歷年所僅見，其形式甚至以正式會議進行，所以我方皆能適時掌握飛彈在高雄及基隆外海的彈著點（參見圖四），而我方提供的中國情資也受到美國方面的重視，並由其駐臺官員直接陳報到華府最高階層。<sup>22</sup> 此外臺北也把共軍大規模演習的情況與研析，透過電傳交給各駐外單位，由在外人員爭取與駐在國進行合作與聯繫（D1）。

22. 丁渝洲後出任軍情局長，曾就 1996 年臺海危機期間所有獲得的情報重新檢討，局內共同的結論是，真正產生關鍵影響的情報，還是內線提供的。



圖四 1996 年 3 月 8 日至 15 日解放軍彈著示意圖

資料來源：作者訪談後繪圖

#### (5) 候選人維安專案

在危機想定中，最壞的劇本是總統、副總統候選人遭到暗殺。1996 年國安局提升維安等級，甚至在選舉造勢場合荷長槍戒備，國安幕僚也預擬了「若暗殺總統候選人但並未死亡」以及「若不幸發生總統候選人死亡」兩種備案與因應措施，作為不時之需。例如一旦候選人死亡，政府計劃立即成立危機處理小組；若因此發生暴動，

政府最高首長立即宣布國家進入緊急狀態，依選罷法規定停止選舉，並由現任元首邀請五院院長共商變局；若因停辦選舉產生憲政問題，則聲請大法官會議解釋（C4）。

警政署在國安局統合下訂定並全面實施「景泰九號」專案工作指導計畫，完成機動警力的編訓與整備，強化緊急應變能力及支援任務的進行，以維護選舉期間社會治安及總統副總統候選人的安全，另外也策畫執行全面淨化選前社會治安專案，加強檢肅流氓幫派，查緝大陸偷渡犯及非法外勞，檢肅非法槍彈等（A4）。

## 2. 溝通計畫

即如林正義所強調，危機處理時刻必須保持溝通管道的暢通，1996年危機爆發後，影響危機處理成效的主要利害關係人包括國內、國際盟邦與敵對方中國，李登輝政府當時主要進行了國會溝通、美國溝通，並且嘗試兩岸接觸。

### (1) 國會溝通會議

國會是民主國家決策過程的重要環節、政府政策形成的首位溝通對象。3月5日新華社公告演習訊息當天，國防部長蔣仲苓、陸委會主委張京育立即在下午二時半赴立法院「兩岸情勢因應小組」，<sup>23</sup>以秘密會議方式向三黨一派委員進行簡報。蔣仲苓在會中詳細列舉進駐對岸的解放軍各軍種佈署情況，並且強調如果解放軍武力犯臺必定予以還擊。由於諸多簡報內容涉及軍事機密，同時顧忌引起社會恐慌，因此並未對外開放，不過會議進行到半途，王天競委員竟走出會場向媒體轉述，破壞了國安單位原本希望低調遊說爭取國會支持的構想，此一國會溝通被迫立即停止，成為危機處理過程中的一大敗筆。

---

23. 3月13日成立，與行政院臨時決策小組對應。

## (2) 臺美戰略溝通

新華社公告軍演後，美國總統柯林頓體認到情勢危急，決定同步加強與兩岸政府的對話來化解危機。華府時間 3 月 11 日丁懋時、鄭文華、林清修（國安會秘書處長）在紐約 Helmsley Hotel 與美國國家安全副顧問柏格（Sandy Berger）、國務院政務次卿塔諾夫（Peter Tarnoff）、國安會亞洲事務主任蘇定格（Robert Suettinger）、國務院臺灣協調顧問梁昊（Howard Lange）會面。這是臺美兩國第一次舉行高層戰略會談，事前美國國安會與國務院並未循平時外交體系的既定管道通報，而是直接電話臺北與國安會聯繫促成，我駐美代表魯肇忠並未參與會談。臺灣利用這次機會，極力向美方說明兩岸諸多歧見的緣由，並對美提出伸援要求，獲致良好的溝通效果，此一戰略對話因此形成制度性安排，延續至今。<sup>24</sup>

據當年的參與者向李登輝提出報告，「一個中國」政策是美方直言提出的核心問題，整個會談是由柏格主導，其慎重參考寫得密密麻麻的好幾大頁手稿，逐頁敘述美方的立場以及希望我方配合的作為。柏格強調美國並非以零和遊戲處理美中臺關係發展，他要求臺灣在未來一年能夠與美國合作恢復三方的互信，而非使關係進一步惡化。針對臺海演習，柏格表明中國的企圖在威嚇臺灣的選舉，但美國並無法確定北京最終目的何在。因此要求未來兩週，臺美兩國都必須提高警覺直至演習結束，他並指定 AIT 臺北辦事處長貝霖（B. Lynn Pascoe），作為雙方保持密切聯繫的管道。他認為經由美國的軍事行動明確表態，<sup>25</sup> 臺海情勢應可平穩度過，臺灣在選後應有

---

24. 李登輝任內，臺美戰略會議共舉行八次，平均每六個月一次。陳水扁與馬英九任內，方式或有調整，然臺美對話會議已成慣例。

25. 當時美國獨立號戰鬥群已經抵達臺灣東部外海監視。尼米茲戰鬥群也已奉命準備自波斯灣前赴馳援。

新的機會緩和兩岸關係，因此他希望看到兩岸會談能恢復進行，美方也會集中精力處理美中關係的核心利益 (core interests)。

對於美國的關切，丁懋時在長達四個多小時的溝通過程中，除了解釋我方立場外，並極力建議美方調整對美中臺三邊關係的既有看法，應該把臺美與美中兩組雙邊關係分開處理，以免影響臺灣的利益，亦可使美國在政策作為上更有迴旋的空間。

臺灣並根據情資主動向美方提出兩點示警。首先，中國目前雖尚無全面犯臺能力，但不能排除其可能進攻金馬等臺灣外島或發生擦槍走火的事件。臺灣固然會保持高度自制，但隨著演習區域日益擴大，預警時間已越來越短；其次，根據情報研判，中國預計在大選後仍想繼續擴大演習，包括試射導彈，因此需要美國偕同各國集體 (collectively) 表達關切 (鄒景雯，2001：278)。席間塔諾夫相當重視這二個要求，並一再詢問情報信度。因為在演習前夕的稍早 (3月7日)，美國國家安全顧問雷克、國務卿克里斯多福、國防部長培里先行與中國國務院外事辦主任劉華秋的對話中，中國曾保證不會武力攻擊臺灣與外島。由於臺灣的提醒與警告，1996年3月11日美國決定從波斯灣增援臺海的第二支戰鬥群尼米茲號，曾在3月23日抵達東沙巡弋，即是擔心解放軍突擊東沙，<sup>26</sup> 待三波演習在3月25日結束後，「獨立號」於3月底返回日本橫須賀基地，而「尼米茲號」則繼續停留在臺灣南方海域進行為期一週的例行操練，持續監控中共動態，直至4月初才返回華盛頓母港，這些軍事行動產生了一定嚇阻作用，這也是美軍自越戰之後在東亞地區最大規模的軍事調動。

---

26. 美國安會人員後來告知臺灣，當時另也得到未經證實的情資，解放軍「可能會直攻烏坵」。

有關柏格的「促談」施壓，我國代表在會議中轉達李總統的特別交代，希望向美方澄清，最近「有惡意的謠言」說他當選後會立即宣布臺灣獨立，絕無此事。李總統也承諾選舉之後會朝六個方向改善兩岸關係，包括：(一) 迅速恢復兩岸事務性商談及第二次辜汪會談 (二) 就終止兩岸敵對狀態廣徵各界意見形成共識，並研擬方案與北京進行談判；(三) 配合亞太營運中心計畫的落實，逐步擴大兩岸經貿活動空間 (四) 規劃並推動兩岸的農業合作 (五) 加強兩岸經貿與文化交流 (六) 視情勢發展，展開平等的政府對政府談判。柏格還特別詢問確認：「這是李總統的意思？」顯示其慎重的態度，臺灣官員回應「是」，並且補述：我方雖有改善兩岸關係的誠意，但中共一再文攻武嚇影響氣氛，而且所提出條件日益嚴苛，令人難以接受。同時，臺灣是民主國家，政府必須廣徵各方意見、凝聚內部共識，才能逐步進行，因此兩岸關係改善的關鍵，仍視對岸的態度能否理性而定。

丁懋時結束這次對話離美前，曾與安全顧問雷克通上電話。已看過會談紀錄的雷克，同意這類對話對增進彼此了解有益，他強調當前的局勢確實十分危急 (*dangerous and risky*)，應允兩國日後可以繼續密商。臺美因 1995 年李登輝訪美事件一度導致雙方關係齟齬，當時的駐美代表魯肇忠相當一段時間在華府見不到真正有影響力的人，AIT 的貝霖在臺北的情況也差不多，因此丁懋時與雷克、柏格的溝通與對話是當時難得的實質突破 (C2、D1)。

在臺北，外交部長錢復與次長房金炎也分別召集各國駐臺使節及代表，說明臺海演習的最新情勢，並以中國此舉有違冷戰後國際間以協商替代對抗的潮流、危害亞太地區安全與和平作訴求，一一要求與會者轉請各國政府對我聲援。外交部亦分別通電我駐外館

處，籲請各駐在國政府正視解放軍此一行動的嚴重性，發表聲明譴責。這些溝通，順利動員美加日本歐盟紐澳等國，紛紛公開要求中國理性自制，對解放軍構成了一定的國際壓力。

### (3) 兩岸秘密對話

1996年臺海危機過後許多年，一位美國涉臺重量級官員曾經私下探詢我方當年參與危機處理的幕僚：「聽說你們在1996年，曾透過秘密管道與中國溝通？」此一提問當然沒有得到正面回覆，事實上答案是肯定的(D6)。這條自1992年兩岸開始交流時，由國統會委員曾永賢、研究員張榮豐，與中國國家主席楊尚昆所指示的窗口：解放軍總政治聯絡部長葉選寧所建立的溝通管道，<sup>27</sup>在1995、1996年確實派上了用場，雙方曾經接觸，即使無法阻止演習發生，但嘗試經由溝通對緊張情勢進行降溫。

1996年2月中旬，臺灣相關人員與解放軍將領在第三地進行溝通，<sup>28</sup>主要目的是溝通觀念，減少雙方誤解。我方人員在此次溝通中，向對岸傳達高層的明確態度：「如果戰機越過海峽中線，我們只有被迫還擊」，清楚示警。中方人士表明，他們認為從1995年立委選舉結果看來，透過文攻武嚇遏阻台獨勢力是有效的，既然有效就要繼續演習。另一方面，美艦通過臺海對中國是一項刺激，因此更加強軍演的決心，而且解放軍領導人已準備，如果美艦再次通過並且封鎖海域，將會向美艦開火。<sup>29</sup>

對岸人士也利用這樣的溝通機會，澄清當時國際媒體的一些軍

---

27. 曾永賢與張榮豐曾在1992年赴北京會晤楊尚昆。楊尚昆指示此後可與葉選寧等接頭，葉為解放軍中將，早年曾參與中共對台工作領導小組，曾任全國政協委員；中共十大元帥葉劍英之子；前廣東省長、全國政協副主席葉選平的胞弟。

28. 95年7月第一次導彈試射後，雙方也曾在8月間在第三地會面溝通。

29. 96年3月美艦並未通過臺灣海峽。

演報導。例如：強調絕對沒有美國國防部助理部長傅立民 (Charles Freeman) 所謂，每天對臺灣發射一枚導彈，並連續三十天的計畫，也沒有對臺灣守軍採取實際行動的考慮。對岸人士表示，會有這種報導，「這是美日別有用心的做法」。

在溝通的過程中，雙方當時曾約定，為了防止誤判，雙方人員可以吵架、可以拍桌，但不能傳達錯誤訊息，否則非常危險。一位官員事後形容，透過這類的溝通，可以看出對方的想法，但是這種工作是鬥智的較量，對於中國方面的談話，臺灣人員回來後仍然要多方印證與研判，不能照單全收 (C3)。

### 3. 形象管理計畫

前文曾經提及，成功的形象管理在建立高度信任與友善關係，有助於降低危機的損害。2013 年 5 月美國國防部淨評估辦公室 (Office of Net Assessment) 曾就中共的輿論戰提出分析報告，認為動員宣傳工具奪取話語權，是中國軍方主導輿論克敵致勝的政治工作內涵 (Halper, 2013:71-87)。1995 年導彈演習時，中共同步發動各級領導人，透過聲明與講話強調反台獨，並由新華社帶頭「四評」，前後發表了 300 多篇批李文章；1996 年危機再起，新華社、中央電視台、人民日報、解放軍報系列性的打李社評，更提早自 1 月即已啟動。面對對岸的文宣攻勢，國安會幕僚擬定的形象管理原則是內外有別，對內強調勇敢與堅定；<sup>30</sup> 對外則強調民主，向國際形塑臺灣在捍衛飛彈威脅下的民主。在貫徹前述指導原則下，決策小組與幕僚小組也將新聞協調列為主要工作項目。即如 Fink 認為，有效的危機管理必須做好大眾傳播媒體的關係，Lerbinger 提醒危機通常會

---

30. 如 96 年 2 月 26 日李登輝：對中共的演習早已準備十八劇本因應。3 月 7 日李登輝：中共演習是空包彈不要怕。

造成資訊流通障礙，沉默是最糟的策略，最好的辦法就是立即回應，當時決策小組指導新聞局對國內執行三項任務：協調政府各單位的發言口徑、供給媒體正確資訊、協調各媒體報導時能以國家利益為重，另外並透過製播電視廣告傳達政策訴求。基於兩岸主要的輿論戰場在國際社會，2 月中旬新聞局設立國際媒體中心，定期召開記者會說明中共演習情況，並提供英日西班牙法文等外文說帖，協助國際記者在臺採訪的便利。國防部特地對媒體舉辦了一場「飛彈常識」的簡介，灌輸古今戰史上，從未有一個國家是因為遭到飛彈攻擊而戰敗的觀念；也曾主動安排記者赴金馬前線實地採訪，以當地的平靜畫面來穩定本島民心。

#### 4. 資源動員計畫

資源作為 Lykke (2001) 軍事戰略模式中的戰略要素，運用在危機因應上，針對危機處理所欲達成的目標，需要多少資源支應，應期前估算並動員調配，將有限資源集中運用於危機熱點，提高壓制危機擴散的效率。1996 年的離（外）島補給及穩定民生物資，是十分典型的資源動員計畫，前者在強化外島軍事抵抗能力，後者在安定外島與本島民心。

##### (1) 離、外島補給

軍演期間，由於臺美兩國皆擔心臺灣的外島、離島遭解放軍藉機奪取，並且研判此一機率不低，參謀本部因此按照戰備任務的急迫性區分主從，採取重點部署與調整，當時勻撥了三億三千七百餘萬元預算，改善外島與離島的工事和戰備設施；同時積極補充外島兵力，使兵力目標由 74.5% 提升到 92.4%；也針對外島後勤戰備需求，實施密集船運 182 艘次，運量達六萬餘噸，以滿足各類軍品的戰備存量，強化其「獨立作戰」能力。主要作為包括：(一) 近期獲

得的新武器裝備優先配賦各外島地區，以增強外島火力（二）加速前運各類彈藥及補給品，以滿足外島戰備存量需求；（三）增派機甲部隊及防空兵力進駐各外島，強化機動打擊與空防戰力（四）增加各級戰備應變待命兵力，提升應變制變作戰能力（五）海軍以輕快兵力分別駐進本島與外島各重要港口，待命執行海上應援作戰任務等等（國防部，1997、2006）。不過當年正值武器裝備汰舊更新的過渡期，既有武器老舊，新購武器尚未到位，防衛能力相對窘迫（D5），以加強外島防區火力為例，原駐防在外島的 M-24 輕戰車，以及由臺灣本島推進到前線的 M-18 砲車，二者都是美軍在二戰後期的裝備（高凌雲，2006）。基於情勢緊急，也全都送上了第一線。

## （2）穩定民生物資

為了確保緊急時期民生必需品及能源等重要物資的穩定供應，當時由經濟部負責物資動員的整備工作。3 月 7 日經濟部召開重要物資動員整備方案會議，針對國內各項民生及戰備所需的油煤食米與大宗物資儲備數量，逐一加以檢討查對，並就 10 大類 63 項貨品進行控管，以確認國內重要民生物資的安全存量維持在要求標準以上。演習期間則進一步提高重要物資的安全存量及公教購料來源，並緊急釋出基本農工原料及民生必需品，以平抑物價（B3）。此外針對演習期間的糧食供應，農委會在 3 月 11 日召開緊急危機處理小組會議，決議辦理公糧標售作業，增加市場稻米流通量，釋出公糧穩定糧價，並緊急調撥密封包裝白米因應澎湖金馬等離島食米需求，農委會評估當時稻米庫存足敷國內七個月以上的需要無虞。這些作為有效地穩定我方的民生物資供應。

## 5. 控管危機

Fink 指出處理危機的關鍵在盡量控制危機，前述危機處理計畫

是否貫徹落實、成效如何、是否需要調整計畫作為，必須由危機處理組織加以控管，以達成 Mitchell 強調減少危機傷害的目標。基於對這次危機性質屬於影響大選的心理恫嚇判定，因此主要以內控總統選情與外控對美關係最為優先。

### (1) 內控總統選情

「臨時決策小組」成立的當天，解放軍已開始調動部隊，「聯合 96」軍事演習可謂正式開始，3 月 5 日清晨六點中國正式透過新華社發布解放軍演習消息，國家開始進入緊急狀態，「臨時決策小組」在 3 月 5 日當天召開第三次危機處理會議正式展開因應，連戰作出四點指示：(一) 三軍繼續嚴加戒備，監控中國任何軍事行動(二) 採取必要措施以保護漁民的作業安全，維持鄰近地區的海空運正常進行；(三) 繼續強化治安、穩定金融(四) 如期完成首屆民選政府總統選舉。交通部因此函請海運相關單位注意避難，另外通知四大國際商港港務局預擬因應措施。民航局公告臺北飛航區 R-595、A-1、G-581 等航路，受中國演習影響列為危險區。農委會所屬漁業訓練船，出港巡弋演習周邊海域，隨時提供海上作業漁船必要的協助。證管會也宣布股市不會輕言休市或停盤，全力穩定金融。此後這個小組大約 3、4 天集會一次，截至 3 月 25 日軍演結束為止，該小組共召開了八次會議，會議的決議主要透過跨部會整合，提出對策，降低並控制軍演危機的衝擊與損害（詳見表四）。

表四 行政院「臨時決策小組」運作過程

時間	主要決策內容
1996.02.12	第一次會議，宣示穩固財經措施等指示。 <sup>31</sup>
1996.02.17	第二次會議，提出加強軍事戒備與高級官員值班戒備等指示。
1996.03.05	第三次會議，做出如期完成選舉等指示。
1996.03.08	第四次會議，強調政府有足夠能力與周詳計畫因應台海情勢等指示。
1996.03.11	第五次會議，提出穩定股匯市等指示。
1996.03.14	第六次會議，提出對國際關切表示感謝等指示。
1996.03.18	第七次會議，提出外島駐軍仍要戒備，做好金馬正常運作等指示。
1996.03.22	第八次會議，提出維護候選人安全等指示。

資料來源：作者根據行政院新聞發布自行整理(行政院，1996)

## (2) 外控對美關係

臺美國安會因臺海危機直接對口，使臺北得以掌握華府決策意向，減少猜測與誤判，因而對之後緩和兩國關係惡化、爭取美方馳

31. 六項措施為：(一) 為穩定金融，由中央銀行適時調整存款準備及重貼現率；(二) 為健全股市發展，成立股市穩定基金，由公民營銀行保險業郵政儲金及勞工退休基金等法人組織，在法令所訂之投資限額內，自行運用投資股市；(三) 為健全房市，央行將再增撥郵政儲金轉存款 350 億元，協助無自用住宅民眾辦理首次購屋貸款，加計央行 95 年分別提撥的 650 億元及 150 億元，共提撥 1150 億元，其中無自用貸款達 1000 億元；(四) 為協助中小企業融資，提高中小企業信用保證基金本金、設立中小企業互助基金、展延中小企業貸款還本、省屬行庫增撥資金貸與中小企業，以協助中小企業融資；(五) 檢討當期工業用地取得、開發、使用、管理問題，以落實工業區開發管理改進方案；(六) 繼續執行 95 年 11 月宣布實施的當前景氣對策。

援有具體幫助。丁懋時一行返回國內後，立即向李登輝提出政策分析與建議。李登輝經過評估後能夠理解與認同，也確實做出善意回應。

李登輝當時接獲美方的願望主要有三：(一) 由於局勢微妙，且這次危機涉及中國內部的權力鬥爭，臺灣對美國出兵臺海一事的反應及發言宜謹慎克制，避免使中國內部的強硬派引為藉口(二) 美國高度期待臺灣的協調配合，因此未來有關兩岸關係的重要行動，應該私下與美國先行溝通；(三) 美國對臺灣加入聯合國、對美國會運作及高層訪美等三案表示關切。由於 96 年是美國大選年，值柯林頓爭取連任的敏感時刻，李登輝不僅未有出訪計畫，包括過境事宜亦未有所安排；而聯合國案是長期努力目標，同意作法可酌做調整，甚至該年 3 月 17 日魯肇忠在華府甘迺迪中心舉辦「為民主而唱」音樂會，係集合僑界的造勢性質集會，臺北亦謹慎聯繫駐美單位低調進行，切勿具有針對中國的政治性意義，穩定臺美關係的用意可見(D1、D2)。

## 五、結 論

總結以上研究結果，本論文的主要研究問題大致獲得了解答。1996 年臺海危機之所以發生的本質，李登輝本人與其國安團隊多認為係因臺灣舉行總統大選；嚴格而言，解放軍三波演習的目的是意圖影響總統選舉，故為對臺心理戰，並非攻臺的軍事戰，此應屬危機性質的判定。然而中國軍方為何要恫嚇臺灣大選，乃在對於臺灣主權的爭奪，這才是問題的本質。一如 1995 年解放軍因李登輝訪美以及一系列務實外交行動，也對臺發動軍演反制是同個道理。簡言之，北京試圖利用解放軍的武力展示，嚇阻臺灣不要從事違逆它的

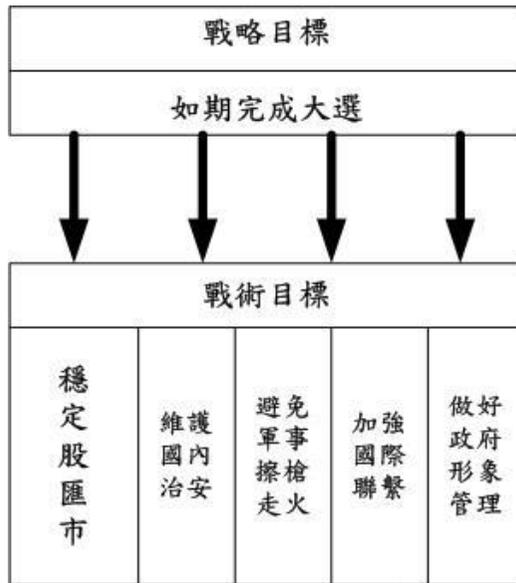
行動，以利在可想像的未來得以達成其國家統一目標。

為因應這次危機，李登輝政府主要的危機處理組織包括三者，總統親自主持的國家安全會議、行政院臨時決策小組以及國安會幕僚小組；此外在執行層次，則有穩定股市的股市安定基金操作小組、負責情蒐研判的國安局台安專案小組，以及因應戰備的國防部永固小組。

中國認為 1996 年 3 月 20 日臺灣實行的總統大選，抵觸其片面所設置的主權框架，為捍衛這個框架，中國必然要對臺灣首次總統選舉加以破壞，這是臺灣當次的核心威脅所在。要解除此一核心威脅，就必須確保選舉的如期順利完成，這是李登輝政府因應軍演危機所設定的戰略目標 (strategic objectives)。根據這個戰略目標，國安團隊研判中國破壞臺灣大選可能有三個層次：逼迫李登輝退出總統大選，使中國較屬意的其他候選人取而代之，應屬對岸的上策，造成選舉延期為中策，下策則是無法改變李登輝當選的發展，至少要降低李登輝的得票，減損其執政的正當性；進而推定中共可能採取的 12 項行動，經歸納為政治、社會，以及經濟三個層面，並就這些可能作為撰寫劇本，逐一提出應變方案；因此在危機處理階段所設定的戰術目標 (tactical target)，主要包括：(一) 內政部份穩定股匯市，維護國內治安 (二) 軍事層面則要避免擦槍走火，軍方並就解放軍可能行動提出了 11 項反制方案，實施期前演練；(三) 加強國際聯繫，爭取外交、軍事、情報之外援與協助 (四) 做好政府形象管理 (參見圖五)。

根據危機處理的 (戰略與戰術) 目標，國安團隊從而策定了危機處理計畫，包括：(一) 處置計畫：1. 股市穩定基金、2. 央行介入股匯市、3. 軍方成立永固小組、4. 國際情報合作、5. 候選人維安專案

- (二) 溝通計畫：1.國會溝通會議、2.臺美戰略溝通、3.兩岸秘密對話；  
(三) 形象管理計畫(四) 資源動員計畫：1.離外島補給、2.穩定民生物資。



圖五 96 年危機處理目標

作者繪圖

經由處理 1996 年臺海危機的經驗，李登輝政府總結出一套危機處理程序，距離一個成熟的國家安全危機管理模式，這套程序已經初具規模；這個程序應如何修正與改進，使其更為完善周延且適用於我國家處境之需要，本節接續提出檢討與建議。

## (一) 檢討

以危機處理的操作程序，逐一檢討此番李登輝政府的危機處理表現，可以歸納如下：

1. 在危機處理組織部分，按照危機爆發時應由指揮官進駐、成立危機指揮中心並設置指揮組、情報組與作戰組的標準作業程序對照，1996 年並未有正式指揮中心的設置，但基本上已大致呈現類同的運作。李登輝透過召開國家安全會議，扮演指揮官與決策的角色；提出對策的國安會類似「作戰組」，國安局則擔任了狀況掌握的「情報組」功能。相關危機處理計畫則由行政院決策小組執行。不過國安會在 1994 年才正式法制化，1996 年第一次國家安全會議的召開存在黨政不分問題，此反映在國民黨秘書長與李登輝競選總幹事是國家安全會議的與會成員；而國安會所組的幕僚小組，也有黨營媒體人士與會，卻無反對黨人士參與。<sup>32</sup>同時危機計畫內容難以與為李登輝個人助選全然區隔。這個情況同樣出現在有選舉壓力的柯林頓與白宮國安會之間，華府當時的危機決策過程亦無法避免類似的情況發生；不過特定政黨與競選幹部出席國安相關會議，在成熟民主國家不致出現，卻發生在臺灣，這是臺灣民主轉型階段的威權殘跡，自應去除改正。

2. 當時由國安局統籌的情報迅速準確，能夠蒐獲中國第一手決策文件，為政府部門爭取到較長的反應時間、提高國安會判定危機性質與設定危機目標的正確度、並且能夠妥擬危機處理計畫，這些都構成危機處理能力的基礎。一位中國涉臺智囊在 1996 年危機過

---

32. 中央社於 1996 年 7 月 1 日改組為財團法人機構，在此之前為國民黨營事業。

後，曾經評論道：「通過這次行動，看出李登輝具有危機處理能力，他在軍事上做了低調處理、有序準備，經濟上設立基金穩住股市，雖然說了許多瞎話，但還是掌握了輿論」(C3)。這番話顯示我方危機處理過程中的若干處置計畫，包括軍事、經濟對策，以及形象管理計畫，這些作為的成效令敵對方印象深刻。

3. 1996年政府的危機處理計畫，基本上貫徹了穩定股匯市、避免軍事擦槍走火、加強國際聯繫、做好形象管理的危機處理目標，同時處置、溝通、形象管理與資源動員四項計畫俱全。成立股市穩定基金、央行介入匯市與房市、國防部成立「永固」危機處理小組、臺美情報交換合作、候選人維安專案，皆屬處置計畫中對於危機處理目標的具體回應。溝通計畫含括國會、美國、中國三大利害關係對象，不過卻缺少與在野黨領袖的溝通，國會溝通因立委洩密中斷，應為不足之處。應對中國大陸文攻武嚇，以政治、軍事施壓的心理戰，我方形象管理計畫的策略清晰，例如動員各級民意機關、人民團體如工總、商總、漁會發表譴責聲明，舉辦學者座談會，強調兩岸緊張勢必影響台商在大陸的投資，協調立委提案凍結「兩岸人民往來關係條例」向對岸施壓，適時發布民意調查，凸顯民眾對中國的敵意上升等，特別是透過國際媒體，以臺灣實施民主攻佔國際輿論陣地效果格外顯著。惟當時政府相關單位的文宣不免流於呆板，慣於印製說帖與文宣小冊的方式宣導政策，媒體廣告的使用缺乏專業與多元性，受限於官僚體系思維為其缺點。

中國在1996年對台發動軍事演習的內容，毋寧是其攻臺作戰方案的綜合演練。第一波導彈射擊打在海上是封鎖，若打在陸地上就是摧毀目標。第二波海空實彈演習，是要消滅我海空軍戰力，爭取臺海制空制海權，以利兩棲登陸作戰。第三波在平潭的演習是兩棲

及三棲登陸作戰演習。至於第四波演習移往內陸並未宣布，演練的課目是攻臺的山地戰與城鎮戰。這四波演習均符合作戰原則與程序，<sup>33</sup> 因此，解放軍除為展現對臺作戰能力，也在模擬戰場情境，作為爾後實戰的依據。

多位國安官員與軍方將領皆指出，中國原本的演習構想比實際所為的強度、力度大得多（C2、C3、D1、D6），但在 3 月 5 日作出飛彈射擊宣布後，卻出現不符其預期的發展，臺灣社會與民心狀態並未導致李登輝聲望受損；其次，西方國家對中國在臺灣大選前，以演習之名行軍事恫嚇之實，紛紛警告譴責，中國因此不願干犯眾怒，也完全不提為臺灣選舉而演習；尤其美國態度趨於強硬，採取「戰略明確、戰術模糊」作為，派遣兩個航母戰鬥群到臺海，在南北兩端進行監控，這種有限度但具體的軍事行動，令中國軍方震驚，顯示其對美鬥爭的演習目的受到嚴峻的考驗。當時中國內部發出反戰意見，特別是經貿部門不願見到情勢升高，影響經濟發展。使致北京不得不縮小演習規模，把該次行動定位在正常例行軍事演習的範圍內，而非軍事進犯行動。1996 年大選李登輝最終以 54% 過半選票，<sup>34</sup> 順利當選首任民選總統，就結果論北京的武力威脅是失敗的。

## (二) 建議

國家發生危機時能使情勢得以控制的重要關鍵，在於決策者經

---

33. 攻臺是兩、三棲登陸作戰，是典型的攻勢作戰，兩棲作戰原則分為四個階段，第一，先期作戰，包括飛彈射擊飛機轟炸以封鎖港口與航道，摧毀海島上軍事目標；第二是海空作戰爭取制空制海權；第三為兩棲或三棲登陸作戰，建立灘頭堡；第四則是內陸挺進攻佔島嶼作戰。

34. 較之競選對手彭明敏 21%、林洋港 15%、陳履安 10%，有相當差距。

由危機處理人員所提供的資訊與方案迅速做成決策，然臺灣自 1996 年迄今歷經多次政黨輪替，政治發展已進入民主鞏固期，過去所建立的危機處理機制，仍存在許多問題並無明顯改善。

首先，維持任務編組非建制性的危機處理機關，仍無專責機制進行危機界定，據以向總統建議國家安全已遭受威脅，必須進入危機處理階段。<sup>35</sup> 同時，一旦國家發生重大危機，形勢瞬息萬變，在情報通報制度未臻成熟下，資訊的整合即相對不足。尤其，國安高層會議與行政院臨時決策小組會議皆屬首長級會議，且人數在十人以上，若無充分幕僚作業支援與跨部會協調，所形成的方案將缺乏整體性。此外，任務編組會議所作決策皆須由各相關單位加以落實，各行政單位難免存在本位主義，若平日協調不足，危機期間又無專責機關追蹤命令執行並評估效果，將影響危機處理成效。

其次，指揮官必須在危機時刻的極大壓力與資訊相對不足條件下，迅速作成決策，犯錯機率通常較平日為高，建立危機處理的標準作業程序是減少錯誤的有效辦法，但我國目前並無國家安全危機處理 SOP 的訂定。

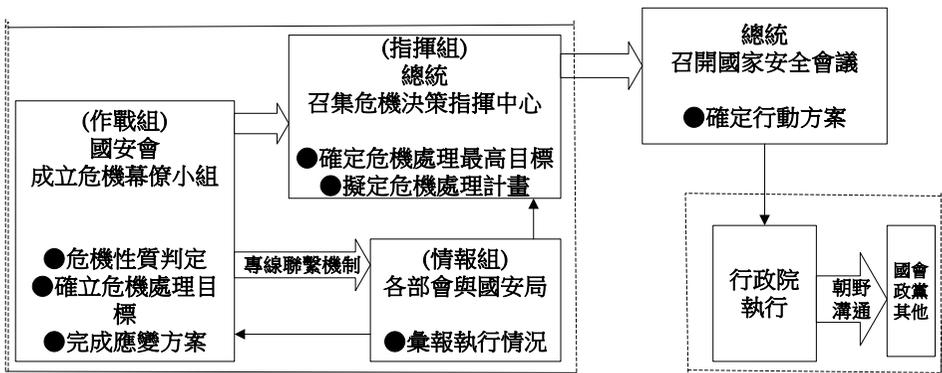
第三，朝野溝通機制未臻健全。危機決策的特性是時間緊迫，但行政院與立法院、執政黨與在野黨之間，就國家共同危機的因應必須充分溝通並建立共識，否則不利內部整合且易予外部力量介入的機會，此一部分亟待加強。

經由上述的檢討，本論文認為欲改善相關缺失，在憲政體制未變動的前提下，治本方式是經由國家安全會議組織法的修法，將國安會定位為國家危機預防與處理的專責機構；同時明確化國安會的

---

35. 如憲法增修條文第二條第三項總統頒布緊急命令，應如何、由何界定國家人民遭遇緊急危難或財政經濟發生重大變故？

業務，將國家戰略的規劃、國家危機的預防、處理、復原，列為國安會的主要工作，並以此任務執掌來重新調整組織與人員。若修法共識尚待討論凝聚，則在現行法制架構下，本文試擬符合我國政府體制所適用的國家安全危機處理機制與程序，繪製於圖六中，並說明如下：



圖六 國家安全危機處理機制及程序

資料來源：作者自行繪製

設立危機處理專責機制：危機情勢出現，總統應召集相關人員成立「危機決策指揮中心」(指揮組)，國安會副秘書長召集諮詢委員及相關部會副首長成立「危機幕僚小組」(作戰組)，並與相關各部會及國安局建立「專線聯繫機制」(情報組)，支援「危機決策指揮中心」。

建立標準作業程序：國安會「危機幕僚小組」針對危機性質進行判定，評估其影響與衝擊；討論並確立危機處理的目標，依據程度排列危機處理目標的優先性；依據危機情勢的實際發展狀況，修

正完成初步應變方案，提供「危機決策指揮中心」。「危機決策指揮中心」參考「危機幕僚小組」所提之初步應變方案，並確定此次危機處理的最高目標後，擬定危機處理計畫呈報總統。總統召開國家安全會議選定行動方案。行動方案付諸實施後，「專線聯繫機制」隨時彙報執行情況供「危機決策指揮中心」與「危機幕僚小組」參考與追蹤考核。

建構朝野溝通機制：危機期間就危機情勢與危機處理計畫與國會充分溝通，是民主國家必要的程序，並有助社會與人心穩定。臺海危機當年我國並無國會秘密聽證制度，2010年立法院已修正職權行使法第54條：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之」，此後行政部門應透過秘密會議方式向國會報告危機情勢與政府作為，取得朝野各政黨菁英與領袖的合作，立法委員亦應善盡保密責任，使應變計畫順利遂行，以確保危機得以有效因應。

## 參考書目

- Beaufre, Andre. 1965. *An Introduction to Strategy*. New York: Frederick A. Praeger.
- Brecher, Michael. 1978. *Studies in Crisis Behavior*. New Jersey: Transaction Books.
- Brecher, Michael. 1996. "Introduction: Crisis, Conflict, War-State of the Discipline." *International Political Science Review* 17: 127-139.
- Brodie, Bernard. 1959. *Strategy in the Missile Age*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Clausewitz, Carl von. 1976. *On War*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Cohen, Raymond. 1979. *Threat Perception in International Crisis*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Deutsch, Karl W. 1982. "Crisis Decision-Making: The Information Approach." in Daniel Frei. ed. *Managing International Crises*: 15-28. Beverly Hill, CA: Sage Publication.
- Fink, Steven. 1986. *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.
- Fraenkel, Jack R. and Norman Wallen. 2004. *How to Design and Evaluate Research in Education*. New York: McGraw-Hill.
- Frei, Daniel. 1978. *International Crises and Crisis Management: An East-West Symposium*. Farnborough: Saxon House.
- Halper, Stefan. 2013. *China: The Three Warfares*. Washington D.C.:

Office of the Secretary of Defense.

Hart, B. H. Liddell. 1975. *Strategy*. New York: Praeger Publishers.

Hermann, Charles F. 1972. *International Crisis: Insight from Behavioral Research*. New York: Free Press.

Jaques, Tony. 2010. "Reshaping Crisis Management: The Challenge for Organizational Design." *Organizational Development Journal* 28, 1: 9-17.

Lerbinger, Otto. 1997. *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

Lykke, Arthur F. Jr. 2001. "Toward an Understanding of Military Strategy." in Joseph R. Cerami and James F. Holcomb Jr. eds. *U.S. Army War College Guide to Strategy*: 179-186. Carlisle, PA: U.S. Army War College.

Mitchell, Thomas H. 1986. "Coping with a Corporate Crisis." *Canadian Business Review* 13: 17-20.

Mitroff, Ian. 1994. "Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit." *California Management Review* 36, 2: 101-113.

Nudell, M. and N. Antokol. 1988. *The Handbook of Effective Emergency and Crisis Management*. NY: Lexington Books.

Nunamaker, Jay F. Jr. et al. 1989. "Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action." *Journal of Management Information Systems* 5, 4: 7-31.

Peterson, Lowell. 1997. "Crisis Management for Benefit Plans." *Employee Benefits Journal* 22, 4: 5-7.

Pritchard, Carl L. 2001. *Risk Management: Concepts and Guidance*. 2nd

- ed. Virginia: ESI International.
- Reilly, Anne H. 1987. "Are Organizations Ready for Crisis? A Managerial Scoreboard." *Columbia Journal of World Business* 22: 79-88.
- Schultz, Kenneth A. 1998. "Domestic Opposition and Signaling in International Crises." *The American Political Science Review* 92, 4: 829-844.
- Smoke, Richard. 1977. *War: Controlling Escalation*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Snyder, Glenn H. and Paul Diesing. 1977. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Steyn, Herman et al. 2003. *Project Management: A Multi-Disciplinary Approach FPM Pub*. Pretoria: South Africa.
- U.S. Department of Defense. 1985. "JCS Pub 1: Dictionary of Military and Associated Terms." 1 June 1985. Washington: US Department of Defense.
- Wilkenfeld, Jonathan et al. 1988. *Crises in the Twentieth Century, Vol.II, Handbook of Foreign Policy Crises*. Oxford: Pergamon Press.
- Young, Oran. 1967. *The Intermediate: Third Parties in International Crisis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 丁渝洲、汪士淳。2008。《丁渝洲回憶錄》。臺北：天下遠見出版公司。(Ding, Yu-zhou and Shi-chun Wang. 2008. *Ding Yu-zhou Memoirs*. Taipei: World Vision Publishing Company.)
- 巴長泓。2007。〈我國危機管理機制之研究：以 1996 年台海危機及

- 2003 年 SARS 危機為例〉。國立中興大學國際政治研究所碩士論文。(Pa, Chang-hung. 2007. "The Study of Crisis Management in Taiwan: The Taiwan Strait Crisis of 1996 and the SARS Crisis of 2003." Master's Thesis of National Chung Hsing University.)
- 卡波尼格羅 (Jeffrey R. Caponigro)。2002。陳儀、邱天欣譯。《危機管理》。臺北：麥格羅希爾臺灣分公司。(Caponigro, Jeffrey R. 2002. Yi Chen and Tian-xin Qiu. trans. *The Crisis Counselor*. Taipei: McGraw-Hill, Taiwan Branch.)
- 向志進。1982。《情報戰》。臺北：覺園出版社。(Xiang, Zhi-jin. 1982. *Information War*. Taipei: Jue Yuan Press.)
- 朱延智。1999。〈小國軍事危機處理模式研究〉。國立政治大學東亞研究所博士論文。(Zhu, Yan-zhi. 1999. "Small States Military Crisis Management Mode Research." Doctoral's Thesis of National Chengchi University.)
- 朱漢屏。2006。〈中華民國國防安全危機偵測模式研究—以 1996 年台海危機為例〉。國防管理學院國防決策科學研究所碩士論文。(Chu, Han-ping. 2006. "A Crisis Detection Model for Defense Security of R.O.C. — The Case of 1996 Taiwan Strait risis." Master's Thesis of National Defense Management College.)
- 行政院。1996。〈最近兩岸關係之因應措施〉。作者所蒐藏政府公開文件。1996 年 3 月 20 日。(Executive Yuan. 1996. "Response Measures of Recent Cross-Strait Relations." Government's Public Documents Collected by Author. 20 march 1996.)
- 吳定。1998。《公共政策辭典》。臺北：五南出版社。(Wu, Ding. 1998. *Dictionary of Public Policy*. Taipei: Wunan Publishing.)

- 李建榮。1998。《連戰風雲》。臺北：時報文化出版公司。(Lee, Jian-rong. 1998. *Lien Chan in a Stormy World*. Taipei: China Times Publishing Company.)
- 李登輝。2009。蕭志強譯。《最高領導者的條件》。臺北：允晨文化。(Lee, Teng-hui. 2009. Zhi-qiang Xiao. trans. *Qualification of Supreme Leader*. Taipei: Yun Chen Culture.)
- 林正義。1992。〈從危機處理分析布希總統的波斯灣戰爭決策〉。《歐美研究》22, 4: 1-48。(Lin, Cheng-yi. 1993. “Crisis Management Decision of President Bush in the Gulf War.” *European and American Studies* 22, 4: 1-48.)
- 芬克 (Steven Fink)。1987。韓應寧譯。《危機管理》。臺北：天下文化公司。(Fink, Steven. 1987. Ying-ning Han. trans. *Crisis Management*. Taipei: World Culture Company.)
- 拉賓傑 (Otto Lerbinger)。2003。于鳳娟譯。《危機管理》。臺北：五南出版公司。(Lerbinger, Otto. 2003. Feng-juan Yu. trans. *Crisis Management*. Taipei: Wunan Publishing Company.)
- 法蘭克爾、華倫 (Jack R. Fraenkel and Norman E. Wallen)。2004。謝卓君譯。《教育研究法：規劃與評鑑》。高雄：麗文文化。(Fraenkel, Jack R. and Norman E. Wallen. 2004. Zhuo-jun Xie. trans. *How to Design and Evaluate Research in Education*. Kaohsiung: Liwen Culture Company.)
- 徐立德。2010。《情義在我心：徐立德八十回顧》。臺北：天下遠見出版社。(Hsu, Li-de. 2010. *Friendship in My Heart: Hsu's Eighty Review*. Taipei: World Vision Press.)
- 徐柏峰。2001。〈危機處理之研究：一九九五、九六年台海危機個案

分析)。國立政治大學外交學系碩士論文。(Hsu, Po-feng. 2001. “Crisis Management: Case Study of the 1995-96 Missile Crisis in the Taiwan Strait.” Master’s Thesis of National Chengchi University.)

瑟拉米、侯肯 (Joseph R. Cerami and James F. Holcomb, Jr.)。2001。高一中譯。《美國陸軍戰爭學院戰略指南》。臺北：國防部史政編譯局。(Cerami, Joseph R. and James F. Jr. Holcomb. 2001. Yi-zhong Gao. trans. *U.S. Army War College Guide to Strategy*. Taipei: Department of Defense History of Political Compilation and Translated Bureau.)

高凌雲。2006。〈台海危機十周年 中共導彈陣地曝光〉。《聯合新聞網》。 <https://sites.google.com/site/froch20012/roc-2006-03>。2015/05/27。(Gao, Ling-yun. 2006. “Taiwan Strait Crisis in Its 10th Anniversary, CCP's Missile Sites Was Exposed.” *UDN*. in <https://sites.google.com/site/froch20012/roc-2006-03>. Latest update 27 May 2015.)

國防部。1997。《中共軍事威脅期間國軍戰備整備作為》。臺北：國防部。(Department of Defense. 1997. *During the Communist Military Threat as Military Combat Preparedness*. Taipei: Department of Defense.)

國防部陸軍總司令部。2004。《陸軍指參作業程序教範》。臺北：國防部陸軍總司令部。(Department of Defense Army General Command. 2004. *Manual of the Army Command and Staff Operating Procedures*. Taipei: Department of Defense Army General Command.)

- 國防部。2006。《1996 年台海危機實況》。臺北：國防部。(Department of Defense. 2006. *The Real Situation of 1996 Taiwan Strait Crisis*. Taipei: Department of Defense.)
- 張榮豐。2012。〈危機處理與預防〉。<https://www.facebook.com/張榮豐-442567842438962/>。2014/08/30。(Zhang, Rong-feng. 2012. “Crisis Management and Prevention.” in <https://www.facebook.com/張榮豐-442567842438962/>. Latest update 30 August 2014.)
- 張慧英。2001。《邱強口述：危機處理聖經》。臺北：天下文化公司。(Zhang, Hye-young. 2001. *Qiu Qiang Oral: Crisis Bible*. Taipei: World Culture Company.)
- 許秋暘、盧世祥。2010。《臺灣紳士許遠東》。臺北：允晨文化公司。(Xu, Qiu-yang and Shi-xiang Lu. 2010. *Taiwan Gentleman Xu Yuan-dong*. Taipei: Yun Chen Culture.)
- 陳明通。2009。〈臺灣簽署「兩岸和平協議」的風險管理〉。《2009 臺灣政治學年會學術研討會動盪年代中的政治學：理論與實踐》。2009 年 11 月 21-22 日。新竹：玄奘大學。(Chen, Ming-tong. 2009. “Risk Management of Taiwan Signed the Cross-Strait Peace Agreement.” *Proceeding of the 2009 Taiwan Political Annual Meeting Symposium, Turbulent Era of Political Science: Theory and Practice*. 21-22 November 2009. Hsinchu: Hsuan Chuang University.)
- 傅慰孤、亓樂義。2006。《高維戰略》。臺北：全球防衛雜誌。(Fu, Wei-gu and Le-yi Qi. 2006. *Super Dimensional Strategy*. Taipei: Global Defense Magazine.)
- 鈕先鍾。1986。〈危機與危機管理：理論與實際〉。《中華戰略學刊》

- 1 : 90-111。(Niu, Sien-chong. 1986. "Crisis and Crisis Management: Theory and Practice." *China Strategy Journal* 1: 90-111.)
- 葉明峰。2006。〈1996 年台海飛彈危機期間「股市穩定基金」運作的回顧與檢討〉。《臺灣經濟論衡》4, 5 : 1-11。(Ye, Ming-feng. 2006. "Review the Operation of the Stock Market Stabilization Fund during the 1996 Taiwan Strait Missile Crisis." *Taiwan Economic Forum* 4, 5: 1-11.)
- 詹中原。2004。《危機管理理論架構》。臺北：聯經出版社。(Jan, Chung-yuang. 2004. *Crisis Management Theoretical Framework*. Taipei: Linking Publishing.)
- 鄒景雯。2001。《李登輝執政告白實錄》。臺北：印刻出版有限公司。(Tzou, Jiing-wen. 2001. *Lee Teng-hui's Confession Record during the Governing*. Taipei: INK Publishing Limited.)
- 臺北外匯經紀公司、臺北外匯市場發展基金會網站。1996。  
<http://www.tpefx.com.tw/htm/02ntd02.htm>。2015/03/27。(Taipei Foreign Exchange Market Development Foundation. 1996. in <http://www.tpefx.com.tw/htm/02ntd02.htm>. Latest update 27 March 2015.)
- 劉必榮。2007。〈馬英九·孫子兵法與危機管理〉。<http://kapu.pixnet.net/blog/post/24092717>。2015/04/04。(Liu, Pi-jung. 2007. "Ma Ying-jeou, Art of War and Crisis Management." in <http://kapu.pixnet.net/blog/post/24092717>. Latest update 04 April 2015.)
- 鄭炳利。2011。〈情報蒐集與運用對國家安全重要性之研究－以 1996 台海危機為例〉。國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文。(Cheng, Bi-lly. 2011. "The Study of the Importance of

Intelligence Collection and Application to National Security- An Example of 1996 Cross-Strait Crisis.” Master Thesis’s of National Chung Cheng University.)

錢宗旺。2008。〈軍事危機管理機制：大陸與台灣之比較〉。國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士論文。(Chien, Tsung-wang. 2008. “Mechanism of the Military Crisis Management : The Comparison of the Mainland China and Taiwan.” Master’s Thesis of National Chengchi University.)

謝如欽。2004。〈國家危機管理之研究-1954-1999 臺海危機探討〉。國立政治大學外交學系戰略與國際事務研究所碩士論文。(Xie, Ru-qin. 2004. “Studies of the National Crisis Management Discussion—Taiwan Strait Crisis 1954-1999.” Master’s Thesis of National Chengchi University.)

龐家均。2010。《臺灣軍情局高官回憶錄：情報札記》。香港：文化藝術出版社。(Pang, Jia-jun. 2010. *Memoirs of Taiwan Military Intelligence Bureau Official: Intelligence Notes*. H.K.: Culture and Art Press.)

附件一 深度訪談對象代號及訪談時間地點

層次	編號	受訪者背景	訪談時間	訪談地點
國 安 高 層 會 議	A1	前總統，主持國安高層會議	2014/11/19 2015/05/08	翠山莊（臺北） 翠山莊（臺北）
	A2	前總統府高層幕僚	2014/10/15	衡陽路（臺北）
	A3	前執政黨高層幕僚	2015/05/24	吉林路（臺北）
	A4	前內閣閣員	2014/06/10	民生東路（臺北）
臨 時 決 策 小 組	B1	前副閣揆，代理主持臨時決策小組	2014/09/10	杭州南路（臺北）
	B2	前內閣副閣員	2014/09/04	建國北路（臺北）
	B3	前內閣閣員	2014/09/23	德惠街（臺北）
	B4	前內閣閣員	2015/03/12	民生東路（臺北）
幕 僚 小 組	C1	前國安會成員	2015/02/05	電話查證
	C2	前國安會成員	2015/07/15	多次信件與電話訪談
	C3	前國安會成員	2014/06/15 2015/05/12	長興街（臺北）
	C4	前總統府資政	2015/04/10	新店（新北）
其 他	D1	前總統府幕僚	2014/06/18	敦化南路（臺北）
	D2	前駐外代表	2014/09/04	仁愛路（臺北）
	D3	前情治首長	2014/06/20	新店（新北）
	D4	前內閣副閣員	2015/04/23	復興南路（臺北）

	D5	前台海危機時軍事將領	2015/03/06 2015/03/28	新竹 師大（臺北）
	D6	前台海危機時軍事將領	2014/10/17 2015/07/30	華陰街（臺北）
	D7	前總統對日幕僚	2015/04/23	仁愛路（臺北）
	D8	前內閣高層幕僚	2014/08/15	中山北路（臺北）
	D9	前內閣高層幕僚	2014/07/12	信義路（臺北）

資料來源：作者自行整理

## 附件二 訪談題綱

- Q1： 危機處理階段是否成立危機指揮管制中心，啟動應變機制，落實應變計畫執行？
- Q2： 就此危機性質的判定為何？
- Q3： 危機處理的目標是什麼？
- Q4： 是否與如何根據最新情勢調整修改應變計畫為危機處理計畫？
- Q5： 是否經由指揮管制中心，持續評估並監控情勢發展與應變計畫執行？控管危機成效如何？

附件三 96 年 3 月臺灣股價變動與基金交易情形

大事記	日期	股價指數	漲跌	成交量 (億元)	基金量 (億元)
行政院成立臨時決策小組	2.12	4866.81	+90.74	259.24	
年假結束上班首日	2.23	4865.00	+55.98	130.03	27.504
	2.24	4837.63	-27.37	76.78	12.868
	2.26	4775.86	-61.77	106.87	18.638
	2.27	4769.64	-6.22	146.25	17.9658
	2.28	4751.19	-18.45	125.32	23.7354
	2.29	4797.67	+46.48	119.59	5.6467
	3.1	4877.38	+79.71	241.04	0.8881
	3.2	4854.9	-22.52	162.89	6.2177
	3.4	4855.23	+0.33	209.11	6.0763
新華社公布演習	3.5	4792.74	-62.51	265.94	12.6254
	3.6	4725.81	-66.93	245.28	31.4663
	3.7	4750.74	+24.93	211.06	49.7843
演習開始	3.8	4805.09	+54.35	246.46	54.5372
	3.9	4809.51	+4.42	157.76	24.63
	3.11	4711.43	-98.08	250.47	54.53
	3.12	4692.4	-19	221.94	51.4638
	3.13	4751.08	+58.70	221.77	44.3566
	3.14	4851.65	+100.60	286.96	25.1229
	3.15	4936.31	+84.68	425.73	9.9269
	3.16	4940.85	+4.54	355.60	11.4209
	3.18	4941.42	+0.57	326.16	6.2025
	3.19	4950.32	+8.90	247.97	12.9738
	3.20	5040.52	+90.20	418.27	24.9157
	3.21	5042.28	+1.76	433.10	12.3439
	3.22	5066.55	+24.27	436.18	62.6769

演習結束	3.25	5067.51	+0.96	464.56	36.5537
	3.26	5092.92	+25.41	309.03	54.6098
	3.27	5043.11	-49.81	303.69	2.037
	3.28	5032.35	-10.76	204.32	0.9885
	4.1	5127.49	+95.14	308.6	
	4.2	5175.75	+48.26	393.26	
	4.5	5377.19	+201.44	769.78	
	4.6	5581.13	+203.94	725.98	
	4.8	5599.80	+18.67	824.60	
	4.9	5589.72	-10.08	724.96	
	4.10	5768.03	+178.31	865.02	
	4.11	5712.50	-55.53	1144.70	
	4.12	5945.06	+232.56	1011.55	
	4.13	6070.63	+125.57	908.52	
	4.15	6122.46	+51.83	1396.22	
	4.16	5938.22	-184.24	1118.66	
	4.17	6087.98	+149.76	973.77	
	4.18	5942.80	-145.18	1062.40	
	4.19	5945.67	+2.87	629.59	
	4.20	5927.52	-18.15	600.26	
	4.22	6052.85	+125.33	676.94	
	4.23	5907.01	-145.84	1131.41	
	4.24	5986.81	+79.80	688.58	
	4.25	5970.15	-16.66	651.96	
	4.26	6051.21	+81.06	778.49	
	4.27	6115.92	+64.71	583.23	
	4.29	6182.70	+66.78	1098.27	
七人小組結束	4.30	6134.28	-48.42	866.82	

資料來源：參考經建會財務處長葉明峰(2006)資料整理

# **Crisis Management Mechanisms for National Security: A Case Study of the 1996 Taiwan Strait Crisis**

Jiing-Wen Tzou\* Ming-Tong Chen\*\*

2016 is the 20th anniversary of the 1996 Taiwan Strait crisis. The military exercise by the Liberation Army of People's Republic of China, known as the "United 96" exercise that year seriously affected Taiwan's national security. The underlying cause of the crisis was that China was trying to seize Taiwan's sovereignty. In response to this crisis, the Lee Teng-hui administration at the time established standard operating procedures for crisis management. The National Security Council (NSC), acting as the principal institution for this mechanism, gathered all intelligence and determined that the purpose of creating this crisis by China was to influence Taiwan's first presidential election in March 1996. Faced with such an existential threat, the staff at the NSC proposed 12 scenarios with crisis management plans including response protocols, communications, media planning, resource

---

\* Ph. D. Student, Graduate Institute of National Development National Taiwan University.

\*\* Corresponding author, Professor, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University and Director, the Center for China Studies, National Taiwan University.

mobilization et al, to ensure the ultimate goal of having the election proceeded on schedule. At the end, the crisis was controlled and resolved.

Through in-depth interviews with the crisis management team at the time, this study concludes that the main responses to the 1996 Taiwan Strait crisis were: (I) establishing a crisis management organization; (II) determining the nature of the crisis; (III) identifying the objectives of crisis management; (IV) developing and executing the crisis management plans; (V) controlling and managing the crisis. This thesis proposes additional reviews and revisions, including: (a) setting up a dedicated crisis management mechanism; (b) establishing standard operating procedures; (c) establishing a communication mechanism involving ruling and opposition parties. We believe the proposed revisions can establish a crisis management model that is more compatible with the unique situation and political system in Taiwan.

**Keywords:** national security, crisis management model, 1996 Taiwan Strait crisis, "United 96" exercise, Lee Teng-hui