



柯林頓政府台海危機決策制訂過程 個案研究

陳 一 新

(淡江大學美國研究所教授)

摘 要

本文旨在將艾里遜(Graham T. Allison)三個決策模式運用於美國1995—1996年台海危機之處理上，並且探討台北、北京與華盛頓在決策過程中究竟犯了什麼錯誤，從而導致危機出現而且不斷擴大。在李登輝總統1995年訪美事件上，三方可說都犯了一些錯誤。惟在中共對這樣一個私人訪問過份反應而發動軍事演習威脅台灣時，柯林頓政府輕聲細語的抗議與低調的行事作風，顯然無法遏阻北京的行動。一直到中共人民解放軍1996年3月初對準台灣兩大港口200海哩的外海，試射飛彈之後，華盛頓才意識到事態嚴重。柯林頓總統的官員立刻達成協議，決定採取行動，以免危機升高為台海衝突。在美國派遣兩艘航空母艦戰鬥群之後，危機終於解除。然而，這段期間所造成的錯誤已使三方互信降低，而且新的問題層出不窮。要言之，本文主要即在指出，美「中」台三方因為一連串的誤判與政策失誤，終於導致台海危機的出現，儘管危機後來終於化解，但已對三邊關係帶來深遠的影響。本文認為，在艾里遜所著「決策本質」一書出版近30年的今天，其所提出的三個決策模式仍十分有用，而且資料愈充足，其解釋力與分析力也就愈強。

壹、前言

本論文的主要目的在於探討柯林頓政府在李總統訪美與美國出兵干預台海危機的決策過程。至於本論文的主旨則是，美「中」台三方的錯誤認知、誤判與決策失誤終於導致台海危機的爆發，儘管柯林頓政府最後關頭以具體行動化解危機，但已對三邊關係帶來深遠的負面影響。

在本論文中，筆者將主要以決策理論(decision-making theory)的三個模式針對前述案例作一研究。透過此一理論的探討，筆者將得到一些假設，運用驗證理論(theory-confirming)與提出假設(hypothesis-generating)的案例研究(case studies)來進行以下的研究。¹

艾里遜(Graham Allison)教授1971年寫過一本「決策本質」(Essence of Decision)，討論1962年古巴飛彈危機美蘇兩國的決策過程。²惟受限於資料，艾里遜只能就兩國決策過程做出較為粗枝大葉的分析。28年後由於大量機密資料、錄音帶、檔案的解密，艾里遜與維琴尼亞大學教授哲利考(Philip Zelikow)重寫「決策本質」，詳盡的分析幾乎已可讓讀者當做一本新書來閱讀了。³筆者視本論文為拋磚引玉之作，希望若干年後能有足夠的資料讓包括本人在內的研究者對前述案例做出更深入而詳盡的研究。

1. 有關方法論更詳細的討論，請見陳一新，斷交後的中美關係（台北：五南出版社，1995年），頁4-8；Arend Liphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review* (下稱 APSR), Vol.65, No. 3, September 1971, pp.689-691.

2. Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

3. Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision* (New York: Addison Wesley Longman, 1999).

貳、決策理論與假設

本論文主要即在指出，美中台三方因為一連串的錯誤認知與決策失誤，終於導致台海危機的出現；儘管柯林頓政府以軍事行動化解危機，並建立一個援引台灣關係法確保兩岸歧見必須以和平方式解決以及保障美國在西太平洋利益的先例，但已對三邊關係帶來深遠的影響。筆者在下文將對艾里遜提出的三個決策模式作出討論，並抽理出一些假設供案例研究驗證之用。這三個決策模式分別是：理性行為者模式(Rational Actor Model)、組織行為模式(Organizational Behavior Model)與政府政治模式(Governmental Politics Model)。

一、 理性行為者模式

在理性行為者模式中，國家或政府被視為是單一的理性行為者。此行為者首先要分析對手國行為者的目標與目的，精確計算對手國行為的意義，藉著對偏好順序、功用、結果與副作用的分析作為推斷、預測的根據。⁴ 正如摩根索(Hans J. Morgenthau)所說，所有行為者都是基於自身利益的考量，提出理性的優先順序，作為外交政策的依據。⁵ 至於什麼是理性(rationality)？史耐德(Glenn J. Snyder)與狄辛(Paul Diesing)認為將功效(utility)極大化(maximization)或是將利益提昇至最大的作法就是理性。⁶

艾里遜指出，理性行為者必須就呈現在其面前的選項(alternatives)作一抉擇。每一選項包含一個以上的行動，且每一選項必須與其他選項有所區隔。⁷ 不過，史耐德與狄辛更進一步指出，決策者必須就界定

4. 同註3，頁18、24-27。

5. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, 5th ed. (New York: Knopf, 1973), pp.5-6.

6. Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977), p.341.



非常清楚且相互排斥的選項作一抉擇。⁸惟就實際決策過程中，可以發現並不是所有選項都是區隔清楚或相互排斥的。行為者也不一定非要就所有呈現在其面前的選項挑選其一不可。他可以兩案並行，也可以就選項中挑選部分綜合成一新的政策，變化不一而足。

史耐德與狄辛認為，作為一位決策者，他應具有能力評估採取每一個選項後的可能後果(consequences)與計算每一個選項的期待值。在比較各個選項與權衡利弊得失之後，決策者才擇一做為其政策。⁹在博奕理論(Game Theory)中，所謂理性的行為(rational behavior)也是指行為者將功效最大化的做法，但卻特別強調每一位行為者「最好的」選擇取決於其期待於對手之行為，是相互影響的，是互動式的。¹⁰由於博奕理論是分析行為者在互動狀態下的「戰略行為」(strategic behavior)，是在知彼知己與瞭解後果的狀況下所做出的選擇；因此，決策者所選擇的戰略行為，自然是符合理性的行為。瞭解各個選項的可能後果對於一個決策者而言十分重要，因為這樣他才能選擇效果最好，代價最小的選項作為政策。這也是為什麼艾里遜要求每個選項之下必須附列一些可能的後果供理性行為者參考的主要原因。¹¹

二、組織行為模式

在組織行為模式中，政府的決策是組織依其能力、文化與標準作業程序的產品。一方面，組織運用資源的能力限制了政府領導人有效選項的範圍；另一方面，領導人的決策空間也受到組織所提供選項造成的

7.同註3，頁18、24-27。

8.同註6，頁340。

9.同註8。

10. Thomas Shilling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), p.15.

11.同註3，頁18、24-27。



結構性限制。組織行為模式中的行為者既非國家亦非政府，而是一群聯繫鬆散的組織，負有不同的責任，執行相當廣泛的責任，在國家大政方針與一定規範限制之下，各有一定的自主權。¹²

正如哈普倫(Morton Halperin)所說的，在每一個組織中，都有少數位高權重者決定組織的能力、文化與任務的優先順序。¹³組織既然受到能力、文化與標準作業程序(Standard Operating Procedures)的限制，也因此政府領導人很難操控、干預組織的行動，更不用說協調各組織之間的行動。¹⁴在美國，負責外交與危機處理的組織至少包括國務院、國家安全會議，國防部、參謀本部、中情局等。如果政府領導人要發動一項新行動，而某特定組織又力有未逮，領導人就有可能另起爐灶，以另一組織取而代之。例如，從1960年代末期開始，特別是尼克森(Richard Nixon)與卡特(Jimmy Carter)兩任總統，都有重國家安全會議而輕國務院的傾向。¹⁵此一外交重心朝國家安全會議傾斜的趨勢直到雷根(Ronald Reagan)總統入主白宮之後才扭轉過來。¹⁶

三、政府政治模式

政府政治模式又稱官僚政治模式(Bureaucratic Politics Model)。在理性行為者模式中，國家或政府被視為是由領導人代表的理性行為

12. 同註3，頁5-6、164-185。

13. Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974), p.28.

14. 同註3，頁18、24-27。

15. Bert A. Rockman, "America's Department of State Irregular and Regular Syndromes of Policy Making," *APSR*, Vol. 75, No. 4, December 1981, pp. 911-927.

16. Karl F. Inderfurth and Lock K. Johnson, eds., *Decisions of the Highest Order: Perspective of the National Security Council* (Pacific Grove, Cal.: Brooks/Cole, a Division of Wadsworth, 1988), Chs.18-21.



者，在掌控所有情報的狀況下，此一理性行為者能從好幾個選項之中挑選一個代價最小、效益最大的選項作為決策。在組織行為模式中，最強大的組織依其能力、文化與標準作業程序所提出的選項，往往成為最後的決策。

與理性行為模式、組織行為模式不同的是，在政府政治模式中，正如哈普倫與坎特爾(Arnold Kanter)所指出的，雖然總統是外交政策的主要決策者，但是他並不是唯一的決策者。參與決策制定的人士往往有不少位，有些是總統本來就有義務諮詢的人士，也有些是總統自認為有必要而諮詢的人士。¹⁷也有學者認為，主要決策常常由凝聚性很高、人數約 6-12 人的小團體所制定。¹⁸由於所有參與者職掌、位階不同，觀察問題的角度、立場也有別。位高權重者可能較為重視大戰略、外交、危機等攸關國家利益的議題，位階較低者則較常以本位主義、組織或派系利益甚至個人目標來看問題。¹⁹

在此模式中，政府決策往往不是單一、理性選擇下的結果，而是政治拔河、官員討價還價的結果。²⁰公共政策議題本來就有很大的空間容許多元的聲音，更不用說像外交、戰略、危機這種高度複雜的政策議題了。由於總統常傾向於追求贏的策略與推出易引起社會共識或大眾共鳴的政策，而不希望面對失敗，或面對國會、媒體與民眾的挑戰；

17. Morton H. Halperin and Arnold Kanter, "Introduction/The Bureaucratic Perspective: A Preliminary Framework," Morton H. Halperin and Arnold Kanter, eds., *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective* (Boston: Little, Brown and Company, 1973), p.7.

18. Irving L. Janis, *Groupthink*, rev. ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1982); Irving L. Janis and Leon Mann, *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment* (New York: Free Press, 1977), pp.46, 91-95 & 113.

19. 同註 3，頁 255。

20. 同註 3，頁 255-256。

因此，負責外交政策的官員多少必須為總統考慮一下他所面對的困難與壓力。²¹這也是為什麼在外交政策的制定過程中，除了行政部門官員之外，國會議員、媒體、利益團體、民意也常能發揮影響力的原因。

不過，正如專研總統學的學者紐斯塔特(Richard E. Neustadt)所指出的，在官員看法與總統有重大歧見時，總統必須用說服的力量(the power to persuade)讓官員接受總統的看法。²²艾里遜也說，作為一位主要決策者，總統除了依靠憲法規定正式的權力之外，還要運用他所建立的名聲與地位，去說服其他決策參與者，讓他們心中所想要的以及所擔心的事轉化成合乎大家的利益，也正好是總統所最想要的。²³當然，除非其他決策參與者之外，總統也必須說服國會議員、意見領袖來支持其政策，光靠憲法規定的權力，總統將一事無成，什麼政策也推動不了。

在政府政治模式中，在美國這邊的行為者通常至少包括總統、國務卿、國家安全顧問、國防部長、中央情報局局長、參謀本部聯合會議主席，有時還再加上財政部長、美國駐聯合國大使。當然，這些人的副手、主要幕僚、其他相關官員、國會領袖、相關外交官員、重要利益團體領袖機構負責人也可能視情況或需要全程或非全程地參與決策過程或是接受質詢。在美國針對李總統訪美的決策過程中，美國這邊的決策參與者必須瞭解台灣決策參與者之中那些人的觀點影響決策的形成與執行。他們必須分析台灣決策參與者的看法、偏好順序與對問題的立場，從而找出一些可以有助於說明李總統最後決定全力推動訪美的主要因素。此外，如有可能的話，美國這邊的決策參與者也希

21.同註 17，頁 13-14。

22. Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5thed. (New York: Free Press, 1990), p.11.

23.同註 3，頁 259。

望知道李總統訪美的決策與行動是透過什麼「行動管道」(action channel)將決策參與者各種紛歧的觀點、偏好與立場彙整而形成的。同樣地，美國這邊決策參與者的觀點、偏好與立場，柯林頓總統最後決定核發簽證的主要因素，以及透過什麼「行動管道」做成決策，也必須一一分析。

雖然以上三個決策模式均可單獨使用分析包括外交政策在內的所有公共政策，但艾里遜認為這三個模式其實是可以互補的。理性行為者模式是從較宏觀的角度、在國家層次以及政府內部觀點一致的基礎上來觀察國家、政府或領導人制定執行的過程。組織行為模式則是從組織能力、文化與標準作業程序來觀察組織彙集、分析情報、提出選項、領導人做出決策與相關組織負責執行的過程。政府政治模式則是從所有決策參與者的觀點、偏好與立場分析出何以決策最後被採納以及透過什麼「行動管道」的過程。既然三個決策模式是從不同角度切入來探討決策的過程，研究者自可整合這三個模式分析解釋決策過程，而收剔除重疊、截長補短之效。²⁴

從以上的討論，可以抽理出以下四項假設供案例研究驗證之用。

H1：選項可能要付出的代價愈低，獲致的效益愈高，被採納為政策的可能性也就愈高。

H2：一個組織的能力愈大，就愈有可能影響政府領導人的選擇。

H3：在重大外交決策或是涉及使用兵力的危機處理過程中，決策參與者之間的看法歧異，但政府領導人最後所採納的政策常是大多數決策參與者所支持的政策。

H4：對於涉及總統連任或其他重大政治考慮的外交決策，官員常傾向於配合總統的想法。

在以下的討論，筆者將以 1995 年李總統訪美以迄 1996 年飛彈試射危機等案例來驗證這四項假設，並對理論的適用情形做一檢討。受

24.同註 3，頁 7、392、401-402。

到資料與證據的限制，本論文目前只能以美國政府在相關決策過程的分析為主，至於美「中」台三方決策過程的詳細研究只有期諸來日了。

參、柯林頓政府在 1995 年李總統訪美決策之分析

1995 年 5 月 19 日白宮內閣會議室的早餐會報上，國務卿克里斯多福(Warren Christopher)、國家安全顧問雷克(Anthony Lake)、國防部長裴利(William Perry)、副國家安全顧問柏格(Samuel Berger)、國務院亞太助卿羅德(Winston Lord)正準備針對是否給予李登輝總統訪美簽證，向柯林頓總統提出正式建議。²⁵5 月 2 日，眾院在無人反對情形之下通過一項要求行政部門批准李登輝總統訪美簽證、不具拘束力的議案。一周之後，不顧行政部門官員的反對，參院也以壓倒性的票數通過一項類似的決議案。加上年初以來美國媒體連篇累牘地以社論與專欄文章討論美國是否應同意李總統訪美，特別是共和黨國會議員更是以此問題大作文章，使得柯林頓政府備感壓力，這也是行政部門政府官員必須儘快見面提出對策的主因，因為再拖下去壓力只會越來越大。

事實上，在這次早餐會前，柯林頓即已與官員針對是否要給李總統簽證一事多次交換意見。國務院、國家安全會議、國防部與中央情報局已針對李總統訪美動機、目標、目的、可能帶來的威脅與機會、台灣有關單位推動李總統訪美任務的資源配置與運用資源的能力、決策參與者與李總統對訪美任務的看法，偏好與立場，以及決策如何做成等問題都做過相當深入的研究。在以下案例的研究部份，筆者將根據前述三個決策模式，來探討美台雙方在決策過程中的錯誤認知、誤判與失誤。

25. James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Knopf, 1999), pp. 286-287.



一、李總統訪美動機、目標與目的

國務院與國家安全會議官員對於李總統執意訪美知之甚詳。首先，中華民國與美國自 1979 年斷交以來一項不成文的規定就是正副總統、正副行政院長四位高層領袖只能過境停留。過去李元簇副總統與連戰行政院長出國訪問途經美國都是過境停留性質，事前都經過國務院批准，但是 1994 年 1 月訪問宏都拉斯過境美國邁阿密時，卻因停留時間太長，活動安排太過招搖，引起國務院注意而下令連戰離境，迫使連院長只有臨時決定順道訪問巴拿馬幾天將行程湊滿。²⁶儘管有了前述不愉快的經驗，李總統仍決定於 1994 年 5 月取道美國往訪中南美洲。行前，外交部長錢復已安排好備胎，加拿大與墨西哥政府均已同意讓李總統過境並過夜停留。²⁷但是李總統仍決定選擇夏威夷作為過境的地點，以測試美國的政策。

柯林頓政府顯然怎樣也沒料到國務院中低層官員在 1994 上半年所犯的一連串錯誤竟然在一年之後引起軒然大波。當台北依慣例向國務院提出過境夏威夷停留一晚的申請時，中共駐美大使李道豫警告美國政府，只要台灣的總統獲准在美國領土停留片刻，中共將和美國沒完沒了。如同全世界所有國家的官僚體系一樣，美國國務院的中低層官員每天忙著處理大小事情，也是抱著多一事不如少一事的心裡，不願為了小小的台灣平添麻煩。副亞太助卿唐穆勝(Peter Tomsen)接到李道豫的警告後，覺得茲事體大，決定一反往例不准李總統過境火奴魯魯機場。美國在台協會台北辦事處處長貝霖(Lynn Pascoe)奉命通知錢復部長，令錢復大為光火，當著貝霖的面，痛斥美國人像是沒有骨頭的水母(spineless jellyfish)，對中共卑顏屈膝。台北的激烈反應促使亞

26. 張慧英，超級外交官李登輝和他的務實外交（台北：時報文化出版社，1996 年），頁 136。

27. 同註 1，頁 289。

太助卿羅德改變主意，同意李總統搭乘的飛機可以過境夏威夷加油，但李只能留在機場貴賓室 45 分鐘，而且除了美國在台協會理事主席白樂崎(Natale H. Bellocchi) 奉命接機外，國務院未提供任何禮遇。李總統對此極為不快，決定以拒絕下機向美國表達不滿，並乘機向國際媒體抱怨國務院的決定是對他的羞辱。²⁸ 只是現在一切都已太遲，國務院官員與國家安全會議的顧問必須以新的態度來看待李總統訪美的問題。

其次，國務院官員很快就發現，李總統訪美之行只是台灣後冷戰時期展開外交出擊的一環而已，當然訪美是李總統務實外交皇冠上最大的一顆寶石。李總統不僅訪問中南美洲，也訪問東南亞與非洲，更在紐約市大張旗鼓發動呼籲全球支持台灣參與聯合國的運動。1993 年美國對台灣出口價值 160 億美元的貨物，足足是銷往中國大陸的兩倍，美國公司風塵僕僕不遠千里而來與歐洲的競爭者爭食價值近 3000 億美元公共工程計畫的大餅。台灣不僅以大手筆採購 150 架通用動力公司的 F-16 戰機，而且連眼睛都不眨一下就買下法國的 60 架幻象-2000 戰機與 4 艘拉法葉巡防艦。²⁹ 1994 年只是象徵台灣啟動對中共外交大反擊的第一年，李總統正積極籌畫 1995 年讓中共好看的大計劃。

第三，根據國務院官員與國家安全會議助理的看法，國務院 1994 年 9 月向台北提出「美國對台政策調整」(Adjustments to U.S. Policy Toward Taiwan)也是促成李總統決定以訪美來挑戰美國底線的原因之一。這項由國家安全會議顧問雷克與亞太助卿羅德一手策畫的美國對台政策顯然提高了台北的期待，認為雙方還有更大的空間可以提昇兩國之間的非官方關係。事實上，正如國務卿克里斯多福所說的，美國

28. Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China* (New York: Public Affairs, 1999), p.414 ; 同註 25 , 頁 318。

29. John W. Garver, *Face Off* (Seattle, Wash.: University of Washington Press, 1997), pp. 27-34 ; 同註 25 , 頁 318。

這次對台政策檢討的目的只是在做一些枝節上、實質上的改進，以對台灣的政經成就表示肯定，而不是要改變「一個中國」的政策，或碰觸比較敏感的議題。³⁰對台新政策出爐後，招致各方不滿。北京不滿新政策是因為它竟然允許美國部長級官員訪問台灣。然而，早在布希政府後期美國即曾派遣美國貿易代表奚爾斯(Carla Hills)女士訪問台北。³¹台北不滿是因為高階領袖只能過境停留，而不能過境訪問美國，使李總統無法一圓訪美之夢。³²在華盛頓參院外交關係委員會的聽證會中，參議院砲口一致，要求國務院要大膽地對台灣官員的訪美進一步放寬限制，令前來作證的羅德如坐針氈。其時還在國家安全會議擔任助理的陸士達(Stanley Roth)表示：「早知如此，根本不必搞什麼對台政策檢討。」³³顯然，負責外交政策執行的行政部門中低層官員對李總統為他們添加很多額外的麻煩是不滿的。

第四，台灣的民主化使台北在華盛頓贏得廣泛的支持，也是美國與台灣關係維繫不墜的原因之一。然而，隨著台灣民主化的進展，島內分離主義的情緒也迅速增長。³⁴學者哈普倫與坎特爾早就一語道破總統很容易傾向於相信其連任是最符合國家利益的，而外交爭議或失敗可能會對連任產生負面影響。³⁵正如陸委會副主委林中斌以含蓄的口吻所指出的，面臨即將到來的1996年3月首次大選，李總統必須掌握民

30. Warren Christopher, *In the Stream of History* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1998), p. 286; 同註 28, 頁 414。

31. 同註 28, 頁 414; 同註 25, 頁 319; 同註 1, 頁 293。

32. 同註 1, 頁 296。

33. 同註 25, 頁 319。

34. Edward I-hsin Chen, "ROC-US Relations: 20 Years after the TRA Enactment," *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol. 3, No. 3, Spring 1996, pp. 16-22; "TRA Allows US Policy in Cross-Strait Affairs," *The Free China Journal*, April 16, 1999, p. 7.

35. 同註 17, 頁 13。

意走向，並預防反對黨可能的攻勢。³⁶為了拉攏台灣意識高漲的選民，李總統決定不惜一切代價達成訪美的任務。

二、訪美決策的制訂與執行

國務院自國務卿克里斯多福以降的官員都沒有料到國會的反彈是如此之大，而且一波比一波強大，更沒有料到台灣遊說團竟有扭轉乾坤之力。起初還是國會山莊零星的砲火，但後來像滾雪球一樣越滾越大，沛然莫之能禦。1994年5月17日，參議員穆考斯基(Frank Murkowski)與布朗(Hank Brown)致函李總統邀請他訪問美國。5月20日，76位參議員分別依黨籍聯名函賀李總統就職四周年並邀請他訪美。穆考斯基、布朗與賽門(Paul Simon)三位參議員並曾多次於院會中發言對行政部門對台北的政策表示不滿。布朗參議員更於7、8月間四度提出支持李總統訪美及「中」美高層互訪的台灣關係法修正案，並分別獲得參院院會通過。在眾院，蓋登生(Samuel Gedenson)等眾議員也於8月12日聯名專函邀請李總統訪美。³⁷不僅國會議員接二連三提案表示對李總統未能過境夏威夷訪問深表同情，報紙社論、專欄也如雨後春筍般冒出為李總統遭到國務院的羞辱而抱屈。對於美國國內政治氣候的轉變，國務院的反應顯然非常遲鈍。但是，精明的台灣政治人物卻早已嗅出政治氣氛的轉變，並決定靈活加以運用。

在1995年5月上旬國會參眾兩院以壓倒性票數通過支持李總統訪美的決議案以前，雖然國務院、國家安全會議與中情局從各種管道傳來的情報研判出李總統早在1994年即開始推動訪美的計畫，但一直不

³⁶ 林中斌，「透視台海危機成因及西方解放軍研究」（導讀），張同瑩、馬勵、張定琦譯，台灣沒有明天？（台北：先覺出版社，1995年），頁41。本導讀專為中譯本所撰。該書譯自James R. Lilley and Chuck Downs, eds., *Crisis in the Taiwan Strait* (Washington, D. C.: National Defense University Press, 1997).



太相信他能成功。甚至在5月2日眾院通過支持李總統的訪美決議案後，國務院仍企圖勸阻參議員不要跟進。

根據美國國務院、國家安全會議、中情局的研判，李總統是由好幾個管道同時進行。李總統在1994年9月7日「美國對台政策調整」定案確定高階領袖仍不能過境訪美後，即在總統府召開數次國家安全會議，討論總統訪美可能帶來的利弊得失。在一次會議中，駐美代表丁懋時向總統詳細報告「美國對台政策調整」的要點與雙方關係的未來展望。李總統在聽到美國國務院對他過境訪美仍然死抱著舊規定頗為不悅，並乘機當著外交部長錢復的面，對國家安全會議秘書長丁懋時發了一頓脾氣。錢部長一向主張大陸政策應優先於外交政策，認為只有在兩岸關係順利發展並建立互信的情況下，外交空間才有可能大幅拓展。眼見兩岸關係誤會重重，且充滿高度的不信任，錢復力陳當時尚不是很好的時機。不過，在另一次國家安全會議中，李總統痛斥外交部連總統訪美這件事都辦不好，還辦什麼外交，國安會副秘書長林碧炤與國安局局長殷宗文在會中也力主訪美，丁懋時知道總統心意已定而默不作聲，在這種壓力之下，錢部長只有硬著頭皮答應全力配合。³⁸在總統府召開的這場會議中，他們做出了兩項決策。其一是任命魯肇忠擔任新任駐美代表，全力推動李總統訪美。其二是透過在美國司法部正式登記為台灣進行合法遊說活動的公關公司，全力向美國國會議員、柯林頓總統的國內顧問以及地方政客展開工作，促成李總統訪美。³⁹

37. 外交部長錢復、駐美代表魯肇忠報告「中美關係現狀之展望」，立法院第二屆第四會期外交及僑務委員會第二次全體委員會會議記錄，1994年9月17日，頁3-4。

38. 筆者訪談總統府、外交部及其他部會相關官員所得(1999/05/13, 1999/05/25, 1999/06/09, 1999/07/15, 1999/12/10)。

39. 肖蓉，「冷戰後美國與台灣關係的演變」，牛軍主編，克林頓治下的美國（北京：中國社會科學院，1998年），頁11820；同註25，頁32026；同註

事實上，李總統早有定見，找大夥兒來開會只是整個訪美計畫需要外交部資源的配合而已，美國所獲得的情報是，早在 1994 年 2 月，美國前駐中共大使李潔明應邀訪問台北與李總統見面時，元首訪美計畫就已經敲定。李潔明的建議是，可以透過美國各大學邀訪李總統並獲頒榮譽博士來完成訪美的心願。當然，最好是由李總統的母校康乃爾大學出面，因為這樣的安排合乎美國人最講究的人權價值，無懈可擊，讓美國政府完全無法拒絕。⁴⁰ 李總統做出決定後，當即指示國民黨黨營事業投資管理委員會主任委員劉泰英著手進行。⁴¹ 1994 年夏天由劉泰英擔任院長的台灣綜合研究院與華府一家卡西迪公司(Cassidy & Associates)簽下一紙為期三年、總值 450 萬美元的合約。劉泰英交辦的首項任務就是責成該公司遊說民主黨籍的國會議員與政治人物支持李總統訪美，因為該公司的主要成員多與民主黨關係密切，其中之一就是前總統卡特(Jimmy Carter)的新聞秘書鮑威爾(Jody Powell)。⁴² 此外，早在 1994 年，「李登輝之友會」就對李總統母校康乃爾大學捐贈 250 萬美元。由於李總統是康乃爾當時唯一一位在位的國家元首，因此康大也非常樂意對李總統發出邀請函。⁴³ 很快地李總統接受康大邀請並有意訪問母校發表演說的新聞成了媒體炒作、國會議員議論紛紛的焦點話題。

1994 年 11 月美國期中選舉揭曉，共和黨同時掌控參眾兩院多數。新選出的眾院議長金瑞契(Newt Gingrich)意氣風發地接見國民黨秘書長許水德時表示他不僅支持李總統訪美，也支持台灣重返聯合國，因

28，頁 41416。

40. 楊中美，中共外交教父錢其琛（台北：時報文化出版社，1999 年），頁 205。

41. 同註 25，頁 318、320。

42. 同註 25，頁 320。

43. 同註 25，頁 321。

為台灣值得支持。⁴⁴不幸的是，老大的國務院自恃對台灣一向傲慢的心態，顯然仍未體察出此一國內政治情勢變化所可能帶來的影響。1995年2月，國務卿克里斯多福與亞太助卿羅德仍不斷強調，美國反對李總統訪美，並謂最多只能提供「延長過境訪問」(extended transit visit)的禮遇。2月15日，克卿在參院預算委員會的一項聽證會中，甚至以斬釘截鐵的語氣表示，李總統來美國訪問的事是不可能發生的，但如李總統到別的地方去，過境美國是可以接受的。他強調，基於華盛頓與北京建交時對「一個中國」的概念以及與台灣維持非官方關係的承諾，國會應該體認到，「這件事（李總統訪美）有多麼困難」。⁴⁵在2月間眾院國際關係委員會亞太小組的一項聽證會中，羅德再度飽受共和黨的疲勞轟炸。當時還供職於該委員會的卜睿哲(Richard Bush)告訴國家安全會議中國事務專家蘇葆立(Robert Suettinger)，台灣遊說團與共和黨的力量將會像潮水一樣淹沒賓夕法尼亞大道，並問蘇葆立「想要有面子的早點輸掉，還是晚點輸掉卻死的很難看？」⁴⁶卜睿哲總算還有點眼光，知道國務院與國家安全會議的這場戰爭是輸定了，差別只在時間早晚而已。

1995年4月17日，克卿在聯合國會見中共外長錢其琛還信誓旦旦地表示柯林頓政府絕不會核發簽證給李總統，也不會改變與台灣的非官方關係。不過，克卿也鄭重其事的警告錢：美國國會的壓力很大，行政部門可能撐不太住。在李總統獲准訪問綺色佳後，克卿獲知錢的處境頗為尷尬。⁴⁷

台灣推動李總統訪美的效率恐怕沒有一個國家能望其項背。5月2

44.同註29，頁68；同註25，頁320。

45.同註1，頁302。

46.同註28，頁414。

47.包括克卿自己都懷疑錢其琛是否聽得進他的警告；同註30，頁287；轉向(*About Face*)一書作者James Mann也持類似看法，請見註25，頁322。

日眾院以 396 對 0 票支持李總統訪問母校的一項無拘束力的決議案。一周以後，儘管行政部門竭盡全力阻撓，參院仍以 97 對 1 票通過類似的決議案。當時供職國家安全會議的陸士達事後回憶說，卡西迪公司甚至說服了柯林頓總統許多國內事務的顧問，使國務院的反對起不了多大的作用。陸士達指出，當整個國會參眾兩院除了一個人之外都投票支持同一件事，加上整個媒體與全國各地的地方政治領袖也表態支持，其壓力之大可想而知。⁴⁸毫無疑問，陸士達的感受也正是坐在早餐會報桌旁幾位部會首長的感受。

三、柯林頓政府的決策考量與過程

1995 年 5 月 19 日是國務卿克里斯多福、國家安全會議顧問雷克以及國防部長裴利向總統提出正式建議的最後一天。在早餐會報上三位官員都同意以下兩點，其一是大家都知道他們沒有多少選擇，其二是美國既不能讓北京騎在頭上，也不能讓北京是否對某件事敏感來主導美國的政策。⁴⁹

選項不多，只有三個而已，而且其中兩個不是時不我予就是會招致國會反彈，柯林頓政府招架不住。第一個選項是包括駐中共大使芮孝儉 (J. Stapleton Roy) 在內的一些柯林頓外交顧問所提出的。他們說，如果美國先邀請中共國家主席江澤民以正式身分訪問美國，再讓李登輝總統以私人身分訪美，情形會好得多。⁵⁰這個建議的優點是柯林頓政府可在江澤民訪美時重申一個中國的原則，而且先待江澤民以國賓之禮，可讓中共感受到美國的善意。當然，讓李總統以私人名義訪美，仍可能使中共不快，但若中共反應過頭則其曲在彼，美國既維持對兩岸的平衡政策，也給足兩岸領導人的面子，可說是「刀切豆腐兩

48. 同註 25，頁 322。

49. 同註 25，頁 324。

50. 同註 28，頁 28、415-416。



面光」最為四平八穩的政策。然而，這樣穩紮穩打的政策仍需要高度的政治技巧，特別是柯林頓本人必須花費一些心力在對兩岸的政策之上。這對柯林頓如此忙碌的總統顯然是不可能的。而且，在國會、媒體與民意壓力排山倒海而來的決策前夕，即使像這樣考慮過到的建議也為時已晚。

其次，在做出決策的前幾天，還是有不少國務院的官員與國家安全會議的助理向克卿與雷克提出反對意見。其中尤以國務院政策計畫處主任史坦柏格(James Steinberg)與曾任國務院發言人的中國事務專家容安瀾(Alan Romberg)反對最力。在5月15日國務院的一次內部會議中，他們指出美國若提供李總統簽證，勢將造成美、中(共)關係倒退。史坦柏格力陳，中共已為1992年布希政府出售台灣F-16戰機未強烈反應而感到後悔，這次他們絕不會重蹈覆轍，並堅稱提供李總統簽證將被證明是一大錯誤。但克卿辯稱拒絕核發簽證的後果可能更為嚴重。在國家安全會議的官員之中，則以陸士達反對最力。然而，在雷克的不斷堅持與指示下，陸士達勉為其難將政策建議做了180度的大逆轉。至於雷克，當然早就知道柯林頓已有定見。⁵¹

就在幾個月前，克卿所持立場與史坦柏格、容安瀾並無二致。但此時形格勢異，他決定捐棄成見，採取政治上正確的做法，以免引發更大的政治風暴。他為自己改變主意所想到的合理化解釋就是同意此事有助於安撫國會，否則國會一旦通過規定更嚴厲的法案，可能對美、中(共)關係造成更大的傷害。⁵²

第三個選項自然就是提供李總統訪美簽證。克卿、裴利與雷克都擔心，如果行政部門一直拒發簽證，國會可能會通過具有法律效力的

51. Barton Gellman, "U.S. and China Nearly Game to Blows in 1996," *The Washington Post*, June 21, 1998, A1 & 20-21; 同註 25, 頁 324-325; 同註 28, 頁 24。

52. 同註 30, 頁 287。

法案強制行政部門核發簽證，而一旦演變到那個地步，可就真是「敬酒不喝吃罰酒」了。在過去，國會先通過一系列不具約束力的決議案再一舉通過具有法律效力法案的事例屢見不鮮，1973 年戰爭權力法 (War Power Act of 1973) 就是其中著例。而且，國會也可能通過修正 1979 年台灣關係法 (Taiwan Relations Act of 1979) 的法案表達對台灣的支持。屆時行政部門的對華政策不啻被國會牽著鼻子走，將會益加突顯柯林頓政府的顛預無能。一位與會的行政部門官員指出，克卿、雷克與裴利只是「兩害相權取其輕」而已。⁵³

更重要的是，他們三人都了解柯林頓心中的想法。早在柯林頓在阿肯色州擔任州長但在華府政治圈還籍籍無名時，他在台北卻被奉為上賓。而且身為精明的政治人物，他自然知道台北在美國政界著力很深，包括為競選公職或尋求連任者打點競選經費在內。對他而言，為了李總統訪問母校一事與國會對抗是愚蠢的，因為這既不合人情也不合美國一向標榜的自由與人權，何況連巴解領袖阿拉法特 (Yasir Arafat) 與北愛新芬黨領袖亞當斯 (Gerry Adams) 都能獲得訪美簽證，就更沒有理由不核發李總統簽證了。儘管柯林頓心中早有定見，但他決定不一下子做出決定，而是與他外交政策的官員、顧問以及國會領袖進行一連串的溝通。直到 5 月 18 日，也就是決策的前一天，柯林頓會見包括羅布 (Charles Robb)、龍恩 (Sam Nunn)、賴伯曼 (Joseph Lieberman) 與布羅克斯 (John Breaux) 幾位參議員在內的「民主黨領袖會議」 (Democratic Leadership Council) 成員，柯林頓才私下露出他有意支持李總統訪美的口風。⁵⁴

至於不能依中共的敏感度來決定美國外交政策這一點，柯林頓在稍早白宮另一場討論李總統訪美的會議上即曾做出明確的指示。對中共開年以來聒聒不休的警告，柯林頓感到厭煩無比。他指出：「正如

⁵³ 同註 25，頁 324。

⁵⁴ 同註 29，頁 68-69；同註 25，頁 322-324。



我們必須對中國某些傳統與歷史表示尊重一樣，他們也必須對我們的價值觀予以尊重。國會以壓倒性多數支持李總統訪問反映了我們的價值觀。」⁵⁵ 因此，事實上，雷克、克卿與裴利對柯林頓總統的看法早就瞭然於胸，這次他們召開早餐會報只不過是要向總統提出具體的建議與善後措施而已。

在早餐會報進入尾聲以前，克卿、雷克與裴利同意，柯林頓政府應提供李總統簽證以平息國會的憤怒，否則國會採取更嚴厲的立法行動將會對美國與中共關係造成難以估計的傷害。他們並評估，中共對於李總統的訪美必然會大聲叫囂，但只要美國透過私下管道與非政治性的低調方式處理此事，雙方關係應不致受到太大負面影響。稍後，他們將提供李總統簽證與處理善後事宜的正式建議呈送柯林頓。他們看得出來，在他們將總統想要的建議提出時，總統立刻如釋重負。幾小時之內，總統批准他們的建議，並由亞太助卿羅德透過「駐美國台北經濟文化代表處」魯肇忠代表將這項好消息讓李總統知道。⁵⁶

顯然，國務院還是低估了台北，更高估了柯林頓政府低調處理與北京政府關係的能力。

四、善後事宜處理不當造成三方互信降低

在提供李總統簽證的決策曝光以前，柯林頓政府還有不少事情有待處理，以將傷害減至最低。美國除了告知台灣駐美官員李總統可以訪美這項好消息之外，國務院官員還準備對台北提出一系列李總統訪美行程中應注意的事項。另一方面，柯林頓政府必須告訴中共駐美大使李道豫這項壞消息。然而，華盛頓對台北、北京在處理善後事宜所表現的種種不當，卻使未來美、中(共)、台三方的互信降低、誤會叢

⁵⁵.同註 25，頁 323。

⁵⁶.同註 30，頁 287；同註 28，頁 416；同註 25，322-325。

⁵⁷.同註 51，頁 21；同註 29，頁 72；同註 25，頁 325、327。

生，而美國與中共以及兩岸之間的敵意卻乘機滋長。

1995年5月19日決策完成的當天，亞太助卿羅德為首的國務院官員對「駐美國台北經濟文化代表處」的魯肇忠代表開出一張清單，幾乎全是負面表列。首先，他們表示，李總統的訪美之行純屬私人訪問，不得召開記者會，也不得有任何政治活動。其次，他們並告訴代表處的官員美國政府官員不會見李總統。第三，李總統可以在洛杉磯停留一晚，但不得離開旅館。當我國官員詢問是否可經由紐約市轉往綺色佳時，國務院官員表示只能飛往紐約州的雪城(Syracuse)。國務院的理由顯然是愈偏遠的地方，記者愈不可能去，麻煩也就愈少。第四，羅德還特別要求李總統的演說不能是政治性的演說，而且演說稿必須先讓國務院過目。⁵⁷雖然美國與中華民國自1979年斷交以來僅維持非官方關係，但是這些要求對一個沒有正式邦交的主權國家仍然是太盛氣凌人了些。

李總統原先計畫在康乃爾大學歐林講座發表演說後召開中外記者會，對於將歐林講座演說結合記者會的作法，國務院原也準備尊重康大的慣例，不予干預。但後來李總統臨時改變主意要求單獨舉行記者會，國務院官員便趁機說「不」了。⁵⁸儘管台灣為了顧全大局該忍的都忍了，該讓的也都讓了，國務院官員還是雞蛋裡挑骨頭，對李總統的演說內容大加挑剔。

亞太助卿羅德一再指出，李總統訪美最大的問題就出在康大的那篇演說。⁵⁹時任外交部長曾看過李總統演講稿的錢復表示，演講稿為國民黨文工會主任祝基滢所擬就，他則做了一些修正，將較強烈的語氣淡化，問題應該不是出在演講稿本身。⁶⁰然而，羅德卻表示：「我們早

58. 同註26，頁145-147。

59. Michael Kitchen, "All Parties at Fault in Lee's U.S. Trip: Lord," *The China Post*, May 20, 1999, p.1.

60. 筆者訪談監察院長錢復所得(1999/06/09)。

就告訴台灣官員演說不得是政治性的，他們也答應演說絕不會政治化，並說演說只會提到李總統對康乃爾大學的回憶以及台灣的經濟改革而已。但演說明顯是政治性的，我們全被矇在鼓裡。我們想先看演說稿，但他們跟我們拐彎抹角。當中共看這篇演說時，他們差點氣瘋了。」⁶¹從演說稿字面的意義來看，羅德的看法不無道理，李總統在演說中提到「共產主義已死或正趨於滅亡」，當然會讓中共火冒三丈。然而，就宏觀角度來看，錢復的觀點顯然是正確的，因為問題的癥結根本不在演說，而是在李總統訪美這件事本身。過去歷任美國政府從未同意中華民國總統訪美，柯林頓政府卻創了一個新例，當然讓中共受不了。

決策完成的第二天，也就是5月20日，國家安全顧問雷克與國務次卿塔諾夫(Peter Tarnoff)告訴中共駐美大使李道豫李總統即將訪美的消息，但表示美國提供李總統簽證並無改變美國與中共關係的意涵。臉色凝重的中共大使雖然早已預料到會有這一刻，但仍然忍不住以諷刺的語調反問雷克與塔諾夫：是否柯林頓政府也準備讓古巴領導人卡斯楚(Fidel Castro)訪美？⁶²畢竟，美中(共)聯合抗蘇的美好歲月已經一去不返，在華盛頓的眼中北京的份量自然不若以往。但是，在發表消息之前，僅給北京幾乎只有一天的通知，對中共來說還真不尋常。一下子，李總統訪美這件「新仇」將中共幾年來與美國的「舊恨」全都勾了起來。從布希政府出售台灣F-16戰機到柯林頓競選期間批判中共為「暴君」，乃至雙方長期在人權問題的爭議，無所不包。

5月23日，中共「副總理兼外長」錢其琛緊急召見美國駐中共大使芮孝儉，就李總統訪美一事向美國嚴重抗議。中共決定展開外交報復，宣布中止「國防部長」遲浩田訪美以及邀請美國武器管制與裁軍

61. 張宗智，「羅德：李訪康乃爾，美中台表現都很差」，聯合報，1999年5月20日，版3；同註25，頁327。

62. 同註25，頁325。

總署署長霍倫姆(John Holum)訪問北京的計畫。有關核武與飛彈科技管制的談判也宣布展延。一個已經抵達華府以于振武司令員為首的中共空軍代表團則奉命返國。6月17日，北京召回李道豫大使，並通知柯林頓政府表示，無意接受新任美駐中共大使尚慕杰(James Sasser)呈遞到任。這是雙方自1979年來首次在對方的領土上沒有自己的大使。1995年7月21日起連續三天，中共對台灣北部的東海每天發射兩枚M-9飛彈作為向台灣的第一波警告。⁶³不過，這一切還只是前奏曲而已，真正的高潮距出場為時尚早。

五、檢討與反思

從美、台雙方在李總統訪美的決策過程來看，華盛頓與台北的確都出現不少錯誤，每一方可能都覺得自己有理，但從另一方面來看卻總是不無瑕疵。

從台北的角度來看，李總統過境夏威夷受盡屈辱，當然得怪罪美國國務院像是羅德、唐穆勝之類的中層官員。他們長期以來對台北過度的頤指氣使，讓他們誤以為無論怎麼做都不會招致台北反彈，卻沒想到這次他們會踢到鐵板。等到李總統在訪美一事作成決策，啟動黨、政機器，動用各項資源對國會議員與柯林頓的顧問進行遊說，台北已是志在必得，根本不把國務院放在眼裡了。而就台灣的立場來看，期中選舉以後，美國國務院中高層官員卻未體察國內情勢的變化，而仍全力抗拒國會山莊支持李總統訪美的壓力，也可說是不識時務之至了。1999年5月中旬造訪台灣的前亞太助卿羅德在接受記者訪問時指出，美國一開始拒發李總統簽證，後來由於國會和其他因素改變立場，才導致中共激烈的反應。他表示：「如果一切可以重新來過，我認為我們應該會從一開始就對私人身份訪問的請求做出正面的考慮。」⁶⁴

⁶³同註25，頁328。



儘管事隔數年，羅德對於台灣當時為了安排李總統訪美，繞過行政部門和國會打交道的作法，不滿之情溢於言表。他說：「雖然這是你們（台灣）比較有把握的方式，但繞過行政部門與國會直接打交道並非培養互信之道」。⁶⁵事實上，在李登輝訪美後的幾個月後，羅德與他的手下告訴魯肇忠以外的幾位代表處官員，國務院希望今後若有什麼抱怨可直接找他們，千萬不要在國會中打垮行政部門，白宮不願見到歷史重演。⁶⁶也許羅德是對的，因為時至今日，台北仍寧願透過國會取得想要的東西，而不願與國務院打交道。不過，國務院可曾冷靜思考過真正原因何在？

國務卿克里斯多福與亞太助卿羅德都認為李總統演說政治意味太過濃厚。如果他們所指的是演說內容提及 17 次中華民國在台灣、共產主義必亡或台灣民主已經萌芽，倒是確有其事。不過，真正讓他們感到不滿的可能是魯肇忠代表信誓旦旦地再三向羅德保證，李總統的訪問絕對只是私人性質也絕對低調，最後卻讓羅德與他的老闆克卿有受騙之感。⁶⁷華盛頓與台北之間的互信不再，冰凍三尺非一日之寒，也許雙方都應對此一問題深刻思考。

第三個讓柯林頓政府百思不得其解的是，台北花如此高昂的代價換得了李總統的訪美，究竟所為何來？1999 年 5 月中旬來訪的羅德在 19 日的一場記者會上反問與會者一個問題：台灣一開始就應該評估此行的成本，以及是否能從這樣的訪問得到好處？他認為此行的成本非常高。⁶⁸當然，他所認為的成本遠超過金錢本身的意涵。除了招致中共

64. 同註 59，頁 1；同註 61，版 3。

65. 同註 64。

66. 同註 25，頁 330。

67. 同註 30，頁 287；同註 25，頁 327；羅德因此對魯肇忠不滿，而從此拒見魯代表；同註 51，版 21。

68. 同註 61，版 3。



的飛彈演習之外，可能也泛指美國與中共差點兵戎相見、兩岸關係急遽倒退以及美、中(共)、台三方互信降低。這些都值得美「中」台三方人士共同深思未來究應如何才能做到「前事不忘，後事之師」？

羅德率直地批評美「中」台三方在李總統訪美前後的表現都很差。他說，美國和台灣對此事的處理態度表現不佳，中共竟然過度反應發射飛彈，也同樣表現很差。⁶⁹ 羅德能自承錯誤，不隱諱柯林頓政府的失策，這種坦誠負責的態度是值得肯定的。事實上，只有在華盛頓、北京與台北的政治人物都不隱瞞自己缺失、不推卸責任的時候，才是美「中」台三方建立互信的開始。

肆、柯林頓政府在 1996 年台海危機決策之分析

1996 年 3 月 9 日白宮內閣會議室的長會議桌擠滿了柯林頓政府的官員。總統以凝重的眼神注視他的手下國務卿克里斯多福、國防部長裴利、國家安全顧問雷克、副國家安全顧問柏格、中央情報局長道奇(John Deutch)、亞太助卿羅德、參謀本部聯席會議主席夏利(John Shalikashvili)上將，詢問他們情形到底有多嚴重、有無可能爆發戰爭，以及美國究應如何因應等問題。⁷⁰

4 天以前，也就是 3 月 5 日，北京才宣布要從華南地區對台灣基隆與高雄港外的目標區發射地對地導彈。3 月 7 日(華盛頓時間)，三枚 M-9 導彈呼嘯跨過台灣領土上空分襲目標區。雖然證實中共這次試射的導彈並非實彈，但還是引起台灣民眾一陣驚慌。基隆與高雄港是台灣兩大重要貿易吞吐中心，70% 的進出口由這兩個港口進出，台灣股市應聲而跌，部份民眾開始兌換美金，外匯存底每天以 3 到 5 億美元的速度流失。⁷¹ 中共目前尚無能力跨海東征，但卻以針對台灣兩大港口外海試射

69. 同註 64。

70. 同註 28，頁 21。

71. 同註 25，頁 336。

飛彈向台灣民眾展現北京至少有騷擾台灣經濟的能力。

自去年7月中共對台灣進行所謂的「文攻武嚇」以來，人民解放軍即不斷以軍事演習與發射飛彈做為對台灣的警告。當然，除了具有在台灣總統大選前警告台北不要走向台獨的作用之外，中共試射飛彈更有向美國示警的意味。北京中南海的領導層愈來愈傾向於相信台灣與中國大陸已有漸行漸遠之勢，但更令他們擔心的是在全球一陣陣「圍堵中國」或「遏制中國」聲中，台獨可能真有一天會在美國的鼓勵下出現。⁷²

與上次提供李總統簽證決策模式不同的是，這次柯林頓在最後做出派遣兩個航空母艦戰鬥群的決策以前，他既沒有和負責外交、國防政策官員與顧問開會，也沒有一一垂詢。由於危機昇高的很快，相關部會首長決定自行研擬出一份完整的因應對策建議後再向總統報告。

在以下的案例研究中，筆者將以美國的案例為主、中共案例為輔對美、中(共)處理台海危機的決策制定過程，包括中共發動一連串軍事演習與試射飛彈的動機、目標、目的，以及美、中(共)兩國決策可能帶來的威脅與機會、雙方執行政策的資源配置與運用資源的能力，決策參與者的看法、偏好與立場等，作一分析並檢討雙方在決策過程中的錯誤認知、誤判與失誤。

一、軍事對抗前的外交折衝

1996年3月7日中共向台灣基隆、高雄兩大港外海目標區分別發射兩枚飛彈，無疑是其1995年7月對台灣展開文攻武嚇的延續。唯從純軍事的角度來看，不同於以往中共試射飛彈的目標區都是設定在台灣的外海，7日的飛彈試射卻只是一項代號「海峽九六一」(Strait 961)

72. 牛軍，「論克林頓政府對華政策的演變及其特質」，請見其主編之克林頓治下的中國（北京：中國社會科學院，1998年），頁46-65；同註29，頁74-88。



三軍聯合對台演習的第一次而已，顯示危機正明顯升高到接近戰爭一觸即發的程度。⁷³

事實上，北京這次演習的目的是想藉此展現其在必要時以武力統一的決心，以阻止台灣走向獨立。⁷⁴此外，北京也想藉此向華盛頓傳達對美國這幾年所作所為不滿以及美國不得對中共在必要時對台動武進行干預的訊息。⁷⁵1996年的台海危機既然是1995年7月文攻武嚇的延續，當然必須從那時起開始檢討美、中(共)之間到底出了什麼問題。

1995年7月，中共在北戴河舉行擴大會議，會中針對李總統訪美後中共究應對台採取何種政策，出席的除擔任主席的中共「國家主席」、中共軍事委員會主席兼中共總書記江澤民之外，尚有代表軍方的「國防部長」遲浩田，代表外交系統的「副總理兼外長」錢其琛等多位黨政軍情特官員。⁷⁶根據國內包括蔡瑋和筆者在內的學者與大陸學者訪談所獲得的資訊，在北戴河的擴大會議上，代表外交系統的錢其琛曾主張以平常心看待李總統的訪美一事，認為沒有必要為此而大動刀兵，以免對已經誤會重重的中(共)美關係與兩岸關係造成雪上加霜的效果。然而，遲浩田為首的軍方代表卻力主採取強硬政策，建議中共中央以軍事與飛彈演習來強化北京在李總統訪美後對台灣發動「文攻」政策的效果。最後文攻武嚇政策獲得江澤民的首肯而拍板定案。⁷⁷

73. Office of Naval Intelligence, "Chinese Exercise/ Strait 961: 8-25 March 1996," report submitted to Department of Defense in 1996, at <http://www.gwu.edu/sarchiv/NSAEBB/BSAEBB19/14-01.htm4-10.htm> .

74. 同註 73，頁 2。

75. 同註 25，頁 334-335。

76. Ken E. Cause, "China's Policy towards Taiwan," *Jane's Intelligence Review*, December 1995, p. 565.

77. 蔡瑋，「中共對台政策的決策組織與過程」，中國大陸研究，第 40 卷，第 5 期，1997 年 5 月，頁 48；筆者訪談大陸學者所得（1997/01/06；1999/08/21-22）。

據研判，中共軍方所提建議的強硬對台政策能獲採納，主要有以下幾個原因。首先，中共軍方老一輩的將領因為兩岸長期對峙，對台灣一直有著強烈敵意，加上軍方對於維護國家主權、領土完整，一向看的比什麼都來得重要，對台立場主張強硬自可理解。⁷⁸在北戴河擴大會議中，中共老一輩的領導人仍為數不少，早年多曾服務軍旅，即使轉任文職也與軍方聲氣相投，自然傾向支持強硬的對台政策。1995 年李總統訪美之後，軍方權力迅速上昇與這次北戴河會議軍方立場獲得採納不無關係。⁷⁹

其次，平時由外交系統負責的對台政策若不出紕漏，軍方自然也不好說什麼話，但李總統訪美一事卻讓中共高層認為外交系統未掌握對美政策，而且也未做好對台工作。在李總統訪美之後，江澤民若再支持外交系統的對台政策，不僅對一向力主強硬立場的軍方說不過去，也顯得賞罰不明。⁸⁰

第三，中共對台研究單位在 1996 年以前可說受台灣統戰人士的影響過深。這些統戰人士每每誇大台獨勢力，而力主對台採取強硬立場以遏制台獨氣燄。⁸¹由於台灣島內民調數據與媒體報導也常朝向這一方向發展，加上中共高層在李總統接受日本作家司馬遼太郎訪問後已為他「定性」；因此，中共領導人也傾向於接受對台研究單位未經深入研究的政策分析報告。⁸²例如，1995 年 8 月 1 日，中共「副總理兼外

78. 同註 77。

79. Michael Swaine, "The Role of the Chinese Military in National Security Policy-Making," Office of the Secretary of Defense, Rand Corporation, 1996, p.565.

80. 筆者在 1997 年 1 月 6 日隨立委訪問團到北京，中共「海峽兩岸關係協會」副會長唐樹備曾表示因為李總統訪美，他差點丟了烏紗帽；另請見石沙，江澤民的權謀（香港：明鏡出版社，1998 年），頁 56。

81. 筆者訪談大陸學者所得（1999/08/21-22；1999/11/27）。

82. 有關司馬遼太郎訪李總統一文，見司馬遼太郎撰述，羅逸文譯，「場所的悲

長」錢其琛就公開指陳李總統訪美的真正目的在於推動「兩個中國」(Two Chinas)或是「一中一台」(One China, One Taiwan)。⁸³

第四，在北戴河擴大會議召開時，江澤民權力尚未完全穩固，自然寧可失之於保守，也不願顯露軟弱，而為政敵所乘。⁸⁴儘管如此，江澤民還是在北戴河會議上因勢利導主導整個對台文攻武嚇與對美實施反制政策的制定，並在隨後召開的中共「十四屆五中全會」上以實際運作需要為由，一舉提拔張萬年、遲浩田為中央軍委副主席，王克、王瑞林為中央軍委委員，架空了劉華清、張震兩位老軍頭，加上原先就被提拔的于永波與傅全有兩位中央軍委委員，形成了真正以江為核心的中央軍委領導體制。⁸⁵

對台文攻武嚇政策確立後，人民解放軍於7月19日宣布將在其後數天於台灣以北的東海舉行一系列包括飛彈試射在內的海空聯合研習。21日開始，中共連續3天對台灣以北100海哩的飛彈試射封鎖區發射兩枚飛彈，作為對台灣的第一波警告。⁸⁶然而，柯林頓政府卻未對此提出任何抗議，甚至有些行政部門官員還幸災樂禍地表示「李總統既然在國會花錢買票取得簽證，美國政府就應讓他挨一次打」⁸⁷。面對如此軍國大事，柯林頓政府竟然輕忽其事已屬不當，而部份官員以私害公，其心尤其可誅。既然敢於提供李總統簽證，就要有勇氣面對中共可能的強烈反彈，這是行政部門所犯的第一個錯誤。

至於柯林頓政府所犯下的第二個錯誤則是對於中共反彈根本就低估的離譜，甚至犯下官僚政治決策過程中最容易發生的錯誤，那就是

哀——生為台灣人的悲哀」，收錄在李登輝，經營大台灣（台北：遠流出版社，1995年），頁46983。

⁸³同註29，頁81。

⁸⁴筆者訪談大陸學者所得（1999/08/12-22；1999/11/27）。

⁸⁵楊中美，江澤民傳（台北：時報文化出版社，1996年），頁282-283、300。

⁸⁶同註51，版21；同註25，頁328。

⁸⁷同註51，版21。



迎合總統心理而隱瞞真相或低估後果。在完成李總統訪美簽證的決策之前，國務院負責草擬一份中共可能採取報復行動的備忘錄。原先有一項評估是中共軍方可能會有所行動，但亞太助卿羅德卻認為情勢不致如此糟糕，白宮也無必要為此擔心，而指示幕僚將該項評估自備忘錄中抽掉。⁸⁸國務卿克里斯多福在看了備忘錄之後，自然也相信中共最多叫囂一陣，而不致有斷交或軍事演習之類的大動作。⁸⁹自從布希政府出售台灣 F-16 戰機未引起中共強烈反彈之後，國務院基本上已將後冷戰時代中共以斷交威脅美國的可能性加以排除。然而，國務院顯然忽略了以「槍桿子出政權」起家的中共本質。畢竟，期望近 20 年的改革開放就能讓中共完全脫胎換骨，本身就是不切實際的。

行政部門所犯的第三個錯誤是以為做些讓步或妥協就可安撫中共。1995 年 8 月 1 日，克卿與中共「副總理」錢其琛於汶萊參加東南亞國協年會時會面，這也是美、中(共)高層官員自李總統訪美後的首次會晤。為了使會議氣氛融洽，克卿還特別在 7 月 28 日應華盛頓國家記者俱樂部之邀發表一場演說。雖然這場演說的題目涵蓋亞太地區，但向中共示好之意卻溢於言表。在演說中，克卿指出美國固然有必要在像武器擴散與中共監禁美籍華裔人士吳弘達之類的人權問題上，說清楚雙方的歧見，但雙方也有必要在其他方面化解誤會、改善關係。他甚至在演說中直接點出中共關切的李總統訪美問題，表明那件事並不代表美國的兩岸政策出現變化，強調美國無意鼓吹支持「兩個中國」或「一中一台」的政策。⁹⁰

克卿認為這場演說效果頗佳，可能有助於營造汶萊會議的氣氛，

⁸⁸.同註 25，頁 328。

⁸⁹.同註 30，頁 287。

⁹⁰. Warren Christopher, "America's Strategy for a Peaceful and Prosperous Asia-Pacific," National Press Club, Washington, D.C. 1995 年 7 月 28 日；同註 30，頁 282-300。

但駐北京大使館傳回來的密電卻希望克卿能對一場艱苦的談判要有心理準備，提醒他面對錢其琛這樣一位冷靜的職業外交官，千萬不能大意。⁹¹克卿雖也是律師出身，並曾任卡特總統的副國務卿，但論起外交經驗之老到顯然還略遜錢一籌。

在與錢其琛一個半小時的會談中，克卿告訴錢美國不會與台灣發展官方關係也不會支持台灣以官方身分參加國際組織。錢要求美國保證今後不會對任何台灣的總統提供簽證，但克卿明白指出美國不可能作出此種保證。不過，他也略為讓步表示美國不排除未來高階領袖訪美的可能性，但類似訪問將只是個人、私人、非官方、非政治性的，而且是罕見的。克卿拿出柯林頓致江澤民的親筆信函，指出總統希望藉 10 月下旬聯合國 50 週年慶的場合，於紐約就雙邊問題與世局和江澤民充分交換意見，並邀請江在適當時機訪美。克卿並提議由國務次卿塔諾夫前往北京洽談高峰會細節。錢其琛對另擇期舉行高峰會之意見顯然極感興趣，當下即表達歡迎塔諾夫訪問北京安排高峰會相關事宜。⁹²

美國喬治亞州科技學院教授蓋維爾(John W. Garver)指出，柯林頓在信中還做了更多的讓步。基於政治理由，該密函迄未解密。蓋維爾透過龍恩參議員取得密函影本，但條件是不得流傳。⁹³從蓋維爾引述香港大公報有關密函的報導，可以據以推論該報報導應與密函內容出入不大。該報導指出，柯林頓在密函中表明「美國承認中華人民共和國是中國唯一合法政府。美國尊重中國的立場，即全世界只有一個中國而且台灣是中國的一部分。美國政府將在一個中國的基礎上處理台灣的問題。美國政府反對台灣獨立，也不支持台灣進入聯合國」。⁹⁴密

91. 同註 30，頁 289。

92. 同註 30，頁 289。

93. 同註 29，章 7；同註 10，頁 173。

94. 同註 29，頁 79-80；同註 25，頁 330。



函所用字眼，諸如「承認」(recognize)遠比過去用語「認知」(acknowledge)更為強烈，「尊重」(respect)也比以前用語「不挑戰」(not challenge)更為嚴重，充分顯示柯林頓總統作出了前所未有的讓步。這自然令北京窩心，台北寒心。

據看過密函的蓋維爾說，讓台北最擔心的還不是柯林頓在密函說了一些不該說的話，而是依往例美國總統通常都會說的話，在密函中卻隻字未提。⁹⁵的確，在1972年上海公報，1978年建交公報，1982年八一七公報，乃至1979年台灣關係法中，華府都曾強調美國政府對於「台灣問題」由中國人自行以和平方式解決保持興趣或表示關切，但在密函中卻付諸闕如。

美方的厚禮讓錢其琛大喜過望，立刻將柯林頓的善意與密函報告江澤民。一個多月前被軍方批評對美政策過分軟弱的陰霾終於一掃而空。在8月中旬的中央北戴河會議的報告中，錢其琛提出三點建議：(一)美國對華策略是台灣堅定走台獨方向的主因。只要美國堅持目前的對華政策，兩岸關係不會有實質性的突破，中(共)美關係也不會有實質性的改善。中共對國家統一的立場始終高於中(共)美關係的原則，今後會更為堅定；(二)不參與和台灣舉行無實際結果的會談；(三)如台獨活動升級，將以軍事措施示警。錢其琛的報告獲政治局多數通過，並作為中央文件發送至全國各級黨政組織，凝聚共識。⁹⁶這顯示美國的讓步雖有提振江澤民所領導的汪道涵等上海幫、錢其琛、唐樹備等外交系統士氣的作用，但錢江二人仍不敢狹美自重，反而進一步向強硬立場靠攏，在對台政策上寧左毋右，絕不手軟。

北京回報美國的作法是派遣李道豫大使回任，接受新任駐中共大使尚慕杰呈遞國書，淡化處理吳弘達事件；但軍事與飛彈演習仍然繼續進行。⁹⁷在8月下旬召開的中央政治局會議中，錢其琛對美外交所取

⁹⁵同註29，頁80。

⁹⁶同註40，頁211-212。

得的成績基本受到肯定，但是「總理」李鵬、「人大常委會委員長」喬石與中央軍委委員劉華清與張震兩位軍頭都表示，若中共在對美政策上顯示任何軟弱的傾向，將會助長李登輝與民進黨等台獨勢力的聲勢，美國支持台獨的聲浪也會與島內的台獨力量進一步遙相呼應。江澤民在權衡內外情勢之後，支持李鵬、喬石與中共軍方對美實行「柔中帶剛」的政策，對台則不斷升高「文攻武嚇」級別，以明打台、暗制美的策略，阻止台美進一步合作，兼收嚇阻日本跟進之效。9月下句，錢其琛應邀在紐約的「美國外交關係協會」(Council on Foreign Relations)午餐會上，還特別將中共政治局制定的政策，透過「柔中帶剛」的外交語言，向美國傳達北京維持國家主權和領土完整的決心，以及處理「台灣問題」不容美國干涉的堅定立場。⁹⁸在其後的幾個月中，柯林頓總統透過外交管道，連續捎了數封信給江澤民，克卿也數度致函錢其琛，抱怨中共的軍事演習與試射飛彈已為西太平洋帶來不穩定的因素。⁹⁹惟中共顯然「吃了秤砣鐵了心」，對美國的抱怨置之不理，軍事演習與飛彈演習不但未曾稍戢，反而有變本加厲之勢。

美國在完全沒有必要情形下對中共作出如此重大的讓步，所得回報不過是恢復雙方關係而已，北京不費吹灰之力取得重大利益，卻對華府抱怨充耳不聞，克卿猶洋洋得意，自詡汶萊會談已成為美、中(共)改善關係回到正軌的轉捩點。¹⁰⁰全球進入後冷戰時期後，美國已成獨強，有國力而不知運用，竟為中共「柔中帶剛」政策騙得團團轉，猶自以為得計，卻不知在謀略上已為北京所算。

柯林頓政府的第四個錯誤是常常「言行不一」或「自食其言」，甚至「出爾反爾」，自然讓素信「民無信不立」的中國人不以為然。

97.同註 25，頁 330。

98.同註 40，頁 214-216。

99.同註 25，頁 334。

100.同註 30，頁 289-290。



1995年幾乎整個秋天中共都為了要求美國簽署所謂的「第四公報」(Fourth Communique)而糾纏不休。北京希望華府將克卿8月1日汶萊會議對錢其琛說過的話「台灣領導人訪問將只是個人、非政治性、非官方與極罕見的」變成「第四公報」的主要內容。惟在國務院最後告以美國政治環境不可能容許此種政策形諸文字之後，北京也很光棍地從此不再提及此事。¹⁰¹ 包括錢其琛在內的中共領導人或許認為克卿能夠說出那段話而且媒體也刊登此一消息，但是卻不能形諸文字是一件可笑之事。不過，在瞭解美國政治環境，特別是當時的政治氣候，中南海的領導人至少可以理解國務院的苦衷。

對於國務院不可能接受「第四公報」，中共領導人也許還可以理解。但是，他們對於柯林頓1995年8月1日在簽名信函主動邀請江澤民訪美，又在兩個月後回絕中共所要求的「國事訪問」，可能無法諒解。所謂「國事訪問」，就是對中共「國家主席」江澤民提供全套的榮寵，包括紅地毯接機、21響禮炮、沿著賓夕法尼亞大道插滿兩國國旗，白宮宴會廳舉行盛大的國宴與音樂會等。這樣全套的迎賓大典，對於一位有意義尋求連任的總統，不論是1995年底或者是1996年大選前的任何一天都是不適當的。只因為邀請一個人權記錄血淚斑斑國家的領導人到白宮赴宴是很容易成為柯林頓競選對手的把柄。¹⁰² 正如同每一位尋求連任的總統一樣，柯林頓也把自己的連任看成是國家利益的一部分，自然不希望一項可能引發政治風暴的外交政策毀了他的連任之路。¹⁰³ 然而，同樣的政治顧慮難道兩個月前就不存在？早知如此，又何必有當初的邀訪？既有邀訪而又不積極進行甚至回絕，自然使錢其琛氣苦又被老美耍了一回，而急於藉風風光光訪美之行向國內政敵與黨內同志展現具有外交突破能力的江澤民，其心中的失望與懊惱

101.同註30，頁425；同註29，頁78。

102.同註25，頁343；同註30，頁430。

103.同註17，頁13。

的程度就更不用說了。

當然，江澤民若能在 1995 年底或 1996 年初成行，或是美國官員將歡迎江在大選後訪美的訊息早些傳出，也不見得會讓北京一下子就中止所有軍事演習或飛彈試射。但是，美國若是做了這些努力，說服中共取消 1996 年 3 月 7 日的飛彈試射計劃，卻也並非全無可能。畢竟，中國人是最講「面子」的一個民族。柯林頓在反對台獨、不支持台灣參加聯合國、一個中國政策不變等問題上的表態與讓步已使中共有了「裡子」，而允諾江澤民風風光光訪美則是給足他「面子」。當江澤民裡子、面子都有的時候，即使擴大軍事演習與飛彈試射規模是既定政策，也該到了見好就收的時候。

柯林頓政府的第五個錯誤是在做該做的事時仍然行事低調，結果是讓步卻毫無回收，警告被視為虛聲恫嚇。1995 年 12 月，一支由尼米茲號(USS Nimitz)航空母艦組成的戰鬥群通過台灣海峽，這也是 1979 年華盛頓與台北僅有非官方關係以來第一次有美國艦隊穿越台灣海峽，目的當然是對中共長期在公海進行軍事演習與飛彈試射的一項警告，而且還是美國一貫喜歡透過「砲艦外交」達成展示武力的實質警告。¹⁰⁴ 華府本來可以堂而皇之地宣稱，為了維護美國在西太平洋利益，柯林頓的政府絕不坐視任何非和平方式解決「台灣問題」的企圖。11 月中旬，美國國防部助理部長奈伊(Joseph Nye)還在北京召開記者會，警告中共軍方，任何對台灣的武力行使將是一項嚴重錯誤。他並提醒中共領導人，美國的國內法與國家安全戰略均明確指出，任何台灣海峽的不穩定都會被視為是對美國國家安全的威脅，而中共破壞穩定的行動將對雙方關係造成長期的傷害。¹⁰⁵ 如果白宮或五角大廈對尼米茲號航母戰鬥群通過台灣海峽發表有如前述義正辭嚴的聲明，當可令中共感受到美國保衛其西太平洋利益的強烈意志，應有助於

104.同註 29，頁 87-88；同註 25，頁 335。

105.同註 29，頁 85-86。

消弭日後更大的危機。不幸的是，美國國防部的解釋竟然是惡劣的天候與海象迫使美國艦隊穿過台灣海峽。¹⁰⁶ 如此軟弱無力的聲明很難讓人將奈伊的強硬警告聯想在一起，自然容易引起中共領導人以為奈伊只是虛張聲勢，而五角大廈的軟弱聲明正是反映柯林頓政府不敢開罪中共的心態。無疑，不該軟弱的時候顯示軟弱適足以驕敵人之兵。

尼米茲號航母戰鬥群通過台灣海峽數週之後，中共「副外長」李肇星造訪華府，國務院官員再度乘機表示美國對於確保台海和平維持高度興趣，顯示國務院有意以溫和的語言傳達一項美國的警告，使中共自行找下台階收場。¹⁰⁷ 但是，有時候溫和的警告反而會被視為是一種鼓勵，至少很容易被對方假裝視而不見聽而不聞，特別是還有讓步也伴隨著溫和警告而來的時候更是如此。主管政治事務的國務次卿塔諾夫明白告訴李肇星，柯林頓政府在 1996 年不會讓李總統或任何台灣的高階領袖訪美。在中國，無端的示好或沒有必要展現的善意常常被認為是別有居心。至於強者向弱者表現善意不是被解釋為居心叵測，就是被視為外強中乾。

果不期然，1996 年 2 月開始，中共人民解放軍在華南動員 15 萬以上的部隊，展開比 1995 年更大規模的演習，並於 3 月初對台灣南北兩大港口附近海域的飛彈試射封鎖區，發射 M-9 短程飛彈，將武嚇層次推到最高點。

二、「海峽九六一」決策的制定與執行

1996 年 3 月 8 日，中共人民解放軍發射三枚 M-9 短程飛彈，二枚朝向南面的封鎖區，一枚朝向北面的封鎖區；13 日又發射了四枚飛彈。這項由中共政府宣布 3 月 8 日到 15 日期間總代號定為「海峽九六一」(Strait 961)的大規模演習，除了達成演訓的目的之外，更有藉演

106.同註 25，項 335。

107.同註 106。

習展現北京在必要時將運用所有可用的傳統或非傳統武力統一台灣的決心，以遏止台灣走向獨立。¹⁰⁸

根據美國海軍情報署的一份解密檔案文件，中共中央軍委會主導這項名為「海峽九六一」演習的籌劃並核准其執行。整個演習是為攻佔台灣而準備，必要時攻佔台灣的演習在 1994 年一項「指揮所演習」(Command Post Exercise)曾經展開過，但這次 3 月 8 日至 15 日的演習卻是歷年來最大的一次。實際上，「海峽九六一」演習是從 2 月 4 日起由一個代號為「特六」(Express 60 或譯為「快速六」)的動員演習揭開序幕。所有參與演習者從 2 月 4 日起朝南京軍區集結。參與演習的部隊包括三個艦隊(北海、東海、南海)的部分艦艇，空軍的戰機、直昇機與伊留申七六型運輸機、主要來自南京軍區的地面部隊、二砲部隊(戰略飛彈部隊)，以及至少一支配備 S A 10 B 的空防飛彈單位。美國海軍情報署研判參加「海峽九六一」演習的部隊原先大都不在南京軍區，而是在「特六」的行動中被動員趕往該軍區集結。至於「特六」，則是指部隊集結完成後，必須在「海峽九六一」演習 3 月 8 日展開前的 60 小時內完成緊急動員與先期部署。¹⁰⁹

該份解密文件指出，「海峽九六一」演習在台灣海峽兩端分成南北兩個演習區。從每個演習區部隊的組成與配置可以看出中共中央軍委會籌劃的目的。在東山南澳島演習區部署的部隊主要為空軍的空對空戰機、戰鬥轟炸機與支援海軍作戰的空對地攻擊機，以及海軍的驅逐艦、護航艦、巡洋艦與核子、柴油潛艇，目的顯然是在演訓入侵台灣初期維持空優及海優的能力。而在北福建平潭縣海壇島部署的部隊主要為地面運輸部隊、兩棲部隊及必要的空中支援及海上護衛部隊，反映演習的目的在於訓練人民解放軍打登陸戰的能力。「海峽九六一」演習可分為三個階段，第一階段從 3 月 8 日開始，以飛彈試射為

108.同註 73。

109.同註 73。



主；第二階段從3月12日開始，以海空軍實彈火炮射擊為主要演訓形式；第三階段從3月18日至25日，以登陸戰的演訓為主。由於3月8日到15日期間的兩個飛彈試射封鎖區，都十分接近台灣兩大商港及鄰近的海軍基地；因此美國海軍情報署認為，帶有強烈的挑釁意味。北面的封鎖區距基隆19海浬，南面的封鎖區距高雄30海浬。中共中央軍委會副主席張萬年在兩個演習區都全場坐鎮，兼領軍委會主席的江澤民原也有意視察，凸顯中共軍方對「海峽九六一」演習的重視。¹¹⁰

中共中央軍委會敢於在台灣海峽大張旗鼓發動「海峽九六一」演習，不僅是因為中共認為美國的警告是虛聲恫嚇，而且自信已有透過核子導彈對美國進行反威脅的能力。1995年10月，曾任尼克森總統訪問中國大陸傳譯及國防部助理部長的傅立民(Charles W. Freeman, Jr.)卸任後訪問北京時，中共「總參謀部副總參謀長」熊光楷告訴他，共軍為了遏止台獨是有打核子戰的心理準備，必要時犧牲數百萬民眾與幾個城市也在所不惜。傅立民表示，如果中共對台灣武力冒進，美國將會有所反應。但熊光楷認為美國下不了這個決心，「你們不會為了台灣而犧牲洛杉磯」。¹¹¹兩個月後，中共「人大常委會委員長」喬石也對美國喬治城大學教授王冀說，如果美國對中國大陸發動核子攻擊，中共將夷平紐約市作為報復。¹¹²熊光楷與喬石的談話引起白宮國家安全會議、國務院、國防部、聯合參謀本部、戰略司令部、太平洋司令部、中央情報局的高度關注，因為這是對美國的核子威脅。

其實，以中共的核武能力是沒有資格威脅美國的。甚至1999年4月上旬中共「總理」朱鎔基訪問美國前，柯林頓發表中國政策演說時，還特別提到中共僅有100枚洲際飛彈，而美國卻有6000多枚長程飛彈，暗示中共即使因竊取核武機密而增強核武能力，但也只是邊際

110.同註73。

111.同註51，版20；同註25，頁334-335。

112.同註111。

性的增加而已。¹¹³ 雖然柯林頓的這段話不無為進入地雷陣的朱鎔基緩頰的作用，但也充分展現一個核子大國對實力相去甚遠的另一個核武國家擺出高高在上的訓話姿態。而朱鎔基在這次「消氣之旅」，也刻意在白宮致答詞時以謙卑的口吻表示美國是舉世最大的已開發國家，中共則是最大的開發中國家，來向美國「輸誠」。¹¹⁴ 雖然朱的談話具有希望美國在中共參加「世界貿易組織」(World Trade Organization) 的入會地位與資格認定上高抬貴手的作用，但在提到兩個大國在全球政經體系位階的時候，卻也不無向美國低頭服輸的用意。

儘管美國一連串低姿態的讓步與低調抗議可能激起中共對美進行核子訛詐的想法，但是以雙方在核武能力上懸殊的對比，要說中共在1995-1996年臺海危機中對美實施核武威脅收到效果，卻也太過牽強。如果中共核威脅真正成功，美國根本就不敢派遣兩個航空母艦戰鬥群到台海附近巡弋。

三、柯林頓政府危機決策的考量與過程

在1999年3月9日前往白宮內閣會議室開會以前，國防部長裴利幾乎都與聯合參謀本部聯席會議主席夏利上將在一起，研究中共在台灣兩大港口附近海域試射飛彈的因應策略。當裴利與夏利取得共識之後，裴利立刻請國務卿克里斯多福、國家安全顧問雷克、中央情報局長道奇、亞太助卿羅德，當然還有夏利到部長辦公室召開一項小型的緊急會議。經過快速的意見交換，在他們幾人都同意裴利與夏利提出的因應對策與執行方案後，他們一致決定向柯林頓提出他們的建議。¹¹⁵

113. 陳一新，「對朱鎔基的高度期許，美國總統的嚴峻挑戰」，聯合報，1999年4月9日，版15。

114. 陳一新，「朱柯語言交鋒的戰略意涵」，中國時報，1999年4月10日，版15。

115. Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution



早在美國海軍情報署報告中共已於2月4日調動大批部隊與裝備前往南京軍區集結後，柯林頓政府就派遣國務次卿塔諾夫警告中共「副外長」李肇星，指出美國將根據台灣關係法協防台灣，但李強硬地表示，台灣是中國一部分，而「台灣問題」是「中國」內政問題，外國不得干涉。當中共在3月8日(北京時間)對台灣發射「海峽九六一」演習的第一枚飛彈之後，由於落彈點是在距台灣本島只有200海哩，因此各情報部門立刻研判危機已經急遽升高。¹¹⁶

在此同時，也就是3月7日(華盛頓時間)，克卿、裴利與雷克正在國務院的麥迪遜廳等待他們的客人劉華秋。當天稍早，中共「副外長」劉華秋率領一個代表團訪問華府。在等待客人的那段時間，雷克要國家安全會議的亞洲事務部主任蘇葆立找出過去歷屆政府針對中共對台用兵所曾經用過的最強烈警告語句。蘇葆立檢視所有歷屆政府的用語，發現都是文字曖昧的「戰略模糊」(strategic ambiguity)語句。他們幾人商議等會兒在餐桌上要用什麼樣的語句來警告劉華秋，讓中共了解美國的關切而停止他們對台灣的飛彈試射。¹¹⁷

在晚宴開始後，裴利首先發難，指出任何對台灣的軍事行動將會為中共帶來「嚴重後果」(grave consequences)，這也是美國政府官員針對台灣受到威脅首次使用此一用語。雷克則說美國在西太平洋有重大利益，而中共最近的軍事行動已威脅到美國的利益。劉華秋辯稱中共的軍事行動只是「例行的演習」而已，並說美國不應出售台灣F-16之類的武器，更不該讓李總統訪美，顯然劉華秋的辯白不具說服力。裴利借用「夾叉射擊」(bracketing)這個砲兵用語，指出中共在台灣南北兩端附近試射飛彈，隱含有不久之後發動全面攻擊的意義。克卿出面緩頰表示美國六屆政府皆接受「一個中國」的原則，認為只有一個

Press, 1998), pp. 97-99.

116. 同註 51，版 21。

117. 訪問 Robert Suettinger, 1999 年 6 月 21 日；同註 51，版 21。

中國而且台灣是「中國」的一部分；但中共也必須遵守和平解決「台灣問題」的原則。¹¹⁸ 裴利在主客告辭前再度提出嚴重警告，針對台灣的侵略性軍事行動也會被認為對美國利益的威脅。他並提醒劉華秋，美國在該區有遠超過足夠的軍事能力來保護其重大的國家利益，且隨時可以展示其武力。如果中共不停止試射，美國將有所回應；如果台灣遭受攻擊，將為中共帶來嚴重後果。¹¹⁹ 他特別要求劉將此一訊息帶回北京。晚宴後，劉回到座落在康乃狄克大道上的中共大使館。在天亮以前，美國情報部門回報說劉華秋已將報告傳回北京。¹²⁰

然而，在劉華秋3月8日凌晨將報告傳回北京後，北京竟然不動聲色。台海緊張情勢持續升高，部分台灣民眾已開始驚慌失措。台灣軍方強化戰備，並首度對外透露掌握對方飛彈試射情報，配合政府財經措施，以安定民心。¹²¹ 雷克決定利用當天與劉華秋出城渡假的機會繼續溝通，以免中共誤以為美國是紙老虎。

3月8日，雷克與劉華秋前往華府附近的維琴尼亞州米德堡美國駐法大使哈里曼(Pamela Harriman)的鄉間別墅，討論傅立民所提出有關熊光楷核武威脅的報告與相關問題。應邀作陪的還有羅德、蘇葆立與國務院中國科長貝寶德(Jeff Bader)四人。顯然對熊光楷核武威脅感到十分不滿的雷克，決定利用這個非公開的場合透過劉華秋向中共軍方還以顏色。他趨前向劉華秋說道，熊光楷用核武威脅洛杉磯的談話不僅讓美國民眾與柯林頓總統感受到極大的侮辱，而且他個人也深感受辱。劉華秋否認有這種事，並說那不可能是中共的政策。¹²² 顯然，中

118. 訪問 William J. Perry, 1998 年 1 月 17 日及 Robert Suettinger, 1999 年 6 月 21 日；同註 115，頁 95-97；同註 51，版 21；同註 28，頁 31-32；同註 25，頁 36。

119. 同註 115，頁 96。

120. 同註 28，頁 32。

121. 呂昭隆、張慧英，「應變十八劇本，安度臺海危機」，中國時報，1999 年 3 月 3 日，版 2。



共對美國在玩「兩手策略」，軍方扮演黑臉，外交系統則扮演白臉。不過，當劉華秋將雷克的反應報告回去時，北京應會了解擁有更強大、更精確核武力量的美國不是說著玩的，更知道劉華秋的鄉間別墅假期沒有想像中那麼美好。

3月9日，裴利在五角大廈的辦公室接獲消息知道中共已宣布從12日到20日在台灣海峽將進行一系列實彈火砲演習與飛彈試射。他知道中共「外交部」可能收到劉華秋傳出的訊息也瞭解其所代表的意義，但是中共軍方領導人可能認為美國缺少行動的意志。他決定找夏利上將討論美國應做何種反應才最有效，特別是何種軍事反應才是中共軍方看得懂的反應。可能選項之一是美國繼續透過外交管道傳出訊息，但裴利與夏利擔心此一方式仍可能被中共軍方視為軟弱。其二是派遣一個航母戰鬥群趕赴該區，但他們擔心仍不足以顯示美國在本區投射武力的強烈意志，因為美國本來就會例行性地部署一個航空母艦戰鬥群在鄰近台灣的水域。其三是派遣兩個航母戰鬥群前往中共演習的地區，但他們擔心這樣做的話可能挑釁性太強。第四個選項，也是他們共同同意的一個選項，就是派遣兩個航母戰鬥群前往台灣水域，但不進入演習區。他們認為，如此部署不僅足以傳達美國以武力保衛其在西太平洋利益的決心，而且也不致太過挑釁。¹²² 國防部與聯合參謀本部已經提出自己的政策選項，接下來則是找出第二艘航空母艦的問題。13艘航空母艦在平時看來還蠻夠用的，但是一到了危機時刻，如何調動航空母艦還真是一門大學問。

夏利告訴裴利，除了獨立號(USS Independence)航空母艦可以在短期內趕往台灣鄰近海域之外，並沒有第二艘航空母艦可以派得上用場。裴利提到尼米茲號，夏利答以該艦正奉裴利之命在波斯灣對伊拉克戰機執行「禁航」的任務。裴利表示，他可以下令解除該項命令。

122.同註51，版20。

123.訪問 William J. Perry, 1998年1月17日；同註115，頁97-98。

但他們考慮如果讓尼米茲號馳援台灣，必須要其他軍力填補波斯灣的真空。夏利並表示，尼米茲號從波斯灣前往台灣海峽至少需要 10-12 天，不一定能在台灣總統大選之前趕到。但裴利表示，時間因素倒不是那麼重要，因為只要北京看到尼米茲號趕到台灣，他們就會瞭解美國絕不是說著玩的。夏利對於裴利這項政治判斷深表敬服。後來夏利回到參謀本部忙著調兵遣將，並於數小時後向裴利報告一切就緒。他的「作戰計畫」是將部署在地中海執行波斯尼亞「禁航」任務的喬治華盛頓號(USS George Washington)航母戰鬥群填補尼米茲號航母戰鬥群留下的真空，並由空軍接手喬治華盛頓號航母戰鬥群的「禁航」任務。¹²⁴

一切軍事細節解決後，裴利當即邀請克里斯多福、雷克、道奇、羅德等人到他辦公室召開緊急會議共商因應之道。夏利為大家放映高度機密的幻燈片並對台海危機做出簡報。克卿原提議只派遣一個航母戰鬥群前往台灣鄰近水域即可。但在裴利力主派遣兩個航母戰鬥群才足以彰顯美國的決心之後，克卿不再堅持。隨後，克卿表示他將分別向北京與台北傳達美國的立場，也即派遣航母戰鬥群並不代表華府偏袒那一邊，但希望兩岸均能自制以免緊張情勢更為昇高。他並指出，他會主動要求台北的國家安全會議秘書長丁懋時前來紐約，讓國務院官員與他討論台灣如何自制的問題。¹²⁵

在 9 日當天，柯林頓在確定不致有戰爭的危險之後，批准了五角大廈與聯合參謀本部聯席會議提出的因應方案，並指示總得有人告訴李登輝先生今後要收斂一點。¹²⁶裴利獲得總統授權部署兩個航空母艦戰鬥群並通知原擬近期訪美的中共「國防部長」遲浩田展延行程。¹²⁷克

124.同註 28，頁 34；同註 115，頁 98。

125.訪問 William J. Perry, 1998 年 1 月 17 日；同註 51，版 21；同註 25，頁 336-337；同註 28，頁 35。

126.同註 28，頁 21-22、35；同註 51，版 21。



卿也獲得總統授權分頭向北京與台北溝通，表明美國會繼續維持「一個中國」的政策，以免他們誤解美國軍事行動所代表的意涵，¹²⁸ 雷克則獲得柯林頓正式授權主導美國與中共的「戰略對話」(strategic dialogue)。¹²⁹

制定決策的第二天，也就是3月10日，克卿上了國家廣播公司(National Broadcasting Company, NBC)「會見新聞界」(Meet the Press)的電視節目，告訴全國觀眾，美國派遣兩個航空母艦戰鬥群到臺灣是要他們「在必要時守在有用的位置上」，同時也告訴台北與北京美國對維持和平的承諾。¹³⁰ 3月11日，副國家安全顧問柏格與國務次卿塔諾夫在紐約一家大旅館會見來自台北的國家安全會議秘書長丁懋時。他們要求丁轉達柯林頓希望台北更為自制的訊息，因為美國不希望每次都為一位總統回母校而冒著與中共兵戎相見的危險。¹³¹

在此同時，獨立號航空母艦已在台灣附近的水域巡弋，散佈在周圍的還有一艘神盾級巡洋艦碉堡嶺號(USS Bunker Hill)、一艘巡防艦、兩艘驅逐艦與兩艘潛艇。一週後，尼米茲號航空母艦率領七艘艦艇也從波斯灣披星戴月兼程趕到。在柯林頓的命令下，美國在台灣海峽附近集結了1958年台海危機以來最強大的海軍兵力。一位五角大廈資深官員說：「情勢非常緊張，我們連續數週席不安枕，我們也預備各種作戰計畫與方案。」¹³² 在13日發射了最後一枚飛彈之後，中共也

127.同註115，頁99。

128.同註30，頁427。

129.同註28，頁28-31；Barton Gellman, "Reappraisal Led to New China Policy," *The Washington Post*, 1998年6月22日, A1, 16 & 17.

130.同註30，頁427。

131.同註28，頁22-23。

132.同註51，版20；同註25，頁337；(U.S.) Navy News Service-NAVNEWS BY EMAIL-navnews opnav-emh. navy-mil on March 6. 1996, March 13, 1996, March 20, 1996, March 27, 1998, April 4. 1996, and



決定偃旗息鼓草草收兵。美國兩個航母戰鬥群在該區巡弋數週後也分別返航。在與助理國防部長卡特(Ashton B. Carter)合著的「預防性國防」(Preventive Defense)一書中，裴利指出：「中共政府官員可能誤解美國對任何進犯台灣軍事行動的認真程度。在航母戰鬥群部署之後，我們相信他們已不會再有誤解」。¹³³在國會山莊的一個場合，裴利表示，北京應該知道，這支艦隊將會提醒他們瞭解；雖然中共是一個軍事強國，但西太平洋最大的軍事強權卻是美國。¹³⁴顯然，在必要時展示實力正是預防性國防的方式之一。

1996年4月中旬，柯林頓訪日行程完畢在束裝返國之前，決定登臨泊在東京灣的獨立號航空母艦甲板。在近5000名官兵面前，他指出：「在沒有發射一枚砲彈的情況下，你們向太平洋所有的國家再度提出了保證。」¹³⁵深深感受到中共核子威脅嚴重侮辱的總統，終於一雪前恥而揚眉吐氣。

然而，在雷克主導之下，美國與中共進行戰略對話，這幾年美中(共)更由戰略對話進一步朝向戰略夥伴(strategic partnership)的方向邁進。1996年3月台海危機結束美國才走出過去一連串誤判、失策的陰影，現在竟從不久前還是對抗多於合作、衝突多於和諧的雙邊關係一下子躍升到朝高檔次的戰略夥伴關係發展，似乎步調太快了一些。是一項更重大的決策失誤？還是戰略夥伴早已成為一個過度濫用的名詞？

April 9, 1996. The Navy Public Library Affairs Library, a Service of Navy Office of Information, Washington. D.C. at <http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/news/navnews/nns96/nns960096014.txt> .

133.同註115，頁99。

134.同註25，頁337。

135.同註25，頁338。



四、檢討與反思

1996年台海危機的高潮雖然只是發生在3月8日中共展開「海峽九六一」演習後的那一週，但卻可以追溯自1995年李總統回母校康乃爾演講，乃至1994年李過境夏威夷所受的屈辱。然而，在中共1995年7月21日起連續三天對台灣南北100海里的飛彈試射封鎖區發射飛彈後，柯林頓政府竟未提出任何抗議，甚至部分官員還有幸災樂禍的表示。柯林頓政府對中共反彈過分低估，認為做些讓步或妥協就可安撫中共，邀訪江澤民卻出爾反爾，低聲細語式的抗議與低調行事的結果是美國做了許多讓步卻回報率偏低，低調的警告則被視為是虛聲恫嚇。

柯林頓政府1995年以來的一連串誤判與失策，不僅養大了中共的胃口，變得貪得無厭，而且更讓北京培養出一種前所未有的自信，誤以為可以對美國施以核威脅，將台灣自美國西太平洋的利益切割出來。然而，中共軍方顯然失算，國家意志或有助於一個國家國際地位的提昇，但卻絕非全部。畢竟，國與國之間核武與武力投射能力還是有等級差別的。中共對美進行威脅，不僅侮辱了美國政府、官員與總統，而且也侮辱了美國的人民，但在最後更侮辱了自己。

中共是一個大國，對美國有其重要性，美中(共)之間關係如何發展應是一個值得深入思索的課題。但卻沒有必要忽而過度低估中共反應，忽而採取懷柔政策，兩國關係更沒有必要從1993年的合作關係，一下子在1996年衝到戰略對話，更進一步在1998年躍升至朝戰略夥伴的方向邁進，在六年之內呈現三級跳的發展。¹³⁶

尤其值得注意的是，美國在尋求與中共妥協、對中共讓步的過程中，常置台灣的利益於不顧，該說的話沒有說，不該說的話卻說了一

136.陳一新，「美與中共邁向戰略夥伴關係，誰是幕後黑手？」，中國時報，1997年9月23日，版11。

大堆。在美中(共)關係呈三級跳大躍進的同時，台灣卻只感受到「三不」(美國不支持台灣獨立、不支持兩個中國或一中一台、不支持台灣參加以主權國家為單位的國際組織)與「中程協議」(interim agreements)的壓力。¹³⁷另一方面，台灣也為1995年李總統回母校演說而付出了政治代價，國務院對我國透過國會、白宮對其施壓一事一直耿耿於懷，亞太助卿羅德甚至從此拒絕見我國駐美代表魯肇忠，迫使我國1996年6月派遣胡志強代表出使美國時，必須將「積極加強與美行政部門之溝通」列為兩國關係之首要工作目標。¹³⁸

雖然美國在1996年以果決的行動，派遣兩個航母戰鬥群至鄰近台灣的海域，化解了台海危機，但美國在危機前後的所作所為卻背離了自己在1994年「對台政策調整」所強調的平衡原則。這也難怪台北總是認為柯林頓政府在對兩岸的政策上是朝中共傾斜，而使雙方互信更難建立。愈是想突破美中(共)對台灣所設的種種限制，台北就愈試圖以大動作衝撞華盛頓與北京多年所設定的基本架構。

伍、結論

在本論文中，筆者從決策理論的角度以1995年李總統訪美與1996年台海危機兩大事件為主軸，加上前前後後大大小小的事例，證明前述兩件大事件的發生，是由於美、中(共)、台三方一連串的錯誤認知、誤判與政策失誤所造成。而由於決策過程中的各種失誤，三方都付出了很大的政治代價。雖然柯林頓政府後來在1996年台海危機中以果敢的軍事行動一雪前恥，但卻也為一連串的誤判與失策而差點威信盡失，甚至還差點受到中共的核威脅。

台灣為了李總統訪美，除了付出與國務院溝通不良的代價之外，

137.訪問 Winston Lord, 1999年5月19日；同註34，頁21-22。

138.胡志強，「我國與美國關係之展望」，立法院外交及僑政委員會，1996年6月5日，頁11。



也眼睜睜地看著美、中(共)關係呈三級跳式的大躍進，自己卻承受「三不」與「中程協議」的壓力。

表面上，中共雖是贏家，得能與美國朝戰略夥伴的關係邁進，但由於雙方在意識型態、制度面與國家利益方面存有永遠難以消除的歧見，加上互信始終難以建立，猜忌卻永遠會伺機冒出，以致雙方關係總是在圍堵或交往、建設性交往或堅定交往、戰略夥伴或競爭對手之間來回擺盪，名詞選擇之間摸索。顯然，要對美中(共)兩國之間作出合理的定位，本身就不是一件容易的事。

至於在理論探討方面，筆者發現從艾里遜三個決策模式抽理出來的幾項假設之中，大多數都獲得成功的驗證，但也有少數則未必。首先，從1995年柯林頓政府對是否提供李總統簽證的決策過程中，可以看出官員與總統都知道如果拒絕李總統訪美，所付出的政治代價可能更為高昂，而提供李總統簽證卻有助於與國會改善關係。因此，就柯林頓政府對李總統提供簽證的決策過程來看，其間的發展倒是與第一項假設(H1：選項可能要付出的代價愈低，獲致的效益愈高，被採納為政策的可能性也愈高)若合符節。至於台灣這邊，李總統訪美被採納為政策是否符合第一項假設，可能不無爭議。美國國務院與國家安全會議官員可能認為台灣為李總統訪美付出的代價(包括政治代價)太大，並不值得。但是，台灣這邊，特別是李總統與政府官員卻認為訪美絕對值回票價。不過，如果學者從宏觀的角度來看，將視野放大，想想「三不」、「中程協議」，看看美中(共)關係呈三級跳大躍進，特別是柯林頓政府從原本對兩岸平衡的政策變成朝中共傾斜，可能會有見仁見智的看法。

至於中共在1995年做出對台武嚇的決策以及1996年發動「海峽九六一」演習，並對台灣兩大港口外海試射飛彈的決策，是否合乎第一項假設可能爭議性更大。從中共的角度來看，軍事演習加上飛彈試射是本來就要做的事，拿來對台灣展示遏止台獨的決心，亦不失為代價不高、效益很大的不錯選項。然而，在美國兩個航母戰鬥群趕到台

灣鄰近水域展示更強大兵力之後，中共草草收兵，也可能招致虎頭蛇尾之譏。何況，遏止台獨的目的未完全達到不說，還使李總統高票當選，兩岸人民更為疏離，對中共也不無尷尬之處。在 1995-1996 年台海危機中，美國在犯下一連串錯誤之後，總算在調兵協防台灣展示武力與不惜與中共兵戎相見方面做了一件正確的事。未發射一枚砲彈即消弭一場潛在的衝突，代價不算太大，但效果卻極為壯觀，不僅讓中共知道美國絕非紙老虎，而且也有對亞太地區盟邦宣示美國承諾不變的作用。儘管單就 1996 年化解台海危機的決策相當符合第一項假設的精神；但美國在這項決策前後所做的許多決策，卻可能存有極大的爭議。

有關第二項假設(H2：一個組織的能力愈大，就愈有可能影響政府領導人的選擇)的驗證，爭議顯然比較小，在前述幾個案例中，可以發現美國國務院是主導提供李總統簽證決策的最重要機構。中共中央軍事委員會則是主導軍事演習與飛彈試射決策的最主要單位。至於美國國防部則是主導派遣艦隊馳援台灣的最重要機構。只有李總統訪美的決策主要是出自李總統本人的決定，這是台灣長期的政治傳統所造成的，少有例外。

至於第三個假設(H3：在重大外交決策或是涉及使用兵力的危機處理過程中，決策參與者之間的看法可能存有歧異，但政府領導人所採納的政策常是大多數決策參與者所支持的政策)，可以發現無論是美國在處理 1995 年李總統訪美或 1996 年 3 月台海危機中，最後被採納的政策都是大多數決策參與者所支持的政策。儘管有關中共在 1995-1996 年掀起台海危機的相關決策資訊還不足以讓筆者做出肯定的論斷，但僅以目前資訊而言似乎顯示最後拍板定案的決策也是大多數決策參與者所支持的政策。但台灣李總統訪美的決策似乎是一個例外。

有關最後一個假設(H4：對於涉及總統連任或其它重大政治考慮的外交政策，官員常傾向於配合總統的想法)的驗證，從李總統訪美的決策可以發現其中當然不無尋求連任的政治考量。而柯林頓拒絕江澤民



在 1995-1996 年以「國事訪問」名義訪美自然也是基於避免妨礙連任的政治因素。雖然目前資料尚不足以證明柯林頓批准裴利「作戰計劃」是否也有連任的政治考量，但調兵協防台灣的決定至少使他面對共和黨對手杜爾(Robert Dole)的強勁挑戰時可以立於不敗之地。甚至連不需民選的中共國家主席江澤民在做出軍事演習與飛彈試射的決策之前，也隱約可以看出他是因為自己權位不夠鞏固而必須向軍方妥協的無奈。

筆者以上四項假設，除了少數例外之外，多已在前述案例研究中獲得驗證。這顯示，艾里遜決策理論在學術上的價值歷久而常新，而且隨著資料愈豐富，決策理論三項模式的解釋力與分析力也就愈強。



The Decision-making Process of the Clinton Administration on the Crisis of the Taiwan Strait A Case Study

Edward I-hsin Chen

(Professor of the Graduate Institute of
American Studies at Tamkang University)

Abstract

This paper intends to apply Graham Allison's three decision-making models to the crisis of the Taiwan Strait in 1995-96 and to analyze what went wrong in the process of decision-making in Taipei, Beijing and Washington. Indeed, all parties were at fault in regard to President Lee Teng-hui's visit to the United States in June 1995. When Beijing over-reacted to such a personal trip by launching a series of military drills, the Clinton administration's low-profile protests and warnings failed to stop Beijing's move. It was not until the Chinese People's Liberation Army test-fired missiles only twenty miles or so from the two port cities in Taiwan's north and south then Washington became alarmed in early March 1996. President Clinton's men reached a consensus immediately that they should take certain actions to prevent the crisis from being escalated to a cross-strait conflict. The crisis was over as a result of the U.S. dispatch of two carrier battle groups. However, mistakes made by Taipei, Beijing and Washington during this period have decreased mutual confidence among all



three parties, thereby causing more and more new problems to arise. In sum, this paper argues that mistakes made by Taipei, Beijing and Washington triggered the crisis of the Taiwan Strait in 1995-96 and, even after the crisis was over, still have far-reaching impact on the subsequent development among the three parties. This paper further confirms that, nearly three decades after his first book entitled "Essence of Decision" was published, Allison's three models are still very useful and that the more data are gathered, the more powerful the interpretative and analytical capability of these three models would be.