《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》
主編／裘兆琳
臺灣，臺北，二〇〇一年，頁 229-271
©中央研究院歐美研究所

美國出兵台灣海峽及其限制

林　正　義
中央研究院歐美研究所研究員

前言

一九九六年台海危機及一九九九年「特殊的國與國關係」所引起的兩岸緊張，凸顯亞太地區最大潛在衝突的地點不必然是朝鮮半島。若一九九六年台海危機不是最後一次，美國出兵至台灣海峽附近可能會再出現。美國在朝鮮半島所面對的北韓充其量是次區域的強權，在台灣海峽面對的是可能成爲全球性競爭對手的中共，而中共較北韓更具運用「不對稱的威脅」（asymmetric threats）的能力。美國政府與國會在台海兩岸政策常被指責爲各唱各的調，無法有「一個」（一致性的）中國政策，但在台海出兵與否、涉入的程度，卻常由美國行政部門而非國會來予以主導。

美國對海外危機的介入，與其界定的國家利益有關，台灣對美國是屬於「重大生存利益」（vital interests）或「重要利益」（important interests）？對美國利益而言，台灣安全究竟是與科威特、南韓的安全同屬一級，或與科索沃（Kosovo）、波士尼亞（Bosnia）、盧安達（Rwanda）、海地（Haiti）同一等級？美國出

兵台灣海峽以武力展示的行動（show-of-force operations）居多，是否會成爲打一場「主要戰區戰爭」（Major Theater War），而在中共兵力投射能力增強之後，美國航空母艦是否駛入平均寬約一百海里的台灣海峽，或選擇在台灣海峽南北兩端及台灣東岸較大洋面就近監視？美國又如何預判中共對台灣可能採取的軍事行動？美國出兵台海有那些限制？本文冀對上述這些問題的探索，釐清美國出兵台海的可能性及限制。

壹、美國國家利益與海外出兵

美國所面臨的安全挑戰，包括：大規模、跨國界的侵略；潛在危險科技（尤其是核生化武器）的擴散；跨國界的危險（如恐怖主義活動、毒品走私、環保災害等）；美國本土受到直接攻擊的威脅；失敗的國家（failed states）（如前南斯拉夫、阿爾巴尼亞、薩伊）所引起的內部衝突、區域不穩定；敵手使用「不對稱軍事手段」（如恐怖主義、核生化武器、資訊戰、環境破壞等）；全球性同儕競爭者的出現（如俄羅斯、中共）；不按牌理出牌的情況（wild card scenarios），如新科技威脅的出現、美國在主要地區喪失使用重要設施權利、友邦被敵意政權所取代。[1] 柯林頓政府在其《國家安全戰略報告》（*National Security Strategy Report*）與《年度國防報告》（*Annual Defense Report*），劃分國家安全利益爲三種。一爲「重大生存利益」，如保護美國主權、領土及人口；防止敵對區域性集團或霸權出現；確保對關鍵市場、能源供應、戰略物資的取得無障礙；嚇阻並在必要時擊敗對美國盟邦、友邦

---

[1] William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress, 1999*, cited in 〈http://www.dtic.mil/execsec/adr1999/chap1.html〉; William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress, 2000*, pp. 1-3.

的侵略；確保在海、空、太空等自由及重大航道的安全。美國使用武力維護此一種類的利益將是決定性，必要時採取片面性的舉動。二爲「重要利益」，不會影響到美國的生存，但會影響到美國國家福利及所面對的世界特質。美國使用武力考慮因素，將視是否可促進美國利益、可能完成的目標、軍事部署代價／危險與利益是否相當、其他非軍事手段是否無法達成目標等而定；武力的使用將是選擇性、有限性，視利益受危及的重要性而定；盡可能與國際社會成員協同合作行動，但在必要時不會猶豫片面使用武力。三爲人道及其他利益（humanitarian and other interests），當大規模天災而使民間救援無法應付時，就有需要使用美國軍力快速救災，直至國際較大援助行動開始爲止。[2]

柯林頓政府依一九九七年五月的〈四年國防檢討報告〉(Quadrennial Defense Review) 提出的三大要素，來定義直至二〇一五年的國防戰略。(1)塑造有利的國際環境，除運用外交、經貿投資之外，美國國防部協助促進區域穩定，避免並降低核生化武器擴散與恐怖主義的威脅，以恪守美國安全承諾、有效傳達美國承諾使敵手了解須付出的代價、確保擁有運用各種強度軍事行動的作戰能力，來嚇阻侵略及武力高壓。(2)因應各種光譜的危機，增強備戰能力、推進部署兵力至危機地點附近、由美國本土運載快速反應部隊至危機地區；舉行較小規模的緊急應變 (Smaller-Scale Contingency, SSC) 行動，如武力展示、干預、有限打擊、非戰鬥員撤離、執行禁航區、執行和平行動、海上制裁、反制恐怖主義行動、國外人道救援、災難救助及對文人當局的軍事協助等；維持同時打贏兩場「主要戰區戰爭」的能力，使潛在的侵略者不致在美國陷入另一場區域戰爭時，趁機利用製

---

2 *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, December 1999, p. 19; Cohen, *Annual Report to the President and the Congress, 2000*, pp. 3-4.

造爭端。上述這些軍事行動方案，均是本文所討論的「出兵」的範疇。(3)對不確定的未來預做準備，如追求軍備現代化，以確保美軍優勢；繼續運用「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs) 強化科技、概念、準則、組織，以維持美軍優勢；開拓「商業事務革命」(Revolution in Business Affairs)，縮短汰換系統週期時間，強化計畫穩定性，節省稀少資源，提高效率有效支援任務；持續加強研發能力、引進先進科技，並與友邦合作預防未來威脅，當區域強權提早出現或不按牌理出牌狀況發生時，可以有效因應、降低危險。[3]

美國是否在海外出兵，雷根政府國防部長溫柏格 (Caspar Weinberger) 在其《爲和平而戰》(*Fighting for Peace*) 一書，指出六項考驗標準：(1)除非涉及美國與其盟國之維持生命所需的國家利益，否則不在海外作戰；(2)若美國有必要派兵海外，就應全力以赴，抱必贏的決心；(3)美國決定派兵至海外時，應早有明確的政治及軍事目標；(4)美國的政、軍目標與海外用兵的規模應經常評估，必要時予以調整，隨時記住是否符合美國的國家利益；(5)美國在海外用兵之前，需至少有把握獲得美國人民及國會的支持；(6)在海外使用美國武力，應是最後一種手段。[4] 柯林頓政府第一任國防部長裴利 (William Perry) 在一九九五年《年度國防報告》設定八項使用武力的標準：(1)有無條約承諾；(2)想法與美國相同而受到衝突直接影響的國家，參與行動的意願與能力；(3)在沒有同盟伙伴參與之下，美國片面軍事行動能否合理化；(4)是

---

[3] William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress, 2000*, pp. 4-9; *A New Security Strategy for a New Century*, 1999, pp. 5-21; William S. Cohen, *Report to the Quadrennial Defense Review*, May 1997, cited in 〈http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/sec3.html〉.

[4] Caspar Weinberger, *Fighting for Peace* (New York: Warner Books, 1990), pp. 453-454.

否有達成政治目標的明確軍事目標；(5)軍事行動期限與代價的判斷，是否能在合理時間內、能接受的耗損及方式結束達成目標；(6)投入足夠兵力達成既定目標的意願；(7)美國國會及人民支持美軍海外干預及匯集此一支持的程度；(8)在多邊軍事行動中，由美軍指揮、管制安排的被接受可能性。[5] 一九九六年三月，國家安全顧問雷克（Anthony Lake）亦在一項演講中，提出美國使用武力的七項考慮因素：(1)保護防衛對美國及其人民、盟邦的直接攻擊；(2)反制侵略；(3)保護美國的主要經濟利益；(4)維護、促進及防衛民主；(5)阻止「大規模殺傷性武器」的擴散、恐怖主義、國際犯罪及毒品走私；(6)維持美國的可信度，若伙伴關係穩固、對美國領導有信心，即可共同承擔義務；(7)搶救飢荒、天然災害及打擊人權迫害等人道目的。[6] 雷克的七項用兵考慮因素，可再濃縮成四個大方向，美國在海外干預的目的在於：促進和平（干預波士尼亞）、強化民主（干預海地、制裁古巴、譴責巴拉圭）、避免衝突（介入祕魯、厄瓜多，希臘、土耳其爭端）、減輕人爲或自然危機（如盧安達）。[7]

就何時及如何使用美國軍力，柯林頓總統在其第一本《國家安全戰略報告》（一九九四年七月）列出四項基本原則：(1)國家利益決定干預的程度；(2)盟邦及多邊國際機構的協助；(3)用兵之前，考慮非軍事手段是否已使用？武力使用是否與政治目標相配合？美國人民及國會議員是否支持？是否有期限來判斷干預成功與否？是否有結束的戰略（exit strategy）？(4)軍事干預需與合理

---

5 William Perry, *Annual Report to the President and the Congress*, February 1995, cited in 〈http://www.dtic.mil/execsec/adr95/chall.html〉.

6 Anthony Lake, "Defining Missions, Setting Deadlines: Meeting New Security Challenges in the Post-Cold War World," March 6, 1996, cited in 〈http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/speeches/tlgwu.html〉.

7 Nancy E. Soderberg, "U.S. Intervention in the Post-Cold War Era," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 30 (July 22, 1996), pp. 374-375.

代價及可行性門檻（feasibility thresholds）相符合。[8] 一九九五年二月，柯林頓總統在《國家安全戰略報告》更明白區分出兵的時機（爲何出兵）及如何使用兵力，在兵力使用部分，指出：須有明確任務目標，決定性手段以達成目標，並特別強調若無美國人民支持，無法長期持續在海外作戰。柯林頓也強調必須評估軍事行動代價與利益，但當美軍出現傷亡就提早撤離，將危及美國目標及美軍的安全。[9] 柯林頓政府要保有打贏兩場區域戰爭的能力，但參謀首長聯席會議主席謝爾頓（Henry Shelton）承認美國執行此項任務的危險是在增加之中，打第一場區域戰爭的危險因素是「有限的」（moderate），但備戰兵力減少、運載能力降低使美軍在打第二場區域戰爭時面臨高度危險（high risk）。[10]

美國在台海危機時是否出兵，涉及到台灣安全對美國是「重大生存利益」或只是「重要利益」。若斷定只是「重要利益」，則美國至多採取有限度的軍事干預來協防台灣。[11] 柯林頓政府在定義「重大生存利益」範圍，包括：(1)涉及美國或主要盟邦與友邦（key allies and friends）的生存；(2)涉及美國關鍵性經濟利益；(3)涉及未來核子武器對美國及其盟邦的安全威脅。一九九四年十月，伊拉克在科威特邊境集結大軍，危及科威特、沙烏地阿拉伯；北韓進行核子武器的計畫，均被視爲是「重大生存利益」。海地非

---

[8] *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, July 1994, p. 10.

[9] *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1995, p. 12; *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1996, pp. 18-19; Charles A. Stevenson, "The Evolving Clinton Doctrine on the Use of Force," *Armed Forces and Society*, Vol. 22, No. 4 (Summer 1996), pp. 511-535.

[10] "Expert: JCS Chairman on Challenges Posed by Regional Adversaries," *Washington File*, February 8, 2000.

[11] 莫大華，〈從美國海外軍事干預準則預判美國在台海軍事衝突的角色（一九九七～二〇一五年）〉，《問題與研究》，第三十六卷，第六期（民國八十六年六月），頁24。

法軍事政權破壞民主、波士尼亞族群暴力，則被視爲「重要利益」。[12] 中共侵略台灣，涉及中華民國的國家生存，對美國而言，應屬一九九五年美國國防部《年度國防報告》所定義的「重大生存利益」範圍。若再依一九九九年美國國防部《年度國防報告》，中共侵略台灣涉及「防止敵對區域性霸權（中共）出現」、「對美國友邦（台灣）的侵略」、「重大航道（台海與南海）安全」等標準，則關係美國生存的利益。然而，美國政府不明講台灣安全涉及美國生存利益，採取「戰略性模糊」（strategic ambiguity）政策，但對美國而言，台灣安全不可能只是「重要利益」。[13]

美國決定是否在台海危機時出兵，除依美國國防部《年度國防報告》設定的武力使用標準，尚有下列考慮：(1)美國軍事快速因應行動的能力與代價；(2)美國國會及人民支持的程度；(3)亞太國家參與美國軍事行動的意願與能力。美國所面對的敵手是它的「建設性戰略伙伴」（constructive strategic partner）、聯合國安全理事會常任理事國、朝鮮半島「四邊會談」（Four Party Talks）的一員、未來可能的全球性權力競爭者、具備有限核武攻擊美國的「中華人民共和國」。在未來台海軍事危機中，美國將首視何者是挑釁的一方，當台灣在未挑釁的情況下遭武力威脅時，美國軍事干預的可能性很大。然而，美國與台灣之間沒有雙邊同盟條約，只有國內法「台灣關係法」（Taiwan Relations Act），不大可能派兵至台灣本島，或直接與中共進入軍事戰鬥狀態。美國在台海周邊的軍事部署及演習，藉軍力展示傳遞美國堅持和平解決的訊息，同時快速移轉關鍵性軍品給台灣，卻不能加以排除。

---

12 Perry, *Annual Report to the President and the Congress*, February 1995, cited in 〈http://www.dtic.mil/execsec/adr95/chall.html〉.

13 有關「戰略性模糊」政策，請見 Andrew Nathan, "What's Wrong with American Taiwan Policy," *Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 2 (Spring 2000), pp. 93-106.

貳、柯林頓政府處理一九九六年台海危機及其啓示

中共爲了報復李登輝訪美，對美國採取推遲部分互訪、召回駐美大使李道豫，及推遲美國駐中共大使尙慕杰（James Sasser）到任案等報復措施；對台灣除推遲海基、海協兩會定期會談外，於一九九五年七月，向東海海域試射六枚地對地飛彈，並以《人民日報》及新華社評論員名義連續四評李登輝在康乃爾大學演講，展開一連串「文攻武嚇」。[14] 中共在李總統「民之所欲，長在我心」演講之後，六月十六日由海協會函告台北推遲辜、汪第二次會談。中共在七月二十一日於台灣北端東海海域的試射飛彈，約在李總統訪美之後四十天。中共若是針對李總統訪美，海協會副會長唐樹備何以在五月二十七日至二十八日，於台北與海基會舉行「第二次辜汪會談第一次預備性磋商」？李總統在康乃爾大學的演講，美方視爲有「實質的」（substantive）內容，中共外長錢其琛則指控此一演講爲「搞台灣獨立」的表白。在一九九五年九月美國「外交關係協會」（Council on Foreign Relations），錢其琛表示：「不管美方的主觀願望如何，事實已清楚地表明，李登輝此次訪美絕不像他所宣稱的那樣，是『私人的』、『非官方的』、而完全是一次有目的、有計畫、蓄意分裂祖國、鼓吹『兩個中國』、『一中一台』的政治行動。李登輝在康乃爾大學演講會時曾十六次提到『中華民國』和『中華民國在台灣』，卻沒有一次提一個中國。他公開鼓吹台灣當前最重要的是『要擁有主權』，這明白表示要搞『台灣獨立』」。[15] 由此可見，中共在李登輝訪美之前與之後有不同

---

[14]〈解放軍東海海域導彈發射訓練圓滿成功〉，《人民日報》，一九九五年七月二十七日，版1。有關中共對李登輝總統的〈文攻〉，請見《人民日報》，一九九五年七月二十四日，版1；七月二十五日，版1；七月二十六日，版1；七月二十七日，版1。

[15]《人民日報》，一九九五年九月三十日，版3。

的判斷。

中共在柯林頓總統允許李總統訪美之後，先是在外交層次表達強烈抗議，推遲一些中（共）美互訪。在李總統康乃爾大學演講之後，召回駐美大使李道豫，推遲海峽兩會會談。美國衆議院議長金瑞契（Newt Gingrich）爲了抗議中共逮捕人權鬥士吳弘達，在一九九五年七月九日表示：若美國與台灣有正式邦交，中共在台灣事務就無從對美國有所要脅；美國爲了在外交上不受中共左右，可以正式承認台灣，因爲台灣是一個民主化國家。[16] 金瑞契一星期之後，雖改稱：台灣人民不確定自己希望被承認，但北京很難不把金瑞契的談話與李總統在康乃爾大學的演講，聯想在一起，而加強在東海試射飛彈的決心。中共在一九九五年七月於東海試射導彈，美國政府的反應顯然沒有嚇阻中共，使北京繼而在一九九六年三月於更接近台灣本島的海域試射飛彈。若柯林頓政府在一九九五年七月中共在試射飛彈後，即採取較強硬、較明確的對策，中共可能會受到嚇阻，而得以避免一九九六年三月一場更大的危機。[17]

依中共的說法，美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）在汶萊（一九九五年八月）向中方表示：「美國政府反對台灣獨立，不支持台灣加入聯合國」；柯林頓總統在紐約（一九九五年十月）則「重申美國奉行一個中國政策」，強調「美國反對兩個中國和一中一台、反對台灣獨立、反對台灣加入聯合國」；克里斯多福在大阪（一九九五年十一月）表示：「美方將嚴格按照柯

---

16 Serge F. Kovaleski, "Gingrich Backs Ties with Taiwan," *The New York Times*, July 10, 1995, pp. A 1, A 2.

17 裘兆琳，〈一九九五～一九九六年台海危機：華府、北京與台北之決策失誤檢討〉，載於《中美關係專題研究，1995-1997》（台北：中央研究院歐美研究所，民國八十七年），頁 99-143；陳一新，〈柯林頓政府台海危機決策制訂過程—個案研究〉，《遠景季刊》，第一卷，第一期（民國八十九年一月），頁 87-138。

林頓總統和他本人制定的原則和政策處理台灣領導人今後訪美問題」。[18] 柯林頓政府雖拒絕中共提出簽訂「第四公報」，不將台灣領導人訪美的限制如「私人」、「非政治性」、「非官方性」、「極少發生」予以明文化，但對北京試射飛彈卻反應低調。[19] 白宮和國務院甚至「想讓李登輝自食收買美國國會獲得入美簽證的惡果」。[20] 雖然國務卿克里斯多福與中共外長錢其琛於汶萊「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum）年會期間、第五十屆聯合國大會（一九九五年九月）與大阪「亞太經合會」年會有三次會晤，美國總統柯林頓與中共國家主席江澤民於紐約聯合國開會期間會晤，但至北京訪問以改善美國和中共關係的美國官員只有國務次卿塔諾夫（Peter Tarnoff）（一九九五年八月）與助理國防部長奈伊（Joseph Nye, Jr.）（一九九五年十一月）。美國與中共的經貿合作關係幾乎未受到影響，如美國商務部長布朗（Ron Brown）至北京主持第九屆「中美商貿聯委會」（一九九五年十月）；美國副貿易代表白茜芙（Charlene Barshefsky）訪問北京，商談加入「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）事宜（一九九五年十一月）；農業部長格利克曼（Dan Glickman）（一九九六年一月三十日至二月二日）應邀訪問北京；中共「外經貿部」副部長谷永江（一九九五年十月）與孫振宇（一九九六年二月）先後訪美，洽談經貿或加入「世界貿易組織」進程。在中共於東海試射飛彈至一九九六年三月台海飛彈危機期間，中共外

18《中國外交：1996 年版》，（北京：世界知識出版社，一九九六年），頁 481-483。

19 Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era* (Stanford: Stanford University Press, 1998), p. 425; John W. Garver, *Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization* (Seattle: University of Washington Press, 1997), p. 78;《中國外交：1996 年版》，頁 481。

20 Barton Gellman, "U. S., China Nearly Came to Blow in '96," *Washington Post*, June 21, 1998, p. A1.

交部副部長李肇星曾兩度赴美國，分別是一九九五年九月、一九九六年二月，與美國國務次卿塔諾夫會晤。[21]

在中共於東海試射飛彈後不到七天，美國副助理國務卿魏德曼（Kent Wiedemann）在美國衆議院國際關係委員會作證時，表示：「美國不能忽視中共最近在靠近台灣海域的飛彈演習，這明顯無助於台海和平與穩定氣氛，但不相信中共對台灣造成立即軍事威脅。事實上，美國相信台灣從未如現時更加安全。」[22] 美國國防部長裴利在一九九五年八月中旬表示：「中共最近的飛彈試射令人憂慮，但台海情勢不會導致一場軍事衝突。」[23] 一九九五年十一月，奈伊在訪問北京時，對強硬姿態的中共人民解放軍探詢美國如何因應台海危機時，拒絕討論美國有何緊急應變計畫，只表示美國希望台海問題和平解決，而任何武力使用均將是「嚴重的錯誤」(a serious mistake)。[24] 奈伊在一九九五年十二月於「亞洲學會」（Asia Society）的演講，提到：在「戰略性模糊」的思考下，美國在台海危機的反應是如何，答案是「無人知道」；一九五〇年韓戰爆發前後，美國態度截然有別；台海危機升高會造成更大的危險性，但不知道美國如何因應。[25] 依喬治亞理工學院（Georgia Institute of Technology）教授高龍江（John W. Garver）的分析，在奈伊訪問北京時，雖有較強硬的表態，但此時，中共對台進一步軍事演習的決定已達成。高龍江甚至認爲若美國航空母艦「尼米茲號」（USS *Nimitz*）在中共於東海試射飛

---

21 參考《中國外交：1996 年版》與《中國外交：1997 年版》，「中國同美國的關係」部分。

22 Kent Wiedemann, "Taiwan and United Nations," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 6, No. 34 (August 21, 1995), p. 653.

23 "War Not on the Cards," *Straits Times*, August 16, 1995, p. 1.

24 *The New York Times*, November 18, 1995, p. A3.

25 "Nye: Relations with China a Critical Challenge for the U.S.," AIT, EPF 306 (December 13, 1995).

彈之後即通過台灣海峽，而柯林頓政府也有較強硬表態，一九九六年台海危機或許可因而避免。[26]

在一九九五年底至一九九六年初，美國逐漸感受台海局勢更加緊張，尤其是前助理國防部長傅立民（Charles W. Freeman, Jr.）引述有關中共將每日對台發射一枚飛彈，而此時華盛頓與北京之間並無國務卿（外交部長）或國防部長的直接聯繫。美國國家安全顧問雷克在克里斯多福對華政策漸失領導地位的情況下，不願踰越、另闢管道赴北京訪問討論台海局勢。在中共宣布台海試射飛彈之前，中共副外交部長李肇星赴美，與國務次卿塔諾夫討論了台灣、核不擴散、人權、經貿等議題，但此一接觸顯然未能阻止中共即將進行的一連串軍事演習。[27] 前政大國際關係研究中心主任邵玉銘亦質疑美國在台海飛彈危機之前，爲何「未採取有效嚇阻措施，而等候至危機發生才派兵因應？……爲何獨缺高層之溝通斡旋？」[28] 根據前美國國務卿克里斯多福的說法，一九九六年一月，美國由官方及私人管道（如傅立民），就掌握中共準備對台灣發動軍事行動計畫的腹案，及中共以核武威脅美國洛杉磯的安全，以嚇阻美國協防台北。[29] 中共在福建增加兵力部署始自一九九六年二月四日，而至三月初已約集結十五萬名兵力。[30] 美國國務次卿塔諾夫對到訪的中共副外長李肇星，表明「台灣關係法」與台海緊張局勢的關聯性，但中共顯然按其既定政策準備一連串的軍事演習。

---

26 Garver, *Face Off*, pp. 86, 97.

27 Gellman, "U.S., China Nearly Came to Blow in '96," p. 1.

28 邵玉銘，〈台海危機檢討、警惕、前瞻〉，《中國時報》，民國八十七年六月二十四日，版3。

29 Christopher, *In the Stream of History*, p. 426；《自由時報》，民國八十七年八月二十七日，版2。

30 Gellman, "U.S., China Nearly Came to Blows in '96," p. 1; Garver, *Face Off*, pp. 99, 129.

中共國務院外事辦主任劉華秋，幾乎與中共在台海試射飛彈同時抵達華盛頓。在美國國家安全顧問雷克、國務卿克理斯多福與國防部長裴利與劉華秋的會晤，及中共宣布第二波軍事演習（三月十二日至二十日）之前，柯林頓總統即決定加派第二艘航空母艦「尼米茲號」至台海地區，而此一決定是由裴利所主導。[31] 裴利在美軍只有十二艘航空母艦的情況下，除原已在台灣東岸的「獨立號」（USS *Independence*）之外，自波斯灣加派「尼米茲號」，顯然與艾森豪（Dwight D. Eisenhower）政府在一九五八年台海危機期間，自波斯灣調遣「厄色克斯號」（USS *Essex*）航空母艦至台海地區，以強化原先「第七艦隊」已有的航艦部署，有危機決策歷史軌跡雷同之處。[32] 根據柯林頓總統的〈全盤徹底評估〉（The Bottom-Up Review），因應北韓、伊拉克的區域強權需要使用四至五艘航空母艦作戰群的兵力規模，而在海外執行聯合國和平維持任務，需一至二艘航空母艦作戰群。[33] 柯林頓政府的此一「砲艦外交」決定，是美國自越戰結束以來在亞太地區最大的一次兵力集結，計有十六艘戰艦，約一百四十架戰機，超過二百枚戰斧（Tomahawk）巡弋飛彈。[34] 高龍江認爲一艘航空母艦是「象徵、展示或政治演劇」（political theater），而二艘空母艦代表的是更實在的軍事能力，而這與美國對中共意圖不甚清楚有關。[35] 美國決定派遣第二艘空母艦的考慮，雖排除中共對台灣的

---

31 Gellman, "U.S., China Nearly Came to Blows in '96," p. 1; Christopher, *In the Stream of History*, p. 427.

32 "Telegram from the Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief Pacific," *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, Vol. 19, China (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1996), p. 76.

33 Les Aspin, *The Bottom-up Review: Forces for a New Era*, September 1, 1993, p. 10; William J. Perry, *Annual Report to the President and the Congress, 1996*, p. 12.

34 "Second U.S. Carrier Being Sent to Taiwan," *Reuters*, March 10, 1996.

35 Garver, *Face Off*, p. 103.

全面侵略可能性，但在中共才開始其四個階段軍事演習的第一階段情況下，柯林頓政府並不清楚中共其他可能作爲，故必須有各種的作戰應變計畫。[36]

柯林頓政府爲避免台海兩岸局勢惡化，提出一些政策建議，包括：台海兩岸克制、恢復對話及亞太國家協助斡旋。前助理國防部長奈伊則建議台北不要在台獨、元首外交、務實外交等問題上，再對中共挑釁。[37] 然而，在台北沒有宣布法律上獨立的情況下，美國國務卿克里斯多福、國家安全顧問雷克認爲中共試射飛彈演習是不必要的危險及魯莽，若中共對台動武將導致嚴重後果。克里斯多福甚至在三月十日美國「國家廣播公司」（NBC）表示，美國遵循「一個中國」政策的前提是，中共承諾以和平方式處理台灣問題，而不能以武力解決。[38] 裴利在三月九日，更主導柯林頓政府派遣兩艘航空母艦至台海附近以因應台海危機。在美國參、衆兩院議員甫提出有關台灣安全決議案之際，柯林頓政府此一關鍵性兵力部署，掌握了處理台海危機的主導權。柯林頓政府主要是藉武力展示向台灣、中共及其他亞太國家傳達訊息，來自美國國會支持台灣的壓力並非此一重大部署的主因。柯林頓政府高層官員並分別與台海兩岸的代表會晤，嘗試溝通彼此的訊息以化解危機。

中華民國政府爲因應一九九六年台海危機，於二月十二日，由行政院成立臨時決策小組，至三月二十二日，一共召開八次決策小組會議。行政院長連戰爲此一決策小組召集人，而此一小組

---

[36] Gellman, "U.S., China Nearly Came to Blow in '96," p. A1; Christopher, *In the Stream of History*, p. 427.

[37] "Military's Muscle-Flexing in a Chinese Political Game," *International Herald Tribune*, March 18, 1996, p. 4.

[38] Dana Priest and Judith Havemann, "Second Group of U.S. Ships Sent to Taiwan," *Washington Post*, March 11, 1996, p. A1.

因應措施以軍事、經濟、金融、飛航等爲重點，外交並非討論的主軸。外交部於三月十二日發表聲明，提到曾分別召集各國駐華使節及代表，轉請各國政府支援；指責聯合國秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）擴大解釋聯大二七五八號決議，妄稱「台灣問題」爲內政問題。台北強調「台海緊張情勢涉及者，……影響歐美各國，絕非內政問題。」[39] 在中共試射飛彈之前，外交部北美司司長杜筑生表示，美國應依「台灣關係法」，不應有模糊的訊息；而民進黨更支持美國介入台海危機。[40] 李登輝總統未明確公開要求美國介入台海危機，行政院長連戰甚至表示：國家安全不能靠友邦干預。[41] 總統候選人林洋港則反對美國派遣航空母艦至台海地區，因此舉會更加激怒中共。[42] 另外，在秘密管道之下，中華民國國家安全會議秘書長丁懋時赴美，而美方要求台北採取克制的立場，勿使台海危機惡化。

中華民國國防部於一九九六年二月二十九日，成立「永固專案作業小組」，三月七日（在中共試射飛彈前一日），該小組進駐作戰指揮中心，並決定「中共若蓄意對我攻擊或武力侵犯時，將遵決策指示採自衛性反制措施，以嚇阻中共進一步冒進行動。」[43] 美國對台灣於台海危機的表現，有兩種極端的觀察。根據郎培德（Patrick Tyler）的觀察，台灣軍隊在其所控制領土（包括外島）遭受中共攻擊時，準備以戰機及飛彈對中國大陸展開空襲行動，並標出所要攻擊的中共空軍基地、飛彈基地、雷達設施及補給站。[44] 另外一種說法是，台灣軍方在危機期間相當克制，甚至要

39〈行政院臨時決策小組會議紀要〉，行政院新聞局，民國八十五年三月，頁12。

40《自立早報》，民國八十五年一月十三日，版2；一月十七日，版4。

41《自立早報》，民國八十五年二月十六日，版1。

42《聯合報》，民國八十五年三月十二日，版2；三月十三日，版2。

43〈行政院臨時決策小組會議紀要〉，行政院新聞局，民國八十五年三月，頁7。

44 Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China* (New York: Public Affairs, 1999), p. 23.

求美方不要讓航空母艦經過台灣海峽，台灣的自制原因之一是不願過度激怒中共，而台灣像以色列一樣遭伊拉克飛毛腿攻擊而仍克制，自可博得美國及國際社會成員的同情。[45] 更極端的說法是，台灣在一九九五年至一九九六年台海危機的反應，有如放下（lay down）武器，不做任何事（doing nothing），而這可能使中共誤判台北不會有激烈的反擊行動。[46]

在一九九六年台海危機期間，三月七日中華民國經濟部召開「重要物資經濟動員整備方案會議」；三月十一日，農委會召開「緊急危機處理小組會議」。國防部亦進駐作戰指揮中心，但李登輝總統沒有親自主持處理因應此一重大危機事件，總統府與行政院的幕僚小組之間協調亦不足。台灣的因應重點在於防止股市下跌，並判斷中共除軍事演習之外，不會升高爲對台灣的攻擊行動。美國在一九九五年十二月派遣「尼米茲號」航空母艦通過台灣海峽時，並未事先知會台北；「北京在台灣報紙報導之後」才得知此一通過，而它也沒正確解讀到數月之後，「尼米茲號」會再度於台海附近出現；華盛頓卻未藉此一「尼米茲號」的「砲艦外交」，發表較強烈的聲明讓「中共感受到美國保衛其在西太平洋利益的強烈意志」。[47]

一九九六年三月，中共在台灣海峽進行三波的軍事演習，迫使美國政府決定派遣「獨立號」及「尼米茲號」航空母艦至台海附近。依柯林頓政府的觀察，中共的反應是有驚訝（沒有想到會

---

45 Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), pp. 369, 372-373.

46 美國副助理國防部長坎柏(Kurt Campbell)在紐約「美中政策與兩岸關係圓桌論壇」(Roundtable on U.S.-PRC Policy and Cross-Strait Relations) 的談話，二〇〇〇年一月十一日。

47 Funabashi, *Alliance Adrift*, p. 376; 陳一新，〈柯林頓政府台海危機決策制訂過程〉，頁 121。

有第二艘航空母艦）、減少試射飛彈數目（中共原計劃發射十枚飛彈，美國決定之後只發射一枚）、自吹自擂（美國航空母艦被迫後退部署，不敢進入台灣海峽）。[48] 中共外長錢其琛及總理李鵬均宣稱：軍事演習的作用是增強軍隊的素質和作戰能力，表明有能力維護國家領土主權的完整，而在公海進行軍事演習，並宣布演習時間、地域，是符合國際慣例。錢其琛表示：「美國軍艦在公海上活動是司空見慣的，但是如果有人公然叫囂要讓第七艦隊介入海峽兩岸統一問題，甚至提出要『保衛台灣』，那就非常荒唐的。也許他們忘記了台灣是中國的領土，而不是美國的保護地。」李鵬則警告：「中國政府和中國人民絕不能接受一個國家把自己的意志加於另一個國家的做法。如果對中國以武力相威脅，歷史早已證明，是不會有任何好結果的。」[49] 儘管如此，中共副總理朱鎔基表示：中共與台灣的軍事緊張不致爆發衝突，中共無意入侵。另一方面，中共外交部卻表示：有關中共副外長劉華秋向美國表明中共不打算用武力解決「台灣問題」的報導，是沒有根據的。[50] 中共雖無意對台灣使用暴力流血手段，但不因美國介入而中止以軍事演習對台灣進行心理、神經戰。中共對美國施壓的重點也從阻止台灣高層首長訪美，轉向阻止美國繼續出售先進武器給台灣。

一九九九年七月，李登輝總統提出「特殊的國與國關係」之後，九二一集集大地震之前，中共對台灣「文攻武嚇」，兩岸網路

---

48 Funabashi, *Alliance Adrift*, pp. 370-371, 373; James R. Lilley and Chuck Downs (eds.), *Crisis in the Taiwan Strait* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1997), p. 179；蘇格，《美國對華政策與台灣問題》（北京：世界知識出版社，一九九八年），頁 750。

49《人民日報》，一九九六年三月十二日，版 1；三月十八日，版 1。

50《人民日報》，一九九六年三月十七日，版 3；《自由時報》，民國八十五年二月十四日，版 1；Funabashi, *Alliance Adrift*, p. 373.

相互攻擊，呈現緊張的局勢。美國政府對台海情勢的憂慮，可能超出台北的想像。美國在台協會理事主席卜睿哲（Richard Bush），在通知不到一天的情況下，被柯林頓政府派遣至台北，與李登輝總統、連戰副總統及主管大陸、外交、國防部會首長會晤，對台北官方「特殊的國與國關係」立場進行了解。同時，陸士達（Stanley Roth）與美國國安會亞洲事務資深主任李侃如（Kenneth Lieberthal）赴北京，釐清美國在「特殊的國與國關係」的立場，並了解北京對此的可能反應。美國直接了當對兩岸發出警告，要求雙方不要將武力當做解決衝突的一項途徑。一九九九年八月四日，美國主管亞太事務助理國務卿陸士達在參議院外交委員會聽證會上，表示美國對兩岸在二天內發出共六次要求克制的訊息。連一向較親台灣的副助理國防部長坎柏（Kurt Campbell）都認爲海峽局勢處於黃燈狀況。陸士達直接指出台北立場的轉變使兩岸對話的進程「急遽惡化」，而海峽情勢相當嚴重，進入「不確定的階段」，所有的要角（如李登輝、江澤民、柯林頓）都必須謹慎因應。[51] 美國國防部對台灣海峽八月初兩岸戰機活動頻繁、短兵相接的現象，擔心會有軍事意外出現。

在九二一地震之前，美國政府認爲台海兩岸未來走向，進入一個不確定期，而這意味它不知道中共的下一步會是如何，包括：汪道涵能否訪台、北京在北戴河會議之後是否進行大規模演習、台灣加入「世界貿易組織」是否會有變化等。中共的反應是未知數，而各種可能狀況都存在，提供了美國模擬各種反應的機會。陸士達無助地指出美國能做的都早就做了，包括分派官員至台北、北京，柯、江熱線也啓動，國務卿歐布萊特（Madeleine K.

---

51 Jane Perlez, "A Tightrope Act over Taiwan," *The New York Times*, August 5, 1999, p. A8; "Text: Assistant Secretary Roth August 4 on Taiwan Security Bill," *USIS Washington File*, August 4, 1999.

Albright) 也與中共外交部長唐家璇在新加坡「東協區域論壇」年會晤談緩和台海情勢。另一方面，美國兩艘航空母艦「小鷹號」(USS *Kitty Hawk*) 與「星座號」(USS *Constellation*) 也巧合在南中國海附近巡弋會合。[52] 陸士達對這一些努力能否讓中共就此打住，卻一點把握也沒有。

柯林頓總統在七月二十一日記者會上，發表對台海兩岸的三大支柱政策(「一個中國」原則、兩岸對話、不使用武力解決爭端)，表示不能完全確定李總統「特殊的國與國關係」所要傳達的訊息，不否認現在並沒有「統一的中國」，但指出中共有意願以類似處理香港甚至更寬厚的方式，來與台灣共存。柯林頓總統在暗示「一國兩制」解決「台灣問題」之餘，決定推遲美國空防代表團訪問台北，並認爲台北的舉動已使美國與中共行事更加困難。[53] 另一方面，美國國會以赫姆斯 (Jesse Helms；共和黨，北卡羅萊納州) 領銜的二十六名參議員連署發函，指責柯林頓總統對中共太軟弱，而對台北太苛責；在衆議院有七名共和黨及民主黨議員提出決議案，建議美國政府應立即採取「一中一台」的政策，以反映台灣與中共爲兩個不同獨立國家的現實。[54] 二十三名保守派領導人士亦公開聯名發表公開信，表達若「台灣人民不願在中共未民主前與之結合，美國有道德義務及戰略必要性，尊重此一決定」，而美國在中共對台灣 (包含金、馬離島) 攻擊或封鎖時，需協防台灣。[55]

---

52 Glenn Schloss, "US Naval Muscle 'Send Out Warning'," *South China Morning Post*, August 11, 1999.

53 "Transcript: Clinton Press Conference, July 21, 1999," *USIS Washington File*, July 21, 1999; "Transcript: Sep. 11 White House Briefing on Clinton-Jiang Meeting," *USIS Washington File*, September 13, 1999.

54 "Text: Senate Foreign Relations Committee Chair Remarks on Taiwan," *USIS Washington File*, July 21, 1999; *Congressional Record*, July 29, 1999, p. H6598.

55 "Top Conservatives Urge Defense of Taiwan," cited in 〈http://www.taiwaninformation.org/view/us/ws083099.html〉.

美國參議院外委會主席赫姆斯主導提出的「台灣安全加強法案」(Taiwan Security Enhancement Act) 更困擾柯林頓政府，因爲這可能使早已進行的「預防外交」受到干擾，增加中共的猜忌。

美國衆議院國際關係委員會在一九九九年十月二十六日以三十二票對六票、衆議院全院於二〇〇〇年二月一日以三百四十一票對七十票，通過「台灣安全加強法案」。然而，柯林頓政府公開反對此一法案，理由是它可能造成亞太地區不穩定，增加兩岸軍備競賽及降低兩岸和平對話的機會，使美中（共）、台海兩岸關係陷入倒退，並挑戰美國總統執行外交政策的憲法權力。然而，「台灣安全加強法案」具有牽制中共在台海軍事作爲的意義。美國副助理國務卿謝淑麗 (Susan Shirk) 承認若中共採取不利台海和平的任何軍事行動，將可能促使美國國會順利通過「台灣安全加強法案」。中共則指責「台灣安全加強法案」違反美中（共）三項聯合公報、阻撓中國統一。

「台灣安全加強法案」具有強化、落實一九七九年「台灣關係法」的作用。「台灣關係法」雖有軍售、安全條款，但卻有模糊之處。「台灣安全加強法案」則進一步釐清如何增強台灣的軍事安全。例如，此一法案要求增加「美國在台協會」台北辦事處負責軍事合作技術幕僚人員。美國與台灣資深軍官之間也需增加交流，討論威脅評估、戰術準則、兵力規劃等，及協助台灣強化戰術訓練。美國與台灣軍隊之間爲因應危機事件，避免溝通聯繫不良而造成軍事意外，需要設置直接保密聯繫專線。此外，「台灣安全加強法案」要求行政部門針對台海安全情勢、美國因應亞太危機的能力、台灣向美國採購武器的情形，提出三份報告，以利美國國會有效監督，掌握台海最新安全情勢。[56] 主導「台灣安全加強法案」的衆議員後來雖刪除對台軍售的具體武器清單，但它對

---

56 *Congressional Record*, February 1, 2000, pp. H112-113.

美國國內一些對台軍售雜音，卻有抑制的作用。「台灣安全加強法案」的提出可使台海軍力平衡受到更大的注意，美國對台軍售更需隨中共軍力發展而有所調整。

在美國衆議院通過「台灣安全加強法案」之後不久，北京在台灣總統大選前的一個月（二〇〇〇年二月二十一日），發表「一個中國的原則與台灣問題」白皮書，立即引起美國的強烈反應。這再度使得二〇〇〇年台灣總統選舉成爲國際媒體的焦點。美國對中共白皮書的反應之快及其嚴重關切程度，反映出它從一九九六年台海危機學習到「預防外交」重於「危機處理」的經驗。最無法令美國接受的是，中共明確將台灣無限期拒絕統一談判，當作對台動武的一個條件。北京將台灣拒絕統一視爲用武的前提，使美、中、台三角關係增加不利的變數，也違反北京在一九八二年八一七公報向美國表達「爭取以和平的方式解決台灣問題」的承諾。[57]

在中共發表白皮書之後，美國副國務卿塔波特（Strobe Talbott）立即召見中共駐美大使李肇星。國務院官員表示：中共威脅動武對台海兩岸對話有反效果。國防部長柯恩（William Cohen）指出：中共白皮書，有黑暗的一面。國防部次長史洛坎（Walter Slocombe）則警告中共對台用武將被美國視爲威脅南海及亞洲的安全，而中共將面對「不可估計的後果」（incalculable consequences）。美國航空母艦「小鷹號」自日本橫須賀出海，也引起是否嚇阻中共的猜測。[58] 柯林頓總統對中共的白皮書，發表

---

57 "Transcript: State Department Noon Briefing, February 22, 2000," *Washington File*, February 22, 2000.

58 "Transcript: Secretary Cohen, French Minister Richard Media Availability," *Washington File*, February 23, 2000; Susan Ellis, "China Taiwan Threats Seen as Regional Security Risk," *Washington File*, February 23, 2000; John Pomfret, "China Denounces Link Between Threat, WTO," *Washington Post*, February 25, 2000, p. A20.

了多次的談話，表明：北京與台北之間的問題必須和平解決，而且要獲得台灣人民的同意（with the assent of the people of Taiwan）。[59] 這反映出美國拒絕中共以武力來強行台灣坐上「統一談判桌」，但柯林頓總統擔心中共白皮書影響到美國給予中共「永久性正常貿易關係」（Permanent Normal Trade Relations, PNTR）的地位。二月二十九日，柯林頓總統又表示：中共白皮書雖有不能令人接受之處，但亦有對協商如何開始提出具體建議，而北京的白皮書與台北的「特殊的國與國關係」均與台灣選舉有關，不應斷定北京即將對台採取軍事行動。儘管如此，柯林頓提醒北京，美國不會小看（trivialize）中共對台威脅，而且堅決反對任何動武的行爲。[60]

叁、美國政府預測台海危機的狀況

美國國防大學「國家戰略研究所」（Institute for National Strategic Studies）在《戰略評估一九九七：熱點與兵力結構》（*Strategic Assessment 1997: Flashpoints and Force Structure*）指出：一九九六年三月北京的飛彈試射演習旨在節制台灣的行爲，而不是攻擊台灣或攫取任何台灣所控制的離島。它並預測中共可能重複一九九六年在台海的軍事演習，而部分的想定狀況包括：(1)全面性登陸，但無法海、空運載相當部隊至台灣；(2)海軍封鎖，中共海軍尚難有效協調空中、地面及潛艦兵力遂行有效封鎖，但即使是部分有效封鎖，仍將對台灣經濟造成嚴重打擊；(3)空中作戰，在海軍封鎖、兩棲登陸、飛彈攻擊之外，中共可能

---

59 "Transcript: Clinton Urges Business to Support China WTO Deal," *Washington File*, February 24, 2000.

60 "White House Report, Tuesday, February 29, 2000," *Washington File*, February 29, 2000.

同時進行空中作戰，以量壓制台灣質上的優勢，取得台海制空權。[61] 此一報告亦指出一九九六年美國派遣兩艘航空母艦作戰群的先例，使得日後台海危機再度出現時，難以被忽略。即使美國與中共不可能直接作戰，但提供台灣軍隊後勤及作戰援助(logistical and combat support)，卻難以避免。[62]

一九九九年二月，美國國防部提交國會的〈台海安全情勢報告〉(The Security Situation in the Taiwan Strait) 以二〇〇五年爲評估期，特別針對中共在「軍事事務革命」如資訊、電腦、飛彈、電戰、偵察等能力提升所引起的台海軍力變化加以評估。結論指出到二〇〇五年，中共除保有原先就具備的封鎖台灣海峽對外航道能力之外，將擁有空中、飛彈攻擊台灣的能力，但判斷中共仍無渡海兩棲登陸台灣的勝算 (would not be automatically guaranteed to succeed)。結論提到一九七九至一九九九年，台海兩岸的軍力發展對比，除了中共部署短程飛彈之外，沒有重大明顯變化。[63]

依美國國防部〈台海安全情勢報告〉，至二〇〇五年，中共軍事優勢包括：(1)繼續在人員、武器的量上佔上風；(2)逐漸提高的武器精確度、傳統短程地對地飛彈、攻地型巡弋飛彈一旦瞄準台灣重要設施，台灣執行軍事行動的能力將受到侷限；(3)較老式和部分第四代戰機，在數量所佔的優勢，足以在一定的時間內耗損台灣的空防力量，取得制空優勢；(4)除非有第三國的干預，中共

---

61 *Strategic Assessment 1997: Flashpoints and Force Structure* (Washington, D.C.: National Defense University, 1997), p. 52; 林吉郎，〈二〇一〇年台海情勢〉，載於《軍事革命與二〇一〇年後台海戰略》(龍潭：三軍大學，民國八十八年)，頁 127-179。

62 *Strategic Assessment 1997*, p. 52.

63 "The Security Situation in the Taiwan Strait," cited in 〈http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_02261999.html〉.

海軍在水面艦與潛艦數量上佔的優勢，在一定時間後將佔盡優勢；(5)中共在特定領域上，如先進巡弋飛彈和傳統的短程彈道飛彈，發展出「不對稱的軍事能力」。台灣的優勢則包括：(1)台灣在資訊戰上有採取攻勢行動的基本能力，特別是在網路攻擊和密碼解讀技術上；(2)至二〇〇五年，台灣在重大武器與裝備上，仍將保有質方面的優勢。

在雙方的劣勢上，分析中共的部分，包括：(1)仍缺乏在短時間內運送地面部隊至偏遠地區作戰的能力；(2)中共在長程運輸、後勤作業及空中支援仍有缺失，兩棲登陸武力投射的能力有限；(3)中共士氣普遍低落；(4)中共後勤與補給雖漸進改善，但尚未發展成支援大規模、長時間、高強度軍事行動的作業能力。台灣的弱勢則包括：(1)面對中共聯合軍事行動，台灣可能無法維持島上主要港口及海運航道的暢通；(2)即使完全依賴飛彈主動防禦(active defense) 及戰場管理/指管通情 (BM/C^{4}I)，台灣仍無法壓制中共在二〇〇五年所擁有的飛彈攻擊優勢；(3)在體制調整及「精實案」衝擊之下，陸軍面臨士氣不振的問題；(4)台灣的後勤能力可支撐在本島的防禦作戰，但其成功的或然率取決於作戰速度；(5)在雙方武器系統上，中共配置在蘇愷二十七型 (Su-27) 戰機的 AA-11 紅外線空對空飛彈，優於台灣的 AIM-9 響尾蛇飛彈與天劍飛彈；中共潛艦戰力足以在台海四周控制航道及佈雷；中共海軍轟六 D (B-6D) 攜帶的 C-601 反艦巡弋飛彈對台灣商船和軍艦將構成嚴重威脅；中共對資訊作戰 (資訊戰爭、電腦戰爭、電戰、欺敵、心戰等) 能力的提升，對台灣造成相當壓力。

此一報告明白列出中共對台至少有五種動武的方式，分別爲：封鎖、飛彈攻擊、奪取空權、兩棲登陸、資訊作戰等。除兩棲登陸、資訊作戰兩項之外，中共在其他用武方案，有很大的勝算。(1)封鎖，北京認爲此一手段較不會引來外來干預，而可能以「宣示海上演習禁航區域並禁止懸掛台灣旗幟的商船往來台灣海

峽爲開始」，再施以佈雷和部署潛艦及海上軍艦以執行封鎖。台灣海上及水下兵力難以挫敗中共封鎖行動；(2)飛彈攻擊，北京可能以短程飛彈如 M-9 與 M-11 攻擊台灣空防設施、機場、指揮管制及海軍設施。台灣的飛彈防禦不足以制服中共飛彈數量上的優勢；(3)空中優勢，中共以電子戰干擾台灣空防雷達、指揮管制網路，再以短程飛彈及攻地型巡弋飛彈攻擊台灣機場及空防飛彈基地，降低台灣空防能力。中共第二代、第三代戰機數量優勢再輔以第四代戰機，將在一段時間內耗盡台灣空防並取得制空權；(4)兩棲登陸，在無第三者干預，中共對台灣的兩棲攻擊若集結軍事/民間大規模能力投入並不計代價，在一段很長時間之後可能成功。兩棲登陸作戰可能以封鎖及阻絕海上交通線爲開始，爭取台海制空權，登陸作戰將在飛彈攻擊使台灣無暇修復整補之後展開。中共空降、空中機動、特種作戰部隊可對台灣後方發動同步攻擊，並設法佔據一個接近機場的港口。中共在台灣建立根據地將視兩岸人員、器材的消耗率、中共部隊相互作戰支援能力及後勤系統能力而定；(5)資訊掌控，中共正致力於彌補資訊作業、作戰科技及訓練的缺陷，並舉行電腦網路攻擊及防禦演習，但癱瘓台灣指揮管制的能力仍爲有限。

此份報告雖沒有明確指出中共目前有多少M-9飛彈，但依英國《金融時報》（*Financial Times*）的估計，一九九九年初有一百五十至二百枚，至二〇〇五年約有六百五十枚。[64] 美國國防部指出兩岸軍事現代化均是將對方當作假想敵，來加以因應，但台灣意在防衛，而中共卻明顯要在軍事上擊敗台灣（clear indications of China's focus on defeating Taiwan militarily）。[65] 台

64 Tony Walker and Stephen Fidler, "China: Taiwan Missiles Build Up," *Financial Times*, February 10, 1999.

65 引自 "The Security Situation in the Taiwan Strait," p. 2.

灣重質的領先，但中共除了在量已領先台灣之外，在質方面也不斷提升。尤其，中共在「不對稱軍事能力」如巡弋飛彈、M-9 飛彈的研製，使台灣面臨到嚴重威脅，又無力反擊的困境。此一報告不僅在政治上對台海兩岸難有重大進展提出預測，也模擬、評估中共最可能犯台的軍事行動方案，顯然對台海安全情勢的未來不抱樂觀，並視台海爲美國在亞太地區必須面對的一個潛在衝突熱點。

台灣飛彈防禦能力不足，但中共自一九九八年起開始部署對台飛彈，而迫使美國不得不思考提供「戰區飛彈防禦」(theater missile defense, TMD) 給台灣的可能性。然而，美國國防大學指出一旦眞正提供 TMD 給台灣，可能使問題惡化，並預估台灣仍需三至五年才能凝聚處理兩岸關係所需的政治共識重心。[66] 美國國防部於一九九九年四月公布「TMD 報告」是應國會所通過「一九九九年會計年度國防授權法」規定而提出。「TMD 報告」認爲美國未來是否在亞太地區部署 TMD，視：美國安全利益、地區和平安定、經濟因素、外交因素及國內考量而定。台灣決定是否加入 TMD 取決於下列因素：反制中共飛彈威脅的認知需求；民主選出的領導人因應威脅的政策民意需求；戰術效率及獲得 TMD 的機會成本；兩岸緊張升高的危險性。在分析台灣所可能需要的 TMD 部分，美國國防部指出台灣需十二套陸基低空 TMD、十一套海基低空的「海軍區域防禦」(Navy Area Defense, NAD)，但這兩種 TMD 系統均無法防禦中共中長程飛彈。因此，須考慮其他三種 TMD 系統，如一套陸基「戰區高空區域防禦」(Theater High Altitude Area Defense, THAAD) 發射陣地與雷達可涵蓋台灣全島，二套海基高空 TMD 的任何一套，只需一

66 *Strategic Assessment 1999: Priorities for a Turbulent World* (Washington, D.C.: National Defense University, 1999), p. 128.

個軍艦陣地外加雷達，也可涵蓋全台灣。[67] 二〇〇〇年四月，柯林頓政府卻基於諸多考慮，決定擱置台灣向美國採購四艘「神盾級」（*Aegis*-class）驅逐艦與「愛國者三型」的軍售案。[68]

美國國防部繼一九九九年二月首次發表〈台海安全情勢報告〉之後，再度針對中共在一九九九年的軍力發展加以評估，指出：二〇〇五年之前台灣在制空、制海、反登陸將掌握優勢；二〇〇五年至二〇一〇年台灣的優勢逐漸流失；二〇一〇年之後中共將掌握兩岸軍力在質方面的優勢。美國國防部指出中共自一九九九年起於台灣海峽附近增加軍事活動的現象十分明顯。中共在福建東南沿海擴大對台飛彈的部署，加上一些誘餌與欺敵設施，使台灣有效預警的時間幾乎不存在。中共在台海附近的海空活動也明顯增加，例如中共戰機接近台海中線的次數增多，在台灣海峽南北兩端的兩棲登陸演習也有增加。中共亦加速改裝商船，徵用民船支援登陸作戰。此份報告預判二〇一〇年之後中共在陸、海、空、飛彈的聯合作戰能力，空中加油能力、早期預警能力、電戰能力等的進展，會與二〇〇〇年大不相同。中共正加速取得可對台灣先制遠距攻擊的武器，如攻船飛彈（ASCMs）、長程攻地巡弋飛彈（LACMs）及短程彈道飛彈等。[69] 美國國防部報告指出台灣要嚇阻中共的侵略，須視「能否繼續獲得現代化的武器、技術與裝備，及整合、操作能力，能否徵召高級技術人員，能否有效維持後勤系統」等。台灣眞正需要的武器系統如潛艦，卻屢遭美

---

67 Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options in the Asia-Pacific Region, pp. 13-14.

68 Steven Mufson and Thomas E. Ricks, "Pentagon Won't Back Taiwan Deal," *Washington Post*, April 17, 2000, p. A1.

69 "Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China," U.S. Department of Defense, June 2000, cited in 〈http://www.defenselink.mil/news/Jun2000/china06222000.htm〉.

方拒絕。然而，美方近年來卻開始協助台灣整合後勤系統，使各項資料鏈、網路加以連結，發揮「軟殺傷」的能力。

美國有因應台海危機的方案，但最佳的戰略是進行「預防外交」(preventive diplomacy)。[70] 在台海有潛在衝突或威脅時，美國將急於採取行動避免、降低或限制該衝突或威脅的發生與擴散。柯林頓政府呼籲台海兩岸和平對話（不限議題談判）及思考「信心建立措施」(confidence-building measures)、「中程協議」(interim agreement)，是「預防外交」的一環。一九九六年三月，美國國家安全會議官員在華盛頓、紐約先後會晤北京、台北代表，斡旋解除台海飛彈危機；一九九九年，美國政府官員李侃如、陸士達與「美國在台協會」理事主席卜睿哲分赴北京、台北以降低「特殊的國與國關係」所引起的緊張局勢，也是「預防外交」。前聯合國秘書長蓋里指出聯合國所進行的「預防外交」包括：「信心建立措施」、事實調查、早期預警、預防性部署、非軍事化區之設立等。[71] 一九九六年三月，柯林頓政府派遣兩艘航空母艦是「預防性部署」，亦是「預防外交」的作爲。

前美國國防部長裴利指出「預防性國防」(preventive defense) 的核心範疇，包括：阻止大規模殺傷性武器擴散；鼓勵新興獨立與民主國家文人領軍、國防透明化、實施「信心建立措施」；與美國非盟邦非敵人的國家建立合作性國防關係；與日本、南韓及其他友邦加強安全同盟關係。[72] 裴利認爲中共一旦強

---

70 *A National Strategy for a New Century*, The White House, December 1999, p. 5.

71 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace* (New York: United Nations, 1995), pp. 46-51.

72 Perry, *Annual Report to the President and the Congress, 1996*, p. ix; William J. Perry, "Defense in an Age of Hope," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 6 (November/December 1996), pp. 64-79.

大而且具有敵意之後，將對美國造成 A 級嚴重的威脅。[73] 一旦台海出現危機，美國雖仍可能以「預防外交」因應，但比重將進入「嚇阻」與「反應」的階段。「嚇阻」將橫跨「形塑有利國際環境」與「威脅與危機反應」兩個階段，美國除更明確表示對台灣安全的關切承諾外，也將在台海附近展示作戰的能力，並提醒中共侵略所須付出的代價。美國在台海附近舉行「小規模緊急應變」行動，諸如武力展示、確保海上航道通行自由、監視兩岸軍事行動等，將可預期。美國爲台灣而直接與中共進行一場戰爭的可能性極低，而中共所關切者亦將是如何嚇阻美國介入台海阻撓中共對台軍事行動。在此一推論之下，美國出兵台海的時機是危機癥兆之初，在要求兩岸克制之餘，華盛頓將分別斡旋兩岸尋求和平解決，但在軍事上採取：提升駐日美軍備戰狀況、預作快速部署準備、運送台灣所需的軟硬體武器系統與軍事預警情報、部署航空母艦作戰群、支援台灣防空制海等，較有可能性。[74]

肆、美國出兵台灣海峽的限制

一、美國軍力調遣的不足

「台灣關係法」雖規定：美國須維持能力以抵抗任何可能危及台灣人民安全或社會經濟制度之武力行使或其他形式之強制行動，一旦在中東地區出現另一個危機時，美國在亞太的十萬名兵

---

73 A 級威脅尚包括：前俄羅斯轉型失敗、大規模殺傷性武器擴散、跨國界恐怖主義等，B 級威脅如伊拉克、北韓，C 級不直接威脅美國安全者如科索沃、波士尼亞、索馬利亞、盧安達，請見 Ashton B. Carter and William Perry, *Preventive Diplomacy: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999).

74 莫大華，〈從美國海外軍事干預準則預判美國在台海軍事衝突的角色〉，頁 25；翁明賢編，《未來台海衝突中的美國》（台北：麥田出版社，民國八十七年），頁 168。

力就呈現不足。柯林頓政府宣示維持在兩個相距遙遠打兩個區域性戰爭的能力，但承認將面臨到一個使用不對稱作戰手段（諸如大規模殺傷性武器、資訊作戰、恐怖行動）的敵手，干擾破壞美國關鍵後勤支援的動線。[75] 中共隱然就是此一對手，尤其是美國國防大學判定中共有意發展至太平洋第二島鏈海上卻敵能力(sea-denial capability)。[76] 蘭德公司（RAND Corporation）的一份報告亦指出：中共將成爲「多層面的區域競爭對手」(multidimensional regional competitor)，在中國大陸臨海與邊境，具有海上卻敵、競取空中優勢的能力，不僅對部署亞太的美軍具有遠程打擊的威脅，對美國資訊優勢形成挑戰，更可以核武威脅美國本土。[77] 在一九九九年三月開始的七十八天科索沃戰爭期間，「美國兵力不足必須抽調駐亞太之部隊支援，而造成在長達月餘之時間內，太平洋地區完全沒有航空母艦戰鬥群駐防之天窗期」，美國是否有同時打兩場「主要戰區戰爭」的能力，令人不敢樂觀。[78]

根據裴利的說法，在一九九六年派遣第二艘航空母艦作戰群至台海附近並不容易。美國有十二艘航空母艦，而在大洋進入戰備巡弋的航空母艦約有三分之一(四艘)。「喬治華盛頓號」(USS *George Washington*) 當時部署在地中海，執行針對伊拉克「禁航區」的監視任務，北約指揮官喬萬 (George Joulwan) 不願放行。「尼米茲號」部署在阿拉伯灣 (Gulf of Arabia)，而海珊 (Saddam

---

[75] *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, December 1999, p. 19.

[76] *Strategic Assessment 1999: Priorities for a Turbulent World*, p. 130.

[77] Zalmay M. Khalilzad, Abram N. Shulsky, Daniel L. Byman, Roger Cliff, David T. Orletsky, David Shlapak, and Ashley J. Tellis, *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications* (Santa Monica: RAND, 1999), pp. 60-61.

[78] 黃介正，〈跨世紀美國亞太戰略：華府觀點〉，宣讀於「跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會」，三軍大學主辦，民國八十八年十二月八日，頁16。

Hussein）再度挑起紛爭，抽調將有損美國在該地區的軍事力量。「小鷹號」航空母艦在聖地牙哥外海進行熱身（work-up）測試，準備在二個月後調往波斯灣，代理海軍參謀長強森（Jay Johnson）不願中斷「小鷹號」的訓練周期。在數小時運籌部署之後，參謀首長聯席會議主席夏利卡希維里（John Shalikashvili）建議以「喬治華盛頓號」航空母艦由地中海馳往波斯灣，替代「尼米茲號」任務，才使得「尼米茲號」得以全速在十天至十二天內抵達台海地區。[79]

根據郎培德的說法，美國在增派第二艘航空母艦時，的確有些困難，而夏利卡希維里將軍在調遣「尼米茲號」至台海附近時，擔心全速趕往，亦可能不會在一九九六年三月二十三日台灣總統大選前抵達。裴利的想法是調派第二艘航空母艦的動作意義遠大於「尼米茲號」能否及時抵達，因爲中共可以從美國願意抽調在波斯灣執勤的航空母艦，了解到美國對中共飛彈試射演習的嚴重反應。[80] 孟捷慕（James Mann）的說法是，國務院主張派遣一艘航空母艦作戰群，也有人認爲一艘就足夠，但裴利則堅持應派遣二艘航空母艦作戰群，因爲只有一艘不夠強硬。裴利決定不讓航空母艦進入台灣海峽，而「台灣部分官員亦私下呼籲柯林頓政府不要派遣航空母艦進入台灣海峽」。[81] 郎培德與孟捷慕都指出：柯林頓政府特別安排媒體記者飛至「獨立號」航空母艦，展示美國仍是西太平洋最強大的軍事力量，而其決心堅定，既避免中共誤判，又不太軟弱，也不過於挑釁。[82] 然而，隨著中共獲得俄羅斯「現代級」（*Sovremeny*-class）驅逐艦、擁有岸置對海飛

---

79 Carter and Perry, *Preventive Defense*, p. 98.

80 Tyler, *A Great Wall*, p. 34.

81 James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), pp. 336-337.

82 Tyler, *A Great Wall*, p. 34; Mann, *About Face*,p. 337.

彈等投射能力的提升，加上台灣海峽寬度不適合航空母艦作戰（至少需二百海里），美國航空母艦在台海危機期間進出海峽的可能性將愈來愈低。

依美國國防大學「國家戰略研究所」資深研究員李必基（Martin C. Libicki）的分析，在資訊作戰中，指揮管制的角色相當重要，美國海軍以網路爲中心的概念，強調通訊、感應、武器系統結合爲一，遠較個別戰艦、潛艦的部署來得重要。在一九九六年三月台海危機所部署的二艘航空母艦作戰群，只有三張書寫的指令（three written orders），其他均透過即時通訊傳達。美國海軍的「合作性交往能力」（Cooperative Engagement Capability）計畫使許多軍艦能發揮一體的戰力。[83] 美國在中共試射飛彈之前，派遣「邦克山號」（USS *Bunker Hill*）巡洋艦前往台灣海峽南端觀測中共軍事行動，在沒有外來特殊支援人員之下，在中共所發射的四枚飛彈爬升階段，即完整掌握。根據該艦艦長薛那普西（Gary W. Schnurrpusch）回憶，若艦上啓動攔截系統，應可全數加以攔截。[84] 即使如此，美國在其他地區發生重大危機時，美軍太平洋總部必須派兵馳援，屆時台海地區所能使用的兵力及後勤的維持，勢必受到影響。[85] 在中共沒有預警之下以數百枚短程飛彈襲擊台灣，美國是否有能力及意願協防台灣卻遭到專家的懷疑。[86]

---

83 Martin C. Libicki, "Information Dominance," *Strategic Forum*, No. 132 (November 1997), cited in 〈http://www.ndu.edu/inss/strforum/forum132.html〉.

84 Gary W. Schnurrpusch, "Asian Crisis Spurs Navy TBMD," *US Naval Institute Proceedings*, Vol. 125, No. 9 (September 1999), p. 48.

85 Mark Burles and Abram N. Shulsky, *Patterns in China's Use of Force: Evidence from History and Doctrinal Writings* (Santa Monica: RAND Corporation, 2000), pp. 63, 75.

86 Robert Kagan, "How China Will Take Taiwan," *Washington Post*, March 12, 2000, p. B7.

二、美國國內的反應不一

美國在海外出兵的一項考慮因素是國內民意的支持及美國可能犧牲的人數。根據「魯斯基金會」(Henry Luce Foundation)在一九九九年六月委託進行的一項美國對亞洲的看法調查報告，採取一千二百名美國民衆樣本，回收一百七十四位曾在亞洲研究過的魯斯學者意見。在問卷調查中，台灣在受訪者心中，就盟邦與友好部分，均被視爲遠在中共之上。當台灣遭受中共攻擊時，35%美國民衆主張以軍力協防，反對者有 52%；魯斯學者則有 50%認爲美國應協防台灣，反對者只有 26%。當日本、南韓遭受北韓攻擊時，儘管美日、美韓有防禦條約，一般美國民衆有 46%贊成以軍力協防日本，48%贊成協防南韓，卻均各有 43%美國民衆反對以軍力協助，但魯斯學者的反對協防者均不到 10%。由此可見，知識份子菁英與一般民衆在此一問題上有較大的區隔，而前者也較接近美國政府與國會的立場。魯斯學者在協防日本、南韓，贊成與反對的比例約十比一，但在台灣卻降爲二比一。[87]

依執行「魯斯基金會」調查的「波多馬克合夥公司」(Potomac Associates) 及其他研究的調查，在「中共攻擊台灣，美國以軍力協防台灣」(come to the defense of Taiwan with military force, if it is attacked by China) 此一問項上，歷年來美國民衆的反映如下頁表。

在一九九六年三月台海危機，柯林頓總統決定派遣二艘航空母艦作戰群之後，由 CNN 對一千零八十八位美國民衆所做的調

---

87 請參考 William Watts, "Americans Look at Asia: A Potomac Associates Policy Perspective," A Henry Luce Foundation Project on the Occasion of the 25th Anniversary of the Luce Scholars Program, October 1999；魯斯學者係指該基金會贊助年輕美國人在亞洲做一年的研究訪問。

年代	1978	1980	1985	1989	1999
贊成	32%	34%	n/a	n/a	35%
反對	48%	51%	n/a	n/a	52%
不知道	20%	15%	n/a	n/a	13%

資料來源：William Watt, "Americans Look at Asia: A Potomac Associates Policy Perspective," A Henry Luce Foundation Project on the Occasion of the 25th Anniversary of the Luce Scholars Program, October 1999, p. 29.

查（三月十五日至十七日），有43%贊成美軍協防台灣，46%反對，11%無意見。[88] 在一九九九年台北提出「特殊的國與國關係」而引起台海緊張之後，由「美國廣播公司」（ABC）公布針對一千零十七位美國民衆所做的調查（八月二十五日至二十九日），有47%認爲應該協防台灣，48%認爲不應該，但「當出兵協防台灣將引發更大的戰爭時」，則有63%美國民衆反對介入。[89] 二〇〇〇年三月初，美國「左格比（Zogby）國際公司」對一千一百五十五名美國人所做的民調，31%主張防衛台灣，69%反對，而共和黨人比民主黨人更傾向於支持台灣的防衛。[90] 當台灣選出新總統陳水扁之際，蓋洛普（Gallup Poll）調查發現有37%美國民衆主張協防台灣，52%則予以反對。[91] 在台海緊張或危機期間，美國一般民衆支持協防台灣的比例，顯然比平時約多了10%。美國民衆與軍方菁英、社會菁英對於美國海外軍事干預是否有認知的差距，是美國「三邊安全研究所」（Triangle Institute for Security Studies）在「軍方與民間社會差距計畫」（Project on the Gap

88 *The Gallup Poll Monthly*, No. 366 (March 1996), p. 67.

89《聯合報》，民國八十八年九月二日，版4。

90〈協防台灣六成九美國人反對〉，《聯合報》，民國八十九年三月四日，版14。

91 *The Gallup Poll Monthly*, No. 414 (March 2000), p. 44.

Between the Military and Civilian Society）所要探討的焦點。根據此一計畫的發現，社會菁英與軍方菁英強烈認爲一般美國民衆不可能接受美軍在海外干預所帶來的傷亡，基本上與調查結果有所差距。在美軍協助恢復剛果穩定、阻止伊拉克獲得「大規模殺傷性武器」的想定狀況，美國一般民衆能接受美軍傷亡的數字遠超出社會菁英、軍方菁英所估計。在協防台灣免於中共侵略的狀況中，一般美國民衆可忍受的傷亡人數是二萬一百七十二人、社會菁英一萬七千五百五十四人、軍方菁英一萬七千四百二十五人，而這顯示三者之中，美國一般民衆能容忍的傷亡人數仍然最高。[92] 儘管如此，美國在台海危機以不犧牲美軍爲原則，再加上美國在台灣沒有駐軍，兩國之間沒有軍事同盟條約，美國直接派兵至台澎金馬島上協同作戰的可能性極低，中共在台海上攻擊美軍的可能性亦微。

相較於一般美國民衆，美國國會對台灣安全的支持程度顯然高出許多。一九九六年三月在柯林頓政府決定派遣二艘航空母艦作戰群之前，美國衆議院提出「衆議院一致決議案第一四八號」(H. Con. Res. 148)，指出「國會認爲美國軍隊應協防台灣抵抗中共侵略、飛彈攻擊或封鎖」；參議院亦提出「參議院一致決議案第四十三號」呼籲「美國總統應依一九七九年台灣關係法重估對台軍售、軍事服務的質與量，以促使台灣在日升的軍事威脅時，保有足夠的自衛能力。」[93] 在一九九八年六月三十日柯林頓總統於上海發表「三不支持」談話之後，美國參、衆議院分別通過決議案，要求美國總統促使中共宣布放棄對台灣使用武力或威脅動

---

92 請見 Peter D. Feaver and Richard H. Kohn, "Digest of Findings and Studies," Project on the Gap Between the Military and Civilian Society, October 28-29, 1999, p. 8, cited in 〈http://www.poli.duke.edu/civmil/summary_digest.pdf〉；〈出兵保衛台灣美各界共識高〉，《中國時報》，民國八十八年十一月九日，版14。

93 *Congressional Record*, March 19, 1996, pp. H2342-2378; March 21, 1996, p. S2622.

武。[94] 二〇〇〇年二月一日，美國衆議院通過的「台灣安全加強法案」，直言美國政府應放棄對台灣的「模糊」（ambiguity）、欠缺「明確」（clarity）的政策，表明美國支持台灣及其人民，維持民主以免於中共威脅及武力使用。此一法案指出欠缺「明確」的政策，導致中共在一九九五年七月、一九九六年三月在台海附近進行軍事演習。[95] 「蘭德公司」的一項報告，亦指出中共極可能利用美國對是否出兵台海的模糊政策，分化美、台之間的關係。[96] 一九九六年三月，柯林頓政府迅速主導派遣二艘航空母艦作戰群至台海附近，並非來自美國國會的壓力，但國會的支持卻是一項重要因素。柯林頓政府在衆議院以三百四十一票對七十票通過「台灣安全加強法案」，仍揚言全力反對此一法案並表示將予以否決。[97] 這反映出美國政府對台海的政策不一定執行美國國會所支持的方案，而府、會不一的現象，可能在台海危機出現。

三、國際社會的反應不一

國際社會對美國處理台海危機的決策大都予以支持，因爲除了美國之外，其他的美國友邦幾無能力在台海地區扮演關鍵性的角色。歐洲議會在一九九六年二月中通過一項譴責中共對台灣軍事恫嚇的決議案。[98] 英國外交部表示支持柯林頓政府所採取調派二艘航空母艦「聰明的預防措施」（sensible precautions），並盼

---

94 *Congressional Record*, July 10, 1998, pp. S7915-7918; July 20, 1998, p. H5887; July 21, 1999, p. H6075.

95 *Congressional Record*, February 1, 2000, p. H112.

96 Burles and Shulsky, *Patterns in China's Use of Force*, p. 73.

97 Eric Schmitt, "Clinton Threatens Veto of Closer Military Ties to Taiwan," *The New York Times*, February 2, 2000.

98 "European Parliament Condemns Beijing Intimidation to Taiwan," *CNA*, February 15, 1996.

台海局勢不會再進一步惡化。[99] 德國國防部長魯赫（Volker Ruehe）表示中共對台灣的軍事威脅不符合聯合國憲章原則及規範，聯合國應討論台海危機。[100] 事實上，聯合國秘書長蓋里雖表示：台灣是「中國的一省」，而台海兩岸關係是「內政問題」，但他呼籲所有相關各造應克制，以避免台海地區緊張。[101] 俄羅斯、加拿大、澳洲、紐西蘭、新加坡、菲律賓均表明希望台海兩岸恢復協商，台海緊張局勢早日緩和。紐西蘭總理柏傑（Jim Bolger）認爲中共在台海製造危機，破壞亞太地區近幾年來的穩定；菲律賓外長席耶容（Domingo L. Siazon, Jr.）則擔心中共飛彈失誤，可能擊中菲律賓部分的領土。[102] 加拿大、日本召見中共大使張毅君（駐加）、大使徐敦信及公使鄭祥林（駐日）表達關切，加拿大外長艾克斯伍錫（Lloyd Axworthy）表示加拿大願意在台海兩岸居間調解，俾使雙方以和平公開方式解決糾紛。[103]

由於柯林頓政府在中共於台海試射飛彈之後，立即決定派遣二艘航空母艦至台海地區「展示武力」。台灣、中共都爲此一武力介入規模感到驚訝。由於台海兩岸在台海危機的克制做法，無意發生直接流血軍事衝突，美國的「砲艦外交」及「強制性外交」使台海飛彈危機迅速化解，也使國際社會及美國大衆對此一危機

---

99 Rachel Noeman, "West Protest at China's War Games off Taiwan," *Reuters*, March 12, 1996.

100 "German Defense Minister Urges UN to Discuss Tensions in Taiwan Strait," *CNA*, March 20, 1996.

101 "UN Takes Low Profile as Crisis Emerges in Asia," *AP*, March 17, 1996.

102 "Aussie FM Looks Forward to Early ROC-PRC Dialogue, Easing Tension," *CNA*, March 25, 1996; "New Zealand Concerned at Taiwan Strait Developments," *AFP*, March 7, 1996; "Manila Says Chinese Misfire Could Hit Philippines," *AFP*, March 8, 1996; "Singapore Urges Restraint by China and Taiwan," *AFP*, March 8, 1996; "Russia Urges Peaceful End to Taiwan Crisis," *Reuters*, March 11, 1996.

103《自由時報》，民國八十五年三月九日，版2。

的注意力與辯論也較爲短暫。[104] 美國在亞太地區的武力展示，大都受到此一地區的歡迎，但國際社會（尤其是美國的友邦）對柯林頓政府處理台海危機的影響力，比不上美國國會。

日本對中共在台海軍事演習表示「遺憾」，雖然在公海演習是合法的，但要求中共自我克制。[105] 另一方面，日本防衛廳在台海危機期間有「X 國（中共）對應」方案，協助美軍海上加油、補強雷達功能及收容美軍傷患等各種應變計畫，而這在「美日防衛合作指針」(Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation) 修訂定稿之前就已存在。[106] 日本首相橋本龍太郎在一九九六年二月下旬前往美國加州，與柯林頓舉行高峰會議，由於台灣局勢已告緊張，美、日不可能不觸及台海局勢，而依中共外長錢其琛的說法，美國之外，對台海危機反應最強烈者就屬日本。[107] 橋本龍太郎爲了台海飛彈危機而難以入眠，除召開「內閣安全保障室」(Cabinet Security Office)、外務省、防衛廳等因應小組之外，並下達「危機處理四點指示」，研究(1)撤出日本僑民；(2)大量難民對策；(3)海岸警備及恐怖主義對策；(4)支援美國。日本預測美國除派遣「獨立號」航空母艦之外，會加派「尼米茲號」航空母艦，也認爲中共可能會登陸金、馬附近約一萬小島其中之一。然而，美國派遣第二艘航空母艦，卻使日本無須有較大的反應動作。在台海危機期間，琉球嘉手納（Kadena）空軍基地雷達支援、第三十一海軍陸戰遠征隊（31 MEU）、普天間（Futenma）直升機隊待命警戒，運補船支援食物、油料給「獨立號」航空母艦之外，

---

104 Lilley and Downs, *Crisis in the Taiwan Strait*, p. 2.

105 Japan Again in Calls on China to Practice Restraint," *Reuters*, March 11, 1996；Garver, *Face Off*, Chapter 12.

106《聯合報》，民國八十六年七月二十九日，版 2。

107 張隆義，〈一九九五～一九九六年台海危機：日本的觀點〉，《中美關係專題研究：1995-1997》（台北：中央研究院歐美研究所，民國八十七年），頁 201。

美國並沒有出動駐琉球的海軍陸戰隊。[108]

就日本而言，最大的不滿是美國派遣「尼米茲號」之前，並未事先知會東京，而在台海危機期間，美軍與日本自衛隊之間的「自動資訊交換」(automatic information exchange)，即「第十一號連結系統」(Link 11 System) 並沒有啓動，即使在政治層面的政策協商亦幾乎沒有。它幾乎是美國海軍的「獨立行動」。[109] 這致使時任美國駐日本大使的孟岱爾 (Walter Mondale) 向國防部長裴利抱怨：「若美國在如此決定性時機不讓日本知道，日本就不可能支持美國政府的決定」，而裴利及國防部官員則傾向於認定：因爲國務院沒有做好外交溝通工作，致使亞太國家沒有堅強支持美國的行動，而其中的理由之一是當中共試射飛彈時，國務卿克里斯多福沒有在亞太地區而在敍利亞。[110]

一九九六年三月台海危機，顯示琉球在美國因應台海緊急事件時的重要性，也反映出美、日之間防務合作有需要進一步落實。一九九六年四月，柯林頓總統訪問日本，與橋本首相發表「二十一世紀美日安保聯合宣言」，雙方同意重新評估一九七八年的「美日防務合作指針」，研究雙方在日本周邊情勢而對日本和平安全有重大影響者加強合作；美、日亦簽訂「相互提供物資、勤務協議」(Acquisition and Cross-Serving Agreement, ACSA)；同意強化科技、軍品裝備交流合作；重新調整美國駐琉球軍事設施及用地。[111] 美、日亦將加強防衛與互相合作計畫的協調，建立整備的共同標準（如情報活動、部隊活動、調防、後勤支援等），建立行動時的共同程序（如通訊、目標資訊傳遞、情報活動、後勤

---

108 Funabashi, *Alliance Adrift*, pp. 389-393.

109 同上註，p. 398.

110 同上註，pp. 372, 392.

111 "Japan-U.S. Joint Declaration on Security Alliance for the 21st Century," cited in 〈http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html〉.

支援、友軍相殘之避免等）。[112] 在相互提供後勤、補給、勤務上，日本政府特別表明「武器輸出三原則」不適用於美、日「相互提供物資、勤務協議」，因爲日本須提供糧食、飲水、軍隊住宿、交通、石油、油品潤滑劑、衣物、通訊、零件等，給予美軍遂行任務。[113]

在日本周邊事態上，美、日特別指明此乃「事態的」（situational）而非「地理的」（geographic），而且區分爲兩種狀況，一是事態可能發生，另一是事態出現。在前者，美、日特別加強資訊暨情報分享、政策諮商、獲致共同情勢評估，及進行其他相關準備行動。在日本周邊事態嚴重及危及日本安全時，任何一方可採下列行動並與他方合作，以有效因應：(1)難民流入日本之救濟活動與措施；(2)搜索與救難；(3)在第三國的美、日非武裝人員之撤退，必要時可協助撤出他國之平民；(4)有效遂行經濟制裁以利國際和平穩定之維持，包括依聯合國安理會決議案所進行的船隻臨檢等。在日本支援美軍行動上，美軍可使用日本自衛隊設施及民間機場與港口；日本所提供的「後方地區支援」（rear area support）主要在於日本領土之上，但也可在戰鬥進行區之外、日本周邊公海與國際空域之上。美、日在戰術合作上，日本自衛隊將進行情報蒐集、監測、掃雷，以保護人身財產及確保航道安全。美國將負責採取行動以恢復日本周邊的和平與穩定。

柯林頓政府認爲台海兩岸緊張不僅是美國的問題，也是亞太國家的問題。依「台灣關係法」，美國對非和平方式解決台灣前途須表「嚴重關切」，因其構成對「西太平洋和平與安全的一項威脅」。一九九六年台海危機期間，美國除採取因應行動外，白宮發

---

112 "Text: Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation," *USIS Washington File*, September 23, 1997.

113 請見〈http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/forces.html〉.

言人麥克瑞（Mike McCurry）促請亞太地區國家採取行動，使台海兩岸緊張關係降溫。國防部長裴利則建議亞太地區國家的國防部長舉行定期性會議，組成安全關係網，來促進彼此間的信任、了解與合作。但是，柯林頓政府對亞太國家的低調反應卻相當感到意外。[114] 日後一旦台海出現緊張情勢，美國依其在海外出兵的原則，當然期待國際社會，尤其是台灣周邊國家有意願及能力，共同參與美軍的軍事行動。一九九九年十二月，美國第七艦隊指揮官杜藍（Walter F. Doran）於香港「亞洲學會」的演講，表示：台海若有衝突，美國極可能尋求與其他國家聯手，而不大可能單獨介入爭端，但未言明與那些國家配合採取行動。[115] 日本顯然是最可能與美國聯手的國家。

結論

台灣海峽已成爲美國在海外（尤其在亞太地區）出兵的最可能地區。這不僅可從日益增多的相關台海危機著作，也可從美國《美國國家安全報告》及國防部有關台海安全形勢的報告看出端倪。美國雖未將中共列爲與伊拉克、北韓相同，是美國打兩場「主要戰區戰爭」的對手國，但不可能坐視中共對台灣採取軍事行動。對美國利益而言，台灣安全不應屬「重要利益」，更不是「人道及其他利益」，但美國也不明講是「重大生存利益」，而採取「戰略性模糊」，不給台灣一張空白的支票。美國國會認爲此一「戰略性

---

114 "U.S. Wants Asian Govts to Help Calm Tensions," *Straits Times*, February 7, 1996, p. 1; Office of Assistant Secretary of Defense (U.S.), *News Release*, February 13, 1996.

115 演講內容，引自〈http://www.asiasociety.org/speeches/doran.html〉；〈台海若衝突，美與盟國會干預〉，《中央日報》，民國八十八年十二月八日，版3；〈台海若起衝突，美不單獨介入〉，《中國時報》，民國八十八年十二月八日，版14。

模糊」政策，可能導致中共誤判美國決心，反而促使北京在台海採取軍事行動。美國國家安全會議、國務院、國防部逐漸以兩岸何方爲挑釁者，作爲出兵台海與否的一項標準，對「戰略性模糊」稍加修正，但戰術上如何介入仍保持模糊。

柯林頓政府在一九九五年十二月派遣「尼米茲號」航空母艦經過台灣海峽，但此一重大軍力展示的戰略意涵，北京與台北卻未能正確解讀。北京對「尼米茲號」航空母艦在一九九六年三月與「獨立號」航空母艦在台海附近出現，感到驚訝，而美國對中共的驚訝，也出乎意料。這何嘗不是柯林頓政府對台海政策值得檢討之處。美國國防部列出中共可能犯台的軍事行動方案，並對台海兩岸軍力平衡進行密切的觀察，以向國會提出報告。它不可能只是提出診斷，而沒有藥方加以因應。美國政府最好的策略是進行「預防外交」，預防及排除危機的出現，而非事後的危機處理。美國除重申對台海的「三大支柱」政策外，引用「台灣關係法」、鼓勵兩岸考慮「信心建立措施」、透過軍售提供台灣必要足夠的自衛能力等，將有助於台海和平與穩定。柯林頓政府對中共發表對台白皮書的快速、強烈反應，旨在使中共得到訊息，不要誤判美國的決心與可能採取的行動。但是，美國只傾向於認定中共無力兩棲渡海攻台，一旦中共使用飛彈襲台，將暴露出美國無力快速馳援的困境。

美國出兵台海可能獲得的美國國會、民衆支持，均不算低，而日本基於地緣戰略的考慮，是最可能與美國合作因應台海危機的對象。美國政府不能一方面尋求亞太國家在台海和平的共同合作，另一方面卻在軍事行動上採行單邊獨立的作爲，未事先知會或諮商有能力參與的國家如日本，才不致於成爲獨行的強權。美軍太平洋總部雖有三十萬兵力可供指揮，但偶而需支持其他地區（如科索沃）戰爭，而在亞太地區也通常只維持一艘航空母艦作戰群。一旦波斯灣地區或東歐有戰爭，在亞太地區又有朝鮮半島緊

張情勢出現，美軍在台海地區軍事能力的維持將出現短絀。美軍在其他地區平穩的狀況下，快速抽調航空母艦至緊張的台海地區較有可能。