

## 專題研究

# 論兩岸可能之 軍事衝突與我之危機管理措施

王順合

(海軍軍官學校政治系副教授)

## 摘要

本文針對臺海軍事衝突之潛存因子與可能方式，以危機管理的觀點，分析我國危機管理機制的現況與相關措施，包括決策體系、法源規定與計畫方案等相關內容。其次，依據前危機階段與危機階段兩個時期，歸納我國應有的策進作法與實施重點。基本上，前危機階段區分政治、軍事、外交及法制等四方面之作為。在政治上之作為計有：建構兩岸「整個中國」之定位架構，紓解中共臺獨顧慮；建立兩岸和平穩定機制，終止敵對狀態；軍事上作為計有：優先設立兩岸軍事預警制度，降低爆發軍事危機風險；國防自主科技建軍，全民國防保障安全；外交上的作為計有：跳脫狹隘的臺海層次，尋求集體安全保障；爭取美國的支持，提升與美國的共同戰略利益；法制上之作為計有：訂頒國家危機預防之標準作業程序；建構國安會專業幕僚機構。

而在危機階段則提出五項作法：計有中樞指揮系統必須明確，並具備相當的決策運作能力；發揮危機資訊處理系統之功能；完善資訊防護措施；善用「危機傳播」的功能性專業設計；危機的支援和保障系統全力配合等五者。

關鍵字：軍事衝突、危機、危機管理、全民防衛

## 壹、前言

自 1949 年迄今，兩岸的政治互動一直都是處於冷戰與低調當中，其中即使歷經多次談判對話，但是基於意識形態的糾葛、政治立場的分歧、政治制度的差異，兩

岸關係似乎仍未尋得相互妥協的餘地。中共在維護既定的政治目標時，展開和戰兩手策略，其軍事力量的運用便成為達到政策目標的最佳工具。

事實上，就兩岸綜合國力或軍力的對比態勢而言，中共的確始終操有對臺動武之主動權，只需動武之時機成熟，中共恐怕不會吝惜對臺動武的。職是之故，中共雖在 1979 年提出了「一國兩制與和平統一」對臺政策，但至今仍未曾有過放棄以武力犯臺之承諾；1995、1996 年，中共曾以「遏制臺獨」為由，對臺灣實施導彈試射演習<sup>1</sup>，兩岸的衝突大有一觸即發之勢。1997 年中共收回香港主權後，兩岸關係並未緩解，而「臺灣問題」也就成為中共的首要問題，更影響到亞太地區的區域安全<sup>2</sup>。2000 年中共發表對臺政策白皮書，文中提及「三個如果」<sup>3</sup>，並宣稱不排除使用武力，來維護中國主權和領土的完整。

而繼 2000 年 10 月中旬，中共實施 1964 年以來規模最大之跨軍區、多軍種世紀大演兵（科技練兵）之後，復發射探測衛星、神州二號太空艙以及實施東風卅一型彈道飛彈試射，顯示其太空及遠距離打擊威懾能力，而向俄國採購現代級驅逐艦並配置超音速日炙攻船飛彈等，實有對外展示其「打得贏」及「武力犯臺」之新世紀國防武力<sup>4</sup>。

接著，去年 12 月 9 日，中共國務院新聞辦公室發布「2002 年中國的國防」白皮書，把「制止分裂，實現祖國統一」列為國防任務和目標之一，並重申絕不承諾放棄對臺使用武力<sup>5</sup>。故而，根據臺北對「中共侵犯」的認知以及北京「不放棄對臺動武」的政策，在在隱喻了兩岸今後在解決政治僵局時的最後手段，選擇發動戰爭的可能性不應被排除。

雖然，現階段中共對我除了上述軍事層面的傳統威脅以外，尚有其他「非傳統安全」挑戰，譬如經濟、政治、社會、文化等領域之安全威脅，同樣會造成臺灣發展的負面衝擊，若以國家安全的觀點而言，亦是不容忽視的環節，然而，本文篇幅有限，只能僅就軍事層面加以論述，針對臺海兩岸可能發生之軍事衝突，以危機管理的觀點，研析我國應有之處置與措施，餘者不再贅述。

<sup>1</sup> 1995 年 7 月 21 日至 26 日中共在臺灣北部彭佳嶼附近距離基隆 150 公里海面進行 6 發飛彈試射，又於同年 8 月 15 日至 25 日在距離東引 61 公里的東海海域進行飛彈、火炮實彈射擊訓練。

<sup>2</sup> 1998 年中共年報（臺北：中共雜誌研究社，1998 年 7 月），頁 86。

<sup>3</sup> 「如果出現臺灣以任何名義從中國分割出去的重大事變；如果出現外國侵占臺灣；如果臺灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，中國政府只能被迫採取一切可能的斷然措施，包括使用武力，來維護中國的主權和領土完整，完成中國的統一大業」。

<sup>4</sup> 伍世文，國防政策評論所舉辦之「臺灣國防政策與軍事戰略未來展望」學術研討會部長致詞稿，2001 年 1 月 28 日，請參考 [www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2001-01/TM0101001.htm](http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2001-01/TM0101001.htm) - 9k

<sup>5</sup> 「新版國防白皮書，營造磋商氣氛」，聯合報，2002 年 12 月 10 日，第 13 版。

## 貳、臺海爆發軍事衝突之潛存因子與可能方式

### 一、臺海爆發軍事衝突之潛存因子

1987年政府正式開放民眾赴大陸探親，海峽兩岸關係形式上也提早進入所謂後冷戰時期。儘管臺海兩岸目前已經進行深度的經濟互動，甚至形成經濟有相互依賴的體系；然而政治上，中共仍未完全放棄以武力對臺的政策，臺灣的安全仍處在中共軍事武力威脅的陰影下，縱使雙邊的經濟關係互動密切，但政治上的敵對仍處於不平衡的狀態中。如此一來，使得兩岸關係既微妙又變動，加上中共本身內部政經情勢的演變，以及有關美、日鼎足其間的國際因素，更牽動著兩岸軍事對峙的發展。

再者，自1995年起，臺海兩岸中斷海基、海協兩會協商管道，兩岸失去理性互動的基點，而面對臺灣政黨輪替的新執政政府，中共對臺政策有了更深的憂慮感。因此，臺海兩岸各自強調軍事在兩岸關係中的角色，整軍備戰的趨勢較以前明顯，臺海兩岸爆發軍事衝突的潛存因子便在其中。舉其荦荦大者，整理如附表一。

附表一 臺海兩岸爆發軍事衝突的潛存因子一覽表

主體	背景	具 體 內 容
臺灣	政治	臺灣宣布獨立或我國政策被中共解讀為臺獨行為
		臺灣長期拒絕談判或刻意延宕統一問題
		臺灣內部政經情勢發生大規模的動亂
	外交	臺灣「務實外交」的推動，超過中共對「兩個中國」或「一中一臺」可忍受的底線
		我國爭取加入聯合國或其他不被中共許可的國際性組織。
	軍事	國軍相對戰力明顯趨弱，無法達到有效嚇阻中共的程度
臺灣發展核武，對中共產生明顯而立即的危險		
臺灣納入 TMD 戰區飛彈防禦系統或其他雙邊、多邊之軍事防衛聯盟		
中共	政治	中共內部政體發生分裂或內部動亂，以解放臺灣轉移內部焦點
		中共內部發生「和平演變」危機，藉武力犯臺，達到鞏固共黨專政體制的目的
	經濟	經濟改革成效迫使共產政體生變，以解放臺灣轉移內部焦點

軍事	中共成為亞太地區軍事強權，同時完成犯臺之作戰準備	
	中共政權轉趨保守，軍方勢力抬頭，以民族主義激化大陸民眾，收復臺灣完成「祖國統一」大業	
	邊境領土主權問題獲得改善，可將兵力轉而加重對臺部署	
外交	「外交孤立臺灣」策略成功，國際承認中共為唯一合法政府，「臺灣問題」為中國「內政問題」。	
	與美國「戰略性夥伴」關係發展密切，美國首肯對「臺灣問題」保持中立使美國體認到中共存在比臺灣更符合美國國家利益，而自動放棄干涉臺灣事務或僅止於言詞譴責，聊表道義責任	
	與鄰國關係獲得改善並取得信任，使中共無後顧之憂	
國際	美國	違背「一個中國」政策與「三個公報」的承諾
		將臺灣海峽劃入雙邊或多邊軍事同盟的安全合作範圍
		其政軍勢力主宰臺灣當局，控制、操縱臺灣的政治、軍事中樞
		在臺灣建立軍事基地，部署軍事裝備
		宣布把臺灣列入其領土或保護國管轄區
		美國疲於一個以上的區域性局部戰爭（如中東、巴爾幹半島等）
	美國國力式微而其國內輿論強烈反對插足「臺海」事務	
日本	將臺灣海峽劃入雙邊或多邊軍事同盟的安全合作範圍	

資料來源：筆者參考中共官方文件、兩岸新聞媒體報導，以及相關專書專論整理而成。所參考之專著計有：吳建德，後冷戰時期中共武力犯臺問題之研究（初版）（臺北：時英出版社，2000年9月），頁224-245。許世楷、施正鋒編，臺灣前途危機管理（初版）（臺北：前衛出版社，2001年12月）。蘇進強，「國家安全與危機管理機制」，「臺海安全與國防戰略」研討會論文，[taiwanncf.org.tw/seminar/20021020/](http://taiwanncf.org.tw/seminar/20021020/) - 4k - 。

## 二、臺海軍事衝突之可能方式

由於兩岸不對稱的軍力對比，加上中華民國是自由民主的國家，因此既沒有意願也沒有能力挑起兩岸之間的軍事衝突，能夠挑起臺海軍事衝突的，惟有中共。依據臺海兩岸軍事衝突的情境光譜，區分中共未來可能掀起臺海危機的三種形式：「準軍事衝突」、「小規模軍事衝突」與「全面性軍事衝突」，並依其特徵將臺海軍事衝突之可能方式整理如附表二。

附表二 臺海軍事衝突之可能方式一覽表

區分	特 徵	狀 況 推 演
準軍事衝突	作為軍事行動的前置手段	利用媒體誇大渲染各種軍事演習或散布攻臺消息或謠言
		擴大偷渡滲透、製造漁事糾紛，迫我採取軍事行動、干擾我外島運補以擾亂民心士氣
		以戰機、戰艦越過海峽中線挑釁，同時集結地面及二砲部隊導彈試射，以達警告或威嚇
		以駭客攻擊我政、經、軍電腦系統
		運用滲透、潛伏特工人員，進行破壞擾亂金融股市，製造社會動亂
中共利用軍事演習或封鎖，作為軍事力量之展示，迫使臺灣做什麼或不做什麼		藉演習集結兵力，再擴大演習範圍至海峽中線，展開挑釁或威嚇行動
		對我無人島或山區實施導彈試射
		潛艦封鎖
		水面戰艦及布雷封鎖
		飛彈飛機封鎖
小規模軍事衝突	雙方交火之地點為臺灣島及其附屬諸島之外。譬如金、馬、東沙。雙方交火規模較小。雙方投入的兵力均限於前線之戰術單位或單一兵種，並未進行全面性攻勢或守勢作戰，亦未投入動員之後備部隊	攻而不占任何一個我方離島
		攻占金馬等外島之一部或全部
		使用脈衝導彈對我實施信息戰
		以 M 族飛彈向臺灣西部突擊造成心理破壞
		從島內直接突擊我政、經中心、軍事指揮所及總統府等地區
全面性軍事衝突	雙方交火之地點擴大至臺灣澎湖 雙方交火規模擴大 手段上使用大規模毀滅性武器或攻擊平民目標	奪取澎湖群島
		全面攻擊三棲進犯，不計一切代價，完成「解放臺灣」的軍事目的

資料來源：筆者整理以下之資料製成本表。林奇伯，「世紀末看臺海軍力演變」，期數：199810004，[140.114.75.14/BiComWeb/TXT/199810004.txt](http://140.114.75.14/BiComWeb/TXT/199810004.txt)。林正義審校，未來臺海衝突中的美國（初版）（臺北：麥田出版社，1998年），頁58-71。吳巨盟，後冷戰時期中華民國國家安全政策：大陸、外交、國防、經濟政策的分析（國立政治大學外交研究所碩士論文，1999年6月），頁72-73。許世楷、施正鋒編，臺灣前途危機管理（初版）（臺北：前衛出版社，2001年12月），頁155-162。

## 參、我國臺海危機管理之現況與措施

### 一、我國臺海軍事危機管理之法源及相關規定

#### 憲法規定

目前在我國憲法上所明文規定的危機處理的法源，有總統的緊急命令權、總統於軍事危機時指揮軍隊遂行緊急應變的作戰權，以及發布戒嚴等<sup>6</sup>。而以憲法中有關三項危機管理的法源而言，係循行政院會議之決議—立法院決議—總統公布施行的程序，但是如果事態緊急，總統可依行政院之決議，先行頒布緊急命令，事後再請立法院追認。故最初發動之權責在行政院，但是對於危機的預防與判斷、處理與執行，行政院或國安會並無固定幕僚來遂行危機處理的相關事宜，而僅有臨時性的任務編組<sup>7</sup>。

#### 全民防衛動員準備法

行政院於 1997 年 5 月 28 日，發布「全民防衛動員準備實施辦法」，在其總則強調「基於全民國防理念，因應防衛固守、有效嚇阻之戰略方針需求，集中全國人力、物力，建立全民防衛動員準備體系，以達平時廣儲戰力於民間，國防與民生相結合之目的」<sup>8</sup>。2001 年 11 月公布「全民防衛動員準備法」，將「軍事動員」（軍隊動員與軍需工業動員）與精神、人力、物資經濟、科技、財力、交通、衛生等動員等結合為「全民防衛動員」的範疇。「全民防衛動員」在分類上形成「軍事動員」與「行政動員」。兩者的介面與協調機制為「全民戰力綜合協調組織」，此一組織在平時以會報，緊急應變時則以中心型態運作。

其中「行政院動員會報」每兩年修定「動員準備綱領」，中央各機關每年訂定「動員準備方案」，在各項方案之下，又有「動員準備分類計畫」。三者（綱領、方案、分類計畫）形成「計畫指導體系」（見附表三）。「全民防衛動員準備法」、「民防法」、「國防法」是落實「全民國防」的法律依據，而動員的準備與各項方案，則是使「全民國防」成為保障臺灣安全與永續生存的實力所在<sup>9</sup>。

<sup>6</sup> 參見相關法源如憲法第 43 條、第 36 條與 39 條。

<sup>7</sup> 蘇進強，「國家安全與危機管理機制」，「臺海安全與國防戰略」研討會論文，請參考 [taiwanncf.org.tw/seminar/20021020/-4k-](http://taiwanncf.org.tw/seminar/20021020/-4k-)。

<sup>8</sup> 國防部，中華民國 89 年國防報告書（臺北：國防部，2000 年），頁 69。

<sup>9</sup> 「國家安全--落實居安思危；鞏固國家安全」，2010 年社會發展策略研討會論文，請參考 [www.come2meet.com/2010/PDF/%B0%EA%A6w.doc-](http://www.come2meet.com/2010/PDF/%B0%EA%A6w.doc-)。

附表三 全民防衛動員機制

全民防衛動員準備綱領（行政院）		
	方 案	主管機關
A	精神動員準備方案	教育部
B	人力動員準備方案	內政部
C	物資經濟動員準備方案	經濟部
D	科技動員準備方案	國科會
E	財力動員準備方案	財政部
F	交通動員準備方案	交通部
G	衛生動員準備方案	衛生署
H	軍事動員準備方案	國防部

資料來源：中華民國九十一年國防報告書（臺北：國防部，2002年），頁256。

#### 行政院 2003 年度施政計畫

目前我國並沒有非常明確及清楚的危機處理組織，雖然我國發生危機時總是會有負責單位出來處理，但是還有很多不清楚及模糊的地帶，以致不能有效預防危機的發生以及在最短的時間內消除危機，因此今年行政院向立法院呈送的「2003 年度施政計畫」稱，建立「危機處理機制」是國防部下年度的施政重點。強調現階段國防政策是以預防戰爭、維持臺海穩定、保衛國土安全為基本理念，施政重點的其中一項是要建立「危機處理機制」<sup>10</sup>。

其中有關「危機處理機制」的重點包括——

- ◆國軍對大陸目標、大陸沿海船艦的攻擊，及臺灣岸置制海導彈在警戒戰備以前的射擊，須經軍方參謀本部核准。
- ◆敵方進行海空滲透或地面特攻突擊時，由所在地的作戰區統一指揮責任地區三軍部隊，立即實施自衛反制。
- ◆外島受突然炮擊時，防區指揮官以保持戰力為原則，要經過參謀本部核准後才能實施自衛反炮戰。

<sup>10</sup> 行政院在 2003 年的施政計畫中指出，國防部下年度的施政重點在於建立危機處理機制，機制的要點明定國軍對大陸及沿海目標攻擊，要經過參謀本部的核准，如果敵人對外島突然砲擊，防區指揮官以保持戰力為原則，經過參謀本部的核准後，才能實施自衛反砲戰。參見青年日報，2002 年 9 月 2 日，第 1 版。

- ◆劫機、劫持等突發事件，原則上由內政部負責處理，憲兵特勤隊待命支援，所在地作戰區快速反應部隊立即完成應變整備措施，待命支援，以防敵方的突襲。
- ◆對暴動、暴亂等突發事件，以避免流血為處理基本原則，如果危及軍事設施與人員安全時，應斷然採取防衛處置。
- ◆因戰況宣告提升戰備為警戒戰備、戰鬥戰備時，按戰備規定、固安作戰計畫執行。

為因應恐怖行動與超限戰新思維對臺可能威脅模式，以及國家重大災害的防救處理，依據媒體報導，國防部已建立國軍風險管理與危機處理機制<sup>11</sup>，成立「國軍經常戰備時期突發狀況處置及危機處理專案小組」。

## 二、我國臺海軍事危機管理之機制

### 決策主體

依據國防法第 9 條「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」；國家安全會議組織法第 2 條也明定「國家安全會議為總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機關」，第 4 條規定「國家安全會議由總統任主席，出席人員計有：副總統、總統府秘書長、行政院院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、經濟部長、財政部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長及總統指定列席人員」。

從上述條文中可以看出，國家安全危機管理機制與憲法體制息息相關，包括我國在內的世界主要國家安全決策的法源，大多依據憲法，參與會議的成員大多為各部會行政首長。而國家安全危機的「決策權」隸屬於總統，國家安全會議的組織功能為總統有關國家安全大政方針決策時之諮詢機關。而國家安全會議的召開，係行政院長在緊急事件無法於職權範圍內執行危機處理，或符合緊急命令發布時得以呈請總統召開會議，所以，國家安全會議兼具「會議決策」與「諮詢機關」兩種功能。換言之，總統在平時即可以藉由國安會獲得有關國家安全決策的參考意見，在發生重大危機時可以藉由會議機制，召集相關官員制訂或遂行危機處理，其所需情報資訊則由國家安全會議所屬的國家安全局負責提供及整合<sup>12</sup>。

### 權責與分工

<sup>11</sup> 國防部湯曜明部長，主持國防部 2002 年 3 月份國父紀念月會講話中，提到建立國軍風險管理與危機處理機制一事。

<sup>12</sup> 有關國家安全局國家安全情報協調會報之召開，參見國家安全局組織法第 17 條。此項會報由國家安全局局長擔任主席，各有關情報治安機關首長出席，必要時得邀請其他有關機關人員列席。



依我國目前既有危機處理機制之權責與分工概述如下：有關國防軍事事務由國防部綜理全責，並由所屬作戰區或作戰司令部，在聯合作戰指揮機構的指導下，遂行各項軍事行動<sup>13</sup>；重大災變方面，由內政部負責，並召開「中央防災會報」，以統合各部會之災難危機處理政策與資源分配，另由警政署勤務指揮中心編成24小時的「中央災害處理中心」，指導各縣市消防、警政與國軍部隊執行救災任務<sup>14</sup>；在核災變事故方面，由行政院原子能委員會全國核子事故處理委員會負責，並於災變現場成立「近場指揮中心」，就近處理指揮<sup>15</sup>，國軍則視需要成立支援中心以協助緊急救助事宜<sup>16</sup>；對於空難、海難等重大事故，則由行政院相關部會負責執行，中央防災會報負責指導協調，交通部於中央氣象局設「中央災害處理中心」（任務編組）指導第一線執行單位防救任務<sup>17</sup>；若臺北衛戍區發生重大劫持事件，則由國防部責成憲令部編成「應變指揮組」（憲兵副司令兼任指揮官）統一指揮衛戍區內軍憲，並配合警情等機構力量，全力營救人質，防制破壞擴大，以維護中樞的安全<sup>18</sup>。若屬重大治安事件，則由檢調體系依法指揮憲警情治機關執行偵防、打擊犯罪的工作。

不過，若專就兩岸軍事衝突之危機而言，依據全民防衛動員準備法之規定，除了國防部負責執行軍事動員，中央各機關配合辦理之外，行政動員準備則是由中央各機關及直轄市、縣（市）政府負責執行。而有關中央各機關及直轄市、縣（市）政府負責執行之分工與權責，係遵照「行政院動員會報」每兩年修定之「動員準備綱領」，中央各機關每年訂定之「動員準備方案」（如附表三），以及在各項方案之下，所制訂的「動員準備分類計畫」加以實施。

<sup>13</sup> 國軍對經常或戰備時期各種突發狀況均已制定相關現行作業程序，倘遇敏感節日及狀況，則由高階將領進駐衡山指揮所全程掌控。除對國防安全危機之處理有詳盡之作業程序之外，對於搜索救護及災害管制、防颱行動、防火、防震、防核變、防毒災害等均有詳細之行動概要。

<sup>14</sup> 災害防救法第4條、第5條及第29條。其中第29條有關各單位救災資源之統合、編組及訓練時，規定各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作。

<sup>15</sup> 有關核子事故程度區分、任務編組及實施要點，參見行政院原子能委員會，核子事故緊急應變計畫，2002年4月。

<sup>16</sup> 災害防救法第三十四條規定訂定申請國軍支援災害處理辦法，其中明確規定直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。參見申請國軍支援災害處理辦法第二條。

<sup>17</sup> 災害防救法第十三條。

<sup>18</sup> 曹雄源，「就警備面向探討特勤隊運用與國家安全之關係」，憲兵學術季刊（第51期，民國2000年11月），頁27。

### 肆、策進意見與實施重點

目前危機管理的相關學術社群，一致公認史奈德 (Glenn H.Snyder) 與狄辛 (Paul Diesing) 所提出的「危機發展階段理論」，是研究危機理論的典範<sup>19</sup>。他們首先將危機發展階段區分為兩大部分，一是前危機階段，另一是危機階段。前危機階段轉變到危機階段，主要的關鍵在於危機門檻 (Crisis Threshold)，過了危機門檻，則可能升高為戰爭或解決。在危機階段，可能會有許多不規則的震盪起伏，表示危機不是一次就能徹底完成，可能需要溝通、協調，或配合各種外交及武力展示等手段<sup>20</sup>。以此觀察兩岸之軍事危機，多所適用，故依此區分將相關的策進作為與實施重點條述如下 (見附表四)：

附表四 我國管理臺海軍事危機之策進意見與實施重點

階段	項目	策進意見與實施重點
前危機階段	政治上之作為	建構兩岸「整個中國」之定位架構，紓解中共臺獨顧慮；
		建立兩岸和平穩定機制，終止敵對狀態；
	軍事上之作為	優先設立兩岸軍事預警制度，降低爆發軍事危機風險；
		國防自主科技建軍，全民國防保障安全；
	外交上之作為	跳脫狹隘的臺海層次，尋求集體安全保障
		爭取美國的支持，提升與美國的共同戰略利益
法制上之作為	訂頒國家危機預防之標準作業程序；	
	建構國安會專業幕僚機構；	
危機階段	中樞指揮系統必須明確，並具備相當的決策運作能力	
	發揮危機資訊處理系統之功能	
	完善資訊防護措施	
	善用「危機傳播」的功能性專業設計	
	危機的支援和保障系統全力配合	

資料來源：研究者自行編製，2003年4月15日。

<sup>19</sup> Glenn H. Snyder & Paul Diesing, *Conflict among nations*. New Jersey: Princeton University Press, 1977, p.15.

<sup>20</sup> 朱廷智，*危機處理的理論與實務* (初版) (臺北：幼獅文化公司，2000年1月)，頁14-15。

## 一、前危機階段

政治上作為

### 第一、建構兩岸「整個中國」之定位架構，紓解中共臺獨顧慮

自 1987 年兩岸開始交流互動以來，雙方對各自的政治定位仍舊停留在各說各話的階段，以致在談判的推動上，失了初始的立足點，也間接造成兩岸關係的緊張。在「一個中國」法理糾葛的爭議中，什麼才是能被雙方接受的定位架構？中共的「一國兩制」和前總統李登輝提出的「特殊國與國的關係」，顯然都是單方面一廂情願的想法，不被對方所歡迎。

既要顧全中共「終極狀態」的思維，又要符合兩岸政治現實，不漠視臺灣人民的立場與利益，國內學者張亞中提出「一中兩國」（一個中國，兩個中國人國家 **One China, Two Chinese Countries**）的想法<sup>21</sup>，以聯結兩岸「一個中國」與「兩個國家」分歧見解，使之並存互容，亦即將其定義為「整個中國」（**China as a whole**）<sup>22</sup>，如此一來，「中華民國」與「中華人民共和國」彼此乃是「整個中國」內的「內部關係」（**interse-relations**）而非內政關係。

### 第二、建立兩岸和平穩定機制，終止敵對狀態

為了減緩臺海的緊張狀態，特別是 1996 年臺海飛彈危機的情勢，也為了能使推遲中的兩岸協商，能儘速恢復對話與接觸，學界遂提出海峽兩岸進行建立軍事互信機制的提議，而所謂軍事互信機制即是「信心（任）建立措施」（**Confidence-Building Measures, CBMs**）或是「建立安全信心（任）措施」（**Confidence-Security-Building Measures, CSBMs**）。

其實雙方高層均曾在 1995 年先後針對「結束敵對狀態」提出主張<sup>23</sup>，如此一致的看法，本是「信心（任）建立措施」的最佳共識，可惜的是，中共一直認定，「信心（任）建立措施」在本質上是屬於國與國之間的協定，若要在海峽兩岸進行，中共勢必要承認兩岸分治的事實，並放棄以武力犯臺的手段，以同等地位相互磋商有關軍事安全的措施協定。

這麼一來，與中共堅持的「一個中國」原則相悖離，中共當然難以同意經由兩

<sup>21</sup> 張亞中，「中國問題之法律地位：一中兩國」，「兩岸關係與中國前途」學術研討會論文集（臺北：民主基金會編印，1992年1月），頁239-255。作者使用 country，而不用 state，係考慮分裂國家的特殊狀況，以及另有一法律概念「中國」存在之前提。

<sup>22</sup> 張亞中，兩岸主權論（初版）（臺北：生智出版社，1998年）。

<sup>23</sup> 其實我方早在 1991 年宣布終止動員戡亂時期，結束敵對狀態；而中共則於 1994 年提出「結束兩岸敵對狀態，實現和平統一」談判，1995 年中共國家主席江澤民的「江八點」，便包括此一訴求，隨即前總統李登輝在國統會中以「李六條」回應，此後雙方均曾多次提及兩岸如何談判結束敵對的觀點。

岸「信心（任）建立措施」，來展現對臺的政治誠意，消除臺灣地區人民的憂慮，而所謂的和平統一進程自然受阻。然而，基於「臺海要和平」的訴求，臺灣領導人無不期望中共將兩岸對話目的，由推動統一談判，轉為建構和平穩定機制。因為中共是要將兩岸互動侷限在唯一的終極目標—「統一」的架構內，而和平穩定機制即是為終極協議定案前，為雙方建立互動信心，消弭升高敵對的變數。

換言之，和平穩定機制是為中長期的兩岸關係建構一運作平臺，在此平臺上對話、談判，目的均為建立互信，並不涉及終極協議的抉擇；但在此平臺上搭起軍事、經濟乃至於涵蓋全面關係的互不侵犯協議，自然有助於推動終極協議。

軍事上作為

第一、優先設立兩岸軍事預警制度，降低爆發軍事危機風險

所謂軍事預警制度，曾是冷戰期間（尤其是古巴危機之後）和冷戰結束後，北約國家與東歐國家所共同努力達成的一個共識，事實上，這也是前述信心建立措施之一環，但由於它是消解兩岸軍事緊張對峙較迫切的課題，故在此另加以探討。

中共軍方重要智囊的中國國際戰略學會高級研究員王在希，於 1999 年 1 月 18 日在紐約法拉盛與僑界座談會中公開提出，兩岸建立軍事熱線，或進一步建立軍事互信機制，將是兩岸正式展開結束敵對狀態政治談判時，一個必須且重要的議題。此一說法，基本上宣示意義大於實質意義，兩岸軍事熱線成了中共推動政治談判的一種手段，其目的並非促進彼此和平共識，建立安全合作機制，故而雙方目前仍難就此奠立互信互利建設性兩岸關係。

不過，不管中共是否真心誠意與我方建立此一制度，就降低兩岸軍事衝突的風險而言，兩岸軍事預警制度的建立確實有其必要，以避免兩造無限制的從事軍備競賽，嚴重扭曲國家資源，損及臺灣社會其他方面的發展；更重要的是，避免「瞎子摸象」式的臆想與猜測，造成雙方軍事誤判而引發不必要的衝突。

所以，臺灣方面可持續主動透過海基會與海協會的協商，表達建立此一制度的意願與方式，或者藉維護區域安全的理由，以當事人的身分，要求進入既有的「美、中（共）熱線」，都是值得努力的方向。

第二、國防自主科技建軍，全民國防保障安全

在考量優勢與劣勢、機會與威脅的諸般因素下，我國國防建軍的遠景，主要有以下四大主軸：掌握資訊優勢，獲取情報先知；及時全民動員整合後勤戰力；發揮量小質精，提升效能為先；持續整備與精進國防武力<sup>24</sup>。而由於目前國軍戰

<sup>24</sup> 同註 9。

略規劃受到美方主導，自主較差，國防科技工業上亦較無法掌握關鍵性技術，因此，在創造國防自主科技的優勢上，應有以下四項作法：

訂定「國家科學發展計畫」，規劃發展國家型科技，全面推動整體科技發展。

成立跨部會科技學術合作，共同推展前瞻性國防科技研究。

推動重點尖端科學研究，積極引進高科技工業，落實研發創新。

致力發展太空科技，積極研發民間及國防科技重點尖端科技，創造重點科技優勢，提升國家整體國力。

換言之，也就是運用有限國防資源，整體規劃國防科技發展目標，深化自立自主國防科技研製能力，建立有效嚇阻、防衛固守的高科技國防武力。並且同時作到完善動員制度，堅實民防體系，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的生存共識，才是預防危機的首務。

外交上之作為

第一、跳脫狹隘的臺海層次，尋求集體安全保障

在紓解兩岸軍事緊張關係上，外交手段往往不失為解決問題的較佳方案，其主要作法可以溫和且適度地與美、日等國在西太平洋所建構之集體安全體系，以區域安全對話之談判方式，跳脫狹隘的臺海層次，以亞太地區整體安全為訴求，逐步建構兩岸和平穩定機制，譬如東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）、亞太安全合作理事會（CSCAP）等多邊組織。將臺灣安全與美、日等國之西太平洋安全作聯結，在追求區域安全的同時，亦不至於太過躁進，以致對中共之刺激或臺灣內部統獨的牽動過大，惟此種政策作為需仰賴高度之政治智慧及國內政界共識，方有所成。

第二、爭取美國的支持，提升與美國的共同戰略利益

美國在處理臺海兩岸的態度，一向公開宣稱「一個中國」政策、和平解決爭端、兩岸對話為主要的三大支柱<sup>25</sup>，而為了提升美國各界對臺灣安全的注意，以及落實對臺灣安全的善意與保護，1999年10月5日美國前總統柯林頓簽署一項國防部授權法，規定美國國防部每年須作出關於臺海安全情勢以及中國大陸當前及未來軍事策略和能力的報告。報告須分析中國大陸面對臺灣部署的武力；評估過去一年中國大陸所提升的軍事攻擊能力；並根據「臺灣關係法」，評估過去一年在臺灣防衛力量所面臨之挑戰。

<sup>25</sup> 美國前總統柯林頓在1999年9月12日「亞太經合會議（APEC）」企業領袖高峰會的早餐會上演說：「美國同時維持與中國、臺灣的友好關係已有若干年，我們的政策植基於我們對一個中國承諾、對和平解決中國與臺灣間歧異的承諾、對持續擴展兩岸對話的承諾。」以上即為美國對兩岸關係的三個支柱。黃介正，「跨世紀美國亞太安全戰略——華府觀點」，三軍大學主辦「跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會論文集」，1999年12月8日，頁18。

無可諱言的，美國一向在臺海兩岸扮演舉足輕重的地位，維持與美的友好關係，確實有助於維持一定程度的臺海軍事平衡與穩定，我國宜爭取小布希政府任內對臺友好的機會，建立雙方定期會晤與對話機制，透過增進與美國間之安全與防衛合作，加速國軍武器系統整合及聯合作戰能力提升。在安保對話上，臺灣宜透過美國，加強與日本、澳洲的戰略對話，提升國際軍事交流與合作層次。

法制上作為

#### 第一、訂頒國家危機預防之標準作業程序

國家危機的預防工作，首重國家戰略之規劃，及對未來情勢之研判，並提出相應之主動作業及被動因應計畫，以降低國家危機之發生機率。有關這一部分作業之理論、方法以及標準作業程序，不論是縱向的命令傳達與執行，橫向的支援與協調，都必須能夠環環相扣，形成綿密與堅實的安全網。危機處理標準作業程序，應該涵蓋從第一線執行單位成員的角色與任務，一直延伸到決策指導與單位運作情況，因此，建議各機關除本身應有一屬於業管範圍內的「危機處理手冊」外，另須依據各部會之危機處理程序，制定整合性作業程序。例如發生某項危機之後，除主管部會之作業程序外，相關政府部會所應配合的執行要點亦應納入，而各階層之作業程序則應在想定狀況兵棋推演中實際驗證，逐次檢討修正。

由於國家發生危機時，從決策階層到執行階層都必須在緊迫壓力以及資訊相對不足的情況下，迅速做成決策，因而犯錯的機率與代價都比平日為高。危機處理標準作業程序的建立，可以作為邏輯思維程序的依據，以避免犯錯。目前除了國防部在軍事安全的危機處理有一完整的標準作業程序，並不斷修正、演練之外，政府其他各部會對於業管範圍內的危機處理作業程序，則有待檢討及實際驗證<sup>26</sup>。

#### 第二、建構國安會專業幕僚機構

依據國安會組織法，國家安全會議為「總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機構」，平時可根據各種有關國家安全之情勢判斷，主動提供總統作為諮詢參考，但由於組織編制尚待完備，要成為與整合功能之危機管理機構，則必須在專業功能性有較周延的設計與提升。雖然，歷任總統避開恐引起憲政爭議的政治敏感，以不定期召開的「高層會議」代替正式的「國家安全會議」，雖功能和形式體制內的國安會議相似，但實質上仍有其差異，而其功能大都以危機發生後之應變處理為主。

各先進國家之國安會均有完善之幕僚、研究機制，我國國安會目前僅有秘書處負責行政作業，若以國家安全危機處理機制的功能與需求言，現有秘書處之編制與

<sup>26</sup> 同註7。

職能，實難以敷應。雖然，2000年1月在國防法立法完成同時，第四屆立委曾決議要求國安會於半年內增設研究單位，但由於政治生態丕變，此一不具法律約束力之「附帶決議」，並未付諸實現<sup>27</sup>。然而，國安會如能建構專業幕僚，國安會危機管理的機制功能必能進一步提升，不僅平時可從事相關領域規劃、研擬各種應變方案，一旦遇上國家緊急事件或危機時，亦可迅速提供完整情勢判斷，此一功能性的強化，與外界「擴權」之疑慮實不相類比<sup>28</sup>。

## 二、危機階段

中樞指揮系統必須明確，並具備相當的決策運作能力

在危機發生時，危機處理的中樞指揮系統是整個危機處理機制的核心<sup>29</sup>。因此，若指揮系統不明確，可能形成組織內衝突，彼此抵銷行動能量，再者，指揮層級應盡量扁平化，以避免處理時機在指令層轉中延宕。至於危機發生以後的首要要求則是做出選擇和反應，決策者在危機事態中所擁有的時間是有限的，決策中樞能否對危機事態迅速做出適當反應，是對決策者的最大考驗。這一決策中樞需要在很短的時間內找到化解危機的正當途徑；這一機構核心要擁有堅強的決心、頑強的意志和非凡的決策與組織能力；它既要能夠傾聽不同專家的意見，從而獲得更多的政策備選方案，又要能權衡得失、當機立斷，儘快控制危機局面的蔓延與發展，展現出高超的危機處理能力。

此外，在事後的檢討方面，各部會本身對於危機管理應該要有完整的紀錄與檢討，然後再逐一彙整給危機管理機制的最高單位，做一完整的檢討，藉以強化危機管理機制的功能，此項工作過去常被漠視為「善後」，以致相同的危機類別常有循環出現的情況。換言之，一般政府單位大都著重在危機處理時的表現，一旦事過境遷，便以「歸檔」心態結案了事，此種危機管理的「文化」，有待教育與改正。

發揮危機資訊處理系統之功能

危機的資訊處理系統在危機管理體系中承擔非常重要的職能，如果說危機中樞指揮系統是人的大腦的話，那麼危機資訊處理系統就是神經系統，它的主要功能就是為決策者提供及時、準確的情報。同時，這一系統還要承擔向民眾傳遞適當資訊的職責，既要讓民眾對危機事態的程度與危害有清醒的認識，又要使他們了解決策

<sup>27</sup> 筆者於中華民國國家安全局全球資訊網站 <http://www.nsb.gov.tw/> 中，迄今尚未發現有此專設之研究機構，僅於組織法第十六條規定；國家安全局為應工作需要，得委託國內外學者、專家、學術研究機構等，從事相關研究工作。

<sup>28</sup> 同註7。

<sup>29</sup> 馮玉軍（中國現代國際關係研究所），「危機處理機制在俄人質危機期間的作用」，請參考網站「中國網」<http://www.china.com.cn/>，2002年10月29日。

層為化解危機所做的各種努力，更要使民眾保持情緒穩定，避免民眾情緒失控而增加決策者面臨的壓力，惡化決策環境<sup>30</sup>。

因此，危機資訊處理系統包括快速通報以及情報整合兩大任務。針對我國未來危機處理，亟需建立國家緊急通訊系統，以發揚我國總體作戰能力。其基本要求是希望能在最短時間內，使危機爆發的資訊得以快速傳遞，並使戰時的作戰指揮，能夠爭取先機。未來可努力的具體方向有以下三者<sup>31</sup>：

第一、健全全國無線電通信網路：強化空軍「UHF 地空無線電機」和海軍臺揚通信衛星；建立介壽館應變指揮所有線及無線電路；增強空軍通航中隊機動通信車，快速架設 HF 及 FM 網的能力與經驗。

第二、增強公民營行動電話存活率：行動電話通達率主要依據蜂巢建制密度，而其電力來源主要依賴電力公司所提供的電力。所以，為了以防萬一，平日則可儲備太陽能電力，提供緊急電力來源，以便在斷電時可迅速填補真空期之所需。

第三、透過自動化網管系統，擴大衛星無通信盲點、死角，使其不受天災或戰爭影響，並發揮高機動的特性，以提供緊急通信接替手段。

#### 完善資訊防護措施

在資訊的防護方面，由於資訊科技的快速發展與散布，對平時與戰時的經濟運作、社會互動與軍事作戰的本質帶來重大改變。這種趨勢已使個人、國家及政治次團體及非國家行為者的能力大增。資訊科技的軍事化，不只使某些國家有能力針對敵國遂行破壞性資訊攻擊，激進分子與恐怖活動組織亦可能對自由世界或特定對象，遂行網路與資訊的攻擊行動。而隨著中共將資訊的操縱與利用，納入其軍事準則與信息戰、超限戰，已使得我國資訊防護工作的迫切性大增。因此強化政府部門，乃至公私部門之間，共同架構一反制網路攻擊、信息戰的防衛機制，允為當務之急，此項作為似可參考 1999 年因應「千禧年危機」的編組，律定專司警戒與網路防護的單位，整合政府、民間與軍隊的力量，方能防制網路攻擊威脅，確保資訊安全。

#### 善用「危機傳播」的功能性專業設計

由於危機產生後的資訊來源，頗多來自媒體，因此，對於媒體的危機傳播工作，亦必須有完整的機制與運作的規劃，否則將使危機的本質與處理受到不正確的解讀，甚而使危機損害難以控管，乃至引發更大的危機。譬如國內媒體對九二一地震、八掌溪事件的報導，即為危機傳播的失控而影響政府與人民的互信，乃至動搖政府

<sup>30</sup> 同註 29。

<sup>31</sup> 同註 20，頁 98-99。



機制穩定性的例證<sup>32</sup>。相對的，美國在九一一事件中的危機傳播即發揮正面的效果，政府與人民的團結、信心、共識，在短時間即獲高度凝聚，值得國人省思。

不可否認，我國過去的危機管理機制，大都屬於臨時性任務編組的性質，平日欠缺相關的協調與整合作業，在資訊與通聯設備更有待更新及重新檢討的規劃與整備，臨時任務編組幕僚人員彼此的協調性及周延性甚為不足，危機傳播更普受忽略，媒體在欠缺正確資訊與發言窗口不一下，難免誇大渲染危機，不僅可能擴大危機的樣態，也將使政府付出慘痛的代價，此一缺失在九二一地震期間及八掌溪事件已展現無遺。

因此，危機管理機制亦應有「危機傳播」的功能性專業設計，當危機發生後，危機管理階段中，才能精確、適時讓民眾對危機有正確的了解，以避免衍生成「信心潰堤」的更大危機。綜言之，如何透過大眾傳播媒體，培養愛國意志，強化全民國防的意志；擴大海外及國際宣傳，爭取國際輿論的支持；加強與國內外媒體聯繫溝通，穩定民心士氣，均為國家安全危機傳播的重要工作。至於危機末期，更須仰賴各種文宣作為，以振奮人心，在此階段的文宣傳播，應有一整合與計畫性的統合作為。

#### 危機的支援和保障系統全力配合

危機的支援和保障系統是處置危機的直接機構，它的主要職責是有效貫徹危機中樞指揮系統的決策，保證在危機發生以後，政府的決策能夠得到社會各部門有效的配合，從而化解危機。危機支持和保障系統是一個包括了國家安全、警察、消防、醫療、衛生、交通、社會保障等部門的龐大體系。判斷這個系統有效程度的關鍵就是能否有效貫徹危機中樞指揮系統的決策，在最短的時間內調度所有的社會資源來解決危機<sup>33</sup>。

以臺海軍事衝突的危機而言，我國危機處理的支援和保障系統即全民國防體系，2001年11月公布「全民防衛動員準備法」，將「軍事動員」（軍隊動員與軍需工業動員）與精神、人力、物資經濟、科技、財力、交通、衛生等動員等結合為「全民防衛動員」的範疇。而「行政院動員會報」每兩年修定「動員準備綱領」，中央各機關每年訂定「動員準備方案」，在各項方案之下，又有「動員準備分類計畫」。在計畫準備方案而言，可謂完善，然行政機關素來存在流於形式的弊端，倘若計畫沒有落實貫徹，成為虛設文件，或執行面選擇性實施，都將使危機管理之成效大打折扣。

<sup>32</sup> 吳宜蓁，危機傳播：公共關係與語藝觀點的理論與實證（初版）（臺北：五南出版公司，2002年2月）。

<sup>33</sup> 同註29。

## 伍、結 論

顧名思義，「危機」所代表意義，既是危險，也是機會。危機管理得當，將會帶來預期的和平與穩定，但是，如果管理不當，則可能意味著衝突與戰火。因此，危機既然意味著轉折與變化，危機管理的重要性就不言可喻了。

在前危機階段，危機管理措施首重預防與準備；而危機階段，危機管理措施則偏重解決與善後。然而，無論危機發展至何階段，危機管理機制的健全、危機管理法制的完善、與全民具備危機管理意識，皆為決定危機管理成效的關鍵。

其中所謂危機管理機制的健全，是指擔負危機管理職能的國家政治機關為核心，在社會系統其他重要因素影響下，按照相應組織結構運作從而對危機事態進行預警、應對和恢復的組織體系。這個組織體系應包括危機管理的中樞指揮系統、危機處理的支援和保障系統（危機的直接處置機構）和危機處理的資訊處理系統。

而所謂危機管理法制的完善，目前我國針對兩岸軍事衝突的危機管理，除了憲法相關條文之外，尚有甫立法之「全民防衛動員法」及國防部「固安作戰計畫」等等，相關規定年來益趨完備，惟執行面若能貫徹實施，才能真正降低兩岸軍事危機的風險，並施以有效控管與解決，這就有賴全民具備危機管理意識，嚴肅面對兩岸軍事衝突的潛存危機，高度重視此一課題，尋求兩岸和平與和諧。