

李登輝在第一次總統直選中的危機處理 ——兼論「十八套劇本」

張國城^{*}

摘要

關於李登輝總統的危機處理，最有名的當然就是他在 1996 年 2 月 29 日首次提出的「十八套劇本」。但是「十八套劇本」到底是甚麼？本文從目前資料去分析「十八套劇本」大概的起源、發展，並且以危機處理的一般原則結合「決策模型」做為分析工具，初步評估「十八套劇本」的品質和績效。

本文初步發現之一是「十八套劇本」並非特別針對 1995 年訪美，還是 1996 年的總統直選才寫出來的，而是李登輝早在 1992 年開始的先期規劃。他知道中國終究是臺灣危機的來源，因此必須更加了解中國。因此他任用了不同於既有官僚體系成員的幕僚，用全新的方法論來模擬中國的可能作為，這才是「十八套劇本」的真貌，也是李登輝危機處理的哲學。

其次，長年以來認為李登輝訪美、推動總統直選是「麻煩製造者」，導致了中國在臺海發動軍事演習。但本文發現中國的這些舉動早就被幕僚小組推斷出來，當時李登輝根本還沒有計畫訪美和推動總統直選。所以對於李登輝「麻煩製造者」的評價，或許應予以重新檢視。第三，因有「十八套劇本」，北京認知到李登輝是一個有危機處理能力的總統，這對臺灣安全的保障本身是正面因素。最後，「十八套劇本」提供了民主社會中政府處理危機，以及人民觀察並監督政府危機處理的指標。

關鍵詞：李登輝、臺灣政治、臺海危機

^{*} 臺北醫學大學通識教育中心教授兼副主任

壹、前言

1996年3月，中華人民共和國宣布將在臺灣海峽試射飛彈，一般相信目的是在干擾即將舉行的中華民國自由地區首次總統副總統直選。當時擔任總統、也是總統候選人的李登輝，被認為是中國軍事威脅的主要針對目標。而他在這一時期的危機處理、包含事先準備、事件中的處理，以及後續的影響，堪稱李氏在總統任內的最重要事件之一，在中華民國國史上，同樣具有重大的意義。

關於李登輝總統的危機處理，最有名的當然就是他在1996年2月29日首次提出的「十八套劇本」，之後「十八套劇本」成了膾炙人口的名言。但是「十八套劇本」到底是甚麼？從目前解密的文件，看不到究竟「十八套劇本」是什麼，僅能從有關李登輝的著作、訪談相關人士紀錄和新聞報導中略知梗概。因此，筆者將從目前能看到的資料去分析「十八套劇本」大概的起源、發展，並且以危機處理的一般原則結合「決策模型」做為分析工具，初步評估「十八套劇本」的品質和績效。最後再探討「十八套劇本」的影響。

貳、危機處理的基本原則

危機一般來自於風險的轉化。因此危機處理經常來自於前期「風險管理」工作的衍生。事實上，成功的危機管理是起於危機爆發之前；對於因應危機的工作是否先期規劃、準備，以及這些規劃和準備成效如何。成功的危機處理常取決於「導致危機發生的風險」有所清晰的了解，方能擬訂有效的因應措施。

要對「導致危機發生的風險」有所清晰的了解，管理者必須在危機發生前和危機發生時都有足夠和正確的情報。因為足夠和正確的情報才可能正確的研判對方的意圖和可能使用的策略。從對方的意圖和策略，才可能研判出可能的「想定」（scenario），再針對每一個「想定」去研擬「應變計畫」。應變計畫可以讓危機處理者事先調集所需的資源，對相關所有可能涉及的單位進行必要的編組和演練。相關單位透過應變計畫也才能做必要的準備，知道事態發生時自己該做什麼、該和誰協調和合作。

成功的危機管理必須要與利害關係人建立關係，開誠布公的溝通能使組織及其利害關係人更加了解彼此，也能幫助管理者在問題擴大之前，及早找出問題所在。沒有人希望危機的發生。如果天不從人願，不能事先消弭危機，在危機發生時就要有應變計畫。若是人為的危機，有效的應變計畫來自於有效的判斷危機的性質還有將面臨的挑戰，也就是形成我方危機的敵人會怎麼做？他們會怎麼來對付我們？人的行為具有一定的慣性，特別是類似政府這樣的大型組織。組織行為經常需要調動大量資源，透過一定的分工和標準作業程序來完成，所以了解對方的組織架構、行為慣性、標準作業程序，以及意圖，可以協助危機管理者正確判斷危機的性質、演變趨勢和影響。危機處理經常需要長期準備、但是在危機發生時需要迅速決策。因此，危機處理小組經常需要包含跨部門、多元化的人士，在危機發生時能不受制於既有的科層組織而採取行動。

李登輝在 1988 年接掌政權後，兩岸局勢有了重大變化，中國開始製造各項危機來影響臺灣，到了 1995 年，更在臺海發動大規模的軍事行動，李登輝怎麼應付這些危機？成了影響中華民國政治發展和臺灣 2,300 萬人的最重要因素。

叁、1996 年危機的起源——從 1995 年訪美到總統直選

1996 年總統大選，是中華民國政治上的新頁。根據 1947 年開始實行的《中華民國憲法》，總統副總統原本是由國民大會所選出，而國民大會代表依據《中華民國憲法》第 26 條，是以下列方式產生：

國民大會以左列代表組織之：

- 一 每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾五十萬人者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域以法律定之。
- 二 蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人。
- 三 西藏選出代表，其名額以法律定之。
- 四 各民族在邊疆地區選出代表，其名額以法律定之。
- 五 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。
- 六 職業團體選出代表，其名額以法律定之。
- 七 婦女團體選出代表，其名額以法律定之。

透過這樣的方式，李登輝在 1990 年經第一屆國民大會選舉，當選為第八任總統。若他要以同樣的方式在 1996 年連任總統，在制度上並不會有甚麼根本的困難。但是他在就任第八任總統後，積極推動修改憲法，重點之一在改革他自己的權力來源。

1992 年 5 月，第二屆國民大會第一次臨時會議決通過《中華民國憲法增修條文》增訂第 11 條至第 18 條（廢止第 3、4 條及第 5 條第 3 項關於監察委員的條文），同年 5 月 28 日由總統公布，是為第二次憲法增修條文，主要內容為：

總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

在今天，總統直接民選已經成為臺灣 4 年一次的常態，各政黨都全力以赴，人民也將直選總統視為常態。忽略了在臺灣，這件事情不到 30 年歷史，在 1990 年代，當然更是新生事物。

這一新生事物並非一帆風順。在臺灣內外，始終有「在臺灣直選中華民國總統」就是臺獨的爭議。中國對此的質疑和批判當然更為明顯。

中國的質疑和批判在於以下幾點：

一、反對這場選舉本身的意義

從李登輝接任總統之後，「憲政改革」就是他的重點工作，不僅推動的是中華民國「民主化」，更是中華民國「臺灣化」。然而，這種中華民國「臺灣化」的過程，被中國還有島內部分人認為是「臺獨」，是一點也不奇怪的事。

在戒嚴時期，臺灣的言論自由受到嚴格的限制，主要依據來自於 1935 年 7 月 1 日開始在中國施行的《中華民國刑法》，全文計 357 條，其中第 100 條到 102 條是所謂的「內亂罪」。《刑法》第 100 條的規定如下：

意圖破壞國體、竊據國土，或以非法之方法變更國憲、顛覆政府，而著手實行者，處七年以上有期徒刑；首謀者處無期徒刑。預備或

陰謀犯前項之罪者，處六月以上、五年以下有期徒刑。

《刑法》第 100 條和《懲治叛亂條例》都是箝制臺灣言論自由的惡法。後者隨著「動員戡亂時期」的解除而中止，但前者始終存在。1991 年 9 月 21 日，由中研院院士李鎮源、臺大法律系教授林山田等人帶頭成立「100 行動聯盟」，要求政府廢除《刑法》一百條。「100 行動聯盟」標榜「愛與非暴力」的抗爭，在全臺展開「反閱兵、廢惡法」的行動。

活動的高潮是 1991 年 10 月 10 日，「100 行動聯盟」對於當年實施的中華民國建國 80 年閱兵大典，展開「反閱兵」靜坐抗議活動、並在各地演講和宣傳理念。雖然閱兵仍如期舉行，要求廢止此條文的聲浪壓力逐漸增大，中國國民黨雖然反對廢除此條文，但在壓力下也做出讓步，願意進行修正。¹立法院在隔年 1992 年 5 月 15 日，三讀通過《刑法》一百條修正案。修正後的《刑法》一百條規定如下：

意圖破壞國體，竊據國土，或以非法之方法變更國憲，顛覆政府，而以強暴或脅迫著手實行者，處七年以上有期徒刑；首謀者，處無期徒刑。預備犯前項之罪者，處六月以上五年以下有期徒刑。

修正案的最大重點是將原條文的「陰謀犯」刪除，也就是說，不再以思想入罪。其次是對於「破壞國體，竊據國土，或以非法之方法變更國憲，顛覆政府」的定罪條件，確立為需要以「強暴或脅迫」方式著手進行方能構成。換言之，若主張臺灣獨立（竊據中華民國國土）或結束中華民國的統治（變更國憲，顛覆政府），只要不以強暴或脅迫方式著手實行，都屬無罪範疇。在此修正後，人民主張左翼及臺獨等思想與發表相關言論才不再觸犯刑法，臺灣也開始逐漸步入言論與思想自由的社會。

值得注意的是，李登輝當時是中國國民黨主席，而中國國民黨在立法院是多數。如果李登輝不同意修改刑法一百條，結果可能不會如後來所演變的那樣。

外交上，李登輝的作為更多，最重要的就是以總統身分「走出去」的「務實外交」。蔣經國擔任總統時代從未出訪，最多僅派行政院長，也從

¹ 參閱張炎憲、陳鳳華訪問，《100 行動聯盟與言論自由》（臺北縣：國史館，2008 年）。

未出訪邦交國以外的國家。除了健康因素之外，主要還是在於尷尬的臺灣政治地位和國際身分問題。蔣經國是中華民國總統，但在國際上看就是臺灣總統，也就是臺灣最高領導人——在 1970 年代，臺北當局最高領導人已經不會被認為是中國的元首。所以，如果出訪邦交國以外的國家，即使能成行，也面臨不會被以「中華民國總統」名義稱呼或報導的可能。在外國看來以臺灣最高領導人稱呼非常正常，但對中華民國而言，就面臨是否要面對「他國突破中國外交壓力禮貌邀訪，卻還要遭到我方抗議」的尷尬局面。因為被稱為「臺灣總統」無疑承認臺灣是一個國家，這是當時的中華民國，抑或是蔣經國個人都拒斥這一點，² 因此蔣經國時代，他從未公開官式訪問任何非邦交國。

李登輝沒有這個問題。1989 年，李登輝就以中華民國總統的身分訪問新加坡，會見新加坡總理李光耀，被稱呼為「從臺灣來的總統」，他在接受記者訪問時表示對此稱謂「不滿意，但可接受」。顯然他就是要利用出訪凸顯臺灣是不同於中國的國家。

1994 年 2 月春節，李登輝藉「度假外交」成功訪問菲律賓、印尼與泰國。分別與菲律賓總統羅慕斯（Fidel Ramos）、印尼總統蘇哈托（Suharto）、泰國國王蒲美蓬（Bhumibol Adulyadej）等人會面。³ 所謂「度假外交」，名義上是度假，但製造與其他元首不期而遇的機會，雙方在一個比較不正式的場合見面。低調目的是為了防止中國施壓、從中破壞。在度假外交之後，李登輝在返國記者會說：「中華民國在臺灣必須要發展，中華民國可說是中國分裂中的一個國家，但現實是分裂的，在分治的情況下，應該要有自己發展的方向。」⁴ 這種說法，可說讓世人為之震撼。

1994 年 3 月，李登輝接受日本著名作家司馬遼太郎訪問時指出，「到

² 譬如 1976 年在加拿大蒙特婁舉辦的第 16 屆夏季奧運會，加拿大政府要求中華民國代表隊以「臺灣」名稱參賽，我方立刻提出正式抗議，在抗議未果後棄賽。參見“Taiwan controversy at the 1976 Montreal Olympics”, CBC CA: <https://www.cbc.ca/archives/entry/taiwan-controversy-at-the-1976-montreal-olympics>. Accessed May 12, 2022.

³ 河崎真澄著，龔昭勳譯，《李登輝秘錄》（臺北市：前衛出版社，2021 年），頁 236。

⁴ 〈1996 年台海飛彈危機 李登輝奠定臺灣主體性〉（2020 年 7 月 30 日），收入「中央社」：<https://project.cna.com.tw/20200730-LeeTenghui/202007300339>（2022/5/12 點閱）。

目前為止，掌握臺灣權力的，全都是外來政權。國民黨也是外來政權。只是來統治臺灣人的一個黨，所以必須成為臺灣人的國民黨」。⁵ 結合前面的「度假外交」之後的發言，李登輝一度被理解為是「隱性臺獨」。

除了推動與非邦交國的關係，強化與邦交國關係也是一大重點。1994年5月，李登輝訪問當時的邦交國哥斯大黎加、南非，參加兩國總統就職典禮。這趟跨洲之旅路途遙遠，由於須過境第三國，也開啟所謂的「過境外交」。李登輝過境的地點是美國。這也是美國從1979年對中華民國撤銷承認後，中華民國總統第一次出現在美國土地上。美國的行政部門評估，認為允許李訪美會觸怒中國，不讓他訪美會觸怒臺灣，但觸怒臺灣比較沒有甚麼副作用。所以當時美方不允許李登輝在境內過夜，更別談有任何公開活動，只安排到當地空軍基地的小房間休息，由一個上尉階級的軍官接待。此舉引起李登輝不滿，決定不下飛機，穿著一件休閒襯衫，在飛機上接見美國在台協會理事主席白樂崎（Natale Hans Bellocchi），作為抗議。⁶ 此事件引起美國國會及輿論譁然，認為美國號稱是民主國家，竟然要受限於中國的態度，卑躬屈膝到如此的地步在臺灣總統過境的問題上採取這麼不當的態度。國會開始對這個問題高度關注，並對行政部門痛加檢討，多數參議員聯署要求邀請李登輝訪美，讓白宮和國務院倍感壓力。⁷

1994年7月，柯林頓政府重新檢視美臺關係，發布〈一九九四臺灣政策檢討〉（1994 Taiwan Policy Review），提出改善部分對臺關係與政策，包括：

1. 臺灣駐美機關改名為「駐美國台北經濟文化代表處」。
2. 允許美國經濟及技術機構之高層官員與國務院較資深的經濟與技術官員訪臺，並與臺灣各層級官員晤談。
3. 允許美國國務院主管經濟及技術事務之次卿及以下官員，與臺灣代表在官署以外地點會晤。

⁵ 參見司馬遼太郎著，李金松譯，《台灣紀行》（臺北市：東販出版社，1995年）。

⁶ Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen, The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000*, (New York, NY: Brookings Institution Press, 2003), pp. 205-206.

⁷ 唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）著，林添貴譯，《一九四九年後的海峽風雲實錄——美中台三邊互動關係大揭秘》（*Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China*），（臺北市：黎明文化公司，2012年），頁209。

4. 允許美國經濟與技術部會閣員，透過美國在台協會安排，與臺灣代表和訪客在官署洽公。
5. 允許美國在台協會台北辦事處處長、副處長等人進入我外交部洽公。
6. 於適當時機支持臺灣加入不以國家為會員之國際組織，並設法讓臺灣的意見能夠在無法以國家身分參加的國際組織中被聽到，對於聯合國等僅以國家身分為會員之國際組織則不支持。
7. 允許臺灣高階層領袖過境美國，但不得從事任何公開活動，每次過境將個案考量。
8. 提議由美國在台協會舉辦雙方次長級經濟對話，以及談判簽訂一項貿易投資架構協定。⁸

李登輝用實際行動向中國表示，他有能力改變現狀，無論是內政或是外交——當然還不是要走向臺獨。而總統的身分就是他的舞臺。直選總統被認為有更大的民意正當性，推動任何事務都更有力量。考量當時的情勢，中方當然認為李登輝已經是總統，還要推動總統直選，顯然不是想擴增個人權力（總統任期從 6 年改 4 年。僅能連任一次，較之過去反而減少掌權時間），而是有更大的圖謀。

二、反對這場選舉的過程——有臺獨政黨和候選人參選

1996 年選舉是臺灣主要政黨民主進步黨第一次參加總統大選。1991 年，民進黨正式通過〈臺獨黨綱〉：

建立主權獨立自主的臺灣共和國國家領域主權和國民身份的確立，是現代主權國家對內建立法政秩序、對外發展國際外交的前提。臺灣主權獨立、不屬於中華人民共和國，且臺灣主權不及於中國大陸，既是歷史事實，又是現實狀態，同時也是國際社會之共識。臺灣本應就此主權獨立之事實制憲建國，才能保障臺灣社會共同體及個別

⁸ TAIWAN POLICY REVIEW—WINSTON LORD, ASSISTANT SECRETARY FOR EAST ASIAN AND PACIFIC AFFAIRS ON SEPTEMBER 27, 1994，收入「美國在台協會」：<https://web-archive-2017.ait.org.tw/en/19940927-taiwan-policy-review-by-winston-lord.html>（2022/5/12 點閱）。

國民之尊嚴、安全，並提供人民追求自由、民主、幸福、正義及自我實現之機會。但由於國民黨一意藉著「全中國唯一合法政府」之虛構，維持大而無當的「中華民國五權憲法體制」，並賴以長期維持反民主之統治與特權。國民黨這一違背臺灣主權現實的作法，不僅對內造成憲政改造的僵局，對外引起中共之覬覦野心；在國際上也因違反國際法和國際政治現實，以致於無法正常地參與國際社會；甚至造成臺灣人民國家意識的模糊，以及文化發展的障礙。

因此我們主張：

依照臺灣主權現實獨立建國，制定新憲，使法政體系符合臺灣社會現實，並依據國際法之原則重返國際社會。

依照臺灣主權現實重新界定臺灣國家領域主權及對人主權之範圍，使臺海兩岸得以依國際法建立往來之法秩序，並保障雙方人民往來時之權益。

以臺灣社會共同體為基礎，依保障文化多元發展的原則重新調整國民教育內容，使人民之國家、社會、文化認同自然發展成熟，而建立符合現實之國民意識。基於國民主權原理，建立主權獨立自主的臺灣共和國及制定新憲法的主張，應交由臺灣全體住民以公民投票方式選擇決定。⁹

中華民國來到臺灣，為了使其統治正當化，必然強推「臺灣是中國的一部分，而中國就是中華民國」論述。但這一論述的盲點就是中華民國要在國際上被認為代表中國有其困難，因為在中國大陸此一中國主要領土上出現了名為中華人民共和國的政權。並且從任何角度來看，它都是一個國家，甚至是一個強國。因此「臺灣是中國的一部分」就很容易被認為「臺灣是中華人民共和國的一部分」。今天臺灣也僅能從「中華人民共和國從未統治過臺灣」來反駁此一論述，但事實上，海峽兩岸的確分立著互不統治、互不隸屬的兩個國家，這種說法讓民進黨的「追求臺灣獨立」主張具有一定的說服力。雖然從各種跡象顯示，民進黨在 1996 年不可能當選，但是得票數目的多寡，還是會被當成一種指標。

⁹ 參閱《黨綱》，收入「民主進步黨」：<https://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf>（2022/5/12 點閱）。

李登輝雖然沒有正面附和民進黨的上述「臺獨黨綱」和臺獨主張，但是他的憲政改革，包括解除動員戡亂時期、廢除《刑法》一百條等，被認為給了主張「臺獨言論和行為」的自由。在中國的眼中，就是「縱容」臺獨。¹⁰ 既然無法迫使李登輝壓制臺獨或停辦選舉，如何影響臺灣選民的意志，讓臺獨候選人得票減少，就成了中國重要的政治目標。

三、反對李登輝個人——他的政治路線及選舉即將賦予他的更大正當性

李登輝在 1996 年參選，自然是為了要當選。誰都會認為他會繼續採取行動，爭取選民的支持以讓選票極大化。這些行動必然包括強化他過往的政治路線，例如實施民主、擴展外交、強化臺灣的國際地位等等，以說服選民投票支持他。問題是，這些作為幾乎都是中國所不願意看到的。李登輝若能當選，代表他的政治路線可以得到真正的民意支持。雖然中國不實施民主選舉，但絕不代表他們會輕視選舉結果對政治人物的重要性。

李登輝若當選第一屆臺灣民選領導人，自然擁有最大的民意基礎，足以壓倒國民黨內任何反對勢力。在中國看來，他在選舉之前推動的政策路線，例如「縱容」臺獨、拓展國際空間，就算不是他自己要追求臺獨，也會大大促進臺獨勢力在島內甚至在國際上的發展。

其次，李登輝雖然不會永遠擔任總統，但是他的政治路線可以形成一種範式。在中國政治傳統上，擔任過最高領導人的人即使下臺，只要還活著，自然都會有一定的影響力。所以若能打擊李登輝的形象，即使讓李登輝當選了，也可以抑制他的路線持續發揮作用。

四、反對這場選舉之後可能形成的影響

中華民國既然實施了總統民選，實施範圍又僅限於臺澎金馬，候選人自然要以爭取最多數臺灣選民的支持，爭取支持必然要有政見，這些「總統級」的政見，當然不會僅侷限於地方事務。所以選戰議題必然逐漸「臺灣化」，臺灣在「臺灣化」的過程中，「做為一個國家」的實質將逐漸鞏固。

¹⁰ 在筆者過去的工作經驗中，從來沒有一位來自中國的訪客不認為李登輝「縱容」臺獨。

其次是在總統選舉的過程中，政治人物過往的作為和之後會採取的路線勢必遭到更嚴格的檢視。因此祕密外交或特使會較無施展空間。而中國共產黨在和中國國民黨從事祕密接觸、商談有悠久的經驗。在政治上，不同陣營接觸、談判原本是家常便飯。但在選舉中，這不會是被宣傳的議題。¹¹

第三、總統直選會讓統獨議題浮上檯面。前面說過，總統直選有民進黨參加；民進黨雖然沒有推動「臺獨黨綱」的時間表，但是民進黨的參選，就使統獨議題從 1996 年開始就成為總統大選的主要議題。雖然從 1996 年起，一直沒有民進黨候選人在選舉中表示若當選後要宣布臺灣獨立，但是統獨議題會以他們的對中政策以及對臺灣的定位來出現。

在 1996 年之前的總統選舉，從來沒有候選人的政見發表，因此不會讓社會有正式討論「候選人過往的作為」和「之後會採取的路線」的機會，更不可能談統獨問題。所以中共向來毫無反應。但是到了 1996 年，一切都為之不同，因此中國在這次選舉中掀起滔天巨浪，也就完全可以理解了。

肆、1996 年危機和其他臺灣二戰後的安全危機的不同處

危機和衝突在兩岸分裂分治的初期並不少見，在 1949 年中華民國政府播遷來臺，兩岸分治之後，這樣的威脅先後發生過兩次，史稱第一次臺海危機和第二次臺海危機。

韓戰結束後的 1953 年末，時任美國副總統尼克森（Richard Nixon）出訪亞洲後返回美國時，主張在亞洲建立另一個北大西洋公約組織（北約），因此在同年 9 月 8 日，美國主導下亞洲各國在馬尼拉簽訂了一份反共集體防務條約——《東南亞集體防禦條約》（又稱為《馬尼拉條約》）；《馬尼拉條約》的簽約國隨後便根據這份條約，組建「東南亞公約組織」。該組織所針對的圍堵對象是奉行社會主義的中華人民共和國，因此，美國希望在臺灣的中華民國能夠加入，以亞洲各國的集體力量集合美國以防衛臺灣。蔣介石則支持美國積極領導東亞的反共作為，並且希望美國能和中

¹¹ 李登輝生前從未承認在他任內有密使的存在。參閱河崎真澄著，龔昭勳譯，《李登輝秘錄》，頁 33。

華民國簽訂同盟條約。¹²

面對美國的用心，毛澤東決定以升高衝突的方式，讓美國和各國覺得北京好戰、敢戰，同時有不惜一戰解決臺灣問題的準備，進而產生「若讓臺灣加入反而會讓各國捲入國共衝突」的這種畏懼心理，一方面封堵臺灣加入之路，另一方面弱化該組織。因此他決定採取積極的軍事行動。

第一次臺海危機就在這樣的背景下發生。1954年5月到8月，國共多次於東南沿海的舟山群島、大陳島進行海空戰鬥，由於國軍的噴射戰鬥機航程不足，無法從臺灣支援大陳地區，只能依靠P-47螺旋槳戰鬥機維持戰力；在技術優勢下中國人民解放軍空軍取得大陳週邊的制空權。9月3日，解放軍對金門發動大規模的「九三砲戰」，引發第一次臺海危機。

中共的做法得到了成功。9月6日各國在馬尼拉討論條約時，中華民國就未受邀加入。之後英國、巴基斯坦、法國和菲律賓（兩國和中華民國仍有邦交）居然都反對新的國際組織邀請中華民國加入。美國沒有辦法，只好放棄原有的計畫。但是這時第一次臺海危機已經發生，美國為了消除危機，和中華民國簽訂了《中美共同防禦條約》。但是對於外島，美國起初不願意明訂於條約當中，¹³後來勉強在條約第6條增訂「適用於經共同決議所決定之其他領土」。¹⁴

第二次臺海危機發生於1958年8月，在臺灣一般稱之為「八二三砲戰」。這次危機發生的原因較為不確定。不過因為中華民國在當時有「反攻大陸」的國策，為了彌補運輸能力的不足，國軍在金門和馬祖有大量駐軍，準備隨時從這兩處對中國大陸發動登陸作戰。中共當然非常清楚此一企圖，故攻取金門和馬祖以徹底消除中國大陸東南沿海的威脅是理性決

¹² 「蔣中正與美國威爾遜會談關於美國遠東政策及訂立中美雙邊協定等問題第三次談話紀錄」（1954年05月21日），〈外交—蔣中正接見美方代表談話紀錄（十）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010205-00072-001。

¹³ 「蔣中正與美國助理國務卿羅伯森會談關於紐西蘭政府將在聯合國安理會中提出外島停火案及訂立中美雙邊條約問題等第一次談話紀錄」（1954年10月13日），〈外交—蔣中正接見美方代表談話紀錄（十一）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010205-00073-001。

¹⁴ 該條約第6條全文如下：「為適用於第二條及第五條之目的，所有『領土』等辭，就中華民國而言，應指臺灣與澎湖；就美利堅合眾國而言，應指西太平洋區域內在其管轄下之各島嶼領土。第二條及第五條之規定，並將適用於經共同協議所決定之其他領土。」

策。因為在 1954 年的《中美共同防禦條約》中，美國明白承諾防衛臺灣和澎湖，但對於外島只做模糊的承諾。因此 1958 年的臺海危機，至少有一部分的原因是來自於中共要試探美國的決心，而不是做為攻打臺澎或影響臺灣內部任何政治發展的行動。¹⁵

中國在 8 月 23 日開始大舉砲轟金門，並且與中華民國海空軍爆發激烈戰鬥，美國在一個月內出動了 7 艘航空母艦和其護航艦隊到臺灣海峽為國軍對金馬的運補船隊提供護航，¹⁶ 包括提供防空和反潛屏衛，使中國人民解放軍的飛機和潛艦不能威脅這條補給線。美國空軍和海軍陸戰隊航空隊的戰鬥機進駐臺灣，中華民國一切用於作戰的武器、彈藥、零附件和其他裝備都由美國全數無償提供，從當時最先進的「響尾蛇」空對空飛彈到空投裝備到金門的降落傘無所不包。¹⁷

兩次臺海危機雖然都有實際的軍事作戰，但是當時美國跟中華民國有邦交，因此臺灣在外交和軍事上可說是穩若磐石，絕對無虞中華人民共和國會直接進攻臺灣。但在 1996 年，已經沒有條約的保障，美國的承諾降級，臺美的軍事合作強度也遠不如 1958 年。

其次，1996 年時中共已經具備以飛彈直接攻擊臺澎金馬所有目標的能力。雖然精準度仍須提升，但在當時彈道飛彈是臺方難以反制的武器，也是中國所能充分自給自足，不受任何外國牽制的武器。

第三、1996 年時李登輝面臨的是一個更加複雜的國內政治環境。1958 年時，臺灣處於森嚴的戒嚴體制下，對抗中共入侵的決心非常一致。但是在 1996 年，臺灣內部不少聲音認為李登輝是「麻煩製造者」，因此李的危機處理必須對外也要對內。

第四是美國因素。前面已經說過，1994 年美國提升了對臺灣的外交待遇，雖然還遠遠沒有達到承認臺灣是一個國家的程度，但極可能讓中國意

¹⁵ 就筆者看來，攻奪金馬的政治意義大於軍事意義。因為中共若想真的攻臺，攻打金馬除了浪費兵力之外，最重要的是喪失戰術奇襲的可能，給臺灣和美國有時間強化臺灣本島的防衛準備，並且給美國更多的時間調兵遣將來協防臺灣。

¹⁶ James L. Hollway III, *Aircraft Carriers at War: A Personal Retrospective of Korea, Vietnam, and the Soviet Confrontation* (M D: US Naval Institute Press, 2007), p.144.

¹⁷ 「美史慕德將軍函俞大維美軍部隊增援行動摘要及美援軍品物資之運送」（1958 年 11 月 22 日），〈美國協防臺灣（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080106-00048-016。

識到，美國的「一中政策」會鬆動，對臺灣的關係會日益改善。原本中國就認為臺灣問題是中美關係中最大的麻煩，雖然已經讓美國「斷交、廢約、撤軍」，但是北京始終認為美國的「反華勢力」會利用臺灣問題箝制中國，甚至可能支持臺灣獨立以分裂中國。這當然忽略了中華人民共和國從來就沒統治過臺灣的事實。

蘇聯在 1991 年解體之後，中美之間的戰略形勢起了根本的轉變。中國發現美國已經不需要中國作為反蘇的戰略夥伴，反而自己可能遞補為美國的戰略敵人。而「臺灣牌」就是美國可能的手段之一。恰巧臺灣這時出現李登輝，他推動民主，得到美國的讚許，甚至得到了訪美的機會，美國對臺灣民主的肯定，認為臺灣可以作為「華人可以實行民主」的範例，¹⁸ 在中國看來正好符合「美國會以民主方式『和平演變』社會主義國家」的推斷。¹⁹ 中國需要藉由軍事演習、展現武力，讓美國和臺灣了解中國不會完全對這些發展視若無睹，或是看到了，但會毫無條件的忍耐下去。中國已經具有過去所沒有的經濟和軍事實力，因此選擇展現實力就成了中國的政策選項。

因此，筆者認為 1996 年的臺海危機，是起源於臺灣的民主化，還有試探美國的決心而來。

¹⁸ 唐耐心著，林添貴譯，《一九四九年後的海峽風雲實錄——美中臺三邊互動關係大揭秘》，頁 256。

¹⁹ 譬如美國國務卿克里斯多福在 1993 年 1 月出席國會對他出任國務卿的聽證會時，就說明柯林頓政府預備「藉由鼓勵經濟的力量和政治自由化，促進中國從共產主義朝向民主和平演進」。Warren Christopher, *In the Stream of History* (Los Angeles, CA: Stanford University Press, 1998), p. 31.

伍、李登輝在 1996 年臺海危機的指導原則

據筆者觀察，李登輝在 1996 年危機的指導原則如下：

一、不讓危機干預臺灣內部的政治民主化和自由

一般國家在危機來臨時，經常會以限制自由、中止選舉的方式因應危機，宣布戒嚴就是最好的例子。1979 年美國對中華民國政府撤銷承認時，蔣經國總統就宣布暫停當時的中央民意代表選舉。但是李登輝的做法卻是反其道而行。就是不因為危機而收回或限制人民的自由，以及停止民主程序。因此，他的危機處理勢必要有在危機下，仍要保持民主自由的因應對策。一方面，是做好在危機當下，仍能繼續實施選舉的各項準備。

其次，是做好在不限制自由的情況下，對付「可能出現的各項負面效應」的準備。譬如言論自由和新聞自由是民主社會必須要充分維持和保障的；但在危機之下，言論自由和新聞自由極可能助長謠言的散播，而形成不利的影響。怎麼樣能在不限制言論自由和新聞自由的情況下，不讓隨之而來的謠言造成傷害，或讓傷害降低到最低限度。

二、保衛臺灣的安全

一國對另一國發動大規模的軍事演習，試射飛彈到對方近海，當然有直接進犯的可能。但從當時政府的各項政策作為，應該已經判斷中方沒有在當時就直接武力犯臺的打算。不過軍事上的準備，自然是重中之重。

三、符合政府既有的組織能力，但不為既有的官僚科層組織所限

李登輝的危機處理原則之一，就是組建跨越官僚科層組織的幕僚小組（安陽專案、310 辦公室……），制訂劇本、方案後再交由政府既有的各單位執行，而非純然由各單位就自身業務範圍提出方案。

四、考慮到重要利害關係人，也就是美國的反應

李登輝雖然曾遭美國冷遇，但是清楚知道臺灣面臨中國的威脅，美國是不可或缺的夥伴。因此在所有的應變計畫中，都特別重視和美國的溝通，

避免美國的疑慮及誤判。

陸、「十八套劇本」的起源

早在 1992 年，李登輝決定啟動「安陽專案」，成立一個幕僚小組來研判中國未來的動向，就中國可能的作法提出預判，做成「想定」（scenario），這就是「十八套劇本」的起源。

幕僚小組由總統府參議曾永賢領導，一開始的成員只有他自己和中華經濟研究院的張榮豐研究員。這個小組正式職稱是「國家統一委員會研究組」，並不是國安會研究組，一般人以為是國安會；事實上國安會在 1994 年之前功能並不明顯。1993 年 12 月 30 日，李登輝總統公布《國家安全會議組織法》後才開始逐步扮演重要的幕僚角色。在這之前，就由這個很小的幕僚團隊扮演重要的角色。成員自稱為「310 辦公室」。²⁰

「310 辦公室」不是正式編制，各項支出和成員津貼都是由李登輝直接發給，甚至沒有專職人員。後來逐漸建立績效以後，才由國安局長殷宗文介入支援，經費一直都很拮据，²¹但是士氣相當高昂。主要成員有曾永賢、張榮豐、林清修、吳登銓²²、陳必照、葉國興、劉湘濱、陳博志等人，後來成員還有吳秀光、賴英照、林中斌、許惠祐、蔡得勝、詹志宏等等，這些人都各有本職，但並非各單位派駐在「310 辦公室」的代表，因此辦公室所做出的研判不受既有的官僚組織影響，也不是既有組織基於本身業務和職能磨合、角力的結果。

幕僚小組直接向李登輝負責，當然這也引起某些總統府正常體制內官員的不滿。根據張榮豐的回憶，某任總統府副秘書長就認為「310 辦公室」沒有適當的管制——因為總統府裡面可以直接見總統的人，除了秘書長還

²⁰ 此為 2021 年 7 月 14、15 日，筆者對張榮豐先生的訪談紀錄，以下簡稱《訪談紀錄》。

²¹ 根據張榮豐的回憶：「……那時候國統會只給我一個月 5 千塊，好像給曾老師是 1 萬塊，車馬費，後來他就把這個取消。我們大概幹了一年多還是兩年都沒有薪水，後來總統知道了，很生氣，總統才從他的薪水裡面撥給我們錢。」引自《訪談紀錄》。

²² 參見曾永賢口述，張炎憲、許瑞浩訪問，《從左到右六十年——曾永賢先生訪談錄》（臺北縣：國史館，2009 年），頁 223。

有副秘書長，但曾參議跟張教授，居然都是可以直接見總統，讓他很火大。但李登輝並不在乎。²³

幕僚小組的目標是對中國的可能行為進行政策研究。張榮豐認為要能有效地研判中國的行為，必須先把「政策規劃」跟「學術研究」區別開來。先認清楚這個以後，針對政策去規劃，發展出相關的方法論。

為了要更有效的研判中國會做甚麼，李登輝要幕僚小組和中國高層建立一條管道。1992年，曾永賢和張榮豐赴北京，和當時的中國國家主席楊尚昆見面。²⁴之後李登輝就和楊尚昆方面建立一條管道，定期和中方接觸，因此幕僚小組大概可以比較直接地知道中方到底在想什麼。也就是說，對中共的了解不是從書面上而已；除了公開情報以外，建立了私下的接觸。這對「十八套劇本」的品質，具有重大的幫助。

幕僚小組成功地推測未來3年（1992-1995）裡面會發生兩件事——他們將中國在1995年的可能作為規劃為和戰兩個劇本。和的劇本是提出雙方終止敵對狀態的談判，然後進行高層領導人的互訪，然後舉行「在特定條件下讓臺灣參與國際活動」的談判。

戰的劇本，是中國會騷擾外島的補給線，封鎖臺灣對外的航線，然後展示軍事實力，就是軍事演習，還會向臺海試射飛彈。²⁵

和戰兩劇本幾乎都完全說中了；前者幾乎是1995年1月31日「江八點」的內容，²⁶而戰的劇本也和1995年李登輝訪問康乃爾大學並發表演說

²³ 引自《訪談紀錄》。

²⁴ 參閱河崎真澄著，龔昭勳譯，《李登輝秘錄》，頁32。

²⁵ 引自《訪談紀錄》。

²⁶ 「江八點」指的是1995年1月30日時任中國共產黨中央委員會總書記的江澤民以「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」為題的講話。該講話內容中提到了關於發展兩岸關係、推進中國和平統一進程的八項主張。江澤民這一講話的主要內容是：

1. 堅持一個中國原則。
2. 對於臺灣同外國發展民間性經濟文化關係，我們不持異議。但是，反對臺灣以搞「兩個中國」、「一中一臺」為目的的所謂「擴大國際生存空間」的活動。
3. 進行海峽兩岸和平統一談判。在一個中國的前提下，什麼問題都可以談，包括臺灣當局關心的各種問題。
4. 努力實現和平統一，中國人不打中國人。
5. 要大力發展兩岸經濟交流與合作，以利於兩岸經濟共同繁榮，造福整個中華民族。應當採取實際步驟加速實現直接「三通」，促進兩岸事務性商談。

之後，中國的軍事演習幾乎完全相同。

幕僚小組深得李登輝的信任。1995年10月2日，李登輝約見張榮豐，詢問幕僚小組「對於1996年，即將舉行的第一次總統大選，中共會怎麼反應？」幕僚小組立刻奉命進行研判。和外界所認為的「十八套劇本」是一項一項的計畫不同，它其實是一套中國將實施的軍事演習的推演，從1995年中方在東海試射飛彈之後，對將到來的總統直選所可能產生的危機發展而來。根據筆者對張榮豐先生的訪談，十八套劇本的目標和內容是這樣的：

……如果他（中國）要做一個軍事演習，目標是什麼？如果是96年，（我們判斷）是要影響選舉，然後打擊民心士氣等等，然後最好讓總統（李登輝）不要當選。如果這是他的目標，會怎麼做？會從哪一天開始？我們要去計算那個D-Day（發起日）是什麼時候，然後從D-Day開始，他每一天大概會做什麼、每一段時間在做什麼，我們要把這個標出來。所以就會有每一個局，有點像賽局（game），有第一局、第二局、第三局、第四局……。然後我們針對這些局，會從後面解回來，進行「逆序推理」（backward induction），去完成我們的應變計畫。²⁷

10月2日約見張榮豐之後，10月9日李登輝指示殷宗文開始進行收集情報的準備。殷宗文下令國安局第四處做情勢分析，進行沙盤推演，另外幕僚小組就開始發展中國可能的行動劇本。幕僚小組分析出中國軍事演習大概分5個階段，就是會先發射導彈，其實就是一個很完整的攻臺戰爭演習，發射導彈是為了摧毀國軍各機場，接著是制空演習，就是演練摧毀國軍還剩下的空軍力量，然後在國軍沒有空軍掩護下，開始實施制海作戰演習，演練如何毀滅國軍艦隊。等到臺灣的海空軍都沒有之後，接著就是登

6. 中華文化始終是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎。兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統。

7. 臺灣同胞不論是臺灣省籍，還是其他省籍，都是中國人，都是骨肉同胞、手足兄弟。我們歡迎臺灣各黨派、各界人士，同我們交換有關兩岸關係與和平統一的意見，也歡迎他們前來參觀、訪問。

8. 我們歡迎臺灣當局的領導人以適當身份前來訪問；我們也願意接受臺灣方面的邀請前往臺灣。中國人的事我們自己辦，不需要藉助任何國際場合。

²⁷ 引自《訪談紀錄》。

陸作戰演習。

根據幕僚小組的判斷，中國會同時在臺灣西岸跟東岸發動登陸，西岸當然不只一個地方，很可能會在南北同時登陸，東岸也會登陸。接著下來就是地面作戰，西部是城鎮作戰，東部是山地作戰。就是這樣完成整個攻臺計畫，演習當然也是依據這個計畫分階段進行。²⁸

幕僚小組最重要的工作之一就是研判中國何時會開始演習，1995年11月8日，幕僚小組判斷出軍事演習最可能宣布的日期是1996年的3月5日，所以把那一天訂為D-Day，然後從3月5日開始往後面算，就是3月5日宣布，3天後的3月8日應該會發射導彈，然後是空軍演習、海軍演習，然後是登陸作戰，再來就是山地戰跟城鎮作戰。然後幕僚小組又判斷出兩個中國最可能的登陸地點。

12月8日，國安會召開劇本會議，多位政府高層參加，根據張榮豐的回憶，會中瀰漫失敗主義，很多人認為要製作說帖和外界解釋，對劇本的反應不熱烈。²⁹最後會議結論認為如果有演習，應該是「中共誤解李總統搞臺獨」，所以主要的應變計畫是準備兩份說帖向外界解釋。幕僚小組相當不以為然，發生了一些爭執。

12月19日，李登輝把國安會寫的說帖退回去，另一方面幕僚小組全力開動，1996年1月19日就完成了所有的計畫。李登輝對此全部接受。³⁰對應整個1996年臺海危機中的表現，可以說「十八套劇本」裡面揭櫫的原則，就是他整個危機處理的原則。

在軍事方面，幕僚小組建議軍事方面由參謀總長羅本立來負責，幕僚小組只給一些大原則——低調跟準備，不要擦槍走火。

財經方面，由央行總裁許遠東負責匯市，葉明峰（時任行政院第七組組長）負責股市，成立一個七人小組，當時對外表示只是暫時性的，³¹這

²⁸ 引自《訪談紀錄》。另參閱李登輝口述，鄒景雯採訪記錄，《李登輝執政告白實錄》（臺北市：印刻出版公司，2001年），頁273-274。

²⁹ 引自《訪談紀錄》。

³⁰ 沈維禮、謝莉莉，〈中共演習是作秀 民眾不要慌亂—李總統指試射的飛彈是「空空的啞巴彈」嚇唬人用的〉，《中央日報》，臺北，1996年3月8日，版2。

³¹ 單美雲、朱春梅，〈兩岸情勢穩定後 七人小組可解散—股市穩定基金運作 徐立德重申小組不是「機制」〉，《中央日報》，臺北，1996年3月3日，版3。

個七人小組的任務是防止因為中國軍演造成的股匯市重挫。³² 另外，李登輝要經濟部檢討大宗物資能夠儲存多少個月。再來是強化國際利害關係的網路，共同維護臺海的安全，因此和美日之間也建立了密切的溝通管道。

溝通計畫方面，幕僚小組確定利害關係人是立法院、媒體、美國、日本，針對各個利害關係人，分別擬定溝通計畫。

形象管理方面，主要是「內外有別」，貫徹對內以李登輝的「勇敢堅定」為宣傳主軸，對外強調臺灣人民受到飛彈威脅下，追求民主、捍衛民主的決心。這在選戰過程中充分貫穿於整個過程之中。³³

柒、「十八套劇本」的評估

前面說到 1996 年的臺海危機，異於 1949 年之後的兩次臺海危機之處，在於中國對臺灣的民主化和對美國的不滿。因此要了解中國這個「危機製造者」，才能因應中國製造的危機。根據美國政治學者艾利森（Graham Allison）的研究，組成政府的大型組織，自有其獨特的邏輯、能力、文化和程序。政府的「行為」和「選擇」是大型組織在日常行為模式的運作下所產生的結果。艾利森認為組織現有的組織結構、程序和劇本，讓它會在某個時間產出某種結果。³⁴ 依照這個假設，政府的決策與之後的效應，都

³² 黃瑞瑩，〈85 年臺海危機 僅動用 704 億元 即穩住股市——葉明峰：穩定基金規模兩千億元是「十八套劇本」其中一套〉，《工商時報》，臺北，1999 年 7 月 14 日，版 2。

³³ 小笠原欣幸著，李彥樺譯，《臺灣總統選舉——臺灣認同的成長與爭奪》（新北市：大家出版公司，2021 年），頁 130-131。

³⁴ Graham Allison & Philip D. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (U.S.:Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1999), ch.3，例如在古巴飛彈危機之時，美國一度考慮採取空襲或入侵古巴，但駐古巴的蘇軍甚至蘇聯總參謀部從未考慮警告美方在古巴有核子飛彈存在，原因是它們的運作程序尋求的是向敵方保密，而不是提供資訊。但是若為文人決策，展現實力才能做為談判籌碼。另一方面，美國從沒想過他們在古巴面對的是如此龐大的核武軍火庫。甚至遠多於戰術核武飛彈的武器庫（這是赫魯雪夫原本的想法，從一份組織清單中選出），因為當時蘇聯軍方關於核武的軍事準則正是這種雞尾酒式的配置，因為在西方的空權優勢下，多樣化的核武可以保證在敵方空襲時較容易存活，敵方也比較難以反制。因此這些在古巴部署多樣化核武的決定基本上是組織傳統（既有軍事準則）所導致的決策。

受到政府組織自身的特性所影響。

十八套劇本充分掌握了這個原則。張榮豐指出：

……我們發展的就是對手的行為模式，後來我們知道那個在軍事上叫做「序列情報」（Order of Battle Field），就是戰場的序列。一般來講，序列情報是包括9個因素，但是後來我們沒有包括那麼多。就是說，譬如說對手的意圖是什麼，對手的目標，建軍的主要目標，或者是它（中國）的對臺工作的主要目標是什麼。

第二個就是它的組織跟編制是怎麼樣。再來就是它的固定的行為模式，譬如說幾月分一定要開什麼會等等。後來我們都把它弄得很清楚了。

還有對方的重要的人員，就是人物誌，還有對方的口頭禪、慣用的手法等等之類的。我們後來有建立一個資料庫。

我們知道這個序列情報很重要，所以發展的就是序列情報。就是說先發展出那個客觀的環境；再來我們就發展對手的行為模式。簡單地講就是發展對手的序列情報。我們很重視序列情報，譬如說中共談判慣用的手法，我們就把它歸納，後來我們就知道，它談判大概就是6個階段，每一個階段做什麼這樣。例如說他們的財經決策，每年的6月底他們統計數字出來以後，然後就開個會，然後就開始做調研，10月分開始草擬那些方案，然後年底的時候開一個中央經濟工作會議。……然後他們的部隊，譬如說幾月招兵，然後基礎訓練，接著就是下部隊，部隊的演習等等，這些我們就慢慢都把它建立起來。

接著我們就把這兩種東西套疊在一起，就是把序列情報跟客觀的環境、未來的環境，把它圖解以後套疊起來，就可以看到對方會怎麼反應。³⁵

另外，決策的形成可以用「政府政治模型」（Governmental Politics Model）來解釋。這個模型假定政府不是一個單一的行動者，包含著各級部門，這些眾多的行動者在決策中都是參與者（players）：參與者並非關

³⁵ 引自《訪談紀錄》。

注於單一策略議題，而是對各種問題都加以關注。

參與者常常並非依據一致性的策略目標而行動，而是根據多樣的、國家的、組織的和個人的目標概念而行動；參與者並非依照單一、理性的選擇做成政府決策，而是透過政治中拔河角力而為。

因此決策過程中，「參與者是誰」就很重要。亦即，在形成選擇與行動時，那些人的觀點和價值是重要的？「政策」是哪些參與者在哪種談判議價過程中，所產生的哪一項結果？因此研究者放在特定的概念上：有哪些參與者？這些人的利益和行動會影響我們所要討論的問題、哪些因素形塑了參與者的認知與立場。

如果某個政府採取了某項行動，這個行動便是這個賽局裡各個內部參與者互相談判議價的結果。³⁶

在危機處理中，政府的角色當然是最重要的；但是政府官僚如何處理事務，也就是他們的政策優先排序和政策認知，經常是由官僚的位置決定的，個人身處何位置決定了他們可能和必須去做的事情，不僅是個人，政府中的「行為體」（如各部會、局處）在各項決策過程中擁有的優勢以及遭遇的阻礙也都來自它們所在的組織位置。此外，常常為了激勵本組織成員，行為體裡的組織官僚必須考慮本組織的組織利益和立場，而且放在優先的位置。所以，他們未必能百分之百使命必達地執行各項命令。因此，分析者可以根據官員的位置推斷出其在許多問題上的立場。³⁷

「十八套劇本」認為江八點的出現，以及 1995 年的軍事演習，主要源於鄧小平因健康和年齡因素不能視事，因此讓江澤民接班，軍方強硬派對

³⁶ Graham Allison & Philip D. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, p.255.

³⁷ 在韓戰時，聯合國內出現「蘇聯控告美國侵略臺灣案」，聯合國一度出現派員前來臺灣調查的聲音，蔣一度想使用否決權否決此案，但葉公超（外交部長）、顧維鈞（駐美大使）、蔣廷黻（駐聯合國代表）三位對美外交的第一線人員均不贊成國府動用否決權，唯恐得罪美國。蔣自記「公超等以為使用否決權，將得罪於美國，更為國際所不諒解為慮。此與俄國侵略他國者使用否決權，其意完全不同。我為自衛，如其不諒，自所不恤也，乃決令公超停止赴美出席聯大也。」他還在日記中痛罵葉「可說無腦筋已極，此等人何能再任外長耶？痛憤之至！」汪浩，〈汪浩觀點：美國侵略了臺灣嗎？〉（2018 年 1 月 14 日），收入「風傳媒」：<https://www.storm.mg/article/383606?page=2>（2022/5/12 點閱）。

江澤民初期不服，因此江下令在 1995 年 8 月在臺海發動軍演。³⁸ 很明顯地，中國高層在形成這個選擇與行動時，「解放軍」的觀點和價值就是最重要的，後來的演習進行也是中共高層和解放軍相互議價（bargain）的結果。

這點也可以從 1996 年臺海危機時，政府其他單位對「十八套劇本」的態度可以印證。一開始，相關單位對「劇本」反應平平，認為應當寫說帖因應，以說明「李登輝並沒有要搞臺獨」的方式消弭中共的演習。之後當危機平安度過，李登輝高票當選總統之後，又有很多人出來說他們是「十八套劇本」的撰寫人，甚至將當時自己的主管事項，都說成是「十八套劇本」的一部分。當然這些人士所說的有其道理，更不能忽視其他許多從國安會幕僚小組的想定，相關衍生出來的應變計畫、處置作為的重要性和貢獻——但這些計畫和李總統自己第一次提出，腦海中印象最深的「十八套劇本」是有出入的。

捌、結論

本文的主要發現之一是李登輝說的「十八套劇本」的原理原則，並不是在 1995 年訪美還是 1996 年的總統直選才出現，而是早在 1992 年就開始的先期規畫成果。他知道中國終究是臺灣危機的來源，因此必須更加了解中國。而了解中國，他任用了不同於既有官僚體系成員的幕僚，用全新的方法論來模擬中國的可能作為，這才是「十八套劇本」的真貌，也是李登輝危機處理的哲學。

其次，長年以來一直有一種說法，認為李登輝訪美、推動總統直選是「麻煩製造者」，導致了中國在臺海發動軍事演習。但從筆者的訪談，中國的這些舉動早就被幕僚小組推斷出來，當時李登輝根本還沒有計畫訪美和推動總統直選。所以對於李登輝「麻煩製造者」的評價，或許應予以重新檢視。

另外，該如何評估李登輝的「十八套劇本」？

首先，就原本的目標來看，臺灣順利舉行了首次總統民選，選舉過程順利平穩，民生經濟未因為臺海危機遭受嚴重損失，中國也沒有武力犯臺，

³⁸ 引自《訪談紀錄》。

當然我們不易評估「中國本身的實力不足」和「十八套劇本的成功程度」二者究竟何者對這些圓滿結果有最大的貢獻，或是二者所占的比例各為多少，但總的來看，北京若認知到李登輝是一個有危機處理能力的總統，對臺灣安全的保障本身就是一大正面因素。反之，若北京認為臺灣領導人沒有危機處理能力，或危機處理能力不足、處理措施無效，此種認知就會加重危機，因為可能鼓勵北京製造更多的危機。同時若臺灣領導人沒有展現出危機處理能力，必然影響美國對臺灣的支持。「十八套劇本」對於李登輝的危機處理能力和內外形象來說，無論內容到底如何，這一宣示以及根據「十八套劇本」展現出的作為，可說應居首功。

此外，「十八套劇本」同時也是將臺灣的危機處理程序制度化、條理化的一個里程碑。當然任何計畫、想定或劇本不可能永遠有效，但是「十八套劇本」建立了一個基礎，又經過實戰考驗，自然是極為寶貴的資產。

「十八套劇本」同時也是一個考核和監督政府危機處理的標準。臺灣從李登輝推動憲政改革之後，政府的行為才真正能為人民透過民主程序制度化的加以監督（當然監督效果因人因事而異），但臺灣社會開始和民主國家一樣，人民和輿論能夠關切並批評政府對於真實危機的反應速度，以及所有後續舉動的有效性，可說自「十八套劇本」開始。它提供了之後臺灣政府對危機處理的能力，以及人民觀察並監督政府危機處理的指標的「危機預防」效果。當然，從 1995 年危機之後，行政院也設立「行政院臨時決策小組」，國安會與行政院的這個小組橫向協調不夠，也是值得檢討的環節。³⁹

簡單地說，李登輝指示「310 辦公室」的幕僚小組開始推演中國的可能作為時，臺灣的憲政改革（總統直選）以及訪美都還沒有出現。然而，藉由特定的方法論，李登輝已經知道中國將會用甚麼方式來製造臺海危機。儘管如此，他還是持續推動總統直選和務實外交。這種「明知山有虎、偏向虎山行」的作為，當可為後世對李氏的評價，提供一個更寬廣的空間。

³⁹ 在此筆者感謝匿名審查人的提醒，也做了一些進一步的研究，確有所本；然因眾多因素未便公開，文責由筆者自負。