國立臺灣大學社會科學院政治學系

政府與公共事務碩士在職專班

碩士論文

EMPA

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

1995-1996 年台海危機—美國的因應

The 1995–1996 Taiwan Strait Crisis ─The United States' Response

（口試本）

學生：李達人

Student: Ta-jen Lee

指導教授：彭錦鵬博士

Advisor: Ching-peng Peng, Ph.D.

中華民國 115 年 11 月 20 日

November 20, 2026

中文摘要

本論文以 1995 年至 1996 年台海危機期間美國的因應為研究主題，探討李登輝總統訪美所引發的危機如何形成、柯林頓政府如何認知中共軍事行動，以及美國在 1995 年與 1996 年的因應方式何以不同。本文主張，1995 年李登輝訪美及中共隨後發動的飛彈試射與軍事演習，與 1996 年台灣首次總統直接選舉前夕的軍事危機，並非彼此孤立的事件，而是同一危機發展與政策學習過程的不同階段。1995 年的經驗暴露美國在政策訊號、對中嚇阻及美台溝通方面的不足，並成為 1996 年提高決策層級與調整政策工具的重要背景。

本文採取歷史研究與決策分析途徑，運用美國政府解密檔案、國家安全會議文件、國會紀錄、回憶錄、口述歷史、台灣政府檔案、新聞報導及相關研究，重建危機形成與美國決策過程。在理論上，本文分為三個分析層次：以後冷戰時期「單極為主、多極並存」的國際體系及現實主義觀點，說明美國維護西太平洋秩序與政策可信度的結構性考量；以雙重嚇阻分析美國如何同時防止中共以武力及台灣以政治行動改變現狀；並運用 Graham Allison 的政府政治模式與同心圓模式，分析行政部門、軍方、情報機構、國會及媒體在決策過程中的作用。

研究結果顯示，1995 年危機是由「政策調整、期待落差、行動測試與決策反轉」所構成。1993 年至 1994 年的對台政策檢討有限度改善美台非官方關係，也提高台北拓展國際空間的期待。李登輝政府將此轉化為務實外交與訪美要求；美國行政部門雖原本反對其正式訪美，最後仍在國會、媒體及國內政治壓力下改變立場。北京因而將核發簽證理解為美國對台政策可能轉變的訊號，並以外交抗議及軍事行動回應。

面對 1995 年的中共軍事行動，美國主要採取外交澄清、修補美中關係及要求台北節制等措施，對台節制因而明顯強於對中嚇阻。本文將此稱為「失衡的雙重嚇阻」，其結果可能使北京低估美國介入台海危機的意志。1996 年 3 月中共再度進行飛彈試射與大規模軍演後，美國雖未判斷北京準備全面攻台，卻更加重視軍事脅迫、

誤判及危機升高的風險。決策遂向總統及國家安全核心集中，柯林頓政府一方面透過高層管道警告北京，另一方面部署「獨立號」與「尼米茲號」兩支航空母艦戰鬥群，並同時要求台北避免刺激北京。

兩支航母形成「能力可見、承諾仍然模糊」的嚇阻訊號，使北京不能假定美國不會介入，提高其成本風險，但也避免台北將美國支持理解為改變現狀的授權。研究因此認為，美國在 1996 年改變的並非一個中國政策或戰略模糊，而是危機管理的工具、強度與決策整合程度。維持台海現狀是其政策目標，避免危機升高是危機管理目的，雙重嚇阻則是達成上述目標的重要手段。美國的因應由 1995 年的「失衡雙重嚇阻」，逐步轉向 1996 年的「危機升高控制」。

關鍵詞：1995–1996 年台海危機、柯林頓政府、雙重嚇阻、危機升高控制、政府政治模式

英文摘要

Abstract

This thesis examines the United States' response to the 1995–1996 Taiwan Strait Crisis. It explores how the political and military crisis triggered by President Lee Teng-hui's visit to the United States developed, how the Clinton administration interpreted the People's Republic of China's military actions, and why the U.S. responses in 1995 and 1996 differed. It argues that Lee's visit and the subsequent PRC missile tests and military exercises in 1995, together with the renewed confrontation before Taiwan's first direct presidential election in March 1996, were not separate events. Rather, they constituted successive stages of a single crisis and policy-learning process. The experience of 1995 revealed deficiencies in U.S. policy signaling, deterrence toward Beijing, and communication with Taipei, thereby shaping the elevation of decision-making and adjustment of policy instruments in 1996.

Employing historical research and foreign-policy decision analysis, this thesis draws upon declassified U.S. government records, National Security Council documents, congressional records, memoirs, oral histories, Taiwan government archives, news reports, and relevant scholarly studies. Its theoretical framework operates at three levels. First, the post-Cold War uni-multipolar international system and realist perspectives explain the structural considerations behind U.S. efforts to preserve regional order and policy credibility in the Western Pacific. Second, the concept of dual deterrence explains how Washington sought both to prevent Beijing from changing the status quo through military force and to discourage Taipei from interpreting American support as authorization for unilateral political initiatives. Third, Graham Allison's Governmental Politics Model and the concentric-circle model are employed to examine the roles of the executive branch, military, intelligence agencies, Congress, and the media in the decision-making process.

The findings indicate that the 1995 crisis emerged through a causal sequence of policy adjustment, expectation gaps, policy testing, and decision reversal. The Clinton administration's 1993–1994 Taiwan Policy Review modestly upgraded unofficial relations with Taiwan and raised Taipei's expectations regarding the expansion of its international space. The Lee administration translated these expectations into pragmatic diplomacy and a determined effort to secure a presidential visit to the United States. Although the executive branch initially opposed such a visit, congressional, media, and domestic political pressure ultimately led the administration to reverse its position. Beijing consequently interpreted the issuance of Lee's visa as a possible shift in U.S. policy toward Taiwan and responded with diplomatic protests, missile tests, and military exercises.

In 1995, Washington regarded the PRC's military activities primarily as political warnings and limited demonstrations of force rather than preparations for a full-scale attack. The Clinton administration therefore emphasized diplomatic clarification, the repair of U.S.–China relations, and restraint by Taipei. This response constrained Taiwan more clearly than it deterred Beijing. This thesis characterizes that condition as "imbalanced dual deterrence," which may have encouraged Beijing to underestimate American willingness to intervene in a more serious confrontation.

When the PRC conducted further missile tests and large-scale military exercises in March 1996, U.S. officials still did not conclude that Beijing was preparing for an invasion. They nevertheless became increasingly concerned about coercion, miscalculation, and unintended escalation. Decision-making consequently shifted toward the President and a small group of senior national security officials. The Clinton administration warned Beijing through high-level diplomatic channels, deployed the USS *Independence* and USS *Nimitz* carrier battle groups to waters near Taiwan, and simultaneously urged Taipei to avoid actions that might further provoke Beijing.

The carrier deployments created a deterrent signal of “visible capability but ambiguous commitment.” Beijing could not assume that the United States would remain uninvolved, while Taipei could not interpret U.S. support as authorization to alter the status quo. The principal change in 1996 therefore lay not in the abandonment of the one-China policy or strategic ambiguity, but in the instruments, intensity, and integration of crisis management. This thesis concludes that preserving the Taiwan Strait status quo was the U.S. policy objective, preventing escalation was the purpose of crisis management, and dual deterrence was a principal means of achieving both. The U.S. response thus evolved from “imbalanced dual deterrence” in 1995 toward “escalation control” in 1996.

Keywords: 1995–1996 Taiwan Strait Crisis; Clinton Administration; Dual Deterrence; Escalation Control; Governmental Politics Model

目錄

中文摘要..... I

英文摘要..... III

目錄..... VI

圖表目錄..... X

第一章　緒論..... 1

第一節 研究目的與問題..... 1

第二節 研究範圍、方法與限制..... 8

一、研究範圍..... 8

二、研究方法..... 8

三、研究限制..... 10

第三節 文獻回顧..... 11

一、歷史途徑的研究..... 11

二、國際關係途徑的研究..... 23

三、文獻回顧小結..... 32

四、本文與既有研究之區隔..... 34

第二章 理論層次的探討..... 37

第一節 國際體系理論..... 37

第二節 聯盟理論與雙重嚇阻..... 39

第三節 同心圓模式..... 40

第四節 艾里遜外交決策模式..... 43

第五節 假設建立..... 48

第三章 1995-1996 年台海危機的遠因與近因..... 51

第一節 柯林頓政府兩岸政策調整與美台關係再定位..... 51

一、柯林頓政府初期對中政策的調整與漂移 52
二、柯林頓政府對台政策的延續與調整 55
三、美國國會支持台灣的行動不斷 63
第二節 台灣拓展務實外交及推動李登輝赴美 65
一、務實外交的推動背景 65
二、務實外交的實踐 68
第三節 美國同意李登輝訪美之決策分析 74
一、國會友台力量高漲 78
二、媒體輿論的壓力 81
三、行政部門被迫妥協 83
四、台灣推動李總統訪美 85
第四節 小結：從政策調整到危機形成 99
第四章 美國對 1995 年台海危機之因應 107
第一節 中共軍事反應與美國危機認知 107
一、北京對美國政策轉向的反應 110
二、中共內部有關如何回應李登輝訪美的爭論 116
三、軍事威嚇與危機形成 121
第二節 外交損害控制與美中關係修補 126
一、威脅評估與有限度強制外交之判斷 127
二、國內政治與資源配置的制約 130
三、後冷戰權力結構與美國相對優勢之認知 132
四、美國政策修正與主導權重建 134
五、外交安撫與既有政策之堅持 140
第三節 行政部門協調與國內政治影響 153

一、對台保持距離與雙重嚇阻之不平衡.....156
二、國會與輿論對危機因應的影響.....158
三、危機發生後的國會反應：監督、施壓與政策邊界.....159
四、媒體與輿論：由支持訪美轉向危機性質的詮釋.....163
第四節 小結：1995 年的「失衡雙重嚇阻」.....167
第五章 美國對於 1996 年台海危機之因應.....171
第一節 中共軍事升高與美國危機認知的轉變.....171
一、中共持續軍事演習與對台施壓.....172
二、美中互動與北京對美國介入意願的判斷.....174
三、有限軍事脅迫與北京的風險計算.....176
四、中共 1996 年飛彈試射與聯合軍演：有限脅迫的實踐.....178
五、美國情報判斷與危機認知的轉變.....180
第二節 總統領導下的危機決策與跨部門整合.....184
一、美中高層溝通：從政策澄清到明確警告.....187
二、外交警告的限制與軍事選項的形成.....192
三、全球兵力調度與兩支航母方案.....195
四、危機升高下的高層協調與總統裁決.....197
第三節 外交、軍事與國內政治：雙重嚇阻的實踐.....202
一、對中示警：軍事能力支撐外交警告.....202
二、對台控溫：丁懋時與柏格會談及雙重嚇阻的另一端.....206
三、資訊缺口與危機管理：美台安全溝通的「盲點」.....210
四、軍事嚇阻中的自我節制.....211
五、國會與輿論對危機因應的影響.....211
六、危機升高下的國會反應：由政策壓力轉向嚇阻支持.....212

七、媒體與輿論：民主價值與嚇阻可信度的結合 219
八、外交與軍事並行的雙重嚇阻：危機管理模式的形成 222
第四節　小結：從失衡雙重嚇阻到控制危機升高 224
第六章 結論與理論應用評估 229
第一節 研究發現 229
第二節 假設驗證與理論適用性 231
一、假設驗證 231
二、前述三項假設之整合評估 236
第三節 研究貢獻、政策啟示與未來研究方向 238
一、研究貢獻 238
二、政策啟示 240
三、研究限制 242
四、未來研究方向 243
五、結語 244
附錄 268
附錄一　1995 至 1996 年台海危機重要事件與美國因應年表 268
附錄二　柯林頓政府台海危機重要原始文件索引 272
附錄三　國史館《李登輝總統文物》相關解密電報與信函清單 275
附錄四　名詞縮寫與人名對照表 277
附錄五　1995 至 1996 年台海危機美國主要決策參與者 281

圖表目錄

圖 2-1　同心圓模式 41

表 2-1　美國政府因應台海危機相關單位簡表 45

表 2-2　美國因應台海危機之重要決策參與者簡表 46

表 2-3　本論文理論架構 49

表 2-4　理論及假設推演一覽表 50

表 3-1　總統、行政院長訪無邦交國一覽表 70

表 3-2　1993–1995 年李登輝訪美與台海危機形成之重要事件 104

表 3-3　美國國會支持台灣及李登輝訪美相關行動一覽表 105

表 3-4　美國行政部門對李登輝訪美案之決策與損害控管過程 106

表 4-1　李登輝訪美損害控管措施及其執行結果 109

表 4-2　美國同意李登輝總統訪美後中共採取之初期抵制措施 110

表 4-3　1995 年台海危機發展與美國因應時序 152

表 4-4　1995 年美國失衡雙重嚇阻的政策配置 169

表 5-1　1996 年台海危機升高與美國因應時序 201

表 5-2　台海危機不同階段美國決策參與者及其作用 201

表 5-3　1996 年美國雙重嚇阻的對象、工具與政策訊號 224

圖 5-1　雙重嚇阻概念圖：從 1995 年失衡到 1996 年再平衡 225

表 5-4　1995 與 1996 年美國台海危機因應之比較 227

表 6-1　本論文各理論架構之分析層次、應用章節及適用性評估 237