

困境重現之因： 1958年台海危機與美國的外島政策再思考*

張淑雅**

摘 要

本文探討美國對1958年台海危機決策的背景，聚焦在重新思考學界對華府決策困境短短數年內重現原因的解釋。之前的研究認為：困境重現是由於蔣介石在兩次台海危機之間大量增防金門、馬祖，想藉此將美國捲入與中共的衝突，以完成反攻大陸的夢想；美國不願因喪失外島、大量部隊折損導致台灣不保，甚至東南亞赤化的骨牌效應，故被迫冒擴大衝突的風險，計劃以核武保衛外島。但本文研究顯示：華府在第一次危機後未徹底解決外島問題，是因為決策者認為沒必要，況且他們既沒時間、也沒能力在非危機時期思考外島問題的解決方案；蔣介石在此期間也未刻意大量增防外島。美國軍方之所以會有以核武防禦外島的計畫，是因為大舉報復的戰略原則以及減縮軍事預算的雙重限制所致。危機爆發後，美方竭力避免使用核武，還因此對實際執行外島防衛的地區指揮官造成相當困擾。因此，從美國整體冷戰政策的觀點來看，或許困境重現之因較合理的解釋，是華府堅持其戰略原則與自由世界的領導地位，卻無足夠的資源因應全球防衛需求，才會導致對外島問題既放不下，也拿不起的窘境。

關鍵詞：台海危機、美國對台政策、大舉報復、核武遏阻、新面貌

* 收稿日期：2012年3月23日，通過刊登日期：2012年6月7日。

** 中央研究院近代史研究所副研究員

一、前言

1954年9月12日，亦即第一次台海危機爆發後，美國國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)在討論因應辦法的國家安全會議(National Security Council，以下簡稱國安會)上指出：外島問題逼美國得在「妥協」與「大戰」中作一抉擇，造成「一個恐怖的困境」(a horrible dilemma)，希望國安會以後「再也不用做更困難的決定」。¹次年2月17日，艾森豪總統(Dwight D. Eisenhower)在大陳撤退後的第一次國安會上，也重申外島問題為美國製造了「一個極嚴重的困境」(a terrible dilemma)，若美國說要保外島，則全球不會支持，不說又會讓中共立即佔領外島，美國只能看情勢發展，一步步因應。²他們沒有想到，在第一次危機結束三年多之後，決策「困境」又重現。1958年8月23日第二次台海危機爆發，³《華盛頓郵報》(*Washington Post*)立即在社論中指出決策的困境：美國若無法立即遏阻中共的攻擊，「不是在壓力下退縮，就得在一個錯誤的地點、錯誤的時機，可能為了一些完全沒有重要性的地產，被捲入核戰。」⁴而艾森豪回憶錄討論此危機的一章，標題就是〈又是那些惱人的小島——金門與馬祖，1958〉。⁵

有關第二次台海危機的研究卷帙繁多，因砲戰當時，全球正開始懷疑與檢討核武遏阻概念。危機之後的1960年代，相互毀滅的「瘋狂戰略」(MAD，為Mutual Assured Destruction的簡寫)主導冷戰思維，全球對核戰的恐懼越來越強烈，而反核武運動也越來越風行，加強了學界對使用核武相關問題的探索。雖然台海危機牽涉到的是被自由世界認定只是「幾片沒有價值的不毛岩塊」

¹ MD (Memorandum of Discussion) at the 214th NSC (National Security Council) Meeting, 1954.09.12, *FRUS (Foreign Relations of the United States), 1952-54*, 14(1):619.

² MD at the 237th NSC, 1955.02.17, *FRUS, 1955-1957*, 2:283.

³ 此次危機台灣通稱為「八二三砲戰」，大陸則稱為「炮擊金門」。因本文討論的是美國決策問題，故以西方學界通稱的「第二次台海危機」稱之。

⁴ “Queasy Quemoy,” *The Washington Post*, 1958.08.26, p. A12

⁵ Dwight D. Eisenhower, *The White House Years*, vol. 2, *Waging Peace, 1956-1961* (Garden City: Doubleday, 1965), chapter XII, “The Troubled Islands Again—Quemoy and Matsu, 1958.”

的金門、馬祖等外島，⁶危機也很快落幕，可能與其他冷戰危機不能相提並論；但就是因為對外島價值的評估很低，才更凸顯為此讓全球瀕於核戰邊緣的可議；而此次危機的時間短、規模小，也更方便研究者檢視核武遏阻理論的適用性。⁷故美國與西方學者從危機結束後，就展開各層面的研究。早期研究焦點包括核武遏阻、危機管理、決策模式、決策主導，以及中蘇分裂等議題。1990年代冷戰結束、蘇聯與中共的資料已部份開放，相關研究開始以中共意圖與危機決策為主要關懷。⁸到了二十一世紀，對核武問題的研究轉向探討為何在激烈的核武競賽中，美國決策者卻逐漸發展出使用核武的禁忌，關鍵因素之一，赫然就是當時被認為可能會誘發全球核戰的第二次台海危機。⁹

儘管研究角度多元，各國的研究成果也非常豐碩，但討論焦點除了集中在美國、中共的決策與高下之外，也包括了中（以「中」指中共）美、中蘇、美蘇等的互動，並稍稍討論了英國、澳洲等西方國家的立場。唯獨對台灣在危機中的角色、美國對外島與台灣的政策、台美中三方互動等議題，研究成果相對稀少。近十數年來，大陸學界重視冷戰研究，連帶關心「砲擊金門」的問題，

⁶ MC (Memorandum of Conversation), Dulles with Yeh, 1955.01.19, *FRUS, 1955-1957*, 2:47. 杜勒斯在對葉公超強調國府不該把主要軍力綁在防外島時，形容外島只是「一堆岩石」(a bunch of rocks)。遠東司官員在給勞勃森的備忘錄中，指出很多人認為金馬只是「兩群『毫無價值』的小島」。見 Memo, Green to Robertson, 1958.08.13, 793.5/8-1358, RG (Record Group) 59, NA (National Archives)。

⁷ 核武遏阻研究的經典著作，即 Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1974)一書。本書認為核武遏阻在台海危機中算是一半成功，見該書第九、十二兩章。

⁸ 研究重點與論點的變遷，可見戴超武，《敵對與危機的年代——1954-1958年的中美關係》（北京：社會科學文獻出版社，2003），第一章第五節，〈美國學術界對第二次台海危機的研究〉的介紹。

⁹ Appu K. Soman, *Double-Edged Sword: Nuclear Diplomacy in Unequal Conflicts—The United States and China, 1950-1958* (Greenwood Publishing Group, Incorporated, 2000), chap. 5; David McKinley Walker, "Eisenhower's New Look, Tactical Nuclear Weapons, and Limited War with a Case Study of the Taiwan Strait Crisis of 1958," (Ph.D. Dissertation, Washington: The George Washington University, 2004); Nina Tannenwald, "Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo," *International Security* 29:4 (2005), pp. 5-49; Nina Tannenwald, *The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons Since 1945* (Leiden: Cambridge University Press, 2007); Matthew Jones, *After Hiroshima: The United States, Race and Nuclear Weapons in Asia, 1945-1965* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

除了聚焦於毛澤東對危機發展過程的掌控外，也有部份討論美國的危機政策，包括少數討論艾森豪與杜勒斯的決策角色，多數則以「美台矛盾」（以下「台」指台灣或中華民國政府，簡稱國府）為核心，指出危機凸顯了「美台關係的主從狀態」。¹⁰

國外學者之所以未注意台灣的角色，是因此危機被視為美國、中共與蘇聯等「大國」之間的衝突，「完全依賴美國」才能維持生存的蔣介石政府，除了聰明地（或狡詐地）將大批部隊調駐到沒有戰略價值的外島，藉以操控美國捲入中國內戰，冀望遂行重掌大陸政權的美夢之外，在危機中扮演的角色無足輕重。¹¹簡言之，金馬沒有軍事戰略價值、蔣介石「故意」在外島駐重軍，美國竟然被「操控」到甘冒大戰風險使用核武防禦外島的說法，幾乎從一開始就被西方觀察者與研究者視為「定論」，沒有進一步深究的必要。

台灣的相關研究，除了官方版解釋與戰史外，有關美國危機決策的研究，多為研究生的作品。少數正式出版的研究，對美國的外島政策與危機處理有輪廓式的描述，解釋也較國外研究中肯，¹²但對以上兩點與台灣相關的定論，卻

¹⁰ 見黃文娟，〈沒有硝煙的「戰爭」——1958年台海危機期間的美台關係〉，《冷戰國際史研究》（2006年第1期），頁189-211；王帆，〈從二次臺海危機看美臺軍事合作困境〉，《歷史教學》（2006年第10期），頁17-22；李洪波，〈美台矛盾研究(1949-2000)〉（洛陽：中國人民解放軍外國語學院博士論文，2006年9月）；周娜，〈試論艾森豪威爾和杜勒斯在美國對臺海危機決策過程中的地位和作用——以第二次臺海危機為例〉，收入沈志華、唐啓華編，《冷戰與臺海危機》（台北：政治大學歷史系，2010），頁505-524。

¹¹ 例如參謀首長聯席會議的官方歷史上，就直接寫明「若沒有美國的補助與支持，蔣政權不可能倖存。」Byron R. Fairchild and Walter S. Poole, eds., *The History of the Joint Chiefs of Staff: The Joint Chiefs of Staff and National Policy*, v. 7, 1957-1960 (Wilmington, Delaware: Michael Glazier, 2000), p. 208. 而從鄒謙的研究認定蔣介石操控美國危機決策後，多半研究美台關係的主要學者們都支持這個解釋，見Tang Tsou, "The Quemoy Imbroglia: Chiang Kai-shek and the United States," *The Western Political Quarterly* 12:4 (1959), pp. 1075-1091; Nancy Bernkopf Tucker, *Taiwan, Hongkong, and the United States: Uncertain Friendships* (New York: Twayne Publishers, 1994), pp. 51-52; John W. Garver, *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia* (Armonk: M. E. Sharpe, 1997), p. 135; Jay Taylor, *The Generalissimo: Chiang Kai-shek and the Struggle for Modern China* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2009), pp. 493-502. 這也是全部美國研究者與大陸學者所採取的立場，如此則美台在危機間的互動已有確論，似乎沒有討論的必要，甚至連金門這個被砲擊的地方，也很少在研究中出現。

¹² 台灣學者出版的作品，可參見林正義，〈一九五八年台海危機期間美國對華政策〉（台北：台灣商務印書館，1985）；戴萬欽，〈蘇聯在一九五八年海峽軍事衝突中之角色〉，《淡江史學》，

未提出明顯異議。故就此一對台灣影響深遠的歷史事件而言，美方危機期間政策思考與行動的解釋、結果與影響，都尚有可以補充之處。

本文是筆者研究美國處理第二次台海危機政策的一部份，文中並不打算討論華府所有相關決策、行動與結果，而是想先了解決策的背景，處理的則是多數研究者認為沒有必要再討論的問題：美國為什麼會在短時間內，再度陷入外島決策的困境？目前研究者的共識，認為困境重現的主因，是蔣介石的野心與操控，讓美國無法及早「解決」外島問題。但蔣介石既然「完全依賴」美國才能「維生」，為何還有能力「操控」美國決策？研究遏阻理論的著名政治學者喬治(Alexander George)與史莫克(Richard Smoke)即指出，蔣試圖操控美國的做法完全可以理解，但美國允許蔣操控其政策就令人無法理解。¹³筆者在另一篇文章中已經證明，蔣介石在危機中並無「操控」美國決策的能力。¹⁴本文討論的是華府決策者為何在第一次危機之後，未設法「解決」造成其「極端困境」的根源——為何這些理論上應該是聰明睿智的自由世界領導者，沒有在第一次危機後設法從外島問題「脫身」？這應該是任何理性決策者避免重蹈覆轍的做法。核武使用問題也是讓外島問題成為決策困境的重大原因之一，但當時美方「真的」打算使用核子武器來保衛這些小島嗎？華府對使用核武的指導原則究竟為何？希望這樣的探討，有助於釐清美國危機決策的背景，並透過對華府決策思考模式較深入的理解，多少修改目前史學界對困境重現之因的解釋。

二、砲戰初起：華府決策者的反應

當然，之前研究者有關美國決策困境重現之因的共識絕非無的放矢。早期

期 14 (2003 年 6 月)，頁 71-91；栗國成，〈一九五八年「台海危機」期間台、美、中之反應與互動〉，《國家發展研究》，卷 4 期 1 (2004 年 12 月)，頁 151-206。軍事史除了官史外，可見中華軍史學會主辦，《紀念八二三臺海戰役四十週年學術座談會》(台北：中華軍史學會，1998)一書內所收的文章。

¹³ Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, chapter 12.

¹⁴ 見張淑雅，〈擴大衝突、操控美國、放棄反攻？從〈蔣介石日記〉看八二三砲戰〉，收入呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》(台北：世界大同出版有限公司，2011)，頁 633-658。

鄒讜等政治與國際關係研究者，多運用賽局概念來推測蔣介石的操控意圖與成果；使用核武防衛外島，則早在第一次危機時，就見諸華府高層暗示性的公開聲明。後來開放的美方決策文獻中，確實有很多紀錄可以支持蔣介石「操控」美國決策的說法——或者至少顯示了決策者「無可奈何」的情緒，看起來似乎「身不由己」，或許可以說是「被操控」了；¹⁵也有相當多的文件顯示美國軍方在第二次危機中確實「計劃」要「使用核武防衛外島」，甚至認為只要目標是保住外島，就必須接受核武大戰的風險。

第二次危機前夕，台海地區已經充滿山雨欲來的緊張氣氛。除了 1958 年 7 月中爆發的中東危機，¹⁶讓中共大幅動員進行反美示威之外，中共更首次在外島對岸的幾個新建的機場內進駐新型的米格十七型戰鬥機。此時期國共在台海地區的空中與海上衝突急速增加，局勢明顯升溫。美方高層從 7 月底蘇共總書記赫魯雪夫(Nikita S. Khrushchev)與毛澤東在北京會談，並於 8 月 3 日發表公報後，就推測共黨可能在台海地區挑釁，也積極思考因應的方法。到砲戰爆發前夕，高層相關討論的頻率明顯增高，這些討論的紀錄中，即有不少被經常引用來證明前述定論的華府高層想法。

艾森豪的反應最常被學者們引用為國府操控的證據。在 8 月 14 日的國安會中，中央情報局(Central Intelligence Agency, 以下簡稱中情局)報告中共在台海地區取得空中優勢(空優)，艾森豪即指出：「我們之前拚命試圖(tried desperately)要讓蔣介石瞭解，把這麼多部隊與裝備放在外島，會把自己陷入多大的困境中。」¹⁷會後，主要幕僚們聚集在艾森豪辦公室繼續討論。討論過

¹⁵ 2012 年初才出版的艾森豪傳記，還持續引用這些文件，證明砲戰是蔣介石在外島駐重軍的操控所致。見 Jean Edward Smith, *Eisenhower: In War and Peace* (New York: Random House, 2012)。

¹⁶ 伊拉克於 1958 年 7 月 14 日發生政變，推翻親西方的費賽爾國王，鄰近的黎巴嫩總統夏蒙向美國求援，美國乃派海軍陸戰隊於 7 月 15 日登陸黎巴嫩；英國傘兵部隊則在兩天後降落約旦，法國也派艦隊在黎巴嫩外海應變，蘇聯則同時宣布在黑海等地區舉行大規模三軍演習，國際局勢因而緊張。

¹⁷ Doc.32, EN (End Note) on the 376th NCS Meeting, 1958.08.14, *FRUS, 1958-1960*, 19:51. 1954 年是艾森豪記憶錯誤，當時美國還鼓勵國府守外島；1955 年危機末期，美方才試圖誘引國府將外島減防或撤防。

程中，艾森豪一再表示對國府在金馬駐紮重軍的焦慮與不滿，說蔣把十萬部隊放在外島，卻強調外島失陷就保不住台灣，簡直不知道他在想什麼？1955 年的台灣決議案授權總統決定是否該保衛外島，但現在他很難下決定，「我們因為他人的不妥協而被迫做我們不認為正確的事」。會中國防部長麥艾樂(Neil H. McElroy)也指出國府對外島有「病態心理」(psychopathic attitude)。¹⁸顯然艾森豪(以及一些華府高層)在砲戰爆發前已經認定，美國的外島決策困境是由蔣介石所造成。

8 月 23 日中共開始砲擊後，艾森豪拉高了分貝，抱怨身不由己。砲戰爆發後兩天，艾森豪在開會時說：美國介入外島「只有一個理由」，就是「維持國府的士氣」，國府「違逆了我們 1954（作者注：應是 1955）年的忠告，故意把部隊主力調防到這些島嶼」。美國這時被迫非關心外島不可，因為「蔣已經把整個台灣的士氣與命運都掛在這些島嶼上」。不過艾森豪也強調他不願意對防衛外島做進一步的宣示，以避免因為「給予全面承諾而把我們置於險境。那些東方人可以很狡詐，他們會接著為我們的行動定調(The Orientals can be very devious; they would then call the tune)。」¹⁹意即，蔣介石會利用防衛外島的承諾來操控美國行動，到時美國將被捲入與中共的衝突，不得脫身。到了 29 日在白宮開會時，與會者更是大幅宣洩對蔣介石的不滿，討論了「蔣介石和他過去 21 年來所犯的錯誤」。多半與會者認為「蔣介石在我們的告誡下，將這麼大比例的軍力放在外島，現在卻來向我們『哭訴』，不知道他到底要做什麼。」艾森豪認為蔣「事實上是讓他的部隊變成在外島的人質」；海軍軍令部長勃克(Arleigh A. Burke)也認為蔣是故意的，他「事實上也讓台灣變成入

¹⁸ Doc.33, MR (Memorandum for Record), 1958.08.14, *FRUS, 1958-1960*, 19:52-55；艾森豪的幕僚秘書顧沛德(Andrew J. Goodpaster)所做同一個會議的紀錄，見 *FRUS, 1958-1960*, 19:MF (Micro Fiche Supplement) 30.

¹⁹ Doc.43, Memo of Meeting at White House, 1958.08.25, *FRUS, 1958-1960*, 19:73-75. 這是遠東司副司長柏森斯(J. Graham Parsons)做的紀錄，顧沛德做的紀錄略有不同，也較充分反映出艾森豪的情緒，見 <http://callisto10.ggimg.com/doc/DDRS/DDRS-237975-i1-4.pdf> (accessed November 16, 2011)。

質」；副國防部長奎爾(Donald A. Quarles)則指出蔣的做法是刻意設計來向美國施壓的；²⁰副國務卿赫特(Christian A. Herter)甚至把蔣介石請求艾森豪協助的函件，解釋成國府在盡全力因應之前，就想把美國捲入。²¹參議員摩斯(Wayne L. Morse)乾脆公開批判：「美國正在讓一個被逐出大陸的中國軍閥與獨裁者從後門捲入戰爭中。」²²

與其他高層相較，杜勒斯對外島價值的評估較高。赫魯雪夫與毛澤東會談公報發表後，杜勒斯認為共產黨可能會在各地發動小型間接侵略以試探美國立場，示弱將會鼓勵試探、堅定才能逼對方鬆手；²³外島是共黨最可能挑釁的地區，由於國府將很大比例的部隊駐紮在外島，「因此目前對外島的攻擊等於對台灣本島的攻擊」。²⁴他認為從政治與心理觀點來看，讓中共拿下外島很危險，因為當時蘇聯已經擁有導彈，共產黨可能會繼續探測美國的底線，華府更有必要採取堅定立場，讓中共知道攻擊外島得冒大戰風險。²⁵故杜勒斯在 8 月 18 日對紐約海外退伍軍人協會的演講中，聲稱若向共黨讓步，後果會如同二次戰前向希特勒讓步的《慕尼黑協定》。²⁶

不過杜勒斯在聽到中共開始砲擊的當下，卻馬上懷疑這是國府行動所引起。他在砲戰爆發當日指示下屬因應危機的備忘錄中說：「我不認為我們的立場無懈可擊。指稱中共不該染指台澎金馬，試圖以可能引爆大戰的暴力改變現狀是一回事，但說對國府使用這地區做為行動基地，以煽動（大陸）內部暴亂，

²⁰ Doc.52, Summary of Meeting at the White House on the Taiwan Straits Situation, 1958.08.29, 9am., *FRUS, 1958-1960*, 19:96-99.

²¹ Tel.236 from Taipei, 1958.08.27, 793.00/8-2758, RG 59, NA; Doc.50, TC (Telephone Conversation), Dulles with Parsons & Herter, 1958.08.27, *FRUS, 1958-1960*, 19:87-89; Doc.51, MC among State, Defense and CIA, 1958.08.28, *FRUS, 1958-1960*, 19:89-96.

²² *The New York Times*, 1958.09.14, p. E1.

²³ MC, Dulles & Eisenhower, 1958.08.03, WHMS (White House Memo Series), box 7, f:8, Dulles Papers, DDEL (Eisenhower Library, Abilene, KS, USA).

²⁴ MC, Dulles and Defense Department, 1958.08.08, *FRUS, 1958-1960*, 19:46-47.

²⁵ MC, Dulles and Eisenhower, 1958.08.12, WHMS, box 7, f: 7, Dulles Papers, DDEL; Conference With President Eisenhower, 1958.08.12, 10:43, *FRUS, 1958-1960*, 19:50-51.

²⁶ *DSB (Department of State Bulletin)*, 1958.09.08, p. 373.

並執行如發傳單等大規模的宣傳活動來對付中共應該視若無睹，又是另一回事。我們事實上是要求這些島嶼成爲一個『有特權的庇護所』(privileged sanctuary)，讓國府可以至少從這些地方對中共發起政治與顛覆戰，卻反對中共還手。」²⁷換句話說，連杜勒斯當下都怪國府刻意想把美國捲入與中共的衝突。

從這些紀錄看來，蔣介石似乎真的「違逆」了美國的忠告，「故意」把大量菁英部隊與美援裝備調駐到金門、馬祖，目的就是要把美國捲入與中共的衝突，以達到反攻大陸的目的；美國則已經「拚命試圖」要改變此種狀態，卻拿蔣介石沒辦法。不僅決策者如是看，當時對美國外島政策持批判態度的媒體人，更如是解讀。一篇《華盛頓郵報》的社論即指出：國府要求回擊中共砲位的目的，就是要「直接讓美國捲入與中共的衝突，因爲蔣政治重生的希望完全靠此」。²⁸而從 1959 年以後，有關此次危機的研究，莫不以此爲定論，例如有位學者就指稱：艾森豪在危機中持續認爲「蔣會盡其所能，讓美國幫他打重新取回大陸的戰爭」。²⁹問題是：若如艾森豪所言，華府已經「拚命試圖」要求國府不要在外島駐重軍，蔣介石究竟是憑什麼來抗拒這樣的要求？

另一個讓當時觀察者與後來研究者都無法接受的是：美國「竟然」不願引發核武大戰的風險，打算使用核子武器防衛外島。這樣的看法，也有檔案文獻證據，最常被引用的是砲戰爆發前國務院政策規劃司長史密斯(Gerard C. Smith)所寫的一篇備忘錄。史密斯引用了不久前國務院與國防部有關「美國與盟邦到 1961 年 7 月 1 日爲止的有限軍事行動能力研究」，以及中情局對於「中共蘇聯與自由世界對美國在遠東有限戰爭中使用核武的反應」的特別情報評估這兩份文件，來支持他認爲該重新思考外島政策的立場。他在備忘錄中指出：第一份研究顯示，參謀首長聯席會議 (the Joint Chiefs of Staff，以下簡稱聯席會)

²⁷ Memo, Dulles to Herter & Robertson, 1958.08.23, *FRUS, 1958-1960*, 19:69-70.

²⁸ "Behind the Brink," *The Washington Post*, 1958.09.17, p. A16.

²⁹ 見 Richard H. Immerman, *John Foster Dulles: Piety, Pragmatism, and Power in U.S. Foreign Policy* (Wilmington: Scholarly Resources, 1999), p. 181。其他與蔣介石「操控」相關的研究，可參考張淑雅，〈擴大衝突、操控美國、放棄反攻？從〈蔣介石日記〉看八二三砲戰〉，收入《蔣中正日記與民國史研究》，頁 633-658，第一節的討論。

的金馬防衛作戰計畫將動用到核武，而攻擊目標包括人口稠密的上海——杭州——南京——廣州範圍內的軍事目標，以及中共直接用來攻擊外島的基地；雖然只計劃使用「輕核彈」，但其威力也與二戰時投擲在日本廣島與長崎的原子彈相當，估計可能造成「數百萬」平民傷亡。史密斯在備忘錄的附件中，摘要了這份報告中的一些文字，有一條說「萬一台灣受到攻擊，就必須以核武攻擊整個中國大陸，因為中共得動員幾乎全體作戰能力才能攻擊（台灣）。」備忘錄又指出：第二份中情局評估認為，若執行目前的軍事計畫，中共與蘇聯會被迫以核武回應，他們「至少」會針對台灣與第七艦隊投擲核武。史密斯認為在當時美國的戰略概念下，這將導致美蘇核武大戰，完全是不值得冒的風險。因此，史密斯建議，如果決策者認為保住金馬攸關美國的「重大安全利益」，就該趕緊發展出以地區防衛為基礎的其他軍事能力，才可能侷限台海衝突的範圍。史密斯的立場被後來許多研究者所接受，甚至還因此而認定美國軍方的防衛金馬的戰爭計畫是「自動進入核武攻擊上海、廣州，與其他中國大陸目標，導致『數百萬非戰鬥人員的傷亡』。」³⁰意即美國為了「毫無價值」、甚至小到在多半地圖上無法標出的小島，竟然甘冒與蘇聯「核武大戰」導致「全球」毀滅的風險，不理智的程度簡直不可思議。

雖然證據看起來如此確鑿，但筆者還是不理解：為何強大的美國竟然會容許蔣介石「堅持」不放棄外島、甚至「大量」增防？還被操控到認為應該接受

³⁰ Memo, Smith to Herter, 1958.08.13, 793.5/8-1358, RG 59, NA. 筆者於 1987 年 7 月間在華府國家檔案館內影印到完整的文件，但後來喬治華盛頓大學(George Washington University)的國家安全檔案館(National Security Archives, NSA)於 1995 年 2 月間才透過解密申請取得此文件（並非筆者找到的同一版本），並於當年 8 月 9 日紀念原子彈投擲 50 週年時，將其選為當月文件。檔案館介紹此文件的文字中指出：國家安全檔案館的核武問題專家 Dr. William Burr 雖然常見使用核武的相關文件，但看了此文件還是很驚異，因為此文件以「令人毛骨悚然」的文字，寫出「美國公開承諾防衛金門、馬祖的核武後果」，並說聯席會防衛金馬的戰爭計畫是「自動進入核武攻擊上海、廣州，與其他中國大陸目標，導致『數百萬非戰鬥人員的傷亡』。」這樣的描述略微曲解了文件內涵，強化了「核武防衛金馬」的「瘋狂」，顯示的比較是學者對使用核武可能性的恐懼與關懷。NSA 的文件網址：<http://nsarchive.files.wordpress.com/2010/03/war-with-china1.pdf> (accessed February 14, 2012)。學者大幅引用的例子，可見 Matthew Jones, *After Hiroshima* 一書第七章的討論。

全面核武大戰的風險，以核武保衛只有一點心理政治價值的外島。閱讀危機時期之外的美方文件，似乎提供了一些可能的解釋。

三、為何未徹底解決外島問題？

理性批判者多半認同艾森豪在第一次台海危機結束前放棄外島的立場，只是慨嘆未徹底執行，以根本解決問題。1955年4月下旬，亦即在國際恐懼台海危機可能導致核戰的高潮中，艾森豪決定以協助國府封鎖大陸海岸為誘餌，勸蔣介石撤出金馬，以一勞永逸解決外島問題；或者至少減少外島駐軍，降低其「心理與軍事」價值，將外島從必須堅守的重要堡壘，降級為軍事前哨站，以避免萬一外島陷落時導致部隊大量損失、傷及國府的士氣，連帶讓台灣不保，並危及東南亞等各國的骨牌效應，同時也降低美國保外島的必要性。他派了一向被視為支持國府的遠東助理國務卿勞勃森(Walter S. Robertson)，以及聯席會主席雷德福(Arthur W. Radford)為特使，到台北向蔣介石提出這個構想，希望增加蔣接受提議的可能；沒想到蔣當場峻拒。³¹就在勞、雷訪台時，中共總理周恩來卻在印尼萬隆(Bandung)的亞非會議中主動聲明願意與美國談判，危機就此舒緩。艾森豪日後責怪勞、雷二人未能完全瞭解他勸誘蔣介石撤退外島的構想，沒有全力推動外島撤防，造成日後困境重現。³²問題是：勞勃森與雷德福都是艾森豪的下屬，就算執行政策不力，可以加以懲處，另派其他「適當」人選執行此政策，或以蔣介石迫切需要的軍經援助與美國的承認與支持，壓迫蔣放棄外島——如果艾森豪真有「決心」要以減防或撤防外島的方式來解決外島問題的話。

³¹ 細節見張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次台海危機策略之二〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期24（上）（1995年6月），頁460-472，第六節與結論。

³² 不只1958年的第二次危機，1962年在甘迺迪總統任內，外島危機似乎有重現的可能，但因美方在華沙與中共協商，並未演變成如第一、二次般的危機。艾森豪的抱怨見其回憶錄第12章。他在第二次危機期間，即1958年9月26日的日記中指出，雷德福與勞勃森1955年4月與蔣會談時，沒有忠實執行他的指示，甚至「私下同意蔣的立場」。見Diary Entry, 1958.09.26, box 10, WF (Whitman Files), September 1958, DDEL。

實際上華府在危機舒緩之後，並未繼續推動外島減防或撤軍。推究起來有幾個原因。首先，華府高層對第一次危機化解的原因，有相當一廂情願的解釋，公開的一面呈現在 1956 年《生活》(*Life Magazine*)雜誌一篇後來被稱為「戰爭邊緣」政策的文章中。文章的作者指出，杜勒斯認為第一次台海危機之所以沒有演變成戰爭，是因為美國透過國會 1955 年 1 月的台灣決議案（授權總統使用武力保衛與台灣安全相關地區），顯示了抵抗侵略的決心，讓侵略者知道他們會得不償失。「到達戰爭邊緣卻不捲入戰爭是必要的藝術，若無法掌握，就會捲入戰爭；若嘗試逃避或害怕走到邊緣，那就輸了。我們得面對問題—擴大韓戰、捲入中南半島，以及台海危機。我們走到邊緣、直視問題，採取有力的行動。」杜勒斯說：「總統比我需要更多的勇氣，他做最後決定，我自己不用決定，只需要建議。在這些情況下，總統從未有片刻的猶豫，他俐落地脫身了。」³³

「戰爭邊緣」文章出版後，引起很大的爭議與質疑。杜勒斯在回答記者會中的質問時，解釋說他一輩子都在追求合理與持久的和平，但「我們還是有些基本的道德價值與重大利益，而避免戰爭最保險的方法，是事前宣示必要時我們準備以生命維護這些原則。」他強調以降低敵人的錯估來避免戰爭，不是個人或政黨的政策，而是國家的政策，也在與 42 個國家的共同防禦條約，以及台灣決議案內清楚展示。³⁴換句話說，杜勒斯認為美國是透過了不懼怕戰爭的堅定遏阻政策，讓中共決定收手。當然，這是公開的說法，或許可以解釋為目的在宣傳與遏阻共黨。但就算在私底下，美國高層也不認為有必要在承平時期的逼迫國府撤軍減防，這點明顯表現在對中共意圖的評估，以及對友邦要求放棄外島時的回應中。

第一次危機過後，中共雖然持續在台海對岸備戰，但美方從未認為中共將「不顧一切」以武力攫取外島台澎。1956 年初，中情局的評估指出：中共對

³³ James Shepley, "How Dulles Averted War: Three Times, New Disclosures Show, He Brought U.S. Back from the Brink," *Life* (January 16, 1956), pp. 70-80.

³⁴ Dulles Redefines War Risk Policy for Saving Peace & Text of Dulles' Statement, *The New York Times*, 1956.01.18, pp. 1, 7.

金馬台灣的行動「主要將視對美國反應的評估而定」，且會配合當時共黨集團所強調的和平共存策略，試圖透過壓力弱化國府，並以外交協商而非武力取得台灣。到 1956 年中，眼看外島對岸的中共機場與鐵路即將完工，艾森豪指示國安會事先提出中共攻擊外島時美國的聲明與因應行動，杜勒斯卻認為美國政策已經相當清楚了，國安會應該討論「更重要的事」；他不認為中共攻擊時會區分外島與台灣，也可以假設中共至少會因為擔心美國介入而不敢輕易發動攻擊。雷德福也指出：外島防禦已經大幅加強，中共會發現要拿外島非常困難 (would be very tough nuts to crack)。³⁵

這樣的評估到 1957 年春天還維持不變。³⁶美方高層認為，就算與美國的大使級談判破裂，中共也會因為擔心美國介入而不致馬上攻擊外島台澎，頂多只會增加威脅與壓力。³⁷當時中共正在加速建設江西鷹潭和福建廈門間的鐵路與福建沿岸機場；美國則讓屠牛士飛彈進駐台灣，³⁸中共在五、六月間也增加砲擊金門的密度，但美方仍舊不認為有足夠證據顯示中共打算立即攻擊外島。³⁹第二次危機爆發前三個月，美國雖然認為中共將增加對外島的威脅，但會不會真動手，還是得視其對美國軍事介入可能的評估而定——只要中共認為可能導致與美國直接衝突，就不會進行軍事侵略。⁴⁰砲戰前一個月，中共空軍進駐外島對岸機場，國府在台海進入備戰狀態，全軍取消休假，雙方海空衝突也增加，美方還是認為國府過度緊張，或者只是想利用升高威脅的情勢來爭取更多美

³⁵ Doc.179, MD at the 285th NSC, 1956.05.17, *FRUS, 1955-1957*, 3:363-366.

³⁶ Doc.147, EN, 1956.02.09, *FRUS, 1955-1957*, 3:305-306; Doc.126, NIE 13-56 Chinese Communist Capabilities and Probable Courses of Action through 1960, 1956.01.05, *FRUS, 1955-1957*, 3:230-255; Doc.244, NIE 13-57 Communist China through 1961, 1957.03.19, *FRUS, 1955-1957*, 3:497-510.

³⁷ Doc.147, EN, 1956.02.09, *FRUS, 1955-1957*, 3:305-306; Doc.183, 286NSC, 1956.05.31, *FRUS, 1955-1957*, 3:371-372.

³⁸ 國府與美國駐華大使館 1957 年 5 月 7 日宣布屠牛士飛彈即將進駐台灣，次日美軍台灣協防司令殷格索(Stuart H. Ingersoll)宣稱屠牛士已經運抵台灣；1958 年 5 月 2 日在台灣試射。見《聯合報》，1957 年 5 月 8、9 日與 1958 年 5 月 3 日，第 1 版。

³⁹ Doc.239, MC, Yu Ta-wei with Robertson & McConaughy, 1957.02.27, *FRUS, 1955-1957*, 3:488-490; Doc.266, MD at the 328th NSC, 1957.06.26, *FRUS, 1955-1957*, 3:554-556; Memo for the File by Comiskey, 1957.07.05, 793.00/7-557, RG 59, NA.

⁴⁰ Doc.13, NIE 13-58 Communist China, 1958.05.13, *FRUS, 1958-1960*, 19:23-27.

援。⁴¹換句話說，第一次危機讓華府對自己的遏阻力深具信心，認為中共應該會理性地避免爲了小小外島與美國發生軍事衝突。

至於盟邦壓力，英國算是最積極督促美國要徹底解決外島問題的國家。英國在第一次危機爆發後就認定，台海衝突的解決之道，是美國強迫國府撤軍，把外島「還給」中共，以兩個中國的方式，徹底解決台灣問題。英國也認為《中美共同防禦條約》可以讓美國「完全控制」國府的軍事部署，沒想到美國竟然沒有阻止國府增防外島。英國雖然私底下了解艾森豪希望從外島脫身、杜勒斯也認為外島重要性應該逐漸降低，卻也知道因爲蔣介石的堅持，美國不會採取強硬手段，逼蔣撤出外島。⁴²但倫敦當局仍然屢屢要求華府儘快解除這顆不定時炸彈。

1956年1月底，即美國與中共開始大使級會談半年之後，英國首相艾登(Anthony Eden)與外相勞艾德(Selwyn Lloyd)到華府舉行英美高峰會，主要議題之一即爲與中共的關係。爲因應英國可能提出的問題，國務院遠東司在準備高峰會的談話文件中，指出放棄外島並不會緩和中共侵佔台灣的野心，國府也不可能放棄外島，給台北壓力只會破壞華府與台北之間的關係。⁴³勞艾德與杜勒斯會談時，果然建議美國應積極誘引國府放棄外島。杜勒斯回應說，中共從未區分外島與台澎，就算放棄外島，也無法改變中共想拿下台灣的意圖；而國府認為放棄外島將危及台灣安全，美國很難否定這個說法，而且恐怕得採「相當激烈的行動」，才可能逼國府撤出外島，「而激烈行動的後果比維持現狀更危險，因此無法考慮」。美方很清楚中共一直在增建外島對岸的機場與鐵路等設施、增強攻打外島的軍事準備，但杜勒斯認為中共會配合共黨集團當時的和平

⁴¹ Synopsis by Goodpaster, 1958.08.01, WHO (White House Office), OSS (Office of Staff Secretary), box 14, f: Intelligence Briefing Notes v.I (1), DDEL.

⁴² Memo by Crowe, re: the Chinese Coastal Islands, 1956.01.17, FC1043/4, FO371/120912, PRO (Public Record Office, Kew Garden, England).

⁴³ "United States and United Kingdom Interests and Objectives in the Far East in the Light of the Present Situation," draft President's briefing paper on FE for Eden Talks, 1956.01.17, CA Records (Records of the Office of Chinese Affairs), box 16, f: 310 Eden Talks 1956, RG 59, NA.

策略，短期內不會武力攻擊外島。⁴⁴當艾登向艾森豪重述應放棄外島時，艾森豪也說他不能拋棄蔣介石，而蔣認為外島對維持台灣與東南亞華人的反共士氣很重要。⁴⁵

同年3月間，加拿大總理勞倫特(Louis Stephen St. Laurent)到維吉尼亞州與艾森豪和墨西哥總統柯蒂斯(Ruiz Cortines)舉行北美三國高峰會。杜勒斯在向勞倫特解釋美國對外島的立場時，強調就像無法逼韓國、德國或越南讓出一些領土給對立的共產黨政府一樣，美國實在「沒有非常合理的藉口」可以逼蔣介石放棄外島；外島的象徵意義類似柏林，「(柏林)雖然在地理上與邏輯上，應該是蘇聯佔領區的一部份，但自由世界卻願意保衛它。」連認為該放棄外島的艾森豪都說：「保住台灣非常重要，這主要牽涉到士氣問題；若金馬喪失，對士氣會是很大的傷害。這些外島最好是不存在，但它們既然存在，並且至少國府認為它們對台灣的防衛非常重要，我們就無法任意行事。」⁴⁶亦即，杜勒斯與艾森豪一致向盟邦強調，沒必要、也不可能逼國府撤出外島，因為維持現狀的代價比較低。⁴⁷

另一方面，除了以展示決心來遏阻中共攻擊之外，美國既然已經和中共在日內瓦展開大使級會談，自然希望能透過談判來解決問題。當時華府的理想方案，是希望與中共發表共同聲明，強調雙方不會在台海地區使用武力來解決衝突。⁴⁸因此在兩次危機期間，美國對外島的基本政策，是要利用各種外交技巧，

⁴⁴ Doc.142, MC, Dulles with Lloyd et al., 1956.01.31, *FRUS, 1955-1957*, 3:286-293. 第一次台海危機之後，蘇聯強調共產與自由世界應該「和平共存」，而中共在兩次危機期間的對外政策，是周恩來所提出的「和平共處五原則」，宣傳中都強調「和平」。

⁴⁵ Doc.143, MC, Eisenhower, Dulles, Eden, Lloyd, et al., 1956.01.31, *FRUS, 1955-1957*, 3:293-294.

⁴⁶ Doc.349, MC, Eisenhower, Dulles, with PM St. Laurent of Canada, 1956.03.27, *FRUS, 1955-1957*, 27:863-866.

⁴⁷ Morton H. Halperin and Tang Tsou, "United States Policy toward the Offshore Islands," *Public Policy* 15 (1966), pp. 119-138 一文內對放棄外島的代價問題有相當詳細的討論，雖因未使用原始檔案而難免缺漏，但還是有參考價值。

⁴⁸ 大使級會談開始於1955年8月1日，美國主要談判的提議是放棄在台海使用武力解決問題的聯合聲明。談判過程可見 Kenneth T. Young, *Negotiating with the Chinese Communists: The United States Experience, 1953-1967* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1968); Yafeng Xia, *Negotiating with the Enemy: U.S.-China Talks during the Cold War, 1949-1972* (Bloomington:

尤其是大使級會談，以維持台海現狀——華府認為這是當時最好的策略。⁴⁹第一次危機後，美國有關台灣的國家安全政策文件 NSC 5723 中，對於外島部份清楚標明：應該在適當時機，透過聯合國「保住外島現狀」，並提供國府軍備與訓練，協助以台灣為基地來防衛外島；只要總統認為防衛台澎有必要，將以美國武力協助國府抵抗中共對外島的攻擊。在討論此政策文件時，杜勒斯即指出：與三年前不同的是，外島防衛「已經」變成台灣防衛的一部份，如果中共「全面」攻擊外島，美國不能袖手旁觀，因為失去外島「一定會」連帶喪失台澎。⁵⁰

簡言之，華府高層認為既然第一次危機的決策成功地遏阻了中共攻擊，就沒有必要在承平時期的自動減防或放棄外島，否則豈非等於向侵略者示弱？如此一來，也不免會降低遏阻共黨擴張策略的效果，這在冷戰高潮的 1950 年代中期是絕對無法接受的；而杜勒斯將外島比擬為「西柏林」，當然不可能輕言放棄。更何況美方既然還有與中共溝通的管道，即可透過軟硬兼施的方式，維持台海的現狀，更沒必要因為擔心衝突復發而自動讓步、放棄外島。

除了將外島政策的目標訂定為維持現狀之外，就國際情勢而言，第一次台海危機之後，全球冷戰危機此起彼落，華府決策者實在無暇專心一致地思考與設計外島問題的解決之道。此外，艾森豪還得處理層出不窮的國內政治經濟問題，尤其是 1958 年間美國遭遇二戰之後最嚴重的經濟蕭條。艾森豪自己在 1955 年秋天心臟病發，兩年多以後又小中風；杜勒斯在 1956 年底也因結腸癌開刀。兩次台海危機期間的國際重大危機不計其數，重要者如 1956 年的蘇彝士運河危機與波蘭、匈牙利反共抗暴事件，1957 年的史波尼克震撼（泛指蘇聯比美

Indiana University Press, 2006).

49 MC, Dulles & Munro, 1956.04.06, MCS (Memo of Conversation Serie), box 5, f: April 1956, Dulles Papers, DDEL; Memo, McConaughy to Robertson, re: U.S. Policy toward China, 1957.04.16, *FRUS, 1955-1957*, 3:519-20; Letter, Rankin to McConaughy, 1957.05.15, Rankin Papers, box 8, f: 4, ML (Mudd Library, Princeton University)。有關大使級會談中，提議「放棄使用武力聲明」的協商經過摘要，可以參見 Memo, Parsons to Herter, 1958.08.25, FE Records (Records of the Bureau of Far Easter Affairs), box 2/2; f: Taiwan Straits Situation, FE Memos to the Secretary, RG 59, NA。

50 MD at the 338th NSC, 1957.10.02, *FRUS, 1955-1957*, 3:618; NSC 5723, U.S. Policy toward Taiwan and the Government of the Republic of China, 1957.10.04, *FRUS, 1955-1957*, 3:619-624.

國先發射人造衛星 Sputnik 號與洲際飛彈所造成的所謂飛彈鴻溝問題），1958年初有印尼的反共革命；砲戰前一個月爆發的中東危機（美軍登陸黎巴嫩）尚未落幕，中共就開始砲擊金門，此危機在 10 月底一經舒緩，緊接著 11 月就爆發柏林危機等等。⁵¹從副國務卿赫特在砲戰爆發後兩天在戰爭學院的演講內容，也可大略知道當時美國面對的國際問題繁重，台海危機只是其中很小的一部份。⁵²

做為自由世界領導的美國，常得忙著到處滅火、解決各種共黨「侵略」的挑戰，有學者就指出：杜勒斯的國務卿生涯，就是一連串的危機處理。⁵³也有學者認為：杜勒斯面對的國際問題層出不窮又揮之不去，他實在沒有足夠的時間在決策之前先學習與了解各種狀況，以採取最適當的策略。⁵⁴因此，儘管在兩次危機期間，駐台北的藍欽大使(Karl L. Rankin)與第七艦隊司令殷格索(Stuart H. Ingersoll)等人，都屢屢呼籲其上級，應該在兩岸情勢舒緩期間好好思考外島政策，以免中共再度攻擊時會像第一次危機一樣進退維谷，最後只好妥協。⁵⁵但華府決策者在國際問題方面，對於「非當下危機」的危險地區，其實是無暇從長計議，思考「徹底」解決問題之道。正如前文所提到的，杜勒斯強調，國安會應該討論「更重要的事」，而不是政策已經「很清楚」的外島問題。⁵⁶

既然在兩次危機期間，美方並未積極勸導或逼迫國府從外島減防撤防，國

⁵¹ 就華府決策者而言，這些危機都比台海危機來得重大，也是一般冷戰通史必討論的事件。冷戰通史與研究著作很多，最簡要的描述可參考 Robert McMahon, *The Cold War: A Very Short Introduction* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2003)。

⁵² Speech by Herter at the National War College, 1958.08.25, <http://callisto10.ggimg.com/doc/DDRS/DDRS-218117-i1-20.pdf> (accessed December 16, 2011).

⁵³ 見 Richard H. Immerman, *John Foster Dulles* 一書第八章。

⁵⁴ Ronald W. Pruessen, "John Foster Dulles and the Predicaments of Power," in Richard H. Immerman, ed., *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 21-45.

⁵⁵ Desp.407 from Taipei, re: Defense of Kinmen (Quemoy) and Matsu, 1956.01.17, 793.5/1-1756, RG 59, NA.

⁵⁶ Doc.179, MD at the 285th NSC, 1956.05.17, *FRUS, 1955-1957*, 3:363-366.

府是否如同危機爆發之後各方認定的，藉危機舒緩期大量增防，以便保證中共再度攻擊時，讓美國不得不介入，順便騷擾大陸，同時爭取反攻的機會呢？從第二節所引的美方高層說法，很容易得到這樣的印象，但若從外島駐軍的整體過程來看，卻又不然。首先，美國有相當多的籌碼可以約束國府的部隊調動。如同前文所提英方的認定：防約讓美國對國府的軍隊調動有相當大的約束力，但美方的約束力還不只透過防約而已。艾森豪一上任，就已經利用軍援的交付，取得不同形式控制國府的軍事行動與部隊調動的協議；⁵⁷第一次台海危機時，國府在防約議定書中承諾部隊大幅調動得經美方的同意。就實際軍事行動而言，美國可以完全控制國府空軍行動，對海、陸軍行動也大致可控制，只有對砲兵的控制比較鬆懈。⁵⁸到 1957 年底，台灣協防司令部爲了加強對國府軍事行動的控制，還列了一張需要 / 不需美國同意的攻擊行動清單給相關駐台人員。⁵⁹蔣介石屢屢向美方表示會信守承諾，而美方對蔣的信守承諾也予以肯定。⁶⁰例如中共開始砲擊後，奎爾擔心國府藉機刻意挑釁，艾森豪說蔣在這方面「一直遵循對我們的承諾」。⁶¹國務院在危機過後的檢討報告中，也指出國府雖然屢次威脅在某些情況下要獨立反擊中共基地，但實際上即使面對最極端的挑戰，也沒有真的出擊，反倒是冷靜地接受美國「所有」的決定。報告因此說：「或許我們應該給這個盟友更正確的評斷，他（蔣）其實比我們以前所認

⁵⁷ 防約之前美國對國府軍事行動的控制，可見張淑雅，《韓戰救臺灣？解讀美國政策》（台北：衛城出版，2011），第八章的討論。

⁵⁸ Memo, Robertson to Dulles, re: United States Guidance to GRC on Military Action with Particular Reference to the Offshore Islands, 1956.06.16, 794A.5/6-1656, RG 59, NA. 到第一次台海危機爆發後，美方甚至規定所有的「反擊」均需經過美國「總統本人」批准，見張淑雅，〈臺海危機前美國對外島的政策(1953-1954)〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 23（下）（1994年6月），頁 322-328，第五節的討論。

⁵⁹ Doc.301, Memo, CUSTDC Doyle to various US Mil Officers in ROC, 1957.12.03, *FRUS, 1955-1957*, 3:645-648.

⁶⁰ 蔣在 8 月 4 日再度向美國大使莊萊德重述承諾，見 NSC Briefing, "Chinese Nationalist Intentions," 1958.08.05, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/CI/01291/all.pdf> (accessed January 31, 2012); MC, 1958.08.15, STATE-JCS MTGS (Lot 63 D 417), Vol. VI. RG 59, NA.

⁶¹ Doc.43, Memo of Meeting at White House, 1958.08.25, *FRUS, 1958-1960*, 19:73-75.

知的更能遵循實際與理性（的原則）。」⁶²至於在第一次危機之前國府對外島的固守與增防，主要是因為美方的鼓勵所致，目的是要牽制中共。⁶³

其次，檔案紀錄也顯示國府在兩次危機間並未大量增防。第一次危機落幕後的美國官方紀錄顯示，美方從未對國府提出外島減防或撤軍的要求。太平洋軍區司令史敦普(Felix B. Stump)甚至對蔣介石表示要「將台灣包括外島地區之軍援需要，列為第一優先」，並要積極加強外島的防禦工事。⁶⁴國府在危機後與美國軍方討論協調台澎與外島防務，還請退休的柯克海軍上將(Charles Cooke)協助視察，也得到外島防務需要加強的結論。美軍顧問團雖認為增防將增加後勤負擔，反對以一個步兵師增防金門，但並不反對外島酌量增加砲兵、防砲、工兵等部隊。⁶⁵對此蔣介石則認為「既由我們獨立固守，即應由我們自己決定所需兵力」。⁶⁶國府遂於 1955 年 6 月中向美方表示，決定增調一個步兵師防守金門。國務院原想以防約換文來反對增防，後因軍方判斷調一個師至金門，不會削弱台灣本島防衛力量，故決定不與蔣爭辯，任由其增防金門。⁶⁷

蔣接著增調一個砲兵營至馬祖，顧問團雖然不贊成，但美方最後還是認定這種增防影響不大，不願過度爭辯而影響與國府的合作關係，也未大力反對。⁶⁸此後除定期部隊輪調外，外島並無重大增防，只是在顧問團協助下，陸續更新外島的軍事設備以增加防禦力。1956 年初，美軍顧問團長史邁斯(George W.

⁶² Doc.267, "Ten Principal Conclusions and Lessons Deriving from the Taiwan Crisis," 1959.02.27 [date from the DNSA version], *FRUS, 1958-1960*, 19:540.

⁶³ 外島增防經過見張淑雅，〈臺海危機前美國對外島的政策，1953-1954〉第一節的討論。

⁶⁴ 蔣介石史敦普談話紀錄，1955.05.09，407.1 總統談話紀錄函件，外交部。

⁶⁵ 見總統府四十四年第十六次軍事會談紀錄，1955.05.28，003.91/2693 總統府軍事會談案（44 年，聯勤），國防部軍務局史政處（以下簡稱國防部）。

⁶⁶ 總統府四十四年第十八次軍事會談紀錄，1955.06.16，003.91/2693 總統府軍事會談案（44 年，海總），國防部。

⁶⁷ 150730Z, CHMAAG to CINCPAC, 1955.06.15, 794a.5/7-155, RG 59, NA; tel.952 from Taipei, 1955.06.28, *FRUS, 1955-1957*, 2:615-616; Memo, Robertson to Dulles, re: Recommending Joint State-JCS Consideration of Proposed Transfer of Additional GRC Division to Quemoy, 1955.06.30, f: 306.11a TS Offshore Islands 1955, CA Records, box 51, RG 59, NA; Letter, Davis to Robertson, 1955.08.03, *FRUS, 1955-1957*, 3:13-14.

⁶⁸ 180530Z, CHMAAG to CINCPAC, 1955.09.18, *FRUS, 1955-1957*, 3:91-92; 200136Z, CINCPAC to CNO, 1955.09.19, *FRUS, 1955-1957*, p.92n3.

Smythe)還向國府參謀總長彭孟緝表示：經過顧問團的研究，外島確實應該增強火力與兵力；也認為就防空砲兵而言，台澎金馬防禦是一體的。雖然史邁斯聲明他的建議不等於美國增援的承諾，但此舉顯示美方駐台人員並不反對增強外島防禦。⁶⁹簡言之，儘管美國派駐台海地區的文武官員一致認為應該保住外島（此舉並不違反華府維持外島現狀的政策），也該事先規劃加強外島防禦，但兩次危機期間國府並未因此（也無法）「刻意」與「大量」增防外島。

另一方面，華府雖在危機之初強烈抱怨國府增防外島讓他們重陷困境，但危機高峰過後仔細檢視，才發現國府確實沒有刻意增防。國務院在 10 月初的一份研究外島駐軍問題的備忘錄中指出：兩次砲戰期間外島部隊並未大量增加，金門地區的部隊數量從 1954 年 9 月的 79,000 人到 1958 年 8 月的 86,000 人，是操作新式武器裝備所需。⁷⁰10 天之後，聯席會幕僚比較了金馬駐軍與中共可以用來攻擊外島的軍力，指出國府在金門的守軍部署是合理的，既然美國保證協防台灣與澎湖，若金防部的任務是不計代價保衛金門，當時駐紮金門部隊並不算太多，用一個師來保衛馬祖也不會太多。⁷¹危機結束後，美國駐聯合國代表團發給各會員國一份外島問題說明，指出國府在兩次危機期間，並未明顯增防外島，對中共港口的封鎖，也在 1956 年之後即已終止。國務院遠東司在危機舒緩後的一份報告中，則確認國府對大陸的各種騷擾行動不是已經停止，就是規模很小，顯然並非導致砲擊的原因。⁷²換句話說，危機舒緩後美方的調查顯示，國府在兩次危機間並未「大量」增防，增加部隊都經過美國的同意，駐軍數量也符合保住外島目標的需求；在此期間，國府也未刻意騷擾挑釁，

⁶⁹ Memo, Smyth to Peng Meng-chi, re: Augmentation of Offshore Island Defense, 1956.01.28, G-3 FORMOSA 1957 (Sec.1) (Case 2-), RG 319, NA.

⁷⁰ Memo, Robertson to Dulles, re: History of GRC Troop Strength on the Offshore Islands, 1958.10.06, 793.00/10-658, RG 59, NA.

⁷¹ MD, Joint Staffs to JCS, re: Force-level Requirements on the Offshore Is., 1958.10.15, JCS 2118/123, GF (Geographic files) 1958, box 6, 381 FORMOSA (11-8-48) sec.40, JCS Records, RG 218, NA.

⁷² "A Fact Sheet on the Taiwan Straits Crisis," by U.S. UN Delegation, 由中華民國駐聯合國代表辦事處於民國 47 年 10 月 23 日以代電轉送外交部，收於 426.2 台澎外島防禦問題（二），外交部；Memo, Robertson to Dulles, 1958.09.11, *FRUS, 1958-1960*, 19:MF105。

引發中共砲擊。

這樣的資料，當時批判國府刻意增防的全球媒體固然無從知悉，後來論斷蔣介石故意以增防來操控美國行動的研究者也未曾注意。倒是如同第二節所指出，之前研究者反覆引用美國決策者在危機前夕與初期因應危機的內部會議上所發表對國府大量增加金馬駐軍的抱怨，以之為國府在兩次危機期間蓄意綁架操控美國政策的鐵證，也認為這是造成危機與美國決策困境的主因。

對照本節所引用的資料，危機爆發前後艾森豪說法，與其說是歷史事實，不如說反映了他私下的希望，以及對海峽局勢再度緊張的不耐情緒。這種不耐主要應該是來自對外島價值的低下評估，以及國府理當唯美國馬首是瞻的期望。危機期間，國際上除了中東危機（中東因為產油，對美國而言攸關重大利益）尚未解決外，艾森豪還得因應即將到來的國內期中選舉他所屬政黨（共和黨）所處的劣勢，以及他的親信白宮顧問亞當斯(Sherman Adams)因涉及收賄而被迫辭職等國內重大政治問題；相較之下，外島只有維持國府士氣的心理價值，卻連番三次給華府製造麻煩，當然讓艾森豪很不耐煩，故全怪罪那個膽敢為美國行動「定調」的「狡詐的東方人」蔣介石，也是人之常情。⁷³

日理萬機的美國總統，已經全然忘記他在第一次台海危機之前，曾經確認外島是「台灣防禦的一部份」，失去外島將會讓防守台灣的任務「更加困難，甚至不可能」；第一次危機末期，他也曾認為可以用核武來解決外島問題。⁷⁴ 他還忘記在第一次危機過後曾經批准國安會文件，以維持外島「現狀」（而非放棄或弱化外島防禦）為美國的政策目標。但是艾森豪顯然清楚記得第一次危機尾聲時，他「真誠地」希望誘引蔣介石放棄外島。兩次危機間，他得敷衍英國對撤出外島的要求，用的理由是第一次危機時考量最多的國府士氣因素。只是一旦台海局勢再度升溫，他希望外島撤軍的記憶恢復，馬上就責怪蔣介石不

⁷³ MC with the President, 1958.08.25, International Series, box 10, f.6, WF, DDEL.

⁷⁴ MC by Cutler, May 22, 1954, *FRI*952-54, 14(1):428-430。有關第一次台海危機中使用核武問題的討論，見張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次台海危機策略之二〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 24（上），頁 451-460，第五節的討論。

聽美國的苦勸，清楚顯示艾森豪的不耐與焦慮情緒。危機前向艾森豪強調外島對國府士氣具重要性，以及不能向侵略示弱的杜勒斯，在危機爆發當下，都傾向怪罪國府以沒有具體成果的宣傳與騷擾活動導致中共攻擊，⁷⁵何況從 1955 年 4 月就確認外島該放棄或大幅減防的艾森豪？杜勒斯在危機結束後寫信給挪威外長藍奇(Halvard Lange)，將砲戰責任全部歸咎中共，指出國府早就停止執行關閉政策，沿岸突擊也幾可忽視，可是在砲戰爆發當天，卻認為外島是「有特權的庇護所」，顯然這個抱怨反映的與其說是事實，不如說是當下的焦慮。⁷⁶但這些決策者焦慮情緒的抒發，卻被引為蔣介石操控美國的鐵證，顯示採用史料時，實在不能不謹慎，以免製造迷思。以下將討論第二個迷思：美國甘願冒大戰風險，以核武保衛外島。

四、核武保金馬？

華府決策者對外島「只有」政治與心理價值一點並無歧見，但這一點政治與心理價值，為何會被「放大」到必須使用核武保衛，因此得冒核武大戰與全球毀滅的風險？仔細檢視危機前後的相關文件，會發現這樣的解釋未反映文件中所顯示的決策者本意，不見得是對文件正確的解讀，比較大程度上是反映研究者對核武大戰可能性的持續關懷，以及獨立研究者似乎必須持有的批判性。

就文件解釋而言，前舉史密斯備忘錄中被研究者強調的，是做為美國最高軍事指導單位的參謀首長聯席會議所擬的防衛外島計畫，竟然牽涉到使用核武深入攻擊大陸內部，很可能導致中共與蘇聯的報復攻擊，將衝突擴展為全球核

⁷⁵ 這是第二節中所引杜勒斯砲戰爆發後的立即反應，他甚至懷疑自己一向認定的「壓力楔子」策略根本無效，因為「在中共或東歐，改變主要得靠自然因素，不是外界的刺激。」Doc.41, Memo, Dulles to Herter & Robertson, 1958.08.23, *FRUS, 1958-1960*, 19:69-70。冷戰史專家賈迪斯(John L. Gaddis)首先提出「壓力楔子策略」一詞，有關此策略概念的討論，見 John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 2005, revised and expanded edition)一書第六章；本書初版日期為 1982 年，本文所引為 2005 年版。

⁷⁶ Letter, Dulles to Lange, 1958.12.13, Chronological, box 16, f. Dec. 1958, Dulles Papers, DDEL.

武大戰。但研究者多半未指出：史密斯所引用的是國防部與國務院根據當時美國的「戰略概念」，以及針對「假設性」情勢所設計的因應計畫，並不是華府決定採行的政策與行動。危機的發展也顯示，艾森豪政府毫無意願依照此計畫來回應中共的砲擊；反倒是計畫中所明示的偌大風險，看起來不但難以說服決策者使用核武保外島，說不定還因此而遏阻了高層採行此項計畫。

首先必須澄清的是：作戰「計畫」是軍事單位在實際作戰之前，依據假設的情勢與發展，以及當時所可掌握運用的武器、軍備和人力資源等，所擬定的因應構想。這些計畫必須時時根據局勢、軍事技術，以及裝備與人力的變動而調整，基本上只是「紙上作業」；真正的行動得依據衝突的實際狀況來調整，故計畫並非最後的決定與指揮官與部隊必須嚴格奉行的鐵律。曾任二戰時歐洲戰場指揮官的艾森豪就曾公開指出：戰爭變數太多，無法事先做完全的規劃，計畫只是為了部隊訓練，在緊急狀況下派不上用場。因為「緊急」的定義是未預料到的，所以不會照計畫上演，發生時只能把計畫丟到一邊，重新開始，因為「戰爭唯一不變的因素也就是戰爭中最有可變性、最不確定、最難預測的元素，那就是人性」。⁷⁷就作戰計畫而言，目標得確定（例如要保住金馬等外島），才能依據以最少代價（傷亡與花費）、最快達成目標的原則，設計軍事行動。而這樣的設計，多半以達成作戰目標為原則，較少考量軍事行動的政治後果——這個部份得由總統來做決斷。

史密斯備忘錄的大要，在修改後被納入 8 月 14 日國安會的相關文件中。國安會特助葛雷（Gordon Gray，七月接替卡特勒的職位）在開會簡報時指出：國安會需要討論中共對外島採取不同層次的行動時，美國應該如何回應？第一個層次是中共只封鎖而不大規模攻擊，第二個層次是：中共大規模攻擊外島（砲戰爆發後加入第三個層次，即中共意圖是攻擊台澎時）。他提醒與會者：考慮

⁷⁷ 此為美國冷戰史專家賈迪斯整理艾森豪有關戰爭計畫與實際作戰關係說法的摘要，見 John L. Gaddis, *Strategies of Containment*, p. 171。艾森豪在 1954 年 3 月 17 日、1955 年 3 月 23 日的記者會，以及 1957 年 11 月 14 日在國防後備主管會議的即席演講都提到這個問題，見 *The New York Times*, 1954.03.18, p. 1; 1955.03.24, p. 9; 1957.11.15, p. 4 的報導。

第二個層次的前提，是美國將使用核武擊敗中共攻擊，根據的即是史密斯備忘錄所提出的兩個文件；不過他也指出國安會計畫委員會(NSC Planning Board)有些成員認為，國安會應該「討論」美國要因應中共攻擊「是否必須要使用核武」。⁷⁸

文件的相關背景附件中，摘要了史密斯所提到的國防部與國務院的研究。研究中指出美國必須儘早「決定」是否要以武力對抗攫取外島的企圖，同時也得「決定」是否要使用核武。而這樣「選擇性與謹慎控制的核武攻擊」，將延伸到「在最短時間內成功防衛（外島）所需要中國大陸上任何目標」。這些目標大體在外島 500 哩範圍內，加上用來攻擊的基地，涵蓋了包括上海——杭州——南京——廣州範圍內的區域。研究結論指出：核武攻擊可能讓中共認定美國目標是摧毀其政權，會以此來爭取蘇聯支持，攻擊在其空軍能力範圍內所有的美國部隊與基地；萬一蘇聯認為中共政權真有危險，可能會提供核武，甚至以武力介入，因此衝突擴大成大戰的風險會非常大。該背景資料也摘要史密斯所提到的中情局評估，其結論是：任何遠東共黨國家都不會在未得到蘇聯支持的情況下，發動地區侵略，因此只要以核武因應此種侵略，無論規模大小，都得冒共黨核武報復與蘇聯介入擴大衝突的危險。⁷⁹換句話說，軍方並未主張「應該」要「自動」使用核武、深入轟炸大陸來防衛外島，而是建議要「儘早決定」是不是要使用武力與核武防衛外島；而軍方與中情局評估的使用核武後果，顯示他們似乎要提醒決策者，做決定之前得深切考量使用核武的「嚴重後果」。意即，報告反映了計畫設計者與評估者先行列出最嚴重風險的謹慎態度，而非因為「無理性」的冷戰考量，而「決定」或建議要用核武保衛外島，因此採行計畫之前，還需要經過國安會的考慮與決定；而真正要「使用」核武，更是得經過總統親自核定——這點掌控艾森豪是絕對不願放手的。

⁷⁸ Briefing Note for the 376th NSC Meeting of August 14, 1958, 1958.08.13, <http://callisto10.ggimg.com/doc/DDRS/DDRS-294471-i1-6.pdf> (accessed January 16, 2012), 未刪節版。

⁷⁹ 'Background Information for Taiwan Strait Discussion,' attachment B to "Briefing Note for the 376th NSC Meeting of August 14, 1958, 1958.08.13," <http://callisto10.ggimg.com/doc/DDRS/DDRS-294471-i1-6.pdf> (accessed January 16, 2012), 未刪節版。

但為何軍方會做這樣的計畫呢？這就得回到當時美國整體的「戰略」指導原則來看。冷戰開始時，美國主要戰略指導原則是肯楠(George F. Kennan)所提出的「圍堵政策」(containment)，其核心是強調共產主義有擴張傾向，自由世界只要把以蘇聯為首的共產政權「圍堵」在其原有範圍內，讓其擴張不得，他們終將自行萎縮覆滅。⁸⁰韓戰爆發後，圍堵概念逐漸被更積極的「核武遏阻」戰略所取代，即公開宣示共產黨的武裝侵略行動，將受到核子武器反擊，以警告共黨行動前先三思。⁸¹艾森豪上台後，美國挾著核子武器的優勢，提出「新面貌」(New Look)國家安全政策，除了以核子武器取代傳統武力做為保障國家安全的主要工具之外，還希望藉此政策降低國防開支，控制預算赤字。新面貌的主要戰略指導原則，則是杜勒斯所提出的「大舉報復」(massive retaliation)概念。⁸²

1950年12月29日（當時適逢韓戰聯軍撤退危機的最高潮，美國國內對該如何因應有激烈的辯論）時任國務院特別顧問的杜勒斯，在紐約對美國聯合國委員會演講時，提出因應危機與共黨侵略，不該針對「敵人選擇」的每個侵略地點做出反擊，而是要透過彼此合作，運用武器科技的優勢，直接摧毀敵人的侵略能力。⁸³杜勒斯自認這是他提出「大舉報復」概念之始，但當時他自己

⁸⁰ 肯楠的理論，見他以“X”為筆名在《外交事務》發表的文章，“The Sources of Soviet Conduct,” *Foreign Affairs* 25:4 (July 1947), pp. 566-582。他當時在美國駐蘇聯大使館服務，此文源自他發給國務院的分析報告。有關此戰略的討論，見 John L. Gaddis, *Strategies of Containment* 一書。

⁸¹ 有關遏阻理論的討論，可見 Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* 一書。

⁸² 本文無意討論美國整體核武戰略的改變，只想釐清核武防衛金馬計畫的大背景。艾森豪政府的冷戰戰略，可參見 Robert Bowie and Richard H. Immerman, *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy* (New York: Oxford University Press, 1998)，以及 Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* 第一章。整體核武政策檢討的細節，則可參看 David McKinley Walker 的博士論文：“Eisenhower’s New Look, Tactical Nuclear Weapons, and Limited War with a Case Study of the Taiwan Strait Crisis of 1958,” (Ph.D. Dissertation, Washington: The George Washington University, 2004)。另外，相關研究概況則可參考 Walker 論文的“Introduction”，以及 Richard H. Immerman, “Foreign Relations in the 1950s,” in Robert D. Schulzinger, ed., *A Companion to American Foreign Relations* (Malden: Blackwell Publishing Ltd, 2006), pp. 292-308。

⁸³ 杜勒斯的演說內容，見 *The New York Times*, 1950.12.30, pp. 1, 4。

或媒體報導並未使用這個詞彙。到 1954 年初，杜勒斯在演講與登載在《外交事務》(*Foreign Affairs*)的專文中，再度公開強調集體安全與摧毀侵略核心的概念，聲稱美國對任何武裝挑釁，都將在自己選擇的地點，以自己選擇的方式加以報復，意味共黨「任何」武裝挑釁，都可能導致自己本土毀滅的結果，藉此遏阻共產黨輕舉妄動，減少類似韓戰那樣直接防衛共黨邊界地區所導致的傷亡、花費與挫折。此概念隨即被外界稱為「大舉報復」，一般認為是艾森豪政府的冷戰戰略指導原則。⁸⁴在此原則下，集體安全是利用最少的費用來建立對共黨擴張最有效的防護，主要依賴的是海空等機動武力，以及可以戰略轟炸與戰術運用的核子武器，讓美國和盟邦都可以減少耗費最大的傳統武力與國防預算，同時增加防衛力。⁸⁵此後美國的武器發展與製造，還有全球的軍事行動計畫，基本上都是依此原則來擬定。

不過就在「大舉報復」標籤被貼上後不久，杜勒斯本人卻開始反省此概念是否過於「僵化」？能否適應情勢的轉變？⁸⁶這個反省在艾森豪政府第二個任期內變成持續的遏阻戰略檢討。反省的主因是到了 1950 年代後半期，蘇聯也發展出相當大的核武能力，打破美國獨佔核武的優勢，西歐盟邦因此開始質疑美國核武防護傘是否足以保障他們的安全？萬一共黨只針對他們國家發動地區性侵略，美國是否可能冒著與蘇聯大戰的風險而動用核武？杜勒斯從 1956 年蘇彝士運河危機之後，就常在國安會討論中提出大舉報復的問題，以及準備彈性回應地區性侵略能力的必要性，但艾森豪還是認定最省錢、最有效的遏阻

⁸⁴ David M. Walker 則指出大舉報復的粗略概念在二戰後就慢慢成型，但艾森豪政府比其前任更強調此點，杜勒斯則只是公開提出，做為教育民眾和遏阻敵人的公共政策。見 David McKinley Walker, "Eisenhower's New Look..." pp. 68-70。

⁸⁵ John Forest Dulles, "The Evolution of Foreign Policy," *Department of State Bulletin* (January 25, 1954), pp. 107-110; John Foster Dulles, "Policy for Security and Peace," *Foreign Affairs* 32:3 (April 1954), pp. 353-364. 中央社將杜勒斯在《外交事務》的文章全文翻譯，於 1954 年 5 月 11-14 日在《中央日報》、《聯合報》等台灣的報紙上登出。David M. Walker 的博士論文"Eisenhower's New Look..."強烈批判新面貌與大舉報復過度依賴核武，讓美國沒有因應有限戰爭的能力。

⁸⁶ 有關大舉報復與使用核武，可參考 H. W. Brands, "The Age of Vulnerability: Eisenhower and the National Insecurity State," *The American Historical Review* 94:4 (October 1989), pp. 963-989 一文的討論。

是「大舉報復」。⁸⁷

1957年蘇聯發射了第一顆人造衛星以及洲際飛彈，顯示其科技水準與美國相當、甚至還超過之後，盟邦的質疑更加強烈。由於「大舉報復」主導了武器科技的研發、各軍種武力的配置與部署，以及國防預算和整體預算的財政問題，故從1957年中開始，美國國家安全會議在檢討基本國家安全政策時，就不斷有人提出應該考慮修改這個戰略思維，以適應新的發展。艾森豪先組織了一個體制外的委員會，研究蘇聯核武攻擊力與美國防衛關係，其報告〔依此委員會主席之名，稱為「蓋瑟報告」(The Gaither Report)]指出，「大舉報復」戰略漏洞百出，讓美國缺乏因應有限戰爭的能力，建議應擴大美國與盟邦因應有限戰爭的軍力，提供較大的機動性，以遏阻或快速壓抑小型戰爭，免得因失控而演變成大戰。由於此報告不小心洩漏給媒體，引起美國內部很大的震撼，也加緊了華府的戰略檢討。⁸⁸

其實杜勒斯自己在第一次台海危機末期，就已經公開提出「低於大舉報復」(less-than-massive retaliation)的概念。1955年3月間，美國想要解決中共對外島與台灣的威脅，當時已經發展出原子落塵較低的小型核武〔簡稱「清潔核武」(clean bomb)或「戰術核武」(tactics nuclear weapon)]，艾森豪與杜勒斯認為應該教育大眾區別「戰術核武飛彈與落塵很大的大型核彈」，讓民眾接受核武也只是武器的一種，在適當的時候可以使用，做為使用核武解決台海問題的心理基礎。杜勒斯因此在3月15日的記者會中，提出「低於大舉報復」概念，即使用小型核武攻擊軍事目標，而非使用大型、全面摧毀城市的氫彈，以避免過度傷亡、避免擴大衝突；他也說若中共大舉攻擊台灣，美國可以戰術核武回應。次日，艾森豪接著在記者會說：戰術核武該被當作一般武器使用。⁸⁹這樣

⁸⁷ Richard H. Immerman, *John Foster Dulles*, pp. 172-173.

⁸⁸ Doc.5, MD at the 352d NSC Meeting, 1958.01.22, *FRUS, 1958-1960*, 3:26-30. 有關「蓋瑟報告」的討論，可參考 David L. Snead, *The Gaither Committee, Eisenhower, and the Cold War* (Columbus: Ohio State University Press, 1999)一書。

⁸⁹ Doc.15, EN, *FRUS, 1955-1957*, 19:60-61.

的說法引起輿論嘩然，結果似乎反而遏阻了艾森豪使用「任何」核武的想法。⁹⁰

第一次台海危機之後，除了蘇聯的科技核武發展之外，盟邦對美國的依賴與質疑，是促使杜勒斯更深入思考「大舉報復」戰略的主因。就盟邦的依賴而言，美國雖然在二戰之後就成為全球最「富」與最「強」的國家，但以一國之力肩負「自由世界」的防衛責任，在財政上仍然不免捉襟見肘。相對之下，盟邦卻似乎發展出「絆網理論」(Tripwire theory)，認為只要共產黨殺了幾個美國大兵，就會引發美國的大舉報復，以此即可遏阻蘇聯的侵略，不需要建立自己的部隊。⁹¹這概念在被限制發展自有武力的「前敵人」西德與日本尤其合用——此兩國節省了軍費，正好全心發展經濟，這就不免讓杜勒斯覺得不平。他認為美國防衛盟邦的承諾前提是大家應有「公平的負擔」，故在與英國外相勞艾德討論國防經費與德國武力問題時，抱怨說美國在 GNP 百分比、人力、兵役時間與其他方面的貢獻都比德國、英國還多。他也指出雖然在面對主要攻擊時，必須依賴核武，但美國不希望「完全依賴核子武器，毫無彈性可能」；就算核武遏阻可以處理大約九成的問題，也並非任何攻擊都會自動引發「大舉報復」的概念，並不足以遏阻所有攻擊，因此德國不是完全不需要自己的部隊。⁹²另一方面，英國卻似乎認為只要美國執行「大舉報復」，就可以撤退自己在德國的部隊，減少財政負擔。⁹³

儘管盟邦有依賴「大舉報復」而減少自己軍費支出的傾向，但蘇聯的核武技術發展，卻也讓他們質疑美國實際上是否會真的使用大型核武報復針對盟邦（而非美國）的攻擊，尤其是當報復與侵略程度實在不成比例時。負責與盟邦

⁹⁰ 有關第一次危機中因為使用核武宣傳所引起的恐戰風潮，請參見張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次台海危機策略之二〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 24（上），頁 451-460 一文第五節的討論。

⁹¹ John Gillingham, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1991), p. 252.

⁹² Doc.44, MC, Dulles, Lloyd, et. al., 1956.12.11, Paris, *FRUS, 1955-1957*, 4:123-133.

⁹³ Doc.105, MC, Dulles with Chancellor Adenauer et. al., Bonn, 1957.05.04., *FRUS, 1955-1957*, 26:238.

交涉的杜勒斯對此壓力的感受最直接，故他於 1957 年中對軍方演講時即坦白指出，大舉報復戰略雖然可以造成「以較低代價導致較高安全程度」的結果，但也需要以「有限戰爭」對抗邊緣侵略，因為「懲罰應該配合罪行」。只是若以傳統武力因應，就得大幅增加軍事預算，因此他認為該推動以戰術核武來對抗蘇聯發起的小侵略，既可提供足夠的遏阻與防衛，又不需要美國與其他國家大幅增加軍事預算與通膨，避免摧毀自由世界的經濟基礎。聯席會主席雷德福在同一場合的演講中，也同意杜勒斯的看法，認為該推動以「戰術核武」保住遏阻能力，同時爲了因應軍費預算的限制，應該減少海外駐軍，以機動武力支援地區部隊。⁹⁴

幾個月後，杜勒斯在《外交事務》發表一篇文章，再度指出應該檢討大舉報復戰略的原因：以摧毀大部份人類的力量來保住和平是不得已的最後選擇，而蘇聯顯然認為人類本能會阻止美國使用大型核武，若只以傳統武器攻擊歐洲，美國「應該」不會使用核武以避免傷到友邦人民，因此共黨集團只要以充沛的人力與傳統武力即可在歐亞大陸稱霸。他強調集體安全最有效、最便宜，未來以機動核武遏阻以傳武爲主的地區性侵略，讓友邦也參與防衛，不必完全依靠美國的大舉報復，因為「自由世界的軍事經濟資源的整合，是因應戰爭最有效、最便宜的保險」。⁹⁵簡言之，他認為美國可以放棄以核武大戰爲主要遏阻工具，推動以戰術核武因應越來越有可能發生的有限戰爭。

另外，蓋瑟報告也讓華府高層不得不更積極檢討「大舉報復」。杜勒斯先說服艾森豪高層檢討的必要性，艾森豪同意「大舉報復」戰略沒有充分考慮有限戰爭的可能，故指示先組織一個軍事、外交與國安高層的小組，先擬出報告，再讓他決定。⁹⁶杜勒斯在 4 月 7 日小組第一次開會時，再度強調盟邦的質疑，

⁹⁴ 杜勒斯與雷德福是在 1957 年 6 月 14-15 日在華府附近的 Quantico, Virginia 舉行的國防部年度部長（軍事）會議中演講，演講內容摘要見 Doc.122, EN, *FRUS, 1955-1957*, 19:526-528。

⁹⁵ John Foster Dulles, "Challenge and Response in United States Policy," *Foreign Affairs* 36:1 (October 1957), pp. 32-33. 這篇文章是經過艾森豪的批准的，見 Doc.14, EN re: MC, Dulles and Eisenhower, 1958.04.01, *FRUS, 1958-1960*, 3:57。

⁹⁶ Doc.14, EN, re: MC, Dulles and Eisenhower, 1958.04.01, *FRUS, 1958-1960*, 3:57。

並指出目前西歐盟邦領導雖然配合美國政策，但領導換人後，疑心恐怕會增強；若美國的考量只侷限於大戰、只生產大戰武器，「是否會變成自己戰略概念的囚徒，被捲入惡性循環？」何況總統必須「授權發動全面戰爭」，不但抉擇艱難、風險也很大。因此，他認為美國得趕緊尋找其他可信度較高的戰略，既可遏阻侵略，同時保住盟邦信心，「我們得有一個可以『銷售』給大眾的政策，否則就會失去盟邦」。⁹⁷

艾森豪的國安特助卡特勒(Robert Cutler)支持杜勒斯的立場。卡特勒認為不該繼續以核武大戰為達成國家目標的手段，美國也不該為了製造無可超越的遏阻力而犧牲其他層次的的能力。他向艾森豪建議：對有限侵略的回應必須「限制目標與工具」，運用不同噸位的核武與強化傳統武器做「漸層遏阻」，並以不要想「贏太多」的原則來約束外交與軍事行動，最好是以「穩定情勢」為目標。他還指出過度的遏阻力不但會降低有限戰爭的因應力，也可能刺激敵方領導的猜疑與妄想傾向、鼓勵他們煽動中立國家的恐戰心理。⁹⁸卡特勒之外，國安會計畫委員會也支持杜勒斯的想法。一位核能委員會(Atomic Energy Commission)的代表就非常不客氣地指出：當時的國家安全政策，似乎是立基於一個「不正確、不合理、不理性」，而且「過時」的軍事原則之上；他也呼應不該讓總統個人做毀滅性核戰決定的看法，指出「若蘇聯採取慣用且相當成功的間接侵略怎麼辦？什麼樣情況才會讓一個有智慧、有人性、獻身和平的人，決定要犧牲一億五千萬人或全球人的生命？」⁹⁹

雖然杜勒斯的立場有卡特勒與國安會計畫委員會的支持，但軍方反對聲浪

⁹⁷ 見 Doc.18, MC, McElroy, Dulles, et.al, 1958.04.07, *FRUS, 1958-1960*, 3:62-64; MC, Dulles, McElroy, et. al., 1958.04.07, 收在 *US. Nuclear History, Nuclear Arms and Politics in the Missile Age, 1955-1968*, Washington: The National Security Archive/Chadwyck-Healey, 1998, Microfilm document collection 中。此兩個文件是同一個會議，由兩個不同人所做的紀錄，後面一份討論紀錄較詳細記載會中個人的發言內容。

⁹⁸ Doc.19, Letter, Cutler to Dulles, 1958.04.07, *FRUS, 1958-1960*, 3:65-68.

⁹⁹ Memo, Jack H. Morse (AEC) to Cutler, re: Why American Leadership of the Free World Declines, 1958.04.09, WHO (White House Office), NSA (National Security Assistant Series), NSC Briefing Notes, box 16, Eisenhower Papers, DDEL.

也不小。軍方高層如國防部長麥艾樂，以及聯席會主席丁寧(Nathan F. Twining)與勃克等人，都認為美國當時有足夠因應各種層次挑戰的武力，再增加有限戰爭的能力需要很多經費，除非相對減少大舉報復的遏阻力，這是軍方期期以為不可的。此外，如丁寧在5月1日的國安會中所強調的，增加有限戰爭能力，會讓敵人誤認美國失去遏阻意志，導致遏阻失效；如果人民不願意接受大戰的風險，自由國家就很難存活。他還指出：美國既然未在韓戰、第一次台海危機、中南半島或印尼等地區衝突中使用核武，顯示「在介入有限戰爭時，政治決定比軍事能力的影響更大」。雖然在此會中，杜勒斯再度強調只要西歐盟邦換領導人，一定會增加對美國為他們冒核武大戰風險的質疑，故該儘快修改戰略、同時協助盟邦軍事現代化，以安定盟邦的心。但艾森豪支持軍方的立場，認為「每個小戰都會增加全球大戰的可能」，且在北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, 以下簡稱 NATO)地區的衝突不可能限制範圍，面對蘇聯 175 師裝備了傳統武器與核武的兵力，光憑美國的 6 個師加上 NATO 國家的兵力，如何才能防衛歐洲的有限戰爭？此外，艾森豪也擔心要強化機動與戰術武力，除非減少核武遏阻力，要不就得增加軍事預算。若選擇後者，為了維持更大的軍力，就必須要實施「控制經濟」，讓美國變成「一個軍事化國家」(a garrison state)，他實在無法接受。¹⁰⁰既然總統如此拍板，國安會遂定案只加強部隊運用核武的「彈性應變力」，不增加傳統武力；不過艾森豪同意持續研究此問題。¹⁰¹

聯席會在6月底時，正式向國安會提出了前面所提史密斯備忘錄所引用的研究報告，即「美國與盟邦到1961年7月1日為止的有限軍事行動能力研究」，其中一點指出「美國可以對中共採取有限的軍事行動，而沒有太高的大戰風險」。杜勒斯在6月26日國安會討論此研究時，指出美國在遠東沒有採取「非

¹⁰⁰ Doc.23, MD at the 364th NSC Meeting, 1958.05.01, *FRUS, 1958-1960*, 3:79-97. 其實艾森豪在1956年中還是堅持：大舉報復戰略可能是大戰時存活的關鍵，而軍事計畫的基本原則應該是計劃在美國可能介入的任何小型戰爭中使用戰術核武。見 Doc.80, MC, Eisenhower, Radford, Taylor, 1956.05.24, *FRUS, 1955-1957*, 19:313。

¹⁰¹ Doc.24, NSC 5810/1, May 5, 1958, *FRUS, 1958-1960*, 3:98-116, par.14.

核武的有限軍事行動能力」，但在遠東使用核武會有「最嚴重的政治後果」。艾森豪認爲若要在遠東駐紮更多部隊，必須增加很多預算。國安會遂決議要求中情局在 7 月 24 日國安會開會之前，評估中共、蘇聯以及全球對美國在遠東使用核武可能引起的軍事反應。¹⁰²此研究的結果即史密斯備忘錄中所引用的中情局報告，其中指出美國若在遠東地區使用核武，蘇聯可能認爲地區共黨使用核武不一定會演變成大戰，故共黨可能以核武報復。另一方面，美國使用核武還會激起對大戰的恐懼，反而模糊了共黨挑起衝突的責任。¹⁰³中情局長亞倫·杜勒斯(Allen Dulles)在 7 月 24 日國安會中強調，上述研究結果「全屬推論」，但他認爲美國不能期望在遠東使用核武不會引起敵方報復，因敵方不會爲了害怕大戰而不報復，而全球對美國在遠東使用核武一定會有負面反應。¹⁰⁴

國防部在完成上述有限戰爭的研究後，認爲美國與盟邦現有軍力具有相當彈性，可以因應有限戰爭，也認爲還是該優先考慮繼續遏阻全面核戰。對於歐洲盟邦的懷疑，國防部認爲與蘇聯戰爭的行動與目標不可能有限，也不該如此思考，以免弱化遏阻、影響盟邦態度。因此國防部建議目前不修改「大舉報復」的戰略，但同意如 NSC 5801/1 第 17 段內的說法：「爲了反制目前存在的懷疑，美國應該確認必要時會使用核武保衛自由世界的利益。」¹⁰⁵簡言之，儘管華府內部對大舉報復主要依賴核武的戰略有質疑，也有積極的檢討與辯論，但到第二次台海危機前，美國仍以核武做爲全球防禦的主要戰略工具，這也是軍方擬定外島防衛計畫的指導原則。

除了戰略指導原則外，美國爲了節省軍事預算，在太平洋地區並無足夠的傳統武力，讓軍方也不得不擬定以核武防衛外島的計畫。艾森豪在 1957 年 7 月中的國安會中，就說他在 1956 年底時已經承諾，在沒有戰爭與災難的前提下，將國防預算限制在美金 390 億元之內，這比前幾年少了近兩成。雖然可以

¹⁰² Doc.27, MD at the 370th NSC, 1958.06.26, *FRUS, 1958-1960*, 3:119-124. 該研究完成日期是 5 月 29 日。

¹⁰³ Doc.31, MD at the 373rd NSC, 1958.07.24, *FRUS, 1958-1960*, 3:129n3.

¹⁰⁴ Doc.31, MD at the 373rd NSC, 1958.07.24, *FRUS, 1958-1960*, 3:128-131.

¹⁰⁵ Doc.30, Memo, McElroy to NSC, 1958.07.18, *FRUS, 1958-1960*, 3:125-128.

透過減少各地駐軍數量與軍援來節省軍費，但還是得考慮全球冷戰的政治經濟因素，協助保住各國的親美或非共政府，同時還要與共產黨對中立國家所可能提供的援助競爭，以遏阻共黨影響力的擴張。¹⁰⁶

在擲節軍費的考量下，從 1957 年中杜勒斯與雷德福的演講過後，國安會即開始思考與策劃減少海外駐軍與軍事援助問題，預計從遠東地區開始，先發展出行動原則，選定一個國家試辦，再檢討是否適用於其他地區。¹⁰⁷軍方在研究整體駐防海外武力問題之後，於 1957 年 9 月初提出初步減防計畫。當時美國部隊數量為 280 萬人左右，其中 90 萬人駐紮海外，預計到 1961 年中將裁軍 60 萬人，包括陸軍 7 個師，到時將沒有陸軍可以駐紮在遠東，只有 4 個師駐紮在 NATO 國家。可以投擲核彈的戰略空軍單位數量將減半，不過駐紮在海外比例會增加，亦即美國的海外駐軍得以飛彈核武等機動性武器，來彌補部隊減少的作戰力。雖然這對日本與南韓的可能影響最大，因為這兩國是遠東駐紮美軍最多的國家，¹⁰⁸不過有關台海（與外島）的防禦計畫也受到影響。這就是軍方對金馬（與台澎）的防禦計畫，以使用核武為主要工具的根本原因——在大舉報復戰略指導下，美國的部隊結構逐漸改變，當時在遠東地區確實沒有足夠的傳統武力可以用來因應中共的「全面攻擊」。¹⁰⁹

對台海地區共同防禦的核武轉向，在危機爆發前就已經開始執行。如 1957 年底，美國太平洋艦隊司令就因為預算限制與太平洋軍區空軍單位減少，準備

¹⁰⁶ Doc.132, MD, the 331st NSC, 1957.07.18, *FRUS, 1955-1957*, 19:553-556. 當時蘇聯對冷戰採取和平攻勢，積極以經濟援助與貿易機會，籠絡新興國家，擴展影響力，也是很大的威脅。見 Richard Stebbins, *The United States in World Affairs, 1958* (New York: Simon and Schuster, 1959) 第一章的討論。

¹⁰⁷ Doc.125, Memo, Cutler to Eisenhower, re: Further Application of “New Look” to U.S. Defense Effort Overseas, 1957.07.01, *FRUS, 1955-1957*, 19:533-535.

¹⁰⁸ Memo, Jones to Robertson, 1957.09.09, f: TS Files of the Regional Planning Advisor, FE Records, box 1, RG 59, NA.

¹⁰⁹ 到危機結束後，太平洋軍區總司令在檢討報告中還是確認，如果只能使用傳統武力並在美國砲火範圍內運作，中美抵禦對外島全力攻擊有問題。見 150127Z, CINCPAC to JCS, re: Report of Operations with Emphasis on Lessons Learned in the Lebanon and Quemoy Operations, 1958.12.15, CD (Central Decimal Files) 1958, box 29, 319.1 (11-18-58) sec.1, JCS Records, RG 218, NA. 1950 年代美國軍事結構的改變，可參見 David McKinley Walker, “Eisenhower’s New Look...,” chapter 7。

將可以裝載核武的 F-100 全天候攔截戰術偵察機中隊「經常輪調」台灣，取代當時「駐紮」台灣但無核武能力的 F-86F 中隊。¹¹⁰而在此之前，美方已經先提供台灣可以攜帶原子彈頭的屠牛士飛彈。¹¹¹這些被解釋為加強對中共敵意的措施，其實是因美國持續以大舉報復為戰略指導，加上控制國防預算、傳統武力不足，卻又必須全球防堵共黨的普遍現象，並非針對中共而來。

到第二次危機爆發前一個月，美國高層基本上認定不可能限制與蘇聯在歐洲地區的衝突，加上必須控制軍事預算，故決定暫時不修改「大舉報復」戰略，不過願意向盟邦保證「必要時會使用核武保衛自由世界的利益」。在採取此立場的同時，華府決策者也認知到兩個互相矛盾的事實：美國在遠東沒有採取「非核武的有限軍事行動能力」，但得接受在遠東使用核武可能導致敵方核武報復、以及全球負面反應的風險。在傳統能力不足的情況下，只要美方對外島的目標是「維持現狀」而非棄守，軍方在擬定因應中共攻擊外島的軍事計畫時，不可能不以核武為主要工具。但考慮到第二個因素，則計畫只是「計畫」，危機一爆發，華府決策者馬上看到的還是敵方核武報復的可能，以及全球的負面反應。因而在因應危機的討論中，主要的關懷是在如何「避免」使用核武，而非「執行」此既定的軍事計畫。

前述「有限戰爭」研究，在國安會中雖然沒有受到很大的挑戰，但到 8 月間台海局勢升溫後，國務院馬上提出對美國為了「兩群『毫不重要的』(inconsequential)小島」冒核戰風險的強烈質疑。¹¹²政策規劃司長史密斯因此寫了他那篇著名備忘錄，強調若依照軍方的防衛計畫，保衛外島必定導致中共蘇聯核武反擊台灣與第七艦隊，等於宣告核武大戰開始，要採取這樣的行動至少得先諮商國會；他個人認為，若真確定保外島攸關美國重大國家利益，就該另

¹¹⁰ Tel.9998, CINCPAC to CNO, 1957.11.19, GF 1957, box 9, CCS 381 Formosa, Sec. 34, JCS Records, RG 218, NA.

¹¹¹ 有關此飛彈進駐的報導，見《聯合報》，1957年5月9日，第1版。

¹¹² “Certain Basic Political Factors Relating to U.S. Defense of the Offshore Islands,” Tab. B to Memo, Green to Robertson, 1958.08.13, 793.5/8-1358, RG 59, NA.

覓途徑，限制衝突範圍。¹¹³政策規劃司因此建議赫特在 8 月 14 日的國安會中質問丁寧軍方以核武深入攻擊大陸的詳細計畫、預計平民傷亡數目，並評估敵方用核武或傳武報復攻擊美方軍艦基地、台灣或其他地方的可能。萬一共黨以核武攻擊台灣，美方將如何因應？¹¹⁴聯席會的回答是，當時要以傳統武力協助國府突破中共封鎖雖然困難，但尚有可能；若中共大規模攻擊時，則「必須要用核武」才能「保住」外島。至於較尖銳的問題，如對大陸核武攻擊目標、武器型式與平民傷亡的估計，以及敵方反擊目標等，聯席會內部卻沒有共識，就難以回答。¹¹⁵

到危機爆發前，華府軍方認定當中共「全力攻擊」時，除非放棄外島，就得接受最終可能得使用核武攻擊大陸內部基地的風險。¹¹⁶但為外島使用核武的「條件」與「目標」都有嚴格限制，缺乏精確的風險程度評估，則顯示軍方對此問題的思考還不夠透徹，其計畫或評估也只是理論上的。另一方面，艾森豪雖然認為該保留大舉報復戰略，但對於下令使用核武卻極端謹慎。依照當時的政策，就算已經奉令出動的戰略轟炸機，都可能在最後關頭因未受命投擲核彈就直接折返；¹¹⁷高層連地區指揮官在美軍受到「重大傷害」卻又無法聯絡總統時，是否可以逕行使用核武報復的問題，都討論再三——原則上決策高層同意核武使用權應該完全掌握在文官手中，艾森豪甚且堅持只有總統可授權使用核武。¹¹⁸

另一方面，國務院則不斷逼軍方必須釐清核武防衛外島的代價。史密斯說他無論如何無法接受為外島冒核武大戰的風險，若軍方無法提出「不使用核武」因應中共封鎖外島的辦法，就得全盤檢討外島政策。¹¹⁹代理國務卿赫特因此建

¹¹³ Memo, Smith to Herter, 1958.08.13, 793.5/8-1358, RG 59, NA.

¹¹⁴ Possible Questions to Ask General Twining, 1958.08.13, *FRUS, 1958-1960*, 19:MF28.

¹¹⁵ Doc.36, Memo, Green to Parsons, 1958.08.18, *FRUS, 1958-1960*, 19:59-60.

¹¹⁶ MC, 1958.08.15, State-JCS Meetings (LOT63D417), Vol. VI, RG 59, NA.

¹¹⁷ 見 Doc.25, MD at the 367th NSC, 1958.05.29, *FRUS, 1958-1960*, 3:117-118 的討論。

¹¹⁸ MC, Eisenhower, Dulles, Cutler, Twining, McElroy, 1958.06.27, by Goodpaster on 1958.06.30, NSA, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb332/doc05a.pdf> (accessed August 24, 2012).

¹¹⁹ Doc.35, Memo, Smith to Dulles, 1958.08.15, *FRUS, 1958-1960*, 19:57-59.

議杜勒斯要設法透過外交管道或公開聲明警告，遏阻中共大規模攻擊外島，「避免」使用核武。¹²⁰亦即，國務院認為在放棄外島或為其打核戰的兩個極端中，還有其他的選項；對中共砲擊金門的反應，應該視中共的行動（更精確地說，是對中共行動「意圖」的評估）而定。而這種謹慎實際的態度，到砲擊真正開始後更展露無遺。

8月初赫毛會談公報發表後，台海局勢升溫，軍方開始較具體地思考因應之道，逐漸發展出階段性（漸層）介入的策略。如第三節所言，華府對自己的遏阻力與中共瞭解此能力的理性頗具信心，從未認為中共一開始就會傾全力大規模攻擊外島，而是會先採取偵測性行動，再看情勢逐漸加強攻擊力道。海軍部策劃人員因此建議：只要中共不「直接攻擊」外島或台灣，美國只需提供更多軍援，增加在台海的軍力展示，接手台灣的空防，讓國府空軍保衛外島，即可因應偵測行動；重要的是：切忌公開或私下承諾保外島，以免喪失行動與政策彈性。若中共只攻擊外島，可以透過聯合國要求中共 24 小時內停火，否則美國會參與防衛。若到此程度中共還不縮手，美國「應該以核武攻擊龍溪、龍田機場，並重複（停火）要求」。萬一中共在限期內還是沒回應，美國才要根據既有的作戰計畫，對中共軍事據點「發動全面核武進攻」；只要中共攻擊台澎，美則依據防約、按照太平洋區擬定的作戰計畫協助防衛。¹²¹遠東區域計畫顧問葛林(Michael J. Green)很推崇這個階段性介入概念，只要求釐清幾個行動層次的細節。¹²²海軍的評估與之前聯席會的評估有點差距，認為只要提供現代化戰機與武器，國府即可取得空優，用傳統武器也可有效摧毀廈門附近的機場。換句話說，因應「有限攻擊」，不見得需要動用核武。¹²³這個階段性介入概念，在砲擊開始之後被國安會接受，成為因應危機的主要策略。

中共開始砲擊後，美方的當下反應，更清楚反映決策者小心謹慎的態度。

¹²⁰ Doc.34, Memo, Herter to Dulles, 1958.08.15, *FRUS, 1958-1960*, 19:56-57.

¹²¹ Memo, Miller to CNO, 1958.08.15, GF 1958, box 5, 381 FORMOSA (11-8-48) sec.37, JCS Records, RG 218, NA.

¹²² Memo, Green to Parsons, 1958.08.18, 793.5/8-1858, RG 59, NA.

¹²³ Memo, Stroch to Green, 1958.08.25, 793.5/8-2558, RG 59, NA.

他們既不願公開、甚至也不願私下承諾要保衛外島，還竭盡所能避免使用核武介入危機。一開始，決策階層就取得共識，縱然無法放棄外島，也不能設想要保住金馬島群內所有的小岩塊與礁石，因此第一要務是界定美國協助防衛的範圍，只限於大、小金門以及馬祖的五個主要島嶼，但必須避免公開承諾要保哪些島嶼，以免沒有轉圜餘地、或鼓勵中共攻打未列舉的小島。¹²⁴除了加速交付並增加給國府的軍援，以及派遣美國海空機動部隊到台海「展示」武力，藉以遏阻中共進一步的行動外，¹²⁵華府判斷中共可能先封鎖外島運補，故較積極的軍事介入為護航國府的運補船隻。但即便只採取這種間接的武力介入，華府還是嚴格指示美艦只能在「國際水域」護航；若中共對美艦開火可以自衛還擊，同時也要儘速離開，避免給予挑釁的印象。¹²⁶砲擊後在艾森豪辦公室的首次因應會議中明確決定：美軍的介入程度將視中共行動而定，基本上分為三階段（砲擊封鎖、侵略外島、攻擊台灣），第三階段回應行動前必須請示華府，而且只有經過總統「特別授權」才可使用核武。¹²⁷

除了謹慎決策外，華府還嚴格遙控地區的軍事行動。第七艦隊司令畢克萊 (Wallace M. Beakley) 在 9 月 8 日寫信給前艦隊司令普萊德 (Alfred M. Pride) 時，就說當時最忙的工作，是要回答華府與珍珠港（太平洋總部）不斷送來的詢問電報，因為他可能「忘記告訴他們每艘船每次的航程改變」。¹²⁸其實不用華府

¹²⁴ 此點先由國務院、軍方與中情局開會取得共識，再取得總統同意。討論見 MR for the Meeting, 1958.08.25, 793.00/8-2558, RG 59, NA; Doc.43, Memo of Meeting at White House, 1958.08.25, *FRUS, 1958-1960*, 19:73-75。

¹²⁵ 美方在危機期間調到台海地區的部隊與提供的軍備摘要，可見 Letter, Smoot to Yu Ta-wei, 1958.11.22 的兩個附件（中譯本：「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」），蔣中正總統文物，國史館，典藏號 002080106048016。展示武力的描述可參見 Gordan H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford: Stanford University Press, 1990), pp. 184-186，以及 Joseph F. Bouchard, *Command in Crisis: Four Case Studies* (New York: Columbia University Press, 1991), pp. 69-70。

¹²⁶ Doc.52, Summary of Meeting at the White House on the Taiwan Straits Situation, 1958.08.29, 9am., *FRUS, 1958-1960*, 19:96-99; 012002Z, CINCPAC to Smoot, 1958.09.01, 793.5/9-158, RG 59, NA; Joseph F. Bouchard, *Command in Crisis*, p. 72.

¹²⁷ Doc.43, Memo of Meeting at White House, 1958.08.25, *FRUS, 1958-1960*, 19:73-75.

¹²⁸ Joseph F. Bouchard, *Command in Crisis*, p. 76 所引。

長官提醒，負責執行的地區指揮官們也一樣小心翼翼，唯恐衝突擴大。砲戰前美軍在台海地區的行動，無論是自衛或追擊，限制就已經非常嚴格。¹²⁹砲戰前夕，負責台海地區安全的最高指揮官太平洋區司令費爾特(Harry D. Felt)向海軍軍令部長勃克表示：他不贊成當國府巡邏機受到攻擊時，就允許回擊中共機場，追擊也只能到大陸外海 3 海浬處，且要嚴控美機的參與，以顯示美國的確沒有侵略意圖。¹³⁰砲戰爆發後，儘管華府決定不接受中共 12 海浬領海的宣示，也指示護航可以到 3 海浬（一般接受的國際水域），但美方的巡邏艦卻刻意離大陸至少 12 海浬，戰機則小心保持離岸 20 哩的距離。¹³¹在華府負責台海行動的勃克特別指示，護航時只有一艘驅逐艦可以出現在中共看得到的地方，其他船艦應停在較遠但還可回應攻擊之處。不過現場指揮官還是很小心地指示下屬，護航艦「至少」要離岸 5 海浬以避開砲火。¹³²畢克萊也清楚告誡其下任務編組(Task Force)的指揮官們，在執行護航行動時，「千萬記得，你們若開砲，全世界都會聽見，甚至聯合國也可能聽到，（行動）一定要正確」。¹³³換句話說，儘管看似大膽的計畫以核武保外島，但美國軍方從上到下，卻都謹慎地以避免與中共正面衝突為最高行動指導原則。

砲戰爆發後兩天，太平洋軍區接到聯席會的正式指示，開始時不能使用核武。以下兩週內，華府在連續的指示中，確定了除非經總統授權，否則禁止在「任一階段」使用核武的原則。這是事先擬定的作戰計畫中所沒有的條件，故整個地區指揮系統、武力裝備與後勤都沒有相對的因應準備，主要受到影響的是空軍，對海軍也造成相當的困擾。¹³⁴地區總指揮官費爾特除了得評估麾下非核武能力外，還得馬上調整指揮系統與策劃行動細節，讓他相當焦慮。¹³⁵雖然

¹²⁹ 限制細節可以參看 Joseph F. Bouchard, *Command in Crisis*, p. 68。

¹³⁰ 130357Z, CINCPAC to CNO, 1958.08.13, 381 FORMOSA (11-8-48) sec.37, JCS Records, GF 1958, box 5, RG 218, NA.

¹³¹ Joseph F. Bouchard, *Command in Crisis*, p. 77.

¹³² Joseph F. Bouchard, *Command in Crisis*, p. 75.

¹³³ 021044Z, Commander 7FLT to all 7FLT Task Force Commanders, 1958.09.03, 793.00/9-258, RG 59, NA.

¹³⁴ Joseph F. Bouchard, *Command in Crisis*, pp. 65-68.

¹³⁵ 原先計劃使用核武，故地區總指揮由太平洋司令負責，離台海地區遠、應變力較差；砲戰爆發

軍方在危機過後的檢討中，都認為美方的堅定與行動成功地遏阻了中共攫取外島的野心，但也紛紛指出事先行動計畫與實際行動落差所造成的問題。¹³⁶太平洋艦隊司令霍伍德(Herbert G. Hopwood)在檢討報告中指出：事前的應變計畫過度依賴核武，若限制使用核武，軍隊的能力會有重大的改變。

另外，雖然在危機早期就建立統一指揮部，¹³⁷但需要很長時間才能讓計畫、決策與協調程序發展到可以有效因應衝突，加上原先使用核武的計畫與當下的國家政策不能配合、對防禦外島也沒有細部計畫，因此造成行動計畫的空檔。¹³⁸空軍部的檢討報告中也指出，之前的計畫是以使用核武為前提，而華府在衝突初期臨時指示不許使用核武，讓地區指揮來不及準備因應計畫與各層面的調整，故建議高層日後在決策時，應該考慮到政治考量對軍事計畫的影響。¹³⁹而美軍駐台協防軍援司令史慕德(Roland N. Smoot)的檢討中，則指出冷戰與有限戰爭無法完全事先規劃，故保持彈性、能快速聚集強大武力是關鍵，彈性包括不能排除使用核武的可能性，因為威脅使用核武與威脅美國將介入兩者，對遏阻中共有同樣功效。史慕德的概念被收入整體的檢討報告中。¹⁴⁰換句話說，

後，既然不能使用核武，就得重新架構指揮體系，改由美軍駐台協防軍援司令史慕德統一指揮參與行動的美軍，並做為與國府軍事協調的單一窗口。各種調整的討論，可參見 Jacob van Staaveren, "Air Operations in the Taiwan Crisis of 1958," USAF Historical Division Liaison Office, November 1962, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/CI/01525/all.pdf> (accessed February 13, 2012)。

- ¹³⁶ 11月底時，陸軍參謀長認為軍方應該對黎巴嫩與台海危機的運作做總檢討，以便將來參考；聯席會接受此建議，並於12月3日發文給各相關單位撰寫報告。整體檢討在12月底完成，相關報告收在JCS 2295系列"Report of Operations, with Emphasis on Lessons Learned in the Lebanon and Quemoy Operations," 收於CD 1958, box 29, 319.1 (11-18-58) sec.1, JCS Records, RG 218, NA 中。
- ¹³⁷ 其實由史慕德統一指揮是到9月19日才宣布，當時危機已經舒緩，見《聯合報》，1958年9月20日，第1版。
- ¹³⁸ Memo, CINCPACFLT to CINCPAC, 1958.12.20, GF 1958, box 6, 381 FORMOSA (11-8-48) sec.42, JCS Records, RG 218, NA.
- ¹³⁹ Jacob van Staaveren, "Air Operations in the Taiwan Crisis of 1958," USAF Historical Division Liaison Office, November 1962, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/CI/01525/all.pdf> (accessed February 13, 2012).
- ¹⁴⁰ Adm. Smoot's Summary Transmittal Report, 1958.12.15, encl. to desp.337 from Taipei, 1958.12.31, 793.00/12-3158, RG 59, NA. 史慕德與美軍顧問團長杜安(L. L. Doan)報告的一部份，收在Doc.248, *FRUS, 1958-1960*, 19:502-508；完整報告（報告日期為1958年12月15日）則收在該卷*FRUS*的MF301。

華府臨時不准使用核武的指示，對負責執行防衛台海地區的美國軍方造成相當的困擾，若就純粹軍事衝突而言，還可能因臨陣缺乏行動計畫的「空檔」，導致軍事上的失敗。由此可知，華府決策者並未事先「決定」要以核武防衛他們認定沒價值的外島。

五、小 結

前面幾節的討論顯示，美國外島決策困境重現的原因，看來並非如多半研究者所認定的，是由於蔣介石「刻意」、「大量」增防外島，意圖操控美國捲入與中共直接衝突以趁機反攻，美國因此被操控而計劃以核武保外島，故危機再度爆發，就重新陷入如同第一次危機時，在核武大戰與退縮妥協間進退兩難的困境。

首先，華府之所以未在第一次危機後「徹底解決」外島問題，是因為決策者覺得沒必要，此外他們既沒時間，也沒力氣專心處理外島問題。既然第一次危機的策略已經成功遏阻中共攻擊，美方也希望透過與中共的大使級談判來「解決」問題，當然沒有必要在承平時期的國府放棄外島，以免看來像是對共產黨示弱。而被接二連三的冷戰危機，還有國內經濟與內部政治問題弄得疲於奔命的華府高層，永遠有比外島「更重要」的問題必須處理；就算理智上知道外島問題可能是顆不定時炸彈，但真要解決的話，不但得面對國府的反對，還要滿足中共的需求，在決策者看來，需要付出的代價，可能遠高過於「不解決問題」的維持現狀。而危機後的檢討也顯示，國府確實未在兩次危機間大量增防，藉以將美國捲入與中共的衝突。

其次，美國也沒有打算不顧大戰風險，使用核武防護他們認為沒有價值的外島。正如艾森豪所言，戰爭變數太多，無法事先做完全的規劃，危機發生時只能把計畫丟到一邊，因此計畫並不同於將採取的行動。至於危機前會認真地計劃使用核武保外島的原因，是因當時美國主要冷戰策略是以核武遏阻共黨集團的侵略擴張意圖與行動，主要的戰略指導原則是舉報復。雖然到第二次

危機爆發前，華府已經密集檢討此戰略因應地區有限衝突的不足之處，卻在以蘇聯為主要敵人、以西歐北大西洋公約國家為主要保護對象，還有國防預算的考量與限制之下，並未修改指導戰略。在此戰略原則下，美國傳統武力大幅減少，主要是依賴核武來防衛各種侵略，這是協助防衛外島的軍事計畫之所以納入使用核武的原因，也是全球防共軍事計畫的設計原則，外島並非特例。既然美軍在台海地區並無足夠的傳統武力，行動目標卻是要在「中共全面攻擊」的情況下「保住外島」，而美國也不認為國府可以獨自成功因應中共全面攻擊，因此軍方所擬定的保外島軍事計畫，似乎也只能設想使用核武摧毀中共的攻擊力，才能達到保住外島的目標。

從美國整體冷戰政策來看，外島決策並非美國唯一面對的困境，其冷戰戰略指導原則本身，還有在其他地區因應共黨挑戰的決策，都面臨類似的困境。例如冷戰史家賈迪斯即指出：杜魯門、艾森豪、甘迺迪（John F. Kennedy，美國總統）、史達林（Joseph Stalin）、赫魯雪夫、戴高樂（Charles de Gaulle，法國總統）、艾德諾（Konrad Adenauer，西德總理）等牽涉到柏林危機的各國領導人，都得在「看來怯懦的退縮以及冒自殺式戰爭風險堅持立場」的兩難中，做艱難的選擇。¹⁴¹而危機前夕升溫的華府內部的戰略原則辯論，顯示反對大舉報復者呼籲應該打有限戰爭以避免核武大戰，但美國部隊要打有限戰爭必須靠戰術核武，同時接受跟隨而來的核武大戰風險，顯然是比外島問題更大的困境。¹⁴²換句話說，冷戰決策困境是全球性的，只是對照外島的「微小」，才顯得特別突出。

由此，美國有關外島決策困境重現的原因較合理的解釋，或許可以說一方面是因為華府堅持其戰略原則與領導自由世界的地位，但在必要採取行動時卻還是資源不足、難免捉襟見肘所致。另一方面，華府決策者的腦海中，存在了

¹⁴¹ John Lewis Gaddis, Philip H. Gordon, Ernest R. May, and Jonathan Rosenberg, eds., *Cold War Statesmen Confront the Bomb: Nuclear Diplomacy since 1945* (New York: Oxford University Press, 1999), p. 9. 本書各章討論這些領導人面對的困境細節。

¹⁴² 戰略辯論顯示的困境細節，請參見 David McKinley Walker, "Eisenhower's New Look..." part II。

兩個各自言之成理，卻互相矛盾的戰略推理邏輯（骨牌效應 / 核戰風險），而這樣因內在矛盾所造成的決策困境，如同「又要馬兒跑，又要馬兒不吃草」，其實是非常普遍的現象。美國當時固然是全球最富、最強的國家，但要防衛所有的非共黨國家，還是力有未逮，故在中共重燃砲火後，華府決策者只得面對與前次危機類似的困境。較直截了當地說，外島決策困境重現之因較合理的解釋，是華府既拿不起（掌控 / 負責全球安全的重擔）卻也放不下（對反共理想與保持美國威望的執著）的結果。即如前國務卿艾奇遜(Dean Acheson)所言，艾森豪政府是在蔣介石的「協助」下，「把自己操控」入這個困境。¹⁴³

其實在自我設定的前提與條件下，重覆面對類似的決策困境，應該是很多人面臨抉擇時的共同體驗，故華府決策者再度陷入外島決策困境並不特別奇怪。只是觀察家與研究者，忽略了這個共通的現象與面對危機當下的焦慮等情緒反應，用實際與理性（甚至特定預設立場）的觀點來解讀事件的現象、所看到的檔案，還有行動者的意圖與反應等，固然顯示了「旁觀者清」，也得利於「後見之明」，卻可能有錯解歷史因緣之虞。正如尼采所說：「對真相而言，信念是比謊言更危險的敵人。」（“Convictions are more dangerous enemies of truth than lies.”）¹⁴⁴

¹⁴³ “Acheson Sees Risk of War,” *The New York Times*, 1958.09.07, p. 1.

¹⁴⁴ Friedrich Nietzsche, *Human, All Too Human*, Great Literature Online, 1997-2012, <http://nietzsche.classicauthors.net/Human/Human10.html> (accessed February 8, 2012).

A Recurring Dilemma: U.S. Policy and the 1958 Taiwan Straits Crisis Reconsidered

Chang Su-Ya *

Abstract

This paper has one central concern: why did the U.S. policy dilemma regarding the Chinese offshore islands recur only three years after the first Taiwan Straits crisis of 1954-1955? Consensus has it that in attempting to involve the U.S. in a war with Communist China to realize his dream of returning to the mainland, Chiang Kai-shek deliberately increased the garrison of the offshore islands after the first crisis. Thus, the U.S. was forced to commit itself to use nuclear weapons for the defense of these islands to prevent the domino effects from their loss. But official documents reveal that U.S. policymakers did not solve the offshore islands problem after the 1955 crisis because they did not consider it necessary after having successfully deterred China's attack. They were also constantly preoccupied with crises all over the world, and preferred the status quo to forcing China to accept a final resolution. The U.S. thus assumed a default position of massive retaliation, making plans for using nuclear weapons to offset an all out Communist attack on the offshore islands. But after the shelling began, Washington tried desperately to avoid implementing these plans. The heart of the U.S. policy dilemma, then, was unwilling to yield any territory to the Communists while lacking sufficient resources to carry this policy out. In a word, the policy dilemma was general, rather than particular to the offshore islands issue.

Keywords: Taiwan Straits crisis, U.S. policy toward Taiwan, massive retaliation, nuclear deterrence, new look

* Institute of Modern History, Academia Sinica