

一九五〇年代美國對臺決策模式分析*

張淑雅**

摘要

本文挑戰三個普遍被接受的觀點：一是臺灣人民習以為常的「中美傳統友誼」概念，一是國外學者慣常認定蔣介石操控美國政策，另一則是國外學者對美國決策者的描述通常是頭腦清楚、資訊掌握完整，可以在短時間內衡量得失，制定對美國最有利的政策，或採取最有利的步驟，故對華政策也有配合全球冷戰大戰略的清楚策略。

研究發現：外在因素，如國內民意輿論、公開揭橥的道德原則、國際間的協定、其他盟邦的立場，甚至美國自己的政策聲明等，對決策者的約束力都有限；倒是對中華民國政府的厭惡與猜疑，對維持美國威望的關切，以及不願為遠東政策付出太高代價等決策者的「主觀認知(perception)」，才是華府決策主要的制約因素。在這些前提下，本文指出 1950 年代美國對臺決策過程，可以清楚歸納出三個模式，首先是以保持彈性為最高指導原則，導致常議而不決，決而不行。其次，美國往往在危機爆發後，才被迫採取行動

* 本文為國科會補助研究計畫「一九五〇年代中美關係之探討 4/5」(NSC 89-2411-H-001042)的研究成果，初稿宣讀於 2002 年 8 月 5-11 日在中國大陸福建省武夷山市舉行的「冷戰中的中國與周邊關係」國際學術會議，在此感謝參加此會議的學者，以及齊錫生先生、趙綺娜小姐與兩位匿名審查人對本文初稿的指正。

收稿日期：2002 年 12 月 24 日，通過刊登日期：2003 年 4 月 4 日。

** 中央研究院近代史研究所副研究員

來因應，因此不免讓對手掌握機先，自己只能隨對手定的調子起舞，失去主動性。再者，美國決策常常只打算以最小的代價，維護自己最大的利益，不考慮對手與盟邦的立場，所以難免顯得一廂情願，政策可行性當然也跟著降低。

關鍵詞：中美關係、美國對臺政策、臺海危機、韓戰、反攻大陸、決策模式、杜魯門、艾森豪、杜勒斯

一、前言

1950 年代的中美關係是冷戰時期國際關係重要的一環，也早就是國外冷戰史界研究與辯論的重要議題，只是在官方檔案開放前，學者的解釋往往受限於其政治立場。1970 年代以後，美國陸續開放此時期對華政策的官方資料，研究的客觀性逐漸提高，但檔案的片面性讓學者只能分析美國對華政策，無法全面探討中、美、臺三方的互動。此時期史家關切的焦點有二：為何美國沒有毅然斬斷與其屢屢公開表示厭惡的中華民國政府（以下簡稱國府）的關係？為何美國沒有及早與中華人民共和國（以下簡稱中共）建立正式外交關係？這當然是從現實關懷，也就是期望美國與中華人民共和國關係早日正常化所導致的。到 1980 年代末期，學者基本上認為美國決策者的冷戰意識、冷戰意識籠罩下的美國國內政治（尤其是麥加錫主義 McCarthyism 的作用），以及國會與民間的親蔣集團（一般稱呼為中國遊說團 China Lobby 與中國幫 China Bloc）對決策的影響，是這兩個問題主要的答案。¹在研究主題上，韓戰與兩次臺海危機吸引了大部分的目光。韓戰研究最初以美國在戰爭期間的戰略考量與談判策略為主要探討對象，1990 年代初蘇聯瓦解、蘇聯官方檔案開始開放，加上中共檔案選擇性的開放，研究焦點轉到中共與蘇聯對韓戰的態度與策略。²至於兩次臺海危機的研究，亦先以檢討美國策略（尤其是核武遏阻戰略）為主；至中共檔案與回憶錄選擇性出版後，則轉

¹ 過去研究的討論，可見 Su-Ya Chang, "Pragmatism and Opportunism: Truman's Policy toward Taiwan, 1949-1952" (Ph.D. Dissertation, the Pennsylvania State University, 1988), chapter 1; Robert J. McMahon, "The Cold War in Asia: Toward a New Synthesis," *Diplomatic History* 12 (Summer 1988), pp. 307-328; Nancy Tucker, "Continuing Controversies in the Literature of U.S.-China Relations since 1945," in Warren I. Cohen, ed., *Pacific Passage: The Study of American-East Asian Relations on the Eve of the Twenty-First Century* (NY: Columbia University Press, 1996), pp. 213-246.

² 張淑雅，〈近二十年來的韓戰研究概況〉，《近代中國》，期 137（民國 89 年 6 月），頁 105-116。

而分析中共的戰略與企圖。³

從以上提到的美國對華政策研究中，明顯可看出無論是美國對臺灣的政策，或者是臺灣本身在這些危機中的行動，都很少成為討論的焦點。西方學界早已認定美國決定協助國府、圍堵中共是個錯誤，而「臺灣在美國庇蔭下才得生存」的看法既成定論，學界對美臺關係的細節也就失去追究的興趣。換句話說，至目前為止國外討論冷戰時期中美關係的歷史論著中，幾乎看不到臺灣的「存在」。這部分原因固然可歸咎於臺灣方面檔案開放的遲緩，但從另一個角度來看，儘管美國（還有英國）檔案中涉及臺灣的資料十分豐富，國外學者（包括西方與大陸學者）仍然很少探討冷戰時期美國與臺灣的關係。至 1989 年中共在天安門屠殺要求民主化的學生，震撼全球，其後幾年間才有少數對中國大陸政權失望的學者，認為有重新評估美國對臺政策的必要，因此陸續出版了幾本以冷戰時期美國對臺政策為主題的專著。⁴這些著作概以美國檔案作為敘述與立論的根據，關懷的重點仍在分析並臧否美國的

³ 有關臺海危機的著作，最近可見 Appu Kuttan Soman, *Double-Edged Sword: Nuclear Diplomacy in Unequal Conflicts—The United States and China, 1950-1958* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2000) 及 Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996); 徐焰, 《臺海大戰(上篇): 中共觀點》(臺北: 風雲時代出版公司, 1992 年); 李元平等, 《臺海大戰(下篇): 臺灣觀點》(臺北: 風雲時代出版公司, 1992 年)。較早期的作品, 見張淑雅, 〈安理會停火案: 美國應付第一次臺海危機策略之一〉, 《中央研究院近代史研究所集刊》, 期 22(下)(1993 年 6 月), 頁 65-66 附註中的討論。也可見戴超武, 〈美國歷史學家與 50 年代臺灣海峽危機(上)、(下)〉, 《當代中國史研究》(北京), 期 4、5(1998 年), 頁 82-94、62-74。

⁴ Nancy B. Tucker, *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships* (NY: Twayne Publishers, 1994), p. 2. 另外以臺灣為主題的專書主要為 Robert Accinelli, *Crisis and Commitment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1996); 及 John W. Garver, *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997) 三本。大陸學者蘇格以其博士論文擴充而成的《美國對華政策與臺灣問題》(北京: 世界知識出版社, 1998 年) 亦以美國對臺政策為研究焦點。另外還有些以美國對臺政策為議題的博士論文, 在此不一一列舉。其他有關韓戰時期與臺海危機的作品, 都是以美國對中共政策為焦點, 美國對臺政策討論不多。

行動與策略；雖然未引用直接的證據，但這些作品還是認定華府決策者是受到蔣介石的「操控」才會介入中國內戰，毅然決然與中共為敵，在兩次臺海危機中差點為毫無價值的金馬外島動用核武。儘管指出美國給予國府的頂多是「不確定的友情」，且美國對臺政策其實有其相當的曖昧性與侷限性，但他們從未質疑臺灣安全與國際地位「完全依靠美國援助與支持」的結論，⁵也很少用美方檔案中與國府交涉的資料，來呈現臺灣的處境或立場。⁶

臺灣學者對 1950 年代美國對臺政策的研究並不多見。1978 年底美國與國府斷交後，曾有學者為了解除「悲憤填膺的同胞」心中的疑惑，專書探討了國府撤退來臺後的美國政策，⁷但自此之後這個領域的研究大抵仍是沈寂的。⁸ 1950 年代美國對臺政策與態度是筆者十數年來持續的關懷，本文是筆者從自己前此的研究中，所歸納出 1950 年代美國對臺政策決策過程中幾個反覆出現的模式 (patterns)，除了挑戰幾個普遍被當前學界接受的觀點外，也多少修飾「美國在冷戰意識主導下，決定圍堵中共，因而拯救了臺灣」

⁵ Nancy B. Tucker (唐耐心), *Uncertain Friendship* 一書在臺灣翻譯出版，題名為《不確定的友情：臺灣、香港與美國，一九四五至一九九二》(臺北：新新聞文化事業股份有限公司，1995 年)。但唐耐心對美國對臺政策的描述，基本上並未質疑「不確定的友情」是否足以維持臺灣的生命線。

⁶ 例如 Robert Accinelli 在討論第二次臺海危機的文章中，雖然強調要檢討的是「臺灣因素」，但還是沒討論到危機期間臺灣的立場。見 Accinelli, "A Thorn in the Side of Peace": The Eisenhower Administration and the 1958 Offshore Islands Crisis," in Robert S. Ross and Jiang Changbin, eds., *Re-examining the Cold War: U.S.-China Diplomacy, 1954-1973* (Harvard University Asia Center, 2001), pp. 106-141.

⁷ 見陳志奇，《美國對華政策三十年》(臺北：中華日報社，民國 70 年增訂再版)，頁 9-10。

⁸ 或許是不願碰觸被「忠實盟友」「背叛」的傷痛，又或許是因戒嚴時代不檢討現代歷史的習慣，故美方檔案開放後，臺灣學者還是很少據以研究 1950 年代中美關係。除筆者十數年來發表的論文外，其他學術期刊論文並不多見，只有淡江大學美國研究所與文化大學中美關係研究所有幾篇碩士論文探討 1950 年代美國對臺灣的政策。至 1990 年代末期，才有少數的專書涉及此議題，如陳毓鈞，《戰爭與和平：解析美國對華政策》(臺北：寰宇出版社，1997 年)；戴萬欽，《中國由一統到分割：美國杜魯門政府之對策》(臺北：時英出版社，2000 年)；王景弘，《採訪歷史：從華府檔案看臺灣》(臺北：遠流出版公司，2000 年)。

這樣的結論。⁹

由於文章篇幅的限制，加上國府相關檔案尚未完全開放，故本文不擬討論國府的立場、看法或因應之道。當然筆者出身臺灣，只怕難以避免戴著臺灣觀點的有色眼鏡來檢討美國決策的行為模式，所幸使用的材料主要是美方人員所作的紀錄，引用的也常是這些人對其政府政策的批評或分析，應該可以將主觀偏見儘量降低。

二、美國對臺決策模式研究前提

筆者之所以探討美國對臺決策的模式(patterns of decision-making)，並不是要論斷美國政策的是非功過（尤其想避免以對國府的利弊作為評斷標準），而是針對幾個相當深化的迷思所發的省思。第一個迷思是臺灣人民對「中美傳統友誼」的信念，其次是西方學者對蔣介石操控美國對臺政策的論斷，最後則是西方學界認定有所謂條理分明、敘述清楚的對華政策或冷戰大戰略。

戒嚴時代國府的官方說法，最能清楚反映「中美傳統友誼」的概念。國府撤退來臺之初，蔣介石即下令總統府機要室整理他的檔案，結果編成「蔣中正總統檔案」¹⁰裡的《革命文獻》部分。主編者在 1955 年所撰的《革命文獻》概述中，對中美關係的敘述大要如下：「中美關係素稱友好。自公元一八九九年美國務卿海約翰 (John Hay) 向英、俄、德、法、日等國提出『門戶開放』政策之牒文」，主張維持中國領土完整獨立、各國在華工商業機會均等為對華基本原則以來，每當遠東局勢混亂，中國處境艱頓之際，美政府

⁹ 筆者認為這些模式所反映出華府受自我主觀制約的決策行為，乃是受人性與社會文化背景影響所致，對其他時代或地區的決策也應有類似的模式出現，而不是只出現在 1950 年代對臺政策的決策過程中，否則此觀察的意義將較不明顯。不過這是很大的題目，不在此文中細論。另外，筆者已發表不少論文述及美國在韓戰與兩次臺海危機期間對臺政策變遷的細節，本文不再深入分析或敘述，只將文章相關部分出版資料引在本文附註中，以方便查閱。

¹⁰ 俗稱大溪檔案，現藏於臺北國史館。

必重申此原則，如 1922 年九國公約、1932 年史汀生之不承認主義，皆為維護其門戶開放政策而採取之堅決措施。「此種崇尚正義之美國傳統精神之不斷發揚，使我國人民深切感佩，永矢弗諼。」¹¹

二十年後，總統府機要室再度奉命整編蔣介石的文電資料，整編者在撰述的《編案紀要初稿》中，同樣強調：美國採門戶開放政策，不隨列強瓜分中國，所以中美兩國百餘年來「一直保持良好友誼」。中國政府在大陸剿匪失敗後，兩國間「雖云不無遺憾事件」，如雅爾達密約、馬歇爾 (George C. Marshall) 使華調停、美國發表中美關係《白皮書》¹²等，但由於「兩國立國精神相同，反共意志相同」，「正當朱毛奸匪陳兵沿海企圖進犯臺灣之際，美國態度立即轉變，對中國政府重新予以援助，宣布協防臺灣，派遣強大海軍艦隊，巡弋臺灣海峽，粉碎了朱毛奸匪武力奪取臺灣的美夢。」美國「一面與我簽訂共同防禦條約，協防臺澎，藉以保障西太平洋的安全；一面四度邀請經國先生訪美，與美國前後任總統及軍政首長親切懇談，交換意見，不僅為敦睦邦交，增進關係，更為反共與民主自由之大業，共謀創造與發展。」¹³大抵而言，論述的基調是強調美國的協助，對美國政策傷害國府之處，則輕描淡寫帶過。

這兩種概述當時列為機密文件，到 1998 年才開放供研究者閱讀，但這樣的論述卻是 1950-1970 年代在臺灣成長者所熟悉的「中美關係」基調。概述中的觀念，化約為官方對中美關係的標準解釋，藉著教科書與報章雜誌和其他媒體的傳播，成為國民認知的一部分。至 1978 年底「中美斷交」前，在一般臺灣人民的心目中，美國無疑是臺灣在國際間最可靠的朋友，也是自 19 世紀中帝國主義侵略中國以來，對中國最為友好的國家。不料美國卻驟

¹¹ 《革命文獻個案概述摘要彙編拓影》，冊 8，〈對美外交——美政府發表白皮書經過〉（民國 44 年），頁 1432，蔣中正總統檔案，國史館藏。

¹² *United States Relations with China: With Special Reference to the Period 1944-1949* (Department of State Publication 3573, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949). 此書一般通稱為《中美關係白皮書》，簡稱《白皮書》。

¹³ 《編案紀要初稿》，特交文電領袖事功部分——編案紀要參考資料，捌、領導革命外交——對美關係（共七冊），冊 1（民國 64 年），頁 1-2、61，蔣中正總統檔案，國史館藏。

然與國府斷交，國人因此義憤填膺，乃有學者認為卡特（Jimmy Carter）政府的舉動，代表美國國魂的「玷污、蒙塵與沈淪」。¹⁴

國府官方論述將其與美國數十年的恩怨簡單化，創造出的歷史迷思卻正好與近二十年來利用美方檔案研究中美關係的國外學者所認定的結論吻合：即韓戰爆發後，美國政策轉彎「讓臺灣安全地躲在美國強大軍力的盾甲後面」，此後臺灣安全與國際地位「完全依靠美國援助與支持」。¹⁵與臺灣人民認知相異之處是，以美國檔案為素材的研究成果，大抵批判美國政策的不智，阻礙了與中華人民共和國關係早日正常化，而罪魁禍首則是蔣介石。在這些學者的描述下，蔣介石操控美國政策手腕一流，常常逼美國決策者採取有悖於自己國家利益的政策：他樂於挑起全球衝突以便返回大陸，也故意在金馬駐重兵意圖構陷美國；¹⁶他還隨時準備與中共妥協，迫得美國不得不協防金馬外島。¹⁷換句話說，蔣介石毫無理智，並陰險地設計圈套想讓美國

¹⁴ 見陳志奇，〈呼喚美國的國魂——代自序〉，《美國對華政策三十年》，頁1-7。

¹⁵ 例見 Accinelli, *Crisis and Commitment*, p. 97; “‘A Thorn in the Side of Peace,’” p. 109. 當時的人也都認為臺灣的生存與防衛全靠美國。例如英國首相邱吉爾在勸美國應該要國府撤出外島時，就說美海空軍享絕對優勢，可輕而易舉地將試圖侵犯臺澎者「溺斃」，根本用不著國府部隊，其土氣當然也無關緊要。見 Letter, Churchill to Eisenhower, attached to Note, Makins to Eisenhower, February 15, 1955, *Foreign Relations of the United States (FR) 1955-57*, 2: 270-273.

¹⁶ 華裔美國學者鄒謙（Tang Tsou）是最早作此說的學者。他在1959年發表研究第二次臺海危機的專刊 *The Embroilment over Quemoy* (Salt Lake City: Institute of International Studies, University of Utah, 1959) 時，即指出蔣故意將菁英調至外島，並堅持要反擊中共的砲火，目的在將美國捲入中國內戰，以遂其反攻大陸的目標。鄒謙並未使用檔案材料，但美國檔案公佈後顯示艾森豪政府官員有多人作此想，故學者們多方引用而發揚了蔣主宰美國政策的議論。例見 George C. Eliades, “Once More unto the Breach: Eisenhower, Dulles, and Public Opinion during the Offshore Islands Crisis of 1958,” *the Journal of American-East Asian Relations*, 2: 4 (Winter 1993), pp. 343-367; Appu K. Soman, “‘Who’s Daddy’ in the Taiwan Strait? The Offshore Islands Crisis of 1958,” *the Journal of American-East Asian Relations*, 3: 4 (Winter 1994), pp. 373-398; Tucker, *Taiwan, Hongkong, and the United States*, pp. 26, 51-52; Garver, p. 135.

¹⁷ 例見 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, NJ: Princeton University Press, 1990), pp. 25-32; Eliades, “Once More unto the Breach,” pp. 374-376; Garver, p. 114; 及 Accinelli, “‘A Thorn in the Side of Peace,’” p. 116; 姜長斌主

出錢出力完成他的野心，對美國而言是個沉重的負擔。¹⁸

除了賦予蔣介石超人的操控力，讓他可以左右美國政策外，¹⁹這些研究還有個特點，即將美國的政策與決策過程描述的相當清楚明白，讓人錯認為美國決策者頭腦清楚、資訊掌握完整，可以在短時間內衡量得失，制定對美國最有利的政策，或採取最有利的步驟。因此在描述所謂全球冷戰與遠東反共鬥爭的「大戰略」中，美國對華政策被概念化成：袖手旁觀、中立化、放蔣出籠、壓力楔子、核武遏止、戰爭邊緣、不露底牌、非正式化的穩定政策等等。²⁰換句話說，無論讚美或批判美國政策，這些作品給人的印象是：美國對華政策都是經過理性思考所作的長遠規劃，然後加以有系統的推動、執行，也就是基本上剔除了決策過程中「非理性」的遲疑與曖昧因素。但筆者十數年來閱讀美國檔案卻發現，美國決策過程並不似歷史學家所描述般的理性與有系統；相反的，決策者常常是在混亂與猶豫中摸索前進，無論當時官方的聲明看起來多麼清楚明瞭，實際上很少決策是斬釘截鐵的。²¹

至目前為止，有關 1950 年代對臺政策的美國官方與私人資料，大部分都已開放。資料深度從基層的資料蒐集、分析，到中層的政策建議討論，一直到高層的決策文件大抵完整保存；資料形式包括會議紀錄、政策文件草稿與決策正本、高層決策者的日記、電話談話與會談紀錄、私人信函與筆記等

編，〈1955-1971 年的中美關係：緩和之前——冷戰衝突與克制的再檢討〉（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 3。

¹⁸ 例見 Garver, *The Sino-American Alliance* 一書。Garver 完全忽略了國府在臺灣必須要很努力才能爭取生存，並非那麼容易就可呼風喚雨。而他的解釋看來完全不給國府留任何餘地。

¹⁹ 這種論斷不禁讓人懷疑：活在美國庇蔭下的蔣介石，如何有這麼大的能耐可以操控美國政策？若他的操控力這麼強，為何駕馭不了自己的部屬，以致於連大陸都保不住，甚至連臺灣能否保住都難說。

²⁰ 這些政策各有專書或專文描述，在此不一一列舉。或許學者們是爲了避免讓讀者迷失在決策過程所產生的困惑中，所以才將過程加以簡化與理性化，讓政策容易理解與評斷。如此確實使作品簡潔、易讀，但不完全反映史實，也可能也在不自覺中創造了迷思。

²¹ 最近美國史學家也開始反省這種「美麗的簡單化」無助於理解歷史事件複雜的真相，例見梅爾文·萊夫勒，〈有關冷戰起源的紛爭〉，《冷戰史研究通訊》，期 7（2002 年 6 月 20 日），頁 3。

直接記錄高層想法的文件，以及決策者的口述歷史等，最後還有執行層面的追蹤、報告與檢討；資料廣度則以外交、軍事與援助政策的決策過程為主。若將這些資料依參與美國對臺關係成員的性質加以分類即可發現，各類組官員關心的焦點與思考模式有相當大的不同，軍方與國務院的思惟模式與決策考量也有差異性。若從純粹戰略立場考量，軍方會傾向以絕對優勢的武力解決問題；但除非發生戰爭，否則軍方通常只會評估武力解決問題所需的資源與後果，至於非戰爭狀態下的政策目標，則完全以政治考量為主，再討論要動用多少軍事資源。所以儘管軍方與國務院看法不完全一致，但就 1950 年代美國對臺政策而言，最終決策權操在國務院與白宮手中，軍方並無很大異議。

在縱的決策與政策執行過程中，除均以謀取國家利益為最高指導原則外，文件顯示美國上、中、下層參與者間在對臺政策看法上有相當的差異。上層決策者除了需要作決定的主題外，還得考量國內政治因素、國際局勢與全球戰略，希望將有限的資源作他們認為效益最大的運用，故以保持行動彈性為最高指導原則。在此情況下，他們常常作成暫時不作決定的決定，不見得符合理性邏輯。²²中層策劃者負責將蒐集到的資料加以分析，再根據現實利益建議他們認為最有利的行動。由於他們多是知識分子出身，思惟中帶有強烈的理性因素，分析、建議也常循一定的理性邏輯，不太受現實政治考量的掣肘，故建議多半黑白分明，認為唯有清楚決斷才能有效執行，因此對決策階層遲遲不作決斷頗覺挫折。²³至於下層的政策執行者，尤其是駐外代

²² Norman A. Graebner, "Eisenhower and Communism: The Public Record of the 1950s," in Richard A. Melanson and David Mayers, eds., *Reevaluating Eisenhower: American Foreign Policy in the 1950s* (Urbana-Champaign: University of Illinois Press, 1987) 一文認為：正是因為要作成可行的中國政策難度甚高，所以華府一直承認國府、不承認中共，以避免作任何決斷。

²³ 國務院中層官員對缺乏清楚中國政策的批評例見 Memo, Ogburn to Robertson and Johnson, re: Contradiction in Our Far Eastern Policies, April 17, 1953, f: 306.1 TS US Policy toward Far East, box 39, Office of Chinese Affairs (CA) Records, Record Group (RG) 59, National Archives (NA); Memo, Ogburn to Johnson and Robertson, re: Need for Planning U.S. Strategy on Chinese Representation Question, May 26, 1953, f: Communist

表，則負責蒐集資訊，並執行華府決定的政策與行動。他們較清楚駐在國的情況與立場，因此多半從其可行性著眼來批評華府的政策，或者提出建議。²⁴

本文主要是分析美國領導階層面對有關臺灣問題時的決策行為模式，討論則集中在應付韓戰與兩次臺海危機的重要決策上。至於中層分析與下層決策者的理性思惟，則只在相關時提及。可以確定的是：華府決策者經常不參考大使館的分析報告、不諮商大使，也不徵詢國府的意見，如此難免使決策不切實際、窒礙難行。²⁵至於各種情報與政策分析，與其說是決策的依據，毋寧是合理化決策的工具。²⁶需要在此強調的是：美方材料豐富固然會造成美國立場主導歷史解釋的結果，²⁷但也由於保留下來的檔案鉅細靡遺，仔細檢閱即可看出在幾成定論的歷史解釋表面下，藏有理解美國對外決策模式的線索，也可了解決策者個人的理念，甚至其偏見、弱點等等。本文無意以道德標準批判美國決策者的作法，但所歸納出美國決策者的思惟模式對美國竭力要維護的領導自由、民主，以及強權不可輕侮的形象，還是有相當大的修飾作用：對於至目前為止廣為史家接受的「美國在冷戰意識下，拯救國府、

Chinese, box 4 of 8, Bureau of Far Eastern Affairs (FE) Records, RG 59, NA; Memo, Ogburn to Robertson, re: Decision on China, June 6, 1953, *ibid.*; Memo, Ogburn to Stell, re: Draft Paper on U.S. Policy toward Communist China, August 14, 1953, *ibid.*; Memo, Peake to Robertson and Johnson, re: Considerations Affecting U.S. Policy with Respect to the Two Chinas, f: Nationalist Chinese, *ibid.*; Draft Policy Paper on China by Stelle, September 28, 1953, f: 306.12 TS U.S. Policy to Communist China 1953, box 39, CA Records, RG 59, NA; Memo, Ogburn to McConaughy on NSC 146/1, October 30, 1953, *FR1952-54*, 14(1): 257-259; Memo, Ogburn to Drumright, re: Policy on Formosa, November 3, 1953, f: Nationalist Chinese, box 4 of 8, FE Records, RG 59, NA.

- ²⁴ 例子可見張淑雅，〈藍欽大使與一九五〇年代的美國對臺政策〉，《歐美研究》，卷 28 期 1（民國 87 年 3 月）。
- ²⁵ 這是藍欽大使的看法，見張淑雅，〈藍欽大使與一九五〇年代的美國對臺政策〉，頁 244-247。
- ²⁶ 例如臺海危機中有關國府士氣問題的考量，就是最好的例子。見張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次臺海危機策略之二〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 24（上）（民國 84 年 6 月），頁 461-463。
- ²⁷ 如大陸學者賁中筠與姬虹認為材料開放的差異，將會造成歷史對中國不公平。見兩人所著，〈美國學術界對中美關係的研究，1969-1992〉，《美國研究》（北京），期 9（1995 年 1 月），頁 74。

與中共為敵」的歷史解釋，也能提供比較豐富的內涵。

三、決策的制約因素

在分析決策模式之前，首先要討論影響政策制定的制約因素。多半學者認為冷戰意識與國內政治考量（包括中國遊說團與國會「中國幫」的影響）是美國對華政策最大的制約。筆者在看決策過程資料時，發現外在因素，如國內民意輿論、公開揭櫫的道德原則、國際間的協定、其他盟邦的立場，甚至美國自己的政策聲明等，雖然有時候讓華府決策者頗為頭痛，但對政策的實質影響很有限；倒是對國府的厭惡與猜疑，對維持美國威望的關切，以及不願為遠東政策付出太高代價等決策者的「主觀認知 (perception)」，才是決策主要的制約因素。

（一）外在因素

就冷戰意識而言，冷戰初期的美國對外關係相關檔案陸續開放之後，學者的研究逐漸修改了前此將華府決策者們描述為「冷戰急先鋒」的解釋，指出美國的冷戰策略其實相當實際，與決策者們當時公開發表的激烈反共言論間有很大的落差。²⁸筆者自己的研究也顯示：美國對臺政策考量通常很實際，而且採取機會主義原則，隨時準備以最小的代價謀取最大的利益，對共產集團雖有強烈的厭惡感，但決策時卻不受冷戰意識的主宰。²⁹

在國內政治考量方面，華府雖然很注意國會與輿論對其政策的批判，但大抵認為需要透過事先溝通與事後宣導，將政策「推銷」給人民，而不是讓輿論來左右政策。³⁰所以華府在外交政策的分析、討論與制定過程中，甚少

²⁸ 例見 H. W. Brands, Jr., *Cold Warriors: Eisenhower's Generation and American Foreign Policy* (NY: Columbia University Press, 1988). 亦可見 Su-Ya Chang, "Unleashing Chiang Kai-shek? Eisenhower and the Policy of Indecision toward Taiwan, 1953," 《中央研究院近代史研究所集刊》，期 20（民國 80 年 6 月），頁 397 及當頁註 80 的討論與所引著作。

²⁹ 見筆者的博士論文 Chang, "Pragmatism and Opportunism," 以及主要在《中央研究院近代史研究所集刊》發表的其他文章。

³⁰ 國務院官員對於向人民推銷政策的想法，見 Memo, Strong to Clubb, re: Support of China

以民意為決策的依據，倒是常在決策後設法引導民意支持其政策；政府官員更常常選擇性採納、甚或玩弄民意，以合理化其決策。³¹對決策者而言，美國國內輿論最大的用處，似乎是用來向盟邦施加壓力或合理化自己的政策。例如 1958 年臺海危機時，華府要求國府要順應美國與國際輿論，修改堅守外島的政策，重新定位其立場，宣稱不憑藉武力反攻大陸。³²另外，對於英國要求其採取更富彈性的中國政策，美國也屢屢引用國內輿論來應付。至於國會內的「中國幫」，因其主導的政策辯論引起媒體廣泛報導，對美國國內政治可能有相當的牽制力，但近十數年來許多學者已經同意他們對美國中國政策（或其他外交政策）的實質影響，恐怕相當有限。³³

盟邦對美國政策的影響一樣有限。華府經常操控聯合國內的盟邦共同為

Mainland Resistance and Use of Nationalist Forces on Formosa, January 24, 1951, 793.00/1-2451, RG 59, NA; Memo, Emmerson to Allison, May 13, 1952, 306.1 U.S. Policy toward Far East 1952, box 33, CA Records, RG 59, NA; Memo, Holland to Perkins, re: U.S. Intervention on Formosa, June 25, 1952, 300 General 1952, *ibid*, box 32. Russell Buhite 同意國務院官員基本上是引導輿論，而不是追隨輿論。見 Buhite, "Missed Opportunities? American Policy and the Chinese Communists, 1949," *Mid-America*, 61(1970), p. 181.

³¹ 見 Rosemary Foot, *The Practice of Power: U.S. Relations with China since 1949* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 17, 82-83. Ronald W. Pruessen 則指出杜勒斯極端重視國會與民意趨向，但因屢做公開演講推銷政策，所以成敗參半。見 Pruessen, "John Foster Dulles and the Predicaments of Power," pp. 25-32. 引用輿論來合理化決策的例子則數見不鮮。例如當艾森豪認為防守外島等於向中共宣戰時，就向國安會強調「我們要記住一點：金門不是我們的問題。民衆寫給他的信，一直問為什麼我們（美國）要擔心在那裡（外島）的黃種人遭遇到什麼樣的命運？」見 Memo of Discussion (MD) at the 214th NSC Meeting, September 12, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 616-622.

³² 此點可見張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」政策的轉變〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 36（民國 90 年 12 月），頁 269-271。另見 Accinelli, "A Thorn in the Side of Peace," pp. 126-136.

³³ 美國學者 Warren I. Cohen, Nancy B. Tucker 及中研院歐美所趙綺娜的研究，均強調此點。見 Cohen, "The United States and China since 1945," in Cohen, ed. *New Frontiers in American-East Asian Relations: Essays Presented to Dorothy Borg* (NY: Columbia University Press, 1983), pp. 129-167; Ena Chao, "China Bloc: Congress and the Making of Foreign Policy, 1947-1952" (Ph.D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill, 1990); 趙綺娜，〈美國親國民政府國會議員對杜魯門政府中國政策影響之評估〉，《歐美研究》，卷 21 期 3（民國 80 年 9 月），頁 83-128。

其政策背書，但決策前卻常未與之充分溝通。儘管國務院分析行動利弊時不會忘記評估盟邦的立場，政策主軸卻很少因顧及盟邦的立場而改變。華府固然不把國府這種十分仰賴它的「小盟邦」放在心上，即如英國這個最大的盟邦，也常因無法改變華府的想法而扼腕。很多研究美國遠東政策的英國學者常感嘆英國對美國的影響力太微弱，否則美國的中國政策就不會如此「不實際」，其他國家的學者也有同樣的結論。美、英兩國對於韓戰戰略、對日媾和與處理兩次臺海危機的過程，都清楚反映出英國對美國政策影響力的限制。³⁴倒是在爲了應付第一次臺海危機而提出安理會停火案時，英國以不合作的態度讓案子終究擱淺，才算發揮了影響力，但這也是因爲美方自覺推動困難，加上想法轉變，未再極力推動，不見得是美國順應英國立場所致。³⁵

至於美國自己的政策聲明或承諾，約束力也不大。杜魯門 (Harry S. Truman) 總統在韓戰爆發宣布中立臺海時，完全忘記自己幾個月前才公開聲明對臺灣袖手旁觀的政策；宣布之後雖意圖在中共與國府間保持中立，實際上卻增加了對國府的軍事援助，在他國看來完全未謹守「中立」的分際。有關臺灣的法律地位，也可以從袖手政策時宣稱臺灣是中國的一部分，到中立化時變成宣稱臺灣地位未定，須等待聯合國或對日和約來解決。之後美國決定不透過聯合國處理臺灣地位問題（甚至想阻止聯合國討論臺灣問題），對

³⁴ 例見 Roderick MacFarquar, "The China Problem in Anglo-American Relations," in William Roger Louis and Hedley Bull, eds., *The 'Special Relationship': Anglo-American Relations since 1945* (Oxford, UK: Clarendon Press, 1986) 及 Rosemary Foot, "The Search for a Modus Vivendi: Anglo-American Relations and China Policy in the Eisenhower Era," in Warren I. Cohen and Akira Iriye, eds., *The Great Powers in East Asia, 1953-1960* (NY: Columbia University Press, 1990) 一文與 *Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985); *A Substitute for Victory: The Politics of Peacemaking at the Korean Armistice Talks* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990) 兩書。William Stueck, "The Limits of Influence: British Policy and American Expansion of the War in Korea," *Pacific Historical Review*, 55 (February 1986), pp. 65-94; 張淑雅, 〈安理會停火案〉; 張淑雅, 〈杜勒斯與對日媾和中的臺灣問題(一九五〇—一九五二)〉, 《中華民國史專題論文集(第三屆討論會)》(臺北:國史館,民國85年3月),頁1071-1092。

³⁵ 見張淑雅, 〈安理會停火案〉一文的討論。

日和約時又以只讓日本宣稱放棄主權的方式，讓臺灣法律地位持續懸而未解，以保持美國行動的彈性。³⁶基本上，只要認為臺灣獨立對美國有利，華府決策者們就會引用「公民自決」的原則，以合理化其將臺灣與中國分離的策略，也常希望透過聯合國公民投票的方法來達到此目標：到中共介入韓戰後，他們認為臺灣最好還是中國的一部分，對中共才能發揮威脅利誘的功能，華府乃開始駁斥盟邦、國會以及輿論要求公民自決與聯合國公民投票的呼籲。³⁷

同理，有關臺灣的法律地位的理論與開羅宣言等文件，也常被隨意運用來為美國利益服務。韓戰爆發的第一年，美國不顧英國的呼籲，不願以開羅宣言來決定臺灣的未來，但至韓戰末期，華府卻又願意引用開羅宣言來討論臺灣的前途。換了共和黨的艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 政府，也一樣不願意對臺灣的歸屬或法律地位問題作明確的決定。與杜魯門政府不同的是，艾森豪政府認為不必清清楚楚地決定臺灣是中國的一部分，或者獨立（包括聯合國託管）；倒是不刻意澄清臺灣的法律地位，最符合美國利益。³⁸誠如參謀首長聯席會議所強調的：一切要以美國利益為最高指導原則。³⁹

杜魯門曾經指責蘇聯缺乏道德與榮譽感，違反其在二次大戰期間所有的協議，但華府顯然認為「局勢改變」即可充分合理化自己忽略國際協定、公開聲明，甚至道德原則。照國務院中國科科員賀倫 (H. M. Holland) 說法，「置國家利益於國際義務之上，在國際間是常見的作法。」⁴⁰公開聲明都可

³⁶ 雖然批評者認為美國是在冷戰意識主導下，逼日本選擇與國府而非中共訂定雙邊和約，但華府只是不願在韓戰期間增加中共的聲望；當時設計臺澎地位未定，與讓國府在中日和約中自己限制管轄範圍，目的都是為了保存對臺灣問題最終解決方案與對中共政策的彈性。見張淑雅，〈杜勒斯與對日媾和中的臺灣問題（一九五〇—一九五二）〉。

³⁷ 見張淑雅，〈美國對臺政策轉變的考察，1950年12月—1951年5月〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期19（民國79年6月），頁469-486。

³⁸ 見 Chang, "Unleashing Chiang Kai-shek?" 一文第四節的討論。

³⁹ Memo, JCS to Lovett, encl. to Letter, Lovett to Acheson, November 1, 1951, *FR1951*, 7(2): 1841-1845.

⁴⁰ Memo, Lovett to Truman, January 14, 1949, *FR1949*, 9: 267; State Paper Commenting H. Res. 245, June 6, 1951, 794a.00/7-1651, RG 59, NA; Letter, Lovett to Acheson, encl. Memo,

輕易拋在一邊，私下承諾當然更沒有誓死遵守的理由。美國在 1955 年初承諾願意公開聲明協防金馬，以換取國府答應從大陳撤退，後來卻背信不肯公開發表協防聲明，國府質疑時只辯稱這是私下承諾、隨時可改變，就是最好的例子。⁴¹國外中美關係史家多半忽略這種背信的例子，或許是認為國府既然接受美援，自然應該為美國利益服務，華府決策者們為了國家利益而輕諾寡信，也無可厚非。美國歷史學家站在其國家利益的立場，多半也未察覺此要求他國為美國利益服務的立場有何問題，反而批判蔣介石只為自己爭權益，不顧美國利益。⁴²筆者凸顯這些例子並非批判美國以其國家利益為優先的決策考量，因各國皆然；而是要點出美國使用雙重標準、言行不一，在強調美國注重自由、民族自覺、主權獨立的同時，卻認為他國也該為美國利益服務的想法與作法。

（二）主觀認知

如果以上所論及的外在因素對美國決策的制約力都有限，那麼哪些因素對決策有實質性的影響呢？筆者以為對國府的厭惡與猜疑、對美國威望的關切，以及不願付出代價等主觀認知，倒真的對美國對臺政策有相當實質性的影響。

1. 對國府的厭惡與猜疑

對蔣介石政權的厭惡與猜疑，至少可以追溯到二戰期間史迪威 (Joseph Stilwell) 與蔣介石的齟齬，在 1949 年 8 月間出版《白皮書》時達到高峰，而後則深深影響 1950 年代美國對臺政策，甚至往後學者對此時期政策的解

JCS to Secretary of Defense, November 1, 1951, *FR1951*, 7(2): 1841-1845; Memo, Holland to McConaughy, re: Thoughts on Negotiating with the Communists, August 13, 1952, 300 General 1952, box 32, CA Records, RG 59, NA.

⁴¹ 細節討論見張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次臺海危機策略之二〉，頁 411-472。

⁴² 例見 Tucker, *Taiwan, Hong Kong and the United States, 1949-1992* 及 “John Foster Dulles and the Taiwan Roots of the ‘Two Chinas’ Policy” (收入 Immerman, ed., *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*)。

釋。⁴³國務院的「中國通」及決策者因介入國共內戰，但大陸還是赤化，故有很深的挫折感，杜魯門政府的中國政策又受到國內政敵強烈的批判，乃決議出版《白皮書》來自我辯解，將大陸赤化歸咎於國民黨的倒行逆施與蔣介石的昏庸無能。作為美國國內政治需求下產物的《白皮書》，或許不似其批判者所指稱，對國共內戰的結果有決定性的影響，但原先推卸責任的藉口，卻逐漸變成 1950 年代華府大多數官員與決策者深信不疑的論斷。他們認為國民黨無藥可救，再多的美援只會肥了國府高官，以往既救不了大陸，當然也保全不了臺灣，所以才有杜魯門總統 1950 年 1 月 5 日對臺「袖手旁觀」的聲明。韓戰爆發後，美方雖暫時放棄袖手政策，但杜魯門在同意中立臺灣海峽時，即聲明美國不會再給國民黨「一個子兒」，因為以往的美援「全被用來投資美國的房地產了！」⁴⁴這種話由總統脫口而出，可見其對國府成見之深。情勢發展雖然讓杜魯門政府不得不提供國府軍、經援助，但許多官員仍持續懷疑蔣介石政權是否值得援助，也不相信「貪污腐敗」的國府能有效利用美援，故美國對臺政策基本上是消極、被動的。⁴⁵

由於對蔣介石政權強烈的不信任感，導致政策實質受影響的例子比比皆是。由於華府官員多半認為蔣介石會伺機發動第三次世界大戰，以便「反攻

⁴³ 筆者研讀此時期美方檔案及學術著作時發現，《白皮書》對 1950 年代美國政府內的「中國通」、決策者，甚至 1960 年代以後研究冷戰時期中美關係的美國學者，均有深遠的影響，可以籠統稱之為「白皮書併發症」。《白皮書》的論調，在冷戰高潮過後無人質疑，美國學者們接受並深化了此論斷，也不自覺地以「勝王敗寇」的標準，來解釋中國內戰與冷戰時期之中美關係，後來臺灣未如預測落入共黨手中，他們也認為全靠美方的拯救，與國民黨無關。

⁴⁴ 見 Memo of Conversation (MC) by Philip Jessup, June 26, 1950, *FR1950*, 7: 180. 杜魯門後來在口述回憶錄時，還指控蔣介石與孔宋家族從美國援華的 350 億美元中竊取了 7 億 5 千萬美元，並稱他們都是「賊」，顯然印象形成後就不太容易消除。見 Merle Miller, *Plain Speaking: An Oral Biography of Harry S. Truman* (NY: Berkley Publishing, 1973), pp. 288-289.

⁴⁵ 例見 Rankin Diary, June 25 & September 9, 1952, f: Diary Feb. 1951- June 1953, box 1 (old system) Rankin Papers, Mudd Library, Princeton University (ML) 中記載杜魯門、鮑倫 (Charles Bohlen) 之態度；及 Burton I. Kaufman, *The Korean War: Challenges in Crisis, Credibility and Command* (NY: Alfred A. Knopf, 1986), pp. 175-176 有關艾奇遜對國府的評語。

大陸」，所以杜魯門政府「心理上」確實嚴守「中立化」政策，且只準備消極地「阻撓中共攻佔臺灣」，而不是積極地「主動保衛臺灣」。⁴⁶此外，美國還斤斤計較如何才能讓國軍只具防守能力、沒有發動攻擊的能力，以免國府違逆美國意願，自行反攻大陸。故華府在策劃與執行軍援計畫的過程中，處處自我設限，不自覺地削弱了保臺與強化國軍戰力的政策目標。⁴⁷艾森豪在宣告「解除臺海中立化」前，也無論如何要蔣介石給予書面保證不會採取有違美國利益的攻擊行動，且在大規模軍事行動前一定先諮詢美方。故所謂「放蔣出籠」的結果，其實是讓華府對國府的行動有更大的約束力。⁴⁸

臺海危機爆發後，華府擔心國府趁機擴大衝突，故首先約束的也是國府的游擊與報復行動，約束的程度甚至到讓國府部隊覺得只能挨打的程度。⁴⁹與國府協商共同防禦條約時，談判時間最久、最難達成協議的項目，是華府對國府軍事行動的控制程度問題，而美國之所以希望能儘量控制國府軍事行動，則是因為擔心國府會蓄意挑釁以趁機反攻大陸，或者將所有兵力調去防守外島，讓美國獨自承擔防禦臺灣的責任。⁵⁰第二次臺海危機爆發後，艾森豪更是直接了當地埋怨國府「故意」違反美國的勸告，調用國軍主力防衛外島，害美國被「推入其不認可的情勢」中。⁵¹而危機期間，艾森豪屢屢指出國府的「士氣」問題是美國不能從外島抽身的主因，⁵²因他一向對國府部隊的「士氣」與「忠貞度」沒啥信心，很怕國府一旦失去外島，會士氣盡失，

⁴⁶ 見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," chapter 4 之討論。

⁴⁷ 見張淑雅，〈韓戰期間美國對臺軍援政策初探〉一文的討論。

⁴⁸ 見 Chang, "Unleashing Chiang Kai-shek?" pp. 371-377.

⁴⁹ 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）（民國 83 年 6 月），頁 293-330 第五節的討論。

⁵⁰ 此項目的談判細節，見張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂：一九五〇年代中美結盟過程之探討〉，《歐美研究》，卷 23 期 3（民國 82 年 9 月），頁 88-93。

⁵¹ Memo for Record of a Meeting in Eisenhower's Office, August 14, 1958; Summary of Meeting at the White House on Taiwan Straits Situation, August 25, 1958; both in *FR1958-60*, 19: 53, 73.

⁵² Accinelli, "A Thorn in the Side of Peace," 一文討論 1958 年臺海危機中的「臺灣因素」，就是對國府士氣的考量。其實兩次臺海危機中，「士氣」都是重要因素，因擔心放棄外島，會導致喪失士氣，臺澎跟著不保。

連臺澎都不保。⁵³國務卿杜勒斯 (John Foster Dulles) 甚至認為「在中國當將軍的目的之一是可以被收買。」⁵⁴換句話說，美方對國府的猜疑，讓他們不僅不斷私下警告國府不得輕舉妄動，甚至還千方百計透過書面承諾或正式條約，來約束國府的軍事行動，完全未顧及讓國府部隊長期挨打不能還手，才是對士氣莫大的傷害。⁵⁵

由於對國府的成見，讓美國決策者只相信自己的主觀判斷，聽不進國府對其立場的解釋與陳述。舉金馬外島與反攻大陸的關係為例，早在 1955 年 4 月間，蔣介石拒絕美方請求放棄金馬時，已經向美方解釋的很清楚：主動放棄金馬會嚴重斷傷他個人的威望、關係到他能否繼續領導臺灣，並不是爲了要反攻；⁵⁶在 1958 年砲戰甫爆發時，蔣也直截了當地告訴杜勒斯：只有在有把握時，國府才會反攻。到第二次臺海危機愈演愈烈，國際間呼籲國府放棄外島的呼聲愈來愈高時，蔣介石終於在記者會上強調：「今日的金馬，只是臺海的屏障，而不是我們反攻大陸的基地。」⁵⁷儘管國府早就聲明反攻是「三分軍事、七分政治」，沒有成功的希望，或大陸人民不歡迎時，不會軍事反攻，立場很接近美國強調的「待機反攻」，華府也一樣聽不見。美國決策者認定蔣不肯放棄金馬是爲了要在「反攻大陸」時將其當作「跳板」；不少人，甚至包括負責臺灣地區安全的美國軍方人士，更是認定挑起大戰是蔣唯一返回大陸的希望，故國府很可能會藉機擴大衝突。⁵⁸換句話說，美國

⁵³ 例見 MC at the White House, January 21, 1955, *FR1955-57*, 2: 105.

⁵⁴ MD at the 240th NSC Meeting, March 10, 1955, *FR1955-57*, 2: 348-349.

⁵⁵ 兩次臺海危機期間，國府領導人屢屢對美方表示：部隊不能長期挨打不還手。例如八二三砲戰爆發一個月後，陳誠向美國大使莊萊德 (Everett Drumright) 抱怨由於美方的約束，致使輿論與民意機關不斷責難國府未能有效還擊，讓金門軍民坐以待斃。見陳誠莊萊德談話紀錄，民國 47 年 9 月 20 日，405.21 美匪會談 (三)，外交部。

⁵⁶ 蔣強調寧可戰敗丟失金馬，也不能自動放棄，因爲若在幾番誓言死守金馬之後又主動棄守，他將無以面對人民，也無法繼續領導國府。葉公超也說了同樣的話。Msg No.4, Robertson to Dulles, April 25, 1955, *FR1955-57*, 2: 513-515.

⁵⁷ 〈總統九月二十九日中外記者招待會談話實錄〉，民國 47 年 9 月 29 日，707.5 金馬戰局 (二)，外交部；另見《中央日報》，民國 47 年 9 月 30 日，頭版頭條。

⁵⁸ Editor's Notes (EN) on Conference between Eisenhower, Dulles, and McElroy, September 11, 1958; EN on Telephone Conversation (TC) between Eisenhower and Dulles, September 16,

決策者是從自己的主觀認知出發，思考如何處理「臺灣問題」，故常常因錯解而造成不必要的緊張，影響決策。

對國府的偏見，也影響兩國的合作。根據美國駐臺第一位大使藍欽 (Karl L. Rankin) 的觀察，美國對臺灣的態度比較像對待殖民地，而非像對待如日本般的反共盟友。無論艾森豪或杜魯門政府，都是以施予者高人一等的傲慢對待「受惠」而又「令人厭惡」的國府；他們也喜歡公開指責國府的錯誤，似乎把國府當作不懂事的小孩。⁵⁹尤其杜魯門政府常常公開要求國府要「改革」，甚至以美援的數量、交付作為威脅，卻未清楚說明到底國府要做何種「改革」，要達到何種「目標」？就差沒明言國府應該完全依照美國政府的模式來運作，甚至讓美國人直接管理掌理中華民國政府。華府不但覺得威脅要切斷美援是讓國府聽話最有效的方式，也認定「美國化」對臺灣而言是最大的福音。最明顯的例子是邀蔣經國訪美：原先國務院認為蔣經國受蘇聯影響有獨裁傾向，不願邀他訪美，後來艾森豪與其他官員都認為最好讓蔣經國看看美國，甚至住幾年，學習美國的生活方式與民主制度，華府這才願意邀請蔣經國訪美。⁶⁰

以上的例子，顯示決策者對國府成見之深，已明顯影響華府對臺政策的實質。其消極與負面的態度，與前面提到《編案紀要》所說中美兩國「為反共與民主自由之大業，共謀創造與發展」的描述，以及一般對此時期中美關係的解釋或認知，有相當大的落差。

1958, *FR1958-60*, 19: 161, 196; 220101Z, CINCPAC to JCS, September 22, 1958, *FR1958-60*, 19: 255. 當然這是對國府的動機作最壞的判斷，英國駐淡水領事也認為：只要美國一放鬆約束，國府馬上會挑動中共攻擊臺灣，見 Letter from Veitch (Tamsui) to Lloyd, September 23, 1958, FCN1193/359, FO371/133536, Public Record Office, Kew Garden, London, UK (PRO).

⁵⁹ Letter, Rankin to Dulles, April 2, 1953, 611.94a/4-253, RG 59, NA; Letter, Rankin to McConaughy, April 10, 1953, f: 410 TS Chinese Nationalist Armed Forces 1953, CA Records, box 35, RG 59, NA; Letter, Rankin to Jones, April 16, 1952, f: ROC 1952, box 18 (old system), Rankin Papers, ML.

⁶⁰ 有關美國對國府的態度，可見 Chang, "Unleashing Chiang Kai-shek?" pp. 381-382。

2. 對美國威望的關切

華府對蔣介石政權的厭惡與猜疑如此之深，為何不乾脆袖手旁觀到底，讓國府自生自滅？卻在韓戰爆發後伸手拉國府一把，最後心不甘情不願地把「臺灣問題」往自己的身上扛，弄得當時老覺得在進退兩難的困境中打轉，又被後世史家譏為讓那個「擅長迂迴戰術的東方人（蔣介石）（為美國政策）定了調」，⁶¹並因此與中共為敵，遲了三十年才與中華人民共和國建立外交關係。史家認為冷戰意識與韓戰因素是讓華府決策者採取這種不理性政策的原因。但仔細觀察可發現，當中共幾乎將聯軍逼出朝鮮半島時，美國也曾考慮只要形式上不太丟臉，不妨滿足中共所企求的控制臺灣、外交承認及聯合國席位三個條件，以換取停戰。⁶²誠如參謀首長聯席會議主席布萊德雷(Omar N. Bradley)所言：臺灣在與共黨集團的全面戰爭中，可能有些戰略價值；但就算爆發第三次世界大戰，也不值得美國大量投資，來確保臺灣不落入共黨手中。⁶³且韓戰結束之後，這些相當實際的華府決策者，還是無法扭轉與國府更進一步掛鉤的局面。所以此問題的答案應該是在「面子」問題上。

華府決策者喜歡用「威望 (prestige)」一詞來代替「面子」，但實際上所關心的就是面子問題。⁶⁴有學者指出在韓戰中受挫的經驗，讓美國很難改變對中共敵對的態度。⁶⁵筆者以為韓戰受挫經驗之所以對美國影響深遠，主要是因為美國當時對中共實力的評價不高；被強大對手擊敗還情有可原，受挫於弱國則不免倍感羞辱，敵意也更難化解。華府認為中共是落後國家，有求於美國，美國則不需要中共，因此決策者們儘管覺察到敵對或不承認政策

⁶¹ Eliades, "Once More unto the Breach," pp. 345-346, 365.

⁶² 見張淑雅，〈美國對臺政策轉變的考察〉，第二節的討論。

⁶³ Memo on a State-JCS Meeting, January 30, 1951, *FR1951*, 7(2): 1536-1542.

⁶⁴ 就冷戰策略來看，美國雖口頭上呼籲要「捲回鐵幕(roll back the iron curtain)」，但受軍事、經濟資源的限制，實質上的目標是要「維持現狀」。美國介入韓戰、臺海危機與越戰的目標，都是想在付出最少的代價下「維持現狀」；但除了臺海危機外，都被迫出兵，以維護「面子」及美國在亞洲的領導地位。

⁶⁵ Foot, *The Practice of Power*, pp. 87-88.

的不切實際，卻得想出「壓力楔子」這樣的逆向邏輯，來合理化其作法。⁶⁶而爲了彰顯「紅色中國」的不義，更要培植「自由中國」作爲「民主的櫺窗」，臺灣乃變成美國對中共政策的一顆「走卒」，⁶⁷美國也只好接受被《白皮書》萬般詆毀的國府作爲「反共盟友」。⁶⁸換句話說，「面子問題」在美國對亞洲的冷戰策略與對臺政策中，起了相當大的作用。

不過美國決策者從未打算不計代價保全「面子」。華府決策者對金馬大陳等外島的評價與政策的轉變，很可以說明美國對其「威望」的關切，以及這個關切的侷限性。第一次臺海危機爆發前，艾森豪政府認爲這些外島可以作爲騷擾大陸的基地，又與臺澎防衛緊密相關，無端放棄有損自由世界與美國的「威望」，故除要求國府增防外，也決定以「展現實力」的方式，嚇阻中共步步進佔。⁶⁹中共發動砲戰後，美國卻改變對外島的評價，確定外島不值得一戰，主張放棄外島的聲音漸漸浮現。國家安全會議（National Security Council，簡稱國安會）中許多決策大員都提議勸國府從外島撤退，⁷⁰政策規劃司（Policy Planning Staff，簡稱 PPS）好幾位官員更是主張設法撤離外島，守住能守的臺澎，以「減少損失，保住面子」。⁷¹但爲了不要過分影響美國的威望，又顧忌直接宣布放棄外島會斷傷國府士氣，讓臺澎不保，在遠東地

⁶⁶ 所謂「壓力楔子 (wedge through pressure)」策略，爲 John Lewis Gaddis 用來描述杜勒斯對中共政策的用語。杜勒斯主張對中共不斷施壓，迫使中共增加對蘇聯的依賴性，當蘇聯無法滿足中共的要求時，即會導致兩者的分裂。見 Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (NY: Oxford University Press, 1987), chapter 6 之討論。

⁶⁷ 見張淑雅，〈美國對臺政策轉變的考察〉之討論。

⁶⁸ 當然這是步步演進的，國府要美國與其正式結盟，花了近五年的時間才如願，細節見張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂〉一文。

⁶⁹ 見張淑雅，〈臺海危機前美國對外島的政策，1953-1954〉第二節的討論。

⁷⁰ TC, Eisenhower and Smith, September 6, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 574; MD at the 213rd, 214th, and the 216th NSC Meetings, September 9, 12, and October 6, 1954, *ibid.*, pp. 519, 616, 696, 698.

⁷¹ Paper by Stelle and Bowie, October 11, 1954, re: Policy toward Communist China and Formosa, f: S/P Record Copies, TS, PPS Records, box 84, RG 59, NA; Paper by Bowie, October 27, 1954, f: China TS, *ibid.*, box 79; Paper by Beam, re: Comments on U.S. China Policy, November 22, 1954, *ibid.*

區造成共黨勢力擴張的骨牌效應，所以策略上只考慮如何能消極地不讓中共以武力佔領外島，且避免讓中共有擴大衝突的藉口；直至最後被核戰的可能驚嚇到，才決定勸國府放棄外島，到此也就能接受放棄外島對國府士氣傷害不大的評估。換句話說，中共砲擊的「展現實力」，顯得比第七艦隊的「展現實力」較有「嚇阻」作用；美國雖然愛面子，卻也得看所需付出的代價而定，誠如艾森豪所說：「就算丟點面子，也總比爲了這些蕞爾小島引發世界大戰強。」⁷²

不過艾森豪政府私底下雖爲了避戰而願意讓步，放棄一些外島，表面上卻無論如何拉不下臉來軟化其強硬的態度，甚且還有錯誤解讀危機結果的傾向。第一次臺海危機過後，艾森豪與杜勒斯均認爲美國堅定的立場與耐心，加上核武遏阻策略化解了危機。杜勒斯除在 1956 年 1 月份《生活雜誌》的一篇報導中強調「大規模報復 (Massive Retaliation)」策略的功效外，還振振有辭地認爲「走到戰爭邊緣而不捲入戰爭是一種藝術」，無法掌握的話，不是面對戰爭就是得認輸：「我們走到（戰爭）邊緣，直視敵人，採取了堅強的行動」，而「總統從未畏縮過」，因此敵人被迫退卻。⁷³杜勒斯相信艾森豪政府已盡力避免戰爭，但「我們仍必須堅持一些基本的道德原則與重大利益；而避免戰爭最有效的辦法，是說明必要的時候，我們將不惜性命護持這些原則」，以免敵人因不了解美國立場，失算而引發戰爭。⁷⁴相對於決策過程的猶豫退縮，這種事後的宣傳恰恰顯示了美方對「面子」的重視，華府也因此未在第一度臺海危機過後，設法解決外島問題。三年後危機再度爆發，實際情勢的發展雖與第一次危機略有不同，但美國表面強硬，實質退縮的情況卻很類似。

⁷² MD at the 221st NSC Meeting, November 2, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 837.

⁷³ Dwight D. Eisenhower, *The White House Years*, Vol. 1, *Mandate for Change*, 1953-1956 (Garden City, NY: Doubleday, 1963), p. 483; James Shepley, "How Dulles Averted War," *Life* (January 16, 1956), pp. 70-80.

⁷⁴ Press Release 25, Statement by Dulles, January 17, 1955, f: Dulles, John Foster, 1955-1956, Smith Papers, box 124, ML. 此聲明乃爲澄清上文所引《生活雜誌》文所引發「戰爭邊緣論」的爭論而作。

3. 有政策無實踐力的傳統

為何美國如此重視其「威望」，卻又有遇阻力即退縮的現象呢？這與美國在遠東有政策無實踐力的傳統有關。⁷⁵有學者批評美國在歐洲以外地區衡量權力的政治經濟 (the political economy of power) 時，常作過度承諾，導致濫用美國資源，所以才會一步步加深介入金馬外島、越南、中東與亞洲的局勢，顯示決策者對適當使用美國資源的敏感度不夠。⁷⁶但從美國對臺政策看來，決策者對其資源的侷限性，以及對外使用其資源的優先次序，心中自有一把尺。華府決策者自始就認定蘇聯才是真正的敵人，所以在韓國與中共開戰是浪費精力在「錯誤的敵人」身上的「錯誤的戰爭」。韓戰既已非打不可，華府乃謹慎小心的不輕易給國府保臺或保外島的承諾，以免再次與次要的敵人（中共）開戰。所以國府花了四年的時間都無法說服華府與其簽訂正式的協防條約，還虧中共砲擊金門，才為中美結盟踢進臨門一腳。⁷⁷而臺海危機期間，美國之所以私下不斷地退縮，主要也是因為艾森豪強調打蛇打七寸，如果非戰不可，他寧可打蘇聯，不願打中共。⁷⁸構思安理會停火案，打的如意算盤也是希望可以不必動用武力，只憑藉聯合國的力量，就可以維持臺海現狀與美國威望。

也就是在希望維持「威望」，又不願付出代價的情況下，讓美國對臺政策，逐漸從韓戰期間不願承諾保住臺澎，到安於維持國共兩黨劃畛而治的現狀——當然在美國決策者的心目中，必要時讓國府放棄幾個外島，仍在華府所定義的「現狀」範圍內，並不是「不再讓共黨拿下一吋土地」才算維持現狀。逼美國終於採取這個立場的，是 1954 年 9 月 3 日中共對金門大規模

⁷⁵ 此為 Warren I. Cohen 所提出，他認為美國在遠東的政策最好的形容是 “policy without force.” 見 Cohen, *America's Response to China*, 3rd ed. (NY: Columbia University Press, 1990).

⁷⁶ Pruessen, “John Foster Dulles and the Predicaments of Power,” p. 42.

⁷⁷ 國府費心求與美國結盟而不可得的過程，見張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂〉一文的討論。

⁷⁸ MD at the 214th NSC Meeting, September 12, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 617.

的砲擊，而美國應付中共砲擊的策略，最能反映美國想在維持威望與減少代價中求取平衡的立場。

如前所言，砲戰爆發前，美國對外島的策略是希望不動干戈，只透過美國軍力的展現，就能嚇阻中共對外島的攻擊。如此即可不付代價，就達到圍堵共黨、維持美國在亞太地區「威望」的目的。一旦證明「展現實力」無遏制效果，美國轉而希望藉聯合國的力量，阻止中共的攻擊行動，以維持現狀，或者至少讓中共背負破壞和平的罪名。此策略失敗後，華府又打算透過預期不會有結果的大使級會談，來維持臺海地區的現狀，並要求中共「放棄使用武力解決臺灣問題」，如此美國對臺政策就可以不必冒與中共動武的險，也可在「愛好和平」的大旗下，維持美國在遠東地區的威望。無奈中共堅決不作此允諾，甚至到近五十年後的今日，中共仍舊未承諾不以武力解放臺灣。倒是美國在 1958 年臺海危機之後，取得蔣介石承諾反攻大陸主要「不憑藉武力」，杜勒斯大喜過望，引為莫大成就，連帶對蔣介石與其他國府官員，都給了從《白皮書》發表以來從未有的高評價。⁷⁹可見在「威望」與「代價」間求取平衡，是美國在決定對臺政策時，很重要的制約因素。

由以上分析可以看出，華府在對臺決策過程中，大抵能克服客觀因素的制約，卻讓主觀成見影響其政策實質而不自覺。下面一節，即分析在這些制約因素下明顯可見的決策模式，以及這些模式對美國政策成效的影響。

四、美國對臺政策的特質

對臺決策模式主要可以歸納為三點，首先是以保持彈性為最高指導原則，故常議而不決，決而不行。至危機爆發，華府只好被迫採取行動，不免讓對手掌握機先，自己只能隨對手定的調子起舞，失去主動性。而美國決策常常只打算以最小的代價，維護自己最大的利益，不考慮對手與盟邦的立場，所以難免顯得一廂情願，政策可行性當然也跟著降低。

⁷⁹ 見張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」政策的轉變〉，頁 276-278。

(一) 不計代價保持彈性

1. 僵化政策 vs. 保持彈性

大多數歷史學家都認為 1950 年代美國對中共與臺灣的政策，受冷戰意識主宰，因此缺乏彈性。⁸⁰ 1990 年代以後的研究才多少注意到美國政策的實際面。筆者仔細閱讀美方檔案，發現華府高層對臺決策的最高指導原則是「不計代價保持行動彈性」，故政策一直隨著其「國家利益」界定的轉變而調整。華府在韓戰期間一直抗拒給予國府任何具體的承諾或採取特定的行動以長期保衛臺灣，也一直未放棄尋訪可以替代國府的反共團體。⁸¹ 為了保存行動彈性，美國也不斷抗拒與國府正式結盟；至 1954 年為了處理臺海危機終於與國府簽訂共同防禦條約，承諾保衛臺灣澎湖，卻又對協防金馬與否遲遲沒有明確的決定或承諾，而是採取所謂含糊策略，以便讓中共猜不透美國的意圖與底線，不敢貿然進犯。中共也因此兩度施展「武力偵查」，才終於探到美國的「底」。⁸²

對於國府一再重申的「反攻大陸」政策，美國的態度也一直保持含糊。⁸³ 雖然在 1950 年代美國從未打算支持國府反攻，也不認為國府有獨立反攻的能力；但從來沒有完全排除國府重掌大陸政權的可能性，也鼓勵國府要作好準備，把握中共政權內部發生變動時「待機反攻」。當然，華府對可以反攻的「時機」與「條件」界定越來越嚴苛，甚至要國府將反攻大陸精神化，但杜

⁸⁰ 例如 Foot, *The Practice of Power*, p. 112.

⁸¹ Statement of U.S. Objectives and Courses of Action with Respect to the National Government of China on Formosa, second draft, by E. W. Martin, December 11, 1952, 611.94a/9-252, RG 59, NA; Draft Directive to MAAG, encl. to Letter, Allison to Foster, July 23, 1952; JCS 935784 to CINCPAC, April 6, 1953; above two in *FR1952-54*, 14(1): 78, 174.

⁸² 中共認為美國不會協防金馬。但美國歷史學家卻認為連艾森豪都不知道這「底」是什麼，也不見得不會協防金馬。見 Stephen E. Ambrose, *Eisenhower*, Vol. 2, *The President* (NY: Simon and Schuster, 1984); Dennis van Vranken Hickley, "U.S.—Republic of China Relations: An Explanation of Ambiguity in U.S. Foreign Policy and a Retrospective Evaluation of Decision-making Models" (Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1988), chapter 7.

⁸³ 見張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」政策的轉變〉一文的討論。

勒斯直到取得國府不憑藉武力反攻的承諾後，還宣稱「美國不接受中共政權會永久存在，他不知道這個政權什麼時候會改變，但毫不懷疑它一定會變。」⁸⁴也希望在大陸發生匈牙利式的抗暴活動時，能有支持武力在旁鼓舞。⁸⁵

有人讚美故意保持含糊與政策彈性是很高明的策略，因為可以避免清楚選擇的各項缺失。⁸⁶筆者卻發現政策含糊與其說是華府高層的精心的設計，還不如說是他們想達到目標卻不願意付出太大代價，故一再拖延決定的結果。就 1950 年代的對臺政策而言，無論讓中共拿下臺灣、讓臺灣獨立（或由聯合國託管），或者全力支持國府（包括反攻大陸）代價都很高，尤其是金馬外島的棄守問題，更是屢屢讓華府決策者深覺陷於「極端進退兩難的困境中」，⁸⁷還恨不得那些「該死的小島沉到海裡！」⁸⁸所以決策者們能拖就拖，以不作決定為決定。杜魯門時代的副國務卿史密斯（W. Bedell Smith）在與杭立武討論時，同意應該對中共採取堅定有力的行動，至於該如何作，他認為「沒到橋邊沒有必要過橋（意即不必先作決定，到時再說）。」⁸⁹當時英國駐美大使法蘭克斯爵士（Sir Oliver Franks）很生動地描述美國對臺政策的基礎是「權宜主義加機會主義（expediency and opportunism）」。⁹⁰華府卻辯稱其政策看似矛盾，目的卻在保持最大的行動彈性，因為任何行動都「不

⁸⁴ Memo by Dulles, October 29, 1958, *FR1958-60*, 19: 469.

⁸⁵ TOUS183 from Taipei to USIA, October 23, 1958, *FR1958-60*, 19: MF252.

⁸⁶ 見 Hickley, "U.S. — Republic of China Relations," chapter 7, Conclusion: 以及 Stephen E. Ambrose, *Eisenhower: Soldier and President* (NY: Simon and Schuster, 1990), p. 385.

⁸⁷ 外島危機初起時，杜勒斯說這個問題陷美國於「極端進退兩難的困境 (a horrible dilemma)」：2月17日 NSC 開會時，艾森豪又說外島問題製造了「極端進退兩難的困境 (a terrible dilemma)」。美國基本上對協防外島與否一直未作決定，因此一直在困境中掙扎。見 MD at the 214th NSC Meeting, September 12, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 619; MD at the 237th NSC Meeting, February 17, 1955, *FR1955-57*, 2: 283.

⁸⁸ Legislative Leader Meeting with Eisenhower, February 16, 1955, printed in Robert H. Ferrell, ed., *The Diary of James C. Hagerty: Eisenhower in Mid-course, 1954-1955* (Bloomington: Indiana University Press, 1983), p. 195. 杜勒斯說大家都同意「如果那些小島沉到海底就太好了！」見 MD at the 237th NSC Meeting, February 17, 1955, *FR1955-57*, 2: 281.

⁸⁹ Smith 是回答杭立武的問題而作上述表示。見 *The Reminiscence of Wellington Koo* (Oral History Project, Butler Library, Columbia University, NY, 簡稱 *Koo Memoirs*), 7: G33。

⁹⁰ MC, Acheson and Franks, December 7, 1950, *FR1950*, 7: 1438.

可以妨礙美國取得先機或未行動的自由。」⁹¹

2. 保持彈性優先於實踐政策目標

美國這種以保持其行動彈性為最高指導原則的對臺政策，雖然看起來很合邏輯，也可避免短期內對困難的問題做出決斷，執行上卻會產生嚴重缺失。對國府的負面影響姑且不論，過度堅持彈性不但有傷華府的政策目標，甚至會適得其反。為了保持行動彈性，美國決策者通常很謹慎思考如何避免承諾，對於如何達成政策目標反而不太費心。以杜魯門時代第七艦隊在臺海的任務為例，由於美國認為與國府軍方協調行動會隱含保臺的承諾，因此杜魯門政府從一開始就拒絕讓艦隊與國府軍方建立有效的聯繫，結果導致第七艦隊的巡邏機一再啓動臺灣的空襲警報。加上第七艦隊並無足夠實力兼顧韓國戰況與臺灣安危，國府遷臺之初軍力也不足，兩者間再缺乏聯繫，很難想像如何能有效的防衛臺灣安全。為了避免承諾，第七艦隊與國軍的直接連絡管道直至艦隊受命巡邏臺海兩年後才建立。邀天之幸，當時國軍沒有意外打下第七艦隊的巡邏機，中共也沒發動對臺攻擊，否則後果很難設想。⁹²

此外，為了保持行動的彈性，美國政策計畫或行動指令常有涵蓋所有可能性的傾向，結果造成政策的曖昧性與政策目標相互矛盾。例如 1951 年中，美國國安會在對亞洲地區政策目標的決策文件 NSC48/5 號中，標明美國希望能「引誘」中共離開蘇聯的懷抱；另一方面，文件中亦註明美國要極力支持國府以及其他反中共的勢力，以削弱中共的控制力。⁹³參謀首長聯席會議與中央情報局首先指出這兩個目標相互矛盾，國務院也承認兩個目標需要擇一，但最終這兩個相悖的目標仍然留在杜魯門政府的中國政策上。⁹⁴艾森豪

⁹¹ NSC 37/10, Immediate United States Courses of Action with Respect to Formosa, August 3, 1950, *FR1950*, 6: 414.

⁹² 第七艦隊與國軍聯繫問題，以及美國協防臺灣成效的檢討，見張淑雅，〈韓戰期間美國對臺軍援政策初探〉，頁 478-482。

⁹³ NSC 48/5, "United States Objectives and Courses of Action in Asia," May 17, 1951, *FR1951*, 6(1): 33.

⁹⁴ 見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," chapter 8. 另見 Revised Draft of Review of Far Eastern Program—NSC 135, December 4, 1952, 306.13 TS NSC Reports and

政府讓這種矛盾繼續存在，並內部合理化成歷史學家所謂的「壓力楔子」政策：即向中共施加壓力，迫其不斷地要求蘇聯的協助，當蘇聯無法滿足其需求時，其不滿會導致兩者關係破裂，連帶削弱共黨集團的勢力。⁹⁵只不過在採納「壓力楔子」策略時，華府決策者們對這個想法並沒有絕對的信心，所以對中共除了採取不承認政策，並執行部分禁運外，並沒採取更具體有效的步驟來執行這個想法。縱然日後中蘇分裂，只怕也很難歸功於「壓力楔子」政策。⁹⁶

繼續舉第七艦隊的例子：為了保存行動彈性，美國軍方對第七艦隊任務在臺灣遭到攻擊時應如何反應的指示很不明確，即使地區指揮官一再追問，華府也不下決定。⁹⁷當駐臺北的外交官質問 NSC48/5 號文件中對中共政策的矛盾性時，國務院官員的回應是：寧願曖昧以保存行動彈性，也不願正式給國府保臺的承諾。⁹⁸華府這種態度困擾了許多負責執行政策的美國官員。由於政策經常變動，駐臺北的外交官無法及時收到訊息，所以常常發現無法執行國務院的指令。⁹⁹曾任美國太平洋區司令的雷德福 (Arthur Radford) 將軍在他的回憶錄中，以第七艦隊協防臺灣的任務為例，說明華府希望保存所有可能性所造成的困擾，並強調「當參謀首長聯席會議的指令包含各種假設條件時，還不如把責任留在自己手中（不要讓地區指揮官承擔判斷的責任）。」¹⁰⁰這種狀況不只出現在對臺政策上，在韓國戰場的指揮官（麥克阿瑟及其繼承者李奇威 Mathew Ridgway 與克拉克 Mark Clark）對華府為保持彈性而屢屢

Correspondence 1952, box 33, CA Records, RG 59, NA.

⁹⁵ Memo, Ogburn to Johnson, re: NSC Papers on Formosa, March 10, 1953, 306.13 TS NSC Reports and Correspondence 1953, box 39, CA Records, RG 59, NA.

⁹⁶ 見 Chang, "Unleashing Chiang Kai-shek?" pp. 382-388.

⁹⁷ 見張淑雅，〈韓戰期間美國對臺軍援政策初探〉，頁 478。

⁹⁸ Memo on a State-JCS Meeting, April 9, 1952, FR1952-54, 14(1): 34-39; Memo, Perkins to Allison, February 1, 1952, 611.93/2-152, RG 59, NA.

⁹⁹ Karl L. Rankin, *China Assignment* (Seattle: University of Washington Press, 1964), pp. 67, 84, 92.

¹⁰⁰ 見 Stephen Jurike, Jr. ed., *From Pearl Harbor to Vietnam: The Memoirs of Admiral Arthur W. Radford* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1980), p. 278.

發出的矛盾指令也同感挫折，尤其是必須在韓戰和談過程中指揮作戰的李奇威與克拉克。而負責板門店和談的聯軍代表也覺得華府指示不清，讓他們無法對中共談判代表採取堅定的立場。¹⁰¹

爲了保持行動彈性，華府還常以政策檢討來逃避做困難的決定，也因此造成決策與執行間的鴻溝。決策者認爲冷戰局勢，尤其危機期間的局勢，與時俱變，既定政策必須不斷檢討才能適應局勢的變化。問題是在政策檢討期間，執行者很難全力執行現行政策，以免檢討結果推翻現行政策，執行的努力也等於白費。政策檢討耗時費力，必須成立各種委員會、研究小組、開各個層級的檢討會議，最後還需要透過複雜的行政程序，才能將政策文件定案發出。這一套程序不但耗時費力，還經常無法做出清楚的決定；有時檢討案會因情勢的變化而不了了之。

舉例來說，1951年1月間因爲聯軍在韓國戰場失利，很多人建議使用國府部隊來減輕聯軍壓力，國務院反對這個想法，故提議通盤檢討對臺政策，再據此決定是否要動用國府軍隊。儘管此檢討是爲了因應危機而作，整個過程卻拖到五月中的國家安全會議才終於決定：美國應該提供軍經援助給臺灣，擬定「在臺灣以外的地方使用國府部隊」的計畫，並寫入 NSC48/5 號文件中，成爲正式決策。開始執行後，華府先將重點放在策劃控制軍經援助的機制上，並未思考如何迅速交付援助。爲了有效執行美援，華府到1951年底終於取得可以控制國府預算的機制，但在認爲只有美國預算專家可以信任的情況下，華府卻又拖了將近一年才派了一位財政專家到臺灣協助國府編列預算。所以到1952年4月間，華府的一份國家情報評估 (National Intelligence Estimate) 宣稱在 NSC48/5 通過後的一年間，臺灣的防禦能力並未增加。¹⁰²至於使用國府部隊的計畫，則直到政策決議十個月後才開始進行，之後也沒有採取任何可以在臺灣之外地區使用國府部隊的訓練及裝備行

¹⁰¹ 停戰談判對戰場指揮官與談判代表造成的困擾，見 Kaufman, *The Korean War*, chapter 6-8.

¹⁰² NIE-27/1 Chinese Capabilities and Intentions with Respect to Taiwan Through 1952, April 1, 1952, *FR1952-54*, 14(1): 23-25.

動。在此同時，參謀首長聯席會議已經認為 NSC48/5 的計畫有問題；故在政策尚未執行前即建議應加以檢討。這一檢討拖到換了艾森豪執政還沒有具體成果。這樣子「決而不行」的模式並非特殊個案，華府官員們總是忙著計畫、檢討各項政策，幾乎沒有時間揣摩該如何執行他們的決策——更奇怪的是，他們對於計畫的執行面興趣也似乎不高。

美國對臺軍事援助的政策與成果，也顯示出華府執著行動彈性的弊病。韓戰爆發後，美國被迫重新與國府打交道，華府官員對蔣介石及國府的印象，仍停在《白皮書》的論斷中，所以他們不願承諾保臺，以免必要時無法脫身。他們不但憚於承諾，還不斷公開批評蔣介石與國府，理論上是希望敦促國府改革，以增進美援的效益；實際效果卻是斷傷蔣介石與國府的威望，增加中共控制臺灣的可能性，恰與美國希望阻止中共取得臺灣的政策目標相悖。而華府一方面因不相信國府有能力有效運用軍援，故汲汲於爭取控制軍援運用的管道，一方面卻坐任軍援物資遲遲不交付，影響國府部隊的戰力。此外，華府爲了怕國府得到軍備後逕行「反攻大陸」，還處處限制國軍的行動，也不敢給國軍攻擊性的裝備或備戰訓練。所以到 1953 年底，美國共同安全總署的評估即指出，國軍完全沒有攻擊能力，對於長期的強力攻擊，也只能抵擋五天左右。¹⁰³換句話說，根據美方自己的估計，韓戰期間提供給國府總數約三千八百萬美元的軍事援助，連讓臺灣足以自衛的基本目標都未達成。¹⁰⁴當時《生活雜誌》(*Life Magazine*) 即批評道：「美國政策讓友邦與中立國家都覺得困惑與疑懼，因爲美國行動既不強烈反共，也不綏靖。結果是沒有得到兩種政策之利，卻兼具兩種政策之弊。」¹⁰⁵美國爲了保持行動彈

¹⁰³ The Mutual Security Program, Status of December 31, 1953, Status of National Security Programs, Key Data Book (1), NSC Series, Status of Projects Subseries, box 10, White House Office, Office of the Special Assistant for National Security Affairs, Dwight D. Eisenhower Library (DDEL).

¹⁰⁴ 此數額爲撥款額度，並非交付額度；實際交付數量不到半數。數據見張淑雅，〈韓戰期間美國對臺軍援政策初探〉，頁 483、507 所引。當然這是美方的估計，不見得是國軍作戰力的真實情況。此處舉出數據，只是要凸顯美方自我設限，以致事與願違的情況。

¹⁰⁵ 1952 年 3 月號，引自 Kaufman, *The Korean War*, p. 256.

性犧牲了政策的效益，有時甚至與其目標相牴觸；由於不願意為完成政策目標付出相當的代價，因此美國的政策變得難以執行，也使其以實際利益為出發點的政策設計變得非常不切實際。這樣弔詭的結果，當然絕非決策者們所預計的。

（二）危機強迫行動

1. 大戰略 vs. 危機強迫行動

無論是讚美或是批判，大多數史家常將美國冷戰策略描述成是在決策者清楚理念指導下，經過理性思考、完整規劃，然後按部就班執行的大策略。但是也有史家指出：華府在重歐輕亞的傳統下，在非歐地區則沒有如對歐政策般成熟的決策過程，相反的常被危機強迫行動。¹⁰⁶ 1950年代美國對臺政策顯示，決策者常為了保持行動彈性，或為了謀求最大利益，不願意事先在兩難間做決定，每每到危機爆發時被迫應付，在逐步演進與自我合理化的過程後，政策的理論與實質才逐漸成形。

杜魯門政府為因應中共建國與國內批評其「失去中國」，因而出版《白皮書》、發表袖手旁觀對臺政策宣言，半年後卻為了因應韓戰而宣布將臺海中立化，不乾不脆地被迫重新介入國共內戰，基本上都是為應付危機所採取的倉促行動，事先並未經過嚴密的規劃與評估得失，故看起來出爾反爾、政策搖擺不定。艾森豪接任後，國務卿杜勒斯忙於應付歐洲局勢，對於包括亞洲在內其他地區的問題，更是只有在危機發生時，才不得不加以處理。所以艾森豪政府的頭兩年，杜勒斯先忙著解決韓戰問題，為此與韓國簽訂共同防禦條約；然後忙著應付中南半島危機，結果簽訂了東南亞公約。至於與國府結盟問題，美國雖未排除簽訂多邊或雙邊的防禦條約的可能性，甚至認為遲

¹⁰⁶ Ronald Pruessen 在討論杜勒斯所面臨的問題時，指出危機強迫行動的弊病，是在危機壓力下常缺乏時間蒐集資料、分析問題的複雜性與評估各種行動的後果，加上原先對問題了解過於膚淺，造成杜勒斯在歐洲以外地區的政策不恰當：或是與問題的本質無關，或是美國無力執行。見 Pruessen, "John Foster Dulles and the Predicaments of Power," pp. 38-40.

早要訂約，但在臺海危機爆發前，這件事在杜勒斯諸多需要處理的外交問題中，優先次序很低。所以華府並未將與國府簽訂防約，以及太平洋區域聯盟一事，早早作有系統的規劃。在國府爭取正式同盟關係時，杜勒斯與國務院的官員們常隨口指示一個方向，讓國府多線進行，忙得團團轉，卻弄不清美國真正的意圖——其實連華府決策者們也不知道自己的實際意圖為何。直到臺海危機爆發，國府又反對杜勒斯所設計的安理會停火案，才迫使他們不得不慎重考慮與國府簽訂防約的問題。¹⁰⁷換言之，美國是循著被危機強迫行動的模式，簽訂一個又一個的防禦條約，而非在「反共」的理念下，有計畫地與「自由世界」國家一一簽訂防禦同盟。

美國對協防金馬外島想法的不斷轉變，更是鮮明地反映華府被危機強迫行動、缺乏長遠規劃的窘況。杜魯門政府認為外島可以作為對大陸的游擊與情報基地，雖不納入協防範圍，卻鼓勵國府以自己的力量防守，並透過中央情報局 (Central Intelligence Agency) 的地下管道，協助國府進行騷擾行動，以期牽制中共軍力、紓解聯軍在韓國戰場的壓力。¹⁰⁸到艾森豪接任，美方才要求國府調用接受美援訓練的正規部隊防守外島，持續以騷擾行動對中共施壓，並在 1954 年初決定由美軍顧問團接管支持騷擾行動的任務，唯仍不願正式承擔協防外島的義務。國共雙方在外島的衝突於 1954 年春逐步升高，華府擔心折損自己的威望與兵力，故不願意宣布協防，又不願坐視中共拿下外島，斷傷遠東反共銳氣，乃決議讓第七艦隊部分艦艇造訪大陳等外島，希望以「展現實力」的方式嚇阻中共的攻擊行動，卻未收效。

及至中共於 1954 年 9 月 3 日首度密集砲擊金門，華府對外島價值的評估馬上降低。砲戰爆發前夕還隨口說中共若攻打臺灣，就會變成「核子武器的好目標」的艾森豪，砲戰爆發不久後已改口說若中共攻臺，他只會派第七艦

¹⁰⁷ 國府為求盟約，不斷依照美國指示團團轉的情況，見張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂〉，頁 51-99。

¹⁰⁸ Frank Holoher, *Raiders of the China Coast: CIA Covert Operations during the Korean War* (Naval Institute Press, 1999) 一書對此有詳細的描述。

隊執行防衛性的任務，不會依「大規模報復」的理論，允許美軍攻打大陸；¹⁰⁹外島則馬上從「臺灣防禦的一個主要部分」，變成只有「心理上」的重要性。艾森豪依自己的邏輯，在協防金門與世界大戰間劃上等號，所以說「就算丟點面子，也總比爲了這些叢爾小島引發世界大戰強。」¹¹⁰只是根據冷戰邏輯與保臺目標，美國還是無法立即從外島脫身，美國也在砲火下，被迫決定採取在臺海「維持現狀」的原則。杜勒斯因此設計了以安理會停火案保住外島及與國府簽訂共同防禦條約保住臺澎雙管齊下的策略，希望能以最少代價，維持臺海的現狀與美國的威望。

1955年初，中共拿下一江山之際，艾森豪與杜勒斯曾打算以宣布協防金馬換取蔣介石撤出大陳，向中共表示各退一步，解決危機。隨後又因部分官員與英國的反對，放棄這個澄清意圖、劃峽爲界的想法，才有爲了大陳撤退與蔣介石幾乎鬧僵的風波。到四月間，國際間反核戰氣氛高漲，艾森豪與杜勒斯決定要以協助封鎖中國東南沿海爲條件，誘使蔣介石自動放棄金馬外島。蔣介石嚴詞峻拒，周恩來適於此時聲明願意與美方談判舒緩危機，艾、杜解讀錯誤，認爲核武遏止讓中共決定結束危機，故不再繼續推動放棄外島。數年後，中共再度砲擊金門，艾森豪卻埋怨國府「故意」調用國軍主力防衛外島；¹¹¹他在與部屬討論因應危機的策略時，也常因覺得失去對整個局勢的主導權而顯得不耐煩，於是怪罪蔣介石。¹¹²

臺海危機的例子顯示，華府的「危機處理」常是「兵來將擋，水來土掩」的急就章行動。「危機意識」的起伏讓決策者隨機採取「含糊策略」，致使對外島要棄要守一直猶疑不定。後世雖有讚美此策略爲艾森豪外交政策之

¹⁰⁹ Editorial Note on the NSC Meeting of August 5, 1954, in *FR1952-54*, 14(1): 518-519; MC, Eisenhower with Dulles et al., October 30, 1954, *ibid.*, p. 821.

¹¹⁰ MD at the 221st NSC Meeting, November 2, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 837.

¹¹¹ Summary of Meeting at the White House on Taiwan Straits Situation, August 25, 1958, *FR1958-60*, 19: 73.

¹¹² Memo of Conference, Eisenhower and Twining, September 29, 1958, *FR1958-60*, 19: 296. 這些抱怨與責怪的言辭，日後都成爲史學家用來認定蔣介石操弄華府，讓美國不得不介入外島危機的證據。

「傑作」者，¹¹³而在外島棄守間「不露底牌」理論，在邏輯上也還說得通，但實質上卻常是主事者拖延決定的藉口。杜勒斯說過應付臺海危機只能「走一步算一步」，¹¹⁴也承認「我們（美國）讓中共猜測的部分原因，是因為我們自己也在猜（我們到底會怎麼作）。」¹¹⁵艾森豪也同意對外島行動只能「每天」注意局勢的變化，相機行事。¹¹⁶這與以往所呈現的「核武遏止」的大戰略，面貌顯然大不相同。

美國對國府「反攻大陸」政策的態度轉變，亦顯示受危機強迫行動的特質。華府決策者從未打算支持蔣介石返回大陸，杜魯門政府對這個口號非常反感，常公開批判；艾森豪希望藉這個口號對中共施加壓力，才逐漸收斂公開的駁斥。及至中共砲擊金門，美國擔心國府藉機反攻，故勸國府不要口口聲聲預告反攻的日期，而是要準備好隨時「待機反攻」。但這個構想並未經深思熟慮，只是為了因應危機、並勸國府不要固守外島所想出來的說詞，「外交辭令」的成份高於策略設計。危機過後，華府未再深入思考以釐清或解決這個問題，也未敦促國府重新思考反攻問題。但這個隨機說詞卻讓蔣介石開始密切地注意美國所強調的「反攻時機」，並認為這種「時機」是可以主動創造的；因此國府不斷蒐集大陸人民對中共不滿的情報，也積極準備「反攻」。舉凡大陸內部發生問題，或國際局勢產生變化時，國府都會想說服美國支持其「趁機」反攻。直至第二次臺海危機爆發，華府認定國府不放棄外島是為了反攻，故杜勒斯在思考如何讓國府放棄外島的過程中，構思了請國府轉變武力反攻為精神反攻的理論，國府接受美方所指其應扮演「中國文化守衛者」的理論，才有 1958 年 10 月 23 日〈中美聯合公報〉中「不憑藉武力」反攻的聲明。¹¹⁷換句話說，華府對國府「反攻大陸」國策的立場，還是

¹¹³ Ambrose, *Eisenhower: Soldier and President*, p. 385.

¹¹⁴ MC, Dulles with UK and NZ Representatives on China Item, October 9, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 718.

¹¹⁵ Memo, Merchant to O'Connor, re: Dulles and Eden's Talk on September 17, 1954, September 19, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 651.

¹¹⁶ MD at the 237th NSC Meeting, February 17, 1955, *FR1955-57*, 2: 283.

¹¹⁷ 見張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」政策的轉變〉一文之討論。

不斷循局勢改變而改變，並未有通盤的規劃。

2. 讓敵人掌握機先

在瞬息的局勢中，採取隨機應變的策略，邏輯上說得通，但得付出代價，最明顯的是讓對手掌握機先。韓戰時期國務院中國科的一篇政策檢討建議中指出，美國對臺灣的政策「須依據對中共的政策而定；我們在臺灣的一切行動，都必須直接有助於實現對大陸政策的目標。」¹¹⁸確實，在中共介入韓戰後，美國對臺政策，甚或美國整體遠東政策，完全依附在美國對中共妥協或施壓的考量下。故美國在竭力操控國府與其他盟邦要配合美國國家利益行事的同時，卻將政策與行動主導權拱手讓給了敵人。¹¹⁹

艾森豪政府處理臺海危機也一樣被動。在危機起伏中，華府行動的指導方針只能說是「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，既然不願花大代價保住外島，行動最高準則只是盡力維持臺海現狀。危機當頭沒有時間，危機之後也不想費太大的力氣去考慮如何才能「根本解決」外島問題。華府希望將所有問題簡單化、分開處理，並不正視所有問題與中共均有關連，需要有整體的處理方向或原則。國務院內部或有作此規劃者，但均未受重視。當時杜勒斯認為無解的問題應暫時擱下，不要強求解答。這個想法也許邏輯、哲理上都說得通，但在現實政策規劃上，就變成「無為主義」式地避免做決定。「以不變應萬變」的結果，常是只要對手稍有作為，就不免要失去機先，讓對手牽著鼻子走。¹²⁰

美國大使藍欽在第一次臺海危機過後，很感慨華府缺乏因應中共攻擊外島的計畫，以至危機爆發後一陣慌亂，除了使用核武外，不知還可採取什麼行動，卻又不想發動核戰，變成除了妥協外，沒有別條路可走。他認為中共

¹¹⁸ "Formosa," CA Policy Paper, April 4, 1951, f: #2P Formosa 1951, box 22, CA Records, RG 59, NA.

¹¹⁹ 麥克阿瑟將軍與周以德 (Walter H. Judd) 都有此種感慨，見 C-53167, CINCFE to JCS, January 10, 1951, *FR1951*, 7(1): 56; Judd Oral History, Dulles Oral History Project, p. 59, ML. 另可見筆者博士論文結論章的討論，Chang, "Pragmatism and Opportunism," chapter 10.

¹²⁰ 張淑雅，〈文攻武嚇下的退縮〉，頁 423。

將逐漸了解此種困境，也會利用各種機會來逼美國就範，故建議華府在沒有危機時，從容計畫如何因應中共再度發動攻擊，並與國府軍方討論可行的步驟，以充分準備應付可能的挑釁，並維持國府士氣、遏阻中共蠢動。¹²¹可惜在「非危機」的情況下，這種前瞻性的想法無法得到國務院的共鳴，藍欽還自嘲只能期望爆發危機作為吸引華府考慮的助力——「雖然這個方法可能導致災禍，卻是目前唯一的希望。」¹²²結果是：到第二次臺海危機前，華府對解決外島問題並無具體的計畫；砲戰再度爆發，華府還是像第一次一樣，陷在兩難的慌亂退縮中，將局勢的主控權拱手讓給中共。¹²³

從臺海危機的過程看來，中共的攻擊或宣傳行動對美國決策者們所產生的心理威脅，只怕遠超過北京當局的預期。基本上，華府對中共動機與策略的估計並不算太離譜，美國理論上亦有力量可以對付預期內的中共攻擊。但每次外島一有風吹草動，華府總是要被嚇一跳，不但多少會改變其外島策略，也會再次檢討萬一中共真打臺灣該怎麼辦？¹²⁴美國自認可以控制國府的軍事行動，但仍得時時擔心國府會蓄意擴大戰事；對其他盟邦的控制力稍弱，對中共行動則完全無法掌握。加上美方恃強，一直沒有「壯士斷腕」的準備，僅埋頭估量如何爭取最大利益；只有在最無奈的情況下，才願意考慮讓步。故美國在外島問題的對策上，顯得拿不起、放不下，難以掌握危機發展的機先，終於被迫走上最不願走的步步退縮之路。所以在核武嚇阻表象下的實際狀況，是華府在中共文攻武嚇的壓力下步步退卻。美國雖擁有強大武力，但決策者認為外島不值一戰的主觀意識先「遏阻」了美方採取任何積極

¹²¹ Letter, Rankin to McConaughy, May 15, 1957, folder 4, box 8, Rankin Papers, ML; Memo, McConaughy to Robertson, re: U.S. Policy toward China (a summary of Desp.423 from Rankin), April 16, 1957, *FR1955-57*, 3: 519-520.

¹²² Letter, Rankin to Bishop, March 6, 1957, folder 3, box 8, Rankin Papers, ML.

¹²³ 政策規劃司官員歐文 (Henry Owen) 早就指出含糊策略不能「遏阻」中共，只會一步步加深中共「試探」的動作，可能還會因此導致與中共的大戰。但此種邏輯的思考，基本上不被決策者們所重視。Memo, Owen to Bowie, December 7, 1954, re: The London Economist and the Offshore Islands, *FR1952-54*, 14(1): 996-1001.

¹²⁴ MC, Eisenhower and Dulles, et.al., October 30 and November 1, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 821-822; MD at the 221st NSC Meeting, November 2, 1954, *ibid.*, pp. 831-839.

的行動，致使其在危機期間被迫不斷應付中共的行動，不自覺地被敵人牽著鼻子走。¹²⁵也許艾森豪和其他高層官員們不會承認他們是「隨著中共的音樂起舞」，但他們的反應卻顯示中共的「神經戰」相當成功，也讓北京在外島問題上一再取得機先。這對宣稱要以「大規模報復」策略奪回與共黨鬥爭機先的杜勒斯而言，毋寧是一大諷刺。¹²⁶

其實早在 1951 年春天，美國歷經韓國戰場重挫後，決定將國府轉為對中共的政策工具時，幾已註定此後對臺政策只能隨著中共的調子起舞。1958 年臺海危機時，毛澤東形容金馬是美國自己套在脖子上的「絞索」，看來這句話用來形容整個「臺灣問題」對美國的牽制作用，也還算貼切。¹²⁷

（三）一廂情願

1. 自我中心的理想規劃 vs. 政策可行性

華府決策者通常只顧考慮如何讓對臺政策符合其國家利益，完全未顧慮國府、中共與其他相關國家的立場，也忽略評估政策的可行性或執行效率問題，因此在政策與執行間常出現鴻溝。韓戰期間遠東副助理國務卿莫禮文 (Livingston Merchant) 曾在國務院內成立一個非正式的中國政策規劃小組時，指示小組所作的規劃須具有彈性，且「不要涉入行動細節」。¹²⁸既然避免涉及行動細節，規劃就難免過於一廂情願，缺乏可行性。韓戰爆發後，華

¹²⁵ 見張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次臺海危機策略之二〉，頁 411-472。

¹²⁶ 杜勒斯的主張，見 John Foster Dulles, "The Evolution of Foreign Policy," *Department of State Bulletin* (以下簡寫為 *DSB*, January 25, 1954), pp. 107-110; Dulles, "Policy for Security and Peace," *Foreign Affairs*, 32: 3 (April 1954), pp. 353-364 兩文。他在文中亦強調「猜測」策略，即只讓敵人知道侵略將面對「大規模報復」，但不事先說明到底會採取何種軍事行動來對付新的侵略行為。

¹²⁷ 毛澤東在 1958 年 10 月 4 日政治局常委會議上說的話，見中共中央文獻研究室編，〈周恩來年譜 1949-1976〉（北京：中央文件研究室，1997 年），冊 2，頁 177-178。另見吳冷西，〈武仗與文仗——炮轟金門內幕〉，《傳記文學》，期 1（1994 年），頁 5-11。這兩件資料文字幾乎完全相同，其他大陸學者討論此事件也完全引用此文字，很有點官方版說法，創造歷史的嫌疑。

¹²⁸ Memo, Merchant to Emmerson, June 22, 1951, 306.11 U.S. Policy toward Nationalist China 1951, box 28, CA Records, RG 59, NA.

府認為只憑幾個美國的聲明，即可弭平中共對美國中立臺灣的不滿，或者消除其對聯軍可能越過鴨綠江入侵東北的恐懼。其後，華府決策者已經積極採取步驟來削弱中共政權，卻還認為可以說服中共相信美國對和平是有誠意的。到 1951 年中，儘管情報顯示蔣介石與毛澤東已分別鞏固了對臺灣與大陸的控制，華府決策者卻還熱切希望能剷除國民黨與共產黨政權，在中國扶植一個親美的新政權，以統一臺灣與大陸。¹²⁹

一廂情願的決策模式，也很明顯呈現在美國應付臺海危機的過程中。1955 年 4 月間，艾森豪在考慮如何向蔣推銷將金馬由堅強堡壘減防為「前哨站」觀念時，曾向他的新聞秘書說「若我們能叫蔣了解某些事情，若我們能讓他站在我們的觀點看事情（就好了）！」¹³⁰這句嘆辭生動地反映了華府決策者的心態。艾森豪與杜勒斯在構思危機對策時，基本假設就是希望無論敵友都能站在美國觀點來理解其行動，了解到美國確實無意戰爭、愛好和平。而以共同防禦條約與停火案來保持臺海現狀，等於已經默認了中共的存在，算是美國讓了一大步，絕對合情合理；危機之所以遲遲未解，只能歸咎於中共的侵略野心。他們沒有想到，他國之「利益」不可能等同美國利益，策略出發點既純在保護美國利益，他國實在沒有配合的「義務」，因此純粹只從自己利益出發的政策設計，只怕窒礙難行。

2. 未顧慮他方立場導致窒礙難行

舉 1955 年春華府構思的「金馬撤軍」策略為例，可說明華府政策的難行之處。英國等西方國家一開始就認定要解決臺海問題必須逼國府放棄金馬外島，杜勒斯在危機爆發時，也同意終究得放棄金馬，只是不宜在中共砲火下馬上撤退。¹³¹到 1955 年 3 月底全球恐懼核戰的風潮嚇到華府決策者，艾

¹²⁹ 藍欽曾經指出美國若打算除去蔣介石，就該積極進行，且準備接受這個行動的後果。不過華府決策者們為了避免被指責為帝國主義，故不願積極支持透過政變或聯合國託管的形式，來除去蔣介石與國民黨對臺灣的控制。見 Letter, Rankin to Rusk, September 4, 1950, f: Republic of China 1950, box 14, Rankin Papers, ML.

¹³⁰ Diary of Hagerty, April 4, 1955, Ferrell, ed., *Hagerty Diary*, pp. 224-225.

¹³¹ Memo, Merchant to O'Connor, re: Dulles and Eden's Talk on September 17, 1954, September 19, 1954, FR1952-54, 14(1): 651.

森豪與杜勒斯乃正式決定要勸蔣放棄金馬。他們提給國府的理由是：要保金馬只能用核武，傷害太大，蔣介石得賭上臺灣的地位與未來反攻的希望，更何況世界輿論也反對為外島打核戰。美方提出封鎖大陸東南沿海、增加駐臺美軍，以及與蔣介石舉行高峰會等條件作為誘因，卻被蔣介石一口回絕，說國府已因美國承諾協防金馬而撤出大陳，若再放棄金馬，連三歲小兒也難以相信美國會協防臺灣。事隔兩個多月，艾森豪政府對大陳撤退的交涉經過印象可能已很淡薄，但對無多少領土可供再「撤退」的國府而言，美方「失信」撤回公開聲明保金馬的記憶猶新。何況特使遠東助卿勞勃森 (Walter S. Robertson) 在向蔣提出金馬撤軍時，還表示艾森豪已決定撤回其「私下」對協防金馬的承諾。在此情況下，美方提出的「交換條件」再好，怎可能要求蔣相信？再加上國府已三番兩次宣稱要死守金馬，在「反攻大陸」眼見難以實現的情況下，國府也沒有多少人民的信心可供揮霍。華府決策者應該很清楚這些因素，卻視若無睹，反映出美國決策時完全不顧他國立場，導致政策窒礙難行——但艾森豪未從這角度思考，事後卻怪罪特使傳話沒傳清楚，讓蔣不肯配合。¹³²數年後危機重演，呼籲國府放棄外島的壓力也一樣隨危機氣氛俱增，華府再度要求國府配合「國際輿論」，接受外島停火、不以武力反攻，並在外島減防。國府即反駁說：若國際與國內支持兩者只能擇一，國府會毫不猶豫地接受失去國際支持的後果。¹³³顯然美國完全沒有注意到，要求一個國家順從「國際輿論」而不顧己國民意、利益與政策，實屬不合理。

安理會停火案也顯示美國一廂情願，未考慮他國立場，故受制於敵人與盟邦的現象。1954年9月間開始規劃安理會停火案時，華府只希望維持臺海的現狀，未及考慮若當事者不合作，不想維持現狀時該怎麼辦？¹³⁴杜勒斯

¹³² 見張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次臺海危機策略之二〉，頁464-471。

¹³³ 見張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」政策的轉變〉，頁267-272。

¹³⁴ 國務院有一部分人，例如政策規劃司司長鮑威 (Robert R. Bowie) 及法律顧問費立傑 (Herman Phleger) 等人，曾在停火案策劃過程中，強調美國應先弄清楚，到底要如何「徹底解決」外島問題：是藉停火案爭取國際間對美國協防外島政策的支持？還是要在聯合國的名義下，撤離外島，以免傷害美國的威望？杜勒斯一直迴避這些問題。見 Paper on Offshore Islands by Bowie, October 27, 1954, f: China TS, box 79, PPS Records, RG 59,

屢次強調局勢變化太快，政策規劃不能想太遠，只能走一步算一步，所以規劃停火案時只想踩熄火苗，顧不得火種繼續悶燒。另一方面，他雖較能掌握國府反應，卻完全不考慮中共的立場，也逃避籌劃共黨否決該案時的後續動作。一旦中共不合作，杜勒斯想要繼續進行停火案，卻發現除了面子問題以外，沒有充分的理由可以說服共同策劃提案的英國與紐西蘭繼續推動這個案子。本來依照杜勒斯的如意算盤，停火案加防約應該可以維持臺海現狀，就算讓共黨否決了停火案，也可得到「道德上的勝利」。沒想到這個如意算盤，沒有「朋友」與「敵人」的充分配合，實在打不響。朋友中，英國最後不肯將停火決議案交議，也不肯承諾幫美國保臺；國府則在取得防約後，憤怒地拒絕了美方撤離外島的提議。¹³⁵最後還是靠敵人中共提供一個下臺階才結束危機，否則美國大概得繼續在「極端進退兩難的困境」中掙扎了。

安理會停火案的過程與結果，顯示美國這個表面上叱吒風雲的超級強國，卻受制於本當看其臉色的盟邦（英國與國府），與其所要打擊的敵人（中共）。這個現象看似矛盾，但綜觀冷戰時期美國的外交政策，停火案反映的現象並不是特例。美國史家 John L. Gaddis 在討論艾森豪時期的外交時，即批評其以核武遏止共黨的政策，將讓共黨取得主動地位，而美國永遠得掙扎在是否使用核武的矛盾中。¹³⁶臺海危機期間華府對使用核子武器的考量，即很清楚的顯示此種矛盾，結果是對外島價值的評估不斷降低，對使用核武代價的評估卻不斷升高，美方只好很實際地決定退縮，沒想到被核武遏阻的對象變成是自己。而以美國對遠東地區常是有政策、無實踐力的傳統來看，這種受制於人的現象，應屬自然。蓋美國國力雖強，分散後卻難免力不從心，無法以軍力將敵人與盟邦的行動，完全納入其掌握之中；偏又不願放棄對次

NA; MC, Dulles with DOS, March 28, 1955, *FR1955-57*, 2: 411-413.

¹³⁵ 這個結果其實是可想而知的，在此不詳細討論內容。有趣的是，英國史家 Rosemary Foot 還說這是美方特使勞勃森與雷德福執行任務不力的結果，真是跟美國決策者一樣地錯解國府的立場了。見 Foot, "The Search for a Modus Vivendi," pp. 157-158. 有關安理會停火案的來龍去脈，見張淑雅，〈安理會停火案〉一文的討論。

¹³⁶ John Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (NY: Oxford University Press, 1982), pp. 171-172.

要地區情勢的控制，所以變成拿不起、放不下，反而處處碰壁，不得不在實質上一步步退讓。¹³⁷這只怕是一廂情願決策模式下，很難避免的結果。

五、結語

以上討論顯示，在 1950 年代的冷戰高峰期，美國並未因傳統友誼或冷戰意識的制約，義無反顧地保衛臺澎安全，反而希望能避免過度承諾；美國之所以未放棄臺灣或外島，並非受到蔣介石的操弄，而是決策者的主觀意識制約了政策選擇的結果。當時美國對臺政策的理想，是在保存美國最大利益的前提下，不要犧牲其所揭櫫的「自由、民主、和平、人權」等道德原則，以及其作為自由世界領袖的「威望」，同時可以不必付出太大的代價就達到維持臺海現狀的政策目標。換句話說，美國是面子、裡子都要。

或許美國自恃國力強大，有實力，面子、裡子都要，但卻因缺乏在次要地區施展實力的意願，有時面子、裡子一樣也顧不到，或者顧了面子、失了裡子。決策者除了諸多顧忌外，幾乎完全未考量國府與中共的立場，也不肯為其政策目標付出相當的代價，未免過於一廂情願，也使其構想的策略發生執行上的困難。此外，華府決策者也常藉口保持政策「彈性」而拖延決策，最後卻多半被迫捨棄原則、遷就利益，致使其所揭櫫的道德原則，看起來只像為爭取輿論支持的「公關」說辭。至於華府想藉強大國力甚至核武來取得機先，或逼對手讓步，似乎只停留在理想的層面，無法落實。

如是將冷戰高峰期間美國外交決策過程與決策者的行為仔細分析，難免大幅修改美國與其領導人的形象。表面上看來，美國是民主陣營的領袖，反共立場的堅定毋庸置疑，扶植協助反共國家抵抗共黨集團的侵略擴張更是義無反顧。冷戰高峰期間的美國總統杜魯門、艾森豪與國務卿艾奇遜、杜勒斯等人在當時被視為如假包換的反共鬥士，設計了整體的反共大策略，一步步

¹³⁷ Pruessen 認為杜勒斯在臺海危機所犯的錯誤是一般超級強權常見的現象，即很難避免讓胃口超越理性邏輯。見 Pruessen, "John Foster Dulles and the Predicaments of Power," pp. 44-45.

執行。冷戰後期的發展，似乎證實了他們遏阻戰略與壓力楔子策略的深謀遠慮，終究導致中共與蘇聯的分裂及共黨集團的解體，因而結束了冷戰。1950年代美國決策者這種冷戰急先鋒形象在當時備受讚美，1960年代末期反越戰時代卻開始遭到強烈的批判。1980年代美國官方檔案大抵開放後，歷史學家發現其實這些美國領袖雖未掩飾其對共黨的厭惡，卻能兼顧其國家利益與能力，因此對其評價又再度升高。¹³⁸但從另一個角度將決策與執行過程仔細剖析，卻呈現美國在道德口號下實利主義的一面，並將這些決策者還原成平凡的人，在決策過程中也會有凡人的避重就輕，一廂情願，頭痛醫頭、腳痛醫腳，好面子，欺善怕惡，駝鳥心態等現象。

本文的分析看起來很嚴厲，幾乎將美國對臺政策與決策模式批判的一文不值。讀者或認為這是筆者以個人主觀好惡或政治立場所作的偏差解釋，至少也是從相當強的理性邏輯出發，才會產生這種看法。筆者承認自己是以研究者的訓練，從理性邏輯的角度出發，所以在美國豐富的檔案中，才會看出這麼實際卻又不完全合乎理性，甚至可能與追求自我利益相矛盾的決策模式。不過若仔細思考一般人日常生活中，甚至機構或團體內的決策過程，也會發現與華府決策過程類似的混亂與猶豫。或許可以說，點出看來不合理性邏輯的決策模式，反映了較真實的人生，也可能比認為美國外交政策大抵是經過仔細規劃的大策略，斷然的決策，按部就班的執行，要接近真實的狀況。

研究決策過程有充分檔案提供的後見之明，加上不必為決策後果負責，故能以旁觀者清的理性與邏輯來剖析決策過程；真實的決策卻因牽涉到各種複雜的因素，常常無法合乎完全的理性與邏輯，無論希望作什麼清楚的決定，總會有其他的掣肘的因素出現，讓決策者難以快刀斬亂麻。所以艾森豪在上任之初，認為透過清楚的決策系統與執行追蹤，即可以有合乎邏輯、理性的國家安全政策。但執行起來，卻無法合乎這種理想。¹³⁹當然，若只檢討

¹³⁸ 見 Richard H. Immerman, "Confessions of an Eisenhower Revisionist: An Agonizing Reappraisal," *Diplomatic History*, 14: 3 (Summer 1990), pp. 319-342; Melanson and Mayers, eds., *Reevaluating Eisenhower* 及 H. W. Brands, *Cold Warriors* 兩書中的文章。

¹³⁹ 艾森豪設立國家安全政策決策機制的討論，見 Robert R. Bowie and Richard H. Immerman,

單一或幾個特定的問題與對策，或許可以用研究者的好惡與政治立場為標準，來臧否這些政策的是非功過，也可能不至於將艾森豪、杜勒斯等這些被視為偉大的領袖或戰略家、外交家，下拉到凡夫俗子的層次。¹⁴⁰但筆者沒有必要為美國領袖隱諱，或許還帶有不服臺灣被當作走卒或刀俎下魚肉的主觀意識，讓筆者在美方檔案中看到這種面相的決策模式，就如是呈現。

若不是存心批判、挑剔，那又為什麼要這麼寫呢？首先，筆者想提醒讀者，本文使用的是美國材料，所指出的現象、問題或判斷，都是以美國決策者認定的政策目標作為衡量的標準，不是以符合或違背國府或臺灣利益的立場來批判，文中所引用的批評也常是美國人自己的觀察或評斷。其次，筆者所想呈現的是決策過程的複雜性、人類逃避做困難決定與自我中心之傾向，以及理想設計和實際行動間之差距。此外，人們在生長過程中已經學習、累積了自己的標準，通常不自覺就拿這個標準去衡量討論的人、事、物，喜愛的就擊節讚賞，不合自己口味或標準就吹毛求疵、橫加批評。筆者希望透過呈現美國決策過程與執行的實相，幫助跳脫以自身利弊得失評斷他國政策對錯的思惟模式，對美國政策考量有較深入的理解，也希望能藉此對於美國(或其他國際關係)減少不切實際的期望與失望。長遠而言，更希望國際間打交道時能透過深入了解彼此的立場與極限，學習相互尊重。因完全出於自利的考量，往往會事與願違，利他倒是會增加自利的機會；如此或許可以減少國際間衝突、戰爭的可能。當然，這是筆者的理想，理想與實際間的差距，就不是筆者所能控制了。

Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy (NY: Oxford University Press, 1998). 政策執行無法完全符合理性與思考可見 Richard V. Damms 在 1999 年 4 月 17 日為 H-USA 所寫的本書書評，查 <http://h-net/msu.edu> 網站。

¹⁴⁰ 1980 年代之後學者利用美國檔案，對 1950 年代外交決策者一一臧否，有如評價市井小民。有些學者認為這種批評不免忽略了杜勒斯等人的過人天分與其政策的價值。見 Frederick W. Marks, III, review of Richard H. Immerman, *John Foster Dulles: Piety, Pragmatism, and Power in U.S. Foreign Policy*, *Journal of American History*, 87: 1 (June 2001), p. 283.

徵引書目

一、檔案與口述歷史

1. 《革命文獻個案概述摘要彙編拓影》，冊 8，蔣中正總統檔案，國史館藏。
2. 《編案紀要初稿》，蔣中正總統檔案，國史館藏。
3. 405.21 美匪會談（三），北美司檔案，外交部藏。
4. 707.5 金馬戰局（二），情報司檔案，外交部藏。
5. Decimal Files, State Department, 611.94a, RG 59, NA.
6. Decimal Files, State Department, 793.00, RG 59, NA.
7. FO371/133536, Public Record Office, Kew Garden, London, UK (PRO).
8. *Foreign Relations of the United States, 1950-1960*, volumes related to China and the Far East.
9. Judd, Walter H., Oral History, Dulles Oral History Project, ML.
10. Rankin, Karl L., Papers, Mudd Library, Princeton University (ML).
11. Records of the Bureau of Far Eastern Affairs (FE Records), RG 59, NA.
12. Records of the Office of Chinese Affairs (CA Records), RG 59, NA.
13. Records of the Policy Planning Staff (PPS Records), Record Group (RG) 59, National Archives (NA).
14. Smith, H. Alexander, Papers, ML.
15. *The Reminiscence of Wellington Koo*, Oral History Project, Butler Library, Columbia University, NY.
16. White House Office (WHO), Office of the Special Assistant for National Security Affairs (NSA), Dwight D. Eisenhower Library (DDEL).

二、專書

1. 中共中央文獻研究室編，《周恩來年譜 1949-1976》，北京：中央文件

- 研究室，1997年，冊2。
2. 王景弘，《採訪歷史：從華府檔案看臺灣》，臺北，遠流出版公司，2000年。
 3. 李元平等，《臺海大戰（下篇）：臺灣觀點》，臺北：風雲時代出版公司，1992年。
 4. 姜長斌主編，《1955-1971年的中美關係：緩和之前——冷戰衝突與克制的再檢討》，北京：世界知識出版社，1998年。
 5. 唐耐心，《不確定的友情：臺灣、香港與美國，一九四五至一九九二》，臺北：新新聞文化事業股份有限公司，1995年。
 6. 徐焰，《臺海大戰（上篇）：中共觀點》，臺北，風雲時代出版公司，1992年。
 7. 陳志奇，《美國對華政策三十年》，臺北：中華日報社，民國70年增訂再版。
 8. 陳毓鈞，《戰爭與和平：解析美國對華政策》，臺北：寰宇出版社，1997年。
 9. 戴萬欽，《中國由一統到分割：美國杜魯門政府之對策》，臺北，時英出版社，2000年。
 10. 蘇格，《美國對華政策與臺灣問題》，北京：世界知識出版社，1998年。
 11. Accinelli, Robert, *Crisis and Commitment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1996.
 12. Ambrose, Stephen E., *Eisenhower*, Vol. 2, *The President*, NY: Simon and Schuster, 1984.
 13. Ambrose, Stephen E., *Eisenhower: Soldier and President*, NY: Simon and Schuster, 1990.
 14. Bowie, Robert R. and Richard H. Immerman, *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*, NY: Oxford

- University Press, 1998.
15. Brands, H. W. Jr., *Cold Warriors: Eisenhower's Generation and American Foreign Policy*, NY: Columbia University Press, 1988.
 16. Christensen, Thomas J., *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.
 17. Cohen, Warren I., *America's Response to China*, 3rd ed., NY: Columbia University Press, 1990.
 18. Department of State, *United States Relations with China: With Special Reference to the Period 1944-1949*, Department of State Publication 3573, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949.
 19. Eisenhower, Dwight D., *The White House Years*, Vol. 1, *Mandate for Change, 1953-1956*, Garden City, NY: Doubleday, 1963.
 20. Ferrell, Robert H. ed., *The Diary of James C. Hagerty: Eisenhower in Mid-course, 1954-1955*, Bloomington: Indiana University Press, 1983.
 21. Foot, Rosemary, *A Substitute for Victory: The Politics of Peacemaking at the Korean Armistice Talks*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.
 22. Foot, Rosemary, *The Practice of Power: U.S. Relations with China since 1949*, Oxford: Clarendon Press, 1995.
 23. Foot, Rosemary, *Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985.
 24. Gaddis, John, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, NY: Oxford University Press, 1982.
 25. Gaddis, John, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, NY: Oxford University Press, 1987.
 26. Garver, John W., *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997.
 27. Holober, Frank, *Raiders of the China Coast: CIA Covert Operations*

during the Korean War, Naval Institute Press, 1999.

28. Jurike, Stephen, Jr. ed., *From Pearl Harbor to Vietnam: The Memoirs of Admiral Arthur W. Radford*, Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1980.
29. Kaufman, Burton I., *The Korean War: Challenges in Crisis, Credibility and Command*, NY: Alfred A. Knopf, 1986.
30. Miller, Merle, *Plain Speaking: An Oral Biography of Harry S. Truman*, NY: Berkley Publishing, 1973.
31. Rankin, Karl L., *China Assignment*, Seattle: University of Washington Press, 1964.
32. Soman, Appu Kuttan, *Double-Edged Sword: Nuclear Diplomacy in Unequal Conflicts—The United States and China, 1950-1958*, Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2000.
33. Tsou, Tang, *The Embroilment over Quemoy*, Salt Lake City: Institute of International Studies, University of Utah, 1959.
34. Tucker, Nancy B., *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships*, NY: Twayne Publishers, 1994.

三、論文

1. 吳冷西，〈武仗與文仗——炮轟金門內幕〉，《傳記文學》，期 1，1994 年。
2. 張淑雅，〈美國對臺政策轉變的考察，1950 年 12 月—1951 年 5 月〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 19，民國 79 年 6 月。
3. 張淑雅，〈韓戰期間美國對臺軍援政策初探〉，《中華民國建國八十年學術討論集》，冊 2，《國際關係史》，臺北：近代中國出版社，民國 80 年 12 月。
4. 張淑雅，〈安理會停火案：美國應付臺海危機策略之一〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 22（下），民國 82 年 6 月。
5. 張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂：一九五〇年代中美結盟過程之探

- 討》，《歐美研究》，卷 23 期 3，民國 82 年 9 月。
6. 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），民國 83 年 6 月。
 7. 張淑雅，〈金馬撤軍？美國應付第一次臺海危機策略之二〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 24（上），民國 84 年 6 月。
 8. 張淑雅，〈杜勒斯與對日媾和中的臺灣問題，一九五〇—一九五二〉，《抗戰建國暨臺灣光復》，《第三屆中華民國史專題討論會論文集》，臺北：國史館，民國 85 年 3 月。
 9. 張淑雅，〈文攻武嚇下的退縮：美國決定與中共舉行大使級談判的過程分析，1954-1955〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 25，民國 85 年 6 月。
 10. 張淑雅，〈藍欽大使與一九五〇年代的美國對臺政策〉，《歐美研究》，卷 28 期 1，民國 87 年 3 月。
 11. 張淑雅，〈近二十年來的韓戰研究概況〉，《近代中國》，期 137，民國 89 年 6 月。
 12. 張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」政策的轉變〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 36，民國 90 年 12 月。
 13. 梅爾文·萊夫勒，〈有關冷戰起源的紛爭〉，《冷戰史研究通訊》，期 7，2002 年 6 月 20 日。
 14. 資中筠、姬虹，〈美國學術界對中美關係的研究，1969-1992〉，《美國研究》（北京），期 9，1995 年 1 月。
 15. 趙綺娜，〈美國親國民政府國會議員對杜魯門政府中國政策影響之評估〉，《歐美研究》，卷 21 期 3，民國 80 年 9 月。
 16. 戴超武，〈美國歷史學家與 50 年代臺灣海峽危機（上）、（下）〉，《當代中國史研究》（北京），期 4、5，1998 年。
 17. Accinelli, Robert, “‘A Thorn in the Side of Peace’: The Eisenhower Administration and the 1958 Offshore Islands Crisis,” in Robert S. Ross and Jiang Changbin, eds., *Re-examining the Cold War: U.S.-China*

Diplomacy, 1954-1973, Harvard University Asia Center, 2001.

18. Buhite, Russell, "Missed Opportunities? American Policy and the Chinese Communists, 1949," *Mid-America*, 61, 1970.
19. Chang Su-Ya, "Pragmatism and Opportunism: Trumans's Policy toward Taiwan, 1949-1952," Ph. D. Dissertation, Pennsylvania State University, 1988.
20. Chang Su-Ya, "Unleashing Chiang Kai-shek? Eisenhower and the Policy of Indecision toward Taiwan, 1953," 《中央研究院近代史研究所集刊》, 期 20, 民國 80 年 6 月。
21. Chao, Ena, "China Bloc: Congress and the Making of Foreign Policy, 1947-1952," Ph.D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill, 1990.
22. Cohen, Warren I., "The United States and China since 1945," in Cohen, ed., *New Frontiers in American-East Asian Relations: Essays Presented to Dorothy Borg*, NY: Columbia University Press, 1983.
23. Dulles, John Foster, "Policy for Security and Peace," *Foreign Affairs*, 32: 3, April 1954.
24. Dulles, John Foster, "The Evolution of Foreign Policy," *Department of State Bulletin*, January 25, 1954.
25. Eliades, George C., "Once More unto the Breach: Eisenhower, Dulles, and Public Opinion during the Offshore Islands Crisis of 1958," *the Journal of American-East Asian Relations*, 2: 4, Winter 1993.
26. Foot, Rosemary, "The Search for a Modus Vivendi: Anglo-American Relations and China Policy in the Eisenhower Era," in Warren I. Cohen and Akira Iriye, eds., *The Great Powers in East Asia, 1953-1960*, NY: Columbia University Press, 1990.
27. Graebner, Norman A., "Eisenhower and Communism: The Public Record of the 1950s," in Richard A. Melanson and David Mayers, eds.,

- Reevaluating Eisenhower: American Foreign Policy in the 1950s*, Urbana-Champaign: University of Illinois Press, 1987.
28. Hickley, Dennis van Vranken, "U.S. — Republic of China Relations: An Explanation of Ambiguity in U.S. Foreign Policy and a Retrospective Evaluation of Decision-making Models," Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1988.
 29. Immerman, Richard H., "Confessions of an Eisenhower Revisionist: an Agonizing Reappraisal," *Diplomatic History*, 14: 3, Summer 1990.
 30. MacFarquar, Roderick, "The China Problem in Anglo-American Relations," in William Roger Louis and Hedley Bull, eds., *The Special Relationship: Anglo-American Relations since 1945*, Oxford, UK: Clarendon Press, 1986.
 31. Marks, Frederick W. III. review of Richard H. Immerman, *John Foster Dulles: Piety, Pragmatism, and Power in U.S. Foreign Policy*, *Journal of American History*, 87: 1, June 2001.
 32. McMahon, Robert J., "The Cold War in Asia: Toward a New Synthesis," *Diplomatic History*, 12, Summer 1988.
 33. Pruessen, Ronald W., "John Foster Dulles and the Predicaments of Power," in Richard H. Immerman, ed., *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
 34. Shepley, James, "How Dulles Averted War," *Life*, January 16, 1956.
 35. Soman, Appu K., "'Who's Daddy' in the Taiwan Strait? The Offshore Islands Crisis of 1958," *the Journal of American-East Asian Relations*, 3: 4, Winter 1994.
 36. Stueck, William, "The Limits of Influence: British Policy and American Expansion of the War in Korea," *Pacific Historical Review*, 55, February 1986.

37. Tucker, Nancy B., "Continuing Controversies in the Literature of U.S.-China Relations since 1945," in Warren I. Cohen, ed., *Pacific Passage: The Study of American-East Asian Relations on the Eve of the Twenty-First Century*, NY: Columbia University Press, 1996.

Patterns of U.S. Policymaking with Respect to Taiwan in the 1950s

Chang Su-Ya*

Abstract

This article challenges three popular impressions. First, the general belief, especially prevalent in Taiwan, that a “special relationship” existed between United States and China that also explains Washington’s support for “Free China” after the Chinese civil war. Second, the argument made by Western scholars that Chiang Kai-shek manipulated U.S. China policy in the 1950s so that Washington supported Taiwan and adopted a hostile policy toward China. Third, the assumption that U.S. policymaking process was entirely rational and hence that a grand Cold War strategy encompassed Far Eastern/China policy. This article argues that external factors such as public opinion, moral principles, international agreements, allies’ positions, and even policy announcements all had very little effects on the essence of U.S. policy toward Taiwan in the 1950s.

Instead, the perceptions of U.S. policymakers, such as their loathing and suspicion of the Nationalists and Chiang; their concern for U.S. prestige; and their unwillingness to pay a sufficient price to pursue other objectives in Asia greatly conditioned U.S. policy towards Taiwan. This study discerns three clear patterns to U.S. policymaking. First, Washington tried to retain flexibility at all

* Institute of Modern History, Academia Sinica

costs—thus its Taiwan/China policy often appeared to be indecisive. Second, Washington was time and again forced to take actions in response to crises, thus leaving the initiative to its enemies (in Taiwan's case, Communist China). And third, policymakers were too inclined to wishful thinking and rarely took the positions of its allies or enemies into consideration, which greatly hampered the practicability of their policy design.

Key words: Sino-American Relations, U.S. Policy toward Taiwan, Taiwan Straits Crisis, Korean War, Return to the Mainland, Patterns of Decision-making, Truman, Eisenhower, Dulles