

美國國務院與國防部在1958年臺海危機之決策過程

US State Department and Department of Defense Decision Making Process in the 1958 Taiwan Strait Crisis

孫紹正 博士

淡江大學英語系兼任助理教授

提 要

1958年8月23日共軍對金門發動砲擊，當時美國國務院與國防部為因應臺海危機，採取一系列之外交與軍事因應方案。本文試圖釐清下列研究問題：首先，國務院內部在危機前對外島防衛立場之爭議、危機中避免衝突升高之建議，以及危機後推動裁減外島駐軍之爭辯等，分別為何？其次，國防部內部對於危機前外島防衛與使用核武之爭議、危機中美軍艦外島護航之情形，以及危機後美軍停止護航之爭辯等，分別為何？最後，國務院與國防部之間對於動用核武的爭論上，為何國務院能夠位居上風？至於本文研究主旨則是：由於艾森豪(Dwight David Eisenhower)總統對於處理臺海危機之思維，主要以「外交為主、軍事為輔」；因此，國防部所提出風險較高之建議未獲採納，而國務院以外交斡旋之提案則較獲總統青睞。

關鍵詞：國務院、國防部、決策過程

Abstract

On August 23, 1958, the People's Liberation Army fired heavy artillery shells against Quemoy. Soon after which, the US State Department and Department of Defense initiated a series of diplomatic and military measures to lessen the military tension across the Taiwan Strait. This paper aims to answer the following questions. First, within the State Department, what were the disputes in defending the offshore islands before the crisis? What were the proposals being raised in avoiding crisis escalation? What were the arguments in implementing the reduction of the offshore islands' forces after the crisis? Second, within the Department of Defense, what were the disputes in the defense of the offshore islands, in the use of nuclear weapon before the crisis and in escorting Taiwan's vessels to the offshore islands during the crisis? What were the debates in suspending escort mission after the crisis? Finally, what were the arguments between State Department and Department of Defense concerning the use of nuclear weapon? The main theme of this paper is that based on President Eisenhower's mindset of "diplomatic first and military second" in diminishing the crisis, the Department of Defense's high risk proposal of military response were turned down by Eisenhower. Thus, the lower risk proposal of diplomatic measures recommended by State Department gained an upper hand in the decision making process.

Keywords: State Department, department of defense, decision making process

壹、前言

1958年8月23日，共軍展開對金門首波砲擊，雖已在美國國務院與國防部業管臺海事務者之意料中，然亦引發此兩大組織開始對美國外島政策之重新評估。本文首先剖析國務院與國防部在臺海危機時，所採取危機前之預防、危機中之處理及危機後之處置等三階段因應措施。筆者將以臺海危機發生的時間為經，國務院與國防部產出的政策為緯，依序分析兩大組織危機處理情形，並探討兩者在核武使用上之爭議。

貳、國務院之立場與政策建議

美國國務院負責1958年臺海危機之主要次級組織，包括：遠東事務司、政策計畫司、駐外使館（駐臺大使館、駐波蘭大使館）。上述單位因職務業管之故，而被賦予任務，合力解決危機。以下將依國務院在臺海危機前、中、後三階段，按各業管次級組織所提出之政策建議、內部爭論及執行情形，逐一剖析。

一、臺海危機前：對外島防衛立場之爭議

隨著臺海緊張情勢升溫，國務次卿赫特(Christian Herter)曾於1958年8月15日電傳國務

卿杜勒斯(John Foster Dulles)時表示：「其在與參謀首長聯席會議成員開會時，高階將領強調若金門失守共軍將會圖謀臺灣。因此，政府有必要向北京高層傳達，若攻打外島將會面臨美軍介入的明確警告」，而國務次卿認同國防部觀點。^{註一}然而，國務院內部對於國防部主張防衛外島之意見出現異議，其中以政策計畫司反對最甚，表示若美國允諾協防，一旦共軍攻打外島，將造成美中軍事衝突，甚至將導致蘇聯捲入戰事，為維護國家利益，建議政府應呼籲蔣中正自外島撤軍。^{註二}

事實上，在1954年臺美商定《共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty)時，政策計畫司亦呼籲美軍防衛義務僅限於臺、澎，而不應承擔外島防衛。^{註三}由於該司解讀條約中第二條「有關臺美共同防衛之領土」，其中適用「領土」指的是臺、澎。^{註四}顯示政策計畫司主張美方對臺灣防衛不應涵蓋外島，有其脈絡可循，反映出組織的立場與提案，仍有依循「前例」之現象。

相較於政策計畫司呼籲美國不應承擔外島防衛，遠東事務司則力主美方協防外島，並建議總統及國務卿對是否防衛金馬應立即定調，在予國務卿的備忘錄中，表明若美方不願見到臺灣淪入共黨之手，則須盡外交與

註一 “Memorandum for the Secretary, Subject: Recommended Warning to Peiping against Attacking the Offshore Islands, August 15, 1958,” *Confidential US State Department Central Files 1955-1959*, Reel 8 (microfilms). “Memorandum from Acting Secretary of State Herter to Secretary of State Dulles, No. 34, August 15, 1958,” *FRUS 1958-1960*, Vol. 19, 56.

註二 “Memorandum for the Secretary, Subject: The Offshore Islands, August 15, 1958,” *Confidential US State Department Central Files 1955-1959*, Reel 8 (microfilms) “Memorandum from the Assistant Secretary of State for Policy Planning (Smith) to Secretary of State Dulles, No. 35, August 15, 1958,” *FRUS 1958-1960*, Vol. 19, 40.

註三 前任政策計畫司長鮑伊(Robert R. Bowie)，在1954年臺北與華府商定《共同防禦條約》時，即呼籲美軍防衛義務僅限於臺灣與澎湖，而不應承擔外島防衛，請見 “Memorandum From Bowie to Robertson, Comments on United States-China Mutual Defense Treaty, March 22, 1954, 793. 5/3-2054, RG59,” National Archive.

註四 Paul E. Zinner ed., *Documents on American Foreign Relations: 1958* (New York: Harper and Brothers for the Council on Foreign Relations, 1959), 2948.

軍事努力防衛外島，因撤軍將不會使中共揚棄武力，而且蘇聯不願見到危機升高，將對北京施壓。^{註五}遠東事務司強調，美國若要保住臺灣，自當防衛外島，並建議以下事項：(一)經由外交途徑向中共提出警告，明確表示美方防衛外島的態度。(二)總統應對外聲明中共攻擊外島將嚴重破壞亞洲和平。(三)美臺之間增強軍事合作。^{註六}之後，除了白宮之外，國務院、國防部及中情局等決策官員均於8月22日高層會議中，達成協防外島的共識。^{註七}

臺、美當時政軍關係互動良好，遠東事務司因主管臺海事務，多與臺北高層建立良好共事關係。^{註八}1954年9月中共砲擊金門時，遠東事務司呼籲美國政府應採取強硬立場，以嚇阻中共奪取外島之企圖。^{註九}1958年臺海危機爆發前夕，該司亦提議口頭承諾防衛外島、提供武器裝備及美軍兵力展示等立場，多與其在第一次臺海危機時之建議如出一轍，顯示組織之立場與態度有其一貫性。

國務院為因應潛在臺海危機，內部即針對美軍是否防衛外島產生齟齬。政策計畫司反對防衛外島，建議政府應協助金門撤軍；但遠東事務司則強調若美方拒絕防衛外島，中共必然食髓知味圖謀臺灣，屆時臺海問題將更為錯綜複雜。遠東事務司之主張能在國

務院中脫穎而出，並成功說服國務卿，因與此次危機屬於單位業管範疇，享有專業幕僚與掌控情報的優勢，對於事件觀點及解決作法等，均較其他次級組織更能提出獨特見解，而在議題上掌握主導權。

二、臺海危機中：為避免衝突升高之建議與執行

中共對金門發動砲擊後，美國情報單位於8月26日公布《特別國家情報評估》，直陳共軍砲擊目的主要以軍事手段施壓，進而試探美臺反應。倘若中共認定美國不會涉入臺海衝突，將可能進一步奪取金門或馬祖。^{註十}國務院相關組織評估臺海危機情勢，盱衡組織立場與利益後，提出數項政策建議供國務卿裁奪，再由總統拍板後，交付國務院專責單位具體執行。國務院在危機期間主要建議與執行方案包括：要求臺灣領導人自制、發表《新港聲明》(Newport Statement)、劃定外島為「非軍事化區」(demilitarization)及進行「華沙會談」(Warsaw Talks)，分析如次：

首先，美方要求臺灣領導人自制，避免臺海衝突升溫。中共對金門發動砲擊後，美國駐臺大使館與協防司令部之政軍首長多次拜會臺灣高層，表示除非臺灣遭受緊急攻擊，期望國軍發動反制行動前，能事先知會

註五 “Recommended Action to Meet the Taiwan Straits Issue, August 20, 1958,” *Confidential US State Department Central Files 1955-1959*, Reel 8 (microfilms).

註六 “Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to Secretary of State Dulles, No. 38, August 20, subject: Recommended Action to Meet the Taiwan Straits Issue,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 64-65.

註七 “Memorandum of meeting, Subject: Taiwan Strait, No. 40, August 22,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 67.

註八 遠東事務助理國務卿勞勃森(Walter S. Robertson)為歷年擔任遠東事務司首長時間最長者(1953至1959年)，對於兩岸事務甚為瞭解，並與臺灣決策高層保持良好互動關係。

註九 資中筠、何迪編，《美國對臺政策機密檔案1949-1989》(臺北：海峽評論，1992年)，123-124。

註十 “US Special National Intelligence Estimate, Probable Developments in the Taiwan Strait Area, No. 47, August 26,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 81-82.

美方。^{註士}當時臺灣已向美承諾，對大陸採取任何攻勢作為前，需事先徵詢美方同意。再則，協防司令部於1958年初，曾向臺灣轉達《中美協防協定》(ROC-US Defense Arrangement)，協定的第二項明示「美國不會介入臺灣未經其同意而採取對中共之攻勢行動。」^{註主}當時美對臺防衛立場，除受《共同防禦條約》及《臺灣決議案》(Formosa Resolution)規範之外，亦受《中美協防協定》之作業模式影響。^{註三}

事實上，國務院不僅在危機期間透過駐臺大使館向臺灣高層表達，國軍任何反制行動應事先告知美方外，並要求臺灣能夠自制，以避免被外界定位為「挑釁者」，衝擊國際地位，甚而動搖聯合國之席位。再者，國務院亦知會我駐美大使葉公超，美方不願見到臺灣予中共任何藉口而升高危機。^{註四}在此之際，國務院與國防部官員亦相繼赴臺訪問，^{註五}除了提供臺灣戰備整備建議之外，並表達美方「關切」的立場。顯示美方不僅關

注中共態度，也關切臺灣反應，試圖有效掌控危機。可看出，國務院要求臺灣領導人自制之作為，明顯受到其根深蒂固「避戰」文化的影響。

其次，國務卿發表《新港聲明》，表達美國的外島立場。由於在危機前，雖政策計畫司反對美軍防衛外島。然而在遠東事務司強力主張美國協防之態度影響下，最後國務院內部達成防衛外島之共識，並建議總統應對外表達美國的外島立場。^{註六}然因艾森豪認為外島不值得防衛，故當臺灣請求美國政府發表此一聲明時，美方未予正面答覆。然隨臺海情勢升溫，當時國務院遠東事務司因考量中共可能在砲擊金門後，即進行登島突襲，主張美國應明確警告中共其防衛金門的立場。因此，國務卿遂於9月3日與國防部高層會晤，雙方均認為美國有必要對外發表嚴正聲明，以嚇阻中共軍事威脅。^{註七}次日，國務卿與總統針對《新港聲明》內容進行討論。^{註八}會後即對外發表聲明，強調美國已做好軍

^{註士} 駐臺大使莊萊德多次協同臺灣協防司令史慕德(Roland Smoot)拜會蔣中正總統，表示美國政府期望臺灣發動任何軍事反制行動前，能事先知會美方。請見“Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State, No. 212, August 24, 1958,” *Confidential US State Department Central Files 1955-1959*, Reel 8 (microfilms).

^{註主} 謝永湑譯，前揭書，頁21-3。

^{註三} “Telegraphic Message from President Chiang Kai-shek to President Dwight D. Eisenhower, No. 241, August 28, 1958,” *Confidential US State Department Central Files 1955-1959*, Reel 8 (microfilms).

^{註四} 國務卿杜勒斯、第二國務次卿墨斐及遠東事務國務助卿勞勃森等人，均告知葉公超大使，美方不願見到臺灣肆意升高臺海危機。請見“Memorandum of Conversation,” Subject: Offshore Islands Situation, No. 86, September 13, 1958, *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 178-183. “Telegram From the Department of State to the Embassy in Poland, No. 100, September 17, 1958, *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 208. 105. “Memorandum of Conversation, Subject: Offshore Island Situation, No. 105, September 18, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 218-219. “Memorandum of Conversation, Subject: Ta-tan and Erh-tan Islands, No. 137, September 28, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 230.

^{註五} 第二次臺海危機期間，美方訪臺的高層官員，包括：國務卿杜勒斯、國防部長麥艾樂、陸軍參謀長泰勒、太平洋區空軍司令庫特等。

^{註六} “Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to Secretary of State Dulles, subject: Recommended Action to Meet the Taiwan Straits Issue, No. 38, August 20,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*.

^{註七} Morton H. Halperin, *op. cit.*, 269-270.

^{註八} “Memorandum Conference with President Eisenhower, No. 66, September 4, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 130-131.

事部署，一旦總統做出決定，就能即時及有效地展開活動；惟呼籲希望重啓美中先前所舉行的「日內瓦會談」(Geneva Talks)。^{註九}

雖國務院深知總統極不情願發表此一聲明，但評估若未以言詞嚇阻北京高層，共軍將可能攻奪金門，進而使臺海情勢更趨複雜。由於遠東事務司職掌臺海事務，基於專業立場，遂強力建議國務卿，以說服總統同意政府公開發表聲明，最終獲得首肯。顯示組織評估「利益與代價」，並考量特定政策明顯有助於國家利益，仍會竭盡所能說服總統接受其提案。

第三，國務卿建議外島劃為「非軍事化區」之提案，遭到遠東事務司反對。9月6日國務院已獲悉中共願與美國重啓會談之訊息，^{註十}且美軍於次日首次對國軍護航，並未遭共軍砲擊襲擾，國務院以為中共此等「善意」，意味臺海危機終結指日可待。^{註十一}於是國務卿向遠東事務司透露，有意將金門劃定為「非軍事化區」，並請該司評估此案之可行性。遠東事務司評估後，向國務卿回覆該案優點在於：(一)使金門駐軍撤守至可資防守之地形；(二)推動該案可回應國內外視聽，且避免潛在核武戰爭。缺點則為：(一)臺美關係將嚴重倒退；(二)國際社會將增加對「兩個中國」構想之接受程度；(三)誤導外界解讀外島危機由臺灣引起；(四)共軍可能肆無忌憚攻奪外島；(五)有向中共示弱意涵。最後總結，此時

倡議該案並不合適，主張現階段應要求兩岸克制，並藉「華沙會談」探知，中共所認定臺灣從事的挑釁行動。^{註十二}

雖遠東事務司評估將外島劃定為「非軍事化區」的建議弊大於利，但在國務卿要求下，乃將提案交予國防部評估。國防部初步研判，此建議一來除了將造成臺灣方面強力反彈；二來中共可能先行佯裝接受，然後趁機奪取外島。屆時美軍為防止中共奪取外島，可能只有「把中國大陸炸個稀爛」，反倒使臺海情勢加劇。國防部總結若推動金門為「非軍事化區」，中共亦需在福建地區設立相對區域，然其接受該項建議可能性甚微。^{註十三}

縱然國防部持反對立場，國務卿杜勒斯對於將外島劃為「非軍事化區」仍未死心，9月8日在與遠東事務司的幕僚討論時，再度提出此項建議，但多數與會幕僚皆持保留態度。國務卿聲稱雖不應對中共以武力奪取外島做出讓步，但不能僅單方面要求中共放棄武力。遠東事務司與會官員則認為劃定外島為「非軍事化區」，將使外島喪失防衛屏障，誘使中共奪取外島，於是建議可要求蔣中正不要利用外島挑釁中共，並可要求兩岸列出對方認定之挑釁行為，以避免雙方擦槍走火。國務卿最後裁定，此建議可透過「華沙會談」管道向中共傳達。^{註十四}

推動外島「非軍事化區」一案，雖由位高權重之國務卿杜勒斯所提出，但因遠東事

註九 “White House Press Released, Subject: Statement by the Secretary of State, No. 68, September 4, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 134-135.

註十 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 441.

註十一 “Telegram from the Chief of Naval Operational (Burke) to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No. 73, September 7, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 143.

註十二 *Ibid.*, 408-410.

註十三 *Ibid.*, 410-411.

註十四 “Memorandum of Conversation, Subject: Resumption of Ambassadorial Talks with Chinese Communists, No. 76, September 8, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 154-159.

務司持異議立場，認為此案之可行性甚低，且將產生嚴重後遺症。透露出次級組織評估上級之建議所付代價過於沉重，基於專業立場，將會說服決策者改弦易轍。再者，國防部亦反對該項提議，由於國務卿孤掌難鳴，導致該案無疾而終。

第四，國務院藉「華沙會談」平台，呼籲中共停火。9月6日華府獲悉中共總理周恩來已表達願意與美重啟大使級會談。^{註五}當日艾森豪即舉行白宮會議以回應中共聲明，由於美方早對中共施壓談判，會中立即達成接受周恩來提議的共識。^{註六}之後，國務院召開內部會議，與會人士也一致贊同重回談判桌，一來可以瞭解中共對外島的態度，二來亦有助於向中共表達美方對臺海危機的立場。由於外交斡旋具有執行便利之優點，更重要為藉此契機彰顯專業能力，因此，國務院官員均樂意以「外交鬥爭」方式與中共周旋。

同時，國務院決定由駐波蘭大使館主導「華沙會談」事宜，並指示與中共會談之重點在於：敦促中共終止軍事挑釁行動，及釋放美國在韓戰之戰俘。^{註七}此外，國務卿亦電告駐波蘭大使館與中共交涉時，應提出以下訴求：首先，國際輿論要求中共立即停火。其次，

1955-1957年之間舉行的「日內瓦會談」，因為北京缺乏彈性，致使會談遲滯不前。最後，強調美方不會同意將外島交予中共。^{註八}

「華沙會談」於1958年9月15日首次登場，中共代表在會談中重申臺灣與外島同為中共固有領土，有權以任何方式處置，不容外力干預；並表達對美國介入臺海事務之不滿，要求美軍儘速自臺灣撤離武裝力量。^{註九}美方則回應美國在臺海地區之行爲，乃依臺美《共同防禦條約》所規範的義務，要求中共立即停止在臺海敵對行爲。^{註十}國務院鑑於過往經驗，深諳會談實質成果難獲突破，然體會此途徑，除可探知中共意圖與表達美方立場之外，亦可向國際展現願以和平方式解決危機之努力。

在中共揭櫫停火聲明後，國務卿告知駐波蘭大使館下次會議重點，應致力於催促中共永遠停火，同時向中共談判代表王炳南傳達以下信息：「中共發表停火聲明令人欣慰，然希望基於人道考量，能夠持續該項政策。美方雖有權派遣艦船至該國際水域，但已暫時中止護航行動，若中共持續停火，美軍將會遵守此一原則。」^{註十一}王炳南則回應停火為中共單方面決定，無關美國請求，惟表

註五 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 441.

註六 "Memorandum of Conference with President Eisenhower, No.71, September 6, 1958," *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 141-143.

註七 "Memorandum of Conversation, Subject: Resumption of Ambassadorial Talks with Chinese Communists, No. 76, September 8, 1958," *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 154-159.

註八 "Telegram from the Secretary of State John Dulles to the Embassy in Poland, No. 89, September 14," *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 186.

註九 "Telegram from the Embassy in Poland to the State Department, No. 93, September 15, 1958," *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 195-196.美中共舉行10次會談，中共代表為王炳南大使。

註十 "Telegram from the State Department to the Embassy in Poland, No. 91, September 15, 1958," *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 191-193.

註十一 "Telegram from the Department of State to the Embassy in Poland, No. 170, October 8, 1958," *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 354.

示美軍停止護航，有助未來雙邊對話，^{註三}此一論述不出中共「顧面子」思維。會談期間雙方相互摸底，美方採取漸進方式勸誘中共停火，而中共則重覆論述立場，意圖說服美軍自臺灣撤守。

整體而言，國務院在臺海危機中之建議與執行，具有以下特點：首先，美方要求臺灣任何軍事反制作為，需事先向美國政府通知照會，透露出國務院欲有效管控臺海危機。其次，國務卿欲藉美方公開聲明嚇阻中共攻奪外島。最後，美國希望藉「華沙會談」平台得知中共砲擊意圖與表達美方立場。可看出國務院認為以外交斡旋處理危機，具有代價低、利益高之優點，亦可趁機彰顯組織績效。顯示組織政策之推出與執行，多以自身專業與利益為切入點。

三、臺海危機後：推動裁減外島駐軍之情形

中共於10月6日宣布停火聲明，針對停火一案，國務院於8日舉行會議討論減少外島駐軍議題，國務卿杜勒斯指出，蔣中正必須瞭解美國政府為挽救臺灣，已導致與國會及盟邦之關係幾乎瀕臨破裂。推動裁減駐軍應可改善美國政府形象，不容許蔣中正在外島議題缺乏彈性，強調此類事件不能再度發生。國務卿認為可先從減少駐軍著手，若中共「保證」不奪取外島，或許可再進一步推動外島「非軍事化區」，而該項「保證」可由承認中共之國家加以擔保與監督。一旦中共違背諾言，擔保國家則可與其斷絕外交關係，或

祭以經濟制裁。^{註三}

遠東事務司再持反對推動外島「非軍事化區」立場，表示中共不會接受此一安排，且國務卿所稱之擔保國家不可能加以配合。同時亦對減少外島駐軍表達異議，強調此舉除造成美臺關係惡化，且裁減兵力不會降低中共奪取外島的野心。國務次卿赫特則建議美方可對臺灣施壓，要求退出金門群島之較小島嶼，遠東事務司則再度表示反對。^{註四}

遠東事務司雖隸屬國務院次級組織，但卻當面向其直屬上司表達反對立場，此乃因負責臺海事務，考量國務卿之建議並不可行，因此，建言表達其專業觀點。儘管所提建議雖未全盤獲得上級認同，然可凸顯該組織在臺海危機中扮演甚為重要的角色。該司雖對減少外島駐軍案表達不同意見，但因國務卿對於此案似乎心意已決，且獲總統背書，因此，在往後與此相關之討論，均未再提出異議。顯示涉及重大政治考量之決策，組織將順應時勢調整原定立場，同時支持或配合領導人觀點，以避免單位利益遭到邊緣化。

國務院內部達成推動裁減外島駐軍共識後，於10月10日與國防部進行討論，軍方高層認為若裁減金門駐軍，不會被外界解讀為「撤退」的話，此項建議實屬可行。^{註五}最後國務院與國防部於會中達成共識，若是中共持續停火，美方將推動外島減少駐軍，以及鼓勵臺灣放棄以武力反攻大陸，並以提供臺

^{註三} “Telegram from the Department of State to the Embassy in Poland, No. 184, October 13, 1958,” *FRUS 1958-1960*, Vol. 19, 397-378.

^{註四} “Record of Recording, Subject: Highlights of Discussion in Secretary's Office on October 8 on Future Moves in the Taiwan Straits Situation, No. 169, October 8, 1958,” *FRUS 1958-1960*, Vol. 19, 349.

^{註五} *Ibid.*, 350-353.

^{註六} “Record of Recording, Subject: Offshore Island, No. 173, October 10, 1958,” *FRUS 1958-1960*, Vol. 19, 363-371. Morton H. Halperin, *op. cit.*, 506-507.

灣機動性較高的武器裝備做為交換籌碼。^{註5}

誠如前述，國務院之立場與政策建議，可分為危機前預防階段、危機中處理階段、危機後處置階段等三個階段。

第一階段中，國務院次級組織因受單位文化及專業立場之影響，對防衛外島之態度意見不一。政策計畫司認為美方應立即調整外島政策，以減少其重要性。而遠東事務司則力主防衛外島，以嚇阻中共升高危機，由於該司職掌臺海事務，故在議題主導占盡優勢。另外，在第一次臺海危機時，遠東事務司主張防衛外島，而政策計畫司則持反對立場，與第二次臺海危機大同小異，顯示組織的危機處理模式有其一貫性與延續性。

第二階段中，為避免衝突升高之建議與執行。國務院提出以下四案：第一案要求臺灣領導人自制；第二案發表《新港聲明》；第三案劃定外島為「非軍事化區」；第四案推動「華沙會談」機制。除了第三案流產外，其餘均獲得採納。此乃因反對者認為劃定外島為「非軍事化區」，將使臺美關係嚴重倒退，導致共軍進犯金門，不符美國利益；其餘各案均可彰顯國務院外交斡旋之專業能力，而獲採用。顯示組織提案，多以組織之功能與專業考量為出發點。

第三階段中，有關推動與執行減少外島兵力案。由於國務卿強力推動此案，雖遠東事務司持不同觀點，但鑒於國務卿心意甚堅，該司僅有遵示辦理。由此觀之，組織領導人因政治考量，而決意推動特定方案時，

仍可影響次級組織之決定。再者，次級組織為避免在決策過程中遭到邊緣化，將順勢迎合領導人心意，以符合組織利益。

參、國防部之立場與執行

美國處理國際重大危機時，除國務院職司談判與外交調停外；為有效解決衝突，亦可能派兵介入戰事，故國防部對於外交政策之制定亦扮演關鍵角色。筆者檢驗美方解密文獻，發現因應臺海危機之主要軍方組織為：國防部長辦公室、參謀首長聯席會議、海軍軍令部、陸軍參謀部及空軍參謀部、太平洋區美軍總司令部與臺灣協防司令部。^{註6}以下探討之焦點主要為：一、臺海危機前：外島防衛與使用核武之爭議；二、臺海危機中：美軍對國軍艦船進行外島護航；三、臺海危機後：美軍停止護航之情形。

一、臺海危機前：外島防衛與使用核武之爭議

當外島危機情勢日趨危急，美國國防部即開始準備相關因應措施，以解決潛在危機。國防部作戰計畫之核心，首要問題在於是否防衛外島，以及從事何種戰爭準備。

首先，多數參謀首長聯席會議成員主張防衛外島，以抵抗中共之武力侵略。美國防衛臺、澎、金、馬之法源基礎，主要奠基於《共同防禦條約》與《臺灣決議案》。防禦條約早於1953年底即由臺灣提出，但卻於1954年底雙方才正式締結，其中考量即為防衛領土範圍。臺灣主張將外島列入，惟美國卻不願

^{註5} “Record of Meeting, Subject: Highlight of Discussion in Secretary's Office, No. 169, October 8,” *FRUS 1958-1960*, Vol. 19, 349-353. “Record of Meeting,” Subject: Offshore Islands Situation, No. 173, October 10,” *FRUS 1958-1960*, Vol. 19, 363-371.

^{註6} 美方因應臺海危機之主要軍方高層人士為：國防部長麥艾樂(Neil McElroy)、副部長夸爾(Donald A. Quarles)；參謀首長聯席會議成員：主席崔寧(Nathan Twining)、海軍軍令部部長勃克(Arleigh Burke)、陸軍參謀長泰勒(Maxwell Taylor)及空軍參謀長懷特(Thomas White)；以及區域指揮官：太平洋區美軍總司令費爾特(Harry Felt)與臺灣協防司令史慕德(Roland Smoot)。

將該等島嶼納入條約內。1955年《臺灣決議案》則對外島防衛有較為明確詮釋，文中授權總統「為防衛臺澎，在必要時得使用武裝部隊，包括在該地區內，現正掌握在友好國家手中之有關據點與領土，以及依總統判斷為保障臺澎防衛所應採取之適當措施。」^{註三}

簡言之，《共同防禦條約》之防禦範圍僅於臺澎，尚不及於外島。而《臺灣決議案》實為美方論及防衛外島之最重要依據，但派兵與否之決定，將由總統最後定調。在上述法源基礎規範下，太平洋區美軍總司令部《第25-58號作戰計畫》於1958年5月完成修訂。作戰計畫概分為兩個階段：第一階段為巡邏與偵察；第二階段則是擊滅進犯臺灣之共軍。然而，經參謀首長聯席會議評估，必要時則尚有第三階段，即由空軍執行空中作戰，以摧毀中共作戰能力。再者，在第一階段與第二階段之間，另設「過渡階段」。^{註四}由於「過渡階段」涉及外島防衛問題，基於當時對協防外島尚無定案，故計畫中未明列因應作為。但從內容中強調中共意圖向遠東地區軍事擴張，而臺灣保有外島可對其形成障礙，有利於美國維護國家利益。另計畫附件中指陳：「美國雖未承諾防衛外島，但卻鼓勵臺灣保衛該等島嶼。」^{註五}

由於當時美中仍處於敵對態勢，因此，參謀首長聯席會議認為美國若捲入臺海危機，應協助防衛外島。由此可看出美軍的組

織文化與立場，亦烙印於《第25-58號作戰計畫》之中。參謀首長聯席會議多數成員認為美軍須防衛外島，理由為：(一)外島對於臺灣軍心士氣日趨重要。(二)若美國在中共軍事威脅下，迫使金門駐軍撤離，將使美國在亞太地區威望受損。(三)國安會相關文件中，表明美軍有義務協助臺灣防衛外島。然而陸軍參謀部則持異議，質疑決策者因外島而與中共發生軍事衝突實屬不智。^{註六}

事實上，在第一次臺海危機時，美軍曾針對外島是否納入防禦範圍展開討論。參謀首長聯席會議成員多數贊成防衛外島，唯有陸軍參謀部認為美國不應捲入臺海危機。^{註七}比較兩次臺海危機，除了陸軍參謀部持反對立場外，其餘單位皆力主美軍應協防外島，顯示軍方政策有其一貫性。

其次，國防部對於運用傳統或核武戰爭，以防衛外島之立場與爭議。在第二次臺海危機前夕，艾森豪鑒於軍方防衛外島之態度甚堅，遂表示介入外島爭端需極為謹慎。^{註八}於是海軍軍令部指示太平洋區美軍總司令部，在危機作戰初期須使用傳統武器，並強調若使用核武攻擊中國大陸東南沿海軍用機場，須獲得總統授權。惟表示艾森豪因考量盟國因素，使用核武可能性不高。有鑑於此，海軍軍令部飭令臺灣協防司令部與第7艦隊之應急作戰計畫，應以傳統作戰為主。^{註九}可見來自總統壓力，對於軍方決策仍有絕對

註三 “Joint Resolution by the Congress, No. 56, January 29, 1955,” *FRUS 1955-1957, Vol. 2*, 162-163.

註四 謝永湑譯，前揭書，29-30。

註五 謝永湑譯，前揭書，31-32。

註六 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 118-119.

註七 在第一次臺海危機期間，參謀首長聯席會議主席雷德福(Arthur W. Radford)主張固守外島有其軍事上之重要性；空軍參謀部贊成防衛外島，並協助國軍轟炸中國大陸；海軍軍令部主張採取強硬手段，以回應中共侵略外島。請見張淑雅，〈臺海危機前美國對外的政策(1953-1954)〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第23期，民國83年6月，309-310。

註八 “Memorandum for the Record, No., 33., August 14, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 54-55.

註九 謝永湑譯，前揭書，62。

性之影響。

由於當時美中處於敵對狀態，而且美軍在臺海防衛作戰計畫中，多將防衛外島列為想定。可看出美軍之組織文化與標準作業模式，將影響其處置態度。至於使用核武的立場，鑒於美軍在臺海作戰計畫，多與使用核武有關，惟國防部高層認知總統授權使用核武之機會渺茫，故要求戰區指揮官應以傳統作戰備戰，可見來自白宮的壓力，對於軍方決策仍有決定性之影響。

二、臺海危機中：美軍對國軍艦船進行外島護航

金門砲擊發生後，艾森豪授權海軍對國軍後補艦船進行護航。^{註四}五角大廈於8月28日舉行會議，海軍軍令部於會中提出護航計畫。^{註四}回溯至8月中旬，參謀首長聯席會議回覆國安會之備忘錄中，即陳述若外島遭到封鎖，美軍將對國軍進行護航。^{註四}基於執行護航任務為美國緊急應變計畫與標準作業模式之一，因此，海軍軍令部之提議未在國防部內部遇到阻力。

艾森豪在8月29日白宮會議中，對於國防

部提出直接護航至金門灘頭之計畫表示憂心，認為此舉恐將與中共擦槍走火，要求軍方避免近距離護航。是故，國防部副部長夸爾表示，美方將護航至金門3浬，並將執行範圍定位在國際海域內，總統對此項建議表示認同。^{註四}雖多數將領支持護航至金門灘頭，但總統評估此一作為危險性高且將被中共認定為挑釁行為，副部長體察上意，調整國防部原定政策，獲得總統採納。艾森豪對護航至金門3浬之考量在於：首先，危機期間進入中共領海，外界將視為美軍協防外島，意味《臺灣決議案》已啟動。其次，可避免中共岸置砲兵射程及於美艦。^{註四}

護航計畫獲得總統定調後，海軍軍令部始授權第7艦隊執行護航任務。^{註五}第7艦隊司令畢克萊飭令所屬在國際海域中若遭受中共攻擊，便可進行反擊，惟要求勿挑釁中共。^{註五}在美方決定護航任務後，臺灣亦採取後勤運補計畫。^{註五}9月3日，美國駐臺軍援顧問團(Military Assistance Advisory Group)致函國軍，表示6門8吋榴砲數日後運達。^{註五}最後，護航計畫由美軍與國軍在臺北磋商，決定共同執

註四 “Telegram from the Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No. 44, August 25, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 75-76. “Memorandum of Meeting, Subject: Summary of Meeting and White House on Taiwan Straits Situation, No. 43, August 25, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 73-75.

註四 海軍軍令部長勃克提出護航計畫，包括：對國軍艦船護航至金門、防衛臺灣空防、提供臺灣登陸艇及供應火砲予金門駐軍。請見 “Memorandum of Conversation, Subject: Meeting in Pentagon on Offshore Islands Situation, No. 51, August 28, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 90-95.

註四 謝永湑譯，*前揭書*，51-52。

註四 “Memorandum of Meeting, Subject: Summary of Meeting at the White House on the Taiwan Strait Situation, No. 52., August 29, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 99.

註四 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 205.

註五 “Telegram From the Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No. 53, August 29, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 100.

註五 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 207-208.

註五 蔣中正於8月28日召開作戰會議，下令從臺灣增調一個師至澎湖待命防衛金馬，並指定澎湖為後勤物資中繼站。請見國防部史政編譯局編譯，*前揭書*，41。

註五 國史館編，〈特交檔案〉，蔣中正總統檔案，光碟08A-01687: 43-47。

行「閃電計畫」運補任務，^{註五}並達成9月7日展開首次護航之決定。^{註五}

在首次美國執行護航任務，中共因未對護航艦船進行干擾，海軍軍令部告知太平洋區美軍總司令部，其已獲得國務院提醒，美軍在進行護航任務時應避免挑釁行動。於是海軍軍令部指示只要共軍不對運補艦隊砲擊，美軍將僅保留1艘驅逐艦在金門外海。

^{註六}未料在日後美軍護航行動中，中共即猛烈攻擊臺灣船團，導致護航期間平均3艘戰車登陸艦中，僅有1艘抵達金門灘頭。美方則歸咎臺灣三軍缺乏協調，尤其在金門灘頭下卸物資最為嚴重，強調若無法改善此一情況，金門補給將面臨嚴重問題。^{註七}

美國國防部與國務院為解決運補問題，於9月12日召開會議。參謀首長聯席會議表示太平洋區美軍總部提議：「若臺灣海軍無法擔負運補任務，擬同意臺灣空軍攻擊共軍岸置火炮；以及艦船卸載物資時，美軍艦船進入3浬內。」^{註八}由於參謀首長聯席會議懷疑臺灣企圖使美軍捲入外島危機，國防部長麥艾樂(Neil H. McElroy)建議將指派觀察員於登陸艦內，除可就近觀察外，亦可在緊要關頭及時提供建議。最後，會議僅達成派遣觀察員至金門灘頭。^{註九}

鑒於國軍運補成效不彰，參謀首長聯席會議認為對外島護航已投入眾多兵力與龐大

資源，若卸載不力將損及美軍危機處理能力的聲譽。因此，美軍將運補受挫歸咎於國軍執行力差，以及認為臺灣意圖使美方捲入危機。美國國防部為避免臺灣「從中作梗」，決定差遣美軍觀察員，但基於搭載登陸艦風險過高，故決議僅在灘頭觀察，以求「就近觀察、減少風險」。

美軍臺灣協防司令部9月16日予太平區美軍司令部電報中，表示為提升補給能力，建議同意國軍空軍能對中共岸置火炮進行攻擊。^{註十}美方高層認為此舉將被中共視為挑釁行為，而未獲採納。臺灣協防司令部因與臺灣軍方高層聯繫頻密，體認運補任務不順遂，主要為共軍猛烈砲擊所致，認為最有效之反制措施為擊毀岸置火炮，但華府決策者評估此將升高危機，故未採納提案。

在臺海危機時，對臺灣後勤補給船艦進行護航乃為美軍協助臺灣之重要任務，故該提案在國防部內部未形成阻力，而總統亦授權美軍執行護航任務。雖美軍原主張護航國軍艦船至金門灘頭，但艾森豪認為此舉危險性高，國防部遂調整護航至外島3浬。凸顯組織在盱衡總統決定，將調整組織既有立場，以獲得同意。

三、臺海危機後：美軍停止護航之爭辯

中共國防部長彭德懷10月6日宣布《告臺灣同胞書》，聲稱在停火期間若美軍不對臺灣

^{註五} 國防部史政編譯局編譯，《八二三臺海戰役》（臺北：國防部史政編譯局，1998），41、46、197。

^{註六} Morton H. Halperin, op. cit., 207-208, 247 “Telegram from the Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No. 53, August 29, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 100-102.

^{註七} “Telegram From the Chief of Naval Operations (Burke) to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No. 73, September 7, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19.

^{註八} 國防部史政編譯局編譯，《前揭書》，43、46。

^{註九} “Memorandum of Conversation, Subject: Resupply of Quemoy: Military and Diplomatic Aspects of Problem, No. 83, September 12, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 173.

^{註十} Ibid., 173-175.

^{註十一} “Telegram From the Commander, U.S. Taiwan Defense Command (Smoot) to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No. 107, September 19, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 226-227.

艦船護航，臺灣則可對金門進行後勤補給。在國務院與國防部進行會談後，雙方達成暫停護航共識，並旋即由海軍軍令部指示太平洋區美軍總司令部停止是項任務；但強調若是中共恢復對金門砲擊，美軍將繼續執行護航行動。^{註六}停火聲明出臺後，臺灣協防司令部呈報軍方高層，強調美軍片面停止護航，將嚴重損及美臺關係。當時因臺灣協防司令部尚未接獲國防部指示，因此，在電傳國務卿杜勒斯時表示，駐臺美軍已達成共識，除非國防部高層另有指示，否則將繼續護航。

^{註七}

此時，國務院內部對於終止護航並無太多爭議，且國防部評估執行此任務已無必要。因此，只有來自駐臺的美國政軍官員表示反對，因長期與臺北決策高層互動，頗能同情臺灣處境，認為美政府單方面決定，將遭到臺灣強力反彈，造成臺美相互怨懟。然而，基於華府高層心意已決，臺灣協防司令部所提出持續護航的建議，未獲上級採納。

綜觀國防部在處理臺海危機三個階段之立場與執行，概有以下幾點，分述如后：

臺海危機前，當時太平洋區美軍總部有關臺海地區的作戰計畫，多將防衛外島作為作戰想定，是故，防衛外島的決定最後獲得採納。至於使用核武，雖多數美軍高層支持在戰場上應使用有限核武，此乃美軍在臺海的防衛作戰計畫多與核武有關，但認知艾森豪授權核武的機會渺茫，於是調整以傳統作戰為主。

臺海危機中，美軍對國軍艦船進行護航，為對臺緊急應變計畫之核心，故此提案在國防部內部未獲阻礙。然而，參謀首長聯席會議先前建議護航國軍艦船至金門灘頭，總統認為此將使美軍曝露在中共砲火射程內，要求軍方三思，國防部遂調整護航至金門3浬。顯示組織之行動方案，雖受到既有標準作業程序影響，但在總統指示下，美軍護航行動亦須做出相對調整。

臺海危機後，國防部贊成停止對國軍艦船護航提案，除可回應中共停火訴求之外，亦可服從總統消弭危機意志。但是，臺灣協防司令部認為，此舉將嚴重破壞臺美關係，不利後續對臺工作之推展。因此建議軍方高層持續護航，顯示組織之考量多從自身所賦予任務與所處環境角度切入，本位主義色彩濃厚。

肆、國務院與國防部在核武使用上之爭議

政府處理重大議題時，通常由數個組織協力完成。然而，組織立場及行事風格各異，尤其在爭取提案獲得總統採納時，為凸顯單位績效與維護組織權益，彼此間不免相互議價與攻訐。綜觀在1958年臺海危機期間，國務院與國防部之間的爭議，主要在於核武之使用。艾森豪政府有關臺灣與外島之政策，部分出自於1957年國安會之《5723號決議》，強調美國致力維持外島現狀，若危機發生美軍可經總統授權投入戰事。^{註八}然而，國

^{註六} “State Telegram from the Chief of Naval Operations (Burke) to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No.160, October 6,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 336.

^{註七} “Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State, No. 157, October 6,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 330-331. “Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State, No. 158, October 6,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 332-334. Morton H. Halperin, *op. cit.*, 493-494.

^{註八} 然5723號決議文之產出，明顯源自於1955年《臺灣決議文》。請見 “Memorandum for the National Security Council, Subject: Situation in the Taiwan Straits, Reference: NSC 5723, August 4, 1957, signed James F. Lay, Executive Secretary, August 13, 1958.”

防部與國務院對美軍在臺海危機之核武使用權產生爭議，軍方主張應採取核武嚇阻，以有效地因應臺海潛在危機，而國務院則偏好從事傳統戰爭，以避免遭到國內與國際之抨擊。^{註四}

中共對金門發動砲擊前，美國安會針對可能爆發之臺海危機，召集國防部與國務院高層官員，研擬政府所需採取之因應作為。會中對於是否使用核武存有分歧：參謀首長聯席會議認為若要在戰場取得優勢，核武乃不可或缺之利器；國務院則考量若發動核武戰爭，不僅將遭到國際社會撻伐，且使危機情勢轉趨惡化。一如往常，軍方決策高層從軍事角度評估，著重「有效嚇阻、速戰速決」。而國務院則從國際觀點切入，主張「外交折衝、息事寧人」。基於組織立場與利益各異，雙邊對於核武之爭執不斷。

8月12日，國家安全事務特別助理葛雷(Gordon Gray)針對共軍可能之犯臺想定，請求參謀聯席會議主席崔寧提出美軍處置作為。附表為葛雷所列狀況想定及聯合參謀首長會議建議行動方案：^{註五}

國防部在回覆國安會有關共軍可能發動不同狀況想定之因應作為。在狀況二（空軍侵入臺灣、澎湖空域）、狀況三（對外島實施海空封鎖）、狀況四（對外島發動重大突襲）及狀況五（攻擊臺灣、澎湖）時，建議將以

有限核武對中共軍事進犯施以報復。^{註六}然而，在艾森豪總統堅持下，戰爭初期僅以傳統戰爭因應。基此，國防部亦相應調整核武使用政策。

國防部8月25日向總統提出報告，強調若未來為因應臺海情勢，一旦政府決定攻擊大陸，基於政治考量可能需使用傳統武器，但若有效遏阻中共武力進犯，勢將無法避免動用核武。^{註七}最後會議決定若中共執意攻擊外島，美方將協助臺灣攻擊大陸東南沿海之軍用機場。若在初期使用傳統武器，亦須準備核武應急作戰方案。^{註八}29日白宮會議，國防部副部長夸爾聲稱，若中共對外島進行大規模攻擊，仍應避免使用核武，會中總統認同此立場，並指示美軍應暫停使用核武。^{註九}會議中曾劃分出以下階段：第一階段，中共對主要外島進行突襲，但無佔領企圖。第二階段，中共開始發動外島突襲，並企圖佔領外島。第三階段，當中共對臺、澎攻擊。上述三階段，如未經總統授權不能使用核武。

^{註十}

臺海危機發生時之實際狀況與美軍預擬作戰計畫有所出入，五角大廈計畫者雖預料到政府將會同意防衛外島，但高估協防外島的意願。太平洋區空軍有關作戰計畫之附件H（協防金門之傳統作戰事項規定），早於8月7日即發給所屬各指揮官。對於有關使用核

^{註四} Morton H. Halperin, *op. cit.*, 44-46.

^{註五} M. H. Halperin, *op. cit.*, p.70.

^{註六} 謝永湑譯，*前揭書*，52-3。

^{註七} Morton H. Halperin, *op. cit.*, 109-110.

^{註八} “Telegram From the Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Pacific (Felt), August 25, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 76.

^{註九} “Memorandum of Meeting, Subject: Summary of Meeting at the White House, No. 52,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 96.

^{註十} “Telegram From the Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Pacific (Felt), No. 53, August 29,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 100-102.

附表

聯合參謀首長會議對葛雷所提狀況之建議	
葛雷備忘錄中所列狀況	聯合參謀首長會議建議行動方案
狀況甲：中共未實施封鎖，然在臺海上空活動頻密，可能引發戰端。	1. 增加對臺灣之軍事援助（響尾蛇飛彈已在運送途中，應對外宣布）。 2. 美國應擔任臺灣之空防任務。 3. 增加美軍兵力展示。
狀況乙：中共空軍侵入臺澎空域。	1. 美國應使用駐臺空軍部隊與第七艦隊之航空部隊，抗拒共軍軍機侵入。 2. 如敵空中入侵兵力龐大，美軍戰機可用傳統性與核武攻擊大陸空軍基地。
狀況丙：中共對外島實施海空封鎖。	1. 提供國軍外島運補之空中掩護與海上護航。 2. 美國不容許中共採取任何方式所攻陷外島。
狀況丁：中共對外島發動重大突襲。	1. 狀況丙所列行動可適用。 2. 美國發表報復行動之最後通牒。 3. 美國應全力阻止此一攻擊；包括使用核武。
狀況戊：中共攻擊臺澎。	與狀況丁同，不用發表最後通牒，可能要對敵海基部隊使用核武。

資料來源：謝永湑譯，1958年臺灣海峽危機（臺北：國防部史政編譯局1985），頁51-3。

武之附件則在同月9日後頒發，表示在第二階段中，美軍可能使用核武反制。^{註ㄅ}但在29日白宮會議中，總統定調在危機初期將以傳統作戰為主，而核武使用須獲其授權。因此，參謀首長聯席會議指示，在作戰初期對抗共軍可能對金門發動兩棲進攻，仍以傳統作戰為限。^{註ㄅ}

鑒於總統已決定在危機初期以傳統戰爭因應，因此美軍開始對作戰計畫做出調整。其中附件H《不使用核武對抗中共向金、馬、臺、澎進犯》，開頭即聲明外島對臺灣安全之重要性不高。附件區分為I-H、II-H、III-H等三個計畫想定，乃為美軍在臺灣海峽防衛作戰計畫之第一階段與第二階段之中間階段（亦即過渡階段）。首先，I-H計畫想定

為：中共並無突擊主要外島，但奪佔意圖明顯，美國應供給後勤援助，惟不採取軍事行動。其次，II-H計畫想定則為：中共發動突襲，並有佔領一個或多個外島之明顯企圖，美軍可協助防衛外島，包括對共軍砲兵陣地與機場遂行攻擊。最後，III-H計畫想定是：戰爭擴及臺灣，美軍將空襲共軍沿海機場及指揮所。然上述想定之因應作為，將不會動用核武。^{註ㄅ}

危機發生前夕，美軍將領多主張不排除以有限核武威懾中共恣意掀起戰事。然而中共砲擊金門後，在艾森豪「避免發生戰爭」與「有限度用兵」思維下，已將作戰初期定調為傳統作戰，並下令核武使用須獲其授權。是故，國防部的臺海作戰計畫亦大幅調

註ㄅ 謝永湑譯，前揭書，33-34。

註ㄅ “Memorandum of Meeting, Subject: Summary of Meeting at the White House on the Taiwan Strait Situation, No. 52., August 29, 1958,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 99.

註ㄅ 謝永湑譯，前揭書，219。

整，期望避免軍事介入，並降低外島之重要性。顯示在艾森豪高度關切下，國防部已漸次改變對臺海危機之處置思維，以免在決策過程中遭到「冷落」。但國防部對於使用核武仍留有退路，即將決定權交由三軍統帥自行裁決，透露軍方在「爭取勝利」與「迎合上意」之間尋求中庸。

由於9月初，共軍持續猛烈砲擊金門，於是國防部與國務院9月2日召開會議。會中，國務卿杜勒斯詢問國防部是否已決定採用何種軍事行動，參謀首長聯席會議回應將以核武攻擊大陸機場與岸置火炮。杜勒斯則表示將請幕僚查詢有關總統動用核武之相關聲明，並表明使用是項武器，勢將嚴重衝擊美國之國際形象。^{註四}參謀首長聯席會議提醒杜勒斯金門不容許失陷，強調若中共擴大戰事美軍勢將投入核武戰爭。國務卿反駁現今仍不致達到此一階段，軍方卻反譏由於中共得知美方避戰心理，而使北京在危機期間占上風。^{註五}

國務卿為使國防部了解使用核武之嚴重性，聲稱駐日大使麥克阿瑟(Douglas MacArthur II)告知，若美國對中共實施核武攻擊，日方可能要求「駐日美軍撤離」，此將危及美國遠東防禦戰略。參謀首長聯席會議回應假若在韓戰使用核武，戰爭將於數日結束，美國應逐漸適應使用該項武器，並強調若不採取堅定立場，在未來面對相似危機時，處理上將面臨更多問題。^{註六}

國務院與國防部開會期間，高階將領多力主美軍應有使用核武之權，儘管此二大部

門已得知總統反對動用核武。當國務院「試探性」探知國防部立場，軍方反而給予其詫異答案，因此國務院刻意端出總統對核武之立場，而國防部高層則反諷國務院態度軟弱，使美國在處理臺海危機時屈居下風。國務院為向國防部凸顯使用核武之嚴重性，刻意透露此舉將迫使日本要求「駐日美軍撤離」。但國防部亦不甘示弱，表示韓戰因未使用核武，導致平白犧牲美國子弟兵，若一味地姑息敵人，後果將難以收拾。事實上，國防部深知使用傳統戰爭已成定案，惟不滿該決定有違軍方「追求勝利」之使命，故當國務院再度撕開「瘡疤」時，不難理解國防部高層宣洩不滿之情緒。

綜觀國務院與國防部之間對於動用核武的爭議，乃在於組織間對危機處理之認知差異。國務院認為金門乃彈丸小島，美軍使用核武似有「牛刀殺雞」之嫌，且將遭到國際譴責。至於國防部，考量若使用傳統武器將無法平息危機，難達成克敵制勝之使命。再者，原先美軍針對臺海危機的作戰計畫，多以使用核武因應。此一根深蒂固之作業模式，要在短期內大幅調整絕非易事，故不難想像當總統定調以傳統作戰做為解決臺海危機之因應方案時，國防部難掩失望。

伍、小 結

在國務院立場方面，首先，遠東事務司因職掌兩岸事務，故頗能掌握臺海危機時的情勢，使其所提建議多獲國務卿採納，凸顯特定議題歸屬特定單位，該單位提案多會受

^{註四} “Memorandum of Conversation, No. 62, September 2, 1958, Subject: Taiwan Straits Situation,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 115-118.

^{註五} “Memorandum of Conversation, Subject: Taiwan Strait Situation, No. 62, September 2,” *FRUS 1958-1960, Vol. 19*, 115-120.

^{註六} Morton H. Halperin, *op. cit.*, 119-121.

到主政者青睞。其次，國務院因職司外交談判，自然視「華沙會談」為與中共斡旋之最佳管道，彰顯組織所提方案，多從自身功能與組織利益著眼。第三，國務卿建議劃定外島為「非軍事化區」，因遠東事務司反對，而使該案胎死腹中，顯示決策者並非完全能夠主導次級組織。最後，國務卿推動「裁減外島兵力」案，雖國務院內部產生雜音，但因獲得總統背書，得使該案付諸實行，透露領導人對於重大議題仍有舉足輕重的影響力。

在國防部方面，由於美軍在臺海作戰計畫，多將防衛外島與使用核武列為作戰想定，此標準作業模式亦對美軍產生影響。但是國防部體認總統主張以傳統戰爭解決危機，遂將提案修正為防衛外島及使用核武之決定，交由三軍統帥最後裁定。另外，在護航方面，儘管多數將領主張對國軍艦船護航至金門灘頭，但是總統認為此舉所付代價過高，因此國防部主動調整原先計畫，以符合上意。顯示組織提案獲得接受，將會配合領導者心意，期使方案在修正後得到採納。

國務院與國防部在核武使用爭議上，國務院認為使用大規模殺傷武器，將排擠國務院擅長之外交斡旋。至於國防部針對臺海危機之作戰計畫，多以核威懾為主，於短期內大幅調整絕非易事。基於總統偏好外交手段，一方面使國務院得以發揮專業能力，使其在主導議題上居於優勢；而另一方面，國防部則是壯志難伸且力不從心。

收件：99年02月03日

修正：99年03月16日

接受：99年03月25日

作者簡介

孫紹正，備役陸軍上校，國防管理學院專77年班、政戰學校外文研究所碩士、政治大學大陸事務與國家安全碩士、政治大學兩岸關係與國際關係組碩士、淡江大學美洲研究所博士；現任職於淡江大學英語系兼任助理教授。

