

美國國安會主要成員在1958年 臺海危機期間之決策爭辯與妥協

Debates and Compromises of the U.S. NSC Major Members during the 1958 Taiwan Strait Crisis

孫紹正 博士 (Shao-Cheng Sun)

淡江大學英語系兼任助理教授

提 要

艾森豪(Dwight David Eisenhower)主政時期，面對詭譎多變的國際情勢，為產出優質因應方案，特別提升國家安全會議（以下簡稱國安會）的職能。因此，國安會主要成員自然成為決策過程中之要角。本文以艾森豪時期的國安會要員，諸如：總統、國務卿、國防部長、中情局局長，以及參謀首長聯席會議主席等，因應1958年臺海危機之決策過程為案例，試圖釐清下列研究問題：首先，國安會主要決策成員在因應危機之政策議決過程當中，國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)如何取得主導地位？其次，其他參與者如何與杜勒斯議價與妥協情形，以及彼等觀點是否受到艾森豪對臺海危機之看法而有所影響？最後，艾森豪如何透過國務卿與參謀首長聯席會議主席來執行其消弭危機的意志？本文的主旨則是，艾森豪隱身幕後設定危機處理目標，並精心佈局國安會核心幕僚實踐其意志；因此，艾森豪實為美方處置臺海危機之最核心人物。

關鍵詞：國安會、國務卿、參謀首長聯席會議主席

Abstract

In face of a treacherous and changing international environment, the U.S. President Dwight David Eisenhower committed to enhance the capability of the National Security Council (NSC) in the hope of producing better countermeasures to handle the international crises. Thus, the regular attendees of NSC have become the key players in formulating the national security matters. This paper uses the instance happened during Eisenhower era that NSC was dealing with the 1958 Taiwan Strait Crisis as a case study to clarify the following research questions: 1) How did the Secretary of State John Foster Dulles gain an upper hand in the NSC decision-making process? 2) How did the other participants of the NSC interact and compromise with Dulles, and were their positions being influenced by Eisenhower's perceptions on the cross-strait crisis? 3) How did Eisenhower dominate the decision-making process behind the sense? The main theme of this paper is that President Eisenhower had already set up his objective and carefully utilized his leading bureaucrats to achieve his goal. Thus, Eisenhower was indeed the mastermind in resolving the crisis.

Keywords: NSC, Secretary of state, The chairman of joint chief of staff

壹、前言

鑑於第二次世界大戰時跨部門協調外交與國防政策之經驗，美國政府於1947年通過《國家安全法》(National Security Act of 1947)，並依該法設立國安會，其功能在於整合攸關國家安全部門的內政、外交、軍事政策後，向總統提出建議，俾使軍方與其他部門在國家安全與外交事務上能充分合作。¹艾森豪主政時期，為產生優質因應方案，特別提升國安會的職能。因此，國安會決策成員自然成為決策過程中之要角。在1958年臺海危機期間，美國總統、國務卿、國防部長、國家安全事務特別助理、中情局局長及參謀首長聯席會議主席等國安會成員，多扮演決策要角，這些官員議決與妥協情形將為以下探討的重點所在。²同時，本文試圖釐清下列研究問題：首先，國安會主要成員在因應臺海危機之政策議決過程當中，國務卿杜勒斯如何取得主導地位？其次，其他參與者如何與杜勒斯議決與妥協，以及背後是否受到艾森豪對臺海危機之看法所影響？最後，艾森豪如何透過國務卿與參謀首長聯席會議主席來執行其消弭危機的意志？為此，本文之

研究架構主要為檢視「杜勒斯縱橫決策之關鍵」、「主要決策參與者於議決過程中的妥協」及「艾森豪的幕後操控」。

貳、國務卿杜勒斯縱橫決策之關鍵

在第一次臺海危機時，艾森豪與杜勒斯為因應危機之關鍵人物。艾森豪曾聲稱此一危機，為上任以來最為棘手的問題，並強調「其與國務卿24小時都在關注外島情勢的發展。」³當時杜勒斯主張美軍必須協防金馬，甚至不惜動用核武，艾森豪亦表贊同。⁴但在第二次臺海危機時，艾森豪之處置態度已不如前次危機積極，且主持相關會議的次數亦明顯減少。⁵由於杜勒斯對艾森豪處理臺海危機「避免戰爭、消弭危機」之思維了然於胸，故處事態度轉趨保守，並致力以外交斡旋方式息事寧人，較不傾向美軍強力介入危機。⁶由於杜勒斯在處理臺海危機時具有主導慾望，且獲得艾森豪授權以外交斡旋方式解決。有鑑於此，為使危機能消弭於無形，杜勒斯所採策略主要有「迎合總統心意成為行動管道要角」、「積極掌握輿情以提升議決優勢」、「端出總統意志增加議決籌碼」及

1 陳仲志，美國國家安全會議於對華外交政策過程之角色分析：以尼克森、甘迺迪及尼克森政府為例（臺北：淡江大學博士論文，2008年），1。

2 Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1974), 312.

3 Sherman Adams, *First-Hand Report* (New York: Harper & Brother, 1962), 132.

4 "Memorandum of a Conversation between the President and the Secretary of State," March 6, 1955, FRUS 1955-1957, Vol.2, 349. Seyom Brown, *The Faces of Power* (New York: Columbia University Press, 1968), 86.

5 Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Making Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, 2nd Edition (New Jersey: Prentice Hall, 1990), 33.

6 P. P. Cheng, *A Study of John Foster Dulles' Diplomatic Strategy in the Far East*, PhD Dissertation, (Carbondale: Southern Illinois University, 1964), 451.

「積極倡導外交斡旋」等，相關內容分析如后：

一、迎合總統心意成為行動管道要角

根據學者葛林斯坦(Fred, I. Greenstein)、葛雷伯(Cecil V. Crabb)及馬可力(Kevin V. Mulcahy)的研究。杜勒斯之所以備受艾森豪器重，主因在於：首先，兩人保持頻繁之互動關係，杜勒斯每週固定與艾森豪會晤數次，即使因公務在外，亦不時以電話或電報相互保持連繫。⁷其次，杜勒斯用心觀察艾森豪之外交理念與政治目的，即便兩人彼此對事件之立場一致，仍隨時將執行政策之環節回報總統。最後，杜勒斯對於總統授權具有獨占性，並對介入者均極為怨懟。⁸

共軍於1958年8月23日對金門發動砲擊，因杜勒斯是日前往加拿大渡假，遂將危機處置觀點，以備忘錄方式交予國務次卿赫特(Christian Herter)與遠東助理國務卿勞勃森(Walter Robertson)，以便國務院後續辦理。此外，杜勒斯為貫徹總統避戰意志，備忘錄強調危機可透過第三國居間斡旋，或由聯合國出面調停，以避免美軍捲入戰事。⁹鑑於艾森豪曾於內部會議中表態：「金門、馬祖等外島不值得美軍防衛」，¹⁰且核准美軍因應

外島衝突之應急方案，例如僅對臺灣艦船進行護航至金門外海3浬，以及危機升高將以傳統戰爭應對。彰顯艾森豪僅授權美軍從事「有限戰爭」，希望以最小代價方式回歸臺海現狀，此一理念強化杜勒斯以外交方式解決軍事衝突之意志。

杜勒斯於1958年9月1日自加拿大歸來，旋即投入因應臺海危機。次日，與參謀首長聯席會議高階將領共商解決兩岸衝突之道，會中關切主軸在於美軍護航之風險，及若動用核武所引發之國內外撻伐等，¹¹論點幾乎與艾森豪於8月29日在白宮會議關注焦點如出一轍。¹²透露杜勒斯雖休假在外，仍不時地掌握總統處理臺海危機之態度，並深思熟慮地將避戰理念轉化成為具體政策，以防在行動管道中居於劣勢。

杜勒斯為掌握危機處理之主導優勢，於9月3日再度與軍方高層研商，達成美國有必要對中共發表公開聲明之共識，以嚇阻中共軍事威脅並試探其態度，會後更親擬《新港聲明》(Newport Statement)，充分展現主導政策的決心。杜勒斯力主發表此一聲明之考量，主要有以下幾點：首先，遠東事務司的主要官員，以及參謀聯席會議成員，均主張

7 Fred I. Greenstein, *Hidden-Hand Presidency* (New York: Basic Book, 1982), 147.

8 Cecil V. Crabb, Jr. and Kevin V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making: From FDR to Regan* (Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1966), 180-181.

9 "Memorandum from Secretary of State Dulles to Acting Secretary of State Herter and the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), No. 41, August 23, 1958," 1958-1960, Vol. 19, 69-70.

10 "Memorandum of Meeting, Subject: Summary of the Meeting at the White House on the Taiwan Straits Situation, No. 52, August 29, 1958," 1958-1960, Vol. 19, 96-99. "Memorandum of Conversation between President Eisenhower and Secretary of State Dulles, No. 79, 1958," 1958-1960, Vol. 19, 162.

11 "Memorandum of Conversation, Subject: Taiwan Strait Situation, No. 62, September 2," 1958-1960, Vol. 19, 115-120.

12 "Memorandum of Meeting," Subject: Summary of Meeting at the White House on the Taiwan Straits Situation, August 29, 1958, No. 52, 1958-1960, Vol. 19, 96-99.

美國應對中共傳遞防衛金門之明確警示；其次，中共有可能在砲擊金門後，進行登島突襲；第三，僅以外交斡旋向北京施壓，迫使中共停火之可能性不高；第四，中共若認為美國決心防衛外島，則共軍將極有可能依循第一次臺海危機時的處理方式，使危機平息下來。¹³

鑑於艾森豪以口頭承諾防衛外島意願不高，因此，杜勒斯與國防部長及參謀首長聯席會議成員商討後，提出《新港聲明》之「備忘錄」，除了說服總統接受此提案之外，並為聲明提出辯護。「備忘錄」重點如后：首先，若美國不插手臺海危機，中共將奪取金門；其次，若中共相信美國將不惜動用核武抗拒中共對金門突襲，則中共將如1955年般，使臺海危機趨於和緩；第三，如果共軍對金門之封鎖未獲突破，則駐軍防衛能力終歸瓦解，勢將衝擊美軍在臺灣地區的利益；第四，倘若金門失守，臺灣內部恐將產生反美親共勢力，此將嚴重危害美國在亞太地區之反共屏障；第五，美國一旦承諾防衛外島，且因情勢而需使用核武，將在國際上造成反彈；然若以小規模空中核武攻擊，將不會造成大規模人員傷亡，也不會產生長期之負面影響。¹⁴

杜勒斯於9月4日將「備忘錄」親呈艾森

豪，指出軍方已準備在與中共發生敵對軍事行動時動用核武，並強調深知發動核武戰爭存在政治與心理上之危險，如果美方在關鍵時刻決定使用是項武器，考量外界輿論之抨擊，因此，「備忘錄」即為美方的說帖。¹⁵艾森豪則表示共黨以核武報復之目標，將不會僅止於金門，而會及於臺灣與臺灣以外之地區。¹⁶之後，兩人針對即將對外公布的《新港聲明》內容進行討論，經艾森豪修改後，決定由杜勒斯發表，以觀察各界反應，而總統可在後續公開場合進行補充。¹⁷聲明之重點如下：首先，美國因臺美《共同防禦條約》之義務有責任協助臺灣，以防止臺灣受到外來武裝攻擊；而總統經由1955年國會通過《臺灣決議案》之授權，有權派遣美軍防衛金、馬；其次，中共官方媒體一再對外宣稱，共軍之軍事行動將不僅止於奪取外島，並且包括臺灣；第三，美國已完成軍事部署，一旦總統做出決定，便能即時及有效地展開活動；第四，美國希望能夠持續推動與中共在1955至1957年期間所舉行之「日內瓦會談」。¹⁸

9月6日周恩來對杜勒斯發表的聲明做出公開回應，表示既然美國願意和談，中方已準備恢復大使級會談，透露出杜勒斯之策略奏效。同月11日，艾森豪向杜勒斯表示目前

13 Morton, H. Halperin, op. cit., 269-270.

14 "Memorandum Prepared by the Secretary of State, No. 67, September 4, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 131-133.

15 "Memorandum Conference with President Eisenhower, No. 66, September 4, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 130.

16 Morton H. Halperin, op. cit., 277-278.

17 "Memorandum Conference with President Eisenhower," op. cit., 130-131.

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

美國處理危機之困境，一方面須堅決反對共軍侵略活動，亦須以和解方式與中共對話。另一方面，美方對於蔣中正防衛外島之政策給予過多支持。艾森豪表示參謀首長聯席會議認為外島將無法防禦，且對防衛臺、澎無實質幫助，因此總統聲稱已準備放棄金門，但礙於現階段情況不能公開表態。杜勒斯則建議，應說服蔣中正避免利用外島挑釁中共，獲得艾森豪認同。¹⁹

基於杜勒斯與艾森豪曾有多年共商國際危機之經驗，因此，杜勒斯於金門砲擊後，即恪守艾森豪的避戰理念，以贏得信任。然杜勒斯考量中共極有可能在砲擊金門後，即進行登島突襲，若僅以外交施壓，迫使中共停火勢必難以達成。再者，第一次臺海危機的經驗得知，美國因展現防衛外島之決心，才遏止中共圖謀金馬。鑑於艾森豪反對給予公開防衛外島之承諾，杜勒斯乃向其表示，經與國務院內部及軍方討論後，均認為此一聲明實屬必要。由於聲明中主張與中共展開對話，且將防衛外島的決定權交由總統拍板，乃精心為艾森豪「量身訂做」的說帖。透露杜勒斯善於將總統意志與個人目標相互融合，以在參與者中拔得頭籌。當中共對杜勒斯所提重啟美中會談做出正面回應，使其議價籌碼大幅提升，並在議題主導上獨占鰲

頭。

二、積極掌握輿情以提升議價優勢

1958年對於艾森豪政府團隊而言，可謂「多事之秋」的一年；在國內，艾森豪於1957年底中風，並有心臟病症狀，次年健康狀況每況愈下；²⁰而杜勒斯則受癌症病魔所苦。²¹加之，1958年美國經濟跌入谷底，國內失業人口亦創新高，衝擊共和黨年底的期中選舉。臺海危機發生後，國內外反對美國協防外島的聲浪持續升高，此對杜勒斯處置外島危機的作法，產生一定之影響。

首先，就國內因素而言，美國內部於1958年9月開始出現反對美軍防衛外島的輿論，其中以民主黨國會議員之抨擊為最，聲稱臺海危機發生後，多數民眾投書國會，抨擊政府之臺海政策，並反對美軍協防外島。²²參議員傅布萊特(J. William Fulbright)批評艾森豪政府為防衛金門，已使美軍捲入一場災難。參議院外交委員會主席格林(Theodore F. Green)則聲稱，美國在不適當的時機與地點軍事介入，除了將危及國家安全之外，也得不到民眾支持。²³前任國務卿艾奇遜(Dean Acheson)不滿政府為防衛蕞爾小島，而使美國士兵陷入與中共大動干戈的危險之中，強調此舉不被多數盟友認同，實屬不智。²⁴

19 "Memorandum of Conversation between President Eisenhower and Secretary of States Dulles, No. 79, September 11, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 162.

20 Sherman Adams, *ibid.*, 195. Fred I. Greenstein, *op. cit.*, 39-40.

21 Jan H. Kalicki, *The Pattern of Sino-American Crises: Political-Military Interaction in the 1950s* (Cambridge University Press, 1957), 176.

22 Foster Rhea Dulles, *American Policy toward Communist China: 1949-1969* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1972), 179.

23 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 391-393.

24 Foster Rhea Dulles, *op. cit.*, 176-179.

其次，就國際因素而言，印度總理尼赫魯(Jawaharlal Nehru)辯稱，中共遲早將攻陷金馬，美國並無必要予以協防。而澳洲總理孟其斯(Robert Gordon Meozies)宣稱，其政府並無義務協防金馬。法國則希望早日終止臺海衝突，並鼓勵兩岸以對話方式降低危機。²⁵至於英國則勸阻美國切勿捲入戰爭，呼籲以外交方式解決外島爭端。²⁶

面對來自國內外升高之反戰輿論，杜勒斯自當以最熟悉的外交方式解決臺海爭議。當中共在9月6日宣布願與美方舉行會談後，杜勒斯旋即召開國務院內部會議，達成重回談判桌之共識。²⁷同月9日，其於記者會中，暗示將採取「新的途徑」與中共談判，並可能利用「華沙會談」(Warsaw Talks)平台，敦促中共放棄使用武力。²⁸18日杜勒斯於聯大發表演說，重申期望藉「華沙會談」達到兩岸停火，以及協商和平解決爭端。²⁹

對杜勒斯而言，在面臨崛起之國內與國外反戰聲浪，加上身體罹患重疾所苦的內外交迫情況下，當中共釋出重返談判之聲明後，其必當樂見透過對話方式解決爭端以回應外界期許。杜勒斯更密切關注隨後舉行中美會談之走向，且不時指導美方會談代表畢姆(Jacob Beam)，敦促中共儘速停火，籲求以和平方式解決外島問題。顯示杜勒斯身為艾森豪之重要閣員，且為美國推動外交政策

的首長，面對國內外日漸升高的反戰負面輿論，不得不謹慎因應。杜勒斯希望藉由其主導國務院所擅長之外交折衝方式平息危機，進而扭轉外界對美國介入臺海危機之負面觀感，凸顯其善於掌握國內外輿情，藉以提升在決策參與者中的議價優勢。

三、積極倡導外交斡旋

杜勒斯在得知艾森豪極不願意介入臺海危機之後，便積極利用外交途徑，降低外島緊張情勢，所採策略包括：向國內表達政府解決危機的立場、向盟友闡述美方致力消弭危機的努力，以及要求臺灣高層自我克制。

首先，向國內表達政府解決危機的立場，以平息民怨。美國國內於9月開始出現抨擊政府的臺海政策，反對美軍協防金門。杜勒斯為消弭民怨，於同月9日召開記者會時表示，美國將藉由中美會談要求中共放棄對臺使用武力，並強調政府將致力解決兩岸軍事衝突，其貢獻深具建設性。³⁰杜勒斯在30日記者會中表示，美軍對國軍護航至金門已突破中共砲擊封鎖，國務院正尋求外交途徑消弭危機。另一方面，強調一旦中共實質停火，臺灣自無必要於金門部署龐大兵力，應針對駐軍進行裁減。³¹

鑑於年底美國期中選舉在即，民主黨國會議員趁機抨擊艾森豪政府的外島政策，尤其在《新港聲明》出臺後，外界更加質疑美

25 Ibid., 388-389.

26 Gordon Chang, *Friend and Enemies: The United States, China and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford University Press, 1990), 185.

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

28 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 394.

29 Ibid., 400.

30 Morton H. Halperin, *op. cit.*, 394.

31 "Department of State Bulletin Board, October 20, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 597-604.

國防衛外島的明智性。³²由於聲明由杜勒斯執筆，再者，身為美國外交政策的首要執行者，自當有必要為其政策辯護。杜勒斯遂強調將藉「華沙會談」催促中共停火，同時推動裁減金門駐軍案，不難得知希望利用記者會，向國內民眾闡述政府維護國家利益的全盤考量。

杜勒斯除透過記者會向民眾解釋美國政府對臺海政策外，亦向國會民主黨領袖表達執政黨的立場，以降低來自反對黨的壓力。10月12日，杜勒斯向參議院外交委員會主席格林私下透露以下幾點：首先，中共砲擊金門意在消滅美國在西太平洋的勢力，不僅止於金門；其次，日本與菲律賓支持美方採取強硬態度；第三，因為中共迄未進犯外島，依據國會所通過《臺灣決議案》精神下，美方尚未給予臺灣任何防衛金門的承諾。最後，將積極推動減少外島駐軍，但困難度頗高，因對臺北高層施壓過大，將推向臺灣向中共靠攏，有損美國國家利益。³³

杜勒斯向格林透露的話語，乃精心設計之政策辯護，刻意強調中共砲擊的目標，旨在排除美國對亞太地區的影響力。因此，政府介入衝突有其正當性及必要性，尤其該區主要盟國均私下向美方透露支持立場。另外，民主黨關切的《新港聲明》，是否已承諾防衛外島；杜勒斯則強調不會踰越國會通

過之《臺灣決議案》，且稱美國「迄未承諾防衛金門」，以使國會議員安心。顯示杜勒斯為取得國會支持，意圖彰顯政策的優越性與前瞻性，以平息來自反對黨不滿之聲浪。

其次，向英國闡述美方介入危機之目的，以爭取支持。在危機期間，英國始終反對美國捲入外島防衛，而杜勒斯則不厭其煩地向英國高層闡述美方立場。例如，杜勒斯發表聲明後，旋即致函英國首相麥米倫(Harold Macmillan)，表示日本、南韓及菲律賓等國對美國政策表示贊同。此外，越南政府聲稱美國若放棄外島，整個亞太國家將轉向共產黨。杜勒斯亦透露艾森豪所核准之聲明，並未對防衛外島做出任何承諾。僅在中共奪取金馬，而臺灣無法抵抗時，美國才可能有所動作。³⁴9月12日杜勒斯與英國駐美大使賈西亞(Harold Caccia)會面時表示，中共砲擊金門乃共產黨在全球擴張的一環，美國若在此時臨陣退縮，則西方國家在遠東的防線將遭中共突破。³⁵

英國身為美國重要盟友，獲其支持對美國外交政策之推展不可或缺。然而，中共發動砲擊後，美軍介入臺海危機卻遭英國反對，認為外島並無戰略價值，美國捲入戰事亦將波及英國。杜勒斯為消除盟友顧慮，並凸顯政策正確性，表示在遠東地區的多數盟國支持美方立場。杜勒斯亦向英國表露，若

32 在杜勒斯發表《新港聲明》之後，美國的主要盟友，均反對美國軍事介入外島危機。請見Yi Sun, "The Taiwan Strait Crises and Sino-American Relations, 1954-1958," in The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War, edited by Kathryn C. Stalter and Andrew L. Johns (Landan, MD: Roman & Littlefield Publishing Group, Inc., 2006), 141.

33 "Memorandum of Conversation, No. 177, October 12, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 374-376.

34 "Letter from Secretary of State Dulles to Prime Minister Macmillan, No. 69, September 4, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 136-139.

35 "Memorandum of Conversation, No. 82, September 12, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 169-170.

對中共的軍事侵略採取綏靖態度，亞太地區之反共陣營將遭到瓦解，有損英國與美國之國家利益。

第三，杜勒斯親赴臺灣，說服蔣中正減少外島駐軍。杜勒斯於9月30日在記者招待會中表示，若兩岸停火而金門仍部署重兵實為「愚蠢」(foolish)。蔣中正於10月2日召見美國駐臺大使莊萊德(Everett F. Drumright)時表示，杜勒斯之言嚴重傷害臺灣民心士氣。³⁶

中共於10月6日宣布停火聲明後，次日艾森豪即告知杜勒斯，蔣中正可能會被說服接受減少外島駐軍，以換取美國提供足夠兩棲裝備。不久，杜勒斯與美軍高層進行討論並達成共識，若中共持續停火，將要求臺灣減少駐軍，並提供機動性較高的武器裝備，敦促臺灣放棄以武力反攻大陸。³⁷之後，杜勒斯會晤我國駐美大使葉公超，表示兩國須正視美國內及國際的反戰聲浪，並告知其將訪問臺灣，葉大使回應此乃澄清兩國歧見的絕佳時機。³⁸

蔣中正與杜勒斯於10月21日首次會晤，會中杜勒斯聲稱，目前臺灣所面對之主要威脅，乃在於政治層面，因目前國際輿論出現

不利於臺灣的言論，認為臺北決策高層似有「威脅臺海和平」之嫌，假若臺灣能明白對外公開宣示，反攻大陸將以大陸同胞之民心向背為基礎，而非以武力，則有助於塑造臺灣的國際形象。蔣中正則向杜勒斯承諾，臺灣將不會採取任何挑釁行為。³⁹次日，杜勒斯向蔣中正提出以下建議：(一)以停火方式改善國際形象；(二)不以外島為基地向中國大陸發動戰爭；(三)應以軍事角度評估外島駐軍兵力的多寡；(四)臺灣應等待大陸民眾自發性地追求自由解放。⁴⁰

在10月23日會談中，蔣中正表示假若金門失守將使臺灣淪陷，但杜勒斯反駁彼此之間未存在任何關聯性，並舉例蔣中正在抗日期間，亦未受到北京、南京及重慶等地區淪陷之影響。此外，杜勒斯指出英國首相邱吉爾(Winston Churchill)未以英國島嶼存在，視為國家存亡之例勸蔣。蔣中正回應僅要美國提供足夠軍事援助，國軍將能有效防衛金門，惟杜勒斯卻反譏金門所處位置，讓任何人很難相信能夠有效防禦。⁴¹兩人結束對話後，臺、美《聯合公報》出爐，公報強調恢復大陸同胞的自由乃是臺灣軍民的神聖使

36 "Drumright, Telegram to Dulles, October 2, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 319-21. "Drumright, Telegram to the Department of State, October 13, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 321.

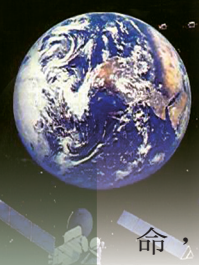
37 "Record of Meeting, Subject: Highlight of Discussion in Secretary's Office, No. 169, October 8," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 349-353. "Record of Meeting," Subject: Offshore Islands Situation, No. 173, October 10, 1958, FRUS 1958-1960, Vol. 19, 363-371.

38 "Memorandum of Conversation between Dulles and Yeh, Subject: Future Moves Regarding Offshore Island Situation, October 10, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 359.

39 "Telegram from Secretary of State Dulles to the Department of State, No. 197, October 21, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 419-420.

40 "Secretary's Trip to Rome, England, Alaska, and Taiwan, Subject: The Role of Republic of China in the Free World, No. 199, October 22," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 422-7. "Memorandum of Conversation between Dulles and President Eisenhower, No. 221, October 24," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 445.

41 "Memorandum of conversation between Dulles and President Chiang, No. 207, October 23, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 439.



命，然任務之實踐在於《三民主義》而非武力。⁴²從公報內容得知，蔣中正似允諾未來除非中國大陸有動亂外，臺灣將不會主動以武力對抗北京政權。⁴³

杜勒斯為說服蔣中正減少外島駐軍，回敬中共停火「善意」，最佳方式乃為進行當面對話。杜勒斯會談中語帶威脅，聲稱臺灣若採取挑釁行為，將影響聯合國地位，並以提供兩棲裝備為利誘，成功說服蔣中正。觀察兩人在對話中，杜勒斯強力反駁蔣中正論點，並採取威脅與利誘策略，迫蔣接納其建議。顯示杜勒斯善用強國氣勢，使其在兩國對話中佔盡優勢。

觀察杜勒斯縱橫決策關鍵，在於艾森豪認為杜勒斯對國際情勢之見解獨到，遂充分授權國務卿處理國際危機。杜勒斯為使臺海回歸現狀及爭取輿論支持，所採策略主要有以下方式：首先，杜勒斯危機全程恪守艾森豪避戰理念，並將總統意志轉化為政策，隨時向艾森豪報告臺海最新情勢，使兩人觀點相互契合，俾利杜勒斯在「行動管道」佔據要角；其次，杜勒斯向美國民眾表示，政府介入臺海危機的決定，符合國家利益；並對英國表示若姑息中共肆意進犯外島，將使共產勢力擴張，危及英國國家利益；第三，杜勒斯為使其政策獲得各界認同，竭盡所能揚長避短為政策辯護，並善用說服技巧向國會議員解釋政府立場。

參、主要決策參與者於議價過程中的妥協

國安會決策成員參與1958年臺海危機，除了杜勒斯為主要決策者外，亦包括：國防部長麥艾樂(Neil H. McElroy)、國家安全事務特別助理葛雷(Gordon Gray)、中情局局長艾倫·杜勒斯(Allan Dulles)及參謀首長聯席會議主席崔寧(Nathan Twining)等。以下將探討上述決策官員對於危機的態度，以及在議價過程中所扮演之角色。

一、行事謹慎之國防部長麥艾樂

麥艾樂畢業於哈佛大學，曾任寶鹼公司(Procter & Gamble)總裁，⁴⁴1957年被艾森豪延攬為國防部長，先前唯一公職經驗為白宮教育委員會主席(Chairman of the White House Conference on Education)，被擢升主掌美國軍事大權，主要看重其管理民營公司的長才。⁴⁵相較於前任部長威爾森(Charles E. Wilson)任內積極發展戰略核武空軍，相對地冷落海軍與陸軍，造成軍中相互攻訐，且其口無遮攔的性格，在國會樹敵不少。當威爾森掛冠而去，艾森豪即挑選廣結善緣及行事中庸的麥艾樂。入主五角大廈後，新任部長即聲稱其為艾森豪國防團隊的「隊長」(captain)，並強調僅服務2年，此宣誓效忠與不戀棧官位的風格，獲得艾森豪賞識。⁴⁶

艾森豪曾於1958年《國情咨文》中，

42 "Joint Communiqué, No. 209, October 23, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 443-444.

43 國史館編，《特交檔案》，蔣中正總統檔案，光碟08B-04006: 10、08A-01687。

44 Sherman Adams, First-Hand Report (New York: Harper & Brother, 1962), 402. 美國寶鹼公司(Procter & Gamble)為全球最大日用品公司之一。

45 Secretaries of Defense Neil H. McElroy, http://www.defenselink.mil/specials/secdef_histories.

46 梅寅生譯，前揭書，323-324。Secretaries of Defense Charles E. Wilson, http://www.defenselink.mil/specials/secdef_histories.

聲稱將致力推動《1958年國防組織重組法案》(Defense Reorganization Act of 1958)，以落實「文人掌軍」宗旨，欲藉法案強化國防部長職權，將三軍部長與參謀首長聯席會議排除於作戰指揮鏈之外，而僅負責行政管理之職，成為部長重要軍事幕僚。基於法案出自艾森豪之手，當提案遭到重量級國會議員反對時，自然不為所動，⁴⁷並要求麥艾樂積極監督。然而新任部長似未體察上意，在為法案進行國會聽證時，造成國會認為政府會對法案讓步的印象。因麥艾樂「辦事成效不彰」，導致總統甚為不悅。白宮幕僚長亞當斯於回憶錄中，轉載當時總統與國防部長於聽證會後的互動場景。當部長離開總統辦公室時，艾森豪幾乎從座位上跳起來將門關上，而辦公室充滿冰冷之肅殺氣氛。⁴⁸

艾森豪對於麥艾樂之怨懟，似乎影響其在1958年臺海危機之角色。雖麥艾樂貴為國防部長肩負統籌美軍處理危機之重責，但在危機時其參與相關會議，及與總統會面次數，遠不及參謀首長聯席會議主席崔寧，不排除與艾森豪不滿其推動《1958年國防組織重組法案》不力，以及具有軍人背景的艾森豪較為信任高階將領處理軍事衝突之經驗等有關。再者，在臺海危機發生時，麥艾樂擔任國防部長不滿一年，處理國際危機的經驗尚顯生疏，於是在參與相關會議時謹言

慎行，對於危機立場幾與艾森豪如出一轍。諸如：強調外島不值得美軍防衛，說服臺灣高層自金門撤軍等，以求與三軍統帥言論同調，伺機扳回一城。

在9月3日國防部與國務院進行會談時，麥艾樂詢問杜勒斯是否有可能以外交管道或私下溝通方式，向中共表達美方立場。杜勒斯則回應此舉將被視為美方立場軟化，而予以回絕。⁴⁹之後，當艾森豪詢問麥艾樂有關軍方高層對於金馬駐軍的觀點，其表示參謀首長聯席會議認為外島應該減少駐軍，總統極為認同。另艾森豪向麥艾樂表露杜勒斯在外島立場顯得過為僵硬(stiffer)，部長則順勢表態可藉由第三者向中共表達美方立場，艾森豪對此觀點亦表認同。⁵⁰顯示麥艾樂論調正中艾森豪下懷，意圖扭轉總統先前對他的負面觀感。

臺海危機爆發後，由於新任部長欠缺處理國際危機的經驗。是故，在危機當中所扮演的角色並不突出。麥艾樂在給予杜勒斯建議時，因為提案涉及國務院業管的外交範圍，而被暗諷提案並不成熟。事實上，當時杜勒斯早已尋求外交方式處理危機，但認為麥艾樂建議已插手外交事務；因此，從杜勒斯回覆不難看出有對新手嗤之以鼻的意味。鑑於麥艾樂並不熟悉臺海事務，且得知總統已將危機處理重任交予國務卿，明智之舉乃

47 Sherman Adams, op. cit., 406, 418. Dwight Eisenhower, "State of the Union, 1958," <http://www.vlib.us/amdocs/texts/dde1958.htm>.

48 Sherman Adams, ibid., 419. 《1958年國防組織重組法案》最後仍經國會通過，艾森豪總統於1958年8月6日簽署。

49 "Memorandum of Conversation, Subject: Taiwan Straits, No. 64, September 3, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 127.

50 "At a conference among President Eisenhower, Secretary of Defense McElroy, and General Goodpaster, No. 78, September 11, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 161.

為細心觀察及按兵不動，並向杜勒斯妥協，以及以艾森豪為馬首是瞻。

二、緘默之國家安全事務特別助理葛雷

葛雷畢業於耶魯大學，曾於杜魯門時期擔任陸軍助理部長(Assistant Secretary of the Army)，1949年升任陸軍部長(Secretary of the Army)。⁵¹艾森豪入主白宮後，國防部長威爾森任命葛雷為國際安全事務助理部長(Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs)，該職掌管國際安全事務局，為國防部參與外交事務之主要管道。⁵²1957年艾森豪指派葛雷主導「國防動員辦公室」(Office of Defense Mobilization)，並於次年拔擢為國家安全特別事務助理(Special Assistant for National Security Affairs)。相較於前任卡特勒(Robert Culter)的強勢作風，葛雷待人謙和、重視協調，任內與艾森豪溝通暢行無阻。⁵³

葛雷於1958年6月底出任國家安全事務特別助理，上任不久後共軍即在福建省沿海出現異常兵力集結，臺海兩岸軍事衝突一觸即發，但其發現國安會並無有關兩岸情勢的最新報告，於是旋即著手安排議程與協調國安會成員，探討最新臺海緊張情勢。此一議程獲得艾森豪首肯，並在同年8月7日召開國安會第375次會議。⁵⁴葛雷於12日，擬訂共軍

異常動態想定，請求軍方提出相對緊急應變方案。⁵⁵其後，葛雷在第二次臺海危機決策過程，僅負責協調各相關部會及彙整各方意見，並未針對危機提出任何具體政策。⁵⁶

由於在艾森豪主政時期，國家安全事務特別助理主要提供溝通、協調及監督之責，必須就立場保持中立，並不具其他閣員擁有決策實權。葛雷出任此一新職，而臺海危機乃其就任後所面臨的第二次國際重大危機（第一次為中東危機）。雖過往有過擔任陸軍部長及國際安全事務助理部長之重要經歷，對於危機處理並不陌生，但考量甫任新職，謹言慎行及保持觀察應為上策。再者，當時國家安全事務特別助理一職僅負責政策文件及幕僚統籌工作，且多尊重國務卿在危機處理的領導角色，並向其意見靠攏。雖身為行動管道中的一員，當其他軍政首長針對臺海議題高談闊論時，葛雷考量本身資歷尚淺，所以鮮少發言，自然在決策過程中影響極為有限。

三、國務卿胞弟之中情局局長艾倫·杜勒斯

二戰後，艾倫·杜勒斯協助起草《國家安全法案》有關成立中情局部分，1947年國會通過成立該局，並於1951年擔任副局長。當艾森豪就職總統後，扶正艾倫·杜勒斯為局長，主掌期間被視為「黃金時期」，⁵⁷

51 Crow, Jeffrey J., "The Paradox and the Dilemma: Gordon Gray and the J. Robert Oppenheimer Security Clearance Hearing," North Carolina Historical Review 85.2 (April 2008), 163-190.

52 王世憲譯，美國外交政策內幕（臺北：幼獅文化事業公司，1978年），頁40。譯自John H. Esterline & Robert B. Black, Inside Foreign Policy (Palo Alto Ca., Mayfield Publishing Company, 1975).

53 John Prados, Keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush (New York: William Morrow and Company, Inc., 1991), 77.

54 Ibid., p. 86.

55 "Memorandum for the Record, No. 33, August 14, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 52-53.

56 John Prados, op. cit., 77.

57 Weiner, Tim, Legacy of Ashes: The History of the CIA (New York: Doubleday, 2007), 105-106.

由於對該局貢獻卓著，而被譽為中情局之父。⁵⁸

1958年初，艾倫·杜勒斯指派克萊恩(Ray S. Cline)擔任中情局駐臺北站長。⁵⁹金門砲戰發生後，局長親函克萊恩，要求每日回報最新、即時的臺海情勢，以便從「自己人」(his own man)所蒐獲之情資，提供國務院參考。然而克萊恩於回憶錄中表示此一作業流程，造成美方在臺情報單位與駐臺大使莊萊德之間的摩擦。由於莊萊德要求所有情報須經過其過目後，方能轉呈至華府；而艾倫·杜勒斯則要求克萊恩須將情報直接電傳至局內。⁶⁰透露出中情局與駐外使館為爭取情資與單位績效，彼此產生扞格不入。

艾倫·杜勒斯透過每週國安會議的機會，向艾森豪提報最新國際情勢。⁶¹然而，總統對於局長冗長與哲學式的簡報略顯不悅。⁶²另外，艾倫·杜勒斯認為該局之主要功能在於從事諜報及情報蒐集，以產出相關情報評估，儘量與決策制定保持距離，經常提醒下屬中情局之使命不在於制定政策，而在執行政策。⁶³

在1958年臺海危機期間，艾倫·杜勒斯的角色在於提供最新臺海情勢發展予國安會與國務院參考，並無提供政策建議。在中共發動首波砲擊金門時，局長便即時電告胞兄國務卿約翰·杜勒斯，且在隨後參與之國安會議上與國務卿觀點一致。⁶⁴除了顯示艾倫·杜勒斯體認在臺海危機上，艾森豪已委由國務卿擔負重任之外，亦可看出兄弟間密切的工作情誼。艾倫·杜勒斯雖身為「行動管道」一員，但認知此次危機已由國務卿主導，故主掌的中情局僅提供臺海情勢發展，以利決策者做為政策參考之用。

四、作風強勢之參謀首長聯席會議主席崔寧

崔寧在二次大戰功績彪炳，戰後相繼升任空軍副參謀長及參謀長。鑑於艾森豪任內提出「新展望」(New Look)戰略方針，強調長程空軍投射核武戰力之重要性，⁶⁵崔寧身為空軍參謀長理所當然積極配合總統主張。此外，艾森豪推動《國防組織重組法案》時，遭到陸軍與海軍反彈，難免對該等軍種心生芥蒂。⁶⁶崔寧因此佔據優勢，於1957年脫穎而出，獲艾森豪提拔為參謀首長聯席會議

58 何重譯，中央情報局人物誌（北京：群眾出版社，1984年），6。

59 在金門砲戰發生不久，克萊恩即前往金門蒐集相關情報；當時被美軍駐金門顧問小組，以及隸屬「海軍輔助通訊中心」(Naval Auxiliary Communication, NACC)的美國民間人士派駐金門，戲稱克萊恩為「超級情報員」(Super Spook)。請見國防部史政編譯局，烽火歲月：823戰役參戰官兵口述歷史（臺北：史政編譯局，2009年），254。

60 Ray S. Cline, *The CIA Reality vs. Myth* (Washington, D. C.: Acropolis Book Ltd., 1982), 199.

61 Sherman Adams, op. cit., 72.

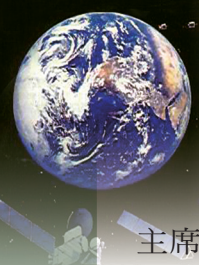
62 John Prados, op. cit., 78.

63 徐維源，前揭書，342。

64 “Editorial Note, No. 39, August 21, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 66. “Record of Meeting, Subject: Offshore Island Situation, No. 173, October 10, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 366.

65 Charles Wilson, Secretary of Defense and Adm. Arthur Radford, Chairman of the Joint Chiefs of Herman S. Wolk, “The ‘New Look’”, *Air Force Magazine*, (August 2003), 80-82.

66 Sherman Adams, op. cit., 396-422.



主席，成為首位空軍參謀長擔任此一殊榮。崔寧任內積極配合總統說服國會通過《國防組織重組法案》，自然獲得艾森豪器重。⁶⁷

崔寧將軍在1958年臺海危機擔負重任，幾乎參與各項相關重要會議，振振有詞表達軍方立場。並與艾森豪多次單獨會面討論臺海情勢；相較之下，直屬上司國防部長麥艾樂則明顯遜色，顯示崔寧受到艾森豪相當的倚重。危機發生前夕，崔寧認為美軍應協助國軍，以抵抗共軍封鎖外島，⁶⁸並主張應使用有限核武，以嚇阻中共升高危機。金門砲戰爆發後，崔寧與艾森豪會談時，得知總統對防衛外島興致索然，遑論使用核武。因此，崔寧亦相對調整對外島的防衛態度，漸次向艾森豪的觀點靠攏。

艾森豪曾向崔寧表示，不願在蔣中正「指使」下介入臺海危機，且國際不歡迎美國之外島政策。崔寧體察上意，表示將從國防部內部著手，促使蔣中正撤離外島，艾森豪深表認同。⁶⁹崔寧此一表態與先前力爭美軍應協防外島，⁷⁰甚至不惜動用核武之言論，兩者之間存有相當差異。崔寧亦曾與杜勒斯針對核武使用發生強烈爭辯，並暗諷國務卿因應臺海危機的態度過於軟弱。⁷¹相對於崔

寧向艾森豪承諾將從國防部中規劃外島駐軍撤離，以及在使用核武態度配合總統意志而做調整，顯見其在與總統互動時「體察上意」的態度。

崔寧為落實艾森豪意志，在中共發表《告臺灣同胞書》後，杜勒斯詢問其有關參謀首長聯席會議對外島未來走向的看法，崔寧提出以下政策選項：金馬駐軍維持現狀、減少外島駐軍、臺灣放棄武力反攻大陸及完全撤離外島等。此外，當杜勒斯問及從軍事觀點減少駐軍是否可行，崔寧則表示只要不在敵人砲火下進行應無大礙，此一論述與艾森豪觀點一致。⁷²

崔寧係艾森豪拔擢至參謀首長聯席會議主席，為首位空軍將領獲此要職，並且與總統有過處理第一次臺海危機的經驗。⁷³崔寧考量艾森豪與杜勒斯當時在處理1955年外島危機時，並不反對防衛金門，且揚言不排除動用核武威嚇中共。⁷⁴是故，崔寧在第二次臺海危機前，以為先前處理模式應可套用。然在得知艾森豪避戰立場甚為明顯，崔寧不得不見風轉舵，並漸向國務卿妥協，以防止成為行動管道中的邊緣人。

誠如前述，此次處理危機之決策高層，

67 The official website of the US Air Force, General Nathan F. Twining, <http://www.af.mil/news/story.asp?storyID=123008435>

68 “Memorandum of Record, No. 33, August 14, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 52.

69 “Memorandum of Conference with President Eisenhower,” No. 140, September 29, 1958, FRUS 1958-1960, Vol. 19, 296-272.

70 Morton H. Halperin, op. cit., 118-119.

71 Ibid. 119-121.

72 崔寧亦表示，若臺灣接受美方建議，臺灣可獲得美方下述援助：協助駐軍撤離、強化國防戰力、提供先進武器、給予經濟協助，及防止中共進入聯合國等。請見 “Record of Meeting, No. 173, October 10, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 363-371.

73 參謀首長聯席會議主席崔寧，在第一次臺海危機時，擔任空軍參謀長。

74 陶文釧，中美關係史1947-1972（上海：上海人民出版社，2004年），160。

表1 艾森豪國安團隊在議價過程中之妥協情形一覽表

職銜與姓名	背景	議價技巧	妥協情形
國防部長麥艾樂	擔任部長不足一年。	以艾森豪為馬首是瞻；採取聽其言、觀其行策略。	艾森豪將軍事議題委由崔寧負責，麥艾樂則受到冷落。
國家安全事務特別助理葛雷	擔任該職不足半年。	謹言慎行及保持觀察。	尊重國務卿處理危機的觀點。
中情局局長艾倫·杜勒斯	對臺海事務並不關注。	藉國安會議向總統提報最新臺海情勢。	艾森豪授權胞兄擔負重任。
參謀首長聯席會議主席崔寧	熟稔臺海危機。	聯合軍方形成人數優勢。	防衛外島立場漸向總統靠攏。

資料來源：筆者自行整理。

除了有總統與國務卿之外，亦包括：麥艾樂、葛雷、艾倫·杜勒斯及崔寧。國防部長麥艾樂及國家安全事務特別助理葛雷，因新手上任，會議中多保持緘默，並以總統意見為馬首是瞻。而中情局局長艾倫·杜勒斯已將其組織定位為提供情報蒐集與情報評估，並與決策制定保持距離，是故，局長未踰越此一門檻。至於參謀首長聯席會議主席崔寧，在此次危機中甚為活躍，其從軍方立場據以力爭，並從軍事角度與杜勒斯爭辯使用核武之必要性，但在得知艾森豪授權動用核武之可能性甚低，其強硬態度亦相對鬆動，並向杜勒斯妥協。（如表1）

肆、艾森豪總統之幕後操控

艾森豪領導統御方式為幕後操控者，處理臺海危機方式，乃奉消弭危機為主臬，並授權國務卿杜勒斯執行解決爭端之意志。同時，經由參謀首長聯席會議主席崔寧，向軍方高層傳遞謹慎採取軍事行動，以降低兩岸軍事衝突。

一、奉消弭危機為主臬

就艾森豪而言，外島鄰近中國大陸東南沿海省份，距離臺灣甚遠，後勤補給不易，地緣戰略價值甚低。中南海領導人若決意侵犯外島將易如反掌，而美軍承諾防禦該等島嶼，可能付出沉重的代價，實不符合國家利益。因此，在臺海情勢升溫之際，當參謀首長聯席會議主席崔寧，表達美軍已經準備相關應急計畫，並下令地區指揮官提高警戒。艾森豪則回應外島情勢仍然撲朔迷離，美方有絕佳理由放棄外島，但因蔣中正在金馬駐守重兵，駐軍撤守或失守，將向亞洲國家釋出美國無法抵抗中共進犯之信息。⁷⁵由此可看出艾森豪認為外島為一棘手問題，希望美國能儘速脫身，免於捲入糾紛。

中共發動金門砲擊後，面對危急之外島情勢，美臺因已締結《共同防禦條約》，艾森豪勉為啟動危機應變措施，授權美軍在臺海地區兵力展示，且提供臺灣新型武器，除遏制共軍攻奪金門外，並嚇阻中共升高臺海危機。然在危機初期，其關切美對臺軍事協助，恐將衍生美軍傷亡，及與中共發生直接軍事衝突，因此，在危機全程均要求國安

75 “Memorandum of Conference with President Eisenhower, August 11, 1958,” FRUS 1958-1960, Vol. 19, 48.

團隊應謹慎因應危機。艾森豪亦考量美國身為民主國家之首，且臺美為盟友關係，面對共軍砲擊而隔岸觀火，將損及美國在國際上之威望。由於其長年馳騁戰場，了解單以口頭警告及外交斡旋，解決危機的效果勢必有限，因此有必要配合軍事行動加以威懾，以達對中共進行「攻心」之效。

艾森豪雖不願意協防金門，仍對外表達外島之重要性與日俱增，且與臺、澎之生存息息相關，此乃認知若讓中共察覺美方立場退縮，共軍有可能於奪取外島後，再伺機攻擊臺灣，屆時美國因受制於防禦條約義務，勢將勞師動眾協防臺灣。因此，艾森豪認為與中共交手不能示弱，應妥善運用軍事與外交策略，促使中共停火，除可對外彰顯美國解決危機努力外，亦可維持在亞洲的領導地位。

艾森豪長期服務軍旅，深知戰爭的殘酷，入主白宮後，希冀國際爭端能以和平方式解決，但體認在國際政治現實下，唯有以軍事力量為後盾，方能使外交斡旋解決爭議成為可能。艾森豪為維護國家利益，處理臺海危機之前提為消弭危機，並避免美軍捲入兩岸衝突，同時展現解決區域衝突之貢獻，以捍衛美國的國際形象。然而，其解決臺海危機的目標，乃是透過核心幕僚協力完成。

二、透過杜勒斯以消弭危機爭端

先前多數研究艾森豪主政時期美國外交政策的學者認為，因為杜勒斯強硬性格與聰明絕頂，強勢主導美國外交政策。然而，

根據解密檔案與電話紀錄發現，杜勒斯對於危機處理的手段極為細緻，非如其公開聲明般的強硬，且艾森豪對於涉外事務亦頗有主見。⁷⁶事實上，艾森豪與杜勒斯兩人對於冷戰時期的全球戰略，尤其對蘇聯與中共的觀點極為相似，且杜勒斯深體艾森豪心意。因此，總統願意放手讓國務卿處理國際情勢。易言之，杜勒斯執行的外交政策，實為獲得艾森豪充分授權，而國務卿僅為實踐總統的意志者。根據亞當斯的回憶，當時美國外交政策的擘畫者，毋庸置疑為艾森豪本人，其規劃外交藍圖以恢復美國在世界的領導地位。在此方針下，杜勒斯僅被授權制定政策，落實總統外交理念。誠如艾森豪向亞當斯透露：「國務卿所制定的主要政策，無一不經過其授權。」⁷⁷

1958年8月7日，艾森豪主持國安會第375次會議，針對共軍戰機轉進東南沿海機場，以及異常兵力部署進行討論。會中總統表示即使根據《臺灣決議案》，美方無理由干預當前局勢，除非斷定共軍空中行動及可能對外島攻擊為犯臺前奏。⁷⁸同月12日杜勒斯向艾森豪表示，過去5年外島一直掌控在臺灣手中，若中共對外島攻擊應視為對臺灣進犯。並指出一旦金門失守，將會造成臺灣軍民士氣潰散，蔣中正政權亦將垮臺，對美國在遠東地位造成嚴重衝擊。艾森豪則回應金馬本身對中共攻擊臺灣之關聯性不高，因共軍攻佔外島，無助於拿下臺灣。然而，關鍵在於臺灣民心士氣，若美國要參與這場戰

76 Richard H. Immerman, "Eisenhower and Dulles: Who Made the Decisions?" *Political Psychology*, Vol. 1, No. 2 (International Society of Political Psychology, Autumn, 1979), 21-38.

77 Sherman Adams, op. cit., p.87.

78 "Editorial Note, No. 26, August 7, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 42. 96-99.

爭，將須經過國會授權。艾森豪指示杜勒斯可在日後的新聞發布會提出：「外島與臺灣關係密不可分，若中共全面進犯外島，而美國則不可能不被捲入。」⁷⁹杜勒斯於8月23日銜總統之命，親函眾院外交委員會主席摩根(Thomas E. Morgan)，信中提及中共設法強行奪取外島，由於金馬與臺灣之間的關係日趨緊密，彼此的依存度也相對增加。⁸⁰國務院亦於28日對中共發動砲擊金門的對外聲明之中，重申此一立場。⁸¹

杜勒斯考量中共可能在發動砲擊後，進行大規模揮軍奪佔金門，為有效嚇阻共軍可能之舉動，決定說服艾森豪發表《新港聲明》，以對中共表態美國立場。鑑於總統對於發表防衛外島之意願不高，杜勒斯遂仔細推敲聲明之用字遣詞，將艾森豪所交代「外島與臺灣關係日趨緊密」，以及總統心儀之「與中共進行對話」主張擺入聲明中，至於敏感的防衛問題，則將決定權交予總統。⁸²艾森豪雖同意此一聲明，惟要求杜勒斯代為發表宣言，以觀察後續各界反應，⁸³不排除艾森豪考量聲明一出，將面臨排山倒海之反對聲浪。再者，艾森豪先前在臺海相關會議中多次表態外島不值得防衛，若公開發表此

聲明，除了成為眾矢之的外，亦將影響其領導統御，故委由杜勒斯代言，以先行釋出風向球，觀察輿論走向，再行因應之道。不難看出，艾森豪實為老謀深算的領導者，亦為幕後統御之老手。

9月11日艾森豪接見杜勒斯，為隔日總統記者會預做準備。艾森豪表示美國當前所面臨的瓶頸，除反對中共侵略之外，且須以和解精神從事談判，亦不滿蔣中正之外島政策。杜勒斯則建議應積極說服臺灣，放棄利用外島向中共挑釁，此項提議獲得艾森豪認同。⁸⁴艾森豪於對外記者會中，強調以下幾點，首先，美國絕不使用武力來解決爭端，除非為了保護美國切身利益；其次，美國絕不在中共武裝侵略下退縮，並歡迎國際社會提供臺海和平之建議；第三，中共已表白軍事行動，乃犯臺的前奏；第四，1955年國會已授權總統，當其認為時機適當且必要時，得使用美軍協防臺灣且保衛外島。由於中共對金門的軍事威脅乃為犯臺前兆，《臺灣決議案》適用目前情況。最後，要解決當前臺海兩岸的分歧，除訴諸武力外，就是進行談判，既然中共已做出正面回應，美方自當樂觀其成。⁸⁵

79 "Memorandum of Conference with President Eisenhower, No. 21, August 11, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 50-51.

80 Foster Rhea Dulles, op. cit., 176.

81 中美關係資料彙編，第二輯下（北京：世界知識出版社，1960年），2679。

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

83 "Memorandum Conference with President Eisenhower, No. 66, September 4, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 130-131.

84 "Memorandum of Conversation between President Eisenhower and Secretary of States Dulles, No. 79, September 11, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 162.

85 Department of State Bulletin, Vol. 39, September 29, 1958, 481-484.

在中共發表停火聲明次日，艾森豪給杜勒斯之備忘錄中，強調說服蔣中正減少外島駐軍之條件：「臺灣將可自美國獲取先進兩棲輪具。」艾森豪並表示與葉公超大使談論此事時，葉大使亦稱此一建議頗為可行。艾森豪總結：「在中共停火之際，實有必要減少外島駐軍，此舉一來可避免因外島問題，而使美國捲入戰爭，二來亦有助形塑有利於美國之公眾輿論。」⁸⁶

艾森豪是一位主見甚強，說服力高的領導人，並善於挑選適當人選以落實政策。⁸⁷誠如亞當斯所述，艾森豪無疑為美國外交政策的擘畫者。⁸⁸艾森豪認為一旦外島失陷，共軍將指向下一個目標臺灣，遂授權杜勒斯對外發表：「外島現與臺灣關係密不可分，若中共全面進犯外島，將使美國捲入危機。」⁸⁹銜總統之命，杜勒斯在致函給國會領袖及對外聲明透露此一立場，而《新港聲明》亦可看出艾森豪解決臺海危機之觀點。⁹⁰此一聲明原應由總統出面宣讀，然卻臨時指派杜勒斯代言，可看出其操弄政治之高超手腕。中共停火聲明出爐後，艾森豪即告知杜勒斯，藉提供兩棲輪具以交換蔣中正減少外島駐軍，此亦促成國務卿隨後訪臺之緣由。顯示艾森豪善於透過杜勒斯，以執行其個人消弭危機的意志。

三、經由崔寧向軍方高層傳遞謹慎採取軍事行動之訊息

臺海危機時，艾森豪多藉由國家安全會議，或接見核心幕僚，傳達解決危機的理念，並慣於透過核心幕僚，傳達其對危機的觀點。因此，在外交方面藉國務卿杜勒斯；在軍事議題則透過參謀首長聯席會議主席崔寧。在1958年臺海危機時，艾森豪竭力避免因外島與中共發生衝突，但鑑於多數高階將領傾向於防衛外島。因此，其接見崔寧次數居國安團隊之冠。由於艾森豪長年服務軍旅，體會軍方受制於組織文化與作業模式影響束縛甚深，觀念與立場難以在短期內改變。再者，艾森豪考量軍方對危機處理態度甚為強硬，除不時詢問崔寧以了解軍方立場外，亦藉機傳達其處理危機之理念，以有效管控美軍危機處理趨勢。

8月11日崔寧私下向艾森豪報告，三軍參謀長已針對升溫之臺海情勢，著手準備應急計畫，並要求美軍太平洋軍區司令部及臺灣協防司令部提高警戒。惟艾森豪回應目前外島形勢尚不明朗，要求美軍審慎行事。⁹¹同月14日之第376次國安會議，崔寧首先表達軍方觀點，強調應支持國軍抵抗共軍對外島封鎖，如有必要則需動用美軍，但無須公開做此聲明，讓臺灣「猜不透」美方作法，因

86 "Memorandum from President Eisenhower to Secretary of State Dulles, No. 166, October 7, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 346-347.

87 Fred, I. Greenstein, op. cit., 3-14.

88 Sherman Adams, op. cit., 87.

89 "Memorandum of Conference with President Eisenhower, No. 21, August 11, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 50-51.

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

91 "Memorandum of Conference with President Eisenhower, August 11, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 48.

一旦蔣中正得知美方防衛外島，恐將從中作梗。艾森豪回應不希望在臺灣指使下，損及國家利益。⁹²

會中副總統尼克森(Richard M. Nixon)詢問崔寧，若中共攻擊金門或馬祖，是否也會伺機突襲臺灣的機場，崔寧答覆甚為肯定。艾森豪則回應一旦共軍攻擊美軍在臺基地，美方將進入全面備戰狀態，惟認為中共突襲駐臺美軍部隊之可能性極低。當國務次卿赫特問及，如果美軍決意防衛外島，是否將對大陸沿海之機場進行空襲，或者延伸至上海，崔寧則回應美軍正在制定緊急作戰計畫，突襲上海的想定已納入軍方考量。然而，艾森豪強調若共軍攻擊外島，美方應謹慎應對勿過度反應，而使臺海衝突一發不可收拾，因中共可能僅在試探美方反應。⁹³

在8月27日記者會中，艾森豪被問及戰區指揮官是否有權使用核武，其答覆為：「若未經過總統授權，美軍不可能動用核武。」⁹⁴在29日白宮會議中，艾森豪對於軍方表達在因應特定緊急狀況時，將可能使用核武，再予否決。⁹⁵同時，亦不同意美軍對國軍艦船實施近距離護航，以及給予臺灣防衛外島之口頭承諾。⁹⁶由此觀之，艾森豪不會因外島問題而動用核武的態度非常明顯。

9月29日當艾森豪向參謀首長聯席會議主席崔寧表示，美國應提供臺灣兩棲裝備，使蔣中正放棄外島，崔寧則回應將從國防部著手該項工作，而總統亦要求依此辦理。⁹⁷10月13日，崔寧向艾森豪報告，強調與杜勒斯討論後，達成若中共持續停火，將可自金門陸續裁減2/3兵力，艾森豪則指示下一步乃是說服蔣中正接受此案。⁹⁸由於崔寧深知艾森豪消弭臺海戰爭之意志甚堅，故調整軍方處理危機的態度，以配合總統處理危機的立場。

艾森豪為說服軍方不要採取強硬手段，因此在與高階將領對話時，均強調外島不具重要性，並抨擊蔣中正部署過多軍隊，試圖引導部屬達成其意志。有鑑於在臺海危機期間，多數高階將領主張傾力防衛外島，艾森豪體認軍方既定立場難以在短時間做出調整。因此，不時透過崔寧傳達其「致力消弭危機、避免衝突升高」之危機處置理念。

總體觀之，艾森豪透過崔寧所傳遞之訊息，概為：美軍不要過度反應、僅從事傳統戰爭、推動外島減少駐軍等，並以臺海情勢走向，循序漸進調整因應措施，然其避免危機升高及美軍捲入危機之初衷卻未曾改變。由於，艾森豪憑藉往昔顯赫軍事經歷，高階

92 "Memorandum of Record, No. 33, August 14, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 52.

93 Ibid., 53.

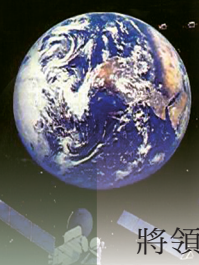
94 Morton H. Halperin, op. cit., 187-188.

95 "Memorandum of Meeting, Subject: Summary of the Meeting at the White House on the Taiwan Straits Situation, No. 52, August 29, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 96-9.

96 "Memorandum of Conversation between President Eisenhower and Secretary of State Dulles, No. 79, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 162.

97 "Memorandum of Conference with President Eisenhower, No. 140, September 29, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 296-270.

98 "Memorandum of Conference with President Eisenhower, No. 179, October 13, 1958," FRUS 1958-1960, Vol. 19, 381-382.



將領多能尊重其決定，不費吹灰之力說服軍方遂行個人意志。

伍、小 結

艾森豪時期的國安會，處理臺海危機之重量級人物為國務卿杜勒斯，其捭闔縱橫決策之關鍵，在於擅長營造與總統關係及縮限決策範圍，使他者難以插手外交事務。國防部長麥艾樂因處理臺海危機之經驗生疏，麥艾樂無可避免地淪為邊緣角色。國家安全事務特別助理葛雷，認知其職務僅在提供溝通、協調及監督之責，且甫接新職不滿半年，謹言慎行及保持觀察實為上策。至於，中情局局長艾倫·杜勒斯因將該局定位為提供情報蒐集及評估，並不制定政策，因此，在決策制定中之影響力有限。參謀首長聯席會議主席崔寧得知總統因應危機之態度，意在以最小代價回歸現狀，為避免淪為次要角色，遂順應情勢調整軍方立場，朝艾森豪之

理念靠攏。艾森豪善於透過核心幕僚達成其個人意志，外交方面交由杜勒斯負責，在軍事議題則委交崔寧擔綱，假他人之手以順遂目標。而艾森豪隱身幕後設定危機處理目標，並精心布局國安會核心幕僚實踐其意志。因此，艾森豪實為美國國安會處置1958年臺海危機之最核心人物。

收件：99年04月12日

修正：99年04月21日

接受：99年04月25日

作者簡介

孫紹正，陸軍備役上校，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。

