

第二章 理論與假設

國際政治學為新的學門，¹它是由政治學發展而來，政治學理論可分為政治哲學理論與經驗理論，前者為政治思想之規範性(normative)，主要在闡釋哲學家的政治價值；後者在建構邏輯及其評估。本章所探討者屬於後者。

倫德納(Ricard S. Rundner)稱凡是一套陳述或類似定律的通則，相互間具有系統上關聯性及經驗上可證性，稱為理論。²換言之，理論為一組通則所結合成的系統，該通則彼此相關，為變項間的關係。³

理論可將複雜的事實變為概念，為發展變數關係的根源。其主要功能為有利研究方向之指導，統合現有知識及解釋事件之因果關係，並有利概念化分類。⁴理論可提供假設，它與定律的作用形成一個循環：理論可提供假設(定律雛形)，假設一旦獲得證實即可成為定律，定律可用來驗證或修正理論。⁵

理論為學者思考的產物，它包括一連串彼此相關的假設、定義和法則。透過對假設之驗證，理論得以解釋，甚至可預測現象。⁶理論抽象程度高於假設，前者不能直接觀察，後者可以直接觀察。⁷因此，理論與國際問題的觀察了解幾乎無法分開。⁸

理論主要功能在於解釋特定現象，任何有關人類行為的詮釋可能引起學者的異議。因此，理論之強弱端視學者所能接受的程度與時間長短而定。理論亦為思考的工具，它有助於我們歸納知識、提出問題並從事研究。此外，我們可比較不同學科研究結果，甚可提供衡量政策的標準，國家外交政策的

¹ 一般而言，國際政治與國際關兩者研究範圍大致相同甚至可互用，唯國際關係研究範圍較為廣泛，其中包括非政府組織(NGOs)及多國公司(multinational corporations)等。

² 易君博，《政治理論與研究方法》(臺北：三民，1984年)，頁3。

³ 呂亞力，《政治學方法論》，頁42。

⁴ 段家鋒、孫正豐、張世賢主編，《論文寫作研究》(臺北：三民，1995年)，頁212-213。

⁵ 呂亞力，前揭書，頁2。

⁶ Robert L. Pfaltzgraff Jr. & James E. Dougherty 著，胡祖慶譯，《國際關係理論導讀》(*Contending Theories of International Relations*)(臺北：五南，1993年)，頁16-17。

⁷ 同前註，頁147。

⁸ 林碧昭，《國際政治與外交政策》(臺北：五南，1991年)，頁29。

理論自不例外。

有人認為理論為若干法則的結合，以解釋特定行為或現象。從國際政治理論看，所謂法則係在不同變數間建立因果關係，假設吾人能確定甲事物(獨立變數)發生，乙事物(依附變數)亦隨著發生，則「甲導致乙」即構成一條法則。如甲與乙關係恆常不變，該法則為不變之定律。如甲與乙關係只是經常發生，該法則成爲一種或然率。因此，法則在敘述一項重複發生的關係，它使我們對未來事物具有若干預測性。例如，假定工資高，則物價會上漲，其中工資與物價則為相關的兩個變數。

假設可指出研究方向與理論概念之間的關係，它所描述為經驗現象的概念，其建構必須以理論為基礎。⁹

檢驗假設可做為因果關係的建立，由於大多數的問題或現象無法由實驗去查證加以證明假設，然而可找出趨勢方向。例如，軍事強國對外干預的可能性超過其他國家；經濟來往較頻繁的國家間有利於區域整合。¹⁰

研究國際政治的目的在累積系統知識，以敘述和預測國際政治現象。其研究範圍和對象包括主體和現象兩方面。主體包括全球性與地域性之國際組織等，並包括個人。在現象方面可分為：外交政策，包括：決策者、決策程序、政策實質、外交政策執行及其手段、國際體系及國力分析等。因此，本論文所指的理論係與國際現象有關的經驗理論。

本論文在解釋韓戰期間之國際政治現象，針對韓戰初期(1950年6-10月)美國政府對臺政策中，如何由韓戰前消極態度轉為積極介入臺灣的政策，其在政策的決策過程如何？美國杜魯門政府是否因韓戰爆發及臺灣對美國具有戰略利益而調整。

本章共有四節，第一節至第三節將分別以理模式、組織模式及政府與政治模式加以討論，並透過理論研討與分析，抽理出假設。第四節為小結。筆者將對韓戰期間美對臺中立化政策之相關案例提出解釋，並在第四章至第六章加以驗證，以求得結論。

⁹ 同前註，頁 83-88。

¹⁰ 同前註，頁 42。

第一節 理性模式、國際體系理論與假設

理性模式雖然主張國家為單一行爲者，但在決策時往往會受到國際體系的制約。本節將以理性決策理論與國際體系理論加以整合，抽理出假設，並提供相關案例做為驗證。

壹、理性決策

大體來說，古典決策模式有四個重要手段：(一)認定情勢；(二)選取目標；(三)探尋方案；(四)最後抉擇。其特別強調者為透過理性的思維和決策來追求最大的利益。該決策模式亦可稱為理性解決問題模式(rational problem solving)¹¹。通常該模式運用於理性決策時，有三個步驟：(一)界定目標；(二)逐一系列達成該目標之所有方案；(三)逐一評估達成該目標所有方案(evaluate each option for achieving these goals)之程度。¹²

決策理論者認為國家為單一決策行爲者，本身具有一套目標及達成該目標之能力。行爲者在追求目標時具有理性。如同單一行爲者一般國家對許多方案抉擇為求最大戰略目標而採理性模式，決策者引用理性進行決策。

依艾理遜說法，理性模式具有以下核心觀念：

- (一)目標與目的(goals and objectives)：在決策開始會出現決策者報償(pay off)功能問題，即決策者以其個人之價值與目的，將可能出現決策的後果全部予以列出，諸多後果中亦可能出現副作用。
- (二)可供選擇方案(alternatives)：理性決策者在特殊情況下列出諸多方案，在決策理論中稱為「決策圖譜」(decision tree)。在抉擇方向上可能係簡單行動，但特殊的行動應與其它行動有所區隔。

¹¹ 蔡瑋，《中共涉台決策與兩岸關係發展》(臺北：風雲，2000年)，頁125。

¹² Leon V. Signal, "Policy Model and the Formosa Straits Crisis," *International Studies Quarterly*, Vol.12, No.2(June 1970), p.122.

(三)結果：在特殊的方案中一經抉擇，即可產生結果。

(四)抉擇(choices)：理性抉擇包括從選擇方案中加以抉擇，其中對具有最大報償之方案可產生結果。¹³

以上觀念可用於理性，亦可用於強化經濟、決策等方面。換言之，在決策過程中決策者具有價值與目標之認知，往往會在諸多方案中選擇一項自認為最有利者，即利益最大化。

貳、國際體系理論

「國際政治」係指國際行為者之間在某一時空下所發生的互動關係。「國際體系」為一結構性概念，主要在描述某種持續規則性的互動模式。¹⁴

國際體系為二個以上國家經由互動而形成一種有秩序的狀態。國與國之間交往未必在相互了解或具有互利關係下進行，甚至在國際間缺乏共同行為準則下，亦可形成共同的國際體系。

國際體系顯示國家之間的接觸與交往關係，但國際社會往往呈現國家之共同價值標準，認定某種行為應受到共同規範的約束，共同為國際法的維護及國際體制的建立而合作。因此，某一時期的國際體系未必具有國際社會的性質，但某些時期，兩者卻合而為一。如希臘城邦國家和文藝復興時期之義大利半島為一種國際體系，亦有國際社會的特質。16世紀的土耳其則屬於相反的例子，鄂圖曼帝國與歐洲國家共同組成國際體系，卻不為歐洲國家認為係國際社會成員。鄂圖曼帝國雖與歐洲國家締約和交戰，雙方並無共同的價值標準與互利關係，亦不受共同行為準則的約束。直到克里米亞戰爭結束，土耳其才被以歐洲國家為主的國際社會所接受。依國際政治發展看，文明標準是指秩序的維持，法律的遵守與習慣的遵循。國際間雖然

¹³ Graham T. Allison, Philip D. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Crisis* (New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 1999), p.18.

¹⁴ 洪丁福，前揭書，頁40。

沒有一個超國家的政府來執行法律，如果某一國家不遵守秩序，不依理性原則與他國交往難免會被國際社會所排斥。¹⁵

1948年以後的國際體系為美、蘇兩超強國家和其它各盟邦所組成。所謂超強國家是指在國際體系內可將本國意志加諸於他國而不受牽制。¹⁶美國與蘇聯均具有此一能力，分別領導不同的集團國家。韓戰期間，美國不但主導聯合國多數會員國介入韓戰，更以軍事手段單獨地介入臺海，而不受任何其他國家及聯合國的牽制。

國際體系結構足以影響國家對外取向，在嚴密的國際政治體系內，各集團內成員國家，其對外取向往往會表現在對外態度與外交政策之中，各集團內成員國家對該領導國之屈從和依賴成為主要取向。¹⁷因此，國與國間之互動關係與國際體系相關。在同一集團內的成員國家對其領導國的外交決策或國際行動往往會予以公開支持。

過去，國際體系研究在行為學派學者努力下，將重點集中在國際政治，即解釋國家行為之獨立變數不在個別國家特徵中去尋求，而由體系結構中尋找，該變項通常稱為「體系變項」(systemic variable)。¹⁸換言之，體系理論可視為一系列說明彼此相互關聯之變數關係，任何一個或一個以上不同的變數將引起其它變數或變數組合之變動。¹⁹

第二次世界大戰結束，中華民國躋身於世界強國之林，為聯合國創始會員國。國共內戰時期，美國介入中國事務。由於在國共內戰中，國府節節敗退，中共席捲中國大陸，並在北京建立新政權，國府遷臺，中國正式分裂。國府之國際地位大不如昔，邦交國數目日減，美國政府對臺灣態度曖昧，國際體系產生重大改變。易言之，國府的變數已對國際體系產生變動。

¹⁵ 林碧炤，前揭書，頁 138-139。

¹⁶ 同前註，頁 156。Hans J. Morgenthau, "From Great Powers to Superpowers," in Brian Porter ed. *International Politics*, (Cardiff: University of Wales Press, 1972), pp.120-139.

¹⁷ 郝思迪(K. J. Holsti)著，李偉成、譚溯澄譯，《國際政分析架構》(*International Politics, A Framework for Analysis*) (臺北：幼獅，1988年)，頁 449。

¹⁸ 謝小韞，《國際體系之研究：1945-1980》(臺北：臺灣商務，1988年)，頁 4。

¹⁹ 同前註，頁 5。

國際體系與國家之間互動關係密切，在國際體系下研究如何形成外交互動關係者，以凱普蘭(Morton A. Kaplan)最具代表性，他認為國際體系會對國家角色產生制約關係。另外，郝思迪(K. J. Holsti)提出一項看法，他認為國際體系對各國之制約關係表現在各國領袖對於他們國家角色之體認。

理性模式雖然主張國家為單一行爲者，但在決策時會受到國際體系制約。凱普蘭對國際體系提出了六個模型。²⁰

前面提過，國內學者陳一新教授認為「鬆弛兩極體系」不足以說明 1945 年至 1975 年間的情況，因而提出「鬆弛兩極體系」、「均勢體系」及「國際經濟體系」(International Economic System)之三合一觀點。²¹二次大戰後，國際體系已呈現「緊密兩極體系」，形成兩大集團國家之對抗關係，分由美、蘇兩國為領導國。同一集團內國家對於自己國家角色認知自然會受到該集團領導國家之影響。換言之，美蘇兩國對所領導該集團內國家之影響力甚大，在同一集團內成員國家間形成共同戰略利益關係。如韓戰期間，由於中國大陸赤化，美國基於遠東戰略利益與集團內成員國家，如大韓民國、日本、中華民國、菲律賓、越南及泰國等共同戰略利益關係考量，往往會給予軍事或經濟援助，以擴大對成員國的影響力，並藉此鞏固美國在體系內的領導地位。

體系研究在目前國際政治運用的功效，在於可藉體系模型有助於國家行動之說明，可自體系穩定及其改變來估量世界各國間各種關係之整套模型的狀態。其主要優點在提供一套工具，降低國際關係之複雜性到可控制程度。其次，可提供一套通則化假設以觀察行爲模式。最後，國際關係可由某一層次轉至另一層次。因此，體系分析為一套有用之說明工具。²²體系分

²⁰ 凱普蘭(Morton A. Kaplan)所提出六個模型為：「均勢體系」(Balance of Power System)、「緊密兩極體系」(Tight Bipolar System)、「階層體系」(Hierarchical System)、「單位否決體系」(Unit Veto System)。後來又增加了四個：「非常鬆弛兩極體系」(Very Loose System)、「低盪體系」(Détente System)、「不穩定集團體系」(Unstable Block System)及「不完全核子擴散體系」(Incomplete Nuclear Diffusion System)，詳見 Morton A. Kaplan, *Systems and Process in International Politics*, New York: John Wiley & Sons, 1957, p.21.謝小韞，前揭書，頁 10-13。

²¹ 詳見陳一新，〈美國在「單極為主多極政經體系」中的新地位與新挑戰〉，《美國月刊》，7 卷 2 期，1992，頁 4。

²² 謝小韞，前揭書，頁 21。

析有二項優點：(一)對於某一特定國際事件之相關變項或因素能夠作有系統的認知與解釋；(二)所採用分析技術為人周知，結論可靠且易於確認。²³

在凱普蘭與渥茲研究中，對理論的建構過分重視一般性結構，反而忽略了國家行爲。因此，在國際體系下，國家對外政策之研究應較為確實，對外政策之決策過程可用決策模式來分析或研究。

各國外交政策取向不同係各國的國家利益不同所致。²⁴其外交政策的決定取決於該國內在與外在的權力資源。在不同的國際體系下，國家所處的內外環境亦不同，其外交政策可能隨著不同的國際體系或內外環境而調整。

綜合以上相關理論的論述，在國際體系下，冷戰期間美蘇兩國對抗，各集團領導國有一定的國家利益，各成員國間亦有自己利益存在，但亦會對各領導國的戰略評估予以尊重甚至加以附和。

韓戰發生於冷戰時期，冷戰與國際體系有何關係？一般而言，冷戰係指全世界在 1947 年前後，民主與共產兩大集團間(尤其美、蘇)在政治、經濟、思想乃至軍事上之激烈競爭與衝突，為「非戰非和」(neither war nor peace)與「亦戰亦和」之微妙國際關係。²⁵另外，有學者從人類經濟與政治角度解釋為：冷戰為資本主義民主國家(美國)與共產黨統治國家(蘇聯)之間直接戰爭之政治衝突狀態。²⁶從人類發展的歷史看，冷戰期間因人類經濟與政治發展方向不同，產生兩種截然不同之經濟、政治、社會體制與生活型態，導致雙方政治對抗與軍事衝突不斷。韓戰為冷戰初期的重要戰爭，其對國際體系影響甚大。冷戰時期呈現兩極對抗現象，所謂極(pole)在國際政治上所指的是權力中心。兩極體系是指兩種國際體系，此一體系存在著由多數國家所組成的兩個權力中心或集團，該兩大集團各自由一個超強國家所領導，彼此相互競爭並形成對抗關係。²⁷

冷戰時期，居亞洲重心之中國被赤化，臺灣岌岌可危，極可能危及美國

²³ 朱張碧珠，《國際關係》(臺北：三民，1991年)，頁 20。

²⁴ 同前註，頁 54。

²⁵ 李邁先，《西洋現代史》(臺北：三民，1991年)，頁 483。

²⁶ 丁永康，〈冷戰與國際兩極體系〉，《問題與研究》，20 卷 9 期，1990 年 6 月，頁 70。

²⁷ 李登科、林正義、鄧中堅、林文程、劉德海編著，《國際政治》(臺北縣：空中大學，1996年)，頁 332。

國家安全利益。隨後，爆發韓戰，使美蘇為主的兩大集團國家對抗與衝突更形尖銳。國際體系為之改變，美國對華政策自然有所調整，以求符合國家利益與國際角色。由於美蘇兩國不斷對各所屬集團國家發揮影響力，兩大集團內成員國對各領導國家往往會犧牲自己國家小利，以領導國家馬首是瞻，或可從中獲取更大、更為長遠之國家利益。

回顧希臘國際政治之兩極結構，在雅典與斯巴達兩強之下各小國，少有選擇自己外交政策空間，可能面臨國際政治集團領導國之武力佔領。因此，在一個集團內大數國家，其國家利益取向經常取決於強權國家之利益。²⁸

在體系內國家政策取向，會依據國家安全威脅是否存在、國家地理位置及國內需求情況而定。²⁹共同價值和意識形態對國與國間凝聚力有所助益。換言之，一旦遇到共同威脅時，各集團國家會各擁其主，以為奧援。被領導之成員國家，其所能抉擇自由與空間相對變小。反之，集團國家之領導國對該成員國之影響力則變大。甚至，主要領導國面臨重大威脅時，不惜採取介入行動，以免危機擴大，不致危及自己國家安全利益。

國際政治學大師莫根索在《國家間的政治》一書中特別分析強權之軍事與外交政策，他將國家威望(*prestige*)解釋為「權力聲譽」(*reputation for power*)，它既可做為嚇阻手段又可藉此做戰爭準備。它足以嚇阻他國不敢冒然走向戰爭，同時，一旦在該威望政策失敗之際，軍事動員可取得「最有利軍事態勢」(*in the most advantageous military position possible*)。對此，外交與軍事政策方向即使有差異，但從國家利益看，實為殊途同歸。³⁰

韓戰爆發，美國在介入韓戰與臺灣之餘，第七艦隊的動員，除在軍事上有效支援朝鮮戰場外，已在遠東地區形成有利軍事態勢，為其他國所望塵莫及，美國在軍事與外交政策運用中，可說符合了國際政治學大師莫根索「軍力展示」(*display of military*)觀點。

²⁸ 郝思迪(K. J. Holsti)著，李偉成、譚溯澄譯，前揭書，頁 449。

²⁹ 同前註。

³⁰ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: Struggle for Power and Peace*, 7th Edition (New York: MacGraw-Hill, 2006), p.90.

在採取軍事行動之際，美國政府決策者步步為營，同時要考慮到避免蘇聯採取報復手段以對，甚而對西柏林補給予以封鎖。美國依然要避免擦槍走火，謹慎地處理，以求避免釀成全球性的美蘇大戰。韓戰爆發二日後，美國總統杜魯門不顧國際反應(含英國、印度及亞洲國家)、與蘇聯可能產生衝突，甚至要冒第三世界大戰風險，斷然採取軍事手段介入韓戰與臺海。

韓戰前夕，美國駐英大使呈送國務院一份極機密電函中提到，一旦中共攻擊臺灣時，美國政府對此立場為：「吾人該介入時就會介入」(we intervene as we should intervene)³¹。此舉，與日後古巴危機中美國軍事介入相較，可說如出一轍。主要在形成美國有利的軍事態勢，維護國際領導地位，並確保國家利益。韓戰爆發，美國政府認為對其國家安全上受到威脅，包括：西太平洋安全、東北亞之朝鮮半島、日本與琉球群島等直接受到衝擊；共黨赤化臺灣、菲律賓及中南半島等地區日益積極。基於國家安全與國際領導威望，美國政府無法忍受該地區由共產黨所控制。韓戰爆發後，杜魯門總統於記者會中表示，派遣第七艦隊進入臺海，可做韓戰戰場上聯合國軍之美軍側翼保護。一旦韓戰結束，第七艦隊巡弋臺灣海峽即無繼續維持之必要。因此，美國軍事行動並非全然在保護臺灣安全，主要在形成有利軍事態勢，嚇阻臺海(國共)發生軍事衝突，確保在朝鮮半島作戰部隊安全，甚至避免韓戰波及太平洋地區。³²

事實上，美國政府正式公開「六·二七聲明」前，第七艦隊已先奉命航向臺海，中共曾對此表示抗議。此舉，英國與美國之間出現歧見(事先美國未曾與英國商談)，蘇聯為中共亦在聯合國提出抗議案。對當時國府而言，表面上雖公開表示「原則接受」，但事後仍曾透過外交管道表達諸多意見與不滿。杜魯門公開表示韓戰結束後要撤離第七艦隊，其背後則有安撫國際輿論壓力之嫌。³³對此可凸顯美國片面強行介入臺海的事實。杜魯門決定介

³¹ “The Ambassador in the United Kingdom(Douglas) to the Secretary of State,” July 24, 1950, East Asia and the Pacific, *FRUS*, 1950, Vol. 6, p.389.

³² The President’s News Conference, August 31, 1950. <http://www.trumanlibrary.org/>

³³ 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》(第八分冊)，頁 120。

入韓戰時，坦承如在韓戰抵抗共黨勢力擴張而不去防衛臺灣，會被人誤認為總統政策不一，會招致批評，於是改變原來政策，³⁴由不介入中國內戰轉為積極介入臺海。此為總統個人利益考量因素。

國家對外政策決策涉及內政與外交關係，有學者指出，「一國外交決策有時對內政回應較外交問題需求更為敏感。」³⁵外交與內政的差異為，外交政策在執行時與國家法律關係不大，且外交事務鮮少為國內大眾所知悉。³⁶韓戰後，在杜魯門向全國廣播中，對國共內戰造成遠東動盪、國共內戰介入及朝鮮政策問題，幾乎隻字未提，其中有關臺灣議題則以臺灣未來應予以和平解決，第七艦隊主要任務在使臺灣遠離衝突等語簡單交代。³⁷對決策者而言，外交政策愈引起國會或輿論關注，則愈可能以內政問題加以處理。

吾人發現在杜魯門對國內廣播中，儘量將敏感的臺灣議題予以淡化處理，此與布萊爾會議(6月25日)決策時大談臺灣議題不同。尤其從過去中國大陸淪陷前後經驗看，美國政府對有關對華政策已飽受攻擊，此時，又逢韓戰突然爆發，為避免橫生枝節杜魯門總統傾向於以內政問題來處理。經過理論與案例討論，擬推演出以下假設：

H1A:在兩極國際體系下，大國的決策者在權衡利弊得失後會傾向於採取介入行動以確保國家最大利益。

H1B:一國外交政策愈引起國會或輿論關注，決策者愈傾向於以內政考量處理。

³⁴ Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974), p.77.

³⁵ Alexander George points out, a country's foreign policy decisions "may be more responsive to the internal dynamics of such a policy-making process than to the requirements of foreign-policy problem itself." See Alexander George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980), p.114.

³⁶ Quincy Wright, "The Chinese Recognition Problem," *The American Journal of International Law*, Vol.49, No.3(July 1955), p.320.

³⁷ Harry S. Truman, "Radio and Television Report to the American People on the Situation in Korea," September 1, 1950. <http://trumanlibrary.org/>

第二節 組織模式與假設

從組織與決策的目的看，政府行為可做為單一理性決策者：中央集權，充分獲得訊息及獲取最大價值。但政府並非個人，政府與個人的差異為，政府組織多了依循標準行動之大型組織功能。

為了執行複雜任務，在組織體系下人員龐雜，往往需要協調，它需要依循標準作業程序來進行，亦需要靠計畫加以執行。³⁸

標準作業程序為政府機關為處理眾多日常事務，逐漸發展而來的一套規則。為何要建立標準作業程序，其理由如下：(一)節省時間，以處理更多事務；(二)採取統一規則，比較容易應付繁雜的狀況；(三)在執行政策時可減少資源不足問題。

但是，一套標準作業程序一旦建立後，可能出現不利影響，如：限制政策執行能力，墨守成規致無法適應客觀環境變化，忽視了目標的達成，甚至在面對重大危機時出現束手無策之窘境。³⁹

組織模式強調：(一)組織並非在短暫目的下烏合之眾所組成；(二)人類為了克服困難，創造能力，建立組織以完成任務；(三)現行組織、計畫及日常運作，會影響到對未來事件之處理，往往強調原有方向；(四)組織具有組織文化，組織內部個人行為受到正式或非正式規範。組織為具有自我認同及動力之明確實體；(五)組織標準作業程序像技術而不像個人，如同電腦軟硬體可產生能力。

以上為組織模式與理性模式的差異。⁴⁰

以古巴危機為例，理性模式分析者會問：赫魯雪夫為何在古巴部署飛彈？美國政府為何以封鎖與海上臨檢做為回應？組織模式者則會從組織目的及組織成員之日常運作來解釋。

換言之，組織模式即決策過程中政府組織之運作面向。以下將以實例加

³⁸ Allison, Zelikow, *op.cit.*, p.143.

³⁹ 曹俊漢，《公共政策》(臺北：三民，1992年)，頁285。

⁴⁰ G Allison, Zelikow, *op.cit.*, p.145.

以說明。

在古巴危機中，美國認為蘇聯在古巴部署飛彈對美國構成重大安全威脅。在各部門討論後數天，白宮決策參與者之間已形成共識，即蘇聯在古巴境內飛彈必須予以移除。⁴¹五日後，美國政府提出六大方案提供抉擇。從組織模式看，其決策過程大致可分成：(一)組織方案；(二)組織情報；(三)組織執行等。

在組織情報方面，10月22日，甘迺迪總統下達戰備狀況三(Defense Readiness Condition 3, DEFCON3)命令，包括海外美軍全部進入戰爭狀態，戰略部隊則進入戰備狀況二(DEFCON2)，該戰備等級僅次於接戰狀態。包括海外美軍全部動員，核武部隊亦呈待命發射狀態。其目的在做戰爭準備，一旦與蘇聯開戰，可立即投入戰爭。同時，它可顯示美軍在核武備戰狀態及其核武能力。

在危機不斷升高當中，所有美國政府組織全部動起來，並開始去尋找飛彈所在位置位。⁴²

自10月14日以來，美軍於古巴上空以U2偵察機多次實施空照作業。事實上，在9月間，由至少800人難民中獲得該相關情報線索，當地人民在9月12至17日曾見到蘇聯卡車正拖運彈道飛彈往聖克里斯托巴勒(San Cristobal)地區。該項情報在9月27日及10月1日分送至各單位。⁴³

美國政府運用各種手段對古巴難民進行情報蒐集，以組織能力進行標準作業程序，提供各單位相關情報，以利各部門提出各項可行方案，提供決策參考。就專業與效能言，情報單位(尤其中央情報局)之處理較其它單位為強，對總統之決策影響力自然不容忽視。

在9月22日，甘迺迪總統透過外交政策演說，謂美國發現蘇聯在古巴部署戰略飛彈，並宣佈「對所有航向古巴之軍備運輸船採取嚴格臨檢措施。」(strict quarantine on all defensive military equipment under shipment to Cuba)

⁴¹ *Ibid.*, p.225.

⁴² *Ibid.*, p.218.

⁴³ *Ibid.*, p.220.

並要求「赫魯雪夫即刻停止並取消對世界和平具有秘密、魯莽及挑釁之威脅行動。」該決策係一週來美國政府透過組織密集討論協商，並由決策最高領導人(總統)慎重抉擇的結果。

甘迺迪總統於危機期間公開下令封鎖古巴，實施臨檢，但對於維持民生物質如食物及燃料等不予攔檢，以免蘇聯藉機封鎖對西柏林之補給，⁴⁴形成對美國不利情況。在執行古巴外海封鎖臨檢時，美國政府領導幹部群集白宮下戰情室，追蹤所有蘇聯過往古巴船隻，此時他們的能力已超乎平日所及。

筆者認為，組織的歷史傳統與文化對其成員具有激勵作用，尤其在遇到國家重大危機時，在自己所隸屬組織的信念或要求下，團隊精神與榮譽感容易獲得激發，表現可能會較平日為佳。

從以上論述，吾人可知，政府一旦決定目標後，各部門相互配合，提出計畫，並經多方討論執行，巨細靡遺，才可能獲得成功。組織運作功能充分發揮，各部門協調合作，各單位主管善盡工作職責，提出至當建議供決策者參考。在危機中，組織成員仍要小心謹慎以對，以免橫生枝節，不致產生國家更大的危害。

從組織模式可看出政府組織成員良窳，尤其單位主管意見往往對決策者具有影響力。從中可看出組織作業能力與內部文化，即組織素質與決策品質在決策過程中會有所呈現。

組織內參與決策者，如係職業文(武)官，往往重視所隸屬組織及個人未來仕途。例如，國務院文官視未來以能擔任大使為榮，軍官則關心是否能晉升將校。於是升官動力驅使官員們更加支持其所屬組織團體。反之，官員想升官亦會削弱其潛在競爭對手之效能，間接降低了組織效能。

國務院觀察者曾提出看法，上級與下級之簡報在看法上大都具有此一問題存在。⁴⁵因此，同一組織內，為了升官，組織內部彼此利害衝突不可免，競爭對手即使有良法美意，只能輕描淡寫，甚至刻意受到忽視。

此外，為爭取在決策時獲得上級採納機會，決策參與者會以組織所具備

⁴⁴ *Ibid.*, p.230.

⁴⁵ Halperin, *op.cit.*, pp.85-87

的優勢與資源積極表現，爭取出線機會。

從美國外交政策看，一般人所獲的印象是政策係來自國務院上層官員，然後由上至下層層交賦執行。事實上，許多政策往往出自基層官員構想，例如，在國務院中有一二位專責某地區工作官員，素有「辦事官員」(desk officers)之稱，終日埋首於各駐外使館來電處理，同時起草回電稿。⁴⁶因此，他們對該地區之外交事務相當嫻熟，其專業意見容易受到重視。在國務院中少數官員累積長期工作經驗，於組織中具有優勢，在決策過程中往往可提出新構想而獲採納。以上兩種類型的官員有可能成爲具有影響力決策參與者。

另外，1950年1月，史密斯(H. Alexander Smith)參議員去函臺灣省主席吳國楨，提議終止利用臺灣軍事基地，以免引起中共進攻，臺灣可比照歐洲瑞士之中立國地位，將臺灣予以「中立化」(neutralized)。時任遠東事務助理國務卿魯斯克受到史密斯「中立化」觀念影響，5月30日後，開始思考規劃與臺灣外交模式，初步構想爲確保臺灣，不與中共完全終止關係。⁴⁷

具有組織決策優勢之主管，在決策過程中可形成決策優勢，對決策結果亦可能產生重大影響。

對以上相關理論之討論，擬推演出以下假設：

H2: 一個組織在處理其相關政策之能力愈突出者，則愈可能影響政府領導人之決策。

⁴⁶ Andrew H. Berding, *The Making of Foreign Policy* (Washington D.C.: Potomac Books, 1966), p.43-44.

⁴⁷ 另外，美國杜魯門政府在韓戰開始之決策會議中，擔心其它聯合國會員國反對美國對臺灣採取行動，因而自行肩負軍艦巡弋臺海之責，以確保軍事中立化。見 Glenn D. Paige, *The Korean Decision: June 24-30, 1950* (New York: The Free Press, 1968), p.168.

第三節 政府政治模式與假設

除了理性、組織模式外，在決策過程中出現第三種觀念模式---政府政治模式。所指涉者為決策過程中，基於個人在團體中之權益考量，為政府各級職位之參與者之間進行商議所形成。即政府官僚間不斷互動的結果。

官僚是指國家體系中，一些負責執行政府決策及方案的行政人員。國家體系內部可分成許多部分，不同單位間彼此會有一些互動，官僚的任務即在執行政府的決策。並扮演著提供資訊、政策建議和政策選項。⁴⁸

官僚政治是指政府內部人員就有關政策和另一些人談判、妥協的過程。它的發生由於兩項不可避免的情況。第一，單獨一位官員難以做到既有權力、又有智慧、時間，以一己之力決定所有政策議題。第二，具有影響力官員，對如何解決問題意見，往往無法避免異議叢生現象。⁴⁹

以官僚政治來研究外交政策之學者，首推艾理遜。理性模式者認為決策者只有國家一位，官僚政治參與者眾，其特色為：(一)個人利益、機構利益置於國家利益之上；(二)決策乃政治性考量的結果；(三)決策與執行為兩件事；(四)利害衝突永無止境。⁵⁰

官僚政治亦有其缺點存在，如：不適合所有各國的外交政策研究，特別是在處理危機性外交政策，及獨裁國家的外交政策。其最低層次的分析為個人或決策者，在決策時容易發生困難。但仍適合於分權而治的美國外交政策研究。⁵¹

在決策過程中，往往見到雙方政治性拔河遊戲，其結果並非組織之產物，而是經由協議遊戲中所產生的結果。⁵²因此，在政治模式的決策互動過程中，何者去從事協議就成了決策靈魂人物。

⁴⁸ 陳穎峰譯，《環境與政治》(臺北：韋伯，2001年)，頁208-209。

⁴⁹ I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform* (Princeton: Princeton University Press), 1974, p.54.

⁵⁰ *Ibid.*, p.12.

⁵¹ *Ibid.*, p.11-13.

⁵² Allison, Zelikow, *op.cit.*, p.255.

在外交決策過程中，各部門主管面對個人對組織的職責時，個人反應不一，可能因此而衍生出另外問題。在不同組織拔河或協商下，自然形成不同之決策結果。⁵³

組織內部或組織外部與其它組織間之互動，在資源有限與分配不均情況下容易產生衝突。⁵⁴平日在正常作業下相安無事，一旦出現重大決策或執行決策結果時，組織之間相互競逐或意圖迴避等衝突不可免。此時，採取政治性協議或可形成決策。

政府政治模式在決策時，為組織機關重要參與決策者在一番協調下產生政治性角力或協商結果，其有別於理性與組織模式之決策過程。

在美國外交政策研究中，政府問題(administrative problems)與政治問題(political problems)的差異端視參與者彼此是否依據基本原則與重要價值而定。前者為原則與價值觀之依循普遍存在；後者對原則與價值卻常出現衝突現象。因此，有人稱外交政策之決策「原本為政治性過程」(essentially a political process)。⁵⁵

美國國防部長佛萊斯特(James Forrestal)在觀察中提出個人看法謂，「有人常說其個人有意在政府部門服務，但卻未能領悟到政治，因此我常覺得好笑。」⁵⁶政府不只是日常組織運作而已，政府的運作與政治密不可分。

在外交政策之決策過程中為一項政治過程，決策者會多了國家利益思維，少了原則與價值衡量。在政府政治模式決策中，自然與國內政治的思考方向有所不同。

杜魯門總統在「六·二七聲明」之決策過程中，國務院相當堅持原有對臺政策，即站在自己組織角度進行決策，最後在杜魯門堅持下，才順應總統意見加以調整。從組織模式看，在組織文化及相關作業程序中，標準作業程序、平日相關作業規定、政策評估、建議及執行足以形成組織之決策

⁵³ *Ibid.*, p.255.

⁵⁴ 曹俊漢，前揭書，頁 263。

⁵⁵ David A. Baldwin, "Making American Foreign Policy," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No.3(September 1968), pp.389-390.

⁵⁶ *Ibid.*, p.258.

「預設立場」(narrow constraints)。國務院在出現政策上重大調整時，難免會堅持既有之組織立場。然而，一旦具有重大決策權之總統對此有不同意見時，國務院只有改變原來立場以順應決策領導者(總統)之決策。

外交政策為國與國互動關係的結果，在決策中具有政治性考慮，它往往不是理性決策，亦非組織決策的產物。人們對外交官員所稱「用國家安全玩政治」(playing politics with national security)，往往嗤之以鼻，但在外交決策中它確實存在。

在政治遊戲中，參與者對決策有所影響。依據艾理遜說法，決策參與者當中，具有決策影響力者可分為四個層次：(一)決策領導階層，通常為總統，內閣閣員或其它高層官員；(二)決策領導階層所屬之幕僚；(三)政治任命或國家事務官；(四)具特殊目的之參與者，如利益團體及特定外交官。⁵⁷

如在面臨古巴危機決策時，甘迺迪總統深知應成爲一個成功的決策，對於如何維持影響力，贏得人民對政府的信任，尤其對於距選舉只剩三週的民主黨至爲重要。

10月20日，所有參與決策部門已提出所有方案，至22日，參與決策者大致同意綜合性建議方案，即在空中攻擊下實施海上封鎖，並承諾會對古巴與蘇聯施壓。決策最後出現最有影響力人士，爲司法部長(Attorney General)羅勃甘迺迪(Robert Kennedy，甘迺迪總統弟弟)，他認爲將所有方案予以整合最符合大家意見，終於影響了甘迺迪總統決策。甚至羅勃甘迺迪成爲古巴危機處理中第二號重要人物。⁵⁸一位與決策組織無關的總統親屬對決策竟是有如此重大影響，此爲政府政治決策模式實例之一。⁵⁹

艾理遜引用紐斯特(Richard E. Neustadt)所著《總統權力》一書，分析政府行動係由先前所鑄成的政治結果而來。該分析反應出政府的經驗，尤其是杜魯門之白宮幕僚，其思維模式具有特色之階段爲：⁶⁰(一)不同機關可分

⁵⁷ Eric Swanson, "The Government Politics Model," http://www.geocities.com/eric731/The_Eric_Papers/government.htm

⁵⁸ http://library.thinkquest.org/11046/people/r_kennedy.html

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Allison, Zelikow, *op.cit.*, p.259-260.

享權力；(二)總統具說服權力；(三)依程序進行商議；(四)權力同樣對結果可產生衝擊；(五)國際與國內關係。

一旦官員與總統看法出現重大分歧時，通常總統會運用說服力使決策官員接受總統的看法。⁶¹

以權力為研究取向的學者，視「權力」為「人際政治」(personal politics)的要素，其來源未必由法定的正式職位而來。⁶²換言之，各決策部門之互動，總統權力之運作，國內外環境之影響等，為組織模式所無法顯示。因此，人際政治，政治遊戲等屬於政府政治模式範圍。

韓戰爆發，在杜魯門總統召開首次布萊爾會議中，艾奇遜對臺灣問題提出建議案供與會決策者討論，包括派出第七艦隊巡弋臺海，未來臺灣地位之決定應待太平洋安全之恢復，或由聯合國予以考慮。⁶³原本艾奇遜所提有關臺灣地位處理建議案中，只有該二項，並未提及對日和約以決定臺灣未來地位，杜魯門在艾奇遜發言時予以打斷，指示應該將其加入決議中，國務院面對事涉重大政治問題決策只好順應總統指示，因而出現第三個選項之決策結果。國務院面對重大政治考量，只好順應總統指示辦理。

在政治模式決策下，除決策者順應總統意見外，另外，依鈕斯特「總統具有說服力」說法，決策參與者往往無任何異議而接受總統意見。

對日舊金山和約會議召開，中華民國雖因中國代表權問題未能與會。之後，杜魯門任命杜勒斯為特使，他奉命往返於臺灣、日本與美國之間進行協商，終於達成中華民國與日本和約簽訂任務。⁶⁴

在杜勒斯折衝下，原日本有意與中共交往之計畫因而出現逆轉。杜勒

⁶¹ Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5th ed.(New York: Free Press, 1990), p.11.

⁶² 王國璋，《當代美國政治論衡》(臺北：三民，1993年)，頁7。

⁶³ Harry S. Truman, "Statement by the President on the Situation in Korea, June 27, 1950."

<http://www.trumanlibrary.org/> 《中央日報》(臺北)，1950年7月28日，版1。

⁶⁴ 涉及有關臺灣地位、開羅宣言與舊金山和約等爭議，國際法學者丘宏達認為必須從國際法的角度加以檢視澄清。關於法律拘束力為：在《美國條約與其他國際協定彙編》中，開羅宣言與波茨坦公告均列入其中。有關臺灣地位未定論，在「中日和約」中締約國為中華民國與日本，說明臺灣已歸屬中華民國。詳見丘宏達，〈開羅宣言、波茨坦公告，有國際法力〉，《聯合報》，2004年11月20日，A15。

斯身為總統特使，銜命折衝協商，為政府政治模式之重要關鍵人物，其所使用管道可直通杜魯門，才能在複雜的環境中達成決策目標。亦為政治模式下重要參與管道，此為政府政治模式的「行動管道」。

另外，集體決策過程具有七項議題：(一)較高品質決策；(二)單位問題：原則、代表及參與決策人；(三)指派何人參與；(四)決策規範；(五)形成議題與設訂議題；(六)集體思考；(七)複雜之聯合決策與行動。其中在決策中，過程與決策管道必須切合，並非僅聊備一格而已。⁶⁵

本節經過相關理論討論，筆者推演出以下假設：

H3:決策參與者一旦涉及重大政治考量時，會調整自己立場或配合領導人觀點。

第四節 小結

有關美國外交政策分析包括：國際體系、國家及個人三層次。在組織及政府政治模式中，論及國家與個人層次。在理性模式中則整合國際體系理論，以此對同一政策進行分析，對研究結果將更臻完整。

不同層次的分析理論代表研究者不同之研究旨趣及觀察角度，面對相關多元理論發展，吾人應就所研究案例，找出最主要之影響因素，並闡述其如何影響決策之制訂，進一步可運用此一分析架構解釋其它案例。當理論能解釋案例的範圍愈廣泛則解釋力愈強，則是較佳的理論。⁶⁶

本論文主要在對韓戰爆發後，美國對國府政策之調整、轉變等決策過程加以分析。任何政策有其延續性，在中國大陸赤化後，韓戰爆發，國際體系為之改變，在理性決策下，評估美國國家戰略利益，國際威望與國家角色，因而調整對外政策，甚至傾向於以內政考量來處理。此為第四章所要討論的重點。

有關組織模式，布萊爾會議之決策過程中，各決策組織體系的作業，各

⁶⁵ Allison, Zelikow, *op.cit.*, p.265.

⁶⁶ 王高成，《交往與促變：柯林頓政府與中共的外交戰略》（臺北：五南，2005年），頁38-39。

主管的意見等，在組織中何者如何形成重大主導權，並發揮決策影響力，總統是否順應組織強烈的建議做成決策等，將在第五章中予以討論。

在第六章將論述政府政治模式，從官僚的共識或衝突去分析決策，人際政治，國家政治的運作，從決策者所運用之行動管道與行動者如何達成目標，對決策的過程可分析出其政策真正內涵。

筆者從中立化政策相關論重要理論、假設與驗證綜合整理出分析表，如附表 2-1。

表 2-1 臺灣中立化政策之決策模式、相關理論、假設與驗證分析表

決策模式	理論依據	假設內容	案例驗證
理性模式 (第四章)	理性決策、國際體系理論	H1A：在兩極國際體系下，大國的決策者在權衡利弊得失後會傾向於採取介入行動以確保國家最大利益。 H1B：一國外交政策愈引起國會或輿論關注，決策者愈傾向於以內政考量處理。	派遣第七艦隊巡弋臺海
組織模式 (第五章)	組織理論	H2：一個組織在處理其相關政策之能力愈突出者，則愈可能影響政府領導人之決策。	婉拒國軍援韓計畫
政府政治模式 (第六章)	組織理論、認知決策理論	H3：決策參與者一旦涉及重大政治考量時，會調整自己立場或配合領導人觀點。	提出臺灣地位問題

筆者製表