

第五章 從組織模式看韓戰期間美國對臺中立化政策決策過程

在法律與事實上美國政府外交政策決定僅由總統一人負責，其中協助總統作成決策之相關組織與人員甚多，如國務院、國防部、國家安全會議、中央情報局、參謀首長聯席會議及各級首長。另外，國會兩院領袖、外交委員會等，分別就其主管業務直接或間接或多或少地參與決策過程。¹

在國家體制下，由於總統個人決策風格不同，在組織運用上與決策參與者多寡亦不盡相同。韓戰初期杜魯門政府在決策過程中，除了以上政府部門外，出現經常而固定參與者，有人稱為「布萊爾集團」(Blair House Group)。

在決策整體過程中，可採取以下變項(variable clusters)：(一)決策情勢：主要為決策環境，包括決策時係危機或戰爭情況、對戰略的評估、國家利益與角色的認知，甚至民意等；(二)決策組織：含正式或非正式的組織、上下與水平組織間關係、組織文化與標準作業程序等；(三)決策(參與)者：可分成正式職掌與非正式管道之參與；(四)決策經過：包括正式或非正式會議、主持人、會議氣氛、討論重點與時間分配等；(五)決策結果：立即或長遠影響、有形或無影響、執行及其管道等。²

在決策性質上為美國對遠東戰爭的重要決策，在決策過程中有關環境因素在第四章中已有討論，在本章的討論中則以決策組織為主。韓戰爆發，美國政府對遠東政策評估中，臺灣為其重要一環，在決策上對未來中國及兩岸關係影響深遠。從組織模式看決策過程具有研究價值。

如第二章所述，從組織模式看，在外交政策之決策係從組織能力、文化及標準作業程序來觀察組織彙集、分析情報、提出選項、領導人做出決策與相關組織負責執行過程。從組織模式分析可清楚看出政府在組織決策之過程。在各部門之討論與決策結果亦可看出其政策之本質。

本章第一節將以組織模式分析韓戰爆發後，美國杜魯門政府對臺政策之

¹ 陳治世，《美國政府與政治》(臺北：臺灣商務印書館，1991年)，頁91。

² 呂亞力，《政治學方法論》，頁268-274。筆者參考該著作之決策架構變項，為結合本論文研究需要略有增修，並彙整為決策結構圖，如附圖7-1。

決策過程。本章將討論美國總統在決策時如何透過組織達成決策，包括：國務院、國防部(參謀首長聯席會議)、國家安全會議及中央情報局等。

第二節將論述美國杜魯門對「中立化」政策之形成及在相關決策組織間的互動與決策過程，包括會議前所獲情報或建議、會議過程中的重要事項，其決策優勢與結果，拒絕國府支援南韓作戰等。第三節為小結，除對組織決策綜合歸納外，並以美國婉拒國府派兵援助韓戰為案例加以驗證。

實際參與中立化政策決策人員，包括總統杜魯門，艾奇遜等人，所撰寫個人回憶錄，對於韓戰爆發之決策，尤其對布萊爾會議之決策過程多所著墨，³從字裡行間可細緻了解美國在韓戰期間對臺政策之決策過程。同時將對假設(H2)加以驗證：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。

第一節 決策組織與功能

本節將從美國政府外交政策決策之相關組織功能、重要主管(人物)角色、組織作業程序等面向加以論述。

在外交政策決策中美國總統享有最大權力與影響力。從美國憲法有關總統職權的重要規定和憲政習慣看，美國總統有六項職責：(一)國家元首；(二)行政首長；(三)三軍統帥；(四)外交首長；(五)聯邦政府立法首長，如每年一之要向國會提出國情咨文及年度預算等；(六)政黨領袖。⁴美國總統代表國家，身負國家軍事與外交重責大任，在對外政策之決策自然擁有極大的權力。

回顧過去，1947年為美國決策組織機構建立重要的一年，在國際變局與國內需求下，杜魯門總統對於美國國防、外交與國家安全的組織建立貢

³ 白宮 1812 年受戰火波及致建築結構產生問題。杜魯門上任不久，結構專家認為白宮有倒塌之虞，需大規模整修。因此，杜魯門全家入住附近布萊爾宮做為「白宮」。實際上入住白宮時間非常短暫。詳見：<http://zh.wikipedia.org/>。韓戰初期，美國政府許多重要決策會議均在此召開。

⁴ 雷飛龍，《美國總統的幕僚機關》(臺北：臺灣商務印書館，1968年)，頁 1-6。

獻良多。當年，杜魯門總統要求國會通過「國家安全法」(National Security Act)，要求在行政體系下進行組織重組並成立國防部、中央情報局及國家安全會議，來促進美國外交與軍事政策之整合工作。⁵1950年6月韓戰爆發，正好賦予新組織參與決策機會。目前，美國該組織歷經五十年之考驗與變革，形成目前運作現況。以組織模式對韓戰期間美國政府對臺中立化政策的決策研究，除了可了解美國政府外交政策決策過程外，對美國現行軍事與外交政策整合問題或可另外提供研究參考。

壹、國務院

國務院(the Department of State)與國務卿(the Secretary of State)之重要功能為：(一)在公開而明顯需求之前，隨時對外交事件予以檢視並制訂新政策；(二)檢視現行政策是否運作良好。⁶因此，國務卿及國務院要對新的外交事態發展得隨時提出外交政策，在政策正式公佈前得隨時加以研究擬訂，適時提出至當政策提供決策參考。

有關美國對臺政策，在國共內戰期間國務院即不斷地研究外交政策，含臺灣可能淪陷問題，由各相關部門包括國務院等研究對臺處理方案，以提供總統做成決策。

國務院對外交領域採取獨立作業方式，美國政府其它部會未必能了解其所處之地位。1953年艾森豪總統在報告中將國務院列為所有涉外單位之首。⁷美國政府在對外政策中，所有相關研究或情報單位，國務院具有強大組織能力及決策影響力。在外交決策中，國務院容易居於主導地位。

除國務卿外，在國務院幕僚群中，可分成四個等級，一為國務次卿(the Under Secretary of State)，擔任國務卿之重要顧問。國務卿經常赴國外

⁵ James A. Nathan, James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Boston: Little, Brown and Company, 1983), p.8.

⁶ Berding, *op.cit.*, p.37.

⁷ *Ibid.*, p.37.

開會，不在國內時由國務次卿代理其職務。此外，主管經濟事務之國務次卿、主管政治事務及執政政府之副國務次卿(Deputy Under Secretary)等，其組成猶如國務院之小內閣，國務卿隨時可以參與討論。各幕僚主要任務在將執行美國外交政策。同時，對五位國務院之副國務次卿提供協助。該五位副國務次卿分別主管全球五大地區之外交工作，包括：歐洲、非洲、拉丁美洲、中東、南亞及遠東五大地區；主管國際組織(含聯合國)、公共事務、對國會關係、經濟事務及教育暨文化事務之國務院助理國務卿。此外，同層級之其它官員包括：領事事務暨安全局官員(the Administrator of Bureau of Security and Consular Affairs)、法制暨諮詢顧問(the Counselor and Legal Adviser)、情報暨研究主任(the Director of Intelligence and Research)。以上重要主管每二週要參加國務卿幕僚會議一次。⁸在冷戰時期美國對全球積極介入，聯合國工作已納入決策組織體系中。

在國務院情報系統中，以研究暨情報局最著名，該單位人員於國內對情報加以蒐集、評估。主要任務在分析特別情勢。往往一年要撰寫 500 篇備忘錄，對往返約 300 萬件(一年數量)電文加以分析，該局主管要在國務卿例行幕僚會議中要提出情報簡報。⁹美國國務院組織龐大，具有相當作業能力，國務卿及各相關一級主管在組織決策中具有一定影響力。除了美國國務院組織外，韓戰期間杜魯門政府對臺政策之決策組織及相關重要人士中，美國駐聯合國大使、美國駐中華民國大(公)使、中華民國駐美國大使及各駐館人員等對決策亦具有影響力。

貳、參謀首長聯席會議

美國國防部前身爲「國家軍事體制」(National Military Establishment)，係 1947 年在「國家安全法案」(National Security Act)下由戰爭部與海軍部組成。1949 年經修法後正式成立國防部。首任部長爲佛萊斯特(James V. Forrestal)。

⁸ *Ibid.*, p.40.

⁹ *Ibid.*

部長需經國會同意由總統任命。部長下轄參謀首長聯合會議主席，其為資深軍官，統籌三軍並兼任陸戰隊司令。原陸、海、空軍部長在 1947 年國家安全法下入閣，在 1949 年後歸屬於國防部長全權指揮之下。1949 年前，美國在軍事體系係由各軍種獨立運作，在國家安全法下成立國防部至韓戰前夕，美國國防部對各軍種並未具有權威性，只居於各軍種協調地位。因為美國國防部係在 1949 年由首任部長佛萊斯特(James Forrest)建立，他曾任海軍部長，在當時各軍種分立下他要負責要保持海軍獨立性。他出掌國防部長，要自我調適，至韓戰爆發，國防部在決策上的組織功能非常有限，與今日相比，不可同日而語。因此，在軍事決策組織中以參謀首長聯合會議為主，本論文有關美國國防部對臺灣政策的決策角色略而不論。重要決策幕僚(個人)則以國防部長、參謀首長聯合會議主席及(陸海空)三軍參謀長為主。

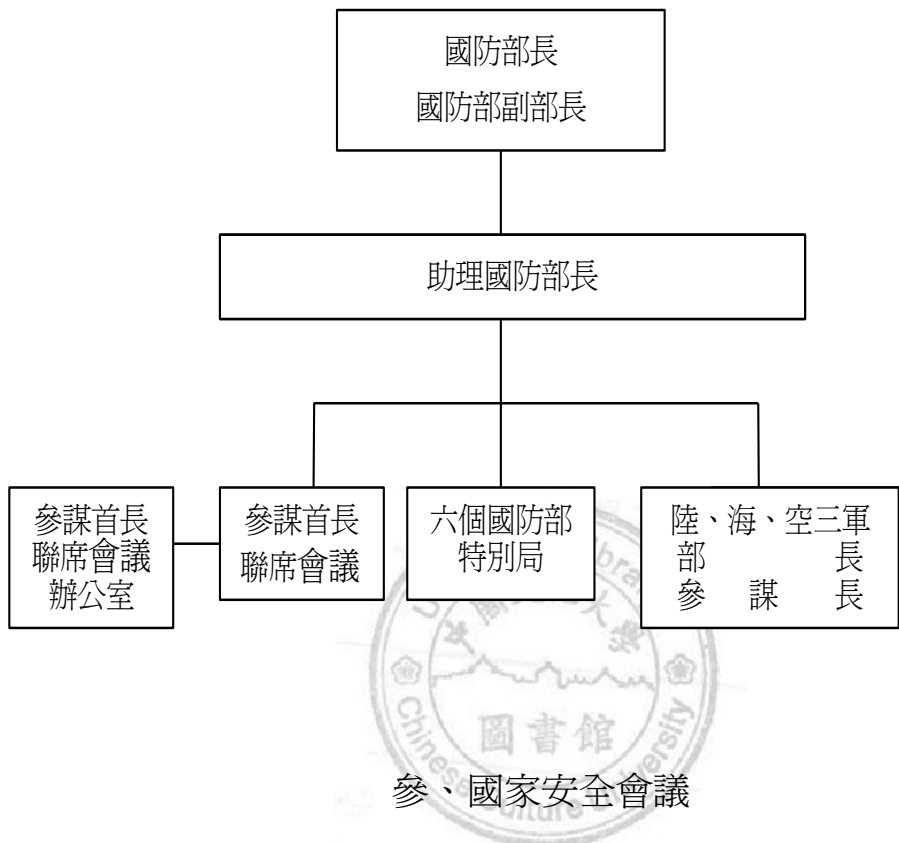
如前面所述，參謀首長聯合會議(Joint Chief of Staff, JCS)為 1947 年美國政府所創立一個國家安全系統。為美國總統、國防部長與國家安會議最重要軍事顧問，主要在提供政府各項軍事戰略與評估，以提供決策。美國基於過去對戰爭的需求與戰爭型態的演變，1947 年初杜魯門政府建議立法，同年 7 月 26 日由國會通過國家安全法，將國防部、中央情報局以及國家安全會議予以合法化。在國家安全法下，參謀首長聯合會議則附屬於國防部。兩者關係如附圖 5-1。

杜魯門向來重視國家生存問題，認為要達成該目標可透過參謀首長聯合會議來規劃預算，並設立一位軍事主席來領導該會議。如杜魯門在 1945 年所宣示，該組織的創立目的在平時與戰時能為國家軍事提供最大的貢獻。

在總統與國防部長命令與指導下，參謀首長聯合會議的工作內涵為：(一)擬訂戰略計畫，負責三軍戰略指導；(二)擬訂聯合後勤計畫，並據此分配三軍後勤責任；(三)於戰略地區統籌成立部隊；(四)依戰略及後勤計畫審查三軍重要物質及人員需求；(五)擬訂三軍聯合訓練政策；(六)擬訂三軍人員軍事教育政策；(七)依聯合國憲章派遣美國駐聯合國軍事參謀委員會；(八)執行總統或國防部長臨時交辦事項。因此，美國軍事組織除本土安全防

衛外，以其海外投射能力，結合聯合國、海外戰區以利海外美軍指揮與掌握。呈現出美國全球安全有關的外交政策。

附圖 5-1 美國國防部與參謀首長聯席會議關係圖



美國國家安會議在決定國家重大政策所扮演的角色，往往因總統個性、偏愛、經驗與信念不同而略有差異。¹⁰總統對國家安全會議如何運用可視總統本人而定，因為事關總統權責。

第二次大戰結束，世界形勢改變，與戰前大不相同。全球進入兩極國際體系，美國開始取代英國成爲自由陣營(集團)領導國，對國際事務涉入日深，相關外交與軍事問題更爲複雜，面對兩極對抗下的衝突與危機，美國朝野開始感受到戰時必要安排之重要，「國家安全」議題浮現。

第二次大戰後美國開始重視「國家安全」問題，認爲無論平時或戰時，對於美國自己的政策必須加以主張，不可受制於他國，因此，在朝野共識

¹⁰ 陳治世，前揭書，頁 269。

下，國會在 1947 年通過「國家安全法」。¹¹

「國家安全會議」係在「國家安全法」下成立，主要在提供總統對軍事、情報與外交政策問題之諮詢。會議主席為總統，會議成員包括：國務卿、國防部長、陸海空軍部長、國家安全資源會議主席。其它有關安全之內閣部會首長偶爾參加會議。同屬「國家安全法」所成立中央情報局得以諮詢角色向國家安全會議提報，當時中央情報局並非國家安全會議法定成員。

美國總統杜魯門對外交政策與決策特權，時常受到批評，對此非常敏感，他不願國會參與有關國家安全之立法。所以，杜魯門在任期第三年間緊密掌控國家安全會議。¹²

美國國家安全會議於美國外交政策決策過程中有許多功能，如國家安全會議草擬政策建議，協調政策研究計畫。它要為各部門間政策功效負責協調，以確保政策計畫與執行之一貫性。它同時要確保政策建議能配合現行美國外交政策。¹³換言之，國家安全會議為外交政策之協調、研究與建議單位，要能夠實際配合現行美國之外交政策。

值得注意者，杜魯門總統任內曾簽署「國家安全法」，並設置國家安全會議，但他卻主張國家安全會議僅為徵詢機構，並非決策單位。¹⁴在韓戰後其重要性提升，且與其它決策組織密切相關，本節將加以說明。

國家安全會議主要功能在整合與國家安全相關之內政、外交及軍事政策，有利各單位之協調合作。並在總統指導下，評估美國國家安全風險。¹⁵

國家安全會議成立初期杜魯門甚少出席會議，自 1947 年 9 月 26 日至 1950 年 6 月 23 日(韓戰前)，國家安全會議開會 57 次，杜魯門僅出席主持二次。¹⁶

¹¹ 「國家安全」一詞首見於 1945 年 8 月，時任美國海軍部長富斯塔(James Forrestal)在參議院作證時說：「只有在非常寬廣和綜合的層面上，始能確保安全。」又說：「我所用的名詞是安全而不是防衛。」在一場聽證會中參議員詹森(Edwin Johnson)回答說：「我很欣賞你這個新名詞，國家安全」。見鈕先鍾，〈美國國家安全會議歷盡滄桑 50 年〉，《國防雜誌》，15 卷 10 期，2000 年，頁 52。

¹² <http://www.fas.org/irp/offdocs/NSChistory.htm#Truman>

¹³ “National Security Council,” *A Journal of Opinion*, Vol.8, No.2/3, Summer-Autumn, 1978, p.111.(Issued by United States Federal Government Activities in concerning Africa, FY 1976-FY 1978)

¹⁴ 陳治世，前揭書，頁 269。

¹⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_United_States_National_Security_Council_1947-1953

¹⁶ Harry S. Truman, *Public Papers of the Presidents of United States: Harry S. Truman, 1945-1953*, p.77.

韓戰爆發後，杜魯門運用國家安全會議產生變化，從此以後，除非有特殊原因外，開會時杜魯門均親自與會。自 1950 年 6 月 28 日至 1953 年 1 月 9 日，在 71 次會議中，杜魯門與會主持共有 62 次。¹⁷平均每月主持會議 2 至 3 次。¹⁸在決策風格上，杜魯門在會議中甚少發言，盡可能讓與會人員能暢所欲言。

杜魯門在限制法定與會人員外，另加入財政部長，參謀首長聯席會議主席，中央情報局局長，二位特別顧問(Averell Harriman and Sidney Souers)及國家安全會議行政秘書。¹⁹

在組織結構中，國家安全會議下分三組：(一)處理大量文書之行政秘書；(二)研究、政策建議(由國務院主導協調)幕僚；(三)重要政策及為各部門所研擬作業計畫之行政秘書。²⁰

在杜魯門總統任期內，國務院自認為在決策上居優勢地位，在韓戰前國務院曾直接跳過國家安全會議逕向總統呈送政策文件，後來杜魯門將許多案件交賦國家安全會議進行評估，無形中使國家安全會議地位獲得提升，韓戰爆發使其地位顯得更為重要，²¹可說鹹魚翻身，不可同日而語。

筆者認為，國家安全會議由初創歷經一段磨合期後，至韓戰爆發才使其決策地位與功能彰顯出來。尤其在杜魯門總統任期內，國家安全會議已成為政治與戰略協調、外交與軍事政策建議的機構，總統保有最後控制權，舉凡國家安全會議的決定，在會後由總統予以核定，方成為美國的政策，國安全會議已發揮良好幕僚的功能。²²

從決策組織功能看，國家安全會議在美國外交政策的決策過程中，有二項功能：一為負責提供總統與資深官員討論國家安全與外交政策的平台；二為協調並整合政府各部門的意見與政策。其具體工作包括：

¹⁷ *Ibid.*, p.77.

¹⁸ 雷飛龍，前揭書，頁 126。

¹⁹ <http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html#truman>

²⁰ <http://www.fas.org/irp/offdocs/NSChistory.htm#Truman>

²¹ 陳治世，前揭書，頁 270。

²² 雷飛龍，前揭書，頁 131。

- (一)向總統提供有關國家安全相關的資訊與政策建議；
- (二)管理政策之決策過程；
- (三)監督總統交付政策之執行；
- (四)管理跨部會之危機事件；
- (五)向外界闡述總統的政策思維；
- (六)從事長期戰略規劃；
- (七)聯繫國安會與外國政府；
- (八)安排總統與外國元首之高峰會議與國家安全相關活動行程。

綜合看來，國家安全會議的工作與功能，包括：國家安全事項，戰略規劃，軍事與外交政策，危機處理，監督並管制總統重要政策之執行等。

韓戰爆發，6月28日，美國國務卿致函國防部長詹森，函中稱一旦蘇聯軍隊加韓戰，會引發諸多問題，在此緊急情況下，他希望透過國家安全會議決策提供總統參考。²³因此，國家安全會議成為處理韓戰危機的一個跨部會的決策平臺。

正因為國家安全會議與各部會業務相關，在行政運作過程中，國安會與國務院往往出現相互競爭關係。例如，根據任務職掌，國安會掌理外交議程安排，國務院負責外交政策執行。但國安會官員常擔心國務院行政官員未能切實執行總統交付之政策任務，國務院則抱怨國安會提出外交建言，往往不切實際，難以落實，甚而會引發兩大官僚系統間緊張關係出現。²⁴

肆、中央情報局

外交決策需要精確情報提供決策參考，情報越精確則所能達成預期目標則越大。反之，如果情報來源不實或研判錯誤，在決策時難以達到預期目

²³ *FRUS*, 1950, Vol.7, p.217.

²⁴ 蔡明彥，〈布希外交決策與行政部門角色---以國務院、五角大廈與國安會為例〉，《台灣國際研究季刊》，1卷3期(2005年秋)，頁95。

標，一旦決策錯誤，會對自己國家造成莫大的傷害。

杜魯門唯恐發生蘇聯攻擊美國，類似珍珠港事件重演，為求充實情報工作，簽署「國家安全法」，於1947年建立中央情報局(the Central Intelligence Agency)，其主要職掌為：對影響國家安全之情報活動之協調、關切、評估並分送情報予相關單位。²⁵

中央情報局局長(Director)、副局長(Deputy Director)為總統提名經國會同意任命。局長得參加國家安全會議、白宮及國會領袖簡報。

中央情報局並不參與決策工作，平日蒐集海外情報並加以評估，作成報告後，分送白宮、國務院及相關部會，²⁶以提供政府對外政策決策之參考。

中央情報局為一專業之情報工作組織，其工作觸角可遍及全球各地。在中國大陸淪陷前後及韓戰前後，中央情報局曾多次提出情報分析報告，對美國外交決策助益良多。如在國共內戰末期，中央情報局曾就當時國內戰兵力對比，及各軍隊所屬系統加以分析，特別是對解放軍在何時可能攻佔臺灣分析至為詳細。

1950年3月間，美國政府宣佈除了經濟援助外，不再支持臺灣。在中央情報局對臺灣可能發展之總結報告中，認為美國如對臺灣不採取重大軍事介入、經濟及後勤支援給予國府，生存堪慮(indefinite survival)之國府，無法確定是否成為非共黨基地。並認為中共將在當年下半年奪取臺灣。²⁷另外，同年10月所提「遠東危局」(Critical Situation in The Far East)之機密報告有過詳盡分析與評估，其項目包括：(一)中共介入韓戰之威脅；(二)蘇聯介入韓戰之威脅；(三)中共犯臺時之威脅；(四)中共入侵中南半島之威脅；(五)菲律賓共黨能力與其威脅；(六)中蘇共在遠東之能力與意圖。有關中共犯臺評估中，中央情報局認為可能性甚低，且會持續給予越共軍事援助。²⁸

²⁵ https://www.cia.gov/cia/publications/cia_today/ciatoday_02.shtml

²⁶ *Ibid.*

²⁷ “Probable Development in Taiwan,” *ORE 7-50*, Published 20 March 1950, p.1, Papers of H.S.T., PSF: Intelligence File 1946-1953, Central Intelligence Record, O.R.E.: 1949: 28-45, Box216.

²⁸ “Critical Situation in the Far East,” *ORE 58-50*, Published 12 October 1950, p.1,7,10, Papers of H.S.T., PSF: Intelligence File 1946-1953, Central Intelligence File, Box216.

由以上兩份報告看，韓戰爆發，美國對臺海採取軍事介入，並派出第七艦隊，絕非空穴來風。

韓戰前臺灣岌岌可危，生死未卜。但是，韓戰爆發後，臺灣暫獲幸存則為不爭事實。據中共戰史顯示，韓戰一開打不久，共軍積極準備犯臺之計畫因此戛然而止。韓戰對臺灣未來與發展之影響深遠，可見一斑。其重要分析報告對美國政府之決策具有重大影響。

相較於世界各國，美國的情報組織具有優勢條件，但是，近年來美國之情報研判仍出現問題，如二次大戰日本突襲珍珠港、中共參與韓戰及第一次波斯灣戰爭爆發，在情報分析上均未能精確掌握，以致付出了慘重代價。幸賴事後美國之快速動員能力與有效決策加以處理，才使國家損害降至最低程度。

綜合以上論述，冷戰時期美國行政部門開始加強官僚機構的組織分工，提高決策效率，導致美國外交決策機構逐漸朝「制度化」方向發展。其影響為：(一)決策運作趨於標準化，提升決策速度與品質；(二)行政部門因各有特定組織目標與利益，形成本位主義，使決策過程開始受到「官僚政治」(bureaucratic politics)之影響。

長期以來，以總統為首之行政部門，扮演著美國外交政策「發動機」角色，負責外交政策制訂與執行。由於總統個人決心與決策風格不同，在外交政策決策過程中，總統個人幕僚與內閣閣員間往往出現拔河現象，難免會對國務院與國防部產生組織運作上問題。²⁹如 1970 年美國入侵高棉，與北越代表在巴黎和談及多次決定轟炸北越，皆出自尼克森與季辛吉之手，當時，未經國家安全會議討論，亦未讓當時國務卿羅吉斯了解。

換言之，尼克森讓國安會顧問季辛吉扮演談判者和政策執行者角色。1971 年季辛吉密訪中國大陸，1972 年訪問莫斯科，以及在中東的穿梭外交，未將國務院看在眼裡。³⁰尼克森閒置現有外交決策組織不用，對季辛吉委以重任，發揮個人獨斷專行作風，季辛吉受到總統倚重程度可見一斑。當時

²⁹ Nathan, Oliver, *op.cit.*, p.10.

³⁰ 黃秀瑞，〈國務卿與國家安全顧問權力角逐〉，《美國月刊》，2 卷 7 期，1987 年，頁 17。

國務院與國家安全會議則被冷落一旁。

從以上美國各決策組織的建立與運作情況看，國家在任務需要上所形成的決策組織已大致完備，但基於決策者(尤其是總統)的決策風格與習慣，對於各種組織運用方式未必完全相同。

美國總統平日可接觸到相關情報報告，一旦總統認為有需要則隨時可召集相關人員開會討論，或責成相關單位針對特定問題提出研究報告以供決策之用，亦為決策參與者的優勢與重要條件。

第二節 布萊爾會議與決策

自美國介入國共內戰至韓戰爆發前夕，美國軍方與職司外交之國務院出現不同意見。在對臺政策中，雙方對軍事、戰略與外交、政治見解出現分歧，造成較勁或角力現象。組織部門間出現歧見司空見慣，往往會在一番較勁中，力求自己的意見或建議能獲上級採納。

政府決策通常透過正式或非正式的幕僚會議加以決定。會議前的氣氛，可能的走向，往往可敏銳地察覺到，亦可能影響到決策結果。

第二章第三節中提過，組織模式與理性行為模式不同之處，在於組織模式強調：(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，往往強調原來所堅持的方向；(四)組織具有組織文化，組織內個人行為受到正式或非正式規範。組織為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，如同使用電腦之軟硬體一般。³¹

韓戰前夕，國務院與軍方在對臺政策的意見出現分歧，主要受到兩大部門的組織文化及相關作業程序的影響。各自為了組織利益及相關的組織文化認同，往往會堅持己見，互不退讓。如對臺政策中，國防部認為要使臺

³¹ Nathan, Oliver, *op.cit.*, p.145.

灣不致為共黨所佔領，一定要給予軍事援助，但國務院則認為僅給經濟援助即足夠，未來要以政治解決臺灣問題。彼此具有共識者為臺灣不能淪陷，否則對美國構成國家安全重大影響，換言之，美國國家利益成了重要決策考量。

美國政府對韓戰期間相關的決策活動，大致以6月24日至30日期間最為密集，有關對臺中立化政策的決策以6月25日為主，其中對國府援助南韓作戰建議案，杜魯門總統曾在第二次(26日)會議，經過一番討論後才拍板定案，婉拒了國府派兵援助南韓的美意。

以下將以組織模式討論中立化政策決策過程，分別對於(6月25日)正式會議前、會議決策過程與決策結果予以討論。其中將對婉拒國府派國軍援助南韓之詳細過程加以討論，並對本章之假設予以驗證。

壹、會議前可能決策取向

美國政府於韓戰初期的重大決策與臺灣相關者，先後有三項：一為美國政府婉拒國府派兵援助南韓作戰；二為美國派遣第七艦隊巡弋臺海；三為提出臺灣地位問題。前二項決策雖屬於軍事層面，背後卻涉及美國遠東政策，第三項則對臺灣的未來及臺海安全之影響相當深遠。

韓戰爆發，總統召開首次重要幕僚會議一開始，國防部長詹森即要求布萊德雷宣讀甫從遠東考察回來之報告，尤其是在臺海安全方面，希望藉機引起總統對軍方意見之重視。對此，艾奇遜在回憶錄中提及，此舉係國防部長在對我開砲(opening gun)。³²艾奇遜長期受杜魯門倚重不免引人嫉妒。亦顯示軍方對國務院長期積壓著不滿情緒，其中最具爭議的焦點為美國對臺政策的分歧，但國務院仍維持強勢作風。

此舉，艾奇遜心知肚明。國防與外交兩大體系在遠東戰略與安全問題出現分歧，自然會在決策過程中出現一番較勁。會議之進行係由國務院主導，

³² Acheson, *op.cit.*, p.406.

杜魯門為化解尷尬，即指示晚餐後再行討論，並要求全部用餐完畢後，服務人員全部離席後才進行會議。

決策組織內某一關鍵人物影響力過大時，致影響其它部門正常功能發揮時，可能會出現較勁現象。

1950年6月24日晚上約9時(美東密蘇里州獨立市時間)，正在老家渡週末的杜魯門總統接國務卿艾奇遜電話稱：「有一個很壞的消息，北韓已經攻擊南韓。」在電話中，杜魯門表示急著返回華府，但是他們在通話後，杜魯門決定不急著趕回華府，其所以如此，有二個理由：一為北韓入侵南韓之狀況尚不明朗，在過去雙方軍事衝突時有發生；二為杜魯門個人不喜歡夜間飛行。³³

照總統預訂行程，杜魯門將在週一(華府時間26日)返回華府。此時，國務卿艾奇遜正在馬里蘭州農場渡假，國防部長詹森赴遠東考察正在回程途中。一旦總統兼程趕回華府，可能出現國務卿及國防部長均不在場之窘境。艾奇遜一再勸總統不用立即趕回華府，可能會使總統感到貼心。(個人首度閱讀艾奇遜回憶錄時即有同感)但實際上，艾奇遜可能想到，國家面臨重大外交危機，一旦總統趕回華府，唯獨國防部長與國務卿雙雙缺席，恐怕難逃輿論嚴厲批評。

25日(星期日)清晨艾奇遜再度以電話向杜魯門報告，表示朝鮮半島情況雖然嚴重，但仍請總統不必急於趕回華府，艾奇遜則在當日11時才趕回國務院。³⁴

當日早上，杜魯門一如往常探望胞弟約翰(John Vivian)，中午回到家中接獲美國駐韓大使穆西奧(John Muccio)傳送回國務院的電報：³⁵

³³ Margaret S. Truman, *op.cit.*, p.455.另外，在艾奇遜回憶錄中提及，韓戰爆發他曾主動請求杜魯門隔日再回華府，當時艾奇遜本人確實不在華府。另據杜魯門本人回憶錄自稱，平日對搭飛機較感緊張。筆者另外發現杜魯門總統任內較喜歡搭海軍軍艦出海渡假。可能原因為艦上有足夠通信與指揮設備，不必擔心令不出門。

³⁴ 艾奇遜曾獲選1949年「最佳服飾獎」(Best-Dressed Man)。媒體描述其回到國務院時稱，他依著不如過去體面，狼狽中顯示決策者對韓戰爆發之緊張表情。詳見Paige, *op.cit.*, p.110.

³⁵ Margaret S. Truman, *op.cit.*, p.456.

據美國駐韓顧問團接獲駐韓陸軍報告部分(partly)證實，今晨北韓軍隊從七個地點入侵南韓。攻擊行動係清晨四時由翁津(Ongjin)砲兵發起。六時左右，北韓步兵開始越過翁津、開城(Kaesong)及春川(Chun Chon)地區一線。據報，東海岸江陵(Kangnung)有兩棲部隊登陸……由北韓攻擊性質及狀況顯示，此為北韓對南韓之全面性攻擊。

12時35分，從艾奇遜電話報告中得知，戰爭情況並不樂觀，北韓部隊在百輛以上新型坦克為掩護部隊向南推進，北韓陸戰隊已登陸南韓東海岸七個點。北韓軍隊在坦克前導下入侵已威脅到南韓首都漢城及金浦機場。艾奇遜建議要求聯合國所有會員國召開會議以求解決。杜魯門完全同意，並授權其立即着手進行。³⁶

從總統任期與國際事務的處理經驗看，杜魯門在羅斯福總統病逝後，半夜臨危授命以副總統身份接任總統，在任期屆滿後出馬競選總統，在各方並不看好下連任總統。原本無外交經驗之杜魯門，繼羅斯福之後正逢二次大戰戰後國際重大變局，據有危機處理與磨練經驗，如希臘、土耳其與柏林危機等。正式連任總統後，在外交決策中益發顯得有信心。

在艾奇遜與杜魯門聯絡下，總統不斷掌握事件發展訊息，在初步決策中，顯然由國務院主導，尤其國卿艾奇遜以其組織上專業功能，完全掌握主動優勢，亦成了與總統聯絡唯一管道。

此時，總統同意國務卿提議，透過聯合國做為國際組織之運作，並清楚知悉遠方之朝鮮半島正爆發全面戰爭。

在戰爭爆發至正式決策前，杜魯門原本無意派遣美軍遠赴朝鮮半島作戰。³⁷但是杜魯門對中東地區安危深表憂心，如不細心處理，恐會引起大麻煩，如此，韓國可能會成為中東的希臘。於是出現一個想法，只要南韓有勇氣迎戰，美國應「給予支援」(gave something we could support)。³⁸

在對臺政策方面，韓戰前美國杜魯門政府仍相沿過去「放手」、等待「塵

³⁶ *Ibid.*, p.456.在事後，杜魯門曾以手諭贈予艾奇遜，手諭中對其快速提交聯合國處理韓戰表示肯定，並讚譽其為最偉大的外交家。可見杜魯門對其決策能力非常激賞與感謝。

³⁷ Margaret S. Truman, *op.cit.*, p.462.

³⁸ *Ibid.*, p.463.

埃落定」政策，希望用政治方式解決臺灣問題，不再給予軍事援助，並多次公開表示對臺灣並無領土或政治上企圖，對臺灣領土主權歸屬問題亦無意見。儘管軍方與國務院對臺灣戰略評估稍有不同，但是，臺灣不能為共產黨所佔領成為一致共識。

就在6月第三週(韓戰爆發前夕)，美國對臺政策出現一個有趣的變化，在美國民間出現相關臆測與謠言，稱國防部準備在記者會推翻杜魯門總統的決策，其中與美國參謀首長聯席會議主席布萊德雷有關，他在6月中即與東京麥克阿瑟將軍會談，因為麥克阿瑟將軍強烈提議臺海戰略地位的重要，美國對臺政策可能出現轉變傳言四起。為此，艾奇遜在6月23日召開記者會，重申杜魯門總統「一·五聲明」維持不變：美國將提供經濟援助給國府，但不建議給臺灣軍事裝備。³⁹

筆者認為，一旦美國政府出現「政策不變」聲明時，恐在事實上未必如此，因為韓戰後二日該公開聲明已在政策上出現公然改變。

從組織決策觀點看，有關對臺灣戰略評估，美國軍方與外交兩大系統仍在角力，其中與重量級麥克阿瑟有關，國務卿只好公開否認傳言。其中可看出兩個組織對臺灣戰略評估在觀點上的分歧。韓戰爆發(美國時間6月24日晚上六時)，國防部長詹森偕參謀首長聯席會議主席布萊德雷自遠東視察返回華府，携回麥克阿瑟援臺說帖。隔日晚上七時，杜魯門在布萊爾宮召開重要幕僚會議，詹森請布萊德雷宣讀該說帖。其要點如下：

臺灣為美國太平洋防線自阿留申群島經日本、琉球至菲律賓的一環。如在友好國家手中，戰時可扼制遠東出發攻擊之敵人航線，切斷敵人對東南亞資源之獲取。存在不友好國家之手，平時敵人可做為空軍與潛水艇基地；戰時可衝破日本、琉球、菲律賓島鏈，使臺灣成為永不沈沒的航空母艦，使其對美攻擊能力增加百分之百。現今臺灣尚未被共產黨佔據，如何防衛及其所需費用尚不明朗，本人建議授權遠東司令部立即派至到臺灣調查其政治、經濟與軍事需求，提出阻止共黨掌握臺灣之方案，做為美國對臺灣政策之基礎。⁴⁰

³⁹ Paige, *op.cit.*, p.63.顧維鈞在回憶錄中亦提到韓戰前夕艾奇遜對臺政策不變的聲明。

⁴⁰ FRUS, 1950, Vol.7, pp.161-165 & Vol.6, p.366.

在當日會議中，杜魯門刻意迴避該問題之討論，只好以先用膳做為話題轉移，對於麥克阿瑟赴臺灣調查一事則不表贊同。於是，軍方想凸顯對臺灣之戰略或軍事觀點再度受到總統及國務院貶抑。軍方與外交體系的較勁再浮出臺面，趁機表達一下組織的觀點。杜魯門總統及國務院傾向於不想與臺灣再有任何關係，對國防部的意見則刻意不加理會。

貳、會議決策過程

6月26日晚上，與會人員在布萊爾宮用餐，上了甜點後，用膳服務人員清理完畢離開後，決策會議正式開始。杜魯門在開場白時說，他要以「開放胸襟」(open mind)傾聽各位參謀人員對情況說明，希望每個人暢所欲言。他進一步說，目前，他本人並無任何定見，並指定由艾奇遜主持討論會，以求細緻了解真相。⁴¹

總統公開指定由國務卿主持會議，會議之主導權已由國務院所掌握。接著艾奇遜在會中提出國務院之五項建議草案：(一)麥克阿瑟將軍授權提供軍備給南韓；(二)美國以飛機救援美國婦孺並由仁川撤離；(三)授權空軍戰機對阻撓撤退的北韓坦克及戰機予以摧毀；(四)以上考量若有其它進一步需求，依據聯合國安全理事會決議或相關決議給予援助；(五)命令第七艦隊防止中共入侵臺灣及要求臺灣停止對大陸的海空軍軍事行動。⁴²

之後，杜魯門請各幕僚針對以上建議提出進一步意見，首先點名國防部長詹森表示意見。他表示國防部無任何在韓國作戰計畫，整日下來，國防部無特別結論，亦無建議提出(no departmental recommendations to make)。與國務院相較，國防部在會議中的表現顯得消極，一為戰場情報仍屬有限，不易形成建議；二為國務院的決策優勢已然形成，國防部及參謀首長聯席會議只好以配角自居。詹森雖兼程回國趕上參與該決策會議，但心中尚無任何腹案，各參謀首長既提不出有關軍事情況評估，亦僅僅為口頭交換意

⁴¹ Paige, *op.cit.*, p.126.

⁴² *Ibid.*, p.127.

見而已。因爲目前所得資訊實在有限，且認爲韓戰爆發對美國之戰略重要性並無任何改變。在詹森的回憶錄中提到，因開會時所準備資料不多，到了會議後段時間，杜魯門問了一些有關美軍部隊及軍事情況，以顯示總統對軍事方面有相當了解。⁴³並稱，戰爭雖已開打 33 小時，儘管大家同意事態「極端危急」，但大家僅能從片斷的資訊中去了解有限的戰況。⁴⁴

會議中國務院所提出建議與臺灣相關者爲第五項：第七艦隊應奉命防止臺灣受到攻擊，敦請國府不可對中國大陸進行攻擊。第七艦隊在必要時要防止此事發生。⁴⁵杜魯門對韓戰決策所持的原則爲：(一)訴諸聯合國力量促使北韓撤軍；(二)在決策或對外言論中避免觸怒蘇聯；(三)避免戰端擴大，尤其力求避免釀成第三次世界大戰，將戰爭界定在有限戰爭；(四)保持臺海無事，以免陷入兩面作戰窘境。韓戰爆發後第二天美國總統杜魯門就布萊爾會議決議結果，正式發表聲明：

...對南韓的攻擊顯示共產主義不僅採取顛覆手段赤化獨立國家，且進一步以武裝侵略及戰爭遂行其目的。此行動已違反聯合國安全理事會爲維護國際和平安全所發布的命令。在此情況下，一旦共黨佔領臺灣，將對太平洋地區安全及對該地區執行其合法與必要功能之美國構成直接威脅。

...爲回應該行動，本人已命令第七艦隊阻止任何對臺灣攻擊，並敦請臺灣之中華民國政府停止對中國大陸之海空軍軍事行動。第七艦隊將執行該項任務。臺灣未來地位必須靜待太平洋安全恢復、對日和約或由聯合國予以考慮。⁴⁶

此一聲明即爲美國新的對臺政策主要內涵與精神，將臺灣中立化以利美國對臺灣的處理與介入。同時，防止韓戰戰火波及其它地區。

美國於韓戰爆發時之「中立化政策」係基於：(一)中國代表權問題複雜；(二)權宜之計。即一旦與臺灣產生重要軍事關係時，與中共無涉。⁴⁷有關中

⁴³ *Ibid.*, p.128.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Acheson, *op.cit.*, p.531.

⁴⁶ Harry S. Truman, "Statement by the President on the Situation in Korea," June 27, 1950.

<http://trumanlibrary.org/publicpapers/>. *The New York Time*, June 28, 1950, p.1.

⁴⁷ 顧維鈞，《顧維鈞回憶錄》(第六卷)，頁 941。

國代表權問題，另於第六章詳論。

在第一章第四節中提過，「中立化」是大國外交政策上的運用，以協調彼此矛盾，避免相互爭奪而掩蓋住危險的政治情勢。但是，美國對國府採取中立化政策並未與任何國家(尤其是國府)協商。

美國爲了國家利益，包括：國家安全利益，國際間國家角色與領導威望，防止共黨勢力擴張，以維在兩極體系下的集團國領導地位。韓戰爆發，美國以大國姿態採取軍事手段積極介入中國事務，將臺灣中立化，其中包括：軍事中立(派出第七艦隊巡弋臺海)，政治凍結(提出臺灣地位問題)，以支撐韓戰的進行。並靜待韓戰結束後，再行處臺灣地位問題。只要臺灣不被(對美國)不友好政權所統治，不影響美國利益，至於中國未來如何發展，美國政府則靜觀其變，或由聯合國對臺灣託管，或在對日和約中解決，並希望能在適當時機與中共建交。

一、婉拒國府派兵援韓

6月27日，聯合國安理會決議籲請聯合國會員國出兵援助南韓後，國府於28日響應，願以精兵3萬3千人，飛機二十架助戰。後來爲美國政府所拒絕。⁴⁸

以美國政府婉拒國府派兵援助韓戰之決策看，原對國府印象欠佳之杜魯門總統本有意支持該提議，但事後卻婉拒了國府的美意。

從國府立場看，是否喪失了一次「反攻大陸」良機，進而造成了兩岸長期分裂呢？美國是否全然支持國府全力投入之「反攻大陸」計畫？另外，美國政府對此提議的決策爲何出現「先迎後拒」現象？其中的決策過程深值探究。

韓戰爆發，國府認爲機不可失，一爲中華民國仍爲聯合國會員國之一，且爲常任理事國。二爲藉著參與韓戰機會，伺機以軍事力量重返中國大陸。

⁴⁸ 梁敬錚，前揭書，頁212。

國府除了透過當時駐聯合國大使蔣廷黻在聯合國運作外，駐美國大使顧維鈞亦受命與蔣廷黻大使保持密切聯繫。希望國府能以聯合國會員國身分爭取派赴朝鮮半島作戰機會。

6月24日，國府駐美大使館致國務院備忘錄中提到：(一)中華民國政府可提供約33,000員適合作戰的陸軍部隊，用以逐退入侵南韓的北韓軍隊；(二)該部隊為隨時可運用之精良部隊；(三)中華民國政府將提供20架次C-46型飛機做為空運，如有必要尚可提供足量的空中掩護；如要海運部隊本國政府可提供適當的海軍掩護；(四)所有支援國軍部隊可在五日內出發。⁴⁹

中華民國政府為了參與韓戰，堪稱用心良苦。從以上條件看，國軍支援韓戰，在相關運兵作業已計畫完成，可說萬事具備只等美國政府同意。

25日布萊爾會議深夜結束前，與會人員獲國民黨政府計畫派出33,000兵力援助韓戰之消息，對於正在苦思是否要派遣美軍赴韓作戰的杜魯門言，可望解除一些負擔。對此，艾奇遜即表示個人意見，謂此舉恐引起中共干預，並認為國府地面部隊防衛臺灣較參與韓戰更為重要。於是，杜魯門指示艾奇遜在明日議會中再行討論。⁵⁰可見杜魯門仍希望國府能够成行。

杜魯門在乎韓戰與世界和平問題，對國府印象好壞似乎已不太重要，在聯合國名義下能多派一國軍隊支援韓戰，自然可增添一份力量。

翌日，早上8時30分，杜魯門召集開會，再行討論國府派兵援助南韓作戰問題，他發現與會人員興趣缺缺。艾奇遜重申此舉恐會引起中共干預，認為如果國軍派兵赴韓戰，卻要派第七艦隊去保衛臺灣，有違美國國家利益。國防部長詹森認為國軍缺乏現代化砲兵；參謀首長聯席會議主席指出一旦國軍援助南韓作戰，在缺乏運輸工具下，運送軍隊確為一大問題，且國府要即予更新裝備，亦要費時重新訓練以操作現代武器。建議可使用麥克阿瑟所指揮駐日的二個師兵力，取代國府軍隊參與韓戰。參謀首長聯席會議主席稱針對北韓武器現況，國府派兵參與韓戰助益不大。⁵¹

⁴⁹ *FRUS*, 1950, Vol.7, p.263.

⁵⁰ Margaret S. Truman, *op.cit.*, p.467. Acheson, *op.cit.*, p.536.

⁵¹ Acheson, *op.cit.*, p.537.

本案經過二次會議討論，在各幕僚主管堅持反對下，杜魯門終於接受幕僚意見，決議婉拒國軍援助南韓作戰計畫。

在組織決策過程中，原來總統傾向於同意國軍援韓計畫，但是在國務卿持反對意見，國防部長、參謀首長聯席會議主席附和國務卿下，經過兩次會議討論，總統最後終於讓步，會議決策出現逆轉。

韓戰爆發，國府原本喜出望外，大費周章準備參與韓戰，美國政府拒絕國府援韓作戰計畫，為國府始料所未及。

美國總統雖在最後勉強同意不派遣國軍參與韓戰，但在與會幕僚會議中，艾奇遜所持反對意見認為國軍參與韓戰會引發中共參戰之疑慮。但從事後發展看，國軍未參與韓戰，中共卻反而出兵參戰，可說不幸而言中。

前面提到，在布萊爾決策會議之初，杜魯門與國務院間出現雙方各持己見現象。有關國軍援助南韓作戰計畫，杜魯門對聯合國運作寄望甚大，甚至在臺灣地位處理上，會議中曾打斷艾奇遜發言，要求另外加入「對日和約」之選項。⁵²但是國軍援助南韓作戰建議案，軍方難得附和國務院，立場一致而明確，總統在最後尊重與會決策幕僚意見，不再堅持己見。

美國政府婉拒國府派兵援助韓戰，在組織決策下，總統完全尊重國防部與國務院的意見，在首次會議中，國防部與國務院均提出意見，不表支持，杜魯門仍未放棄希望，指示明日再議。在第二日的會議中，國防部與國務院依然提出反對意見，此案終被否決。此為組織模式決策的結果。

杜魯門所以改變原意婉拒國府派兵援韓計畫，並接受與會重要幕僚的意見與建議，其中的變化筆者認為有下列因素所促成：(一)一旦國軍參戰，是否會使蘇聯隨之出兵加入韓戰，或使其提供更多軍事援助給北韓，甚至釀成第三次世界大戰，杜魯門的考慮傾向保守而慎重；(二)美國政府在中立化政策下，將臺灣與韓戰脫鉤，在討論之餘，國務院不表示同意，實際上即將國府與韓戰予以切割，不希望與國府有任何糾葛，認為國府不宜再有任何國際角色，避免引起國內政治紛擾，更難以支持國軍反攻大陸；(三)決策

⁵² "The outbreak of hostilities in Korea; response of the Unites States and the United Nations to events in Korea, Jun 24-30, 1950," *FRUS*, 1950, Vol.2, p.158.

後之執行甚為重要，幕僚所提出諸多問題，如運送國軍至朝鮮半島問題，可能引發國內批評等問題，如未獲解決，不如打消原議；(四)有關國軍部隊欠缺精良砲兵的說法，因杜魯門曾在砲兵部隊服役，此一說法對曾經擔任過砲兵軍官的杜魯門確實具有說服力。

另外有外在因素方面，臺灣內部先行披露派國軍援助南韓作戰消息，已違背先前的約定。有可能造成美國政府組織部門困擾。主要原因為在當時我國對國際事務，尤其對美國之政策動向在認知上出現差距。韓戰爆發前夕，駐日麥克阿瑟派前美軍太平洋艦隊柯克海軍上將去要求蔣中正派中國軍隊前往南韓，蔣中正指派周至柔將軍進行會商，兩人開始糾纏許多細節問題。蔣中正希爭取一些服裝、武器與補給，但為柯克將軍所拒絕。⁵³

於此，筆者想提出一個假設性問題，如果杜魯門不顧幕僚意見，堅持己見並同意國府參與韓戰，國府是否能如願藉機揮師反攻大陸？

就以事後的發展看，麥克阿瑟將軍在韓戰危急之際，再度請求美國政府同意與共軍作戰具有豐富經驗之國軍參戰，嚴重衝擊杜魯門總統中立化政策，最後遭到杜魯門解職。在戰況吃緊下，麥克阿瑟重提國軍援韓作戰計畫，雖非構成麥克阿瑟解職主因，但確有重大影響。

筆者認為，即使國軍投入韓戰，在中立化政策與有限戰爭原則下，即使在朝鮮半島美軍部隊，其轟炸鴨綠江大橋行動尚且受到美國政府約束，國軍如有機會進行反攻大陸，其軍事行動勢必難以跨越鴨綠江。如此看來，在中立化政策下並不存在國府反攻大陸問題。⁵⁴

布萊爾會議最後否決了國府援助南韓作戰計畫，並非會議決策的最大重點。然而，從杜魯門肯定艾奇遜處理韓戰有功的手諭得知，⁵⁵杜魯門一直想

⁵³ 《顧維鈞回憶錄》(第八分冊)，頁 80。

⁵⁴ 蔣中正親信董顯光赴美訪問見哥倫比亞大學校長艾森豪，艾森豪告之解決臺灣問題最好的辦法是使臺灣成爲一個獨立國家。董顯光表示不同意，並告之艾森豪，該計畫中國人民和臺灣或大陸政府均無法接受。艾森豪則表示國府一旦「光復大陸」則意味著美國與蘇聯打戰。此事於 1950 年 6 月間董顯光再度訪問美國時見顧維鈞大使所透露。詳見《顧維鈞回憶錄》(第八分冊)，頁 426。可見中華民國政府以「光復大陸」爲國家神聖目標不容於當時美國政策。

⁵⁵ Acheson, *op.cit.*, p.540.

多一國參與韓戰可多增添一分力量，在國防部與國務院主管的專業立場堅持下，不得不同意他們的意見。美國政府婉拒國府援助南韓作戰計畫，該決策結果對國府可視為一項打擊，因為：(一)中華民國為聯合國會員國，在聯合國旗號下，責無旁貸；(二)國府自認為在軍事與政治上反共經驗富豐，面對亞洲動盪，捨我其誰；(三)朝鮮半島緊接中國東北，必要時可趁機反攻大陸，機不可失。國府對該決策之不滿反應則無庸置疑。有關聯合國參與韓戰的決策，美國扮演相當要的角色，可見到國際政治現實與殘酷。自此國府在聯合國的影響力及國際地位更形勢微。

二、決策能力與結果

杜魯門在「六·二七聲明」中幾乎採取艾奇遜在會議中所有建議。在杜魯門個人喜好與國家對外決策中，艾奇遜頗受倚重，其所領導的國務院在決策時舉足輕重。換言之，在組織決策過程中，艾奇遜掌握了優勢，其處理能力相當突出，此時，軍方或其它組織只有相機予以配合。

國務院與國務卿在本次決策會議中，在處理能力卓著且具有決策優勢，軍方更清楚了解國務院在決策中的角色與地位。但基於榮譽感軍方仍努力以赴，在之後相關決策中勇於提出自己看法。

派出第七艦隊構想早在5月30日及6月9日魯斯克向艾奇遜兩度提出「臺灣中立化」方案完成決策選項，並主張由第七艦隊進駐臺灣海峽，阻止中共軍隊解放臺灣。⁵⁶

國務院決策能力與優勢遠超過國防及參謀首長聯席會議。在總統主持的決策會議議程中，由艾奇遜主導會議進行，其影響力最大，決策結果自然受到影響。

1950年7月19日，杜魯門曾下手諭給艾奇遜做為備忘：

⁵⁶ FRUS, 1950, Vol.7, pp.314-316, 347-351.

...6月24、25日貴官提議聯合國安理會儘快召開會議並通報本人。如未能快速處理美國只有單獨參與韓戰。週日晚布萊爾宮會議的決策係你在前一晚所採取正確行動的結果。事後發展結果顯示，貴官係一位偉大的國務卿及外交官。⁵⁷

杜魯門總統對艾奇遜語多肯定與感謝。代表國務院組織功能獲得充分發揮，在決策後行動亦能有效執行。杜魯門總統在滿意之餘予以慰勉，艾奇遜則引以為傲，並在個人著作中引述該手諭內容。

從組織決策能力表現看，杜魯門對國務院的功能表示肯定，對國務卿的領導能力亦表信賴與激賞。

吾人回顧並檢視韓戰初期的重大決策會議，可知杜魯門內心一直看重國務院的建議。

就美國政府而言，相較於美國對韓戰的重要決策，對國府擬派兵援韓作戰建議之決策卻顯得不足為道。儘管國府頗費心思地準備，認為機不可失，在中立化政策下，美國政府於決策認知上希望不再與國府有任何牽扯，並預防中共與蘇聯出兵，在決策目標上，採取政治凍結方式，不希望國府有任何國際角色，自然會拒絕國府之派兵援助韓戰建議。其最後目的在消極地等待塵埃落定。

本節驗證的結果，符合以下假設：

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。

⁵⁷ Acheson, *op.cit.*, p.540.事實上，據當時主管聯合業務之助理國務卿希克森(John D.Hickerson)口述歷史顯示，韓戰爆發他正好在國務院，曾與魯斯克會談，彼此認為聯合國應有行動，即電國務卿建議轉呈總統並獲杜魯門同意執行。見 Oral History Interview with John D. Hickerson by Richard D. McKinzie, November 10, 1972, <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/hickerson.htm>. 韓戰爆發美國對聯合國建議案形成過程杜魯門未必知之甚詳，但國務院組織能力實際上已獲總統肯定。

第三節 小結

本章以組織模式對韓戰爆發後，杜魯門政府對臺政策調整與轉變之形成加以分析。主要內容為「六·二七聲明」中涉及美國對臺政策，日後美國政府稱為臺海「中立化」政策，該政策歷經韓戰影響，受到不少挑戰，直至 1953 年艾森豪總統上任後才予以解除。

中立化政策使劍拔弩張之臺海情勢暫獲穩定，毛澤東與蔣中正生前均未能實現中國統一心願。至今兩岸官方仍不接觸，唯民間與經貿可維持往來。

以外交政策之決策分析看，在中立化政策下婉拒國軍派兵援助南韓作戰計畫，第七艦隊巡弋臺海等決策，國家安全會議，中央情報局，參謀首長聯席會議等單位參與其中。布萊爾會議中，國務院居主導地位，尤其國務卿所提建議案幾乎全部獲得採納。婉拒國軍援韓作戰計畫之決策，為組織模式下決策結果。在決策過程中國務院對決策具有主導優勢，因此，國務院最具有決策影響力，決策結果受到國務院的影響甚大。

杜魯門政府對臺政策因韓戰爆發與美國國家利益而調整，一改過去「放手政策」，「等待塵埃落定」對國府視同放棄之政策，採取以軍事手段介入的政策。

隨著韓戰、兩岸及國際形勢演變，尤其在 1950 年 10 月間中共決定派「人民志願軍」進入朝鮮半島援助北韓作戰，大大改變了美國政府對臺政策。

從組織模式檢視美國對臺政策的決策，可清楚了解美國政策與思維。韓戰實為一個重大影響因素。在杜魯門對艾奇遜倚重下，充分尊重國務院之建議。而國務院的主導權較大，其對決策影響力亦較大。

從組織模式看中立化政策的決策過程，平日國務院在對外政策的決策中，一向具有一定的優勢地位。在決策前後國務院一直取得主導地位，國務卿獲杜魯門總統充分信任。在決策會議時，國務卿所提建議除加入對日和約處理臺灣未來地位外，幾乎全盤通過形成決策，並由杜魯門總統公開發表聲明，成為中立化政策的主軸。

杜魯門原本有意接受國府派兵參與韓戰，經過兩次決策會議後，杜魯門

放棄原來決定，拒絕了國府派兵建議。其過程為軍方重要幕僚長，國防部長及參謀首長聯席會議主席一致附和國務卿意見。先後兩次會議決策的結果，使總統不再堅持己見。

從杜魯門決策風格看，在韓戰初期布萊爾會議之杜魯門經過兩次討論最後全然接受國防部與國務院意見，為杜魯門強勢決策風格中極為少見現象。筆者認為此一決策為相當典型的組織模式之決策。

從組織模式看，有關杜魯門政府拒絕國府派兵援助南韓作戰原因，中國大陸學者郝雨凡認為，「杜魯門不僅不願意擴大戰爭，而且對國民黨軍隊毫不信任。」⁵⁸

筆者認為前者為真，後者則有待商榷。假定杜魯門對國軍不信任，他大可逕予否決，根本不用再三討論。從決策過程加以檢視，該決策結果係軍方與國務院幕僚主管以專業立場，經過兩次會議討論後才做成決策。筆者以為，即使杜魯門對國民黨軍隊不信任，亦非構成被否決的主因。從組織模式的決策過程看至為清楚。

本章就中立化政策決策形成過程中，以美國政府婉拒國府派兵援助南韓作戰計畫為案例，從檢證中對以下假設獲得驗證：

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。

⁵⁸ 郝雨凡，前揭書，頁 50。