

## 第七章 理論運用與檢討

研究國際政治目的在累積系統知識以敘述、預測國際政治現象。本論文所指理論係與國際政治現象相關之經驗理論，其中涉及外交政策，包括：決策者、決策過程、外交政策執行手段及國際體系等。

如第二章所述，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)美國政府對臺政策如何由韓戰前消極政策轉變為積極介入政策，對其決策過程加以研究，並探討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。筆者透過相關理論研討與分析，抽理出假設，對韓戰期間美對臺政策之相關案例加以驗證以求得結論。

筆者從國際體系理論、組織理論及決策理論等結合艾理遜決策理論三個模式(理性模式、組織模式及政府政治模式)演繹出四項所需之假設，分別對第四、五、六章中之假設加以驗證(如附表 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)，從中對韓戰初期美國臺灣中立化政策的決策過程加以討論。

本章在第一、二節對假設與案例驗證、相關理論檢討分別論述，並提出解釋或建議。

### 第一節 驗證結果與檢討

本論文以韓戰初期美國對臺中立化政策為研究對象，分別以艾理遜三個決策模式來檢視該政策決策過程，並對所推演出的假設予以驗證。

艾理遜在其代表性著作《決策的本質：古巴危機的詮釋》一書中，以古巴危機處理決策模式做個案分析。其決策模式為：理性模式、組織模式及政府政治模式。

從決策的國內外情境、美蘇戰爭可能性、國家安全威脅評估、決策目標等相關因素看，筆者試以艾里遜對古巴危機決策研究用於韓戰期間美國中

立化政策之決策研究。<sup>1</sup>

前面第四、五、六章已經分別從三個模式檢視美國中立化政策決策過程，此為艾里遜在該著作中所未曾提出分析者。

韓戰爆發，美國總統召集各重要幕僚開會決策，決策結果與臺灣關係最為密切者莫過於「六·二七聲明」，其中包括：派遣第七艦隊赴臺灣海峽執行中立化任務；提出臺灣未來地位問題及其解決方向；有關國府提議派遣國軍援助南韓作戰計畫最後為杜魯門所否決，基於對中華民國外交敏感性，美國政府雖未將該決策列入聲明中，然而與中立化政策相關且對日後影響深遠，一併列入討論。

「六·二七聲明」發表後，杜魯門政府陸續做出一些相關決策，如美國政府官員對有關臺灣之公開談話或外交談判上的文獻等，使中立化政策內涵日趨完整。從決策過程與結果看，該聲明所提出涉及臺灣部分即為美國新政策主要方向，美國稱為：「臺灣『中立化』」。

韓戰發生後，美國政府對臺政策及態度上產生重大改變，本論文分別以第七艦隊巡弋臺海、婉拒國軍援韓作戰計畫及提出臺灣地位問題三個案例，就中立化政策決策過程，分別運用三個決策模式對加以解釋，並分別對相關理論所推出的假設對三個案例加以驗證。

本論文所選擇案例有三：(一)派遣第七艦隊巡弋臺海；(二)婉拒國軍援韓作戰計畫；(三)提出臺灣地位問題。筆者所以採取以上三項做為驗證案例主要理由為，布萊爾會議中涉及臺灣中立化政策者，以該三項決策結果對臺灣甚至遠東的影響最大，有必要從決策過程加以研究，對未來美國外交決策了解有所助益。

該三項決策對臺灣具有重大影響為：(一)第七艦隊派遣固然有助於緩和緊張的臺海局勢，暫時扼阻中共「解放臺灣」行動，中國分裂至今雙方官

---

<sup>1</sup> 韓戰為冷戰期間重要危機，一般認為冷戰啟始於1947年，冷戰期間有二次緊張高峰期：(一)1948年至1954年間之中歐對立，韓戰及臺海危機；(二)1958年至1963年間臺海緊張情勢重現，中歐局勢及古巴危機。詳見Richard Ned Lebow & Thomas Risse-Kappen, *International Relations Theory and the End of the Cold War*(New York: Columbia University Press, 1995), p.7.

方仍不往來。美國對華政策由介入國共內戰至放棄國府，韓戰爆發後復介入中國事務，迄今未曾中斷。(二)婉拒國軍援韓作戰計畫，美國政府希望完全阻絕國府國際關係，使國府在聯合國軍不再具有任何角色與地位，致使國府喪失可能藉機反攻大陸行動及統一中國機會。(三)美國政府提出臺灣地位問題及解決方向，嚴重斷傷中華民國主權，近年來我政府對外國際空間受限，統獨議題影響國家共識建立，實受到該決策結果之影響。相關驗證結果說明如下：

第四章從理性決策看美國中立化政策的決策過程，其假設(H1A)為：在兩極國際體系下，大國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利益。

在兩極國際體系下，集團內成員國整體戰略價值往往取決於對該領導國之認知。其意義為，第二次大戰後冷戰時期，國際體系形成兩極對抗，美蘇兩大超強位居領導國地位，其對抗關係隨韓戰爆發而更趨嚴峻。尤其，美國政府以軍事手段介入臺灣之際，同時公開提出臺灣地位問題，此為美國政府為了維護國家利益，精細地權衡利弊得失後所採取重要措施，如此可形成有利情況，蘇聯不致因此對美國怒目相向，且美國並不見得希望發生第三次世界大戰，在雙方相互克制下，世界大戰得以倖免。然而，在國際體系下，各集團成員國以領導國(美國與蘇聯)馬首是瞻，各擁其主，往往以該領導國之戰略價值評估與認知為主。但是，美國在其決策認知與評估中，加入自己國家利益考量則無庸置疑。韓戰爆發美國對臺政策出現調整現象，因此，「六·二七聲明」成為中立化政策張本。

美國政府在決策認知上認為，臺灣對美國具有戰略利益，一旦淪陷在與美國不友好政權統治之下，對美國構成國家安全利益威脅，甚至影響美國之國際角色。美國政府為了國家利益，派遣第七艦隊做為介入中華民國的軍事手段，使臺灣軍事中立，政治凍結，不致引發國際政治困擾，有利於中立化政策之執行，更有利於韓戰之遂行。

韓戰爆發，美國決定派兵參與韓戰，因為美國認為自己國家安全受到威脅，不僅東北亞的朝鮮半島、日本與琉球群島等直接受到安全威脅，共黨

企圖赤化臺灣、菲律賓及中南半島等地區日益積極。臺灣安全不保足以損及對美國國家利益，包括國家安全利益、國際威望，尤其一旦臺灣淪陷，對其國際威望將是一大重挫，因此，美國政府不得不正視臺灣安全。

韓戰爆發，臺灣安全首當其衝，美國政府認為，不能使臺灣淪陷在與美國不友好國家手中，成為美國政府的唯一選項。至於中華民國政府是否繼續存在則不重要，甚至不想再與蔣中正打交道。對決策者而言，臺灣具有戰略價值與國家安全利益成為決策時的主要考量。

從總統個人利益及其認知上看，杜魯門認為第二次世界大戰的發生係對侵略者姑息的結果，因此杜魯門對韓戰採取強硬立場。

原美國杜魯門政府的消極對臺政策，經韓戰爆發而改為積極介入政策，以民主自由陣營領導國自居的美國，在多方權衡國家利害得失下，不容於臺灣淪陷共黨統治，採取軍事介入手段，一方面防止臺海戰爭發生，一方面可支持朝鮮半島作戰。一旦形成介入事實，美國仍可掌握國際主導地位，可爭取到國家最大利益。

從以上論述，符合本章第一個假設，在兩極國際體系下，大國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利益。

第四章第二項假設(H1B)為：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。

中國大陸淪陷，亞洲動盪不安，韓戰爆發，美國亞洲政策更是成為美國國內討論的焦點。對於美國人民言，韓戰爆發代表美國遠東外交政策再度挫敗，使原本中國大陸淪陷之國會不滿情緒再度升高，杜魯門遠東政策幾乎成了共和黨議員攻擊的箭靶。當時人民對總統領導之滿意度下滑，美國如不再採取有效措施以對，恐難以抵擋強大的國內民意壓力。

在首次布萊爾決策會議中戰場情報有限，國務卿艾奇遜表示：「即使事情不成也得做一些事」(to do something even if the effort were not successful)。<sup>2</sup>韓戰爆發，面對持續挫敗的遠東政策，對決策結果與執行並無十足把握，然而，

---

<sup>2</sup> FRUS, 1950, Vol 2, p.182.

在國內輿論與民意壓力下，政府在決策上不能沒有任何行動。另外，任何有關對外聲明中，凡涉及臺灣者盡可能低調以對，以免引起國內更多不滿。

美國政府認為臺灣的安全足以影響美國國家安全利益，未獲聯合國同意，亦未曾與任何其他國家協商，直接派出第七艦隊強行介入臺海，以維護自己的國家利益。符合本章第二項假設(H1B)，主要決策者(總統)在面對國內政治壓力下，愈引起國會或輿論的注意則愈傾向於以內政考量處理。

第五章從組織決策模式看美國對臺灣中立化政策決策過程，其假設(H2)為：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。

本章以美國政府拒絕國府派兵援助南韓為案例加以驗證，本案例係組織模式之決策結果。杜魯門總統原有意希望國府派兵援助南韓，因國防部長、參謀首長聯席會議主席及國務卿不表同意，經二次會議討論，決策組織仍堅持原有立場，發揮了組織決策影響力，杜魯門終於順應組織建議否決了該案。以杜魯門平日強硬的決策風格看，在組織力量充分發揮下，杜魯門展現出相當尊重的態度。

國務院在決策之初，國防部與國務院曾出現較勁的現象，但國務院在處理政策能力較其它部門來得突出，其它部門只能位居配角，國務院對決策領導人(總統)的影響力則較大。

在決策過程中，杜魯門適時交由國務卿主持會議，國務院掌握了決策優勢，掌握了決策會議主導權，由於國務院不想再與國府有任何糾葛，不希望國府有任何國際角色，在組織決策中發揮主導力量，直接影響了美國杜魯門政府的決策。尤其在決策會議中國務卿的提案幾乎全部通過，表現出決策能力與優勢，其它部門只有配合的份。經驗證後符合本章假設：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。

第六章從政府政治模式看韓戰期間美國對臺中立化政策，其假設(H3)為：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。同時，以杜魯門政府提出臺灣地位問題做為驗證案例。

韓戰爆發，在兩極體系下，美國為了國家利益，一改過去消極地對臺政

策為積極介入政策。韓戰爆發，提出臺灣地位問題在謀求有利於美國介入環境，以免滋生國際困擾，同時支撐韓戰進行。國務卿艾奇遜在決策會議中建議總統命令第七艦隊開往臺灣，建議麥克阿瑟不要訪問臺灣，並直言美國政府「不應與蔣中正走太近」，未來臺灣地位問題之解決，除了靜待太平洋安全恢復，聯合國予以考慮外，杜魯門在會議中對艾奇遜發言予以打斷，要求加入「對日和約」之選項。<sup>3</sup>

有關臺灣地位問題，包括未來解決臺灣地位問題的方向，決策參與者主要為杜魯門與艾奇遜，其中並以杜勒斯為總統特使進行協商。麥克阿瑟訪問臺灣後，指派哈里曼為特使向其說明美國對臺政策。以上決策係藉由行動管道加以執行。

韓戰發生，美國政府將臺灣中立化，同時提出臺灣地位問題，此一決策事涉重大政治議題。美國不應與蔣中正有親近關係為美國既定政策，該立場國務卿與杜魯門總統相同。在決策過程中，決策參與者包括國務卿、國防部長及軍事幕僚在重大政治考量下，調整自己立場，並相機配合總統的觀點。

本章以臺灣地位問題提出為案例加以驗證，符合了假設，決策參與者一旦涉及重大政治考量，會調整自己立場或配合領導人觀點。

總括而言，在中立化政策下，第七艦隊派遣目標為軍事中立，拒絕國軍援韓作戰與提出臺灣地位問題之目標在於凍結國府政治地位，以利美國軍事手段介入臺海。最終目的在維護美國國家利益。經過驗證結果與假設相符合。亦符合本論文的主旨：韓戰爆發，美國為維護國家利益，對臺政策由放手政策調整為介入政策。有關美國中立化政策決策結構與模式分析如附表 7-2。

筆者綜合整理有關決策理論與決策過程，將中立化政策決策過程，以決策結構圖加以分析，如附圖 7-1，其中包括：(一)決策情境；(二)決策組織；(三)決策(參與)者；(四)決策經過及(五)決策結果。茲分述如下：

---

<sup>3</sup> FRUS, 1950, Vol.7, p.158.

(一)決策情境方面：包括國內外環境因素、戰略評估、國家利益與角色及決策者認知等。就以當時國際體系看，美蘇兩大陣營對抗嚴重，美國所能選擇方案有限，尤其在中國大陸淪陷後，遠東戰火再起，相關決策者在一般認知上以為：阻止共黨擴張，對侵略者不再予以姑息。甚至有與蘇聯不惜一戰準備。但是在韓戰軍事戰略上採取有限戰爭，因此，美國政府在行動上仍步步為營。在戰略評估、國家利益及國家威望的考量下，決策目標甚為明確，共識與決策易於形成。有關第七艦隊派遣與提出臺灣地位問題之決策，在決策情境上並無明顯不同，因事涉其他國家之敏感性主權議題，在決策過程概由國務院與總統主導，國防部則位居配合角色。對於是否同意國府派兵援助南韓在決策上，經過二次會議討論，在總統尊重幕僚主管意見下，最後決策結果則加以否決。

韓戰爆發當晚，美國國務院駐日代理政治顧問塞巴德(William Sebald)由東京拍發電報向國務院報告，謂韓戰將會引起一連串災難事件，足以釀成世界大戰，建議聯合國安理會在五大理事國加回應。<sup>4</sup>對於國府主動提議要派兵援助南韓一事，杜魯門深知中華民國為聯合國之會員國，儘管杜魯門對蔣中正素無好感，但在個人認知上仍受到第二次大戰影響，認為聯合國派部隊至朝鮮半島作戰為「制止侵略」之國際正義行動，對此樂觀其成。對此筆者認為總統與幕僚主管之間在決策認知稍有差異，前者以聯合國格局做為決策思維，後者則以避免日後繁複作業及可能衍生與國府糾葛關係做為考量。然而，在決策過程杜魯門顯得相當尊重幕意見，此與其它二項決策之強勢作風迥然不同，值得一提。尤其在第二日會議中，艾奇遜強烈建議反對，他對蔣中正想擴大戰爭以爭取反攻大陸機會心知肚明，此與美國將韓戰視為有限戰爭迥然不同。<sup>5</sup>總統雖在國際正義與國家利益衡量下所做出理性決策。但在最後仍尊重決策組織原所堅持意見，

<sup>4</sup> FRUS, 1950, Vol.7, p.140.

<sup>5</sup> David Halberstam, *The Coldest Winter: America and Korean War* (New York: Hyperion, 2007), p.96.

終於否決了國軍援助南韓作戰計畫。

- (二)決策組織方面：綜觀中立化政策決策對組織運用情形，國務院受到倚重最深，其它相關決策組織幾乎成了配角。在水平互動關係上，國務院與國防部素有嫌隙，尤其在中國大陸赤化至韓戰前，雙方對臺灣戰略價值評估與態度相去甚遠。國防部對美國「國家威望」之國際領導力念茲在茲，認為臺灣對美國具有戰略價值，國務院認為對臺灣可以政治途徑解決，且一直想與中共政權建立關係。韓戰前夕雙方對臺灣決策認知分歧日漸縮小。在上下(垂直)關係中，從韓戰爆發開始，國務院始終居於組織優勢地位，杜魯門總統對國務卿更是寄以厚望，國務院表現突出。杜魯門在日後書寫備忘手諭給國務卿表示滿意與致謝，亦代表總統對國務院決策功能與表現的肯定。
- (三)決策(參與)者方面：杜魯門在決策風格上，尚能尊重各幕僚意見或建言，儘管他在韓戰前已累積不少國際事務經驗，在決策時能放空自我，用心聽取相關重要幕僚建言。在中立化政策決策中布萊爾會議成員為決策會議中固定班底，素有「布萊爾集團」之稱(決策主管及幕僚人員，詳如第四章附表 4-1)。在決策者當中以艾奇遜最具影響力，於公於私皆然，從正式與非正式決策管道看，國務卿艾奇遜確為一靈魂人物。但總統仍具有最後決策權，就以臺灣中立化政策的決策過程看，杜魯門透過總統權力與說服力快速地達到決策結果，尤其在理性模式與政府政治模式決策中，對中立化政策的行動管道為：為使麥克阿瑟了解杜魯門總統之遠東政策，尤其對中立化政策有所了解，消除對麥克阿瑟訪問臺灣所產生後續效應，杜魯門指派哈里曼前往日本會見麥克阿瑟。另外，身為杜魯門總統特使的杜勒斯穿梭於美國、日本與中華民國間推動對日和約簽約行程。
- (四)決策經過方面：有關決策經過可分成決策會議前的基調，決策會議中的氣氛及互動關係等。在布萊爾決策會議中，以首日決策最重要，因為與中立化政策相關決策(否決國府派兵援韓計畫在第二日會議才形成決策)幾乎全部在該會議中拍板定案。會議前，對美國派兵介

入韓戰似已形成共識，杜魯門特別指定由國務卿主持會議，議程則由國務院掌控，國務院在議事與決策影響力較大。在會議氣氛方面，面對韓戰國防部與國務院在國家重大利益考量下，未出現重大歧見。軍方之海軍代表對國務院派遣第七艦提議無意見，顯示軍方全力配合外交作為，於是國務院成為決策主角，軍方反而成了配角。筆者認為，在韓戰前數週各重要幕僚在對臺政策上已漸趨一致，然而，在決策過程中，總統召開首次決策會議開始，國防部長詹森即要求甫從遠東考察回國之布萊德雷宣讀一份由麥克阿瑟提出的報告，在觀點上強調防止共黨侵佔臺灣的重要。<sup>6</sup>軍方則希望藉機引起總統重視。國防部與國務院出現較勁係過去所累積不滿情緒的一項反應，亦為軍文衝突一項寫照。艾奇遜回憶錄中顯示當時「國防部長在對我開砲」，<sup>7</sup>可見會議前較勁氣氛濃厚。幸好會議進行在杜魯門指示晚餐後再行討論，化解了雙方尷尬場面。軍方與國務院對臺灣看法出現分歧，韓戰爆發雖然雙方在看法上差距日漸變小，但在政治模式中的較勁與拔河現象仍不可免。

除此之外，在決策會議過程中少有劍拔弩張的論戰，可見各幕僚間，不論個人或組織共識仍居多，分歧意見則較少，自然易於形成決策。尤其，1950年3月間，魯斯克出任國務院遠東事務助理國務卿，他一上任即暗示要遏制共產主義擴張，認為臺灣具有重要性。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，主張由第七艦隊進駐臺灣海峽，阻止中共軍隊解放臺灣。從組織模式看，在國務院正式決策前已經有了腹案，該案可視為足以影響決策結果的會前基調。

(五)決策結果方面：從決策過程看結果，幾乎與國務院在會中所提建議案相同，除派遣第七艦隊與提出臺灣地位問題之決策外，國府派兵援助南韓作戰案出現逆轉，係在幕僚堅持反對下，最後總統從善如

<sup>6</sup> FRUS, 1950, Vol.7, p.157.

<sup>7</sup> Dean Acheson, *President at the Creation: My Years in the State Department*, p.406.

流予以否決。提出臺灣地位問題方面，決策過程與結果一致，唯在解決問題方向上，會議中總統特別要求加入「對日和約簽約」一項。面對高度政治性議題，國務院在決策中雖居主導地位，但對總統的要求只有接受的份，更遑論其它決策者。

綜合看來，決策中的幕僚建議與決策結果差異並不大，其主要建議來自國務院之手。決策參與者中具最具影響力者非艾奇遜莫屬，後決策權者為杜魯門總統。就決策建議與決策結果看，除國軍援韓作戰計畫為國務院與軍方重要幕僚強力阻擋外，大都照著國務院建議做成最後決策，在對臺灣未來地位處理上唯一增加者為「對日和約」之選項。

韓戰爆發，美國政府對臺中立化政策之決策涉及軍事與外交層面，本論文從艾理遜決策理論檢視中立化政策決策的過程，可了解其決策過程的各項影響因素，更可從中探知決策認知與考慮因素。

總體來看，美國面對較預估時間提前爆發的韓戰，在情況危急中倉促做出決策，雖然在決策之初戰場情報來源有限，但在兩極體系下，國際間政治與軍事對抗關係明確，平日美國國家戰略方向已告確定，因此，在國際體系下採取適當措施，以維護自己國家利益。

就決策結果言，大致符合其決策目標與期望。第七艦隊隨韓戰停火撤離臺海。韓戰期間國府雖對中立化政策公開表示同意，但仍不斷提出「外島衝突下之防衛」、「兩國軍事聯絡」問題加以回應，對中立化政策形成挑戰。

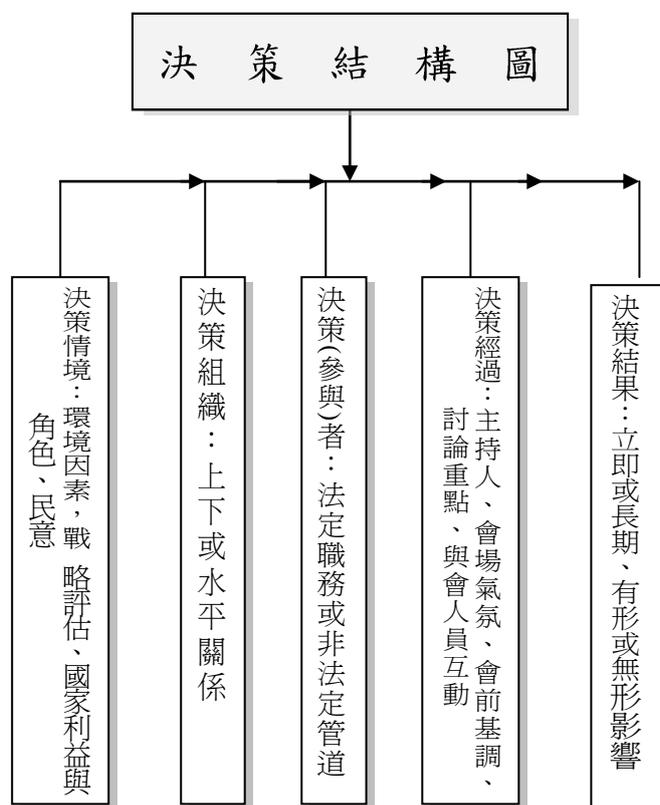
就決策之各項抉擇可能產生副作用看，在決策時美國政府顯然未詳加評估。換言之，在決策形成後續執行之評估顯有不足。如對臺灣介入行動未經聯合國同意，亦未事先與相關國家協商，顯示國際強權強行介入他國之事實。

拒絕國府派兵援韓作戰後，雖阻絕了國府的國際空間與國際角色，國府喪失了反攻大陸良機，但中共參與韓戰後，美國政府面對強大民意與輿論壓力，日後才將國府視為反共力量的一部分，並不斷改善與國府外交關係，

甚至在韓戰後與國府正式建交，並建立軍事同盟關係，此與韓戰前之政策相對比，不可同而語。此一國際情勢演變為美國決策當時所未能預料。對國府而言，可說失之東隅收之桑榆。唯提出臺灣地位問題對國府主權及國際地位無疑是一項打擊，此後，國府國際地位大不如昔，日後形成聯合國中國代表權爭奪戰，邦交國數目日減。

美國的決策思維係以國家利益出發，即使高舉「維護民主自由」旗幟，亦以維護美國的國家利益---國際威望為目標。換言之，韓戰爆發美國為維護國家利益，對臺灣由放手政策調整為介入政策。

附圖 7-1



筆者繪製

## 第二節 理論檢討與建議

如第二章所述，理論主要功能在解釋特定現象，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，我們可藉此比較不同學科研究結果，甚至可提供藉以衡量政策的標準，國家外交政策的理論亦不例外。

理論可將複雜的事實變為概念，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，有利於概念化分類。理論可提供假設，它與定律的作用形成一個循環：理論提供假設(定律的雛形)，假設一旦獲得證實可成為定律，定律可用來驗證或修正理論。由於大多數問題或現象無法由實驗去查證以證明假設，因此，檢驗假設為因果關係建立的指標。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，檢視如何由韓戰前之消極態度轉為積極介入政策，對該政策的決策過程加以探究，並研究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。筆者透過理論研討與分析，抽理出假設，對韓戰期間美對臺政策之相關案例加以驗證。另外，模式可對真實世界作一種簡化的呈現，它可以如具體的實物如飛機模型等；它亦可以一種圖表來顯示抽象的事物。模式的功用在於可簡化並澄清吾人對政策決策過程之思考；確定在決策時的重要問題所在；亦可提供解釋並預測其後果。

### 壹、對艾理遜決策理論檢討

面對相關多元理論發展，吾人應就研究個案中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。當理論能解釋個案的範圍愈廣泛則解釋力愈強，為較佳的理論。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 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。

決策為國家面對外交事務決策或危機處理時，所採取行動或一連串行動的過程，艾理遜的決策理論可提供解釋及預測功能。<sup>9</sup>

模式不僅可做為推論標準，藉此可從國際政治中推論出結果，可成為政府政治運作方式之理論，模式雖然簡化驗證關係，但不容忽視其效用。<sup>10</sup>艾理遜認為模式運用有三個前提：(一)對外交事務及決策者之專業分析，在思考軍事及外交政策問題時，大部分所隱含概念模式具有思想內涵意義；(二)大部分分析者對政府行為的解釋及預測稱之為理性模式；(三)組織模式與政府政治模式可互相為用，可進一步提供做為解釋與預測的基礎。<sup>11</sup>本論文研究架構大致符合以上三項前提。

艾理遜的決策理論適用於軍事及外交決策之解釋與預測。其中理性模式可做為宏觀的解釋與預測。組織模式及政府政治模式可針對性質做選擇性的模式分析與預測。過去，在組織行為模式及政府政治模式在運用上可能產生分類的問題，學者曾提出批評。<sup>12</sup>針對過去的批評艾理遜在 1999 年《決策本質》著作中做出以上回應。

本論文研究結果對模式功能檢討如下：(一)透過決策環境(國內輿論與民意、國際體系等)之影響與評估，決策者的認知與思維，決策過程與結果相互參照，可簡化並澄清美國政府對中立化政策決策過程之思考。(二)從中立化政策之決策目標與目的看，韓戰之影響因素及美國在國家安全及國際威望等考量，足以凸顯該問題對美國的重要。(三)在預測方面，就中立化政策決策全部過程看，有些困難，但筆者認為，在已公開的國家戰略與重大政策方向可看出決策的環境，從美國總統平日決策風格與對組織或個人運用大致可窺知其決策方向，如能進一步獲知總統平日言論、該決策團隊的認知取向、蒐集相關組織重要研究(評估)報告，決策方向應可預測出來。然而，

---

<sup>9</sup> A Graham Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Crisis*, p.2.

<sup>10</sup> Leon V. Sigal, "Policy' Model and the Formosa Straits Crisis," *International Studies Quarterly*, Vol.12, No.2(June), p.151.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp.3-5.

<sup>12</sup> Jonathan Bendor, Thomas H. Hammond, "Rethinking Allison's Models," *American Political Science Review*, Vol.86, No.2(1992), p.302.

如進一步檢視模式運用在預測方面，組織模式與組織模式較容易做到，政府政治模式方面有關政治性的遊戲與行動管道在決策過程中較不易掌握，除非能從情報管道或媒體揭露中精細獲知一些線索。否則運用三個完整模式做出預測恐有不足。但三個模式應視為整體三個解釋或預測面向，就本論文之中立化政策決策個案研究在政府政治模式的解釋上尚稱單純而清楚。另外，有關艾理遜決策理論的運用，有待解密文件及相關原始資料出爐，在研究上才能獲得充分解釋。所謂「巧婦難為無米之炊」，相關機密檔案未獲得解密前，任何模式都難以做出完整解釋或預測。

1992年邊德(Jonathan Bendor)與何穆(Thomas H. Hammond)合撰一篇〈重新思考艾理遜模式〉文章，對艾理遜理論尤其是其模式運用方面提出許多批評。認為在模式運用易產生誤用現象，對該三個模式的批評為：(一)理性模式涉及決策理論與遊戲理論之戰略互動關係，有過於簡化之嫌；(二)在組織模式方面，標準作業程序會限制行為者，一旦決策者個人受限於認知能力而形成決策時，單純個人因素對組織的意義不大；(三)決策過程為官僚間政治性遊戲，總統為何要與其他官員討價還價，有時總統面對決策官僚拔河時坐壁上觀；有時總統卻成了官僚的箭靶。因此總統在決策時因涉入情況因個案之不同而出現決策不同結果。針對此點，本論文在第四章中對總統的認知與決策有所討論，在第五章從組織模式看中立化政策決策過程，對總統在布萊爾會議決策過程，可明顯看出總統在決策上涉入程度。除了婉拒國府派國軍援助南韓作戰計畫之決策充分尊重其他參與者外，在其它決策模式方面表現出強勢指導之決策風格。第六章從政府政治模式看中立化政策決策，杜魯門總統在決策上的強勢作風，自不在話下。

就整體決策過程看，三個模式對外交政策決策分析上具有互補性、解釋性及完整性。在美國決策情境的國外因素甚多，其中包括蘇聯、中共等國，其中以政府政治模式中英國的影響因素值得一提。英國試圖直接參與美國政府決策，短暫地與美國決策組織構成平台關係，或多次舉行高峰會。其中以國務院與英國外交部門接觸最多，一時間有如美國決策組織的一部分，似乎超越了該模式之政治遊戲扮演者的國界之外，然而又不失為「用

國家安全玩政治」去進行決策。筆者在本個案研究解釋之餘認為政府政治模式仍具有侷限性。在本論文個案研究中，艾理遜之政府政治模式仍具有解釋力，亦為極特殊的決策研究個案。

國內有學者對決策理論提出批評，認為目前決策結果的研究仍限於決策程序，缺少對整個社會研究。<sup>13</sup>本文所做研究，已觸及決策結果及對我國家影響分析，並可提供未來美國外交決策與兩岸關係之決策研究參考。對此，在本論文的研究中已有所修補。

## 貳、對學界之建議

對學術界建議方面，筆者認為艾里遜決策理論適用範圍與研究對象為：(一)外交政策的決策或在外交上出現重大轉變時之決策；(二)危機處理之決策；(三)適用於一般民主憲政國家之決策，以國家階層為主；(四)在選用模式做為決策解釋前，宜先詳細了解該決策之過程，並採取個案研究；(五)決策之個案研究宜將決策過程與結果予以固定，如一次或持續數次之決策會議之決策過程及結果，以求減少變數；(六)從不同模式可看出決策目的、目標、思維及相關決策影響因素。其中在決策外環境對國家安全或利益威脅越大者，則越具有研究價值。

有關模式選用問題，可擇其最適合者做為分析模式。其中要以決策過程、結果及所受影響因素加以衡量，擇其一加以運用，如此解釋力最強。分別以三個面向加以檢視，對決策的研究可獲更深入宏觀的效果，以收互補作用。

國內之博碩士論文中不乏以艾理遜決策理論運用做研究者，筆者從國家可見國內對相關研究已蔚為成風，且累積了若干研究成果，但目前研究範圍仍以美國外交政策或相關決策為主，未來發展空間仍大。

艾理遜在其著作中論及有關本研究之應用與參考方面，可結合艾理遜模

---

<sup>13</sup> 呂亞力，《政治學》，頁 61。

式發展出以心理學為基礎的認知與決策研究領域。另外，有關公共政策或相關未來學之決策研究領域亦適用。

附表 7-2 美國對臺中立化政策決策結構與模式分析概況表

| 決策程序<br>適合模式 | 決 策 情 境   | 決策組織  | 決策(參與)者    | 決 策 過 程                                | 案例驗證       |
|--------------|---|-------|------------|--|------------|
| 理性模式         | 國內：遠東政策失敗，國內民意壓力大，應採取措施。<br>國外：國家安全利益、國家威望之維護。<br>認知：北韓入侵不容姑息，韓戰影響臺灣安全。避免國際困擾及蘇聯干預。<br>選項：防止臺灣失陷於不友好國家、應予中立化。 | 布萊爾會議 | 總統、國務院、國防部 | 國務院主導，國防部同意，總統要求第七艦隊先啓航再公開消息。          | 派遣第七艦隊巡弋臺海 |
| 組織模式         | 國內：(同上)<br>國外：(同上)<br>認知：杜魯門原屬意國府派兵援韓，但幕僚們反對。<br>選項：同意或否決   | 布萊爾會議 | 總統、國務院、國防部 | 國防部及國務院堅持反對，經二次會議拒絕該國府計畫。              | 婉拒國軍援韓作戰   |
| 政府政治模式       | 國內：(同上)<br>國外：(同上)<br>認知：提出臺灣地位有利介入。<br>選項：靜待太平洋秩序恢復、聯合國予以考慮。   | 布萊爾會議 | 總統、國務院     | 國務卿建議：靜待太平洋秩序恢復、聯合國的考慮，總統要求另增對日和約簽訂一項。 | 提出臺灣地位問題   |

筆者製表