

比較杜魯門與布希總統 危機處理政策^{*}

——以韓戰及波斯灣戰爭為例——

林正義^{**}

摘要

就決策者而言，危機決策與計劃政策決策的不同點有三。危機決策的特質為驚訝無預警；有戰爭的可能性；反應時間有限。在外交政策危機期間，美國總統透過白宮、國會、重要外國領袖的三方面互動，達成決策。總統通常重視國家安全會議其他法定成員（如副總統、國務卿、國防部長）的意見，並密切觀察國會議員的反應。美國盟邦的態度，尤其是聯合國安理會常任理事國的立場，亦會影響總統的危機處理政策。

由韓戰與波斯灣戰爭的個案顯示，美國總統在決策過程的角色最關鍵，而杜魯門與布希總統均利用聯合國來合理化美國在海外的軍事干預。杜魯門總統傾向召開國家安全會議以達成決策，布希總統則較喜非正式與兩三位重要顧問磋商。杜魯門總統監督甚至有時介入軍事行動的進行，而布希總統對戰場指揮官則有較大的授權。

韓戰爆發之後，美國國會議員對杜魯門總統處理韓戰政策加以支持，並無充份廣泛辯論。在波斯灣危機期間，布希經常知會國會議員，但國會對於使用所有必要手段驅逐伊拉克離開科威特，卻陷入分裂的狀態。

韓戰及波斯灣戰爭是集體安全運作的兩個例子。布希總統較幸運處於冷戰時代，他的危機決策少受蘇聯及中共的阻擾。然而，集體安全制度的重要性提升，將使美國在未來外交政策危機處理時，議價籌碼相對減少。

* 本文初稿曾宣讀於中國文化大學美國研究所舉辦之「美國總統及其權能」研討會（民國八十一年三月）。

** 中央研究院歐美研究所副研究員

前　　言

危機決策 (crisis decisions) 與計劃性政策決策 (program policy decisions) 在時間壓力、國家安全影響程度不同的情況下，參與的人數、決策過程有所差異。由於危機具有三項特性：安全威脅、反應時間有限、意料之外，所以其決策過程自不同於一般的外交決策^①。危機決策通常有四種特質：一、參與的決策人數限於政府的最高當局及少數顧問和助理；二、官僚體系不扮演重要角色；三、總統或總理成為最關鍵決策角色；四、國會的角色不重要^②。美國總統在危機決策時屬於最重要的地位，美國介入韓戰與波斯灣戰爭，並主導聯合國安全理事會授權採取集體安全 (collective security) 行動，所以本文嘗試比較杜魯門 (Harry S. Truman) 及布希 (George Bush) 總統在此兩次戰爭中的危機處理政策。

杜魯門與布希總統在危機決策過程，必須在三個層次之下達成決策。一、總統四周的顧問群意見，尤其是國家安全會議 (National Security Council) 法定其他成員，如副總統、國務卿、國防部長，加上國家安全顧問 (National Security Advisor) 的判斷。二、國會的角色。自一九七三年的「戰爭權力法」(War Powers Act) 通過以來，國會改變以往被動的角色，而積極於限制總統在海外的用兵。三、國際社會其他成員的態度，尤其是聯合國安理會及美國其他友邦的態度，也有可能影響美國總統的危機決策。本文旨在從這三個角度，來比較杜魯門與布希在韓戰與波斯灣戰爭的危機處理政策。

壹、杜魯門與布希政府的決策群比較

美國總統與國家安全政策幕僚、部會首長之間的互動關係，可歸納為三種。第一種是競爭模型 (competitive model)，鼓勵幕僚及各部部長為同一政策領域提出各種建議，相互競爭，而各部之間少有溝通或合作管道；總統有時越過各部長而直接與該部次級系統直接取得資訊。羅斯福

① Charles F. Hermann (ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research* (New York: The Free Press, 1972), p.13.

② John Spanier and Eric M. Uslaner, *How American Foreign Policy Is Made*, 2nd edition (New York: Holt, Rinehart and Winston / Praeger, 1978), pp.139-140.

(Franklin D. Roosevelt) 總統屬於此一模型。第二種是形式主義模型 (formalistic model)，分層負責、由下而上的決策方式，各部會首長自其下屬獲得資訊後，就其主管部分向總統提供意見，而總統不會直接與部會次級系統聯繫以取得諮詢意見。杜魯門、艾森豪 (Dwight D. Eisenhower)、尼克森 (Richard M. Nixon) 及布希總統屬於此一類型。第三種是同僚權力平等模型 (collegial model)，總統位居決策輪軸中心，以辯論激發各種不同意見以解決問題^③。

杜魯門的決策方式是扮演董事會主席的角色，他聽取各部會首長的意見，做綜合分析，再達成最後決定。依杜魯門總統的說法，他在做決定之前，儘量讓所有人有時間表達他們的意見，他並閱讀各種相關背景資料。這種過程的缺點是花費太多時間，而外界誤以為政府內部意見分歧，一旦決定之後，杜魯門總統希望他的幕僚群能支持他^④。儘管如此，一九五〇年六月二十五日，杜魯門自國務卿艾奇遜 (Dean Acheson) 得知韓戰爆發之後，他自己一個人就決定美國非干預不可，他的幕僚沒有一個人扮演唱反調 (devil's advocate) 角色^⑤。另一方面，決策層層節制的結果，也導致國務院政策設計處 (Policy Planning Staff) 主任肯楠 (George Kennan) 反對聯合國介入、反對越過三十八度線北上、主張考慮中共加入聯合國為交換停火籌碼的意見，無法獲得重視^⑥。

韓戰爆發之後，在杜魯門政府的外交決策階層中，以國務卿艾奇遜的角色最為重要。杜魯門在國會要求撤換艾奇遜的壓力下，仍極力為艾奇遜辯護^⑦。在副總統於一九四九年八月被列為國家安全會議法定成員之前，若杜魯門未主持國家安全會議，就由國務卿來主持。另一方面，國家安全會議討論的報告，基本上是由國務院政策設計處所研擬^⑧。副

③ Alexander George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: the Effective Use of Information and Advice* (Boulder: Westview Press, 1980), pp.145-168.

④ Harry S. Truman, *Memoirs*, Vol.2, *Years of Trial and Hope* (New York: Doubleday & Company, 1955), p.417.

⑤ George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.124.

⑥ George Kannan, *Memoirs, 1925-1950* (Boston: Little, Brown, and Company, 1967), pp. 486-493.

⑦ Truman, *Years of Trial and Hope*, p.430.

⑧ Henry M. Jackson (ed.), *The National Security Council* (New York: Frederick A. Praeger, 1965), p.101; Paul Nitze, "Eight Presidents and Their Different Approaches to National Security," in Kenneth W. Thompson (ed.), *The Virginia Papers on the Presidency*, Vol. XX (Lanham, MD: University Press of America, 1985), p.124.

總統巴克里 (Alben W. Barkley) 在國家安全會議很少發言^⑨。國防部長強森 (Louis Johnson) 與艾奇遜意見不和，於一九五〇年九月下旬，由馬歇爾 (George C. Marshall) 所繼任。

杜魯門處理韓戰的政策，大致在韓戰爆發後一星期（一九五〇年六月二十五日至六月三十日）就基本底定^⑩。杜魯門得知韓戰爆發之後至與重要閣員諮詢之前，他對韓戰的看法是一如日本、義大利、德國對滿州、衣索比亞、奧地利的侵略，若不加以制止，第三次世界大戰有可能出現。此外，杜魯門總統也認為若共黨佔領全韓，下一個目標可能就是日本、台灣、琉球^⑪。在杜魯門許可之下，國務卿艾奇遜指示主管聯合國事務助理國務卿希克遜 (John Hickerson) 要求聯合國安全理事會召開緊急會議，另一方面草擬一份將由安理會通過譴責北韓武裝攻擊南韓的決議案^⑫。

韓戰爆發時，國防部長強森及參謀首長聯席會議主席布萊德雷 (Omar Bradley) 正在遠東視察返美途中。六月二十五日晚上在布萊爾大廈 (Blair House) 第一次由杜魯門召集有關韓戰的會議中，由國務院及國防部準備的建議案，實際上是由艾奇遜主導^⑬。艾奇遜在會議上，提出三項建議：

1. 授權麥克阿瑟 (Douglas MacArthur) 提供武器及其他裝備給南韓；
2. 下令美國空軍保護美國眷屬自金浦 (Kimpo) 機場撤退，並對接近金浦的北韓地面部隊或空軍加以攻擊；
3. 下令第七艦隊自菲律賓航向台灣海峽，防止中共攻擊台灣，也阻止台灣攻擊中共^⑭。

在第一次的布萊爾大廈會議，國防部長強森並沒有表示特別的立場。韓戰之前，強森強調台灣的戰略地位重要，而艾奇遜有意放棄台灣。韓戰爆發之後，艾奇遜改變立場，著眼於侷限衝突範圍，這並非意味強森

^⑨Truman, *Years of Trial and Hope*, p.386.

^⑩Dean Acheson, *Present at the Creation* (New York: W.W. Norton & Company, 1969), pp.402-413; Glenn D. Paige, *The Korean Decision* (New York: The Free Press, 1968), Part III; Cabell Phillips, *The Truman Presidency* (New York: The MacMillan Company, 1966), pp.294-304.

^⑪Truman, *Years of Trial and Hope*, p.333, 337. 請參考 Richard E. Neustadt and Ernest R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers* (New York: The Free Press, 1986), pp.34-48.

^⑫Acheson, *Present at the Creation*, p.404.

^⑬Truman, *Years of Trial and Hope*, p.334; Paige, *The Korean Decision*, p.127.

^⑭Acheson, *Present at the Creation*, p.406.

的意見佔上風，因強森的國防部長職位在九月二十一日由馬歇爾所取代^⑯。六月二十七日，杜魯門針對韓戰的首度聲明中，採納艾奇遜的上述三點建議^⑰。

艾奇遜的影響可自另一項決策看出。一九五〇年六月二十五日、二十七日聯合國安理會先後呼籲所有會員國協助聯合國促使北韓自三十八度線撤退^⑱。隨後，國民政府主動建議提供三萬三千名部隊投入韓國戰場。杜魯門在六月二十九日得知之後，傾向於接受。但是國務卿艾奇遜及參謀首長聯席會議成員在六月三十日的白宮內閣會議室(White House Cabinet Room)開會時，均認為運送國民政府部隊至韓國的運輸工具是一個大問題，而抽調國府部隊將削弱台灣本身的防衛力量，更可能激怒中共參戰^⑲。杜魯門採納了艾奇遜的建議，不接受國府部隊援韓的建議。

一九五〇年九月十五日美軍成功在仁川登陸，改變韓戰初期美軍的劣勢。仁川登陸的決定，基本上是麥克阿瑟的建議與堅持，因為參謀首長聯席會議反對此一軍事行動^⑳。在登陸前四天，杜魯門在國家安全會議中批准：在蘇聯及中共不介入韓戰、美國與其他聯合國重要成員磋商、不致釀成全面大戰的情況之下，麥克阿瑟可越過北緯三十八度線佔領全韓^㉑。參謀首長聯席會議早在七月三十一日就有此類建議。國務院內部則意見分歧，遠東事務助理國務卿魯斯克(Dean Rusk)贊成，但政策設計處主任尼茲(Paul Nitze)則反對。至於國務卿艾奇遜的立場，他沒有表示反對，但也沒有表示贊成越過三十八度線^㉒。杜魯門此一決定是否正確，頗有爭議^㉓。

一九五〇年十一月六日，麥克阿瑟要求炸毀鴨綠江橋樑，並對中共

^⑯Ibid., p.441.

^⑰Truman, *Years of Trial and Hope*, p.339.

^⑱U.S. Congress, Senate, *Compilation of Certain Published Information on the Military Situation in Far East* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1951), p.3369.

^⑲Truman, *Years of Trial and Hope*, p.348; Paige, *The Korean Decision*, pp.258-259.

^㉑Douglas MacArthur, *Reminiscences* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1964), pp.346-347.

^㉒Truman, *Years of Trial and Hope*, p.359; Rosemary Foot, *The Wrong War* (Ithaca: Cornell University Press, 1985), p.359.

^㉓Acheson, *Present at the Creation*, pp.451-452.

^㉔Neustadt and May, *Thinking in Time*, pp.36-37; Gorton H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1952* (Stanford: Stanford University Press, 1990), pp.77-78.

飛機進行「緊追權」(right of hot pursuit)，但國務卿艾奇遜、國防部長馬歇爾及參謀首長聯席會議均反對，杜魯門在韓戰戰區指揮官及重要幕僚之間，折衷允許轟炸韓境一端的鴨綠江各橋樑，但不准轟炸鴨綠江上的水壩及發電廠^㉓。在十一月三十日，美軍受中共攻擊招致重傷亡之前，艾奇遜曾兩次（十一月九日及二十八日）在國家安全會議上，主張在鴨綠江兩岸設十英里寬的非軍事化區，反對越過鴨綠江，因為一旦進入東北轟炸機場，蘇聯就會介入韓戰。艾奇遜並積極建議尋找結束韓戰的方案，包括與中共談判的可能性^㉔。隨後在十二月十一日，國家安全會議討論由聯合國決議案來達成停火的可能性，國防部長馬歇爾表示西歐較韓國來得重要，停火或不停火均可能對美國有不利之處^㉕。十二月十四日，聯合國大會就通過研究如何達成停火的決議案^㉖。

國務卿艾奇遜對杜魯門的影響也可從解除麥克阿瑟職務看出。在麥克阿瑟一再發表與杜魯門不同政策的談話之後，杜魯門在一九五一年四月六日、七日、八日、九日多次諮詢艾奇遜、馬歇爾、布萊德雷、財政部長史耐德 (John W. Snyder) 及外援暨安全署署長哈里曼 (Averell Harriman) 等人。艾奇遜主張應解除麥克阿瑟職務，但建議杜魯門應獲得參謀首長聯席會議的支持。馬歇爾先是猶豫，認為應該謹慎，後來才同意。四月十一日，杜魯門宣佈這項解職的決定^㉗。

布希總統較杜魯門有更豐富的外交經驗。布希駐聯合國大使（一九七一至一九七三年）、駐中共代表（一九七四至一九七五年）及中央情報局局長（一九七六年）的多項職務使他深諳外交事務，也使他較傾向於相信自己的政治判斷。杜魯門總統在韓戰爆發之前，極少主持國家安全會議，但韓戰爆發之後，幾乎一星期召開一次國家安全會議^㉘。布希總統的決策不透過召開國家安全會議，已在一九八九年巴拿馬政變、美軍入侵巴拿馬表現出來，而布希對伊拉克入侵科威特事件的反應決策也

^㉓Truman, *Years of Trial and Hope*, p.376; MacArthur, *Reminiscences*, pp.365-369.

^㉔Truman, *Years of Trial and Hope*, p.381, 388-389.

^㉕Ibid., p.419.

^㉖Compilation of Certain Published Information on the Military Situation in Far East, p.3504.

^㉗Truman, *Years of Trial and Hope*, pp.447-448.

^㉘Ibid., p.344.

非在國家安全會議達成^㉙。

布希總統和杜魯門總統均在危機決策，扮演最重要的角色，但杜魯門總統的決策較能徵詢廣泛的意見，而且較常利用國家安全會議為正式討論場合。布希總統對伊拉克入侵科威特的初步反應，實與杜魯門之於韓戰相去不遠。布希也認為從歷史教訓可以得知：美國必須抵抗侵略，否則侵略就會摧毀美國的自由；就如一九三〇年代一樣，姑息政策不能帶來和平。若不阻止海珊 (Saddam Hussein)，布希總統相信海珊的下一步將會侵略沙烏地阿拉伯，並成為中東的霸權^㉚。

布希個人的宗教信仰、第二次世界大戰的戰場經驗及冷戰結束，使他相信武力使用的必要性，善良戰勝邪惡及義戰 (just war) 的重要性。布希在波斯灣危機決策的最大特色之一是，將擊退伊拉克侵略視為世界新秩序 (New World Order) 的一塊試金石。在世界新秩序中，除聯合國應發揮維持和平功能外，法治取代叢林原則、和平解決爭端、各國團結抵抗侵略、裁減大規模殺傷性武器、強者應尊重弱者權利。除了這些原則之外，布希總統也強調美國與其他國家諮詢、合作、集體行動的重要性，務使此種夥伴關係能促進更多民主政體、經濟更繁榮、世界更加和平^㉛。

布希總統在波斯灣陸戰一百小時後，迅速結束軍事行動，而非揮軍指向巴格達，與杜魯門總統決定越過北緯三十八度線有很大的差異。布希總統的海外用兵三原則：釐清任務為何；知道如何達成任務；知道如何及何時收兵，使美國不致再度陷入另一場拖延式的韓戰^㉜。布希較杜魯門相信戰場指揮官的判斷，而且較不干預軍事行動的實施。史瓦茲柯夫 (Norman Schwarzkopf) 身為負責中東地區的中央指揮部 (Central Command) 指揮官，在八月二日白宮國家安全會議及八月四日大衛營會議中，均能提出具體佈署所需的時間。史瓦茲柯夫在十月底要求增加一倍兵力，在十二月下旬建議開戰日期為一九九一年一月十七日華盛頓時間晚上七

^㉙John Prados, *Keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush* (New York: William Morrow and Company, Inc, 1991), pp.555-556.

^㉚Presidential Documents, Vol.26, No.32, August 13, 1990, p.1217; "Commander in Chief", U.S. News and World Report, December 31, 1990/January 7, 1991, p.25.

^㉛Public Papers of the Presidents of the United States, George Bush, 1991, I (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1992), p.366.

^㉜參見美國前總統布希在台北的演講，中國時報，民國八十二年十一月十九日，版二。

時，均獲採納^⑬。這與杜魯門飛至威克島 (Wake Island) 會晤久未在華府的麥克阿瑟有很大不同之處。另外，杜魯門總統擔心蘇聯、中共會介入韓戰而處處侷限戰場的做法，在布希的波斯灣危機決策亦未出現。

布希總統平常善於打電話給友人的特徵，在波斯灣危機中發揮相當作用，而這是杜魯門總統所未具有的。布希總統幾乎每天與數位外國領袖直接通電，研商如何籌組多國聯軍部隊、爭取聯合國安理會會員國通過武力制裁決議案。布希的這項的個人外交使他較杜魯門更能投入危機決策之中，更近似決策發啓者及執行者 (initiator and implementor) 角色。美國國防部致國會的報告中，將布希總統的領導地位視為波斯灣戰爭勝利的原因之一，實有其理由^⑭。

整個波斯灣危機的期間，布希政府中參與重要決策除總統本人之外，只有國務卿貝克 (James Baker III)、國家安全顧問史考克羅 (Brent Scowcroft)、國防部長錢尼 (Dick Cheney)、參謀首長聯席會議主席鮑威爾 (Colin Powell) 及偶爾參與的白宮幕僚長史努奴 (John H. Sununu)。副總統奎爾 (Dan Quayle)、中央情報局局長韋勃斯特 (William Webster)、司法部長桑柏格 (Dick Thornburgh) 均被排除在外。即使連參謀首長聯席會議主席鮑威爾也常覺得布希總統決策沒有好好在國家安全會議上辯論^⑮。

在一九九〇年伊拉克入侵科威特之初，貝克正在西伯利亞訪問，通知此一消息給布希總統的是史考克羅。在布希於八月二日召開國家安全會議之前，史考克羅已召集次長委員會 (deputies committee)，並研擬凍結伊拉克在美國的資產。布希和史考克羅研擬派遣國防部長錢尼至沙烏地阿拉伯，遊說法德 (Fahd ibn Abdul Aziz) 國王同意美國派遣地面部隊至沙烏地，也沒有在國家安全會議討論。鮑威爾得知布希總統在八月五日表示他決心扭轉此一侵略 (determination to reverse out this aggression) 時，更覺得驅逐伊拉克和防衛沙烏地阿拉伯是兩回事，而在沒有充份討

^⑬Bob Woodward, *The Commanders* (New York: Simon & Schuster, 1991), p.319, 353, 請亦參考 "A President's True Mission," U.S. News and World Report, February 11, 1991, pp.46-47; "Bush and the Generals," Newsweek, February 4, 1991, p.17.

^⑭Final Report to Congress, *Conduct of the Persian Gulf War* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1992), pp.xix-xx; National Journal, April 1, 1989, p.810; December 8, 1990, p.2987.

^⑮"Lonely at the Top," U.S. News and World Report, November 26, 1990, p.27; Woodward, *The Commanders*, pp.260-261.

論之前就決定此事，可看出史考克羅的失職之處及其對布希總統的影響。依鮑威爾的看法，史考克羅是布希總統的首號大玩伴，是布希打高爾夫球、釣魚及其他週末野外活動的伙伴。史考克羅沒有讓所有正反意見有公開在國家安全會議陳述、辯論的機會。更糟的是，史考克羅深信戰爭是很單純的一項外交政策工具。就布希總統而言，史考克羅「常能協調國務卿貝克與國防部長錢尼之間，以及鮑威爾及史瓦茲柯夫兩位將軍之間的爭論」，而使總統免於政爭之中。由布希在總統卸任之後，與史考克羅合寫回憶錄，可知兩人密切合作的關係^⑩。

國防部長錢尼在波斯灣危機之中，也極具影響力。錢尼擔心多國聯軍部隊團結的脆弱性，不相信僅靠經濟制裁可迫使海珊政權撤出科威特，而認為非動用地面部隊無法達成目的^⑪。錢尼解除空軍參謀長杜根 (Michael Dugan) 職務，沒有知會空軍部長萊斯 (Donald Rice)，而布希總統在沒有深入探究之下，就支持錢尼的決定^⑫。

在波斯灣危機期間，國務卿貝克雖然在海外進行穿梭外交，但他在危機決策過程中，他的影響力不若史考克羅及錢尼。貝克主張以外交手段，而非武力來解決波斯灣危機。貝克和鮑威爾均主張應持續對海珊政權予以經濟制裁，而非提早動武^⑬。由於美國駐伊拉克大使葛拉斯碧 (April C. Glaspie) 未能及時得知海珊侵略企圖，貝克與蘇聯新外長貝斯莫尼克 (Aleksander A. Bessmertnykh) 在空中轟炸伊拉克期間（一九九一年一月二十九日）的聯合公報（若海珊承諾撤軍，就可能停火），又因與布希總統立場有所出入，而使貝克的影響力大大降低^⑭。

一九九〇年十月三十日，布希在與貝克、錢尼、史考克羅、鮑威爾不正式會商的情況下，決定由嚇阻海珊進一步侵略及防衛沙烏地阿拉伯的態勢，進入採取政勢性增兵的計劃。內閣的次級系統如次長委員會未

^⑩ Woodward, *The Commanders*, pp.301-302; Weekly Compilation of Presidential Documents (以下簡稱 Presidential Documents), Vol.26, No.32, August 13, 1990, p.1209；中國時報，民國八十二年十一月十九日，版二。

^⑪ Woodward, *The Commanders*, p.250, 300, 353. "The Understated Dick Cheney," Washington Post, national weekly edition, April 15-21, 1991, pp.6-7.

^⑫ Woodward, *The Commanders*, pp.293-295.

^⑬ Ibid, pp.299-300, 316; New York Times, November 3, 1990, I, p.1.

^⑭ Christopher Madison, "Scrambling Vicar," National Journal, April 20, 1991, pp.925-26。貝克的主張與布希總統主張海珊必須有實際撤軍行動，美國才會考慮是否停火的立場違背。布希與史考克羅均未事先知悉公報內容。

曾就此一決定討論或表示任何意見^④。由此可見布希總統的決策風格。

貳、美國國會對杜魯門與布希危機決策的影響

美國總統是三軍的統帥，但宣戰權屬於國會。美國總統多次在海外用兵，但經過國會正式宣戰只有五次：一八一二年對英國戰爭、一八四六年對墨西哥戰爭、一八九八年對西班牙戰爭、第一次及第二次世界大戰。韓戰及越戰均未經過國會宣戰，一直到一九七三年國會通過「戰爭權力法」，國會才有拘束總統在海外用兵的進一步根據。

杜魯門總統在決定派兵干預韓戰後兩天，也就是在北韓入侵南韓後三天，於六月二十七日才與國會領袖會晤。國務卿艾奇遜建議不需要向國會要求同意的決議案，因為憲法賦予杜魯門三軍統帥的權力^⑤。六月二十六日，杜魯門諮詢參議院外交委員會主席康納利（Tom Connally；民主黨，德州）的意見。康納利表示對付入侵的盜賊，不必至警察局報准後才能對付之，國會冗長的討論只會礙手礙腳，更何況總統有權依聯合國憲章及三軍統帥身份派兵入韓^⑥。由於杜魯門沒有向國會要求通過授權的決議案，史列辛哲（Arthur Schlesinger）認為此乃大大且危險地（dramatically and dangerously）擴大未來總統將美國帶至戰爭的權力^⑦。

民主黨控制的參眾議院第八十一屆國會（一九四九年至一九五一年）並沒有向杜魯門總統的作戰權予以嚴重挑戰。眾議院（二六三名民主黨員、一七一名共和黨員）極少有異議，如六月二十七日，以三一五對四票通過延長選擇服役法案（Selective Service Act）一年。參議院雖也於六月二十八日以七十六票對零票通過上述法案，但反對杜魯門韓戰政策的參議員有多位。參議院（民主黨議員五十四名，共和黨議員四十二名）的撥款委員會（六月二十六日）召開聽證會，探究韓戰爆發的情報判斷問題^⑧。參議員坎姆（James P. Kem；共和黨，密蘇里州）、華金斯

^④ Woodward, *The Commanders*, p.320.

^⑤ Acheson, *Present at the Creation*, p.412, 415. 艾奇遜指出八十七次由總統主動派兵海外未經國會批准的例子。

^⑥ Robert J. Donovan, *Tumultuous Years: the Presidency of Harry S. Truman, 1949-1953* (New York: W.W. Norton & Company, 1967), p.222.

^⑦ Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1973), p.135.

^⑧ Paige, *The Korean Decision*, p.155, 267; *Congress A to Z* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1988), p.496.

(Arthur V. Watkin；共和黨，猶他州)、普里克(John W. Bricker；共和黨，俄亥俄州)、馬龍(George W. Malone；共和黨，內華達州)、惠里(Kenneth S. Wherry；共和黨，內布達斯加)、傑納(William E. Jenner；共和黨，印地安那州)、塔虎脫(Robert A. Taft；共和黨，俄亥俄州)等人均質疑杜魯門的戰爭權力。其中，塔虎脫攻訐杜魯門政府的政策引來北韓入侵，艾奇遜應該辭職，而國會沒有受到尊重，因為杜魯門完全篡奪(a complete usurpation)使用武力的權力^⑥。

一九五〇年十二月十三日，杜魯門總統在決定宣佈全國進入緊急狀態之後，才又與國會議員會晤。反對杜魯門的此項決定的國會議員也是共和黨的塔虎脫、惠里及眾院少數黨領袖馬丁(Joseph W. Martin；共和黨，麻州)，他們認為一九五〇年九月的國會一項立法已足以應付緊急措施^⑦。

八十二屆國會(一九五一年至一九五三年)雖仍由民主黨控制，但共和黨議員在參、眾議院的人數均有增加。參議院共和黨議員增加五位至四十七名，眾議院共和黨議員增加二十八位至一九九名，這對杜魯門的韓戰政策造成更多的壓力。一九五一年初，由眾議員柯德(Frederic R. Coudert；共和黨，紐約州)、參議員塔虎脫、默德(Karl E. Mundt；共和黨，南達科達州)所引發的大辯論(great debate)，抨擊杜魯門韓戰政策，更想積極限制杜魯門派遣更多美國軍隊至歐洲的決定。大辯論的結果導致參議院通過一項沒有拘束力的決議案，參議院同意杜魯門派遣四個師軍隊至歐洲，但沒有國會更進一步批准(without further congressional approval)，杜魯門不能派遣更多軍隊至西歐^⑧。

一九五一年五月，美國參議院軍事及外交委員會聯合召開聽證會，針對遠東軍事情勢及麥克阿瑟遭解職事件進行調查。麥克阿瑟將軍並沒有在聽證會中佔上優勢，而其只對亞洲有所了解，對蘇聯、核子武器及歐洲不能掌握動向的弱點，使得杜魯門政府有限戰爭(limited war)觀點更易說服國會議員。艾奇遜、馬歇爾、布萊德雷對蘇聯的介入可能性，對蘇聯可能利用美國陷入韓戰而在歐洲得利、對中共非主要敵人的看法相當一致，也使得麥克阿瑟的觀點相形之下顯得狹窄^⑨。在聽證會仍持

^⑥ Paige, *The Korean Decision*, p.197, 217, 262; Donovan, *Tumultuous Years*, p.219, 221, Acheson, *Present at the Creation*, p.410, 413; Truman, *Years of Trial and Hope*, p.431.

^⑦ Truman, *Years of Trial and Hope*, pp.423-24.

^⑧ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, p.140; Donovan, *Tumultuous Years*, p.324.

續進行的同時，國務院透過在普林斯頓大學 (Princeton University) 研究的肯楠秘密與蘇聯駐聯合國大使馬立克 (Jacob Malik) 接觸試探談判停火的可能性，導致一九五一年七月七日韓戰停戰談判正式開始^{④9}。

針對美國總統在海外用兵，韓戰與波斯灣戰爭最大不同的背景是一九七三年的「戰爭權力法」對總統的海外調兵行動多加限制，而國會在越戰之後積極參與外交事務的決策。布希總統依「戰爭權力法」規定，於一九九〇年八月九日通知國會，有關派兵至波斯灣地區的行動，但強調不會有立即的戰爭行為出現，而希望藉此調遣能導致和平解決波斯灣危機^{⑤0}。在國會通過授權布希總統採取所有必要行動恢復中東地區和平之前（一九九一年一月），布希總統大約向國會議員簡報或與之會晤二十次，可見國會的角色在危機決策中漸形重要。（請見表一）

在伊拉克入侵科威特之後，美國參、眾兩院在八月二日，無人反對之下，分別通過兩項決議案 (S. Res. 318 及 H. Res. 5431) 支持布希總統對伊拉克的制裁措施。參議院決議案三一八號要求布希總統透過聯合國多邊集體行動，對伊拉克實施全面經濟封鎖，若一切制裁措施無效，應依聯合國憲章四十二條採取陸、海、空軍行動，恢復波斯灣地區的和平^{⑤1}。眾議院決議案五四三一號除有類似規定之外，要求布希總統在將來採取任何行動，需隨時諮詢國會^{⑤2}。美國國會針對布希總統派兵至波斯灣的行動，遲至十月初才正式通過決議案 (H. J. Res 658 及 S. Con. Res 147) 表達國會的看法。眾議院聯合決議案六五八號以三八〇票對二十九票通過，支持布希總統採取的軍事行動，但盼望能「繼續強調」以非武力手段達成目標。參議院協同決議案一四七號以九十六票對三票通過，支持布希總統「依聯合國安理會決議、美國憲法及法定程序，包括國會授權和撥款，繼續採取嚇阻伊拉克侵略、保護美國人民生命及在波斯灣地區重大利益的行動」，但未能明文納入總統必須與國會領袖諮詢危機決策的規

^{④9} U.S. Congress, Senate, *Military Situation in the Far East*, Hearings before the Committee on Armed Services and the Committee on Foreign Relations, 82nd Congress, 1st session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1951), p.406; Foot, *The Wrong War*, pp.137-139.

^{⑤0} Acheson, *Present at the Creation*, pp.532-533; George F. Kennan, *Memoirs, 1950-1963* (Boston: Little, Brown and Company, 1972), pp.36-37.

^{⑤1} Presidential Documents, Vol.26, No.32, August 13, 1990, p.1225.

^{⑤2} Congressional Record, August 2, 1990, p.S11907.

^{⑤3} Ibid., August 2, 1990, p.H6314.

定⁵⁴。

表一 布希總統在波斯灣危機期間與國會議員互動關係

時 間	互動方式	對 象
08/28/90	會晤 / 簡報	參、眾兩黨領袖
09/05/90	簡 報	赴中東視察的兩黨議員
09/11/90	簡 報	國會聯席會議
09/21/90	會 暮	參眾兩黨領袖
10/26/90	會 暮	共和黨領袖
10/30/90	會 暮	參、眾兩黨領袖
11/14/90	會 暮	參、眾兩黨領袖
11/30/90	會 暮	參、眾兩黨領袖
12/14/90	會 暮	參、眾兩黨議員
12/19/90	簡 報	赴中東視察的兩黨議員
12/20/90	簡 報	赴中東視察的兩黨議員
12/20/90	簡 報	眾院情報委員會議員
01/03/91	會 暮	參、眾兩黨領袖
01/09/91	會 暮	眾院兩黨領袖
01/10/91	會 暮	參院兩黨領袖
01/11/91	早餐會晤	眾院議員
01/11/91	會 暮	參院議員
01/14/91	會 暮	參、眾兩黨領袖

資料來源：U. S. Congress, House, The Persian Gulf Crisis: Prepared by the Subcommittee on Arms Control, International Security and Science of the Committee on Foreign Affairs, June 1991 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1991), p.50.

美國國會針對布希總統決定免除埃及軍事債務、巨額軍售沙烏地阿拉伯、處理外國捐獻分擔軍費等議題，積極參與決策辯論。國會在這三項議題上均同意布希總統的作法，只有在出售二百億美金軍火給沙烏地的計劃上，迫使行政當局由一次軍售改為分二次提出⁵⁵。此外，參、眾

⁵⁴Congressional Quarterly Weekly Report (以下簡稱 CQWR), October 6, 1990, pp.3240, 3440-41.

⁵⁵CQWR, September 22, 1990, pp.3029-31; September 29, 1990, p.3141; October 27, 1990, p.3627.

議院外交及軍事委員會召開多次聽證會，邀請國務卿貝克、國防部長錢尼、參謀首長聯席會議主席鮑威爾出席作證（請見表二），報告波斯灣局勢。

表二 貝克、錢尼與鮑威爾出席波斯灣局勢聽證會

時 間	作 證 者	委 員 會
09/04/90	貝 克	眾院外交委員會
09/05/90	貝 克	參院外交委員會
09/11/90	錢尼、鮑威爾	參院軍事委員會
09/19/90	錢尼、鮑威爾	眾院撥款委員會 國防小組
10/17/90	貝 克	參院外交委員會
10/18/90	貝 克	眾院外交委員會
12/03/90	錢尼、鮑威爾	參院外交委員會
12/05/90	貝 克	參院外交委員會
12/06/90	貝 克	眾院外交委員會
12/14/90	錢尼、鮑威爾	眾院外交委員會

資料來源：The Persian Gulf Crisis: Relevant Documents, Correspondence, Reports, (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1991), pp.51-54.

一九九〇年十一月二十九日，聯合國安理會六七八號決議案通過使用「所有必需手段」(all necessary means)迫使伊拉克撤出科威特^{⑤6}。布希總統並沒有像杜魯門以聯合國決議作為在海外使用武力的依據，一九九一年一月八日，布希致函國會兩院領袖要求國會通過使用所有必需手段實施聯合國安理會六七八號決議案。布希的此一作法是自一九六四年詹森 (Lyndon B. Johnson) 要求國會通過東京灣決議案(Gulf of Tonkin Resolution)以來，首位美國總統向國會要求採取類似決議^{⑤7}。一月十二日，參、眾兩院投票否決「繼續對伊拉克採取經濟制裁是最明智行動之道」的決議案，繼而參議院以五十二票對四十七票、眾議院二五〇票對一八三票分別通過決議案(S.J. Res. 2 及 H.J. Res. 77)，依「戰爭權力法」：

1. 授權總統在使用所有適當外交及其他和平手段而未能成功之後，

^{⑤6}UN Chronicle, Vol. 28, No.1 (March 191), pp.46-51.

^{⑤7}Presidential Documents, Vol.27, No.2, January 14, 1991, p.18; CQWR, January 12, 1991, p.70.

使用美國軍隊依聯合國安理會六七八號決議案恢復科威特主權。

2.每六十天，總統應該向國會簡報有關促使伊拉克遵守聯合國規定的作法^{⑤8}。

以參議院兩黨議員分佈而言，共和黨佔四十四席，民主黨佔五十六席。除克藍斯頓（Alan Cranston；民主黨，加州）未投票外，民主黨有十位參議員包括羅伯(Charles S. Robb；維吉尼亞州)、高爾(Al Gore；田納西州)等支持共和黨總統布希使用武力的立場。共和黨參議員則有兩位，分別為葛拉斯禮（Charles E. Grassley；愛荷華州）、海斐德（Mark O. Hatfield；奧瑞岡州），反對同黨布希總統的政策。參、眾兩院軍事委員會主席努恩（Sam Nunn；民主黨，喬治亞州）、艾斯平（Les Aspin；民主黨，威斯康辛州）則分採不同的立場，前者反對布希總統急於對伊拉克使用武力，後者則認為只靠經濟制裁無法迫使海珊撤軍^{⑤9}。

由參、眾兩院投票紀錄來看，國會基本上處於一個立場對峙的局面。但是，國會議員不得不認知到布希總統是唯一最高行政首長，而正領導多國聯軍對付伊拉克的陣營。反對布希總統急於使用武力的參議院多數黨領袖米契爾（George Mitchell；民主黨，緬因州）、眾議院議長佛里（Thomas S. Foley；民主黨，華盛頓州），在一九九〇年十一月，沒有召回國會議員討論布希總統增兵中東並改採攻擊態勢的決定，反而陪同布希總統在感恩節赴沙烏地阿拉伯慰勞美軍。由這一事例可知民主黨主控的國會，並沒有極力反對布希總統的波斯灣決策^{⑥0}。

參、其他國家對杜魯門與布希危機決策的影響

韓戰及波斯灣戰爭是聯合國安理會僅有的兩次授權以武力擊退侵略的集體安全例子，也都是由美國所主導、以美軍為主力。韓戰時，有蘇聯動用否決權的干擾；波斯灣戰爭在後冷戰時代，得使安理會發揮憲章所賦予的角色。由於擔心蘇聯介入，杜魯門政府在韓戰採取有限戰爭的戰略。布希政府為維持多國聯軍部隊的團結，在波斯灣戰爭中也採取有

^{⑤8}Congressional Quarterly Almanac, 1991, p.442.

^{⑤9}Congressional Quarterly Almanac, 1991, pp.441-42.

^{⑥0}David R. Gergen, "The Unfettered Presidency," in Joseph S. Nye, Jr. and Roger K. Smith (eds.), *After the Storm: Lessons from the Gulf War*(New York: Madison Books, 1992), pp.175-76.

限戰爭的戰略。在韓戰期間，美國友邦中以英國對杜魯門政府的壓力最大。在波斯灣戰爭中，英國及法國在危機之初（八月六日）就決定增派巡防艦至波斯灣地區，兩國的支持對美國的領導地位有積極的作用。布希總統在波斯灣戰爭所獲得的國際支持，明顯多於杜魯門總統在韓戰中的國際奧援。布希政府積極主動與友邦磋商，也與昔日敵對政權（敘利亞）進行接觸。韓戰與波斯灣戰爭，均出現美國的軍事行動先於聯合國合法授權的決議案通過之前，也引起究竟美國利用聯合國或美國為聯合國服務貢獻的爭議。

在蘇聯杯葛安理會關於中共的聯合國代表權之際，聯合國安理會在一九五〇年六月二十五日、二十七日的決議案要求各會國援助南韓。其中有十六國（英、法、荷蘭、比利時、盧森堡、希臘、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、菲律賓、泰國、土耳其、衣索匹亞、哥倫比亞、南非、挪威）分別提供陸、海、空軍部隊參與韓戰，但仍以美、韓軍隊為主。例如，地面部隊（美軍佔百分之五十點三二、南韓佔百分之四十點一〇）、海軍（美軍佔百分之八十五點八九、南韓佔百分之七點四五）、空軍（美軍佔百分之九十三點三八、南韓佔百分之五點六五）的比例分配，可知其他國家的兵力極為有限。然而，至少有四十二個國家提供金錢或物資給聯合國^⑥。

一九五〇年七月底，蘇聯外交部宣佈結束對安理會的杯葛，而這意味安理會在韓戰的決議案將受蘇聯否決權所阻擾。美國國務卿艾奇遜遂提出「聯合共策和平決議案」(Uniting for Peace Resolution)，使聯合國大會得召開緊急會議，建議集體防禦的行動以對付任何侵略。此一方案於一九五〇年十一月以五十二票對五票通過，聯合國大會更成立「和平觀察團」(Peace Observation Commission)及「集體措施委員會」(Collective Measures Committee)以促進和平^⑦。大會成為聯合國處理韓戰的場合，可從一九五〇年十月七日通過「建立一個統一、獨立、民主」韓國政府的決議案開始看出。聯合國後來譴責中共為侵略者、對中共及北韓經濟制裁，均由大會決議案予以達成^⑧。

^⑥Leland M. Goodrich, *Korea: A Study of U.S. Policy in the United Nations* (New York: Kraus Reprint Company, 1972), p.117; Truman, *Years of Trial and Hope*, p.371.

^⑦Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1985), p.326; Acheson, *Present at the Creation*, pp.448-50.

^⑧Goodrich, *Korea*, pp.223-28.

聯合國大會十月七日的決議案批准聯軍可越過三十八度線，再度印證聯合國為杜魯門政府的決定加以合法化。但是美國的友邦，尤其是參與聯軍的會員國不希望侵入中國東北，主張非南韓的聯軍部隊不要佈署於鴨綠江一帶。一九五〇年十二月，英國首相艾德里 (Clement Attlee) 在中共介入韓戰及傳出美國可能使用原子武器之後，訪問華盛頓與杜魯門總統磋商。英國不希望美國轟炸中國東北、主張分化中共與蘇聯、建議美國考慮承認中共及讓中共進入聯合國。除了第一點之外，英、美兩國的看法不一致，但民主、共和兩黨的國會議員不同意英國立場，而削弱了來自英國的此項壓力^⑯。

一九五一年一月，美國參、眾兩院口頭投票贊成譴責中共為侵略者，但此項提案在聯合國未如此順利。英、法、加拿大、挪威不同意過度刺激中共，迫使國務卿艾奇遜同意先立即停火，再召開一項解決遠東事務的國際會議。在中共拒絕妥協之後，英、法、加拿大等國才同意譴責中共為侵略者，但對美國不重視友邦意見深表不滿，故對中共的經濟制裁也一再拖延^⑰。

後冷戰時代的國際關係特質使布希政府不必為蘇聯的否決權所困擾。在伊拉克入侵科威特之後，布希總統立即要求聯合國安理會召開緊急會議，而聯合國安理會也是四十五年以來首度如此迅速對一項侵略行動有所反應^⑱。布希總統在波斯灣危機期間，對聯合國的功能大加讚揚，甚至稱聯合國為「和平的世界國會」(World Parliament of Peace)，認為安理會已照其設計開始運作，並能起而對抗侵略的行為^⑲。這可由聯合國安理會在波斯灣危機中通過十二項決議案，而沒有受常任理事國否決權所困擾加以證明。聯合國安理會六六〇號決議案（八月二日）譴責伊拉克侵略違反聯合國憲章，並要求伊拉克撤軍。安理會六六一號決議案（八月六日）對伊拉克實施貿易及財政禁運，並設立特別制裁委員會 (Special Sanctions Committee)，隨後並有超過一百個國家同意參與制裁伊拉克行動。安理會也先後決定對伊拉克施以海上禁運（八月二十五日六六五號

^⑯ Truman, Years of Trial and Hope, pp.382, 394, 399, 412, 406-10; Acheson, Present at the Creation, p.481.

^⑰ Burton I. Kaufman, The Korean War: Challenges in Crisis, Credibility, and Command (Philadelphia: Temple University Press, 1986), pp.131-135. Acheson, Present at the Creation, pp.512-13.

^⑱ UN Chronicle, Vol.27, No.4 (December 1990), p.5.

^⑲ US Department of State Dispatch, October 8, 1990, p.153.

決議案）及空中禁運（九月二十四日六七〇號決議案）。在常任理事國中，唯有中共在安理會六七八號決議案上，投棄權票；非常任理事國葉門及古巴則投反對票^⑧。

蘇聯的合作可從多項作為看出。一九九〇年九月九日，布希與戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev) 在芬蘭赫爾辛基高峰會議時，發表聯合宣言，表示若經濟制裁伊拉克無效，將在符合聯合國憲章的精神下，準備考慮採取更進一步的行動。一九九〇年十一月二十九日聯合國安理會六七八號決議案的內容文字，也是蘇聯外長謝瓦納茲 (Eduard Shevardnadze) 與國務卿貝克磋商，才以「所以必須手段」取代美國草擬的「使用武力」(use of force) 字眼。蘇聯也成功遊說美國將伊拉克撤軍日期由一九九一年一月一日延至一月十五日^⑨。

韓戰與波斯灣戰爭雖均由美軍主導，但基於石油及冷戰結束因素，使後者更具集體安全行動的宣示。例如，至少有三十八個國家派遣陸、海或空軍部隊加入反對伊拉克侵略行列，除美軍之外，超過二十萬名部隊、六十艘戰艦、七百五十架戰機及一千二百部坦克，組成多國聯軍。這些國家分別為阿根廷、加拿大、英國、法國、德國、荷蘭、比利時、丹麥、挪威、西班牙、義大利、希臘、埃及、尼日、塞內加爾、敘利亞、沙烏地阿拉伯、卡達、阿曼、阿拉伯聯合大公國、科威特、巴林、摩洛哥、澳大利亞、索馬利亞。以參戰人員總數而言，美國及海灣理事會 (Gulf Cooperation Council) 國家佔最大比例。在陸軍方面，前者佔百分之六十點八，後者佔百分之二十二點二；在海、空軍方面，前者佔百分之六十六，後者佔百分之二十五點四^⑩。布希總統除要求其他國家派遣部隊協助防衛沙烏地阿拉伯之外，也公開指名日本、西德、南韓、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、科威特王室能分擔美國軍事費用，及援助受制裁伊拉克所影響的前線國家如土耳其、埃及、約旦。在美國所需的波斯灣戰爭行動費用六一〇億美金中，美國盟友提供五四〇億美金。其

^⑧The Middle East, 7th ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1991), p.322.

^⑨Presidential Documents, Vol. 26, No.37, September 17, 1990, p.1344; James Gow, "The Soviet Involvement," in James Gow (ed.), Iraq, The Gulf Conflict and World Community (London: Brassey's, 1993), p.130; Woodward, The Commanders, p.333.

^⑩作者整理自 Joseph Kruzel, "After the Storm: Perspectives on the Gulf War," in Joseph Kruzel (ed.), American Defense Annual 1991-1992 (New York: Lexington Books, 1992), p.3; Final Report to Congress, Conduct of the Persian Gulf War, p.20.

中，三分之二是由波斯灣國家所捐獻，其他三分之一則由日本、德國所分擔^⑦。

儘管有三十八個國家提供兵刃、十八個國家只提供經濟暨人道援助，但反伊拉克的聯合陣線並非牢不可破。為了解救人質問題，美國友邦領袖紛紛訪問巴格達與海珊總統斡旋，例如奧地利總統華德翰 (Kurt Waldheim)、日本前首相中曾根康弘、西德前總理布蘭德 (Willy Brandt) 均成功使海珊總統同意釋放人質，而這對布希政府決策造成困擾^⑧。此外，國務卿貝克在穿梭各國之際，也發現對於何時、何種情況對伊拉克動武的意見並不一致。埃及、沙烏地阿拉伯、敘利亞、科威特較主張動武，而法國、土耳其、蘇聯及中共主張繼續對伊拉克施以經濟制裁，而非走上戰爭一途^⑨。法國在一月十七日開戰當天更宣佈其軍事行動僅限於科威特解放行動，不願擴大戰爭的範圍^⑩。這與布希總統想進一步摧毀海珊作戰能力有些不同。蘇聯總統戈巴契夫在波斯灣陸戰之前，提出和平方案（一九九一年二月二十一日），積極斡旋美國接受先停火後，伊拉克撤軍，俟伊拉克完成三分之二撤軍後，美國解除經濟制裁。這一建議使布希政府深感困擾，而不得不於二月二十二日宣佈，限定伊拉克在二天內撤出科威特城，七天撤出科威特，才能避免陸戰的最後通牒^⑪。

杜魯門總統在韓戰深怕蘇聯及中共介入協助北韓，布希總統在波斯灣戰爭中，則怕以色列介入報復伊拉克，影響到抗伊聯盟的團結。中共介入韓戰使美國遭受到嚴重的軍事挫敗。布希政府分散兵力空中轟炸伊拉克飛毛腿 (Scud) 飛彈機動基地、運送愛國者 (Patriot) 飛彈至以色列，並派遣副國務卿伊戈柏格 (Lawrence Eagleburger) 訪問以色列共同協商戰

^⑦Final Report to Congress, Conduct of the Persian Gulf War, p.20.

^⑧New York Times, August 24, 1990, p.A9; November 6, 1990, p.A14; Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf Conflict, 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp.251-52.

^⑨New York Times, November 11, 1990, p.A1.

^⑩U.S. Congress, House of Representatives, *The Persian Crisis: Relevant Documents, Correspondence, Reports, Prepared by the Subcommittee on Arms Control, International Security and Science of the Committee on Foreign Affairs, June 1991* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1991), p.213. 洪丁福，「美國之歐洲盟邦在波灣危機中之角色與立場」，《美國月刊》，第六卷，第五期（民國八十年五月），頁五四。

^⑪BBC World Service, *Gulf Crisis Chronology* (Essex: Longman Current Affairs, 1991), pp.256-58.

爭一旦爆發後的戰略，使海珊總統的「以色列牌」失敗^⑦。由於以色列不參戰，使布希政府得以將波斯灣危機與以阿衝突分開處理，不致使戰爭目標受到混淆。

結論

由杜魯門及布希總統處理韓戰及波斯灣戰爭的政策來看，美國總統在危機處理中是最關鍵性的決策者。國務卿、國防部長及國家安全顧問（在韓戰時並不存在）是總統做決策時最需倚靠的意見來源，但杜魯門與布希總統才是主導危機的人物。國會及其他國家態度對杜魯門與布希總統的決策並沒有絕對性的影響。美國國會對韓戰決策的參與微不足道，對波斯灣戰爭的決策有較多的參與，但必須受制於聯合國安理會六七八號決議案採取「所有必需手段」的外在壓力。杜魯門與布希總統均是利用聯合國來合法解釋美國所採取的軍事行動。

就總統與其他重要幕僚間的關係而言，杜魯門較布希重視利用國家安全會議，做為一個集思廣益的場所。布希較傾向於不正式、較少人參與的決策方式，而布希個人就扮演類似季辛吉國務卿的角色，積極運作其個人外交。在軍事行動開展上，杜魯門注意細節，對麥克阿瑟多所節制，但布希則完全由史瓦茲柯夫將軍決定，而只在何時該結束作戰予以主導。

一九七三年「戰爭權力法」說明了國會在韓戰與波斯灣戰爭中何以有不同的態度。杜魯門總統對外用兵的權力不受國會節制，是帝王式總統 (imperial presidency) 的前驅。布希總統正式通知國會有關調遣兵力至波斯灣地區、要求國會通過如安理會六七八號決議案的做法，使布希的海外用兵完全處於一個合法性的基礎上。儘管如此，就大多數的國會議員而言，他們支持杜魯門介入韓戰，而對布希使用武力逼迫伊拉克撤軍，則陷入分裂的立場。

韓戰時的國際關係使聯合國安理會無法運作，而被迫利用大會來當作討論韓戰的場所。蘇聯的否決權在波斯灣戰爭中不再困擾美國政府，常任理事國中持不同立場的中共也只是投棄權票，未能阻擾美國的軍事

^⑦ Freedman and Karsh, *The Gulf Conflict*, pp.331-41；請亦參見 Elie Barnavi, "Israel and the Gulf War," in David Bell and John Gaffney (eds.), *The Gulf Crisis* (Oxford: Pergamon Press, 1991), pp.108-14.

行動。兩次集體安全制度運作於韓戰與波斯灣戰爭，各有背景、成員多寡的不同，但不意味後冷戰時代就是集體安全的時代。布希政府在波斯灣戰爭呼籲責任分擔，但對美國的危機處理政策也相對削弱完全自主性。布希總統提早結束對伊拉克的軍事行動，說明美國不能不考慮其他國家的立場。

A Comparative Study of Crisis Management Policy in the Truman and Bush Administrations: The Korean War and Persian Gulf War as Case Studies

Cheng-Yi Lin

Abstract

For decision-makers, crisis decisions are different from program policy decisions because the former have three characteristics: surprise, a possibility of war, and limited time to respond. During a foreign policy crisis, the US President usually reaches his decisions through interactions among the White House, Congress, and some key foreign leaders. The President usually values highly opinions of other National Security Council members and watches closely what actions Congress takes. The attitudes of US allies and, particularly permanent members of the UN Security Council, will also influence the President's crisis management policy.

Through case studies of the Korean War and Persian Gulf War, one can conclude that the President is the crucial person in decision-making process and both Truman and Bush utilized the UN Security Council resolutions as justifications for US overseas military intervention. President Truman tended to convene the National Security Council meetings to reach his decision, while Bush preferred to consult informally with a couple of key advisors. President Truman monitored and sometimes intervened in the process of military operations, while Bush had more trust in the theater com-

mander in carrying out the war plans.

Members of Congress had little debate and were united behind Truman's management of the Korean Crisis. President Bush endeavored to keep members of Congress informed during the Persian Gulf crisis, but Congress was divided in the wisdom of using all necessary means to expell Iraq from Kuwait.

The Korean War and Persian Gulf War are examples of the functioning of a collective security system. President Bush was luckier to live in the Post-Cold War era and his decisions were hardly obstructed by the Soviet Union and the People's Republic of China. The rising importance of a collective security system, however, means that the US has less leverage in future foreign policy crisis management.

