

艾森豪政府對施亞努 「中立主義」政策之認知與對策

鄧育承

虎尾科技大學兼任助理教授

摘要

艾森豪總統任內，運用國家安全會議機制進行外交政策分析、整合與協調，制度化組織結構並強化其領導統御。經檢視文獻後，以組織做為研究途徑，無助於釐清外交政策目標制定的因果關係，亦無法了解決策官僚提出倡議之動機。本文透過官僚行為模式檢視艾森豪決策官僚與施亞努對「中立」認知的落差，呈現美柬雙方不同的立場。艾森豪決策官僚認為可透過軍事或經濟援助，影響柬埔寨成為親美的政權；然而，施亞努政府積極建構「中立」地位，將「中立」法案納入憲法。施亞努逐步親中的路線，是催化達春陰謀推翻施亞努的原因。本研究發現，艾森豪政府決策官僚對施亞努採「中立」政策的解讀不同，產生國務院內部官僚的爭辯以及國務卿與參謀長聯席會議主席的爭辯，導致艾森豪政府政策缺乏一致性。

關鍵詞：艾森豪、國家安全會議、施亞努、官僚行為模式、中立主義

壹、緒論

1953 年 1 月，艾森豪總統 (Dwight D. Eisenhower) 就任總統時，最重要的亞洲戰事莫過於韓戰 (Korea War) 以及法屬印度支那 (French Indochina) 的殖民政權危機。在柬埔寨，施亞努 (Norodom Sihanouk) 國王於 1945-53 年，多次與法國政府交涉，舉行選舉打擊政敵，發動 1952 年政變，最終於 1953 年 11 月獲得獨立 (陳鴻瑜，2015)。施亞努是一位具爭議性的政治人物，他雖然引領柬埔寨邁向社會改革，同時對政敵也毫不留情；外交上奉行「中立政策」(neutrality)。1955 年，施亞努國王退位，成立「人民社會同盟」(Sangkum Reastre Niyum, SRN)，此後以國家元首之姿統治柬埔寨近 15 年 (Brinkley, 2014)。

在探究艾森豪外交政策時，學界普遍聯想到國家安全會議¹ (National Security Council, NSC，簡稱國安會)，其主要功能係建議、整合、協調美國各部會對於國家安全相關之政策。自冷戰成立迄今，國安會議係基於法訂權力 (statutory authority) 所制定，由美國總統指揮的最高級別的外交諮詢機制，參與單位成員來自：國務院 (Department of State)、國防部 (Department of Defense)、陸海空軍辦公室、中央情報局 (Central Intelligence Agency, CIA) 以及中央情報總監 (Director of Central Intelligence) 等等。唯歷任總統對於國家對於國安會議在外交決策過程中的角色定位不同，也間接影響各部會官僚 (Bureaucrats) 在決策中的權力 (Hoxie, 1982: 108-109)。

國安會組織架構分明，參加會議之官僚橫跨各部會，使外交政策目標更加多元，目標是否能夠被執行也反映出內部官僚成員的權力角力。艾森豪國安會議運作機制在制定對柬埔寨外交政策時，有下列三大侷限。第一、艾森豪參與國安會的決策官僚常把「中立」與「中立主義」(neutralism) 混為一談，產生認知上的落差；第二、國務卿杜勒斯 (John F. Dulles) 與參謀長聯席會議主席雷德福上將 (Arthur W. Radford) 對於是否繼續援助柬埔寨意見相左，導致政策不一致性；第三、決策官僚對於推翻施亞努計畫沒有

¹ 1947 年 7 月，美國國會通過『國家安全法案』(National Security Act)。

審慎評估，計畫結果不符合國安會目標。

因此，本論文以官僚行為模型為研究途徑，欲檢視：(1) 國安會議機制與外交政策目標的關聯性；(2) 美國政府官員對施亞努的「中立主義」歧見；(3) 美國政府官員面對「中立主義」之挑戰與調整。本論文主張艾森豪政府認為可透過軍事或經濟援助，主導柬埔寨成為親美的「中立主義」；然而，施亞努政府積極建構「中立」地位，將「中立」法案納入憲法。因此，雙方因認知不同產生落差，艾森豪在此信念中，同意執行達春陰謀（Dap Chhuon Plot）推翻施亞努，矯正施亞努傾中的「中立主義」政策。達春陰謀的失敗意味者艾森豪政府對柬埔寨「中立主義」政策的挫敗，柬埔寨並未成為一個親美政權。

貳、國安會議：艾森豪的領導統御與治理

艾森豪過去曾任歐洲盟軍最高司令和陸軍參謀長，就任總統時軍旅經驗相當豐富。Ambrose（1990）指出，艾森豪不喜歡政客，他認為「軍隊和軍官應該凌駕於政治之上」。在軍旅的生涯中，團隊合作隨處可見，它包括多個組織與個人之間的協作。艾森豪的軍旅經驗，對其總統生涯的領導與治理都有影響，例如：為強化跨單位溝通協作能量，艾森豪任內將軍方人員制度化，並納入國安會正式編組。杜魯門總統（Harry S. Truman）認為艾森豪不知道如何成為一名政治領袖，並評論說：「他會坐在這裡，他會說：「做這個！那樣做！然而，什麼都不會發生。可憐的艾克——它不是軍隊」。然而，艾森豪受到過去軍事經驗影響，他可能無法分辨軍事指揮權力和總統權力。正如 Neustadt（1990）所言：「總統權力就是說服力」（Presidential power is the power to persuade）。

早期研究總統權力的學者主要探究總統是否有效地運用說服力，Barber（2009）將艾森豪的性格歸為被動消極型（passive-negative category），傾向強調模糊的原則（vague principle）與程序安排（procedural arrangements）來逃避政治的衝突和不確定性。隨著艾森豪秘書惠特曼（Ann C. Whitman）資料解密公開，經過大量的考證後，「艾森豪修正主義」（Eisenhower Revisionists）

者認為艾森豪運用權力是比較含蓄的，亦即是透過國安會議來執行政策。Greenstein (1994) 表示，艾森豪謙遜的性格下，居幕後操控的影響力更不能小覷。這一策略確實有助於他跳脫任何具爭議的政策，例如 1954 年的瓜地馬拉政變。

艾森豪對於國安會組織相當重視，他認為組織的結構係外交政策的諮詢機制不可或缺的構成要素，必須制度化政策制定的過程。艾森豪 (Eisenhower, 1963) 在回憶錄中表示：「組織不能把無能者變成天才，組織本身也無法做決定，且誘發後續相關行動。另一方面，缺乏組織大概不會導致效率低下，卻會帶來災難」。為了制度化國安會組織，艾森豪任命卡特勒 (Robert Culter) 為第一任國家安全事務助理，並對國安會議進行組織改組，即「政策丘」(policy hill)。大體而言，當外交政策機制的設計由下而上，各部門或機構依批准的政策履行責任 (Culter, 1956: 448)。

艾森豪國安會的特色，除了組織內部層級的權責劃分更加清楚之外，並對國安會議做出職務上的變革，譬如增設總統國家安全事務助理 (Special Assistant for National Security Affairs) 負責與各部會首長溝通協調，以及監督政策執行。艾森豪也在國安會議的框架下，增設兩大委員會：規劃委員會 (Planning Board)、以及工作協調委員會 (Operation Coordinating Board)。此外，增設外國情報諮詢委員會 (Board of Consultants on Foreign Intelligence Activities)，往後改組為總統情報諮詢委員會 (President's Foreign Intelligence Advisory Board, PFIAB) (Hoxie, 1982: 109-10)。

Henderson (1987: 54-58) 探究艾森豪諮詢機制以及組織結構的政策流程，勾勒出國安會議的組織結構分工。所有的政策構想都從規劃委員會開始，參與部會進行辯論、思索以及起草政策文件 (policy papers)，之後才送達理事會和總統。出席規劃委員會的助理等級 (assistant secretary) 官員，將可能在理事會上討論的草案，提交給各自部會首長。另外一方面，創建工作協調委員會主要係監督中央情報局局長、國防部副部長 (Deputy of Secretary of Defense)、以及美國新聞署署長 (U.S. Information Agency) 執行進度。工作協調委員會於每週三下午 1 點舉行，由次卿 (Under Secretary) 等級官員主持。

艾森豪的領導統御是由效率高的組織、內閣成員以及幕僚成員所組成。Sloan (1990: 297-305) 分析，內閣制度是正式的諮詢機制，伴隨者閣員意見相左、性格衝突、國會休會、聽證會以及政敵攻防。因此，內閣會議被描述為「衝突的舞台」。艾森豪在國安會議決策上相當倚賴國務卿杜勒斯的意見，並賦予其責任。艾森豪在管理國安會議時，期待出席官員能夠提出一個「具體的建議」，而不是提出「多種選擇」(a range of options)。艾森豪在決策初始階段時，可以接受思慮不周延 (half-baked) 的想法；然而，在往後的會議裡，他的性格變得最冷淡、無情感且據分析能力的決策者。筆者認為，Sloan 正規與非正規的諮詢機制頗具參考價值，但卻無助於了解官僚在國安會所提出的政策議程。

在這一點上，Allison 與 Zelikow (1990) 所提出三項決策模式²，其中官僚行為模型不認為政府決策係組織利益極大化 (value maximizing) 後的結果，反而認為外交政策的產出係決策官僚討價還價 (bargaining game) 後的結果。Kingdon (1995) 提出政策企業家 (policy entrepreneurs) 的概念，強調個人官僚如何定位自己並將思想轉變為議程。有些學者指出，外交決策過程被稱為是「黑盒子」(black box)，應透過微觀的方式，亦即個人的信念體系 (belief system) 或認知圖 (cognitive map)，進一步分析外在體系對決策者的影響何在 (Powell, et al., 1987)。從認識論的觀點來看，Jervis (1976) 認為決策者在處理資訊時，傾向於接受符合現有期望和信念的訊息，容易透過個人經驗，化約事物本質的複雜性，塑造決策者的「世界觀」。

綜合上述文獻，艾森豪修正主義學派認為艾森豪領導統御與組織管理密不可分，而外交決策的制定就是國安會發揮跨部會協調的結果。國安會內部單位皆有自己的標準作業程序，本位主義在所難免。若單以組織做為分析途徑，無法了解決策過程的利害關係人是誰之外，更無助於釐清影響決策官僚的認知、偏好與立場。接下來，本研究就「中立」的概念、內涵以及實踐進行分類與說明。

² 三項決策模式亦即理性行為模式 (rational model)、組織行為模式 (organizational model)、及官僚行為模式 (bureaucratic model)，詳見 Allison 與 Zelikow (1999)。

參、「中立」概念之應用與實踐

在國際關係領域中，「中立」被視為一個以國家為主體的概念，其具體的實踐甚至比主權國家還要更早。在伯羅奔尼撒戰爭（Peloponnesian War）中，修昔底德所提及的「米洛斯對話」（Melian Dialogue）就是描述米洛人雖然地緣位置靠近雅典，卻不加入雅典的聯盟或斯巴達伯羅奔尼撒聯盟，維持「中立」的立場。雅典多次派任使節進行談判，最後登島進行大屠殺（Boyarin, 2012: 64-65）。然而，這種策略上的抉擇，並沒有為米洛人的安全帶來保障。若是以現實主義的論點來看，完全不與其他國家結盟的立場，被視為是消極面的中立，既無法降低衝突，也不符合國際局勢。

就中立的定義而言，Neutrality 一詞指不涉入其他國家戰爭的狀態，包括：拒絕把本國領土租借予外國軍隊、對交戰國要維持「公正」（impartiality）的立場。事實上，在第二次世界大戰之前，國際法就已經有對戰爭關係的規範，焦點聚集在「戰時中立」（wartime neutrality）上。相關法則編纂於 1907 年『海牙公約』（*Hague Conventions of 1907*），並對交戰國與中立國的行爲做出規範，如：交戰國有義務避免攻擊或使用中立國領土、中立國則不得加入戰爭（自衛理由因素除外）、交戰國不得進入或以軍事目的為由穿越中立領土、中立國不得支持任何交戰國，並平等對待交戰各方（經濟事務除外）（Mueller, 2011）。

另外一方面，「永久中立」（permanent neutrality）系指一個國家在和平時期，承諾在未來的戰爭中維持中立的義務，例如：1815 年的瑞士、1955 年的奧地利。廖福特（2015：29-41）認為，「永久中立」可透過宣示中立聲明後，永久適用，仍具有自我防衛權力（成為武裝永久中立國或非武裝永久中立國）。雖然國際法對於永久中立國的定義不明確，相關的權利及義務尚未在當代的國際條約中出現，「永久中立國」應視各國情況制定其中立政策。「永久中立國」核心的內涵莫過於不得加入軍事聯盟、禁止在其領土上建立外國軍事基地、參與以軍事合作為目的國際組織以及自衛時使用武力。

1950 年代中期，第三世界國家掀起去殖民化（decolonialization）的浪

潮，*neutralism* 一詞開始成爲學界討論的焦點。南亞、非洲和拉丁美洲相繼投入「不結盟」(*non-aligned*) 的陣營，在美蘇兩大陣營之間，奉行獨立自主的外交政策，除了不加入美蘇爲首的軍事聯盟之外，也不允許外國勢力在他們的土地上建立軍事基地。許多學者認爲，中立主義不具國際法源的規範，而僅僅是外交政策的一種取向 (Mueller, 2011; Wyss, et al., 2016; 施正鋒, 2015: 4-7)。筆者認爲，歐洲小國所發展出的 *neutrality* 已發展成一種規範、道德或價值，爲人民所認同。然而，*neutralism* 與「不結盟」係冷戰兩極體系下，小國面對衝突管理的策略，彰顯出「獨立」與「不干預」的外交政策，反映小國特定的目標。

在探究「中立」於衝突管理中發揮的作用，Aguis 與 Devine (2011: 271-73) 指出決策者會依照過去與「中立」安排相關的歷史、價值觀和文化，在外交上發揮低盪、調停以及衝突化解的功能。時至今日，小國在實踐「中立」的概念上，還是有規範性的不同，主要分爲：(1)「中立」的消極狀態 (*status negativus*)；(2)「中立」的積極狀態 (*status positivus*)。筆者認爲，上述提及的「米洛斯對話」就是比較消極面的「中立」的消極狀態，僅顧及自己領土的安全，對於參與國際事務或國際組織卻興致缺缺。就「中立」的積極狀態而言，「中立」的概念已被內化，成爲凌駕於政治層面更高的道德，並高度參與國際事務，例如：瑞士與愛爾蘭。

國際關係的建構主義 (*constructivism*) 將「中立」視爲一種「規範」(*norm*)。Beyer 與 Hofmann (2011:289- 291) 認爲，在建立「中立」的規範中，中立國家的實踐可以是「事實上」(*de facto*)，也可以是「法理上」(*de jure*)，同時也可以是「自發性」(*voluntary*)，或「被脅迫性」(*coerced*)。芬蘭與奧地利的中立狀態，就是在蘇聯的脅迫下所做出的妥協。瑞典與愛爾蘭是自發性採取中立，其中瑞典的「中立」並沒有被編纂至憲法中，這就是「事實上」的典型範例，關鍵在於政治菁英與大眾的國家認同 (*national identity*)。如果「中立」的歷史、價值觀和文化被視爲理所當然，那麼它就自然地成爲國家實踐中的規範。

經過上述文獻的檢視，筆者透過歐洲「中立」的歷史的脈絡，歸納出「戰時中立」與「永久中立」；同時，筆者也在冷戰的歷史，爬梳「中立主

義」的特性，並做為外交政策的策略。最後，筆者也對「中立」做危機衝突下，做出詮釋。上述概念上的歸納，將用來應用在艾森豪決策官僚與施亞努對「中立」的認知上，強化論文說服力。

肆、柬埔寨獨立後的外交政策： 艾森豪與施亞努對「中立」的認知

1945 年，施亞努國王宣布獨立，建立「柬埔寨王國」(Kingdom of Kampuchea)，雖然獲得日軍承認其獨立，但實際上還是日本的傀儡政權。8 月 15 日，日軍投降，10 月 8 日向英軍繳械，英軍將柬埔寨交給法國管理。自柬埔寨回歸法屬印度支那後，施亞努就開始與法國交涉，積極爭取獨立。隨著法國與胡志明 (Ho Chi Minh) 領導的「越盟」(Viet Minh) 衝突不斷，無暇顧及印支各國，開始與施亞努妥協。1949 年 11 月 8 日，雙方於巴黎簽署『法柬條約』(Viet Minh Franco-Khmer Treaty)，柬埔寨成為「聯繫國」(associated state)，享有部分外交、司法以及經濟部分權力，對馬德望及暹粒兩省也保有軍事自主權。1953 年，「越盟」因得到中華人民共和國的軍事物資協助，印度支那戰局丕變，法國考慮施亞努國王獨立的要求。11 月 9 日，柬埔寨從法國獨立 (蕭文軒等，2020)。

自從柬埔寨獨立之後，國內派系傾軋，國內政局相當不穩定。美國駐西貢大使希斯 (Donald R. Heath) 在一份給國務院的電報中表示，國王再次自我流放，柬埔寨的未來的趨勢發展不明，但根據目前掌握的證據柬埔寨未來採取中立主義趨勢非常強烈。美方不應該對向柬埔寨提供援助，除非柬埔寨願意站出來對抗共產主義³ (FRUS, 1953: 477)。筆者認為，在柬埔寨獨立不久，決策官僚對於中立主義並沒有具體的定義，冀望透過經濟援

³ 原文為：In present murky political atmosphere in Cambodia and given the King's reimposed self-exile, it is not possible to discern future trends of policy in that Kingdom. However, such evidence as we have suggests that trend toward neutralism is very strong. In my view, we should not give aid to Cambodia unless it is willing to stand up and be counted in the fight against Communism.

助，強化柬埔寨親美立場，停止共產主義的擴張。可預見地，在冷戰時期，未來柬埔寨外國經濟援助的取得，也跟其在國際反共的立場息息相關。

1954年，爲了重建印度支那和朝鮮的和平的問題，參與日內瓦會議（Geneva Conference）的九國外長於7月21日簽屬關於在印支三國停止敵對行動的協定，印支三國的主權、獨立、統一和領土完整才被尊重。另外，『日內瓦協定』（*Geneva Accord*）規定，印支三國禁止加入任何西方建立（Western-originated）的防禦公約。美國卻認爲印支三國非條約正式成員國，可藉由簽署議定書（protocol）的方式加入東南亞公約組織（Southeast Asia Treaty Organization, SEATO），將締約國納入集體安全（collective security）保護網，抵制共產勢力擴張（蕭文軒等，2020）。

早在1954年5月，「越盟」入侵柬埔寨時，施亞努就向美方尋求協助，冀望能維護柬埔寨領土的完整性，美方也願意駐軍。施亞努認爲『日內瓦協定』後，法國勢力退出印度支那（由柬埔寨、寮國以及越南繼承），各國應尊重三個國家的獨立及主權完整性。由於柬埔寨地緣政治的關係，在過去遭受到越南及泰國的侵略，地理位置上處於西方陣營與共產陣營的權力競奪匯集處，造成柬埔寨對周邊鄰國的不信任。因此，施亞努對加入東南亞公約組織抱持者懷疑的態度。另外一方面，『日內瓦協定』提供施亞努國家安全良好的基礎，中立政策（neutrality policy）成爲印度總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）「不結盟運動」（non-alignment movement）最好的迴響，維持外交上均勢的立場。只要與中華人民共和國保持友好，柬埔寨就沒有加入東南亞公約組織的必要（Leifer, 1962: 44-45）。

施亞努（Sihanouk, 1958: 582-83）曾經在《外交事務》（*Foreign Affairs*），撰文闡述柬埔寨中立政策的立場，其依照歷史的發展以及地緣政治的需求做出深入的描述與詮釋：

自從柬埔寨獲得獨立後，政策應服膺國家的需求。美國常常把柬埔寨的「中立政策」與「中立主義」搞混，這兩者不盡相同。我們的中立政策就跟瑞士與瑞典一樣，但跟埃及與印尼不同，他們屬於中立主義者……我們的中立政策是有其必要性。在地圖上看看我們的

地理位置，我們處在兩個西方陣營的中等國家間，我們與兩個東方陣營的國家北越以及領土廣闊的中華人民共和國，只有寮國做為緩衝。除了在「兩大陣營」間保持平衡之外，柬埔寨還有什麼選擇？

在檢視施亞努回憶錄時，施亞努也是用 *neutrality* 一詞來表達其對「中立」的詮釋。然而，不論是瑞士還是瑞典，柬埔寨在歷史、政治、法律以及國情有諸多不同之處，施亞努到底要採取「戰時中立」或「永久中立」，對「中立」的詮釋是消極的還是消極，吾人僅能從柬埔寨的外交行為作出判斷。

對於艾森豪政府的官僚成員而言，施亞努的「中立」僅被認為是一種外交上的抉擇，包括：兩面下注、制衡、有限度交往或是扈從……等。1956 年 6 月 6 日，艾森豪在一次的記者招待會中表示，美國過去 150 年也曾經奉行「中立政策」，不捲入戰端，無須解讀成「對」與「錯」的中間路線、或「正派」與「非正派」的劃分 (*neutral as between right and wrong or decency and indecency*)。他進一步對部分國家使用 *neutral* 這個字表示看法：「他們使用『中立』對軍事同盟保持距離，這或許對美國這樣的國家不是壞事」 (Rust, 1990)。筆者進一步分析，在艾森豪的認知中，對於不結盟運動國家的「中立」採取較寬容的態度，冀望其外交政策可以是更「親美」 (*Pro Americanism*)。在這一點上，美國對柬埔寨軍事 / 經濟援助就是非常重要的策略。

三日後，杜勒斯於愛荷華州立學院 (Iowa State College) 主持畢業典禮時，提及 *neutrality* 是一個過時的 (*obsolete*) 的想法，也不道德 (*immoral*) 趨近短視 (*shortsighted*)，僅有在非常特殊的情況才會出現。6 月 12 日，杜勒斯表示，瑞士就是特殊的情況中的典範。但是當記者追問是否可以移轉到印度或是印尼第三世界國家？他卻拒絕評論。在艾森豪與杜勒斯的認知裡，他們接受歐洲國家歷史所衍伸出 *neutrality*，而對不結盟時間背景下的 *neutralism* 總是小心翼翼 (Wyss et al., 2016)。關鍵性決策官僚對柬埔寨「中立」認知差異，如表 1 所示。

表 1：關鍵性決策官僚對柬埔寨「中立」認知差異

決策官僚	對柬埔寨「中立」之認知	對策
艾森豪	對 neutralism 與 neutrality 概念相對寬容，定義較為鬆散	東國僅需維持親美反共立場，無須締結軍事協議
杜勒斯	認知 neutralism 與 neutrality 歷史演變之差異，兩者皆不道德	若危及美國益，應予以矯正
希斯	未來發展不明確，採中立主義的意圖強烈	若東國政府反共立場強烈，才給予援助
施亞努	未來將效法瑞士與瑞典成爲一個「中立」國家	強化國家內部組織官僚、民眾對「中立」之認同

1956年9月，艾森豪國安會發表 NSC 5612/1 (FRUS, 1955-57a: 119)，針對東南亞政策發表聲明。有關於柬埔寨的部分，美國明確表明若是柬埔寨政府停止抵抗其國內共產勢力，維護其自身獨立政策，美國將終止經濟和軍事援助。此外，美國政府也表示會協助柬埔寨政府與周邊國家維繫良好的政治、經濟與軍事合作關係。筆者認為，這份聲明最令人起疑竇的地方，就是美方會支持反對共產主義陣營的個人或是團體，並擴大他們在柬埔寨政治權力基礎，以維護柬埔寨的獨立並改變親共中立的立場。

伍、影響柬埔寨外交政策的轉變的因素

艾森豪的決策官僚對柬埔寨中立的立場，都會扣緊國安會外交政策的目標，「親美」且「反共」。然而，這種在冷戰時空背景下，大概沒有決策官僚會去思考「親美」且「反共」的邏輯謬論。若是以反共的大帽子扣上柬埔寨的「中立政策」，似乎太過於牽強。1955年，國家情報評估 (National Intelligence Estimate, NIE) 報告 (FRUS, 1955-57b: 217) 針對柬埔寨的國內共產主義威脅做出評估，自日內瓦會議以來，柬埔寨幾乎沒有過共產主義的活動。過去在印度支那戰爭，由「越盟」所支持的「高棉抗爭委員會」(Khmer Resistance Committee) 游擊隊，自1954年後也鮮少有相關報導。不過，柬埔寨仍有少部分的共產黨幹部及組織，但不足以破壞內部安全。

很顯然地，在冷戰意識形態的對立下，只要是有可能成為共產國家的中立國家，都要予以關切與制止。

1955 年 9 月，施亞努所籌組的政黨「人民社會同盟」（Sangkum）贏得柬埔寨第 11 屆大選。時任駐柬埔寨的美國大使麥克林托克（Robert M. McClintock）曾經猜測，未來的兩星期，由「人民社會同盟」所帶領的新政府，將會更加的反共，且比過去想像中的還要親美（FRUS, 1955-57c: 219）。然而，施亞努於翌年 2 月 14 日，即將前往中華人民共和國的訪問，激起國務院官僚對「中立」的爭論。遠東事務的助理國務卿（Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs）羅伯遜（Walter S. Robertson）就表示，對於柬埔寨的中立政策感到相當遺憾，雖然此舉不一定是支持共產主義，卻給別人一種協助一個壓制個人自由和建立奴役個人制度的政權。羅伯遜接著表示，美國的援助除了幫助提出要求的非共產主義國家維護其民族獨立外，別無其他目的（FRUS, 1955-57d: 225）。

國務院對「中立」的爭辯大致上分成兩派：其一、施亞努訪問中華人民共和國後，麥克林托克仍認為柬埔寨是反共的據點，可做為試金石，表明我們提供援助完全是為了美國和自由世界的利益，而不是因為偏袒盟友（FRUS, 1955-57e: 230）；其二、美國駐泰國大使畢小普（Max W. Bishop）認為美方應該要在自由亞洲國家大規模植入軍事反共精神，藉以削弱中立主義並振興東南亞公約組織。畢小普似乎把亞洲所有的中立主義都自動認為是共產主義，因為他的電報裡中立主義就是親共。麥克林托克駁斥，柬埔寨的外交政策不親共，還是一個君主政體，與共產主義不相容（FRUS, 1955-57f: 237），如表 2 所示。

表 2：國務院內部決策官僚之爭辯（施亞努訪中後）

決策官僚	隸屬單位	立場
麥克林托克	駐柬埔寨大使館	對柬埔寨曉以大義，積極透過軍事／經濟援助，使其成為親美政權
畢小普	駐泰國大使館	中立主義就是共產主義，應強化東南亞公約組織，進行圍堵

接下來的 1956 年，是柬埔寨與共產陣營接觸最頻繁的一年。根據國安會工作協調委員會的報告（Paper Prepared by the Operations Coordinating Board）指出，6 月與中華人民共和國簽屬經濟援助協議，中華人民共和國確定兩年內向柬埔寨提供總計 2,280 萬美元的援助。8 月施亞努從歐洲訪問返回柬埔寨後，蘇聯和捷克斯洛伐克也承諾向柬埔寨提供援助。柬埔寨似乎已被選為共產主義新實驗的地點，旨在運用經濟援助計畫作為對非共產主義陣營國家進行政治滲透的手段（FRUS, 1955-57g: 254）。事實上，施亞努與共產陣營靠攏的趨勢，引發國務院官僚與參謀長聯席會議官僚對援助柬埔寨的歧見。

在 8 月 30 日的國安全會中，參謀長聯席會議主席雷德福上將堅持，美國的軍事援助僅能提供給美國的盟友。倘若美國東南亞的盟邦認為維持「中立」就可以取得美援的話，美國將無法對這些盟友交代。另外一方面，國務卿杜勒斯則表示，如果美國的盟邦會阻礙美國的最佳利益的話，我們應該開始放棄這些盟邦。舉例來說，他〔杜勒斯〕寧願看到美國的盟友泰國落入共產主義手中，也不願看到人口稠密的中立印度落入共產主義手中。最後，艾森豪出面協調，接受杜勒斯的妥協提案給予盟邦「優惠待遇」（preferential treatment）、若涉及美國戰略利益則不適用（Rust, 1990），如表 3 所示。

表 3：國安會跨部會決策官僚之爭辯

決策官僚	隸屬單位 / 職位	立場
杜勒斯	國務院 / 國務卿	美國應持續提供柬埔寨援助，並矯正柬埔寨親中的行為
雷德福	參謀長聯席會 / 主席	美國無需提供援助予宣稱「中立」之國家，此舉無法對盟國交代

另外，1957 年初，柬埔寨第四次國民大會代表（Fourth National Congress）正在討論將『正式永久中立法案』（*Formal and Permanent Neutrality Law*）納入憲法中，並獲得通過。11 月，施亞努頒布『中立法案』，包括：（1）柬埔寨是一個中立的國家；（2）柬埔寨避免與其他國家建立軍事以及意識形態

的同盟；(3) 柬埔寨將不會侵略任何國家，若柬埔寨被侵略時，將採取武裝自衛 (self-defense by arms)、請求聯合國協助、請能夠擊退侵略者的友好國家提供協助。施亞努也表示，柬埔寨是一個真正的「中立」國家，其他國家會尊重我們，但是美國卻沒有尊重我們的決定 (Sihanouk & Burchett, 1973)。筆者認為，施亞努尋求的是一個自發性的中立，如：自發性頒布『中立法案』，並納入憲法中，就符合「中立」概念的幾項要素。

隨著柬埔寨與中華人民共和國的軍事與經濟援助加深，柬埔寨於 1958 年 7 月承認中華人民共和國。羅伯遜認為，柬埔寨與越南邊境的關係是催化承認中華人民共和的重要因素 (FRUS, 1958-60a: 78)。然而，羅伯遜於 8 月收到一封「柬埔寨政變的可能性」(Coup Possibilities in Cambodia) 的外交備忘錄，裡面接替施亞努的人選⁴ (FRUS, 1958-60b: 79)。1959 年 1 月，美國密謀推翻施亞努政權的達春陰謀消息走漏，柬埔寨聯合國大使龍金尼 (Nong Kimny) 曾經試探性詢問羅伯遜美國是否有捲入密謀推翻施亞努的達春陰謀，但是羅伯遜並未給予正面的回覆 (FRUS, 1958-60c: 94)。

1959 年 2 月 21 日，施亞努柬埔寨軍隊緝拿達春，逮捕中央情報局的無線電操作員松井 (Victor Matsui)，也找到美制武器、南越代理人、現金以及通設備 (Prados, 2003)。施亞努在其回憶錄中表示，達春陰謀係由右翼政客桑薩里、山玉成、暹粒 (Siem Reap) 的將軍達春以及龍諾，協同泰國、南越政府以及美國中情局一同發起。在中情局提供 100 多萬美元的資助下，山玉成將「自由高棉」(Khmer Serei) 部隊集結於泰柬邊境、南越和泰國的邊境。山玉成的部隊作為國內武裝活動的外應力量，搭配達春在暹粒與磅同省 (Kampong Thom Province)、及皇家軍隊的勢力推翻施亞努。不料，密謀計畫風聲走漏，惡化美柬雙邊關係 (Sihanouk & Burchett, 1973)。

⁴ 人選包括達春 (Dap Chhuon)、龍諾 (Lon Nol)、桑薩里 (Sam Sary)、嚴森波 (Yem Sambaur)、莫尼勒親王 (Prince Monireth)、以及山玉成 (Son Ngoc Thanh)。

陸、結論

艾森豪任內最大的特色係將國安會議的組織進行編組，強化層級的權責劃分，參謀作業分層負責，使國安會議能夠成為跨部會的外交政策的諮詢機制。然而，若是從組織制度面著手了解外交決策制定的結果，而忽略參與國安會各部會官僚成員所提出之看法以及跨部會官僚互動情形，恐有見樹不見林之憾。透過官僚行為模型進一步檢視後，可以得知冷戰兩極體系下時空背景，係影響決策官僚世界觀的關鍵因素，對於「中立」不同的時空背景所衍伸出的意涵著墨不多。

在冷戰時期，雖然艾森豪雖然將國安會議制度化，內部組織層級分明，決策官僚的主流世界觀還是受冷戰時空背景的限制，常常把「中立」與「共產主義」混為一談。對於施亞努所提出的「中立」的意涵，似乎沒有細部的探究。艾森豪決策官僚對於柬埔寨「中立」的認知，僅是一種外交上的指導方針，符合第三世界國家「不結盟運動」的倡議；施亞努對「中立」的解讀，是一種自發性的，而非被迫的中立政策。

有些學者或許會對施亞努提出成為瑞士或瑞典一樣，體現 *neutrality* 的「中立」精神提出質疑，並同意艾森豪決策官僚的看法。筆者建議類似的探討，應該從建構主義中的「中立」認同著手，並搭配更多的柬埔寨非官方的資料進行分析，方能得知差異性。在柬埔寨的案例中，地緣政治因素係驅使施亞努採取「中立」政策的主要原因，這也說明柬埔寨在「中立」的實踐是無法獨善其身，必須積極地與兩大陣營國家交往並維持其獨立地位與安全利益。

最後，艾森豪的決策官僚透過達春陰謀試圖推翻施亞努，建立一個親美的柬埔寨政權，並不是一個深思熟慮的決策。艾森豪任內，曾經多次使用中情局進行對其他國家的干預，如 1953 年伊朗政變與 1954 年瓜地馬拉政變。達春陰謀失敗之後，還引發後續的反美情緒。艾森豪決策官僚對此事卻輕描淡寫，與國務院決策官僚當初所設立的外交目標（建立親美政權），相差甚遠。

參考文獻

- 施正鋒，2015。〈中立國的概念、理論、以及實務〉《台灣國際研究季刊》11 卷 3 期，頁 1-22。
- 陳鴻瑜，2015。《柬埔寨史》。台北：獨立作家。
- 廖福特，2015。〈國際法對於戰時中立及永久中立國之規範〉《台灣國際研究季刊》11 卷 3 期，頁 23-45。
- 蕭文軒、顧長永、林文斌，2020。《柬埔寨的政治經濟變遷 1953-2018》。台北：聯經出版公司。
- Agius, Christine, and Karen Devine. 2011. "Neutrality: A Really Dead Concept? A Reprise." *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, pp. 265-84.
- Allison, Graham T. and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison Wesley Longman.
- Beyer, Jessica, and Stephanie C. Hofmann. 2011. "Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline." *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, pp. 285-311.
- Boyarin, D. 2012. "Deadly Dialogue: Thucydides with Plato," *Representations*, Vol. 117, No. 1, pp. 59-85.
- Brinkley, Joel (楊芬雯譯)，2014。《柬埔寨：被詛咒的國度》(*Cambodia's Curse: The Modern History of A Troubled Land*)。台北：聯經出版公司。
- Ambrose, Stephen E. 1990. *Eisenhower: Soldier and President*. New York: Simon & Schuster.
- Barber, James David. 2009. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. New York: Pearson Education.
- Cutler, Robert. 1956. "The Development of the National Security Council," *Foreign Affairs*, Vol. 34, No. 3, pp. 441-58.
- Eisenhower, Dwight D. 1963. *The White House Years: Mandate for Change*. New York: Doubleday & Co.
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1953. "The Ambassador at Saigon

(Heath) to the Department of State” *Indochina*, Vol. 13, Pt. 1. Doc. 477 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v13p1/d477>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-57a. “National Security Council Report” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 21, Doc. 119 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d119>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-57b. “National Security Council Report” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 21, Doc. 217 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d217>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-57c. “Telegram From the Embassy in Cambodia to the Department of State” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 21, Doc. 219 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d219>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-57d. “Memorandum of a Conversation Between the Cambodian Ambassador (Nong Kimny) and the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson, Department of State, Washington, February 10, 1956” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 21, Doc. 225 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d225>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-57e. “Telegram From the Embassy in Cambodia to the Department of State” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 21, Doc. 230 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d230>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-57f. “Telegram From the Embassy in Cambodia to the Department of State” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 21, Doc. 237 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d237>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-57g. “Paper Prepared by the Operations Coordinating Board” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 21, Doc. 254 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d254>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1958-60a. “Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, August 5, 1958” *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 16, Doc. 78 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/>

frus1958-60v16/d78) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1958-60b. "Memorandum From the Deputy Director of the Office of Southeast Asian Affairs (Jenkins) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 16, Doc. 79 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v16/d79>) (2023/5/18)

Foreign Relations of the United States (FRUS). 1958-60c. "Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, January 26, 1959" *East Asian Security; Cambodia; Laos*, Vol. 16, Doc. 94 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v16/d94>) (2023/5/18)

Greenstein, Fred I. 1994. *The Hidden-Hand Presidency: Eisenhower as Leader*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Leifer, Michael. 1962. "A Prince among Neutrals," *Australian Quarterly*, Vol. 34, No. 4, pp. 38-49.

Henderson, Phillip G. 1987. "Organizing the Presidency for Effective Leadership: Lessons from the Eisenhower Years," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 43-69.

Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.

Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.

Mueller, Wolfgang. 2011. *A Good Example of Peaceful Coexistence?: The Soviet Union, Austria, and Neutrality, 1955-1991*. Vienna: Austrian Academy of Sciences Press.

Hoxie, R. Gordon. 1982. "National Security Council." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 12, No 1, pp. 108-13.

Powell, Charles A., James W. Dyson, and Helen E. Purkitt. 1987. "Opening the 'Black Box': Cognitive Processing and Optimal Choice in Foreign Policy Decision Making," in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr., and James N. Rosenau, eds. *New Directions in the Study of Foreign Policy*, pp. 203-20. London: HarperCollins Academic.

- Prados, John. 2003. *Lost Crusader: the Secret Wars of CIA Director William Colby*. New York: Oxford University Press.
- Rust, William J. 2016. *Eisenhower & Cambodia: Diplomacy, Covert Action, and the Origins of the Second Indochina War*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Sihanouk, Norodom. 1958. "Cambodia Neutral: The Dictate of Necessity." *Foreign Affairs*, Vol. 36, No. 4, pp. 582-86.
- Sihanouk, Norodom, and Wilfred Burchett. 1973. *My War with the C.I.A.: Cambodia's Fight for Survival*. London: Penguin Press.
- Sloan, John W. 1990. "The Management and Decision-Making Style of President Eisenhower." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 2, pp. 295-313.
- Wyss, Marco, Jussi M. Hanhimäki, Sandra Bott, and Janick Marina Schaufelbuehl. 2016. "Introduction: A Tightrope Walk — Neutrality and Neutralism in the Global Cold War," in Sandra Bott, Jussi M. Hanhimäki, Janick Marina Schaufelbuehl, and Marco Wyss, eds. *Neutrality and Neutralism in the Global Cold War between or within the blocs?*, pp. 1-14. New York: Routledge.

Eisenhower and Cambodia: Leading Bureaucrats' Perception and Response towards Sihanouk's "Neutralism" Policy

Yu-Cheng Teng

Adjunct Assistant Professor

*Department of Applied Foreign Languages
National Formosa University, Yunlin, TAIWAN*

Abstract

Dwight D. Eisenhower utilized the National Security Council to integrate, coordinate his policy objectives in the conduct of foreign policy, and thereby strengthened his leadership. After careful review of current scholarship, using organization as an approach does little to explaining what shapes bureaucrats' perception of foreign-policy objectives, nor does it provide the rationale behind policy initiatives. This article examines the gap between the bureaucratic perception of "neutralism" and Sihanouk's understanding of "neutrality" through the bureaucratic behavior model, presenting interpretation for the U.S. and Cambodia positions. Eisenhower's decision-making bureaucrats believed that Cambodia could become a pro-American regime through military or economic aid; however, the Sihanouk government voluntarily established a "neutral" status and incorporated Neutral Law into the constitution. The inclination of pro-China policy is the main reason that catalyzed Dap Chhuon Plot. The study has found that Eisenhower's foreign policy in Cambodia lacked of consistency because the decision-making bureaucrats interpreted Sihanouk's "neutrality" policy differently, resulting in bureaucratic debates within the State Department and debates between the Secretary of State and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

Keywords: Eisenhower, National Security Council, Sihanouk, bureaucratic politics, neutralism