

艾森豪政府對匈牙利革命之認知與對策

鄧育承

台灣國際研究學會理事

摘要

本研究以官僚行為模型為研究途徑，探究 1956 年匈牙利革命期間艾森豪政府在外交決策上的認知與對策。傳統外交史學派認為，艾森豪總統為避免與蘇聯爆發戰爭為首要目標，對東歐解放運動僅採取有限支持。本文指出僅以戰略排序不足以解釋政策落差，需進一步釐清不同決策官僚之間的立場與利益衝突。透過國家安全會議決策過程的分析，本研究發現艾森豪總統與國務卿杜勒斯支持以經貿手段削弱蘇聯影響力，而財政部長漢弗萊與國防部長威爾遜基於國內政治考量反對，導致「經濟推回」策略發展轉向「政治推回」。面對官僚分歧，艾森豪總統展現出謹慎務實的領導風格，調整政策重心至心理戰與資訊滲透，並維持政府內部表面上的共識。本文亦指出，儘管官僚行為模型強調「位置決定立場」，總統仍在最終決策中扮演關鍵角色。艾森豪透過戰略排序與策略性延後，引導決策走向，避免陷入「團體迷思」。匈牙利革命期間，美國選擇外交操作，而非軍事介入，充分體現冷戰戰略下的現實考量。最後，本研究補充外交史學派對艾森豪「解放政策」的理解，揭示內部官僚矛盾對政策執行的影響，並重新評估艾森豪領導風格，指出其以低調而策略性的手法，維持美國在冷戰格局中的有限影響力。

關鍵詞：艾森豪、匈牙利革命、官僚行為模型、冷戰外交、推回政策

壹、緒論

1956 年 2 月，蘇共頭子赫魯雪夫（Nikita Khrushchev, 1953-64）在第二十屆蘇共代表大會發表「秘密講話」，公開抨擊對前蘇共頭子史達林（Joseph Stalin, 1922-52）的個人崇拜，對東歐的附庸國政權產生劇烈的影響。這一系列的民族主義的崛起，揉合地方的左派思潮，如波蘭的波茲南事件（1956 Poznań Protests）、匈牙利的野貓式罷工（wildcat strike）以及裴多菲俱樂部（Petőfi Circle）。因此，第二十屆代表大會後，掀起東歐的附庸國政權的民主思潮，社會中瀰漫者反對蘇共統治為訴求，並強調發展出屬於自己的社會主義國家的模式（Glaberman, 1989: 239）。

1956 年 6 月 28 日，波蘭爆發波茲南事件時，匈牙利也受到感染。匈牙利勞動人民黨¹（Hungarian Working People's Party, *Magyar Dolgozók Pártja*, MDP）總書記拉科西·馬加什（Mátyás Rákosi, 1945-56）透過工人打壓知識分子，並於 7 月 12 日逮捕領導匈牙利革命的自由派新政府領袖納吉·伊姆雷（Imre Nagy, 1956）。17 日，蘇共中央政治局委員米高揚（Anastas Mikoyan, 1895-1978）與蘇斯洛夫（Mikhail Andreevich Suslov, 1902-82）銜命前往布達佩斯（Budapest），挑選保守派吉羅（Ernő Gerő, 1956）出任中央委員會第一書記，繼續打壓納吉。由此可見，波茲南事件對於匈牙利革命（Hungarian Revolution of 1956）有很大的啟發，兩國皆以反對俄國佔領為訴求，而匈牙利卻爆發流血衝突。關鍵就在於波蘭共產黨凝聚力較強、受到人民愛戴，得以在外交層面不尋求脫離華沙公約組織（Warsaw Pact Organisation），內政上不組織跨黨派聯合政府（周力行，2019）。

1956 年 10 月 23 日，匈牙利革命於布達佩斯爆發，這場革命是冷戰時期東歐共產國家中最为關鍵的抗爭之一，其後續的發展也對美國外交政策構成了重大挑戰。美國艾森豪總統（Dwight D. Eisenhower, 1953-61）在此事件中的反應，突顯出美國冷戰政策的局限性。一方面，美國長期支持東歐

¹ 是在 1948 年由匈牙利共產黨（Hungarian Communist Party, *Hungarian: Magyar Kommunista Párt*, MKP）與社會民主黨（Social Democratic Party of Hungary, *Hungarian: Magyarországi Szociáldemokrata Párt*, MSZDP）合併而成

國家的「解放」(liberation)運動，透過廣播宣傳的方式及秘密行動催化當地民眾的反共情緒；另一方面，當真正的革命爆發時，艾森豪威爾政府選擇不直接介入，避免與蘇聯發生軍事衝突 (Borhi, 2004)。因此，美國外交政策目標與實踐上的落差，透露出冷戰時期艾森豪總統在東歐問題上的兩難處境。

外交史學派認為艾森豪政府在東歐解放問題上擁有多重目標。儘管艾森豪政府官員擔憂蘇聯可能持續在其東歐附庸國擴大其勢力範圍，威脅到歐洲核心地區，但是為了避免與蘇聯爆發全面性戰爭，艾森豪總統會以改善蘇聯關係為優先，將其他具意識態的反共的目標列為次要目標，如冷戰背景下面對共產的擴張，艾森豪總統與國務卿杜勒斯 (John Foster Dulles, 1953-59) 鼓吹透過一系列的心戰措施來抑制共產主義的擴張 (Borhi, 1999: 67-69)。面對匈牙利革命，艾森豪總統在多個外交政策目標中謹慎地進行戰略排序，避免與蘇聯爆發全面性戰爭。外交史學派觀點頗具解釋力，仍無法解釋為何美國外交政策目標與實踐上會產生極大的落差。

本論文以官僚行為模型 (bureaucratic model) 為研究途徑，欲檢視：(1) 艾森豪總統的決策風格；(2) 艾森豪對東歐國家的「解放」政策之發展；(3) 美國政府官員對匈牙利革命發展之歧見；(4) 美國政府官員面對匈牙利革命之認知與對策。本論文主張，艾森豪政府在面對匈牙利革命問題時，其決策官僚之間展現出相對開放的討論風氣，惟各部會官員在政策目標與實踐手段上意見分歧，導致政策目標與實踐的落差。為維持政策表面上的一致性，艾森豪透過國家安全會議 (National Security Council, NSC) 作為緩衝機制，引導決策方向，從而避免陷入「團體迷思」(groupthink)。

貳、國安會議：艾森豪的領導風格與治理

早期研究總統權力的學者主要關注總統是否有效地運用說服力，Neustadt (1990) 便指出：「總統權力就是說服力」。Barber (2009) 則將艾森豪總統的性格歸類成「被動消極型」(passive-negative category) 領導者，認他傾向以模糊的原則 (vague principle) 與程序安排 (procedural

arrangements) 避開政治的衝突。隨著艾森豪總統秘書惠特曼 (Ann C. Whitman, 1953-61) 資料解密公開, 持「艾森豪修正主義論者」(Eisenhower Revisionists) 認為, 艾森豪總統運用權力比較含蓄, 主要是透過國安會議來執行政策。

Greenstein (1994) 則指出, 儘管艾森豪威爾表現出謙遜的形象, 他在幕後的決策影響力不容忽視, 而這種策略也有效幫助他避開爭議政策。Greenstein (1988) 認為, 部分研究總統職權的學者未能正確理解艾森豪的治理方式, 事實上, 艾森豪相當倚賴內閣成員與國家安全會議機制, 促進高層顧問之間的協調與溝通, 這就是其領導統御的最大特色; 與傳統觀點相反, 他主張官僚體系並未削弱總統的個人權威, 反而強化了他的政治手腕與領導能力; 然而, 艾森豪在授權的同時, 始終維護自身的憲法責任, 他廣納幕僚建言, 卻謹慎防範幕僚過度干預決策; 此外, 儘管部分學者與記者認為他試圖將白宮打造成類似軍事體系的行政機構, 但他的言行顯示軍事領導與行政管理的根本差異。總之, 艾森豪的行政風格展現了他對政治運作的敏銳洞察力, 而他推動的管理模式與組織創新, 正是如何讓諮詢與決策機制最有效地服務現代總統需求的典範。

Sloan (1990: 297-305) 同樣認為, 艾森豪的領導統風格建立在高效率的組織架構、內閣成員以及幕僚成員上。: 他分析, 內閣作為正規 (formal) 的諮詢機制, 經常伴隨者閣員意見分歧、性格衝突、以及國會休會、聽證會以及政敵施壓等政治挑戰, 因此, 內閣會議常被形容為「衝突的場域」(arena for conflict); 在國家安全會議的決策過程中, 儘管艾森豪高度倚賴國務卿杜勒斯的建議、並賦予其重要職責, 他會要求與會官員提出「具體建議」(specific recommendation), 而非僅列出「多種選項」(a range of options); 換句話說, 在決策初期, 他願意接受尚未成熟的構想 (half-baked ideas), 然而, 隨著會議進行, 他的態度轉趨冷靜、理性, 展現出冷靜且極具分析能力的決策風格。綜觀上述的觀察, 研究總統決策風格的學者雖強調總統在最終決策中的主導的角色, 卻忽略美國外交政策係多位決策官僚因所處部門、職位不同而在利益、認知與偏好上產生差異, 最終政策實為官僚多方拉鋸後的產物。

Allison 與 Zelikow (1990) 在《決策的本質》(*Essence of Decision*) 一書中，提出三種決策模型²，其中官僚行為模式強調外交政策係眾多決策官僚之間互動、協商與妥協的結果。官僚行為模式主張「位置決定立場」(*Where you stand depends on where you sit*)，即官僚因所處機構位置不同，對問題的認知、優先順序與政策主張也各異，外交政策的產出乃是決策官僚之間透過議價 (*bargaining game*) 協商所達成的結果。官僚行為模式之優點與侷限性 (如表 1 所示)。然而，官僚行為模式的重大缺點，在於鮮少關注總統與高層領導者在最終決策中的主導作用。

表 1 官僚行為模式之優點與侷限性

優點	侷限性
1. 反映決策現實的複雜性：決策官僚歧見非常明顯，優先目標排序不同。	1. 忽略總統領導風格：較少關注總統等高層領導者在最終決策中的主導作用。
2. 揭示決策過程中的摩擦與妥協：透過分析官僚之間的議價與競爭，可以深入理解政策目標與最終行動之間的落差來源。	2. 忽略國際事件對關鍵決策官僚的影響：著重官僚互動間之互動，對於國際突發事件對決策產生的影響，著墨有限。
3. 用於跨部會決策分析：適合研究如國家安全會議這類跨單位協商的決策，有助於分析不同部門如何影響最終政策。	3. 欠缺單一行為體的整合能力：政府決策由多個行為者組成，缺乏統一邏輯，難以解釋政府在危機中如何展現一致的行動。

Kingdon (1995) 深化官僚行模型，進而提出「政策企業家」(*policy entrepreneurs*) 的概念，強調個別官僚如何定位自身角色，並將其構想轉化為政策議程。在艾森豪總統的國家安全會議中，許多官僚成員積極提出涉

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*) 以及官僚政治模式。

及外交、國安、經濟等領域的倡議，試圖將其納入決策討論，從而使國安會議呈現出多重目標的特性。然而，Janis (1982) 認為，當決策過程出現衝突、躊躇且不確定感極高時，就有可能出現「團體迷思」：具體而言，由 6 到 12 人組成的小團體可能過於強調決策的統一與和諧，從而抑制其他官僚提出解決方案的可能；在這種高壓情境下，他們往往會因為壓力而選擇妥協。

Kowert (2002) 認為，雖然艾森豪總統在外交領域上非常倚重杜勒斯，但他也意識到過度依賴單一顧問可能帶來的風險，為了避免「團體迷思」導致的政策僵局，他通常是保持開放討論的態度，來化解過度自信所帶來的風險；雖然艾森豪與主要決策圈官僚的分歧並不常見，其個人的開放性與學習力總是能夠在複雜的政治環境中，保持模糊性，使其能夠在多變的環境中做出有效的決策。因此，筆者認為由於艾森豪決策風格謹慎，傾向透過國家安全會議作為各部會討論的平台，透過官僚的歧見來避免「團體迷思」的發生，這也凸顯艾森豪政府決策過程的矛盾。

由於艾森豪政府將國家安全會議加以制度化，與會者包括國務院、國防部、中央情報局、美國之音多個部門，因此在政策制定上必須整合各部門官僚的意見。本研究運用官僚行為模型作為主要研究途徑，旨在揭示艾森豪政府決策過程中所面臨的內部矛盾與實際困境；除此之外，本研究也揉合艾森豪總統對東歐「解放政策」的政治宣示脈絡，分析國家安會如何在多重目標與部門利益的競爭下，制定出應對匈牙利革命的政策。

參、「推回」策略之應用：艾森豪的「解放」政策

「推回」(rollback) 的概念起源於 1940 年代後期，典型代表是杜魯門總統，他在 1948 年授權實施秘密行動，包括破壞活動、地下反抗運動與游擊戰支援，以削弱蘇聯的影響力；同年 11 月，NSC 20/4 明確闡述了美國對蘇聯的立場，美方承諾運用一切「不涉及戰爭的手段」(by methods short of war) 來遏制並削弱蘇聯勢力 (FRUS, 1948: 60)。1950 年 4 月，「推回」正式被寫入 NSC 68，做為遏制克里姆林宮對世界霸權的擴張企圖的手段，可是並未提供具體執行方案，也排除了諸如先發制人戰爭等激進手段 (FRUS,

1950: 85)。Bowie 與 Immerman (1998) 認為，1953 年 1 月杜魯門政府末期提出 NSC 135/3 建議放棄激進的「推回」政策，改採迂迴的方式來削弱蘇聯在東歐的勢力，主張應利用蘇聯與東方集團內部的分歧、並激發東歐地區的民眾不滿；當時，美方官員期望，若能長期一貫地執行這些政策，最終將使蘇聯體制在不使用武力的情況下自行瓦解。

在 1953 年 1 月 20 日，艾森豪正式就任美國第 34 任總統，對外政策在一定程度上延續前任迂迴策略以削弱蘇聯在東歐影響力的基調，同時避免與蘇聯發生直接軍事對抗。因此，艾森豪與國務卿杜勒斯積極推動東歐的「解放」運動，試圖透過強烈的「外交辭令」(rhetorical diplomacy) 來爭取東歐反共勢力的支持，包括流亡人士、地方自由派群體、以及相關行動倡議者。在美蘇都無法贏得勝利的情況下，艾森豪政府排除透過軍事手段解放東歐的可能性；相反地，他們相信透過廣播宣傳以及秘密行動削弱蘇聯在東歐的勢力更符合長期的規劃 (Tudda, 2005: 3-4)。筆者以為，艾森豪支持東歐國家的「解放」運動是「推回」政策的一種延伸，只不過更加強調心理戰的重要性。

Lucas (1999) 主張，外交辭令雖然在外交政策中扮演重要角色，但其功能主要為輔助，旨在強化外交、經濟活動與軍事實力的政策工具。1953 至 1956 年間，艾森豪政府推動的「解放」運動，僅是外交辭令上的操作，核心目標在於維繫鐵幕後反共勢力的士氣；因此，無論衝突如何在外交、經濟或戰略層面展開，其更深層的意涵在於，美國政府透過對公眾發表的聲明，同時是在進行一場文化戰爭，意圖確立美國的「生活方式」優於其對手，並強化自身作為「自由」與「民主」守護者的形象；總之，冷戰最重要的遺緒之一，便是建立起美國政府與私人團體之間的聯繫網絡，從工會、新聞媒體到學術界，共同推動反共運動，形成綿密的意識形態戰線。

Lucas 的觀點帶來重要啟發，促使筆者進一步探究艾森豪政府中的決策官僚，究竟透過何種具體方式推動「解放」運動。在 1956 年 2 月 27 日召開的第 277 次國家安全會議 (NSC 5602) 中，杜勒斯國務卿表達了對現行對抗蘇聯政策缺乏靈活性的擔憂，建議美國應運用農產品 (如棉花、黃油、肉類等) 與捷克斯洛伐克進行物資交換，以獲取軍事或其他戰略性商品，藉

此削弱蘇聯對東歐衛星國的控制與影響力；艾森豪總統表示支持，認為應該利用這樣的經濟政策來製造蘇聯陣營內部的離心力（centrifugal forces），以易貨貿易的方式來加劇東歐國家的不滿，從內部分裂蘇聯陣營；然而，國會卻認為與蘇聯集團的貿易是不道德，難以接受這種經濟外交策略（FRUS, 1955-1957a: 48）。

在 1956 年 7 月 12 日，第 290 次國家安全會議再次討論如何透過經濟貿易的方式削弱蘇聯對東歐衛星國的影響力；財政部長漢弗萊（George M. Humphrey, 1953-57）表示，目前要求國會立法放寬『農產品貿易發展援助法案』（*Public Law 480*）對蘇聯農產品的限制是不可行的，除了會在國會掀起風暴之外，目前以當地貨幣支付美國的農產品還需要從長計議，特別是對東歐國家；國防部長威爾遜（Charles Erwin Wilson, 1953-57）也認為，透過放寬《農產品貿易發展援助法案》來強化東歐國家的生活水平，其心可議（FRUS, 1955-1957b: 79）。根據國安會議的資料顯示，官僚行為模型完整呈現出決策者之意見分歧，艾森豪與杜勒斯希望透過經貿的方式，削弱蘇聯在衛星國的影響力；另一方面，他的政策又受財政部、國防部以及國會的牽制，難以透過經濟的發展來實踐「解放」政策。

艾森豪總統主張易貨貿易有利於分裂蘇聯陣營，但是如果失去財政部、國防部以及國會的支持，對蘇聯全面性的政策會窒礙難行。在戰略排序上，艾森豪在發展「經濟推回」（economic rollback）與國內政治因素的選項間，艾森豪優先考慮國內政治穩定及國會支持；或許這也可以被理解為艾森豪總統為了鞏固幕僚內部共識，維持表面一致性。值得關注的是艾森豪總統是否放棄杜勒斯提出的經濟貿易手段？總而言之，總統在國安會試圖整合官僚歧見的態度並沒有這麼明顯，對「經濟推回」的態度是有所保留的。

1956 年 9 月 5 日，杜勒斯（FRUS, 1955-1957d: 88）在給總統的一封信中回應美國的「解放」政策並未包含任何承諾：他表示，美國的外交政策以和平為核心、樂見被壓迫民族實現真正的獨立，在實際上的作為，美國鼓勵自由所固有的解放力量、迫使統治者無法繼續其暴行，最後終結殘暴壓迫政權，並引發漣漪效應；此外，美國透過美國之音喚醒百姓對於自由的渴望，激發自下而上的解放力量，正如東德六一七事件（East German Uprising

of 1953) 與波茲南事件所顯示的那樣。筆者認為，這封信件透露出美國還是把蘇聯當成主要敵人，設法削弱蘇聯對東歐衛星國的控制與影響力，以「心理戰」與「資訊滲透」作為政策主軸，將「經濟推回」調整成為「政治推回」(political rollback)。因此，艾森豪總統優先考慮組織內部的表面共識與政策的可行性，將杜勒斯國務卿的構想導入政治文宣場域，避免官僚與國會之間爆發公開衝突。

肆、艾森豪官僚對匈牙利革命之認知與回應

在 1956 年 10 月 23 日晚上 10 點左右，布達佩斯爆發大規模抗議，標誌著匈牙利革命的開始。數萬名學生與工人走上街頭，要求政治改革、民主化以及蘇聯軍隊撤出匈牙利。示威者推倒布達佩斯的史達林雕像，象徵對蘇聯控制的不滿；當群眾試圖進入國營廣播電台發表訴求時，遭到國家安全部隊 (Allam Vedelmi Hatosag, AVH) 武力鎮壓，引發槍戰並造成死傷。局勢迅速惡化，當晚蘇聯軍隊進駐布達佩斯，試圖平息動亂，但反而激起更大規模的抵抗，使革命進一步升級 (FRUS, 1955-1957e: 98)。

10 月 24 日，慕尼黑廣播中心國際廣播服務主任 D'Alessandro 在致美國資訊署政策應用助理節目經理 Zorthian 的電報中指出，所有鐵幕國家都在關注美國的反應，這同時也是對美國「解放」政策的一次考驗。儘管美國已明確表示在任何情況下都不會進行軍事干預，也不鼓勵任何革命性起義，然而，美國之音的適當作法應是表達對匈牙利人民正當訴求的支持，同時譴責蘇聯動用武力干涉、侵犯匈牙利平民的行為 (FRUS, 1955-1957f: 105)。筆者認為，這份電報充分體現跨國新聞資訊共享也是冷戰值得關注的面向，不僅促使各國加強資訊交流，也提升了言論自由與資訊透明度。然而，這一現象同時引發對資訊戰、宣傳操控與意識形態滲透的討論，也是當代國際關係的重要一環。

杜勒斯當時曾與美國駐聯合國代表洛奇 (Henry Cabot Lodge Jr., 1953-60) 討論將匈牙利問題提交安理會，認為若局勢繼續這樣發展下去會有多人站出來並為自由而奮戰、願意為此犧牲時，惋惜美國卻無所作為；杜勒

斯同時也指示洛奇敦請英法兩國加入美國的提案，儘管兩國可能不太願意（FRUS, 1955-1957g: 104）。事實上，國務院清楚意識美方無所作為的反應可能會引發國際上的責難，因此透過聯合國來表達美國的支持；同時，國際間發生的另一件事情，英法聯軍對埃及發動攻擊，爆發蘇伊士運河危機（Suez Crisis），此舉分散了西方世界對匈牙利革命的關注。

其實，美國曾經在匈牙利革命不久後，曾經討論過是否向聯合國呼籲讓匈牙利成為如奧地利般的中立國。在 1956 年 11 月 2 日，杜勒斯暗示美國不會強求匈牙利加入北約、並支持其中立化，但美國對匈牙利的態度非常被動，導致當時的匈牙利總理納吉在尋求西方援助時無法獲得實質支持。在革命期間，匈牙利內部各派政治勢力缺乏共識，政府無法有效掌控局勢，削弱了中立化的可行性；然而，納吉政府在宣布退出華沙公約組織並尋求中立時，內部仍然存在爭議，這使得匈牙利的外交立場變得更加脆弱，給了蘇聯更大的軍事干預空間（Grati, 2006）。

在 1956 年 11 月 4 日，蘇聯發動大規模軍事鎮壓，美國選擇避免直接對抗，導致匈牙利的中立夢想破滅。美國雖然透過聯合國抨擊蘇聯入侵匈牙利，顯然有些部分決策官僚認為美國的干預還不夠：駐法國大使狄倫（C. Douglas Dillon, 1953-57）甚至將匈牙利革命與蘇伊士運河危機做出對比，他表示：「英法在蘇伊士的行動只是對其聲望的小小損傷，但美國在匈牙利問題上的不作為，則可能對我們構成致命的打擊」；他認為，事件演變至今，美國若即時做出修正，或許還能挽回局勢，因此建議總統：（1）總統親自出席聯合國大會發表演說；（2）召開北大西洋公約組織（NATO）全體會議；（3）向奧地利提供援助，以防受到侵略；（4）限制所有蘇聯駐美國的外交人員活動，直到我們的外交官在匈牙利獲釋；（5）若蘇聯對匈牙利平民開火，美國斷絕與蘇聯的外交關係（FRUS, 1955-1957h: 165）。

在洛奇於 1956 年 11 月 9 日向艾森豪總統呈遞備忘錄，顯示出決策官僚對匈牙利革命的看法存在分歧。洛奇指出，在聯合國內部有一種觀點認為，美國這十年來透過自由歐洲電台（Radio Free Europe）煽動匈牙利人民，然而當他們陷入困境時，美國卻選擇視而不見；對此，總統僅告訴洛奇，美國多年來一直在鼓勵匈牙利人，並不理解洛奇為何未曾知曉此事（FRUS,

1955-1957i: 178)。筆者認為，艾森豪的國安會議是其重要的外交諮詢機制，透過跨部會的電報往來，可以了解各方決策者對匈牙利革命的不同看法，然而，由於艾森豪與洛奇所處的位置不同，資訊不對稱的情況難以避免。

對於總統而言，匈牙利及其他國家對美國存在錯誤的期待，認為美國介入匈牙利革命的層面要更廣；然而，總統為避免與蘇聯發生軍事衝突，與匈牙利的關係是置放在美蘇關係之下的，這完全是戰略的排序問題。

伍、結論

本研究透過官僚行為模型，檢視 1956 年匈牙利革命期間艾森豪政府在外交決策上的內部認知與對策，旨在補充外交史學派對艾森豪「解放政策」的既有詮釋。過往外交史學派強調，艾森豪總統在多重外交目標中進行戰略排序，優先考量與蘇聯維持和平，才進一步地考量與東歐國家間之關係。然而，本研究指出若單以戰略排序解釋外交政策落差，須考量政府內部官僚之間的利益衝突、認知偏差與政策拉鋸，才能全面理解艾森豪政府在匈牙利革命問題上的立場與態度。

透過官僚行為模型的研究途徑，艾森豪政府內部對於「經濟推回」策略存在明顯歧見。國務卿杜勒斯倡議以經貿滲透手段削弱蘇聯陣營，而財政部與國防部則基於國會壓力與國內壓力而反對。面對官僚分歧，艾森豪總統並未強勢整合，而是採取保留態度，將經貿手段調整為輔助性策略，主軸仍以心理戰與資訊滲透為主，展現其務實而謹慎的決策風格。艾森豪優先維護政府內部共識與政策表面上的一致性，導致美國在匈牙利革命時缺乏實質行動，突顯外交政策在目標與執行之間存在結構性的落差。

理論上，本研究支持官僚行為模型中的「位置決定立場」現象，即各部門官僚依其組織位置產生不同政策主張，最終政策為多方拉鋸的產物。同時，本研究也回應了近年對官僚行為模型侷限性的批評，特別是模型低估領導者影響力的問題。事實上，艾森豪在重大決策中仍展現出策略性領導風格，並非被動接受官僚拉鋸結果，而是透過「戰略排序」、「策略性延後」等方式，避免政策陷入「團體迷思」導致的政策僵局。

本研究具有三大貢獻：首先，補充了外交史學派對艾森豪「解放政策」的解釋，指出官僚結構內部矛盾是政策落差的重要成因；其次，透過官僚行為模型深化對冷戰初期美國外交決策過程的理解，突顯跨部會運作下政策生成的複雜性與限制；第三，透過實證檢視艾森豪的領導風格，顯示其並非如傳統觀點所認為的「被動消極型總統」，而是以隱性方式引導決策走向。

參考文獻

- 周力行，2019。《匈牙利史：一個來自亞洲的民族》。台北：三民書局。
- Allison, Graham T., and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison Wesley Longman.
- Barber, James David. 2009. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. New York: Pearson Education Inc.
- Borhi, László. 2004. *Hungary in the Cold War, 1945-1956: Between the United States and the Soviet Union*. Budapest: Central European University Press.
- Borhi, László. 1999. “Rollback, Liberation, Containment, or Inaction?” *Journal Cold War Studies*, Vol. 1, No. 3, pp. 67-110.
- Bowie, Robert, and Richard H. Immerman. 1998. *Waging Peace: How Eisenhower shaped an Enduring Cold War Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1948. “Report to the President by the National Security Council.” *General*, Vol.1, Pt. 2, Doc. 60
(<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v01p2/d60>) (2025/3/10)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1950. “A Report to National Security Council by the Executive Secretary (Lay).” *National Security Affairs*, Vol. 1, Doc.85
(<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v01/d85>) (2025/3/10)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957a. “Editorial Note.” *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 48
(<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d48>) (2025/3/11)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957b. “Memorandum of Discussion at the 290th Meeting of the National Security Council, Washington.” *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 79
(<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d79>) (2025/3/11)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957d. “Letter from the Secretary of State to the President.” *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 88
(<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d88>) (2025/3/11)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957e. “Telegram from the Legation in Hungary to the Department of State.” *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 98
(<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d98>) (2025/3/11)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957f. “Telegram from the

- Director of the Munich Radio Center of the International Broadcasting Service (D'Alessandro) to the Assistant Program Manager for Policy Application of the United States Information Agency (Zorthian)." *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 105 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d105>) (2025/3/11)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957g. "Memorandum of a Telephone Conversation Between the Secretary of State in Washington and the Representative at the United Nations (Lodge) in New York." *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 104 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d104>) (2025/3/11)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957h. "Telegram from the Embassy in France to the Department of State." *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 165 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d165>) (2025/3/11)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1955-1957i. "Memorandum of Telephone Conversations with the President." *Eastern Europe*, Vol. 25, Doc. 178 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v25/d178>) (2025/3/11)
- Glaberman, Martin. 1989. "The Hungarian Revolution of 1956." *Labour / Le Travail*, Vol. 24, pp. 239-43.
- Grati, Charles. 2006. *Failed Illusions: Moscow, Washington, Budapest, and the 1956 Hungarian Revolt*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Greenstein, Fred I. 1994. *The Hidden-Hand Presidency: Eisenhower as Leader*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Henderson, Phillip G. 1988. *Managing the Presidency: The Eisenhower Legacy: From Kennedy to Regan*. New York: Routledge.
- Janis, Irving Lester. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Kowert, Paul A. 2002. *Groupthink or Deadlock: When Do Leaders Learn from Their Advisors?* Albany: State University of New York Press.
- Lucas, Scott W. 1999. *Freedom's War: The US Crusade Against the Soviet Union, 1945-56*. Manchester: Manchester University Press.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Regan*. New York: John Wiley & Sons.

Sloan, John W. 1990. "The Management and Decision-Making Style of President Eisenhower," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.20, No.2, pp. 296-305.

Tudda, Chris. 2005 "‘Reenacting the Story of Tantalus’: Eisenhower, Dulles, and the Failed Rhetoric of Liberation," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 7, No. 4, pp. 3-35.

Eisenhower and Hungarian Revolution of 1956: Leading Bureaucrats' Perception and Response

Yu-Cheng Teng

Council Member, Taiwan International Studies Association, Taipei, TAIWAN

Abstract

This article employs the bureaucratic behavior model to examine the Eisenhower administration's perceptions and responses during the 1956 Hungarian Revolution. This article argues that strategic prioritization alone is insufficient to explain the gap between policy goals and implementation; it is also necessary to analyze bureaucratic conflicts among different governmental bureaucrats. By analyzing the decision-making process of the National Security Council, this study has found the policy change from the "economic rollback" to the "political rollback." President Eisenhower demonstrated a pragmatic leadership style by shifting the policy focus toward psychological warfare and information infiltration while maintaining consensus within the administration. It is found that although the bureaucratic behavior model emphasizes the maxim "where you stand depends on where you sit," presidential leadership played a decisive role in final decision-making. Eisenhower guided the decision process through strategic sequencing and tactical delay, effectively avoiding groupthink. During the Hungarian Revolution, the U.S. used diplomatic maneuvers rather than direct military intervention, reflecting the pragmatic balance in the Cold War context.

Keywords: Eisenhower, Hungarian Revolution, bureaucratic behavior model, Cold War, Rollback Policy