

第二章 1960 年代初印度支那局勢

「越南，我們來晚了；但我們終究來了。
而且我們帶來的是希望與愛，
而非槍砲與彈藥。」

湯姆·杜利(Lt. Tom Dooley)¹

美國在第二次世界大戰前對東南亞鮮少重視，總認為該區土地皆為歐洲帝國權力的勢力範圍，美國並無多少利益。二次世界大戰結束後，美國已成為世界上獨一無二的強權，由於擔心共產主義的無限制蔓延，美國開始擔當重任，抵抗蘇聯勢力，以「圍堵」政策阻止共產主義的擴張，世界進入了冷戰時代。冷戰使美國對東南亞的認知產生轉變，對羅斯福(Franklin Roosevelt)總統與其決策制定者來說，東南亞絕非他們最優先關切的議題；但杜魯門(Harry Truman)政府在 1946 年認定蘇聯已經威脅到美國及其友邦的安全與生存時，美國人總結出，世界任何地區發生狀況，都會連帶出現息息相關的效應；其政府很快就認定東南亞是維持和平、穩定及世界財富極其重要的區域，並對美國國家利益有著不可缺少的重要性。

本章主要分為幾個部分：闡述冷戰時期美國的東南亞政策、一九六零年代的越南情勢及美國介入越南事務的情況、成效。旨在對之後章節所描述的東京灣事件及對美國政策之分析有一背景瞭解。

第一節 冷戰時期美國之東南亞政策

美國的信念

從建國之初，美國人就視其自身的文化、歷史、使命為特別的。傑佛遜(Thomas Jefferson) 總統在 1801 年的就職演說中提到「美國是世界最棒的希望」；

¹ Tom Dooley, *Deliver Us from Evil: The Story of Vietnam's Flight to Freedom* (New York : Farrar, Straus and Cudahy, 1956), p. 243.

一個世紀之後，威爾遜(Woodrow Wilson)總統也說過：「我們建立這個國家不是爲了自己，而是爲了服務全人類」；杜魯門總統在冷戰之初發表自己信念「上帝創造我們並給予我們所擁有的權力，是爲了某些更大的目的。」²對多數美國領導人來說，外交政策所包含的不僅僅是追求國家利益，還包括普世的目標，民主、經濟發展、個人自由與社會正義。觀察自美國建國以來的外交政策，都融合理想主義與現實主義的成分在其中，對美國政治家來說，多數皆抱持著「對美國最好的事，也是對全世界最好的事。」

在對待日本、中國、菲律賓及越南，美國認爲除了經濟與政治之外，制度與意識型態的擴展也同樣重要。

戰後越南局勢

羅斯福總統一方面鄙視法國人最早向德國投降，認爲法國維琪政府出賣了印度支那，使得日本在二次大戰時以此做爲跳板，佔領了其他東南亞國家，³故不願意恢復法國在戰後對中南半島的統治；另一方面他認爲中南半島戰後的地位是與美國的長期目標直接相關的。⁴他曾說道：「印度支那的人民不願見到法國政權的回歸，法國人從 19 世紀中葉起就統治中南半島，對改進當地人民生活狀況幾乎毫無建樹。」他建議戰後將法國在亞洲的領土轉交給聯合國，把以前的殖民地變成託管地。⁵然而，羅斯福的託管計畫遇到許多困難：一、對於戰後接收工作的分工，英國負責中南半島佔領行動，其爲同樣不願失去其殖民地的國家，對於決定戰後印度支那國家的政治地位有決定性的影響；二、當法國在 1944 年由戴高樂組成新政府後，他強調法國要重新成爲強權，包括維持其帝國；三、英國

² Robert J. McMahon, *The Limits of Empire: the United States and Southeast Asia since World War II* (Columbia University Press, 1999), p.15.

³ William J. Duiker, *U.S. Containment Policy and the Conflict in Indochina* (California: Stanford University Press, 1994), p.11.

⁴ Gary R. Hess, *Vietnam and the United States: Origins and Legacy of War* (Boston : Twayne Publishers, 1990), p.29.

⁵ William J. Duiker, *op. cit.*, p.10; Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，塵鬥的年代—1941-1975 年間的美越關係，台北：麥田，2001 年，頁 28。

和荷蘭，與法國互相聯手，忽視羅斯福的構想，恢復在東南亞的殖民地；四、許多國務院官員覺得美國應該將中南半島與其他殖民地一視同仁，且不應疏離法國，因為戰後的歐洲問題需要與法國合作。⁶上述因素使得託管計畫在羅斯福於 1945 年 4 月去世後隨著無疾而終。另外，局勢的改變與政策也息息相關，戰爭時期的考量與戰後所關注的焦點有所差異，戰後美國的東南亞政策由控制日本在太平洋地區的勢力，轉變為試圖移除所有會導致戰爭的可能性，並試圖建立此地區的權力平衡。⁷

在日本投降之際，長期抗日、反對殖民主義的胡志明宣布越南獨立，於 1945 年 9 月成立了「越南民主共和國」(Democratic Republic of Vietnam, DRV)。原以為越南可以脫離殖民地的命運，但戰後的越南卻在上述困難和美法協議下，重新回到法國的殖民統治。

法國人重回中南半島，與胡志明所領導的「越盟」(Viet Minh)⁸發生衝突，雙方對於主權議題始終無法達成妥協，於 1946 年底發生長達 8 年的戰爭。美國也在 1950 年時因資助法國對抗「越盟」始介入越南局勢。由於美蘇對峙，使美國不能將中南半島的狀況，單獨視為殖民地問題。雖然美國承認法國在印度支那的統治權，只不過對法國人持續保持殖民心態不甚認同；但另一方面，美國認為胡志明與共產黨的深厚關係，若越南變成蘇聯的傀儡國家，也不符合美國利益。在無法找到第三勢力—純粹民族主義者，既非共產黨員，也非法國人傀儡下，美國在二次世界大戰後五年期間，對越南政策上面臨兩難的局面。在這種兩難的抉擇中，美國國內曾經有言論傾向支持胡志明，認為他具備真正的政治能力，與其說胡志明是個共產主義者，倒不如說他是個民族主義者，在不願成為蘇聯附庸下，說不定會成為亞洲的狄托(Josip Broz Tito)。⁹但最後美國放棄這樣的構想，認為區分胡志明究竟為民族主義者或共產主義者是沒有意義的，因為所有接受史

⁶ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.29.

⁷ William J. Duiker, *op. cit.*, p.31.

⁸ 全名為「越南獨立同盟陣線」，此政治組織為胡志明於 1941 年 5 月所成立，將共產黨員與愛國志士結合在一起，反抗日本與法國統治。

⁹ 狄托雖也支持共產主義，卻在 1948 年與史達林鬧翻。

達林主義的殖民地人士都是民族主義者。選擇謹慎的方案總比可能有危機的選項好，在不能預知胡志明必定成為亞洲的狄托時，最好是採取對抗的政策。¹⁰

法國在戰爭中也發現同樣的問題，只要民族主義問題沒有解決，則反共產主義仍無法作為有效的工具。法國需要的是一個能使越南人整合起來的領袖，他們最終選擇了保大(Bao Dai)作為「越南國」(State of Vietnam)的國家元首。如此一來，法國就能夠對外宣稱其在中南半島進行的並非殖民戰爭，僅是在幫助內戰的一方。¹¹

事實上，保大很難算是一位「愛國主義者」。越南人民都深知他只不過是法國所扶植的傀儡，不但沒有愛國的條件，也缺乏擔任國家元首的實權。若承認保大的前途看起來這麼脆弱，為什麼美國還是選擇支持這個政權？從美國自 1949 年的全球戰略來看，可發現對法國的承諾確實為不可缺少的；法國在歐洲的「圍堵」政策中具有地緣上的重要性，想爭取到法國這位盟友就必須支持其在越南的戰爭。另一方面，法國也瞭解到中南半島為美國全球「圍堵」政策的一環，也曾經以退出越南作為威脅，以爭取美國的支持。¹²

1949 年共產黨擊敗了國民黨後，使美國更加擔心共黨勢力會蔓延至整個東南亞；當中共和蘇聯在 1950 年元月正式承認胡志明的越南民主共和國，讓美國決定承認保大，杜魯門政府在 2 月 7 日正式承認獨立的越南。美國開始對反共勢力給予直接的政治、經濟和軍事支援，之後承諾的範圍和程度不斷提升，雖然造成美國官員面臨要支援保大政府和延續法國在東南亞地位的兩難狀況，美國仍繼續採取行動。¹³到了 1952 年為止，美國總共支援法國七億七千五百萬美元。

早在 1954 年艾森豪(Dwight Eisenhower)總統提出「骨牌理論」前，美國對共產主義在東南亞的擴散就有類似想法。決策者將越南視為此區的關鍵角色，若

¹⁰ U. S. Department of Defense, *U.S.-Vietnam Relations (The Pentagon Papers)*, 1, c-1-c-7., 轉引自：William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner and Walter LaFeber, eds., *America in Vietnam: A Documentary History* (New York: Anchor Press, 1985), p.93.

¹¹ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.39.

¹² Gary R. Hess, *ibid.*, p.39.

¹³ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 65。

由受到蘇聯及中共支持的「越盟」勝利的話，經濟、政治上不穩定的泰國、新獨立的菲律賓、印尼及汶萊，恐最容易遭受共產主義的滲透。¹⁴這也是美國在 1950 年 2 月做出上述決定的根本原因。只不過，美國雖然投入大量軍援，法國仍無法擊敗「越盟」的游擊攻勢。需要戰勝游擊戰，必須要擁有絕對的軍力優勢與人民的支持，而法國兩者都付之闕如。

隨著戰事逐漸對法國不利，艾森豪政府開始瞭解到只有美國的干預才能防止法國的慘敗。1954 年 4 月，艾森豪總統發表了一項預言式的看法，稱為「骨牌理論」(Domino Theory)，成為未來數年美國介入越南的依據。他認為，如果中南半島淪陷，東南亞其他地區，就會像一列骨牌般應聲倒下；並表示「失去中南半島所可能帶來的結果，是自由世界難以估計的。」¹⁵但幫助在奠邊府之役中處於劣勢的法國，美國的這項軍事干預計畫惹起許多爭論。在討論美國軍事行動的可能性時，國會領袖和新聞界發表許多意見，最後艾森豪做出最後決定，就是儘量保持平常心，不採取積極的對抗行動來阻撓共產黨的勝利，同時又要保住國內和國際對外交政策的支持。¹⁶

雖然無論總統、三軍首長或國會領袖，大家都一致認為中南半島在冷戰中對美國很重要，但美國希望在進行軍事干預之前，能夠得到他國的保證，以分擔在未來繼續進行戰爭的責任。儘管國務卿杜勒斯多次到達歐洲盟邦，尋求各國支持由美國來領導一個聯盟來幫助法國，但各國皆有其考量：英國仍希望到日內瓦會議上一爭長短；法國表示要對戰爭的進行加以控制，法國人其實處境十分矛盾，一方面急需美國的軍事支援，但另一方面又擔心美國真的派兵後，將會取代法國的地位。無法爭取他國支持情況下，軍事聯合行動只好胎死腹中。美國雖無法利用派軍增加對越南的干預，但在奠邊府戰役結束前以及之後，美國還是更深地涉入越南事務中。

¹⁴ Andrew J. Rotter, *The Path to Vietnam: Origins of the American Commitment to Southeast Asia* (New York: Cornell University Press, 1987), p.84.

¹⁵ Eisenhower Press Conference, 7 April 1954, in *Foreign Relations of the United States 1952-54*, vol. 13: Indochina (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982), pp.1280-81.

¹⁶ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 90。

日內瓦協議後的情勢

1954 年的奠邊府之役徹底擊垮法國後，雙方開始於 5 月份進行和談。但參加日內瓦會議的國家卻不少，由英國和蘇聯擔任共同主持國，參與者還有法國、中國、越南民主共和國、越南國、高棉、寮國代表團，以及美國，每個與會團體都在爭取各自的利益。¹⁷「越盟」原本以為藉由戰爭實力，能在日內瓦會議上得到許多好處，希望藉由在戰場上的勝利，而擁有統治越南的合法性。但最後卻被迫妥協，因為中南半島的命運此時乃是由背後強權及其利益所決定。

日內瓦和平協議中的主要規定包括：

- 一、以北緯 17 度線做為臨時軍事分界線，南越的「越盟」軍撤往 17 度分界線以北，北越法軍及越南國軍撤往分界線以南。
- 二、所有外國軍隊撤出印度支那；所有外國不得以武器與軍備供應雙方任何一方，所有外國不得在印度支那建立軍事基地。
- 三、北越與南越均不得對過去曾同情敵方的人民進行報復，凡自願從居留地區遷往其他地區者，應允其所請。
- 四、任何一方，不得以直接或間接的任何方式干涉他方內政，任何一方不得對他方實施任何經濟封鎖，雙方間貨運應自由暢通。
- 五、任何一方，無論西方或共黨均不得締結任何軍事同盟。
- 六、沿 17 度線撤軍與國家的分割，乃屬臨時性質，在國際監督下所實施的全國普選以導致國家的統一，至遲應在 1956 年 7 月以前舉行。
- 七、由印度、波蘭與加拿大組成的國際監督委員會，應監督停火；並監督南北越統一大選的進行。¹⁸

雖然從條文中來看「越盟」必須接受越南的分治、有義務自南越、寮國與

¹⁷ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 102。

¹⁸ Agreement on the Cession of Hostilities in Viet-Nam, 20 July, 1954, from: U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, 90th Congress, 1st Session, *Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam* (3rd Revised Edition) (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 1967), pp.50-62.

柬埔寨撤軍，以及讓他人來決定寮國、柬埔寨的未來，但事實上，「越盟」卻能夠自此協議中獲益許多。當法國軍隊撤出、沒有任何外國勢力能夠進入越南後，「越盟」唯一的對手只剩下衰弱的越南國；在保大缺乏人民支持的情況下，「越盟」在統一大選中，獲勝被認為是必然的。¹⁹

爲了避免「越盟」得到最後勝利，以及爲美國日後干預印度支那事務、出兵協助南越埋下伏筆，美國不僅誘使越南國及其本身不在日內瓦和約上簽字，而且在日內瓦會議後快速行動，第一個重要步驟就是成立一個區域多邊防禦體系，擴大國際社會涉入中南半島，建立了東南亞公約組織(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)，其目的之一就在搶救越南，不願讓她赤化。其二則是支持吳廷琰成立共和政府。

雖說日內瓦協定中認定越南最終是要透過選舉而統一，但從美國國務卿杜勒斯(John Dulles)在 7 月 24 日的記者會中的言論「美國將協助柬埔寨、寮國與南越建立獨立的國家」，²⁰可發現美國將此協定解讀爲越南將因冷戰緣故，分爲兩個獨立的部分。

第二節 1960 年代越南情勢

1955 年 11 月，艾森豪總統提議對「第三世界」國家增加經濟援助，以避免蘇聯的入侵，其中一個要與蘇聯進行爭奪之處，就是東南亞。美國將提升東南亞經濟成長視爲此區域的首要目標，認爲經濟成長，將可減輕貧窮、飢餓，以及證明資本主義道路較社會主義路線爲優。

當 1954 年法國自越南撤退之後，艾森豪政府對北緯 16 度以南的越南增加許多關切。雖然東南亞的其他地區—印尼擁有豐富天然資源，而菲律賓有著重要的軍事基地—有先天上的價值，但沒有一個東南亞地區像越南一樣受到共產主義

¹⁹ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.49.

²⁰ William J. Duiker, *op. cit.*, p.194.

急迫的威脅。²¹除非能馬上在南越建立一個穩固的非共政權，否則越南將在即將到來的選舉中，很快被胡志明所領導的越南民主共和國所統一。只不過艾森豪、杜勒斯及其他顧問很快就發現，要達到此前景非常困難。建立於 1954 年中期的西貢政權，是個缺乏國家地位、國家認同的政權，沒有堅固的權力，僅有微小的合法性與微弱的領導。艾森豪政府尋找的對象是能取代法國人的位置，如同美國官員所希望，在越南成立一個不帶任何共產主義色彩，純正民族主義的政權。²²但如何建立起一個能夠凝聚南越人民的西貢政權，則是美國所最苦惱之處。

(一) 南越 吳廷琰(Ngo Dinh Diem)政府

在衡量當時越南局勢後，美國決定支持吳廷琰。吳廷琰可算是當代越南罕見的人物。在普遍信仰佛教的越南裡，吳廷琰身為一個說法語的天主教徒，同時也是個愛國主義、反殖民主義者及反共義士。1954 年 6 月保大任命於 1933 年原任保大政權的內政大臣吳廷琰為越南國新任總理，為真正享有實權的人。一般認為保大之所以任命吳擔任總理，是因其在美國的人際關係很好，可以發揮很大的影響力。保大因為日內瓦會議不願再跟法國打交道，認為此時只有美國還是其盟友，也有能力幫助越南對抗共產主義。²³此時有很多天主教徒仍住在北緯 16 度線以北地區，吳廷琰為了得到更多人民的支持，在美國的幫助下，幾乎有一百萬天主教徒遷移到南部，使吳廷琰聲勢大振。

美國政府瞭解吳廷琰傲慢與缺乏足夠人民支持的缺點，但卻無法否認，此時的吳廷琰，是唯一能夠解救南越的人，他比起其他可能人選來說，已經好多了。

²⁴吳廷琰計畫準備在 1955 年 10 月 23 日舉行公民投票，要求人民來決定是否廢除保大的國家元首地位，而由吳廷琰擔任國家元首，並執行組織共和國的任務。

²⁵10 月 18 日，在法國的保大，眼見形勢對自己不利，在法國建議下，發佈命令

²¹ Robert J. McMahan, *op. cit.*, p.75.

²² Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 69。

²³ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 108。

²⁴ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.56.

²⁵ 陳鴻瑜，中華民國與東南亞各國外交關係史(1912-2000)，台北：鼎文，2004 年，頁 282。

免除吳廷琰的總理職。保大的政治態度與法國一樣，皆主張與北越和談；但美國和吳廷琰都反對與北越和談。²⁶但在西貢握有實權的吳廷琰根本不管保大的免職令，繼續執行總理實權。並於 10 月 23 日，美國的支持下發動公民投票，²⁷簽署法令廢除保大的皇位，成立越南共和國(Republic of Vietnam)，宣誓成爲南越的總統。

自此之後，南越得到美國大量的援助。美國用五年的時間協助越南共和國進行國家建設，認爲合法的政權、機能健全的經濟體制，及容納不同階級、種族、宗教的社會，能夠使其穩定強大，避免遭共黨有機可趁的危險。在 1958 至 1961 年間，美國負擔了西貢政權百分之五十八的總預算金額，四分之三的援助都直接與軍事項目相關。雖然美國的援助使吳廷琰政權免於經濟困難，但卻也造成華盛頓與西貢之間不可避免的依賴關係。²⁸南越政府依賴其西方友邦的事實，在其努力爭取人民支持時，降低此政權的正當性。

但從吳廷琰上台之後，卻以傳統暴君的方式來統治南越，倚賴少數並不具代表性的天主教徒、富有商人、地主及親人。這些內閣成員大都憑藉著與吳廷琰的關係，掌控了大量經濟利益，使此政府無心於進行社會、經濟改革。實施土地重劃計畫，過份偏袒地主，反而使許多農人被之前「越盟」所提出的土地改革所吸引。²⁹吳廷琰在鞏固其內部權力後，即破壞日內瓦協議中計畫在 1956 年預備舉行的南北越統一選舉。他表示，由於他的國家—1955 年成立的「越南共和國」，並未簽署日內瓦協議，所以沒有義務遵守其規定。這樣破壞日內瓦協議的不合理藉口，其實背後是獲得強權的默認：美國當然是支持吳廷琰政權、蘇聯依然不認爲越南是重要的考量，況且蘇聯怕國際社會批評其政策有矛盾，在越南促成自由選舉來建立統一的基礎，但德國卻極力防止類似事件發生；此時的中國有內部問

²⁶ 陳鴻瑜，前引書，頁 282。

²⁷ 在公民投票中有出現作弊的情況，不許有反對的傳單與集會；甚至在一個選區中登記的選民是四十萬人，但統計出的選票確有六十萬張。

²⁸ Robert J. McMahon, *op. cit.*, p.77.

²⁹ 「越盟」是將法國與越南地主在這些地區的田地，免費分配給自耕農。

題要處理，也不希望南方出現一個強大的越南。³⁰探究吳廷琰之所以反對選舉的原因，包括由印度、加拿大及波蘭所組成的國際監督委員會缺乏公正監督選舉的執行，另外南越的人民，幾乎對他沒有很深的認識；北越在胡志明的統治下，人民根本沒有自由選舉的自由。在上述情況下舉行選舉，定將使南越陷入共黨中，自取滅亡。³¹美國雖然支持吳廷琰政權，但卻希望他能夠進行政治改革，儘管吳廷琰口頭上答應了美國，卻從未加以執行。³²

由於政府長期的衰弱，使其無法控制 1963 年年初從鄉村往城市擴散的反抗勢力，這批反抗勢力並非由共產黨所領導，而是由佔越南人口多數的佛教社群所發起的。越南有百分之八十以上的佛教徒，但總統吳廷琰卻是天主教徒，他仗著政治權力，不准佛教徒懸掛佛教旗，不准電台廣播佛教消息，佛教徒長期以來忍受吳廷琰對其的漠視及迫害，甚至在 1959 年，吳廷琰還宣布越南共和國將貢獻給聖母瑪莉亞。傳統上，佛教領袖在國內政治危機中都能扮演重要的角色，利用其道德影響力，往往都能發揮有助益的效果。

「佛教危機」從 1963 年 5 月 8 日慶祝佛陀誕辰日開始。當地方警察取締佛教徒所懸掛的旗幟時，造成許多教徒的反抗，也在兩天之後發起更大規模的遊行，要求政府停止宗教迫害的行動，但吳廷琰拒絕妥協。許多人都認為「佛教危機」是一場宗教迫害所引起的行動；但另一種觀點卻認為這根本就是一場政治鬥爭，即「在野」的佛教徒嘗試打倒「在朝」的天主教徒，或至少獲得與其平等的地位。³³但 6 月 11 日，一位年老和尚在西貢街頭引火自焚，此畫面經由媒體傳送回美國國內，引發國內巨大震驚，使美國人對南越政府感到懷疑。在美國的壓力下，吳廷琰政府卻選擇最後一擊，將美軍訓練軍隊與提供的配備派去攻擊各大城市的寺廟，最後還逮捕了超過千名的佛教徒。此舉不但震驚美國官員，也刺激

³⁰ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.60.

³¹ 武文祥著，譚逸譯，*越戰的回顧與檢討*，台北：黎明文化，1985 年 1 月出版，頁 151。

³² John Prados, *JFK and the Diem Coup*, National Security Archive Electronic Briefing Book (November 2003).

³³ Maxwell D. Taylor 著，鈕先鍾譯，*泰勒將軍回憶錄（劍與犁）*下冊，台北：黎明文化，1986 年出版，頁 107。

許多吳廷琰的政敵蠢蠢欲動，對其政權造成極大的威脅。

(二) 北越 胡志明(Ho Chi Minh)政府

胡志明，本名阮生宮(Nguyen Sinh Cung)，生於 1890 年，從小在具有極端民族主義傾向的父親教導下成長。他於 1912 年離開越南，前後長達 30 年之久，因為他認為無法在法國人控制的越南下過著自由的生活。他在法國期間，先是加入法國社會黨—之後的法國共產黨，但該黨對越南人在中南半島追求自由平等的作為漠不關心；直到胡志明閱讀到列寧的著作，才對他造成深遠的影響。他與其他愛國志士體認到越南的惡劣狀況起源於歐洲的貪婪，興起了要光復國土的念頭。

1926 年，胡志明與范文同、黎德壽、阮良朋等人，籌組印度支那共產黨(Indochinese Communist Party, ICP)，之後激進份子如武元甲等人也加入。這些人員結合成的核心組織，開始是對法國人作戰，接著是日本、又對抗法國，最後是美國。第二次世界大戰時，日本佔領了越南，胡志明在離開家鄉 31 年之後的 1941 年 1 月重返家園，計畫對抗日本，直接領導革命運動。5 月份，在越北的北坡召開印度支那共黨中央委員會第八次會議，通過「為了團結所有愛國份子，無論財富、年齡、性別、宗教或政治主張，應一起努力解放我們的人民及拯救我們的國家」的政治綱領，而組成了「越南獨立同盟陣線」(The League for Vietnamese Independence, Vietminh) (簡稱「越盟」)，建立游擊隊和游擊根據地。³⁴胡志明此時得知羅斯福總統有意在戰後結束法國在印度支那的統治，欲想在抗日的共同戰略需要下，獲得美國的協助，並希望在戰後美國能支持越南取得獨立地位。他曾寫過好幾封信給羅斯福，希望獲得美國的承認與協助，但這樣的行動太微不足道，加上羅斯福不願在戰爭未結束前執行對印度支那的政策，這些信並沒有得到回音。³⁵

在波茨坦會議中，同盟國談論到戰後國際秩序的建立，在東南亞部分，越

³⁴ 陳鴻瑜，前引書，頁 185。

³⁵ William J. Duiker, *op. cit.*, p.23.

南被分由中、英兩國分區接管，設立兩個日軍受降區，蔣介石政府的中國軍隊接收在北緯 16 度以北的越南部分；而「越盟」為因應中國軍隊於 1945 年 8 月 24 日進入北越接受日軍投降事宜，乃搶先於 8 月份發動革命，推翻在日本政變奪權後擔任皇帝的保大，8 月 19 日在河內成立「越南民主共和國臨時政府」。³⁶但當時北越地區，除了「越盟」之外，尚有其他兩股勢力：越南國民黨和越南革命同盟會，雖然該兩黨皆是在中越邊境活動，但勢力無法進入河內地區，與「越盟」相較，實力相差懸殊。不過胡志明為了拉攏其他越南各黨派，遂於 11 月 11 日自動宣布解散印度支那共產黨。³⁷三黨派代表簽署了「越南各黨派合作方案」，越南民主共和國於 1946 年 1 月份舉行國會議員選舉，3 月份時，由國會議員們選舉胡志明為國家主席，代表越南革命同盟會的阮海臣為副主席。

法國與重慶國民政府於 1946 年 2 月底達成中國自越北撤軍的協議；在 3 月份時，法越達成一項「初步協定」，法國承認越南是一個自由的國家，有自己的政府、國會、軍隊、財政，屬於印支聯邦和法國聯邦的一份子。只不過這樣的協定乃是胡志明的緩兵之計，以當時越南實力尚無法對抗法國，只好讓法軍暫時留在越南，過一段時間再將之逐出越南。³⁸

但局勢到 1946 年 11 月底時，兩邊已衝突不斷，法軍佔領海防、諒山。12 月 19 日，法軍對越南民主共和國發動全面的軍事進攻。胡志明宣布對法抗戰，撤離河內，退至中越邊境的太原(Thai Nguyen)等地，建立抗法指揮部。³⁹

雖然越南民主共和國終於在 1954 年奠邊府之役中擊敗法國，迫使法國退出中南半島，但在冷戰的籠罩下，以共產方式統治國家的胡志明政府未能如期所願的統一整個越南，而僅能統治北緯 17 度以北的越南。南北越分而治之後，約有 10 萬「越盟」人員從南方遷徙至北方。

共產黨領導者在南北越分治後也面臨許多問題。吳廷琰自 1954 年就任總理

³⁶ 陳鴻瑜，前引書，頁 209-210。

³⁷ 陳鴻瑜，前引書，頁 214。

³⁸ 陳鴻瑜，前引書，頁 222。

³⁹ 陳鴻瑜，前引書，頁 241。

後，發起「告發共產份子」運動，逮捕了 2 萬 5 千名「越盟」支持者；1956 年，吳廷琰政府就殺死了約 1 千名「越盟」地下工作人員。⁴⁰南越政府的行動，使得胡志明政府無法推動原訂計畫：一方面在北越建立受到全民愛戴的政權，避免重起戰端、造成重大損失；之後再全力集中在政治上與南越一較長短。日內瓦會議之後，北越很積極地希望能盡快與南越討論全國投票的事宜，分別在 1955 年 7 月、1956 年 5、6 月、1958 年 3 月、1959 年 7 月及 1960 年 7 月向南越傳達願意進行諮商的訊息，但南越不是未給予回應，就是不屑地拒絕。⁴¹艾森豪總統曾說過：「若舉行選舉的話，百分之 80 的越南人民可能會將選票投給共產黨的胡志明，而非保大。」⁴²基於此，吳廷琰政府就更不可能答應自由選舉的舉行。

在國際社會普遍不支持、甚至同為共產陣營的蘇聯與中共都不熱衷的情況下，胡志明及其幕僚瞭解到要按照日內瓦協議的日程完成越南統一，已無法達成，但北越仍希望採用「和平奮鬥政策」完成南北越的統一。儘管日後胡志明同意南越的「越盟」人員可以用武裝方式對付吳廷琰政府，但謹慎的胡志明仍然特別交代他們必須小心行事。

除此之外，北越內部也遭遇部分問題。胡志明政府自日內瓦會議結束後開始實行激進的土地改革運動，將地主視為敵人般地對付。共黨幹部使用殘酷的手段奪得土地，使中產階級的鄉紳極為憤怒。胡志明在 1956 年年初承認了在農民之間的土改發生嚴重的錯誤，之後也逐漸改變從毛澤東那裡學來的群眾運動、階級鬥爭信條，轉而學習蘇聯的中央集權與控制方法。⁴³

另外北越也面臨了重大的經濟危機。食物短缺與戰爭造成的破壞，使北越急需外界援助。歷史上，北方一半的地區仰賴南方的稻米供應，但此時的南越已

⁴⁰ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 124。

⁴¹ U.S. Department of Defense, "The Pentagon Papers," Vol. 1 Ch.5 (Boston: Beacon Press, 1971), pp. 242-69.

⁴² William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner and Walter LaFeber, eds., *op. cit.*, p.93.

⁴³ Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000), pp.75-76.

不願援助共黨北越，⁴⁴胡志明政府只好尋求其他共產同志的協助。於是除了越南本身的局勢之外，他還必須考慮究竟要與莫斯科結盟，或是與中共結盟的選項。雖然蘇聯、中共皆為共產集團的成員，但以地緣政治角度來說，莫斯科由於距離遙遠，一開始對於資助胡志明並沒有太大的興趣，加上蘇聯需專心處理西方事務，便要求中共代替它在越南事務上扮演重要的角色；中共在 1954 年法越停火之後，就提供越南民主共和國軍事以及經濟方面的大量援助，並派遣顧問團協助越南發展。⁴⁵儘管胡志明擔心位於越南北方的中國終有一天會顯露出對越南的野心，對於中國派的黨內人士在 1956 年時開始削減他們的權力；但大致上，中國派仍在胡志明政府中佔上風。

共黨滲透活動

1955 年當反抗吳廷琰政府的聲浪出現後，也導致由前「越盟」所遺留下來的共產黨員所領導的大規模叛亂，主要領導者為黎筭(Le Duan)。雖然在南越的共黨叛亂的確有少許的軍事行動，但剛開始在面對共產黨人數逐漸減少、核心人物又因為缺乏北越援助而離開，和吳廷琰政府打壓下，一開始並沒有獲得河內的支持，其仍舊希望採用和平奮鬥政策。南越共產黨人瞭解必須改變政策，將其叛亂奠基於激進的軍事行動上，配合政治鬥爭，才能爭取到許多不滿吳廷琰政府之農民的支持。⁴⁶政策的改變最終獲得北越的支持，北越也瞭解到吳廷琰政府日漸壯大，以往的顛覆手段無法打倒吳廷琰，被迫要在戰略上做出改變。從 1959 年開始，南越共黨發起游擊戰對抗越南共和國，不但控制少數省分的大規模區域，也滲入某些南越的軍隊中，進入了所謂「民族解放戰爭」階段。這些共黨人士被美國及南越官方稱做「越共」(Viet Cong)，也就是越南共產黨的簡稱。

但是北越的胡志明與其他領導者對南方共黨人士想要發起「人民戰爭」感

⁴⁴ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.64.

⁴⁵ Bernard B. Fall, "Power and Pressure Groups in North Vietnam," *The China Quarterly*, No.9 (London: January-March, 1962), p.37.

⁴⁶ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.66.

到憂慮，他們認為這項行動會引起美國進一步介入越南局勢，也會將北越拖下水，中斷目前進行的經濟發展；他們並認為吳廷琰政府在不久的將來就會因其腐敗而自行毀滅，到時共產黨就可和平接收南越。不過原先是南越共產黨領袖的黎筭卻表示北越還是應該支持南越共黨的行動。1960年12月，北越共產黨同意將南方自美國帝國主義中解放作為其優先考量，並敦促南越儘快成立政治聯盟，以整合各方反對吳廷琰政府的團體。南越共黨在該月宣布成立「越南民族解放陣線」(National Liberation Front, NLF)，由地方宗教幫派、不滿吳廷琰高壓統治的佛教和天主教組織、婦女團體、南越民主黨，及社會黨共同組成，其基本訴求為：推翻吳廷琰政權、終結美國軍事援助、逐步與北越達成統一。⁴⁷「越南民族解放陣線」同時採用政治與軍事手段：在山區與叢林地帶，優先使用軍事手段；在吳廷琰政府掌控的城市區域，則採政治手段；在農村地區，則兩種途徑並行。開始是小規模的街戰，再逐漸集結大部隊發展成會戰；戰爭進行從鄉村到小城鎮，最後發動決定性的攻擊奪取城市，徹底擊潰南越政府。⁴⁸在加快滲透步驟下，其武裝成員由1959年的兩千人，增加到1960年的十萬人。

叛亂武力主要由打游擊的民兵部隊所組成，藉由突襲軍事基地、暗殺地方官員、在農村進行宣傳、招募年輕人和其他打壓吳廷琰政府的手段，以增強勢力。

第三節 美國介入越南事務

在美國資深決策者的眼中，1950年代初期的東南亞對美國來說，有著不可缺少的重要性；幾乎每一份重要的決策文件、政策評估及情報分析都透露出此訊息。⁴⁹但美國對於東南亞並無領土野心、此地區也非美國主要經濟來源，能夠輕易從其他國家獲得原本從東南亞進口的原料；在缺乏上述誘因之下，究竟為什麼外交決策專家會認為東南亞具有如此的重要性？

⁴⁷ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.67.

⁴⁸ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁127。

⁴⁹ Robert J. McMahon, *op. cit.*, p.43.

對「赤化的恐懼」，可以說是美國介入越南事務的遠因。但從第二次世界大戰結束以來，每位白宮主人對於中南半島的局勢與決策或多或少都還是有著不同的考量，但最後的結果，都是使美國不可避免地愈深陷於入中南半島的事務之中。

第二次世界大戰之後，在關心印度支那情勢的同時，美國的越南政策卻必須在美法雙邊關係下來發展。雖然美國希望法國對越南的民族主義者進行妥協，但美國也未表態支持胡志明。美國當時政策可被視為是「中立」。一直到國民黨自中國大陸撤退、共產黨武力在 1949 年底抵達印度支那邊境時，此階段成為美國最擔心中國共產黨會入侵印度支那的時刻。⁵⁰由於擔心胡志明的共產主義傾向，迫使杜魯門政府的越南政策必須採行更直接介入的態勢。

在法國失敗後，艾森豪對美國的東南亞政策做了兩點承諾：一、他批准一項區域安全的保證，成立了以美國為首的東南亞公約組織；二、他開始盡美國一切努力，幫助在南方的越南建立起一個非共政權。⁵¹

在日內瓦會議之後，美國除了直接提供南越軍事、經濟的援助外，也從 1955 年開始，由密西根州立大學組成一個越南顧問團(Michigan State University Vietnam Advisory Group, MSUG)，執行美國政府出資的計畫，前往南越針對公共機關、警察制度等內政問題做一實地勘查，以給予南越吳廷琰政府必要的建議。⁵²此計畫由薛恩堡(Stanley Sheinbaum)教授擔任召集人。

在吳廷琰 1955 年正式掌權後，美國對南越的援助也開始往其他方面發展，協助南越進行土地改革、制訂經濟援助計畫，以及最重要的部分，訓練、給予西貢國民軍及自衛隊適當裝備。美國在軍援南越的議題上所遭遇最大的問題在於派遣顧問之人數。在 1955 年，參謀首長聯席會議曾要求國務院增加顧問人數，但遭拒絕，因為擔心英法的政治反彈；但到 1956 年初，國務院的態度出現變化，杜勒斯同意派遣更多人員前往南越，並組成臨時裝備恢復任務團(Temporary

⁵⁰ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, Vol. 1 Ch.4, p.179.

⁵¹ Robert J. McMahon, *op. cit.*, p.68.

⁵² Michigan State University Vietnam Advisory Group, *Ninth Report of the Michigan State University Advisory Group in Public Administration to the Government of Vietnam* (30 June 1959), pp.4-6.

Equipment Recovery Mission, TERM)，將其置於駐越軍事顧問團(Military Assistance Advisory Group, MAAG)下，但爲了避免激怒北越，規定此任務團人數最多不能超過 350 人。⁵³

中央情報局在 1954 年至 1957 年所做出的分析皆預測，北越應該不會攻擊南越，而是會利用破壞方式，使西貢政權無法達到穩定，自行瓦解。⁵⁴吳廷琰也擔心只有 15 萬兵力的南越國軍，無法抵抗有 40 萬軍隊的北越；他要求艾森豪總統協助訓練更多的越南國軍，但遭到拒絕。艾森豪認爲南越擁有馬尼拉條約這張保護傘，不需擔心缺乏援助；但到了 1959 年，華府得知河內將採行「革命戰爭」後，便同意西貢建立達 3 萬 2 千人的「公民警衛隊」(Civil Guard)並協助訓練與配與裝備。⁵⁵

1961 年 5 月批准的第 52 號國家安全行動備忘錄顯示出美國越南政策的輪廓，確定美國在南越要達成的目標是要制止共產集團的赤化；美國需在軍事、政治、經濟、心裡和秘密作業等方面，展開一系列相互配合的行動，以達到此目標。⁵⁶甘迺迪與詹森的越南政策著眼點，可以說皆是基於艾森豪所提出「骨牌理論」的架構下所制訂的。甘迺迪政府擴大承諾，支持南越利用戰爭來對抗民族解放陣線；繼任的詹森保留了甘迺迪政府的大多數官員，所以他的越南政策乃是延續甘迺迪時期的腳步。

以下僅針對本文所著重的 1964 年前後的兩屆美國政府—甘迺迪與詹森政府，如何介入越南事務，作一概括性的論述。

(一) 甘迺迪政府

甘迺迪在 1961 年就任總統後，接受了艾森豪任之東南亞政策。在越南政策中，他逐步升高美國介入的程度，背後有許多原因。首先，他認爲冷戰是全球性

⁵³ William J. Duiker, *op. cit.*, p.221-222.

⁵⁴ The NIE of May 14, 1957, in *FRUS*, 1955-1957,1: 818-19.

⁵⁵ William J. Duiker, *op. cit.*, p.238.

⁵⁶ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 137。

的產物，事件的發生都有其關連性。對共產集團示弱，等於鼓勵他們在各處發起侵略。他在就職典禮中提到：「讓每個國家瞭解到，我們願意付出任何代價、承受任何負擔、遭遇任何困難、支持所有朋友、反對任何敵人，以確保自由的勝利。」⁵⁷在面對越南日益惡化的情況，甘迺迪政府增加美國對西貢政權的承諾；第二點則是國內政治考量。對於共和黨過去指控民主黨「失去」中國，甘迺迪認為在越南議題上，需更小心地處理，他也不願意讓世人在經過失敗的豬邏灣事件及在寮國事務上妥協後認為美國是軟弱的，⁵⁸甘迺迪需要證明他有解決越南的對策，這對美國在東南亞的角色造成重大改變。

甘迺迪政府將中南半島視為美國的主要利益是較少受到爭議的，因為早在1956年，時任參議員的甘迺迪就認為越南是「自由世界在東南亞的一塊基石」，將這個鬥爭中的國家描述為能「測試美國能力與決心」的地區。在當上總統之後，甘迺迪更擔心若失去越南，將造成國內政治爭論，與杜魯門時期的「誰失去中國」爭議一樣對政府造成損害。⁵⁹在上述國內與國際因素下，迫使甘迺迪在白宮三年中大幅度的介入東南亞事務。

雖說美國自從1945年就開始介入中南半島事務，但1961年至62年這段期間所做出的決定，更具有決定性影響。在這期間，美國決定要拋開日內瓦協定中所加諸的限制，不再顧慮協定中會對美國政策綁手綁腳的條文規範。⁶⁰首先改變的政策是甘迺迪總統決定不再遵守對美國派兵的限制。更重要的是，甘迺迪底下官員認為美國能打贏這場「民族解放戰爭」。從1961年與1962年開始，主要的兩項政策為：全面性的「反叛亂策略」(Counter-Insurgency Operations)及「戰略村計畫」(Strategic Hamlet Program)。⁶¹

艾森豪時期對南越的軍援幾乎都是擺在準備抵抗北越的入侵上；到了甘迺

⁵⁷ Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper & Row, 1965), p.240.

⁵⁸ Spencer C. Tucker, *Vietnam* (London: University College London Press, 1999), p.96.

⁵⁹ Robert J. McMahon, *op. cit.*, p.107.

⁶⁰ Paul M. Kattenburg, *The Vietnam Trauma in American Foreign Policy, 1945-1975* (New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1980), p.108.

⁶¹ Gary R. Hess, *op. cit.*, p.73.

迪時，則將重點轉為對抗共產黨在農村的叛亂活動。這也使美軍數量大幅轉變。艾森豪任內依照日內瓦協議，所派往南越的美軍顧問不超過規定的 685 人；但甘迺迪政府不願受到此限制。到 1961 年底，已有超過 2000 名顧問派往越南；1963 年則增加到一萬六千人。這些美軍顧問的工作可概括為：訓練南越軍隊進行反叛亂行動、伴隨部隊進行空中轟炸、配置直昇機以提供南越軍隊在叢林作戰時的機動性，以及參與各種宣傳、政治活動。⁶²

在反叛亂計畫中，美國所制訂的策略為⁶³：訓練及提供軍隊裝備，使其參加低度的衝突，以幫助南越農民抵抗共黨人士的叛亂活動。一般美國人對游擊隊員的認知都是錯誤的或是印象模糊的，尤其是在華府制訂這些計畫的官員更是如此。泰勒與羅斯陶建議大幅增派美國陸軍的反叛亂專家及士兵前往越南，以重新訓練南越國軍，從傳統式的戰鬥改變為對付游擊戰的反叛亂戰鬥模式。此提議使美國的越南政策進入了一個新的局面，自此之後不停地擴大軍援的規模。

北越軍隊裝備簡陋，訓練不良，照理說是抵不過有美國援助的南越軍隊。但胡志明利用在法越戰爭中所進行的人民戰爭和游擊戰，加快對南越的滲透。由於游擊戰是沒有戰線、艱苦持久的戰爭，許多共黨部隊會混入村落中避難、躲藏，使有人居住的地方，就有「越盟」部隊。

甘迺迪除答應增加援越美軍數量外，他還在 1961 年年中派了以經濟學家斯坦萊(Eugene Staley)為首的任務團，前往南越展開實地調查。調查後斯坦萊報告，南越要戰勝北越，需要一個自我供給的經濟圈，只單獨依靠軍事行動就想成功，是不可能的，只有在社會與政治改革下，才有希望。⁶⁴他建議可以把目標擺在保護南越人民的安全上，此建議使美國支持戰略村計畫的進行。

南越總共有高達百分之 85 的農村人口，戰略村計畫則是希望阻止共黨叛亂份子從農村獲取資源，將分散的農村居民集結起來，在村莊周圍繞上刺絲網，以

⁶² Gary R. Hess, *op. cit.*, p.73.

⁶³ 以下內容引自：Paul M. Kattenburg, *op. cit.*, p.111.

⁶⁴ Spencer C. Tucker, *op. cit.*, p.96.

越南國軍、「綠扁帽⁶⁵」和民間防護團進行防守，斷絕農村人口與共黨游擊隊的關係。若他們不能進入農村，獲取所需的食物、資訊及招募新成員，越共將缺乏能力繼續進行這場戰爭。這項計畫是學習自馬來亞成功對抗共黨叛亂的經驗。南越政府努力將整個農村遷移至提供醫療、教育及其他社會服務的安全區域，如此一來農民將視政府為提供保護與協助的角色，對原本就缺乏農民支持的吳廷琰政權來說，將有很大的改善作用。吳廷琰保證將建造一萬兩千個戰略村，並由其胞弟吳廷瑑負責此計畫，除了阻擋共黨人士滲透之外，也希望能夠控制農民的人數。

甘迺迪總統在 1961 年中期批准第一次秘密作戰，此項作戰計畫包括將南越的情報人員滲入北越，企圖在北越建立一個反抗的地下組織，散發宣傳品，以及滲透越南的小部隊至寮國邊境的胡志明小徑，攻擊共黨的基地及補給路線。該年年底，越南在美國的協助下組織了一個汽船隊，沿南越海岸外搜尋巡弋，以防敵人及補給品由海上滲透。⁶⁶此計畫主要是根據第 52 號國家安全會議備忘錄執行。

67

甘迺迪政府從 1961 年至 1963 年大幅增加對西貢的軍事援助，對南越國軍的資金援助也逐步增長。美國軍方及軍情單位認為只要增加軍隊比例，在數量上大幅勝過共黨游擊隊，將可得到最後的勝利。但外交官及實際參與執行的美國官員則較為悲觀。中央情報局在 1963 年夏天進行情報評估，但由於受到軍方的影響，其報告低估了吳廷琰的政治脆弱度，甘迺迪也接受軍方樂觀的評估。⁶⁸

在 1963 年夏天大規模鎮壓佛教徒事件後，許多反吳廷琰的軍方人士已開始計畫進行政變。但這些軍方人士最擔心的還是美國的態度。甘迺迪面臨到困難的抉擇，是否要繼續給予一個違反人權的政府經濟、軍事援助。中央情報局也針對

⁶⁵ 美國在南越部署的特種部隊，因戴特別的帽飾而有此名稱。其目的在訓練越南國軍困難複雜的環境中迎戰共黨游擊隊。

⁶⁶ William C. Westmoreland 著，國防部史政編譯局譯，魏摩蘭回憶錄(上)，台北：黎明文化，1980 年初版，頁 141。

⁶⁷ 請參照 Ken McKinnon, *The Tonkin Gulf Resolution and America's Involvement in the Vietnam War*, from: <http://www.mrsocialstudies.com/papers/tonkingulf.htm> (2006.4.23 查閱)。

⁶⁸ John Prados, *op. cit.*

之前所做的「國家情報評估」提出附錄，修改了對於吳廷琰政治前途的評估。⁶⁹此時甘迺迪政府內部分為兩派：支持吳廷琰者認為美國應該繼續支持他，但應適度的表達美方立場，例如要求具有影響力的吳廷瑑下台，以平息眾多反對聲浪，這些人包括國防部長麥納馬拉、總統軍事顧問泰勒(Maxwell D. Taylor)、中情局局長麥康(John McCone)；但反對吳廷琰者則認為其政策已破產，況且又出現許多不利於他的消息，包括吳廷瑑暗中與北越建立聯繫，希望達成政治協議，使美國不禁懷疑南越政府對抗共黨的承諾。只有推翻吳廷琰，尋找另一個取代他的人，才能在越南完成美國的目標，支持此論點的人包括助理國務卿希斯曼(Roger A. Hilsman)、遠東事務助理國務卿哈里曼(William A. Harriman)。美國介入南越這場政治事件共有兩個重要時期：1963年8月與10月。

根據麥納馬拉在其自傳中的說法，計畫推翻吳廷琰政權的報告乃是一項「偷跑」的決策。⁷⁰在吳廷琰發動對寺廟攻擊事件的那個禮拜，所有美國負責越南事務的決策者都不在華府，使得幾位留在華府的官員認為，此時為推翻吳廷琰政權的最佳時機。由希斯曼在1963年8月24日起草的一份電報，要求美國駐西貢新任大使洛奇(Henry C. Lodge)研究推翻吳廷琰的可能性有多大。雖然洛奇才剛到任幾天，但之前他就曾表示對當地政府不人道的壓制人民感到厭惡，也對吳廷琰政府與北越暗通款曲，欲脫離美國掌握採取中立感到不滿，因此他認為該份電報就是甘迺迪總統發出要南越軍隊發動政變的命令。⁷¹

8月27、28日甘迺迪總統分別召開數次會議，商討發動政變的計畫，會中意見相當分歧，有反對也有贊成的聲浪。麥納馬拉表示不能因為已經開始進行，就得繼續下去。⁷²但就算反對政變的官員也認為吳廷琰必須立即進行改革，最重要的是將吳廷瑑革職，以對南越政局的不安定負責。

⁶⁹ John Prados, *op. cit.*

⁷⁰ McNamara, Robert 著，李芬芳、汪仲譯，戰之罪 麥納瑪拉越戰回顧，台北：智庫文化，1996年，頁69。

⁷¹ McNamara, Robert 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁71-72。

⁷² Memorandum of Conversation, "Vietnam," August 28, 1963, (JFKL: Roger Hilsman Papers, Country Series, box 4, folder: Vietnam: White House Meetings 8/26/63-8/29/63, State Department Memcons)

10 月份則是南越軍人對即將發動的政變進行最後準備。11 月 1 日，西貢軍方發動政變，吳廷琰政權被推翻，吳氏兄弟在表達投降意願後，被送進吉普車中，但當車子抵達參謀總部後，卻發現兩人早已被槍殺身亡。

前美國駐越大使諾廷(Frederick Nolting)曾表示過在他服務公職 22 年的時間中，從沒有看過美國政府如此猶豫不決、缺乏協調的混亂情況。他對甘迺迪總統未能掌控全局深感遺憾，但也認為是洛奇、哈里曼這些人對甘迺迪的影響太大。⁷³而中情局局長麥康也認為貿然進行政變是極為不智的行為，在尚未決定可以接替吳廷琰位子的人選前，一切都要謹慎小心。⁷⁴

距此事件四十年後的 2003 年，美國國家文獻局公布了一系列解密檔案，顯示美國政府，包括甘迺迪總統，都過份高估了美國掌控參與政變之越南軍官的能力，這些解密檔案和白宮錄音帶也顯示甘迺迪直接參與了西貢的這場政變，但吳廷琰兄弟被暗殺，則是出乎華府官員的意料之外。⁷⁵10 月 29 日，西貢政變前最後一次召開的國家安全會議中，在甘迺迪的談話裡，沒有絲毫關於吳廷琰和吳廷瑑在政變之後的下場為何。⁷⁶從這些白宮會議記錄中可看出，華府內部對正在進行之西貢政變一直缺乏共識，一方面不願太過介入南越政變過程，讓人們認為美國干涉他國內政；且在商討可能方案時，也缺少決心和實際作為，未使用一切手段讓吳廷琰瞭解事態的嚴重性，結合胡蘿蔔和大棒政策使其改變、也欠缺考慮若政變成功，但掌權者仍無法符合美國期待，反而使美國得付出更多責任的可能性。

美國一開始就認定只有透過吳廷琰才足以託付，基於對他抱著別無選擇的立場，又想保住美國在越南投注的心血和金錢。但事態發展出現弔詭的現象：美

⁷³ Harold P. Ford, *CIA and the Vietnam Policymakers: Three Episodes, 1962-1968* (Center for the Study of Intelligence, 1998), p.75.

⁷⁴ Harold P. Ford, *op. cit.*, p.78.

⁷⁵ 更多內容請參見：<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB101/index.htm> (2006.4.14 查閱)。

⁷⁶ John Prados, *JFK and the Diem Coup*, National Security Archive Electronic Briefing Book (November 2003)

國的支持愈是堅固不移，吳廷琰政府與民眾的距離也就愈大。⁷⁷中情局在 1961 年初發現南越人民普遍有不滿政府的現象，主要因為吳廷琰喜用高壓手段，拒絕將權力下放，更在瀰漫著反抗情緒時，繼續全力逮捕政敵。

從國家文獻局公布的檔案可瞭解，甘迺迪政府一開始就介入西貢軍方計畫推翻吳廷琰的政變。由於參與政變的過程，使美國必須對政變之後的政府付出更多的責任；但這些數經更迭的軍人集團在防止共黨份子的滲透活動方面皆無重要貢獻，此一軟弱的西貢政權成為美國必須投入更多援助、被迫升高越戰的一項因素，最後也導致 1965 年詹森政府直接與北越進行地面作戰。⁷⁸

（二）詹森政府

吳廷琰和三個禮拜後的甘迺迪雙雙被暗殺，對西貢與華盛頓皆造成重大的政治轉變。根據一份 1997 年公布的檔案顯示，甘迺迪有計畫在 1965 年年底從越南撤兵，⁷⁹但政局的突然轉變，使這項尚未明朗的計畫胎死腹中。

詹森在接任總統幾小時後，以總統身份說出他對這場戰爭的想法：「我不願失去越南。我不願成為眼看東南亞走向與中國同樣道路的那位總統。」⁸⁰面臨著越南的嚴峻情勢，延續甘迺迪的越南政策。他曾在擔任甘迺迪副總統任內，於 1961 年 5 月份訪問越南，從當時他的訪問報告中可以看出他對越南局勢相對來說較為樂觀，但認為美國必須在有限時間內做出最後決定：到底是要投注更多努力以確保東南亞不會受到共產主義的侵略，還是要趁現在全身而退。⁸¹

詹森的報告中可看出他對吳廷琰具同情感受，認為美國在他身上投資太大，不可能再接受其他選擇；南越本身有意願繼續作戰對抗共黨勢力，但欠缺戰鬥方法和組織技巧。他報告最後提出了一個條件寬厚的軍事、經濟援助計畫，建

⁷⁷ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 117。

⁷⁸ John Prados, *op. cit.*

⁷⁹ Ezra Y. Siff, *Why the Senate Slept: the Gulf of Tonkin Resolution and the Beginning of America's Vietnam War* (CT: Praeger Publishers, 1999), p.76.

⁸⁰ William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner and Walter LaFeber, eds., *op. cit.*, p.215.

⁸¹ George D. Moss, ed., *A Vietnam Reader: Sources and Essays* (NJ: Prentice Hall, 1991), pp.63-64.

議甘迺迪增加對南越的援助，最終的目標是希望他們能夠保衛自己。最好的方式就是派出最佳的軍事顧問團成員，制定、執行美國的軍事援助計畫。在之後 18 個月，甘迺迪總共派一萬六千名軍事顧問到越南。其目的在使南越政府最終能夠自己承擔責任；他與其他決策者也認為幫助南越政府就是在保護自己。

但繼任總統後，詹森個人對於越南政策始終搖擺不定，1964 年 3 月，麥納馬拉向他報告越南目前情勢及提供解決辦法⁸²：

1. 美國在南越的目標：旨在尋求一個非共化的南越。美國幫助南越並非希望它成為西方的基地，或是西方的同盟，而是希望它能接受外來的援助以維持其安全。否則的話，一旦不能保住南越，則中南半島其他國家(寮國、柬埔寨)必定跟著淪陷；而其他國家，如泰國、馬來西亞、汶萊、菲律賓可能都很危險。甚至，共黨勢力可能會擴張到西邊的印度、到南邊的澳洲與紐西蘭、東北邊的台灣、韓國與日本。除了擔心共黨勢力擴散外，美國也擔心其結果會影響到全世界，南越的衝突被用來測試美國，是否有能力保衛他國面對共黨的「解放戰爭」。
2. 現階段對於北越只有進行一項由南越人執行，非常節制的「秘密」計畫。(此處指的應該就是 34A 行動計畫)，但由於此項計畫受到許多限制，很難發揮巨大功效。
3. 南越目前局勢：(1)目前美—越的軍事設備大致上算堅固及足夠的，但實際上美國可以在軍事部署、經濟及民生範圍上表現得更好。但這不必然表示在現今政策下，南越的主要設施需要更新，或美軍需加派更多人員。(2)要減少美軍人員必須要在南越軍人皆能執行其職務的情況下，所以在近期的未來將不會有大幅兵力的降低。協助南越的美軍將可能在 1965 年底大量撤退，但儘管如此，美國還是應該反覆重申其願在長久未來提供所需的援助。(3)南越情況從去年(1963 年)起變糟，全國約百分之 40 的土地受越共掌控或是佔優勢的統

⁸² 資料來源：Memorandum entitled “South Vietnam,” from McNamara to Johnson, March 16, 1964, reprinted in the New York Times Edition, Neil Sheehan, et al. eds., *The Pentagon Papers* (New York, 1971), pp. 270-280.

治；愈來愈多人抱持著莫不關心的態度，而美軍也遭受了些許挫折，像是：南越國民兵及正規軍逃跑的比例愈來愈高、負責戰略村中安全的自衛隊、民兵之士氣日漸低落、過去九十天中政府地位衰弱情況愈來愈明顯，而反觀北越的支持卻是持續地在增加……。

4. 目前最嚴重的弱點就是阮慶政府的積弱不振。

美國政府原以為只要支持推翻吳廷琰政權的新政府就能夠確保南越的穩定，但詹森總統發現這種作法，只是增加西貢的搖搖欲墜。他最後決定接受只有在有系統的轟炸北越和美國承諾作戰的前提下，才能夠挽救南越。⁸³

(三) 中央情報局(CIA)的分析⁸⁴

中央情報局從成立以來，即為美國政府從事情報分析、秘密人員情報蒐集和隱蔽行動的重要工作。其曾在越戰中對東南亞、越南局勢及政府決策進行過多次分析。

中央情報局在 1964 年 5 月進行一項「國家情報評估」(National Intelligence Estimate)，旨在分析美國在越南與寮國的行動所可能產生的後果。這份在 2004 年 8 月解密的文件表示美軍在必要時會逐步轟炸北越的軍事及經濟目標。但特別的是，當普遍決策者都認為若美國持續介入越南，中國將會出兵援助。中央情報局的評估卻顯示共黨中國雖然發表大膽的言論，但事實上幾乎不願意成為美國的敵人，除了在過去幾年中瞭解美國與本身軍事力量上的差異外，內部還有問題需要解決；而北越也傾向避免求助於中國，以免危及北越本身的獨立性。雖然事實上，北京在 1960 年代的確給予北越許多援助，在 1965 年至 1970 年間，中國提供了三十二萬名兵力援助北越。⁸⁵至於蘇聯的角色，中情局認為蘇聯目前對寮國

⁸³ Harold P. Ford, *op. cit.*, p.70.

⁸⁴ CIA, SNIE 50-2-64, "Probable Consequences of Certain US Actions with Respect to Vietnam and Laos," May 25, 1964 (declassified June 8, 2004). Source: Lyndon Baines Johnson Library (LBJL): Lyndon Baines Johnson Papers (LBJP): National Security File: Country File Vietnam, b. 89, folder: "Vietnam 3S: CIA Assesses Communist Reactions to Certain US Actions, 5/64-1/68."

⁸⁵ 章百家，〈「抗美援朝」與「援越抗美」——中國如何應對朝鮮戰爭和越南戰爭〉，《世界經濟與政治》2005 年第 3 期，http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4519 (2006.11.24 查閱)。

及南越的情況，僅有些許影響力。爲了搶先阻止美國的介入及增加對北越的影響力，蘇聯領導人希望召開另一場新的和談會議。對於北越在這場戰爭中所扮演的角色，這份評估文件也有很詳細的描述。

在討論到越南問題最根本的源頭時，中情局明確提到：雖然北越提供越共許多叛亂所需的支援，但主要因素還是來自南越本身，包括：農民的不滿、對戰爭的厭倦感…等。暗示決策者若無法改變南越內部的問題，終究敵不過共產黨所提出的訴求。

在預測將影響美國支援行動的主要因素，中情局提到美國目前所遇到的難題：北越在這場「民族解放戰爭」中是非常有耐心的，她不像美國承擔了維護自由世界穩定和平的角色，急需抵抗共產黨的向外輸出；在傳出對吳廷琰政府諸多不滿及反抗後，北越瞭解到此政權的瓦解只是遲早的事，支援越共的叛亂活動只是加速南越的「解放」。

另外此報告還評估北越本身承受打擊的能力，中情局分析由於北越經濟來源主要依靠農業，若封鎖貨物進口及大規模毀壞其運輸設備和工業設施，將使北越工業遭受損失。這樣行動也會降低其軍事能力，或許也會影響在南越及寮國的叛亂活動。中情局對轟炸北越所做的評估，在一定程度上影響了華府的決策者，使其在之後幾個月便決定對北越目標進行轟炸。最後文件中提到，若是美國反共承諾沒有持續進行，南越及寮國情勢將會急速惡化，甚至會擴展到其他非共的亞洲地區。

1964 月 6 月份，詹森總統還向中情局提出一項質詢，他想知道「如果寮國和越南遭北越控制的話，東南亞其他地區也必定會失陷嗎？」中情局在 6 月 9 日提出回覆，否決了「骨牌理論」的說法，表示「除了柬埔寨有可能之外，這個地區的任何一個國家，都不可能因爲寮國和越南失陷，而迅速屈服於共產主義之下。而且，共產主義在這個地區內持續的蔓延的局勢並非不會改變，之後有可能

會出現不利於共產主義的改變。」⁸⁶但顯然地，詹森總統並沒有重視中情局的這項分析結果。

事實上，若仔細研究「骨牌理論」，會發現此理論將亞洲國家都歸類為同一種類型，並沒有針對不同歷史、民族性的國家做不同的區別。或許是因為美國官員潛意識下認為「所有亞洲人都很像，所以亞洲國家的行為都會一樣。」⁸⁷所以產生了這樣的理論。但詹森總統從未對此懷疑過。

（四）美國介入越南的成效

自甘迺迪政府開始著手的計畫，並沒有改變越南的政軍情勢。共產黨武力自 1960 年的 7000 人，增加到 1963 年的近十萬人。事實上，叛亂活動得利於北越的援助。根據美國估計，來自北方的「滲透者」從 1961 年至 1963 年總人數為兩萬六千人。其中大多數的「滲透者」都是在 1954 年時遷往北方的人口，再重新回到他們熟悉的家園，使這些「滲透者」能夠點燃起該村落的愛國情緒，以及建立一個堅固的反抗網絡。就算有美軍的顧問團及設備的投入，南越政府始終只能維持守勢。

美國及南越官員雖然一直保證戰略村計畫一定會成功，但實際上並沒有發揮很大功效。此計畫存在幾個難以克服的問題：首先，設計方面尚未周全就急忙執行。戰略村通常位於距離市集遙遠的偏僻地區，社會服務也未完善，造成農民生活不便利的困擾；第二，政府對於搬移至戰略村所給予的財務補償太少，使農民缺乏意願前往。在這情況下，大多數農村都是被迫遷徙，但年輕人卻不願前往，使許多青年寧願投向越共。更有美國記者在 1962 年訪問某處村落時表示：戰略村其實更像集中營而非社區。⁸⁸

⁸⁶ 美國國防部著，聯合報摘譯，美國國防報告書(The Pentagon Papers)，台北：聯合報，1971 年，頁 66。

⁸⁷ William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner and Walter LaFeber, eds., *op. cit.*, p.216.

⁸⁸ Bernard B. Fall, *The Two Viet-Nams: A Political and Military Analysis* (New York: Praeger, 1963), p.378.

在 1963 年後西貢政變頻傳，越共也對戰略村發動更多攻擊。僅在平定一省，自從吳廷琰垮台後，三個月內就有 75 個戰略村受到嚴重損毀。政府對於農村地區的控制力日漸縮小，交通自由也大受限制。⁸⁹

政治上持續不穩定與軍事力量逐漸下降，迫使美國瞭解到只有提供更多的援助，才能確保南越政權的繼續維持。只不過美國官員除了對於吳廷琰天生的固執、不肯進行改革感到反感外，也逐漸瞭解到吳廷琰深知其無法拉攏民心的主要原因在於太過依靠美國。自古反抗外來政權——不論是中國、日本、法國或美國的歷史，讓不論是共黨或非共黨的越南領導人都不願相信外來勢力。

雖然麥納馬拉在其越戰回憶錄中提到，他不願假設若甘迺迪沒死，將會怎樣處理越南問題，但在詳讀所有相關紀錄後，他相信甘迺迪會帶領美國人從越南撤出。⁹⁰但美國的決策卻與局勢愈來愈混亂的南越政府無法分隔，當美國想要使南越政權變得更強壯、穩固及有效率，而提供更多援助時，卻發現南越接受了這些援助，但並無任何改革。⁹¹

小結

美國在參與國際事務上，因冷戰驟起而被賦予更神聖的角色。美國所擁有的財富、軍事力量、科技知識與良善的意圖，使其確信能夠帶給全世界的人民比共產主義更穩定、安全的生活環境。在越南事務上，美國認為他們可以處理得比法國人更好，卻不瞭解任何越南人，不論是共黨或非共黨人士，皆視美國支持吳廷琰政府的舉動為西方帝國主義的介入。

華盛頓始終認為東南亞的國家，如越南，不論發生任何狀況，整體比較起來，還是歐洲的關係顯得更重要，一直等到 1965 年，越戰完全由美國獨自負擔時，才改變美國人的想法。美國官員對於越南的歷史、文化實況及民族主義所知

⁸⁹ Maxwell D. Taylor 著，鈕先鐘譯，前引書，頁 137。

⁹⁰ McNamara, Robert 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 117。

⁹¹ U.S. Department of Defense, "US-GVN Relations, 1964-1967," *The Pentagon Papers* (Gravel Edition), p.277.

甚少，大多數人都把重點擺在歐洲強權的事務與關係上，且產生先入為主的看法，這種影響力造成可怕的後果。而當美國逐步介入越南事務、發表聲明時，總認為中南半島情勢雖然緊張，但還有其他事項更為重要。如此結果導致美國官員不斷低估在越南所遭遇到的困難。⁹²

除了外患之外，南越最嚴重的敵人是來自內憂，在幾個月中政權數經更迭，在詹森總統繼任的九十天內，南越換了兩個政府，接下來的九個月又換了四個。⁹³如何幫助這個動盪不安的政權有效打擊共產黨的入侵、滲透？繼續期望這個鞏固政權比對付敵人還重要的國家嗎？不，在詹森總統及其高級幕僚的想法中，美國已經介入過深無法抽手，又不願考量其他看似有損美國利益的方案，在他們眼中，只有依賴美國的軍事力量的直接介入，方能真正阻止北越共黨份子的滲透及未來可能的勝利。

如何名正言順的派遣美國武力與北越正面交鋒，又不引起國內民眾的反彈，成為詹森總統 1964 年最重要的考量。雖然詹森不願在總統大選年做出對越南政策的重大決定，但仍希望在適當時機，得到國會的授權，以便將來勝選之後，對越南政策才能夠有完全的自主權。

⁹² Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 23。

⁹³ McNamara, Robert 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 123。