

第四章 東京灣事件對美國越南政策之影響

「我們在越南的目標是要防止侵略的成功。
這並非征服，這並非帝國，
這並非外國基地，這並非支配。
這，簡單的說，僅是防止南越受到北越的佔領。」
詹森總統¹

美國為何要選在 1964 年派兵直接介入越南，有許多種不同說法。在 1963 年 11 月吳廷琰被暗殺後，南越局勢處於不穩定狀態，政權每幾個月就更換一次，使美國認知到只有親自派兵前往戰場、對抗北越，才能獲得最後的勝利。當麥納馬拉在 1964 年訪問南越時，他私底下表示，非常擔心南越政權可能在任何時候突然崩潰；雖然他在公眾場合發表有信心的言論，但提醒詹森政府，若沒有美軍直接介入越南，西貢政權可能會被民族解放陣線推翻，如此一來，不但會使美國顏面盡失，也會使美國喪失一個可對抗蘇聯擴張的戰略盟友。²

國家安全顧問彭岱說詹森總統在 8 月 4 日上午就打算利用北越的攻擊事件使國會通過決議案，而不管此攻擊事件是否真正發生。³民意的改變也使得詹森敢於放手一搏，根據哈里斯調查(Harris survey)，在東京灣事件後，有百分之 85 的民眾支持總統；而支持詹森競選的人由百分之 42 急增至百分之 72；東京灣事件發生前，在問到是否認為美國應該在可能挑起與中國衝突的情況下，對北越增加軍事壓力，民眾大多持反對意見；但在攻擊事件後，同樣的問題卻得到過半數民眾的支持。⁴

由於美國在越南面臨困境，詹森總統乃決定逐步升高軍事行動。從他任期開始時，所討論的政策選項不是是否要增加美國的承諾，而是應該如何做到這

¹ Lyndon B. Johnson Quotes, from: http://www.brainyquote.com/quotes/authors/l/lyndon_b_johnson.html (2006 年 12 月 1 日查閱)。

² George Katsiaficas, ed., *Vietnam Documents: American and Vietnamese Views of the War* (M.E. Sharpe, Inc, 1992), p.50.

³ Edwin E. Moise, *Tonkin Gulf and the Escalation of the Vietnam War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996), p.209.

⁴ Charles DeBenedetti and Charles Chatfield, *An American Ordeal: the Antiwar Movement of the Vietnam Era* (NY: Syracuse University Press, 1990), p.98 ;Edwin E. Moise, *op. cit.*, p.225.

點。⁵

嚴格說來，就算詹森政府證明北越的確偷襲美國驅逐艦，但在美軍無人傷亡的情況下，此事件也難以升級成爲美國升高越戰的直接因素；東京灣事件確切來講應該算是造成美國越南政策改變的一項催化劑，間接地改變了美國未來的越南政策。本章主要關注在東京灣事件發生前後，美國對越南政策在哪些方面有明显的轉變、而這些轉變各自代表何意義。

第一節 美國外交政策的形成

政策背景

美國的外交政策在第二次世界大戰之後進入了一個新的階段，產生革命性的變化，可以說 1945 年之後的美國外交政策皆以圍堵共產勢力爲主。但此圍堵政策經歷了三個不同階段：(一)1945 年至 1950 年，美國已有一套全面的歐洲政策，但尚未出現具體的東亞政策，圍堵政策未能適用於全世界；(二)1950 年至 1968 年，此階段圍堵政策已擴展到全世界適用，美國開始以結盟、對外援助和武力等手段作爲主要的政策工具；(三)1969 年至冷戰結束，與蘇聯、中國的關係走向和解，但圍堵政策依舊存在，但主要外交政策以政治經濟爲主。⁶

1940 年代的中南半島尚非美國外交政策的重要地區，重歐輕亞一向是美國的傳統。在第一階段中，美國決策者感受到的最大威脅並非蘇聯會入侵西歐或東亞地區；最擔心的是這些地區的國家會因爲國內經濟情況的惡化而淪入共產黨的控制。而第二階段，美國認爲其威脅主要來自兩方面：一方面擔心蘇聯會直接對西歐國家發動攻擊；另外在古巴的卡斯楚以游擊戰方式成功奪取政權後，赫魯雪夫發表未來共產黨將以民族解放戰爭作爲奪權的主要策略後，美國開始擔心第三世界國家會受到共黨的內部顛覆。

⁵ Harold P. Ford, *CIA and the Vietnam Policymakers: Three Episodes, 1962-1968* (Center for the Study of Intelligence, 1998), p.80.

⁶ Roy Macridis, ed., 胡祖慶譯，當代各國外交政策，台北：國立編譯館，1991 年，頁 145。

在美蘇對抗時期，美國政策基本上是爲了圍堵蘇聯擴張行動而制訂的，美國外交決策者擔心，若美國有一項承諾沒有辦到，其他國家將會對其失去信心，也會降低美國對國際事務的影響力。美國深信「骨牌理論」的作用，與「和平不可分割」的道理，因此，美國外交政策成爲一個不可分的整體。⁷

在圍堵政策下，有三大支柱⁸：(一)美國一方面對其他國家做出更多承諾，另一方面又重申她原有的承諾；(二)由於口頭承諾並不足以遏阻共產主義的向外擴張，美國建立了一支龐大的軍力來增加她說話的份量；(三)一旦嚇阻的努力歸於失敗，美國就應該根據她的國家利益決定是否要出兵作戰。

政策制訂

在探討美國政府如何制定越南政策之前，有必要先分析哪些內、外在因素會影響美國外交政策的制定。學者認爲有三項因素與美國外交政策的成形息息相關：(一)國會和行政部門之間的關係、(二)行政部門內部的官僚政治、(三)民意的考量。⁹

但實際擔任過政府官員的人對於美國外交政策的形成卻又有另一番見解。曾擔任助理國防部長麥克諾頓助理的埃爾斯伯格(Daniel Ellsberg)在其自傳中曾提到美國外交政策制定的模式：總統根據部長或助理部長等高級官員的建議，來制定政策。他們從不會認真考慮國會的意見，或是公眾的想法。¹⁰一般認爲在民主國家，尤其在新聞媒體第四權的有效運作下，不論政策是如何敏感、機密，都能在第二天的報紙上看到相關報導。但埃爾斯伯格卻表示：

事實上，那些都是捏造的故事，是用來蠱惑和誤導記者和廣大讀者，混淆視聽，是保密程序的一部份。¹¹

⁷ Roy Macridis, ed., 胡祖慶譯，前引書，頁 145-146。

⁸ 以下內容引自 Roy Macridis, ed., 胡祖慶譯，前引書，頁 164-169。

⁹ Roy Macridis, ed., 胡祖慶譯，前引書，頁 195。

¹⁰ Daniel Ellsberg, *Secrets: A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers* (New York: Penguin Putnam Inc., 2002.), p.43.

¹¹ Daniel Ellsberg, *op. cit.*, p.43.

絕大多數機密不會洩漏給美國公民。即使這些嚴密封鎖的信息已為敵國所知、即使需要國會授權動武、即使需要對外交政策進行民主監督，政府也不會透露這些機密。即使這些跟他們息息相關、即使成千上萬的政府幕僚已經獲悉這些機密，政府也會穩妥地把秘密塵封起來。通常一封就是十幾年。¹²

決策者在制定對外政策時，首先必定著重於國家安全與國家自主權的維護上，其次則為經濟利益的追求或保護，只不過，政策的內容與達到此目標的方式，卻往往被視為國家機密。

然而，在政策制定後，美國政治中有一個很重要的現象—「團結在國旗周圍」(rally around the flag)。即使公眾輿論最初不贊同政府出兵海外，如果總統一旦作出決定，民意就會轉向。¹³民眾會為了美國的利益而團結在總統的周圍，支持總統的決定。

第二節 美國對越南政策之制訂

1967年6月，由於對越戰進行感到失望，麥納馬拉命令五角大廈人員針對美國如何以及為何介入越南事務，作一次重要研究，此份報告也就是後人所熟知的「五角大廈文件」(The Pentagon Papers)。報告書中研究美國如何介入中南半島戰爭，顯示出四屆政府關於中南半島決策的內容¹⁴：

- (一) 杜魯門政府：決定給予與「越盟」進行殖民地戰爭的法國以軍事援助，使美國「直接介入」越南，也規定美國政策的路線；
- (二) 艾森豪政府：決定援救羽翼未豐的越南，使其不被共黨接收，並試圖破壞北越共黨新政權，使美國政府直接扮演破壞1954年日內瓦協議解決中南半島問題的角色；

¹² Daniel Ellsberg, *op. cit.*, p.43.

¹³ Michael Nelson, "Person and Office: Presidents, the Presidency, and Foreign Policy," in Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, ed., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 4th ed. (NY: Rowman & Littlefield Publishers, 2004), p.148.

¹⁴ 美國國防部著，紐約時報、華盛頓郵報、洛杉磯時報原載，聯合報摘譯，美國國防報告書(The Pentagon Papers)，台北：聯合報，1971年，頁46-47。

(三) 甘迺迪政府：因為甘迺迪被暗殺而未做出擴大戰事重大決定的政府，將此可能轉變成爲廣大承諾的政策移交給繼任的詹森總統，留給他在更擴大的戰爭與撤退之間作抉擇；

在麥納馬拉傳記《戰爭迷霧》(*The Fog of War: Lessons from the Life of Robert S. McNamara*)中，作者布萊特(James G. Blight)及連恩(Janet M. Lang)回顧甘迺迪的越南政策，認爲他犯了三個錯誤¹⁵：1.甘迺迪從來不曾對他的資深顧問解釋爲何他不願派遣戰鬥部隊前往越南；2.甘迺迪與某些官員實質上介入西貢的政變，導致 1963 年 11 月 1 日吳廷琰兄弟的死亡，緊接著伴隨的是南越的混亂局面，讓詹森必須接手這個惡化的情勢；3.這點可能是最重要的，甘迺迪在公眾場合中對越南政策的宣示都非常地模稜兩可。而這樣的聲明造成詹森後來堅信他落實了甘迺迪的越南政策。

雖然甘迺迪生前正式決定將在 1965 年撤出越南，但詹森卻無法繼續執行此計畫，因為甘迺迪不曾對美國人民告知此訊息，與越戰持續下去會產生的結果。在甘迺迪被暗殺前的兩個多月，他還在電視上談到：

那些說我們應該自越南撤退的人其實都錯了，若我們撤出越南，共產黨將會控制越南。很快地，泰國、柬埔寨、寮國、馬來亞以及其他的東南亞國家，都將受到共產黨控制與中國的支配。¹⁶

(四) 詹森政府：詹森總統對於做出最後決定感到猶豫不決，但仍舊加強對北越的秘密作戰，並於 1964 年春季開始計畫公開戰爭。

四屆政府中，從 1950 年給予法國大規模的軍事裝備援助；1954 年開始對北越進行恐怖與破壞行動的作戰；於 1963 年採取行動以鼓勵與支持推翻吳廷琰總統，到 1964 年 8 月的東京灣事件後各種進一步行動的計畫，這一切的行動最初乃是爲了圍堵共產勢力，但後來則是保衛美國的權力、勢力與威望。報告書中提

¹⁵ 以下內容引自 James G. Blight, Janet M. Lang, *The Fog of War: Lessons from the Life of Robert S. McNamara* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005), p.159.

¹⁶ George D. Moss, ed., *A Vietnam Reader: Sources and Essays* (NJ: Prentice Hall, 1991), p.67.

到，在這兩個階段中，美國皆無顧及到越南本身的條件。¹⁷

「五角大廈文件」中對於詹森上任初期(1963年11月至1965年4月)的南越政策有一詳細的報告。執筆者表示，美國的越南政策最主要的問題在於如何制定計畫，以及如何使用適當的方法以保證目標得以達成。¹⁸在制定越南政策經常出現的矛盾就是，當經過全面評估後所形成的政策目標，卻總是因為執行方法的受限，導致目標無法達成。此階段的政策，突顯出在總統選舉的陰影下，美國僅能間接地採取有限的資源以圖達成其目標。

縱使在南越政變頻繁導致政局不穩的1964至65年間，華府內部也都沒有針對不同的越南情勢，而做出調整目標的辯論。¹⁹對於南越持續的政治不穩定與軍事挫敗，1964年的美國幾乎沒有什麼立即的反應。政策上的宣示遠比真正配置的資源與決策執行走得更快。美國開始思考要制定出對北越加強壓力的計畫，但卻沒對南越制定出類似的增加兵力的承諾。

美國對越戰真的有政策嗎？各部會針對越南局勢所做出的計畫、建議常常都是「知易行難」，知道該做些什麼事，但很少有事情是能夠準時完成的。

在評價美國對越南政策時，若以後見之明來看，常會認為美國沒有在越南好好下功夫，才會導致最後越戰的失利。以現在資訊科技發達來看過去其實是有失公平。埃爾斯伯格曾經說過：「凡事都是危機，凡事也都有限期。發表演說、在國會作證、定期參加記者招待會、對國家元首的提議和要求迅速做出回復，所有這一切都需要經歷政策的決斷，並且和白宮的其他部門進行協調。」²⁰

美國後來的駐越大使泰勒曾經解釋過為何美國所制定的政策或計畫都難以執行。為了使援助達到最高成效，華府需要對南越情勢有充分瞭解，所以每天會要求駐越大使館、軍事代表團提供種種詳細資料，例如：戰爭的進展、經濟的狀況、社會計畫的進步，及其他複雜問題。而為了回答這些問題，美國官員必須一

¹⁷ 美國國防部著，聯合報摘譯，前引書，頁46-47。

¹⁸ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, Vol. 3, Ch.1 "U.S. Programs in South Vietnam, Nov. 1963-Apr. 1965" (Boston: Beacon Press, 1971), pp. 1-105.

¹⁹ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, pp. 1-105.

²⁰ Daniel Ellsberg, *op. cit.*, p.46.

再向越南政府的相關單位索取資料，不過得到的答案卻是千篇一律，沒有價值。泰勒認為許多情況，越南政府根本拿不出美國人所要求的資料，到底是要直接承認本身的無知，或是採取矇騙的手法來自欺欺人？通常爲了顧全面子，南越政府都會採取第二種辦法，將真實資料修改一番，再送到美國人手中。難怪美國的一切計畫都不能和越南的實際情況相配合。²¹

除了南越情況難以取得外，更重要的越共資料更是缺乏可靠性。最主要是因爲要對在森林和山地中作戰的敵人，獲得精確的情報是相當困難。另外原因則是南越政府中負責對越共活動情報的蒐集非常分散且無協調，又沒有專供情報傳遞之電話或無線電通信網。所以多年來，對於行動靈活的敵人，南越部隊幾乎不可能立即採取行動。²²

1964年3月26日，麥納馬拉在華盛頓發表的演說中提到越南問題，這是詹森政府任內第一次對美國越南政策的分析，²³他提到在越南，美國有三個目標：一、不論南越政府目前是腐敗的或距民主仍有距離的，美國都應該助其成爲自由世界的一份子；二、以骨牌理論的角度來看，越南對美國來說具有戰略的國防價值；三、最重要的是，1961年蘇聯總理赫魯雪夫發表被麥納馬拉視爲「近十年來共產黨策略中最重要的一談話」，赫魯雪夫對「解放戰爭」、「世界戰爭」表示認同，而麥納馬拉認爲這就是在說越南，所以美國必須「支持南越政府進行反叛亂計畫。」

學者麥金諾(Ken McKinnon)認爲麥納馬拉與詹森對「骨牌理論」的看法存有差異，從上述麥納馬拉的演說中可看出他對「骨牌理論」深信不移，相較之下，詹森則是對「大社會計畫」較感興趣。²⁴

²¹ 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31。

²² Maxwell D. Taylor 著，鈕先鍾譯，前引書，頁30。

²³ 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.46.

²⁴ Ken McKinnon, *The Tonkin Gulf Resolution and America's Involvement in the Vietnam War*, from: <http://www.mrsocialstudies.com/papers/tonkingulf.htm> (2006.9.3 查閱)。

第三節 美國對越南政策的改變

美國政府自 1954 年起介入越南局勢，制定許多相關的政策。但當北越共黨份子滲透不斷、南越政局亦不穩定時，加上東京灣事件引爆的導火線，使美國在越南除了對南越積極進行綏靖政策外，對於北越也展開了報復行動。雖說對北越的攻擊是在東京灣事件後才正式開始進行，但卻可從一些事件中看出對越南政策的改變。

美國駐越軍援司令部原本在 1963 年 11 月份時宣布，即將在 12 月初自南越撤出一千名美國人；然而，由於 11 月份開始，越共加強軍事活動，加上美國發現吳廷琰總統過去隱蔽了軍事情況的嚴重性，迫使美國政府必須重新思考其越南政策。²⁵

特別是 1964 年年初至 8 月爆發東京灣事件的幾個月，乃是美國對越政策的一個轉捩點，從以下改變的政策中可以看出，這些影響深遠的措施，並非是在東京灣危機後才臨時設計的。

(一)越南政策的變化

吳廷琰政府被推翻—

美國在政變前未深入考量政變後會帶給越南及美國何種影響，欠缺周密的研究，使西貢陷入動盪的局勢，成為美國之後政策改變的最根本原因。

時任甘迺迪總統軍事顧問(後為詹森總統時期的駐越大使)的泰勒將軍曾經說過：

甘迺迪總統以及我們這些充任其顧問的人，對於這事件(指吳廷琰政府被推翻、殺害)均應負重大責任。由於我們公開表示對吳氏兄弟的不滿意，也就無異於給予陰謀政變者以鼓勵。這個責任又還不僅

²⁵ *Keesing's Contemporary Archives*, "Military Coup in Saigon- Murder of President Ngo and M. Ngo Dinh Nhu" (London : Keesing's Limited., April 18-25, 1964), p.20021.

限於吳氏的死亡—那是甘迺迪總統所深引以為憾的—而且還有戰爭的延長，以及美國以後的愈陷愈深。……吳廷琰的被推翻，在其國內引起一連串政治和軍事危機，結果兩年後，也終於迫使詹森總統在 1965 年面臨一項困難的選擇：如果不引入美國的戰鬥部隊，就必須承認失敗。吳廷琰的被推翻給予敵人以莫大鼓勵，其表達方式即為利用其死敵的去位，而發動一個大規模的政治和軍事攻勢。把所有各種不同的影響加在一起考慮，我認定這一插曲實為越戰中的最大悲劇之一。²⁶

根據西貢非官方報告顯示，當時正在越南的太平洋總部司令費爾特(Harry G. Felt)與洛奇大使曾於 11 月 1 日早晨政變之前拜訪過吳廷琰總統，希望說服他辭職，而美國將會保證其安全，但被吳廷琰所拒；美國大使館在當天下午也多次打電話告知相同訊息。只不過美國方面從未承認此舉，避免使人感覺美國政府介入此次政變中。²⁷

由於支持西貢軍方的政變，使南越局勢變得愈加不穩定，吳廷琰政府的垮台，似乎助長了之後不斷出現的政變行動。連續兩次的政變—1963 年 11 月及隔年 1 月—使越南中央政府與各省之間的政治結構幾乎完全瓦解，41 位省長中有 35 位都是新人，而大多數的高級軍事指揮官從 1963 年 10 月份以來也已更換過兩次。²⁸這樣的結果也使得敵人實力不斷擴張，趁虛而入。華府決策者必須找出一項權宜之計避免西貢政權崩潰。最後他們決定，擴大陸空軍的直接參與，掌控這場戰爭的進行，才能夠彌補當初支持南越政變導致的混亂現象。²⁹

在發生政變事件後，美國官員體認到，美國的越南政策是個痛苦的兩難選擇，做多做少甚至保持原狀，都得冒著極大的危險；苦於無法解決此危機，在 1963 年年底到 1964 年整年，只有支持不斷政變上台的南越政府。³⁰因為他們覺

²⁶ Maxwell D. Taylor 著，鈕先鍾譯，前引書，頁 126。

²⁷ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20015.

²⁸ Maxwell D. Taylor 著，鈕先鍾譯，前引書，頁 140。

²⁹ Harold P. Ford, *op. cit.*, p.81.

³⁰ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 167。

得，這樣總比引起革命好。

戰略村計畫(Strategic Hamlet Program)—

此計畫為南越綏靖政策中最重要的一項任務，但自吳廷琰下台後，後繼者無法延續此政策；越共大量滲透進南越農村，與南越民心的喪失，導致美國儘管後來直接介入越戰，仍無力阻止北越的滲透。

越南政府在 1962 年 2 月宣布「戰略村」方案，透過將農村人民連結於建築有泥製磚牆、壕溝及刺網組成的村中，給予農民安全的保障；並防止越共試圖招募農民、從農民那兒獲取食物及資訊。此計畫乃學習自英國在馬來亞與法國在阿爾及利亞的反游擊經驗。³¹

負責戰略村的是吳廷琰的弟弟吳廷瑑，他極力主張在 1962 年年底時，要建立八千個戰略村的計畫。³²戰略村方案最早在 1962 年 3 月，西貢北部平陽省(Binh Duong)的「日出行動」(Sunrise)中執行，此計畫包括對農田的重新分配，不管農民是如何愛好他們原有的土地。³³農民必須生活在自我防禦的村莊中，當遇到攻擊時以無線電尋求軍隊的支援。在執行半年之後，南越也對戰略村的成效做了一份報告，可從下表瞭解當時戰略村計畫的目標及達成率。

表 4-1 南越報告戰略村現況 (1962 年 9 月 30 日)

區域	計畫的戰略村 (單位：個)	完成的戰略村 (單位：個)	建設中的戰略村 (單位：個)	已完成的戰略村 人數 (單位：人)
南部				
西貢	433	105	115	261,470
東邊省份	1,595	291	501	423,060

³¹ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20019.

³² Homer Bigart, "Vietnam Victory Remote Despite U.S. Aid to Diem," *The New York Times*, July 25, 1962, in Gilbert Morales, Jr., ed., *Critical Perspectives on the Vietnam War* (New York: Rosen Pub. Group, 2005), p.14.

³³ Westmoreland, W. C. 著，國防部史政編譯局譯，魏摩蘭將軍越戰報告書，台北：黎明，1973 年，頁 11。

西邊省份	4,728	1,236	702	1,874,790
小計	6,756	1,632	1,318	2,559,320
中部				
中央低地	3,630	1,490	682	1,654,470
高原區	930	103	217	108,244
小計	4,560	1,593	899	1,762,714
總計	11,316	3,225	2,217	4,322,034

—戰略村完成比例：28.49%

—已完成戰略村人數占所有人口比例：33.39%

資料來源：U.S. Pentagon, *The Pentagon Papers*, Vol. 2 Ch.2, "The Strategic Hamlet Program, 1961-1963," (Boston: Beacon Press, 1971)

但當美國人瞭解此計畫的進行後，曾建議南越政府應該採用一個花費較少的計畫；並且在看到農民們生活在受制於組織化形態防禦工事裡，許多美國人相信戰略村會是成為政府綏靖政策中的一大問題。³⁴他們發現，許多農民被強迫離開原先生長的土地，在戰略村中做無酬勞的工作；甚至當村落在夜晚遭受攻擊時，政府軍時常不願前來救援。更誇張的，在 1964 年 1 月公布的官員調查中還發現，南越政府軍還經常偷取農民的農作物，勒索他們的財物，造成大部分農民憤而支持越共的結果。³⁵

南越的情況在吳廷琰被推翻之後並無好轉，由吳廷瑑一手把持的戰略村計畫現在完全報廢，助理國務卿希斯曼(Roger A. Hilsman)在報告中也提到隆安省(Long An)的戰略村計畫過去一直獲得好評，現在遭受的打擊特別嚴重，負責該項任務的美國工作人員向上級示警，1963 年 11 月後越共在隆安獲得很大的進展。³⁶當初在「日出行動」中，於平陽省所建立的示範戰略村，也在 1963 年 8 月被越共佔領。³⁷一位美國官員訪問該省後，認為戰略村計畫根本不夠理想。據

³⁴ Homer Bigart, *op. cit.*, p.14.

³⁵ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20019.

³⁶ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 171。

³⁷ Westmoreland, W. C.著，魏摩蘭將軍越戰報告書，頁 13。

報已經完成 219 個戰略村，但頂多只有 35 個達成建構的目標。但就算那些最佳的戰略村也缺乏許多必要設備：沒有無線電通訊設備，靠著目視和容易切斷的電話線，與負責保護的軍警單位保持聯絡，有人以為這些村莊之所以能存在，是因為得到越共的默許。³⁸

麥納馬拉奉命於 1963 年 12 月 19 至 20 日前往越南視察，於 21 日完成一份備忘錄交予詹森總統。其中提到他對南越當下戰略村的情勢分析：「從七月份開始，鄉村惡化情形已比我們所想的還要更嚴重，因為我們依賴報導不實的越南政府報告。越共目前控制了西貢南邊與西邊重要省分的大多數人民，戰略村計畫在這些省的規模都太過龐雜，有些農民根本放棄居住於戰略村，甚至有些遭到政府自衛隊的侵略或拋棄，以致於越共能夠摧毀這些戰略村。」³⁹

回顧自吳廷琰之後的南越領袖對戰略村計畫的態度可發現，楊文明因取消戰略村計畫而犯了錯誤；阮慶政府對戰略村的計畫則是本末倒置，他堅持要質重於量，對安全與提高農民的生活水準，同樣予以重視。他強調要改善社會安全措施、農民土地改革、及中部沿海地區的水利計畫。但阮慶的改革計畫未特別強調安全與秩序，乃是一大失策，在反共戰爭中，鄉村的安全和秩序在未獲得保障前，其他的改革一定會落空，任何開發與建設，必定會遭受越共的破壞。⁴⁰

為清剿馬來西亞的馬共游擊隊及消滅其革命勢力，英國政府費時十多年。而越南的計畫真正執行前後只不過短短兩年時間。但此計畫從一開始就不夠完備：急就章式的達成目標，對農民感受的不重視；到之後的政策錯誤，可以說戰略村計畫是造成南越農民嚴重不滿的一項主因。

美軍顧問團人數增加一

自從 1962 年美國駐越軍援司令部成立時，就可以看出美國有派遣更多兵力至越南的打算。雖然甘迺迪在 1963 年曾有做出撤出 1 千名顧問的政策，但

³⁸ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 171。

³⁹ Robert McNamara, Memorandum for the President, "Vietnam Situation," 21 December 1963, in *The Pentagon Papers*, Gravel Edition, Volume 3, pp. 494-496.

⁴⁰ 武文祥，*越戰的回顧與檢討*，台北：黎明文化，1985 年，頁 245。

隨著越南局勢的轉變，此計畫最後終不可行。

1961 年 10 月份，由泰勒將軍領軍的工作小組前往越南訪問。訪問結束，泰勒與羅斯陶在其報告書中表示雖然目前美國不准南越向侵略來源進行反攻，但他們卻認為未來在東南亞將不得不攻擊在北越的游擊侵略根源，因為只有這樣，才能使河內付出其冒險的代價。⁴¹這份呈給甘迺迪的報告書預告了美國對越南政策的走向。1961 年 12 月，甘迺迪致函吳廷琰，說明美軍顧問團將於 1963 年擴充為一萬五千人，美國同時將派遣後勤支援小組、空軍及直昇機前往南越，並將派遣數百名特種部隊從事森林作戰。⁴²

1962 年 2 月，華盛頓在西貢建立美國駐越軍援司令部(Military Assistance Command, Vietnam, MACV)，以哈金斯(Paul D. Harkins)為首任司令官，甘迺迪政府利用這一轉變大幅增加派往吳廷琰政府中美國「顧問」的人數與軍事武器的數量，使美國介入越南事務進入一個新的層次。⁴³1964 年 5 月軍事顧問團(Military Assistance Advisory Group, MAAG)合併入軍援司令部。⁴⁴美軍在南越的服務人數，從 1961 年的 700 人，到 1963 年年底，已增加為一萬六千五百人。⁴⁵

國防部在 1964 年 2 月份公佈自 1961 年至當時為止，美軍在越南的傷亡人數，總共 102 人。⁴⁶隨著美軍駐越人數的增加，在西貢針對美國人所發動的恐怖攻擊事件也愈來愈多。

美國的角色最初是嚴格限制在顧問工作方面。軍援司令部初期將顧問派往所有省級與團級階層，其職責包括：戰鬥行動、軍隊預算、訓練、學校教育、後勤等工作。到 1964 年，才有足夠顧問派至縣級與營級。⁴⁷自 1964 年起，美國還

⁴¹ Maxwell D. Taylor 著，鈕先鍾譯，前引書，頁 40。

⁴² 武文祥，前引書，頁 261。

⁴³ Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975* (NC: The University of North Carolina Press, 2000), p.114.

⁴⁴ 在軍事顧問團時期，在越南的美國官員都必須透過國務院與白宮聯繫，當軍方與國務院對越南戰略意見不同時，在執行上就造成許多困難，使得建立一個獨立運作的越南指揮總部有其必要性；另一個成立軍援司令部的原因在於，此單位能夠作為日後美軍武力部署時的統籌指揮總部。

⁴⁵ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20018.

⁴⁶ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20020.

⁴⁷ Westmoreland, W. C. 著，國防部史政編譯局譯，魏摩蘭回憶錄(上)，台北：黎明，1980 年，頁

提供了些許戰鬥支援，主要是少量的直昇機。

雖然顧問團人數持續地增加，但從軍方的角度來看，要靠這些派遣兵力打敗共產黨是絕對不可能的。1964年1月份參謀首長聯席會議交給麥納馬拉一份備忘錄，其中提到目前所進行的秘密行動不足以對共產黨造成決定性的影響，應該要制定更高層級、更全面的行動，向美國的友邦及敵人凸顯信念。這些行動包括：賦予派往越南的美國軍事指揮官全權，以制定對抗北越的計畫、提供配備、建議與援助南越執行對北越重要目標的轟炸計畫，以及水雷的鋪設、由越南公開表示，但實際上以美國的資源來執行轟炸北越的行動、派遣更多的美國兵力，以支援南越或是直接對抗北越。⁴⁸

根據參謀首長聯席會議的看法，至1964年1月為止，美軍與南越都是依照敵人的行動來採取被動的回應。而這樣的情況卻是美國自我設限所導致的結果。美國所制定的限制包括：將戰爭限制在南越境內；避免直接使用美國的戰鬥部隊；限制美國官員對南越政府提供意見的領域。⁴⁹必須排除掉這些限制，以主動出擊的方式，才有可能戰勝共產陣營。否則，持續被動反應，只會增添美國的時間、成本花費。

從1964年開始，參謀首長聯席會議一直督促立即採取軍事手段，其中包括空中轟炸、地面攻擊及海上打擊。但在1965年之前，包括總統及大多數文官皆認為時機尚未成熟，所以當時並未採納參謀首長們的積極建議。

國家安全行動備忘錄第273號(NSAM-273)——

此備忘錄內容並非全面性，但卻是詹森上任後的第一份越南政策聲明。此政策所宣示內容雖意在穩定南越局勢，但無奈南越政局卻沒有因此而穩定，使詹森欲循著甘迺迪所制定的計畫——逐步將顧問人員撤出越南之想法，無疾而終。

75。

⁴⁸ George D. Moss, ed., *op. cit.*, pp.72-73.

⁴⁹ George D. Moss, ed., *ibid.*, p.71.

1963 年 11 月 26 日，詹森總統批准第 273 號國家安全行動備忘錄(National Security Action Memorandum)，授權規劃增加軍事行動來對付北越。這是詹森繼任為總統的第三天，所做出關於越戰的首份政策宣示，以及任內第一份國家安全行動備忘錄。⁵⁰在歸納 11 月 22 日所召開的檀香山會議與洛奇大使的建議，此備忘錄說明美國政府對新成立的楊文明政府之支持，並強調所有經濟、軍事上的支援程度皆會比照之前的吳廷琰政權。詹森也採取與甘迺迪政府相同的政策，在不動用美國武力的條件下，透過訓練計畫「協助南越人民及政府打敗外援的共黨叛亂活動」，並通過由中情局支援的南越軍隊所策劃的反北越地下活動(也就是日後制定的 34A 計畫)。⁵¹但同時，備忘錄中也提到，在 10 月 2 日甘迺迪總統還在位時所提出目標——不久將來美軍軍事人員將撤出南越的計畫，仍維持不變。⁵²

此文件的重要意義在於雖然兩件暗殺事件改變了許多事，但美國政策仍保持不變。

越南中立化—

嚴格說來，中立化的越南從來未成為美國越南政策的選項。越南中立化在許多決策外圍人士中有甚多討論，但這些討論皆未被決策中心所接受。

對於「越南中立化」一事著墨甚多的，除了法國的戴高樂總統之外，還有美國國內人士包括專欄作家李普曼(Walter Lippman)、參議員曼斯菲爾德(Mike Mansfield)。曼斯菲爾德自 1963 年開始反對美國過度涉入越南事務，他認為在南越費力清剿越共獲得勝利之後，終歸使得美國陷入整個東南亞，最後勢必會與中國起衝突。⁵³但他認為，美國在亞洲根本沒有太了不起的國家利益，值得拖累美國人民付出如此龐大的代價。對於越南政策，必須要記取韓國與中國的例子，使

⁵⁰ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, pp.1-105.

⁵¹ Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，*戰之罪 麥納瑪拉越戰回顧*，臺北：智庫文化，1996 年，頁 125。

⁵² U.S. White House, *NSAM 273: South Vietnam*, from Lyndon B. Johnson Library and Museum, <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/NSAMs/nsam273.asp> (2006.11.13 查閱)。

⁵³ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 172。

詹森政府提高警覺，不致於過渡涉入其中。他建議採取外交攻勢，邀請法國、英國、印度參加，甚至必要時也將蘇聯拉進來，共同努力來終止南北越間的衝突；最好與越南簽訂休戰協定，中立的越南與東南亞可以不靠美國的援助和支持，使該地區得到和平。⁵⁴

由於詹森非常尊敬曼斯菲爾德，就將「越南中立化」交予彭岱、魯斯克與麥納馬拉去研究。但三位都認為任何越南中立化的方案皆行不通，河內政權和中共當局一定會違背 1954 年的日內瓦協定。麥納馬拉對詹森提到：當任何國家的官員在受到共黨叛亂的威脅時，想起美國在越南是用戰爭來回應，這就證明美國有堅定的決心，更有能力來應付共黨的「民族解放戰爭」。「美國爲了維護反共的南越，所投下的賭注確實很高，但要盡一切努力、不斷給予保證，越戰會贏得最後勝利。」這段話使詹森下定決心，決策階層在 1964 年拒絕將「越南中立化」當成可做選擇的方案。⁵⁵

詹森總統在 1964 年 2 月 1 日的記者會上回應法國總統戴高樂對於越南中立化的建議。他表示若是要求北越與南越同時中立化，美國將予以考慮；但如果只針對南越一方，美國則不願接受。詹森認為就目前情勢來看似乎並非如此，北越若能讓其鄰居過和平的日子，美國態度將會有所改變。目前只要北越的襲擊行動持續，美國的任務就會繼續進行。⁵⁶

麥納馬拉日後在其回憶錄中談到越南中立化的議題，他認為當初華府根本未曾研究中立的可能性便下了決定，實在是一大錯誤。包括甘迺迪、詹森及許多官員都覺得中立在越南是不會成功的。因爲美國一直假設越南不可能達到中立，即使獨立也會被北越所控制，所以根本沒有好好考慮過，如果南越真的做到中立，在地緣政治上對美國到底有何影響。⁵⁷

⁵⁴ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 175。

⁵⁵ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 176。

⁵⁶ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20021.

⁵⁷ Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 79。

美國與阮慶(Nguyen Khanh)政府—

阮慶是繼吳廷琰被推翻之後上台的第二位領導者。從他一上台，美國逐漸瞭解到南越高層對權力的掌控比對抵抗敵人還得更有興趣。也是從這段時間起，美國內部開始制定更主動、積極的越南政策。

阮慶在楊文明政府中擔任第一軍的軍長，防區最靠近北越的邊界。他曾向駐越軍援司令部的顧問表示，楊文明將軍策劃法國人贊助政變，以引導越南走向中立化的道路。⁵⁸1964年1月29日，阮慶結合有實權的部隊指揮官發動政變，理由是楊文明將軍的行動不力，無法採取有效措施鎮壓「越盟」的叛亂活動；與吳廷琰政權的關係過於密切；刻意拔擢心腹人員擔任有實權的職位。

雖然阮慶對美國表示他發動政變的原因是為了防止越南的中立，但華府專家並不相信他的說辭，認為最主要理由還是基於個人的野心要掌握權力。美國發現，雖然阮慶比起楊文明要親美，也會更盡力地從事戰爭，但只要一出現政變，勢必得經過一段混亂的時期，至少為期六個星期，且阮慶必須優先考慮自身安全，就意味著要將戰爭所需的兵力抽調下來，用來保護在西貢掌權的當局，這也是吳廷琰政權所採行的辦法。過去的種種問題，在新政府中同樣出現。

頻繁的政變使美國越南政策出現兩難局面：若支持阮慶政權，也就暗示著美國日後也將支持以此種方式上台的其他政府，豈不增加未來政變的機會；若不支持此政權，美國在這場戰爭的角色，如何持續扮演下去？幾經考量後，美國還是決定支持此政權。政變後，在西貢和華府的美國人花了六個月的時間，運用各種方式向世人展示美國支持南越政府。

特別是洛奇大使，他認為能使用不流血的政變來改組政府，對處理越南事務而言，未嘗不是一種適當的方式。

但在一年之內連發生兩次政變，使得西貢對各村莊的政治掌控力逐漸消失。在1963年11月份才更換省長的41個省分，在此次政變中又有35個省長遭

⁵⁸ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁177。

到替換；而幾乎所有的軍隊指揮官在一年內也都進行兩次改組。⁵⁹

國家安全行動備忘錄第 288 號(NSAM-288)——

此備忘錄相較於第 273 號備忘錄，具有全面性、有組織的分析，也對美國外交政策重新定義，認為落入共黨控制的南越不但對亞洲造成影響，也將影響全世界。此備忘錄也預告美國將會提高介入越南的程度，這樣政策在東京灣事件後半年開始執行；這份備忘錄也是越戰期間美國政府策略最高原則的文件。

在麥納馬拉 1964 年 3 月份訪問南越後，發現越南的局勢處處受到失敗的打擊：越共控制的地區，差不多佔到百分之 30 到 40 的疆域；在全國 43 個省分中，有 22 個省受到越共控制，面積超過百分之 50。而就算在越共控制以外的地區，很多的越南人對西貢政府的命運，也抱著漠不關心的態度。新政府對戰略村無法有效控制與建立，許多戰略村的民兵交回武器，懷疑有更多人加入越共。阮慶將軍仍無法嚴密地掌控武裝部隊，時常提心吊膽於政變的威脅。

國家安全會議在 3 月 17 日討論麥納馬拉的報告，做成備忘錄第 288 號。

有鑑於南越新政府的高度不穩定，麥納馬拉建議美國政府要採取行動，鼓舞阮慶政府的民心士氣。並表明美國始終支持南越，直到叛亂活動被撲滅為止。他希望西貢再徵兵五萬人；美軍幫助訓練增設的單位，組成一支有攻擊性的游擊隊；要求美軍運用編裝的飛機巡邏寮國和高棉邊界，阻止補給品滲透入南越；最後建議美國政府進行計畫，對北越採取直接軍事行動。⁶⁰詹森總統在會議中批准第 288 號國家安全行動備忘錄，授權麥納馬拉進行所建議的事項。

然而，檢視這份文件，卻可發現，此份備忘錄乃是第一份反映出對越南政策在執行上具有困難性的內部文件。根據「五角大廈文件」的研究，這份備忘錄中對於美國兵力議題甚少著墨，並且對麥納馬拉的訪問越南報告中的建議採行部

⁵⁹ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20022.

⁶⁰ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 185。

分甚少；但與此同時，備忘錄中卻不斷提到美國的目標為「一個獨立、無共產黨的南越，能夠自由的接受援助以獲致安定。」可以發現，這樣的目標實際上是奠基在整個骨牌理論的架構之下的。⁶¹

麥納馬拉之所以不願強調美國所投入的兵力，是由於當時南越處於嚴峻的局勢，南越軍隊缺乏士氣、越共勢力大幅增長，麥納馬拉擔心若在此時點出美軍將保護西貢，將會使南越在美國國人眼中產生負面的評價，所以認為這點不應該被強調。仔細觀察，在備忘錄第 288 號中的許多步驟都是有計畫性的。在 12 項通過的行動中，其中有 2 項未來可能在南越邊境之外採取行動；另外 3 項乃是政策性的宣示；剩下 7 項則是包含美國增加的援助項目，但這些計畫的花費最多只有六千萬美元。若以後見之明來看，這樣的措施對於實現美國的目標根本是微不足道的。但回到當時情境來看，必須將決策者的考量及通過這些行動的經過一併納入，才能得出全貌。當時詹森總統尚未獲得國會及民眾的授權，能夠將此戰爭擴大到北方去，美國希望能幫助南越至其有能力贏得自己的戰爭。從美國所採行的政策可看出，美國所採納的並非是最佳的政策，而只不過是在衡量危機後所選擇「不是最差」的政策。所反應出來的是政治的彈性，而非為了達成美國目標所制定的行動。

雖然在備忘錄中總統同意對北越施加軍事壓力，但實際上在這段時間美國政策並沒有太大轉變，因為政治的實際需要改變純軍事的決定。不過因為有了這樣的計畫，才能在東京灣事件發生後，馬上派遣兵力，執行報復行動。⁶²

1964 年 6 月檀香山會議—

此次會議決定將已經起草完畢的國會決議案延後至 9 月份再向國會提出。

顯示儘管南越情況危急，凝聚美國人民對越南政策共識的重要性比不過當下國內政策的推行。

⁶¹ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, pp. 1-105.

⁶² U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, pp. 1-105.

華府和西貢的高階軍事、外交官員分別於 6 月 1 日飛到檀香山開會，重要官員分別對當前局勢提出自身看法：魏摩蘭認為雖然狀況危急，但仍有一絲希望；魯斯克認為事態的發展比一年前較好些，但美國政府需和阮慶政府保持距離，一旦其垮台也不致受到拖累；麥納馬拉預估六個月後的情況非常悲觀，但他認為空中攻擊很可行，至少在短期內能增加南越的民心士氣。

會議主要重點是在討論已經開始起草的行動提案，其內容包括：國會決議案、與河內之間的溝通、一連串的軍事施壓行動，最後是對北越進行有限度的空襲。對此大家也都有不同意見。時任國務院顧問的羅斯陶認為必須讓公眾對戰爭有一致的看法，他建議採用說法一致、行事低調的公眾宣傳活動來說服記者、編輯、出版人士、國會領袖，讓他們知道河內在幕後贊助南越的戰爭。

擔任遠東事務助理國務卿的威廉·彭岱提到，若想要通過國會決議案，必須掌握民意的脈動，說服大家相信戰爭有利於美國與南越，而最重要的就是改變新聞界報憂不報喜的偏見。

但洛奇大使卻不認為決議案有實質上的需要，要想在一個東南亞的國家中，投入多達十萬人的部隊，還想要在國會獲得一致的通過，根本是不切實際的行為。此決議案與美軍承諾的兵力，代表美國要冒著極大的風險，一不小心就會掉入無底的深淵中。⁶³

雖然這次檀香山會議並沒有達成一致的結論，但麥納馬拉認為此會議仍有其重要性：1. 幸好並未在還沒有好好檢討其後果及其他替代方案的情況下，就貿然將戰事升高；2. 因為在擴充軍事議題上沒有達成共識，與會者決定將決議案草案延遲至九月再送交國會。⁶⁴ 所以，我們可以說東京灣事件的出現，提前了此決議案交付國會表決的時間，此變化改變了政府官員原先的計畫。

美國駐越大使更換—

以軍人背景的泰勒替換原本由文官擔任的駐越大使一職，表示兩國在軍事

⁶³ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 193。

⁶⁴ Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 146。

方面關係日深，也表示美國將會持續軍事方面的承諾，此乃政策上一項突破性改變。

1964 年年中，詹森總統一口氣將駐西貢的美國高級官員都換了人，包括駐越大使由原本參謀首長聯席會議主席泰勒將軍接任；⁶⁵駐越副大使則由職業外交官強森(U. Alexis Johnson)擔任；駐越軍援司令部總司令則由原本的副司令魏摩蘭將軍擔任。這個新的「代表團」對越南事務有相當的瞭解，但「五角大廈文件」的執筆者認為他們缺乏了與南越領導者間有賴於時間和緊密關係才能建立起的個人聯繫。

諾廷(Frederick Nolting)大使於 1961 年春天就任，於 1963 年 8 月由洛奇大使在南越政局不甚穩定時接替。1964 年 6 月 23 日，詹森總統宣布由參謀首長聯席會議主席泰勒將軍接替洛奇成為駐越大使。由此轉變可以看出，在美國表示對越南增加承諾後，軍事考量成為最重要的事項。

在洛奇擔任大使期間，其與駐越軍援司令部指揮官哈金斯間關係不甚融洽。兩人間不但對整個越南局勢有著不同的看法，在職權上的劃分也不十分明確。後者實際上是導因於 1962 年建立軍援司令部時，華府的訓令有些曖昧不明。哈金斯將軍的職責為：「直接負責所有美軍的軍事政策、作業與援助」，但在「美國的政治與基本政策方面」則必須與駐越大使協商。⁶⁶在越南內部呈現混亂之際，連援助的美國都無法表現出團結一致的氣氛，實在很難想像反共會有成功的一天。

麥納馬拉在回顧此段歷史時，認為過錯應該由洛奇所負責。他認為洛奇不願與哈金斯保持聯繫，也不把來自華府的重要電文傳閱給哈金斯，麥納馬拉表示，除了他之外，魯斯克與中情局局長麥康也都有同樣看法。⁶⁷

這樣的責任劃分在泰勒將軍接替洛奇後才解決。交付與新大使的使命是：

⁶⁵ 洛奇大使為共和黨人士，為了專心在 1964 年總統大選中替共和黨助選，他決心辭去駐越大使一職。

⁶⁶ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭回憶錄(上)，頁 84-85。

⁶⁷ Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 127。

「全權負責與執行美國政府在越南的努力。包括在越南的全部軍事努力，必要時有某種程度的指揮與管制權力。」⁶⁸根據魏摩蘭將軍的觀察，泰勒將軍乃是擔任駐西貢大使的最佳人選。不但具有廣泛的軍事經驗，也能以流利的法語與越南人交談。初到職時，已對複雜的情況至為熟悉。因為早在 1957 年起，泰勒已到越南做過多次官方考察。更重要的是，過去的大使沒被賦予全權，軍方沒有意願徵求大使的意見；但泰勒直接從參謀首長聯席會議主席的職務轉過來，所以沒人敢否定他的地位。⁶⁹

美國駐越軍援司令部司令官更換一

同時將駐越最高的兩名代表更換為泰勒和魏摩蘭，事實上是詹森仔細思量過的決策。兩人過去曾共事過，私底下關係也好，如此兩個單位之間將合作無虞。

魏摩蘭將軍於 1964 年 1 月份抵達越南，擔任駐越軍援司令部的副司令官；1964 年 6 月，取代哈金斯將軍成為駐越軍援司令部的司令官。

根據魏摩蘭將軍對南越的瞭解，他認為當下的南越政權存在不少問題：從吳廷琰政府垮台之後，在接下來一年半中，接二連三的政變，使南越政府的工作效能，迅速減退；公務人員在面對政治的陸續不安定下，變得消極、被動；在吳廷琰總統時期，尚能運作的情報與警察部門，已經差不多消失了。當西貢因權力鬥爭而改變了南越陸軍的指揮機構時，各省及各郡的領導人亦自動更換，這種在政治上的動亂，使政府威信大為減弱，卻同時增強了越共在人民中的威望與力量。而在政治機構方面的不安定，也瀰漫於南越部隊中。雖然南越陸軍與半軍事部隊人數大幅增加，但其戰鬥力卻是降低的。由於過份徵兵，使徵兵制度發生動搖，發生了許多逃兵的問題。訓練不良的部隊，無法與紀律嚴格的越共匹敵，造成政府軍很少與敵人接觸；對於攻勢作戰，亦膽怯執行，即使實施了，時間也非

⁶⁸ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭回憶錄(上)，頁 86-87。

⁶⁹ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 196。

常短暫，南越部隊幾乎完全依賴空中與砲兵的支援，但這些支援通常來得太晚，故越共在給予南越部隊以嚴重損害後，便立即脫離戰鬥。⁷⁰

在魏摩蘭將軍擔任司令官後，開始計畫改善南越陸軍的作戰能力。首先必須改進各階層的領導、步兵的訓練，及提供足夠的武器與裝備。為加強各省省長及各郡郡長能兼任軍事方面的分區指揮官，魏摩蘭決定美軍的顧問人員，必須擴展至郡級階層，且增加省級階層顧問人員的數量。而美軍顧問人員，為了使南越部隊的裝備現代化有具體成效，也要盡最大努力，鼓勵南越部隊各指揮官到農村去，實施巡邏與攻擊，並設法恢復部隊的主動性。

在美軍派駐人力持續增加之際，美國決定於 1964 年 5 月合併美軍駐越顧問團與軍援司令部兩機構，至於軍援司令部統一指揮下，以簡化雙方的協調、消除工作的重疊，以便取得更有效率的經濟使用。是年 7 月，美國駐越各高級文官與軍官，舉行了一次正式會議，成為「各代表團聯合會議」。該會議乃是一個擬定政策與充當高層協調之機構，由泰勒大使擔任主席，保留對美國駐越所有機構的監督權。此會議乃能使駐越大使瞭解各種與職掌有關的建議與討論內容。而新的方案，會先向南越政府提出。

魏摩蘭在擔任軍援司令部總司令前，即認為越南戰爭是一場長久且代價高昂的戰役，只有靠著美國人的援助與耐心，才能得到最後的成功。他曾向麥納馬拉建議進行兩國間的國民外交之類的計畫，使美國人對越南人產生情感，更願意幫助其贏得勝利。但由於當時為 1964 年大選年，此提議並未被麥納馬拉所接受。

71

對於東京灣事件，魏摩蘭認為此事件對美軍心裡層面所造成的影響相當鉅大，顯示出北越有侵略的意圖，並使美國保衛南越的決心具體化。

東京灣決議案的通過—

此決議案的出現到通過，為東京灣事件後最主要也最直接的影響。如果說

⁷⁰ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭將軍越戰報告書，頁 15-16、35。

⁷¹ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭回憶錄(上)，頁 139。

東京灣事件增加了美國人民對政府的支持；東京灣決議案可以說凝聚了美國人的決心，直接促使詹森政府得以採行更積極的行動，介入越戰。第 288 號國家安全行動備忘錄中所揭示的美國內部政策，現在以確實的行動呈現。

在第二次東京灣事件事發後不久，華盛頓時間 8 月 4 日晚間 6 點，詹森總統召集 16 位兩黨國會領袖及議員到白宮會商，詹森告訴議員們，因為北越第二次無故攻擊美國驅逐艦，他已決定對北越發動報復性空襲行動，並希望國會能通過決議案。在當天晚上總統的電視演講中，他也提到雖然美國並非尋求戰事的擴大，但通過決議案能夠表現出防衛東南亞自由的決心。⁷²

回歸到事發之前，事實上，華府高層在六月份時曾不只一次討論過就東南亞問題向國會提出決議案的利弊。贊成提出決議案的官員，認為此舉可以振奮南越政府的民心士氣；但反對者認為，若國會表決無法一致的通過，比根本不提出還要糟糕。⁷³魯斯克主張要等到整個大環境需要採取行動時，再提出決議案迫國會表態，那時人們將會瞭解美國採取行動的必要性；羅伯·甘迺迪同意先在國會行溝通、打好基礎，在適當時機提出決議案，等到行政部門拿到北越對付南越的有力證據再說。⁷⁴大家同意在民權法案送審階段不要採取任何行動。

1964 年 6 月 1 日，華府決策高層在夏威夷的檀香山召開政策會議，與會的有國防部長麥納馬拉、國務卿魯斯克、參謀首長聯席會議主席泰勒將軍、中情局局長麥康(John McCone)，及副國務卿波爾(George Ball)。會中主要討論請國會通過決議案，支持美國協助抵抗東南亞的共黨入侵。麥納馬拉表示要對美國轟炸北越後，中國和北越可能的回應做好準備；魯斯克認為此決議案可以在當公眾意見眾所分歧時，作為支持總統行事的根據。⁷⁵總統及其顧問也向民主黨參議員富爾布萊特(William Fulbright)、曼斯菲爾德(Mike Mansfield)、韓福瑞(Hubert Humphrey)、羅素(Richard Russell)，及史坦尼斯(John C. Stennis)等做出保證，表

⁷² *Keasing's Contemporary Archives*, p.20242.

⁷³ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 194。

⁷⁴ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 194。

⁷⁵ William C. Berman, *William Fulbright and the Vietnam War* (Ohio: The Kent State University Press, 1988), p.19.

示政府並非要利用此決議案擴大戰爭，只是爲了讓河內瞭解，就算美國處與選舉年，還是能夠團結起來追求有限目標——防止河內奪取南越及寮國。由於富爾布萊特參議員長期以來與詹森總統關係融洽，使其被說服支持政府的東南亞決議案；長期的鴿派、並經常批評美國對東南亞政策的參議員曼斯菲爾德也受到詹森總統的鼓動，進而在參議院參與推動此決議案。⁷⁶

詹森總統在 8 月 5 日曾前往國會發表演說，希望尋求議員們對決議案的支持，他說道：

……北越的這項最新動作造成東南亞已危險的情勢有新的以及重大的轉折。我們對該區的承諾國會已清楚瞭解。……我們對東南亞的政策自 1954 年以來就是堅固即未改變的。我在 6 月 2 日時曾歸納成四項論點：

1. 美國堅守諾言。不管是這裡或任何地方，我們必須，也將信守承諾。
2. 此乃將東南亞的未來視爲整體的一項議題，任何對該區域國家的威脅將被視爲對整個地區與對美國的威脅。
3. 我們的目標是和平。我們對此區域沒有軍事、政治或領土野心。
4. 這不是一場叢林戰爭，而是針對人類自由的鬥爭。我們對南越和寮國的軍事及經濟援助，有一個目的：幫助這些國家平復侵略及強化他們的獨立。⁷⁷

詹森在演說中道出北越近來的威脅，表示北越並非第一次試圖攻擊美軍。他還提出參考之前國會所通過的類似決議案：

決議案可以以國會過去通過的決議案爲基礎。像是 1955 年台灣決議案，1957 年的中東決議案，以及 1962 年對古巴的決議案。國會可以很簡單的方式和支持發動行動來適當的處理攻擊我方的軍力之行爲和防衛東南亞的和平與保存自由。這些都是美國在東南亞條約中的義務。我建議國會可以制定一個決議案，適當地並給予共黨侵略國家一個證

⁷⁶ William C. Berman, *op. cit.*, p.20.

⁷⁷ Lyndon B. Johnson, "The Tonkin Gulf Incident Address," from *Essential Documents in American History, Essential Documents, 1492-Present* (Great Neck Publishing), pp.1-2.

明，以及給全世界，表示我們對東南亞的政策能影響深遠，且將保護該地區的和平與安全。⁷⁸

在演說的最後，詹森特別強調此時還有一項特別原因，更需要國會通過這項決議案，那就是為期三個月的總統大選即將開跑。必須讓敵對國家瞭解，就算美國在這個時期，不會受到任何侵擾，仍會保護其國家利益。⁷⁹另一項希望國會通過決議案的原因，詹森並無在演說中提到，那就是他不希望重蹈當年杜魯門在韓戰的覆轍，在未得到國會的堅定承諾前，就投入戰局。

事實上，在第二次東京灣事件發生後不久，就有出現質疑的聲音，包括懷疑北越究竟有無發動第二次攻擊；就算攻擊的確發生，充其量也只能算是單獨的事件。東京灣事件並沒有像珍珠港事件般大規模的攻擊行動，也不是像韓戰時大舉侵犯美國鄰邦的邊界。⁸⁰詹森過渡膨脹此事件，選擇這項跟其他引發戰爭的關鍵事件比起來微不足道的行為，獲得國會類似於戰爭的授權，引起許多人的猜測，懷疑詹森政府故意誤導或欺騙國會使其授權予總統較憲法所賦予更廣的權力。⁸¹

東南亞決議案，或是俗稱的東京灣決議案，在事件發生之後的第三天通過。有學者認為「東京灣決議案通過不但造成八年的人類災難，也造成重要的憲政危機，因為立法部門缺乏有效監督及行使憲法所賦予的權力，去阻止行政部門單獨使用進行戰爭的權力。」⁸²也引發之後對於美國的越南政策是否合法的辯論。為什麼國會沒有盡力防止此決議案的通過，反而在極短時間內幾乎全數國會議員無異議的授權於總統？

根據學者席夫(Ezra Y. Siff)的觀察表示：首先，多數參議員，並沒有對政府所陳述的第二次攻擊事件感到懷疑。也不覺得投票支持決議案就是支持戰爭的升

⁷⁸ Lyndon B. Johnson, *op. cit.*

⁷⁹ Lyndon B. Johnson, *op. cit.*

⁸⁰ Ezra Y. Siff, *op. cit.*, prologue.

⁸¹ *The Tonkin Gulf Resolution and American's Involvement in the Vietnam War*, please see: <http://www.mrsocialstudies.com/papers/tonkingulf.htm> (2006.5.20 查閱)。

⁸² Ezra Y. Siff, *op. cit.*, prologue.

級。議員們原先支持的目的，是爲了應付北越魯莽攻擊的適當反應，也希望展示出國會堅定的態度，使得北越容易從擴大戰鬥狀況中退回去。⁸³通常國會決議案的意旨，往往只是單純表達議員們在國難當頭時同仇敵愾，團結一致的形象，並未因此就賦予總統一張「恣意而爲的空白支票」。⁸⁴另外，這樣的感受也來自於政府官員對他們的解釋。尤其是麥納馬拉對國會議員的證詞，8月6日的聽證會上，麥納馬拉與魯斯克極力撇清美軍驅逐艦與南越船隻曾經攻擊北越島嶼的關連性，試圖製造出攻擊事件非北越的報復行爲，而是河內挑釁的象徵。麥納馬拉對第二次東京灣事件寫了一份極詳盡的書面報告，其中包括攻擊時間的細節、北越的行動及美國的反應。但令人疑惑的是，在國會議員中，不乏曾參與過韓戰或第二次世界大戰的人士，難道都不會對北越在8月4日晚間「強烈」地攻擊，而美軍驅逐艦卻都沒有絲毫損傷感到一絲懷疑嗎？

在對議員們解釋決議案所產生的效力時，魯斯克將此與國會過去所通過的類似決議案—1955年的台灣決議案、1957年的中東決議案和1962年的古巴決議案進行比較，這三項決議案中皆有提到「採取所有必要措施，包括使用武力」的字眼。魯斯克在聽證會上表示他尚無法確定未來會採行何種行動，因爲過去這三項類似的決議案最後所採行的措施皆不相同，但這些決議案都代表過去國會事先通過的例子。⁸⁵魯斯克接著表示這絕對不會是行政與立法機關間對越南事件的最後一次溝通，他保證一定會與國會兩黨領袖們做例行的諮詢。

另外，參議員摩斯(Wayne Morse)曾向外交委員會主席富爾布萊特提出建議，認爲在國會做出決定前，應先舉行正常的聽證會，以向參議院及民眾解釋越南事務。但富爾布萊特回絕了他的意見，表示此時國家處於危機狀態，需有緊急的作法。⁸⁶最後摩斯投下反對票，他批評此決議案等於賦予總統一張展開戰爭的空白支票，並認爲政府爲了激怒北越發起攻擊，故意護送南越船隻靠近海岸，指

⁸³ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁199。

⁸⁴ 張志偉，總統出兵—白宮戰火200年，台北：星定石文化，2001年，頁21。

⁸⁵ Edwin E. Moise, *op. cit.*, p.227.

⁸⁶ Ezra Y. Siff, *op. cit.*, p.19.

責國防部和國務院運用誇張手法欺騙國會，不誠實的否認南越攻擊北越的海岸設施；另一位投下反對票的民主黨議員格裏寧(Ernest Gruening)則是認為「越南是一個不值得任何一位美國男孩犧牲性命的地方」。⁸⁷

詹森對這些參議員表示，爲了約束某些政府中的強硬派人士，不讓戰事太快擴大，此決議案的通過能夠有助於擴大速度的減緩。這些忠誠的民主黨員基於保護其制度根基，只好選擇跟隨總統的意見。

轟炸北越一

雖然東京灣決議案給了詹森使用武力的權力，但在總統大選前，他仍不敢貿然行動，也礙於南越當時局勢，不宜派遣美軍地面部隊；這項政策算是派遣地面部隊入越南之前的過渡策略。

到 1964 年年底，缺乏長期越南政策愈來愈明顯。轟炸作戰最終成爲「逐漸反應」，並沒有長期一致的政策，只是對短期局勢做出反應。魏摩蘭將軍在其回憶錄中提到，轟炸北越必須要使用確定、迅速、有力的打擊，需具備足夠兵力去傷害，並表明一個堅定的決心。攻擊應該一開始就針對敵人的重大目標，如河內若海防附近的重要工業設施，但華盛頓並沒有這麼做，乃是害怕強烈的轟炸及海港佈雷會觸發中共或蘇聯的干涉，⁸⁸而造成政策上的弱點。

在東京灣事件後除了對北越攻擊美軍艦艇感到憤怒外，也掀起了對於美軍眷屬的撤退問題。雖然有眷屬在身旁，的確有助於提升美國人的士氣，但隨著北越開始進行的轟炸即恐怖攻擊行動，確有可能危及待在越南的眷屬們。華盛頓的許多人皆認爲唯一能轉變越南失敗的方法就是轟炸北越。

詹森總統最初反駁參謀首長設計轟炸北越的計畫，但他卻批准了對北越報復或實施更大壓力的應變計畫，此計畫命名爲「第 37 號作戰計畫」(OPLAN 37)，由太平洋總部於 1964 年春天策訂。此作戰計畫主要目標爲：攻擊敵人由寮國及柬埔寨邊境所滲透的路線，以及對付北越。共分爲三個階段：第一，允許越過寮

⁸⁷ *Keesing's Contemporary Archives*, p.20243.

⁸⁸ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭回憶錄(上)，頁 150。

國及柬埔寨邊境以打擊敵人；第二，以空中攻擊，襲擊與轟炸，對北越進行以牙還牙的報復行動；第三、加強並繼續對北越的空中攻擊。所有作戰均由越南軍隊來實施，美國軍機從旁協助。⁸⁹

轟炸北越真的會加速南越的勝利嗎？雖然在東京灣事件後，進行的是報復性攻擊，但若北越在南越尚無法應付前，投入大量部隊至南越作戰，或是加強滲透的行動，對於脆弱的南越而言，並非是件好事。魏摩蘭將軍也持類似觀點，他相信在美軍進行持續轟炸之前，應該等南越政府建立起「穩固的政治、軍事及心理基礎」的社會，以具備足夠力量來對付因轟炸而被激怒的北越部隊。⁹⁰他認為應該要等到 1965 年春季，視南越政府進步到何種程度，再來進行轟炸北越的行動。

1964 年總統大選—

當民權法案於 7 月份簽署後，詹森在制訂越南政策上唯一剩下的國內考量因素就是年底的總統大選。當大選正在進行期間，總統幕僚就已開始制訂對北越空襲的計畫。詹森當選後，即將預見越戰的升級。

由於感受到 1964 年總統選舉將會出現激烈競爭，民主黨官員們儘量找理由維持在越南的原有路線，不願在基本方針上刻意作任何改變。但當華府人士寄望於即將到來的選舉，全神貫注於國際環境上的改變之際，卻忽略南越的狀況有了激烈的變化。⁹¹他們的想法是，若美國不能做出更多承諾，就無法維持戰爭的現況。所以最好的方法是與過去維持連續性，目的在於保護現在的越南政府，好在將來留下自由選擇的空間。

詹森在 8 月 5 日對國會議員的演說中提到：

這禮拜的事件成爲國會決議案不可缺少的要素。但還有一個額外的理由我們要這麼做，我們即將進入三個月的政治競選。敵對國家必須瞭解

⁸⁹ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭回憶錄(上)，頁 145。

⁹⁰ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭回憶錄(上)，頁 149。

⁹¹ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 166。

到，就算美國在這個時期也會繼續保護他的國家利益，在這事件上不會有事情來阻隔我們。⁹²

詹森總統希望能延遲對棘手的越南問題做出最後決定，最好能在得到總統選舉勝利後再加以執行。只有在徹底擊敗高華德後，人民才不會將他視為「危機總統」，他也才能大力推行「大社會」計畫(Great Society Program)。⁹³詹森希望以一種明智且溫和的角色參選，將施政重點置於「大社會」計畫上，這就需要把他的對手刻畫為危險異常的極端主義者，而其所作所為就是將美國帶入全面的越戰。⁹⁴

在 8 月 4 日「第二次攻擊事件」發生過後，詹森採取了外界認為「克制的報復行動」，與其溫和的競選形象相符，支持率也大為攀升。至此之後，越戰問題就不再是競選的焦點所在。根據「五角大廈文件」表示：在 1964 年 9 月 7 日的一場白宮會議中達成一項「全體一致的意見」，認為也許在明年初必須對北越發動空襲。⁹⁵一般人士都認為詹森在與贊成大規模空襲北越的總統候選人高華德競選時，會制定較為溫和的政策目標，在競選時，詹森也一直反對高華德針對越南議題所提出的建議。但事實上，在報告書中，卻透露出一個重要卻又諷刺的訊息：即政府對北越的轟炸達成了一致的決定，而對此的詳細戰略計畫，則在投票前國務院就已組成跨部會小組，以尋求擴大戰爭的方法，等待 1964 年 11 月 3 日，確定詹森當選總統後開始進行。⁹⁶事實上，五角大廈的顧問們認為，不論誰獲得選舉勝利，對北越的轟炸最遲不會晚於 1965 年年初。⁹⁷雖然高華德的提議與詹森政府所達成的建議不謀而合。但在總統競選中必須嚴格保密。

在大選結束後，詹森總統開始檢視越南政策。行政團隊最後制定出擴大戰

⁹² Lyndon B. Johnson, *op. cit.*

⁹³ 從甘迺迪時代開始進行的計畫，主要目標為：教育補助、疾病預防、實施醫療保險、改善環境、城市重劃、控制及防止犯罪等。摘自於 Daniel Ellsberg, *Secrets: A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers* (New York: Penguin Putnam Inc., 2002.), p.49.

⁹⁴ Daniel Ellsberg, *op. cit.*, p.49.

⁹⁵ 美國國防部著，聯合報摘譯，前引書，頁 121。

⁹⁶ Daniel Ellsberg, *op. cit.*, p.50；美國國防部著，聯合報摘譯，前引書，頁 121。

⁹⁷ Daniel Ellsberg, *ibid.*, p.50.

爭的兩個階段：階段一，有限度的增強在寮國的空中轟炸，以及對北越的秘密行動；階段二，針對北越目標的空中攻擊方式以擴大戰爭。總統批准在 1964 年 12 月執行階段一的任務，但對階段二僅「原則上同意」。⁹⁸

1964 年之後的越南政策一

在獲得東京灣決議案的授權與總統大選勝利後，越南政策就已經不再是討論該撤退、有限介入還是直接介入這些選項，而是討論美國何時該派遣地面部隊進入越南？

詹森政府內部在 8 月份東京灣事件後出現了數種聲音：一種是以國家安全顧問彭岱為主，有鑑於阮慶政府的積弱不振，他強調要儘速制定應變計畫，擴大美軍戰爭中的參與程度，甚至可以考慮使用地面部隊，投入作戰行動來對抗越共；駐越大使泰勒雖然也贊同彭岱的說法，認為美國除了在越南增兵之外，別無其他的行動方案，但他認為現階段就要以直接的軍事武力介入戰爭，是不合適的，美國還需要兩三個月的時間，等到 12 月初總統大選塵埃落定後再說。⁹⁹

不過政府內部還有來自副國務卿波爾的另一種看法，他長期反對美國以增兵方式更深入越南，也曾經為此寫了許多措辭強烈的備忘錄。他對於越南局勢悲觀但也完全正確，在 1965 年年初，他曾經提到美國必須在越南作一了斷，轟炸已經證明沒有發生該有的效果，要是更進一步擴軍並投入直接的作戰，也無法保證能達成目標；在還有機會避免擴大戰局，以犧牲成千上萬名美國人時，盡早擺脫這個局面。

泰勒認為美國若在南越配置地面部隊的話，將能夠阻止北越與中共向南方發動攻擊。但是觀察南越從 1964 年至 1965 年的局勢發展，很難在持續的政治不穩定之外看出任何其他改變。由於「美軍主動撤離」與「共黨獲得勝利」這兩個選擇都不可能被詹森接受，但南越政府卻又無法進行有效果的改革，使得美國的

⁹⁸ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, pp. 1-105.

⁹⁹ "Memorandum for the Record," September 14, 1964, Meeting Notes File, Box 1, Lyndon B. Johnson Library, 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. 239.

越南政策逐漸走向宿命論的方向：戰爭慢慢變成美國人的事務，雖然這是美國政府一直以來極力避免的狀況，但最後的結果仍是西貢成爲美國的附庸。¹⁰⁰以下則爲 1964 年之後美國派遣軍隊至越南的政策變化：

1. 派遣軍人人數的增加

1965 年 1 月 27 日，麥納馬拉與泰勒向總統表達對越南局勢的擔憂，在呈交給總統的備忘錄中表示「情況顯示現行政策將會導致災難性的失敗。」¹⁰¹而當下只有兩種選擇：一是動用在遠東的軍事勢力以改變共黨政策；一是動員所有資源採取和談，¹⁰²簡單來說，也就是增兵或是談判。談判也就代表著撤退，以目前情勢看來，似乎選擇前者的可能性較大。在未來幾個月中，現行政策即將有巨大的轉變。麥納馬拉曾在回憶錄中表示，1965 年 1 月至 7 月這半年，是詹森總統決定讓美國走向大規模軍事干預的關鍵時刻，也讓他喪失繼續執政的可能性。¹⁰³

1965 年 2 月，越共發動一連串對美軍設施的攻擊行動，最重要的一次就是北越在 2 月 7 日對美國陸戰隊基地百里居(Pleiku)發動砲火轟擊，造成 8 名美軍死亡，及一百多人受傷；與此同時還伴隨著西貢的政局混亂。詹森在 2 月 13 日授權進行持續轟炸北越的滾雷計畫(Operation Rolling Thunder)，此計畫在 3 月初開始進行。大多數的美國民眾仍然支持總統的政策。根據蓋洛普民意調查報導，有百分之 67 的民眾贊成總統的行動；除了投票反對東京灣決議案的兩位參議員之外，國會民主黨人士也都認同轟炸能夠強化美國的地位。¹⁰⁴

在醞釀滾雷計畫時，魏摩蘭將軍希望能調派陸軍，守護發動攻擊的空軍基地。詹森總統認爲這僅是對特殊情況的需求，無法拒絕魏摩蘭的請求。1965 年 3 月 8 日，3500 名美國海軍陸戰隊員在峴港(Da Nang)登陸，成爲第一批進入戰區的美軍戰鬥人員。

¹⁰⁰ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 166。

¹⁰¹ Kathleen J. Turner, *Lyndon Johnson's Dual War* (Chicago: the University of Chicago Press, 1985), p.109.

¹⁰² Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 196。

¹⁰³ Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 198。

¹⁰⁴ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 166。

在 1965 年 3 月初，詹森答應派遣兩個營的兵力前往越南峴港時，對報紙、雜誌的評論家，例如霍伯斯坦(David Halberstam)等人來說，這代表了一個重大的轉變；他們認為比起過去所採行的空中攻擊，部署地面部隊代表美國更堅定、正面的決心而給予正面的肯定。¹⁰⁵但從「五角大廈文件」的分析中可看出，撰寫者表示在峴港所登陸的海軍背後所代表的是未經長久計畫的政策。轟炸北越的決策是在經過長達一年的討論、辯論、一大堆的文件研究之後才產生的政策；相對而言，使用地面部隊的討論聲浪只不過造成一點點的水花而已。¹⁰⁶

在陸陸續續接到軍方提出增派兵力的要求後，詹森在 4 月 6 日接受他們的看法，在國家安全行動備忘錄第 328 號中，他同意將海軍的任務從維護基地安全，擴大成可直接參與戰鬥，賦予他們更多職責。¹⁰⁷

越南政策在 1965 年 4 月 20 日發生了一個重大改變，麥納馬拉、泰勒和魏摩蘭等人在檀香山開會，檢討過去的政策。他們瞭解僅靠著轟炸，是無法迫使北越和民族解放陣線停止戰爭的，北越也絕對不會投降。唯一的做法就是決定派美軍部隊在越南進行地面作戰，一直到西貢政府達成穩定的政局。在會議中也做出另一項決策，考慮到美軍作戰地區可能遍及整個南越，他們要求增加四萬名部隊。

但到了 5 月份，惠勒將軍發現，共產集團在東南亞發起新的衝突，強度提升到更高水平，軍方認為美國實質上需要提供南越更多美軍部隊。

魏摩蘭在 6 月 7 日發了一封電報至五角大廈，提出他目前需要四萬一千名以上的戰鬥部隊，不久的將來還需要加派五萬二千名。

7 月中奉命前往越南瞭解局勢後，麥納馬拉也同意魏摩蘭的需求，在備忘錄中建議總統批准增派十萬人到越南，同時要求國會授權再多徵召二十三萬六千名後備兵員。¹⁰⁸對於此提議，反對最力的人士包括副國務卿波爾，以及長期擔任總

¹⁰⁵ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 166。

¹⁰⁶ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, pp. 389-433.

¹⁰⁷ National Security Action Memorandum Number 328, 6 April 1965, from U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, Vol.3, pp. 702-703.

¹⁰⁸ Memorandum from McNamara to Lyndon Johnson, "Recommendations of Additional Deployments to Vietnam," 20 July 1965, from U.S. Pentagon, *The Pentagon Papers*, Vol.3, pp. 619-622.

統顧問的柯立福(Clark Clifford)。詹森爲此在 7 月 21 日及 22 日召開白宮會議，與會官員包括：總統、麥納馬拉、魯斯客、范錫、彭岱、惠勒、波爾、威廉彭岱及駐越大使洛奇¹⁰⁹等人。此次會議有個重要意義，總統和決策幕僚討論是否要增加地面部隊數量。而在此次討論後，發現美國已無法收手，只好投入更多的部隊進行戰鬥，陷入越戰的泥沼中。會中雖有波爾提出的撤退呼籲，及詹森所憂心的兩項難題：第一，西方人無法在亞洲贏得戰爭；第二，在一個每個月都有變動的政府底下，絲毫看不出戰爭要如何進行下去。¹¹⁰但最後詹森還是在不引起國會與民眾反對戰爭的議論下，於 7 月 27 日決定同意增派十萬美軍至越南。

在 1965 年剩下的時間裡，白宮一直堅持著一個觀點：增兵並沒有改變美國的越南政策，詹森也持續強調大社會才是行政部門主要的施政目標。¹¹¹但無法改變的事實是，從 1965 年年底到 1967 年年底，越戰逐漸成爲美國的家務事。

在麥納馬拉回憶錄中，他也提到在 1965 年 7 月他與詹森談論到當時的越南政策，是在一年之前完全設想不到的狀態，詹森說到：

我們打從心理知道，在要求行使東京灣決議時，我們沒有意思要派遣這麼多……地面部隊。¹¹²

這顯示出，華府內部對於越南問題缺乏一套長遠的策略，總統與幕僚乃是以處理每天固定事務的方式來對增派兵力的要求作出回應。不管華府基於何種原因未制定出長期的越南政策，這點很顯然地是被後世決策者、學者所檢討之處。

至於國會對於總統不斷同意增派美國子弟兵前往越南戰場的態度爲何？一開始國會對於總統的提議都同意執行，但到 1965 年年中時，參議院認爲總統在這半年中所派出的軍隊、對越戰的政策，已經超出東京灣決議案的內容，要求他在派出更多軍隊之前，必須要對國會有更進一步的行動。國會雖然同意詹森增派兵力的舉動，但事實上，議員之間卻瀰漫著微妙的心情。

¹⁰⁹ 洛奇於 1965 年 7 月，取代泰勒將軍，再次擔任美國駐越南大使。

¹¹⁰ William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner and Walter LaFeber, eds., *America in Vietnam: A Documentary History* (New York: Anchor Press, 1985), p.251.

¹¹¹ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 166。

¹¹² Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 236。

不論是反對政府增兵的曼斯菲爾德參議員，或是贊成政府增兵的德克森 (Everett M. Dirksen) 參議員，都對詹森提出建言，要他不要再向國會提出此議題，因為怕此舉會導致國家分裂。曼斯菲爾德告訴總統，許多參議員之所以支持總統，是因為他們相信總統的目的還是不希望涉入越南太深。¹¹³但錯失了這次機會，使得詹森日後必須背負著在未經國會同意下，便逕自擴大戰爭、增派軍隊的罪名。

2. 駐越軍援司令部的組織調整

軍援司令部乃是由位於夏威夷的太平洋美軍總司令夏普所管轄。上文有提及駐越軍援司令部在魏摩蘭將軍於 1964 年 6 月接任總司令後，其內部組織做了些許調整，包括擴展美軍顧問人員至郡級階層、所有美國顧問人員，需盡一切努力，協助越南軍隊各階層的領導能力、供給現代化的裝備，以及鼓勵越南部隊各指揮官到農村去，主動巡邏與攻擊等。¹¹⁴在合併駐越軍事顧問團與軍援司令部後，魏摩蘭將軍仍繼續致力於精簡司令部的業務。

在越戰的歷史中，1965 年是美國做出重要且關鍵性決定的一年。在這年裡，美國軍隊擔任的角色從顧問變成了戰鬥人員。1 月份時，魏摩蘭將軍獲得授權，能夠使用噴射機，在緊急情況時支援越南部隊，並在越南空軍無法有效攻擊時，協助攻擊遙遠地區的目標。從 2 月份開始，美軍戰鬥機第一次被授權協助南越國軍在南方進行不受限的地面行動。¹¹⁵之後魏摩蘭更進一步要求使用轟炸力強大的 B-52 戰機來攻擊北越的軍事基地。

而為了便利執行日與遽增的轟炸行動，魏摩蘭對於司令部的組織在 1965 年做了以下編組：空軍、海軍陸戰隊、海軍部隊由其高級指揮官負責作戰管制；陸軍則成立一個新的司令部，為駐越美國陸軍司令部，負責後勤、行政與支援業務；

¹¹³ Robert D. Schulzinger 著，席代岳譯，前引書，頁 231。

¹¹⁴ Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭將軍越戰報告書，頁 19。

¹¹⁵ U.S. Department of Defense, *The Pentagon Papers*, pp. 389-433; Westmoreland, W. C. 著，魏摩蘭將軍越戰報告書，頁 44。

除了上述直接參與作戰的軍事組織外，軍援司令部仍然繼續承擔顧問業務，由司令部的副司令來負責此業務。

但對於北越空中攻擊的目標卻非由軍援司令部獨自決定、執行，而是由太平洋美軍總部決定後，由太平洋空軍總司令及太平洋艦隊總司令執行之；因為美軍害怕會不小心轟炸到中國邊境，引發中共進一步的反應。這樣的設計導致日後僵化的戰術，使得軍援司令部無法機動的變化轟炸目標，喪失了許多制敵機先的機會。

3. 軍事援助越南的數量

1964 年開始，美軍在越南有飛機 388 架，其中包括直昇機 248 架，但很快，這些飛機就不夠應付支援越南陸軍作戰之用。至 1964 年年底，美軍飛機增至 561 架，直昇機增至 327 架。

以下的表格所呈現的是從一開始的美軍顧問團人數派遣，到軍援司令部成立，一直到美軍直接介入越戰後，派遣人數達到最高峰期間兵力派遣的變化。

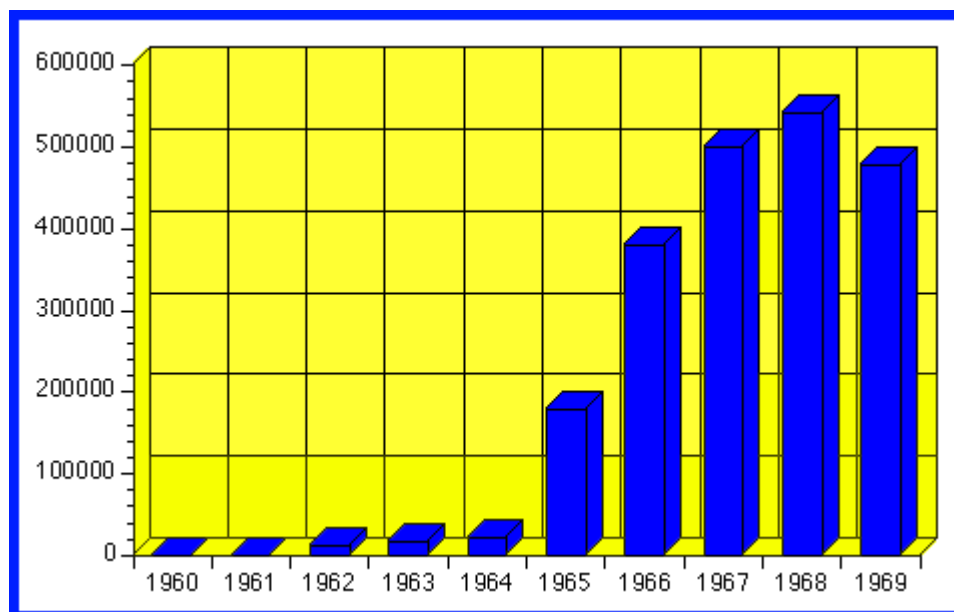
表 4-2 越戰時駐越美軍人數變化表

	總人數	備註
1955 年 11 月	成立軍事援助顧問團	艾森豪總統任內
1961 年 1 月	685 人	日內瓦協議中美軍顧問之上限人數
1961 年 5 月	746 人	
1961 年 12 月	3 千人	擔任越南陸軍的作戰支援、訓練越南未來的直昇機部隊
1962 年 12 月	1 萬 1 千人	特種作戰部對擔任指揮與管制工作
1963 年年底	1 萬 6 千人	
1964 年年底	2 萬 3 千人	
1965 年 5 月	5 萬人	地面部隊直接介入戰事

1965 年 6 月	7 萬 5 千人	
1965 年 7 月	12 萬 5 千人	
1965 年年底	18 萬 4 千人	
1966 年 3 月	21 萬 5 千人	
1966 年 8 月	30 萬人	
1966 年年底	38 萬 5 千人	
1967 年 6 月	45 萬人	
1967 年年底	48 萬 6 千人	
1968 年年底	53 萬 8 千人	人數最多時期
1969 年年底	47 萬 5 千人	

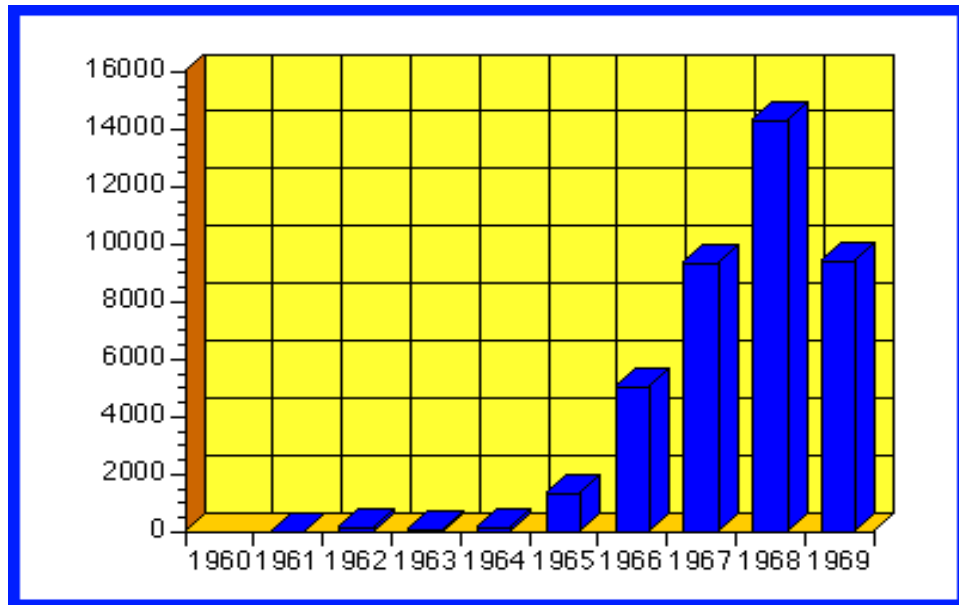
表格來源：作者自製

圖 4-1 越戰時駐越美軍人數直條圖



圖表來源：<http://www.historycentral.com/vietnam/Troop.html>

圖 4-2 越戰時美軍死亡人數直條圖



圖表來源：<http://www.historycentral.com/vietnam/casulties.html>

(二)國內相關部會、決策者對越南政策改變的反應

在上一章最後探討了國際社會上對於東京灣事件的反應之後，有必要再對國內相關部會或不同單位之決策人士的反應作一分析整理，可將詹森政府中決策者分類為文官與軍方人士，來討論他們對越南政策改變的反應。

詹森接收自甘乃迪的內閣成員和顧問們，雖然在各種程度上都表達對越南局勢的擔心，但他們仍對美國干涉南越政府的政策有信心。他們認為放棄對越南的承諾，代表在冷戰中將受到很大的頓挫；但若不再增加涉入的程度，也會造成國內的政治危機。

國會

1962年10月份，甘迺迪總統曾請參議院多數黨黨魁曼斯菲爾德率領一個跨黨派的國會代表團，前往越南及東南亞各國訪問，以檢視當地局勢及美國的政策。¹¹⁶曼斯菲爾德在回國後寫了一份報告，顯示當時國會代表團對於美國越南政

¹¹⁶ U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (abbr FRUS), 1961-1963, Vol. II*

策的看法。他表示，就算美國對南越提供再多的兵力或軍事援助，只有在南越政府善加利用美國援助下，才能贏得民心；單靠美國援助，若南越政府不思長進，終究是敵不過越共的滲透。總結曼斯菲爾德的觀點：他相信目前南越所面臨的問題，能夠在美國的政策下獲至解決，政策包括了戰略村計畫，及增派駐越的美軍軍力；但他強調，儘管美國提供大量援助，最主要的責任還是在越南人身上，美國的角色不過是從旁協助而已。若南越局勢持續惡劣下去，他認為美國唯一的選項只有越南中立化一途。¹¹⁷

在這份報告的最後，參議員還提到，若以現實主義的角度來檢視美國在東南亞的利益，會發現，美國介入的程度愈少，愈符合其利益。¹¹⁸曼斯菲爾德所寫的報告，也在 1963 年 2 月份時提交到參議院的外交委員會中去討論。雖然上述報告不建議美國加深介入越南的程度，但很顯然地，白宮並未接受這樣的意見，不但南越政局到 1964 年更加不穩定，美國政府也繼續對越南增兵。

在國會中，一般認為共和黨的議員在越戰事務中都是抱持著堅定反共的政策，對於支持戰事的擴大不宜餘力。¹¹⁹根據學者約翰斯(Andrew L. Johns)的觀察，民主黨議員支持越戰的原因是因為他們支持他們總統¹²⁰的決定；而共和黨議員則是怕被冠上不愛國的罪名，所以大多支持對抗共產主義。但有趣的是，60 年代在外交委員會中好幾名共和黨參議員，如：艾肯(George Aiken)、凱斯(Clifford Case)、庫柏(John S. Cooper)，都主張以和談或不願升高戰事。¹²¹然而，在 1964 年到 1965 年初這段時間，反對擴大越戰的上述共和黨參議員，及民主黨參議員摩斯與格裏寧等人的意見尚未成為主流，使得此時國會多數議員們對於加深美國介入越戰的程度並無太多的反對聲浪。

Vietnam 1962, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1991), from: http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_ii_1961-63/ze.html (2006.12.31 查閱)。

¹¹⁷ U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (abbr FRUS), 1961-1963, Vol. II Vietnam 1962, op. cit.*

¹¹⁸ U.S. Department of State, *ibid.*

¹¹⁹ Andrew L. Johns, "Doves Among Hawks: Republican Opposition to the Vietnam War, 1964-1968," *Peace & Chance*, Vol. 31, No.4 (October 2006), p.528.

¹²⁰ 甘迺迪(1961-1963)、詹森(1964-1968)皆為民主黨人士。

¹²¹ Andrew L. Johns, *op. cit.*, p.587.

國務院

根據國務卿魯斯克的看法，北越在東京灣的襲擊事件，根本就是戰爭行動的表現，美國應該採取立即且直接的反擊。對於之後逐漸深入越南戰事，魯斯克被立場後人劃分為鷹派人物，他認為南越若陷入共黨控制，影響所及不只是東南亞地區，連帶美國對國際事務的承諾都會受到質疑，所以美國決不能放棄越南。

但相較於魯斯克強調美國應利用軍事力量來解決越南問題時，副國務卿波爾的態度卻與其他總統幕僚有明顯差異。有鑑於美國愈陷入越戰的泥沼中，他建議政府可以從政治角度來思考解決的可能性；但當時華府高層卻沒有對他的備忘錄多加討論，以致到後來再試圖以政治方式解決，已錯失先機。

國防部

麥納馬拉在越戰中扮演舉足輕重的角色，包括他的回憶錄、許多書籍都清楚解釋他在美國越南政策中發揮的重要性。在 1964 年至 65 年間政策變化過程中，麥納馬拉時常懷疑大規模增加美國部隊能否獲得更圓滿的結局；不過，他還是主張美國軍方需要派遣更有作為的人員到越南去。

儘管麥納馬拉贊成升高戰爭的強度，但他對於參謀總部的將領在擬定未來的軍事計畫時，並未評估要達到這些目標的可行性、需要的時間、需犧牲的生命、耗費的資源及風險等感到不甚滿意。¹²²

參謀首長聯席會議

一直以來軍方所建議的越南政策幾乎都是最為積極的，從 1964 年 1 月開始，參謀總部抓住許多機會建議進一步的行動。他們呈交給總統、國防部長不少備忘錄，說明應該對北越採取積極的手段；所以在東京灣事件發生後，參謀首長聯席會議能夠快速提供報復攻擊的地點給予決策者做出最後決定。

¹²² Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 179。

在東京灣事件之後，多數華府決策者皆不認為由參謀首長聯席會議所提出要大規模轟炸北越的計畫應該被考慮。但就算軍事顧問群中，也不是每位將領皆認為空襲能達到預期的效果。在 1964 年下半年中，當政府在辯論轟炸北越的可能性時，參謀首長惠勒、陸軍總司令、海軍總司令、魏摩蘭將軍等人即認為，此時尚不應對北越採取太過激進的手段；就算到了 1965 年年初，三軍將領間對於越南戰略政策的歧見依舊存在。

駐越單位

在 8 月 2 日北越攻擊美軍驅逐艦後，泰勒大使即認為美國不採取報復的決定是非常失策的，因為這會被視為「美國害怕和北越正面衝突的表態」。¹²³這點與其他在華府的文官想法有明顯差異，總統、魯斯克、麥納馬拉等人皆認為應該對北越第一次攻擊謹慎處理，而不應貿然報復。

泰勒大使因直接身處越南，對於南越政府及美國越南政策之執行效果能夠有最直接的感受，在東京灣事件前，他原本也與在華府的高級官員有同樣想法，認為南越政府在尚未穩定的情況下，美國不適合做進一步的承諾；但在看透阮慶政府的無所作為後，他覺得就算再等下去情勢也不會有所改變，而認為若阮慶繼續不振作，就準備轉而支持楊文明，也要準備在 1964 年年底對北越發動空中攻勢。¹²⁴

在滾雷計畫開始實施之前，在 1964 年美軍邊和空軍基地受到越共攻擊，華府曾詢問過泰勒是否需要派遣美國地面部隊來保護主要基地的安全，在當時都還未對北越進行空中轟炸前，泰勒認為華府就提出如此的問題，表示華府人士對地面部隊的使用非常隨便。¹²⁵就算之後他同意美軍派遣地面部隊，但仍提醒詹森總統，不要增加太多美國軍隊，這還是一場需要越南人自己才能打贏的戰爭。但在 1965 年地面部隊正式進入越南後，他發現華府決策者在答應派遣地面部隊後，

¹²³ Robert McNamara 著，李芬芳、汪仲譯，前引書，頁 157。

¹²⁴ Maxwell D. Taylor 著，鈕先鍾譯，前引書，頁 156-157。

¹²⁵ Maxwell D. Taylor 著，鈕先鍾譯，前引書，頁 160。

心理的障礙似乎已消失，對於加緊派兵的行動感到非常積極；泰勒對這些需求不是出自於駐越單位，反而是由華府來決定感到不可思議，就他看來總統答應這些兵力只是想要有快速的成效出現而忽略了詳細討論的過程。

雖然泰勒在越南感受到的幾乎都是悲觀的局勢，但他並未有過撤退的想法，仍然認為美國尚能採取許多手段挽回劣勢。

中央情報局

中央情報局此時主要的工作是幫政府分析越南局勢，並預測未來的發展，但未參與政策的制訂。但在東京灣事件之前，中情局的評估報告大多透露出悲觀的預測，而這樣悲觀的分析，也都或多或少影響了總統身邊幕僚對越南政策的走向。

中情局局長麥康在政策未改變前，就認為即使直接對北越發動攻擊，是否能有成效也是值得懷疑的。他曾在東京灣事件後預測若美國採行報復攻擊，將會導致北越尖銳的軍事反擊，不過，他認為，此種反擊並非表示北越故意尋求戰局的升高。¹²⁶但當美國開始對北越進行持續性轟炸後，但卻無法逼迫北越改變態度後，他希望能夠擴大轟炸的計畫，而非像其他幕僚一樣支持派遣地面部隊作戰的建議。

從以上的敘述中可以發現，這些部會與決策者不論其反應為何，對於美國在避免直接軍事介入與防止越南淪陷這兩者之間，感到進退維谷。決策者對於美國越南政策實際上是一個痛苦的兩難選擇，在無法執行最佳政策時，只能選擇不是最差的政策來執行。

小結

對北越有系統的大規模轟炸從 1965 年 2 月份開始進行。

¹²⁶ U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (abbr FRUS), 1964-1968, Vol. XX X* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1998), p.18.

事實上，不僅只有美國的政策出現變化，東京灣事件也促使北越加快腳步，準備與世界上的強大國家進行全面戰爭；北越這樣的政策改變是華府在 1964 年 8 月 4 日時幾乎無法想像的。¹²⁷

東京灣事件所引發的美軍報復轟炸，使北越看清楚美國的動機。河內認為美國的行爲不單單只是將戰爭擴張到北方，也將這場戰爭延伸到南方去，將戰爭完全「美國化」。¹²⁸有鑑於此評估，使北越必須對戰事升高做好準備。事實上，河內領導者的心態長期以來都認為美國有天將會對北越發動全面攻擊，因此對北越來說，由美國總統以電視演說方式宣布轟炸北越的情況絕對不只是一項單純的報復行動，而應該被解讀為美國想要全面的毀滅越南民主共和國。

對詹森總統及其幕僚來說，在 1964 年做出派兵越南的決定是有利的，因為當時美國人民與媒體對越戰的瞭解未深，且一般民眾對東京灣事件的瞭解多為北越兩度突襲在公海上巡邏的美軍船艦，這樣的襲擊在經過報紙大肆報導後，使得人民傾向支持總統的決定。東京灣事件使行政部門提前向國會提出決議案，也因為此事件，使國會決議案以幾乎全數通過的票數支持總統在越南的政策，不僅使之前行政部門的政策討論得以落實，也替之後的增兵埋下了伏筆，也讓越戰進入一個影響甚鉅的階段。

¹²⁷ James G. Blight, Janet M. Lang, *op. cit.*, p.99.

¹²⁸ James G. Blight, Janet M. Lang, *ibid.*, p. 108.